

非營利部門：組織與運作

蕭 新 煌 編

本書之出版獲得
喜馬拉雅基金會贊助
謹此致謝



印行

國家圖書館出版品預行編目資料

非營利部門：組織與運作／蕭新煌編．--初版．

—臺北市：巨流，2000〔民89〕

面；公分

ISBN 957-732-117-8(平裝)

1. 企業管理 2. 組織（管理）

494

89014160

非營利部門：組織與運作

出版者：巨流圖書有限公司

創辦人：熊嶺

總編輯：陳巨擘

編者：蕭新煌

編輯部：106 台北市大安區溫州街48巷5號1F

電話：(02)23695250・23695680

傳真：(02)83691393

E-mail: chuliu@ms13.hinet.net

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

總經銷：高雄復文圖書出版社

地址：802 高雄市苓雅區泉州街5號

電話：(07)2261273

傳真：(07)2264697

郵撥：郵政劃撥帳號41299514

出版登記證：局版台業字第1045號

ISBN 957-732-117-8（平裝）

2004年10月初版5刷

定價：400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。

作者簡介

- | | |
|-----|-----------------|
| 馮 燕 | 台灣大學社會學系教授 |
| 官有恆 | 中正大學社會福利學系副教授 |
| 蕭新煌 | 中央研究院社會學研究所研究員 |
| | 台灣大學社會學系教授 |
| 李禮孟 | 美國南加州大學博士候選人 |
| 陸宛蘋 | 實踐大學社會工作系兼任講師 |
| | 海棠文教基金會執行長 |
| 王金英 | 羅慧夫顱顏基金會執行長 |
| 黃慶讚 | 實踐大學社會工作系兼任講師 |
| | 曾任心路基金會萬芳中心主任 |
| 徐木蘭 | 台灣大學商學研究所教授 |
| 邱瑜瑾 | 靜宜大學兒童福利學系副教授 |
| 江明修 | 政治大學公共行政學系教授 |
| 楊君琦 | 長榮管理學院企管系副教授 |
| 王仕圖 | 中正大學社會福利學系博士候選人 |
| 陳定銘 | 政治大學公共行政學系博士候選人 |
| 孫志慧 | 傑出人才發展基金會秘書 |

目 錄

第一章	導論：非營利組織之定義、 功能與發展	馮燕	1
第二章	非營利組織的相關理論	官有恆・王仕圖	43
第三章	非營利組織的法律規範與架構	馮燕	75
第四章	台灣非營利組織的現況與特色	蕭新煌	109
第五章	非營利組織的決策與領導	官有恆	129
第六章	非營利組織的策略規劃	李禮孟	177
第七章	非營利組織的人力資源規劃與管理	陸宛蘋	205

第八章	非營利組織的財務管理	
	陸宛蘋・王金英	227
第九章	非營利組織的行銷管理與募款策略	
	陸宛蘋	247
第十章	從社會福利的發展看非營利機構與 政府間之互動關係	黃慶讚
		291
第十一章	企業的非營利事業規劃	
	徐木蘭・楊君琦	315
第十二章	非營利組織的資源網絡與應用	
	邱瑜瑾	339
第十三章	非營利組織政策遊說之途徑與策略	
	江明修・陳定銘	385
第十四章	智庫與公共政策	
	官有恆	435
第十五章	結論：台灣非營利部門的未來	
	蕭新煌・孫志慧	481

第一章

導論：

非營利組織之
定義、功能與發展

馮 燕

非營利部門（Nonprofit Sector）在台灣亦常被當作民間社會的同義詞，只是前者比較強調組織的型態與運作，而後者則較接近公民社會（civil society）的概念，注重個人的自主性參與和社會責任。相對於政府和商業市場，非營利部門被視為具有自主性，可以獨立運作的第三部門，主要是因為它的形成與發展，是來自社會大眾的需要和支持，以及它對社會大眾各種需求的高度回應性，各部門內雖有多元多樣化的組織存在，但都秉持著相近的社會使命，遵守共同專業倫理等特色。本章即在說明非營利部門的定義、形成、功能與發展。

第一節 非營利部門的建構

一、非營利組織的共同使命

非營利型態的組織在各種不同文化的社會中，都有可以追溯到很久遠以前的發展史，但是直到近二十年前，才受到組織學家、管理學家和社會學家的關注，而開始從事這類組織的研究。誠如耶魯大學社會暨政策研究中心「非營利組織計畫」創辦人 John G. Simon 教授（Silk, 1999）指出，即使在沒有人刻意描述、宣導、鼓吹的狀況下，難以計數的民間非營利組織早已在社

會的各個角落，展開教育、醫療、娛樂、保存自然資源、維護人類尊嚴與人權……等種種療痛止傷的工作，以及開創或實驗、孕育政府的主要政策方向，並刺激商業部門開發新市場的商機。換句話說，長久以來我們一直都在各種社會層面，依賴各種非營利組織，擔負處理相當大數量的公共事務。管理學大師 Peter F. Drucker 也明確地歸結（余佩珊譯，1994）：非營利組織是一種點化人類的媒介，它們的共通性在於提供社會變遷，造就脫胎換骨的人類。而人群組織管理學者 Myron E. Weiner（1990）更進一步地揭櫫：非營利組織提供各式服務或從事各種活動的原動力，可以追溯到一種基本的意識型態，亦即「促成社會上每一個人生活品質的最高水準」。因此，非營利組織的使命，是一種社會承諾，是一種向善的變遷，是一種公平正義社會的實現，也是一種個人與個人、個人與環境和平共存，達到天人合一境界的願景。

目前台灣社會中的非營利組織，確實也是種類、數量均多，且各個組織都有其獨特的形成原因及宗旨。綜觀相關的法據、規範、文獻和實務情形：民法中訂定了「以公益為目的之社團」的組織；人團法的條文中，將「公益」界定為「推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、聯誼、社會服務或其他」的組織行為；而報章雜誌對非營利組織的引述，亦多半以「公益團體」名之，相關的公眾事務活動，也一致稱作「公益活動」，因此，我國非營利組織的共同使命，大致可以「公益」這個概念涵括。事實上，這個公益使命的意涵，似乎與前述西方學者對非營利組織使命的歸納頗為相當，亦即是具有點化人類、轉化社會、促進或提升每一社會成員各種生活層面意涵之社會承諾。

二、非營利組織的定義

所謂非營利組織（nonprofit organization，常被簡稱為NPO），從字面即可會意，指的是「不以營利為目的之組織」。而且既稱為「組織」，必然是有一個合法的組成結構和過程，以確保其服務公眾利益的宗旨貫徹作為會受到監督，並與其因非營利地位而得以享有的優稅待遇相稱。這類組織雖然不以營利為目的，卻並不意味著所有的服務或產品都是免費提供，有些組織仍然收取合理的費用以維持組織生存，只是它們不以利潤為組織營運的目標，即使有盈餘，也必將回饋給其他有利組織宗旨達成的運作或組織擴充，而不會分配給組織的成員、管理人或進入任何一個私人的帳戶。一般文獻常引用 Wolf（1990）所歸納的非營利組織五項特質作為定義：

- (1)有服務大眾的宗旨。
- (2)不以營利為目的的組織結構。
- (3)有一個不致令任何個人利己營私的管理制度。
- (4)本身具有合法免稅地位。
- (5)具有可提供捐助人減（免）稅的合法地位。

在上述這幾項特質的定義之下，可以清楚看出非營利組織的公益（philanthropy）性格，以及由社會大眾（經由免稅或捐助）贊助和使用的社會公器（public entity）性格。因此，未經任何一種形式合法立案組成的團體，因不具有本身免稅、和提供捐助人可申報抵免所得稅收據的地位，便不被視為非營利組織。另外有

些雖具合法免稅地位，但因不是以公眾利益為宗旨的組織（如：公會、商會、聯誼會、同鄉會等），又名互惠型或內利型（mutual-benefit或member-benefit）組織，其是否屬非營利組織範圍，仍時有爭議。

因為非營利組織的公益使命，故在一些相關文獻中，也會出現用「公益組織」（philanthropic organization）來代替非營利組織的名稱，就像在台灣媒體常使用「公益團體」之類的名詞一樣。在美國和在英國使用這個名詞的意義略有些微不同：英國文獻中傾向普遍性地使用「公益組織」一詞，來代表各式各樣的非營利組織；美國文獻中則多半用「公益組織」指稱慈善、宗教、文教性的非營利組織，而會用另一個「志願組織」（voluntary organization）的名稱，來代表具有社會福利服務輸送，或社會倡導等功能的非營利組織。又因為美國政府對非營利組織的管理是以稅法為主，故亦有學者將之稱為「免稅組織」（tax-free organization）。

此外，政府雖不以營利為目的，亦係以公眾服務為宗旨，但並不屬於所有非營利組織相關研究與討論的範疇，所以非營利組織（NPO），有時也被稱為非政府組織（nongovernmental organization，簡稱為 NGO），以示其「民間」屬性。在台灣亦常見以「民間團體」或「民間組織」代替「非政府組織」，來指稱（尤其是較具社會運動色彩的）非營利組織。

三、第三部門的形成

非營利組織的數量眾多，在其共同使命下號召力愈來愈大所匯集的人力、物力與組織資源日益豐沛，在很多社會中，已茁長成獨立於政府（公部門，或稱法定部門），和商業市場（私部門，或稱商業部門）之外的一個自成一體的部門，具有其本身獨特的使命、文化、資源和行為模式。故在美國即習稱各種非營利組織的集合為「第三部門」（the third sector），或是「獨立部門」（the independent sector），或「非營利部門」（the nonprofit sector）。關於非營利組織如何在社會中發展成一個可以和政府部門，及商業部門鼎足而立的第三部門，可以歸納出三種部門形成的觀點。

（一）歷史學觀點

Rosenbaum（引自張在山，1991）將美國的非營利組織發展經驗加以整理，發現非營利組織在這二十世紀末已發展成一個頗有規模的社會市場，主要是受到社會生活背景和歷史發展時勢所趨的影響，他認為美國的非營利組織發展，自殖民時代開始，大致歷經了四種模式：

I. 民衆互助模式：起自清教徒時期，至二十世紀初。

建國初期，百廢待興，政府無力供給民眾所需的福利與

保護，而個人及家庭也力有未逮，因此發展出鄰居互助的組織，發揮同舟共濟精神，解決彼此問題的組織模式，如：消防隊、建倉團等。

II. 慈善贊助模式：自二十世紀初起，至一九三〇年代。

社會財富集中，富有的家族企業主，一為照顧員工，二為回饋社會，並減少貧富差距產生的衝突，多會將部份盈餘的資源，投入公共教育及文化事業等活動，而且為求其永續經營，多依法成立信託金或基金會，如：著名的摩根、卡內基、洛克斐勒等基金會。

III. 人民權力模式：自一九四〇年代至一九六〇年代。

經過經濟大恐慌和世界大戰的打擊，社會受創、景氣蕭條，政府極力重新建設，人民也因權益意識覺醒而對政府有所要求，因此社會服務和民權組織紛紛成立，政府也開始為顧及社會的整體利益，而協助地方組織和機構的成立，來幫忙推動各項社會重建工作，如：各種社區組織、婦運組織、民權組織等。

IV. 競爭與市場模式：自一九六〇年代後期迄今。

到一九六〇年代後期的美國已發展出相當數量、類型眾多的各種非營利組織，再加上七〇年代發生世界性的能源危機以後，政府對民間組織的補助資源減少，商業部門亦開始加入服務供給的競爭，使得非營利組織面對的，是一個頗具規模的競爭性市場，不但促使非營利組

織更重視組織和管理的健全性，亦因與商業部門互動的結果，而開始以營利行為，作為增添資源的手段之一。

依循同樣的模式，香港非營利部門的形成似乎也是經歷四個不同的階段（郁德芬，1993）：從中國人的慈善濟貧傳統模式，到因處理難民問題而引起的國際援助期，自約十年前開始，則是進入人民權力模式期，亦即非營利組織部門的正式發展與擴張期。

至於台灣的情形，似乎和香港的形成軌跡比較接近，也是歷經長期地由傳統的鄉紳家族個別的，或由寺廟出面結合資源，來解決地方上困境的慈善濟貧模式；一直到戰後一九五〇年代起接受聯合國援助，一些國際性組織開始在台設立基金會分會的國際援助，非營利組織的發展一直進行地非常緩慢；之後進入經濟成長迅速的一九七〇年代，蕭新煌（1991）稱之為「萌芽年代」才開始較快發展；自1987年解嚴後則進入「發展年代」。非營利組織的形成和台灣的民主發展及人民權力爭取息息相關，代表社會力的民間組織自此蓬勃展開。然而到目前為止，台灣的非營利部門到底是已進入制度建立模式？還是形成競爭市場？抑或仍只是各自活潑地朝各個方向，在各個角落獨自發展？尚待有系統地做整體評估。

（二）經濟政治學的觀點

很多學者都偏好從經濟政治學的觀點，來解釋非營利組織部門的產生，包括市場失靈論（market failure）、政府失靈論

(government failure 或 political constraint)，和第三者政府論 (the third party government)。

1. 市場失靈論

市場失靈論立基於將社會視為一個類似市場的機制，提出在非完全競爭的經濟制度中，因市場所衍生的問題而導致市場失靈，無法完全滿足消費者需求的情形。

完全競爭的經濟制度具有幾項特質，包括：所有企業追求最大的利益；無任何參與資格限制之領域；消費者有完整的資訊，對產品及價格的選擇有明顯的偏好；所有的財貨及服務本質上都是私有的；產品技術是顯明易知的；消費者偏好及產品都有固定的運作模式等。這種完全競爭狀態又稱為「柏拉圖效率」(Pareto efficiency)。在這種情境之下，企業以最高效率生產財貨及服務，並追求極大化的利潤，而消費者也能從中獲得最大的滿足效用。然而，當發生經濟情況不穩定、負擔大規模風險、壟斷或獨佔、消費者資訊不完整時，這種完全競爭的機制都會失效。Hansmann (1980) 特別就「契約失效」(contract failure)，這種類似私人部門市場失靈現象的觀點，來解釋非營利組織產生的原因。他認為，當商業部門運用市場機制，但不能完全滿足消費者的需求或偏好時，就會有另類的非營利組織產生，且因非營利組織具有「不分配盈餘」的特性，使得民眾在消費時，認為其不會以降低品質來求取利益，而信任他們能提供良好的服務品質；也因非營利組織的規模不如政府機構般龐雜，民眾相信非營利組織經費的運用，不致浪費太多在行政機制上面，因此，寧願將金錢捐給較有效率的民間非營利組織，選擇由非營利組織來滿足大眾的需求。

2. 政府失靈論

Weisbrod (1988) 認為政府所提供的公共財，旨在滿足大部分選民的需要，在民主社會講求多數同意的原則下，有些成本高而效益低的生產活動會被排斥，當另一部份的民眾需求不能被滿足時，非營利組織於焉產生，其目的即在彌補政府未能充分提供公共財的不足，而成為政府以外公共財的供應者。因此，非營利組織扮演中介者的角色，有效率地將捐贈資源轉為案主所需要之財貨與勞務。而 Weimer 及 Vining (1989) 亦指出，現代民主政治制度的缺失，使得政府無法有效地提供服務，這些缺失包括：(1) 民眾在代議政治中，僅能以投票的方式來表達意見，投票的結果，雖能為政策提供選擇的方向，但在多數決的情況下，政策無法完全符合所有人的需要。(2) 政府受到壓力團體競相施壓，或在考量政治利益之下，會忽視弱勢者需求的滿足。(3) 官僚組織提供的服務較難評估其績效。又因政府機構所提供的服務多無競爭對象，或一般民間機構無力與之競爭，使得政府機構無創新的動機和缺乏效率，加上官僚體系的僵化情形，使之無法充分掌握民眾需求，造成政府所制定的政策不符合人民所需。(4) 政府分權的影響。各級政府分權化的結果，易造成資源及能力的分散，也容易產生行政體系權責之間的「灰色地帶」，造成無法可據，無人可管的社會狀況。

3. 第三者政府論

「政府失靈」及「市場失靈」二種說法，都是將非營利組織存在的原因，視為「殘餘式」(residual) 的功能，亦即視之為因需彌補其他部門的不足而發展出來的。然而，Salamon (1987) 卻認為這樣並不能解釋非營利組織自古即存在的現象，因此，他提

出「第三者政府」的理論。「第三者政府」在服務的提供上並非處於次要的角色，而是具有一種優勢的機制（preferred mechanism）。所謂「第三者政府」，主要的特徵是由民間非政府組織執行政府目標，對公共基金的支出具有實質上的裁量權，代為政府執行公權力。非營利組織蓬勃的產生，主要是調和人民對公共服務的渴望，但又懼怕政府權力過度膨脹，因而透過第三者政府形成的組織，來增加政府提供福利服務的角色與功能。

但是 Salamon（1987）也提到第三者政府亦有缺失，他名之為「志願服務的失靈」，其現象包括：(1)公益的不足（philanthropic insufficiency），非營利組織無法對社會所有的各種需求，提供足夠的集體性財貨與服務。(2)公益的特殊主義（philanthropic particularism），各非營利組織會偏向某種特別的受惠對象，造成服務資源不夠普及或重複，以及差別待遇的情形。(3)捐助者對公益的干涉（philanthropic paternalism），非營利組織的服務對象及目標的訂定，為捐助者所左右，而非經由組織的評估審議過程來決定。(4)公益的業餘性（philanthropic amateurism），很多非營利組織受限於資源困境，只提供低薪或無給職，較難吸引專業人才，因此，易導致服務缺乏專業性。

雖然，第三者政府有其缺點，但它仍是傳統政府及市場部門之外的一個重要機制，而這種觀點，亦可解釋第三部門存在的悠久淵源。

（三）社會學的觀點

當多數學者在經濟政治的領域中，從供給及需求兩方面來推

敲非營利組織的產生原因時，社會學家 Milofsky (1979) 卻在社區形成的觀察裡面，找到另一個探討非營利部門構成的切入點。他認為在社區形成的過程中，公民參與和志願主義是兩大重要的基石，而非營利組織的形成，也是沿著同樣的路線進行，且往往伴隨著社區組織與發展的運動，一併發生。志願主義 (voluntarism) 的幾個特質，如利他主義、社會交換、社會化過程和結盟，促成人們能夠在社區事務參與中，將個人的需求與公益的任務和作為，做出很好的聯結，因而會產生各種形式的非營利組織。

第 二 節 非營利組織的社會功能

一、範圍與類別

非營利部門內各種組織間的異質性相當大，學者們均認為很難用一套標準化的方法（如予以歸類）去描述此部門的種種面貌。Milofsky (1979) 在有關定義非營利組織的一篇文獻中特別提醒，如果在將非營利組織歸類時，較關注於生產取向或政策導向的組織與機構，而忽略掉許多是過程取向、表達性質、參與性的組織，將錯失掌握部門整體風貌的機會。