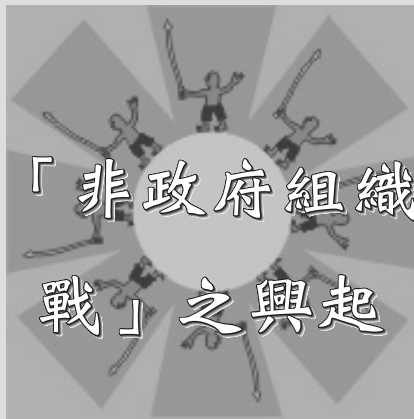


CHAPTER 1

簡介：「非政府組織管理論
戰」之興起





本書之目的

過去十多年之間，無論是在數量上或種類上，全球各地見證了「第三部門組織」（Third Sector Organization）的顯著成長，自社會福利到休閒活動、從政治壓力團體到遊說團體，這是一種活動範圍極廣的組織。薩拉曼（*Salamon, 1994*）寫到《全球的組織革命》，於其中，第三部門組織在公共政策之中扮演越來越重要的角色，之所以稱呼這種組織為第三部門組織，是因為其來自於國家與市場之外重要的社會、經濟、政治活動場域中。無論有沒有提供公共服務、幫助社區在公共議題上凝聚共識或採取行動，各式各樣的第三部門組織已在多數的議題中聲譽卓著。

在第三部門組織中，一個重要的次級團體是所謂的「非政府發展性組織」（non-governmental development organizations），通常稱作「非政府組織」（NGOs），非政府組織通常是被認為那些在社區裡、國家中及國際間從事發展及減少貧窮工作的團體。在富足工業化的北方國家，或是低收入受援助的南方國家中的發展政策制定者、社會運動者及研究者心中，非政府組織的成績都是穩定成長。現今，在世界所謂「援助工業」的組織中，非政府組織扮演一個顯著的角色，以解決在社會及經濟變遷對被邊緣化人們所產生的問題；於一個數量成長中的公共議題團體，想透過更好的服務提供或宣傳，來找尋另類的途徑以解決貧窮問題，或是社區志願組織以自助的方式，來改善自己的生活條件的世界裡（*Korten, 1990; Clark, 1991; Edwards & Hulme, 1992, 1995; Farrington & Bebbington, 1993; Hulme & Edwards, 1997*）。市民社會在許多國家被視為對抗國家機器與市場機制的力量，而很多人認為非政府組織是市民社會中的重要部分。

非政府組織管理初探

(*Hadenius & Ugglä, 1996; Van Rooy, 1998*)。

其實，非政府組織含括了範圍相當廣的組織與活動，早就超過了它窄化的定義「發展」；例如，*Deacon (1997)* 注意到一個趨勢，在所謂國際間經濟、技術及文化變遷的「全球化」活動中，國際非政府組織或行動者正不斷累積它在跨國社會政策的貢獻。在國際關係與政治的領域中，也有一種新的關注，針對於興起中活躍的環境、性別與人權等議題的跨國非政府網絡 (*Keck & Sikkink, 1998*)。同時，現今也有許多論戰討論到有關非政府組織與在戰爭及自然災害中提供國際性人道救援的關係 (*Bennett, 1995*)，人類學家也開始關注到非政府組織在調合國際變遷及在地生活的角色 (*Fisher, 1997*)。雖然本書中會提到這些非政府組織的多元角色，但本書主要討論到的非政府組織的角色還是著重於 *Fowler (1997)* 所定義的「非政府發展性組織」(non-governmental development organizations)；這是一種因為「貧窮存在而存在」(legitimized by existence of poverty) 的第三部門組織。

有許多國際發展的文獻討論到非政府組織的興起，但大多傾向於描述而不是分析、傾向規範性的描述單一個案 (*Clarke, 1998; Stewart, 1997; Najam, 1999*)；除此之外，極少數的文獻有探討到這些組織的架構與管理。相反的，有許多研究者對非政府組織在發展過程中以及挑戰現有政策及作為中所扮演的角色投以正面或負面的評價 (*Lewis, 1999a*)，但有關管理的討論很少，卻是一個嚴重的缺陷，因為：

管理能力是所有組織的生存血脈，無論它們屬於私人企業、政府機構、非營利或非政府組織的類別。

(*Udoh James, 1998:229*)

Stewart (1997) 指出，相對於非政府組織內部管理及組織發展的

第一章 簡介：「非政府組織管理論戰」之興起

研究，都著墨於範圍更廣泛的文本及政治上。

過去數十年以來，關注於政府及私人企業的管理研究可以說是汗牛充棟，有著一代一代的新流行及所謂的「大師」（*Bate, 1997; Micklethwait & Wooldridge, 1996*），同時最近在公共行政領域上還有所謂的「新公共管理」（*new public management*）的興起（*Ferlie et al., 1996; Minogue et al., 1998*）。

所以，本書將探討這個新崛起的非政府組織管理研究領域、將專注於內外部的議題來探討，並且檢視非政府組織管理所面臨的主要挑戰。這些非政府組織管理上的挑戰可從其執行消滅貧窮時所採取的角色與作法來分類，其角色可簡單分類如下：

1. 提供新的或是更好的服務給有需要的社區。
2. 努力在群體或個人行動層面引發社會、經濟及政治過程的改變。
3. 試圖透過在不同機構或行動中建構「夥伴關係」（*partnerships*）以創造「綜效」（*synergies*）。

許多曾研究非政府組織，或在非政府組織工作過的人都了解，有很多相關於非政府組織在援助發展中，扮演不同角色的討論及辯論，但卻少有研究觸及這些角色應該如何被管理。所以，為了容易被了解與閱讀，本書的開始將試圖為非政府組織管理所面臨到特別的挑戰建構一個「概念架構」（*Conceptual framework*）；或是簡單的說，本書希望以這個方法能引領出非政府組織的一些新觀念，及提供「管理」這個概念一些批判的觀點。

以其結構及行動本質分析，存在著許多相當不同的非政府組織。「非政府組織」一詞包含著一些大型官僚的組織，每年的預算以數百萬美金計之，也指涉許多小型非正式社區型活動，有些非政府組織經營長期社區發展工作，也有一些非政府組織針對自然災害或人為衝突所造成的不幸提供緊急救援。雖然對非政府組織的興起

非政府組織管理初探

有許多批判的聲音，像是有些批評傾向應限制非政府組織對緊急情況所提供的人道救援（e.g. *Abdel Ati, 1993; de Waal & Omaar, 1993*）及非政府組織至今仍是主流發展過程討論中的「本月最佳口味」（flavour of the month）。最近一家知名出版社告訴我他們在積極地尋找一些非政府組織的新書，因為這些書賣的不錯。同一星期，一位學院的朋友向我抱怨他公共政策管理的文章找不到出版社，因為非政府組織及「市民社會」現在已經變成了出版社獲利優先的領域。

在撰寫本書時面臨到的一個主要挑戰，就是「非政府組織」此一大眾化的名詞中包含了各式各樣不同的組織。非政府組織可以是大型或小型、正式或非正式、由外部資助或由義工支持、及慈善家父作風或基進賦權作風的組織。一個非政府組織可能同時包括以上數種特質：可能不停的處理變動的環境，困在無法預測的環境中，擺盪在流行的大量捐款時期（在此期間許多資助者提供龐大的捐款，留下快速成長與正式化的問題）及在資源隨時可能用盡的時期。有許多非政府組織有「寅吃卯糧」的情況，在面臨資助者或大眾的冷漠以對，或掙扎在公私部門的懷疑及壓迫中，急切的想保住其組織的生存。

有些非政府組織的情形正可說明此論點，「孟加拉鄉村進步委員會」（Bangladesh Rural Advancement Committee, BRAC）是一個正式、具科層結構的非政府組織；該組織與政府緊密合作，針對城市及鄉村提供各式各樣的服務，為現今世界上規模最大的非政府組織之一（*Lovell, 1992*）。這種非政府組織因其大型與官僚化的特點，反映了許多公部門及私部門的組織結構及行為，但其他也挑戰了一些盛行的對公私部門的正統觀點。參觀其位於孟加拉首都達卡的辦公室會發現它們就像一個政府部門，具備了大型的、階層化的組織，有明確的部門分工、工作規範及許多例行公事；雖是高度專業化，但仔細觀察後會發現，自從BRAC開始尋求在其行政階層體系中引

第一章 簡介：「非政府組織管理論戰」之興起

進更多參與式的作法後，BRAC 展現了許多挑戰現今規範的組織創新及變革。例如說，該組織行政總監容許任何成員，無論其資深資淺，透過一個每日例行的「診療時間」，可以直接面對面的與他討論任何點子或是無法解決的問題，這種作法迴避了大多數政府部門常有的僵化結構的問題。BRAC 所經營的成功連鎖商店 Aarong，由於販賣婦女團體所製的商品而獲利優厚，但其利潤卻直接挹注於 BRAC 所屬的發展計畫中，這違反了一般商業的遊戲規則。

相較之下，「黃麻工作坊」（Jute Works）在孟加拉提供製造手工藝的低收入婦女一個市場銷售管道，自 1970 年代工作坊成立起，它便針對北方具規模的非政府組織及支持者銷售相當簡單的手工藝品。但 1990 年代開始，由於手工藝品市場的競爭持續加劇及由道德驅使的「公平交易」（Fair Trade）運動興起，黃麻工作坊便面臨到一個兩難的局面，它很難用非政府組織的形式以舊有的慈善管道銷售產品。因為這些年來收入不斷減少，如果該組織要生存，它們必須更有效的設計及銷售手工藝品來吸引消費者，以確保鄉村婦女能用工作維持生計。最後，此組織便向商業團體學習在產品設計、品質控管及行銷手法上的新技巧來對其經營的社區提供更好的服務，雖然黃麻工作坊仍保有其對「公平交易」及使用者需求的信念，但為了要持續的在市場中成功，它們使用越來越多的成功商業管理工具（Lewis, 1998a）。

第三個例子說明了在國際層次上，非政府組織的世界變化有多快。三年前，一些對改善落後國家低收入農場社區中的動物健康有興趣的運動者設立了「英國獸醫連線」（Vetwork UK）。一開始由一小群認真的專家貢獻他們的時間及專業，在網際網路建立分享資訊的管道；一年之後，一個類似的組織在蘇丹成立，現今此計畫已催生了一個支持世界上任何類似理念的連線。這種由理念取向的「虛擬」組織（用 Handy 1995 年的用語）現今正站在第三部門思潮

非政府組織管理初探

的最前線，使用新的資訊科技及更熟悉國際結合的方法來拓展一個新世界。傳統思考中，北方已發展國家中的非政府組織需透過與其地方辦公室或南方非政府組織作為合作夥伴完成工作。自從英國獸醫連線開始不受特定地域限制以其網路交換想法與資訊後，它也開始挑戰傳統思維中南北方非政府組織的區分。幾乎沒有非政府組織能在長時間中維持不變，事實上，以上所簡單提到的三個非政府組織都為了要在這變動的環境中維持效率，都結合政府、商業及第三部門管理的理念及作法，朝向一種混合的組織發展。

當許多人不再視非政府組織是解決貧窮問題的「魔術子彈」（magic bullet），發展領域的研究者對非政府組織的關注，開始採取一種批判及反省的語調（*Hulme & Edwards, 1997*）；對非政府組織工作的成效、效率及正當性的疑問有更嚴肅的思考（*Fowler, 1997*）。在一個包含政府及市場的制度論潮流觀點中，在提倡協同作法逐漸取代非政府組織具有「相對優點」的僵化思維中，以及私有化政策的理念教條下，非政府組織漸漸被視為僅是發展工作中的一個角色（*e.g. Tendler, 1997*）。也許對非政府組織的能與不能存在著有更實際的觀點，但是無論是在發展或是管理理論的文獻中，卻極少關注於非政府組織所面臨的一系列獨特挑戰。

對僅熟悉發展理論及非政府組織世界的研究者而言，那些對工業化國家中運作的第三部門組織（通常被稱為志願組織或非營利組織）的研究是一大片尚未被探索的領域；有些對工業化國家中第三部門的研究的確比非政府組織的文獻更深入探討組織及管理的問題，而本書將試著連結這二種研究。然而，本書也許會討論到，這些工業化國家中第三部門的研究中地理焦點，有一個很嚴重的限制，就是鮮少將目光放在美國或英國以外的地區（*Lewis, 1999a*）。



本書的架構

如果必須嚴謹的來看待一本像本書的作品，由於其主題（非政府組織一詞）違反了一般簡單的歸納法，作品本身的目的必須是審慎的。所以，此書將以本人過去十年來在發展中國家非政府組織的工作、研究及過去五年教授主要來自發展中國家非政府組織成員的非政府組織管理碩士課程為基礎，選擇性的回顧一些非政府組織管理的主要議題。就像我們所見，有許多不同類別、不同形式的非政府組織，對何謂「發展」、如何解決貧窮及社會正義也有許多不同面向的討論；如同 Morris Suzuki (2000:68) 所指出，「非政府組織可以追求改變，但它們也可以為了保持現有社會及政治系統而努力」。本書沒有對「非政府組織管理」的歸納性定義，但展現了許多相關的主題與討論，這種方式，可以學到更多有關非政府組織的工作方式及它們在發展過程中的潛能。

本書的架構取自圖 1.1，它設定了三個非政府組織管理挑戰的相關領域；雖有許多不同的非政府組織，但它們都必須要處理這三個主要的領域：(1)組織（ORGANIZATION）：內部架構與工作流程的組織面向。(2)活動（ACTIVITIES）：形式也許是專案、計畫、或服務提供的發展活動。最後，(3)關係（RELATIONSHIPS）：與其他組織如政府、私部門或其工作社區組織的關係管理。在此三角型的中間是重要的變項「文本脈絡」（CONTEXT），每個被分析的非政府組織有其政治、歷史的及文化面向的文本脈絡，它也許會因時而異。當特定國家的政府為非政府組織開了門或相反的設下一些新的限制，文本脈絡也會因地而異；像是孟加拉，由於其獨特的國家情形，要用它來講述非政府組織管理的課程是很困難的。孟加拉的

非政府組織管理初探

非政府組織被其特別的文化、歷史及政治過程所影響，很難應用於其他不同文本脈絡像歐洲、非洲或拉丁美洲的國家中。

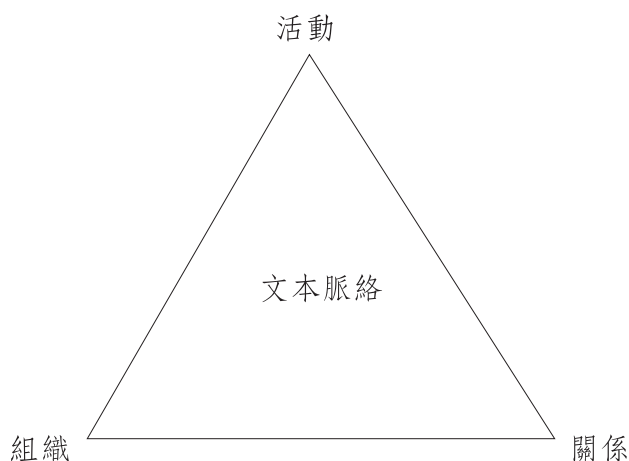


圖 1.1 非政府組織管理挑戰的三個相關領域圖

這個架構說明了本書的理念與想法，本書可分為二個部分，第一個部分，在討論管理議題之前，必須先陳述有關於非政府組織在文本脈絡及歷史上的主要不同，這構成了第二章。同樣重要的，第三章說明了非政府組織與二次世界大戰後出現「發展工業」（aid industry）的關係。第四章繼續討論非政府組織這種特定的組織與一般管理概念不同的地方。第二個部分則討論圖 1.1 的三個角落，第五章含括了非政府組織的主要行動，大部分可分為二個領域：服務提供和倡議。第六章非政府組織的關係則是討論與國家、商業界及其他發展行動者之間的關係，也分析「夥伴關係」（Partnership）這個有疑義的概念。第七章點出一些非政府組織內部管理的議題，第八章是總結，將本書所有的主題串聯思考「非政府組織管理」這個題目。

第一章 簡介：「非政府組織管理論戰」之興起

一些進一步的資料及提醒是需要的，首先，本書的焦點主要專注於從事發展工作的非政府組織（相對於那些人道救援、人權、衝突解決或環保活動的工作），同時主要關注南方國家的非政府組織，雖然北方國家的非政府組織也有相當的討論。第二，此書因為本人的經驗主要來自南亞，這可能有些地理偏見，然而，將儘可能的展現來自全世界的例子。第三，這不是一本有關「如何管理一個非政府組織」的書，其他人可能比我更適合寫那樣的書，同時我也懷疑，由於非政府組織在組織內涵、活動方式及文本脈絡上的多樣性，一本像那樣的書會有多少程度的實用性。本書的語調是傾向於推論而不是規範性的，是希望在看過相關的章節後，對我們的主題能有初步的了解；同時經過進一步的行動、辯論及研究後，能更深的領悟。我希望本書的主要讀者會是那些發展政策及管理的學生，無論是在大學或研究所的階段，同時也希望那些對發展工作管理有興趣以及非政府組織基層工作的人，能在本書中發現有用的地方。



成長中，但不甘願——非政府組織對管理問題的興趣

我們至今尚未見到對非政府組織的管理挑戰有一套清楚的想法，或是「非政府組織管理」這個特別領域的崛起。一部分原因是因為多年來，非政府組織從未嚴肅的面對管理的問題，有時，部分的第三部門組織對管理的所有概念有敵意，因為管理被視為屬於另一個不同的意識型態或想法；而當非政府組織中的人常常是堅定的社會運動者，他們會是個不甘願的經理，至少有五個理由不讓「管理」與從事發展工作的非政府組織有關聯。

第一，許多非政府組織被認為是一種「行動文化」（culture of