

澳門非營利組織研究

社會福利服務機構管理



鄧玉華 著

澳門非營利組織研究 社會福利服務機構管理



鄧玉華 著

澳門非營利組織研究 社會福利服務機構的管理

作 者：鄧玉華

網 址：dantang@macau.ctm.net

封面設計：鄧玉華

出 版：鄧玉華

印 刷：澳門華輝印刷有限公司

版 次：2006 年 6 月第一版

印 量：500 本

贊 助：澳門基金會

ISBN 99937-706-3-9

定 價：MOP. \$70 (收入捐贈予澳門社會保障學會*)

*澳門社會保障學會簡介

澳門社會保障學會為民間非牟利組織，於 2000 年 5 月登記成立，宗旨為研究本地的社會保障，並提起社會關注社會保障的改良，促進本地社會保障制度能達至保障人們的基本生活需要。

多年來開展了多個與社會保障有關的課題研究，並經常舉辦研討會、座談會、交流、培訓、接受大眾傳媒訪問等，亦努力促進與鄰近地區如與香港、台灣、深圳、珠海的友會合作，每年輪流在不同地區舉辦社會保障學術研討會。

作者將出售此書的收入贈予該會，以示對該會的認同及支持。

序 言

不管你習慣採用“非政府組織”的名稱，還是採用“非營利組織”的名稱，抑或是採用“第三部門”的名稱，對這些概念所指稱的物件的研究，可說是方興未艾，在西方如此，在中國也如此。究其原因，大概是因為各國在奉行政府調控下的市場經濟的過程中，都既遇到了“市場失靈”的麻煩，也遇到了“政府失靈”的困擾。澳門是中國的一部份，基於歷史上的原因，在這小小的一片土地上，形成了一套獨特的制度和情境，它既不同於中國的內地，也有異於香港和臺灣，當然和純粹的西方又有很大的區別。因此，考察澳門地區的“非政府組織/非營利組織/第三部門”，從比較研究的角度來看，是很有意義的。

呈現在讀者面前的這本著作，是作者鄧玉華用以申請博士學位的論文，原名《澳門民間非營利社會福利服務機構的管理研究》。它突出了非政府和非營利性兩點特質，看來與西方社會提出的所謂“第三部門”概念相當一致，其出發點是建基於維護公益的政府部門和以營利為目的的企業以外的第三個領域，這類組織機構屬於民間，但為的是公益事務，同時具非營利特性。從“政府失靈”和“市場失靈”的觀點，這些第三部門有其存在的價值，它彌補了政府部門在行事上欠缺彈性和效率的不足，亦開拓了企業認為無利可圖而不願多作投入的空間。社會福利服務的領域，經常處於這種難有盈利機會而又在效率上有很多可待改善空間的情況，因而“第三部門”在這方面的參與往往較多，且易有所為，尤其是在全球公共服務走向民營化的今天，不少原本由政府主辦的社會福利服務，逐漸以各種不同的方式轉移到民間非營利公益團體的肩上。

以澳門為例，有八成以上的社會福利服務機構由民間社團辦理，而這些民辦機構絕大部份正接受政府不同方式和程度的支援。現在各類社會福利服務中只有老人院有私人以企業方式經營，主要原因與人口和家庭結構的變化有關，政府和社團經營的老人院未能滿足社會的需求（實際上到今天已沒有一間老人院是由政府直接管理的），人口

老化，核心家庭成為主要的家庭模式，作為子女者，未必都能有條件去親盡孝道，入住老人院成為其中一個選擇，但排隊輪候公立或非營利的老人院不知何時可得其門而入，企業式經營因而有可為的空間，儘管其收費比社團經營的高很多而且服務水平不一定較高。另一方面，政府的政策也很影響企業的發展空間，以企業辦託兒所為例，澳門政府於早年大量建立託兒所，並交由社團負責管理經營，由於這些託兒所的設施和人力較佳，而且收費不見得比企業辦的託兒所高，導致企業辦的託兒所迅速大幅減少；當然出生率低也是原因之一，但明顯的是，在需求減少的情況下，企業式經營只會更難生存。同一情況，或許也會出現在老人院服務的提供上，隨著澳門人口老化，長者中總有一部份對院舍式服務有需求，政府因此會制定相應的政策，而政策的取向，也決定著企業辦老人院的生存空間。

在中國大陸，開放改革經歷了廿多年，過去由政府包攬的社會福利服務也逐步走上社會化之路。今天所見除維持有公營的福利院外，亦有所謂民辦非營利的服務單位，也開始出現少量企業式經營的服務，在“小政府、大社會”的趨勢下，社會福利服務公、私營的比例將會改變，至於私營是採取企業的抑或是非營利的形式，同樣要看社會的需求和政策的走向。企業式經營的，自有其生存之道和管理方式；民間非營利性質的，如何取得和善用資源，如何有效管理以提高服務效率和素質，可說是一個嶄新而有意義的課題，既需要在實踐中探索積累，又要重視借鑒海外的經驗。因為“它山之石，可以攻玉”。今蒙我在澳門的學生邀請，為其研究澳門民間非營利社會福利服務機構管理的專著作序，我就欣然接受。

本書的結構分為四章，安排上比較規範。第一章先指出了民間非營利社會福利服務機構面對的管理問題，然後比對非營利組織與其他兩個部門(政府和企業)的特質，突出了研究非營利組織辦社會福利服務機構管理的價值和意義。第二章集中交代了所採用的理論架構和研究方法，亦就一系列基本概念作出澄清、分析和界定，這對任何社會科學的研究都是重要的一步，既可釐清論題，也不致在展開和深入論證時迷失方向。第三章簡介了澳門社會福利制度與非營利組織的發

展，雖不是全書的主體，但能讓讀者清楚問題的背景，當中提出澳門的社團和機構的分類統計，以及進一步明確了這類社團和機構間存在的二層組織結構關係，具有一定的創造性。第四章作為本書的主體部份，佔用了大半的篇幅去論述澳門的民間非營利社會福利服務機構在各項管理功能發揮上所呈現的狀況和存在的問題，作者用了大量第一手資料進行分析論證，結合其十多年從事專業社會工作的經驗，加上列舉了不少案例，對分析所發現的問題也提出了一些解決辦法。最終以總結部份帶出研究的發現、研究成果的應用和一些可待開發的研究專案。讀者從中當可深入瞭解澳門的民間非營利社會福利服務機構的管理情況，同時，讀者還可感應到全書中充斥著現代優質管理的思維，強調了以服務物件為中心的觀點。儘管該著作的理論創新有限，但能在既有的理論基礎上結合實際，對問題作出深入的探究，從而突出了論著的應用性，實屬一份實務性很強的研究報告。我相信，本書對於澳門的公共管理當局和民間非營利社會福利服務組織會有相當的參考價值，同時對於內地正在發展的民間社會服務也可視為一份經驗的借鑒。

基於師生之誼，我還想藉此對作者在學攻博期間的努力和學習態度表示認同。在我們相處的五年多時間裏，作者除了學習認真刻苦，學術研討積極，筆耕勤奮，學風端正，還充分表現出個人的社會責任感，處事有條不紊，對社會亦有一份關懷和承擔，這從他過去在澳門長期參與義務工作足可印證出來。我希望作者能繼續發揮所學，實踐其理想，為社會作出更多的貢獻。

童 星

2006年2月8日于南京大學

(童星教授為南京大學公共管理學院院長)

關注澳門非營利組織的經驗與模式

代序

去年 11 月，玉華先生專程赴京，約我為本書作序。我們相識在去年 8 月，我應澳門發展策略研究中心之邀訪問澳門，期間我們曾深入討論過澳門和大陸非營利組織發展的一些問題。我對澳門非營利組織悠久的歷史、獨特的功能和治理模式表達了很高的興致，希望他的有關研究能夠儘快出版並介紹給大陸的讀者。如今他的這部書稿呈現在我的桌前，令我驚喜和釋然。在此，我對他于工作之餘勤勉鑽研的精神表達敬意的同時，也為我和讀者各位的書架上能增添一本不可多得的關於澳門非營利組織的著作而感欣慰。

近年來，國內關於非營利組織的研究方興未艾。除清華大學 NGO 研究所以外，許多大學都成立了相應的研究機構，越來越多的學者進入這個新興的領域，相關的出版物和論文也越來越多，各種研討會和學術論壇也頻繁召開，這些都從一定側面表達了處於轉型時期的中國社會在推進和諧社會建設中對於非營利組織的熱切期望。在實踐中，中國的非營利組織也呈現出前所未有的發展勢頭，儘管現行法規和管理體制都存在問題有待於進一步完善，但是在城鄉各地，各種類型的非營利組織活躍在環境保護、教育文化、科技推廣、農村發展、社區建設、公共衛生、慈善救助、市場仲介、社會服務等各個領域，發揮著政府和企業所難以替代的重要作用。根據我們的調研，估計全國各種類型的非營利組織的總體規模大約在 300 萬家左右，它們已經成為中國社會轉型中一支不可忽視的重要力量。

比起大陸的非營利組織來說，澳門的非營利組織數量有限，規模不大，對社會的影響也不如大陸的非營利組織那麼顯著。但是，澳門的非營利組織因其悠久獨特的歷史來由，沈澱了極為豐富的文化底蘊、傳統價值、公共倫理和社會資本，構織出一個獨具特色的非營利組織的發展畫面，非常值得吟味和探究。我在短短的幾日停留中，在與初識的幾位學人飲茶豪議之間，便已察覺到澳門非營利組織獨特的吸引力，對其中引發的問題盎然興起。比如，是什麼機制使得澳門的

社團在具有很強的政治參與性的同時又具有高度專業化的社會服務能力？一個兼具政治參選功能的社團如何成為社會公益的倡導者？澳葡當局如何巧妙地通過社團實現了社會分治和政治統合的雙重目標？等等。我想，面前的這本書，雖然不能全部解答我的這些疑惑，但至少提供了一個難得的讓我們客觀認識澳門非營利組織的機會。

本書的命題集中于澳門非營利組織中從事社會福利的服務機構，定義了從事社會福利服務的非營利服務機構與社團的關係，提出了關於社團分類和機構分類的方法和觀點，並據此對澳門的社團和服務機構進行了系統分析，研究了澳門從事社會福利服務的非營利組織在管理策略、組織運作、制度安排、內外環境等方面存在的問題，並提出了積極的政策建議。這些不僅是對澳門非營利組織開展的一項具有很強應用價值的實證研究和政策研究，而且對於讀解澳門非營利組織提供了極為珍貴和真實的分析材料。相信這樣的研究能夠對國內非營利組織的發展和研究有很大的借鑒意義。

我曾在訪問澳門後對友人講過：澳門雖小，但這裏公民社會很大；澳門非營利組織不多，但這裏值得我們學習和借鑒的東西彌多。希望本書的出版有助於澳門和國內非營利組織之間的彼此學習與互動。

王 名

2006年2月20日於北京

(王名教授為北京清華大學公共管理學院副院長)

序 言

澳門是個中西文化交匯久遠、文化底蘊深厚的博物館式社會、和諧型社會，社團眾多相信已是公認的事實。翻開近期出版的第 13 期政府公報(29/3/06)，見到有 39 個新社團的章程和 4 個舊社團的章程修改，單從這些社團的名稱上看，即可得知澳門的社團可謂應有盡有、五花八門，雖然有人評為過濫，但也給人有百花齊放、百家爭鳴之感，是社會結構多元化的一種突出表現。

不同社團的活動宗旨和成員結構以及擁有不同的條件和能力，使得社團的生命週期也有長有短，有些會持續展現活力，有些則短時間內就趨於沉寂。究竟澳門的社團結構如何？有哪些基本特點？怎樣運作？從科學求真的角度，促使我們要加強對這種民間非營利組織的研究。本書作者鄧玉華博士長期從事社會服務事業，擁有相關領域的發言權，他從實際出發，建立起澳門社團的分類系統，並進行了統計學分析，讓我們更清楚澳門社團的完整圖像。研究得知，本澳慈善性質的團體佔了四分之一，這些團體對推動社會穩定和提升人們的生活質素起著重要的作用。人們常說，澳門是一個寬容和諧的社會，社會互助可說是社會和諧的一種具體表現方式。長久以來，民間團體在社會互助和社會福利服務上扮演著重要的角色，並世代相傳，時至今天仍秉承著這優良傳統，其中，澳門的一些民間“百年老店”，如仁慈堂、鏡湖醫院慈善會、同善堂、清安醫所等，至今仍活力不減，而且不斷尋求突破。

澳門的社會服務機構，絕大多數(八成以上)由民間非營利組織經營，他們的服務涉及各個領域，為有不同需要的人群，尤其是弱勢群體提供種類繁多的援助，而且這些民間團與時俱進，堅持創新，表現出承擔和高效，值得敬佩。當然，民間經辦的社會服務亦有其不足之處，從本書的研究得知，機構在管理上就有不少可待改善的空間，而最終就是要做到硬件和軟件相配合，提供的服務數量與質素要同步提升。

近年，本地研究社會相關課題的成果開始出現，但仍然數量較少，這從國內大學對澳門研究的博士論文題目、澳門大學歷年出版的文獻或歷年的《澳門研究》刊物中可見一斑。尤其當我們強調社會、經濟協調發展，經濟作為社會發展的基礎，自有其優先研究的價值，但做好經濟的同時，其實我們想要的是一個健康型的“好社會”，有和諧、穩定的健康社會，反過來可促進經濟發展的持續性和協調性，因此，加強對社會動態和靜態的研究，如人口老化、貧富差距、各類社會問題，當然還包括各類社會組織的研究，不僅具有必要性，而且也具有迫切性。今本書針對本澳非營利社會服務組織的管理模式作出深入而系統的研究，不僅填補了本地學術研究在這方面的空白，同時也可稱之為一項獨有特色的創新之作。在此謹向作者表示欽佩之意，並望百尺竿頭更進一步，不斷有更新、更系統的著作問世。

楊允中

2006年4月6日於澳門

(楊允中教授為澳門大學校長高級顧問兼澳門研究中心代主任)

摘要

摘要

社會福利服務可說是現代社會制度化的產物。回顧世界上社會服務的發展史，對個人生活上的照顧傳統上由家庭承擔，之後漸漸出現了民間組織介入，補充當中不足。在歐美，大概到了 20 世紀 30 年代，政府的統籌多起來，包攬的服務項目亦越來越多，但隨著 80 年代「福利國家危機」(Welfare State Crisis)出現，政府的主導角色反過來漸轉移至民間團體，形成所謂民營化(Privatization)的趨勢。澳門的社會福利服務演變，似乎跟這個世界大潮流相似，自上世紀 80 年代起，澳門政府開始加大對民間社會服務機構的資助，甚至將原本由政府經營的機構，轉交給民間管理經營，使得民間社會服務機構得到很大的發展，從數字上看，在近 20 年成立的佔了機構總數的 84.3%，而近 10 年成立的更已佔總數的 58.8%。

民間社團所展現旺盛的活力，亦是促成政府將社會福利服務的責任轉移到民間組織的原因之一。在澳門，自 80 年代中期起，社團數目不斷大幅增加，與西方學者所提到的「結社革命」(Associational Revolution)，在時間上不謀而合，民間社團所發揮的正面推動作用不容置疑，但全球的非營利組織(Nonprofit Organization -NPO) 在發展上也存在一些問題。結合各方學者的觀點，這些問題包括：效率低、缺乏交代機制、理財不善等，而這些問大部份與管理有關。究竟澳門的民間社團或社會服務機構可有類似的管理問題呢？經筆者整理澳門現存相關文獻，發覺當中對 NPO 的研究，主要在於對社團的發展史和社團的角色的探討等，而對民間非營利社會福利服務機構管理的研究就很缺乏，因此，筆者就決定展開此一主題的研究。

關於社會科學的研究，概念介定是重要一步，本文對「機構」(Institute)*一詞賦予了特定的定義，即由民間組織---社團所開展、建立的服務單位。本文所研究的就是社會福利服務機構，它主要由慈善

* 按 1987 年牛津大學出版社《牛津進階英漢雙解詞典》的解釋，Institute 為慈善或社會福利機構(如孤兒院) organization with a charitable purpose or for social welfare (e.g. an orphanage)

性質的社團建立，亦有不少由宗教團體設立，少部份由行業團體成立。本論文對機構概念的介定是很重要的，主要表現在兩方面，其一是法律地位的問題，因為唯有依法成立的社團才擁有法人的地位，才對第三者產生法律效力；另一是管理關係的問題，因機構的管理，可說只是中層或前線(Front-line)層次的管理，高層的管理往往落在社團層次，並因此使得社團與機構之間，明顯存在二層的組織架構關係。過往一些研究中，很多時只見針對社會服務機構層次的研究，忽略了上級社團的客觀存在和影響，而本文涉及組織的管理問題，就必須釐訂清楚這組織上的關係。

本文在結構上首先指出民間非營利組織(包括社會服務機構)面對的問題和對澳門現有相關研究的整理，以帶出本研究的意義，繼而交代有關研究的理論基礎、研究方法、相關概念和研究範圍等。明顯地，對民間非營利社會福利服務機構管理的研究是一項跨學科(Multi-disciplines)的研究，涉及社會學、組織理論、管理學和當今流行的非營利組織研究、優質管理方法等課題，而研究方法上則採取了文獻研究、訪談和問卷調查等方法，在現有的相關理論基礎上，搜集第一手資料，進行實證研究，作定性和定量的分析。

澳門長久以來都是中國的土地，但由於特殊的歷史背景，形成了她的獨特社會福利制度和模式，筆者檢討過去百多年的慈善事業和社會福利發展，發現民間社團居中一直扮演著重要角色，由社團開展的社會服務機構不斷增加。針對機構的管理問題，筆者就向超過半數的社會服務機構主管取得第一手資料，從中發現澳門的機構在資源上得到不少外來支援，包括大部份得到政府的資助，且多以政府的資助為主；在人力資源上，義工的參與比例很大；一些基本管理事項表現良好，如多存有的各類工作指引、記錄、報告，機構的人際和公共關係佳，人員表現令主管滿意，機構的服務成效和效率高等。然而，是項研究中亦發現有不少可待改善的地方，範圍涉及管理的各個功能，包括計劃、組織、行銷(Marketing)、人力、指揮、評估、質素表現和外部環境等，具體如：

1. 機構缺乏策略性之中期、長期目標，而這與財政收入穩定程

度和是否容易籌得足夠的資金有關；

2. 只有三成的機構表示容易籌得足夠的資金；

3. 以政府資助為主的，並非表示財政收入穩定程度較高和較易籌得足夠的資金，事實上，調查中反映了相反的結果；

4. 社團高層介入機構的決策程度高，使機構的授權問題和服務效率受到關注；

5. 市民對機構的認識程度和容易找到機構資料的程度只有六成多，事實上，每年有做公關或推廣計劃的機構只有五成半；

6. 人員的晉升機會少、流動性大，足以損害人員的士氣；

7. 機構較少做人力資源評估，但覺人手不足，尚幸有不少義工(Volunteer，內地常稱志願者)作支援；

8. 機構較少獎勵員工。過去一年，只有半數的高層有正式表彰過員工，而遇有工作失誤時，有九成半的會有人負責。罰多獎少，實非好的激勵方法；

9. 大體上機構是重視人員培訓，但對新入職者的培訓看來就有不足；

10. 機構負責人認為予員工服務督導(Supervision)足夠的只有六成，看來有需要加強；

11. 機構有作定期工作評估的不到七成，更少機構設有服務質素指標，這對客觀評估和完善工作不利；

12. 設有人員的評估機制的只六成，對管理者的評估機制更只有四成半，看來有必要加強，否則評估變得隨意和主觀性，無助於激勵人員和提拔人才；

13. 有七成主管認為機構存在外部監督機制，但多認為外部監督對改善機構服務的作用一般或不大，與此同時，機構亦多缺乏處理投訴的機制；

14. 有剛過半數機構認為存在競爭對手，調查同時反映機構的競爭意識不強，競爭力亦不足；

15. 機構多自認了解服務對象的需要，但缺少定期的需要調查，看來不少只憑經驗作判斷；

16. 機構多自認能滿足服務對象需要，但同樣缺少服務對象的滿

意度調查，客觀性不足；

17. 就算有進行過上述調查，並不表示機構服務就很大程度滿足到服務對象的需要，反映機構缺少改善的行動；

18. 對質素的重視不足。如只有六成半的機構常強調質素，四成半設有服務質素指標，三成半的定有服務承諾(Performance Pledge)。

針對以上透過科學方法研究所發現的各個管理問題，機構自可作出各種改善做法，具體如為機構制定中、長期發展目標，以作服務發展定向和指引；成立機構的義工隊伍，以利更好發揮義工的作用和增強機構的人力資源；加強服務的宣傳和推廣，須知這方面的工作並非企業的專利；雖然機構一般人員數目不多，職位分類亦有限，但可在同一職位上設不同職級，讓員工增加提升的機會；加強對人力資源和機構發展間的評估；機構高層和管理者宜多用正面的激勵方法；加強人員培訓，尤其是對新入職者，使之更快達到崗位的要求和配合機構的期望；加強督導的力度，以提高服務成效；又鑑於社會福利服務領域常存在外行領導的情況，故可外邀技術顧問或義務督導者，以補機構內督導功能的不足；應加強定期工作評估，為服務設定質素指標；雖然有些服務乃獨家提供或存在供不應求的情況，但評估自身在社會上或本身領域上的位置，並提高自身的競爭力或不斷提高服務水平，對機構的長期存續發展有利；應提高對外部意見的重視程度，並視為推動改善的動力之一；加強對服務對象需要和滿意度的了解，畢竟這才是真實的需要和滿意度的來源；掌握了服務對象的需要後，進一步應持續採取改善行動；將重視質素和不斷改善的想法和做法，演化成機構的組織文化；善用優質管理的方法與工具。另外，從大方向考慮，現有的各種優質管理方法均可考慮應用於機構中，而機構要推行管理上的改革，政府實可擔當推動者的角色，除為提升機構的質素管理外，亦有助建立標準以監管各機構、尤其是絕大部份機構是受政府財政資助，同時也建立起政府和機構間的交代(Accountability)文化和制度。在社會資源有限的情況下，政府如能協調民間機構的服務發展與合作，共用資源，定能使社會福利服務效益達到最大化。

由於組織的管理過程涉及的功能很多，基於本研究題目和方法局

限在中觀性的研究，因此只能清晰了機構管理上的狀態和釐清了一些與澳門非營利社會服務機構管理有關的基礎問題，並嘗試作出一些建議，期對澳門的社會服務機構管理有助。但當中亦肯定仍有大、小不同的相關問題可待進一步研究，如：政府對民間非營利社會服務機構的資助制度和監管方式；機構與上級社團間的工作關係；機構人員流動的原因；機構服務質素的評估；機構如何面對競爭；機構如何處理外間的意見等等。最後，謹盼本研究能作為一個起步，引發更多相關研究，亦盼本研究能對改良澳門社會服務機構管理起到一點兒作用。

The Study of NPOs in Macao---the Management of Social Welfare Service Institute

Abstract

Social Welfare can be defined as the product through the systemization of modern society. In view of the history of the social service development worldwide, the caring to individual living transits from a tradition of family commitment to a supplementary support by the presence of civil organizations. In Western world, until the 30's of the twentieth century, there was increasing participation by the governments as well as getting more categories of services. Following the "Welfare State Crisis" in the 80's, however, the leading role changed from the government to civil organization. Thus it came to the so-called "Privatization" trend. The evolution of social welfare in Macao is almost following the world trends closely. Since the 80's of last century, Macao government raised the subsidization to the civil social service institutes and even handed out governmental institutes for operation under civil management. As a result it provided civil social service institutes more development. Based on the figures the institutes founded in the last 20 years take 84.3% of the total while those founded in the last 10 years take already 58.8% of the total.

The vitality presented in the civil associations is one the driving forces to the government on transferring the responsibility of social welfare service to civil organization. Since the middle of 80's the number of association in Macau has been increasing in large scale. The timeline does match with the "Associational Revolution" as suggested by western scholar. There is no doubt that civil association has positive advance. However it has question in the development of global Nonprofit Organization (NPO). Refer to the point of view from scholar, it can be summarized as: poor efficiency, lack of briefing mechanism and inappropriate financing