

March 2002

香港亞太研究所

當代華人城市的民間社會組織
台北、香港、廣州、廈門的比較分析

魏樂伯	蕭新煌
關信基	呂大樂
陳健民	丘海雄
楊國楨	黃順力



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES
THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG
SHATIN, NEW TERRITORIES
HONG KONG

當代華人城市的民間社會組織
台北、香港、廣州、廈門的比較分析

魏樂伯 蕭新煌

關信基 呂大樂

陳健民 丘海雄

楊國楨 黃順力

香港中文大學
香港亞太研究所

作者簡介

魏樂伯 (Robert P. Weller)，美國波士頓大學經濟文化研究所教授。

蕭新煌，台灣中央研究院社會學研究所研究員。

關信基，香港中文大學政府與行政學講座教授。

呂大樂，香港中文大學社會學系教授。

陳健民，香港中文大學社會學系副教授。

丘海雄，廣東中山大學社會系教授。

楊國楨，福建廈門大學歷史系教授。

黃順力，福建廈門大學歷史系教授。

鳴謝

本文乃魏樂伯教授所主持的 *Between Family and State: Intermediate Institutions and Social Change in Different Chinese Societies* 研究計劃之成果，此計劃的成員包括本文八位作者。我們誠摯感謝台灣喜馬拉亞研究發展基金會慷慨贊助此研究的主要經費，以及香港中文大學香港亞太研究所南中國計劃對部分經費的資助。本文另一版本由台灣中央研究院東南亞區域研究計劃出版。

© 魏樂伯 蕭新煌 關信基 呂大樂
陳健民 丘海雄 楊國楨 黃順力 2002

ISBN 962-441-123-9

版權所有 不准翻印

目錄

- 四個華人城市的中介社會團體和社會變革..... 1
魏樂伯
- 台北的民間社會組織：自主與創導..... 15
蕭新煌
- 香港的民間社會組織：多元與合作..... 31
關信基、呂大樂、陳健民
- 廣州的民間社會組織：生存與依附..... 41
陳健民、丘海雄
- 廈門的民間社會組織：新生與限制..... 55
楊國楨、黃順力

四個華人城市的中介社會團體和社會變革

魏樂伯

前言

近年的理論研究認為處於家庭與政府之間的中介社會團體（intermediate institutions）在經濟和政治發展中發揮重要作用。這些社會團體建立在社會成員相互關係中的平等和信任之上，形成公共領域，個人與團體在其中相互溝通，從而影響了指導集體生活的共識。大量研究文獻可以說明市場經濟是如何植根於這些相互關係之中（Granovetter, 1985; Fukuyama, 1995），部分研究甚至把這些相互關係視為民間公民社會的核心（Seligman, 1992; Putnam, 1993）。儘管我們有意避免理論假設和深究「民間社會」或「公民社會」（civil society）一詞的歷史內涵，研究文獻仍把這種民間社會組織視為政府與社會關係中的關鍵因素。¹

下文援引的大部分數據來自於三種不同政治體制下四個華人城市的對照比較。在過去一百年中，中國大陸、香港和台灣

¹ 關於討論「民間社會」或「公民社會」一詞在亞洲背景下可能存在的問題，參見 Weller（1999）。

2 當代華人城市的民間社會組織

選擇了不同的現代化進程。八十年代以來，它們都經歷了巨大的經濟和政治變革，這些變革改變了政府與社會的關係——中國大陸的經濟改革產生了活躍的市場，並導致了政府對社會生活很多方面控制的放鬆；香港通過談判結束了殖民地的歷史，並第一次開始發展政治社會；台灣進入了經濟發達國家行列，並在此期間實現了對其專制體制的民主化。雖然三地的變革過程、參加人員、背景和具體問題各有差異，但是「政府」與「社會」的概念均被重新定義。本文的討論雖然僅限於這些華人社會，但我們認為其間的顯著差異使我們能夠理解更廣泛的社會動態。

過去兩年，我們在台北、香港、廣州和廈門對當地民間社會組織進行了問卷調查和深入採訪。² 這四個城市不僅體現出三種政治體制和國家與社會關係的理念，它們彼此之間還存在能夠進行其他方面比較的橫向聯繫。香港和廣州的居民都以說粵語的廣東人為主，有很緊密的經濟聯繫。台北和廈門都有閩南背景，也同樣有緊密的經濟聯繫。然而，四地在城市等級中的地位各有不同：廈門相對較小但地位重要，廣州是很大的省會城市，台北是台灣的首府，而香港則是獨一無二的城市。

本研究使我們能夠回答兩個關於民間社會組織在更廣泛的社會政治生活中所起之作用的問題。第一，過去的 20 年中，它們在東亞和東南亞顯著的社會變革中起了甚麼作用？比如說，它們是民主化的促成因素（一些關於東歐的研究如此指出）還是其結果？第二，這些民間社會組織是如何與全球化進

² 我們的抽樣調查包括台北 250（56 個基金會和 194 個社團）、香港 206、廣州的 160，和廈門 100 個案例。廣州的採訪是於一九九六年進行，而其他城市是於一九九九至二零零零年進行。四個城市的調查問卷可以相對比，但由於政治社會背景不同，彼此並不完全相同。

程聯繫在一起？這是像一些人宣揚的一個新的全球公民文化的傳播嗎（Boli and Thomas, 1999）？

民間社會組織與社會變革

Putnam（1993）對於意大利南北部的比較引發了大量對民主國家中民間社會組織作用的研究。Putnam 的分析根植於 Tocqueville 的傳統，認為在過去幾個世紀，意大利北方的公民傳統促進了經濟發展和民主政治，而缺乏民間社會組織的南方則日漸衰落。近期，Putnam（1995）又把美國的政治社會弊病歸咎於當地民間社會組織的明顯減少。

同一時期，研究東歐一九八九年政治分水嶺的分析家同樣宣稱了民間社會組織的重要作用。儘管實例之間細節各異，但是像工會、教會和環保組織這樣的團體，普遍對專制政府的下台起了重要作用。這些研究把民間社會組織看作發揮關鍵作用的獨立社會部門，它們對政府控制進行約束的同時，亦促進了有效的人與人之間平等的橫向關係，這些橫向關係能夠超越家庭紐帶的狹隘的排他性。民間社會組織似乎是政府濫用權力的主要制約，很多研究把它們看成站在政府對立面的公民社會的一部分。

另一方面，對專制政府下民間社會組織歷史的更深入探討表明事實並非如此樂觀。像中國文化大革命時期那樣的極權政府，企圖通過消除一切獨立的社會生活來嘗試把社會與國家統一起來。這一方案也許在哪裏都沒有完全成功，但它毫無疑問杜絕了任何大規模獨立民間社會組織產生的可能。統合主義（corporatism）的政府以通過給予社團某一社會部門的壟斷地位來換取忠誠的方式允許社團的存在。國民黨在台灣從一九四五年到一九八七年解除戒嚴這段時期就屬於這種模式，它同樣似乎是中國大陸近十年來努力建立的模式。

4 當代華人城市的民間社會組織

統合主義的例子並不特別支援民間社會組織促進社會變革這種觀點。例如台灣政府就成功控制了當地有限的社會部門長達幾十年。這種控制產生了與政府緊密聯繫的大團體，同時限制了很多更為獨立的民間社會組織的發展，使它們規模小，只具地方性且組織鬆散。任何試圖壯大自己的努力不是被拉攏收買，就是被強行鎮壓（Weller, 1999）。只在相對寬鬆的八十年代，一些像消費者權益協會和環保組織的團體才逐漸壯大，且保持一定的獨立性。這種有效的政府安排成爲大企業沒能在台灣民主化進程中推波助瀾的原因之一（Hsiao, 1993）。以上的簡單分析告訴我們不能想當然地認爲民間社會組織與政府是必然對立，我們需要更深入探討政治結構吸納，並界定民間社會組織與政府關係的確切方式。

我們的四個研究案例說明了不同的政治環境是如何塑造民間社會組織的形式和作用。這些民間社會組織的建立日期提供了一些這方面的證明——在現有的民間社會組織中，只有香港有相當數量（21%）是於一九四九年之前成立，其餘三個城市，基於不同原因，都在八十年代出現民間社會組織的激增，而香港在同一時期只有少量新的民間社會組織出現。³ 中國大陸和台灣大約同一時期出現的政治變革是影響其民間社會組織發展的關鍵。八十年代是台灣民主化的十年，尤其是一九八七年解除戒嚴之後，各種民間社會組織顯著增加。在中國大陸，一九八七年標誌著經濟改革的初始階段，而經濟改革同樣大幅度放鬆了政府對日常社會生活及私人生活的控制。只有香港在這一時期政治上相對平靜。這些數字說明，絕大部分民間社會組織的發展，是政治放鬆的結果而非原因，只有當政治體制產生足夠的空間時，社區生活才能蓬勃展開。

³ 在香港及台北，於一九八零年之後成立的民間團體，分別佔 35% 及 76%；在廣州及廈門，於一九七八年之後成立的民間團體，分別佔 89% 及 90%。

這並不是說民間社會組織在中國大陸社會變革過程中沒有主動的影響。至少在當前統合主義的制度下，無論社會團體和政府的聯繫如何緊密，它們仍獲得了有限度的自主性。另一方面，領導台灣民主化的民間社會組織（環保、消費者權益、社會福利、婦女問題等團體），往往選擇一些專制政府容易同意的問題展開活動，這現象並非偶然。今天的中國大陸也是這樣，正是上述部門在公共領域中的發展最為明顯。在這樣的制度下能夠茁壯成長的一小部分這樣的團體可以施加政治變革的壓力，但是大部分真正獨立的團體則在政治變革後才能出現。

另一個衡量政治滲透（embeddedness）的尺度是這些團體享有的、相對於政府的自主程度。正如人們可以想像的，政府在中國大陸所起的作用遠大於香港和台灣。表一顯示廣州和廈門的民間社會組織傾向於把自己定位成官方或半官方團體，而且大部分認為政府在它們的形成過程中發揮主要作用。大約三分之一的領導不是政府官員或共產黨員，便是由上級政府部門委派。所以在中國大陸，政府和這些民間社會組織是有緊密聯繫的。

這種結果比較容易預測。使我們更為驚訝的，是我們發現不少香港和台北的民間社會組織還參與了選舉，其成員擔任公職。因為產生民間社會組織背後的法律機制和政治體制大為不同，我們在香港和台北問卷調查所採用的問題勢必不同於中國大陸。但是，類似的調查顯示，在香港的受訪團體之中，有52%的核心成員參與選舉，在台北是23%。我們據此認為，即使在我們最為堅定的走民主道路的例子中，「公民社會對立於政府」這個觀念也過於僵化；相反，我們覺得民間社會組織除了運用更社會化的手段，還通過民主進程來實現自己的目標。

資金來源是自主程度的另一指標。表二表明政府是廣州和廈門民間社會組織最重要的資金來源，但香港和台北的情況則剛好相反，後者的資金主要來自會費和私人捐贈。當被問及將

6 當代華人城市的民間社會組織

表一：中國大陸民間社會組織的自主程度（%）

	廣州	廈門
政府在資金來源方面有作用	62	33
認為自己是官方或半官方	66	38
領導人來自政府或中共	81	47
現任領導由上級機構任命	71	44

表二：民間社會組織的主要收入來源（%）

	香港	台北	廣州	廈門
會費	38	36	26	31
捐贈	35	41	15	17
政府	16	10	41	33
活動收入	15	15	6	9

來最希望得到的東西時，四地的民間社會組織均表達了希望有更多財政收入的願望，但只有廣州和廈門的民間社會組織具體指明希望從政府得到資金。

從這一點我們獲得的一個結論是，歐洲和北美關於政府和社會關係討論所得到的模式並不適合東亞。在四個城市中，大量政治領導人同時又是民間社會組織領導人成為這一觀點的強有力證據，但這並不是說這四個案例完全雷同。正如我們從它的政治歷史推知的那樣，台灣與西方這種政府和社會關係模式最為相近，因為同時佔據政治和民間社會組織領導職位的人的比例最低，它們得到的政府資助也最少。

大多數中國大陸的民間社會組織和政府處於一種統合主義的關係，這包括相互交錯的領導結構、嚴密的監督管理，以及

財政上的依賴關係。香港和台北的民間社會組織則認為自己主要是具有改革性的團體，在台北，79%的民間社會組織持這種觀點，在香港是59%。事實上，我們研究的民間社會組織可區分為三種不同的政府和社會關係：現存於中國大陸的統合主義、台灣的改良主義（reformism）和香港的隔離主義（isolation）。⁴

這三種關係在我們的資料中有好幾方面的體現，尤其是四個城市中民間社會組織努力推廣公民行動的不同社會部門的比例（見表三）。意味政府與社會分化最顯著的是具有政治要求的團體（advocacy groups），就像我們預料的那樣，此等團體在台北最為普遍，香港次之，在中國大陸則鮮少存在，因為此種作用很難得到發揮。服務性、專業性團體與政府的關係更為複雜，儘管它們比有政治要求的團體與政府有更緊密的聯繫。舉例來說，台北和香港社會福利團體的比例高於廣州和廈門三倍，這是因為香港和台灣政府是以市場經濟為主導，傳統上在這方面的作用遠比中國的社會主義政府為小，同時也因為社會福利在民主政體中很快成為競爭的著眼點。

隨著政治的寬鬆，民間社會組織在中國大陸和台灣都有顯著的增長，但是本研究同樣顯示民間社會組織能夠在某些非民主政體下長期存在。幾十年專制統治下的台灣和英國殖民統治下的香港即是如此。這背後的機制是不同的。在台灣，社會團體被國民黨政府收買或鎮壓；在香港，此等團體則被隔離於政治權力之外。但是，這兩種情況下的民間社會組織並沒有對非民主政治進行反擊。現在，中國大陸顯然正試圖通過社團註冊的規定（每個社會部門只有一個綜合管理團體）和對不符合這種形式的社會團體進行鎮壓（例如法輪功）來複製這個模式。

⁴ 隔離主義認為只要社會團體和政治隔離就能享有很大的自由。香港的情況源自其殖民地歷史，只是在近年才開始有所改變。

8 當代華人城市的民間社會組織

表三：民間社會組織的類型（%）

	香港	台北	廣州	廈門
經濟、專業	47	4	17	30
宗教	4	5	1	4
聯誼	9	19	38	18
學術、科學技術	3	23	24	33
社會利益、有政治要求	12	12	1	5
社會福利	22	37	13	10
其他	2	0	6	0

處於像環保這樣相對安全的領域的團體可能對政府施加一些壓力，但至少在台灣，只有當八十年代初期政府已經開始放鬆控制以後，這種對政府的壓力才成爲可能。這樣的團體在中國大陸已經初步發展，但它們能有多大的政治影響力，我們還須拭目以待。

中國大陸的例子異於「公民社會和政府相互對立」的模式，使我們看到了不同形式的政府權力之間相互交錯的更複雜關係。公民社會有時能夠和專制政權保持緊密聯繫，也可以和民主政權相互密切合作。不同政府在給予社會團體多少獨立活動的自由空間方面並不相同，甚至全面民主的國家在影響團體發展的法律框架和稅收鼓勵方面都可以有很大的差異。比如說，香港就不存在台灣對於基金會和社會團體的嚴格法律劃分。

這並不能說明民間社會組織沒有力量改變政治。鎮壓能夠非常有效的防止獨立的團體形成一定規模，但諷刺的是，它也能使本來沒有政治目標的團體政治化，從而產生相反效果。最

明顯的例子是中國的法輪功，但其歷史至少可以追溯到一八四零年左右對太平天國的最初鎮壓（Weller, 1994）。當每一方都通過質疑另一方的政治目的來獲得政府的支援時，團體之間的社會競爭就能導致政治化。這個過程可在民主也可在非民主的政權下發生。一個強勢的、壓制性的政權，通常能夠有效地控制這些力量，但在政治條件發生變化時，即使是非常聽話合作的團體也有潛力擁有更廣泛的影響力，儘管我們的資料提醒我們這些團體並非一定促進政治轉型。

全球化和本土化

在過去的一個世紀裏，尤其是在最近的幾十年，民間社會組織的洪流以非政府組織的形式席捲全球。這些團體有時以建立在自由市場和民主的自由價值觀之上的全球新文化的載體出現。而這全球新文化，正是新的全球公民社會的前沿。如 Boli 和 Thomas（1999:6）所分析：「國際非政府組織是世界文化得以形成一定結構模式的主要場所。」⁵ 儘管重要的全球化力量在這裏明顯起到了作用，但這種觀點傾向於忽略一些重要的發展，尤其是非政府組織適應本土社會和政治的發展過程。

由於像紅十字會這樣的組織在過去的一百年裏變得更加重要，民間社會組織的發展速度穩步加快。聯合國的創立有力地推動了它們的發展，與某些領域有關的聯合國大會也促成了許多新的團體的成立。⁶ 在我們的材料當中，最明顯的例子是在

⁵ 他們關於世界文化的觀點以以下五個原則為中心：普遍主義、個人主義、理性自發權威、進步理性和世界公民權。

⁶ 現在較為準確的估算認為十九世紀九十年代每年大約有十個國際非政府組織產生。這一數字到了一九四七年後為每年 90 個，此後的增長則是緩慢而穩定（Boli and Thomas, 1999:22-23）。

一九九五年北京召開的聯合國婦女大會。這次事件產生了一種新的觀察中國社會團體的角度，並促進了許多新的團體的發展。在最近的 20 年裏，政府趨向小型化，因而更加依賴地方社會團體來提供社會服務。這一切使得這些團體發展尤為迅速。國際發展援助計劃也開始大量依賴於民間社會組織來提供社會分析和實施具體計劃。⁷ 這一切，再加上政策制定者確信非政府組織正在促成民主變革，都導致了民間社會組織在世界各地廣泛成立。八十年代在台北、廣州、廈門（較低程度上還有香港），民間社會組織數量的快速增長和它們在世界的發展狀況極端吻合。

儘管存在這個清晰的聯繫，我們並不認為民間社會組織在這些城市的崛起是全球化的明顯例證，這主要是因為在不同地方，民間社會組織增長的背後推動力各不相同。以台灣為例，在一九八七年戒嚴法結束後，新的民間社會組織如雨後春筍般發展起來。台灣內部政治轉型的作用至少和全球化一樣大。差不多和台灣同期，廣州和廈門民間社會組織的增長也部分是政治轉型的結果。但這種政治轉型是向統合主義發展，而不是背離它。這種變化的確和當地不斷增長的市場作用有關，但無論如何不是新自由主義浪潮的結果。儘管香港在八十年代的變化速度不如其他三個城市，它或許是最接近全球化模式的例子。雖然由於回歸中國和殖民政府最後一刻民主化的嘗試使其情況十分複雜，但香港沒有經歷曾改變了台灣和中國大陸社會生活的政治大變動。

其他的證據也使我們不能簡單地把全球化作為唯一的解釋。首先，我們以前的研究顯示出一些關於地方基層組織和更大的精英集團之間存在規律性的區別。比如說在台灣的環境運

⁷ 有關世界銀行在這方面的詳細情況，參見 Fox and Brown (1998)。

動當中，以知識分子或其他精英領導、影響力遍及全島的團體之特點和西方的環保組織非常相似——懷疑經濟發展本身、崇尚普遍性的和環保性的道德標準；而地方抗議團體的思維方式則傾向於非常台灣化的宗教和宗族觀念（Weller and Hsiao, 1998），這往往造成它們抗議當地的工業建設，但又支持其他地方建設相同類型的工業。

其次，台灣正經歷一個民間社會組織作為輸出方的另一種全球化過程。有些台灣本土的團體已具有世界性的影響力，如佛光山和慈濟功德會擁有每年數百萬美元的預算，在數十個國家從事慈善活動；有些國際團體也形成了強大的台灣本土化基礎。⁸ 這些團體正在擴展，進入國際領域，尤其是在東南亞。台灣狹窄的外交空間客觀上也鼓勵了國際團體本土化（地方組織支部有時必須和它們的國際總部切斷聯繫）和本土團體國際化（台灣僅有的幾種外交擴展手段之一）。

我們樣本裏的四個城市由於政治背景不同而存在一些潛在的區別，但是它們也有能以全球化為解釋的本質上的共同點。四個城市民間社會組織面臨的最大問題，其順序基本相同，分別是缺少足夠資金、模糊的政府規則和公眾的漠視。儘管存在細節上的差別，民間社會組織的法律地位在每個我們研究的城市裏，都深受關於建立非營利和非政府組織的國際標準的影響。起源於西方和像聯合國一樣的國際組織的全球影響力已左右到民間社會組織在中國大陸、香港和台灣的發展。然而這些變化並不是簡單的標誌著一種單一的國家與社會關係的勝利，全球化浪潮正和本土性與具體的政治背景相結合，形塑民間社會組織的特色。

⁸ 或許像這樣全球化的例子中最突出的是韓國基督教，它發展了很濃厚的韓國特色，並在全球傳播。

結論

對這四個城市的比較，顯示出在每個地方，國家和社會的特殊格局都影響了民間社會組織在政府統治中的作用。儘管我們的資料確實顯示了非政府組織全球化明顯的影響力，四個城市間的區別也說明了地方政治發展對於民間社會組織的再塑造。三種不同的政治體制分別孕育了不同的民間社會組織，在台灣主要是具有改革性的，在中國大陸是統合主義式的，而在香港是有嚴格界限的，這樣就避免了大的政治問題。

沒有一個例子能夠支持民間社會組織可以導致民主化或是政治自由化的結論。相反的，大部分的民間社會組織是在政治控制放鬆之後才創立起來的。而且從整體上來講，它們大都和政治或政府統治沒有直接聯繫。在我們研究的四個城市的民間社會組織中，大部分是以聯誼和嗜好為紐帶的社團，或是學術和專業組織，再加上經濟團體（當它們需要為自己的領域游說時只是具有間接的政治性），這就構成了我們樣本的主體。如果再算上規模小的和沒有註冊的團體，我們將更難發現這些民間社會組織與政治的直接聯繫。

儘管民間社會組織的數量是在政治自由化之後才大幅增加，亦僅有少量的先鋒團體在政治轉型中扮演關鍵角色，但我們並不能得出這些團體只是政治變革的副產品的結論。或許更重要的是，這些團體並不需要進行政治活動才能對政治變革產生關鍵影響。通過建立平等的橫向關係網絡，它們提供能夠讓民主制度蓬勃發展的資源。民間社會組織的先鋒只是醞釀政治變化的一個因素，大量小規模的和獨特的團體也能夠對新建立起的民主制度的成功發揮關鍵作用。這些團體在台灣出現亦有助解釋那裏的民主制度的快速鞏固。前蘇聯甚至缺乏和台灣統合主義類似的團體，從而鼓勵了像犯罪團夥一樣不太文明的團體來填補真空，這使得民主制度的鞏固尤為困難。

對於中國大陸來說，這項研究揭示了兩個具體的結論。第一，中國正在嘗試強制推行的統合主義的模式有潛力持續一段相當長的時期，而同時中國政府也不用太擔心來自民間社會組織對於政治變革的壓力。第二，從另一方面來說，即使是統合主義的民間社會組織的發展，也將會是邁向較自由化的政治制度可能性的重要一步。

參考書目

- Boli, John and George M. Thomas (eds). 1999. *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fox, Jonathan A. and David Brown (eds). 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology* 91 (3):481-510.
- Hsiao, Hsin-Huang Michael. 1993. "Formation and Transformation of Taiwan's State-Business Relations: A Critical Analysis," *Bulletin of the Institute of Ethnology, Academia Sinica* 74:1-31.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6(1):65-78.
- Seligman, Adam B. 1992. *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press.
- Weller, Robert P. 1994. *Resistance, Chaos and Control in China: Taiping Rebels, Taiwanese Ghosts and Tiananmen*. Basingstoke: Macmillan.
- . 1999. *Alternate Civilities: Democracy and Culture in China and Taiwan*. Boulder, CO: Westview.