

臺灣南部地區慈善會的自主性、 創導性及對社會的影響

官有垣 · 杜承嶸

壹、前言

臺灣自從解嚴之後，各式各樣的民間組織結社紛紛成立，不論是財團法人性質的基金會或是社團法人屬性的各類社會團體，在質與量上均有顯著之提升。根據 2001 年的調查報告顯示，目前臺灣的財團法人粗估約有 6,239 個，扣除了宗教組織、醫院、學校等特殊財團法人，剩下約莫有 4,104 個財團法人組織（江明修等，2002）。公益性財團法人基金會的迅速成長，雖然是臺灣結社革命的一項特徵，但顯然並非唯一特徵。

根據內政部截至 2003 年 6 月底的人民團體統計資料顯示，經各級政府核准立案之人民團體總數計 30,699 個，較 2002 年底增加 1,068 個，近十年來平均每年增加 1,460 個。其中由地方縣市政府主管之人民團體數占 81.4%，由中央政府主管者占 18.6%；人民團體類別以社會團體占 69.7% 最多，職業團體占 29.8% 次多，政治團體僅占 0.4%。若我們把焦點限縮在社會團體上，亦可發現社會團體在近幾年的成長狀況，從 1996 年底至 2003 年 6 月止，團體

數目從 11,788 個增加至 21,405 個，成長幅度達 81.6%，顯見民間社會組織結社的活力與熱情仍持續發酵中。

若將財團法人的數量與人民團體相較，其間的差距是相當大的。然而，目前臺灣對於非營利組織的實證研究，泰半都集中於財團法人基金會的探討，而較少論及人民團體組織的部分。蕭新煌（2001）已針對臺北地區的民間社會組織（同時納入基金會與人民團體組織）解開了一部分神秘的面紗；不過，臺灣除了北部之外，還有中、南、東部及外島地區，這些地區的民間社會組織的結構、功能、影響力的議題，鮮少有學者加以碰觸並作有系統的研究。

最值得注意的是，南部地區在許多公共事務議題上的看法與社會參與的方式，在許多時候是與北部地區有頗大的差異。因此，針對南部七個縣市轄區內的民間社會組織的組織結構、功能，以及對社會的影響力進行研究，不但能夠探索南部地區民間社會組織的內部運作特質，同時可以瞭解其在當地民間社會所發揮的功能與影

響。有鑑於此，筆者於 2001 年～2002 年從事國科會補助的專題研究計畫——「臺灣南部七縣市民間社會組織的功能與影響之研究」。在該次研究計畫案中，接受調查研究的社會團體組織類別包括學術文化、醫療衛生、宗教、體育休閒育樂、經濟業務、社會服務、慈善會、國際業務性質、同鄉會等九大類團體。其中慈善會團體是筆者最有興趣研究的團體之一，慈善會（Charity Society）可說是臺灣地方民間社會福利服務提供的社區基層單位，其傳統本質是民眾本著慈善濟世之心，並且基於回饋社會的理念共同結合而成，以志願助人的方式完成行善助人的過程。這種由民間行善力量自然凝聚而成的團體，發揮了聚沙成塔的功能，透過人力、財力以及物力運作的服務模式，打開了民眾直接參與社會服務的有效途徑，引起了社會大眾廣泛的迴響與參與（邱孟堯，1989），如聞名中外的嘉義市嘉邑行善團便是以傳統造橋鋪路的懿德善行，作為服務鄉里的方式，即是一個顯例。

慈善會組織，有別於其他八類的社會團體，其組成並非為了團體成員的特殊共同目的或利益，乃是人們在基層社區自發性的助人利他行為之表現。而本文的主要目的在於論述臺灣南部慈善會的組織結構特質、自主性、社會參與，以及組織對社會的影響力。本研究的整體發現，顯示分布於此區域的各式社會團體中，雖可看到社會力勃興發展的現象，但卻也指出組織間的關係網絡薄弱，傾向於各自為政的狀況；其次，組織的自主性高，但與其他部門的互動性卻很低。至於所謂的慈善組

織，在相同的指標驗證之下，是否亦呈現相同的結果，是本文關切的焦點。

貳、慈善會的緣起與發展

一、近代民間慈善組織的興起

慈善會活動存在於中國社會之歷史可謂淵源流長，其型態也是極為多元的，包括個人的行善、家族式的接濟慈善、各式宗教的救濟慈善等。考察中國慈善組織活動的起源，或可推究至由政府所推行的各項「仁政」措施，最早如《尚書－大禹謨》曾言「德惟善政，政在養民」；而《周禮》更將政府所施行的慈善活動內容，加以具體化定名為六項要務：慈幼、養老、振窮、恤貧、寬疾、安富（言心哲，1945；引自林萬億，1994）。這些仁政措施可視為中國傳統王道思想的實踐，除了彰顯當政者的仁愛之心外，就其功能而言，亦不失為解決當時社會問題的一種手段。至於官方正式以組織或機構的型式來進行慈善活動，首推倉儲制度，早期的倉儲制度除了賑災功能之外，尚有平抑糧食物價的功能，如漢代所設置的常平倉。倉儲制會因各朝代的定名而有所不同，但究其功能仍不脫開倉納賑的設計。當然官方的慈善事業不僅止於倉儲而已，尚有濟貧、養老與育幼，而此類機構亦可追溯至南北朝的六疾館與孤獨園，及至其後唐宋的悲田養病坊以及居養院等（梁其姿，1984；1986）。儘管中國由官方所推展的慈善活動歷史悠久，但作者更有興趣的是民間慈善組織的發展脈絡，以下將針對此主題加以闡述。

梁其姿（1997）在其所著的「施善與

教化一明清的慈善組織」一書中，認為明清的慈善會社，如同善會、廣仁會、同仁會或各式善堂，是一種異於由傳統官方所推展的慈善事業發展模式。而這種新式的慈善救濟事業的特色在於非宗教性的、非宗族性的、持續性的、志願性的，有別於宋朝以前由國家所干預涉入的慈善事業體。而這類組織的組成，乃是由一方善士或地方紳衿富賈號召集資成立的長期慈善機構，受助對象並沒有家族、宗教信仰或必須隸屬特別社團的規定與資格限制。儘管明末善會蓬勃發展，展現出當時民間結社風氣鼎盛的狀況，因而被視為具有嶄新社會風格的新興現象，但在組織形式及濟貧活動項目上，這些善會團體仍是明顯受到唐代以來佛教組織以及宋代政府慈善機構的影響。

清初的善堂基本上與明末的發展目標並無二致，並且同樣集中於長江中、下游流域江南地區的市鎮內，明清歷經了劇烈的政治社會大動盪，但這類組織卻得以繼續維持不衰，並且克服了朝代交替之間社會混亂所帶來的困難，主要得力於地方富商苦心經營。及至盛清雍正、乾隆時期，劃定社會福利的措施是地方社會的責任，而非官方之責，官方只是從旁管理，並不直接介入其中。但若地方民間善會在經營管理上出現問題時，地方官員往往會逕自參與其事，以落實監督管理之責。事實上於清朝乾隆初期對地方吏治甄選特別用心，並且公開鼓勵地方官吏嚴密監督善堂，也正因為此舉，益發使得這些善會善堂更具規模，組織也更趨完備而資源也更穩定及豐厚。之後的嘉慶至道光年間，由

於皇權日漸式微，官方對於善會的監督與資助相對減少，善會乃漸趨轉型為較小型、服務範圍亦縮小但型態卻更靈活的組織發展，因而促成了同治以後，大量的中、小型善堂如雨後春筍般在全國各地成立，蔚為一股風潮（梁其姿，1997）。明清所設立的社會救濟組織大都存續到民國初年，然自民國以來，社會慈善事業之發展，除了民間自發性的慈善活動外，最主要還是在於政府透過其社會行政與社會政策所提供的救助資源，然此非本文探究焦點之所在，故不在此討論。

至於善會、善堂在公共領域上扮演的角色內涵為何呢？梁其姿（1997）在研究明清慈善組織時，曾指出美國學者 Mary Rankin（1986、1990）與 William Rowe（1984、1989、1990）於其著作中，強調清代都市社會中存有一個由商人、仕紳主導的公共領域，此領域中有較大的發展空間，不受中央政府所掌控，到了清末此一公共範圍內的團體甚至發揮了批評政府的功能，而兩位學者在論述此一論點時，就是以善堂等慈善組織作為分析案例。換言之，兩位學者肯定善堂是屬於公共範圍的一部分，並根據善堂的歷史發展推斷中國社會的公共範圍的浮現，乃肇始於明清之際。如此武斷的說法，自然引起很大的爭議，許多學者認為從西方歷史經驗中推導而出的公民社會概念，是否能如此應用在清代中國社會的發展情境上，這個問題的思辯爭論，很難有一個明確的結果。倒是參與此一問題論述的學者，大致上同意自明末以來，中國社會確實是有一特別領域，其中官方與民間的力量均有參與，並

互有影響，而在不同的時代，兩者有不同的比重以及不同的互動關係。

Vivienne Shue (1998) 也認為，其實這種公與私界線極為模糊的慈善組織在明清以來的中國社會即已普遍存在，在朝為官者基於對於百姓有道德教化的責任，行善有時乃成為其不得不有的作為；而生活在社區的鄉紳為了鞏固其社區領袖的地位，以及受到儒家仁民愛物的教化影響，施棺施米與賑災濟糧更是常見的義舉。因此，中國社會的慈善組織經常是由這兩類菁英人士所籌組，要明確區分到底這類所謂民間慈善組織的性質是「公」或是「私」，並不容易。

梁其姿對於上述問題的討論，並不侷限於名詞或概念的爭議上，僅重申明清善會的興起，其雖定位為新興社會現象，但並不令人感到驚奇，因為唐宋以來所發展的慈善事業已為其奠定了發展的歷史淵源。只是有別於前代之處，在於各種因素的重新組合，即以無官銜的仕紳商人為主要力量組合而成，且不屬任何特定團體與家族的慈善組織而已。最後梁文回歸到明清慈善組織的發展歷史脈絡來下結語，指出所謂公共範圍或領域雖具有發揮地方社會自主發展的潛質，但是由於善堂領導階層在意識型態上或社會身分上的限制，這個潛能並未獲得充分展現與發揮，反倒是促使政權與社會力量在這個範圍內找到了平衡，到了十九世紀中，善會、善堂反成為穩定社會、鞏固政權的地方組織（梁其姿，1997）。

二、臺灣民間慈善事業的發展

臺灣民間傳統式的救濟事業始於清代，日據時代則繼續沿用，其內容包括貧困救濟、醫療救濟、婦孺救濟、災荒救濟以及行政救濟等（林萬億，1991；江亮演，1995）。之後日本殖民政府又引進了若干現代概念的社會福利，如兒童保育、就業服務、國民住宅、公共當舖、低利貸款、感化教育等事業（Lin, 1990）。這些新概念是日本明治維新後，採借自歐美工業國家的理念，並在其國內促成許多社會立法出現。而在日據時期，殖民政府將其國內的發展歷程也投射在其對臺灣社會事業的促成上，在這段期間中，傳統的救濟工作逐漸被慈善工作所取代，且將其已接受來自於西方基督教文明的「社會事業」概念引進臺灣（林萬億，1991）。

至於光復後臺灣的民間慈善組織的發展，就有更多的文獻記載以及發展軌跡脈絡可供查考。首先，在臺灣光復以及國民政府遷臺後初期，與民間本土救助力量相對的，是早期接受外資援助在臺灣從事救助以及福利事業的宗教或世俗福利機構，例如臺灣基督教福利會（Taiwan Christian Services，簡稱 TCS）在 1960 年代深入都市貧民區推展服務工作，並創設「以工代賑方案」；臺灣基督教兒童福利基金（簡稱 CCF，為今日「臺灣兒童暨家庭扶助基金會」之前身）所推動的「家庭扶助方案」；世界展望會推動的「兒童助學計畫」等，這些機構所推行的方案或服務，可視為外來資源在臺灣從事救助事業的代表力量（Kuan, 1994；官有垣、林辰穎，2000）。在此時期中（約在 1950 至 1970 年），臺灣經濟剛復甦起步，本土民間力量尚未完全

成形，對社會慈善業的投入遠不如國外經費贊助的宗教與世俗團體。但隨著 1980 年代中期政府解嚴及經濟的成長，臺灣本土民間力量開始興起。

而在稍早時期，一些國際援外性質的宗教與世俗福利團體鑑於臺灣經濟成長，從 1970 年代中期以後陸續撤資。例如：早期受美援資助的「臺灣基督教福利會」(Taiwan Christian Services)，即於 1974 年因為美援的終止，而逐漸停止其救助工作；而「臺灣基督教兒童福利基金會」亦於 1985 年自立，不再接受美國總會的援助 (Kuan, 1994)。同樣地，「臺灣世界展望會」亦從 1989 年展開自立，至 1992 年完全脫離國外援助。此趨勢的轉變，使臺灣民間社會事業的推展步入本土化的階段。

總結來看，臺灣社會在 1980 年代之前，民間慈善組織具有濃厚宗教色彩的施善理念，相對於西方的基督教、天主教資源挹注的組織，本土則以佛教、傳統的民間信仰為主，儘管臺灣當時所登記的佛道廟宇數量來說，其數量明顯較基督教與天主教教堂數為多，但顯然臺灣本土的宗教力量於其時在慈善組織上的規模，明顯不如外來宗教所創辦的組織。至於 1980 年代之後，本土宗教福利服務的機構組織仍持續增加中，並與基督教、天主教等為主的慈善機構，共同從事社會福利的工作，除了兼具傳統慈善的功能外，亦有從事醫療、教育、社區服務等其他多元的公益活動 (王順民, 1999)。

除了宗教廟宇的救助功能之外，臺灣在解嚴前，民間亦存在許多未立案以及少數立案的慈善團體，泛稱為慈善會。據臺

灣省政府社會處於 1985 年初的調查，臺灣省當時已有 184 個慈善會。然而這些慈善團體礙於解嚴前「非常時期人民團體組織法」規定各縣市同級同性質之團體應以一個為限，以致無法全部成立為立案的社會團體；另一方面，由於基金不足的限制，這些小型慈善團體也往往未達設立社會福利慈善事業基金會之法定條件，致使有相當數量的此類團體一直未能取得合法的身份。惟大抵這些慈善團體仍舊以救急、救難及濟貧為主要目的事業則是可以確定的。1980 年代中晚期受到國內政治解嚴的影響，民間力量逐漸興起，而人民團體法對人民組織結社限制也一併放寬，民間團體的設立如雨後春筍，並醞釀出解嚴前所未見的豐沛民間資源，進而形成今日民間社會團體百家爭鳴的局面，其中慈善會的力量在此波非營利組織新興風潮中，亦占有一席之地。(邱孟堯, 1989；官有垣、林辰穎, 2000)

臺灣近十來年，社會力勃興，民間各種各樣的社團組織紛紛創設，學術文化團體、宗教組織、專業性社團、聯誼休閒與興趣組織、政策倡導的公益團體等所在多有，當然也包含慈善會等從事社會福利與慈善事業團體，而這些慈善組織近年來在臺灣社會發展中扮演了哪些角色呢？本文以下內容所呈現的就是作者對臺灣南部民間社會組織的自主性、創導性、與對社會影響的研究之一部分實證資料所做的分析。

參、慈善會的組織特質及會務活動

大抵上，解嚴後臺灣本土民間慈善救助力量可概括分為以下四類：一是宗教廟宇所興辦之救助事業；二是依照人民團體所立案之社會慈善服務團體或社團法人組織；三是財團法人社會福利慈善事業基金會；最後則是一般未立案民間慈善團體。本文實證分析的對象—慈善會組織—範定在第二類，即已向地方縣（市）政府立案的社會慈善服務團體或社團法人組織。而此次調查研究的南部民間社會組織之有效回收總樣本數為 395 份，其中慈善會組織的份數為 46，占回收樣本數的 11.6%。而同一時間內，在南部七縣市轄域內，向政府立案登記的慈善會共有 235 家，因此受訪的慈善會家數約占該地區慈善會母體數的五分之一。

一、組織特質

在南部民間慈善會創立的時間方面，受訪的 46 家組織中，有將近六成三（63.0%）是在 1990 年至 2002 年之間成立的，而在 1980 年至 1989 年間成立的組織也有將近二成六（26.0%）的比率，加總起來，在 1980 年至 2002 年這二十幾年間成立的組織就佔了整體的八成九（89.0%）。探究此原因，解除戒嚴為一重要的分水嶺，1986 年解嚴之前，人民的集會結社自由受到了相當程度的限制，而解嚴之後，民氣大開，社會運動此起彼落，再加上經濟成長與人民所得大幅提昇，綜合這些因素的影響，促使各種民間團體紛紛成立，因而造成上述受調查的民間慈善會中有超過八成九的數目是在 1990 年之後才成立。

在組織的宗旨與服務的內容上，有將

近九成八（97.8%）的民間慈善會強調「社會福利／慈善」為其組織特色；其次是「宗教」（10.9%）；再其次是「維護弱勢人群權益」、「社區服務」、「自助性社團」，各有 8.7% 的慈善會團體如此自我認定。顯示出南部民間慈善會在組織自我定位上，除了傳統慈善活動與社區服務外，幾乎不涉入政策倡議、政治與行政改革等議題事務。

在組織成員的規模方面，受訪的南部慈善會以「11 人～500 人」的規模佔了 63%；會員數在 500 人以上的組織僅佔 37%，顯見慈善會的會員規模普遍是以中小型為主。在年度經費來源方面，慈善會組織中，有將近九成四（93.5%）是以「會費」為最主要的經費來源，而「捐款收入」（76.1%）居第二，再其次是「利息、租賃收入」（34.8%），而「會務活動收入」占了近兩成二（21.7%）。在年度預算的額度方面，受訪的 46 家慈善會中，以預算在 51 萬元～100 萬元的組織最多（28.3%）；其次為 101 萬元～200 萬元（26.1%）；再次之為 50 萬元以下（23.9%）。由此顯示，絕大多數民間慈善會的年度預算規模不大，多在二百萬元以下。

二、會務活動

民間組織的會務與活動是否辦的有聲有色，取決於組織擁有的資源多寡，資源包括經費與人力，這在前述已論及，當然尚不止於此，資源也包含與其他組織是否有互動合作與網絡連結。基本上，在此我們要先瞭解到底民間慈善會提供的活動形式為何，以及服務的對象是誰？接下來才論及慈善會在活動與業務推動上面臨了哪

些內部與外部的困難。

南部民間慈善會所從事的活動，整體看來，以「慈善活動」(93.5%)為最主要的活動型式；其次是「社會／社區服務」(43.5%)；第三則是「出版雜誌、書籍、會訊」(19.6%)（參見表 1）。至於服務的對象為何，近七成的慈善會(67.4%)皆表示以「低收入戶」為主；另有六成三(63.0%)是以「一般社會大眾」為主；再其次則是「身心障礙者」(58.7%)、「老年人」(37.0%)等。至於服務對象的社會背景則以「中下階層」為最多，有八成八的慈善會團體如此認定；同樣地，慈善會的組織成員社會背景也是以「中下階層」為主要(54%)，「中產階層」為次要(39%)。

至於組織目前所面臨的內部與外部的

困難有哪些？首先就內部困難而言，南部民間慈善會所遭遇到的分別是「成（會）員流失」(60.0%)、「會務推動的人力不足」(55.6%)、「財務困難」(48.9%)、「專業人才欠缺」(35.6%)。顯見會員流失與推動會務的人力匱乏是南部各縣（市）民間慈善會生存發展所共同面臨的主要困境。另一方面，南部民間慈善會所面臨的外部困境，有三成(30.2%)表示「一般民眾十分冷漠」；其次有近二成八的組織(27.9%)認為「並未遭遇困難」；另外分別有二成五的慈善會認為「同類或同性質團體之間缺乏合作」、「政府及政治人物對本組織主張的議題缺乏關心和瞭解」、「企業界的支持與配合不夠」是組織面臨的外部困境（參見表 2）。

表 1 南部民間慈善會所從事的活動

活動項目	團體數 (%)
舉辦或贊助藝文活動	5 (10.9)
舉辦講座、研習、研討會	7 (15.2)
針對與組織宗旨相關的議題從事調查研究	1 (2.2)
出版雜誌、書籍、會訊	9 (19.6)
與國外同性質團體進行交流、互訪與合作	1 (2.2)
研擬公共政策、法案	0 (0)
社會／社區服務	20 (43.5)
家庭服務	5 (10.9)
醫療保健服務	5 (10.9)
慈善活動	43 (93.5)
宗教活動	7 (15.2)
體育健身活動	0 (0)
聯誼／康樂活動	5 (10.9)
辦學	1 (2.2)
爭取權益的社會抗爭行動	0 (0)
志工訓練	7 (15.2)
其他	6 (13.0)

* 本題複選

表 2 南部民間慈善會面臨的內、外部困難

(一)內部困難	
財務困難	22 (48.9)
會務推動的人力不足	25 (55.6)
成(會)員流失	27 (60.0)
領導人流失	4 (8.9)
專業人才欠缺	16 (35.6)
並未遭遇困難	6 (13.3)
其他	2 (4.4)
(二)外部困難	
同類或同性質團體之間的競爭過多	0 (0)
同類或同性質團體之間缺乏合作	11 (25.6)
政府相關法令不夠周延，阻礙組織的發展	4 (9.3)
相關政府官員的干涉心態仍多	0 (0)
新聞媒體對本組織主張的議題缺乏關心與瞭解	6 (14.0)
政府及政治人物對本組織訴求缺乏關心與瞭解	11 (25.6)
一般民眾十分冷漠	13 (30.2)
企業界的支持與配合不夠	11 (25.6)
並未遭遇困難	12 (27.9)

* 本題複選

其次，分析南部民間慈善會在會務推動上是否與其他組織（含政黨、企業、同性質的團體以及國外組織）有所互動合作。首先，南部民間慈善會過去兩年內在業務推動上，有近九成六（95.7%）表示未曾與國內政黨有合作過，顯示南部民間慈善會與國內政黨在慈善業務推動上幾無互動往來。其次，南部民間慈善會與企業在過去兩年內的業務合作情形，有九成三組織（93.3%）表示未曾有過，顯示出慈善會很少與企業界有互動合作的機會。

第三，南部民間慈善會是否與國內其他民間慈善會有隸屬的關係。只有約二成的組織（19.6%）給予肯定的答案，此意謂有八成（80.4%）的組織與國內其他慈善會

並沒有隸屬關係，反映出單打獨鬥而不習於網絡結盟的性質頗為濃厚。第四，南部民間慈善會在過去兩年內與國內性質相似、目標宗旨相近的社團或機構的合作關係，有六成比例的組織（60.0%）表示確曾有過。此意謂這些受訪的民間慈善會比較習慣或願意與那些具有相似業務性質與組織宗旨的團體進行互動合作，而較不習慣或較不願意與那些不同性質的團體來往。

肆、自主性

在探討組織的自主性問題上，第一個面向是有關民間組織的成立與政府及企業支持與否的關係。首先，南部民間慈善會起初是否是經由政府支持而成立的呢？有

八成七受訪組織（87.0%）表示並非如此；只有一成三（13.0%）的受訪組織表示是經由政府的支持而成立。次之，南部民間慈善會當初是否是經由企業支持而成立的呢？有高達九成七受訪組織（97.7%）回答不是經由企業支持而成立。此一結果顯示，鮮少南部民間慈善會是受到政府或企業的支持而成立的，因而在第一個面向上，其自主性相當高（參見表3）。

判斷組織自主性的第二個面向是關於決策核心成員的家族血緣關係與人事任用權。南部民間慈善會目前的決策核心成員是否有家族血緣關係呢？所有受訪組織（100.0%）回答「否」，顯示家族血緣因素在民間社會團體決策核心成員的組成上沒有扮演任何角色。接著，第二個問題是，這些民間慈善會目前的人事任用權是否掌握在家族成員裡？結果與上一問題一致，所有受訪組織也是給予完全否定的答案（參見表4）。

第三個面向是民間慈善會如何看待目

前政府對待他們的態度，彼此的互動模式是合作、尊重、冷淡，還是對抗或控管的關係呢？首先在「中央政府」方面，受訪的南部民間慈善會中有近五成五左右（54.8%）認為中央政府「不干涉也不聞問，形成一種互動甚少的冷淡關係」；次之，有三成一（31.0%）的組織認為政府「樂於與民間合作，雙方的互動是一種合作的關係」；再者，約有近二成四（23.8%）的組織表示政府「尊重民間團體的專業，願意聽取並納入政策」。不過分別也有近二成左右（19.0%）與一成七（16.7%）的組織表示「相關規範民間團體的法令僵硬陳舊，與現實不符」與「與政府對民間團體依然控管多，協助少」。由此結果顯示，南部民間慈善會認為其與中央政府的互動不多，因此政府對之大多是不干涉不聞問；然而在與中央政府的互動經驗中，覺得政府的態度是樂於與民間合作、尊重民間團體的專業，並願意納入政策的考量。

表3 南部民間慈善會的成立與政府支持及企業支持的關係

	慈善會是由政府支持成立	慈善會是由企業支持成立
是	6 (13.0)	1 (2.3)
否	40 (87.0)	43 (97.7)
合計	46 (100.0)	44 (100.0)
遺漏值	0	2

表4 南部民間慈善會的核心成員是否有血緣關係，人事任用權是否掌握在家族成員手中

	決策核心成員是否有血緣關係	人事任用權是否掌握在家族成員
是	0 (0)	0 (0)
否	45 (100.0)	45 (100.0)
合計	45 (100.0)	45 (100.0)
遺漏值	1	1

接著在地方政府方面，受訪的南部民間慈善會中有五成二（52.2%）表示地方政府「樂於與民間合作，雙方的互動是一種合作的關係」；次之分別有三成（30.3%）認為地方政府「尊重民間團體的專業，願意聽取並納入政策」與「不干涉也不聞問，形成一種互動甚少的冷淡關係」。不過依舊有一成六的慈善會表示地方政府「對民間團體依然控管多，協助少」（16.3%）（參見表5）。

由以上的分析顯示，南部民間慈善會似乎普遍認為地方政府比中央政府較樂於與民間團體合作，此現象意謂南部民間慈善會與地方政府之間的互動關係朝向良性的發展之途邁進。總之，仍舊值得我們注意的是，即無論是在中央或是地方政府的態度上，仍有一至二成的受訪慈善會表示，依然有法令僵硬與現實不符、政府存

有威權心態與官僚作風、以及控管多、協助少的負面看法與印象。

探討組織自主性的第四個面向是有關民間組織的政治參與度。首先，南部民間慈善會內的核心成員是否有民意代表或政府官員呢？近七成四受訪慈善會（73.9%）表示沒有，二成六（26.1%）表示確有民代或官員參與。接著，南部民間慈善會在過去數年之間是否曾協助他人或團體（包括政黨、政團）競選公職？僅有一家受訪的慈善會（2.2%）表示「有」協助過。由此顯示南部地區慈善會裡雖有二成六組織的核心成員有民意代表或政府官員，但並不熱衷於協助他人或團體競選公職。最後，在組織的核心成員是否有擔任政府的顧問、諮詢委員會等職務方面，接近九成八的受訪慈善會（97.8%）表示沒有（參見表6）。

表5 臺灣南部民間慈善會認為政府對待他們的態度為何

	中央政府	地方政府
樂於與民間合作，雙方的互動是一種合作關係	13 (31.0)	24 (52.2)
尊重民間團體的專業，願意聽取並納入政策	10 (23.8)	13 (30.2)
不干涉也不聞問，形成一種互動甚少的冷淡關係	23 (54.8)	13 (30.2)
不信任社會團體，雙方為一種對抗的關係	0 (0)	0 (0)
政府依舊存有威權心態與官僚作風	5 (11.9)	3 (7.0)
對民間團體依然控管多，協助少	7 (16.7)	7 (16.3)
相關規範民間團體的法令僵硬陳舊，與現實不符	8 (19.0)	3 (7.0)
以資源為籌碼，籠絡操控民間團體	0 (0)	0 (0)
其他	1 (2.4)	2 (4.7)

* 本題複選

表 6 南部民間慈善會的政治參與

(一)組織的核心成員有無民代或官員	
	慈善會
是	12 (26.1)
否	34 (73.9)
合計	46 (100.0)
遺漏值	0
(二)是否曾協助他人或團體競選公職	
	慈善會
是	1 (2.2)
否	45 (97.8)
合計	46 (100.0)
遺漏值	0
(三)核心成員是否曾擔任政府的顧問、諮詢委員	
	慈善會
是	1 (2.2)
否	45 (97.8)
合計	46 (100.0)
遺漏值	0

伍、創導與影響力

臺灣南部民間慈善會從成立以來有無針對社會議題或政策而參加過一些倡議或抗爭的活動？所有 46 家受訪慈善會均回答「沒有」，此顯示南部慈善會無意願於扮演參與公共議題的形成與政策倡導的角色；亦即一般社會團體參加倡議或抗爭活動，最常用的活動形式如與「與政府官員洽談」、「向政府部門遞交意見書」、「請願、靜坐、遊行」、「連署簽名」，以及「記者會」等，均非慈善會辦理活動的形式。

再者，南部民間慈善會對我們所處社會的基本態度為何呢？近五成六的受訪團體（55.8%）表示「我們應當透過改革，逐步改善我們的社會」；而強調意識型態光譜兩端的兩種態度——「應保持現狀，以免受到激進勢力的破壞」以及「臺灣社會千瘡百孔，必須徹底改造她」的受訪慈善會比例皆只有 7%；最後，也有三成（30.2%）表示「無意見」。由此顯示，南部民間慈善會對身處的臺灣社會既不贊同維持現狀、一成不變，也不認為臺灣社會百病叢生，非下猛藥救治不可；反而多數認為應以循

序漸進的態度與方法，逐步改善我們的社會。

南部民間慈善會是否同意「政府相關單位與官員不會在乎我們這個組織所提出的意見」的說法？有近四成九以上的受訪團體表示「不同意」(48.7%)，但表示「同意」與「非常同意」者稍多，有近五成一的比例(51.3%)。顯示出南部民間慈善會對於「政府相關單位與官員不會在乎我們這個組織所提出的意見」之說法，有著看法兩極的歧異存在。

最後，南部民間慈善會自成立以來對一般大眾有哪些具體的影響，結果顯示，有近八成(79.5%)的受訪團體強調在於「關懷社會上的弱勢團體」；次之，有近六成六(65.9%)認為是「提供服務給有需要的個人和團體」；再次之是「促使更多人投入服務與社會參與的行列」(61.4%)。由此結果顯示，南部民間慈善會影響一般大眾之較具體事項是：「關懷弱勢、服務提供、鼓勵更多人參與提供服務等軟性層面」；反之，較不具影響的是：「民眾公權意識的提升，以及新觀念與新價值的倡導」(參見表7)。

陸、研究發現的歸納與意涵

首先，在南部慈善會的成立時間調查上，有八成九以上的組織是在1990年之後才成立的，顯示出戒嚴令的解除，對於民間結社的風氣，確實有增益助長之功用。此種現象不單出現於臺灣整體民間社會團體，對於慈善會此一類別的社會服務團體而言亦是如此。

第二，探究南部慈善會的關係網絡之建構與運用上，發現該類團體比較習於與具有相似業務性質與組織宗旨的團體進行互動合作，而較不習慣或較不願意與那些不同性質的團體來往。至於慈善會在會務推動上面臨了哪些內外部的困難，發現在內部困境上，財務困難、會員流失與推動會務的人力匱乏是南部各縣市民間慈善會生存發展所共同面臨的主要困境；而外部困境上，「一般民眾十分冷漠」、「同類或同性質團體之間缺乏合作」、「政府及政治人物對本組織主張的議題缺乏關心和瞭解」，以及「企業界的支持與配合不夠」是慈善會面臨的外部困境。

表7 南部民間慈善會自成立以來，對大眾的具體影響有哪些

提供服務給有需要的個人和團體	29 (65.9)
關懷社會上的弱勢團體	35 (79.5)
促使更多人投入服務與社會參與的行列	27 (61.4)
促進同性質團體的資源整合	17 (38.6)
宣導、教育大眾	13 (29.5)
提升社會大眾的公民權意識	2 (4.5)
提倡新觀念與新價值	4 (9.1)

*本題複選

第三，探究南部慈善會在自主性上的表現方面，顯示出高度亮眼的成績。在是否由企業、政府扶植成立，以及與政黨、企業是否有隸屬關係上，慈善會填答否定答案者均在八成以上，而在一些相關問題上更是高達九成五。另在於決策核心人員以及人事任用權上，慈善會近乎百分之百的比例表示決策核心成員不具血緣關係，以及人事任用權並不掌握在家族成員手中。再者，於民間慈善會如何看待目前政府對待他們的態度方面，南部民間慈善會似乎普遍認為地方政府比中央政府的態度來得佳，前者較樂於與民間團體合作，此現象意謂南部民間慈善會與其所在地方政府之間的互動關係朝向良性發展之途邁進。

第四，慈善會在創導性的功能發揮上，發現其在社會性角色的扮演遠高於政治性角色。在組織的宗旨與服務的內容上，慈善會自我認定的組織特色幾乎清一色認為是「社會福利／慈善」，至於在「推動民主化」、「民間抗爭／壓力」、「代表農漁工商業界利益」等特色的填答比例極低。上述結果顯示出臺灣南部慈善會在社會議題的倡導上功能較不顯著，反而是以扮演社會服務與教化功能的補充性角色為主體。

歸納而言，臺灣民間慈善會普遍從事之活動仍是以社會救助事業為主，例如急難救助、冬令救濟、災害救助及施米施棺等。但是隨著時代變遷，這些民間慈善組織也作了角色變遷與調整。在與政府在社會救助的角色搭配上，民間慈善組織一直扮演著國家社會救助體系外的補充性角

色。事實上相較於國家救助體系的層層規範與節制，民間慈善組織在所謂的傳統社會救助功能發揮上，能夠較有彈性且快速地滿足及解決受助者的需求與困境。除此之外，民間慈善組織的結社，程度上也反映出草根意識與社區共識及力量凝聚的展現，透過救急、賑災等活動，也提供了民眾社會參與的管道。

事實上，根據本文第二節所述，清朝末葉的民間慈善會，甚至發揮了批評政府的功能，亦即在民間慈善會中其實隱含著對政府施政，具有某種程度的創導及影響力，儘管成效或功能不一定明顯可見。但在政府遷臺後，戒嚴時代的威權體制，不但民間慈善會的成立與發展受到法令的牽制，以致無法百花齊放，更使其傳統具有的倡導功能受到更大的壓抑，直至解嚴後，這樣的創導功能仍是復現緩慢。因此，就研究調查所知，目前民間慈善會的功能發揮最強大，便是慈善救助活動，在政治與政策的社會影響力則是微乎其微了。

儘管政府救助體系或社會保險機制的擴張與建制，對於傳統慈善組織的功能發揮上造成衝擊，但是即使再完善的社會保險體系，仍然不能保證全民皆可納進保障範圍之內，在體系外或是邊緣徘徊的灰色地帶人口族群，依舊是會存在社會的各角落，在國家社會救助體系鞭長莫及之處，往往就是民間慈善團體可以展現其角色與功能的場域。隨著時代變遷，民間慈善組織也並非食古不化，除了繼續秉持其既有的角色外，為因應組織的外部環境轉變，此類團體亦有其發展生存之道，並未因此而遭時勢淘汰。整體說來，臺灣目前民間

慈善組織發展是趨向多元化的，而社會救助事業仍是這些團體的主要服務，也是政府之外的龐大救助力量。

柒、結 語

本文以南部七縣市的民間慈善會為研究對象，對於該類型社會服務團體的緣起與發展作了概略式的歷史敘述，接著就其現存發展狀況，作了問卷調查並予以分析。本研究發現慈善會的發展軌跡與特色，大抵上與臺灣南部民間社會團體的特徵相符。其中，在自主性上，由於慈善會的起源本就發自於志願主義的慈悲濟世之人文情懷，幾乎是純然由民間自行發起創設的，政府以及企業兩部門涉入之程度相當有限，而家族的勢力在慈善會決策系統中亦未占有舉足輕重之地位，顯示出慈善會運作不受外力影響的高度自主空間。

至於在創導性上，對於慈善會團體而言，其所關切的焦點乃在於其服務宗旨與事業能否順利推展，並不在於以其行動表現去試圖影響政府的相關政策，因此其在

政策倡導上的功能，顯然並非其志業之所在，所以在此一角色的扮演上是極不顯著的。儘管慈善會的創導性功能不強，卻不能抹殺了其在社會服務提供上的貢獻。從過往的事實經驗告訴吾人，一旦發生不可抗拒之天災或人禍時，在第一線從事立即救援工作的，通常也是這些慈善會團體，在此方面其組織動員的效率經常是高於公部門的。諸多跡象顯示慈善會的存在，是維持社會安定的一股隱性力量。本研究以實證調查的結果，試圖去呈現臺灣南部慈善會發展的樣貌，然這也僅是臺灣整體慈善會發展的一個區域樣貌而已，整體與細微的圖像為何並不清楚，故本文具有拋磚引玉之期待，期盼能有更多之實證研究的出現，讓我們能更深入去瞭解臺灣最具草根性的非營利組織——慈善會團體的運作功能。

（本文作者：官有垣為中正大學社會福利學系教授；杜承嶸為中正大學社會福利研究所博士班研究生）

參考文獻

- 內政部（2003）內政統計年報網路版：<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/home.asp>
- 王順民（1999）戰後臺灣宗教福利服務模式的探討—西方宗教與本土宗教的對比，收錄於王順民、郭登聰、王順民等編著「超越福利國家？！社會福利的另類選擇」，臺北：亞太圖書出版社，191—227。
- 江亮演（1995）清代臺灣社會救助機構之措施，國立空中大學社會科學學報，3。
- 江明修、馮燕、官有垣、邱瑜瑾、劉維公、陸宛蘋、高永興（2002）二〇〇一年臺灣的基金會調查研究計畫成果報告，臺北：喜瑪拉雅研究發展基金會。
- 言心哲（1945）現代社會事業，上海：上海商務印書館。
- 林萬億（1991）我國社會福利事業的研究與發展，中國社會學刊，15。

- 林萬億（1994）福利國家—歷史比較的分析，臺北：巨流圖書公司。
- 官有垣、林辰穎（2000）地方非營利組織的社會救助功能之研究：以嘉義地區的慈善會為例，收錄於官有垣編著「非營利組織與社會福利：臺灣本土的個案分析」，臺北：亞太圖書出版社，339—370。
- 邱孟堯（1989）未立案民間慈善團體的志願服務，社會福利（70），16—19。
- 梁其姿（1984）十七、十八世紀長江下游之育嬰堂，中國海洋發展史論文集，中研院三研所編，97—130。
- 梁其姿（1986）明末清初民間慈善活動的興起—以江浙地區為例，食貨，15（7/8），52—79。
- 梁其姿（1997）慈善與教化—明清的慈善組織，臺北：聯經的出版事業。
- 蕭新煌（2001）自主、創導與影響：臺北的民間社會組織，Paper presented at Between Family and State, second workshop, Jan. 14-15, 2001, Hong Kong.
- Kuan, Yu-Yuan (1997) "Reluctant Partners: Chinese Children's Fund and the Government of the Republic of China on Taiwan." Paper presented on the Round Table of the International Institute of Administrative Sciences, Quebec City, 14-17 July 1997.
- Lin, Wan-I (1990) "The Chinese Gentry and Social Philanthropy," National Taiwan University Journal of Sociology 20:143-186
- Rankin, M. (1986) Elite Activism and Political Transformation in China, Zhejiang Province, 1865-1911. Stanford University Press.
- Rankin, M. (1990) "The origins of a Chinese public sphere: local elites and community affairs in the late-imperial period", Etudes Chinoises (9):2, pp.13-60.
- Rowe, W. (1984) Hankow: Commerce and Society in a Chinese City, 1796-1889. Stanford University Press.
- Rowe, W. (1989) Hankow: Conflict and Community in a Chinese City, 1796-1895. Stanford University Press.
- Rowe, W. (1990) "The public sphere in modern China," Modern China (16):3, 309-329.
- Shue, Vivienne (1998) State Power and the Philanthropic Impulse in China Today. In Migdal, J. S., A. Kohli, and V. Shue (eds.), State Power and Social Forces: Domination in the Third World. New York: Cambridge University Press.