

NPO

Nonprofit Organization:
An Introduction

非營利組織概論

林淑馨 ◆ 著

© 巨流圖書公司 印行

NPO

Nonprofit Organizations:
An Introduction

非營利組織概論

林淑馨 ◆ 著

◎ 巨流圖書公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

非營利組織概論 / 林淑馨著. -- 初版. --
高雄市：巨流，2011.08
面；公分
ISBN：978-957-732-415-3（平裝）

1. 非營利組織 2. 組織管理

546.7

100013705

非營利組織概論

著者：林淑馨

責任編輯：邱仕弘

封面設計：黃齡儀

發行人：楊曉華

總編輯：蔡國彬

出版者：巨流圖書股份有限公司

地址：802高雄市苓雅區五福一路57號2樓之2

電話：(07) 2235267

傳真：(07) 2264697

編輯部：234新北市永和區秀朗路一段41號

電話：(02) 29229075

傳真：(02) 29220464

帳號：01002323

戶名：巨流圖書有限公司

E-mail：chuliu@ms13.hinet.net

<http://www.liwen.com.tw>

法律顧問：林廷隆律師

電話：(02) 29658212

出版登記證：局版台業字第1045號

ISBN：978-957-732-415-3

2011年8月初版一刷

2015年9月初版三刷

定價：380元

版權所有・請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換。

自序

這些年來雖然天候異常，大小災難不斷，但值得慶幸的是，民眾助人的熱情卻沒有因此被澆熄，反而更懂的整合與運用社會資源，企圖透過群眾的力量來對抗大自然的無情，同時也彌補政府和市場失靈所造成的缺憾。在此背景下，非營利組織的發展與所發揮的功能更加受到各界的關注。

四年多前因有感於國內非營利組織的議題雖逐漸受到重視，但始終缺乏適用於大學部授課的相關教材，所以撰寫《非營利組織管理》（三民出版）一書，而這本書在出版後確實也獲得不少讀者的迴響。然而，之後有機會在學校開設非營利組織的通識課程，才發現對於非本科系的學生而言，這本書的內容太多太深，在有限時間的壓迫下，不但無法完全吸收，也不容易引起學生的學習意願。因此，在使命感的驅使下，內心又興起寫一本以非本科系學生為對象的《非營利組織概論》的動機，期望以較簡潔的內容與多樣個案的陳述，來傳達非營利組織的專業知識，藉此喚起年輕學子們對非營利組織的關懷與參與熱忱。也因而，本書設法將理論的篇幅縮減到最少，希望透過非營利組織相關議題的陳述，協助讀者們對非營利組織的概貌有一基本且完整的認識。而為了提高讀者們的學習興趣，每章最後都有「問題與討論」與「NPO 小檔案」的介紹，期待藉由分組討論與實際案例的觀察分析，以活潑的學習方式來加深讀者對非營利組織的瞭解。

雖然很多人認為寫書是個辛苦漫長的過程，但我卻視它為一種「創作」，既然是創作，就得突破傳統，挑戰過去的自己。在這段創作的過程中，雖然會承受壓力，但能將自己的想法化成文字，甚至影響排版與封面，則是一種成就，所以這壓力也就轉換為「甜蜜的壓力」。本書得以有機會問世，首先應該感謝巨流出版社願意接受我的提案構想，並熱心協助

出版。其次，永乾、靜宜、君山、琬容和翠玉等多位研究助理在資料收集、整理，圖表的繪製，以及文稿校正上的細心協助，都是促使本書能如期完成的背後功臣。另外，台北大學所提供的良好研究環境，系上的同事與助教，相關研究領域的先進這些年來對我的提攜與鼓勵，都是促使本書得以完成的主要因素，在此一併表示感謝。非營利組織研究之豐富多元已如前述，疏漏不周在所難免，敬請給予批評指正。個人希望本書能有助於國內非營利組織的研究與教學，若能引起共鳴，自是萬分感激。

最後，感謝家人長期的鼓勵與支持，如果不是你們對我的工作與研究給予充分的體諒與尊重，使我能無後顧之憂完全投入學術研究，這本書是無法如此快速完成的。特別是先生能忍受十年來分隔兩地的生活，不但毫無怨言，還默默的在背後守護著我。因此，在本書出版之際，我想這個喜悅最應與他和家人共享。

林淑馨

2011.5.12

於公共事務學院326 研究室

目次

自序

i

第一篇 基礎概念篇

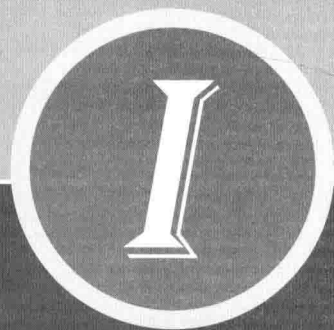
第1章	非營利組織的基礎認識	003
第2章	非營利組織與政府的協力關係	023
第3章	非營利組織與企業的夥伴關係	047

第二篇 策略管理篇

第4章	非營利組織的法律規範	069
第5章	非營利組織的治理	089
第6章	非營利組織的課責	107
第7章	非營利組織的志工管理	125
第8章	非營利組織的行銷	147
第9章	非營利組織的募款	167
第10章	非營利組織的事業化	185

第三篇 實際運作篇

第11章	非營利組織與社會福利	209
第12章	非營利組織與社區發展	227
第13章	非營利組織與環境保護	249
第14章	非營利組織與文化教育	269



基礎概念篇

第 1 章 非營利組織的基礎認識

第 2 章 非營利組織與政府的協力關係

第 3 章 非營利組織與企業的夥伴關係

第1章

非營利組織的基礎認識

1-1 非營利組織的概念與功能

1-2 非營利組織的興起背景

1-3 影響非營利組織發展的重要因素

1-4 非營利組織的理論基礎

1-5 結語

前言

1980年代以後，非營利組織（Nonprofit Organization，簡稱NPO）成為一股世界性潮流而逐漸引起眾人的注目。根據Salamon的分析，非營利組織之所以興起的時代背景可以歸納為「四大危機」和「二大革命」；所謂的「四大危機」分別是指：福利國家危機（高負擔）、開發的危機（南北差距）、環境的危機和社會主義的危機（官僚性分配而產生的無效率）。而「二大革命」則是指因通訊技術改善或新工具的開發而產生的通訊革命，以及因1960年代到70年代的經濟成長和都市中產階級的出現而發生於第三世界各國的（第二次）市民革命（Salamon, 1995）。

近年來，台灣的非營利組織如雨後春筍般蓬勃發展，尤其是在921大地震發生時，以慈濟為首的非營利組織發揮相當大的救援力量，同時也協助災後的重建，促使社會或政府開始正視非營利組織所扮演的角色和發揮的功能，進而引發一連串有關整合非營利組織研究的成果出現。然而，相較於美國，台灣的非營利組織研究仍可算是一個新興的領域，有許多方面極待努力與充實。在現今的社會中，非營利組織在服務的提供上，扮演了不可或缺的角色，不僅提供人民參與社會事務的管道，還能滿足自我實現的需求，另一方面，更能夠有效彌補政府於面臨當今社會需求的多元卻力不從心之困境。所以，非營利組織蓬勃發展乃為社會力的展現，也代表著社會的多元與開放。

基於上述，為了增加讀者對非營利組織的基本認識，在本書第一章中首先釐清非營利組織的相關概念與功能；其次介紹非營利組織的興起背景；接著探討影響非營利組織發展的重要因素；最後整理非營利組織的理論，以作為後續論述之基礎。

1-1 非營利組織的概念與功能

一、非營利組織的定義

在美國，非營利組織意指符合1954年的國家稅法（the 1954 Internal Revenue Code, IRC）501(c) 為公共利益工作而給予免稅鼓勵的團體，其中包含有教育、宗教等（鄭怡世、張英陣，2001: 4）。關於非營利組織一詞，目前國內研究引用最多者應屬 Salmon 之定義。根據 Salmon（1992: 3-7）的定義，非營利組織的構成應具備有下列六項特點：

（一）正式的組織（formal）

意指非營利組織必須具有某種程度的制度化，若僅是暫時性、非正式性的民眾集合並不能稱為非營利組織；同時該組織必須得到政府法律的合法承認，並且有正式的組織章程、定期的會議以及規劃運作過程。

（二）私人性質（private）

意指非營利組織必須與政府機構有所區隔，並非隸屬於政府部門，亦非由政府官員所掌理。但這並不是代表非營利組織不能接受政府的特定支持，或是政府官員不能成為其董事，最主要的關鍵在於非營利組織的基本結構必須是民間組織。

（三）非營利且不得分配盈餘（non-profit-distributing）

意指非營利組織並非為組織擁有者獲取利益而存在，非營利組織雖可以獲取利益，但必須將所獲取之利益運用在組織宗旨限定的任務上，而非分配給組織成員，此乃是非營利組織與企業最大不同之處。

（四）自主管理（self-governing）

意指非營利組織具有能夠管理自身活動之能力，不受政府部門與企業部門等外部力量所影響。

（五）志願性質（voluntary）

意指非營利組織在組織行動與事務管理上，應有某種程度是由具有志願性質的志工來參與，但並不意味組織的多數員工都必須是志工。

（六）公益屬性（philanthropic）

意指非營利組織的成立或活動之目標，應具有公共利益的性質，並以服務公共為目的。

而另一位較常為其他非營利組織研究者所介紹的為 Wolf，其認為非營利組織具有五項特質（Wolf, 1999: 21）：

1. 必須具有公共服務的使命。
2. 必須組織是非營利或慈善的機構。
3. 其經營結構需排除私人利益或財物之獲得。
4. 經營享有合法免除政府稅收的優惠。
5. 需具有法律上的特別地位，捐助者或贊助者的捐款得列入免（減）稅範圍。
6. 為政府立案之合法組織，且接受相關法令規章規範管轄。

根據 Salamon 和 Wolf 的定義可知，非營利組織一詞或許缺乏統一的定義，但無論何者皆強調組織的公益和不以營利為目的之特質。此外，正式的民間組織與享有稅賦上的優惠也是非營利組織的重要構成要素。

另外，在台灣，非營利組織一詞經常和非政府組織（non-governmental organization；簡稱 NGO）混合使用，鮮少有明確的區隔。但若從組織關心的議題和服務供給的對象來看，這兩個名詞依然有顯著的差異。

一般而言，非政府組織所從事的活動通常是全球性的，且以公民為主體的海外協力、民間交流、環境保護、人權議題或是開發協助，強調有別於國家的非政府活動（林淑馨，2008: 10）。非政府組織強調國際性，組織活動需跨越國境，包括其組織成員、財政或活動範圍都不限於單一國家。相反地，非營利組織的活動範圍、組織成員與財務多以單一國家為主，

具有草根、在地的性質。大抵而言，非政府組織應可以包含非營利組織的特質，但非營利組織卻無法完全涵蓋非政府組織的特性。根據林淑馨（2008: 391）的定義，「非政府組織係指組織規模與運作範圍為國際層次、跨國性，有非營利特質及超國家之一般性目標的永久性機構」，由此可看出非營利組織和非政府組織在本質上的差別。

二、非營利組織的功能

關於非營利組織所扮演的社會功能，如參考學者 Kramer（1981: 8-9）所言，應可以整理為下列四項：

（一）開拓與創新的功能

非營利組織常因有豐富的創意與彈性，對社會變遷與大眾需求較為敏銳，因而發展出新的因應策略，並從實際的行動中去實現組織目標，達成組織使命。

（二）改革與倡導的功能

非營利組織往往從社會各層面的實際參與中洞察社會脈動，並運用服務經驗所得資訊展開輿論與遊說，以促使政府改善或建立合乎需要的服務。

（三）價值維護的功能

非營利組織透過實際運作以有系統地激勵民眾對社會事務的關懷，並藉由各種方案的實施，提供人們人格教育與再社會化的機會，這些均有助於正面價值觀之維護。

（四）服務提供的功能

非營利組織的出現彌補了政府因資源有限，無法充分保障到社會中所有人民之限制，而提供多元服務以滿足特定民眾，使其適時獲得需要的幫助。

1-2 非營利組織的興起背景

在進入非營利組織的研究領域之前，需先瞭解非營利組織興起的時空背景。學者 Salamon (1995: 255-261) 將其主要歸納成爲「四大危機」與「二大革命」，茲分述如下：

一、四大危機

(一) 福利國家危機 (The Crisis of Welfare State)

社會福利或福利國家的建構是現代國家用以預防或解決社會問題、實現社會正義、協助人民享有美滿生活的重要機制。因此，歐美國家於 1940 年代之後逐漸介入社會福利，甚至在 1960 年代達到高峰，成爲福利國家的全盛時期。然而隨著時間以及全球政經情勢的發展，福利國家開始出現下列四項危機：

第一、1970 年以來的石油危機阻礙西方國家的經濟成長，使人們認爲社會福利的支出，將會排擠個人對於生產資本與設備的投資；第二、愈來愈多人認爲，政府已經負擔超載 (overloaded)，且變得過度專業化與官僚化，使得政府對於日益增多的需求與服務顯得分身乏術；第三、由於福利國家的理念導致政府所需提供的服務日益增加，而維持這些服務所需之經費已經超出人民願意承擔之範圍；第四、福利國家的理念不僅可能削弱人民進取的心態，更會增加人民對政府的依賴感，對於發展經濟帶來負面的影響。

因此，福利國家的政府開始逐步縮減福利支出，到了 1980 年代初期，由於先進國家出現財政危機，以及保守勢力的抬頭，使得具有彈性的非營利組織與家庭部門開始受到重視。

(二) 發展危機 (The Crisis of Development)

1970 年代的石油危機對於世界經濟發展造成負面的影響，包括薩哈

拉沙漠區的非洲國家、西亞以及中南美洲等地的發展中國家都難以倖免。到了1990年時，這種經濟衰退的情況不但未見好轉甚至更為嚴重，因此直至今日，全球大約仍有五分之一的人口生活在相當貧困的環境中。

上述情形使許多國家與學者開始反省並試圖找出解決之道，其中，「協助自立」(assisted self-reliance) 或稱作「參與途徑」(participatory approach) 的觀點乃因而產生。其認為要有效協助這些國家發展經濟，必須要善加運用人民的能力與熱忱。實證研究發現，若要推動經濟發展，僅依賴當地政府將有所困難且受限，因為政府由上而下科層體制的運作型態，不但使需議決的相關政策耗費時日，在解決民眾需求上也顯得緩不濟急。另外，就發展中國家而言，特別是在非洲，由於目前的政府多屬於外來政權，其政策是否能夠符合一般民眾需要也頗令人質疑，因此人民認為，藉由「參與途徑」推動經濟發展，其效率將較依賴政府為佳，而此種途徑多透過非營利組織加以執行，因而間接促成了非營利組織的發展。

(三) 環境危機 (The Crisis of Environment)

全球環境惡化也促進非營利組織的發展。若探究因素可以發現，造成環境危機的原因：一方面是由於發展中國家為促進經濟發展而破壞環境，另一方面則是由於富裕國家過度濫用資源所致。在上述的情況下造成全球熱帶雨林急速減少，非洲、亞洲與拉丁美洲的土地快速沙漠化，以及歐洲國家出現嚴重的酸雨問題。這些都讓全球人民無法再坐視環境惡化的情況繼續嚴重下去，並且認為光靠政府難以解決此一問題。

因此，人民試圖依靠自己力量來挽救生態環境，這些力量促成中歐與東歐各國「綠黨」(Green Parties) 的成長。至於在發展中國家，生態行動主義(ecological activism) 亦刺激當地非營利組織的快速產生。其藉由民間力量動員人力、募集資金，並試圖改變可能污染環境者或濫用資源對象的行為，以達到保護環境之目的。

(四) 社會主義危機 (The Crisis of Socialism)

共產制度 (communist system) 的瓦解也是促使非營利組織發展的因素。1970 年代中期的經濟衰退，造成許多社會主義國家對於共產制度所擘劃能夠兼顧社會正義與經濟富裕的藍圖產生動搖。因此為了維持統治的正當性，許多國家開始引進市場導向的機制以提升國家經濟發展。然而，此種行為除了促進國家經濟發展外，也產生意想不到的結果，即促成「公民社會」(civil society) 的發展，使人民在享有較佳的經濟發展之外，亦瞭解透過非營利組織可以滿足需求，以及獲得一個不受限制的意見表達管道。因此有學者認為，非營利組織之所以發展如此迅速，乃起源於人民對中央政府與制度的不信任所致，希望對於經濟、政治與社會相關事務得以直接控制或影響，而在這樣的情形下非營利組織即為合適管道。

二、兩大革命

(一) 通訊設施革命 (The Communications Revolution)

通訊設施革命的發展，乃起源於 1970 至 1980 年間，由於電腦的問世、光纖網路的普及、通訊衛星的廣布，導致人類的相互通訊大幅進步，即使身處於較偏遠的位置，通訊亦相當便利。

此外，由於同時期全球教育與知識迅速的普及，使得人民容易彼此溝通，並進行意見交流與凝聚組織，因此促使非營利組織的急遽發展。

(二) 中產階級革命 (The Bourgeois Revolution)

自 1960 年代至 1970 年代初期，全球經濟情勢呈現快速成長的狀態，因而造就了一群經濟上的中產階級。而這些中產階級的領導者，在拉丁美洲、亞洲與非洲等地對於非營利組織的發展均扮演著決定性的角色，因此對於非營利組織的發展而言，中產階級革命亦為促進其成長的因素。

1-3 影響非營利組織發展的重要因素

影響非營利組織發展的因素有很多，其中願景和使命因關係組織的定位與發展方向，扮演著重要的角色與功能。另外，由於不同階段的組織所面臨的課題皆不相同，因而生命週期也關係著非營利組織的發展。以下分述之。

一、非營利組織的願景與使命

(一) 願景與使命

1. 願景

對於營利組織而言，追求利潤是組織發展的重要目標，但對於不以追求利潤的非營利組織來說，願景（vision）和使命（mission）則被認為是指引組織發展方向的重要因素。

有研究指出，所謂願景是在充分瞭解本身的處境，人們心中對期盼的未來所有著清晰明確的意象（高寶華，2006: 103）。對於非營利組織而言，願景就宛如是「夢想」，給予組織無限的希望。也因為有夢想，所以組織會有想達成夢想的動力（田尾雅夫、吉田忠彥，2009: 70）。而非營利組織的成員更因有著共同的願景，可以創造出彼此一體、休戚與共的歸屬感。

2. 使命

一般來說，當組織擬定好願景之後，接下來要將組織願景轉化為組織的使命。任何一個組織創設與存在都有其神聖的目的，此一目的即是使命，也就是組織行動的動力基礎。使命對於非營利組織的發展與運作而言，是不可或缺的基本要素。因為使命是組織的價值系統，也是組織的長期目標及長期承諾，其說明組織的營運範圍，包含組織發展方向，且引領組織成員達成目標（田尾雅夫、吉田忠彥，2009: 68-69）。