

非營利組織的評估

理論與實務



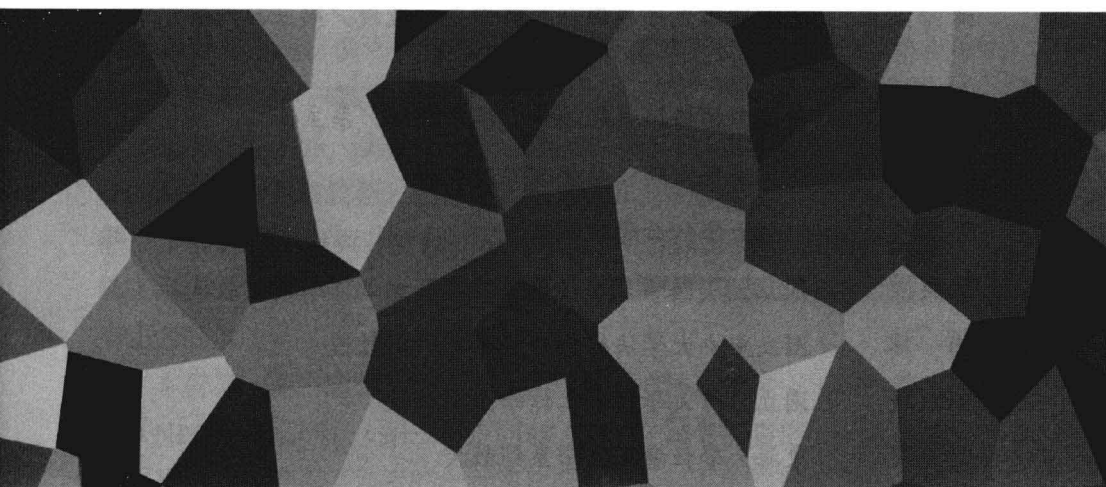
*Nonprofit Organizations and Evaluation:
Theories and Practices*

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

非營利組織的評估：理論與實務

主 編 官有垣、陸宛蘋、陳錦棠

企劃主編 郭淑玲

主 編 鄭美珠

責任編輯 薛克強

美術編輯 張淑慧

發行人 洪有道

發行所 洪葉文化事業有限公司

登記號：局版北市業字第1447號

地 址：106台北市羅斯福路三段283巷14弄22號3樓

電 話：02-2363-2866

傳 真：02-2363-2274

劃 撥：1630104-7 洪有道帳戶

e-mail:service@hungyeh.com.tw

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

版 次 2008年02月 初版一刷

I S B N 978-986-6828-17-1

定價◎450元〔如有缺頁、破損、裝幀錯誤請寄回更換〕

◀版權所有・翻印必究▶

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，就數量或規模上來看都快速成長，且在社會資源不斷投入下，成爲一股新興力量，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。

本書第一篇主題爲「NPO評估的理論、方法與指標」，第二篇主題爲「NPO評估案例」，第三篇主題爲「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。

我由宏碁集團退休後，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，我認爲經營非營利組織，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。身爲非營利組織的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爲指

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。所以本書對此也算是開風氣之先，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

4 非營利組織的評估：理論與實務

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佳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。