

# 臺灣、中國大陸與香港公民社會發展之比較研究

蘇佳善\*

內政部社會司社會團體科 科長

## 摘 要

臺灣、中國大陸與香港因受歷史不可抗力因素的影響，各自選擇了不同的現代化進程。本研究旨在探討兩岸三地在政治、經濟及社會環境變遷下，非政府組織（NGO）發展的歷史過程，進而探討公民社會發展的差異性與未來發展。

藉由歷史研究途徑、文獻分析、比較研究法，本研究從臺灣解嚴前後迄今、中國大陸自改革開放前後迄今、香港係以 1997 年回歸大陸前後迄今 NGO 的發展。再以深度訪談法，訪問十位對兩岸三地研究公民社會的學者與實務專家，以瞭解兩岸三地公民社會發展的差異與未來發展。

研究發現，政治民主、經濟發展、企業資助，以及與政府及企業建立合作互補的夥伴關係是促進公民社會發展的主要關鍵；而具有高度公民性及專業能力的公民社會組織，則是獲得政府、企業及社會大眾等支持的先決條件。並在此基礎上發展國家、企業與社會成為強盛而文明的國家。

在政治民主化，經濟自由化、社會多元化、公民參與度高，與教育普及之下，臺灣發展公民社會的可能性最大；香港的發展條件原本與臺灣相似，惟 1997 年回歸大陸後，受大陸政治制度的影響，民主化並不明顯，相對壓縮發展公民社會的空間；大陸在上述各方面表現除經濟外，均較臺灣與香港弱，發展公民社會的可能性也最低。

**關鍵詞：**市民社會、民間組織、第三部門、公民社會、治理、社會運動

-----  
\*電子郵件：moi0606@moi.gov.tw

## 壹、研究動機與目的

### 前言

二十世紀受第三波民主化與全球化浪潮的衝擊與影響，為全球公民社會的興起創造了有利的政治和法律環境。<sup>1</sup>公共政策與市場經濟不再是政府獨任與市場支配的事，而是必須透過公民社會組織的公共參與形成決策的互動關係。根據美國約翰霍普金斯大學教授萊斯特·薩拉蒙（Salamon）認為主要原因是非政府機構和社會運動的興起，讓“全球結社革命”（global associational revolution），產生一種席捲全球的變革浪潮，在全球各個角落組織私人志願活動風起雲湧。<sup>2</sup>薩拉蒙發現這是諸多因素作用的產物，包括新的通訊技術，大眾對更多機會的大量需求，對市場及政府在處理日趨繁雜的社會與經濟問題不力的不滿、外部援助的出現等。

這股介於政府與市場之間，而由公民基於共同的使命與任務自發組成的組織，人們對它稱之為非政府組織、非營利組織、公民社會、第三部門、社會經濟、慈善、志願及獨立部門等。其內容包括醫院、專業組織、草根發展組織、環境組織、自助組織、宗教團體、人權協會、社區協會等等。<sup>3</sup>世界各地公民社會急遽地擴張，並且其規模、重要性及影響力正持續地擴大。不論是在富裕國家或貧困國家，社團組織提供了人們一個機會，能夠集結人民力量，來改善他們所關切的特定人們的生活。<sup>4</sup>可謂是 20 世紀末全球結社運動風起雲湧的最佳寫照。

從歷史發展視角析之，臺灣、中國大陸及香港（簡稱兩岸三地）無論在語言、傳統文化、風俗習慣等有許多相似的淵源。受近代歷史因素的影響，使其各自選擇了不同的現代化進程。儘管如此，兩岸三地從政治制度、經濟活動、社會環境，乃至民間組織發展的過程中，無論從發展的背景、概念、特徵、法規環境、治理模式，乃至於跟政府與市場的關係都有許多異同之處。在兩岸三地間具有研究與相互借鏡的價值與意義。

從傳統的角度言，無論是“非政府組織”或“公民社會”，在兩岸三地的歷史發展中，都不是使用這樣的名詞，在臺灣稱之為“人民團體”或“民間團體”；在中國大陸

<sup>1</sup>塞繆爾·杭廷頓著（Samuel P. Huntington），劉軍寧譯，民國 89 年，《第三波二十世紀末的民主化浪潮》。臺北：五南圖書出版公司。頁 19-22。

<sup>2</sup>趙可金著，2008，《全球公民社會與民族國家》。上海：三聯書店。頁 112-113。

<sup>3</sup>萊斯特·薩拉蒙等著，賈西津、魏玉等譯，2007，《全球公民社會非營利部門視界》。北京：社會科學文獻出版社。頁 3。

<sup>4</sup>《財團法人臺灣民主基金會》，摘自 2005 年 2 月 27 日美國前總統柯林頓訪臺演講文稿，<<http://www.tfd@taiwandemocracy.org.tw/>>。



謂“市民社會”或“民間組織”；在香港則沿襲西方的概念謂“社會慈善機構”。由於兩岸三地受到這股全球性結社運動的衝擊與影響，九〇年代後民間組織亦逐漸由活絡進入蓬勃發展，“非政府組織”或“公民社會”這個概念亦隨之由西方引進到兩岸三地的社會中，成為學術研究的熱門領域及漸漸為民間所引用。其實“非政府組織”或“公民社會”這兩者之間關係性質上非常相近，本質上都是民間組織的性質，只是公民社會在學者的定義中有非政府組織所沒有內涵即“社會運動”，也正是這個內涵在東歐民主運動中發酵，因而受到國際的關注，並且由歐洲蔓延至全球。但從西方公民社會發展的視角上，兩岸三地這個領域的發展是否符合這個發展維度，或是只處於跨入公民社會的門檻？以兩岸三地目前的社會發展環境，殊有研究之價值。

本研究動機與目的旨在探討兩岸三地在上述歷史淵源下，各自歷經不同的政治、經濟及社會環境等制度的鉅變中，民間組織的歷史發展與模式亦不同，其實在兩岸三地的歷史發展中，非政府組織（簡稱“NGO”）發展的歷史過程，進而探討兩岸三地公民社會發展的差異與未來發展之比較研究。俾提供一般讀者認識兩岸三地公民社會發展的一個思維或啟發。

## 貳、文獻探討

隨著 20 世紀 80 年代興起“全球公民結社”風潮，並在國際間成為學者們熱烈探討的議題後，國外相關文獻如過江之鯽，層出不窮。兩岸三地學者亦在 90 年代之後逐漸隨之繼起，有關非營利組織與公民社會相關文獻亦陸續推出，其中大陸雖然起步較慢，卻最為積極，在進入 21 世紀後，無論在翻譯書籍、專著、學術論文、期刊等等均呈現爆量成長，在兩岸三地中已超越臺灣與香港。

有關“公民社會”的定義國內外學者對它的闡述很多。如，聯合國開發計劃署將公民社會定義為：公民社會是建立在民主社會的過程中同國家、市場一起構成的相互關聯的三個領域之一。<sup>5</sup>

愛德華茲(2004)在其《公民社會》一書中有系統的分析，公民社會的主要觀點可分為三種模式，一為公民社會分析模式，強調公民社會是整體社會中的一個部門；二為公民社會的應然模式，強調公民社會是一種理想的社會形態；三為公民社會“公共領域”模式，強調公民社會是體現公民意識的公眾協商與理性對話的社會機制或平臺。<sup>6</sup>

<sup>5</sup>羅中樞、王卓著，2010，《公民社會與農村社區治理》。北京：社會科學文獻出版社。頁 11。

<sup>6</sup>王名主編，2008，《中國民間組織 30 年—走向公民社會》。北京：社會科學文獻出版社。頁 8。



大陸學者王名(2008:9)認為公民社會是由民間組織的充分發展所帶來的社會狀態。他指出，在一個社會中，各種形式的民間組織都能得到較為充實的發展，它作為公民自發和自主的結社形式能較為容易地獲得支持，作為公民及群體的社會表達形式能多渠道地進行溝通、對話、協商與博弈，作為公民參與社會公共事務的組織制度形式能在公平競爭的條件下得到來自公共部門的資源；公民及其群體民間組織的存在而增加社會資本，企業等營利組織因民間組織的存在而富有社會責任，黨和政府等公共部門民間組織的存在而更民主、高效和擁有更高的問責能力，整個社會因民間組織的存在而富有和諧性、包容性、多樣性和承受力。<sup>7</sup>

大陸學者俞可平(2008:84)認為公民社會是國家或政府系統，市場或企業系統以外的所有民間組織或民間關係的總和。<sup>8</sup>

大陸學者鄧正來(2008:6-7)根據中國歷史的背景和環境的現實，認為中國的市民社會係指社會成員按照契約性規則，以自願為前提和以自治為基礎進行經濟活動、社會活動的私域，以及進行議政參政活動的非官方公域。<sup>9</sup>

大陸學者何增科(2007:1)認為公民社會指的是公民們在官方政治領域和市場經濟領域之外自願結社、自由討論公共問題和自主從事社會活動而自發形成的民間公共領域。公民社會的主體是公民和他們所結成的公民社會組織或民間組織。<sup>10</sup>

香港學者王紹光(2009:112-113)認為公民社會既不是家庭、也不是國家，更不是市場，而是介於家庭、國家與市場之間的一個空間。其中有一部分是“非政府組織”，有一部分是“非營利組織”包括環保團體、人權團體及社會服務組織、草根組織等，這些正式和非正式的組織在家庭、國家、市場以外佔據的空間謂之“公民社會”。<sup>11</sup>

香港學者陳健民(2010:13)認為，公民社會是傳統向現代社會發展中“功能分化”的結果。他說傳統家族組織的功能慢慢被其他新興社會組織取代，現代公民的多重身份角色和參與眾多的社團，帶來一種社團會籍重疊效應，令個體不受單一組織宰制，除了個體主義提供了社會基礎外，也讓人們在不同組織中的汲取不同的觀點或“參考架構”，而變得更開放，最後有助理性溝通。<sup>12</sup>

<sup>7</sup>同上。頁9。

<sup>8</sup>俞可平著，2008，《思想解放與政治進步》。北京：社會科學文獻出版社。頁84。

<sup>9</sup>鄧正來著，2008，《國家與社會—中國市民社會研究》。北京：北京大學出版社。頁6-7。

<sup>10</sup>何增科著，2007，《公民社會與民主治理》。北京：中央編譯出版社。頁1。

<sup>11</sup>王紹光著，2009，《民主四講》。北京：三聯書店。頁112-113。

<sup>12</sup>陳健民著，2010，《走向公民社會》。香港：上書局。頁13。



鑒於公民社會的定義學者意見不一，90 年代以來，以三分法為基礎的公民社會定義逐漸被大多數學者所接受，其中戈登·懷特（Gordon White）的定義頗具代表性，他指出：「從公民社會這一術語的多數用法觀之，其主要思想是，公民社會是處於國家和家庭之間的大眾組織，它獨立於國家，享有對於國家的自主性，它由眾多旨在保護和促進自身利益或價值的社會成員自願結合而成。」<sup>13</sup>

本研究的主要焦點是著重在兩岸三地公民社會發展的比較，雖然在研究過程中發現，「政治民主、經濟發展、企業資助，以及與政府及企業建立合作互補的夥伴關係」是走向公民社會的關鍵因素，這部分會在後面的論述中作交代，這裡所要呈現的主要還是列出有關兩岸三地公民社會發展之比較研究論文，目前在兩岸三地尚乏相關研究文獻可稽，相關專書部分亦不多見。是以，僅將與本論文研究的相關專書及專論儘可能陳列給讀者作參考：

## 一、專書部分

在臺灣有學者王振軒(2006)《非政府組織的議題、發展與能力建構》該書係以國際、國家社會與組織自身等三個層次，從巨觀至微觀層次瞭解非政府組織的發展，其中分別介紹臺灣與中國大陸非政府組織的發展，並非比較其差異；丘昌泰(2007)《非營利部門研究—治理、部門互動與社會創新》該書係從治理架構探討兩岸三地六個非營利中介組織之治理研究；江明修(2008)《第三部門與政府跨部門治理》主要係從環境結構、法制規範、政策倡議及資源運作等四大面向去探討第三部門與政府之關係；江明修(2009)《公民社會理論與實踐》該書由公民社會指標觀點，探討相關理論與實踐的關係議題，並從“結構、環境、價值、影響”等四個面向去分析公民社會。

在大陸有學者俞可平(2003)《中國公民社會的興起與治理的變遷》該書主要研究改革開放後民間組織的興起對社會政治生活的影響；王名(2008)《中國民間組織 30 年—走向公民社會》主要論述中國大陸社會從 1978 年改革開放以來民間組織的歷史發展及走向公民社會的挑戰；高丙中、袁瑞軍(2008)《中國公民社會發展藍皮書》，這是北京大學公民社會研究中心歷經三年的蒐集彙整多名大陸知名學者相關專論彙編而成反映當前大陸公民社會發展的學術著作，主要重點是大陸學者承認中國已經邁進公民社會，但認為中國的公民社會還未發展到成熟的階段，深具意義。

在香港有學者陳健民(2010)《走向公民社會—中港的經驗與挑戰》主要是從公民社

<sup>13</sup>俞可平等編，2002，《中國公民社會的興起及其對治理的意義》。北京：社會科學文獻出版社。頁 189。



會的理念闡釋其對中國大陸建構公民社會的意義，以及從歷史回顧談香港公民社會的構成與發展；呂大樂(2010)《凝聚力量—香港非政府機構發展軌跡》該書旨在探討香港社福機構在過去逾 1 世紀裡的歷史發展與建立的信譽。

## 二、專論部分

在臺灣有林淑馨的“臺灣與日本非營利組織之比較”主要是探討兩國非營利組織發展背景具有相似性，從組織規模、特性、法制比較其差異；張英陣“臺灣與英國非營利組織之比較”主要是比較兩國志願服務、慈善捐款及非營利組織與政府關係等相關面向與未來挑戰；蕭新煌“非營利部門在臺灣發展的特色”，介紹臺灣非營利部門的歷史發展變遷；馮燕“非營利組織的法律規範”介紹臺灣非營利組織法規、運作架構、管理與監督。<sup>14</sup>另外，公民社會的特徵之一是“社會運動”，這部分徐正光、宋文里合編(1996)《臺灣新興社會運動》該書是探討臺灣解嚴後，臺灣社會轉型，新興社會運動結構因素；張茂桂、鄭永年(2003)《兩岸社會運動分析》為兩岸第一本討論社會運動與大眾抗議的專著；蕭新煌、顧忠華(2010)《臺灣社會運動再出發》主要在介紹臺灣社會運動 30 年的歷史意義與影響，及臺灣社會運動再出發的時代意義。

在大陸有王名、賈西津“兩岸 NGO 發展與現況比較”該文指出臺灣與大陸有相近的文化傳統和觀念旨在，NGO 發展也有近似的歷程值得深研、相互學習與借鏡；賈西津（2007）“海峽兩岸暨香港公民社會指數比較”，借助國際比較研究—公民社會指數(Civil Society Index, CSI)的框架，對海峽兩岸暨香港公民社會的發展從不同的歷史和發展道路，同時又具有很多共同的文化背景與制度關聯，作了比較分析，並簡要描繪大陸公民社會的發展圖景。

在香港有香港陳錦棠“臺灣、香港與中國第三部門之比較”該專論旨在探討兩岸三地第三部門從發展背景、特徵、法規環境、治理模式、與政府和市場關係等；陳錦棠與范明林(2006)二人合撰“中國內地與香港第三部門比較研究”主要係從政策環境、法規制度、治理制度、決策過程與問責制度等四個層面去探討。

此外，亦有由兩岸三地學者研究合撰的專案報告如由蕭新煌、魏樂伯、關信基、呂大樂、陳健民、丘海雄、楊國楨、黃順力等兩岸三地學者(2004)合撰專論介紹“臺北、香港、廣州、廈門”的民間社會組織：發展特色之比較”該專論歷經三年的察訪與調查，於 2004 年正式對外發表，旨在探討四個當代華人城市中民間社會組織及發展特色，並比較

<sup>14</sup>蕭新煌、官有垣、陸宛蘋等主編，2009，《非營利部門—組織與運作》。臺北：巨流圖書公司印行。頁 36-473。



四城市民間社會組織的興起、發展和性格，及社會政治變遷的關係。官有垣（2006）在其“臺灣與香港第三部門現況的比較研究：以福利服務類非營利組織為探索對象”專題研究中，歷經三年，旨在探討臺灣與香港社會福利組織之歷史發展；與政府及市場的互動關係；組織經營與挑戰，並比較臺港兩地社會福利服務部門。

上述相關文獻中不難發現無論是專著、專論或專文均著重或圍繞在特定問題上探討，而相關論文亦普遍側重在個案上的研究，對於兩岸三地公民社會發展之比較，目前尚乏研究文獻。探其原因，首先是該題目涉及範圍過於廣泛，聚焦不易，資料蒐集不易，撰寫難度高，讓研究者望而怯步。其二是研究調查工程過於浩大，非單一個人能力所及。在現今兩岸三地民間互動往來密切與和諧狀態下，兩岸三地公民社會的發展具有政治上的意涵，值得瞭解、學習、借鏡與參考。惟在兩岸三地關係進入微妙的發展下，未有從比較的視角去探討兩岸三地“公民社會”發展的相關文獻，殊為可惜。

## 參、研究方法、範圍與限制

### 一、深度訪談

本研究係針對兩岸三地從民間組織走向公民社會的相關問題進行大量蒐集有關兩岸三地及國外具有代表性非營利組織或公民社會相關理論與文獻資料，包括正式出版專書和政府有關部門出版品、統計資料及相關論文期刊等等，進行分析與整理，以勾勒出兩岸三地非營利組織的歷史發展及從民間組織走向公民社會的發展因素。

為彌補文獻資料分析上的不足，縮小理論與實務的偏差與印證，使本研究更有系統與有邏輯，以增加論文內容的研究價值。研究者為達到本論文研究之動機與目的，構思對兩岸三地中研究公民社會發展的學者與專家進行理論與實務的訪談，希望藉由學者專業的知識與實務界專家豐富的經驗，剖析公民社會在兩岸三地間的發展現況。是以，研究者必須設計一組共同的議題，俾讓學者與專家對相同的問題有一致性的探討，這樣對研究論文較有利於比較。首先，從公民社會的概念切入，再進入與政府及企業的關係，最後探討兩岸三地在公民社會發展的關鍵與挑戰，從而勾勒出兩岸三地目前從民間組織走向公民社會的歷程。從而延伸探討兩岸三地公民社會公發展之相關議題，俾瞭解目前兩岸三地公民社會發展的現況差異與未來發展。相關訪談題目如下：

(一)公民社會的概念。

(二)公民社會與市民社會在概念上有何差異。



- (三)非營利組織、非政府組織、第三部門及民間組織概念上的差異。
- (四)兩岸三地在公民社會發展上的異同或特徵。
- (五)兩岸三地公民社會與政府及市場的關係。
- (六)公民社會崛起後對政府公共政策及市場經濟的影響與作用。
- (七)兩岸三地公民社會發展的關鍵。
- (八)兩岸三地在公民社會的發展上的困境與挑戰。

研究者藉由上述議題的設計，透過不同的時空背景分別訪問兩岸三地學者與實務專家，嘗試虛擬一個讓兩岸三地學者有同時群聚論壇的情境，這些學者與專家皆屬研究此一學術領域的佼佼者，在兩岸三地中享有一定的學術地位和代表性。研究者依照訪問時間及議題設定的先後順序，分別讓學者與專家對同一議題進行論述，過程中研究者也會分享一些實務經驗與受訪者交換心得，最後將學者的意見逐一過濾、篩選及比較後，始導入議題中，使之契合議題的設計，以呈現其異同。訪問兩岸三地學者與實務專家名冊(如表 1)。

表 1 訪問兩岸三地學者與實務專家一覽表

學者	服務單位暨職稱	訪問地點	訪問時間
林淑馨	國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授	國立臺北大學	2010.10.29.
顧忠華	國立政治大學社會學系教授	國立政治大學	2010.11.01.
徐世榮	國立政治大學地政學系系主任 第三部門研究中心主任	國立政治大學	2010.11.05.
蕭新煌	中央研究院社會學研究所所長	中央研究院社會所	2010.11.11.
江明修	國立中央大學客家學院院長	國立政治大學	2010.11.19.
甲學者	上海某社科院副研究員	臺北市	2010.11.22.
乙小姐	香港社會福利署主任	香港社會福利署	2010.11.26.
陳健民	香港中文大學社會學系副教授 公民社會研究中心主任	香港中文大學	2010.11.26.
陳錦棠	香港理工大學應用社會科學學系副教授 第三部門教研中心負責人	香港理工大學	2010.11.26.
陸宛蘋	財團法人海棠文教基金會執行長	海棠文教基金會	2010.12.06.



## 二、研究範圍與限制

揆諸兩岸三地非營利組織的發展，皆與政府重大政策變革有關，只是在發展高峰的時間點不同。因此，研究時間之界定：臺灣是從 1987 年政府宣布解嚴後，非營利組織的才蓬勃迅速發展；中國大陸則自 1978 年實施改革開後，伴隨經濟的大幅成長，NGO 的發展高潮迭起；香港社會福利機構的兩次發展高峰主要是落在二次世界大戰後至 1997 年期間，從 1997 年後回歸中國大陸後，由於政權的移入，此一領域的發展並不明顯。

儘管兩岸三地非營利組織的發展已經相當的活絡，相關研究論文、專書、學術論壇、期刊等等論述很多，研究者在蒐集資料過程中，發現目前有關兩岸三地公民社會發展之比較研究論文、專書或學術性文章、期刊等相關文獻可謂鳳毛麟角，相當匱乏。研究者在與大陸學者與香港社會福利署相關官員進行訪談時，明顯感受到受訪學者與官員在訪談過程中的諸多顧忌。

## 肆、兩岸三地非營利組織發展

### 一、兩岸三地非營利組織現代發展

臺灣與香港現代非營利組織的發展較接近西方非營利組織的發展模式，即先由“民間動員”開始，然後政府漸漸將之制度化。中國大陸的民間組織則為“政府主導”的發展模式，即先由政府開始提供照顧，然後漸漸將功能分散出來。顯見臺灣與香港非營利組織的發展模式較為相近，大陸非營利組織的發展模式與二者相異，但研究中亦發現，其與臺灣戒嚴時期的發展模式極為相似。茲分述如下：

#### (一)臺灣非營利組織發展現況

解嚴是臺灣政治史上最關鍵的重大改革，對臺灣社會結構及社會民主化均發生鉅大的影響，不啻改變臺灣政治體制由威權走向民主，社會環境整體風貌更為之蛻變，也讓蘊藏在民間的一股社會力，在長期被壓抑下得以釋放。解嚴前，全國性社會團體僅 734 個，解嚴後的 3 年即 1990 年全國性社會團體的成長數達 1007 個，成長近 50%。之後，人民申請籌組社會團體逐年攀升，至 2010 年已達 9248 個。<sup>15</sup>全國性社會團體呈現 45 度仰角成長（如圖 3-3），相較於解嚴前，在短短 20 年間全國性社會團體數成長超過 10

<sup>15</sup> 《中華民國行政院內政部統計資料》，<<http://www.moi.gov.tw/>>。



倍之多，且全國性社會團體從民國 97 年起更以每年以近七百個申請成立，到了民國 99 年這一年首次突破一千個社會團體申請成立。民間團體的蓬勃發展，在型態上也呈現多元化與多角化，民間組織的屬性亦從早期傳統的慈善救濟公益，逐漸轉向對公共政策的關心與社會參與。(如圖 1)

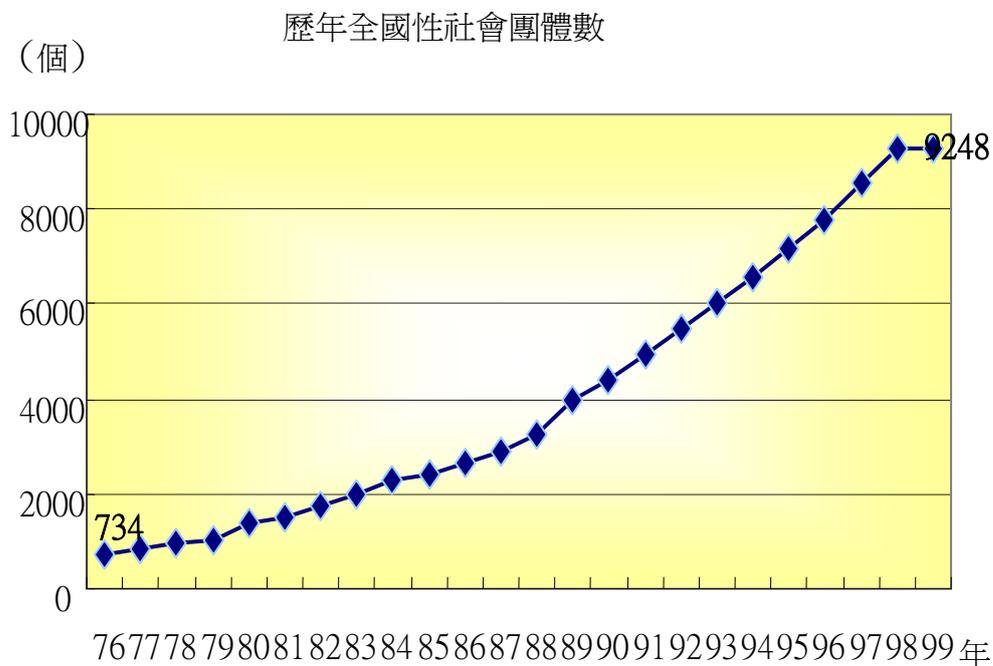


圖 1 臺灣全國性社會團體成長趨勢圖

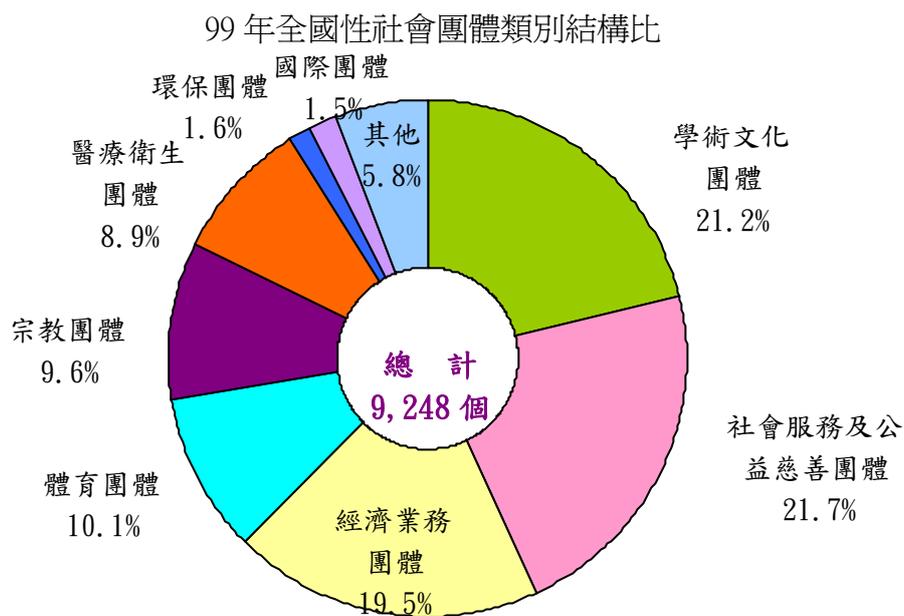


圖 2 臺灣全國性社會團體各類分佈圖



根據研究者的觀察分析，這二十年來臺灣非營利組織之所以蓬勃發展，主要是受了幾個關鍵因素包括：

第一是 1987 年臺灣宣布解嚴，回歸憲政。臺灣社會過去數十年來由於受到戒嚴的影響與限制，人民組織團體長期受到壓制。解嚴是臺灣政治史上最關鍵的重大改革，對臺灣社會結構及社會民主化均發生鉅大的影響，不啻改變了臺灣政治體制由威權體制走向民主體制，臺灣社會環境的整體風貌更爲之蛻變，也讓蘊藏在民間的一股社會力量，在長期被壓抑下得以獲得釋放。

第二是 1992 年國會全面改選選出第二屆立法委員，終止萬年國會狀態。<sup>16</sup>受到戒嚴的影響，立法委員除有增額選舉立法委員外，立法委員的屆次始終處於第一屆的狀態，影響臺灣民主與社會的發展。1992 年執政的國民黨由於受到臺灣社會環境變遷的影響，爲加速臺灣的民主化，遂進行國會全面改選，使臺灣跨越民主的鴻溝，擴大了公民參與公共事務的機會。

第三是 1996 年臺灣首度舉行總統、副總統由人民直接行使選舉。這項締造中國數千年歷史的創舉，讓兩岸三地人民印象深刻，啓迪“主權在民”的深層意義，也給人民在繼解嚴後深化民主的啓發作用。

第四是 2000 年政黨首度輪替，終結過去數十年來由一黨長期執政的現象。解嚴後，臺灣政治邁向民主化，公民參政的機會與現象逐步墊高，惟政權終仍然掌握在國民黨一黨獨大的局面，在朝大野小的局勢下，影響臺灣政治民主化的發展進程，經過臺灣人民不斷的努力爭取，直到 2000 年才由在野的民主進步黨取得政權，迫使長期執政的國民黨退位爲在野黨，讓臺灣真正走入政黨政治民主國家。換言之，政權的取得完全取決於人民的選擇，而不再是某一政黨得以擅專的權力。

第五是 2008 年政黨再次輪替，兩岸關係趨緩和。2008 年臺灣政權再次輪替後，兩岸關係進入前所未有的和諧狀態，提供了兩岸民間團體互動的機會，讓過去從事兩岸民間交流的民間團體，從沉寂中甦醒，申請籌組兩岸交流的民間團體也活絡起來。

在上述關鍵因素下，人民團體才得以快速蓬勃的發展。再加以臺灣從 1970 年代末經濟起飛，國民所得提高，生活大幅改善；而國民教育普及，知識水準普遍提升。讓臺灣民主化與多元化社會更趨成熟，爲臺灣走向公民社會發展奠定基礎。此外，臺灣於 1999 年發生“九二一”大地震及 2009 年的“八八水災”兩次嚴重的天然災害，民間團體先後展現

<sup>16</sup> 《立法院網站》，<<http://newcongress.yam.org.tw/legislator/legislat.html>>。



前所未有的組織動員力量，協助政府參與救災行動，引起國內外輿論與社會大眾高度的肯定與關注，更讓政府第一次驚覺到隱藏在民間不可忽視的力量。民間組織的屬性亦從早期的慈善救濟，逐漸轉向對公共政策的關心與參與，不僅是臺灣民間社會力的展現，其對社會的影響與作用亦延伸至國外，如 2006 年南亞大海嘯及 2008 年中國大陸四川省汶川大地震協助國外救災等等。

## (二)大陸非營利組織發展現況

大陸許多學者均認為中國大陸已經從民間組織走向公民社會的門檻。高丙中指出，公民社會的逐漸成形是大陸過去 30 年來改革開放的一項偉大成就。因為改革開放是促成單位社會向公民社會的轉型。<sup>17</sup>大陸現代非營利組織的發展，主要是大陸的改革開放不僅透過擴大市場和私有產權的範圍而改變了大陸的經濟結構，更影響到社會和政治領域。讓大陸從“全權主義制度”變為“後全權主義制度”，這個變化的表現之一，就是人們追求共同利益和價值觀的社會空間擴大，非政府組織數量呈現激增的成長。<sup>18</sup>

中國大陸自 1978 年實施改革開放以來，社會出現 NGO 不斷的成長與湧現，大陸學者王名(2008)認為，中國大陸非營利組織的發展呈現出兩個階段三個高峰：

### 第一階：民間組織興起階段

從 1978 年改革開放至 1992 年，從中央到地方均出現了愈來愈多的社會團體，由於沒有相關的法律規範，政府對非營利組織的發展，整體上是採放任的態度。中國大陸經歷從無到有、從點到面、遍地開花的原始生長期。這段期間社會團體從不足 5000 個迅速攀升至 15 萬 45 個。隨著改革開放的步調，自上而下的結社進程激起社會的結社熱情和自下而上的全面響應。20 世紀 80 年代中後期，為推動社會團體登記註冊，國務院在民政部設立了社會團體管理部門，並於 1988 年與 1989 年政府為了規範基金會與社會團體不斷成長的事實，中國大陸國務院先後頒布了《基金會管理辦法》與《社會團體登記管理條例》採“雙重管理”體制，和《外國商會管理暫行規定》，同時也頒布《民辦非企業單位管理暫行條例》，這是改革開放後中國大陸關於民間組織最早的制度規範，並進行基金會與社會團體的清查。

### 第二階段：民間組織規範管理和新的發展高潮

這一階段從 1993 年至 2007 年。中國大陸民間組織經歷了兩個不同的過程，一是政

<sup>17</sup>高丙中著，2008，《民間文化與公民社會》。北京：北京大學出版社。頁 307。

<sup>18</sup>陳健民著，2010，《走向公民社會》。香港：上書局。頁 69。



治波動背景下政府對於民間組織的規範管理過程。二是在市場經濟逐漸發育成熟、改革開放逐步深入和社會轉型全面展開中民間組織從曲折發展逐步走向新的高潮的過程。2004 年國務院頒布了《基金會管理條例》。<sup>19</sup>讓大陸開始邁向更加多層面、多體系、多樣化與多影響的新的發展階段。不僅活動領域廣泛，對社會的影響力逐漸增加，成為大陸人民生活中不可或缺的生活重心，更在大陸崛起與逐步躍居全球經濟大國中扮演極重要的角色。<sup>20</sup>

截至 2009 年底，全國各類社會組織共有 42.5 萬個，其中社會團體 23.5 萬個，民辦非企業單位，18.8 萬個，基金會 1780 個。<sup>21</sup>每年仍以 10% 左右的速度在發展，依據中國民政統計年鑒的預期值 2010 年社會團體將達 27.8 萬個，民辦非企業單位 21.3 萬個，基金會 2000 個。成為溝通黨和政府與人民群眾的橋樑紐帶，為中國大陸經濟社會發展中一支重要力量。儘管社會團體逾 20 萬之多，但絕大多數屬地方性質，屬全國性及跨省（自治區、直轄市）僅 1781 個。<sup>22</sup>凸顯大陸對於全國性及跨省的社會團體，仍然掌控在黨政手中不輕易放鬆的態度。

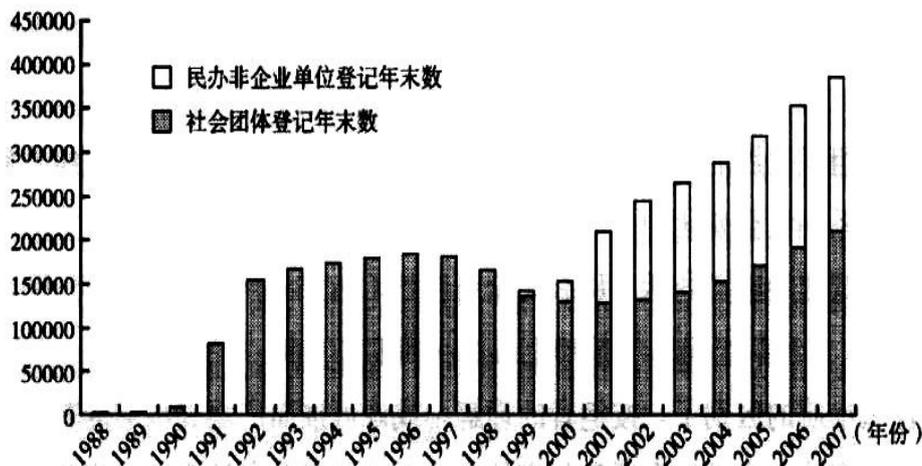


圖 3 1988-2007 年登記註冊社會團體和民辦非企業單位發展圖

資料來源：王名主編，《中國民間組織 30 年—走向公民社會》（北京：社會科學文獻出版社，2008 年 10 月），頁 10。

<sup>19</sup>王名主編，2008，《中國民間組織 30 年—走向公民社會》。北京：社會科學文獻出版社。頁 11-32。

<sup>20</sup>王名，2007，〈中國 NGO 的發展現狀及其政策分析〉。《第三部門學刊》(第 8 期)：8-12。

<sup>21</sup>《中國社會組織網》，<<http://www.chinanpo.gov.cn/web/index.do>>。

<sup>22</sup>康曉光等著，2011，《依附式發展的第三部門》。北京：社會科學文獻出版社。頁 13。



由於大陸的登記註冊始於 1988 年，以致圖 3 係自 1988 年起始，<sup>23</sup>缺少改革開放後前十年的數據，亦欠缺更詳細的結構性指標。

特別是在 2008 年發生在四川省汶川“五一二”大地震，社會組織以前所未有的規模和聲勢，發揮無可替代的作用，充分展現和提昇了自身的形象，引起國內外普遍的關注與贊同。儘管如此，中國大陸的社會組織目前尚處於初級階段，以及面臨許多的問題和挑戰，相較於經濟發展與國際水平，仍有很大的差距。<sup>24</sup>

### (三)香港現代第三部門發展

香港是一個殖民地和移民社會。<sup>25</sup>在英國統治之下，殖民地並無民主可言。在回歸以前，港英政府體制是自我封閉的系統，不是開放的系統。在香港政權對民間社會組織的影響甚鉅，早期的香港殖民地政權是一個軟性專制主義，政府對社會福利事業漠不關心，由華人社會的慈善團體和教會單打獨鬥，政府與第三部門的關係是相互隔離的。<sup>26</sup>在 19 世紀中葉到第二次世界大戰結束，香港的社會福利屬於民間慈善服務性質，主要是由華人社會的慈善團體及教會，港督政府對民間組織的關係是不互動的。<sup>27</sup>香港學者劉兆佳曾提出“低度整合的社會政治體系”理論，來解釋社會一直對政府施予很少壓力的原因，以致香港一直維持著“邊界政治”。殖民地統治者奉行“積極不干預”政策，策略性的減少介入市場和原有的社會及文化生活。對社會潛在的政治力量更是壓制，迫使民眾對政治冷感。<sup>28</sup>

香港中文大學金耀基在 20 世紀 80 年代指出港英政府體制的特徵時，提出“行政吸納政治”的概念，認為港英政府歷來重視把社會中的菁英或菁英團體所代表的政治力量，吸收到行政決策結構之中，賦予其統治權力以合法性，以求得港英政府和華人菁英“共治”的形式，成為港英政府體制特徵的一種經典管治模式。<sup>29</sup>

研究發現，促使香港華人社團組織迅速發展的歷史背景，有幾個因素：

1. 殖民地政府“開明威權政治”和“低度干擾”政策，令各種志願團體得以萌芽 生長。

<sup>23</sup>圖 3 係王名根據大陸媒體報導主要民間組織成立和開展活動的情況，從權威檢索系統獲取並整理出的一組數據。

<sup>24</sup>王浦劬、萊斯特·M. 薩拉蒙等著，2010，《政府向社會組織購買公共服務研究—中國與全球經驗分析》。北京：北京大學出版社。頁 3。

<sup>25</sup>呂大樂著，2010，《凝聚力量—香港非政府機構發展軌跡》。香港：三聯書店。頁 19。

<sup>26</sup>陳瑞蓮，汪永成著，2009，《香港特區公共管理模式研究》。北京：中國社會科學出版社。頁 252-。

<sup>27</sup>陳瑞蓮，汪永成著，2009，《香港特區公共管理模式研究》。北京：中國社會科學出版社。頁 253-254。

<sup>28</sup>丘昌泰主編，2007，《非營利部門研究—治理、部門互動與社會創新》。臺北：智勝文化事業有限公司。頁 7。

<sup>29</sup>王英津著，2009，《港澳特區政府與政治》。臺北：博揚文化事業有限公司。頁 13。



- 2.民間組織在不同的歷史背景下扮演不同的角色，它們透過不同的途徑表達所屬社群的利益和意見。
- 3.香港民間組織的意識型態大多傾向溫和。
- 4.無論與政府關係如何，香港的民間組織都享有高度的自主性，絕大多數的民間組織都是民間自發成立的，完全不受政府支配，社團登記條例相對寬鬆。
- 5.大部分民間組織的規模相對地少。有 57% 香港市民沒有參與任何民間組織。<sup>30</sup>

## 二、兩岸三地非營利組織分類

臺灣非營利組織的分類主要係參考國際非營利組織分類（International Classification of Nonprofit Organizations, ICNPO）。<sup>31</sup>再依各自的社會環境背景調整分類。這項國際非營利組織分類法的來由，係由美國約翰霍普金斯大學教授薩拉蒙等結合世界逾 150 位當地研究人員參與工作，自 1991 年開始研究各大洲約 40 多個國家非營利組織活動多種多樣的所形成的一套分類，目前為多數國家所沿用。

(一)臺灣非營利組織分類(如表 2)。

表 2 國際非營利組織與臺灣第三部門分類之比較

國際非營利組織類別	臺灣第三部門類別
1. 文化與娛樂	1. 文化（文學、藝術）、體育
2. 教育與研究	2. 學術
3. 醫療	3. 醫療衛生
4. 社會服務	4. 社會服務
5. 環境	5. 環境
6. 法律、倡議及政治	6. 政治、政策倡導
7. 慈善媒介及自願促進	（如關注婦權、人權、消費權等團體）
8. 國際活動	7. 慈善
9. 宗教	8. 國際
10. 商業及專業協會，工會	9. 宗教
11. 發展與房屋	10. 經濟業務、工商團體
12. 其他	（如工業總會、商業總會、同業公會）
	11. 聯誼性質（如宗親會、同鄉會、同學校友會）

<sup>30</sup>丘昌泰主編，2007，《非營利部門研究—治理、部門互動與社會創新》。臺北：智勝文化事業有限公司。頁 8-10。

<sup>31</sup>萊斯特·薩拉蒙、沃加斯·索可洛斯基等著，陳一梅等譯，2007，《全球公民社會--非營利部門國際指數》。北京：北京大學出版社。頁 14-15。



資料來源：蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，《非營利部門—組織與運作》（臺北：远流圖書公司印行，2009年2月），頁450。

(二)大陸第三部門分類

大陸一開始依其傳統特色將社會團體分為會員制組織，其中會員制組織又劃分為互益型組織與公益型組織，互益型組織包括經濟性團體與社會性團體；公益型組織指團體會員型組織與個人會員型組織(如表3)

表3 大陸第三部門

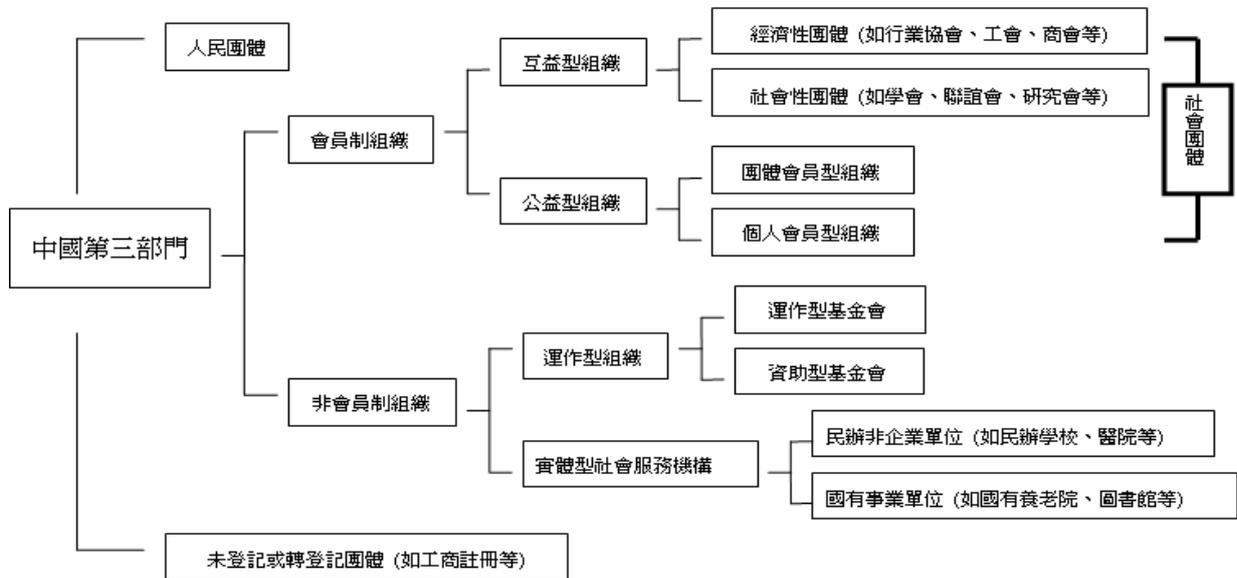


圖 3-6 中國大陸第三部門分類圖

資料來源：王名、劉國翰和何建宇著，《中國社團改革：從政府選擇到社會選擇》，北京：社會科學文獻出版社，2001年，頁229。

(三)香港第三部門分類

香港第三部門的分類主要沿用國際非營利組織分類，再依香港社會環境背景的不同結構予以分類(如表4)。



表 4 國際非營利組織與香港第三部門分類之比較

國際非營利組織類別	香港第三部門類別
1. 文化與娛樂	1. 藝術與文化
2. 教育與研究	2. 體育
3. 醫療	3. 教育與研究
4. 社會服務	4. 醫療服務
5. 環境	5. 福利服務
6. 法律、倡議及政治	6. 環境
7. 慈善媒介及自願促進	7. 公民及倡議
8. 國際活動	8. 政治
9. 宗教	9. 法律及法律服務
10. 商業及專業協會，工會	10. 慈善及中間媒介
11. 發展與房屋	11. 國際及跨國
12. 其他	12. 宗教
	13. 社區組織
	14. 專業、工業、商業及工會

資料來源：蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，《非營利部門—組織與運作》（臺北：巨流圖書公司印行，2009年2月），頁448。

## 伍、對兩岸三地學者論述公民社會發展之淺釋

為瞭解兩岸三地公民社會現況差異與未來發展，研究者研擬兩岸三地公民社會相關議題，專訪兩岸三地 10 位長期研究與觀察公民社會發展領域的知名學者與實務專家進行深度訪談，茲將訪談內容淺釋歸納彙整如后。

### 一、對公民社會與非營利組織相關概念

在西方公民社會（Civil Society）的定義，學者眾說紛紜，但自 90 年代以來，以三分法為基礎的公民社會定義逐漸被大多數學者所接受，其中戈登·懷特（Gordon White）的定義頗具代表性，他指出：從公民社會這一術語的多數用法觀之，其主要思想是，公民社會是處於國家和家庭之間的大眾組織，它獨立於國家，享有對於國家的自主性，它由眾多旨在保護和促進自身利益或價值的社會成員自願結合而成。<sup>32</sup>這種自西方引進的

<sup>32</sup>俞可平等編，2002，《中國公民社會的興起及其對治理的意義》。北京：社會科學文獻出版社。頁 189。



產物在兩岸三地間目前僅止於學術性的論述，尙未深化到社會層面，更未成爲政府的政策，主要原因是對它的理解有限，以及其是否適於融入本土化尙待驗證。是以，有關公民社會相關的概念兩岸三地學者的見解大同小異，經研究者彙整歸納後提出以下淺見：

### (一)公民社會的概念

綜合學者觀點，無論從政治、經濟與社會；或從文明與傳統；或從自主性、獨立性；或從權利、公民參與、寬容；或從結構、環境、價值與影響等各種層面闡述公民社會的概念，從公民社會的核心價值上觀之，兩岸三地學者之間的見解，並無明顯差異，但由於兩岸三地政治環境與發展背景不同。因此，在詮釋上的寬廣度略顯差異。

所謂公民社會，簡言之，即係指由公民所組織而成的社會，既不是政府，也不是企業，而是介於兩者之外，具有獨立與自主的組織，成員都是志願參與，有一定的公民素養，既不分配盈餘，只關心公共事務的領域，甚至參與政治，但其目的不是爲了對抗政府或抵制企業，而是爲維護公民的權益，有時候會爲了公眾的利益而向政府提出政策倡議，甚至對話或從事社會運動，具有影響與制衡企業壟斷的力量，避免公民權益受損，大部分的時間它與政府和企業是建構在合作與互補的關係，具有促進社會和平發展與安定社會的力量，是協助一個國家創造強盛與文明不可或缺的力量。

### (二)公民社會與市民社會概念上的差異

“公民社會”與“市民社會”本質上非常相似，但在討論其定義與層次上有一些差異，就意義上公民社會是一個“褒義”的名詞，而市民社會是一個“貶義”的名詞，市民社會一詞在臺灣與香港很少提及這個概念，公民社會這個概念才是目前國際社會的主流價值，不僅是一種全球性運動，爲各個國家的重視，亦倍受學術界熱烈廣泛的討論。此外，它比較符合現代民主、自由與人權的思想，是當前普遍受到人們熱烈歡迎的概念。有關市民社會一詞在兩岸三地中僅大陸引用，臺灣與香港基本上是不採用這個名詞。

### (三)非營利組織、非政府組織、第三部門及民間組織概念上的差異

“非營利組織”、“非政府組織”、“第三部門”在兩岸三地而言分別在 80 年代以後，受全球結社風潮的影響，經由學術論壇或研究才逐漸移入境內。早期臺灣一般都稱“民間組織”或“民間團體”；大陸則稱“市民社會”或“民間組織”；香港在傳統上稱爲“社會福利機構”。從學術研究的視角上觀之，概括來說，非營利組織、非政府組織、第三部門及民間組織在概念上是蠻相近的，要看你運用這些概念在何種層次上，例如公、私領域，政府，企業，第三部門，或是國家與國家之間，聯盟與聯盟之間等。這一點在研究者訪



問兩岸三地的學者的過程中發現他們亦是持同樣的觀點，只是這些概念及其意涵是否已融入本土化成爲社會普遍使用與熟悉的概念，兩岸三地的學者是持保守的看法。

## 二、兩岸三地公民社會發展的比較

公民社會發展的前提牽涉到政治制度與經濟環境息息相關，比較兩岸三地公民社會發展，皆有其政治、經濟或社會變遷上的意涵與關鍵因素，發展模式與發展高峰的時間點也不同。香港於 1997 年主權回歸大陸後，如今已成爲國際耀眼的“世界金融中心”，而 1997 大限前的移民潮，亦出現回流現象，社會逐漸進入穩定的發展；相較於臺灣社會環境變化更大，2000 年臺灣首度政權輪替，導致兩岸關係呈現詭譎不穩定狀態近 8 年，2008 年臺灣政權再度輪替，兩岸關係在雙方領導人努力營造下，兩岸關係進入前所未有的和諧狀態，兩岸民間互動往來頻繁；而大陸不啻經濟持續維持高成長，其一舉一動對國際的影響力也一再上升，至 2010 年已躍居爲世界第二大經濟體，在全球具有舉足輕重的地位。兩岸三地雖有相似的歷史背景與淵源，但兩岸三地政治體制環境畢竟不同，其民間組織的發展自然也不同。

研究者認爲公民社會的發展與民主化程度關係密切。民主的發展是一種兩面的現象，一方面是國家權力的改革，一方面涉及公民社會的重構。即國家與公民社會在相互依存中轉化，自主性原則才能實現。但雙重民主化過程有兩個前提：一是承認劃分國家與公民社會的原則；另一個是承認決策權必須擺脫私人占有資本所強加的不平等和約束。在兩岸三地公民社會發展中最大的異同即是“民主與經濟”。揆諸兩岸三地只有臺灣在政治上是實施民主化。香港或大陸雖然也強調它也有民主，但相較於西方民主先進國家而言，香港與大陸的政治其實並不符合民主。是以，民主、自由、多元化及社會運動也成爲臺灣的特色之一，在臺灣民間組織具有自主性、倡議性及影響力，民間組織可以爲某一個公共議題和政府對話，進而影響政府政策；至於大陸與香港政治並未民主化，還是採中央集權統治制度，這是兩岸三地最大的不同。但其共同點則是兩岸三地在市場經濟的發展，皆呈現一片榮景。

## 三、兩岸三地公民社會與政府及市場關係、影響與作用

### （一）兩岸三地公民社會與政府及市場的關係

公民社會的發展需要政府政策的支持及企業的捐贈，公民社會才有機會實現。因此，公民社會與政府及市場三者間如何建構一個合作互補的夥伴關係，創造三贏的局面，是三者之間，特別是公民社會最應認真思考的課題。



從政府、市場與公民社會三個部門的角色功能及共同願景層面來看，公民社會與政府及企業的關係基本上是一種合作與互補的關係，公民社會如果有政府的支持與企業的捐助，它具有彌補二部門功能的不足。沒有公權力與資金固然是公民社會發展最大的弱點，但靈活與機動，組織動員快速，卻是公民社會最大的利器，也是該二部門不及之處。因此，三部門若能建構和諧關係，對國家與社會的發展具有正面的意義，政府與企業應給予善意對待。但兩岸三地公民社會與政府及企業之間的關係，臺灣的民間組織由於具有“自主性、創導性與影響力”與政府及企業尚維持一定程度的夥伴關係；香港民間社會組織具有“多元、溫和、與政府合作關係”；大陸民間組織由於還是自上而下的模式，絕大部分的資源均掌控在政府的手中，民間組織還是依附在政府的體制下運作，短時間內，民間組織尚難與政府及企業形成夥伴關係。

## (二)兩岸三地公民社會崛起後對政府公共政策及市場經濟的影響與作用

公民社會的形成不是為對抗政府與企業。公民社會最大的目的是保護人們的基本權利不受政府與企業的侵害與影響，同時彌補政府與企業功能的不足。在這個前提下，公民社會如何扮演守門人的角色，又不逾越其分際與尺度，是兩岸三地政府、市場與公民社會三方必須嚴肅去思考與正視的課題。研究者認為公民社會與政府及企業關係，基本上是建構在合作與互補的關係，公民社會的發展幾乎無法獨立自外於政府與企業，它受到政府的管制與壓力，以及企業的影響甚鉅。法國學者托克維爾曾說過，美國之所以能成為世界強國，與美國政治民主有關。公民社會的發展程度與民主化程度攸關，一個國家想成為強盛而文明的國家，非有公民社會不可，一個企業想永續經營，非有公民社會不可，三者關係非常密切，國家雖握有一切資源與絕對的權力，但絕對的權力，必帶來絕對的腐敗，如果沒有公民社會的制衡與監督，國家勢必走向專制，企業勢必壟斷消費市場。因此，為政者如何在這股全球公民社會的潮流中，因勢利導公民社會走向健康的發展，創造一個多贏與和諧的社會，對三者而言都是一個嚴肅的課題。

## 四、兩岸三地公民社會發展之關鍵與挑戰

兩岸三地公民社會的發展，皆有其政治、經濟或社會變遷上的重大意涵，臺灣從 1987 年解嚴後迄今，經過一連串的民主化的蛻變過程，已奠定民主、自由與多元的社會；大陸從 1978 年改革開放後，經濟連年呈現高成長，加以 1995 年世界婦女會在北京召開年會，讓大陸首次見識到 NGO 的影響力，帶動民間組織的蓬勃發展；而香港的福利服務組織有近一半的組織是在 1970 年代香港經濟起飛之前成立的，是香港第一波的高峰成長期；而從中英 1980 年初談判香港前途到 1997 年回歸大陸前再創第二波的成長期。未



來兩岸三地在公民社會發展上的關鍵與挑戰有哪些？

兩岸三地公民社會發展的困境與挑戰，在於政府的“治理”。簡言之，即政府對公民社會發展所創造或給予的空間。臺灣從 1987 年宣布解嚴迄今逾 20 餘年；大陸自 1978 年實施改革開放迄今逾 30 餘年；香港于 1997 年回歸大陸迄今逾 10 餘年，兩岸三地分別在這些重大體制變革下，民間組織的發展，除香港比較不明顯外，臺灣與大陸民間組織的發展在數量上皆呈現蓬勃景象。探其原因，臺灣主要是受到政治民主化、自由化與國家控制力弱化的影響；大陸雖無上述因素，惟伴隨改革開放的洪流，民間組織在經濟連年成長帶動與經濟水平提升下，呈現一波波結社高峰，這股結社高峰已提昇大陸人民對走向公民社會的意識，是否對大陸的政治體制造成影響，學者間意見紛歧，值得觀察。

公民社會的發展需要政府政策的支持與建構健全的法制環境。此外，一定的經濟水平、企業的支持，教育知識水準的提高，是公民社會發展必備的條件之一。是故，政府的治理與企業的資助對公民社會的發展而言，猶如車之兩輪，鳥之雙翼，缺一不可，少了這兩項因素，公民社會將不可能實現。

## 陸、研究發現與限制

洛克的認為先有社會後有國家，而國家是受制於其對社會的承諾與托付。托克維爾在其《論美國民主》一書中提到“在民主國家中，結社科學是一切科學之母，所有其他科學的發展都依附在其發展之上。”<sup>33</sup>一個強而有力的公民社會並不保證國家與社會一定強盛與文明；但一個沒有公民社會的國家，其發展必受到一定程度的束縛與牽制。因此，唯有發展優質的公民社會，才能使社會與國家及企業在均衡下發展。

本文之研究目的旨在瞭解兩岸三地公民社會發展之現況及未來發展。謹將研究發現臚陳如下：

### 一、研究發現

#### (一)法規治理

1987 年臺灣宣布解嚴後，首先將民國 31 年公布的《非常時期人民團體組織法》於民國 78 年 1 月 27 日修正為《動員戡亂時期人民團體組織法》，民國 80 年 5 月 1 日政府

<sup>33</sup>托克維爾著，朱尾聲譯，2007，《論美國民主》。北京：中國社會科學出版社。頁 1193。



宣布終止動員勘亂時期，《動員勘亂時期人民團體組織法》也在民國 81 年 7 月 27 日及 82 年 12 月 31 日兩次修正，更名為《人民團體法》後一直延用至今。該法係採“雙重管理”體制，人民得依人民團體法成立“職業團體”、“社會團體”及“政治團體”。是目前臺灣民間組織社會團體的法律依據。

大陸在 1949 年建政之後的 1950 年政務院就頒布了《社會團體登記暫行辦法》施行近 40 年，在 1989 年 10 月國務院頒布《社會團體登記管理條例》，採“雙重管理”體制，為現行規範社會團體登記管理主要依據。香港的社會福利機構主要是根據《社團條例》及《公司條例》註冊運作。

## (二)與政府關係

由於政府握有極大的權力與擁有龐大的資源，可以主導與影響非營利組織的發展。因此，在戒嚴時期，臺灣民間組織的自主性非常低，完全係“自上而下”的發展途徑。解嚴後，民主意識提高，才逐漸轉為“自下而上”的發展模式，不僅自主性提高，也增加了對公共事務的倡議；大陸民間組織的發展與臺灣早期相似，是“自上而下”的發展模式，改革開放後，大陸民間組織呈現出兩個階段三個高峰的發展，雖然也有草根性團體出現，但仍然以“自上而下”的發展模式居多，自主性低，依附性仍高；香港社會福利機構的發展，由於早期港英政府是採取“放任”政策，以致香港完全是由民間志願性組織的發展模式，但在回歸大陸後受到大陸政治統治的影響，社會福利機構與政府關係是呈現合作與依賴。

## (三)政府治理與企業資助

影響兩岸三地公民社會發展的關鍵因素，在於政府對非政府組織的治理政策。換言之，即政府給予的發展空間。以及企業對非政府組織的認同程度，因為這會直接影響到企業對 NGO 捐贈的意願。在與政府及市場關係上，兩岸三地 NGO 與政府及企業關係，基本上是建構在合作與互補的關係，公民社會的運作幾乎無法獨立自外於政府與企業，它受到政府的管制與壓力，以及企業的影響甚鉅，但是公民社會一旦形成，它卻能提供具參考價值，甚而影響政府決策的建議，同時，有效制約企業對消費者的壟斷行為。

## (四) 建構完善的法規環境。

現行人民團體法對民間團體仍有太多行政管制，影響民間組織的健全發展，政府應適度鬆綁法規，讓結社更自由。如制定類似《非營利組織基本法》、《社會團體法》或《結社法》諸類的法規，作為人民結社規範基準；對於《公益勸募條例》在歷經幾次國內外



重大天然災害，民間團體對於募款的發動與運用，現行公益勸募條例機制已嚴重呈現漏洞與缺陷，而無法因應的情況，應立即檢討修法之必要。此外，為協助非營利組織健全發展，鼓勵企業與社會大眾捐贈，稅法上的優惠與減免是否亦應檢討修正。

#### (五) 成立專責單位，統一事權。

解嚴後，臺灣社會環境丕變，政治民主與社會開放，朝多元發展，社會團體不僅蓬勃發展，其對社會的影響力與功能也日漸明顯。但政府並未在政策或制度上適時檢討與調整。是以，政府實應藉政府組織改造之際，在行政院內政部下成立專責單位，負責是項事務。同時，可考慮將目前分散在中央各個部會主管之財團法人基金會劃入該單位負責，以收事權統一。

#### (六) 培養公民性，建立合作與互補關係。

公民社會是各種人際關係、團體之間的關係，也是與國家及市場的關係的一種集合，這些皆屬外顯方面。然而，這些關係所賴以建立的價值，主要藉由內在的培養所促成的，這項觀念的建立直接影響到公民社會與政府及企業的關係。這個內在的英文 *Civility* 被譯為“公民性”、“公民習性”或“公民精神”，主要包括兩個意義，一是指個人的修養。二是指社會集體的價值。它的內涵是由日常中培養的禮讓習慣擴及為共同的集體自我意識，以提昇的社會水平。

## 二、研究限制

就學術研究的視角而言，比較性，尤其是跨國性比較的學術研究，由於研究範圍較大，聚焦不易，且區區十數萬字僅能描繪其輪廓而已，僅能給讀者一個初步概念，無法呈現其全貌，以至難度較高，挑戰不易，往往讓研究者怯步不前。

兩岸三地有關非政府組織的相關文獻雖然愈來愈多，但兩岸三地是類比較性的研究論文、專書或學術性文章、期刊等相關文獻可謂鳳毛麟角。研究者在研究過程中發現，造成這些原因大致上如下：首先“政治制度”的影響層面最大，大陸是中央集權的政治統治，香港亦受其影響，以至研究者在與大陸學者及香港社會福利署相關官員進行訪談時，即明顯感受到受訪學者與官員在訪談過程中的保守與諸多顧忌。特別是對《公民社會》一詞，極為敏感。其次是資料蒐集不易，目前是類比較性研究議題的文獻相當匱乏，僅止於“點”性部分的比較性研究，且並未達到普遍性程度。其三是政府部門不僅對研究議題態度保守，且在資料建置上亦不夠完整，僅止於研究參考，而未形成政策，以至



無法蒐集到官方的文獻，限縮了研究者蒐集資料的侷限性與判讀。但隨著兩岸三地進入史無前例的和諧狀態，是類的研究的必要性愈來愈高與越來越重要。

### 三、結論

整體而言，無論從政治民主化、經濟自由化、社會多元化、公民參與程度、社會運動樣態、人權關懷的重視、經濟發展水平、教育提升水準、社會開放風氣、國際化等等，臺灣的表現比大陸與香港來得出色，與歐洲發達國家的平衡性或觀念相近，發展公民社會的可能性最大；香港居次，香港因為歷史因素西化最深，經濟發展與國際化程度高，公民社會在公民參與的廣泛性、公開透明、提供社會服務滿足社會需求方面較臺灣與大陸好，但香港在回歸大陸後，公民社會的發展端視大陸中央政府給予的空間而定；大陸由於採中央集權統治，不論是公民社會組織的聯盟與網絡、公民參與、政治與法律空間、國家與公民社會的關係等方面皆不足，加以公民性的欠缺，在兩岸三地建構公民社會發展的可能性相對為弱。

儘管臺灣在兩岸三地公民社會發展的過程中最有機會，但大陸在經濟持續高度成長的推波助瀾下，政治統治與社會環境這些年來多少亦受到一些影響，這可從 2008 年 9 月，大陸深圳市發布《關於進一步發展和規範我市社會組織的意見》中提出“創新社會組織登記管理體制”規定：除法律及行政法規規定須由有關部門登記前進行前置審批之社會組織外，工商經濟類、社會福利類、公益慈善類的社會組織均可直接向社會組織管理機關申請登記。這項改革被輿論稱為非營利組織登記改革的“深圳試水”。繼“深圳試水”後，2010 年 12 月，北京市第十三屆人民代表大會常務委員會第十二次會議亦通過《中關村國家自主創新示範區條例》，成為繼深圳之後第二個“非營利組織特區”。<sup>34</sup>

而 2010 年 11 月 25 日在廣州深圳召開的“中華慈善百人論壇”上，深圳市政府率先提出建立現代公民社會，這是大陸首次由官方將公民社會建設寫入政策規劃當中。不難發現大陸有關當局對改革開放後，所面臨的社會結構轉型問題的重視，後續發展值得觀察。至於香港除民主化外，均具備與臺灣發展公民社會的各項條件，只要大陸中央給予適當的發展空間，其可能性並不亞於臺灣現況，探其原因是香港在兩岸三地裡國際化程度均高於臺灣與大陸，而國際化程度高低也是影響政經環境與社會環境的重大因素，加上香港近幾年來屢屢有遊行陳情事件發生，雖然影響有限，亦相當程度反應出香港居民欲向港府與大陸中央傳達其嚮往民主與自由的心聲。因此，香港走向公民社會之路，亦

<sup>34</sup>廖鴻、石國亮、朱曉紅等著，2011，《國外非營利組織管理創新與啓示》。北京：中國言實出版社。頁 117。



頗值得觀察。

綜觀公民社會的目標之一是改變現代社會權力結構，促進窮人和社會弱勢群體福利的增進，並非為對抗政府與企業。具有自主性與倡導性的多元化公民社會，如能與國家與企業建立合作夥伴關係，是公民社會發展的目的和方向，也是讓國家走向強盛與文明之路。



## 參考文獻

- 王名(2008)。中國民間組織 30 年—走向公民社會。北京：社會科學文獻出版社。
- 王英津(2009)。港澳特區政府與政治。臺北：博揚文化事業有限公司。
- 王浦劬、萊斯特·M. 薩拉蒙等(2010)。政府向社會組織購買公共服務研究—中國與全球經驗分析。北京：北京大學出版社。
- 王紹光著(2009)。民主四講。北京：三聯書店。
- 丘昌泰(2007)。非營利部門研究—治理、部門互動與社會創新。臺北：智勝文化事業有限公司。
- 呂大樂(2010)。凝聚力量—香港非政府機構發展軌跡。香港：三聯書店。
- 何增科著(2007)。公民社會與民主治理。北京：中央編譯出版社。
- 俞可平等編(2002)。中國公民社會的興起及其對治理的意義。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞可平著(2008)。思想解放與政治進步。北京：社會科學文獻出版社。
- 高丙中(2008)。民間文化與公民社會。北京：北京大學出版社。
- 康曉光(2011)。依附式發展的第三部門。北京：社會科學文獻出版社。
- 陳健民(2010)。走向公民社會—中港的經驗與挑戰。香港：上書局。
- 陳瑞蓮、汪永成等(2009)。香港特區公共管理模式研究。北京：中國社會科學出版社。
- 萊斯特·薩拉蒙、沃加斯·索可洛斯基等，陳一梅等譯(2007)。全球公民社會—非營利部門國際指數。北京：北京大學出版社。
- 廖鴻、石國亮、朱曉紅等(2011)。國外非營利組織管理創新與啓示。北京：中國言實出版社。
- 趙可金(2008)。全球公民社會與民族國家。上海：三聯書店。
- 鄧正來著(2008)。國家與社會—中國市民社會研究。北京：北京大學出版社。
- 羅中樞、王卓著(2010)。公民社會與農村社區治理。北京：社會科學文獻出版社。
- 蕭新煌、官有垣、陸宛蘋(2009)。非營利部門—組織與運作。臺北：巨流圖書出版印行。
- 托克維爾(著)、朱尾聲(譯)(2007)。論美國民主。北京：中國社會科學出版社。
- Samuel P.Huntington(著)、劉軍寧(譯)(民國 89 年)。第三波二十世紀末的民主化浪潮。臺北：五南圖書出版公司。
- 王名(2007)。中國 NGO 的發展現狀及其政策分析。第三部門學刊，8，5-12。
- 《中國社會組織網》，<<http://www.chinanpo.gov.cn/web/index.do>>。
- 《中華民國行政院內政部統計資料》，<<http://www.moi.gov.tw/>>。



《立法院網站》，<<http://newcongress.yam.org.tw/legislator/legislat.html>>。

《財團法人臺灣民主基金會》，<<http://www.tfd@taiwandemocracy.org.tw/>>。



# The Comparative Study of the Civil Society Development of Taiwan, Mainland China and Hong Kong

**Chia-Shan Su**

Ministry of the Interior Department of Social Affairs

moi0606@moi.gov.tw

## Abstract

Under reviewing the historical contexts, Taiwan, Mainland China and Hong Kong choose different modern models. This study firstly clarifies the developmental process of non-governmental organization (NGO) through examining the political, economic and society transition. Moreover, this study discusses the differences of civil society and future development.

Through employing the historical research approach, literature analysis and comparative research, then study examines the development of NGO during the different periods, such as Taiwan abolished the martial law, Mainland China's economic reform and opening market, Hong Kong's reunification in 1997. This study also employs the depth-interviewing method to collect and summarize the opinions of ten academics and practical expertise referred to the differences and future development of civil society among Taiwan, Mainland China and Hong Kong.

There are many influencing factors to promote civil society, including political democracy, economic development, business assistance, complementary and cooperation of partnership with the government and enterprises. The society with highly civic and professional civil organizations would be the prerequisite which gain the support of government, businesses and the public. Therefore, countries, enterprises and society will become stronger and more civilization.

Compared with those indications of political democratization, economic liberalization, social pluralism, highly citizen participation and well education, Taiwan is most likely to develop a civil society. The development of Hong Kong is similar to Taiwan in the beginning stage. However, after the reunification with the Mainland China in 1997, the political system of Mainland China influences the democratization and restricts the development of civil society in Hong Kong. The development of civil society in Mainland China is the weakest than Taiwan and Hong Kong.

**Keywords: civil society, civil association, third sector, governance, social movements.**

