

台灣非營利部門之現況與組織運作分析

吳 培 儷

陸 宛 蘋

《實踐大學社工系講師》

摘 要

本研究旨在探討台灣非營利組織管理運作的現況。由於台灣非營利組織之類型多且差距非常大，無論政府與非營利組織本身均未有成熟的運作與合作，故本研究著重在組織運作的層面來探討，從內部的：組織的使命、組織的設計和運作、方案設計與評估、人力資源管理、財源籌措與資金運用，至外部的：法規與政府管理、外部資源連結與運用等方面來作探討。

研究的目的是：

- 一、瞭解台灣非營利組織目前對組織運作的現況。
- 二、瞭解台灣非營利組織在管理運作上的問題與解決方式。

由於台灣的非營利組織五花八門且差異極大，故本研究以依法向政府立案之非營利組織為研究對象的範圍，以依民法為依據的台灣區非營利組織（包括財團法人基金會、財團法人機構、社團法人及社團組織），但不包括財團法人之教堂、寺廟、私立醫院、私立學校及政府投資或支助之組織、企業內的員工福利委員會等，為本次的研究對象。研究內容的範圍則著重於組織管理營運的課題，做現況、問題、解決方式，以及關於管理訓練與資訊提供需求之瞭解探討。

本研究在文獻探討方面：蒐集國內外學者專家有關本主題之著作與研究報告，並收集有關法規、期刊、會議、政府出版品等作為分析、比較、研議之參考。在問卷調查方面：由於台灣非營利組織的基礎名冊並無單位作統一整理，因此以所收集之各單位名冊為基礎，為立意抽樣之母體，從中以組成類別、業務類別、區域類別、知名度、活動力等條件立意抽選問卷調查對象二百個作為研究對象。

今日台灣非營利部門的發展已較以往更受到重視，對社會進步的貢獻也佔有重要的影響力。但目前台灣的非營利組織仍處於紛亂的狀態，而且無論主管單位是心存公益目的者還是另有其他目的者，幾乎是各憑主張各為其政，形成社會資源的浪費，造成民間社會力散失。因此實有必要瞭解非營利機構的需要，並給予必要的資源，以增進社會資源的有效性，並促進台灣民間社會力的成長。

關鍵詞：非營利組織（NPO）、財團法人、社團法人、組織運作

An Analysis of Status Quo and Functioning of the Non-Profit Organizations in Taiwan

Pei-Li Wu

Wan-Ping Lu

Abstract

The present study aims at exploring the status quo and the management of nonprofit organizations in Taiwan. Obviously, there are a wide variety of modes of nonprofit organizations in Taiwan, and they vary in a highly significant way. Therefore, the research focuses on the study of functioning of the organizations. From the internal perspective, it involved missions, designs, functions and evaluations of the whole systems, management of human resources, and gathering financial sources as well. From the external perspective, it explored the regulations, the administrations of the government, the linking between the outside resources and the organizations per se, and the like. The goals of research are:

- I 、 To get the whole insight of status quo and functioning of the nonprofit organizations in Taiwan.
- II 、 To understand the problems if functioning of the nonprofit organizations and their solutions.

Keywords : Non-Profit Organization, Corporation Consortium, Corporation Aggregate, Organization Operate

壹、緒 論

一、研究動機與目的

非營利組織在台灣的發展是近幾年才漸漸受到重視，其對社會進步的貢獻也更佔有重要的影響力。非營利組織的興起，是為彌補營利界凡事以利潤為考量和政府部門以照顧多數民眾為原則，而產生的偏差和不足。範圍很廣，包括教育、文化藝術、醫療保健、福利、宗教、人群服務、環境保護、動物保育、社會公利（如：人權、消費者權益、婦女權、公共聯合勸募、公共設施、休閒....等）。在美國，這些非營利組織正形成所謂的「第三部門」(the third sector)，與商業部門和政府部門相輔相成，對促進社會的健全發展有極大的貢獻。台灣的非營利部門（Nonprofit Sector）起步較晚，發展至今，已有可觀的社會績效，其宗旨、策略、組織型式、也凸顯有別其他國家之特色。但因非營利組織的範圍包含非常廣泛，一般社會大眾對其認知也多模糊不清，故造成社會資源的重疊與浪費，供需之間無法有效配合；且因國內之政策法規未經整合，各主管機關之規定不盡相同，致使國內非營利組織之分類與界定模糊不清，造成社會資源的過度集中或不足。希望藉由本研究能將台灣非營利組織之分類與定位及現況加以釐清，了解其問題與需求並進一步從事有關非營利組織管理之研究。

二、研究方法

本研究之文獻探討的部份，參考國內外有關非營利組織之文獻理論，並參考國際性針對非營利組織的學術分類來比較國內實務界對非營利組織的分類標準，做一比照對應。

另針對國內之非營利部門現況與組織運作來設計問卷，並選擇不同領域代表之非營利組織來作問卷調查，以發現並分析台灣非營利部門之現況及其組織運作的問題與需求，以供台灣有關非營利組織管理之參考。

貳、非營利組織之探討

非營利組織(nonprofit organization)在我們日常生活周遭普遍可見，舉凡各種社會公益、慈善事業，宗教團體、研究機構、私立學校、醫院、美術館、圖書館，乃至於各型基金會、會員組織及社區鄰里互助組織皆屬之。這些非營利組織所發揮的功能涵蓋：政治、行政、經濟、社會、文化、教育與宗教等功能，故有人以「第三部門」(The Third Sector)稱之，以與公(政府)部門、私(企業)部門共同構成整個社會國家的結構與行動。

一、定義

長久以來，對於非營利組織的名稱就沒有統一的規定，綜合各種說法，它們包含以下的名稱 (周威廷，1996)：

- (一) 慈善部門(charitable sector)：這個名稱所強調的是組織的經費主要來自私人慈善捐助，用於慈善用途。
- (二) 志願部門(voluntary sector)：強調志願人力的投入，以凸顯組織志願行動的特質。
- (三) 免稅部門 (tax-exempt sector)：強調在美國的稅法中，這些組織是可以免除國家所得稅與地方財產稅。
- (四) 獨立部門(independent sector)：強調此部門是獨立於政府和企業領域之外的；然而事實上三者之間的相互依賴卻很深。
- (五) 非政府部門(non-government sector)：這個名詞較常用於開發中國家，因這些草根組織常有助於當地的經濟和社會的發展。
- (六) 隱形部門(the invisible sector)：此部門夾於企業與政府二大部門間而久未被重視。

(七) 社會部門(social sector)：Peter Drucker 習慣稱之為社會部門，以有別於政府和企業。

(八) 非營利組織 (non-profit organizations)：Peter Drucker 最早引用此名稱，以與營利性組織能有所區隔，此名稱強調組織的存在與活動是為著公眾利益的目，這並不表示它不能有營利活動，只是盈餘必須用在組織的公益目的活動上，而不做私人的分配。

二、非營利組織之界定：

(一) 美國學者 Thomas Wolf 亦對非營利組織的特質下了一個描述性的定義 (Wolf, 1990: 6)

- 1、它必須具有公眾服務的使命。
- 2、它必須組織成一個非營利或慈善機構。
- 3、其經營結構必須排除私人利益或財物之獲得。
- 4、其經營得享有免除政府稅收的優待。
- 5、它亦有法律上的特別地位，贊助該類組織的捐款得列入抵(減)稅的範圍。
- 6、必須是正式合法的組織，接受相關法令規章的管理。

Thomas Wolf 所定義的非營利特質，是最常被台灣學術界所引用，因為此六點特質比較能符合用來解釋台灣非營利組織的現況。

(二) Hay 則指出非營利組織應具備以下三條件(Hay, 1990; 黃琦智, 1993)：

- 1、組織之形成必須是為提供服務，而不是為營利。
- 2、其淨利的任何部份皆不可分配給成員、董事會等。
- 3、其資產必須永久投入其主要使命，不可清算而付給任何私人或組織。

潘文文(1995)的研究中將非營利組織之意義歸納為：「具有正式結構的民間自我管理組織，並擁有一定數量之志工，經營上享有免稅優惠，捐助者或贊助者

的捐款亦得列入免(減)稅範圍，其設立目的乃為社會大眾謀益，而非自身成員謀利，故其淨餘不得分配予其成員或其他私人，只得使用在其組織成立之目的與運作之上。」

三、非營利組織之範圍與分類

(一) 國際學術分類：(依 The John Hopkins University ICNPO-The International Classification of Nonprofit Organization)

- 1、文化與娛樂(文化、藝術、運動、娛樂、社交等)
- 2、教育與研究(學前、初級、高級、成人等教育及研究)
- 3、健康(醫院、復健、護理之家、心理健康與危機預防、其他健康服務)
- 4、社會服務(社會服務提供、緊急事件援助、經濟與生活的支持)
- 5、環境方面(環境保護、保護動物)
- 6、發展與供給(經濟、社會、與社區發展、住宅供給、職業訓練)
- 7、法律、擁護者與政黨(人民擁護的組織、合法的法律服務、政黨組織)
- 8、慈善家與志願工作的宣傳
- 9、國際性
- 10、宗教
- 11、企業與專業學會、協會
- 12、其他方面

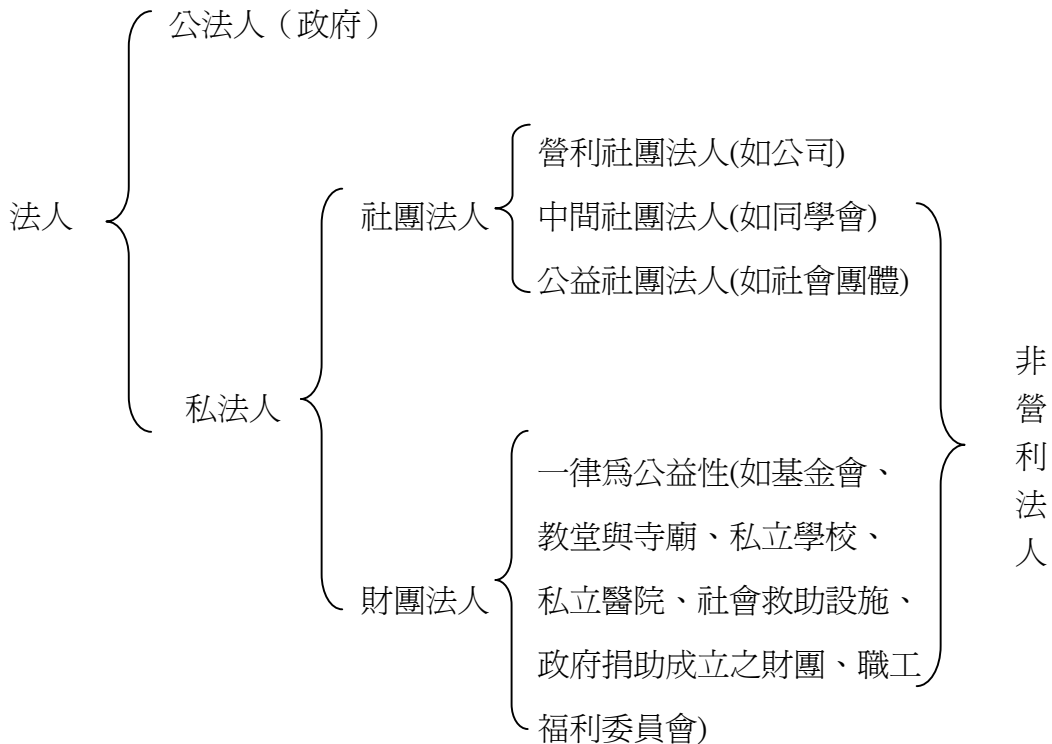
(二) 在我國並無明確的探討有關界定非營利組織之相關定義或特質條件，只有從法源依據上在法務部陳美伶的研究(民 80:8)中得知從民法的「法人篇」中有提及「財團法人」與「社團法人」。

- 1、「社團法人」係依據「人民團體法」中的「社會團體」，又因「社會團體得登記為法人」故早期社團多未登記為「法人」，因此亦不受民法「法人」所規範。至今已有多數社團為永續經營與對社會的責信而登記為「社團法人」，具備法人人格。但是其主要依據成立及管理之法源仍為「人民團體法」。

2、其中探討「財團法人」之意義為:

- (1) 財團法人為公益性質，具有其特定目的。
- (2) 財團法人係以捐助財產方式為其基礎並無人的組織，屬於他律法人，故需有一定之資產。
- (3) 財團法人之設立，以提供財產之形式或生前捐助以遺囑為之均無不可，但均需要捐助行為。
- (4) 財團法人以董事會為其執行機關。

3、又提到以立法例上法人種類中表示在社團法人中的中間社團法人與公益社團法人與財團法人共為非營利法人(見圖 1.)



(圖 1.立法例上法人種類表 參考法務部陳美伶 (1991) 的研究)

4、從以上瞭解有關台灣非營利組織之研究，只有從立法的角度來探討，而缺乏從特質與定義等方面來探討者。(孫本初，民 83：2-1)

(三) 臺灣實務分類：在台灣依民法規定分為財團法人與社團法人，社團法人依內政部人團法，其分類在人團法第八章第三十九條：「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體」，故分類應有以上所述十類。在實務上依內政部社會司全國性社會團體名冊，將分為學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體（含哲理研究）、體育團體、社會服務及慈善團體、國際團體、經濟業務團體、宗親會、同鄉會、同學校友會及其他共十一類。財團法人則向目的事業所屬之主管單位立案，因此分類係依主管單位之主管業務來分。

- 1、會司、科、局（社會福利慈善）
- 2、教育部、處、局（文化教育）
- 3、環保署（環境保護）
- 4、衛生署（衛生醫療）
- 5、經濟部（工商發展）
- 6、新聞局、處（新聞傳播）
- 7、財政部（財政金融）
- 8、交通部（交通觀光）
- 9、陸委會（兩岸事務）
- 10、勞委會（勞工服務）
- 11、青輔會（青少年服務）
- 12、外交部（外交事務）
- 13、農委會（農業事務）

14、國科會

15、退輔會

16、原委會

17、法務部

18、國防部

19、主計處

20、內政部民政司

(四) 台灣非營利組織概況

依據上述台灣非營利組織就依法設立之(社團法人與財團法人)組織概況如下：

1、財團法人含基金會的概況如下：

編號	主管機關	數量	編號	主管機關	數量
C-1	內政部社會司	慈善基金會 71 (86/11)	L-1	台灣省政府	教育廳 78 個 (86)
C-2	內政部民政司	宗教 72 (81)			民政廳 32 個
C-3	教育部	文教基金會 493(83/12) 私立學校 2020			社會處 92 (84/11)
	小計	2383		小計	135
C-4	經濟部	85 (86/1)	L-3	台北市政府	社會局 92 (84/11)
C-5	農委會	27 (86/4)			建設局 4
C-6	陸委會	4 (84/7)			警察局 3
C-7	退輔會	1			勞工局 23
C-8	國科會	1			教育局 204 (83/12)
					新聞處 24
C-9	行政院新聞局	11 (80/11)		小計	348

1、財團法人含基金會的概況如下：(續)

編號	主管機關	數量	編號	主管機關	數量
C-10	原委會	4	L-4	高雄市政府	社會局 18 (84/11)
C-11	環保署	21 (84/7)			教育局 50
C-12	交通部	36			民政局 215
C-13	財政部	14 (86/1)		小計	282
C-14	衛生署	醫療機構 43	L-5	各縣市政府	社會科局 121 (84/11)
		基金會 85			教育局 229 (83/12)
	小計	128		小計	350
C-15	青輔會	4			
C-16	文建會	1			
C-17	國防部	1			
C-18	勞委會	4			
C-19	主計處	1			
C-20	法務部	6 (84/7)			
合計	4132 個				

以上合計共約 4132 個 (不包括依特別法成立之組織例如合作社等)。(資料來源：陳惠馨 84.9，魏志旭 88.基金會博覽會 84.10、陸宛蘋收集各部會名冊 87.5) 及依內政部社會司于 84 年 11 月編印之「財團法人社會福利慈善事業基金會名冊」，全台共有 311 個社會福利慈善福利基金會：其中內政部社會司 55 個、台灣省政府社會處 25 個、台北市政府社會局 92 個、高雄市政府社會局 18 個、各縣市政府 121 個。

2、社團部份：依據內政部統計處民國八十四年統計為：全國的社會團體共有 9132 個，其中社會服務及慈善團體有 2589 個佔 28%為最多者。

參、研究方法

一、調查對象的選擇

本研究問卷調查部份是以所收集之：全國性文教財團法人簡介(教育部 80.1.1.)、財團法人社會福利慈善事業基金會(內政部社會司 85.11)、基金會在台灣(喜馬拉雅基金會 86.1.1)、臺閩地區老人安療養機構資源手冊(內政部社會司 85.8)、全國性社會團體名冊(內政部社會司 85.11)、台灣省社會資源手冊(台灣省政府社會處 82.6.)、台北市社會資源手冊(台北市政五社會局 85.6.)、高雄地區社會福利資源手冊(高雄市志願服務協會 84.5.)、高雄市工商自由職業暨社會團體名冊(高雄市政府社會局 84.11)、高雄市文教財團法人基金會基本資料表(高雄市政府教育局 85.)、經濟工商發展財團法人組織名單(經濟部商業司 86.8.)等名冊名單中立意抽出 208 組織為對象，立意標準除以 1.成立類別：有財團法人基金會、財團法人機構、社團法人、社團等四大類。2.依業務主管之分類。3.全國性、地方性之區域別的分類。4.以企業捐贈組成及由私人捐贈組成之分類。抽選出之組織如下表：

成立類別	數量
1、財團法人基金會	70 個
2、財團法人機構	44 個
3、社團法人	73 個
4、社團	21 個
合計	208 個

台灣非營利部門之現況與組織運作分析

區域別	數量
1.全國性組織	130 個
2.地方性組織	78 個
合計	208 個

成立資源來源	數量
1.企業捐贈組成	17 個
2.私人捐助組成	191 個
合計	208 個

業務分類	數量
1.社會福利慈善	100 個
2.文化教育	46 個
3.財務經濟	5 個
4.醫療衛生	16 個
5.環境保護	3 個
6.勞工權益	3 個
7.宗教推廣	6 個
8.專業團體	21 個
9.新聞傳播	5 個
10.兩岸事務	3 個
合計	208 個

本問卷係針對機構內高階管理人員為對象，故填答者為各單位之董事長、理事長、董事(理事)、執行長、秘書長、執行秘書、總幹事、等實際負責組織管理執行人員。

二、問卷題目的設計

本研究的問卷題目設計，由於希望從組織運作來瞭解現況與問題，故依據社會服務機構行政管理與實踐一書 (梁偉康，1990：8)中所主張之成為管理優良的社會服務機構必須完成以下各點工作：

- 1、定機構使命、目標和計畫。
- 2、設計機構之組織結構。
- 3、建立完善的人員配備和人力資源管理制度。
- 4、實行有效的領導
- 5、推行服務方案設計評估工作
- 6、採用進取式的管理以應付環境的轉變

在組織實務運作方面的內部課題有：

- 1、使命的訂定(宗旨、任務)
- 2、組織設計與運作
- 3、人力資源管理
- 4、服務方案設計與評估
- 5、財源籌措與資金運用等

外部的課題有：

- 1、相關法規與政府管理
- 2、與社區其他資源之連結合作等問題

最後針對協會未來在人才培訓與資訊提供上的需求做瞭解，由此研擬出問卷題目，並經過試測討論修改後定案。

三、問卷資料的統計分析

本研究將問卷所得資料，運用社會科學統計套裝軟體 SPSS-X，進行有系統的分析與解釋。

肆、分析與發現

一、問卷調查基本資料

1、組織性質：

(表 1)

類別	個數	百分比(%)
財團法人基金會	23	40.4
財團法人組織	8	14.0
財團法人	4	7.0
社團組織	22	38.6
總數	57	100

此次共發出問卷量 208 份，收回問卷量為 68 份其中 7 份問卷是逾時寄回、2 份為無效問卷，因此有效問卷為 57 份

2、成立時間：

(表 2)

年	個數	百分比(%)
一年以內	1	1.8
1-3 年	5	8.8
3-5 年	6	10.5
5-10 年	19	33.3
10 年以上	25	43.9
不詳	1	1.8
總數	57	100

3、基金總額：

(表 3)

萬元	個數	百分比(%)
100 以下	3	5.3
101-500	5	8.8
501-1000	4	7.0
1001-3000	13	22.8
3001-5000	4	7.0
5001-1 億元	2	3.5
1 億元以上	2	3.5
無基金額	24	42.1
總數	57	100

分析：

基金的額度主要在測量基金會成立時的基金額，在我們的調查中以財為基礎的財團法人共有 31 個，但在此項的結果卻發現擁有基金者共 33 個。而從原始資料中發現一些社團法人也勾選了基金額，但我們所知社團組織有基金是屬於會務發展基金或特殊用途的基金與財團法人的基金是不相同的。而從中我們發現一個現象就是在財團法人中有一些團體對於財團與社團之間的不同性並不十分清楚。在此次調查中有基金的以基金額佔 1001~3000 萬的組織偏多(佔 22.8%)

4、會員人數：

(表 4)

人	個數	百分比(%)
無會員者	33	40.4
30-100	11	19.6
101-300	7	12.5
301-500	7	12.5
501-1000	5	8.8
1000	3	5.4
總數	57	100

分析：

在此會員人數是在了解社團組織的大小、及會員的多寡。但在此項出來的結果與之前調查出社團數量不符合，在組織性質做出的結果社團總數是 26 個，而在此項為 33 個 (59.6%)。

從原始資料中發覺在財團法人中也有會員制度的產生，在這方面經由我們所做的座談會中發覺在財團法人登記的組織實際運作的情況是採取社團的運作，這是一個奇特的現象但也解釋我們這項的調查結果。

5、填表人職稱：

(表 5)

種類	個數	百分比(%)
秘書長	15	26.3
執行秘書	13	22.8
總幹事	12	21.1
執行長	10	17.5
董事長	2	3.5
理事長	2	3.5
其他	2	3.5
董事	1	1.8
總數	57	100

二、組織的主要宗旨：

(表 6)

項目	個數	百分比(%)
社會服務	23	40.4
其他	9	15.8
教育與研究	8	14.0
慈善救濟、志願服務	7	12.3
社會發展、職業訓練	4	7.0
健康服務	3	5.3
文化、藝術、體育	1	1.8
國際交流	1	1.8
企業、專業協會	1	1.8
總數	57	100

分析：

當初設計此題是採用單選，但有許多機構的反應是無法做單項選擇。但我們希望他們選出當初設立時最原始的宗旨，我們所採用的分類是 The John Horskin 所作的國際分類 (ICNPO)。在此項中發覺我們非營利機構主要是從事社會服務工作 (40.4%)，而其他選項佔第二位(15.8%)的原因從開始資料中發現，有些機構從事法律服務，但因選項 7 中多了一個人權的維護而使他選擇其他；也有人從事青少年服務、老人服務，而選擇其他來註明。從這些結果中可以發現在非營利組織中，大部份對於組織的類型並不十分的清楚甚至於其宗旨的主要方向仍有模糊的現象。

三、組織的主要角色功能：

(表 7)

項目	個數	百分比(%)
一般性服務提供者	21	36.8
前瞻性服務提供者	14	24.5
公眾教育者	9	15.8
倡導者	7	12.3
其他	5	8.8
價值維護者	1	1.8
總數	57	100

分析：在此項可以明顯的看出有 60%以上的組織是屬於服務的提供者，也可以了解目前非營利組織仍以服務提供者為多。

四、組織是否遭遇管理及資源的問題：

(表 8)

	個數	百分比(%)
是	47	82.5
否	10	17.5
總數	57	100

分析：

82.5%的單位認為曾遭遇到管理與資源的問題。

17.5%未遭遇問題。

分析：

對企業界而言常常思考關於管理與資源的問題，因為他們覺得要不斷的追求進步必須不斷的改進，而在非營利機構中有 17.5%的機構認為無管理與資源的問題。從原始資料中發覺有些機構在此項勾選否，卻在下列問題中勾選出他們的問題，並不因為勾選無問題而在下列各項問題的勾選中缺席。

在機構未見到下列問題的呈現時會認為機構並無問題，因為從未思考或真正去發覺機構的問題，但是見到以下的問題陳述時會發覺原來自己機構也有許多問題的存在。這是一個值得深思的問題，是否我們機構習慣於將自己關在屬於自己的小小天地中去做自己認為有意義的事，忽略了工作改善與問題的發現。

五、組織所遭遇的問題：

1、財源籌措與資金運用：

(表 9)

	個數	百分比
有	35	61.4
無	22	38.6
總數	57	100

(表 10)

		財團法人組織 (N=8)	財團法人基金會 (N=23)	社團法人 (N=4)	社團組織 (N=22)	總數 (N=57)
財源籌措與資 金運用	是	2 5.7%	10 28.6%	3 8.6%	20 57.1%	35 61.4%
	否	6 27.3%	13 59.1%	1 4.5%	2 9.1%	22 38.6%

(表 11)

	有	無	總數
組織成立時即資金不足	8 15.8%	48 84.2%	57 100%
組織有成本控制不良	4 7.0%	53 93.0%	57 100%
本會資金運用無計畫性	2 3.5%	55 96.5%	57 100%
本會財源籌措之資源不足 (募款、服務收費方案等問題)	22 38.0%	35 62.0%	57 100%
資金運用過於刻板化	3 5.3%	54 94.7%	57 100%
其他	1 1.8%	56 98.2%	57 100%

61.4%認為有此方面之問題，而其中以社團組織及財團法人基金會佔較高佔 85.7% 在財源籌措與資金運用上有問題。

在此項問題中第四項「本會財源籌措之資源不足」的問題為多數(佔 28%)，第二是認為「組織成立時即有資金不足」的現象(佔 15.8%)。

2、人力資源管理：

(表 12)

	個數	百分比
有	26	45.6
無	31	54.4
總數	57	100

(表 13)

	有	無	總數
組織無法建立人力資源管理制度	3 5.3%	54 94.7%	57 100%
組織缺乏管理人才	6 51.0%	51 89.5%	57 100%
組織缺乏服務性之專業人才	4 7.0%	53 93.0%	57 100%
組織員工流動率大	10 17.5%	47 82.5%	57 100%
組織無建立完善的員工薪資、福利及獎賞制度	6 10.5%	51 89.5%	57 100%
組織無完善的在職訓練制度	14 25%	43 75%	57 100%
組織志願服務人員流動率高，管理不易	5 8.25%	52 91.75%	57 100%

45.6% 認為人力資源管理之問題，54.4%認為無此方面問題。

從此項調查結果中發現組織無完善的在職訓練佔較高 25%，而組織員工流動率大(17.5%)，這與我們常聽到對於組織中有關人力資源部份的問題有些不符合，一般所聽到的問題主要為「員工流動率過大」，而不知該如何解決。但是在我們的問卷調查中卻發覺「組織無完善的在職教育制度」是佔有問題中的第一位。這與填寫問卷調查者的角色不同而有所差異。因為在問卷調查的填寫者是執行單位，但在填寫職稱時是決策單位，而執行單位填寫的方向是以自己的角色作答在與決策單位之間會有些許的差距存在，因此造成這方面誤差。

3、外部資源聯結與運用：

(表 14)

	個數	百分比
有	18	31.6
無	39	68.4
總數	57	100

(表 15)

	有	無	總數
組織不知亦不熟外部資源	3 5.3%	54 94.7%	57 100%
組織在聯結與運用外部資源時要多花更多時間及資源	8 14.0%	49 86.0%	57 100%
外部資源常不如想像中實際	7 12.3%	50 87.7%	57 100%
能聯結與運用的外部資源不足	4 7.0%	53 93.0%	57 100%
在聯結外部資源時很難擺脫機構本位主義	4 7.0%	53 93.0%	57 100%

31.6% 遭遇過此方面問題，68.4% 認為無外部資源連結與運用之問題。

分析：

在我們的問卷調查中非營利組織有 26.3% 認為「組織在連結與運用外部資源時要多花更多時間」及「資源與外部資源常不如想像中實際」的現象。這是否因為我們未有完整的資源網路系統，使許多組織的訊息未被告之或瞭解，而組織本身對外部資源瞭解也有限。

4、組織設計與運作：

(表 16)

	個數	百分比
有	17	29.8
無	40	70.2
總數	57	100

(表 17)

	有	無	總數
組織人少不知如何設計組織	8 14.0%	49 86.0%	57 100%
不知組織應如何設計規劃 以使組織運作順利	2 3.5%	55 96.5%	57 100%
組織設計常因人的異動而改變	4 7.0%	55 93.0%	57 100%
組織運作因人而異無法設計規劃	3 5.3%	54 94.7%	57 100%
其他	5 8.8%	52 91.2%	57 100%

29.8% 曾遭遇此方面之問題，70.2% 認為無此方面問題。

分析：

在此項中發覺有問題的組織中 14% 的非營利組織，因「組織人少而不知如何設計組織」，這對於組織的營運過程是一個重要的問題，因為組織中必須要有其報告及監督系統的設立。而在不知如何做組織設計時會造成組織的危機，而影響組織內的運作及所提供的服務品質。

5、方案設計與評估：

(表 18)

	個數	百分比
有	14	24.6
無	43	75.4
總數	57	100

(表 19)

	有	無	總數
組織無具備方案設計與評估能力	4 7.0%	53 93.0%	57 100%
方案設計與評估常不實際，效用不大	1 1.8%	56 98.2%	57 100%
方案設計後變數太大，無實質意義	1 1.8%	56 98.2%	57 100%
方案只是為獲得補助款不得不做	1 1.8%	56 98.2%	57 100%
公益(助人的)方案不易評估	6 10.5%	51 89.5%	57 100%
其他	2 3.5%	55 96.5%	57 100%

24.6%認為有方案設計與評估之問題，75.4%認為無此方面之問題。

分析：

此項認為有方案設計與評估問題中，有 17.5% 的組織「認為公益(助人的)的方案不易評估」與「組織無具備方案設計與評估能力」的問題，但在非營利組織中所執行的方案是公益性的，也是針對人的。若無一套評估的方式及準則，如何了解其所執行的工作結果是否具有其效益？或有資源運用的浪費？

6、相關法規與政府管理措施：

(表 20)

	個數	百分比
有	12	21.1
無	45	78.9
總數	57	100

(表 21)

	有	無	總數
組織對法規毫無概念，都是碰到再說	2 3.5%	55 96.5%	57 100%
組織業務受法規限制太大	1 1.8%	1 98.2%	57 100%
政府管理常因人而異	5 8.8%	52 91.2%	57 100%
政府管理刻苦化	5 8.8%	52 91.2%	57 100%
其他	3 5.3%	54 94.7%	57 100%

大部份 78.9%沒有遭遇「相關法規與政府管理措施」的問題，21.1%勾選此方面有問題。

分析：

在這項結果中有 8.8%的組織認為有「政府的管理因人而異」也有 8.8%的組織認為政府的「管理刻板化」。非營利組織有(3.5%)認為「對法規無概念都是碰到再說」，以目前這些非營利組織的概念，在組織運作的合法性上不免令人生疑。

7、在公益使命的訂定與釐清：

(表 22)

	個數	百分比
有	8	14.0
無	49	86.0
總數	57	100

(表 23)

	有	無	總數
訂定多年不知如何改善	1 1.8%	56 98.2%	57 100%
組織使命過大與抽象不易瞭解	2 3.6%	54 96.4%	57 100%
組織使命理想過高不易落實	1 1.8%	56 98.2%	57 100%
組織使命很少檢討及討論無法知其影響	2 3.6%	54 96.4%	57 100%
其他	2 3.5%	55 96.5%	57 100%

從問題中大部分認為「不曾遭遇公益使命的訂定與釐清問題」佔 86% ，而只

有 14% 「曾遭遇過這問題」。在遭遇公益使命的訂定與釐清問題結果中發現 7.2% 的問題為「組織使命過大與抽象不易瞭解」與「組織使命很少檢討與討論無法知其影響」。

六、組織遭遇以上問題時，曾用那些方法解決？

(表 24)

	是	否	總數
以其他組織之作法為參考	26 45.6%	31 54.4%	57 100%
找專家學者或相關人員處理	12 21.1%	45 78.9%	57 100%
聘用或培訓機構內專人負責處理	12 21.1%	45 78.9%	57 100%
一面做一面改進，自行摸索	25 43.9%	32 56.1%	57 100%

分析：

在機構遭遇問題當中有 45.6% 會選擇以「其他組織做法為參考」，但是在前項「組織是否遭遇管理與資源的問題」調查中有 82.5% 的組織是有問題，因此非營利組織中有可能所學到的作法可能是同樣有問題的，除非剛好遇到 17.5% 中的機構只有 30% 是組織健全未發生問題。43.9% 的組織對問題解決是採用「一面做一面改進，自行摸索」使用經驗法則及嚐試錯誤中學習解決。

七、你覺得以上問題是否可經由教育訓練及資訊提供來改善？

(表 25)

方 法	教育訓練	資訊提供	兩者兼具	無意見
1.人力資源管理	40.4%	3.5%	19.3%	36.8%
2.組織設計與運作	33.3%	7.0%	17.5%	42.1%
3.方案設計與評估	31.6%	8.8%	17.5%	42.1%
4.機構公益使命的訂定與釐清	17.5%	17.5%	12.3%	52.6%
5.財源籌措與資金運用	14.0%	26.3%	24.6%	35.1%
6.相關管理法規與政府管理措施	12.3%	19.3%	15.8%	52.6%
7.外部資源聯結與運用	12.3%	26.3%	19.3%	42.1%

分析：

在此項結果中可發現各項都有 35% 以上的組織選擇無意見，而在遭遇問題的比例上最高「財源籌措與資金運用」的問題認為可以從資訊提供即可改善的有 26.3% 或兩者兼具的有 24.6%，而在人力資源管理、組織設計與運作及方案設計與評估等需要教育訓練的方法來改善的均佔 30% 以上。在機構公益使命的訂定與釐清和相關管理法規與政府管理措施中有 52.6% 是無意見，而這無意見所代表的意義是不知道、無意識還是不去思考？這是值得再做探討的地方。

八、未遭遇問題單位之原因：

(表 26)

項目	是	否	總數(N=10)
組織服務單純未曾發生問題(N=7)	70%	30%	100%
組織制度健全未曾發生問題(N=3)	30%	70%	100%

在所有問卷中有 17.5% 回答為遭遇問題而在此當中有：

- 1、組織業務單純未曾發生問題佔 70%。
- 2、組織制度健全未曾發生問題佔 30%。

分析：

在此項得知，17.5% 有 70% 的組織業務單純未發生問題，是否表示未發生問題即是沒問題；30% 是組織制度健全，而自認為健全未曾發生問題，是否真無問題或是目前組織運作順暢以至無問題，這是值得進一步討論的部份。

九、如果我們希望提供有關非營利組織之人才培育計畫，您的需求如何？

(表 27)

計 畫	需要	不需要	需要度
1.人力資源管理	64.9%	21.1%	3.63
2.領導	64.9%	24.6%	3.58
3.策略規劃	61.4%	31.6%	3.25
4.舉辦機構高階管理訓練	59.7%	41.6%	3.32
5.募款管理	59.7%	24.6%	3.51
6.舉辦國內外實務觀摩考察	57.9%	26.4%	3.39
7.資訊管理	57.9%	31.6%	3.39
8.激勵	57.9%	29.8%	3.44
9.行銷管理	54.4%	31.6%	3.23
10.問題分析與決策	52.7%	33.4%	3.21
11.舉辦機構管理人才儲備訓練	50.9%	31.6%	3.19

表 27 (續)

計 畫	需要	不需要	需要度
12.財務管理	50.9%	33.4%	3.19
13.國內非營利管理師資培訓	47.4%	31.6%	3.19
14.邀請國內外專家學者做有關非營利組織課題之研討會	45.6%	35.1%	3.05
15.邀請國內外專家學者就相關主題舉辦研習會	45.6%	29.8%	3.12
16.舉辦董、理監事決策與管理訓練	43.9%	43.9%	2.89
17.績效評估	43.8%	47.4%	2.81
18.國內外非營利機構管理顧問師培訓	35.1%	42.1%	2.79
19.舉辦國外管理實務研習	31.6%	43.8%	2.77

分析：

在有關人才培訓需求方面，依據本調查統計的結果發現大部份偏向於主題性的訓練需求，尤其關於高階管理的訓練佔 60% 以上。而在舉辦董、理監事決策與訓練方面，需要與不需要各佔 43.9%，這個現象經由座談會的討論中得知，這關係於執行面與決策面之間的差異性。在執行面認為需要給董、理監事會訓練及教育，而身為決策者則並非如此認為。

關於績效評估方面的需求則名列倒數第三位，與本問題分析報告的第五項組織所遭遇的問題中第五點「方案設計與評估」中，有問題的多數是因「公益(助人的)方案不易評估」(表 19)相矛盾，依常理有問題時都會積極想辦法解決，在此處卻出現需求低於 3。

另一現象「舉辦國外管理實務研習」的需求最低(31.6%)，是否不相信國外的研習會有所助益。但是忽略自己的摸索是否能有效的幫助臺灣非營利部門的發展。

在整體而言，50%以上的需求課程是屬於單元主題性質，由此得知，非營利組織對於整體性、遠觀性思考較少且重視度較低。

十、如果我們希望提供有關非營利組織之資訊，您的需求如何？

(表 28)

項 目	需要	不需要	需要度
1.訓練教材及各項作業手冊	73.7%	21.1%	3.77%
2.社會資源資訊	70.2%	17.6%	3.77%
3.提供臺灣非營利機構資訊	66.7%	28.1%	3.53%
4.政府資訊	57.9%	42.1%	3.46%
5.活動資訊	43.9%	26.4%	3.16%
6.引進國內外圖書資料資訊	42.1%	35.1%	2.96%
7.國際間非營利組織資訊	42.1%	33.3%	2.95%
8.國際活動資訊	22.8%	36.8%	2.68%

分析：

在此項調查中可知，組織認為「訓練教材及各項作業手冊」及「社會資源的提供是最需要的」佔 70% 以上，政府資訊的提供則不需求中最高的佔 42.1% 可以印證前述第五項「組織所遭遇的問題」分析中第六點「有關相關法規與政府管理措施」問題結果中(表 21)不認為是法規的問題而是人的問題。在這當中發現非營利組織對於國際聯結的需求度最低(3 以下)，目前非營利組織大部份本身的業務過多且繁忙，無暇接受此方面訊息。另一方面也沒有足夠的管道可以進入國際性的聯結及相關資訊的獲得。

伍、結論與建議

一、主要研究發現

(一) 台灣非營利組織的一般問題與需求

1、問題部份：台灣非營利組織的管理營運問題最多的是「財務問題」中的「財源籌措」。其次為「人力資源管理」問題中的「在職訓練與員工流動」。其他依序為「外部資源連結與運用」問題中對外部資源的了解不清，有高估及誤估的問題。「組織設計與運作」問題中因人少與人事異動而不知如何 做組織設計的問題。「服務方案設計與評估」問題，多數表示公益方案不易 評估，然而卻未提及設計上的問題，有些組織的方案是抄襲或參考其他組織的方案，根本不知原由與資源分析當然無法評估了。對於「法規與政府管理」的問題，大部分對法規敬而遠之，對政府管理抱怨連連，然而台灣法規的不合理是事實，沒有人去整理分析是實況，政府管理承辦員業務繁多此項業務佔的比例太小無暇重視，承辦員異動大，管理因人而異，遊戲規則不清無所適從等都是抱怨的主題也是事實。在非營利組織中最核心且重要的「使命訂定與形成」卻最被覺得是問題最少的，很少組織認為使命重要，甚至多年未檢討的使命如今已不可考，卻仍然高高奉為圭臬。有趣的是多數組織面對問題時，以選擇其他組織的作法為參考來解決問題，但是多數的組織是有問題的，那麼是否將會有很大的機會參考到亦有問題的組織？可見在組織尋求問題的資源上實在非常不足，台灣目前整體資源上直接服務的輸送是不足的，間接支持性的服務更是不足，聯合勸募也不過是近七年的事，其他有關研究、訓練、資訊等的間接服務幾乎都沒有。

2、需求部份：本研究中得知非營利組織最需要的是財務資源與人力資源，此點與過去實務工作的所得資訊相吻合，但是進一步探測得知，也有

些組織有財源卻不會善加運用，用人卻因沒有管理知能而浪費人力，留不住人才。

更從調查研究中發現對問題的意識，是不發生即沒問題、例行公事從沒想過問題，如今一討論才發現問題一籬筐，可見沒有刺激沒有需求，但是只要一進入深入討論則會出現一個個需求，從而發現過去從無新的刺激給組織，也有組織表示目前在非營利組織管理的部份資源太少、需求過大，還有人花大錢向企業組織學習卻轉換不過來的情形發生。過去要談教育訓練人才培育幾乎無人認同，如今則躍躍欲試大家都覺得重要也需要，只是如何做則都正在摸索中。

（二）關於非營利組織的使命（宗旨、任務）類型與形成

- 1、台灣非營利組織的使命（宗旨、任務）的仍以社會服務為大宗，各組織中有以服務的方法為使命，例如：以教育、醫療、急難救助、表揚等。有以服務對象為使命者：例如：病患、青少年、殘障者、產業界等。有以成立原由為使命者，例如：紀念母親、紀念老師等。有以服務目的為使命者，例如：傳福音、殘而不廢、人類生活革命、自立自強等。也有以服務對象加方法而為使命者、服務對象加目的而為宗旨者等。

台灣非營利組織通常不使用「使命」這兩個字而以「宗旨」代之，在解嚴之前(1987年)由於同一性質之團體依法各地區只能一個且不易申請核准，所以要成立時宗旨通常要寫得盛大、包羅萬象，以利運作時的彈性與方便，也就是最好什麼都能涵蓋最好，如此不但造成許多地下組織，也使得立案的組織宗旨都偉大而模糊，而經過十餘年甚至數十年及解嚴、社會經濟進步等過程，大部份組織並未想到重新思考組織的宗旨，本研究中發現大部份組織認為使命(宗旨)有問題是在於使命過於擴大與抽象不易瞭解、使命很少檢討與討論、使命理想過高不易落實。但事實上組織並不重視使命的檢核，甚至大部份組織不認為使命會有何問題。在實務上我們卻看到組織所從事的服務或活動與組織的宗旨差距非常大，如此對使命

的實踐之日將更遙遠。

2、台灣非營利組織的使命（宗旨、任務）的形成

- (1) 在使命（宗旨、任務）的形成，有以個人理念、想法而成的，例如：個人小時候因家境貧窮無法念書，如今則希望給獎李金以幫助及鼓勵學生求學上進，個人想紀念已過世的母親，於是將對母親的愛發揚至其他老人身上，也有因重大事件延伸而成的，例如：一次的幼稚園娃娃車的火燒車事件，形成以維護兒童安全為宗旨的組織出現，因無辜婦女的被殺害，形成以保障婦女人身安全為宗旨的組織成立；有以社會現象觀察而形成，例如：社會上青少年飆車問題叢生而成立以青少年休閒娛樂輔導為宗旨的組織出現，經濟不景氣與企業主以各種方式剝削勞工的事件日越嚴重，因此有以保障勞工權益的組織相挺成立；近年來更有以本身經驗而形成的，例如：本身是車禍受難家屬、多重障礙兒家長、精神病患者家屬、脊髓損傷者，失婚婦女等，建立以幫助自己也幫助受同樣遭遇者的困難為宗旨的組織。
- (2) 唯在形成的過程中對於服務對象的需求或希望改善的問題需求界定，多數組織以本身的假設、自己的感覺、自然分辨、等需要者上門表達等方式來界定，稍好的會以看到的現象來界定，少數會使用資料整理與研究、問卷調查、團體討論、診斷調查等使用需求評鑑情況，例如：為救急而給急難救助金，好壞受助者重新站起來的假設，在實務上是不完全成立的；而在問題與需求的界定多數停留在廣的需求層次上，而未進一步思考與識別問題與需求，以致出現提供服務時發生更大的差距或浪費資源的狀況，例如：青少年休閒娛樂的需求不是舉辦飆舞即可解決，脊髓損傷者不是蓋一個庇護中心把大家都留在中心就解決問題了，殘障者的自立問題不是職業訓練可以滿足，職訓後的就

業輔導與工作適應也同樣重要。

- (3) 在提供滿足需求的服務上，少數經過方案設計的過程先形成方案再依據方案執行與評估，大部份會從本身最接近也最容易取得的資源著手，過去沒有人或組織來做評估和監督。曾發現有買空賣空之事件、更有掛羊頭賣狗肉之事件，或以公益之名行個人獲利之事情發生。這些至目前均無較佳的改善方法，只有少數具自省能力者與專業人士從中一邊做一邊學的尋求改善之道。近年來的組織使命有越來越清晰的趨勢，然而早年成立的組織使命卻少做檢討與調整，尤其在以人為組成基礎的社團組織，大部份是一人組織而無作用，留個組織之名卻沒有運作，有人稱「休眠組織」，所以也不期待他應如何實現使命了。因此，台灣非營利組織雖號稱兩萬多個，但是真正發揮功能者卻不多。

(三) 關於非營利組織的組織設計

1、現有的組織設計與形成方式

本研究中發現現有組織並不認為組織設計有多重要，多數組織會依法有設董事會、理事會等決策層組織，通常也設有秘書長或執行長、總幹事等執行性角色，也有在決策層設委員會執行運作或協助執行運作，唯委員會多為義務職，各組織在專業專任人員的組織規劃上之重視度與專業度較不足。而且組織設計多由個人(執行長、秘書長等)規劃制定，或由委員會討論設定。在執行層的設計上多依功能需要來設計，例如:行政、公關、會計等，或依業務來設計，例如:幼稚園、出版部、洗車中心、心理諮商室等。而且設計中常有多重角色的安排，例如：會員代表、委員會委員、理監事等。

2、各部門的工作運作與協調

- (1) 決策層(董事會、理監事會)的運作，有只管批准計畫與報告的，平日不管事全權下放給執行長的。有決策也做執行也做混為一談者。有只掛名不問世事者。有集中於董事長一人執政者之情形的。
- (2) 執行層部份高階管理者部份只有依法(人團法)規定地方性的社團職稱為總幹事，全國性則有用秘書長或用執行長等職稱，在實際運作時，秘書長與執行長並無大分別，有些組織的執行長是兼職或義務職，因此無法專心專職的發揮指揮、監督與控制的功能。也有些執行長是兼董事職，同時兼具決策與執行角色，在運作時較能發揮溝通與獲得董事會支持的功能。通常具有專任總幹事、秘書長、執行長的組織，較能有機會建立制度性的運作。然而這些高階管理者均缺乏管理知能，所以也在困境中求生存與維持組織運作，多數組織缺乏接班人與高階管理人。
- (3) 執行層部份除高階管理外，多數設有關於財務的會計、出納人員，同樣有兼職與專任的情況，一般來說少有專人負責人力資源管理與公關、募款管理，這兩項工作大部分落在高階人員身上或董、理監事身上，至於服務方案則在有直接提供服務的組織中多設有專門部門與人員來從事，惟人員的工作負擔和薪資報酬多不成正比，且部份人仍存在公益工作要有愛心，要求奉獻卻不重視專業，造成外行做不內行的事，員工壓力大流動率也大。在工作的運作中不少是透過志工來完成，運用志工在台灣非營利組織裡還算普遍，尤其在慈善性組織更為經常，但是在志工運用的徵、召、選、訓、用部份只有少數組織具備完整的制度。
- (4) 本研究過程中發現許多執行長贊同「組織中的工作運作常常是勉強撐出來的」原因在資源不足（包括財源與人力、技術等），常有為取得資源而不得不調整組織設計，最明顯的是為取得政府資源而將社團改成財團

法人、將宗教組織改爲文教或社會福利組織，形式更改但是實際運作上卻仍沿用原有組織運作模式。

- (5) 由於組織運作資源不足，因此工作協調成爲維繫工作推展的重要方法，在工作協調中最重要的角色是祕書長或執行長，相吻合。
- (6) 在組織設計與運作的問題多在人的問題，例如:理監事鬥爭、祕書長與理事長爭權、因人而異的管理風格、組織接班人的問題，志工與專任的角色衝突。部份與工作專業有關，例如:缺乏管理職能、缺乏財力資源無法有完善的組織運作、缺乏非營利組織運作的知能等，這些多期望能有資源(教育訓練)來改善。
- (7) 近年來有越向成立聯合會或所謂策略聯盟組織的成立，然而此類型的組織設計，一方面受限於法規(人困法規定只能由個人自由意願加入成爲會員，不能以團體爲會員基礎)，再方面台灣非營利組織沒有聯合會、聯盟的經驗，尤其很難跳少數是透過組織中資深且人緣好的人來協調，依授權範圍負責人做協調的並不多，尤其最後協調仍會回到執行長等人。爲此組織因人而異的情況非常多，而在一人組織裡則根本沒有組織設計與工作運作與協調，幾乎是混在一起。本次的研究中，在確定組織的通訊處和負責人資料的過程中，發現多數組織(尤其社團)並無固定處所、固定業務負責人，是至無固定業務。與在焦點團體討論中的「台灣有許多的非營利組織是休眠狀態」出原組織的本位利益，常使得聯合會、聯盟的組織設計與工作運作必須面對相當大的挑戰與衝突。

(四) 關於非營利組織的人力資源管理

1、人事管理規章制度的訂定與運用

- (1) 本研究的組織多數有人事管理規章，但是規章歸規章，只能用於基礎管

理例如：上下班時間差勤、請假、婚喪喜慶福利、薪資等，致於職位分析與職掌責任、薪資政策與激勵考核、教育訓練與人才培有等積極性人力資源開發則還差很遠。制度規章的建立有參照勞動基準法、或由組織內委員來制定、外聘專家來制定，以及完全由個人參考各方資料制定的。而所制定的規章制度又常因人而異、因人而定的情況，更有因人管理之不同而不完全依照規章辦理的，也有在規章之下進行彈性管理，例如：假日加班以補假方式而不以加班費計。因此人事管理規章只能形式上的維持基本功能，卻無法發揮人員激勵與工作控制之功能。

- (2) 薪資部份多數表示低於一般業界水準，更不能與營利事業比較，其中在專任社會工作人員的薪資大部分已能達一般水準，但是其他則不然，尤其高階管理者更不能比，有人說這是份「工作多、壓力大、薪水少、地位低」的工作，如果不是一份使命感，實在連自己都做不下去，如何要求其他同仁？而且在董、理事會仍存有這份工作應該有愛心就可以做，更認為愛心重於專業的情形，如此則薪資報酬與工作負擔不成正比，視為員工流動率高的重要原因之一。而在政府所成立的非營利組織卻是董事長與執行長均拿高薪，例如：國家文藝基金會董事長每月新台幣拾萬、執行長拾伍萬元，實令其他組織眼紅。近年來有重視薪資調整的趨勢，從聯合勸募協會補助給專業社會工作人員的薪資開始，大部分組織調整薪資接近水平，卻發生過去刻板印象「工作多、壓力大、薪水少、地位低」，仍深深印在員工的腦海裡，新的問題已不再是薪資少而是工作的使命感如何培養、如何建立員工的工作倫理、工作如何做績效評估等問題了。組織內人力資源運用部份，有全職與兼職並用，專任與志工同行，在運用上非常彈性靈活，但是角色上的衝突則常左右組織運作組織因應社會變遷而改變的事實，於是組織的改變便必須因志工而再調整，其有新近

專業人員受不了資深志工而求去的案例。而組織運用志工中有完善的，例如：資深志工無法適應徵、招、選、訓、用、考核、激勵等制度者並不多見，多數是用於行政志工、活動志工、公關志工等，或根本不須專業而以彌補人手不足的打雜志工。在慈善會裡更是出錢者就是工作者，他們希望錢完全給出去而不要透過專業人員要扣人事費，因此球員兼裁判不知如何監督與評估。

2、認為是人力資源管理最重要的問題是「在職訓練」，多數提供直接服務的組織在職訓練是在組織內以週會或其他會議形式辦理，對外訓的方式是以派一人前往受訓，回來後在組織內的會議上報告分享，偏重工作教導與個案討論。一些一人組織則不會想過員工教育訓練這個課題，除了政府辦的講習座談會參加外，很少有此類活動。宗教性組織對人才培育較願意投資，有送至國外一至二年訓練後，回來接高階管理人工作，是較有長遠人力資源投資的案例。此次研究過程中再三聽到希望多一些國內非營利組織管理訓練，如此需求強烈的反應出教育訓練是時候了。

3、總括來說有關人力資源管理方面的問題為：

- (1) 員工流動率大工作經驗無法累積
- (2) 錢少事多壓力大員工留不住
- (3) 專業人才、管理人才何處尋
- (4) 教育訓練投資少生涯管道短沒發展性
- (5) 志工運用又愛又恨
- (6) 決策層的人力資源觀念不能溝通
- (7) 財力資源不足無法有完善的人力資源制度
- (8) 對人力資源管理的知能與技術不熟悉...等八大問題。

（五）關於非營利組織的方案設計與評估

由於非營利組織所提供的多為無形的服務產品，因此如何將無形產品有形化以利推展與評估，成為長久以來不斷被討論的課題。近年來從國外留學歸國的學者引進「方案設計與評估」運用於非營利組織相當有效果，因此從方案設計與評估能力可以窺視組織服務產品的好壞。然而本研究中發現：方案形成的來源有憑過去經驗、跟政府走、延用前例、自己想的、大家想的、抄別人家的。形成的方式有主管一人做、工作人員自己做、委員會討論、團體討論、無事先規劃想什麼做什麼等。很少使用方案步驟(問題界定與需求評估、方案宗旨與目標、方案內容、方案評估、預算與經費來源、附件等)，多數組織表示公益方案不易評估，但是如果方案設計之初對問題界定與需求評估做的不周延、目標訂定不具體可行則勢必不易評估。雖然近五年來聯合勸募每年巡迴做「方案設計與評估」講習，仍然有相當多的組織表示不具備此方面的能力。當然執行過程中便發生許多問題，最嚴重的是因募不到足夠的經費而修改原來的方案，或為取得贊助資源而調整原來方案，幾乎為了尋求贊助經費會將方案改得面目全非失去原來的意義與目的。每當談到此問題總充滿無奈，那麼到底服務方案的顧客是誰?方案是為解決那問題或是滿足那一需求?為了贊助資源如何拿捏則是值得深思的問題。

（六）關於非營利組織的財源籌措與資金運用。

- 1、 無論從問卷或從訪談、座談中均以資金籌措問題為最大宗，其中又以社會福利提供直接服務的組織與提供服務的社團性組織尤為嚴重，而在文教基金會則多受困於資金運用部份。社團組織與社會福利組織的問題又在於成立之初的資金已不足，而一般會員組織的會費又非常低，會員來源不是贊助性掛名就是本身是受患者，兩者均無法收高會費。在一開始的成軍條件差的情況下，組織的維持都有

問題，如何談到提供服務的財源，在此惡性循環下組織則不斷受困於財源問題。文教性與工商發展性的組織列在第一筆成立資金上是較豐裕的（但是一般在此部份政府規定的基金底線較低），而所提供的服務業務較有機會得到回饋（受惠者付費），因此問題多在於如何拋磚引玉發揮更大的相乘效果。

- 2、財源來自：會員會費、政府補助、基金利息、母組織(教會、企業)資助、民眾小額捐款、活動收入、雜誌收入、房屋租金、成立後援會等來源。缺財源的組織來源都不穩定，常爲了財源問題而不得不修改方案，組織最困擾的是如何募款、設計服務收費方案等問題，但是在本研究過程中，台灣正舉辦「第三屆東亞國際募款研討會」卻不如預期的熱烈參與，經訪談得知原因爲：不知此活動、費用太高、募款用研討學不會的，與此研究有矛盾之處是有困難卻不主動尋求解決的資源與機會。在資金充裕的組織卻擔心經濟不景氣，股票、利率降低了利息收入，或是擔心年度內用不到百分之八十會被扣稅。問起爲何有錢的組織不願贊助，則原因有二：一爲組織有原來的目標與規劃，二爲贊助的活動執行不夠品質不如自己做。在政府資助部份，確實有許多組織爲取得政府資源而成立財團法人，其實並不適合他所要提供服務的體質，且勉強成立勢必落入資金不足的惡性循環。
- 3、資金運用部份：組織一般爲向政府報工作計畫與工作成果所以均會有預算表，但是預算多是以過去資料以增加法來編列，訪談中多數談到編歸編錢在哪裡還不知道，或每月每年就是這樣用幾乎成固定的，所以預算不用太在乎。在宗教性組織內更有不太在乎預算，沒錢時大家祈禱神，錢就會來了。資金不足的組織因爲開源不穩定於

是多數從節流方式來維持運作。

(七) 關於非營利組織的法規與政府管理

- 1、法規部份:多數組織對法規的了解非常淺薄，成立時不得不依法成立，成立後儘量不碰法規。在座談會中還討論到有人專門提供成立基金會立案服務，想成立的人透過他們的服務（收費），可以免除面對繁瑣的法律規定手續。在深入訪談中也有因對土地開發法規不了解以致購買了不能開發的土地，造成好不容易籌來的資金被凍結在無用的土地上。一般來說業務法規與組織較接近，有的組織以修法為主要工作目標，且此法規通常為直接影響民生的法《兒童福利法、性侵害防治條例、身心障礙福利法、老人福利法等》，但是對於間接影響組織運作的法（稅法、募款條例、人團法、選罷法、民法等），則多數人不清楚，更別說要熟習它了。同時法規規範的主管權限不清楚或處罰過輕根本無監督管理之效。除此之外，台灣的相關法規非常複雜，且有相互矛盾與規範不清的情形，目前尚無單位做整體法規之整理研究工作。
- 2、政府管理部份是抱怨最多的部份，三級政府的管理上覺得最好的是台灣省政府，接觸最多的是台灣省政府與地方政府，中央政府則比較少。業務主管單位接觸的比成立主管單位為多。政府主管人員座談會上一致表示承辦之業務非常多，此項業務所佔的比例又非常小，除非發生事件否則實在無暇多管，即使有意願管也因對此業務不熟且無更多的資訊而無力管。由於台灣立案是以事業宗旨向主管單位辦理，所以各主管單位也各管各的，少有橫向協調，最多使用公文往來協調。政府主管的問題有:政府本身協調不夠、態度被動、官僚主義、管理僵化、要靠關係辦事、自己也無能力管、因人而異的管理、遊戲規則不明、事權不一、不了解也不溝通、只有政府

可以做民間則不行、與民間搶資源、重視直接補助忽視間接整體之支助、釋出政府資源與結合民間力量的角色等等。論上有組織談及面對政府的方式建議咬定一個主題到底才會有成果。

整個政府的管理制度上有個影響較大的問題是，台灣政府較會管理的是基金會與社團，只管基金在不在，以及利息與捐款的使用，比較單純好管；社團因為憲法上規定人民有結社的自由，所以人民自由結社是志願性的所以不必多管。此外屬於財團法人機構的組織政府則較外行，所謂財團法人機構係指捐助財產（動產、不動產），對明確的對象提供直接服務活動的組織，目前政府都希望先成立基金會再去成立附設機構，如此則第一筆的開辦費全被基金凍住了，靠利息必須等一年，且利息的金額很少不足以營運機構，只好再募款籌集資金，這種現象實在有礙服務輸送的發展。

今天因為政府如此的管理方式造成基金會與機構不分、基金會給錢機構做事的運作機會難以形成、機構的營運困難、提供直接服務輸送的機構不足難以滿足社會多元需求的現象。同時為節約政府負擔擴大民間參與，政府在施行公辦民營與委託辦理的時候也難於找到有能力和經驗的機構來合作。

（八）關於非營利組織的外部資源連結

多數組織有外部資源連結的經驗，一般來說最常連結的有政府單位、本身母體的教會或企業組織、同業組織、學術界組織，少數與企業組織或藝文組織有連結經驗。連結過程中最困擾的問題有：組織彼此相知不夠、共同的期待有差距、無法跳出本位利益等問題。而整體外部資源則呈現不足狀態，無論是直接服務輸送、或間接研究、教育訓練、資訊服務等都是不足的，即使有也水準不夠。過去組織都是自行開發資源結合，沒有中介組織來提供此項服務，然而資訊有限實在困難重重，近年來有所謂的公關公司(營利事業)提供此項服務，但是卻是站在營利

事業的立場，實在難以與其合作。在此項問題的建議改善之道有：

- 1、增加資訊提供之資源服務
- 2、發展專責機構來負責提供資訊
- 3、提供非營利組織管理資源等
- 4、增加轉介資源的組織

二、結論：

本研究就資料研究與問卷調查發現的結論，分別陳述如下：

(一) 組織外部份:組織外部份包括法規、政府管理、同業、商業部門、自然環境、社會環境、政治環境、經濟環境等，但在調查中發現非營利組織著重於同業與政府的關係，對於其他資源則不了解也資訊不足。

- 1、 政府部份的看法是，民間組織對管理法規並不清楚，承辦員也只熟悉本身 業務相關法規，加上人力不足與人事異動實無力多管，想要做講習訓練可是機構差異很大希望有其他組織可以協助辦理，尤其承辦員也需要訓練。此外希望能擴大修法的規模，因為相關法規糾纏不清，任何單一部門都無法獨立完成。
- 2、 在與同業之關連部份，此次接受調查的同業聯合性組織共有 6 個，除生態保育聯盟為未立案的策略聯盟近組織外，其餘正式立案的聯合性組織都認為有需要走聯盟組織的發展，但是至今都不認為是可以順利運作的，主要的問題有:人員重複性太高角色難以分辨、聯合會與各會員的權利義務不明確、資源重疊性太高成為互相搶資源、只有在共同利益的主題下才能合作(修法、向政府抗爭等)、運作方式不熟悉需要很多的常識與調整。
- 3、 其他外部資源連結，大部分組織不了解其他資源狀況，以致在連結時要花更多的時間，以及連結過程中並不如想像中的實際。

(二) 組織內部管理部份:台灣非營利組織高階負責人對組織內部的管理現存三種狀態：

- 1、已具備自省能力積極主動尋求改善之道
- 2、意識到問題但不懂得管理這門學問
- 3、沒有意識到非營利組織也要管理。
- 4、在組織內部的管理課題上，目前最被提及的是「行銷管理」「公關」，因為組織迷信高知名度即是具有高公信度、容易得到社會的資源、對社會的影響力大等等的好處。但對行銷管理的內涵並不了解，只關注於廣告、報導等推廣活動，不曾從本身的市場定位、市場區隔、服務對象的需求（顧客需求）、服務產品的品質、與顧客的接觸管道、服務的價值等做整體的研究、討論與規劃。
- 5、在內部管理中同樣常被提出也最為困擾的問題是「財務管理」，多數資源較不足的組織或多數提供直接服務的組織，在這方面的問題是「財源籌措的資源不足」、「原來成立時就資金不足」；對資源較豐富的組織卻是財務操作的問題，如何增加孳息收入，如何將資金保值或增益等問題。在台灣財團法人基金會成立時，政府投立了不同基金金額的門檻，許多組織為求容易成立尋找門檻較低的來成立，於是造成第一筆資金就不足又要從事高負擔的服務，從成立後就陷入財源不濟的困境。另資源豐富的組織卻受困於財務操作的問題，又怕資金閒置又怕資金貶值，財務操作又怕用不到政府規定的 80%以上還要被扣稅。所以重心常是在維護「財」而不在提供滿足顧客的服務工作。因此在台灣非營利組織的相關財務問題仍是個待開發的園地。
- 6、除了錢，下一個問題是「人」，非營利組織最常掛在嘴上的問題是「錢與人」。而且錢與人常互為因果關係，最普遍的情況是「沒錢付不出高的薪水，

聘不到好的人才留不住好的人才;好的人才因組織無法給予相對的報償所以不願就任與久留」。到頭來是雞生蛋還是蛋生雞的問題。過去認為只要有愛心就可以從事的工作，如今已受到嚴重的挑戰，法規上也對組織中的專業人員有了新的規範，服務對象需求多元化的結果，正促使整個人力資源觀念在台灣非營利組織裡生變。非營利組織內「人」是最重要的資產，所有的服務都需透過人傳遞出去，因此人力資源是維持組織之服務素質不可或缺的。從人力資源規劃開始，就要探討為現在和未來人力需求而制定的計畫，這項計畫應包括:分析組織目標與策略、組織所需的技能和知識來合計組織的人力需求。幾乎每一個組織都有人事管理規章，只能消極的管理雇用、差勤、薪資福利，不具積極性的組織與人員發展功能。組織在表達對人力資源管理的問題與需求及處理時的態度是不知所措、無可奈何、生氣、責怪、四處託人，但是效果都不好。缺人不好過，遇到不適用的人如何請他走路更難過，實際擔任管理工作時才發現人力資源管理是另一門需要學習的課題。

7、組織的使命、目標與服務產品的關係是息息相關的，但是在台灣不一定相關，因為有早年成立的使命已不合時代卻沒有修訂，所以看不出關係。或者組織成立時的使命過於抽象模糊，因此焦點不集中也看不出關係。成立時的使命因主事者改變而改變，原來的面貌已不再重現。理論上非營利組織的主要核心在使命，但是台灣非營利組織卻對此沒什麼感覺，甚至覺得章程上的宗旨只是形式上為了向政府報准用的，所以以容易通過為前提，每年的年度計劃亦同，社會運動型的組織更認為時機很重要所以無法做事先周延的方案設計，有的運動長達好幾年要熬下去的，也有因熬不下去而轉型的。

(三) 總結：

非營利組織在台灣正逢轉型期，從單純的慈善施予演進到競爭與市場階段，組織蓬勃發展至今已必須面對自謀生路的問題，因此必須更重視自身健全的管理，加強工作人員及經理人的專業化，全力謀求本身事業的永續經營。台灣非營利組織部門的發展必須先從「人」著手，專業經理人的培養已勢在必行，經由此次的研究了解，此刻雖然台灣非營利組織的現狀是非常混亂無序，但是求變的心意已開始沸騰，唯對於台灣非營利部門的面貌仍然沒有單位在做整合性、系統性、且有計劃有專責的推動，目前有點像「瞎子摸象」摸到象鼻說像粗繩，摸到象腿說像柱子。因此需要從建立對這部門的認知共識著手，栽培學術界、實務界、政府界有潛力的種子人才，才能循序漸進的讓有共識的人發揮影響力。

三、建議：

(一) 建立台灣非營利部門發展的共識

因為目前台灣各界對「非營利部門」的認知仍非常分歧，近年來在有心人士的大力推展之下，也僅只於名詞上的使用，而對這個名詞的定義、範圍及內涵等則尚不清楚也未形成共識。在台灣的慈善工作轉型成為非營利事業的此時，非營利組織經營的社會責任觀念，非營利組織的社會功能，從非營利組織所產生的社會力，都從組織經營管理的基本理念形成，發展成為每一組織都認同的理念，才能目標明確建立共識。社會中每一個非營利組織都清楚其公益使命、目標，健全其管理運作，發揮其組織功能，整個社會才會形成以公益為目標的部門力量，民間社會力才能顯現，所謂的「人民參與」「以民為主」的民主精神才能真正落實於社會。

(二) 培育台灣非營利部門發展所需的相關專業人才

只有想法沒有行動是「空想」，要有所行動則需透過有理念、有專業、有經驗的人來推動。台灣過去一直著重於直接服務或活動的人，並不注重間接管理人才，加上這門學問也是由國外引進，因此培訓本土人才更形急迫。應可透過選派有潛

力的人才赴國外研修成爲種子人才，在國內並結合相關的組織共同辦理基礎通識、實務技術研討等教育訓練課程，研發本土的相關教材與培育理論實務兼具的師資人才，初期以培養本土種子人才，再透過學校內有系統的培育、訓練機構加強實務技術訓練、逐漸培養相關的專業人才深入各組織才能真正影響組織有效運作。

（三）擴大法規與政策之研究規模

法規與政策是直接影響整個非營利部門發展的關鍵之一，目前是法規紛亂、政策不明，以政府單位來說各單位僅能就其業務主管範圍做研究，且各單位必會有互相衝突矛盾之處，無法達到全面性的整合，因此必須擴大法規與政策研究的規模，以建構完整的法規系統及周延的政策規劃，法規與政策需透過政府與立法機關、民間專業等共同推動，過去台灣的相關法規與政策是政府獨大，近年來民間的聲音和需求讓政府不得不加緊腳步，卻仍然跟不上時代的進步和周延的系統性，因此需要結合力量共同爲這時代的大工程努力。而且第三部門要發展的好，勢必需要有適當的好法規（遊戲規則），明確的政策指引（方針），才能聚集民間與政府的力量共建安和的社會。

（四）教育社會大眾推廣非營利組織新理念

非營利組織與社會大眾是息息相關的，近年來台灣社會變遷劇烈，非營利組織也受到衝擊而有所因應及改變，但是各個組織有其本位的考量，所以出現的行動、訴求、方法可謂五花八門形形色色，民眾幾乎已無從探其真偽，加上傳統以來台灣民眾對宗教虔誠的信仰，以致對公益的活動有所謂的「功德論」因此更不加以辨別，所以必須教育社會大眾，共同促進社會進步繁榮。

（五）非營利組織的公開監督制度

非營利組織成立的宗旨是爲公益，大多數的資源也來自社會，因此有必要透過公開的制度接受監督。除必須有適當的遊戲規則（法規）外，還需要一個公開

的監督制度，例如：公開組織的財務報表與年度成果，或將組織的相關資料定期公告在固定的地方，或成立一個監督組織定期、不定期的監督並提出報告公告之等等方式。總之，除積極的促進非營利部門發展外也必須建立一個監督稽核的制度以利公信。

（六）非營利組織的區域角色

二十一世紀是地球村的時代，台灣經濟上的成就足以成為亞洲地區的驕傲，當然台灣經驗更是世界各國所相繼期待學習的，站在世界公民的角色上我們也不斷的盡己之力，努力的促進全球科技發展、經濟繁榮。非營利部門的發展則面臨同樣的情形，當我們自己能健全運作發揮功能時，還需放眼地區的需求，共同促進地區的繁榮和諧，因此從台灣到亞太地區到全球發展，是各種非營利組織的議題中，台灣將不再缺席，跨出台灣邁入區域將是我們面對未來不可忽視的重要課題。

參考文獻

- 【1】 美伶(1991) 統一財團法人主管機關可行性之研究 台北：法務部發行。
- 【2】 孫本初等(1994) 非營利性組織管理之研究，以台北市政府登記有案之社會福利慈善事業基金會為對象 台北：台北市政府研究發展考核委員會委託報告。
- 【3】 高麗芬(1988) 第三部門功能之界定與評估 政治大學財稅研究所碩士論文。
- 【4】 許世雨(1992) 非營利部門對公共行政的影響 政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 【5】 顧志遠(1987) 有關非營利機關效率評估及預算再分配之整體規劃模式研

究清華大學工業工程研究所碩士論文。

- 【6】 呂育一(1994) 非營利性組織績效指標之研究 台灣大學管理論叢。
- 【7】 蕭新煌(1990) 正確理解民間團體的功能與角色 社會福利 10。
- 【8】 基金會在台灣(1997) 喜馬拉雅研究基金會 中華徵信。
- 【9】 程瑞玲(1984) 非營利組織之績效衡量 東吳大學會計研究所碩士論文。
- 【10】 潘文文(1995) 非營利組織公共關係策略之研究-我國宗教型社會組織之個案分析 中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 【11】 周威廷(1996) 公共合產之理論策略：非營利組織公共服務功能的觀察 政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 【12】 黃慶源(1996) 非營利組織行銷研究-以國立科學博物館為例 中山大學公共事務研究所碩士論文。
- 【13】 沈經洪(1995) 非營利機構市場導向之研究 政治大學企管研究所碩士論文。
- 【14】 趙淑伶(1995) 非營利性組織建構公共意識之研究 政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 【15】 梁偉康(1990) 社會服務機構行政管理與實踐 香港：集賢出版社。
- 【16】 蕭新煌(1992) 我國文教基金會發展之研究。 台北：行政院文化建設委員會 委託中央研究院民族學研究所報告。
- 【17】 王世榕(1997) 第三部門美國亞洲協會與台灣 台北：財團法人亞太研究院出版。
- 【18】 馮燕(1997) 非營利組織的社會資源功能-以文教基金會為例 台北：台灣非營利部門之現況與展望座談會研究報告。
- 【19】 陸宛蘋(1997) 台灣非營利部門現況概要 台北：台灣非營利部門之現況與展望座談會報告。

- 【20】 陸宛蘋(1997) 台灣非營利組織發展需求診斷研究 亞洲協會。
- 【21】 陳惠馨(1995) 財團法人監督問題之探討 行政院研究考核委員會。
- 【22】 楊崇森(1981) 財團法人制度之探討 行政院研究考核委員會。
- 【23】 官有垣(1997) 民間社會福利機構與政府的購買服務契約之互動關係:董事會影響力之探討 跨世紀的台灣社會福利發展研討會 國際社會福利協會中華民國總會。
- 【24】 王順民(1998) 非營利組織及其相關議題的討論—堅論當代台灣地區宗教類非營利組織的發展意涵 非營利事業管理研究所規劃研討會 南華管理學院宗教文化研究中心。
- 【25】 基金會博覽會資料(1995) 文化建設基金管理委員會、中華民國群我倫理促進會。
- 【26】 蕭新煌(1998) 台灣非營利部門：現況、新趨勢、未來展望，台北；二十一世紀非營利組織發展研討會報告。
- 【27】 Peter F. Drucker 著 余佩珊譯(1994) 非營利機構的管理之道 台北：遠流出版公司出版。
- 【28】 Philip Kotler /Alan R Ai 著 張在山譯(1991) 非營利事業的策略性行銷 台北：授學出版社。
- 【29】 Michael O’neill 第三美國：綜觀美國非營利部門，台北：二十一世紀非營利組織發展研討會報告。
- 【30】 Lester M. Salamon & Helmut K. Anheier (1996)
The International Classification of Nonprofit Organizations :
CNPO-Revision 1,1996. Institute for Policy Studies : The Johns Hopkins
University
- 【31】 Wolf , Thomas (1990)
Management a Nonprofit Organization New York : Fireside.