

從國家與社會論證第三部門的運作機制： 以中國大陸與臺灣第三部門現況分析

An Analysis of the Mechanism of the Third Sector From the Viewpoint of
Nation and Society : Study of Current Taiwan and Mainland China

許源派 (Hsu, Yuan-Pai)

德明財經科技大學物流管理系兼任助理教授

許文西 (Hsu, Wen-His)

國立屏東科技大學企業管理系副教授

摘要

第三部門的發展，近年來蓬勃發展，而市民社會的公民參與以及公共事務議題也隱然成形，似乎第三部門的運作已經脫離政府的制約而獨立存在。同時，非政府組織及非營利事業組織的發展也跳脫以往狹隘的議題，而擴展到多元的議題，如人權、急難救助、醫療、農業等等，似乎第三部門運作已經獨立於政府而存在。

但本文則嘗試從不同的理論視野，即國家與社會的發展面向來看待第三部門的發展，到底是公私協力，補足了政府失靈的作用，還是仍為政府政策所制約，又或更進一步成為政府的「工具」，進而挑戰市民社會，破壞第三部門的獨立性、公正性。

關鍵詞：制度制約、第三部門、非政府組織、公私協力、政府失靈。

壹、前言

制度發展，形成一種制度的演進動力，但同時也會形成制度的一種制約力量，而近來蓬勃發展的公民社會，也形成一新的領域，國家與社會的發展及互動，更是學術界的重要課題及對話議題。

諾斯 (Douglass North) 指出，制度 (institutions) 代表一個社會中的遊戲規則，也是人為所制定的限制，用來約束人類的互動行為。制度包括了人類制定來規範人

與人之間的互動限制之任何形式，其中包括：正式的限制如法律、規章等，以及非正式的限制如慣例、風俗習慣、道德約束等。¹ 也就是說，國家與社會的發展皆在制度下發展，脫離不了制度，也就是制度的一部分。

國家與社會的發展與國家與社會的定義與內容、性質息息相關，從黑格爾 (Georg W. Hegel)、馬克思 (Karl H. Max) 到韋伯 (Max Weber) 等重要歐洲社會學者，對國家是否對立於社會的存在實體，或僅是支配階級或利益團體之反映等基本假設，皆有不同的看法，也因此，長期以來，學術研究對國家與社會的探討較著重在政權性質、政府制度、官僚組織、統治政策、或社會結構、社會組織、市場經濟與地方菁英角色等等，也就是透過國家中心或社會中心的理論視野，來分析國家與社會間的互動關係與發展。²

學者伊凡斯 (Peter Evans)、路斯契米爾 (Dietrich Rueschemeyer)、史高波爾 (Theda Skocpol)，在所編的《把國家帶回》(Bringing the State back in) 一書中，就主張將國家視為一歷史行動者及制度性結構，來觀察社會的自主性之程度，以及其對經濟社會發展的效力，從社會革命、國家建構、福利國家的發展面向，到市民社會下的民間組織與公共政策的對話，形成國家與社會發展的重要研究著作，也形成國家與社會的發展很重要的全面性論述。³

第三部門的發展，⁴ 近年來蓬勃發展，而市民社會的公民參與以及公共事務議題也隱然成形，似乎第三部門的運作已經脫離政府的制約而獨立存在。同時，非政府組織及非營利事業組織的發展也跳脫以往狹隘的議題，而擴展到多元的議題，如人權、急難救助、醫療、農業等等，似乎第三部門運作已經獨立於政府而存在。

¹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change & Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 1-20.

² 張隆志，「國家與研究的再思考：以臺灣近代史為例」，中央研究院近代史研究所集刊（臺北），第 54 期（2006 年 12 月），頁 109。

³ Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back in* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). 其他相關論述也可參見：Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1992). 及 Theda Skocpol, *Social Revolutions in the Modern World* (Cambridge: New York: Cambridge University Press, 1994). 二書中詳細的論述。

⁴ 第三部門是指相對於公部門與私部門的第三部門，根據維基百科的定義：「第三部門 (The third sector) 或又稱為志願部門 (Voluntary sector)，是一社會學與經濟學名詞，意指在第一部門 (Public sector，或稱為公部門) 與第二部門 (Private Sector，或稱為私部門) 之外，既非政府單位、又非一般民營企業的事業單位之總稱。雖然各國對於第三部門的定義各自不同，但一般來說第三部門單位大都是由政府編列預算或私人企業出資，獨立維持經營的事業體。一般常見的社團法人、財團法人、基金會、非政府組織 (NGO) 或非營利組織 (NPO) 通常都屬於第三部門的範疇，雖然每個第三部門單位成立的背景與營運方式都有不同，但普遍來說第三部門單位通常具有像是以社會公益為目的，與不用繳稅等特質。」請參照《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-hant/%E7%AC%AC%E4%B8%89%E9%83%A8%E9%96%80>。

但本文則嘗試從不同的理論視野，即國家與社會的發展面向來看待第三部門的發展，到底是公私協力，補足政府失靈的作用，還是仍為政府政策所制約，又或更進一步成為政府的「工具」，進而挑戰市民社會，破壞第三部門的獨立性、公正性。⁵

貳、國家與社會的理論論述

國家與社會的持續互動便構成制度發展的前進動力，但從國家的發展來看，國家本身就是因為解決社會發展的矛盾或衝突而存在，也就是國家是超越社會之上，為了解決社會矛盾或衝突也賦予國家使用「武力」的合法權力，從而建構了「武力」的合法權力，又因此建構了「合法性的公權力武力」的合法權力，再建構了「合法性的公權力」，但國家的獨立自主使用公權力也受到制度的制約，並非無限制的。

國家與社會不斷地相互適應與衝擊，造成制度的向前發展，政治制度發展，社會制度的發展皆從而生，也因為各國的國家與社會相互發展的軌跡不同，更形成各國制度形成的元素及發展方向不同，值得研究探討。

一、國家與社會的互動發展

國家與社會的發展形成幾個面向，一是強國家、強社會；二是強國家、弱社會；三是弱國家、強社會；四是弱國家、弱社會。也就是，國家的角色與功能超越了市民社會的功能與職能，還是相互消長的情形。

國家呈現的社會的職能，主要是國家協助市民社會的發展及拓展社會空間，但另一方面，也抑制市民社會的組織發育，相對而言，國家與社會是相互補充，有時也相互抑制，形成如杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 所界定的，社會轉型中，所存在的政治秩序之維持，及國家存在的價值與目標，⁶而政治體制發展的主要變項是體制的發展與社會動員的能力，其中涉及到政府行使治理功能的前提及界限，即指強大市民社會的存在，相對地，社會也主導部份政府的職能及發展，也就是社會的發展與範疇大於國家的發展與範疇。

另一方面，則是國家基本涵蓋了社會、經濟、政治及日常生活的一切功能，也就是日後的國家中心 (State-centered) 主義或研究方法所提及，強調國家

⁵ 本文則以廣義的第三部門來涵蓋非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 及非營利組織 (Non-Profit Organization, NPO)。

⁶ See Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Havens: Yale University Press, 1968)。

及國家能力 (State capacities)，主要是將國家作為一個主體，而社會為其附屬的客體，特別是指涉共產主義的全能主義或稱極權主義 (Totalitarian)。⁷

也就是說，傳統國家主權的概念受到了挑戰，經由主權觀念所延伸出來的國家 / 社會關係正逐漸被新的主權觀念所延伸出來的國家 / 社會關係所替換，即國家社會的互動模式起了變化。在此氛圍下，傳統國家所代表的絕對權力 / 權威觀念，也逐漸的被瓦解，社會相對於國家擁有更多的自主權力。⁸

在國家與社會的互動發展過程中，強國家的發展，會產生國家自主性的制度發展，而國家的自主性存在二個層面的意涵：⁹

(一) 國家作為社會公共利益的代表者，其所具備有一種超越社會個體利益的性質，也是因為私人利益和公共利益之間的矛盾，才使得公共利益成為國家恣意採取的一種實際利益的形式，也就是說國家與社會的發展，就是公共利益主導下的社會發展，或者是公眾利益主導小眾利益的發展。

但社會中的非政府，非營利組織，是否為私人利益或小眾利益，還是化小愛為大愛，甚至是為全人類福祉的博愛，超越國家兩疆界的「更大公眾利益」呢？不同的理論視角會有不同的答案。

(二) 國家具有超越社會上各種政治力量之上的獨立性，這也就是國家擁有正式的合法性權威，甚至是維護法律規律的公權力，社會的發展必須依附在這種合法性權威之下，不得挑戰國家的公權力，也就是說國家與社會的發展，是以政治穩定為基本原則或條件，也是社會發展不可跨越的「紅線」。

而國家與社會的有序互動，就是一種動態的政治穩定或政治合法性，而另一方面，政治運行中，國家與社會的有序互動基礎之上，所建構的均衡狀態，就是一種靜態的政治穩定或政治合法性。

但國家的獨立自主具有相對性，並非無限上綱地強調國家的合法性權力，過度強調國家的獨立自主性，反而不利於社會的發展，或者稱社會的正常發展。

而國家與社會的持續互動，也代表國家與社會的均衡需要不斷地重建及調

⁷ 吳國光，國家、市場與社會－中國改革的考察研究 1993 至今（香港：牛津大學出版社，1994 年），頁 92-94。

⁸ 李英明，「資訊時代下的國家與社會」（2002 年 2 月 27 日），2014 年 1 月 4 日下載，《國家政策研究基金會》，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-024.htm>。

⁹ 馮宏良，李玉路，「國家與社會互動成長：社會政治穩定的基本規定性」，雲南行政學報（雲南），第 3 期（2008 年 3 月），頁 13-16。

整，形成每一個階段的「政治穩定」，而這有二種不同的情勢發展：¹⁰

- (一) 社會的發展是超越個人意志，不以個人意志為轉移，也因而國家的發展，及對社會的主導性是相對滯後於社會的發展，有時，就必須透過制度的建構或新制度的重新建構來完成。
- (二) 社會的發展是逐步達成的，非一蹴可幾，也因此，國家的發展是否能跟上社會的發展步調，便是「政治穩定」另一項關鍵因素。否則國家自主性的合法權力便完成為制約社會進步發展的力量。

也就是說，國家與社會的持續互動便構成制度發展的前進動力，但從國家的發展來看，國家本身就是因為解決社會發展的矛盾或衝突而存在，也就是國家是超越社會之上，從而建構了「合法性的公權力」，但國家的獨立自主使用公權力也受制度制約，而非毫無限制。

國家權力的自主性，也就是國家的能力，其包括二方面，政治統治能力和政治管理能力，具體而言，國家能力就包括了對社會的汲取能力，對社會的規範能力，對社會的控制能力，對社會的適應能力等¹¹。

而國家與社會的互動發展，有效運作則端賴制度的均衡安排，而制度的發展或制約，也是國家與社會互動的過程或結果，二者不可偏廢。

二、國家能力：政府主導、公私協力或社會主導

國家能力 (state capacity) 如前所述，包括二方面，政治統治能力和政治管理能力，也就是說是一種國家職能的表現，甚至是一種對社會的控制能力，依照吳國光的研究，國家能力可區分為下列三種：¹²

(一) 消極的 (passive) 國家職能

指國家應該只有具備一消極的國家能力，即維持及調節基本的社會利益衝突，或維持最基本或起碼的社會秩序，同時防止暴力和犯罪，也就是，相當於維持社會的「守夜人」的角色，從被動或消極的角度來行使「防止」的國家消極之國家能力，亦即社會的功能及職能大於國家的功能及職能。也就是說，國家的職能是最小化，只維持最基本的國家職能，保障社會存在的價值及維持社會秩序。

(二) 積極的國家職能

¹⁰ 馮宏良、李玉路，「國家與社會互動成長：社會政治穩定的基本規定性」。

¹¹ 馮宏良、李玉路，「國家與社會互動成長：社會政治穩定的基本規定性」；並參閱時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會（北京：北京大學出版社，1996年）。

¹² 吳國光，國家、市場與社會－中國改革的考察研究 1993 至今，頁 97-101。

也就是指促進經濟發展和發展社會福利的「積極國家的能力」，即所謂的促進經濟發展的「發展型國家」(the developmental state)的國家能力，如亞洲四小龍所呈現的國家能力。但近幾年來，因為亞洲四小龍的經濟發展受到侷限，「積極國家的能力」所創造出來的「發展型國家」(the developmental state)的國家能力的表現不如以往，也因此，對「發展型國家」的研究，不若以往，甚至有停滯現象。

另一種積極的國家能力就是指，如北歐國家在發展社會福利方面的能力較強，從而建構出福利國家 (the welfare state) 的國家能力，實行國家和社會的公私協力的面向及角色，由於社會福利國家的社會發展，甚至在國家主導下的社會福利制度，遠遠超越了市民社會的主導，形成學術界研究的顯學。

積極的國家能力，在此的意義，主要是指國家與社會相適應的情形下，國家更積極規劃或協助社會進行社會職能的專業化發展，也就是國家與社會的共同積極發展，而社會領域之間的分化和發展是政府職能轉變的基本需要和根本動因，政府職能轉變則是國家與社會關係良性發展的重要方面和歷史結果，要實現政府職能的重大轉變，關鍵在於政府向社會作出適度的分權。從這個意義上講，積極國家能力的真正目的就是要建構一個凸顯公民價值與權利的民主社會。社會結構變化是出現社會政策的背景，所以國家與社會關係的調整與改善，實質上表現為國家與社會相適應的制度變遷。¹³

(三) 超國家職能

亦即超國家能力的強國家、弱社會的互動功能及模式，國家的主要職能乃在於貫徹或實現某種意識型態的目標，在深層結構或功能上，改造社會、主導社會、影響社會，甚至是創造社會，進而重新安排社會秩序，促進社會發展，實現社會福利，從另一角度來看，也就是全能主義下的國家能力或職能，如共產主義國家的職能，其強有力的國家能力，主要來自於國家對於自我建構出來的意識形態調動，及國家對社會的全面性主導或強制性的主導下，國家形成對意識形態和社會改造的「超越現存的國家能力或職能」，也就是，國家主導社會甚至創造社會。¹⁴

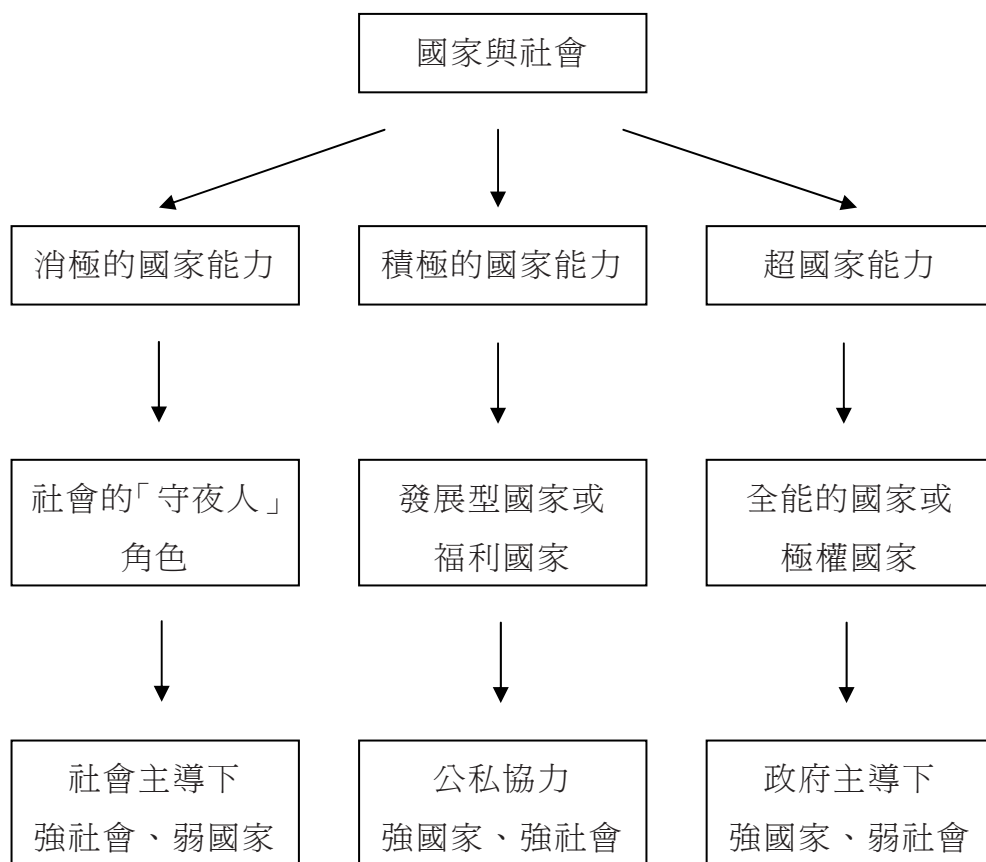
但事實上，社會結構的分化和調整，使得政府單方面的不可治理性在逐漸

¹³ 蔣京議，「政治體制改革必須把握國家與社會關係走向」，2014年1月4日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/theory/2007-07/20/content_6398390.htm。

¹⁴ 吳國光，國家、市場與社會－中國改革的考察研究 1993 至今，頁 95-97。

增強，「全能政府」單獨主治的局面越發難以維繫。¹⁵

究其國家能力發展，不外乎以上三種國家能力或職能，吾人可從下圖了解國家職能的發展路徑，詳見圖 1。



資料來源：作者自行繪製

圖 1 國家職能的發展路徑圖

¹⁵ 蔣京議，「政治體制改革必須把握國家與社會關係走向」。

國家的角色職能仍然存在其不可或缺的重要性，不管是從以上三個面向的國家與社會的發展關係來看，或是從第三部門 (the third sector)、非政府組織 (NGOs) 或國際非政府組織 (INGOs) 的角度來看，國家的存在仍有其必要性，社會仍然存在國家機器或國家治理的體制之必要性，也就是說，國家仍然具有實質的「政治能力」或「實力」，來處理內外政治、社會、經濟活動的能力，但其國家統治的合法性基礎，也不斷的調整及改變，特別是國家對社會資源的統合性分配或統制性分配，也不再如以往具有獨占性的權威，特別是國家與社會的發展是多元的，某一時期可能是國家主導型，即強國家弱社會的發展，某一時期可能是公私協助型，即國家與社會共同發展，某一時期可能是社會主導型，即強社會弱國家的發展，也就是說國家與社會的發展是動態的 (Dynamic)，並非永遠皆是國家主導型，公私協力型，社會主導型，而是相互發展、相互滲透，也就是說國家與社會是相互鑲嵌 (embedded) 在一起的。

除了上述用國家能力，國家對社會的汲取能力，國家職能來區分或看待國家與社會的關係外，也有學者是從集體利益的視角，來分析研究國家與社會的關係。

三、集體利益下國家與社會關係：多元主義 (Pluralism)、統合主義 (Corporatism)、統合多元主義 (Corporate pluralism)

誠如政治學者彼得斯 (B. Guy Peters) 和皮耶 (Jon Pierre) 在《治理、政治與國家》(Governance, politics and the state) 一書中所提及，國家的發展，往往被視為是集體利益的匯集，也就是集體利益的縮影。

換言之，國家深受集體利益的主導，無法獨立出來，也因此，國家必須從社會中抽離出來，經由課稅及其他管制方式來統治或治理社會，其以命令及階層體制 (hierarchies) 來約束國家內部的其他機制，也就是說，國家仍然存在著合法性的統治權威，國家與社會的發展存在著相互的连接，其中有三種模式：¹⁶

(一) 多元主義 (Pluralism) 下的國家與社會關係

多元主義的理論視角下的國家與社會的發展，是假定國家很少直接介入利益團體的利益之中。¹⁷

¹⁶ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (USA: Macmillan Press Ltd., 2000) Chapter 1~ Chapter 2. 相關論述亦可參照：孫本初，*治理、政治與國家*（臺北：智勝文化出版社，2002年），頁 1-61。

¹⁷ See R.A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in and American City* (New Haven, Conn: Yale University Press, 1961) .

也就是國家在利益團體之上，建立出利益團體彼此政治鬥爭的特定競爭活動場域 (Arena)，並制定一套「遊戲規則」作為利益團體的制度制約，同時，國家掌握決策權，亦即表示社會中的任一利益團體無法取得絕對的支配權利或主宰權，只具備相對的支配權利，透過民主制度的發展，爭取下一政策議題的主導權，利益團體的過程運作，是自由地不受制約的進出競爭場域 (Arena)。

多元主義視角下的國家自主性高，不受利益團體的操控，國家獨立於社會之外，運用權威來進行決策。此為國家主導下國家與社會的發展關係。

(二) 統合主義 (Corporatism) 下的國家與社會關係

統合主義視角下的國家社會發展，是假定國家與社會之間的更密切連結，部分利益團體是由國家政府官方核准參與決策的機制。¹⁸

在統合主義的模式下，國家賦予社會中的特定利益團體在其所屬的經濟或社會部門中具有合法的代表權，而且只有少數的行動者才能參與決策。

在此模式下，社會的影響力增強，但仍架構在國家的統治架構之下，而且只有少數的社會利益團體能夠參與決策，也因而使得這些少數的利益團體與國家結合，形成對國家在決策的職能上一種強化職能，形成國家與社會的公私協力的制度發展。

(三) 統合多元主義 (Corporate pluralism) 的國家與社會關係

統合多元主義的理論視角下，假定社會許多行動者，涉入決策過程，這些行動者被賦予合法地位來影響公共政策，特別是這些利益團體可以融入國家之中，形成被政府認可的合法性參與決策的行動者。

而這種統合多元主義模式，就近似「非政府部門治理」(Governance without Government) 的典範 (Paradigm)，也表示社會是國家治理行動的主要工具，並具備主導性，形成社會主導型下的國家與社會發展模式。

另一方面，社會主導型的強社會、弱國家也是針對國家失靈或政府失靈的一種平衡機制，因為有時國家已無法達成其既有的功能、職能或甚至是憲法上賦予國家的職能。換言之，已經去了提供公共服務的能力，此時的國家已無法治理或管理社會、經濟體系，形成國家功能失靈、政府職能失靈。

此時，需要社會職能的提昇以彌補政府或國家失靈的現象，也因此，強社會、弱國家的結合多元主義視角下的國家社會發展，也才能得到相互適應的發展。

¹⁸ P. C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, No. 36 (1974), p.85~131.

四、國家與社會發展下的「第三部門」

國家與社會的發展，是否存在有所謂的「第三部門」，也就是希望化解國家與社會的二元對應面，形成一國家與社會間的緩衝區域，是一種不帶有價值判斷的範疇及領域：希望建立跳脫社會自主性及國家權力的二元對立之模式，形成「第三部門」，以整合國家與社會。¹⁹

但「第三部門」真的存在嗎？可以存在嗎？需要存在嗎？究其實，「第三部門」乃是探討國家社會二元對立的制度環境下，國家與社會產生不相適應的矛盾下，才會產生「第三部門」的必要性，但如果在國家與社會的相互妥協或公私協力的制度架構下，「第三部門」似乎就顯得沒有存在的必要了。

國家與社會的結構轉型未來，必須跳脫現有的國家主導型之國家社會發展模式，也就是要跳脫「強國家、弱社會」的發展，進而到「強國家、強社會」的公私協力的國家與社會的發展進程，從國家統治（Governing）到國家治理（Governance）的方向。²⁰

也就是說未來國家與社會的治理過程，不僅要依靠國家的力量，還要社會的力量，二者均衡的發展，特別是政府、社會二者在對公共事務的管理分配中，達到相互間的權力平衡，甚至是權力制衡，相互合作、協調互補的穩定狀態。²¹

參、中國大陸國家與社會的發展

中國大陸國家社會的發展現況是國家主導型、公私協力、或社會主導型的國家能力發展？

一、中國大陸的國家社會發展面向

就吳國光的分析，中國大陸國家與社會的發展是存在三方面，也就是說，大陸的國家與社會的發展，在不同時期呈現不同的國家與社會的發展，基本上可為三方面的發展過程。²²

¹⁹ 黃宗智，「國家和社會之間的第三領域」，甘陽、崔之元主編，中國改革的政治經濟學（香港：牛津大學出版社，1997年），頁155-179。

²⁰ 依全球治理委員會對治理的權威性定義是指各種公共的或私人的、個人和機構管理其共同事務的諸多方式之總和。可參見俞可平主編，治理與善治（北京：社會科學文獻出版社，2000年）。

²¹ 請參閱俞可平主編，治理與善治。

²² 吳國光，國家、市場與社會—中國改革的考察研究 1993 至今，頁 97-101。

（一）超國家能力，即國家主導方面

大陸在改革開放後，政府能力大大的下降及削弱，根本上改變了大陸共產主義國家 (Communist State) 對大陸社會全面的控制能力，也就是過去，大陸是存在超國家能力，全能政府，全面性掌控政治經濟社會、文化層面，一方面是社會發展，政治發展的動力，另一方面也形成對社會的另一種制度制約。

也因而在現今的社會發展下，中國大陸的政府能力，如前所述，也逐漸下降，畢竟地球村的浪潮，全球化的發展，導致私部門的蓬勃發展，同步也帶動第三部門的快速發展，也形成第三部門的自我覺知，強化對第三部門的凝聚力及團結，形成對政府部門的一股無形的壓力，既是助力也是一股潛在壓力。

（二）在積極國家能力，即公私協力的國家與社會的同步發展

依吳國光的劃分，此時期乃是大陸使用高度集中的計畫手段來推動經濟和社會的發展，強有力的「積極國家能力」，建立在對資源的全面占有及對社會的全面控制之上，特別是在大陸工業化的初期，取得了相當的成效，但在經濟自由化的改革過程中，大陸的積極國家能力也相對地被削弱。

另一方面，大陸在引進市場機制後，形成「中國特色的社會主義」發展，特別是改革開放政策的推行，雖然大陸政府依然在經濟和社會發展中扮演積極的角色，如，國家主導地方經濟發展，（包括鄉鎮企業的發展和經濟的規劃發展），以及對外開放（招商引資的政策規劃）政策的推展及深化，使得國家能力的發展，形成如亞洲四小龍般的發展型國家的角色。也就是國家與社會的公私協力，國家協助建構社會的發展，協助第三部門的發展，此時，大陸的政治經濟的發展與國際的政治、經濟發展接軌，社會及第三部門有了較為良善的環境土壤可以發展。

（三）消極的國家能力

也就是指大陸國家「本身」的能力，存在消極的國家能力，換言之，共產黨本身的政府能力，存在弱化的現象，一方面因為經濟的發展、社會的發展，致使大陸國家能力的弱化，另一方面也是因為大陸社會基本秩序的失調，經濟發展過程中形成的混亂及腐敗，使得政府未能擔負起提供有形與無形的「公共財」 (Public Goods) 的職責，也就是說，國家提供有形的公共財，這就是直接與政府在社會福利方面的積極國家能力有關，但提供無形的公共財，就是消極的國家能力，亦即維持國家社會的「基本秩序」就是消極國家能力所必須的。

大陸國家與社會的發展，也就是因為「超國家能力」的作用而產生的促進經濟發展，分配社會福利的「積極國家能力」與維持國家社會「基本秩序」的消極國家能力受到削弱，社會與第三部門發展受到影響，若是加強國家能力，則國家又會形成國家主導的「超國家能力」機制，形成國家企圖對社會的大幅度控制。這樣，不僅阻礙現階段中國大陸的經濟和社會發展，而且會嚴重剝奪個人自由和公民權利。²³

二、中國大陸社會的發展模式

大陸社會的發展模式乃是依據不同的改革階段，有著不同的發展，依賈西津等人的看法，認為大陸的公民社會發展是依據國家主導→國家逐漸退出「社會」→「社會」在國家退讓的空間下逐漸發展，進而衍伸出三種社會領域下的非政府、非營利的社會組織：²⁴

（一）由上而下的模式

如過去國家經貿委將其所屬部分局處改建為不同類型的非政府非營利的社會組織，主要功能，在名義上乃調查組織發展並提出建議，審批及監督作用，究其實，則仍由政府主導，國家主導社會的發展，制約著非政府、非營利社會組織的發展。

（二）市場內生模式

因為市場的運作機制，使得非政府非營利的社會組織可以與市場中的企業結合，以降低制度制約下所引發的交易成本，而 NGO 的運作及自主性較強，但因為大陸的雙重管理體制²⁵的制約，相對而言，很難形成此模式的 NGO。

（三）中間模式

即 NGO 的運作，是在政府的引導及推動下而形成，也就是非營利社會組織的發展是有「社會主導型」以及「政府主導型」的 NGO，也就是公私協力模式的強國家與強社會的發展。

²³ 吳國光，「中國在第二波改革中，國家、市場和社會三者關係的變化」，收錄於吳國光編，國家、市場與社會—中國改革的考察研究 1993 至今，頁 9-10。

²⁴ 賈西津、沈桓超、胡文安等，轉型時期的行業協會、角色、功能與管理體制（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 102。

²⁵ 所謂雙重管理體制主要是指涉大陸政府規定，現行的社會團體成立必須依據大陸《社會團體登記管理條例》而產生，其規定社會團體的成立，必須先找到「業務主管單位」，並獲得同意後，方能向「登記管理機關」申請註冊，這就是所謂的「雙重管理機制」，但事實上，社會團體所屬的業務主管單位，在現行機制下幾乎必須擔負社會團體的所有責任，也因此，現存的「業務主管機關」通常不太願意為社會團體或 NGO 作擔負，以免承擔社會團體或 NGO 的責任，因而形成社會團體或 NGO 就必須要運用制度化下的交易模式，即袁克（David Wank）所提的關係政治學來協助 NGO 或社會團體的找到「業務主管單位」，願意擔保責任，如此才能進而申請登記管理。

但事實上，大陸仍以由上而下的模式為主，大陸無法賦予所有的 NGO 自主性，因為強國家的主導下，NGO 或社會組織的發展會受到制度的制約，或國家的制約。

在大陸目前的法規體系之下，進行合法登記並屬於上述非營利組織的範疇，到 2011 年為止，包括 25.3 萬家的社會團體與 19.5 萬家的民辦非企業單位及 2,168 個基金會。除此之外，還有大量尚未登記或轉登記的團體，以及國有事業單位、人民團體等，這些在廣義上也屬於非營利組織，詳見下表 1。

表 1 中國大陸 1998~2011 年社會團體與民辦非企業單位數量統計表

(單位：個)

年份	總數	社會團體	民辦非企業	基金會
1998	16.6 萬	16.6 萬		-
1999	14.2 萬	13.7 萬	0.6 萬	-
2000	15.4 萬	13.1 萬	2.3 萬	-
2001	21.1 萬	12.9 萬	8.2 萬	-
2002	24.5 萬	13.3 萬	11.1 萬	-
2003	25.8 萬	13.7 萬	12.1 萬	-
2004	28.4 萬	15 萬	13.3 萬	902
2005	31.5 萬	16.8 萬	14.6 萬	999
2006	34.6 萬	18.6 萬	15.9 萬	1138
2007	38.1 萬	20.7 萬	17.2 萬	1369
2008	40 萬	22 萬	17.8 萬	1390
2009	42.5 萬	23.5 萬	18.8 萬	1780
2010	43.9 萬	24.3 萬	19.5 萬	2168
2011	45.7 萬	25.3 萬	20.2 萬	2510

資料來源：2012 年 4 月 28 日下載，大陸《民政部》，<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>。

大陸第三部門的運作，基本上，仍受到國家力量的制約，即監督機制的制約，形成一種強國家弱社會第三部門運作機制。加上，有些第三部門的財務無法獨立，必須靠政府補助，長久下來，第三部門自然而然喪失自主性，成為國家執行特定政策的工具。

不過，仍有與國際 NGO 結合的大陸 NGO，希望能自主運作，尋求財務獨立自主，組織設計、政策目標及執行方式都能自主發展，或透過國際 NGO 的協助，來達成此一目標，標誌著大陸逐漸往強國家強社會的發展道路前進。

三、國際 NGO 對中國大陸的影響

國際 NGO 在大陸活動的重點，主要是在社會發展領域，如扶貧、環保、教育、醫療衛生、社會福利以及落後地區的發展等等，主要服務對象為大陸社會階層中，各弱勢社會群體，如貧困人口、殘疾人士、婦女兒童、青少年、老年人等等，國際 NGO 因為有資金技術、專門知識、專家人才等資源，也才能較為全面性地進入大陸各個領域，特別是對大陸社會領域的影響是最直接的，也由於國際 NGO 在大陸的發展，主要合作對象為大陸草根性的民間組織，因而誘發了大陸體制內的民間 NGO 的發展。

同時，國際 NGO 也對大陸的市民社會產生重要影響，透過資助，財政挹注、專家學者交流、出國研究交流，拓展了大陸 NGO 的視野及國際觀，同時，也更能接受創新思維及觀念。

從積極的角度來看，國際 NGO 對大陸至少帶來了三個影響：一是在政府失靈、企業失靈的弱勢群體關注領域帶來的資金和技術等援助項目；二是在發展領域，帶來新的理念和操作方法，甚至是創新的新領域；三是全球化下，工具性的思維或表達性的思考維度上都提昇了大陸本土組織的能力、改變了其公益的理念想法。²⁶

事實上，在大陸境外 NGO 的活動規範，最重要的前提是「政治合法性」，也就是說，在大陸的境外公益的 NGO，必須取得大陸政府的政治合法性，進而取得行政合法性，但要取得大陸的政治合法性相當困難，如同慈濟基金會也努力了 10 年，才取得大陸給予正式的政治合法性，之後欲取得行政合法性則必須更謹慎，不要跨越政治紅線，同時，制度上的交易成本，在強國家弱社會的國家主導型發展國家中，相對而言也較高，因此政治合法性反成為行政合法性，社會合法性的基本前提，不若強社會弱國家的社會主導型國家中，社會合法性可以強化 NGO 取得政治合法性。

總體而言，涉外公益 NGO 在大陸的發展，是利大於弊，但由於相關法律的配套措施尚未完善，致使產生若干消極效果：

（一）由於沒有事權統一的主管部門，致使 NGO 存在於社會的多元面向，如扶貧、教育、婦聯、衛生、環保等領域，政府管理困難。

²⁶ 韓俊魁，「境外 NGO 在中國 15 年影響利大於弊」（2010 年 10 月 12 日），2012 年 5 月 18 日下載，《鳳凰網》，http://big5.ifeng.com/gate/big5/gongyi.ifeng.com/news/detail_2010_10/12/2754604_0.shtml。

- (二) NGO 的發展未能按地區分配資源，致使項目重疊、資金和技術利用率不高，並且缺乏有效的問責機制或課責制度 (Accountability)。
- (三) 相對的主管機關並未能有效管理 NGO 的發展，同時主管機關內部管理，或治理機制尚未建立。
- (四) 大陸的境外 NGO 與大陸草根性組織合作，形成一種利益共同體，即大陸草根性組織存在對境外 NGO 的一種資源依賴的關係，形成境外 NGO 主導了大陸的草根性組織的目標，理念一方面可以補充政府失靈下的一部分政府職能，另一方面，也逐漸喪失主體能動性。²⁷

四、中國大陸社會主導發展的可行性？

國家主導下的大陸發展，非政府組織 (NGO)，特別是境外 NGO 在大陸的發展，深受強國家弱社會的制度制約。

大陸外交部副部長程國平在 2011 年 11 月 16 日北京所舉辦的「非政府組織」新年招待會中，就明白指出，境外非政府組織為促進大陸民間交流，為推動大陸經濟社會作出了積極的貢獻，同時大陸政府加強和創新社會管理的制度環境下，境外非政府組織對大陸友好合作面臨嶄新的發展機遇，但他重申，大陸歡迎和支援境外非政府組織的活動，同時，希望他們遵守大陸的法律法規，根據大陸經濟社會發展的實際需要開展友好交往與合作。²⁸

但大陸社會的發展，能夠達到強國家、強社會的公私協力之發展目標嗎？其中國家主導性仍然明顯，如臺灣民主基金會，曾於 2007 年 9 月，依公開程序資助大陸的維權組織「六四天網」組織，後來大陸當局就認定臺灣民主基金會是一「境外非法組織」。²⁹ 究其實，也是因為民主基金會具有官民二重性身分，雖然民主基金會登記為 NGO，但其預算來自國家，甚至預算及人事都需要經過立法院的審核，又當時因係民進黨執政，故被以官民二重性身分認定。

我們可以了解民主、人權是大陸在 NGO 方面最大的挑戰，一方面期待社會可以協助國家的發展，補足政府失靈，但另一方面，又擔心人民對市民社會（公民社會）中的社會發展有所影響或主導，對大陸國家的發展，產生了影響

²⁷ 韓俊魁，「境外 NGO 在中國 15 年影響利大於弊」。

²⁸ 「中國外交部舉辦非政府組織新年招待會」(2011 年 1 月 12 日)，2013 年 11 月 20 日下載，《新華網》，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2011/12/17/5190s3482543.htm>。

²⁹ 「臺灣民主基金會被中國視為境外非法組織」(2007 年)，2013 年 4 月 28 日下載，《自由時報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/nov/4/today-p6.htm>。

性，也因此，大陸對民主與人權相關的國際非政府組織（INGO）會更加謹慎，而臺灣民主基金會則因官民二重性身分，致使被國家主導下的強國家弱社會的發展所制約，形成被大陸不歡迎的「境外非法組織」，這也是表示大陸階段性的國家主導下的強國家、弱社會的發展格局及制度制約是仍然存在。

但在 2008 年馬英九總統執政後，兩岸關係逐漸和緩，帶動兩岸 NGO 的互動往來，而臺灣民主基金會竟以官民二重性身分，在 2012 年於上海舉辦研討會，這標誌著大陸階段性的國家主導下的強國家、弱社會的發展格局及制度制約雖然存在，但也逐漸允許市民社會發展的軌跡，而其是否能持續發展，值得關注。

大陸的境外 NGO 的發展處於特殊的發展階段，加上全球化下 INGO 的發展致使 NPO 或第三部門的蓬勃發展，充分展現了市民社會的旺盛發展力，同時也標誌著，大陸境外 NGO 有能力，有義務協助大陸的社會發展，協助大陸草根性 NGO 的正確發展並與國際接軌，其中涉及到政治合法性，行政合法性及社會合法性的多元面向特別是社會力之釋放，同時，希望大陸建立完善的制度環境，特別是法制環境之完善。

針對大陸境外 NGO 的發展，有下列幾個發展面向可以調整：³⁰

- （一）鼓勵國際公益的 INGO 進到大陸，協助大陸草根性 NGO 建立完善的治理機制，如資源動員、內部管理、組織運作以及專業化程度之規劃，並協助大陸 NGO，發展成為推動完善救助公益，社會管理層面和社會協調領域發揮主動積極的作用，使他們發展成為推動大陸和諧社會的積極力量。
- （二）制定相關的法律、政策，設立單一的、專門的、客觀的、公正的專責機關，統一行使對大陸 INGO 的服務及管理職能，同時建立上下與橫向連繫，使得國際 NGO 的發展，能夠有較為完善的制度環境，特別是法制化的制度環境，一方面可以讓大陸的 INGO 有明確的法律規範可以遵守，另一方面，也可以促進 INGO 在大陸的合法性積極發展，協助大陸強化「社會職能」，特別是大陸的 INGO 數量逐年增加，分佈領域廣。

總體而言，凡是合法公開進入大陸的 INGO，政治領域的活動都很謹慎。較著重在社會層面的事務，降低政治領域的涉入程度。目前，國際 NGO 在大陸政

³⁰ 韓俊魁，「境外 NGO 在中國 15 年影響利大於弊」。

治領域的涉入程度，僅在政治領域涉入基層民主選舉、法律援助以及人權事務等，透過實地調查研究，提供資助及諮詢的功能。³¹

五、官民二重性下的國家與社會的發展

國際 NGO 中有些具有官民二重性的雙重特質，如在大陸的福特基金會 (Ford Foundation)，一直扮演著官民二重性之雙重功能，一方面協助大陸哲學、社會科學的研究，並與中國社會科學院合作，並資助青年學者到美國大學進修，所以福特基金會可算是改革開放之後，在大陸立足時間最久，影響也較大的外國基金會，一方面延續美國的政策思維，另一方面則協助大陸社會的發展，在遵守大陸相關法律規則下，促進學術交流，也增進外國 INGO 對大陸的了解。³²

大陸社會組織眾多，分類方式亦有不同，包括法人與非法人、營利與非營利、會員制與非會員制、公益或非公益、合法或非合法、以及按照活動領域的分類等等，大陸民政部則僅將社會組織類分為「社會團體」與「民辦非企業單位」，但另依賈西津與王名的分類，其與會員與非會員做區分標準，但作者認為可以結合法人與非法人的分類標準，因為法人或非法人，代表其 NGO 在登記及運作上的差異性及完整性，因此，結合會員與非會員，與法人與非法人的分類標準，則分類較為完整而具全面涵蓋性，有部分學者建議整合成下列分類：³³

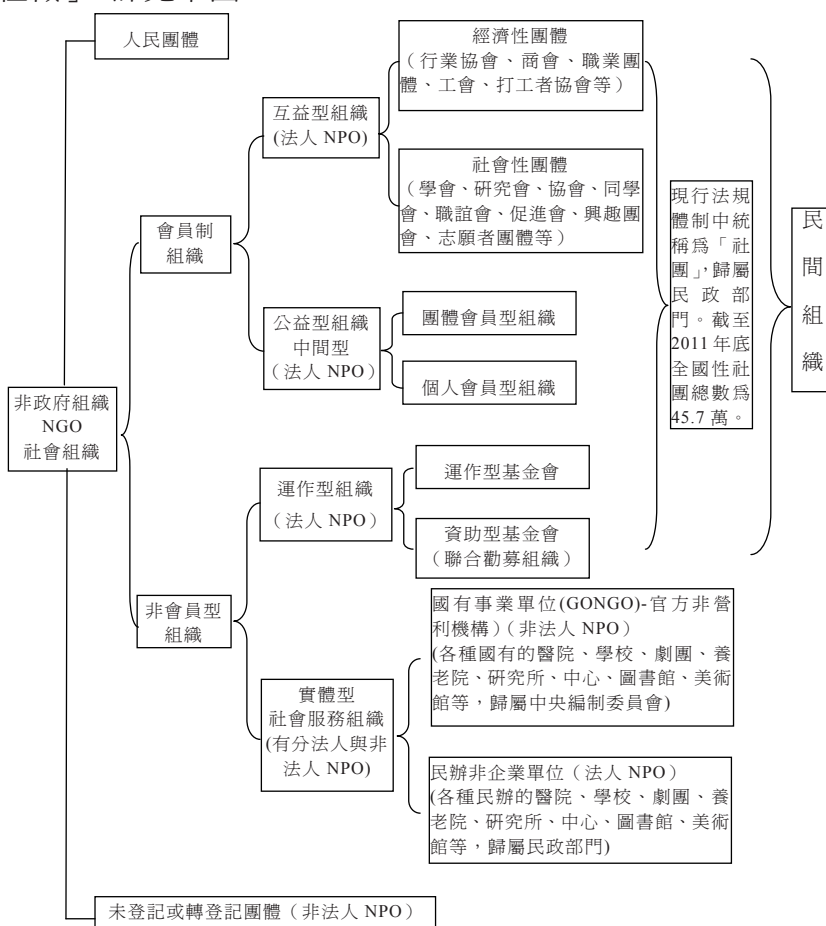
- (一) 經濟性團體 (法人 NPO)：是在經濟領域開展各種活動的會員制組織，如行業協會、商會、工會、各種打工者協會等
- (二) 社會性團體 (法人 NPO)：是在社會文化領域開展各種活動的會員制組織，如各種學會、研究會、協會、同學會、促進會、聯誼會、興趣團體、志願者團體等。
- (三) 公益型組織 (法人 NPO)：分為團體會員型組織及個人會員型組織。
- (四) 運作型組織 (法人 NPO)：即基金會，是在各個領域裡展各種資助活動或資金運作活動的非會員制組織，如運作型基金會、資助型基金會、聯合勸募組織等。

³¹ 趙黎青，「國際非政府組織對中國的影響」(2004 年 1 月 14 日)，2012 年 4 月 28 日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/guandian/8213/28144/28152/2296689.html>。

³² 王逸舟，全球政治和中國外交 (北京：世界知識出版社，2003 年)，頁 92-95。

³³ 王名、賈西津，「中國 NGO 的發展分析」，管理世界，2002 年第 8 期 (2002 年 8 月)，頁 32。

- (五) 實體性社會服務機構（有分法人及非法人 NPO）：又分為兩種：一是民辦非企業單位（法人 NPO），如各種民辦的醫院、學校、劇團、養老院、研究所、中心、圖書館、美術館等；另一種是國有事業單位，就是官方非營利機構（Government-organized NGO, GONGO），也是非法人 NPO，包含各種國有醫院、學校、劇團、養老院、研究所、中心、圖書館、美術館等，歸屬中央編制委員會。
- (六) 未登記或轉登記團體（非法人 NPO）：除上述 5 類依據現行法規獲得合法登記地位的民間組織，還有大量的民間組織並未照大陸現行社會團體的法規登記註冊，其中包括一部分在工商部門註冊，其他則成為未登記的「非正式組織」，詳見下圖 2。



資料來源：作者修正自王名、賈西津，「中國 NGO 的發展分析」，管理世界（北京），2002 年第 8 期（2002 年 8 月），頁 32。

圖 2 中國大陸社會組織的分類

根據大陸民政部統計，截至 2011 年底，大陸全國性社團總數為 45.7 萬，逐年增加，已然形成另一股社會力量，加上，大陸 NGO 的活動性質大都集中在公益型、互益型組織，也較能在強國家強政治的政權下，發展出自主性及社會性組織力量。

肆、臺灣的國家與社會的發展

臺灣與大陸的國家與社會互動發展的路徑不同，加上，臺灣已然從威權體制邁向民主體制，更是增添市民社會或公民社會成長的土壤，讓臺灣市民社會的活動力逐漸旺盛起來，特別在某些醫療的 NGO 方面，臺灣更展現強大的公民社會力量，畢竟臺灣的專業知識與人才培育的制度環境較為完善，同時，國際化及全球化意識較為全面性地深入臺灣公民社會的發展，從以往的強國家弱社會的發展，逐漸邁向強社會強國家的公私協力的發展，甚至是往強社會弱國家的領域發展，如中華民國紅十字會，慈濟基金會，中華民國救助總會等等，皆充分展現臺灣市民社會的蓬勃發展。

一、臺灣強社會主導下的 NGO 發展

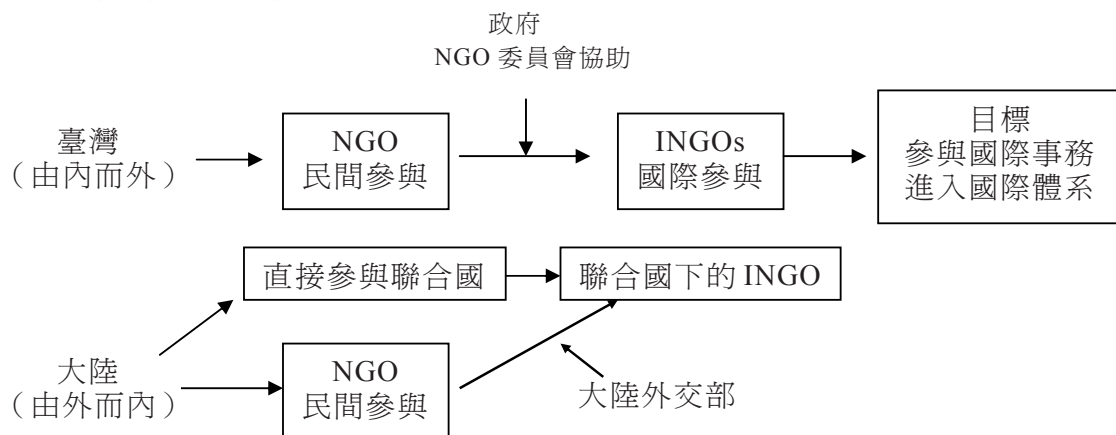
大陸與臺灣對國際非政府組織 (INGOs) 的定位不同。大陸積極國際事務，而且是聯合國 (UN) 的會員，名正言順參與 UN 及與各邦交國的外交事務，較為重視國際政府間組織 (IGOs)，對非政府組織，則以聯合國 (UN) 下各相關委員會下的非政府組織 (INGOs) 為主要參與對象。

但臺灣並非聯合國會員，卻因臺灣是多元的社會或者稱為具多元化的公民社會，民間力量強盛，所以民間積極參與非政府組織 (NGOs) 的相關機構、活動及會議，甚至在 2000 年時，於政府組織架構下成立非政府組織門 (NGOs)。積極協助民間社團積極參與國際非政府組織事務 (INGOs)。

我們可以了解兩岸對非政府組織 (NGOs) 的定位不同，大陸認為 NGOs 是屬於民間組織機構，但臺灣 NGOs 進入 INGOs，實乃深受「國際現實環境」或「國際現實建制」下的一種制約行為，目的乃為了現存國際外在的制度環境，建構臺灣公民社會的「軟實力」，將臺灣推向國際舞臺，並與國際 NGO 接軌。也就是說大陸定位 NGOs 是一民間社會團體，但臺灣則將 NGOs 定位為進入國際體系，協助國際社會貢獻臺灣專業軟實力，並參與國際事務，兩者定位不同。

但到了 2008 年之後，大陸公民社會開始了新的國際參與，大陸政府也因應大陸市民社會非政府組織的參與，較為積極協助大陸 NGOs，進入國際非政府組織，致使兩岸在國際場合的互動增加，同時，也增加兩岸在國際非政府組織 (INGOs) 的專業互動。

其關係比較如下圖：



資料來源：作者自行繪製

圖 3 兩岸對 NGO 的定位圖

二、強社會—臺灣市民社會中，國際非政府組織的發展

我國於 1990 年代解嚴後，市民社會能量隨之釋放，進而提供臺灣發展 NGO 的絕佳發展環境，特別在 921 大地震後，國際社會的協助，使臺灣更深刻了解國際社會是一個互相合作、互相協助的社會，是一個無私無我的國際大家庭，加上臺灣社會文化內涵中，充分的內部社會團體力量，以及 NGO 的發展，在 921 地震之後蓬勃發展，目前已約有 2,185 個 NGO 團體具有 INGO 會籍，並積極參與國際會議及活動，加上各級學校團體每年參與的國際文化交流活動或比賽，甚至各宗教團體赴國外救援，醫療團體的義診及志工活動，使臺灣的軟實力全球皆知。³⁴

依據政府統計資料，臺灣參與之非政府國際組織已達 2,158 個，其總數及分類別，請參考表 2。

³⁴ 吳榮泉，「我國非政府組織國際參與之現況與展望」，2012 年 4 月 7 日下載，〈外交部 NGO 雙語網〉，<http://www.taiwannngo.tw/files/15-1000-16913.c104-1.php?Lang=zh-tw>。

表 2 臺灣參與非政府間國際組織概況表

組織類別	數目
宗教、哲學、慈善、人道、社會福利、殘障類	290
環保、能源、生態保育、農林漁牧、水利類	352
科技、醫藥、衛生、交通、觀光類	512
教育、學術、新聞、文化、原住民類	377
國會、民主、人權、公共政策、研究發展、法政、志工類	180
工商、金融、財經、電機類	242
一般國民外交類	4
婦女類	33
反毒、青少年(女)活動、兒童類	16
體育、童軍、休閒娛樂類	152
總 計	2158

資料來源：「參加國際組織、會議與活動」，2011 年 10 月 1 日下載，《中華民國外交部》，http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/.../html/01.html。

我國主動組成並申請加入非政府國際組織成為分會者，除了民間自行申請入會之外，部分團體仍由政府協助申請加入非政府國際組織成為分會，茲列舉較重要者如「國際獅子會 300 複合區臺灣總會」、「國際同濟會臺灣總會」、「社團法人國際生命線臺灣總會」、「世界臨床雷射醫學會臺灣分會」等。

臺灣非政府組織參與 INGOs 事務，是在社會主導下，展現對國際 NGO 的積極作為，促進以下兩種目標：

第一、透過非政府組織網絡，促使臺灣在國際社會中貢獻專業。

第二、藉由參與 INGOs 國際事務的場合，掌握國際上特定政策的資訊，及表達公民行動意識，更容易彰顯臺灣非政府組織關心全球事務的立場和理念。

就這兩種意義，非政府組織參與國際活動，最大之效益在於促使臺灣公民社會與國際接軌，展現臺灣公民社會的專業能力。

近年來政府為了協助國內 NGO 參與 INGOs 的國際事務，特別在成立「非政府組織國際事務委員會」，藉此動員政府部門的相關資源，甚至是跨部會資源，以協助臺灣非政府組織共同完成此項策略行動，建立臺灣市民社會與國際接軌，特別是，協助將臺灣強大的社會資源，推展到國際，讓臺灣可以為國際社會貢獻出臺灣專業，如臺灣的醫療專業的軟實力，例如臺灣國際醫學聯盟、臺灣醫界聯盟、和醫師公會全國聯合會等，對於此項議題之推動不遺餘力。

三、國家主導社會議題及國際參與

政府努力加強因應國際 INGO 的發展，協助國內 NGO 逐漸發展對全球化 INGO 的發展目標、醫療衛生、生態環境保護、永續發展等議題，同時也希望國內 NGO 組織積極參與 INGO 的活動，並鼓勵 INGO 在臺灣舉辦國際性會議，對臺灣 NGO 在國際 INGO 的參與，臺灣公民社會專業軟實力協助國際社會，並與 INGO 接軌，都有正面積極的貢獻。³⁵

政府更於 2000 年十月間設立 NGO 委員會，掌理輔導並協助國內民間團體參與非政府間國際組織，國際會議及交流活動等項。包括協助國內機關與國際非政府組織聯繫、輔導國內非政府組織參與國際活動並發展其與國際非政府組織之關係。

（一）加強協助國內 NGO

政府每年均舉辦各項 NGO 能力建構計畫，包括在國內辦理「NGO 100 青年非政府組織國際事務研習營」，提供大學學生針對 NGO 營運及實地參訪，以學習參與國際接觸國際事務；「臺灣 NGO 國際事務人才培訓班」，針對社會人士，分別於各地辦理，以增進國人對非政府組織事務國際參與之支持；及「非政府組織經營專才培育計畫」，以提供國內 NGO 幹部有關 NGO 經營管理及處理涉外事務能力等。

（二）協助與國際 NGO 建立合作關係

政府近年來積極協助我 NGO 幹部能力建構，並促成我國 NGO 與國際 NGO 進行國際合作計畫，擴大我 NGO 國際參與成效。³⁶

至此，我們可以理解，臺灣的國家與社會發展，從國家角度來說，政府希望主導臺灣市民社會或公民社會的發展，從社會角度，則希望政府的介入少一點，也因此，臺灣 NGO 的發展，一直以來，臺灣市民社會的活動力及獨立性相對較高。也就是，臺灣是朝向一種公私協力的強社會的制度化發展，甚至在某些社會領域，已經有強社會弱國家的發展態勢。

³⁵ 呂慶龍，「從實務經驗談我國非政府組織參與國際議題」，研考雙月刊（臺北），第 227 卷第 6 期（2003 年 12 月），頁 63。

³⁶ 吳榮泉，「我國非政府組織國際參與之現況與展望」。

伍、結論

國家與社會的關係存在多重性的發展，而大陸的國家社會的發展，仍然存在著國家主導的制度制約，如申請及監督機制仍由國家主導，但另一方面，大陸 NGO 也逐漸與國際 NGO 結合，逐漸往強國家強社會的制度發展。

國家與社會的結構轉型未來，必須跳脫現有的國家主導型之國家社會發展模式，也就是要跳脫「強國家、弱社會」的發展，進而到「強國家、強社會」的公私協力的國家與社會的發展進程，從國家統治（Governing）到國家治理（Governance）的方向。也就是說未來國家與社會的治理過程，不僅要依靠國家的力量，還要社會的力量，二者均衡的發展，特別是政府、社會二者在對公共事務的管理分配中，達到相互間的權力平衡，甚至是權力制衡，相互合作、協調互補的穩定狀態。

在臺灣的國家與社會的發展，主要以社會的主動發展為發展方向，希望是強社會弱國家的運作機制，但因為臺灣社會經過了兩黨政治的發展，市民社會對政府的期待不如大陸高，反而是形成強社會的第三部門發展，以臺灣公民社會或市民社會的角度出發，希望政府的介入少一點，充分發揮市民社會的專業軟實力。

臺灣是朝向一種公私協力的強社會的制度化發展，甚至在某些社會領域，已經有強社會弱國家的發展，但市民社會是否真能獨立於國家而自行運作？是值得觀察的。