

國家發展研究 第九卷第一期
2009年12月 頁 37-84

非營利組織辦理兩岸文教交流 活動時的策略性順服行為

吳宗憲*

收稿日期：2008年10月24日

接受日期：2008年12月18日

*國立臺南大學行政管理系助理教授

摘 要

開放兩岸文教交流以來，非營利組織在辦理交流活動時因某些因素對交流規範陽奉陰違，政府的行政措施效果因而打折扣。

本文經訪談彙整出非營利組織陽奉陰違的原因：文教與商業性質不易區分、雙方政府無法溝通、契約不確定性高、政府管制能力降低、以人際網絡獲得補助等等，並分別以公共選擇理論¹中外部性、公共財、代理人理論、交易成本理論、道德危機與逆向選擇等概念解釋，最後建議政府採取革新的管制方法以達「公私協力」的效益。

關鍵詞：非營利組織、政策順服、公共選擇理論、兩岸、文教交流

¹ 公共選擇理論在英文文獻中又稱為集體選擇 (collective choice)、公共選擇經濟學 (economics of public choice)、新政治經濟學 (the new political economy)、政治的經濟學 (economics of politics) 理性選擇理論 (rational choice theory)、社會選擇理論 (social choice theory) 或數學的政治理論 (mathematical political theory) 等，「可以定義為非市場決策的經濟研究」(Mueller, 1989: 1-2)。其基本行為假設是，人是一個自利的、理性的、追求效用極大化的人，透過方法的個人主義及演繹邏輯，發展非市場決策中，各種組成結構的行為態樣及運行方式。這些研究，包括了交易成本理論 (自利的個人會選擇可將交易成本降到最低的制度)、代理人理論 (自利的代理人會透過資訊的不對稱牟取私利)、集體行動邏輯 (自利的個人面對公共財貨會產生搭便車行為)、產權理論 (產權的確立使自利所有權人有效利用資產)、「公共財」、「外部性」觀念等。而本文所稱公共選擇理論，係泛指「非市場決策的經濟研究」。由於本研究重點乃為分析公共選擇理論的邏輯，是否符合兩岸文教交流活動中非營利組織的自利行為，而非以理論介紹為目的，故公共選擇理論中所含的諸多理論間的關係，將不在本文中進行分析。

壹、緒論

一、研究動機

政府自民國 80 年開放兩岸文教交流以來，交流活動數量呈大幅成長，據政府統計，截至 96 年 5 月，國人赴大陸人數已達 44,297,644 人次，其中不乏赴大陸地區進行文教交流之人員，而大陸人士來台進行文教交流者，亦呈現逐年增長的趨勢（相關統計請見表 1），在這當中，非營利組織扮演了功不可沒的角色。然而，交流活動中尚有許多不盡如人意之處，例如：非營利組織會因商業目標或政府管制能力有限等因素，對交流規範陽奉陰違甚或公然違規，這些行為使得政府的行政措施效果大打折扣。

造成非營利組織欺瞞、陽奉陰違、違規的原因，經實地觀察及深度訪談後發現，與某些組織特質或互動結構因素有關，這些因素包括：兩岸辦理交流活動時的代理人結構、交流活動的勞務特性、文教與經濟目的不易區分等等。

公共選擇理論向來以能準確解釋策略性行為著稱，該理論在有限理性的假設外，² 另假設自利的人們具有機會主義，³ 因此在某些特

² Simon, H. A., *Administrative Behavior* (New York: Macmillan, 1947); March, J. G., Cohen, M.D. and Olsen, J. P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, No. 17, 1972, pp. 1-25; Cyret, R. M. and March, J. G., *A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs* (New Jersey: Prentice-Hall, 1963).

³ Williamson, O. E., *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975); Williamson, O. E., *The Economics of Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985); Mueller, D. C., *Public*

表 1 兩岸文教交流人數統計表

單位：人

年 度	核 准 人 數	累 積 人 數
80	568	568
81	2,534	3,102
82	3,421	6,521
83	3,674	10,197
84	6,303	16,500
85	6,680	23,180
86	7,766	30,946
87	10,660	41,606
88	11,622	53,228
89	12,154	65,382
90	17,434	82,816
91	25,238	108,054
92	16,041	124,095
93	19,821	143,916
94	20,472	164,388
95	25,590	189,978
96	26,193	216,171

資料來源：整理自行政院大陸委員會網站（http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_ce/index.htm）。

殊結構下，會選擇與渠等先前所宣稱者不一致或與群體期待不相符的行為。因此，本研究著墨的焦點，除了透過觀察及訪談以歸納使非營利組織在與政府互動時產生策略性順服行為之因素，亦希望能瞭解是否能以公共選擇理論說明這些策略性順服行為。若可，則未來政府方面或可透過公共選擇理論觀點來設計或調整交流事務的結構，避免虛

Choice II (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); Ferris, J and Tang, S., "The New Institutionalism and Public Administration: An Overview," *Journal of Public Administration: Research and Theory*, Vol. 3, No. 1, 1993, pp. 4-10.

擲行政成本，進一步更可與非營利組織建立合作關係。若有理論無法說明之處，則後續研究者尚可透過其他理論對此現象進一步說明，以達學術累積之效果。

爰此，筆者將在第二部份簡要說明本文的研究方法；接續在第三部份分析政府與非營利組織在辦理兩岸文教事務時的互動結構特質，並以訪談非營利組織之內容來論證這些特質便是造成策略性順服行為的原因；第四部份再試以公共選擇理論來分析這些特質與策略性順服行為的關係；最後在第五部份對本文進行回顧，並對未來發展提出建議。

二、研究方法－深度訪談法

本研究以匿名方式深度訪談 11 個從事兩岸文教交流活動之非營利組織。訪談對象包括非營利組織當中的各種位階人員，包括決策層級（如第 4 案、第 5 案、第 10 案）、管理層級（如第 1 案、第 3 案、第 8 案、第 9 案以及第 11 案）以及執行層級（第 2 案、第 6 案、第 7 案），以避免因為組織層級對研究造成的誤差。⁴ 惟考量對於總體會務（包括決策以及執行）的了解，仍以得以承上啓下的管理階層為訪問的重點。

至於非營利組織的選擇，本研究期能涵蓋兩岸文教交流相關業務。目前兩岸文教交流的內涵，包括：兩岸青年交流、兩岸婦女交流、兩岸學術交流、兩岸科技人士交流、兩岸青少年學生交流、兩岸體育人士交流、兩岸藝文人士交流、兩岸出版人士交流、兩岸新聞人士交流、兩岸原住民交流等，本案除原住民交流未能涉及，訪談團體已包

⁴ 以代理人理論為基礎，組織執行階層是決策階層的代理人，在面對第一線與政府進行溝通時，或享有資訊不對稱的優勢，渠行為或與決策層級有所不同，故本研究同時對三個階層進行訪談，避免可能產生的偏差問題。

括文教交流其他面向。

由於本研究抽樣之對象希望能含括各種特性之非營利組織，因此，訪談對象之挑選，係採取「立意抽樣」而非「隨機抽樣」。且因本研究係初探性研究，希望能發現影響非營利組織策略性行為之各種可能因素，而非進行細緻的變數計量分析，因此採取「立意抽樣」方法已能達成研究目標。除前述各種特性之考量外，另由於本研究重點係非營利組織之策略性行為，其中包括部分「隱瞞」、「欺騙」等行為，若非與研究者具有信任關係之非營利組織，不易得到真實之答案，因此，抽樣對象之選擇，尚需具備與筆者具有信任關係之條件。

表 2 謹說明組織的受訪人、所屬組織、該組織主要活動、組織目標以及組織資源。

表 2 本研究訪談人員、所屬非營利組織及組織特質彙整表

序號	受訪人	名單	主要辦理活動
1	A 秘書長	A 協進會	兩岸學術人士交流
2	B 秘書	B 協會	兩岸青年交流 兩岸藝術文化人士交流
3	C 前執行長	C 基金會	兩岸青年學生交流
4	D 前會長	D 團結會	兩岸青年學生交流
5	E 理事	E 公會	兩岸婦女交流 兩岸出版交流
6	F 秘書	F 教育會	兩岸教育人士交流 兩岸少年學生交流
7	G 秘書	G 基金會	兩岸青年學生交流 兩岸體育人士交流
8	H 秘書長	H 協會	兩岸出版交流
9	I 秘書長	I 公會	兩岸新聞媒體交流
10	J 前理事長	J 學會	兩岸科技專業人士互訪
11	K 前秘書長	K 協進會	兩岸出版發行交流

資料來源：作者自行繪製

訪談題綱方面，根據筆者多年來的觀察，歸納出影響非營利組織順服行為的幾項因素：分別是文教與商業交流混合、兩岸政府溝通不順暢、不明確的勞務契約、政府管理能力不足以及組織人際網絡不佳，並針對幾項因素設計訪談題綱（如表 3）。

表 3 本研究深度訪談題綱

探 究 的 變 項	訪 談 題 綱
文教與商業交流混合	<ul style="list-style-type: none"> • 許多文教交流活動同時兼具文化與經濟層次的效用，也因此有些單位在辦理文教交流時，會有一些類似營利的行為，請問貴單位對於政府要求文教交流活動不得有任何商業行為的規定有何看法？ • 這樣的規定會產生什麼正負面效果？
兩岸政府溝通不順暢	<ul style="list-style-type: none"> • 請問貴單位是否曾經有邀請來的大陸人士不符政府專業標準的情況？ • 政府要求來台專業人士必須有專業造詣的規定，您認為是否太過嚴格？ • 在兩岸政府無法溝通的情況下，您認為政府是否能有效管理兩岸文教交流？
不明確的勞務契約	<ul style="list-style-type: none"> • 您是否曾經在辦理政府委辦的交流活動時，在財務或其他活動的細節上與政府產生衝突？為什麼？ • 您覺得可以如何解決？
政府管理能力不足	<ul style="list-style-type: none"> • 政府公權力未及於大陸，因此大陸官方辦理交流活動時，有時會有一些逾越文教活動的泛政治化作為，請問您認為非營利組織當下應如何處置？ • 有些組織在辦理接待的時候，並無法完全符合政府的要求，您認為這些情況是否可以理解？ • 我政府對非營利組織的要求及管制作為是否合理？是否能有效執行？
組織人際網絡不佳	<ul style="list-style-type: none"> • 請問貴單位什麼時候開始進行兩岸交流活動？ • 最初是由什麼人際網絡開始的？ • 貴單位幹部（包括理監事）是由哪些重要的社會人士所組成？這些重要人士在活動中發揮了什麼作用？

資料來源：作者自行設計

貳、兩岸文教交流活動探析

一、非營利組織的界定

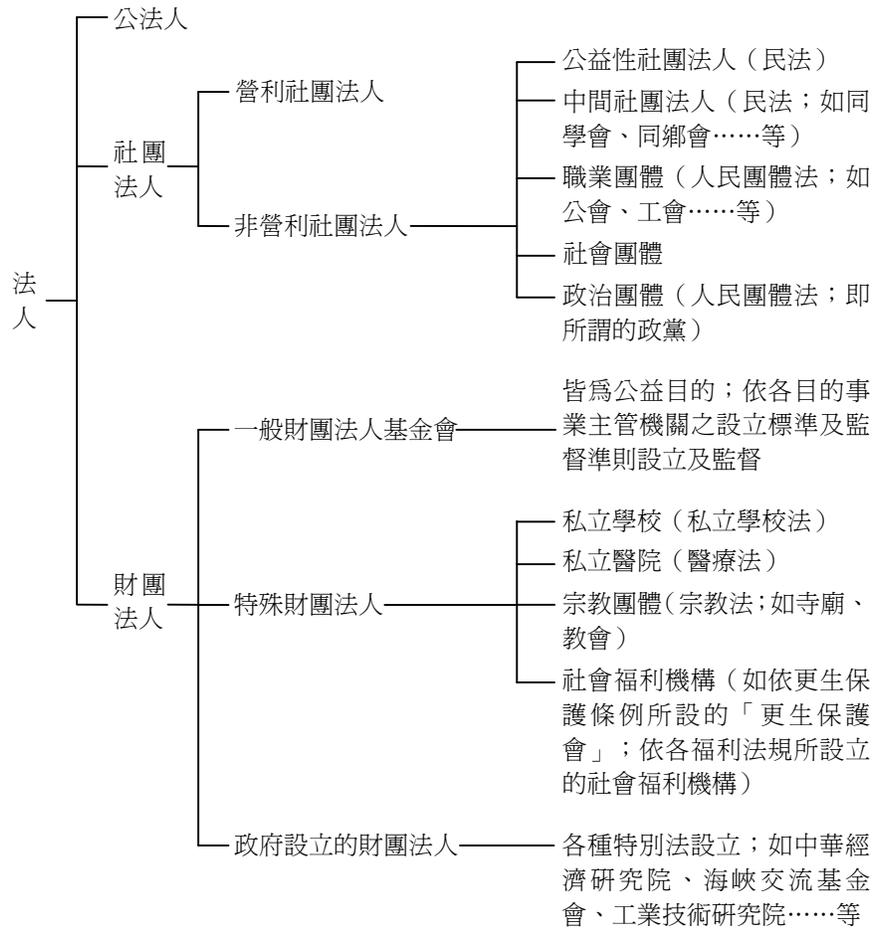
紀惠容與鄭怡世（2001）在所著「非營利組織現行法令之探討與建議－非營利組織主管機關應扮演的角色」一文中，⁵ 透過我國法律對法人所做的區分，試圖釐清非營利組織的範圍（相關分類請見圖1）。

紀惠容與鄭怡世（2001）認為若根據法律來進行分類，則不屬於公法人（公部門）以及營利社團法人（私部門）的法人組織，便應歸類於非營利組織。由於本研究並非探討賦稅標準的差異等問題，因此將不以各非營利組織在法律的角色來對其進行分類（例如中間社團法人、職業團體、政治團體、政府所設的財團法人等）。本研究所欲探討的是從事兩岸交流事務的非營利組織的共同行為特質，因此本文所稱的非營利組織，將採取較寬鬆的認定方式，仿效紀鄭兩氏的做法，以排除法來定義非營利組織，亦即：不屬於公法人（公部門）以及營利社團法人（私部門）的法人組織，就是非營利組織。這種三分法的分類，亦較符合學理上將組織依其功能及角色區分為政府組織、企業組織以及第三部門組織的邏輯（江明修，2002）。⁶

⁵ 此分類乃由紀惠容、鄭怡世由民法總則篇歸納出來，相關資料請見紀惠容、鄭怡世，〈非營利組織現行法令之探討與建議－非營利組織主管機關應扮演的角色〉，發表於「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會（台北：亞洲基金會主辦，2001年3月）。

⁶ 江明修，《非營利管理》（台北：智勝出版，2002年），頁83。

圖 1 台灣法人分類圖



資料來源：改寫自紀惠容、鄭怡世，〈非營利組織現行法令之探討與建議－非營利組織主管機關應扮演的角色〉，發表於「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，（台北：亞洲基金會，2001年3月），頁5。

二、兩岸文教交流活動的現況分析

根據目前法令規定，我非營利組織得以從事的兩岸文教交流活動有：

(一) 進行兩岸專業人士交流活動

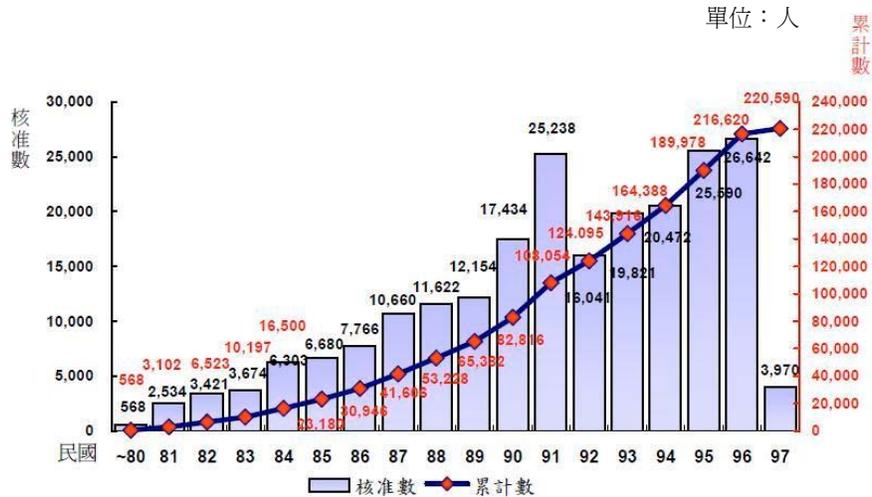
目前大陸人士若非因社會因素來臺探親、探病、定居，而以專業人士身分來臺，必須依「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」辦理，該辦法將專業人士分為十九類，欲來臺之大陸地區專業人士，必須在臺灣地區同類專業性質之民間團體或公司邀請後，經內政部警政署入出境管理局核准後方能來臺。前述所謂民間團體即為非政府組織，而這十九類人士包括：(1)大陸地區宗教專業人士、(2)大陸地區土地及營建專業人士、(3)大陸地區財金專業人士、(4)大陸地區文教專業人士及學生、(5)大陸地區體育專業人士、(6)大陸地區法律專業人士、(7)大陸地區經貿專業人士、(8)大陸地區工會專業人士、(9)大陸地區交通專業人士、(10)大陸地區大眾傳播人士、(11)大陸地區衛生專業人士、(12)大陸地區環境保護專業人士、(13)大陸地區農業專業人士、(14)大陸地區傑出民族藝術及民俗技藝人士、(15)大陸地區科技人士、(16)大陸地區消防專業人士、(17)大陸地區消費者保護專業人士、(18)大陸地區社會福利專業人士、(19)大陸地區產業科技人士。其中，文教交流活動包括：第1、4、5、10、14、15六類。⁷

至於兩岸專業交流活動之人數，由於赴大陸進行文教交流人數並

⁷ 相關規定請見中華民國92年10月23日內政部台內警字第0920080774號公告之大陸地區專業人士來臺從事專業活動邀請單位及應備具之申請文件表。而兩岸交流中，各項交流之範圍並未在法律條文上有明確劃分，惟仍可由陸委會所設計的各單位的組織分工予以區分，文教處所掌業務包括：藝文、宗教、體育、教育、大眾傳播、科技交流等項目。

未有相關統計，但對大陸來台交流文教人數進行統計，可發現呈現逐年增長的趨勢（詳見圖 2）。

圖 2 大陸人士來台從事文教交流統計數



資料來源：行政院大陸委員會文教處

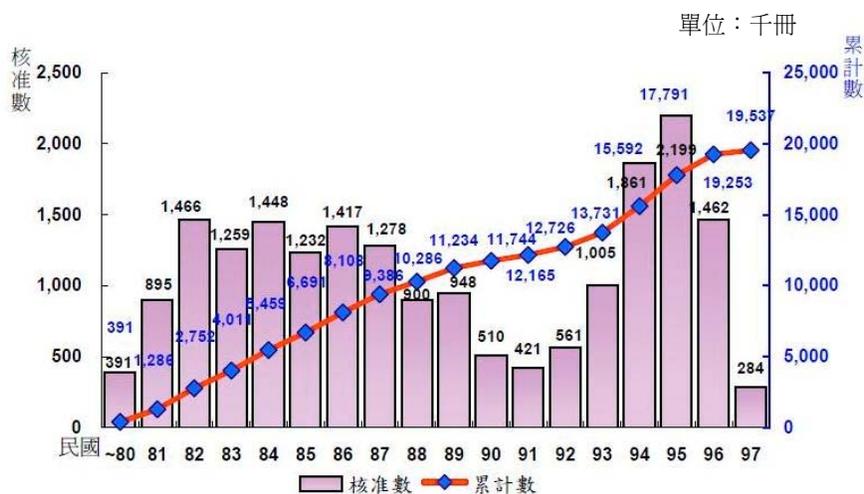
(二) 互相輸入對岸文物

目前兩岸之間電影、圖書、古物、宗教文物之相互交流，須依「大陸地區雜誌圖書有聲出版品電影片錄影節目臺灣地區展覽觀摩作業要點」、「臺灣地區大眾傳播事業赴大陸地區採訪拍片製作節目管理辦法」、「大陸地區發行之集郵票品在臺灣地區展覽申請作業辦法」、「大陸地區古物運入臺灣地區公開陳列展覽作業辦法」、「大陸地區保存之古物運入臺灣地區展覽申請作業要點」、「大陸地區宗教文物間接輸入臺灣地區申請作業要點」等相關規定辦理，目前有部分非營利組織從事相關交流事項。

關於上列各項文物，我政府僅對大陸地區進入台灣地區之出版品

進行統計，可發現出版品的統計並不如人數呈現逐年增長的狀況，而呈現斷續增長的趨勢（詳見圖 3）。

圖 3 大陸地區出版品進入台灣地區統計數



資料來源：行政院大陸委員會文教處

本研究既然研究兩岸「文教交流」，理應包括前述兩項文教活動（邀訪人員及邀展文物）之研究，惟就活動複雜性而言，由於其中物品的交流只涉及金錢以及物品，相較下較簡單，第一項人員的交流則因為涉及金錢的給予、物品的往來而較為複雜，因此，本研究將以人員的交流為觀察的重點，亦旁及相互輸入物品之活動。

三、兩岸交流活動的法制與困境

政府為能規範兩岸文教專業交流的秩序，政府自民國 88 年起，陸續制定了多項規定（制定時間及條文名稱請見表 4），除了制定行政命令位階的「大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法」以外，另並制定了相關的須知、注意事項等。

表 4 兩岸專業文教交流之法規列表

制訂時間	名 稱
88. 4.13	邀請大陸地區專業人士來臺從事活動須知
91. 4.23	接待大陸人士來台交流注意事項
96. 2. 7	民間團體赴大陸交流注意事項
97.10.31	大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法
96. 7.25	大陸地區專業人士來台從事專業活動邀請單位及應備具之申請文件表 http://www.mac.gov.tw/big5/law/exchange/profession/pro1_2.htm

根據前述多項規定，吾人謹歸納出目前的法制困境說明如下：

(一) 文教專業交流活動內容不易清楚規範

根據大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法第 22 條之規定，大陸地區專業人士或其眷屬或助理人員在臺停留期間，不得違反國家安全法及其他法令，且不得從事營利行為、須具專業執照之行為、與許可目的不符之活動或其他違背對等尊嚴原則之不當行為。此一條文中所謂營利行為、需具專業執照行為、與許可目的不符等文字，均非明確。設若該專業人士來臺與商業人士交流，論及未來經貿合作方向，或者來台期間與在台親屬會面，甚至進行專業上的諮詢，是否會被視為營利、不符目的或需具備執照行為，便有疑義。另外，所謂違背對等尊嚴原則之不當行為，亦非常難以界定。在不易界定違規行為之時，執法人員在過程中便易生齟齬，輔以近年檢調警政系統亦隨政府再造不斷精簡人事，在行政能量不足而規範又不明確的狀況下，上述規範恐更不易落實。

(二) 形式化的赴陸交流規範

民間團體赴大陸交流注意事項中規範我民間團體赴大陸交流需注

意的相關事宜，其中雖提醒攸關旅遊安全的諸多事項，惟另亦提及從事兩岸交流活動，應維護國家安全與全民利益，例如：發生對我稱呼或安排不當之情形，宜立即交涉或闡明立場；我民間團體不應參加大陸舉辦之「全國性」會議或活動；接受大陸媒體採訪時，應謹言慎行，意見表達清楚，以防被斷章取義引用等等。上述赴陸交流規範，或因活動情勢考量，或因我政府無法有效管制，加上並無明確罰則，多僅是宣示性效果。

(三) 罰則未必能收警惕之效

舉例而言，根據大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法第 17 條規定，未依規定辦理接待、安排活動或有其他不當情事者，於一年內對其申請案得不予受理。同法第 28 條規定，申請人檢附之文件有隱匿或虛偽不實，經查察屬實者，得撤銷其許可，並移送有關機關依法處理，主管機關於三年內對其本人及邀請單位之其他申請案，得不予受理。由於台灣民間力量興盛，對人民成立民間團體規範並不嚴苛，許多民間團體可另立招牌，化身為其他團體，繼續從事相關文教交流活動，因此行政機關用以處罰之「不予受理」政策工具，未必能收警惕之效。

參、兩岸文教交流的特性及非營利組織策略性順服行為

一、策略性順服

(一) 「政策順服」的意涵

政策順服意指非營利組織對於政府法規及政策的服從，而獲得標

的團體的順服，是執行機關有效政策執行的必要條件。⁸ 在此定義中，政策順服為因，有效執行為果。但除定義外，尚有不同文獻對政策順服概念有著不同方向的衍伸，主要的衍伸方向有二：第一類文獻將政策順服作為果，關心的是影響政策順服的原因，例如基曼（Kelman, H. C.）關心的便是這類順服行為發生的各種時機；⁹ 而羅格與布拉克（Rodgers, H. R., Jr., and Bullock, Charles S.）則將順服行為的原因予以限縮，¹⁰ 強調行為與命令要求之間，個人行為之抉擇完全取決於各種政策選案之成本利益的分析結果，¹¹ 此觀點與安德森（Anderson, J. E.）見解相同：渠亦認為團體或個人的私利實為順服主因。¹²

另有學者將基層官員順服或不順服原因歸納為以下幾項。¹³

1. 順從政策的因素：

- (1) 人是理性動物，服從法律。
- (2) 私利考慮，順從對其有利。
- (3) 不順從會被處罰。
- (4) 成本效益考量。
- (5) 逐漸接受。

⁸ 謝辛美，《政策參與者互動與政策執行—我國民營電弧爐煉鋼業空氣污染防治政策執行個案之研究》（台北：中興大學公共政策暨政策研究所碩士論文，1988年），頁19。

⁹ Kelman, H. C., "Compliance, Identification and Internalization: Three Processes of Attitude Change," *Journal of Conflict Resolution*, March, 1958, pp.51-60.

¹⁰ Rodgers, H. R., Jr., and Bullock, Charles S., *Coercion to Compliance* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1976), pp.218.

¹¹ 詹益順，《公共政策之順從理論》（台北：中興大學公共政策暨政策研究所碩士論文，1982年）。

¹² Anderson, J. E., *Public Policy-Making* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp. 114-115.

¹³ 朱志宏，《公共政策》（台北：三民書局，2000年），頁146-154。

2. 不順從政策的因素：

- (1) 法律規範與社會價值及信仰發生衝突。
- (2) 法律規範不明確。
- (3) 貪婪之心。

在諸君羅列的諸多因素中，除私利因素以外，尚包括心態上認可社會規範或者是習慣成爲自然（逐漸接受）。

第二類文獻關心的則是順服行爲本身的態樣，這些文獻認爲服從行爲所包括的內涵，¹⁴ 不僅僅是外在的行爲，更深入到內在的態度，吳定（2001）便認爲¹⁵：政策執行的順服，是接受命令者的行爲及態度，與下達命令者的意圖互相一致的關係如何。另外，尚有學者由不同的面向對順從行爲的態樣進行分類：渠等反對一般研究政策順服時，僅以二分法（即順服或不順服）作爲行爲態樣的分類，而將所有的順服行爲依輕重之分如光譜排列。Milward (1983) 則進一步將完全順服到不順服此一光譜（continuum）兩極端間，¹⁶ 再進一步區分出各種不同的行爲態樣（如圖 4），其中包括陽奉陰違順服（paper compliance）（即政策雖完備，但實際卻不遵守）、形式主義順服（tokenism）（即只求表面上不違法）、聽天由命順服（elephant burial grounds）（即非常謹慎依循及遵守法規）等等。

¹⁴ Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: Free Press, 1975), pp.3; 蘇永明, 《艾氏 (A. Etzioni) 順從理論及其對教育組織的啓示》(高雄: 高雄師範學院教育研究碩士論文, 1989 年), 頁 13。

¹⁵ 吳定, 《公共政策辭典》(台北: 五南圖書公司, 2001 年)。

¹⁶ Milward, H. B. et al., "Implementing Affirmative Action and Organizational Compliance: The Case of Universities," *Administration and Society*, Vol. 15, No. 3, 1983, pp. 363-384.

圖 4 順服光譜



資料來源：Milward, H. B. et al., “Implementing Affirmative Action and Organizational Compliance: The Case of Universities,” *Administration and Society*, Vol. 15, No. 3, 1983, pp. 369；陳愷，〈政策執行中順服觀念的探討—以台北市交通警察取締道路違規駕駛為例〉（台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文）。

吾人認為，米爾沃（Milward, H. B.）有關樣態的分類，¹⁷ 看似複雜，其實仍是由伊茲歐尼（Etzioni, A.）等人的概念出發所做的建構，¹⁸ 在光譜的兩端，亦即完全順服與完全不順服，可視為政策標的人口在順服行為及順服態度一致的狀況，完全順服代表政策標的人口在行為與態度上皆產生順服的狀況，反之，完全不順服則代表政策標的人口在行為與態度上皆產生不順服的狀況。至於光譜中間的各種態樣，則可視為雖產生順服行為，惟態度上並未順服，只是兩者悖離的程度有所差異罷了。

本研究中所欲研究者為「策略性順服」之行為態樣，而所謂的「策略性順服」的意義，係指雖然態度上不願意順服政府之法令，惟因存在某些因素，使得組織表現出順服的行為，所以，本研究所指的「策略性順服」行為的概念，便包括前述 Milward 的順服光譜中除去完全順

¹⁷ Milward, H. B. et al., “Implementing Affirmative Action and Organizational Compliance: The Case of Universities,” *Administration and Society*, Vol. 15, No. 3, 1983, pp. 363-384.

¹⁸ Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: Free Press, 1975), pp. 3.

服與不順服兩端後，光譜中間的其他幾種模型，諸如：陽奉陰違順服、形式主義順服以及聽天由命順服等，這些順服行為都隱含著態度上的不認同。

但是，不論是「策略性順服」行為或者順服光譜中的幾種模式，都僅是靜態地描述某種行為態樣，並未說明造成這些行為態樣的原因及過程，而此一工作，將於以下「策略選擇」中予以補充。

(二)「策略選擇」的意涵

前段所謂的策略性順服，係公共選擇學派中的「策略選擇」行為。通常，經濟學家以「自利」的假定來發展理論，使吾人能增進對市場運作方式的了解，由於「自利」假定隱含誘因的重要性—因而它可使個人的選擇成為可預期的。而公共選擇學派則是將此假定延伸到政治領域上，¹⁹ 透過「自利」的假定，可以分析理性的主體在特定的誘因結構之下如何「選擇」行為。

公共選擇理論當中的個人選擇行為，以「預期效用理論」²⁰ 予以建構。預期效用理論涉及兩方面的概念，首先是「效用」概念，其次則是「主觀機率」的概念。

在介紹「效用」概念前必須先說明「偏好」。

公共選擇理論假設每一個人都有其獨特的偏好，有人偏好金錢、有人偏好權力、有人偏好平淡的生活方式，這種偏好是與生俱來、無法改變的。根據經濟學的說法，「偏好」可以排序，個人在作選擇之

¹⁹ Mueller, D. C., *Public Choice II* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); 蔡玫芬，〈公共選擇途徑對官僚的行為模式分析介紹〉，《公共行政學報》，第 1 期，1997 年，頁 239-256；方福前，〈《公共選擇理論：政治的經濟學》〉（北京：中國人民大學出版社，2000 年），頁 1-2。

²⁰ Von Neumann and Morgenstern Oskar, *Theory of Games and Economic Behavior* (New Jersey: Princeton University Press, 1944).

時，若不考慮手段的難易程度，應當選擇首要偏好程度高的事物，而非不理性地選擇其他事物。

「效用」是指個人根據「偏好」而來的滿意程度，也就是經濟學中所謂的“utility”。「效用」會隨著行為者個人的「偏好」而不盡相同（當然，不同的行為者可能在不同的方案下會有相同的效用值），而這些不同的效用值，就會影響理性決策者的行為。理性的決策者其決策標準便是以能夠獲得個人的效用極大化（maximize utility）為其終極目標。

然而，在實際生活當中，吾人所面對的是各式各樣不確定的決策情境，僅僅倚賴自己的效用函數並無法對實際問題情境作出決定，必須再加上對於環境的判斷，也就是對於所偏好的情境之發生機率的估計，兩者相配合才能判斷出究竟應該採取何種行動。

本研究當中的「選擇」，便是指「自利」的非營利組織在面臨各式的互動結構時，它在評估互動方案的效用以及計算互動方案出現可能性之後，所做出來的「期望效用最大化」的選擇行為。

這種選擇行為，若遇到不同的情境或制度，就會產生不同型態的「機會主義」行為，²¹ 例如：在碰到委託－代理人的結構時，便會產生所謂的「代理人」問題，在碰到僱用者－被僱用者的結構當中，便會產生「逆向選擇」與「道德危機」等問題，²² 在需要建立制度的時候，會有利益團體透過公關網絡進行「競租」行為，²³ 制度成立之後，

²¹ Williamson, O. E., *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975); Williamson, O. E., *The Economics of Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985); Williamson, O. E., *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996).

²² Williamson, O. E., *The Mechanisms of Governance* (New York: Oxford University Press, 1996), pp. 54.

²³ Olson, M. J., *The Rise and Decline of Nations* (New Haven, Conn.: Yale University

若無法有效執行，則組織會因為自利的因素，產生負面的「外部效應」。這些行為，均是以預期效用理論為基礎所衍生，作者在文後解釋各種結構因素與策略行為之間的關係時，將使用這些理論予以詮釋。

將策略選擇結構與前述順服行為結合，吾人可對組織的策略性順服行為做出解釋。根據預期效用理論，非營利組織對於效用較高（符合組織目標）之政策，會有順服之動機，而對效用較低（不符組織目標）之政策，則有不順服之動機，但若政府提供誘因或者處罰，便可能使該不順服動機隱藏起來，產生虛與委蛇的順從行為。此一行為，吾人便稱之為「策略性順服」行為。

二、兩岸文教交流特性造成的策略性順服行為

經過對前述 11 個非營利組織的訪談，吾人分別就：文教與商業交流混合、兩岸政府隔離狀態、活動的勞務性、政府管理能力不足以及人際網絡不佳等幾項因素所得到的訪談資料，分項說明如下：

（一）文教與商業性質混合而造成的策略性順服行為

有些辦理文教交流的非營利組織可藉交流之便獲取私人的商業利益，因為內隱的活動動機（公益或私利）難以區辨，外顯的活動形式（文教或營利）亦常難以分別，因此政府並不容易有效管理。

以目前政府所允許的兩岸出版展覽交流活動為例，活動中並不允許業者進行買賣的商業行為（除部分大專用書外），對此限制，業者（八、十一號受訪者）的訪談紀錄呈現出對此類限制的不順服動機：

「就政府的立場，當然會有政府的想法與堅持，所謂文教交流就單純是文教交流，但是現在就算其他行業我們

Press, 1982).

不談，其實單就出版行業來講，要一個單純的文教交流不可能。比如說像展銷算不算文教交流？它算！但是其實展銷一定會牽涉到利益，大陸他們為什麼要文教交流？當然就是尋找商機嘛！你不可能把這排除掉嘛！所以政府在某些方面希望能排除掉這些商業行為，我覺得沒有意義」（十一號訪談紀錄）。²⁴

「大陸簡體字圖書已經開放到台灣來，你說永遠不賣，那進到台灣幹什麼，這兩年來來參展的圖書是有在賣，那台灣有經營大陸簡體字書的書店，都會來採購，所以還是有商業行為啦。」（八號訪談紀錄）。²⁵

六號受訪者並非出版業者，但是渠亦以其自身經驗，說明組織在文教交流活動中收取團費的理由，顯見對政府限制具「不順服」的動機。

「像我們○○會本身，一毛都沒有，那你說要接待大陸來的人，錢從哪裡來？在這種情況之下，我們必須要向他們收一點團費，來維持你來的時候的吃住交通，這些都要錢，一個團下來都要幾十萬，……在這種情況下，當然我們要向她們收一點團費，而且他們過來的人，根據我所知道，都是公家有補助的，所以其實還好。他們來的校長，錢都是公家給的，有時候交了團費還有剩餘，……相對的我們○○會最窮，什麼都沒有，怎麼可能拿錢出來免費接待他們？這種情況下，我們當然就收

²⁴ 吳宗憲，當面訪談，K 協進會 K 前秘書長，K 前秘書長辦公室，2005 年 4 月 12 日。

²⁵ 吳宗憲，當面訪談，H 協會 H 秘書長，H 協會會議室，2005 年 4 月 25 日。

他團費來維持在台灣參訪期間一切活動的費用。」（六號訪談紀錄）²⁶

然而，即便這些業者對交流限制有所謂的「不順服動機」，但在業者言談之中，也還是可以看到對這些限制規範的「策略性順服」方法，例如五號受訪者便指出：

「這個（販賣圖書）是屬於技術層次上的問題，以營利來講，在技術上其實有很多開後門的作法，……譬如說：我們在現場不能有現金的交易，而是在現場以外的地方，或許就可以這樣處理，甚至於講老實話，之前書展是不能夠賣書的，但是還是有一些彈性的作法。」（五號訪談紀錄）²⁷

一號受訪者也說出另一個「陽奉陰違」的「策略性順服」案例，暗地裡進行交易行爲，卻以畫展名義予以包裝：

「有些文教團體，……據我了解，……就跟大陸把這些東西拿來展覽之後，就要求人家贈送，那這些藝術家或是學校老師的一些作品，這些畫，或是一些手工藝品，在大陸價錢是非常非常便宜的，一張畫大概是十塊、五塊、八塊，可是拿來台灣這邊大規模的展覽，……大家都報名參加，大規模幾百人在這裡賣，一百、二百、三百這樣就非常好賺。」（五號訪談紀錄）²⁸

²⁶ 吳宗憲，當面訪談，F教育會 F秘書，F教育會會議室，2005年4月11日。

²⁷ 吳宗憲，當面訪談，E公會 E理事（兼該會大陸委員會主任委員），E公會理事辦公室，2005年5月1日。

²⁸ 吳宗憲，當面訪談，E公會 E理事（兼該會大陸委員會主任委員），E公會理事

由上述受訪者的訪談紀錄當中，吾人得知，在目前文教與商業行為無法有效區分的狀況下，一方面非營利組織的動機不易了解，另一方面交流行為無法由外觀清楚劃分文教與商業性質，也因此使非營利組織可「掛羊頭賣狗肉」的「策略性順服」行為，虛為文教之名，實則進行交易。

但是，值得一提者，九號受訪者認為，既然無法有效杜絕收取團費營利的事實，何不予以開放，尚可由此活絡台灣經濟。提供吾人思考管制設計的一個新方向。

「我當然知道有些團體他們是真的在營利的，或者是什麼顧問公司啦，公關公司那樣子，那其實它來就是營利，既然無法有效取締，……我覺得為什麼不再多開放一塊，例如來台省親啦，這個部份，這樣就不會有這樣的問題了，這樣子可以讓專業的更專業，而且專業那塊的防治可以更鬆一點，至於那一塊，你就可以把申請費收貴一點啊，給台灣帶來一些經濟，把市場機制加進去。」（九號訪談紀錄）²⁹

（二）兩岸政府隔離所產生的策略性順服行為

由於兩岸政府間截至目前為止尚無法相互溝通，因此所有的訊息均須由民間來打頭陣，在這種情況下，我政府並無法及時收到大陸方面給予的訊息，因此非營利組織便可透過此一空間操縱資訊，而政府卻無法有效監督非營利組織的行為。一號受訪者便以境管局對專業造

辦公室，2005年5月1日。

²⁹ 吳宗憲，當面訪談，I公會I秘書長，I公會隔壁 Starbucks 咖啡廳，2005年4月11日。

詣的審核為例，說出了非營利組織透過政府無法有效管制的窘境所產生的策略性順服（欺瞞）行爲：

「我們從事的是文教交流活動，那（指境管局）一看，身份不符合，他（指大陸人士）不是在學校任職工作也沒有其他民間社團身分，這種情況通常都會被退掉，但是我相信啦，我們不是這麼聰明都會想到了，別人也應該會想到，通常如果一定要邀請他來，大概也就會請他提供，提供說你有沒有一些相關的文教相關資歷，當然我們也知道，中國大陸的外圍組織也是蠻多的，他們政府官員，每個人都一大堆頭銜，名片印不完，我也知道有些單位根本就是造假的，甚至就是印章什麼自己刻，也有啊，你也沒辦法，因為兩岸不通嘛，……沒有辦法很好的去管理」（一號訪談紀錄）。³⁰

另外，二號受訪者亦舉出一個很寫實的例子來說明政府無法有效執行法規，致使非營利組織產生策略性順服（虛應故事）的行爲：

「遇到能夠溝通的我們就溝通，遇到不能溝通的時候就包裝，所謂的包裝就是，他可能在政治力上是很有決策力的，可是他們在教育上的專業不是這麼豐富，那我們就必須要讓書面上的經歷看起來很豐富，……他們這些在高位的大陸人，他們要拿到這些東西並不困難，…先不去談他的合法性的部分，……，他們要做那樣的做法是他們自己的事情，本會沒有責任，……，我們就要求

³⁰ 吳宗憲，當面訪談，A 協進會 A 理事長以及 A 祕書長，A 大學 A 研究所會議室，2005 年 4 月 28 日。

他們弄來，而事實上他們弄這些東西也不是什麼困難。他們來了之後，達到那個交流的效果就好了」（二號訪談紀錄）。³¹

上述兩個案例，則是從另一個面向說明策略性順服的原因，因為雙方政府無法有效溝通，所以非營利組織可輕易藉由資訊的漏洞，遂行組織本身的意志。這種表面上看來交流活動及人員均經政府審查，然而實際上卻產生操縱資訊的行為，便是本文探討的「策略性順服」行為。

(三) 不明確的勞務契約所造成的策略性順服行為

相較於硬體的設備，由於兩岸文教交流具有勞務性質，所生產者並非有形的產品，使得政府不易產生正確的評價，遂陷入選擇錯誤的困境中。十號受訪者便說：

「我覺得招標不是不好，但是要看你要做什麼事情，他如果是屬於硬體建設部份，或者偏硬體的，那當然是招標好，因為他責任非常明確，我就是照規定去確實完成，但是越接近軟體的這些，就越不容易，越不容易找到很合適的契約方式來搭配他」（十號訪談紀錄）。³²

在活動的委託方面，勞務的提案通常都是書面作業，無法在事前進行檢驗，因此撰寫報告能力比較優越的非營利組織便容易得標，但是該組織在得標之後，卻可能在政府所無法監督之處，不依照原規劃來行動，產生「寫一套、作一套」的「策略性順服」行為。

³¹ 吳宗憲，當面訪談，B協會B秘書，B協會附近簡餐餐廳，2005年4月20日。

³² 吳宗憲，當面訪談，J協會J前理事長，J協會行政辦公室，2005年4月20日。

三號受訪者便表示政府勞務性質的標案常常導致事後無法控制的窘境：

「公開招標我是極力反對，因為你執政當局，就是執政的目標是講公平，公開招標，像現在很多公司就專門去標，標了以後，怎麼操作你無從控制，但是這也無可奈何。」（三號訪談紀錄）³³

十號訪談者亦表示，專業的標案者在書面標案上可裝飾地毫無瑕疵，但實際執行時卻可能完全不符政府需求：

「政府究竟想要達到什麼樣的目的，爲了這個目的，你應該就是要選那個合適的人，而不是招（標）一個人來，招一個人來他不一定剛好是合適的，我參加過一個會，○○委員會辦一個叫做○○的會議，他就是標的，我覺得那次活動相當的失敗，接待的不是那麼理想，像學校的老師就是真正對這個很內行的，卻比不過這些企管顧問公司的，案子沒有辦法寫哪麼好。所以用標的方式來辦理兩岸活動或學術活動，我覺得是非常失敗的方式。」（十號訪談紀錄）³⁴

上述案例則是說明了非營利組織辦理兩岸交流活動的第三個要素，即交流活動的「勞務性質」，常常在勞務契約不易周全的情況下，導致非營利組織產生了「名實不符」的「策略性順服」行爲。

³³ 吳宗憲，當面訪談，C基金會C前執行長，C基金會會議室，2005年4月27日。

³⁴ 吳宗憲，當面訪談，J學會J前理事長，J學會行政辦公室，2005年4月20日。

(四) 政府管理能力不足造成的策略性順服行為

在目前兩岸文教交流活動規範中，國安人員（包括國安局、調查局、警察局等）應掌握來台交流人士的行蹤，了解渠等是否有違法情事。此項行政措施有其設計的安全理由，惟政府近年來因財政緊縮，而從事兩岸文教交流的非營利組織卻不斷增加，使得政府的管制能力變弱，無法有效管理非營利組織之行為，也因此，非營利組織產生策略性順服行為也就不足為奇。

四號訪談者便觀察到國安人員的人力不足似乎導致管制失靈的狀況。

「這幾年兩岸的交流越來越頻繁，每一個人都要去監控每一個活動，都已經到了一個操作飽和的程度，我們很期望國安人員真的能達到一個管制的效果，……，有些人常來他們根本不知道」（四號訪談紀錄）。³⁵

伴隨著管制人力不足的問題而來的，便是政府各管制單位溝通密度降低，導致各單位間訊息落差的現象，削弱了管制的實際效益。有兩位受訪者便對此表示不滿：

「對我們唯一比較負擔的是說，人員資料要給很多次，譬如說國安局的人來啦，給了資料。到了新竹，新竹調查站的人又來要一次資料，你為什麼到了每一個站，就要我再重新傳一次資料，那會很擾民啦。」（二號訪談

³⁵ 吳宗憲，當面訪談，D 團結會 D 前會長，D 大學附近簡餐餐聽，2005 年 4 月 14 日。

紀錄)³⁶

管制能力的不足，使得非營利組織產生了「形式主義」及「刻意欺瞞」的「策略性順服」行爲。十一號受訪者舉例說明了政府管制能力的不足，爲何導致了非營利組織的形式主義：

「我這邊有接過的就是○○○（地名）調查局的組長曾經打過電話來，就瞭解一下，當然他們都很客氣，就是要我們就這些團是不是可以提供一些相關資料給他們，我是覺得這都是一些表面的，沒有什麼實質意義啦！因爲他們職責上可能就是要打電話瞭解一下，然後拿一點資料，讓他們可以往上報。如果只是爲了要交代，我倒覺得大可不必，你做這個也沒有意義啊！又都是要我提供資料，也不是你自己主動去查的。」（十一號訪談紀錄）³⁷

除了形式主義，七號受訪者更說明了政府管制能力的不足，導致非營利組織的刻意欺瞞問題。

「我們的經費來源只有政府的經費，所以如果能夠配合的話，我們會盡力配合。但是溝通方式上面，我們會產生心態上的改變，譬如說：爲了要申請到案子，我們會設法把流程安排的比較「漂亮」，可是如果在執行的時候，我們就不會完全照流程安排完全的去執行。因爲政府不會全程派人參加，所以如果我們覺得某個活動有意

³⁶ 吳宗憲，當面訪談，B 協會會 B 秘書，B 協會附近簡餐餐廳，2005 年 4 月 20 日。

³⁷ 吳宗憲，當面訪談，K 協進會 K 前秘書長，K 前秘書長辦公室，2005 年 4 月 12 日。

義的話，我們就會安排進去。」（七號訪談紀錄）³⁸

（五）組織人際網絡良好造成的策略性順服行為

非營利組織若是與政府建立起良好的人際網絡，則政府標案的爭取，就變成探囊取物一般容易。原來用以保障公平性的議價制度，並不被這些網絡良好的組織所尊重，以下三位訪談者的說法，均可說明這種狀況：

「現在公開招標只是公開議價而已，而且也是關說，在我看來你還是關說呀，不公平啦……，那那些跟主委、副主委關係好的，大錢都容易拿到，跟哪些立委什麼的……還有包括那個評選績優社團也是用這種分配制，你如何達到所謂的文化交流的政策目標呢？」（三號訪談紀錄）。「你作任何事都覺得立法院最大，都是用立法委員去壓制行政單位，所以行政單位也很悲慘，你要變成有骨頭的人，你就沒官位，所以就變成台灣社會進化沒完全，那是一個很悲痛的想法。」（三號訪談紀錄）³⁹

「我覺得大部分的招標都變成目標性的招標，實際上他已經選過了，……，名義上是招標，但是後來我們這裡好多老師不去了，為什麼不去了，因為去了一看，發現原來人家早就內定了，我只是來陪一陪而已，湊第二家、第三家，那種感覺很糟糕，我們這個○○○○的人，參加蠻多政府的這種事情，剛開始的時候都會去，現在都不

³⁸ 吳宗憲，當面訪談，G 基金會 G 秘書，G 基金會會議室，2005 年 4 月 14 日。

³⁹ 吳宗憲，當面訪談，C 基金會 C 前執行長，C 基金會會議室，2005 年 4 月 27 日。

去了，因為我們有兩個弱點，第一個弱點，招標一定是衝著名學校招，這很正常，就像我們一般工程招標一樣，一定是哪家公司最有名，衝著他招，所以他招標的項目幾乎就是那些人寫出來的，那我們去幹什麼，他是個國立大學，你是個私立大學，你已經落在後頭了，他已經沒有你了，第二個呢，如果評審是平等的，你拿你的計畫來報告，我拿我的計畫來報告，那還有點競爭，我做好一點我想辦法超過你，現在不是，拿出來才知道，原來那個計畫是那個老師寫的，那爭什麼，不用爭啊，沒得爭啊，都是內定的。」（十號訪談紀錄）⁴⁰

「有一些政府單位就是公告好玩的，即便民間團體參加，其實他心中早就是有某個屬意的團體，那其他參加團體我真的覺得真的是『裝孝維』（台語），所以，大家都做的很累很辛苦。」（一號訪談紀錄）⁴¹

肆、公共選擇理論的分析

前述幾項因素，均係透過觀察法與深度訪談得來的結論，係採取歸納法所得到的因果關係，惟自變項與依變項之間仍缺乏演繹的邏輯性，為能強化論點的邏輯性，以下謹以公共選擇理論作為分析的途徑，了解是否足以說明諸項非營利組織的策略性順服行為。

⁴⁰ 吳宗憲，當面訪談，J學會J前理事長，J學會行政辦公室，2005年4月20日。

⁴¹ 吳宗憲，當面訪談，A協進會A理事長以及A祕書長，A大學A研究所會議室，2005年4月28日。

一、文教與商業交流混合而造成的策略性順服行為之分析

以公共選擇理論的角度來分析，「公共財」特質以及「外部性」概念，可說明何以文教與商業交流的混合會造成策略性的順服行為。

所謂純粹公共財如國防外交、清晰的空氣等，既非「對抗性財貨」（rivalrous good）也非「排他性財貨」（excludable goods）。對抗性財貨即指某一個人消費的財貨，其他人無法消費此財貨，「排他性財貨」即指此一財貨為某一個人所擁有，因而具有所有權（ownership rights）。而公共財既無對抗性也無排他性，不論是否支付，人人皆得享有政府所提供的服務，或接受政府的強迫徵稅。⁴²

兩岸文教交流活動的辦理，若交流活動成效良好，則兩岸交流活動將產生公共利益，包括：兩岸和平、國家安全等效果。然而，辦理上述活動必須消耗個人的成本，但卻因為效果可廣為一般民眾所受益，因此產生了兩岸文教交流的公共財效果。

若財貨與勞務為純私有財，便可經由市場價格機能之個人選擇所提供。相反地，如無法建立排他性與對抗性時，則將無法透過個人自願交易基礎籌措資金提供，⁴³ 因為公共財會為「搭便車者」創造機會獲取其利益，但搭便車者卻拒絕為此付出代價，同時私人廠商也不願意為提供公共財而投資。⁴⁴ 因此，非營利組織提供績優的文教交流活動的效用值，會因為活動的「公共財」因素而降低。

另外，兩岸文教交流也會產生「外部性」效果。所謂「外部性效

⁴² 吳瓊恩，〈公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補基礎及其政治理論的基礎〉，《公共行政學報》，第7期，2002年，頁193。

⁴³ 徐仁輝，〈公共選擇觀點下的民主行政〉，銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第14輯（台北：銓敘部，1999年），頁29。

⁴⁴ Olson, M. J., *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

果」指生產者或者消費者的行為對不相干的第三者產生預期之外、非價格機能所能傳達的效果。外部性有分正的外部性與負的外部性，前者指生產與消費過程中附帶產生社會利益，後者則例如空氣污染與噪音，往往會產生過度生產，使產量超過最適量，因為個人生產或消費此產品時，並無誘因使他考慮到他的行動將增加社會成本的負擔。⁴⁵

因此，兩岸文教交流活動的辦理，若非營利組織主事者著眼於自身商業利益，如透過活動獲取商業利益，或者在交流當中收取團費等，雖活動便可能因為該組織的自利動機，危害到公共利益，產生負面的外部性效果。然而，由於政府無法對商業活動與文教活動進行切割，因此負面外部性效果是由全民共同負擔，但非營利組織卻可控制將獲得的利益僅由該組織獨享，這便造成組織對政府不得營利的規範，採取虛應故事的態度，產生策略性順服行為。

二、雙方政府隔離造成不順服行為的分析

兩岸文教交流當中，雙方政府無法進行溝通的這種特殊結構，造成公共選擇理論所稱的「代理人」問題，學者透過形式化的模型以及實證的案例說明，當公司組織由授薪的專業代理人來管理之時，他會不顧公司的財務規模，恣意擴大行政費用，因為組織的良好財務績效只是有利於組織擁有者（一般是董事長），未必能提升專業管理人（總經理）的利益，而只有辦公室的華麗、雇用人員的人數，才能夠增進代理人的利益。⁴⁶ 若將代理人理論應用到本文政府與非營利組織互動

⁴⁵ 吳瓊恩，〈公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補基礎及其政治理論的基礎〉，《公共行政學報》，第7期，2002年，頁193；張世賢、陳恆鈞，《公共政策—政府與市場的觀點》（台北：商鼎文化出版社，1997年）。

⁴⁶ Jensen, M. C. and Meckling, W. H., "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, No. 3, 1976, pp. 305-360; Fama, E. F., "Agency Problems and the Theory of the Firm," *Journal of*

的案例中，非營利組織在政府無法有效的監督之下，很可能會因為組織本身的目標，而在辦理交流活動當中產生欺瞞的行為，輕者使政府無法經由正確的反饋資訊，來評估非營利組織辦理活動的績效，重者則非營利組織可於兩岸政府當中間刻意的誤傳或者隱瞞，影響國家利益。

由於雙方政府無法溝通的特殊互動結構，會造成政府與非營利組織間的資訊落差，產生代理人從中穿梭的利益，也使非營利組織有機可乘透過策略性的順服行為來謀求組織的利益。前文訪談紀錄中所提及：透過雙方政府無法有效查驗證件的制度缺陷，透過編造的方式，邀請不符合資格，但對非營利組織發展網絡有利的「重要人士」來台，便是一例。

三、活動的勞務性質造成不順服行為的分析

比克斯與威廉斯（Bickers, K. N. and Williams, J. T.）根據消費者對產品可以監督的程度，⁴⁷ 將財貨分為四種：

1. 購買前可以查驗的財貨（search goods），例如衣服和皮鞋等產品，可以在購買前檢查產品的好壞。
2. 使用後才知道好壞的產品（experience goods），例如購買二手車，必須使用後才知道其好壞。這種貨物如果賣方沒有向買方作出某種保證，則賣方有欺騙的動機。
3. 使用後等待結果的產品（postexperience goods），這類產品的品質很難判斷，例如癌症的醫療效果以及人們接受教育的價

Political Economics, No. 88, 1980, pp. 288-307; Fama, E. F. and Jensen, M. C., "Separation of Ownership and Control," *Journal of Law and Economics*, No. 26, 1983, pp. 301-326.

⁴⁷ Bickers, K. N. and Williams, J. T., *Public Policy Analysis: A Political Economic Approach* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 2001), pp. 127-130.

值，這些服務都很難判斷其品質。

4. 高度不確定性情境的產品，例如新聞或者評論節目的播送，消費者很難去判斷該產品的真實性。

政府委託（或監督）非營利組織辦理兩岸文教交流活動，與委託一般公共工程最大的不同，在於活動的辦理並沒有固定的資產特性，而多是無形的知識以及勞務的供給。若根據 Bickers 與 Williams 的分類，這種勞務可視為第三種或第四種產品，是無法有效進行真實性評估的產品。

交易成本理論認為，「資產特定性」（asset specificity）⁴⁸ 能夠在交易成本經濟中防止夥伴從事投機行為，⁴⁹ 而形成一種「鎖進」（locked-in）的狀態，⁵⁰ 而使得夥伴彼此間產生「相互抑制」（mutual forbearance）的關係。⁵¹ 反之，像前述具高度勞務性及沒有固定資產的服務（產品），非營利組織在承包政府活動時便可透過壟斷的資訊來謀取利益，也因此產生了組織的策略性順服（欺瞞）行為。

⁴⁸ 資產特定性可分為六種類型，包括：位置的特定性（site specificity）、實體資產的特定性（physical asset specificity）、人力資源的特定性（human asset specificity）、專屬性資產（dedicated asset）、品牌資產（brand name capital）、時間的特殊性（temporal specificity）（Williamson, 1996）。

⁴⁹ Williamson, O. E., *The Economics of Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985); Williamson, O. E., *The Mechanisms of Governance* (New York: Oxford University Press, 1996).

⁵⁰ Katz, M., Vertical Contractual Relations. In R. Willig (Ed.), *Handbook of Industrial Organization* (New York: North Holland Press, 1989), pp. 655-721

⁵¹ Buckley, P. and Casson, M., A Theory of Cooperation in International Business. In F. Contractor, and P. Lorange (Ed.), *Cooperative Strategies in International Business: Joint Ventures and Technology Transfers Between Firms* (Lexington Books: New York, 1988), pp. 31-53.

四、政府管理能力不足造成不順服行為的分析

前文訪談紀錄中曾經提到，由於政府管理能力不足，非營利組織在向政府報備行程時，會發生「美化」行程資訊的問題，而政府對此問題則無能為力。此問題可以根據訊息經濟學理論予以說明，該理論主張：受雇者可透過「資訊不對稱」，⁵² 造成雇主的損失，產生「道德危機」（moral hazard）或「不適當選擇」（adverse selection）的效果，⁵³ 因此，若吾人將政府視為交流活動的管理者或者雇主，而非營利組織可視為雇員或者被管理者，則在政府的行政管理能力不足的情況下，非營利組織在進行事前報備時，可透過資源不對稱使政府做出「不適當選擇」。在政府後續監督非營利組織時，非營利組織也可以刻意隱藏資訊，產生「道德危機」，使政府無法有效管理。基於以上原因，政府管理能力的不足，非營利組織認為政府有效執行法令規範的機率會降低，產生策略性順服的行為機率就會增加。

五、透過良好人際網絡形成對議價制度的策略性順服行為

英國學者鄧里維與奧里瑞(Dunleavy & O'leary)在所著“Theories of the State”一書中，指出新右派學者「把大部分的利益遊說團體，為了純粹的派系目的，來利用政府的體制」。……而「為了宣傳的目的，每一組路線都以『公共利益』的理由來展示其各種行動，宣稱所追求的就算不是一個完全的共同的善，至少是集體的社會福利的增進。然而，在實際做法上，團體的個別行動，以及特別是與其他利益團體的聯盟上，都是為了本身的目的，企圖從國家預算中，抽取最大

⁵² 張維迎，《賽局理論與信息經濟學》（台北：茂昌圖書有限公司，2000年），頁294。

⁵³ 吳瓊恩，《行政學》（台北：三民書局，1997年），頁283-284。

的好處」。⁵⁴

理性的非營利組織會透過非正式管道對政府官員進行遊說，而在組織效率與私人網絡因素相衝突之時，理性的政府官員也會考量利益團體可提供的勝選考量，捨棄效率而給予具有人際網絡的組織更多的財源補助，公共選擇理論當中的「競租」理論（Buchanan, J.M., Tollison, R.D. and G. Tullock），⁵⁵ 便在闡述此一概念。

理想的議價制度乃為形成公平的競爭機制，但是根據前文訪談記錄所顯現的，目前議價制度多是徒具形式，反成為網絡關係良好的非營利組織之護身符，渠等對外可宣稱所爭取到的標案符合公平原則，可以增進活動效益，然而實則透過私人網絡獲得標案，違反制度當初所設計之精神，此亦為策略性順服的一種形式。⁵⁶

伍、結論

一、政策可考慮之修正方向：管制措施之革新

經本文的訪談及理論建構，吾人可知造成非營利組織在辦理兩岸文教交流活動時，會因為文教與商業交流混合、兩岸政府隔離狀態、活動的勞務性、政府管理能力不足以及人際網絡不佳等幾項因素而產生策略性順服行為，而欲使非營利組織能順服政府之政策，進而達成

⁵⁴ Dunleavy, P., and O'Leary, B., *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy* (UK: Palgrave Macmillan, 1987), pp. 114-115.

⁵⁵ Buchanan, J. M., Tollison, R.D. and Tullock, G (Eds.), *Toward a Theory of Rent-Seeking Society* (Texas A & M. Press, 1980).

⁵⁶ 本節「策略性順服」行為是對政府的補助政策而言，而他節所描述的「策略性順服」，則是針對政府的管制政策而言，雖性質看似不同，惟均符合本文所定義的「策略性順服」定義，即「非營利組織對於政府法規及政策的服從」。

「公私協力」的理想，吾人透過公共選擇理論，建議政府可進行下述管制政策之革新。

(一) 將文教交流活動與商業活動進行區隔

爲了將外部性內部化，公共選擇理論認爲可透過建構「財產權」方式予以解決，⁵⁷ 亦即設法將組織營利所得以及損害成本劃定財產權，均由該組織負擔。因此政府應將純粹的文教交流活動與營利的文教交流活動進行區隔，將有營利行爲者納入商業活動，並對不同性質的活動採取不同的管制方式，例如針對後者（商業活動）可要求必須負擔類似「國安稅」等規費，透過此方式使負面外部性得以歸於辦理活動者，進而使該組織更關注團員可能產生的負面行爲。另外，對於辦理文教交流活動（非商業活動）政府應給予較多資源的補助，解決公共財提供不足的問題，這些補助除包括經費的補助、精神的獎勵以外，尚可包括審查程序的鬆綁等等。

(二) 建構兩岸政府官方直接溝通管道

兩岸政府直接進行談判以及溝通，提高資訊品質，避免非營利組織得以在交流當中藉由「資訊不對稱」的優勢來牟取私人利益，例如：透過直接驗證，使大陸來台專業人士的各項證件能有效確認。⁵⁸ 兩岸

⁵⁷ Demsetz, H., "Toward A Theory of Property Right," *American Economic Review*, No. 57, 1967, pp. 347-359.

⁵⁸ 不僅僅兩岸文教交流活動因兩岸政府未能溝通或談判，而使得非營利組織在交流當中謀求私利，影響兩岸良性交流外，其他領域政策亦有類似的困境。以大陸漁工來台政策爲例，宜蘭地檢署 95 年 9 月發現南方澳漁港輸入大陸漁工作業漏洞百出，近年來引進的大陸漁工可能有 1,000 人不知去向，軍警立即傳訊仲介業者、管理人員及船主。歸咎責任，兩岸無對口單位，大陸漁民偷渡來台，假證件難以查證，是其主因（中國時報，95/9/27；聯合報，95/9/27）。另外，大

政府透過直接溝通亦可透過資訊的蒐集，而能對承辦政府委託之文教交流活動的非營利組織進行績效考核，強化預算的效率。

(三) 克服勞務契約所造成的投機主義

由於目前招標制度均採取書面審查，而活動辦理之時缺乏監督，非營利組織會在投標時「美化」規劃案，實際執行時產生落差，在資訊不對稱嚴重的情況下，政府可以「過程契約」邏輯，⁵⁹ 對實際活動的辦理過程給予更多監督，例如：協調各單位派人隨團參與全部或部分活動。或者，將勞務性質轉化為某種形式的「固定資產」性質，例如：以交易成本理論中的「抵押」概念來替招標活動設計「履約金」制度，⁶⁰ 或可稍加防止非營利組織藉勞務性質牟利的機率。另外，對於交流過程中明顯之違法情事，除限制其往後之申請資格外，亦可透過「罰款」來作為處置的方式，⁶¹ 上述途徑，都是透過公共選擇的經

陸人士來台觀光政策方面，由於目前只開放大陸觀光客經第三地來台，此途徑係大陸方面所禁止，因此我業者必須透過本身人脈及關係向大陸旅行社攬客，惟因大陸中旅、國旅等大型國營旅行社不敢承作業務，因此只能轉向中小旅行社，甚至是沒有出境權的旅行社兜售，再經過港澳等大盤商抽佣，因此大陸團來台每人下殺到一天 28 美金，台灣業者並沒有利潤，反倒留下台灣景區「水深火熱」的惡名（聯合報，95/10/4）。也因此旅遊品質下降，10 月 2 日更發生了大連大陸客來台時，遊覽車於南投翻覆，造成 6 死的慘劇。

⁵⁹ Anderson, E., "The Salesperson as Outside Agent of Employee: A Transaction Cost Analysis," *Marketing Science*, No 4, 1985, pp. 234-254; Eisenhardt, K. M., "Control: Organization and Economic Approaches," *Management Science*, No. 31, 1985, pp. 134-149; Eisenhardt, K. M., "Agency and Institutional Explanations of Compensation in Retail Sales," *Academy of Management Journal*, No. 31, 1988, pp. 488-511.

⁶⁰ Williamson, O. E., *The Mechanisms of Governance* (New York: Oxford University Press, 1996).

⁶¹ 王信賢，《我國民間團體於兩岸文教交流之角色與功能》（行政院大陸委員會委託專案研究，2006 年），頁 102。

濟誘因面來克服投機主義的方法，惟為避免矯枉過正，導致更嚴重的虛應故事的現象，實際的措施以其處置的強度，均需由裁量單位再進一步視情況予以設計。

(四) 強化政府的管理能力

政府應加強審查案件的行政人力，減少非營利組織的等待時間，並增強情治機關之間的溝通密度，減少非營利組織重複提供資訊的成本。此外，政府亦可考慮建立優先審查之制度，仿效海關檢查之「綠色通道」或「紅色通道」，對績優團體給予審查方便，甚至可加入市場機制，對於特急案件設定特別收費的通關制度，方便具有時效之交流活動的進行，惟上述「通道」機制之建構，涉及公平性問題，為避免政府在執行制度時「未蒙其利、先受其害」，不宜驟然實施，應先進行制度的宣導，並明定開始進行評審的時程，於觀察一段時間後實施，對被評定為績優團體者，仍應進行抽查，若有重大違失，則於績優團體中除名。另外，也可統一活動執行期間的政府管理窗口，並將管理重點限縮在「交流執行與申請計劃是否相符」和「邀請單位之活動安排內容」，避免不必要的政治性干預，⁶² 最後，在執行層面上，情治人員掌握行程的技巧亦須改進。

(五) 維持資源分配的公平性

確實落實招標議價的精神，盡量勿將原需公開招標的案件改為限制性招標，以維持公平競爭之精神，即便採限制性招標，亦須增加外審專家之人數，另外，於議價時可加入會計專家提供活動經費之意見，最重要的是，政府應該避免政治人物或者其他非營利組織對於補助案

⁶² 王信賢，《我國民間團體於兩岸文教交流之角色與功能》（行政院大陸委員會委託專案研究，2006年），頁102-103。

以及審查案的關說，維持資源分配的公平性，可透過行政透明化的措施來克服諸多關說問題，這些方法例如：將關說名單隨同議價結果一同公佈，或者在現行的審核機制中加強預警機制，當某特定團體承攬超過一定數目活動或者一定額度之補助時，必須接受細緻程度的審核。

二、公共選擇理論適用性之檢討

公共選擇理論中的個人行為取向，有兩個重要特質，其一，便是行為具有「意向性」，即個人的所有行為均有其目的；其二，該意向性的行為是「自利」的，為了增取經濟效益而產生。然而，本研究發現兩岸文教交流中非營利組織的部份順服行為與該兩種行為產生牴觸。

(一)「非故意不順服行為」不具意向性

本文前已述及，研究所針對者排除完全順服與完全不順服兩種行為態樣，而係研究所謂的「策略性順服」行為，亦即在表面看似順服的行為之下，是非營利組織的不順服態度，表現在外者，便是陽奉陰違順服、形式化順服、聽天由命順服等各種行為。然而，若將順服與否的態度與順服與否的行為兩兩搭配進行分類，可發現在此三種行為態樣（完全順服、完全不順服、策略性順服）外，其實仍有第四種態樣（詳見表 5），吾人稱之為「非故意不順服」。

「非故意不順服」與「策略性順服」相反，係指雖非營利組織態度上順服於政府之法令，惟行為上則看似違法政府法令，至於該行為的產生原因，恰與策略性順服中的精密計算相反，而係無意間所造成。例如：非營利組織雖認同國家尊嚴應予維持，但因不知悉我國號在國際場合（或兩岸交流）中有固定可使用的彈性名稱，在不知情的情況下使用了受矮化的名稱（如中國台灣），違反了國家法令。

表 5 政策順服行為之態樣

	順服行為	不順服行為
順服態度	完全順服	非故意不順服
不順服態度	策略性順服	完全不順服

資料來源：作者自行繪製

此類「非故意不順服」的態樣，是公共選擇理論所無法解釋之處，未來可透過其他理論繼續補強。

(二) 策略不順服行為非完全為自利動機

如前文所討論者，在公共選擇理論的「外部性」及「公共財」概念下，非營利組織會利用文教與營利不易區分的狀態，產生策略性不順服的行為，然而，雖然有若干非營利組織以文教交流之名向大陸團體收取團費，從中獲取商業利益，因自利動機而危害公共利益，產生負面之外部性效果，然而，若僅從部份訪談者的觀點就做此嚴重之「指控」，亦不甚公平。

事實上，從筆者之訪談記錄（六號訪談記錄）來看，收取團費乃不得已之行為（因該等非營利組織經費困窘），此種行為應非屬營利的「自利」動機所導致的策略性順服行為，反而是渠為能順利進行交流活動，體現「公共利益」的權衡手段，因此，若以公共選擇理論過度推論非營利組織的交流行為，恐失之偏頗，此為後續研究者須特別留意之處。

參考文獻

一、中文部分

1. 專書

- 方福前，2000。《公共選擇理論：政治的經濟學》。北京：中國人民大學出版社。
- 朱志宏，2000。《公共政策》。台北：三民書局。
- 江明修，2002。《非營利管理》。台北：智勝出版。
- 吳定，2001。《公共政策辭典》。台北：五南圖書公司。
- 吳瓊恩，1997。《行政學》。台北：三民書局。
- 張世賢、陳恆鈞，1997。《公共政策—政府與市場的觀點》。台北：商鼎文化出版社。
- 張維迎，2000。《賽局理論與信息經濟學》。台北：茂昌圖書有限公司。

2. 期刊論文

- 王信賢，2006。《我國民間團體於兩岸文教交流之角色與功能》。行政院大陸委員會委託專案研究。
- 吳瓊恩，2002。〈公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補基礎及其政治理論的基礎〉，《公共行政學報》，第7期，頁173-220。
- 徐仁輝，1999。〈公共選擇觀點下的民主行政〉，《行政管理論文選輯》，第14輯，頁27-42。台北：銓敘部。
- 蔡玫芬，1997。〈公共選擇途徑對官僚的行為模式分析介紹〉，《公共行政學報》，第1期，頁239-256。

3. 學位論文

陳 愷，1990。《政策執行中順服觀念的探討—以台北市交通警察取締道路違規駕駛為例》。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版。

詹益順，1982。《公共政策之順從理論》。台北：中興大學公共政策暨政策研究所碩士論文，未出版。

謝辛美，1988。《政策參與者互動與政策執行—我國民營電弧爐煉鋼業空氣物染防治政策執行個案之研究》。台北：中興大學公共政策暨政策研究所碩士論文，未出版。

蘇永明，1989。《艾氏（A. Etzioni）順從理論及其對教育組織的啓示》。高雄：高雄師範學院教育研究所碩士論文，未出版。

4. 研討會論文

紀惠容、鄭怡世，2001。〈非營利組織現行法令之探討與建議—非營利組織主管機關應扮演的角色〉，《台灣非營利組織法律環境修訂》研討會，台北：亞洲基金會主辦。

二、英文部分

1. 專書

Anderson, J. E., 1979. *Public Policy-Making*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Buchanan, J. M., Tollison, R.D. and Tullock, G, Eds., 1980. *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. Texas A & M. Press.

Bickers, K. N. and Williams, J. T., 2001. *Public Policy Analysis: A Political Economic Approach*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

Cyret, R. M. and March, J. G., 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.

- Dunleavy, P., and O'Leary, B., 1987. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. UK: Palgrave Macmillan.
- Etzioni, A., 1975. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- Mueller, D. C., 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. J., 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. J., 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Rodgers, H. R., Jr., and Bullock, Charles S., 1976. *Coercion to Compliance*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Simon, H. A., 1947. *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Williamson, O. E., 1975. *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E., 1985. *The Economics of Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E., 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Neumann J.V. and O. Morgenstern, 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press.

2. 專書論文

- Buckley, P. and Casson, M., 1988. "A Theory of Cooperation in International Business", in F. Contractor, and P. Lorange, eds., *Cooperative Strategies in International Business: Joint Ventures and Technology Transfers Between Firms*. New York: Lexington Books. pp. 31-53.

Katz, M., 1989. "Vertical Contractual Relations," in R. Willig, ed., *Handbook of Industrial Organization*. New York: North Holland Press. pp.655-721.

三、期刊論文

Anderson, E., 1985. "The Salesperson as Outside Agent of Employee: A Transaction Cost Analysis," *Marketing Science*, Vol. 4, pp. 234-254.

Demsetz, H., 1967. "Toward A Theory of Property Right," *American Economic Review*, No. 57, pp. 347-359.

Eisenhardt, K. M., 1985. "Control: Organization and Economic Approaches," *Management Science*, No. 31, pp. 134-149.

Eisenhardt, K. M., 1988. "Agency and Institutional Explanations of Compensation in Retail Sales," *Academy of Management Journal*, No.31, pp. 488-511.

Fama, E. F., 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm," *Journal of Political Economics*, No 88, pp. 288-307.

Fama, E. F. and Jensen, M. C., 1983. "Separation of Ownership and Control," *Journal of Law and Economics*, No. 26, pp. 301-326.

Ferris, J and Tang, S., 1993. "The New Institutionalism and Public Administration: An Overview," *Journal of Public Administration: Research and Theory*, Vol. 3, No. 1, pp. 4-10.

Jensen, M, C. and Meckling, W. H., 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, No. 3, pp. 305-360.

Kelman, H. C., 1958. "Compliance ,Identification and Internalization: Three Processes of Attitude Change," *Journal of Conflict*

Resolution, March, pp. 51-60.

March, J. G., Cohen, M.D. and Plsen, J. P., 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, No. 17, pp. 1-25.

Milward, H. B. et al., 1983. "Implementing Affirmative Action and Organizational Compliance: The Case of Universities," *Administration and Society*, Vol. 15, No. 3, pp. 363-384.

The Research of NPO s' Strategic Compliance Behavior in Carrying out Cross Strait's Culture and Educational Exchange: A Public Choice Approach

Chuang-Hsien Wu

Abstract

ROC government make cross-strait culture and educational exchange open in 1991. From then on, the exchange amount gets larger and larger. Though our NPOs play very important role for burgeon, they often comply in public but oppose in private, even offend against the law in public. The behavior makes restrictions in vain, even hurt country dignity or safe. By interview, we find this kind of behavior is due to characteristic belonging to cross-strait culture and educational exchange, including: mixing profit consideration in culture and educational exchange, lacking direct communization between ROC and PRC government, uncertainty contract, government's lower control ability, unfair grant system. Furthermore, we use some conceptions in public choice approach to explain why these factors affect NPOs' miscarriage behavior. These conceptions including externality, public good, agent theory, transaction cost theory, moral hazard and adverse selection.

Keywords: NPO, Policy Compliance, Public Choice Approach, Cross-Strait, Culture and Educational Exchange

