臺灣社會福利學刊 第十六卷第二期
2020年12月 頁103-152
DOI:10.6265/TJSW.202012_16(2).03

研究論文

第三部門的弔詭發展—以臺灣都市更新政策相關非營利組織的發展爲例

王章凱*
國立政治大學第三部門研究中心研究員

收稿日期：109年04月22日，接受刊登日期：109年09月15日。

* 通訊作者，地址：10474臺北市中山區民族東路432號5F。電話：0921-060806。
E-mail：kelwinwang@gmail.com。

中文摘要

本研究呈現臺灣第三部門發展的弔詭現象。以高爭議多數決爲核心機制的《都市更新條例》，藉疊加法定程序來淡化實質不正義，形成龐雜的法令。爲緩解民眾恐慌，國家注入資源與誘因委託「非政府／營利性組織」來協助政策推動，吸引了相關業者競相成立社會團體。這類由第一部門誘促第二部門所組織的第三部門，可能受政府意志影響，或有利於政府在公民社群中進行偏差動員與意識操弄；雖然不是企業，具業者身分的成員卻可能藉由社會對第三部門的信賴來收割商業利益。原本應具有高度自治精神、公共性、不以營利爲目的，以及扮演促進公共利益角色的第三部門，在都市更新領域中，顯然已淪爲政府或企業的僞構組織，變相成爲政府政策傳聲筒與企業獲利白手套，嚴重削弱公民社會力量。

關鍵字：都市更新、公民社會、第三部門、非營利／非政府組織、問責

The Third Sector's Paradoxical Development: A Case Study on the Urban Renewal-Related NPOs in Taiwan

Chang-Kai, Wang
Research Fellow, Center for The Third Sector, National ChengChi University

Abstract

This paper examines a paradoxical phenomenon in the development of the third-sector in Taiwan. The core operating mechanism of the Urban Renewal Act (URA) － majority rule － makes urban renewal policies highly controversial. To downplay the fundamental issues of the violation of constitutional rights and substantive injustice, authorities are continually adding "legal procedures" by issuing new norm rules, enforcement rules, directive rules, and canon rules. This has caused the emergence of a large, complex, and obscure body of law. To address public anxiety regarding the URA, authorities are funding nonprofit organizations (NPOs) or nongovernmental organizations (NGOs) to conduct propaganda in favor of urban renewal laws. Financial incentives have attracted numerous developers and practitioners to organize new NPOs to bid for contracts. General understanding, the third sector should be characterized by being nonprofit, highly autonomous, transparent, and in the public interest. However, in their advocacy work for public policies, these "second-sector-organized-NPOs" that are incentivized by the first-sector are deeply influenced by the interests of the government. Although they are not enterprises, they pursue business interests through the guise of NPO. Turns out, in the context of urban

renewal policy, the third-sector is becoming a “marionette” manipulated by government and enterprise, playing a role as an instrument of political propaganda and an extended arm of profit-oriented enterprises, significantly weaken the strength of civil society.

Keywords: Urban Renewal, Civil Society, Third-Sector, Nonprofit Organization (NPO), Nongovernmental Organization (NGO), Accountability

壹、緒論

首先必須承認，如果僅僅依照目前通行的、以財務自律監管爲主的「第三部門」（the third sector）操作定義與問責（accountability）標準，來檢視臺灣的非政府組織（non-governmental organization, NGO）或稱非營利組織（non-profit organization, NPO），特別是依照《人民團體法》[1]（下稱《人團法》）申請成立、相當於 NGO ／ NPO 的「社會團體」[2]，那麼本研究列爲分析對象的社會團體，幾乎不存在有跨不過問責門檻的問題，從而也不存在所謂「弔詭性發展」的探討與證成取徑。尤其第三部門文獻在歸納 NGO ／ NPO 類型時，多採用抽象、多元包容態度，從而難以運用分類學的方法來加以收斂，作爲區隔什麼是偏離 NGO ／ NPO 精神、說明何謂弔詭性發展的論述依據，這是本研究的論辯中最困難與糾結的地方。反言之，也只有不以狹隘的問責標準自爲設限、不以現行

[1] 相當於 NGO 的還有適用《財團法人法》（Foundations Act）的財團法人（foundation），指（§2-I）「以從事公益爲目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人（private legal person）。」除了民間個人與企業是主要捐助來源外，根據 §2-II，由政府機關（構）、公法人、公營事業等捐助財產超過該財團法人基金總額 50% 以上，更定義爲「政府捐助之財團法人」（government-endowed foundation），即一般所稱政府組織的非政府組織（government organized non-governmental organization, GONGO）的主要型態。

[2] 根據《人團法》§4，人民團體分爲左列三種：（1）職業團體（Occupational association）；（2）社會團體（Social association）；（3）政治團體（Political association）。又，§35 載明，職業團體係以協調同業關係，增進共同利益（common benefits），促進社會經濟建設爲目的，由同一行業之單位，團體或同一職業之從業人員組成之團體；§39 載明「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益（public welfare）爲目的，由個人或團體組的成之團體。」三者差異明顯，且在登記成立時，依規定需清楚登載、區分。

法律規定的組織形式來自我開脫，才能進入本文所要探討的第三部門弔詭性發展傾向。

1980 年以來，政治科學家與哲學家從 18 世紀找回來的公民社會（civil society）理念，不斷地被導入到政治、民主化、公民參與福祉提供的論辯中（Lewis, 2001: 44），居於核心的就是第三部門的概念。爲社會提供自主的公民權、在公民社會健全發展中扮演重要角色的 NPOs，由於高舉了志願性利他（altruistic）服務、不分配盈餘的宗旨，被推定是爲更廣泛的公共利益服務（Salamon & Sokolowski, 2016: 1515），而在民眾心中留有深刻的「應該屬慈善性事業」（Independent Sector, 2002: 15）印象而享有相對崇高的社會地位。以臺灣的都市更新爲例，政府及民間都高度運用第三部門的功能與角色來爲其倡議增加力量，不僅有國家政策明訂委託 NPOs 協助推動外，民間也組織 NPOs 來反制都更迫遷，形成制衡國家暴力的公民不服從（civic disobedience）力量。由「臺灣守護民主平台」主辦、一百多位學者專家票選，連續兩年列爲「十大民主事件」第一及第二的「文林苑事件」等都更強迫拆遷案件[3]，即被認爲是公民社會凝聚力量、發揮影響力，從而能對抗國家暴力的公民不服從例證（何明修，2013：21；蔡佳泓、陳陸輝，2015：574）。

研究發現，政府透過計畫性的補助與培養，讓臺灣在短時間內出現大量的、背景主要爲不動產業者與支援開發的專業技術者（如建築師、都市計畫技師、估價師、土地代書）所組織的都市更新或危老重

[3] 2011-2012 年度十大民主事件，「文林苑事件」列於首位，其次爲「旺中併購案與拒絕中時」。次年，2012-2013 年度十大民主事件，僅次於 2012 年 9 月 1 日上萬民眾走上接頭抗議旺中併購的「反媒體壟斷運動」，「文林苑事件」等都更暴力強拆仍高於第三的 2013 年 3 月 9 日的二十萬人「309 反核大遊行」，排在第二（臺灣守護民主平台，2012，2013）。

建 NPOs，除能藉 NPO 的身分以契約承攬的方式接受國家的注資（提供資金、補助、有酬委託、獎勵或特許收費），提供民眾相關政策法令諮詢、協助重建意願整合，也能爲所服務的開發集團敲開所有權人的大門，形成一種完全符合第三部門問責、不在組織內分配利益，卻又能創造個人或所屬企業利益的 NPO 。這種由第一部門誘促第二部門所組織的新型第三部門，使以都更重建爲事業的業者與民眾趨之若鶩[4]。這類 NPO，由於高度依賴政府契約委託的穩定財源，從而無法擺脫（甚至是享有）官方的影響，高度配合國家在公民團體間進行政策論述的偏差動員（bias mobilization），同時也因爲有政府的背書，以及隨之而打開的巨大產業利益，會不會因此變成第一、第二部門的附隨？是否會因此排擠了有制衡第一、第二部門功能的倡議型（advocacy-type）公民組織，導致其志願服務失靈與公益資源不足（Salamon, 1987: 38-40），甚至改變三者之間的平衡、侵蝕第三部門的社會信賴基礎。這種表面符合非營利問責，實則卻偏離公共性、自主治理的弔詭發展，更超越 Landsberg（2004）所稱的第三部門營利事業模式的一種「非營利弔詭」（nonprofit

[4] 事實上，都更 NPOs 在召募成員時，即公開揭示這樣的「願景」。「台灣新創都更集團」即成立「台灣都市推動全國學會」、「台灣都市更新產業全國聯盟」等 NPOs，其集團官網雖強調「公益」，但也明揭「……是以 NPO 及 NGO 公益性爲出發點的都市更新及不動產等多元產業全國聯盟。」另《中華城鄉更新發展研究教育成立大會手冊》（2014）也指出「……籌組一都更團體，逐步凝聚內外部意識與相關專業領域團體及人材、招募及培訓人才，並就個案予以研議如何協助順利推展都更事業……」；又如「台灣都市更新產業協會」官方網站所揭：「……協助都市更新產業深入社區推動、發展都市更新之事業……」等，媒體更以「危老重建推動師成新興行業」爲標題，報導「各協會機構」開辦訓練時「要 800、來 5,000」（詹宜軒，2018）。對照本文第三章盤點臺北市危老重建推動師、新北市都市更新推動師訓練課程大受歡迎，授證人數短時間內破萬人，足鑑盛況。

paradox）[5] 現象。

本研究第一部分說明研究動機、問題意識與章節架構。第二部分梳理包括與本研究實證案例同屬接受國家注資支持的「政府組織的 NGO」（government organized NGO, GONGO）或「與政府契約的 NPO」等非政府志願機構在內的第三部門的定義、功能、問責等 NPO 論述，得出第三部門主要是以財務透明的基礎建立一套法制化問責標準，GONGOs 或接受國家注資的 NPOs 固然仍能通過財務透明的問責檢驗，但第三部門應該回饋給社會大眾的，除了補足第一部門在公共服務提供的量與質外，還需具有自治力與能成爲道德責任榜樣（Boris & Odendahl, 1990: 190）的應責能力（answerability）。第三部分說明臺灣都更政策與法令中，因公權混淆私權、埋下違憲侵權種子，引發重大社會動盪的強制拆遷事件、因本案展開的釋憲，以及《條例》最大規模的修法。在違憲疑慮未解下，又以國家資源大量培養與開發利益綁在一起的 NPOs 與推動師。第四部分以政府資料庫篩檢發現，這些名爲「學會」、「協會」的都更危老 NPOs 主要成員背景幾乎都是不動產開發及相關業者。這種由第一部門誘促第二部門所組織的第三部門，除有國家政策支持及經費補助外，更能以 NPO 身分突破所有權人的不信任、爲其本兼事業帶來利益，甚至擔任政府委員會委員，參與審查或政策制訂。

本研究採用 Salamon 與 Anheier（1992，1994）的見解——NPO 是一種正式設立、非政府性基礎結構的組織，以及 Salamon 與 Sokolowski

[5] Landsberg（2004）提出現代非營利組織面臨弔詭，是觀察到非營利組織的業務實踐，在新自由主義市場競爭下，不能不採取包括確保生存在內的手段，從而必須大量引進商業化、營利化的經營管理技術，特別是開闢及穩定機構財務來源。但爲了最大化收入來源所採取的行動，就很可能會在潛移默化中改變了 NPOs 的經營思維，甚而破壞其文化、使命和公眾形象。換言之，爲了挽救其生存底線，現代非營利組織可能會失去靈魂。這就是「非營利弔詭」現象。

（2014）的制度性要件與個人行爲要件論點。「第三部門」一詞取其統稱的功能，在區隔政府的第一部門、市場的第二部門時會採用「第三部門」，在描述組織的屬性與行動時，則會交換使用「第三部門」與 NPO 或 NGO 。本文中的「NGO」除了是與並列的「NPO」作區隔、強調非政府面向，或文獻原文即爲「NGO」外，將使用「NPO」來代表。

研究目的不在探討誠信正直是否是第三部門不可妥協的問責要件，亦無意建立一套道德問責標準，而在嘗試呈現第一部門計畫或非計畫性地誘促第二部門進行偏差動員下、促成並滋養的新第三部門發展趨勢。並提問：新第三部門模式下，第一、第二部門所預期要延伸與收割的政策與商業效應，社會大衆是否是預先理解的？還是溫水煮青蛙地接受了國家機器與市場力量聯手創造出來的失衡？研究提出，在這類第三部門環伺下，長期監督政府、質疑都更政策合憲基礎、扮演制衡立場的倡議型公民團體，因未競逐政府的委託，缺乏政府財務支援、遑論背書，不僅在營運資源上一長一消，雙方的活動力與媒體發聲量也產生極大落差，形成輿論傾斜。這種國家運用市場機制操作出來的第三部門生態傾斜與質變，是推動公民治理時應予以高度關注的課題。

貳、理論梳理：第三部門的定義、類型與問責

「第三部門」一詞是由 Theodore Levitt 與 Amitai Etzioni 在 1973 年先後提出，雖然使用同一個名詞、都挑戰過去的公私二分法，但對於這個新興部門的分析卻非常不同（Lorentzen, 2010: 25-26）。早期英國是以自願部門（voluntary sector）、慈善組織（charitable organization）等自願行爲面向稱之；美國與澳洲則從法律上的不分配營利剩餘與稅賦減免面向，而以 NGO 或 NFP（not-for-profits，非爲營利）稱之。

一、第三部門定義梳理

文獻梳理下呈現的「第三部門」是一個普遍認同，但卻缺乏一致定義的用詞。在與公部門區分時，被稱爲 NGO 或非法定組織；與商業市場活動區分時，又被稱爲 NPO（蕭新煌，2011：36；Alcock, 2010: 7）。多數似乎是採剩餘原則（residue rule）[6]，將不明確屬於政府及市場的剩餘領域用一個部門打包起來——政府相關組織的集合體稱爲第一部門、企業相關組織的集合體稱爲第二部門，剩餘部分則稱之爲第三部門。Salamon（1999：8-9）認爲，不論是非營利部門、慈善部門、獨立部門、自願部門、免稅部門，或近年常用的公民社會部門等用詞，都只呈現了這些組織現實面貌的一部分，甚至可能忽略或低估了其他的面向。具備高生產力的經濟部門及運作良好的政府部門可孕育有活力的公民社會；運作良好的政府部門及活力十足的公民社會能支持經濟部門成長；管理得當的經濟部門及強有力的公民社會也將會產生高效能的政府部門（Lewis, 2001: 45-46）。這種相互支持又互有制衡的關係促成整體社會的健全發展，也是第三部門的主要價值與功能。

早期除強調第三部門的非政府性以外，也強調非營利，雖不禁止獲取利益，但禁止分配淨收益給主控者、成員、指導者或受託管理者（Hansmann, 1980: 838; Salamon & Anheier, 1992: 135-136; Salamon & Anheier, 1994: 13-15）。歐盟的研究計畫（Salamon & Sokolowski, 2014: 21-22, 28-29）指出，第三部門的制度性要件必須包含：組織化、非官方、自我治理、非強制性、禁止分配利益；個人行爲要件包含：爲他

[6] John Stuart Mill 在《邏輯體系》（*System of Logic*, 1843）中提出：「從一種現象中減去先前歸納得知受到其他前項影響的部分，則殘餘的現象即爲其他前項所影響到的結果。」

人謀利、非偶發或隨性、無報酬、非替家人或親屬謀利、無強迫情況。Salamon 與 Sokolowski（2016：1528）再提煉成三個關鍵概念：非官方、自由選擇，以及最重要的公共目的（public purpose）——必須是爲廣泛的社群服務，不是爲活動產生者或其親友成員創造利潤或以其他方式創造有價值物件。雖然各界對第三部門的範疇界定仍有爭議、或各持不同觀點（Alcock, 2010: 5-6），但禁止以分紅形式分配組織盈餘（Hansmann, 1980; Hall, 2006），需爲組織外不特定人謀求福祉增益的利他主義（altruism）仍然是共同的交集。

世界銀行（The World Bank）指出 NGO 的重要特徵爲：多數獨立於政府之外、以從事非商業性的人道主義或合作爲目的、旨在解除痛苦與促進窮人福祉、環境保護，提供基本的社會服務或社區發展工作。並根據前述「從事非商業性人道主義或合作」歸納出不分配利益原則，而把商會、利潤分配型合作社、嘉惠設立成員及其家人的私人信託、互助保險團體等排除在 NGO 之外（World Bank, 1997: 20-21）。英國地方政府協會（Local Government Association, LGA）的第三部門類型也未將商會包含在內（LGA, 2008: 1），顯然商會、互利協會等這類旨在爭取成員福祉利益的組織，即便帶有一些與政府制衡的色彩、或許也從事慈善活動，卻普遍不被認爲是 NPO 社群的成員。臺灣的法律定義也是類似的做法[7]。

二、國家權力與公民社會的競和與滲透

政府和 NPOs 之間的關係往往具有對抗性或競爭性，如倡議型

[7] 參閱《人團法》§4、§35、§9。「社會團體」與「職業團體」是不同法律性質的人民團體。

NPOs 的主要目的就是指出政府的缺點並倡導政策改革（World Bank, 1997: 15）。當公民團體能在高度自治、財務自足下，仍維持甚至擴大對社會的福祉傳遞，尤其在推動政府問責，以及在人權、環境、窮人被迫遷移等高度緊張議題的工作上發揮作用而被社會認同時（Coston, 1998: 365），對於國家政權而言，等同凸顯了施政的偏差、服務不足、效能不彰，從而因弱化政府的存在感，這種公民團體常被視爲瓜分資源、挑戰政府控制權、激起民眾不滿情緒的麻煩製造者（Carroll, Humphreys, & Scurrah, 1991: 102-105）。歷史上不乏藉著掌有的權力，通過法律來鼓勵或阻礙 NPOs 的設立、左右其活動，從而塑造出想要的 NPOs 的國家政權（World Bank, 1997: 9），使政權意志得以廣泛滲透公民社會。即便是民主化的政權，也可能更善用孤立、不必要的關注與審查來騷擾公民團體，以使施政意志得以貫穿（Carroll et al., 1991: 104-105）。

隨著公民社會越來越追求人權與善治（good governance）的實現，壓迫手段不必然每次都奏效；經濟面上，沉重的財政負擔侷限了國家直接向人民提供福祉服務的能力，政府不得不開放更多 NPOs 參與福祉服務的傳遞甚或提供（Bebbington & Farrington, 1993: 204），這對於慣性地將民意置於可掌控範圍，從而排斥來自社會運動和公民組織提高公共事務透明度與參與性要求的政權（Fox & Gordillo, 1989; Bebbington & Farrington, 1993）而言，必須找出一種不挑戰現任權力結構、讓 NPOs 持續成長，又能彰顯政權民主寬容的戰略和機制（Wiktorowicz, 2001: 78），取徑之一就是透過提供資金、資訊、特殊關係等資源，實質將 NPOs 吸納爲國家機器階級控制（hierarchical control）下、實現政治任務的工具（Foster, 2002: 62），或直接創設由政府掌握的非政府組織，如一般所稱的 GONGO（Wiktorowicz, 2001: 85）。

三、GONGO—政府的懸絲傀儡與其操作

與傳統上認爲政府與 NPO 是一種「委託——代理」的伙伴關係的設定不同，GONGO[8] 不僅是政府的代理人，更可能是政府的延伸，扮演了協助政府推動公共政策的工具性角色（官有垣、陸婉蘋，2004：129）。這種由政府發起及運作、以 NPO 形式成立、介於政府機關與公民團體之間的組織，可以從政府的注資中獲得絕大部分的運作經費，以社會團體的角色支持或直接執行一些政府不方便、不願意或不能夠做的事（Stevens, 2010: 361, 371），尤其在需要深入社區、接觸民眾的公共衛生與社會福利方面。如上一世紀美國致力於小兒麻痺症研究，改善新生兒缺陷、提升懷孕健康的「國家小兒麻痺基金會」（National Foundation for Infantile Paralysis）[9]，以及建立及輔導全美志願服務組織建立網絡的「光明基金會」（Point of Light Foundation）[10]（Hasmath, Hildebrandt, & Hsu,

---

[8] GONGO 是早期「qusi-government nongovernmental organization, QUANGO」的一種擴展形式，自 1980 年代初期就被提出，但最近才爲學術界與政治界所探討（Kleinschmit & Edwards, 2017: 531）。官有垣（2000：81）指出「政府捐資成立的財團法人」可否界定爲非營利組織，較具有爭議。Salamon 與 Anheier（1997：42）也提出如果是由政府成立、控制、完全注資，則應視爲是非營利部門之外的組織。

[9] 1938 年 1 月 3 日由小羅斯福總統（Franklin D. Roosevelt）發起成立，以「爲 10 美分奔走」爲口號，募集公眾捐款所建立一個應對小兒麻痺預防、疫苗研發、治療的組織。1979 年正式更名爲現在的名稱「爲 10 美分奔走基金會」（March of Dimes Foundation）。請參閱該機構官網。

[10] 1990 年 11 月 16 日老布希（George H.W. Bush Sr）總統簽署了《國家與社會服務法》（National and Community Service Act of 1990），授權注資成立一個執行「光明計畫」（Points of Light Initiative）的 NPO，對志願服務者、機構提供協助服務。請參閱該機構官網。

2019: 270），都是非常正面、能夠延伸政府效能、成功的GONGO案例。

政治、外交方面，以 NGO 的身分在國際社會中代替本國政府參與國際合作、在國際社群中發聲、靈活地開發國際對話空間，是國家成立 GONGO 的正面作用，負面批評包括規避國內政治責任（Kleinschmit & Edwards, 2017: 531）、排擠國內公民社會聲音（Naím, 2007: 95）等等。美國前駐歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）大使 Daniel B. Baer 就曾在2016 年的 OSCE「人權實施會議」（Human Dimension Implementation Meeting）年會[11] 上，直白地用了「僞組織」（fake organization）來形容 GONGO（Baer, 2016）。藉由深化對公民社群的滲透，從互動的過程換取公民團體或成員個人承諾某種政治性義務（Annis, 1987: 132），不僅從內部掌控公民社會、壟斷資源（Hsu & Hasmath, 2013），也平衡、消耗公民團體的倡議能量，使不受控制的 NPOs 不是被同化就是因資源被攔截而虛弱、最終因物競天擇而自然淘汰（Wiktorowicz, 2001: 85-86）。Cook 與 Vinogradova（2006, 34-35）也將 GONGO 類比爲政府操作的懸絲傀儡（marionette）、一種僞構（artificial）組織。Naím（2007: 95-96）警告「最危險的 GONGO 是布局在處理國內事務，不在國際領域。」也因爲眞實性受到質疑，GONGO 在公民社會文獻中常是不受歡迎的黑羊、不被認爲是眞正的 NGO（Hasmath et al., 2019: 267）。

[11] 2016 年 9 月 19 日至 21 日在華沙舉辦的「人權實現情況會議」年會、主題爲「公民社會與非營利組織」（Civil Society and NGOs）的會議中，以「小心 GONGO ：政府組織的 NGO 如何在歐洲最大的人權會議中喧鬧」（Mind the GONGOs: How Government Organized NGOs Troll Europe's Largest Human Rights Conference）發表演說。

四、與政府契約的NPO：類型模式與其潛移默化的影響

雖然 GONGO 多數是在獨裁政權的脈絡下產生，但意圖對公民團體進行影響甚或控制，也絕不是專制系統所獨有的，更非社會組織領域的新概念（Hasmath et al., 2019: 271）。Hasmath 等人（2019：279）的研究指出，造成 NPO 基本立場傾斜而失去自主性的背後，是否由國家所組織發起只是觀察軸線之一，另一軸線是經濟——國家以補助款或支付代理服務酬勞的形式向 NPOs 注資。涉入組織財源配置是讓該 NPO 在不掩蓋政府重要性下執行政策任務的有效方法（Foster, 2002: 61）。這種經濟關係的形成，源自於福利國理念下、政府依賴私人行動者向公民提供福祉服務的傳統，構成了 NPOs 依賴政府資金、政策及執行方針制定，政府則依賴 NPOs 執行任務（Ostrander, 1987: 127）的合作模式。

這種合作模式還可細分爲「共同合夥」（collective-partnership）與「共同促販」（collective-vendor）。前者保留 NPOs 參與決策的空間，後者是政府主導公共服務決策，再透過契約交付 NPOs 執行（Gidron, Kramer, & Salamon, 1992: 19），藉由單方面制定、相對方必須遵守的契約規則，政府與受委託 NPOs 形成一種具互補性、共存於共同利益，甚至相互利用的共生（symbiosis）關係（Grønbjerg, 1987: 66）。在共同促販模式下，過度依賴政府的 NPOs 會有不自覺地扭曲組織使命、落入促販者主義（vendorism）困境[12] 的風險（Kramer, 1981; Salamom, 1995）。

---

[12] 這種對 NPOs 固有優勢造成重大影響的困境，Salamon 基於當時實證證據不夠充分，而只能在研究中憂心地提醒需要有一定克制（Salamom, 1995: 111）。而這種困境並未消失，在 Chang-Bum Ju 與 Shui-Yan Tang 對環保團體的研究中，透過對執行長們的訪談，在某些個案中獲得證實（Ju & Tang, 2011: 1061），即使尚未成爲普遍的定論（Toepler, 2018: 409）。

對這種共生關係的論辯並非最近才有（如 Gazley, 2010; Gjems-Onstad, 1990; Jung & Moon, 2007），1980 年代初期就有大量研究針對政府注資可能對 NPOs 職能、行爲和自治程度的正、負面影響進行討論。

研究指出，財務上依賴政府的 NPOs，其營運方針通常會趨於國家導向。政府的委託常常讓自願組織面臨策略決策過程中如何洞察潛在影響、保持自主性的挑戰（Anheier, Toepler, & Sokolowski, 1997: 211-212）。Verschuere 與 De Corte（2014：304）藉由大量 NPOs 經理人的回饋調查，證實 NPOs 在定義任務目標、工作程序、預定成果與決定制訂上，因處於與政府的緊密財源繫結，面臨必須謹遵政府單方面設定的問責標準的壓力，而出現低自主傾向。契約 NPOs 常被迫僅能接受政府的具體指派，無法靈活回應服務接受者所提的需求（Lipsky & Smith, 1990: 627）。藉由契約牽制，政府會透過抽離注資的做法來恫嚇不符合期望的 NPOs，迫使降低自主性、做與核心原則相反的行爲，而達到收編成爲外圍組織的效果（孫煒，2015：136；Barnett, 2005: 731-732）。更消極的觀點認爲，公民社會中存在著適者生存的組織生態，已經或願意「沾政府色彩」（GO-ish）的 NPOs 更有機會及資源茁壯成長（Hasmath et al., 2019: 281），成爲社群強者，取得主導地位，自主性高而未被收編的 NPOs 則終將自然淘汰。

在完全或不成比例的政府注資引誘及契約的法律效果，極容易塑造一種羈束、影響、指揮，滲透而收編第三部門環境，無法不讓人質疑接受政府注資的 NPOs 是否還保有其「非政府性」本質（Coston, 1998: 368），抑或已與 GONGO 無異。

五、非營利組織的社會監督—以財務性透明爲問責核心的侷限

量測 NPOs 是否「非政府性」的原點，是從不依賴政府提供財源的基礎出發（Hasmath et al., 2019: 268），從而推定保有自主治理的程度。理想情況下，具自律意識、爲不特定人謀求福祉增益而被高度尊崇的特徵，能讓 NPOs 與服務對象之間建立一種無我的私人關係（Vernis, Alfre, Maria, Beatriz, & Angel, 2006: 57），更基於人們深植了「應該是慈善事業」的期待而被充分信任（Independent Sector, 2002: 15）。

隨著規模、數量與態樣上都不斷成長，NPO 爲能在日趨激烈的競爭下維持營運，引進營利事業的效率化管理以提高組織效能已是普遍的做法。社會開始關注強調道德性自律（ethical self-discipline）從而被容許得以相當程度跳脫政府或市場傳統約制（Mason, 1992: 26-27）的 NPOs，會不會變得市場導向、失去社會性和利他主義，終致負面效應出現（Vernis et al., 2006: 39）。加上法律既未禁止政府、財團成立 NPO，面對有著公民團體外貌的 GONGO 與接受政府注資收編的 NPOs 充斥，若無客觀的判准工具來明辨 NPOs 是否與政權、財團保持恰當的分際，如何彰顯眞實、抑制虛假？所以「問責」這個不算新的概念與機制，成爲 NPO 的核心議題（Braye & Preston-Shoot, 1999: 235），公開披露（public disclosure）和證成（justification）構成了問責 NPOs 的主要方式（Lawry, 1995: 178）。

美國會計學會（The American Accounting Association, AAA）的 NPO 委員會（Committee on Not-for-Profit）將問責分爲四大類：（1）財務資源；（2）忠實依照定堅守法律要求和行政政策責；（3）對運營效率；（4）對成就、效益和有效性所反映的政府計劃和活動結果（American

Accounting Association, 1974: 229）。世界銀行有關 NGO 的法律規範參考手冊（1997）也以利益禁止、財產透明、財務稽核相關法律爲主。「臺灣公益團體自律聯盟」的自律公約[13] 除第 4 條的「服務績效外」，其他皆爲財務（包括募款、經費、結餘、支出、利益迴避）性規範。顯見社會對於 NPO 的問責，集中在回應禁止分配利益、證明財務面非營利的這個核心特徵，特別是臺灣（馮燕，2000）。而對於道德面向的透明化，例如是否藉其中立自主的外在形象扮演政府的政策打手，甚至作爲財團節稅、獲利的白手套，則鮮少討論，也不易舉證證明，這也跟問責的踐行多以法律規章來操作有重大關連。

法哲學家 Georg Jellinek（1908）提出警言——法律只是「最低限度的道德」，若履行法律標定的期望就達成公民所應盡的義務，不僅是膚淺的理解，也是對問責的不充分描述（Lawry, 1995: 175），特別是帶有社會責任的 NPO 。若缺乏高度自主性、不以法律框定的問責標準爲滿足，則極易淪爲政府或企業的分支機構，與我們一般將 NPO 歸於「第三部門」的原意不符（顧忠華，2000：147）。從 GONGO 這種帶有貶抑的名稱，即可預知以財務性問責來判斷 NPOs 是多麼不足，遑論被政權收編的 NPOs 。故學者主張 NPOs 應提高「道德性自律」（Mason, 1992: 27），而社會也期望 NPOs 成爲道德責任的榜樣（Boris & Odendahl, 1990: 190），自主地超越法律上、制度上的基本要求。

六、研究案例的屬性範疇與問題提出

根據前述文獻對 NPO 的界定及分類，本文研究標的，是在排除居於市場營利實體與非營利組織之間的「社會經濟」型組織（如合作

[13] 共 7 條、15 點，參閱「臺灣公益團體自律聯盟」官方網站。

社、互助會）（Salamon & Sokolowski, 2016: 1526）之後，以公共目的、自願參與、利他主義、公民倡議、自主治理爲宗旨及運作方式，並依《人團法》申請成立的「社會團體」爲主。因此，不包含非正式成立的民間行動團體或聯盟、《人團法》的政治團體（§44~§52）、職業團體（§35~§38），也不包含根據《財團法人法》或成立的私法人團體。換言之，同業公會、商會、財團法人基金會（含 GONGO），以及公法人（如「國家住宅及都市更新中心」）等都不在討論範圍。課題核心則在檢驗這些在政府的誘促下、由相關業者依法登記爲「社會團體」，外觀顯非 GONGO、商會或互助團體的 NPOs，其所謂的非營利活動是否存在著受政府操弄而偏離第三部門本應具有高度自治精神、公共性、不以營利爲目的、扮演促進公共利益角色的風險？以及若淪爲政府政策打手、營利團體獲利白手套，又完全符合第三部門問責監管要求的弔詭性發展時，將如何造成公民社會的危害。

參、臺灣都市更新政策與法令發展的困境

當 1990 年代中國成爲全球生產基地，沒有做好產業轉型、製造業大量外移而不再保有二位數經濟成長的臺灣，便把腦筋轉到以都市更新拯救房地產泡沫化作爲振興國家經濟的政策手段之一。最早確立《條例》立法方針的中央政策「都市更新方案」（1997.02）就明示了《條例》就是爲刺激營建業發展而制訂，不顧可能徹底破壞都市計畫體制[14]、而具

[14] 2010 年 10 月 20 日立法院第 7 屆第 6 會期內政委員會第 2 次會議通過決議，批判都市更新的容積獎勵得高於原始都市計畫主要計畫設計之負納量，「造成都市計畫之毀壞，使得公共設施成本增加，形成部分人享受容積獎勵，卻要由全民買單之亂象，引發都市計畫學界嚴重批評。」（參閱立法院，2010：10）。同年 11 月，監察院

體訂下「創造誘因及提供必要公權力之協助，並以獎勵民間興辦爲主」的政策指示。所謂「必要公權力」，指由私權多數決構成強制參與（原§22，修訂§37）後、私部門實施者得強制拆遷少數不同意戶（原§36，修訂§57），更得「請求當地直轄市、縣（市）主管機關代爲之」、引公權介入私權糾紛。雖意識此爲違憲風暴核心，行政部門仍執意運用立法技巧，不斷增擬、修各種規則、細則、辦法或準則來增加法定程序，圖藉「程序正義」淡化本質的「實質不正義」，令《條例》繁衍成一部龐雜的法令體系，陷所有權人、開發商與政府三方互不信任、相互指責，致大小爭議不斷、訴訟不止，終引發造成重大社會不安的「文林苑事件」與因本案展開的釋憲案[15]，在社會輿論沸騰以及在野黨立委強力質詢杯葛下，揭開長達七年最大規模《條例》修法的序幕。

修法陷入長考期間，《條例》侵害憲法保障基本權之疑慮不斷被提出。司法院大法官們指出「市場模式的都更，原則上應依所有人全體同意的契約原則，與公共事務的民主多數決全然無涉。」（司法院，2013a：33）、「基於私法自治原則，涉及二人以上之利益的私法自治事

對內政部提出「099內正字第0040」糾正案，直指容積缺乏總量管控機制，致都市計畫法基準容積率制度名不符實、不能發揮成效（監察院，2010）。即便深度涉入與倡議現行都更業者也都不否認都市計畫體系遭到都市更新的破壞（丁致成、麥怡安，2018），例如容積獎勵是「非都市計畫書所原先設想」的行爲；現行都更法令體系下、同一個案居然可以依不同法源的容積獎勵無上限堆疊；在欠缺整體都市更新戰略下、臺北市與新北市的多數都市更新是在政府劃設更新地區之外推動。最後只能以都市更新占比極低，尚不足以產生「整體性」負面效果加以辯解，嘗試爲都市更新破化都市計畫開脫。

15 除立法委員提出釋憲案外，由文林苑案、永春案及另兩案因都市更新而受到迫遷的居民也提出的釋憲案。2013年4月26日，司法院大法官會議作成「709號解釋」，宣告制約該個案的都市更新計畫部分條文違憲。

項，其法律關係的發生、變更或消滅有關之事項，原則上應由這些人共同決定。」（司法院，2013b ：6）、「都更條例賦予民辦都更實施者與公辦都更實施者相同之權能，使其法律地位凌駕於所有人之上，與民辦都更所有人與實施者間爲對等之契約關係之基本原則不符。」（司法院，2013c ：3-4）。故，司法院秘書長在行政院研商會議中直陳：「都市更新之定性在通說上是私法問題，是實施者建商與土地上之權利人之間的都更計畫實施關係，是私法關係、不是公法關係。」（司法院，2013d）。行政部門不處理待解違憲疑慮，反而快速地培養一批能深入社區、替政策解說辯護的「推動師」，更向立法院追加提出加速私有住宅改建的所謂「都市」更新的相關法律。

新北市政府於2013 年12 月13 日頒布〈新北市政府城鄉發展局都市更新推動師培訓及執行實施要點〉（下稱〈新北實施要點〉），條件寬鬆[16]，考核通過即由市府發給「都市更新推動師」（下稱「都更師」）證明，可以市府授予的都更師名義，在社區辦理法令宣導諮詢、輔導整合等事務。5 年之內（詳表1）已發出435 張證明、316 人登錄輔導名冊[17]，效期2 年、完成一處社區輔導即可換證延期。協助社區推動都更、向執行機關辦完備查程序後，依類型、規模、輔導階段，可申請3-110 萬不等[18] 的獎勵金。

---

[16] A. 具都市更新、社區營造相關工作經驗者；B. 大專院校相關系所畢業者；C. 當地里長；D. 經新北市里辦公室或公寓大廈管理委員會推薦之熱心人士；E. 其他推動都市更新有所貢獻者。

[17] 根據新北市政府都市更新處「1080223 歷年培訓」（2019）檔案及「1090212 都更家教聯絡清單」（2019）檔案彙整統計。

[18] 參閱〈新北市政府城鄉發展局都市更新推動師培訓及執行實施要點〉，2019 年，附表一至四。

表1 新北市歷年都市更新推動師人數

梯次	屆數	授證日期	授證人數	參與輔導
103年度都市更新推動師第一梯次	第1屆	2014.08.23	56	38
103年度都市更新推動師第二梯次	第2屆	2014.12.28	47	
104年度都市更新推動師第一梯次	第3屆	2015.11.08	42	39
104年度都市更新推動師第二梯次	第4屆	---	51	
105年度都市更新推動師第一梯次	第5屆	---	38	106
105年度都市更新推動師第二梯次	第6屆	2017.02.11	68	
106年度都市更新推動師	第7屆	2018.02.11	73	73
107年度都市更新推動師	第8屆	2019.02.17	60	60
合計			435*	316**

說明：（*）根據新北市政府都市更新處之「1080223歷年培訓」檔案彙整統計；（**）根據新北市政府都市更新處之「1080218都更家教聯絡清單」檔案彙整統計。

由於行政部門對於立法院內政委員會「工作小組」[19]所提的爭議條文修正建議諸多推諉，第8屆立委任期（2012.01.14-2016.01.15）屆滿，依《立法院職權行使法》§13之「屆期不續審」原則，須由新選出的第9屆立委重提修法。總統與國會改選結果，在野黨成爲執政黨、更掌握國會壓倒性多數席次。然換黨執政後卻不再組織「修法小組」協助梳理未達成共識條文，而是從政權核心下達快速通過修法的指令，不僅追加了《都市危險及老舊建築物加速重建條例》（下稱《都市危險條例》）[20]與

[19] 立法院內政委員會爲收斂龐雜的修法問題與論述，邀請朝野立委及學者專家共同在內政委員會之下成立任務型的「都市更新條例草案共識條文彙整工作小組」（簡稱「工作小組」），自2014年1月22日起，由國民黨邱文彥委員、民進黨姚文智委員共同擔任小組主持人，輪流主持會議。本文作者爲小組專家成員之一，全程參與工作小組討論會議。

[20] 內政部擬具「都市危險及老舊建築物加速重建獎勵條例」向行政院提出審查，由政務委員張景森負責審查。2016年12月29日行政院第3529次會議決議。2017年2

《國家住宅及都市更新中心設置條例》（下稱《國家住都中心條例》）[21]，更只用3個月及5個月的時間分別讓兩法從一讀到公告。

根據《都市危險條例》，臺北市在2018年6月4日頒布「臺北市危老重建推動師培訓執行計畫」，授權市府二級單位的都市發展局建築管理工程處遴選培訓機構，辦理3,500元／人次、每次21小時的「危老重建推動師」（下稱「危老師」）培訓，成績達70分即由市政府發給效期2年之「聘書」，有績效者可換證延期。依輔導個案完成度與戶數規模，可領2-60萬不等的輔導推動費[22]。頒布起一年餘已發出11,246張危老師聘書（表2），創造了一個將近四千萬的培訓市場[23]（不含繳費受訓但未通考核者），加上後面發給危老師的輔導推動費，以及促成實際開發後的房地產利益，就是一個令人趨之若鶩的「產業」。

月17日立法院一讀；2017年3月16日內政委員會逐條討論時確定刪除標題中「獎勵」二字；2017年4月25日三讀通過；2017年5月10日公告實施。

[21] 2017年6月1日行政院第3551次會議通過；9月22日立法院一讀；2018年1月30日三讀通過；2月14日頒布實施。

[22] 參閱2018年11月1日〈臺北市危老重建推動師輔導推動費核發要點〉。

[23] 更有未列名培訓機構的業者，以非營利組織（聯盟）自行收費招生者。如「台灣都市更新推動全國學會」除跟華夏科技大學合辦「都市更新學程」外，又由關係企業台灣新創都更集團、臺灣都更產業教育中心辦理發給「證照」的培訓課程三級6套：初級的「都市更新諮商師」、「都市更新輔導師」；中級的「都市更新規劃師」、「都市更新整合師」；高級的「都市更新顧問師」、「都市更新師」，費用從4,300-5,500不等，「證照」考試費用另計。

表2 臺北市歷年危老推動師人數

組別	組別類型	證書年度	授證人數		資料更新
			人	%	
A組	開業建築師	107年度	469	4.2%	2020.02.27
B組	具國家證照之專業人員	107年度	1,497	24.1%	2020.02.17
		108年度	1,196		2020.03.11
		109年度	12		
C組	相關從業人員	107年度	3,946	70.1%	2020.04.13
		108年度	3,853		
		109年度	151		2020.03.11
D組	里、鄰長、社區服務人士	108年度	122	1.1%	2020.02.17
合計			**11,246**	100.0%	

補充說明：「具國家證照之專業人員」包含領有建築師、土木技師、結構技師、都市計畫技師、不動產估價師、不動產經紀人、地政士等國家考試及格證書者；「相關從業人員」包含任職或從事都市更新、建築規劃、都市計畫、都市設計、景觀、建築經理、土地開發、營建土木、不動產估價、地政、不動產經紀、仲介等相關領域之工作者或大專院校相關科系所畢業者。

資料來源：統計自臺北市建築管理工程處（2020），「危老重建推動師名冊」。

2019 年第三季起，一直免費培訓的新北市「都更師」也仿效「危老師」的外包模式，委託給執行機關核可之都更相關專業機關（構）團體辦理，更將單一都更師分拆成都市更新、危老重建、多元重建整建維護、自主更新四項學程。完成單一學程可由培訓機構發給「推動人員」證明，完成全部學程可取得市府「都更師」證書。培訓單位可收取單一學程（22 小時）3,500 元／人次、推動人員回訓課程（6 小時）1,500 元／人次、都更師回訓課程（12 小時）2,500 元／人次的費用，每梯次上限 150 名。預期又將吸引更多業者組織 NPOs 投入，培養出更多接受單向灌輸都更觀念的都更師深入社會各角落，鼓吹尚未釐清違憲疑慮的政策法令。

即便行政部門很清楚都更「涉及人民財產權之保障及憲法之保護、

非一般強制執行可處理。」（行政院，2017），爭議仍未解決，《條例》仍在行政院修正版提出後一年走完立法院審查與公告程序[24]，並宣布2019年爲「都更2.0元年」，訂出完成都更重建100案（歷年平均20案的5倍）[25]、危老重建300案的目標。這批由政府計畫性地透過財政誘因的激勵被鼓動出來、70%以上未經國家專業技術人員考試、超過萬人的都更師、危老師，在享有政府授證的光環下，深入社會各角落解說這套名爲都市更新、實爲住宅改建的法令體系，再相互串連成立許多NPOs（下一節討論），成爲與開發商站在一起、堅定地爲政府都更政策法令辯護的強大力量。

反觀，在都市更新政策監督上扮演重要角色的「都更受害者聯盟」，最初申請成立時，被內政部以都更是好的政策、不會有受害者、受害者名稱恐有誤導公衆以爲都市更新會使人受害之偏頗、錯誤印象等理由，三次駁回立案。改以「臺灣都市更新公正促進協會」設立後，又以該團體網站上仍用「受害者聯盟」名稱張貼文章，函文警告可能做出

[24] 第9屆立法院內政委員會第一會期於2016年3月2日開議，次年11月29日行政院才以「院總第686號政府提案第16184立法院議案關係文書」提出《條例》修正草案。經2017年12月8日立法院會一讀，次年12月28日完成三讀，隨即於2019年1月30日以總統華總一義字第10800010381號令修正公布實施。

[25] 自1998年11月11日《條例》首次頒布以來至2020年3月31日年止的21年餘，核定都市更新事業計畫者共857件，已完工爲427案。參閱內政部營建署（2020）。

解散處分[26]。最後在立法委員以違反《兩公約施行法》[27]的強烈質詢下，內政部承認失當，並允以「受害者聯盟」立案。在先天籌組條件受政府技術性阻擋，後天發展環境又面對前述龐大、有政府背書的推動師深入社區各角落的情況下，這類倡議型 NPO 的發展似乎看不見未來。

肆、臺灣近年與都市更新有關的非營利組織

在各界高度關注下，直接壓制「都更受害者聯盟」的做法應不太容易再在臺灣發生，代之而起的是藉由財務補助、契約委託、或官方認證的形式，大量培養與官方關係密切、遵從官方導入的規範化與形式化關係與績效衡量標準（Hasmath et al., 2019: 276）的民間團體。前述與臺北市、新北市契約代辦推動師培訓的 NPOs，以及各種推動師再結合起來組織的 NPOs 就是值得觀察的對象。

---

[26] 2012 年 2 月 23 日內政部台內社字第 10100992752 號函「主旨：經查貴會續以『台灣都市更新受害者聯盟』名義於網路上對外活動，顯已違反貴會章程，茲依人民團體法第 58 條第 1 項規定，予以警告處分，請 查照。」再查《人民團體法》§58- :「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得爲左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。」亦即，「受害者聯盟」如「不改善」，則有依法被解散的可能。

[27] 即《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，俗稱《兩公約施行法》。

一、案例：歷年成立的都更NPOs之組成背景分析

根據登錄人民團體資料之政府網站[28]，以《條例》或《都市危險條例》相關關鍵字進行篩檢，剔除重複部分，篩檢出46個NPOs（下稱「都更NPO」），最早一個成立於2007年8月31日、最新則在2019年8月20日（詳圖1），都是根據《人團法》§39之「社會團體」申請設立，屬於「以公益爲目的，由個人或團體組成之團體」，得依《所得稅法》§4-I-#13，免納所得稅。在此十三年期間，2013年底新北市頒布〈新北實施要點〉，隔年出現都更NPOs成立的第二高峰。2016年政黨再度輪替，臺南維冠金龍大樓地震倒塌（2月6日），新當選的蔡英文總統表示將加速推動都更、立法由中央與地方成立都更執行機構（何孟奎、陳美玲，2016），同年11月再透露已指示研擬修法，對安全堪慮老舊住宅給予足夠容積誘因、明確獎勵規範、減免賦稅、簡化程序等（何孟奎，2016），次月行政院會即通過後來的《都市危險條例》草案等，種種因素匯聚，使得2016年起形成第一高峰，至今成立的都更NPOs占總數的3/4。

[28] 包括（1）內政部「公益資訊平台」（2020年底已下架停止服務）；（2）司法院網站「法人及夫妻財產登記公告」；（3）臺北市社會局「統計資料庫」；（4）新北市政府社會局「社會福利專區　人民團體」；（5）桃園市政府社會局「桃園市各級人民團體名冊」。最新登記成立的全國性團體爲「新台灣重建都市更新協會」（2019年8月20日）。

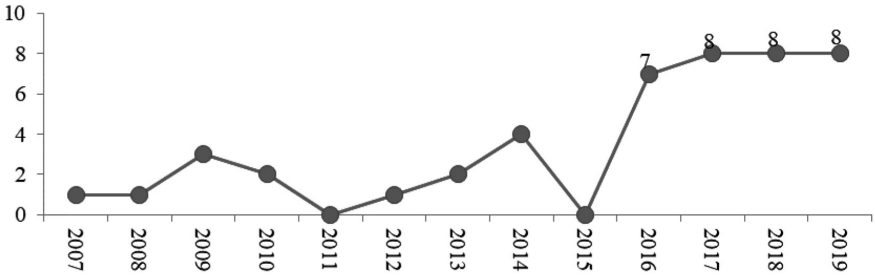


圖1　都更NPOs設立團體數

復比對經濟部商業司「全國工商行政服務入口網」及「台灣公司情報網」資料[29]，歸納出46個NPOs主導者（理事長或副理事長或常務理事）之本業類型有房地產開發業者（董事長、總經理或執行長）、代書、估價師、律師、建築師、土木技師、家庭主婦、社運人士、大學教授，扣除與都更產業無關之末三類[30]後，仍有42個團體（下稱「都更產業NPO」）。其次，理事長即爲房地產開發業者[31]達總數72%（33）；

[29] 前述人民團體資料庫的基本資訊仍有缺漏（如「臺北市都市更新學會」未登錄核准日期），更未揭露各團體理監事本兼事業背景，以供民眾徵信。本研究從司法院資料庫下載，再至各NPOs官方網站搜尋（僅少數團體有揭露），再與經濟部商業司「全國工商行政服務入口網」、「台灣公司情報網」及網路搜尋引擎交叉比對，勉強獲得部分團體完整的理監事本兼事業背景。

[30] 其中「受害者聯盟」、與「臺北市都市更新商業改建反迫遷協會」負責人職業爲家庭主婦；「臺灣土地正義行動聯盟」負責人由職業爲教授的在地居民擔任；「臺灣反迫遷連線」負責人爲社會運動者，都是因都更或徵收開發的強制拆遷而組織抗爭活動、長期倡議改革都更制度的團體。後兩者的主軸是土地徵收與迫遷，都支援都市更新強拆抗爭，但只是關心議題之一，並非核心。

[31] 在臺灣，本業爲房地產相關行業之負責人、專業技師、建築師等，而其配偶或子女擔任房地產開發業負責人者，除本人已屆齡退休，否則多半爲該房地產事業的實際掌控者，或其本業與配偶、子女之房地產事業有高度依存關係。因此，在本研究

加計理事長本業爲承接都更或危老重建事業而獲取收益之專門技術人員（如律師、建築師、估價師、土木或結構技師、代書等）（下稱「相關業者」）（37），則達到89% 。把常務理事（或副理事長[32]）爲開發業者或相關業者納入（42），更達到93% 。都更產業 NPOs 與「非都更產業」NPOs 是懸殊的42：4（詳表3）。

表3　都更NPOs主要領導人本兼業類型

負責人或主要領導人之本兼業類型	人數	占都更產業NPO	占都更NPO
理事長爲房地產開發業者	33	79%	72%
理事長爲房地產開發業者或相關業者	37	88%	89%
理事長或副理事長或常務理事爲開發業者或相關業者	42	100%	93%

說明：NPO理事長本業不是房地產投資開發公司負責人，而是由其配偶或子女擔任開發企業負責人的NPO理事長，亦歸類爲本業爲房地產開發業者（參閱註：35）。

二、都更產業NPOs背景分析

再抽出董監事資料相對完整、能做有意義比對的八個團體（表4），進行理監事本兼事業類型爲房地產開發業者與相關業者之人數占總體理監事人數比例之分析，得出「H 都市更新協會」高達96％，「A 都市更

中，將本業不是房地產投資開發公司負責人（案例中有代書、建築師、專業技師三種），而是由其配偶或子女擔任開發企業負責人的 NPO 理事長，亦歸類爲本業爲房地產開發業者。

[32] 把影響 NPO 運作者擴延至副理事長及常務理事是具有意義的。如理事長爲大學教授的「D 都市更新協會」以及「○○再生文化協會」，前者副理事長爲都更整合業負責人、建設公司董事；後者常務理事之一爲建設公司負責人。後者之該名常務理事並在自己的建設事業所在縣市，另成立「○○都市更新○○學會」，擔任理事長。

新學會」94% 居次。而理監事人數最爲龐大的「E 都市更新總會」[33] 仍有 88%（詳表4）。

表4 都更產業NPOs（部分）〈說明一〉理監事本兼業背景

區域	NPO名稱	理監事人數	開發業者	含相關業者	備註
地方性	A都市更新學會	32	72%	94%	
地方性	B都市更新學會	32	66%	91%	
地方性	C都市更新學會	28	71%	93%	
地方性	D都市更新協會	22	68%	91%	
全國性	E都市更新總會	48	73%	88%	（說明二）
全國性	F都市更新學會	14	64%	86%	（說明二）
地方性	G都市更新協會	18	50%	83%	
地方性	H都市更新協會	27	63%	96%	（說明二）

說明一：本表所列之NPO爲社團官網、或司法院網站「法人及夫妻財產登記公告」有揭露理監事名單，且超過2/3理監事資料可以查到之團體；以董監事或專業經理人職位擔任「營業項目」有「不動產投資買賣」或類似內容之公司行號者，列爲「開發業者」。資料時間爲2020年4月21日之前。

說明二：僅計入理監事名單上有提供服務單位，及政府資料庫可查得者。部分未列入「相關業者」之理監事，原因爲無法確認服務單位，但亦未排除爲「相關業者」之可能。

說明三：表列順序爲各團體成立之先後順位。

前述分析，因官方資料庫平臺登錄資訊不夠完整，故僅能就有揭露部分分析、不代表整體狀況，但也不表示資料未充分登錄的團體比例不會更高。透過交叉比對，更發現有本身擔任某 NPO 理監事職務後，又於同一地區成立性質類似但名稱不同的 NPO、自行擔任理事長。也有開發業者以「集團式」的方式申請成立全國性 NPO，分別擔任理事長、常

[33] E 都市更新總會創會理事長在成立宗旨中說明，成員主要是一般民眾與中小企業主，相關理監事許也多在中小企業協會、聯誼會、總會中擔任理監事職務，顯係理事長邀請下的共襄盛舉。在第二屆理監事選舉後，更換了許多都更業者。

務理監事、執行長等重要職務，再由集團成員依其事業所在地，申請成立地方型 NPO，擔任重要職務，儼然是多層次傳銷事業的發展模式。這類自體繁衍（self- propagation）的 NPO 集團，在這 42 個都更產業 NPOs 中，並非罕見。

再者，無論是政府規定，或都更 NPOs 揭露的成立宗旨或聲明，皆表達組織及其成員本身不可以擔任所協助的都更事業計畫或重建計畫的實施者，也都不會分配所參加的 NPO 內的營運利益[34] 的立場。但資料清楚呈現，這些名爲「學會」、「協會」的 NPOs 主要成員幾乎都與不動產開發有關，難謂不被追逐開發利益的不動產業者所掌控。擔任 NPO 理事長、執行長職務的業者，還能受邀參與政府相關政策制訂的研討會、論壇、公聽會、聽證會，甚至擔任相關計畫審議委員。藉由第三部

[34]〈社會團體許可立案作業規定〉§4-I-2：〔章程應載明〕……團體爲依法設立、非以營利爲目的之公益性社會團體。§6：申請設立社會團體有下列情事之一者，應不予許可：（二）非以公益爲設立目的；§7：社會團體章程有下列情事之一者，應認其非以公益爲目的：（一）以團體收入之全部或一部分屬於特定之私人或營利爲目的之團體。且「臺北市危老重建推動師培訓執行計畫」、「臺北市危老重建推動師聲明書」皆有明揭危老師爲「免費爲市民提供法令解說、協助社區住戶整合意願、輔導申請耐震能力評估」之目的設置，危老師也需簽署「駐點危老重建推動師同意書」，聲明同意免費提供服務；「新北市都市更新推動師培訓及執行計畫」禁止都更師以實施者身分進行整合，都更師也需簽署「新北市危老重建推動師聲明書」。另，依《條例》實施「都市更新事業」之政府機關（構）、專責法人或機構、都市更新會、都市更新事業機構，才稱爲「實施者」（《條例》§3）。而《都市危險條例》中的「危老重建」只有「起造人」。起造人（《建築法》§12）可以是政府機關、自然人、團體或「法人」，這邊的「法人」實務上就是出資興建的「公司法人」建設開發公司。而《條例》§26「都市更新事業機構」爲依公司法設立之股份有限公司，一般也是建設開發公司。當都市更新事業計畫、權利變換計畫完成，該「都市更新事業機構」也是以「起造人」身分申請建築執照。故臺北市的危老師個人或團體沒有不能以擔任實施者爲目的進入社區輔導整合的問題，而有灰色地帶。

門「應該是慈善」的中立、公正形象，遠比其他都更業者更容易取得居民信任，從而不排除以下偏離公共性、喪失獨立自主精神的弔詭現象發生：

1. 身分辨識困難：在高度不信任開發商的所有權人面前，前來敲門的，究竟是一個志願無償提供服務、政府授證背書的推動師？抑或是藉NPO身分掩護的房地產開發人員或仲介掮客？居民如何區分？

2. 利益輸送疑慮：不動產業者爲獲取最終開發利益，本需承擔前置的所有權人意願整合風險，如今政府授證背書的推動師身分進行整合，還可以先從政府契約或獎勵金中取得酬勞[35]，有無以公共資源輸送利益予開發商之嫌？

3. 訊息揭示缺漏：不擔任實施者的聲明，是否也排除在所有權人同意下、轉由自己任職的開發公司或關係企業擔任實施者或承攬開發的替代選項？

4. 轉介獲利隱藏：雖然可以聲明「不擔任實施者」，但是否也負責任地排除以「轉介」的方式在市場上尋覓出價高的其他開發公司擔任實施者，再收取仲介費用[36]的可能性？

---

[35]〈新北實施要點〉有規定，「都更師」以實施者身分進行整合，或與實施者（事業機構）、推動過程中委託之技術團隊有雇傭、委任關係，將「取消備查案，並駁回獎勵金發給之申請或追繳該備查案已領得之獎勵金」。而「臺北市危老重建推動師培訓執行計畫」則無相關規定。換言之，除取消「獎勵金」外，並無取消「都更師」或「危老師」資格或其它懲處。由於臺北市只有「危老師」，所以沒有「不得擔任實施者」的規定與聲明；而新北市只有「都更師」，如果整何時達不到法定同意門檻而改以危老重建送件，也不違反「不得擔任實施者」的規定與聲明。加上，「獎勵金」遠遠比不上開發的利得。相關規定是否有用，有待觀察。

[36] 將整合好的重建案轉介給其他建商擔任實施者出資開發，可獲得相當的開發報酬，既不違反「不擔任實施者」聲明，也未向所有權人收取費用，更完全符合不從

5. 告知責任不明：以前述「仲介費用」爲例，是由擔任實施者的開發商支付給整合者，因此不會由整合者向所有權人收取，當然也無事先告知必要。但，「仲介費用」的支付也代表了所有權人分配利益的稀釋，如不是先告知，具 NPO 身分的整合者是否存在誠信正直疑慮？而所有權人又如何「事先」察覺「羊毛出在羊身上」的陷阱？

6. 價值立場預設：都更 NPOs 或成員個人所傳播的價值觀與訊息，是有違憲疑慮的都更政策？還是全面檢視公共利益、從「都市」尺度出發的人居環境調整？會鼓勵居民包納不同聲音？還是不同意都更改見者都是釘子戶？

7. 問責如何踐行：即令上述情形實質發生，這些第三部門的 NPO 團體或成員，在未違反任何法令規章下，應如何踐行問責？如何受到公民社會監督？

都更 NPOs 既依《人團法》、註明以「社會團體」申請成立的正式組織，也就不會是社會企業、住房合作社或互助團體，或是「以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設」爲其成立宗旨的「職業團體」，更不會是民間企業財團爲特定目的捐資成立的財團法人基金會、或政府及各界以財團法人形式成立的 GONGOs 。根據都更 NPOs 各自揭露的成立宗旨，團體的組成都是自發性、利他主義的，成員本身也都不會分配所屬 NPO 的營運收益，組織行爲確實符合 NPO 的模式與特質。即使發生前述弔詭現象，似乎也難以 AAA、世界銀行等機構所提列的 NPO 問責要件鑑別優劣。即便社會還期待問責與誠信正直連結，那麼要件只能是有無符合道德標準（Lawry, 1995: 178），卻因爲誰也說不出道德性問責標準而可能無法加以檢視。

組織分配利益的原則，但難謂不是利用 NPO 身分取得信任、降低整合門檻而獲取利益，報酬更遠遠高於政府的獎勵金。

42 個都更產業 NPOs 除可接受政府契約委託執行都更法令宣導、協力審查、設立社區工作站等項目外，更有11 個被地方政府核定爲都更師、危老師的授權培訓單位。倘若是由 GONGO ——如財團法人「台北市都更中心」、行政法人「國家住都中心」協助社區，民眾還知道政府將負擔最終的政治責任；由不動產開發商進駐，所有權人亦能分辨利害。然本研究案例顯已模糊了這種辨識性，一般民眾難以探查 NPOs 與政府間的緊密繫結，也不會知道超過九成的都更 NPOs 理監事成員本來就是都更事業的相關業者。這些高度依附政府，又能逸脫被以 GONGO 或開發財團角色檢視、監督的都更 NPOs，會不會成爲形式上自主、實質上附庸的 NPO ？既主動爭取政府授權培訓機構契約，難謂完全不受契約規範的行爲標準所制約，被動甚或主動地成爲一批替有違憲疑慮的都更政策辯護的促販者？現代第三部門的發展，如果在這種繼續享受著「應該屬慈善」的崇高社會地位與信賴的掩護下，大量繁衍著「第一部門促誘第二部門」所成立的國家機器傀儡、僞構組織，那原本期待在公民社會中發揮重要功能的第三部門，會不會自此失去靈魂？

伍、結論——臺灣第三部門的發展弔詭

關注第三部門發展趨勢的研究，多著重檢視激烈資源競爭下所驅動的經營效益追求，與向商業化、營利化市場經濟融入的傾向與可能後果（Salamon, 1995; Shields & Evans, 1998; Landsberg, 2004; Vernis et al., 2006），而這還只是在公平開放的競爭環境下，機構基於生存、並在自主選擇下的發展，與由政府部門計畫性地結合及操作市場機制下的發展有相當的差別。

依循新自由主義（Neo-Liberialism）的路線，政府在捉襟見肘的預

算下，維持、甚而提升公共財與福祉交付服務的質量，是 NPO 發展的必然。捷徑就是國家藉由財政補貼結合市場競爭機制，將福祉交付的服務卸載給 NPOs（Browne, 1996: 41; Shields & Evans, 1998: 88）。這是基於 NPO 固有的自下而上、小而彈性的本質與運作規模，而更能依據福祉接受者的個別需求量身定制服務內容，從而優化社會行爲，是吸引公共決策者找 NPOs 合作的重要原因（Verschuere & De Cortel, 2014: 293-294），也是被產官學界高度鼓勵甚至推崇的。

這種存在於部門間的內部互動關係（interrelatedness），可以從 Pestoff（1992）以三組（公／私、正式／非正式、營利／非營利）區別軸線所呈現出的四大社會次序（social order）的「福祉組合」（the welfare mixed）圖形中清楚看到。其中，居於中心的第三部門即包含了六個中介（intermediate）組織中的三個，就說明了第三部門的混合本質，以及從內部互動關係中發掘更多的社會福祉服務的替代形式、找出更多的福祉提供與分配形式的可能性（Svetlik, 1992: 199）。從而，必須特別注意到，政府的政策計畫往往具有再分配的效果，其操作即應謹守公正原則，透過計畫所交付服務的對象必須是基於公民身分，而不是基於市場考量做供需取捨（Shields & Evans, 1998: 98）。本研究發現，臺灣將都更危老重建的政策宣傳與住民輔導透過契約委託都更 NPOs 來執行的模式，吸引了大批都更業者籌組社會團體來承接，從一開始就是一個與政府共謀、互相利用的關係。組織或成員個人爲獲得政府的獎勵，也偏向容易促成整合的地區與方式來進行，拿捏不當，往往發展成由市場力量來選擇交付服務的地區以及交付的程度，導致嚴重的再分配偏差。這樣的共謀利用，是以第三部門的混合本質爲掩護，合理化國家藉市場力量介入第三部門的作爲。

此外，透過契約注資 NPO，還隱藏了一個更深層的問題。在「共

同促販」模式下，政府的權力是更容易穿透而擴張的（Browne, 1996: 50）。委託契約規範了 NPO 可以跟居民討論的議題，爲國家權力的貫穿預爲偏差動員，只有符合契約意旨的議題與預設結果有機會形成結論。如各種的多數決比例組合、如何計算權利價值等會被反覆地說明與討論，而《條例》仍存在的違憲疑慮、如何檢視個別事業計畫的公益性與必要性、如何防止被多數決強制參與等危及政策意志貫穿的議題，並不見容於都更產業 NPOs 的輔導內容。蓋政治組織本就是偏差動員下的產物，慣於利用某種衝突以壓制其他衝突，使特定議題被納入議程、其他則被排除在外（Schattschneider, 1960: 71），對於抑制潛在或明顯挑戰決策者的價值與利益的活動，是一種極爲有效的決策型態（Bachrach & Baratz, 1962, 1970）。

而更超越偏差動員、不露痕跡的權力貫穿方式，是藉由形塑人們的想法、認知與偏好，以避免不滿產生、從而自己接受在設定秩序下所扮演的角色（Lukes, 2005: 28）。NPOs 在爭取契約時，會先經過自我說服過程建立一套與政府一致的意識形態，以獲得委託。這批共同促販者深入社會各角落時，進行的是契約規定、有利於政府政治利益實現的意識形態傳播，這也讓這些 NPOs 從倡議者的高度，自我矮化成政府下屬單位的服務交付者的工具地位（Browne, 1996: 49）。以都市更新與危老重建爲例，不論是基於契約規定或成按酬勞與獎勵金的誘因驅動，只有在意識形態上願意全力宣揚政府價值觀的 NPO 團體、成員可以獲得委託或受頒證明。質疑政策有違憲之虞、挑戰都更事業計畫缺乏正當性的少數不同意戶，自然會被排除在服務對象之外，或藉多數決強力納入。

而更爲深層的，是開發性剝奪（development induced displacement）的去政治化、去責任化問題。學者官有垣指出，在社會自治的根基仍待深化穩固之前，公民結社的力量是難與政治力與經濟力分庭抗禮（官

有垣，2001：195），如今，政府以財政注資，建構與第三部門、自願組織的一種雙向策略性關係，計畫性地將 NPOs 收編到「共同促販」控制網絡之中，也讓國家政權越來越多地侵入 NPOs 的自主事務（Lipsky & Smith, 1990: 627）、強化了對 NPOs 運作的侵入（Coston, 1998: 368; Eikenberry & Kluver, 2004: 137），不僅能有效地達成預設的政策目標，也能將表面上是福祉交付、實際上是開發性剝奪的都更及危老重建政策，加以去政治化、去責任化[37]（Shields & Evans, 1998: 97）。這種假借民主的面具或庸俗化的民主身段（蕭新煌，2000：16）作爲，都更產業 NPOs 不是唯一例子。當行政院版的〈工廠管理輔導辦法〉備受社會批評時，也出現政府支持違章工廠業者成立倡議性 NPOs[38]，以來自公民社

[37] 高爭議性的《條例》§36（修訂後 §57）的「實施者請求當地直轄市、縣（市）主管機關代爲之」的多數決強制拆遷不同意參與都更重建戶，北市府台內營字第 1010088751 號函示解釋爲：「……相關個案既經受理申請且經審核符合法定要件，主管機關即已負有應爲一定作爲之法定義務……。」但在文林苑事件發生、社會一片撻伐之後，北市府又向中央提出「刪除地方政府應負有代爲拆遷之義務，回歸司法體系裁決拆除與否，並由法院執行拆除」的建議（臺北市都市更新顧問小組，2012），顯見政府一直都清楚其中的問題。主管機關規避依都市計畫進行裁量、主動放棄直接執行拆除的高權，是撇清法律關係、卸除政治責任的作爲。

[38] 在地球公民基金會於 2019 年 6 月 19 日在官方網站上公開取得的會議錄音檔中，經濟部官員表示「我看到環保團體這樣的力量，我也要成立相當大的力量，……去鼓勵這些田園工廠，這些田園工廠名字是我取的。」（31 分 50 秒 ～ 32 分 48 秒）；「環保團體聯署說違章工廠要落日，我們呢，……我們去聯署了十萬個。」（35 分 22 秒 ～ 36 分 03 秒）「我們這個法令的思考過程，就是不斷衝擊農委會的法規，所以去衝擊現有的土地法規。」（43 分 00 秒 ～ 43 分 54 秒）；「我們在這個修法，都幫大家開一條路，讓大家可以合法。」（54 分 12 秒 ～ 54 分 21 秒）（地球公民基金會，2019）。又比對這些團體的活動新聞稿，這位主責官員至少出現在新北市、桃園市、臺中市、彰化縣、雲林縣、臺南市、高雄市、花蓮縣，以及「全國聯盟」的成立大會中。

會聲音的型態，擁護政府政策、維護業者利益。

這種因爲非營利屬性而不能從組織內獲取利益，卻能夠利用參與組織的運作而另從外部獲取更大開發利益的新 NPO 經營模式的發現、依賴與運用，顯非基於 NPOs 設法從財務經常處於不確定性（Landsberg, 2004）生存下來的經驗中自我學習而得，而是政府與市場刻意連結下，所創造第三部門傀儡、僞組織向公民社會滲透的動員模式，特別是在面臨爭取選票的肉桶立法（barrel legislation）上被高度運用，未來恐將大幅改變公民社會對相關政策議題的認知與輿論光譜，失去第三部門原應該發揮的政策監督、倡議、遊說，甚至引領公民不服從運動的功能角色與基本精神，大幅地削弱了公民社會的批判力量。

一直以來，第三部門的研究都注意到政府透過制定或執行法律，可以取得對 NGO ／ NPO 有極大的掌控權。但卻較少注意到政府也可以高舉民主自由、市場機制的大旗，光明正大地透過財務補助與契約委託的取徑掌控第三部門，不僅比法律更有效，所有的行爲仍符合民主政治、公民社會的形式框架。當政治力誤用與經濟力結合的能量，要透過公民結社來深化公民社會根基，所面對是更爲強大的對手。

今後，當公共政策好不容易有機會透過各式參與平臺進行對話論辯時，國家機器可能已經透過扶植的 NPOs，完成一種由下而上、由民間而政府的意識形態教育，強化有利於政策執行氛圍的塑造，偏差動員已經實現、結果已經決定。這種善於運用市場手段來操控公民參與的國家治理，是眞的民主政治、是我們期盼的公民社會嗎？本文認爲值得更多的研究加入討論！

參考文獻

丁致成、麥怡安（2018）。〈讓都市更新回歸都市計畫體系？〉。在陳彥仲（主編），《中華民國都市計畫學會文集：城與鄉》，頁 37-40。臺北市：詹氏書局。

中華城鄉更新發展研究教育學會（2014）。〈中華城鄉更新發展研究教育學會成立大會手冊〉。未出版。

內政部（無日期）。「公益資訊平台」。資料檢索日期：2020 年 4 月 21 日。網址：http://npo.moi.gov.tw/npom/（該網頁已公告下架停止服務，資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日）。

內政部營建署（2020）。〈統計成果查詢〉。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/statistics 。

台灣公司情報網（無日期）。「台灣公司情報網」資料檢索日期：2020 年 4 月 21 日。網址：https://www.twfile.com/ 。

台灣公益團體自律聯盟（無日期）。〈認識聯盟〉資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://www.twnpos.org.tw/about/about_4.php 。

台灣都市更新產業協會（無日期）。〈都市更新產業協會介紹〉。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：http://www.uriat.org/du-shi-geng-xin-chan-ye-xie-hui-jie-shao/tai-wan-du-shi-geng-xin-chan-ye-xie-hui/xie-hui-jian-jie/ 。

台灣新創都更集團（無日期）。〈公益服務〉。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：http://www.tur-group.com.tw/ 公益服務 / 。

司法院（2013a）。《蘇永欽大法官之『釋字第七〇九號解釋一部不同意見書』》。資料檢索日期 : 2020 年 12 月 07 日。網址：https://www2.judicial.gov.tw/FYDownload/uploadfile/C100/709 蘇大法官永欽提出

之一部不同意見書 .pdf。

司法院（2013b）。《黃茂榮大法官之『釋字第七〇九號解釋協同意見書』》。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://www2.judicial.gov.tw/FYDownload/uploadfile/C100/709 協同意見書 _ 黃茂榮大法官）.pdf。

司法院（2013c）。《陳碧玉大法官之『釋字第七〇九號解釋協同意見書』》。資料檢索日期：2020 年 12 月 07 日。網址：https://www2.judicial.gov.tw/FYDownload/uploadfile/C100/709 協同意見書 _ 陳大法官碧玉 _.pdf。

司法院（2013d）。〈研商都市更新條例修正草案再修正條文會議紀錄——附件：司法院秘書長代表意見〉。2013.11.05 台內營字第 1020811605 號。

司法院（無日期）。《法人及夫妻財產登記公告》。資料檢索日期：2020 年 4 月 21 日。網址：http://cdcb.judicial.gov.tw/abbs/wkw/WHD6K00.jsp（該網頁已公告 2020.05.28 全面改版，資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日）。

立法院（2010）。〈委員會紀錄——立法院第 7 屆第 6 會期審查 100 年度中央政府總預算案內政委員會第 2 次會議紀錄〉，《立法院公報》，99（65），1-104。

地球公民基金會（2019）。〈經濟部主責違章工廠官員，假扮民間操縱連署，錄音全公開〉（2019.06.19）。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://www.cet-taiwan.org/node/3499。

行政院（2017）。〈加速都市危險及老舊建築物重建」〉（2017.04.28）。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://www.ey.gov.tw/page/5a8a0cb5b41da11e/5410e269-3e03-43f7-87b3-8f573d2cbb83。

何孟奎（2016 年 11 月 15 日）。〈蔡總統推都更 祭三利多〉，《經濟日報》，版 A1。

何孟奎、陳美玲（2016 年 3 月 21 日）。〈蔡英文拚都更 將設專責機構〉，《經濟日報》，版 A1。

何明修（2013）。〈公民運動與公民不服從：兩條晚近台灣社會運動的路線〉。《新社會政策雙月刊》，30，19-22。

官有垣（2000）。〈非營利紐織在台灣的發展：兼論政府對財團法人姜金會的法令今見範〉。《中國行政評論》，10（1），75-110。

官有垣（2001）。〈第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討〉。《臺大社會工作學刊》，4，163-201。

官有垣、陸婉蘋（2004）。〈政府暨準政府機構創設的非政府組織之治理分析：以台灣的農業財團法人爲例〉。《第三部門學刊》，1，127-168。

孫煒（2015）。〈論促進我國非營利組織發展的法制化〉。在第三部門學會（主編）《非營利組織法制與財政論文集》，頁 127-144。臺北市：智勝文化事業有限公司。

桃園市政府社會局（2020）。《桃園市各級人民團體名冊 1090930》。資料檢索日期：2020 年 4 月 21 日。網址：https://www.tycg.gov.tw/uploaddowndoc?file=personteam/202010061428060.pdf&filedisplay= 桃園市人民團體名冊 1090930.pdf&flag=doc 。

馮燕（2000）。〈921 災後的全民捐募與公益責信〉。《厚生雜誌》，11，31-33。

新北市政府社會局（2020）。〈社會福利專區　人民團體〉。資料檢索日期：2020 年 4 月 21 日。 網 址：https://www.sw.ntpc.gov.tw/home.jsp?id=b015c319fa8a16e9。

新北市政府都市更新處（2019）。《1080223 歷年培訓》。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://www.uro.ntpc.gov.tw/archive/file/1080223 歷年培訓 .pdf 。

新北市政府都市更新處（2019）。《1090212 都更家教聯絡清單》。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://www.uro.ntpc.gov.tw/archive/file/ 都更家教聯絡清單 %28109.10.20%29.pdf 。

經濟部商業司（無日期）。「全國工商行政服務入口網」。資料檢索日期：2020 年 4 月 21 日。網址：http://gcis.nat.gov.tw/mainNew/index.jsp 。

詹宜軒（2018 年 10 月 18 日）。〈要 800、來 5000「危老重建推動師」成新興行業〉。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://tw.appledaily.com/property/20181018/V2SK3APLSVV4GNTBEBGJO5HYIE/ 。

監察院（2010）。〈糾正案文 099 內正字第 0040〉。劉玉山委員、程仁宏提委員提案（公告日期：2010.11.04）。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=931。

臺北市社會局（無日期）。《臺北市政府社會局統計資料庫》。資料檢索日期：2020 年 4 月 21 日。網址：http://pxweb.dosw.gov.taipei/pxweb/Dialog/statfile9.asp 。

臺北市都市更新顧問小組（2012）。〈都市更新條例及其相關法令修正建議〉。臺北市政府。

臺北市建築管理工程處（2020）。「危老重建推動師名冊」。資料檢索日期：2020 年 12 月 7 日。網址：https://dba.gov.taipei/News.aspx?n=CCB89CDFFE36197E&sms=FF21A2BB6ACF5F02。

臺灣守護民主平台（2012）。〈2011-2012 年度十大民主事件〉。資料檢索日期：2020 年 12 月 07 日。網址：https://www.twdem.org/2012/05/

2011-2012.html 。

臺灣守護民主平台（2013）。〈2012-2013 年度十大民主事件〉。資料檢索日期：2020 年 12 月 07 日。網址：https://www.twdem.org/2013/05/2012-2013.html 。

蔡佳泓、陳陸輝（2015）。〈「中國因素」或是「公民不服從」？從定群追蹤樣本探討太陽花學運之民意〉。《人文及社會科學集刊》，27（4），573-603。

蕭新煌（2000）。〈全球民間社會力：台灣 NGOs 與國際社會的改革〉。《新世紀智庫論壇》，11，12-16。

蕭新煌（2011）。〈第三部門在台灣的發展特色〉。在蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（編），《非營利部門：組織與運作》，頁 35-45。新北市：巨流圖書股份有限公司。

顧忠華（2000）。〈臺灣非營利組織的公共性與自主性〉。《臺灣社會學研究》，4，145-189。

Alcock, P. (2010). A Strategic Unity: Defining the Third Sector in the UK. *The Policy Press*, 1(1), 5-24.

American Accounting Association [AAA] (1974). Report of the Committee on Not-For-Profit Organizations, 1972-73. *The Accounting Review*, 49, 225-249.

Anheier, K. H., S. Toepler, & S. W. Sokolowski (1997). The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions. *International Journal of Public Sector Management*, 10(3), 190-213.

Annis, S. (1987). Can Small-scale Development be a Large-scale Policy? The Case of Latin America. *World Development*, 15(Supplemen), 129-134.

Bachrach, P., & M. S. Baratz (1962). Two Faces of Power. *The American*

Political Science Review, 56(4), 947-952.

Bachrach, P., & M. S. Baratz (1970). *Power and Poverty: Theory and Prcactce*. NYC: Oxford University Press.

Baer, D. B. (2016). Mind the GONGOs: How Government Organized NGOs Troll Europe's Largest Human Rights Conference. Retrieved Dec 07, 2020, from https://osce.usmission.gov/mind-gongos-government-organized-ngos-troll-europes-largest-human-rights-conference/.

Barnett, M. (2005). Humanitarianism Transformed. *Perspectives on Politics*, 3(4), 723-740.

Bebbington, A., & J. Farrington (1993). Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organisational Relationships. *The Journal of Development Studies*, 29(2), 199-219.

Boris, E. T., & T. J. OdAndahl (1990). Ethical Issues in Fund-Raising and Philanthropy. In J. Van Til and Associates (ed.), *Critical Issues in American Philanthropy: Strengthening Theory and Practice* (pp. 188-203). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Braye, S., & M. Preston-Shoot (1999). Accountability, Administrative Law and Social Work Practice: Redressing or Reinforcing the Power Imbalance? *Journal of Social Welfare and Family Law*, 21(3), 235-56.

Browne, P. L. (1996). *Love in a Cold World? The Voluntary Sector in the Age of Cuts*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

Carroll, T., D. Humphreys, & M. J. Scurrah (1991). Grassroots Support Organisations in Peru. *Development in Practice*, 1(2), 97-108.

Cook, L. J., & E. Vinogradova (2006). NGOs and Social Policy-Making in Russia's Regions. *Problems of Post-Communism*, 53(5), 28-41.

Coston, J. M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3), 358-382.

Eikenberry, A. M., & J. D. Kluver (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? *Public Administration Review*, 64, 132-140.

Foster, K. W. (2002). Embedded within State Agencies: Business Associations in Yantai. *The China Journal*, 47, 41-65.

Fox, J. A., & G. Gordillo (1989). Between State and Market: the Campesinos' Quest for Autonomy in Rural Mexico. In W. Cornelius, J. Gentleman, & P. Smith (eds.), *In Mexico's Alternative Political Futures* (pp.131-172). La Jolla: Center for US-Mexican Studies, Monograph Series No. 30.

Gazley, B. (2010). Why Not Partner with Local Government? Nonprofit Managerial Perceptions of Collaborative Disadvantage. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 51-76.

Gidron, B., R. M. Kramer, & L. M. Salamon (1992). Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries. In B. Gidron, R. M. Kramer, & L. M. Salamon (eds.), *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* (pp. 1-30). San Francisco: Jossey-Bass.

Gjems-Onstad, O. (1990). The Independence of Voluntary Organizations in a Social Democracy: Governmental Influences in Norway. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19(4), 393-407.

Grønbjerg, K. A. (1987). Patterns of Institutional Relations in the Welfare State: Public Mandates and the Nonprofit Sector. In S. A. Ostrander (ed.),

Shifting the Debate: Public/Private Sector. Relations in the Modern Welfare State (pp. 64-80). New Brunswick, NJ: Thmsaction Books.

Hall, P. D. (2006). A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000. In W.W. Powell, & R. Steinberg (eds.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (2nd ed.) (pp. 32-65). New Haven: Yale University Press.

Hansmann, H. B. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *The Yale Law Journal*, 89(5), 835-920.

Hasmath, R., T. Hildebrandt, & Jennifer Y. J. Hsu, (2019). Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society*, 15(3), 267-284.

Hsu, Jennifer Y. J., & R. Hasmath (2013). The Changing Faces of State Corporatism. In Jennifer Y. J. Hsu, & Reza Hasmath (eds.), *The Chinese Corporatist State Adaption, Survival and Resistance* (pp. 1-9). NY: Taylor & Francis.

Independent Sector (2002). *Obedience to the Unenforceable: Ethics and the Nation's Voluntary and Philanthropic Community*. Washington, D.C.: Independent Sector.

Jellinek, G. (1908). *Die sozialethische Bedeutung von Recht, Unrecht und Strafe*. Berlin: O. Häring.

Ju, Chang-Bum., & Shui-Yan Tang (2011). Path Dependence, Critical Junctures, and Political Contestation: The Developmental Trajectories of Environmental NGOs in South Korea. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(6), 1048-1072.

Jung, K., & M. J. Moon (2007). The Double-Edged Sword of Public-Resource Dependence: The Impact of Public Resources on Autonomy and Legitimacy in Korean Cultural Nonprofit Organizations. *Policy Studies Journal*, 35(2), 205-226.

Kleinschmit, S. W., & V. Edwards (2017). Examining the Ethics of Government-Organized Nongovernmental Organizations (GONGOs). *Public Integrity*, 19(5), 529-546.

Kramer, R. M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.

Landsberg, B. E. (2004). The Nonprofit Paradox: For-Profit Business Models in the Third Sector. *International Journal for Not-for-Profit Law*, 6(2). Retrieved Jan 03, 2020, from https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/the-nonprofit-paradox-for-profit-business-models-in-the-third-sector.

Lawry, R. P. (1995). Accountability and Nonprofit Organizations: An Ethical Perspective. *Nonprofit Management and Leadership*, 6(2), 171-180.

Lewis, D. (2001). *The Management of Non-Governmental Development Organizations: A Introduction*. UK London: Routledge.

Lipsky, M., & S. R. Smith (1990). Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State. *Political Science Quarterly*, 104(4), 625-648.

Local Government Association [LGA] (2008). *Working With The Third Sector*. UK: Improvement and Development Agency.

Lorentzen, Håkon (2010). Sector Labels. In R. Taylor (ed.), *Third Sector Research* (pp. 21-35). NY: Springer Science.

Lukes, S. M. (2005). *Power: A Radical View* (2nd ed.). UK: Palgrave Macmillan.

March of Dimes Foundation [Official Website]. Retrieved Dec 07, 2020, from https://www.marchofdimes.org/mission/who-we-are.aspx .

Mason, D. E. (1992). Keepers of the Springs: Why Ethics Make Good Sense for Nonprofits. *Nonprofit World*, 10(2), 25-27.

Mill, J. S. (1843). *System of Logic, Ratiocinative and Inductive*. Cambridge: Cambridge University Press (2011 reprinted).

Naím, M. (2007). Missing Links: What is a GONGO? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society. *Foreign Policy*, 160, 95-96. Retrieved Jan 03, 2020 from https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a -gongo/ .

Ostrander, S. A. (1987). Toward Implications for Research, Theory, and Policy on Nonprofits and Voluntarism. *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1-2), 126-133.

Pestoff, V. A. (1992). Third Sector and Co-Operative Services-An Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy*, 15(1), 21-45.

Point of Light. [Official Website]. Retrieved Dec 07, 2020, from https://www.pointsoflight.org/ history/ .

Salamon, L. M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1), 29-49.

Salamon, L. M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Salamon, L. M. (1999). *America's Nonprofit Sector: A Primer* (2nd ed.). New

York: The Foundation Center.

Salamon, L. M., & H. K. Anheier (1992). In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3, 125-151.

Salamon, L. M., & H. K. Anheier (1994). *The Emerging Nonprofit Sector-An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.

Salamon, L. M., & H. K. Anheier (1997). *Defining the Nonprofit Sector-A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

Salamon, L. M., & S. W. Sokolowski (2014). The Third Sector in Europe: Towards a Consensus Conceptualization., *TSI Working Paper Series No.2. Seventh Framework Programme* (grant agreement 613034), European Union. Brussels: Third Sector Impact. Retrieved Jan 03, 2020 from http://thirdsectorimpact.eu/documentation/tsi-working-paper-no-2-third-sector-europe-towards-consensus-conceptualization/ .

Salamon, L. M., & S. W. Sokolowski (2016). Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector. *ISTR Volumta*, 27(4), 1515-1545.

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. NYC: Holt, Rinehart and Winston.

Shields, J. M., & B. M. Evans (1998). *Shrinking the State: Globalization and Public Administration "Reform"*. Halifax: Fernwood Publishing.

Stevens, D. (2010). Osama or the Georges: Shifting Threats and State Policy towards Civil Society in Uzbekistan. *Development and Change*, 41(2), 355-374.

Svetlik, I. (1992). The Voluntary Sector in a Post-Communist Country: The

Case of Slovenia. In S. Kuhnle, & P. Selle (eds.), *Government and Voluntary Organizations*.(pp. 198-233). UK: Avebury.

Toepler, S. (2018). Government Funding Policies. In B. A. Seaman, & D. R. Young (eds.), *Handbook of Research on Non profit Economics and Management* (pp. 409-427). UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Vernis, A., M. Kglesias, B. Sanz, & A. Saz-Carranza (2006). *Nonprofit Organizations: Challenges and Collaboration*. New York: Palgrave Macmillan.

Verschuere, B., & J. D. Cortel (2014). The Impact of Public Resource Dependence on the Autonomy of NPOs in Their Strategic Decision Making. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(2), 293-313.

Wiktorowicz, Q. (2001). The Political Limits to Nongovernmental Organizations in Jordan. *World Development*, 30(1), 77-93.

World Bank (1997). *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations* (Discussion Draft). Washington, DC: World Bank.