

非政府組織 議題與發展

The Issues and Development of NGOs



■ 王振軒 著

NGO NGO
NGO

NGO NGO
NGO

非政府組織 議題與發展

The Issues and Development of NGOs



■ 王振軒 著

NGO NGO NGO

NGO NGO NGO

國家圖書館出版品預行編目資料

非政府組織的議題與發展= Issues and
Development of NGOs / 王振軒著. -- 臺北
市：鼎茂圖書, 2005 [民94]
面；公分
參考書目：面
ISBN 986-122-348-7(平裝)

1. 國際關係

578.12

94003127

非政府組織的議題與發展

作 者：王 振 軒 博士

(南華大學 非營利事業管理研究所 所長)

總 經 銷：鼎茂圖書出版股份有限公司

地 址：臺北市博愛路60號7樓

電 話：02-23814314 傳 真：(02) 23825963

出版日期：2005年2月

定 價：新台幣350元整

版權所有・請勿翻印

自序

冷戰結束後，科技與資訊發展一日千里，造就了人類歷史上最偉大的一次變革--「全球化」；在全球化的驅使下，人與人、國家與國家、地區與地區之間理念、貨物、人民的互動日益頻繁，這種因全球化造成的世界緊縮效應（shrinking world effect）改變了個人的認知與行動，更影響了人類的生活方式與環境；全球化的效應影響所及，傳統的價值體系面臨挑戰崩解，新興的風尚與共同生活機制正不斷的創新與醞釀。

然而，在部分世人正為全球化所帶來的利益喝采的同時，全球化的「二律背反」現象，也正在世界許多未蒙其利的區域，帶來痛苦與災難。戰爭不再是造成這些國家、區域陷入困境的唯一因素，舉凡環境經濟、保護、愛滋病、人道救援、人權、社區發展、公共衛生等議題，也因全球化二律背反現象的影響，已成為許多區域、國家急待解決的問題，特別是一些開發中國家。他們未曾蒙受全球化的恩惠，卻反受發展落差加劇之害，人民的生活益顯困苦。因此，這些因全球化衍生出的議題，頓時成為國際關係學者、人權學者與若干社會福利推動者關心與討論的焦點。

在十九世紀末，全球化二律背反現象，導致了全球許多國家均發生了「政府失靈」與「市場失靈」的窘境；在此趨勢下，國際公共政策學界出現了一股鼓吹「新公共管理」的風潮，希望藉

由政府再造、民營化等方法，解決這些棘手的問題。而非政府組織，便在這股改革潮流下逐漸獲得重視。尤其在政府積極試圖以民營化的方式，借助民間力量，彌補政府與市場動力的不足，非政府組織更得以適時崛起，並得以在全球許多重要的議題上扮演更積極、重要的角色。

在這既深且廣的變遷中，我們發現全球事務的處理，私有部門、非營利、非政府組織在二十世紀晚期快速的成長，如果十九世紀全球最大的結社革命是民族家的誕生，二十世紀的代表將是私有的、非營利、非政府組織。在人權、環保、兩性平權、國際開發、人道救援、安全等議題與工作上，非政府組織整合了民間的資源，結合了志工的力量，以靈活的組織，有效的方式，在國際事務中扮演日益重要的角色，發揮無可取代的功能。

非政府組織在全球化的趨勢下，積極的針對各項議題與危機，提供有效率的對策與服務。畢竟人的資質不同，人生際遇不一，社會上總是存在著貧富不均的現象；而人性中光輝的利他特質，無論是社區的扶貧濟困的慈善活動、政治界的人權運動、國際上的人道救援，都經由非政府組織的運作，使得社會的公益進一步的彰顯。同時，人類社會固然快速變遷，但仍有許多等待改革的事務與不變的價值需要推動，如人生而平等的價值觀已廣為社會接受，但在兩性平權的現實中，仍存在許多在法律及職場對於女性的歧視與不公，非政府組織在改革倡導與價值維護上扮演

重要的角色。現代公民社會，選舉為主要的政治版圖劃分機制，多數決的選舉方式不可避免的產生了弱勢族群；在經濟生活上，以供給與需求為導向的市場機制決定了產品的價格，同樣的也造成社會發展地不均衡。因此，以實現公益、社會正義為目標的非政府組織彌補了制度缺陷的功能。

做為一門學科「非政府組織」仍處於萌芽發展時期，許多理論上的定義以及實務上的推展，仍停滯在整合、倡導階段；筆者有鑑於此，自九十二年起，陸續於南華大學、嘉義大學、逢甲大學、中國醫藥大學開設「非政府組織」課程，並出版了「非政府組織概論」、「人道救援的理論與實務」、「建構台灣當代公民社會」等書籍，以利教學，並期望能讓有心研究該學科之人士參考、運用；筆者於年前，有感學術研究須與時俱進的重要，乃耗時潛心整理多年因教學與學術研究所需而蒐集的資料，終於綜理成冊，並在非營利界諸多先進的鼓勵下出版。筆者衷心盼望，此書的出版，能為「非政府組織」的學術研究，略盡棉薄，更希望此書能發揮「拋磚引玉」之效，在出版後能獲得更多先進的指教，使筆者能在學術研究的路途中，獲得更多成長的寶貴意見。

王振軒 謹識於台灣嘉義 南華大學學慧樓

中華民國九十四年二月

非政府組織的議題與發展

目 錄

第一章	非政府組織的定義、分類與功能·····	P. 001-044
第二章	聯合國與非政府組織的運作·····	P. 045-068
第三章	非政府組織與國際開發援助·····	P. 069-094
第四章	非政府組織與人權·····	P. 095-120
第五章	非政府組織與人道救援·····	P. 121-156
第六章	非政府組織與環保·····	P. 157-186
第七章	非政府組織與兩性平權·····	P. 187-212
第八章	美國非政府組織的發展·····	P. 213-250
第九章	歐盟非政府組織的發展·····	P. 251-280
第十章	日本非政府組織的發展·····	P. 281-312
第十一章	中國非政府組織的發展·····	P. 313-338
第十二章	中華民國非政府組織的發展·····	P. 339-364
參考書目	·····	P. 365-384

第一章 非政府組織的定義、分類與功能

一、非政府組織的定義

人類進入二十一世紀的今天，國際事務的多元與複雜，已然超乎想像。科技發展改變了地球的面貌，通訊與傳播縮短了人際間的距離，雖然永恆的價值依然存在，但快速變遷的社會已讓人難以認識與掌握。曾幾何時，1620 年搭乘五月花號的移民，歷經三個月海上航行才橫渡大西洋，抵達目的地—波士頓；1924 年美國探險英雄林白（Charles Linbergh）以二十四小時的時間，不著陸飛行橫渡大西洋，創下了當時的歷史紀錄；而今天搭協和號客機僅需三個半小時就可由巴黎直達紐約。在通訊方面更有革命性的改變，1930 年倫敦、紐約間三分鐘的長途電話費用為三百美元，今天 AT&T 的費用是每分鐘 0.09 美元。地球依然如故，人類卻已克服了地理環境的限制、整合區域的發展、縮短了人與人之間的距離。

人類文明快速變遷的同時，我們也看到：跨國公司的蓬勃發展，使得一向被視為國家最高象徵--主權的行使受到相當的限制；產業的過度發展，導致地球的污染嚴重、物種滅絕、生態失衡、氣候異常、災難頻傳；國家間競爭的藩籬撤除後，貧富國家的差距更為懸殊，形成了棘手的南北問題；1991 年冷戰結束後，國際體系由兩極對抗轉變為單極多元，國際秩序崩解，區域權力結構失衡，許多地區與國家發生了令人震驚的宗教迫害與種族屠殺的內戰。

在這既深且廣的變遷中，我們發現私有部門、非營利、非政府

組織在二十世紀晚期快速的成長，如果十九世紀全球最大的結社革命是民族國家的誕生；二十世紀的代表將是私有的、非營利、非政府組織。¹在人權、環保、兩性平權、國際開發、人道救援、公共衛生等議題與工作上，非政府組織整合了民間的資源，結合了志工的力量，以靈活的組織，有效的方式，在國際事務中扮演日益重要的角色，發揮無可取代的功能。

多年來，我們在各種活動與文獻中常見到國際政府組織（International Governmental Organizations, IGO）、國際非政府組織（International Nongovernmental Organizations, INGO）、非政府組織（Nongovernmental Organization, NGO）、非營利組織（Nonprofit Organizations, NPO）、公民社會團體（Civil Society Organizations, CSO）、私人志願組織（Private Voluntary Organizations）等組織，其中國際政府組織與國際非政府組織的概念意涵較為清楚，尚無混用的困擾。但是，國際非政府組織與非政府組織之間、非政府組織與非營利組織、公民社會團體之間，混用情形非常嚴重。目前學術界並無一致的共識與看法，因此帶給初學者無謂的困惑。

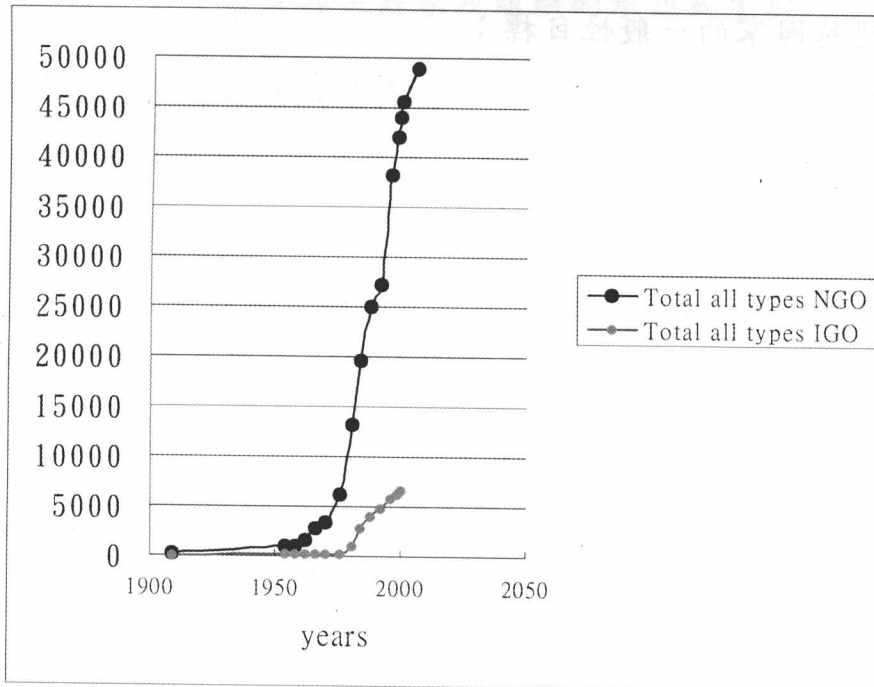
以慈濟功德會為例，慈濟功德會是台灣地區早年典型的宗教型非營利事業組織，隨著經濟的快速發展，慈濟功德會已是台灣地區最大規模的非營利事業組織，並於世界各地設立分會，積極的參與各項國際人道救援工作。嚴格的說，慈濟功德會既是非營利事業組織，又是國際非政府組織，麻煩的是國際非政府組織與非政府組織

¹ Salamon, Lester M., 1994. "The Rise of the Nonprofit Sector", Foreign Affair, July/August: 109-122.

又無明顯一致的正名分界。如何將晚近新興的私有的、非營利、非政府組織作清楚的定義與正名，將是從事非營利、非政府組織研究的學者專家重要的課題。

根據國際組織年鑑的統計，非政府組織（Nongovernmental Organizations, NGOs）以在三個國家以上的區域運作，提供財務來源超過一個國家為標準，在 1909 年時，全世界僅有 176 個非政府組織，在 1960 年時，非政府組織有 1255 個，在 1990 年時，非政府組織已增加至 6126 個，在 2000 年時，非政府組織有 45674 個；截至 2004 年國際非政府組織的數目已成長至 49471，成長發展的趨勢依然不變。²

圖 1-1：國際政府組織與國際非政府組織數量成長圖。



² Yearbook of International Organizations 2003/2004 edition.

社會科學的研究首應確立研究對象或目標的定義(definition)，概念「是由一些字加以界定，可能代表一種觀念，也可能是一些目標、現象與政策的共同意義。例如階級、利益、權利，均是政治學中的概念」³若是概念(concept)模糊，進而發生概念游移現象(concept traveling)，一切的研究努力將付之東流。非政府組織的研究也面臨同樣的挑戰，同樣類型的組織有著不同的名稱，因此「正名」實有其必要性。

綜合研究非政府組織的學者提出非政府組織的定義，非政府組織的條件應包括：

- 1.具有國際性，准許各類似團體加入；
- 2.超越國家的一般性目標；
- 3.具有非營利性質；
- 4.必須是私人發起的組織；
- 5.有永久性的機構；
- 6.具獨立性，組織運作及財源不受一個國家或官方控制；
- 7.在國際組織中有諮詢的地位；
- 8.活動必須與聯合國及世界人權宣言的原則相符合；
- 9.經由聯合國經社理事會所屬委員會承認。

³ 林嘉誠、朱宏源，編著。「政治學辭典」。民國七十九年。台北：五南圖書出版公司。頁 57。

由國際協會聯盟（Union of International Association）於 2002 年所出版的國際組織年鑑中，主張將非政府組織定義為：

1. 目標：必須具備國際性，不得僅圖利特定成員。
2. 成員：至少由三個國家以上的個人或團體所組成。
3. 組織結構：成員須有完全的自主權，不受任何一個國家控制。
4. 職員任命：會員可由制度化的管道被選派擔任工作職務，且不可同屬單一國籍。
5. 財政：必須由三個以上的國家提供。
6. 自主性：不受其他組織控制，以平等地位與其他組織往來。
7. 活動：必須獲得其他國家或組織的承認或參與。

聯合國將非政府組織定義為：「非政府組織是公民所成立的地方性、全國性、或國際性非營利、志願性組織，以促進公共利益為工作導向，提供多元的服務，發揮人道的功能，將人民的需求傳達給政府，監督政府政策，鼓勵人民參與地方事務。非政府組織並可提供政策分析與專業技能，建構早期預警的機制，協助監督與執行國際協定。有些非政府組織以人權、環保或衛生為宗旨而創立，各依其目標、管轄、與授權的不同，與聯合國各局、署保持密切的關係。」⁴

事實上，多年來在各種活動與文獻中常見到國際政府組織

⁴ <http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/calendar.htm>

(International Governmental Organizations, IGO)、國際非政府組織 (International Nongovernmental Organizations, INGO)、非政府組織 (Nongovernmental Organization, NGO)、非營利組織 (Nonprofit Organizations, NPO)、公民社會團體 (Civil Society Organizations, CSO) 等組織，其中國際政府組織與國際非政府組織的概念意涵較為清楚，尚無混用的困擾。但是，國際非政府組織與非政府組織之間、非政府組織與非營利組織、公民社會團體之間，混用情形非常嚴重。除了定義混淆的事實外，許多非政府組織由官方主導成立，執行政府的委託事項，如海基會。尤有過之的是非政府組織為求穩定自主財源，已開始從事產業化，或加強服務以收費營利的工作；而以營利為目的企業也紛紛設立公益部門或基金會，企圖以社會服務提昇企業形象，以公益行銷的策略增加獲利；等而下者甚至成為洗錢的管道。

國內學者鄭讚源引述 David Lewis 的看法，認為非政府組織與非營利組織的研究是一種平行的宇宙 (parallel universes)，各有其關懷的重點與特色：

1. 在服務提供方面：非政府組織以發展 (development) 與救援 (relief) 工作為重心；非營利組織則關注福利組織運作與管理。
2. 在研究取向方面：非政府組織的研究通常以整合的途徑，將非政府組織視為與政府、企業共同為促進社會發展的一員；非營利組織則以其部門本身視為一種特殊的研究領域。

3. 在名詞使用的疆域方面：南方國家、貧窮國家、開發中國家習慣於使用非政府組織；北方國家與已開發國家則通常使用非營利組織。⁵

1992 年美國學者 Salamon 與 Anheier 由四個面向來定義非營利組織或非政府組織，以區分非營利組織或非政府組織與其它組織的差異。⁶

1. 法律的定義：大多數的國家都有相關法律來規範非營利組織或非政府組織的設立；以美國來說，美國國內稅務法（Internal Revenue Code）中有 26 項條款詳列非營利組織或非政府組織的免稅規定。在孟加拉、衣索比亞、尼加拉瓜、坦桑尼亞等國家的官方文件中，針對非營利組織或非政府組織的成立，亦有明白的法律規範。
2. 經濟或財政的定義：依據聯合國國家會計系統（System of National Accounts, SNA）的規定，以財務收入的來源來區分組織的性質，凡組織財務收入來源非經商品或勞務的銷售，而是依靠會費或 50% 以上的非政府部門捐獻者，可視為非營利組織或非政府組織。
3. 功能的定義：以組織的功能、目的、與工作方式來判明組織的性質，非營利組織或非政府組織的公益與志願特質，

⁵ 鄭讚源，”台灣非政府組織在國際社會所扮演的角色與功能“。吳英明、林德昌，主編。非政府組織。民國 90 年。台北：商鼎文化。頁，102-103。

⁶ Salamon, L.M. and H. K. Anheier, 1992, "In Search of the Non-profit Sector I: The Problem of Defitition", *Voluntas*, 3, 2: 125-153.

這些特質與其他組織有著明顯的區分。

4. 結構與運作的定義：以組織的結構、制度、與運作方式來界定組織的性質，非營利組織或非政府組織的屬性為私人、非營利、獨立、志願、促進社會公益等性質，與社會其他組織有相當的區隔。

由上述的論述可以清楚的呈現，目前研究非政府組織或非營利組織的學者依然無法就非政府組織或非營利組織提出一致並為大家可以接受的定義，這對於非政府組織或非營利組織的學術努力有著極為不利的影響。基本上大家對於非政府組織或非營利組織的共同屬性如：私立、非政府、非營利、獨立運作、不受單一國家或組織操控、促進社會公益、公民志願加入、財務自主、免稅、盈餘不做分配等屬性有極高的共識。本書將以 David Lewis 的看法，將非政府組織與非營利組織的研究視為一種平行的宇宙（parallel universes），各有其關懷的重點與特色：非政府組織的研究以消滅貧窮（poverty eradication）、發展與援助（development & aid）、人道救援（humanitarian assistance）等工作為主要項目；非營利組織則以社會福利組織運作與管理為重心。

二、非政府組織快速成長的因素

近年來，非政府組織的快速成長有其一定的歷史背景與因素，本節將以國內（domestic）因素與國際（global）因素來分析：

國內（domestic）因素

隨著生產方式的改變，人類社會的複雜性相對升高，政府的職權日漸的擴大，人民新的需求亦不斷產生；生產與分配的失衡導致個人、家庭、社會、國家的角色與功能亦隨之調整。不論是過去的共產主義或資本主義國家，或是現今採行社會福利制度的國家，「人」的生存與價值，才是國家必須追尋最高的目標。非政府組織的產生與快速成長可以歸因於：

（一）市場的迫切需求

在一個理想的狀況下，完全競爭市場透過供給與需求，提供了社會所需的財貨與服務；但是這種企業追求最大效益、消費者擁有完整資訊的完全競爭市場並非經濟活動的唯一型態，也未必能發揮最大的經濟效率；同時，市場經濟對於社會公平、穩定、成長等目標的追求有其侷限性。當非完全競爭市場的狀況發生時，特別是公共財（public goods）的提供，及需求量過小時，商人沒有誘因進入市場，就發生了市場供需不協調的現象，即所謂的市場失靈（Market Failure）⁷。例如在環境保護與社會福利的工作上，當市場無法提供消費者需要的財貨與服務時，非營利、非政府組織以服務大眾為宗旨、不以營利為目標的特性，正好彌補社會的需要。⁸以嘉義縣東石鄉的「聖心

⁷ 關於「市場失靈理論」，本文將於文後『非政府組織發展的理論基礎』乙節中，作深入的探討與論述。

⁸ Hansmann, Henry. 1987. "Economic Theories of Nonprofit Organization." In Walter W. Powell

教養院」為例，照顧重度腦性麻痺的孩子是無利可圖，在商人無意介入，社會又有需求時，就只有借助於非政府組織、非營利組織的投入，方可解決社會的問題與人民的痛苦。

(二)政府治理功能的疲乏

市場的功能有助於達成最大的經濟效率，但有時卻未必可以達到社會的公平與正義，因此必須依賴政府的職能從事若干補救與修正，以達到公平、穩定與成長的目標。但是民主社會中各種利益團體以專業的手法遊說、鑽營；行政官員與民意代表往往以多數決的選舉方式產生，為求勝選及政治事業的永續經營，政治人物也將成本與效益納入考量；因此政治版圖中邊陲的地帶、非主流的弱勢團體的利益經常被忽視與犧牲。非營利、非政府組織的工作恰可填補此一社會公益之不足。⁹近一年來，台灣地區經濟不景氣，失業率節節升高，在教育最基層的國民小學裏，至少已有一成以上的小學生，無法按時繳納每月五、六百元的營養午餐費用；小學生沒有投票權，此一現象，雖經大眾媒體不斷的報導，但至今未見政府提出有效的對策，學校主管人員為顧及學生自尊，不敢強力催討，只好求助於地方慈善團體或基金會代繳營養午餐費；這便是政府治理功能的不足，無力顧及弱勢團體利益的明証，也就是所謂的「政府失

(ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. London: Yale University Press. Pp. 27-42.

⁹ Salamon, Lester M., 1995. *Partner in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press. Pp. 38-40.