

非營利組織叢書

策劃 / 江明修

非營利管理

Non-Profit Management

江明修 主編



智勝
BEST-WISE

非營利管理

Non-Profit Management

江明修 主編

智勝文化

非營利管理

Non-Profit Management

國家圖書館出版品預行編目資料

非營利管理 = Non-profit management / 江明修主編

—初版. —臺北市：智勝文化，2002〔民91〕

面；公分

ISBN 957-729-275-5(平裝)

1.企業管理 2.決策管理

494

91016695

主編/江明修

發行人/紀秋鳳

出版/智勝文化事業有限公司

地址/台北市100館前路26號6樓

電話/(02)2388-6368

傳真/(02)2388-0877

郵撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第5177號

總經銷/知識達圖書發行有限公司

傳真/(02)2312-2288

出版日期/2002年10月初版

定價/480元

ISBN 957-729-275-5

Non-Profit Management

by Min-Hsiu Chiang

Copyright 2002 by Min-Hsiu Chiang

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址:<http://www.bestwise.com.tw>



本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。
如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

- 江明修** 國立政治大學公共行政學系教授
- 陳定銘** 國立政治大學公共行政學系博士，新埔技術學院
助理教授
- 梅高文** 國立政治大學公共行政學系博士候選人
- 蔡勝男** 國立政治大學公共行政學系博士生
- 鄭勝分** 國立政治大學公共行政學系博士生
- 曾冠球** 國立政治大學公共行政學系博士生
- 林佳璋** 國立警察大學犯罪防治研究所博士生
- 吳宗憲** 國立政治大學公共行政學系博士生
- 陳翠娥** 國立政治大學公共行政學系碩士
- 王詩慧** 國立政治大學公共行政學系碩士
- 游淑綺** 國立政治大學公共行政學系碩士
- 鄒惠玲** 國立政治大學社科院行政管理學系碩士

「非營利組織研究叢書」總序

20 世紀末以來，國際政經情勢發生劇烈變化，各國政府財政日益吃緊，市場經濟與政府機制雙重失靈，而源於對政府的失望與不信任，「師法民間」成為各國政府爭取公民支持的基調，因而引發一連串政府再造風潮，如英國之新右派、美國之新治理。然政府再造風潮並未能有效矯正市場失靈與政府失靈病象，大有為政府與小而美政府理念孰是孰非一直爭論不休，福利國理念重公益但被抨擊為欠缺行政效率，小政府的效率價值觀則因有可能扼殺公民價值，而招非議。面對此一難題，學界無不思索解套之道，究其原因在於過去行政革新或政府再造運動並未真正落實公民社會理念。所幸，自 1990 年以降，各國民間自發性非營利組織的日益蓬勃發展，已漸趨形成政府部門、私人企業等機構外，而以公益為先的「第三部門」。第三部門績效管理兼顧效能與效率，不但以公益使命之完成為主旨，較政府機構更有效率，在公民對政府普遍抱持不信任感的時代，更積極地擔負起彌補社會需求和政府供給間落差之角色，並有助於真正落實公民社會與社區意識之創發，及消弭疏離感。緣此，近來學界與政界關注焦點已漸從政府與企業雙邊關係，轉而探究「政府」與「第三部門」如何建立夥伴關係；近年來政府「師法民間」的主張，已逐漸轉向與第三部門建立夥伴關係，以建構更美好之社會。

本叢書出版之目的包括：一、協助社會力發展：公民社會之重建，首重觀念及作法之精進，本叢書所揭櫫的理念、實例及國際比較，當對社會力之成熟、鞏固與發展有所助益；二、協助政府轉型：政府轉型重點不在於組織與人事精簡，而在於如何促進政府、企業與非營利組織間之互動與合作關係之建立，幫助第三部門建構執行能力，以減輕政府財政壓力並增進公共服務之效率

與品質，其重要策略包括資訊化、國際化、人才培訓與專業化、生涯與人力資源規劃、內部治理與民主化；三、協助社區發展：建構公民社會的核心議題在於公民參與，而公民參與的基礎在於公民資格理念與社區意識的建立，本研究叢書可成為公民進行社區參與與發展的入門書。

本叢書之願景包括：一、本土性研究的出版：觀察非營利組織如何將使命落實於社區營造與公民價值重建之中；二、國際新趨勢的介紹：將視野擴及國際化，透過對世界各國第三部門之研究，吸收他人之石，以為參考；三、重要著作之翻譯：透過重要著作之翻譯，可宣揚理念及引介理論，以資學界與實務界參考；四、建立學界共識：理論與實務經驗若經由學界對話與批評，才得以粹練精華、生根茁壯，本叢書拋磚引玉，希望使學界更加注意第三部門的重要性，進而參與對話與論證，以建構更嚴謹之理論基礎，俾供實務界參考。

江明修

序

自從非營利組織叢書之《第三部門——經營策略與社會參與》一書問世以來，受到學術界與實務界的廣泛迴響，對於建構優質的公民社會，開拓人道希望之窗，期有所助益。然而，個人深知目前國內第三部門研究仍屬「淺碟」階段，一方面，學術累積性尚屬萌芽時期，相關研究廣度及深度尚不足以成為獨立「學門」；另一方面，實務界議題相當廣泛，非《第三部門——經營策略與社會參與》一書所能全面關照，實亟需相關研究以資參考。緣此，個人深感責無旁貸，乃促發將相關研究成果陸續編輯成冊之心。

政黨輪替後，以公益為導向之非營利組織逐漸成為政府重要的合作夥伴，並被統稱為第三部門，除政府決策人員不時強調建構公民社會理念外，行政機關也逐漸落實於政策，例如青輔會所推動之「策略聯盟」及「造橋計畫」，即將政策執行委由第三部門，此趨勢不但符合政府再造之理念，更可進一步強化第三部門之體質。學術界亦深感相關議題的重要性，紛紛成立相關研究中心，進行理論深化與創新育成工程，例如政治大學除了於 1995 年設立全國首創之「非營利組織發展研究中心」之外，更進而積極籌組「第三部門研究中心」，此外，台北大學合作經濟學系碩士班成立「合作與非營利事業組」，南華大學亦成立「非營利事業管理研究所」；而非營利議題逐漸成為研究重點，如政治大學商學院經營管理碩士學程(EMBA)於 2002 年成立「非營利事業管理組」，逢甲大學合作經濟學系開辦「合作事業暨非營利事業」課程。從這些趨勢可以發現，第三部門不但是實務界的重要夥伴，更已成為學術研究的新興領域。

本書試圖從宏觀角度，剖析第三部門所可能面臨之重要問題，包括：理論層面之社會資本概念的探討；制度層面則包括法制議題、領導行為；管理層面為知識管理、知識應用、策略管理、品質保證；互動層面包括協力關係、公關策略；個案層面為社區大學之參與管理、公民意識及九二一災後重建；發展層面則探究全球化對第三部門所可能造成之衝擊。對於有志於投入非營利志業或報考國內相關系、所、學程者，本書實有相當之助益。

本書之編成，要感謝之學術界先進及實務界前輩實在太多，銘感在心。尤值一提者，本書很榮幸邀請下列新生代學術工作者之共同參與，包括：陳定銘、梅高文、蔡勝男、鄭勝分、曾冠球、林佳璋、吳宗憲、陳翠娥、王詩慧、游淑綺、鄒惠玲，其中鄭勝分擔任本書的執行編輯，貢獻卓著。對於研究室的夥伴：蔡佩真、謝智偉、陳秋政、王俊元、趙家珍、潘若琳、李美萱、李昱萱、陳詩婷等人，更要說聲謝謝您們。

對於智勝文化事業有限公司所有參與本書之工作同仁，謹致上最高謝忱。

家人是吾人心中永遠的太陽，時時散佈溫暖氣息，在此感謝吾妻劉梅君教授的切磋及吾子江宇立的貼心，父母的養育之恩及岳父母的疼惜之情，更是永銘五內。

江明修

謹識於

政治大學社科院綜合院館

2002 年 10 月

目錄

第一章 非營利管理之理論基礎 /江明修，曾冠球 ----- 1

- 第一節 非營利組織與社會進步 1
- 第二節 非營利管理之基礎理論 2
- 第三節 社會資本概念及其應用 5
- 第四節 社會資本之建構與發展 11
- 第五節 小結 14

第二章 非營利管理之法制議題 /江明修，梅高文 ----- 19

- 第一節 前言 19
- 第二節 非營利組織與政府 20
- 第三節 非營利組織之課責 24
- 第四節 我國財團法人監督機制之檢視 28
- 第五節 小結 39

第三章 非營利組織之領導行為 /江明修 ----- 45

- 第一節 非營利領導之重要性 45
- 第二節 領導理論 50
- 第三節 非營利組織領導與管理之研究 61
- 第四節 非營利組織領導行為之分析 64
- 第五節 小結 71

第四章 非營利管理之協力關係 /江明修，鄭勝分----- 81

- 第一節 公私協力關係時代之來臨 81
- 第二節 公私協力之理論析探 85
- 第三節 公私協力之國際經驗 98
- 第四節 政府與第三部門協力關係之探討 108
- 第五節 公私協力之具體策略 111
- 第六節 小結 117

第五章 非營利組織之知識管理 /江明修，蔡勝男----125

- 第一節 前言 125
- 第二節 知識管理之意涵 126
- 第三節 非營利組織知識管理方法之探究 132
- 第四節 非營利組織知識管理方法的分析 148
- 第五節 小結 155
- 附錄一 知識管理的理論學派 157
- 附錄二 知識管理的重要性與目標 159
- 附錄三 知識管理的原則 161

第六章 非營利組織之知識應用 /鄧惠玲 -----171

- 第一節 前言 171
- 第二節 組織知識的意涵 171
- 第三節 知識管理理論的探討 174
- 第四節 個案背景介紹及其社會功能 186
- 第五節 基金會知識管理實施現況及成效 191
- 第六節 個案研究的發現 206
- 第七節 小結 216

第七章 非營利組織之策略管理 / 吳宗憲 -----221

- 第一節 聖潔抑或邪惡？ 221
- 第二節 政府與非營利組織關係之理論 222
- 第三節 策略管理的內涵 227
- 第四節 政府與非營利組織互動之模式 237
- 第五節 策略管理對政府與非營利組織互動之啟示
241

第八章 非營利組織之公關策略 / 王詩慧 -----249

- 第一節 非營利組織公關之意涵 249
- 第二節 非營利組織公關之相關理論 252
- 第三節 非營利組織公關之功能 263
- 第四節 非營利組織公關之策略 276
- 第五節 非營利組織公關之個案研究 303

第九章 非營利組織之參與管理 / 陳定銘 -----317

- 第一節 前言 317
- 第二節 非營利組織之社會參與 318
- 第三節 社區大學運動之創發 327
- 第四節 社區大學社會參與之策略 334
- 第五節 小結 339
- 附錄 台灣社區大學概況一覽表（2001年12月） 341

第十章 非營利組織與公民意識 / 陳翠娥 -----369

- 第一節 公民意識的理論基礎 369
- 第二節 社區大學的緣起 375
- 第三節 社區大學的基本理念 377

第四節	社區大學的特色	380
第五節	社區大學的角色與功能	383
第六節	社區大學建構公民意識之策略	385
第七節	社區大學發展困境	390
第八節	社區大學之永續經營	394

第十一章 非營利組織與品質保證 /林佳璋 -----403

第一節	品質制度之演變	404
第二節	實驗室認證制度之發展	411
第三節	實證分析	417
第四節	小結	427

第十二章 非營利組織與災區重建 /江明修，鄭勝分，游淑綺 -----433

第一節	災區重建議題的興起	433
第二節	災難管理的理論基礎	438
第三節	非營利組織國際救援經驗分析	448
第四節	我國非營利組織的救援運作經驗	454
第五節	小語	471

第十三章 非營利管理之發展趨勢 /江明修，鄭勝分 -475

第一節	全球化與非營利組織	475
第二節	非營利組織與全球治理	476
第三節	全球化對非營利組織的衝擊	481
第四節	小結	488

索引 -----497

圖表目錄

第二章 非營利管理之法制議題

- 表 2-1 各機關財團法人監督準則規定申請許可之文件 32
- 表 2-2 各機關財團法人監督準則規定之成立基金額度 33
- 表 2-3 各機關財團法人監督準則規定之捐助章程應記載事項
34
- 表 2-4 各機關財團法人監督準則規定之董事會人數與資格
35
- 表 2-5 各機關財團法人監督準則規定之主管機關檢查項目
36
- 表 2-6 各機關財團法人監督準則規定之懲處事項 37

第三章 非營利組織之領導行為

- 圖 3-1 本文研究架構 49
- 表 3-1 奇魅式領導研究的代表學者及理論要點 52
- 表 3-2 轉換式領導研究的代表學者及理論要點 57

第四章 非營利管理之協力關係

- 表 4-1 公私協力理論之比較分析 95
- 表 4-2 公私領域的差異性 107

第五章 非營利組織之知識管理

- 表 5-1 組織實施知識管理的方法與工具 134
- 圖 5-1 假設性分析法的過程 139
- 表 5-2 進行知識管理的分析架構 150
- 表 5-3 非營利組織的知識管理方法 154

第六章 非營利組織之知識應用

- 圖 6-1 知識的層級性 173
- 圖 6-2 Ellen M. Knapp 的知識管理模式 177
- 表 6-1 哈佛的知識管理策略 179
- 圖 6-3 Earl 的知識管理模式 180
- 圖 6-4 知識的內容與知識螺旋 183
- 圖 6-5 基金會知識管理系統架構圖 193
- 表 6-2 本研究觀察與探討要點及訪談內容 193
- 表 6-3 基金會知識管理系統的關鍵因素及其在本研究中的定義 197
- 表 6-4 基金會知識管理的主要活動及其內容 207
- 表 6-5 基金會網站規劃過程的時期劃分 210
- 表 6-6 基金會知識管理議題與組織人力資源的配合措施 212

第七章 非營利組織之策略管理

- 圖 7-1 策略管理的步驟 231
- 表 7-1 政府與非營利組織互動模式之內涵 238

第八章 非營利組織之公關策略

- 表 8-1 企業組織公關與非營利組織公關之比較 253
- 表 8-2 公關溝通模式 256
- 圖 8-1 衛星式的職務分派 269
- 表 8-3 非營利組織的特定（任務）環境 272
- 圖 8-2 支持者分析模型圖 274
- 表 8-4 網路時代的溝通模式 293
- 表 8-5 組織參與公共政策制定過程的策略模式 297
- 圖 8-3 議題管理流程圖 298

第十一章 非營利組織與品質保證

表 11-1 5 位品管大師對品質看法的異同 406

表 11-2 品質技術比較表 407

圖 11-1 符合性評鑑架構圖 416

表 11-3 各認證體系比較編碼 418

表 11-4 認證體系政策分析表 421

表 11-5 認證體系發展模式編碼表 426

第十二章 非營利組織與災區重建

圖 12-1 新公共觀念 438

圖 12-2 CORPS 模式的基本運作程序 439

表 12-1 救援組織類型 442

第十三章 非營利管理之發展趨勢

表 13-1 全球治理模式 480

第一章 非營利管理之理論基礎

第一節 非營利組織與社會進步

自解嚴之後，隨著政治力的釋放，民間社會力的發展空間獲得應有的扶正。台灣社會的非營利組織，在質與量方面遂呈現驚人地成長。一如所知，非營利組織係本於志願主義的精神，透過自發結社的方式而創生的組織，其不僅著重參與者主體與自由意識的發揮，並為自發性與地方草根性公民參與之基礎。

有關非營利組織的緣起，有因選舉時機議題的白熱化，或出於道德意識、責任使命與弱勢關懷的動機使然。儘管如此，工業化進程中紛至沓來的社經亂象，導致了既有的官僚組織，屢屢面臨捉襟見肘的疲態，更可被解釋為是「政府」與「社會部門」關係重新調整的重要因素。蓋隨現代官僚體制之成長，以及公民與日常治理事務脫節，吾人不乏感受到輿論對官僚體制與專業主義的撻伐。在 21 世紀末葉之際，此一現象幾乎蔓延至所有開發中與已開發的國家，促使各國積極地遂行行政改革。根據 R. C. Box(1998)的觀察，此一現象似凸顯出公民對諸如回歸地方主義、建構小規模且回應性高的政府，以及期待專業人士扮演諮商者，而非控制者的角色等傳統公共機構的價值，所投注的孺慕情懷。尤其，倘若將民主政治視為是一種生活方式，則隨時序的遞移，民主的進程勢必得超脫世俗的「投票政治」，主政者實有必要將民眾對日常政治的疏離，藉由制度設計重新調整，以導向民主

發展的良性正軌。**Box** 並表示，公民被排除在政策過程之外的作法，實有悖於實務者的專業性與立法者的合法性，更不符民主的原則。一旦公民納入治理的一環，將會使吾人深入地思索政府在社會中應扮演的角色、政策發展之複雜性、不同利益間異中求同的困難，以及公共行政職務的本質。

換言之，在新的治理模式下，基本上乃認定公民應具備自我問題開發與解決意識。至於公民專業能力之不足，或觀點偏狹與貧乏之疑慮，則可仰賴行政專才的諮商與指導，俾深化渠等對社群議題的瞭解；或由民意代表扮演居中穿梭與協調的角色，以化解潛存的利益衝突。準此而言，**Box** 本人憑其豐富的實務經驗與深厚的理論涵養而建構的「公民治理」(Citizen Governance)模式，儘管係偏重於體制內公民參與的倡議，惟仍無改於 **Box** 試圖將長久以來被邊緣化的公民角色，重新拉回民主政治中心舞台之宏圖，且進而扭轉專業行政人員與民選政治人物之角色，並賦予渠等新的責任與使命。

職是觀之，公民參與強調的是民眾能夠自主地參與公共事務以影響政府的政策，而以公益為訴求主體的非營利組織，其涉入公共政策的運作過程，在民主國家早已行之有年。從國家與社會之間的良性互動而論，非營利組織不僅提供公民政策論辯的場域，扮演政策諮詢的角色，亦有助於深遂公民的社群意識，建立良善的公共德性。由此觀之，時代巨輪推演至今，非營利組織實有不可或缺之社會使命。

第二節 非營利管理之基礎理論

由於非營利組織及其活動相當多元且龐雜，故有關其興