

第一章 緒論

第一節 研究背景

一九四〇年代以來福利國家的概念興起，重視國家社會福利服務的提供應由政府一手負擔，強調「從搖籃到墳墓」都交由國家來安排，到了一九八〇年代福利國家過度擴張以及全球經濟不景氣的影響下紛紛面臨財政短缺的窘境，社會福利預算成為國家沉重的負擔，再加上政府官僚體系的僵化與效率不彰，政府無法適時的回應、滿足民眾之需求，政府為公共服務唯一提供者的角色受到挑戰，非營利組織於是興起，以公共利益的維護為主要使命，分擔政府在提供公共服務的責任，舉凡社會福利服務、教育文化、環境保護、醫療衛生、社區發展、宗教、政策倡導等各項攸關社會大眾的權益，非營利組織均有涉入，企圖彌補公部門在服務供給上的不足，協助社會大眾獲得更完善的服務，也積極透過參與公共事務喚醒公部門關注特定議題與弱勢族群。

在公共服務輸送的過程中，非營利組織雖然不屬於政府部門，但卻有著與公部門相同的公共使命，以維護公益為主要價值，除了關注公共利益以外，非營利組織介入公共政策運作，已經成為現在民主國家的普遍現象，由於深入民間追求公益的特性，往往能將民眾實際的需要與建議，反應給政府並作為政策制定或執行公共政策之參考（江明修、陳定銘，2000：404），因此，近年來非營利組織參與公共政策已受到眾人的注意。

過去戒嚴時期，人民團體被排除在政策制定之外，在公共政策制定的過程中較少有機會接近活動的核心，以致於政策往往忽視人民真正的需求，但是隨著時代的變遷，解嚴象徵我國逐漸邁向政治民主化的里程，人民權利意識高漲，民眾參與公共政策的聲浪似乎有逐漸抬頭的趨勢，相對於過去以民意代表為主體的間接民主，確實有天壤之別（丘昌泰，2000：174）。過去由於政治體制的不同，公民參與的概念未盛行，使公共政策的產出多採「由上而下」的制定方式，但是人民團體法通過後，非營利組織除積極參與公共政策，同時在政策制定過程中更扮演著舉足輕重的角色，例如：老人福利聯盟致力於老人福利法的修法工作，民國八十六年五月三十一日立法院終於完成老人福利法修法工作，讓台灣老人福利的保

障又向前邁進一步¹；柯媽媽推動強制汽車責任保險法；董氏基金會倡導戒煙議題；勵馨基金會推動「兒童及少年性交易防治條例」等等，都是由民間發起並獲得卓越之成果。由於公部門所掌理的事務複雜且多元，而制定的政策往往僅能滿足多數人的需求，仍有少部分的需求是被忽略的，因此，非營利組織了解公共政策需以民意為依歸，政策若不以民意為基礎，往往會受到各方的踏伐，進而積極採取各種策略讓被忽略的聲音可以獲得彰顯，受到公部門的同等關注，因此，「由下而上」的政策制定模式漸漸受到重視。

綜合上述，非營利組織除了維持其在服務供給上的角色，近年來更是民眾參與公共政策制定的重要橋樑，充分發揮非營利組織貼近人民真實需求的優勢，提供並協助民眾參與公共事務的暢通管道，然而，非營利組織可以藉由什麼樣的方式直接或間接的參與公共政策，而公部門又是如何看待非營利組織參與公共政策？在公共政策形成的過程中公部門與非營利組織兩者間如何互動始能創造更貼近民意、更符合人民需要的政策則是值得探討之議題。

第二節 研究動機與目的

如同前述，公共政策制定以往多採取由上而下制定方式，然而，由於此政策制定方式較無法確實的回應人民真實的需要，往往在政策制定後才發現執行有其窒礙難行之處，而且沒有以民意為基礎的公共政策，政策執行階段容易遭受人民的反對，甚至引發激烈的抗議或衝突，不但傷害人民對政府的信任，也使民主政治的精神蕩然無存，基於此，民主政治往往應以民意為依歸，公共政策從問題建構、規劃、合法化、執行與評估都應給予民眾參與的機會。由於政府掌理的業務涵蓋政治、經濟、國防安全、社會、教育、環境等等，在這樣複雜且多元的議題中，難免會忽視部分人民之權益，無法關注所有問題，而非營利組織是由民間興起，對於特定人民的需要可以有效的掌握並反應讓政府單位了解，而且非營利組織近年來在各大公共問題上除了扮演倡導的角色，如環境保護，甚至是更積極的參與政策制定與法案的推動，這種強調民眾參與的由下而上政策制定方式已日趨受到政府的重視，因此誘發筆者欲深入探討非營利組織參與公共政策過程之首要動機。

¹ <http://www.oldpeople.org.tw/oldwlfr/intro.php>，檢閱日期：2005/4/9。

其次，非營利組織參與公共政策活動大多以環保類營利組織以及文教類非營利組織較為積極與活躍，主要原因在於此兩類非營利組織主要之角色功能大多偏重議題倡導，藉由實際的參與行動發揮組織之影響力，進而促使政府接納民間所發出之聲音與意見。觀看目前討論有關非營利組織參與公共政策之相關文獻，不僅篇幅有限，且大多以環保類非營利組織作為研究之對象，研究文教類非營利組織之論文更顯稀少，尤其是探討有關教育政策議題之論文，大多集中在民國八十年左右，後續研究者則較少，原因在於自民國七十六年解嚴之後，社會民主化、多元化，來自社會大眾的聲音開始影響並主導一系列教育改革，民國七十八年台灣大學學生要求校園民主，越來越多來自民間關心教育政策的非營利團體成立，積極參與相關教育政策之研擬，並提出相關建言提供政府部門參考，如民國八十一年大學教育改革促進會、人本教育基金會、振鐸學會、主婦聯盟教育委員會共同遞送「民間團體憲改意見書」，其中提出「修改憲政教育條款」，此亦為日後「教育基本法」推動的開端；此外，四一〇教育改革聯盟的成立進行許多教育改造之運動，發揮組織倡議之功能參與公共政策，使得八〇年代初期諸多專家學者針對相關議題進行研究與討論，許多教育政策研究之專題論文也於此時發表。但教育政策的改革必須經過長時間之觀察與研究，始能發現其轉變以及成效，然教育改革議題已進行十年之久，在相關文獻缺乏以及教育改革歷時一段時間後再進行討論，不僅可以觀察期間之轉變亦可了解相關非營利組織與政府部門各自對於此議題關注之情況，甚至可以洞悉兩者之間的互動關係。

教育常被認為是維繫社會秩序的穩定力量，教育政策的推動與改革不僅深深影響學生的學習與成長，並且與國家發展有著密不可分的關係。面對自由、民主、多元化的社會，如何革新教育、開創新局，導引國家邁向更穩定的發展更是舉國上下關注之課題。我國推行教育改革已有十年的歷史，然而，改革的成效往往受到學者、民間團體、家長等各方的批評與指責，因此，由學者或是家長所組成的教育改革團體紛紛成立，積極參與公共政策制定，藉由各種方式接近政策制定的核心，希望可以將基層民意反應給政府部門以獲取認同，甚至提出教育改革方案積極遊說政府部門以獲得採納。教育改革團體的積極參與形成由下而上的一股強烈力量，實不容忽視，其所採取的方法、途徑、策略為何？如何接近政策的核心進而影響政策方向？其與公部門之間是如何協調與互動？這些問題值得深入討論與分析，此為筆者第二個研究動機。

最後，非營利組織參與公共政策之議題雖然受到大眾關注，然而，大多數停留在討論非營利組織參與公共政策影響之研究，很少論及非營利組織如何參與公共政策活動？在公共政策形成過程中所扮演之角色為何？過去教育團體在一系列教育改革活動中實際參與情況為何？又政府在面對教育改革非營利團體參與公共政策形成過程中如何做回應？諸如此類問題都是筆者欲深入探究之原因。

基於上述之研究動機，筆者欲以非營利組織如何參與公共政策活動作為出發點，來討論我國教育改革非營利組織在公共政策活動中一系列問題，藉由深度訪談以及個案之分析，了解我國文教類非營利組織實際投身參與公共政策活動之影響，洞悉非營利團體所採取的參與策略、扮演的角色以及其與政府之間的互動關係，作為往後非營利組織或公部門在公共政策參與過程中的參考。

第三節 研究方法

本研究採取兩種研究方法，分別是文獻分析法以及深度訪談，茲分述如下：

壹、文獻分析法

文獻分析是基於知識是累積而來的，以及是學習他人的成果並在他人的成果上建立自己的研究假定，其目的在彰顯研究者對於此領域的熟悉程度，並建立研究者對於該研究領域的信用；其次，顯示過去研究路線以及當下研究與過去研究的關聯性；最後整合並摘要某領域內已知的事物並向他人學習激起新觀念的產生（朱柔若，2000：174-175）。

筆者透過蒐集他人先前所作之相關研究，分析其研究內容、結果及其建議，作為本研究之研究基礎。本研究蒐集之資料可分成學術期刊、專書與學位論文、相關法規、網路資料、報紙資料以及相關教育改革團體之刊物等相關資料，筆者首先透過蒐集國內外相關之期刊、論文與書籍，了解目前相關研究的現況，並獲悉非營利組織、公民參與以及公共政策之相關背景與理論，更進一步歸納整理做為本研究之理論基礎；其次，藉由法規的搜尋與分析知道目前有關非營利組織參與公共政策的相關規定；最後藉由報紙、網路資料以及團體所發行之相關刊物以便了解相關團體的組織目標與過去實際參與公共政策的歷程與經驗。

貳、深度訪談法

訪談是一種研究性交談，是研究者透過口頭談話的方式從研究者那裡蒐集（或者說「建構」）第一手資料的一種研究方法，由於社會科學研究涉及到人的理念、意義建構和語言表達，透過言語的交流可以充分的表達自己的思想，也可以獲得較廣闊與整體性的視野（陳向明，2002：221-227）。

本研究期望藉由面對面的對談了解組織參與公共政策活動的實際情況，並從中獲得相關資訊以釐清研究問題，因此，欲實際訪談相關人士如文教類非營利組織執行長、管理階層人員以及政府處理教育改革政策相關人員，藉由受訪者之專業知識以及其實際參與相關業務之經驗，提供筆者意見以解答所欲探討之問題。

第四節 研究範圍、對象與訪談問題

壹、研究範圍

由於過去文教類非營利組織其登記門檻限制較低，許多非營利組織雖登記為文教類，但組織實際關注的焦點不限定是文化教育，因此，本文所訂之範圍在於實際涉入教育改革政策活動且長期關注教育改革問題之文教類非營利組織，選擇此類作為本研究之範圍其原因有二：首先，由於非營利組織的使命以及性質有所差異，以環保類與文教類非營利組織涉入公共政策活動略為積極，因為環保類及文教類非營利組織不像社會福利或慈善非營利組織以提供服務為主要活動，議題的倡導以及為民眾發聲經常為組織主，因此，往往藉由直接參與公共政策活動表達其組織的使命與宗旨；其次，由於環保團體涉入公共政策活動的相關研究較為豐富，相較而言，文教類有關教育議題之相關研究略為缺乏，大多傾向針對特定教育政策進行檢視與批判並提出改進之道，鮮少由公共行政之角度探討此類團體涉入公共政策活動的目的與方法，甚至是在政策制定規劃與合法化過程中其與政府之間是如何互動都少有著墨，因此筆者欲以文教類非營利組織中實際參與教育政策活動之團體為研究範圍。

一般而言，公共政策之過程按階段論者之觀點可以區分成問題的認定、政策方案的規劃、政策方案的合法化、政策的執行以及政策評估，在不同的階段中均提供民間參與政策的空間，然而，政策形成的初期可以說是非營利組織積極參與

的重要階段，尤其是政策規劃合法化階段中，非營利組織可以透過實際的參與規劃，積極的採取各種參與途徑，發揮非營利組織之專業性，讓政策規劃者更容易地接受非營利組織所以提出之概念與意見，藉由積極遊說政策相關人員與重要決策者，設法影響決策者的政策偏好與態度進而影響政策結果。換句話說，公共政策過程中之政策規劃與合法化階段是非營利組織最容易發揮影響力，也是非營利組織涉入公共政策活動範圍與程度較深之重要階段，因此，筆者將本文文教類非營利組織參與公共政策過程限縮於政策形成初期階段之政策方案的規劃與合法化階段，至於政策執行以及評估階段中文教類非營利組織的參與活動筆者不列入討論之範圍。

貳、研究對象

本研究主要在探討文教類非營利組織如何參與公共行政過程，因此採取質性之研究，藉由深度的訪談獲取相關資料並進行分析與整理，主要的研究對象分成兩個部分，分別是文教類非營利組織以及教育行政部門（表 1-2）。在文教類非營利組織之研究對象方面，筆者透過網路資料的檢閱，以及相關報章雜誌的蒐集，選取五個不同的個案作為訪談對象，其中五個個案不僅在組織宗旨揭示關注教育議題，並實際參與教育政策之相關活動，長期關注教育政策問題之文教類非營利組織，透過深度訪談以獲取相關資訊並進行分析與探討。

在教育行政部門方面，筆者將訪談教育部秘書室企劃科處理教育政策相關事宜之承辦人員，瞭解相關人員處理教育政策相關事宜之實際情況，以充實政府部門與民間非營利組織參與公共政策過程之互動關係。

表 1-1 研究對象一覽表

編號	研究對象	立案時間	登記主管機關	受訪時間	受訪地點
N1	中華民國教育改革協會	1997/3/2	內政部	2005/12/22	台中縣豐原市黃金咖啡拿鐵藝術館
N2	中華民國全國教師會	1999/2/1	內政部	2006/02/24	全國教師會
N3	人本教育基金會	1989/6	教育部	2006/03/21	人本教育基金會
N4	全國家長團體聯盟	2005/5/22	內政部	2006/03/21	台北市立人高中
N5	台中縣父母成長協會	1994/11/6	內政部	2005/09/09	台中縣父母成長協會

G1	教育部秘書室企劃科承辦人員	業務執掌：教改行動方案相關事宜、教育政策研訂及綜合性文宣等相關事宜、民眾陳情等	2006/02/23	教育部企劃科
----	---------------	---	------------	--------

參、訪談問題

一、文教類非營利組織訪談問題

(一) 參與公共政策之途徑

1. 公共政策規劃與合法化階段貴單位是透過什麼方式進行參與？所採取的參與途徑包含哪些？
2. 如何判斷應選擇何種參與途徑？其考量為何？
3. 在政策規劃與合法化階段何種參與途徑最具影響力？
4. 政策參與途徑是如何產生的？
5. 在政策規劃與合法化兩階段中所採取的參與途徑有何差異？
6. 所採取的參與途徑是否影響貴單位與政府之間的互動關係？

(二) 與政府的互動關係

1. 在政策規劃與合法化過程中貴單位如何表達意見？
2. 目前政府是否提供適當的管道供貴單位表達意見？
3. 文教類非營利組織如何獲得教育政策之相關資訊？
4. 教育部在草擬教育政策時是否會邀請貴單位參與？如何與貴單位互動？
5. 當貴單位與政府部門目標與意見不一致時，貴單位如何說服？雙方如何溝通協商？
6. 在政策規劃與合法化過程中政府與貴單位雙方的關係是否平等？是否會發生貴單位主導政府部門或政府主導貴單位的情況？

(三) 動員

1. 貴單位如何動員、號召民眾參與公共政策？提供什麼誘因？是否會是先篩選參與之民眾？如果有是如何篩選？基於什麼樣的考量？
2. 貴單位如何串聯其他組織參與公共政策？如何尋求其他組織的支持與協助？其考量的原因為何？資源上的互動包含哪些？
3. 就過去許多教育議題活動的相關資料發現有時有非文教類的非營利組織參與，貴單位是否曾主導教育政策活動且發生過類似的情形？如果有其原因為何？

(四) 非營利組織扮演的角色

- 1.貴單位在政策規劃過程中所扮演的角色為何？
- 2.貴單位在政策合法化過程中所扮演的角色為何？
- 3 投入教育政策議題之活動至今，貴單位的角色是否發生轉變？

二、教育部門訪談問題

- 1.文教類非營利組織參與公共政策過程對教育部在規劃、決策過程中是否有影響？
- 2.教育部在草擬、規劃教育政策時是否會邀請文教類非營利組織參與？如果有是如何與民間互動？
- 3.政府部門是否主動邀請或提供非營利組織參與公共政策之管道？
- 4.當政府與文教類非營利組織部門目標與意見不一致時，雙方如何溝通協商？
- 5.政府部門是否主動提供文教類非營利組織與教育政策相關的資訊？如何提供？
- 6.教育部是否會協助文教類非營利組織，或者請文教類非營利組織協助推動教育政策或法案？在什麼樣的情況下傾向教育部協助文教類非營利組織？什麼樣的情況下傾向教育部請文教類非營利組織協助推動？這樣的分別比例是多少？

第五節 研究流程

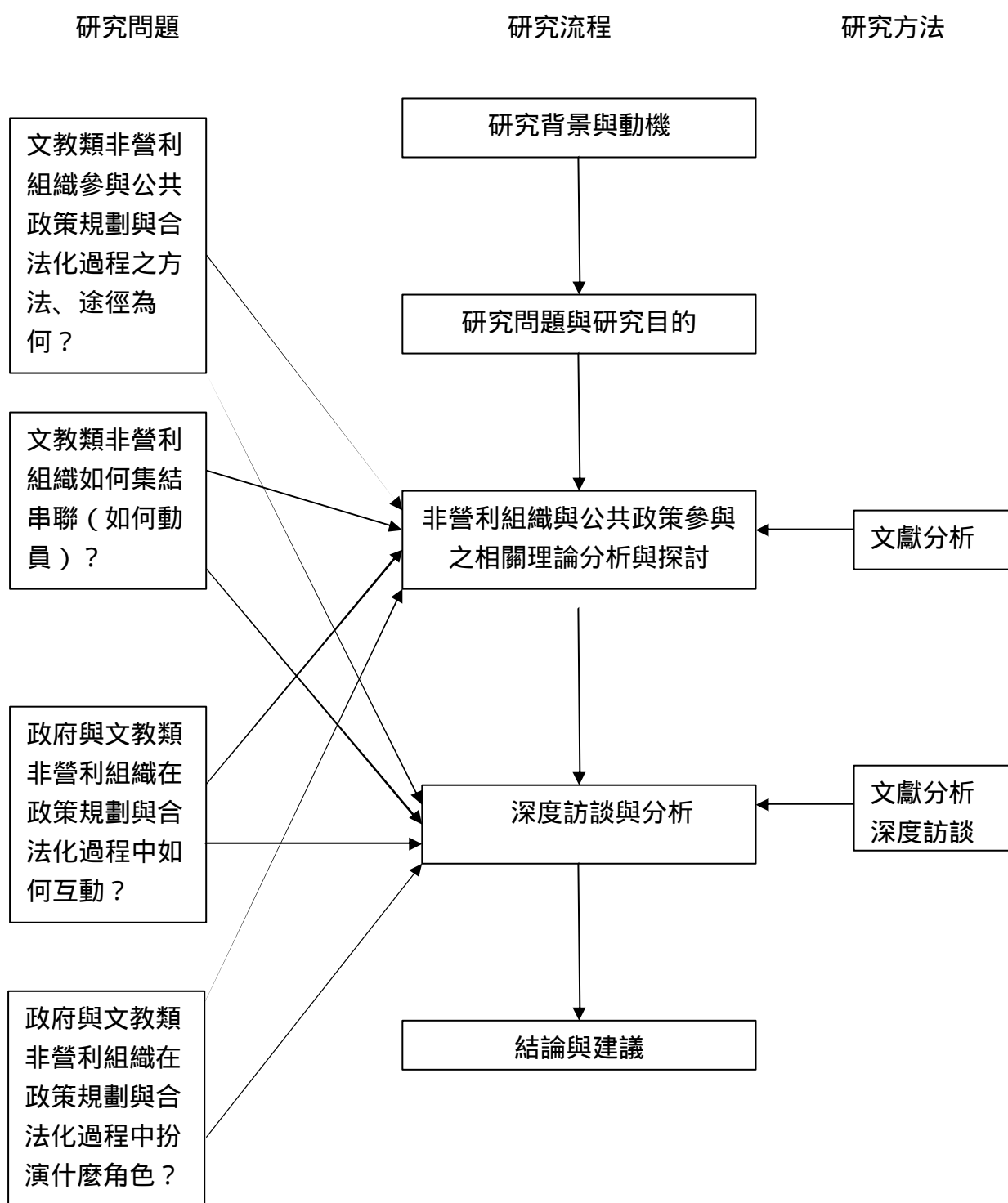


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：筆者自繪

第六節 研究限制

本研究透過相關理論的探討以及個案研究，期盼了解文教類非營利組織在參與公共政策之實際情況與影響，然而在研究過程中仍受限於筆者個人能力與時間等因素產生研究上之限制分述如下：

一、近年來，策略聯盟之形式經常為非營利組織所採用，由於文教類非營利組織大多以議題倡導的方式完成組織使命的傳達，在標地團體方面，不像社福類、慈善類非營利組織明確，而文教類非營利組織所欲傳達的理念對一般大眾來說立即性與切身性也較為薄弱，因此在募款上與動員上均不容易，因此經常採取聯盟的合作方式以壯大聲勢、突顯議題之重要性進而增加對公共政策的影響力。然而，由於採取聯盟的形式在議題結束或是活動結束便解散，並非常設的組織，因此本研究未將相關聯盟組織納入本研究之對象，但由相關非營利組織所成立之聯盟確實在許多政策活動中扮演重要角色，未能將其納入研究成為本研究一限制。

二、由於本研究以深度訪談作為資料蒐集的方法，以彌補文獻資料之不足，因此，在訪談資料的獲取恐因受到受訪者個人主觀判斷或者規避敏感問題而影響問題回答的深度與廣度，成為本研究另一限制。

三、本研究訪談之時程適逢立法院會期結束與開議階段，致使有的關立法委員之訪談未能配合，但是在公共政策參與過程中，立法部門之意見及其文教類非營利組織之間互動關係的重要性不容小覷，但本研究未能將立法部門納入本研究之研究對象為本研究之限制。

第二章 文獻檢閱與非營利組織參與公共政策過程相關理論之探討

非營利組織存在於各種不同文化社會中已有非常悠久的歷史，甚至形成的時間更早於政府組織，然而，直至近幾十年來才受到各個領域學者的關注，並進行相關之研究。非營利組織的發展呈現快速且多元化的轉變，不僅在定義尚未有共通且一致性的論述，在非營利組織的分類也有所差異，為求理論探討更可以切合本研究之焦點，本章首先針對目前非營利組織參與公共政策過程相關研究之文獻進行整理與分析，並說明本研究之研究方法與所欲探討之研究問題，爾後，說明非營利組織的概念與定義，以對非營利組織有更深刻之了解；探討非營利組織的分類，介紹我國法律上對於非營利組織的相關規範與分類，以及目前非營利組織的大略分類；最後介紹非營利組織的角色功能，作為探析非營利組織對社會的影響與正面角色。

第一節 文獻檢閱

有關民間參與公共政策過程的相關研究在解嚴後有較明顯的成長，過去強調由上而下的政策制定方式無法完全的符合民眾需求，因此，民間團體主動參與公共政策活動逐漸受到重視，強調由人民主動且直接涉入公共政策制定過程，讓人民的意見確實的傳達給政府部門了解，展現民主社會的基本精神。一般探討非營利組織參與公共政策過程之相關研究依其內容所關注之焦點筆者將其區分成以「政策倡議」、「政策影響力與公民參與」與「政策遊說」為內容三種面向，其分類表如表一：

表 2-1 相關文獻整理

相關文獻分類	研究者	研究題目	主要研究內容與焦點
政策倡議之研究	簡徐芬 (1994)	公共利益團體影響政策制定過程之研究—以我國「消費者保護法」制定為例	主要探討公共利益團體如何影響政策制定過程作，並且以「消費者保護法」的制定過程做為分

			析個案。探討政策制定一連串過程中公共利益團體可以獲得、運用的資源，以及接近決策管道所採取的行動與策略。
	姜誌貞 (1997)	非營利組織政策倡導之研究：以婦女團體為例	以國內立法之婦女團體作為研究對象，根據政策倡導之原理以及可採取之途徑作為基礎，藉由實務與理論之相互驗證以了解非營利組織政策倡導所面臨的困境以及可行之方案。
	黃雅文 (1998)	我國非營利組織議題倡導策略之研究	本文主要在探討非營利組織如何運用適當的行動與策略，分析組織有限資源，了解議題訴求的對象，進而突顯議題的重要性，並引導議題被討論的方向，促使議題可以成功的進入立法議程，進而影響政策的決策方向，制定符合公共利益的法案。
	韓意慈 (1999)	非營利組織政策倡導角色之剖析—以台北市廢除公娼事件中的婦女團體為例	本研究以台北市廢除公娼事件為例，從政策倡導角色的三個層面：觀點與目標、資源與策略以及回應與影響分析此事件中意見代表之正反兩方團體在政策倡導中所扮演的角色，發現不論是觀點與目標層面、資源與策略層面或者回應與影響層面，贊成與反對之團體均有相當迥異的論述方式，所採取的策略與方式也有相當的差異。
公民參與以及政	江金山 (1985)	公共利益團體影響公共政策之研	本研究以干擾理論與交換理論

策影響力		究—消費者文教基金會的個案分析	擬出一階段模式，以「干擾—市場形成」與「催化—結合」兩個階段的因素分析作為解釋公共利益團體的源起。作者更將用以影響公共政策的各種資源分從「結構性資源」(如：人力、財力)與「戰術資源」(如：可運用之途徑與涉及對象)，並以消費者文教基金會作為分析個案說明在影響公共政策行動上所擁有的資源以及所採取的策略手段。
	蔡淑萍 (1992)	我國公共利益團體影響教育政策過程之研究	本研究將影響公共政策的資源分成影響資源(結構性資源與戰術性資源)及影響策略(政策性策略與司法性策略)藉以分析我國公共利益團體於教育政策制定、執行與評估此一連串過程的影響，並說明可行之參與途徑。
	傅麗英 (1994)	公民參與之理論與實踐—教育改革類民間公益團體之個案研究	本研究以團體的角度切入，選取從事教育改革的主要社群—家長、教育工作者、社會人士等代表團體，分析民間公益團體的公民參與基礎、目的、途徑、策略、要件與影響層面。
	林閔政 (1996)	論民眾參與在教育政策制定過程中的理論與實踐—以師資培育法為例	本研究主要在檢證我國在民眾參與政策制定過程的實踐-情況，透過師資培育政策的個案分析，從結構功能論的觀點來看，整個制定過程中有哪些參與

			者？這些參與者透過什麼樣的策略影響政策？強調理論與實務的檢證與對話。
	賴琇妮（2002）	政策制定過程中公民參與之研究	有關公民參與的研究大部分為經驗性的研究，透過個案分析了解實務上民眾參與公共事務的途徑與策略，而本研究則是針對台灣公民參與的機制作一總體面的現況分析與理解。期望發現一個新的思考方 創造一個適合台灣目前環境的參與機制。
政策遊說	王千美（1992）	利益團體遊說活動對政策制定的影響	本研究主要在探討利益團體如何運用遊說等不同策略如：聯盟、資訊、困窘、遲帶、訴訟、選區壓力，採取直接遊說、透過選民遊說與間接遊說說明「殘障福利法修正案」在規劃與合法化過程中使用之策略及其影響。
	周漳仁（1998）	立法遊說之研究—以我國菸害防制法制定過程為例	本研究以立法遊說為研究核心，分析董氏基金會制訂「菸害防制法」過程為例，所運用之遊說策略（聯盟、資訊、困窘、遲帶、訴訟、選區壓力）及戰略方式（直接遊說、透過選民遊說、間接遊說）及所扮演之角色。
	蔡千惠（1998）	非營利組織遊說策略之研究	本研究藉由生態保育聯盟、殘障聯盟、老人福利推動聯盟以及社會立法聯盟等不同性質的聯盟組織討論其遊說過程中與政府

資料來源：筆者自繪

由表 1-1 可知以政策倡議為研究焦點之相關文獻大多是探討非營利組織如何影響公共政策，近年來，非營利組織逐漸從過去救濟、慈善、醫療、興學、文化、社會服務等傳統之功能轉變成積極關注社會改革的運動，不再以慈善事業的功能自居，直接涉入各種重要之社會議題，並且積極參與從事議題倡導的活動，發揮其改善社會之重要角色，不僅要充當特定民眾之代言人，發動議題並與其他的參與者相互競爭有限的資源，吸引媒體與一般大眾對此議題的關注，導引議題可以被政府與大眾討論，進而促使政府將議題納入議程，並作成公共政策。

目前現有文獻對非營利組織參與公共政策過程之討論大多以單一組織、特定事件或是法律案作為分析的基礎，討論參與之團體如何在公共政策的制定上發揮影響力，主要以「資源」或「策略」，甚至兩者均納入討論作為分析焦點，說明非營利組織可以藉由組織現有資源如：人力資源、金錢資源、專業知識、政治資源甚至是無形的社會形象資源，作充分且有效的運用與結合，選擇適當的途徑與策略如：遊說、議題倡導、遊行抗議、媒體策略、發行刊物等不同方式，進而影響政策制定者與社會大眾對特定議題的關注態度與意向，如黃雅文（1998）以董氏基金會倡導「菸害防治法」之過程作為研究個案，將資源²區分為物質性資源、組織性資源、政治性資源、激勵性資源以及無形性資源，亦將倡導策略³區分成直接倡導、間接倡導以及日常行動三種策略，結合理論與實務之情況，了解董氏基金會在倡導過程中資源的分析以及採取的倡導策略。其他如簡徐芬（1994）、姜誌貞（1997）分別以「消費者保護法」之制定以及婦女團體為分析個案，亦將研究焦點鎖定討論組織之現有資源以及參與公共政策的倡議策略。此類之研究筆者視為應然面與實然面之交互檢證，以理論為基礎探討現有相關可行之策略、途徑，再藉由實際的深入訪談與觀察，說明組織之策略，是一種現況性的說明與研究，經常為後續研究非營利組織參與公共政策過程之研究者所引用。

²黃雅文將組織資源區分成：1. 物質性資源，包含資金、組織成員的規模；2. 組織性資源，如成員的行動力與凝聚力、領導者與專業知識，3. 政治性資源，意指對政治運作過程的了解、政治上的聲望；4 激勵性資源，包含物質誘因、歸屬感、使命誘因；5 無形性資源，指整體之社會形象。

³黃雅文將倡導策略區分成：1. 直接倡導：立法遊說策略、行政遊說策略、資訊策略、延至策略；2. 間接倡導策略：聯盟策略、草根遊說策略、困窘策略、媒體策略；3. 日常行動：發行各項出版品、舉辦各種活動、提供各式服務。

除了上述所介紹之相關文獻，另有研究者不僅研究分析組織資源以及採取之策略途徑，更進一步討論非營利組織採取不同策略其對政策之實際影響。如江金山⁴（1985）將影響公共政策各種資源分成「結構性資源」以及「戰術資源」，探討公共利益團體如何影響公共政策，偏重影響的基礎及其過程的分析。蔡淑萍⁵（1992）亦將影響公共政策之資源區分成「影響資源」以及「影響策略」，剖析人本教育文教基金會、主婦聯盟環境保護基金會以及教師人權促進會三個不同個案於教育政策制定、執行與評估各過程中之影響。傅麗英（1994）以團體的角度切入，分從教育政策之部分利害關係人—家長、教育工作者、社會人士代表團體分析我國民間公益團體參與公共政策之基礎、目的、途徑、策略、要件以及影響層面。此類文獻除了分析組織可用資源與策略，更重要的是探討如何運用這些資源與策略以達到影響政策目的。

參與公共政策的途徑與方式眾多，其中最常為民間團體所使用、最受人矚目、最直接、最具影響力的方式為遊說策略，民間團體為了使自身之政策意見有效的傳達給政府部門，經常藉由遊說行政機關、相關政策制定者、特定政治人物或立法委員等等對象，促使政策制定者可以將民間之意見納入考量，制定符合民間團體所希冀之政策方案，許多研究者將研究焦點限縮於遊說策略的運用，探討非營利組織如何藉由遊說以影響政策方向，或者說明非營利組織在遊說過程中所扮演之角色及其與政府之間的互動關係。如王千美（1992）、周漳仁（1998）、蔡千惠（1998）將遊說區分成「遊說策略」如：聯盟、資訊、困窘、延滯、訴訟、選區壓力，以及「戰略方式」如：直接遊說、透過選民遊說、間接遊說，探討非營利組織如何運用遊說等不同的策略影響政策制定過程或法案的規劃、合法化過程之影響，進而說明非營利組織在遊說的過程中扮演何種角色。

上述有關非營利組織參與公共政策過程之相關研究可以發現，目前大多數之研究多從非營利組織之角度出發，說明其可用之資源與可行之策略與途徑，這類研究不僅可以讓讀者了解理論上常見及可行的策略途徑，亦可以藉由個案研究

⁴ 江金山將影響公共策之資源分成：1.結構性資源，包括資金、人力以及目標三項構成組織的本體，此亦組織最基本本的行動力量來源；2.戰術資源，指利益團體在從事影響公共政策活動中能夠被選擇與運用，而有利於團體達成其目標的途徑，主要包括行動的對象，與可接近或是動員這些對象支持利益團體的方法。

⁵ 蔡淑萍將影響公共政策資源分成 1.影響資源，包括結構性資源以及戰術性資源；2.影響策略，包括政策性策略以及司法性策略。

知道特定非營利組織實際參與公共政策之情況，然而筆者認為僅為現況性之探討，較無法洞悉為何非營利組織要採取特定策略以及如何運用策略傳達對政策的意見與看法，甚至是影響政策方向，此外，上述所分析之文獻多討論非營利組織如何參與公共政策、採取什麼策略，少有研究者更進一步探討在參與過程中其與政府之間之互動關係，以及在參與公共政策的過程中扮演何種角色，政府部門面對來自民間之意見有何種反應與作為，基於此，筆者除了將探討非營利組織在參與公共政策所採取的方法途徑之外，更進一步討論非營利組織與政府部門在公共政策制定前的一系列活動過程中，兩者的互動關係為何，兩者如何溝通協調與對話，以補現有文獻之不足。

第二節 研究問題

主要研究問題：

文教類非營利組織如何參與公共政策過程？

次要研究問題：

1. 文教類非營利組織參與公共政策制定規劃與合法化過程的方法、途徑為何？
2. 文教類非營利組織與政府在公共政策制定規劃與合法化過程中如何互動？
3. 文教類非營利組織如何集結串聯（如何動員）？
4. 文教類非營利組織在公共政策制定規劃與合法化過程中扮演什麼角色？

第三節 非營利組織之概念

壹、非營利組織之定義

非營利組織一詞源於美國的「國家稅收法」(Internal Revenue Code , 簡稱 IRC), 意指符合該法案法 501 (C) 為公共利益工作而給予免稅鼓勵的團體，其中包含教育、宗教、文化教育、科學以及其他慈善組織 (鄭怡世 , 1999 : 313) 。非營利組織一詞出現在學術上的使用最早可追溯至一九七 0 年代，其主要是因為一些有組織的慈善團體為了保護自己而對抗來自政府的監視與規範，早期學者欲進行有關基金會之相關調查活動都被視為是有敵意的行為，認為是有目的針對相關團體進行監視與規範，直至一九五五年福特基金會提供第一筆獎助金鼓勵學者針對美國慈善團體角色進行相關研究，才揭開一連串之相關研究；一九五六年卡

內基公司為了策略性的蒐集和使用基金會的知識，創立基金會中心圖書館，此圖書館不僅蒐集資訊亦從事推廣的工作，並在一九六〇年出版基金會名錄以及基金會報導；直至一九七六年美國耶魯大學正式成立研究非營利組織的專門機構，有系統的研究非營利組織的相關議題，該大學於一九八九年由包威爾(W.W.Powell)主編的《非營利部門手冊》(The Nonprofit Sector: A Research Handbook)，為非營利組織研究的學術化奠定基礎(顧忠華，2000：150)。

雖然，非營利組織的發展已有相當長的一段時間，但是對於非營利組織一詞卻未有較明確且一致性的解釋，甚至出現許多與非營利組織相類似的名詞，如第三部門、志願部門、免稅部門、慈善團體、非政府組織等等，不同的名詞所欲突顯組織之特質皆有所不同，也因為特別關注特定的特質，使得在名詞引用上無法完全的詮釋此組織的意義(劉麗雯，2004：14)。舉例來說稱為「志願組織」者其主要在突顯組織中志願參與的精神，但事實上組織中志願參與的志工僅是組織成員的一部份，許多工作並不完全由志工執行，而是由支薪的職工所推動；「免稅部門」在說明此組織在稅法上享有免稅的優待，但近年來，許多非營利組織逐漸發展組織的附屬事業以增加組織之財源，並非所有非營利組織均享有此優惠地位；「慈善部門」一詞則強調組織接受私人以及慈善的捐款，但這些捐款並非組織唯一的收入來源，因此在名詞的使用善意無法完全的涵蓋；「第三部門」主要是揭示非營利組織的「民間」屬性，雖然具有維護公共利益的價值，卻不受政府的介入與干涉，此外又強調其不同於企業以營利為目的之特性，因此在公部門與私部門之外形成第三種勢力，易於了解與區別(Salamon，1992：3；劉麗雯，2004：15；陳金貴，1996：103)。筆者認為不論使用何種名詞，非營利組織「不營利」根本特質是不可磨滅的，儘管目前許多非營利組織開始從事事業化之活動，增加組織的附屬事業以籌措組織經費，但無論如何的變化，皆不能輕易的跨越其不營利的關鍵特性，再加上上述之名詞無法適當的涵蓋所有非營利組織的特性，因此本研究以「非營利組織」稱之。

論及非營利組織的定義經常為人採用的是霍普金斯大學教授 Salamon 所提出的定義，認為非營利組織所共同擁有的區辨特徵有下列六項(Salamon，1992：6)：

一、正式的 (Formal)：指某種程度的制度化，若單純只是非正式、暫時性的人

員結合並非屬於非營利組織。非營利組織必須獲得國家法律的合法認可，具有法人資格使得進行契約訂定與保管財物。

二、私人的 (Private)：意指非隸屬於政府部門，也非由政府官員掌理，但並不代表不能接受政府的特定支持，關鍵在於非營利組織的基本結構必須是民間組織。

三、非營利 (Non-profit-distributing)：意指並非為了組織擁有者獲取利益，非營利組織可以獲取利益，但是必須投入組織的基本使命任務上，而非分配給組織內成員，這是與私人企業最大的差別。

四、自治 (Self-governing)：強調有控制管理自身活動的能力，不受外部力量的左右。

五、自願性 (Voluntary)：意指行動與事務管理上有某種程度的自願性 (志工) 參與。

六、公共利益 (Philanthropic)：非營利組織是為了公共利益而服務。

上述六項特徵可以作為檢視是否為非營利組織的重要基礎，由於六種特徵之間是相互關連，所以區辨的同時無法忽略任何一個特徵。首先，非營利組織必須是正式的組織，因為正式立案的組織在法律上可以享受免稅的優惠或接受政府經費的補助，但相對的也必須受到相當的規範，藉由成文的法規說明非營利組織成立與運作的權利義務，雖然，目前國內對於民間團體的成立皆明文規定於民法及人民團體法之中，其中可以區分成以人員所組成的社團法人，以及以一筆經費而成立的財團法人，筆者於後再做說明。

其次，為了保障非營利組織運作的自我控制能力，不受任何政治力或者權力者等外部力量的壓迫與介入，非營利組織必須是私人的、有自治能力的組織，雖然強調非營利組織在運作上不受掌控，但是必須受到政府的監督與管理。由於目前政府對於民間團體的成立，抱持較正面與支持的態度，也使得民間團體的設立，在量的部分有非常驚人的成長，而且目前國內尚未有一個較明確並且可以作為審核或者評估非營利組織運作的法律規範，導致非營利組織本身的體質可以說是良莠不齊，甚至有一些非營利組織的成立為特定企業組織或政府單位所扶植，因此，組織的立場以及存在的價值容易受到一般民眾的質疑。本研究涉及討論非營利組織與政府部門的互動，為了避免非營利組織為了顧及特定立場而導致進行

訪談時無法真實的呈現現況，在個案的選擇上特別重視此一特質，雖然有些非營利組織與政府之間互動關係極佳，但本研究在個案的選取上排除由特定企業、具有政治力之個人或者政黨所扶植創立的組織，期望可以探究真實的情況。

第三、就非營利組織「不營利」的特質部分，筆者認為，非營利組織的角色與功能多少會隨著大環境的改變以及時間的推移而有所轉變，但此「非營利」的角色是非營利組織可以持續存在的關鍵性角色，也是其不容被挑戰的重要特質，因為非營利組織往往牽涉許多社會公平正義的問題，對於維護公共利益有責無旁貸的責任，因此必須更嚴格的遵守與維持其非營利的特質。

第四、非營利組織具有某種程度的自願性，非營利組織的組成大多是一群對特定議題或社會問題有相同的理念，為了支持並達成所期待的目標因而自願組成並參與組織的各種活動，因此，主要由個人意志決定是否參與，即使付出時間參與卻不求任何薪水的支付也熱心參與，如：志工。

最後，假如非營利組織缺少維護與追求公共利益的特質，非營利組織的存在會受到挑戰，但也有一些非營利組織除了關注大環境所衍生出來的公共問題，也積極的維護特定利害關係人的利益，例如：全國教師會，經常透過各大遊行活動將教師權益的訴求表達給執政者，甚至為了維護組織成員之利益而不惜與政府部門對抗，尤其近年來教師會積極爭取教師組成工會之權利，令人擔心的是一旦教師會成功獲組成工會，若發動罷課活動，恐將影響國家整體教育制度的運作，因此有些人會認為此組織特別關注組織成員之利益而排擠了社會公益，目前此議題尚有爭論，有待政府部門與民間團體更进一步的溝通與協商。無論非營利組織追求的價值與理想為何，只要其不違反組織成立之目標以及公益的價值，即使特別關注部份成員之利益，仍可稱做非營利組織。

此外，一般文獻也經常引用 Wolf 針對非營利組織所歸納的的五項特質作為定義，其認為非營利組織應具有五種特質（Wolf，1999：21）：

- 一、必須具有公共服務的使命。
- 二、必須是不以營利為目的的組織，或者具有慈善社團法人的組織結構。
- 三、他們的治理結構必須是排除自我利益以及獲取私人財物的管理結構。
- 四、具有合法免稅的地位。

五、應具有可以提供捐助者減免稅的合法資格。

上述兩位學者對非營利組織之定義極為相似，筆者將其簡化從「組織使命與目標」、「組織結構與地位」兩個面向來說明，在組織使命、目標上必須以公共利益為使命，且不以營利為目的的組織；在組織結構與地位上必須是正式的、民間性質、具有免稅以及提供減免稅的法人地位。事實上，上述有關非營利組織的特質，是相互牽連，缺一不可更不可能獨立而存在。舉例來說，倘若非營利組織不斷強調其關注公共利益的維護，但卻仍然進行營利之行為，所營之利將如何分配？由誰分配？分配給誰？這些問題足以動搖其維護公共利益的正面角色與功能；另外，若非營利組織無法明確的達到非隸屬於政府部門的基本要求，則控制管理自身組織的能力也相對的受到限制，無法真正確保不受外部力量的干涉與介入。由上述在在證明非營利組織的特質是相互關聯的。這些定義成為研究非營利組織相關議題的理論基礎，因此，筆者亦以上述兩位學者對非營利組織的定義為標準，作為篩選研究個案的重要依據與標準。

Hall 指出大多數研究者只關心特定領域制度的發展（如教育、醫療照顧、社會福利、慈善），現有文獻中少有關注非營利組織的行動，為了彌補文獻的不足於是將研究的重點放在非營利組織與政府、企業之間的關係上。Hall 認為非營利組織是許多個人為了達到三個目的而結合的組織，主要是為了（一）執行國家委託之公共任務；（二）執行國家或營利組織無法完成的公共任務；（三）影響政府、營利組織或其他非營利組織的政策方向（Hall，1987：3）。有別於上述兩個於者的定義，Hall 並非從非營利組織的特質著手，而是將焦點置於其角色功能與目的，其中包含支援政府、補充性的角色以及政策影響的角色，強調非營利組織的興起與存在是為了達到上述三種目的，並呈現非營利組織、政府以及企業之間的關係。

關於國內學者對非營利組織的定義，大部分是延續 Salamon 以及 Wolf 的觀點，強調非營利組織的自願性、民間性質、公益性、非營利的特質，以及說明非營利組織必須要有正式且完整的組織結構，藉由法律取得合法之地位等，例如：陳金貴認為非營利組織是「具有正式結構的民間組織，他是由許多志願人士組成的自我管理的團體，其組織的目的是為了公共利益服務，而非自身的成員謀利」（陳金貴，1996：105）江明修認為非營利組織可以綜合定義為「具備法人資格，

以公共服務為使命，享有組織的方式是自願投入，以及其社會福利服務輸送及社會倡導的功能。免稅優待，不以營利為目的」(江明修，1994：13)。許世雨則認為「非營利組織設立的目的並非在獲取財物上的利潤且其淨盈餘不得分配予其成員或其他私人，而具有獨立、公共、民間性的組織團體」(許世雨，1999：157)。顧忠華將非營利組織定義為「具有公共服務使命，積極促進社會福祉，不以營利為目的的公益(法人)組織」(顧忠華，1998：15-16)。

學者對非營利組織的定義是大同小異，均提及民間性質、公益性以及不營利的特徵，筆者將其分別以組織結構、核心價值以及組織目的稱之，在組織結構部分強調非營利組織必須是獨立且正式的組織，需要透過法律明文界定其地位以及權利義務，雖然不受政府或者其他外力之介入與操縱，但是必須受到監督與規範；在核心價值部分，非營利組織必須秉持促進公益的核心價值，否則與追求私人利益的一般企業無異；在組織目的部分，非營利組織必須堅持不營利的目的，雖然目前許多非營利組織為了籌措組織經費，開始發展經營附屬事業，且逐漸為社會大眾所接受，但是其所營之利不得分配予組織成員或特定之個人。

此外，筆者認為此三個特徵可以作為區分政府、非營利組織以及私人企業差異之標準，過去傳統公共行政將公私部門嚴格區分，然而隨著政府與民間組織、企業互動頻繁、相互連結，再加上參與分權的重視，三者之間的界線已日漸模糊，甚至可以說非營利組織是介於政府與非營利組織之間的特殊組織，政府與非營利組織都強調捍衛公共利益，部分非營利組織也從事與政府相同的服務提供，如福利服務，但是非營利組織的民間性質可以作為區別兩者的判別標準；同樣地，非營利組織與企業同屬民間性質的組織，但是非營利組織不以營利為目的，不營利的特質可以將其與企業追求利潤做區別。

綜合國內外學者對非營利組織的定義，筆者認為，所謂非營利組織即一個以公共利益為使命的法人組織，具有一套自我管理的機制，秉持志願參與之精神，不以營利為組織目的而從事服務提供之活動。

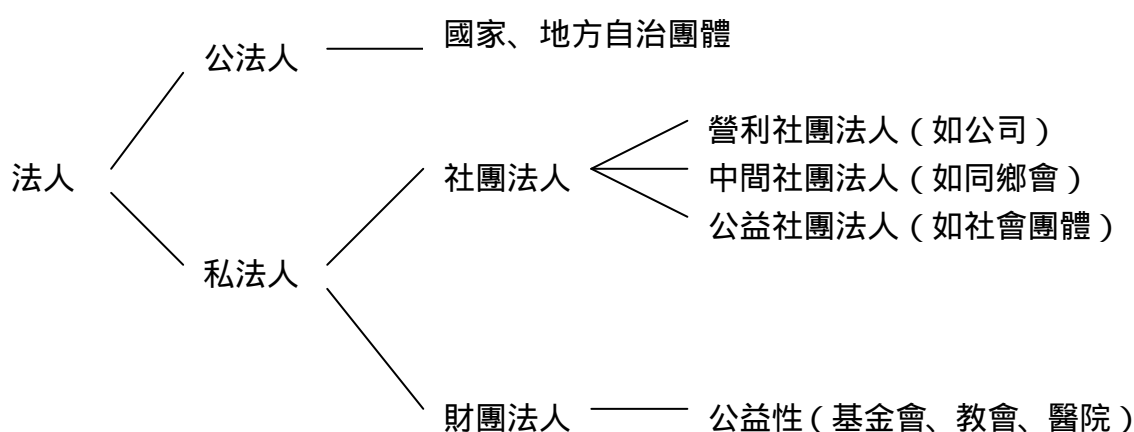
貳、非營利組織之類型

有關非營利組織的分類會隨著分類標準的不同而有所差異，有學者從現行法律歸納相關之分類，亦有學者從非營利組織之宗旨將其分類，其它尚有按非營利

組織的角色功能以及學術上之分類做區分，其中最簡單也經常為學者所採用之分類莫過於從法律地位以及非營利組織本身之組織宗旨做分類，筆者分述如下：

一、依法律地位分類⁶：

由於法規中我國並沒有非營利組織或者基金會的名詞，有關民間團體的分類與規範其法源是民法，其中非營利組織的概念也散見於民法以及人民團體法的規範當中，基金會則是一般對財團法人的代稱。根據民法第一編「總則」有關法人的規定，我國將法人區分成公法人與私法人（圖 2-1）。公法人指國家、地方自治團體；而私法人又可分成「社團法人」以及「財團法人」，其中社團法人是由「人」所組成，其組成基礎在於社員，必須有一定人數及何才能組成社團法人⁷，組織的行為由理監事開會決議，社員可以藉由社會大會參與團體決策，並對組織進行監督。一般社團法人亦可再區分成營利社團法人（如公司）、中間法人（如同鄉會、同學會）、公益社團法人（如社會團體），本研究指稱之社團法人為第三種公益性社團法人，其主管機關為內政部，監督管理的法令為「人民團體法」。財團法人則是由一筆財產所組成，組成的基礎為財產，需要一筆可供特定目的使用的財產，才能組成一個財團法人，財團法人成立的基礎為財產，因此沒有社員，以董事會為組織的執行機關，目前中央行政機關就財團法人之主管機關按其事業目的有十六種的管理規範⁸。財團法人屬於公益性法人，如基金會、教會、醫院等。



⁶ 馮燕，2000：76-82；陸宛蘋，1999：31-32。

⁷ 根據人民團體法第八條規定，人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請許可。前項發起人需滿二十歲，並應有三十人以上。

⁸ 參考馮燕，2000：83。

圖 2-1 我國法人分類圖

資料來源：陸宛蘋（1999：32）

除了民法規定我國有關非營利組織之分類，人民團體法第四條亦針對我國人民團體區分成職業團體、社會團體與政治團體三類型，其中社會團體⁹指係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。本研究稱之非營利組織，根據前述對非營利組織的界定，所指稱的法人團體中之私法人，其中包含社團法人之公益社團法人以及以財產、經費而成立之財團法人。

財團法人（基金會）對台灣非營利組織具有非常重要的意義，根據調查美國之非營利組織類型分佈，有百分之九十以上屬於公共慈善組織，只有少數百分之五屬於基金會；反觀台灣，財團法人可以說是台灣非營利組織的主體（江明修、陳定銘，1999：224），造成這樣的現象可以藉由台灣政治體制的歷史發展以及政府法令限制來解釋，首先，由於戒嚴時期民間團體組織受到較嚴格的限制，規定同一個行政區只能有一個社團法人的協會成立，但是財團法人不受此規範，因此，當時有意成立社團人的協會紛紛以財團法人的型態成立，造成我國財團法人量多的現象；其次，為了避免政治力介入組織，而財團法人是由一筆「基金」而成立，社團法人則由「人」所組成，為避免藉由政治力影響選派社員的加入，並透過選舉影響人事佈局以及協會的自主性，因此，紛紛以財團法人的形式成立；第三，由於基金會成立以金錢為主，在設立門檻上較社團法人簡便，因此也造成財團法人數量眾多的現象。總而言之，我國財團法人普遍設立的原因在於戒嚴時期的限制以及政府法律之規定所致。

在眾多的財團法人團體中，又以文教類基金會之數量為眾，主要之原因是早期基金會成立之標準不一，以及登記主管機關較無明確與統一的規定，如內政部管轄之福利或社會工作基金會規定資本額為三千萬，而由教育部所管轄之文教類基金會設立門檻為一千萬（目前已修改為三千萬）以致於許多基金為為了減少成立門檻所需資本額的限制，紛紛登記為文教類基金會。本研究以文教類之非營利組織中關注教育議題並實際參與教育政策過程的團體為主要的研究對象，筆者在

⁹ 人民團體法第三十九條。

個案選擇的過程中發現，許多關注教育問題的文教類基金會雖然致力於教育議題但主要的服務方式仍以獎學金或者舉辦教育議題活動與學術研究為主，涉入政策參與的機會與經驗較少，因此，本研究之研究對象仍以社團法人之文教類非營利組織為多數。

二、依組織宗旨分類：

許多學者對非營利組織的分類多從其組織宗旨、所提供服務類型以及關注的面向做為分類的標準，如美國最大的非營利組織聯合會，稱為「獨立部門」(Independent Sector)，採用普查的方式，將全美所有實際運作中的非營利組織資料彙編成冊，並依其主要特質區分成六大類(馮燕，2000：13)：

- (一) 醫療、保健類
- (二) 教育、研究類
- (三) 社會服務類
- (四) 會員組織或基金會類
- (五) 文化、娛樂及休閒類
- (六) 其他

此分類主要是按服務之內容與特質作為區別的標準，由於非營利組織之範疇極為廣泛，包括慈善事業、宗教組織、教育文化醫療衛生、社會福利組織、社區互助組織、俱樂部以及會員組織等，其中涵蓋以公益為目的的組織以及以組織內成員互益的組織，本研究中是以追求公共利益之非營利組織為研究對象，但是在前述的分類中，難以區分公益性以及互益性組織的差異，因為採取普查的方式進行分類，調查的組織為數眾多，僅能以服務內容與宗旨的差異做概略的分別。

Bitter、George 與 Denthardt，也是依照非營利組織之事業目的之不同而分為兩大類：公益類組織與互益類組織。其中公益類組織顧名思義就是指以公共利益為組織目的的組織，其中包括(許世雨，1999：157-158)：

- (1) 慈善事業、(2) 教育文化機構、(3) 科技研究組織、(4) 私立基金會、(5) 社會福利機構、(6) 宗教團體、(7) 政治團體。而以組織內組織成員互益目的之非營利組織包括：(1) 社交俱樂部、(2) 消費者合作社、互助會及類似組織、(3) 工會、(4) 商會及職業團體等。

此分類進一步將非營利組織細分為公益性以及互益性的組織，其中較特別的是政治性為組織目的的團體，如政黨，雖然這類組織在許多公共政策上扮演很重要的角色，也積極的從事有關公共問題之活動，但大部分的研究者會將其單獨列示，較少和以公益為目的之非營利組織相提並論，筆者以前述所討論之非營利組織之特質來檢視政治性團體發現，雖然政治性團體與一般團體一樣都必須經過申請得以成立，屬於正式的組織，且參與政治性組織亦都由個人自行決定的自願性參與形式，但政治性團體不僅關注公共政策，更積極從事競選活動，期望可以合法的控制政府人事以及政策相關事宜，根據內政部統計名詞對政治團體之定義¹⁰為：「以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，由中華民國國民組成之團體」，其組織目的不符合上述非營利組織特質中以公共利益為目的之要求，因此，筆者認為政治性團體不屬於非營利組織之範疇。

另外，我國喜馬拉雅研究發展基金會，針對全國 1595 家基金會所做的調查，大致分成「文化教育」、「社會慈善」、「環境保護」、「醫療保健」、「經濟事務」、「其他」等六類（馮燕，2000：15）。根據內政部統計年報¹¹，將人民團體中之社會團體區分成「學術文化團體」、「醫療衛生團體」、「宗教團體」、「體育團體」、「社會服務與公益慈善團體」、「國際團體」、「經濟業務團體」、「其他」等八類。

綜合上述之分類，若以組織宗旨作為分類基準，其分類可以說是大同小異，筆者認為，我國對於非營利組織的分類可以先從其法律地位作初步的區分，民法與人民團體法的區分中了解此非營利組織是屬於財團法人或是社團法人，知道組織的組成之後再依其組織宗旨、所提供的服務類性作更進一步的分類，而目前大部分之非營利組織不外乎文化教育、醫療保健、環境保護、宗教、社會慈善等等，本研究以文教類之非營利組織為研究，在分類上較容易區分與辨別。

參、非營利組織之角色功能

一般學術上對於非營利組織的角色與功能爭議較少，其角色與功能將隨著環境變遷與社會多元化發展而有所變化，也將因著顧客需求的轉變而影響非營利組織的角色功能，筆者茲對一般學者對於非營利組織所扮演的角色功能敘述如下：

¹⁰ 內政部統計資訊服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/>，檢閱日期：2006/03/03。

¹¹ 內政部統計資訊服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>，檢閱日期：2005/07/15。

一、美國學者 Kramer 將非營利組織的角色功能歸納為五種 (Kramer, 1987 : 251 ; 許世雨, 1999 : 158-159):

(一) 服務的前瞻者與創新者 : (Vanguard or Service Pioneer): 非營利組織其經濟策略、組織結構相當具體，且擁有彈性、自發性與代表性，對於社會變遷以及需求都有較敏銳的觀察力，可以發展出新的因應策略、服務方法，發掘更多的案例，扮演非營利組織的前瞻與創新角色。

(二) 價值的維護者 (Value Guardian): 非營利組織藉由實際的運作，可以有系統的激勵民眾對社會事務的關懷與參與，維護各種民主的正面價值。

(三) 改革與倡導者 (Advocador): 非營利組織由社會各階層的參與和實踐中，可以洞察社會之脈動，並運用服務經驗中所獲得的經驗展開輿論與遊說的活動，如透過媒體宣傳的方式，促進社會態度的改變，同時以輿論之壓力促使執政者與立法者態度轉變，進行相關法規的制定與研擬。

(四) 公眾教育者 (Public Educator): 由於非營利組織對於社會某些特定改革議題有極為深入的接觸與了解，從志工服務的過程中可以發掘潛在問題的產生，進而透過議題倡導的方式或大眾媒體的傳播方式，教導社會大眾喚醒人民對特定問題的重視。

(五) 服務的提供者 (Service provider): 礙於政府對於資源與價值優先次序的限制，無法適當且充分的提供福利服務的工作，此時非營利組織多樣化的服務傳輸，可以彌補這些差距，也提供人民更廣泛的選擇機會。

過去非營利組織多以慈善為出發，希望彌補政府在社會福利上之不足，所以大多以提供服務為主要功能，其中又以提供直接、有形之服務，例如：急難救助、收容、醫療等，但隨著社會環境的轉變，以及社會需求的多樣性，讓許多非營利組織瞭解單純的提供直接的服務固然可以暫時得到舒緩，但卻無法有效的解決問題，因此必須透過其他的方式如倡導、改革呼籲相關單位給予重視，希望可以重新思考如何去解決或滿足來自民間以及弱勢族群的龐大需求，甚至積極的涉入公共政策討論的領域中，藉由各種激烈或者溫和的手段如遊行、示威、召開記者會、遊說等，設法影響政府的政策方向以及民眾態度。因此，非營利組織的角色逐漸由過去被動的彌補政府之不足，轉變成主動積極的改革倡導與教育民眾。值得一提的是，過去非營利組織多以提供有形的服務，但近年來，非營利組織也逐漸開

始提供無形之服務，例如：環保或健康知識的傳遞、法律問題諮詢等，由此可看出非營利組織的角色與功能逐漸的多樣化與豐富化。

二、學者 Jong S. Jun 從公共行政的角度切入，說明非營利組織具有六種公共服務的功能（黃曙曜譯，1994：204-205）：

- （一）非營利組織與大多數的政府部門一樣以服務為主要導向。
- （二）非營利組織可以擔任政府與人民之間的橋樑。
- （三）非營利組織是針對服務對象直接提供服務，乃行動導向。
- （四）非營利組織少有層級節制，具有較大的彈性與回應性。
- （五）非營利組織採創新、實驗性質的觀念和方案。
- （六）許多非營利組織如消費者團體或環保團體，不僅關心公私組織的品質，也密切注意其對社會大眾的影響，因此扮演了維護公共利益的角色。

由於政府部門與非營利組織都強調公益的維護，兩者在角色與功能有部分相似的地方，Jong S. Jun 從公共行政的角度區分非營利組織的功能，由此分辨政府部門與非營利組織在角色功能上的差異。其中提及非營利組織可以擔任政府與人民之間的橋樑，筆者認為這是非營利組織目前非常重要的功能，尤其現今公民參與的概念日漸受到重視，人民關心公共問題並積極參與公共政策的意識抬頭，人民藉由實際的參與非營利組織，可以直接的將需求與意見表達給政府部門瞭解，所以非營利組織更成為政府與人民之間重要的中介機構與溝通的橋樑。

三、另一位學者 Filer 亦從公共政策的面向探討非營利組織的功能與角色，強調非營利組織涉入公共政策領域，其對政策的影響力以及對發揮監督政府的角色，認為非營利組織的角色功能有下列四種（Filer，1990：84-88）：

- （一）發展公共政策：非營利組織會盡可能的發揮其對政策的影響力，型塑政府的決策，並進行調查研究與分析，創造議題與新的觀點。
- （二）監督政府：非營利組織可以對政府進行提醒與建言，促使政府更專注投入公共事務以及廉政工作。
- （三）監督市場：當政府部門無法充分發揮功能的部分，非營利組織可以成為補充的角色，不僅成為一個超然的監督者，更可以實際提供服務，成為政府之外另

一種選擇，提供品質更好的服務給社會大眾。

(四) 促進公民資格與利他主義：非營利組織的功能不在於從事多少的慈善活動更重要的是，提供一個參與的機會，換句話說，非營利組織提供一個公共參與的管道與場域，鼓勵利他主義，積極投入公共目標的實現。

在這個分類中，Filer 凸顯非營利組織追求公益以及影響政府政策的角色，不僅說明非營利組織成為影子政府以及公益代言者的角色，更說明非營利組織提供民眾參與公共事務的場域，成為政府與民眾之間的中介組織，目前政府政策必須以民意為基礎，因此，開放各種民眾參與的管道，廣納民間之意見與想法，非營利組織則擔負了這樣的角色，一方面監督、影響政府，一方面提供民間參與公共事務的場域。

四、台大教授馮燕則更進一步將非營利組織的角色區分成三類（馮燕，2000：18-20；陸宛蘋，1999：33）：

(一) 目的角色

在目的角色中又細分為濟世功業、公眾教育、服務提供、開拓與創新、改革與倡導、價值維護、整合與促能（empowerment）七種角色。第一種濟世功業主要是扮演慈善救濟的角色，一方面救濟可以利他，一方面功業可以利己，鮮少對議題獲價值進行倡議；第二種公眾教育是藉由倡議的方式推動新的理念，並灌輸民眾新的價值，達到教育民眾的目的；第三是服務提供，這是早期非營利組織產生的基本目的，為了補充政府無法滿足的需求，或者增強社會福利制度的完整性；第四種是開拓與創新，由於非營利組織由民間產生，比較容易貼近民眾的需求，再加上組織結構較彈性，對服務對象、服務提供的方式以及觀念具有創新的能力；第五種為改革與倡導，非營利組織對社會大眾的需求比政府部門有較高的敏銳與知覺，對現有制度的缺乏以及議題的倡導都有相當的瞭解，因此也擔負著對社會改革倡導的角色；第六種是價值維護，在價值維護中包含創新的價值以及舊價值的維護；第七種稱為整合與促能，由於目前非營利組織數量眾多，而且所要推動的事務日趨多元，為了避免資源的重置與浪費，開始著重資源、人力或者組織的整合，例如中華社會福利聯合勸募協會、殘障聯盟等。

(二) 手段角色

手段角色中可以分成第一、積極手段：扮演提醒、監督、諮詢的角色；第二、消極角色：主要在消極的制衡、挑戰、批判，我國多數社會運動型的非營利組織都扮演此種角色；第三、服務提供的角色，與前述目的角色中服務提供角色相同，是早期非營利組織的型態。

(三) 功能發揮角色

非營利組織對社會所能發揮的功能包含三個層面，第一是帶動社會變遷，大部分非營利組織都具有帶動社會變遷方向以及本質的能力與影響力；第二是擴大社會參與，非營利組織可以稱為政府與民眾之間的中介組織，非營利組織提供了多元化的參與管道，讓民眾有機會實際的參與公共事務，並關心公共議題；第三是直接的服務提供，有許多非營利組織從事服務的提供活動，且願意為不同的群體提供直接的服務，因此，也獲得一般民眾得支持與認同。

事實上，上述之分類在目的角色與功能發揮角色有部分重疊的情況，例如，目的角色中的「開拓與創新」以及「改革倡導」，與功能發揮角色中的「帶動社會變遷」有相似其之處；目的角色、手段角色以及功能發揮角色都提及「服務提供」，因此，筆者認為可以將上述之角色進一步的歸納如（表 2-1），此分類盡可能的包含非營利組織所能扮演以及發揮的角色功能，前述 Kramer 對非營利組織角色功能的分類僅說明了其目的性的角色功能，但是近年來，許多非營利組織逐漸擴大其服務的內涵，從單純的服務提供角色，開始關注政策參與面向以及發揮影響政府決策的影響力，協助民眾監督與提醒政府之活動，因此，非營利組織的角色不再侷限組織所能提供的實質服務，更積極的發揮其創造議題、影響議題方向的能力，更重要的是擔負了推動社會進步的角色與功能，因此，非營利組織角色日趨多元，依據需求扮演不同的角色，甚至角色與功能日漸擴充，角色之間日趨複雜且不明顯，難以說明明確的角色扮演，為了可以盡可能的涵蓋文教類非營利組織所有的角色功能，本研究以馮燕教授之分類作為基礎，探討文教類非營利組織參與公共政策過程之角色扮演。

表 2-2 非營利組織角色之區分

目的角色	濟世功業、公眾教育、服務提供、價值維護、議題倡導、整合與促能
------	--------------------------------

手段角色	提醒、監督、諮詢、制衡、挑戰、批判
功能發揮角色	改革與創新、帶動社會變遷、擴大社會參與

資料來源：筆者自繪

綜合言之，非營利組織的角色與功能除了基本的服務提供的角色，更重要的是非營利組織可以本著組織的優勢如彈性與回應性，可以深入了解民眾之需求，並結合各種策略、媒體、輿論的力量，成為監督政府、維護公共利益、教育民眾、議題倡導的有利組織，成為改革社會一個重要的推動者。本研究以文化教育類中關注教育政策問題之非營利組織為研究對象，此類之非營利組織不像其他社會福利非營利組織提供具體且直接的服務，其主要之功能在透過各種不同的角色與途徑影響公共政策，除了擁有政策倡導的功能之外，更重要的是透過教育民眾，讓民眾關心公共事務，甚至是積極的參與公共政策達到影響公共政策的效果，非營利組織也可以作為民眾與政府之間的溝通橋樑，協助民眾參與公共事務，監督政府相關單位，因此，文教類非營利組織角色的扮演是非常廣泛和多元的。

第四節 公民參與之概念

公民參與的概念起源於希臘時代的城邦政治，然而，當時所稱之公民是指握有政治、經濟大權的貴族，大多數的人民仍然被排出在政治參與之外。後來，藉由選舉制度，由人民投票選出其所偏好之代議士，代為執行相關政策的決定行為。過去公民參與公共政策較不普遍，許多重要的政治、經濟、社會民生等政策，多由菁英及特定專業人士進行決策，鮮少有民眾直接的參與其中，直至近代，社會問題日趨複雜，政府必須統理全國各樣的社會問題，相關單位僅能就一般性的問題進行討論，無法顧及所有的大小議題，也使得人民對政府的治理能力產生質疑與不信任，認為政府所制定的政策無法回應人民的真實需要，更多來自民間的聲音逐漸成為政府制定決策時的重要影響因素，政府已不如過往具有獨占的地位，必須更關注公民參與公共事務的機會與權利，建構一個具有回應性的全民性政府。本節主要在說明公民參與的基本概念以及公民參與的方式與途徑，作為全文探討文教類非營利組織參與公共政策過程的理論基礎。

壹、公民參與之意義

「民主」(democracy) 這個字是源於希臘字的 "demokratia"，而這個字則分別是由「人民」(demos) 以及「統治」(kratein) 兩個希臘字所組成，因此，由字根看來所謂「民主」就是由人民統治的政治制度(許文傑，2000：68)。當代政治學大師道爾(Robert A. Dahl)認為，民主的程序應該是要保證所有受決策影響的人，具有有效參與的機會來參與政治過程，且有平等的權利來選擇議題並控制議程(林國明、陳東升，2003：65)。強調民眾參與的機制與精神，換言之，公民參與在民主社會是相當重要的，公民參與的程度成為判斷一個社會是否為民主社會的一個重要標準。

與公民參與相類似的概念尚有「民眾參與」、「公民涉入」(citizen involvement)、「公眾涉入」(public involvement)、「社區涉入」(community involvement)等，這些不同的名詞雖然名稱不同、使用的學術領域及議題不同，但是其所指涉的參與行動與意義則是一致的(陳金貴，1992：97)。由於本文主要論述公民參與公共政策制定之參與行為，因此，筆者認為「公民參與」較符合文章的脈絡。

公民參與一詞對不同的對象有著不同的意義，但是其主要的核心不脫離民眾直接參與政策過程的活動，為使政府可以有效的回應民眾需求，讓政策具有代表性與回應性。根據公共行政辭典(The Public Administration Dictionary)公民參與定義為「政策形式、方案執行和行政決策的過程中，公民的直接涉入」(Chandler & Plano，1988：175)，此定義將公民參與中投票等間接參與方式區分出來，強調公民的直接涉入，主張公民可以直接參與行政機構制定或控制其決策。

論及公民參與的定義時，多會參考 Arnstein 對公民參與所下之定義，其認為公民參與涉及一種權力的再分配，透過參與使得原本被排除在政治、經濟與決策過程之外的民眾，也可以藉由參與的行動對決策有相當程度的影響力(傅麗英，1999：329)。由於政策的制定過去多由極少數的菁英所決定，影響多數人的政策並非由政策的利害關係人所決定，而是由少數人來決定，在決策過程中充滿著政治、權力的角力，此學者之定義主張將決策的權力分散，不再由少數人決定多數人的利益，而是嘗試將焦點放在民眾的身上，讓民眾可以透過實際的參與表達對

政策的想法與意見。

Terrence E. Cook 及 Patrick M. Morgan (1992) 認為公民參與意謂著決策模式中的兩個廣泛特徵，一為「權威性決策分權化」(dispersion)，藉由分權化將權威由「由上而下」以及「由內而外」的方式擴散，使民眾能得到公平的權威；二為使「非專家者」(amateurs) 可以直接地參與決策制定，民眾可以越過官僚的控制成為真正的決策者(轉引自江明修，2000：52)。此定義突顯過去政策制定大多由菁英等專業決策者所決定，而公民參與則是這些非專家可以直接的進入參與決策過程之管道。

上述兩位外國學者對公民參與之定義的共通點在於，均強調決策權力的下放與擴大，過去只有菁英以及掌權者始能接近決策之核心，如政策制定，民眾對於政策制定是不得其門而入，因而使得政策結果往往無法反應民眾的需要，因此，開放各種參與的管道，使民眾可以實際的參與和自己切身相關的政策制定，不僅可以強化政策產出的代表性，更可以符合民主社會應有的基本精神。

國內學者吳英明則認為，公民參與乃是指人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策可得充分的資訊，同時也有健全參與的管道，人民從知的過程中掌握較豐富的資訊，培養受尊重的認知，進而將感情、知識、意志及行動在所生活的社會中作累積性的付出(吳英明，1993：4)。公民參與除了揭諸民眾實際參與的精神，吳英明更進一步說明政府應主動的提供相關的資訊，使民眾可以接受豐富的資訊，並對關政策有基本的了解，進而可以再政策制定過程中表達意見。

丘昌泰教授則認為民眾參與是民眾自發性的參政行為，參與政治的目的是影響公共政策的決定，至於其參與動機可能是自利，亦有可能是為了公益(丘昌泰，1995：370)。此觀點主張民眾體認自身之利益或為了爭取公共之利益而主動關心、參與公共政策，希望藉由自身的力量影響政策方向，筆者認為，民眾欲投入參與必須先關心周遭環境的人事物，更進一步的採取行動，設法促成或改變即將決定的政策，但是要让民眾有這樣的覺知，民眾必須提升個人的知識與能力，否則一味盲從他人之意見，即使參與公共政策的過程亦無法稱之為參與。

綜合上述，筆者認為公民參與的主要核心就是人民直接參與及涉入公共事

務，政府主動的公開政府相關資訊，開放民眾參與之管道，人民經由對政府行政以及公共事務相關知識的了解與認識，再透過平等且公開的參與管道，直接的表達、投入自己的情感、意見於公共事務中。

公民參與是民主政治極為重要的核心，然而，一個有效的公民參與系統必須包含三個相互影響的要素：公民的主體性、知的公民（informed citizen）以及直接平等的參與管道，以下茲分述如下（林水波、王崇斌，1999：178；吳英明，1993：5）：

一、公民的主體性：在民主政治體制中，統治權是來自民眾的授予，民眾透過投票選出適當之人選，為人民發聲，代為執行各項決策之意見與決定，因此，其正當性與合法性是基於民眾的同意。而公民直接的參與公共事務，影響公共事務的處理，正是公民主體性的具體表現。在一個不具備主體性的政體中，公民參與僅是形式主義，民眾的意見及偏好未能直接的表達出來，而是由更高層的權威來決定，因此，公民主體性的取得，乃是有效公民參與的第一要件。

二、知的公民：所謂「知的公民」，乃指公民參與公共事務的處理能力。一般公民經常被人認為是無知、盲目、不理性的，無法瞭解複雜的政策議題，所以往往被政策菁英排除在政策決策的參與過程中。民眾無法參與政策制定、無法表達政策偏好，主要的原因在於對複雜的政策行程缺乏基本的認識與了解，對政策相關資訊也無從獲得，因此，行政機關應該保障人民知的權利，使人民具備相關的知識與資訊，公開、透明化各樣的行政行為，促使每一個有意願參與公共事務的公民都可以輕易的獲得相關資訊，並進一步的參與公共事務。

三、直接平等的參與管道：在一個參與民主政治制度中，必須具備公民直接參與的管道。直接乃指公民是親自參與公共事務的處理，不假他人之手或任何中介機制，以免意見、心聲及企圖受到扭曲。平等意指每一個公民不因其身分、職業、地位之不同而影響其參與公共事務的權利，任何參與者都具有平等的參與機會。

根據上述之說明，公民的主體性、知的公民以及直接平等的參與管道，是公民參與非常重要的前提，當這三種要件獲得充分的保障時，公民參與才有實現的可能。任何標榜民主政治的國家都有義務保障人民的參與權利，除了開放各種參與管道，更重要的是培養民眾成為一個知的公民，使其有能力參與公共事務之決

策，對政策的制定貢獻一己之力，使經過複雜程序而產出的政策可以符合民眾的需要，且更具代表性與回應性。

貳、公民參與的方式

M. G. Kweit 和 R. W. Kweit 將公民參與區分成四種方式 (Kweit & Kweit, 1981 : 54-56):

一、選舉參與：投票選舉是最簡單的參與方式，但是這屬於間接的參與方式。民眾藉由投票選舉議員或政府首長，或者採近年來發展的「公民投票」，對重大政策表達偏好，間接影響政府的決策。

二、團體參與：民眾參加利益團體，透過集體的方式表達意見以影響政策制定。

三、民眾與政府接觸：民眾透過寫信、電話、會晤等方式與政府相關單位溝通。

四、民眾實際參與政策過程：由民眾代表來參與政府政策，由政府委託、資助或授權民間參與，使民眾可以直接的參與政策過程。

由上述的分類，筆者認為，公民參與的方式可以按「參與的主體」以及「參與的場域」做進一步的區分，在參與的主體部分包含「個別參與」與「集體參與」，首先，個別參與指民眾透過各種機制表達意見以影響政府的政策方向與態度，例如透過民主國家選舉投票的機制，民眾利用投票選出心目中理想的民意代表、政府首長或者對議題的偏好，雖然就民眾而言，選票直接反映了民眾的意見與想法，但是，就政策的決策過程而言，民眾並沒有實質的參與決策與表達意見，因此，投票行為仍屬與間接的參與方式；其次，集體參與所指稱的是，民眾參與團體，運用集體的方式表達意見。就目前為止，公民採取集體的參與方式較為普遍，主要原因仍在於運用集體、團體的方式表達意見比較容易受到政府單位的重視與關注，相較於個別參與所能發揮的影響力也比較高，因此，一般民眾仍傾向藉由參加非營利組織或者其他民間團體達到參與的目標。在參與的場域部分，所著重的是，民眾是否可以直接進入政策過程，在政府決策的過程中參與表達意見，或者受政府之委託實際投入政策的決策或執行，其中包含「直接參與」與「間接參與」，直接參與指的是民眾受邀參與政府政策，可能涵蓋政策的規劃、決策甚至執行；間接參與所指的是民眾透過如寫信、電話、e-mail、會晤陳情等方式表達意見，僅間接的表達意見未能實際涉入政策過程。目前政府盡可能的開放各種參

與的方式是讓民眾可以充分的表達意見，但是政府決策仍菁英、團體決策為主，必須考量專業與公平正義，因此在邀請民眾參與政府政策，大多以團體為主要的受邀者，個別的民眾仍以間接的參與方式表達意見。

美國府際關係委員會（Advisory Commission on Intergovernmental Relations）將公民參與分成四類三十一種型態如下（陳金貴，1992：109）：

- 一、組織的方式：如公民團體、特別利益團體、特別方案被保護團體、官方的公民委員會。
- 二、個別的方式：如投票、成為方案委託人、製造聲明、在工作計畫中工作、活動/遊說、行政的訴訟、上法院、示威。
- 三、消息傳播的方式：開放政府、招待會/發言人辦公室、會議、出版品、大眾媒介、陳列/展覽、郵寄、廣告/通知、熱線、訪問中心、通信、口語。
- 四、資訊蒐集的方式：聽證、工作坊/集會/會議、諮詢、政府紀錄、非官方文件、參與觀察、調查。

此分類方式與上述所介紹的相似，區分成集體參與以及個別參與，另外，消息傳播方式以及資訊蒐集的方是所提及的種類，也可以再歸納成直接參與以及間接參與，直接參與如聽證、會議等；間接參與則涵蓋郵寄、熱線、調查、大眾媒體等方式。

國內學者丘昌泰認為民眾參與的方式大致上有下列幾項（丘昌泰，1995：371）：

- 一、社區組織：民眾先參與社區組織，投入社區事務並學習公共事務，爾後才有足夠的知識與能力投入公共政策。
- 二、利益團體：民眾為了參與公共政策最直接且有效的方式就是加入利益團體，對國會議員進行遊說。
- 三、公聽會：參與公聽會是民眾參與公共事務最具影響力的策略與方式之一。
- 四、公民顧問委員會：由政策制定機關選擇具有代表性且專業性的公民，組成公民諮詢委員會，再由此委員會決定政策方案或政策目標先後程序。
- 五、示威遊行：以示威遊行的方式以喚起民眾與相關政策制定者的關注，進而改變政策方向，草根性組織大多採取此方式，對相關單位施壓，影響公共政策之力量是不容忽視的。

此學者對公民參與的方式大多傾向是以集體參與，例如民眾藉由參與社區組織、利益團體，雖然公聽會以及公民顧問委員會是以個人參與的方式呈現，但是一般民眾仍然對於公聽會或者政府所舉辦各種會議資訊的獲取有所限制，除非民眾特別關注某項議題，並主動關心、查詢相關會議的動向，否則參與公聽會以及公民顧問委員會的個人，大多屬於平時持續參與特定民間組織，而且對相關議題有一定的認知與專業，否則一般民眾要直接的進入政府政策的核心仍有所限制。

綜合上述學者之分類方式筆者從「參與的主體」以及「參與的場域」將公民參與歸納為兩種類：

第一、參與的主體。筆者認為，在參與的主體部分包含「集體參與」以及「個別參與」的型態，集體參與強調民眾是藉由實際參與民間團體、非營利組織或者利益團體等方式，再由組織的方式進入公共參與的領域當中，民眾參與公共事務主要的目的，在於藉由直接涉入政策制定過程以影響決策的結果，大多數民眾會透過參與利益團體，或者集結成特定偏好組織，運用集體的方式整合歸納民眾之意見，並設法喚起相關單位對於利益團體與偏好組織的重視，更進一步接納團體之意見。採取此類參與方式較為普遍也較容易受到關注。個別參與是指，民眾不尋求組織、集體的力量，而各自運用投票、寫信、電話、行政的訴訟等方式表達個人之意見與觀點，此方式之影響力較微弱，因此，多數依然採取集體的意見表達居多。

第二、參與的途徑。在參與的途徑部分可以分成「直接參與且制度化管道的參與方式」以及「間接的意見表達方式」，直接且制度化的參與管道意指政府主動的邀請民眾參與公聽會、說明會等各種公開的會議，或者組成公民委員會，針對特定的議題進行對話與討論，此類參與方式可以說直接的與相關單位接觸與交換見，相對民眾之意見也較容易被重視與採用。間接的意見表達是指民眾並沒有實際的進入政策過程之中，採取如寫信、電話、e-mail的方式表達意見，在意見沒有被重視或者無法介入政策過程時，而採取間接的手段表達意見、擴大議題以爭取更多的支持，例如示威遊行、抗爭等較為激烈的手段，強化輿論的壓力迫使決策者不得不關注民眾的意見，並改變政策方向。

第五節 非營利組織參與公共政策過程之途徑

在民主國家，人民不僅有言論、結社的自由，參與公共事務、表達個人意見都是非常普遍的現象。雖然人民可以自由的表達意見，但是如果要獲取政府單位相當程度的重視，必須集結更多的意見與偏好，將這些意見匯集成一股強大的力量以獲取政府單位的重視，因此，越來越多的利益團體出現，以各種途徑與手段影響政府決策。利益團體意指「具有共同利益，並且為爭取共同利益而採取共同行動，以影響政府決策的一群人，無論其是否有正式組織皆屬之」(江明修、陳定銘，2000：389)。

一般來說，利益團體按其追求利益的屬性可以大致區分成廣義以及狹義兩種角度，也就是以公益或私益為目的之兩種團體，公益性團體簡單來說就是「以公共利益為出發，關注如何改善經濟、社會、政治等各項環境，而非提供其個別成員立即、直接或是明顯的利益」(張世燮，2000：34)，如消基會、環境品質促進會、人本教育文教基金會等；私益團體即以追求團體成員之共同利益，又可以細分為，經濟性團體，如農會、工會、商會等等；專業性團體，如醫師公會、律師公會等；政府部門，如退休公教人員權益促進會等。

許多學者對於利益團體抱持著正反兩種不同的看法，如杜魯門 (David B. Truman) 與邊特里 (Arthur F. Bentley) 認為利益團體的言論可以產生各種意見，人民可以透過團體達到參與的效果 (Loomis & Cigler, 1991：4) 換句話說，加入利益團體可以提供民眾參與公共事務一個非成重要的媒介。但另一方面，有學者認為，利益團體多以追求組織成員之利益，而政策涵蓋不同之利害關係人，利益團體恐因追求自身之利益而忽略或者是損害其他團體的利益，也可能因為利益團體過度強調少數人的意見或權利，而違背多數人的意見，扭曲公共政策的精神 (張世燮，2000：38)。

由於非營利組織以公共利益為目標，強調取之於社會，用之於社會的精神，不以營利為組織目的，因此，大部分將非營利組織歸類為利益團體中的公益性團體，在介紹非營利組織參與公共政策過程亦多以利益團體參與公共政策過程理論作為基礎。因此本節介紹非營利組織參與公共政策過程中所採取的方法、途徑與策略為何，亦以利益團體參與、影響公共政策過程之理論作為研究基礎。此外，

說明非營利組織參與公共政策過程中如何與政府相關單位互動，兩者之間的互動關係為何？

壹、非營利組織參公共政策的途徑、方法與策略

非營利組織介入政策過程是民主國家非常重要，也是極為普遍的現象，若將非營利組織參與公共政策過程做詳細的區分，可以歸納出許多不同的分類，其中學者江明修將非營利組織參與公共政策細分為七種方法，此分類也為多位學者所採用，茲分述如下（江明修、梅高文，1999：7-10）：

一、政策倡導

隨著環境的轉變，非營利組織過去大多以服務提供為主要的功能，雖然非營利組織積極的針對救濟、社會福利服務、醫療、教育、文化提供直接的服務，然而近年來，非營利組織工作者體認到社會層出不窮的問題在於制度上的缺失、社會結構的扭曲以及資源分配的不均，因此，不應僅消極的提供各種服務，更應積極的參與公共事務與改造社會環境，其中首要的工作就是政策倡導。倡導一詞源於西班牙的原文，意指律師為其當事人辯護，限縮在法律領域；美國一九六〇及七〇年代的公民權運動，使得該名詞與正義的概念相連結而被擴大使用，倡導不僅表示對個人權利的捍衛，也包含了對被排除或褫奪公權族群利益的捍衛，此外，倡導亦表示主動採取行動去改變遊戲規則，以及除了立法之外努力對抗濫用公權力或社會排除行動（J. Fox，2001：616-617）。倡導是提出主張並為其宣揚、辯護，並且企圖影響、改變，焦點在於對政策產生影響。非營利組織由於長期關注特定的議題，對議題較具有專業性也較為熟悉，透過政策倡導試圖影響廣大民眾或弱勢族群福祉的公共議題，進而使政府可以制定並改善問題。因此，政策倡導不僅可以說是非營利組織後來發展極為重要的功能之一，更是非營利組織參公共事務的基礎。

二、遊說¹²

（一）遊說的意義

¹²江明修、梅高文，1999：8。

遊說是非營利組織參與公共政策最常使用，也是最重要的一種參與途徑，所謂遊說意指非營利組織介入政策過程，向政府部門的政策決定者溝通，以影響公共政策或議題設定，並說服政策決定者支持並通過非營利組織所關切的法案或政策（Hopkins，1992：104）。過去一般人對於遊說一詞有負面之印象，認為遊說多少含有是檯面下交易或者是利益輸送意義，例如一九八八年出版之《美國政治學辭典》（A Dictionary of American Politics）一書，對遊說一詞採取批判性的定義，認為遊說是「一群以腐化方式影響立法者，並以此為業的人。他們常以金錢的給付為手段，但若有其他方式可以幫助他們達到目的，他們會毫不猶豫的採納，也因此，有女性經常介入這個行業。由於他們在立法過程上的影響力，因此遊說者也經常被稱為『第三院』」（桂宏誠，2002：106）。儘管過去一般人對遊說一詞帶有貶低之印象，但無可否認的是遊說策略在目前政策制定過程中發揮其極為重要的影響功能，許多利益團體、非營利組織多採取遊說的方式作為參與、影響公共政策結果之重要途徑。以勵馨社會福利基金會推動「兒童及少年性較易防治條例」的過程為例，從法案的提案、一讀會、二讀會一直到三讀會，勵馨社會福利基金會運用不同的遊說策略分別對委員會之委員、黨團負責人以及協商代表進行遊說策略，除了對立法院進行遊說，同時也針對行政機關官員以及運用媒體策略的公共關係策略影響民眾對法案的支持態度，由於遊說策略運用得宜是法案可以順利通過一個非常重要的關鍵，也成為民間團體推動法案極為成功的典範。

（二）遊說的種類

目前學術上討論遊說時，依據遊說的策略可以區分成直接遊說以及間接遊說兩種。所謂直接遊說是指非營利組織成員設法直接的面會官員或民意代表，藉由面對面的溝通以達到政策影響的目的。其最主要的功能在於藉由面對面的接觸、溝通、討論與參與完成意見表達（如：陳情請願、在場監聽、參與訴訟等）意見交換（如：提供資訊、互惠交換等）的目的。而間接遊說意指遊說者並非直接的接觸政策之決策者，而是透過動員民眾寫信、打電話或發送電子郵件、舉辦公聽會或各種宣傳活動、出版刊物甚至是遊行的方式，不僅影響民眾對特定議題的態度與偏好，更重要的是凝聚這些民眾的意見，塑造民意來對行政官員或是民意代表施壓，使其不得不接受遊說者的主張與意見。因此，有學者將間接遊說稱之為草根遊說。

三、涉入競選活動¹³

非營利組織為了增加組織在公共政策過程中的影響地位，往往會支持特定立委候選人，或者是由非營利組織自行推派代表參選，不過後者可能性較低，我國非營利組織少有直接推派代表參與競選活動，大多是選擇平日關心特定議題之候選人做為支持的對象，非營利組織會設法動員民眾支持某一特定候選人，期望此候選人當選後可以扶持非營利組織所欲推動的各項政策與法案，達到互惠的關係。例如，賴仕葆立委關心社會福利問題，並與創世基金會建立友善關係；潘維剛擔任立委期間積極關注並推動家庭暴力防治政策，並與現代婦女基金會共同積極推動相關法案的通過。藉由非營利組織對特定候選人的支持以及候選人對非營利組織的關切與協助，達到兩者互惠的互動關係，說明了非營利組織涉入競選活動是影響公共政策一個重要的途徑。

四、訴諸輿論（媒體策略）¹⁴

媒體策略的運用是非營利組織影響公共政策極為重要的策略之一，政府機關雖然透過不同的方式以蒐集民意，瞭解目前民眾對特定議題的意見與偏好，而民眾也設法藉由不同的途徑表達意見，然而在眾多的意見中要如何脫穎而出，使議題受到關注進入公共議程，必須讓社會大多數的民眾察覺並關注到問題的存在，問題受到關注始能引起政府相關單位的重視進而積極尋求解決方案，然而，要如何讓問題受到廣泛的討論，非營利組織與媒體合作是非常重要的關鍵，由於媒體具有快速、普遍之功能，因此，問題事件經過電視、廣播媒體、新聞的披露與傳播可以在短時間內讓議題受到廣大的重視，同時媒體可以有效的型塑民意，讓單純的議題受到大眾熱烈的討論，進而形成公共議題進入公共議程。

五、社會運動¹⁵

當非營利組織無法透過上述合法的參與管道表達意見時，或者非營利組織的訴求未能得到政府相關單位的回應與有效解決時，非營利組織會轉而採取較激烈的手段，迫使政府正視問題的解決，例如遊行、示威、抗議等，藉由動員各個利

¹³江明修、梅高文，1999：9。

¹⁴江明修、梅高文，1999：9。

¹⁵江明修將此類稱為自力救濟，然而，筆者認為，抗議、示威、遊行等草根性運動屬於社會活動中常見的行為，因此將其歸類為社會運動較容易理解。

害關係人、或者關注相關問題的民眾，凝聚勢力以尋求問題的解決，由於此途徑之影響程度與效果都極為快速與廣泛，因此目前國內非營利組織採取社會運動方式參與公共政策過程是非常普遍的，然而，在遊行、示威的過程中經常演變成衝突與對立，造成社會成本的增加，所以大多數非營利組織較不會輕易採取此方式，因為若操作不當不但增加社會的動盪，被冠上社會亂源的稱號，有時反而無法獲取更多民眾的參與支持。

六、策略聯盟

外國學者 Turman 曾經指出，就算是一個地位、組織規模與群眾對於其主張的關注等方面都能輕易佔有優勢的團體，也很少能夠完全不需要其他組織的協助而達成其政策活動目標。因此，若要加強非營利組織對於公共政策的影響力，許多組織會設法尋求對相關議題意見相似，同樣關注特定議題的非營利組織，透過聯盟的方式向政府單位施壓，以達到政策影響的目的。學者江明修等（江明修、許世雨、劉祥孚，1999：27）曾具體提出「聯盟」涵蓋下列六種意義：1.是組織為因應環境變遷與挑戰的一種策略應用；2.是不同組織間的長期合作關係，但並非合併；3.組織兼具有共同的目標，並共同付出資源；4.是一種互利的過程，彼此間相互依賴；5.是一種契約行為；6.提升彼此競爭優勢是聯盟的目的之一。

由上述的意涵中可以知道，不同組織之間的聯盟是屬於議題上的聯盟，共同的目標是維繫組織之間合作關係重要關鍵，透過共同的目標，組織之間可以共同研擬參與、影響公共政策的策略，聯盟主要在壯大聲勢，讓政府當局可以明顯的感受到壓力的來源，並進一步制定符合公意的公共政策。例如老人福利推動聯盟、兒童福利聯盟、殘障聯盟等。然而，策略聯盟也有其限制，由於聯盟不僅牽涉組織資源、行動配合、理念與價值的認同之外，在組織或者其他資源有所懸殊時，較強勢的組織較不願意被免費搭便車，因此聯盟組織之間多少產生排拒的心態，此外，聯盟會隨著議題或者是階段性任務的結束而解散，解散後如何做清楚的區分，都是必須關注的問題。

七、合產協力¹⁶

¹⁶江明修、梅高文，1999：10。

近年來，非營利組織直接參與政策的執行，涉入公共服務的產出過程已日漸普遍，公私部門的合產是強調政府部門與非營利組織合作，共同推動與民眾相關的公共事務，過去將民眾與非營利組織視為公共服務的顧客，但合產的概念主要在將過去僅是接受公共服務的民眾與民間團體納入公共服務產出的行列，從服務接受者的角色轉變成服務的提供者，由非營利組織與公部門共同合作不僅有利於服務的品質與績效，更重要的是符合了民主政治的基本精神。

上述所介紹之非營利組織參與公共政策過程的途徑與方法，筆者認為，非營利組織參與公共政策過程之方式不僅包括直接與間接的參與方式，亦可以涵蓋溫和與激烈的參與方式，所謂直接參與方式意指非營利組織直接參與政策制定活動，接近決策核心發揮其影響力，其中直接的參與方式包含了政策倡導與合產協力。由於政策倡導強調非營利組織主動的影響、改變政策，因此，多會主動的接近政策核心，設法接觸決策者，藉由意見的傳達與辯護以影響決策者的態度與意向；而合產協力將過去非營利組織被動的角色轉變成主動的參與角色，讓非營利組織可以與公部門合作，成為公共服務的共同提供者，因此，筆者將兩者歸納成直接的參與方式。而間接的參與方式意指，非營利組織不直接的接近政策決策核心，而是透過各種不同的手段如支持特定候選人、運用媒體策略型塑民意、遊行、示威、抗議等社會運動，喚起公部門對於特定議題的關注，進而制定符合多數民意的公共政策，因此，筆者將涉入競選活動、訴諸輿論、社會運動、策略聯盟歸納為間接的參與方式。另外，遊說的參與方式較為特別，因為遊說的策略與手段種類與變化較多，不僅可以直接的透過陳情、參與政策制定過程在場監聽、直接的遊說政策制定者，亦可以透過間接的信件傳達、電話溝通、出版刊物等間接的方式影響決策者的態度，隨著議題的不同，以及遊說運用時機的不同都會有所差異，因此，筆者認為遊說的參與方式可以將其歸類在直接的參與方式，亦可以列為間接的參與方式，端視其最終採取的策略為遊說策略中的哪一種形式。

在溫和與激烈的參與方式部分，兩者的區分較為容易，其中溫和的參與方式涵蓋政策倡導、遊說、涉入競選活動、訴諸輿論、策略聯盟、合產協力等，採取溫和的參與方式大多較少與公部門呈現對立的情況，多運用直接或間接的意見交流與溝通，達到影響政策的目標；然而，激烈的參與方式一般來說都是在溫和的參與方式無法達到目的時，才會使用的參與方式，因此在遊說、訴諸輿論等方式

都無法奏效時，才會動員群眾進行較為激烈的遊行、示威途徑，藉此引起社會大眾的關注與討論，對公部門施加壓力。因此，經過筆者之歸納，可以將非營利組織參與公共政策過程區分成直接參與方式、間接參與方式以及溫和的參與方式、激烈的參與方式（如表 2-3）。

表 2-3 非營利組織參與公共政策之方式

途徑 手段	直接參與方式	間接參與方式
溫和的參與方式	政策倡導 合產協力 * 遊說	涉入競選活動 訴諸輿論 策略聯盟 * 遊說
激烈的參與方式		社會運動

資料來源：筆者自繪

國外學者 Jeffery M. Berry 曾經針對美國公共利益團體參與公共政策過程之行動策略作深入之研究，並將之區分成「聯盟策略」(Coalitions)、「法律」(Law)、「困窘與衝突」(Embarrassment & Confrontation)、「資訊」(Information)、「選區影響及壓力」(Constituency influence & pressure)等策略 (Berry , 1977 : 254-272)。國內研究者江金山將此分類運用其碩士論文「公共利益團體影響公共政策之研究—以消費者文教基金會的個案分析」之中，將公共利益團體的行動策略歸納為「政策性」與「司法性」兩大類，以及「聯盟」、「困窘」、「遲滯」、「資訊」、「選區壓力」與「訴訟」等六種基本型態，前五類屬於政策性之策略，訴訟則屬於司法性之策略，此分類亦成為目前探討公共利益團體參與公共政策之行動策略相關研究重要之分析理論，筆者分述如下 (Berry , 1977 : 254-277 ; 蔡淑萍 , 1992 : 35-41 ; 王千美 , 1992 : 50-62 ; 蔡清華 , 2002 : 16-20)：

一、聯盟策略：Berry 認為聯盟 (coalitions) 是只兩個以上之團體，為了達成某一共同之目標，或者倡導同一性質之議題而存在的合作關係。民間團體欲影響公共政策必須發揮極大之影響力始能喚起相關決策者之關注，但就目前國內之民間團

體即使在組織地位、規模、群眾支持都具有相當的優勢，也很少能夠倚靠單一組織之力量，仍需要其他團體之協助與配合，始能將民間參與公共政策之影響力發揮到極至，因此，組織之間的聯盟與合作關係是必要，也是影響政策重要的關鍵因素。雖然，團體間之聯盟策略可以適時地發揮影響公共政策的力量，但由於組織之間的聯盟策略必須顧慮到組織資源的交通、行動方案的配合，以及理念、價值的差異與包容，所以牽涉到組織之間的聯盟必須謹慎為之，尤其當組織規模完善、資源豐富之團體往往不願意被較弱勢的團體免費搭便車，希望可以主導活動，上述之因素多少都會影響團體之間聯盟策略的運用。

二、困窘策略：困窘（embarrassment）的使用主要是將公共政策的缺點充分的揭露出來，透過政策缺點的曝光以喚起社會大眾之輿論與關注，讓問題的衝突性展開來，透過政策的持續對辯，公共利益團體藉此塑造民意與政策壓力，設法強迫行政部門改變決策。

三、遲滯策略：遲滯（procrastination）的用意在於透過積極主動，而有目的性的作為，阻止政策的實施或法案的通過，或修正原政策，而挽回對團體的不利情勢，至少減少原先的不利程度，與遲滯相同的概念如：阻撓，藉由干擾、抵制之舉動影響原先法案的不利情勢。遲滯策略的運用可以透過大眾傳播媒體或專家學者的倡言，對政策提出反對意見，此外，利用立法委員之力量，在法案審查階段發表修正的主張，一方面延遲法案的審理速度，同時換取更多議價的空間與時間。

四、資訊：資訊策略的基本假定是認為政府作為上的錯誤，部分的原因在於缺乏適當的資訊。欲取得政策的影響力，其關鍵在於提供決策者有用的資訊（Berry，1977：269）。非營利組織可以提供決策者有效、有用的資訊，以獲得對政策的影響力，例如：人本教育基金會、振鐸學會經常透過國內教育問題進行研究與討論，並適時將研究結果傳達給政府部門，因此，許多重大之教育政策的決策會邀請非營利組織的執行長或重要幹部參與決策並提出意見與專業訊息，成為政府部門決策時重要的謀略策士。因此，非營利組織可以善用其專業透過公聽會等方式傳達給政府部門，亦可以藉由媒體的傳播讓一般民眾認識議題，達到資訊策略的目的。

五、選區壓力：選區壓力是一種遊說主要國會議員的間接影響策略，其透過廣泛的宣傳計畫，試圖影響或是塑造普遍性的民意，進而對國會議員產生政策壓力，

公共利益團體透過選票作為籌碼，對決策者或者民意代表施以壓力，也彰顯公共利益團體為壓力團體之重要角色。然而，由於民意是難以確定與掌握的，因此面對來自公共利益團體之壓力攻勢時，決策者以及民意代表會更謹慎的判斷，並計算政策決策之風險與後果。一般而言，公共利益團體會運用大篇幅的廣告吸引民眾之注意，藉此塑造民意，使決策者注意來自民間之意見；動員組織成員或者較有影響力之人是針對決策相關人員進行電話、簡訊、信函、刊物以表達組織之意見，設法影響議員之觀點，屬於隱蔽式的選區壓力運用方式。

六、司法性策略：對公共利益團體採行的各種策略中，司法性策略（Law）可能是唯一不必屈從政治的一種策略。其是透過訴訟的方式，法官在司法的過程中對政策的價值賦予不同的解釋，而實際影響公共政策的執行。司法性策略通常為公共利益團體採用的最後手段，在對立法、行政部門遊說失敗時，公共利益團體可針對被國會通過或者批准的法令提起訴訟方式，經由司法院的判定政策是否違憲。最近公務人員優惠存款利率百分之十八是否予以取消引起各方之爭論，全國教師會透過各種協商機會甚至動員民眾上街遊行抗議都未能給予滿意之答覆後，目前亦採取司法性之策略，希望透過訴訟的方式爭取自身利益的延續，以及有利於組織成員利益之政策結果。

上述有關公共利益團體參與公共政策過程所使用之行動策略，兩種分類可以說是大同小異，其運用之方式是多元的，組織會視議題的不同與需要以及所面對的困境與問題而選擇同的行動策略，但也會隨著組織領導者之偏好而影響所運用之行動策略，無論採取何種行動方式最終的目的還是達到希冀之目標與期望。

貳、社會運動理論

社會的變遷、社會壓力不斷增加、大眾傳播在社會中所發生的影響因素，致使社會運動盛行於社會各階層中。過去由於政治體制使然，對於民眾參與公共事務無法提供較完善且開放的管道，民眾無法接近政策決策的核心，因此大多是循著體制外的參與途徑，藉由既有資源的投入，提高議題的層次，串聯社會資源，對政府施壓使接納民眾之意見。所謂社會運動是指一種較持久、較具規模、範圍較大的集體行為（盧嵐蘭譯，1996：319），它是透過共同利益或集體的認同來集結、動員，一方面有目的的挑戰主流社會，包括制度性的安排與意識形態在內，

另外一方面也試圖創造新的，或者重建過去受到壓迫的社會意義。目前用來解釋與研究社會運動有三大途徑，分別是集體行動理論、資源動員理論以及新社會運動理論，用以說明社會運動如何產生以及為何產生。

過去傳統社會學認為集體行動的產生是因為團體中的個人基於共同利益的追求而參與集體行動，不僅促進團體之共同利益，亦可以增加自身利益，然集體行動論主要在反駁此的觀點，認為個人參與集體行動是基於理性的分析，經過成本與理論的計算，決定是否參與集體行動，因此，當行動的成果不論是否參與行動，團體中的成員都可以分享時，一般人都會傾向讓他人承擔成本，而不參與行動，產生「搭便車」(free-riding) 的行為，因此，當團體無法降低搭便車的行為時，集體行為將難以產生。

資源動員理論是專家學者經常用以解釋社會運動如何發生的理論依據之一。資源動員理論強調資源的重要性，認為弱勢族群的心理不滿情緒長期以來一直存在，之所以為能形成集體行為，是因為資源不足以及宰制者鎮壓的結果，若要動員弱勢族群必須仰賴外在資源投入，必須藉由資源的動員始能達成目的。因此，資源動員理論認為社會運動過程中，資源的可得性是關鍵的因素，這裡所指稱之社會運動資源可以區分成兩種：一種是有形的資產，如資源、設備；另一種是人員資產，也稱為抽象資產，如傳播管道、組織型態、法律技術、領袖人才、人力招募等等（范光描，2003：11）。在資源動員理論中，外力的資源與挹注是促使弱勢團體發起社會運動最重要的因素，當組織團體有足夠的資源，領導精英可以操控、強化與號召，或者是激起弱勢族群內心存在的的天不滿情緒，透過人力、金錢、以及各種傳播管道的動員，讓民眾願意投入參與社會運動。換言之，社會運動的群眾基本上是無法有效的維護自身利益且缺乏實行的權力，需要外部的資源如：金錢、人力、利益團體、大眾傳播媒體、專業人士與精英的支持與操控，始能促進社會運動的發展與成功。

新社會運動理論的興起是源於七 0 年代的歐陸，此理論的興起是認為用以解釋六 0 年代之社會運動何以興起的資源動員理論已無法解釋七 0 年代之社會運動，其與資源動員理論之差異在於資源動員理論是從個人、組織的層次來解釋社會運動如何興起，而新社會運動理論則是從鉅觀的結構層次解釋社會運動為何會發生說明動機與場域。新社會運動理論認為近代社會運動是對於西方高度工業化

之後，社會結構變遷的一種反抗。由於社會結構的改變，促使人類衍生新的渴望，除了要求物質上需求的滿足之外，更強調非物質的需求，如政治參與、自我實現，因此，社會結構的轉變與高度工業化的結果帶來新的社會問題，引起民眾投入公共事務，參與公共政策過程，除了想要改善社會環境，更重要的是達到個人自我實現的目標，因此也激發許多支持社會運動的潛在支持者。

本研究主要探討非營利組織參與公共政策過程，其中涉及民眾採取社會運動的參與途徑，筆者欲強調非營利組織如何動員群眾，促使民眾願意參與公共政策，因此將以資源動員理論作為探討非營利組織動員群眾之理論基礎，並將動員的焦點置於對人力的動員，其中包含對個人的動員以及對其他組織的動員，探討非營利組織如何提供各種誘因與觀念的潛入激起民眾參與公共事務的意願。

參、非營利組織與政府的互動關係

隨著非營利組織與政府之間的互動日趨頻繁，近年來政府與非營利組織之間的互動關係成為重要的研究課題，其原因除了政府無法繼續擔負越來越龐大的需求壓力，另一個主要原因是公民參與意識的抬頭，民眾介入公共事務並設法影響公共政策的制定，因此，政府透過法律的訂定賦予非營利組織參與公共事務的合法地位，雖然，目前學術上討論政府與非營利組織互動關係型態的論述相當多，但是由於研究的目的、時間、對象以及關注的面向、焦點與標準等因素的不同都會使分類的型態有所差異，以致於至今仍未有一個眾所接受的分類標準，此外，由於早期非營利組織大多以服務提供為其主要的功能與目的，以致於文獻對於探討兩者之間的互動關係多半停留在服務輸送之間的互動、財政上的資源互動等層面，鮮少從兩者之間倡導、遊說、政策參與等政治互動面向著手討論，例如：外國學者 Kuhnle 與 Selle 從非營利組織與政府之間的溝通往來程度以及財務依賴與控制的面向做為分類標準，藉由兩者之間溝通程度為親密或疏離、財務部分是呈現依賴或是獨立，再發展成「整合依附型」、「分離依附型」、「整合自主型」、「分離自主型」四種互動關係模式（Kuhnle、Selle，1992：30），此分類方式有別於以往學者將非營利組織與政府之間是壁壘分明、固定不變的靜態關係，突破性的從動態觀點來切入，雖然可以解釋不同國家之政府與非營利組織間公共服務實際運作上動態關係的變化與差異性，但是也無法涵蓋更多如公民參與、公共面向等更廣闊的層面。

除此之外，學者 Gidron 從「服務的提供者」以及「經費的提供者」做為區分標準，將政府與非營利組織之間的互動關係歸納為政府主導或是非營利組織主導的關係，以及政府與非營利組織互不干涉各自提供服務與經費的雙元模式或者兩者共同分配經費與服務提供方式的合作模式，政府主導或是非營利組織主導的關係可以稱為競爭關係，後者之雙元模式與合作模式可以稱為合作關係(Gidron , Kramer & Salamon , 1992 : 18 ; 陳定銘 , 2003 : 91-92)。上述兩種互動關係強調政府與非營利組織之間服務供給與經費的互動關係，沒有涵蓋政府與非營利組織互動的其他互動關係，屬於較微觀的分類方式。

目前文獻除了從實際服務的供給層面與經費提供的層面來分析政府與非營利組織的互動關係，學者 Najam 嘗試從政策的角度出發，因為政府與非營利組織對於政策都有其偏好與手段，兩者在政策中會積極的尋找彼此在目標與手段上不同的結合，遂將兩者的互動關係分成偏好與手段均類似的「合作模式」、偏好目標差異但所偏好的手段類似稱為「競逐模式」、偏好目標類似但偏好手段有所差異稱為「互補模式」、偏好目標與手段都有所差異稱為「衝突模式」等四種互動關係模式(Najam , 2000 : 83-89)。Nyland 在探討非營利組織參與公共政策時指出政府與非營利組織具有三種不同的互動模式：1.非營利組織透過遊說或動員群眾的方式對政策決策者施以壓力以影響政策結果，此時，非營利組織在政策形成的過程中居於隱性的角色，成為政策幕後的影響力來源。2.政府在政策制定過程中居於主導強勢的角色，非營利組織受限於必須依賴政府的經費補助，因此在政策形成過程中無法有效的發揮影響力。3.政府與非營利組織彼此是相互依存的關係，政府透過公私合產的方式，提供非營利組織政策參與的權利(Nyland , 1995 : 195-204)。Nyland 強調政府與非營利組織的互動關係是經由議題網絡的方式產生良好的互動，說明未來政府與非營利組織之間的互動將逐漸採取公私合產的模式，將民間的力量導入公務體系，創造雙贏的局面。

Coston 則是按政府對多元制度的接受程度、政府與非營利組織的互動程度、兩者之間的權力關係是否對稱、正式化的程度、政策的偏好以及其他特徵六種不同的變數，將政府與非營利組織的互動關係區分成抑制、對抗、競爭、契約、第三者政府、合作、互補、合夥八種不同的關係(Coston , 1998 : 360-362)。一般而言，國內學者的研究當中，大多承襲上述諸位學者之論點，其中江明修分別從

公共服務、公共政策以及財務法規三個領域觀察，詳細的區分不同實務領域政府與非營利組織的互動關係，以下分別說明（江明修，2000：148-153）：

一、公共服務面向：當政府對非營利組織的資源開放程度較低，過度的規範非營利組織且規範管理混亂，以致於兩者的信賴程度降低時，兩者之間的互動關係呈現對抗、競爭、割裂、疏離等「分裂型關係」；相對的，當政府對於非營利組織的資源開放程度與信賴程度較高，且法規的規範較低，兩者會呈現互補、和諧、互惠、合作的「整合性關係」。

二、公共政策方面：當政治體制較不民主、政府對政策參與加以限制，讓非營利組織無法有效、直接的取得政府資訊時，政府與非營利組織之間的互動關係傾向「對立關係」；反之，當政治體制民主且開放、政府也可以暢通政策參與的管道，讓非營利組織可以透過各種途徑獲取政府資訊，兩者間的互動關係將會傾向「參與式關係」。

三、財務法規方面：當政府對非營利組織採取較嚴苛的規範態度，且兩者之間的資訊流通較少，兩者的互動關係偏向「國家控制」；反之，當政府對非營利組織採取開放的態度，且雙方在資訊流通上較透明，兩者的互動關係偏向「自我控制」。

上述之分類從最廣泛的角度切入，涵蓋服務提供、財務法規的面向，更重要的是將近來受到矚目的政策參與層面納入做為討論兩者互動關係之重要領域，不僅可以更完整的敘述政府與非營利組織之間的互動關係，也可以隨著領域的不同瞭解政府與非營利組織之間存在的互動關係模式。

此外，呂朝賢也認為政府與非營利組織的互動可以說是包羅萬象，所牽涉的層面包含資源的互動（如：經費與設備的支援、資訊的交流等）、法規上的互動、政策制定的互動等等，呂朝賢將政府與非營利組織的互動領域歸納區分成目的、規範、資源與供給四個面向，筆者分述如下（呂朝賢、郭俊巖，2003：146-148；呂朝賢，2002：42-43）：

一、目的領域的互動：不論是政府或非營利組織都有其特有的理念、使命或願景，兩者為了達成各自的理念與宗旨嘗試採取各種手段左右對方走向自己所偏好的目標，例如：非營利組織常常採取遊說與倡導的活動或是更激烈示威、抗議等社會活動設法影響政府的政策方向；而政府也經常採用教育宣導與法規鼓勵或強迫

非營利組織朝向政府的施政願景。為了能夠達到各自的目的，兩者會採取溫和或激烈的手段進行互動。

二、規範領域的互動：規範領域主要的互動事項為服務策略與方法、範圍與服務對象資格，也就是服務標準、資格的設定。

三、資源領域的互動：資源領域的互動包含有形的資源如：人力、金錢、設備的互動，以及無形的資源如：訊息、專業知識、合法性等等。此領域的互動是最常見的也是政府與非營利組織最為頻繁的互動，例如政府往往透過金錢上的補助或是稅賦的減免鼓勵非營利組織提供相關的服務，而非營利組織則以提供專業知識、人力補充政府在服務提供上的不足。

四、供給領域的互動：此領域主要的互動事項包含服務的生產、規劃、轉介或輸送能力、品質等，由於政府體制本身缺乏彈性且充滿層級節制，在服務的執行上往往呈現效率不彰，而非營利組織在服務的提供上擁有較優的能力，因此，兩者可以透過互動由政府提供服務生產所需的資源，而非營利組織提供較優質的服務，如此共同滿足社會需求。

由上述可以知道，政府與非營利組織互動的領域涵蓋資源上的交換、支援；服務輸送、轉介的互動；遊說、宣導、抗爭、限制等較偏向政治性或理念性交流；管制等規範性的互動，不論兩者在哪一種領域中互動，多少會受到兩者意見的異同而影響兩者之間的互動關係為和諧或敵對，也可能受限組織本身在服務提供上的缺乏使兩者可以透過互動進而合作以互補有無。

此外，呂朝賢綜合上述四個互動領域後，更進一步參考外國學者 Young、Coston、Najam 將政府與非營利組織可能的互動關係區分成合作關係、互補關係、契約關係、敵對關係、補充關係等，茲分述如下（呂朝賢，2000：46-53）：

一、合作關係(Cooperation)

簡單的說，合作關係所強調的是一種互惠性的互動，政府與非營利組織擁有共同的願景、承諾各盡所能的滿足社會需求、有一套行動標準與方向、有一個共同的機制來調整彼此的需要，透過溝通、策略規劃共同完成目標願景（呂朝賢，

2003 : 7)。在此互動關係中政府與非營利組織在目的規劃領域、資源領域以及供給領域都有較強烈的互動。除了合作關係亦有學者提出不同的名詞描述、說明與合作關係類似的概念，例如：合夥、合產。筆者進一步認為，合作關係強調的是一種對等的互助關係，政府與非營利組織有鑒於組織本身在政治、行政層面甚至是資源的相互依賴，期盼借助彼此的優勢以彌補組織不足之處，是一種共生共榮的相互依存關係，然而，在此關係中並無所謂主從的地位，兩者皆有高度的自主性而且相互尊重，在協商溝通的機制下共同完成目標。政府與非營利組織的合作關係可以從資源依賴理論獲得解釋。例如，經費的缺乏一直是非營利組織最大的限制，而政府擁有較穩定與充足的經費；此外，非營利組織由於其組織本身具有彈性，對於服務的提供也較具經驗與效率，而政府受限於組織層級節制，在提供服務的執行效率與品質遠不如非營利組織，兩者均有優勢與劣勢，因此，透過相互合作創造出更穩定且更好的服務，達到雙贏的局面。

二、互補關係

互補關係有兩種說法：一是指非營利組織提供與政府不同的服務內容，當民眾無法從政府所提供的服務獲得滿足時，可由非營利組織擔負、填補這個責任；另一種說法則是由政府出資，而非營利組織提供服務或財貨的契約性的關係，此關係強調的是兩個部門必須相互了解在服務的供給過程中的缺陷後，才可能透過協力的關係，互補有無，換句話說，互補關係的建立是立基於兩者在目的規範上或組織工作目標皆能相互理解與調和。總而言之，政府與非營利組織的互補關係是由於在公共財提供有所限制，但是兩個部門在公共財提供的強弱處正好可以互補。

三、契約關係

在市場失靈的情況下，消費者往往無法真正的做出最適當的決定，雖然政府與非營利組織都有能力提供較好的服務，但是從比較利益觀點，由於非營利組織不僅在服務成本、品質、彈性都較能獲得民眾的信任，若由非營利組織供給公共財，可以降低監督與控制服務品質的成本，因此，在這樣的情況下政府會傾向利用非營利組織的優點，將服務的生產與配置責任透過契約的方式交給非營利組織，而非營利組織也利益接受專注於組織使命的達成，可以說是互謀其利。

四、敵對關係

當政府與非營利組織在政策目的以及手段上有所差距時，兩者極可能發生敵對關係，在此關係下，雙方皆設法影響另一方的取向，例如：非營利組織可能會透過遊說、抗議、訴諸輿論等方式對政府進行施壓企圖改變其的政策方向；而政府可能透過規範非營利組織的服務影響非營利組織的行為。在一來一往的應對中可能造成雙方因為理念不同而有敵對的關係。敵對關係在資源以及供給的互動領域中互動程度較低，而在目的規範中的互動較為強烈。

伍、補充關係

為了講求服務的公平性政府服務的對象往往偏向中間選民，其所提供的服務無法滿足所有的社會大眾，因此，提供非營利組織補足政府功能失靈的缺口，在此概念下，非營利組織提供與政府相同的服務，扮演補充性的角色，此角色可以區分成兩種形式：第一、非營利組織所提供的服務成為政府之外另一個選擇；第二、則是完全的替代政府所生產類似的服務功能。在此關係中非營利組織角色較為被動，且與政府處於不對等的關係之下，政府佔有較大的權利優勢，對財貨與服務的供給具有主導權，非營利組織僅是填補空缺，滿足那些未被政府滿足的需求者。因此，在目的規範、資源以及供給領域的互動程度較低。

綜上所述，非營利組織互動關係可能因為互動領域的不同而有所差異，五種互動關係並非單獨存在，例如可能同時包含合夥的關係與互補的關係。此外，筆者認為，過去非營利組織的互動大多屬於互補或敵對等相互取代或補充的關係，然而近年來，越來越多非營利組織與政府以合夥的關係存在，願意運用溝通與協調整合資源做策略性的規劃與執行，以互惠的立場作為兩者互動的基礎，一同行動實現願景，換句話說，政府與非營利組織的關係已從過去的相互取代進入合夥的關係。

整體觀之，不論是從經費來源與控制的觀點、服務供給的觀點或是從公共政策、政策參與的觀點來分析政府與非營利組織之間的互動關係，很難做明確的歸納，隨著組織型態的不同、目標的差異、政策參與途徑的不同都會影響兩者之間的互動關係，筆者認為，論及政府與非營利組織之間的互動關係之所以難以明確的劃分，其原因在於目前政府與非營利組織之間因為互動領域極為多元，包括在

資源上的互動領域（如：資訊的交流、金錢的挹注、人力上的動員）、規範面的互動（如法規的限制與規範）、政治性的互動（如非營利組織的政策參與、倡導、遊說）等，很難有較單一性的互動，兩者的互動關係可能同時包含兩種以上的互動關係，是極為多元且複雜。

由於目前許多探討政府與非營利組織之間的互動模式大多以服務供給以及經費的依賴程度作為分類的標準，而本文主要是探討非營利組織參與公共政策過程的參與途徑以及其與政府之間的互動關係，強調參與的過程中兩者之間的互動關係，因此，筆者整合歸納江明修、Nyland 與 Coston 的觀點，選擇五種項目作為分析兩者互動關係的標準，分別是：非營利組織在參與公共政策的過程中所採取的途徑與方法；政府與非營利組織資訊上的獲取與交流、溝通管道是否順暢；兩者目標是否一致以及兩者之間的權力關係是否對稱等五個變數，經由上述五種變數的分析在進一步歸納政府與非營利組織的互動關係是傾向參與型/和諧或者對立型/競爭。

第六節 研究架構

本研究架構主要說明的是文教類非營利組織進入公共政策參與的過程中，隨著政策議題的不同、組織主要的宗旨與理念、組織資源，甚至是組織的參與成員結構等等 有可能影響文教類非營利組織的角色扮演、參與公共政策過程的途徑以及與政府之間的互動關係，在公共政策參與的過程中，本研究分別就文教類非營利組織的角色功能、參與公共政策之途徑、動員的方式以及與政府之間的互動關係進行探析，以瞭解文教類非營利組織參與教育政策過程的情況。

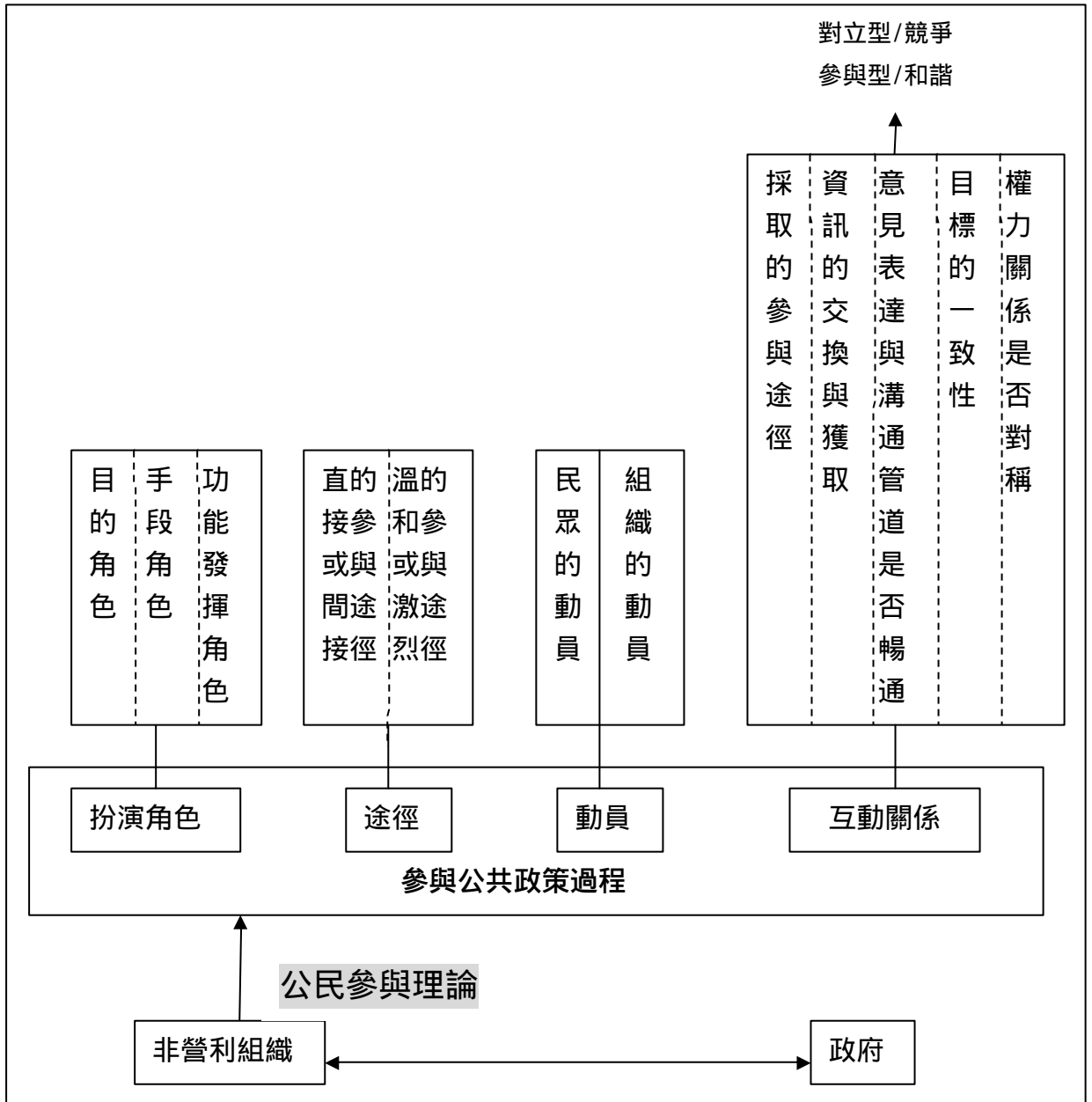


圖 2-2 研究架構圖

資料來源：筆者自繪

第三章 台灣教育政策改革參與之背景與個案簡介

過去人民被排除在公共政策制定之外，台灣的社會運動在威權統治時代倍受限制，民間參與公共政策過程更是不得其門而入，到民國七十年代以後，才有了比較蓬勃的發展。民國六十九年「消費者文教基金會」成立，為台灣社會運動的先驅，其他社會運動如婦女、勞工、原住民、環保等議題也逐漸醞釀與興起。民國七十六年解嚴後，台灣社會進入一個嶄新的面貌，無論政治、經濟、社會、文化都有明顯的變化，過去嚴密的社會秩序開始鬆動，間接影響大環境中每個系統的運作，當然，不同的系統變化的速度也大不相同，政治系統的變化速度一直超越其他系統，而軍事系統則是最慢，而教育是演變速度倒數第二慢的系統，慢於政治、經濟、文化、科技等（丁志仁，2000：42）。筆者認為，教育系統之所以發展緩慢，主要原因在於教育發展是一個漸進的過程，教育政策的果效也非短時間之內即可完全的展現出來，更重要的是，教育影響層面甚廣，所牽涉到的利害關係人非常的龐大，因此，要斷然改變現有的教育政策或制度，一般人都較無把握，連帶影響教育系統轉變的速度。

由於政治體制的影響使得台灣的教育過去一直都由政府所主導，民間少有置喙的餘地，自從民國七十六年解嚴之後，社會邁向開放、國際化、多元化與自由化以後，傳統知識導向的學校教育已無法因應時代的潮流，人們體會教育是一切進步的源頭，透過教育始能帶來轉變的契機，面對因為改革開放所帶來的壓力與種種社會問題，主張教育改革的社會運動聲浪逐漸壯大，來自於社會大眾的聲音開始影響並主導一系列的教育改革，如修改大學法、修改教師法、教官退出校園、體檢中小學教科書等，教育改革成為政府、專家學者、社會大眾所關注的議題。目前台灣教育改革也多由民間團體積極參與而主導，可以說是由下而上的一種改革。

我國非營利組織積極參與教育政策議題始於民國八十年初期一連串的教育改革活動，在教育改革活動中也擴大公共政策過程中參與角色與互動，本章首先簡要說明教育改革的背景並探討民間團體過去在此部分的參與情況，最後介紹本研究受訪組織的組織概況。

第一節 我國教育政策改革之背景

我國有關教育的社會運動，可以從民間參與教育改革一系列的活動當中獲得充分的瞭解，一般對於教育改革的背景可以區分內在因素以及外在因素，也因為面對內在與外在環境的激烈變化，驅使國內教育制度必須面臨檢討與改進，因而開始著手進行教育政策相關的改革，筆者茲分述如下（黃榮村，2003：46-47；國立教育資料館網站¹⁷）：

一、內在因素

（一）政治背景：民國 76 年解嚴之後，政治邁向民主化，人民自主性逐漸增高。民主化的浪潮衝擊著政治、經濟、文化各層面，因此促使社會運動的蓬勃發展，民間開始重視公共議題，而其中教育是被受矚目，也是影響範圍最廣的一項。由於制度的開放，使得過去箝制的思想受到解放，過去教育所存在的意識形態必然受到挑戰，而舊有之教育行政體系也必須進行調整，來自民間團體強大的改革壓力，催促著教育制度的改革。

（二）社會背景：解除戒嚴以後，人民享有更多的言論以及參與自由，大眾逐漸關心週遭的社會問題，代表不同意見的民間團體紛紛成立，主動的爭取自身的權益，有要求對教育政策有更廣泛的參與。隨著社會的開放，必須尊重並兼顧多元的價值與意見，在教育上必須顧及學生的差異性與需求，提供適才適性的教育。為了達到此目標有必要修改、調整過去以升學主義掛帥的教育制度。

二、外在因素

（一）全球化、國際化的影響：由於自由化、工業化、科技化帶來前所未有的物質文明，使得國與國之間的藩籬逐漸被打破，全球互動日趨頻繁，成為一個地球村，但也因為文明帶來更多有形與無形的破壞，例如自然環境的破壞、自由貿易造成世界貧富差距擴大、政治意識形態行程國與國之間的對立等，生活在一個全球化的今天，人類開始思考身為地球村公民的責任，因此，逐漸關心週遭文化、社會、經濟、人權、環保等種種議題，而教育是帶來改變的關鍵。

¹⁷國立教育資料館網站，<http://192.192.169.108/2d/revolute/default.asp>，檢閱日期：2006/3/2。

(二) 國家競爭力：隨著科技的日新月異，資訊的快速傳播縮短了人與人之間的距離，國際間各種競爭更形加劇，面對競爭激烈的情況，財富的累積仰賴知識的累積與創新，換句話說，知識經濟的時代已經來臨，而教育是擔負著提升國家競爭力的重大責任，為了培育更多的人才，國家必須在教育制度上花費更多的心思，屏除過去填鴨式的教育方式，取而代之的是獨立與創新思考，因此，在資訊爆炸的時代裡，若要提升競爭力，完善的教育制度是重要的關鍵。

(三) 國際趨勢：聯合國教科文組織於 1985 年發表第四次國際成人教育會議宣言，對學習權的意涵界定相當廣泛：「學習權就是：閱讀和書寫的權利；提出問題和思考問題的權利；想像和創造的權利；瞭解人的環境和編寫歷史的權利；接受教育資源的權利；發展個人和集體技能的權利。」該宣言進一步認為：「學習的權利不僅僅是發展經濟的工具；而應該被承認是基本的權利之一」。積極推展終身學習的理念，建立完整可行的終身教育體系，它不僅能帶動整個社會價值觀的重建，也使得當今學校教育的根本問題得以鬆綁及合理解決。這樣的趨勢已促使世界上的主要國家，如美國、日本、韓國、澳洲及歐洲各國在近年積極的推動教育改革。

我國教育改革的發展過程在解嚴之前，雖然也有一些變革，但是大多是課程模式上的小改變，但是在解嚴之後，教育改革活動的腳步大幅邁進，許多重要的改革多在解嚴後有重大的轉變，學者吳清山將我國教育改革活動歸納成三個階段，茲分述如下（吳清山，1998：264-266；陳建州，2002：2）：

1. 萌芽期（1987-1988）：在此階段民間團體紛紛成立，政府部門也在這個階段召開十八年來未曾舉辦的第六次全國教育會議，並在會議中做成十二項結論¹⁸，由

¹⁸第六次全國教育會議結束後做成十二項結論：一、貫徹城鄉教育發展的中小學教育政策，並決定從七十八會計年度起核撥中央教育經費約百分之十予以支援。二、貫徹五育並重的人格教育要求，減輕國民中小學學生課業負擔，並積極研究改進各級學校招生制度，以促進教學正常化。三、提高幼兒教育品質，擴充幼兒教育機會；並調整高級中等學校入學容量，健全「延長以職業教育為主的國民教育」教學班的就學制度，充分提供十五歲至十八歲青少年的就業機會。四、擴大職業學校畢業生升學管道，改進專科學校制度，增設綜合性技術學院。五、本於彈性原則，修訂大學法和相關法規，改進大學教育制度，提昇大學學術水準，並逐年增加大學生及研究生人數，使所占該年齡組合人口的比例，達到開發國家應有水準。六、決定擴大與加強教育部教育研究委員會的組織與功能，積極研究各項教育問題，並從事各級學校課程的統整和持續性改進工作。七、本於提高師資水準、培育健全師資的原則，擴大優秀師資來源管道，並建立師資養成教育及進修教育的一貫體制。八、確立教師地位，保障教師權益，安定教師生活，並研究擬訂教師法之可行性。九、建立成人教育體系，達成終身教育的理想；並提昇精神建設層次，加強藝術教育，兼顧藝術精緻化和普及化的社會需求。十、進一步貫徹教育機會均等政策，加強特殊教育，充分

於過去教育制度受到政治體制的限制影響，而顯得僵化而亟需改革，在教育改革萌芽期的階段，主要是針對教育制度做整體性的調整與改進，如貫徹城鄉教育發展與五育均衡發展，擴大升學管道，提高師資水準並保障教師權益，給予私人興學的輔助等等。

2.成長期（1989-1993）：民間教育改革團體逐漸增加，也逐漸成為氣候，對政府教育政策形成一股壓力，在此階段，民間團體對於政府之教育政策有非常卓越的成績，例如：人本教育基金會開辦森林小學、實驗學校，成為政府體制外私人興學之案例；此外，民間團體召集相關團體舉辦三次民間教育會議；救救下一代行動聯盟的成立；推動各類教育法案。

3.熱絡期（1994-迄今）：一九九四年以後是教育改革的熱絡期，不管是政府或是民間教育團體皆積極投入教育改革，教育問題成為全國所關注的焦點，在此階段，政府召開第七次全國教育會議，行政院確定「教育改革行動方案」，地方政府實施開放教育，成立行政院教育改革審議委員會，學校也成立教師會，民間團體部分則成立搶救教科文連線行動。

民國七十六年解除戒嚴以後，政府必須面對來自民間各種不同的意見表達，教育體制出現體制外的挑戰，直接的影響政府對教育改革的重視與推動，例如：民國七十九年人本基金會於林口正式創辦森林小學，森林小學的出現無非是對現有教育體制的一大挑戰，也是對現有教育制度的不滿，此外，此團體更積極透過參與社會運動，順利的把教育議題推向全國性議題。但是，台灣教育改革真正有比較具體且影響力的活動始於民國八十三年四月十日由民間發起並結合七十多個民間團體於台北和高雄同步舉行遊行，四一〇教改行動是台灣教育改革史上人數最多、規模最大的社會運動，此運動不僅敲響了民間教育改革的鐘聲，也成為我國民間發起教育改革活動具有影響力與成功之案例。

四一〇教改行動其對教育改革史上有四個重要的意義，第一、就教育行動者而言：是台灣教育史上人數規模最多，民間團體參與最熱烈的一次教育改革運

提供就學機會，以保障其受教育的權利。十一、建立運動員和教練培訓制度，辦理學校聯賽，激發學校跟社會對體育的興趣以帶動全民運動風氣，並培養國民團結和諧、公平競爭的運動精神。十二、輔導私立學校健全發展，修訂私立學校法，給予私立學校必要支援與鼓勵，以提升其辦學績效（資料來源：<http://www.bp.ntu.edu.tw/cpis/cpclass/class8/ch20/ch20.htm>，檢閱日期：2006/6/29。）。

動。第二、就教育改革策略而言：這次運動的教改策略有兩個特色，一為民間大串聯，一為教育根本的改造。第三、就教育改革議題而言，提出了落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化以及制定教育基本法等四大訴求。第四、就教育改革對象而言：此次運動不論是參與者的屬性或者是教改的文宣上皆強調「民間」，舉標「民間」的旗幟非常強烈，名稱亦為「教育改造全民大結合運動」，而相對的是「政府」或「官方」(薛曉華，1996：268-270)。雖然此次的活動以和平理性出發，但確實給政府部門極大的壓力，除了要開始關注教育改革，更重要的是如何透過開放參與管道、以及和民間團體對話，共同推動目前教育制度的改革，由此可以看見四一〇教改行動對民間參與教育改革的重要性。面對民間所發動具有影響力的活動之後，政府於同年六月召開第七次全國教育會議，會議結束後，建議效法日本「日本臨時教育改革審議會」之作法，希望能在行政院主導下，有跨部會之「教育改革審議委員會」之設立，以利教育問題改革能徹底解決，於是在八十三年九月正式在行政院成立「行政院教育改革審議委員會」，在全國各界支持與鞭策下，得以匯聚全民的意見，做為研議我國教育改革方案的基礎。經過兩年審慎研議後，彙整對我國教育改革之重點建議，提出《教育改革總諮議報告書》，其中闡述教育改革之內涵¹⁹包括一、教育鬆綁：解除對教育的不當管制；二、發展適性適才的教育：帶好每位學生；三、打開新的「試」窗：暢通升學管道；四、好還要更好：提升教育品質；五、活到老學到老：建立終身學習社會，成為我國進行教育改革重要的改革方針。

面對來自民間對現有制度的批判與挑戰，在教育改革運動中也引發對立與衝突，包括民間團體與政府、體制內與體制外、以及師範體系與非師範體系等不同的衝突與對立，例如：政府舉辦全國教育會議，民間也舉辦民間教育會議；政府體制內的學校被認為是保守的，民間興辦森林小學、毛毛蟲教室或者全人教育學校才是社會需要的變通教育；師範學院被視為維護現狀的工具，一般大學則要求參與師資培育，而出現設置教育學程、教育系或者教育研究所的新體制(黃政傑，2000：2)。對此，筆者認為，由於制度開放之初百廢待興，民間團體對政府過去之作為不滿意，民間團體突破過去制度上的限制，在獲得正當、合理的參與地位之後，更積極主動的期望可以有一番作為，因此不僅對現有制度提出批判，甚至

¹⁹ 教育改革總諮議報告書，http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/tsy-all_3.html，檢閱日期，2006/06/28。

實際涉入創造與政府不同之體制外活動，但是，這一連串的體制外行動都還是必須受到政府的監督與管制，有必要集合政府與民間團體共同商榷相關配套措施，因此也開啟了政府與民間團體之間的互動關係。

第二節 研究個案簡介

解嚴對台灣各方面的發展具有舉足輕重的影響，可以說是台灣政治、社會、經濟、文化轉變的關鍵分水嶺，對台灣社會每一個子系統都帶來了「演變」動力，所有個子系統均朝向「多元化與自由化」的方向發展（丁志仁，2000：42）。面對此波改革開放，來自民間之各種團體如雨後春筍般成立，再加上民國七十八年人民團體法修正案通過的影響，根據內政部民國九十四年底對國內人民團體的統計資料顯示²⁰，由中央政府管轄之人民團體數當中，政治團體從解嚴（民國七十六年）前沒有任何一個團體成立，至今已有一百五十五個政治團體成立；在職業團體部份，解嚴前有三百三十三個團體，至今增加為三百七十二個；在社會團體部份，亦是成長幅度最大的部分，解嚴前為七百三十四個團體，至今已有六千五百六十九個社會團體登記立案，其中學術文化團體之數量更高達一千五百七十二個，是目前人民團體中數量最多的類別，本研究以文化教育類之非營利組織為主要研究對象，並選擇四個由內政部管轄之團體，以及一個由教育部管轄之基金會作為研究之對象，並於下列逐一介紹。

壹、人本教育基金會²¹

一、組織理念

（一）人即目的，不是工具

兩百年前在王權與神權的籠罩下，「人本主義」的概念興起，主張以人為本，人就是終極的「目的」，而不是達成其它目的的「工具」，但經過了兩百多年，在講求自由、人權的今日，人類依然無法擺脫工具性的角色，人類辛勤工作成為養家活口的工具；選舉的時候，人民成為政客們爭權奪利的工具；學生受教育成

²⁰ 內政部統計資訊服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>，檢閱日期：2006/1/9。

²¹ 資料來源：人本教育基金會網站，<http://hef.yam.org.tw/index01.htm>，檢閱日期：2005/12/17。

為考試與升學的工具。面對這些困境，人本教育基金會體認到應該重回古典而素樸「以人為本」的思想，追究人原本的面貌與尊嚴，是當今極為重要的任務。

（二）改變，要從教育開始；教育，使人成為他自己

即便人類體認到不再是工具、奴僕，要學習作抉擇，成就自己、做自己，跳脫命運的掌控，成為獨立自主的個人，此時，改變必須從教育開始，教育可以使人成為真實的自己，基於此，人本教育基金會認為教育必須尊重學生的感受，過去以強迫記憶、服從為目的的單向灌輸教育必須排除，在教學方法上必須做改變，以啟發取代訓練，以對話取代講授，一切強迫手段的教育方式都是不合理的，因而積極檢視目前國內教育體制，期待有所改變。

（三）人本，有一種「人的文化」

人本教育基金會的發展，如小孩的成長與茁壯，是一個思索、調適、學習、與自我挑戰的過程；在這個過程裡，不是沒有困難，不是沒有挫敗，但重要的，是這一群人不知不覺的，創造了一種「文化」，不是依賴有效的管理，不是靠著專業的規劃，是這種無形的文化，取代了有形的制度，打破了無情的約束，支撐著近百人的組織運作，並成為台灣最具規模的「純民間團體」。

二、基金會成立之過程與記事

（一）基金會之成立

人本教育基金會的成立是由幾位關心台灣教育問題之大學教授為主，一開始僅是討論自己可以為台灣的教育做些什麼，在討論中「教育改革」四個字，第一次被提出來了；團體的名稱，當時暫定為「教育改革促進會」，漸漸越來越多人參與討論，談論的話題仍然是要改革什麼，以及怎麼改。直到有人提出何謂「好的」教育？於是「人本教育」被提出來了，認為教育應該以人為本。於是在民國七十七年首先組成「人本教育促進籌備會」，向教育部登記；在籌備期間已經開始接辦家長與學生的申訴案，而且積極的募款，要籌足成立基金會的一百萬（現已改為三千萬），並在編輯發行「人本教育札記」，於民國七十八年正式成立「人本教育基金會」。

(二) 人本教育文教基金會服務內容及記事

人本教育文教基金會對台灣教育發揮了非常大的影響力，目前只要論及民間教育團體多數人直覺性會聯想到人本教育基金會，在過去許多重要之教育政策上也扮演了極為重要的角色，近年來更積極參與教育政策之活動，其關注之議題以及所採取的參與途徑筆者概略介紹如下：

1、理念倡導部分：人本教育基金會體認單純由基金會介入影響國家教育政策是不足夠的，必須透過理念的倡導，教育民眾主動的關心攸關教育之各種問題，提升民眾對教育問題的能力，因此，除了出版圖書、親職錄音帶、有聲書、教學錄影帶等，更積極舉辦各種暑假森林小學、兒童營隊、親子營系列活動，開辦父母、教師、青少年成長班，帶動父母成長風氣，因為教育不再是學校或老師的職責，更是家長、學生與教師共同學習成長的關鍵，在理念的倡導部份，人本教育基金會大多是運用辦理訓練課程以及各種活動吸引參與之民眾，並在活動中闡述組織的教育理念，達到教育理念與價值的灌輸與教育，另外，也出版相關圖書與影音光碟，達到教育民眾的目的。

2、促進改革部分：人本教育基金會設立「教育申訴專線」，接受老師家長及學生的申訴，促成教師、學生甚至是教育行政單位有效的溝通，達到正常的教育。此外更積極進行「國會遊說」工作透過影響與結合立委，相繼通過了改造教育環境所需的重大法案：如刪除教師法中的罰條款阻卻體罰合法化、修正國民教育法與私校法確立私人興學與校園民主化、並使小班制成為政策等等。主動發起大型教育改革之活動如：救救下一代--降低中小學班級人數」、四一〇教改遊行、九二七搶救教科文行動等，針對各項教改議題舉辦公聽會或記者會，直到目前為止能不斷進行教育改革相關事務之推動。

3、研究發展部份：由於目前已開放民間編輯出版教科書，人本教育基金會與牛頓出版社合作，出版小學數學教科書，是開放審定本後，唯一具有特色的民間版本。此外，主動參與教育政策之研擬，在各項教改活動中皆積極參與並提供教育改革的行動方針與策略，如：教學創新九年一貫課程改革方案。

4、落實理想部份：過去私人興學受到嚴格之限制，但為了落實人本教育之理想，

人本教育基金會嘗試突破重重限制，設立體制外之學校：森林小學，藉此落實組織之理想，達到人本教育之目的，目前森林小學逐漸成熟茁壯，成為體制為理想教育的指標。此外，目前也著手開辦社區公民大學。

人本文教基金會成立至今已達十七年之久，不論在運作、組織規模以及組織結構上之分工，都有相當的完整性與制度化，儼然成為政府部門之外，另一個關心教育之專門機構，對教育行政單位有產生抗衡的效果，具有非官方、反體制的色彩，由於對目前台灣教育制度與環境其重要之地位，也成為政府在推動教育相關政策重要的諮詢與溝通機構，亦將非營利組織的角色功能發揮的淋漓盡致。

貳、中華民國教育改革協會²²

中華教育改革協會(以下簡稱教改會)成立於民國八十六年，組織宗旨為「結合全國關心教育改革的團體與熱心人士，以促進人性化教育、尊重地方性思考，及提升教育品質為宗旨」。協會會員包含個人會員、團體會員以及贊助會員組成的聯盟，團體會員中包含教師團體、家長團體與地方教育團體。教改會主要的任務為：1.結合全國地方教育改革力量，站在民間立場，對各層級政府部門的教育相關政策之研擬及推動積極提出建言，並要求參與教育公共政策之決策過程。2.架構並維持教育界聯絡網，提供教育改革相關資訊。3.扮演民間與官方教育溝通橋樑，帶動全國與地方教育事務的研究與發展。4.結合國內外相關之教育團體，聯合推動共通性教育議題。5.舉辦各種有關教育、文化之研修與培訓活動。6.推展教育文化事業，從事研究、出版、傳播等相關事宜。

過去教改協會積極參與教育議題之相關活動，主動發起許多與教育議題相關之連署行動、記者會、以及寄送給教育行政首長之公開信等，以喚起政府部門對相關問題的注意，例如：發起「福留子孫連線」的連署，期望政府立法確保國家能儘量為孩子們把錢攢下來，讓每年的教育經費發揮功用，更讓政府能未雨綢繆，將事先就知道要花的教育經費，規劃並預留下來，以確保孩子的教育品質，這就是現代人存基金儲蓄保險的道理，為教育留將來，為下一代積福氣；提出「教育經費編列與管理法」民間修正條文版本；寄送給新任教育部杜部長之公開信等等，除此之外，教改會與其他非營利組織有密切之聯繫，在各大重要活動上也可

²² 資料來源：中華民國教育改革協會網站，<http://www.alledu.org.tw/>，檢閱日期：2005/12/17。

以看到其足跡，如四一〇教改遊行、九二七搶救教科文行動等等，教改會參與公共政策之經驗可以說是相當豐富，過去政策參與方式大多是採取遊行、連署與遊說政策相關決策者，並且適時的運用媒體策略，召開各種記者會、說明會等，將議題凸顯以吸引教育行政部門之關注。藉由這些行動表達訴求，參與教育相關問題的改革與規劃，發揮非營利組織參與、影響政策過程的重要角色。

參、中華民國全國教師會²³

一、組織簡介

全國教師會（以下簡稱全教會）根據教師法第二十三條之規定於民國八十八年二月一日正式成立，為目前全國最大的民間團體，教師的專業組織，也是教師的服務組織，其會員組成可以分成三級，分別是全国教師會、縣市教師會（如台北市教師會、台北縣教師會）以及學校教師會（由學校自行組成）。會員人數高達約二十五萬人，且多由教師所組成，會員社經背景相當平均整齊。組織下設各級教育委員會，包含高中職教育委員會、私校教育委員會、性別教育委員會、生態教育委員會、原住民教育委員會，以研究及解決各層級教育問題。在組織分工方面：設有政策部、教學研究部、資訊部、文宣部、組織部、外事部、福利部。全教會成立至今約七年之久，但其尚未正式登記立案時，以非正式組織的方式投入教育政策議題行之多年，因此，對於我國教育環境有相當的了解和參與。

全教會以增進全國教師之專業知能、提昇教育品質、改善教育環境、保障教師之生活及加強國際教師組織連繫為服務宗旨。主要之任務可以歸納為：1.維護教師專業尊嚴、專業自主權與各項權益；2.維護學生學習之權益；3.依法派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織與各項事宜；4.教育政策之研究建議與推動立法；5.課程、教材、教學方法之研究；6.辦理教師專業知能之研習進修；7.與國內各機關、團體之溝通、連繫；8.接受會員教師委託，提起團體訴訟等。過去參與各向教育議題之活動，諸如修改教師法、修改大學法、民國九十二年發動「928萬人大遊行」等等，此外，全教會與其他國家之教師會有非常密切之聯絡，並積極參與各項國際性教育議題之會議，主動參與更多的世界教育組織活動與互訪，例如：參與國際教育組織（E.I）在巴黎的國際會議，成功的阻止中共阻撓台灣進入會場的企圖，為台灣外交打一場大勝利，普獲國內媒體關注與報導，同時也在民國九十四年參訪日本教職員組織，增進友誼與建立跨國教師組織的共識，可以說是具有國際觀的組織。

²³ 資料來源：中華民國全國教師會網站，<http://www.nta.org.tw/>，檢閱日期：2006/2/25。

全教會是一個極為特殊的組織，由於全教會會員之組成大部分為教師，無論在動員上或者意識上的傳達較容易，相較於其他組織更容易凝聚向心力，因此，在發動各項議題或活動時可以發揮相當的影響力，並獲取政府單位的關注。近年來，全教會為其組織成員爭取各項權益，經常透過各大媒體表達其組織訴求而引起不少爭議，例如：開啟工教聯合的工會運動新局，參與並主導九十四年五一工教大遊行，共同呼籲修正工會法，開放教師組工會，並以共創社會民主建立福利國家為行動目標，歷史性的聯合各界工會團體一起與教師團體共同行動；銓敘部18%改革方案等等，此類攸關教師權益問題由於牽涉的範圍以及影響層面較廣，必須經過縝密之通盤考量，以致於至今仍未有明確之解決方案。

教師會在教育改革過程中亦扮演極為重要的角色，過去參與教育政策過程之途徑以及所關注的焦點議題²⁴主要是透過舉辦各種公聽會以及遊行活動，擴大議題的重要性與迫切性，例如推動「教師法」修法，辦理座談會、公聽會，並進行遊說工作；辦理「中小學教科書採購公開化公聽會」，正視教科書採購問題；九十二年發動九二八萬人大遊行，為教改發聲，主要之訴求為還給孩子快樂和希望、傾聽基層教師聲音、改善十年教改亂象、落實總統教育政見、減少家長教育負擔，除此之外，教師會也積極爭取參與國內教育相關委員會，例如參與全國教育發展會議、參與大學多元入學改進方案意見徵詢會議以及參與教育部九年一貫推動小組會議等，並且實際參與完成「教育經費編列及管理法」立法，保障教育經費編列，以及協助立院審查中央教育預算，達到監督政府的責任。由於近年來教師會針對教師權益問題以及教育改革制度頻頻與政府相關單位發生衝突，透過媒體的報導，強化一般民眾對教師會喜好採取激烈參與途徑之刻板印象，雖然教師會不否認近幾年來與政府之間的互動有些惡化，但是事實上教師會在其他之教育政策活動上也會是議題採取溫和的參與途徑，如公聽會、參與教育委員會及遊說等。

肆、全國家長團體聯盟²⁵

一般而言，聯盟的形式²⁶可以區分成很多種，意指組織之間為了突破困境、

²⁴ 資料來源，全國教師會網站，<http://www.nta.org.tw/>全教會大事紀要.mht，檢閱日期：2006/6/27。

²⁵ 資料來源，全國家長團體聯盟網站，<http://www.napo.org.tw/>，檢閱日期：2006/3/1；家長學苑--家長參與教育的入口網站，<http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/home.phtml>，檢閱日期：2006/3/1。

²⁶ 依《Webster's New World Dictionary》的解釋，認為聯盟可以用下列五個字彙來：「alliance」指組織間進入一種互惠的情形即可稱之，如：全國民間災後重建聯盟；「league」指組織間形成一另個正式的組織，並有正式的宗旨、目的與獨立運作的業務，例如殘障聯盟、老人福利推動聯盟。「coalition」指組織間因特定目的而形成結盟，當目的達成後即解散，亦即這樣結盟具有特定的存續時間，如全美遊民聯盟、國際婦女健康聯盟；「confederation」通常用於政治上，是指獨立的國家間、或國家中的自治團體間互相結合，從事特定國際或政府事務的運作，如共同防禦或共同

維持或提昇優勢與影響力，而建立的短期或長期的合作關係，全國家長團體聯盟是屬於《Webster's New World Dictionary》五種分類中的「league」，是指組織與組織之間形成一另個正式的組織，並有正式的宗旨、目的與獨立運作的業務，例如殘障聯盟、老人福利推動聯盟。過去家長一直被排除在教育政策的參與之外，家長的意見鮮少為政府部門所關注，但是教育牽涉的範圍相當廣泛，牽涉的利害關係人除了學生、教師之外，許多民間教育團體普遍認為，家長也是教育政策中的關係人之一，家長參與必須被重視，因此，越來越多的家長團體紛紛成立，全國家長團體聯盟為了結合各縣市家長團體，關懷教育，保障學生權益，在民國九十一年十月二十六日結盟，並於民國九十四年五月二十二日正式成立，聯盟會員包含各縣市之家長協會、家長成長協會、家長聯合會等三十多個會員組成，雖然，全國家長團體聯盟正式成立至今不滿一年，但是在未正式立案之前已積極參與各大教育活動，例如民國九十二年發表「家長教改千字文」、積極推動十二年國教、推動家長參與相關法令的制定等等。

全國家長團體聯盟的宗旨為：1.保障學生學習權益，提升以學生為主體的優質教育；2.增進家長教育權及家長參與教育權之知能發展；3.推展親師合作及愛的教育；4.促進國際教育交流。主要的任務在參與、監督政府之教育政策、法令與制度的訂定，並協助各縣市之家長團體參與監督當地之相關政策與法令之訂定；建立家長團體之間的資訊聯繫網絡與合作關係；協助各級家長團體組織的成立與發展，更重要的是增進家長參教育事務之能力與方法，提供家長親職教育資訊與經驗的交流管道。

全國家長團體聯盟在組織結構上也明確之分工，聯盟下設秘書處、理監事會，以及法制政策委員會、教育事務委員會、申訴服務委員會、社會教育委員會、資訊傳播委員會、組織發展委員會等六個委員會，各司其職，為教育議題中代表長意見非常重要的民間教育團體。

全國家長團體聯盟過去參與教育政策過程所採取的途徑以及關注的焦點議題，主要是關注學生之權益及家長參與教育的權利，例如推動友善校園，禁止體

關稅，如國際勞工事務聯盟；「union」是指一種封閉性、常設性的聯盟組織，同時聯盟中的成員也分享共同的理想、願景與利益，如歐盟（鄭怡世、紀惠容，2001：99）。

罰²⁷，全國家長團體聯盟與人本教育基金會一同拜會立法院親民黨團，希望黨團能發揮協調力，積極支持管碧玲等 33 位立委提案之「零體罰」入教育基本法修法，另外，號召我國加入「430 國際不打小孩日」的行列，舉行騎單車遊行，向國人宣傳不打小孩的理念。此外，全國家長團體聯盟也特別重視能力編班的問題，希望落實常態編班，並針對此問題參與相關之研討會，如 95 年度全國資優教育發展研討會第一次籌備會議，舉辦「為什麼非上資優班不可」座談會²⁸，邀請學者、教育界與家長團體代表，談台灣的中小學教育品質。一般來說，全國家長團體聯盟參與教育政策過程之途徑大多傾向柔性的訴求方式，並善於運用媒體的優點，加強議題的曝光率與重要性。

伍、台中縣父母成長協會

一、組織發展簡介²⁹

台中縣父母成長協會（以現簡稱協會）成立於民國八十三年，發展至今已十一年，自民國八十年起，台中縣多位關心教育的家長及老師，基於「父母乃孩子的首任教師」之體認，及父母必須不斷的成長，才能因應時代的改變。為了提供現代父母更多的成長機會，乃決定推展父母成長教育之工作。經兩年的籌備，於民國八十二年初，在學校與家長的密切合作下，開始於豐東國中開辦父母成長班，課程涵蓋親子教育、親師合作、家庭經營、情緒處理及溝通等課程，獲得家長熱烈參與及迴響。在義工們的積極推動下，陸續於南陽、富春、豐原國小等鄰近學校開班，而石岡、大雅、神岡、后里、東勢等鄉鎮之家長、學校及社區也請求協助開課。為因應社會之需要，乃正式成立「台中縣父母成長協會」，以組織的力量，培訓義工、建立講師資料庫、推動父母成長教育課程。經由父母成長教育之推動，建立終身學習社會，實現良質教育之環境。其組織任務³⁰在於 1.辦理父母成長課程，增進親子間和諧的關係、帶動家庭和樂的氣氛、進而促進社會良好風氣；2.舉辦教師成長活動，提升教育品質；3.推動社區文化成長；4.發行成長刊物，推動本會宗旨；5.推動教育改革、促進教育現代化。成長協會除了開辦各樣有關父母成長之相關課程，提升父母對於教育議題之意識，對於教育政策改

²⁷ 資料來源：全國家長團體聯盟網站，<http://www.ws0.173group.com/napo>，檢閱日期：2006/6/27。

²⁸ 全國家長團體聯盟網站，<http://www.ws0.173group.com/napo>，檢閱日期：2006/6/28。

²⁹ <http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100232&Part=03111507>，檢閱日期：2005/09/9。

³⁰ 參閱台中縣父母成長協會章程。

革亦有涉入，過去十幾年來實際投入多項教育政策改革運動，關注教育議題不遺餘力。由表 3-1 可以了解本協會歷年之工作成果。

表 3-1 台中縣父母成長協會歷年推動工作成果表

<p>1.關懷教育議題與教育政策</p>	<p>四一〇教育改革聯盟」，邀集本縣關心教育之家長，一起參加四一〇遊行。</p> <p>辦理「重視學生活動空間問題」公聽會，邀請本縣民意代表共同了解民意。全面關心孩子的教育環境，對於政府的教育決策提供諍言，已有效改善教育環境。</p> <p>於民國八十五年十二月八日，邀請行政院教育改革委員會李遠哲蒞臨本縣演講「談台灣教育的全面參與」。</p> <p>協助行政院教改會舉辦「中部地區教育關懷者研習營」，共 150 位中部地區含中縣市、彰投苗雲嘉七縣市教育工作者與關懷教育之家長社會人士參與。</p> <p>持續協助台中縣教師會辦理 Power 優良教師評選活動。</p> <p>協助台中縣政府推動校長遴選、班親會及親師合作等工作。</p>
<p>2.長期推動家長成長課程、活動及教育研討會</p>	<p>配合民國八十六年縣長選舉，結合台中縣其他教育改革團體，舉辦教育發展研討會，共謀本縣教育發展。</p> <p>持續於台中縣辦理父母成長課程，參加學員已超過四千人次。</p> <p>辦理義工培訓活動，加強義工服務社會精神。</p> <p>蒐集整理講師資料，協助各機關學校安排課程與活動。</p> <p>連續於寒暑假及例假日舉辦親子知性及感性活動，如小記者營、馬術營、編輯營等。</p> <p>協助教育部辦理「學習型家庭」活動，將學習型家庭理念及作法，推動進入偏遠之社區。</p> <p>連續於九十年、九十一年與台中縣家庭教育中心合辦學習型家庭講座。</p> <p>協助彰化縣、嘉義市辦理父母成長班。</p> <p>民國九十年十一月承辦教育部補助全國家長團體主辦之「大手牽小手，九年一貫開步走」中區活動，總計約親師生四百人參與，成效斐然。</p> <p>民國九十二年六月承辦教育部推動之「標竿 100 中區訪問員培訓」，八月底承辦「親師合作年」台中縣活動，九至十二月辦理「台中縣家長學苑」，協助培訓教師與家長共同參與教育，提昇親師之參與力，更建構本縣親師合作之良質教育模式。</p>
<p>3.協助政府推動教育政策</p>	<p>與台中縣政府合作推展多場「九年一貫課程家長說明會」。</p> <p>協助台南縣政府、雲林縣政府辦理多場「九年一貫課程家長說明</p>

	<p>會」。</p> <p>與台中縣議會合作，推動數場「多元入學說明會」。</p> <p>民國九十年十一月二十四/二十五日，本會承辦教育部「大手牽小手 九年一貫開步走」中區活動。</p> <p>民國九十一年六月，承辦教育部指導之「親子共學」九年一貫親子探索隊中區活動。</p> <p>民國九十二年與中華民國教育改革協會合作，辦理教育部親師合作年系列活動。</p> <p>提供家長資源，參與教育部九年一貫課程社會資源運用小組。</p> <p>協助教育部辦理民國九十二年「標竿 100 九年一貫推手活動」訪問員培訓及學校訪問工作。</p>
<p>4.出版教育相關刊物</p>	<p>協助行政院教改會編印「教育關懷者手冊」。</p> <p>每月定期編輯出刊「成長天地」，迄今一百零二期。</p> <p>民國八十八年與中華民國教育改革協會合作，編印「九年一貫課程家長手冊」。</p> <p>民國八十九年與中華民國教育改革協會合作，編製「高中職多元入學方家長手冊」。</p>
<p>5.參與社區關懷工作</p>	<p>安排多場九二一心靈重建講座，邀請專業講師提供心靈成長、情緒疏導及社區重建講授。</p> <p>多次組團訪問九二一震災組合屋災民，辦理「親子童玩 DIY」活動。</p> <p>持續開辦情緒處理班、親子溝通班、自我成長班等系列心靈成長課程。</p> <p>會員自發性組成木棉花讀書會、親子數學讀書會、拾穗讀書會及木棉花合唱團，辦理相關成長活動。</p> <p>本會於九二一地震之後，協助災區廠商義賣「聖誕天使」燈飾，解決其因震災造成滯銷之財務危機。</p> <p>與台中縣政府、台中縣立文化中心合辦「社區發展與學校經營」講座，由柑園國中王秀雲校長主講。</p> <p>89年十二月十六日，於台中縣政府大樓辦理「化蛹成蝶 邁向廿一世紀社區音樂會」，並安排父母成長心得經驗分享。</p> <p>與社區電視台豐盟有線電視合作「創意父母、快樂孩子」成長節目。</p> <p>民國九十一年年協辦台北家長協會「教育好伙伴」節目。</p> <p>民國九十年年與社區辦公室舉辦多場次文化講座。</p> <p>持續協助社區大學推動社區成人教育。</p> <p>民國九十一年六月承辦教育部補助全國家長團體主辦之「親子共學」中區活動，以總額管制方式分組活動，共計一百五十人參與，</p>

	活動結束時親子當場要求再辦幾場，反應熱烈。
6.推動社區文化工作	<p>民國八十七年與台中縣文化中心、葫蘆墩文教協會合辦葫蘆墩文化采風活動。</p> <p>參與台中縣立文化中心「端午節親子文化活動」。</p> <p>承辦文建會社區總體營造，中陽里空間規劃案。</p>

資 料 來 源 : 作 者 整 理 自 家 長 學 苑 網 站 ,
<http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100232&Part=03111507>。

第四章 文教類非營利組織參與公共政策過程途徑的分析

本章藉由五個文教類非營利組織個案的深入訪談，探討文教類非營利組織如何參與公共政策過程，並且分別從「參與公共政策之途徑」、「與政府之互動關係」、「動員」以及「角色扮演」四個面向深入了解，最後作綜合之討論，其分析內容如下。

第一節 參與公共政策過程之途徑

壹、如何參與

一、對參與的體認

由訪談的個案當中可以知道，事實上，當初這些團體成立，單純的只是希望落實組織對於教育環境的理念與做法，為了讓組織的理念獲得支持與認同，組織會藉由開辦的課程教育組織成員，培養組織成員成為一個知的公民，讓民眾可以關心國內目前的教育現況，此為非營利組織重要的功能之一，當組織成員基本能力增加了，了解目前國內教育制度現況與缺失，組織成員便開始思考如何透過組織的力量改變現況，如何從政策面發揮影響力，進而落實組織的教育理念，因此開始進入公共政策參與的層面。

那開課程有一定的階段以後就覺得說政策的參與也很重要，因為這些人開始有覺知了，這些參與者他們透過參與而自我成長，而且有一定的認知，他已經增能了，參與者他們的能力已經增加，那這裡面屬於比較領導階層的人認為不能停留在自我的成長，而是要進入公共政策的參與，要從政策面去影響，所以就開始參與公共政策（N1）

二、參與的動機與目的

許多非營利組織當初並非以參與公共政策為目的，因為不同組織都有自己所關心的焦點議題以及理念的達成，但是在追求這些理念以及關心的議題時，多多少少會和自己當初沒有主要關聯的議題相互配合，因此，許多的議題會隨著組織自身所關注的焦點而巧妙的結合，促使組織不得不去關心這些非組織當初所在意

的議題。由訪談中可以將非營利組織參與公共政策過程動機與目的可以區分成「主動參與」以及「被動參與」，或者稱為「主動」與「側動」兩種不同的參與方式，換句話說，原本就是組織所關心的議題，組織主動的涉入可以視為主動參與，反之，若是因為主要關心的議題所衍生出的次要關心的議題，使得組織必須參與的情況，可以視為被動參與。

對於參與途徑在初期，其實可以分成主動和側動（N2）

一般非營利組織都是怎麼樣去進行，這可以分成兩方面，一個是被動的，一個是主動的，因為每一個非營利組織他都有自己關心的議題，但是衍生那個議題相關的法案，，那這些法本來不是你設定要努力的目標，但是他就會跟這些非營利團體碰上了，那碰上了，非營利組織也必須要在不管是法律上的修法、規劃或者是執行的層面都要有一些參與，這個是所謂的被動的，那主動的就是自己關心的議題，，不管怎樣每一個組織都有自己關心的法（N4）

我們比較多是在推動一些落實在教育環境的理念跟作法，所以這也是我們為什麼要做森林小學的原因，可是在辦森林小學的時候就會碰到私人興學的問題，因為私人興學是不開放的，，我們本來就反對體罰，那在推動反體罰的過程裡面就發現原來政府已經有一個行政命令了，我們比較是這樣的一個過程，，我們是教育上有一些要推動的東西，那在推動的過程中會去碰觸到公共政策跟法律，所以我們比較是這樣（N3）

（一）主動參與

非營利組織參與公共政策過程的動機與目的可以分成主動參與以及被動參與，在主動參與部份，所採取的參與途徑可以區分成兩個方向，分別是「組織內部的參與」以及「組織外部的參與」。

1、組織內部的參與

此部分的參與是非營利組織比較容易掌握，但是所必須花費的時間成本相當的大。組織內部的參與是一種長期的蘊釀，因為組織要參與公共議題，首先應當先凝聚組織內部的的基本共識，透過組織自行舉辦的討論會、座談會、諮詢或者論

壇，藉由這樣的途徑讓組織成員可以互相對話，相互理解，除此之外，組織內部的會議可以傳達組織的主張與態度，如此不僅可以強化組織的向心力，也讓組織的主張與理念更清楚明確。另外，將組織的共識具體化、數據化是很重要的，透過數據以及各種調查結果的公佈，更容易突顯組織的主張與意見，要讓他人信服組織的主張與作法，非營利組織必須進行相關議題的研究與探索，如此一來，可以強化組織的論點與概念

第一個部份就是要先凝聚共識，那自己組織的內部必須要對自己組織的主張非常的清楚，為了要讓自己內部了解自己的主張，大概組織內部都會有一些論述，或者一些座談，，如果要把它具體化，或者更數據化，那就要透過一些調查，有時候我們會去做一些調查，有時候我們會去做一些諮詢，，或者是資料彙整，或者是凝聚自己內部共識的作法，大概花掉的時間比較長，這是你自己完全可以著力的（N4）

2、組織外部的參與

除了組織內部的參與，其次就是組織外部的參與，由於非營利組織在資源上以及行政優勢上不如政府，非營利組織鮮少可以不與政府互動而成功的推動政策與法案，除了依賴相似團體之間的合作，與政府之間的互動與合作是不可或缺的，就非營利組織參與法案推動或政策規劃案衝突之程度可以再細分成三個層次：

第一、民間與官方意見融合

意指民間與政府在相同議題之中是否有意見可以相容或者截長補短，在這個部份可以透過研討會、說明會、公聽會等會議讓民間與政府可以對話，並且在會議中設法凝聚共識，共同規劃擬定一套制度或法案，此部分民間與官方的衝突性較小。

第二、民間與官方意見並陳

意謂當民間與官方在相同議題中若無共識，則由各自提出版本，採取兩案並陳的方式在進行討論，最後決定採取官方或民間版本作為做後的定奪，當雙方意見較分歧時，會採取此方案，再做進一？的討價還價，雖然會引起衝突，且所造

成的衝擊也相當大，但是卻還是可以透過討論決定。

第三、民間組織自行推動

當民間與官方無法繼續協商討論，大多數非營利組織會藉由民間自己的力量推動政策或法案，不管是組織自行推動抑或者串聯其他非營利組織共同推動，都代表著政府與民間都極力捍衛自己的意見，在僵持不下的情況下，主要的戰場已非政府或者民間所舉辦的會議，而是移轉到立法部門，此時非營利組織亦須透過遊說立法委員，或者借助媒體的力量形成輿論壓力，集合來自民間的力量對政府單位進行施壓，在此階段衝突性大於前兩個層次，對政府與非營利組織來說都必須謹慎應對，非營利組織可以運用的途徑包括遊說、媒體運用以及更激烈的社會運動如：遊行、示威、抗議等等。

因為通常由團體提出法的草案大概都不容易，大部分都是要由官方提出法的草案，所以就要把自己的東西跟官方可能有的那個想法，假如這個包裝的工程很大，就是落差很大，那大概就是要用我自己的版本，就跟官方談，就是有兩個案，甲案乙案並陳，兩個版本共同來執行，這是第二種方式，那兩案並陳的衝擊會比較大，那第三種方式就是自己推，自己寫一個草案，這個時候主要的戰場就在立法院，這是最後階段，但是這種衝突性比較大（N4）

所以大致上是三個方向，第一個是跟行政機關合作，有就是在開會的時候直接提供意見，第二個是以推動者會者是監督者的立場直接發函，第三個就是直接透過民意機構（N2）

（二）被動參與

被動參與所指稱的是組織的投入並非是當初組織所設定的目標與方向，只是在追求組織想要落實理念的同時所牽扯出的議題，為了達到主要的目標而必須投入所衍生的次要議題。因此，在被動參與的部份大部分都是被動的受邀提供意見，政府會舉辦各種的說明會、公聽會以及討論會，主動邀請民間團體參與討論，透過會議讓民間團體可以提供意見，此為民間團體被動參與公共政策過程之型態。

那這些法本來不是你設定要努力的目標，但是他就會跟這些非營利

團體碰上了，那碰上了，非營利組織也必須要在不管是法律上的修法、規劃或者是執行的層面都要有一些參與，這個是所謂的被動的（N4）

如果是被動的法案，，如果是這個部份就比較簡單，只需要提供意見，，大概這個部份是被邀請去的，通常這比較簡單，有點像是置入式的方式，，被動就是單獨受邀提供意見（N4）

貳、參與公共政策之途徑

一、參與的途徑與方式

綜合受訪組織參與公共政策的方式其種類可以分成八大類，分別是政策倡議、遊說、訴諸輿論（媒體策略）、涉入競選活動、策略聯盟、合產協力、社會運動、公投，其內容如下：

（一）政策倡議

許多非營利組織成立之初主要以政策倡議為主要的工作，受訪組織中亦有組織以政策倡議作為組織參與公共政策的主要方式，藉由倡導提出主張並為其宣揚、辯護，並且企圖影響、改變，焦點在於對政策產生影響，這也是非營利組織進入公共政策參與的領域中，最常採取的、也是最直接、最簡單參與方式，組織表達意見的倡議管道即透過各種會議，如公聽會、研討會、說明會、論壇等等正式的會議參與討論、表達意見，其中包還政府所舉辦並邀請民間團體參與，以及由民間團體主辦，邀請官方人員列席討論兩種方式。

我想民間團體以我們來說最常做的就是直接發表意見，用倡議的方式，用提供反對意見的方式，發表意見的平台，記者會媒體是一個，譬如說體罰的問題、能力分班的問題、補習的問題，你透過記者會的方式，透過媒體的方式把訊息傳播出去，提出你的訴求（N3）

大部分我們都會在譬如說是會議當中，像是公聽會、說明會，有一些是政府舉辦的我們就去參與，我們大部分都會去參加一些會議（N1）

主政單位也會逐漸主動邀約我們去參加會議，透過會議也成為我們參

與公共政策重要的方式 (N2)

要嘛就座談，要嘛就公聽會，要嘛就就是去拜會，，那真正用的比較多的就是座談、拜會這是最多的，辦個公聽，這是常用的。(N4)

(二) 遊說

當政策或者法案進入合法化階段，其成功與否的變數較規劃階段複雜且難以掌握，尤其進入立法階段後，無法掌握的因素太多，政策與法案的生殺大權落到立法委員之手，因此，合法化階段首重之工作在於設法獲得立法委員，這時遊說是此階段極為重要的參與方式，一般非營利組織會發動組織成員對立法委員進行遊說，透過書信、電話、e-mail、說帖、甚至是親自拜會、陳述的方是遊說立法委員支持或者杯葛草案合法。

像這種合法化的過程，我們採取的途徑大部分動員，動員的過程我們都會先從家長協會裡面的成員進行遊說，我們帶的人一定是跟我們一樣是有參與過的人，在他的認知上已經有一定的程度了 (N1)

像是法令的部分我們都是動員團隊裡面的人去跟立法為委員進行遊說，然後我們會有同一個說帖，透過說帖去跟立委做陳述 (N1)

另外就是如果有透過政策遊說的話，那我們就是把焦點放在體罰的立法上，那遊說的對象就不只立法委員，遊說我們就會一直告訴他們，體罰立法是多麼的重要，我們會有說帖，這是一個遊說了方法 (N3)

所有團體都要主動去接近立法委員，雖然立法委員有時候也會來找你，不過找你的時候也是你不太需要的，所以通常你要主動去建立關係 (N4)

有一些政策不是這些友我之委員就可以，這個時候我們就動用遊說，，就會去拜會很多的立委，即使你的立場跟我們不一致，你是敵我之委員，我們一樣會去送拜會函，懇請你聽我們的意見，所以我們會很主動的到處找立法委員說話。(N2)

值得一提，受訪組織在論及遊說方式的運用時，提到遊說的對象不應只有立法委員，遊說的對象尚包括政府部門、政策利害關係人以及民眾等，特別是教育政策牽涉的範圍非常廣泛，一個政策或法案的制定可能牽動教師、學生、家長等不同利害關係人的權益，而這些不同利害關係人也會成為立法委員考量是否支持政策的關鍵因素，因此，遊說的對象不應侷限立法委員，對組織成員以及一般社會大眾的遊說工作也是不可忽視的。

像這種合法化的過程，我們採取的途徑大部分動員，動員的過程我們都會先從家長協會裡面的成員進行遊說（N1）

另外就是如果有透過政策遊說的話，，那遊說的對象就不只立法委員（N3）

除此之外，你說的話要讓社會大眾聽的懂，你要讓他們有感覺，也就是說你在做倡議的過程你需要社會力的支持，如果社會力沒有支持你就要想辦法說服（N3）

（三）訴諸輿論（媒體策略）

非營利組織均擅長透過借力使力的方式讓議題受到廣泛的討論與迴響，因此，當非營利組織欲推動教育事務，大多數組織會利用當時社會的主流議題，或者受到關注的焦點議題，將組織的理念鑲嵌在焦點議題當中，經過媒體不斷的報導，紕漏現有制度的闕失，形塑強大的民意，進而凸顯組織的所欲提倡、表達的理念，或者提高組織所推動的草案的重要性與正當性，賦與政策修正與改變的正當性與迫切性。

一般都是說很精準的去掌握社會的脈動，很精準的去掌握焦點議題，那透過焦點議題跟社會脈動來突顯自己法案的正當性跟迫切性或者是必要性，，我的意思是大部分的團體都很擅長利用焦點議題，社會的主流議題，去包裝或者是行銷自己的法案（N4）

這個部份還牽涉到媒體的報導，讓這個問題突顯出來，目的也是要爭取曝光的機會，我們要實際的走入民間，把民間的意見想法反應出

來。(N1)

所以我們主要是靠媒體，當然我們也會藉由媒體，因為其實媒體是一個很重要的工具，藉助媒體所形塑的聲望 (N2)

記者會媒體是一個，譬如說體罰的問題、能力分班的問題、補習的問題，你透過記者會的方式，透過媒體的方式把訊息傳播出去，提出你的訴求 (N3)

(四) 涉入競選活動

非營利組織為了增加組織在公共政策過程中的影響地位，往往會支持特定立委候選人，或者是由非營利組織自行推派代表參選。在本研究之受訪組織中，有部份組織曾經推派代表參與競選，例如：台中縣父母成長協會曾有組織成員參選市議員的選舉；人本教育基金會早期曾有成員參選新店市市長；地方教師會亦有成員參與競選活動等。雖然，部分受訪組織有涉入競選活動的實際經驗，但是，均認為涉入競選活動的參與途徑並非明智之舉，不主張採用涉入競選活動之參與途徑主要的理由可以區分成三個：

第一、參選且當選之後未必可以帶來更多的效益

一般人認為，推派組織成員進入決策的核心除了可以增加決策的影響力，還可以替組織爭取更多的資源，如經費，然而，有受訪者認為，一旦參選並順利當選之後，為了避嫌，或者被視為圖利特定組織，大部份當選者會選擇保持適當之距離，甚至連先前可以爭取到的經費都會因此失去，如此一來，不但無法為組織帶來實質的效益，相對的也失去有力的組織成員，對非營利組織來說，推派成員參選民意代表無益而有害。

第二、文化環境因素

由於國人對的政治抱持著悲觀且不信任的態度，認為政治就是取得權力，因此，一旦非營利組織與政治有所牽扯，連帶將影響一般民眾對組織的信任與觀感，對組織的目標與裡面也會產生質疑，另外，當組織成員涉入參選事宜，恐會造成組織內部成員的不滿，被認為是少數人謂了獲取權力所採取的手段，因為這樣的文化環境因素，讓多數人對於政治參與抱持著負面的態度。

第三、技術性使然

當組織推派代表參選民意代表，即使當選，以一人的力量在決策的過程中也難以發揮影響力，此外，推派組織成員參選也會造成之前友好立委選擇離去另尋友好之團體，因為當組織推派成員參選，組織成員將全力支持所推派之候選人，相對的也就排擠了其他立委的選票。

在這些因素的考量之下，可以發現，推派成員涉入競選活動的參與方式並非真正帶來優勢與好處，因此，對非營利組織而言，此參與方式並非明智之舉。

這是我們台中父母成長協會唯一一次涉入選舉，，那我們並不覺得這是個好方法，因為我們知道一旦進去了，假設真的選上了，這個人等於也捐出去了，對我們團隊來說不見得有功，，選完以後為了要避嫌，那所有的經費都沒有了，不見得進去以後會帶給組織比較多的資源或好處，他當選了就會離你而去，對你而言沒有實質的益處（N1）

所以原則上我們是不會，我們反對，理由是第一個因為文化環境使然，我們中國有一個劣質的文化，只要你參與了政治目的，你的理想就會被認為是有問題的，為了避免別人對全國教師會的團結還有主張，認定只是少數教師教師會的取得政治權力，所以我們拒絕做這樣子的活動。（N4）

第二個是技術性使然，，所以我們推一個去參選，不要說一個，我們十個當選夠多了吧，立委這麼多你教師會就有十個夠狠了吧，還是沒用，反而會造成一個效應，本來其他委員都願意找我們合作的，不管我怎麼對你友好，你的票還是投給那幾個，所以我不要幫你，所以我們仔細分析技術性我們不宜這樣做（N4）

就這次，後來有都沒有，因為我們知道在政治的洪流裡面這是很少數的，我們也更清楚我們不是往那個方向走，，所以我們跟政治的關係不會這麼緊密，我們覺得說要利用選舉，或者做白皮書這些都是要花大力氣的事情，我們在這個部分沒有投注這麼多的力氣。（N3）

上述所提及涉入參選活動的例子，其參選的區域都是在地方的選舉，另一種

涉入競選活動的方式就是與關心特定議題的民意代表合作，此部分的合作大多數是在理念上的結合，或者法令推動上的合作，例如：現任屏東縣長曹啟鴻，在擔任立委期間，因本身為教師出身，特別關心教育議題，因此與教改協會建立良好之關係，協助推動相關的教育政策，落實非營利組織的教育理念，這是屬於議題上的結合。

值得玩味的是，有受訪者提及部份中南部之地方教師會也會推派成員參與競選，但是其競選的目的並非是為了當選後增加組織決策的影響力，而是為了爭取其他民意代表的認同，進而在議題上可以合作，因此，所獲得選票足以代表組織的政治實力，當組織政治實力雄厚也會吸引民意代表前來合作。會產生這樣的結果原因仍然是文化環境使然，也是選舉生態所產生，因為地方性的選舉講求的是關係，民意代表如果可以爭取到具有政治實力的非營利組織，非營利組織可以藉由民意代表爭取資源，亦可以獲得理念推動的協助，而民意代表也可以從中獲取選票上的支持，是一種因為關係結合的合作，而非理念或議題上的結合。

那但是我們有部分地方教師會像是台中縣教師會，或者是屏東縣教師會比較偏南部的教師會，他們有時候會在地方的選舉中主動推派自己的人選參選，他們的理由是說他們那裡的分派，，因為他們那裡生態不一樣，必須要這樣做，別人才會視你為政治實力的一種，也就是說在台北民意代表是議題結合，他說在南部不是，在南部沒有是非，只有關係，我當選只是因為這群人挺我，，所以他們並不是說我欣賞你的理念我們結合，而是你要先證明給我看你有實力，這個實力不一定要你當選，maybe 這次選舉你得了三千票，我就認定你為三千票的樁腳，我才會跟你掛在一起（N2）

（五）策略聯盟

就國內之非營利組織而言，尚未有一個團體可以不倚賴其他組織的協助而獨立推動法案或政策，或多或少都須仰賴其他團體的力量共同合作，以減少推動上的阻力與困境，根據受訪者之意見，一般採用策略聯盟的對象可以涵蓋兩個部份：

第一、為政治力的策略聯盟

政治力的策略聯盟，如立法委員、民意代表、政府官員，採取策略聯盟的主要目的在於增加法案推動或者議題推動的優勢，由於立法委員或者政府官員擁有較豐富的資源或優勢，尋求政治力的策略聯盟可以減少推動過程中的阻礙。

第二、為友好團體的策略聯盟

與友好團體聯盟的主要目的也是增加壯大聲勢與影響力，主動尋求與自己理念或者意圖相近的團體合作，並保持友好關係，在推動的過程中可以互相的支援與協助，壯大聲勢增加組織的影響力。

大概沒有一個團體有能力獨立去推動一個法案的立法，或者是修法工作，所以大概都要廣結善緣，...，所以第一個廣結善緣的對象是立法院或者是政治團體，第二個就是跟自己屬性相關的團體，這就是一種友好團體。（N4）

我們現在就是一一直在做串連，如果還沒有納入政策的時候我們都會運用連署的方式，連署最常做，我們會寫一個說帖然後請大家做連署，我們用這個拿去說服立委，用來推動立法，其實他的目的也是要讓政府知道說有這麼多的團隊支持（N1）

值得一提的是，除了上述所提及的兩個可以聯盟的對象，有受訪者認為，對於敵對的團體也應當盡可能的保持一種合諧的友好關係，尤其教育議題本身牽涉到的利害關係人較多，教育問題本身就牽涉了教師、家長以及學生的權益，只要改變教師權利義務，相對的也會牽動學生或者家長的權利義務，由於教育團體中有許多屬於身分團體，特別關心單一的標的人口，政府在推動或者進行教育改革的同時，雖然同樣式進行教育議題的討論，但是當中團體之間的利益有時確是相對的，就必須面對教育團體之間的妥協以及相互拔河，因此，與這些同為教育團體中的對手團體保持良好關係，是非常重要的，假設可以跟這些對手團體保持一個可以對話的管道，將影響到未來討論相關議題是否可以順利的關鍵因素。

所以在這個情況向任何一個法案推動都會有相對團體，也就是所謂的對手團體，那這個對手團體保持一個比較和緩的關係，因為你不可能要求他跟你手攜手肩併肩一起努力邁進嘛，但是最起碼保持一個可對話的管道，可對話的空間，盡量盡量的把衝突點減到最小，那必要的

時候將來那個衝突點的討價還價就會成為這一場立法動作能不能圓滿結束的一個關鍵因素 (N4)

(六) 合產協力

目前政府與非營利組織兩者之間的互動日趨頻繁,非營利組織除了進入政策規劃與合法化的階段參與討論,非營利組織也進一步與政府合作,協助政府機關政策推動的說明或調查活動。

有受訪者認為,從事教育議題的工作如果可以和政府合作,可以讓組織順利的進入校園,也容易了解基層教育現場。

我在當成長協會理事長的時候,就把這種想要扶植各地方家長成長協會的想法提出來,因為我要去見教育部長,那時我提了,沒想到他一聽就同意了,教育部長就說不然你可不可以提一個計畫有關親師合作年的全國性的計畫,所以那年我就拿了三百多萬教育部的經費去做 (N1)

那跟政府合作比較有機會進入學校,這是最大的好處 (N3)

(七) 社會運動

受訪者指出,當上述之參與方式無法發揮效果,大多數不排除採取較激烈的社會運動,如示威、抗議、遊行等比較爭議性的方式,迫使政府相關單位正視問題的嚴重性與迫切性,由於此途徑之影響程度與效果都極為快速與廣泛,因此目前國內非營利組織採取社會運動方式參與公共政策過程是非常普遍的。

早先就是政策還沒合法化之前,我們都會採取比較激烈的手段,像是抗爭、演行動劇、遊行,我們都用這種方式去吸引他們的注意 (N1)

社會運動包含了有強烈的、具體的行動,這個包括遊行、示威、抗爭,我們透過這樣比較爭議性的方式,這種 strike 的方式,進行對政策的干預跟參與 (N2)

都是這些，要嘛就座談，要嘛就公聽會，要嘛就就是去拜會，要嘛就是去抗議，要嘛就是去遊行，大概就是這幾個步驟而已（N4）

我們也會抗爭阿，如果講不通的時候我們白布條也會拉（N5）

值得一提的是，有受訪者認為應盡量避免激烈的社會運動的參與方式，只有早期比較會採取激烈的方式涉入公共政策領域，後期比較以溫和理性的方式表達訴求，以減少社會成本的產生。

我們遊行很少，我們主要的大概就是除了四一〇前面那個一兩年我們會遊行以外，我們其他都是利用書面的對談說明，這樣社會成本才比較低啦（N5）

早年都是用這種比較激烈一點的手段，但是這種手段我們自己也不愛，雖然不見得有效果，但是最起碼可以引起討論，這樣做對我們的團隊有耗損（N1）

但是如果是為了要遂行某一個目的，而去製造一個事件、製造一個衝突，或者製造一些需求，我想這是比較不應該的（N4）

台灣這個政治生態是一個扭曲啦，你只要罵的越大聲你就可以要到更多的資源，杯葛的越厲害資源就可以要的更多，這樣惡性循環讓台灣變成罵跟杯葛是一個有效的策略，相對的理性對話跟融洽的共識反而是一個很弱勢的作為（N4）

（八）公民投票

公民投票是近年來新興的參與方式，許多環保類團體，甚至政府單位都曾經發動過公民投票的實際行動，將議題訴諸最基層的民意，由民眾投票表示贊同或者反對一項提案，但是由於我國目前公民投票的機制尚未成熟，也存在許多的爭議性，但是仍有許多非營利組織運用公民投票的方式，藉此表達對問題的意見與偏好，成為新興的公民參與運動。

就像我們那時候弄課稅的事情，其實我們在還沒有遊說之前，他們

都不知道民間有多麼的反對，他們沒有想到人民有多麼的不高興，所以我們開始弄公投，公投是很難投的耶，但是等到這些很快得到迴響以後，那些立委才知道這件事情對人民有多麼的不高興（N3）

倒是最近人本有推了一個新的活動叫做公投，他為了教師課稅的問題，他為了教師應該課稅這個問題然後推動公投，這個比較新的手法（N4）

二、政策規劃與合法化階段參與方式的差異

就筆者主觀的認為政策規劃階段與合法化階段，非營利組織參與的方式應當會有所差異，然而經過訪談後發現，大部分受訪組織認為難以區分政策規劃與合法化階段參與途徑的差異，大多是隨著議題變化靜觀其變，順應議題的變化而選擇不同的參與影響方式，而且，受訪組織大多同時採取多種參與方式，並不會限定單一的參與方式。

這要稍微想一想，因為有些時候都已經混在一起了，因為你不會是想好說一旦通過了我們要怎麼樣，但是他一定會有改變（N3）

我想沒有一個組織有一個特定的工作模式，通常都是看這件事情他的對手有多強，看對手的反彈力道有多大，然後他的夥伴團體有多麼的支持，那這個事情的立法難度，這個立法有多麼的困難，官方採取什麼樣的態度，把這些東西都加總起來，再加上當時有沒有適合搭乘的順風船，就是所謂的社會議題，通常都是這樣設計而決定的（N4）

三、參與途徑的選擇與考量

非營利組織在選擇參與公共政策之途徑並無特殊之考量，訪談後發現有兩種不同的結果，有組織認為沒有什麼特別的考量，完全視議題的發展與需要而機動性的決定採取何種方式，非營利組織參與公共政策也沒有所謂一個可遵循的推動流程或準則，這也說明了非營利組織強調彈性之特性；但也有受訪組織認為組織在判斷採取何種參與方式時，已經成為一種公式，以過去的經驗作為判斷的基礎

沒有什麼作考量，大概不會有一個完整的計畫，通常都是有一個大架

構，就是因勢利導（N4）

哪件事用什麼樣的方式為之，其實我們要怎麼判斷它幾乎已經成為一種公式，當然這也可能是一種自我設限，就是因為我們習慣運用這樣的行動，那我大概也以為只有這樣的行動，這個我們常常會自我檢討（N2）

四、政策參與途徑的產生

非營利組織在決定組織內任何一行動大多經過理監事會，目前我國立案之非營利組織，有許多是所謂的一人組織，所有組織的決策均假一人之手，這種裁判兼球員的非營利組織容易受到個人主觀之偏好，而做出不理性之決定。在受訪的組織當中，均有健全的組織結構，而且參與、投入教育議題有相當之時間，對於組織行動都是經過開會決定。

我們決定採取哪一種方式會開會，會有一個內部的決議，通常我們每一個重大的行動，舉例前一陣子最大的一個議題是 18%，那我們就會特別有一個決議小組，就會授權那個小組專門因應各種的情勢變化，所以會因應情勢的變更作決議，然後會再跟會員大會或者是理事會作報告，我們大部分的行動都是這樣來進行。（N2）

一個團隊，或是 NGO 組織，你會發現，如果組織是採取共同參與的存活會比較久，不然就淪為一人組織，所以大部份組織在決策的時候都是透過理監事會，這樣也是具有代表性阿。每一個團體都是這樣，除非這個組織是一人組織，它已經名存實亡，它就很少開理監事會，這種團體很多阿。（N1）

第二節 與政府的互動關係

壹、意見表達的管道

整理受訪者之意見發現，本研究對於民間團體意見表達的管道分別從三個部

份來說明，首先是民間團體如何表達意見？表達意見的方式為何？其次，民間團體對於目前表達意見的管道是否暢通？最後，有受訪者認為，政府邀請民間團體參與公共政策討論會刻意的篩選參與團體，以利於政策的推行。

一、如何表達意見

根據受訪者的意見，表達意見之方式與之前所提及參與公共政策過程之途徑是相同的，進一步說明，可以將意見表達的方式分成兩個階段，首先，在政策規劃階段非營利組織大多是採用較和緩的方式表達意見，透過各種公聽會、說明會、論壇、發函以及討論會，在這些正式的會議當中表達組織的意見與政策偏好，因此，除非政策規劃階段民間團體與政府之間或者民間團體彼此之間意見相左，而且無法進一步的溝通協商，否則通常在規劃階段大部分都運用比較和緩的管道表達意見。其次，進入合法化階段後，目前對於教育議題政府單位會主動的邀請民間團體推派成員進入像早期的行政院教育改革審議委員會，進入委員會當中擔任小組委員，在委員會當中直接參與討論。

早先在政策規劃階段，都會在教改會裡面的會場做討論，像是理監事會，或者是論壇、說明會，我們都會先在裡面作討論，但是一旦進入合法化的階段裡面，我們裡面的人大部分都會被聘成委員，所以，所以在合法化之後我們都會被聘為小組的委員，像是推動委員、審查委員之類，所以可以在裡面直接參與，所以在合法化階段會比規劃階段跟政府有比較多的接觸（N1）

我剛剛講了一些像是委員會，我們會邀請他們來擔任委員，所以一些委員會、說明會、公聽會都會有，其實民間團體參與的管道蠻多的耶（G1）

二、對目前意見表達管道的滿意程度

經過訪談之後可以知道，此部分民間團體與政府之間的意見是分歧的。

（一）在民間團體的部份：大部分之受訪者認為，目前政府對於提供民間表達意

見的管道較過去開放且多元，但是，有部分受訪者認為，政府雖然開放各種參與管道，也提供許多不同的意見表達方式，但是受邀參與公部門所舉辦的會議有時形式大於實質意義，因為政府善意的邀請參與討論，有時只是為了爭取更多民間團體的背書，因此會邀請許多友好團體進入討論，為了避免淪為政府政策背書的工具，有部份團體拒絕參與一些政府所舉辦的會議，進而採取其他表達意見的方式。

每一個部門可能不太一樣，就教育部門來講，這個部份是非常暢通，我覺得是非常多、足夠的，而且好像除了少數極少數的會議之外，好像也很少有一個教育的立法的議程訂定當中某一個沒有被邀到而他想要出席的團體被拒絕（N4）

現在是比較會了，，或許他會公開發一個徵求信，邀對這一方面有興趣的都可以來，，那以前這些是不可能的，是不會有的，但是你覺得政府在每一件事情都會百分之百的邀請民間來參加嗎？你也不要這樣有這樣的期待，有時候他是選擇性的（N5）

所以大部分是政府提供一個場域，現在管道已經算是很暢通了，總比以前我們找不到誰找不到位置，已經好很多了，我們可以說現在我們已經比較有民主國家的樣子了，樣貌有出來，但是實質還在努力當中，因為在這個過程中，尤其是居上位者，他都誤以為很多的討論當中他可以作主導，他還是會有想要作主導，但是實際上我們可以知道這個形態可以說是民主化了，但是還是有一些人他還是不太了解實際上的操作模式，他只是空有樣子，不過這些真的都比以前有進步很多了，我們也慢慢可以接受，慢慢的上軌道（N1）

當然，現在委員會那麼多，對政府來講應該是足夠，因為政府都是企圖用這些管道來聽取民間意見，，因為這很微妙，新從政府他開放的來看，其實都是 OK 的，一定都有民間參與的機制，，但是有了這些委員會之後，那些幕僚是不是就可以做的很好，這是另外一件事，但是仍然是有問題的（N3）

我們發現政府機關會利用這個方式找機會要我們背書，我們舉個例

子，像是教師法的修正，因為教師法明文規定就是說，尤其是有關權利義務事項必須要跟教師會諮詢協商後方能夠修正，不像一般法是由行政機關修正就可以了，所以變成它非要找我們不可，但是每次找我們，我們的意見他通通不採納，但是我找過你嘛，就是這樣，但是這個連諮詢都不算，這個就是純粹的背書（N2）

我們主觀認為當然沒有，但是對政府機關或許他們會覺得已經很大了 他給我們的空間實在有限，但是我們的影響力逐漸擴大（N2）

（二）政府部門的意見：政府部門認為目前政府已盡可能的開放表達意見之管道，相較於過去已經開放許多。

我剛剛講了一些像是委員會，我們會邀請他們來擔任委員，所以一些委員會、說明會、公聽會都會有，其實民間團體參與的管道蠻多的耶，像是政府的會議早期都是比較封閉，，那如果這個委員他有參加這個會議的話，它可以在裡面表達意見（G1）

三、政府是否會選擇性邀請民間團體參與討論

根據受訪者之意見，大部分受訪者均認為政府在邀請民間團體進入公共政策過程中表達意見時，都會刻意選擇立場相似的，或者比較容易溝通的友好團體參與討論，一方面替政府所主張的政策背書，一方面削弱意見相左之民間團體的勢力。

會呀！這個很明顯，尤其是地方政府更明顯，如果不是他想要的他就不會聽你的意見，這就是權謀阿，會跟原先的設計有一點出入，我們原先說的那個大藍圖，就會在裡面動一個小手腳，讓你裡面的螺絲釘有一點鬆掉。（N1）

有可能，這一定會嘛，你去想像，政府在做一定要找比較有利的嘛

(N3)

他本身就會選擇性的篩選，但是如果你強力要求參與也不會完全沒有機會，倒是政府並沒有把這樣的通路完全鋪在你面前，你要進入通路的門檻還是有的啦，他不是不邀立場相悖的，他是找好講話的，或者不得不跟他講話的團體，，所以我剛講的好講話的團體他找去當背書嘛，那不得不跟他講話的團體，因為他是大石頭嘛，我不跟你溝通我會很麻煩嗎，所以這兩種團體是一定會邀請的團體，所謂篩選大概就是在這個地方，，篩選一定有， (N4)

對，或者是你會發表他比較不喜歡聽的意見之後，那他以後就不請你了，或者是他選擇性的，像是我現在要推出四個議案，如果他們認為有兩個是父母成長協會極力反對的，那我們就不通知父母成長協會，那另外兩個就通知他，那現在會通知也不是百分之百啦 (N5)

值得一提，有地方性或者曾參與過地方性的非營利組織的受訪者認為上述的情況在地方政府比較容易發生，由於地方政府在民主素養尚未成熟，無法廣泛的接受民間團體參與公共政策過程的情況，因此，為了能夠順利的推動政策與法案，或多或少會刻意忽略民間團體的意見。

會呀！這個很明顯，尤其是地方政府更明顯 (N1)

參與教育政策來講現在教育部比較會尊重，地方上的話民主素養還不是說樣樣都可以開誠佈公邀請老師來參加 (N5)

貳、資源互動

一、資訊的獲取

政府與非營利組織之間的資源互動範圍廣泛，本研究僅討論兩者之間的資訊互動、交通。整理、受訪者之意見可以發現，非營利組織參與公共政策過程中，獲取資訊的途徑有三種，一是政府主動提供；二是非營利組織主動向政府索取；三是非營利組織間互相傳遞。

(一) 政府主動提供：目前政府儘可能達到資訊的公開，對於教育議題的各種資訊民間團體可以透過網路，或者由政府部門主動發公文通知。

現在很多有攻教育議題的資訊，公部門一定都會給我們，我們大概就是公部門的對口了，所以他就一定給東西給我們，所以很多相關的資訊我們都可以很輕易的取得 (N1)

過去我們主要是參考政府提供的資訊為主 (N2)

他們大部分都是用網路，，其實現在網路很厲害，包括他們過去的立法院公報啦，或者是一些會議記錄，發言的內容現在網路上都可以查得到，至少你可以知道他在哪裡 (N3)

(二) 非營利組織主動向政府索取：部分資訊需要非營利組織自行透過各種方式向政府索取，對於政府沒有直接公開的資訊，非營利組織可以透過行文的方式要求政府部門提供，或者透過民意代表或者決策者協助獲取相關資訊。

過去我們主要是參考政府提供的資訊為主，但是我們後來發現他會說謊，所以後來有很多的資料我們都自己處理，我們都自己去取得 (N2)

不然就是我們自己發公文要，，包括請立委幫忙拿資料，這是一般民間團體會做的事情。(N3)

(三) 非營利組織間相互傳遞：有受訪者認為非營利組織是分享的型的組織，對於相關資訊會互相的傳遞與交換，目前資訊科技日漸發達與普遍，許多非營利組織都會透過網路相互散佈資訊。

那有一些同質性的團隊會奔走相報，我們這種 NGO 的組織都不是獨享型的，一個東西進來我們會馬上大量 mail 到全國各地，所以現在有關教育資訊透過網路真的是無遠弗屆 (N1)

值得一提的是，大部分非營利組織會積極的從事資料的搜集與調查，除了發揮非營利組織的專業功能，更重要的是藉由資料的搜集與確認，可以將所蒐集到的資訊和政府的資訊交叉驗證，進一？掌握議題的正確性，始能對現況做通盤的

討論與理解。此外，當非營利組織蒐集較多或者較貼近事實的資訊，在與政府對話的過程中也會相對比較有立場和發言權。

過去我們主要是參考政府提供的資訊為主，但是我們後來發現他會說謊，所以後來有很多的資料我們都自己處理，我們都自己去取得，從國外去取得，所以變成後來我們的資料都是自己去取得，就是說我可以讀原文資料，那我們主要是從事研究，但是開會的時候我們會明指你的哪個資料是有問題的 早期我們會以他的為主，現在我們大部分是自己取得或者以其他管道取得，交叉對證，通常我們會以一手資料為主（N2）

你還要做一些動作去充實你發言的內容，所以我們要做問卷調查，像你要知道現況如何，所以你就要做很多問卷，你有調查有研究你就比較有發言權，你沒有調查研究你就無法掌握狀況，你就把你蒐集到的狀況、你的觀點透過這些輔佐的數據，告訴社會大眾，那裏頭有對政府喊話（N3）

如果要把它具體化，或者更數據化，那就要透過一些調查，有時候我們會去做一些調查，有時候我們會去做一些諮詢，好比說我們是家長團體，那我們就會去徵詢家長會的意見，或者是比較熱心家長的意見，這個徵詢，或者是資料彙整（N4）

參、意見目標的一致性

一、政府與非營利組織之間意見不一致的情況

就目前整體教育制度大方向來說，大部分民間團體與政府之間都有一致的看法與目標，例如：體罰問題，大部分非營利組織均同意體罰應當被禁止，政府也制定有關禁止體罰的行政命令，大方向政府與非營利組織之間目標是一致的，但是若進一？去界定體罰的程度與定義，反而是政府與非營利組織之間或者非營利組織彼此之間意見最分歧的部份。因為在教育政策地參與場域中包含教育部門、教師、學生以及家長不同的身分團體，不同團體有其必須捍衛的權益以及必須堅

持的意見，因此，在政策細部規劃的過程中往往變成政府與團體、以及團體之間的議價與妥協的地方。

我們現在很多東西都是所謂的英雄所見略同，因為布局都已經布到最後了，所以後續要怎麼行你大概都已經知道，所以很多時候我們要走的也都是政府要走的（N1）

二、意見不一致採取的方式

由於一般非營利組織屬於理念型的組織，民間教育團體對教育問題或者教育政策的建議要求也相對較高，但在執行上也經常遇到困難，因此往往造成民間與官方對政策意見上不一致與衝突，根據受訪者之意見，面對意見不一致的情況下，大部分的組織會採取比較激烈的抗爭方式，甚至藉由訴訟的方式進行，但亦有組織不落入此爭辯中，而是透過實際的行動，親身去落實與推動，在這個過程中也引起不錯的迴響與反應，讓政府進一？與非營利組織相互合作，避開雙方的直接衝突與爭辯。

（一）採取激烈的抗爭：當組織與政府部門發生意見相左的情況，且無法藉由討論的方式進行諮詢與協調的時候，有組織會採取激烈的方式捍衛自己的意見，迫使政府部門必須給予讓步與妥協。

如果一直僵持不下的時候就只好辯論，當我們認為我們是絕對的對的時候，要捍衛自己的意見的時候，就採取民粹的方式，到時候就用所謂的群眾運動阿，群眾運動的話如果認為有理的就有很多人來參加，如果認為沒有理就找不到人來，四一〇為什麼那麼多人參加，因為他講的有道理嘛！（N5）

我剛講過就是抗爭，持續抗爭，抗爭到底，像 18%持續了這麼久，他還是硬幹，不然我們就打官司，譬如說工會，，那現在打到高等行政法院，就一路打下去，一路衝擊到底。因為政府執意做他們的，那我們也要執意抗爭到底（N2）

（二）採取溫和的手段：雖然運用激烈的方式表達意見比較容易獲得政府部門善

意的回應，但仍有組織傾向採取溫和的方式與政府部門協商，以減少衝突所引起的負面效果。另外，組織也會嘗試運用消極的不合作方式表達不滿，由組織自行規劃不同的政策方案，並嘗試付諸實踐，避免與政府之間有正面的對立與衝突。

其實我覺得意見不合的時候比意見合的時候還多，大部分都不一致，像多元入學出來的時候我們的意見也很多，但是真正被採納的真的很少，所以我們就自己去辦，那我就跳進去，親自去做說明，雖然民間團體我們都說他是理想型的組織，可是如果實際在執行的時候，我們反而比較能夠去貼近民眾，現在政府也會主動要求我們去講，這是靠口碑累積下來的，也許有人聽過我們講覺得不錯所以就推薦我們去做說明，變成一種合作，這也是一種相互刺激、競爭的結果。(N1)

像是政府如果提出一個政策我們也會嘗試去規劃、提出不同版本的政策，這才是所謂的 NGO 嘛！非政府組織嘛！就是比較站在群眾的觀點和立場。(N5)

(三) 政府部門的角色：面對分歧的意見，政府所要關注的層面必須更廣泛且更細膩，政府部門除了扮演聆聽的角色，還需做事前協調溝通的工作，無論做後決策的結果為何，還是必須回歸專業，站在專業的立場與本質做權衡。

我們剛剛有講過就是透過公開的會議，然後是一個聆聽者的角色，其實還是要多多的溝通啦 所以教育部專業的角色非常重要，我們要站在教育的本質和立場去做一個制衡。(G1)

為了怕因為意見不一致導致衝突，我們在會議之前都會先協調好，不希望真的在會議當中有什麼衝突，會很難做決議，所以如果有意見比較不一致的都會事前做溝通，在會議之前就先做好溝通 (G1)

肆、權力地位關係

一、權力地位的平等

根據受訪者的意見，目前民間團體進入公共政策過程中，在對談的互動關係中，政府與民間團體逐漸可以較對等的關係進行對話，對此也抱持正面的態度。

現在比較平等了 (N1)

現在平等很多了，的確平等很多囉 因為政府他在在一件事情最後的產出，大概來自民間團體的意見佔的比重還蠻高的 (N4)

二、政策主導性

雖然目前政府與非營利組織可以站在對等的關係進行對話，但匯整受訪者的意見，認為政府在政策的規劃或者研擬上還是比較具有主導性，目前許多政策仍由政府主導居多。

所以其實我們並沒有能力去主導一些政府的政策，目前其實還是算政府比較具有主導權，他算是 leader (N1)

主導是他的常業，他不會放棄主導 (N2)

通常都是政府主導比較多，民間主導的比較少，有，但是少 (N4)

特別的是，雖然目前政策仍由政府扮演主導的角色，但民間團體大多數認同政府應當具有相當的主導地位，許多議題雖由民間燃起關注的焦點，但最後仍須回歸政府體制當中，民間團體則站在專業的角度上提供協助與監督，一方面是民間團體的能力與資源不足，必須倚賴政府部門的協助，一方面政府部門本來就是政策產出的中心，當然必須有相當的主導性。

民間團體引燃了社會關注的心以後，最後大概都會回到政府裡面去，但是純粹由民間主導的議題不多，好比說九年一貫來自於民間，課程改革是從民間出發，最後還是回到政府體系裡面去做才做的下去，多元入學也是一樣，因為民間團體比較貼近社會大眾，所以他拋出來的東西比較接近真實，但是社會團體也犯了一個很大的毛病就是虎頭蛇尾，通常沒有辦法持久去盯一件事情，通常也是因為能力不足，所以大概也沒有辦法全力去推動一件事情，所以最後只好退到政府體

系裡面去，我覺得這是合理的。(N4)

因為政府的責任不就是應該去制定政策嗎 因為政府他要幹嘛他就是
要制定政策 (N3)

伍、政府與非營利組織的互動關係

根據受訪者的意見，大部分之受訪者認為，目前政府與非營利組織之間的互動較過去和緩，兩者之間的關係也由過去的敵對關係逐漸走向合作的互動關係，但由於教育問題牽涉的範圍較複雜，因此，大部分仍須視議題影響非營利組織與政府之間的互動關係，但總體來說，目前雙方的互動已漸趨合作關係。

現在大部分跟政府的互動都是合作的關係，不過還是要看議題啦，像最近這幾天有關 WTO 的議題，這個議題是完全對立的，因為一方強行，所以一方只能做抗爭，那當然就是對立了，那現在有很多教育的東西是以經過了那個對立的階段 (N1)

所以現在可以說夥伴關係比較大了，所以他現在都稱我們家長團隊叫做教育好伙伴，我們發現說與其讓它什麼都不知道，還不如說讓他們因了解而參與，又不會干預，所以現在已經進入到一種夥伴關係。(N1)

那這樣人家都覺得我們都支持政府政策，可是我們明明就是對的，你不是先跟有個立場跟政府有什麼關係，因為你永遠是民間，跟政府有什麼好關係，如果他願意多做你就 push 他多做一點，你該提供專業你就提供，你該罵他就罵他，你該督促她就該督促她，因為妳是民間嘛 (N3)

包括全國家長團體聯盟我們也是選擇性的在一些議題跟官方是站在對立的，有些議題上我們跟官方站在一致的 (N4)

我一值強調我們跟教育團體就是要維持夥伴關係，教育部與非營利組織之間的關係慢慢進入平等的關係 (G1)

但是也有團體與政府之間的互動明顯呈現敵對的關係，有少數組織本身具有

特殊的意識型態與立場,而這些特殊的立場或多或少會影響其與政府之間的互動關係。

因為對我們來講,尤其走社會主義路線的人,執政黨永遠是我們的敵人,你國民黨執政我就與你為敵,我不是故意的,但是你自然而然就會跟我為敵,你民進黨執政我就與你為敵 (N2)

第三節 動員

壹、動員的對象

根據受訪者的回答,非營利組織進行動員活動時主要的對象有三個,第一個是組織成員的動員,第二為組織之間的動員,第三為一般民眾的動員。

一、組織成員的動員

大部份組織進行動員時大多數都會先從組織內的成員開始著手,一方面是組織成員大多數是對議題有相當的認知,另一方面組織內成員的動員是最直接、做容易的。

我們都是先針對參與我們團隊的人進行動員,那有包括會員,本身就是我們的會員,或是上過我們課程的人 (N1)

動員的過程我們都會先從家長協會裡面的成員進行遊說,我們帶的人一定是跟我們一樣是有參與過的人,在他的認知上已經有一定的程度了,他已經清楚了,這些參與的人他們其實不是空穴來風,他們一定是要有一定的認知,他不是盲從,但是要說我們是有計畫的也不太像,他不見得是很有計畫,他是有一定的引導之後,他才會讓他參與,不會讓他一下子就參與公共政策的過程。(N1)

那對會員的部分因為我們是由下而上的團體,因為我們真正是一個由下而上的團體,不是號稱,所以你要動員很容易,我們是每個行動都被會員僅僅抓住,所以當你告訴他說現在我需要你的配合,所以對會員來講我們很容易做到(N2)

二、組織之間的動員

由於沒有一個民間團體可以獨自靠組織的力量與政府部門相抗衡，為了增加對政策的影響力或者強化民間團體的聲勢，迫使政府部門不得不與組織互動，因此，組織之間的動員也是非常重要的。

我們現在就是一一直在做串連，如果還沒有納入政策的時候我們都會運用連署的方式，連署最常做，我們會寫一個說帖然後請大家做連署，其實他的目的也是要让政府知道說有這麼多的團隊支持，所以我們都會運用這種方式來尋求提案。(N1)

在動員的過程中，每個組織其實是有在聯繫的，會去決定我這個團對要不要去參與。(N1)

我們通常都會跟其它組織合作，通常都會 (N2)

因為每一個社會團體都有資源的弱勢，都需要跟別的團體合作，所以不一定是同一個類型的團體 (N2)

一個組織他一定要有友好組織，友好團體就是你在辦桌我來捧場，我在辦桌你來捧場，互相捧人場，互相支援，那這種友好團體的動員有是一個很重要的動員(N4)

但是也有團體認為，這樣的串聯與動員多少會產生副作用，組織之間的串聯與動員困難度比組織內成員的動員還高，因為經常性的動員會產生疲乏，因此，比較強調組織自己內部的動員。

這個是一個策略聯盟，但是在做這些策略聯盟都要很小心他有時候是一個副作用，有時候當然會有幫助，就要看操作的跟兩方的企圖在哪裡，所以這個真的是要比較小心，通常自己基層的動員會比較安全一點，但是他的難度也比較高一點，因為經常動員會疲乏 所以也許是這樣家長團體比較不需要友好團體的動員，我們比較強調的是自己內部的動員(N4)

三、一般民眾的動員

有受訪者認為，對一般民眾的號召與動員是困難的，因為組織必須對民眾行銷，主張組織的理念與行動之目的，再加上許多民眾對公共問題的冷感，民眾的參與是否代表支持組織的主張，對一般民眾的動員是必須花費很大的力氣。

對我們而言，這個區塊確實真的很難進去，你要去對社會主張是辛苦的，台灣又是一個愈來愈封閉的社會大家都忙，大家都速食，他怎麼能關心你在幹嘛，這都是現實，所以要有一個清楚的空間去解釋你的行動，去策劃可以，但是要去解釋主張你的行動很難，其實我們也經常在檢討自己，活動有這麼多人參加，是我叫出來的嗎，然後我有對民眾訴求成功，人民會支持我嗎？（N2）

貳、動員方式

一、種子成員的培植

根據受訪者的意見，組織在動員群眾參與活動時，大部分的組織成員會盡可能的邀請周遭親朋好友，更重要的是非營利組織會透過平時舉辦各種活動，在各地建立初步的人脈，培植種子成員，作為未來動員的點。

會透過一些時間到各地做一些組織推廣，一些理想宣導的活動，那宣導以後他就會在各地建立一個初步的人脈，這些人脈如果經過後續的服務，他可能成為你將來要動員時一個可動員的點，那每一場活動我們都會設法找出幾個可以成為種子的成員，這些種子我們就把她照顧好，將來在很多事情上知會他、也讓他了解，有些活動請他參加，當需要人的時候，這些人就是你可動員的對象，雖然它可能不能動員很多人，但是如果你有三十個，五十個點的話，來個一兩百個人也是很正常的事情（N4）

我們大部分都會去參加一些會議，派一些比較有 sense 的人，然後帶一些剛剛進來參與而且比較有 leader 型態的人去，透過這種方式一波一波，一群一群的帶下去（N1）

二、標竿人物的培植

大部分非營利組織或多或少會培植組織的明星人物，藉由這些明星人物個人的風格或者良好的形象，取得社會大眾的信任，因此，當這些明星人物透過媒體曝光，呼籲社會大眾關注特定議題的時候，比較容易吸引大眾的注意，若要動員更多的群眾，多少也會因為這些明星人物的光環而願意站出來支持組織的意見。

每一個團體或多或少都會培植一兩個明星角色，就是團體的標竿人物，由這些標竿人物透過其他或者他自己的表現去取得社會大眾的信任，取得公信力，那有這樣公信力的人物，有代表性的人物，會透過一些時間到各地做一些組織推廣，一些理想宣導的活動（N4）

大家共同來參與，在過程當中會發現一些人才，然後去培養這些人才（N1）

但是也有團體認為，在他們的組織當中沒有所謂的英雄，上述培植標竿人物的方式在組織中是看不到的。

教師會裡面沒有英雄你有沒有發現，就是叫你說出檯面上幾個你就是說不出來，因為我們是委員會制、理事會制，不像你講到人本就會想到史英，講到家長協會你就想到蕭慧英，我們一屆一屆，如果屆滿他就彷彿消失在人海（N2）

三、參與民眾的篩選

大部分受訪者認為，非營利組織進行動員的不會刻意的篩選參與民眾，事實上，議題本身就會吸引不同的參與者，因此，組織不必刻意的篩選參與民眾。

所以我們不太會去篩選，不會因為沒有參加過我們的課程就不讓他參與，我們還是會讓這樣的人，那有時候會不會因為議題的不同，參與者有所差異，一般來說，我們應當會有這樣的情形發生，因為我們自己在動員的過程中，其實已經會很明顯的去影響到參與的人，因為這種是自願性的，其實已經影響到他自己的意願了，他會去參與絕對是這個議題跟自己有關，所以本身議題就會去吸引不同的參與者（N1）

我們不會去篩選參與的人，我們希望越多人參與越好，但是我們會要求如果你來參加你要尊重我們的主體，我們也不喜歡說你就是綠的你就是藍的，或者是候選人披個彩帶來，這個我們不歡迎，這應該算是我們號召的基本精神。(N2)

值得一提的是，當組織動員民眾參與各種遊行活動，這些被號召的民眾是否瞭解行動的目的與訴求，還是僅是非營利組織煽動而來，目前國內經常發動大型的遊行訴求活動，動員的人數一次比一次還多，往往造成社會成本的增加，以及社會資源的浪費，有受訪者提及，組織經常檢討對民眾號召的行銷策略，也承認組織對於此領域仍有很大的空間要去學習。

我們必須要承認說，教師會在這個部分還是有很大的空間可以去學習，另外一部分是我們的環境空間還有很大的部分需要去改造 我們對人民的動員以及文宣其實還是沒有辦法做的很好 是對人民這個部分因為文化環境使然或者是我們的文宣工具不夠，所以這個部分我們還在學習 (N2)

參、次級團體的結盟與動員

過去國內關心教育問題的非營利組織所發動的連署或者大遊行活動，其中不難發現許多非教育團體的非營利組織參與，如社會福利團體、環保團體等，整理、歸納受訪者之意見，其原因與理由可以分成三部份：(一) 追求更廣泛的公益目的；(二) 上下游團體的連帶關係；(三) 弱小團體之間的依賴關係。

一、追求更廣泛的公益目的

由於非營利組織亦稱為公益組織，不同的非營利組織都有自己的屬性，除了特別關注在特定的議題上，普遍來說，仍然會對大環境投注心力，關心公共問題，當某些組織需要更多的社會力支持的時候，非營利組織若認同活動是追求公益，大多會參與投入。另外，台灣非營利組織面對動員組織的時候，產生通邀的有趣現象，不論什麼議題都會盡可能的邀請不同屬性的團體參與。

有一些教育議題出現，教育團體參與是可以理解的，其他非教育團體

參與的非營利組織，這個是次級團體結盟的問題，但是通常大家都不會看內容就直接連署，認為這好像符合公益就連署，這是很正常的，我們也會（N2）

專業是我們的第一個，專業我們做好了，再下來是公益，所有跟公共利益有關的我們會參與，我們可以說這是非營利組織的必然，因為沒有一個組織可以永遠 hold 在自己的專業，因為他這樣會自閉，自閉後他的力量相對的會降低（N2）

這就是參與，因為社會運動的人，他們會去關注公共問題，那大家只是選擇一個議題是自己特別關注的，但是大家還是關心公共議題，那有些議題是普遍性引起關注的，但是如果又議題需要更大的社會力的時候，作為一個社會運動的一份子，就會去投入，而且現在社會運動已經形成通邀的情況，已經習慣這樣了，這真的也蠻有趣的，大家都有一個 sense 就是我們不能把自己切割的這麼清楚，一旦動員到社會力，因為每一個社會運動他都包含一些進步價值，一旦這個進步價值能夠更普遍一點，更多人了解，那不只是影響這個領域呀，所以這些進步價值是有共通性的，對大家來講是整體社會進步，所以只要心有餘力都會去投入（N3）

二、上下游團體的連帶關係

教育的問題和社會是環環相扣的，事實上，不同屬性的非營利組織多少有相互關聯的部份，非營利組織所從事的工作包含預防性工作以及補救性工作，教育團體從事屬於預防性工作的，也可以說是上游組織，一旦預防工作有所疏漏，連帶將影響下游組織，有必要結合上下游團體，對相關問題進行共同參與及互動，對預防與補救的措施做整體性的考量，因此，難以切割不同屬性團體之間的關係。

那為什麼有時候會有其他非教育團體的參與，因為現在教育跟社會都分不太清楚，像勵馨基金會你要把它分在社會救助，，像他們最下游的是做補救的工作，那像我們這些單位都是在做預防，所以我們都說我們跟他們是上下游的關係，如果我們上游沒有做好，他們下游就會接很多人，所以我們這裡要多做一點事情，所以這個很巧妙，

有一些是要未雨綢繆，，有一些是想最後要怎麼彌補，所以這是一連串的連結，所以你說各單位要不要串聯，，教育議題牽涉的範圍非常廣泛，跟社會環環相扣，所以公共參與不見得只限於教育議題。

(N1)

三、弱小團體的依賴關係

部分弱小團體之間因為組織本身資源較缺乏，必須要倚賴其他團體的協助與合作，但是一般大型非營利組織在考量資源上的動員與交換，結盟與動員的意願也相對的降低，因此，小型或屬於地方性的非營利組織僅能尋求與自己相仿但不同型態的組織進行串聯，在必要的時候一起動員，相互協助以影響公共政策的結果。

那如果平常我要結合比較好的團體反而都是那個弱勢團體 (N5)

那種在社會上比較非主流的這種人，因為他為什麼願意結合？他非常需要交換訊息、取暖，阿你平常這種團體的話，他自己資源豐富阿，或者是能力比較好阿，我隨便去拜託個議員，隨便去用個錢就解決教育的問題，你就會發現這就是他很奇特的一個現象 (N5)

第四節 非營利組織的角色扮演

壹、扮演的角色

非營利組織扮演的角色是多元化的，而且同時扮演多重的角色，整理受訪者的意見，文教類非營利組織在角色的扮演上大致可以分成先驅者、倡議者、執行者以及監督者。

一、先驅者：一般非營利組織對社會大眾的需求較為敏銳，受到組織理念的驅動，可以適時的提出合宜的方法與策略，更帶領非營利組織不斷地發掘社會問題、改善問題，促使社會革新與進步。

我們是受到理念、理想的驅動，促使我們想要改善目前的教育環境，我們有很多的願景，可以說是先驅者的角色 (N1)

我們就去做政府沒有推動的事 我們永遠走的比政府做的還要提前，在還沒做之前我都很熱衷，等他形成政策之後，只要有人做就好，不然我們都會又去做別的 (N1)

二、倡議者：非營利組織長期關注特定的議題，對問題具有專業性，為了組織的理念落實，組織會透過倡議的手段設法影響政府正的方向，甚至不斷地灌輸、教育民眾，發揮對政策的影響力，所以，倡議成為非營利組織進入公共政策領域非常重要的角色功能。

那我們同時在做倡議還有監督政府的工作 (N3)

比較是偏向理念的灌輸，在灌輸的過程中自然成長的力量，是比較潛在的思想改造，我們就走這個方向，他觀念有了自然就會 (N5)

三、執行者：雖然非營利組織以理念為驅動，藉由倡導改變社會現狀，促進社會進步，並實際規劃適宜的方案，但是與政府部門得差異在於，政府部門在政策規劃與執行往往由不同的單位所進行，然而，就非營利組織而言，組織所規劃的方法與步驟，大部分仍需要組織自己投入執行，因此，非營利組織必須著重實務的執行工作。

設法落實我們的理念，但是要落實下去，我們一定要放下身段自己去做，不然你的想法誰要幫你做，一定是你自己要跳下去實際的執行，所以我說這個部分我們又是執行者，要放下身段去做 (N1)

因為教育部是一個虛無飄渺的東西 因此我們實務工作一直有在做 那一方面是因為教育工作是實務的工作，他沒有辦法去避掉實務，如果避掉實務工作我們就講不出什麼。(N3)

四、監督者：非營利組織由民間興起，洞察社會動脈的核心，藉由實務的經驗與瞭解，對政府部門的政策、法規制訂從事提醒、批判與監督的工作，成為立法部門之外另一個監督的機制。

不管在哪個階段我們的角色都是干預，我們的角色一直都是在監督政府。(N2)

貳、角色的轉變

一、就參與公共政策過程的角色轉變

根據受訪者的意見，民間團體在參與的過程中鮮少區分規劃階段或者合法化階段所扮演的不同角色，因為非營利組織經常同時推動不同的事務，在加上組織之間主張的差異以及參與成員的多樣性都會影響組織所扮演的角色，因此，難以說明組織參與公共政策過程角色的轉變。

因為實務工作是耕耘的工作，他會幫助我們累積經驗，也幫助我們累積在教育思考的專業，因為你這樣會比較知道教育上到底出了什麼問題這都是實務累積的東西，這都是有在進行的，那我們同時在做倡議還有監督政府的工作，所以我們比較沒有分前後階段（N3）

家長團體沒有一個明顯的角色扮演，沒有一個鮮明的角色扮演，因為家長團體的主張比較特別，家長團體的多樣性比較廣，他也比較複雜，他的面貌差異度比較大 這種主張再回到他團體天差地北的組成份子，他就沒有能力去扮演一個始終一貫的堅定角色（N4）

二、就組織從過去到現在投入教育議題整體的角色轉變

有受訪者提出投入教育的過程中組織角色的變化，在參與未普遍時非營利組織扮演的角色為先驅者以及倡議者，待影響力擴大後，非營利組織為了落實理念須親自投入執行，扮演執行者的角色，但隨著環境的變遷，社會仍然會有層出不窮的問題產生，因此，非營利組織仍必須保持對社會的敏銳知覺，扮演先行者的角色，由此可知，民間團體投入教育議題的角色轉變是從理念倡導到實務，在從實務回歸問題發現與理念的倡導。

所以以前 NGO³¹都是做一些理念的倡導啦，一些藍圖的擘畫，現在是做

³¹ 一般人對非政府組織（non-government organization's, NGOs）與非營利組織的概念經常產生混淆，沒有進一步的區分兩種不同的意義，兩者最大的區分在於非政府組織具有跨國性的概念，狹義的非政府組織定義排除了國內之非營利目的、自願性的人民團體，更強調國際性，必須具備下列的條件：一、具有國際性、准許各類似團體加入；二、超越國家的一般性目標；三、具有非營利性質；四、必須是私人發起的組織；五、有永久性的機構；六、具獨立性，組織運作與財源不受一個國家或官方控制；七、在國際組織中有諮詢地位；八、活動必須與聯合國及世界人權宣言的原則相符合；九、經由聯合國經濟社會理事會所屬委員會承認（王振軒，2003：41）。受訪者

比較實質面的東西 因為現在都抵定了，所以就是直接去做執行，所以現在的參與就是這樣，所有的事情都水到渠成 所以你可以看出我們之前的參與跟現在的參與有什麼不同，之前我們都還是屬於邊緣團體的時候，我們都是理念的倡導與爭取，到了核心裡面，我們做的變成比較實質 (N1)

所以 NGO 的角色就是在這樣的變化當中移動，剛開始它是先驅者，對問題有遠見有想法，但是一旦要落實這些想法他又必須要放下身段自己去推動，當問題有好轉或者是改變了我們又想想其他的問題，設想其他可能會發生的問題，在問題還沒有出來我們就要有先的想法出來，這樣推陳出新，角色的轉變就是這樣。(N1)

第五節 其他

壹、敵對團體的合作與抗衡

由於教育的議題牽涉的利害關係人相當的廣泛，其中主要包含教師、學生以及家長的權益，除此之外尚包括關心教育議題的一般民眾，因此，教育團體當中有很多組織代表特定利益的身分團體，特別關心單一的標的人口，如全國教師會以及全國家長團體聯盟，分別代表教師身分以及家長身分，近年來亦有以學生身分成立的中學生權益促進會，但也有教育團體不屬於所謂的身分團體，而是單純關心教育環境，主張理想的教育制度，如人本教育基金會，由此可知，雖同為教育團體，但是卻各自有所要捍衛的權益與關心的標的人口，也因此讓推動教育政策的過程增加多元意見的角力，有受訪者認為，因為多元意見的妥協與角力，讓非營利組織之間產生抗衡，當議題被扭曲或者傷害到公平正義，組織之間的抗衡可以讓議題導向理性並合乎正義。

所以這個部分你可以看到說，他所做出來得事情是你當初始料未及的嘛，在個裡面是誰能夠真正去抗衡他，比方說誰能夠去抗衡他不課稅，還是 NGO 組織阿，全國家長團體這一塊可以跟他做對抗，那我們當初要的並不是對抗，我們當初要的是合作，那現在他把議題扭到這個

所指稱的 NGO 事實上就是 NPO 的概念。

樣子，所以有人要去解套阿（N1）

所以非營利組織之間意見的不同與拉扯，反而會讓教育部的角色變的更中立一點（G1）

貳、政策窒礙難行的原因

在訪談中有受訪者提出，目前許多教育政策的推動過程不甚順利，原因在於政策的規劃與最後政策執行的人員有所差距，另外，執行人員對政策的理解度不夠充足，因此，往往誤解政策的原意。

其實就是這個政策在規劃和最後執行的人是不一樣的人，在政策規劃裡面我們講到有教授、老師還有家長，我們來講這三方面，教授不見得了解教育現場，可是他知道理論，他有協助這些人的方法和 ideal，家長都會說我的孩子數學真的不好，可是老師說我該教的都有教了，但是還是一堆聽不懂，那老師他自己沒有學清楚，他誤以為，他用它的誤解去帶，所以覺得一片混亂，應該是理解的人去帶（N1）

參、非營利組織與立法部門的互動

非營利組織參與公共政策的過程中，其與立法部門之間的合作與互動是相當重要的，一方面非營利組織依賴立法委員的力量，促使組織所欲推動的政策與法案可以順利進行，一方面立法委員需要仰賴非營利組織的專業，由民間團體提供專業的意見與正確的民意，因此，雙方的互動是不可或缺的。

基本上民意代表都蠻樂於跟民間團體合作，因為他們會認定那是選票，這是第一點，第二點是當你們認識立法委員的時候，你會發現其實他們也沒有什麼偉大的，所以不見得選上立法委員就是搞法律，也不見得就懂政策，所以他也必須要聽取民間團體的專業意見，就以教育委員會裡面的委員，只要他夠理性夠中立的話，他通常都會來聽取我們的意見，因為他們不懂（N2）

肆、公民參與的養成

訪談中有受訪者認為，公民參與的概念應從小灌輸與培養，尤其當進入公民社會，要培養孩童對週遭的問題有所知覺與反應，並學習相互尊重，培養孩童進入公民社會應有的素養。

我倒是有一個想法是說現在的孩子要學，要學習這種公共參與，要學這種民主的東西，像開班會，孩子都只有學樣子，實際上班會的內涵是看不到的，都只是一個形式，所以說要讓我們的社會更健康，更懂得彼此相互的尊重，這個是這一代的教育需要去培育的，要培養這樣的一個素養，我們把它放大到 NGO，NGO 的人來自各行各業，憑什麼我要聽她的領導，其實不是誰領導，這是共同的意見，那在共同討論的時候我提的意見比較受到別人的認同，這是民主的過程，必須要取決於多數人的同意，但還是要尊重少數人的意見。(N1)

第六節 綜合討論

壹、文教類非營利組織參與公共政策過程之途徑

一、進入公共政策參與的領域

根據上述訪談類內容的整理可以知道，文教類非營利組織進入公共政策參與的領域當中，首當其衝的是先培養民眾參與的基本能力，藉由組織內部的訓練、教育以及理念的灌輸，讓參與的民眾可以對目前教育現場有基本的認知與了解，由於過去民眾往往被認為是無知、盲目與不理性，無法瞭解複雜的政策議題，所以往往被政策菁英排除在政策決策的參與過程中，為了落實理念，首先必須先傳達理念，才有理由談及如何落實，當組織成員願意並且有能力了解、關心教育問題之後，這樣再進入公共政策的參與活動始有意義。

二、參與公共政策過程的動機與目的

根據受訪者的意見可以發現，許多非營利組織當初並非以參與公共政策為目的，因為不同組織都有自己所關心的焦點議題以及理念的達成，但是在追求這些理念以及關心的議題時，必須和其他相關的議題作適度的搭配與結合，例如：人本基金會創辦森林小學，原本只是希望藉由興辦學校傳達、落實組織對教育環境

的理念，但是因為當時私人興學尚未開放，所以興學的目的間接也牽涉到私人興學的法律問題，必須透過與政府的對話與溝通解決私人興學的法律問題；教師會組織為了爭取教師免稅權益，如今也必須牽涉到所得稅法，投入所得稅法修正的相關討論等，因此，有許多的議題會隨著組織自身所關注的焦點而巧妙的結合，促使組織不得不去關心這些非組織當初所在意的議題，開啟非營利組織進入參與公共政策的領域。

本研究之受訪者將文教類非營利組織參與公共政策過程的動機包含主動參與以及被動參與兩個層面，主動參與意指原本就是組織所關心的議題，組織主動涉入稱之為主動參與；若是因為主要關心的議題所衍生出的次要關心的議題，使得組織不得不關心或參與可以視為被動參與。

在主動參與以及被動參與的途徑上也有所差異，被動參與的途徑簡單的說，就是被動的受邀提供意見，政府欲推動制定政策或法案，為了可以廣納來自民間的意見，並藉助民間之專業以及貼近民意的特性，因此，會舉辦各種的說明會、公聽會以及討論會，主動邀請民間團體參與討論，透過會議讓民間團體可以提供意見，此為民間團體被動參與公共政策過程之型態。在主動參與部份，所採取的參與途徑可以區分成兩個方向，首先，組織內部的參與，主要是要凝聚組織成員的共識，藉由組織內各種的討論與會議相互對話，強化組織成員對組織的理念與主張。其次，就是組織外部的參與，由於非營利組織往往受限於組織的資源與行政地位，難以獨自推動政策或法案，必須倚賴與政府的互動。民間組織與政府互動可按兩者之間對議題意見是否一致以及衝突大小之程度區分成三種互動層次：

第一、民間與官方意見融合：當政府與民間團體的意見一致時，大多會透過會議共同規劃、研擬政策或法案，兩者有良好的互動，衝突相對的較小。

第二、民間與官方意見並陳：當民間與官方在相同議題中若無共識，兩者大多會設法研擬一份屬於官方或民間的版本，並在會議中討論，此時，雙方為了捍衛自己的意見與主張導致衝突，但是仍可以透過討論、協商的方式解決。

第三、民間組織自行推動：當民間與官方無法繼續協商討論，大多數非營利組織會藉由民間自己的力量推動政策或法案，此時政府與民間角力的戰場轉移到立法院，民間團體會善盡各種方式如遊說、訴諸民意、抗議、遊行，進而影響決策者

的立場與態度。

上述三種層次也反映出政府與非營利組織之間發生對政策或問題意見不一致時的三種互動關係，前面兩種層次所產生的衝突性較低，雙方通常透過面對面的溝通，彼此協商、妥協，第三種層次所產生的衝突較大，非營利組織為了讓組織的意見被採用，設法將議題受到廣泛的討論與重視，不排除採取較激烈的方式，以影響決策者的決定。

三、文教類非營利組織參與公共政策之途徑與方式

彙整、歸納受訪者參與公共政策過程所採取的途徑與方式，大致上可以細分成八種類型，其中包含政策倡議、遊說、訴諸輿論（媒體策略）、涉入競選活動、策略聯盟、合產協力、社會運動、以及近年來新興的公民參與模式公民投票等。一般來說，每一種參與方式都是相互關聯，都可以相互搭配使用，因此，參與的方式也就呈現多元的情形。

四、政策規劃與合法化階段參與方式的差異

由上述可以知道，一般非營利組織進入參與的領域中，採取的方式是多元化，隨著議題的變化選擇多種的參與方式，以增加對政策的影響力，再加上大部分的組織同時推動各種不同的政策或活動，因此，當筆者詢問受訪者在政策規劃與合法化兩種階段參與的方式有何差異時，大部分的受訪者認為很難作如此的區分，雖然無法明顯的說明、歸納政策規劃階段以及合法化階段所採取的參與途徑，但是在政策過程中規劃階段較合法化階段有較多的議價以及討論的空間，因此，在規劃階段首要的工作就是設法讓組織的意見、想法獲得重視與認同，為了讓組織的理念可以被認同與支持，一般組織在政策規劃階段經常使用像是政策倡議、訴諸輿論與媒體的方式，因為在推動政策或者法案的過程中，如此的策略是可以掌握的，為了突顯組織的理念以及意見，政策倡議以及訴諸輿論是議題推動之初較重要的參與方式，藉由對政策的倡議提出組織對相關議題的主張，並為其宣揚、辯護，企圖影響、改變政策以及民眾與政府單位的觀念與態度，焦點在於對政策產生影響。政策倡議的平台可以透過民間或官方所舉辦的正式會議，如討論會、委員會、公聽會等，藉由會議中的討論，將組織的理念與意見充分的表達，行銷組織的理念，但是這樣僅能影響部分決策者以及其他相關組織的意見導向，

不僅無法引起更多的共鳴與討論，也不能凸顯政策、法案的正當性以及迫切性，因此，此時可以再藉由訴諸輿論或者媒體的宣傳與曝光，讓議題可以廣泛的受到討論，引起政府單位的關注與投入。

五、選擇參與途徑的考量

事實上，受訪者認為組織的參與大部分都視議題的需要與發展而選擇參與途徑，雖然目前有許多同的參與方式，但是每一種參與的方式都可以同時併用，隨著政策的推動過程可能發展多種組合的參與方式，大部份組織也沒有所謂慣用的參與方式，仍然以議題的發展與走向做為選擇參與方式的基礎。受訪組織當中僅有全國教師會認為，判斷採取何種參與方式已經成為一種公式，但是針對參與方式選擇的考量，全國教師會也強調會不斷進行檢討，這種慣性的參與方式是否為組織參與帶來限制。

貳、文教類非營利組織與政府的互動關係

一、意見表達的管道

(一) 表達意見的方式

目前民間團體表達意見的管道以正式的會議為主要的發聲管道，即使民間團體藉由各種行動如遊行、抗議、行動劇等方式表達訴求，但是仍然會訴諸於文字以及正式的會議如政策說明會、討論會、公聽會等，正式的將意見傳達給政府部門。在這些不同的發聲管道中，包含政府以及民間團體所舉辦的會議，目前政府與非營利組織之間的互動較頻繁，政府也會主動的邀約民間團體在政策規劃過程中參與討論並表達對政策的意見與主張，此外，政府單位也會主動邀請民間團體進入委員會擔任委員，在許多政策委員會當中直接的參與表達意見，例如政府部門會邀請民間團體進入行政院教育改革推動委員會擔任小組委員。

(二) 對意見表達管道的滿意程度

就受訪者的意見，非營利組織對於政府所提供的意見表達管道持肯定的態度，相較於過去，政府提供民間團體表達意見的管道逐漸開放且多元化，藉由政府資訊的公開與透明化，民間團體除了可以直接受邀參與政策的討論，民間團體

也可以透過政府的網站了解政府所舉辦的相關會議與活動，並爭取參與的機會。雖然民間團體肯定政府開放民間團體表達意見的管道，但是多數非營利組織認為，許多政府舉辦的會議其形式大於實質的意義，只是徒具會議形式，但是民間團體的意見往往不見得受到尊重與接納，甚至民間團體僅淪為替政府之政策背書的工具，因此，對此民間團體認為政府仍有改善的空間。政府部門則認為，目前政府已盡可能的開放民間團體自由的表達意見，而且會議中也盡量對民間團體的意見照單全收，朝民間團體所期望的方向，由此可知，政府與民間團體在此部份意見是分歧的。

（三）政府選擇性篩選邀請團體參與的問題

受訪的過程中，有受訪者認為政府在邀請民間團體參與政策的規劃或者合法化過程中，會選擇性的篩選參與之團體，例如：政府推出議案，若認為某團體會極力反對、杯葛時，就會刻意不邀請此團體參與討論，多選擇政策偏好與政府相似的友好團體，主要的目的是要讓政府所欲推動的議案順利通過，另一方面藉由那些友好團體的支持，為政府推動議案背書。由於地方政治生態的特殊性及民主素養的薄弱，目前尚未達到完全的公開與接納民間團體的參與，因此上述之情況比較容易發生在地方政府。

二、資源互動

（一）資訊的獲取

本研究對政府與非營利組織之間的資源互動，僅討論資訊上的交流與互動。文教類非營利組織獲取政府相關資訊的途徑包含三種，第一、政府主動的提供，目前政府講求資訊公開，藉由公部門的網站將政府資訊公開，一般民眾及團體可以藉由網路的搜尋獲取政府相關資訊，此外，許多教育議題的資訊政府部門也會主動發文給相關教育團體。雖然政府單位會主動的提供相關資訊，但有民間團體認為有部分政府資訊有錯誤，因此，許多民間團體會積極從事研究與調查的工作，有效的掌握議題的正確性，以提高團體參與討論的地位與發言權。第二、非營利組織主動索取，雖然政府部門近可能的主動提供教育相關資訊，但仍有部分資訊需由民間團體自行索取，或者透過相關人士索取。第三、非營利組織之間相互傳遞資訊，由於非營利組織是分享型的組織，在許多的議題必須結合與合作，

因此，大部分的組織都樂於將組織所獲取的資訊相互傳遞，成為非營利組織獲取資訊的另一種管道。

三、意見與目標的一致性

（一）政府與非營利組織意見不一致的問題

我國教育改革推動至今已逾十餘年，就整體教育制度的發展與走向，政府與民間團體已有相當的共識，因此，雙方對於教育制度與環境的目標是相一致的，然而，既然目標是一致的，為什麼仍然發生許多衝突與對立的局面？由於教育議題牽涉不同的利害關係人，而且教育問題是社會大眾普遍關注的焦點議題，在討論教育議題的同時，必須同時兼顧三種不同的政策利害關係人的權益，在討論的過程中經常發生權益的拉扯與議價，雖然目前教育大方向政府與民間團體已有共識，但是進一？討論政策的細部規劃時不同的聲音與意見浮現，不同的團體組織盡可能捍衛自身權益，形成攻防戰。

（二）意見不一致採取的方式

面對政府與非營利組織之間意見不一致的情況時，有組織採取激烈的方式表達不滿，但亦有組織以溫和的方式避開衝突。一般來說，面對政府與民間組織意見不一致時而且協商無效後，大部分的組織會採取比較激烈的方式如抗爭、遊行示威等爭議性的手段，期待這些激烈的反應可以讓政府部門重新思考甚至接受民間團體的意見，此外，有組織在發生意見不一致採取訴訟途徑，藉由司法的管道判斷其爭議，例如：全國教師會針對 18%問題目前與政府進入司法訴訟程序，持續的表達抗爭與反對意見。隨著民間團體參與的經驗日漸豐富，有組織認為採取激烈的方式雖然可以換取政府的重視與關注，但是長期採取激烈的手段，其所產生的潛在社會問題是非營利組織必須要承擔與負責的，既然期待社會進步，自然不苟同比較爭議性的激烈手段，因此嘗試倚賴組織自身的力量與現有的資源，親身投入執行的工作，或者由民間團體自行規劃民間版本，並設法落實理念，例如教育改革協會針對多元入學方案提出許多意見，但是當意見都無法被接政府部門接納的同時，教育改革協會主動貼近民眾，舉辦各種多元入學的說明會，讓基層的民眾可以了解政策內容，也可以提高未來政策推動的可行性。

四、權力地位關係

(一) 權力地位的平等

由於政府對於民間團體參與公共政策過程採取開放的態度，民間團體亦可以透過各種發生管道自由的表達意見，目前民間團體進入公共政策過程中，逐漸可以與政府保持對等的關係進行溝通與對話，政府部門也可以接納民間團體進入決策的核心參與討論，相較於過去封閉的決策過程，大部分非營利組織肯定目前政府改革開放的成果。

(二) 政策主導性

雖然，目前政府與非營利組織盡可能的保持溝通對等的互動關係，但是整體而言，在政策規劃與合法化的過程當中，仍然是政府具有較多的主導性，因為政府擁有較豐富的行政資源與行政優勢，許多議案的研擬多由政府部門佔有較強勢、較主導的地位。大部分之民間團體也認同政府應當擁有較多的主導權，因為政府本來就是重要的政策產出中心，雖然，目前民間團體已可以操縱議題的走向以及法案的推動，但是最終仍要回歸政府體制當中。全國教師會則認為，當組織發現其與政府之間並非站在對等的地位，雙方關係是不對等的時候，全國教師會會選擇用離席的方式拒絕參與表達不滿，此外，全國教師會認為民間團體的整體優勢必然不可與政府相提並論，但至少在程序上、禮貌上，政府應該盡可能的保持雙方對等的互動關係，讓民間團體得到相當的尊重。

五、政府與非營利組織的互動關係

過去由於政治體制的關係，民間團體進入公共政策領域的機會較小，民眾的意見往往無法上達至政府部門，也讓政府與民間團體之間的互動稍嫌薄弱，兩者之間的互動關係也比較生疏甚至敵對，直至目前，政府對於民間團體參與的態度採取開放與支持，雙方經常透過各種管道溝通、對話，強化雙方的互動關係趨於頻繁，另外，政府部門也持續與民間團體進行合作，例如政府委託民間團體協助政府舉辦政策說明會，借助民間團體貼近民眾的特點讓，民眾可以容易的了解政策的內容與方向，促使政府與非營利組織從敵對的互動關係進入合作的互動關係。雖然如此，教育問題本身較其他社會問題複雜，而且教育政策的制定與改革

必須花費長時間的檢證與觀察，始能說明政策的效果，因此宜採取漸進的方式，非營利組織也主張應是議題的發展決定其與政府之間的互動關係。在受訪組織當中，全國教師會表示由於全國教師會本身傾向社會主義路線，因此經常與政府站在對立的角度進行監督與批判，無形中也影響其與政府之間的互動關係，這是因為組織的偏好以及特殊立場所致。

參、動員

一、動員的對象

文教類非營利組織進行動員活動時為了能夠成功的創造議題，在短時間之內成為社會大眾以及媒體關注焦點，以扭轉或加強民間團體所要強調的主張，都會盡其可能動員參與之民眾或團體，增加團體的聲勢與影響力，其中可能動員的對象包含組織內之成員、友好團體的動員以及一般的社會大眾。大部份組織進行動員時首先都由組織內之成員著手，由於組織成員長期參與組織內之活動，對組織的主張與理念有較多了解與認識，因此，組織內成員的動員是文教類非營利組織進行動員時最基本的參與成員，也是組織比較容易掌握的部份；其次，以目前非營利組織的資源與勢力，尚未有單一的組織可以獨自的推動法案或政策，仍需要倚賴組織之間的支持與協助，因此，組織之間的串聯與動員也是非常重要的，但是組織之間的串聯困難度較前者高，聯盟後組織之間的分工與操作上有相當的難度，必須謹慎行之；最後，一般社會大眾的動員最為困難，但是議題的推動若沒有多數民意或者社會力的支持，再好的議案中就是曲高和寡，無法引起數會大眾的共鳴，尤其現今社會大眾對公共議題的冷漠，如何可以動員具有知能的民眾，非營利組織的行銷與理念的傳達必須花費更多的心力，以獲取社會力的認同與支持。

二、動員的方式

（一）種子成員與標竿人物的培植

文教類非營利組織動員的方式包含兩種方式，首先是種子成員培植，組織對民眾的動員必須經過長期的經營，於平時在各地舉辦軟性的活動如親子座談會、父母成長課程等，藉由這樣的活動在各地建立初步的人脈，並在這些活動中尋找

具有領袖特質的參與人，透過不斷的聯絡與良好的互動，培植這些種子成員，當組織需要動員各地之群眾時，這些種子成員將可以發揮影響力邀請民眾參與；其次是組織內標竿人物的培植，大部份組織會刻意或非刻意的培植組織的明星人物，透過這些明星人物良好的形象與人脈，取得社會大眾的信任，例如當論及人本教育基金會，多數人會直接聯想到史英；談到家長團體組織會聯想到蕭慧英等，當其透過各種方式號召民眾參與議題時，由於這些人物的明星特質與光環，一般民眾基於信任與認同會比較願意站出來支持。全國教師會則認為，為了避免組織之決策操縱在這些少數標竿人物的手中，因此，不建議這種作法，且在全國教師會組織中看不到這種特定的標竿人物。

（二）參與民眾的篩選

教育議題牽涉的範圍極為廣泛，隨著身分的不同所關注的問題也會有所差異，而且教育領域中的身分團體成員會隨著時間而影響其身分，例如：學生家長當家中孩子畢業時，其家長的身分即消失，除非本身非常關注教育問題，否則大部份會隨著孩子的畢業，逐漸對學生權益以及家長參與的問題減少參與和關注，因此，文教類非營利組織在動員民眾的同時不必刻意的篩選參與民眾，因為議題本身就會吸引不同的參與者投入。

（三）次級團體的結盟與動員

觀看國內過去教育議題所發動的連署或遊行活動，經常可以發現非文教類非營利組織參與活動，其原因有三：首先，為了追求更廣泛的公益目的，雖然非營利組織都有其特別關注的焦點議題，但非營利組織最終都是以公益為目標，追求更美好的社會，所以除了組織所關心的焦點議題之外，其他牽涉公益的議題與活動，非營利組織只要認同活動是追求更廣泛的公益，仍然會熱心參與投入，例如教育團體發起保障學生學習權益的連署活動，部分關心兒童與青少年權益之團體如兒童福利聯盟也會參與投入；又例如許多環保議題的遊行活動教育團體也會受邀參與，目前我國非營利組織面對必須動員更多組織時，都會盡可能的邀請不同屬性的非營利組織共同參與，不論什麼議題一旦進行動員與串連都會有各種不同類型的非營利組織參與。其次，上下游團體的連帶關係，許多社會議題之間有連帶關係，尤其教育問題牽涉的範圍相當廣泛，與社會是環環相扣的，非營利組織

所從事的工作包含預防性的工作以及補救性的工作，教育團體所從事的屬於預防性工作，一旦預防工作不夠完善，產生疏漏，連帶將影響其他下游從事補救性的非營利組織，而且非營利組織之間經常需要相互聯繫與通報，例如對於學習遲緩與障礙的兒童，需要學校、教育團體以及通報社福團體協助其安置與特殊的學習環境，因此，許多非營利組織之間有時候無法切割的非常清楚，必須經常性的與其他類型的非營利組織合作與聯繫，產生這種次級團體的聯盟與合作關係。最後，弱小團體的依賴關係，許多部分組織規模較小或地方性的小型組織，由於資源的缺乏與弱勢，往往需要其他團體的協助，但是一般大型之非營利組織在考量資源的動員與交換，結盟與動員的意願也就降低，因此，小型或者偏屬地方性的團體都會尋求跟自己同屬弱小的團體，但是不同屬性的團體如地方性社會團體、環保團體等進行結盟。

肆、非營利組織的角色扮演

一、扮演的角色

訪談中，文教類非營利組織在參與公共政策過程中的角色扮演包含先驅者、倡議者、執行者以及監督者的角色。首先，由於非營利組織為民間組織，不僅組織具有彈性，更貼近社會，對社會問題有較高的敏銳度，對社會議題的知覺性比較高，扮演先驅者的角色，就以教育改革為例，當時民間團體知覺教育制度出現漏洞，不論課程的設計欲規劃、學生學習環境與權益，學校制度都發生缺失，必須立即進行改革，因此由民間開啟教育改革的序幕。非營利組織受到理念的驅動，擘畫許多的遠景與理想，往往較政府部門容易察覺社會的問題與制度的缺失，經常扮演先驅者的角色，揭發缺失並積極投入。其次，文教類非營利組織大部分屬於倡議組織，其不像其他社會福利團體從事有形、實質的服務，大部分都是對理念的倡導，從事政策倡議、轉變社會價值及教育社會大眾的工作。再者，文教類非營利組織受到理念的驅動，不斷的宣揚理念，但是這些理念的落實仍需要組織實際執行，因此，組織亦扮演執行者的角色，不論受到政府部門的委託或者組織自行推動，非營利組織都必須深入民間投入執行的行列。最後，非營利組織亦扮演著監督政府的角色，由於一般民眾無法進入決策的核心，除了倚賴民意代表代為監督政府的行動，非營利組織也成為制衡政府部門的一個重要機制。

二、角色的轉變

在角色轉變的部份可以從兩個層面說明,首先就參與公共政策過程的角色轉變,大部分之受訪者認為,在公共政策的參與過程中鮮少區分政策規劃以及合法化兩階段角色的扮演以及轉變,無法說明在什麼階段扮演一個鮮明的角色扮演,也鮮少做這樣的區分,因此在研究中無法說明文教類非營利組織參與公共政策過程的階段性角色及其轉變。其次,就文教類非營利組織投入教育議題多年之後的角色轉變部份,受訪者認為,早期民間團體參與公共政策尚未開放,大部分的組織都尋求體制外的行動,此時非營利組織在公共政策過程屬於邊陲的地位,僅能透過倡議的方式,盡可能的表達意見,發揮對政策的影響力,待影響力增加後,進入決的核心,非營利組織為了落實組織的理念,必須實際的投入執行工作,讓理念得以實現,但是社會問題是層出不窮的,非營利組織仍須將眼光放遠,保持對社會的敏銳度,持續的扮演先驅者的角色,由此可知,文教類非營利組織投入教育議題的角色轉變是從察覺問題與理念倡導到實務執行,再從實務回歸問題發現與理念的倡導,角色的變化是從先驅者進入倡議者與執行者的角色最後再回歸先驅者的角色。

伍、文教類非營利組織與環保類非營利組織在參與公共政策過程之異同

我國非營利組織進入公共政策參與的領域大多始於八〇年代初期,由於政治體制的限制與思想的鉗制,早期公共政策參與受到重重的限制與困難,一般而言,解嚴可以說是民間團體關注公共議題或者實際投入公共政策的參與行列一個極為重要的分水嶺,在戒嚴時期人民沒有言論與結社自由,由民間發起的各種社會運動幾乎是寸步難行,但隨著解嚴對政治拘束力的解放,人民可以自由的表達意見,甚至組成各種社團、協會關注焦點議題。

由於文教類非營利組織與環保類非營利組織同屬於倡議型的非營利組織,都是受到某種理念與價值的驅動關注特定的問題,並設法藉由組織的倡議的力量設法影響政府重視相關問題,甚至壓迫政府部門針對特定問題決定作為或不做為,雖然兩種組織有部分的相似,就組織參與公共政策過程仍可以發現兩者的差異,筆者敘述如下:

一、參與公共政策過程的途徑的異同

早期由於戒嚴的因素，文教類與環保類之非營利組織參與公共政策過程的途徑受到限制，僅能採取體制外的抗爭方式，甚至沒有充足的參與管道，隨著戒嚴時期的結束，國家賦予民眾參與公共政策管道，但在解嚴初期，政治拘束力的解放，許多民間團體仍然採取激烈的參與管道如遊行、示威、抗議等表達意見，抒發長期受到壓抑與限制的思想，以環保類非營利組織為例，解嚴前平均一年發生十四件環保運動，在解嚴之後平均一年發生一百二十二件環保運動（蕭新煌，1997：14），另外，根據蕭新煌教授（1987）針對一九九一年至一九九六年台灣環保運動的方式分析，採取抗議、圍堵、暴力、訴訟等衝突性較高的方式的比例是百分之五十二點一，高於運用陳情、請願、公民投票、文宣等倡議途徑且衝突性較低的方式（轉引自余世章，2003：56），因此早期不论文教類與環保類非營利組織的參與途徑較為激烈，值得一提的是，文教類與環保類非營利組織都善於運用媒體策略，透過動員民眾、擴大議題的重要性，其中環保類非營利組織大多會透過媒體擴大受害者的悲情訴求，藉由媒體的渲染往往加深、塑造政府與受害者之間的不平等地位，政府部門為了避免背負這種不平等對待的罪名，也會盡可能接受環保團體的訴求。

隨著非營利組織與政府之間互動的頻繁，再加上參與管道日趨多元與開放，民間團體可以很自由也很輕易的進入公共政策參與的領域中，不論是文教類環保類之非營利組織在參與管道上日漸溫和，在本研究中，文教類非營利組織也主張盡量避免採取激烈與抗爭的參與途徑，以減少社會成本的產生，在環保類非營利組織的部分，近年來也逐漸採取宣導與教育民眾的方式表達訴求，並積極投入實務的調查研究，進一步與政府部門協商如何解決各樣的環保問題。

二、組織成員的組成與參與途徑的關係

一般而言，文教類非營利組織的參與者比環保類非營利組織複雜，其中包含家長、教師、專業人員、學生等，除了與自身利益有直接相關的利害關係人，有更多關注教育問題的專家學者投入非營利組織，反觀環保類非營利組織，除了對環保問題有先見之明之專家，或者熱中環保運動的人士，因為「鄰避效應」的關係，只有影響到自身利益時，受害民眾才會站出來捍衛自身的權益，環保問題較無法普遍的受到關注，議題的重要性與媒體曝光率容易受到政治議題或者其他社會重大新聞事件所覆蓋（余世章，2003：42-43），筆者認為，上述之現象多少可

以解釋環保類非營利組織經常採取激烈參與途徑的原因，為了強化環保議題的重要性，動員群眾以及受害者進行大規模的抗爭遊行，以獲取政府單位的重視。

三、對結合政治力態度的差異

大部分之文教類非營利組織比較不願意與政治力有過多的接觸，因此，不論是組織共同支持特定候選人，或者由組織推派候選人參與競選活動，文教類非營利組織對此參與方式採取保留的態度。但就環保類之非營利組織而言，在各種環保議題的參與活動上，與政治力確實有不可分的現象，其主要原因可以追溯到早期的環保運動經常與黨外人士合作，由於早期參與的風氣不盛行，再加上體制外運動勢力無法與當時一黨獨大之政府相互抗衡，因此，為了加強環保團體的勢力以及外界對環保問題的重視，都會設法與黨外人士相互結合，一直到近年來，甚至有環保人士自行組成政黨（如綠黨），設法藉由選票進入公共政策決策的行列中參與資源的分配，此外，我國有關環保議題經常作為選舉的主要議題，候選人都會甚法將環保政策成為自己選舉的政見，甚至有政黨將環保議題納入黨綱（如民進黨將反核納入黨綱），由此可知我國環保運動與政治有密不可分的關係。近年來，環保問題更成為選舉時政黨或者候選人操弄的議題，強調環保問題與本土化的結合，也強化的草根性的程度，使得環保團體在政策參與的過程中採取草根性的激烈途徑，甚至運用環保問題挑起族群之間的衝突，蘭嶼核廢料的處置問題就是一個很明顯的例子，每當選局時期，蘭嶼核廢料的問題就會激烈的被討論，甚至動員當地原住民上街抗爭，擴大悲情訴求，如此一來原本單純的環保問題就會轉變成種族之間的衝突而泛政治化，一旦選舉結束，這些環保問題又會被其他的新聞事件而覆蓋，環保團體僅能繼續尋找適當的政治力合作契機，凸顯問題的重要性（余世章，2003：63-66）。由上述可以知道文教類與環保類非營利組織對涉入政治的態度有天壤之別。

第五章 研究結果與建議

本研究主要探討文教類非營利組織參與公共政策過程所採用的途徑，並瞭解參與的過程中其與政府部門之間的互動關係，藉由深入訪談知道文教類非營利組織從過去到現在參與公共政策過程的經驗與作法，進一步將其結果與理論相互驗證，分析理論與實務的差異。本章區分成兩節，第一節陳述研究之結果與發現，第二節則針對後續欲投入相關研究者提出建議。

第一節 研究結果與發現

本節以第一章所建構之研究架構圖（圖 1-2）為基礎，說明文教類非營利組織參與公共政策過程中所扮演的角色、參與的途徑與策略、參與行動的動員以及與政府之間的互動關係，瞭解理論與實務上的異同。

壹、文教類非營利組織參與公共政策過程扮演的角色與轉變

一、角色的扮演

（一）理論層次：目的角色、手段角色、功能發揮角色

根據第二章非營利組織相關論的整理，台大教授馮燕（馮燕，2000：18-20）對非營利組織角色功能的分類，將非營利組織的角色分成目的角色、手段角色以及功能發揮角色三種。過去非營利組織的興起是基於彌補政府所無法滿足的需求與服務供給，抱持著慈善濟業的理念提供各樣的福利服務，比較偏重目的性的角色的扮演，目的性的角色也成為大部分非營利組織的基本角色。但隨著公民意識的興起，越來越多的非營利組織體認不應停留在目的角色，若要進一步發揮實質的效果必須進入公共政策的過程，直接的投入參與並設法影響政策的方向。

（二）實證結果：偏重手段角色與功能發揮角色

本研究發現，文教類非營利組織所扮演的角色是相當多元的，其中最鮮明的角色有四種，分別先驅者的角色、倡議者的角色、執行者的角色以及監督者的角

色，涵蓋前述理論所提及的三種角色，除了政策倡議的基本目的性角色，這些組織擁有對教育問題的敏銳知覺，藉由察覺問題進而擔負改革創新的角色，帶動整體教育政策進步與轉變，扮演著先驅者的角色，除此之外，更積極的發揮監督政府的功能，運用組織對教育的專業能力與各項調查研究，對政府所推動的教育政策進行審視與批判，儼然成為立法部門之為的另一個監督機制。由此可知，隨著文教類非營利組織進入公共政策參與的過程中，著實強化這類組織在提醒、批判與監督政府的手段角色，與發揮改革創新帶動社會變遷的功能發揮角色。另外，文教類非營利組織以及環保類團體大多偏屬議題倡導的組織，因此在角色的扮演上比較偏向對政府政策的監督與倡導，並設法帶動社會的變遷與進步，此和以提供實質服務為目的之社福類非營利組織，或者以濟世功業為主的慈善組織在角色扮演上有所區分與差異。

(三)文教類非營利組織從過去投入教育議題至今的角色變化是從理念倡導進入實務，再從實務回歸理念的倡導

由研究的結果發現，文教類非營利組織長期投入教育議題的角色轉變，呈現循環性角色扮演的情況，從先驅者的角色進入倡議的角色，對議題提出意見或規劃可行方案，親身投入執行行列，並監督政府，扮演的執行者與監督者的角色，然而面對社會不斷的變遷所引發層出不窮的問題，組織仍然要保持對社為問題敏銳的知覺，回歸先驅者的角色，如此不斷的轉變，從理念的推動進入實務的執行，當理念得以實現或者問題改善，則繼續預想並知覺新的問題，回歸問題的發掘與倡導。

貳、參與途徑與策略

一、參與途徑的種類

經過實證分析之結果，文教類非營利組織參與公共政策過程之途徑包含八種，分別是政策倡議、遊說、訴諸輿論（媒體策略）、涉入競選活動、策略聯盟、合產協力、社會運動以及公民投票，其中公民投票途徑的運用是近年來新興的參與方式，就文教類非營利組織而言，目前只有人本文教基金會針對教師課稅問題

曾經使用公民投票的參與方式，在運用上尚未普遍與成熟，但是公民投票方式的興起帶動整體社會進入公民社會，也是未來公部門以及非營利組織所看重的參與方式之一。

二、文教類非營利組織對參與途徑的異議

（一）涉入競選活動

1.對涉入競選活動的參與方式採取保留態度

一般理論主張，非營利組織為了增加公共政策過程中的影響力，都會支持特定之候選人，或者由組織推派人員參與選舉，設法進入決策的核心發揮其影響力，但是本研究發現，曾經採取此參與方式的文化類非營利組織皆不贊同這種參與方式，主要的原因是組織成員當選之後為避免在經費的爭取上被視為圖利特定組織，都會選擇與原本的組織保持適當距離，組織不但沒有因為成員當選而受惠，反而失去組織的可用人才；其次，由於台灣民眾對政治抱持悲觀的態度，若選擇特定的支持者或涉入政治參選的活動，會降低組織的公信力與良好形象；最後，組織推派一人進入決策核心對政策所能發揮的影響力相當有限，而且由組織動員全體成員支持所推派的候選人，會破壞與組織原本友好的民意代表之間的關係，因此，大部分文教類非營利組織皆不贊同涉入競選活動的方式。

2.全國性與地方性文教類非營利組織的差異

雖然，大部分文教類非營利組織反對採取涉入競選活動的參與方式，但是，在地方性或者較偏中南部的文教類非營利組織對此確有不同的意見，這些地方性的組織涉入選舉活動的機會較多，但參與的目的並非是獲取當選席次，而是要爭取其他民意代表的認同，參與選舉所獲得選票代表著組織的政治實力，當組織的政治實力越堅強，越能夠吸引民意代表前來合作，組織所能夠獲得的資源也會相對的增加，這是地方性組織與全國性組織最大的差異之處。

（二）策略聯盟

1.與敵對團體的聯盟

理論上，非營利組織進行策略聯盟時，大多都是從友好團體、議題偏好相似的團體或者擁有豐富行政資源的政府官員與立法委員進行聯盟合作，就文教類非營利組織而言，友好團體以及政治性的聯盟都是不可或缺的合作對象，由於投入教育議題之非營利組織本身代表著不同利害關係人的權益，在推動政策的過程中同屬於教育團體的組織仍然會發生相互敵對的狀況，這是其他團體中比較少見的情況，因此，文教類非營利組織會與敵對團體保持和緩的關係，可以增加日後相互妥協議價成功的機會。

二、文教類非營利組織參與途徑的型態

(一) 理論層次：直接/間接與溫和/激烈

由上述可以知道，目前文教類非營利組織進入公共政策參與過程涵蓋八種方式，不同的組織隨著議題的需要而採取不同的參與途徑，筆者於第二章第三節曾將非營利組織參與公共政策之途徑歸納為直接或間接的參與方式以及溫和或激烈的參與方式(表 2-2)，直接的參與方式指的是非營利組織直接參與政策制定活動；間接的參與方式意指非營利組織不直接的接近政策決策核心，而是透過各種不同的手段喚起公部門對於特定議題的關注，發揮對政策的影響力。

(二) 實證結果：傾向間接的參與方式

綜合理論實證之結果發現，文教類非營利組織進入公共政策參與過程中大多偏向採取間接且溫和的參與方式，主要的原因在於，間接的參與方式讓文教類非營利組織有比較多的主動性，組織可以有效的掌握這些參與方式，將影響政策的效果發揮到極致，反觀直接的參與方式，雖然，進入決策的核心參與討論，可以迅速表達組織的意見，但是，直接參與的方式主動性較弱，非營利組織仍必須與政府部門相互配合，而且並非所有的議題政府都會開誠布公的邀請所有的團體參與討論，仍然有組織比較不容易進入討論政策討論的核心，因此，間接的參與方式比較受到文教類非營利組織的青睞。

三、文教類非營利組織參與途徑的轉變

(一) 理論層次：激烈轉為溫和

由於早期政治體制封閉，再加上民間團體表達意見的管道尚未暢通，民間團體無法充分的表達意見，此時民間團體表達意見的方式大多傾向激烈的草根性活動，藉由大規模的遊行、抗爭、衝突換取政府部門的關注，由體制外參與行動轉變到體制內的參與，但隨著政治體制逐漸開放，政府也盡可能的接納來自民間團體的意見需求，讓民間團體可以適時的表達需求，民間團體可以進入公共政策討論的核心與政府部門進行對等的溝通，因此，逐漸傾向運用溫和的方式參與公共政策過程。

（二）實證結果：激烈轉為溫和，僅全國教師會發展恰巧相反

綜觀文教類非營利組織參與公共政策過程所運用的參與途徑，可以發現參與途徑運用的轉變，也是從早期的激烈手段逐漸轉變成溫和的參與方式，其中唯有全國教師會的發展是恰巧與其他非營利組織相反，在全國教師會的經驗中，早期組織與政府部門保持和緩的互動關係，但隨著與政府部門接觸的機會越多，全國教師會則逐漸採取較激烈的抗爭方式進行政策的干預，其主要原因有二，首先是全國教師會主觀認為組織的意見未能受到接納，因此不得不採與激烈的手段施以政府單位壓力，其次是全國教師會自詡是社會主義路線，與執政黨永遠站在對立的觀點，所以經常發生敵對或衝突的情況，並且組織採取激烈性的參與手段，因此，組織特殊的意識型態也會影響參與途徑的運用。

參、參與行動的動員

一、動員的對象

文教類非營利組織對於人力資源的動員，在對象方面按照動員的困難程度可以分成三種，分別是組織成員的動員、組織之間的動員以及一般民眾的動員，其中組織成員的動員被視為是基本人力來源。

由於非營利組織之成員屬自願參與，因為認同組織的理念被吸引而來，所以動員組織成員是最直接也最容易的方式，也是文教類非營利組織主要動員的對象；其次，組織之間的動員，礙於非營利組織本身資源的弱勢，往往需要倚賴組織之間的相互支援，所以當進行大規模的社會運動時，組織之間的動員是不可或缺，雖然如此，組織之間的動員牽涉不同組織之間的資源合作與分工，必須經過

不斷的討論與意見交換，組織之間的動員上比較複雜且具有難度，若操作不當反而會適得其反，所以不是每一個組織都樂於進行組織之間的動員；最後，是對一般民眾的動員，由於民主國家強調以民意為依歸，型塑強大的民意可以吸引政府部門的注意，而且意見也比較容易被接納，但是對民眾的動員也存在相當程度的困難，尤其如何號召，讓民眾因為瞭解進而願意參與組織行動，受訪者也承認這是目前組織必須學習與突破的部分。

由此可知，在動員的過程中，組織的成員是最迅速有事困難度最低的動員對象，其次是組織之間的動員，最後則是對一般民眾的動員，文教類非營利組織進行動員活動時也是按此順序著手進行號召行動。

二、動員的方式

文教類非營利組織動員群眾的方式大致有兩種，分別為「種子成員的培植」以及「標竿人物的培植」。這類組織，一方面透過地方深植的工作拓展人脈，另一方面藉由組織明星人物的魅力吸引民眾的注意，甚至因為標竿人物的良好形象獲得支持與認同，無論何種動員方式，都是強調平時必須投注心力耕耘與扶植，而且透過價值的灌輸與教育，可以吸引比較有認知的民眾參與，進而排除盲從不理性的參與方式。

儘管如此，由於目前我國非營利組織所型塑之標竿人物幾乎都是組織重要的領導人，所以容易將組織與標竿人物畫上等號，全國教師會則認為型塑標竿人物容易讓組織陷入權力爭奪的困境，再加上全國教師會堅持組織是由下而上的組織，組織以會員之意見為主，組織的執行長或者主要發言人只是代為發表意見，當任期屆滿則退出組織之運作，因此不主張在組織中培植標竿人物的作法。

三、次級團體結盟的特殊情況

理論上非營利組織進行組織之間的動員行動，大部分先從關心相同議題的組織，或者相同類型的組織開始著手，但是近年來，文教類非營利組織發動大型活動時經常有環保團體或社福團體等不同類型的組織共同參與，本研究稱之為次級團體的結盟。如探究產生次級團體聯盟關係的原因有三：為了追求更廣泛的公益目的、團體之間潛藏連帶關係以及弱小團體之間存在依賴關係。雖然，次級團體

的聯盟有助於議題的推動，但不同型態組織之間相互串連，如果沒有經過理念的磨合，容易模糊議題的焦點而影響聯盟的成效，因此，在運用上必須謹慎操作。

肆、文教類非營利組織與政府的互動關係

本研究對於文教類非營利組織與政府部門的互動關係選擇五項變數作為分析兩者之間的互動關係是趨向「參與/和諧」或者「對立/競爭」的基礎，其中五項變數包含參與的途徑、資訊的交換與獲取、意見表達與溝通管道是否暢通、目標的一致性以及雙方權力地位是否對稱，筆者根據實證之結果，逐一說明文教類非營利組織對上述變數的意見，進而歸納文教類非營利組織與政府部門之間的互動關係。

一、傾向間接與溫和的參與方式

如前所述，目前文教類非營利組織參與公共政策過程的途徑大都是採取間接與溫和的參與方式，主要的原因在於這些參與途徑都具有比較強的主動性，雖然不一定可以直接的進入決策的核心表達意見或者參與決策，但是對政策的影響力是不容小覷，反而可以廣泛地傳達組織的意見，獲得更多社會力的支持與協助。當然，運用群眾運動或草根性的運動是多數非營利組織認為最有效的參與方式，也會視議題的需要採取較激烈的方式，但這些激烈的參與手法容易對社會產生負面的影響，並造成更多社會資源的浪費，因此，文教類非營利組織認為溫和的參與表達途徑是最適切的方式。

二、主張意見表達與溝通管道的形式意義大於實質意義

文教類非營利組織對於目前政府所開放的意見表達管道大多抱持著滿意的態度，儘管如此，根據實證的結果可以發現，大部分的組織都認為，雖然目前參與表達意見的管道看似多元開放，但是僅止於形式而無實質意義，換句話說，雖然民間團體可以藉由不同的途徑表達意見，但這些意見不見得會受到政府部門的關注與採納，民間團體不僅期待有更多元化的溝通管道，更希望政府部門可以接納來自民間團體的意見，否則表達意見都通管道只是徒具形式無法發揮真正的效用。

另外，文教類非營利組織也認為，政府部門有時候為了讓所要推動的政策或者方案順利的進行，都會刻意篩選參與政策討論的團體，由於地方政府在民主政治的發展上稍嫌不成熟，對於民間團體參與公共政策的態度仍趨於保守，這種刻意篩選參與團體的情形比較容易發生在地方性政府，因此，在意見表達的實質內涵上，文教類非營利組織認為政府需要有更多的投入。

三、資訊的交流與獲取極為簡便，但部分資訊的正確性受到質疑

在資訊交流與獲取的部分，文教類非營利組織可以輕易的透過各種方式如網際網路、公文或者透過立法委員獲取與政策相關的資訊，由於民眾對政府的決策與運作有知的權利，目前政府單位也非常尊重民眾獲取資訊的權利。值得一提的是，文教類非營利組織發現，政府所提供的資訊多少會與事實有些微的出入，所以也增加非營利組織進行調查研究的興趣與動機，藉由調查研究的結果與政府部門進行進一步的對話與資訊交換。整體來說，在資訊的交流與獲取上，文教類非營利組織都給予政府部門肯定的態度。

四、目標一致，但手段稍有不一致

我國文教類非營利組織參與公共政策過程主要始於民國八十年初期教育改革運動，過去政府部門與民間團體對教育政策的改革抱持對立的意見，雙方不論在目標上以及改革的手段上都有明顯的差異，但是經過十幾年來的互動，文教類非營利組織認為，目前政府與民間團體對於教育整體目標的方向是一致的，教育規劃的藍圖是雙方藉由參與討論共同擘畫的，即使如此，在細微的政策規劃上仍可以發現政府與民間團體對於達成目標的手段上有不一致。由此可知，在整體教育規劃的方向與目標上政府與非營利組織是相互一致的，但是在目標達成的手段上往往是造成雙方對立的關鍵。

五、雙方在政策過程中權利關係平等，但政府擁有較高的主導性

根據實證的結果可以知道，文教類非營利組織認為目前政府與民間團體在政策討論的過程當中，雙方可以站在比較對等的關係進行對話，然而，在政策規劃或者合法化的階段當中，民間團體還是可以很清楚地感受到政府在決策過程中的主導性，值得一提的是，面對此種現象，民間團體仍尊重政府是國家重要的決策

中心，應該擁有比較多的政策主導性，僅站在專業的角度給予建議與監督，民間團體追求的只是程序上的尊重，讓民間團體真的能夠以參與者的角色進入決策的中心參與討論。

綜合上述文教類非營利組織對於其與政府之間的互動關係，不論在參與途徑的運用、資訊取得的方便性、雙方溝通的管道以及權利地位的對等，民間團體皆認為與政府之間的互動關係已從過去對立的態度轉變成溫和的互動關係，雙方彼此之間的互動也日趨頻繁，鮮少有嚴重的衝突與敵對，其中除了政府對民間參與採取開放與接納的態度，民間團體也善於運用不同的手段獲得與政府之間的良好溝通，文教類非營利組織與政府之間的互動也明顯的轉變。

第二節 研究建議

一、研究建議

本研究根據研究之結果，分別針對政府部門以及文教類非營利組織參與公共政策的過程提出建議如下：

(一) 文教類非營利組織

1. 拓展與維持良好的互動關係

本研究不斷地強調教育政策本身的多元性，也使教育政策參與過程極具複雜，尤其是進入公共政策參與的領域中，必須面對多元的利害關係，增加組織與政府部門、立法委員、友好團體或敵對團體甚至和一般民眾之間的互動，彼此之間的應對進退都可能影響組織所欲達成的目標，組織必須盡可能的與這些團體維持良好的互動關係，其中與敵對團體之間的互動是很棘手的工作，筆者認為，在互動過程中秉持對立但是不衝突的觀念，運用專業代替激烈的抗爭，具體的作法是當組織與敵對團體意見產生衝突時，如果柔性的溝通方式無法發揮效果，應減少面對面衝突的機會，轉而採取消極的抵制方式，如發動其他組織與民眾的連署，運用書面的方式如調查研究的結果，蒐集有利的數據，讓議題跳脫組織之間的相互攻擊，提升進入專業性的對話，除了維持良好互動，當觀念有謀合的地方，組織應當積極拓展與敵對團體之間的互動關係，以減少未來互動過程中的阻礙。

2. 培養組織溝通與談判的人才

由於參與公共政策的過程，組織必須夠透過溝通與討論的方式表達組織的意見，而公共政策是一種充滿議價與妥協的過程，因此，非營利組織應當積極的培養溝通與談判的人才，學習如何說服與妥協的技巧，有效掌握組織的優點與限制，增加組織未來議題討論過程中的優勢。

3. 加強與政府之間的合產協力關係

由本研究之結果可以知道，目前文教類非營利組織與政府部門之間互動雖然已日趨頻繁，但是大多都是對問題進行討論與交換意見，或者接受政府委託的調查研究，筆者認為，文教類非營利組織擁有很強的專業能力，經常與不同國家有所交流和接觸，而且對教育問題有較高的敏銳知覺，貼近民意的真實需求，因此，可以運用上述的優勢，並結合政府豐富的行政資源，進一步的形成夥伴關係，發揮組織的專業特性，針對教育政策的問題與政府謀求合作。雖然目前政府積極主動邀請民間團體進入與教育相關之小組會議或委員會，但仍有組織拒絕參與，刻意避免與政府之間的合作，文教類非營利組織應當主動爭取和政府部門共同合作的機會，藉由資源上的互補，發揮資源整合的效果。

4. 適時掌握焦點議題，善用媒體策略

為了突顯組織所推動的議題和法案，如何在短時間之內獲取多數人的關注，媒體策略是非常重要的手段，非營利組織必須很精準的掌握社會的脈動，藉由問題的揭露，突顯組織所要傳達的價值，以及法案推動的正當性與迫切性，筆者認為，除了蒐集相關的有利資訊，更重要的是如何藉由媒體的曝光，吸引讓政府部門與一般民眾關注，因此，對非營利組織而言，媒體策略的運用可以在短時間之內加強組織優勢或者扭轉組織的不利地位，非營利組織必須著重與媒體之間保持良好的互動模式，未來媒體策略的運用將會是許多非營利組織新的攻防戰。

(二) 政府部門

1. 加強意見溝通管道的實質意義

雖然目前政府對非營利組織進入公共政策領域採取開放的態度，也擴大意見

表達的各種管道，但就研究結果顯示，政府所開放的意見表達管道只是圖具形式，無法發揮實質的效果，非營利組織雖然可以充分的表達意見與需求，但是僅停留在意見表達的階段，筆者認為，政府部門首先必須除去對非營利組織的偏見與防備，摒除固有的意識型態，不僅邀請民間團體參與表達意見，更重要的是，確實的聆聽並思考民間團體的意見，建構可對話的空間，以減少衝突的機會。

2.由委託關係進入合產協力的互動關係

前述曾提及非營利組織必須加強與政府之間的互動關係，事實上，政府部門更應主動的打破與民間團體之間無形的藩籬，從過去單純的經費補助、業務執行的委託關係，進入雙方協力的互動模式，政府部門可以借助非營利組織的實務經驗以及專業能力，並結合政府的行政優勢，讓政府與民間團體之間的資源充分整合，雙方互蒙其利，值得一提的是，礙於我國在國際地位上的弱勢，文教類非營利組織反而與世界各國有良好的互動，如教師會與世界各國的教師會組織有超過一百六十九個的友邦，顯示出非營利組織不受國際地位打壓的干擾，可以進一步吸取國外在教育制度上的良好經驗，此為政府部門可以多加思考如何與民間團體合作，有效發揮與國外交流的效益。

3.適時扮演中立的角色

由於文教類非營利組織在參與教育政策的過程中彼此在意見上多少有所對立與拉扯，促使組織之間形成一種抗衡的作用，由於大部分非營組織都有組織的價值偏好，以及特別關注的利害關係人，面對政策討論過程中組織之間的敵對與衝突，政府部門應該適時的扮演中立的角色，可以發揮聆聽與協調的角色，避免陷入組織之間的拉扯與衝突，回歸專業裡性的考量。

第三節 後續研究建議

本研究主要之目的在瞭解文教類非營利組織從過去到現在參與公共政策的過程，其中包含對與參與途徑的運用、與政府部門的互動關係、動員的行動與扮演的角色，但由於受到時間、經費以及在人力上的限制，在研究的過程中仍有不足之處，筆者提出三項建議作為未來有意投入與本文相關研究之參考：

第一、研究對象的選擇

教育議題是全民關心的重要議題，而且教育問題的內涵本身非常複雜，其中涵蓋教育制度、教育環境、學生權益、教師權益、家長權益、課程規劃、考試制度等等，在這樣複雜的議題中，許多教育團體的成立僅對部分問題有較多的關注與投入，再加上教育政策當中的利害關係人包含教師、學生、學生家長，所以教育團體本身存在所謂「身份團體」的問題，組織的異質性相當高，換句話說，有許多教育團體成員的組成是由教育政策中特定的利害關係人(如特別關注教師權益的教師會團體、關心學生權益的家長團體)，因此在進入公共政策過程中不同的組織本身具有特定的政策偏好，連帶影響其與政府之間的互動關係，本研究未能將此問題納入考量，在受訪組織中以家長團體的比例為重，多少影響研究之結果，因此，未來欲從事相關研究者可以在研究對象的選取上事先作區分，在比例上做適當的分配，有助於研究結果更趨於事實。

第二、比較性研究的加強

由於本研究沒有選定過去教育議題上較重要的事件或者活動作為組織之間參與公共政策過程的比較基礎，僅能就組織過往的經驗作廣泛的探討，無法進一步的比較組織之間就參與途徑運用的異同與優缺點，往後研究者可以更進一步地限縮焦點，針對特定事件說明組織的參與公共政策的方式，並且加強組織之間的比較性研究，有助於釐清參與過程的優缺點，提供其他組織欲進入公共參與領域中的參考基礎。

第三、立法部門與非營利組織之間的互動

政策參與的過程當中除了政府與非營利組織是重要的參與對象，其中立法部門在決策過程中扮演著不可或缺的重要角色，文教類非營利組織進入公共政策參與的領域中，往往與立法委員有密切的合作，不論在遊說、政策倡議、或者策略聯盟的參與方式，立法委員都是很重要的合作對象，然而，本研究受限於時間與人力上的限制，無法進一步的獲取立法部門的意見，往後欲進行相關研究者可以嘗試探討文教類非營利組織與立法部門的互動關係，增加整體研究的完整性。

參考書目

【中文部分】

丁志仁, 2000, 「台灣教改的發展始末」, 『研考雙月刊』, 第 24 卷第 1 期, 頁 42-47。

王千美, 1992, 『利益團體遊說活動對政策制定的影響』, 政治大學公共行政研究所碩士論文。

王振軒, 2003, 『非政府組織概論』, 台北: 必中出版社。

丘昌泰, 2000, 『公共政策』, 台北: 巨流圖書公司。

丘昌泰, 1995, 『公共政策—當代政策科學理論之研究』, 台北: 巨流。

余世章, 2003, 『環境保護運動對政治變遷的影響----以 1980~2002 年中華民國為例』, 台灣師範大學三民主義研究所博士論文。

朱柔若譯, W. Lawrence Neuman 著, 2000, 『社會研究方法—質化與量化取向』, 台北: 揚智。

江明修, 2000, 「政府與非營利組織關係之理論辯證與實務析探 ()」, 國科會研究計畫成果報告, 計畫編號 NSC89-2414-H004-007。

江明修, 1994, 「非營利組織領導行為之研究」, 行政院國家科學委員會專題研究報告, 計畫編號 NSC82-0301-H004-006。

江明修、陳定銘, 2000, 「非營利組織政策遊說之途徑與略」, 蕭新煌編, 『非營利部門—組織與運作』: 386-434, 台北: 巨流。

江明修、陳定銘, 1999, 「我國基金會之問題與健全之道」, 江明修主編, 『第三部門—經營策略與社會參與』: 215-267, 台北: 智勝文化。

江明修、梅高文, 1999, 「非營利組織與公共政策」, 『社區發展季刊』, 第 85 期, 頁 6-12。

江明修、許世雨、劉祥孚, 1999, 「環保類非營利組織之策略聯盟」, 江明修主編, 『第三部門—經營策略與社會參與』: 271-304, 台北: 智勝文化。

- 江金山，1985，『公共利益團體影響公共政策之研究—消費者文教基金會的個案分析』，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 李美華等譯，Earl Babbie 著，1998，『社會科學研究方法』，台北：時英。
- 吳清山，1998，「解嚴後教育改革運動之探究」，『教育資料集刊』，第 23 期，頁 261-275。
- 吳英明，1993，「公私部門協力關係和公民參與之探討」，『中國行政評論』，第 2 卷第 3 期，頁 1-14。
- 呂朝賢、郭俊巖，2003，「地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例」，『社會科學學報』，第 11 期，頁 143-175。
- 呂朝賢，2002，「非營利組織與政府的關：以九二一賑災為例」，『台灣社會福利學刊』，第 2 期，頁 39-77。
- 范光描，2003，『網際網路與社會運動—以台灣人權促進會電子報為例』，中國文化大學新聞研究所碩士論文。
- 林國明、陳東升，2003，「公民會議與審議是民主：全民健保的公民參與經驗」，台灣社會學，第 6 期，頁 61-118。
- 林水波、王崇斌，1999，「公民參與與有效的政策執行」，『公共行政學報』，第 3 期，頁 175-202。
- 林閔政，1996，『論民眾參與在教育政策制定過程中的理論與實踐—以師資培育法為例』，東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 周漳仁，1998，『立法遊說之研究 - 以我國菸害防制法制訂過程為例』，政治作戰學校政治研究所碩士論文。
- 姜誌貞，1997，『非營利組織政策倡導之研究：以婦女團體為例』，東吳大學政治研究所碩士論文。
- 桂宏誠，2002，「制定遊說法之背景分析—以美國聯邦遊說管理法及遊說公開法為例」，『國家政策論壇』，第 2 卷第 4 期，頁 106-115。

- 陳向明，2002，『社會科學質的研究』，台北：五南。
- 陳金貴，1996，「美國非營利組織的研究」，『美歐月刊』，第 11 卷第 6 期，頁 100-114。
- 陳金貴，1992，「公民參與的研究」，『行政學報』，第 24 期，頁 95-128。
- 陳定銘，2003，「第三部門與國家發展—以全國性社會團體為例」，『中央大學社會學報』，第 18 期，頁 85-119。
- 陳建州，2002，『台灣教育改革運動中的社會網絡與權力關係—以國民小學教科書開放政策為例』，佛光人文社會學院社會學研究所碩士論文。
- 許朝信，2001，「我國教育政策制定過程之探討—以教育基本法制定為例」，『教育政策論壇』，第 4 卷第 1 期，頁 167-194。
- 許文傑，2000，「公民參與的理論論述與公民性政府的形成」，『公共行政學報』，第 4 期，頁 65-97。
- 許世雨，1999，「非營利組織與公共行政」，江明修主編，『第三部門—經營策略與社會參與』：155-189。
- 陸宛蘋，1999，「非營利組織之定義與角色」，『社會發展季刊』，第 85 期，頁 30-35。
- 馮燕，2000，「導論：非營利組織之定義、功能與發展」，蕭新煌編，『非營利部門：組織與運作』：386-434，台北：巨流圖書公司。
- 傅麗英，1999，「非營利組織與公民參與：民間教育改革團體的個案研究」，江明修編，『第三部門經營策略與社會參與』：325-423，台北：智勝文化。
- 傅麗英，1994，『公民參與之理論與實踐 - 教育改革類民間公益團體之個案研究』，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃曙曜譯，Jong S. Jun 著，1994，『公共行政：設計與問題解決：design and problem solving』，台北：五南。
- 黃榮村，2003，「國內教育的回顧與前瞻」，『立法院院聞』，第 31 卷第 4 期，頁 46-67。

- 黃政傑，2000，「台灣教育改革政策方向」，『教育政策論壇』，第3卷第1期，頁26-53。
- 張世燮，2000，「利益團體影響政府決策之研究」，『中國行政評論』，第9卷第3期，頁23-52。
- 黃雅文，1998，『我國非營利組織議題倡導策略之研究』，台灣大學政治所碩士論文。
- 蔡清華，2002，「我國中央級地方教師組織參與教育政策制定之研究」，國科會專題研究計畫，計畫編號 NSC90-2413-H-110-001-FC。
- 蔡淑萍，1992，『我國公共利益團體影響教育政策過程之研究』，台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 蔡千惠，1998，『非營利組織遊說策略之研究』，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 劉麗雯，2004，『非營利組織—協調合作的社會福利服務』，台北：雙葉書廊。
- 鄭怡世，1999，「台灣民間非營利社會福利機構參與社會福利服務探析」，『社區發展季刊』，第87期，頁312-326。
- 鄭怡世、紀惠容，2001，「非營利組織間的聯盟—以社會福利組織為例」，『社會工作學刊』，第8期，頁97、99-111。
- 盧嵐蘭譯，Goodmanm，Norman 著，1996，『社會學導論』，台北：桂冠圖書股份有限公司。
- 蕭新煌，1997，『台灣地方環保抗爭運動：1991-1996』，台北：行政院環境保護署。
- 薛曉華，1996，『台灣民間教育改革運動』，台北：前衛。
- 賴琇妮，2002，『政策制定過程中公民參與之研究』，暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

韓意慈，1999，『非營利組織政策倡導角色之剖析—以台北市廢除公娼事件中的婦女團體為例』，中正大學社會福利系碩士論文。

簡徐芬，1994，『公共利益團體影響政策制訂過程之研究—以我國消費者保護法制訂為例』，政治大學公共行政研究所碩士論文。

顧忠華，2000，「台灣非營利組織的公共性與自主性」，『台灣社會研究』，第4期，頁145-189。

顧忠華，1998，「公民社會與非營利組織—一個理論性研究的構想」，『亞洲月刊』，第26期，頁8-23。

【英文部分】

Chandler, R. C., and Plano, J. C. (1988), *The Public Administration Dictionary*. New York: John Wiley & Sons.

Coston, Jennifer M. (1998), "A model and typology of government-ngo relationships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27 (3), pp358-382.

Fox, Jonathan (2001), "Vertically Integrated Policy Monitoring: A Yool for Civil Society Policy Advocacy", *Nonprofit Voluntary Sector Quarterly*, 30 (3), pp616-627.

Filer, J. M. (1990) "The Filer Commission Report". in D. L. Gies et al. (eds.), *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing.

Girton, B., Kramer, R. M. and Salamon, L. M. (1992) *Government and the Third Sector*. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers.

Hall, Peter D. (1987) "A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector". in W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit sector: A Research Handbook*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Hopkins, Bruce R. (1992), *Charity, Advocacy and the Law*, New York: John Wiley & Sons.

Jeffrey M. Berry (1977), *Lobbying for the people: The Political Behavior of Public*

Interest Groups, New Jersey: Princeton University Press.

Kramer, R M (1987) " Voluntary Agencies and Personal Social Services " . in W. W. Powell (ed.) , The Nonprofit sector : A Research Handbook. New Haven, Conn. : Yale University Press.

Kweit M. G. & Kweit R. W. (1981) , Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society : A Contingency Approach . New York : Praeger Press.

Kuhnle, S and Selle, P (1992) , Government and Voluntary Organization: A relational prespective, Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt: Ashgate.

Loomis, Burdett. & Cigler, Allan J. (1991) " Introduction : The Changing Nature of Interest Group Politics " , in Loomis & Cigler ed., Interest Group Politics. Washington D.C. : Congressional Quarterly.

Najam, Adil (2000) , " The four-C ' s of third sector-government relations " , Nonprofit Management & Leadership , 10 (4) , pp375-396.

Nyland, J. (1995) , Issue Networks and Nonprofit Organizations , Policy Studies Review, Spring/Summer.

Wolf, Thomas (1999) Managing A Nonprofit Organization in the Twenty-First Century. New York : Rockefeller Center.

Salamon, Lester M. (1992) America ' s Nonprofit Sector: A Primer . NY : Foundation Center.

【相關網站】

人本教育基金會網站 , <http://hef.yam.org.tw/index01.htm> , 檢閱日期 : 2005/12/17。

中華民國老人福利推動聯盟 , <http://www.oldpeople.org.tw/oldwlfr/intro.php> , 檢閱日期 : 2005/4/9。

中華民國全國教師會網站 , <http://www.nta.org.tw/> , 檢閱日期 : 2006/2/25。

中華民國全國教師會網站，<http://www.nta.org.tw/全教會大事紀要.mht>，檢閱日期：2006/6/27。

中華民國教育改革協會網站，<http://www.alledu.org.tw/>，檢閱日期：2005/12/17。

內政部統計資訊服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>，檢閱日期：2006/1/9。

內政部統計資訊服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>，檢閱日期：2005/07/15。

全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>，檢閱日期：2005/07/15。

全國家長團體聯盟網站，<http://www.napo.org.tw/>，檢閱日期：2006/3/1。

全國家長團體聯盟網站，<http://www.ws0.173group.com/napo>，檢閱日期：2006/6/27。

台北市家長協會網站，<http://www.ws0.173group.com/pat>，檢閱日期：2006/3/7。

國立教育資料館網站，<http://192.192.169.108/2d/revolute/default.asp>，檢閱日期：2006/3/2。

家長學苑 -- 家長參與教育的入口網站，
<http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/home.phtml>，檢閱日期：2006/3/1。

家長學苑 -- 家長參與教育的入口網站，
<http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100232&Part=03111507>，檢閱日期：2005/09/9。

家長學苑 -- 家長參與教育的入口網站，
<http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100232&Part=03111507>，檢閱日期：2006/3/5。

家長學苑 -- 家長參與教育的入口網站，
<http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100232&Part=03111511>，檢閱日期：2006/3/7。

附錄一 文教類非營利組織訪談問題

一、參與公共政策之途徑

1. 公共政策規劃與合法化階段貴單位是透過什麼方式進行參與？所採取的參與途徑包含哪些？
2. 如何判斷應選擇何種參與途徑？其考量為何？
3. 在政策規劃與合法化階段何種參與途徑最具影響力？
4. 政策參與途徑是如何產生的？
5. 在政策規劃與合法化兩階段中所採取的參與途徑有何差異？
6. 所採取的參與途徑是否影響貴單位與政府之間的互動關係？

二、與政府的互動關係

1. 在政策規劃與合法化過程中貴單位如何表達意見？
2. 目前政府是否提供適當的管道供貴單位表達意見？
3. 文教類非營利組織如何獲得教育政策之相關資訊？
4. 教育部在草擬教育政策時是否會邀請貴單位參與？如何與貴單位互動？
5. 當貴單位與政府部門目標與意見不一致時，貴單位如何說服？雙方如何溝通協商？
6. 在政策規劃與合法化過程中政府與貴單位雙方的關係是否平等？是否會發生貴單位主導政府部門或政府主導貴單位的情況？

三、動員

1. 貴單位如何動員、號召民眾參與公共政策？提供什麼誘因？是否會是先篩選參與之民眾？如果有是如何篩選？基於什麼樣的考量？
2. 貴單位如何串聯其他組織參與公共政策？如何尋求其他組織的支持與協助？其考量的原因為何？資源上的互動包含哪些？
3. 就過去許多教育議題活動的相關資料發現有時有非文教類的非營利組織參與，貴單位是否曾主導教育政策活動且發生過類似的情形？如果有其原因為何？

四、非營利組織扮演的角色

1. 貴單位在政策規劃過程中所扮演的角色為何？
2. 貴單位在政策合法化過程中所扮演的角色為何？
3. 投入教育政策議題之活動至今，貴單位的角色是否發生轉變？

附錄二 教育部門訪談問題

1. 文教類非營利組織參與公共政策過程對教育部在規劃、決策過程中是否有影響？
2. 教育部在草擬、規劃教育政策時是否會邀請文教類非營利組織參與？如果有是如何與民間互動？
3. 政府部門是否主動邀請或提供非營利組織參與公共政策之管道？
4. 當政府與文教類非營利組織部門目標與意見不一致時，雙方如何溝通協商？
5. 政府部門是否主動提供文教類非營利組織與教育政策相關的資訊？如何提供？
6. 教育部是否會協助文教類非營利組織，或者請文教類非營利組織協助推動教育政策或法案？在什麼樣的情況下傾向教育部協助文教類非營利組織？什麼樣的情況下傾向教育部請文教類非營利組織協助推動？這樣的比例分別是多少？

附錄三 訪談逐字稿（一）

訪談時間：2005/12/22 AM10：00

受訪者：中華民國教育改協會相關人員

訪談地點：台中縣豐原市黃金咖啡拿鐵藝術館

代號：N1

壹、參與公共政策之途徑

一、我參加兩個團隊，一個是台中縣父母成長協會，還有一個是教改會，先有台中縣父母成長協會，是一個地方性的算是家長團隊，以前不曉得叫做家長團隊，是由爸爸媽媽組成，所做得工作是不斷得跟父母開課程，那開課程有一定的階段以後就覺得說政策的參與也很重要，因為這些人開始有覺知了，這些參與者他們透過參與而自我成長，而且有一定的認知，他已經增能了，參與者他們的能力已經增加，那這裡面屬於比較領導階層的人認為不能停留在自我的成長，而是要進入公共政策的參與，所以他原來的參與是指自我的成長，那自我成長的同時是有，我現在講的是父母成長協會，那在自我成長的過程當中是有帶動大家共同成長，譬如說我們在開課的時候，我們會去找一些像是他們在養兒育女的時候，在教育子女真的發生困難的家長，我們就邀約說啊你就有問題你來聽看看（台語），我們這樣子其實是自我成長以外是帶動大家共同成長，這些人凝聚到最後大家能力增加了以後，我剛剛說的 Leader 階級、比較有前瞻性的像羅老師（現任台中縣父母成長協會理事長），還有一位叫楊如寬（前任台中縣父母成長協會理事長）我們前任理事長，我老公也是，這些人覺得不能只是做這些事情，要從政策面去影響，所以就開始參與公共政策，那公共政策是經過很多的東西，他絕對不是一個你想要提一個什麼東西他就是什麼東西，大部分我們都會在譬如說是會議當中，像是公聽會、說明會，有一些是政府舉辦的我們就去參與，我們大部分都會去參加一些會議，派一些比較有 sense 的人，然後帶一些剛剛進來參與而且比較有 leader 型態的人去，透過這種方式一波一波，一群一群的帶下去，這樣他們就進入了所謂公共政策規劃階段這個部分裡。那這裡說的合法化我不知道說是不是講政策規劃好之後讓它成為一個政策，這個部分就台中縣父母成長協會有好多次的經驗，羅老師應該有跟你提過，像民國 84 年、85 年的時候，我們曾經去過省議會，當時我們帶了一車的人，那四一〇 我們當時是一車還是兩車的人，這個是民國 83 年，如果我沒記錯 85 年的省議會，他那個是立「家長會法」，家長會法是因為以前所謂的家長會他只有一個設置辦法，他不是真正的法令，那個時候我們把它納入整個法案的推動裡面，請省議員幫我們，就是遊說省議員，我們也動員了一台車過去，像這種合法化的過程，我們採取的途徑大部分動員，動員的過程我們都會先從家長協會裡面的成員進行遊說，我們帶的人一定是跟我們一樣是有參與過的人，在他的認知上已經有一定的程度了，他已經清楚了，有的人本身，

比方說我們在四一〇的話，因為它是比較接近每一個人，因為教育方面每個人都希望做一些改變嘛，那參與的人就比較不限定，但是在家長會法的部分，我們帶的比較是屬於家長會長的人，像是會長、志工媽媽這一類的，或是學校裡面的職員，這些都有參與，我們就是帶到這些人而已，所以我們帶的人大部分都是跟當時的法案有相關的人員，這樣你就會瞭解，這些參與的人他們其實不是空穴來風，他們一定是要有一定的認知，他不是盲從，但是要說我們是有計畫的也不太像，他不見得是很有計畫，他是有一定的引導之後，他才會讓他參與，不會讓他一下子就參與公共政策的過程。

參、動員

二、貴單位在動員民眾參與公共政策過程時是否會事先篩選參與之民眾？

不一定，我們都是先針對參與我們團隊的人進行動員，那有包括會員，本身就是我們的會員，或是上過我們課程的人，可是這些人可以帶其他人來參與，所以我們不太會去篩選，不會因為沒有參加過我們的課程就不讓他參與，我們還是會讓這樣的人，這些人因為參與也變成我們的好朋友，因為認識我們就願意跟我們在一起。那有時候會不會因為議題的不同，參與者有所差異，一般來說，我們應當會有這樣的情形發生，因為我們自己在動員的過程中，其實已經會很明顯的去影響到參與的人，因為這種是自願性的，其實已經影響到他自己的意願了，他會去參與絕對是這個議題跟自己有關，所以本身議題就會去吸引不同的參與者，像有一年 928 大遊行，教師會動員的那個，雖然我們跟教師會很好，但是我們就沒有去，我們覺得說他們的議題不是我們要的，我們就不會去，也不會去動員。最近有人在動員「零體罰，愛的校園」，像這個我們就有幫忙動員，那像這類議題的資訊是從哪裡開始發送的，我們比較多是人本，在動員的過程中，每個組織其實是有在聯繫的，會去決定我這個團對要不要去參與。

三、教改協會是否曾經主動主導與教育政策相關之活動？

其實我們一直都有，只是去年我開始接教改協會之後，我比較不走這種路線，因為最近教改政策被轟的很慘，已經到了似是而非，誰是誰非都搞不清楚的狀態，但是我個人認為，我自己是不喜歡把唇舌浪費再跟人家對辯，我比較喜歡默默去做就好了，從三年前我接教改協會的常務理事，那教改協會的經費都不足，那我們裡面的小姐很不錯，都很願意幫我們教改協會，可是你還是要付薪水給人家，那他樣自求多福阿，當時我也接成長協會的理事長，在推九年一貫的時後，政府覺得家長參與非常重要，所以我們就幫忙整理全國家長參與的情況，就發現蠻多地方沒有在做家長參與團隊，那時候我是父母家長協會的理事長，所以想說用我們現在的模式，去協助其他的地方，在各地方如果有頭出來我們就主動跟他接觸，不斷的影響他，跟他有互動，讓他知道也許做這樣的事很辛苦，但是卻是有人一起做，你才不會覺得孤單，我們那時候鎖定的議題就叫做「親師合作」，教

改會團體本身比較特別，因為它是有教師會團體去參與，也有家長團體去參與，所以他這個組織底下有很多不同的團體參與，像父母成長協會就是他底下的一個團體，他是一個有以個人名義參與的，也有以組織名義參與的，那這個團體特別的地方，在於這是李遠哲那個時候的社區聯絡人，當時募集了兩百多個到三百多個，後來社區聯絡人捨不得分開，所以就說不然組一個教改協會，那當初參與社區聯絡人，有的就像我們一樣是有團體的，有的是沒團體個別進去的，那教改協會為了吸納這些人，所以就說好如果有團體的就以團體會員參與，沒有團體的就以個人會員進場，收費有所不同，但是都具有會員的實質效益，那我們在教改協會裡面是一個很模範生型的，從一開始我們就參加，只要一有活動我們就幫忙，跟他是母子團隊，到底是誰生誰也很好玩，是我們去催生他，而他出來以後又很需要我們，他就像我們的媽媽，兩者之間的關係很密切，我在當成長協會理事長的時候，就把這種想要扶植各地方家長成長協會的想法提出來，當時羅老師順口就答應，因為我要去見教育部長，所以跟我說如果可以提你就提這件事情，那時我提了，沒想到他一聽就同意了，那你教育部長同意我當然就不客氣啦，教育部長說不然你可不可以提一個計畫有關親師合作年的全國性的計畫，所以那年我就拿了三百多萬教育部的經費去做，所以從那一年開始，我不落入那種跟人家在那裡對辯的情況，我就實際做東西給你看，那我兩年跑了全國五十六個地方，縣是鄉鎮我們都跑，那做了五十六個案例出來，他都是親師合作，如果他有家長團體就由家長團體去主導然後跟學校、社區合作，如果他沒以家長團體就由教師團體去主導，跟家長、社區合作。教改協會以前的參與大部分都是推動政策，像協會還沒正式成立之前是推動教師法，教師法是教改協會這批人推動的，教師法出來以後還有教育基本法、教育經費編列管理法有關經費部分的幾乎都是教改協會推動的，真正去動員這一塊的其實是丁志仁，丁志仁推了很多政策，我們團隊裡面推公共政策的就是他，教改協會大概有幾個 leader，丁志仁一個，成大的林朝成教授，他是教改協會的創會理事長，他在理論的部分比較多，像公共參與的理論部分，第三個就是羅老師，還有一個是高雄教師會的陳明卿，丁志人現在是教育部一個很重要的人，是一個謀略的人，對台灣整個政策影響的人是他，如果有教育部長要上任都會先跟他見面，因為他可以告訴他整個教育的藍圖，那這個藍圖是怎麼繪出來的，他可以跟他講。

在政策參與途徑的部分，可以做這樣的區分，像是法令的部分我們都是動員團隊裡面的人去跟立法為委員進行遊說，然後我們會有同一個說帖，這個說帖由丁志仁寫然後我們大家用，透過說帖去跟立委做陳述，這是在法令上面，那如果是在政策的制定上面，去遊說的都是丁志仁，他在政策上面比較清楚，在推動的細節上面他比較能夠去掌握。

在規劃與合法化階段所採用的方式，其實我覺得規劃他是一個長期的醞釀，不是說今天我臨時要一個東西，大家去談一談就可以出來，他有一定的脈絡，從以前到現在教育的走向是怎麼樣，他是有一定的脈絡，走到什麼環節我的這個動作一定要做，就會影響後面，他是一個長期、長程的東西，不是今天我們幾個講一講

就可以出來，他是有藍圖有擘畫的，他不是憑空想像的，所以他在細節的地方要特別小心。政策規劃和合法化階段是非營利組織參與空間比較大的階段，可是在規劃的部分，我們應該說一開始在政策的大方向我們會弄出來，大方向是透過我們初期的參與，醞釀、雛型或是藍圖，這些大方向就已經擘畫了，那在細部的政策規劃，那個就比較細了，像我九年一貫的課程，這個一定有幾個政策配合在裡面，比如說親師合作這是一定、當然要做的，那六大議題因為他沒有納入九年一貫的成裡面，所以他一定要配合六大議題，才不會讓人覺得說你的孩子都沒有人格教育，都沒生命教育，很多相對的細線要搭上去，這些東西絕對是原來就規劃的，當初在規劃九年一貫的時候是政府出面對不對，邀請教授、民間團體也有，學校的代表也有，就是這三方面，教授是深入理論的指導層級，學校代表是實務上真的在做，所以他不能不來呀，他一定要知道這樣不可行，是他要去驗證的，民間團體就是長期關注這一塊的人，政府他出面邀請這三方面的人一起出來做，那個方向在很久以前就已經出來了，所以現在在那裡面來罵去，他都是外行才會這樣，因為他罵政府也不對，因為那不是政府去做的，政府只是提供平台讓大家來做，如果罵教授也不對，因為教授也是同步跟第一線的老師一起談，跟廣大的民間團隊談，所以這個是一個全民共構的一個課程，那你就不能在去批判他，是可以做修正，你可以做政策裡面細部的修正，比方說因為你三個面向都在共同的平台上呈現，你不能缺一塊，所以親師合作就很重要，家長參與就很重要，因為政策是這樣，所以他一定要幫助家長的能量要出來，問題是還有很多地方的家長等於零阿，參與等於零阿，或者是有參與但是沒有累積，那你政府要不要扶持，你又不以政府的姿態出來扶持，這是不對的，那他們也有說為什麼政府要扶持教師會？這是法令阿，民國 84 年通過 85 年執行的教師法，他裡面就是規你教師會就是要成立，就是要三級制，最後要讓你的教師跟學校的行政，還有家長三方面一起來配合教育，這個理想是不是很好，這是法令賦予他的一個權力喔，所以他就成立教師會，你要不要參加隨便你，學校裡面並沒有強迫入會，就不像現在的醫師、律師公會是強制入會，你必須進入這裡面才可以出去執業，那教師他沒有把他列入到裡面，他是把他定義到雖然是專業團隊，但是是自由選擇，所以不論你是在學校、縣市政府或是你要到全國的教師會跟政府對話，他都有一個平台讓你們對話，但現在問題出來了，像是政策裡面我們是要親師合作，有「師」阿，可是「親」在哪裡，看到了沒有，問題是沒有這樣的法令阿，沒有家長參與的法令阿，所以現在是家長會極力在推，教改會當時就是看到這個，所以就想說那我們現在已經成熟了，那照過去九年一貫的政策一直過來一直過來，那以後高中也是要十二年一貫，這些部門都是一樣的阿，那如果你還是不把家長會納入的話，三腳你就跛一腳了，你家長能量不夠能力不足嘛，可是政府他不能扶持，不能公然的扶持某個團體，不然只要有經費下來就會有一群立法委員去背葛，大概兩年前我們開始做家長學苑的時候，我們雖然沒有一個明確的團隊，但實際上我們已經在聯盟了，我們去申請家長學苑主要的就是要去扶植、培養各地的家長團體，所以我是同步的，我是不是同步在教改會這邊推，但是我不能只以家長

的力量突顯這是家長參與，我要做的是親師合作，那家長學苑就很明顯是要去扶植家長，希望家長可以起來，希望家長有能力，所以要教育，你的家長會在學校怎麼做，在班級層面怎麼做，你在縣市層級怎麼做，你進到全國要怎麼參與，所以你看的了，這個部分誰可以做，只能由 NGO 來做了，只能由民間團隊，自己相似的團隊來做，所以這一批人下去做，其實他就是在幫助政府的政策，那他必須在這個過程中把這個政策合法化，像家長參與學校教育法，其實已經推到行政院會了，要用行政院會的法令把他通過，還沒到國家立法層級，但是因為被背葛的太嚴重了，大家看到的或是政治人物看到的只有他背後的政治利益，他沒有去考量到現在已經規劃好的大餅，規劃好的圖像，色彩根本沒有調進來，他只看到背後可以分到的大餅，所以你看到像教師會一年有將近兩千萬的經費在他的手裡，相對的全國家長團體你應該有給個一千萬嘛，全國一起動，光九年一貫在全國各縣市幫助家長成長的，幫助老師成長的，不要說老師啦，老師特別歸一塊，就家長啦跟社會團體成長的經費一年三千萬在全國各縣市，家長團體根本分不到，可是他本來說是要幫助家長團體，所以現在只要全國家長團體一出來，只要一跟政策搭上去，把家長參與學校教育法一推出來，你就依法必須幫助他們，但是錢要從哪裡來，所以現在全國教師會現在就是怕這一塊，當時我們在推的時候我們怎麼知道現在全國教師會會這麼壯大，這麼目中無人，當時像羅老師、丁志仁當初去扶植全國教師會的這些人，現在都不齒他的行為，課稅為什麼你擋著不課稅，你不能等到大家配套都出來了才課稅，那勞工都來搶阿，像勞工就說他們的課稅要指定用途，可不可以？不可以呀，課稅就是政府的錢你還指定用途，你要指定不然就環我嘛，最後不是都白忙一場了，那國稅局我也不要課你的？啦，我課一課最後還要還給你，業務增加很多，國庫實質沒有收入，那我幹嘛，所以這個部分你可以看到說，他所做出來得事情是你當初始料未及的嘛，在個裡面是誰能夠真正去抗衡他，比方說誰能夠去抗衡他不課稅，還是 NGO 組織阿，怎麼講，全國家長團體這一塊可以跟他做對抗，那我們當初要的並不是對抗，我們當初要的是合作，那現在他把議題扭到這個樣子，所以有人要去解套阿，可是他自己又不解，現在教師會的理事長是我大學的同學。

他所有的藍圖很早就擘畫出來了，就像拼圖一樣，拼圖的樣子已經有了，只是我要不要把他拼上去。這樣你聽懂嗎？所以在參與途徑部分，合法化部份幾乎都是用遊說的方式，那如果是規劃的過程裡面，在規劃過程有很多的論壇、公聽會、說明會，都會辦，有很多是政府辦的，也有很多是民間自己辦的。

四、請問政府在舉辦各種公聽會的時候會不會去篩選跟政府部門意見比較接近的民間團體，而故意排除意見與政府部門相左的團體？

會呀！這個很明顯，尤其是地方政府更明顯，如果不是他想要的他就不會聽你的意見，這就是權謀阿，會跟原先的設計有一點出入，我們原先說的那個大藍圖，就會在裡面動一個小手腳，讓你裡面的螺絲釘有一點鬆掉。

五、在規劃和合法化階段兩個不同的階段，有沒有一個明確的參與方式，會不會是先設計好？

恩...會，但是有一些比較活的都會在執行的第一線，我舉個例子給你聽，你是什麼時候國中畢業的？民國八十五年畢業？很好，你聽過建構式數學的推動嗎？這個政策是經過九年一貫的一個省思，我們剛剛提到三方面來對話的時候，他為什麼會針對課程做這樣的改革，因為他發現，班上有三分之二的學生是陪著人家讀，我就是聽不懂嘛！你教什麼我聽不懂，可是我還是得上課阿，雖然我乖乖上課可是我都在神遊，這種狀況被確認，被明確的指出來了，所以決定要為這三分之二的學生再設計課程，那要怎麼保證這三分之二的孩子從小到大可以慢慢的學會呢，只有一種方式，就是以孩子現有的程度幫助他累積上去，哪一個都可以這樣做，這就叫做建構式的教育，建構式教育不只有數學，任何一個科目都可以這樣教，這是一個政策，可是才推到大概八十九年，要推九年一貫的時候，李慶安就去擋了，他們就說孩子被教笨了，拿外國不要的來教孩子，那為什麼會這樣，其實就是這個政策在規劃和最後執行的人是不一樣的人，在政策規劃裡面我們講到有教授、老師還有家長，我們來講這三方面，教授不見得了解教育現場，可是他知道理論，他有協助這些人的方法和 ideal，家長都會說我的孩子數學真的不好，可是老師說我該教的都有教了，但是還是一堆聽不懂，所以教授就提了這個意見，說可以用看看這種方式，所以整套的九年一貫方式好明顯就是配合這個東西，但是這個東西到底對不對，我告訴你現在在全國各地數學教的好的老師都是用這套，這是一個政策，這個政策也合法囉，也透過九年一貫要把它執行，那這些老師去學的時候，他發現，因為他們過去交地時候九已經忽略了那些後段的孩子，所以他在學的時候就覺得這會教笨孩子，就是把孩子都當作笨蛋這樣教的很清楚，那其實一班裡面不是用同一種方式去教，那老師他自己沒有學清楚，他誤以為，他用它的誤解去帶，所以覺得一片混亂，應該是理解的人去帶，有人就說現在數學程度下降，其實不對，是以前數學程度就沒有很好。

六、非營利組織如何決定參與途徑？由誰決定？

一個團隊，或是 NGO 組織，你會發現，如果組織是採取共同參與的存活會比較久，不然就淪為一人組織，所以大部份組織在決策的時候都是透過理監事會，這樣也是具有代表性阿。每一個團體都是這樣，除非這個組織是一人組織，他已經名存實亡，他就很少開理監事會，這種團體很多阿。

七、在政策規劃與合法化兩個不同的階段，所採取的參與途徑有什麼差別？

你是說在還沒有正式成為政策，還在草擬階段跟進入正式階段兩個有什麼樣的不同嗎？基本上我認為會來參加 NGO 的這些人，都是比較有先見的人，在團隊裡

面都是屬於比較有先見之明的人，像比較能動得起來的組織，現在在檯面上比較看得到的組織，他們都是屬於民主化的參與，這個民主化就是說，大家共同來參與，再過程當中會發現一些人才，然後去培養這些人才，舉例來說，像是如果我們要推一個政策，這個政策還不是正式的政策，還不是政府想要的，其實我們就已經走在前端，會做一些聚合，我們會找老師來演講，或是做一些活動，等到這些開始制度化以後，我們反而又去做別的事了，我們就去做政府沒有推動的事，像早先我們在推父母成長班，但是那時候政府都還沒有認知，可是我們都已經推到各地方都有父母成長班了，等到政府已經開始拿錢出來做父母成長班，我們又已經開始在做社區教育了，又再去做別的，我們永遠走的比政府做的還要提前，在還沒做之前我都很熱衷，等他形成政策之後，只要有人做就好，不然我們都會又去做別的，除非政府又再回過頭來邀請我們，要我們在去幫忙我們才會再去幫忙，不然我們比較部會主動說這個這個的。

那我們比較常用的是遊說，我們也幾乎都只作遊說，我們自己有一年，就是上一屆市議員選舉的時候，我自己有出來選，其實有些市議員都會進來我們的團隊，要我們支持他，那我們是開放讓任何人都可以進來，那有一個就特別指我，跟我們說因為議會很黑，那顏老師、張老師阿你們可以去做，那我回去跟我老公說，喔這個人很過分阿什麼的，我們就聊後來就想說不然選選看，大概選前四十天跳出來，得了兩千三百票，這是我們台中父母成長協會唯一一次涉入選舉，是我們的人自己出來選，那我們並不覺得這是個好方法，因為我們知道一旦進去了，假設真的選上了，這個人等於也捐出去了，對我們團隊來說不見得有功，我舉一個例子，在辦豐原社區報的團隊，就是豐原社區營造協會，他們把之前的吳富貴推出去選立委，選完以後為了要避嫌，那所有的經費都沒有了，不見得進去以後會帶給組織比較多的資源或好處，他當選了就會離你而去，對你而言沒有實質的益處，我們那時候就跟他們說，你們的人當選了對你們很好，你們會開始有錢了，不對，以前還可要到一點經費，因為他投入在這裡，還有一點人力可以做，但是當選後考量的因素很多，所以這只是我們單方面以為很好。大部分關心教育議題的民意代表不是幫助我們爭取經費，大部分都是理念或法令的推動，像我們之前有很多的教育型立委，其實他們的幫助都是理念的幫助，像教育部次長范巽綠他就是，之前沒有很多經費用在我們這種團體，但是很多理念上面的爭取，論壇、說明會各方面，只要可以幫助的他就會幫助，因為他要的是一個理念，他很清楚這些團隊的理念很好，另外最近選上屏東縣長的曹啟鴻，他就是幾年前我們的教育立委，只要有關教育的找他，他本身是教師出身，你找他他有很多東西觀念都是相通的，只要這個理念是有前瞻性的，符合教育理念的他們都會協助，他這個部份就是會把它放在政策上，但是一旦真的變成政策或是經費下來了，真正去得的並不是我們這些團隊，所以他其實不是在圖利特定團隊，一旦這個政策合法決定要做的時候，他是讓更多的人民社會來參與，其實我的想法都比較寬闊，我不覺得他不是圖利某一個部門，圖利特定的人選，因為這個本來就是要去做的，經費下來就是要分給各地去做的，所以我常搞不清楚有一些報紙、媒體或是一些

立委在講說是在圖利特定的人選或是團體，我是不這麼認為啦，我覺得他試圖力更多人，我在舉一個例子，當年家長學苑在推的時候，那時候是台北市家長協會去做，因為那時候全國家長團體還沒有成立聯盟，可是已經開過幾次籌備會，那時他找了四個團體，這些都是成立比較久的團隊，像新竹市家長聯合會、台中縣父母成長協會、宜蘭縣家長協會教我們寫案子然後再由他匯整寫出一個計畫，送到教育部做為家長學的計畫，那時就有立委說我們是在得錢，你們這些團隊是在拿錢，所以教育部給你們錢就是圖利你們這些團隊，那有一些成立一兩年的團隊會說為什麼是你們這些成立很久的團隊在做，為什麼不是我們這些年輕的來做？是因為我們已經有基礎了，我們做會有示範作用，可是你們做會有風險，這樣內部會有不平衡，全國家長團隊裡面也有不高興阿，他覺得他沒有分到，所以她背葛，立法委員也在罵，在這樣的煎熬之下，我們還是做，動員更多的人去做，做出來的成果也很好，這幾個地方產生四種不同的模式，我們也做成分析，就像研究生論文一樣的做，我的感覺是說，政策在推動的過程中，大家都很認真在做，雖然他都還沒合法化，但是現在各地的政府他都可以給她的家長協會經費叫他們做，他們還是尋我們的這些模式在做，當初在草創的時候這些人要背負著被人家罵。

八、非營利組織所採取的參與途徑是否會影響組織跟政府的互動關係？

早先就是政策還沒合法化之前，我們都會採取比較激烈的手段，像是抗爭、演行動劇、遊行，我們都用這種方式去吸引他們的注意，或者是投書阿，當我們發現一些政策不喜歡我們會去投書，投書了以後，政府部門就會邀請我們去對話，對話的時候我們就會把記者找來，就是去突顯一些問題，早年都是用這種比較激烈一點的手段，但是這種手段我們自己也不愛，雖然不見得有效果，但是最起碼可以引起討論，這樣做對我們的團隊有耗損，像如果上報了以後，就會被人家盯，說你這種手段是民進黨的、是黨外的運動，他就會給你做一點定義，給你貼的標籤以後就完了，你走出去以後有人會覺得你跟人家不一樣，所以其實對我們團隊不好，我們也好幾次會在理監事裡面討論，我們不喜歡這樣的方式那要怎麼辦，這是一個過程，因為你一開始不用這種方式的話你很難去突顯，慢慢的你就比較不會去用這種方式，因為這些人已經去做課程了，剛開始是推政策，你推的是法令，你推的是配套的東西，推到全國都一致了，但是我們現在推的是全國不一致的，現在是你做你的，我做我的，我可以自己發展我的一套，像我前幾天帶了一個教授，當年也是跟我們一起在那裡喊的，他就是火辣派的教授，之前大家一起辦辯論會、討論會的那些教改先鋒，現在都在做課程，我認識的很多人現在都到第一線去做課程，為什麼會這樣，是因為時機已經走到這個地步了，這是台灣一個趨勢，因為大方向都已經抵定了，那些細節的部份就是老師自己要跳下去做，我們能動的也是在地化的部份，所以以前 NGO 都是做一些理念的倡導啦，一些藍圖的擘畫，現在是做比較實質面的東西，你有沒有發現這是必經的過程，我已經好久都沒有遇到這些人了，遇到問它在做什麼都在做課程，因為現在都抵定

了，所以就是直接去做執行，所以現在的參與就是這樣，所有的事情都水到渠成，我的參與就是去實際做課程，那這些人絕對不是單打獨鬥，因為他們過去的參與現在也在帶著一批人。

所以你可以看出我們之前的參與跟現在的參與有什麼不同，之前我們都還是屬於邊緣團體的時候，我們都是理念的倡導與爭取，到了核心裡面，我們做的變成比較實質，跟政府的互動也是一樣，比較沒有爭議的東西我們都比較 OK 啦，比較有爭議的東西除非說他已經把你聘成委員會的委員，不然如果是臨時找的就不太會找我們。

貳、與政府的互動關係

一、在政策規劃與合法化過程中教改協會是怎麼去表達意見？

其實這跟上面談的是一樣的，我們這樣說好了，早先在政策規劃階段，都會在教改會裡面的會場做討論，像是理監事會，或者是論壇、說明會，我們都會先在面作討論，但是一旦進入合法化的階段裡面，我們裡面的人大部分都會被聘成委員，譬如說我在那一個單位做委員，丁志仁在那個部門做委員，所以他邀請的都是有認知的，沒有認知的他沒有辦法做討論，他沒有辦法提出實質性的東西來影響決策，所以在合法化之後我們都會被聘為小組的委員，像是推動委員、審查委員之類，所以可以在裡面直接參與，所以在合法化階段會比規劃階段跟政府有比較多的接觸，而且是比較對等的互動，以前可能是對立的，後來就慢慢變得比較對等了，所以可以說跟政府的互動從對立的變成對等的，這也是一個轉變。因為政府有很多的政策是用委員會的方式去做，像是人權教育他就有人權教育的委員會，法制教育就有法制教育的委員會，兩性教育就有兩性教育的委員會。現在大部分跟政府的互動都是合作的關係，不過還是要看議題啦，像最近這幾天有關 WTO 的議題，這個議題是完全對立的，因為一方強行，所以一方只能做抗爭，那當然就是對立了，那現在有很多教育的東西是以經過了那個對立的階段，一直到今年九月那個髮禁的問題，我們還是處於對立的階段是因為我們對於這個部分太不開明了，所以那些孩子才用這種訴求，我們也贊成他用這種訴求，因為他沒有辦法去突顯一個孩子在求學過程他的心聲，台灣是太不正常了才會這樣，你去其他國家看他們都是長頭髮，哪有一上國中就給你減掉，這很好笑，國中正好是愛漂亮的時候，就只有這個階段，因為高中也開放了嘛，怎麼可以說會變壞，髮型跟變壞怎麼會有關，我們台灣是一個不太正常的社會，已經洗腦洗十年了，所以大人們心目中的想法就是這樣，他當然要用演戲，演行動劇來突顯你的不對呀，所以我們也是同意這樣做的。

二、目前政府是否提供適當且充分的管道供非營利組織提供意見？

其實一般來說政府的一個政策要制定他都會開公聽會，你比方說去年要推常態編

班的立法，要在國民教育法裡面再加一個常態編班的法令，政府會邀請民間團隊來，然後政府部門學校老師都會被邀請，如果是我們提的我們就開公聽會，早期都是這樣，我們現在很多東西都是所謂的英雄所見略同，因為布局都已經布到最後了，所以後續要怎麼行你大概都已經知道，所以很多時候我們要走的也都是政府要走的，所以會變成公家辦，我們去裡面表達意見，現在大部分都是這樣，已經很少由我們自己去辦了，所以大部分是政府提供一個場域，現在管道已經算是很暢通了，總比以前我們找不到誰找不到位置，已經好很多了，我們可以說現在我們已經比較有民主國家的樣子了，樣貌有出來，但是實質還在努力當中，因為在這個過程中，尤其是居上位者，他都誤以為很多的討論當中他可以作主導，他還是會有想要作主導，但是實際上我們可以知道這個形態可以說是民主化了，但是還是有一些人他還是不太了解實際上的操作模式，他只是空有樣子，不過這些真的都比以前有進步很多了，我們也慢慢可以接受，慢慢的上軌道，我倒是有一個想法是說現在的孩子要學，要學習這種公共參與，要學這種民主的東西，像我自己以前在待這些孩子，像開班會，孩子都只有學樣子，實際上班會的內涵是看不到的，都只是一個形式，所以說要讓我們的社會更健康，更懂得彼此相互的尊重，這個是這一代的教育需要去培育的，要培養這樣的一個素養，我們把它放大到 NGO，NGO 的人來自各行各業，憑什麼我要聽她的領導，其實不是誰領導，這是共同的意見，我只是比這些人有更多這方面的涉略，那再共同討論的時候我提的意見比較受到別人的認同，這是民主的過程，必須要取決於多數人的同意，但還是要尊重少數人的意見。

三、非營利組織如何獲得教育政策的相關資訊？

現在很多有關教育議題的資訊，公部門一定都會給我們，我們大概就是公部門的對口了，所以他就一定會給東西給我們，譬如說文建會，是文化局，國家的就是教育部，縣市就是教育局，像青輔會也會給我們，像我們也參與過勞委會所以勞委會也會給我們公文，所以很多相關的資訊我們都可以很輕易的取得，那有一些同質性的團隊會奔走相報，我們這種 NGO 的組織都不是獨享型的，一個東西進來我們會馬上大量 mail 到全國各地，像有時候青輔會給我一些培訓的相關資訊，我們的秘書就會再傳給其他的組織，所以我覺得現在有很多非營利組織他們在辦活動的時候都不缺人，我參加好幾次全國性都不缺人，所以現在有關教育資訊透過網路真的是無遠弗屆，除非是公部門強行要求各派一人，否則有興趣的人都會來，但是我們也常會發現各校派一人，被派來的是不想來的人，而想來的人就不能來，所以公部門他都會想如果只開放一個名額來，那被派來的人不見得會想來，所以他都會開放一些名額給那些比較會主動來參與的，像我每年宜蘭都會舉辦九年一貫的冬令營，裡面有很多的學校老師、督學參加，我遇到一些人他們會問我我怎麼會知道，其實政府都會告知我們，所以你可以發現說現在政府也已經會邀請了，因為他知道這群人是比較有動機的，而且我們發現那些主動去參加的的

人他們的表現都比較傑出，所以現在可以說夥伴關係比較大了，所以他現在都稱我們家長團隊叫做教育好伙伴，我們發現說與其讓它什麼都不知道，還不如說讓他們因了解而參與，又不會干預，所以現在已經進入到一種夥伴關係。

四、當意見不合的時候怎麼說服？

其實我覺得意見不合的時候比意見合的時候還多，大部分都不一致，因為我們的要求，我們是理想性是理念型的，所以理想性的要求都比較高，可是在執行面上會有困難，所以說實話啦意見通常都不一致，比較不一致也沒有關係，有機會還是可以實現，我們就是畫一個美好的圖像，讓他們知道說其實可以到達這樣子，意見不合的情況多的很，像多元入學出來的時候我們的意見也很多，我們是希望孩子真的可以走向多元的方式，而不是只有多元的名義，但實際上還是按分是來決定這種單一的管道，所以當時我們提出很多的東西，但是真正被採納的真的很少，所以我們就自己去辦，像教改會就去辦多元入學的說明會，九年一貫也是一樣，那時候我覺得九年一貫已經被扭曲到執行者都不敢執行，那我就跳進去，台南、雲林、台中縣也有，這種比較是非都會區我就去推九年一貫，親自去做說明，你就會發現有講究有差，因為有時候公部門去講的時候比較不能夠貼近民眾的心，可是如果市民間團體去跟他們互動，受歡迎的程度比較高，而且是很高不是比較高，所以雖然多元入學我們提了很多意見可是就是不採納，我們就自己辦說明會，我們自己去推自己去做手冊，雖然民間團體我們都說他是理想型的組織，可是如果實際在執行的時候，我們反而比較能夠去貼近民眾，像教育部高層的他們在執行的時候感覺很務實其實是遷就事實，實際上他們沒有辦法說，家長因為也不了解就會覺得市政府一改再改，對於教改就是一改再改，所以有人說教改像月亮初一十五不一樣，其實教改大方向並沒有改，改的地方只是細節，這種 detail 的部份她沒有辦法說服家長，教改有他的過程，改革一定是循序漸進的，但是它在講的時候沒有辦法很詳細的敘述給民眾知道，所以很多人都在罵教育改革，其實就是因為不了解，在解說的時候沒有表達清楚，沒有把核心的價值講出來。現在政府也會主動要求我們去講，我們是一個可以說的家長團體，這是告口碑累積下來的，也許有人聽過我們講覺得不錯所以就推薦我們去做說明，變成一種合作，那政策出來本來就是要能夠推動，也有很多教授現在去改變的說法因為不改不行，也慢慢可以講的讓人聽懂，這也是一種相互刺激、競爭的結果。

五、在政策規劃和合法化過程中政府與非營利組織的關係是否平等？是否會發生非營利組織主導政府補門，或是政府部門主導非營利組織？

現在比較平等了，我舉個例子給你聽，我自己前兩年在做親師合作的時候我規劃，我想說配合政策我做三年，但是我做到第三年的時候，我發現我們都還沒有完備，其實沒有辦法去主導公部門，但是我們可以怎麼做，我們可以把過去所累積的東西形成一個論壇，可以做討論，所以我今年就做論壇做討論，所以其實我們並沒有能力去主導一些政府的政策，目前其實還是算政府比較具有主導權，他

算是 leader，只是在這個改革的洪流當中，我們都很清楚走向，所以政府要動得其實也是我們很想動的東西，但是還是由政府主導會比較有效，如果是民間來做的話，我們只能做連署，我們可以連署提案，把這個連署變成一個輿論壓力，然後政府就不得不去動他，像我最近在做一些教育經費和退撫經費的一些做法，我們就是用連署，我們必須去動員大量的團隊和人力，所以要很詳細的去說是不是平等，其實還是會看到不平等，因為公部門去動的話一般人還是會比較信任，我們會去動的大部分就是政府做不好的地方，我們就舉我們在做的這個有關經費的部份，像退撫經費他現在已經基金化了，可是大家都知道這個以後會形成國家財政上一個很大的洞，所以你現在不趕快面對不行，但是政府就是鴛鴦心態不去處理，想說反正如果下一屆國民黨執政就給馬英九背，可是不能這樣，這是關係到全國民眾，只要生長在這個國家你都會背到，那你現在知道了就應該未雨綢繆，但是政府係在還沒有感覺這個的迫切性，但是我們已經感覺到了，希望在這個部份可以尋求一個解套的方式，像是分幾年去攤提，所以我們現在在推一個「福流子孫」，就是把福氣留給子孫，那就是人本、教改會還有全國家長會，三大團隊我們去做福流子孫的聯盟，這個部份就是有關教育經費的部。

六、非營利組織如何串聯其他組織參與公共政策？如何尋求其他組織的支持與協助？考量的原因為何？資源上的互動包含哪些？

我們現在就是一直在做串連，如果還沒有納入政策的時候我們都會運用連署的方式，連署最常做，我們會寫一個說帖然後請大家做連署，我們用這個拿去說服立委，用來推動立法，其實他的目的也是要讓政府知道說有這麼多的團隊支持，所以我們都會運用這種方式來尋求提案。現在台中縣父母成長協會就是配合縣長選舉，我們推行動第五權，我們就是發起連署，我們邀請了八個 NGO 組織，提出五大議題，然後請縣長候選人回答，這個叫做行動第五權，公民 我忘記他的全銜，現在行政、立法、司法是三權分立，第四權是媒體權，第五權是公民組織，是公民參與，我們就做串連，教改會大部分都是跟全國的團體作串連，對口就會是教育部，我們都跟人本、全國家長團體聯盟以前還有教師會一起做，地方性的議題我們就比較不會參與，如果要做大量的連署，需要非常大量的團體連署就會有其他地方性的團體參與。

七、就過去許多教育議題活動的相關資料發現有時有非文教類的非營利組織參與，貴單位是否曾主導教育政策活動且發生過類似的情形？如果有其原因為何？這種很多，如果發現這種問題其實我們都會不舒服，像有一次我去參加一個立委辦的有關政策的說明會公聽會，其實它裡面都是在反教改在罵教改，她叫來的人也是反教改的人，我們都不清楚。

那為什麼有時候會有其他非教育團體的參與，因為現在教育跟社會都分不太清楚，像勵馨基金會你要把它分在社會救助，可是他也做了很多有關教育議題的工作，所以有時後有關教育問題的活動他也會出來，像家扶中心，它裡面的爸爸媽

媽也會做教育，雖然他們表面上在做補強，其實也在作紮根，雖然你沒有訪談這些單位，可是你也可以把他們用條列的方式指出，像他們最下游的是做補救的工作，但實際上一邊也在做預防，那像我們這些單位都是在做預防，所以我們有時候也會邀請他們來做演講，所以我們都說我們跟他們是上下游的關係，如果我們上游沒有做好，他們下游就會接很多人，所以我們這裡要多做一點事情，現在有很多像是脊隨損傷團隊，或是照顧弱智這種照顧弱勢團體的團隊，大部分都是問題發生了才去做補救，其實還要有很多團隊是做那種事情還沒發生我就先去做預防的團隊，所以這個很巧妙，有一些是要未雨綢繆，有一些是現在進行式設想怎麼幫助他，有一些是想最後要怎麼彌補，所以這是一連串的連結，所以你說各單位要不要串聯，所以你會說為什麼明明是教育議題還是會有很多奇奇怪怪的團體參與，教育議題牽涉的範圍非常廣泛，跟社會環環相扣，所以公共參與不見得只限於教育議題。

肆、非營利組織的角色扮演

一、非營利組織在政策規劃和合法化過程中所扮演的角色各為何？投入教育議題至今組織的角色有怎麼樣的轉變？

一般來說，在規劃階段我們應該算是外圍組織，這個時候我們有很多的想法意見想要讓做決策的人知道，我們是受到理念、理想的驅動，促使我們想要改善目前的教育環境，我們有很多的願景，可以說是先驅者的角色，為了能夠發揮影響力，我們必須進入參與，才有機會把我們的理想表達甚至是落實出來，所以進入合法化階段希望發揮 NGO 的影響力，有很多的方法可以幫助我們表達我們的訴求，像是串聯其他組織來壯大我們的聲勢，讓公部門知道這個問題已經獲得許多民間團體還有民眾的關注，再過來就是遊說，遊說包瓜遊說立法委員，遊說教育部門的人員，其實我們也要遊說民眾，讓民眾可以了解現在的問題所在，加強民眾的問題意識，或者運用公聽會的方式去引起關注，這個部份還牽涉到媒體的報導，讓這個問題突顯出來，目的也是要爭取曝光的機會，我們要實際的走入民間，把民間的意見想法反應出來。在角色轉變的方面，我覺得 NGO 組織他是一個理念型的組織，他都有一個理想、願景，這些理念是我們運作的驅動，過去我們都是秉持這樣的想法去推動，設法落實我們的理念，但是要落實下去，我們一定要放下身段自己去做，不然你的想法誰要幫你做，一定是你自己要跳下去實際的執行，所以我說這個部分我們又是執行者，要放下身段去做，但社會環境每天都在變，還是會有很多的問題不斷的發生，所以 NGO 他又必須要把眼光拉遠，對於未來他要不斷的推陳出新，他又算是未來的先行者，所以 NGO 的角色就是在這樣的變化當中移動，剛開始它是先驅者，對問題有遠見有想法，但是一旦要落實這些想法他又必須要放下身段自己去做，當問題有好轉或者是改變了我們又想想其他的問題，設想其他可能會發生的問題，在問題還沒有出來我們就要有先的想法出來，這樣推陳出新，角色的轉變就是這樣。

附錄四 訪談逐字稿（二）

訪談時間：2006/02/24 PM12：30

受訪者：全國教師會相關人員

訪談地點：全國教師會

代號：N2

壹、參與公共政策之途徑

一、公共政策規劃與合法化階段，非營利組織是透過什麼方式進行參與？所採取的參與途徑包含哪些？

對於參與途徑在初期，其實可以分成主動和側動，在規劃階段參與公共政策的途徑我們都是靠媒體，主要是靠媒體，因為當時八十年面臨許多社會改革其中受到關注的教育改革議題，所以當時媒體也非常喜歡找我們，雖然我們那時候還是籌備階段，媒體很喜歡找我們去發表與政府不同之意見，因為主政者的意見總是希望有旁邊的監督或衝擊，所以我們主要是靠媒體，當然我們也會藉由媒體，因為其實媒體是一個很重要的工具，藉助媒體所形塑的聲望，慢慢的公共政策的部門，主政單位也會逐漸主動邀約我們去參加會議，透過會議也成為我們參與公共政策重要的方式，這是大概在初期比較常做的事，等到最近幾年的話，最近幾年，我的意思是差不多從民國九十年開始，因為全國教師會成立於民國八十八年二月嘛，因為剛成立的時候百廢待興，所以原則上來講還是延續初期的工作模式，跟決策機關或者你講的政府，原則上是盡量維持和諧，盡量維持和諧，當然如果我們覺得太離譜的東西，我們還是會有一些措施 動作或者是行動，那九十年之後，應該這樣講，我們跟各相關主政機關的交宜開始惡化，或者可以說開始有惡化的趨勢，也就是我們開始未發現主政機關，權力擁有者有他的宿命，所以全國教師會參與公共政策的途徑就開始增加了，包含會進行所謂的社會運動，社會運動包含了有強烈的、具體的行動，這個包括遊行、示威、抗爭，我們透過這樣比較爭議性的方式，這種 strike 的方式，進行對政策的干預跟參與，當然其實我們在這個時候也不放棄在媒體這方面的工作，也不放棄再有機會的時候去參加一些比較中性的議題，但是在這裡我特別的強調中性議題的會議，因為很多這樣的會議在這個階段我們幾乎是放棄，也就是我們根本也不會去參與，那不去參加並不是放棄這個管道跟機會，而是我們發現政府機關會利用這個方式找機會要我們背書，我們舉個例子，像是教師法的修正，因為教師法明文規定就是說，尤其是有關權利義務事項必須要跟教師會諮詢協商後方能夠修正，不像一般法性由行政機關修正就可以了，所以變成他非要找我們不可，但是每次找我們，我們的意見他通通不採納，但是我找過你嘛，就是這樣，但是這個連諮詢都不算，這個就是純粹的背書，為什麼我們會這麼反感，因為有些會議我們要求沒關係你的權利是 A，但

是我的意見是 B，就算要寫 A 你可不可以把我的意見 B 變成不同意見列上，他連這個都不同意，就是連不同意見的機會他都不同意我們寫上，他都會找很多「友他」的團體，舉例像跟執政黨比較友好的像家長團體，全國家長團體聯合會、人本教育基金會這些拿政府比較多的支助，那像這種部分原則上就會自動變成他們的一個互動，久了之後我們都會用拒絕參加來進行對抗，而我們就開始所謂體制外的活動，所以很有趣的地方，一般組織往往從體制外變成體制內，全國教師會對你的研究應該會蠻有意義的，因為我們剛好顛倒，初期我們反而比較接近組織內，當然媒體的部份不算是體制內，其實我們大部分的行動是比較中性的，沒有這麼激烈，到了成為正式組織之後我們越來越激烈，那激烈的理由是因為我們發現，政府跟很多政治學書籍裡面記載的一樣沒什麼誠信可言，大致上情形是這樣。最常用跟最有影響力的方式是不一樣的，最常用我們仍然是使用跟媒體溝通，透過媒體的方式，因為有很多官員是媒體治國，所以透過媒體確實會產生影響的效果，那通常最有效的方是我們認為就是進行爭議，就是 actions，有大型的 strike，大概才可能有辦法，否則大概沒有用，譬如說我們當發動全國最大規模的遊行就是十萬人遊行，台灣從來沒有這麼大的遊行，因為可能也是執政黨做的實在是太優秀了，所以大概每三個月我們就會被農民大遊行給 cover，cover 的比我們更多，但是 anyway 我們還是創造了一個遊行的奇蹟，在那個階段確實很有效，但是後來可能我們執政黨大概也麻痺了習慣了，但是後來這個東西只是人數多但是不見得有用，所以未來全國教師會並不排除會用更強硬的或者是劇烈的手法來參與。

二、如何判斷應選擇哪一種參與途徑？考量為何？

哪件事用什麼樣的方式為之，其實我們要怎麼判斷他幾乎已經成為一種公式，當然這也可能是一種自我設限，就是因為我們習慣運用這樣的行動，那我大概也以為只有這樣的行動，這個我們常常會自我檢討，因此我也慢慢的擴大跟其他團體的對話，互相學習，不過台灣的社會運動或者是你所看到的非政府組織他們的行動大概都類似，這部份的影響也有限，那目前像我本身也負責國際事務，所以我們也經常到國未去取經，去看看國外的一些相關的模式是怎麼樣，那國外的一些行為其實是更激烈，舉個例子來說，這個你也可以不用寫進去但我只要補充一個概念，像我去韓國開會，韓國教師組織，他們問我們的理事長被關過幾次，那我覺得很納悶，我們就說沒被關過，因為在我們的觀念壞人才會被抓去關，或者你革命才會被關，韓國那邊的人就跟我們說沒被關過還可以當理事長，由此可知，韓國他們是多激烈，所以假設他們要進行一項行動，他們會辦一個研習，研習的課程你看到會嚇死，第一堂課是如何製造汽油彈，我講的是教師組織喔，我講的不是暴力組織，而且也不是暴力教師組織，就是一般的教師組織，他們會在行動裡面譬如說排方陣隊形，最前面一牌的都是拿十字鎬，拿十字鎬幹麻就是準備把道路用十字鎬敲，目前都這樣，他們長此以來都這樣訓練，他們再把柏油敲毀，敲毀不是只是破壞道路，敲毀的路面就直接送到後面變成攻擊性武器往前丟，我

們聽了也都非常驚訝，但是其實我不清楚未來台灣會不會變成這樣，如果執政者始終都不願意跟 NGO 對話，因為 NGO 畢竟都還是有它的理念，如果始終不願意對話，甚至有些東西惡質到離譜的時候，可能就未來也不見得不會有這樣的情形發生。

我們決定採取哪一種方式會開會，會有一個內部的決議，包含我們會隨著局勢不斷的演變，通常我們每一個重大的行動，舉例前一陣子最大的一個議題是 18%，那我們就會特別有一個決議小組，就會授權那個小組專門因應各種的情勢變化，因為情勢一直在變我們不可能每次都開理事會，我們的會員代表有兩三百人，不可能每次都開會，所以會因應情勢的變更作決議，然後會再跟會員大會或者是理事會作報告，我們大部分的行動都是這樣來進行。我們應該可以說是所有 NGO 組織最嚴謹的組織，這不誇張，因為我們最重視程序，因為有很多 NGO 組織是社會運動組織，所以不見得這麼注重程序，或者不見得這麼嚴謹，我們是清清楚楚的，譬如說，大概一些組織你們都會認為最大的應該都是理事長，但是以教師為例最大的絕對不是理事長，有很多理事長都是幹的很窩囊的，不是因為他人格窩囊或者是什麼，而是因為教師會喊的是一個由下而上的口號，而他確實是一個由下而上的組織，最大的是會員，所以理事長對外的任何發言他都要小心，因為都有人幫她做紀錄，如果有發言不當的他回來可能立刻就會被攻擊，說你憑什麼這樣發言，我們有授權你這樣講嗎，所以我跟你說我們所有的行動都是控制在最大的決議機構會員大會裡面，而會員大會閉會期間由理事會代行職權，會員大會一年才開一次，所以平常大概都是理事會在那個，那一般組織大概還會有一個常務理事會，我們也有，但是我們常務理事會絕對不敢剝奪理事會的職權，那就更不用講理事長一個人，理事長做任何一件事都必須要問理事會，如果理事會不同意或是不予以背書，或者是沒有議決的時候，他是絕對不敢隨便對外發言，所以我們所有行動的選取，都是由理事會作成小組決議，一旦會員代表有不同意見就會在討論，我們是一個很嚴謹的組織。

三、在政策規劃與合法化階段所採取的途徑中有什麼差異？

最大差異我剛已經講過了，最大差異似乎我們反而跟人家相反，我們的方式似乎逐漸從體制內走向體制外，反而跟一般組織從體制外而體制內剛好相反，但是我們也以此自豪，我們認為這是確保自己不腐敗的方式，因為當組織結構化以後，會慢慢變成體制內是因為獲得權力，譬如說我剛剛說的組織人本、家協，其實我們在教育改革初期我們都是好朋友，當然現在也沒有到不好，但是我剛剛會直接進行批判的原因是因為，我們覺得其實第一個你結構不嚴謹，你永遠就是那幾個人，教師會裡面沒有英雄你有沒有發現，就是叫你說出臺面上幾個你就是說不出來，因為我們是委員會制、理事會制，不像你講到人本就會想到史英，講到家長協會你就想到蕭慧英，我們一屆一屆，如果屆滿他就彷彿消失在人海，那因此在我們這樣的前提之下，差別就是在我們越早反而越人治，反而越體制內，但是越周延以後我們越傾向法治，這不是內規，這是我們明文通過的組織內部個各項法

規，大家都要按法規做事，理事長講的不算什麼，全部都依法規行事，有點像政府機構，為了避免我們像剛講的那幾個團體，就是政府給予大量的經費，我們對政府的經費一概不支領，就是我們不接受政府補助，本來有，但是這兩年忠泰來了之後，我們甚至退出電台廣播案裡面，我們有不參與任何政府出錢的任何活動，但是我們接受代收轉付，譬如說你今天要辦一個跟教育相關的活動跟政策無關的，譬如說輔導管教技能要提升，那在教師組織的專業裡，他們委託我們幫忙辦研習的，我們會幫忙辦但是我們不賺錢，另外一個就是擺明就是要挹注你的，就像一些組織做一些專案、一些委託案，隨便做一個研究或隨便做個什麼，那這個研究政府其實也不在意，只是為了要挹注你，要給你一筆錢，那種東西我們都不做。

四、承上題，如此一來是否會影響組織跟其它組織之間的串聯？跟其它組織是否有合作？

我們通常都會跟其它組織合作，通常都會，像最近不是有一個新聞是全加盟（全國家長團體聯盟）攻擊什麼勞動家長協會，他最大的攻擊點就是說那個是教師會扶植的團體，類似這樣的說詞，那是是非非真真假假這都不重要，其實可以用這樣的一個做反證，其實我們常常跟一些團體交往，那我們承認因為我們教師會是左派，所以我們比較會跟那些抱持社會主義理想的團體，像是工會，或者是比較偏專業的，像是兒福聯盟阿，勵馨這種非營利組織，真的非營利的組織，我們會跟他們保持友善和結盟的關係。

貳、與政府的互動

一、在政策規劃與合法化階段非營利組織如何表達意見？

一般而言，如果是專業理性的意見我們大部分還是透過會議，或者發函，我們直接諫請他們怎麼做，再來就是我們直接到立法院，到民意機構直接進行提案，我根本不用管理政府怎麼做，我們就直接進行提案，反正立法委員一定會 follow 因為選票在我們這邊，這是很現實的，所以大致上是三個方向，第一個是跟行政機關合作，有就是在開會的時候直接提供意見，第二個是以推動者會者是監督者的立場直接發函，第三個就是直接透過民意機構，但是這樣不見得得到我們想要的結果，而且是常常得不到，為什麼我剛剛講到一個很好笑又很悲哀的是為什麼我們一定會是永遠的反對黨，學政治學的都知道，執政者一旦取得權力就會變質，講好一聽一點是他有他的本位，講難聽一點是他要回到他的權力面向去考量，所以你站在專業裡性考量給他的建議，它採用的機率通常都不大，除非這跟他的利益沒有衝突，只要是跟他的利益衝突，他就一定會轉向，我同樣舉 18%的例子為例，後來全國教師會不是推九九方案嗎，我們還被自己的會員罵得要死，什麼意思，我們那時候講的是你最高九十萬你只能得到 9%，那跟政府講的維持 18%，

只是限縮什麼替代率，那哪一個比較符合社會公平正義呢？一定是我們的嘛，那政府做不做，他一樣不做阿，為什麼？這就是我們後來打他的主軸，就是因為得罪到高官阿，我一方面要取得改革的美名，一方面又要把自己的利益繼續維持，所以當我們真的這樣講，他們反而害怕了，因為這樣連我都被砍了怎麼得了，所以我不是自許，也不是誇張，而是我真的提了理性的建議，不要說不見得，其實是幾乎不可能被採納，最理性的建議往往是最公平正義的，那最公平正義的一定就會妨礙到他的權利，那去立法院會比較有效，但是一樣沒有非常高的效果，但是比前面那一個有效應，理由是立法院雖然會非常在意人民的聲音，但是立法院裡面有各各黨派不同的力量，所以基於黨派，台灣特殊的政治利益考量，你會發現一般立法院有關民生議題不到最後兩天他大概也不大審，這就是立法院本身生態的問題，所以去立法院會比前面的有效，但是實質效益還是有限，所以會變得組織每天都有事情做，所以可以這麼說，對政策的影響力不大，所以會採取體制外的行動，陳先生隨便一句話不只台灣緊張全世界都緊張，這是陳水扁很厲害的地方，那我們在底下的都該死了，他不聽就是不聽嘛，這是一個很現實的地方，這都是很正常的生態，你 NGO 之所以存在，是因為你要推動一個理想，而你之所以會永遠存在就是因為這個理想永遠都不會落實，那為什麼永遠不會實現，其實就是取得權力者，跟集權國家差不多，只是他必須透過一個合理的程序，取得權力者永遠都會傲慢腐敗。

二、目前政府是否提供適當且充分的參與管道，以及表達意見的途徑？

我們主觀認為當然沒有，但是對政府機關或許他們會覺得已經很大了，開什麼玩笑，以前戒嚴時期什麼教師會嘛，教育部一定會說我們一定會尊重人民的聲音，但是你告訴我哪一件事情，有哪一件事她做到的，也就是說基本上，人民黨政府不是只有我在罵而以阿，而是事實上它只會講，但是不會去做，但是我會同情他，但是站在我的立場我一定覺得沒有，站在他的立場他會覺得說跟戒嚴比起來我已經非常的民主，我什麼會都會請你來，我這個官幹的好窩囊喔，想當年我以前在做官的時候我說的是什麼就是什麼，所以這個時候你問他有沒有給 NGO 很大的空間她當然會說有，他不是騙你，因為對比之下他真的。如果就組織過去跟現在相比，我們的影響力有逐漸擴大，這跟你剛講的是相反的，就是因為政府不斷壓縮我們的空間，所以我們因此才擴大，如果政府不斷吸納我們的意見，按照正常的政治學理論推估，久而久之有可能變成權力的決策者，那會員對我們的信賴或者是人民對我們的信賴會逐漸降低，影響力可能就縮小，所以這個邏輯上並沒有衝突，所以很清楚，他給我們空間實在有限，但是我們的影響力逐漸擴大。

三、文教類非營利組織如何獲取教育政策之資訊？

獲取資訊就跟你講的一樣，過去我們主要是參考政府提供的資訊為主，但是我們後來發現他會說謊，所以後來有很多的資料我們都自己處理，我們都自己去取得，從國外去取得，譬如說政府他們要進行一項改革動輒就會說人家國外怎麼

樣，後來我們發現在說謊，我隨便再舉一個例子叫教師分級，早期一直到現在老實說他操弄的真的很好，一般人都會覺得說教師當然要分級，別的国家怎麼樣，那後來我們研究結果發現，其他國家沒有在分級，連美國，他一天到晚都在講美國，大家都知道美國有五十個州，他們每個州是獨立的，他們有的州今年作明年就廢止了，但是我不能這樣做統計，我只能說每一年都不到十個州在做教師分級，五十個州不到十個作教師分級這是第一點，第二點歐洲沒有教師分級，那他告訴我國外都這麼做，我實在不知道哪是看哪一個國家，所以變成後來我們的資料都是自己取得，教育部很怕我，教育部非常怕我，他不見得怕教師會，他怕教師會裡面某幾個，就是說我可以讀原文資料，但是不見得每個人都做得到，那我們主要是從事研究，但是其他的可能不是，所以其他人不見得說得出什麼，但是開會的時候我們會明指你的哪個資料是有問題的，那像是回到我們 18%的例子，我們會精算，我們不一定會按照教育部或者是銓敘部給我們的資料去計算，我們會按照我們自己找的資料去推估，我們都會把證據先找完，但是我們還是會參考教育部的資訊，不過他的資訊對我們來講已經不是最重要的了，早期我們會以他的為主，現在我們大部分是自己取得或者以其他管道取得，交差對證，通常我們會以一手資料為主，因為有時候教育部的資料他不是要騙你，而是他拿到的資料不見得是一手資料，可能是引了再引，而且不只是教育部，因為教育部常委多很多學者，那很多專家學者他的原文能力都有限，以前高師大有一個教授，他是做教師分級，我忘記他叫什麼名字，反正教育部委託他做，最後在報告中講說美國北卡羅納州做的很成功，我一封信寄給北卡羅納州，其實我不只寄給北卡羅納州，我寄給很多人，我們的關係比外交部還好，我們有一百六十九個友邦，中華民國有幾個，我沒有誇張，我們當初九二七大遊行的時候，就是十萬人大遊行那一次，執政黨本來是要打擊我們，後來陳水扁改成恭祝全國教師會遊行盛大成功，那是因為聯合國教科文組織，從來不跟政府溝通的喔，跟那時一百五十九個友邦連署致電給陳水扁跟游錫？，要他們支持我們的行動動要太囂張，所以他們馬上改變，外交部沒有這個實力，我直接發函給所有人，我就舉這個例子為例，當場北卡羅納州的官員他們自己都說自己做的很失敗，所以現在他們已經取消不做了，他們那個文獻是教授寫的，我不是故意要說他們亂寫，因為我確定北卡羅納州之前有做，那可能他又知道引了誰的資料，所以對們而言我們都取一手資料，就不容易錯，最新、真正決策者做的資料給我，當然我們也有運用教育部的一些統計資料，跟政府的互動除了一些委託案，而且限於專業委託，經費上的補助沒有。

四、非營利組織與政府部門目標與意見不一致時，是如何說服？雙方如何溝通協商？

我剛講過就是抗爭，持續抗爭，抗爭到底，像 18%持續了這麼久，他還是硬幹，不然我們就打官司，譬如說工會，我們主張教師可以，我們覺得你沒有權力剝奪我們的權利，那我們先阻攔去衝撞，那現在打到高等行政法院，就一路打下去，

一路衝擊到底。因為政府執意做他們的，那我們也要執意抗爭到底，那也許你會說你們就知道穩輸沒贏的那為什麼還要去做，其實不至於，因為任何事情做到最後時事就會變遷，所以我們在推行動研究的時候，你們老師一定會跟你們講，行動本身會產生效應，就會影響階段性的結果，也許你現在的基準點在這裡，下次也許在這裡，maybe 只是一點點沒有達到你的預期，但是總有一天會到，譬如以工會為例，我們現在不斷進行衝撞，在教育部黃榮村時代他就去歐洲比較的結果發現沒有工會確實比較丟臉，像之前全家盟為了勞家盟的事情也鬆口說其實我們也不反對教師會組工會的事情，所以這幾年漸漸就不一樣了，就以我自己成立教師會為例，民國八十二年我丟法案到立法院請謝長廷幫我們提的時候，當時誰會知道這是什麼玩意，等到八十五年開始實施以後，教師會是全部教育行政機關的公敵，因為他覺得權力在我，我幹麻要組織一個東西來監督我，所以校長他討厭教師會呀，我跟你賭校長他再怎麼討厭教師會，他都不會說，他都不敢也不會、也不願意說學校不應該有教師會，他還是討厭你，但是他覺得你在還是有價值，那這就是這十年來的變化，但你仔細去看這十年來就有這樣的變化，這很可怕喔，有的人說要花十年，可是早期我要成立的時候民國八十六年，美國 NEA 就是美國最大的教師組織來訪問我，他問我說我是怎麼做到的，可以在三五年的時間可以讓台灣風起雲湧，他們所有教師會組織推了上百年耶，所以對我們來說很多國際組織看我們已經覺得我們超快，這也不是我們驕傲的地方，台灣人很奇怪，台灣人要嘛就不進步，要嘛就進步很快，像我們的出生率要降低就變成全世界第一，所以這是很奇怪的地方。

五、在政策規劃、合法化階段政府與非營利組織雙方的關係是否平等？是否發生非營利組織主導政府機關或者政府機關主導非營利組織？

我們堅持，我們堅持的意思是說，環境一定是不佳的，但是我們只要發現主體性沒有出來，發現關係是不對等的時候，我們就會用各種方式像是離席抗議，就是我們堅持要達成這樣，但是倒也沒有說我們甘於做老二的情形，而是說如果你要跟我們對等，程序上、禮貌上你要跟我們對等，你不聽我的意見可能我們還是可以談，但是到你根本只是把我們當老二看的時候，那我們往往連會都不去開了，在舉教師法的例子，因為他裡面講的很清楚就是要跟教師會諮詢，但是每次開會他都故意邀家長團體，又邀校長來稀釋我們的意見，那我們的做法就是說那你們去開，你們開完了再擬一個教育部的版本來，這個就是我們堅持的意思。他繼續主導，但是他不見得主導得成，主導是他的常業，他不會放棄主導，但是我們也不會放棄干預，也有很多是教師會反過來主導政府的，譬如說少子化，跟外籍新娘，簡單說人口問題包括少子化跟劣子化的問題，講劣子化聽起來好像在罵人，但是實際上真的是這樣，那這個議題完全是從我們開始，我們提醒他注意，我們民國八十六年就提醒政府要注意，但是他們一直置之不理，一直到九十二年才發現問題很嚴重，那這種東西就是我們在做的，再來是像災區學童沒便當吃的問題，這也是從我們開始，他們都後知後覺。

六、非營利組織如何尋求立法委員的支持？

基本上民意代表都蠻樂於跟民間團體合作，因為他們會認定那是選票，這是第一點，第二點是當你們認識立法委員的時候，你會發現其實他們也沒有什麼偉大的，所以不見得選上立法委員就是搞法律，也不見得就懂政策，所以他也必須要聽取民間團體的專業意見，就以教育委員會裡面的委員，只要他夠理性夠中立的話，他通常都會來聽取我們的意見，因為他們不懂，他們不知道學校裡發生了什麼事，所以不用我們主動，他們都會在很多議題上主動找我們合作，有一些政策不是這些友我之委員就可以，這個時候我們就動用遊說，就會去分配工作，反正我們人多，就會去拜會很多的立委，即使你的立場跟我們不一致，你是敵我之委員，我們一樣會去送拜會函，懇請你聽我們的意見，所以我們會很主動的到處找立法委員說話。

是否會推派組織成員參與競選活動進入決策的核心裡面？基本上我們組織會選出一個叫做府會聯絡人的角色，是設在民意機關，他的目的就是對民意機關進行公關，很多團體都有比照，原則上我們也有，至於涉入選舉的部分，全國教師會因為設在台北，所以原則上我們是不會，我們反對，理由是第一個因為文化環境使然，我們中國有一個劣質的文化，只要你參與了政治目的，你的理想就會被認為是有問題的，為了避免別人對全國教師會的團結還有主張，認定只是少數教師教師會的取得政治權力，所以我們拒絕做這樣子的活動，第二個是技術性使然，技術性使然就是說目前我們的民意機關，他們是屬於成事不足敗事有餘的，我不是在罵人，我是在忠實的描述一個狀態，任何一個委員、或者任何十個五十個委員想要推一件事都推不過去，你只要一個反對你就不行了，因為他們常常不過半，你只要瞭解立法院生態就知道，再多人的主張，除非動員強制表決，或者是緊急動員、甲級動員，否則是沒有意義的，所以我們推一個去參選，不要說一個，我們十個當選夠多了吧，立委這麼多你教師會就有十個夠很了吧，還是沒用，反而會造成一個效應，本來其他委員都願意找我們合作的，不管我怎麼對你友好，你的票還是投給那幾個，所以我不要幫你，所以我們仔細分析技術性我們不宜這樣做，那剛剛為什麼特別說台北地區的特性，因為我們台北人對這個部分都比較看的清楚，那但是我們有部分地方教師會像是台中縣教師會，或者是屏東縣教師會比較偏南部的教師會，他們有時候會在地方的選舉中主動推派自己的人選參選，他們的理由是說他們那裡的分派，因為我不是南部人我不太清楚，因為他們那裡生態不一樣，必須要這樣做，別人才會視你為政治實力的一種，也就是說再台北民意代表是議題結合，他說在南部不是，在南部沒有是非，只有關係，我當選只是因為這群人挺我，那就算是我去強暴別人也是對的（大笑），所以他們並不是說我欣賞你的理念我們結合，而是你要先證明給我看你有實力，這個實力不一定要你當選，maybe 這次選舉你得了三千票，我就認定你為三千票的樁腳，我才會跟你掛在一起，這些東西我都不知道是不是真的，但是我們教師會原則上是由下而上的團體，我們不會統馭其他教師會，他們說他們的生態是這樣，只要他

們經過既定的程序、會員代表大會通過，我們沒有意見就由他們去做，但是台北不會這樣做。

其他組織採用這種方式有效的也有，像是人本這幾年進入教育決策核心，也許他們覺得很有用，他們也確實落實了很多他們想要達到的事情，但是我以為啦，我的看法很主觀不見得對，我以為要就常時間來看，我以為人本的名聲越來越，我以為啦，越來越有下滑的趨勢，而不是向他們在媒體上多佔點版面就是佔到便宜，其實大家認為他們都是帶著光環的，我贊不贊成是一回事，只是覺得他們推的人很偉大，但是現在大家大概不會認為史英是個偉人了，因為他自己也出來參選過，大概不會有人認為這些人是一群追求想的人，大家會認為說你不過也只是一個利益團體之一，就是感覺已經降下來了，在長久的話慢慢的影響力就會喪失，大家就越慢慢覺得說奇怪我們是在支持一個政客，還是支持一個理念，所以我們基本上來講是不贊成的，但是有些團體可能不這這麼認為，他可能只想要短期有效益，那我們是希望可以長期發揮我們的理念。

參、動員

一、就過去許多教育議題活動的相關資料發現有時有非文教類的非營利組織參與，貴單位是否曾主導教育政策活動且發生過類似的情形？如果有其原因為何？18%那是政治運動，而非你想要的教育議題，其實全世界都知道，18%只是執政黨位了選舉所操弄得議題，所以我們以一直強調我們不隨他起舞，我們所有的抗爭活動都在選舉之後，我不跟你玩這個遊戲，一方面有樹立自己的形象，一方面也是不被你操弄，其實最後是誰 follow 他的，其實你自己去看，我都不做影射，你有興趣去查一下這些團體一年收政府多少的補助，其他議題也一樣，只要在這個節骨眼依然支持政府的，你都可以去查他們一年接受多少的補助，不講別的你大概就清楚為什麼了，不關你的是你都會跳出來護航，那我這個也不刻意講民進黨，也不是因為我怕民進黨，我也不怕他，因為對我們來講，尤其走社會主義路線的人，執政黨永遠是我們的敵人，你國民黨執政我就與你為敵，我不是故意的，但是你自然而然就會跟我為敵，你民進黨執政我就與你為敵，像民進黨未執政之前我們很好，也就是在成立初期我們非常好，大家都是好朋友，也都結盟，所以早期我反而接受很多補助阿，但是最後你變成老闆我反而跟你保持距離，甚至民進黨裡面有一些夥伴都會說你們教師會都變了，我們也常跟他們講說是你們變了吧怎麼會是我們變，我們是一路走來始終如一，我們不取得權利，這是在我們結構化或者成立之後一個最大的期許跟自我要求，不接受補助、不取得權利，我們永遠在體制外，也許這是我們自以為是的想法，也許不一定。有一些教育議題出現，教育團體參與是可以理解的，其他非教育團體參與的非營利組織，這個是次級團體結盟的問題，這個主要是以人本為首，人本有一個很厲害的就是他們很會跟其他團體作交往，只要有一個議題他們要主張，他們就會大量的請別的團體連

署，通常也不能說是人本的附屬，因為大家都有自己的屬性，但是通常大家都不會看內容就直接連署，認為這好像符合公益就連署，這是很正常的，我們也會，但是我們比較不會拿這個到處去傳，有時候我們也會打電話去抱怨說這個東西你們也簽，那他們就會說你也知道我們都沒仔細在看，因為每一個社會團體都有資源的弱勢，都需要跟別的團體合作，所以不一定是同一個類型的團體，所以大家有時候都是先簽了再講，就像我們剛講的一樣，大部分的團體是一人團體，我不是在罵人，我講的是實然，譬如說現在我組了一個組織，你也組了一個組織，那現在我要推一個活動要你簽，這個組織可以立刻幫你簽，而且它為了以後的關係也會立刻同意，但是教師會在這個部份因為結構使然，就算我是理事長我很支持你，但是我還是要說我要回去請示理事，那往往的個時間點就過了，尤其是在台北這種地方，在台北這個地方新聞都只有一天兩天三天的，他是及時性的東西很快就沒了，所以時效常常會出問題，因為我們不是一人組織所以沒有辦法常常這樣。

二、非營利組織如何動員、號召民眾參與公共政策，提供什麼樣的誘因？是否會是先篩選參與之民眾？如果有是如何篩選？基於什麼樣的考量？

我們必須要承認說教師會在這個部分還是有很大的空間可以去學習，另外一部分是我們的環境空間還有很大的部分需要去改造，像我經常跑國外我可以舉一個例子來講，在國外講像是教師要罷課，因為教育經費的刪減要罷課，學生大概會出來配合，家長也會站在街上幫忙發傳單希望大家支持，都不是教師去鼓動的，他們往往覺得說這是社會福利，怎麼可以刪減教育經費，不像我們這邊要刪減教育經費家長都說做的對，與其說他故意的不如說他沒概念，反拿人家的手就短，他說什麼都對，對我們而言，這個區塊確實真的很難進去，你要去對社會主張是辛苦的，台灣又是一個愈來愈封閉的社會大家都忙，大家都速食，他怎麼能關心你在幹嘛，這都是現實，所以要有一個清楚的空間去解釋你的行動，去策劃可以，但是要去解釋主張你的行動很難，教師會活動有很多人參加那是對會員，其實我們也經常在檢討自己，活動有這麼多人參加，是我叫出來的嗎，然後我有對民眾訴求成功，人民會支持我嗎？我們最在意的是人民這個區塊，對會員太簡單了像是要不要納稅，你主張不納就 OK 了嘛，因為你的會員不納他是佔便宜的，這個太簡單了，其實我們的目標從來沒有放在這裡，我們的主張是放在如果今天我做一個主張，人民可不可以聽到我的主張，我說我們有很大的學習空間是，我們對人民的動員以及文宣其實還是沒有辦法做的很好，納對會員的部分因為我們是由下而上的團體，這個很重要喔，因為我們真正是一個由下而上的團體，不是號稱，所以你要動員很容易，但是有很多工會只是號稱由下而上，他不知道麼號召會員，因為他根本不知道會原在哪裡，他找不到會員，我們是每個行動都被會員僅僅抓住，所以當你告訴他說現在我需要你的配合，他不只是出來配合而已，他也是出來監督你有沒有出賣我，他出來都是在做自己的事，不是出來做理事長的事，所以對會員來講我們很容易做到，是對人民這個部分因為文化環境使然或者

是我們的文宣工具不夠，現在媒體都以腥煽色為主，不夠刺激的他大概也不太願意寫，所以這個部分我們還在學習，我們不會去篩選參與的人，我們希望越多人參與越好，但是我們會要求如果你來參加你要尊重我們的主體，你不要去舉黨派的旗子，我們也不喜歡說你就是綠的你就是藍的，如果都來了你可以舉，但是你不要特別舉一個牌子，或者是候選人批個彩帶來，這個我們不歡迎，我們不會把你趕出去，但是我們會刻意漠視你，這不算篩選，這應該算是我們號召的基本精神。

三、非營利組織如何串聯其他組織參與公共政策？如何尋求其他組織的支持與協助？其考量為何？資源上的互動包含哪些？

最近有一個，我們講反 WTO 你比較清楚，但是我們不是反 WTO，我們是對 WTO 項下有一個 GATF，台灣對這個部分的議題很笨蛋，這次香港的部長會議我也出席，我意識到這個問題的嚴重性，因此我們開始找一些團體開始結盟，對這個部分的議題表示關切，我們是做社會運動，不一定做教育，但是教育是我們的專業，你看我們的順序，專業是我們的第一個，專業我們做好了，再下來是公益，所有跟公共利益有關的我們會參與，我們可以說這是非營利組織的必然，因為沒有一個組織可以永遠 hold 在自己的專業，因為他這樣會自閉，自閉後他的力量相對的會降低，你號稱就好，你不一定要做，你號稱做公共利益這樣你才有跟其他組織合作的可能，納到後來會不會無法去辨識他的類別，如果只是無法將他分門別類，我覺得 so what，本來我們的存在不是被人分類，研究者可能會想說要怎麼分類，可是這跟我有什麼關係，我的存在不是因為你而存在，最後大家都說關注公益，他前面的專業會不會被忽略？我覺得不會這是一種人性，也可以說，你注重公益這個是必然，或者說不得不然，但是你這個團體存在是為了基本自己可以活下去，不然你的理想怎麼會實現，舉一個現實面，像教師會有一個部分是要確保教師權益，那教師權益這個區塊你會自動忽略嗎？不會呀，這不符合人性嘛，因為這是我的利益，我怎麼會忽略掉呢，你的意思是說我慢慢注重大家的利益而忘記自己的利益了，你講的是不是說他的本業會不會越來越模糊，而不是說他會不會忘了他在意的那個區塊，那我就同意你的看法，也就是說他在意的那個區塊他永遠不會放，你剛講到人本我就瞭解，人本他跟我們有點不一樣的是，他一開始主張的是叫理念，理念跟我剛講的，因為我很相信人性，他理念跟人性是剛好想相對的，理性我們用傳統定義來說就是絕對對的事，他在主張絕對對的事的時候，那他開始關心這個關心那個，他牽涉的關係越來越複雜，那他的理念有時候必須要去做修正，為了要去配合只好讓一點，為了要合作又在右派一點，這是正常的，所以他所謂的理性就會開始動搖，這是確實的，他自己的本業會疏忽，甚至變得不專業，不過這是組織自己的選擇，你會發現很多的 NGO 他是順的這個潮流他成立，他目的是要讓自己有機會，機會是什麼呢不一定，就樣剛剛講的去選舉，提高知名度，那個在他發展的過程中就會開始搖擺，哪個地方利多他就往哪個方向去，他自己是什麼立場已經不重要。教師會是一個由下而上的團體，

所以他不會這樣，事實上真正的 NGO 應該是像我們這樣，我們應該才是主流，在民主國家你不覺得真正的 NGO 應該像我們這樣嗎？是台灣的情形比較特殊，很多台灣的 NGO 他出來只是要給自己一個機會。

肆、非營利組織扮演的角色

不管在哪一個階段我們的角色就是干預、干預、干預，我們的前提是用我們的專業進行干預，我剛剛一直強調，我們不樂觀我們的決策者可以做出一個專業理性的決策，你可說我們偏激我沒有意見，所以只要所有的政策出來，只要涉及教師還有學生的權益和福祉，我們就是自始干預到底，那你會說我們為什麼不參與而要干預呢，也是因為沒有參與的空間，但是如果有參與空間我們當然參與，你剛講你給我們公聽會、說明會，對我們來講這不是參與的空間，這叫背書的空間，所謂參與的空間是說，他真的能夠察納雅言，能夠尊重專業的意見，能夠尊重民意然後最後做出決策，但我剛剛講過在整個目前的政治結構跟現實上，這種事情都不可能發生，這真的也是我們觀察的結果，在我們覺得他不可能在尊重專業還有民意而做出決定的情況下，那你開幾個公聽會開幾個說明會對我的意義不大，如果我有資源去，這個資源包括時間人力我還是會去，因為任何行動多多少少都可以發揮一點點的效益，如果我沒有資源去我也不會去，那我大概都會用其他方式去干預，不是說沒有效益的公聽會不叫做管道，而是說專業跟民意是不是可以顧及，當然我承認專業跟民意有時候會有衝突，像坪林交流道多數人主張開放，但專業卻認為開放有害環保，但是我的意思是說當 $A+B$ 一定等於 C 的時候，你為了得到 D 而不管 A 跟 B ，像這種情況我們就不去參與，反正只要那個東西是不合乎民意不合乎專業，不管在哪個階段我們的角色都是干預，我們的角色一值都是在監督政府。

附錄五 訪談逐字稿（三）

訪談時間：2006/03/21 PM14：00

受訪者：人本教育基金會相關人員

訪談地點：人本

代號：N3

壹、參與公共政策之途徑

一、公共政策規劃與合法化階段貴單位是透過什麼方式進行參與？所採取的參與途徑包含哪些？

雖然我們成立到現在已經有十多年，就是推教育改革，但是我們推的方式還有關注點並沒有放很多在法令阿，或者是所謂的政策面向，沒有放這麼多，意思就是說我們比較多是在推動一些落實在教育環境的理念跟作法，所以這也是我們為什麼要做森林小學的原因，可是在辦森林小學的時候就會碰到私人興學的問題，因為私人興學是不開放的，所以這是很早就碰到的問題，所以私人興學是我們早期接觸的議題之一，另外一個就是體罰，體罰這件事情做很久了，那我們在做體罰的時候並沒有做那麼多法制上的事，我們推動立法其實是這一兩年的事，之前都是從理念上面去談，呼籲、弄社會運動、弄立約，還有一個是再教師法那一年，拿掉懲戒權，原來教師法的版本要放進教師懲戒權，我們透過立法院的動作去作遊說，遊說立委，不希望放懲戒權，因為老師進行教育嘛，尤其這種師生關係不宜用法令去界定，所以我們希望不要有懲戒權，但是要訂成法令是去年推進去立法院的。

我們其實跟政府這樣的互動很少耶，到目前為止也是幾乎沒有，像九年一貫其實跟我們無關，這是很多人不知道的地方，其實很多人以為像九年一貫、一綱多本、多元入學是我們在推的政策，我們連行政院教改會都沒有參與，所以你來到一個最沒有參與公共政策決策的一個團體，像現在教師會跟家長會是有比較多這樣的機會，倒是人本很少，像研究教育經費我們有沒有花力氣研究，那個是丁志仁最厲害的，像最近我們比較多參與法案，像體罰，體罰他形成一個公共政策，他也不完全叫做公共政策，他之前只是一個行政命令，那之前已經有一個行政命令說禁止體罰了，因為台灣對體罰這個問題已經進行很久了，就是用行政命令的方式沒有形成法律，我們所做的就是我們認為這個方向是對的，我們也沒有特別去製造說因為有這樣的命令我們就去教育部推，那只是因為在我們教育的思考下，在教育的理念、作法和價值裡面，我們非常反對體罰，所以人本的成立跟這個有很大的關係，我們本來就反對體罰，那在推動反體罰的過程裡面就發現原來政府已經有一個行政命令了，我們比較是這樣的一個過程，我們作為一個民間組織，作為一個推動議題的團體，我們是教育上有一些要推動的東西，那在推動的過程中

會去碰觸到公共政策跟法律，所以我們比較是這樣，我們從以前到現在就沒有，因為我們關注的面像比較不是在去建造一個特別的政策或制度，是到這幾年會比較從這個方向走，參與立法等等的，像剛剛講的九年一貫跟一綱多本或者是多元入學我們真的事完全沒有參與，連公聽會都沒有去，都沒有機會去，那教改會我們有部在教改會名單，我們是完全們有參與行政院教改會的，因為當年四一〇遊行之後，行政院成立教改會，當時我們就覺得研究這麼多幹嘛，教育問題就很明顯了，被打、補習、輔導課，讀書讀得沒興趣，老師不會教，這些都很明顯了，為什麼還要研究這麼多，所以我們當時不覺得我們需要花力氣再去做這些事，人本那個時候在做的事情是，我們跟台北縣教育局合作做青少年的工作，反倒是這樣，所以剛剛說的九年一貫、多元入學這些政策基本上我們是沒有參與討論跟制定過程的，但是之後，兩千年之後這些議題開始冒出來，我們開始去認這到底是怎麼一回事，我們之前沒有花時間去認識什麼叫九年一貫，什麼事多元入學，一方面我們又做電台節目，電台節目都必須要去認識這些政策，那開始接觸以後開始發現這裡頭有很多蠻進步的觀念，事實上我們是到個時候才開始認真研究的，當大家都還在搖擺不定步確定要不要推這個方向的時候，我們有覺得可以去做可成改革，重要的是他改變教學，另外教育本來就該一綱多本，課本不應該只有一本，我們都覺得這是很正常該做的方向，所以我們願意在這個政策上支持，那支持了我們就願意投入看這個方向要如何被實踐，這些跟我們想要推動的可以combine起來，所以很多其實我們都沒有參與到，這是很多人不知道的。我們後來比較有的是，在資料上可以看到，就是有一年縣市首長選舉，一九九七年教改合約，一九九七年因為新竹在改選首長嘛，一般選舉都是要他去開支票或是幹嘛，可是那一次我們做了一件事，那個思考模式是說，如果我們願意或支持某一個候選人的政見或方向，那是必他也必須要去支持我們的一些理念，所以我們做了一個教改合約，然後去邀請候選人跟我們簽合約，那這個合約裡面說的事情是說，裡面有幾個方向，包含體罰的問題，青少年的部份，還有就是組織教改會，教改會就是教育審議委員會，在教育基本法通過以後，各縣市都必須要設，可是那時候教育基本法還沒有通過，所以我們就想說如果你願意的話你必須在縣市裡頭去組一個有社會人士去參與的教改會，做一些重大政策的討論和決策，所以當時我們跟地方縣市首長簽了這樣的合約，會讓我們參與比較多在地方上的教育政策落實，因為他透過教審會的組織，這是一個在地方上的，就是有這種的模式，另外就是如果有透過政策遊說的話，那我們就是把焦點放在體罰的立法上，那遊說的對象就不只立法委員，遊說我們就會依值告訴他們，體罰立法是多麼的重要，我們會有說帖，這是一個遊說了方法，那如果我們先不管參與制定公共政策，而是談怎麼去影響公共政策，我想民間團體以我們來說最常做的就是直接發表意見，用倡議的方式，用提供反對意見的方式，發表意見的平台，記者會媒體是一個，譬如說體罰的問題、能力分班的問題、補習的問題，你透過記者會的方式，透過媒體的方式把訊息傳播出去，提出你的訴求，那透過媒體之後你還要有公文，因為有公文他才會理你，你還要做一些動作去充實你發言的內容，所以我們

要做問卷調查，像你要知道現況如何，像他們都說有常態編班阿，一問小孩結果都沒有，所以你就要做很多問卷，像體罰、髮禁的解除，我們都以為髮禁解除了，可是實際上並沒有，你有調查有研究你就比較有發言權，你沒有調查研究你就無法掌握狀況，你就把你蒐集到的狀況、你的觀點透過這些輔佐的數據，告訴社會大眾，那裏頭有對政府喊話，每個記者會你都要設定好你的對話對象是誰，是學校、教育局、還是這個老師、還是教育部，你都必須設定好，當然每次一定會不一樣，不同的 case、不同的訴求、不同的人，除此之外你說的話要讓社會大眾聽的懂，你要讓他們有感覺，也就是說你在做倡議的過程你需要社會力的支持，如果社會力沒有支持你就要想辦法說服，你說話的語言，你呈現你材料的故事，這些東西你都要想辦法去弄，這些東西是需要弄好多年的，你看像體罰這件事情，從我們成立到現在，也是到今年才敢推立法，這些東西都醞釀很久了，想以前大家都會說該打，但是到了五六年前，大家的說法是說，我也是不得已才要打阿，這就代表說你已經慢慢在轉變這個社會的價值了，他開始覺得說這不是那們對啦，可是我們目前真的可以都不要用嗎，這要透過不斷的辦座談、活動、問卷阿一路一路累積上來，而且我們還要提供方法，我們同時辦父母班、出書，提供對待孩子和了解孩子的方法，還有自己的理念怎麼去思考，是要多管齊下啦，像體罰弄了這麼就久，一賭還是有得打，常態編班這個也是一路打，我們也是剛成立的時候，我們從個案開始做起，因為有家長來申訴，透過個案的呈現，讓他們知道說孩子編班之後還有老師的處境是怎樣，孩子為什麼不願意被分班，為什麼我們要主張不要能力編班，在要求教育部，教育部說已經發公文了，我們還是會回過頭來去看現況是不是這樣，這是一個運動的過程。

（人本是否有使用過涉入競選活動的方式？）

史英那時候不是選民意代表，他選的是新店市市長，那一次是因為他不是民意代表，他是行政首長，雖然地方很小，那時候因為民進黨來問，問史英要不要去，那他當然有一點心動，就是有一個地方，範圍又剛剛好，民意代表就是監督嘛，就是你不能有實際作為，所以沒什麼興趣，有人會說用民意代表來監督，但是我們沒有這樣想過，但是如果行政的首長，你當然會有一些資源可以運用，你會有一個範圍，有公權力，但是你要做事，你可以去落實你的想法跟理想，像是新店市的學校要怎麼搭配呀，你可以去推很多事情，你是必須要做事的，跟立法委員叫人家做事不一樣，因為是這樣子，所以當時史老師想說這是個機會可以試試看，原本他本來想是脫鉤，就是他自己去就好了，但是董事會覺得說既然你是要去落實你的想法，那董事會願意支持，其實那時候選舉只有史英跟他們的團隊，我們這些人還是照做該做的是，不過那次還蠻有趣的，他們後來就形成了新店人本服務會，因為史英那次的選舉是有剩錢的，本來想說落選就落選，繼續來做是嘛，但是他們有一群人，就是當時起來輔選的人，認為說當時想要落實的理想，包括對人的尊嚴，他們覺得新店市民還是應該有機會去享有，所以他們就自己形成了新店人本服務會，可是我們是彼此完全獨立的團體，我覺得比較有趣的是，他形成了一群在新店當地做事的人，他們後來弄了一個彩蝶園區，弄得很好，所

以我覺得很有趣，因為當初是涉入政治，因為是選舉嘛，那我們也傻傻的，不懂政治，只適用我們理想去做，最後也召喚了一些同樣有理想的人，雖然他沒有機會當新店市長，但是就是讓一些人有了信心，他們可以繼續做一些事，那這會讓新店市有一些不同的改變，就這次，後來有都沒有，因為我們知道在政治的洪流裡面這是很少數的，我們也更清楚我們不是往那個方向走，像有一些團體會去推派代表，但是我們是沒那個企圖心啦，一方面覺得在民間可研究的範圍還是非常多，所以我們跟政治的關係不會這麼緊密，在過來比較靠近的就剛說過的教改合約，利用選舉的來有一次就是陳水扁那一次，那時候我們有一個連線叫選教育當總統，那時候就提了幾個方向，希望他們願意承諾。我們絕得說要利用選舉，或者做白皮書這些都是要花大力氣的事情，我們在這個部分沒有投注這麼多的力氣。

五、在政策規劃與合法化兩階段中所採取的參與途徑有何差異？

這要稍微想一想，因為有些時候都已經混在一起了，因為你不會是先想好說一旦通過了我們要怎麼樣，但是他一定會有改變，譬如說常態編班立法，在立法前因為你要全力衝刺讓他能夠立法，比較是呈現他的急迫度，為什麼要立法，雖然說徒法不足以力，但是你總不能什麼法都不立，那你就集中火力讓人家知道說為什麼現在有立法的迫切性，當大家具有語言上的高度共識，但是大家不做的，事實上立法就有他的用途，那你就去推動立法，你必須呈現出現象，事情有多麼的不行、有多麼的普遍，有多少人不願意，很多現象你必須呈現出來，所以我們甚至去現場看他們實際上怎麼分班，現場去監督，像有些雖然是抽籤分班，但是有些籤式冰凍過的，所以摸的人都知道，我們都還會去對名單看是不是正確，所以當你在現場如果抓到類似的情形，你就可以追問，把這樣的事情呈現出來，這樣就可以去增加你為什麼要立法的理由跟迫切性。那體罰目前還沒有立法，正還在路途當中，還在爭議當中，那我們就是不斷的使用像說帖阿，遊說壓，因為你的對象是立法院，你總是要找到一個委員可以幫你提案，那體罰立法的提案很快，三天就提案連署成功了，所以我們之前都可訝異，想說是真的已經具備高度共識了嗎，而且連教師會都還不知道已經提案成功了，他們都沒有料到，所以很多都是在提案成功之後，不同的聲音才開始出現，雖然不同的聲音還是會說他們反體罰，只是範圍要界定清楚，大家在反體罰裡面會有不同的範圍，有些老師會覺得這樣會有壓力，會動輒得咎，那這些聲音都會影響立法委員，所以有些立委已經連署囉，但是聽到這種聲音還是不敢簽，教師的意見是說這樣他們就不會教，但是戰再我們立場我們覺得不會教就不要教，我們現在好不容易培養了這麼多流浪老師，就是因為供過於需求所以流浪，這樣不是剛好可以用來汰換嗎，這樣不是很好，這樣有新陳代謝，我們認為任何一個行業都要有汰換，大家都罵鐵路局是因為鐵路局沒有汰換嘛，如果一個銷售員跟老闆說他不會賣，老闆一定會叫他走路，不會因此而改產品，但是在教育這個行業真的很妙，不知道是不是有什麼魔咒，好像都不能動，不會教就不要教，但是在遊說的時候我們不能每次都

講這種話，會被咬死，所以碰到這種情況你就要一樣樣說理，因為沒有一個立委或政府願意去利一個法是得罪大多數的人，如果要這樣利他一定要有很充分的準備，要有很好的說法以至於他可以去承受那樣子壓力，像你開放髮禁，很多家長會反彈，因為這樣他跟小孩會有衝突，所以當你要這樣走你就必須去承擔，像那時候他們推動家暴法、虐童法都很有壓力阿，因為這是家裡的事，所以你要堆動這個社會往前走，你勢必要去承受一些壓力，其實我們人本的立場很簡單，我們只是站在孩子的立場跟教育的立場，但是即使這麼簡單都還是會去抵觸很多人的權益，所以你在整個遊說的過程當中，你不能不去顧慮這些事，你不只做對的事，政府做了很多不對的事來討好大家，立法院也最了很多人不對的事，他們才不管事情對不對，他會看兩邊來衡量得失利弊，所以你要想辦法讓他知道會有利很多，一個充分被疼惜的孩子一定都比我們還要有自信，就立法院來說，他如何判斷整個社會局勢是如何，他不是那麼全知，他是以誰來跟他講，誰的意見比較多，他就以為世界就是這樣，那你就要想辦法去拓展這個世界，所以這次我們還找了許多教授連署，請學者寫信，告訴立委這些學者的認為，然後讓團體連署，讓立委知道說不是只有人本，要讓他們知道幾乎所有同工作者都是站在反體罰的立場，你要把這種聲音呈現出來，你要讓有某種決定權的人接受你的看法，因為他們再那個位置很容易一些聲音就影響他們對現實的認為，就像我們那時候弄課稅的事情，其實我們在還沒有遊說之前，他們都不知道民間有多麼的反對，他們沒有想到人民有多麼的不高興，所以我們開始弄公投，公投是很難投的耶，但是等到這些很快得到迴響以後，那些立委才知道這件事情對人民有多麼的不高興，那他開始有感覺，他之前都沒想過的，所以民間團體就是要做這些事，因為很多事情不是我們能夠決定的，所以你要去控制那個局勢，所以剛剛說帖是一個，讓不同的聲音進去，我們很少用那種，就像之前柯媽媽推動汽機車強制險，他就是用長期給你壓力的方法，像創世基金會的曹慶，他很厲害把植物人直接抬到立法院門口，像我們一直很想帶孩子上街頭，但是這件事情我們一直擺著，我們想說有些事情是大人該努力的就該大人來做，用小孩子很煽情，我是覺得說大人的責任就由大人來衝，所以我們比較用的方式是多去啟動價值觀的方式，啟蒙多做一點，應該是說社會宣傳啦，因為今天如果沒有社會宣傳的動能，即使你這邊做了決策，你很快就會受到別人的壓力，社會運動不是說你政策立了就算是成功，社會民眾可以體會才是比較重要的，所以我們比較多是在用這些事，包含之前蘇建和案也是，其實司改會他們弄了很多，那人本加入以後，很認真的讓社會大眾知道這件事，而且不只是看懂這件事，很少有人知道什麼較無罪推定，這樣的概念不在台灣人民的腦袋，所以在推這件事，你不知是要給司法院、法務部、監察院壓力，你還要讓社會大眾知道這件事，所以我們弄肥皂箱，一方面讓他有能見度，還樣讓人家都知道，要促成讓人家知道，那有這些社會力的出現，政府還是會被影響，你兩邊都要跑，我們過去沒有走那麼多只走立法院或者政府管道，因為我們還是比較看重社會層面的反應和價值，這是我們重要的宗旨，所以我們很看重小額捐款，小額捐款代表很多人支持你，雖然這些人不見得力量很大，這就是社

會力的意思，所以我們的策略大概都是從這個地方走。

貳、與政府的互動關係

一、在政策規劃與合法化過程中貴單位如何表達意見？

二、目前政府是否提供適當的管道供貴單位表達意見？

當然，現在委員會那麼多，對政府來講應該是足夠，因為政府都是企圖用這些管道來聽取民間意見，那我們自己沒有參與到每一個委員會，我們現在有的是中輟生的，還有就是社區教育，就教育部的話，那其他的大概比較沒有，因為這很微妙，先從政府他開放的來看，其實都是 OK 的，一定都有民間參與的機制，甚至連那個要作教師評鑑，他都有成立一個教師評鑑小組，但是有了這些委員會之後，那些幕僚是不是就可以做的很好，這是另外一件事，但是仍然是有問題的，但是你去了可以調整他們對於某件事的價值和方式，但是他們是否就會這樣做，不會，因為原來的官僚還是原來的官僚，另外就是說，人本的角色不是一個身份的組織，我們光講教育這一塊，有家長團體，有教師團體，但人本不屬於家長也不屬於教師，那現在也有學生團體，中學生權益促進會，那人本是站在一個教育立場，是一個專業的立場上，以及學生的權益為第一優先，所以我們不是一個身份的團體，所以在被點委員會的時候，我們常常會被漏掉，他會覺得說這個問題要找老師 要找家長，但是沒有想到要找人本，我們也沒發公文說應該要找我們，我們沒做過這件事，但是如果我們可以因為委員會就盡量去促成嘛，但是我們通常不會被必然列進去，因為人本很麻煩，我們到哪個委員會哪個委員會就麻煩，從地方到中央，中央就是我剛講的我們有參與中輟生的委員會，最近我們也有一個，就是屏東辦公室的主任，他被邀請當兩性平等委員會的委員，那這個跟他當時弄得很多案子有關係，他不一定會找人本的推派，他有時候會找地方上的人，他們委員會有他們自己的推派機制，確實啦，非常多人認為我們參與非常多的委員會，但是我們也不能說我們沒參與過，但是我們不是必然中一直有這個機會在委員會裡頭去做什麼。

（政府是否會刻意的篩選參與討論的團體？）有可能，這一定會嘛，你去想像，政府再做一定要找比較有利的嘛，其時我覺得是他們不懂，因為老實說我們應該是對他們比較有助益的，這樣可以往更好的教育方向走一點，（我一直以為人本跟政府是一個互動比較密切的夥伴關係，像教師會常常跟政府有反對的意見）恩 可是教師會都有在委員會裡面耶，有些時候要看事情的定義是什麼，像是很多人都會以為說我們跟政府互動很密切，有很多的案子在合作，事實上是沒有，問題就在這裡，

是因為沒有人會講建構式數學的時候，我們會講，我們會出面講，因為我們覺得這是正確的方向，因為建構式數學被誤用，沒有人要老師一定要寫出算數的過程才能夠給分，沒有這樣的命令，有沒有這樣的傳言，但是老師都這樣做，人家問我們的時候我們會說，一綱多本我們支持，為什麼不應該呢，那這樣人家都覺得我們都支持政府政策，可是我們明明就是對的，你不是先跟有個立場跟政府有什

麼關係，因為你永遠是民間，跟政府有什麼好關係，如果他願意多做你就 push 他多做一點，你該提供專業你就提供，你該罵他就罵他，你該督促她就該督促她，因為你是民間嘛，並不是說我一定要反對到底我才叫民間，那就是你不敢做你自己嘛，如果你敢做你自己，你當然敢去支持他所做的正確的事情，如果你不敢支持他所做的正確的事，表示你就是一個你不反對就是沒有立場，如果你的立場就是反對，那表示你沒有想法，所以對我們來講不是決定好我們之間是什麼，這沒什麼好講的因為我們是民間，但是如果有機會我在委員會我會努力幫你做，我會努力去推，讓你有個政績，這樣有什麼不好，這樣很好，像我現在在台北市學生督導權力委員會，在那個委員會我盡力促成如果台北市有個學生權利保障法案會很好喔，我們當然盡力促成，他已經列好一個草案了，我們就覺得很好阿，在這個委員會的位子上頭，我可以促成這個法案，我很樂意，我站在民間的角度，我們可以提供的就是我們有個研究小組，可以協助他們法案更完整，讓法案出來就是個漂亮的學生權利保障法案，不管是中央或是地方，只要這個教育當局他所做的對我們來說是對教育是對的，是前進的，你就用指著她罵，你就 push 他們做，如果他又機會做你就幫她，因為這是對社會實際有益的，光罵他證明他多爛有什麼意義呢，說他多爛不代表自己就比較好，你要有主張，你就是要叫他作對的事，當他做錯是你就逼她監督他，但是當他作對的事你就要鼓勵她，然後繼續要求他，這樣你還是可以監督他，像台北市這個法案我們覺得很好，我們就自己成立言教小組，幫助他們把法案弄到最好，但是像這樣子我們能說他是夥伴關係嘛，我不認為我跟台北市政府是夥伴關係，我們沒有密切到那樣，更何況那時候教育局在弄法案的時候是不願意找人本去的這個我知道，他們就是不喜歡人本這我很清楚，但是如果有機會可以合作的時候我都願意，我跟你沒有個人恩怨關係，所以真的夥伴關係嗎，我們沒有這麼密切說真的一起做事，但是如果監督你，我們有沒有說是敵對，所以我們很清楚，我們不會想要去支持某一個人，你也不能以為說你要對政府機構比較善意，我必須完全挺你，不用私人的關係、不用感情好不好，不用交情去換取我們的目標，甚至為了要換到交情而犧牲一點目標，這是不對的，這是民間團體要清楚的界線，所以我們到底有沒有跟教育部有合作呢，我們申請經費，那跟其他團體是一樣的，其實我們申請補助，其他人都在盯著，因為有些立委蠻氣我們的，他們就去盯阿，就去問教育部到底給我們多少錢，這麼多年都有立委去問，但是都沒有人公佈，他要怎麼公佈呢，因為我們在怎麼拿也沒有別的團體多，他們想要知道教育部到底拿多少錢，所以人本才會這麼護衛政府的政策，他們是想要這樣講，但是他們就是講不出來，因為我們就是沒有，這太明顯了，因為我們所有的財務都要公開，這就是整個社會運動中，你必須要知道，不只是你自己要清楚，你也要讓別人清楚，因為你是有敵人的，如果是價值上的敵人，那我們在價值上爭辯，可是有時候明明世價值上的敵人，他卻不動用這樣的方法，那你就一定要行的正。那我們在地方上我們跟政府有合作，我們在屏東有合作保母培訓的系統，就是培訓社區的保母，中南部的民間團體很少，所以人本往往成為當地最大的民間團體，我們在高雄也有合作中輟生的工作，我

們會有這種合作都是實務工作，其實我才不喜歡跟政府合作咧，因為一定賠錢阿，雖然說自己做也會賠，因為政府他不會補助你這麼多的人事費，但是我們一定用夠人，因為帶小孩你們不能對人力這麼忽略，我們不會做那種我跟甲做案子，但是我的案子也可以跟乙申請錢，我們不會一個個案跟甲乙都拿錢，跟政府作中輟生還有保母案，我們是要貼不少人力經費的，那是因為帶小孩是我們願意做的，那跟政府合作比較有機會進入學校，這是最大的好處，那這個跟地方上的關係看起來就很密切，那會跟各個局處有很多的聯繫，因為你要討論整個案子，但是地方政府還是討厭我們，教育局還是很氣我們，雖然他們覺得屏東保母案我們做的很好，但是我們同時也在打申訴，不適任老師案我們照打，他們一方面覺得你們好專業，但是一方面又覺得你們給我們很大的壓力，所以我們就是這種關係，很難去說我們是夥伴關係或是敵對關係。

三、文教類非營利組織如何獲得教育政策之相關資訊？

他們大部分都是用網路，不然就是我們自己發公文要，其實現在網路很厲害，包括他們過去的立法院公報啦，或者是一些會議記錄，發言的內容現在網路上都可以查得到，至少你可以知道他在哪裡，像我們弄課稅案，我們就要去查當年他們是怎麼課稅的，這些都有立法院以前的紀錄都有，但是我們要算到底是多少錢這個就要跟他們要，當他們正在進行一些案子的時候，因為我們沒有機會先知道，所以這都要自己跟他們要，因為還在運作中所以你要去要，包括請立委幫忙拿資料，這是一般民間團體會做的事情。

四、教育部在草擬教育政策時是否會邀請貴單位參與？如何與貴單位互動？

五、當貴單位與政府部門目標與意見不一致時，貴單位如何說服？雙方如何溝通協商？

六、在政策規劃與合法化過程中政府與貴單位雙方的關係是否平等？是否會發生貴單位主導政府部門或政府主導貴單位的情況？

會不會民間都覺得自己比政府高，教師會會覺得 18%被強勢主導吧，這不是強勢不強勢的問題，因為政府的責任不就是應該去制定政策嗎，所以這要怎麼講，除非你真的是不贊同這個政策，我們要談他對不對，有沒有機會去影響他，因為政府他要幹嘛他就是要制定政策，那這樣要說強勢或主導嗎，我覺得要看議題如何，像體罰我就覺得他不夠主導，你禁止體罰為什麼從來都沒有去督察呢，像之前我們弄性騷擾通報，在民國八十四年八十五年，我們做了一個問卷調查，問大人回溯他以前在校園碰到性騷擾的狀況，比例不低，我們又回過頭來問訓委會，他們的通報系統是多少，結果是零耶，那你覺得他們有沒有主導，他們應該要去做阿，可是他們沒有，性騷擾沒有，能力分班有沒有，他們該主導卻沒有主導，該強勢卻沒有強勢，像之前九年一貫也是師大跟師院的教授去宣導，但是後來又跳出來說不能辦，那你宣導什麼，應該把宣導的錢吐出來，你當時做研究的錢要吐出來，但是政府也沒有處理，政府到九十年才發公文給師大說九年一貫要上路

了，你們是不是應該要做一些調整，九年一貫試辦這麼多年了你應該早就要改變了但是你卻沒有改變，教師就說他們無所適從，這要怪誰呀，他們應該去怪政府沒有強勢主導，如果這個政策是錯的那我們在討論，就九年一貫這個政策來講我覺得是政府不夠努力，但是政府沒有努力去思考全部的配套措施，不夠努力去研究一個好的方式讓老師瞭解，像多元入學也是一樣，你高中多元入學，高中有什麼好多元的，但是大學有，大學做很有意義，因為不同的科系本來就不可以用八科的分數來看，高中我不能決定說我要什麼樣了學生，但是大學個系都要事先想好我要什麼樣的學生進來，這是多元入學重要的方向，那你就好好的去作好好的去宣導，在我來看這些政策都是他們不夠努力，我不管你用強勢還是不強勢但是你要夠努力，你該怎麼配套就怎麼配套，你該怎麼改就怎麼改，像教師評鑑也是一樣，你好不容易弄了一個教師評鑑，最後因為像場教師團體有意見，說不能跟考績掛勾不能跟什麼掛勾，到做後變成試辦，你何必這樣，何必虛晃一遭呢，我覺得你是要負責任啦，不是強不強勢。

參、動員

一、貴單位如何動員、號召民眾參與公共政策？提供什麼誘因？是否會是先篩選參與之民眾？如果有是如何篩選？基於什麼樣的考量？

二、貴單位如何串聯其他組織參與公共政策？如何尋求其他組織的支持與協助？其考量的原因為何？資源上的互動包含哪些？

三、就過去許多教育議題活動的相關資料發現有時有非文教類的非營利組織參與，貴單位是否曾主導教育政策活動且發生過類似的情形？如果有其原因為何？你對社會運動的接觸多不多，因為就像當年原住民的還我土地運動，也是一堆非原住民的人去參與，這就是參與因為社會運動的人，他們會去關注公共問題，那大家只是選擇一個議題是自己特別關注的，但是大家還是關心公共議題，那有些議題是普遍性引起關注的，像教育議題、人權，這是普遍引起關注的，雖然我們平常個自在弄自己的事，譬如我是弄教育的你弄環保，但是如果又議題需要更大的社會力的時候，作為一個社會運動的一份子，就會去投入，（如果是其碼組織邀請人本人本會去嗎）會呀，而且現在社會運動已經形通邀的情況，已經習慣這樣了，這真的也蠻有趣的，大家都有一個 sense 就是我們不能把自己切割的這麼清楚，一但動員到社會力，因為每一個社會運動他都包含一些進步價值，一但這個進步價值能夠更普遍一點，更多人了解，那不只是影響這個領域呀，像投入環保的，他對於小孩子的尊重也會重視，所以這些進步價值是有共通性的，對大家來講是整體社會進步，所以只要心有餘力都會去投入，那有些是看當時社會的迫切需求，像那一年我們弄白曉燕那個，我們有跟林義雄阿、彭萬成阿我們有發動一個遊行，對我們說那更是跨出去的一步，那一次的議題其實我們很難抓是什麼議題，只是當時大家對白曉燕案是憤怒的，對社會是不安的，社會瀰漫一種氣氛，就是大家不知道該怎麼辦，那次我們採取用遊行的方式，我們知道那個時候人不

做點什麼會很痛苦，但是我們沒有辦法實質做什麼，大家不可能參與辦案或是緝凶，但要有個動作讓大家做，所以我們選擇遊行的方式，讓大家可以喊出他們的心情，而且要帶動一個價值，因為那年我們弄一個公民價值，因為社會運動一直走，有一部分的人還是會依賴政府，認為就政府要做什麼，但是我們那一次式樣讓大家知道，人民的力量也是很重要的，人民的力量不只是投票，而是我要要求什麼，政府應該要為我做什麼，所以那一次我們走的路線第一波是走婦幼安全，我們那侯就說服 動員各個團體，要有動員令阿，讓他們知道說我們是為了什麼，讓他們願意走出來說出我們的聲音，第一次五〇四那天我很訝異有這麼多人，我們是透過團體動員發動員令出去，我們有去募款刊登了一次廣告，然後就是訴求請大家來，那次真的沒有料到人來這麼多，那次也是民間團體上頭版比較少的其中一次，但是後來還是一直沒有抓到兇手，所以我們有陸續辦了五一八，繼續用人民的壓力，先把人民的壓力聚集起來，呼喊什麼要求什麼，那到了五二四我們就轉成公民社會的討論，那天我們就分議題討論，教育、環保等等，那這所有我們都是運用媒體的宣傳，用團體人脈的動員，還有好的文宣，還要有一個打動人的訴求，那次是社會有需要，所以我們邀請他們一起來參與，那個氣勢實在是太強了，你要給他們出口，幫他們導到一個地方，充分展現民間團體的角色，那次讓大家知道說你不只是要對政府喊話，你也是要對公民喊話。那次的活動也是讓我意識到公民意識、公民社會的一次，因為對人本來說我們一值在做啟蒙工作，因為之前我們面臨的問題是大家都不認為教育要改，所以我們一值在默默的做這個路線，到那一年就有更明確的方向，這是對台灣整個社會的理想，不只是你對這個議題的訴求，不是只有教育、環保、婦女，而是對整個台灣社會我們的理想是什麼，我們如何成為一個更成熟的公民社會，那公民社會不只是停留在個別議題上，而是在整個台灣社會，以致於你會看到很多大家都集結在一起，所以有聯盟什麼的，很容易這樣，他有他形成的脈絡，大家都關心全體社會前途，因為我們跟美國、瑞典不一樣，我們有台灣前途的考量，所以從事社會議題的他避不掉這個，他會從這個方向思考，他會考慮到整個台灣的方向和發展，但是我們並沒有愛每次都搞聯盟，因為搞聯盟很累，所以我們比較喜歡議題結盟，但是我們有很清楚說，聯盟不是每一個成員都會進來做事，有就是你要促成聯盟的人你要單更多的事，做更多的付出。

四、非營利組織扮演的角色

- 一、貴單位在政策規劃過程中所扮演的角色為何？
- 二、貴單位在政策合法化過程中所扮演的角色為何？
- 三、投入教育政策議題之活動至今，貴單位的角色是否發生轉變？

因為教育部是一個虛無飄渺的東西，像我們的工作人員我們都會安排時間讓他們有機會去帶小孩，你做一個在教育議題接觸的人，你不但要有能力還要有興趣，重點在於興趣，你要對小孩或者是人的發展有興趣，因此你對教育才會有興趣，

這樣你的教育倡導才不是假的，因此我們實務工作一直有在做，不管是森林小學，或者是我們剛談的青少年工作，我們一直持續有在做，從以前到現在一直都在做，森林小學從一開始就有，青少年工作也非常的早，那我們現在有三重青少年基地，那是人家無償租給我們，四層樓，每天都有時幾個小孩子進進出出，國高中生我們有很多課輔啦、社團活動，談話阿處理他們的狀況，那在高雄我們是跟社會局合作，做一個社服中心，就是綜合福利服務中心，已經四年了，那他同時有在做青少年工作、婦女工作，我們一直持續在做，它會刺激改變，因為實務工作是耕耘的工作，他會幫助我們累積經驗，也幫助我們累積在教育思考的專業，因為你這樣會比較知道教育上到底出了什麼問題，這也是影響我們為什麼會投入九年一貫，因為裡面有問題，那看看要怎麼調，這也會幫助我們推反體罰，因為我可以直接告訴你我們是怎麼處理小孩的狀況，這都是實務累積的東西，這都是有在進行的，那我們同時在做倡議還有監督政府的工作，所以我們比較沒有分前後階段，我們並不是純粹殘補團體，也不是一般的福利團體，因為很多福利團體他們也以實務為重嘛，所以當他們要處理法的時候會形成聯盟，那我們比較是同時在進行，那一方面是因為教育工作是實務的工作，他沒有辦法去避掉實務，如果避掉實務工作我們就講不出什麼。

附錄六 訪談逐字稿（四）

訪談時間：2006/03/21 AM10：00

受訪者：全國家長團體聯盟相關人員

訪談地點：台北市立人高中

代號：N4

壹、參與公共政策之途徑

一、公共政策規劃與合法化階段貴單位是透過什麼方式進行參與？所採取的參與途徑包含哪些？

一般政策立法階段，一般非營利組織都是怎麼樣去進行，這可以分成兩方面，一個是被動的，一個是主動的，因為每一個非營利組織他都有自己關心的議題，但是衍生那個議題相關的法案，不是每一個組織都非常的清楚非常的了解，特別是教育領域她的法令之多，多如牛毛，好比說你可能是關心家長會運動，但是你在談家長會相關法令的時候，你就不得不碰觸到或涉及到國民教育法，中學法等等相關的法令，那談到家長團體組織的相關法令的時候，你也不得不接觸到學校的組織，教師的任免，聘用，教師法，那這些法本來不是你設定要努力的目標，但是他就會跟這些非營利團體碰上了，那碰上了，非營利組織也必須要在不管是法律上的修法、規劃或者是執行的層面都要有一些參與，這個是所謂的被動的，那主動的就是自己關心的議題，好比說家長團體會比較關心家長參與教育事務法，像教師會會比較關心教師的權利義務這樣的法，或者師資培育這樣的法，不管怎樣每一個組織都有自己關心的法，那如果是主動參與，他們透過的途徑大概都比較簡單，第一個部份就是要先凝聚共識，那自己組織的內部必須要對自己組織的主張非常的清楚，為了要讓自己內部了解自己的主張，大概組織內部都會有一些論述，或者一些座談，或者更落入平常的一些互動，相互的理解，那透過這些理解，如果要把它具體化，或者更數據化，那就要透過一些調查，有時候我們會去做一些調查，有時候我們會去做一些諮詢，好比說我們是家長團體，那我們就會去徵詢家長會的意見，或者是比較熱心家長的意見，這個徵詢，或者是資料彙整，或者是凝聚自己內部共識的作法，大概花掉的時間比較長，這是你自己完全可以著力的，那第二個部份就是要跟政府部門做一些接觸，因為通常由團體提出法的草案大概都不容易，大部分都是要由官方提出法的草案，所以就要把自己的東西跟官方可能有的那個想法，有一樣目標的想法，要不要把他搭起來，把它連接起來，所以就要去探詢官方有沒有目前正在進行中相關的法案的規劃，如果有，那有沒有辦法把我們的版本跟官方的版本想辦法融合在一起，或者是互相的截長補短，這個就要跟參與，因為如果官方已經有進行相關的法，他就會辦一系列的座談，一系列的研討，一系列的公聽會，那我們就去參與，把我們的想法包

裝在裡面，這是一邊最常用的方法，如果這個方法，假如這個包裝的工程很大，就是落差很大，那大概就是要用我自己的版本，就跟官方談，就是有兩個案，甲案乙案並陳，兩個版本共同來執行，要不要這樣子做，如果是兩個法案並陳，就是兩個法案差異度很大的時候用這樣的方式，這是第二種方式，但是多是透過官方來提案，那兩案並陳的衝擊會比較大，就是衝突性會比較大，那第三種方式就是自己推，自己寫一個草案，那不是官方裡面去兩案共陳的情況去形成初步的共識，而是到立法院的時候民間團體有一個版本，官方有一個版本，這個時候主要的戰場就在立法院，這是最後階段，但是這種衝突性比較大，衝突性是逐漸加大當中，第一種融進官方版本的衝突性是最小的，第二種跟官方草案在訂定階段就已經想辦法讓他們兩案併陳最後還是合而為一，那個部份是稍大一點但是不那麼大，這是三種不同的層次，這是主動性的，如果是被動的法案，好比說相關的法令要修，那因為我們有互動的經驗，那如果法令上有一些牽扯和關聯性，哪政府機關也會邀請到這些非營利團體，那共同參與這些法令的修法，或者是新法的訂定這樣的工作，如果是這個部份就比較簡單，只需要提供意見，其實每一個團體他的主張都是蠻清楚的，有蠻鮮明、蠻一貫性的，所以他在這些修法或是立法的過程，他都可以突顯或者是順行他的主張，大概這個部份是被邀請去的，通常這比較簡單，有點像是置入式的方式，所以這個有可以做得到，這是幾個途徑，主動跟被動，主動大概三個途徑，被動就是單獨受邀提供意見，但無論哪一個途徑，我們都認為應該要做好準備，通常自己要有一份自己主張的說帖，不管是被動的受邀，或者是主動的召集或邀請，那幾的主張都要有一個完美的說帖，或者是完美的草案，那有了這個完整的說帖完整的草案，再跟任何一方做協調、討論，那們他的進度會比較快，他的產出的結果也會比較合乎理想，大概就這樣。

那你說的訴諸輿論或者是遊說，這不是途徑，這應該是操作的策略，就是在推動草案的策略上有幾個是可以掌握的，一般都是說很精準的去掌握社會的脈動，很精準的去掌握焦點議題，那透過焦點議題跟社會脈動來突顯自己法案的正當性跟迫切性或者是必要性，舉個例子來講，如果你要推動家長推動教育的事務，那剛好那段時間學校發生了一些問題，出了什麼便當的問題，沒有人管理，那孩子受傷了受害了，那這個時候家長的力量站出來就很正當了，或者在某一個情況下，家長會因為人謀不彰對學校造成傷害，如果這個時候去談家長會合法化，或者是家長會組織的合法化，那就更具正當性了，我的意思是大部分的團體都很擅長利用焦點議題，社會的主流議題，去包裝或者是行銷自己的法案，這是第一個策略，第二個策略是大概沒有一個團體有能力獨立去推動一個法案的立法，或者是修法工作，所以大概都要廣結善緣，所謂策略聯盟，那這個策略聯盟第一個就是必須要跟政治力策略聯盟，像是立法委員，大概一般的立法都不太願意跟某一個黨完全做緊密的結合，應該跟各黨都維持稍具、等距的結盟，這樣的一個結合，但是一定會有某一個比較熱心的代表，或者是立法委員，或者是相關的民意代表，來跟自己的團體來做一個更緊密的結合，因為要有一組人來幫忙安排一些協調、折衝包括一些行政流程，但是妳也不能讓其他好比一個立法委員覺得他們受到疏

忽，或者讓他們覺得他們只是一個配角的角色，如果是這樣的話反而會弄巧成拙，所以第一個廣結善緣的對象是立法院或者是政治團體，第二個就是跟自己屬性相關的團體，好比說跟自己有意圖的團體都應該站在同一陣線上，當然在立法的程度上困難會減少，國內大概很流行什麼聯盟，或者什麼結盟，或者什麼什麼連線，大概都是這樣來的，都是為了某一個目的或某一些目的而去做一些友好團體的互相串連，那將來真的有必要要訴諸於民意或者訴諸於群眾力量的時候，你才有夠多的人，好比說走上街頭，好比說抗議，好比說做一些實力上的展現，這就是一種友好團體，第三種互動其實是比較辛苦的，要跟自己對手團作互動，因為每一個立法既然在主張一個新的權利和義務，他一定、通常或多或少都會讓舊的權利義務受到一些傷害，一點損傷、減損，好比說你主張家長要有很多的權利的時候，老師就會覺得他們的權利受到壓縮，當你主張孩子要有更多的教育權的時候，那就會有人會說他們必須要更辛苦的工作才能夠滿足孩子的教育權，好比說老師，所以在某個層面來說家長跟老師好像是一個對立的團體，事實上也是，雖然表面上都說這是一個夥伴團體，但是在利益上它是相對的，舉例來講，家長要求教育品質越好，而且家長所付出的教育成本越低，那他的效益越好，如果這樣的需求可以被滿足的話，那就是說教師要更加的辛苦，更佳的努力，但是這又違背了一般工作團體他的習性，覺得也應該付出更少的努力而貨到更好的報酬，所以這儼然是衝突的嘛，所以在這個情況向任何一個法案推動都會有相對團體，也就是所謂的對手團體，那這個對手團體保持一個比較和緩的關係，因為你不可能要求他跟你手攜手肩併肩一起努力邁進嘛，但是最起碼保持一個可對話的管道，可對話的空間，盡量盡量的把衝突點減到最小，那必要的時候將來那個衝突點的討價還價就會成為這一場立法動作能不能圓滿結束的一個關鍵因素，那個你講的跟團體結盟是策略，那這當中用了什麼東西，好比說運用媒體，掌握議題的時候在議題裡面夾帶自己的主張，第二個是透過一些活動，不管是互動的，本身的活動，或者是其他團體的活動，反正就是找到機會就不斷的去行銷自己的想法，這個是策略啦，包括座談會、公聽會、邀訪、必要的時候一些相互的訪問，好比說邀請對方來做演講，到對方團體去講話，大概這都是其他可用的策略。

二、如何判斷應選擇何種參與途徑？其考量為何？

沒有什麼作考量，大概不會有一個完整的計畫，通常都是有一個大架構，就是因勢利導，通常沒有一個團體除了官方之外，沒有一個團體掌握了主動立法權，大概沒有，通常都是一個因勢利導，就是隨時準備好了然後等待時機，如果時機一值都不來就要設法製造時機，但是有時候也製造不成，這種製造時機通常是一般運動團體好比說工運啦，好比說其他團體他們比較專長或者說擅長，那對教育團體這部份，教育團體比較不擅長，通常都是在等待時機，準備好了，這還是算比較優質的團體，比較不優質的團體他們連準備都沒準備，一旦有機會了就上，這叫亂槍打鳥，那通常大部分的團體都是這個樣子。我想沒有一個組織有一個特定的工作模式，通常都是看這件事情他的對手有多強，看對手的反彈力道有多大，

然後他的夥伴團體有多麼的支持，那這個事情的立法難度，這個立法有多麼的困難，官方採取什麼樣的態度，把這些東西都加總起來，再加上當時有沒有適合搭乘的順風船，就是所謂的社會議題，通常都是這樣設計而決定的，沒有一個法案一開始會想我要怎麼作，除了官方會想好我要怎麼作，因為官方是完全的主動，他是站在掌握所有的行政優勢跟行政資源的地位，它可以採取這樣的方式，一般沒有團體可以採取完全的主動，你規劃好了但是到時候小貓兩三隻誰理你呀，那你計畫好了要去遊行，到時你要動都動不起來，我想非營利團體沒有理由、也沒有必要、也不應該有一個很制式的形式，那個叫推動流程，或者很細膩的推動流程，那個是不需要也沒有用啦。

（像教師會他們慣用的策略都是比較激烈的，像是抗爭，他們幾乎都是站在反對的角色，所以想知道不同的組織之間會不會有一些慣用的策略手法）

那個不叫策略，那個叫角色扮演，他們長期來講站在永遠的反對角色，其實部份我是質疑的啦，對他們有利益的他們還是站在支持的角色啦，大部分他們的反對都是在擷取利益而已，因為他們要擷取的利益太多，所以他們要反對的太多，可是他們也有配合而取的利益的地方，而且也蠻多的不算少，因為這些比他們想要擷取的利益來講那算是小部分啦，他們採用的是杯葛，或者反對這樣的策略，我想這是一個團體的屬性吧，他的階段性也會不一樣吧，像她剛成立的時候也不是這個樣子，後來因為一個社會團體他累積了越多社會人脈，他就自我膨脹的越厲害，自我膨脹越厲害，那個團體本身內部的壓力就越大，內部的競爭壓力就越大，要在內部競爭壓力大要能夠出頭，他就必須要更有強業的作為，或者做更鮮明的旗幟，才能夠讓幾突顯出來，我覺得那是後續的演變吧，我覺得一開始他們也不是百分之百反對的角色，剛開始我看他們在立教師法的時候，配合的程度還遠高於反對，那是因為現在他們要的利益太多，台灣這個政治生態是一個扭曲啦，你只要罵的越大聲你就可以要到更多的資源，杯葛的越厲害資源就可以要的更多，這樣惡性循環讓台灣變成罵跟杯葛是一個有效的策略，相對的理性對話跟融洽的共識反而是一個很弱勢的作為，也不是只有教師會，每一個團體都知道要這樣處理呀，所以不會有一個團體跟官方緊密的聯結在一起，包括全國家長團體聯盟我們也是選擇性的在一些議題跟官方是站在對立的，有些議題上我們跟官方站在一起的，因為有時候不得不一致的原因是，因為我們面臨一個更強大的對手就是全國教師會，他們的主張跟我們認定的教育目的的殺傷力更大，所以兩害相權取其輕，所以暫時選擇跟政府站的比較近，但是只要在某個議題上政府真的有傷害或者對孩子的受教權或者教育品質有一些影響的時候我們還是會站在反對的角度，好比說大學考是我們一貫的就是站在批判者的角度，好比說校長遴選我們有是一貫的站在批判的角度，因為他的確有很多人謀不彰的地方，所以我覺得沒有一個團體用固定的手法在處理一個問題，他有階段性的角色扮演。

四、政策參與途徑是如何產生的？

三、在政策規劃與合法化階段何種參與途徑最具影響力？

五、在政策規劃與合法化兩階段中所採取的參與途徑有何差異？

如果你要這樣分成立法階段跟規劃階段的話，其實所有的規劃目的都是為了要立法，應該是內部規劃階段推到正式立法階段，如果你的合法化是指推到立法院之後才叫合法化階段的話，這樣就是兩大階段嘛，那剛我解釋過了如果內部的話就是要經過比較長的時間形成共識，內部的衝突也很大，這個地方要付出的也很多，但是送到立法院之後他就命運未卜了，那個有一點是謀事在人，成事在天，那個無法掌握的因素太多，整個政治的方向球或者是整個政治的環境也會影響到你的立法到底能不能推的動，第二個就是社會環境跟社會條件有會影響你的立法到底推不推的動，好比說選前什麼法都通不過，選後大概也是什麼法都通不過，因為沒人理，選前是沒有一件事沒有人杯葛，選後是沒有一件事是有人理，那當然通不過，所以中間你的立法要通過，不能說運氣啦，但是因為他推的時間可能都蠻長，可能最後因為我們團體裡面的一個人表達的不是那麼得體，而得罪某一個立法委員，那你就全面杯葛，那你就掛在那邊，所以後面的立法階段真的是謀事在人，成事在天，那個無法掌握，所有團體都要主動去接近立法委員，雖然立法委員有時候也會來找你，不過找你的時候也是你不太需要的，所以通常你要主動去建立關係，我覺得這個不需要討論這個三歲小孩都知道，沒有什麼特別，就是你找一個議題，一定要有一個新聞性的話提出來，你找一個議題跟他配合，然後把資料準備好，請立法委員來當家，然後辦一個座談、公聽會或者是批判大會，不管你什麼會資料都是你準備的，只是到時候出來亮相的是他，對他來講擷取他的名氣，對你來講你要到的是實際的利益，如果推得動的話，就是這樣，這個所有的團體都是採取一樣的手法，比較不屑、不齒的是，這個還是利用社會事件，這是利用環境因素，一般團體讓人不齒的是會去製造事件，沒有的時候硬是製造一些事件，那這樣就會傷害到社會，如果這個社會已經有了病痛，你用這個病痛去突顯你的主張，我覺得那個像是在傷口灑鹽，可是那也就算了，畢竟這個病痛是自然產生的，那有是不可避免的嘛，但是如果是為了要遂行某一個目的，而去製造一個事件、製造一個衝突，或者製造一些需求，我想這是比較不應該的，但這也是部分團體常用的手法，但是這個大概只能這樣說，但是他用的手法以後大概都一樣，就是一個議題他見報了，那順著議題再去做一些相關的活動，帶動你的主張。

貳、與政府的互動關係

一、在政策規劃與合法化過程中貴單位如何表達意見？

我剛剛講完了，他沒有什麼方法，方法萬變不離其中，不是座談會就是公聽會不然就是拜會，要不然是抗爭活動，最後一？不行就是遊行，遊行連署，倒是最近人本有推了一個新的活動叫做公投，他為了教師課稅的問題，他為了教師應該課稅這個問題然後推動公投，這個比較新的手法，除了這個其他方法都是一樣，都

是這些，要嘛就座談，要嘛就公聽會，要嘛就就是去拜會，要嘛就是去抗議，要嘛就是去遊行，大概就是這幾個步驟而已，跟政府互動也是這樣而已，但是真的到抗議或者是遊行、公投這都很少見，那真正用的比較多的就是座談、拜會這是最多的，辦個公聽，這是常用的。

二、目前政府是否提供適當的管道供貴單位表達意見？

每一個部門可能不太一樣，就教育部門來講，這個部份是非常暢通，我覺得是非常多、足夠的，而且好像除了少數極少數的會議之外，好像也很少有一個教育的立法的議程訂定當中某一個沒有被邀到而他想要出席的團體被拒絕，(會不會有選擇性的篩選參與團體)他本身就會選擇性的篩選，但是如果你強力要求參與也不會完全沒有機會，這只是你敢不敢，或者是你知不知道通路在那邊，倒是政府並沒有把這樣的通路完全鋪在你面前，你要進入通路的門檻還是有的啦，你最其碼要知道哪裡在開會，哪裡在進行話題的討論，這個話題討論到什麼階段，你最其碼要先知道，當然你必須先要跟那些部門熟悉，我說過有門檻嘛，當他在拋一個議題的時候你才會知道，當一個完全沒有進入、沒有經驗的通路的人，他會真的都不知道，不過如果你用心查證還是可以查得出來，因為有一些媒體會報導出來，那媒體報導會出現哪一個單位主辦的，或者是哪一個人出來講話，從那邊切進去，去查那個單位他們下一次的會議在哪裡，什麼時候有會議，如果這個時候你主動要求說你想要參與、觀察這個會議，除非這個會議本身是個密閉、封閉性的會議，是一個有秘密性的會議，就我過往的經驗好像也沒有被強烈的拒絕，的確他有些會議會不歡迎不相干的團體來參與，既然你是相干的團體應該也不會，他不是不邀立場相悖的，他是找好講話的，或者不得不跟他講話的團體，如果體本身不好講話，人家不跟你講也可以跟你講也可以，那你大概就沒什麼希望，所以我剛講的好講話的團體他找去當背書嘛，那不得不跟他講話的團體，因為他是大石頭嘛，我不跟你溝通我會很麻煩嗎，所以這兩種團體是一定會邀請的團體，所謂篩選大概就是在這個地方，那極少數對他的推動有幫助的，他當然也會邀，其實政府部門在邀的時候，他的確是有篩選，不過人在做事怎麼可能沒有篩選，因為討論一個議題，三十個人就很難討論了，他不可能找個三百人來討論，他一定先找個小組來規劃，十個或者是十五個的小組討論，那後來再擴大由更多人形成共識，好比說三十個四十個，形成一個初稿之後才有可能形成一百個來辦公聽阿，他不可能一開始就廣邀各方人馬，那什麼都討論不成，因為人多口雜嘛，所以這是個流程一定會的，他必須要擬定一個最基本、原始的草案，所以人數不能多，所以說他有篩許我也同意，那他篩選的目的只是為了讓他能夠出得來，出來了以後再談每一個步驟，他的正當性我覺得那比較重要，篩選一定有，只是如果這個通路你知道了，如果你是相關團體你堅持要參加，強烈要求大概不會有被拒絕的，過去是完全不可能可以要求啦。

- 三、文教類非營利組織如何獲得教育政策之相關資訊？
- 四、教育部在草擬教育政策時是否會邀請貴單位參與？如何與貴單位互動？
- 五、當貴單位與政府部門目標與意見不一致時，貴單位如何說服？雙方如何溝通協商？
- 六、在政策規劃與合法化過程中政府與貴單位雙方的關係是否平等？是否會發生貴單位主導政府部門或政府主導貴單位的情況？

現在平等很多了，的確平等很多囉，因為很多主張，我認為官方除了一開始極少數的地方他有一些想法，而這個想法源自於他的經費設限，推動藍圖，行政程序上沒有辦法克服，因為畢竟有些困難是做的人或者承辦單位他才比較清楚，一般站在外圍的人不管你多麼的深入事情不是你做的，不是你親自操刀，你很難看到那個難處，有時候就會有那種曲高和寡，有時候就會覺得他要求的太多或者根本不可行的建議提出來，這個時候行政基於他知道那個做不到，或者基於他知道如果做到花的成本太高，或者基於他要達成必須付出更高的代價，那他就會在當中以他的堅持，除了這個基本上看起來也還好，因為政府他在在一件事情最後的產出，大概來自民間團體的意見佔的比重還蠻高的，但是民間團體總是希望去做做後的突破，希望他能夠突破他的行政限制，突破他的困境，能夠要政府多做一些，你認為你做不到我就要勉強你做到，拔河就在這個地方，這個地方就是互有拔河，通常也會也一些調整，但是既然是拔河，說以雙方都不會滿意。

通常都是政府主導比較多，民間主導的比較少，有，但是少，這樣講如果民間一開始引燃了關注的焦點，民間團體引燃了社會關注的心以後，最後大概都會回到政府裡面去，但是純粹由民間主導的議題不多，好比說九年一貫來自於民間，課程改革是從民間出發，最後還是回到政府體系裡面去做才做的下去，多元入學也是一樣，因為民間團體比較貼近社會大眾，所以他拋出來的東西比較接近真實，但是社會團體也犯了一個很大的毛病就是虎頭蛇尾，通常沒有辦法持久去盯件事情，通常也是因為能力不足，所以大概也沒有辦法全力去推動一件事情，所以最後只好退到政府體系裡面去，我覺得這是合理的。

參、動員

- 一、貴單位如何動員、號召民眾參與公共政策？提供什麼誘因？是否會是先篩選參與之民眾？如果有是如何篩選？基於什麼樣的考量？
- 二、貴單位如何串聯其他組織參與公共政策？如何尋求其他組織的支持與協助？其考量的原因為何？資源上的互動包含哪些？
- 三、就過去許多教育議題活動的相關資料發現有時有非文教類的非營利組織參與，貴單位是否曾主導教育政策活動且發生過類似的情形？如果有其原因為何？

通常是動之以情，訴諸與理吧，大概每一個團體都會在地方上，透過一些可能比較軟性的活動去搭一些人脈，每一個團體或多或少都會培植一兩個明星角色，就

是團體的標竿人物，由這些標竿人物透過其他或者他自己的表現去取得社會大眾的信任，取得公信力，那有這樣公信力的人物，有代表性的人物，會透過一些時間到各地做一些組織推廣，一些理想宣導的活動，那宣導以後他就會在各地建立一個初步的人脈，這些人脈如果經過後續的服務，他可能成為你將來要動員時一個可動員的點，像我們每一年都要在各地辦一個巡迴的不同類型的活動，大概要辦個一二十場，那每一場活動我們都會設法找出幾個可以成為種子的成員，這些種子我們就把她照顧好，將來在很多事情上知會他、也讓他了解，有些活動請他參加，當需要人的時候，這些人就是你可動員的對象，雖然它可能不能動員很多人，但是如果你有三十個，五十個點的話，來個一兩百個人也是很正常的事情，第二個，一個組織他一定要有友好組織，友好團體就是你在辦桌我來捧場，我在辦桌你來捧場，互相捧人場，互相支援，那這種友好團體的動員有是一個很重要的動員，像這次教師會的遊行幾乎沒什麼老師參加，但是他們有一股勢力進入就是工會，這個是一個策略聯盟，但是在做這些策略聯盟都要很小心他有時候是一個副作用，以時候當然會有幫助，就要看操作的跟兩方的企圖在哪裡，所以這個真的是要比較小心，通常自己基層的動員會比較安全一點，但是他的難度也比較高一點，因為經常動員會疲乏。當你團體的人馬越來越不支持，你的本領域越來越困難的時候，越來越疲乏的時候，你為了要壯大聲勢，但是最起碼它的風險高一點你也必須去做，說不定那個高風險還可創造一個議題市場也不一定，因為這幾年工會真的有些式微，所以他也亟需要活血的加入，所以一拍集合，但是這樣的一拍集合對教育現場是好事還是壞事都是可以觀察的，我們家長團體通常比較不做這樣的動作，我們不認為我們需要這樣去做啦，因為家長團體屬於比較鬆散的組織，他的利益衝突性也比較不那麼大，我們也沒有迫切的利益需要去追逐，也沒有迫切的內部壓力要你去立旗幟站山頭，所以也許是這樣家長團體比較不需要友好團體的動員，我們比較強調的是自己內部的動員，所以我們每年都要在各地辦一些比較沒那麼跟我的議題訴求百分之百緊密連結的活動，好比說我們會去辦親子座談，會舉辦考試的說明，會去辦疑難的解答，怎麼樣解決疑難問題，我們就市場需要去辦一些軟性的活動，這樣的活動就會產生出我們的宗旨。

肆、非營利組織扮演的角色

- 一、貴單位在政策規劃過程中所扮演的角色為何？
- 二、貴單位在政策合法化過程中所扮演的角色為何？
- 三、投入教育政策議題之活動至今，貴單位的角色是否發生轉變？

家長團體沒有一個明顯的角色扮演，沒有一個鮮明的角色扮演，因為家長團體的主張比較特別，家長團體的多樣性比較廣，他也比較複雜，他的面貌差異度比較大，不像老師他非常清楚，他會要求工作環境更好，要求投資報酬率更高，他的訴求很簡單，就是要一個工作環境、一個工作條件、一個工作報酬，那家長團體他不是，家長團體沒有辦法要求怎麼樣怎麼樣，他會要求的是教育怎樣做到更有

效能，教育怎麼要做到更公平，要求怎麼樣呈現孩子的學習效能就是保障孩子的教育權，這種主張再回到他團體天差地北的組成份子，他就沒有能力去扮演一個始終一貫的堅定角色，好比說他不會在一個議題上抗爭了十年八年，因為當一個老師三十年是老師，四十年是老師，一輩子到死都是老師，但是當家長不一樣，他只要孩子一畢業她就覺得他不是家長，會長兩年下來他也覺得他不是會長，因為別人的孩子死不了，他也不見得會想要繼續關心，因為那個付出是很辛苦的，但是老師他們不一樣，他們每天都有利益在那邊、每天都有成就在那邊，每天都有工作上的需求要要滿足，這差異度很大，所以家長只是想要求一個好的、優質的校園，所以在執行上它可以跟提他團體配合，也有些可以跟政治人物配合，他未必一定要全面反對，也未必一定要全面支持，但是我們可以看階段性的角色，像家長團體早期連學校的圍牆都打不進去，何況是官方，學校是最基層的喔，你連第一個台階都踏不進去，更不用說縣市政府層級的教育體系，經過三四年的努力，他終於可以跨進學校的圍牆成立家長會，那成立了為了要能夠跟政府對話，就必須要加強橫向聯繫，所以有地方家長團體，所以家長團體大概在八十七年八十八年正式成立，但是真正大勝是在民國九十年，到了九十一年九十二年，那時候已經可以跟地方政府對話了，有少數團體可以跟中央對話，到了九十四年我們沒有正式的結盟，非正式的結盟，大概國內一二十個家長團體，成為全國家長團體聯盟，那時候開始才可以有組織的跟教育部或者中央對話所以一開始在學校門檻的外面，進入學校圍牆，再進入地方政府的圍牆，最後進入中央政府的圍牆，這樣一階一階的走過來，到九十四年開始正式立案，為什麼要立案，因為我們發現有些時候我們會被對手質疑，我們是一個沒有立案的團體，可是我們的子團體通通都有立案，只有這個聯盟沒有立案，所以九十四年我們就被迫立案，其實很多團體一開始都是在體制外做事情，後來不得不立案，原因是沒有一個團體能夠有能力自己活下去，多少好歹要跟政府有一些互動，有一些專案的互動，這個時候就牽涉到經費核銷的問題，這時候被迫就要立案，那我們之前不立案也可以做下去的原因是，我們每一個子團體都是合法的，都可以跟政府作互動。

附錄七 訪談逐字稿（五）

訪談時間：2005/09/09 下午4：00~5：00

受訪者：台中縣父母成長協會相關人員

訪談地點：台中縣父母成長協會

代號：N5

羅老師：其實會參加教育政策改革，這個問題，其實教育改革的話也不是今天才開始，不過台灣的教育改革來講的話，以前在這個四一〇教改，四一〇教改應該是一九九四年，民國八十三年，那個 那個教育改革其實在這個 大學裡面，是從大學裡面開始的，就那個大學學改會，就是大學教育改革委員會，他就會一路發展到民間要求 那個 ，那其實我們已經看見了，看見的話可是四一〇 這個東西會即成為那一股力量，其實是社會運動，台灣的政治運動社會運動是從政治開始，然後再來就是勞工，再來就是農民，那學校是最封建保守這一塊，那也有軍中人權促進會嘛！但那時候的話，就是像我們話，我們最先是從學校的那種人權開始，因為學校的人權，為什麼學校會，以前叫做教師人權促進會，教師人權促進會開的時候我也是有參加教師人權促進會，為什麼會有教師人權促進會呢？

筆者：應該是跟教師權益有關。

羅老師：其實那時候的話，是老師的權益，不過那時候的權益是在講老師的，所謂他的一個自主權上面，譬如說他教歷史的，他從國外回來，從國外回來呢在大學任教也好，有時候也會到高中職任教也好，他們回來他們所認知的台灣與中國的歷史就會與執政黨不一樣，這時候他講的是真話，可是馬上就來了，他會被解聘，有問題，說他思想有問題，什麼言行舉止有問題啦，然後呢，那麼學校老師去關心，譬如說我去關心去參加農民運動，那我就會受到那個，然後我去聽演講，去聽黨外的演講，就會被做紀錄，這時候有一些老師他就會因為這樣的關係備解聘，這時候大家就是所謂的慢慢的會有一些膽量，因為那時候也有一些反對份子，譬如說像這個周青玉啦、姚嘉文啦，他們這些出獄或者是他們的家人，然後這些老師會者是家長就會找他們說他們的小孩不想上這樣的課，說這一的課程是假的，是偽造的，還是以學校老師受到一些迫害為主，學校老師受到迫害就是教師人權促進會，有的老師就是講一講然後就被解聘，那我們這個團體就是說，教師人權促進會差不多運動了三、四年，那已經不敢了，也就是不說隨便這個老師講真話啦或者是這個老師跟校長抗議啦就會被解聘，這時候我就想說，其實不只是老師，其實是學生本身或者是家長本身是更無奈，老師其實還會發聲，家長跟學生他們根本不敢發聲，這個時候我就建議教師人權促進會那邊的人，我們是不是去改一個台灣的話叫做「教育人權促進會」，教育人權促進會，就是小孩子有

時候管東管西，然後隨便的話偶而犯個錯就要被記過，被開除，動不動就要被體罰、被處罰，被羞辱這些教育的人權，家長要去學校看看老師怎麼教的時候根本沒有辦法表達意見，這些就是國民教育家長參與權的問題，所以我就想到這樣的問題，那想到這個問題的話我就需要成立一個這樣的一個單位，所以說我們的話其實是八十三年十一月成立，在八十二年還沒有教改運動時我們就已經在地方推動一些家長成長的工作，那家長成長的工作我們會帶著這一批人去縣政府去抗議啦，或者是表達意見說某一個學校，或者是你縣政府的教育政策不當，那八十三年我們正好有一批人上過這樣的課，所以那個四一〇教改運動來講，像豐原這樣南部的地方，我們那時候好像也去了兩部遊覽車，就一些媽媽就去參加教改活動，那我們的話就是一路的參加教育政策，我慢慢覺得說家長這一塊應當是有聲音的，我們之前教改還參加搶救教科文的運動，那當中的話呢我們還去省議會，那時還有一個省議會，省議會呢算是去那個地方坐鎮，因為省議會的話以前是自己開會了事嘛，那時候我們就要求他說你要修改『家長會設置辦法』要公開讓民眾、記者參加，那我們就去那個地方對一些省議員做這種壓陣的工作，大概是民國八十四年，那我們以前有一些人是跟那個所謂的黨外有一些接觸，因為他比較他的做法、思想比較符合我們，比較新穎，比較有理想，主要是理想性，照顧社會公義，過去比較是國民黨的那些省議員，十個裡面有八、九個是主張能力編班，阿這邊比較是黨為或是屬於民進黨的的省議員裡面，十個裡面有七、八個是主張常態編班，認知上兩個是有差異的，所以我們還是希望說是跟他們，那後來的話，總統民選的話我們所帶的社團完全是社會性，那個時候我們也會跟縣政府阿、教育部阿談論地地方的教育改革，要注意的一些比較實質的問題，所以教育局裡面也會找我們去談教科書要怎麼編。

筆者：那這個部分是教育局主動邀請你們去參加嗎？

羅老師：其實也是我們必須要有聲音他才會邀請你，你如果都沒有表示意見，都沒有一個團體在做什麼事情，其實也就不會，譬如我們會對於這個對老師有時候有一些不合理的，譬如說那個編班的事情，還有就是課業輔導，課後輔導我們就會發出說請遵守法律，因為他沒有強迫學生，如果學生忍得住那個寂寞，就是我不想去上課後輔導就不去。

筆者：近年來也不會說比較主動去開放一些管道或者是主動邀請民間參與公共政策規劃嗎？

羅老師：這方面的話我們現在正努力去爭取一個教育廣播電台的節目，這個節目就是所謂的親職合作，那親職合作我們會邀請學校老師、家長、校長、主任阿，我們也會邀請教育局的局長、副局長各科室的主管來談他的業務讓我們了解，那你要知道如果你是一個主管的話，你上了電台你可能就要準備一些資料，那你本

身在公開的情況下有人問你問題的時候，你就必須呈現你的政策以及教育的理想，我們有做這樣的一個工作，當然有些時候我們會去拜訪，有時候行文去告訴他們，跟他們要資料，有時候也帶人去跟他們爭論。

我：可是現在不是政府都會主動去邀請學術界、民間去參與嗎？

羅老師：現在是比較會了，譬如說政府要推動一個全民英檢的一個政策，他也會，他也會找大學院校裡面所謂英語學程的教師，當然不能每一個都邀請，幾千人開會怎麼可能，或許他會公開發一個徵求信，邀對這一方面有興趣的都可以來，但是不保證全部都可以來，來的話可能是用抽的用選的那是一回事，現在他已經知道說任何重要的決議都要邀請家長的代表來參加，那縣市，有的縣市已經發展到說像是縣市裡面要制定什麼事情，他會邀請地方的家長團體來表示意見，那以前這些是不可能的，是不會有的，但是你覺得政府在每一件事情都會百分之百的邀請民間來參加嗎？你也不要這樣的期待，有時候他是選擇性的。

筆者：就是找跟自己政策偏好比較類似的

羅老師：對，或者是你會發表他比較不喜歡聽的意見之後，那他以後就不請你了，或者是他選擇性的，像是我現在要推出四個議案，如果他們認為有兩個是父母成長協會極力反對的，那我們一定會焦頭爛額，那我們就不通知父母成長協會，那另外兩個就通知他，那現在會通知也不是百分之百啦，不過總是比以前的話都是已經實施了我們才知道，那現在我們這種民間團體我們是沒有被任命啦，另外就是有一個團體，就是教育局他自己輔導長大的團體，但是就是長不大，反正就是他輔導的，他就佔了一個就是所謂台中縣家長成長協會，所以有時候他會跟你強辯阿，我為什麼要通知你們，你們是父母又不是家長，就是會做技術性的處理，政府的話，只有那個政治民主運作很正常的狀況之下才會有政府主動的發動，或者是整個國民的文化發展社會文化不一樣，像新加坡我們去的時候大概就會聽到第一個就是人民也許已經僵化，他們已經被馴服了，你知道嗎？在新加坡的話搞不好都沒有男生燙燙頭髮女生染染頭髮，他有很多的規矩，可是如果你到了像是台灣的話就不是，這就是他本身周圍的這個土壤、環境不一樣他是自然長大，自然長大就是譬如說學校本身要邀請家長參與，你邀請假的我就當真的，到時候玩起真的來，參與教育政策來講現在教育部比較會尊重，地方上的話民主素養還不是說樣樣都可以開誠佈公邀請老師來參加，邀請家長來參加，因為邀請家長來參加這些不合理的東西就會被提出來不就是拿石頭砸自己的腳步是嗎？趙之間的關係，我們這幾天來就是發現說，你不要強碰強、硬碰硬啦，他這個地方是如果告訴他說你不要這樣做，這樣做是違反什麼，他有好幾個嘛就說不是我們違法，只是我們把他疊在一起之後才知道這樣不行，要一個一個弄，要一個一個個案處理，那個是所謂的 參加縣市政府教育改革的這方面，表達意見的這方面也是個

案啦。

筆者：那你們在參與教育政策改革運動時比較常用的方法或者是途徑是什麼？

羅老師：像現在教育政策這個方面第一個我們會先做政策的這種條文的研究，那條文的研究我們會自己推想，會請專家學者看看說這樣的一個政策，政府的目的是什麼，他到底在做什麼，等到發現的時候必須要或者是發現不能這樣做，需要改革的時候，我們常常會先行文給他們，告訴他們說我們已經發現了事情怎麼樣怎麼樣 改革的東西我們都是先跟他們說這樣可能不行，有問題不會及時反應都是先用罵的，台灣就是只會用罵的（台語），什麼事都不會做，而我們就不想做這種，我們寧可有時候所謂證據會消失，所以我們都是行文，對於教育的東西我們常常會第一個我們先做調查的工作，恩 對就是調查的工作，第二個呢我們把調查的結果行文給教育當局，然後你自己回答，說你自己是已經百分之百的守法，也已經做了改革的工作了，好我相信你，可是我根據你給我的東西的話呢，譬如說你今年種稻子到底收了多少，繳給政府到底多少，或者是學校問題到底怎麼樣，反正就是說我會先蒐集資料，先問清楚，如果必須要改革的時候我們再行文給你，行文給你如果說本身不通的話，那我們就召開記者會、座談會，再不然就帶人去抗爭。

筆者：那在這個過程當中會不會去動員民眾或者是發行一些刊物傳單之類的東西？

羅老師：會呀會呀 因為有些人或許很關心這個議題，但是他不知道說原來我可以跟一些人結合一起做事情，我們也會抗爭阿，如果講不通的時候我們白布條也會拉。

筆者：那這個時候是不是需要動員，就是跟其他的組織做一些串聯的動作，力量可能會比較大。

羅老師：會呀會呀，我們也曾經做過縣市長在選舉的時候，我們有請要競選縣長的人選人要 在民國幾年 一九 那個減掉七年 九五減掉七，民國八十八年，八十七年八十八年那個選舉我們還是會催呀 催呀，我們曾經有這個 你會覺得是大老粗的，他寫出來的教育政策還洋洋灑灑的，因為被我們逼的沒有辦法，所以就請他的親戚朋友或者是大學教授什麼研究生的，也是做那個教育改革的，就說他當選縣長教育政策要怎樣怎樣，我們比較上一定會先了解，調查、瞭解、詢問，那完了以後我們就會做政治行文給他，問他到底這個東西做一個說明到底要不要改，那你本身不改的話也沒有關係，我們就是召開記者會呀，招待會呀或者是網路上。

筆者：像那些抗爭、遊行

羅老師：我們遊行很少，我們主要的大概就是 除了四一〇 前面那個一兩年我們會遊行以外，我們其他都是利用書面的對談說明，這樣社會成本才比較低啦。

筆者：那這樣用書面的方式會不會比較沒有效率，政府單位比較不會有深刻的感覺。

羅老師：書面喔 這個效率你要看阿，也許你抗爭，但是有時候抗爭他們知道，有些人的話，他們抗爭的議題對其他人民老百姓來講，他如果思想層次再低一點的時候，他會覺得說奇怪，所以有時候抗爭的時候不要弄到全民都知道，除非他本身會影響到大眾的。

筆者：最近不是很多教育改革方面的遊行還有示威嗎？

羅老師：教育改革方面，可是教育改革的遊行抗爭有肢體衝突的很少啦，他議題或許是升高，可是他的動作都還是算 OK 的。

筆者：因為我看到很多有關教育改革團體是經過串聯、聯合的。

羅老師：這個家長、教育團體要互相串聯要結合的時候那的確確要 那個老師他本身可以什麼，老師他在同樣的工作環境、同樣的語言他就是比較 恩 就是說他比較容易集結啦，可是家長散散（台語）的嘛！

筆者：像四一〇 他不就是很多代表不同意見的組織一起串聯的聯盟嗎？

羅老師：我們也會呀，我們也會串聯譬如說肢體殘障的，或者智能不足的啦，或者 我們那時候也是很多人來參加，譬如說先天性心臟毛病的啦，或者是這些，這些家長對教育反而比較認真，（中斷 10 分鐘）

筆者：我想要瞭解說過去父母成長協會有沒有實際跟其他組織一起針對一個教育議題來串聯。

羅老師：有，我們曾經跟那個比較進步、健全的家長會也合作過，譬如說有一些學校的家長會長會願意跟我們參與成長班，願意跟我們一起討論教育的問題，有時候我們會支援他們，他們也會來支援我們，比較上我們在這方面比較可以結合的比較不多，我們結合的譬如說 有時候一學校的校長和家長會兩個都很開放，

他願意去追求比較新的教育的觀念，願意讓家長進入去參與討論這個問題，我們也有十幾個學校跟我們合作過，這算是一個比較公部門的學校團體，那如果平常我要結合比較好的團體反而都是那個弱勢團體，譬如說聽障的啦，或是說脊椎損傷的啦，或者是肢體有障礙的啦，或者是盲人啦，先天性心臟病的啦，或者是腦性麻痺、或者是所謂的學習障礙的啦，都這那些團體，跟我們一起爭取教育對教育進步的一些，反而都是這些弱勢團體。

筆者：可是那些弱勢團體，有障礙的學生不是跟一般正常學生受到的教育部是不太一樣嗎？那這樣結合的話在議題上會不會有一點無法彙整？

羅老師：就是那個，那種 那種在社會上比較非主流的這種人，因為他為什麼願意結合？他非常需要交換訊息、取暖，阿你平常這種團體的話，他自己資源豐富阿，或者是能力比較好阿，我隨便去拜託個議員，隨便去用個錢就解決教育的問題，你就會發現這就是他很奇特的一個現象。

筆者：所以像這些弱勢團體有自己想要爭取的或是突顯的議題也會跟你們做結合嗎？

羅老師：應該是彼此的特性吧，像那個家長會是不是一個團體？是不是一個團體？阿這個譬如說，像那個身體有肢體殘障的團體，同樣結成團體哪一個團體比較健全？都是那些有缺陷那些弱勢者的團體比較健全，因為他的利害關係比較一致，可是這些普通的家長會就比較散一點，而且裡面個人的價值觀的差異性比較大，你自己看看嘛！那些講國語的、講閩南話的需不需要組成一個團體？不太需要，但是像原住民，如果再豐原市有一、兩百個原住民，那這一、兩百個人會凝聚在一起，這是一樣的道理嘛，阿我們會去關心社會的公義，比較關心那個弱勢者，他一定會找到我們這邊來，他來說我們這裡會傾聽，如果去找普通的團體，誰理你呀！身心健康的人不太關心社會，對呀！世界上不是有錢的人慷慨耶，像美國那個卡崔娜颶風那個，比我有錢的不會寄美金給那個美國在台協會耶，阿我們這個其實已經很窮的了，這個問題是這樣的，難得有這個關心公義關心公共譬如說我們會關心報紙上去抗議某一個學校能力編班，那在公益團體他看到了他有困難他一定會找到父母成長協會不是嗎？他看見我們會為了公義，公義的義不是利益的喔，是三民主義的義喔，問題是在這裡呀！你們同學裡面有正義感的不是考試第一名的那個，常常是那個被老師罵東罵西的那個，那個人有正義感你知道嗎？向有時候女生被欺負或是怎樣，不是那個第一名的站出來替他排紛解難，大部分都是那個二十幾名的站出來說”你怎麼可以這樣”（台語），這些道理在小孩身上我們都可以看的見。

筆者：恩恩恩 那如果你們在政策上的想法或是意見跟政府單位有所不同的時

候，那你們要怎麼去跟政府單位溝通？

羅老師：像是政府如果提出一個政策我們也會嘗試去規劃、提出不同版本的政策，這才是所謂的 NGO 嘛！非政府組織嘛！就是比較站在群眾的觀點和立場

筆者：那在意見不同的時候你們會怎麼樣去跟政府交涉，或者說妥協？有沒有實際上的例子？

羅老師：有阿有阿！我們就會問他說你為什麼要這樣做？你的根據是什麼？如果一直僵持不下的時候就只好辯論，當我們認為我們是絕對的對的時候，要和為自己的意見的時候，就採取民粹的方式，到時候就用所謂的群眾運動阿，群眾運動的話如果認為有理的就有很多人來參加，如果認為沒有理就找不到人來，四一〇為什麼那麼多人參加，因為他講的有道理嘛！第一個要制定教育基本法、要小班小校阿、要廣設高中大學（電話響中斷）阿我們最近比較忙，常常有人打電話進來，如果我們把年度的是寫下來會密密麻麻的，就有人說天阿你們協會做的是怎麼這麼多阿？如果政府做事情的态度跟你們一樣的話，那就有三分之一的人要失業了。

這個民間團體的話，在整個政府的規定中，有時候我們也會碰到蠻無奈的東西，畢竟民間團體人員有沒有什麼薪水，義工啦，民間團體他是有他的理想目標啦，但是畢竟民間團體除非他是一個經由宗教或者是政治比較強的團體，那他裡面的團體其實是蠻多意見的，所以你要把他弄成是一個群體，可以跟政府對抗、制衡，這個真的是非常吃力，以教師會跟家長會來講，教師他一天都在那個圈子裡面那他的利害關係就非常一致，那家長會裡面有的家長主張能力編班因為我的孩子比較會唸書、我就是有錢（台語），那也有家長認為我的孩子就笨笨的要能力編就能力編，這種自我矮化的也有，這很難說，但是老師就不一樣像是課教的越少越好、錢愈多愈好阿，所以這個社會運動要來影響教育的時候要非常有理念，像我們在做的時候也是想要結合很多的團體，但是有時候這個團體跟你的想法不一樣耶，所以你上網去看那個家長聯盟還有家長學苑的網站九可以知道，像老師出來抗爭薪水還是照領，政府官員被罵薪水還是照領，那如果是我們民間團體，想我來講的話，我對那個政府機關阿去抗議的時候，然後他們知道他的岳父開這個什麼店阿，我們公家機關就不要跟他的岳父買，這個公報私仇耶，台面下會去弄這樣的東西，我們都碰過這種事情，所以你在投身社會運動來影響政策方向你本身的努力本身的理想，你的公信力你的服務的熱忱都是比較重要的。

筆者：那羅老師你認為父母成長協會在教育改革政策中應該扮演什麼角色？而實際上扮演了什麼角色？

羅老師：這個父母成長協會，在教育改革工作但演的角色，比較是偏向理念的灌

輸，在灌輸的過程中自然成長的力量，是比較潛在的思想改造，我們就走這個方向，他觀念有了自然就會，譬如說有一個媽媽，他當選家長會長他觀念有了自然就會去改變學校，我們帶頭的會比較少，早期會啦，早期的話政府會比較老大，所以我們會用比較硬衝的方式，現在政府他比較願意去聽你的，你跟他爭論、辯論完之後，他會理性的跟你說哪一點我可以讓步，也會去思考，這就是政府進步的地方，他在不進步不行阿！大概就是這樣子。

羅老師：我們這種組織比較難做，如果今天我是做失學兒童的就比較容易做，我只要有錢就可以幫助他，我們這個是你還沒有發生社會問題就要去預防在先，我們是做預防的工作，先讓家長去關心孩子的心理健康，但是有些家長就是不見棺材不掉淚，認為孩子好好的家長不需要接受學習，這就是我們難做的地方，做十幾年了成果不敢講啦，你是唸公共行政的你去看看有多少個非營利組織都是運作幾年然後就掛在電線桿上，就空有名字什麼都沒有了，就有朋友跟我講說羅隆錚阿我們的鄉土關懷學會早就已經吊電線桿了（台語）為什麼你們越做越大，前幾天有個媽媽很感動，他問我們在做些什麼事就捐了兩萬塊給我們，我們都不認識她耶。

附錄八 訪談逐字稿（六）

訪談時間：2006/02/23 AM10：00

受訪者：教育部秘書處企劃科相關人員

訪談地點：教育部企劃科

代號：G1

一、文教類非營利組織參與公共政策過程對教育部在規劃、決策過程中是否有影響？

其實早期教育部的決策是比較封閉的，那後來因為社會慢慢的開放，那開放以後大家參與的機會比較多，有可能是民意高漲，所以很多團體他就會要求參與，因為大家都受過教育，所以就會覺得說我有權利來參與教育，會認為說政策是跟伍有相關的，但是我為什麼沒有參與的機會，這個其實要從最早民國八十三年教育改革那時候，那個其實是最明顯的，就是民國八十三年四一〇教改那時候掀起的風潮，那時候教育改革的發動就是從民間開始的，你就可以發現那個時候民間的力量就很大，那個時候人本基金會在教育改革當中的分量是蠻重的，早期我們會覺得說政府的政策其實就是專家學者來就討論，那在這個過程裡面我們開始發現從教育改革那個時候的濫觴，其實已經有很多民間的團體在主導這一件事情，給政府壓力，其實那時候教育部就開了第六次全國教育會議，全國教育會議只有在有重大事件的時候才會開，那時候是郭為藩部長的時候，那一次的會議就是針對教育改革的問題，因為大家覺得說社會開放啦，當時的教科書已經不太能夠符合所有學生的需求，因為當時教科書是採取一元的，所以希望教科書必須要做一些修改，還有就是過於眾使智育而忽略其他五育的發展，所以當時就做了一個通盤的檢討，民間團體跟政府的互動開始變得比較密切，在這個過程裡面我們發現民間團體已經可以慢慢的去影響政府的決策，在民國九十二年的時候，黃榮村部長那個時候我們辦了一個全國教育發展會議，有一個很特別的現象啦，早期我們的全國教育會議邀請的成員，都是專家學者，幾乎沒有民間團體，那個業務是我承辦的，那時候我們就遇到一個問題，我們已經會把民間團體列在我們的邀請名單中，像是全國家長團體理事長，教師會的理事長，或者是一些其他民間教育協會的執行長等等之類的，我們都會做一個邀請，這些我們都有意識到，還有像是重建教育連線他們也是有一些的意見，所以在邀請名單裡面我們也特別的把他加進來，因為他們對教育問題有持續的關注，那我們希望他們可以一起參加這個會議，提供一些不同的意見來凝聚一些教育的共識，那民間的意見對我們來說是很重要的，就像我剛剛講的教育政策攸關每一個人，那個時候我們發現位置都坐不下，很多電話打進來問我們可不可以來參加，那我們也不可能說所有的團體都邀請，那時候就發現有這麼多民眾還有民間團體都對教育政策有非常大的關注，那因為不可能把所有人都邀請來，當時我們味了這個問題蠻苦惱的，就在會議前的

兩個禮拜，我們本來是再國家圖書館的一個大會廳，那後來我們又開放一個演講廳，大概可以容納三百多人，我們用實況轉播的方式，讓所有民眾可以自由參加，我講這個的理由是說當時民間對於教育政策的影響已經非常大。非營利組織的參與方式，一般來說我們在開會的時候都會邀請，那像開會的相關資訊我們都會在網路上公告，我們會主動的在網路上公告，說明我們有這樣的訊息，我們也會發函給全國中小學，我們要告知大家說我們要辦活動，那因為非營利組織也很多，在些團體裡面有很多比較主動積極的團體會比較迅速。即時的獲取這些資訊，像全國家長會，全國教師會這些都可以說是我們的固定成員了，那在黃部長那個時候對這些教育團體的身段是非常柔軟的，也許你會覺得說政府再做決策的時候會比較自我中心一點，那我是看到那時候黃部長他接見一些教師會的代表，他的身段都非常柔軟，他也要求我們說這些非營利組織我們要非常非常的重視，所以除了一些專家學者，非營利組織會是我們特別邀請的部份，那如果還是有疏漏的我們都會把一些法案啦或者訊息都有公告的程序，如果你有問題或意見都是可以提供我們一起討論。

在影響的部份，當然多元的聲音一定都有他的優點在，在會議裡面，因為每一個非營利組織他的組織目標不同，就會發生一些爭執，像是全國教師會他可能就會很強調教師的權利，那時候就看到一個很有趣的情形那時候教師會的人在講他們的權益，那時候史英就跳出來講，很明白的說你們教育部不可以因為全國教師會所提出來的就照單全收，當然如果是一些合理的要求是可以往這個方向走，那有時候你們也要有一些堅持，例如說：我們當然可以給教師更多的權利，但是不適任教師的淘汰機制有沒有做出來，體罰的問題有沒有解決，他有提出這樣的觀念，那這樣的觀念也得到全國家長會的支持，因為站在比較是家長、孩子的立場，跟技師的立場儼然就有對立的感覺，那這樣的拉扯，因為你也知道早期的教育是比较教師本位的，那所有的設計也是為了教師方便，以教師的權益設想，那慢慢走向學生本位的時候，那又是另外一種，大家要重新去思考，所以不只是政府與非營利組織之間的權衡，有時候非營利組織之間的權衡也是會發生的，因為所支持的立場不同所以會有一些拉扯，我是覺得教育還是要回歸專業，要回歸教育的本質在什麼地方，要回歸到孩子身上，考量什麼事對孩子最好的，當然有好的教師才會有好的學生。總之非營利組織對於政策的影響真的是越來越大。

我再舉一個例子，早期政府的權利比較大的時候，他要做什麼決策都 OK，但是現在大家對政府的觀念都有一些改變，現在政府是一個服務型的政府，那政府的權利是來自於民眾，像是教師免稅這個問題已經吵了很久，但是我們在做這樣的決策的時候就會遇到很多教師的反彈，但是我們不想去破壞這樣的關係，因為我們本來是夥伴關係，我們不應該去破壞這樣的關係，那教育行政跟教學應該是要互相配合的，那我們之間應該盡量是互惠的，相連的，但是如果這個問題又是牽涉整個社會的公平正義的時候，人本基金會他就跳出來連署，希望大家不支持免稅，然後再提到立法院去，那像這樣的動作就不是我們教育部做的，你看如果這個動作是我們教育去做，這是不會成功的，所以現在還有很多是非營利組織互相

去制衡，教育不是站在一個中立的腳色，因為我們跟教師會是夥伴關係，我們不可能去破壞這樣的關係，而且我們所有的政策坦白講都需要民意的基礎，證據是很重要，如果你拿不出證據你很難去要求。如果一直沒有辦法協調，教育部可能就是幫助協商，想看看有什麼好的配套措施，那整體的政策還是透過立法來完成，那最後結果是怎樣，我們講依法行政怎麼說我們就怎麼做。

二、教育部在草擬、規劃教育政策時是否會邀請文教類非營利組織參與？如果有是如何與民間互動？

現在我們教育部有教育施政主軸，我們有就目前教育情況還有未來發展我有定了四個教育主軸，在草擬四個政策主軸的時候，我們大概有三四次部長招集我們禮拜天來開會，那我們邀請的人有一些是學校教授，邀請了一些非營利組織，還有一些商界的人士，參與的成員其實是蠻多元的，部長的想法是說想從不同的角度來看教育，在發展我們整個教育政策的遠景，或者是發展教育的主軸，部長真的很重視來自不同地方的聲音，我一直強調我們跟教育團體就是要維持夥伴關係，教育部與非營利組織之間的關係慢慢進入平等的關係，我剛剛有提到像黃部長那個時候，教師會他們提出非常多的意見，我們不理面幾乎是照單全收，盡量朝他們的方向去做，像修改教師法等等之類的，角色會有轉變的時候，那個時候我們的角色就比較是聆聽的角色，多聽聽他們的意見和想法，在判斷上我們會盡量符合他們的要求，這是剛開始的時候，那後來慢慢的我覺得所有的決策要回歸到專業，如果沒有專業，那這個教育最大的機關就可以不存在了，所以今天如果你沒有專業，擬再做決策沒有一個整體考量的話，你所做的決策就不能夠符合多數人的利益，你這樣很快就會被淘汰了。

三、政府部門是否主動邀請或提供非營利組織參與公共政策之管道？

我剛剛講了一些像是委員會，我們會邀請他們來擔任委員，所以一些委員會、說明會、公聽會都會有，其實民間團體參與的管道蠻多的耶，像是政府的會議早期都是比較封閉，因為會議幾乎是一個決策的中心，很多決策都是會議的決議，根據會議的決議去做決策，那如果這個委員他有參加這個會議的話，它可以在裡面表達意見，他就會影響到這個決策，它可以發揮對決策的影響力，他是有一個連帶的關係，會議是最正式的方法，有是最直接、影響最大的方式，當然，非營利組織本身的積極性也是很重要，因為有那麼多的非營利組織。

四、當政府與文教類非營利組織部門目標與意見不一致時，雙方如何溝通協商？

我們剛剛有講過就是透過公開的會議，然後是一個聆聽者的角色，其實還是要多多的溝通啦，因為我們所做出來的決策不一定可以符合每一個非營利組織，當然我們有不可以忽略其他組織的意見，例如我們做了這樣一個決策，符合了三個非營利組織的目標，但是卻跟另外一個非營利組織的目標是有衝突的，那他們會有微詞，當有微詞的時候我們就要去做協調溝通的工作，所以政府必須要細膩到這

樣的程度，因為媒體也在監督我們，我們有常在講說政治的決策他有個好處就是多元的聲音和發表，但是這麼多非營利組織進來參與公共政策，但是最後的決策是不是最好的，沒有人知道，他未必是最佳的決策，他說不定只是服膺了其中一個權力比較大的非營利組織，這也是我們必須要去避免的，所以教育部專業的角色非常重要，我們要站在教育的本質和立場去做一個制衡。

我講一個體罰的政策，一般的教師團體他們還是比較支持體罰的，當過老師的都知道你沒有體罰的時候很難去管理一個班級，所以他們會認為體罰是可以當作班級管理的一個方法，可是如果我們站在教育的立場來看的話，像國外他們的體罰是立法明文規定不准的，就連在家裡家長體罰都有可能被告的，但是台灣在人權方面還不是做的很好，就學生本位的立場我們當然不希望有任何的體罰，所以從早期什麼暫時性的疼痛阿，到現在法律已經說不能夠體罰了，他有做這樣的立法，所以你看電視體罰得老師很快就會受到譴責，其實這個力量在哪力，其實是在家長，家長會覺得說我的孩子到學校被打都不好受，所以非營利組織之間意見的不同與拉扯，反而會讓教育部的角色變的更中立一點，那我們有常常在講說我們要清楚我們的朋友是誰，這是早期教師本位和現在學生本位產生的一些衝突，會有一些衝擊，組織文化的改變都是會造成一些衝突，這是個過渡時期啦。

（教育部是否會選擇性的邀請不同的非營利組織參與會議？）

應該這麼說啦，為了怕因為意見不一致導致衝突，我們在會議之前都會先協調好，不希望真的在會議當中有什麼衝突，會很難作決議，所以如果有意見比較不一致的都會事前做溝通，在會議之前就先做好溝通，你剛講說是不是會刻意的避開，也未必啦，因為這是不可避免的，因為即使你現在避開了，到時候他也會到媒體去發表不同的意見，這對我們反而是不好的，所以我們寧可在開會前先做好協調的工作。我還可以舉一個例子像學費政策，這是蠻有爭議的問題，很多人都會覺得說學費不可以再漲了，就家長的立場學費已經這麼貴了不可以再漲，但是對私立學校來講，他們會覺得說我一收多少錢你為什麼要限制我，像人家哈佛學費這麼貴還是可以招到學生，我要一個優質的學校收多少錢是我學校的決策，很多私立學校都會這樣覺得，認為政府不應該規範收費標準，但是我們又不可以不聽家長協會的聲音，那我們之前本來說是要採取完全放任，但是這樣真的不行，還是要有一些門檻，或者是已經漲過的就不能再漲阿，這些都是協調後的結果，

六、教育部是否會協助文教類非營利組織，或者請文教類非營利組織協助推動教育政策或法案？在什麼樣的情況下傾向教育部協助文教類非營利組織？什麼樣的情況下傾向教育部請文教類非營利組織協助推動？這樣的分別是多少？現在教育部有很多活動現在都是委託民間非營利組織來做，因為這樣的模式越來越多，所以合作的關係也越來越多，但是非營利組織我們還是會站在比較是說經費的補助，像非營利組織在辦一些活動我們就會做一些補助，那像我們教育部如果有什麼活動也會邀請他們來幫我們做一個規劃，很多文教基金會都有在做這

樣的一個工作，像是總統講也是由一個文教基金會在協助承辦，我們是委請他們承辦啦，但是整個計畫我們還是會主導著，那他們就是幫我們做細節的部份，我們都清楚之間的關係目的都是要把活動辦好，那我們在選擇夥伴團體的時候，我們也會去評估他有沒有能力把活動辦好，那活動一定有很多的問題，很多是他們沒有辦法解決的，就必須由我們來做，也是一種互補性的角色，但是委託後不是教育部就沒有責任，我們還是要去監督，我們只是把部分的權利委託給他，但是權力的主體還是在教育部，現在我們比較不能說可以完全的主導非營利組織，還是要把他們意見納入。