

# 從參與與社區發展談人民團體及其功能

去年九月至十一月間，在日本考察「商工會議所」制度時，曾目睹日本工商業者依法在各都市設立之人民團體之一的「商工會議所」，基於其設立目的是在「謀求該團體所在地區內工商業之綜合改善與發展，並促進社會公共福利」，各「商工會議所」無不在推展經濟性業務之同時，積極參與當地各種社會運動及建設。諸如推動「美化都市運動」、「綠化產業都市宣言」、「運動都市宣言」、「交通安全都市宣言」等活動，並成立財團法人「美化日本中心」，致力於地區共榮意識，重建逐漸崩潰的固有地區社會組織。他們並正全面透過各種管道及方式掌握地方之共同需要，反映地方之需要，針對這些需要提供支援與服務，使團體與當地社會結合為一體。其中除關於道路、交通、醫院、文化體育、設施等公共服務之整建改善的建議之提出與給予支援外，各團體並配合地方需要，自己推動着「綠化日本運動」、「謝謝運動」、「小小禮貌（親切）運動」、「增進體力運動」、「養育所及運動場等各種設施之興建」、「老人服務制度」、「健康診斷

假日學校」、「通信講座之開設及市民時勢講演會」、「無依兒童之慰問旅行」、「慈善及慈善園遊會」、「發行市民新聞」等活動，這些構想之生動地推動，不正和社區發展的目標和作法相吻合嗎？

社區發展的工作原則之一是在社區發展計畫中，應充分地利用地方性、全國性及國際性的民間組織，蓋此等民間組織的力量對社區發展工作之推行實為不可缺少的資源。為了改善社區內人民生活環境，增進社區內人民生活條件，提高社區內人民生活效能，政府及民間社團應提供各種物質或技術的協助，包括人力、財力、設備等之協助，顯示其為社區成員之一分子，體認整體互利，自動自發地提供服務與能量。多年來我國經濟的穩健發展，促進了社會文化的進步，社會生活因之更形多面化，人民團體之社團生活愈顯重要，人民團體的數目也愈來愈多，其活動更趨頻繁。我國人民團體大體可分成職業團體和社會（含國際）團體二類，此二類團體均具有地緣性和社會性。職業團體之農漁會、教育會及社會團體之婦女會、青商會、獅子會及民衆服務社，在鄉、鎮、市、區均設有基層組織，其上級團體和其他人民團體之組織區域亦大都和行政區域相配合，足見其地緣性。這些團體之具有社會性，是因為他們都是公益社團法人的社會組織，對社會建設，促進社會之和諧進步都承擔了部分責任。這些團體隱藏着豐富的社會資源，若能健全團體組織，發揮團體功能，必能配合社區發展工作，結合社會羣體力量，致力於社會建設。茲就健全團體組織，發揮團體功能，略述淺見如左，敬請諸先進多

賜指教。

總統 經國先生會於本(七十五)年二月十二日在執政黨第十二屆第二三六次中常會提示：「對於民衆的組織，如農會、漁會、工會、商(工)業團體、宗教團體等，我們要加强聯繫與溝通並且提供支援與服務，要真正接近民衆，爲民衆謀福利。」此一訓示給我們的啓示是，人民團體必須要能真正發揮中介功能，使政綱政策及施政目標，能透過黨政各單位與人民團體的聯繫和溝通，達成與民衆的共識，使黨政各單位和民衆的距離更接近。同時也要透過黨政各單位提供各人民團體的支援與服務，使人民團體有更大的能力爲民衆謀更多的福利。人民團體要能發揮其中介功能，首須健全組織。健全團體組織的目標可列述如左：

### 一、人民團體的籌組應具備法定要件：

我國人民團體之設立，係採許可登記制度。凡團體之設立，非經依法令規定申請許可，不准組織。其經許可成立者，除依其他法律取得法人資格者外，應依民法之規定向其在地的法院辦理法人登記。目前人民團體之籌組，應有法定人數(或廠商)之發起，在工商業團體尚須在「工商團體分業標準」中列有業別者，始可籌組團體，並皆受「在同一區域內，其同性質同級者以一個爲限」及「人民團體以行政區域爲其組織區域」之限制，在這些規定中，有的固可再加斟酌，但對新籌組之團體除上述規定外，似應另行增訂成立要件，使其具有貫徹其設立宗旨之能力。譬如對新籌組之人民團體的經費來源及必備人員及設備，似可研定列爲成立團體之法定要件，使團體一經籌組即奠定良好之基礎。

### 二、會員之入出會，依法令規章辦理：

職業團體會員之入出會，大都採強制方式辦理，其會員之入會必具有實際從事各該行業之資格。而社會團體之會員的入出會，係採任意制。惟具備團體

入會資格者之申請加入團體，團體非依法令或章程不得拒絕，亦即人民團體應對社會公開之原則不可不建立。

三、建立會員基本資料，反映會員意見，轉達政策政令：健全的團體對其會員之狀況及需要，應隨時都能瞭如指掌，始可針對會員之需要推展會務，並匯集會員意見反映有關機關參考，同時將國家的政策及政令轉達給會員，達成雙向溝通之任務。

四、健全的團體要依規定推展會務，達成團體設立宗旨：團體的籌組，有法律賦予宗旨者，有經由團體自訂設立宗旨者。這些團體的宗旨都訂在它們的章程中，團體的運作，即應依據法令及章程之規定，以達成其設立宗旨爲首要。

五、健全團體要能充實其服務內涵，加強對會員之聯繫和服務：團體要發揮服務會員，貢獻社會國家的功能，首須健全其組織，因爲惟有健全的團體，才能凝聚會員的力量，充實團體的服務內涵，擴大服務的領域。

六、健全的團體要能發揮自律自治功能：人民團體良好聲譽的樹立，端賴全體會員之良好表現。因爲團體的職員及會員之言行足以代表其團體之風格，故應能遵守團體共同制定之會員的各種行爲規範，爭取團體的最高榮譽。同時，團體也應健全並運用其組織。理事會要負起推動團體工作方針之決策的使命，監事會應負起監察團體財務和業務的任務。甚至於人民團體之選舉事務也可研究交由團體依法自行辦理。團體的工作由團體依法令規定自己決策，自己推動，似乎是較爲正常的作法。

七、健全的團體要能積極參與愛國運動和社會福利活動：人民團體既然都具有社會性，自應與所在區域之政府機關與社會各界結成一體

，爲建設一個更美好的居住環境及完美的社會貢獻心力。因此，團結會員致力於愛國運動和社會福利活動之參與，乃成爲團體共同的社會責任。

八、切實辦理團體之績效考核與獎懲：團體之是否健全優良，應有客觀的評鑑標準，團體經評鑑結果，績優者，應予獎勵表揚，績劣不彰者，應予輔導或處分，以獎優汰劣，促使人民團體均衡而全面的健全和發展。爲達成以上所揭示之目標，各人民團體及其主管機關似可採取下列作法。

### 一、人民團體的作法

(一) 建立會員基本資料：團體是爲會員而存在，有會員的存在，才有團體存在的必要，有會員的需要，才有團體會務和業務運作的必要，也惟有會員主動熱心於團體的活動，團體才有功能的發揮。因此，團體對會員之聯繫，動態的掌握，是團體推展活動的根本，故會員基本資料的建立是健全團體組織的基本工作。

(二) 依法令及章程辦理會務活動：團體應依法令及會員之意向審慎訂定章程，舉凡會員之入出會，會籍之管理，法定會議之召開，會務工作人員之管理，財務處理及任期改選等工作，均應依法令及章程之規定辦理。

(三) 本着團體自治原則，發動會員自清自律自強運動，充實服務能量，達成團體宗旨：團體之籌組目的首在結合會員力量，滿足會員共同之需求及解決其困難。爲團結會員獲致共識，必須激發會員參加團體舉辦活動之興趣。其方法即是，團體的活動由團體依自己的需要，自己策定，自己辦理，並本着分工合作的精神，適時透過會員之自律自強運動，各盡所能，圖謀貫徹團體宗旨。

(四) 舉辦各種活動做好雙向溝通：團體應加強對

會員之聯繫溝通，凝聚會員意見，依其性質，或反映建議政府做為決策和制定法令之參考，或列入團體本身之年度計畫加以施行。若有必要，尙可尋求與其他團體密切聯繫溝通協商，解決共同或相關問題。

(四)積極參與政府舉辦之各種活動及國家建設，並配合施政方針，參與社會福利活動。

(五)透過各種活動及方式，有效轉達政府之政策及政令，並結合會員加以配合推動。

## 二、主管機關之作法

(一)建立所屬團體之基本資料，掌握其動態狀況，以策定輔導及支援之方針。

(二)健全輔導團體之法規制度。其法規制度之制定或修正宜符合下列諸原則：①各類團體之發展均衡化；②團體之人事制度化；③財務公開化；④溝通民主化；⑤運作自治化；⑥活動規律化。

(三)主管機關應加強與人民團體之聯繫溝通。其方式有：①派員指導團體之定期會議或參加其重要活動；②加強平時對團體之訪問聯繫；③主動透過會議、會談、訪問、研討、座談、聯誼等方式促進政府和團體之雙向溝通；④加強與團體之各目的事業主管機關之聯繫，促進政府與團體之共識；⑤重視團體建議之事項並予適當合理之處理。

(四)輔導並鼓勵團體參與愛國活動，激勵會員愛國之情操，並有計畫地指導團體參與社會福利活動。

(五)訂定或修正團體之考核獎懲標準，切實評鑑其優劣，獎優汰劣，利用年度考核，全面檢視團體章程，使能合法而自主地運作。依據評鑑之結果，將團體按其優劣分級分別加以輔導。

團體組織之健全，目的在達成團體設立之任務，也即是發揮其服務功能。政府對於團體提供支援

與服務，即是要協助團體達成其任務。其具體之目標有四：

一、團體要發揮其組織功能，首須貫徹其章程宗旨。每一個人民團體都有其設立之目的及宗旨，因之各團體應竭盡所能，將所有之人力、物力、財力，投入貫徹章程宗旨的各項活動，否則將失去其意義。

二、開創服務性工作，提供支援與服務。人民團體及其會員均應建立正確的服務觀念，並正視政府對團體提供支援與服務的目的是希望團體能發揮組織功能，增強其為會員提供支援和服務的內涵，進而結合會員，羣策羣力，參與社會福利和國家建設之推動，擴大其為民眾謀福利層面。因此，人民團體應在年度計畫中，針對會員需求，衡量本身能力，開創為會員服務的工作，以增進會員對團體之向心，謀求其發展。

三、依各團體特性參與政府有關事務。人民團體種類繁多，各具特性及專長，若能發揮其功能，必有足夠的能力協助政府推動部分事務性的工作。政府重要政策和法案的制定，亦可邀請相關團體參與。此目標之達成既可節省政府的人力與財力，又能促進團體肩負推動法定任務的責任，發揮服務性功能。

四、結合社會資源，投入國家建設。團體除了要為會員服務外，更重要的是發揮其公益社團的本質，發動並結合社會資源，參加國家的政治、經濟、社會、文化等建設，以促進國家的富強與康樂。

為促成團體功能的發揮，各人民團體及其主管機關，似可採取左列作法：

### 一、人民團體的作法：

(一)提高會務工作人員素質，提升服務品質。健全財務基礎，有效運用其資財，以充實團體之服務

機能。

(二)開創各種服務性之業務及活動，加強會員之服務與聯繫。各團體辦理本項業務及活動和貫徹章程宗旨之業務所需之經費似宜佔其年度預算之六成以上。

(三)匯集團體所在地之民間力量，配合當地民眾之需要，全力加入改善住處環境工作，參與社會福利等公益性活動及地方和國家之重大建設。

(四)依法令規定全力辦好政府委辦之業務，並充實團體承擔工作之能力，參與政府有關事務。

### 二、主管機關的作法：

(一)各級人民團體單位又多，性質及功能各異，各級團體之主管機關，似可成立全國、省(市)、縣(市)等三級團體之輔導會報，其任務是：(1)加強團體主管機關與各目的事業主管機關之協調聯繫；(2)負責團體之輔導與聯繫；(3)協商團體資源之協調運用；(4)提供服務之合理分配。此一作法可以減少團體工作之重複浪費，並發揮整體功能。

(二)輔導績優團體，依其團體法定特性參與政府有關行政事務，並予經費補助。

(三)輔導團體建立良好之人事制度，吸收新秀壯大團體會務工作人員陣容，並辦理會務工作人員在職訓練，以提高服務品質，改善服務態度。

(四)增加輔導人民團體主管機關之員額編制，以加強對團體之支援與服務。

(五)增列補助團體之經費預算，以促進並增強團體為會員服務之能量。

人民團體為「健全組織，發揮功能」若能確立努力的目標，採取適當的作法，必將形成無限的社會資源。在推動社區發展工作時，如能有計畫地將這些資源加以動員，善加運用，對建設民生主義安和樂利的社會必能有所貢獻。

【本文作者為內政部社會司專門委員】