

第五章

中國大陸非營利組織發展分析

- 第一節 運作情況
- 第二節 問題與瓶頸
- 第三節 非營利組織與中國市民社會
- 第四節 未來發展方向

第一節 運作情況

中國大陸非營利組織自改革開放後，隨著經濟的成長，已如雨後春筍般地迅速發展，而根據中共民政部的統計，截至 2003 年底，中國大陸的非營利組織共計 26.6 萬個；其中，社會團體有 14.2 萬個，民辦非企業單位則共有 12.4 萬個。¹本節就目前非營利組織在中國大陸在設備與人力、財務、公共關係，以及其對於社會的影響等方面的實際運作情形加以探討。

¹ 中華人民共和國民政部網頁，〈http://www.mca.gov.cn/pic_news/viewnews.asp?id=49〉，2004 年 4 月 29 日。

(一)設備與人力狀況

北京清華大學 NGO 研究所於 2000-2001 年針對 1500 家中國大陸的非營利組織進行調查，調查中對於中國大陸非營利組織在設備與人力狀況方面，有以下的發現：²

一、辦公場所

調查中指出，中國大陸有近一半(46.6%)的非營利組織是由業務主管單位提供辦公場所；同時，也有高達 31.9%的非營利組織表示擁有自己專用的辦公室。但是，這裡面包括許多官方的非營利組織，其辦公場所則由政府部門所直接分配，而並不是由主管部門所提供；此外，有 8%的非營利組織其為租賃的專用辦公室；同時，也有 8%的非營利組織是沒有專門的辦公室；另有 1.7%的非營利組織的辦公場所則是在機構主管或其成員家中。由此可以看出：中國大陸大多數的非營利組織與業務主管單位之間有著極為密切的關係。而由於辦公場所也依賴業務主管單位的提供，在此之下，其自治性也必然受到很大的限制；同時，那些擁有自己專用的辦公室、租賃的專用辦公室，或者在機構主管或成員家中辦公的非營利組織，在自治性方面則相對地較為獨立。因此，辦公場所是否由政府部門提供與組織的獨立自主性則呈現反比的現象；而有關中國大陸非營利組織辦公場所的來源情況如圖 5-1 所示。

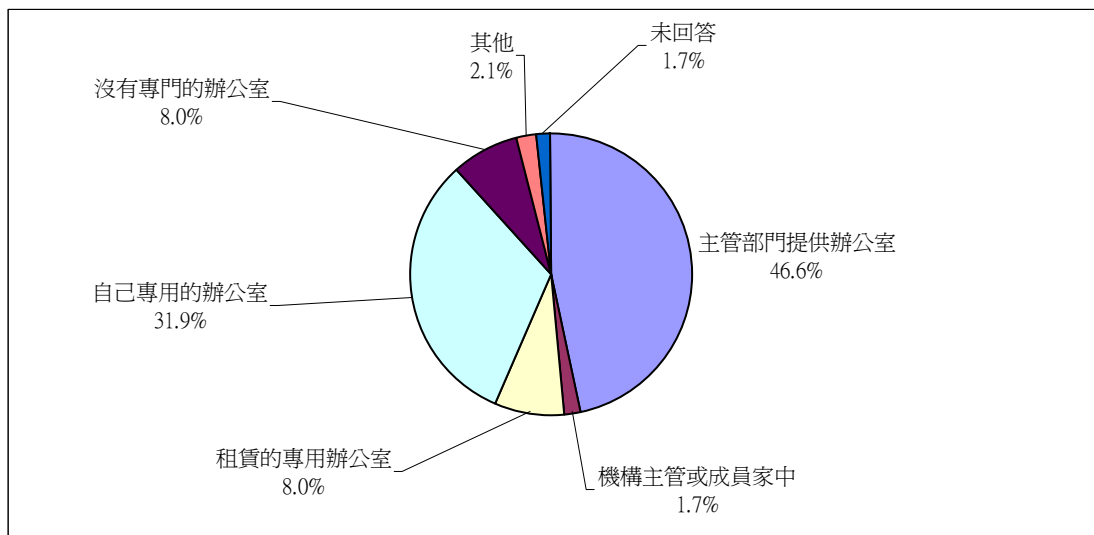


圖 5-1：中國大陸非營利組織辦公場所來源比例圖

資料來源：王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)，頁 16。

² 王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)(北京：聯合國區域發展中心、清華大學 NGO 研究中心，2001 年)，頁 16-18。

二、辦公設施

此外，清華大學 NGO 研究所也針對中國大陸非營利組織是否擁有現代化的辦公設施進行調查，該調查是以機構是否擁有電腦、電子信箱、機構網頁三項為依據指標。在調查結果顯示：有高達 44.7% 的非營利組織既沒有電腦，也沒有自己的電子信箱，更沒有自己的網頁(見表 5-1)。這也顯示在目前資訊化的時代裡，中國大陸大部分的非營利組織竟沒有現代化的辦公設備，不僅反映其基礎的辦公條件差，且反映能力極為不足，難以適應目前社會的要求。

(註：多項選擇，總批例超過 100%)

辦公設施	數量	比例
電腦	763	50.6%
電子信箱	167	11.1%
網頁	118	7.8%
以上三者都沒有	674	44.7%

表 5-1：清華大學對於中國大陸 NPO 辦公設備之統計表

資料來源：王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)，頁 17。

三、職員數量

在清華大學 NGO 研究所的調查中，對於職員的數量分成三個項目，分別為：(1)專職工作人員；(2)兼職工作人員；(3)志願者(其比例見表 5-2)。由調查中發現：中國大陸非營利組織兼職人員的比例，以 1-4 人與 5-9 人這二個區間為多，甚至有 6.9% 的非營利組織沒有專職人員。因此，目前中國大陸非營利組織其專職人員的規模一般都不是很大。而本論文的研究個案—中國青少年發展基金會，其專職人員有 50 人，這在中國大陸的非營利組織中其專職人員算是比較多的一個組織。

組織規模(人)	專職人員比例	兼職人員比例	志工比例
0	6.9%	4.6%	34.4%
1-4	33.5%	44.3%	17.5%
5-9	38%	21.3%	11.8%
10-14	10.2%	9.2%	7.7%
15-39	9.2%	10.6%	10.6%
40 以上	2.2%	4.5%	18%

表 5-2：清華大學對於中國大陸 NPO 職員與志工比例統計表

資料來源：王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)，頁 17。

同時，在兼職人員方面，中國大陸的非營利組織以 1-4 人(佔 44.3%)與 5-9 人(佔 21.3%)為最多。值得一提的是：相對於歐美等先進國家非營利組織中多有志工參與，但是在中國大陸志工參與的比例並不高，甚至有 34.4% 的非營利組織甚至是沒有志工。

四、職員構成

在職員構成方面(僅包括專職與兼職人員)，清華大學 NGO 研究所則分成性別構成、年齡分佈，以及學歷程度三個方面進行調查，而研究結果如下：

(A) 性別構成：

在 1408 個調查機構中，共有男性職員 17205 人，女性職員 8879 人，男女比例為 193.8:100，男性職員比女性多 93.8%。顯示在中國大陸非營利組織當中，男性的比例較女性來得多。

(B) 年齡分佈

從調查中發現(詳見表 5-3)：目前中國大陸非營利組織工作人員的年齡分佈，以 30-49 歲這個年齡佔最多(44.97%)，其次是 30 歲以下(30.47%)；也就是說 50 歲以下的人員佔了非營利組織的絕大多數(75.44%)。

比較有趣的現象是：外界印象多認為中國大陸非營利組織是「養老院」，即認為非營利組織主要是收留離退幹部的地方，所以一些人就認為非營利組織中以老年人佔了絕大多數。但在實際的調查則並非如此，調查結果顯示：60 歲以上的老年人在非營利組織中的比例遠比外界預期少得多，只佔所有人員的 6.72% 而已，反而是 50 歲以下佔了多數的比例。

年齡(歲)	人數	比例
30 以下	7434	30.47%
30-49	10972	44.97%
50-59	4351	17.83%
60 以上	1679	6.72%

表 5-3：清華大學對於中國大陸 NPO 職員年齡分佈統計表

資料來源：王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)，頁 18。

(C) 學歷程度

在職員的學歷方面(詳見圖 5-2)，從圖 5-2 中可以很清楚地看出：中國大陸非營利組織職員的學歷呈現兩頭大，中間小的格局。資料結果指出：以具有高中、大專、大學學歷者佔了絕大多數，三者共計佔 86.9%；其中，

以高中與中專學歷程度最多，佔 31.7%；其次，則為大學以及大專，均在 27%左右，而研究生(2.07%)以及初中以下(11.04%)學歷程度者則明顯少得許多；這種學歷結構與中國大陸國民整體的學歷結構有著密切的關係。

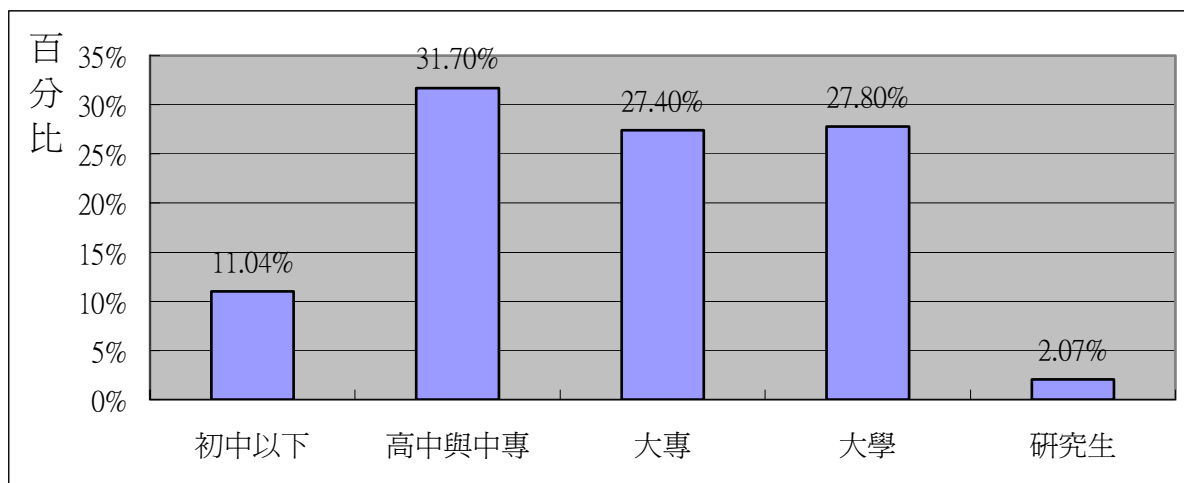


圖 5-2：清華大學對於中國大陸 NPO 職員學歷分佈統計圖

資料來源：王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)，頁 18。

(二)NPO 的財務狀況

一、收入結構

根據鄧國勝的調查，1998 年中國大陸非營利組織最主要的收入來源是來自於政府的財政撥款和補貼，該項來源幾乎占所有來源的一半(49.87%)；這表示中國大陸非營利組織的收入來源非常依賴政府的援助；此外，與美國政府對其非營利組織的支助，僅佔非營利組織經費來源的 8.2%，³中國大陸相較顯然高出甚多，同時，其次的收入來源為非營利組織的會費收入，占總收入來源的 21.18%；居於第三位的是非營利組織的營業性收入，平均占 6%；收入來源居第四位為企業提供的贊助和專案經費，占 5.63%；而其他收入來源的比例則均低於 5%。⁴

從表 5-4 可以看出，在被調查的非營利組織中，就政府提供的財政撥款、補貼和會費三個項目收入就占 NGO 收入來源的 70%以上，而其他項目的收入所占比例還不到總收入的 30%。鄧國勝認為，這種收入結構存在著許多不合理的方面：(1)政府的資金支援主要表現在財政的撥款和補貼，

³ 王紹光，多元與統一：第三部門國際比較研究(杭州：浙江人民出版社，1999 年)，頁 104。

⁴ 鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，資料來源：<http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=251&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态>，2004 年 5 月 7 日。

而不是以專案為導向的經費支援，其結果往往導致非營利組織缺乏提高效率的競爭機制；(2)中國大陸非營利組織來自於企業資金支援的比例較低，這從一個面向說明非營利組織與企業的合作夥伴關係還有進步的空間；(3)中國大陸非營利組織的營業性收入所佔比例過低，僅占總收入的6%左右。這一收入結構的後果會致使非營利組織在資金方面過於依賴其他部門，因而形成發展的瓶頸。事實上，作為非營利機構並不代表不能營利，而只是收入所得不得進行成員分紅，而必須用於公益事業；⁵ (4)收入結構過於單一，如此也會限制非營利組織的資金來源。⁶

類型	比例(%)	排序
會費	21.18	2
營業性收入	6.00	3
政府提供的財政撥款和補貼	49.97	1
政府提供的專案經費	3.58	6
國際組織、國外政府及其他組織提供的資助和專案經費	1.64	10
企業提供的贊助和專案經費	5.63	4
國內其他基金會提供的資助和專案經費	0.50	12
募捐收入	2.18	7
資本運作收入	1.21	11
會費以外，特定成員提供的個人贊助	1.98	8
貸款或借款	0.28	13
前一年度盈餘資金	1.83	9
其他	4.14	5

表 5-4：1998 年中國大陸 NPO 平均收入結構表

資料來源：鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，<http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=251&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态>，2004 年 5 月 7 日。

二、支出結構

在鄧國勝的調查中，可以看出中國大陸非營利組織在 1998 年的支出結構裡，以活動經費（包括通訊費、宣傳費、物品購置費、諮詢費等）所佔比重最高，為 45.51%；其次為人事費用開支（包括工資、獎金、補貼及社會保障費用等），占 34.16%；辦公費用所佔比例為 10.52%；業物費用（水電煤氣暖氣、房租等）比例為 4.03%，其他費用的開支則占 6.05%。

⁵ Hansmann, H.B. "The Role of Nonprofit Enterprise," *Yale Law Journal*, Vol. 89, No. 5(1980), pp.835-901.

⁶ 林遇昌，「中國 NPO 面臨的挑戰與對策」，*社會福利*(北京)，2003 年第 6 期，頁 13-14。

而從表 5-5 可以看出，中國大陸非營利組織在 1998 年的支出結構並不合理。(1)人事費用的比例太高，占總支出的三分之一以上，而與 1995 年日本非營利組織相較，其人事費用開支僅占總開支的 4.3%，很明顯地中國大陸在人事方面的支出比例明顯高出許多；(2)真正用於活動或專案的經費相對較低，不到總支出的一半，而 1995 年日本非營利組織用於活動或專案的經費高達 80.1%，這方面也比中國大陸高出甚多。這不僅反映中國大陸非營利組織經費短缺的現狀，也說明中國大陸非營利組織有相當大的比例僅僅只是在維持生存。而推展專案與活動是非營利組織的生命力與價值所在，同時非營利組織也透過進行各種專案與活動為社會提供服務，以滿足社會的需求。⁷

支出類型	比例 (中國 1998)	比例 (日本 1995)
人事費用(工資、獎金、補貼及社會保障等)	34.16%	4.3%
業物費用(水電煤氣暖氣、房租等)	4.03%	2.0%
辦公費用(除 1、2 兩項開支以外的其他辦公支出)	10.52%	5.9%
活動經費(通訊費、宣傳費、物品購置費、諮詢費等)	45.51%	80.1%
其他	6.05%	4.9%

表 5-5：1998 年中國大陸 NPO 平均支出結構與 1995 年日本比較表

資料來源：鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，<http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=251&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态>，2004 年 5 月 7 日。

三、支出規模

此外，在支出規模方面，鄧國勝也發現：中國大陸非營利組織絕大多數其支出規模都不太大，幾乎 90% 以上其每年支出金額在 50 萬元以下，有少數（約 5% 左右）其每年的支出金額甚至在 1000 元以下；而每年支出規模在 100 萬以上的非營利組織則不到 2%。這從一個面向說明中國大陸非營利組織的能力較為有限，還難以提供更多的社會服務，以滿足社會更多的需求。⁸

⁷ 丁元竹、江汎清，**志願活動研究：類型、評價與管理**(天津：天津人民出版社，2001 年)，頁 74-82。

⁸ 鄧國勝，**非營利組織評估**，(北京：社會科學文獻出版社，2001 年)，頁 58-59。

而在此也以收入結構、支出結構與支出規模三項指標來觀察本論文的個案——中國青少年發展基金會，會發現中國青基會其財務狀況，除了人事比例費用較高之外，其餘項目的財務情況算是非常健全與合理。⁹在 2002 年財務報告中可以發現：

- (1)收入結構方面：中國青基會全部的經費均來社會捐助，而沒有來自政府的財政撥款與補貼；於是，在運作上就比較沒有來自政府的干預；因此，這個項目與其他非營利組織過於依賴政府補助的情況，中國青基會在收入結構方面是比較健全。此外，由於中國青基會沒有實施會員制，所以也沒有任何的會員收入，這點也與其他非營利組織有很大的不同。
- (2)支出結構方面：中國青基會在 2002 年的所有支出經費為 1162 萬元；其中，活動費用為 528 萬元，佔所有支出的 45.4%；而人事費用為 390 萬元，佔所有支出的 33.6%。可以發現到中國青基會在支出結構方面，其各項費用的支出比例與中國大陸非營利組織的平均值(活動支出 45.51%；人事費用 34.16%)相差不多。可見，人事費用的比例過高乃是中國大陸非營利組織普遍的現象；而把活動項目的比例增加，同時也把人事費用的比例降低，是目前所有中國大陸非營利部門需要努力的方向。
- (3)支出規模方面：2002 年中國青基會的所有支出金額為 1162 萬元，這與中國大陸非營利組織的平均值(50 萬以下)高出甚多，除了反映其活動項目的多樣與規模龐大之外，也說明中國青基會對於公益事業做出許多貢獻。

(三)NPO 與黨政部門的關係

中國共產黨與其所領導的政府對於市民社會的認識經歷了一個由否定到肯定的過程。¹⁰在 1978 年改革開放之前，中共的黨政部門對於民間組織基本上是抱持著否定的態度，且認為在社會主義的中國大陸是不可能產生相對獨立的市民社會；¹¹同時，經濟上的命令體制和政治上的一元化領導體制也不允許相對獨立的市民社會存在。在此之下，也就制約非營利組織在中國大陸的發展。¹²

⁹ 中天恒會計事務所，「中國青少年發展基金會審計報告」，資料來源：中國青少年發展基金會網站，〈http://www.cydf.org/shenji/2002_sj_5.htm〉，2004 年 5 月 7 日。

¹⁰ 俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，收錄於俞可平主編，**中國公民社會的興起與治理的變遷**(北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 203-207。

¹¹ 何增科，「治理、善治與中國政治發展」，**中共福建省委黨校學報**(福州)，2002 年第 3 期，頁 16-19。

¹² 王峰，**中國環保團體**(北京：北京大學社會學研究所碩士論文，2000 年)，頁 14-15；李揚，「社會轉型時期非營利組織的作用及健康發展的條件」，**湖北社會科學**(武漢)，2003

而在改革開放之後，一方面，由於相對獨立的民間組織大量出現，使得愈來愈多的人開始承認市民社會存在的事實；另一方面，隨著經濟與政治體制的變遷，中國大陸的政治文化也發生莫大的變化，許多傳統的政治意識形態觀念和價值觀逐漸被拋棄，取而代之的則是新的政治意識形態。¹³於此同時，人們對於市民社會或公民社會的態度也產生根本性的變化，愈來愈多的人開始從拒絕市民社會轉變為接受或默認市民社會。¹⁴而在此背景之下，1998年民政部正式將原先主管社會團體的「社團管理司」更名為「民間組織管理局」，這意味著民間組織正式得到政府官方的認可，取得了官方的合法性。¹⁵

不僅如此，同年國務院也頒佈《社會團體管理登記條例》與《民辦非企業單位管理條例》；¹⁶目前這二個條例為中共政府管理民間組織的基本框架，尤其是對於民間組織的管理改為民政部門和黨政主管部門的「雙重管理體制」；其中，民政部門主管登記，黨政部門負責日常管理，更使得民間組織與黨政部門產生密切的關係；畢竟，沒有黨政部門的支持，民間組織是不可能民政部門登記。¹⁷

但是，在「雙重管理體制」的架構之下卻限制了中國大陸非營利組織的發展，其表現在以下幾個方面：¹⁸(1)資產標準過高，導致大量現存的非營利組織無法通過民政部門的註冊，或者不惜以不法行為謀求通過資格審查；(2)雙重管理主體，導致社團註冊手續複雜且進展緩慢；(3)尋求黨政部門為其業務主管單位的困難：目前正值機構改革時期，許多政府機關自顧不暇，大多不願意再去接管社團，以使本身部門行政開支增加；(4)雙重領導，部門之間分工不夠明確，致使社團難以有效地拓展活動；(5)部分業務

年第5期，頁60-62。

¹³ 李英明，**閱讀中國：政策、權力與意識形態的辯證**(台北：生智文化，2003年)，頁21-37；劉創楚、楊慶堃，**中國社會：從不變到巨變**(香港：中文大學出版社，2001年)，頁152-158。

¹⁴ 梁治平，「民間、民間社會和 Civil Society：Civil Society 概念的再探討」，資料來源：當代中國研究季刊網頁，<<http://www.chinayj.net./StubArticle.asp?issue=010106&total+72>>，2004年5月22日。

¹⁵ 資料來源：中華人民共和國民政部網頁，<<http://www.mca.gov.cn/aboutus/lsg8.asp>>，2004年5月22日。

¹⁶ 陳光耀，「中國民間組織的現狀與發展」，收錄於趙黎青主編，**非營利部門與中國發展**(香港：香港社會科學出版社，2001年)，頁47。

¹⁷ 熊躍根，「轉型經濟國家中的『第三部門』發展：對中國現實的解釋」，**社會學研究**(北京)，2001年第1期，頁94-96。

¹⁸ 陸明遠，「非官非民、亦官亦民：中國非營利組織的『官民二重性』分析」，資料來源：<http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=945&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态>，2004年5月8日。

主管單位對社團管理過細，在人事與財務方面過於干預，因此也導致社團幾乎喪失自主權。

除了以上在法規方面實施雙重管理體制之外，黨政部門對於一些重要的非營利組織還採取另外二個措施來左右其運作：

- (1) 控制活動經費：尤其中國大陸非營利組織普遍出現資金不足的現象，¹⁹此種干預事實上最為直接。目前各類非營利組織就經費來源而言大致有三種情況：(a)完成由政府撥款；(b)部分由政府撥款部分由自己籌集；(c)完全由自己籌集。而那些影響力較大的非營利組織，如中國殘疾人聯合會、中國企業管理協會、中國科學技術協會、中國行政管理學會，以及工、青、婦組織等幾乎全由黨政部門撥款。
- (2) 在非營利組織內部設立黨組織：中國共產黨的各級領導機關通常在自己所主管的一些規模較大的重要非營利組織內部設立分支機構。例如，中國紅十字會就內設機關黨委、工會和青年團組織。²⁰

此外，在人事任免權方面，根據鄧國勝的調查中指出，中國大陸非營利組織負責人有 49.2%的組織執行負責人在擔任該組織領導人之前在行政部門任職；有 27.9%的人在事業單位任職；有 8%的人在其他 NGO 任職；另外，還有 11.5%的人則在其他部門任職，3.4%的組織無回答。²¹(如圖 5-3 所示)

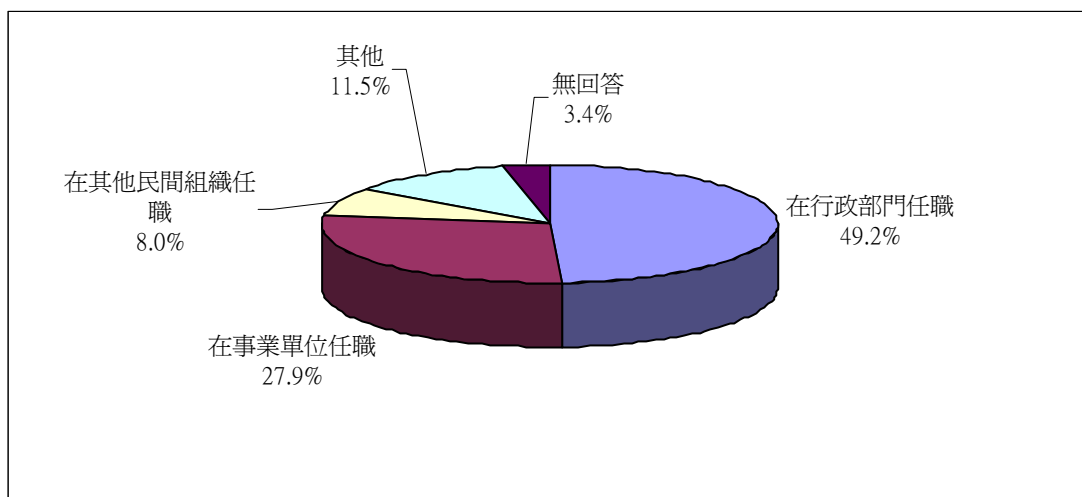


圖 5-3：中國大陸 NPO 負責人的背景分佈圖

資料來源：鄧國勝，非營利組織評估，頁 62-63。

¹⁹ 王名、賈西津，「中國 NGO 的發展分析」，管理世界(北京)，2002 年第 8 期，頁 37。

²⁰ 資料來源：中國紅十字會網站，<<http://www.chineseredcross.org.cn/about/jgzz.htm>>，2004 年 5 月 8 日。

²¹ 鄧國勝，非營利組織評估，頁 62-63。

可以發現：中國大陸有近一半的非營利組織領導人曾在政府部門任職，這一方面反映出中國大陸非營利組織普遍缺乏人事任免權的情形，²²另一方面也反映中國大陸非營利組織與政府部門之間的密切關係。²³雖然這種聯繫會影響到非營利組織的獨立自治性，但是在目前的情況下，非營利組織同時也可以充分利用這種關係有效地動員社會資源，以進行更多的社會公益事業。

因此，在此之下絕大多數非營利組織對黨政部門的基本態度是：既服從黨政部門的領導，同時也要保持相對的獨立性。畢竟服從黨政部門的領導，既是強制性的規定；同時，在一定程度上也是利益的趨使。此外，服從黨政部門，不僅可以改善與主管部門的關係，且可以取得更多的經費資助與更大的管理權限。²⁴所以，多數影響較大的非營利組織都願意尊重黨政的領導，並從而與之保持良好的合作關係，甚至在一些重大問題上向主管的黨政部門主動請示，或是把主動接受黨政部門的領導明確地訂定在非營利組織的章程之中。所以，常會導致黨政部門與非營利組織的錯位現象；事實上，兩者在理論上是互不隸屬而縱橫交錯的兩類組織，同時兩者是屬於指導與被指導的關係，²⁵然而在中國大陸卻出現黨政部門與非營利組織之間是領導與被領導的狀態，於是就阻礙非營利組織的健全發展。²⁶

不過，另一方面各類非營利組織又希望享有相對更多的獨立自主性。以本論文的個案—中國青少年發展基金會來說，無論從組織上或是業務工作都要接受其業務主管單位—共青團中央的領導，但是中國青基會自1989年開始成立以後，其領導人就設法增加其獨立自主性，透過各種的努力，包括不接受來自黨政部門的經費援助等，終於取得對於本身業務活動與地方基層機構的直接主導權，形成了一個相對獨立的運作系統。

總體而言，中國大陸非營利組織對於黨政部門這種服從性與自主性之間有著很大的內在矛盾，於是這種矛盾狀態在很大程度上就構成了目前中國大陸非營利組織與黨政部門的主要互動關係。

²² 趙慧珠，「第三部門：現代社會的重要組成部分」，*中國黨政幹部論壇*(北京)，2002年第10期，頁36。

²³ 唐卓，「非營利組織及其在社會發展中的作用和存在的問題」，*寧夏黨校學報*(銀川)，第5卷第3期(2003年5月)，頁91-94。

²⁴ 田蓉，*非營利組織在社區中的角色與功能研究*(蘇州：蘇州大學應用社會學研究所碩士論文，2001年)，頁53。

²⁵ 趙黎青，*非營利組織與可持續發展*(北京：經濟科學出版社，1998年)，頁112-126。

²⁶ 夏義坤，*第三部門與政府行政關係研究*(武漢：武漢大學行政學研究所碩士論文，2001年)，頁47-48。

(四)NPO 的功能與作用

非營利組織要獲得政府與社會的廣泛認同，關鍵在於非營利組織自身的有效性，即非營利組織的實際行動能夠滿足政府與社會需求的能力及其發揮的作用。

而中國大陸非營利組織在特定的歷史背景下誕生和發展，它除了具備非營利組織的一般作用外，還具有一些獨特的作用與功能。大致來說，目前中國大陸非營利組織發揮的作用與功能有以下方面：

- 一、分擔政府責任，促進社會公平與穩定：²⁷中國大陸的非營利組織正逐漸向原先由政府完全把持的公共領域滲透。²⁸教育、醫療衛生、社會福利、扶貧、農村發展，以及救災等領域均已成為非營利組織開展的主要活動領域，例如：中國青少年發展基金會、中國扶貧基金會、中國人口福利基金會在扶貧方面都有很著卓的成效；此外，自然之友、北京地球村、綠色家園志願者在環保領域，也發揮很大的作用。²⁹
- 二、滿足社會對公共領域的多元需求：中國大陸社會目前已逐漸呈現多元化，而完全依靠政府提供公共物品已無法滿足社會日益多元化的需求；不過，各類型的非營利組織則體現自由與多元化的價值，可以有效地滿足政府無法顧及的社會需求，例如：隨著中國大陸傳統單位制度的不斷弱化，利益團體也逐漸多元化，像是私營企業主、自由企業主、自由業者等，他們急需要新的組織型態來滿足自身的需求，以維護自身的利益。³⁰
- 三、解決社會問題：雖然改革開放帶來經濟的繁榮，但於此同時，一些社會問題也日益突出，如環境污染、貧富差距、教育問題等，完全透過市場或政府都無法加以解決。而非營利組織在解決這類問題時，則具有獨特的優勢，如創新性、靈活性、瞭解基層情況、成本低，以及效率高等，這些都使非營利組織在解決社會問題方面，具備著市場與政府不可替代的作用。³¹

²⁷ 帥學明，「我國公共組織的性質與功能論析」，**學術探索**(昆明)，2003 年第 4 期，頁 40-43。

²⁸ 王敏、王樂夫，「公共事務的責任分擔與利益共享：公共事務管理體制改革與開放的思考」，**學術研究**(廣州)，2001 年第 11 期，頁 73-78。

²⁹ 陳振明主編，**公共管理學：一種不同於傳統行政學的研究途徑**(北京：中國人民大學出版社，2003 年)，頁 413-414。

³⁰ 吳錦良，「論政府機構改革與第三部門發展的互動關係」，**中共福建省委黨校學報**(福州)，2002 年第 1 期，頁 44-45。

³¹ 陳洪波、唐興霖，「論中國非營利組織合法性危機」，**四川行政學院學報**(成都)，2003 年第 3 期，頁 34-37。

- 四、提供就業機會、健全社會保障制度：目前中國大陸面臨巨大的就業壓力，在政府與企業都已無法再提供大量就業機會的情況下，非營利組織不僅提供了不少的就業機會，而且在健全社會保障制度方面，非營利組織也做出許多貢獻。以前，中國大陸的社會保障體系完全是由政府來承擔，但是其成效並不理想，而目前非營利組織不僅有效地吸納社會資金外，且能提高社會保障的社會化程度。³²
- 五、擴大公民的參政管道：從中共的黨政部門角度來看，一方面要和公民保持聯繫，聽取基層的意見來制定政策，以縮小民眾與政府間的差距，而另一方面，又要控制全面的參與以防止因參與爆炸而危及目前的政治體制；在此之下，第三部門是個理想的選擇。無論作為自治主體的農村村民委員會和城市居民委員會負責協調村民、居民與政府之間的關係，或是其他的社會團體也會反映社會的基層需求，以給政府部門帶來制定政策的建議，如此也擴大了公民的參政管道與增進公民意識的興起。³³
- 六、透過各種管道影響政府政策：近年來，中國大陸非營利組織對於政府政策的影響有所增強。一些自上而下的非營利組織往往依靠其與業務主管部門的關係，直接向有關的政府部門提出建議，而一些自下而上的非營利組織則往往透過媒體來影響政府的政策。例如：1998年重慶市綠色志願者聯合會透過中央電視台對川西森林砍伐的報導，則引起政府高層的重視，最終迫使四川省緊急做出全面禁伐天然林的決定；同時，自下而上非營利組織影響政府決策的另一個途徑則是依靠組織領導人個人的身份及地位，在每年的「兩會」期間(人大、政協會議)提出議案，或以民主黨派的身份提出政策建議。此外，一些政府部門甚至也開始委託非營利組織討論相關的法律法規。³⁴

除了上述之外，非營利組織在促進政府職能轉變、³⁵形成自律性的社會秩序、³⁶探索新的工作方法和途徑、³⁷價值維護³⁸等方面都發揮了不少的作用。

³² 朱傳一，「第三部門及其作用」，**中國社會報**(北京)，1999年5月18日，版4。

³³ 巫勤、顧文，「第三部門在美國的發展及其對中國行政改革的啓示」，**南京航空航天大學學報：社會科學版**(南京)，第3卷第4期(2001年12月)，頁19-20。

³⁴ 鄧國勝，「1995年以來中國NGO的變化與發展趨勢」，收錄於范麗珠主編，**全球化下的社會變遷與非政府組織**(上海：上海人民出版社，2003年)，頁297-299。

³⁵ 吳錦良，**政府改革與第三部門發展**(北京：中國社會科學出版社，2001年)，頁132-146。

³⁶ 劉靜倫，「第三部門的作用」，**經濟論壇**(北京)，2002年第19期，頁8。

³⁷ 呂星，「淺析中國非營利機構的地位與作用」，**雲南地理環境研究**(昆明)，第11卷增刊(1999年12月)，頁64。

³⁸ 田蓉，**非營利組織在社區中的角色與功能研究**，頁20-25。

第二節 問題與瓶頸

中國大陸的非營利組織自 1978 年改革開放之後，伴隨著經濟的成長無論在數量、規模，以及質量上都有所發展，也有別於建政初期時的情形；不過，發展至今仍面臨許多的問題與瓶頸有待改善與突破。

清華大學 NGO 研究所從 1999 年上半年起，開始一項為期三年對於中國大陸全國非營利組織大規模的調查。而調查的結果發現：政社不分、經費不足、能力不足、法制缺陷乃是制約中國大陸非營利組織發展的主要瓶頸。³⁹

- 一、政社不分是中國大陸非營利組織的最大特色，這中間不僅有政府部門不肯放權的緣故，而且也有非營利組織先天的依賴性關係。而在政府機構改革中從政府系統中脫離出來或由政府自上而下籌建的組織，往往作為政府附屬機構而進行活動；此外，一些因社會需要而自然產生的組織也由於一些客觀因素，也願意主動向政府機關靠攏，因此就主動放棄其獨立性和自主性。
- 二、經費不足是一個很普遍和嚴重的問題。很多非營利組織由於經費不足而無法拓展正常活動，甚至處於停擺狀態；此外，更有一些機構為了生存而脫離本身的業務範圍，從事其他經營活動，甚至是違法活動。
- 三、能力不足是指當前非營利組織的活動能力、管理能力、創新能力、擴張能力和可持續能力等不足。能力不足的原因在於人才不足，特別是指具有創新能力的人才不足。
- 四、法制的缺陷在很大程度上不利於非營利組織的發展。目前中國大陸的相關法規所帶有的控制、限制的基調和繁瑣的手續規定及其制度性框架，在相當長的時期裡都成為制約非營利組織發展的因素。⁴⁰

而根據鄧國勝在 2001 年公佈的《全國問卷調查分析》，發現中國大陸非營利組織的主要問題如表 5-6。

³⁹ 王名主編，**中國 NGO 研究：以個案為中心(2000)**(北京：聯合國區域發展中心、清華大學 NGO 研究中心，2000 年)，頁 19-21；王名、胡文安，「加強中國非政府公共部門教育培訓的探討」，**清華大學教育研究**(北京)，2002 年第 2 期，頁 94。

⁴⁰ 王名、賈西津，「關於中國 NGO 法律政策的若干問題」，**清華大學學報：哲學社會科學版**(北京)，2003 年增 1 期，頁 100-106。

類型	比例(%)	排序
缺乏資金	41.4	1
缺乏活動場所與辦公設備	11.7	2
缺乏人才	9.9	3
政府的支持力度不夠	8.5	4
組織內部的管理問題	7.5	5
缺乏資訊交流與培訓機會	5.2	6
拓展活動得不到社會的回應	3.6	7
相關法律、法規不健全	3.4	8
缺乏項目	3.0	9
不存在問題	1.8	10
政府的行政干擾太大	1.1	11
其他	9.3	

表 5-6：中國大陸 NPO 面臨的主要問題

資料來源：鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，收錄於王名主編，**中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)**，頁 24。

此外，吳錦良在《政府改革與第三部門發展》一書中也指出中國大陸社會中介組織發展存在著七個亟待解決的問題。分別是：(1)職能和目標錯位；(2)官辦色彩較濃、獨立性較差；(3)管理體制不順、受到多頭不規範管理；(4)政府行政干預過多、影響公平競爭；(5)內部管理鬆弛、規章制度形同虛設、社會信譽較差；(6)政府監督管理不力；(7)有關法律法規還不是很健全。⁴¹

而在舉證中國大陸學者對於目前非營利組織所存在問題的分析之後，筆者可以整理出中國大陸非營利組織所面臨的各種困境：

(一)靜態方面

一、中國大陸很多非營利組織並不符合非營利組織(Non-profit organization)的定義和特徵：根據美國約翰·霍普金斯大學(Johns Hopkins University)Lester M. Salamon 教授提出非營利組織的七大特徵，分別為：(1)組織性；(2)民間性；(3)非營利性；(4)自治性；(5)志願性；(6)非政治性；(7)非宗教性。⁴²而從比較嚴謹的角度來檢視，事實上目前

⁴¹ 吳錦良，**政府改革與第三部門發展**，頁 250-259。

⁴² Salamon, Lester M. and Anheier, Helmut K. *The Emerging Nonprofit Sector : An*

中國大陸的非營利組織還不具備一些條件與特徵，尤其是在非營利性與自治性方面。由於中國大陸非營利組織有相當一大部分是由傳統的事業單位、人民團體和社會團體轉型而來，這些單位和組織大多數都依靠政府部門的撥款，且行使政府的一部分職權，實際上是官方色彩很濃厚的「准行政組織」。而其他的一些群眾團體，例如：工會、婦聯、共青團等，雖然它們標榜自己是非營利組織，也有其組織機構並為公眾服務；不過，因為其在歷史上形成與政府的特殊關係，所以在實際的操作上，這些組織無論在人員構成，或者是組織的管理與運作上都是具有政府的屬性，且行使著一部分政府的職權。相反地，那些自下而上的非營利組織，僅管其具有民間性與自治性；但是，目前在比例上還是比較少，再加上其組織尚不成熟，事實上還無法真正主宰中國大陸的市民社會。⁴³

二、法制的健全：從宏觀的角度來看，目前中國大陸還缺乏一個有利於非營利生存及健全發展的法規和政策體系。⁴⁴雖然這幾年也有為數不少的相關法規陸續頒佈，再加上政府部門也很重視。可是，就目前的大環境而言，在短期時間內，中國大陸還不會建立一個具綜合性且主要用於促進中國大陸非營利組織發展並規範其行為的法律制度。而目前現有或是即將頒佈的各種法規政策，不論其內容是如何地規範，它們所帶有的控制、限制的基調和愈來愈繁瑣的手續規定及其制度性框架，在相當長的時期裡都會成為制約中國大陸非營利組織發展的因素。同時，各種不同的法規制度之間，以及其實施主體之間也必然出現彼此的摩擦與不協調，這也是今後不容忽視的一個課題。⁴⁵

(二)動態方面

一、缺乏獨立性和自主活動能力：在中國大陸，政府與非營利組織的關係極為模糊，甚至有些非營利組織往往是政府行政權力的衍生物，缺乏原本應有的獨立性和自主活動能力。⁴⁶這主要表現在：有大部分的非營利組織是由政府機構所領導，其行為方式、工作作風都具有很強的行政性質，有的成員還具有國家公務員身分。因此，中國大陸大部分

overview (Manchester, U.K. ; New York : Manchester University Press,1996),pp.20-25.

⁴³ 馬飛翔，「入世與中國 NPO 的發展」，*江西行政學院學報*(南昌)，第 4 卷第 2 期(2002 年 6 月)，頁 57。

⁴⁴ 郭國慶，*現代非營利組織研究*(北京：首都師範大學出版社，2001 年)，頁 195。

⁴⁵ 孫健，「我國第三部門發展現狀及對策」，*黑龍江省政法管理幹部學院學報*(哈爾濱)，2003 年第 4 期，頁 69-70；王名、賈西津，「關於中國 NGO 法律政策的若干問題」，頁 100-106。

⁴⁶ 周耀虹，「略論發展中介組織與轉變政府職能」，*上海行政學院學報*(上海)，2002 年第 3 期，頁 95-97。

的非營利組織均和黨政部門保持著密切的關係，這也限制了非營利組織變革的速度。按照王名等人的觀點，在中國大陸社團從政府選擇到社會選擇的過程存在著一種矛盾。⁴⁷從政府的角度看，社團應該首先增強能力，健全自身的體制與能力，然後才是獨立性的問題；而從社團的角度來講，政府部門應當先放棄對社團的行政干預，然後才能放棄資金的支持。這種矛盾的解決只能依靠雙方長時間的相互博弈，但其速度事實上是非常地緩慢。⁴⁸

二、缺乏資金、人才等組織發展的基本條件：在中國大陸，目前無論是官辦、半官辦，還是純民間的非營利組織都出現資金不足的現象，同時也制約非營利組織的發展。⁴⁹而人才的不足，則是由於中國大陸現今仍缺乏專門的非營利組織專業人才培訓機構，而且事實上非營利組織吸納了為數不少來自政府部門淘汰的冗員和離退休人員，這都妨礙優秀人才進入非營利組織服務。⁵⁰

三、缺乏非營利組織權威、常規性的監督機制：由於政府與非營利組織的關係模糊，而且相關的法律、法規尚不健全，以致中國大陸非營利組織在實際運作中不會受到強有力的監督，因此所造成的後果就是給各種違法犯紀製造出很大的活動空間，同時也增加社會的交易成本。⁵¹而鄧國勝則認為要透過政府部門、公眾力量、建立獨立的第三方評估制度，以及媒體等四方面來建立有效的監督體系，以能使不法的事件不再發生。⁵²

四、民眾對非營利組織的認同感不高：對於官辦性質濃厚的非營利組織，中國大陸民眾往往將其視為第二政府對待，而對於實力較為弱小的自下而上的非營利組織，民眾則對其能力抱持懷疑的態度，因此也就忽視它們的存在或堅持對它們進行謹慎的評價。於是，一般民眾對於非營利組織的認同感並不是很高。⁵³

⁴⁷ 王名、劉國翰、何建宇，**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143。

⁴⁸ 游清富，「我國非營利組織發展存在的問題及對策」，**長沙民政職業技術學院學報**(長沙)，第10卷第2期(2003年6月)，頁19-20。

⁴⁹ 龔常、高義強，「當代中國社團發展的問題與路徑探討」，**華中師範大學學報：人文社會科學版**(武漢)，第42卷第4期(2003年7月)，頁84。

⁵⁰ 張彪，「非營利組織發展面臨的財務困境及其對策」，**湖湘論壇**(長沙)，2002年第6期，頁48-49；林遇昌，「中國NPO面臨的挑戰與對策」，頁13-14。

⁵¹ 王玉明，「第三部門及其社會管理功能」，**中共福建省委黨校學報**(福州)，2001年第7期，頁40。

⁵² 鄧國勝，「誰來監督社會捐贈」，**中國減災雜誌**(北京)，2001年第4期，頁12-14。

⁵³ 陳振明主編，**公共管理學：一種不同於傳統行政學的研究途徑**(北京：中國人民大學

五、結構佈局不合理：從非營利組織的空間分佈來看，城鄉之間和地區之間呈現出高度的不平衡性：城市的非營利組織程度遠遠高於農村，經濟發達地區則遠遠高於經濟落後地區，且沿海地區也遠遠高於內陸地區。⁵⁴這一個佈局嚴重制約非營利組織在廣泛動員各種資源、提高資源利用透明度和合理性方面的優勢，也不利於非營利組織之間進行交流和溝通，以實現資源的互補。除此之外，在結構方面，為社會優勢群體服務的非營利組織遠遠多於為弱勢群體服務的非營利組織。⁵⁵根據王名等人的調查，在 48 家全國性社團中，僅有 4 家社團是為弱勢群體服務，17 家是為中間群體服務，而有高達 27 家是為優勢群體服務。⁵⁶而非營利組織的宗旨之一就是弘揚社會正義、追求社會公平，但當前的非營利組織結構並不能實現此一宗旨；相反地，弱勢群體由於得不到社會的關注和支持，因此就沒有能力進行有效的利益表達，而只能繼續處於弱勢狀態。

而之所以會形成以上這些問題與瓶頸有許多原因，筆者主要歸納有以下幾個原因：

一、先天性的原因：⁵⁷

- (A) 非營利組織缺乏個人利益的存在；
- (B) 非營利組織缺乏高效率的競爭機制；
- (C) 非營利組織缺乏顯示績效的有效方式。

二、後天性的因素：⁵⁸

- (A) 行政干預嚴重；
- (B) 缺乏社會監督；
- (C) 缺乏競爭機制；
- (D) 缺乏明確的宗旨和使命；
- (E) 缺乏社會公信力，以致影響非營利組織資金來源。

基於對中國大陸非營利組織發展中存在的問題及其成因的分析，事實上要促進非營利組織的健全發展是一項難巨且複雜的工程。而要促進中國

出版社，2003 年)，頁 418。

⁵⁴ 王名、賈西津，「中國非營利組織：定義、發展與政策建議」，收錄於范麗珠主編，**全球化下的社會變遷與非政府組織**，頁 274-275。

⁵⁵ 王燕、潘慶月，「我國社會團體及其發展」，**廣西社會科學**(南寧)，2003 年第 1 期，頁 173-174。

⁵⁶ 王名、劉國翰、何建宇，**中國社團改革：從政府選擇到社會選擇**，頁 116。

⁵⁷ 龔常、高義強，「當代中國社團發展的問題與路徑探討」，頁 84-85。

⁵⁸ 鄧國勝，**非營利組織評估**，頁 70-74。

大陸非營利組織的健全發展，則必須倡導公益觀念、優化社會環境、健全法律法規、完善監督機制、改革管理體制、建立非營利組織的評估制度、提高非營利組織的責任和公信力，並推動非營利組織及其工作走向法制化、制度化和規範化等幾方面來努力。⁵⁹

第三節 非營利組織與中國市民社會

(一) 市民社會的概念

在進入工業化與資訊化社會之後，由於社會與經濟的發展導致許多問題的產生，而為因應日益多變的不同需求，政府與市場所提供的服務數量與品質勢必無法應付，因此就常造成「政府失靈」(government failure)與「市場失靈」(market failure)的現象產生。⁶⁰

而民眾需求在無法得到滿足的同時，以公民為重心、強調創造公共利益的市民社會組織(civil society organizations, CSOs)乃應運而生，擔負起公共功能的角色，且它可以提供某些範圍的集體性財貨，來滿足社群中某些人的需求，在消除貧困、農村發展、教育、衛生保健、婦女兒童保護、賑災救濟、生態環境保護、提供各種社會服務以及人道主義救援等方面，均扮演不可或缺的重要角色；⁶¹此外，這些市民社會組織不僅成為國家層級政策制定的重要參與者，⁶²在社會經濟發展及政治參與也扮演主要的動力，

⁵⁹ 趙慧珠，「第三部門：現代社會的重要組成部分」，*中國黨政幹部論壇*(北京)，2002年第10期，頁34-36；劉芳華，「我國非營利組織面臨的困境及對策分析」，*行政與法*(長春)，2003年第10期，頁63-64；鄧國勝，「構建我國非營利組織的問責機制」，*中國行政管理*(北京)，2003年第3期，頁28-29。

⁶⁰ Hansmann, H. B. "Economic Theories of Nonprofit Organization," in Powell, Walter W. edited. *The Nonprofit sector : a research handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), pp.27-42；張立榮、金紅磊，「非政府組織的勃興動因：基於三維視角的一種探討」，*湖北行政學院學報*(武漢)，2003年第4期，頁42-45。

⁶¹ 張立榮、金紅磊，「非政府組織興起動因的四維視角透析」，*華中師範大學學報：人文社會科學版*(武漢)，第42卷第4期(2003年7月)，頁79；王名，「NGO及其在扶貧開發發展的作用」，*清華大學學報：哲學社會科學版*(北京)，2001年第1期，頁75-80。

⁶² Naidoo, Kumi. "Building Civil Society Globally: Reflections on Board Trends and Current Challenges," in Zhao LiQing and Carolyn Lyoya Irving edited. *The Non-profit Sector and Development* (Hong Kong : Hong Kong Press for Social Sciences LTD, 2001), p.81.

同時也促進市民社會(civil society)的形成與發展。⁶³不過，事實上市民社會的力量，與公民和國家之間起作用的中介組織數量有很大的關係。⁶⁴

有關市民社會一詞的起源，則可以追溯到希臘先哲亞里斯多德(Aristotle)，亞氏以 *politike koinonia* 一詞來指稱政治社會/社區(political society/community)；⁶⁵而近代的「市民社會」則是西方十七世紀以來所發展出來的概念，它的理論基礎是「社會契約論」；經由社會契約論的推導，社會與邦國才會出現對位元而立的狀態。蘇格蘭啓蒙思想家佛格森(Ferguson)意識到市民社會具有雙重性：一方面它能確定社會相對於國家的範圍，在此範圍內個人不僅能確保自由，而且能促進社會財富的累積；另一方面，財富的增加刺激了市民的物欲，而物欲的氾濫又會侵蝕維繫傳統政治的公民道德。而佛格森的這一認識直接影響到黑格爾(Hegel)「市民社會」概念的確立，也間接影響到馬克思(Marx, Karl)的市民社會理論。⁶⁶

而 Evans & Boyte 則認為，公民社會不僅是實踐個人權利與義務的領域，也是一種公共空間(the public spaces)，在此空間內，人民可以透過對話的方式，參與複雜的政治(公共)活動，並在政府的治理過程當中，擔任參與者、監督者的角色，而非抱怨者或受害者；此外，市民社會也是社區的公共空間，在此環境之下，人民可以學習自我尊重(self respect)、團體認同(group identity)、公共技能(public skill)、合作協力的價值(value of cooperation)，以及公民的道德(civil virtue)。⁶⁷

至於，市民社會組織則包括：企業、志願協會、教育機構、俱樂部、工會、大眾媒體、慈善團體、教會等；⁶⁸而 Dekker and Broek 則認為志願組織是市民社會組織的核心要素；⁶⁹此外，Naidoo 則表示，市民社會組織通

⁶³ Salamon, Lester M. "Toward Civil Society: The Global Associational Revolution and the New Era in Public Problem-Solving," in Zhao LiQing and Carolyn Lyoya Irving edited. *The Non-profit Sector and Development* (Hong Kong: Hong Kong Press for Social Sciences LTD, 2001), pp.28-29.

⁶⁴ Fisher, Julie；鄧國勝、趙秀梅譯，*NGO 與第三世界的政治發展* (北京：社會科學文獻出版社，2002年)，頁13。

⁶⁵ Cohen, J. L. and Arato, A. *Civil society and political theory* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1992), p.84.

⁶⁶ 張祖樺，「關於公民社會問題研究的綜述」，資料來源：當代中國研究季刊網頁，<<http://www.chinayj.net./StubArticle.asp?issue=020409&total=79>>，2004年5月22日。

⁶⁷ Evans, S. M. & Boyte, H. C. *Free Spaces: The Sources of Democratic Changes in America* (Chicago: University of Chicago Press, 1992), p.17.

⁶⁸ Young, Dennis, Hollister, Robert M., Hodgkinson, Virginia A. and Associates edited. *Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations: New insights from research and practice* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993), p.324.

⁶⁹ Dekker, Paul and Broek, A. van den. "Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North American and Western Europe," *VOLUNEAS*,

常是指非營利、志願或非政府組織；⁷⁰同時，市民社會組織也經常被認知為「第三部門」(Third Sector)，其係指介於市場和國家之間的機構；⁷¹而目前對於世界許多國家而言，非政府組織(NGOs)為公民社會組織中最核心的要素。⁷²

此外，國內學者李英明則以全球化發展的角度來觀察市民社會，他認為：非政府組織是全球市民社會中最主要的環節。而長期以來，人們在理解 NGO 時，都是從國家中心主義或取向出發，把 NGO 看成是企圖影響國家行為的壓力團體或利益團體；而一直到九〇年代中期以後，才逐漸擺脫國家中心主義，把 NGO 放入更寬廣的全球市民社會的範圍之中，從而以「人民為中心」，把 NGO 看成是促進國際政治朝民主化程度，使國家主權受到合理限制，並形塑跨過多邊參與式政治過程的主要機制或力量。⁷³

而大陸學者張祖樺則認為一個成熟的市民社會應具有以下要素：⁷⁴(1) 個體主義：這一直是市民社會理論的基石；它主張個人是社會生活的主體，市民社會和國家都是為了保護和增進個人的權利和利益而存在。因此，維護與發展人權是市民社會的首要原則；(2) 多元主義：它要求個人生活方式的多樣化，社團組織的多樣性與思想的多元化，而維繫這種多元主義則有賴於提倡寬容和妥協的文化；(3) 公開性和開放性：政務活動的公開化和公共領域的開放性是公眾在公共領域進行討論和政治參與的前提條件，因此當代市民社會論者無不堅持公開性和開放性的原則；(4) 參與性：其強調公民參與社會政治生活和制約國家權力是市民社會的一項重要內容；(5) 法治：市民社會強調要從法律上保障市民社會與國家的分離，且反對國家隨意地干預市民社會的內部事務，從而保證市民社會成爲一個真正自主的領域，把國家的作用嚴格地限制在憲法和法制規定的範圍之內；(6) 社會自治：市民社會最重要的特徵就是它相對於國家的獨立性和自主權；事實上，也只有保持這種獨立性和自主權，市民社會的上述結構特徵和文化特性才能得以維持。因此，市民社會主張在社會領域實行廣泛的自治，諸如社區自治、社團自治、學校自治、地方自治等等。

9(1)(1999),pp.11-12.

⁷⁰ Naidoo, Kumi. "Building Civil Society Globally: Reflections on Board Trends and Current Challenges," p.82.

⁷¹ 何增科，**公民社會與第三部門**(北京：社會科學文獻出版社，2000年)，頁1-15。

⁷² Brown, L. David and Kalegaonkar, A. "Civil Society Support Organizations and Sector Challenger," in Zhao LiQing and Carolyn Lyoya Irving edited. *The Non-profit Sector and Development*(Hong Kong: Hong Kong Press for Social Sciences LTD, 2001),p.291.

⁷³ 李英明，「市民社會與全球化發展」，**國政研究報告**，資料來源：財團法人國家政策研究基金會網頁，<<http://www.npf.org.tw/script-2/tornado/marker.exe?s=2&p=市民社會的全球化發展&i=1768>>，2004年5月23日。

⁷⁴ 張祖樺，「關於公民社會問題研究的綜述」。

事實上，到目前為止有關市民社會及其組織的術語仍有不同的說法，且其內涵與範圍也難以界定。⁷⁵而關於市民社會的概念大致上有兩個含義：一是獨立於國家的私人領域(以市場為核心的經濟領域，表現在經濟和政治的分離)；二是獨立於經濟和政治的公共領域(即社會文化生活領域，表現在經濟、政治、社會的分離)。⁷⁶可以說，市民社會此一概念如同政治社會、經濟社會一樣，代表的是整體性社會中的一個功能領域，而這個功能領域所強調的是社會的自主性。此外，它所提倡的自由、平等、分權精神，則是現代社會發展到一定階段後功能所突顯的必然趨勢。⁷⁷

正如 Gordon White 所說：“從市民社會這一術語的大多數用法來看，其主要思想為市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，且它是由眾多旨在保護和促進自身利益或價值的社會成員所自願結合而成”⁷⁸。因此，在這裡筆者把市民社會當作是國家或政府之外的所有民間組織或政府之外所有民間組織或民間關係的總和，其組成要素是各種非國家或非政府所屬的市民社會組織，包括非政府組織(NGO)、非營利組織(NPO)、公民的志願性社團、協會、社區組織、利益團體和公民自發組織起來的運動等，而它們又被稱為介於政府與企業之間的「第三部門」(the third sector)。

(二)中國市民社會興起的契機

在中國歷史上，市民社會一直被政治國家所淹沒，無論是傳統社會所表現的家國同構形態，或者是在中共建政後，因奉行高度一元化的組織與領導體制而對於社會各方面的控制；⁷⁹市民社會的形成與發展在中國大陸長期以來一直都呈現停滯的狀態。⁸⁰

⁷⁵ 江明修、鄭勝分，「全球性公民社會組織發展之析探」，收錄於范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織*(上海：上海人民出版社，2003年)，頁41。

⁷⁶ 何增科，「公民社會與第三部門引論」，*馬克思主義與現實*(北京)，2000年第1期，頁27-28；康曉光，*權力的轉移：轉型時間中國權力格局的變遷*(杭州：浙江人民出版社，1999年)，頁1-59。

⁷⁷ 韓克慶，「市民社會：中國現代化進程的再檢視」，*社會學*(上海)，2002年第9期，頁60。

⁷⁸ White, Gordon. "Civil Society, Democratization and Development," *Democratization*, No.3, Autumn 1994, pp.375-390.

⁷⁹ Friedman, Edward. "Maoist and Post-Mao Conceptualizations of World Capitalism: Dangers and/or Opportunities," in Kim, S. edited. *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*(Boulder: Westview, 1989), pp.55-85.

⁸⁰ 楊念群，「近代中國研究中的『市民社會』：方法與限度」，*二十一世紀*(香港)，第32期(1995年12月)，頁36；鄧正來，「中國發展研究的檢視：兼論中國市民社會研究」，*中國社會科學季刊*(香港)，第8期(1994年8月)，頁50-60。

事實上，傳統中國的國家與社會之間並沒有很明顯的區分，主要在於中國人的認知方面；⁸¹因為在傳統中國社會的認知上，總是認為國既是家的延伸，那麼國家機關自然是社會的一分子，所以在私的方面，官僚照顧鄉里則是依靠血緣、宗法制度互為聯繫，而在公的方面，孝順可昇華至忠君愛國，這種認知的形成，係在於儒家文化有效地將農業社會穩定在一個道德政權的架構之下。⁸²因此，道德政權在農村是仰賴士紳與知識份子自主地運作，而在都市則是由地主進行商業活動，並串聯著城鄉的經濟關係，以維持著帝國的運作。⁸³而在此環境背景之下，所謂獨立於國家的市民社會就難以形成。

而在 1949 年中共建政之後，雖然有別於傳統中國社會的家國同構型態；不過，這時雖然少了士紳階段的中介運作，可是國家機器卻直接對於社會各方面進行種種的控制。⁸⁴這是因為中共在建政之初，基本上是仿照前蘇聯的政治、經濟模式。政府為了動員一切的資源，實現軍事、工業超越目標的國防優先和重工業優先的戰略，並為了確保這一戰略的實現，而對於社會生活實現全面的干預與控制。⁸⁵

當時，在社會經濟發展領域裡所運用的是排他性的單一國家體制與政府組織，即所謂的計畫經濟體制。⁸⁶而傳統的計畫體制其基本特徵乃是政府控制一切，個人則是依附於「單位組織」之內，單位組織則依賴於國家，而國家也有賴於單位元組織來控制和整合社會；因此，所有大大小小的經濟事務，都被置於政府的直接控制之下，所有的經濟組織本身不是政府機構，不然就是政府的附屬機構。⁸⁷

因此，在此之下就使得非營利組織的發展空間受到限制。事實上，在改革開放以前，政府對於國家財產的絕對管理權，也使得非營利組織幾乎不可能離開政府而獲得其他的經費來源。因此，完全獨立於政府之外的非營利組織根本就不存在，更遑論是市民社會的形成。在社會層面，黨政一元化的社會管理體系使政府的職能泛化，作為政府職能的延長，每個人所

⁸¹ 石之瑜，*中國大陸的國家與社會*(台北：五南圖書，1994年)，頁32。

⁸² Weber, Max. *The religion of China: Confucianism and Taoism*(N.Y. The Free Press, 1968), pp. 91-96.

⁸³ 劉彥廷，*由網際網路論對中國大陸市民社會的再認識*(台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，2003年)，頁42。

⁸⁴ 王穎、折曉葉、孫炳耀，*社會中間層：改革與中國的社團組織*(北京：中國發展出版社，1993年)，頁31-33。

⁸⁵ 鄧國勝，*非營利組織評估*，頁23。

⁸⁶ 胡耀蘇、陸學藝主編，*中國經濟開放與社會結構變遷*(北京：社會科學文獻出版社，1998年)，頁221-225。

⁸⁷ 趙黎青，*非政府組織與可持續發展*(北京：經濟科出版社，1998年)，頁302-303。

隸屬的「單位」把個人的政治、經濟文化和社會生活全部納入管理的範圍，使得個人或者團體沒有可能去追求現存社會機制以外的興趣和利益。在這種背景之下，所謂的 NGO 或 NPO 是不可能獨立於政府之外，而它們經常被賦予執行黨和政府的一些政策或任務的職能。⁸⁸中國大陸的非政府和非營利組織基本上不是相對於政治權力的市民社會，而是處於政治權力和市民社會之間的力量，因此被稱為「社會中間層」或者「中介團體」，它對政府的角色與職能也只是補充作用而已。⁸⁹而有關於計畫體制下社團發展的動力機制如圖 5-4 所示。

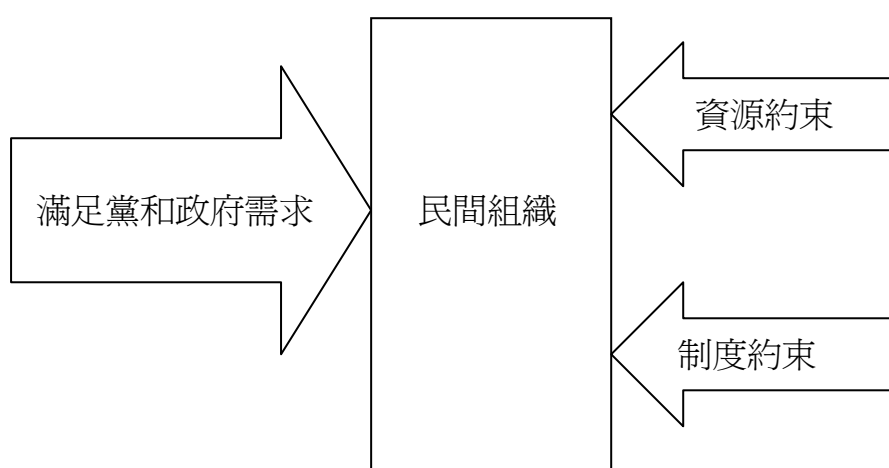


圖 5-4：計畫體制下社團發展的動力機制分析

資料來源：王名、劉國翰、何建宇，中國社團改革：從政府選擇到社會選擇，頁 161。

不過，這種停滯的狀態到了 1978 年改革開放之後有了重大的轉變，同時，也給市民社會的興起帶來契機。七〇年代末開始的經濟體制改革帶來了社會結構的變化：⁹⁰在經濟領域方面，傳統上的計畫經濟體制已經逐漸由社會主義的市場經濟所取代；而在八〇年代初開始的「政企分開」改革使計畫經濟體制之下的政府對企業實行直接管理轉變為間接管理。而隨著國家在經濟領域的直接領導角色漸漸削弱，國營企業在國民生產總值中所佔的比例就沒有像以前那麼大了。相反地，非國營企業卻迅速地發展。這一經濟發展過程的表現之一就是社會福利制度的改革，這一改革對政府和國企事業單位的職能進行了重新調整。在這一改革中，中央政府的權力下放，從而使其在社會保障方面的能力降低。⁹¹

⁸⁸ 王名、劉國翰、何建宇，中國社團改革：從政府選擇到社會選擇，頁 158-161。

⁸⁹ 王穎、折曉葉、孫炳耀，社會中間層：改革與中國的社團組織，頁 31-33。

⁹⁰ 胡耀蘇、陸學藝主編，中國經濟開放與社會結構變遷，頁 11-21。

⁹¹ 景天魁主編，基礎整合的社會保障體系(北京：華夏出版社，2001 年)，頁 1-37。

此外，由於財政資源的下降，中央政府不得不依靠其他資金來源來滿足社會的各種需求，這就導致國家與社會之間的關係發生變化；社會責任必須由政府與社會團體來共同承擔，經濟和社會變化不僅促使社會利益的多元化，且促成多種利益集團的成立，而這些變化為當時的非營利組織創造出發展空間。如今，非營利組織也正在尋求法律手段來保障其所進行各種活動。且隨著社會的逐漸開放，為滿足社會日益增加的需求，近年來非營利組織也如雨後春筍般地發展。⁹²

此外，經濟發展帶來的法制改革也推動權力下放的進程；過去，立法權一直掌握在中央，自從 1978 年改革開放以來，中國大陸已經建立起一個多層次的立法體制，以應付日益增多對指導性法規的需求，以及改變中國大陸由計畫經濟向市場經濟轉變過程中缺乏法制規範這一現狀。⁹³

也由於改革開放所帶來的經濟、法律，以及政治環境的變化，使得八〇年代後中國大陸的民間組織社團開始快速地增長。到 1989 年，全國性社團遽增至 1600 個，而地方性社團則高達 20 多萬個。雖然在 1989 年六四事件之後，中共對於各種民間組織進行清理整頓，民間組織的數量也頓時減少，到了 1992 年全國性的社團減少至 1200 個，而地方性社團則約有 18 萬個。但在不久之後，民間組織的數量又重新回升，截止 2003 年底，光是全國性社團就已達 1736 個。⁹⁴而伴隨著民間組織的發展，同時也給中國市民社會的興起帶來契機。

(三) 中國市民社會的形成

在市場經濟體制引進中國大陸的同時，不僅民間組織在數量和種類上明顯激增之外，而且這些新產生的民間組織在性質上也不同於以往的「社會團體」；在以前像是共青團、婦聯、工會等社會團體都帶有很濃厚的黨政色彩。可是，在九〇年代之後，民間組織在自主性和合法性等方面，都得到了極大的增強。⁹⁵在此之下，也就促進中國大陸市民社會的形成，其表現在民間組織上有以下幾個方面：

⁹² 呂風太主編，**社會中介組織研究**(上海：學林出版社，1998 年)，頁 1-2。

⁹³ Silk, Thomas；中國科學基金研究會主譯，**亞洲公益事業及其法規**(北京：科學出版社，2000 年)，頁 85-86。

⁹⁴ 民政部民間組織管理局，「民政部公佈 2003 年民間組織發展統計報告」，資料來源：http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=1763&lanmu=行政管理新聞&parlanmu=新聞中心，2004 年 4 月 28 日。

⁹⁵ 秦暉，「關於中國第三部門歷史、現狀與未來走向的若干問題」，資料來源：中國民間組織網，http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=100&lanmu=研究論文&parlanmu=理論動態，2004 年 5 月 23 日。

一、在內部認同和參與程度方面：在民間組織內部的認同和參與程度上，近年來產生的自主性較大的民間如老年協會、社區組織等，比起一些傳統的、政府色彩濃厚的民間組織如共青團、婦聯等要來得高很多。

96

二、在內部管理的規範性方面：許多民間組織在此方面做得相當好，特別是那些活躍在基層民間組織，例如：村民委員會、老年協會，以及各種社區組織，在管理上均很重視管理的規範性與透明化。⁹⁷

三、民主程度相對較高：大多數的民間組織都透過選舉產生各自的領導人，而自由選舉的意義對於民間組織來說，則是愈來愈顯得重要。此外，在一些民間組織之中，其重大決策，一般都需廣泛徵求其成員的意見，以得到其成員的認可；此外，在一些民間組織的章程中對此也都有明確的規定。⁹⁸

四、扮演與政府溝通的角色：民間組織除了在其組織內部表現更透明化與自治性之外，更主要的是表現在對整個社會的政治生活影響上，包括政治參與、決策民主、公民自治、政策公開和廉政建設等。事實上，正在興起的中國民間組織目前已成為溝通政府與公民的一座重要橋樑；一方面，各種民間組織都能及時把其成員對於政府的要求、願望、建議、批評匯集起來，再轉達給政府；另一方面，又把政府的政策意圖和對相關問題的處理意見轉達給其組織成員。民間組織在這一利益表達和利益協調過程中，推動了政府與公民之間的合作。此外，許多民間組織不僅要求和鼓勵其成員積極參與組織內部的事務之外，也鼓勵他們積極參與國家的政治生活。⁹⁹

五、致力於社會公益事業方面：民間組織積極投身於社會公益事業，不僅改善政府的形象，也增強公民的政治認同感。發展公益事業原本是政府的責任，但是某些公益事業由政府直接出面組織實施可能達不到最好的效果，在這方面民間組織有著不可替代的作用。例如：在賑災救濟、扶貧濟困、幫助婦女兒童和老弱貧殘等方面，諸如：中華慈善總會、宋慶齡基金會、中國青少年發展基金會等，而這些民間組織在

⁹⁶ 俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，頁 208-209。

⁹⁷ 李文良，*公共部門與人力資源管理*(長春：吉林人民出版社，2003年)，頁 220-227。

⁹⁸ 俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，頁 210-211。

⁹⁹ 顧建光，「非政府組織的興起及其作用」，*上海交通大學學報：哲學社會科學版*(上海)，2003年第6期，頁 26-30。

幫助失學兒童、救濟災民和貧民的「希望工程」、「扶貧工程」中都發揮極大的作用。而這些民間組織的所作所為不僅樹立良好的社會形象，同時也緩解政府和公民之間的關係。¹⁰⁰

- 六、制約政府行為方面：民間組織對於政府行為構成了有力的制約；政府的權力和行為都必須受到一定的制約。在改革開放之前，對於政府行為的制約主要是來自於政府內部權力的制衡，但在民間組織大量成長之後，政府則開始受到來自外部的制約；一些民間組織在發現本地或本部門的政府政策明顯不合理或違反國家法律後，有組織性地抵制這些政策，在許多情況下政府也迫於民間組織的壓力而改變原來的政策。¹⁰¹當然，民間組織愈強大的地方，政府的壓力相對地也就愈大。
- 七、影響政府決策方面：八〇年代後成長起來的眾多民間組織已經成為影響政府決策的重要因素和推動政府改革的強大動力。¹⁰²許多民間組織，尤其是那些專業性的學術研究團體，具有豐富的專業知識，愈來愈多的專業社團開始承擔起政府智囊的角色，為政府決策提供諮詢和建言，從而對政府決策產生重要影響，並推動了政府決策的民主化。政府的改革既需要內部的動力，更需要外部的動力。在推動政府改革的外部動力中既有來自公民個人的，也有來自民間組織的，且後者通常要比前者更強大。而民間組織從某種意義上可以說是一種利益組織，¹⁰³它存在的基本價值之一是促進其成員的公共利益。而參與黨政機關的政策，也盡可能地影響黨政機關的政策，使之有利於自己的組織和成員。

(四)小結

中國大陸目前是否已形成市民社會，學者們的看法眾說紛紜。¹⁰⁴但是，與非營利組織在中國大陸的發展一樣，目前中國大陸的市民社會則處於在轉型時期，這種說法是比較符合實際情況；孟延春就表示，中國大陸社會才只是剛剛出現市民社會的端倪，目前並未建立起完整

¹⁰⁰ 馬飛翔，「論市場經濟下中國志願服務的發展」，山東省青年管理幹部學院學報(濟南)，總第 97 期(2002 年 5 月)，頁 93-94；王名，「NGO 及其在扶貧開發中的作用」，頁 75-80。

¹⁰¹ 林震，「非營利組織的發展與我國的對策」，國家行政學院學報(北京)，2002 年第 1 期，頁 42。

¹⁰² 王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)，頁 23。

¹⁰³ Heywood, Andrew；楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，最新政治學新論(台北：韋伯文化，2002 年)，頁 423-446。

¹⁰⁴ 張祖樺，「關於公民社會問題研究的綜述」。

的市民社會。¹⁰⁵而王名等人也認為現在中國大陸民間組織是處於一種從政府領域向公眾領域的過渡時期，在這段期間，雖然經濟領域由於實施市場經濟而逐漸獨立地發展，但此時國家領域卻有時透過直接或間接的方式控制、干預公眾領域，甚至是私人領域，¹⁰⁶這也就是目前中國大陸非營利組織普遍存在著「半官半民」的屬性；¹⁰⁷而雖然市民社會仍在形成之中，但是仍不是很成熟(如圖 5-5 所示)。誠如本章第二節所指出目前中國大陸非營利組織所面臨到的問題，像是：缺乏獨立性和自主活動能力、政社不分、缺乏常規性的監督機制、經費不足、能力不足，以及法制缺陷等，這些現象也都阻礙中國大陸市民社會的健全發展；儘管目前有很多的問題與瓶頸，但是中國大陸的市民社會還是正朝著健全的方向逐漸邁進。¹⁰⁸

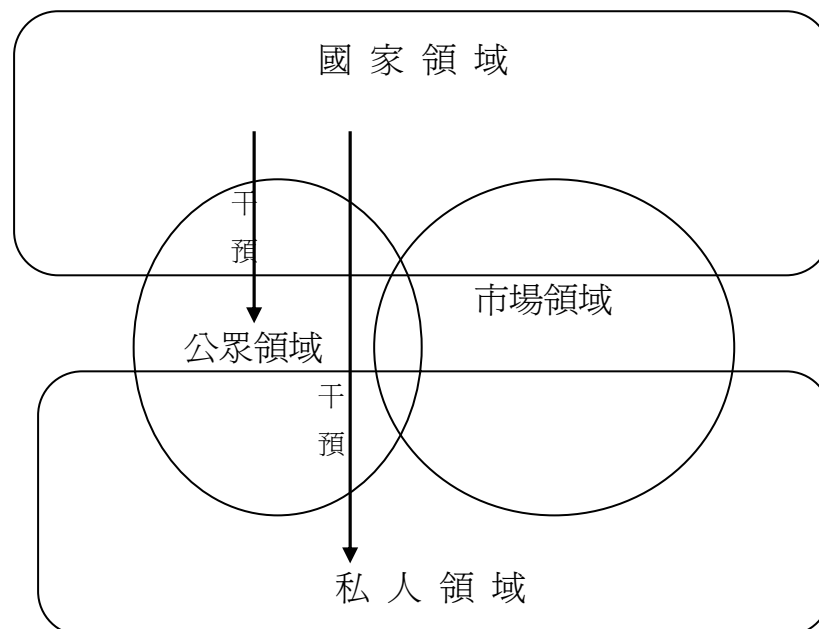


圖 5-5：轉型時期中國大陸市民社會的結構圖

資料來源：王名、劉國翰、何建宇，**中國社團改革：從政府選擇到社會選擇**，頁 109。

¹⁰⁵ 孟延春，**中國非營利組織發展的社會資本研究**(北京：清華大學管理與工程研究所博士後出站報告，2000 年)，頁 27-28。

¹⁰⁶ 王名、劉國翰、何建宇，**中國社團改革：從政府選擇到社會選擇**，頁 107-110。

¹⁰⁷ 丁元竹，「中國的志願活動：現狀、問題與對策」，收錄於趙黎青主編，**非營利部門與中國發展**(香港：香港社會科學出版社，2001 年)，頁 100-101；唐興霖、吳志軍、聶勇浩，「國家與社會之間：論社會中介組織對中國社會轉型的影響」，**天津行政學院學報**(天津)，2002 年第 2 期，頁 18-19；孫炳耀，「中國社會團體官民二重性問題」，**中國社會科學季刊**(香港)，總第 9 期(1996 年 2 月)，頁 5-21。

¹⁰⁸ 金耀基，「從全球化與現代化看中國 NGO 的發展」，收錄於范麗珠主編，**全球化下的社會變遷與非政府組織**，頁 5-8。

事實上，1978 年後中國大陸所實行的經濟和政治改革為市民社會的興起創造了基本的政治、經濟和法律環境；¹⁰⁹同時，市民社會的興起又對社會政治和經濟生活產生重大的影響，尤其是對公民的政治參與、政治公開化、公民自治、政府廉潔與效率等方面具有重要的意義。¹¹⁰

而民間組織則是市民社會的推動力量。而現代意義上的市民社會是一種建立在公民自主權利基礎上的多元化的社會，其中政府、市場和非營利組織是三個基本的社會部門。而一個健全的市民社會不僅需要有健全的政府體系，還要有健全的市場體制和健全的非營利體系；¹¹¹圖 5-6 則是基於上述認識所描繪的中國未來市民社會的基本結構圖示。

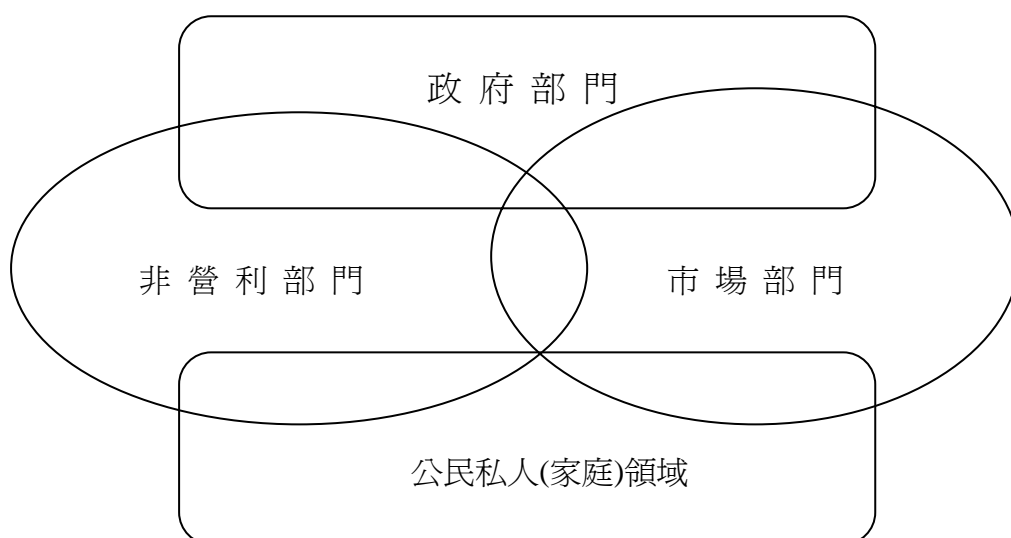


圖 5-6：未來中國大陸市民社會的基本結構圖

資料來源：王名、劉國翰、何建宇，中國社團改革：從政府選擇到社會選擇，頁 237。

而王名等人也認為：未來中國大陸的市民社會是以政府部門、市場部門和非營利部門作為三個基本的構成部分，並且共同形成現代社會的三大

¹⁰⁹ 鄧國勝，「中國非政府組織發展的新環境」，資料來源：<http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=236&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态>，2004 年 5 月 23 日。

¹¹⁰ 俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，頁 208。

¹¹¹ 王名、劉國翰、何建宇，中國社團改革——從政府選擇到社會選擇，頁 236-237。

體系。但這三大體系並不是彼此分離、相互對立的，而是彼此融合、相互交叉的，其中非營利組織和市場部門又和公民私人(家庭)領域相互融合與交叉。¹¹²因此，在現代社會裡，社團將和政府、企業在愈來愈多的領域裡合作交融，而不是彼此對立、互不相干，如此才會發展出健全的市民社會。

113

第四節 未來發展方向

1978 年以後，中國大陸相繼進行經濟體制改革、政治體制改革，以及社會改革。社會主義市場經濟體制的建立、政府機構的精簡與職能的轉變和「小政府、大社會」目標模式的確立，使得國家與市場、國家與社會的關係面臨莫大的變化和調整，各類社會組織的功能面臨重新的分化和合理定位。¹¹⁴在這種新環境的背景之下，中國大陸非營利組織發展面臨前所未有的機遇，並且在規模與數量上有了長足的發展。¹¹⁵而截至 2003 年底，中國大陸的非營利組織共計 26.6 萬個；其中，社會團體有 14.2 萬個，民辦非企業單位則共有 12.4 萬個。

而非營利組織的迅速發展，也不斷地受到人們的關注，同時對於社會公益也發揮很大的作用，像是中國青少年發展基金會、中國慈善總會等非營利組織，在救助失學兒童、援助受災群眾等方面所做的努力，在中國大陸社會裡都是有目共睹的。除此之外，非營利組織在文化教育、娛樂服務、醫療保健、調查研究、各類諮詢、行業協會、社會服務，以及環境保護等各項領域都發揮不可低估的作用。¹¹⁶

然而，中國大陸的非營利組織起步較晚，目前仍處於初步階段，存在著許多的問題，像是政社不分、資金與資源的缺乏、人才不足、法制不健全、競爭不充分，以及管理落後等等，這些都阻礙著非營利組織的健全發展。¹¹⁷

¹¹² 王名、劉國翰、何建宇，**中國社團改革：從政府選擇到社會選擇**，頁 236-237。

¹¹³ 鄧正來，**市民社會**(台北：揚智文化，2001 年)，頁 206-208。

¹¹⁴ 鄧國勝，「中國非政府組織發展的新環境」。

¹¹⁵ 王名，「NGO 的外部環境」，資料來源：http://www.fupin.org.cn/page_NGO_fhc/page_Fhc/0149.htm，2004 年 5 月 29 日。

¹¹⁶ 趙慧珠，「第三部門：現代社會的重要組成部分」，頁 36。

¹¹⁷ 陳再福，「非營利組織發展與我國的對策研究」，**經濟與社會發展**(上海)，第 1 卷第 8

誠如俞可平所言，目前中國大陸的非營利組織正在形成之中，具有某種過渡性；而與西方國家的非營利組織相較，還不是很成熟；同時，非營利組織所具有的典型特徵，像是自主性、志願性，以及非政府性等，目前表現得還不是非常地明顯。¹¹⁸

此外，康曉光也把中國大陸國家與社會的關係演變分成三個階段，而這也可以反映在中共黨政部門與非營利組織的關係；在第一階段，國家對社會實行絕對的全面控制，而在 1976 年以前應當屬於這個階段。在第二階段中，國家與社會進行合作，但是國家處於主導地位或支配地位，而非營利組織在此時則發揮「第二行政系統」的功能；且康曉光則認為目前中國大陸是處於這個階段當中。而在第三階段中，社會則獲得充分地自治與獨立，且非營利組織也獲得高度地發展，同時社會團體與政府進行積極合作，建立起有效的社會合作主義體制。¹¹⁹(如表 5-7 所示)

發展階段	第一階段	第二階段	第三階段
政府的地位	絕對主導	相對主導	平等合作
NPO 的地位	官方控制	官民合作	民間自治
國家與社會的關係	國家合作主義體制	准國家合作主義體制	社會合作主義體制

表 5-7：中國大陸國家與社會關係的演變階段

資料來源：康曉光，「轉型時期的中國社團」，收錄於中國青少年發展基金會主編，中國第三部門研究年鑑(2000 年)：處於十字路口的中國社團(天津：天津人民出版社，2001 年)，頁 29。

由此可知，未來中國大陸非營利組織的發展方向是要由第二階段朝向到第三階段，亦即由目前的官民二重性走向民間組織自治性。同時，西方非營利組織所具有的自主性、志願性，以及非政府性等也會呈現出來。

而未來中國大陸非營利組織的發展方向，除了要朝自治化之外，在法制化、專業化、多元化，以及公信力等方面也為其努力的目標；以下則是

期(2003 年 8 月)，頁 92-94；鄧國勝，非營利組織評估，頁 67-69。

¹¹⁸ 俞可平主編，治理與善治(北京：社會科學文獻出版社，2000 年)，頁 338。

¹¹⁹ 康曉光，「轉型時期的中國社團」，收錄於中國青少年發展基金會主編，中國第三部門研究年鑑(2000 年)：處於十字路口的中國社團(天津：天津人民出版社，2001 年)，頁 28-29。

對於未來中國大陸非營利組織的發展趨勢作出說明：

- (一)非營利組織的數量將愈來愈多，其追求的目標也日趨多元化：伴隨著市場經濟走向成熟，同時也為社會生活提供豐富的機會與選擇，政府不再是社會公共事務的唯一主宰，單位制度也逐漸瓦解；在此環境背景之下，中國大陸的非營利組織勢必在數量與規模上呈現穩定成長的狀態，而且自上而下的改革探索和自下而上的參與都推動著中國大陸非營利組織介入到各種社會事務之中，並在其中發揮愈來愈大的作用。除此之外，非營利組織所追求的目標，也從早期提供消除貧困、賑災救濟的服務，擴展到農村發展、教育、衛生保健、婦女兒童保護、生態環境保護，以及人道主義救援等各方面，在服務項目則呈現多元化的趨勢。¹²⁰
- (二)非營利組織的地位和作用將更加突出：隨著中國大陸加入 WTO 之後，市場競爭將會進一步地加劇，也將使得社會矛盾更加突出，在某些方面還會有激化的可能，例如：失業問題、貧困救助、農村問題等等。這些問題不僅僅依靠政府來解決，非營利組織的社會機制作用將顯得更加突出，一是作為橋樑和樞紐帶，在政府、企業和個人之間建立起溝通和對話的機制，並在其中發揮作用；二是動員社會力量，包括與國內外的非營利組織合作，以提供資金、技術和資訊等方式，以實施社會援助與公益服務。¹²¹
- (三)自主化程度將會大幅提高：與世界其他國家相較，中國大陸非營利組織在產生方式、活動空間等諸多方面獨具特色，它既與原有體制有著密不可分的聯繫，從而帶有官方性；¹²²同時，又是新興群體的利益代表，因此具有一定程度的民間自主性。「官民二重性」既是對中國社團性質的一個描述性概念，也構成了當代中國大陸非營利組織研究的一個主題，¹²³當然這也說明了非營利組織與黨政部門的關係密切；但是，非營利組織本身的自主性就相對地薄弱。¹²⁴不過，隨著改革開放的不斷深化，政社分開已是大勢所趨，像最近黨政部門有關社團的法

¹²⁰ 王名，「中國的非政府公共部門(下)」，*中國行政管理*(北京)，2001年第6期，頁42-43。

¹²¹ 侯小伏，「論社團的組織特徵及中國社團組織的發展趨勢」，*山東社會科學*(濟南)，2002年第5期，頁117-120。

¹²² 徐宛笑，「第三部門公共關係探析」，*科技進步與對策*(武漢)，2002年第10期，頁55。

¹²³ White, Gordon. "Prospects for Civil Society in China: a case study of Xiaoshan City," in *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.29, January 1993, pp.62-87.; 于曉虹、李姿姿，「當代中國社團官民二重性的制度分析：以北京市海淀區個私協會為個案」，*開放時代*(廣州)，2001年第9期，頁90-96。

¹²⁴ 陸明遠，「非官非民、亦官亦民：中國非營利組織的『官民二重性』分析」。

規政策不斷地公佈，如規定黨政領導幹部不得兼任社會團體領導職務、提出應加強政府與社團的合作、探索政府向社團購買服務的途徑等，可以說當前社團的半官半民屬性朝向自主性的轉變已是不可逆轉的趨勢。¹²⁵在此之下，非營利組織在經費來源、組織編制、機構人事等方面，對於黨政部門的依賴程度也將逐漸地減輕，其獨立自主性也將大幅地提高。

(四)非營利組織朝向專業化發展：由於中國大陸非營利組織興起的特殊背景，形成了目前許多非營利組織具有半官半民的屬性，在此之下，其在人事、行政組織架構、機構運作等方面，均受到傳統行政體制的影響，尤其在人事方面，中國大陸非營利組織的負責人許多之前具有在黨政部門服務的經歷，其在非營利組織的專業性令人置疑，也阻礙其健全發展；而隨著自治化的發展趨勢與社會競爭機制，目前許多非營利組織都向外招考社會服務等專業人才，同時非營利組織也致力於本身的能力建設，包括：籌款、組織發展、人員培訓、志工管理、建立社會公信力等方面，以朝向專業化發展。¹²⁶

(五)非營利組織的利益表達與政治參與將不斷提高：隨著市場經濟的發展，一方面每個非營利組織獨立地表達自己利益的願望會愈來愈強，並有進一步擺脫行政控制的傾向。另一方面，伴隨著非營利組織在編制上有相對於政府部門的獨立性，以及活動經費方面對政府依賴程度的逐漸減輕，非營利組織對於黨政部門的依賴性必將日益減少，其獨立自主性也相對地提高。而從這兩方面結合起來觀察，某些非營利組織有從當前的准利益集團向完全的利益集團轉變的趨勢，甚至試圖將它們的利益透過政治參與而表達出來，進而對政府政策產生影響。¹²⁷

(六)朝向法制化發展：目前中共政府對於非營利組織的管理是採取所謂的雙重管理體制，且沒有明確界定非營利組織的法律性質並賦予其相應的權利和政策支持，致使非營利組織常出現功能不全與運作不協調的

¹²⁵ 侯小伏，「論社團的組織特徵及中國社團組織的發展趨勢」，頁 120。

¹²⁶ 崔玉，「中國民間 NPO 培訓與能力建設規劃框架」，收錄於 NPO 信息諮詢中心主編，**NPO 能力建設與國際經驗**，(北京：華夏出版社，2003 年)，頁 25-32；高揚，「中國非營利組織的潛力與優勢：創造性、靈活性、多樣性」，收錄於趙黎青主編，**非營利部門與中國發展**，頁 214-219；鄧國勝，「建立 NGO 的社會公信度」，資料來源：http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=104&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态，2004 年 5 月 30 日。

¹²⁷ 齊炳文，**民間組織：管理、建設、發展**(濟南：山東大學出版社，2000 年)，頁 70-77；鄧國勝，「1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢」，頁 294-299。

現象產生；¹²⁸而最近政府部門也根據現階段非營利組織的實際運作情況，並借鑒國外經驗，逐步制定和形成配套的、不同層次的法律法規體系，用法律形式明確非營利組織的性質、宗旨、地位、組織形式、經費來源、權利和義務等，以使非營利組織合法化、規範化；此外，並依據法律對其進行規範、指導和監督，使非營利組織的運行和管理儘快走向法制化的軌道，如此非營利組織的日常活動就有法可依、有章可循，形成一套自我約束、自我管理的內在機制。¹²⁹

總而言之，伴隨經濟的成長與社會的開放，中國大陸非營利組織會由目前半官半民的屬性朝向獨立自主性發展；同時，隨著市民意識的逐漸加強，愈來愈多自下而上的非營利組織也會增加，而民主參與、組織自治、社會服務的多元化與專業化，以及管理法制化則是今後中國大陸非營利組織的發展趨勢。

¹²⁸ 曾維和，「探討非營利組織：我國區域文化建設新思路」，*中山大學學報論叢*(廣州)，第 23 卷第 6 期(2003 年)，頁 147。

¹²⁹ 陳洪波、唐興霖，「論中國非營利組織合法性危機」，頁 34-37；王名、賈西津，「關於中國 NGO 法律政策的若干問題」，頁 100-106。