

台灣公民社會的發展



丘昌泰

國立台北大學公共行政暨政策系

公民社會扮演國家進步的棟梁

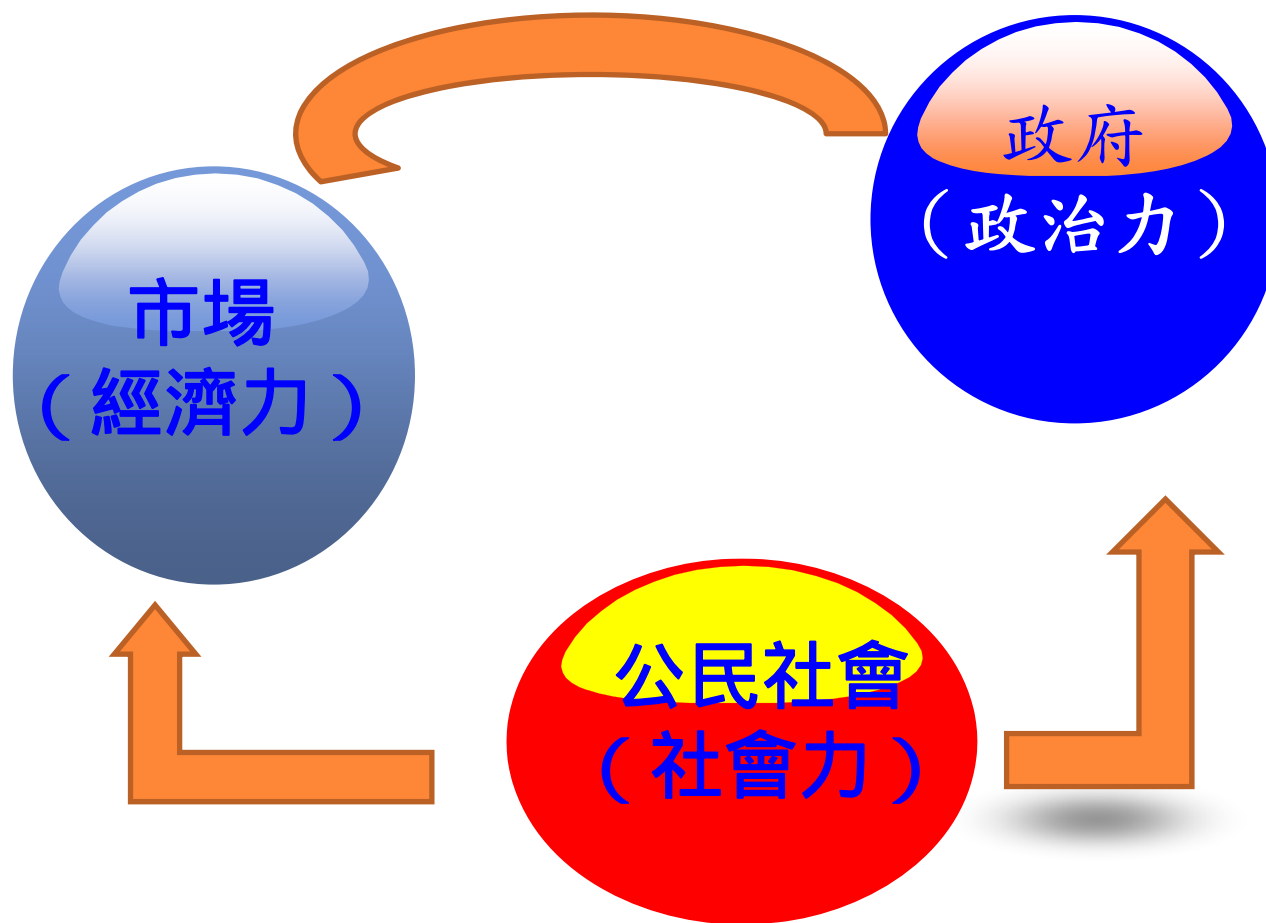
- Salaman(1995: 36-40)：在政府、市場與簽約相繼失靈的狀況下，代表社會力的第三部門乃崛起於民間社會，扮演著拯救政府、市場與簽約失靈的藥方。
- Lewis (2006)：在公民社會中最重要力量為非營利組織，它為社會提供自主的公民權，以對抗國家權力的過份集中與市場機能的過份擴張。



- Teegan and Vachani (2004: 467)：我們可以將公民社會的出現視為對抗新自由帝國主義 (neo-liberal imperialism) 的產物，公民社會與政府、市場分庭抗禮，形成密切的互動關係。



社會力 VS. (政治力 + 經濟力)



觀察公民社會的指標： CIVICUS CIVIL SOCIETY INDEX

- 公民社會指標（CSI，<http://csi.civicus.org/>）包含四大面向：
- **環境面向**：該公民社會是否擁有一個允許公民社會自主活動的法制或社經環境？
- **結構面向**：該公民社會是否擁有一個充滿活力的活動組織？
- **價值面向**：該公民社會追求的倫理道德與社會價值是否符合人類基本需求？
- **影響面向**：該公民社會對於社會全體與政府的影響為何？
- 在一至三分的基礎下評分。



階段I：

侍從主義的公民社會時期（1949-1985）

- 發生於國民黨政府遷台以來的硬性威權主義時期（hard authoritarianism），公民社會必須扮演統治者的追隨者，才能得到統治者的資源分配，呈現一種侍從主義（clientelism）的公民社會。
- 環境面向：台灣社會實施硬性威權主義，重要法規為「非常時期人民團體組織法」。根據非常時期人民團體法第七條規定：「人民團體組織之區域，除法令另有規定外，以行政區域為其組織區域。」第八條「人民團體在同一區域內，除法令另有規定外，其同性質同級者以一個為限。」
- 憲法規定的人民有集會結社自由完全凍結，均為動員戡亂時期臨時條款所剝奪。



○ 結構面向：

- 絕大多數的學術團體與民間團體都被執政黨的外圍組織所登記。
- 無損於統治威權的若干INGOs組織仍然活躍：如紅十字會、世界展望會、基督教兒童福利基金會、天主教等。
- 與政治無關的俱樂部組織亦容許存在：如青商會、扶輪社、四健會、獅子會等。
- 當時對於公民社會較具影響力的NPO組織，如消費者文教基金會、民意調查基金會、婦女新知基金會等。



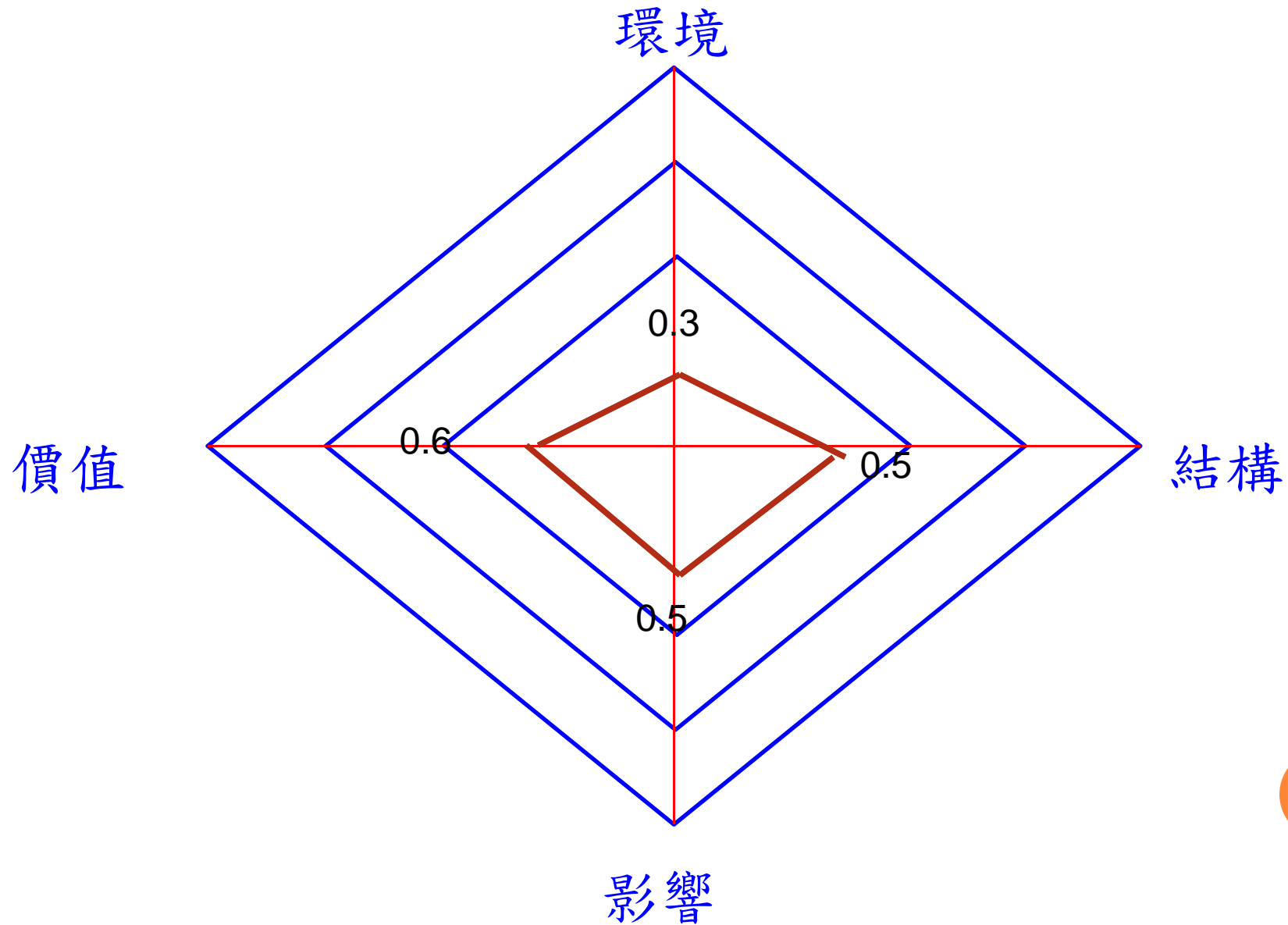
○ 價值面向：公民社會由於不具獨立性，受制於政治力的壓迫，故當時強調的公民社會價值為：

- 安定價值：覆巢之下無完卵；以安定社會為前提、服從政府領導為中心。
- 忠誠價值：服從領袖的領導，漢賊不兩立的堅貞情操。

○ 影響面向：影響相當有限。




階段I：公民社會雷達圖的得分



階段II：

集體行為取向的公民社會時期（1986-1999）

- 這個時期開始進入了蔣經國晚年的政治改革時期，宣布解除戒嚴，進入軟性威權主義（soft authoritarianism）時期，公民社會以群眾運動的方式對抗國家機關，爭取獨立自主的地位：
 - **環境面向**：仍處於威權社會的晚期，但已有若干突破性的發展：
 - 1986年，台灣民間社會開始成立第一個根植於本土的反對黨：民進黨。
 - 1987年，解除戒嚴，開放黨禁與報禁；
 - 1991年，廢除動員戡亂時期臨時條款；
 - 1991年2月，國會全面直選；
 - 1996年，台灣實施中華民國史以來第一次的總統直選。
- 

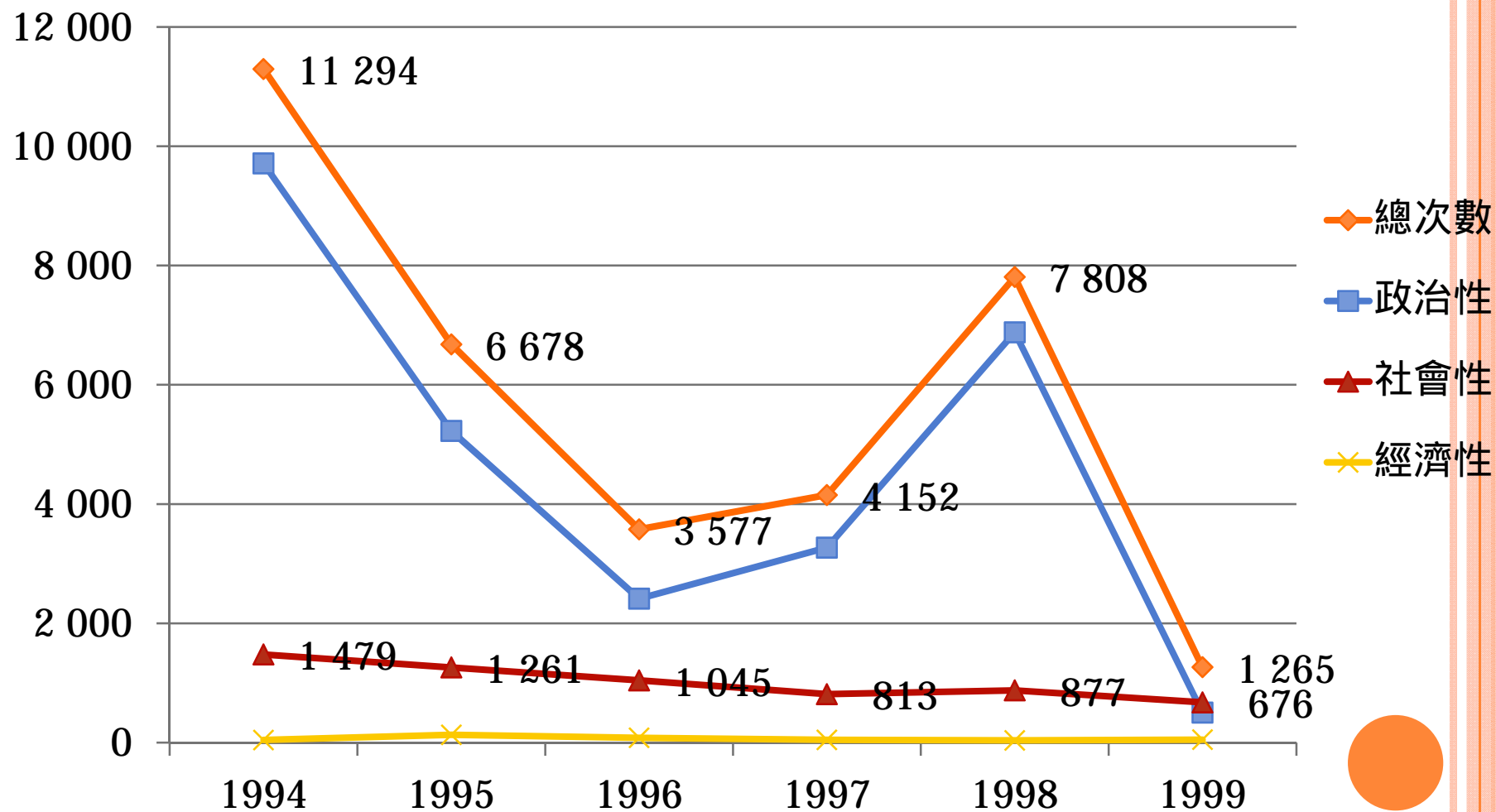
- 這個時期的人民團體法，1992年7月3日予以修正，修改重點為：1. 廢除一區一個NPO組織的申請限制；2. 對於主張分裂國土的主張與政黨的成立訂定相關規定。
- 1993年 12 月 14 日正式將「動員戡亂時期」的文字刪除，台灣第一部代表公民社會的「人民團體法」正式出台。



- 結構面向：
- 公民社會以社會運動的方式對抗國家機關，抗爭的議題包括：學生、環保、勞工、婦女、退伍軍人、少數族群、司法改革等。
- 人民團體法修正後，不再受到叛亂條款與一區一個組織的限制，因此，各種草根性組織大量興起，但均有共同特色：強調台灣本土特色、其背後與綠色政黨的意識型態有密切關係。
- NPO的名稱與其背後所代表的政黨意識型態有密切關係，凡名稱冠以台灣者，大多屬綠色政黨；凡名稱冠以中華民國或中華者，大都屬於藍色政黨。



台灣地區集會遊行之總次數與性質(1994-1999)



集體行為取向的公民社會時期重要社團(1992-1999)

	合計	學術文化團體	醫療衛生團體	宗教團體	體育團體	社會服務及慈善團體	國際團體	經濟業務團體	同鄉、校友會及其他團體
1992	1,536	447	155	87	143	227	105	311	61
1993	1,740	490	167	109	160	283	101	354	76
1994	2,011	546	197	135	180	343	110	440	60
1995	2,275	578	221	171	197	426	117	496	69
1996	2,390	606	248	158	249	408	114	499	108
1997	2,668	639	269	232	272	450	125	551	130
1998	2,897	684	300	244	286	510	131	601	141
1999	3,279	754	315	269	340	607	133	687	174

資料來源：內政部社會司，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m3-06.xls>

○價值面向：公民社會爭取的價值是：

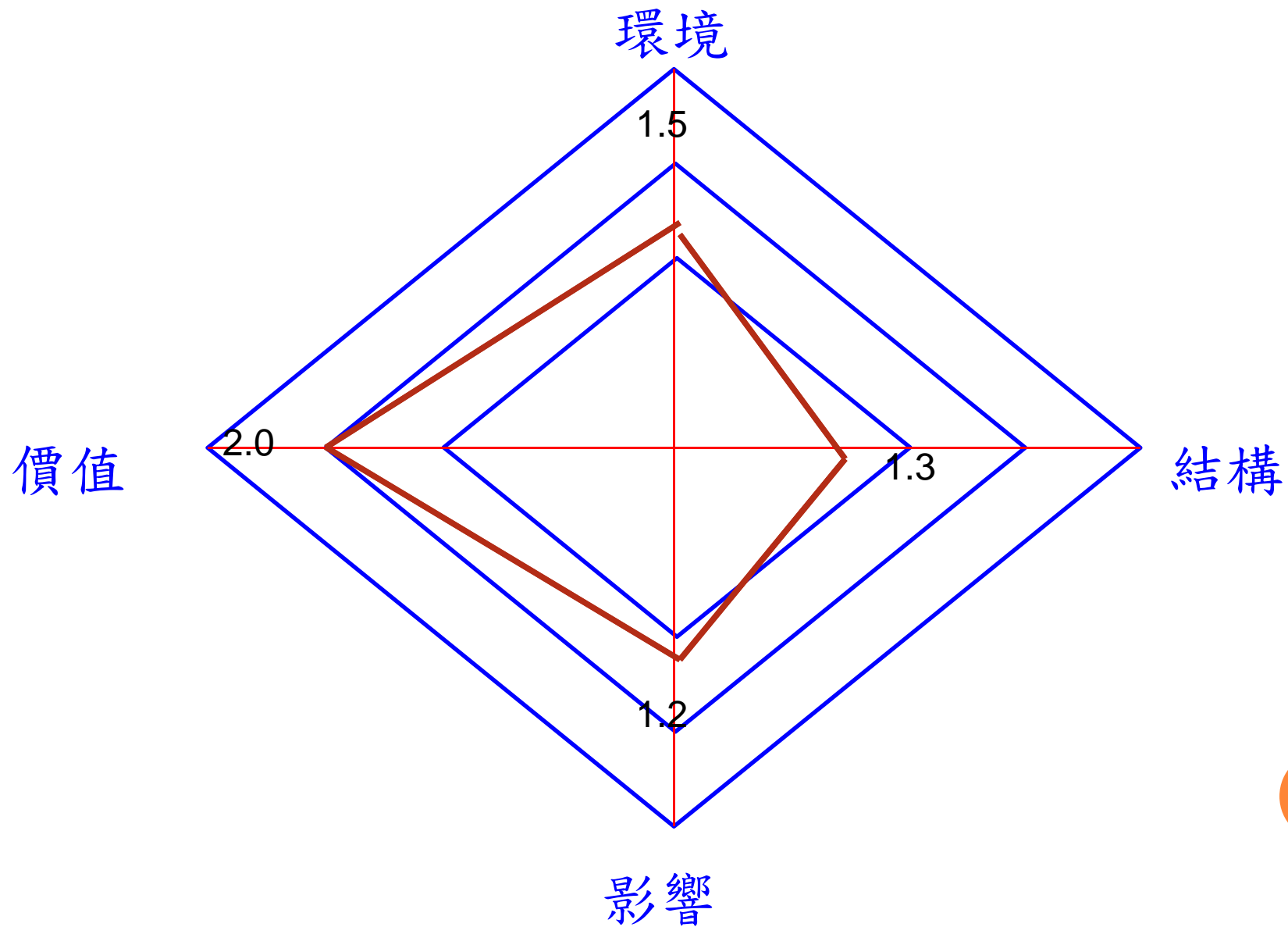
- 自由價值：言論、集會與組織社團的自由；
- 人權價值：針對受到迫害的人權進行保障；
- 認同價值：強調對於台灣這塊土地的認同。



- 影響面向：其影響主要是表現在社會運動的集體行為層次上，所謂集體行為 (collective behavior) 係指：公民社會為了捍衛、挑戰或重建社會系統中所出現的問題，所採取的群體衝突行動。這種群體性行為通常係根源於群體性的心理異常狀態，如相對剝奪感、不滿、疏離感、權力失衡感等。個體情緒的集體抒發，如果僅停留在衝突的層次，這就是民眾抗爭行為，有時候甚至採取暴力式的行動，這是群眾運動。
- 當時台灣的社會運動，一般人稱為自力救濟運動，主要原因就是指出這種社會運動的層次仍停留在集體行為層次。



階段II：公民社會雷達圖的得分



階段III：集體行動取向的公民社會（2000-2007）

○ 環境面向：

- 1999年9月21日凌晨1:47發生芮氏規模7.3級的強烈地震，震央位於日月潭西方12.5公里處，亦即南投縣集集鎮附近，此次地震奪走了2,321人的生命，8,722人受傷，82,238戶房屋受損，損失金額約為92億美元，佔國內生產毛額的3.3%（丘昌泰，2000：96-112）

。



1999年：台灣公民社會元年

- 政府和民間的捐款超過315億元；(1)中央政府收受之134億另成立921震災重建基金會保管使用，(2)111億為民間團體（大部分捐到宗教團體，其中61.74%用在校園重建，11.04%蓋組合屋）；(3)58億為縣市政府；(4)11.5億為鄉鎮公所；
- 九二一地震成為台灣非營利組織的里程碑，自此以後，台灣成為一個「志工島」特別是以草根性非營利組織的蓬勃興起，成為台灣公民社會的特色。





中央氣象局地震報告

編號：第 88043 號【修訂版】

日期：88年 9 月 21日

時間：1 時 47分 15.9秒

位置：北緯 23.85度，東經 120.82度
即在日月潭西偏南 9.2 公里

地震深度：8 公里

地震規模：7.3

各地最大震度

苗栗縣	6 級	彰化縣	4 級
南投縣	6 級	高雄縣	4 級
雲林縣	6 級	屏東縣	4 級
台北縣	5 級	台東縣	4 級
桃園縣	5 級	台北市	4 級
新竹縣	5 級	高雄市	4 級
嘉義縣	5 級	台東市	4 級
台南縣	5 級	馬公市	4 級
宜蘭縣	5 級		
花蓮縣	5 級		
台中市	5 級		
嘉義市	5 級		
宜蘭市	5 級		
花蓮市	5 級		

圖說：★ 表震央位置，數字表測站震度











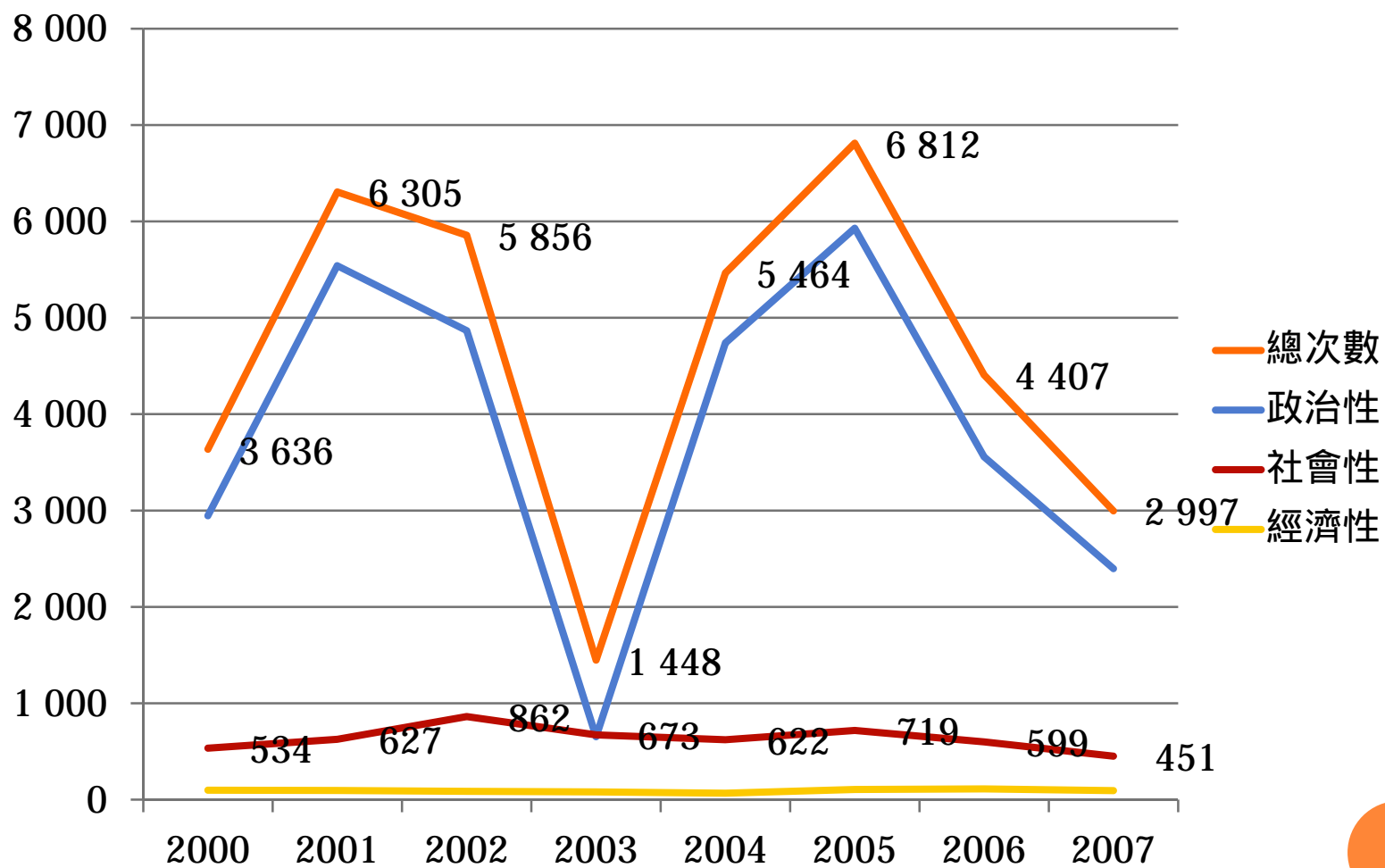




- 九二一地震後，重要法案相繼推出，諸如：
- 2001年 1 月 20 日公布的志願服務法。
- 2002年4月24日的人民團體法。
- 2002年12月3日行政院青輔會提出非營利組織發展法草案。
- 2006年5月17日公布的公益勸募條例。



台灣地區集會遊行之總次數與性質(2000-2007)



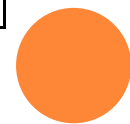
- 結構面向：
- 以社團法人而言，學術文化團體、社會服務及慈善救濟團體、經濟業務團體為主。
- 以財團法人而言，以教育部、文建會、衛生署、內政部主管的基金會最多。



集體行動取向的公民社會時期重要社團(2000-2007)

	合計	學術 文化 團體	醫療 衛生 團體	宗教 團體	體育 團體	社會服務 及慈善團 體	國際團 體	經濟業 務團體	同鄉、校 友會及其 他團體
2000	3,964	972	358	323	402	774	129	804	202
2001	4,407	1,049	390	355	443	918	130	899	223
2002	4,930	1,173	426	397	486	1,049	136	990	273
2003	5,467	1,295	471	455	531	1,135	142	1,109	329
2004	5,997	1,428	514	524	574	1,239	147	1,203	368
2005	6,565	1,570	591	574	624	1,345	149	1,321	391
2006	7,150	1,707	641	633	668	1,475	161	1,443	422
2007	7,470	1,785	669	654	700	1,545	163	1,501	453

資料來源：內政部社會司，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m3-06.xls>



台灣財團法人基金會數量一覽表

主管機關	數量	主管機關	數量	主管機關	數量
內政部	159	衛生署	119	原委會	4
教育部	615	環保署	29	經建會	4
經濟部	93	文建會	187	退輔會	2
交通部	42	青輔會	13	體委會	21
法務部	9	農委會	43	蒙藏委員會	1
財政部	8	陸委會	11	新聞局	30
外交部	1				
合計	3209				



- 價值面向：政黨輪替，開始循著西方政黨政治的模式發展，公民社會追求的是民主價值。但透明與課責價值並未特別顯著進步。
- 影響面向：開始發展出以集體行動（collective action），涉及的層次不僅是社會心理面向的不滿、衝突的集體行為層次，它還涉及改造全體社會、制度的視野和行動。
- 因此，如果一群人所發動的集體性行為，不僅是為了個人情緒的發抒與個人利益的爭取，更是為了使某個社會結構與關係的某些秩序產生根本的變革，這就是社會運動。



從集體行為到集體行動

- 因此，集體行為是事先沒有組織的一群人，突然針對一個共同情境產生相似的反抗行為；相反的，集體行動是指一群人具有組織、且有計畫的集體行動。
- 社會運動的形成，通常是從集體行為開始，衍生出群眾運動，參與者最初可能都是地方人物；然而，隨著群眾抗爭運動的擴大，愈來愈多的外來者的加入，逐漸擴大運動的基礎，甚至要求改變政府與民眾的決策關係、重組社會結構與關係，則這時就可以形成社會運動了。

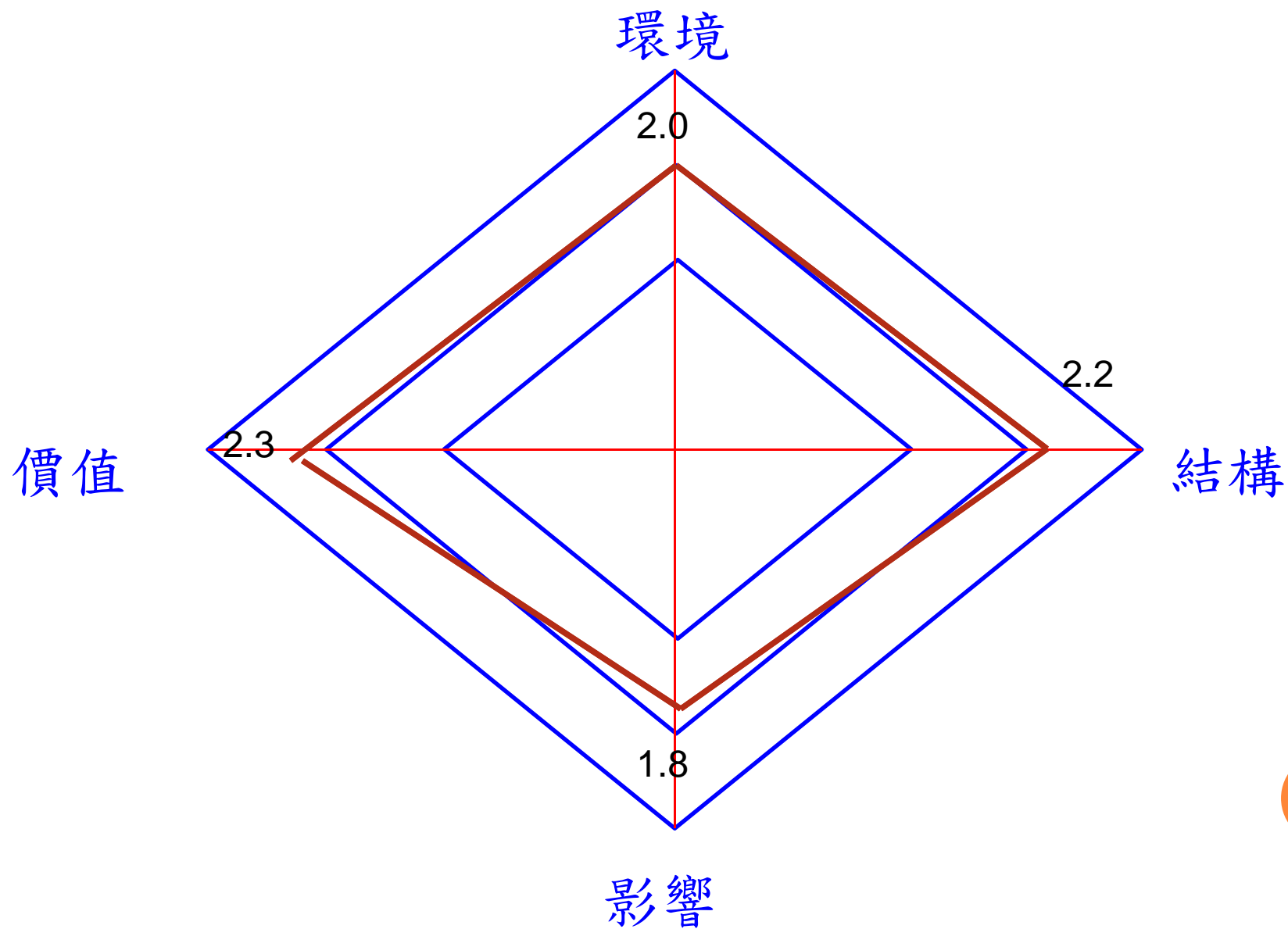


新政治與新價值的新社會運動

- 新政治與新價值取向的新社會運動：如同性戀、社區營造、氣候變遷、人權保障、弱勢照顧等成為公民關切的價值。
- 過去的社會運動強調物質與經濟的獲取與重新分配，是以物質（資本）主義為基礎，以工人與資本階級為出發點。然而，目前則進入一個後物質主義（post-materialism）的時代，開始著重於價值、生活品質與文化認同。因此，必須向科技與現存的資本體制挑戰。
- 出發點是工作與生活地點，不再以階級為出發點，因此，「社區」就成為非常重要的運動出發點。



階段III：公民社會雷達圖的得分

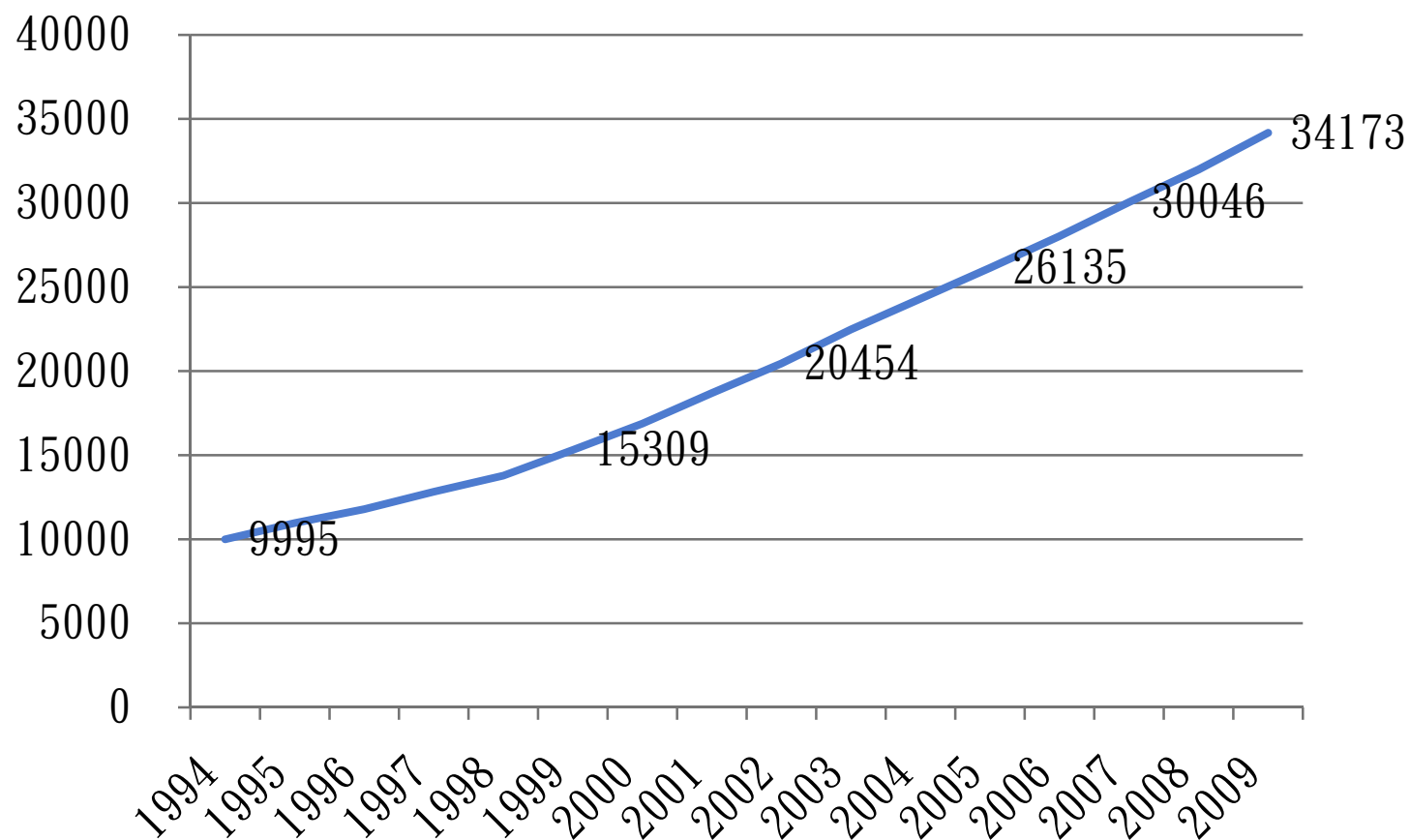


當前台灣公民社會的總體觀察

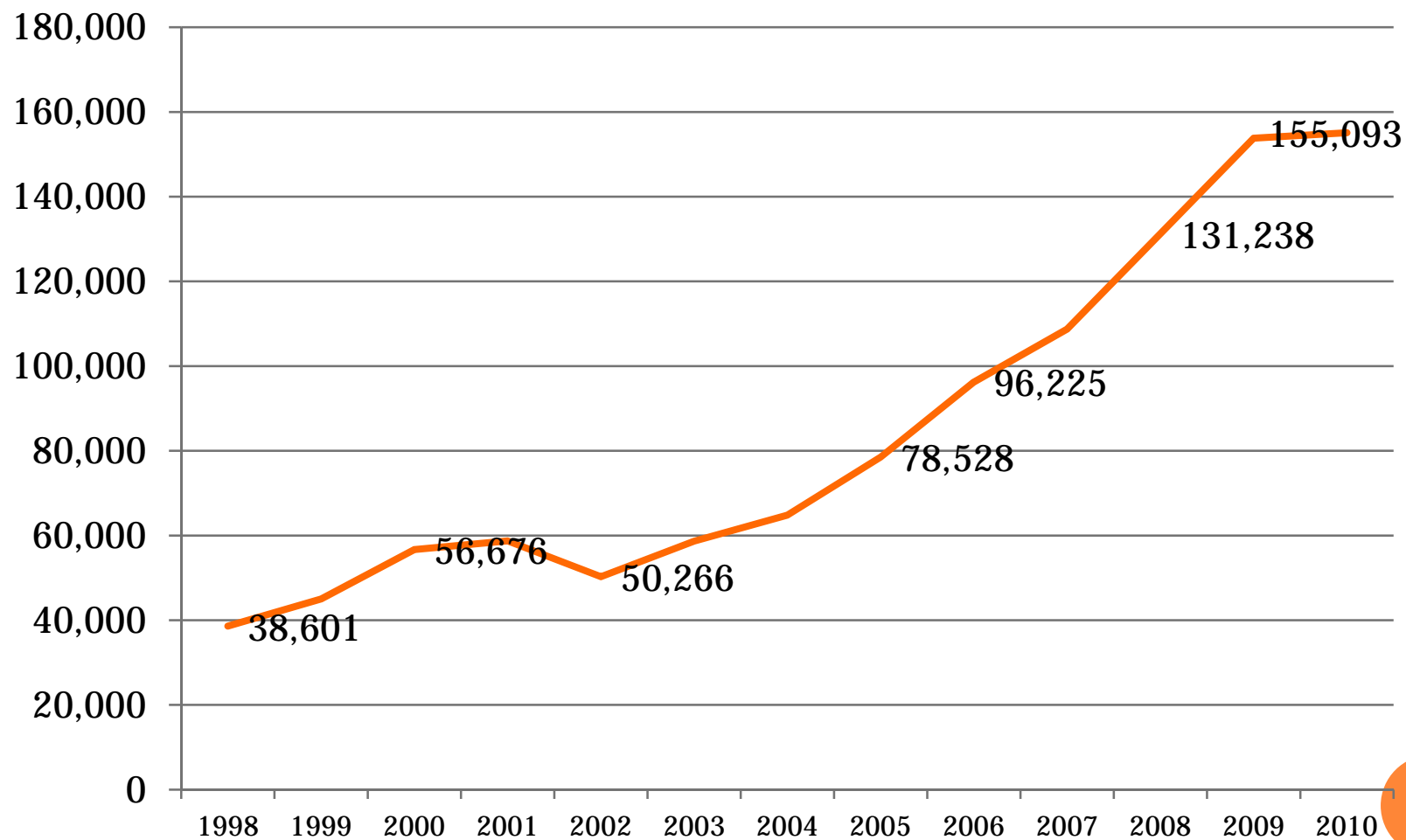
- 結構面向：
- 根據統計資料觀察：
- 從社團登記數目的成長趨勢而言，
- 從志願服務人數而言，
- 從志願服務的貢獻時數而言，
- 從志工人數占15歲以上人口比率而言，
- 從社區發展協會數目的成長趨勢而言，
- 從政府補助佔社區發展經費的比例而言
- 台灣地區集會遊行之總次數與性質（2008-2009）
- 根據民意調查資料觀察：



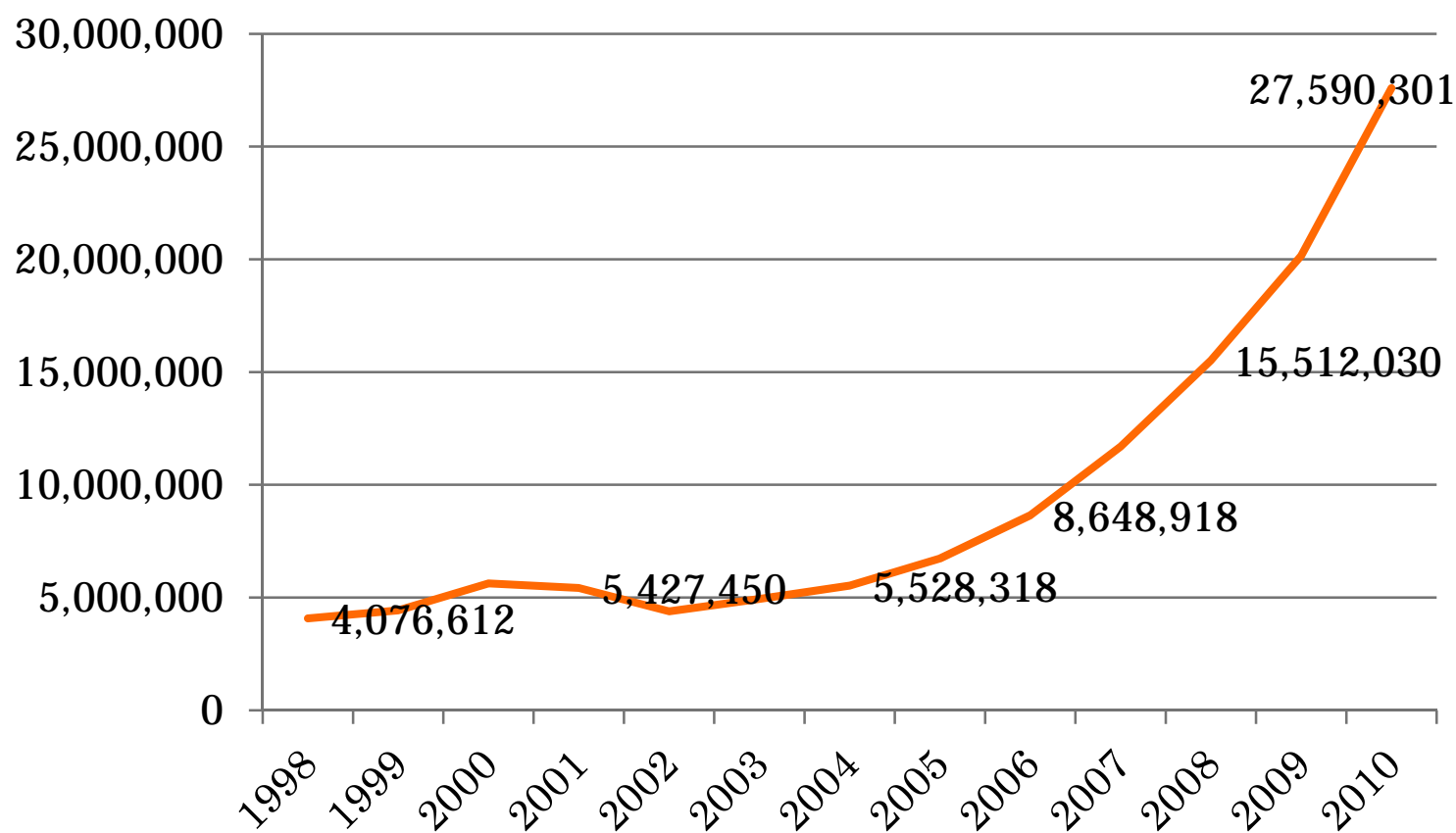
從社團數目的成長趨勢而言，



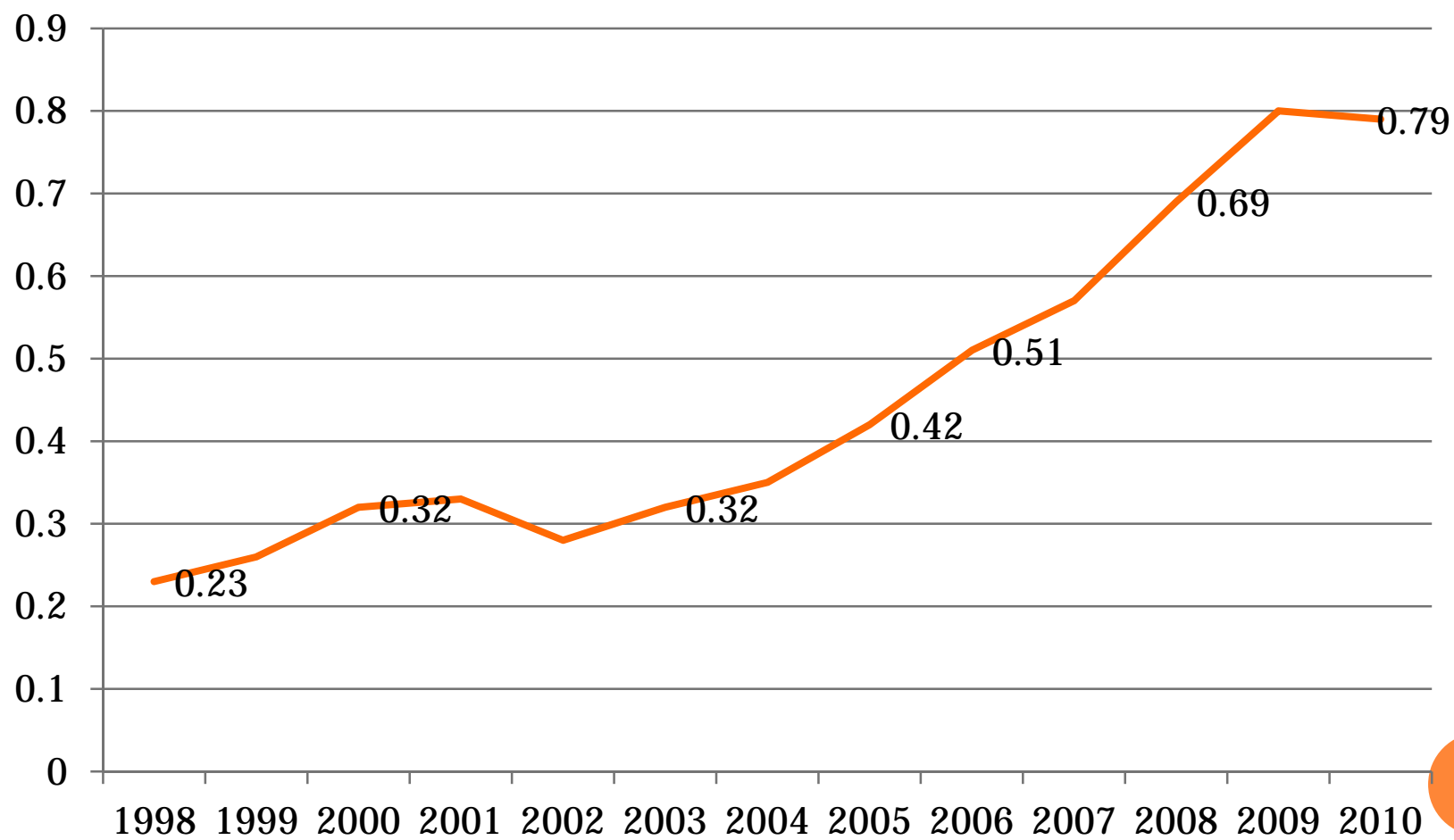
從志願服務人數而言，



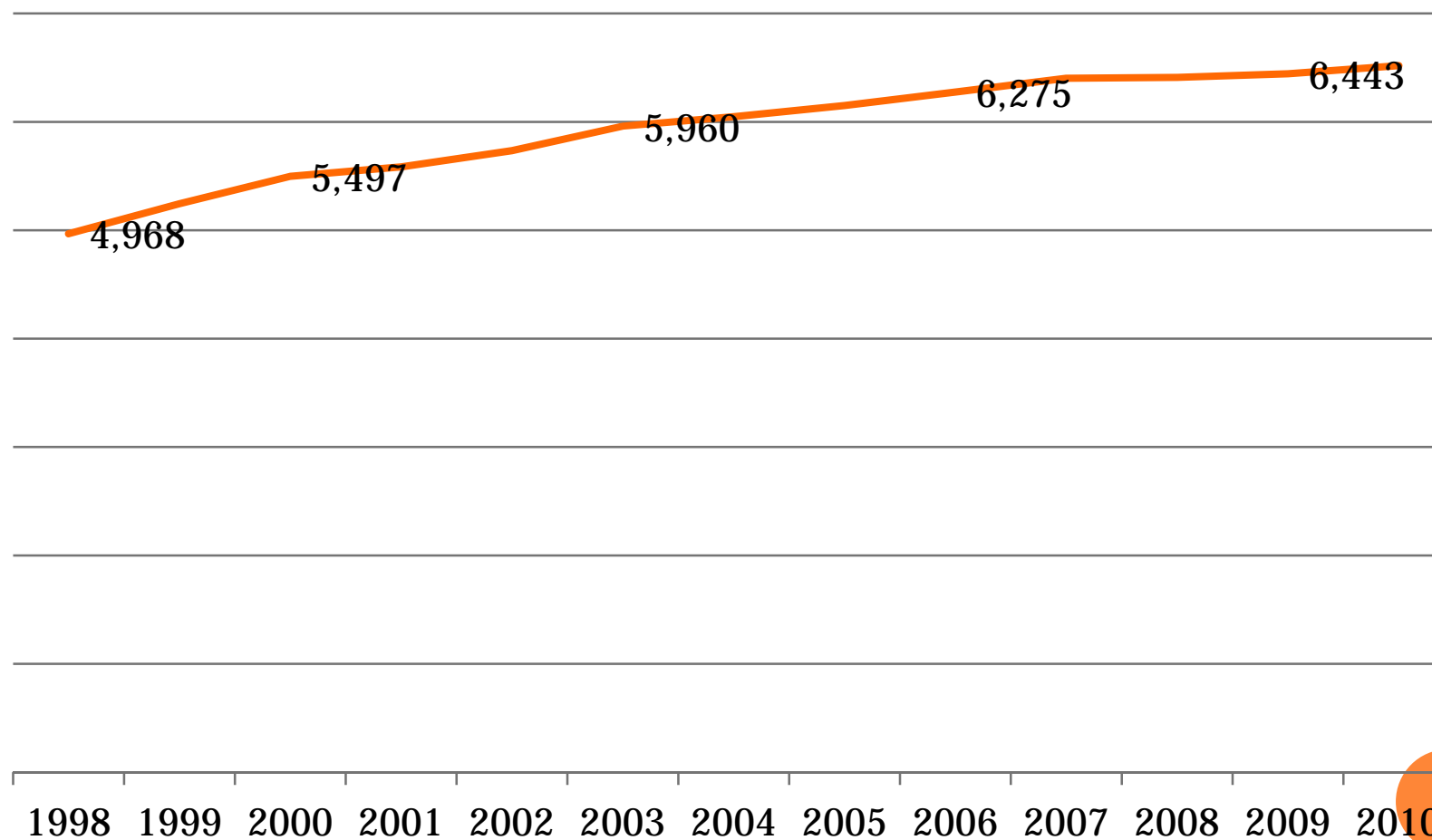
從志願服務的貢獻時數而言，



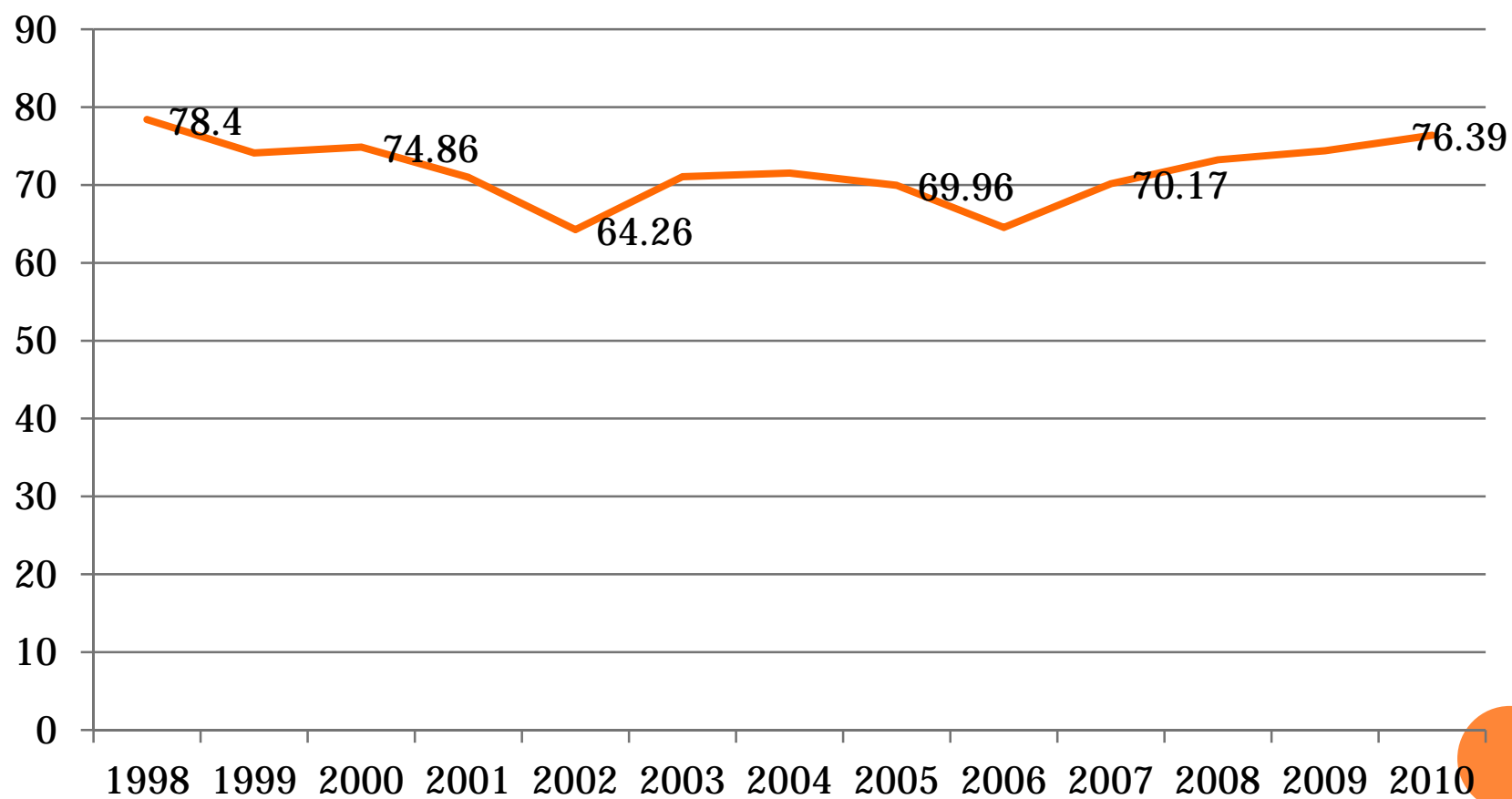
從志工人數占15歲以上人口比率而言，



從社區發展協會數目的成長趨勢而言，



從政府補助佔社區發展經費的比例而言



問：目前有沒有參加民間團體？

調查區域 是否參加	台灣地區	直轄市	北部 區域（桃 竹苗）	台灣地區
有	26.6	20.5	26.2	28.1
沒有	73.4	79.5	73.8	71.9
總樣本數	1,069	1,068	1,074	40,000

問：參加民間團體的類型

調查區域 團體型態	台灣地區	直轄市	桃竹苗
宗親會或同鄉會	——	——	29.6(110)
宗教性團體	23.9(80)	26.3(69)	22.1(82)
同業公會／工會／農漁會	9.0(30)	4.2(11)	7.0(26)
運動／休閒／娛樂團體	15.5(52)	6.9(18)	12.1(45)
社交性團體	8.7(29)	16.0(42)	——
教育／個人成長團體	11.9(40)	11.5(30)	——
社會公益團體	26.6(89)	31.3(82)	27.0(100)
政治性團體	3.0(10)	2.3(6)	1.9(7)
其他	1.5(5)	1.5(4)	0.3(1)
總計	100.0(335)	100.0(262)	100.0(371)



問：參加社區組織或民間團體的頻率

調查區域 頻率參加	台灣地區	直轄市	桃竹苗
積極參與者	71.0(238)	83.1(223)	64.4(181)
消極參與者	29.0(97)	16.9(44)	35.6(100)
總計	100.0(335)	100.0(262)	100.0(281)

台灣名人信任度調查：2010年讀者文摘



全球百大影響力人物：時代週刊2011與2010

- 2010年：菜販陳樹菊女士排行第八名。
- 時代報導，平生節儉樸素、現年59歲的陳樹菊，已經捐給不同機構將近32萬美元（約1000萬台幣），其中包括3萬2000美元兒童基金，以及捐給母校興建圖書館的14萬4000美元，和當地孤兒院的32萬美元。她也在該所孤兒院領養3個孩子。
- 知名藝人李連杰近來創立「壹基金」，提倡以大家庭觀念來救助災民榮獲英雄類第八名。
- 2011年慈濟聖嚴法師排行第四名。



環境面向的關鍵問題：不是身份問題，而是永續經營問題

- 法制環境非常健全，申請登記並不困難，故身份取得容易，不是問題。
- 永續經營的困境：
- 情緒性、零星式的募款環境，導致經常性的運作經費產生嚴重缺口：台灣民眾的捐款並未形成一種習慣，並未內化於生活當中，平日經費的募集非常困難。只有當發生重大災難時，排山倒海、源源不絕的捐款又往往令人措手不及，如九二一地震、四川大地震、日本311強震等都是民間自發性的捐款行為。



- 就民眾捐助的情形而論，財物捐贈為個人展現社會關懷的方式之一，台灣地區民眾有37.76%有捐贈財物行為，
- 若以捐贈方式觀察，以直接捐款給非營利團體最多為26.55%，其次為實物捐贈有17.48%，向非營利團體購買義賣品最少為1.79%。
- 以年齡別來看，經濟狀況穩定之35至54歲年齡層比率較高均達四成五以上，其中又以45至54歲年齡層最高達50.22%。
- 企業界的捐贈：中小企業型態，以捐贈宗教寺廟為主，並不願意捐贈一般公益性的非營利事務，使得NPO團體的經營非常困難。



價值面向：擺脫收編命運，追求政治中立

- 2000-2007年，民進黨執政期間，以社會運動為基調的公民社會崛起，台灣意識的抬頭，使得以台灣為名的綠色NPO成為社會的主流。然而，執政八年期間，不少草根性民間組織亦隨著競選有功而紛紛從體制外走入體制內，從穿草鞋開始穿皮鞋，不少草根性民間組織也開始擁有豐厚的政府補助，而淪於政治的宣導機器，產生向政府傾斜的關係。
- 2008年國民黨奪回執政權後，向政黨靠攏的基調從未改變，收編（cooptation）成為重要的統治法則。
- 於是出現兩種NPO：第一、向政府靠攏的非營利團體；第二、政治人物豢養的非營利組織。一旦失勢，則銷聲匿跡，難以生存。



發揮影響力的關鍵仍在於持續積極的公民精神

- 台灣要建構獨立自主的公民社會，其關鍵在於培養持續積極的公民精神：
- 培養積極熱誠的公民精神：台灣民眾對於公共事務的參與，並不够熱情，尚未內化於民眾的政治文化當中，以致於產生忽冷忽熱的間歇性民眾參與；容易受到媒體炒作的影響。
- 養成平日捐款的常民生活文化：台灣公民社會的捐款風氣容易受到特殊意外事件與大眾傳播媒體的影響，情緒性重於理智性，欠缺平日捐款的常民生活文化。此外，台灣民眾熱心宗教信仰，平日捐款蓋廟者實有所聞，但要捐給NPO，除少數知名度較高者外，許多非營利組織進行募款非常困難，已進入捐款的寒冬時代的來臨。



- 積極培養NPO組織領導人的企業家精神：台灣NPO領導者必須加強企業家精神，為了NPO的永續發展，他必須以企業管理精神，謀求NPO的發展。
- 社會企業組織為未來發展的方向：從NPO未來發展的永續發展來看，依賴政府補助並不可靠，必須自己擁有獨立的財源，故生存之道為發展社會企業組織。





Thank You !