# 健全民間組織協調整合機制

■陳誌雄／新世紀文教基金會董事長特別助理

## 一、前言

一場大地震，讓原本沈醉在李總統所說「台灣人的幸福」中的人民，赫然發現，渡過數次政治危機、渡過中共飛彈演習危機、渡過亞洲金融風暴，在我們原以為已經夠好的政經社會運作結構的表相下，原來還存在著如此脆弱的危機處理能力。雖然民間團體在這次災變過程中表現出極豐沛的活力，但因欠缺溝通機制，各行其是，結果仍嫌混亂。長期以來，中央與地方間、政府與民間團體間整合協調機制的種種缺陷，在這次救災行動中曝露無遺。

災變之後，政府受到不少媒體、民眾的指責。奮力從事救援工作的政府官員，對這些指責深感委屈。平心而論，本次災變的救災過程雖嫌混亂，但救災成效相較於國外先例還算良好。災變至今，國內各界已提出不少檢討之聲，紛紛認為政府應加強建立危機處理機制，以收未雨綢繆之效。種種批評，都是指向政府，要求政府具備更大的危機處理能力。然而，這些都是根據這次地震的具體情況所作的反省。如果台灣下一次的大規模危機，發生在中央政府所在地、核能電廠、甚至是全島性，那麼，我們又能如何期待政府的及時動員？

## 二、不能依賴政府

救災過程中，有媒體被政府官員指責「煽動民眾不要相信政府」。但問題不在於要不要相信政府，而在於要不要依賴政府。孫文的五權憲法，強調五院之間不是西方民主立憲國家著重的制衡，而是合作，以造成萬能政府。過去強人政治時代，台灣人民一直被教導要依賴民族救星與世界偉人的領導。社會主流的意識型態，仍是「政府主導式」的。在這次災變中，政府也是依循傳統的動員處理模式，將救災問題交給內政部、衛生署、警政單位處理，再找交通部、經濟部、財政部等部會開會擬訂政策，然後將政策交由直屬下級機構及縣市政府、鄉鎮公所、村里長去執行。整個動員模式都純粹以政府機構為主，並且是一條鞭式「由上而下」。

李登輝總統雖然說：「救災權，縣長比總統大，鄉鎮市長最大」，但是將「救災權」替換成「救災責任」，恐怕才是縣市鄉鎮長對李總統的話的詮釋。災變之後，許多鄉鎮公所、村里長的家也被毀，連省政府所在的中興新村也塌陷多處，台中、南投縣市政府辦公大樓也受損嚴重。當基層政府系統早已癱瘓之時，又如何能執行政策，並反映各地區災民的具體需求呢？災變範圍、程度如此巨大，光靠政府根本力有未逮。指揮系統紊亂、資源分配不均，乃是必然的結果。在這種情形下，只在口頭上強調地方政府有權，卻沒有相對的法令授權，其實只是加重了地方政府的

責任而已。

## 三、強化協調整合民間組織的必要性

政府本身的力量既然不足賴，吾人若要減少損失，儘速重建秩序，勢必要倚重民間組織力量。但政府長期不重視與民間團體間的協調整合機制，導致救災行動多頭馬車，不患寡而患不均，是一大問題。解嚴以來，雖然民間的各種政治團體、經濟團體成長迅速，但與人民生活最相關的社會組織，尤其是社區的連繫網絡，卻十分貧弱。儘管設有里民大會、公寓大廈管理委員會，但參與者總是寥寥無幾；學校與家長間的關係，處於單向個別式溝通；警察的社會形象、公信力及與社區居民的連繫，與日本的情形相比簡直有天壤之別。在這次災變後，也有媒體大聲疾呼災民應儘速成立自救互助組織共渡難關，但發生災難的地區以農業生產地區及鄉村為主，這些教育程度較低的人是否有能力自行組織、操作合於需要的自救會呢？在平時，人民就沒有參與基層組織、自行決定資源分配的意願及能力，又如何期待緊急情況來臨時能忽然學會？

人本教育基金會等團體，在災變後派遣成員赴災區教導災民組織自救會；彭婉如基金會等團體，在平日也致力社區互助組織的建立。但這類行動儘管存在多年，過去一直得不到社會太大的關注。災變過後，我們應該省思：除了這次災變中活躍的民間賑災團體外，我們是否需要更基層、更普遍的民間組織？民間組織，是否在各種政策制定、執行過程中，可以扮演更重要的角色？政府對民間組織的建立與運作，除了放任之外，有無積極管理協調的必要？

對民間組織加以輔導協調，是當前必須面對的重大課題。災變後台電的限電措施，讓「電業自由化」議題重新浮上檯面。但問題不在於「自由化」不足，而在於「組織化」不足。救災過程中民間組織豐沛的資源及行動力，其最大意義，在於顯示出它們其實有能力及意願承擔原屬於政府負責的工作。以慈濟為例，它平日對貧病民眾的照顧，其實已扮演了福利國家對弱勢者保護扶助的功能。最近成立、由李遠哲院長領導的「全國民間災後重建協調監督聯盟」，也可預期在未來的重建工作中將扮演重要角色。民間力量雖然旺盛，但各種組織理念、運作能力不一，必須加以整合協調，才能化解各組織間的矛盾衝突，加強合作，以發揮更大的作用。具體的作法上，政府不應對民間組織抱持放任不管、任其自由競爭的態度，應該積極介入，幫助民間組織提高成員的內聚程度；擴大它們成員來源的廣度；提高內部行動的秩序化；促進它們與制度背景的進一步整合。

但最重要的是，必須重視民間組織也能扮演「公部門功能」的性質，對於一些運作成效良好的組織，可以在各次事件中逐漸建立合作習慣，甚至授與公權力，以強化其公共責任及監督機制。這或許是傳統「公私分明」的自由主義思想所不能接受的觀點。但當民間力量已逐漸可取代政府所扮演的部分功能時，要談論「政府再造」，已經不能再純粹以傳統的政府部門作為思考對象，必須將民間組織一併考慮在內；要談論「政府效率」，也必須加強協調民間組織之間的矛盾，才不會讓民間社會在內部衝突中自我抵消力量，發揮最

大的公共功能。

強化民間組織力量，不僅可增強公共功能，也可促進台灣根本的民主化。災變過程中人民對政府的指責，與其說是救災能力不足，毋寧說反映了過去長期以來對政府的無力感與不信任。中研院李遠哲院長在災變之前公開強調：台灣選舉過程充滿黑金運作的痕跡，現有民意代表有五十%以上有黑道背景。這正是民主社會的隱憂。如果民間組織不健全，人民就沒有充分的管道來參與公共政策的制定，就沒有強而有力的公民社會，足以監督防止政府的濫權。民間組織活動要暢旺，相關制度要健全，臺灣人民才有機會如李院長所說「學習當國家的主人」。

## 四、結語

台灣，身處美國與中國這世界兩大強國的軍事力量交界點上，位居海洋與大陸板塊相接推擠處，全島遍布五十一處斷層，每年颱風頻仍，島內統獨立場、族群、階級衝突時隱時現，國際政治地位與經貿實力不成比例。面對如此複雜艱險的內外結構，台灣人實在需要小心翼翼，好好珍惜我們得來不易的繁榮、進步。慶幸的是，在這次事件中，我們看到原以為是衝突不斷、人際關係疏離的台灣人民，竟然可以如此同心，不分統獨立場，不分族群，更不分階級，紛紛動員投入賑災工作。這使我們感到高興：原來在眾多的台灣人民心中，真的存在共同的價值理念，真的對這塊土地、這個社會有命運共同體的認同，真的願意拋棄歧見，一起為維護、建設共同的家園而努力。但這些熱情與活力，仍需要建立整合協調機制，促使其在健全的組織化運作中，得以作最大效益的運用，並給予民眾參與公共事務的充分管道，以完成台灣最後階段的民主化。 ◎