

台湾社会观察丛书

台湾的基金会

肖杨 严安林 著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

台湾社会观察丛书

台湾的基金会

肖 杨 严安林 著

九州出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾的基金会 / 肖杨, 严安林著. —北京: 九州出版社,
2009. 4

(台湾社会观察丛书 / 严安林主编)

ISBN 978-7-80195-986-7

I. 台… II. ①肖…②严… III. 基金会 - 研究 - 台湾省
IV. D675. 866

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 047328 号

台湾的基金会

作 者	肖 杨 严安林
出版发行	九州出版社
出 版 人	徐尚定
地 址	北京市西城区阜外大街甲 35 号(100037)
发行电话	(010)68992190/2/3/5/6
网 址	www. jiuzhoupress. com
电子信箱	jiuzhou@jiuzhoupress. com
印 刷	三河市东方印刷厂
开 本	720 × 1020 毫米 16 开
印 张	12. 25
字 数	182 千字
版 次	2009 年 5 月第 1 版
印 次	2009 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-80195-986-7
定 价	28. 00 元

★ 版权所有 侵权必究 ★

《台湾社会观察》丛书编委会

主编：严安林

编委：（按姓氏笔画排序）

王海良 凤懋伦 严 泉 李雷鸣

杨 剑 陆笑炎 周忍伟 盛九元

目 录

第一章 台湾的非营利组织	(1)
第二章 形形色色的基金会	(12)
第一节 何谓基金会	(12)
第二节 台湾基金会的产生与发展	(21)
第三章 台湾的基金会与当局之间的关系	(33)
第一节 台湾基金会的运作模式	(33)
第二节 台湾当局的基金会“情结”	(41)
第四章 台湾基金会做些什么	(54)
第一节 民众有难，拔刀相助——公益慈善事业	(54)
第二节 行政当局的“白手套”——交流中介事业	(60)
第三节 竞选的最佳敲门砖——政治辅选事业	(63)
第四节 社会天平的砝码——整合民间力量事业	(68)
第五节 企业宣传的别样媒介——公益行销事业	(75)
第五章 为基金会把脉	(80)
第一节 基金会本身运作问题——财力与人力的缺失	(80)
第二节 基金会与基金——租税优惠的隐患	(81)
第三节 基金会与政治——政客大佬的“次殖民地”	(88)
第四节 基金会与当局——监管的困境	(93)

台湾的基金会

第六章 台湾基金会的个案剖析	(99)
第一节 “佛教慈济慈善事业基金会”	(99)
第二节 “海峡交流基金会”	(106)
第三节 “国家政策研究基金会”	(119)
第四节 “两岸共同市场基金会”	(123)
第五节 “张荣发基金会”	(132)
第六节 “医疗改革基金会”	(141)
附 录	(147)
附一 台湾主要基金会一览表	(147)
附二 台湾主要基金会排名	(156)
附三 “财团法人法”(草案)	(166)

第一章 台湾的非营利组织

2000 多年前，中国春秋战国时代的墨子提出了“兼爱”的思想。《礼记·礼运》篇中也曾记载着“大道之行也，天下为公”之说。再观察西方社会，一些早期的慈善事业更是现代“非营利组织”（Non Profit Organizations，简称 NPO）的开端。可以说，人类的慈善、互助和公益行为，发亘古，源远流长。

一、何谓非营利组织

现代非营利组织的普及，代表着“组织社会”（Organizational Society）的进一步发展。简单地说，19 世纪以来，举凡工业和商业等经济性组织，莫不纷纷采用“公司”的形态经营，这些企业组织与“自然人”不同，并没有一个实体，但是具有“法人”地位，在法律上可以享受和“自然人”类似的一些权利。“法人”的出现，打破了以血缘和地缘为主要形态的传统组织所难以避免的局限性，它能够实现透过契约关系，结合一群陌生人，为实现某个特定目的而相互合作。

在现代社会里，每个人都不可避免地会与众多“法人”组织产生种种联系。到了 20 世纪下半叶，则出现了一种趋势——过去以传统组织形态提供“非营利”服务的团体和不少社会运动团体开始转型，随之而来的是这类非营利组织的重要性也大大提升。

其实，“非营利组织”的渊源远较“营利组织”要早很多，尤其是各种宗教、家族、政治、文化等组织都带有“非营利”的性质。而人类以营利为目标的组织，严格上来说要从资本主义兴起后方才普及。不过，也因为“非营利”的形容词过于广泛，以往较少以此来划分组织的性质。“非营利组织”相关的称呼可以涵盖邻里组织、志愿组织、慈善组织、公益组织等等，也可以有“非政府”、“非商业”或“第三部门”等提法。

所谓“非营利组织”一词来源于美国国内税制第 50 条第 C 项第 3 款的规定——对于该税制之下符合免税条件的慈善组织，包括教育、宗教和科学等范围，且必须致力于公共事务利益，而不是为了增加私人利益的团体给予免税待遇。依据此一定义，因而多以“非营利组织”称之。同时这一定义也表明了非营利组织是为民众提供公共服务，以弥补政府施政上客观存在的若干不足。因此从设立的本意来说，非营利组织设立的目的应该不在于获取经济利润，且其盈余不得分配给组织内成员或其他私人，它是具有独立性、公共性、民间性质的组织或团体。

至于“非营利组织”一词的日益普及，则是随着“公民社会”观念的发展逐渐深入人心。因为“非营利组织”一词可以较明确地区别出此类组织既不属于国家，也不依赖市场来运作，而是政府、企业之外的独立部门的性质，其所代表的是“公民社会”的力量。

二、非营利组织产生缘由

公共财产（public goods）的特殊性质决定了非营利组织产生的必然性。过去，人们将公共事务的管理或者公共物品的提供看成是政府的天然职责，然而，经过对公共财产的属性进行研究，人们却发现公共财产具有两种特性：一是不具有排他性，即不用负担任何成本的消费者也可以享用公共财产；二是公共财产没有消费上的竞争性，即再多的消费者利用公共财产也不会影响其他消费者对公共财产的享有。由于公共财产具有这两项特性，决定了其无法顺利通过市场机制来提供。因为公共财产如果纯粹由市场机制或私人机构提供时，会导致资源配置缺乏效率或公共物品供给不足等问题。^① 因而道路、消防等一些公共财产的提供就成为政府的基本功能之一。不过，政府也不能够完全解决问题，政府提供公共财产的能力是有限的，现代政府承担了愈来愈多的经济与社会职能，但随着时间的推移，也带来了公共支出扩大、财政负担过重、政策效率低下等问题。因此，一些具有公共财产特性的财物或劳务就必须由非营利组织补充提供。

^① 方福前：《公共选择理论——政治的经济学》，中国人民大学出版社 2000 年版，第 32—34 页。

日本学者小岛广光对于非营利组织的诞生原因，提出了五种因素：

1. 历史必然性

人类自古以来，因地缘的关系，在遇到重大突变时会有相互帮助的行为，例如洪水泛滥时，村民彼此帮忙，合力修筑堤防；为预防火灾的发生与盗窃，村民轮流值更、打更；寺庙借由大众的捐献提供“公厝”给贫穷的乡民居住。上述这些行为都是属于非营利活动，而这些活动可以被看做是今天非营利组织的肇始。尤其在第二次世界大战结束后，众多的非营利组织更如雨后春笋般出现，不过由于当时的“公民社会”还处于未成熟阶段，所以非营利组织并没有能够顺利成长。直到 20 世纪 60 年代以后，非营利组织的活动才开始常规化，至 80 年代以后，非营利组织活动的多样化才逐渐展开。

2. 市场的失灵

由于公共财产不具有排他性，没有消费上的竞争性，因此很少有人或私人团体愿意主动生产公共财产。此时，政府就可以透过强制课税的方法，让所有公民来承担公共财产的生产成本。但是如果有一些不是所有国家公民都关心的财物，例如有关文化性、社会性、经济性、地方性等财物，就可以透过非营利组织的成立、生产，提供不同种类、不同水准的公共财产给特定小集团，以符合小集团对公共财产的期望。

3. 政府功能的失灵

政府作为公共财产的提供者，在提供公共财产时若存在有局限性的现象时，则称为“政府的失灵”。由于自由资本主义国家的政府机制存在先天不足的现象，因此依赖政府并不一定可以克服市场失灵现象。另一方面，对非营利组织而言，即使在没有获得大多数人支持的情况下，仍可以组织成为一个小团体。而由于政府的介入必须透过各种不同的政治过程与繁杂的行政手续，与非营利组织相比较而言，非营利组织反而可以做出比较迅速的反应。

4. 自由与多元化价值

随着现代社会国民需求的多样化，非营利组织在实现多元性价值上发挥了很重要的作用。

5. 对等合作

在现代社会中，有对等立场关系的人都会积极地去促进彼此之间相

互合作的关系，而非营利组织就是实现这种自发性活动的组织。

上述小岛广光的概述比较具有全面性，不过大多数学者还是将“市场失灵”和“政府失灵”作为非营利组织产生的主要原因。

市场经济的“教父”亚当·斯密关于市场“看不见的手”的论述，提供了市场选择的理论基础。在这一理论框架下，借由“理性人”的假设，每个人都追求自我利益最大化的需要，最终结果却能够促使社会整体福利的增加。也就是说，作为个人，不必去考虑什么公共利益，也不必知道自己对公共利益有什么贡献，而只需要关心自己的安康和福利，在“看不见的手”的引导下，结果会比其自觉追求社会利益时更为有效。

不过，事实证明，市场看起来并不如其设想者想像得那么完美，市场也不是万能的，而是存在着一些不可自救的缺陷，也就是“失灵”现象。其中一种就是前文提到的公共财产问题，而另一种就是“契约失灵”现象。所谓“契约失灵”是指公共服务的提供者与消费者之间，因为资讯或者权力的不对称，造成消费者没有能力监督契约的履行。例如福利院里的老人，因为体力等各方面原因，相对于机构而言，即有契约失灵的可能。而将观察的范围扩展至全球来看，就整个国际社会而言，大量跨国企业的出现也容易产生对外部成本推卸责任、生产者与消费者之间资讯的不对称情形更加严重，从而导致市场失灵。

市场的失灵为政府的干预提供了经济学基础。长久以来，人们对政府寄予了厚望，认为“全心全意为公共利益服务”的政府是纠正市场“最大化利己”缺点的一剂良药。为了实现这一目的，政府的规模愈来愈大，深入社会生活的触角愈来愈深，干预的力度也愈来愈大。以美国为例，劳资关系、公共住房、社会保险和福利等其他诸如此类的领域，在30年代的经济社会大萧条之前几乎不存在，而现在却已经占据了美国社会生活主导地位。

当然，引进政府管制的理由还有很多，例如：当垄断威胁到经济竞争时政府应该维护竞争；政府应该控制自然垄断、创造竞争和维护市场的制度基础；政府应该使公共产品、政治和文化避免市场的恶意侵扰；在微观和宏观层次上平抑市场波动；保障工人的物质条件和劳动合同；对天灾及时做出救援反应等等。但是，很不幸，和存在“市场失灵”一

样，政府也存在失灵现象。“政府失灵通常是因为政府需要依法行政，又过于强调科层关系，所以讲究代表性和公平，对于特殊性、实验性或开创性的民间需求，没有办法提供，或是缺乏反应的能力。”^①

为了解决这一问题，“治理理论”被引入了大众的视野。根据“治理理论”的观点：治理意味着一系列来自政府，但又不限于政府的社会公共机构和行为者。它意味着政府并不是国家唯一的权力中心，各种公共的和私人的机构只要行使的权力得到了公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

同时治理也意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主网络在某个特定的领域中拥有相当的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理职能。

从这个角度说，办好事情的能力不再仅仅局限于政府的权力，也不局限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中，还存在着其他的管理方法和技术，并且政府有责任使用这些新的技术更好地对公共事务进行控制和引导。

因此，在市场这只“看不见的手”和政府“看得见的手”之间，就需要引入“第三只手”，也就是非营利组织，作为中间调解机制。

自非营利组织出现以来，其在现代社会中所发挥的作用与日俱增，以至于有学者提出，如果说推动社会进步的力量在 19 世纪是市场，20 世纪是政府，21 世纪则是非营利组织。到现今，非营利组织已经不再纯粹扮演一种补足市场与政府失灵的角色，而是在社会中拥有其特殊的、积极的定位与角色。

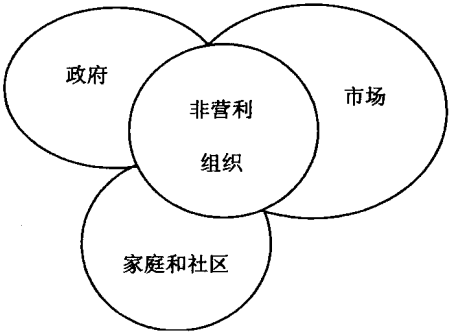
几乎每一个社会都涵盖了政府、营利组织、家庭与社区、非营利组织四个部门，尤其是政府、营利组织与非营利组织之间各有其范围与主要机制，三个部门间既有相互渗透的部分，也有相对独立的运作机制与功能。

^① James Douglas: Political Theories of Nonprofit Organization. In Walter W. Powell (ed), The Nonprofit Sector: A Research Handbook. London: Yale University Press. 1987, pp. 43 - 54.

不同部门的机制与功能①

	政府	营利组织	家庭和社区	非营利组织
机制	选举	价格	互助	中介
功能	公平	交换	归属	公益或互助

而非营利组织又在一定程度上成为其他三个部门之间的缓冲地带。



非营利组织与其他三个部门之间的关系②

在政府、营利组织与家庭和社区三个部门的中间，有一个“紧张区域”，这个区域既随时会被其他三个部门所渗透，又与其他三个部门都存在互动，因此这个“紧张区域”一方面在其他三个部门彼此冲突之处，也同时因为有这一区域的存在而发挥了缓冲的功能。这个“紧张区域”即是非营利组织角色所在。

在这一“紧张区域”中，既不完全“公领域”，也不完全是“私领域”，而是一个“公私交集”的领域。非营利组织中有些比较靠近“公领域”（政府），即会具有公共利益的特性，例如政党或政治组织；有些比较靠近“私领域”（营利组织），即会成为商业型的非营利组织，例如商会或行业同会；有一些则是由家庭与社区中的非正式团体或组织演化而成，所以比较像互助型与会员型的组织，例如社会福利机构或互助团体。当然，更有一些非营利组织在这个区域的中央部分，同时具有

① 郑赞源：《台湾 NGOS 在国际社会所扮演的角色与功能》，社区发展季刊 1996 年第 80 期，第 13 页。

② 同上。

三个部门的特性，各种类型的基金会就是最典型的代表。

三、台湾非营利组织的角色功能

台湾自1987年“解严”以来，“公民社会”的力量蓬勃发展，作为“公民社会”重要组成部分之一的非营利组织也层出不穷，纷纷成立。不过由于地域等客观条件的限制，除少数当局支持的或个别民间实力雄厚的非营利组织外，岛内的非营利组织大多还是以中小型规模为主。好在这并不妨碍台湾的非营利组织在整个社会发展中扮演着各种积极角色^①。“麻雀虽小，五脏俱全”，台湾的很多小型非营利组织都有着充沛的“社会企业家精神”，弹性大，适应力也强。

当然客观来说，台湾非营利组织的角色与功能既有积极的方面，也有消极的方面，其中积极的作用主要有以下6种：

1. 先驱者：非营利组织能较快地感知社会需求，利用组织的弹性与多样性特质，发展具有创新的构想，并适时地传递给行政当局。

2. 改革与倡导者：非营利组织本身触角伸入社会较深，可以实际了解行政当局政策上的偏失，运用舆论或游说等具体行动，促成社会变迁并寻求行政当局具体改善措施的出台。

3. 价值维护者：岛内的不少非营利组织都是以倡导、参与改革的精神，进行改善与维护社会价值的活动，并能做到主动关怀弱势群体。

4. 服务提供者：非营利组织可以发挥“弥补”的角色，选择行政当局未做、不想做或不愿意直接去做的，但是却符合大众所需要的服务来做。

5. 社会教育者：非营利组织经常利用发行刊物、举办活动、透过媒体的宣传等方式，不仅担负起向特定群体传达其需求资讯的责任，而且试图以此向大众传达新的观念，从而达到改变社会大众与决策者对社会的刻板印象或漠视态度，并补充正规学校教育体系不足的目的。

6. 监督者：当行政部门功能不彰或群众个人权益受到侵害时，非营

^① Ralph M. Kramer, *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Los Angeles, California: University of California Press. 1981. p. 8; 江明修：《非营利组织领导行为之研究》，“行政院国家科学委员会”专题研究报告，1994年，第18页。

利组织可以发挥监督与制衡的角色。

不过，随着非营利组织的大量成立，其中也出现了一些问题非营利组织，对岛内“公民社会”的发展起到了消极阻碍作用。

1. 逃税管道：根据岛内“税法”规定，符合相关条件的非营利组织即可以享受免税优待，因此一些企业就纷纷成立非营利组织，或借“非营利”之名经营“营利”业务，或利用企业成立的非营利组织的账号转移企业营利，打着“非营利组织”的幌子逃避缴税。

2. 政治献金管道：很多政治人物成立的非营利组织除了公开的活动外，其银行账户还成为政治人物竞选所需政治献金的隐秘流通过道。

3. 政治酬佣管道：非营利组织的成立的主要目的是为了弥补市场与行政当局的缺陷，但是有些当局支持成立的非营利组织却扮演了“球员兼裁判”的角色，不仅逃避了当局应有的监管，还为一些政客大佬提供政治酬佣。

四、台湾非营利组织的类别

台湾非营利组织的定义非常宽泛，实际上涵盖了“邻里组织”、“社区组织”、“公益团体”、“私人志愿组织”、“慈善组织”、“独立部门”、“第三部门”、“基金会”、“非政府”及“非商业”组织，^①而按照不同的分类标准，还可以分成多种类别。

1. 按照不同的“税法”管制分类，可以分为教育、文化、公益和慈善机构四类。

2. 按照组织性质分类，可以分为医疗及卫生单位、教育文化单位、会员组织和非营利性研究机构四类。

3. 按照组织设立的宗旨与诉求分类，可以分为“生理需求”、“安全需求”、“社会需求”、“受尊重需求”以及“自我实现需求”五类。

4. 按照事业目的分类，可以分为“公益性组织”和“互益性组织”两大类。所谓“公益性组织”是以提供公共服务为目的，范围包括慈善事业、教育事业、科技研究组织、私立基金会、社会福利机构、宗教团

① Hodgkinson, V. A., Lyman, R. W. and Associate (eds): The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Consideration. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 1989, pp4-5.

体与政治团体等；而“互益性组织”则是以提供会员间互益为目的，范围包括社交俱乐部、合作社、互助会、工会、商会及职业团体等。

5. 以法律性质分类，可以分为“社团法人”与“财团法人”。其中基金会就是属于“财团法人”性质的非营利组织。

五、台湾非营利组织经营管理的特征

在具体的经营管理方面，根据台湾政治大学企管系黄秉德教授着手调查台湾成立超过五年以上的非营利组织，得到以下结果：^①

（一）组织制度

1. 以专业人员为主的组织，面对着高流动率与经验传承的困难。
2. 决策核心不稳定的组织，专业人员的比例低。面临其他非营利组织的竞争关系，员工关系受到“劳基法”的冲击。
3. 成员身份重叠、领域模糊的组织，在取得财源与人力资源方面，面临较高的难度。
4. 以创会理念主导的组织具有较高的公开性，受到较高的公共监督。

（二）管理制度

1. 松散的管理形态：包括疏于建立和维护制度、程序和衡量绩效的标准。其原因在于业务的复杂度过高，难以标准化，同时强调运作的便利与弹性；此外，也与缺乏管理的专业能力、轻视制度与程序的价值有关。
2. 官僚体制的管理形态：除了专业分工、分层负责、充分授权之外，强调过程重于结果。
3. 简单组织的管理形态：其特征在于简单的管理制度、浓厚的人治色彩、充分的授权、以信任取代控制、只运用简单的会计制度与管理控制概念。

（三）组织和外在环境的关系与策略形态

1. 被动反应型：难以对环境的变动与组织发展的瓶颈做出适当的反

^① 黄秉德：《非营利组织经营管理理念——台湾经验分析》，《非营利组织之经营与管理与社会角色论文集》，高雄中山大学管理学院 1998 年。

应，肇因在于缺乏策略规划的能力，而将计划评选的主要依据放在资源取得与否，同时也缺乏定期的策略规划。

2. 主动因应型：经常寻求专家协助，并且避免过度依赖资源提供者的影响，采取自创资源、分散资源来源的措施。

3. 竞争策略型：发展差异性的事业目标与策略，或是采取单一事业目标以追求专、精为目的，较不依赖联盟策略与社会资源。

（四）决策特征

1. 资源依赖的决策类型：决策受当局、企业、义工、捐助人的影响越大，越不容易作长期规划。

2. 服务理性的决策类型：决策受到执行人员、服务对象、媒体、专家学者的影响。

3. 变动环境下的决策类型：决策必须经常调整，方案之间因属性与条件的不同而难以评比。

4. 理念主导的决策类型：决策受到创办人、核心义工或捐助人的影响，反而比较能作较长期的规划。

（五）领导风格的取向

1. 开明的集权领导：领导者的魅力无人可以取代；理念的教化降低控制的需求；重大的决策皆经过从上到下的广泛讨论，也能给予员工在决策上较多的参与；但领导的风格未必能随社会变迁而调整。

2. 开放的动态领导：核心领导者的魅力并非不可取代；核心领导层经由内部的遴选；管理者给予员工在决策上有较多的参与；重大的决策都会经过由上而下的广泛讨论。

随着台湾非营利组织的影响力越来越大，逐渐形成了当局行政机关、私人企业和非营利组织鼎足而立的态势。目前在台湾非营利组织中，基金会占有相当比例。而根据台湾“财政部”调查统计，到1993年底，台湾“财团法人”共有2150个，其中，文教类970个，医疗卫生类90个，社会福利慈善事业类201个，宗教类739个，其他150个。其中以基金会形式出现的“财团法人”机构相当多，涉及教育、文化、科技环保、宗教、休闲、经济等诸多领域。^①而据台湾喜马拉雅研究发

^① 王建民：《民进党商关系研究》，九州出版社2004年版，第158页。

展基金会的调查显示，台湾的基金会数目已从1997年的1600家，增长到2006年的6000家左右。^①如果以台湾2300万人口计算，平均每4000人就有一个基金会，台湾基金会的辐射面之广、覆盖率之高可见一斑。

^① 台湾《天下》杂志，2006年4月25日。