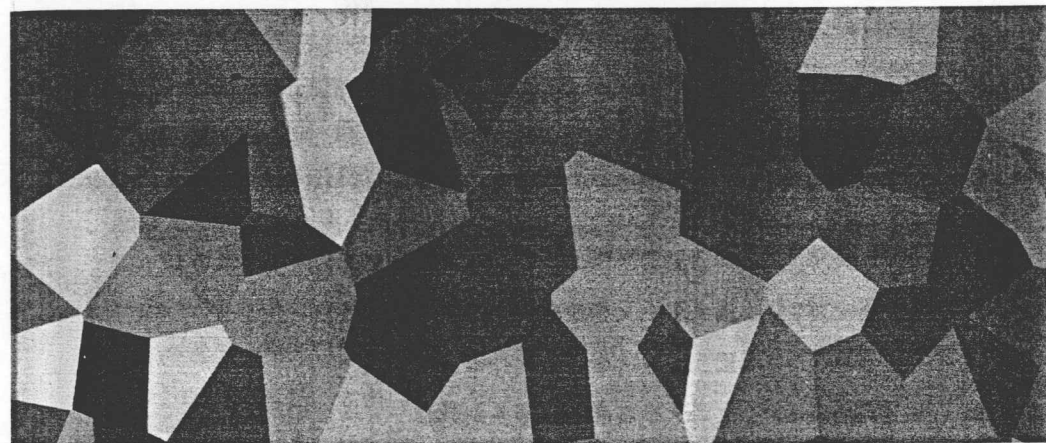

非營利組織的評估

理論與實務



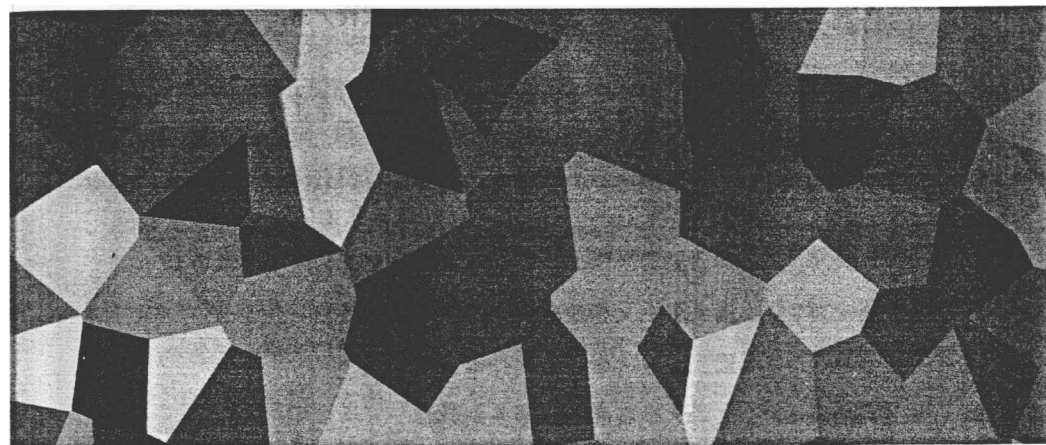
*Nonprofit Organizations and Evaluation:
Theories and Practices*

官有垣・陸宛蘋・陳錦棠◎主編

洪葉文化事業有限公司

非營利組織的評估

理論與實務



*Nonprofit Organizations and Evaluation:
Theories and Practices*

官有垣・陸宛蘋・陳錦棠◎主編

洪葉文化事業有限公司

本書各章作者現職介紹

- 官有垣 國立中正大學社會福利學系教授／系主任
陸宛蘋 財團法人海棠文教基金會執行長
陳錦棠 香港理工大學應用社會科學系副教授／第三部門研究中心主任
Patrick Kenis 荷蘭帝柏格大學組織研究學系教授／系主任
鄧國勝 北京清華大學公共管理學院教授
彭文賢 世新大學行政管理系教授
張英陣 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授
孫 煒 國立中央大學法律與政府研究所副教授
劉淑瓊 國立台灣大學社會工作學系副教授
劉麗雯 東海大學社會工作學系副教授
陳文良 中華社會福利聯合勸募協會副秘書長
許雅惠 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授
王仕圖 國立屏東科技大學社會工作學系助理教授
涂瑞德 美國印第安那大學公共與環境事務學院博士
鄭惠文 國立台北大學公共行政暨政策學系博士生
梁贊權 香港明愛社會工作員
施育曉 香港理工大學應用社會科學系講師
陳侶漣 財團法人海棠文教基金會總幹事

施序

近年非營利組織不論在國外或國內，就數量或規模上看都快速成長，且在社會資源不斷投入下，成為一股新興力量，在社會中扮演的角色與影響力也與日俱增，也因此如何讓身處非營利組織的CEO與工作者，有更專業與正確的知識及態度來從事相關的工作，將十分重要。

此次在官老師、陸老師與陳老師攜手合作下，共同主編《非營利組織的評估：理論與實務》乙書，就是希望非營利組織的工作者，除了以熱情及理念積極參與非營利組織的工作外，也能夠體認到評估的重要性，進而能夠提升對評估工作的重視，如此對非營利組織的長遠發展將有正面的幫助。

本書第一篇主題為「NPO評估的理論、方法與指標」，第二篇主題為「NPO評估案例」，第三篇主題為「評估、績效與責信」，共集結來自學界與資深實務工作者的十五篇相關文章，探討的議題圍繞在非營利組織的評估理論、方法與指標，以及相關的案例呈現，同時也深入探討非營利組織的績效評量與責信問題，相信對於有志投身非營利組織志業的工作者，相當值得參考。

我由宏基集團退休後，目前也積極投身公益事業，也十分關心台灣非營利組織的發展，以我多年經營企業的經驗，我認為經營非營利組織，也要用企業的精神來經營，如此才能將非營利組織有限的資源發揮最大的效益。

特別是非營利組織要成就理想事業，非營利組織的CEO更是其中相當重要的關鍵。身為非營利組織的CEO應有新視野，除了需具備企業精神外，更要受惠者之質量效益、志工及捐助者的快樂成就指數為指

II 非營利組織的評估：理論與實務

標，同時應建立治理機制，才能有效整合社會資源，讓價值創造大於成本投入，如此方能永續發展。

近來公益創投的理念也受到各界關注，「公益創投」的思維則是公益基金選擇性投資於有發展潛力的公益事業，從社會需求、落實性、說服性、報酬率（含有無形、直間接）等不同角度來考慮，以協助更多社會資源投入，並擴大其影響力，以吸引公益創投基金捐助不斷投入。

我認為，不論是一般企業或是公益事業，事業能否永續發展之道都是一樣的，事業的存在價值，必須要對社會有所貢獻，此外員工與志工投入的成就感，股東／捐助人與員工／志工的報酬（名利）之平衡，以及正確的治理文化，健全的治理機制，都是關鍵所在。

由我所成立的財團法人智榮文教基金會除了積極投入人才培育等公益活動外，今年度也首度贊助舉辦以非營利組織CEO為主題的論壇，也希望藉由論壇活動與推動相關的課程，能為台灣非營利組織培育更多的人才，並建立其企業精神，讓社會資源得到最有效的運用，我想這也與本書付梓的用意是一樣的。

施振榮



蕭序

評估NPO之理論和經驗知多少？

這本書是2005年8月底在台北舉辦的研討會所獲致的學術成果，所收錄的十五篇文章都集中在三個大主題上，一是對NPO評估理論、方法和指標的介紹；二是評估NPO的個案分析；三是再論評估NPO的績效及其責信問題。從各篇文章的內容來看，這本書是從NPO的評估理論著手，進而對不同NPO類型或NPO不同計畫專案的實際評估分析，最後再回到評估績效和責信兩者之間關係的討論和釐清。

第一個主題的立論，可以說是引介西方已有之理論，是外來的論述；第二個主題則是都有經驗基礎，尤其是針對台灣本土各類NPO及其不同計畫之成效，加以實證評估，這包括台灣聯合勸募之推展、台灣亞洲基金會的海外專業研修、NPO接受委託承辦危機單親家庭弱勢兒童少年之服務計畫、NPO人才培訓績效，以及分別針對台灣的兩類基金會（農業和教育）進行組織發展的評鑑。除了上述台灣個案之外，本書也收錄香港和中國這另外兩個亞洲華人社會的NPO計畫評估報告，即香港的家居及社區照顧計畫，以及中國的「幸福工程」。雖然比重不平衡，但不失為三個社會NPO比較的一個起步。

可再思考的是第三個主題的鋪陳及其旨趣的明確性，本書三位編者企圖區隔NPO評估績效和NPO的責信，這兩個主題確實也應該有所分野；畢竟評估是重對內業務檢討的意義，責信卻是重對外的交代和組織公信的建立。由於第三主題真正涉及責信課題的論述仍過於單薄不足，且又偏美國經驗的介紹，因此，說不上有聚焦在台灣NPO責信的剖析。

整體來說，本書的貢獻主要在於：(1)引進和釐清評估NPO的理論：

IV 非營利組織的評估：理論與實務

(2)提供和分析台灣NPO評估經驗個案：理論和經驗兼而有之，應該有助於今後台灣的NPO研究和教學，尤其是對社會工作和公共行政這兩個領域特別有幫助。

本書對NPO責信問題雖然只開啓了對它注意和討論的話題，但就台灣NPO已有的發展成熟度來說，確實也該是時候了。所以本書對此也算開風氣之先，值得我們在今後加以期待。

蕭新煌

目錄

施序	I
蕭序	III
導論	1

第一篇 NPO評估的理論、方法與指標 15

第一章	評估的三個構面——政治、衡量與實作.....17
第二章	平衡計分卡在社會服務的應用.....31
第三章	以結果為基礎的評估模式之探討 ——概念釐清與結果之測量.....53
第四章	空間分析觀點的社會服務方案評估方法 ——GIS的應用.....73

第二篇 NPO評估案例 97

第五章	成本分析——「家居及社區照顧計畫」案例.....99
第六章	「幸福工程」專案績效評估案例.....117
第七章	方案評估之成效評量模式 ——美國及台灣聯合勸募的推展及導入經驗.....143
第八章	非營利組織的方案影響評估——以台灣亞洲基金會「一九九八年非營利組織專業人員海外暑期研修」為案例.....169
第九章	邏輯模式的省思——以弱勢家庭服務為例.....203
第十章	非營利組織人才培訓方案評估——以行政院青輔會2004年北區非營利組織人才培訓為例.....231

VI 非營利組織的評估：理論與實務

第十一章 台灣農業事務財團法人的組織評估.....	271
---------------------------	-----

第三篇	評估、績效與責信	301
------------	-----------------	------------

第十二章 評量非營利組織績效的問題與對策.....	303
---------------------------	-----

第十三章 績效、品質與消費者權益保障——以社會服務契約委託 的責信課題為例.....	333
---	-----

第十四章 非營利組織財務資訊的公開報導——從美國經驗看台灣.....	365
------------------------------------	-----

導論

官有垣

國立中正大學社會福利學系教授／系主任

陸宛蘋

財團法人海棠文教基金會執行長

陳錦棠

香港理工大學應用社會科學系副教授／第三部門研究中心主任

2 非營利組織的評估：理論與實務

近十多年來，不論是歐美或台港，政府與民間非營利組織的互動日益頻繁，從社會運動到夥伴關係，雙方都有不同的學習與成長，政府與民間非營利組織因此有更多的協力合作在進行。最常見的是政府向非營利組織採購服務，由於政府所提供的是公共服務，其規模、範疇及影響都較大，因此對於非營利組織服務成效的評估及評量更顯重要。另一方面，由於非營利組織具有公益使命，且其資源大多來自社會大眾，因此組織的健全與否，對社會亦有一定的影響，然而要瞭解非營利組織在運作上是否健全及其未來的發展為何，對組織及其執行的方案進行評估實是一項非常有必要且有意義的工作。

以台灣為例，已有不少學者及研究生分別在政策、組織及方案的評估等方面進行研究，但在社會科學相關科系中，卻甚少教導學生「評估」的重要性以及如何進行評估，以致學生畢業進入職場後，只會一味地投入實務工作，而忽略了去瞭解服務方案是否有成效、機構的服務方案與其使命是否符合，甚至也無法對政府的政策內容及執行成果是否公平、適當去作系統地評斷。

事實上，評估的運用範圍是非常廣泛的，舉例來說，政府及立法監督機關經常透過評估工作，來瞭解政策執行成效，此即是運用政策評估的方法。而評估的取向，粗略來說，包括組織評估以及方案評估。對於非營利組織而言，組織評估的面向有組織的人力、財力、物力等有形的資源，以及組織的資源網絡、管理與領導能力、募款能力等無形的資源。至於方案評估的目的，主要是使我們去陳述方案整體之表現，另一方面是找到一些指標，以判斷方案表現的成效。

再者，近年來無論是在企業部門或是在第三部門，責信（accountability）議題引發了不少討論，責信可視為一種關係的建立與展現，即受託者（非營利組織）對委託者（利益關係人）應負責並有所交代。因此，實踐責信的方法之一，乃必須透過評估工作來彰顯與達成。故透過評估亦可讓非營利組織的責信關係得以確立，使其更符合為社會公益而存在的目的。

基此，財團法人海棠文教基金會與中正大學社會福利學系、台灣大學社會工作學系、世新大學管理學院於2005年8月26-27日在台北共同舉辦了「非營利組織之評估—績效與責信」國際研討會，目的是藉由舉辦此次研討會，讓政府部門、學術界以及實務界人士，能夠體認評估的重要性，進一步能夠提升對評估工作的重視，同時也藉由國外在這方面的經驗，提供國內在評估工作上的參考。本次研討會連同來自荷蘭Tiburg University的Patrick Kenis博士所發表的專題演講論文，共有二十篇非營利組織評估與責信的專論。該研討會結束後，為使更多讀者有機會閱讀這些精彩的學術研究論文，官有垣（中正大學社會福利學系）、陸宛蘋（海棠文教基金會）與陳錦棠（香港理工大學應用社會科學系）三人於是承擔編輯工作，經過數次的意見交換後，決定從二十篇研討會論文中選取八篇，另外增選七篇相關議題的邀稿性質之學術論文合而編撰為一本專書，訂名為《非營利組織的評估：理論與實務》。本書的結構，除了「導論」外，收錄的論文計有十四章，根據其討論分析的議題之不同，這些文章被歸納為三篇：第一篇「NPO評估的理論、方法與指標」、第二篇「NPO評估案例」及第三篇「評估、績效與責信」。

第一節 非營利組織評估的理論、方法與指標

本書的第一篇有四章，分別論述評估的政治、衡量與實作三個構面：平衡計分卡在社會服務上如何運用；釐清以結果為基礎的評估模式之概念與結果之測量；以及應用GIS並從空間分析觀點剖析社會服務方案的評估方法。

本書的第一章由肯尼斯教授（Patrick Kenis）執筆，原文乃「非營利組織之評估——績效與責信」國際研討會的專題演講論文〈評估的三個構面：政治、衡量與實作〉（The Three Words of Evaluation: Politics, Measurement and Practice），譯者涂瑞德先生，是美國印第安那大學公

共與環境事務學院博士。

肯尼斯教授在本章中強調，非營利組織的功能發揮與責信，其實是一個相當複雜的議題，他因而提出一個兼顧責信與非營利組織特徵的評估整合架構。作者首先提出一些與非營利組織評估相關的命題（propositions），這些命題彙整與組織、政策擬定及評估相關的文獻，並以系統的方式闡述一些核心議題。作者在本章一方面描述非營利組織如何達成評估的目標，另一方面，卻嘗試避免使評估流於僅是一種「社會技術」（social-technology），亦即強調評估行動的本身要比該行為的發展與目的來得重要。作者指出，影響評估的重要三大構面包括政治、衡量及實作，「政治」代表責信準則的擬定程序；「衡量」意味準則的可操作與可測量性；「實作」意指責信實施的情況。上述三個構面有其個別特定的邏輯與標準，而非營利組織的責信達成度也取決於如何有效整合上述三個構面。

香港理工大學應用社會科學系陳錦棠教授與明愛會的梁贊權先生所寫的第二章，詳細介紹如何使用平衡計分卡的概念和架構應用於社會服務的機構內，並建構一套有效的管理制度，加強社會福利機構面對內部和外在的挑戰，以便更有效地達到機構服務的理念和價值。兩位作者指出，在2000年，香港社會福利署推行「整筆撥款」（Lump Sum Grant）的津貼計畫，並以該類型服務的標準人手編制，用標準薪酬的中位數作為計算津貼金額，以整筆的形式發放給有關的非政府機構，讓他們自由運用，以便提供符合社會福利署和服務使用者要求的服務。由於計算是以標準薪酬中位數計算，這個定額和整筆撥款使很多非政府機構面臨財政困難，他們要考慮重整人力資源政策、重整機構的組織架構、積極開拓新資源和與外界商業機構合作等等，以應付日益緊迫的財政短絀困難。因此，為了因應此項政策變革，在2004年，香港社會服務聯會與十七家非政府機構合作，聘請管理顧問公司一同以平衡計分卡為藍本，制定了一套名為「服務表現評估及管理工具」（Performance Measurement and Management Tool, PMMT），供各參與機構使用，加強

他們的策略管理、評估和監督工作，使機構更有效地面對社會福利界內的急劇轉變。

平衡計分卡有三個重點和管理效能，它們分別是「策略管理功能」、「表現評估及監督功能」和「溝通功能」。作者接著在文內對於平衡計分卡運用於福利機構的策略管理是否適切做出反思，認為回顧整個嘗試推行計分卡的過程，計分卡適合機構使用，機構可善用計分卡引導整個面對轉變的過程，計分卡所主張的概念正切合機構的需要，機構要有策略地面對外界的挑戰，要善用溝通渠道加強員工溝通，要有效地評估中心的表現，並確實地反映給員工。

第三章討論以結果為基礎的評估模式，特別著重的是其概念的釐清與結果如何測量，由官有垣與王仕圖兩位教授主筆。本章強調，近年來，評估的理論與實務工作者特別重視有關結果的評估，原因主要是因為，衡量一個方案的結果——即方案對於顧客、案主或參與者的獲益或結果，將對非營利人群服務、醫療衛生與其他福利服務的組織帶來鉅大影響。亦即，方案結果的衡量將注重的焦點從活動轉移到結果，從注重一個方案如何運作轉移為關切方案達成什麼成就。舉例而言，評估結果的測量近年來在美國全國性的非營利組織甚至已經發展出測量方案結果的方法與指標，同時提供各項資源協助地方分支機構進行本身的方案結果之評估測量。在本章裡，作者經由方案結果評估的討論，企盼有助於非營利組織瞭解其推動的方案對於案主的貢獻，同時協助與非營利組織提供方案服務有關者進行更佳的選擇，包含案主的選擇、政策決定、資源提供等。再者，本章作者認為利用結果的評估思維，將有助於非營利組織有更好的機會與能力來改善方案的內容，並且提升與強化非營利組織在責信度上的要求。總言之，以結果為基礎的評估不單是要瞭解一般方案活動的產出，還包含了方案的實施與組織的目標達成的關係、方案本身的成效等評估。因此，以結果為基礎的評估是一種「成就量度」（performance measurement）與「價值評量」（value assessment）的方法。

接著，東海大學社工系的劉麗雯教授所寫的第四章，旨在論述空間分析觀點的社會服務方案評估方法，亦即是討論地理資訊系統（GIS）在這方面的運用。作者指出，現代社會問題的解析，以及解決方案的設計與執行，不能僅僅掌握單一層面或是傳統比較靜態的因素分析，而是需要進一步關注到多面向的影響因子，包括社會、心理以及環境與空間等因素，對服務對象以及發展的服務方案之影響。以獨居老人的居家服務方案規劃為例，在進行方案的形成性評估時，除了需考慮到個別老人本身的特質，及其生命歷程所可能面臨的經濟、健康、社會與心理支持層面的需求外，也需顧及老人的居住環境、地理區位、可能的資源所在及距離等因素，對於服務案主的各項生活功能滿足所可能產生的影響。

作者因而強調，以上敘述的現象突顯出政府或民間社福機構，在從事服務方案的形成性評估或是服務過程評估，為確保社會服務方案符合服務對象的需求，亟需將服務對象面臨的環境空間因素列入解析與考量，以協助發展較適合服務對象的服務方案，並適時調整服務方向與內涵。因此，如何運用一套兼具靜態資料與動態環境空間解析功能的方案評估技術，以協助社會服務相關機構，建構一個具備環境空間分析觀點的社會服務方案評估體系，透過對方案的執行程度做監控或過程評估，以及方案的執行成效做評估，以回應經費提供單位以及社會大眾的責信要求，是公、私部門相關社會福利組織近年來所面臨的持續挑戰。

第二節 非營利組織評估的案例

在論述完非營利組織評估的理論、方法與指標後，本書的第二篇進入到案例分析的部分。本篇總共收錄七章，占本書最大的篇幅，包括以家居及社區照顧計畫為案例的成本分析；以中國大陸為分析背景的專案績效評估案例；使用美國及台灣聯合勸募（United Way）的推展及導入經驗來論述成效評量模式；以台灣亞洲基金會「一九九八年非營利組織專業人員海外暑期研修」為例的非營利組織的方案影響評估；以弱勢家

庭服務為例，藉以省思評估的邏輯模式；以2004年台灣北區非營利組織人才培訓為例，進行非營利組織人才培訓方案的評估；以及最後一章，討論台灣農業事務財團法人的組織評估。七章七個案例，皆以實證資料為分析的基礎，用以論述不同的評估模式與方法，是本篇內容的最大特色。

一、成本分析——「家居及社區照顧計畫」案例

香港理工大學的兩位教授陳錦棠、施育曉在第五章裡指出，自90年代末期始，成本效益的資料成為政府福利方案專案委託的設計、管理和財政預算的重要依據。兩位作者強調，近年來，香港社會服務機構所處的政策、社會和經濟環境都正經歷巨大的改變。社會福利署在新的改革和改變中強調「有效運用公共資源、創新、回應性和表現管理，從而及時地滿足轉變中的社群需要。」自1999-2000年「津貼與服務協議」和「服務質素標準」的推出，服務表現方面的改革漸漸地落實。「整筆撥款計畫」的各項安排之正式運作，結果和成本效益成為社會服務界別中新的考慮標準。成本的資料成為專案委託的設計、管理和財政預算的重要依據。

換言之，伴隨著競爭投標和專案委託的發展，成本考慮成為香港社會服務機構中一項關注的事項。引入新制度所期望的並不單是要在現狀得以維持下節省成本開支，而是要完善管理服務提供過程之中由輸入、過程、程序、輸出以至成果的各樣表現。由於採用專案委託的競標決定福利服務，社會服務機構被期望使用最低的成本提供跟從前一樣的服務，這無疑對一直以來依賴政府資助維持財政開支的社會服務機構構成壓力。全章分析的重點是根據Martin Knapp教授之「福利生產模式」（Promotion of Welfare Model）來介紹成本分析之概念和方法。由於「家居及社區照顧計畫」是香港政府剛剛推出之社會服務項目，獨立於現存之其他服務提供系統，故此被選擇為案例去討論及闡釋成本分析之方法和應用。

二、「幸福工程」專案績效評估案例

第六章由北京清華大學NGO研究中心鄧國勝教授主筆。鄧教授強調，近年來，越來越多的非營利／非政府組織實施了各式各樣的專案。專案的開展已經成為非政府組織的主要活動方式，專案管理也成為非政府組織的熱門話題。然而，作者提出幾項核心問題，即非營利／非政府組織如何透過專案證明組織存在的理由與價值？如何透過項目實施打造品牌，擴大組織的知名度，樹立組織的形象？如何透過專案活動，募集更多的資金？毫無疑問，績效評估就是達成這一目的的重要手段。績效評估不僅是非政府組織專案管理的重要環節，也是非政府組織問責的重要內容。因此，對所實施的項目開展績效評估就顯得非常重要。作者在本章以「幸福工程」績效評估的實例來闡述如何進行績效評估。本章首先描述，透過評估瞭解幸福工程在各專案點實施的實際狀況；其次，透過評估反映幸福工程實施的效率與效能，以及工程實施的品質及其社會影響；最後，透過評估總結專案管理的經驗與教訓，從而進一步完善幸福工程的管理辦法，並為後續專案的策略規劃和決策提供依據。簡言之，本章以幸福工程的績效評估為案例，剖析了社會公益性專案的評估方法、評估內容與指標，且也為專案評估報告的寫作提供了一個極佳的範本。

三、成效評量模式——美國及台灣聯合勸募的推展及導入經驗

目前擔任台灣聯合勸募協會副秘書長的陳文良先生在第七章描述方案成效評量的理論與美國的實務運作，並以台灣聯合勸募協會推動方案成效評量的發展過程與實務經驗作為分析的案例。作者指出，方案成效評量（Program Outcome Measurement）自1990年代中期開始即是美國聯合勸募組織（United Way of America, UWA）大力推展的方案評估方法。從進入21世紀開始，美國聯勸因應組織定位與募款競爭的新挑戰，從方

案（項目）層次的成效，進一步探討社區成效，進而說明聯勸存在的新意義，展現整合社區資源的投資效益。台灣的聯合勸募協會於2000年開始探討成效評量模式導入的可行性，同時從2003年起將方案成效的概念導入機構申請方案的規劃中。近年來美國聯合勸募主張「聯合勸募不只是補助直接服務機構，而是給社區帶來持續的改善」，成效評量能力則是發展出社區投資組合（Community Investment Portfolio）的基礎建設。作者認為，參考其培育社會福利團體的評估能力的提升與展現服務成效的經驗是相當有價值的。特別是社會福利機構有責任積極凝聚社區或社群力量，回應弱勢族群需求，並且讓這些工作產生具體可測量的影響力。

四、方案影響評估——以台灣亞洲基金會「一九九八年非營利組織專業人員海外暑期研修」為案例

第八章的作者為官有垣與王仕圖，在本章，作者分析台灣亞洲基金會在1998年實施的一項海外NPO人才教育訓練方案，其在結束的五年後之影響評估。作者指出，亞洲基金會（The Asia Foundation, TAF）自1954年起在台灣設立辦事處，1997年，台灣辦事處轉型成為「台灣亞洲基金會」（Asia Foundation in Taiwan, AFIT）。同年，AFIT在TAF的協助下，開始推動「非營利部門發展計畫」（Non-Profit Sector Development Program）。其中一項計畫是與TAF舊金山總部合作，推動台灣NPO人才至海外接受短期或長期的NPO管理的教育訓練方案。1998年初，決定與舊金山大學（University of San Francisco, USF）的「非營利組織管理研究中心」（Institute for Nonprofit Organization Management, INOM）合作此研修計畫，該年7月開始執行「台灣非營利管理暑期研修計畫」，共有十名學員與一名助教參與此暑期研修課程。

作者在本章運用「影響評估」（Impact Evaluation）研究途徑探索該項NPO專業人員海外暑期研習方案，從執行完成至2003年暑期作者開始進行此研究時已滿五年，到底該方案對於學員在NPO管理的知識、

技術、認知、態度與行為的影響為何？對於其個人的工作生涯發展的影響為何？又對於其所服務或領導的非營利組織之管理與發展帶來哪些積極的效益？影響評估的分析標準是以影響評估概念中的三項觀察指標，即知識技能、工作生涯以及價值態度，來檢視學員在這三方面的改變程度。整體來看，這十位參與研修的學員在「知識技能」層面受到USF暑期NPO管理課程的影響最大；次之，是「工作生涯」的影響；最後才是「價值態度」。

五、邏輯模式的省思——以弱勢家庭服務為例

由暨南國際大學社會政策與社會工作學系張英陣與許雅惠兩位教授合寫的第九章，論述「邏輯模式」(Logic Model)與Martin & Kettner (1996)所提出的「績效評估模式」(Performance Evaluation Model)，並納入內政部兒童局「危機單親家庭弱勢兒童少年外展服務計畫」的研究資料，並在「隔代、單親及原住民弱勢家庭之兒童青少年外展服務區域督導計畫」，同樣採用上述的績效評量模式，運用於十個提供上述服務的機構之行動研究報告。作者指出，邏輯模式是1990年代以後逐漸發展出的一種比較簡單的方案管理模式，它強調方案需要有以下基本假設與理論，且依據理論與假設規劃方案的活動，並將方案的過程和成效與理論假設做連結。邏輯模式的發展可說是因應社會大眾對方案績效的期待，過去習慣以服務效率代表績效，近年來則必須兼顧效率、品質與效能三種觀點。作者列述其研究的主要發現有如下幾點：

1. 實務工作者坦承，沒有太多時間閱讀專業文獻，甚至部分社會工作者宣稱，從學校畢業後就沒進過圖書館，因此在邏輯模式中最重要的假設與理論部分無法有較有利的依據。
2. 大部分機構在方案中沒有用專章節來做問題陳述和需求評定。
3. 目標與目的之設定大多僅提出產出的具體目的，在品質與成效上較少。
4. 輸入資源中最重要的人力資源是方案管理者與社工督導，而組織

專業人員流動率高也勢必影響方案的運作與績效。

5. 活動是各機構的服務策略，研究發現目前的活動不夠創新，家訪次數不多且未有詳細的紀錄。
6. 輸出與成效部分，發現多數方案中沒有具體指出運用的評估技術，且不習慣運用標準化測量工具。
7. 最後，作者指出，機構內部高階主管對績效的期待與支持、方案管理者的評估技術、執行人力的穩定性、方案規劃是否適當、組織外部贊助者對績效的期待等，都是影響機構服務方案績效的因素。尤其在英美社會工作倫理守則中明確表示，實務工作者針對自己的實務工作做評估，是專業倫理的基本要求；對台灣社會工作者來說則是一項挑戰，真要做好績效評估，則管理者與實務工作者都需要在態度與行為上做調整改變，績效的要求才能落實。

六、人才培訓方案評估——以2004年台灣北區非營利組織人才培訓為例

海棠文教基金會的陸宛蘋執行長與陳侶惠女士運用該基金會在2004年接受行政院青年輔導委員會委託的北區非營利組織人才培訓計畫所進行的評估資料，在第十章剖析在辦理人才培訓時的合理單位成本，以及培訓對於學員以及組織的成效，以提供未來在執行同性質的人才培訓計畫時，可以學習及改進的地方。作者的評估研究對象是參與2004年青輔會委託辦理的國際事務研習班、志工管理研習班、方案管理研習班、資訊管理運用研習班、行銷管理研習班、募款管理研習班及財務管理研習班等七個NPO人才培訓班的四百一十九名學員。共運用了產出評估、成本—效率評估、教育訓練評估（反應層次、學習層次、行為層次以及結果層次）等三項評估方式。評估後發現，課程設計、師資、教學方法、學員的篩選與錄取以及如何將個人能力轉化為組織能力等五大部分值得檢討與改善。作者強調，在台灣，非營利組織人才培育至今已逐漸受重視，但是仍有許多的機制尚未周延，因此建議需要著重非營利組織核心

人才的培育，人才培育中資源的投入與分配應更聚焦，課程規劃與培訓方式需要因應組織的多元發展，以及建立組織的人才庫。

七、台灣農業事務財團法人的組織評估

本篇的最後一章（第十一章）聚焦於分析台灣地區兩類型財團法人基金會——農業事務財團法人与教育事務財團法人的組織整體評估。陸宛蘋執行長、官有垣教授在十一章強調該研究的目的是在於分析台灣農業財團法人的組織整體概況，包括整體組織概況以及組織的治理、人力資源、財務資源、業務狀態以及對外網絡關係，透過評估組織，分析各個組織及各類組織的狀態，以利個別輔導或為各類需求提供協助以利發展。作者指出，整體而言，台灣的農業財團法人組織數量雖然不多，但是從成立基金的來源可分為政府出資、農漁水利會出資以及民間出資為主三大類，其中將政府出資與農漁水利會出資的組織相加的話，則有六成左右，此可歸為GONGO型的組織；另有四成為民間出資的組織。顯見農業財團法人的組織與公部門有較多的連帶關係。此外，農業財團法人組織的主要任務是「協助政府推動政策」與「產業發展」，顯示這類組織的成立多少均負有協助政府推動政策並促進產業發展的任務，因此也可以從這類組織身上發現與政府的關連較為密切。除組織成立使命、成立資源有特色之外，這類組織的基金規模、董事會組成、僱用的職工人數也都比一般基金會的規模大，尤其與一般非營利組織相比，這類組織甚少運用志工與很少募款，更是其極大的特色。

第三節 評估、績效與責信

本書在第三篇收錄了三章，分別闡釋了非營利組織績效如何評量的問題及其對策：從社會服務契約委託的責信課題為例，論述績效、品質與消費者權益保障；以及從美國的非營利組織財務資訊的公開報導經驗，析論其對台灣的啟示。

評量非營利組織績效的問題與對策是第十二章論述的主題，作者是中央大學法律與政府研究所孫煒教授。作者從系統模式來看非營利組織的組織績效，強調在日益競爭的第三部門環境中，非營利組織無法僅憑善良的信念或堅定的價值就足以達成使命與遠景，反之，非營利組織必須引進管理原則與技術，以追求組織使命、實踐遠景。第三部門學界大致上已發展出四種績效評量的途徑：目標達成途徑、系統資源途徑、聲望途徑以及決策過程途徑，每一個途徑代表了對非營利組織績效不同的界定，作者也發現一些特性。這些途徑固然有作為研究與理論工具的優點，但也皆存在著限制，因此作者嘗試以組織系統論的觀點，結合上述四種非營利組織績效評量的途徑，設計一個多層面、整合性的分析模式。而此以系統論觀點設計的多層面、整合性分析模式，包含了四個核心項目——「輸入」、「轉換」、「輸出」、「反饋」。

非營利組織績效評量的問題主要發生在這個績效評量模式各個核心項目之間的環節，這些問題包括：因果關係的問題、多重目標的問題、負面效果的問題、評量技術的問題以及制度限制的問題。本章作者因而提出五點解決對策：(1)評量非營利組織績效的首要工作就是評量達成使命的程度；(2)不同類型的非營利組織應採不同的績效評量機制；(3)將非營利組織的績效視為社會建構，績效評量的構面與指標應由各關係人共同決定；(4)非營利組織的績效評量無法化約為單一層面，應由多重面的角度予以評量；(5)非營利組織績效評量的主要功能應定位為提升組織的調適能力。

台大社工系的劉淑瓊教授在第十三章探討社會服務契約委託的責信機制。作者強調實踐契約委託責信過程中產生的問題有頗為廣泛的理論概念層次之討論，尤其從管理主義脈絡下，論述層級、法律、政治與專業的責信內涵，以及行政法脈絡下的責信，反思管理主義委外責信的諸多不當的作法與缺失；並且以「當事人一代理人理論」為軸心，剖析社會服務契約委託制度之本質，及要求管理主義與行政法責信的內在困境與限制。此種分析途徑使讀者對於社會服務契約委託的責信課題有較為

全面的認識。再者，作者以其建構的責信理論架構，從實證的角度對於台灣社會服務委外責信有相當仔細的論述，並對委外責信的困境有所反思，最後，在實務運作層面對民間受託的非營利組織提出具體的建議。

第十四章，也是本書收錄的最後一章，論述美國的非營利組織財務資訊的公開報導情形及其對台灣的啓示，作者是台北大學公共行政暨政策學系博士生鄭惠文女士，以及世新大學行政管理學系彭文賢教授。兩位作者指出，由於美國是一個臻於成熟的公民社會，發展非營利組織有其悠久的歷史，而台灣則是從1987年戒嚴解除後才逐漸蓬勃發展，因此，本章主要乃汲取美國非營利組織財務資訊報導之發展經驗，植基於財務的觀點，從課責下的資訊公開、財務資訊報導的特性與目標，以及公開報導的途徑，探討財務資訊公開對非營利組織之意涵。藉由美國非營利組織資訊公開報導之實務，對照台灣目前非營利組織報導系統的困境與不足，思索因應對策，並提出建議與結論。期能有助於台灣重視非營利組織財務資訊公開制度的建構，以提升營運透明度，確實達到妥善代理社會大眾善用社會資源之目的。作者提出的因應對策與建議是：(1)在縮短時間落差方面，政府機關、研究機構和民間團體須評估可能的電子申報途徑，以增進資訊的預測價值、回饋價值和時效性；(2)在揭示資訊內容方面，須針對會計年度、會計基礎、會計方法、會計制度、報導事項，以及報表簽證和預決算申報等有統一的規範，以增進資訊品質的攸關性和可靠性，客觀和公正地反映組織的真實狀況。

總結而言，本書的十四章專論，探討的議題皆圍繞在第三部門非營利組織的評估理論、方法與指標：以台灣、香港及中國大陸的華人社會為研究場域而進行的各式各類的非營利組織評估案例；以及非營利組織的績效評量問題與責信的實踐。本書三位編輯深信，這本集近二十位學術研究者與實務管理者許多心血所撰述出來的第三部門評估與責信議題專論，並歷時兩年時間修改論文與編撰，必然有助於讀者深進一層瞭解第三部門的評估與責信研究之樣貌、內涵與意義。

第一篇

NPO評估的理論、 方法與指標

- 第一章 評估的三個構面——政治、衡量與實作
- 第二章 平衡計分卡在社會服務的應用
- 第三章 以結果為基礎的評估模式之探討——概念釐清與結果之測量
- 第四章 空間分析觀點的社會服務方案評估方法——GIS的應用

第一章

評估的三個構面

——政治、衡量與實作

肯尼斯 (Patrick Kenis) 教授
荷蘭帝柏格大學組織研究學系教授／系主任

涂瑞德 譯
美國印第安那大學公共與環境事務學院博士

第一節 導論

非營利組織必須展現責信 (accountability)，以向大眾說明其組織運作的成效，這也是本篇文章回應本次研討會主題的基本論點。這個論點的基本邏輯是，非營利組織不僅接受許多公共資助，也提供許多影響民生福祉與生命安全的重要服務；同時，許多贊助單位也開始關切非營利組織如何在展現成果時，也能有效降低成本。另一方面，我們也必須體認，評估與責信的要求，會衍生科層的繁文縟節 (bureaucratic red tape)，以及對一些新設立的非營利組織產生服務提供的進入障礙。對於那些在新興領域運作而之前少有經驗的非營利組織而言，他們首要關切的議題並不是責信或效能，而是要如何達成任務 (get things done)。因此，對新設立的非營利組織而言，有時評估與責信是不受歡迎的。同時我們也發現，那些有能力將責信與評估工作包裝精美、對外講得頭頭是道的非營利組織，不論他們所提供服務的品質是好是壞，卻經常容易獲得大量的經費資助以及外界賦予其的組織正當性。

作者在本章一方面闡述非營利組織如何達成評估的目標，另一方面，卻嘗試避免使評估流於僅是一種「社會技術」 (social-technology)，亦即強調評估行動的本身要比該行為的發展與目的來得重要。本章也提出一些與非營利組織評估相關的命題 (propositions)。這些命題彙整與組織、政策擬定及評估相關的文獻，並以系統的方式闡述之前提到的核心議題。如同本章標題所強調，影響評估的重要三大構面包括政治、衡量及實作，而非營利組織的評估品質也取決於如何有效整合上述三個構面。

第二節 政治

Carol Weiss (1998) 將評估定義為：「評估是根據一組顯性或隱含的標準 (standards)，有系統地衡量一項政策或方案的執行與 (或) 成果，其目的是經由此項工具的使用來改善政策或方案品質」。(Weiss, 1998: 4)

這個定義強調在任何評估的過程中，用來衡量或判斷一項政策、組織或介入 (intervention) 的所謂「標準」 (standards)，其實是我們的核心關懷所在。本文接下來的論述中，「標準」 (standard) 將被意指為「準則」 (criteria)；而準則通常被認為是與「規範」 (norm) 等量齊觀，於其中詳述是否要衡量一個介入的方式、一個組織或一項政策，例如目標達成度、效率、顧客滿意度或是其他指標。由於評估準則通常具有規範性，因此選擇評估準則來評量一項政策、組織或介入的過程，往往是一種政治程序。從這個論點可以推演以下的相關命題：

一、命題1：任何評估準則都有弱點

在任何有關評估的介入方式、組織或政策的績效表現分析上所用的準則，都會有一些弱點。由於有甚多評估準則可被使用，也由於準則的規範性特質，因此吾人在選擇過程中，不可能客觀地決定哪個準則會比較好？例如，到底大眾運輸工具應該用準時、安全或舒適的哪一項指標來衡量較為恰當？同時許多研究也顯示，這些評估準則並沒有統計相關性，亦即較準時的大眾運輸工具不一定是比較安全與舒適；而相同的評估對象，用某一個準則來評估，也許獲得正面的評價，但同一時間，當你用另外一個準則時，也許就獲得負面評價。

非營利組織評估的難度與複雜度，也是因為存在有太多的準則可以被用於評估的這項事實，此情形是與一般營利組織在市場網絡中運作有所不同。對企業而言，績效衡量的最佳指標是根據一般大眾是否願意支

付一定的價格來購買企業所提供的產品或服務（亦即這是組織一成立就建構於內的控制機制）。換言之，企業的成功與生存取決於顧客的消費決定（Przeworski, 2003）。比較而言，在非營利部門，此情形卻是截然不同的，因為該類組織缺乏與營利組織類似的定型於內之控制機制。通常在非營利組織的運作情形裡，產品與服務的購買者與消費者可能不是同一人，更有甚者，非營利組織彼此之間亦經常追求許多不同且甚至是彼此矛盾的議題與目標（例如濟助窮困的弱勢族群，同時試圖改變弱勢族群所面臨的社經環境）。本章稍後將會有更多針對此議題的討論，不過在此還是強調準則的選用是任何評估的關鍵。

二、命題2：沒有所謂最佳的評估準則，因為按其定義，任何準則都具有規範性

在選擇評估準則時，必須考慮兩個重點：

1. 評估準則最少必須符合一組方法論的標準。
2. 由於準則必須符合那些標準，不同評估準則之間，有時很難比較其優劣點。

選擇評估準則時，兩項方法論的標準必須納入考慮：

1. 指標必須合理與適切，例如準則必須與方案所要達成的目標緊扣在一起，亦即有所關連。這對非營利組織而言，的確是一個重要的議題，例如，一項提供強化案主群閱讀技巧的方案，若其評估是根據該方案能否降低社會不均的準則，那麼該項評估是甚難進行的。
2. 評估問題必須是可回答的，意即我們必須有可能找出一些證據，而這些證據是確實可以獲得的，且資料有相當的可信賴度，足以來回答問題。例如，以一個人的閱讀內容直接來評估其閱讀技巧能力是否已提升，則很難有效來進行評估。

至於就評估的內容而論，我們認為不同的評估準則各有其優點與

重要性。例如，目前存在有大量的評估準則是可被用來評估任何介入、組織或政策，例子包括生存（survival）、效率（efficiency）、責信（accountability）、顧客導向（client orientation）、社區貢獻度（contribution to the community）以及目標達成（achievement of goals）等。雖然這些準則似乎都很重要，但實際上卻不然，例如「生存」或「存活」可能是一個重要評估指標，可是對一些非營利組織而言，如果已經達成原先設立的組織目標，或所要解決的社會問題已經消失，那「生存」或「存活」對該NPO而言，就不一定是一個合適的評估準則。

另外，在某段期間內，一些評估準則有可能會比其他準則變得更為重要，例如「財務責信」（financial accountability）就是一個典型的例子。然而這不代表該項準則比其他準則重要，它只意味從政治程序來看，某些人認為在此時此刻，財務責信是一項十分重要的評估準則。

簡言之，評估非營利組織時，關鍵並不在於組織的目的，而在於評估本身的目的。評估所反應的並不只是單純的客觀目標，而是包括提供組織、政策或方案重要資源的政治程序。透過評估，組織可以持續獲得那些重要資源的挹注，然而，不可忽略的是，經由評估使得組織從內外部關係人取得正當性的重要意涵（Suchman, 1995）。因而，我們形容此過程為「評估的政治」（politics of evaluation）。

三、命題3：用來評估非營利組織的工具不同於評估準則

命題3強調，當我們評估非營利組織時，必須謹慎選用正式的績效衡量工具。亦即，我們必須考慮這些工具例如「全面品質管理」（total quality management）、「作業規劃」（operational planning）、「標竿」（benchmarking）以及「績效成果行為法」（performance and results acts）的運用等，到底在此具有什麼樣的意義。需知，這些評量工具的發展主要是為了運用於營利組織，然而漸漸有一些人倡議非營利組織的評估也應該採用這些工具。縱使這些評估工具或許非常有用，但我們同

時必須極為謹慎於「何時」(when)以及「如何」(how)選用與使用他們。

為何我們必須嚴肅看待上述的討論呢？最主要的理由是它所傳遞的是兩種似是而非的訊息。其一，它傳遞出的訊息，顯示當一個非營利組織運用上述的工具來進行評估時，意味著它們將使組織的績效變為良好；其二，使用這些評估工具的優點是，可以使討論的過程「去政治化」(de-politicization)，例如視「效能」(effectiveness)的準則為標準或規範。Kenis (2006) 卻指出，甚少有明確的證據顯示，那些評估工具的使用可以促使組織產生較佳的績效。一些研究的結論甚至顯示，使用這些評估工具對非營利組織而言，不僅對績效沒有正面幫助，有時甚至可能產生負面效應（此研究結論也適用於營利組織）。

這也隱含評估工具對非營利組織評估的重要性。如同之前所述，任何準則都可用於評估非營利組織，而差別只在於我們想要評估的與實際所評估的有所不同。特別是當政策制定者如果用這個標準來評估非營利組織的績效時，將可能產生一些負面的效應。一個典型的例子是「顧德哈法則」(Goodheart's Law)。Goodhart (1975) 指出，「當一項社會或經濟指標被用於執行社會或經濟政策，其指標所具有的品質與意涵將被扭曲」。例如，如果根據等待接受服務的時間(waiting list)長短來評估服務提供者，可能會使問題比較不嚴重的顧客反而先接受服務。

「顧德哈法則」類似於Heisenberg量子力學所描述的不確定原則之社會學說法：衡量一個系統，通常就是意味著去阻礙干擾它。再者，另外一個潛在的負面效應是，一些在某種評估準則下表現良好的組織，不一定在其他評估準則下也會有好的表現（例如一些在非營利組織服務的專業人員覺得十分沮喪，因為他們花了太多時間在填評估表格，而非在提供服務給有需要的案主）。

針對第二點關於評估工具及準則的使用，此也可能導致一種極為強調技術專家主義者(technocratic)的態度產生(Morell, 1979)。評估工具的本身總是隱含著一種要達成什麼目的的理念，但這些理念絕非清

楚地顯示出來，而是隱隱約約地存在。因此，關於準則如何被使用於評估中的政治討論，也就容易被忽略。也由此產生了另一種危險的結果，亦即，評估工具的存在被視為是一種目的而非手段，此乃所謂「目標徙置」(goal displacement)的現象。

第三節 衡量與指標

一般而言，指標(indicators)代表兩種意義：

首先，指標代表評估準則如何被操作與如何衡量。即如前所述，準則是一種規範，然而指標卻是一種衡量規範可以達成到何種程度的工具。固然，沒有任何一個評估準則是要比其他的準則來得更好，然而，在指出是否某種準則已經達成或是尚未達成時，指標的選取至關重要，因為指標有好有壞。

其次，相較於其他可用的資訊，我們認為指標與政策以及決策過程較有相關。指標是政策對話的工具，其與一般只具有敘述性質的統計資料是不一樣的，因此，指標的設計必須著眼於評估的目的(evaluative purpose)，而非描述的目的(descriptive purpose)，因為指標是有意圖地被用來追蹤進展或落後，以觀察其是否達成準則的情況。再者，指標也應該是與政策有關，其能提供政策設計者一些重要、清晰的訊息，譬如當前社會所關切的議題，以及那些政策回應後能夠產生具體影響的議題。

四、命題4：指標必須符合一些方法學的標準

命題4明確指出指標與準則的不同。固然，準則很明顯帶有政治性，但指標本身卻是與衡量的議題有關，這是再清楚不過了，因此，指標必須兼顧方法學與科學標準。

根據 Weiss (1998) 的研究，選擇評估指標必須考慮以下的方法學標準：