

非營利組織與公民參與之關係初探

王億仁*

壹、前言

當代管理大師彼得·杜拉克 (Peter F. Drucker) 以美國為例分析表示，在民主政治的發展過程中，美國社會以往是以政府和大企業為主流，當時的非營利組織 (non-profit organization) 充其量不過是社會邊緣的產物。而至今非營利機構不僅成為社會主流，更形成不同於政府機關或營利機構的組織特色，成為社會行動的中堅力量，造就了「公民社會」(Civil Society) (註一)。

在這樣的現象之中，本文的問題討論線索在於：向來強調公民觀念的民主政治，在理論與制度上，如何論述與規劃公民參與或建立公民社會的問題；其中，非營利組織又是在怎樣的背景下，逐漸成為

公民參與的重要管道；本身具有哪些不同於政府與營利機構的組織特性；在非營利組織中，公民參與的功能與意義為何。

貳、民主政治的公民參與

公民觀念在西方政治哲學的討論上，大致上有兩種主要觀點：自由主義 (Liberalism) 與社群主義 (Communitarianism)。兩者之間對於公私領域的關係有不同的見解，因此主張不同的公民觀念以及公民參與形態。

一、自由主義與社群主義

(一) 自由主義

一般而言，自由主義的政治思想被認

* 作者為中國文化大學哲學研究所博士候選人。

為是當代民主政治的理論基礎，其公民參與觀念的論述約可整理為以下幾點說明（註二）：

第一、強調自由、多元的公民觀念。自由主義者認為個體之間必然有不同價值理想，而每一個人都有權利追求自己所認定的價值與生活。這凸顯了自由主義的個人主義（individualism）特色，認為個人自由才是政治的根本目的。

第二、基於上述的前提，自由主義者認為社會或國家若要包容這樣個別差異現象，必須建構一個平等的、大家都願意接受的公共規範。因此，羅爾斯（John Rawls）主張政治制度的設計要符合正義原則，必須處於一個公平的情境：原初立場（the original position）；所有立約者是在無知之幕（veil of ignorance）背後決定正義原則。無知之幕掩蓋了關於身份地位、財富等私人因素；讓立約者無法基於個人利益的立場選擇對自己有利的原則，而使得公共制度能出自於一個平等、公正的立約基礎。

第三、在政府與個人的公私關係上，自由主義者提出有限政府與價值中立的觀念，主張政府的權限僅止於公共領域，而公共領域亦不涉及道德判斷問題。也就是說，公共領域之外即是屬於個人自由的範圍，在不違反公共規範的條件下，政府不得干涉包含道德在內的私領域發展。換言之，自由主義的公民參與或公民認同也僅止於公共領域；而參與或認同最重要的目

的，是為了享有共同的政治權利與義務，保障個人或公民在非公共領域上的自由。

（二）社群主義

社群主義又稱共和主義（republicanism），此派公民觀念起源於以雅典為代表的古典共和主義思想；現代社群主義或共和主義即是對亞里斯多德公民主張的修正，主要是在公民資格的擴充。而關於公民參與的觀念，社群主義理論大致上有下列幾點基本主張（註三）：

第一、在自我或個人的觀念上，沈代爾（Michael Sandel）在《自由主義與正義的諸種限制》（*Liberalism and the Limits of Justice*）一書中，駁斥羅爾斯的個人觀念是一種徹底脫離現實的自我。沈代爾或社群主義者認為社群由自我與他人構成，同時社群也是與自我不可分割的要素之一。個體可以在群體中獲得自我的認同，而群體中的自我，其自由的精粹即是在於對自我的管理（self-government）。

第二、在個人與社群的關係上，社群論延續古典共和主義傳統，主張社群的活動實際存在於生活的各種層面；相對的，政治活動的範圍也隨之擴充。根據這樣的關係，每一個社群成員必須與其他公民一起協助塑造社群的發展，建立一個彼此認同的共同善（common good），而不只是自由主義所強調的公平原則與正義程序。因此，社群主義認為政治活動的參與，個體必須有適當的自我管理；而這樣的過程即是一種自由的表現。

第三、共同善的基礎在於公民本身的公民德性，其中包含對社群整體的責任、歸屬感、關懷等等道德價值。沈代爾認為自由主義所強調的道德中立是不合理也不可能的。社群論者主張道德品格等公民德性不只是純粹私人的事情，自由與自我管理 and 所需的公民德性之間有一內在的關係。

二、直接民主與代議制民主

上述兩種哲學理論也直接影響著民主制度的發展，其中有各種制度類型，以下則僅針對直接民主（direct democracy）與代議制民主（representative democracy）陳述其公民參與的方式和形態（註四）：

（一）直接民主

直接民主意指具有公民身份者可以直接參與法律或政策的訂定，而在西方政治發展史上，向來以雅典的城邦政治為直接民主的典範。這種政治參與的理念，是主張人人皆有平等的能力與政治權力。而隨著公民資格與數量的擴充，公民投票成為現代直接民主比較可行的方式。公民由投票表達對政策或法令的意見，而不是針對候選人投票。只是這種方式或許比較符合民主的精神，但在現實上從未完全實現過。

（二）代議制民主

代議制則是由公民選舉的代表，代表公民行使統治權、制定與執行法律或公共政策。這種參與方式的形成，與現代國家

的人口增加現象有關；也進一步使現代民主政治與「定期選舉」和「政黨政治」有密切相關。雖然基本上，代議制與直接民主同樣強調「人民統治」；但反對者認為代議制民主不是一種民主制度，而主張採取更多可以促進民眾參與的制度設計，例如：公聽會、公民投票、地方分權等。

三、公民參與的檢討

以上說明從理論與制度層面上，大致描述了現代民主政治的公民參與觀念與方式。只是這樣的觀念與方式下，公民參與有其限制與困難，可從兩個面向進一步說明：

（一）公私二元的困難

自由主義的公民參與是基於一種公私二元的劃分基礎：以國家或政府的組織運作為公領域範圍；而包含個人幸福、家庭、宗教等則屬於私領域。自由主義者將公民參與限制於公共領域，主要目的是避免國家權力對個人生活的干預或介入，以及私人利益對公平正義的侵害。再者，自由主義對個人自由的維護，似乎把重點置於制度或法律建立的正義程序上。

關於這樣的限制，或許可以從中國傳統學術思想的政治觀念加以修正說明。首先，《禮記》以為：「政者，正也」（哀公問），一個完整的政治活動不僅限於統治階層或公共領域的行為表現（註五）。其次，「制度在禮，文為在禮，行之其在人乎！」（仲尼燕居）政治作為一種具體

的行動，也不僅止於構成完善的制度；這樣的行動落實涉及社會中的每一位成員，個人或私領域的行為也是構成和諧社會的要素之一，並不能脫離於政治活動之外。

總之，公私領域二分將政治參與行動限定在國家或政府的公共領域層面，「頗流於政治的形式主義，因政治的實質為人際的權力關係，……進言之，祇要社會團體具有明確的體系範圍及社會權力的結構與功能，就可看成可供獨立觀察的政治體系，並進而探究作用其中或影響於外的各項政治參與行為。」（註六）

（二）政府與市場的限制

雖然近當代的社群論者已經修正了古典共和主義的公民觀念，擴大公民資格與公民參與的範圍。但傳統公共行政事務在政府或市場之間，運作上仍然有其問題與困難，因此，學者便提出政府與市場失靈的主張或理論，作為非營利組織形成的理論基礎：

1. 市場失靈（market failure）

原本在完全競爭的市場下，資源的運用可以達到最大的效率。市場失靈指的即是市場機能不如預期地達到應有的經濟效率，導致資源配置的受限。而造成市場失靈的原因有：「自然獨佔」（natural monopoly）、「外部性」（externality）、「公共財」（public goods）與「資訊不對稱」（asymmetric information）等。因此，H. Hansmann 認為在市場失靈之後，非營利組織能成為另一種資源配置的途徑。

2. 政府失靈（government failure）

意指政府可以採取各種措施彌補市場機能的不足，但可能因為公共政策的公共財性質、民主與科層制度的運作限制、政府官員與民意代表的私心、或利益團體的干預等因素，進而造成政府失靈的現象。有學者研究調查即顯示，有半數以上的臺灣民眾，對於民意代表「代表」選民的表现相當失望（註七）。

叁、非營利組織的公民參與

一、非營利組織的定義

了解政府與市場的限制與困難之後可知，非營利組織是基於一個有別於「市場」與「政府」的第三力量存在之事實；而在概念的定義說明上，非營利組織依據特性差異則有幾種不同名稱，此列舉三種組織名稱說明如下：

（一）非營利組織（non-profit organizations, NPO）

「非營利」的概念主要是從法律規範來界定該組織的意義，非營利一詞出於美國國內稅法（the Internal Revenue Code, IRC）。因此，部分學者則從「不分配盈餘限制」（nondistribution constraint）或依法規規範可減免賦稅的觀點，對非營利組織進行定義說明。主張非營利組織本質上，是一種組織限制將其盈餘或利潤分配

給任何監督與經營該組織的人（註八）。

（二）非政府組織（non-government organizations, NGO）

這是特別指稱在開發中國家裡用以提升經濟與社會發展的民間組織，「非政府」這一概念主要是為了凸顯其草根性的特點（grass-roots level）。在歐洲共同體的國家中也有類似的組織形態，進一步的涵蓋了不同商業形態組織，例如：互助保險公司、儲金基金會、農產行銷公司等（註九）。

（三）第三部門（the third sector）

此一概念是指在政府部門與市場部門之外的第三種社會力量，而本身又兼具市場彈性（flexibility）和效率（efficiency）以及政府部門的公平性（equity）和可預測性（predictability）等多重優勢。同時，第三部門又避免了追求最大利潤和科層組織僵化的內在缺失（註十）。

二、非營利組織的角色、功能與公民參與

（一）部門互動中的角色定位

學者 Evers 從非營利組織和政府、市場部門的互動關係中，歸納出有關非營利組織在社會中所具有的角色定位（註十一）：

1. 非營利組織在社會與政治中的角色，並非僅止於提供服務的經濟性角色。
2. 不論是在國家與市場的互動上，或是與非正式、社區領域的互動上，

通常居於中介調和的角色。

3. 非營利組織的可用資源與理論基礎是多重混合的，不是一種明顯被取代或被吸收的同化互動關係。
4. 與國家、市場等其他部門劃清界限藉此標示清楚自己的位置，並不是非營利組織與其他部門互動的主要特質。

（二）社會功能

關於非營利組織的功能有各種不同面向的說法，此以 Kramer 從非營利組織特質、目標和實際功能所歸納的四點意見作為說明（註十二）：

1. 開拓與創新：非營利組織對社會需求有敏銳的反應，由於本身的多樣與彈性、自發與民主，而能因時制宜的發展策略並即時執行，帶動社會或政府的革新力量。
2. 改革與倡導：非營利組織從實際的社會參與和行動實踐中，體察社會現實狀態，進而以輿論、遊說等具體行動影響社會變遷，或督促政府修訂政策與改善措施。
3. 價值維護：非營利組織提供民眾參與社會公共事務之空間，並藉此引導社會大眾的人格與生活提昇，有助於各種正面價值的維護。
4. 提供服務：非營利組織具有多樣性的服務輸送，能彌補政府單位有限資源與價值偏好的限制，提供更廣泛的機會。

(三) 公民參與的意義

上述分析從部門關係或組織形態等觀點，說明了非營利組織在公民社會中的角色定位與功能。此外，非營利組織對於公民本身的政治參與，大致上有下列幾項意義（註十三）：

第一、積極參與。引導非營利組織行動的關鍵在於「使命」（mission），在非營利組織中，檢視使命的方法必定是經由實際行動來證明。因此，非營利組織主管的職責，即是將使命轉換成更精確可行的目標。而這樣的行動參與可以說是「正在塑造一個公民社會，使持舊觀念的人能主動積極地參與工作，而不只是被動地投票或繳稅而已」。

第二、施與受的雙向活動。非營利組織的形成是為了改變社會大眾，其中，不僅只是提供服務，更期許受惠者能有受必有施，並透過施受的活動企圖改變人類。所以說，非營利組織的公民參與，是一種具有施受雙向意義的社群、人際活動；自己有所得，也使人人皆有得，如同傳統儒家思想所言：「己欲立而立人，己欲達而達人。」（《論語·雍也》）

第三、自我開發。在非營利組織中，個人的自我開發與整個機構的使命是密不可分的，而自我開發的責任在於自己。Drucker 認為非營利領域所造就的公民社會，是要讓每一個參與非營利組織的公民，能讓自己更好，而不是別人。因此，在工作機構中所要學習的首要責任，即是

確認自己可以開發出自己的潛力——這麼做是為了自己。所謂：「古之學者為己，今之學者為人。」（《論語·憲問》）

肆、結語

由於非營利組織是獨立於政府與企業的部門，因此在公民社會的建立與民主理念的落實上，非營利組織確實在公私領域之間形成一條公民參與的重要途徑。再者，現代社會過份誇大自由主義的個人自由理念，以致於漠視了人與人之間的依存關係。加上在資本主義的自由競爭之下，個人以追求私人利益為志業而忽略施受互動對個人的意義與價值。這些因素都造成現代生活的疏離、不安等現象。反觀非營利組織廣泛的關注各種公共議題，不僅可以提昇公民的責任意識；行動上也強調個體的自主性與自我開發。似乎顯示在這樣的參與過程中，自由主義與社群主義的公民觀念可以進一步融合共存。此外，臺灣社會近幾年的非營利組織成長相當迅速，有鑑於非營利組織對公民參與的貢獻與意義，也寄望臺灣非營利組織的發展能在政黨、選舉活動之外，提供更多元豐富的公民參與管道。

註釋

註一：此段說明參考彼得·杜拉克著，余

佩珊譯，《非營利機構的經營之道》，台北：遠流出版公司，民 83，頁 3 至 8。

註二：林火旺，〈公民議題的回顧與反省〉，收錄於《二十一世紀公民與道德教育學術研討會論文集》臺北：國立臺灣師範大學公民訓育學系，頁 129 至 134。〈公民身分：認同和差異〉，收錄於蕭高彥、蘇文流編，《多元主義》臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所專書（42），379-409。

註三：關啟文，〈桑德爾的公民共和主義與羅爾斯的政治自由主義〉，收錄於《社會理論學報》第四卷第二期，頁 373 至 411。沈宗瑞，〈兩種公民資格觀的歷史發展與對話〉，收錄於《教育與社會研究》第三期，頁 1 至 34。

註四：相關說明參考喬納森·華夫（Jonathan Wolff），《政治哲學緒論》，頁 76 至 78。江宜樺，〈民主〉，收錄於江宜樺教授教學網站，<http://homepage.ntu.edu.tw/~jiang/PDF/D7.pdf>。

註五：《論語·為政》：「或謂孔子曰：『子奚不為政？』子曰：『《書》云：『孝乎惟孝，友于兄弟。』施於有政，是亦為政。奚其為為政？』」

註六：此引文與觀點參考胡佛，《政治學的科學探究（三）政治參與與選舉

行為》，臺灣：三民書局，頁 2 至 3。

註七：張福建，劉義周，〈代表的理論與實際〉，收錄於《政治與社會哲學評論》，2002 第一期，頁 117 至 149。

註八：陳金貴，《美國非營利組織的人力資源管理》，台北：瑞興圖書股份有限公司。頁 28 至 31。

註九：王順民，〈非營利組織極其相關議題的討論—兼論臺灣地區非營利組織的構造意義〉，收錄於《社區發展季刊》第八十五期，頁 39。

註十：同上註。

註十一：官有垣，〈第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討〉，收錄於《臺大社工學刊》，2001 第四期，頁 193。

註十二：馮燕，〈從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範〉，收錄於《臺大社工學刊》，2001 第四期，頁 209 至 210。

註十三：此段引文與說明參考彼得·杜拉克著，余佩珊譯，《非營利機構的經營之道》，頁 68 至 73，235 至 240。