

# 兩千年政黨輪替之後政府與非營利組織關係的分析架構： 民主化研究途徑\*

孫 煒\*\*

- 一、前言
- 二、民主化的定義與研究途徑
- 三、政黨輪替之前的民主化背景
- 四、政黨輪替之後的政府治理
- 五、政黨輪替之後非營利組織的變遷
- 六、結語

在 2000 年 3 月激烈的總統大選之後，民進黨擊敗了在臺灣連續執政 55 年的國民黨，成就了臺灣歷史上首次的政黨輪替。本文的主要研究目的是採用民主化的研究途徑，提供一個 2000 年政黨輪替之後，在民進黨的治理下臺灣非營利組織發展的分析架構。本文整合當代三種民主化理論：現代化理論、歷史社會學以及轉型理論，採用適合於臺灣特殊歷史結構的層面，討論臺灣 2000 年政黨輪替之後民進黨政府與非營利組織的互動。本文在討論政黨輪替之前的民主化背景之後，分別由弱勢政府、分立政

---

\* 本文作者衷心感謝兩位匿名審查人的指正與寶貴意見。

\*\* 國立中央大學法律與政府研究所教授。E-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw

投稿日期：二〇〇八年八月五日；接受刊登日期：二〇〇九年七月十三日。  
東吳政治學報/2009/第二十七卷第二期/頁 47-86。

府、政府再造、政黨取向等四項因素分析民進黨政府的治理，以及由快速擴充、政策環境、內部矛盾等三項因素分析由非營利組織構成之第三部門的變遷。本文的結論是對於臺灣的非營利組織而言，2000年政黨輪替似乎較前更降低了自主性，無法獨立於經濟力與政治力之外顯現其豐沛的社會力。未來臺灣的非營利組織將在推動福利經濟、建立社會資本以及深化審議民主三個層面，扮演更為重要的角色。本文由調整非營利組織本身的認知、內部治理與對外關係三個觀點提供具體的建議，以維繫臺灣非營利組織的使命與特色。

**關鍵詞：**非營利組織、政黨輪替、民主化

## 一、前言

正如同Philippe Schmitter (1997: 239) 所言：「除了『民主』本身之外，沒有任何概念可像『公民社會』一樣，在當代政權轉移以及所衍生的可能結果的討論之中，吸引這麼多的注意...公民社會的出現，可說是明確地促成了民主的鞏固，雖然它並不會單方面地帶來民主。」證諸臺灣的民主化歷程，雖然現今是否已然形成理想型的公民社會容有爭議，但公民社會的發展卻是落實民主化的不可或缺的要素，而構成公民社會主體的非營利組織的快速成長，已是鞏固民主化的主要層面之一。<sup>1</sup> 1986年民主進步黨創建後，臺灣公民社會中有些非營利組織在社會抗爭與社會運動之中與民進黨形成同盟，合力在政治議程中表達改革的需求，迫使當時執政的中國國民黨進行政策調整 (Aspalter, 2002)。在2000年3月激烈的總統大選之後，民進黨擊敗了在臺灣連續執政55年的國民黨，成就了臺灣歷史上首次的政黨輪替。2000年政黨輪替的原因牽涉那時國內外的主客觀系絡因素，其間因果糾葛不易釐清。然而，本文由公民社會的角度觀察，當時的國民黨政府對於新興的社會問題的應變能力下降，因而民間自主發生的反對運動，也可能與構成公民社會主體的

---

1. 「公民社會」(civil society) 一般也稱為「民間社會」、「市民社會」等，雖其間意涵存有些微差異，但是由非營利組織構成的第三部門是構成公民社會的制度基礎。根據臺灣學者的界定，其核心意涵為一個理想型的(ideal)公民社會是通過互動而被聯繫在一起的一群人，並包含以下特徵：人們具有學會包容，學會尊重對方的文明素養(李丁讚等，2004：22)；組成強大的自治社團(顧忠華，2005：170)；公民之間要有共同目標、共同利益與共同規範，公民之間衝突只能循公共理性解決(錢永祥，2004：126)；公民容忍異見與異族、樂意和他人合作謀共善、對政府保持高度關心以及監督政治人物德性行為和施政表現(吳乃德，2004：187)等等(李丁讚等，2004；顧忠華，2005)。

非營利組織相關。本文認為臺灣非營利組織的動員力量對於民進黨取得中央政權可能有相當的助益，而且民進黨政權的取得也似乎將對於臺灣非營利組織的發展有正面的影響。然而，自從 2000 年政黨輪替之後迄今已逾八年，且在 2008 年又歷經了第二次政黨輪替，臺灣的非營利組織實際上獲致了顯著的政策成果嗎？進一步言之，臺灣的公民社會有因政黨輪替而更加健全，持續地鞏固了民主化的成果嗎？本文無意回答此一關鍵卻模糊的假設命題，而且迄今研究的時空向度過短，不足以觀察諸多系絡因素的因果關係，也缺乏證據資料，嚴謹地予以實證分析。然而，本文試圖在我國的民主化背景之中，提出分析政府與非營利組織之互動的思考模式，並以此作為 2000 年政黨輪替之後臺灣公民社會發展的觀察架構。<sup>2</sup>

1990 年代之後，臺灣的非營利組織大致上可分為兩類：一為以社會改革為目標，以及以抗爭性社會運動為策略的價值倡議型非營利組織（advocacy NPO）；二為以改善弱勢族群生活為目標，以及傳遞及提供社會福利為策略的提供服務型非營利組織（service-providing NPO）。雖然兩者均具有改革的傾向，但是價值倡議型非營利組織在臺灣民主化上扮演了較為重要的角色（蕭新煌，2004），它一方面推動民主轉型；另一方面鞏固新生的民主體制。Adil Najam（2000）認為在已開發國家中，發展成熟的第三部門往往可以與政府間形成如夥伴（partner）、契約承包人（contractor）之類的合作關係，但在開發中國家，政府與第三部門之間界線並非十分明確，

---

2. 臺灣亦有不少的地方性非營利組織，以各種地方自治組織的形式運作。然而，臺灣的公民社會傳統性不強，除了傳統社會文化因素之外，長久以來，地方自治組織只是一個形式架構，有關的人事權及預算權皆由中央政府掌控，人民對於地方政治事務較缺乏自我管理的經驗。因此，本文討論的焦點較傾向於中央政府的政治輪替，對於政府與非營利組織關係的影響（沈宗瑞，2001：240）。

兩者之間相互滲透，形成錯綜複雜的互動。政府既要維護國家主權不致遭受第三部門的侵蝕，對於第三部門的政策參與懷有敵意，但又需要第三部門履行若干功能以協助政府；另一方面，第三部門既要保持其自主性，不使政府改變其預期的使命與目標，但也須政府提供各項有形或無形的資源，促成己身的永續發展。

當代國內外非營利研究（nonprofit studies）學界對於非營利組織與政府之間發展出各種理論性的關係模式與經驗研究可說是汗牛充棟，燦然大備，為此一研究主題提供了堅定的學理基礎。然而，這些植基或引用西方民主國家長期的公民自治歷史以及價值多元社會的理論或分析架構，似乎共同地陷入了一項迷思：非營利組織與政府的互動關係在大部分時期並非是固定不動的靜態，而是隨著外在的政治、經濟、社會、文化等系絡因素策略性地調整，並隨著時間的流變走進歷史並朝向未來。所謂非營利組織與政府之間各種的「關係」可能僅是兩個部門的互動策略，似乎談不上形成一個行之久遠且固定可循的「模式」。代表國家的政府依自身的利益與意志向構成公民社會主體的非營利組織進行壓制、穿透、動員、攏絡以及收編等策略活動。另一方面，非營利組織也依自身的資源與使命向政府進行衝突、抗衡、疏離、互補、合作等策略活動（孫煒，2007a）。

綜觀我國解嚴之後的非營利組織與政府關係發展，在 1990 年代初期（特別是 1990 年至 1992 年這三年），臺灣的第三部門與當時的政黨政治關係最為密切。在 1993 至 2000 年之間價值倡議型非營利組織與國民黨政府，雖保持距離，但也開始走向溫和倡議路線，並進行遊說和政策參與「體制內抗爭」。提供服務型非營利組織吸收較多政府資源從事社會福利的「外包」服務，並提升專業化。但是，在 2000 年政黨輪替之後，臺灣第三部門與政府的關係產生質

變，勞工、環境和社福三類的價值倡議型非營利組織開始對於民進黨政府一心企求穩定執政的局面，並向保守傾斜的為政心態不滿，更對民進黨政府無力化解朝野政黨惡鬥、犧牲了社會改革契機，感到失望。然而，倒是在婦女、人權、原住民三類的價值倡議型非營利組織與民進黨政府維持較正面的關係，若干價值倡議型非營利組織的負責人甚至入閣，參與了民進黨政府的相關決策過程。另一方面，提供服務型非營利組織與民進黨政府之間，則是保持較好的關係。然而，民進黨政府也遭遇官僚作風與分配不均等批評。非營利組織認為太多的行政程序與書面報告，制約了第三部門的多元彈性特色。但政府方面卻認為若不健全規範，恐有浪費公共預算之虞。更值得注意的是以往若干與民進黨政府互動較密切的、較具規模的、較有社會影響力的提供服務型非營利組織，往往獲得較多公共資源，第三部門內部屢傳不平之鳴。此外，在野的國民黨也並未全力與第三部門建立良性互動，也無心與第三部門建立具有行動力的改革聯盟（蕭新煌，2009：40-41）。

總結言之，2000年政黨輪替之後，臺灣由非營利組織構成之第三部門與政府之間，並未如預期一般展現平行互惠的伙伴關係，足以形成穩定優質的公民社會。特別是在2008年第二次政黨輪替之後，臺灣的非營利組織又將何去何從？民進黨執政這八年的治理經驗，應可提供臺灣第三部門的實務者與研究者一個省思的機會，省思此一議題需要選擇適當的研究途徑，提出關鍵的研究問題，方能在較具體的框架之下進行進一步的研究。本文的主要研究目的是採用民主化的研究途徑（approach），提供一個2000年政黨輪替之後，在民進黨的治理下臺灣非營利組織所面臨之發展的分析架構。

## 二、民主化的定義與研究途徑

當今政治學界對於民主化的研究汗牛充棟，然以公民社會之中非營利組織的質量為分析民主化的切入點，當以 David Potter et al. (1997) 的研究為代表。他們對於民主化的定義為：「民主化是指朝向民主方向行進的政治變遷，這種行進的特徵在於長時期中，由較低回應民意程度到較高回應民意程度的政府形態；由公平競爭程度較低（或不存在競爭）到自由公平競爭程度較高的選舉型態；由嚴格限制到較佳保障的公民與政治權力形態；由在公民社會中自主程度較弱的社團，到自主程度較高且數目較多的社團型態。（Potter et al., 1997: 6）」在此一定義之中，舉出民主化的特徵：政府的回應民意程度、選舉的公平競爭程度、公民與政治權利的被保障程度，以及公民社會中社團的數目多寡與自主程度，均可以反映出在臺灣特殊政經背景與歷史結構之中民主化的特殊意涵。

有些國內研究者由民進黨政府具體的施政內容進行分析，認為在政黨輪替之後，民進黨政府的總體施政，較政黨輪替之前的國民黨政府大體維持平盤，尤其是掃除黑金更為落實，以及政府組織改造初具成效，而給予正面的評價（江大樹，2005）。然而經驗證據顯示：政黨輪替之後，臺灣民眾對於民主實際運作的滿意程度、民主體制內主要機構的信任程度，以及對於民主體制優越性的信念皆明顯下降。若干研究者質言當前臺灣已面臨了民主治理危機，也開始動搖了臺灣新興民主體制的正當性基礎（朱雲漢，2004：148）。究竟如何對於當前臺灣民主化遭致的困境與限制予以適當的解釋？本文認為此點攸關民進黨政府與非營利組織互動，應由民主化的各

項研究途徑進行探討，以建構適於臺灣特殊政經背景與歷史結構的分析架構。當代社會科學界大致上由三種研究途徑針對民主化進行分析：現代化理論（modernization theory）、歷史社會學（historical sociology）與轉型理論（transition theory）。雖然並沒有任何一種研究途徑可以完整分析特定民主化個案的全貌，然而它們確可關注於民主化的某些重要議題，並對之形成解釋（Grugel, 2002: 46）。

現代化理論的主要奠基者 Seymour Martin Lipset (1959) 認為現代化就是以美、英與西歐國家的現代性（modernity）為社會變遷與民主轉型之目標的過程。現代性是一個具有普遍性的經驗，任何社會與國家皆將產生相似的現代化過程。以西方現代化國家為典範，現代化理論認為資本主義是民主化的核心價值，因為資本主義的大量消費可以創造財富，導致受較佳教育的中產階級興起，進而產生有利於民主的文化變遷，甚至可以降低社會中的階級衝突。Lipset 此種以資本主義為民主根源的論述，在 1960 年代為發展經濟學者如 Walt Whitman Rostow (1960) 具體建構成為邁向資本主義的各種階段的經濟發展過程，深刻地影響了當時的開發中國家的公共政策的制定與執行。

現代化理論這種將資本主義與民主之間過於簡化與線性關係的觀點，自始即遭致忽視歷史的獨特性、西方種族中心主義、過度結構化，以及方法論問題等各方面的批評，但對於民主化而言，現代化理論最關鍵的盲點在於：既然西方資本主義社會是個必然的變遷方向與目標，但如何解釋民主化過程中所出現的大量爭議以及失敗案例（Grugel, 2002: 49-51）。在臺灣學術界，現代化理論曾是解釋臺灣民主化的主要研究途徑，研究者認為在 1950 年代至 1980 年代由於臺灣的經濟與社會情勢發生戲劇性的變化，導致一個「新社會



的形成」，例如 1950 年代家庭收入用於民生消費佔一半以上，到了 1980 年代同樣花費只不到三分之一，其餘花費已轉移到教育費用、旅遊、健康保險、娛樂之上；1950 年代一半以上的人口生活在鄉村之中，到了 1980 年代初期幾乎 90% 人口住在都市。此外，國民黨政府鼓勵穩定的市場經濟的相關公共政策，帶動了某些社會變遷，產生了一個擁有出版機構以及各種公共社團和受過高等教育的專業人士，又敢於讚揚政治核心成就的「公民社會」。自由經濟市場和這個「公民社會」相輔相成的結果，加上 1970 年代所形成各種思潮的爭鳴，推動了臺灣的民主化（蔡玲、馬若孟，1998：77-82）。此外，現代化理論也是國民黨政府宣揚臺灣「民主化成就」的主流解釋典範，其核心論述是以各項社會與經濟指標證明臺灣在 1980 年代已臻現代化的程度，以此合理化其時的民主化歷程，並將之解釋為國民黨政府有意識推動的政治改革工程。不過，根據此種論述解釋下的民主化的特色是保守且約制的（conservative and inhibited），且以不改變國民黨政府的執政地位為前提的。<sup>3</sup>

歷史社會學的主要論述在於認明在國家發展或現代性道路上的各種軌跡（trajectory）（Skocpol, 1979; Tilly, 1990），其特徵有二：強調以國家為中心的觀點，亦即所謂「將國家帶回政治」（bringing the state back in to politics）領域，以及批評使用短期或過度簡化的因果推論來分析民主化，亦即著重在解釋而非預測民主化的結果（Evans et al., 1985）。歷史社會學追尋國家本身經由長時期的階級

---

3. 1980 年代時任行政院研考會主任委員的魏鏞博士，在一篇名為「臺灣現代化之過程」的論文之中，列舉 1950 年代與 1970 年代臺灣各項經社指標的成長之後，提出了他對於現代化下民主化的初步假設：「中華民國的領導階層將繼續把更多臺灣人引進中央級政府，但擢昇的速度和範圍都將以不致危及這個制度的思想基礎，以及在最近將來不會使最高領導階層發生根本改變為前提。（魏鏞，1980：235）」。

衝突進行轉型的過程，來解釋不同社會的民主化的成因與結果。它既採用較宏觀的角度，也重視不同民主化個案的差異，補強了前述現代化理論的不足（Grugel, 2002: 52）。

然而，歷史社會學也遭致了批評，例如它忽略了個人或政黨作為民主代理者（agency）的重要性，而且它強調長時期的歷史變遷也無法明確解釋蘇聯崩潰之後中東歐國家以及前蘇聯國家突然進行民主化的成因（Przeworski, 1991: 96）。不過在臺灣學術界，以歷史社會學分析臺灣的民主化已然形成相當完整的論述，這些主要以社會學者為主要的研究者，對於二戰結束至國民黨政府遷台階段、兩蔣威權統治階段、解嚴之後的民主轉型階段，乃至於政黨輪替等軌跡，皆形成一套因果推演與歷史定位的論述。然而，對於政黨輪替之後，臺灣明顯表現出的政治混亂、經濟蕭條、社會失序，以至於族群對立、道德危機等種種負面現象卻不易建構邏輯一貫的論述。當前研究者試圖在臺灣民主化的歷史社會學論述之中找尋出路，其中「轉型正義」即成為解釋民進黨執政之後各種負面現象的論述主軸，主張臺灣的民主化是「缺乏歷史正義的轉型」（吳乃德，2006：13）。例如臺灣在威權統治時期有「一萬多位受害者，卻沒有任何加害者」為其負責，現今臺灣的種種問題還是威權轉型的後遺症。因此，追求歷史正義，重塑社會記憶就成為「真正告別威權年代」的主要方式，也是臺灣民主化的未竟之業（吳乃德，2006：33）。<sup>4</sup>

轉型理論主張民主化是由一群具有民主價值與信念的行動者（actor）所促成的，而且這些行動者必須具備妥協的意願。與前述

---

4. 主張以轉型正義作為解決臺灣民主化問題的研究者，認為應在建立臺灣特色的轉型正義上進行「補課」，具體作法是「政黨在選舉對決時，必須引進轉型政治的議題，讓競爭的政黨乃至於候選人，面對臺灣歷史關於正義問題的詰問。這時候重點不是選個人條件或形象，而是對於轉型正義的堅定態度」（徐永明，2006：26）。

現代化理論以及歷史社會學不同，民主並不是坐等社經條件成熟或政治鬥爭紛起方可進行，而是由推動民主的菁英們主動自覺地選擇正確的方式予以推動（Grugel, 2002: 57）。Guillermo O'Donnell 等人在所編的轉型理論的奠基之作《由威權統治轉型：比較的觀點》（*Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, 1986）一書中表示：成功的轉型取決於包括原來威權政體內的政治菁英與在野政治菁英的協議。成功的領導再加上一點運氣才可能建立民主的政府（O'Donnell et al, 1986）。然而，轉型理論也認為菁英之間的政治協商，並不意味著經濟資源的重新分配。對於追求民主的菁英而言，國家制度的重組可能遠比其他層面的改革更為優先。在歷史上政治民主總與經濟剝削與社會壓制共存（Przeworski, 1986: 63），甚至推動民主的菁英之間可能在新的民主制度建立之初達成某種「契約」（pact）並將之制度化，以相互保證在轉型期間彼此的重大利益，藉以形成有利於民主轉型的穩定環境並降低不確定性（O'Donnell and Schmitter, 1986: 37）。因此，民主體制的出現並不意味所有政治行動者都成為了服膺民主精神的民主主義者（democrat），而只是在野的政治行動者與執政的溫和派說服了執政的強硬派，進行民主化所獲取的利益將大於抗拒民主化。民主轉型期間菁英之間的條件交換，可能有違民主的精神，甚至長時期根本不利於民主體制的存續，而只是一種「權宜性的制度妥協」（contingent institutional compromise）（Przeworski, 1986: 59）或是「妥協性的民主鞏固」（compromised consolidation）（Hagopian, 1992）。

轉型理論的論述固然有其經驗性的意涵，可以分析若干新興民主國家在轉型時期的政經互動現象。然而，它的菁英色彩將社會大

眾降格成為民主化過程中的旁觀者，忽視了在某些民主轉型個案中，社會大眾的抗爭或社會團體的運動成為觸發民主化開端的事實，也降低了公民社會在民主化中所扮演工具性角色的重要性（Grugel, 2002: 61）。更值得注意的是：轉型理論僅關注民主轉型中短期的變遷，而無法處理長時期民主化中根深蒂固的障礙。申言之，轉型理論將民主轉型的問題歸因於統治菁英個人不適勝任領導職位或是採用錯誤的公共政策，而漠視了在長期民主化過程中深層的結構性系絡與限制阻礙了民主化的進程。

在簡單探討民主化的三種研究途徑的主要論述與特色之後，本文就主要研究主題「2000年政黨輪替之後民進黨政府與非營利組織之關係」針對三種研究途徑作一評析：現代化理論主要在理解民主化過程為何發生的原因，並強調經濟社會條件對於民主化初始情境的重要性，但是對於政黨輪替前後的民主轉型以至民主鞏固階段的分析能力似乎有限，而且現代化理論的保守漸進色彩，似乎也無法為臺灣的政黨輪替提供妥適的解釋；歷史社會學主要採取較長時期觀察民主化的軌跡，尋找在民主化的政治變遷中國家角色與功能的轉型，它或許可以部分解釋在1980年代中期至2000年政黨輪替之前，臺灣民主化中國民黨政府與當時臺灣的經濟勢力如大型財團、中小企業、跨國公司，以及社會勢力如社會運動者、各種人民團體之間縱橫捭闔的互動，但對於政黨輪替之後民進黨政府的表現，特別是其與非營利組織之間關係的轉變，歷史社會學訴諸於過去歷史正義的論述就似乎稍顯薄弱。轉型理論集中在建立民主體制的政治因素，特別是在威權體制崩解時期的菁英行為，似乎可以作為解釋政黨輪替之後民進黨政府作為的參考。然而，轉型理論缺乏規範性的論述也無法提供臺灣政府與非營利組織互動的政策建議。

本文採擷三種民主化研究途徑的特色而盡可能避免其限制，即將探討 2000 年臺灣政黨輪替之後，民進黨政府與非營利組織互動的政治行動者定位在民進黨與非營利組織，而非某一位（組）菁英，並討論民進黨執政之後的經濟社會環境對於其施政的影響，以及政黨輪替在臺灣整體歷史結構中的意義與定位。然而，與前述民主化研究相比，本文論述的基本假定是：民主在弱勢社會族群得以接近國家的決策過程，並可以改變國家內部的代表型式之時方得真正落實，亦即民主成立要件是在公民社會代表弱勢社會族群的團體具有相當的資源且扮演重要的角色，足以與國家產生較為平行關係的互動（Rueschemeyer et al., 1992）。在臺灣公民社會是否健全形成及發展容有爭議，但是近年來人民結社自由的確立，以及大量代表弱勢社會族群的非營利組織對於民主化的影響確是有目共睹，更或多或少地促成了 2000 年政黨輪替的實現。然而，在 2000 年政黨輪替之後，民進黨政府與非營利組織的互動如何轉變？臺灣非營利組織在未來民主化中可能遭致何種的機會與困境？以下本文將由政黨輪替之前民主化背景的分析、政黨輪替之後的政府治理以及非營利組織的變遷等三個層面進行探討。

### 三、政黨輪替之前的民主化背景

1949 年國民黨政府遷至臺灣，並展開長達三十餘年的威權統治（authoritarian rule），無論是政治、經濟、社會各部門中，均建構出一套「準列寧式政體」（the quasi-Leninist regime），其特色如下（Cheng, 1989: 477）：

政黨與國家之間存在組織上的類似結構：政黨在政府的各個層級之中控制了行政單位，以及經由政戰體系控制了軍隊。「反

對黨」被邊緣化而成為執政黨的「友黨」。政黨幹部被社會化成為革命的先鋒。政黨內部的決策採用民主集中制來達成。政黨的基層組織也滲透到現存的社會組織之中。國民黨是一個利用大眾媒體動員社會大眾，來實現它加諸社會的國家任務的精英政黨。

臺灣的威權統治隱含了國民黨政府對於人民的基本人權與公民權的剝奪與縮減，也表示國家機關對於公民社會各個層面的支配與主導（蕭全政，2001：80）。對於臺灣的非營利組織而言，就是國民黨政府所實行的國家組合主義（state corporatism）。簡言之，組合主義是指一種利益或態度的代表體系，它是一種聯結公民社會中組織化利益與國家決策結構的特殊化型式，或理想化的制度安排（Schmitter, 1974: 86）。典型的國家組合主義是指國家在一個社會領域之內只容許一個社會組織合法存在，迫使此一社會組織加入國家的層級體系並服從國家的領導，也迫使所有潛在的受益人成為此一社會組織的成員（Schmitter, 1997: 257）。國民黨政府實行國家組合主義的具體展現就是 1942 年公布的「非常時期人民團體組織法」第二條：「人民團體之主管機關，在中央為社會部，在省為社會處，在縣、市為縣、市政府。但其目的事業，應依法受該事業主管官署之指揮、監督」，與第八條：「人民團體在同一區域內，除了法令另有規定外，其同性質同級者以一個為限」。這一法律提供了國家組合主義的架構，包含了單一的（singular）、強制的（compulsory）、非競爭的（noncompetitive）、層級節制的（hierarchically ordered）、功能區分的（functionally differentiated）等特質。質言之，國民黨政府所實行的國家組合主義剝奪了憲法賦予臺灣人民的結社自由，也使非營利組織長時期無法依社會需求正常成長。在威權體制之下非營利組織在政治態度上基本是保守的，他們主要功能是提供公共服務，而作為支援及補充國民黨政府的社會服務或福利功能。由國

民黨政府遷台直至 1980 年代，並沒有制定全民的社會服務或福利政策，而僅針對軍公教及退伍軍人提供社會服務與福利(Aspalter, 2002: 79)。

這套國民黨政府的準列寧式政體看似嚴密穩定，但與美國的支持密不可分。從國際關係的角度而言，在 1950 與 1960 年代東西冷戰的國際結構之下，美國欲利用臺灣作為防堵蘇聯的勢力擴張而全力支持國民黨政府，但在 1960 年代末期開始，美國改變了其國際戰略構想，欲拉攏中共以對抗蘇聯，這使得國民黨政府在 1970 年代產生了退出聯合國、與美國斷交等外交危機。此一外交危機使得國民黨威權統治的正當性明顯下降。由政治經濟學的觀點而言，在 1950 年代末期開始，國民黨政黨將發展策略由進口替代調整為向世界市場出口製造產品，結果導致國家控制經濟事務的程度與力道逐漸放鬆，私部門獲得了較大發展的機會，而這快速的經濟變遷又產生愈形複雜的社會關係。當國家逐漸失去了對於社會的嚴格控制之後，各種社會利益之間的緊張與衝突開始浮上檯面。這些相互衝突的社會利益皆指向政府，因此形成了 1980 年代風起雲湧的社會運動，如農民運動、反污染環保運動、原住民人權運動等等。此外，根據 1947 年在中國大陸制定的「中華民國憲法」，國民黨政府是中國的合法代表，這部憲法由 1947 年與 1948 年由中國大陸各省選舉出來的民意代表形成國會，並由主要來自中國大陸的官員支配著中央政府。此種由來自中國大陸官員壟斷國會與國家權力的情勢，由 1970 年代開始引發在地臺灣民眾持續地批判為不能代表真正臺灣社會的民意 (Ngo, 1993: 8)。

這些複雜的政經因素引發了 1970 年代末期以來，臺灣內部空前規模的民眾運動。持續活躍的政治、經濟與社會活動導致超過國民

黨政府監督及控制能力的非營利組織大量增加。有鑒於此，國民黨政府被迫進行了改革。另一方面，國民黨領導階層在 1960 年代就開始有意識的將本身從準列寧式政體逐漸轉型至選舉導向的群眾性政黨，其中最明顯的改變就是積極吸納經社結構快速變遷過程中新興的社會力量。由 1980 年代中期開始，隨著民進黨的成立、解除戒嚴、國會全面改選等事件的發生，使臺灣朝向威權體制民主化的方向發展（朱雲漢，2004）。1980 年代臺灣民主化主要是被獨立工會成員、臺灣本土政治人物以及包含學生在內的知識份子，所組成的鬆散聯盟共同推動，這是被臺灣公民社會的轉變所激發。此番轉變與 1980 年代一連串的社會運動（消費者運動、勞工運動、婦女運動、原住民運動、農民運動、學生運動、教師運動、環保運動）息息相關。這些運動為了掙脫傳統的束縛與政府威權，提出各種訴求（Gold, 1990）。在 1987 年解除戒嚴之後，部分以各種社會運動為基礎所組成的非營利組織，以「社團」（associations）或「基金會」（foundations）的形式紛紛成立，豐富了臺灣的公民社會。其中，許多價值倡議型非營利組織出現，以推動社會運動作為策略，在許多政策領域要求國民黨政府讓步，例如消費者保護、勞工與農民的權利、環境保護、自然保育、性別平等、少數族群的文化認同、人權、都市房價等；另一方面，提供服務型非營利組織除了繼續對於弱勢團體提供社會服務之外，也積極地要求改革國民黨政府的社會福利政策。總結言之，過去二十年以來，非營利組織在形成臺灣成為一個現代的公民社會上，扮演著重要的角色（蕭新煌，2004）。

在回顧了臺灣民主化的背景以及在民主化過程之中非營利組織的角色之後，本文提出了民進黨政府的治理以及非營利組織的變遷兩個層面來理解民進黨執政下非營利組織的情境。



## 四、政黨輪替之後的政府治理

根據上述民主化的理論探討，以及臺灣 2000 年政黨輪替之前民主化的背景分析，由威權體制轉型為民主體制的過程之中，由非營利組織構成的第三部門不但存在著權力與資源的不對等，兩者追求的價值與目標，也存在著相當大的歧異。相較於第三部門而言，政府處於絕對的優勢。然而在民主化下政府治理的良窳也取決於國內外諸多系絡因素，其中包含並非政府所能掌握的客觀條件，也有政府決策者依據自身價值與利益加以推動的主觀條件，特別是在臺灣特殊歷史脈絡與政經系絡中，政黨政治一直占據關鍵的地位。職是之故，根據 2000 年政黨輪替之後，臺灣民主化的實際發展，本文將分為弱勢政府、分立政府、政府再造以及政黨取向等四個層面予以分析：

### （一）弱勢政府

自 2000 年五月民進黨取得中央政權之後，其獨立規劃與執行公共政策的國家能力（state capacity），相較於以往的國民黨政府明顯下降，這可由以下數個方面說明為何民進黨政府執政下臺灣成為弱勢政府的理由。在民進黨本身方面，民進黨原是長期在野的激進政黨，一旦取得政權之後，黨內各派系在面對龐大的行政資源與實際的決策機會，立刻引發分配資源的問題以及政治路線的選擇。黨內各個派系之間的鬥爭轉趨劇烈而不利於整合，使執政的民進黨在重大政策議題的爭議上，如台獨、反核每每面臨分裂的危機。在政府行政方面，即使在民進黨掌握政策制定，並不表示也控制了政策執

行。在國民黨長期主導之下的臺灣官僚體系，無論在政治意識型態、政策取向、決策偏好等皆與民進黨扞格不入，而且民進黨的菁英們在 2000 年前幾乎沒有在中央政府之內的執政經驗。因此，往往由民進黨菁英們制定的公共政策，無法由官僚體系完全執行。「新政府、舊官僚」(new government, old bureaucrats) 成為民進黨執政的最大問題之一。在社會結構方面，民進黨的基層組織原本就落後於國民黨，欠缺中央與地方政府之間，以及國家與社會之間的動員體系。這造成民進黨中央決策無法充分落實於地方，而且地方政府的執行權又往往在國民黨的縣市長手中。因此，民進黨中央政府制定的公共政策在地方政府執行時，往往遭到扭曲(郭正亮，2001:105-110)。在施政表現方面，在民進黨執政之後，臺灣遭逢自 1970 年代以來最嚴重的經濟衰退，其經濟管理能力的不足也遭致來自反對陣營以及大眾媒體的嚴厲批判。不利的經濟表現侷限了民進黨的政策選項，特別是非營利組織所企盼的社會福利政策的革新與加強。

## (二) 分立政府 (divided government)

分立政府是指行政部門與立法部門分屬不同政黨掌控的政治現象(Leonard, 1991)。近年來臺灣無論是在中央政府或是地方政府層級，分立政府似乎已取代同一政黨同時掌控行政與立法部門的一致政府(unified government)，成為各級政府普遍存在的現象。在中央政府方面，1998 年第四屆立法委員選舉，由國民黨取得絕對多數席次，而 2000 年總統選舉則由民進黨擊敗了國民黨與獨立參選人，握了中央政權形成分立政府。2001 年與 2004 年的第五屆與第六屆立法委員選舉的結果，雖然民進黨躍升為臺灣國會第一大黨，但仍無法取得過半數之席次，而國民黨、親民黨與新黨所形成的泛

藍在野聯盟掌握著立法部門。在分立政府之下，由於存在著制度性衝突，可能較易導致行政與立法部門的矛盾、分歧或衝突對立，而導致政策僵局以及預算赤字，進而造成政府的行政效能低落（Rose, 2001: 612）。在政黨輪替之後，民進黨政府提出的重要公共政策，甚至總預算案經常在立法院之中，遭受泛藍在野聯盟的杯葛，無法達成民進黨競選期間的政治承諾。另一方面，民進黨政府也在意識型態鮮明的選民支持下，面對泛藍在野聯盟的壓力，經常採取不妥協的強硬立場。對於原來雙方可能基於利益分配解決的政策議題，往往質變為較量意志力與原則性的政治議題，因而失去了有效解決公共問題的契機。雖然近年來臺灣政治、經濟衰退、社會分裂的情況究竟應由執政的民進黨抑或泛藍在野聯盟負主要之責，充滿爭議，然分立政府卻是造成政府表現與領導效能不彰的可能因素之一。

### （三）政府再造

近年來在全球化的壓力以民意期待的高昇下，政府經常透過組織調整與制度設計等方式從事政府再造，致力於促進不同部門之間政策行動者的協力合作，以免遭到難以治理的窘境（江明修、曾冠球，2009）。1998年在國民黨執政之下，由當時行政院長蕭萬長推動「政府再造綱領」，進行政府再造運動。在新公共管理（new public management）的理論思維之下引進企業精神，將市場競爭模式帶入政府的運作。對於非營利組織而言，政府再造的主要意義在於非營利組織與政府的政策互動，由以往政府由上而下的管制非營利組織的行動，轉型成為政府以簽約委外（contracting out）作為一種政策工具（policy tool），利用經濟誘因而引導非營利組織的行動，並以非營利組織的績效以及是否能配合政府目標作為簽約或補助的依

據。此一國民黨的政府再造運動在 2000 年政黨輪替之後，被民進黨全盤接受更深化其影響力。當 2000 年總統大選時期，民進黨即宣稱將要建立一個「小而能」的政府，並且重新調整國家與社會為一個平等的夥伴關係。在執政之後，民進黨立即成立了專責的委員會如總統府政府改造委員會，作為持續推動政府再造運動的規劃機關。在民進黨政府之下，政府再造的核心在於縮減組織規模以及增加組織的彈性，但並不意味著它降低了對於公民社會的影響及操控的意願。事實上，在國民黨推動政府再造運動之前，1990 年代初期臺灣中央政府即已採用簽約委外等經濟誘因逐漸取代法令管制來影響非營利組織，此一運動只是合理化此種現象而已（孫煒，2007b）。在政黨輪替之後，民進黨政府更是利用此種趨勢來塑造它與非營利組織之間的關係。

#### （四）政黨取向

在 1986 年成立之初，民進黨的激進路線頗為鮮明，它的主要訴求如台獨黨綱、反核、反國民黨黨營事業、反黑金、反財團，都和國民黨的黨國體制（party-state regime）正面對抗。那時的民進黨是與非營利組織所代表的弱勢社會族群站在同一陣線。臺灣社會的弱勢社會族群大致可分為兩類，一是青年、婦女、老人、原住民、殘障等具有集體特徵的弱勢群體；二是以單一議題為取向的弱勢族群，例如人權、環保、消費者保護、反核等社會團體。他們的共同特點是處於社會邊緣或底層，其心理需求與實際需求長期為國民黨當局所忽視。民進黨獲得弱勢社會族群支持的主要方法是，針對不同群體的不同特點與不同的議題取向，提出特定的政策訴求或直接參與弱勢社會族群所發起的社會運動（social movement），甚至組

織弱勢社會族群走上街頭進行抗爭（鞠海濤，2004：75）。然而，1992年底由於立法院全面改選，民進黨採取「選舉總路線」作為政黨運作的主題，這意味著政黨菁英的選拔開始以選舉結果作為最高標準；政黨決策的制定以選舉職位的利益為主要考量；政黨資源的分配以勝選與執政為主要對象（郭正亮，1998）。「選舉總路線」改變了民進黨的政治取向。由於以選票極大化為主要考量，民進黨開始向臺灣社會中逐漸蓬勃的中產階級靠攏，臺灣的中產階級是以中小企業為主，民營企業中的管理人員、本省籍知識份子、下層公務員為主體。民進黨的政策訴求以中產階級的利益為主，全力爭取中產階級的支持，而對於弱勢社會族群的態度，開始由關注逐漸轉為疏離。最顯著的作法是民進黨將代表弱勢群體的特種黨部逐漸邊緣化，更將社會運動與選舉予以劃分，主張社會運動所引發的社會不穩定不應成為阻礙贏得選舉的負面因素。

2000年政黨輪替之後，民進黨更是憑藉著執政優勢，建構堅固的政商網絡，積極地尋求大型財團的支持，獲得大量的政治捐贈以償付成本高昂的選戰，並與大型財團進行政策合作以鞏固政治權力。民進黨一方面與大型財團的領導人密切接觸，以化解大型財團對於民進黨以前的「反商情結」，但另一方面以各種改革為名義大幅度的干預市場，利用政策影響大型財團的投資與發展。尤其近來更出現若干趨勢，例如在引進民間經營人才名義的掩護之下，有特殊背景的財團將勢力伸入政府主控的金融機構、國營事業與各種負有特定政策任務的公營機構；經營政商關係的財團在追求政策優惠時，財團所訂的目標是立法層級的巨大利益移轉；經營政商關係的財團在聯手出擊時，已經具有針對特定政策議題進行政治佈局的實力，因為財團不僅可以跨越政黨，直接操縱立法院內為數眾多的立

法委員，而且已經開始扮演推舉財經首長，甚至「擁立國家領導人」(kingmaker)的角色(朱雲漢，2004)。總結言之，民進黨在以選舉為主軸的執政考量之下，政黨取向早在執政之前即與非營利組織所代表的弱勢社會族群的基本理念與價值愈行愈遠。2000年政黨輪替之後，民進黨更是失去了傳統的改革性質，為了維繫執政地位，而與大型財團關係密切。

## 五、政黨輪替之後非營利組織的變遷

由於臺灣長期在威權體制之下，並未如西方先進民主國家具備悠久公民自治的傳統，因此由非營利組織構成的第三部門的自主性原本較低，特別在民主化下，第三部門易遭致來自部門內部以及政府互動之兩個層面的重大衝擊。本文由2000年政黨輪替之後臺灣第三部門內部發生的質量變化趨勢以及相關政策環境變遷等三個層面予以分析。

### (一) 快速擴充

臺灣的公民社會在1987年解除戒嚴法之後蓬勃發展，在公民社會中非營利組織的數量更是快速增加，表一顯示由1950年迄今臺灣非營利組織的主要成分—社會團體的數目。<sup>5</sup>

---

5. 臺灣非營利組織除了人民團體法中的社會團體之外，還包括了財團法人基金會、特殊法人等等，但由於本文所能掌握的資料限制，原則上以社會團體作臺灣非營利組織發展趨勢的觀察對象。

表一 臺灣 1950 年至 2008 年中央與地方社會團體統計表

年份	中央	地方	總數	年份	中央	地方	總數	年份	中央	地方	總數
1950	53	176	229	1970	364	2144	2508	1990	1007	6106	7113
1951	81	182	263	1971	364	2222	2586	1991	1388	6385	7773
1952	97	559	656	1972	375	2357	2732	1992	1536	6654	8190
1953	115	657	772	1973	442	2448	2890	1993	1740	7349	9089
1954	151	792	943	1974	431	2551	2982	1994	2011	7984	9995
1955	156	844	1000	1975	454	2676	3130	1995	2275	8690	10965
1956	171	918	1089	1976	482	2792	3274	1996	2390	9398	11788
1957	186	1313	1499	1977	486	2954	3440	1997	2668	10157	12825
1958	203	1424	1627	1978	512	3118	3630	1998	2897	10886	13783
1959	215	1375	1590	1979	527	3256	3783	1999	3279	12030	15309
1960	224	1611	1835	1980	562	3398	3960	2000	3964	12915	16879
1961	246	1871	2117	1981	567	3650	4217	2001	4407	14288	18695
1962	274	1985	2259	1982	596	3887	4483	2002	4930	15524	20454
1963	285	2026	2311	1983	650	4283	4933	2003	5467	17003	22470
1964	291	2078	2369	1984	689	4505	5194	2004	5997	18306	24303
1965	312	1972	2284	1985	711	4685	5396	2005	6565	19570	26135
1966	325	1975	2300	1986	742	4623	5365	2006	7150	20877	28027
1967	336	1918	2254	1987	734	5060	5794	2007	7796	22250	30046
1968	362	2026	2388	1988	822	5278	6100	2008	8542	23452	31994
1969	363	2112	2475	1989	952	5767	6719				

說明：表格內容由作者自行整理，參考資料為歷年內政統計年報、中華民國統計年鑑、中華民國統計資訊網。

由 1990 年代之後，臺灣整體非營利組織成長速度加快，在 2000 年政黨輪替之後，非營利組織的增加率更是快速，但是由於整體經濟不景氣，非營利組織能夠由社會大眾得到的私人捐款越來越少，但是同性質的非營利組織卻越來越多。因此，非營利組織彼此之間的競爭越趨激烈，非營利組織想要在高度競爭的環境存續發展，則

必須爭取政府的契約，或是本身進行商業化，尤其對於提供服務型非營利組織更是如此，否則無法對於案主提供相同質量的服務。然而，無論是依賴政府契約或進行產業化，都可能影響非營利組織所賴以存續的使命（mission）與目標。過於依賴政府契約，則非營利組織可能成為政府執行政策的代理機關，而傷害了非營利組織的自主性與理想性。若是加深產業化的程度，則可能傷害了非營利組織的公共信任（public trust），更可能排擠了原有的私人捐款。總之，臺灣出現了越來越多的非營利組織，一方面代表了臺灣公民社會的高度成長，但另一方面也代表非營利組織所最珍貴的特質—不受政治力與經濟力侵害的獨立性—正在快速流失當中。

## （二）政策環境

對於臺灣的非營利組織來說，2000年執政之後的民進黨政府意味著一種政治機會結構（political opportunity structure）的出現，因為民進黨政府提供了非營利組織參與政府制定政策的管道。民進黨政府採用政治職位與財務支援分別對待價值倡議型非營利組織與提供服務型非營利組織。對於價值倡議型非營利組織而言，許多原來社會運動的領導人獲得了內閣中的政治職位成為高階政務官，例如行政院環保署、勞委會、原委會、青輔會等機關皆由以前的社會運動者擔任部會首長。這些出身社會運動的部會首長們在實際政府工作之中學習另一種角色的意義與運作（Ho, 2005a: 409）。另一方面對於提供服務型非營利組織而言，政府提供的財務支援確有增加，雖大部分的財務支援是以委託計畫為名義，經公開合法的程序由不同非營利組織彼此競爭政府提供的契約，然而，與民進黨政府關係匪淺的非營利組織，似乎較容易取得契約（劉淑瓊，2008；Ho,



2005a: 410)，而取得較大的社會影響力以及較高的社會聲譽。然而，政府提供的政治機會結構，對於非營利組織而言，也可能危及非營利組織的使命與自主性。首先，社會運動的領導人投入執政團隊，由於權力位置的轉移，使社會改革的議題就迅速面臨失焦，甚至是空洞化的危機（李丁讚、吳介民，2000）；其次，如果社會服務的提供者過於依賴政府的財務支援，為了在爭取契約的競爭之中勝出，可能作出篩選案主的現象，甚至調整非營利組織的結構，以壓低成本提高績效數字，讓組織本身看起來更具「競爭力」（劉淑瓊、彭惠，2007）。

在 2000 年政黨輪替之後，臺灣的非營利組織逐漸由體制之外的社會運動者或是民間慈善家，轉變成為體制之內的官僚成員或是契約履行者。以政策過程的角度而言，政黨輪替之前，臺灣非營利組織主要是在立法階段發揮其影響力，非營利組織較可獨立地追求特定的政策目標，支援特定的政策方案，但在民進黨執政之後，非營利組織主要是在規劃與執政階段扮演一定的角色，然而一方面必須顧及政府施政的優先順序與各種利益的牽制，另一方面也更依賴政府的財務支援，而成為政府實現其政策目標的機制。

### （三）內部矛盾

民主轉型為非營利組織同時帶來了新的政治環境與挑戰，就如同 Georg Sorensen（1993: 60）所言：「民主轉型創造了一個對群眾運動有著新挑戰的全新政治環境。威權政府這個共同敵人所帶來的團結不復存在，於是挑戰便從合作消滅舊統治者的共同目標，轉移到人民中利益團體與不同觀點的團體之間。」特別是民主化所附隨的高度競爭的選戰以及更加透明的決策過程，不僅為非營利組織提

供了政治機會，但同樣地、也為利益團體帶來了更多的政治機會。非營利組織不但要面臨相似性質非營利組織之間的競爭，也要應付利益團體的挑戰。以環境保護為例，臺灣環保非營利組織的目標與運動威脅了土地財團或建設財團的利益，這些財團組成了利益團體在選戰及政策決策過程中，以反制運動（countermovement）與環保非營利組織相互抗衡（Ho, 2005b）。相較於財團，環保非營利組織的資源與影響力便顯得相對弱勢。此外，由於臺灣公民社會長期以來草根經營並不紮實，非營利組織內部民主也有問題。地方性社會在長期國民黨威權政體的統治之下，自發性形成組織力量的能力已被瓦解（陳東升，1995：41）。民主化反而使地方派系受益。透過持續的選舉動員，地方派系逐漸排擠了地方非營利組織的活動空間，公民社會的理想並未落實到一般民眾生活的基層社區當中。另一方面，臺灣非營利組織偏向於中小規模，組織領導人的權威及影響力相當強大，特別是在一些宗教性非營利組織，領導人的認知對於成員的行動具有絕對的支配力，在非營利組織內部形成由上而下的指揮命令系統。這種內部不民主的現象，使得臺灣非營利組織欠缺現代經營管理的人才，也會消蝕民眾參與的熱忱，以及降低啟蒙鼓舞民眾的動力。更值得注意的是，若干臺灣非營利組織，特別是宗教性非營利組織，存在著接班的問題，一旦原先的領導人（通常就是非營利組織的創建者）不在其位，非營利組織可能發生使命與目標傳承的危機（劉奕宏，2009）。職是之故，臺灣並未如西方民主先進國家具備如此成熟穩定且自主性高的公民社會，由非營利組織組成的第三部門雖頗有規模，但是無去完全與政府發展出平行的夥伴關係，在資源供給或法律規範等方面仍多受制於公部門。因此，政黨輪替勢將帶給非營利組織實質的影響，甚至可能引發依賴政府

程度較高的非營利組織產生使命偏離的現象。

## 六、結語

Guillermo O'Donnell 與 Philippe C. Schmitter (1986) 認為民主體制的發軔雖然伴隨了公民社會的重振。然而，當民主轉型漸形鞏固之際，若干因素的出現也可能使公民社會漸失動能，這些因素包括民主體制中政治社會的擴張，無可必免地侵吞了公民社會的空間；社會運動者的運動疲乏 (movement fatigue)，選擇回歸正常生活；已然民主化的國家採用合作策略，有意地殖民化 (colonize) 公民社會；公民社會失去了外在支持與壓力，來重新表達它們的需求與訴求抗爭。總結而言，民主化可能意味了使政治回歸正常 (normalization)，在正常狀態之下，國家又重新控制了社會。上述民主化影響公民社會發展的論述似乎可以說明臺灣 2000 年政黨輪替後民進黨執政下有些非營利組織活動力逐漸「沉潛」的原因之一。臺灣雖然迄今並未全然發展出西方學術界定義之下的公民社會，但是公民社會中最重要的成員—非營利組織，在臺灣民主化的過程中扮演了重要的角色，也發揮了一定的功能，協助跨越了臺灣民主轉型中關鍵的一步。在國民黨執政時期，由於國民黨逐漸轉型為選舉導向的群眾性政黨，向新興的中產階級以及可以支援龐大選舉資源的財團與地方派系靠攏，必然忽視了代表弱勢社會族群的非營利組織的需求。因此，在政黨輪替之前，除了必須完全（至少大部分）依賴政府補助方得運作的非營利組織之外，若干非營利組織特別是價值倡議型非營利組織與民進黨結盟合作。然而，2000 年政黨輪替可能對於少數非營利組織帶來了接近政治決策的機會以及較多的資

源，但大部分的非營利組織不僅無法更獨立於政治力與經濟力之外，成為構成臺灣公民社會的堅強柱石，反而自陷於民主轉型中困境，在政治市場失靈與經濟市場低迷之中，逐漸失去了活動力與影響力。特別是在 1980 年代末期成長的臺灣民族主義與 1990 年代初期復甦的中國民族主義的對立，撕裂了臺灣剛剛萌芽的公民社會，而某些非營利組織也被特定意識型態捆綁，而與對立意識型態的非營利組織誓不兩立（李丁讚等，2004：43、50），更削弱了臺灣整體非營利組織展現的社會力。

深入言之，價值倡議型非營利組織以及提供服務型非營利組織與民進黨之間的互動在不同時期也有不同的變化。在 2000 年政黨輪替之前，價值倡議型非營利組織與在野的民進黨發展出策略性結盟，共同反對國民黨主導的威權體制。價值倡議型非營利組織由民進黨的政治運作取得了影響政策制定的機會；民進黨也由價值倡議型非營利組織得到了正面的社會形象與社會資源。但是在政黨輪替之後，兩者的關係卻逐漸轉變而趨於緊張。有些價值倡議型非營利組織開始批評執政的民進黨政府並沒有達成選舉之前的政策承諾，甚至可能違背了以往兩者共同追求的社會改革目標。另一方面，民進黨在執政之後與提供服務型非營利組織的互動可由政治、經濟、行政等層面予以觀察。在政治層面上，提供服務型非營利組織雖較以往獲得較多參與政策制訂的機會，但是較少實質地制訂有利於臺灣整體公民社會的公共政策，反而常為既定的政策背書。此外，政治人物經常利用與提供服務型非營利組織接觸的場合，發表與非營利組織使命與目標無關的政治性宣傳，使得部分提供服務型非營利組織成為民進黨政府的政治代言人。在經濟層面上，自政黨輪替之後臺灣整體經濟長期低迷不振，衝擊了提供服務型非營利組織來自

民間的募款來源，除了少數提供服務型非營利組織進行商業化自籌財源之外，多數提供服務型非營利組織越來越依賴民進黨政府提供的經費支援。有些提供服務型非營利組織的政府經費支援，占總收入的比率超過一半甚至高達 90% 以上。<sup>6</sup>過度依賴政府經費支援造成了這些提供服務型非營利組織成為民進黨政府的公共政策執行者，或是社會服務的下游生產者。在行政層面，臺灣中央政府與地方政府的資源分配嚴重不均，多數地方政府在財政狀況與行政能力上相當虛弱，而地方政府對於地方層級的提供服務型非營利組織的管理也相當恣意，對於能夠配合地方政府施政的提供服務型非營利組織方予資助，其他則不與聞問。民進黨政府對地方政府的社會福利績效僅施以柔性建議，較少實質的政策指示；對於不重視與提供服務型非營利組織相關公共政策如社會福利、婦幼安全的地方政府束手無策，使得部分非營利組織成為行政被保護者（client）（劉淑瓊，2006）。本文認為此種情境與臺灣民主化獨特的歷史結構有關，而 2000 年政黨輪替後民進黨政府與某些非營利組織也應擔負一定的責任。目前的問題是：臺灣的非營利組織如何突破當前政經環境的困境，重新獲得活動力，持續達成預期目標與使命？

在二十一世紀由工業社會變遷為後工業社會，以及由民族國家變遷為跨國族政策體制（transnational policy regime）的全球化趨勢之中，由非營利組織構成的第三部門的發展可能朝向三種趨勢：（一）非營利組織在以新公共管理為主軸的政府改造中，成為社會服務的主要提供者，亦即第三部門成為福利經濟（welfare economy）的主要支柱，政府與非營利組織之間有形或無形資源的交流勢將更加密切。（二）非營利組織成為公民社會的核心要素，亦即部份非營利

---

6. 此項觀察是基於作者對於許多非營利組織個案的實際訪談。

組織將致力於公民意識的提昇以及社區意識與歸屬感的活化，第三部門將成為公共參與的管道，構成社會資本(social capital)的介面。

(三)非營利組織成為培養社會課責(social accountability)的機制，亦即部份非營利組織將發展為要求更大透明度、更高課責性以及更強治理關係的工具，第三部門將在審議民主(deliberative democracy)的形成上扮演關鍵的角色，履行重要的職能(Anheier, 2009)。若由以上未來第三部門的發展趨勢而言，我國第三部門在民主化過程中的角色與定位顯然尚有極大的發展空間，無論是價值倡議型非營利組織以及提供服務型非營利組織，皆應與政府進行更深入且多元的政策對話(policy dialogue)。本文認為進行此一政策對話的關鍵，將由調整非營利組織本身認知、內部治理，以及對外關係作起。

由非營利組織本身認知而言，民主化同時為非營利組織帶來「順流」與「逆流」。民主化固然可能為非營利組織帶來更多接近政府決策的管道，甚至直接充任政治公職的機會，但是非營利組織本質與政府及企業畢竟有所不同，與政府互動程度太深，依賴政府幅度過大，不僅可能使非營利組織淪為承接政府方案的勞務機關，喪失了非營利組織的理想性與使命感，也可能被政府收編轉變成為特定政治價值或政策發聲的外圍單位，違背了非營利組織應獨立於政治力與經濟力的立場。因此，非營利組織，特別是其領導人在與政府接觸進行互動之時應謹守分際，固守原有的目標與使命，與政府發展出既競爭又合作的關係，即在理念相似的層面，非營利組織可以接受政府補助或承接政府計畫，策略性達成共同的目標，但也要與政府競爭對於受益對象(案主)的服務品質的提升與服務範疇的擴充，爭取受益對象以增進社會大眾對於非營利組織的公共信任，將原屬於政府的職能逐漸爭取到非營利組織的運作範疇。由非營利組

織所代表的社會力在本質上原應與政府所代表的政治力，以及企業所代表的經濟力有所區隔，甚至互為敵體，特別是非營利組織應有對抗政治力與經濟力結合的意志，方是建立現代公民社會的關鍵步驟，也是非營利組織應有的認知。

由內部治理而言，民主化為臺灣整體非營利組織帶來了政府管制的鬆綁以及政策工具的轉變，可能導致相似性質的非營利組織相繼出現，競逐有限的社會資源。因此，非營利組織將面臨愈來愈大的競爭壓力，必須調整內部的治理模式，以較接近企業的管理模式提升組織績效，以堅持使命、永續發展。反之，若非營利組織在競爭中屢遭失利，可能歸於休眠，甚至淘汰。然而，當非營利組織引入企業精神與管理進行營運之時，也可能出現適應不良的現象，例如績效評量的問題、董事會（理事會）的衝突、資源配置的爭議等等。除了這些問題之外，非營利組織是否會因加入企業精神與管理模式而導致組織使命的模糊甚至移轉，這要取決於非營利組織內部成員，特別是領導階層對於堅持組織使命的程度以及規劃組織願景的能力。當今全球化下非營利組織已然出現朝向社會企業（social enterprise）轉型的趨勢，臺灣非營利組織如何因應此種事實上從事營利行為，卻不失組織使命與特色的潮流，考驗著本土非營利組織的智慧。

由對外關係而言，由於臺灣特殊的歷史結構與政經環境，本土非營利組織較少像其他開發中國家一樣，深受國際非政府組織影響（蕭新煌，2004）。長久以來，在民主化的歷程之中，臺灣非營利組織發展出本土性的特色以及與政府互動的獨特模式。在政黨輪替之前，若干非營利組織原先寄望於民進黨的意識型態與草根特性，其時國民黨早已選舉導向，向新興中產階級以及財團靠攏，而疏離

於非營利組織所代表的社會弱勢族群或邊陲化的價值議題。然而，政黨輪替之後，民進黨也持續地選舉導向，與非營利組織愈行愈遠。但一如之前執政的國民黨政府意欲掌控非營利組織，以增益民進黨執政的政治正當性及民意支持度。本土非營利組織也發現現行以國民黨為首的反對黨，即泛藍陣營也並沒有因身處在野，而與非營利組織結盟合作的積極意願與作為。

對於代表臺灣豐沛社會力的非營利組織而言，歷經數十年的民主化，究竟是一場尚未完成鞏固而需更多非營利組織支持投入的民主志業？抑或根本是一個代表國家的政治團體與菁英所精心構築的政經資源移轉工程，而非營利組織只不過是這個工程中的必要配角？這是臺灣尚在發展的公民社會之中，非營利組織的研究者與實務者所必須認真思考的課題。近年臺灣整體發展環境及條件愈趨沉淪，外在因素固具一定影響，但是內部公部門政治權力的配置錯亂，以及私部門經濟資源的運作失序亦是主要因素。在現今我國政府失靈與市場失靈的雙重侷限之下，公私部門的外在正當性以及內在職能性逐漸降低。反之，代表豐沛社會力的本土公民社會可能成為我國未來對內解決公共性問題，對外順應全球化潮流的關鍵因素。職是之故，一個能夠具有自我管制能力以及自主籌措資源的非營利組織，才是能夠抗拒政治權力的壓制及經濟財力的誘惑的最後防線。正如 Cohen and Arato (1992) 所述由這樣的非營利組織結合而成的公民社會方可保障現代文明社會中的多元精神，並培養具有普遍信任及合作意識的社會規範，成為穩定民主政體的基石。



## 參考書目

- Anheier, Helmut K. 2009. "What Kind of Nonprofit Sector, What Kind of Society? Comparative Policy Reflections." *American Behavioral Scientist* 52, 7: 1082-1094.
- Aspalter, Christian. 2002. *Democratization and Welfare State Development in Taiwan*. VT: Ashgate Pub Ltd.
- Cheng, Tun-Jen. 1989. "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan." *World Politics* 41, 4: 471-499.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Evans, Peter B. et al. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gold, Thomas B. 1990. "The Resurgence of Civil Society in China." *Journal of Democracy* 1, 1: 18-31.
- Grugel, Jean. 2002. *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave.
- Hagopian, Frances. 1992. "The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition." in Scott Mainwaring et al. eds. *Issues in Democratic Consolidation*: 243-293. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Ho, Ming-sho. 2005a. "Taiwan's State and Social Movements under

- the DPP Government, 2000-2004.” *Journal of East Asian Studies* 5: 401-425.
- Ho, Ming-sho. 2005b. “Weakened State and Social Movement: The Paradox of Taiwanese Environmental Politics after the Power Transfer.” *Journal of Contemporary China* 14, 43: 339-352.
- Leonard, John. 1991. “Divided Government and Dysfunctional Politics.” *PS: Political Science and Politics* 24, 4: 651-653.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.” *American Political Science Review* 53, 1: 69-105.
- Najam, Adil. 2000. “The Four-C’s of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation.” *Nonprofit Management and Leadership* 10, 4: 375-396.
- Ngo, Tak-wing. 1993. “Civil Society and Political Liberalization in Taiwan.” *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 25, 1: 3-12.
- O’Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions from Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- O’Donnell, Guillermo et al. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Potter, David et al. 1997. *Democratization*. Malden, MA: Polity Press

in association with the Open University.

Przeworski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of Transition to Democracy." in Guillermo O'Donnell et al. eds. *Transformations from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions from Uncertain Democracies*: 47-63. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, Melody. 2001. "Divided Government and the Rise of Social Regulation." *Policy Studies Journal* 29, 4: 611-626.

Rostow, Walt Whitman. 1960. *The Process of Economic Growth*. Oxford: Charendon Press.

Rueschemeyer, Dietrich et al. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics* 36: 35-131.

Schmitter, Philippe C. 1997. "Civil Society East and West." in Larry Diamond et al. eds. *Consolidating the Third Wave Democracies*: 239-262. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sorensen, Georg. 1993. *Democracy and Democratization: Processes*

*and Prospects in a Changing World*. Boulder: Westview Press.

Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States: 900-1990*. London: Blackwell.

朱雲漢。2004。〈臺灣民主發展的困境與挑戰〉。《臺灣民主季刊》1, 1: 143-162。

江大樹。2005。〈從創新到執行力：政府改造的變革與困境〉。《政治科學論叢》26: 79-128。

江明修、曾冠球。2009。〈政府再造：跨部門治理的觀點〉。《國家菁英季刊》5, 1: 97-122。

吳乃德。2006。〈轉型正義和歷史記憶：臺灣民主化的未竟之業〉。思想編輯委員會編《歷史與現實》: 1-34。台北：聯經。

李丁讚、吳介民。2000。〈臺灣面臨民間社會「空掉」潛在危機〉。《中國時報》2000/3/27: A15。

李丁讚等。2004。《公共領域在臺灣：困境與契機》。台北：桂冠。

沈宗瑞。2001。《國家與社會：中華民國的經驗分析》。台北：韋伯。

徐永明。2006。〈追求臺灣政治的轉型正義〉。《當代》230: 26-35。

郭正亮。1998。《民進黨轉型之痛》。台北：天下遠見。

郭正亮。2001。《政治突圍》。台北：時報。

陳東升。1995。《金權城市：地方派系、財團與台北都市發展的社會學分析》。台北：巨流。

孫煒。2007a。〈論促進我國非營利組織發展的法制化〉。《第三部門學刊》8: 63-81。

- 孫焯。2007b。《第三部門的治理研究》。台北：翰蘆。
- 劉奕宏。2009。〈臺灣信仰型非營利組織治理活動與模式之研究：以五個信仰型非營利組織為例〉。國立中央大學法律與政府研究所碩士論文。
- 劉淑瓊。2006。〈失能的政府，拖垮民間活力〉。論文發表於《2006年兩岸非政府組織學術暨實務》研討會。2006年2月23-24日。台北：國立政治大學。
- 劉淑瓊。2008。〈競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性〉。《東吳社會工作學報》18：67-104。
- 劉淑瓊、彭惠。2007。〈專業自主？組織自利？論少年安置機構契約委託的篩案問題〉。《台大社會工作學刊》14：61-121。
- 錢永祥。2004。〈公共領域在臺灣：一頁論述史的解讀與借鑑〉。李丁讚主編《公共領域在臺灣：困境與契機》：111-146。台北：桂冠。
- 蔡玲、馬若孟（Linda and Ramon H. Myers）。1998。羅珞珈譯。《中國第一個民主體系：中華民國的政治歷程》。台北：三民。
- 蕭全政。2001。〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉。中央研究院臺灣研究推動委員會主編《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》：63-88。台北：中研院台史所籌備處。
- 蕭新煌。2004。〈臺灣的非政府組織、民主轉型與民主治理〉。《臺灣民主季刊》1，1：65-84。
- 蕭新煌。2009。〈非營利部門在臺灣的發展特色〉。蕭新煌等主編《非營利部門：組織與運作》：35-45。台北：巨流。

鞠海濤。2004。《民進黨社會基礎研究》。北京：九州。

魏鏞。1980。《科學、人才與現代化》。台北：學生。

顧忠華。2005。《解讀社會力：臺灣的學習社會與公民社會》。台北：左岸。

# **The Analytical Framework for Analyzing the Relationship between Government and Nonprofit Organizations after the Party Rotation in the Year 2000: An Approach of Democratization**

Way Sun<sup>\*</sup>

After winning the hotly contested presidential election in March 2000 and thus ending the 55-year reign by the Kuomintang (KMT), the Democratic Progressive Party (DPP) achieved the first party rotation in Taiwan's history. This article employs the approach of democratization to supply an analytical framework for the impact of the party rotation in the Year 2000 on the nonprofit organizations (NPOs) in Taiwan. This article integrates three contemporary democratization theories (modernization theory, historical sociology, and transition theory) and selects the dimensions appropriate for Taiwan's unique historical contexts so as to better illustrate the interactions between the DPP government and the NPOs after the party rotation in the 2000. Further, this article, upon addressing the democratization backgrounds prior to the party

---

<sup>\*</sup> Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University.

rotation, analyzes the governance of the DPP government from four perspectives: weakened state, divided government, government reengineering and party orientation; the transition of NPOs is elaborated in terms of exponential expansion, policy environment, and internal contradictions. The article concludes that the party rotation in the 2000 has not only further diminished the degree of autonomy of Taiwan's NPOs than before but has also rendered them unable to be independent of economic and political influences. NPOs in Taiwan will increase in importance in the future by improving welfare economy, establishing social capital and deepening deliberative democracy. This article provides suggestions for sustaining the missions and uniqueness of NPOs in Taiwan from the perspectives of recognizing self, external governance and internal relations.

註解 [SC1]: I like this conclusion very much! It definitely coincides with my experience in Taiwan.

**Key words:** nonprofit organization, party rotation, democratization