



David Lewis 著
馮瑞麒 譯

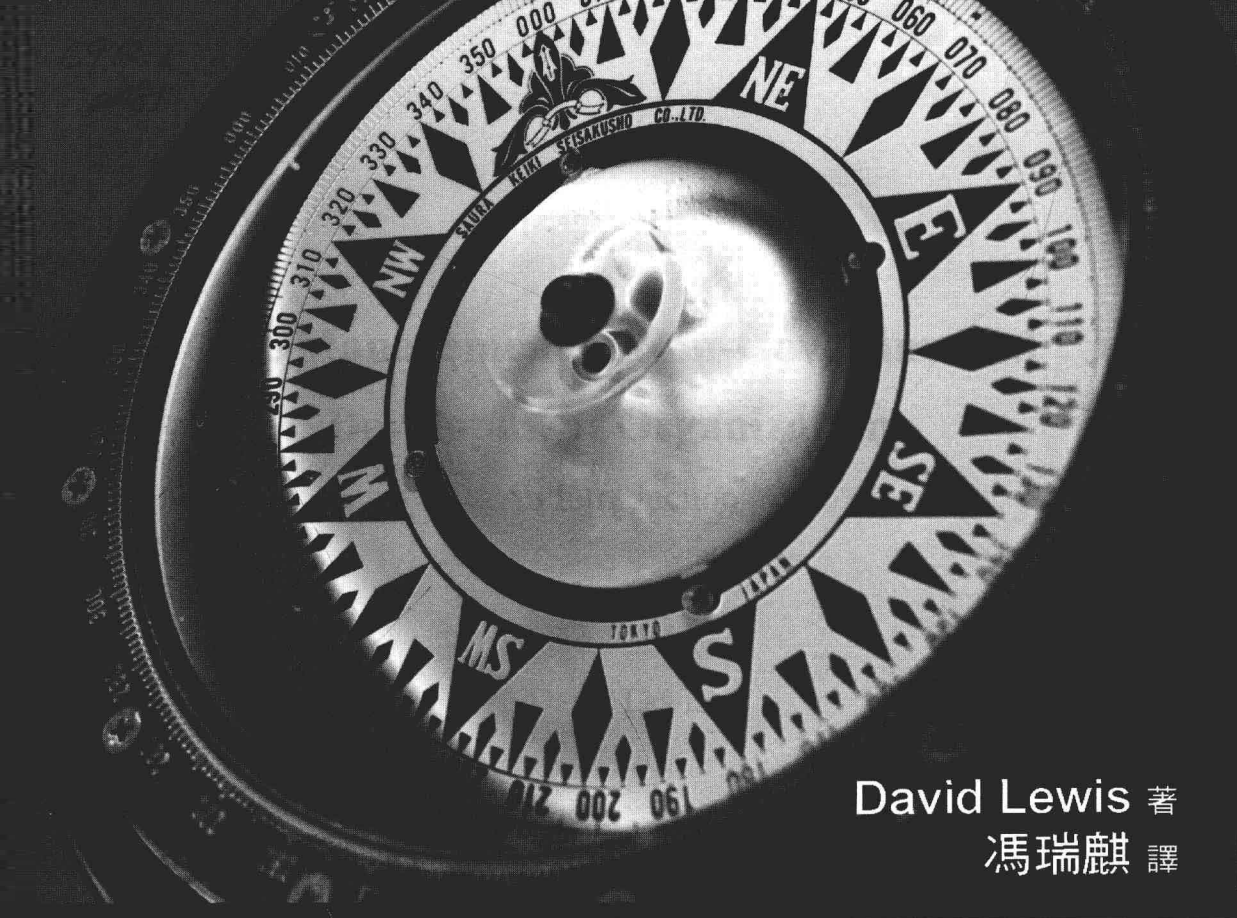
非政府組織

The Management of Non-Governmental Development Organizations : An Introduction

管理初探

聯合推薦

台灣校友會會長 蔡英文 ★財團法人資訊工業策進會執行長 柯志昇 ★國際合作發展基金會秘書長 陳正忠



David Lewis 著
馮瑞麒 譯

非政府組織

The Management of Non-Governmental Development Organizations : An Introduction

管理初探

聯合推薦

★倫敦政經學院台灣校友會會長 蔡英文 ★財團法人資訊工業策進會執行長 柯志昇 ★國際合作發展基金會秘書長 陳正忠

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

非政府組織—管理初探／大衛·魯文斯 (David Lewis) 著；馮瑞麒 譯.—1 版.—臺北市：五南，2007 [民 96]

面：公分

譯自：The management of non-governmental development organizations: an introduction

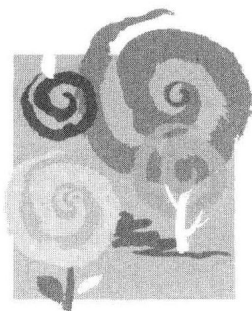
ISBN-13: 978-957-11-4545-7 (平裝)

ISBN-10: 957-11-4545-9 (平裝)

1. 非政府組織 - 管理

578.106

95020583



1JBE

非政府組織—管理初探

作 者 — David Lewis

譯 者 — 馮瑞麒 (188.3)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王秀珍

主 編 — 陳念祖

責任編輯 — 李驊梅 李敏華

封面設計 — 莫美龍

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室 / 台中市中區中山路 6 號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室 / 高雄市新興區中山一路 290 號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2007 年 1 月初版一刷

定 價 新臺幣 400 元

The Management of Non-Governmental Development Organizations

An Introduction

David Lewis

© 2001 David Lewis

All Rights Reserved.

Authorised translation from English language edition published by
Routledge, a member of the Taylor & Francis Group.

Complex Chinese translation rights © 2006 by Wu-Nan Books Inc.

感謝詞

許多人在本書撰寫的漫長期間曾給我幫助，在倫敦政經學院，我要感謝 David Billis 及 Margaret Harris，這二位我在以前志願組織中心的同事，是他們給我撰寫有關非政府組織管理的挑戰；及鼓勵我用非政府組織課程為基礎，來寫一本書的 Howard Glennerster。

對於過去五年以來，在倫敦政經學院研讀非政府組織管理碩士的學生、及中心裡活潑的博士班學生們，我欠你們太多的感謝，在許多來自亞洲、非洲、拉丁美洲、北美洲、歐洲及加勒比海的不同觀點及經驗中，我學習到了很多，雖我必須為此書許多的遺漏、缺點及不足負起全責，但我仍希望，能在此書中展現或反映這些非政府組織實作者及研究者的看法；許多我們課程的訪問講者，特別是 Bruce Britton, Mike Edwards, Marie-Claude Foster, John Hailey, David Hulme, Roger Riddell, Salil Shetty, Graham Thom, Tina Wallace 及 Geof Wood，都曾在這些年與我討論過本書的許多題目。

我也要感謝許多在非政府組織的人們，是他們給我機會能實地觀察或參與非政府組織的工作，僅在此列出少數：F. H. Abed, Q. F. Ahmed, Keiko Asato, A. M. R. Chowdhury, Aine Fay, Mahbubul Karim, Alejandro Natal, 'Nibi Oloniyo 及 Md Shahabuddin。

最後，我要感謝 Nazneen Kanji 在撰寫期間給我的支持及鼓勵，
及 Kamil Kanji 對書目上的幫忙。

英國倫敦政經學院社會政策系市民社會中心
大衛・魯文斯

推薦序一

第三部門興起的年代

數十年來，第三部門組織（Third Sector Organization）作為一種不同於公部門及商業界的組織，其活動已觸及我們生活的各個角落。而第三部門之中，尤以從事發展工作的非政府組織最受矚目，他們在發展中國家最偏遠的角落從事發展工作，他們也在已發展國家最先進國公司前抗議示威，他們在最危險的交戰地區提供緊急救援，他們同時也為許多人煙罕至的地區請命保護，他們穿梭於聯合國及其他正式的外交場合，他們也積極與原始部落的居民溝通；這是個全球第三部門及非政府組織興起的年代。

引領社會科學風潮——LSE

而以社會科學研究聞名於世的倫敦政經學院（London School of Economics and Political Science, LSE），便對這股趨勢著墨頗深，西元1895年，由四位費邊社社員成立的倫敦政經學院，一開始研究社會貧窮及不平等的問題起家，之後便以傑出的社會、政治及經濟研究引領風潮；至今培育出十三位的諾貝爾獎得主，校友們在全世界皆有十分優秀的表現，超過三十位以上校友曾任各國總理或總統，在各國政府任重要職位的校友更是不計其數。倫敦政經學院自勉成為「社會科學的實驗室」，希望透過許多研究機制的設立，許多新

的社會科學理論，能在此發展、檢驗、評估或宣揚；如眾所周知的「第三條路」（The Third Way），便是倫敦政經學院前校長安東尼·季登斯所主導，且風靡許多國家的社會政治思潮。

市民社會研究中心

倫敦政經學院早於二十多年前便創設了「市民社會研究中心」（原名「自願組織研究中心」），希以校內多樣的社會、政治、經濟研究，來豐富這個當時仍相當前衛的研究；而今數十年已過，此中心成果豐碩，而中心內所開設的第三部門相關課程，更是歐陸此一學科的首選之一。來自世界各地的第三部門的學者及實作者，在課堂內討論、交流，為第三部門的研究啟發更多的可能性；在此中心內，除關注主要處理社會福利的自願組織（Voluntary Organization）外，更著重於從事發展工作的非政府組織（Non-Governmental Organization）。

關於本書

本書便是倫敦政經學院市民社會研究中心前主任 David Lewis，基於他多年在非政府組織的實作與研究，引領來自各國學生在課堂上的討論與溝通，所展現的成果；而非政府組織不同於其他第三部門組織，他們著重於落後地區的發展工作。自 1980 年代中期開始，位於日內瓦的「國際志願機構委員會」（International Council for Voluntary Agencies, ICVA）開始撰寫「非政府組織管理」的新聞信（Newsletter），北方國家開始展現對管理及組織議題的重視。這些新聞信奠定了非政府組織管理這個概念的基礎，許多人慢慢理解非政府組織不同於私人營利公司或政府部門，需要以不同的態度、想法來對待；David Lewis 以人類學、組織理論、管理學、後現代理論等多種角度切入，配合相當多的文獻資料討論，與他本身田野及教學經驗

相互參照，深入的討論非政府組織的各式問題與挑戰。對非政府組織研究者而言，本書相當具有參考價值，對於實作者，本書更是能啟發許多不同的思維。

台灣社會五十年來的發展歷程，其實在許多地方都作為發展中國家借鏡的地方，雖台灣慢慢有許多人注意到第三部門的成長，但對於從事發展工作的非政府組織，卻仍了解不夠。因此，個人希望藉由本書中譯本的出版，能使更多人加入討論，進而將台灣的發展經驗，以非政府組織的形式與全球發展中地區合作，善盡國際社會一份子的義務。

倫敦政經學院台灣校友會

會長 蔡英文

推薦序二

本書是專注於從事發展工作的非政府組織管理問題，且非限於此，篇章中更提供了詳盡的國際組織論述，特別是歐陸學界對於此類型組織的回顧與預測，在許多方面都相當實用，對國內非政府組織及法人的管理，相信具有啟發性的作用。

本書譯者目前任職的財團法人資訊工業策進會（簡稱資策會），即是法人型態組織，成立於1979年，創會之初兩項宗旨為：(一)推廣資訊技術有效應用，提升國家整體競爭力，以及(二)塑造資訊工業發展環境與條件，增強資訊產業競爭力；資策會長期以非政府組織的角色推動台灣資訊化普及工作，促成資訊設備的需求增加，刺激市場成長，藉以帶動資訊產業的發展，並提升產業全球運籌管理能力，再加上從事關鍵技術研發和進行技術移轉，協助業界開發新產品，提升附加價值；當資訊化社會快速發展，會有越來越多人運用電腦處理資訊及經營業務，更進而對資訊化、科技化的各項服務產生需求，這種發展趨勢將可促進資訊應用的深度及廣度，也可帶動資訊產業與 IT-enabled 服務業之發展，國家競爭力得以提升，這正是資策會以推廣資訊技術有效應用、推動發展資訊化社會為目標的初衷。

時至今日，台灣資訊產業發展舉世有目共睹，根據世界經濟論壇（WEF）今年3月公布報告，台灣在資訊國力評比表現從去年的

第 15 名躍居全球第 7 名，首度進入全球前十大，資策會一步一腳印，見證了這近三十年的資訊產業和資訊社會的發展。

財團法人的組織不同於民間私人機構，也不同於政府單位，財團法人的成立皆有其個別的宗旨與使命，並持續將人力、物力投注於使命及任務中，資策會一路走來，便是堅持這樣的理念；簡單來說，政府成立財團法人之目的，係著眼於不需要本身擴大編制，即可在特定領域借重財團法人之專業及公信力，提供中立看法與建議，若有需要亦可賦予其公權力代為執行。

世界經濟論壇（WEF）發表 2005-2006 的「資訊通信科技對台灣經濟競爭力及社會發展的影響」特別介紹屬於這樣屬性的資策會，其描述是十分貼切的，文中表示，台灣成功的關鍵之一，乃是成立一個資通信科技改革核心的特殊半官方機構，結合了公私部門的智庫及管理顧問，協助推動 ICT 產業的發展以及資訊化社會的實現。也由於資策會的董監事分別來自公私營不同部門，因此能夠不受政黨政治及個別企業的影響，進而提供中立的專業意見，並協助利用資通信科技提高生產力、提升效率、改善公私部門的工作品質，以促使台灣成為世界級的資通信科技領導國家，此外，也偕同台灣產業界和學術界夥伴，共同帶動台灣資通信產業國際化；台灣政府並未擴大其幕僚組織，而是將政府職能委託資策會，此一獨特的制度彈性運用大量優秀人才，發展出資訊產業的整合性及策略性觀點，並將其有效地落實於公私營部門，希望建立最佳實務典範，更可以作為其他國家的參考。

隨著管理理論與實務的發展，展望未來，非政府組織及法人如何能同時兼顧對於主管機構公部門負責，也對其使命負責，更以為國家社會創造最大利益為目標，這之間的平衡必須審慎處理，必須保持其創造性及獨特而靈活的角色，這也是資策會秉持的精神；相

信本書的出版，對於國內的政策制定者、法人組織實作者、相關學者，甚至是年輕學子與社會大眾，皆有一定的反思和啟發作用，特為之序。

財團法人資訊工業策進會

執行長 柯志昇

推薦序三

以非政府組織管理之道打造邁向新千年的路

170年前，法國思想大儒托克維爾（Alexis de Tocqueville）根據其觀察美國民主制度的心得寫下：「假若人類要文明或繼續保持文明，那麼結社的藝術必須隨平等程度的增加而更加發揚光大。」哲人之言雖已隨時間遠颺，但其中揭示的深刻智慧卻依舊靄靄含光，特別是在政治場域紛擾不斷、商業市場弊端頻傳的當下，更彰顯托克維爾強調民眾結社重要性的謙謙之言，也預見了第三部門在當代社會興起且占有關鍵地位的趨勢。

現代的問題 未來的答案

揆諸人類近現代文明的發展，第一部門的主權政府興起於17世紀，透過1648年西伐利亞體系（Peace of Westphalia）的確立，主權國家結合武力的合法性壟斷及民族主義的想像共同體，使得人類文明進入以國家疆界為生存經緯的階段。國家的統治立基於合法性及正當性，其所提供的服務是控管，其所產出的產品是秩序。到了18、19世紀，隨著工業革命及國際交換貿易的興起，人類社會生活樣態愈趨複雜多元，不僅國家的控制力量漸漸減弱，資本主義的勃興使得社會文明轉而以獲益、營利及競爭為主，尤其是英國於1862年制定公司法案（Joint Companies Act of 1862）之後，「企業」成為了與政府鼎足而立的另一個組織，其所提供的服務是勞務製造，其

所產出的產品是經濟成長。

進入 20 世紀，隨著冷戰的結束及全球化風潮的大肆開展，主權政府的控制力量更趨低落，僵滯生硬的官僚系統也更加無法符應社會的多元開放；另一方面，商業部門的過度競爭造成人的異化及剝削，企業僅能關注效益而非正義，使得人們無法於其中尋得歸屬感或寄託，企業無法成為管理學宗師杜拉克口中的「安身立命的社區」。在「政府有所不能、企業有所不為」的背景下，屬於第三部門的市民社會遂從而興起，試圖透過各式非政府組織、非營利組織或志願服務組織來填補「政府失靈、企業缺席」的漏洞。由此可見，第三部門的問題可說是一個現代性（modernity）的問題，其承接了人類歷史文明的問題遺緒，指陳了未來文明的走勢與方向。

為何發展？為誰發展？

事實上，所謂的第三部門涵蓋範圍甚廣，從社會福利、運動休閒、政治遊說到國際發展，其工作內容、設立目的及運作方式之多元可謂不勝枚舉，而其中一個相當重要的次級組織就是本書的主題「非政府組織」（Non-governmental Organizations, NGOs）。所謂的非政府組織，通常是那些被認定為「在社區裡、國家中或國際間從事發展及減少貧窮工作的團體」，也是一種「因為貧窮存在而存在」的第三部門組織。就此而言，我們似乎有必要先行廓清「貧窮」與「發展」的意義，始能確認非政府組織的位置及角色，進而導引出非政府組織所需要的管理功能。

爬梳當代學界對於貧窮的定義，可分為「正統派」（orthodoxy）及「另類派」（alternative）兩種，前者認為所謂的貧窮意指「人們缺乏足夠的金錢購買糧食並滿足基本物質需求的狀態」，後者的貧窮定義則是「人們無能依循自身努力而滿足物質及非物質需求的狀態」。根植於上述兩項定義所導引出的發展途徑亦有所不同，正統

派的發展計畫強調「由上而下的、介入的、仰賴專家知識（通常是西方且外來的）、大型計畫的鉅額投資」，另類派則是強調「由下而上的、參與的、仰賴地方知識、小型計畫的小額投資」。

根據本書作者的闡釋，非政府組織顯然較傾向於「另類派」的途徑，亦即關注分配甚於成長，同時並重物質需求及非物質需求，強調發展應是透過能力建構（capacity building）來改善生活品質。換言之，發展即是賦權（empowerment），而且如同約翰霍普金斯大學的福山教授（Francis Fukuyama）所言，其所要創造的不只是經濟資本，更包含了社會資本，這是非政府組織的使命所在，也是與政府及企業不同之處，能夠補其不足、填其闕漏。

非政府組織 V.S 管理 如虎添翼或是作繭自縛

了解非政府組織的使命後，接下來應該就是透過管理來落實使命。然而，一般認為非政府組織「不需要」也「不適合」管理，原因在於非政府組織被期待展現五項特性：行動甚於論述、摶節甚於浪費、另類甚於正規、小巧甚於科層、自主甚於規約。由於這些期待，使得從出於公共行政及企業策略的「管理」被認為並不適於非政府組織。

然而，隨著非政府組織占據人類社會活動的比例日漸增加，而且透過援助發展組織的資助及委託，其所掌握的資源也愈趨可觀，這使得非政府組織的「績效」（efficiency）與「可責性」（accountability）愈來愈受到關注檢視。更重要的是，不同於政府以人民的「選票」作為績效判準，企業以顧客的「鈔票」作為績效判準，非政府組織仍然沒有一套客觀、具體的標準來說明自身的績效，僅能就其達成使命的程度來評斷其存在的意義與價值。

就此而言，非政府組織的確需要管理，這不僅是為了說明組織的「可責性」問題，更是為了避免組織的公共目標淪為領導人的個

人意志，使得非政府組織為政客的短期利益所服務。更重要的是，如同杜拉克所言：「徒有善意不足以移山，要用推土機才行」，管理策略就是推土機，讓非政府組織的理想及另類思維有一個適切的組織架構來實現。

管什麼？怎麼管？

根據本書的提示，非政府組織管理涵蓋了「活動」、「關係」及「組織」三個面向，而且這三者都會在因地而異的文本脈絡及外在環境的影響下而有不同的呈現。所謂的「活動」，意指非政府組織及發展工作之間的關聯，主要有兩個層面：一是直接遞送服務的實踐者，一是倡議改變的觸媒者。這裡必須審慎以對的是，做為實踐者必須強調能力建構及能力提升，與當地國互補不足而非直接取而代之，涉入例行事務而取代政府的功能。作為倡議者必須專注於為朝向變遷的行動創造良好條件，就顯性議題（如經濟成長、衛生醫療等）發揮影響力，而不是以倡議之名行干涉之實，干擾主權政府的統治功能。

所謂的「關係」，乃是因為非政府組織處於開放系統之中，其資源、工作及績效都取決於與外在行為者之間的關係。以國合會而言，對於「關係」的期待是一種「主動的夥伴關係」，同時注重結合夥伴的成果及過程，強調的並不是基於相對優勢的工具性分工，而是著重於綜效（synergy）及最大效益（optimum）的產生。國合會作為台灣專門執行對外援助的機構，當初成立的目的即是著眼於整合國家的對外援助資源，結合外交工作的推展，擴大整體外事工作的綜合效益。對於政府部門來說，國合會可以是援外工作的委託執行對象，提升發展援助的整合效益；對於商業部門來說，國合會可以是前進發展中國家開發商機的觸媒，擴大台灣企業的獲益基礎；對於非營利組織來說，國合會可以是合作夥伴，節省其工作成

本；對於個別國人來說，國合會可以是實踐海外服務理念的工具，強化推動「全民外交」。

而所謂的「組織」問題，著重於非政府組織的內部管理架構。以國合會為例，作為本書作者口中的「準政府組織」（GONGO，亦即由政府出資成立的非政府組織），由於面對的是脈絡背景相異的發展中國家，並且同時承受了來自資助者、委託者、合作夥伴及協助對象的壓力，因此國合會依循「創新經營、精緻管理、凝聚資源」的原則，引進商業部門的「目標管理」方法，達成協助發展中國家脫貧成長的使命。必須強調的是，由於環境及對象的多元複雜，因此關鍵不在於詳細的藍圖規劃，而在於能否擁抱錯誤，建構整體組織一起從行動中建立知識的能力。

當人類文明進入發展的年代

英國史學大師霍布斯邦（Eric Hobsbawm）以「革命的年代」、「資本的年代」及「帝國的年代」為人類動盪轉換的 19 世紀定調，以「極端的年代」為人類騷動翻覆的 20 世紀命名。瞻望 21 世紀，霍布斯邦的警語或可作為此路何去的指標：「新千年中，最大的可能衝突來源，即是貧窮之間愈形快速加深的巨大鴻溝。貧與富，富與貧，彼此相互憎恨。」史家的苦心諍言，已惕醒了我們預先將 21 世紀命名為「發展的年代」。

可以想見，在發展的年代這幕大戲中，非政府組織必是台上要角。本書作者以文本脈絡為切點，細細描摹了非政府組織管理的樣貌，在結論處揭示了當前的非政府組織管理仍是攪亂一池春水的混合及模糊。這是非政府組織管理的「應然」與「必然」，如何管理非政府組織的未來藍圖只能在行動之中求索，若我們只試圖在歷史的舊基殘垣上打造新千年，必將一無所獲、空手而回。

台灣社會對於發展議題及組織的探討向來稀薄，對於各式管理