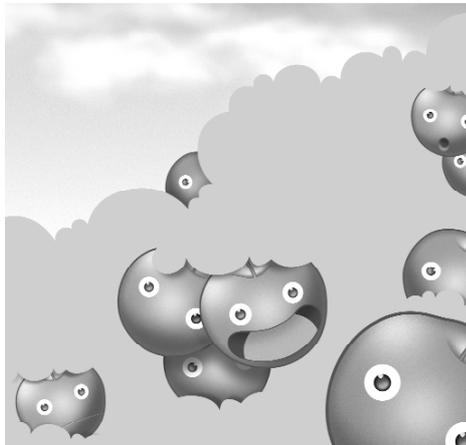

2002非營利組織

培力指南



行政院青年輔導委員會 編印
中華民國92年8月



目錄

序	4
第一章 我國非營利組織之設立監督與管理 / 許崇源	5
第二章 台灣NPO政策倡導的途徑與策略 / 林吉郎	33
第三章 從績效觀點談方案設計 / 鄭讚源	51
第四章 方案評估 / 曾華源	65
第五章 非營利組織的行銷理念 / 林義屏、黃俊英	83
第六章 非營利組織財務管理概論 / 劉國璋	97

第七章	非營利組織會計處理暨報表實例 / 陳靜夫	105
第八章	非營利組織高階管理者之決策與領導 / 官有垣	129
第九章	從非營利組織人力資源管理談志工管理 / 陳金貴	145
第十章	認識非營利組織及其社會資源 / 陸宛蘋	159
第十一章	非營利組織與企業合作募款實例 / 何素秋	165
第十二章	非營利組織募款概論 / 陸宛蘋	185
第十三章	台灣募款作業流程概論 / 陳文良	197



序

非營利、非政府組織 (NPO / NGO) 已發展成可以和政府部門及民間企業鼎足而立的第三部門，台灣民主化後，亦扮演促進社會多元化與穩定的關鍵力量。因此，透過強化非營利組織人才的培養與運用，以提昇台灣第三部門的人力資源與服務品質，進而協助整體公民社會的成長發展，是青輔會當前極為重要的課題。近年來青輔會積極致力於非營利組織人才培訓的工作，讓組織從業人員依業務發展需求去選擇研習課程，並期藉由參加研習，一方面獲得個人成長，另一方面更能將所學運用於組織中，讓組織能夠永續的發展。

鑒於非營利組織人才培訓研習課程的內容豐富，甚具參考價值，特編印「2002非營利組織培力指南」一書，讓有關非營利組織的知識，得以傳承累積，達到提升非營利組織人員素質，活絡第三部門人力資源之目標，共同為建構公民社會的理想而努力。

行政院青年輔導委員會
主任委員 **林芳玫**



第一章

我國非營利組織之
設立、監督與管理

許崇源

國立政治大學會計系教授
兼系主任



壹、前言

非營利組織的興起，不但滿足了人民各式各樣的需求，更照顧了社會上的弱勢團體，對國家經濟與社會安全有直接與間接的助益。近年來，非營利組織更直接涉入社會各種重要議題與價值之倡導、參與公共事務或提供公共服務，儼然形成與政府、營利事業鼎立的第三部門(Rockefeller, 1983；司徒達賢，1999)。自1980年代以來，我國非營利組織日益增多，規模日趨擴大，在台灣社會扮演重要角色(蕭新煌，1999；江明修，2000)。隨著非營利組織所扮演角色之日益重要，政府對於非營利組織設立與運作之法令環境，益加不能疏忽，因為相關法令的良窳，必將深刻影響非營利組織的發展與功能之發揮(蔡惠娟，2000；官有垣，2000)，本文之目的在探討我國現行法令對非營利組織設立、監督與管理之相關規定，一方面可供非營利組織設立及運作之參考，另一方面則作為我國未來訂定或修正相關法令之基礎。

我國民法將人分為自然人及法人，法人有公法人與私法人及社團與財團之分。公法人之成立，除國家當然為公法人外，應以有法令明文者為限(如水利會依水利法第十二條第二項成立)；私法人之成立，依民法第二十五條之規定，非依民法或其他法律之規定，不得成立。法人其以營利為目的之社團者，應依特別法之規定成立，例如公司之設立應依公司法辦理；其以公益為目的者(公益社團或財團)，應經目的事業主管機關之許可，並向其事務所所在地之法院辦妥法人登記(參見民法第四十六條、第五十九條，民法總則施行法第十條)。一般所稱之非營利組織，除法人外，尚包含非法人組織(如未辦理法人登記之寺廟)，惟本文之討論僅以財團法人及公益社團法

人為範圍。¹社團與財團最大的區別，在前者係以社員為成立基礎，後者則以財產為成立基礎。社團既有社員，其相關事務自可由社員(總會或大會)自律，財團因無社員，必須另設管理機關(如董事會)，因此兩者在法律上乃有自律法人(社團)與他律法人(財團)之區別。²惟此處之自律與他律與一般用語之意義稍有不同，社團法人之所以稱為自律法人，係指其事務之管理與執行可由其構成基礎(即社員)自行處理，而財團法人之所以稱為他律法人，則指其事務之管理與執行不能由其構成基礎(財產)自行處理，必須另設機關(董事)處理，不管自律法人或他律法人，我們都希望該組織能「自律」，不須等待外部之「他律」，即可減少弊端並發揮其功能。本文以下部分依財團法人及社團法人分別探討其設立、監督與管理之相關法令。

貳、財團法人

一、財團法人之設立

我國目前尚未為財團法人訂定專法，現行財團法人之設立與運作皆依民法及特別法規辦理。³依現行民法之規定，財團法人乃財產的集合體，係為特定與繼續之目的，由捐助人所捐助，並經主管機

1. 依預算法第四十一條規定，政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製運及資金運用計畫送立法院。

2. 依人民團體法規定，人民團體分為職業團體、社會團體與政治團體(第4)。職業團體係以協調同業關係，增進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位。團體或同一職業之從業人員組成之團體；社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、連誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體；政治團體係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國參與為目的，由中華民國國民組成之團體。

3. 財團法人法草案正在立法院審核中。特殊財團如社會福利機構、私立學校、醫療機構、公視基金會、中華經濟研究院、工業技術研究院、國家文藝基金會、國家衛生研究院等，系依作用法或特別條例(兒童、少年及老人等各種福利法、更生保護條例、私立學校法、依療法及相關機構特別條例等)設立。



關許可設立。至於社團法人則有人民團體法可供依循。民法對於財團法人的主管機關係採用「目的事業主管機關」與「登記主管機關」分立二元制，前者為行政院各部會及地方政府，後者為法院。目前國內關於財團法人之相關法規，除民法之原則性規定及非訟事件法相關之登記規定外，主要係由中央二十個目的事業主管機關及地方政府為配合監督管理財團法人而分別制定之各項監督準則、辦法或要點，該等監督準則或辦法涉及人民之權利與義務，但卻缺乏法律明確授權，與中央法規標準法及行政程序法之規定未盡相符，基於法治國家之理念，實有儘速修訂之必要。⁴

財團法人設立必須具備下列四項要件：(1)特定之目的，(2)一定之財產(基金)，(3)活動之機關(董事會)，(4)捐助章程(或遺囑)。茲將中央政府各部會規範之申請設立許可應備文件及捐助章程應記載事項彙總如附錄表一及表二，董事相關規定及基金要求則列於表三及表四。從表一可發現各部會要求之必備文件主要為業務計畫書(與目的有關)、章程或遺囑、及基金與董事之相關規定，其申請程序可參考各機關網站資訊。雖然現行規定，財(社)團法人之成立必須至法院辦理登記，但理論上，法人並非一定要在法院登記才可，主管機關亦無須分散至各部會及地方政府。法人登記及管理，除特殊業務(如學校、醫院等)需由目的事業主管機關特許外，由單一主管機關辦理即可，無須另由法院登記。單一主管機關之好處在於統合相關規定，不致造成不必要的不同規定，更有利於資料之彙總、經驗之累積及專業之養成，營利社團法人(公司)即為其例，除特殊業務(如銀行、電信、廣播...等)須先行取得目的事業主管機關特許外，皆由經濟部(部分委託地方政府辦理)統一辦理。此外，單一主管機關亦可減少多重使命之團體難以確定主管機關及涉及多重主管

4. 部分機關因而廢棄原定準則改稱要點或審查要點，惟期實質並無重大不同。

機關之困擾，我國未來非營利組織立法時可加考慮。基本上，財團法人之名稱應冠財團法人，並依業務標明屬性，名稱不得與其他財團法人相同或類似(文字與語言)，更不得使用易於使人誤認與政府機關有關或妨害公共秩序或善良風俗之名稱。

財團法人設立時，應登記之事項包括目的、名稱、主事務所及分事務所、財產之總額、受許可之年、月、日、董事之姓名及住所。此外，設有監察人者、定有代表法人之董事者及定有存立時期者，其監察人姓名及住所、代表法人董事之姓名及存立時期，亦應辦理登記。財團之登記，由董事向其主事務所及分事務所所在地之主管機關行之。並應附具捐助章程或遺囑備案。登記事項如有變更亦應辦理變更登記，凡未經登記或變更登記者，不得以其事項對抗第三人。

二、財團法人之業務管理與監督

依民法規定，財團之組織及其管理方法，由捐助人以捐助章程或遺囑定之。捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要之處分。為維持財團之目的或保存其財產，法院得因捐助人、董事、主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，變更其組織。設計上，財團法人為他律法人，必須另設董事，以執行法人之相關事務。董事有數人者，法人事務之執行，除章程另有規定外，取決於全體董事過半數之同意。董事就法人一切事務，對外代表法人。董事有數人者，除章程另有規定外，各董事均得代表法人。對於董事代表權所加之限制，不得對抗善意第三人。財團董事如有違反捐助章程之行為時，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，宣告其行為為無效。依民法規定，法人得設監察人，監察法人事務



之執行。監察人有數人者，除章程另有規定外，各監察人均得單獨行使監察權。法人對於其董事或其他有代表權之人因執行職務所加於他人之損害，與該行為人連帶負賠償之責任。此外，法人業務主管機關亦得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定，如有違反設立許可條件者，得撤銷其許可。法人之目的或其行為有違反法律、公共秩序或善良風俗者，亦得報請法院宣告解散。⁵ 因情事變更，致財團之目的不能達到時，主管機關亦得斟酌捐助人之意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。

董事為財團法人之最重要機關，表三顯示各部會對其組成、資格、任期大都訂有相關規定，未來立法時，對董事之組成及相關規範必須特別注意，以遂行良好之法人治理(cooperate governance)，但亦應留有足夠之空間，以使法人因應其環境與制度。也許身分限制(如三親等內家屬不得超過一定比率)、迴避原則及法人自治規則(如董事會組織章程)應強制要求，但如何管理(如開會次數、任務分配等)應由法人自治。

三、財團法人財務事務之管理與監督

基金(財產)乃財團組成之基礎，如表四所顯示，各部會均要求財團法人之財產總額應足供完成其設立目的及業務計畫，由於各部會均要求基金不得動用，其實質意義即為財產之孳息應足供完成其設立目的及業務計畫。各部會監督規則對財團法人資金之運用規定有所不同，但基本上均要求基金不得動用，其款項原則上以存放金融機構為主。基金之財產均應登記、儲存於法人名下，且不得存放或貸與董事、監察人，亦不得存放或貸與其他個人及非金融機構。其目的不外乎是保全財團法人之基礎-即基金。依行政院所頒教育、

5. 除主管機關外，檢察官或利害關係人亦得請求法院宣告解散。

文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準，基金及各項收入，除零用金外，均應存放於金融機構，或購買公債、公司債、金融債券、國庫券、可轉讓之銀行定期存單、銀行承兌匯票、銀行或票券金融、公司保證發行之商業本票、上市、上櫃公司股票或國內證券投資信託公司發行之受益憑證，或運用於其他經主管機關核准之項目。但由營利事業捐助之基金，得部分投資該捐贈事業之股票，其比率由財政部定之。

至於基金之最低金額則各部會各有不同規定，無法判定其意義之所在，以現行低利率時代，加上各組織之組織與業務規模不同，實難看出其孳息是否足以完成設立目的及業務計畫。進一步來說，凍結財團法人之基金，而要求以其孳息從事相關業務是否合理，亦值得檢討。財團法人從事公益，一部份來自業務收入，一部份來自認同者之捐贈，實無限制其基金數額達到孳息即可支應支出之必要。基金固為成立財團法人之基礎，但其主要功能應在營運之週轉及交易安全之保障，即使在營利事業，亦無限制其資本不得動用之規定。現行法令一方面混淆基金資產及基金權益之意義(兩者在現行法令或會計均稱基金，但前者表彰的是可用以償還負債、支付費用之資產，後者僅為表彰對該資產之權益)，一方又混淆不得動用之意義(不得動用是完全不可使用，還是僅係不可消耗或分配，其意義不同，後者仍可用以投資或週轉之用)，乃造成今日財團法人有大筆存款，但卻無足夠孳息以遂行業務之窘境。

有關財務及會計事務，各部會幾乎均要求財團法人應於年度前一定期間擬具並申報預算及業務計畫書，年度結束後一定期間申報決算。平時會計事務之處理應設有會計制度，基本上應採曆年制，並以權責發生制為記帳基礎，至於應編製報表，各部會或未明訂，或有些微差異，基本上包括資產負債表、收支餘絀表、現金流量



表、主要財產目錄等。期末財務報表是否應經會計師簽證，各部會規定及標準亦不一。依行政院所頒教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準，財產總額或當年度收入總額達新臺幣一億元以上之教育、文化、公益、慈善機關或團體，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免納所得稅者，應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證申報。

我國目前並無財團法人應對大眾公開報表之規定，但基於財團法人募款及免稅之特別權力，要求其提升責信之呼聲日高，對外公開財務報告已為各國發展之趨勢。世界銀行所草擬之「非政府組織法的立法原則」中即建議「任何從事對公眾利益有重大影響活動的非政府組織，應出版或提供方便大眾取得之有關其財務及運作的報告。」(蔡惠娟譯，2000，p73)此外，除少數主管機關對特定非營利組織之會計制度訂有部分規定外，現行非營利組織之財務報告編製準則亦為未來必須加強的部分，以確保財務資訊之可靠並具比較性。

四、財團法人之稅捐

我國稅法對非營利組織之免稅條件因交易之性質、稅目及組織型態而有不同，彙總如表五。有關所得稅部分，原則上仍應於每年五月一日起至五月三十一日止辦理結算申報。但宗教團體，各行業公會組織及同鄉會、同學會、宗親會及營利事業產業工會、各級學校學生家長會及國際獅子會、國際扶輪社、國際青年商會、國際同濟會、國際崇她社、各縣市工業發展投資策進會等，如無營業或作業組織收入，僅有會費、捐贈、基金存款利息且其財產總額或當年度收入總額在新台幣一億元以下者，得免申報。至於平時之扣繳，如教育、文化、公益、慈善機關或團體符合基本免稅規定要件時，

可以備文檢附法人登記證書影本、主管機關登記或立案證書影本，經主管機關核備之組織章程，董監事名冊及有關資料，向當地稅務機關申請免予扣繳所得稅，經取得免扣繳所得證明函後，即可持以請求金融機構免扣繳其利息收入之所得稅款。

非營利組織之所得可分兩部分，凡屬銷售貨物或勞務之所得，除銷售貨物或勞務以外之收入不足支應與其創設目的有關活動之支出時，得將該不足支應部分扣除外，皆應依法課徵所得稅(私立學校除外)。非屬銷售貨物或勞務之所得(如受贈收入及基金孳息)，則必須符合下列條件方可免稅：(1)合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案。(2)除為其創設目的而從事之各種活動所支付之必要費用外，不以任何方式對捐贈人或與捐贈人有關係之人給予變相盈餘分配。(3)其章程中明定該機關團體於解散後，其贖餘財產應歸屬該機關團體所在地之地方自治團體，或政府主管機關指定之機關團體。但依其設立之目的，或依其據以成立之關係法令，對解散後贖餘財產之歸屬已有規定者，得經財政部同意，不受本款規定之限制。(4)無經營與其創設目的無關之業務。(5)基金及各項收入依規定保存使用(已於前段說明)。(6)董監事中，主要捐贈人及各該人之配偶及三親等以內之親屬擔任董監事，人數不超過全體董監事人數三分之一。(7)與其捐贈人、董監事間無業務上或財務上不正常關係。(8)其用於與其創設目的有關活動之支出，不低於基金之每年孳息及其他各項收入百分之七十。但經主管機關查明函請財政部同意者，不在此限。(9)其財務收支應給與、取得及保存合法之憑證，有完備之會計紀錄，並經主管稽徵機關查核屬實。規定中所稱主要捐贈人，指原始捐助人或捐贈總額達基金總額二分之一以上之個人或營利事業。



參、社團法人

一、社團法人之設立

雖然我國民法對公益社團法人之設立及運作亦有部分規定，但現行社團之設立與運作應優先依人民團體法規定辦理。社團法人的主管機關亦採用「目的事業主管機關」與「登記主管機關」分立二元制，前者為在中央為內政部，在地方為直轄市(社會局)及縣市政府，後者為法院。人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請許可，其章程應載明下列事項：名稱、宗旨、經織區域、會址、任務、組織、會員入會、出會與除名、會員之權利與義務、會員代表及理事、監事之名額、職權、任期及選任與解任、會議、經費及會計、章程修改之程序及其他依法令規定應載明之事項。依現行規定，人民團體經主管機關許可後，仍須至法院辦理法人登記，方取得法人資格。依人民團體法第三十九條規定，社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。因此，現行社團法人之主管機關亦不分屬各部會，可為未來制定財團法人法之參考。

二、社團法人業務之監督與管理

內政部為管理人民團體，依人民團體法之授權訂有人民團體選舉罷免辦法、督導各級人民團體實施辦法、社會團體工作人員管理辦法、社會團體財務處理辦法、工商團體財務處理辦法及全國性社會團體績效評鑑要點等，作為人民團體運作及主管機關管理、監督之依據。基本上，社團法人之基礎在社員，因此人民團體會員(會員

代表)大會為其最高意思機關。依人民團體法第二十七條規定，人民團體會員(會員代表)大會之決議，應有會員(會員代表)過半數之出席，出席人數過半數或較多數之同意行之。但下列事項之決議應有出席人數三分之二以上同意行之：(一)章程之訂定與變更；(二)會員(會員代表)之除名；(三)理事、監事之罷免；(四)財產之處分；(五)團體之解散；(六)其他與會員權利義務有關之重大事項。

為方便日常業務之執行與監察，人民團體均應置理事、監事，就會員(會員代表)中選舉之，理事名額不得超過十五人(縣市級)、二十五人(省市級)或三十五人(中央級)；監事名額則不得超過該團體理事名額之三分之一。理事、監事名額在三人以上者，得分別互選常務理事及常務監事，其名額不得超過理事或監事總額之三分之一；並由理事就常務理事中選舉一人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之。常務監事在三人以上時，應互推一人為監事會召集人。理、監事應依會員(會員代表)大會之決議及章程之規定，分別執行職務。依規定，理事會及監事會，每六個月至少舉行會議一次。

三、社團法人之財務事務之管理與監督及相關稅捐

社團法人之財務事務管理與監督，除人民團體法外，主要為社會團體財務處理辦法，該辦法對會計報告及會計科目、會計簿籍、會計憑證、預算決算之編審、財產管理、財務及會計處理、財務人員及財務查核均有規定。依該規定，人民團體應採曆年制，於年度開始前二個月由理事會編造年度工作計畫及收支預算表，提經會員(會員代表)大會通過後，於年度開始前報請主管機關核備。因故未能如期召開會員(會員代表)大會者，可先經各該團體理事監事聯席會議通過，呈報主管機關，事後提報大會討論通過後再報請主管機



關核備。並於年度終了後二個月內由理事會編造當年度工作報告、收支決算表，連同現金出納表、資產負債表、財產目錄及基金收支表，送監事會審核，造具審核意見書，送還理事會，提經會員(會員代表)大會通過後，於三月底前報請主管機關核備。因故未能如期召開會員(會員代表)大會者，可先經各該團體理事監事聯席會議通過，呈報主管機關，事後提報大會討論通過後再報請主管機關核備。決算金額在新臺幣一千五百萬元以上者，得委請會計師簽證。

有關社團法人之稅捐規定，亦如同財團法人般，因交易之性質、稅目及組織型態而有不同之免稅，詳見表五，但部分免稅優惠(如遺產及贈與稅、土地稅及房屋稅等)則僅限於財團法人組織。至於所得稅部分基本上係與財團法人之規定相同，不在贅述。

肆、結論與建議

非營利組織(包括財團法人、公益社團法人及非法人團體)對於社會的影響越來越深遠，儼然成為現今社會體系中不可或缺的重要角色。連管理大師彼得杜拉克都要說：「非營利組織堪稱是全美第一大『雇主』！」(余佩珊譯，1994)。本文探討我國現行法令對財團法人及公益社團法人設立、監督、管理及租稅之相關規定。希望有助於非營利組織設立及運作之參考，亦可作為未來訂定或修正相關法令之基礎。

基本上，我國現行法令對非營利組織之規範相當多，但對於非營利組織財務業務之公開規定反而不足，筆者認為我國之法令應朝著給予非營利組織更大的自治彈性，但同時亦應加強其財務與業務之公開與透明的方向修正。因為非營利組織使命之達成，與其藉由

主管機關之監督與管理，不如寄望於大眾的監督與非營利組織之自治。財務與業務之公開、透明係大眾監督與組織自治之重要途徑。此外，非營利組織之財務報告編製準則亦為未來必須加強的部分，以確保財務資訊之可靠並具比較性。

參考文獻

Rochester, C.(1995)."Voluntary Agencies and Accountability," in J. D.Smith, C. Rochester and R. Hedley (eds.), An Introduction to the Voluntary Sector (pp.190-207). New York: Routledge.

司徒達賢 (1999) 《非營利組織的經營管理》，台北：天下遠見。

台灣亞洲基金會(2001)，《國內非營利組織管理法規之研究》，行政院研究發展考核委員會。

江明修 (2000) 《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝文化。

余佩珊譯 (1994) 《非營利組織經營之道》，台北：遠流。

官有垣 (2000) 《非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範》，中國行政評論(第10卷第1期):75-110。

許崇源 (2001) 《稅務會計(二版)》，台北：新陸書局。

蔡惠娟譯 (2000) 《非政府組織法的立法原則》，台北：喜瑪拉雅研究發展基金會。

蕭新煌 (1999) 《勾繪台灣300大基金會的特色》，台灣300家主要基金會名錄：5-13。台北：喜瑪拉雅研究發展基金會。

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會
資金運用說明書 (收支預算書)			✓		✓			✓						✓					
捐助人名冊 (以機關捐助者 免提)		✓								✓		✓	✓		✓	✓			
捐助人會議紀錄 (二人以下免提)		✓		✓			✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓			✓
財團法人獲准登記 成立時，原捐助 人同意將捐助 財產移轉為財團 法人所有之承諾 書或其他文件		✓	✓		✓	✓				✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
人事、會計及 財務制度與其 稽核制度								✓											
其他經主管機關 指定之文件		✓		✓						✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
由政府機構或 團體捐助設立者 應附政府機構核 准文書或該團體 決議捐助之會議 紀錄文件										✓		✓			✓				
獲聘有重要執行 業務之人員者， 其名冊、姓名及 職稱																			✓

註：外交部、衛生署、農委會、退輔會、青輔會、陸委會規定經許可設立後再成立董事會和申報董事會相關文件。

資料來源：台灣亞洲基金會(2001)



表二：各機關財團法人監督準則規定之捐助章程應記載事項

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	蒙藏會	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會	
目的、名稱、主事務所及分事務所	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
捐助財產之種類、數額、保管運用方法	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
捐助人性名或名稱及所捐財產種類與數額				✓				✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓				
不動產處分或設定負擔之程序	✓							✓													
組織、業務項目及其管理方法	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
董事名額、產生方式、任期及其選聘、改(解)聘事項	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
董事會之職權、召開及決議方式	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
設有監察人者，其名額、任期、產生方式及其選聘、改(解)聘事項	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會
設有董事長者，其任期、職限、產生方式及其選舉、派（解）聘事項		✓		✓							✓			✓					
設有執行首長者，執行首長之選聘方式、任期及被授權範圍				✓															
會計制度、會計年度之起訖期間及預算、決算之編造與報			✓		✓									✓					
解散後剩餘財產之歸屬	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
定有存立時期者，其時期	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
捐助章程作成日期							✓												
推囑捐助設立之財團法人，關於前項之登記載事項，依推囑之記載，如推囑無再確切轉時，由推囑執行人依前項規定訂定之	✓	✓			✓		✓	✓				✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
有政府捐助之財團法人之捐助章程應載明其應由政府指撥或改派之董事、監察人與額及其方法				✓								✓		✓					

資料來源：台灣亞洲基金會(2001)



表三：各機關財團法人監督準則規定之董事人數與資格

	董事人數 (總數)	外聘董事人數 (不得充任 董事長)	三親等內親 屬者之董事 及監察人 人數	董事具從 事目的事業 專業知識(或工 作經驗) 者人數	監察人 人數	外聘監察 人人數	董事、 監察人 任期	連選得連任
內政部	5-18人 (宗教 財團法人為 5-31 人)							
外交部	5-18人	1/5	1/5		3-8人	1/3	3年	✓
財政部	5-17人				1-5人		3年	✓
經濟部			1/3	1/3			3年	✓ (不得 逾2/3)
交通部	7-23人	1/3 (含監 察人)	1/3	1/3			3年	✓ (董事 長連任 以一次 為限)
法務部								
教育部	7-21人	1/3	1/3 (監察 人不得 有三親 等以內 關係)	1/3	3-6人		3年	
衛生署	9-15人		1/3	1/3				
環保署	7-31人	1/3	1/3		1-8人	1/3	3年	✓ (不得 逾2/3)
蒙藏會	9-21人		1/3					

	董事人數 (單數)	外籍董事人數 (不得充任 董事長)	三級等內關 係者之董事 及監察人 人數	董事具從 事目的事 業專門知 識(或工 作經驗) 者人數	監察人 人數	外籍監察 人人數	董事、 監察人 任期	連選得連任
農委會								
勞委會	9-19人		1/3		董事名 額1/3		3年	✓
退輔會	6-13人	1/3	1/3			1/3	2年	
青輔會	7-21人	1/3	1/3	1/3		1/3	3年	✓ (不得 逾2/3)
國科會	7-21人			1/3	3-5人		4年	✓
陸委會		1/3	1/3					
原委會		1/3	1/3				3年	✓ (不得 逾2/3)
體委會	7-21人	1/3	1/3	1/3				
新聞局				1/3				
文建會	7-21人	1/3	1/3 (監察人 不得有三 親等以內 關係)	1/3	3-5人		3年	

資料來源：台灣亞洲基金會(2001)



表四：各機關財團法人監督準則規定之財務規範

單位	最低基金	會計年度	會計基礎	會計報告	會計制度	會計師簽證	預算申報1	決算申報2	資金應用	發布日
內政部	財產總額須充足以應其設立目的為限。由主管機關另定之(§10) (債性費三千萬元或一千萬元)	未規定	未制定	未制定	未制定	無	年度開始前三個月內(§10)	年度終了後三個月內(§10)	未規定	§8.1
外交部	財產總額應充足以應其設立目的及業務計畫。由主管機關另定之(§17) (三千萬元)	得與政府會計年度一致(§18)	權責發生制(§18)	資產負債表、收支餘額表、基金餘額變動表、現金流量表、財產目錄(§18)	制定會計制度報部備查(§16)	年度決算書應附具會計師查核簽證報告(§19)	年度開始前三個月內(§16)	年度終了後三個月內(§16)	未規定	§7.120
財政部	足以應或其設立目的且預防財產中現金不少於五百萬元(§4)	得年制(§15)	權責發生制(§15)	資產負債表、收支餘額表、現金流量表、主要財產目錄(§23)	登記財產總額及營業額或營業收入總額達一億元以上(§23)	登記財產總額或營業收入總額達一億元以上(§23)	年度開始前兩個月內(§23)	年度終了後三個月內(§23)	不得投資與其創設目的無關之事業(§17)投資總額應專20%/40%惠	§8.15
經濟部	足以應或其創設目的(創舉應足以維持其永續運作)且預防財產總額不得少於三千萬元(§40)	未規定	未制定	資產負債表、營業額表、現金流量表、現金流量表、主要財產目錄(§12)	制定會計制度報部備查(§11)	無(但由經濟部及所屬機關制定者，如設有監察人，其決算表應經監察人同意之會計師簽證)	營業及資金運用計畫書(§12)	年度終了後四個月內(§12)	存款及債券：一定條件下得於前立基金20%範圍內投資有價證券；40%內不動產；20%相關聯事業；合計不得過40%(作業要點§2)	§8.9
交通部	財產應足以辦理設立目的舉。由主管機關另定之(§17) (標準制定)	得年制(§21)	權責發生制(§20)	資產負債表、損益計算表、現金流量表、財產目錄(§27)	會計制度送部核備(§26)	應經會計師簽證(§27)	年度開始前兩個月內(§27)	年度終了後三個月內(§27)	經專案許可得投資相關聯事業(§24)	§8.23
法務部	預防財產須充足以應其設立目的。其基金不得少於新台幣一千萬元(§11)	未制定但得與政府會計年度一致(§12)	權責發生制(§14)	未制定	應訂會計制度報部(§14)	無	每年一月以前(§12)	每年一月以前(§12)	未制定以舉息辦理業務。非經許可不得處分預防財產(§12)	§7.0 (廢止)
教育部	現金總額不得少於新台幣三千萬元(§4)	得年制(§14)	權責發生制(§14)	未制定	定有會計制度標準(§14)	登記財產總額達一億元或當年收入總額達一千萬元以上(§15)	無	每年二月以前(§15) 會計師簽證至四月以前	1)存款金融機構2)購買公債及短期票券3)購買政府法人自用之不動產4)於安全可靠之原則下，經董事會同意在財產總額二分之一額度內，轉為有增進10%之投資(§15)	§8.12

單位	最低基金	會計年度	會計基礎	會計報告	會計制度	會計師簽證	預算中報1	決算中報2	資金運用	發布日
衛生署	財產應足供目的事業之營運，由主管機關另定之(※6) (一千萬元)	曆年制(※12)	權責發生制(※12)	未制定	未制定	無	無	年度終了後三個月內(※12)	未制定(以學息辦理業務，未經許可不得動用基金)(※13)	77.6.17
環保署	設立財團法人所捐助之財產中，現金部分不得少於新台幣五百萬元，(※12)(2)除核准立案者，現金部分不得少於新台幣一百萬元(※6)	曆年制(※14)	權責發生制(※14)	未制定	未制定	應經會計師簽證，若總收入在五百萬以下者免簽證(※15)	無	無	學息10%及學息外收入之實際支出7-8%用於環境保護教育、宣導及研究發展	87.8.30
農委會	現金總額最低不得少於新台幣一千萬元(※6)	曆年制(※15)	權責發生制	未制定	未制定	無	每年一月月底前(※11)	每年一月月底前(※11)	未制定(以學息辦理業務，未經許可不得動用財產(※16)且為5%以下(※16))	84.1.18
農委會	未制定(足供目的事業之營運，(※15) 委庫案)	未制定	未制定	未制定	未制定	無	年度開始前二個月(※12)	年度開始後三個月(※12)	未制定(以學息辦理業務，未經許可不得處分捐助財產)(※13)	77.6.30
勞委會	足以擔保設立目的，捐助財產總額不得少於五百萬元(※6)	未制定	權責發生制(※17)	未制定	未制定	無	年度開始前二個月(※18)	年度結束後三個月內(※18)	未制定	80.11.15
退輔會	未制定(財產總額無法達成事業目的者得撤銷許可)(※19)	未制定	權責發生制(※14)	未制定	制定會計制度或會計制度(※14)	無	會計年度開始一個月內(※19)	會計年度結束後一個月內(※19)	未制定(以學息及收入辦理業務，未經許可不得動用創立基金)(※5)	86.7.4
青訓會	現金不得少於新台幣五百萬元(※6)	未制定	未制定	未制定	制定會計制度或會計制度(※16)	無	未制定	未制定	未制定(以學息辦理業務，未經許可不得動用本金)(※5)	84.12.27
國史會	現金不得少於新台幣一千萬元(※4)	未制定	未制定	資產負債表、收支餘額表、財源狀況表、固定資產製表(※23)	制定會計制度或會計制度(※22)	應經會計師簽證(※22)	年度開始前六十日(※22)	年度終了後九十日內	未制定(以學息及收入辦理業務，未經許可不得動用捐助財產)(※21)	87.2.10
陸委會	不得少於台幣一千萬元(※6)	未制定	未制定	未制定	制定會計制度或會計制度(※16)	無	年度開始二個月前	年度結束後三個月	未制定(以學息辦理業務，未經許可不得動用基金)(※5)	80.6.10



單位	最低基金	會計年度	會計基礎	會計報告	會計制度	會計師簽證	預算申報1	決算申報2	資金應用	發布日
黨委會	不得少於新台幣一百萬元 (#8)	未制定	未制定	資產負債表、收支餘額表、財務狀況變動表、固定資產明細表 (#15-1)	制定會計制度送會計師簽證 (#15)	歷經會計師簽證 (#15-1)	年度開始前 (#15-1)	年度結算後三個月內	未制定	87.7.22 (90.4截止)
體委會	不得少於新台幣五千萬元；直轄市三千萬元；縣一千萬元 (#18)	曆年制 (#18)	權責發生制	未制定	審訂會計制度備查 (#18)	無	每年一月以前 (#17)	每年一月以前 (#17)	未制定	88.8.26
新聞局	足以達成設立目的 (#1)	曆年制 (#18)	權責發生制	未制定	未制定	無	年度開始前二個月 (#18)	年度結算後三個月內 (#18)	未制定	81.7.21
文建會	現金不得少於新台幣三千萬元 (#1)	曆年制 (#18)	權責發生制	未制定	未制定	登記財產總額或當年度收入總額達三千萬元以上 (#18)	每年二月以前 (#17)	每年二月以前，但經審計者得延至四月以前 (#17)	1) 存款及應收帳款 2) 購置資產及短期票據 3) 購置文化法人自用之不動產 4) 於安全可靠之原則下，經董事會同意在財產總額二分之一範圍內，轉為有收益加計課稅之投資	88.9.14
社會團體	N/A (社局為基礎)	曆年制 (#4)	平時採用現金收付制，年終結算時採用權責發生制 (#6)	收支決算表、現金出納表、資產負債表、財產目錄、基金收支表 (#6)	3 (#4)	除項決算金額在新臺幣一千五百萬元以上者，得委請會計師簽證 (#12)	得委請會計師簽證 (#12)	三月以前 (#12)		85.7.20
工商團體	N/A (社局為基礎)	曆年制 (#4)	平時採用現金收付制，年終結算時採用權責發生制 (#4)	收支決算表、現金出納表、資產負債表、財產目錄、基金收支表 (#5)	同上 (#7)	除項決算金額在新臺幣一千五百萬元以上者，得委請會計師簽證 (#12)	年度開始前 (#12)	三月以前 (#12)		78.8.21

資料來源：內政業務財團法人監督準則(1999)；外交部主管財團法人設立許可及監督準則(1998)；財政部主管財團法人監督準則(2000)；經濟事務財團法人設立許可及監督準則，經濟事務財團法人設立許可及監督作業要點(1999)；交通部主管財團法人設立許可

及監督準則(1996)；法務財團法人設立許可及監督準則(1998)；教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則(2000)；行政院衛生署監督衛生財團法人準則，行政院衛生署監督醫事財團法人準則(1988)；環境保護財團法人設立許可及監督準則(1998)；蒙藏事務財團法人監督準則(1995)；農業財團法人監督準則(1988)；勞工業務財團法人監督準則(1991)；行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則(1997)；青年輔導事務財團法人設立許可及監督準則(1995)；行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則(1998)；大陸事務財團法人設立許可及監督準則(1991)；原子能業務財團法人設立許可及監督準則(1998)；體育財團法人設立許可及監督準則(1999)；大眾傳播財團法人設立許可及監督準則(1993)；行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則(1999)；社會團體財務處理辦法(1997)；工商團體財務處理辦法(1989)。

1. 年度預算書及業務計畫書。

2. 年度決算書及業務執行書。

3. 日記簿、總分類帳、財產登記簿、明細分類帳、其他簿籍。

年度預算金額在新臺幣一百萬元以下者，得僅置日記簿乙種，其有財產之購置或處分者，另置財產登記簿。



表五：教育、文化、公益、慈善機關或團體之相關稅捐

	課稅標的(主、客體)	教育、文化、公益、慈善機關或團體免稅
所得稅		
綜合所得稅	個人之中華民國來源所得(屬地)	N/A ^{註1} [捐贈公益團體列舉扣除]
營利事業所得稅	營利事業所得(屬人及屬地)	教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身及其附屬作業組織之所得免稅。 ^{註2}
遺產與贈與		
遺產稅	個人總遺產(屬人及屬地)	N/A ^{註3} [捐贈死亡前已成立之教育、文化、公益、慈善財團法人不計入遺產總額]
贈與稅	個人總贈與(屬人及屬地)	N/A ^{註3} [捐贈教育、文化、公益、慈善財團法人不計入贈與總額]
關稅	進口貨物之收貨人、提貨或貨物持有人	辦理救濟事業之公益、慈善團體進口之救濟物資；各級學校、教育或研究機關進口用於教育、研究或實驗必需品及參加國際比賽團體之體育團體訓練及比賽用之必需體育器材(成品)免稅(第四十四條第五、六款)
貨物稅	應稅貨物出廠或進口(外銷展覽捐贈勞軍免稅)	
證券交易稅	出售有價證券	
期貨交易稅	買賣期貨	
礦區稅	礦業權(採礦及採礦權)者或國營礦業權承租人(從量)	

	課稅標的(主、客體)	教育、文化、公益、慈善機關或團體免稅規定所得稅
菸酒稅	產製、進口、拍定菸酒	
營業稅	銷售貨物或勞務及進口貨物	8-3醫療；8-4育養；8-5教育文化勞務；8-6教科書及學術專門著作；8-8職校不對外營業之實習商店；8-10合作社；8-11農、漁、工、商業及工業會與會員貨物或勞務及代辦政府委託業務；8-12依法組織之慈善救濟事業義賣、義演之全部收入(扣除必要費用)全部供本事業之用者免稅；8-13政府、公營事業及社會團體不對外營業之員工福利社之銷售；8-31研究勞務免稅。
印花稅	銀錢收據；買賣動產契據；承攬契據；典賣、讓受及分割不動產契據	私校處理公款所發之憑證；領受賑金、恤金、養老金之收據；財團或社團法人組織之教育文化公益慈善機關團體領受捐贈之收據；農田水利會收取水利會收據。(第六條第二、九、十四及十五款)
使用牌照稅	機動車輛	專供衛生使用及教育文化之宣傳巡迴使用之交通工具具有固定特殊設備及特殊標識者免稅。(第七條第一項第四、五及七款)
土地稅		
地價稅	規定地價土地非供農業用	全免或減徵，詳見土地稅減免規則#7、8。
田賦	停徵	



	課稅標的(主、客體)	教育、文化、公益、慈善機關或團體免稅規定所得稅
土地增值稅	移轉土地	私人捐地供興辦社會福利事業或私立學校(受贈人為財團法人其剩餘財產權歸地方政府且捐贈人未取得任何利益者)免稅。(第二十八條之一;專案列管每年查核)
房屋稅	房屋建築物	私立學校研究機構之校舍辦公室;慈善救濟事業用屋;宗祠、教堂、寺廟;公益社團辦公用屋,及經文教主管機關核准設立之私立圖書館、博物館、藝術館、美術館、民俗文物館、實驗劇場等場所免稅。但以已辦妥財團法人登記或係辦妥登記之財團法人興辦,且其用地及建築物為該財團法人所有者為限。農會儲存公糧倉庫免稅,自用倉庫及檢驗場減半。(第十五條第一項第一、二、三、五、十款及二項第三款)
契稅	不動產之買賣、承典、交換、贈與、分割、或因占有而取得所有權者(已納土地增值稅之土地除外),由取得者繳納(適用公定契紙)	
娛樂稅	娛樂場所、設施、活動所收票價	一、教育、文化、公益、慈善機關、團體,合於民法總則公益社團或財團之組織,或依其他關係法令經向主管機關登記或立案者,所舉辦之各種娛樂,其全部收入作為本事業之用者。二、以全部收入,減除必要開支(最高不得超過全部收入百分之二十)外,作為救災或勞軍用之各種娛樂。三、機關、團體、公私事業或學校及其他組織,對內舉辦之臨時性文康活動,不以任何方式收取費用者。

N/A表此稅不適用於教育、文化、公益、慈善機關或團體

註1 個人對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈,得於申報所得稅時,作為當年度列舉扣除額。但除有關國防、勞軍之捐贈及對政府之捐獻(以及

復興中華文化、發展全民體育等), 不受金額之限制外, 其捐贈總額最高不超過綜合所得總額百分之二十為限。

註₂ 營利事業對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈可於限額內認列為費用, 請參考第八章。

註₃ 「遺贈人、受遺贈人或繼承人捐與被繼承人死亡之時, 已依法登記設立為財團法人組織之教育、文化、公益、慈善、宗教團體及祭祀公業之財產。」不計入遺產總額課稅。

註₄ 捐贈公立教育、文化、公益、慈善機關及依法登記為財團法人組織且符合行政院規定之教育、文化、公益、慈善、宗教團體及祭祀公業之財產, 不計入贈與總額課稅。

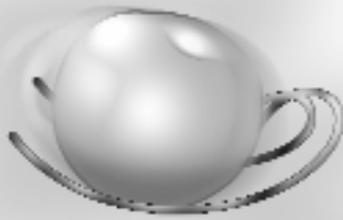
資料來源：許崇原(2001)



筆記欄

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for taking notes. A line connects the text '筆記欄' to the top right corner of this box.





第二章

台灣NPO政策 倡導的途徑與策略

林吉郎

南華大學非營利事業
管理研究所 副教授





壹、前言

伴隨台灣社會的多元開放，人民的需求日益增多，政府與企業部門面對紛至沓來的挑戰，經常顯現捉襟見肘的窘境。於是針對各類議題所成立的基金會與社團，蓬勃發展，銳不可擋。常為政府和企業所忽視的公共事務，如弱勢族群照護、文化藝術保存、自然環境保育、社區發展、災難救援等等，端賴非營利組織積極發揮議題倡導、政策遊說、資源整合與公共服務等角色功能，適時彌補足政府與企業部門的不足，而成為社會改造的重要力量。

較之多數企圖影響公共政策，俾獲取私利的利益團體而言，非營利組織的使命感與公共性，更能扮演公共利益的倡導者與守護者，尤其對若干弱勢團體來說，非營利組織在政策過程中的積極參與，更有助於其權益的保障與需求的表達，進而促進社會公義的落實。台灣非營利組織風起雲湧之際，讓公民對公共事務能夠透過政策議題的倡導、遊說與溝通談判，進行更多樣、更廣泛，與更深入的參與，實現「公共利益」，進而落實「公民社會」的理想。

貳、非營利組織與公共政策

非營利組織影響公共政策，大抵已成為現代民主國家的普遍現象。蓋因非營利組織追求公益與深入草根社會的特質，每每能將民眾實際的需求與建議，反映政府，作為其制定或執行公共政策之參考。因此非營利組織參與公共政策過程的方式，種類極其多樣。國內學者江明修與梅高文曾舉出七種非營利組織較常用來影響公共政策的途徑，其中包括政策倡導、遊說、訴諸輿論、自力救濟、涉入

競選活動、策略聯盟、合產協力等。

一、政策倡導

就公共政策領域而言，所謂「政策倡導」是指對一項公共政策的本質、目的、價值與理念進行討論、辯護、建議與批判等。在公共服務的過程中，許多非營利組織的工作者察覺到，問題的根源係出於制度缺失、社會結構扭曲、資源分配不均等。而欲解決社會不公平、不合理的病象，非營利組織消極性的傳統功能實已不足以因應。因此，非營利組織除了應維持原有的功能外，更應積極走向參與公共事務與改造社會環境，而首要的作法便是進行公共政策的倡導(advocacy)。而非營利組織的「政策倡導」則是非營利組織基於社會現況應有所改變的理念，試圖影響涉及廣大民眾或特定弱勢族群福祉的公共議題，進而促使政府制定或改善相關的公共政策。所以，非營利組織在政策倡導方面所發揮的功能乃是為了試圖影響相關政策及法令之制定，並導引或創造社會變遷為目的。

二、遊說

非營利組織秉持公民參與的精神，透過義工或職工的遊說活動，是達成組織公共目的的一種正當、合理且具體的途徑。政治是為追求政府的權力，遊說則是為尋求好的公共政策。在此，所謂「遊說」(lobbying)乃是非營利組織介入政策過程，向政府部門的政策決定者溝通，以影響公共政策或議題設定，並說服政策決定者支持並通過非營利組織所關切的法案或政策。

以行政遊說來說，國會所通過的法案多是原則性規定的法律，至於有關政策的實際執行，以及諸多的細節問題仍須留待行政部門作決定，因此非營利組織政策倡導的當務之急就是提供相關資訊、



進行遊說，以影響行政部門的看法。

至於立法遊說，立法機關乃為人民喉舌，反映民意，故其亦成為非營利組織政策倡導所欲影響的重要對象。非營利組織政策倡導之目的，無非是希冀立法部門能夠通過與其所倡導之立場見解一致的法案。對於任何可能影響非營利組織所代表之集體利益的政策，會予以密切注意，或從旁促進或加以阻止。

三、訴諸輿論

非營利組織與媒體合作之目的無他，即型塑輿論，造就公意，以期影響民眾觀念與政策之制定。蓋社會上縱然有諸多公共問題有待釐清與解決，但實際上只有一小部份的議題能夠納歸到政府施政的層面中。而非營利組織要想影響公共政策，即是要創造議題，並將議題帶入政策議程之中。由於大眾傳播媒體在型塑公意的過程中，具有舉足輕重的決定性地位；因此，大眾傳播媒體儼然是管制議題進入公共議程核心的仲裁者。更具體言之，大眾傳播媒體在公共政策議程建立(agenda building)的過程中，扮演著議程設定(agenda setting)，或謂公共議程守門人(gatekeeper)的重要角色。因為一個單純的事件通常是經過媒體披露，使問題明顯化之後，進一步的辯論才能夠開始，並使事件轉化成為公共議題(public issue)，進入公共議程(public agenda)之中。而對非營利組織而言，更為實際的觀點是，由於人力物力等資源的匱乏，唯有引起傳播媒體的注意，才能影響民眾與政策。

四、自力救濟

自力救濟係源自於非營利組織或公民無法透過正常合法的管道

表達其意見，或是非營利組織與民眾所提出的訴求，沒有獲得政府積極的回應與有效的解決，抑或是為引起社會廣泛注意，進而集結塑造輿論力量，迫使政府正視處理。自力救濟的方式包括溫和的請願、激進的遊行示威、靜坐抗議，或是尋求體制外的改革行動，來宣揚非營利組織的理念訴求，因此這些方式即不免帶有悲傷或怨憤的情緒色彩。

許多的社會運動，特別是環境保護運動所呈現的特質之一為「示威民主」(demonstration democracy)。慣用此策略的公民團體主要以草根性組織為主。草根性組織通常以特定的公共問題訴求為重點，向執政當局表示抗議，故其所發揮的影響力自是不容小覷。

五、涉入競選活動

非營利組織為了在政治競技場上尋求更有利的地位，以便有助於影響公共政策過程，另一途徑就是支持若干候選人，或是非營利組織自行推舉代表參加競選。我國的非營利組織在選舉活動的參與上，少以直接推派代表的方式來影響政策，而多是對平日關心非營利組織所提議題的候選人，予以立場友善的推薦與支持。換言之，候選人對非營利組織的關切與非營利組織對候選人的選舉推介，乃是「互惠」雙方的互動型態；因此，涉入競選活動亦成為非營利組織影響公共政策的途徑之一。

六、策略聯盟

在當今的多元社會，各類非營利組織林立，對於他們所關切的議題，都會盡其所能地去發揮影響力，如果要增加對公共政策的影響力，最有效的途徑之一就是組織策略聯盟，這也就是「團結力量大」，容易動員的實務作法。所謂「聯盟」(coalition)係指不同的團



體組織為促進其共同利益，而聚集在一起，從事長期或短期的合作或互動。江明修曾具體指出，「聯盟」的意涵包括：(一)組織因應環境變遷與挑戰的一種策略應用；(二)是不同組織間的一種長期合作(合夥)，但非合併關係；(三)各組織享有共同目標，並共同付出資源；(四)是一個互利的過程，彼此間相互依賴；(五)是一種契約行為；(六)提昇彼此的競爭優勢是籌組聯盟的目的之一。

其實，就政策過程來說，籌組聯盟的主要目的是為達成政治目標；其中「政治目標」乃是指獲得政府資源或其他政策行動資訊。此外，組成聯盟的另一重要目的則是製造聲勢，擴大影響社會的層面，讓執政當局感受到明顯的壓力來源，瞭解民間看法，而使政府制定出符合公意的公共政策。

七、合產協力

另一種影響公共政策的途徑則是直接參與政策的執行，亦即非營利組織加入公共服務的產出過程，此即公私部門的「合產」(public-private coproduction)。這種由非營利組織與政府合作，共同推動與民眾利益有關的公共事務，在日常生活上也隨處可見，如防治犯罪的守望相助組織，以及文化中心、圖書館、國家音樂廳的義工組織。大致上來說，民眾及非營利組織並不只是公共行政組織的顧客，更是公共服務產出的共同提供者，也是服務品質好壞的共同負責者。

「合產」對政府服務功能、績效及其品質的增進，有相當實際和正面的貢獻，已受到許多肯定；更進一步，「合產」工作經由人與人面對面的接觸，可加強民眾對其鄉里和社區的忠誠感。

「合產」的範圍包括政府服務與公共財的提供(provision)、生產(production)及輸送(delivery)，主要為建立民眾個人及非營利

組織與政府之間的合作關係，雖然此種合作關係的建立，並不排斥企業部門的加入，但是其共同確保「公共利益」，及共同解決公共問題的「非營利」(not-for-profit)特性仍應強調及維繫，以免合作關係腐化成「圖利私人」或「官商共犯結構」。

除了「合產」關係之外，以「公民參與」為基礎的政府與社會資源整合關係，尚有公私部門「協力」(partake)或「合夥」(partnership)關係的建立。此種合作關係建立的目的，不僅是試圖將民間「創業精神」及「成本效益分析」帶入政府服務功能中，更重要的是邀請民間組織基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。其實，即使參與都是私部門，只要合乎公共利益者，均可視為「合夥」關係之建立。

參、非營利組織的政策倡導模式與途徑

各型非營利組織從事政策倡導時，由於環境殊異，目標有別，使其倡導模式與途徑大相逕庭。且因資源、人力、時間上的限制，使得非營利組織在政策倡導過程中所面臨不同的障礙與挑戰。

一、非營利組織政策倡導模式的類型

非營利組織政策倡導模式的類型，依國內外學者研究，大致有二(如表一)：其一為組織方面，另一個為影響效果方面，前者以「聯盟」(coalition)為內容，後者則包括了「司法」(law)、「困窘」(embarrassment)、「資訊」(information)、「選區影響力與壓力」(constituency influence and pressure)等四類。



表一 政策倡導模式分類表

	Barry	江金山	黃雅文	姜詠貞	陳正芬
組織方面	聯盟	--	--	--	--
影響效果方面	1.司法 2.困窘 3.資訊 4.選區影響力及壓力	--	--	--	--
政策性途徑 (註一)	--	1.困窘 2.聯盟 3.資訊 4.選票	--	1.出版刊物 2.座談會、研討會 3.公聽會 4.舉辦活動 5.問卷及民意調查 6.大眾傳播媒體 7.雜誌 8.自力救濟 9.公民諮詢委員會 10.步入場舉活動 11.聯盟	1.公聽會 2.遊說 3.大眾傳播媒體 4.聯盟 5.自力救濟
司法性途徑 (註二)	--	訴訟	--	訴訟 釋憲	--
行政性途徑	--	--	--	合產	合產
直接倡導策略	--	--	1.立法遊說(註) 2.行政遊說 3.資訊 4.延擱 5.司法訴訟 6.直接代表	--	--
間接倡導策略	--	--	1.聯盟 2.草根遊說 3.困窘 4.媒體宣傳	--	--
日常行動策略	--	--	1.發行各項出版品 2.舉辦各項活動 3.提供各式服務 4.公共關係宣導	--	--

上述各種不同的學者以不同的模式建構來分析政策倡導之各種途徑，就某個角度而言，其具有一定的同質性，但是隨著環境和科

技(例如：媒體傳播方式)的進步，許多新的政策倡導模式也不斷的出現。

二、國內非營利組織政策倡導之比較分析

根據國內若干學者研究發現，儘管非營利組織，面對不同的環境、背景與政策倡導的目標，卻皆就其所動用的各種資源，竭盡所能，充分發揮；然而，除了盡最大努力外，在政策倡導過程中，如何妥善運用政策倡導的各種模式，影響成敗至鉅。



表二 各非營利組織政策倡導比較表

研究者	江金山	黃雅文	謝秋真	謝秋真	謝秋真	謝秋真	謝秋真
非營利組織名稱	消費者保護基金會	董氏基金會	現代婦女基金會	勵志基金會	婦女新知基金會	台北市消費者基金會	老人福利推動聯盟
政策倡導目標	消費者保護法	長者防詐法	性侵害防治法、家庭暴力防治法	難民防治法 (兒童及少年性交易防治條例)	男女工作平等法	與婦女新知合作推動臺灣民法親屬法修正草案	老人福利法修正草案
政策結果	71.12公佈草案初稿 72.07內政總法規草案	83.11三讀通過	性侵害防治法 88.1.29公布 家庭暴力防治法 87.4.29公布	87.07.19立法院三讀通過	91.03.08通過 性工作平等法	一讀通過	88年第一次審議
1.出版刊物	消費者報導雜誌	大家健康月刊	-	勵志	婦女新知雜誌、勵志雜誌	台北市消費者協會季刊	聲訊
2.座談會、研討會	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.公聽會	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4.舉辦活動	舉辦長所清新活動	有獎競答、繪畫比賽、海報設計比賽及各種題型展覽	讀書會	諮詢、行銷劇	教育政策課程	教育政策課程	-
5.問卷及民意調查	-	-	台北市中小學實施「性侵害防治教育課程」實施計畫報告	臺灣文化與未成年少女性暴力警政警察人員調查報告	1998各縣市政府婦女權益狀況調查報告電視、聯合、報章	親屬法修正立法院解釋報告	-
6.大眾傳播媒體	透過大眾媒體呈現問題，並刊載消費者保護團體內情勢	透過以名人等舉為主角之公益廣告 [電視、電台、報章]	電視、電台、報章	電視、電台、報章	電視、電台、報章	電視、電台、報章	透過藝文及新聞媒體、運用新聞媒體
7.遊說	行政、立法	行政、立法	行政、立法	行政、立法	行政、立法、司法	行政、立法	行政、立法
8.自力救濟	-	透過高雄區保衛隊發起一人一電電話對立委施壓	-	84.10反賭校管會活動	85.12.28抗議全國安全會議不重視婦女人身安全，要求召開全國婦女人身安全會議	-	向直轄政府部門函索，至該機關陳情
9.公民諮詢委員會	內政部籌組「消費者保護基本法草案專家研究小組」研擬保護法草案	-	內政部研商「家庭暴力防治法」草案會議	內政部性侵害防治委員會、台北市婦女反暴力、性侵害防治中心、臺北委員會、教育新聞性平等委員會	法務部民法學法委員會、台北市婦女反暴力、性侵害防治委員會、內政部性侵害防治委員會、治安委員會、教育部兩性平等委員會	-	1994年7月召開「全國社會福利會議」

研究者	江金山	黃雅文	姜誌貞				陳正芬
10. 涉入選舉活動	--	--	--	--	在「競選國獨立立法機關報告」中推薦立委、結合防衛		--
11. 聯盟	與台北市國際商會、中華民權比較法學會、士林扶輪社及瑞德基金會、文義基金會、慈氏基金會等團體聯盟	聯合中華全國公共衛生學會、中華全國醫藥學會等22個團體召開聯合諮詢會議50個團體簽署建議書等	台北市社會福利聯盟	台北市社會福利聯盟、百分之保潔聯盟、終止家庭暴力協會、全國婦女團體、社會立法運動聯盟	全國婦女連線、社會立法運動聯盟	全國婦女連線	與未立案業者組成聯盟
策略性活動							
訴訟	委託消費者進行相關消費行為的訴訟	--	推動受暴婦女訴訟	--	立法諮詢	單規及府會均法律顧問	受監察院控告社會司失職
釋憲	--	--	--	--	新加坡婦女團體分別於82.7.16及84.2.24發起電話聯誼專車行動		--
民間性活動							
合資	--	--	教育部兩性平等委員會委員	台北市聯山婦女服務中心	教育部兩性平等登記案	台北市軍艦家訪服務中心	接受內政部委託，執行「未立案老人安養機構輔導計畫」擔任行政院社會福利推展小組委員，進行行政督導

資料來源：參考江金山，1985；黃雅文，1999；姜誌貞，1998；陳正芬，2001

二、影響政策倡導成敗之因素分析

Dulhy 提出四個問題來判定一個成功的政策倡導行動，其分別是(陳正芬，2001：24-25)：

- (一) 倡導者是否能在既定的環境下將案主的主要需求呈現出來？
- (二) 倡導者能否成功地影響決策中重要人物的價值偏好？



(三)倡導者能否提出更好的政策計劃以擴大對案主的照顧？

(四)倡導者能否運用組織性的策略以影響政策辯論的結果？

透過以上四個問題及檢視各非營利團體運用政策倡導之途徑，可發現在倡導的過程中，為使倡導目的能順利達成，非營利組織可能同時使用多種倡導途徑，並隨著外在環境及條件的改變來調整所選擇的途徑，除此之外，影響政策倡導成敗的因素還包括：

一、政策倡導目標的正當性及全民利益

由於社會大眾對非營利組織的期許與要求與政府或者企業不同，非營利組織政策倡導之原則乃在於以一般大眾為受益對象，特別是必須合乎全民的利益與福祉，而非特定立場的利益團體；其次，由於非營利組織在政策倡導的過程中，所面對的往往是社會中的既得利益團體或強勢團體，因此在資源上、社會關係上並無法擁有相對的優勢，然而也因為非營利組織政策倡導的目標乃在於追求公共利益與全民福祉，因此也較有可能獲得大眾的支持，換言之，非營利組織能否強力塑造其政策倡導之形象乃是影響其倡導成敗的關鍵因素之一。

二、整體環境的改變

非營利組織的政策倡導有時會因國際政治環境的變動而有很大的改變，例如：自一九七三年政府制定了「兒童福利法」後，在七三年至七九年沒有任何一項社會福利法案到立法院審查。突然間在一九八一年夏，立法院通過了三項重大的福利法案：(1)殘障福利法；(2)老人福利法；(3)社會救助法。王國羽形容這三項福利法案的通過是因為政府為因應中美斷交之重要生存策略之一，林萬億也

認為這三項法案的制定，市政府為應付政治危機不可避免的結果，目的在關照、控制，以及舒緩社會的不滿(官有垣，1996：144)。

三、組織領導者的身分背景

非營利組織在倡導政策、推動法案時，無不希望行政、立法部門能予以大力支持，以為其所代言的民眾謀福。例如：婦女新知基金會的創辦人即為立法委員潘維剛，如此特殊的身分背景對於其推動「家庭暴力防治法」亦有相當的正面助益(姜誌貞，1998：107)。

四、時機

非營利組織在政策、法案上的推動順利與否，除了人力、資源、制度等既定因素影響外，時機亦是很重要的因素。所謂時機，意指是指某一時間點上，因某事件的發生，而產生有利於政策法案倡導的時空機會。以性侵害犯罪防治法的立法過程為例，該法案即是因為社會上發生了彭婉如事件，引發大眾關心婦女人身安全議題，而致使該項法案加速三讀立法程序，因此在某種程度上來說，該法案後來的順利推動，時為社會事件偶然觸發的結果(姜誌貞，1998：107-108)。

五、因應環境需要，調整政策倡導需求及途徑

非營利組織在進行政策倡導的過程中，非營利組織決不是從頭到尾只使用某個面向的某一途徑，相反地，非營利組織在政策倡導的過程中，為了在特定問題上爭取優勢的代表性地位，充分發揮其政策倡導角色，其對於政策倡導途徑的選擇思考乃是依據非營利組織所面臨的政策環境，及其所掌握的資源狀況，就時間及政策問題加以考量，採用的是一連串混合運用的策略作為其影響途徑。例



如：老人福利推動聯盟(老盟)在1997年老人福利法修法及1999年老人福利法第28條於立法院進入修法程序時，積極運用遊說及大眾傳播等倡導策略影響立法委員及政府官員的決策，促使決策者接受建議，並將其付諸於具體立法條文；而在法案完成後，改由監督科層運作，採取的策略包括舉辦公聽會、運用大眾傳播媒體、組成聯盟、行政遊說及合產等方式；甚至在遲遲未獲政府部門回應情況下，採取向監察院陳情的自力救濟倡導策略以監督行政部門切實執行法案。

另一方面，為達成政策倡導的目的，有時非營利組織不得不因應政策環境而調整倡導訴求，例如：老盟放棄老人福利法民間版修正案中的若干堅持，同意放寬未立案養護機構的立案期限等，以便讓老人福利法得以儘速修法通過；在兼顧機構業者與案主權益的兩難下，同意放寬部分機構的設立標準....等等的訴求。

六、對大眾媒體的掌握

非營利組織的政策倡導，首先需要創造議題，然後才能將議題帶入政策議程之中，由於大眾傳播媒體在型塑輿論、造就公意的過程中，具有舉足輕重的角色。因此，非營利組在政策倡導的過程中，不應只是被動的等待「被報導」的弱勢團體，相反的必須更加積極主動的與傳播媒體接觸、靈活的運用媒體，以引起大眾的注意，以達成政策倡導之目標(黃雅文，1999：122)。

結論

非營利組織介入公共政策之運作，已然成為現代民主國家發展的重要指標。經由非營利組織自發性的參與，透過有效的政策倡

導，不僅促進了公共政策的公共性，更重要的是創造了休戚與共「社區意識」。此外，由提供服務為出發點，服務現有的對象到透過政策的制定為服務對象創造一個更佳的位置，是非營利組織未來努力的方向，特別是在日趨多元、競爭激烈的環境中，如何透過有效的政策倡導模式來達成非營利組織的公共利益之目標，將是每一個非營利組織不得不學習的重要課題。基於上述的析探，吾人深知非營利組織不僅可以影響政府的政策過程，更能承擔補助性的公共服務使命及功能，與政府共創雙贏。

參考文獻

王仕圖 1999 《公設民營的迷思：非營利組織理論觀點的反省》，社區發展季刊，第85期：156-165。

王順民 1999 《非營利組織及其相關議題的討論-兼論台灣地區非營利組織的構造意義》，社區發展季刊》，第85期：36-41。

司徒達賢 1999 《非營利組織的經營管理》。台北：天下遠見出版股份有限公司。

江明修、梅高文 1999 《非營利組織與公共政策》，社區發展季刊，第85期：6-12。

江金山 1985 《公共利益團體影響公共政策之研究-消費者文教基金會的個案分析》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

官有垣 1996 《台灣民間社會福利機構與政府的競爭關係：以台灣基督教兒童福利基金會為例，1977-1985》，空大行政學報，第5期：125-175。

姜誌貞 1998 《非營利組織政策倡導之研究：以婦女團體為例》，東吳大學政治學系碩士論文，台北：東吳大學。



黃雅文 1999 《我國非營利組織議題倡導策略之研究》，國文台灣大學政治學研究所碩士論文。

馮燕 2000 《導論：非營利組織之定義、功能與發展》，蕭新煌主編，非營利部門：組織與運作。台北：巨流出版社。

陸宛蘋 1999 《非營利組織之定義與角色》，社區發展季刊，第85期：30-35。

陳正芬 2001 《老人福利推動聯盟在未立案機構法制化過程中的倡導角色之分析》，全球化與社會福利研討會論文集(二)。台中：靜宜大學。

劉祥孚 1996 《非營利組織公共服務功能之理論與實證：環保團體之個案分析》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

劉麗娟 2002 《台灣地區非營利組織政策倡導模式之分析》，第三屆非營利組織管理研討會論文。嘉義：南華大學非營利事業管理研究所。

蕭新煌編(2000)，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流出版社。

顧忠華 1998 《公民社會與非營利組織-一個理論性研究的構想》，亞洲研究，第26期：8-23頁。

Badelt, Christoph

1990 "Institutional Choice and the Nonprofit Sector." In Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel (eds. Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin: Walter de Gruyter. pp.53-63

Denhardt, R.B

1991 Public Administration: An Action Orientation, 2nd ed., Belmont, C.A: Wadsworth Inc.

Hopkins, B.R.

1992 *The future of Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations* , San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Kramer,R.M.

1987 *Voluntary Agencies and the Personal Social Services*, in W.W. Powell(ed.),New Haven:Yale University.

Milofsky, C.

1979 *Defining Nonprofit Organizations and Community: A Review of Sociological Literature*, PONPO Working Paper-6, New Haven:Yale University.

Salamon ,L.M. and H.K.Anheier

1997 *Defining the Nonprofit Sector :A Cross National Analysis*, Manchester:University Press.

Wolf,Thomas

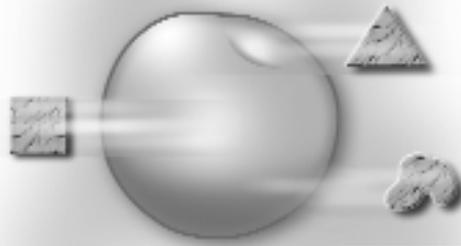
1990 *Managing a Nonprofit Organization*, N.Y:Pretice-Hall Press



筆記欄

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for taking notes.





第三章

從績效觀點 談方案設計

鄭讚源

中正大學社會福利學系
暨研究所副教授





壹、績效

一、績效近年來的發展

「績效」是什麼？績效為什麼重要？近年來，不管是國內外，社會各界對於績效有日益重視的趨勢。而對於績效的重視，主要是受到以下因素的影響：

(一)國家角色之轉變：從發展國、行政國、契約國到聯盟國

討論國家所扮演的角色，是一個複雜的問題。不過，政治學者認為，從歷史的角度來觀察，國家從以往農牧時期逐漸發展成現代國家的雛形；自工業革命之後，由於資本主義所帶來的問題，國家漸漸開始以公共行政的方法來解決問題與為國民謀福利。到了一九八零年之後，一方面由於福利國家的危機與矛盾，國家開始將公共服務外包，成為管理契約的角色；另一方面由於全球化時代的來臨，國家必需與其他國家形成區域，甚至國際聯盟，才能解決共同的問題。在契約外包與聯盟合作的新情勢中，國民及社會各界對於績效與責信的要求，也與日遽增。

(二)從公共行政到公共管理

當國家的角色，從發展國、行政國、契約國轉變到到聯盟國時，公共行政的內涵與方法也有重大變革。一般而言，傳統的公共行政，其特色為：(1)以組織為工具；(2)以專業人員取代家人；(3)案主或國民福祉為中心；(4)民意機關的監督；(5)自給自足的封閉系統(見鄭讚源 1998)。但是到了契約國與聯盟國的階段，政府、民間企業、非營利組織與社區，一起協同服務國民，所以公共行政轉型成為公共管理。從此對於服務的績效不再是公共行政體系內容亦觀察與檢視的，因為外包之後，對於績效必需要有更多元的方法來

監督。

(三) 社區化、去機構化與服務品質之重視

對於績效重視的另一個原因，是機構式照顧(如大型老人安養院、身心障礙機構，以及醫院、學校)無法滿足受照顧者或受教者的個別需求，所以自1960年代起就一直引起各方的檢討，到了近代，「在宅老化」觀念的興起，社區照顧、居家照顧與社區學習、社區醫療等服務方案日增。多元服務方式之下，被服務者分散於家中、社區中，服務人員之服務時間、地點及服務品質很難掌控；在這樣的狀況之下，醫療品質、服務品質、教學品質如何維持？所以對於績效之內涵與測量就逐漸受到重視與檢討。

(四) 市場理念之興起與消費者保護運動

與前述各種對於績效重視的原因平行的發展，是市場理念與消費者保護運動之興起。由於在多元服務年代，消費者意識興起，付費者要求「物超所值」，所以對於品質與績效，就比以前重視。

(五) 專業人員之倡導

對於績效與品質的重視，有一部份也是來自於專業人員，如醫師、教師、社工師等等的倡導。一套完善的績效評估制度，不但可以保障受服務者的權益，對於專業人員權益也有幫助，所以近年來各種專業人員自己也主張及倡導要有一套屬於他們自己的評鑑制度。

(六) 全面品質管理與績效知識體系的發展

對於績效與品質的重視，如果沒有實質的知識體系為基礎，也是枉然。而自從一九六零年代以降，全面品質管理(TQM)以及政策評估與機構評鑑的模型與技術，日益完備；不但對於製造業、服務業有品質衡量的技術，對於企業、政府與非營利組織的績效評估知識體系，也愈來愈多研究與探討。例如，平衡計分卡(Balance



Score Card)、六標準差(6 Sigma)等，不但在企業界引起討論，在政府與非營利組織方面，也有人引進使用。

二、績效與相關概念

從現有文獻來看，與績效有關的名詞，至少包括「認證」(Certification)、「認證」(Accreditation)、「責信」(Accountability)、「效果」(Effectiveness)、「效率」(Efficiency)、「品質」(Quality)、「評估」(Evaluation)、「評鑑」(Assessment)等概念。鄭讚源(1995a, 1995b)曾經整理1990年代以前有關績效的概念與模型之研究；Aday et. al. (1998)則認為，績效包括三個層面：(1)效果(effectiveness)，又包括投入面、過程面以及結果面的效果指標；(2)效率(efficiency)：也就是投入與產出之間的比值，又包括成本效果、成本效益、成本效用等；(3)公平(equality)：又包括分配公平、社會公平及刻意性的公平等。另一方面，Cutt and Murray (2000)則將以上績效、責信...等等概念都整合在「責信」(Accountability)之下。

「責信」如果由組織外部來衡量，那就與認證或組織評鑑有關。從文獻與實務工作來看，一般而言，目前國內外與組織認證有關係的制度，至少可以分為三類：

第一，是組織評鑑制度(Organizational Assessment or Performance Appraisal System)，這一方面大抵上以醫療、福利與教育組織為評鑑對象，通常是外部評估，但也有由同僚評估的。第二，是非營利組織倫理、標準與監督制度(Ethical Codes and Standards for Nonprofit Organizations)：這一方面多數是由所謂「看門狗組織」(Watch Organization，通常是較為中立、較為社會所敬重，或是由許多非營利組織所形成的聯盟組織)訂出非營利組織

所應遵守的倫理與規範，由非營利組織採行與遵守。這一類制度多屬自動自發規範，所以比較沒有強制效力，但是也有一些看門狗組織定期檢視一般非營利組織的表現，並列入定期報告中以供參閱。

第三，是認證制度，這一方面可以美國民間具有公信力的「認證委員會」(Council on Accreditation)為代表；同時，最近菲律賓與印度對於非營利組織也開始採取認證的制度。但是初步觀察這些認證的制度，其內容與方法與前述兩類評鑑與倫理監督制度之間，有重複或類似的狀況，而這也顯示在非營利組織認證方面，目前學術及實務工作上應仍在萌芽階段。

根據前述Cutt and Murray (2000)的想法，責信可以分為兩類，一類是「程序責信」(Procedural Accountability)，一類則是「成果責信」(Consequential Accountability)。所謂「程序責信」，指的是必需滿足法定要件，通常是財務報告與倫理要求；所謂「成果責信」，則是是否達到目標，以及是否善用資源。達到目標的程度，就是傳統對於效果(Effectiveness)的看法，而善用資源，則指的是效率(Efficiency)。我們在本文中從績效觀點談方案設計，採取的就是此種「程序責信」和「成果責信」的概念。換句話說，方案設計、管理與評估，需要同時考量其程序與成果。

貳、方案的意義與功能

一、為什麼要有方案？

為什麼要有方案？至少有以下原因：

從策略、計畫到方案：一個組織的策略必需落實到計畫層



次，甚至必需落實到可以執行的方案層次，組織運作才有可能成功。

方案可以提供方向：方案的設計、管理執行與評估，正式組織實際操作的作為，有了方案，組織與成員才有方向。

方案是分工基礎：組織內的人力、財力、時間、設備、土地、建築等等必需組合起來，才能完成工作；有了一個可行的方案，各種資源分工才有根據。

方案提昇士氣、增進團結：有方案才有方向、有方案組織成員的努力才容易看到、有方案組織成員才有活動，所以方案可以協助提升士氣、增進組織內的團結。

依方案而評估績效：如果方案能夠盡量仔細，對於目標、資源、進度等等善加規劃，那麼期前評估、過程評估與期末的成果評估等等之進行，皆可以方案所規劃的為基礎。

方案提昇組織形象：持續的推動好的方案，可以使組織能見度提升，有助於提昇組織形象。

方案可能是機構內部權力分配的現象：雖然方案有以上功能，但是我們也不能忽略方案既然有資源分工與分配的作用，那麼一個組織所推動的方案也有可能是該組織內部權力分配的一種外在表現。

二、方案、計畫、服務與活動：方案的意義與範圍

一般人可能對政策(Policy)、方案(Program)、計畫(Plan)與專案(Project)等字眼無法釐清。不過，不管是「方案」、「計畫」或「專案」，其實際內容都類似，只是所用名稱有異。所謂「方案」，指的是具有確定起點與結束的計畫性活動。方案通常可以按照不同基準分為幾種，例如按時間分，方案可分為「短期」、「中期」、

「長期」。如果按照內容或功能來分，則可分為「財務方案」、「行銷專案」...等等。

參、方案過程與方案設計

一般而言，方案過程可以分為「方案設計」、「方案執行與管理」及「方案評估、結束與後續」三個主要階段。而這三個階段又可以細分為幾個步驟，以下即就方案設計階段之各個步驟所要注意的重點加以說明。

一、機構目標：效率、效能、口碑與影響力

設計方案之初，第一個首要考慮，就是方案與組織目標的關係。所以必需釐清下列三者：

- 1.機構之長、中短期目標
- 2.不同目標之間的組合
- 3.當前方案與組織目標之間的關係

從前述績效的觀點來看，方案應該是以完成機構目標為導向，所以在開始設計方案時，必需考量效率、效能、口碑與影響力等組織績效的各個層面，瞭解各績效目標與層面之間的輕重緩急與權重分配，同時也要釐清當前所設計之方案對於組織績效的哪一個層面有益？如此方案設計才能對組織的目標有貢獻。

二、瞭解對象群體、問題與需要：四種需要的認識與釐清



方案所要解決的問題為何？是外部或內部需要？這些問題或需要嚴重性或急迫性如何？所欲解決的問題特性為何？對象群體是誰？對象群體與市場區隔，可以按照年齡、性別、族群、教育程度、居住地、收入、生活習慣、政治趨向、喜好等等來區分。

至於需要的調查與評估方面，通常，人類的需要可以分為四種：

規範性的需要：通常是某一領域專家或學者所認定的需要。

例如智障者的需要，可能必需要由政府或專家來認定。

察覺的需要：案主或服務對象自己所察覺的需要。

表達性的需要：案主或服務對象自己所表達出來的需要。通常，一個人可能會察覺某種需要，但不一定會表達出來。

比較性的需要：同一對象不同空間、不同時間的需要；或同一時空不同對象的需要。

而每一種需要可以用不同的方法來瞭解。例如政府或其他次級資料之外推與估計、供給面之瞭解(服務提供種類與能量)、實際服務量之調查、專業人士之估計(使用焦點團體或德菲法)、公聽會、社會調查與統計(電話、信件、訪員或網路)。

三、方案的目標

分析組織目標、對象需要與問題之後，可以按照需要及機構目標特性，開始設立方案本身的目標。方案的目標可以按照其層級分為：

影響目標(impact)：也就是方案所欲達成的最終目標。

服務目標(service)：為了達成最終目標所需完成的目標；換句話說，就是服務影響目標的工作。

後勤目標(logistic)：完成最終目標與服務目標所需要做的後勤補給工作目標。

例如，使受虐者脫離心理陰影是某一方案的影響目標，假設心理諮商師的服務可以達到此目標的，那麼聘請一位好的心理諮商師就是服務目標；完善的場所、對心理諮商師的接送就是後勤目標。

另一方面，方案目標也可以在時間的層面上加以分類，例如長期目標、中期目標、短期目標。也就是說在上述不同層級的目標，還可以按時間分為各種需要完成的目標。也可以按不同功能來規劃目標，例如財務目標、人力資源目標、服務目標、資訊管理、行銷與公關目標等等。

設定方案目標的主要目的，在使整體方案可以細分為一項項具體而可行的工作，所以設定目標時必需考慮目標之間的衝突與整合，才不會訂了一大堆不可行的目標。

四、方案設計與選擇

目標確立之後，開始實際方案內容的設計。方案內容部分的設計，可以採取兩種策略：

(一) 理性問題解決模式

通常社會問題之解決或人類需要的滿足，都有相關的社會科學研究與知識體系可以參考。所以在確認方案對象、方案目標之後，方案的實質內容常需參閱與研讀相關的社會科學理論與實際知識，按照理論所提供的問題解決方向，來設計方案的內容。例如，為降低中風所設計的方案，可能就必需從降低血脂肪、血壓、血糖及減低緊張著手。

(二) 直覺與創意

所謂直覺與創意，就是除了理性之外，為了吸引案主注意、興趣、參與或信心，我們可能必需在方案的設計上，思考如何發揮創意，使方案又有趣、又有用。當然，有趣不是唯一的要件，重點是



方案必需能深入對象群的心理、引起其重視，所以必需考慮方案的特性。

初步方案形成之後，必須對其可能性、可行性加以評估與選擇。考慮的方向包括以下各端：

時間與時機：此時提出或推動方案是否恰當？目前時機是否對很快得到支援與資源有幫助？時機是否敏感？

空間與地點：方案需要在什麼地點辦理？如果是大型活動方案，是否有場地？如果是青年活動方案，例如高空跳傘，空間與地點是否恰當？

成本與能力：成本包括人力資源與財力資源；能力則包括方案所需的know-how及組織的能力。

可能效益與影響：在方案設計的階段，就必需考慮方案的可能效益與影響。

(五)資源盤存與社區網絡

方案設計階段，除了方案內容之外，還必需考慮組織的資源與網絡。在盤存資源方面，可以考慮機構是否在政府單位、企業、其他非營利組織、社區、家庭與個人之間，可以獲得各種有形或無形的支持與資源。例如，

人力：可以分別從社區菁英、專業人力、志工著眼，考慮本方案是否可以善用組織內外的人力資源。

財力：一般民間非營利組織的財源，主要是勸募、政府(企業與基金會)補助或委託，以及服務收費或產品之銷售。吾人所要考慮的，是方案是否可以得到資助？或是要以其他財源來支持本方案？

物力：土地與自然資源也可能成為組織資源的一環，有的時候，方案設計也可以將組織所處的自然資源設計成為方案的

一部份；如此一方面活化了方案內容，另一方面也可能轉化自然資源使其成為財源，例如讓都市青年參與漁村的採蚵活動，一方面有趣，另一方面可將所穫義賣。

資訊與知識：有時候，組織所擁有的know-how體系，也可能轉化成為資源。

網絡：正式與非正式網絡，例如朋友、親戚、同業等網絡，以及業務往來的上下游組織，都可能成為民間非營利組織的網絡，而在必要時成為組織的資源。

(六)細部工作方案之設計與內容

方案目標確立、資源盤存以後，需進一步考慮細部工作方案之設計。所謂細部工作方案，就是大方案之中的小方案，或小方案中的細部工作(Task)。細部工作方案之設計，主要是細部工作方案所需資源與時間、細部工作方案之間的排序，以及細部工作方案之間的關連與潛在衝突。

(七)工作分配與組織

細部工作方案設計完成專案組織與專，接下來的工作就是各項實際工作的分配與組織。其中包括專案經理人之選擇、工作分配給誰？各項工作之間如何整合？各項工作所需時間、方案各層級目標與所需成本與資源之間的組合等等。所以，這個步驟與人力配置、經費估算與期程控制有關。

(八)人力配置、經費估算與期程控制

所有方案計畫階段的工作，也可以利用資訊系統，如Microsoft Project之類的排程或專案管理資訊系統來協助規劃。此類專案管理資訊系統，不但可以在方案設計階段，協助方案目標、期程與資源成本之預估，在方案執行與管理階段，也可以扮演管理協助的角色，讓專案經理人可以隨時掌握目標完成程度、資源耗用



狀況，以及時程進度。另一方面，也可以將設計階段所規劃的部分，與實際執行做對比，以提供方案評估之參考。

四、績效與方案設計：結論與討論

績效的概念之所以要和方案設計放在一起討論，其實是希望在社會各界都開始重視績效與品質的年代中，希望在一開始設計方案的時候，就將績效的觀念引入。我們在前言中指出，所謂績效包括「程序責信」，也就是法令規定與專業倫理的遵守；另一方面績效也包括效果與效率，就是所謂的「成果責信」。所以在設計方案之始，就要有程序責信的觀念，將財務透明化、專業倫理的標準考慮在內；同時，方案設計也要一開始就有目標概念，且需考慮資源運用的有效性，如此方案才能真正發揮指引方向、凝聚共識、服務案主等等的功能！

參考資料

林宏諭 編 1998 《Microsoft Project 98中文專業版徹底研究》。台北：博碩文化。

高迪理 譯 1999 《服務方案之設計與管理》。台北：揚智。

許光華、何文榮 1998 《專案管理：理論與實務》。台北：華泰。

鄭讚源 1995 《福利機構組織績效之分析》(上)。社會福利，第120期，頁35-43。

1995b 《福利機構組織績效之分析(下)》。社會福利，第121期，頁33-38。

1998 《既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位》。社區發展季刊(80):79-87。

Aday, Lu Ann, Charles E. Begley, David R. Lairson, and Carl H. Slater, 1998 Evaluating the Healthcare System: Effectiveness, Efficiency, and Equity. Chicago, IL:Health Administration Press.

Chelimsky, Eleanor and William R. Shadish (eds.)

1997 Evaluation for the 21st Century: A Handbook. Thousand Oaks:SAGE.

Cutt, James and Vic Murray

2001 Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations. London:Routledge.

Stufflebeam, Daniel L.

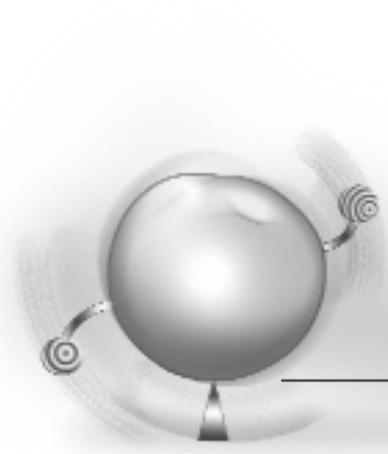
2001 Evaluation Models. San Francisco:Jossey-Bass.



筆記欄

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for taking notes. A line connects the text '筆記欄' to the top right corner of this box.





第四章

方案評估

曾華源

東海大學社工系教授





壹、前言

社會服務機構缺乏以利潤為工具，所以要能瞭解服務績效就不容易(司徒達賢，1999)，但是工作人員不能只高喊：「我們對有需要的人士提供協助！」、「我們做了很多事」。這是一種「沒有功勞也有苦勞」、「我們把事情做了，而且做得很辛苦，難道不該給我們直持和鼓勵嗎？」的心態。如果社會服務機構管理者和服務提供者缺乏對複雜的服務方案評估工作之能力，將使機構無法建立一套有系統的監察和評估制度。如此一來，要瞭解服務方案所提供之服務是否真的對接受服務者有幫助，同樣資源是否有更好的方式可以有更好的服務，進而肯定服務之價值和改善服務工作品質、提昇工作人員之服務能力，簡直就是一種空論與奢談。因此，要能避免浪費，達成方案目標和機構之使命，就要重視方案服務之績效評估。本文主旨在說明方案績效評估之目的、形式與簡介各種評估之方式。

貳、評估之目的

機構進行「方案評估」是為了要瞭解服務工作所進行的活動，以確定服務介入和期望成果之間的因果關係，掌握服務方案目標達成之程度，改善「服務之效能(service effectiveness)」和提高服務之品質，並向有關政府部門和資助團體提出交代或達成責信之要求，以便協助未來行政上的決策和獲得贊助者持續不斷的支持。

一般說來，評估主要關注三件事(梁偉康，1990)：

一、「道德性(morality)」

主要回答兩個問題：「服務提供者是否正在從事正確的工作?(Are we doing the right thing ?)和「希望藉此達致甚麼目的?」

二、「效能(effectiveness)」

「效能」主要是提出這個問題：「是部份地、絕大部份、抑或是完全未達成目標?」

三、「效率(efficiency)」

「效率」主要是質疑既定的目標達致之程度或服務的數量可能由較多或較少寶貴的資源所達成，其主要的問題是：「服務從業員是如何進行服務之提供?(How are we doing?)為要達成這目的，「效率」主要是測量「活動(activities)」和「輸入(inputs)」之比率，亦即是進行「效率」的評審。

參、有效方案評估之要件

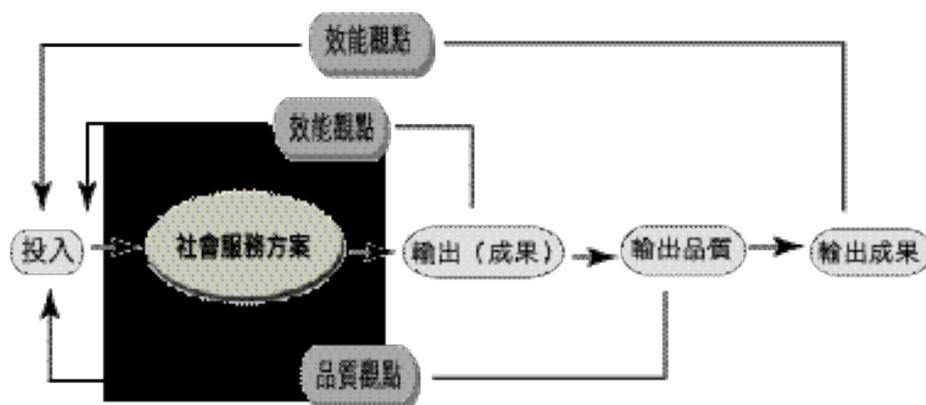
要達成上述評估之要求，那麼案評估之重點是集中於服務方案的「可接近性(accessibility)」、「可接受性(acceptability)」、「可使用性(availability)」、適當性、全面性、延續性、整合性和服務成本效益。如此一來，方案評估才有可能達成(Assessment of Attainment)，方案評估之結果才可以真正被使用(Utilization of Results)。一個好的評估應該先建立評估準則(Formation of Criteria)。Kantter 和Martin(趙善如譯，1998)提出好的評估研究之指標應該具備下列幾個條件。



- 1.實用性：指特定一類成果績效衡量措施，所產生的資料被認為對活動小組來說多有用與多相關。
- 2.有效性：指特定一類成果績效衡量措施能夠真正能衡量其計劃要衡量內容的能力。
- 3.可靠性：指特定一類成果績效衡量措施能夠重覆產生相同成果的能力。
- 4.精確性：指特定一類成果績效衡量措施能夠掌握服務對象生活品質上累積改變(定量或定性)的能力。
- 5.可行性：指政治、種族、行政、人事或其他因素可能阻礙特定一類成果績效衡量措施運用的程度。
- 6.成本：指特定一類成果績效衡量措施比起其他種類措施開始進行與維持的成本。
- 7.單位成本報告：指每筆成果資料能夠產生成本的能力。

肆、方案評估的類型

評估至少包括在執行方案時進行評估的形成性評估(formative evaluation)與方案週期或最後結束方案時進行評估的總結性評估(summative evaluation)兩大類型。Suchman (1967；引自高迪理譯，1999)將「評估」到分為四類型，即是「投入」(effort)、「成果」(outcome)、「效率」(efficiency)、和「適切性」(adequacy)。如果從整體角度評估方案績效，可以包括品質、效率和效能(趙善如譯，1998)。為能瞭解各種評估之內涵與操作方式，分形成性和總結性評估分別說明之(高迪理譯，1999；梁偉康，1990；趙善如譯，1998)。



整體性系統模式的方案績效評估圖

資料來源：趙善如譯(1998)

一、形成性評估

通常針對正在執行中的方案，關心方案進行的步驟和方法，如何進行？如何發揮效力？在執行過程中如何化解阻力，而得到的助力？成功在哪裡？失敗在哪裡？何以會有失敗？等等。這是探討方案執行過程中的活動如何影響產出成果，以對方案及服務提出改進的建議。所以，參與形成性評估的人應該是方案規劃團體中的成員，或至少是對所評估的方案有認同感的人，而非旁觀者或局外人。形成性評估的內容包括下列二種：

(一) 投入評估(effort evaluation)

梁偉康(1990)指出投入評估應該包括：總共提供多少項的服務？花費多少時間進行策劃的工作？實際執行時花費了多少時間？服務的對象有多少人？推行服務時接洽的相關資源有哪些？執行時是否按照工作計畫進行等(請見表1；趙善如譯，1998)。



表1 成人日間照顧服務單位的單季報告

成人日間照顧服務	
服務內容	1,000天
1. 交通	1,900趟
2. 餐點	900份
3. 社交活動與休閒娛樂	5,200小時
4. 健康篩檢	200次

這是對方案實施情形的評估：包括人力、物力、財力、時間、技術及協調等整個輸入(input)的部份。其目的在於瞭解方案執行中所投入的服務活動，包括服務的型態、服務的數量、工作人員投入的時間與精力、方案執行上的直接與間接成本、固定或變動的成本等。

通常投入評估被解釋為監督的工作，藉持續不斷地評估「方案功能」(programme functioning)，以偵察出任何來自目標、「計劃」(plans)和步驟程序上的偏差。回答有關：誰做什麼？為誰做？那裡和幾時做？服務方案能依據計劃所達致的程度為何等問題。投入評估的目的並不在於檢視成果，而在於對方案的控管，所包含測量的內容，可以看出投入評估不只包括量的資料，也包括質的資料；可以反映出服務提供及運作的情況。

(二)成本效率評估(cost-efficiency evaluation)

對於效率(efficiency)的評估是可以指成果投入之比，也可以針對服務作業之程序。成本效率評估的重點在於檢視提供服務的單位所需要的成本，所使用的成本基礎是時間、期間、物料、以及輸出等各種不同的單位。主要考慮達成方案目標之資源成本，以及確保服務輸送作業流程之合理性，所以也具備監督的功能。服務單位包括階段或接觸的單位、物質單位以及時間單位。一次的階段或接觸的單位，指工作人員與服務對象間的一次接觸；物質單位是指提供

給服務對項的有形資源，如一次處方、一餐飯等；時間單位則可以用分鐘、日、週、月等來計算，在計算時間時，不僅包括與服務對象的直接接觸，亦應包括支援活動的時間，如行政工作所耗費的時間。

服務輸送作業流程評估則考量服務輸送作業流程是否確實執行、人員運作安排的可行性和合理性等等。

由於服務對象改變之成果不易量化，常造成難以做估計。所以在做成本效率評估之前，必須要清楚設定好成本計算的單位(請見表2、表3；趙善如譯，1999)，才能夠精密地呈現方案的成本效率。

表2 服務努力與服務成果比例

服務比例	實例
1. 效率(輸出)評量	
a. 每一服務單位之成本	
b. 每一全時同級職位之服務單位	
c. 每位服務完成個人之成本	
d. 每一全時同級職位之服務完成人數	
2. 有效性(成果)評量	
a. 每一成果單位之成本	
b. 每一全時同級職位之成果	
3. 說明	
1a. 每小時訓練平均費用為\$27.27。	
1b. 每位訓練人員平均提供1,250小時的訓練。	
1c. 完成本訓練的每個家庭平均費用為\$3,333。	
1d. 每位訓練人員平均讓10.3個家庭完成訓練。	
2a. 要讓一個家庭至少2年內不再虐待或忽略其子女平均費用為\$6,696。	
2b. 每位訓練人員所達到的成果平均值為5.1。	



表3 服務投入與成果報告之要素

I. 服務努力

A. 財務資料

- * 以美元評量的總成本

B. 非財務資料

- * 職員人數: 全時同級(FTE)職位總數

- * 其他評量措施(如人員延長工作總時數)

II. 服務成果

C. 輸出

- * 所提供總服務量

- * 符合特定品質標準的總服務量比例(%)

D. 成果

- * 所達到成果、成果或影響(部份或整體)之評量

III. 服務努力與服務成果比例

E. 效率評量

依下列各項評量出的服務量(輸出)與所消耗資源(輸入)之比例:

- * 每筆輸出之成本

- * 每個全時同級職位之輸出

- * 所投入每個工作時數之輸出

F. 有效性評量

依下列各項評量出的成果、成果或影響(成果)與所消耗資源之比例:

- * 每項成果之成本

- * 每個全時同級職位之輸出

- * 所投入每個工作時數之輸出

「成本 - 效益分析(Cost-benefit Analysis)」是效率評估的一種形式(梁偉康, 1990)。這是在評定方案中所用去的資源與所達成的目標之間的關係及其效益, 以「金錢計價之方式」加以量化。目的在就現有的資源條件下, 如何才能善用資源以達到目的。此分析只

能用在事先的估量與選擇行動方案的工具(如預估募款數目和人力經費之增加)。基本步驟主要包括：列明目標和將目標之達成轉變成金錢上的價值、評估或預測目標之達成程度、決定或估計成本、與及計算與支出有關的效益比率。

二、總結性評估

總結性評估是在方案的最後階段，或是整個方案結束之後，對服務方案的成果進行評估。關心的焦點在於處遇的成果上，檢視方案的成果以及目標被達成的程度，實際成果與原來預期成果之間的差異，也就是瞭解方案的相對成功與失敗率，指出方案的優點與缺點，並且提出改進的建議。總結性評估包括包括下列三種評估：

(一) 成果評估

「成果評估(outcome evaluation)」要瞭解的是該方案所產生的成果，以及達到目標的程度，重視的是方案對案主所造成的改變。例如案主在行為、感覺、適應力、知識、技巧等方面的改變。簡單而言，成果評估就是看可歸功於或至少部分歸功於服務或方案的成果或成就。

要確定服務方案的最終產品為何，才能作成果統計。因此，必須瞭解依據何種標準定義何種情況下服務才算完成。如果以標準化作法來看，指的是服務對象要完成治療規定有最少服務單位(階段接觸、物質或時間)時，則服務完成量就是指服務對象完成療程(服務對象受過就業訓練後被安排就業了嗎？孩子接受住院治療後返家了嗎？)。至於以個案計畫法來看，指的是服務對象個別需要接受不同數目的服務單位時，則服務完成量是指服務對象完成個案規畫(請見表4；趙善如譯，1998)。



表4 服務對象生活品質改變之實例

移向想要改變之實例

- | | |
|-------|--------------------|
| a. 條件 | 無家可歸之服務對象找到住所 |
| b. 地位 | 失業之服務對象找到工作 |
| c. 行為 | 青少年服務對象到校出席率提高 |
| d. 功能 | 服務對象的應變技巧提高 |
| e. 態度 | 青少年服務對象對教育價值的接受度提高 |
| f. 感受 | 服務對象的歸屬感提高 |
| g. 想法 | 服務對象的自我價值提高 |

梁偉康(1990)指出「目標模式(Goal Model)」是在評估過程上，先製訂服務方案所欲達到的目標，並在完成方案之後，就有關目標達成之程度，以評估是否達成服務方案目標；最後利用資訊以檢討先前所要達到的目標，以便在服務方案推行的過程中進行適當的糾正。例如針對高中少女和未婚生子的少女母親所提供的「家庭生活教育」方案，「有90%的服務接受者報告她們控制子女教養上的憤怒和壓力的能力增加」、「有80%的服務接受者報告他們提高教育成就水準達20%以上」、「有75%的服務接受者報告他們增加了參與和滿意孩子的教育」、「有90%的未成年母親參與預防方案後，有十年時間不再未婚懷孕」(曾華源、曾騰光，2003)。此種模式最為常見，但是因為會縮小評估範圍，導致過份僵化，因此，「有50%的服務接受者報告她們控制子女教養上的憤怒和壓力的能力增加」算不算成功。「無目標評估模式(Goal-free Evaluation Model)」是避免這種偏差的發生。其借助外界的評估者負責進行一項績效分析(performance analysis)。此種分析主要決定受影響人口之需要，其採用獨特的測量方法，以評估服務方案滿足需要之效能。倡導者強調採用「無目標評估模式」，主要希望對某項新服務方案之「延續」或「終結」作一決定，評估者蒐集資料時，毋須考

慮其是否與整個方案預定的效能有關。

「系統層次成果評估」(system-level outcome evaluation)也是成果評估。這是指服務方案有效過程之指標(indicators of effective process)，如送餐服務輸送過程的評估指標；餐點準時送達(在預定送達時間前後10分鐘內)；餐點趁熱送達(溫度至少在華氏100度)等等。

另外就「案主層次的成果評估」(client-level outcome evaluation)來說，可以分為三種(梁偉康，1990)。

1. 「個別化目標達成測量」

「個別化目標達成測量」(individualized Goal Attainment Measurement)，這是指案主接受過服務以後的收獲或有何態度、行為與個人外表之改變。這可以當成有效成果之指標，如「老人集體供餐方案」的生活功能層級評估(如表5；趙善如譯1998)。

表5 老年人集體供餐方案所用之功能層級

圈選最適合的答案

- | | | | | | |
|-------------------------------|---|---|---|---|---|
| 1. 身體外觀 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 第一級：對身體外觀不關心或不注重；忽略個人衛生與穿著 | | | | | |
| 第三級：口頭上會注意外觀；需要某些協助 | | | | | |
| 第五級：非常注中外觀與個人衛生 | | | | | |
| 2. 供餐消耗量 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 第一級：消耗掉供餐1/3以下(含) | | | | | |
| 第三級：消耗掉供餐約1/2 | | | | | |
| 第五級：消耗掉整份供餐；可能還要第二份 | | | | | |
| 3. 體重 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 第一級：
依年齡與體形所計算的標準體重大幅過重或過輕 | | | | | |



- 第三級：體重過重或過輕，但有心想調整
 第五級：保持依年齡與體形所應有的正常體重

2. 「標準化成果評估設計」

另外在評估成果上，也可以用「標準化成果評估設計」(Standardized Outcome Assessment Devices)，透過選取「獲得証實的評估工具」(proven assessment instruments)以為評估工具。標準化評量措施在重點上有很大不同。有些標準化評量措施則著重在行為(父母的暴力行為、求職行為、衛生相關實務、決斷力與其他行為都可用標準化評量措施來評估)。有些標準化評量措施可著重在人口(兒童、夫妻、家庭、成人或老人)。有些標準化評量措施可著重在態度(諮詢服務對象與服務對象家庭所提到對自我、子女與其他重要的人的態度)(如表6；趙善如譯，1998)。

表6 標準化評量措施之重點

重點	實例
人口	<p>幼兒社會認同需求比例表(YCSD) 用26項的比例表來評量幼兒對社會認同的需求</p>
問題	<p>虐待子女可能性(CAP)檢查表 用160項的比例表來評量父母和準父母虐待子女的可能性</p>
行為	<p>學前行為評量比例表 用來評量多項範疇上學前發展的一套20種比例表</p>
態度	<p>馬里蘭父母態度調查表(MPAS) 用95項的比例表來評量父母對撫養子女的態度</p>

對內人際功能

一般化成功期望比例表

用來評量個人對自己達到目標能力的信念

對外人際功能

家庭關係指數

用25項的比例表來評量家庭關係

發展

發展檔案二

用186項的比例表來評量0-9歲大兒童的發展

人格特質

喜歡人群比例表

用來評量個人是否主動面對或避免社會互動

成就

職業技能評估方案

用來評量學生在重要的職業發展範疇上的能力

知識

知識比例表

用73項的比例表來評量父母對0-2歲子女順利成長或發展的知識

才能

分級才能測驗

用一系列整合的評量措施來評估口語理解、拼字、教育需要與職業指導

服務

西雅圖/國王郡的在家看護、日間看護所與日間看護中心

四C評估檢查表

用來評量孩子的健康與營養與以及人員-孩子的互動

3. 「服務消費者滿意程度調查」

「服務消費者滿意程度調查」(Service Consumer Satisfaction Surveys)是評估方案品質的簡要方式，藉由詢問被服務者對服務方



案重要內容之意見，以瞭解服務方案之成果是否滿足需求。（請見表7；趙善如譯，1998）。

表7 用服務對象滿意度調查做出成果績效評量資料

資料與參考

問題：資料與參考方案對你在評估所需服務上有幫助嗎？

完全沒幫助 非常有幫助

1 2 3 4 5

遞送到戶餐點

問題：遞送到戶餐點方案對你在健康與營養保持上有幫助嗎？

完全沒幫助 非常有幫助

1 2 3 4 5

諮詢

問題：諮詢方案對你在處理生活中所遇到壓力上有幫助嗎？

完全沒幫助 非常有幫助

1 2 3 4 5

(二) 成本效能評估(cost-effectiveness evaluation)

對方案實施效能(effect)的評估：指輸出(output)部份，如該部份之影響如何？給服務對象帶來何種變遷？達到預定目標的何種程度，關注的是達到成果所需要的成本，也就是說方案的投入與每一個成果的之間的比率，不以金錢來衡量，而以達成此一方案實際目標的各項工作項目及其數字作為效能(如訓練人數、就業人數、技術水準)。亦即做了什麼(服務單位量、提供之物質單位與服務時間，請見表1)，包括已經提供的服務量、服務完成之人數和依品質標準來評量的服務量。但只有計算產生正向影響的案主，而非所有參與服務的案主，其成果與成本之間的比率。因此，成本效能評估也可以說是根據成果評估而來的一種考核方法。由於每一個服務對象行

動計畫，均含有引導社區變遷的目的等等

在「成本—成果分析(Cost-outcome Analysis)」裡，「成果」是不會轉為金錢上的價值，代之是服務方案目標保持不變，但各可行的服務方案用來達成前述的目標將會依據成本和達致之程度而加以評估。

(三)服務適切性評估

對於成效適切性(adequacy of effect)的評估也稱為影響效益評估(impact evaluation)，這是研究服務方案對整個社區所產生之影響，主要的重點在於檢視方案是否滿足計畫所認定的案主的需求，可以從輸出的角度或成果的角度來做評估。進行「衝擊研究」之主要目的是是指以服務對象中服務對象的總需要量為各計量標準，來評定其成效的適應性。

適切性評估分析服務方案之效能，對社區需要所產生之直接影響(這「需要」是促成服務方案產生的因素)、與及評估那些非意欲的社會、政治和臨床的服務方案後果。運用因果關係的理論來評估對於某項問題的服務方案。看是否對症下藥，達到預期的效能。常用三種假設：因果假設(Casual hypothesis)。干預假設(Intervention hypothesis)：提出解決問題之方案。行動假設(action hypothesis)：實行干預之方案。

1. 「社會指標(Social indicators)」

提供在某一區域內生活質素之有效指示，某一清楚界定的社區裡進行「定性」和「定量」的測量過程和事件(請見表8；趙善如譯，1998)。如參與志願服務人數。

表8 奧瑞岡州毛諾馬郡民眾服務方案「基準」之實例

1. 成人心理衛生

- a. 依毛諾馬郡能力表評量，能維持或提高功能的服務對



- 象百分比
- b. 極須住院治療，但在社區治療安排下一年內保持穩定的服務對象百分比
2. 孩子心理衛生
- a. 逃家/被趕出的孩子順利轉變成有穩定居家生活的百分比
 - b. 接受家庭中心各類服務，且不再有侵犯行為的孩子百分比
3. 酗酒與吸毒
- a. 接受防治服務後在酗酒和/或吸毒相關行為上有正面改變的服務對象與其家庭數目
 - b. 完成戒酒或戒毒且報名參加進一步戒酒或戒毒治療的服務對象人數
4. 消弭貧困社區行動計劃
- a. 收入已能滿足基本需要或已增加或穩定的個案管理住戶數目
 - b. 接受節省能源輔導，且報告舒適性提高或能源消耗或支出降低的住戶數目

2. 「特定區域分析(Special Area Analysis)」

用來測量在各種有關的範圍內之改變。提升教育的質素可以針對預預期畢業同學進入大學之百分比、在學校破壞公物之事例、學生參與課外活動之百分比、學生在公開試成績中獲得分數等之變項。舉例而言，如果採用「社會區域分析法」進行評估某項「減少青少年犯罪之服務方案」，可能亦曾發現有效的方案，不但可減少青年之犯罪率，亦可改變如未成年少女懷孕和青年失業等社會問題。以下是美國佛羅里達州的服務方案成效指標之例(請見表9；趙善如譯，1998)。

表9 佛州衛生與復建服務部的「樹狀服務」做法

-
1. 成果= 初生兒死亡
 - a. 指標：a每1000名初生兒的初生兒死亡率
 - b. 每1000名初生兒的非白人初生兒死亡率
 2. 成果=青少女懷孕
 - a. 指標：a青少女(15-19歲)生產的百分比
 - b. 青少女(15-19歲)二次生產的百分比
 3. 成果= 早期兒童教育

指標：需接受特殊教育的兒童上幼稚園的百分比
 4. 成果= 戒毒的佛州人
 - a. 指標：a每100,000人口中因吸毒死亡的成人與青少年人數
 - b. 每100,000人口中因吸毒和持有毒品被捕的成人與青少年人數
 5. 成果=孩子在永久穩定,不會受虐和被忽略的家庭中成長
 - a. 指標：a孩子離開兒童與家庭服務後一年內再次受虐的百分比
 - b. 收養安排的數目
 6. 成果=家庭經濟自給自足
 - a. 指標：a. AFDC與食物補給接受者(65歲以下)因收入和/或子女經濟來援增加而減少或停止受惠的百分比
 - b. 留在AFDC的平均期間
-

伍、結語

方案評估可以方為形成性與總結性評估兩類。形成性評估對於方案執行及服務的過程，具有掌控與監督的功能，能夠提供服務修



正的參考。但所要注意與計算的事項也較細微、龐雜，投入的時間與精力也較多。總結性評估則能夠瞭解方案的成果與原來預期成果之間的差異，可以指出方案的優點與缺點，提供改進的建議。選擇何種評估應依據實際需要來決定。

參考書目

司徒達賢 1999 《非營利組織的機營管理》。台北：天下。

高迪理譯 1999 《服務方案設計與管理》。台北：揚智。

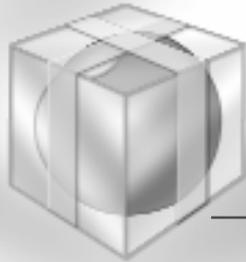
梁偉康 1990 社《會服務機構行政管理實踐》。香港：集賢社。

曾華源、曾騰光 《2003 志願服務概論》。台北：揚智。

趙善如譯 1998 《社會服務機構方案績效評估》。台北：亞太。



第五章



非營利組織
的行銷理念

林義屏

南台科技大學
企業管理系 副教授

黃俊英

義守大學管理研究所
講座教授





壹、非營利事業的演進

隨著經濟的成長、政治的開放、民主化的進展與社會的多元化，台灣的社會運動日益蓬勃發展，非營利性組織如雨後春筍般的成立，各式各樣的社會團體各自倡導及推動各種不同的社會議題與理念，包括社會服務、政策倡導、教育文化、工商發展與醫療衛生等不一而足。

各個國家由於國情不同，非營利性組織的規模也不盡相同。如1978年時，非營利性組織雇用勞工佔全部勞工的比例在奧地利為13.7%，瑞典為8.2%，英國為8.1%，美國為1.5%，而至1990年時，美國的比例已上升至10.4%。且根據統計，美國非營利組織的收入成長情形，從1978年的少於2,000億增加到1993年的11,000億美元。台灣地區目前尚無此項統計資料，惟預期非營利組織的就業人口及收入今後必然會迅速大量增加。

Rosenbaum認為非營利事業的演進與發展大體上可分為四個階段：

1. 民眾互助階段：鄉村農忙時，農民仍互相幫忙，這是互助階段遺留下來的痕跡。
2. 慈善贊助階段：過去社會在遭遇荒年時，大戶開倉放糧，以及有人默默行善，都屬於這一類。
3. 民眾權利階段：許多社會工作團體認為他們有權要求政府資助這些活動。
4. 競爭與市場階段：非營利事業全靠自己，自謀出路，在許多競爭者之中爭取資源，自給自足。

美國的非營利組織發展已處於第四階段，台灣的非營利組織目前似乎仍停留在第二、第三階段，但預期很快就會進入第四階段，

在捐贈來源的資源吸引上將日趨激烈。

有三種環境因素推動非營利事業走向此一方向：

1. 政府花錢方式的改變：由於政府財務吃緊，加上政府的其他部門要求提高預算的壓力，因此社會福利費用不得不刪減。
2. 慈善捐款金額在改變：非營利事業除了政府的補助外，必須仰賴私人捐款的贊助，然而私人與企業的捐款因經濟不景氣及慈善機構眾多，能分到的金額也相對減少。
3. 經濟的改變：當政府及私人捐款日漸減少時，非營利事業則必須自謀生存，在某些業務上與營利事業相競爭，因而遭受批評與攻擊。

貳、非營利事業的管理環境與行銷

行銷對營利組織而言是要找出消費者的需求，據此將公司的其他功能整合，以產品和服務滿足消費者的需求，使公司的利潤達到最大。在1960年，美國行銷協會對行銷所下的定義—「導引產品和服務自製造者流向消費者之工業活動的表現」—反應這種看法。

至1960年代末期，行銷學者逐漸認為行銷不但可運用於營利性組織，亦可運用在非營利組織和社會活動上，Kotler即是持這種看法的代表人物，他與Levy在1969年合著的一篇論文，展開理論擴大的序幕。他們以警察局、博物館等為例說明，認為行銷不僅是販賣肥皂、牙膏等實體產品和服務的說服活動，尚包括有：

1. 人物：以人為產品，如政治人物、明星；
2. 組織：行銷組織本身，如大學、教會；
3. 理念：理念的推展，如戒煙、捐血。



然而，也有不少學者反對將行銷觀念擴大，例如Luck認為：「行銷與市場有關，應著重在買與賣的交易活動，過分擴大行銷觀念會使理論混淆不清」。Kotler反駁Luck說法，認為他僅將行銷置於市場交易的框架之中，無形中犯了一種新的行銷近視病；並與Zaltman在1971年提出「社會行銷」的觀念，即運用行銷的原理與手法推動社會議題、理念或行為；社會行銷的標的物(或稱之為「社會產品」)，包括了理念(又分為信念、態度與價值)及作為(又分為行動與行為)。但Luck又指出：「社會行銷定義不清，使人陷入名詞的叢林而不能自拔。」

然而Nickels對行銷學者的調查顯示：95%的行銷學者認為行銷理論的範圍應包括非營利的組織；93%認為行銷不只是針對有經濟性的產品或服務；83%認為行銷的結果不只是市場交易，顯然大部份學者皆同意行銷之擴大解釋。此後Kotler不斷發表文章，鼓吹行銷觀念的擴大化，並於1975年出版了「非營利組織的策略性行銷」一書，把營利事業行銷的理論與實務介紹到非營利組織來。而非營利組織運用行銷也產生了相當的成效，例如運用行銷方法募款。

但是有學者認為行銷方法直接應用在非營利組織上，會有某些問題。譬如，Ford認為將企業組織使用的方法直接使用在非營利組織中是不行的，而提出兩個最基本的問題：

1. 語言及資訊：在非營利組織，其成員通常沒有管理的思想，只是對它面臨的問題，有很清楚的了解。如果要他們採用行銷觀點，則必須小心翼翼地教他們如何確認行銷的術語。在語言及概念不同的情形下，會影響他們對於知識可用性的想法。
2. 獨立：他們常在較小的範圍中工作，因此也促成他們自己慣用的語言。

由上述兩點所帶來的影響是：第一，他們會經歷向外界溝通的困難；第二，他們對於外界發生的事物很難產生印象，也不容易查覺外界的變動。

因此營利導向行銷與非營利導向行銷有如下的差別：

1. 營利導向的行銷主要關心產品和服務，而非營利行銷則除了產品和服務外，尚關心人物、地方、理念和組織的行銷。
2. 營利導向的行銷通常只有貨幣的交換，而非營利行銷則涵蓋貨幣與非貨幣的交換。
3. 營利導向的行銷目標通常用財務指標來衡量，而非營利行銷的目標通常較複雜，不能只用財務指標來衡量。
4. 營利導向的行銷收入直接來自顧客的付款，而非營利行銷的收入則往往與服務對象的付款無關。
5. 營利性企業只服務那些有利可圖的市場，而人們常要求非營利組織去服務那些無利可圖的市場。
6. 營利性企業的顧客和收入來源是相同的，而非營利組織的服務對象和捐助者常常是不同的。

非營利組織所面臨的行銷環境和營利組織不同，而且更複雜及困難，由於新挑戰的出現，非營利組織的管理者必須體認環境變遷所帶來的挑戰，進一步了解行銷的基本理念，採用更先進的行銷手法，才能在複雜及日益競爭的環境中生存及成長。

參、行銷的意義與核心理念

在現代經濟社會中，行銷與每一個人、每一個家庭的生活息息相關，企業、學校、基金會、政府和其他組織也都每天在從事各式



各樣、多采多姿的行銷活動。但是，「行銷」一詞對不同的人常常有不同的意義。許多人認為行銷就是推銷(selling)，這是最常被混淆的觀點。事實上，推銷只是行銷的一部份活動。推銷通常是在產品設計和製造完成之後才發生，而行銷則在著手設計和製造之前就要進行尋找顧客、評估需求、分析競爭情勢、決定產品訴求等作業，並要在完成推銷之後，處理售後服務和再購等事宜。管理大師Drucker說：「行銷的目的就是要使推銷成為多餘。行銷的目的是要充分認識和了解顧客，俾使產品或服務能適合顧客，並自行推銷它自己。」如果能夠真正了解顧客的需要，設計適當的產品或服務，就不需要額外的推銷了。

現代人每天都在電視、報紙、電台、雜誌、直接郵件、電子郵件或網路上看到各式各樣的廣告，受到各種廣告的包圍；每天都接觸到許多特價活動、周年慶、贈品、抽獎、免費贈品等促銷(sales promotion)活動；也看到許多企業和各種非營利組織出版年報和出版品、贊助公益活動、發布新聞資料等公共關係(public relations)活動。因此，也讓許多人誤以為行銷就是廣告、促銷、或公關。事實上，廣告、促銷和公關，和推銷一樣，雖然是重要的行銷功能，但都只是行銷的一部分功能而已，並非行銷的全貌。

那麼，行銷究竟是什麼？美國行銷協會(American Marketing Association)將行銷定義為：

「行銷是規劃和執行理念、貨品和服務之構想、定價、推廣和分配的過程，用以創造交換(exchange)，滿足個人和組織的目標。」

根據行銷學大師Kotler的說法：

「行銷是一種社會過程，個人和群體可經由創造、提供、並與他人自由交換有價值的產品和服務以滿足他們的需要和欲望。」

以上的定義指出行銷的三個重要觀點：

第一，行銷的本質在交換。

第二，行銷是一種強調顧客(個人或組織)滿足的哲學。

第三，行銷是一種管理導向的哲學，它不只是一種哲學，也提供一套落實此一哲學的過程和活動。

行銷是以交換的方式獲得所需的產品和服務，交換界定了行銷的基本觀念。任何交換的發生都必須具備下列五個條件：

- 1.至少要有兩方當事人。
- 2.每一方都擁有對方可能認為有價值的東西。
- 3.每一方都具有與對方溝通及運送東西給對方的能力。
- 4.每一方都可以自由地接受或拒絕對方提供的東西。
- 5.每一方都相信與對方交易是適當的或值得的。

若這些條件存在，則交換便可能發生。至於交換是否會真的發生，則要看交換的條件是否能使雙方的情況都較交換以前為佳(或者至少不會更差)而定。交換是一種創造價值的過程 (value-creating process)，交換通常能創造雙贏，增進交換雙方的價值。

肆、顧客價值和顧客滿意

行銷的重點在創造顧客價值與滿足。事實上，產品如果不能滿足顧客的需要，不能提供給顧客真正的價值，則即使產品品質或性能優良，價格合理，顧客也是不屑一顧的。以往，行銷者在設計和製造產品時很少先考慮顧客的需要，他們相信只有他們的工程師和設計師才知道要設計和製造出什麼樣的產品，等產品由設計部門和工程部門設計和製造出來，並由財務部門訂定價格之後，即交予銷售或業務部門去銷售。由於未考慮到顧客的真正需要，未能提供給



顧客真正的利益和價值，最後往往導致產品嚴重滯銷的後果。

顧客面對許多行銷者提供的大量產品和服務，他們如何從這許多產品和服務中做一選擇呢？顧客通常會在他們有限的認知範圍和所得水準內，選擇他們認為能夠提供給他們最大價值的產品和服務，亦即會選擇他們認為具有最大「顧客價值」(customer value)的產品和服務。顧客價值是由顧客總利益與顧客總成本二者間的差異來界定的，意即：

顧客價值 = 顧客總利益 - 顧客總成本

顧客總利益是指顧客從產品或服務所得到的各項利益(benefit)的總和。利益能增加或創造價值，產品或服務能改善顧客的績效或滿足顧客的需要，都是對顧客提供的利益，行銷者的良好形象和服務人員的良好態度也會增進顧客的利益，從而增加顧客的價值。行銷者能提供給顧客的利益包括品質優良、價格合理、便利、快速、服務好、成本低、送貨準時等等，不一而足。但沒有一個行銷者能夠提供給顧客所有的利益，通常只能依據本身的資源條件和專長提供給顧客某一獨特的利益。有的公司，如家樂福量販店(Carrefour)、西南航空(Southwest Airlines)、威名商場(Wal-Mart)、戴爾電腦(Dell Computer)等，以低價取勝；有的公司，如耐吉(Nike)、星巴克(Starbusks)、嬌生(Johnson & Johnson)等，係以產品品質優良為訴求；有的公司，如英國航空(British Airways)、台北亞都麗緻飯店等，則以服務見長。

另一方面，顧客為取得產品或服務所花費的貨幣成本、時間成本、精力成本和心理成本等，則都會降低顧客價值。

顧客總利益和顧客總成本二者之差距決定了顧客價值的大小，因此，行銷者應設法提高產品或服務提供給顧客的各種利益，並儘量減低顧客為取得產品或服務所花費的各項成本，才能提供給顧客

更大的顧客價值。

顧客價值是由顧客決定，而非由行銷者決定。但顧客通常並不是很客觀或很正確地去決定產品和服務的價值，而是根據他們的主觀感受或知覺去做判斷。因此，對顧客來說，顧客價值是他們主觀感受的或知覺的價值(perceived value)，而不是客觀的價值。

不同的顧客群體往往尋求不同的顧客價值。譬如，有的顧客對最新型、最先進的產品和服務特別感興趣，他們尋求產品領先的價值；有的顧客只重視價格低廉和購買的便利性，他們尋求低成本、高品質的價值；有的顧客則最在意產品和服務是否百分之百符合他們的需求，他們尋求量身定製和長期關係的價值。由於不同顧客群體所重視的價值不盡相同，因此行銷者應針對不同顧客群體的價值需求，選擇正確的價值命題。

提升顧客的知覺價值有助於增進顧客的滿意度。滿意度是指一個人感覺到愉快或失望的程度。顧客購買後是否感到滿意，或滿意的程度如何，通常係視產品或服務所帶來的利益或價值是否符合顧客原先的期望而定；亦即顧客滿意度的高低通常係取決於顧客感受的知覺價值和顧客的期望水準，而顧客的期望水準通常是由顧客過去的購買經驗、親朋好友的意見、行銷者和競爭者對顧客所做的承諾等來決定的。其關係可以下列式子來表示：

- 1 顧客感受到的知覺價值 = 顧客的期望水準滿意；
- 2 顧客感受到的知覺價值 > 顧客的期望水準更加滿意；
- 3 顧客感受到的知覺價值 < 顧客的期望水準不滿意。



伍、顧客長期關係的建立

不斷開發新的顧客固然是維持生存和成長所必須，但愈來愈多的行銷者了解到留住舊顧客的重要性；因為流失一位顧客所喪失的不單是失去一次銷售的損失，而是失去這位顧客終身購買的損失。同時，吸引新顧客的成本愈來愈高，有人估計爭取一位新顧客的成本大約是留住一位舊顧客所需成本的五倍，而且高忠誠度的顧客常常是行銷者的最佳推銷員，而流失的顧客除了不再購買或惠顧之外，常常會向其他人做負面的宣傳，破壞行銷者及其產品和服務的形象。因此，提升顧客留存率的任務已愈來愈受到重視。

留住顧客的有效方法就是要建立和維持長期的顧客關係，這正是關係行銷(relationship marketing)所要努力的重點。關係行銷著重在和有價值的顧客、經銷商、供應者等建立堅強的經濟、技術和社會連結以及長期、互信的多贏關係。關係行銷可降低交易成本和節省時間，最好是把交易變成是例行的活動，而不必每次都經過招標、比價和談判的過程才能達成交易。

為了要建立和維持長期的顧客關係，行銷者應能提供給顧客某些具有吸引力的利益或誘因，包括財務性、社會性和結構性的利益或誘因。

1. 財務性利益：利用價格誘因而維繫顧客的忠誠。如，有的旅館會提供打折或免費的住宿或旅行服務給經常惠顧的常客；許多航空公司推出累計哩程酬賓方案，乘客在累計至一定的哩程數時，可以選擇兌換禮品、免費機票或艙位升等，用以吸引乘客成為忠實乘客。
2. 社會性利益：提供社會性的利益來維持顧客關係。如，有的公司會利用面對面交談、電話問候、卡片問候、贈送禮物、

主動提供一對一的服務建議等社會行動來保持和顧客的良好關係。

3. 結構性利益：提供給顧客有價值而又不易從競爭者獲得的特殊服務與顧客維繫長期關係。如嬌生公司幫助其醫院客戶建立存貨、訂單和貨架空間的管理制度，提升其醫院客戶的管理效率和生產力，對強化它的長期顧客關係極有助益。

陸、行銷觀念的四個支柱

行銷是一種強調顧客滿足的哲學，行銷的目的在經由顧客的滿足或滿意來達成行銷者的組織目標。行銷觀念強調為達成組織的利潤或其他目標，行銷者必須比競爭者更有效能和更有效率地整合各項行銷活動，以滿足顧客的需求和欲望。行銷觀念是一種重視顧客需要和滿足的哲學理念，它具有四項重要的內涵，即顧客導向、目標市場、整合的行銷和組織目標，這四項內涵就是行銷觀念的四大支柱。

1. 顧客導向：了解並迎合顧客的需要，而且要從顧客的角度去界定顧客的需要。行銷活動的起點在於顧客的需要，因此要設法了解顧客的需要。
2. 目標市場：沒有一家公司，不論它的規模有多大，能夠在每一個市場中營運，並能滿足市場中的所有需要和欲望；為了要提升行銷者在市場的競爭力，行銷觀念主張以來福槍來取代散彈槍；行銷者要小心界定他們的目標市場，並針對目標市場的情況發展出特定的行銷策略和方案。
3. 整合的行銷：為發揮組織的整體行銷戰力，有效滿足顧客的



需要和欲望，行銷者必須凝聚共識，整合所有的行銷力量，亦即要以整合性的行銷來爭取市場上的勝利。其有兩方面的涵意，一是不同行銷功能的整合，要結合所有的行銷功能，站在顧客的觀點彼此協調配合；一是行銷與其他部門的整合，要結合組織的所有部門和所有員工，讓大家都具備「顧客至上、顧客第一」的顧客心態，隨時隨地都「心中有顧客」，為顧客滿意奉獻心力。

- 4.組織目標：行銷觀念的目的是要經由顧客滿意來達成組織目標，因此，行銷者在規劃和執行行銷任務時，必須把組織目標常存心中。

柒、莫犯「行銷近視病」

Levitt教授於1960年指出，一些曾經有過輝煌成長歷史的產業都犯了「行銷近視病」，因而步上了衰退的命運。他強調錯誤出在高階主管的身上，負責決定企業大政方針的主管應承擔失敗的責任。

Levitt所說的「行銷近視病」，簡單地說，就是指企業過分專注於它的產品，相信狹窄的產品觀念，迷信於技術上的研究創新，而忽略了市場環境和顧客需要的變化，終使企業因其產品過時而蒙上衰退的陰影。有好幾個產業都曾有過輝煌成長的歷史，但是這些產業都已面臨停止成長或衰退的困境。這些產業沒落的原因，並不是因為市場已經飽和，而是因為患了「行銷近視病」。例如：

- 美國鐵路業不再成長的原因，並不是由於旅客和貨物運輸的減少，而是由於鐵路本身不能滿足社會的需求，旅客和貨物改用別

的運輸工具(汽車、卡車、飛機等)；鐵路公司的管理當局過分短視，相信狹窄的產品觀念，認為他們只是經營「鐵路」事業，其實他們應把自己界定為「運輸」事業。他們採取了「產品導向」的觀念，而非「市場導向」。

- 在台灣，曾經風光一時的電影業也曾過分狹窄地以「電影」這個產品，而非以「娛樂」這種需要，來界定其事業，因而當無線電視、卡拉OK、錄影帶、有線電視、影音光碟(VCD)、數位影音光碟(DVD)、家庭電影院等「娛樂」產品一一出現時，觀影人口就開始大量流失，電影院的家數和規模都大幅減少，大量縮水，導致台灣「電影」市場的大幅衰退，電影業風光不在。

為避免發生行銷近視病，不管是企業或非營利組織均應以市場或顧客需要的觀點，而非以產品的觀點來界定自己的事業，因為產品的壽命是有限的，是比較短暫的，而顧客的需要才是可長可久的。

參考文獻

黃俊英 2003 《行銷學的世界》，天下遠見出版股份有限公司，三月第二版。

張在山譯，Philip Kotler and Alan R. Andreasen 著 1991 《非營利事業的策略性行銷》，授學出版社，九月初版。

Armstrong, Gary and Philip Kotler, Marketing: An Introduction, 6th ed., Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2003, p.5.

Bennett, Peter, Dictionary of Marketing Terms, 2nd ed., Lincolnwood, IL: NTC Publishing Group, 1995, p.166.



Drucker, Peter, Management : Tasks, Responsibilities, Practices, New York : Harper & Row, 1973, pp.64-65.

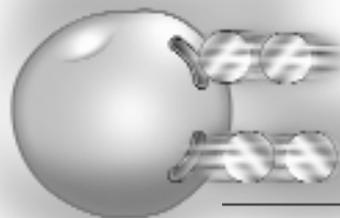
Kotler, Philip and Sidney J. Levy, Broadening the Concept of Marketing, Journal of Marketing, 33(Jan.), 1969, pp.10-15.

Kotler, Philip and Gerald Zaltman, Social Marketing : An Approach to Planned Social Change. Journal of Marketing, 35(July), 1971, pp. pp.3-12.

Luck, David J., Broaden the Concept of Marketing-Too Far, Journal of Marketing, July, 1969, pp.53-55.

Nickels, William G., Conceptual Conflicts in Marketing, Journal of Economics and Business, 26(Winter), 1974, p.142

Rosenbaum, Nelson, The Competitive Market Model : Emerging Strategy for Nonprofit, The Nonprofit Executive, July, 1984, pp.4-5.



第六章

非營利組織 財務管理概論

劉國璋

中華兒童暨家庭扶助
基金會主計室主任





一、管理的重要性

80年代的社會服務，在有限的公共預算下，為達成善用資源的目標，不論是營利或非營利機構，為在有限之資源下追求高品質的服務，並達到效率(efficiency)、效能(effectiveness)與經濟(economy)。

當代社會服務組織的運作，正處於一個快速變遷的社會、政治和經濟環境脈絡，在面對這種複雜的環境中，為提供更有效的和責信的服務輸送，有些人群服務組織的運作已借用商業部之管理技術。

二、管理層面

1. 有哪些項目：

1.1 財務管理(Finance Management)。

1.2 人事管理(Personnel Management)：非營利組織中專業人員、非專業人員、志願工作人員的人力管理與運用。

1.3 資訊系統管理(Management Information System)指一種行政方法，非營利組織可以藉此方法獲得、分析、運用、傳播資訊，以達到增進組織效率的目標。

1.4 目標管理(Management by Objectives)：指一種行政程序，非營利組織中的成員可以藉此程序對於組織該達到何種結果、組織對達到該結果需運用哪些資源、以及達成的期限等有所共識。

2. 財務管理是管理的絕對底線。(Ginsberg,1995)

3. 管理使得一個組織不同於毫無目標的聚集，若沒有管理，組織便不存在，因而，管理並不是一種選擇，而是必要的事。

4. 提供一些組織相關訊息，以供內部主管用於規劃和控制組織

例行性的運作，且可做為策略性規劃的參考。外部利害關係人、政府及其他外在單位的報告，可做為獲得持續性的支持。(Hodges, 1982)

三、何謂財務管理

1. 一般意義

- 1.1 你要從事什麼行業？以及你需要哪些辦公場地、機器和設備？
- 1.2 你從何處募得投資所需的長期資金呢？
- 1.3 你要如何管理日常性的財務活動，例如向顧客收款和支付供應商款項等。

2. 財務管理課題

- 2.1 資本運算(Capital Budgeting)：有關規劃和管理公司長期投資的過程。
- 2.2 資本結構(Capital Structure)或稱財務結構(Finance Structure)：探討公司採取何種型態的長期負債和股東權益的資金組合，以支援公司所需的資金。
- 2.3 營運資金(Working Capital)的管理：討論公司的短期資產。

3. 社會服務機構中的意義。(Lohman)

- 3.1 規劃
- 3.2 募集
- 3.3 配置
- 3.4 財務控制
- 3.5 評估



四、 社會服務得財務管理要點

1. 規劃和預測財務需求與取得。
2. 募集或開發財源。
3. 適當的分配或配置財源。
4. 記錄財務和方案執行情況。
5. 控制開銷和管理財源。
6. 報告和解釋財務運用狀況。

五、 財務管理的功能

1. 使命：可從機構中之收支了解機構是否符合使命，若不符合70%與30%，將取消免稅資格。
2. 倫理：了解機構執行人員是否有私帳公報之情形。
3. 方案管理：財務管理之功能並不只是提供經費以利方案執行，同時亦可透過成本分析、監控預算....等，幫助方案執行更有效率、節省成本等。
4. 行銷策略：行銷計劃的產品選擇、價格訂定、產品成本....皆需透過財務管理。
5. 募款計劃：財務報表若具公信力，將激發捐款人更認同、更願意捐款。
6. 董事會的運作：董事會透過財務報表，可檢視是否有「內部交易」或「利益輸送」的情形。
7. 危機管理：財務管理必須有風險分擔觀念，以面對一些突發事件。

六、 營利與非營利機構財務管理之比較

1. 營利機構目標先後順序
 - 1.1 持有最多的股份

- 1.2 利益極大化
- 1.3 最大邊際效益
- 1.4 行為目標
- 1.5 社會責任
- 2. 非營利機構目標先後順序
 - 2.1 穩定
 - 2.2 使命責任
 - 2.3 行為目標
 - 2.4 社會責任

七、非營利機構財務活動內容

- 1. 會計系統。
- 2. 報告
 - 2.1 資產負債表(balance sheet)：總結一家公司在某一特定時點所擁有的(公司的資產)、所積欠的(公司的負債)和這兩者的差額(公司的權益)。
資產= 負債+股東權益
 - 2.2 損益表(income statement)：衡量某段期間的經營績效，通常是一季或一年。
收入 - 費用=利得
 - 2.3 報稅報告：非營利機構必須符合稅法，才可取得免稅資格，同時也要瞭解稅法對非營利機構的優惠。
 - 2.4 捐款報告：可使捐款人更瞭解機構財務狀況，責信提高，增加捐款。
- 3. 財務分析
 - 3.1 流動性指標(liquidity measures)：衡量公司短期內償還



帳務的能力。

$$A. \text{流動比率}(\text{current ration}) = \frac{\text{流動資產}}{\text{流動負債}}$$

$$B. \text{速動比率}(\text{quick ration}) = \frac{\text{流動資產} - \text{存貨}}{\text{流動負債}}$$

3.2 財務槓桿比率(financial leverage ratios)

$$A. \text{總負債比率} = \frac{\text{總資產} - \text{股東權益}}{\text{總資產}}$$

4. 計劃與預算

4.1 單項預算(line-item budgeting)：以當年的預算做為規劃來年預算的基準，故又稱之為歷史預算法；又因為它常是以漸增方式為基礎規劃未來年度的預算，又被稱為漸進式預算法。

4.2 方案預算(program budgeting)：方案預算包括機構所提供的服務，服務的目的和目標是這種預算制度最主要的部份。

4.3 功能預算(functional budgeting)：這種制度包括方案服務，但所強調的是支持機構運作必要的行政服務。

4.4 零基預算(zero budgeting)：零基預算運作的前提是機構必須由一無所有開始，且機構每年要為其每年所做的財務要求辯護。

八、非營利組織投資管理

1. 目標：尋求穩定與永續經營。

2. 原則：

2.1 安全。

2.2 投資報酬率。

2.3 增值。

3. 標的物：

3.1定存。

3.2公債。

3.3票券。

3.4上市股票。

參考文獻：

王淑芬 2002 《財務管理》。台北：華泰。

梁偉康 1997 《社會服務機構行政管理與實踐》。香港：集賢社。

黃源協 1999 《社會工作管理》。台北：揚智。

Ginsber, L.(1995) , Concepts of New Management, In. L. Ginsberg & P.R. Keys(eds.). New Management in Human Services(pp.1-29)。 Washington :NASW.

Hodges, R. L.(1982) , Avoiding Fiscal Management Problems in Human Service Agencies. Administration in Social Work,6(4),61-67.



筆記欄

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for taking notes. It is positioned to the right of the '筆記欄' (Notes) header.





第七章

非營利組織
會計處理暨報表實例

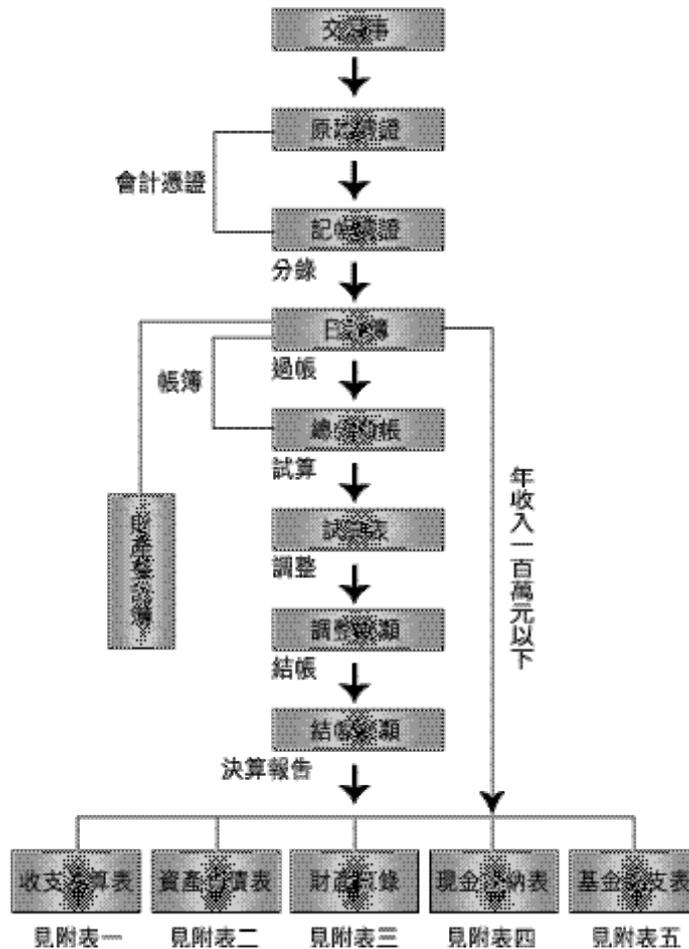
陳靜夫

逢甲大學合作經濟學系
專任副教授



壹、基本帳務組織與會計處理程序

在繼續經營之假設下，以便於會計工作之處理，並定期瞭解經
 狀況，每一會計期間內之交易，均自分錄開始，至決算報告為止，
 各項工作週而復始，連續不斷，此謂之會計循環。在每一循環週
 期，帳務管理，可分為二大階段，第一階段為平時會計工作，包括
 分錄、過帳、試算；第二階段為期終會計工作，包括調整、結帳、
 決算報告，茲將會計處理程序圖示如下：



會計簿籍，分為日記帳、總分類帳、財產登記簿、明細分類帳及其他簿籍等五種。年度預算金額在新台幣一百萬元以下得僅設日記簿一種，若其有財產之購置或處分者，另置財產登記簿。

會計期間，自期初至期終，必須經過上圖所列六個步驟，每一步驟所應作的帳務處理，簡單說明如下：

- 一、分錄：視會計事項發生後，就其影響的會計科目的增減變化，依借貸法則予以區分借貸記入日記簿的紀錄。
- 二、過帳：即分戶集中歸類工作，我們要明瞭資產、負債、資本的狀況，以及收入與費用的情形，進一步將日記簿內所記載的科目與金額，依其借貸分別轉記於總分類帳中的相當帳戶內，就稱為總分類帳。此種轉記的手續，稱無過帳。
- 三、試算：試算即檢查錯誤的驗算工作，將總分類帳各帳戶的借貸總額或餘額，列表相加，根據借貸平衡原理，分別予以檢驗分錄、過帳有無錯誤，此種驗證工作，稱為試算。
- 四、調整：調整及分析整理的修正工作，在會計期間已經記載的帳項中，部分帳戶已形成了混合的性質，為了表現正確的財務狀況與營業結果起見，就不能不先作一番分析整理的修正工作，此種工作成為調整。
- 五、結算：結算及分戶結清的結帳工作，即每當期終，將分類帳中各帳戶分別加以結清，以為編製決算報表的依據。
- 六、決算報告：即彙總編製報表的工作，即根據期終決算之結果，編造決算書表，如資產負債表、收支決算表、基金收支表、現金出納表、財產目錄。



貳、會計科目

一、會計科目設置注意要點

1. 為使會計事項便於紀錄、彙總、編列、比較與分析，對於會計科目應有統一之規定。
2. 會計科目隻編製應包含下列原則：
 - (1) 應可充分展現組織內部的實況。
 - (2) 應可配合企業業務需要、提供內部管理數據而設置或修訂。
 - (3) 科目編號應一致，並預留空間以便利擴充彈性。
3. 會計科目的定義必須明確，列舉方式則為最佳。

二、科目的分類與編號

1. 科目依其性質分為五大類：
 - 資產類。
 - 負債類。
 - 基金及餘絀類。
 - 收入類。
 - 支出類。
2. 會計科目編號的方法：
 - (1) 總帳科目採「四位整數編號注」，依順序為：大類、中類、小類、總帳科目。第一位數代表大類，如資產、負債、基金及餘絀、收入與支出等。第二位數代表中類，如資產向下之流動資產、基金、固定資產、無形資產與其他資產。第三位數代表小類，如流動資產項下之現

金、銀行存款、短期投資、應收款項、應收帳款、預收款項等。第四位數代表總帳科目，如銀行存款項下之支票存款、活期存款、外匯活期存款、定期存款等。

- (2) 編號中保留若干空號以因應擴充或特殊之需要，故實際應用時，若認為上需加列科目，儘可就空號中插入。
- (3) 編號需顧及完整性，並配合目前電腦化作業之需要。
- (4) 科目編號至第四位總帳科目為止，所屬子目可隨業務需要而繼續編號。



三、會計科目編號與說明

編號	會計科目	說明
	資產	
11	固定資產	指資產中一個會計期間內為一年或以 可分期攤銷使用之資產。
1110	現金資產	庫存收付之現金。
1111	零用金	預算內之現金，以供零星支出所需 用時。
1120	銀行存款	存放於銀行或其他金融機構之存款。
1121	銀行存款—現金	
113	短期投資	
1130	有價證券	政府或私人之政府公債、公司債及公司 發行上市之股票等。
114	應收票據	
1140	應收票據	應收尚未到期之票據。
1141	應收票項	應收未收票之一切款項。
1142	待收票項—應收票款	預計可於半年內償還之票項之款。
115	無形資產	
1150	預付費用	凡預付各項費用之。
1151	短期應收	凡短期預付之款項包括員工薪金、待 收利息、應收短期長期應收之。

總類	會計科目	說明
12	基金專戶存款	
13	固定資產	
1310	土地	凡各地區地用每成本及其永久性之土地改良費區之。與入成本、永久性改良費、置換增價或減價之款。
1320	房屋及車輛	凡房屋車輛及其存置修繕等區之。
1321	原計并辦-房屋及車輛	凡列入房屋及車輛之原計并辦區之。
1330	事業設備及傢俬	凡供生產或經營用之各項設備及傢俬等區之。
1331	原計并辦-事業設備及傢俬	凡列入事業設備及傢俬之原計并辦區之。
1340	設備傢俬	凡供非應用之事業設備及傢俬。
1341	原計并辦-設備傢俬	凡供非應用之事業設備及傢俬之原計并辦區之。
1350	文書及印刷設備	凡供文書印刷及發行用之各項設備等區之。
1351	原計并辦-文書及印刷設備	凡列入文書及印刷設備之原計并辦區之。
1360	什項設備	凡供非經營用之雜項、或雜項等區之。
1361	原計并辦-什項設備	凡列入什項設備之原計并辦區之。



原級	會計科目	說明
14	其他資產	不屬於上列各項資產之其他資產。
1410	資產無形資產	凡非著作權採用之資產區之。
1420	其他非有形資產	凡不屬於以上資產區之。
2	負債	
21	短期負債	短期應予償付之具有流動性之負債。
2110	短期借款	凡向銀行或財政機關借入教學銀行 統法除外)期限在一年或一會計 年度內以償還者為限。
2120	應付票款	凡因採購、購置、或服務商等、因條例 及辦法等訂定之短期自來水費、 教學之無償區之。
2130	應付帳項	凡因採購、購置、或服務商等、因條例 及辦法等訂定之應付未付之項教區 之。
2140	待收帳項	凡應付稅收之教學區之。
2150	預收帳項	凡預收利息、預收收入、預收工本費 等區之。
22	固定負債	具有固定性之負債。
2210	長期借款	凡向銀行或財政機關借入期限在 一年或一會計年度以上以償還者 為限。
23	其他負債	不屬於上列各項負債之其他負債。

編號	會計科目	說明
2020	存入保證金	凡收得保證金、或有存入保證金之款項屬之。
	雜項收入	凡由附帶營業、由附帶營業所獲之、舊收及雜項收入等項屬之。
3	資產總餘額	
3100	資產	凡非營利組織所持有之資產、負債及財產類項屬之、或轉列資產之類項屬之。
32	餘額	收支餘額所發生之結餘或結算之款項。
3210	累積餘額	凡前項上項止於結算時之累積結餘或前項上項止於結算時之款項屬之。
3220	交還餘額	凡本期收支之結餘之款項屬之。
4	收入	
4100	入會費	入會費時、按章程規定一次繳納之會費。
4200	常年會費	凡按年向會員收取之年費屬之。
4300	表徵國稅	其繳納及徵收之款項由會員於繳納大會時、將該項管理費由目的事業管理費系統中撥收之事項屬之。
4400	會員捐款	
45	補助收入	
4510	政府補助收入	經政府核准撥付之款項。
4520	其他補助收入	凡不屬於以上補助之收入屬之。



編號	會計科目	說明
4500	捐贈款項	除受有既經撥回並經會計師核對之各項收入。
4600	會員服務收入	提供會員服務之收入。
4600	專案計畫收入。	舉辦專案計畫之收入。
4600	其他收入	凡非上述項目之其他收入而之。
8	費用	
81	人事費用	凡非醫療基金會人之薪俸、福利、獎金及其他給與等費用皆謂之。
8110	員工薪資	
8111	非職人員薪資	
8112	臨時僱用	
8113	年終獎金等款項	
8114	退休費	
8115	其他人事費用	
82	醫療費用	凡水電、郵電、管理、印刷、行政、修繕、保險、醫療、公共服務等費用皆謂之。
8201	醫療費	
8202	其他用品	
8203	水電燃料費	

編號	會計科目	明細
6204	雜項	
6205	傳單費	
6206	大廈管理費	
6207	郵寄服務費	
6208	包租費	
6209	保險費	
6210	房屋稅費	
6211	免稅捐稅費	
6212	人事福利費	
6213	其他辦公費	
62	雜項	凡歸屬組織所購之各項消耗品之，如：會 報、聯名信、雜誌、票冊、學費明 單、會計帳簿、圖書、文具、紙張、 各項雜貨、辦公工作之費用。
6201	會費	
6202	印花稅費	
6203	雜項保險費	
6204	運費	
6205	學費服務費	
6206	會費服務費	
6207	辦公室房租	



類別	會費項目	說明
5208	總志社費	
5208	內會作業組繳費	
5210	研究費	
5211	社會服務費	
5212	其他費	
5410	住宿	凡各級新聘住、宿費係指新聘之未 本局繳費而言。
5420	導遊	
5510	旅遊費	旅遊費用年以不超過二年為限所得之各項 支出。
5510	級組或協會支出	欲知應加入上級團體委員會所得之年會 或常年會。
5520	其他團體或協會支出	欲知應加入其他國內或國際團體會 委員會所得之年會或常年會。
5710	郵資、雜費	凡個人、社團或學校有關郵資及 雜費均應以學生為標準而言。
5810	制服費	應將外購制服支出之預算表。
5820	制服租金	欲知應如何申請租金。
5900	其他費用	凡不屬於以上之其他費用而言。

參、會計分錄處理準則

一、總經費收入款分錄處理

交易事項	帳務處理	憑證	備註
1.財產收入	借：現金(銀行存款、應收票據) 貸：財產收入	收據	田租、基地、房租收入
2.業務收入	借：現金(銀行存款、應收票據) 貸：業務收入	收據	門診、住院、安養收入
3.捐助收入	借：現金(銀行存款、應收票據) 貸：會員捐款—×××	收據	由會員自由捐贈之款項
4.補助收入	借：現金(銀行存款、應收票據)	收據	經政府核准補助之經費
5.其他補助收入	借：現金(銀行存款、應收票據) 貸：其他補助收入—×××	收據	接受其他有關補助

二、資產設備分錄處理

交易事項	帳務處理	憑證	備註
1.購入自用車	借：交通運輸設備 貸：應付票據	發票、合約	供公務使用之交通工具
2.購入土地	借：土地 貸：應付票據	土地所有權狀	辦公會所及附屬作業組織等用地
3.購入其他設備	借：××設備 貸：應付票據	發票、合約、驗收單	
4.折舊	借：折舊 貸：累計折舊—××設備	財產目錄	本期分攤之各項固定資產成本



三、費用報支、發放、請領之分錄處理

交易事項	帳務處理	憑證	備註
1.人事費	借：人事費 貸：銀行存款	支出證明單	工作人員之薪給及其他補助費獎金等
2.辦公費	借：辦公費 貸：銀行存款	支出證明單、收據	處理會務所需之各項費用
3.業務費	借：業務費 貸：銀行存款	支出證明單、收據	辦理業務所需之各項費用
4.什項費用	借：什項費用 貸：銀行存款	支出證明單	
5.預支申請	借：短期墊款	預支申請單	短期墊付之款項
6.現支款報銷	借：××費用 貸：短期墊款	支出證明單	實際費用發生沖銷短期墊款
7.設置零用金	借：零用金 貸：銀行存款		
8.零用金支付	不作分錄	零用金支出彙單	零支費用
9.零用金撥補		支出證明單、收據	

四、準備基金分錄處理

交易事項	帳務處理	憑證	備註
1.提撥	借：提撥基金 貸：基金	收支決算表 資產負債表	
2.存入行庫	借：銀行存款—基金 貸：現金	資產負債表	
3.產生利息	借：銀行存款—基金 貸：基金	銀行存摺	表現於資產負債表上

五、其他分錄處理

交易事項	帳務處理	憑證	備註
1.申請購買設備、物品提供之保證金	借：存出保證金 貸：銀行存款	保證金支付證明	已驗收或已停止使用時 還還保證金
2.出租物品、設備收取保證金	借：銀行存款	保證金支付證明	已驗收或已停止使用時 還還保證金

六、期末調整事項

交易事項	帳務處理	憑證	備註
1.應收款項	借：應收收入 貸：××收入		
2.應付款項	借：××費用 貸：應付費用		
3.預收款項	借：銀行存款 貸：預收款項		
4.預付款項	借：預付款項 貸：銀行存款		
5.月結	借：本期餘絀 收入 貸：本期餘絀 費用		
6.提列呆帳	借：呆帳 貸：備抵呆帳		
7.實際發生呆帳	借：備抵呆帳 貸：應收帳款		



肆、編製會計報表應注意事項

- 一、年度預算書表：包括工作計畫、收支預算表及員工待遇表等，遊客會團體理事會於年度開始前二個月編造，提經會員(會員代表)大會通過，於年度開始前報主管機關核備。因故為能如期召開大會者，可先提理監事聯席會議通過，呈報主管機關，事後提報大會討論通過後再報請主管機關核備。(第十二條及第十八條)
- 二、年度決算書表：包括工作報告、收支決算表、現金出納表、資產負債表、財產目錄及基金收支表等，由社會團體理事會於年度終了後二個月編造，送監事會通過後，於每年三月底前報主管機關核備。因故未能如期召開大會者，可先經理監事聯席會議通過，呈報主管機關，事後提報大會討論通過後再報請主管機關核備。決算金額在新台幣一千五百萬元以上之社會團體，得委請會計師簽證。(第十三條)
- 三、社會團體年度業務費與辦公費支出，不得少於總支出百分之四十，以利會務推展。(第十八條)
- 四、社會團體應逐年提列準備基金，每年提列數額為預算收入總額百分之五以上，百分之二十以下；基金及其孳息，應按期用途專戶儲存，非經理事會通過，報請主管機關核准，不得動支。(第二十條)
- 五、社會團體之以前年度決算結餘，得作為下年度支出之財源使用。(第二十一條)
- 六、社會團體常設之辦事處、委員會、小組或其他內部作業組織，其財務由各該團體統收統之，不另編預算、決算。(第二十五條)

七、社會團體舉行各種會議，其出席人員均不得支領任何費用，但理事出席理事會議，監事出席監事會議及依督導各級人民團體實施辦法第九條規定列席人員執行職務時，得由團體視其財務狀況，參照政府機關所訂標準酌發出席費或按期交通工作酌發交通費。(第二十六條)

伍、稅務管理事項

一、所得稅結算申報：教育、文化、公益、慈善機關或團體，均免辦理預估暫繳(財政部78.9.5台財稅第780272155號函)。非營利事業團體及對外無營業行為之作業組織，則使用機關團體作業組織結算申報書。

二、免稅規定：現行所得稅法第4條第1項13款規定，教育、文化、公益與慈善團體，符合行政院其本身之所得及附屬作業組織之所得，免繳納所得稅。(行政院77.9.12台(77)財字第26111號函發布免稅標準)

- 1.公益社團及財團之組織，或依其他關係法令經由主管機關法令經由主管機關登記成立者。
- 2.結餘不得以任何方式對捐贈人或關係人給予變相分配。
- 3.不得經營與創設目的無關的事業。
- 4.除零用金外應存放金融機構或購買公債、國庫券、定期存單、銀行承兌匯票、商業本票、受益憑證或上市之第一類股票、公司債。
- 5.用於與其創設目的有關活動支出，不低於基金之每年孳息及其他經常收入百分之七十。若未達此規定基金會需向法



院變更增加基金登記金額或經主管機關查明函請財政部報備保留經核准即可。

三、捐贈予非營利組織之扣抵優惠：

- 1.綜合所得稅：個人對公益等團體、捐贈不得超過綜合所得總額20%。
- 2.營業事業所稅：營業事業對公益等團體，以不得超過所得總額10%為限。
- 3.遺產及贈予依法登設公益等團體，不計入遺產總額及贈予總額課稅。

參考文獻

- 1.《公設民營社福機構會計制度》，台北市政府社會局。
- 2.《社會團體財務處理要領》，內政部社會司編印。
- 3.《社會團體財務處理辦法》，86年7月30日修正。
- 4.《非營利組織財務管理》，青年輔導會培訓講義。
- 5.林榮瑞、薛明玲，《非營利組織之管理財務及稅務問題之研究》。
- 6.陳靜夫，《老人福利機構會暨制度》，90年12月。
- 7.《教育、文化、公益機關或團體免納所得稅適用標準》，83年12月30日行政院財政部。
- 8.《蓮心園社會福利慈善基金會決算書》，91年12月。

附錄

表一

財團法人台南縣私立蓮心園社會福利慈善事業基金會

財產目錄

中華民國91年12月31日

編號	設備或生財名稱	購買日期			數量	金額	耐用年數	為折減餘額	說明
		年	月	日					
1	組合式冷凍櫃	89	7	11	1	168,500	0	168,500	
總計							168,500	168,500	

負責人

會計

製表人

表二

財團法人台南縣私立蓮心園社會福利慈善事業基金會

現金出納表

91年1月1日至12月31日止

收入之部		支出之部	
科目名稱	金額	科目名稱	金額
上期結存		本期支出	
本期收入		本期結存	
合計		合計	

負責人：

銀行結單：

會計：

出納：

製表人：

表三

財團法人台南縣私立蓮心園社會福利慈善事業基金會

基金收支表

91年1月1日至12月31日止

收入		支出	
科目名稱	金額	科目名稱	金額
準備基金	XX	準備基金	XX
歷年累存	XX	支於醫療費	XX
本年度利息收入	XX	支於退休費	XX
本年度捐贈	XX		
			存入XX銀行帳戶
		結餘	XX

負責人：

銀行結單：

會計：

出納：

製表人：



表四
財團法人台南縣私立蓮心園社會福利慈善事業基金會 收支餘細表
91年1月1日至12月31日止

收入		支出	
科目	金額	科目	金額
合計	4,094,771	合計	3,806,186
政府補助款-老人福利服務(內政部)	1,083,600	人事費	170,900
政府補助款-老人福利服務(台南縣政府)	317,095	薪資	148,900
政府補助款-就業工程計畫	31,155	伙食津貼	21,800
政府補助款-活動費	70,000	事務費	1,008,915
捐款收入	887,600	文具用品	9,150
捐款收入-新案匯	1,173,489	租金支出-影印機	102,600
志願協會補助款	391,500	運費	14,765
利息收入	315,672	運費	5,980
其他收入-營養午餐自付額	84,684	郵遞費	110,582
		修繕費	31,182
		廣告費	267,020
		保險費	87,301
		水電瓦斯費	11,784
		交際費	41,870
		燃料費	77,244
		雜費	169,059
		雜項購置	18,729
		書籍雜誌費	13,768
		勞務費	39,000
		教育訓練費	6,750
		老人福利費	2,455,937
		營養午餐費	1,636,350
		人事費及志工交通費	850,825
		雜費	30,762
		急難救助費	15,000
		活動費	108,709
		就業工程	47,124
本期餘額	249,586		

負責人： 執行秘書： 會計： 出納： 製表：

表五

財團法人台南縣私立蓮心園社會福利慈善事業基金會附設啟智中心 資產負債平衡表
 負債 91年12月31日止 負債及淨值

科目名稱	小計	合計	科目名稱	小計	合計
流動資產		2,919,232	流動負債		3,339,111
零用金	2,142		應付款項	1,822,154	
銀行存款-主銀	511,850		應付費用	1,822,154	
銀行存款-總會	10,251		預收款項	48,727	
銀行存款-郵政儲蓄	192,466		預收款	48,727	
銀行存款-專戶	290,078		其他流動負債	1,471,230	
銀行存款-聯同	8,056		基金會往來	1,471,230	
應收補助款	1,837,592		其他負債		332,254
其他應收款	4,749		存入保證金	258,410	
預付款項	51,598		代收利息	2,340	
預付費用	51,598		代收款項	71,504	
其他流動資產	450		負債總額		3,671,365
暫付款	430				
固定資產		2,108,864	權益基金及餘額		1,462,581
運輸設備	1,300,854		累積餘額	43,332	
生財器具	11,700		累積餘額	43,332	
其他固定資產	797,120		本期餘額	1,419,259	
其他資產		106,040	淨值總額		1,462,581
存出保證金	106,040				
資產總額		5,133,566	負債及淨值總額		5,133,566

主任：

會計：

出納：



表六

財團法人台南縣私立蓮心園社會福利慈善事業基金會附設啟智中心
中華民國91年12月31日

財產目錄

編號	設備或生財名稱	購買日期			數量	金額	耐用年數	未折減餘額	說明
		年	月	日					
1451	運輸技術	91	3	29	1	827,200	5	827,200	
101	轎車8R-3366	91	10	2	1	473,664	5	473,664	
102	小客貨兩用車N5-9602					1,300,864		1,300,864	
小計									
1451	其他固定資產								
001	冷凍櫃	89	3	31	1台	20,000	0	20,000	
002	水電工程	89	3	21		168,800	0	168,800	
003	印表機	89	4	3	1台	11,000	0	11,000	
004	洗衣機	89	5	2	1台	16,000	0	16,000	
005	乾衣機	89	5	5		6,000	0	6,000	
006	衣櫃	89	7	5		116,000	0	116,000	
007	雙層床組	89	7	3		60,000	0	60,000	
008	冷氣機	90	4	20	1台	35,500	5	35,500	
009	個人電腦	90	9	25	1台	34,800	5	34,800	
010	洗衣機	90	9	25	1台	18,900	5	18,900	
011	乾衣機	90	9	25	1台	7,200	5	7,200	
012	電視機	90	9	25	1台	23,000	5	23,000	
013	電風扇	90	9	30	1台	1,700	5	1,700	
014	辦公室桌椅	90	9	30	4張	6,720	5	6,720	
015	床	90	9	30	1式	12,600	5	12,600	
016	床墊	90	9	30	1只	1,890	5	1,890	
017	辦公桌	90	9	30	1張	2,310	5	2,310	
018	辦公椅	90	9	30	1只	1,050	5	1,050	
019	衣櫃	90	9	30	1只	8,400	5	8,400	
020	教學設備	90	12	21	1批	258,980	5	258,980	
021	冷氣機	91	6	24	1台	11,700	5	11,700	
小計						719,150		719,150	
總計						2,020,014		2,020,014	

主任

會計

製表人

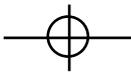
表七
財團法人台南縣私立蓮心園社會福利慈善事業基金會附設啟智中心
中華民國91年12月31日
收支餘絀表

收入		支出	
科目	金額	科目	金額
合計	11,372,832	合計	8,953,273
托顧費收入	1,382,489	人事費	5,849,873
政府補助款-義養費	6,788,759	薪資	5,419,456
政府補助款-服務費	1,385,013	加班費	117,218
政府補助款-活動費	30,000	伙食津貼	313,200
政府補助款-教訓費	600,000	事務費	2,801,486
政府補助款-就業工程計劃	263,648	房租費	600,000
勸募協會補助款	351,000	文具用品	11,479
其他收入-會員工酬費及存款利息	81,173	旅費	21,737
利息收入	10,003	郵電費	95,377
捐款收入-中心	450,417	修繕費	74,360
		廣告費	2,400
		水電費	182,989
		保險費	550,791
		交際費	21,638
		雜項費	67,226
		稅捐	51,076
		伙食雜料費	24,501
		伙食材料費	603,472
		雜費	385,188
		雜項購置	70,783
		書籍雜誌費	10,440
		活動費	65,851
		訓練費	6,103
		職訓班	973,148
		就業工程計劃	256,832
本期餘絀	1,419,259		

主任

會計

出納





筆記欄

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for taking notes. A thin line connects the text '筆記欄' to the top-left corner of this box.





第八章

非營利組織高階 管理者之決策與領導

官有垣

中正大學社會福利學系
暨研究所教授



壹、前言

現今非營利部門的領導者面臨許多挑戰，例如在尋求財務資源的課題上，非營利組織的經費來源通常來自政府補助或合約收入、出售產品的收入及私人、基金會和企業捐款等，領導者所面臨的挑戰便是如何有效整合不同領域中所使用的技巧及策略以獲取所需資源。另外，在組織以外的環境，面對政治、經濟、社會環境所引發的種種問題，非營利組織(NPO)如何尋求新資源以維持組織的生存？與市場的關係為何？如何與利害關係人打交道？如何獲取政府補助？這些都是NPO的領導者所必須考慮的。所以無論是對內或是對外，領導者如何決策、如何募集資源維繫組織使命、如何領導員工與激勵員工等將影響組織的表現與使命的達成。

本文將從案例分析開始，論述兩個非營利組織領導與決策成功案例；之後論述何謂領導、領導者與經理人的差異為何與領導者的特質；最後討論NPO董事會與決策。由於非營利組織的董事會負有對內監督管理，決定組織的核心工作任務，以及對外尋找資源並擴展組織疆域的責任 (Dollinger, 1984; Middleton, 1987; Houle, 1997; Herman and Heimovics, 1991)，其功能發揮與否是影響組織生存與茁壯的重素，故探討非營利組織董事會決策實能幫助吾人瞭解非營利組織運作之重要面貌。

貳、案例分析

一、案例分析（一）：Turner與BRIDGE Housing Corporation

Donald Turner曾任教哈佛大學及MIT多年，負責教授都市計劃

與建築。Turner非常關切美國中下階層百姓居住問題，他認為美國缺少便宜又舒適的房子可供中下階層的人居住。有些地方例如舊金山的房價就貴的離譜，就算是在當地服務的學校老師或警察，也不見得買得起當地社區的房子。Turner認為針對這樣的問題，他可以為中下階層的人做一些事情；所以他受聘擔任紐約市都市住宅協助委員會的主任，隨後又擔任當時加州州長Jerry Brown的住宅與社區發展局局長。

1983年時，為了能實踐替中下階層建造便宜又舒適的房子的理想，Turner自己創設了一間非營利住宅發展公司，名為「搭橋住屋建設公司」(Bridge Housing Corporation, BHC)。所謂「Bridge」意思就是在營利部門、公部門、慈善部門之間搭起一座橋樑，共同為年薪在\$ 12,000美元至\$ 25,000美元之間的中低收入戶建築高品質的住宅。原先BHC只是一家擁有兩位員工的小公司，但後來卻發展成為美國最成功且專為低收入戶蓋房子的成功案例。在短短的十三年期間，Turner的BHC蓋了超過6,000間房子，總價值約在6億美元。最重要的是，房子建造都經過精細的設計，環境舒適宜人，距離市中心不遠，方便住戶上下班。在如此短的時間，在面對艱困的環境下，從無到有，他是如何做到的呢？

Turner的成功，關鍵因素在他卓越的領導特質。Turner是一位情感豐富的人，他能夠凝聚員工的向心力，並且不斷找尋合作夥伴、開發新的經費來源、說服別人接受自己的信念。許多他的同事都認為他是一個值得信賴、奇蹟的製造者。一位福特基金會的職員就曾稱讚Turner說：「他是如此具有說服力，基金會給他的贊助往往比他自己提出的額度還要多。」

他常用他的願景、情感與凝聚力來激勵別人，並引領許多修他都市計劃這門課的學生共同參與中下階層房屋的建造。在Bridge



Housing，他那熱情與「肯做」的態度感動了不少人，使大家願意追隨他的腳步前進。當碰到換做是別人一定會放棄的困難時，他會鼓勵同仁別放棄，懷抱希望與樂觀的態度繼續堅持下去。Terner算得上是一位「社會企業家」(Social Entrepreneur)。1994年，他想到用老年年金作為新的資金來源，他說服了加州一個公部門員工退休基金管理體系提供了2.25億美元為建屋房貸，他另外找了1億美元的配合款，用此筆資金蓋了大量的住宅給中低收入戶。另外無論是在社會服務、日托服務、設置迷你工員以及衛生健保中心領域上，Terner同時也是一位創新改革人士。

雖然Terner於1996年死於空難，但他那強勢且有效率的領袖作風與卓越的領導特質卻常存於BHC的員工心中。總之，一個成功的組織是不能缺少一位有效的領導者。

二、案例分析（二）：Hengel創辦食物銀行Second Harvest

1960年代中期，John van Hengel在亞歷桑那州鳳凰城St. Mary教堂的慈善組織成立施粥廚房(soup kitchen)，提供遊民食物溫飽。Hengel有時會帶領一群志工至柑橘園，採擷樹上剩下的果實為食物，當St. Mary教堂無須這麼多的水果時，他會將這些水果載到其他地方的施粥廚房。1967年，Hengel遇到一位女士，聽到她把當地的一家超級市場當作是她的銀行，定期拾取超市棄置的食物，用以餵飽十個小孩。這樣的想法讓Hengel發展出「食物銀行」(Food Bank)的概念。在獲得St. Mary教堂的允許後，他在St. Mary教堂一處廢棄的烘焙屋設置了一個warehouse，請求當地的雜貨商優先將損壞但還可以吃的食物送給他，而不要逕行送至廢棄物處理廠。接著他通知鳳凰城所有的慈善機構，請他們到St. Mary教堂的食物銀行領取免費的食物。

在食物銀行成立的第一年，食物銀行共分送了超過250,000 磅的食物給36家慈善機構。食物銀行的措施漸為大眾所周知後，許多團體拜訪Hengel，向他請教設置食物銀行的辦法。1976年時，聯邦政府給Hengel一筆50,000美金的補助款，協助他在其他地方設置並發展食物銀行。他請求一些大的食物製造商捐出欲棄置但仍可食用的食物，以減免租稅。1979年，Hengel正式向政府立案成立Second Harvest，他是Second Harvest首任主任。同年，該機構分送了250萬磅的食物給地方慈善機構與其他食物銀行。

1983年，Hengel從Second Harvest退休，新的領導者繼承其志努力將Second Harvest發揚光大。1980年代中期，許多城市都已設置了食物銀行。Second Harvest隨後轉移目標，對內致力於改善機構效率並朝向專業化邁進，對外則是不斷尋找新的食物資源。譬如在「沙漠風暴」戰爭之後，機構說服軍隊捐贈了超過三億美元價值的配額食物。

時至今日，Second Harvest供應全國約200個食物銀行食物，經由此管道使得約55,000 個地方NPO遞送食物給需要的人。每年約分配了十億磅的免費食物，餵食了2,600萬人，其中包括1,100萬名兒童。這個機構非常有效率，每捐一元，此機構可以產生50元價值的食物，分配出去給有需要者。

St. Mary教堂的soup kitchen原本就提供非常有價值的「社會財」，以極有效率的方式提供窮人食物溫飽。若以原先態勢、規模繼續發展下去，或稍做擴張，也就算是相當不錯了；但是Hengel卻有遠見地看出soup kitchen這樣的服務方式還可以發展到一個更高的層次，亦即以企業化的經營方式，提供更多的免費食物給全國的窮人。

所以，一個非營利組織領導者最主要的任務或使命，是在組織



的發展過程中，密切注意是否有更大、更高的社會財可以提供，如果有，則能進一步思考如何匯聚資源與能量，促使此偉大的財貨能夠實現，利益更多的群眾。

參、NPO的領導

一、領導的定義

據組織理論領域中的「領導」(leadership)研究，強調組織的行政主管的領導能力和技巧與組織經營的成效有密切的關係(Boyatzis, 1982; Whetton and Cameron, 1984; Flanders and Utterback, 1985; Yukl, 1988; Quinn, 1988)。一般而言，非營利組織的領導與決策有三項要素：(一)募集組織所需的資源：組織的資源不只是內部的人力和財力，也要時時注意外界的機會和需要；(二)維繫組織運作：組織的領導者必須將使命轉換成具體可行的目標，使命可能永存不變，但目標可能因任務完成而需改頭換面，因此，領導者必須回顧、調整、結束以及創新工作內容與方法，維繫組織運作；(三)正確的方向：組織的使命是領導的依據和決策的方向，亦即，組織的運作與發展是在清楚的使命引導之下完成，如此可避免組織發展的偏誤。(杜拉克，1994)。因此，非營利組織的領導者面對內部經營管理的挑戰及外部案主與捐款者的多元需求時，必須依賴有效而正確的決策，才能順利推動業務。

二、領導與管理的差異

領導者除了考慮組織現況運作外，更關心組織未來的願景，

所以會不斷尋找新資源、發展新才能，使組織擁有新優勢並且因應環境變遷。所以一位優秀的領導者，並不只是一個優秀經營者或決策者，還要是一個能夠規劃願景的人；他必須站在高處，從更長遠的角度去思考問題，絕不能只想到現在，而要想下一步甚至下下一步將會面臨的狀況。

而經理人與領導者的差異，在於經理人只負責組織運作及程序，他們在意的是需要做什麼及如何完成、關心人事、財務等行政流程的控管；而領導者在乎的卻是組織未來發展的策略及方向，未來應該如何走及未來該如何做等。這也意謂著經理人關注的焦點是現今狀況組織運作成本及組織表現，而領導者則是更長遠地去關切組織未來將面臨的挑戰及組織成長的潛力與利基。

所以以穩定性來看，經理人會期待有個穩定、可預期、沒有太多變數的單純環境，能夠將員工與志願服務人員等人事安排妥善、規劃與配置組織預算及控管服務遞送的品質，因為這樣可以讓管理的工作容易進行。但是，領導者卻認為，對於組織的預期與控制是有彈性且非一成不變的。領導者比管理者更願意接受複雜環境及未來的不確定性，因為他們知道改變往往可以替組織以往所提供的服務帶來新契機，亦可替組織未來成長與發展提供革新方向，或提升組織的競爭力。由此可知，因為領導者與經理人的專業、關注焦點及思考模式的不同，使得我們很難看到有人具有相當的條件可以充分扮演以上兩種角色。(參見表一與表二)



表一：領導者與經理人特質差異的比較

好的「領導者」具有的特質	好的「經理人」具有的特質
◎ 著眼於組織發展的大方向、組織與環境關係的整體圖像	◎ 最為關心組織的人事、技術、財務等
◎ 能夠預視組織的未來發展	◎ 強調組織的有效率與有效益的工作表現
◎ 能夠將組織的危機與機會做一調適與平衡	◎ 促成高品質服務提供的實現
◎ 能夠激勵與鼓舞員工	◎ 重視短期即可收效的成就
◎ 能夠預測危機或變遷的發生	◎ 重視組織內的行政活動
◎ 具有企業人的冒險犯難精神	
◎ 重視組織宗旨的實現	

資料來源：Duca, Diane J. 1996. *Nonprofit Boards: Roles, Responsibilities, and Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc., p. 11.

表二：領導特質的指標

指標	內涵
1.願景	能夠看到組織發展的整體圖像，能夠考量組織與其目前及未來的環境之間的關係，同時能夠預先規劃組織未來會達成的目標。
2.激勵與鼓舞	能夠鼓舞別人能負責完成所交代的事務；強調組織裡的每一個成員對組織的貢獻。
3.危機或變遷的預測	能夠把組織移放在一個變遷與不確定的環境中之適當位置，以確保其均衡的狀態，或是促成組織的成長；能夠將臨時偶變的狀況以及替代選項納入為規劃的一部份。
4.重視組織宗旨的實踐	聚精於組織的首要目的；能夠一致、持續的將此問題-如此作可能讓我們更接近來實踐組織的宗旨或目標嗎？-運用於決策與行動；持續地與組織內外成員溝通組織的宗旨為何。

資料來源：同表一。

三、NPO領導的特質

NPO領導者在替組織募集人力、資金及有用的資源，維繫組織使命時，有些議題是需要關注的，茲論述如下：

- (一)增加捐款人、提高基金存底、年度運作經費的確保：梁偉康(1990)說：「發展和履行一個可行的預算及募集財源，乃是有效管理所不可或缺的。管理者必須能夠控制和均衡上述兩項要素，因為一間機構若無財源賦予生命，無實際可行的預算指引方向，則機構將不能實踐其使命。」故領導者必須不斷思索如何增加捐贈者、增加捐贈金額，或是募集年度運作所需資金，並妥善經營組織資產以維持服務品質。
- (二)組織的定位、方向的設定、策略的發展：基於組織使命，領導者需為組織的發展做策略性規劃，了解組織現階段的定位為何，組織方向如何設定並發展可達成長期效益的策略，其中也包括選擇「正確」的社區需求。
- (三)組織的方案與活動對社區產生的利益之效益衡量：領導者必須考量組織方案的責信，所以需定期評估組織方案與活動的效率、品質與效益為何，特別是需評量組織在社區中所提供的服務方案或是活動的長期實質效益及方案績效。
- (四)設置一個合宜的董事會：董事會通常需對組織負起政策制訂的責任，並於執行長、董事及各類利益關係者中，充任維持決策體系順利運行的角色(Burgess, 1993)，故董事會與行政人員之間的互動的良窳往往與組織成效有莫大的關連。所以董事會成員的遴選是相當重要的，如何遴選可有效達成組織使命並可代表社區的多元化及需求的董事成員，便是領導者需關切的議題。



- (五)與其他部門的組織組成聯盟或夥伴關係：領導者因應組織方案推動的需要、資源的整合等問題，與公部門、私部門及非營利部門等組織機構建立起聯盟或夥伴關係。
- (六)展現積極的社區事務的領導：領導者需在公眾輿論、社會問題的提出及促進慈善與志願主義等議題上，扮演活躍的社區領導角色。
- (七)聘僱、發展與激勵有效的領導、管理與專業員工：不時有效激勵領導階層、管理者及專業員工，或激發他們成長進步。
- (八)方案品質的提升：領導者需不斷思考如何提升方案品質，或是改善領導階層、管理者及社區對方案的影響力。
- (九)規劃合宜的組織內部架構：設計或確保正確的內部行政架構，亦即使組織的內部運作及過程有效率，包括組織可使用資訊系統，以減少組織運作的效益成本。
- (十)與外在環境維持良好關係-領導者需與外在環境，包括與潛在捐贈者、大眾傳播媒體、地方政府等保持良好的互動關係，確保組織擁有清晰、友善良好的公眾形象。
- (十一)適應外在環境的快速變遷：需時時得知稅法、社區需求及期望、其他社會、政治及經濟因素的經常性變動，以快速因應外在環境的轉變。

另外，NPO的領導者尚應盡心盡力於下列的要務：

- (一)調和不同的需求：調解案主、公私部門夥伴、捐贈者、志工等彼此之間需求的衝突，並促使彼此合作。
- (二)維繫外界對組織的信任：使那些關心社會議題並願意奉獻時間或金錢去實踐者，對組織具有信任感並積極樂觀。
- (三)財務物健全與責信：確保組織財務健全，公平對待每個族

群，並對於組織所提供給社區的服務具有責信力。

(四)適應變遷：確保組織在未來能夠面對外在環境經常性變遷及有限資源下的嚴苛挑戰，故需使組織有適應力、革新策略及迅速回應機會與威脅的能力。

(五)志願服務工作的推動：促使董事會的領導階層、志工能在社區中推動組織的工作。

最後，吾人要強調的是，一位成功領導者本身還要應具備如下得個人特質：(一)誠實：對組織或對社會大眾善盡「責信」；(二)有遠見：看出組織未來的願景並詳加規劃；(三)鼓舞與激勵：凝聚組織員工的向心力；(四)稱職：能忠於職守。

肆、NPO的董事會與決策

非營利組織中的董事會是組織內最高的決策單位，一般而言，是由三位以上的董事所組成的多頭管理組織，依集體責任履行領導統御的職能(Chandler & Plano, 1988)。Houle(1989：7)認為，因為非營利機構的董事會對組織所設定任務的成敗負最終的責任，因此董事會必須對整個機構握有最大的控制權。

而董事會究竟是是「領導者」(Leaders)抑或「經理人」(Managers)？「領導」與「管理」雖然有所不同，但絕非彼此互斥；例如，持「管理系統」(managed system)理論觀點的學者認為，非營利機構的董事會便擁有下列六項基本的功能(引自官有垣，1998：5)：

1.決策制定：董事會的一項重要功能是清楚界定組織的核心任務、組織要成就的主要目標及運作的程序，並時時檢討組織



- 的規程及方案的內容是否與組織的基本宗旨相容。
2. 方案發展：董事會參與組織的年度方案設計，決定長程計畫的基本方向，並督導方案的發展與執行。
 3. 預算與財務監督：董事會審核與批准預算，以及執行適當的財務管制措施，譬如監督會計與審計作業的流程等。
 4. 募款：董事會成員或直接捐助經費給組織，或致力於尋找財源，不然就是為組織建立良好的社會資源網絡，使組織有充裕的經費來開辦活動。
 5. 甄選與解聘行政主管：組織領導品質的好壞繫於能否選任優秀的行政主管，如執行長或總幹事等，並且應定期評鑑行政主管的工作績效，以瞭解其長處和弱點，作為續聘與否的依據。
 6. 作為與社區溝通聯繫的橋樑：董事需代表組織與外界建立良好的溝通管道，戮力於提高組織的公眾形象，並為組織宣揚及辯護。

組織傳統觀點認為非營利組織在結構上是層級分明，執行長是被董事會「雇用」以完成組織使命。在法定層次及道德前提之下，傳統觀點認為董事會應對組織事務及行為負絕對的責任，並像公僕般引領組織各項事務(Houle, 1989; Harris, 1996)。所以是董事會扮演領導者的角色，行政人員執行與推動方案。

然而，傳統二分法的觀念與現實是有所出入的，根據官有垣1999年國科會專題研究計畫「台灣地區地方性社會福利基金會的董事會研究」顯示，以董事會最常發揮的角色功能而論，董事會最常發揮的角色功能依序是「審核年度業務方案」、「審核與批准預算與決算」、「明訂機構的任務」、「督導機構執行方案」、「審核機構的章程」等多屬於組織內部行政管理功能。非營利組織董事會

的角色扮演易趨向管理而非治理的事實與理由是因為：

- (1)法律上，董事會需要扮演一部份行政的功能，譬如授權、批准合約。
- (2)董事會有聘僱或解僱行政主管的責任，以及評估他們的工作表現。
- (3)管理的工作內容比治理的內容要有趣、具體。

若董事會的角色扮演趨向管理而非治理，則對於組織未來造成的影響是相當負面的，分述如下：

- (1)方向掌握的迷失：缺乏綜觀大局的觀點，誰要掌握組織未來方向的決定呢？若董事會與行政人員非常親近，則會使監督的角色褪色。
- (2)瑣事纏身，精疲力盡：有些不願管細微末節的董事，在受不了的情形下，只好辭職；而行政主管也因為行政權被董事干預，最後也辭職了事。
- (3)組織的生命力與活力逐漸喪失。

綜上所述，可知非營利組織的董事會對內應發揮「治理與控管」(governance and control)的功能，此包含決策的制定、甄拔與評鑑主管、維繫機構的資源，予行政人員充分支持和指導及負起機構營運成敗的責任，維持組織永續經營、穩定與完整；對外則與環境發展交換體系，確保資源及訊息交換體系的暢通，必要時董事會必須成為組織與環境之間的緩衝器，以保護組織免受外界的傷害(Pfeffer and Salancik, 1978)。

伍、結論

由於非營利組織的快速成長，大眾對非營利組織所提供的服務



品質也日益關切，進而要求對非營利組織進行監督與管理，而將社會福利推向所謂「責信年代」(梁偉康，1990)。在這樣的背景下，如何領導與管理社會福利機構乃成為機構首要之務。非營利組織的領導者面對內部經營管理的挑戰及外部案主與捐款者的多元需求，必須依賴有效而正確的決策，才能順利推動業務。

一般而言，領導與治理的論述多是以董事會的角色及運作為探討核心。非營利社福機構的董事會既然負有對內監督管理，決定組織的核心工作任務，以及對外尋找資源並擴展組織界域 (boundary spanning) 的責任，其功能可否發揮是影響組織生存與茁壯的一個重要因素；故如何適宜地讓董事會發揮治理功能，將是非營利組織領導者的重要考驗。

參考文獻

彼得·杜拉克(Peter F. Drucker)著，余佩嫻譯 1994 《非營利組織的經營之道》，台北：遠流出版。

官有垣 1998 《非營利組織的董事會角色與功能之研究：以全國性社會福利相關的基金會為例》，《國立中正大學學報-社會科學分冊》第9卷，第1期，頁1-49。

1999 《台灣地區地方性社會福利基金會的董事會研究》，國科會專題研究計畫。

梁偉康 1990 《社會服務機構行政管理與實踐》。香港：集賢社。

Boyatzis, R. E.

1982 The Competent Manager. New York : John Wiley and Sons.

Burgess, B. A.

1993 "The Board of Directors." in T.R.Connors (ed) The Nonprofit Management Handbook : Operating Policies and Procedures . pp.195-227.New-York : John Wiley & Sons Inc..

Chandler, R. C. & Plano, J. C.

1988 The Public Administration Dictionary . (2nd ed.) Santar Barbara, Califorina : ABC-CLIO.

Dollinger, M. J.

1984 "Environmental Boundary Spanning and Information Processing Effects on Organizational Performance ." Academy of Management Journal 27(2) : 351-368.

Duca, Diane J.

1996. Nonprofit Boards : Roles, Responsibilities, and Performance. New York : John Wiley & Sons, Inc.

Flanders, R., and D. Utterback

1985 "The Management Excellence Inventory : A Tool for Management Development," Public Administration Review 45 : 403-10.

Harris, M.

1996 "Do We Need Governing Bodies" in D. Billis, and M. Harris(eds.), Voluntary Agencies : Challenges of Organization & Management ,London : MacMillan.

Herman, R. D. and Heimovics, R. D.

1991 "Executive Leadership in Nonprofit Organization :



New Strategies for Shaping Executive-Board Dynamics" Jossey-Bass Handbook Nonprofit Leadership and Management, Ch 2, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Houle, C. O.

1989 Governing Boards. San Francisco : Jossey-Bass.

1997 Governing Boards. San Francisco, California : Jossey-Bass Publishers.

Middleton, M.

1987 "Nonprofit Boards of Directors : Beyond the Governance Function" in W. W. Powell(ed.) The Nonprofit Sector : A Research Handbook. Conn. : Yale University press.

Pfeffer, J. , and Salancik G.

1978 The External Control of Organizations. New York : Harper & Row.

Quinn, R. E.

1988 Beyond Rational Management. San Francisco : Jossey-Bass.

Yukl, G. A.

1988 Leadership in Organizations. Englewood, Cliffs,NJ. : Prentice-Hall.

Whetton, D. A., and K. S. Cameron

1984 Developing Management Skills. Glenville, Ill. : Scott, Foresman and Company.



第九章

從非營利組織人力 資源管理談志工管理

陳金貴

台北大學公共行政
暨政策系教授





一、前言

非營利組織存在於人類的社會已久，不管它是以提供服務助人、或是相互照顧或是集體推動某種理念的任一種組織運作方式，基本上是由一群志願人士組成的自我管理性的民間組織，其目的是為公共利益提供服務，長期以來，它的營運主要是依靠許多不收報酬的志願人士熱心奉獻時間、金錢和精力，來完成它的任務，因此組織的運作以自然、彈性、充滿感情、集體智慧及共同努力的方式，呈現其獨特的組織風格，也顯示其不同於公部門及企業界的組織特性，甚至以避談管理來表示對組織成員的一種尊重。由於非營利組織受到政府及社會的支持沒有資源缺乏的問題，再加上本身經營性的保守性及組織的多元類別，使其一直處於鬆散型的組織運作。同時非營利組織的屬性使其未能如同公部門及企業界般的受到學者的重視，所以管理的觀念很少被引進非營利組織的領域。然而，當社會變遷加速，政府及企業都受到強大的衝擊而紛紛在改造或調適時，非營利組織也無法避免的遭遇同樣的挑戰。例如政府預算緊縮，使得對外補助款減少；而經濟不景氣使得企業面臨經營的危機。不僅減少對非營利組織的支持，更直接參與社會福利經費的爭取；同時許多類似的非營利組織紛紛成立，也自然產生了比較或競爭的現象。因此非營利組織必須面對市場競爭，爭取資源、提高服務品質，增進組織效率、效能及強調組織績效的各種要求，為解決這些新的挑戰，許多企業界的管理方法就無法避免的被引進，其適用性雖仍有爭議，但至少為封閉已久的非營利組織帶來一股新生的力量，使得非營利組織可以根據不同的管理概念重新調整其經營方式。由於不同特性的組織有其本身的需求考量，所採用的管理方式也不同，但不管何種組織，其組織運作及活動的規劃執行，均脫

離不了人員的涉入，所以有效的人員管理是非營利組織的共同乞求，但是非營利組織的人員組成非常複雜，不同於其他部門，所以先要了解其成員的活動特色，在依此來結合適合的人員管理方式。

非營利組織在財力及人力不足的情形下，會以招募志願工作者的方式，來協助其推展工作，志工可擔任內部的行政支援工作或對外的活動及服務推展工作；他們可以是全職的無薪工作者，也可以是定時值班或機動性支援的工作者。組織依特性及需要，或組織志工團體，或成立志工小組，或臨時徵召志工。許多組織如果沒有志工的支援，幾乎無法推動工作，因此非營利組織的職員或管理者，對這些奉獻犧牲的志工只能心存感謝，不致多所要求。然而缺乏志工管理，卻造成志工的水準不一、紀律鬆散、流動性大，大大的影響志工運用的效果，因此如何有效的徵募優秀的志工，給予相當的支持和照顧，並加以適當的紀律規範，必須有一套完整的規劃。同時在社會對非營利組織的表現有較高的期待時，往日「有就好」的服務觀念，將為高品質的服務要求所取代，因此組織必須重視志工的素質，以提供更多、更好的志工訓練，來提昇志工的服務水平，才能呈現組織的良好服務績效。

從上述志工的運作描述中，可以發現非營利組織的志工管理是多重的複雜和充滿變數，如果運用傳統組織的人事管理方式，只針對組織中的志工做靜態、制度化何技術性的管理是不夠的，必須要有新的人事管理對其人力加以有效的開發和運用才能達到預期的目標，而人力資源管理的概念和實施，正好可以符合這個要求。



二、人力資源管理的概念

人力資源管理雖然興起於一九八〇年代，但是管理學大師彼得·杜拉克(P. Drucker)早在一九五五年即認為員工是一種人力資源，與資本資源與物質資源合為組織的三大生產因素，而有效的管理必須結合所有人員的遠見和努力，才能達成組織的目標，而賦予了人力資源管理的現代意義。在一九七〇年代，許多不滿傳統人事管理功能，而欲以人力資源管理新觀念替代的研究文獻不斷出現，在同時，日本式管理以重視員工價值的管理方式，創造出強大的世界性競爭力。哈佛大學企管學院在一九八〇年開設人力資源管理課程，以提供一個新的概念架構，作為傳統人事管理的另一種選擇。此後，由於策略管理的出現，人力資源管理學者便將人事功能和策略管理加以整合，產生了策略性人力資源管理。在九〇年代，更納入品質改進運動，形成了今日人力資源管理的內容。基本上，人力資源管理是傳統人事管理的延伸，它不但納入原有的功能，也包括取才、用才、育才及留才，更進而重視員工的價值，採用策略性的人力資源運用，以協助組織目標的達成。

人力資源管理的特色可歸納為下列幾項：

- 1.由於人力資源是組織中最有價值的資產，因此培養員工的能力，是組織必須投資的。
- 2.人力資源必須使用策略性的管理，所以組織除了要考量員工個人的需求和期待外，必須將人力資源管理的活動及政策結合在組織的策略中，協助組織達成目標，因此幕僚性的人事部門必須轉換角色，但實作部門共同參與組織的決策過程，同時實作部門也要協調和指揮人力資源的運用。
- 3.人力資源管理強調員工對組織的承諾，組織不再以控制的途

徑來管理員工，而要增加他們的對組織的認同，並支持他們完成目標的行為和態度。

4.人力資源管理必須妥善的使用彈性策略，使得人力能配合組織架構、新技術及新方法而加以調整，發揮最高效益。

總之，人力資源管理一方面要關切員工，不僅要吸引、留用、發展和激勵員工，更要幫助組織發展合適的文化和氣候，另一方面則要關切員工績效，促使員工個人和團隊能夠有功於組織績效的改進，並且採用績效管理的方式，對員工個人的績效應給予相當的獎勵。

三、人力資源管理在志工管理的運用

在處理人員的問題時，企業界通常採用人力資源管理的途徑來替代傳統的人事管理。人力資源管理是傳統人事管理的延伸，它不但納入原有的取才、用才、育才及留才的功能，更進而重視員工的價值，採用策略性的人力資源運用，以協助組織達成目標。在此途徑中，員工是組織中最有價值的資產，因此必須配合達成組織目標的需要，將人員晉用，訓練及考核以策略的考量來設計，也就是說組織中的任何人事措施必須有其配合的目的，在此架構下來思考志工的管理，可從下列幾方面來考量：

1. 志工徵募

志工的招募有多種方式，不過最都多採用的是透過志工本身介紹親戚朋友來參加，使得志工團體人員有多重關係，氣氛和諧，但也因此有小團體之現象，對於人員不在小團體中者會有被疏離的感覺，某些特異分子又可因小團體的加護，影響組織的紀律。因此在



徵募人時，必須考量組織需要何種人才，透過登報、傳單、擺攤位、海報、網路或收音機等方式宣佈義工的招募消息和條件，使人才來源多元化。在人員報名後，一定要有合適的甄選過程，譬如性向測驗、面談、志工幹部審查等程序，務必使入選的人員是經過適度的考量，而且有被尊重的感受，才會對此團體有責任感，如果是志工自行引入的人，也應有相同的程序，使其合法化。

2. 志工訓練

志工的訓練應以人力資源發展的角度來設計，就是說除了志工擔任特定工作的基礎訓練外，也要培養其他工作中可能需要的能力和更寬闊的觀念，使志工團體具備多種能力和技術，以擴大或加深工作的層次及效果，只有整體志工能力的提昇，志工團體的表現才會有所不同。

3. 志工評估

志工工作的表現必須加以評估，評估方式可採用各部門領導幹部對志工隊員的評估，志工自己的評估，志工間的評估，志工對領導幹部的評估或服務對象對志工的評估，在志工團體中，可以選取大家認同的方式，針對實際工作的情況，運用設計好的表格或是以評語的方式來評估，其目的不是分出優劣，而是給予每位志工在工作上的回饋，使志工們得以知道自己的工作表現，或是受到肯定，或是可據以調整做法，或是願意參加訓練以增進能力。在志工團體中，工作評估應是協助志工改善工作績效的手段，而非是終結不對味志工的工具。

4. 志工倫理

志工倫理包括志工對分配工作的承諾及責任，對組織紀律的遵守及參加志工活動的義務和權利，這些規定或要求通常明列於志工組織章程中；或是在志工訓練中由資深志工來特別強調；或是在各

種內部會議中適時加以引申，使得這些規範存在於各個志工的內心中，因而能配合及支持志工團體的各項決定。

5. 志工激勵

志工雖然是不求報酬，志願參與服務工作，但其終就是一個平凡的人，有其人性的情慾，適當的鼓勵是必要的，不管是採用物質或心理上的表示，都可以給予志工受關懷的感受。在志工激勵中，也要同事關心其參與動機，通常志工的動機可分成利己及利他兩種面向，利己是指為學習某種知識、得到友誼、接受特定訓練等，為自身的興趣或利益來考量；利他是指服務人群、奉獻愛心或關懷別人等，為幫助別人來考量，因此就此兩種動機而言，必須加以平衡、不能只要求志工無限量的奉獻，而不提供滿足其利己的動機，譬如安排各種進修機會、聯誼機會或是適當的表揚活動等，惟有注意雙重的考量才會讓志工感受到團體對其的關心照顧。

6. 志工與機構職員的關係

各文化機構從主管、職員到負責承辦志工業務者，都應該明瞭志工對他們機構的重要性，不僅是心存感激，更要用心去關心及支持他們，因此建立友好互動的機制是必要的，不管是定期或不定期的職員和志工會報都會有助雙方的了解，在相互尊重及共同參與的情況下，才能維持雙方的和諧氣氛，完成預定的工作。

7. 志工的流動

志工的來去是相當的自由的，而且是每個志工組織都無法避免的，適度的人員流失應該被視為正常現象，只有大量流失才是值得關切和檢討的，事實上適度的流動可以讓團體有新陳代謝的機會，使留下的皆是有共同默契的夥伴，可以有友好的合作空間。不過已訓練過而且已經熟悉工作的志工，未能延續服務的時間，對志工團體卻是一大損失，因此要減少人員的流動，可以採取離職晤談或調



查以了解是何種因素影響他們離職，以提供志工團體作為檢討和改進的參考，譬如反應意見指向工作時間或負荷的過量，或是看不慣某些幹部的作風等，這些都可以加以調整或處理，化解這些干擾因素，避免某些現象重覆發生。此外，資深志工幹部計劃性的與志工們晤談，了解他們對工作的適任情形，並能適時對反應的問題加以處理，也是防止志工流失的有效方式。至於安排志工生涯演講和座談亦有助於志工安自己的生活、時間和工作，並減少他們的厭煩和焦慮等，而增加志工對服務工作的信心。

四、非營利組織的志工團體管理

在處理組織管理問題時，目前企業界所採取的管理途徑中，以學習型組織、標竿學習及績效管理為新的趨勢，這些管理途徑都非常的複雜，要運用在志工團體卻屬不易，也不一定適用，但是這些管理概念的認識，可以協助志工團體在組織運作上，有更寬廣的領域。學習型組織係指組織能支持成員的學習活動，同時促使組織的功能、結構與文化也不斷的創新成長，使得成員與組織能同時進步與發展，在這種觀念下，志工團體應提供和支持志工們的各種學習觀念，同時組織也要採取開放的態度，不但要接受志工們學習的新知識，本身也要能吸收外界的新觀念，將兩種知識加以結合，使得這些知識能夠成為組織創新及調整的動力，才能維持志工團體的永續發展。標竿學習是組織學習的過程，它主要的涵義是組織去確認一個有良好成效的組織或組織內單位，分析其成功特徵、最好的運作實況及過程，作為改進績效的學習標準，如果志工團體採用此概念，通常可行的方式是觀摩或訪視其他表現優異的志工團體，但不

能只是讚嘆，要進一步分析對方成功的原因，選取合宜的做法，應用在本身的實際工作中，因此行動才是學習標竿的主要目的，同時在學習標竿的標準確定後，通常可將其作為本身組織績效評估的標準，將兩者的表現加以對照，可以促使志工團體對自己的績效有所瞭解，如此可作為改進組織績效的參考。

志工管理的問題對志工團體而言，尚有下列數項處理方式：

1. 組織職責

組織職責指的是組織對其任務的回應，志工團體的職責就是對所屬非營利組織負責，協助他完成機構的任務，而不是自行推展未受組織授權的業務，這也說明志工團體的定位是以輔助組織為主，其組織的發展也必須依此方向來推動。

2. 組織結構

志工團體的組織結構必須依其工作內容及發展方向而訂，基本上以組織功能或職業作為分劃部門的參考，由於志工團體的工作職責可能會調整，因此組織結構也必須因而改變，務必使事權化分清楚，使每件事都有相關的團體或個人來負責。雖然目前的企業組織強調扁平化或變形蟲組織(彈性組織)，其重要的目的是減少結構層級，加快溝通速度，但是志工團體有時為多安排名份，以擴大參與，增加副的管理幹部，因而增加組織層級，但是只要能夠充分授權，幹部之間有良好的默契，不必太拘泥階層的多少，一切以組織運作有效為考量。

3. 組織溝通

有效的組織溝通包括對內及對外兩種形式。對內溝通是指組織內部人員彼此的消息傳遞，譬如幹部會議、全體志工會議，各種定期及不定期的活動會報，志工間的聯繫方式等，務必使志工團體能夠有效的達成資訊交換的作用。對外溝通有兩個方向，一種是與非



營利組織之間的資訊交換，使彼此了解對方的意見，而不會因誤解資訊，造成工作的漏失；另一種是志工團體要保持與其他志工團體或新聞媒體的聯繫，使得志工團體能夠接收各種外來的訊息，也可以相對的發送消息，達成宣傳或建立公共關係的目的。

4.組織的認同感

志工團體能否成功，端賴其成員是否對組織有強烈的認同感。根據有許多志工的反應，他們之所以願意繼續留在志工團體是因為感覺志工團體像個大家庭，大家相互關愛及照顧，因此在心理上有強烈的團體歸屬感，這是因為志工們平常一起受訓、一起工作，在無私慾的工作環境中，每個人只有奉獻的精神及惜福感恩的心情，使得志工間接受了最真誠的情誼，這是志工團體最珍貴的部分。通常志工團體除正常的推動工作，讓每位志工能充分的參與，有適當的訓練，同時在規則的工作中，偶與也有讓大家忙的人仰馬翻的特別情況，志工們卻能合作無間，完成任務，因而產生許多共同的甘苦回憶，共同的笑話和用語，自然就會產生組織的認同。

5.團體的運作

近年來團體運作在企業界十分流行，各種團體的組成也可應用到志工團體中，譬如為舉辦特定的展覽活動，可以組成籌劃小組，訂出相關的方案，再送交志工團體來參考採納，如此可節省時間和集中人才。團體的使用也同時可因不同任務的團體組成，促成較多志工的分散投入，減少個人的過度參與及工作負荷。此外團體的運用也可造成老鳥帶新手的效果。團隊在志工團體中，可以採取任務編組，問題解決小組，自行管理小組或是特定方案規劃小組的方式來進行。

6.知識管理的應用

知識管理是針對有關組織資訊、知識和經驗的管理，包括知識

的創造、抓取、儲存、呈現和使用，使組織得以有效的掌握其內部的所有資訊。在志工團體中，過去都會進行檔案的建立和管理，但是太多的資料不僅保管困難，也無法有效加以運用，在知識管理的概念下，可將組織中的各種書面資料，個人的工作經驗談，工作日誌及相關的參考書、剪報和期刊等，透過電腦化的處理，將其以系統化的方式，分門別類的建立組織的資料庫，使志工團體的各種資料不僅得以保存，更能加以充分運用，促使志工團體經驗能夠不斷的累積，減少新志工的工作摸索時間，也可迴避組織過去的錯誤。

五、非營利組織建立志工團體的作法

由於非營利組織的種類多，性質也不同，對志工運用的情況也不同，如果它有長期運用志工的需求時，必須建立本身志工團體，過去的作法是由組織成員邀集熱心的朋友，憑經驗，建立志工團體，因缺乏系統性的步驟與導引，不僅使得籌建困難，也常發生運作上的問題，如果採取人力資源管理的架構去建立志工組織，可避免一些誤失，使組織得以有效且迅速的建立，此種作法分述如下：

1. 志工需求的評估

組織先要評估是否需要建立志工團體的必要，可從本身業務及未來發展來衡量，有哪些項目可交由志工來處理，如果衡量結果，有其必要性才建立志工組織，以免成立了志工團體，卻沒事可做，造成浪費。

2. 確定志工團體任務並建立組織

志工團體的角色是輔助還是自主，要擔負哪些工作，先要明定，再依此來設定組織規模及運作方式。



3. 志工的招募

根據組織的需求及預定志工的水平，訂定相關辦法，以介紹、登報、貼海報、網路公布、收音機報導等方式，送出消息，並經過簡單的選取程序，取得適當的志工人選。

4. 志工的工作安排

事先將需要志工執行的服務工作加以規劃，訂出服務原則或標準，或是由資深志工給予說明，使志工能清楚的知道能做什麼，在服務一段時間後，應有工作調整的計劃，使志工有調節及更多參與的機會。

5. 志工的訓練

配合志願服務法辦理基礎訓練，使志工瞭解本身的權責，在服務過程中，可用專業訓練或是在職訓練方式，讓志工有進一步的能力，必要時，派志工參加外部的各項研習或訓練，增加志工與外界互動的機會，吸引別的團體的成功經驗。

6. 志工的考核

志工的考核一方面作為獎勵的依據，另一方面則是瞭解志工在工作中的表現，做為加強訓練、調整工作或暫停工作的考量，志工考核不能當做懲罰手段，而是透過考核及相關的對談，協助志工發揮更大的潛能。

7. 志工的權利和義務的明確化

根據志願服務法，將志工的權利和義務設計成志工的工作倫理，成為團體成員依循的標準，確定每個人的權責。

8. 志工的獎勵

志工雖然不求回報，但是適當的表揚或鼓勵，對志工的成就感卻是非常受用，代表一種肯定和感謝，不要因擔心獎勵志工可能會有負面影響，任何人都需要鼓勵的。

9. 志工與職員的關係

任何有組織的團體總會有領薪的職員，他們的工作常需要志工密切聯繫，志工要尊重他們的職務，職員要尊重志工的參與，兩者的合作才是最好的運作方式，如果職員老師擔心志工會搶其工作，事情就會變的更複雜。

10. 志工的動機

志工的動機可分兩方面，一方面是利他取向，即服務別人，有愛心或樂於助人，另一方面是利己取向，即學習新知，結交朋友，生涯準備等。兩者若能平衡，志工的流動性就會降低，因為若是只要求志工不停的奉獻，卻沒有對他個人表示關懷或給予學習的機會，志願變成不志願，自然會有不滿的反應。不過志工加入服務前的動機和服務中的動機，常會有所轉變，他們會自行調整，這是值得留意的。

六、結語

人力資源管理在非營利組織志工管理的應用，應該是可行的而且有相當助益，不過由於非營利組織包括多種的組織類型，各有其特色，所以在採用此種管理方式時，各組織的負責人應考量其組織需求及志工承受能力，選取其中對組織最有幫助的措施，並加以調整修改，使期能真正的有利於組織的運作，千萬不可全盤照抄，不加處理，以致發生執行不易而半途中止的遺憾。總之，非營利組織是提供社會大眾服務，帶來人類幸福的組織，如果新的志工管理方式，可以協助提昇組織的服務品質和績效，是值得採用的，但絕對不能為此，而影響了組織原本的目的及其對社會的職責，這是非營



利組織績效改進者必須持有的理念，如此才能使志工的功能充分發揮，也達到志願服務的深層意義。

參考書目

陳金貴 1994 《美國非營利組織的人力資源管理》，台北，瑞興圖書公司。

陳金貴 1995 《公部門建立公共志工組織的探討》，人事月刊，20(5)，13-23。

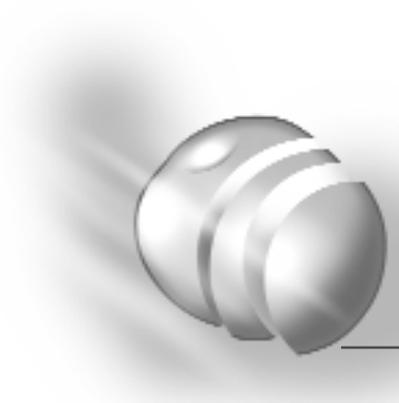
陳金貴 1995 《人力資源管理運用在公部門的探討(上)》，人事月刊，21(3)，33-37。

陳金貴 2000 《非營利組織之人力資源管理，e世代非營利組織研討會》，台北白茂榮社區教育基金會、國立台灣大學管理學院。

陳金貴 2001 《非營利組織的志工管理-志願服務法的回應，非營利組織發展與運作研討會》。台北，聯合報系、救國團。

陳金貴 2001 《E世代NPO人力資源之發展與挑戰，非營利組織管理與發展系列研討會》。台北，國家發展文教基金會。

陳金貴 2002 《志願服務工作的功能與推行》，人事月刊，35(1)，6-14。

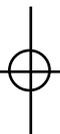


第十章

認識非營利組織
與社會資源

陸宛蘋

海棠文教基金會執行長





壹、 認識社會資源

一、 社會資源之內涵與特質

(一) 意義

凡為了因應社會需要，滿足社會需求，所有非政府提供而足以轉化為具體服務內涵的客體，皆可稱為社會資源(或稱為民間資源)。(陳武雄：志願服務論見彙編：勞委會：80)

(二) 社會資源的有限性與無限性

1. 社會資源的有限性：切合需要的資源，適合需要的資源是有限的，且要切合需求的資源更可能少之又少。
2. 社會資源的無限性：處處有資源，社會中處處有資源，時時聚資源，人人是資源，任何時、地、物都可能是資源。

(三) 有形的社會資源與無形的社會資源

1. 有形的社會資源

- A. 財力：指現金、支票、股票、公債、易變現之金融工具。
- B. 物力：指食物、衣物、設備、器材等。
- C. 空間：指辦理活動的場所。
- D. 天然資源：指土地、水、天然風景等。

2. 無形的社會資源

- A. 人力資源：指專任職工與志願工作者，及社區內每一個人。
- B. 專業技術：擁有專業能力或技術、證照及專利等。
- C. 社會意識：社會議題的共識與認同。
- D. 社會關係：社會中的組織與人脈關係。
- E. 組織結構：指各種民間組織、工作室、基金會、寺廟、教堂及社區組織等。

二、社會資源與社會資源網絡

- (一)由於單一組織不可能擁有各類型的資源，因此「交換」行動乃成為資源連結的基礎。
- (二)得於社會資源交換的概念，社會學家Parsons採取社會行動理論的觀點，認為社會體系透過符號的交換而關連起來，例如：經濟體系交換的是貨幣，政治體系交換的是權力，社會化體系交換的是承諾(Commitment)，而整體社群關係所交換的是影響力。至種體系分析缺乏「跨越界線」的概念，已不合時宜，因之形成跨體系的「資源網絡」形式，才能有效地匯集社會資源。
- (三)社會資源網絡由社會資源的觀點，Lin(1981)把資源網絡定義為將各種社會資源，透過各種「社會關係」的節點(node)，一組一組地關連在一起，在各人間或組織間形成一系列網狀的連帶關係。(邱瑜瑾，2000：341)

三、建立組織間資源網絡連結的功能

- 1.減少不確定性：如果組織處在資訊真空狀態下，組織領導者、管理者就會傾向尋求外在組織的資訊支援，以幫助完成決策目標的訂定。所以與其他組織建立資訊網落得連結，可以降低組織決策環境不確定性所帶來的困擾。
- 2.服務創新與新知的獲取：資源網絡是獲取新理念的重要來源，能使不同組織間學習到最新的服務策略和專門知識與技能。
- 3.拓展權力網絡：levine & White(1961)認為，組織間建立資源關係是為了交換資源，但是交換關係卻未必平等。因此資



源叫豐富且專業技術較佳的組織，往往比其他組織更常成為稱取合作的對象，且教義取的優越性的談判位置，因而更能進一步擴張組織的權力網絡。

4. 服務的經濟規模，減少服務遞送的成本：經濟規模的意涵是指，當引進新技術的固定成本被分配到廣大多數量上時，會導致單位交易成本的降低。
5. 整合社區資源，提昇服務輸送的品質：組織間網絡的建立有助於整合社區中既存的服務資源，促進各類型服務共及者相互聯繫、協調、交換資訊與資源，並進而建立互助支援網絡。

四、建構資源網絡常見的誤解（曾華源；2000；18-20）

（一）對資源網絡本質認識不足

許多人認為資源網絡必然存在，人都是希望社區能有更好的生活環境，以及互助是人類生存必要條件，所以大家合作是很容易的，或是應該合作。

（二）社區資源網絡是把現有的機構建檔

社會資源建構首先要能認識社區中的資源在哪裡，所以將資源建冊。其實這只是建構初步的層次，資源除了要開發，還要進一步使資訊和資源能夠流通，以發揮資源功能。

（三）和其他機構合作會失去自主性和權力

須多機構認為和其他機構配合，不僅別人會知道我們是幹什麼，做起事來就不方便，而且許多顧慮的是多，做起事來也會受拘束。

（四）網絡建構式會議召開

許多人認為建構網絡就是請大家定期開會，討論幾個議題或共

同舉辦活動，讓社區民眾感覺大家在做事和快樂即可。

五、台灣非營利組織外部資源連結的情形（陸宛蘋；1997）

- (一)一般最常連結的組織有政府單位、本身的母體企業或教會組織、同業組織、學術界組織、少數與企業組織或與藝文組織有連結經驗。
- (二)有關組織資源連結的困擾問題有：
 - 1.組織彼此相知不夠。
 - 2.連結過程中，人力資源的問題較小，涉及財力資源問題較多。
 - 3.組織保護自身資源，無法做坦誠做合理連結。
 - 4.在資源的開拓上，整體上外部資源呈現不足的狀態。

六、非營利組織資源連結策略分析(邱瑜瑾；2000；358-367)

- 1.資源的掃描與監控：了解大環境下資源庫的特性。
- 2.資源網絡的維繫與開拓：在組織資源連結的過中，非營利組織的經營者可能會致力於薪資源的開拓，而忽略既有資源網絡的維繫。
- 3.組織資源與使命、目標之配合度分析：一個組織的資源開發與結並非盲目的擴張，而是要立基於組織使命與目標之下，經過理性的評估，才能選擇對組織成長有利的資源發展策略。
- 4.理性的資源發展策略：組織功能與方案再設計。
Pappas(1996：32)提出非營利組織的資源發展體系模型，把資源與組織功能運作、服務方案做關連性分析。資源發展體系模型，強定組織資源計畫(人力、基金、設施、設備)，必



須與整體內外環境、目標計畫(包含組織理念、目的、目標)、手段計畫(策略、政策、方案、服務)等做雙向的檢視與回饋，確定發展方向後，再制定執行計畫(里程碑/時間表、監督/評估、責任分派)，最後的步驟是執行(展開行動、監督與評估)，整體流程再予組織內外環境做配合度分析。

參考文獻

內政部、中華民國社會政策學會 2000 《推動社會福利社區化實務工作手冊 社區資源網絡建構篇》，台北。

江明修 2000 《第三部門 經營策略與社會參與》，台北：智勝文化事業有限公司。

林哲生 2000 《非營利機構的經營定位》、《89年教育事務基金會經營管理研討會》，P31-38，台北：海棠文教基金會。

2000 《非營利機構的經營定位。E世代非營利組織管理論壇》，台北：白茂榮社區教育基金會。

陸宛蘋 1997 《台灣非營利組織發展需求與診斷研究》，台北：亞洲協會。

陳武雄 1991 《志願服務論見彙編》，P144-152，台北：行政院勞工委員會。

陳武雄 1997 《人民團體 組織與輔導》，台北：台北市志願服務協會。

鄭文義 1989 《公益團體的設立與經營》，台北：工商教育出版社。

蕭新煌主編 2000 《非營利部門 組織與運作》，台北：巨流出版社。



第十一章

非營利組織

與企業合作募款實例

以「認養家扶星願娃」方案為例

何素秋

台灣兒童暨

家庭扶助基金會副執行長



壹、緣起

台灣兒童暨家庭扶助基金會(簡稱家扶基金會)自民國三十九年於台灣推動兒童福利服務以來，迄今已有五十二年的歷史。在這五十二年來，台灣社會不斷地變遷與成長，在不同的時代兒童的問題與需求也所不同，家扶基金會肩負保護及扶助兒童的責任與使命，陸續推出各項兒童福利服務方案。隨著服務的拓展所需經費亦逐漸增加，因此募款一直是高負荷的工作。

以兒童保護服務為例，國內自民國七十三年解嚴之後，常見媒體報導兒童受虐待及被疏忽的事件，不少案例顯示對兒童的身心傷害至鉅，因此家扶基金會在民國七十六年七月至十二月間，就全國各地報章雜誌所登載的兒童受虐待及被疏忽之資訊進行統計，發現短短半年間即有682件相關的報導，證實了國內兒童保護工作的急迫性與重要性，於是將兒童保護工作列為家扶基金會推展的重要服務方案之一。

在推展兒童保護工作的歷程中，家扶基金會舉辦多項兒童保護相關之學術研討會，增進社會工作人員的專業服務品質；並設立兒童保護熱線，接受社會大眾的舉報，從事第一線的兒童虐待案件救援、輔導工作，同時也與其他民間團體促請政府修法、強化兒童保護政策，以公權力捍衛兒童的權益。

現今，政府接掌兒童保護一線調查、救援工作後，家扶基金會即接續深入追蹤輔導受虐兒童及其家庭之工作，提供生活照顧、醫療協助、諮商輔導、親職教育、法律諮詢、家外安置、教育宣導等服務，以幫助兒童從創傷中復原及家庭重建功能，以及預防再有兒童受到不當之對待。

兒童保護工作既為刻不容緩的工作，但卻是一項高投入的工作，從家庭功能維繫到救援、安置、輔導、治療等工作都需挹注龐

大的經費。雖然政府補助部分經費，但民間團體需自籌部分經費以配合推動服務。起初家扶基金會以徵募「兒保之友」的傳募款方式募集經費，但效果未如預期，直到家扶基金會於民國九十年與英國保誠人壽合作推出家扶兒童保護代言物「星願娃」撲滿認養系列活動，以現代行銷理念的募款方案，才減輕不少募款的壓力。

本文擬分享家扶基金會與企業合作募款的經驗，並以與英國保誠人壽合作的「認養家扶星願娃(撲滿)」實例，敘述家扶基金會以非營利組織的立場如何與英國保誠人壽企業合作，不但達到募款的目標並兼具宣導兒童保護的功能，同時也為一個有心回饋社會的企業成功地塑造愛護兒童的公益形象，創造非營利組織與企業雙贏的局面。

貳、非營利組織如何與企業建立合作關係

募款工作常形成非營利組織的壓力源，在經費儘可能使用於服務的原則下，往往缺乏額外的廣告行銷預算，在缺乏行銷方法及通路的狀況下，募款效果常未如預期。若能覓得企業挹注資源或與之合作借力使力運用企業的行銷通路募款，應可事半功倍。

一般企業捐助之方式不外直接捐助金錢、實物，或間接提供企業內部通路、人力資源、廣告、智慧等方式協助非營利組織推動募款活動或提昇服務形象。若能長期獲得企業固定、直接挹注資源，雖可舒緩非營利組織財源籌措上的壓力，但是對非營利組織長遠營運而言未必是正面的效應。過度依賴可能失去組織的自主性或頓失重大資源而影響正常運作的風險。但是若運用間接的企業內部通路，不論是顧客或員工，均來自個人意願的捐助，即使企業不再捐



助，可免去將所有雞蛋放在同一籃子裡的風險。

非營利組織之代表人在與企業接洽合作事宜，其言行態度會影響企業對組織的印象，代表人的服務使命感、真誠的態度將初步帶給他人對組織良好的觀感。因此，代表人應對募款工作有適當的信念及原則。此外，代表人需清楚機構的優勢及弱點，及如何評估合適的企業伙伴，以促成合作，或為組織把關，婉拒對機構形象不良影響的合作方案。當成為合作伙伴後，應做好資源維繫及管理工作，才能維持長久的信任及合作關係。

一、募款的態度及原則

(一)募款是為了服務使命

非營利組織工作人員的募款工作不在謀利，所扮演的角色不是業務員，而是案主需求的回應者。代表人應以案主的問題與需求為導向，使企業清楚捐款或合作募款對案主及其家庭或社會的意義。

(二)募款是一種溫馨的工作

募款工作的過程不是進行嚴肅的研究或議題，平舖直述或平淡無趣的簡報，難以引發感動，案主經由受助而改善或助人歷程的溫馨實例更能觸動助人的心懷意念。因此，募款的過程是感性的心靈對話。

(三)利他的付出

募款是以案主為主體的利他工作，主角是受助者，不是組織。意即在與企業接觸或提案的過程，均以案主的需求為前提，組織扮演案主與企業資源間的橋樑及助人者的角色。

(四)傾聽捐款或贊助企業的心聲

除以案主為主角外。勿忘了捐款者或企業也是主要角色，除了照顧案主的需求，企業的需求也需兼顧，企業的代表窗口也有企業

交付的任務，如期待有清楚的捐款使用責任報告或建立企業公益形象等。在確定企業捐款或合作募款的誠意及合作方案的可行性後，組織也應站在企業的立場主動回應企業的需求，如在企劃案中主動規劃合作案結束後的徵信工作或加入讓企業曝光的設計等。因此，傾聽、了解及適度回應或滿足企業的期待與需求，有助於彼此的合作及關係的維繫。

(五)募款前先建立信任及友誼

沒有信任就沒有合作的開始，友誼的建立可使工作進行更順暢。平日已建立的服務口碑及形象，有時可獲得企業肯定並主動要求合作。但在企業不了解機構的情況下，可運用有影響力的人士引薦或邀請其蒞臨機構參觀或善用機構的資料、文宣推介機構。此外，應經常主動問候或寄上機構文宣資料予企業主管、承辦及有關人員，即使未能獲得企業的支持仍應感謝企業願意撥冗了解機構的善意。

(六)不主動就沒有捐款或合作

徒有好的創意或企劃案但沒有積極的行動，等於沒有開始，主動就有機會。當沒有可應用的管道去接觸企業時，主動去敲企業的門推介機構的服務及企劃案，仍有成功的機會。許多大企業都設有公關企劃部門，主動與他們連絡，即可能開啟一扇希望之門。

(七)使捐贈者感到更便利

不論針對個人或企業募款，方便的捐款方式往往會提高捐款人的意願。因此有必要研發便於捐款的方式，如信用卡捐款、與全國連鎖便利商店合作就近捐款等方式。

(八)給捐贈者特別身份

使捐助人感到捐助的行為除助人的意義外亦是一種榮譽，如給予之友、愛心企業等榮譽象徵或舉辦表揚等有關活動，除肯定



捐款人的善舉外，亦有拋磚引玉的效果。

(九) 表達感謝

「取諸於社會，用諸於社會」往往是民眾對企業的期待。但是如果組織代表人抱持企業必須有回饋社會的責任為出發點，理直氣壯地要求企業應該回饋，可能會關閉了合作之門。代表人宜代表案主及機構積極回應企業的善意並表達誠摯的謝意。

二、進行組織的SWOT分析

非營利組織應首重服務品質及財務清楚、透明化等責信工作，才能獲得捐款者及企業初步的信任。此外，在尋求企業合作的過程中，除把握前述運用社會資源的基本原則外，尚需進行組織的SWOT分析，了解組織的有利及不利因素，以幫助組織「善用優勢，克服弱點，把握機會，排開威脅」與企業協商合作，並規劃可行的募款計畫及行銷方法。

(一) 優勢(strengths)

為什麼企業或個人要捐款給我們組織？組織具備那些被民眾認同或肯定的特質？如享有良好服務品質的聲譽、建立誠實及責信制度、有效及廣大的服務網絡、專業的服務模式、案主的問題與需求被大多數社會民眾認同、服務個案的普及性、志工團體規模大、組織負責人的良好形象及號召力等，都可能有利於組織募款的因素。

(二) 弱點(weakness)

檢視不利機構募款的因素，如知名度不足、未建立責信制度、服務品質及規模不夠、服務對象問題被認同的程度低、缺乏志工團體支持、處於大環境不景氣的影響等，都可能影響機構的募款工作或企業合作的意願。

(三)機會(opportunities)

如新的募款構想、社會發生和組織服務有關的重大事件、與媒體建立良好的關係、跨國企業在國內新設分公司有意建立公益形象等，這些情況都可能是機構可及時把握募款的契機。

(四)威脅(threats)

如競爭者(同質性機構)、募款專業比其他團體弱、其他團體正在做相似的募款活動等，都可能威脅到募款的成效或失去與企業合作的機會。

三、尋求符合雙方形象的企業夥伴

知己知彼將有助於非營利組織與企業建立關係及媒合企業合作夥伴。非營利組織也可針對企業的性質運用SWOT分析，評估與該企業合作的優勢、弱勢、機會、威脅。如企業有良好的經營及企業形象、有廣大的客戶通路、有過參與社會公益的經驗、企業認同社會工作或社會服務的意義、企業關注社會問題的對象與本組織相似、企業主打的宣傳口號與本組織的名稱或服務使命相近等，都是非營利組織與企業接洽過程中可運用的優勢及機會。

相反地，如果企業的產品或形象不適合非營利組織的形象、企業只想利用非營利組織的慈善名義而未釋出誠意、企業不認同且不曾參與社會公益工作等，可能為不宜或不利合作的因素。透過SWOT分析可幫助非營利組織及企業媒合符合相互期待的夥伴。

在尋求企業合作的過程可運用以下的方法及技能，說服企業認同組織使命，建立信任關係並共訂合作計畫。

(一)了解企業對社會公益工作的態度及服務項目

非營利組織平日即可將剪報列為例行工作，將收集社會資源列為剪報的項目之一，如此即可收集到企業從事公益活動的動態。此



外，主動選擇企業名單並上網查詢企業是否附設非營利組織或企業曾參與那些公益活動，以做為與企業接觸的參考資料。

(二)善用「溫暖」(warm list)名單

曾經捐款表示對該組織已有某些程度的認同，該捐款者即為溫暖名單。相較於從未捐款予該組織的人士即為冷名單(cold list)，表示對機構不認識或可能不認同。若從溫暖名單著手應較容易成功。因此，從組織的捐款名單中找出溫暖企業名單進行合作，成功的機會較高。

(三)評估及尋找接觸企業的管道

當已擇定欲合作的企業後，若該企業為組織的溫暖名單，可逕行接洽。若為冷名單，則可從組織的捐款人、顧問、志工團體等溫暖名單中尋求與該企業熟識或有接觸的具影響力人士，間接協助推介，較有成功的機會。倘若無任何直接或間接的溫暖名單可協助，主動與該公司的公關企劃部門連繫，有行動即有成功的機會。

(四)周詳的組織簡介及服務或合作計畫書

不論向企業募款或尋求企業合作募款，都應備妥機構簡介資料及周詳的計畫書，向企業說明組織的責信制度、服務計畫對案主的意義、所需經費或募款目標、組織內部的努力及行銷通路、媒體宣導計畫、對企業的角色及分工的期待等。

(五)善用服務報告

不論使用先進的高科技簡報或傳統的書面資料整理，都宜善用服務產出的資料，除具體的成果統計分析外，列舉若干成功的案例更具說服力。此外，服務相片、與其他企業合作的相片、媒體報導剪輯等，能補強企業對組織的認識及認同。

四、維繫合作關係及資源管理

不論個人或企業資源的開發均得來不易，非營利組織應珍惜每一項社會資源，規劃及建立社會資源資料庫，並善用資料庫的功能及其他方式，定期維繫資源。以維持長期的捐贈及合作關係。

維繫及管理資源的方法含：

- (一)資訊化管理捐款人或企業資料：藉由資料庫的建立可運用於維繫資源，並研發多元的募款行銷策略。
- (二)定期問候捐款人或企業：以信函、卡片、電話、拜訪等問候方式表達組織對捐款人及企業的關懷、感謝及誠意，同時也有增強對方記得組織存在的功能。
- (三)分享工作報告及刊物或簡訊：使捐款人或企業持續了解組織的服務狀況。
- (四)做好捐款或合作活動後的徵信工作：使捐款人或企業清楚捐款的使用狀況，以表明組織負責的態度。
- (五)暢通溝通交流管道：如電腦留言板的意見交流，隨時讓捐款人反應意見，並及時處理及改善服務。此外，與合作企業定期舉辦意見交流會議或聯誼，以凝聚共識或創新計畫。
- (六)給予榮譽：非營利組織應記取本身也能回饋企業，主動回應企業的善意，如在組織的刊物上報導企業參與公益活動的狀況，爭取企業在媒體曝光的機會，舉辦表揚活動等，使企業的公益形象更有露出的機會。

非營利組織若能把握上述原則與知能，較能獲得企業的信任支持及友誼關係，企業的鼎力支持，加上周延的策略性行銷計畫，即是通往募款成功之鑰。



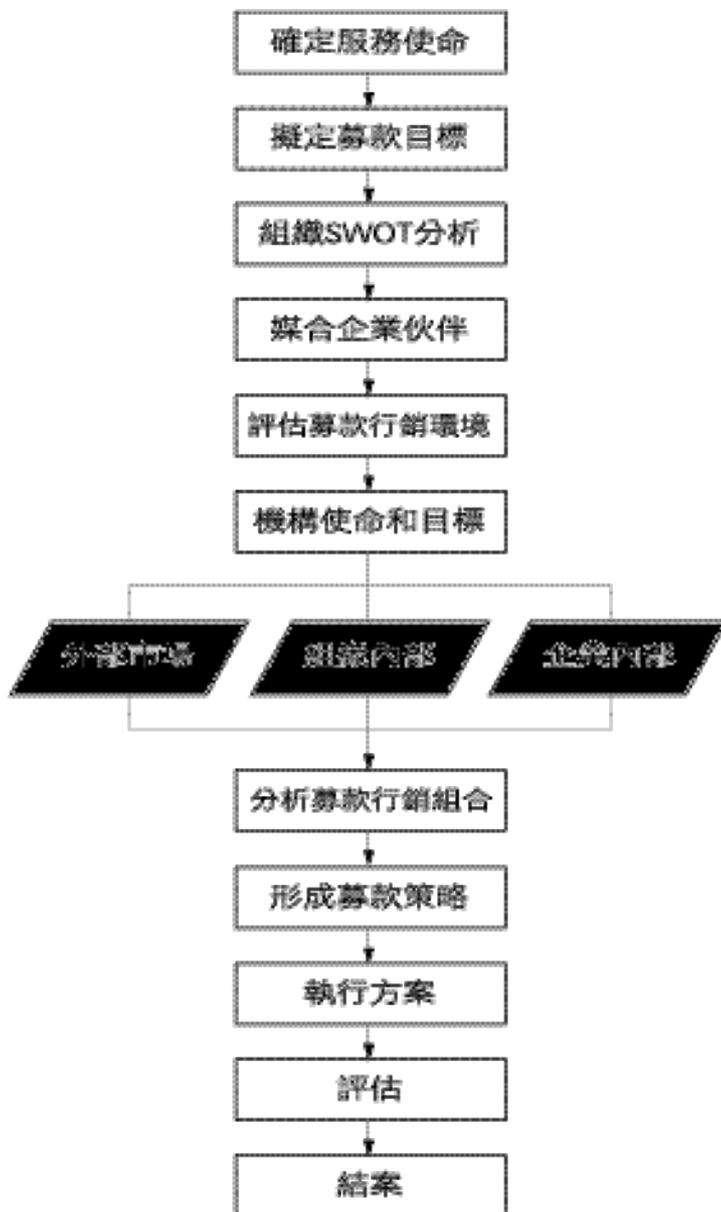
參、策略性行銷募款之意義

近年來許多企業(特別是外商企業)越來越重視善盡企業公民的角色，另一方面也可提升企業形象，一些知名的大企業甚至有配合自身企業形象或企業文化的志願服務使命，並主動尋求相關屬性的非營利組織提供贊助或合作募款。英國保誠人壽即是一個以兒童為志願服務對象的企業，透過公關公司的媒合初步認識家扶基金會，在深入了解家扶服務後率先捐贈新台幣三百萬元，並主動關切家扶基金會需要那些協助，因此才醞釀了「認養家扶星願娃」方案。

本方案由英國保誠人壽委託國內某知名公關廣告公司設計家扶兒童保護代言物「星願娃」捐予家扶基金會，並捐助製作一萬個「星願娃」撲滿經費，透過行銷策略在一年內募集至少六百萬元的兒童保護經費，同時也達到全面性宣導兒童保護及家扶基金會、英國保誠人壽企業公益形象的多元目標，其成功的關鍵在於家扶基金會很幸運地媒合到一個認同兒童保護使命並以非營利組織募款需求為導向的企業成為合作伙伴，共同深入討論以策略性的行銷推動本方案。

論及策略性的行銷，廣泛的「策略」概念指經過評估、規劃以便能達到目標的計畫或手段。以本方案為例，非營利組織以策略性行銷的概念與企業合作募款計畫，應有明確的服務願景及使命，以擬定服務所需之募款目標，再經由SWOT分析了解組織的「優勢」、「弱勢」、「機會」、「威脅」，進而尋求企業合作，並進一步說服企業認同機構服務使命成為募款伙伴。經雙方共同評估潛在捐款市場、組織及合作企業的行銷環境後，分析行銷組合，擬定行銷策略後再依計畫執行，並定期評估補強行銷策略，才能達致目標，順利為一萬個星願娃都找到認養人。茲將本方案的實務經驗融合學

者專家的觀點，歸結以下流程(圖一)：



圖一：非營利組織與企業合作策略性行銷募款流程圖



肆、策略性行銷募款實例 「以認養家扶星願娃」方案為例

家扶基金會成立五十二年來一直有明確的使命、紮實的服務才能持續吸引民眾來參與家扶基金會的工作，而對於捐款人的「責信工作」更是迅速、詳實，加上資訊化管理及資源維繫工作已建立制度，使得捐款人及不少企業在眾多的社會福利團體領域中，願意選擇家扶基金會為公益活動合作的夥伴。英國保誠人壽以家扶基金會為合作伙伴即為值得分享的例子。

一、家扶基金會與保誠人壽成為合作伙伴

英國保誠人壽為一成立一百五十多年、口碑良好的跨國企業，民國八十八年十一月在國內甫設立分公司。英國保誠人壽集團為世界第一個承覽兒童保險的公司，該公司對兒童的理念為「孩子是我們的未來，關心兒童的需要，傾聽兒童的聲音，就是呵護我們的未來。」因此，保誠人壽以兒童及教育為企業的公益服務使命，擬媒合以兒童為服務主體的社會福利團體成為公益工作的合作伙伴。

保誠人壽經多方評估後選擇了家扶基金會，家扶基金會的服務使命「透過對兒童、少年及其所屬家庭、社區提供專業服務的努力，讓兒童均能享有家庭妥善的照顧、身心安全的保護、健康成長的環境、充分受教育的機會，及能經歷快樂學習的生活。」雙方同樣以兒童為服務對象、同為高齡組織。保誠人壽透過公關部門了解家扶基金會後，除率先捐款予家扶基金會外，並主動了解家扶基金會需要那些協助，表明保誠人壽可全面動員員工及向客戶推介家扶工作，協助募款工作。

家扶基金會將募款的目標鎖定在募集兒童保護的經費上，積極

向保誠人壽說明保護工作對受虐兒童及其家庭的意義，以及虐待事件對社會長遠的影響，並佐以工作報告及受虐兒童嚴重受傷的局部相片，在保誠人壽認同保護受虐兒童的使命後，雙方從民國九十年展開了「認養家扶星願娃」的合作計畫。

二、評估行銷環境

(一)家扶基金會：

1. 遍佈全國性的服務據點：家扶基金會在各縣市均設有服務單位計有二十三所家庭扶助中心、十八個服務分處及一所大同育幼院，合計有四十二處服務據點。
2. 以幫助貧困及受虐兒童、少年為主要對象，扶助三萬多名國內貧童、一萬七千多名國外貧童、每年幫助八百多名受虐兒。因此擁有約六萬名的固定認養人及贊助者。
3. 全國可動員的長期義工約三千人。
4. 每季出版扶幼雜誌各約六萬冊、工作年報約六萬冊，寄送對象為固定捐款人。
5. 普遍媒體認同家扶基金會的服務，支持度高。

(二)英保誠人壽企業：

1. 一百五十年歷史且具服務口碑、值得信任的企業。
2. 遍佈全國的客戶。
3. 跨國企業國內外均有通路。
4. 幾乎全國各縣市均設有服務據點。
5. 甫在台成立分公司，積極在台灣本土紮根服務，密集播出電視廣告，宣傳工作活躍並具創意。

(三)外部環境：

1. 九二一地震的影響及大環境經濟不景氣，不利募款。



2. 以小額捐款訴求較具可行性。

三、分析募款行銷組合

行銷組合指可掌控的行銷變數，含產品、價格、配銷、促銷等。將行銷組合的概念用於募款，即為服務或代言物品、義賣或認養費用、募款的通路或管道、宣傳或推廣等。以本案為例，分別敘述如下：

(一)募款需求

1. 家扶基金會的兒保募款需求：每年需自籌數千萬兒童保護經費。
2. 兒童保護工作在國內係由家扶基金會率先倡導，但一直未有兒童保護的代言物。
3. 家扶基金會各地家扶中心在各地紮根服務，獲得許多社會人士、企業、學校等機關團體的支持，因此擁有一些內部通路，向來以小額固定捐款為訴求。
4. 期待以兒童保護代言物(撲滿)的方式進行小額募款。
5. 可同時達到募款及宣導兒童保護的目標及功能。

(二)兒童保護代言物(星願娃)的誕生

保誠人壽認同兒童保護使命及家扶基金會的募款需求後，旋即由國內一家知名廣告公司設計兒童保護代言物，經由雙方工作人員的票選，家扶兒童保護代言物「星願娃」終於誕生(如圖二)。星願娃正面腹部打上「家扶」字樣，背面下方打上保誠人壽字樣及其女神logo。

(三)星願娃之認養費用

1. 保誠人壽贊助一萬只星願娃之製作費用。
2. 認養乙只星願娃費用六百元，若能為一萬只都找到認養人，

則可募集到六百萬元兒童保護經費。

3. 規劃星願娃回娘家之設計，即強調星願娃裝滿零錢後再回捐，可增加捐款。

(四) 募款的通路及策略

依據前述的行銷環境分析，本案運用的通路及管道包括：(1)舉辦記者會；(2)企業內部通路：如刊物、員工動員；(3)家扶內部通路：刊物、員工及義工動員；(4)舉辦推廣活動；(5)尋求連鎖店通路(OK便利商店)；(6)文宣品的設計及傳遞。

(五) 宣傳或推廣

本案運用平面媒體、雜誌、電視廣告、電視節目、知名人士代言(邀請藝人黃韻玲小姐擔任星願娃代言人)等宣傳方式，均具廣大的傳播功能，惟所費不貲，保誠人壽鼎力贊助宣傳計畫，使本案更為順利推行。

四、募款方案執行

(一) 保誠人壽

1. 設計星願娃贈予家扶基金會，並提供製作經費。
2. 舉辦「慈善音樂會全省巡演—傾聽林昭亮與舒普之夜」：贈與家扶基金會600張音樂會貴賓券，用以籌募兒童保護經費。
3. 提供20秒的「星願娃電視廣告—黃韻玲版」，於三立電視台、TVBS頻道及公共電視台播放，超過450個檔次。對星願娃的推廣有極大的助益。
4. 於企業有關雜誌、報紙刊登廣告。
5. 在保誠內部刊物「保誠朋友」刊登多次有關文宣。
6. 於台北新光三越百貨公司前廣場舉辦一場「認養星願娃」的



推廣活動，由「台灣阿城」的全體藝人到現場義賣星願娃。

7. 鼓勵員工本身認養星願娃，並動員全體員工協助向客戶及社會人士推廣認養活動。

(二) 家扶基金會

1. 邀請黃韻玲小姐義務擔任家扶星願娃的代言人。
2. 舉辦兩次記者會：(1) 星願娃問世記者會；(2) 星願娃推廣(星願娃撲滿罐問世)記者會，均獲媒體大篇幅報導。
3. 星願娃各地新聞報導：各地家扶中心主動發稿。
4. 配合「慈善音樂會全省巡演—傾聽林昭亮與舒普之夜」發佈新聞稿。
5. 尋求並獲得大型連鎖店OK便利商店的通路：在各門市店鋪騰出一個角落為本會放置星願娃名片，並在該店印送給民眾索取的統一發票對獎單上印上星願娃廣告。
6. 主動爭取星願娃推廣公益廣告頁：獲群健有線電視(發行三十萬份)、家庭劇院雜誌義務刊登。
7. 設計星願娃推廣海報：由各地家扶中心張貼於學校、家扶中心、大樓等。
8. 由各地家扶中心舉辦星願娃推廣活動及星願娃回娘家活動。
9. 動員義工及素來支持各地家扶中心的學校、機關團體協助推廣認養活動。
10. 運用家扶基金會會本部與各地家扶中心內部刊物及通路宣傳。

五、評估

認養家扶星願娃方案順利推行，對家扶基金會的效益，含：(1) 超越募款目標六百萬元(未含星願娃回娘家的捐款、其他衍生的額外

捐款)，使家扶基金會得以順利推動兒童保護工作，照顧受虐兒童；(2)估計至少有上百萬民眾透過媒體的傳播認識家扶兒童保護代言物「星願娃」，同時具有宣導兒童保護的功能；(3)新增的溫暖名單若做好維繫應是潛在的長期贊助或支持者。

以客觀的角度來看，本案對保人壽的效益，至少含：(1)達到樹立企業公益形象的目的：本案除星願娃認養人近一萬人認識保誠外，家扶基金會至少六萬名以上的捐助人及透過媒體的傳播數以萬計的社會人士認識保誠人壽的公益投入形象；(2)促進企業內部的凝聚力：保誠人壽的同仁積極配合本案的推動，有參與公益活動的機會，及獲得許多人士的肯定與感謝，應有助於對公司的認同。

如前述，本案應是非營利組織與企業合作雙贏的方案，歸結其成功的因素如下：

(一)保誠人壽能尊重家扶基金會的募款需求：

保誠人壽尊重社工專業，將非營利組織的服務需求放在優先的考量，而家扶基金會也主動為企業的公益形象著想，雙方成為合作無間的工作伙伴。

(二)主題訴求明確：

一個清楚明白的訴求能夠使人留下深刻印象，並讓社會大眾清楚知道參與認養星願娃的意義。如「認養受虐兒的夢想，認養家扶星願娃」。

(三)規劃及創造曝光的機會：

印象是需要累積的，透過內部及外部各種可能曝光的機會，也是本案成功的關鍵。

(四)善用通路：

本案結合保人壽企業及家扶基金會內部各種管道，並有企業公關人力的協助及OK便利商店的通路等，發揮多元管道推廣的功能。



(五)員工及義工動員的力量：

本案為保誠人壽、家扶基金會會本部及所屬各家扶中心全體員工及義工群策群力，眾志成城共同努力所匯集的成果，義工團體是一股不可忽視的力量。

陸、結語

依據家扶基金會與企業合作的經驗，有幾項心得值得分享：

(一)服務使命被認同，才有資源：

平日即應做好服務工作，建立機構良好形象。

(二)服務品質被肯定，募款才有尊嚴：

當服務品質及專業被肯定，合作的雙方才有對談的平等地位，相互尊重。募款是為了案主及服務，應以非營利組織的服務需求為主導，說服企業認同服務使命，並兼顧雙方的立場。

(三)重視責信工作，資源才能綿延不絕：

財務清楚、透明，給企業一份募得款使用報告，使企業清楚募款幫助的對象及效益，才能有長期合作及吸引更多資源參與的機會。

(四)非營利組織需兼顧企業合理的需求或要求：

非營利組織應避免過於站在組織立場，而忽視企業代表人亦有主管交付的任務，在企業釋出誠意後，非營利組織在合理的範圍應主動思考及回應企業的需求，創造愉快合作的過程及雙贏的局面。

(五)策略性行銷募款，發揮事半功倍的效果：

募款計畫需有周詳的評估、規劃、策略、控管，才能達致目標。運用策略性行銷的概念，從產品、價格、配銷、促銷等面向策

劃募款方案，充分發揮借力使力、最少的投入最大的產出效益。

家扶基金會從SWOT分析來看，在組織成立夠久、服務對象所呈現的問題及需求容易被民眾認同、服務規模大、充足的人力資源、專業的服務模式、透明的財務制度、內部的通路管道多元性等特性，相較於其他非營利組織均占很大的優勢，因此較易獲得捐款人或企業的支持。

相對的規模較小的非營利組織雖然尋求合作的過程較為不易，但是可先從小方案做起，運用募款金字塔的概念分析組織捐款現況，評估目前募款的最適層面，再擬定募款策略。募款金字塔的概念分為五層：(一)第一層：會員會費或首次捐款；(二)第二層：募款訴求活動；(三)第三層：每月固定捐款；(四)第四層：大筆捐款；(五)頂端：遺產贈予。組織宜先穩定第一至三層的捐款，如此組織的經費才會穩定。不論那一層的募款方向，均能運用策略性行銷的概念規劃募款方案，從小方案逐漸累積資源，維繫資源，建構及擴展通路，逐漸壯大到規劃大型方案。此外，與相似的非營利組織策略聯盟，亦可擴大通路，或較易獲得企業的支持，亦為可行之策略。策略無所不在，付諸行動、主動出擊，策略加上執行力就能順利達致目標。

參考書目

台灣兒童暨家庭扶助基金會編 1997 《第三屆東亞募款會議手冊》，台中：台灣兒童暨家庭扶助基金會。

李茂興及沈孟宜譯 2002 《策略性行銷》，台北：弘智文化。

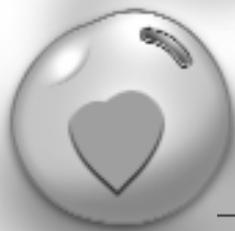
黃俊英 2001 《行銷學的世界》，台北：天下文化。



筆記欄

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for taking notes. A thin line connects the '筆記欄' header to the top-left corner of this box.



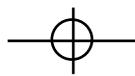


第十二章

非營利組織
募款概論

陸宛蘋

海棠文教基金會執行長





壹、從Fundraising到Development

許多國外的文獻不使用募款“Fundraising”這個詞彙，而另用“Development”發展。一般而言，「募款」的動機是為了補組織的財務不足？或是為了組織發展？

是短期的財物收入為目標還是組織整體經營發展為目標？

在美國近年來Institutional Development逐漸專指募款，所以募款指不過是發展的一部份。

募款與發展之比較表

	募款	發展
時間	僅止於每年的某一個時間舉辦。	追求永續發展的一種持續性的作業。
對象	一時之選。	經由長期的感情培養，雙方都認同及瞭解相互之間的發展及需求。
專業特質	依靠個人或特殊的人際關係。 需要特定模式的人際關係與溝通技巧。	須長期情感之培養後，以建立雙方的認知之專業能力。 發展需要對組織和其任務有廣泛的認識，並須具備耐心、判斷力、和敏感度以經營一種長遠的關係。

貳、非營利組織財源籌措的主要方式

- 一、向服務對象收取費用
- 二、個人定期貨不定期、指定或不指定用途金錢捐助

- 三、公開勸募活動，如音樂會、義賣彙、募款餐會
- 四、政府的委辦或補助費
- 五、企業的大額捐輸
- 六、尋求其他社會性服務團體的贊助(聯合勸募、獅子會、扶輪社)
- 七、投資收益
- 八、販賣貨物、勞務收入(非營利組織的營利行為)

參、非營利組織財物來源

- 一、依據施教裕老師的研究1997的研究，台灣民間福利服務輸送型組織主要經費來源及其比例如下表：

經費來源	排序	百分比
社會捐款	1	39.9
政府補助	2	28.7
服務收費	3	11.7
其他	4	9.0
基金孳息	5	5.3
會員會費	6	4.8
聯合勸募補助	7	0.5

- 二、在依據內政部統計處，1995年社會服務及慈善團體經費來源百分比如下表：



經費來源	中央級	省市級	縣市級	整體
上年度結餘	18.82	36.07	30.50	26.6
會費收入	5.15	12.60	17.51	12
政府補助收入	27.00	3.30	8.64	15
會員捐助收入	10.97	16.06	19.00	15
事業費收入	2.07	0.28	1.47	2
服務委託	0.37	7.49	1.24	2
專案計畫收入	14.56	7.87	8.29	10.7
基金利息收入	15.52	9.70	3.46	9
其他收入	5.55	6.62	9.90	10.7
總計	100	100	100	100

肆、分析捐助來源

- 一、依據美國專業募款協會的資料顯示：1996年全美公益捐助的總額高達美金1507億元，其中79.6%來自個人捐款；Weeden於1998年的資料顯示美國1996年公益捐助金額來源如下表：

1996公益捐助報告		
捐款總額（美金億元為單位）		1507.1
捐款來源	金額	佔總額之百分比
個人	1199.2	79.6
遺產捐贈	104.6	6.9
基金會	118.3	7.9
企業	85.0	5.6

(二)另依據美國公益募款學校的1995年捐款報告來看捐款流向
分析如下表(以每金百萬元為單位)

使用捐款	金額	佔總額的百分比
宗教	58.87	45.3
教育	16.71	12.9
人群服務	11.71	9.0
醫療衛生	11.53	8.9
藝術、文化、人文科學	9.68	7.5
公眾/社會公益	6.05	4.7
環保	3.53	2.7
國際事務	2.21	1.7
其他	9.59	7.4

資料來源：GivingUSA1995，The Fund Raising School
Center on Philanthropy

伍、募款的發展階段

- 一、早期 乞求
- 二、次而 收集
- 三、近年 計劃性募款運動
- 四、最近 發展定期性募款

陸、募款的行銷導向

- 一、生產導向 我們的理由正當別人沒有不支持我們的道理。



二、銷售導向 很多人都願意捐贈，我們必須去找他們並且說服他們捐錢出來。

三、策略行銷導向 我們必須分析我們在市場上的處境，將力量資源集中到主要捐款者與潛在捐款者身上，我們要妥善規劃執行，以使雙方都獲得滿足。

四、顧客導向 以顧客的需求列為最高優先，從顧客滿意建立顧客忠誠度。

柒、策略規劃導向

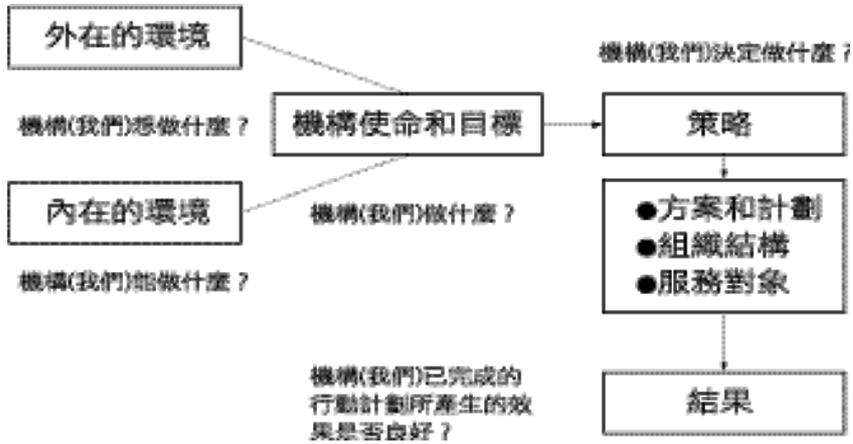
一、分析與評估

(一)SWOT分析(優勢、弱勢、機會、威脅)

(二)PEST分析(政治、經濟、社會、科技)

二、策略規劃的過程

什麼是需要去做？



捌、組織募款的前提

- 一、確認組織財務來源及其比例
- 二、確認組織是短期募款或是長期發展之需要
- 三、確認組織之募款資源
- 四、確認組織全員共識募款需求與方案

玖、分析捐款來源之市場

- (一)個人市場
- (二)企業市場
- (三)基金會市場
- (四)政府機構

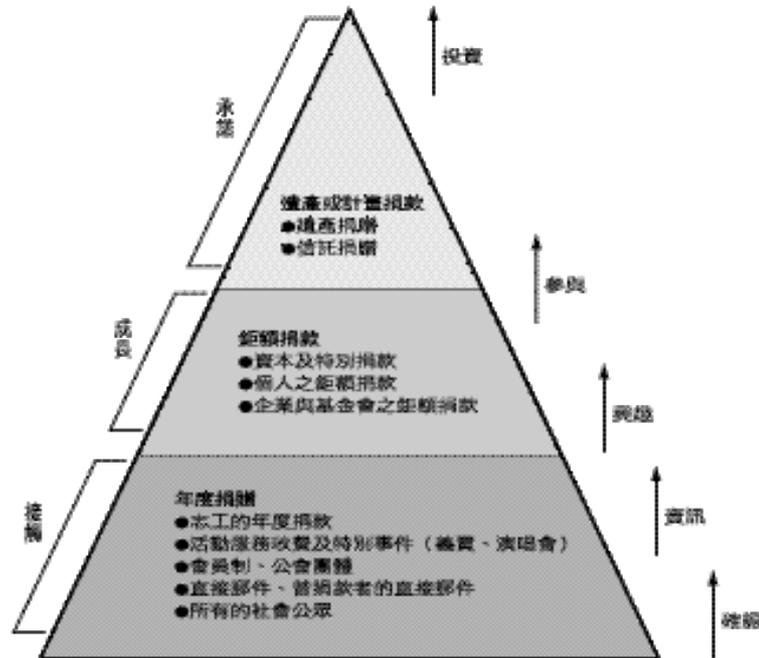
拾、分析個人捐款動機

捐助的七種主要原因(Seven Faces of Philanthropy Major Donor Group)：

- (一)26% Communicatarians/For Community
- (二)21% Devout/for 宗教理由
- (三)15% Investors/財務理由
- (四)11% Socialites/社交理由——名流
- (五)10% Repayers/善報理由/回饋理由
- (六)9% Altruists/利他主義
- (七)8% Dynasts/世襲的



拾壹、認識募款金字塔圖



拾貳、募款程序

- 一、分析並確定市場：研究個人、基金會、企業、政府等四種捐款市場之特性，並選擇目標市場。
- 二、組織：將募款作業組織起來，結合機構內外資源組成運作團隊。
- 三、確立募款的目的：方案募款、資產募款、年度募款。
- 四、運用募款技術與方法擬定行銷組合：不同的捐款群採用不同的組合，以個人捐款群中有對大量無名小額的、會員及友人、富裕的有錢人及巨富者等幾個族群。

拾參、概說募款的技術與方法

一、募款的技術

(一)對大量無名小額的市場

廣告、挨戶勸募、放在商店內的勸募箱、直接郵寄、街頭勸款、義賣會等。

(二)對會員及其友人市場

週年紀念、舞會、餐會、展覽、表演、拍賣會、電話募捐等。

(三)對富裕民眾市場

會議、推薦餐會、由地位崇高的人士寫推薦函或打電話等。

(四)對鉅富捐贈者市場

遺囑、名人美言、關係者引薦、富人推薦餐會、成立紀念堂等。

二、募款的方法

(一)以組織方面

1. 董事會、理事會
2. 主要贊助者
3. 企業、基金會、政府單位
4. 聯合勸募組織

(二)對方法方面

1. 直接信函
2. 遺囑捐贈
3. 24小時電視募款節目
4. 電話行銷



5. 特殊事件性活動：園遊會、義賣會、演唱會、音樂會、健行活動、慢跑、發表會等
6. 網路行銷
7. 貨物或勞務銷售

拾肆、績效評估

(一) 目標達成之百分比

將實際募款結果與當初的目標互相比較即可算出目標達成的百分比。

(二) 捐款之結構

捐款總額 = 捐款人數 * 平均捐款額

(三) 市場佔有率

從機構募捐的佔有率，或該機構募得款額在各機構中所排列的名次。如：某機構的個人捐款與政府補助都比不上其他機構，或即使機構每年募捐收入有成長卻在慈善事業的名次下滑。

(四) 成本比率

一般成本佔收入的10%—20%左右為捐款人願意接受。

拾伍、90年代的募款現況（摘自世紀曙光 P139-142）

- 一、捐款贊助人本質上的轉變：戰後嬰兒潮、人口高齡話、社會文化多元發展、女性就業增加等因素，勢必對募款成效

影響甚大。

二、募款區隔日益專精：專業、精緻的募款技巧日新月異，募款成效與市場導向息息相關，只有經由謹慎的分析與區隔，鎖定可能的對象，才可以最低成本達成最高成效。

三、日益嚴謹的審核制度：近日正在討論捐募法，及國稅局和各地稅捐處對非營利組織有查核督導之時，日後勢必愈來愈嚴謹。

四、募款競爭日巨在所難免：近年來非營利組織數量遽增，其中多數以捐助作為維生之道，而社會多元需求的增加使得財源需求節節升高，競爭激烈可想而知。

五、慈善事業理當持續成長：只要經濟環境健全，慈善事業理當仍保有持續成長的空間，在人口高齡化的環境下，個人捐助的市場是呈成長的趨勢。

六、不會改變的事實：計使趨勢在變，我們仍有必要看清楚一些根本不變的事實。

(一)贊助對象是「人」，而不是「物」或「地」。

(二)贊助的本質是在共同理念下邀集他人共襄盛舉的一種藝術。

拾陸、募款的迷思(以台灣為例)

一、高知名度 = 高公信力 = 高募款？

二、公益活動 = 募款活動？

三、募款成本也須用籌募？

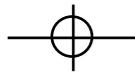
四、是募款還是商品促銷？

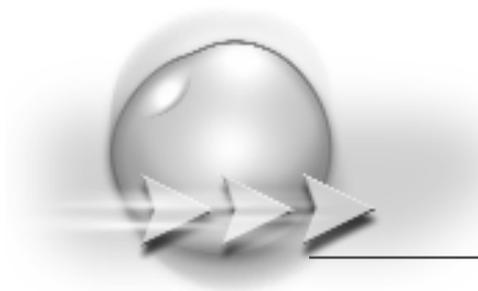
五、網路募款的安全與不安全？



筆記欄

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for taking notes. A thin line connects the text '筆記欄' to the top-right corner of this box.



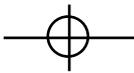


第十三章

台灣募款作業
流程概論

陳文良

中華社會福利聯合勸募
協會副秘書長





壹、我國募款管理的現況

我國目前規範管理民間組織募款活動的法令是「統一捐募運動辦法」¹，但是這個行政命令的頒布的年代是民國42年，其中關於募款額度、行政經費的比例等規定都已經不合時宜，因此內政部方面也期待趕快推出符合現況的管理條例，正式立法管理。

同時，類似這樣的行政命令還分別有中央、地方政府、台灣省、台北市、高雄市的不同辦法，分別在民國50幾年、60幾年的時候頒布實施，高雄市則在70幾年升格為院轄市也開始有單行的捐募運作管理辦法。

「統一捐募運動辦法」所規定的相關事項大致如下：

1. 發起捐募運動的理由：發起目的有兩種，一是提昇國防建設慰勞國軍，例如民國60年代政府發起愛國精神鼓勵民眾捐款幫國家買自強號戰機、戰車等，或是捐款勞軍。其二則是公益慈善與教育文化事業的興辦。對於可以發起捐募活動的團體在這個辦法裡面則是沒有明確限定。
2. 捐募運動的實施範圍：分為全國性與地方性，但是對於緊急事項則無區域的限制。
3. 捐募活動的申請與核准：說明辦理捐募活動應先提出計畫經政府核准始可辦理。這些規定說明了從訓政時期乃至於動員戡亂時期以來，對於民間公益活動的限制居然還沿用至今。到現在社會力量蓬勃，民間公益活動的辦理興盛，而這些規定顯然也已經不敷使用。
4. 捐募活動辦理的原則與限制：強調捐募活動不得強制攤派或

1. 現行「統一捐募運動辦法」為中華民國四十二年五月十四日行政院修正公佈之行政命令。

是強迫為之，以保障捐款人權益，同時也敘明收據需要蓋上經募機關印章。同時也限制了募款行政費用的比例。

5. 捐募活動所得的管理：對於捐募財物收支處理情形說明適用辦法。

然而，試想一個民國四十二年訂定的行政命令，要適用於二十一世紀初的社會情況，會產生多大的問題，可是我們居然還能夠相安無事至今，也算得上是一個奇蹟，尤其在沒有法源的情況下，內政部依據此一辦法就募款管理的流程，訂定了以下的申請流程²：

一、申請：（捐募活動開始前三十日之前提出）

應備文件：

- (一)申請函
- (二)發起捐募運動申請表
- (三)董事會議記錄
- (四)捐募運動計畫書(含活動經費概算表及經費來源)
- (五)募得款使用計畫書(應敘明使用期限)
- (六)前次募款執行情形報告書及相關明細表

二、收據驗印：（於收受核准函後七日內到部驗印）

應備文件：

- (一)報備函(註明起訖編號及總張數)
- (二)收據(應為三聯式，其格式需包括核准文號、活動名稱、捐募活動起迄日期、捐募目的、收據編號、發起單位名稱、地址及電話)

2 參考內政部社會司網站，捐募管理網站：<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/index/.htm>



三、函報捐募活動辦理情形：（活動結束十五日內）

應備文件：

- (一)陳報函
- (二)捐募收支一覽表(含支出明細表)
- (三)收據(含未使用收據)
- (四)募款徵信錄
- (五)專戶儲存證明

四、函報募得款超出或不足部份：

- (一)超出部份：應備文件：1.陳報函 2.募得款超出部份(依原核准計畫)增列募得款使用計畫書
- (二)不足部份：應備文件：1.陳報函 2.募得款不足部份(依原核准計畫)提出如何補充說明或變更使用計畫

五、結案：（募得款執行完竣後十五日內）

應備文件：

- (一)結案函
- (二)募得款使用報告書
- (三)支出明細表及證明文件
- (四)募得款使用徵信錄

雖然說這個部分的申請辦法法源有爭議，但是仍舊依法有效執行很久一段時間，尤其是九二一地震發生後發生的募款帳戶林立，內政部遭到監察院糾正，因而對於這項業務尤其重視，因此，對於公益團體而言，我們也只能把這項規定當作是辦理募款活動必經的階段來準備。

從申請階段開始，勸募發起的機構就該把募款計畫完整提出，

不只是為了應付申請，而是符合機構設立宗旨與募款策略的完整構想，不必另外為了應付政府而寫一篇公文書出來。同時，準備妥當才提出申請，萬事具備了，這個才算是東風，雖然合法申請對募款成果未必有多大的幫助，但是至少能夠在合法的前提之下努力籌募。另外，提出申請的時間，依照現行規定是活動辦理三十日前提出申請，因此，時間的掌握也是需要拿捏的，這是現行規定缺乏彈性的地方，以最近幾年又是地震又是水災，今年又發生SARS疫情，許多不確定因素都會影響公益團體提出募款申請後，實際執行募款活動的時間點，也有些機構在申請募款一邊辦理然後慢慢籌備，等籌備好了之後，兩個月過去了，那麼按照規定，你的募款期間只剩一個月可以募，所以一定要事先籌備好，再去申請。

募款申請的基本資料除了申請函的公文，還有董事會會議記錄，表示組織正式討論之後決議辦理，有合法的決策過程，當然也就是負有法律責任，說明是誰代表什麼團體做了這個決策，換句話說，萬一有人覺得受騙了責任歸屬就很清楚了。

捐募運動的計劃書包括了募款的訴求，呼籲的理由，執行的方式，合作對象，以及其中會透過哪些管道，都要說明清楚。另外，除了捐募活動的計畫書，還要有募款所得運用的計畫，說明用途，以聯合勸募為例，我們的捐款分配辦法，還有分配流程，都要附上以說聯合勸募募這筆錢進來，以後會發生什麼樣的事情，對各位來講是跟每個機構的設立宗旨相關業務或是要執行的方案有關，在後來結報的時候才能展現應有成效。

在相關辦法裡面還有規定有募得款項的使用期限，也就是說募款的人不能募完之後，我要慢慢用，不夠了再募，使用期限就是執行哪些計劃到民國幾年為止。

再來就是收據驗印，說實在的這個程序的實質意義不大，但是



多少有防弊的效果，所有的收據都要拿去內政部蓋一個核准的章，捐款人收到這個收據就知道這是內政部核准的募款活動。募款活動結束以後15天以內，你要去做一個結報，基本上就是告訴大家說活動已經結束了，募得多少款項，總共是多少錢，收支的明細，募款徵信現在可以上網公告了，告訴他我的網址在哪裡，還有募款證明。

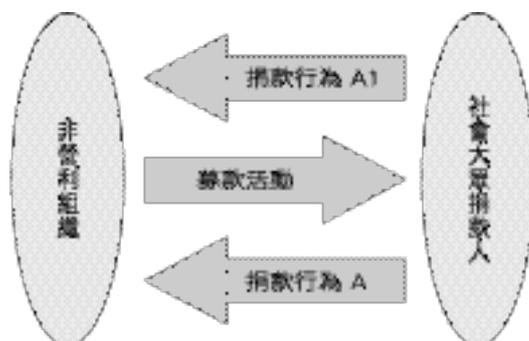
結案就是要把募得款項總結金額讓內政部有備案，以便在未來與使用的徵信相互對照，這個部分其實就是責信(accountability)的部分，以聯合勸募的年刊內容為例，每一年都會將會計師查核的報告書公告，同時也把每個機構補助多少錢在什麼計劃上面都一一登錄清楚，這是我們的責信原則，也讓人知道募款所得執行情形。

這些規範以現在的角度來看，形式的意義大於實質意義，防弊重於興利，頂多(而且通常未必)能解決弊端，但是不能幫助你更清楚知道怎麼去募款，你照著它的程序申請是一回事，實際上募款活動的執行則是另外一回事了。當然，取得內政部的核准文號，還有一個幫助就是在播放公益廣告的時候可以免費使用電視頻道。只是，我們也可以理解那會是什麼樣的時段，依照過去的經驗免費公益廣告都是在冷門時段播放的，要能夠有效善用有限資源來播放還是得與企業合作贊助才能提高曝光率，一般公益團體也沒有足夠的預算去做所謂的「置入性行銷」，否則每年募款的機構何其多，拍攝的募款公益廣告卻不多見，原因就在這裡。關於法律規定的問題，廣電法第四章第二十六條規定：播出捐募帳號等活動訊息應明顯標示社政機關核准文號暨起止日期才准予播出。

在現行的「統一捐募管理運動辦法」當中，是把募款活動以一段時間內針對特定募款目的所執行的所有活動視為一個整體監督的對象，因此，這個期間你的各種活動包括哪些，無論是你要做馬拉

松或是做什麼，就把它通通放在裡頭。但是，這會有一個問題，就是募款期間要用專款專用，可是之後陸續進來的捐款，或者意外被持續播放的募款廣告所帶來的捐款要如何界定與監督？這些地方是很難界定的。換言之，到底是主動發動募款之後，大家因為認識了我們要做這樣的事，所以他就會主動捐進來，是希望我們繼續做這個案子的事？還是捐進來之後變成組織運作的行政費用？這些都是募款管理關於所得的部分，其實應該還涉及其他類似「財團法人法」或是「公益法人法」這類的立法需要及早進行的原因，只從募款的管理來看是見樹不見林的。

就捐款管理的範圍來講，社會大眾捐款給非營利組織，如果非營利組織能夠有效維持關係與誠信，有一部份人會持續不斷地再捐。因此基本上，捐款是一個經常性的東西，「捐」跟「募」的中間有很多界定模糊的地方，捐款行為是民眾的自由，政府沒有必要監督與管理，主要要管理的是勸募活動和其所得³。



台灣募款流程概圖
陸宛蘋（2000, 聯勸公益法規推動小組）

因此，從九二一地震之後，內政部就積極研擬「勸募管理條

3. 2000年，中華社會福利聯合勸募協會，公益法規推動小組會議資料，陸宛蘋老師書面資料。



例」，希望將前面所提到的舊辦法徹底廢除，另立新法，以便國人從事公益活動時有所依循。

貳、勸募法規的立法方向

關於勸募相關立法的研究與討論，中華社會福利聯合勸募協會(以下簡稱聯勸)早在民國八十三年開始，就由蔡調彰律師、葛克昌教授以及當時的秘書長陸宛蘋老師等人著手推動，民國八十八年五月立法委員江綺雯提出「捐募管理條例草案」準備立法，九二一地震發生之後，許多民間團體開始接受捐款，或是以賑災的名義展開募款，尤其當時民間善心的匯集，整整捐出了兩百五十多億的善款，而這些善款的運用也隨即引發了許多的質疑，輿論也開始指責政府缺乏相關法令做出合理的監督。

因而在立法院出現了「公益勸募法草案」、「捐募管理條例草案」、「國家重大變故勸募管理條例草案」、「社會捐募管理條例草案」以及「捐募法草案」；其中江綺雯委員是當時推動最力的一位，而朱鳳芝委員所提的「捐募法草案」就是由民間團體共同討論，由聯勸所推出的版本，而顏錦福委員所提出來的「國家重大變故勸募管理條例草案」則是主張政府只需要在國家遭遇重大變故的時候才有必要以公權力介入勸募活動，承平時應該適用財團法人管理相關法規去規範即可，各版本精神各有異同，為了趕時間還透過朝野協商提出了一份協商版，但是，顯然這個議題當時並不這麼被重視，幾經討論，仍未成功，同時在當時，行政部門所提出來的對案還沒正式送到立法院，因此，在委員會一讀就遭到擱置，第四屆立法委員任期結束前都沒有能夠成功被討論。

不過，事緩則圓，在協商的過程中，行政部門也充分理解到民間對於募款實務運作的經驗，因而將各版本當中涉及運作的部分做了相當程度的放寬，基本上往「勸募活動低密度管理，勸募所得高密度監督」的方向發展，我們可以從附圖了解最新的行政院版「勸募管理條例草案」，對於勸募管理做了以下的分類：

勸募活動管理方式

【修改行政院版第十二條】

管理方式	適用對象
備查制 第五條	向所屬募款與受贈（所有勸募團體）
許可制 緊急XXXX 特規	向外界募款動（所有勸募團體）
登記制 第七條	與宗旨相符之公益的勸募活動，有主管機關管理者

大部分還有公益團體
即可適用此類別

其中最重大的意義就是對於與設立宗旨相符的公益勸募活動，只要向主管機關提出年度計畫，辦理計畫中所提之募款活動者，可以採「登記制」，機關或組織內部發動的勸募活動以每年度結束後向主管機關提出結報的「備查制」，只有在非計畫內的募款，以及緊急事件的募款，才需要採用「許可制」。同時新的草案也明定勸募發起的單位，比起過去的行政命令明確許多。另外，較多爭議的是募款所需行政費用比例，民間版本所提出的是最高不得超過百分之十五。行政院版本則是定了從百分之八到百分之二不等，除了額度不合理，規範方式也較為瑣碎，事實上，如果透過資訊公開，由捐款大眾自行判斷，在考量募款成果的前提之下，公益團體自然會考慮支持者的觀感，適當調整比例。其實不需要規範得太死。不過總得來說，現在所提出的行政院版本比較起上一屆的時候，在徵詢



民間意見時也獲得較多的支持，可望在今年(92年)內通過公佈施行⁴。

我國的募款法規是往如此的方向發展，那麼我國的捐募環境如何呢？國人捐款的行為和習慣有哪些特性？根據行政院主計處的調查⁵，最近這兩年公益活動捐款的總額，民國87是430億，民國88年因為921地震，有630億。2002年美國的調查全美公益捐款是2,120億美金⁶，美國的聯合勸募占了這1,900多億的38億，差不多是2%，我們聯合勸募民國88年1億1千多萬，民國九十一年則是一億五千三百多萬，如果扣除宗教團體的募款，佔國內的公益慈善募款約0.5%。

可是就捐款對象的比例而言，台灣的募款的總額有49%幾是給宗教團體的，37%是給社會慈善事業的，14%是給環保藝術文化，民國88年多了200多億是因為921大地震。所以可以看出我們國內的捐款人習性差不多是這樣，87年跟現在91年的經濟不景氣比起來，現在搞不好不到300億，財政部賦稅署也表示去年政府稅收短少了將近25%；聯合勸募的調查也顯示有八成以上的機構都反映了捐款減少。因而，在這種經濟景氣之下，社會大眾更在意他們的錢用到哪裡去。

同時，近年來許多大眾傳播媒體掌握了視聽的優勢與結稅的誘因，紛紛成立慈善基金會，雙管齊下，一方面為事業集團建立良好形象，同時藉由社會大眾的善款來營造自己的公關與公益效益兼具的活動，這點不能說沒有爭議，但是，這也凸顯了募款倫理的重要性。除了合法的募款，還有哪些指標可以用來檢驗非營利組織的運作。

4. 參考行政院版「勸募管理條例草案」以及民間版「公益勸募法草案」。

5. 詳見行政院主計處，「台灣地區社會發展趨勢調查暨社會參與延伸調查報告」，民國八十九年八月。調查時期為88年5月，以及89年6月。

6. 美國公益勸募監察委員會AAFRC Trust for Philanthropy/Giving USA 2002

參、募款倫理

立法管理募款活動對於社會大眾而言只是保障基本權益，同時對於勸募發起單位的資格、活動執行的方式、以及勸募所得的資訊公開做出基本的規範。但是，如何展現公益團體更具有完整說服力與專業性，同時，在勸募行為上應該有更積極的自律機制才行。

在這方面，美國的經驗是值得我們學習的，美國的優良企業局(Better Business Bureau, 簡稱BBB)⁷是一個民間成立的非營利組織，原本是類似我國消費者文教基金會的功能，針對企業的商業行為訂定標準來檢驗是否能夠符合「優良企業」的標準，保障社會與消費者權益，由於慈善公益捐贈是美國社會相當普遍的行為，因而，在2001年開始，他們也在這個機構底下成立了「智慧捐贈聯盟」(Wise Giving Alliance)，屬於符合美國稅法501(c)(3)的慈善組織。該聯盟的成立宗旨在於監督全美數百家全國性募款的慈善組織以及經營全國性或國際性慈善服務的非營利組織，並且以定期的方式蒐集並公佈這些組織的相關資訊，包括專案計畫、經營管理、募款活動運作情形、以及財務方面等相關報告。這也是基於美國過去一百多年以來，從事公益活動的經驗累積，對於非營利組織的效率和效益有逐年重視的情況，尤其在過去二十年之間，無論是企業或是非營利組織，都曾經出現了違反倫理的事件，造成社會大眾的信心崩盤，前不久的安隆案所引發的企業財務掏空與捏造，引發的危機，以及社會大眾對於美國紅十字會以及美國聯合勸募等大型公益團體也都曾經提出過善款運用的質疑，在在都顯示出，募款倫理的重要性。在聯勸近期提出「公益勸募法草案」的座談會中，國內主要公益團體也都主張應該成立類似「智慧捐贈聯盟」的民間自律聯盟，

7. 參見美國優良企業局智慧捐贈聯盟網站，<http://www.give.org>



向社會大眾宣示民間公益團體願意承諾資訊公開與財務透明的意願，這個現象相當令人鼓舞，也足見，未來台灣的非營利組織將會是一個自律時代來臨的階段，政府的法令做了最基本的規範，而非政府組織則願意以更高的標準來要求自己，除了勸募行為符合倫理，組織的治理與運作的成熟，也是對社會大眾負責的重要指標，台灣的非營利組織某種層面反映了營利部門中小企業林立的現象，對於組織的治理和運作的品質往往不甚重視，整個非營利部門還不算是吸引人才投入的行業，在部分機構造成了劣幣驅逐良幣的現象，或者始終難以帶動的低落士氣，稍微具有規模的組織還可以透過福利制度的設計與在職進修的安排讓非營利組織的員工成為有尊嚴的工作者，但是絕大多數的非營利組織在這方面則還有相當的努力空間。這些卻都是非營利組織是否能夠透過專業人才的投入，發展出更有效率的工作，以符合設立宗旨，善用社會大眾所捐助的善款。在國內很多討論募款場合裡面，常常聽到社福團體抱怨國內的善款都被某特定大型宗教團體給吸走了，這樣的討論聽多了往往以為真是如此，不過，個人這幾年來的觀察發現，事實恐怕未必如此。三年前在一場關於非政府組織立法原則的座談會裡面，國外的學者回答這類問題時，也都強調，不要把宗教團體和公益團體的募款當作競爭對象，因為基礎不同，既然基礎不同，社福團體應該思考的是如何吸引更多社會大眾重視我們所主張的議題，而不是抱怨宗教團體吸走太多善款，試想，這些人如果沒有捐錢給慈濟、佛光山、中台禪寺，會把錢捐給你嗎？有誰能夠回答這個問題？我自己是天主教徒，天主教會在台灣是早年帶來最多社會善款的宗教團體之一，也經常從事政府與民間都較為不願服務的工作，而近年有些地方常常要興建「福利山莊」安置弱勢族群，不過，許多社福團體顯然有意見，認為這與「福利社區化」的趨勢相左，這當中的確有

討論與檢討的空間；後來某位社福界的朋友，寄了一份批評中台禪寺太過奢華的電子檔給我參考，信裡面只有一句話：「希望天主教未來不會有這麼一天」。我看了其實覺得啼笑皆非，這完全是兩回事情。如果天主教向社會募款而其中有部分用於宗教用途，這部分沒有明確交代那麼是有違反募款倫理的問題，如果是向信徒募款則無庸置疑。但是，以中台禪寺為比喻，就引喻失義了。天主教在台灣所帶來的國外捐款興辦的社會福利機構不知道有多少，就是沒有蓋過像中台禪寺的建築，這些建築在歐洲已經夠多了，可見這樣的憂心反映出許多社福團體對宗教團體的不熟悉，甚至對於宗教與社會福利彼此間的定位也不夠認識。我們的社福團體應該把格局放大，向社會大眾爭取對於社會福利議題的重視才對，不是去抱怨宗教團體吸金，或者擔心宗教團體坐大，當然宗教團體從事社會公益，在管理的專業與透明度也有改善的空間也是值得探討的問題。

如果你去過中台禪寺，會發現他的建築規模的確讓人覺得相當宏偉，管理上也很有秩序，可能有人會質疑他浪費或是到處設功德箱，不過質疑的人多半是沒捐錢的人，所以嚴格說來沒有資格質疑，頂多可以非議這個佛教宗派的走向，質疑的人有自由選擇不去接受這個宗派，但是如果不是信徒，甚至是別的宗教的教徒，那看法也未必公正客觀。如果從募款倫理的角度來看，有沒有違反募款倫理？恐怕很難這樣子去質疑，因為他的信徒供養的錢就是用來讓中台禪寺成為佛教的一個藝術聖地，也許他的社區關係有待經營，但是就信徒奉獻的出發點和他們展現的用途來看，那五十億可沒有亂花，全部都看得見啊。就宗教團體募款的角度來看，也沒有違反募款倫理。這其實也是為什麼，對於宗教團體的募款，一般不會放在「公益勸募」的規範裡面來討論的原因，應該看的是他們有沒有涉及逃漏稅以及用途的合法性的問題。



對於目前民間希望成立的自律組織，無論它叫做「智慧捐贈聯盟」也好，或者叫作「民間公益團體自律聯盟」，其鎖定的目標都在於讓社會大眾在捐款時，能夠有一致的標準檢驗公益團體的品質與效率，同時有充分的資訊讓捐款人做判斷，說來容易，但是資料的提出與解讀則考驗了雙方在相關能力與知識方面的提升，這點需要時間累積經驗，也必然經過磨合的過程，但願媒體在這當中扮演的角色是正面的；但是，台灣要邁入「公民社會」的階段，展現利他主義的精神，這條路顯然非走不可。我們應該樂見這個聯盟的出現，聯勸也會在這當中扮演推手的角色，希望更多公益團體能夠響應這樣的自律行動。

未來，我們還要準備在立法之後，持續觀察這個法的運作是否符合現有的情況，以國外的勸募法規⁸而言，他們已經著手規範專業募款團體⁸，以及要求專業募款者(professional fundraiser)，應該隸屬於專業募款人協會，取得認證並且遵守專業倫理，才能執業，並且規範不得以募款所得比例作為佣金取得的標準，也不可以依照所爭取到的大額募款人人數收取介紹費，因為如此一來將會造成公益慈善募款的動機變成：「己欲『利』而『利』人；己欲『達』而『達』人」，扭曲了公益的原意，募款者將自身利益置於捐款人利益，乃至於社會公益之上，這絕對是值得納入檢驗的標準。事實上目前國內已經有公益團體在委託公關公司辦理募款活動時，面臨類似的問題，應該及早思考這個問題才是。同時，結合公益與企業行銷的活動日益增加，捐款人與消費者的角色也開始模糊，如果是雙贏則還好，如果任何一方破壞了遊戲規則，那麼捐款人資料的不當使用，也會造成信心的流失與傷害。

孟子曾說過：「徒善不足以為政，徒法不足以自行」公益團體

8. 參考美國賓州公益慈善勸募法 (Solicitation of Funds for Charitable Purposes Act)

光有愛心沒有專業無法解決社會的問題，滿足弱勢者的需要，同樣的募款的順利光靠些法律，組織而沒有整體的策略與規劃當然是不夠的。我們拭目以待，希望未來我們介紹台灣的公益募款，有更多令人引以為榮的經驗可以訴說。

1. 現行「統一捐募運動辦法」為中華民國四十二年五月十四日行政院修正公布之行政命令。
2. 參考內政部社會司網站，捐募管理網址：<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/index.htm>
3. 2000年，中華社會福利聯合勸募協會，公益法規推動小組會議資料，陸宛蘋老師書面意見。
4. 參考行政院版「勸募管理條例草案」以及民間版「公益勸募法草案」
5. 詳見行政院主計處，「台灣地區社會發展趨勢調查暨社會參與延伸調查報告」，民國八十九年八月。調查時期為88年5月，以及89年6月。
6. 美國公益募款監督委員會AAFRC Trust for Philanthropy/Giving USA 2002
7. 參見美國優良企業局智慧捐贈聯盟網站，<http://www.give.org>
8. 參考美國賓州公益慈善勸募法(Solicitation of Funds for Charitable Purposes Act)

國家圖書館出版品預行編目資料

非營利組織培力指南 2002
行政院青輔會第三處編
-----臺北市：青輔會，民92
面；公分
ISBN 957-01-4759-8 (平裝)
1.人事管理 2.人力資源—管理
494.3 92014820

GPN:1009202332

ISBN:957-01-4759-8

2002非營利組織培力指南

編印者：行政院青年輔導委員會第三處

出版機關：行政院青年輔導委員會

電話：(02)2356-6272

地址：臺北市徐州路五號十四樓

網址：<http://www.nyc.gov.tw>

設計印製：上美普威廣告有限公司

電話：(02)2395-9766

地址：台北市新生南路一段104號5樓

網址：<http://www.esummit.com.tw>

展/售書局：三民書局/台北市重慶南路一段62號

國家書坊台視總店/臺北市八德路三段10號

五南文化廣場/台中市中山路6號

新進圖書廣場/彰化市中正路二段5號

青年書局/高雄市青年一路141號

出版年月：中華民國九十二年八月

定價：新台幣貳佰元正

版權所有 翻印必究



封面小故事

青輔會近年來開辦一系列的
非營利組織人才培訓課程，對
於活化及建構非營利組織的專
業能力有相當的效益。為了能
將資源更廣泛的推廣，於今年
將2002年培訓資料編印成書，
讓更多的朋友分享學習。

在封面的設計上，採用擬人
化的蘋果及豐富的色彩配置，
除了作為主題的引導外，也期
盼透過閱讀本書能豐富讀者的
專業知能，成為活化組織的種
子。

ISBN 957-01-4759-8



9 789570 147598

GPN:1009202332
定價：200元整