

# 民間力量與政府之間關係探討：

## 一個內在結構的思考

郭登聰

### 一、前言

隨著對於政府角色、功能及權責、作為檢討的趨向盛行，衍生出政府民營化或企業化的潮流。福利國家理論被批判和討論，引申各種修正及調整的論點。包括福利多元主義的提倡，點出政府不再是唯一的福利供給者。個人、家庭、社區，第三部門或企業都是參與者。屆時，使民間力量或是志願服務的部門，被視為一種顯著和有利的替代和轉換。

當然這種趨勢的形成，更由於整個政治民主化、經濟自由化和社會多元化的結果，相互呼應。使得這股民間力量成為政府權責調整，業務轉移或沒錢缺人的希望

及藉口。甚至相應於民間澎湃自發的蓬勃力量，政府相關部門視其為金山銀礦般的竭力去挖掘及開發，且進而組織和動員，以期顯示其重視和張揚。然對此等舉止和行徑，是否真能凸顯政府的用心和誠意，更重要的是果能發揮或掌握這些民間力量或是志願服務的特長和本質，可能都得費心思索和審慎考量。誠如兩者真能契合相配，自是福民益世；但反之誤解或扭曲原旨，或者是一種應景或虛晃，可能遭致相反效果。而造成不當的誤導，鑄下適得其反的結局。

### 二、民間力量的本質

民間力量的產生，基本上是人類社會感性和理性的調和，是利己及利他的展現。是個人與社會的尋求銜接的著力，是互助及互惠的表達。其在社會福利或公共利益的的支持及表現由來已久，尤其是在政府未能彰顯其職責之際，既已承當這種照顧周濟的責任。透過宗教或社區各類不同性質及形式，發揮人情至愛的精神。

儘管民間力量以各種面貌或風格，手段或方法去展現其內在特質。但不能忽略或否認的，這都是在達成其創立的目的和任務的完成。著名管理學大師彼得杜拉克，在其「非營利機構的經營之道」一書中，開宗明義闡釋任何非營利機構或各種志願服務組織都具有其原生的「使命」存在

。而這正是驅使或推動整個機構、組織甚而個人努力不懈的力量和方向。姑且不論這種使命是大公或是小私，是利他或是利己，是理性或為感性，甚是不具意義且是某種不良動機。但都不能否認或懷疑這正是顯示其所內涵的個別、自主的特性。

雖然，我們不需要對這等「使命」給予過度神聖化或特殊化的認知及看待，但卻應重視或是尊重其存在。其凸顯或反應，乃做為一個有生命或力量的有機體所含價值和意義。正如我們所瞭解，這劇民間力量的存在，小者是為應世解困而起；大者為建構其歷史定位而生。這種入世或出世的精神，都可能使其展現「使命」的特別性。雖然並非每個民間力量都是自動自發產生，但就其原意及精神而言，所流露和展現的自主、自發不受外力左右干預或操弄掌握的根器是相當明白的。

誠如民間力量衍自其使命而有的自主，或是正由共自主而生的使命，正是可能促其配合政府的力量共同作為。但亦因由

此，而探對立相悖的態勢。蕭新煌先生曾在探討民間社會運動的本質時，點出民間力量具有「反支配」性格，其意指整個民間力量含有與政府控制相對特質，而更彰顯其自主的立場和空間。

對應前述的民間力量的「使命」，我們自不應訝異這種推論的形成。當然這亦不指稱，所有民間力量和志願服務的各機構組織必是反動或是對抗。儘管在此，我們不深入探究整個民間力量的內在精神或存立基礎。但簡而言之，乃是對於整體國家或社會的壓制或掌控中，尋求一種個人自主力量的凸現。然其所形成的這種集體形式，則更對應於前者的籠罩的共同反應。民間力量可解讀，是對於政府或外力不周或不良的解題或突破。尋究其內在都可感覺是對於主控形勢或力量的反制及解脫，應可視為是一種自力救濟的表達。如此所呈現的局面即是一個自主空間的維持，又是逃脫控制力量的左右。因此若說這即是「反支配」性格，即是自救或救贖的共

同形成，亦可視為保持自我，亦發揚自我的顯示。

對於反支配性格，我們並不一定認為這必然是衝突或矛盾的。事實這種結構性的特質是存在的，也正因此並不需認為民間當是唱反調或是反方向，進而去顛覆或推翻。儘管可能這亦是民間力量難離的最後宿命，但我們更可以用另一種角度的思考。反支配性格正是一種必備的隔閡和緩衝，其使命的自主或自主的使命，則可以為民間力量或志願服務尋求一個打破桎梏的牢籠，尋求自我揮舞的空間，更進而是突破和創意的源頭起點。民間力量或志願服務正透過這種內在具有的結構特性，使其在與政府或主控力量的互動對應的過程中，保留其率真和自然。同時更可因而形成對其應有的監督或檢視，進而從這種距離和空間中尋求另一種對社會的介入和參與，以期使命的達成和圓滿。顯然，這是一體兩面的想法和作法，而不是自陷和打轉的糾葛迷思。

### 三、政府與民間力量 的關係

長久以來，政府對於民間力量或志願服務的態度，基本上是透過組織的掌握，進而控制和操弄。乍看這似乎是陰謀論的說法，視政府為邪惡的象徵，正呼應前述的反支配性格而來。事實而言，我們可能得從其本質與內在特性分析。基於民間力量所追求的自我自主的特性，此等即是對衝原有的國家對個人的控制和掌控。這在政治民主、民本民權未形成的時期，當是衝突對峙。唯隨著社會變遷的急遽，人民權利意識的高漲，民間力量迅速般的形成，而對政府產生了的相當壓力。對此，政府似被迫的逐漸釋出其全控的力量，而藉著不同的形式行另類的暗中操弄。

對於這種發展的形態，我們可視為兩種因素的作用使然。一者儘管民間的力量逐漸的昇起，但我們顯然仍無法全然肯定

民間力量完整去行使其自主權利的運作。其中包含在知識、技術、財力及物資各層面的問題，因而政府似仍有相當的理由介入，進行做某種控制。另者乃是政府本身仍無法對於民間力量的相信和接納，尤其是其釋放的原因是來自壓力或抗議而來。那麼這種擔心民間會踰越或失控的現象，因此使得政府會創出某些由其背後控制的民間力量，使其即能呼應民主社會的要求，但卻又可達到掌握的實質。

由此，我們依然會看出，似乎存在於政府與民間之際籠罩在其威權與懷疑的心態中。畢竟，當民間力量在初期階段的有限而做介入，乍看應是良性的作法，和善意的回應。但這之間存有何以政府即比民間強或有力的假設，而低估民間應有的自處與調適能力；再者為何民間即要在其被形塑的模型下發展？然而更甚者，卻是利用民主形式而做實質的掌握的行徑，愈發使兩造之間的關係，更存在對立和不信任當中。而其後遺症則會是傷害到民間力量

的自主機制，造成更大的破壞和誤導。

雖然，這種不完全真誠回應民間力量的政府作為。在這些年來，隨著政府本身角色的瓦解，權責顯現的有限，民間力量的真實茁壯，互相配合共存的理性認知的崛起。順著民營化主張，有限政府的提倡，福利多元的發揮，民間參與的普及。似乎使政府更能對於民間力量真誠相對，而更加的期許仰盼，儼然建立了一套政府與民間的共存體制。這種沒有被壓迫的釋放或解脫，可否真能顯出內在的結構性異見的彌補或消除？頗令人費思。

儘管，我們可以理解在現實的情勢之下，使政府對於民間力量的認知或實質的改觀及轉變，甚而做出令人肉麻的不當期待。卻將民間力量奉為，對其現存各種行政權責、財務危機、管理困難及合法性問題的解題良方。這種轉變，有其部分的對答的合理。但亦藏有更多的假設及想像，這種過度膨脹民間力量，美化其解題能力。事實上，如同原本的牽制及壓抑的本貌

是異曲同工的結果。

除了，會曲解民間力量的原意和真貌之外。更值得重視的是，政府是否真的從對民間的敵意或藐視的態度中，走出而建立真誠互重的態度，可能就值得商榷。畢竟民間的力量自主和創造，相對，並不凸顯民間在此刻即是萬能及無限。民間力量事實有其片斷及差別，零散而不全。因而其真實的力量何在應是必先理解，而且最重要是本質內容，其並非生而為政府所用，因此兩者之間的認知和期待自是有限。然而更值得重視的是，倘若政府對其所存有的自大和漠視的態度未消，那麼何能真正的釋放其權利及使民間有能的形成。這些因素未摒除，那麼在現階段的兩者關係依然是值得存疑的。

誠然，我們似乎看到在現今的潮流趨勢之下，民間力量或是志願服務的興起。但我們是否真正體察到，這之間存在是為真實或只是一種幻象。

#### 四、政府與民間力量

##### 的對話

無疑的，從對於民間力量或志願服務的本質解析，我們可以瞭解兩者之間存在結構性的障礙。但這些陳述乍看都從衝突或抗爭的層面做思考，可能會使人誤以為政府皆為顛預或無能，威權或壓制；相對的民間力量，似乎都是受宰制或被欺凌。顯然，這並非本文揭示內在結構性問題的目的。而其原旨是在對雙方存有的不明顯的內在因素能做瞭解，再透過這種領悟的過程，掌握整體發展的可能結果。藉著這種清楚，可更明白雙方的可共同處事的分寸及底線，以避免不當的期待。

正如，張顯政府的缺點的同時，我們亦應瞭解民間力量亦存有相當的弊端。誠然前面所提，每個民間力量所構成的各種志願服務機構、組織甚且個人，他們懷具著「使命」。但這個「使命」的解讀訊息，並不全然是神聖，崇高，無瑕及完美的

。我們亦討論過這些目的是含有私己或謀利，求名及得財，對此，我們自當不能漠視這些基本特質及根性的存在。

當然，若民間本身能謹守分寸法紀的範圍而運行發展，原則上這些負面的特質並不是不能存在。但倘若其是假福利公益之名，而行偽善非法，甚而斂財欺世，禍及社會大眾的話，可能這是需要由政府及公眾一體來監督或懲戒的。最是令人擔心則是，倘若政府為圖其便利，假民主的形式，行掌握之實。進而結合或扶植意圖不當的民間團體，尤其是像這類別具企圖者，那麼這種結合，恐怕是集災禍之大全。這當不是說那些近乎傀儡性質的，欠缺主見全為政府所用者，就較無大害。實者這些乃是扭曲民間力量的本意，使政府能得逞威勢。這亦是，重大的戕害民主的本旨。但最擔心的則是那些以私慾權力為重者，則更是造成整個民間力量的創害，非但是狼狽為害，恐斷傷政府及民間的基本內涵精神，不得嚴以防範避免。

由此，我們顯能瞭解，存在政府及民間雙方是有其共同的弱點及弊端，這正提醒我們如何去做有效的規範或防止，而其出發點應是從積極改善的角度出發。但在現實的環境中，我們卻往往看到政府部門，過度凸顯民間力量存有的這些問題，在防範避免的同時，其方法和手段卻顯得嚴苛及懷疑。這種存惑不同於對民間力量的可能反抗的不信，而是從其弱點中，擔憂民間力量可能圖利謀私，屆時，即嚴加監控及督導。以繁瑣的行政程序，法令規章通使民間力量的發展，壓入緊密的框框之中，劉傷其原有自主發展的特性，陷其於喪失創造和突破的能力，而斷其生機和力量源。長久使其在欠缺原動力之下，反被政府所操弄和御使。直此，則毀敗了民間力量的基本特質，這種傷害實則和前述的直接控制或操弄，所造成的禍害更為鉅大。而最終可能造成的是，原本民間力量保有的反支配性格的更是反樸，而造成兩者之間更大的對立及爭執。

## 五、民間力量的真相

眾所瞭解，國內這些年來，整個民間力量是相當程度的茁壯和興盛。雖然這些力量展現在包括政治參與，社會壓力，慈善公益，宗教活動各個層面。而且又因為政治力量的引介和運用，一般可能造成誤解這些民間力量成為泛政治化的代表，自然而然的成為與政府對抗的象徵結合。但事實上，除開政治性的參與性質之外，整個民間力量反應在志願服務或所謂第三部門的團體、組織及機構，確是為社會提供活躍的衝勁。

但我們在欣見這幅榮景之餘，可能得再深入瞭解其蘊含的若干訊息或現象，並從判讀的過程中，思索未來與政府之間的關係建立。

(一)大體而言，國內民間團體的發展，早期是以西方宗教的推動為主。單純由民間非宗教性的提供者應不多，而且其財力資源，或是知識技術各方面都有限。其實

際，承當發揮的社會福利或慈善公益的範圍及效果並不顯著。而在這期間大都由政府支持或輔導民間力量的推展，使其淪為政府掌握和控制。

(二)隨著國內政治民主化及戒嚴開放，經濟自由化的發展成果，社會多元化的鼓勵參與。尤其是教育的普及結果，使人民有更大的參政空間，經濟實力和多元價值熱衷的組成各類型組織或團體，或是個人可以做更多的奉獻及擔任義務工作。但整體而言所呈現的民間力量的圖景仍屬較零散和片段的。對此政府的立場則採有限介入的方式，似輔導又像控制般的運行。

(三)值得重視的，近些年來，由於國內宗教性組織興起，其帶動民衆透過宗教教義的轉化，而深入人間社會的作法。其所掀起的風潮和影響，被視為是洗滌人心，淨化人性的情操，對於被認為物化和貪慾的社會注入新生，其所波及和從事的服務層面極為廣泛。如此自然衝擊政府的立場，某種程序而言，政府大部採用搭便車的

方式，便宜行事樂見其成。但卻忽略了其所造成的資源壟斷分配不均的情形，曾見到國內若干較弱小的福利團體曾向這些宗教團體要求，能夠資源分享的情節發生。

(四)隨著社會思潮的轉變，政府角色功能的檢討聲起，儘管民間力量依然在先天不良後天失調艱困成長，但此時的政府卻突然對於民間力量和社會資源給予看重和期許。希冀能多參與公共建設或社會服務，例如委託、購買、契約、公設民營、民營私有的方法主張不斷提出。委實引起一陣騷動。但這種單向的意願卻往往因為欠缺完整的制度設計，周詳的法令規章，僵硬的行政管理及不良的民間體質，不全的獎勵和誘因等因素而造成有限的結果。

歸納來看，國內的民間力量確實是在先天體質不良及後天政府干預的環境中，艱苦茁長。然而到了近期又碰上社會資源的分食和盤佔，造成不均匱乏。雖然碰上政府有心拉拔，但其似乎又未能提供一套完整且善意的對待，如此所造成的後果是

可以預見的。

## 六、民間力量與政府關係的重塑

可能從本文的描述中，我們似乎看到政府太多的負面心性及權謀策略，當然這並非文章的核心。事實上民間力量的德行差異，私心利己我們也略知一二。但這都不妨礙兩者仍能平心靜氣的相對共謀，如何創出雙贏或更益社會眾生的事業。而這也是我們所要強調的，當雙方把假面具拆下之後，下一步是要去何從。

毫無疑問的是，我們會看到民間力量是在一種不均不足的有限條件下，卻又有青春活力爆炸的氣勢，躍躍待發。政府則是欲放還留的曖昧心態，像似要把威權卸下，又怕小子造反的矛盾；又想大方開放空間，卻仍暗中掌握的留一手。這種困頓是顯示，這是父權主義遺毒作祟未消，或是我們社會民主學養的待修，委實是發人

省思。

但無論如何，政府與民間力量合則兩立，分則兩敗的情勢看來，如何在分合之間尋求一個合理適宜的空間，把握得當的距離分寸，卻是我們思索的重點。從政府的角度來看，假若整個潮流趨勢是導向政府的縮小和有限。那麼再來的工作應是思考誰能接替或是代勞。對於這種承接者，有何種的誘因或獎勵可助長提昇，或是有無適切手段以掃除其困守的障礙。給予廣闊的空間，合適的成長環境。而更重要的考慮是，這是替代而不是推責，是以民眾福祉為先，而非行政方便為重。

對此，我們就可看到政府確實是以如何建立一套制度使民間力量茁壯為原則。給予保護也給予監督；給予照顧也給予輔導。最常見的例子是，一般民間力量普遍欠缺完整的財務能力，使其無法留人或造永續事業。而民間力量可貴本即是這種持久的長存，人才的培蓄留任是一重點。如何透過資財而留人，留人以成事業，事業

以福社會，社會而成國家的善性循環去思考一個健全體制的建構。

就民間力量而言，即是追求自主，保有使命，又想開創且不受支配，但卻又欠缺完善的體質及資源，加上各種因素的考量。因此如何在這種先天不良的條件下，與政府建立互助互惠的關係，即非常需要智慧。

歸結而言，合作並非妥協，協調而不對立是基本的格調。配合政府發展的良好制度，加上自身完善的專業能力及經營方法，是可開創一個共贏的願景達成。可能重要的是要揚棄以往被政府「養」的心態。是要重新面對各方的挑戰和競爭。通常在民間方面或是一般的志願服務部門，最欠缺的是接受考驗和刺激。總以為自己在做好事，可能是最大的。但這種心態卻往往使其退步，而淪為被操弄的地步。

我們的確承認，與政府合作是必要，接受社會監督也是應該。也正因為自己的得當，相對也可來督使和引導政府進步，

這又是合又競的型態開展。但在接受政府的委託代辦或鼓勵輔導之際，可能仍要站穩自己的立場和紮實其特質，而不是一味呼應政府的「政策」或「口號」。倘未能自醒體悟，可能會踐踏自己。更養成政府的惡習，而使社會大眾遭受更大禍害，那豈不英名蓋喪，為民所棄。

## 七、結論

本文對於民間力量的使用，並未採精確的定義，而是以一般俗稱的方式處理。即指社會的各類型團體、機構或組織，甚至包括個人。因此與志願服務的使用是較為相近，而混為一談。或許這對讀者而言，可能造成混淆。但整體而言，在此，我們試圖釐清包括政府與民間力量之間各自內在的結構性思考，透過就其目的，動機或意圖各層面的瞭解。使我們能知道，到底今天在討論兩者關係的建立及發展時，能掌握其態勢和底線。因而，我們可視其為一種建設性的對話，而並不是去掀開內

幕，製造矛盾和衝突。也正因此，可以在未來合作關係方面，有所創新和突破現狀。

的確這股民間力量的發展，在國內確是令人讚嘆。尤其是來自宗教團體的帶動，其所引領和帶動的這種志願服務的風潮，儼然是我國內在的社會動力及源泉。似乎在看似混亂的社會中的清流和活水。儘管，我們可以再嚴格去檢證這種發展可能存在的得失或弊病，或者其所存有的各種問題。但是，在此我們願意站在樂見的基礎上，審慎的接納和推展。

有關政府這方面的運作，尤其是其與民間力量之間的互動及尋求合作的思考。尤其是在政府如何扮演妥適的角色，或兩者如何建構一種合宜的關係，的確是相當的重要。儘管我們尊重這些民間力量的自主性，但並不妨害其與政府之間如何有效的相互調和及搭配，以利福民益世的工作。

當然，我們在樂觀兩者良性發展的同時

時，可能也要釐清彼此的關係，是合作而非替代。畢竟兩者各有其權責的分寸，況且這種分寸可使雙方保有自主發揮的空間。或許兩者更可建立一種良性的關係及競爭的機制，更可以開創良好的互動模式。

對於民間力量的興起，無疑這是一個時機和趨勢的使然，雖不至於銳不可擋的澎湃洶湧而起，但可以預見其所帶來的結果和局面。既然如此，我們何不更順勢推波，以發揮和營造共生共存的契機。

（本文作者為中正大學社會福利研究所

博士候選人）

### 參考書目

1. 林萬億 福利國家——歷史比較的分析  
台北 巨流 民八三年 頁三二三至三五八
2. 詹中原 民營化政策——公共行政理論與實務之分析 台北 五南 民八二年 頁五至三三三
3. 劉毓玲譯 新政府運動 台北 天下 民八二年 頁三至六一
4. 余佩珊譯 非營利機構的經營之道  
台北 遠流 民八三年 頁一五至六三
5. 張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展 第七十期 頁一四四至一五九
6. 張世雄 社會福利政策與現代政府 社區發展 第七十期 頁一七二至一八九
7. 萬育維 福利政策策略的新取向——由福利國家實施的經驗談起 社區發展 第七十期 頁二〇一至二一六
8. 石元康 個殊性原則與現代性 黑格爾論市民社會 當代 第四七期 頁二十至二八
9. 蕭新煌等 如何看待民間社會座談會紀錄 中國論壇 第三三六期 頁六至二二
10. 蕭新煌 民間社會的「反支配」性格 中國論壇 第三三一期 頁六十至六四
11. 鄒秦 國家自主性與民間社會論 中國論壇 第三一六期 頁三四至三七
12. 黃俊英等 公營事業民營化問題與對策之研究 行政院研考會 民八三年 頁七一至八七
13. 黃茂榮等 行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討 行政院研考會 民八十年 頁一三一至一七一
14. 迎向廿一世紀志願服務會議實錄 內政部 民八五年
15. 祥和計畫——志願服務工作手冊 內政部 民八四年