

民間團體與政經建設

——兼論加強我國民間組織的方法

蔡政文

民間團體的研究在我國學術界中，一向被忽略。而政府當局也因過去在大陸職工運動的慘痛經驗，對民間團體的功能似也趨向忽視的態度，因此嚴加管制。可是事實上，在一個逐步工業化的國家中，民間團體將在政治體系與經濟建設中扮演相當重要的角色，而在自由民主國家內，民間團體更是政治體系內的二個行為者之一。目前我國已逐漸步入開發國家之林。社會分工越來越精細，政府在決策過程與制定法案時，非常需要瞭解各部門活動的確切要求，以免發生偏差。而民間團體按道理是最具權威的組織，足以滿足這項功能，但因大多數團體積習已久，缺乏活力，乃不克發揮應有的專長，所以如何使民間團體復甦乃是當務之急。他方面，一個有力的民間團體將有效的協助政府推動國民外交。本文將先探討民間團體與政治體系的關係，其次將研析民間團體在經濟建設中所扮演的角色，然後再說明當前我國民間團體應循的方向，最後提出改善民間團體一些弊端的方法。至於國際性民間團體方面的研討，請參另文。

一、民間團體與政治體系的關係

民間團體是由具有共同利益的一群人，集合在一個組織的協調下，以集體行動維護會員的利益或啟發某一特定精神大義為目的之團體。因此，構成民間團體的要素有三：(1)需有「共同的利益」(Common interest)以維繫團體；(2)需有固定的組織負責會員之聯繫與協調；(3)必須會員對該團體有附屬的情感。(註①)

在西方民主政治體系內，由於多元經社結構，故人民得基於共同利益，自由結合成一個利益團體，一方面增進會員間的聯繫，他方面於必要情況時，干預政府當局的決策，以便維護或獲取團體的利益。當民間團體介入政府決策過程時即構成「壓力團體」(pressure group)。壓力團體在政府決策過程扮演重要角色，它是社會力量之一，並與政黨同視為政治體系的

行為者。它與政黨不同之處，乃在於它不以掌握權力為目標，而只在影響政府的決策而已(註②)

今天許多西方國家，政黨間的政綱已不像十九世紀、廿世紀上半葉有強烈的對比。相反的，在基本精神上似乎日益接近，因而使選民無從選擇。在此情況下，壓力團體脫穎而出，取代昔日政黨維護某種個體利益的功能，而使民主政治體制得以繼續正常的運作。

兩黨制的美國，由於創立之初，並無意識形態上的差異，因此，民主黨與共和黨在政綱上也無顯著的區別。假如說兩黨有差別的地方，那僅存於對某些問題的態度與習慣而已。所以，美國的選民在選舉總統時，並不像英國的選民在選擇政綱，而是選一位國家元首，授予全權統治國家。或有人會主張美國國會是在維護人民的個體利益，可是如果我們深入研究時，不難發現它與事實有相當的出入。由於科技高度發展，社會結構的多樣化與精細的分工，行政權實際上已擴張到人民生活的每一部門，任何問題都要求高度的專門學識來解決，絕非代議士個人的能力所能勝任，因此國會絕大部分時間用以議決行政機關所擬定的法案。假如代議士會替某一團體出刀，主要是他受到民間團體的干預所致。在行政當局起草法案或決策過程。以及國會審查草案的過程中，民間團體均可透過正式方法或非正式方法，向行政或立法機構提出建議案，以便維護其會員的利益。

至於英國的工黨與保守黨，原本在意識形態上有很大的差別，所以，在二次大戰後，工黨執政時，施行社會主義的措施，把一些重要產業收歸國營，導致有些部門的生產量遽減。當保守黨執政時，乃盡力廢除工黨的一些社會主義的措施，但已非全部。其後兩黨相互交替執政，雙方政綱已逐漸缺乏基本上的差距。甚至以工會為基層的工黨也不敢太維護工會的特殊利益，以致工會在一九七〇年時，因不滿工黨政府的措施，而欲罷工。因此，實際上能真正維護個人或團體的特殊利益者，是民間團體。

民間團體一般扮演下列幾項角色：1 隨時提供會員有關團體利益的消息，增進會員的團結；2 舉辦在職訓練及其他富有教育性的活動；3 透過各該團體的領導者，向政府提供有關該團體活動部門最完整與最確切的資料；4 批准並支持政府所採取的措施，以便維持社會的共識 (concensus) 與和諧；5 提出要求以維護與啟發團體的利益 (註③)。民間團體既然有這些角色，當然需要隨時瞭解會員的實際需要，隨時出席各種與該團體的利益密切有關的會議，以便維護或爭取有利於團體的利益，尤其它須在適當場合干預政府的決策，才能達成上述任務。

至於民間團體干預政府決策的方法，大致可分為五項：1 訴諸力量，如示威、罷工等；2 擾亂政府行政，如拒付稅款；3 威脅政黨，如於選舉時，宣佈不支持某一政黨；4 賄賂，這是最原始的方法，目前在西方先進國家已逐漸淘汰，不過花錢請吃飯、遊覽等仍然存在；5 說服，這是最進步的方式，即就有關問題提出高度技術性與客觀性的文件，以說服政府當局 (註④)。除上述方法之外，民間團體亦可挑起輿論對政府施壓力。這些均為西方先進國家中，民間團體所擁有的武器。但我們必須注意的，由於許多對立與競爭性團體的存在，它