

壹、前言

季康子問政於孔子曰：「如殺無道，以就有道，何如？」孔子對曰：「子為政，焉用殺。子欲善，而民善矣。君子之德風，小人之德草，草上之風，必偃。」（論語·顏淵十二）

數千年前，四書之首的《論語》中，孔子已為後世揭示了中國從古至今相續不絕的官民對張關係，在上古時期，政府與民間有無協力、如何協力，考察起來存在相當難度，然而，現今對於民間社會組織，即志願組織（voluntary organizations）、非政府組織（non-governmental organization, NGO）、非營利組織（nonprofit organization, NPO）與政府間的協力，已經開展不少的研究，並有了初步成果。惟於中國大陸愛滋病防治領域普遍存在的草根NGO，其生存狀態以及如何與政府部門進行協力，還鮮有學者著墨。基此，本文選擇了中國大陸較為發達的上海市為研究對象，有其特殊考量。首先，上海市做為全中國大陸最富裕、經濟最發達的超大都會（metropolitan），對外交流頻繁，國際人士與流動人口占總人口比例較高，政府部門與NGO互動較為密切；其次，在愛滋病防治領域，上海市較早通過了關於愛滋病防治工作的地方性法規及規章。這說明其工作的開展較為規範，在中國大陸具有一定之代表性，同時也便於研究者透過成文的法律檔案對當地政府部門的相關行為進行政策分析。

在研究方法的應用上，本文採取深度訪談法，透過對選定城市中具代表性的草根NGO進行半結構式訪談，並透過實地的調研觀察，獲得所需研究資訊。憑藉調研，吾人掌握在上海市愛滋病防治及相關的領域較為活躍的數家NGO，幾經聯繫，針對其中幾家做了較為深入的訪談。

囿於時間、經費與研究人力的限制，本研究固然存在先天的缺陷，無法完全代表整個中國大陸的愛滋病治理實況，然見微知著，從上海市的愛滋病治理實務觀之，仍有助於研究者揭開中國大陸愛滋病防治的神祕面紗，進而兩岸交流對話、切磋琢磨的可能。

貳、跨部門治理文獻的檢討

跨部門治理 (cross sector governance) 又稱為跨域治理，是晚近幾年公共管理的新興領域，其係公私部門協力 (public private partnership, PPP) 的擴展，除了第一部門 (公部門) 與第二部門 (私企業) 外，更加入了第三部門 (即中國大陸官方所稱的社會組織或NGO)。跨部門治理指涉部門間的協作，係為了共同達成某一公共目的進行的一連串協同活動。隨著公私協力數十年來的發展，跨部門治理的需求也應運而生。臺灣學者陳秋政 (2008) 將跨部門治理分為三大途徑，分別是政府中心治理途徑、市場中心治理途徑，以及社會中心治理途徑。茲分述如下：

一、政府中心治理途徑

「政府中心治理途徑」顧名思義是以政府為中心，偏重由上而下的互動與管理方式，公民參與的程度較低且被動，決策則完全仰賴傳統代議民主制度的政治性詮釋。

二、市場中心治理途徑

「市場中心治理途徑」師法企業管理的精神與作法，鼓勵自由競爭的市場運作結構，沿用企管的管理控制方式，此途徑之公民參與的程度適中，呈現主動與被動參與並陳的現象，決策則偏重以經濟分析為基礎，以解決政府面臨的財政困境。

三、社會中心治理途徑

「社會中心治理途徑」的國家與社會關係呈現融合的狀態，廣納各類志願組織，建構網路式平等而主動的公民參與平台，其決策基礎在於公共商議的民主共識，進而能造就跨部門、跨階層或跨類型的組織、團體或個體所能接受的共同行動，並共同承擔責任。

陳秋政 (2008) 進一步論證，從1972年Cleveland率先提出「少一點政府，