

# 加強民間團體分擔行政任務的功能

蕭玉煌

## 壹、行政服務的新觀念

自二十世紀以來，計畫主義代放任主義蔚然興起，社會化政策戰勝了個人主義。警察國家進而為保育國家，法治國家進為福利國家。這時期的政府職能，日見擴張；行政內容日趨複雜與積極，既不以權力統治為目的，亦不以法律保障為滿足，進而以科學知能為社會服務、為人民造福；政府由專家所構成，為民意所支配，成為民有、民治、民享的「萬能政府」。

這「萬能政府」的行政功能，具體而言，可歸納下列四種：

一、**保衛功能**：保衛國家安全及維護社會安定，使國家主權不受損傷，人民生命財產不受非法侵犯。

二、**輔助功能**：政府要以各種方法與技術來輔導社會各行各業之發展與繁榮，例如農業品種之改良，可以增加農民的收益；工業技術的研究，可以提高工業水準；教育事業的獎勵，可以促進民智的啓發等。

三、**管制功能**：為了促進公眾利益、保障全體人民的福祉，政府不得不對妨礙公益的活動加以限制、核査管制；在範圍上大至國際貿易，小至燃燒生煤、隨地吐痰，皆在管制之列。

四、**服務功能**：政府舉辦各種公用事業以供人民使用，為社會造福，諸如電力、自來水、公共汽車、煤氣、公園、博物館、圖書館等，這些事業的設立及維持，本著取之於民，用之於民的精神，以便向人民提供更大、更多、更好的服務（註一）。政府從事國家建設的工作上，是管得多，做得多，幾乎成為「包辦」的狀態。而過去福利國家對

人民的服務，「從搖籃到墳墓」亦負全程照顧的責任；其含有下列幾個特點：（一）機關教養取代家庭功能。（二）福利服務政府及公共福利機構成為主要供應者，民間資源退居輔助性地位。（三）偏向「全民性」（標準化、制度化），忽略個別需求。（四）分工專精，各種經濟、宗教、社會、文化、教育等方面相繼分道揚鑣，各專其業，分工發展；但過分重視自己，對本身職務以外的工作，茫然無知，明足以察秋毫而不見與薪，造成紊亂的分工。

雖然政府很賣力地提供無所不包的行政工作，但由於現代社會變遷迅速，依據國民授權與法律制度所建立之政府組織，却無法隨著社會變遷的腳步而不斷地改變，因之無法綜理社會上所發生的一切事務，自然無法完全滿足人民的需要。政府的功能有其最大的極限，不宜再過分強調政府萬能，因之乃宜重新重視民間團體與組織，讓民間團體來分擔

一部分行政功能。

## 貳、民間團體分擔行政任務的需要

雖然政府有意對行政工作做到無微不至的服務，但仍有些力有不逮之處；不可避免地有待借重民間團體做中介角色，來分擔與補足；這些不逮之處可歸列如下五項：

一、政府是依據法律而組織的，非經修改法律，不能變其組織。所以無論在結構上、規模上、功能上與程序上，常較不易因應社會的變遷而不斷修正，來滿足其需要；而民間團體則是隨著社會的需要而產生的，雖然也會受到章程的限制，但是修正章程較易，或是較能彈性地運用其組織，更能發揮效果。

二、政府的人事任用、預算經費，都有一定的資格與規定，常受牽制；而民間團體，係自發性民間組織，其人事與經費之配置，較不受民意機關與外在壓力之影響。

三、政府必須均衡地照顧所有部門，自然不能將其力量集中於某些特定的問題；因而在處理特定問題時，效果較難以彰顯；而民間團體不能亦不必將一切部門作為工作的目標，只能去選擇其最適宜及最突顯者加以處理，易於集中力量而產生良好之效果。

四、政府的人力及經費是根據各項問題與工作

來計劃設定的，所以當新的社會問題出現時，常較缺乏彈性及時來處理；而民間團體則係因應社會上的新問題之萌生而創立的，故較能注意到政府尚無法及時處理的新問題。

五、政府雖然亦係由人民納稅來支持，但是其關係是間接的；工作較有保障，以致部分人員較之主動積極的服務精神；而民間團體係人民出於自動貢獻心力的強烈願望，自動自發而組成的，其組織之能否繼續存在，決定於其所提供的服務能否讓其目標羣體滿意，能否精進而提升服務的水準，因此在挑戰性的驅使下，常較有積極主動的服務的可能。(註二)

因此民間團體常扮演警示和提醒的功能；提醒政府去開拓它所關切的層面和督促政府擬具改革前進的意願，並可以把一部分政府的行政工作，轉移或委託民間去做，無形中促進行政改革的脚步加速，並使政府執簡馭繁，避免人員無限制膨脹，使行政工作更為周延並提高施政的品質與效率，促進朝野團結，是有其必要的。

## 叁、民間團體參與行政工作的先決條件

一個民間團體是否勝任參與行政工作的職能，做出積極的貢獻，端賴下述五項特性上的表現：

一、目標：民間團體的目標必須明確，而且這個目標，要有明白的主張，主張要身體可行；讓政

府及公眾能夠立即加以判斷，是否值得支持及委託。

二、理想：人民對於現實世界的不滿是進步的動力，民間團體的貢獻，是因為有更進步的卓越理想，因之民間團體本身要能繼續精進，順應世界的潮流，增進本身的知識與技術來提高服務的水準，否則，不能進步的團體必遭淘汰。

三、制度：一個民間團體是具體而微的社會單元，其運作功能的發揮與秩序之維持，全賴健全的制度；內部要民主，對外則成爲一個意見一致、步驟一致、行動一致的強固團體。

四、包容：只有包容才能匯集力量，聚合人才，接納不同的意見，網羅一切可用的資源；隨時注意去爭取那些對組織有更大贡献的人，尤其是比自己更有能力者決不可遺漏。

五、更新：一個民間團體，以稀少的資源，面對重重的障礙，欲求生存與發展，必須有適當的策略，化解阻力，尋求支援，以強化本身的力量；同時在服務的項目上、技術上、組織上、人員上都要不斷地更新；民間團體的領導者必須明白，領導者的責任是使被你領導的團體不必再依賴你的領導；只有能不斷更新才能產生創意，發揮活力，光大功能。(註三)

## 肆、民間團體扮演的行政角色與功能

## 一、民間團體扮演的行政角色

在民間團體的發展過程中，團體本身深具「自發性」、「自治性」與「多樣化」等項特質；並且在民主政治的開放社會中，其發展恆被視為國家現代化的重要指標之一。其所以如此，乃因民間團體在整個國家建設與社會進步方面，扮演極為重要的角色。

(一)就早期的傳統社會而言，民間團體已成為政府機關與民衆之間溝通的媒介與橋樑，也就是所謂「中介角色」。「中介角色」的功能在於促進「下情上達」與「上情下達」的雙向溝通；亦即透過民間團體的活動，民衆得以向政府機關作各種反映或提出要求。

(二)至於在近代的民主開放社會中，民間團體更成為社交的主要方式之一，民間團體恆爭取構成分子的共同利益或達成共同目標而努力，而有所謂「利益團體」的形成，在政黨政治發達的國家，民間團體在政治事務方面更加活躍，直接或間接地參與政治活動或政府政策的形成，致有所謂「壓力團體」的產生。

(三)另在近代政府職能不斷擴大的壓力下，各級機關甚難作到事必躬親，為施政便捷之計，常借助於民間團體的組織力量，委由各種團體代為執行部分政府職權，而有行政法上所稱的「委託行政」，而扮演「間接行政主體」的角色。(註四)

## 二、民間團體的行政功能

民間團體有下列各項行政功能：

(一)意見溝通：民間團體以其「中介角色」的地位，成為民衆與政府之間意見交流的橋樑與媒介，而建立意見溝通之主要管道。在我國的「地方士紳」或團體的領導者，恆為代表民衆提供意見與表示意願的主體。在英美等國家，社交活動中民間團體的領袖，亦常以各種討論或集會的方式，以表達民衆的意見。同時，現代大眾傳播媒體發達，民衆得以民間團體的名義，透過傳播表達其意見，較之個人的呼籲更能達到效果，而獲「下情上達」之效能。

(二)政令宣導：現代化國家職能趨於擴張，各種施政與法令均和民衆息息相關，也必須讓社會大眾充分瞭解，進而熱心支持，始能達成施政預期目標。所以施政與法令的宣傳乃是政府重要的工作，除利用傳播媒體外，更常以中介團體為橋樑，作重點且更直接的宣導，一方面運用民間團體組織力量執行宣導工作；另一方面亦得以爭取團體與會員的承諾及支持，而獲致「上情下達」之目的。

(三)利益表白：民間團體係基於共同理想及共同目標，甚至共同利益，由構成分子自由結合而成的組織，所以其活動常為爭取會員利益而努力，而有所謂「利益團體」的存在，因而能更為明顯地表明其團體的利益；以為政府施政中所應加以考慮斟酌。相對地，團體在外表白其團體利益之前，除先協調其本身會員間的利益一致外，亦須先考慮團體利益與國家社會整體利益之配合。職是之故，民間團體兼俱代表團體利益與協調會員利益的雙重功能，

而使得其會員間或社會中的利益分配更趨於和諧。

(四)意見形成：政府各項決策與施政為兼顧各方利益，以異中求同。在其整合過程中，民間團體則以中介角色的地位，先行統合會員的意見，促使政府當局的重視，而形成民衆意見之主流，進而使意見成為施政的政策或興革的重要參考依據，而發揮各種團體參與政府決策或施政興革的功能。

(五)協助施政：就民間團體而言，承擔政府授予委託行政之任務，係運用其組織力量，以協助政府推展施政。另一方面，民間團體亦可積極推動各項社會服務工作，以補政府施政之不足之處。

(六)穩定社會：由於民間團體在民衆與政府之間，以中介角色發揮意見溝通、政令宣導、利益表白及協助施政的功能，足以促進整體社會之間的交流有條不紊、流暢無阻，民衆與政府相互關係更形密切，整個社會更趨於協調與和諧，具有促進整體社會更趨於穩定的功能。(註五)。

## 伍、民間團體參與行政之發展趨勢

### 展趨勢

#### 一、我國民間團體參與行政源流

我國歷代各朝均以抵禦外侮，保疆衛土為主要政事；地方管教養衛之行政工作，大都委由傳統的民間社會組織來負責：

諸如：(一)血緣關係的家族福利：由祠堂或宗祠為中心，族人捐資，共置公產，賑濟族中弱裔及接

濟他人。

(二)地緣關係的同鄉福利：同一鄉黨，本敦親睦鄰，里仁爲美之精神，組成同鄉會館，同鄉聚資積累，立館建堂，祭祀鄉神，附置田產、義莊、公墓、義學及善堂等，除聯繫情誼之外，舉辦各種服務工作，如喪葬、祭祀、醫療、娛樂、社交、教育、養老、育幼、恤貧、救生、賑災、調解、托事、介紹、寄宿等。

(三)志願行爲的善堂福利：中國歷代民間有一些善士仁人，或基於還願；或立志積德；或心懷慈悲；總之，他們多爲員外大戶，以各種善堂名義行善濟民。除辦理救濟、講學外，尚有修橋鋪路，奉茶借宿等義舉者。(註六)

## 二、民間團體之發展趨勢

在傳統的臺灣社會原爲農業社會，團體組織的類型與層次較爲單純。現在則由於工業化與都市化的急遽發展，產生經濟高度成長，人口急遽膨脹，社會結構轉變，導致人際關係的錯綜複雜，生活忙碌緊張，社會功能的擴張與分化，個人在生活環境中常有許多問題，必須藉團體的力量來解決，以求適應。

這一種發展與需要，促進各種各類的民間團體更爲蓬勃發展，並趨於「多樣化」；不僅團體類別之增加，團體的功能亦更廣泛複雜。

民國七十年內政部發表的資料顯示：全臺灣地區的非營利團體已有壹萬陸千貳百叁拾玖個，其中宗教團體約佔百分之三十二；職業與勞工組織及民

間各種協會約佔百分之二十三；社會福利團體約佔百分之十；教育團體約佔百分之三；科學與研究、醫療衛生、娛樂與文化及其他私人非營利團體合計約百分之十四；爲企業服務之非營利團體約佔百分之十八。

從社團性質來看，許多新的類別是傳統農業社會中所未有的，且每年正式登記的社團繼續增加的趨勢；除了正式立案或登記的民間團體外，社會上還充滿了未曾登記的「地下社團」。(註七)

## 陸、民間團體參與分擔行政

### 的要項

爲因應社會發展需要，結合民間團體組織力量，擴大運用社會資源，協助政府推展經濟、文化、社會、教育等各項興革工作，達到羣策羣力，加速國家建設突飛猛進是必然趨勢。

近年來，政府爲了配合經濟發展的提昇，早在民國六十七年經濟部便已策進民間工商團體健全組織，提高功能，與規劃授權辦法，嗣會同內政部制訂「加強輔導工商業團體組織與業務實施要點」，臺灣省政府更於民國七十三年頒訂「臺灣省擴大民間團體參與施政建設實施方案」據以實施，就以該方案爲例：

### 一、其實施原則

(一)政府機關訂定施政計畫、法令規章、或建設

方案前，應儘量向相關民間團體徵意見，必要時並得請民間團體參與規劃及制訂工作。

(二)政府之重大施政、法令規章、或建設方案，經核定公布後，主管機關應邀集有關團體負責人，透過座談方式詳加講解、宣導、溝通，使其充分瞭解，俾能協助推動執行。

(三)興辦地方公共設施，或重要施政建設，應鼓勵民間團體就人力、物力、技術、意見四方面，提供協助或直接參與。

(四)政府一般公共行政、或經濟事務，得就各相關團體之特性及其能量，委託或授權各級團體辦理。

(五)凡政府因限於人力、物力或技術，暫時無法普遍推行之建設措施，或委由民間團體辦理較政府自辦，更爲經濟而有實效者，各級政府應優先考慮委託或鼓勵民間團體辦理。

(六)各級政府首長應盡可能參與各種有關團體活動，聽取意見，以供施政之參考，並應適切說明政府施政要點，作爲團體參與施政建設取向之依據。

(七)各級政府應依權責對可能有礙民間團體直接參與施政建設之各種有關規定立即檢討修正，以減少民間團體參與施政建設之限制，並擴大團體參與建設之範圍。

(八)各級政府主管機關應加強對各級民間團體之輔導與聯繫工作，以強化團體參與施政之意願及能力。

### 二、參與要項

(一)文化教育：民間藝術之發揚、固有文物之維護、精緻文化之推廣、親職教育、成人教育及特殊教育之倡導、全民體育之策進暨有關學校教育之推展。

(二)農林漁牧：農建大軍之培育、農業機械化之推行、糧食、肥料、食品等物之運輸、分級小包裝食米之檢查、多吃米食運動之推行、地方特產之推廣、農特產品之共同運銷及地方農特產品在大消費地辦理展售促銷。

(三)衛生保健：加強偏遠地區醫療照顧、消除髒亂、推廣家庭計畫、加強結核病防治、舉辦義診及巡迴醫療服務。

(四)社會福利：改善社會風氣、推行守望相助、推行社區發展、加強婦幼殘障及老人福利、提供就業機會、代辦技能檢定、興建勞工住宅、增進勞工福利及結合民間力量興辦社會福利事業。

(五)工商事務：公司登記管理、營利事業登記聯合作業、稅務之宣導及資料之蒐集。

(六)交通整建：整頓交通秩序、促進道路安全運輸業違規營業暨掛裝車輛之取締處理、交通設施維護、觀光事業發展、村里道路整建。

(七)治安維護：運用義警、義消、民防及山地青年等編組人力，協助治安維護及計程車從業人員服務輔導。

(八)基層建設：鄉鎮村里道路之整修、修建及充實民衆活動中心、興建地方公共設施、路燈之裝設、修建民衆體育場所、整修排水溝渠（一般排水銜接工程部分）。（註八）

## 柒、結語

人民有集會結社的自由，是民主國家的一個通則，我國憲法對此亦有明文保障，民間團體的健全與功能的發揮，對國家建設有積極效益。因此政府部門對民間團體在態度上：

一、政府對民間團體不但應抱持樂觀其成的態度，更要有容忍的胸襟，讓民間團體可以凝聚社會力，扮演警示和提醒的功能，提醒政府去開拓其關切的層面，督促政府改革前進的意願，協助政府選擇合宜的方案與途徑。

二、在民間團體能健康的發展時，政府應隨時注意把那些民間團體可以做的事，交給民間，使每一個國民都自發地參與獻身，讓他們享受貢獻與服務的滿足。

三、政府以良好的規範，修訂不合時宜的法規，鼓勵結合民間團體確能參與政府事務。

四、積極輔導民間團體健全會務業務，並輔導展開對外活動實施要項。

民間團體為能發揮其功能，其應自我強化，其應採之改進措施：

一、政治性方面：各團體在國家至上，民族至上之目標下，應切實團結力量，發展組織，導使所屬會員，自我規範，自我約束；並同心合力，貫徹國策，協助政府，推行政令，以促進政治、經濟、文化、社會各項建設，充實復興建國力量。

二、社會性方面：各團體在加強互助合作，促

進社會現代化之原則下，應積極啓導社會革新工作，推行社會及經濟建設，以增進社會共同福利。

三、業務性方面：各團體在求新求行，不斷發展創造之要求下，對業務經營，應全力發揮科學管理功能，培養企業精神，並嚴密組織健全制度，有效運用人力資源，加強辦理各項有關業務，以增進會員福利，促進社會繁榮。

【本文作者為宜蘭縣政府社會科科長】

### 【註釋】

註一：張潤書等，行政學上冊，教育部空中教學委員會印行，民國七十四年八月，頁四一、五二。

註二：柴松林，「讓民間組織發揮更大功能」，民國七十五年二月十六日聯合報第二版。

註三：同註二。

註四：張麗堂，「社會團體之時代任務」，社會建設季刊第四十四號，中國社會福利事業協進會編印，民國七十年，頁二一一—二二。

註六：同註四。

註六：李增祿，社會福利與社區發展之研究，臺中市社會工作研究服務中心印行，民國七十二年二月，頁一〇一—一〇二。

註七：楊國樞，臺灣社會的多元化：回顧與前瞻，臺灣地區社會變遷與文化發展，中國論壇編輯委員會主編，民國七十四年，頁七五。

註八：臺灣省社會處編印：臺灣省社政新措施，民國七十二年，頁四七—四八。