

專題論述

台灣南部民間社會組織的自主、創導、與對社會的影響：社團法人與財團法人之比較

官有垣 · 杜承嶸

壹、前言

近年來西方學界探討有關「公民社會」的論著日漸增多（例如 Seligman, 1992；Chamberlain, 1993；Cohen & Arato, 1995；Hall, 1995）；而第三部門或非營利志願部門在型塑公民社會中所能夠扮演的角色之研究亦受到重視。例如 Robert Putnam（1993）研究近代義大利的民間社團組織，發現其對國家的民主化與治理有積極促進的作用；接著 Putnam 在其 2000 年出版的論著 *Bowling Alone*，以「社會資本」（social capital）為核心概念，論析美國八〇年代以後民間志願性組織活動的漸趨衰微帶給美國社會的一些負面影響，以及提出改善這種現象的方法。其他的學者如 Gutmann

（1998）、Skocpol 與 Fiorina（1999）、O'Connell（2000）、Skocpol（2002），以及 Fung（2003）等近年來也為文分析非營利組織對於民主社會建構的重要性。

近幾年來，以蕭新煌、關信基，以及 Robert P. Weller 共同領導的一個研究團隊，成員包括台、港、大陸（廈門與廣州）的數名學者，致力於研究台灣、香港、廈門與廣州四地的民間組織及其對當地社會的影響，並進行比較研究（蕭新煌等人，2004）。譬如，呂大樂、陳健民（2001）以及 Sunny Chan（2001）從香港政治與經濟的歷史發展角度分析香港公民社會的出現以及構成的過程。關信基

(2001) 則比較香港與台灣民間組織的成長趨勢、自主性、組織的資源、活動，以及組織在實踐其對當地社會應有的功能時展現出的能力與影響力。關信基以政治制度、經濟發展、意識型態等因素來解釋兩地民間組織的功能及影響力所呈現的差異。而蕭新煌(2001)的「自主、創導與影響：台北的民間社會組織」一文，以台北市與台北縣轄區內將近 270 個社會團體及基金會為調查的對象，除了分析臺北民間社會組織的組織結構特性之外，重點在於探討該地區民間社會組織的自主性、創導性、與對社會的影響力。具體而言，該文剖析民間社會組織的動員、組織間的合作經驗、是否參與選舉、有無社會改革的意識、改革的手段、價值判斷、以及組織參與政府決策的方式；並比較不同宗旨功能的組織之活動內容、對選舉的參與、與政治人物的關連性、與政府官員及單位的互動、及對政府和一般社會大眾的影響等方面的差異。

以上的討論，目的在於說明，吾人不僅要瞭解九〇年代以來台灣非營利組織興盛的原因，更必須瞭解在表面的繁盛之外，到底非營利組織對台灣社會帶來了哪些影響，

其真實的組織功能為何？譬如，如果「公民社會」或「市民社會」(civil society)是東西方世界的普世概念的話，則在建構台灣為一公民社會當中，目前存在的各類型非營利組織究竟扮演了哪些角色，又發揮了哪些功能？本文作者認為，透過實證研究應該可以逐步地瞭解台灣民間社會組織的組織結構特性、發揮的功能，及其對社會的影響力。蕭教授已針對台北地區的民間社會組織解開了一部分神秘的面紗，然而台灣除了北部之外，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，鮮少有學者作有系統的研究。值得注意的是，南部地區在許多公共事務議題上的看法與參與社會的方式，在許多時候是與北部地區有頗大的差異。因此，針對南部七縣市(嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣)轄域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，以及瞭解其在當地民間社會所發揮的功能與影響，並能進一步將研究結果與台北地區的民間社會組織之研究發現作一比較，解釋其中的異

同。

依功能與組織屬性大略可將台灣民間社會組織區分為：(1)財團法人基金會與(2)社團法人協會兩類。前者是以基金（funding）的聚集為基礎，治理結構的形成是以內控（internal control）為主；後者是以會員（member）的聚集為基礎，但不似俱樂部性質的互惠性組織那樣強調以會員的權益維護為優先，而是以提供公益服務與財貨給社區民眾為其組織使命，治理結構與功能則偏向外控（external control）。一般而言，以會員的聚集為基礎的協會組織在組織性質與運作上要比以金錢或財富的累積與運用為本的基金會組織來的更民主，且提供社區民眾更多樣的興趣與益處來直接參與組織的活動；且由於組織會員的來源具有廣泛性、多樣性，因而有更多、更大的機會提供會員之間或會員與社區民眾之間的資源網絡連結。然而，比較起基金會性質的非營利組織，協會性質的組織在吸引高社經地位菁英參與組織的治理以及專業人才加入行政管理的行列上，其能力上往往較前者遜色許多（Edwards and Humle, 1996；Herman and Renz, 1999；Young, Bania, and Bailey, 1996；Young et al.,

1999）。

基此，本研究的主要目的在於整體觀察台灣南部地區七縣市的財團法人基金會與社團法人協會兩類民間社會組織的組織結構特質、自主性、社會參與，以及組織的影響力。分析的資料取自作者的國科會專題計畫「台灣南部七縣市民間社會組織的功能與影響之研究」（2002）部分資料。

貳、研究方法與過程

本研究針對南部七縣市轄區內的民間社會組織（含社團法人協會與財團法人基金會）約 3,500 家為研究對象，整體觀察這些民間社會組織的組織結構特質、自主性、社會參與，以及組織的影響力，郵寄問卷的調查訪問是主要的資料蒐集方法。經整理並剔除民眾服務社、婦女會、教師會、宗親會、校友會等民間社團於研究範圍之外，本研究的樣本數為 2,857（參見表 1）。針對此 2,857 家民間組織進行郵寄問卷調查，結果為：因組織所在地址不正確而被退件的問卷有 170 份，實際回收問卷共 468 份，經檢查其填答的完整性後，剔除 8 份無效問卷，有效問卷計 460 份，回收率為 17.1%。其中高雄市因為是直轄市，

居住人口遠多於其他六個受調查的縣市，復又各類型的民間團體較多，因此無論是發放問卷數目及回收份數，相對而言也較高，總共有 120 份有效問卷寄回，占所有回收率的 26.1%；其次為高雄縣（17.8%）；再其次為台南市（13.9%）與屏東縣（13.7%）；嘉義市及台南縣，分別占 12.0% 及

11.5%。嘉義縣的回收率最低，只占 5.0%。以組織分類觀之，社團法人協會（以下行文簡稱「社會團體」）有 395 家，財團法人基金會（簡稱「基金會」）有 65 家。基金會數的回收比例依舊是高雄市獨占鰲頭（27.7%），次之是台南縣（23.1%）與台南市（21.5%），屏東縣則敬陪末座（1.5%）。

表 1：問卷寄發數與回收數統計

縣市別	團體寄發數	團體回收數
南部七縣市社福慈善基金會	104	25
南部七縣市文教基金會	247	38
南部七縣市文化藝術基金會	13	2
南部七縣市省級社福慈善基金會	7	x
小計	371	65
嘉義縣社會團體	131	20
嘉義市社會團體	218	51
台南縣社會團體	207	38
台南市社會團體	325	50
高雄縣社會團體	391	72
高雄市社會團體	795	102
屏東縣社會團體	393	62
省級社會團體	26	x
小計	2,486	395
總計	2,857	460

註：“x”表示，省級社會團體與社會福利慈善基金會的問卷回收數已包括在七縣市的社會團體與社福慈善基金會的統計內。

參、研究發現

一、組織特質

(一)創立時間：

在南部民間社會組織創立的時間方面，受訪的 440 家組織中，有將近七成（68.0%）是在 1990～2002 年之間成立的，而在 1980～1989 年間成立的組織也有將近二成（19.1%）的比率，加總起來，在 1980～2002 年這二十幾年間成立的組織就占了整體的八成七（87.1%）。探究此原因，解除戒嚴為一重要的分水嶺，1987 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，促使各種民間團體紛紛成立，因而造成上述受調查的民間組織中有將近七成是在 1990 年之後才成立。即使劃分為社會團體以及基金會來看，也大致符合這樣的成長趨勢。不過基金會有高達八成的比例（80.6%）是在 1990 年以後設立的；而社會團體在同一時期設立的組織數量約只有六成六（65.9%），此意謂基金會的設立要比社會團體更加集中在九〇年代以後。（參見表 2）

表 2：南部民間社會組織成立的時間

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
1960 以前	14 (3.2)	0 (0.0)	14 (3.7)
1960～1969	12 (2.7)	0 (0.0)	12 (3.2)
1970～1979	31 (7.0)	1 (1.7)	30 (7.9)
1980～1989	84 (19.1)	11 (17.7)	73 (19.3)
1990～2002	299 (68.0)	50 (80.6)	249 (65.9)
合計	440 (100.0)	62 (100.0)	378 (100.0)
遺漏值	20	3	17

(二)組織的服務特色：

在組織的宗旨與服務的內容上，受訪者如何形容該組織的特色呢？有將近五成（49.1%）的民間社會組織認為「社會福利／慈善」為

其組織特色，其次是「社區服務」（28.3%），而「休閒娛樂／聯誼」（22.4%）與「教育事務」（22.2%）則居第三與第四。若以社會團體與基金會比較之，發現社會

團體的組織特色同樣最強調「社福慈善」（47.8%），其次為「社區服務」（30.6%），緊接的是「休閒娛樂／聯誼性質」（26.1%），而「文化藝術」居於第四（20.0%）。在基金會方面，以「社福慈善」為特色的組織最多，占了五成七（56.9%），其次為「教育事務」

（46.2%），再其次為「學術研究」（24.6%）。社會團體與基金會最大的不同在於，除了「社會福利／慈善」是二者共同且最為強調的組織特色外，社會團體認為「社區服務」與「休閒娛樂／聯誼」是其組織的主要特色，但基金會強調教育、文化與福利服務。（參見表3）

表 3：南部民間社會組織的組織特色

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
社會福利／慈善	49.1	56.9	47.8
教育事務	22.2	46.2	18.2
文化藝術	20.2	21.5	20.0
學術／研究	16.3	24.6	14.9
宗教	5.7	9.2	5.1
醫療衛生	7.6	9.2	7.3
維護弱勢人群權益	18.9	7.7	20.8
推動民主化	5.7	1.5	6.3
民間抗爭／壓力	2.4	0.0	2.8
代表農漁工商業界利益	3.5	0.0	4.1
社區服務	28.3	13.8	30.6
休閒娛樂／聯誼	22.4	0.0	26.1
體育運動團體	9.6	0.0	11.1
自助性社團	15.4	1.5	17.7
其他	3.5	1.5	3.8

*本題複選

(三)年度經費來源與預算：
在年度經費來源方面，由於基金會及社會團體因組織特性的關

係，經費來源不全然相同，因此無法加總起來分析，只能就單一方面來進行瞭解。在基金會中，近八成

二（81.5%）表示年度經費主要來自於「基金孳息」，其次是「捐款收入」（80.0%），其餘的經費來源所占比例甚微。而社會團體中，有將近八成九（88.9%）是以「會費」為最主要的經費來源，而「捐款收入」（66.7%）居第二，再其次是接受「政府資助」（32.9%），而「服務產品販賣營收／會務活動收入」（30.6%）也在伯仲之間。

在年度預算的額度方面，受訪的 455 家民間社會組織中，以預算在 50 萬元以下的組織最多（43.5%），其次為預算在 51~100 萬元的機構（22.6%），再次之為 101~200 萬元（18.0%）。若以組織分類觀之，無論是社會團體或是

基金會，其年度預算金額多寡的排序皆與整體狀況很吻合，而顯有差異的是，基金會有七成二（72.4%）的組織，其年度預算介於 50 萬（含 50 萬以下）至 200 萬之間；而社會團體則有高達八成六（86.2%）的組織的預算規模為此模式。進一步來看，每年具有 201 萬至 1,000 萬元間的預算規模之基金會比例有二成六（26.1%）；然而，擁有同樣預算規模的社會團體卻只有一成一（11.3%）。由此顯示，雖然絕大多數的社會團體與基金會，其年度預算規模不大，在 200 萬元以下；然而，比較來看，基金會的年度預算規模卻高於社會團體。（參見表 4）

表 4：南部民間社會組織的年度預算規模

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
50 萬以下	198 (43.5)	17 (26.2)	181 (46.4)
51 萬~100 萬	103 (22.6)	17 (26.2)	86 (22.1)
101 萬~200 萬	82 (18.0)	13 (20.0)	69 (17.7)
201 萬~300 萬	25 (5.5)	6 (9.2)	19 (4.9)
301 萬~400 萬	13 (2.9)	3 (4.6)	10 (2.6)
401 萬~500 萬	5 (1.1)	0 (0.0)	5 (1.3)
501 萬~600 萬	7 (1.5)	4 (6.2)	3 (0.8)
601 萬~700 萬	2 (0.4)	1 (1.5)	1 (0.3)
701 萬~800 萬	6 (1.3)	2 (3.1)	4 (1.0)
801 萬~900 萬	1 (0.2)	1 (1.5)	0 (0.0)

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
901 萬～1,000 萬	2 (0.4)	0 (0.0)	2 (0.5)
1,001 萬～2,000 萬	6 (1.3)	0 (0.0)	6 (1.5)
2,001 萬～3,000 萬	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
3,001 萬～4,000 萬	2 (0.4)	0 (0.0)	2 (0.5)
4,001 萬～5,000 萬	3 (0.7)	1 (1.5)	2 (0.5)
5,001 萬以上	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
合 計	455 (100.0)	65 (100.0)	390 (100.0)
遺 漏 值	5	0	5

二、會務與活動

(一)組織從事的主要活動：

南部民間社會組織所從事的活動種類為何？整體看來，以「舉辦講座、研習、研討會」（56.8%）為最主要的活動型式，其次是「社會／社區服務」（49.3%），第三則是「聯誼／康樂活動」（45.8%）。分類觀之，社會團體與基金會同樣亦是以「舉辦講座、研習及研討會」為主要的活動型式（前者 56.5%，

後者 58.5%）。但在次要的活動方式，兩者則有差異，社會團體強調「聯誼／康樂活動」（52.2%）與「社會／社區服務」（51.6%）為其第二與第三重要的活動；基金會則選擇「慈善活動」（36.9%）與「社會／社區服務」（35.4%）。顯見南部地區有相當數量的民間社會團體的活動主軸是在會員的聯誼與康樂活動上。（參見表 5）

表 5：南部民間社會組織所從事的活動

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
舉辦或贊助藝文活動	28.9	30.8	28.6
舉辦講座、研習、研討會	56.8	58.5	56.5
針對與組織宗旨相關的議題從事調查研究	16.7	16.9	16.6
出版雜誌、書籍、會訊	23.9	30.8	22.8
與國外同性質團體進行交流、互訪與合作	14.0	7.7	15.1

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
研擬公共政策、法案	5.5	3.1	5.9
社會／社區服務	49.3	35.4	51.6
家庭服務	12.7	10.8	13.0
醫療保健服務	13.2	12.3	13.3
慈善活動	30.0	36.9	28.9
宗教活動	6.1	7.7	5.9
體育健身活動	16.9	4.6	18.9
聯誼／康樂活動	45.8	7.7	52.2
辦學	3.7	4.6	3.6
爭取權益的社會抗爭行動	5.5	1.5	6.1
志工訓練	23.7	10.8	25.8
其他	8.6	20.0	6.6

* 本題複選

(二)組織目前面臨的內外部困難：

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，南部民間社會組織所遭遇到的分別是「財務困難」（63.2%）、「會務推動的人力不足」（51.2%）、「專業人才欠缺」（29.5%）；不過也有近一成四（13.5%）的組織表示並未遭遇困難。若區分社會團體與基金會來觀察，二者都是以「財務困難」（64.6%、57.8%）為最大的內部困難，顯見財務來源不足，是南部各縣市民間社會組織發展生存所共同面臨的主要困境；其次，「會務推

動的人力不足」與「專業人才欠缺」，也是組織內部面臨的二項主要困境。值得注意的是，社會團體比基金會更擔心會員流失，有三成（30.0%）的社會團體作此表示，反之，基金會（1.6%）對此並不擔心。（參見表6）

接著，在外部困境方面，有二成七的受訪組織（27.1%）表示「政府及政治人物對本組織主張的議題缺乏關心和瞭解」，其次分別有近二成五的組織（24.5%）認為「同類或同性質團體之間缺乏合作」以及「一般民眾十分冷漠」是組織面臨的外部困境。然而，同樣也有近二

成五的組織（24.5%）強調「並未遭遇困難」。組織分類觀之，社會團體所遭遇的外部困難與整體分析相當一致；基金會則一枝獨秀，有近五成三的組織（52.6%）特別強調「並未遭遇困難」，其餘的外部困難因素皆少提及，勉強舉之，有較多的組織（15.8%）認為「企業界的支持與配合不夠」是其外部困難。（參見表7）

表 6：南部民間社會組織面臨的內部困難

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
財務困難	63.2	57.8	64.6
會務推動的人力不足	51.2	40.6	53.0
成（會）員流失	26.2	1.6	30.2
領導人流失	3.8	0.0	4.4
專業人才欠缺	29.5	26.6	30.0
並未遭遇困難	13.5	18.8	12.7
其他	7.1	9.4	6.7

* 本題複選

表 7：南部民間社會組織面臨的外部困難

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
同類或同性質團體之間的競爭過多	10.2	7.0	10.7
同類或同性質團體之間缺乏合作	24.5	14.0	26.1
政府相關法令不夠周延，阻礙組織的發展	15.3	14.0	15.5
相關政府官員的干涉心態仍多	4.4	7.0	4.0
新聞媒體對本組織主張的議題缺乏關心與瞭解	19.2	7.0	21.1
政府及政治人物對本組織訴求缺乏關心與瞭解	27.1	8.8	29.9
一般民眾十分冷漠	24.5	5.3	27.5
企業界的支持與配合不夠	22.7	15.8	24.0
並未遭遇困難	24.5	52.6	20.3

* 本題複選

(三)組織 e 化的程度：

在受訪的組織中，僅有約二成八（27.7%）設置有電子郵件信箱，而有設置電子郵件信箱的基金會比率（35.9%）高於社會團體（26.4%）甚多。再者，僅有約一成（9.3%）的民間社會組織表示有設置網頁，而且不論是基金會或是社會團體，網頁的設置率明顯都不高，皆在一成左右。「電子郵件信箱」及「機構網頁首頁」的有無，正可用來衡量民間組織 e 化程度的高低，並可看出其對外聯繫與宣傳管道為何的一項指標，經此調查，發現南部各縣市民間社會組織在網路系統建構上的努力明顯不足。

三、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，南部民間社會組織起初是否是經由政府

支持而成立的呢？受訪組織中，將近七成（68.5%）表示並非如此，但也有三成稍多（31.5%）的受訪組織表示確實是經由政府的支持而成立。由此顯示，三分之二的受訪南部民間組織是自發性成立，無關乎政府的支持與否。區分社會團體與基金會來觀察，發現有將近三成五（34.4%）的社會團體是經由政府支持而成立的，然而同樣的情形，卻只有一成四（14.1%）的基金會是如此。次之，南部民間社會組織當初是否是經由企業支持而成立的呢？受訪組織中，有高達九成二（92.0%）回答不是經由企業支持而成立。不過，有趣的是，基金會與社會團體在這方面的回答卻與第一個問題的結果正好相反，有近二成五的基金會（24.6%）表示是經由企業支持而成立；但卻只有不到一成（5.2%）的社會團體表示是如此。（參見表 8）

表 8：南部民間社會組織的成立與政府支持及企業支持的關係

(一)組織是由政府支持成立			
	民間組織（整體）	基金會	社會團體
是	142 (31.5)	9 (14.1)	133 (34.4)
否	309 (68.5)	55 (85.9)	254 (65.6)
合計	451 (100.0)	64 (100.0)	387 (100.0)
遺漏值	9	1	8
(二)組織是由企業支持成立			
	民間組織（整體）	基金會	社會團體

是	36 (8.0)	16 (24.6)	20 (5.2)
否	416 (92.0)	49 (75.4)	367 (94.8)
合計	452 (100.0)	65 (100.0)	387 (100.0)
遺漏值	8	0	8

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。南部民間社會組織目前的決策核心成員是否有家族血緣關係呢？受訪組織中，高達九成五（95.6%）回答「否」，顯示家族血緣因素在民間社會組織決策核心成員的組成上重要性極微。但在比較基金會與社會團體對此問題回答的差異時，基金會裡的決策核心成員具有家族血緣關係的比例

（20.0%）卻遠高於社會團體的比例（1.5%）。接著，第二個問題是這些民間社會組織目前的人事任用權是否掌握在家族成員裡？結果與上一問題非常一致，有近九成七（96.7%）的受訪組織給予「否定」的答案。至於基金會與社會團體在此問題上也有顯著不同的答案，回答「是」的基金會比例（10.9%）明顯高於社團法人（2.1%）。（參見表9）

表9：南部民間社會組織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

(一)決策核心成員是否有血緣關係			
	民間組織（整體）	基金會	社會團體
是	19 (4.4)	13 (20.0)	6 (1.5)
否	434 (95.6)	52 (80.0)	382 (98.5)
合計	453 (100.0)	65 (100.0)	388 (100.0)
遺漏值	7	0	7
(二)人事任用權是否掌握在家族成員			
	民間組織（整體）	基金會	社會團體
是	15 (3.3)	7 (10.9)	8 (2.1)
否	438 (96.7)	57 (89.1)	381 (97.9)
合計	453 (100.0)	64 (100.0)	389 (100.0)
遺漏值	7	1	6

自主性的第三個面向是有關民間組織的政治參與度。首先，南部民間社會組織內的核心成員是否有民意代表或政府官員呢？受訪的民間組織中，七成七（77.4%）表示沒有，只有二成三（22.6%）有。在回答「有」的民間組織中，社會團體的比例（24.5%）遠高於基金會（10.9%），一方面顯示民意代表或政府官員較熱衷於參與社會團體的組織運作，另一方面，也可以解釋為社會團體對於環境中的各類行動者（如政治人物）參與決策的接納度要廣於基金會。接著，南部民間組織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？受訪的民間組織中，有二成一（21.0%）表示「有」協助過。在回答「有」的組織中，分類觀之，社會團體的比例是 24.1%，基金會卻只有 1.6%，差距甚大，可說在協助他人或團體競選公職上，基金會幾乎完全不與焉。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，受訪的民間組織中，接近九成（89.5%）表示沒有，而社會團體與基金會在此議題的回應上並無差異，回答「沒有」的組織皆高達九成。（參見表 10）

表 10：南部民間社會組織的政治參與

(一)組織的核心成員有無民代或官員			
	民間組織（整體）	基金會	社會團體
是	103 (22.6)	7 (10.9)	96 (24.5)
否	353 (77.4)	57 (89.1)	296 (74.5)
合計	456 (100.0)	64 (100.0)	392 (100.0)
遺漏值	4	1	3
(二)是否曾協助他人或團體競選公職			
	民間組織（整體）	基金會	社會團體
是	95 (21.0)	1 (1.6)	94 (24.1)
否	358 (79.0)	62 (98.4)	296 (75.9)
合計	453 (100.0)	63 (100.0)	390 (100)
遺漏值	7	2	5
(三)核心成員是否曾擔任政府的顧問、諮詢委員			

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
是	47 (10.5)	5 (7.9)	42 (10.9)
否	401 (89.5)	58 (92.1)	343 (89.1)
合計	448 (100.0)	63 (100.0)	385 (100.0)
遺漏值	12	2	10

四、創導與影響力

南部民間社會組織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？整體來看，受訪的組織中，高達八成（80.9%）回答「沒有」，只有一成九的組織（19.1%）表示「有」。由此顯示絕大多數南部民間組織對於參與公共議題的形成與政策倡導並不熱衷。就民間組織分類來看，社會團體有參加過倡議或抗爭活動的比例遠高於基金會，前者為20.8%，後者卻只有8.1%，此反映出社會團體要比基金會更熱衷於參與社會議題及政策內容的倡議與抗爭活動。

南部民間社會組織自成立以來對政府有哪些具體的影響？受訪的組織回答「沒有影響」（44.3%）的比例最高，其次才是「提供政府部門諮詢意見」（25.4%），以及「影響政府官員的心態」（17.1%）。社會團體與基金會兩類組織在此議題

的回應上並無差異，表示「沒有影響」的比例最高，次之是「提供政府部門諮詢意見」及「影響政府官員的心態」。（參見表11）

接著，南部民間社會組織自成立以來對一般大眾有哪些具體的影響，結果顯示，有六成八（68.4%）的受訪組織強調是「提供服務給有需要的個人和團體」；次之，有八成三（53.4%）認為是「宣導、教育大眾」；接著分別有八成（50.2%）與八成九（48.7%）的組織表示是「促使更多人投入服務與社會參與的行列」與「關懷社會上的弱勢團體」。由此結果顯示，南部民間組織較具體影響一般大眾的是：服務提供、教育宣導、鼓勵更多人參與提供服務，以及關懷弱勢等軟性層面；而較不具影響的是：民眾公民權意識的提升，以及新觀念與新價值的倡導。同樣地，社會團體與基金會在此議題的回應上與整體分析的結果相當一致。（參見表12）

表 11：南部民間社會組織自成立以來，對政府的具體影響有哪些

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
發現新的社會與政策議題	13.2	9.4	13.8
影響公共政策的制訂與立法	9.5	1.9	10.7
監督政策的落實	15.6	11.3	16.3
促使政府增加相關預算，充實相關措施	14.7	13.2	14.9
提供政府部門諮詢意見	25.4	18.9	26.4
發起必要的改革	7.6	3.8	8.1
影響政府官員的心態	17.1	13.2	17.7
沒有影響	44.3	54.7	42.7
其他	8.1	11.3	7.6

*本題複選

表 12：南部民間社會組織自成立以來，對大眾的具體影響有哪些

	民間組織（整體）	基金會	社會團體
提供服務給有需要的個人和團體	68.4	71.9	67.8
關懷社會上的弱勢團體	48.7	46.9	49.0
促使更多人投入服務與社會參與的行列	50.2	37.5	52.3
促進同性質團體的資源整合	29.9	14.1	32.5
宣導、教育大眾	53.3	54.7	53.1
提升社會大眾的公民權意識	11.1	4.7	12.1
提倡新觀念與新價值	27.7	17.2	29.4

*本題複選

肆、討論與意涵

從以上的研究結果分析，作者對南部七縣市民間社會組織的組織特性、會務與活動、自主性，以及對社會的影響力做出如下的歸納，同時說明其意涵：

一、組織特質

據研究結果顯示，南部民間社會組織多數（七成）是在 1990 年之後才成立。分類觀之，社會團體與基金會的組織數成長也大致符合這

樣的趨勢。然而值得進一步探問的現象是，高達八成的基金會是在 1990 年以後設立的；而社會團體在同一時期設立的數量則不到七成，此顯示的事實即是，南部地區的基金會設立要比社會團體更為集中在九〇年代以後，尤其是九〇年代中後期。但為何會出現如此現象呢？基本上 1987 年解嚴之後，促成了 1990 年之後的民間社會組織成立與發展的熱潮，由於政策的鬆綁及人民團體法的修正，對於社會團體的成立，有更大且直接性的誘因。但在我們所得的調查資料顯示，南部地區基金會於 1990 年代後成立的集中幅度比社會團體更為集中。之所以會有這樣的結果，從蕭新煌等人（2006）的調查研究中，可以得到一些啟發，在蕭新煌等人的「2002 年台灣基金會調查」研究結果顯示，受調查的基金會中有七成的基金會是成立於 1990 年後。將本研究與蕭新煌等人的調查結果相加印證，即可發現台灣南部地區本就較少基金會成立，因此解嚴之後，台灣的社會經濟面臨了新的局面，同時也提供了基金會發展的空間，促使台灣南部的基金會遠較社會團體更集中於 1990 年代後成立。

此外，在組織的宗旨與服務的

內容上，南部民間社會組織認為其組織特色依序為：「社會福利／慈善」、「社區服務」、「休閒娛樂／聯誼」，以及「教育事務」。反之，以強調「推動民主化」、「民間抗爭／壓力」、「代表農漁工商業界利益」為特色的民間組織，其比例皆在一成以下，可說無足輕重。此結果固然反映了台灣南部民間社會組織普遍是以社福慈善、文化、教育為立案的宗旨，以及強調在地性的服務特質；不過這也襯托出南部民間組織較少涉入政策倡議、政治與行政改革、公民意識倡導等議題事務。組織分類觀之，社會團體與基金會最大的不同在於，除了「社會福利／慈善」是二者共同且最為強調的組織特色外，社會團體認為「社區服務」與「休閒娛樂／聯誼」是其組織的主要特色；然而，基金會較偏好「教育事務」與「學術研究」。一「動」（社會團體）與一「靜」（基金會）的組織特性表露無遺。兩相對照之下，社會團體尤其更重視以社區服務與休閒娛樂等功能的發揮，益加彰顯出南部社會團體，在社區內以提供服務或透過休閒娛樂聯誼等途徑來凝聚其社區共識。因此，也印證了本文前節所提及的觀點：社會團體

較基金會提供了更多的社會參與基礎，並且促使其成員與社區民眾之間的資源網絡關係更為綿密。

再者，於年度經費來源方面，南部地區的基金會，其經費來源主要依賴基金孳息與捐款收入；然而社會團體的經費來源較為分散，除了會費為主要的收入外，捐款收入、政府資助，以及產品或服務的營收也是其年度經費的次要來源。至於年度預算，整體來看，南部民間社會組織的年度預算是以 50 萬元以下為最多，其次為 51~100 萬元。組織分類觀之，基金會的年度預算規模卻高於社會團體，前者年度預算在 200~1,000 萬元的比例足足多出後者一倍以上。事實上，基金會因為有原始創設基金的憑藉，蓄積的社會服務能量本就較社會團體豐沛，復又基金會屬於內控性質的民間組織，治理結構的董事會對於年度計畫，諸如服務方案或是募款計畫，皆有較強的審核監督功能，因此在預算的募集與執行上，較之屬於外控性質的社會團體，來得更有制度與效率。

二、會務與活動

整體而言，南部民間社會組織以「舉辦講座、研習、研討會」為

最主要的活動型式；其次為「社會／社區服務」以及「聯誼／康樂活動」。分類觀之，社會團體與基金會同樣亦是以「舉辦講座、研習及研討會」為主要的活動型式。但在次要的活動方式，兩者則有差異，社會團體強調「聯誼／康樂活動」與「社會／社區服務」；基金會則選擇「慈善活動」與「社會／社區服務」。此一結果正可與上文中社會團體重視社區內的服務與聯誼功能的發揮作一呼應，而基金會的服務內容與宗旨，儘管顯得較為靜態，但仍會以上述的動態活動舉辦方式，來推展其會務活動。

至於南部民間社會組織在業務與活動推展上所面臨的內外部困難有：

(一)就就內部困難而言，南部民間社會組織所遭遇到的分別是「財務困難」、「會務推動的人力不足」、「專業人才欠缺」。分類觀之，社會團體與基金會二者所面對的內部困境大抵相同，即是整體所強調的三項困難。然而，除此之外，因為社會團體主要是人的聚合而所形成的組織，故對成（會）員的流失表達相當的憂慮，相對而言，基金會很明顯無此方面的問題。

(二)在外部困境方面，組織主要面臨的是「政府及政治人物對本組織主張的議題缺乏關心和瞭解」、「同類或同性質團體之間缺乏合作」以及「一般民眾十分冷漠」等困境。分類觀之，社會團體所遭遇的外部困難與整體分析相當一致；基金會則一枝獨秀，一半以上的組織強調「並未遭遇困難」，其餘的外部困難因素則少提及。兩相比較之下，顯然社會團體對於很多外部環境的挑戰甚感憂慮，同時對於如何克服這些困境，也比較沒有明顯的解決方案或策略，而自信心也顯然不足。但為何有高達二分之一以上的基金會認為並未遭遇任何外部困難？據研究者的觀察與推論，或許因為台灣南部基金會因為集中於1990年代中、後期以後成立，組織年齡尚幼，對於整體組織的發展定位仍在摸索的起步階段，對於外部環境的挑戰可能較不敏感，因此，遂將焦點置於解決內部的困境為優先考量，而暫時忽略及排除了外部環境的各種干擾與考驗。

三、自主性

本研究探討組織自主性的第一個面向是，南部民間社會組織起初是否是經由政府或企業支持而成立

的。結果顯示將近七成的受訪南部民間組織表示並非由政府支持而成立，由此顯示，三分之二的民間組織是自發性成立，無關乎政府的支持與否。分類觀之，有將近三成五的社會團體是經由政府支持而成立的，然而同樣的情形，卻只有一成四的基金會是如此。兩相對比，明顯可見，政府在鼓勵、促發民間組織的創設方面，對於社會團體成立的投入度要比基金會來的高。其次，高達九成二的受訪南部民間組織表示不是經由企業支持而成立。值得注意的是，近二成五的基金會表示是經由企業支持而成立；卻只有不到一成的社會團體表示是如此。

由以上的結果顯示，社會團體的成立與政府的支持、互動較有關係，而基金會的成立卻與企業有較密切的關係。基本上，造成如此差異的原因，在於政府藉由法令的鬆綁及相關的政策誘因的鼓勵，可直接輔導或促成以人為聚合的社會團體成立，況且申請成立社會團體的門檻較低，不需募集成立基金，所涉及的技術層面亦較少，故社會團體成立時，與政府的關係就顯得較為密切。相對而言，基金會成立需有達到法定標準的基金條件，因此

成立時需自力籌款或對外募款，而企業通常就是最主要的募款對象，復又有些企業家爲了實現其社會公益理念，亦有可能以企業或個人名義直接進行捐贈成立基金會，在在都突顯出爲何基金會與企業關係較社會團體密切的原因所在。

組織自主性的第二個面向是關於決策核心成員與人事任用權。高達九成五的受訪南部民間組織表示，目前的決策核心成員並無家族血緣關係。但分類觀之，卻發現，基金會裡的決策核心成員具有家族血緣關係的比例卻遠高於社會團體。再者，這些民間社會組織目前的人事任用權是否掌握在家族成員裡？有近九成七的受訪組織給予「否定」的答案。然而分類來看，回答「是」的基金會比例明顯高於社團法人。此結果顯示，無論是在決策核心成員是否有血緣關係或人事任用權是否掌握在家族成員的手中，基金會都要比社會團體有較高比例的自家人掌控決策與人事的特質，反映出基金會的家族色彩遠比社會團體濃厚。此一研究發現，正可與前文相呼應，也正因爲基金會的成立，需要募集原始基金，而捐贈者依據其捐贈金額比例，在其董事會組成席次上，亦可享有等值比

例的席次，加上若是由企業家族所捐贈成立的基金會，其決策核心成員或是相關人員的任用，自是由其捐贈家族所掌控，而這些主要成員間自是無法避免具有血緣上的親屬聯繫關係。相較之下，社會團體較不會出現此一情形，因爲社團組織運作的最高權力核心在於會員大會，而相關理監事等組織治理人員，皆是由會員選出，較無可能出現由某一家族成員全然掌控之現象，也顯現出社團在擴大社會參與上，有更多的草根民主的實踐意味。

關於組織自主性的第三個面向是有關民間組織的政治參與度。首先，只有二成三的受訪南部民間組織表示，組織內的核心成員有民意代表或政府官員，比例不高。在回答「有」的民間組織中，社會團體的比例遠高於基金會，一方面顯示民意代表或政府官員較熱衷於參與社會團體的組織運作，另一方面，也可以解釋爲社會團體對於環境中的各式行動者（如政治人物）參與決策的接納度要廣於基金會。其次，只有二成一的受訪南部民間組織表示，在過去數年之間曾協助他人或團體（包括政黨、政團）競選公職。在回答「有」的組織中，社

會團體的比例遠遠超過基金會，可說在協助他人或團體競選公職上，基金會幾乎完全不與焉。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，接近九成表示沒有，而社會團體與基金會在此議題的回應上並無差異。

綜觀民間社團與基金會的政治參與層面上，無論是組織核心成員是否有民意代表或政府官員、及是否協助他人競選公職比例上，社會團體皆是高於基金會，兩者間的差異對比相當明顯，顯示出基金會在政治參與的管道與廣度上，不若社團組織出色。而社會團體因為其成員可能來自於社會各階層，自不免有政府官員或民意代表參與其中，成為組織中的核心重要人士，而當其會員有競選公職的需要時，社團自會發揮其組織動員力量，全力支持能夠代表其組織或成員利益的候選人。相反地，南部基金會在這一方面比較沒有確切的成果展現，顯然這些基金會與政治活動間保持著較為疏遠的距離。

四、創導與影響力

在創導性的分析上，高達八成以上的受訪南部民間社會組織指出，自成立以來並無針對社會議題

或政策而參加過一些倡議或抗爭的活動，此顯示絕大多數南部民間組織對於參與公共議題的形成與倡導並不熱衷。分類來看，社會團體有參加過倡議或抗爭活動的比例遠高於基金會，此反映出社會團體要比基金會熱衷於參與社會議題及政策內容的倡議與抗爭活動。此一結果顯示，在創導性上，社團較善於運用其政治動員的活力，採用諸如與政府官員洽談、向政府部門遞交意見書、甚至是請願、靜坐、遊行等途徑，進行議題倡導試圖影響政府決策。至於基金會，則不採用太多的政治手段來進行創導，較傾向於與政府部門進行良性溝通，來表達其意見與立場。

最後在影響力上，南部民間社會組織自成立以來對政府的具體影響為何？受訪的組織回答「沒有影響」的比例最高。社會團體與基金會兩類組織在此議題的回應上並無差異，表示「沒有影響」的比例最高。最後，南部民間社會組織自成立以來對一般大眾有哪些具體的影響？南部民間組織較具體影響一般大眾的是：服務提供、教育宣導、鼓勵更多人參與提供服務，以及關懷弱勢等軟性層面；而自認較沒有發揮影響力的是：民眾公民權意識

的提升，以及新觀念與新價值的倡導。同樣地，社會團體與基金會在此議題的回應上與整體分析的結果相當一致。

綜觀來看，南部民間社會團體與基金會，認為他們對於政府幾乎沒有具體影響力，而在對一般大眾的影響上普遍是以服務提供與社會教化的功能為主，顯現出南部民間社會團體與基金會的角色扮演，其「社會性角色」遠高於其「政治倡導性角色」。

伍、結論

在目前相關的民間組織與公民社會型塑的本土研究議題中，泰半的研究焦點皆是以基金會為主要的探討對象，甚少將社團法人協會納入研究範圍中，更遑論同時將基金會與社團法人同時納入研究範圍一併探討，而本研究可以算是一個新的嘗試。而在研究中，我們也具體發現了社會團體與基金會，除了基本的組織組成特性的先天差異外，在組織特質、會務與活動、自主性、及倡導性上，皆有其不同之處。但基本上，社會團體因是屬於草根性的志願結社而成的民間組

織，其成員所代表的社會參與基礎是相當多元且廣泛的，而且在組織動能上，更是善於利用各種管道來進行議題倡導，儘管其對政府所產生的具體影響仍是有限，但這種由下而上的政治倡導功能，本就是建構公民社會所必須的要件之一。

至於台灣南部的基金會，或許因為組織年齡普遍不長，組織的成長仍屬發展期，與社團相較，更傾向於發揮其社會功能，而較少觸及動態的政治活動參與，但因為基金會本身所蓄積的社會能量仍是相當可觀，在社會服務提供的角色上，有其舉足輕重的地位。無論如何，本研究僅是一個初探性的分析，社會團體與基金會，分屬非營利部門中最主要的兩大組成，兩者間的組織屬性、功能、定位皆有其深入探討之必要，研究者也希冀透過本研究的呈現，能夠具有拋磚引玉的功用，誘發出更多的相關研究，促使吾人對於社團與基金會等非營利組織，有更進一步的瞭解與認識。

（本文作者：官有垣現為國立中正大學社會福利學系教授；杜承嶸現為國立中正大學社會福利學研究所博士候選人）

📖 參考文獻

- 呂大樂、陳健民（2001）在家庭與政治社會之間：香港公民社會的構成，發表於 *Between Family and State, second workshop, Jan. 14-15, 2001, Hong Kong*.
- 官有垣（2002）台灣南部七縣市民間社會組織的功能與影響之研究，國科會專題研究計畫成果報告（NSC90-2414-H-005-SSS）。
- 嘉義縣等南部七縣市（2000）縣市統計要覽，縣市政府：主計室。
- 蕭新煌（2001）自主、創導與影響：臺北的民間社會組織，發表於 *Between Family and State, second workshop, Jan. 14-15, 2001, Hong Kong*.
- 蕭新煌、江明修、官有垣（主編）（2006）*基金會在台灣：結構與類型*，巨流圖書公司。
- 蕭新煌、魏樂伯、關信基、呂大樂、陳健民、邱海雄、楊國楨、黃順力（2004）台北、香港、廣州、廈門的民間社會組織：發展特色之比較，第三部門學刊，創刊號，1～60。
- 關信基（2001）*Civil Organizations in Hong Kong and Taiwan*, Paper presented at *Between Family and State, second workshop, Jan. 14-15, 2001, Hong Kong*.
- Chamberlain, H. B. (1993) "On the Search for Civil Society in China," *Modern China* 19 (April).
- Chan, Cheuk-Wah Sunny (2001) "The Making of Hong Kong's Civil Society and Its Political-Economic Embeddedness," Paper presented at *Between Family and State, second workshop, Jan. 14-15, 2001, Hong Kong*.
- Cohen, J. L., and Andrew A. (1995) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Edwards, M. E., and Hulme, D. (1996) *Beyond the Magic Bullet*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Fung, A. (2003) "Association and Democracy: Between Theories, Hopes, and Reality," *Annual Review of Sociology*, 29: 515-539.
- Gutmann, A. (1998) *Freedom of Association*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Herman, R. D., and Renz, D. O. (1999) "Theses on Nonprofit Organizational Ef-

- fectiveness,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28 (2): 107-126.
- Hall, J. A. (1995) *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.
- Kuan, Hsin-chi (2001) “Civic Organizations in Hong and Taiwan,” Paper presented at *Between Family and State*, second workshop, Jan. 14-15, 2001, Hong Kong.
- O, Connell, B.(2000) “Civil Society: Definitions and Descriptions,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (3): 471-478.
- Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Seligman, A. B. (1992) *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, T., and M. P. Fiorina (1999) *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Skocpol, T. (2002) “From Membership to Advocacy,” in R. Putnam (ed.), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Young, D. R., Bania, N., and Bailey, D. (1996) “Structure and Accountability: A Study of National Associations,” *Nonprofit Management and Leadership*, 6(4): 347-365.
- Young, D. R., Koenig, B. L., Najam, A., and Fisher, J. (1999) “Strategy and Structure in Managing Global Associations,” *Voluntas*, 10: 323-343.