

HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Yeung Yue-man, PhD(*Chic.*), Professor of Geography

Associate Director: Lau Siu-kai, PhD(*Minn.*), Professor of Sociology

當代華人城市的民間社會組織

台北、香港、廣州、廈門的比較分析

魏樂伯 蕭新煌
關信基 呂大樂
陳健民 丘海雄
楊國楨 黃順力

香
港
亞
太
研
究
所



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

當代華人城市的民間社會組織
台北、香港、廣州、廈門的比較分析

魏樂伯 蕭新煌
關信基 呂大樂
陳健民 丘海雄
楊國楨 黃順力

香港中文大學
香港亞太研究所

作者簡介

魏樂伯 (Robert P. Weller)，美國波士頓大學經濟文化研究所教授。

蕭新煌，台灣中央研究院社會學研究所研究員。

關信基，香港中文大學政府與行政學講座教授。

呂大樂，香港中文大學社會學系教授。

陳健民，香港中文大學社會學系副教授。

丘海雄，廣東中山大學社會系教授。

楊國楨，福建廈門大學歷史系教授。

黃順力，福建廈門大學歷史系教授。

鳴謝

本文乃魏樂伯教授所主持的 *Between Family and State: Intermediate Institutions and Social Change in Different Chinese Societies* 研究計劃之成果，此計劃的成員包括本文八位作者。我們誠摯感謝台灣喜馬拉亞研究發展基金會慷慨贊助此研究的主要經費，以及香港中文大學香港亞太研究所南中國計劃對部分經費的資助。本文另一版本由台灣中央研究院東南亞區域研究計劃出版。

© 魏樂伯 蕭新煌 關信基 呂大樂
陳健民 丘海雄 楊國楨 黃順力 2002

ISBN 962-441-123-9

版權所有 不准翻印

目錄

四個華人城市的中介社會團體和社會變革.....1	魏樂伯
台北的民間社會組織：自主與創導.....15	蕭新煌
香港的民間社會組織：多元與合作.....31	關信基、呂大樂、陳健民
廣州的民間社會組織：生存與依附.....41	陳健民、丘海雄
廈門的民間社會組織：新生與限制.....55	楊國楨、黃順力

四個華人城市的中介社會團體和社會變革

魏樂伯

前言

近年的理論研究認為處於家庭與政府之間的中介社會團體（intermediate institutions）在經濟和政治發展中發揮重要作用。這些社會團體建立在社會成員相互關係中的平等和信任之上，形成公共領域，個人與團體在其中相互溝通，從而影響了指導集體生活的共識。大量研究文獻可以說明市場經濟是如何植根於這些相互關係之中（Granovetter, 1985; Fukuyama, 1995），部分研究甚至把這些相互關係視為民間公民社會的核心（Seligman, 1992; Putnam, 1993）。儘管我們有意避免理論假設和深究「民間社會」或「公民社會」（civil society）一詞的歷史內涵，研究文獻仍把這種民間社會組織視為政府與社會關係中的關鍵因素。¹

下文援引的大部分數據來自於三種不同政治體制下四個華人城市的對照比較。在過去一百年中，中國大陸、香港和台灣

¹ 關於討論「民間社會」或「公民社會」一詞在亞洲背景下可能存在的問題，參見 Weller (1999)。

選擇了不同的現代化進程。八十年代以來，它們都經歷了巨大的經濟和政治變革，這些變革改變了政府與社會的關係——中國大陸的經濟改革產生了活躍的市場，並導致了政府對社會生活很多方面控制的放鬆；香港通過談判結束了殖民地的歷史，並第一次開始發展政治社會；台灣進入了經濟發達國家行列，並在此期間實現了對其專制體制的民主化。雖然三地的變革過程、參加人員、背景和具體問題各有差異，但是「政府」與「社會」的概念均被重新定義。本文的討論雖然僅限於這些華人社會，但我們認為其間的顯著差異使我們能夠理解更廣泛的社會動態。

過去兩年，我們在台北、香港、廣州和廈門對當地民間社會組織進行了問卷調查和深入採訪。² 這四個城市不僅體現出三種政治體制和國家與社會關係的理念，它們彼此之間還存在能夠進行其他方面比較的橫向聯繫。香港和廣州的居民都以說粵語的廣東人為主，有很緊密的經濟聯繫。台北和廈門都有閩南背景，也同樣有緊密的經濟聯繫。然而，四地在城市等級中的地位各有不同：廈門相對較小但地位重要，廣州是很大的省會城市，台北是台灣的首府，而香港則是獨一無二的城市。

本研究使我們能夠回答兩個關於民間社會組織在更廣泛的社會政治生活中所起之作用的問題。第一，過去的 20 年中，它們在東亞和東南亞顯著的社會變革中起了甚麼作用？比如說，它們是民主化的促成因素（一些關於東歐的研究如此指出）還是其結果？第二，這些民間社會組織是如何與全球化進

程聯繫在一起？這是像一些人宣揚的一個新的全球公民文化的傳播嗎（Boli and Thomas, 1999）？

民間社會組織與社會變革

Putnam (1993) 對於意大利南北部的比較引發了大量對民主國家中民間社會組織作用的研究。Putnam 的分析根植於 Tocqueville 的傳統，認為在過去幾個世紀，意大利北方的公民傳統促進了經濟發展和民主政治，而缺乏民間社會組織的南方則日漸衰落。近期，Putnam (1995) 又把美國的政治社會弊病歸咎於當地民間社會組織的明顯減少。

同一時期，研究東歐一九八九年政治分水嶺的分析家同樣宣稱了民間社會組織的重要作用。儘管實例之間細節各異，但是像工會、教會和環保組織這樣的團體，普遍對專制政府的下台起了重要作用。這些研究把民間社會組織看作發揮關鍵作用的獨立社會部門，它們對政府控制進行約束的同時，亦促進了有效的人與人之間平等的橫向關係，這些橫向關係能夠超越家庭紐帶的狹隘的排他性。民間社會組織似乎是政府濫用權力的主要制約，很多研究把它們看成站在政府對立面的公民社會的一部分。

另一方面，對專制政府下民間社會組織歷史的更深入探討表明事實並非如此樂觀。像中國文化大革命時期那樣的極權政府，企圖通過消除一切獨立的社會生活來嘗試把社會與國家統一起來。這一方案也許在哪裏都沒有完全成功，但它毫無疑問杜絕了任何大規模獨立民間社會組織產生的可能。統合主義（corporatism）的政府以通過給予社團某一社會部門的壟斷地位來換取忠誠的方式允許社團的存在。國民黨在台灣從一九四五年到一九八七年解除戒嚴這段時期就屬於這種模式，它同樣似乎是中國大陸近十年來努力建立的模式。

² 我們的抽樣調查包括台北 250（56 個基金會和 194 個社團）、香港 206、廣州的 160，和廈門 100 個案例。廣州的採訪是於一九九六年進行，而其他城市是於一九九九年至二零零零年進行。四個城市的調查問卷可以相對比，但由於政治社會背景不同，彼此並不完全相同。

統合主義的例子並不特別支援民間社會組織促進社會變革這種觀點。例如台灣政府就成功控制了當地有限的社會部門長達幾十年。這種控制產生了與政府緊密聯繫的大團體，同時限制了很多更為獨立的民間社會組織的發展，使它們規模小，只具地方性且組織鬆散。任何試圖壯大自己的努力不是被拉攏收買，就是被強行鎮壓（Weller, 1999）。只在相對寬鬆的八十年代，一些像消費者權益協會和環保組織的團體才逐漸壯大，且保持一定的獨立性。這種有效的政府安排成為大企業沒能在台灣民主化進程中推波助瀾的原因之一（Hsiao, 1993）。以上的簡單分析告訴我們不能想當然地認為民間社會組織與政府是必然對立，我們需要更深入探討政治結構吸納，並界定民間社會組織與政府關係的確切方式。

我們的四個研究案例說明了不同的政治環境是如何塑造民間社會組織的形式和作用。這些民間社會組織的建立日期提供了一些這方面的證明——在現有的民間社會組織中，只有香港有相當數量（21%）是於一九四九年之前成立，其餘三個城市，基於不同原因，都在八十年代出現民間社會組織的激增，而香港在同一時期只有少量新的民間社會組織出現。³ 中國大陸和台灣大約同一時期出現的政治變革是影響其民間社會組織發展的關鍵。八十年代是台灣民主化的十年，尤其是一九八七年解除戒嚴之後，各種民間社會組織顯著增加。在中國大陸，一九八七年標誌著經濟改革的初始階段，而經濟改革同樣大幅度放鬆了政府對日常社會生活及私人生活的控制。只有香港在這一時期政治上相對平靜。這些數字說明，絕大部分民間社會組織的發展，是政治放鬆的結果而非原因，只有當政治體制產生足夠的空間時，社區生活才能蓬勃展開。

³ 在香港及台北，於一九八零年之後成立的民間團體，分別佔 35% 及 76%；在廣州及廈門，於一九七八年之後成立的民間團體，分別佔 89% 及 90%。

這並不是說民間社會組織在中國大陸社會變革過程中沒有主動的影響。至少在當前統合主義的制度下，無論社會團體和政府的聯繫如何緊密，它們仍獲得了有限度的自主性。另一方面，領導台灣民主化的民間社會組織（環保、消費者權益、社會福利、婦女問題等團體），往往選擇一些專制政府容易同意的問題展開活動，這現象並非偶然。今天的中國大陸也是這樣，正是上述部門在公共領域中的發展最為明顯。在這樣的制度下能夠茁壯成長的一小部分這樣的團體可以施加政治變革的壓力，但是大部分真正獨立的團體則在政治變革後才能出現。

另一個衡量政治滲透（embeddedness）的尺度是這些團體享有的、相對於政府的自主程度。正如人們可以想像的，政府在中國大陸所起的作用遠大於香港和台灣。表一顯示廣州和廈門的民間社會組織傾向於把自己定位成官方或半官方團體，而且大部分認為政府在它們的形成過程中發揮主要作用。大約三分之一的領導不是政府官員或共產黨員，便是由上級政府部門委派。所以在中國大陸，政府和這些民間社會組織是有緊密聯繫的。

這種結果比較容易預測。使我們更為驚訝的，是我們發現不少香港和台北的民間社會組織還參與了選舉，其成員擔任公職。因為產生民間社會組織背後的法律機制和政治體制大為不同，我們在香港和台北問卷調查所採用的問題勢必不同於中國大陸。但是，類似的調查顯示，在香港的受訪團體之中，有 52% 的核心成員參與選舉，在台北是 23%。我們據此認為，即使在我們最為堅定的走民主道路的例子中，「公民社會對立於政府」這個觀念也過於僵化；相反，我們覺得民間社會組織除了運用更社會化的手段，還通過民主進程來實現自己的目標。

資金來源是自主程度的另一指標。表二表明政府是廣州和廈門民間社會組織最重要的資金來源，但香港和台北的情況則剛好相反，後者的資金主要來自會費和私人捐贈。當被問及將

表一：中國大陸民間社會組織的自主程度（%）

	廣州	廈門
政府在資金來源方面有作用	62	33
認為自己是官方或半官方	66	38
領導人來自政府或中共	81	47
現任領導由上級機構任命	71	44

表二：民間社會組織的主要收入來源（%）

	香港	台北	廣州	廈門
會費	38	36	26	31
捐贈	35	41	15	17
政府	16	10	41	33
活動收入	15	15	6	9

來最希望得到的東西時，四地的民間社會組織均表達了希望有更多財政收入的願望，但只有廣州和廈門的民間社會組織具體指明希望從政府得到資金。

從這一點我們獲得的一個結論是，歐洲和北美關於政府和社會關係討論所得到的模式並不適合東亞。在四個城市中，大量政治領導人同時又是民間社會組織領導人成為這一觀點的強有力證據，但這並不是說這四個案例完全雷同。正如我們從它的政治歷史推知的那樣，台灣與西方這種政府和社會關係模式最為相近，因為同時佔據政治和民間社會組織領導職位的人的比例最低，它們得到的政府資助也最少。

大多數中國大陸的民間社會組織和政府處於一種統合主義的關係，這包括相互交錯的領導結構、嚴密的監督管理，以及

財政上的依賴關係。香港和台北的民間社會組織則認為自己主要是具有改革性的團體，在台北，79%的民間社會組織持這種觀點，在香港是59%。事實上，我們研究的民間社會組織可區分為三種不同的政府和社會關係：現存於中國大陸的統合主義、台灣的改良主義（reformism）和香港的隔離主義（isolation）。⁴

這三種關係在我們的資料中有好幾方面的體現，尤其是四個城市中民間社會組織努力推廣公民行動的不同社會部門的比例（見表三）。意味政府與社會分化最顯著的是具有政治要求的團體（advocacy groups），就像我們預料的那樣，此等團體在台北最為普遍，香港次之，在中國大陸則鮮少存在，因為此種作用很難得到發揮。服務性、專業性團體與政府的關係更為複雜，儘管它們比有政治要求的團體與政府有更緊密的聯繫。舉例來說，台北和香港社會福利團體的比例高於廣州和廈門三倍，這是因為香港和台灣的政府是以市場經濟為主導，傳統上在這方面的作用遠比中國的社會主義政府為小，同時也因為社會福利在民主政體中很快成為競爭的著眼點。

隨著政治的寬鬆，民間社會組織在中國大陸和台灣都有顯著的增長，但是本研究同樣顯示民間社會組織能夠在某些非民主政體下長期存在。幾十年專制統治下的台灣和英國殖民統治下的香港即是如此。這背後的機制是不同的。在台灣，社會團體被國民黨政府收買或鎮壓；在香港，此等團體則被隔離於政治權力之外。但是，這兩種情況下的民間社會組織並沒有對非民主政治進行反擊。現在，中國大陸顯然正試圖通過社團註冊的規定（每個社會部門只有一個綜合管理團體）和對不符合這種形式的社會團體進行鎮壓（例如法輪功）來複製這個模式。

⁴ 隔離主義認為只要社會團體和政治隔離就能享有很大的自由。香港的情況源自其殖民地歷史，只是在近年才開始有所改變。

表三：民間社會組織的類型（%）

	香港	台北	廣州	廈門
經濟、專業	47	4	17	30
宗教	4	5	1	4
聯誼	9	19	38	18
學術、科學技術	3	23	24	33
社會利益、有政治要求	12	12	1	5
社會福利	22	37	13	10
其他	2	0	6	0

處於像環保這樣相對安全的領域的團體可能對政府施加一些壓力，但至少在台灣，只有當八十年代初期政府已經開始放鬆控制以後，這種對政府的壓力才成為可能。這樣的團體在中國大陸已經初步發展，但它們能有多大的政治影響力，我們還須拭目以待。

中國大陸的例子異於「公民社會和政府相互對立」的模式，使我們看到了不同形式的政府權力之間相互交錯的更複雜關係。公民社會有時能夠和專制政權保持緊密聯繫，也可以和民主政權相互密切合作。不同政府在給予社會團體多少獨立活動的自由空間方面並不相同，甚至全面民主的國家在影響團體發展的法律框架和稅收鼓勵方面都可以有很大的差異。比如說，香港就不存在台灣對於基金會和社會團體的嚴格法律劃分。

這並不能說明民間社會組織沒有力量改變政治。鎮壓能夠非常有效的防止獨立的團體形成一定規模，但諷刺的是，它也能使本來沒有政治目標的團體政治化，從而產生相反效果。最

明顯的例子是中國的法輪功，但其歷史至少可以追溯到一八四零年左右對太平天國的最初鎮壓（Weller, 1994）。當每一方都通過質疑另一方的政治目的來獲得政府的支援時，團體之間的社會競爭就能導致政治化。這個過程可在民主也可在非民主的政權下發生。一個強勢的、壓制性的政權，通常能夠有效地控制這些力量，但在政治條件發生變化時，即使是非常聽話合作的團體也有潛力擁有更廣泛的影響力，儘管我們的資料提醒我們這些團體並非一定促進政治轉型。

全球化和本土化

在過去的一個世紀裏，尤其是在最近的幾十年，民間社會組織的洪流以非政府組織的形式席捲全球。這些團體有時以建立在自由市場和民主的自由價值觀之上的全球新文化的載體出現。而這全球新文化，正是新的全球公民社會的前沿。如 Boli 和 Thomas（1999:6）所分析：「國際非政府組織是世界文化得以形成一定結構模式的主要場所。」⁵ 儘管重要的全球化力量在這裏明顯起到了作用，但這種觀點傾向於忽略一些重要的發展，尤其是非政府組織適應本土社會和政治的發展過程。

由於像紅十字會這樣的組織在過去的一百年裏變得更加重要，民間社會組織的發展速度穩步加快。聯合國的創立有力地推動了它們的發展，與某些領域有關的聯合國大會也促成了許多新的團體的成立。⁶ 在我們的材料當中，最明顯的例子是在

⁵ 他們關於世界文化的觀點以以下五個原則為中心：普遍主義、個人主義、理性自發權威、進步理性和世界公民權。

⁶ 現在較為準確的估算認為十九世紀九十年代每年大約有十個國際非政府組織產生。這一數字到了一九四七年後為每年 90 個，此後的增長則是緩慢而穩定（Boli and Thomas, 1999:22-23）。

一九九五年北京召開的聯合國婦女大會。這次事件產生了一種新的觀察中國社會團體的角度，並促進了許多新的團體的發展。在最近的 20 年裏，政府趨向小型化，因而更加依賴地方社會團體來提供社會服務。這一切使得這些團體發展尤為迅速。國際發展援助計劃也開始大量依賴於民間社會組織來提供社會分析和實施具體計劃。⁷ 這一切，再加上政策制定者確信非政府組織正在促成民主變革，都導致了民間社會組織在世界各地廣泛成立。八十年代在台北、廣州、廈門（較低程度上還有香港），民間社會組織數量的快速增長和它們在世界的發展狀況極端吻合。

儘管存在這個清晰的聯繫，我們並不認為民間社會組織在這些城市的崛起是全球化的明顯例證，這主要是因為在不同地方，民間社會組織增長的背後推動力各不相同。以台灣為例，在一九八七年戒嚴法結束後，新的民間社會組織如雨後春筍般發展起來。台灣內部政治轉型的作用至少和全球化一樣大。差不多和台灣同期，廣州和廈門民間社會組織的增長也部分是政治轉型的結果。但這種政治轉型是向統合主義發展，而不是背離它。這種變化的確和當地不斷增長的市場作用有關，但無論如何不是新自由主義浪潮的結果。儘管香港在八十年代的變化速度不如其他三個城市，它或許是最接近全球化模式的例子。雖然由於回歸中國和殖民政府最後一刻民主化的嘗試使其情況十分複雜，但香港沒有經歷曾改變了台灣和中國大陸社會生活的政治大變動。

其他的證據也使我們不能簡單地把全球化作為唯一的解釋。首先，我們以前的研究顯示出一些關於地方基層組織和更大的精英集團之間存在規律性的區別。比如說在台灣環保運

動當中，以知識分子或其他精英領導、影響力遍及全島的團體之特點和西方的環保組織非常相似——懷疑經濟發展本身、崇尚普遍性的和環保性的道德標準；而地方抗議團體的思維方式則傾向於非常台灣化的宗教和宗族觀念（Weller and Hsiao, 1998），這往往造成它們抗議當地的工業建設，但又支持其他地方建設相同類型的工業。

其次，台灣正經歷一個民間社會組織作為輸出方的另一種全球化過程。有些台灣本土的團體已具有世界性的影響力，如佛光山和慈濟功德會擁有每年數百萬美元的預算，在數十個國家從事慈善活動；有些國際團體也形成了強大的台灣本土化基礎。⁸ 這些團體正在擴展，進入國際領域，尤其是在東南亞。台灣狹窄的外交空間客觀上也鼓勵了國際團體本土化（地方組織支部有時必須和它們的國際總部切斷聯繫）和本土團體國際化（台灣僅有的幾種外交擴展手段之一）。

我們樣本裏的四個城市由於政治背景不同而存在一些潛在的區別，但是它們也有能以全球化為解釋的本質上的共同點。四個城市民間社會組織面臨的最大問題，其順序基本相同，分別是缺少足夠資金、模糊的政府規則和公眾的漠視。儘管存在細節上的差別，民間社會組織的法律地位在每個我們研究的城市裏，都深受關於建立非營利和非政府組織的國際標準的影響。起源於西方和像聯合國一樣的國際組織的全球影響力已左右到民間社會組織在中國大陸、香港和台灣的發展。然而這些變化並不是簡單的標誌著一種單一的國家與社會關係的勝利，全球化浪潮正和本土性與具體的政治背景相結合，形塑民間社會組織的特色。

⁷ 有關世界銀行在這方面的詳細情況，參見 Fox and Brown (1998)。

⁸ 或許像這樣全球化的例子中最突出的是韓國基督教，它發展了很濃厚的韓國特色，並在全球傳播。

結論

對這四個城市的比較，顯示出在每個地方，國家和社會的特殊格局都影響了民間社會組織在政府統治中的作用。儘管我們的資料確實顯示了非政府組織全球化明顯的影響力，四個城市間的區別也說明了地方政治發展對於民間社會組織的再塑造。三種不同的政治體制分別孕育了不同的民間社會組織，在台灣主要是具有改革性的，在中國大陸是統合主義式的，而在香港是有嚴格界限的，這樣就避免了大的政治問題。

沒有一個例子能夠支持民間社會組織可以導致民主化或是政治自由化的結論。相反的，大部分的民間社會組織是在政治控制放鬆之後才創立起來的。而且從整體上來講，它們大都和政治或政府統治沒有直接聯繫。在我們研究的四個城市的民間社會組織中，大部分是以聯誼和嗜好為紐帶的社團，或是學術和專業組織，再加上經濟團體（當它們需要為自己的領域游說時只是具有間接的政治性），這就構成了我們樣本的主體。如果再算上規模小的和沒有註冊的團體，我們將更難發現這些民間社會組織與政治的直接聯繫。

儘管民間社會組織的數量是在政治自由化之後才大幅增加，亦僅有少量的先鋒團體在政治轉型中扮演關鍵角色，但我們並不能得出這些團體只是政治變革的副產品的結論。或許更重要的是，這些團體並不需要進行政治活動才能對政治變革產生關鍵影響。通過建立平等的橫向關係網絡，它們提供能夠讓民主制度蓬勃發展的資源。民間社會組織的先鋒只是醞釀政治變化的一個因素，大量小規模的和獨特的團體也能夠對新建立起的民主制度的成功發揮關鍵作用。這些團體在台灣出現亦有助解釋那裏的民主制度的快速鞏固。前蘇聯甚至缺乏和台灣統合主義類似的團體，從而鼓勵了像犯罪團夥一樣不太文明的團體來填補真空，這使得民主制度的鞏固尤為困難。

對於中國大陸來說，這項研究揭示了兩個具體的結論。第一，中國正在嘗試強制推行的統合主義的模式有潛力持續一段相當長的時期，而同時中國政府也不用太擔心來自民間社會組織對於政治變革的壓力。第二，從另一方面來說，即使是統合主義的民間社會組織的發展，也將會是邁向較自由化的政治制度可能性的重要一步。

參考書目

- Boli, John and George M. Thomas (eds). 1999. *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fox, Jonathan A. and David Brown (eds). 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology* 91 (3):481-510.
- Hsiao, Hsin-Huang Michael. 1993. "Formation and Transformation of Taiwan's State-Business Relations: A Critical Analysis," *Bulletin of the Institute of Ethnology, Academia Sinica* 74:1-31.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6(1):65-78.
- Seligman, Adam B. 1992. *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press.
- Weller, Robert P. 1994. *Resistance, Chaos and Control in China: Taiping Rebels, Taiwanese Ghosts and Tiananmen*. Basingstoke: Macmillan.
- . 1999. *Alternate Civilities: Democracy and Culture in China and Taiwan*. Boulder, CO: Westview.

Weller, Robert P. and Hsin-Huang Michael Hsiao. 1998. "Culture, Gender and Community in Taiwan's Environmental Movement," in Arne Kalland and Gerard Persoon (eds), *Environmental Movements in Asia*. Surrey: Curzon, pp. 83-109.

台北的民間社會組織：自主與創導

蕭新煌

前言

回顧台灣社會發展的變遷，其實台灣民間社會組織早已存在，50年前民間的地方慈善會、行善團、功德會等，一直匯集地方財源，由地方人士自主執行，從事著修橋補路、濟老扶弱的善行義舉，其組織性可能不強，但執行力卻不可忽視，當然各地廟宇的宗教信仰力量及廟宇前廣場的集結功能，都扮演著重要的推動角色。其後，由於台灣進入經濟建設時代，經濟的發展、都會化的生活轉變，加上地方選舉的催化，各種以宗親會、同鄉會、聯誼會、協會、促進會等為名的組織在全台各地紛紛成立，此一時期的民間組織雖然都已具有組織架構與規模，卻絕大多數由中央或地方政府主導所成立，或是由政府政令宣導的外圍組織，或是由地方士紳所集資發起設立，成為地方選舉的可用資源。直到八十年代以後，台灣經濟發展已具成果，人民生活水準大為提升，社會風氣開放，而政治上的諸多重大變革，促使了人民自由、平等、權益維護的意識的抬頭，也造就了民間社會組織大量設立的因素。由於台北縣市是台灣經濟、政治及傳媒的重心，歷來全國性的議題和活動絕大多數都必須選擇在台北縣市進行推廣，以引起全台的注目，所以，民間組織大都以設立在大台北區為據點。因此，從此份針對台

北縣市都會生活區的民間社會組織的調查分析，對觀察全台灣民間力的功能與影響，及了解台灣政治、社會的發展過程，將有所裨益。

台北的調查於二零零零年一月至四月間進行，對設立於台北市的 907 家民間組織發出問卷，共回收 266 份，有效樣本 250 份。以組織形態分，其中社團組織 194 份，基金會組織 56 份。若以組織的宗旨與功能分，則經濟性組織有 9 家，均為社團組織；宗教組織有 13 家，其中社團有 11 家，基金會有 2 家；聯誼性組織 48 家，均為社團組織；學術科學技術團體有 57 家，其中社團 34 家，基金會 23 家；社運團體有 30 家，其中社團 22 家，基金會 8 家；社會福利團體有 92 家，其中社團 69 家，基金會 23 家；其他類則只有 1 家，為社團組織。

概況

在成立時間方面，有超過七成的組織是在一九八零年以後，而一九九零年以後更佔了將近五成的比例（表四），此足以證明在台灣八十年代末期到九十年代初期的經濟政治變革，如一九八七年的解除戒嚴、一九八八年的解除報禁、一九九六年的總統直選等等，思想箝制與政治制度這些重大變革，都是民間組織蓬勃設立的重要因素。

社團與基金會組織的基本結構迥異。在組織成員方面，有超過七成的基金會成員在 49 人以下，且以 19 人以下居多，佔三成七，可見基金會是以小型組織為主。社團的成員則因會員制的關係以大型居多，有超過五成的成員人數在 200 人以上，而以 200-499 人的形態居最多數，佔二成三，成員人數在 1,000 人以上的龐大社團組織佔了二成一，居於第二位。由於民間組織日益趨向專業化，以及中產階級投入社會服務，改革的力量亦正在普及中，調查結果也顯示組織成員的社會背景，以超過六成的「專業或中上階層人士」居多。

表四：台北民間社會組織的成立年分（%）

	社團	基金會	合計
1922-1939	4.1	0.0	3.2
1940-1949	2.6	0.0	2.0
1950-1959	3.6	1.8	3.2
1960-1969	7.2	3.6	6.4
1970-1979	9.3	10.7	9.6
1980-1989	20.1	41.1	24.8
1990-1999	53.1	42.9	50.8
(N)	(194)	(56)	(250)

在組織活動對象方面，除了以不特定的「一般社會大眾」和「會員」各佔四成左右居多外，其他以兒童、青少年、老人、婦女、學生、殘障等特定弱勢社群為服務對象的比例十分平均，約在一成至一成五之間，但專門以貧戶以及勞工為服務對象的比例卻都在 6% 以下，屬於偏低。

服務對象的背景以近半數的「中下階層人士」居多。從組織成員（提供服務者）以「專業或中上階層人士」居多，到服務對象（被服務者）以「中下階層人士」居多的調查結果，亦顯現出都會區中產階級的經濟能力已達到一定程度，在行有餘力的情形下，投注金錢、時間或人力，參與社會公益、服務弱勢群體的都會化特殊現象，此現象改變了過去認為扶助弱者和改革社會是資本家、大老闆的私人施恩、善舉的刻板印象，形成藉中產階級的參與投入，逐漸進入「公益社會」的概念環境。

多數民間組織的活動十分頻繁，有八成以上的組織有定期舉辦活動的計劃，當然也造就了大台北都會區多采多姿的都會生活形態。主要的活動仍以靜態的舉辦講座、研習班、研討

會、出版雜誌、書籍、通訊為大宗，而以「辦學」的比例為最低，此與政府相關私人興學的法令限制有很大的關係，且教育改革牽涉廣泛，較需要宏觀而長遠的規劃所致。

在現今資訊化的時代裏，有二成五受訪組織已建立其組織的網站，雖然只有二成多，但這是一個好的開始，若在資訊環境上有更突破性的發展，例如更多公益服務網站的形成（好像現在喜馬拉雅基金會的「台灣公益資訊中心」網站，已具有此一雛型），相信會對其他尚未建設網站的組織有鼓舞的作用，並提供實質上的幫助。調查發現，基金會組織中有建設網站的比例為四成，比社團組織高出一倍，相信經費的寬裕度及專業性是兩類組織有此差異的主因。

在組織特性方面，不論社團或基金會均以「文化、教育團體」及「社會、社區服務團體」居前兩位，可見文化教育的活動以及社區服務的趨勢，已成為台北縣市民間社會組織的兩大主要活動方向。

近年來新興的自助性團體，例如智障者家長總會、罕見疾病基金會等團體即屬之，雖然佔全部組織的比例不高於一成，但已有陸續登記設立的事實，由受服務的主體自己成立組織，提供互助的契機，並為自身權益爭取謀福，也改變了過去被服務者等待健康者、有錢者、有權者、有勢者、有識者單向的提供服務，被動接受服務的民間組織形態。

代表某種特殊利益的游說團體，如代表工商界利益的團體、推動民主化的團體、民間抗爭和壓力團體、政黨和參政團體，均尚屬少數（表五）。在講求自由、民主、多元的台灣，游說組織、論政型智庫組織，以及自助性團體雖然仍在萌芽階段，但隨著民主化的過程，其發展是值得觀察的。

在財源方面，基金的孳息成為基金會的最重要財源，而會員所繳納的會費是社團的最重要財源。由此次調查結果即可印證此一法律賦予的基本特性。不論是活動收入、政府補助、企業資助等，都是民間組織增加經費籌措的方向（表六）。在年

表五：台北民間社會組織的組織特性

	社團	基金會	合計
慈善福利團體	2.78	1.18	1.50
文化、教育團體	2.55	3.60	2.78
維護弱勢社群的團體	1.66	1.41	1.61
自助性團體	1.24	0.47	1.07
研究、學術機構	1.50	1.24	1.45
代表工商界利益的團體	0.11	0.10	0.11
推動民主化的團體	0.34	0.24	0.32
專業團體	1.80	1.33	1.70
民間抗爭、壓力團體	0.70	0.36	0.62
論政團體	0.02	0.02	0.02
宗教團體	0.43	0.53	0.45
聯誼組織	1.68	0.09	1.33
社會、社區服務團體	2.44	2.00	2.34
政黨、參政團體	0.08	0.10	0.08
其他	0.75	0.79	0.76

注：計分方式如下：（一）各選項凡被某一團體選為「最主要」者，得7分；被選為「次主要」者，得6分；以下依次類推。未獲選者，得0分。（二）最後將各選項累積分數除以該類團體數，即為選項的平均得分。

平均支出方面，也因為基金會與社團在組織形態、經費來源及專業性的不同，而有兩極化的表現。基金會組織有二成年平均支出十分龐大，在5,000萬元（台幣，下同）以上佔二成，但社團則超過五成的年平均支出在200萬元以下，且其中三成五在100萬元以下。基金會與社團支出經費的差距如此之大，當然會造成在組織成果展現的方式上的差異。

表六：台北民間社會組織的財源

	社團	基金會	合計
會費	5.12	0.29	4.08
會務活動的收入	2.41	1.90	2.30
捐款、籌款	4.77	4.14	4.63
政府資助	1.84	1.67	1.80
企業贊助	0.77	2.86	1.23
資金孳息	0.72	4.34	1.51
其他民間社會組織的協助	0.54	0.29	0.48
其他	0.55	0.45	0.53

注：計分方式如表五。

不論是基金會還是社團，其面臨的困境是完全一致的，在內部不外是財務困難、工作人員人手不足、專業人才欠缺、成（會）員流失等；在外部則是「相關法令不夠周延，阻礙組織發展」、「新聞媒體對組織主張的議題缺乏關心」、「政府及政治人物對組織的訴求不夠了解」、「一般民眾的冷漠」、「同類社團之間缺乏合作」等。值得安慰的是「政府官員干涉心態仍多」的問題，已被民間組織視為最小的困難，足見過去民間組織的長期反映及爭取，已有明顯的成果。

理論上，民間組織內部、外部所面臨的諸多困難，應該與組織未來的工作方向有其相關性。從調查結果，不難看出一些現象——民間組織面臨的困難與組織未來五年的工作重點有一致性，五成以上的受訪組織將以「培訓人才」及「加強團體向心力」為主要工作重點，且有先內後外的趨勢，內部整合優先於外部活動或議題推展的順序方向十分明顯。

綜合前述的分析，一九九零年以來的十年，是民間組織發展的顛峰期。組織的特性十分多樣化，專業性、社區化的服務蓬勃發展，而壓力團體、自助性團體開始萌芽。基金會和社團兩大類型民間組織，呈現不同的動員能力。基金會組織成員少，卻可動支 5,000 萬元的經費；社團經費侷促，卻有能力動員千人以上的會員，兩者都足以展現社會民間力的龐大力量。「財源的開拓」和「法規的修正」是民間組織所面臨的最大困境，而組織內部基本環境的改善，包括人力的培養、創新的企劃、公平的工作環境等，則是民間組織當前努力的首要課題。

自主性

本調查亦從組織決策過程中受家族、政府、個別企業或政黨操控的情形，及與國內外組織、政黨、企業間互動的情形來觀察民間組織的自主性。

調查顯示，組織的人事任用受家庭成員掌控的比例不到 2%；決策核心成員有血緣關係的比例亦少於 5%；組織由單一個別的企業所資助成立的比例佔一成，均屬低比例；組織受政府資助所設立亦僅佔二成。由此看來，家族、企業及政府對民間組織操控的情形並不嚴重。

民間組織與國內其他同性質民間組織，合作的經驗最頻繁而豐富，有六成五；與國際組織及國內企業的合作次之，亦有三成的比例；而與政黨的合作最少，只佔一成三（表七）。

在民間組織的發展以及政治民主化的過程中，民間組織或支持理念相同之公職、民代候選人，或直接推派候選人參選，以促使理念或訴求可以快速進入立法程序，過去這種情形在某種特殊利益組織、議題性強的組織是有先例可循的。而候選人自己設立組織，或政黨利用外圍組織動員支持特定候選人，亦已成為現今的選舉手段之一。在調查結果中，只有二成三的民間組織，其決策核心成員曾參與選舉。另外，民間組織核心成

表七：台北民間社會組織的自主性 (%)

	社團	基金會	合計
決策核心成員是否有血緣關係			
是	2.0	12.5	4.4
否	98.0	87.5	95.6
(N)	(194)	(56)	(250)
是否為單一企業資助成立			
是	4.1	37.5	11.6
否	95.9	62.5	88.4
(N)	(194)	(56)	(250)
是否由政府資助成立			
是	25.8	8.9	22.0
否	74.2	91.1	78.0
(N)	(194)	(56)	(250)
與國內政黨是否有合作關係			
是	14.9	8.9	13.6
否	85.1	91.1	86.4
(N)	(194)	(56)	(250)

員中具有公職、民代、政府官員、政府部門諮詢委員身分的有二至三成。

從中央及地方政府對民間社會組織的認同程度，可反映民間組織是否受到具有執行權力及龐大資源的威權政府的管制程度，而影響其自主性。調查顯示，民間組織對中央政府的正負面印象雖然夾陳，但以正面印象為主。一方面，民間組織認為中央政府「相關法令僵硬陳舊，與現實不符」，且仍「存有權威心態與官僚作風」；另一方面，又大多認為中央政府已經「樂於與民間合作，雙方為合作關係」，且也算「尊重民間社

會組織的專業，並聽取意見納入政策」。但此一結果與對地方政府的印象調查結果則剛好相反。

由此可知，民間組織認為中央是比地方政府樂於與民間合作，且尊重民間社會組織的意見，而地方政府相較下是比中央政府法令僵化，較有威權心態官僚作風，對民間社會組織管制較多，較會以資源為籌碼來籠絡團體，且較不信任社會團體。因此，民間組織認為受到中央政府操控較地方政府為小，也就是說與中央政府合作的自主性較高，與地方政府合作則自主性較低。

由以上調查結果分析，發現台北縣市民間社會組織內部組成機制的自主性很高；與組織間的合作頻繁，與政黨的合作相對甚少。可看出，民間社會組織努力維持組織本身自主性的企圖甚強，然而對具有公職、民代、政府官員、政府部門諮詢委員身分人士的依賴亦深，也可印證前節對組織困難所述財務困難、媒體不關心、民眾不參與、相關法令亟待修正立法等瓶頸，可能迫使民間社會組織所採取的手段之一。最特殊的發現則是在不同宗旨和功能的組織中，經濟性組織參與選舉的程度、對政治人物和政府官員的倚賴，均比其他類組織要高，又對中央政府及地方政府的官僚心態、威權作風感受最強烈。此與經濟性組織多半扮演政策游說的利益一方，因互動的頻繁，而有較多的觀察，有相當程度的關係。

創導性

此次問卷同時針對當前十分重要，且與全民生活息息相關的貧富差距、生活責任、環保意識、決策參與等議題進行調查。對於社會改革的基本認同上，八成受訪組織認為「我們應當透過改革逐步改善我們的社會」。在貧富差距議題方面，有近六成的受訪組織認為「我們應當盡力縮小貧富差距」。在環保意識議題方面，有七成五的受訪者認為「要保護環境，使台

灣免於污染」。此充分顯示民間社會組織的社會改革使命感十分強烈。但有關社會責任分擔與參與的調查結果，卻出現和緩的跡象。對於「誰應對自己的生活負大部分責任」及「重大政策的參與程度」，認為個人與政府都應對人民的生活負責的受訪組織佔較多數，而且認為重大決策應兼顧民眾的參與以及行政效率的佔絕大多數。所以，絕大多數的民間社會組織雖認為我們現在生活的社會存在著許多問題，但仍懷有高度的期待，絕大多數比較希望透過溫和而積極的方式逐步改革社會，且認為個人與政府都應負起改善社會環境與提高生活水準的責任。

社會組織所使用的抗爭形式，也可反映上面的論述。民間組織最常採取的抗爭形式以與政府官員洽談、向政府部門提交意見書、舉辦研討會、連署、召開記者會為最多；至於採取請願、靜坐、遊行、議會游說、參與選舉、訴訟、檢舉、罷工、罷市等手段則較少（表八）。

有不到三成的受訪組織曾參加過倡議或抗爭活動，但有超過五成曾尋求其他組織支持倡議或抗爭活動，更顯現出民間社會組織主動聯結、尋求支持的特性，也更清楚的呈現其創導性。至於民間組織的訴求重點多偏向於向社會大眾倡導新觀念、舉辦大型公益活動、提出關心公共政策的呼籲等（表九）。

所以民間社會組織具有強烈社會改革的使命感，雖然具有高度主動創導的精神與態度，但其訴求的重點與方式均屬較低階、溫和的倡議、宣導或討論，對於較具體或動員較龐大、較有爭議性的、直接面對政策改變、立法、訴訟等，則因有主客觀的困難，顯現較低的創導手段。

影響力

民間組織的活動力甚強，然而究竟對政府施政及社會大眾產生多少影響？此次調查結果顯示，超過五成受訪組織之活動

表八：台北民間社會組織的抗爭形式

	社團	基金會	合計
記者會	1.07	1.48	1.16
請願、靜坐、遊行	0.84	0.69	0.81
訴訟	0.15	0.09	0.14
連署	1.34	1.14	1.30
議會游說	0.66	0.62	0.65
檢舉	0.06	0.21	0.09
研討會	1.48	1.17	1.41
參與選舉	0.25	0.09	0.21
罷工、罷市	0.03	0.09	0.05
與政府官員洽談	2.02	1.33	1.87
向政府部門提交意見書	1.57	1.40	1.53
其他	0.22	0.12	0.20

注：計分方式如表五。

表九：台北民間社會組織的訴求重點（%）

	社團	基金會	合計
倡導新觀念	42.5	46.6	43.4
關心公共政策議題	26.1	36.2	28.3
舉辦大型公益活動	32.4	39.7	34.0
製播公益廣告	8.7	17.2	10.6
倡議社會改革	12.1	6.9	10.9
強調公民意識	8.7	10.3	9.1
改變政府政策或措施	26.6	22.4	25.7
(N)	(194)	(56)	(250)

注：複選題，答案總數可超出 100%。

的訴求目標在「監督政府施政」與「進行法案游說」，且有近三成的受訪組織曾有參與政府公共事務決策過程的經驗。而在對政府的具體影響方面，則以「提供政府部門諮詢意見」所佔比例較高，超過三成，其他較具有改革實質的具體影響，如監督政策落實、提出新的社會與政策議題、改變政府官員心態、影響公共政策立法、促使政府增加相關預算、發起變革等，則都在一至二成之間（表十）。因此，在長期經驗累積上，民間組織是頗有機會影響政府的決策，具體的影響成果雖然以意見諮詢為主，較不凸顯，但由於民間組織的意見表達可受到應有的重視，經由良好的互動，必將會有重大而具體的影響力展現出來。

至於民間組織對一般社會大眾的影響方面，調查結果以「提供服務給有需要個人和團體」及「宣導、教育大眾」兩項較為重要（表十一）。

表十：台北民間社會組織對政府的具體影響（%）

	社團	基金會	合計
提出新的社會與政策議題	13.0	25.0	15.6
監督政策落實	17.9	16.1	17.5
影響公共政策立法	14.5	16.1	14.8
促使政府增加相關預算	12.6	10.7	12.2
發起變革	8.7	8.9	8.7
提供政府部門諮詢意見	34.3	33.9	34.2
改變政府官員的心態	16.4	12.5	15.6
其他	5.8	7.1	6.1
(N)	(194)	(56)	(250)

注：複選題，答案總數可超出 100%。

表十一：台北民間社會組織對大眾的具體影響（%）

	社團	基金會	合計
促進各同性質團體資源整合	26.6	27.6	26.8
宣導、教育大眾	54.6	67.2	57.4
提供服務給有需要的個人和團體	56.5	65.5	58.5
關懷弱勢團體	34.8	50.0	38.1
擴大民眾參與社會服務的行列	30.9	39.7	32.8
提升大眾的公民權	9.7	5.2	8.7
推展大眾的新觀念、新價值	36.2	39.7	37.0
其他	2.4	1.7	2.3
(N)	(194)	(56)	(250)

注：複選題，答案總數可超出 100%。

結論與建議

台北縣市民間社會組織有明顯的都會化特質，專業人才及中產階級人士的參與是重要的助力，而全球化的概念及社區化的執行方向，將是不可逃避的趨勢。自助性組織及代表特殊利益的游說組織，爲了取得資源的方便性，可能會成爲台北縣市的新興社會運動組織，其發展動向值得觀察。台北縣市的民間社會組織有足夠的能力動員人力及財力，足以展現強大的民間社會力；然而，開拓財源及培訓人才也是其面臨的最根本的課題。近二、三年來，不論是主管機關、民間非營利組織，陸續舉行相關的研討會、讀書會、講習會等，其內容包括民間非營利組織的經營管理、活動企劃、募款規劃、財務制度、法律規範、網站建立等，但仍停留在基礎的入門課程階段，對剛開始進入此領域的工作人員有很大的幫助，但對已有五年以上民間

組織工作經驗者，則缺乏在職進修的吸引力；且課程內容仍以現有不合時宜的法規及制度為架構鋪陳，少有對目前諸多需要改革的制度面問題深入探討，對民間組織的大環境並無積極的幫助。因此，未來民間組織間的互動與聯結更為重要，如何藉網路資訊化來促進組織間的信息互動及溝通機制，是民間社會組織資深工作者及網路工作者要積極深思且共同面對的問題。

台北縣市民間社會組織希望維持組織自主性的企圖強烈，但由於法令不夠周延，資源分配不均，政府官員的威權心態尚未根除，以及與政府間的不信任關係，導致對公職、民代、政府官員、政府部門的諮詢委員會的倚重殷切，對國內企業的期待亦深，修改不合現實環境的管理規則及法令，是第一要務；而建立公平的鼓勵獎助制度，也將有助於資源分配的效益與平等，以及政府部門與民間組織間相互尊重的良好關係的改善。公務人員訓練課程中，應加入對民間社會組織的認識與輔導的內容與實務，徹底去除威權官僚的心態，更不應有企圖以資源分配的掌控權力，來影響民間組織的自主性的作為，要讓民間組織扮演民間社會力的角色，以發揮其應有的功能。

雖然台北縣市民間社會組織具有高度的創業精神，但執行手段的開創性仍嫌不足，人力、經費、專業性等不足都是重要的原因。雖然對一般社會大眾的倡導、教育、救助等的影響層面，已有廣泛而明顯的成果，但對政府決策及法令修改等的影響程度尚不明確。因此，除了人才培育、組織互動等基本對策外，增進與國外組織的合作，積極參與國際交流活動，一方面吸收外國相關組織的運作經驗，一方面將組織影響力擴大延伸，甚至派遣資深有潛質的工作人員到國外參觀、訪問、受訓，都是可行的良方。

不同宗旨和功能的組織所呈現的面貌可說是大同小異的。在組織活動內容、對選舉的參與、與政治人物的關連、與政府官員的互動，以及對政府和一般社會大眾的影響等方面，均展

現其不同組織的特異性；但在設立機制、組織是家族企業、政府操控的可能、與其他團體合作經驗及創導性方面則差異不大。

從組織結構、組織動態、自主性、創導性、影響力的各項分析發現，民間社會組織因其組織形態的不同，在組織內部的運作，如成員、背景、經費等方面，有比較明顯的差異；而不同宗旨和功能的組織，則多在組織對外互動，如活動、訴求、具體影響層面等方面有較多的差異。

新世紀的來臨象徵著時光流轉、世代交替，也意味著科技日益進步，社會快速發展；時代急劇的變化，舊的問題可能尚未解決，新的現象已悄然形成，民間社會組織負有維繫社會良善、改革社會弊端、開創社會新議的歷史任務，應秉持組織的自主性，積極開發組織的創導性，充分發揮組織的影響力，必能在二十一世紀裏取得豐碩的成果。

香港的民間社會組織：多元與合作

關信基 呂大樂 陳健民

前言

在香港，政權的性質及其演變對民間社會組織的影響至關重要。早期的香港殖民地政權是一種軟性專制主義。政府的管治策略是盡量無為和避免干預本地華人社會的各種安排和活動，從而為民間社會組織提供了一個相對自由的發展空間。自十九世紀五十年代到第二次世界大戰期間，大量不同性質、規模不一的民間社團紛紛成立，其中包括街坊組織、商會、工會、福利團體，專業協會等等。

戰後到六十年代，大量難民湧入香港，社會福利的需求激增，是志願機構發展的黃金時代。另一方面，由於難民心態和家庭網絡的依賴的主導，市民的社團參與活動相當有限。

一九六六年九龍騷動與一九六七年暴動引發國家與社會關係的重大變化。事件反映了新生代（土生土長、教育程度較高的一代）的政治覺醒，亦促使港英政府檢討官民之間的隔離。眼看以家庭網絡為主軸的資源網絡已不足解決社會上的種種生活問題，香港政府逐漸擴大其干預社會和市場的角色，另一方面則加強其政策諮詢制度，以吸納社會上的精英進入建制之內。市民亦逐漸提高對政府的期望。從六十年代到八十年代中葉中英就香港前途談判期間，學生運動、社會運動和壓力政

治如雨後春筍般發展，反映著香港人對身分認同的探索，對集體利益的爭取和對政策的抗爭。

從八十年代中香港前途問題解決後到今天，政權性質起了重要的變化。主權回歸，民主化和代議政制的建立，一方面促成政治社會，尤其是政黨的 formed，另一方面對民間社會組織和各類運動帶來巨大的衝擊。參政還是建制外活動變成民間社會組織的發展策略之爭。在政治化的時代壓力下，社會運動面臨式微的危險，以參政為主導的民眾組織興起，既有的民間社會組織逐漸捲進參政的前哨工作，充當政黨的選舉機器。

在這個背景下，我們在二零零零年進行了一項香港民間社會組織的調查研究工作。對象針對八類團體，即商會、專業協會、社會服務機構、同鄉鄰里組織、婦女團體、環保團體、學術機構和政治壓力團體。我們首先從七個來源建立了一份包含 1,222 個組織的名單。經過追查和聯絡，確立了一個 785 個組織的樣本。然後郵寄問卷，電話追蹤，最後回收 207 份問卷。其中一份填報嚴重殘缺，不能使用。因此實際可供分析的有效問卷只有 206 份。

在我們訪問的社團當中，有 21.2% 是在一九五零年以前便建立的。在以後的 50 年當中，發展的速度輕微上升，從第一個十年間 10.6% 的增加到一九九零至二零零零年的 17.4%，而六十年代、七十年代和八十年代的增長率分別是 13.5%，16.9% 和 17.4%。這樣平均的發展當然歸功於長期穩定的放任管治所提供的結社自由。

自主與合作

有關公民社會研究的文獻，特別注重民間社會組織的自主性，而且在個別地區和國家裏，例如波蘭，尤其強調公民社會的政治抗爭性質。在香港，民間社會組織的自主性，從來不是一個顯著的問題。因為除了絕少數例外，絕大多數的組織都是

民間自發成立的。它們的組織方式、宗旨和活動都不受政府的支配。它們的領導崗位也不受政府委派或由政府人員或退休人員擔任。最後，在財政來源方面，它們也是大體上自主的——38.2% 的團體主要靠會費收入，22.2% 靠籌款，16.4% 依賴政府補助，15.0% 靠活動收入，2.9% 依賴私人企業捐助，5.3% 靠馬會／公益金，4.8% 靠其他本地基金，2.4% 依賴外地團體，14.4% 靠其他各式各樣的收入。

在香港，民間社會組織的主要關懷並不在於制約國家權力或者與政府抗爭。國家和民間社會最初是保持距離，各不相干的。後來的社會運動雖然有反殖民地的味道，但是主調是要求政府承擔更多的社會經濟責任。七十年代以來，政府的諮詢制度和補助政策，使很多社團和其領導層成為政府施政的伙伴。到了八十年代，由於對主權回歸的擔心和中國因素的日益顯著，香港的部分民間社會組織才開始展示對抗國家強權的旗幟；然而，傳承下來的主流依然是國家與民間社會合作的模式。

根據我們的調查發現，香港的民間社會組織很少會感到政府的壓力，很多會投身諮詢制度之中，甚至有不少社團參與選舉政治。具體而言，當問及組織面臨最大的外部困難時，只有 3.9% 的社團會選答「有關法例阻礙組織發展」，1.4% 「有關政府官員干涉心態仍多」和 7.7% 「政府及其他政治人物對本組織的訴求缺乏了解」。至於諮詢政治方面，受訪的社團之中，40.6% 有核心成員被委任為政府各有關諮詢委員會的委員。最後，它們在選舉政治中也是牽涉甚廣，例如，有核心成員參與各級選舉的社團佔了全部的 51.7%，有協助他人競選的佔了 26.5%，而有核心成員擔任各級議會的民意代表的社團佔了總數的 34.8%。

以上情況一方面顯示政府與社團的互相依賴和合作的重要，另一方面也使人質疑香港的公民社會是否等同政治社會。

組織資源

在組織資源方面，香港的民間社會組織大概是處於小康的狀態。我們可以分三方面說明。

首先是人力資源。我們上文提過，香港人基於難民心態與家庭網絡取向甚少參與社團活動，因此和美國等國家比較是小巫見大巫的。在我們的問卷調查中，除了 1.9% 擁有法人組織為成員之外，其他約 16.4% 的社團只有不到 50 名成員，有 50-199 名成員的社團佔 23.2%，有 200-499 名成員的佔 21.7%，有 500-999 名成員的佔 10.6%，最後有 26.1% 的社團擁有一千名或以上的會員。我們不知道有甚麼標準可以衡量會員數目的意義，也許社團的性質是重要的出發點。如果會員的政治或社會地位是主要資源，顯然會員數目貴精不貴多，萬一社團活動主要靠會費或義工來支撐，那麼就是人多好辦事了。

第二種資源是財政預算。上文談到自主性問題時已經觸及香港民間社會組織的財政來源。這裏強調的是財政金額。在沒有比較的情況下，我們不知道香港民間社會組織是否可稱為富有。在我們的調查中，除了 4.2% 不肯透露它們的財政狀況外，其餘有 25.4% 的社團擁有超過 5 百萬港元的財政資金，13.2% 有 1.4-5 百萬，18.8% 有 0.5-1.4 百萬，18.3% 有 0.2-0.5 百萬，24.4% 不足 0.2 百萬。

最後，組織間的聯繫也是資源的重要部分。香港的民間社會組織和海外機構的聯繫歷史悠久而廣泛。在受訪社團之中，不少於 42.0% 是和國際性社團有關聯的。這數字頗能表達香港的國際性。至於和本地社團合作方面，也有 60.4% 表示有這種合作。

以上的客觀數字並不能完全說明社團的資源情況。我們可以從它們內部面臨最大的困難來增加認識。首先，我們發現有 23.2% 並未遭遇任何困難。其次，有 23.7% 的社團面臨工作人手不足，而 22.2% 說最大困難在於財務方面。換言之，近半數

的香港民間社會組織是人力或財政資源短缺的，這不能說是一個小數字。

意識形態

民間社會組織的意識形態有它的歷史、環境、組織和領導的來源，而且外國的影響也不可以排除。正如上文所說的，香港的公民社會並非在鎮壓的環境中成長的，寬鬆的政治、多元的社會、起飛的經濟、領袖的缺乏做成社團的保守穩健的色彩，這些色彩可以求證於我們的調查。

在我們的問卷中，我們分別提出了兩組有關意識形態的問題。首先，我們想了解民間社會組織的改革態度。問題是讓它們在以下三種基本態度中任選其一：

- 甲、我們的社會千瘡百孔，必須徹底改造它。
- 乙、我們應當透過改革逐步改善我們的社會。
- 丙、香港社會基本上合理，應保持現狀，以免它受到激進勢力的破壞。

調查的結果是 9.4% 的社團選答不知道，3.9% 選取甲項，66.3% 主張乙項，20.4% 贊成丙項。換言之，多數的民間社會組織屬意漸進改革，激進派只佔極少數。這是香港社團穩健保守的一面。

此外，我們請民間社會組織的負責人根據一個十分的尺度表達它們對四組對立意識形態的立場。這四組命題是這樣的：

- 甲、（平等）「我們應當讓大家的收入較為平均」對「應多勞多得，貧富懸殊是在所難免」
- 乙、（依賴）「個人應自力更生，毋需倚賴政府協助」對「政府應全面保障市民的生活」
- 丙、（環保）「要保護環境，使香港更優美」對「要鼓勵經濟成長，不要讓環保措施妨礙商業發展」

丁、(參政)「增加市民的參政機會」對「政府應根據專家意見當機立斷」

調查的結果見表十二。十分的尺度以 1 分爲極端贊成前項說法，10 分爲極端贊成後項說法，首先值得注意的是，對這四組問題，都有高達五分之一的社團拒答或答不知道的。這大概可以解釋爲：(一)它們沒有意識形態的立場，(二)它們認爲問這類問題是沒有意義的，(三)它們認爲這些問題敏感，不好作答，(四)它們認爲這些問題中的正反組合並不合理，不好作答。我們不知道真正原因何在，但是五分之一的拒答或不知道是相當高的遺漏值。

至於社會平等這種思想在香港的民間社會組織中並不流行。在崇尚個人自由的香港，更多的社團(即 33.8% 回答 8-10 分的)願意接受貧富懸殊的現實。

有關政府角色方面，香港民間社會組織稍微傾向於依賴政府，強調個人主動的只佔 19.4%(回答 1-3 分的)。

關於環保和市民參政這些後現代主義的意識，看來已經普遍被香港社團所接受，選答 1-3 分的分別是 42.9% 和 31.9%。只是值得一提的是，以香港的現代化水準來衡量，這種接受的程度(特別是市民參政意識)應當算是偏低了。

活動

表十三綜合了受訪民間社會組織所舉辦的活動，並按比例高低排列。首四項可視爲最流行的活動，有超過六成的團體曾舉辦過這些活動。這四項活動分別是(一)演講、研討會，(二)出版，(三)康樂聯誼，和(四)與外國組織互訪交流。特別值得注意的是第(三)和(四)兩項，似乎很能說明香港民間社會組織的一些特色，那就是軟性活動多和國際性強。另外一點值得注意的是，有約三成的社團舉辦公民教育的

表十二：香港民間社會組織的態度取向(%)

	尺度										不知/拒答
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
平等	5.8	1.4	6.8	1.9	7.2	13.0	7.7	16.4	4.8	12.6	22.2
依賴	6.8	3.4	9.2	4.8	7.2	17.4	3.9	14.0	2.9	6.8	23.7
環保	18.8	13.5	10.6	7.2	8.7	7.7	2.4	3.9	1.0	5.3	20.8
參政	15.0	7.2	9.7	4.8	9.7	11.6	4.8	6.8	1.4	6.3	22.7
(N=206)											

表十三：香港民間社會組織的活動類型(%)

演講、研討會	76.3
出版	71.5
康樂聯誼	63.8
與外國組織互訪交流	62.8
籌款	42.0
社會/社區服務	40.6
網頁	40.1
研究調查	36.2
慈善活動	32.9
義工訓練	30.4
公民教育	30.4
文教	26.1
社會行動	20.3
辦學	20.3
成立互助小組	19.3
家庭服務	16.4
宗教	14.0
醫療保健	11.1
專業註冊	4.8
其他	6.8
(N=206)	

注：複選題，答案總數可超出 100%。

活動，這比我們預期為高。社會行動是公民社會中重要的環節，這類活動只有兩成的社團曾經舉辦過。

民間社會組織有時候會倡導政策改革，對民意代表或政府提出訴求。上文提到香港的民間社會組織傾向溫和、與政府對話合作的方式。詳情可以參閱表十四。

影響力

評估公民社會或社團對國家或市場的影響力是困難的，尤其是沒有個案研究的支持。我們的問卷調查設計，只能顯示代

表十四：香港民間社會組織最常用的倡議或表達意見的形式 (%)

向政府部門提交意見書	30.9
研討會	27.1
與政府官員商討	22.7
與其他團體聯合行動	13.5
記者會	12.6
參與選舉	5.8
請願、靜坐、遊行	5.3
議會游說	4.3
簽名活動	3.9
檢舉	0.0
罷工、罷市	0.0
訴訟	0.0
其他	3.9
拒答	12.6
(N=206)	

注：複選題，答案總數可超出 100%。

表社團回答問卷的人對他們社團的影響力的主觀看法。我們的問法如下：「請問你是否同意以下說法：政府官員不會在乎貴會／組織的意見。」結果有 47.8% 回答不同意和 4.3% 非常不同意；非常同意和同意的分別是 3.4% 和 28.0%；說「視乎情況」或拒答的分別是 0.5% 和 15.9%。這項結果說明民間社會組織在主觀上覺得對政府蠻有影響力的。這數字之高有些出乎我們的想像。不過事後孔明，也可以解釋為在香港國家與公民社會和諧合作的一個後果。

結論

研究的初步發現證實了政權性質和民間社會組織之間的相關。前者的開放提供了機會，後者掌握時機發展。歷史因素、組織特徵、與政權交往的經驗可能有助於社團意識形態形成走溫和合作的路線。經濟發展、城市的國際性也許是香港民間社會組織在資源上小康而海外連繫廣泛的原因。

總的來說，香港的民間社會組織特色是多元、非對抗國家、採取溫和改革取向、樂於與政府合作、自信有影響力，以及富國際關係。至於其實際作用、能否溝通國家與家庭，則有待進一步更深入的研究。

廣州的民間社會組織：生存與依附

陳健民 丘海雄

中國社會團體發展的背景

中國於晚清時期，社會團體（如商會、福利組織、居民組織等）已在北京、上海、廣州等大城市有相當的發展，對於當時工商貿易、救濟及地方自治起著積極作用。直至國民政府的成立，基於政治控制的原因，社團的發展受到一定限制。中華人民共和國成立不久，即實行「國家社會主義」，推行計劃經濟，政府直接控制企業。另一方面在社會實行「垂直型管治」，透過單位提供的就業機會及福利，對人民進行組織控制。由於單位成為政府與人民的「樞紐」，社團的作用變得模糊不清，數目亦隨之大幅減少。自從一九七八年中共十一屆三中全會提出改革開放，中國先在農村後在城市進行經濟改革。特別在八十年代中以後，在中國政府推動「政企分家」的過程中，國有企業（國企）為提高經營效益，必須減少過去的政治控制及社會服務的職能。改革令過往作為社會整合機制的單位制度逐步瓦解，迫使中國的社會結構進行重組。在此重組過程中，經濟及社會各部分都出現紊亂現象。在社會上，治安日漸變壞、地方的公共設施（如水利）缺乏投資和保護、環境污染和破壞日益惡化、人民愈來愈不遵守公共秩序。在經濟領

域，亂收費、假貨劣貨充斥市場、企業重複投資、惡性競爭、專業人員缺乏操守、違約以至訴訟事件與日俱增。這些失範或失序現象反映中國政府逐步退出經濟及社會領域過程中引發的公共問題。

社團在改革開放時期如雨後春筍般發展，或多或少正是要處理中國社會的整合問題：

(一) 對國企進行協調管理：由於政府不再無限量支援及直接管理國企，國企必須面向市場以避免破產的厄運。由於國企不能依賴主管部門及計劃委員會去提高其生產和銷售的效益，一些經濟性的社團（如行業協會）便應運而生，協助國企拓展市場、技術改造及其他事宜。簡言之，這些社團爲了提高國企的競爭力及促進國企間的合作而成立。

(二) 協調及管理非國企及其人員：經濟改革鼓勵多種所有制並存，意味著有大量的企業及其僱員不在傳統的單位制度管理之下。一些經濟性團體（如個體勞動者協會、私營企業協會）便發揮著國家與這些企業和人員間的橋樑作用。對這些企業及人員來說，政府部門的合作對他們的事業發展仍是舉足輕重。譬如說，企業管理人員需辦簽證方能出國公幹，而企業登記過程亦涉及多個部門的審批。由於沒有單位的保證，許多行政手續就無從辦起。這些社團便扮演一個單位的角色，向會員提供行政手續上的協助。政府又能透過社團對三資企業及其日益壯大的僱員群體進行協調和管理。

(三) 橫向聯繫：過往單位制的垂直型控制模式阻礙橫向聯繫的發展。一方面，舊制度防止了串聯性的政治活動，但同時亦破壞了企業及其工人與其他企業及工人的溝通和合作。在當前的經濟形勢下，國企不單要與其他國企及主管部門以外的政府部門聯繫，更要與非國有企業合作。這種跨體制的合作不單有助於資訊及技術的交流，更能充分利用兩個體制中不同政策的好處。

(四) 滿足新生的社會、文化及經濟需要：由於單位角色的轉變，工人過往對企業的經濟、社會及政治依賴逐步轉移到市場（如房屋）、政府部門（如教育）或一些「社會統籌」機制（如退休養老基金）。然而，這個轉移過程並非天衣無縫，一些社團（如自願者團體及福利救濟組織）因而成立協助有需要的人士。此外，經濟改革亦令市民進一步追求高素質的生活。一些文化、體育及聯誼社團提供機會給有共同興趣的人士互相交流及推廣他們的文化及活動。

由於社團能爲改革時期提供一種新的社會管理模式，受到政府及社會的支持，其數量及種類均持續增長。於一九八九年，全國性的社團共 1,600 個，遠超過文革前僅 100 之數。由於八九民運的影響，中國政府於一九八九年十月實施《社會團體登記管理條例》，結果只有 1,200 個全國性社團及 180,000 個地方性社團獲准登記。不過由於政府繼續深化改革，社團數量再次增加。一項研究（Pei, 1998）發現，從一九七九年到一九九二年，全國性社團已翻了七番，平均每年增長達 48%。在八個研究點中，省級社團平均每年增長達 56%；而在三個市研究點中，市級社團每年增長 63%；而上海的縣級及區級社團每年增長高達 86%，在這段時期翻了 12 番。直至一九九八年，全國性社團已增至 1,800 個，而地方性社團則高達 200,000 個（金世言，1998：17）。

廣州社團發展概況

像中國其他地區一樣，廣州的社團數目在改革後有顯著增長，但在一九八九年《社會團體登記管理條例》頒布後受到影響。從一九九零年八月到一九九一年三月，廣州有 1,370 個社團（542 爲市級、828 爲區／縣級）按《社會團體登記管理條例》受到驗查。按該條例，社團的宗旨或發起人如有問題自然不獲登記，但只要是在同一行政區域內已有業務範圍相同或相

似的社團，亦不批准登記。結果只有 1,041 個獲得登記（479 為市級、562 為區／縣級），其他或被取締，或轉為其他社團／部門的內部組織，一共減少了 24%（廣州民政局，出版中，頁 307）。但自從一九九一年後，廣州社團的數目每年仍有近 13% 的增長。至一九九四年底已達 1,300 多個，其中超過 600 個為市級社團（廣州民政局，1995）。

是項社團研究調查於一九九六至九七年間在廣州進行。我們從中山大學於一九九四年出版之《廣東社團大全》及《廣州日報》一九九三至九五年刊登之社團法人登記啓示中搜集到 543 個市級社團地址，並按王穎等（1993）將社團分為十類，然後每三取一進行系統性抽樣。調查以上門訪門進行，輔以結構性問卷，受訪者為社團之理事會代表或全職幹部。實際成功訪問之樣本與原來抽樣範疇的對比見表十五。由於成功受訪樣本之組成與抽樣範疇之組成有偏差，決定對結果進行加權。因此，本文下面報告之調查結果均為加權百分比。

晚近的研究發現，過往十多年來，以商業、行業和專業協會的增長最快，其次則為學術性社團，而宗教、慈善及公眾事務性社團則發展較慢。從表十五可見，廣州以科學技術社團最多（如廣州儀器儀表學會、廣州科學技術情報學會，下文所述社團將省去「廣州」二字），其次便是經濟性社團（如包裝技術協會、書刊發行業協會），兩者合共已達 44.6%。聯誼、文藝及體育性社團（如女知識分子聯誼會、書畫氣功研究會、乒乓球協會）可算十分活躍，佔總體的 42.2%。和全國情況一樣，廣州的宗教、慈善及公眾事務性社團（如基督教協會、傷殘青年協會、青年志願者協會）數量不多。

社團歷史方面，在 159 個有作答的社團中，只有一個是在一九四九年前成立，10% 是在一九四九至七八年間成立。多數社團（67%）是在一九七九年改革開放至一九八九年間成立，22.2% 則在一九八九年《社會團體登記管理條例》實施後到一九九六年間成立。平均來說，改革後至一九八九年間，是廣州

表十五：廣州市級社團分類（%）

	抽樣範疇	樣本
政治	4.1	7.5
經濟	19.2	11.8
科學技術	25.4	27.5
文藝	15.5	10.0
體育	9.4	21.9
健康、衛生	2.4	1.9
社會福利與救助	1.6	5.0
宗教	1.6	1.3
聯誼	17.3	10.0
公共事務	3.5	3.1
(N)	(543)	(160)

社團發展的黃金十年。規模方面，個人會員人數最多的社團達 19 萬人（個體勞動者協會），最少為 0 個，中位值為 188 人。團體會員方面，最多為 2 萬個（中醫中藥界海外聯誼會），最少為 0 個，中位值為 7 個。

自主性

鄧正來和景躍進（1992：60）提出建構中國「市民社會」的兩階段發展論，第一階段在爭取生存空間與獨立自主，第二階段才進入公共領域，參與和影響國家決策。因此，本研究亦集中調查社會團體的自主性問題。本研究將「自主性」概念化為社團領袖的選任、社團日常活動的自由、財政獨立與社團對自主性的主觀判斷四方面。

選任領袖自由的限制

於一九九二年九月召開的第一屆中國社團管理工作會議上，國務委員陳俊生指出，「小政府、大社會」是中國未來政治體制改革的一個重要方向。在其後相近的會議中，政府亦提出要擴大社團的自主性，達致「三自」方針，即「自治、自理、自立」，認為過往「政社合一」的做法已不合時宜。但由於《社會團體登記管理條例》規定社團必須受到各級民政部門（社團登記管理機關）及有關行業、學科的政府授權組織（業務主管單位）的「雙重監督」，令政府官員有機會干預社團領袖的選任。過往的研究發現，中國 77% 的社團的領導位置由主管單位的領導所佔據（White et al., 1996:135），而社團書記亦多從這些主管單位調任。只有文藝、體育和宗教社團較能以民主方法選任領袖。

這種做法其後受到中央政府批評為違反「政社分家」的原則。國務院於一九九四年四月十三日公布一項決定，禁止部級領導官員（包括其直屬單位之領導）兼任為全國性社團之領導。但於一九九四年五月二十七日發出的一份「解釋通知」中，卻指出地方政府可參照通知的精神，根據本地實際情況，自行決定。因此，廣東省民政廳於一九九四年八月十一日發出的一項通知中，便說明在「特殊情況」下，省級的部門領導人仍可兼任社團主要領導。該部門只需提交「專題報告」並附上領導人簡歷便可，下級地方政府亦可按此精神辦理。因此，所謂「政社分家」的精神，只在全國性的社團中體現。在地方層次，很多黨政部門領導仍然兼任社團主要領導。

我們的調查確定，官員出任社團領導的情況在廣州仍是十分普遍。調查發現有超過七成社團仍保持「縱向官方聯繫」，即社團領導（理事會成員）有來自其主管單位的官員。大概六成社團則有「橫向官方聯繫」，即有領導來自其他黨政單位的官員。如果我們將這兩種聯繫合併分析，我們可將社團的地位如表十六般劃分。近兩成的社團可視為「民辦社團」，因其領

表十六：官員出任廣州社團理事之比例（%）

民辦社團	0%	19.3
半官辦社團	1-25%	17.7
	26-50%	9.6
	51-75%	2.4
	76-99%	1.9
官辦社團	100%	49.1
(N)		(152)

導全無官員出任。這些團體包括傷殘青年協會、基督教協會、慈善會、女企業家協會等。超過三成的社團可稱之為「半官辦社團」，而近五成社團應為「官辦社團」，因其理事會成員全由官員出任。

我們的調查發現有半數社團的理事候選人，全部或部分由主管單位提名。即使候選名單不是由主管單位提名，社團亦往往在選舉前與主管單位協商醞釀。而當選舉進行時，有超過四成社團採用「等額選舉」方法，只有三成多採用「差額選舉」，其他則為「混合型」。故此，只有少數的社團真正享有自由提名及差額選舉領袖的權利。深入訪查發現，不少社團雖有權自由選任領導，卻仍邀請官員加入其理事會，因為它們認為這些官員擁有的權力和資源有利於社團開展會務。它們寧可放棄「民辦性」，來換取與權力及資源掛鈎。社團會員亦不視官員出任社團領導為一種屈辱，反而視之為一種向上攀援的榮耀。其中一個受訪商業社團的領袖向我們表示，起初它們是「民辦社團」性質，但卻因缺乏官場聯繫，辦起事來到處碰釘，最後決定轉變為「半官辦社團」，透過「橫向官方聯繫」而獲取不同部門的協助。

因此，黨政部門不單止干預許多社團選任領袖的自主權，更由於現存制度的弊病，令社團即使有「自由」選擇亦甘願放棄。因為黨政幹部仍擁有大量的權力、資源、特權和關係，而社會上卻缺乏在黨政架構以外解決公眾事宜的渠道，社團如果貿然放棄其縱向及橫向官方聯繫，將難於保障其會員利益。

組織活動自由的評估

政府對社團的過度參與，其實和社團扮演不少政府部門或單位的角色有關。中國的社團不單扮演雙重角色——既服務政府又服務會員，而且連主次地位都含糊不清。在服務政府方面，社團主要透過協調和管理不同體制的企業及人員達致社會整合的目標。具體來說，經濟性社團較著重向其會員宣傳法規和政策、協助制訂行業守則、審查入行企業的資格。在特別的節日，社團亦會配合政府的號召開展社會活動；大多的文化與政治團體則表示有舉辦提倡精神文明的活動及普及法律教育（Chan, 1999）。究竟這些社團有多大組織活動的自主權？

根據《社會團體登記管理條例》第 31 條，社團必須每年向業務主管單位及登記管理機關提交工作報告，接受年度檢查，以保證社團依法律及章程開展活動，並及時匯報財政及人事情況。而自從《廣州社會團體登記管理條例實施辦法》於一九九零年頒布後，社團必須在舉辦主要活動（如周年大會、跨區域活動、涉及海外人士或組織之活動及開放給公眾之活動）前向有關部門匯報，民政部門便會派員參加。

研究發現，有 51.8% 社團經常向主管單位請示匯報，另 44.8% 表示有時要這樣做，只有 3.5% 表示從不請示匯報。至於舉辦活動的自主性問題，有 26.2% 的社團完全自主，其餘 73.8% 的社團舉辦的活動或多或少是由黨政部門倡導的。⁹ 其

中有近二成社團（如經濟體制改革研究會、黨的建設學會）竟表示所有活動均為黨政部門倡導。

由於社團的登記及理事選任已受到政府相當的監管，再加上對組織活動的審查和參與，大部分的社團均會在「安全」的範圍內活動。雖然如此，不少社團仍著力為會員利益服務而非只淪為政治工具。表十七顯示社團服務會員的方式。雖然大部分社團並無採取措施「維護／提高會員經濟利益」，83.9% 的經濟性社團卻以此為它們的主要任務。不少商會及行業協會透過組織會員企業參與展銷會，為會員尋找生意機會；有些協會為會員提供法律諮詢及律師轉介服務；個體勞動者協會及私企協會更著力游說市人大法制組及財經委員會，制訂法律保護私企的合法權益。

表十七：廣州社團提供給會員的服務（%）

維護／提高會員經濟利益	32.8
提高會員知識能力水平	47.4
確定會員特殊身分／資格	11.8
弘揚會員文化、信仰價值	17.4
促進會員聯誼及交流	77.4
開展興趣活動	37.5
其他	11.1
(N = 134)	

注：複選題，答案總數可超出 100%。

51-75%、76-99% 及 100% 分別佔 103 個有作答社團的 26.2%、19.0%、23.6%、7.9%、4.2% 及 19.1%。

⁹ 官方倡導活動佔社團全年舉辦活動的 0%、1-25%、26-50%、

近半數社團有舉辦活動「提高會員知識能力水平」，它們集中在學術、經濟及文化性社團。譬如企業管理協會從一九八五至九三年間舉辦了 32 個高級管理科學訓練班，房地產協會亦舉辦多次房地產法規、財政規劃及管理的培訓課程。

「確定會員特殊身分／資格」及「弘揚會員文化、信仰價值」在現階段只是由少數特殊的文藝、體育團體及一些官方色彩較濃的政治團體所推展。相反，「促進會員聯誼及交流」是最多社團選擇的一項，可見社團作為提供一個溝通和聯繫網絡的重要性。而「開展興趣活動」亦是頗重要的一項工作，特別是體育、文化、經濟及聯誼協會。

以廣州市傷殘青年協會為例，可見社團如何動員社會網絡以服務會員。該會成立於一九八六年，是廣州最早為殘疾人服務的群眾組織，理事全由傷殘人士出任，政府並無提供任何經費。協會透過組織廣州師範學院的學生，為 80 多個傷殘人士家庭提供義務家務助理及補習服務。此外，協會提供「一加一」婚姻介紹服務，每月安排五、六對適婚男女會員交談聯誼；亦設「傷殘青年心聲」熱線服務，就情緒、工作、健康問題提供諮詢服務。協會亦免費向會員借出輪椅及代購步行輔助工具。這種互助的網絡可以說是一種「社會資本」（陳健民、丘海雄，1999），它促進了人與人之間的合作，減低了傷殘人士處理生活問題的代價，亦減低了政府的負擔。

財政獨立的程度

由於中國政府財政能力下降，國家再難以透過財政支持來對社團進行控制。政府甚至鼓勵社團透過收取會費及服務費來達致財政獨立。表十八是本研究收集到各社團財政的來源。從表中所見，有 48.1% 社團並無得到政府直接財政資助，但由於部分社團仍接受國企或其他官方組織的資助，嚴格上真正財政獨立於政府的只有 38.2%。平均來說，政府或所屬單位對社團的財政資助分別為其收入的三成及百分之七。廣東珠海市在本

表十八：廣州社團的收入來源（%）

佔全部收入比例	政府直接撥款	其他政府單位資助	服務費	經濟實體創收	會員費	捐款	其他
0%	48.1	86.1	85.8	89.7	34.0	69.8	87.7
少於一半	27.9	8.0	10.7	4.4	38.6	20.2	8.8
超過一半	15.4	1.7	1.4	4.2	14.5	5.3	2.6
100%	8.6	4.2	2.1	1.7	12.9	4.7	0.9
均值	29.6	7.4	5.9	6.4	31.8	13.1	4.4
(N)	(149)	(147)	(150)	(149)	(148)	(151)	(147)

研究進行時，已有四分之三的社團財政獨立於政府。而廣東佛山市亦規定在一九九七年時所有社團均須財政獨立。

由於政府資助不足，不少社團財政非常緊絀。只有少數社團能提供「有償服務」或建立「經濟實體」賺取收入。捐款亦非社團的主要收入來源（平均為 13.1%），只有 4.7% 社團完全依賴捐款作為其經費，它們主要是一些基金會（如殘疾人基金會、老年基金會）、慈善團體及宗教組織。相反，會員費乃社團主要收入，平均佔其收入超過三成。

在我們的研究中，有 26.4% 及 42.7% 的社團分別認為它們的財政狀況「非常困難」或「困難」。在問到它們最急需改善的事項（見表十九），有近半社團認為政府應提供更多經費。但由於政府已表明社團應盡量財政獨立，未來更多社團必須依賴會員及社會的資源而變得更接近「民辦」性質。

主觀的判斷與自我評價

本研究亦探討社團的骨幹分子如何評估其社團的自主性。有關社團成立的背景，有 28.3% 認為其社團是政府倡導成立

表十九：廣州社團最急需改善的事項 (%)

提高社團自主權	6.8
更多政策法規的支持	10.1
減少政策法規的限制	1.2
行政部門更多關心合作	16.4
政府提供更多經費	49.2
其他	16.3
(N)	(145)

的，31.6% 認為是由民間自發成立，另有 40.2% 認為是由政府及民間共同推動成立的。可見純由民間推動成立的社團只佔少數。雖然如此，只有 16.9% 作答者認為它們是屬於官辦性質，有 34.3% 視自己為民辦社團，而近半（48.8%）卻自視為半官半民性質。如果我們把這個主觀判斷與表十六的「客觀判斷」做一比較，發覺並無統計學上的相關。大部分由官員出任理事的社團視自己為半官半民，甚至全由民間組成的社團亦有不少如此自我評價。這些領袖不認為他們官方的身分便決定其社團的性質，他們更多考慮的是社團發揮的功能。即是說，假如他們覺得自己既服務政府亦服務社會或會員，無論他們是甚麼身分，他們亦覺得自己是屬於半官半民。

在研究中有一個經濟社團的主要骨幹向我們表示，雖然他身為業務主管部門調派到社團工作的官員，但為了維護會員利益，不時亦與其他政府部門爭持。譬如說，會員常投訴被政府部門濫收費用、亂罰款，甚至誣告索賄，他都會代為出面與這些部門交涉，有時更被這些部門的官員譏為「不知屁股坐到那裏去？」。因此，即使這些社團由政府官員把持，有時他們仍可對抗一些不合理的其他部門或官員行為，維護所負責社團

的利益。這些客觀上的官辦社團其實有其服務政府亦服務民眾的「兩面性」。

由於中國政府政企分家及精簡機構的政策，愈來愈多社團成為安置下崗分流幹部的地方。這些幹部意識到回流到政府部門的機會甚微，他們個人的前途與社團的發展息息相關，就愈發對會員的利益關注。當問到他們的社團的實際工作主要向誰負責時，52.3% 表示向會員負責，27.2% 向社會負責，而只有 20.6% 表示向政府負責。然而，即使這些社團負責人有強烈的會員利益意識，並不代表他們想擺脫其與政府的聯繫。這些官員的背景及多年在官場工作的經驗告訴他們，一個「獨立自主」的民辦組織只會造成資源不足及與政府官員關係疏離；沒有這些資源和關係，在中國這樣的社會要開展業務便困難重重。因此，89.4% 的受訪社團並不認為「自主性不足」是重大的問題，而表十九亦可見社團並不以「提高自主權」為急需改善的問題。

總結

本研究發現，從社團領袖選任的自主性來評估，地方政府對社團有過多的參與甚至干預，只有近二成可稱得上真正的民辦社團。從組織活動的自主性來評估，政府對社團亦有相當的控制。不過由於政府財力下降，社團被迫財政獨立而減少了對政府的依附。有趣的是，社團領袖有他們一套對社團性質評估的方法。他們認為社團既服務政府亦服務民眾，甚至主要向會員負責，所以他們多為半官半民甚至民辦社團。為了從政府取得資源及保持與政府官員的關係，他們對外界所關注的「自主性」問題並不關心。如果鄧正來和景躍進（1992）認為建構中國的市民社會要經歷兩階段，看來還要多加一個：第一是生存，第二是自主，第三才是參與公眾領域影響政府政策。中國的民間社會發展似乎仍在第一階段當中。

參考書目

- 王穎、折曉葉、孫炳耀。1993。《社會中間層：改革與中國的社團組織》。北京：中國發展出版社。
- 金世言。1998。「發展民間組織，推動社會進步」，《中國民政》，第357期，頁17-18。
- 陳健民、丘海雄。1999。「社團、社會資本與政經發展」，《社會學研究》，第4期，頁64-74。
- 廣州民政局。1995。「主動參與、密切配合、熱情指導、誠心服務，做好社團管理工作」，發表於《第五次全國部分省、市社團管理工作經驗與信息交流會》。
- 。出版中。《廣州民政史》。
- 鄧正來、景躍進。1992。「建構中國的市民社會」，《中國社會科學季刊》，創刊號。
- Chan, Kin-man. 1999. "Intermediate Organizations and Civil Society: The Case of Guangzhou," in *China Review 1999*, edited by Chong Chor Lau and Geng Xiao. Hong Kong: The Chinese University Press, pp. 259-84.
- Pei, M. 1998. "Chinese Intermediate Associations: An Empirical Analysis," *Modern China* 24(3):285-318.
- White, Gordon, Jude Howell and Xiaoyuan Shang. 1996. *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press.

廈門的民間社會組織：新生與限制

楊國楨 黃順力

前言

改革開放以來，廈門作為中國的經濟特區和東南沿海的港口城市，加速從傳統向現代轉型的社會變遷進程，取得矚目的成就。社會團體是實現現代化必須借重的社會力量 and 人文因素，它在社會轉型中的功能和作用，值得做深入的調查和研究。

中國社會團體的研究，是近十餘年來開闢的新領域，已經出版的研究成果還不多，對個別城市社會團體的個案研究，更為數寥寥。就廈門而言，僅有少數社會團體做了資料整理的工作，研究條件和研究基礎相對落後。本文試圖填補廈門社會團體基礎性研究的空白。

歷史回顧

廈門的民間結社與城市化進程同步，早期有洋行、郊行、會館、天地會、小刀會、詩社、南樂社等經濟性、政治性、聯誼性的社會組織。傳統的商業同業公會，有紙途（1823）、典途（1877）、錢莊（1893）、藥業（1894）、雜貨（1896）、保商會（1899）、泉郊（1900）等。具有近代意義的社會團體

出現於二十世紀初，如廈門商務總會（1904）、廈門台灣公會（1906）、廈門教育會（1908）、去毒社（1910）、廈門自治會（1911）、廈門救國會（1911）、廈門紅十字會（1911）等，對廈門社會、經濟和文化的發展起了促進的作用。辛亥革命（特別是五四運動）以後到抗日戰爭前，是廈門社會團體發展的第一個高潮。各類社會團體紛紛出現，¹⁰ 在全國也有一定的影響。

一九三八至四九年間，廈門一度淪為日本佔領區，光復後又受國共內戰影響，社會經濟惡化，人口外流，一九四一年市區人口 15.7 萬人，至一九四九年下降到 12 萬人（全島人口 16.6 萬人）。廈門社會團體在內憂外患的環境中進入低谷。廈門淪陷期間，雖然出現過一些抗日社團或親日社團，但原有的許多社團或解散，或內遷，或停止活動。光復後，恢復活動的

¹⁰ 如廈門基督教青年會(1912)、中華新字促進會(1916)、廈門國民大會幹事部(1919)、廈語社(1920)、保全海後灘公民會(1921)、廈門台灣尚志社(1923)、福建博物研究會(1923)、閩南台灣學生聯合會(1924)、閩南佛化新青年會(1924)、廈門國民外交後援會(1925)、廈門外交協會(1925)、廈門海員公會(1925)、廈門中國台灣同志會(1925)、廈門益同人公會(1925)、華僑協會(1925)、建築工會(1925)、鼓浪社(1926)、泱泱社(1926)、海關公會(1927)、碼頭搬運工會(1927)、總工會(1927)、婦女協會(1927)、農民協會(1927)、教育協會(1927)、貨船公會(1928)、廈門民俗調查會(1929)、鷺江南樂研究社(1930)、婢女救拔團(1930)、思明佛教會(1930)、月台佛學研究社(1931)、廈門抗日救國會(1932)、廈門青年文藝社(1933)、廈門基督教女青年會(1934)、廈門報業同業公會(1935)、閩南新文字協會(1936)、廈門金石書畫研究會(1936)、廈門詩歌會(1937)、廈門文化界抗敵後援會(1937)、廈門作者聯誼會(1937)、廈門台灣同胞抗日復土總聯盟(1937)等，都很活躍。

主要有市商會、教育會、農會、總工會、漁會、婦女會、華僑協會、益同人公會等，新成立的有廈門記者聯誼會、廈門記者公會、廈門台灣同鄉會、國學研究會等。

中華人民共和國成立以後，廈門社會經濟逐漸復蘇和發展。但因地處海防最前線，經濟受政治、軍事因素的制約，不能開展大規模的建設，傳統的強項海洋貿易和華僑投資減少。到一九六五年，市區略有拓充，但仍局限於本島西南一隅。文革十年，社會經濟陷於停滯狀態。市區人口約 30 萬人。

一九五一至六四年，是廈門社會團體重新組建時期。新建了廈門新文字研究會、廈門文聯、廈門中醫研究社、廈門數學學會、廈門天主教教友愛國會、廈門基督教三自愛國運動委員會等一批學術、文藝、宗教團體，改造了一些舊社團，如市商會改造為市工商聯，少數傳統的文藝、宗教和社會公益團體，如集安堂、金華閣、錦華閣、南樂社、市基督教青年會、市基督教女青年會、市佛教協會、市紅十字會等，經重新審查登記，恢復了活動。

一九六六至七六年文革期間，紅衛兵等社會組織積極發展，而正常的社會團體則停止活動，登記管理工作癱瘓，民間社會組織的發展再次陷入低谷。

一九七八年以後，廈門經濟和社會生活步入正軌。建立經濟特區後，港資、僑資、台資、外資大量湧入，傳統的優勢和潛能得到恢復，經濟建設和各項事業全面推進，全市總人口從一九八一年的 95 萬人發展到一九九零年的 112 萬人。市區迅速向西北部和中部延伸，市區人口增至 50 萬人。廈門社會團體活動恢復和進一步發展，適應改革開放的新形勢，各類新的社團大量湧現，進入發展的第二個高潮。至一九九零年，全市性的社會團體共 320 個。一九九一年經過清理整頓，予以確認註冊登記的有 252 個。

九十年代經濟體制從計劃經濟向市場經濟的轉變，廈門進入再次創業的新階段。特別是一九九二年鄧小平南巡講話以

後，廈門社會團體蓬勃發展，進入社會團體活動和管理有序運作、良性發展的新時期。

特點

社會團體在現代中國，是指政黨和企事業單位之外，人們按照共同的宗旨、任務、原則，經過法定程式自願組織起來的非營利性社會組織。它們在中國共產黨的領導下，以憲法為根本活動準則，因而把未經法定程序（即未在民政部門註冊登記管理）的非法社會組織和黑社會之類的團夥排除在外。由於各種社會組織形成的背景和歷史傳統的不同，其中一部分如共青團、工會、婦聯、青聯、學聯、工商聯、科協、台聯、僑聯等，成為法定的人民團體，免於在民政部門註冊登記，且受委託承擔相關社會團體業務主管單位職責，因而狹義上也不把它們包括在內。本文所指的廈門社會團體，具體的範圍限制在市級社會團體，即不包括設在廈門域內的國家級、省級社會團體和區級社會團體。

一九九零年八月，廈門在民政局內設立社團管理辦公室，對市級社會團體實施統一登記管理。一九九一年，經複查註冊登記，頒給社團證書的有 252 個。一九九二至九六年，發展到 444 個，至一九九九年，達 474 個。由於廈門地方不大，大中型國有企業不多，而經濟社會的活躍基本上是改革開放後的事情。因此我們認為，地域小，社會團體多，而且年輕化，是新時期廈門社會團體的第一個特點。

這一特點是與廈門城市化進程加速、人口變動的大趨勢相吻合的。特區建設的第二個十年，市區不斷往島外延伸，一九九八年全市居住人口 176 萬人（戶籍人口 127 萬人，暫住人口 49 萬人），其中居住在市區的有 87 萬人，周邊城鎮的有 19 萬人，合計非農業人口 106 萬人，佔全市總人口的 60%。全市居住人口密度為每平方公里 1,157 人，以戶籍人口統計，為 835

人。廈門的地域面積和人口總量在中國城市中雖僅是一個中等城市，但其人口密度卻是位居全國的前列。城市功能的擴大，社會生活的多樣化，政府與居民之間、居民與居民之間，需要更多的渠道互相溝通，這不可避免地成了社會團體如雨後春筍般發展的深層原因。年輕社會團體的出現，又勢必給予改革開放巨大的推動力。

新時期廈門社會團體的第二個特點，是以學術性、經濟性、聯誼性功能社會團體為主流。根據廈門民政局社團管理辦公室的分類統計，一九九六年和一九九九年在冊的市級社會團體分別如表二十所示。

廈門教育比較發達，同時又吸納了不少外地人才，大中專文化程度居民所佔比例在全國名列前茅。特別是在高等學府和科研機構中，學科門類多，且聚集了一批學有專才的知名學者，和國內外學術界交流頻繁，這就使廈門的學術氣氛比較濃

表二十：廈門各類別社會團體的數量

	1996	1999
學術性	121	129
行業性	111	123
聯誼性	98	105
文化藝術	40	42
體育衛生	37	39
基金會	23	22
宗教	7	7
社會福利	5	5
新聞	2	2
合計	444	474

厚，各類學術性的學會、研究會在社會團體數量上位列第一。而近年經濟的轉型和發展，改變了廈門傳統的消費型商業城市的面貌，人均國民生產總值跨入中等程度的「新興工業化」階段，各種行業性的經濟組織因之異軍突起，甚至出現趕超學術性社會團體的發展趨勢。由於台灣海峽局勢的緩和，廈門與港、澳、台、僑、外聯繫密切的傳統得以恢復和發展，聯誼性的社會團體也有了長足的發展。

廈門社會團體的發展和分布的上述特點，是新時期廈門人才資源重新配置在社會民主生活需要上的反映，是發自社會內在的衝動和要求，因而也是觀察廈門社會變遷的一個重要視角。

概況

爲了認識新時期廈門社會團體的功能和作用，我們在市民政局的支援下，從一九九九年五月起，對在民政局註冊登記的市級社會團體進行抽樣調查。在收集報刊、會刊資料之外，我們設計了一份調查問卷，派出訪問員登門與相關社會團體的會長、秘書長或專職人員訪談，或請他們填寫問卷，最終取得有效問卷 100 份。

受訪團體中，成立於一九四九年前的有 5 個，一九四九至七七年的 5 個，一九七八至八九年的 43 個，一九九零至九六年的 36 個，一九九七至九九年的 11 個。47% 是一九九零年以後成立的年輕社會團體。其中學術性的學會、研究會 33 個，經濟性的同業商會、行業協會 30 個，聯誼會（含文藝體育團體）18 個，宗教團體 4 個，倡導性團體 5 個，社會服務、慈善福利團體 10 個。基本上涵蓋了廈門的各類市級社會團體。

發起和建立

發起籌建社會團體有自上而下（政府倡導）和自下而上

（民間自發）兩種途徑。問卷調查顯示，37% 的社會團體是民間自發組織的，17% 是由政府倡導的，46% 屬政府倡導與民間自發相結合。發起人是本市著名專家學者和有權威的知名人士，其所屬的單位，以事業單位（29%）、政府部門（28%）和人民團體（13%）爲主。

規模

調查顯示，36 個社會團體實行個人會員制，13 個爲團體會員制，44 個有團體會員和個人會員，2 個實行非會員制，另有 5 個沒有作答。

實行個人會員制社會團體的成員數，最少 50 人，最多 18,000 人。50-99 人的佔 19%，100-199 人的佔 28%，200-299 人的佔 30%，300-399 人的佔 3%，400-499 人的佔 3%，500-599 人的佔 5%，600-699 人的佔 5%，2,000-2,999 人的佔 3%，1 萬人以上的佔 3%。即 58% 的社會團體會員人數在 100-299 人之間。實行團體會員制的社會團體，團體會員 20 個以下的佔 8%，20-29 個的佔 8%，30-39 個的佔 23%，50-99 個的佔 31%，100-199 個的佔 23%，200-299 個的佔 8%。團體會員和個人會員都有的社會團體，個人會員最少爲 3 人，最多有 3 萬人，團體會員最少有 2 個，最多有 190 個。

常務理事會

廈門社會團體的領導機構，一般爲常務理事會，有的只設理事會或稱委員會。組成人員最多有 130 人，最少有 3 人。在最近一屆的選舉中，候選人 100% 由主管部門提名的有 6 個社會團體，佔多數的有 5 個，佔一半的有 1 個，佔少數的有 17 個，56 個社會團體沒有主管部門提名的候選人。常務理事的選舉方式，各個社會團體做法不一。等額選舉佔 68%，差額選舉佔 23%，等額差額混合佔 3%，其他方式佔 6%。其他方式指會員大會或理事會協商推舉，鼓掌通過，或以正副會長、正

副秘書長為當然成員，不再投票。常務理事中來自主管部門的比例，0% 有 46 個社會團體，1-25% 有 26 個，26-50% 有 14 個，51-75% 有 2 個，100% 有 5 個。來自其他黨政部門的比例，0% 有 61 個社會團體，1-25% 有 18 個，26-50% 有 7 個，51-75% 有 4 個，76-99% 有 3 個。主管部門或其他黨政部門參加常務理事會的成員，包括現任的領導幹部、一般幹部和離退休幹部。

會長（理事長、主席）

會長的提名，41% 的社會團體是由會員提出的，35% 由主管部門或其他部門提名，24% 採用其他方式，包括常務理事會協商、團體會員單位協商等。選舉方式，採用等額選舉的佔 69%，差額選舉佔 19%，其他佔 12%。現任會長來自的單位，政府部門佔 16%，中共黨委部門佔 5%，事業單位佔 42%，國企佔 21%，集體企業佔 1%，私營或三資企業佔 5%，人民團體佔 4%，其他佔 5%。來自政府或中共黨委部門的現任會長，是離退休的或現任非正職領導幹部。

專職工作人員

29% 的社會團體沒有專職工作人員。有專職工作人員者，最多 45 人，少則 1 人。其中 18 個團體有由主管部門發放工資的專職工作人員，最多 15 人，最少 1 人。23 個團體有由掛靠單位或團體會員單位支付工資的專職工作人員，最多 17 人，最少 1 人。38 個團體有自聘並支付工資的專職工作人員，最多 45 人，最少 1 人。

興辦的經濟實體

社會團體是非營利性的社會組織，廈門大多數社會團體沒有興辦經濟實體。為補充活動經費，有 9 個社會團體各辦 1 個經濟實體，2 個社會團體各辦 2 個經濟實體。在 7 個提供經濟

實體資料的社會團體中，最多資產 2,000 萬元，次為 10-50 萬元，最少 3 萬元。提供去年贏利額的 4 個社會團體中，3 個略有贏利，1 個虧損，平均贏利僅 1.47 萬元。

活動經費的來源

根據受訪團體的自報，平均 31% 的活動經費來自會員費，21% 靠政府或主管單位資助，17% 靠集資或捐獻，12% 由掛靠單位撥款，9% 來自有償服務所得，2% 來自屬下經濟實體收入，8% 由其他方式籌集。完全或九成以上靠主管單位或掛靠單位撥款的有 19 個，一半到七成靠主管單位或掛靠單位撥款的有 7 個，完全或九成以上靠社會團體自籌的有 43 個。社會團體自籌的活動經費，完全或八成以上靠會員費的有 20 個，一半以上靠有償服務的有 7 個，一半以上靠集資捐獻的有 10 個，七成靠經濟實體的 1 個，八成以上靠其他方式籌集的有 4 個。

受訪者對其社會團體屬性的認定

62% 認為其團體是民辦的，31% 認為其團體是半官半民的，7% 認為其團體是官辦的。

活動與功能

「小政府、大社會」是中國政治體制改革的一個重要方向。改革開放後經濟化社會的發展，促進了社會團體數量的增長，也證明了社會團體作為國家與家庭間的社會力量能為改革時期提供一種新的社會管理模式。

根據我們的初步調查，近年廈門社會團體的活動，大多數運作正常。由於不同類型社會團體具有不同的宗旨與任務，所以舉辦活動的次數有很大的差距。行業性、社會服務、宗教類社會團體的活動屬經常性的工作，幾乎每天都在進行。學術

性、聯誼性團體大部分則每年僅有一次到數次，以一九九八或一九九九的一年為例，據調查，平均活動頻率為一年 7 次；此外，有 4 個團體在一年中從未開展過活動。

各社會團體的活動，都是由常務理事會或理事會討論決定的，其中有一些是黨政部門倡導的。在最近一年舉辦的活動中，自主組織全部活動的社會團體共 50 個；全部活動由黨政部門倡導的只有 5 個；其餘都是兩者兼有，比重不一，由黨政部門倡導的活動佔社團全年舉辦活動的比例，佔四分之一的有 13 個，佔二分之一的有 15 個，佔四分之三的有 5 個。編輯出版刊物是社會團體活動的一項重要內容。60% 的廈門社會團體出版刊物，其中，48 個只有內部發行刊物，3 個只有公開發行刊物，6 個內部及公開發行刊物均有出版。有些學術性團體雖無刊物，但出版過年會論文集的書籍，個別在互聯網上建立了網頁。

廈門社會團體的活動涉及社會各個領域，凝聚了各方面的社會力量，為經濟建設、科技文化進步、社會發展和穩定、提高會員素質作出貢獻，同時又是政府與企業、政府與人民大眾之間的重要中介和聯繫的橋樑。因此，它具有服務會員、服務社會、服務政府的功能。三者在本利益上是一致的。

但對社會團體的個體而言，著力點還是有不同的，從而表現出不同團體的個性。在調查中，受訪者對其社會團體主要服務對象的回答，見表二十一。問題本為單項選擇，但還是有 27 個團體選擇多項。綜合看來，主要服務社會的團體佔多數，主要服務會員的團體佔第二位，主要服務政府的團體屬於少數。與此相關，對社會團體的實際工作主要向誰負責的回答，也與上述近似，詳見表二十一。

服務內容是功能的「部件」。我們把服務會員、服務社會、服務政府的內容分別歸納為六項和九項，供多項選擇，結果如下：

表二十一：廈門社會團體的服務對象及負責對象（%）

服務對象		負責對象	
主要服務會員	27.5	會員	21.0
主要服務社會	40.8	社會	35.8
主要服務政府	4.1	主管單位	11.6
服務會員與社會	8.2	會員與社會	12.6
服務會員與政府	2.0	會員與主管單位	2.1
服務社會與政府	6.1	社會與主管單位	6.3
三者並重	11.2	三者並重	10.5
(N)	(98)	(N)	(95)

（一）服務會員

實答 96 份，共 267 項，平均每個團體選擇三項，依多少排序，分別是：提高會員知識能力水平（22%）、弘揚會員文化價值（17%）、聯誼交流（14%）、開展興趣活動（13%）、維護及提高會員經濟利益（10%）、協助解決會員生活上的問題（7%）、協助會員向有關部門辦理手續（6%）、其他（6%）及確定會員特殊身分（4%）。

（二）服務社會

實答 90 份，共 187 項，平均每個團體選擇兩項，依多少排序，分別是：提倡精神文明或愛國主義（26%）、為有需要人士提供服務或福利援助（18%）、其他（18%）、提供參政及議政渠道（14%）、舉辦社區文娛活動（12%）和舉辦普及法律活動（12%）。

（三）服務政府

實答 90 份，共 183 項，平均每個團體選擇兩項，依多少排序，分別是：宣傳政府法規政策（35%）、協助制訂行業法

規（18%）、提供社情民意（17%）、協助政府進行組織管理（14%）、其他（10%）和協助審批企業或專業人員資格（5%）。

內外關係

社會團體的工作和活動，不可能完全封閉，必然和政府與社會發生一定的關係。接受業務主管單位、掛靠單位與登記管理機關的領導和管理，是根本性的前提。近年廈門社會團體都遵守國務院《社會團體登記管理條例》的規定，執行重大活動報告、變更申報、刊物報送、年度工作檢查等制度。向主管部門請示彙報的頻率，據調查，經常佔 48%，有時佔 32%，每年年檢一次佔 20%，也就是最少有一次年度工作檢查報告。與政府部門合作開展工作的情況，61% 的團體要與多個政府部門合作，29% 只與一個政府部門合作，10% 未與政府部門合作。

關於社會團體開展工作的成效與政府支援的關係，72% 的團體認為社會團體工作靠社會團體的努力和政府支援相結合，24% 認為主要靠社會團體自身努力，4% 則認為要靠政府自上而下的支援。政府支援的表現，體現在政策法規的支援、主管單位的支援、相關行政部門的關心合作，以及政府經費支援等方面。在實際工作中，許多社會團體在這些方面都遇到程度不同的困難，各項比例見表二十二。如把困難很大與較大、困難較少與沒有困難分別歸併，則有 60% 的社會團體反映經費支援不夠，32% 反映政策法規支援不夠，30% 反映相關行政部門關心合作不夠，13% 反映主管部門支援不夠。

在回答急需改善的事項時，54% 的團體把政府提供更多的經費列為當務之急，12% 把完善政策法規列為第一位、6% 把行政部門更多關心合作、5% 把減少主管單位的限制放在首位。由此可見，除了經費不足是困擾社會團體發揮作用的主要

表二十二：社團面對的困難（%）

	困難很大	困難較大	困難較少	沒有困難	(N)
政策法規支援	9.1	22.7	26.1	42.0	(88)
主管部門支援	1.2	11.6	31.4	55.8	(86)
相關行政部門合作	11.1	18.5	28.4	42.0	(81)
經費	36.6	23.7	23.7	16.1	(93)

瓶頸之外，政策法規不健全、主管單位和行政部門的工作作風問題也不可忽視。

關於社會團體與社會的關係，我們主要調查了社會團體之間的關係和社會團體與企業的關係。19% 的團體從未和其他團體合作舉辦過活動，72% 有時和其他團體合作舉辦活動，僅有 8% 經常和其他團體合作舉辦活動。23 個沒有和企業合作推進工作或開展活動，71 個則有，其和不同類型企業合作的比例為：國企佔 32%，外資或合資企業佔 27%，集體企業佔 25%，私營企業佔 16%。

從這組數據可見，在市場經濟條件下，廈門社會團體轉變觀念，出現從單純靠政府或掛靠單位撥款向爭取企業合作的動向。但這是有條件的，社會團體的宗旨和企業業務有直接或間接的相關，或存在指導關係，或者社會團體負責人本身就是企業的領導。社會團體舉辦的活動，又必須是對提高企業的科技含量、文化品位和知名度，以及企業員工的文明素質有直接或間接的幫助。這種關係是互利互動的，並非單純的捐贈。具備上述條件的社會團體，活動經費比較充裕，活動也比較活躍。

社會團體的外部關係還可從社會服務對象和社會支援力度反映出來。調查中了解到社會團體服務對象的冷漠程度是：很大佔 1%，較大佔 8%，較小佔 44%，沒有佔 47%。即 91% 團

體的社會服務對象是熱情的和比較熱情的。但社會支援的力度則沒有上述的樂觀。社會支援主要指志願者的參與和捐獻，8%的團體沒有得到這些支援，困難很大，32%困難較大，兩者共佔受訪團體的四成；22%的團體在志願者參與和社會捐獻上沒有困難，38%困難較小。

社會團體的內部關係，實際上是自身建設的問題。一是領導機構能否主動地開展工作，發揮獨立自主性；二是會員是否積極投入。

廈門社會團體在自我評價成立以來獨立自主性的增減時，54%表示是增強了，40%表示不變，有6%表示是減弱了。2%的團體表示行使自主權的困難很大，16%表示困難較大，47%困難較少，35%沒有困難。這種困難，當然有本節前面提到的外部原因，其自身建設的薄弱因素也不能排除。

會員對團體活動是否熱心，是社會團體存在和發展的一項重要指標。28%的團體屬會員熱心參與，55%屬困難較小，13%會員不大積極，3%則會員很不積極。

由此看來，廈門社會團體的自我建設還有許多工作要做。在實踐中，一小部分社會團體被淘汰是必然的。經常清理整頓，是社會團體管理工作的重要任務。

發展前景

展望廈門社會團體的發展前景，我們認為有以下三個趨勢值得關注。

（一）學術性社會團體仍然是發展的主流

廈門政府已確立要把廈門建設成爲現代化、國際性海港風景城市的戰略目標。根據這一目標，廈門社會科學事業發展「十五」規劃明確提出，「十五」期間的工作重點是「從廈門經濟社會發展的現狀出發，圍繞經濟建設中心，抓住牽動廈門

兩個文明建設（指物質文明建設和精神文明建設）的關鍵性、全局性問題，組織廈門社會科學界的精兵強將，開展多學科的研究攻關。」（參見《廈門社會科學事業發展「十五」規劃》）其中提到要加強對「加入WTO對廈門的影響及對策研究」、「加快廈門國有企業改革與發展研究」、「加強廈門對台經濟合作交流研究」、「關於廈門社區建設與管理研究」等等，而這些課題的研究必須要有專家學者的參與。就一般情況而言，無論是廈門地區高等院校，還是研究機構的專家學者均分屬於不同的學術團體。發揮他們的學術優勢，加強各學術團體的協調合作，形成合力較強、規模較大、質量較高的研究群體，必然會促進學術性社會團體的發展。剛成立不久的廈門中華傳統文化研究會，廈門閩南文化研究會等，計劃整合原有的文史哲人文社會科學研究力量，即是顯明的例子。

（二）經濟性、聯誼性功能的社會團體的作用將得到加強

廈門是經濟特區，三資企業（尤其是台資企業）在經濟結構中佔有相當的比例。據統計，到二零零零年十一月爲止，廈門批准的台資企業有1,757項，合同台資36.21億美元，因此，廈門政府相當重視台資企業在廈門的投資和發展情況，並專門撥出一塊地皮用於建設廈門台商會館，目前該會館已順利竣工並投入使用。此外，對於台資企業在廈門成立的社團組織——廈門台商投資企業協會，也給予各種支援。據了解，該協會自一九九二年成立以來，已如期召開過五屆會員代表大會，每屆大會均有省市有關領導到會祝賀，顯示了政府主管部門對此類社團組織的重視。可以想見，隨著經濟社會的向前發展，海峽兩岸經貿關係的進一步加強，廈門地區經濟性、聯誼性功能的社會團體將在經濟社會生活中發揮更大的作用。

（三）原有社團組織將進一步整合重組

在計劃經濟向市場經濟轉型的過程中，政府不再以「保姆」式的身分無限量地支援或直接管理國企，國企必須面向市

場才能適應經濟社會發展的要求，因此，原由國企為主體的社團組織出現重組和整合，一些行業協會應運而生，如廈門紡織服裝同業商會、廈門百貨同業商會、廈門家具協會等。這些行業協會的活動對提高國企在市場上的競爭力，加強和其他性質企業之間的協調與合作有一定的促進作用。而另一些行業協會，如廈門律師協會、廈門青年企業家協會、廈門個體勞動者協會、廈門出租汽車暨汽車租賃協會等，則開始發揮著國家與企業間的橋樑作用，反映了經濟體制改革中國家鼓勵多種經濟所有制並存的發展趨勢。

此外，一些宗教性團體在數量上雖沒有增長，但其在經濟社會中的作用則不容忽視，例如廈門佛教協會、基督教協會、基督教三自愛國運動委員會及伊斯蘭聖教協會等，尤其廈門南普陀寺慈善事業基金會經濟實力雄厚，在賑災、資助希望工程、貧困學生入學等方面起了積極作用，具有相當的影響力。

未來的十年，廈門有望率先實現現代化的指標。重視社會團體的功能，改善對社會團體的領導，加大社會支援力度，加強自身建設，廈門社會團體必將在特區各項社會建設中發揮愈來愈重要的作用。

當代華人城市的民間社會組織

台北、香港、廣州、廈門的比較分析

摘要

本文五部分分別探討四個華人城市中的民間社會中介組織及其特色。魏樂伯綜合比較台北、香港、廣州和廈門四地民間社會組織的興起、發展和性格，以及與社會政治變遷的關係。蕭新煌分析了台北民間社會組織的兩大明顯性格：自主性強和創導影響力大。關信基、呂大樂和陳健民勾勒了香港民間社會組織的多元本質和功能，以及與政府合作的態度和互動模式。陳健民和丘海雄則探究了廣州民間社會組織為了生存和發展，普遍依附於政府的處境和特色。同樣地，楊國楨和黃順力也發現廈門諸多新生的民間社會組織雖已有多樣化的發展，但如何突破種種限制以達到自主和具影響之地位仍有待觀察。

**Civil Society Organizations in
Contemporary Chinese Urban Societies
Taipei, Hong Kong, Guangzhou and Xiamen Compared**

**Robert P. Weller, Hsin-Huang Michael Hsiao
Kuan Hsin-chi, Lui Tai-lok, Chan Kin-man
Qiu Haixiong, Yang Guozhen, Huang Shunli**

Abstract

This paper aims to portray and characterize emerging civil society organizations (CSOs) and intermediate institutions in four modern Chinese urban societies: Taipei, Hong Kong, Guangzhou and Xiamen. Surveys of CSOs were conducted in each of the four cities. The results show that each city's CSOs have their own unique character. Taipei's CSOs are quite autonomous from the state and have performed an advocacy role in society. Hong Kong's CSOs are pluralistic in nature and appear to be cooperative towards the government. In contrast to Taipei and Hong Kong, CSOs in Guangzhou and Xiamen are still in an early stage of development. Guangzhou CSOs are most concerned with their own survival, and as a result, they tend to be dependent on the various levels of government bureaucracy. Similarly, most of the CSOs in Xiamen are newly established and face the challenge of breaking the limits and constraints on further development.