

國立台灣大學社會科學院政治學研究所

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

非營利組織策略聯盟網絡治理結構之研究

—以「台灣公益團體自律聯盟」為例

The Network Governance of Strategic Alliances for

Nonprofit Organizations —

A Case Study of Taiwan NPO Self-Regulation Alliance

孫珮瑜

Pei-Yu Sun

指導教授：趙永茂 博士

Advisor: Yung-Mau Chao, Ph. D.

中華民國 100 年 2 月

February, 2011

謝辭

終於，到了論文尾聲寫謝辭的時刻，這段時間我從台大社科院獲得的成長與學術歷練，也將隨著這本論文的完成，畫下一個完整的句點。此時，我的內心是充滿激動和感慨的，一時之間，甚至不知該從何下筆，表達我心中的感謝。

首先，無論是對於我研究興趣的啓發，或是這本論文的起筆、修改到完成，都要感謝我的指導教授趙永茂老師。在政研所多元求學環境中，透過不同領域的課程學習，讓我不斷地摸索自己的研究興趣，也是在跟隨老師修習地方治理專題後，確定了自己未來的研究方向。而這本論文從問題意識的萌芽到完成，過程中每當我面臨問題或阻礙，都感謝老師撥冗指點迷津及鼓勵，讓我能迎刃而解。除了學術研究上獲得老師的指導，我也向老師學習積極、勇於任事的工作及處事態度，期許自己未來也能以老師為榜樣，繼續努力。此外，感謝我的口試委員孫偉老師及江瑞祥老師，兩位老師對我論文名稱、研究主題、個案分析、資料蒐集等方面，均細心地提供各項建議，讓我的論文更臻完善；感謝這次訪談過程中，所有接受我訪談、提供我協助的組織及受訪者，謝謝你們撥冗接受我的訪談，讓我在個案分析方面獲得最精確、最詳細的參考資料。

而對於一邊工作、一邊唸書的我，要能順利完成碩士學業、論文並同時兼顧工作，過程中確實面臨了不少壓力與挫折，但之所以能堅持至今未放棄，真的必須謝謝四周很多人的鼓勵、支持、包容和陪伴。謝謝我最可愛的家人、朋友時時鼓勵我、為我打氣，讓我在疲倦時能有繼續努力、衝刺、堅持下去的動力，也謝謝我的長官、同事們的關懷與體諒，讓我在工作之餘順利完成論文。我很幸運，能擁有很棒的你（妳）們，雖然沒辦法在這裡一一的感謝，但能順利完成我的碩士學業及論文，這份喜悅真的要你（妳）們分享！

珮瑜，2011年2月，于台大

非營利組織策略聯盟網絡治理結構之研究

—以「台灣公益團體自律聯盟」為例

摘要

許多非營利組織透過組成策略聯盟方式，提供服務或進行議題推廣、政策遊說，但聯盟成立後，服務宗旨、組織規模或掌握資源等不同的內部行動者如何溝通協商、凝聚共識，以及聯盟與外部行動者的互動，都是影響聯盟存續與運作的關鍵因素。而近年來由於某些非營利組織爆發財務弊端，使社會逐漸體認到對非營利組織課責的重要，論者並提出課責除透過政府法令予以規範外，也必須由非營利組織建立自律機制，而建立自律機制的方式之一，便是由組織間彼此約定與要求，相互監督以達成水平課責，亦即透過籌組策略聯盟方式，共同達成非營利組織自律之使命。而不同背景、性質的非營利組織，是否能透過組成策略聯盟達到自律目標，也取決於其內外部網絡中各行動者間的溝通、互動情形。

因此，本研究以網絡治理理論作為立論架構，透過個案「台灣公益團體自律聯盟」運作情形的探討，分析非營利組織策略聯盟內外部網絡治理結構，檢視相關行動者的互動情形，探討透過組成自律聯盟，是否確實有助於達到提升非營利組織自律之網絡治理目標，並透過訪談分析與國外案例比較，提出相關結論與建議。

關鍵字：治理、網絡治理、非營利組織策略聯盟、非營利組織自律、台灣公益團體自律聯盟

The Network Governance of Strategic Alliances for Nonprofit Organizations — A Case Study of Taiwan NPO Self-Regulation Alliance

ABSTRACT

Many nonprofit organizations provide services, popularize issues, or lobby policies by building up strategic alliances. However, after the alliance was established, how do the organization scale or have the resources and so on different internal actors communicate the consultation, the condensation mutual recognition, as well as the interaction between the alliance and the exterior actors, are key factors which affects the alliance to last with the operation. Recently, because certain nonprofit organizations erupt the financial malpractice, causes the society to realize gradually the importance of nonprofit organization accountability, by and proposed that the accountability besides penetrates the government law to give the standard, must by the nonprofit organization establishment self-regulation mechanism. One of the mechanisms is by the organization each other agreement and the request, the mutual supervision achieves the horizontal accountability, that is by strategic alliance, achieves the mission of nonprofit self-regulation collectively. But organizations which have different background and nature, whether can penetrate the strategy alliance to achieve the goal of self-regulation, is also depended on the interior and exterior network communication, and the interactive situation between various actors.

Therefore, we take “network governance” as the main rhyme of this study, to discuss the case of “Taiwan NPO Self-Regulation Alliance,” to analyze the interior and exterior network governance of strategic alliances for nonprofit organizations, inspect the interaction of relevant actors, and discuss by the establishment of Taiwan NPO Self-Regulation Alliance, whether to be helpful to achievement the goal of network governance. Finally, this study will draw the conclusion by interview analysis and compared with overseas nonprofit organizations.

Keyword: governance, network governance, strategic alliances for nonprofit organizations, nonprofit organizations self-regulation, Taiwan NPO Self-Regulation Alliance

目錄

謝辭.....	I
中文摘要.....	II
英文摘要.....	III
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 重要名詞界定.....	6
第三節 文獻探討.....	9
第四節 研究方法、研究架構與流程.....	24
第五節 研究範圍、研究貢獻與限制.....	31
第二章 相關理論基礎.....	37
第一節 治理.....	37
第二節 網絡治理.....	46
第三節 非營利組織之自律與他律.....	55
第四節 小結.....	65
第三章 台灣公益團體自律聯盟之網絡治理結構.....	69
第一節 自律聯盟簡介.....	69
第二節 自律聯盟之內外部網絡治理結構.....	72
第三節 自律聯盟內外部網絡治理結構分析.....	92

第四章 國外案例分析.....	99
第一節 美國福音教派財務責信委員會.....	99
第二節 印度信譽聯盟.....	108
第三節 國外案例特性分析.....	117
第五章 個案研究及訪談分析.....	125
第一節 自律聯盟網絡治理結構之成效.....	125
第二節 自律聯盟網絡治理結構之問題.....	132
第三節 國外案例之啓發.....	143
第四節 理論驗證及討論.....	151
第六章 結論與建議.....	159
第一節 研究發現.....	159
第二節 研究建議.....	163
參考文獻.....	167
附錄.....	179

圖目次

圖 1：研究架構圖.....	29
圖 2：研究流程圖.....	31
圖 3：台灣公益團體自律聯盟會員地區分布情形.....	81
圖 4：台灣公益團體自律聯盟組織架構圖.....	85
圖 5：台灣公益團體自律聯盟內外部網絡結構圖.....	98
圖 6：印度信譽聯盟組織架構圖.....	115



表目次

表 1:Najam4C 模式.....	21
表 2:政府與非營利組織互動時應採取的權變治理模式.....	21
表 3:訪談對象一覽表.....	28
表 4:四種治理模式分析.....	49
表 5:台灣公益團體自律聯盟現有會員一覽表.....	74
表 6:台灣公益團體自律聯盟退會會員一覽表.....	79
表 7：國外案例與台灣公益團體自律聯盟之網絡治理結構一覽.....	150



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

台灣自 1987 年解嚴以來，隨著經濟發展、教育普及、政治民主化及社會多元化，公民意識高漲，非營利組織無論在數量或類型上也蓬勃發展，服務層面涵蓋了教育研究、社會服務、慈善救濟、醫療衛生、宗教信仰等各面向，並以其對社會議題的理解及特定族群的關懷，彌補了政府在提供公共服務上深度及廣度的不足。非營利組織的功能不僅限於服務的提供，在社會倡導及政策立法上，更可彙整公民社會意見，提供政府制定政策或法律之參考，甚至進而成爲壓力團體向政府施壓，影響決策方向。非營利組織在傳統政府及市場部門外，儼然已形成一股勢力日漸壯大的社會力量。

根據內政部統計處 99 年第 14 週統計通報資料顯示，截至 98 年底，我國依「人民團體法」規定經主管機關核准立（備）案之人民團體數高達 4 萬 4,658 個，其中並以社會團體數量最多，且依其歷年統計資料顯示，整體人民團體數目均有逐年增加的趨勢。¹而隨著非營利組織蓬勃發展、數量增加，瓜分有限的社會資源後，非營利組織也逐漸面臨人力、財力、物力等資源窘迫的困境，甚至出現資源分配不均、集中大型組織的情形，即便近年來許多非營利組織已有市場化行爲，但因其「非以營利為目的」之特性，彼此間還是必須在有限社會資源下競逐以維持組織生存發展及良好的運作。

爲了解決上述共同問題，許多非營利組織開始採取建立「策略聯盟」方式，

¹ 依「人民團體法」第 3 條規定，該法所稱主管機關，在中央及省為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。第 4 條規定，人民團體分為左列三種：職業團體、社會團體及政治團體。依該統計通報資料顯示，至 98 年底我國社會團體計有 3 萬 4,173 個，佔整體 76.5%，且近 10 年亦以社會團體增加最快速。資料來源：內政部統計處網站，<http://www.moi.gov.tw/stat/>。

在活動運作、經費募集等方面與其他組織合作、串聯，透過集體行動節省活動成本。此外，部分非營利組織在發揮議題倡導或政策遊說功能上，也會透過組成暫時性或長期性的策略聯盟方式，增強其正當性及影響力。根據學者 McAdam, McCarthy and Zald 的看法，社會運動雖然可能在既有制度和非正式的人際結合網絡中出現，但其後續發展必須創造出持續運作的組織結構來從事動員，並支持集體行動的進行（鄭怡世，2002：9），這也是台灣近幾年越來越多非營利組織組成策略聯盟的原因。

非營利組織組成策略聯盟的原因很多，其中因對某一倡導議題或價值產生共鳴而結合，以期資源共享、增強遊說力量或民意代表性的策略聯盟，通常成員來自不同領域，彼此擁有各自的組織使命和成立宗旨，不僅成員組成多元，組織使命也較抽象，為維繫聯盟的存續與發展，在內部溝通協調及外部認同上，勢必面臨更多的挑戰。因此，以議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，其內部各行動者彼此間如何溝通協調、取得共識，以達成聯盟的組織目標與使命？與聯盟外部行動者的互動關係是否會影響內部運作？又透過組成聯盟的方式，是否確實可達成組織目標，提升競爭優勢、政策影響力並維持聯盟存續性，抑或僅淪為鬆散、無意義的結盟組織，甚至成為大型非營利組織操控、發聲的工具，失去聯盟自主性？諸多問題均值得吾人深入討論。

另一方面，非營利組織維持運作的資金來源主要係來自政府補助、私人企業捐助及社會大眾捐款，多數國家政府為鼓勵民間投入公共服務領域，對於非營利組織通常均給予稅法上的優惠，社會大眾也對其抱持正面肯定的態度。但隨著非營利組織數目增加，許多問題也逐漸浮現，包括非營利組織內部鉅額財富移轉、捐款的濫用、從事不當的政治活動等（江明修、梅高文，2003：138）。如在美國，陸續在 90 年代初期到中期爆發了「美國聯合勸募」(the United Way of America) 與「全國有色人種促進協會」(National Association for the Advancement of Colored People) 的高階主管超額報酬與貪墨事件，嚴重毀損了美國大眾對於非營利組織的

信任度 (Hoefer, 2000: 167, 轉引自孫煒, 2004a: 143)；在台灣也曾發生南投縣政府濫用「九二一重建基金會」305 萬元民間捐款購買縣長座車，引發外界批評及質疑²，甚至在近期的四川震災及八八水災募款上，仍可看到未具募款資格者發動募款、合法團體募款不合法、捐款金額未隨時公布等亂象。

非營利組織產生的種種弊案及爭議，造成民眾對非營利組織的信任感衰退。非營利組織運作的資源既從社會大眾募款取得，社會大眾對其捐款的流向及運用，自然具有「知」的權利。因此，社會大眾為確保個人的捐贈能被妥善管理運用不致浪費，開始關注現有非營利組織的監督機制是否須檢討修正，認為必須對非營利組織「課責」(accountability)³，以確保其公益性。但我們該如何對非營利組織課責？靠政府監督是否足夠？從上述統計資料可知，台灣非營利組織的數量眾多、類型不一，政府的人力、物力、時間及經費等資源相對匱乏，目前我國非營利組織監督管理相關法令，在避免過度干預非營利組織自主發展的考量下，也僅能進行最低限度的規範。因此，除了透過政府或其他公權力的監督機制，非營利組織是否也能從本身自我要求、自我約束，對自己課責？

在此社會浪潮下，2005 年 10 月 21 日，由聯合勸募等 30 個國內非營利組織自主性發起，採策略聯盟方式組成的「台灣公益團體自律聯盟」(簡稱自律聯盟) 正式成立，倡導「非營利組織自律」概念，希望藉由推動「公益團體自律」與「推動立法的他律」方式，提升台灣非營利組織的公信力，共同為台灣公益團體營造良善的生存發展環境，並於 2006 年成功推動「公益勸募條例及其施行細則」完成立法，以期為捐款者提供更好的保障。自律聯盟的成立宗旨並非以提供服務為主，而是希望透過參與組織彼此相互督促，自我要求、自我約束，以提升台灣非營利組織的公益形象及社會使命為目標，並致力於促使政府訂定、修正相關法令或政策，發揮革新與倡導的功能。自律聯盟的成立充滿了理想，但由於其組織使命抽

² 聯合報，2004 年 6 月 5 日，B1 版南投焦點，民間捐款買縣長座車 再掀波-縣長宣稱獲同意 基金會反駁 將行文制止，資料來源：聯合知識庫 <http://udn.data.com/library/>。

³ Accountability 一詞有多種翻譯，公共行政學者多譯為「課責」，非營利組織學者及實務界則使用「責信」指稱。

象、不易為外界了解，目標達成度也難以具體衡量，內外各行動者之間的互動方式，也會對聯盟的運作造成影響。因此，自律聯盟內外部行動者的互動結構、傳達組織價值的方式，以及透過組成聯盟方式是否確實可提高非營利組織的課責程度等，各種議題均值得進行個案研究。

揆諸台灣非營利組織發展現況，面對政府財政窘迫、社會資源有限、意見分歧多元，非營利組織為滿足社會大眾多元龐雜的需求並維持組織生存，已出現許多正式或非正式、短期或長期的聯盟合作案例，以發揮其於公民社會中價值維護、公益倡導或服務提供等各種重要功能。因此，本研究將以「網絡治理」理論切入探討，將相關概念運用至非營利組織策略聯盟，對內觀察聯盟運作方式及各行動者彼此如何溝通、協調；對外則探討聯盟與政府、私人企業等主要行動者的互動關係、扮演角色，及對聯盟內部運作可能產生的影響，並以「台灣公益團體自律聯盟」為個案進行研究，探討台灣非營利組織透過組成策略聯盟的方式，是否確實可達到提升自律之目標，以期將理論與實務作一結合。

貳、 研究目的

非營利組織採取策略聯盟的合作方式在實務上已運行一段時間，由於此方式在達成預期目標、整合資源或提升組織影響力等各面向上，表現普遍較單一組織優異，不僅能減輕組織業務上的人力、宣傳與經費等負擔，更可擴大或加強社會影響的層面，獲得公共服務效能的最大化（江明修等，1998：33），而受到實務界的重視。而在學術研究方面，討論非營利組織的相關論著逐漸增加，但探究其研究議題可發現，早期多從非營利組織本身興起原因及運作方式等議題著手，針對「社會資源整合」面向之議題研究，則多以非營利組織與政府間的公私協力或經費補助關係、與企業間的合作行銷或募款方案等議題為主，以非營利組織彼此間的合作關係為討論議題者不僅篇幅較少，也僅限於以社服型、文教型非營利組織為個案研究對象，針對以議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟進行

討論者則付之闕如。

實務上，除社會服務型的非營利組織經常採取策略聯盟方式整合資源、提供更優質的服務外，許多非營利組織亦常採取短期或長期的結盟方式，進行議題推廣、改革倡議或政策立法，以增強遊說力量及民意代表性，但由於該類型策略聯盟的組織使命通常為提倡某種社會價值，無法以具體數據衡量其績效達成度，也較不易為外界了解，因此在成員共識凝聚、溝通協調等各面向上，勢必面臨更多元複雜的挑戰。此外，由於非營利組織策略聯盟處於開放環境，對外也必須與政府、私人企業、媒體、社會大眾及其他非營利組織等行動者來往，彼此間的互動方式、扮演角色、掌握資源等，亦可能對聯盟內部的運作方式產生影響或改變。

雖然因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟確實具有研究價值，但目前學術界針對非營利組織策略聯盟進行的相關研究，仍以社會服務或文化、教育類型者為主要研究對象，也多從成立原因、績效衡量或政策遊說方式等面向切入討論，針對議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟進行研究者相對匱乏，也尚未導入「網絡治理」理論，討論策略聯盟各行動者的互動結構與問題。因此，本研究希望以議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟為研究對象，運用「網絡治理」相關理論探討其內外部網絡治理結構，並以「台灣公益團體自律聯盟」為個案，透過國外類似案例進行比較對照，並藉由學術理論與實務相互驗證，達成下列研究目的：

一、分析非營利組織策略聯盟的網絡治理結構。

(一) 檢視非營利組織策略聯盟整體運作過程。

(二) 探討非營利組織策略聯盟內部網絡治理結構中，各行動者彼此間溝通協調、共識凝聚及衝突解決等過程。

(三) 分析非營利組織策略聯盟與外部主要行動者的互動方式、扮演角色，以及外部網絡對聯盟內部運作產生的影響。

二、檢視非營利組織策略聯盟網絡治理結構的成效及困境。

- (一) 透過個案研究，檢視非營利組織策略聯盟網絡治理結構之成效與困境，並探討透過策略聯盟的成立與運作，是否確實能達成組織使命。
- (二) 藉由國外類似案例的對照啟發，分析台灣目前整體非營利組織發展環境及非營利組織策略聯盟的網絡治理結構，是否存有改善、革新之處。

三、進行理論與實務的驗證對照，並提出結論與建議。

- (一) 探討台灣公益團體自律聯盟的內部網絡治理結構、與外部行動者的互動方式對網絡結構產生的影響，及整體運作的成效與治理困境。
- (二) 透過理論與實務的驗證，提出相關結論與建議，供台灣公益團體自律聯盟及其他非營利組織，作為未來運作或籌組聯盟的參考，並提供政府有關非營利組織法規的修訂建議。

第二節 重要名詞界定

本節欲針對「非營利組織策略聯盟」、「議題倡導」等相關概念加以界定，說明其於本研究確切的定義，以使本研究後續論述更為清晰。

壹、非營利組織策略聯盟

「策略聯盟」(strategic alliance)其實是企業組織習慣使用的名詞，用來指稱不同企業間藉由共同責任的分擔、共享利益的方式，來達成策略目標的一種結盟關係。在1980年代末至1990年代初，企業組織面臨變動、複雜、競爭及充滿挑戰的環境時，為了解決技術、人力、財力、生產力及行銷力等困窘情況，並提升組織競爭力，因而採取與其他企業組織結合的策略與行動，以達到建立合作優勢的目標。Zhongfeng等學者進一步指出，企業為達資源獲取及能力學習兩目的，乃採取策略聯盟方式，建立並維持組織的競爭優勢，而聯盟正式的制度控制及非正式的社會控制，則是確保聯盟效能最常被採用的方式。因此，學者江明修等人認為，

策略性聯盟的意涵包括（江明修等，1998：13；1999：277）：

- 一、組織因應環境變遷與挑戰的一種策略應用。
- 二、是不同組織間的一種長期合作（合夥），但非合併關係。
- 三、各組織享有共同目標，並共同付出資源。
- 四、是一個互利的過程，彼此相互依賴。
- 五、是一種契約行為。
- 六、目的在提升彼此的競爭優勢。

「策略聯盟」一詞目前仍未有明確的定義，學者經常以合作、策略網絡、產業合作等各種名詞，描述組織間的各種合作關係與方式，這些名詞經常與「策略聯盟」產生混淆，但策略聯盟不僅只是合作，而是著重「策略性」，集合各組織透過策略手段以完成目標。

各家學者對「策略聯盟」賦予不同的定義。Aldrich 認為，策略聯盟是組織為了確保資源供應不虞匱乏，並降低對環境資源的依賴程度，所採取常見的策略方式之一，透過協約聚合許多組織，形成一個行動集合體。Devlin and Bleackley 指出策略聯盟是基於組織策略的考量，用來確保、維持並增加組織的競爭優勢；Aaker 亦認為策略聯盟係指兩個或以上獨立組織間長期的合作關係，結合彼此的優勢以達到策略目標，並產生策略價值，不僅為一種戰術，還包括彼此所需資產與技術的合作。透過組織聯盟方式，kogut 認為組織可移轉不易經由市場或授權取得、具有內隱特性的組織知識，促進個別組織的成長，透過組織學習獲得聯盟成員的核心能力，以增強組織本身的競爭力。對於策略聯盟的組織型態，Porter and Fuller 則認為策略聯盟應為各組織間連結活動的一種正式、長期但非合併之關係（邱瑜瑾，2000：346；廖鎮文，2004：9；曾清芸，2005：32-35）。

綜合上述各家學者對「策略聯盟」的定義，並考量非營利組織的特性，本研究將「非營利組織策略聯盟」定義為：「非營利組織因應複雜多變、資源匱乏的環

境，採取聯盟方式建立跨組織但非合併的聯結關係，聯盟成員有共同目標，並透過資源及意見的整合，以增強組織競爭優勢及議題遊說力量。」

貳、議題倡導

近年來非營利組織除傳統提供服務功能外，也開始透過公共議題的倡導，積極參與公共事務、改造社會環境。促使非營利組織開始進行議題倡導之原因，起源於非營利組織在提供服務的過程中發現，在不公平、不合理的社會制度及結構下，即便投入大量資源，仍會因政經制度失衡、資源分配不均等根本性因素，始終無法徹底解決社會問題。因此，非營利組織乃希望藉由議題倡導，尋求政府政策或制度結構的變革，促使社會大眾及政府重視公共利益及社會正義的實現；學者並認為此種議題倡導功能，可制衡利益團體的過度壟斷，使政府決策過程更兼顧公共利益，且透過對公共利益法案的遊說及倡導，可影響公共政策的立法、執行過程與成效，可說是非營利組織的精華功能（江明修，2000：149）。

「倡導」一詞在西班牙的原文中，意指「律師為其當事人辯護」，限縮在法律領域，至美國 1960 及 1970 年代的公民運動將倡議與正義的概念相互連結，才被擴大使用。「倡導」不僅代表對個人權利的捍衛，也包含對被排除或褫奪公權族群利益的捍衛，亦指稱除立法以外，主動採取行動去改變遊戲規則，努力對抗濫用公權力或社會排除的行動（Fox，2001：616-617，引自林育生，2006：8）。

Schmid 等人（2008）認為「倡導」係指為了影響社會及公民議程，並得以進入社會及公民生活的決策過程所採取的行動，這些行動包括促進公民參與影響及變更資源分配優先性的政策執行過程。McConnel 則認為「倡導」是去追求影響包括在政治、經濟、社會系統與制度下公共政策及資源配置的結果，這種行為將直接影響人類的生活，使一些潛在或被忽略的議題受到關注，進而影響公眾態度，並改變政策與常規（McConnel，2004，引自林育生，2006：8-9）。學者 Dluhy 則提出「倡導」係指提倡弱勢團體利益的所有活動，目的在於尋求政策的改變，因此，

Dluhy 認爲「議題倡導」係指在政治意識上代表弱勢團體的利益。Jenkins 則進一步將「非營利組織的議題倡導」分為廣義及狹義兩類，狹義的議題倡導係指「代表特定的立場，去影響正式政府決策所做的任何嘗試」；廣義的議題倡導則指「為表達大眾的集體性利益，而去影響其他組織菁英決策所做的任何嘗試。」（Dluhy, 1981：113、Jenkins, 1987：297，引自黃雅文，1999：4）

綜合以上各學者看法，本研究認爲所謂非營利組織的「議題倡導」功能，係指「非營利組織為了改變社會現況或解決社會問題，主動採取行動去影響涉及公民生活或特定族群的社會公共議題，進而促使政府制定、修改相關政策或法規，並引導社會大眾態度的轉變。」

第三節 文獻探討

本研究針對因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，結合「網絡治理」理論進行研究，探討該類非營利組織策略聯盟內外部網絡治理結構與問題，但檢閱相關文獻資料後發現，由於「策略聯盟」是企業組織所習慣使用的名詞，且目前研究非營利組織合作區塊者，仍以探究非營利組織與政府間的公私協力、與企業間的善因行銷等面向為主，針對非營利組織策略聯盟進行研究的專書論文相對較少，也尚未針對非營利組織策略聯盟內外部網絡結構進行研究。

因此，本研究將擴大文獻回顧範圍，從以下三個面向切入討論：一、以非營利組織策略聯盟為研究主體：本研究係以議題倡導、價值認同結合的非營利組織策略聯盟作為個案研究對象，但經本研究系統性歸納各學術文獻，就非營利組織策略聯盟進行研究者，多以社會服務型、教育型非營利組織策略聯盟為題進行研究，探討非營利組織組成策略聯盟的動機、作法、立法遊說策略與績效等，亦有論者以環保型非營利組織策略聯盟作為研究對象。二、以倡議型非營利組織為研究主體：在公民社會發展中，部分非營利組織的成立宗旨，係為發揮社會價值維

護、議題倡導的功能，論者將之劃歸為「倡議型非營利組織」，但以此類型非營利組織進行研究者仍佔少數。而本研究探討個案雖非典型的倡議型非營利組織，但透過對倡議型非營利組織扮演角色、經營管理方式等議題進行了解，有助於釐清相關概念，及該類型非營利組織的運作方式及可能遭遇困境。三、結合非營利組織與網絡治理為研究主體：在治理理論及網絡概念的引導下，也有論者結合網絡治理及非營利組織相關概念，探討非營利組織與政府間的治理模式，或其參與政策網絡的情形，可作為本研究分析非營利組織策略聯盟外部網絡結構的參考架構。

以下本研究將針對上述三面向進行相關重要文獻的論述，希望能透過相關學術文獻的結合及系統性分析、歸納，獲得與本研究研究議題相關資訊，並與之相互結合。



壹、以非營利組織策略聯盟為研究主體

一、探討非營利組織策略聯盟形成動機、成功因素及遭遇困境

在所有非營利組織策略聯盟相關研究中，以探討非營利組織組成策略聯盟的目的、動機佔最大篇幅，但仍以社會服務型非營利組織策略聯盟為主要討論對象。紀惠蓉、鄭怡世（2002）在〈非營利組織的策略聯盟—以社會福利組織為例〉一文中，即從實務工作者的經驗出發，討論社會福利組織組成策略聯盟的目的、聯盟類型及當時聯盟組織發展的瓶頸。該文歸納社會福利團體組成策略聯盟的目的，包括議題倡導、募款、提供專業服務、聯合採購及專業成長與聯誼等五種，並引用前殘障聯盟秘書長王榮璋的觀察，認為台灣非營利組織的策略聯盟，特別是社會福利組織間的結盟，大致可分為「議題性的結盟」與「實質性的結盟」兩種。依其分類方式劃分，針對特定議題表達共同立場、態度和理念進行結盟的議題性非營利組織聯盟，沒有常設組織，當議題結束後聯盟也同時宣告結束或轉化；實質性的結盟才具有正式組織，並透過專業人員及內部單位的正式編制執行聯盟成員的決議事項。後續亦有研究者採用此種分類方式，但本研究認為此種分類方

式仍過於簡略。非營利組織策略聯盟的性質、存續時間長短及組織架構，將因成員特質、內部運作情況或外部環境產生變化，進而延伸出不同樣態，各項因素彼此間都會相互影響。因此，本研究認為上述非營利組織策略聯盟的分類方式僅為粗略劃分，實際上仍須視各聯盟成立宗旨、運作方式、內外網絡關係等因素，方能觀察出非營利組織策略聯盟的實際運作型態。

廖鎮文（2004）在《非營利組織策略聯盟形成過程及其運作之研究》論文中，針對非營利組織策略聯盟的相關概念與台灣非營利組織現況進行文獻分析，探討非營利組織策略聯盟的形成動機、策略及內涵，並以「青少年福利服務學習聯盟」為個案進行研究，利用「生命循環週期」的觀點探討非營利組織策略聯盟的運作與維持。透過文獻分析及深度訪談方式，該論文指出非營利組織策略聯盟的組成必須由非營利組織間進行策略性結合，但由於策略聯盟的本質不易釐清，且對於推行服務工作的策略聯盟而言，聯盟成員間的權利義務與共識更顯重要，卻往往在缺乏對聯盟共識的認知下，導致聯盟無法長久運行。此外，該論文並指出社服型非營利組織策略聯盟在尋找夥伴時重視成員的宗旨與理念，其次才是信用程度與資源能力，藉此形成一互賴的資源網絡，獲得共識的最大化。而策略聯盟在運作過程中，也會面臨缺乏穩定經費支援、成員共識不一、分工不均或聯盟角色定位不明等困境，如果無法順利解決，最後將隨著生命週期走向「解散」的命運；但相反的，若策略聯盟中各成員合作順利，最後聯盟也會走向「合併」的階段，組成一個更大型的非營利組織。

該論文是國內非營利組織學術研究領域中，第一篇明確以「策略聯盟」作為研究對象的碩士論文，雖係以社會服務型非營利組織策略聯盟為研究對象，但對策略聯盟的組成動機、運作方式及循環週期等均有概括性討論，有助於本研究在進行以議題倡導、價值認同結合的非營利組織策略聯盟研究時，能先有初步概念的了解，釐清研究面向；其歸納策略聯盟在運作上可能遭遇的困境，也可作為本研究在進行個案分析、深度訪談題目設計時的參考依據。

此外，該篇作者有一觀點和上述王榮璋的「議題性結盟」看法相同，均指出非營利組織策略聯盟較易受議題變遷或消失的影響而失去聯盟的動力。本研究認為，如此觀點屬實，則如何透過議題維持延續組織的生命，便成為非營利組織策略聯盟實務運作上的一大課題，尤其是對於以議題、價值倡導為成立宗旨的非營利組織策略聯盟而言更是如此。因此，為驗證前述觀點，並瞭解其適用情形，本研究將透過深度訪談法及個案研究法，針對台灣公益團體自律聯盟實務運作情形進行研究。

曾清芸（2005）在《非營利組織策略聯盟之研究—以教育基金會終身學習列車為例》論文中，以教育部社教司於1999年籌辦、2000年正式推出的「教育基金會終身學習列車」方案進行個案研究，此個案被視為首創政府有效運用非營利組織策略聯盟推行政策的成功模式。該篇論文透過非營利組織策略聯盟的研究、理論與實例，探討聯盟形成、運作、執行的成功因素與績效，並試圖探究其中須突破的障礙，提出改善建議，以為政府在推展非營利組織策略聯盟及鼓勵非營利組織參與策略聯盟時的參考依據。根據該篇論文研究指出，「策略聯盟」確實可以達到改善非營利組織運作上的困境，但必須掌握成功關鍵要素，提高聯盟成功機率，與政府間的協力關係也必須加以改善。

由於該論文的個案研究對象是由政府籌辦的非營利組織策略聯盟，因此主要是從非營利組織策略聯盟與政府間的公私協力關係進行討論，分別提出對政府及非營利組織的後續發展建議，並對策略聯盟的定義、形成動機、運作模式等均有非常詳細的歸納論述。該論文雖與本研究之研究個案類型、籌組方式等均明顯不同，但其提出非營利組織策略聯盟運作的成功關鍵因素、策略聯盟與政府間的互動關係與相關建議，均可作為本研究探討分析時的參考觀點。

江明修等人（1998）所發表的〈我國環保類非營利組織策略聯盟之初探—以生態保育聯盟為例〉一文，則是國內第一篇針對非營利組織策略聯盟進行探討的期刊文章。該篇文章所探討的個案「生態保育聯盟」，係由台灣綠色和平組織等

個環保團體結盟成立，為當時國內第一個較有規模、由民間環保團體加盟組織而成立的全國性聯盟，強調透過民間團體的整合，以保育會議、社會運動、遊說立法等方式，達成維護生態多樣性、確保永續發展的組織目標。透過策略聯盟相關理論與實務運作的分析歸納，該篇文章綜合各家學者的看法，彙整歸納出 15 項非營利組織策略聯盟成功的關鍵因素，包括選擇志同道合的聯盟對象，並讓每個聯盟成員皆有獨特的貢獻價值；建立聯盟共同的使命、目標及價值觀並做出承諾等，並透過對該聯盟的觀察與訪談，分析聯盟的內外部運作情形、運作成效及困境，探討環保類非營利組織如何透過策略聯盟方式採取行動、發揮策略聯盟的效用。

該篇文章開創了學術領域中有關非營利組織策略聯盟的相關研究，認為非營利組織為達公共目的所成立的聯盟，不僅可減輕組織業務人力、宣傳與經費等負擔，更可擴大並加強社會影響的層面，追求公共服務效能的最大化，但同時也存在一些困境。該篇文章所採用的個案「生態保育聯盟」，係由數十個非營利組織因倡導議題、認同生態保育價值而結合的策略聯盟，與本研究所探討的非營利組織策略聯盟類型相近，可作為本研究的論述基礎參考。此外，從其所提出策略聯盟的成功關鍵因素及運作困境可知，非營利組織策略聯盟在運作上與單一非營利組織相較，除了仍必須面對人力、財務等資源匱乏問題外，還須處理組織定位、內部成員分工、權利義務關係及自主性等更複雜的問題。透過該篇文章可瞭解，因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，網絡結構不僅更複雜，包括內部成員分工等各項因素，更將影響聯盟的運作與成敗，其網絡治理結構與問題，確實值得吾人加以研究瞭解。

二、 探討非營利組織策略聯盟之績效衡量

楊志忠（2003）在《以社會資本論政府與非營利組織聯盟績效之研究》論文中以「社會資本」為理論基礎，透過質化、量化並行的研究方法，以台北市社會局委託辦理公設民營服務機構的老人服務中心為訪談對象，並針對台北市與高雄市

政府社會局公辦民營的 69 家服務機構進行問卷調查，以聯盟穩定度與滿意度為衡量雙方聯盟績效之依據，探討目前政府與非營利組織聯盟合作的現況及社會資本，是否會影響聯盟績效。該論文以政府與非營利組織間的聯盟合作關係進行討論，與本研究之研究對象係由非營利組織組成的策略聯盟不盡相同，但對本研究而言，該篇論文指出包括政府在實務運作上仍存在官僚心態、流程繁雜、政策不定性等困境，影響了政府與非營利組織間的合作關係，且整體社會資本與聯盟績效具有顯著的關連性等，在本研究探討非營利組織策略聯盟內外部網絡治理結構的影響因素時，均可納入參考。

徐明莉（2009）則指出建立一個非營利組織聯盟績效評估制度，已成為維繫聯盟運作與組織間合作關係所須加強努力的重點，因此在《社福型非營利組織聯盟的績效指標建構—以殘障聯盟為例》論文中，其透過文獻分析從理論層次探討非營利組織聯盟的績效指標建構面向，並透過深度訪談方式，獲得非營利組織聯盟秘書處成員與團體會員對績效指標建構與衡量之看法，最後從三個層次建構非營利組織聯盟的績效指標：（一）聯盟內部運作過程關鍵因素層次：包括信任、規範、領導階層、執行階層、決策階層、決策過程與財務等 6 個構面，建立 23 項指標。（二）聯盟功能層次：包括代表、倡議與會員服務等 3 個構面，建立 4 項指標。（三）會員參與效益層次：包括資訊、互動與學習等 3 個構面，建立 4 項指標。該論文透過指標建立，指出非營利組織策略聯盟與單一非營利組織兩者間注重面向的異同，包括聯盟比單一組織更注重規範、信任等社會資本要素，且在組織功能上，由於聯盟主要目的為影響公共政策的決策，因此具有政治性功能，參與聯盟的團體也多希望能透過加入聯盟，獲取政府的相關資訊或組織學習。

對本研究而言，上述兩篇論文的意義在於透過實證性的研究與績效指標建構，對於非營利組織策略聯盟的形成動機、成功關鍵因素等，給予更有力的論證支持。

三、探討非營利組織策略聯盟之立法遊說方式及策略

非營利組織策略聯盟除可使有限資源達成綜效之用，提供更完整的服務外，也會透過政策或立法遊說方式表達特定的立場、捍衛特定的價值，因此部分論者便以非營利組織策略聯盟的政策影響過程、立法遊說策略等面向進行討論。鄭怡世（2002）在〈市民社會、非營利組織的策略聯盟與政策形成—以「兒童及少年性交易防制條例」立法過程為例〉一文中，首先針對非營利組織策略聯盟的形成原因，提出在市民社會的公民討論中，一般民眾個人或個別組織的意見常被視為偏頗且不具參考價值，必須透過學者專家的專業論述才會被決策者期待，因此，非營利組織便採取結盟方式，藉由各組織的專業素養及能力，掌握對特定議題的解釋權及主導權，進而在政策參與的過程中扮演舉足輕重的角色。這種政治運作的角色，型塑了台灣非營利組織策略聯盟發展的基礎條件，亦即非營利組織策略聯盟與市民社會及現代民主政治的運作有關。其次，作者透過兒少聯盟影響「兒童及少年性交易防治條例」的立法過程，討論該聯盟成功影響立法的原因，包括掌握立法院的政治生態與氛圍、善用媒體力量傳送組織的特定觀點，並同時指出這種影響政策立法的過程，可能導致最終結果不合乎社會公平、正義原則，而違背非營利組織策略聯盟進行社會福利運動的本意。

此外，李宛蓉（2008）在《非營利組織立法遊說策略聯盟研究》論文中，以「關懷生命協會」等 7 個非營利組織策略聯盟進行個案研究，探討非營利組織組成策略聯盟進行立法遊說之動機、策略夥伴選擇、管理及績效評估等各面向。該論文所採用的個案，形式包括常態及非常態性的策略聯盟，但無論性質為何，皆可看出非營利組織策略聯盟多扮演各非營利組織與政府間的溝通橋樑，當聯盟研擬的修法草案未獲行政部門全盤接受時，非營利組織策略聯盟也較易透過遊說方式獲得立法委員、媒體及社會大眾支持。此外，由於聯盟本身可能出現各非營利組織原所持意見不同情形，而必須透過聯盟方式整合民間意見；立法委員、政黨、行政院及聯盟彼此間可能也會有不同意見，各自研擬不同版本的法律草案，也必

須透過協商溝通獲得共識。

該篇論文主要是從非營利組織策略聯盟影響立法的觀點切入討論，提出六項結論及四項建議，其中「信任度、組織形象、合作經驗，為聯盟夥伴選擇主要考量」及「明確的聯盟管理、評估機制，推動法案更有效率」兩項結論，本研究希望以台灣公益團體自律聯盟進行個案研究，瞭解該聯盟在招募會員時是否也會考慮組織形象等因素，並探討該聯盟整合會員意見，對政府進行政策倡議、立法遊說的方式。

從上述文獻探討可發現，非營利組織策略聯盟能否成功運作獲得績效，除內部網絡結構外，外部網絡的運作也相當重要；策略聯盟與政府等外部行動者彼此間的互動關係，也將影響聯盟所採取的工作策略與績效目標。因此，本研究在探討因議題倡導、價值認同結合的非營利組織策略聯盟網絡治理結構時，除探討內部聯盟與各會員的互動關係外，也必須將外部行動者的影響納入考量。

貳、以倡議型非營利組織為研究主體

非營利組織在我國公民社會中發揮社會價值維護、議題倡導功能上，已扮演不可或缺的重要角色。目前在公民社會及非營利組織實務領域中，均承認非營利組織發揮上述功能的重要性，也開始出現以議題倡導為成立宗旨的非營利組織。與提供服務為主要功能的非營利組織不同，這類以改革、倡導為主要功能的非營利組織，通常被歸類為「倡議型非營利組織」，大部分多從社會運動組織演變而來。實際上，許多以提供服務為主的非營利組織，近年來也逐漸開始積極的要求政府制定相關政策、修改法令，將組織目標擴展至從事喚起大眾對新興社會議題的認識與瞭解，直接涉入社會各種重要議題的倡導與捍衛，積極參與公共事務、致力改造社會環境。

探究國內學術期刊及研究論文可發現，從非營利組織對某項特定議題的倡導過程、採取策略、產生影響，或於某項政策推動過程中扮演的倡議角色等面向切

入探討者不在少數，但針對倡議型非營利組織的經營管理、運作方式等面向進行研究者則相對較少。而根據研究，台灣大多數非營利組織應被歸類為「服務型」，典型的「倡議型非營利組織」數量並不多，這可能也是導致相關研究匱乏的因素之一。倡議型非營利組織數量較少的主要原因，可歸納為以下幾點（蕭新煌，2004：70-71；徐秉琦，2007：19-20）：

- 一、台灣早期因長期戒嚴及對民間團體設立的諸多限制（如同一性質的人民團體，一地區僅以設立一個為限），導致以往成立的非營利組織，其關注議題不外是慈善、獎助金、獎學金，均係以「直接服務」為主要功能，這些組織目前仍是台灣重要的服務型非營利組織，而倡議型非營利組織於1987年解嚴之後才真正大量出現，因此相較於服務型非營利組織，數量仍然有限。
- 二、倡議型非營利組織多起源於社會團體，而解嚴後政府雖恢復人民結社自由，但也新增許多程序規定，如人民團體之成立係採「許可制」而非「報備制」等⁴，不利於社會運動團體的組織動員，加上以往台灣社會運動具有高度的反體制性格，因此許多團體不願意或認為沒必要向政府登記。
- 三、社運組織為爭取資源、維持組織存續，避免過多的組織出現瓜分資源，改採取局部化的運動路線，只針對某些特定議題進行宣傳，形成分工狀態，但實際上此種特定議題的範圍限縮，不一定能獲取更多資源，使組織產生更有利的生存利基，進而影響倡議型非營利組織的發展空間。
- 四、倡議型非營利組織走入制度化、分化、消失階段，即面臨組織轉型或結束等選擇，因此為使組織能持續經營，大多數組織會將主力逐漸調整至「提供直接服務」，變成「倡議及服務兼具」的非營利組織。因此，許多非營利組織已無法單純的區分其應屬服務型或倡議型非營利組織，在公民社會所扮演的角色也日益多元。

⁴ 人民團體法第8條第1項規定，「人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請許可。」

五、台灣社會福利團體數量不少，但大部分團體都必須仰賴政府提供補助，非營利組織基於此理由，或因本身觀念保守，多認為組織本質仍為提供實質服務，因此，要求社會服務型非營利組織對抗政府政策並非易事，通常必須出現特別事件刺激才會站出來發聲，並以組成「聯盟」方式推動倡議；但即使這些社會服務型團體參與活動，在活動結束後通常都會回歸服務性質，不會轉變為倡議型非營利組織。

在學術研究方面，徐秉琦（2007）的《倡議型非營利組織經營管理之研究—以財團法人中華民國消費者文教基金會為例》是第一篇明確地以「倡議型非營利組織」作為研究主題的學術論文，其採用學者蕭新煌及 Wolch 提出的非營利組織分類方式⁵，將「議題倡導型非營利組織」定義為「一個非政府且非商業性的自願性正式組織，主要成立目的係以基於社會現況應有所改變的公益性理念，藉由透過各種公共表述的行動或提供公共服務的方式，希望藉此影響涉及廣大民眾或特定弱勢族群福祉之公共議題發展，並促使相關政策及法令的制定或改善，減少社會不平等的權力關係並教育社會大眾，使其對於公共議題有更多的參與，促進社會的民主化。」

該篇論文以國內倡議型非營利組織中具代表性的「消費者文教基金會」為個案，透過質化研究的個案研究法、深度訪談法，從消基會的經營管理層面切入探討，試圖瞭解消基會在實務運作上可能遭遇的問題與困難，並歸納尋找提升管理成效及改善困境的對策與看法。根據其研究指出，倡議型非營利組織的經營管理，特別重視組織目標的定位、專業菁英的功能定位與運用、組織內部民主化運作等，從消基會個案來看，因其倡導的消費議題具有專業性，反而容易出現專業至上、由專業人員主導的現象。此外，由於消基會的倡議行動主軸是主導新的價值觀，

⁵ 蕭新煌（2004）從非營利組織在廣義主張的目標及其所採取的策略觀察，將台灣當今的民間社會分為兩類：社會運動部門（倡議型非營利組織）及非社會運動部門（提供直接服務的非營利組織）；Wolch（1990）則依非營利組織服務產出的性質，以商品化 vs. 非商品化、直接服務 vs. 倡導、菁英 vs. 參與三面向，建構出一立體架構，藉此檢視非營利組織所提供的服務功能（徐秉琦，2007：8）。

因此組織的市場作用及績效較難以評，也因其倡議形象不易爭取到社會大眾的直接捐款，導致財務資源受限，但相對的在媒體資源上擁有較多的優勢。透過該篇論文的探討可發現，倡議型非營利組織因性質特殊，因此必須承受其他類型非營利組織無需面對的困境，包括來自對抗的權力團體甚至是服務對象的壓力或期待，而倡導的議題存續與否，也會使倡議型非營利組織面臨生存或轉型等考驗。

賴憶婷（2009）亦以消基會為個案研究對象，但與上篇論文切入角度不同，其於《非營利組織議題管理運作模式之研究：以中華民國消費者文教基金會為例》論文指出，成功的非營利組織除需明確界定服務範圍外，對於所管理的業務也必須有一套可以因應環境變化的策略管理模式，藉由組織形象的打造獲取更多資源，達成組織目標，因而從行銷傳播理論及議題管理角度切入，探討非營利組織如何面對外在環境變化，產生策略來管理議題，以及非營利組織如何透過議題行銷發展組織本體，甚至擴大到組織的成員。透過對消基會的實務運作觀察，該篇論文發現，消基會成立多年以來，資源多處於匱乏狀態，但之所以能在台灣社會擁有高知名度，並獲得民眾普遍的信任，主要便是利用消費者議題吸引民眾注意，並透過設定一個議題、再去管理這個議題的「議題管理運作模式」運作。

而張馨云（2008）的《倡議型非營利事業組織績效管理之探討－以中華民國器官捐贈協會為例》，則是以管理角度切入探討倡議型非營利組織的實務運作情況，將平衡計分卡設計與運作所涵蓋的財務、顧客、企業內部流程、學習與成長，衍生對該協會進行會務、財物、業務及人力管理等四個面向的績效管理分析，提出其績效管理模式所佔的優劣勢與具體建議。根據該篇論文研究指出，器官捐贈協會在國內推動器官捐贈上所扮演的角色包括先驅者、議題倡導者、服務提供者、社會教育者，以及政府機構與民間組織協調者等角色，其經營偏重以任務導向的管理模式，重視服務的不斷產出，卻較為忽略將其工作任務轉化成建構具體行動的策略性管理制度。

本研究所採用的個案「台灣公益團體自律聯盟」，成立之初係以倡導「公益團

體自律」此議題為宗旨，並推動公益勸募條例及其施行細則之立法，但目前其工作項目亦包括協助會員團體募集資源、提供相關訓練課程等，逐漸轉向倡議及服務兼具的非營利組織，已非典型以議題倡導為宗旨的倡議型非營利組織。而上述三篇論文均針對倡議型非營利組織進行探究，雖與本研究探討個案類型不完全相同，但透過上述論文對我國倡議型非營利組織進行的探討，有助於本研究釐清「倡議型非營利組織」的定義、特性、運作概況及可能面臨問題等，除理論基礎概念外，更能藉由個案的實務運作獲得驗證。此外，從消基會及器官捐贈協會來看，兩者組織使命截然不同，但都是為了向公民社會傳達某種理念、增進民眾對某項議題的關心與認知而成立，與台灣公益團體自律聯盟傳達非營利組織自律、促進捐款人及社會大眾關心此議題的宗旨相近。因此，藉由了解消基會、器官捐贈協會的運作、經營管理方式，亦可作為本研究分析台灣公益團體自律聯盟於議題倡導、價值傳遞等方面的參考。

參、 結合非營利組織與網絡治理為研究主體

探討非營利組織與政府、企業間互動、合作關係的研究不在少數，近年來開始有學者透過「治理模式」的概念進一步論述。孫本初（2003）在〈論治理模式在政府與非營利組織互動中之應用〉一文中指出，由於討論政府與非營利組織間的合作，出現兩種截然不同的看法，有學者認為非營利組織可補充政府職能、突破政府停滯不前之處；但也有學者站在批判角度，認為非營利組織並無法達到其描述的理想，更需關切其課責與績效問題。因此，作者試圖透過「治理模式」概念，將各種觀點進行有系統的整理，先以傳統公共行政至新公共行政的發展思潮，延伸出理性型模、市場機制及社群精神三種治理模式，分析三種模式對治理問題的診斷、對公共利益的詮釋，及三種模式下的組織結構與管理設計。其次，作者將前述三種治理模式，結合 Najam 的 4C 模式（如表 1）⁶，提出「政府與非營利組織

⁶ Najam 認為政府與非營利組織在政策流（policy stream）中，均有其偏好的手段及目標，雙方會積

互動的權變治理模式」，分析政府與非營利組織在各種互動情形下，依「目標」與「手段」方式不同，政府應分別採取包括理性型模、市場機制、社群精神及放任態度等四種不同的治理模式，並採取相對應的作為（如表 2）。

表 1 Najam 4C 模式

偏好目標		
	類似	差異
偏好手段	類似	合作模式 (cooperation)
	差異	互補模式 (complementarity)
偏好手段		吸納模式 (co-optation)
		衝突模式 (confrontation)

資料來源：Najam, 2000: 383-392，轉引自孫本初，2003: 16。

表 2 政府與非營利組織互動時應採取的權變治理模式

偏好目標		
	類似	差異
偏好手段	類似	理性型模： 建立較密切的合作管道
	差異	社群精神： 共識凝聚、將資源集中
偏好手段		市場機制：業務委託非營利組織辦理、提高行政效率
		放任態度：於規定範圍內政府不干涉，降低衝突

資料來源：改寫自孫本初，2003: 17-18。

有關政府與非營利組織彼此間的互動關係，已有諸多論者進行討論，但多從政府扮演監督、經費補助的角色，或從公私協力合作之面向切入討論；而該篇文章提出的權變治理模式及 Najam 的 4C 模式，顯示初政府和非營利組織策略聯盟之間的互動，可從更細膩的角度進行分析。政府和非營利組織都是具有自主性的動

極的在政策流中，找尋彼此在目標及手段上不同的結合。因此，Najam 提出 4C 模式：合作 (cooperation) 模式、衝突 (confrontation) 模式、互補 (complementarity) 模式、吸納 (co-optation) 模式，來分析政府與非營利組織不同的結合方式，作為策略管理應用至政府與非營利組織互動之分析。

態行動者，在不同的政策領域中，預期達成目標和可能採取手段，都會受到組織本身特性、掌握資源多寡或所處環境等諸多因素影響，因此兩者的結合方式、治理模式等樣態也將有所不同。而本研究分析台灣公益團體自律聯盟與外部網絡治理結構，主要係探討該聯盟與政府、私人企業等主要行動者的互動關係，及對該聯盟內部網絡治理結構運作情形的影響，其中針對「政府」部分並以主管機關內政部與聯盟的互動情形、透過相關法令規範對聯盟內部網絡治理結構產生的限制及影響等，作為討論焦點，雖與上述兩種模式內涵略有不同，但仍可作為本研究分析時的參考依據。

而李翠萍（2005）在〈我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析〉一文，則從政策網絡角度切入，指出社會服務型非營利組織與政府間基於資源交換，已逐漸建構出一動態的社會福利政策網絡，因此作者採取次級資料分析法，將社會福利政策網絡分為「政策執行」、「政策議題倡導」兩種網絡，並從政策網絡的觀點，以網絡成員的組成份子、網絡成員的整合、網絡資源的分配、網絡的功能及網絡的界限等五個面向，分析該政策網絡中，非營利組織與政府彼此擁有的資源、互動與資源交換方式、達成共識的策略，及外力介入時化解衝突與歧見的方法，並提出政府與非營利組織要能共同治理的相關建議，包括政府仍須具有導正社會價值的功能、以明確的規則建立網絡成員關係、網絡成員的互信應建立在公開資訊上等。

此外，作者在結論指出，社會福利服務輸送的網絡中，由於參與成員在政策價值與目標上較能達成共識，所有參與者都擁有資源且彼此相互依賴，因此網絡關係呈現較穩定的狀態；網絡目標雖無法完全由單一網絡完成，仍需依賴其他網絡的幫助，但其網絡開放性較低、網絡界限也較為明確。相對而言，「政策議題倡導性質」的網絡開放性較高也較複雜，會因議題種類的不同而呈現多樣型態，成員間的互動關係、達成共識的難易程度也會隨之改變；政府與非營利組織在政策議題倡導的網絡中，互動關係也較複雜。

該篇文章透過政策網絡觀點及網絡成員等五大相關面向切入，對於台灣社會福利輸送及政策議題倡導網絡進行非常詳細、全面的分析，雖然其所提出的政策議題倡議網絡特性，是針對社會福利輸送網絡進行的分析，與本研究探討的網絡型態不全然相同，但可提供本研究分析非營利組織策略聯盟向政府進行政策倡議時的參考架構。

彭渰雯、巫偉倫（2009）在〈非營利組織參與治理的代表與課責性—以出版品分級評議為例〉一文主張在網絡治理時代，雖然非營利組織宣稱其代表社會公益，理應盡力做到多元意見的代表，但實際上卻存在「代表性」及「課責」問題。該篇文章透過兩個民間出版品分集團體運作經驗的討論，論述非營利組織參與治理時所出現的問題；作者認為由於公民社會並非同質，所有行動者在價值及利益上都可能相互衝突，並擁有各自的立場與偏好，因而容易出現非營利組織無法真正反應部分行動者的意見，甚至使非營利組織的代表性受到質疑。因此，作者主張參與公共治理的非營利組織至少應做到「資訊公開」與「開放溝通」，除組織辦法應公開、組成成員本身應具備相當充分的代表性外，也應有公開的對外溝通與參與機制，接受公共的檢視與建言，乃至於公共的批判，使非營利組織的決議或決策能盡量貼近「實質性」的多元意見代表性，也是公民社會向非營利組織課責的方式。

該篇文章與上述兩篇文章探討非營利組織治理模式及網絡關係不同，從批判角度探討非營利組織參與治理可能產生的問題，提供本研究在思考上截然不同的看法。而本研究所採用的個案「台灣公益團體自律聯盟」，其成立宗旨就是要求非營利組織向社會大眾公開財務等相關資訊，接受社會大眾的課責與檢驗，因此該篇文章所提出來的觀點，可作為本研究進行個案分析的理論基礎，有助於本研究探究該聯盟內部運作機制及溝通平台是否完善、相關資訊是否公開透明、參與成員是否具有代表性等。

第四節 研究方法、研究架構與流程

壹、研究方法

本研究係從網絡治理相關理論切入，透過台灣公益團體自律聯盟的個案研究，瞭解非營利組織策略聯盟的內外網絡治理結構與問題，以及透過聯盟的運作方式，是否能達成提升非營利組織課責度的組織使命。因此本研究將採取下列四種研究方法：

一、文獻分析法

本研究將先針對研究主題檢閱相關文獻，探討學術領域迄今在非營利組織策略聯盟及網絡治理等相關議題，進行了哪些討論與研究，除可作為本研究分析參考的基礎，更有助於釐清本研究的研究目的與價值。此外，在理論基礎部分，也將檢視治理、網絡治理及非營利組織自律及他律理論等相關文獻，以界定、歸納其定義及內涵，作為本研究的論述架構及基礎，方能進一步針對個案進行分析討論。

透過文獻分析法，可以系統而客觀的界定、評鑑，並綜括證明的方法，以確定過去事件的確實性和結論，其主要目的在於瞭解過去、洞察現在、預測未來（葉志誠、葉立誠，2002：139-141）。而本研究參考的文獻資料包括：

- (一) 專書、博碩士論文、研討會論文、專案研究計畫報告、專業期刊及報紙：
針對治理、網絡治理及非營利組織自律及他律等相關理論，以及台灣公益團體自律聯盟、國外案例組織的成立背景、運作情形等面向，系統性的廣泛蒐集國內外相關研究、文章、報告或報導評論等次級資料，以作為本研究分析討論與佐證的基礎。

- (二) 網路資料：

針對台灣公益團體自律聯盟的成立背景、組織使命、會員數目、聯盟章程

等基本資料，以及我國目前針對非營利組織的相關法令規範、統計資料、整體發展情況等，均可先透過相關網站獲得初步瞭解與基礎概念，再透過深度訪談法，進一步了解自律聯盟的實際運作情況及相關人員、組織的看法。此外，由於國內專書、期刊文章等資料來源對本研究採用之國外案例介紹較少，因此也將透過國外案例本身的網站及相關網路文章，了解國外個案的組織架構及運作情形，以進行整合分析。

二、 個案研究法

「個案研究法」係指針對特定個別調查者的全面狀況，進行調查瞭解的方法。本研究將透過個案研究法，全盤深入探討「台灣公益團體自律聯盟」的成立背景、內部運作、與政府及企業間的互動關係、運作成效及遭遇困境等，以瞭解該聯盟內外部行動者構成的網絡治理結構。

三、 比較研究法

所謂「他山之石，可以攻錯。」比較研究法透過分析兩種以上的制度與現象，找出彼此間的異同與優劣，再將之歸納成趨勢、原則，以作為解決、改進問題與制度的參考。本研究在探討因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟實務運作上，將透過國外類似案例討論，瞭解其運作方式及相關經驗，作為本研究個案分析的參考依據及借鏡。本研究以訴求提升台灣非營利組織自律程度的台灣公益團體自律聯盟作為個案研究對象，因此在國外案例挑選上，便以該組織「由國內非營利組織自主性發起成立」、「組織成立宗旨為促進非營利組織課責度」等兩項指標，據此挑選出美國的「福音教派財務責信委員會」(The Evangelical Council for Financial Accountability) 及印度的「信譽聯盟」(Credibility Alliance) 作為分析比較案例，希望透過國外案例的啟發，提供台灣公益團體自律聯盟運作上的參考與借鏡。

四、深度訪談法

(一) 訪談設計

為確實瞭解台灣公益團體自律聯盟之運作情形，本研究除採取上述三種方法外，亦將透過深度訪談法方式，訪談與自律聯盟運作相關的特定人士，以獲取精確詳細的第一手資料，彌補次級文獻分析上的不足，並可藉此釐清文獻檢閱上發現的問題，瞭解各行動者扮演的角色與互動關係。

Bailey and Koney (2000) 認為非營利組織的策略聯盟發展，是透過集合組織成員、指揮聯盟運作、執行聯盟任務及轉換聯盟特性等四階段運作。因此，本研究在訪談方式上，主要採取「半結構型」的訪談方式，在訪談前將事先準備訪談提綱，根據研究設計對受訪者提出問題，將訪談提綱作為一種提示，再根據訪談的具體情況對訪談程序和內容進行靈活調整（陳向明，2002：229-230）。

在訪談問題設計上，為深入瞭解策略聯盟的內部網絡運作、成效及遭遇困境，針對自律聯盟的內部網絡受訪者，本研究以 Bailey 等人提出的非營利組織策略聯盟發展四階段為基礎，將訪談問題延伸為「聯盟會員選擇」、「內部運作」、「外部網絡關係」及「運行成效、遭遇問題及未來展望」四面向，作為本研究訪談提綱擬定之基本架構，依訪談對象不同，設計相對應的訪談題目，以深入了解該聯盟整體運作情形，以及聯盟與主要行動者之間的互動關係。而在探討聯盟的外部網絡結構上，則朝主要外部行動者與自律聯盟的互動情形、對聯盟內部網絡運作的影響，及其對於台灣非營利組織發展環境的看法，規劃設計訪談題目，並均隨受訪者回答情形彈性調整訪談題目。

(二) 訪談對象

在訪談對象的挑選上，本研究訪談了台灣公益團體自律聯盟理事長，以瞭解該聯盟內部運作、成效評估、遭遇困境及內外行動者間的互動情況。此外，由於台灣公益團體自律聯盟自 2005 年成立迄今，在台灣 4 萬 4,658 個非營利組織中，目前僅有 110 個非營利組織簽署「公益團體自律公約」，加入聯盟成為會員，透過

自律聯盟公布財報的團體，佔台灣民眾募款金額的總數，還不及十分之一⁷；在聯盟 18 個陸續退會的會員中，甚至還包括了創始會員。因此，為深入了解該聯盟內部運作是否確實依章程規定、各會員對聯盟的參與、認同程度，以及加入聯盟是否確實可提升組織本身的自律程度等，本研究認為僅針對聯盟理事長進行訪談尚有不足，仍須訪談聯盟現有會員，以了解非營利組織參與自律聯盟的過程與主要原因。本研究於聯盟現有會員名單中，依組織類型、規模大小、參與聯盟程度（包括是否曾擔任自律聯盟理、監事職務）等指標，以立意抽樣方式，挑選出 5 個類型、規模不一，且願意接受訪談的會員組織，以期瞭解自律聯盟內部真正的運作情形。

此外，為瞭解自律聯盟外部網絡結構中，聯盟與主要行動者的互動關係、扮演角色，以及是否可能對聯盟內部運作產生影響，本研究亦將自律聯盟外部兩個主要互動對象：政府及私人企業，列入深度訪談範圍。因此，政府部分將以自律聯盟的主管機關「內政部社會司」，私人企業部分將以聯盟目前主要合作對象之一的「YAHOO！奇摩」作為本研究訪談對象，以瞭解自律聯盟的外部網絡結構與可能產生問題。訪談對象如表 3：

⁷聯合報，2010 年 3 月 17 日，A2 版焦點，每年捐款 450 億 九成不受監督，資料來源：聯合知識庫 <http://udndata.com/library/>。

表 3 訪談對象一覽表⁸

受訪者 編號	受訪組織及對象	受訪時間	組織屬性
N1	台灣公益團體自律聯盟理事長	2010年6月25日 上午11時	
N2	自律聯盟會員團體 A 組織秘書長	2010年6月7日 下午2時	教育與研究類非營利組織
N3	自律聯盟會員團體 B 組織執行長	2010年6月9日 下午2時30分	法律、倡議與政治類非營利組織
N4	自律聯盟會員團體 C 組織秘書長	2010年6月24日 下午2時30分	社會服務類非營利組織
N5	自律聯盟會員團體 D 組織 前任知識長	2010年6月28日 下午1時30分	社會服務類非營利組織
N6	自律聯盟會員團體 E 組織秘書長	2010年6月29日 上午10時	環境類非營利組織
G1	內政部社會司專門委員	2010年6月23日 下午2時	自律聯盟主管機關
E1	YAHOO！奇摩全球新聞產品規 劃管理總監	2010年6月14日 下午7時	自律聯盟主要合作 企業對象

資料來源：本研究整理。

貳、 研究架構與研究流程

一、 研究架構

在政府財政窘迫、人力精簡甚至效能不彰的情形下，現代公民社會必須透過非營利組織扮演補充、衡平機制的角色，以維持正常運作，其中部分非營利組織更經常扮演社會公益倡導或價值維護者的角色，以具體行動促成社會態度的改變，引發政策與法規的制定與修正，建立新的社會秩序或發展新的服務，以因應社會發展的需求，發揮改革與倡導的社會功能（Kramer, 1981：8-9，引自林淑馨，2005：8）。非營利組織為發揮此種社會公益倡導或價值維護的角色，也逐漸採取策

⁸ 因訪談自律聯盟會員團體過程中，部分受訪者表示不便公開個人資料，故受訪會員團體均不公開組織名稱。

略聯盟方式提高整體競爭優勢及政策影響力，但組成聯盟後，其內、外部行動者構成的網絡結構，將較單一組織更為複雜，各行動者間的互動及組織整體運作方式，也都成為影響聯盟能否存續的重要關鍵因素。

本研究主要目的在於，希望透過檢視非營利組織策略聯盟的運作模式、內部主要行動者彼此間的互動關係、聯盟成效及遭遇困境等面向，分析因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，其內外部網絡治理結構運作情形，並希望藉由學術理論與個案實務的相互驗證，提出相關建議供該類型非營利組織策略聯盟各行動者採取行動或決策時的參考。

無論非營利組織策略聯盟與內部成員的互動，或與外部行動者彼此間的網絡結構，都可由治理理論予以概括，並以網絡治理理論加以分析。因此，本研究將先從治理理論出發，透過網絡的概念釐清，以網絡治理理論作為本研究分析的理論基礎，並從聯盟的內外網絡結構進行分析，探究聯盟內部各會員彼此間及聯盟本身的網絡治理結構運作情形，以及聯盟與外部政府、私人企業等行動者構成的網絡關係，透過各行動者於網絡中扮演的角色、互動方式、網絡運作情形等，了解非營利組織策略聯盟的網絡治理結構成效與問題。本研究之研究架構如圖 1：

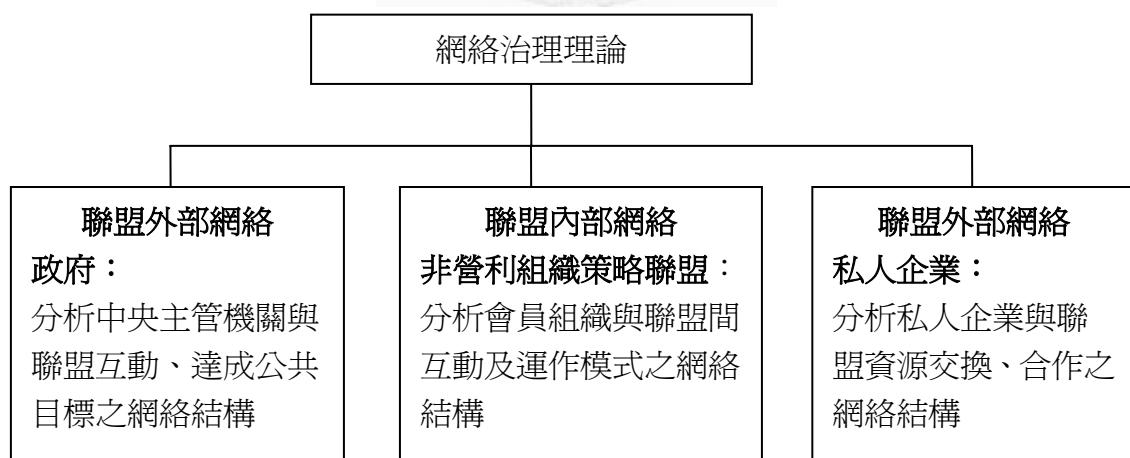


圖 1 研究架構圖

資料來源：本研究自繪

二、研究流程

本研究在研究流程上，根據流程圖（如圖 2）所示，將根據研究動機及研究目的確定研究方法及研究範圍。而為使本研究能在學術理論框架下，結合實務運作情形交互驗證分析，將先進行相關議題的文獻蒐集，就非營利組織策略聯盟及網絡治理等相關研究的重要文獻做一回顧，瞭解目前學術界於此領域進行的討論面向，以期對非營利組織策略聯盟的組成動機、運作方式、與政府間的治理模式等均有初步瞭解，並擷取可用論點，作為本研究後續分析或驗證非營利組織策略聯盟內外網絡結構時的參考依據。

其次，本研究將以理論角度出發，結合治理及網絡治理概念，探究相關理論內涵，建構本研究的立論架構，並一併探討、釐清非營利組織自律及他律之概念，作為後續分析個案組織的基礎。立論架構建立後，再以文獻分析法、深度訪談法等各種研究方法，探討研究個案「台灣公益團體自律聯盟」的實務運作情形，並與國外類似案例進行比較對照，分析目前台灣非營利組織發展環境，以及台灣公益團體自律聯盟內外網絡結構之成效及存在問題，並以網絡治理理論進行驗證分析。最後，本研究將系統性的整合學術理論與個案實證，提出結論與建議供各界參考。

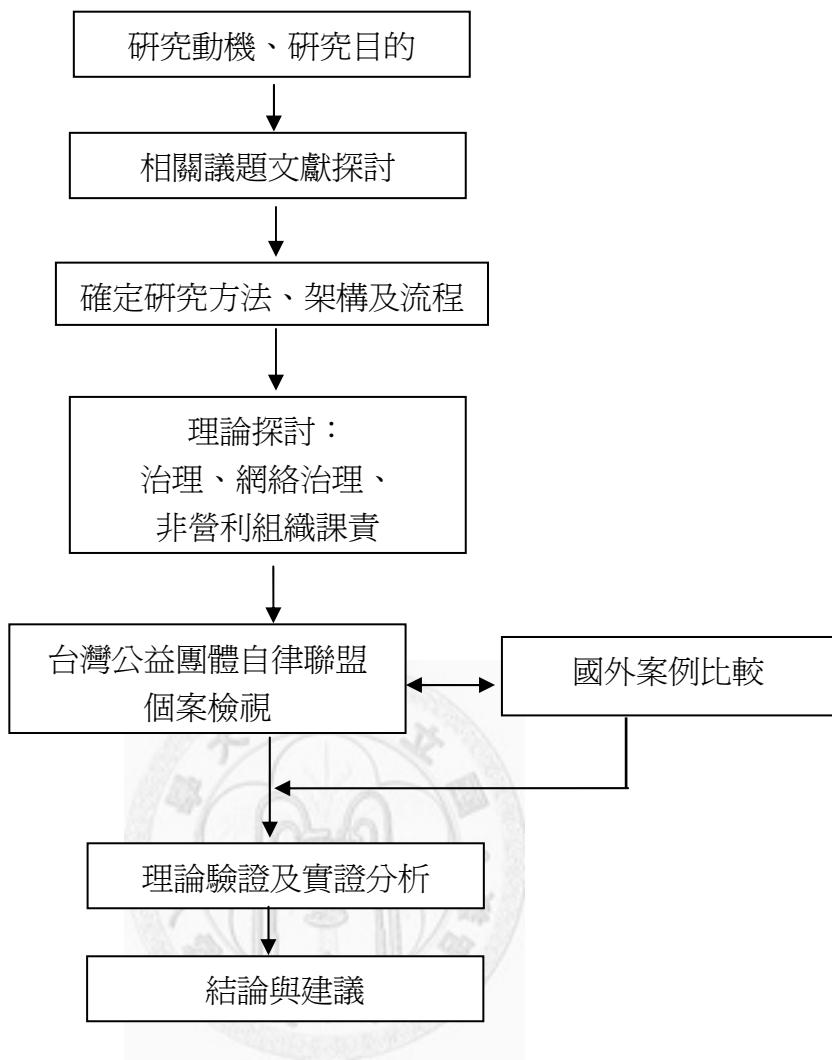


圖 2 研究流程圖

資料來源：本研究自繪

第五節 研究範圍、研究貢獻與限制

壹、研究範圍

非營利組織策略聯盟的類型及研究議題雖相當廣泛，但目前仍多以社會服務型或文化教育型的非營利組織策略聯盟為研究主體，有鑑於此，本研究將研究焦點置於因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，並僅針對該類型策略

聯盟的「內外部網絡治理結構」進行討論，探討內外部網絡結構各行動者的互動方式、成效及產生問題，至於策略聯盟的形成動機、績效衡量、立法遊說方式及運用策略等，則不屬於本次研究的主要範圍。

而在個案選擇上，本研究以「台灣公益團體自律聯盟」作為研究對象，以該聯盟自 2005 年成立迄今的實務運作情形進行討論，一方面探討內部網絡中各會員組織與聯盟彼此間的互動、共識凝聚過程、運作成效及問題，一方面探討外部網絡中聯盟與政府、私人企業等主要行動者的互動關係、扮演角色，及其對於內部網絡運作造成影響。此外，本研究並將透過國外類似案例的對照比較，作為我國非營利組織組成策略聯盟及政府推動修訂相關法令時之參考依據。

貳、研究貢獻

對公民社會而言，非營利組織在價值倡議、促使政府修改法令等功能重要性與日遽增，但透過本研究文獻回顧發現，目前典型的倡議型非營利組織並不多，以該類型非營利組織進行的學術研究亦相當有限，僅止於探討組織的經營方式或績效管理，累積的研究個案尚有成長空間。此外，因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，在會員組成、組織使命、運作方式等面向上，均與社服型或文教型非營利組織策略聯盟有所不同，必須面臨更複雜、多變的挑戰，但目前非營利組織研究領域中，在探討策略聯盟關係時，仍多以社會服務型或文教型非營利組織略聯盟為研究主體，無法完全類推適用於因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，亟需吾人針對該類型非營利組織策略聯盟的運作情形進行探討，補足相關研究的不足。

而非營利組織策略聯盟的內外網絡治理結構，是影響聯盟能否穩定發展的關鍵因素，尤其是針對因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，還必須處理內部網絡中不同類型成員共識凝聚、分工、價值傳遞等更複雜的問題，但目前學術界及實務界卻仍缺乏對此類型的非營利組織策略聯盟進行研究。因此，本研究以台灣公益團體自律聯盟為個案，將網絡治理概念結合實務運作進行分

析，探討因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，其網絡治理結構、成效及可能存在問題，預期將可約略補足學術領域對此區塊研究的匱乏。此外，本研究將運用學術理論與國外類似案例的比較對照，針對台灣公益團體自律聯盟內外部網絡治理結構運作成效及困境提出相關改善建議，不僅可作為該聯盟及其他非營利組織策略聯盟參考，並可提供政府修訂非營利組織法令及政策的建議，期許為台灣非營利組織營造更良善的發展環境。

參、研究限制

本研究透過學術理論及個案實務研究，針對非營利組織策略聯盟的網絡治理結構進行分析，分析過程中雖力求詳實嚴謹，但由於時間、語言、受訪者不願受訪等因素，而有下列限制：

一、研究對象之限制

非營利組織策略聯盟的種類繁多，且每個策略聯盟的目標擬定、成員特性及互動方式、外部環境等因素，均會影響聯盟的存續時間及運作方式，因此本研究以「公益團體自律聯盟」為個案探討所提出的結論與建議，僅能做為其他非營利組織策略聯盟運作的參考，恐無法完全類推適用。

此外，在國外案例的比較對照上，由於本研究設定的個案挑選標準，為該組織「由國內非營利組織自主性發起成立」、「組織成立宗旨為促進非營利組織課責度」等兩項指標，挑選美國福音教派財務責信委員會及印度信譽聯盟進行分析比較，但美國與印度的非營利組織法令規範與發展環境，畢竟與台灣並非完全相同，且美國福音教派財務責信委員會具有宗教色彩，其內外部網絡治理結構及運作情形，可能與一般非營利組織策略聯盟略有不同，因此本研究在爰引比照上僅能謹慎地做初步類推參考，無法完全複製國外經驗。此外，可能尚有其他非英語系國家的非營利組織策略聯盟，成立宗旨及發展背景等與自律聯盟更為相似，但本研究受限於語言限制而無法深入瞭解，無法作為國外案例的參考比較對象，亦造成

本研究的限制。

二、研究範圍之限制

非營利組織策略聯盟的網絡治理結構，是由包括政府、企業、媒體、社會大眾、會員組織及聯盟本身等多元行動者的互動交織而成。由於該網絡中參與的行動者眾多，各自又擁有不同的利益考量與主張，引導出不同的行為模式，致使非營利組織策略聯盟的網絡結構變得十分複雜，但本研究僅能透過粗略的網絡治理分析，瞭解該網絡結構的樣貌。

本研究採個案研究法，在探討自律聯盟的內部網絡結構時，由於每個非營利組織加入或退出自律聯盟的動機、考量因素，及參與自律聯盟活動的程度必然不盡相同，聯盟內部在召開會員大會等會議，甚至是常設單位在實際業務推動上，也都可能面臨不同的困境或阻礙。因此，本研究認為若能採取深度訪談法，針對聯盟本身及每一個聯盟現有或已退會的會員組織進行訪談，較能歸納拼湊出最接近自律聯盟內部網絡實際運作的情形。

但本研究於詢問相關團體受訪意願的過程中，退會會員或表示參與聯盟時間不長、不夠深入，無法提供相關資訊；或表示退出聯盟時間距離久遠、當時參與人員已離開該組織；或表示無接受訪談意願等，致使本研究無法針對退會會員進行深入訪談。在 18 個退會會員中，僅有 3 個退會會員透過電子郵件及電話回覆，簡短表達該組織退出自律聯盟的原因，惟仍具參考價值，可作為本研究分析時的參考依據。此外，在挑選自律聯盟現有會員訪談代表時，本研究原規劃挑選類型、規模均不同的會員組織，以彙集各類會員組織的參與情形及意見；但在聯繫過程中，某些會員表示其參與自律聯盟活動的程度不深，而婉拒本研究的訪談，也有部分會員組織表示自身會務繁忙，無法撥冗接受訪談。因此，本研究僅以該組織參與自律聯盟的主要幹部，願意接受訪談的 5 個會員組織進行訪談，無法訪問所有類型的會員組織，此 5 個會員組織類型分別包括「教育與研究類」1 個、「社會

服務類」2個、「環境類」1個、「法律、倡議與政治類」1個。而對於台灣公益團體自律聯盟部分，因該聯盟秘書處專職工作人員參與聯盟的時間較短暫，對聯盟成立迄今的運作發展及規劃較不瞭解，因此本研究僅對該聯盟的理事長進行訪談。本研究在訪談對象的不足，皆可能弱化研究的分析基礎，此為本研究的限制之一。

而台灣公團體自律聯盟的外部網絡結構，雖以政府和私人企業為主要參與的行動者，但在外部環境中的其他行動者如媒體、公民或其他非營利組織，也在自律聯盟的外部網絡結構中扮演重要的角色。例如具有「第四權」的媒體對自律聯盟而言，一方面扮演「社會監督者」的角色，另一方面在自律聯盟對政府與社會大眾進行價值倡導或教育時，又具有協助聯盟傳達價值、理念的功能，使自律聯盟能透過媒體，更清楚的向社會大眾或政府表達主張，因此，媒體可說是自律聯盟對外界倡導宗旨、理念最重要的管道。此外，自律聯盟在宣揚「公益團體自律」精神的同時，也擔負教育公民的責任，培養公民建立正確的捐款觀念、學習對公益團體課責，營造社會大眾對非營利組織自律重要性的醒悟與氛圍，此舉將有助於增加自律聯盟於公民社會中存在的正當性及必要性，同時自律聯盟亦將社會大眾捐款作為維持聯盟發展的管道之一，因此，自律聯盟與公民社會間也存在頻繁互動的關係。

雖然自律聯盟與媒體、公民等外部網絡行動者，彼此間均存在密切的互動關係，但考量自律聯盟外部網絡的參與者，比內部網絡更複雜多元，且對於聯盟內部運作影響最大的行動者，即為「政府」及「私人企業」，因此，為避免討論範圍過於廣泛，導致研究重點失焦，本研究乃限縮研究範圍，將討論焦點集中於外部主要行動者「政府」及「私人企業」，此亦為本研究限制之一。



第二章 相關理論基礎

第一節 治理

壹、治理概念的發展

「治理」概念的出現，和西方民主國家政府角色職能轉變及公共行政理論發展有密不可分的關係。在二十世紀初期 1910、20 年代，西方國家民主政治發展相當穩定，政府的存在普遍被視為一種「必要的惡」，故此一階段政府介入社會及市場的程度並不深。至 1930 年代，由於經濟大恐慌及第二次世界大戰的影響，社會及經濟百廢待舉，亟需一個「大有為政府」(Big Government) 介入以進行社會重建及經濟復甦，因此政府從以往的「必要的惡」，轉變為追求社會變革、經濟成長不可或缺的角色，政府職能擴大，中央集權的角色日益鮮明。

隨著國家長期推動社會福利，政府組織及科層體制膨脹、公共支出擴張、財政困窘、公共服務品質及效率低落等問題逐漸浮現，至 1970 年代晚期，由於全球性石油危機導致經濟成長停滯，更凸顯政府在解決各項問題的無能及政策失當，政府甚至被視為是造成這些問題的根源（廖俊松，2007：36）。

為了解決 1970 年代晚期的社會、經濟衰退問題，自 1980 年代開始，在英美柴契爾主義與雷根主義風潮的帶領下，「新公共管理」思潮興起，英、美、加、德、日等先進國家也開始以此作為推動公部門改革的圭臬，形成新自由主義的政府改革與改造運動。在這一連串的改革運動中，政府職能逐漸萎縮，傳統大有為政府的觀念被棄棄，取而代之的是強調效率、課責性的「小政府」(Minimal State)，並推展企業化政府、政府業務委外經營、強化市場化績效管理及建立自由化競爭體制等概念，以公共選擇理論、委託人—代理人理論、交易成本理論為理論基礎，以顧客為導向，注重市場與競爭機制，希望在經濟理論及市場誘因激發下，大幅

提升公部門的行政改革績效（孫本初，2003：9 趙永茂，2008：5）。

但在新自由主義的政府改造下，過度強調市場機制、政府管理能力、管理績效及公共政策理性抉擇的結果，也忽略了民主價值、公民參與，以及政府與企業、公民社會等社群之間的聯繫，因而產生許多問題；新公共管理面臨外界諸多疑慮與批評，包括危害公共利益、降低政治責任、引發合法性危機、忽略主流社會價值、打擊公務員士氣及造成國家空洞化等等。90 年代以降，受到全球化影響，加上各國普遍面臨財政危機，為有效利用有限資源，重建民眾對政府的信心，並提升政府的治理能力，各國政府開始逐漸檢討企業化政府及新公共管理思潮下所衍生的弊病，將政府角色跳脫傳統與市場、社會兩元對立的觀念，重新界定政府領航的角色與治理的職能，也就是強調政府與社會的有機整合，思考公部門與公共組織的透明與開放性，及其與私部門、非營利組織、公民社會間的夥伴關係，並逐漸開放公民參與管道，建構兼顧「效能」與「民主參與」的治理網絡（黃宏森，2006：77；趙永茂，2008：6；Pierre and Peters，2000：2-7）。

從西方民主國家政治發展歷程來看，因應不同的時空環境變化，政府的職能角色與運作方式也隨之調整轉變，從傳統強調中央集權、科層體制的大有為政府，一路轉變為師法企業、效率至上的小政府，再轉變為現今納入企業、非營利組織、公民社會組織參與的「治理模式」，「政府」已不再是國家唯一的權力中心。Rhodes (1996) 便將治理一詞指涉為「政府意義的變遷，涉及一種『新的』統治過程；或秩序的『變遷』狀態；或用以統治社會的『新』方法。」

貳、治理的定義

從「政府」到「治理」(from government to governance) 這個口號，引起政治學者熱烈的討論。照字面上來看，此口號代表屏棄政府制度、以「治理」這個新的分權形式取代，但此說法並不正確。從政府到治理，並非指西方社會管理模式的根本性轉變，而是指強制性的法律及官僚管制，以及由上而下管理社會的主權國

家政治制度，逐漸出現的問題化（problematization）現象。「治理」代表政治性的決策過程，不只侷限於政府的正式結構；公共政策的形成和執行，是透過許多正式和非正式的制度、機制或過程進行（Søresen & Torfing, 2005:199-200）。

「治理」一詞被學界刻意與「政府」區隔開來，一般意指政府與人民（所組成的組織或團體）協同統治或管理的一種新的過程和形式。雖然治理的形式包括政府官僚、市場等比較傳統的型態，但這個字彙之所以廣泛受到學界重視，乃在於其隱含的「網絡」性質，意指政府與公民社會能統合成一個具有管理功能的網絡關係結構，透過這個結構的分工合作，能有效促進法令計畫的周全性與執行的順遂，而過程中非營利組織與公民的參與，則對於提振政府能力及限制政治和行政的專斷獨行，有相當重要的貢獻（蔡允棟，2006：166）。因此，對政府與企業、非營利組織等相關的社會多元參與者而言，治理概念建立並強化了彼此間溝通、協調的互動機制，並試圖說明全球、國家、地方、社區、組織發生的變化，闡釋當代國家與社會間關係的新結構型態，以促進傳統科層體制、官僚制度及公共事務市場化等管理效益的改革，建構一個分權、參與、多元、合夥、網絡化的公共政策體系。

根據「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）的看法，治理乃是各種公共及私人機構管理共同事務諸多方式的總合，它是調和各種利益衝突並持續採取集體行動的過程；它包括正式的機構與典章制度，有權迫使成員順從正式制度和規則，也包含經由成員同意或認為符合其利益的非正式制度安排（孫同文，2003：218）。而 Smouts 則依據上述定義，歸納出「治理」的四項特徵（Smouts, 1998：84，轉引自陳恆鈞，2008：166）：

- 一、治理既不是一套規則，也不是一種活動，而是一種過程。
- 二、治理強調協調，而不是以支配為基礎。
- 三、治理同時兼顧公私部門的行動者。
- 四、治理並不是正式的制度，而是指明持續互動的重要性。

因此，治理的概念不同於「統治」的靜態結構，它還具有動態性，強調各行動者彼此間的互動過程；它不像「行政」概念只侷限於政府的內部事務運作，還包括了政府以外所有可能影響公共事務運作的因素，也超越「統治」概念對於權力的運作只是作為強制性的工具，還包含協調、合作、參與等多元的機制（許文傑，2003：171-173）。治理概念並引伸出「善治」(good governance) 的目標，藉此表達國家、私部門及公民社會三種社會角色彼此合作並遵循參與、透明性、課責性、法制、效率性與公平等原則的狀態（趙永茂，2008：4）。

「治理」概念自 1990 年代被提出運用後，學術界對此進行的相關研究十分豐富，但目前學者對於治理的定義仍無一致性看法。Gerry Stoker 將治理描述為一套制度，認為在此制度中的行動者不只來自政府部門，且成員彼此間的界限和責任都相當模糊，並形成一種權力依賴關係，這種互動關係便進一步產生具有自主性的（autonomous）並且自我治理（self-governance）的網絡；Stoker 將之定義為「制度與行動者之間的複雜叢結，此種叢結是國家的延伸，但卻也是超越國家的。」

透過 Stoker 的看法可知，政府已不能像以往只使用命令作為治理的手段，而必須使用新的工具和技巧，來處理領航和引導的工作。他提出五種治理理論的觀點，用以說明在網絡時代中政府角色的重新定位（廖俊松，2007：37；趙永茂，2008：4）：

一、政府已非國家唯一的權力核心

「治理」係指一系列來自政府，但又不限於政府的社會公共機構和行為者，亦即治理的主體範圍大於政府組織體系。在治理架構下，政府已非國家唯一的權力核心，政府以外的社會組織只要具有正式或非正式權威的行使，能得到公眾的認同，就具有正當性意義。因此，公共事務的運作是多元的，在政府、私部門、公民社會等行動者間，從問題建構到政策制定、政策執行過程中，形成多元行為者的治理網絡。

二、無單一組織能主導集體運作

治理權力的行使已不再是政府的單一行爲，而是透過社會化多元互動及競爭性的集體行動所達成。在尋求社會和經濟問題解決方案的過程中，存在著行動界限與責任分界的模糊性，亦即沒有任何一個單一機關或組織能輕易宰制集體的運作或公共政策的制定。

三、各行爲者間存在資源互賴關係

在治理機制下，政府與企業等其他行動者間的關係已非傳統的「指揮-命令」關係，而是彼此合作且競爭有限資源的關係。公私機關與組織間必須透過談判或誘因機制達成共識，互相合作、交換彼此所需的資源，以達彼此的功能互補。

四、行爲者將形成自主性的網絡組織

治理意味著社會中各類行爲者將會形成自主性的網絡組織，這個自主網絡可在某一特定領域中扮演一個協調機制，容許不同參與者在此機制內發言並主張自己的權益，進而形成一個特定、專業、自主性的互動、互補網絡，因此公民社會和政府將共同分擔公共事務管理的責任。

五、強調政府與公民社會間廣泛的社會聯繫

治理認定辦好事情的能力並不僅限於政府單一權力和力量，也不在於政府是否下命令或運用權威，而是在於政府與公民社會間廣泛的社會聯繫；但政府可運用新的治理工具和技術來控制和引導其發展。

而 Rhodes 對「治理」的看法，則認為是一種「自我組織（self-organizing）的網絡關係」，並指出其使用上具有七種意涵（Rhodes, 1997: 46-60；2000: 55-63；史美強、廖興中，2007）：

一、將治理視為公司治理（Governance as Corporate Governance）：

在此概念下的治理，主要係指企業賴以指揮與控制的方法，並非注重管

理層次的經營管理，而是從較高層次著眼，著重整體企業的引導、監督控制、資訊公開、課責及以利益規範 (regulation by interests)；此觀點已被引進公部門，希望藉此更有效率地提升公部門的治理。

二、將治理視為新公共管理 (Governance as the New Public Management)：

在此概念下的治理，係採用 Osborne and Gaebler 的「新公共管理」論點，主要係強調企業化政府，亦即強調競爭、市場、顧客及測量結果，認為政府在提供公共服務上，應扮演領航而非划槳的角色。因此，公部門的轉型意味著兩個趨勢，包括「最小政府」的概念 (less government) (或扮演少一點划槳角色) 及「較多的治理」(more governance) (或扮演多一點領航的角色)。

三、將治理視為「善治」(Governance as "Good Governance")：

此概念源自於世界銀行對第三世界的貸款政策，將新公共管理理論與自由民主理念做一結合，認為所謂「善治」，也就是「好的治理」，應包括有效率的公共服務、獨立的司法體系及法律架構、有責任的政府基金管理、獨立的審計制度、各級政府對法律及人權的尊重、多元的制度結構及新聞自由。「善治」強調「有效率地達成公共服務」，而其達成效率目標之機制包括鼓勵競爭與市場化、公營事業民營化、縮減規模過大的文官組織、引入預算原則、行政分權化，以及大規模使用非政府組織來從事公共服務的輸送。

四、將治理視為國際間的互賴 (Governance as International Interdependence)：

此概念源自於「國家空洞化 (hollowing out)」之命題，認為國際間的相互依賴關係，侵蝕著國家的主權。因此，學者 Held 於 1991 年提出限制民族國家自主性的四種方式，包括產品及財務交換的國際化、國際性組織的建立、國際法的建立、霸權的建立與權力結盟等。如此一來，民主國家治理的能力將被削弱，但仍是一個重要的制度。

五、將治理視為一種社會-控制系統 (Governance as a Socio-Cybernetic System)：

此觀點在突顯由單一中心行動者統治的缺點，強調政策場域中，不同的

社會—政治—行政的行動者會彼此相互依賴、分享共同的目標。公、私、志願部門之間的界線變得相當模糊，彼此相互依賴，任何決策已不能只靠中央政府做成政策決定，必須藉由中央與地方政府、私部門、志願部門彼此間的相互合作、取得共識，方能做成最後的政策決定。

六、將治理視為新政治經濟（Governance as the New Political Economy）：

此觀點認為政府與公民社會的關係、國家與市場經濟的界線越來越模糊，因此，治理即為各行動者之間整合的活動，而這些活動可能包括政治和經濟上的過程。

七、將治理視為自我管理網絡（Governance as Self-organizing Networks）：

在此概念下的治理，強調「網絡治理」，認為「治理」概念比「政府」的意涵更寬廣，公共服務的輸送必須結合中央政府、地方政府、私部門、非營利組織、社區及一般民眾等各方行動者才能達成。在此網絡關係中，各行動者雖擁有不同的資源與權力，但其注重的是行動者間的名譽、信任、互惠及相互依賴性。

在 Rhodes 所提出的上述觀點中，將治理視為一種「社會—控制系統」的看法，是以 Kooiman 的界定作為基礎。Kooiman 認為，「社會-控制系統是所有涉入行動者之交互干預行動所造成的『共同』結果或產出，而此種模式無法被化約為特定的單一行動者或行動者團體。」Kooiman 主張「治理」是眾多社會—行動者的互動模式，在這個互動模式中，政治的、傳統的層級機制與社會的自我組織（self-organization）相互補充，在此狀態中，干預性的責任與課責將廣佈於所有公、私部門行動者身上。由此可知，Kooiman 將治理視為一複雜的網絡結構，此網絡中的所有成員均共同承擔政策失敗所帶來的責任（Kooiman, 1993: 258）。

除 Kooiman 外，Frederickson、O’ Toole 及 Salamon 等人亦將「治理」與「網絡」概念相互結合，提出相關看法。Frederickson 認為，當代公共行政是處於垂直與水

平相互交錯的網絡環境之中，此網絡環境包括公部門、私部門及準公部門，而公民擁有許多參與網絡的管道，造成國家與社會間原有的平衡關係產生轉變；此種新的互動關係代表公、私部門對於責任與任務的分享與合作，即稱之為「治理」。O’ Toole 則認為當代公共行政顯示出，行政人員所擁有的多數責任及所欲推動的計畫，都必須在行動者與組織之間所形成的網絡中進行，或藉由此種網絡來加以實現，而非以個別的單位進行（孫本初等，2004：7）。

Salamon 更提出「新治理」(New Governance)的概念，並將「網絡理論」(Network Theory) 視為該理念的基礎之一。Salamon 認為，由於現代政策制定的權力是散布於分散的諸多行動者身上，沒有任何一個單一行動者，包括國家在內，可以獨力貫徹其自身意志，且該網絡係根據參與行動者的偏好來管制和調節政策陣線，而非處處顧及政府的政策與理念，因此所有政治行動者彼此間將形成相互依賴關係，而網絡概念即有助於釐清現代民主國家複雜的政策制定狀態。

參、治理模式的轉變

從上述學者對治理概念的看法可了解，在治理的概念下，過去以國家主權概念為核心的統治型態已被解構，政府的角色職能已被「新治理」(new governance) 或「領控」(steering) 等概念重新界定，傳統的治理結構已被解構，由新的治理網絡取代，並顯現出一種多層次的治理結構（劉坤億，2003：237）。

對於複雜而多元的新治理網絡，學者 Pierre & Peters (2000) 認為可以由靜態結構的觀點，從科層體制(hierarchy)、市場(market)、網絡(networks)及社群(communities)等四個面向探究治理的意涵，並可將其視為一種分析架構，透過動態觀點及多層次治理 (multi-level governance) 的角度，依「國家權力移轉路線」，從上移 (moving up)、下移 (moving down) 及外移 (moving out) 三種層次的治理，分析國家與公民社會的互動過程。

一、上移的治理：

指二次世界大戰以後，由於許多國際組織活躍於世界的政治與經濟舞台，並於各項協議或活動中扮演重要角色，對於國家的功能與角色產生重大衝擊，產生國家主權和統治權被國際組織侵蝕及取代的狀況。因此，國家權力便逐漸向上移至國際體系。

二、下移的治理：

傳統中央集權的治理方式，已逐漸被分權化的潮流取代。在各種政治目標和結構性因素影響下，國家的統治權力也逐漸被分散到地方政府、都市化地區和社區等層級，這種治理結構變遷的現象，比上移的治理更分散國家的統治權力，但有明顯的國家系統差異，各國情形不盡相同。造成下移治理的因素包括：(一)中央政府將授權地方視為節省公共支出的一種政治手段。(二)社會結構變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化，促使地方政府在治理上扮演更重要的角色。(三)地方政府為回應漸增的公共需求，需提供更專業的公共服務。(四)中央政府透過分權化適時的提供地方治理上的權力和技術，進而提升地方政府的地位。但同時這種情形也導致地方政府必須承擔更多的財政責任，進而必須縮小部門規模、改變原有治理結構，最普遍的作法包括改變公部門勞動力的分配、財務管理方法及改由私部門、志願團體或社區提供公共服務。

三、外移的治理：

外移的治理係指國營事業公司化、民營化或藉由非政府組織提供公共服務或執行政府政策方案，也就是將國家的統治權威，移轉至政府以外的其他社會行動者。國營事業公司化及民營化分別代表了政府經營權、所有權的移轉，而由非政府組織提供服務，則代表非營利組織已取代了政府的部分職權。

上述三種治理移轉方式是動態的，有時甚至會相互交疊，完全端視政策領域

而定，隨著不同的政策領域，會出現不同的權力流向或權力重整，政府的統治權威也會跟著轉移。此外，當這些不同層次的新治理結構授權現象發揮到極致時，往往也會立即出現反效果。換句話說，當國家權力向上、向下或外移的幅度過大或過快時，政府也可能會開始設法，盡其所能地回復其原有的控制力。但無論如何，透過這三種國家權威移轉的過程顯示，國家地位已由政府獨佔統治權威，逐漸轉變為多層次的治理結構；公、私部門及公民社會間的界限日益模糊，彼此的互動關係及治理結構正依不同的政策領域進行重組。因此，政府必須跳脫往昔以官僚體制單位為權力中心（mono-centric power）的思維模式，改以「多元權力中心」（poly-centric power）的思考方式，結合國際體系、國家次級體系、市場、社群、非營利組織等民間社會力量，建構網絡治理體系。在資源互賴與權力共享的網絡治理體系中，國家必須透過制度的重新建構與安排，發揮領航、目標設定的功能，促進網絡中各行動者的協調合作，追求集體共同的利益，達到「善治」的目標。

第二節 網絡治理

壹、 網絡治理的興起

為解決傳統政府官僚體制效率不彰、過度僵化等問題，學術界開始討論如何透過市場治理模式，取代傳統層級節制的治理模式，使一些政策目標與公共目標能更有效率地達成；但隨著市場治理模式失靈，並逐漸出現市場機制過度強調效率、忽略民主及公民參與等批評聲浪，新的治理模式—「網絡治理」又因此出現，希望能解決政府失靈及市場失靈的問題。

將網絡作為治理模式的探討可源自於西歐地區，主要係描繪公私行動者非科層式的互動，而這種將網絡視為治理的看法，主要是為了能促進政策問題獲得解決的功能（邱豐真，2006：50-51，轉引自林怡君，2008：28）。當面對政府失靈及市場失靈時，不少學者批評層級節制的治理模式，過於關注組織內部的管理問題，

而市場治理模式則因過於強調競爭，無法在組織之間形成堅實的信任與合作基礎，也有其限制（張世杰，2009：254）。隨著全球化及公民社會的發展，政府必須面對更複雜多變的外在環境，以及民眾對公共服務的高品質、高效率期待，許多問題光靠政府本身已無法處理，解決方案與政策目標也很模糊，因此，政府需要透過與其他相關行動者如企業、非營利組織、社區等的互動協商來合作解決，以利政策推行，網絡治理模式乃因應而生。

從治理的觀點來看，主權國家的行政與立法部門，已非掌控公共資源分配與解決政策議題的主要場域，現代民主國家與社會之間的界限逐漸模糊，政府的治理結構也產生變化，在由政府、企業、非營利組織等行動者所構成的多元、互賴網絡結構中，無論是政策制定或公共服務的提供，都需要靠所有的行動者相互合作、資源聯合或溝通協調，方能達成共識、採取行動。Søresen and Torfing 指出，若公共政策代表著一種集體期待達成的目標，而公共政策的結果乃是相關的各方行動者，彼此進行協商和互動所產生的結果，這種協商互動（negotiated interaction）的過程就是所謂的治理過程（governing process）。由於現代社會不斷趨向功能分化，公共事務領域實際上也呈現相當割裂化與複雜化的局面，但政府卻無法完全掌控這些公共事務的治理過程，因而需要公私部門許多行動者參與其中，並進行協商，久而久之，在許多不同政策領域或相互關聯的領域中，這些行動者之間的互動會形成相當穩定的政策制定模式，也可說是構成了某種特定的管制形式（a specific form of regulation）或協調模式（mode of coordination）；這種多元中心化（pluricentric）的協調模式，便是「網絡治理」此種強調互動的關係模式（Søresen and Torfing, 2007：3-4，轉引自張世杰，2009：254-255）。

透過網絡關係的連結，各行動者可以彼此交換資源，並增加參與公共事務的機會，因此，此種結合了「民主」與「行政效率」的雙重價值模式，便成為民主社會推動治理的新模式。英國經濟和社會研究議會（Economic and Social Research Council）的「白宮計畫」（whitehall programme）認為，網絡是注重協調的機制，其

中心在於「信任」與「合作」，也是一種不同於市場機制強調價格競爭、科層體制強調行政管理的途徑，強調組織間關係管理的重要性，並同時強調相互依賴、互惠等特質。此外，網絡重視的是各機關專業價值間的協調與整合，而不是層級節制與命令。透過相關規則制定的功能，網絡建構了成員間以行政部門為中心的契約活動，其特性包括（史美強等，2007）：

- 一、組織間的相互依賴關係。
- 二、治理的概念較政府廣闊，因為它包括了非政府（non-state）的行動者。
- 三、政府與私部門、志願性團體間的界線是易變的、不明確的。
- 四、網絡的成員不斷地在進行資源交換，並試圖協調出共同的目標。
- 五、這些互動有如遊戲一般，而遊戲的規則是由網絡成員共同認定的。
- 六、政府在這樣一種自我組織的網絡之中，將不再擁有特權和支配性的地位，但它可以透過非直接的方式，不完全的引領網絡。

因此，隨著全球化的發展，許多國家在公共事務的推動上，已逐漸由傳統由上而下（from up to down）的運作方式，轉變成由政府、企業、非營利組織、社群等諸多行動者之間協調合作的網絡治理運作模式。綜上所言，「網絡治理」概念的興起與發展，係為解決政府失靈與市場失靈所產生的問題，並導正新公共管理過於強調「顧客」式回應的基本內涵，反而忽略如公民精神、積極參與、民眾與政府機關的協力行動等民主治理應注意的核心議題，形成公共資源配置不均、政府角色模糊等問題。學術界普遍認為，網絡治理模式雖無法完全取代傳統層級節制及市場機制兩種治理模式，但可以補救它們的缺失，因而成為近年來公共事務領域提倡的顯學。

貳、 網絡治理的意涵

網絡關係所建構的治理模式，顯示出政府組織已非權威的唯一機構，也不再

掌握所有的社會資源，因此，政府決策與服務的提供，是經由許多關係複雜、資源互賴的行動者共同建構完成的。網絡治理的特性，在於強調成員彼此之間具有自由度，但同時各行動者之間的決策、互動、聯繫與溝通行爲等，卻有著相互依存、相對穩定的結構。網絡中各行動者間的協調過程，使得組織不再出現「中央指導」（central steering）的結果，取而代之的是許多個別行動者之間，有目的互動的增加，這是一種政府的新模式，是一種現實政治轉變的反應（謝百傑等，2009：4）。

Considine and Lowis (2003) 曾於比較澳洲、英國、荷蘭及紐西蘭等四個國家的政府治理模式時，提及 1980、1990 年代時 OECD 國家主要的三種治理型態，包括「程序治理」（Procedural governance）、「公司治理」（Corporate governance）及「市場治理」（Market governance），並提出另一種理想化的治理模式—「網絡治理」（Network governance）。Considine 兩人並指出，網絡治理早在 Osborne、Gaebler 等學者探討後官僚組織（post-bureaucratic organization）時便已出現，在某些特定的政策領域中也很常見。這四種治理模式可透過合理性來源（source of rationality）、控制形式（Form of control）、主要優點（Primary virtue）及服務提供觀點（Service delivery focus）等四面向切入分析，如表 4。

表 4 四種治理模式分析

分析面向 治理模式	合理性來源	控制形式	主要優點	服務提供觀點
程序治理	法律	規則	可靠的處置	整體
公司治理	管理	計畫	目標導向	標的團體
市場治理	競爭	契約	成本導向	價格
網絡治理	文化	合產	彈性	顧客

資料來源：Considine and Lowis, 2003 : 133。

根據 Considine 兩人的看法，「網絡治理」代表治理結構從「依賴外部結構關係」轉變為「策略夥伴關係」，其基本假設為「較少的規則與監督」，故此種治理模式強調的是彈性及合作，超越傳統政府為主的思維，轉以民眾需求調和政府的內、外部環境。因此，他們主張網絡治理的概念可以下列四點來說明（趙永茂，2008：7；Considine & Lowis, 2003: 133-135）：

- 一、網絡治理是基於信任的文化背景，強調長期的合作。
- 二、公共事務應採取「合產」(coproduction) 的控制方式，基於互利原則，貢獻彼此能力。
- 三、以彈性導向為基本運作特質。
- 四、基於顧客觀點來服務民眾。

Søresen and Torfing 則進一步認為，網絡治理可說是現今多層社會環境中，進行民主決策時可採行的原則；而採取網絡治理，則是因為傳統的代議制度，已不足以反映環境中不同成員的動態特質，故採取此種治理方式，以期使政府的決策更能回應社會特性。Søresen 兩人認為網絡治理具有下列五項內涵（趙永茂，2008：7；Søresen & Torfing, 2005: 203）：

- 一、在保有各參與網絡成員的運作自主前提下，建立彼此水平的穩定互賴關係。
- 二、參與網絡成員間的基本互動原則為「協商」。
- 三、網絡關係應有各項相關法令規範作為依據，並非完全不受限制。
- 四、參與網絡的成員是以「自我管制」(self-regulating)，而非僵硬的套用固定的模式或法制。
- 五、網絡關係在於實現特定政策領域內公共目標之達成。

此外，Goldsmith and William (2004) 把「網絡治理」視為一個良善策略，認為

此種策略不僅可協助政府解決資源不足的問題，引進企業、公民社會等各方專業意見來參與公共政策決策過程，更可促使政府機關內部人員與外界交流互動，增進知能、吸取新知，因此對網絡治理寄予厚望。根據 Goldsmith 兩人的看法，網絡治理雖可能潛存不同參與者彼此目標不一致、溝通協調複雜困難、權責歸屬不易劃分等障礙，但相對其可能產生的效益，這些瑕疵不僅都是可以克服的合理代價，並可透過妥善的規劃與設計加以克服解決。他們認為網絡治理的內涵包括：

一、第三部門政府 (the third-party government)：

政府除本身應提供公共服務，或引進企業力量，提升行政效率外，也應納入非營利組織參與，彌補政府資源與能力的不足。

二、加盟政府 (join-up government)：

政府除與企業、非營利組織合作外，政府本身體系中的上下機關(部門)、平行機關(部門)彼此間也應相互整合。

三、數位革命 (the digital revolution)：

係指廣泛運用各種資訊科技，提升網絡的互動效率。

四、消費者需求 (consumer demand)：

公民應基於消費者的立場，來決定生活方式及政府應提供的服務。

網絡治理被學者視為一種新的治理模式，Renate Mayntz 便指出，網絡治理是「科層」、「市場」和「治理」三種體制的綜合體，以往的正式組織「科層體制」已被「準團體」(quasi-groups)此種新的網絡取代。科層體制的特徵是「緊密的連結」(tight coupling)，但新的網絡體制的內部行動者，只有「鬆散的連結」(loosely coupled)，且沒有任何一個行動者可以佔據「看門人」(gatekeeper)的位置，因此為一種混合型態的新治理模式。而 Fritz Scharpf 則依據單方行動 (unilateral action)、協商同意 (negotiated agreement)、多數決 (majority vote) 和層級 (hierarchical direction) 等四個互動模式，發展出網絡治理的「制度安排」象徵，包括「無政府狀況」(anarchic field)、「網絡」(network)、「聯盟」(association) 和組織 (organization)

等不同形式，並指出網絡治理為一種制度互動的新模式（謝百傑等，2009：4）。

將網絡視為一種治理模式，乃是將政府的治理行為視為「對政策利害關係人之間的複雜關係結構進行的管理」，政府已非傳統與公民社會存在兩元對立關係，也不是單向對社會行動者行使控制力，相反的，由於政策行動者之間的相互依賴，政府必須採取更寬廣的視野，在政策過程中將多元行動者的利益、價值、能力等皆納入考量（孫本初、李明寰，2004：11）。換言之，網絡治理是一種政府與社會互動的新模式，也就是英國布萊爾政府所稱之「參與型政府」（join-up-government）形式，是一種結合顧客、供給者與生產者三者相互連結，共同生產（co-producers）的策略性夥伴關係，將原本單一控制的垂直結構，轉變為多元核心的網絡式結構（Considine & Lowis, 2003:133-134）。

這些多元部門或參與者所建構的網絡關係，無論是較為鬆散的議題網絡（issue network），或成員互動較緊密、固定的政策社群（policy community），網絡成員都必須透過對等、互信、建立互賴依存關係、協商合作等互動方式，交換資源與資訊，彼此連結並透過知識交流與學習，建構一套內部正式或非正式的自我規範規則，並透過資源的相互依賴，不分階層的平等對待、共同合作，做出最適切的合作決策，一起承擔工作與責任，累積社會資本，達成協同治理的效果（蔡允棟，2006：169-170）。

綜合各家學者的看法，網絡治理是呈現出當代治理所具有的特質，強調公共治理應包括複雜的網絡內涵，需要政府與民間企業或契約對象協調合作，其參與者不僅涉及國家、區域及地方各級政府，也包括其他政治、社會組織團體，如眾多特殊利益取向的利益團體、私人企業、非營利組織及社區公民團體等。在網絡關係中，各行動者分別具有不同的特定利益，甚至在價值與目標上彼此經常衝突，因此，「網絡治理」強調，政府應思考如何將所有行動者均納入決策制定與執行體制中，而不致危害治理的效率。

參、 網絡治理的困境

網絡治理雖呈現出當代治理的諸多特質，並被學術界視為解決政府資源不足、決策過程缺乏公共參與等問題之良藥，但任何治理模式均無法達到盡善盡美，也都有可能招致失敗，甚至有學者對此概念是否能真正突破以往策略所無法解決的問題，提出質疑。因此，網絡治理在運用上仍會產生下列幾項令人詬病與質疑之處，亟待吾人克服。

一、網絡代表性及壟斷問題：

網絡治理雖主張多元行動者的參與，但在網絡化的決策過程中，誰具有「代表性」、誰能夠參與網絡治理，很明顯的成為一個政治問題。另外，在「壟斷性」問題方面，網絡中某些行動者如握有重要的發言權或定義權，可能會排斥部分團體或個人加入，專家意見也可能因私人考量而被選擇性採用，形成「半封閉」狀態的網絡關係；亦即網絡可能出現特權壟斷問題，產生「排他」危機。對此，Søresen 認為網絡應具有足夠的開放性，讓不同聲音都能進入，則行動者進入網絡後，為了爭取其他行動者的認同以發揮自身影響力，將會放棄採取特定角度的論述，盡量將自己的主張連結到公共利益，降低部分行動者壟斷意見的可能性（彭淳雯、巫偉倫，2009：92-93）。

二、互信不足導致協商困境：

網絡治理強調的是各行動者彼此間的協商互動，但此協商應建立在行動者「互信」的基礎上。學者 Borzel (1998) 認為，網絡本質是屬於一種協商體系，因此網絡治理失靈最主要的原因，就是出現「協商困境」。由於網絡治理的運作過程，其實是一種非正式的協商過程，因此，對於決策程序及共識執行等均缺乏正式的制度規範，各行動者的互動均是以彼此間的「信任」作為合作基礎。此外，由於網絡中參與的行動者樣態多元，各自擁有不同的目標及利益，參與能力與掌握資源也不一致，也造成網絡的溝通協調更顯困難複雜。因此，網絡治理在運作上必須注意各參與者互信不足而導致協商的困境，

為解決此問題，網絡治理應培養增加各參與者彼此間的信賴程度，累積社會資本，才能達到善治的目標。

三、網絡課責性問題：

「課責」是網絡治理最常討論的問題之一。以狹義的課責觀點來看，網絡治理中，政策的制定及執行涉及多重利益與角色，要決定誰是委託者、誰是代理人實有困難，也沒有正式手段要求行動者強制配合。由於沒有明確的委託—代理關係，「誰應該為公共利益負起責任」的問題，在網絡中似乎變得無解。因此，學者 Agranoff and McGuire 主張，在網絡治理時代，傳統課責「對誰負責」(accountability to)的觀念，應轉變為「負責些什麼」(accountability for)，也就是關心網絡要產生什麼結果、判斷優先順序、設定目標及修正與設計分工系統。Rhodes 也主張在網絡治理下進行「對話的課責」(dialogue-based accountability)，意思是參與者必須透過相互傾聽與學習來建立關係，並對彼此負責(彭渝斐、巫偉倫，2009：94-95)。因此，探討網絡治理的課責問題，並非上對下的控制監督，而是各行動者必須透過充分而開放的溝通、對話來達成共識與目標。

四、對公共利益缺乏認識

學者 Pierre & Peters 認為，由於網絡治理是一連串多元行動者互動、協調的過程，而非由代表公共力的政府主導，因此透過此過程所作的決策，往往是根據行動者的偏好和調節政策陣線的結果，亦即政府的政策可能將會被網絡中以自我利益為考量的行動者所形塑，而非以大多數人的公共利益為考量，甚至產生治理失靈的現象。Dixon & Dogan 也認為，網絡治理的最大危機即為「對公共利益缺乏認識」，因此主張網絡治理應將無法全然支持共識性決策的治理人員移除，對更廣泛的行動者進行授能，並以過去互動治理的成功例證進行道德勸說（孫本初、李明寰，2004：10；劉坤億，2003：259）。

但針對網絡治理所潛藏的問題，Goldsmith 等人（2004）則提出未來可採行的六大思考或落實途徑以爲因應，包括聚焦公共價值、凝聚共識、發掘網絡多重效益、不斷改進、建立人員核心能力，以及進行政府組織架構重整。因此，他們認爲網絡治理的未來是值得期待的。

第三節 非營利組織之自律與他律

壹、非營利組織課責

一、課責概念之發展及定義

有關「課責」概念的討論，最早源自於政治哲學探討如何對擁有政治權力者加以控制，而後不同學術領域對於此概念衍生出多樣觀點與解釋，因此目前尚未有一明確定義。心理學者首先針對課責進行研究，強調課責對於決策心理與行爲的影響，認爲課責的存在會影響決策者在做決策時，投入較多的努力與時間、採用較複雜的認知思考過程、決策結果具有較高的一致性及穩定性、決策者的共識較爲提高等等。會計學者則認爲企業以賺取利潤向它的所有人（即股東）負責，而課責是審計人員在進行審計決策時，爲了避免決策錯誤必須向上級辯證其決策的依據。爲了因應辯證的需求，審計人員在審計判斷前，必須蒐集、分析證據以支持其判斷，並向某些重要的利害關係人解釋說明自己的決策，否則若其作出錯誤判斷，將可能面對失去客戶、訴訟成本甚至是受到主管機關的調查、懲戒與行政處分（孫煒，2005：6-7）。

而在公共學術領域中，「課責」與「責任」（responsibility）經常被視爲一組相關的概念。對於此兩名詞的概念界定，學者 Finer 和 Friedrich 於 1940 年針對美國官僚體系與公眾關係的學術分析，對於公務人員應依賴個人專業倫理操守，或應遵守政治性長官命令的程度多寡，分別使用「課責」與「責任」兩種不同字義進行

解釋。Finer 認爲在官僚體制過度擴張的情況下，必須有嚴密的監督機制，注重對外在政治性命令之服從，才不至於形成「新興的專制王國」(the new despotism)，因此注重外在控制的 Finer 使用「課責」一詞，強調注重外在環境管制的特性。而 Friedrich 則與 Finer 看法相反，他認爲對官僚體制的外在控制有限，爲使官僚體制仍具有民主色彩，仍必須注重內在控制，也就是行政責任應具有「行政官僚人員的專業技術」及「民眾感受」雙重標準，違反其中一項即要課以行政責任，故其採用的是同時必須對個人內在專業與倫理服從的「責任」一詞（林鐘沂，2003：634-635）。

Bertelli and Lynn 認爲「責任」包括主觀（心理）的及客觀的兩層面，「主觀面」爲一種認同、忠誠或良知的感受與記憶，「客觀面」即爲「課責」，也就是在行政決策中決定哪些價值將被反映的方法、程序與力量（孫煒，2005：6-7）。而 koppell 則將責任視爲課責的內涵之一，他提出「課責」的五個面向，包括透明度（transparency）、義務（liability）、控制力（controllability）、「責任」（responsibility）及回應性（responsiveness）。「透明度」係指組織必須能解釋其行動，以避免醜聞的發生；「義務」則偏向績效議題，並隱含懲罰的意思，例如民選官員若績效不彰，選民即可於下次投票加以懲罰，非民選官員或組織若績效不彰，同樣也會受到民眾降低資金補助等懲罰；「控制能力」則是建立在透明度與義務上，此面向最核心的概念就是「控制」，若 X 能引導 Y 的行爲，表示 X 能控制 Y，則 Y 就必須受到 X 的課責；「責任」則是指組織必須受到法律、規則及規範的限制；而「回應性」則指組織應直接訴諸顧客或服務對象的需求，強調顧客導向途徑（Koppell, 2005：95-99）。

二、 非營利組織課責

Salamon (1995) 認爲，政府與市場在提供公共財時，可能會出現政府失靈及市場失靈的現象，此時非營利組織追求公益與不分配盈餘的特性，恰可確保公共

財的提供順利無虞，因而在政府失靈及市場失靈的情況下，使得非營利組織有了發展的正當性與存在空間。但由非營利組織所構成的志願部門畢竟不是萬靈丹，也可能會因捐助者未能發揮影響力、受益者無能力監督、無人真正關心提供的服務成果與效率等等，而出現「志願失靈」的現象；非營利組織的公信力也因組織成效不彰、資源使用效率太低、淪為私人免稅工具等原因，受到外界挑戰。非營利組織志願失靈包括下面四種情形：

- (一) 慈善的不充分 (philanthropic insufficiency)：非營利組織募集到的資源有限，且經常無法涵蓋所有的地理範圍，往往無法滿足大量的服務需求，兼顧所有的服務需求問題，使得問題最嚴重的地方反而無法取得所需的資源。
- (二) 慈善的特殊性 (philanthropic particularism)：非營利組織服務的標的團體經常是少數特定社會次級團體，因而容易忽略其他社會次級團體，造成服務供需間的差距及重複服務的資源浪費。
- (三) 慈善的家長制 (philanthropic paternalism)：在非營利組織內部運作決策過程中，通常握有最多資源的人或團體，對於組織的運作與決策最能發揮影響力，如主要捐助者、贊助者或高階管理階層如執行長、董事會等，服務對象反而因屬弱勢群體和純粹處於被動受惠者的角色，難以對資源運用具有影響力及監督權。
- (四) 慈善的業餘性 (philanthropic amateurism)：非營利組織長期依賴具有熱忱但未受過正式專業培訓的志工來從事服務，而隨著社會進步所產生的各種問題，須仰賴專業人才解決，非營利組織卻無法提供人員具競爭力的薪資，因此難以吸引專業人員的參與，進而影響組織運作的成效。

爲避免非營利組織出現志願失靈的現象，學術界開始探討建立非營利組織的課責概念架構，並試圖將非營利組織表現和責任的專業標準、組織標準等予以明確化及條列化。學術界對於非營利組織課責之研究可分為兩階段，第一階段為1990

年代中期，受到新公共管理趨勢影響，非營利組織扮演的角色、跨國組織及經費等均明顯增加，但其效能卻不如外界預期的是「神奇子彈」(the magic bullet)；第二階段則為1990年代末期的新治理體制，使非營利組織增加了倡議、政策制訂及政策執行等新的角色（周佳蓉，2007：2.19）。

根據OECD的看法，非營利組織課責概念的興起，與非營利組織自1990年初開始從事商業活動具有高度關聯性，此乃因社會大眾開始認知到非營利組織商業活動透明度的重要性，於是對非營利組織課責、監測其商業化活動的財政及非財政活動資訊，便成為相當重要的操作工具。對非營利組織課責的理由相當多，包括使用者須判斷非營利組織商業活動對於社會福利影響的資訊，而課責可提供非營利組織資源、活動及達成率等有效資訊，有利於強化正式討論與決策，並可強化非營利組織管理者對利害關係人所認為重要議題的關注程度等(OECD, 2003: 293)。

雖然學術界及社會大眾體認到非營利組織課責的重要性，但非營利組織究竟應向誰課責？又該如何課責？在非營利組織的課責對象上，非營利組織位處開放的環境中，為達成組織目標、維持組織運作及存續，於不違反政府法令規範下，須不斷地與內外部行動者透過資源募集、交流合作等方式進行互動，因此，非營利組織應接受課責的對象十分多元，包括組織內部的會員、正式支薪員工、志工，及外部的政府主管機關、贊助者、捐款者等，甚至當非營利組織的作為影響某些社會大眾時，社會大眾亦應向非營利組織課責。

對於非營利組織的課責，Leat 認為應包含四種面向，包括財政課責、過程課責、方案課責及優先事項的課責 (priorities accountability)，此四種課責也就是 Stewart 所稱的「課責階梯」 (ladder of accountability)。「財政課責」係指組織應正確使用金錢，且必須在適當規定下得到同意後才可支出；「過程課責」則強調所賦予的行動能確保得到執行，金錢的價值也能得到實現，強調一連串的行動而非一特定的結果，亦即強調正確的程序；「方案課責」則強調組織工作的品質，也就是效能的課責；而「優先事項的課責」則關注於組織提供服務的關聯性與適當性，

非營利組織提供的，必須是顧客所需要並認為適當的服務，亦即強調顧客導向（江明修，2005：5-6）。

而 Kearn 則認為探討非營利組織應將法律課責、協商課責、裁量課責及預期課責等四種課責內容，整合進組織的策略規劃中。「法律課責」強調遵從性，要求非營利組織應有清楚的權威層級制，並遵守法律的精神及法律條文；「協商課責」強調回應性，要求非營利組織對關係人需求的高度回應；「裁量課責」要求組織在行使自由裁量的授權時，須以知識和專業進行正確的判斷；「預期課責」則要求組織必須預測未來趨勢，並主動參與及倡導相關立法和行政創制。因此，對非營利組織的課責並非僅要求組織遵守法律規範，更重要的是能維持公共利益和公共信任（江明修、梅高文，2003：143-144）。

貳、非營利組織之他律與自律

一、非營利組織的他律規範

非營利組織的課責機制，可分為從組織外部要求的「他律」及組織內部自我約束的「自律」兩種層次。簡單來說，所謂「他律」係指透過政府制訂具有強制力的正式法規，也就是由政府或其他公權力來執行的監督機制；而「自律」則是專業或組織內部的自行規範（馮燕，2004：104）。

為維持公民社會的正常運作，使非營利組織發揮預期角色，彌補政府和市場機制的不足，避免因其組織特性及限制，出現志願失靈現象，政府會透過制定相關法律規範和限制非營利組織的行為，以確保非營利組織於正常軌道上運作及發展。在多元的民主社會中，政府和非營利組織彼此間的互動關係相當複雜，若兩者享有共同的目標或利益，彼此可能發展出互惠與合作關係；若政府意欲壓制非營利組織的自主性並限制其發展時，雙方便可能出現敵對與衝突的關係。但一般而言，無論政府與非營利組織之間形成哪種關係，大部分政府都會訂定一套法令架構，在公共服務、公共政策與財務法規等實務領域用以監督非營利組織的運作

(孫煒，2005：10)。

世界銀行(World Bank)於1997年委託國際非營利法規中心(International Center for Not-for-Profit Law, ICNL)進行研究(蔡惠娟譯，2000)，發表「非政府組織法的立法原則」一書中曾指出，支持制定發展非政府組織相關法規，至少基於六大理由：(一)履行國際法和各國憲法保障的結社自由權。(二)支持社會多元化與寬容性的發展。(三)促進社會穩定與適用法律原則。(四)促進服務效率。(五)彌補公共部門的功能失靈。(六)增強經濟發展的條件。而政府對於非營利組織的管理，則應於「設立程序與解散」、「減免賦稅資格核定」、「組織結構與運作」及「徵信報告與審查」等四大面向進行監督與規範。因此，規範非營利組織的他律功能，主要在允許和鼓勵此類組織的存在與提供其法律保護，並期盼非營利組織符合一般合理與合法行為的標準。

政府希望透過法令規範之他律機制，規範非營利組織的行為，但過多的干預與管理，同時也會阻礙非營利組織與公民社會的自主性發展，因此根據國際非營利法規中心的看法，政府所設定的非營利組織法律規定，應僅是最根本的標準，以使理事會治理與管理能符合受託責任。而實務運作上，政府也受限於組織特性等因素，在監督管理非營利組織上也產生了滯礙難行之處。限制政府他律管制的因素可分為三類：(一)資源因素：政府機關欠缺充分的資訊、知識、人力、物力、時間等資源監督非營利組織，且政府機關既要與非營利組織協力合作，對受益人提供服務，又要負監督非營利組織之責，角色可能產生衝突。(二)結構因素：現代非營利組織的多元任務與目標，經常涉及數個政府機關的業務，並分由中央及地方機關管轄，因此不同屬性、不同層級的政府機關之間可能不易進行溝通協調，使監督非營利組織發生困難。(三)政治因素，政府機關可能受到來自受益人的政治壓力，而對非營利組織課責的意願低落，且可能因與非營利組織長期互動，形成利益共同體，將所察覺的問題予以私下解決，逐漸喪失了課責的實踐意義與功能(McDonald, 1997，轉引自孫煒，2005：11)。

政府對非營利組織的課責機制受到上述諸多限制，使得僅憑藉政府外在的法令監督規範，實無法達到有效的課責，但非營利組織除受到政府法令規範的限制外，幾乎沒有其他具有拘束性的強制力，能確保非營利組織的行為及公信力。Bellour 及 Kilby 認為對捐款者、會員、受益者或社會大眾等利害關係人而言，幾乎沒有對應的強制性機制，能對非營利組織的不當行為進行懲罰，僅能從非正式的作法，包括撤銷、退出、不支持或謾罵等方式，表達自己的不滿，產生捐款人、委託人或支持者難以控制其代理人（agent，指非營利組織）之失當行為，Herzlinger 稱之為「第三部門失靈」（third sector failure），也就是「課責失靈」（accountability failure）（周佳蓉，2007，2.25）。

二、 非營利組織之自律規範

由於非營利組織的他律機制仍有其限制，無法完全發揮預期功效，因此要維繫非營利組織的課責度，不能只靠政府法令監督的「他律機制」，必須同時藉由組織自我檢視、自我約束的「自律機制」，兩種機制同時運作方能提升非營利組織的課責度，並確保社會資源確實投注於公益事務，進而維繫非營利組織的生存與發展。根據 DiMaggio and Powell 的看法，制度環境會透過三種機制影響組織運作、結構與生存（馮燕，2001：229-230）：

- (一) 強制性 (coercive) 機制：由於建立制度規範的來源擁有極大的權力，組織必須遵從這些法律規章。國家是現在最具代表性的制度創立者與執行者，因此組織如要在社會生存，便要遵循國家的法律與規範。
- (二) 模仿性 (mimetic) 機制：當制度環境的符號意義模糊，組織的目標不明確或技術本身無法掌握時，在不明確的環境中，某些組織會去模仿其他較穩定的組織結構與活動；仿效目的並非為了增加實質效益，而是為了增加其合法性。
- (三) 規範性 (normative) 機制：強調由組織自發地遵守制度性的規範，主要論

點是「在各組織互動過程中所形成的一套價值觀念與行為標準，成為這些組織或組織成員的共同觀點，進而使大家自動遵循這些法則。」亦即由非營利組織彼此間形成一套內部自律規範。

上述三種機制中，強制性機制就是政府制定法律規範的「他律機制」，規範性機制就是非營利組織為反應法律環境，或透過自然的互動，產生一套倫理規範或自我要求的「自律機制」；當某些非營利組織因遵循規範性機制與強制性機制獲得社會認可，其他非營利組織原抱持觀望態度，看到這樣的success經驗，為求社會認可進而仿效、學習，便會產生模仿性機制。透過三種機制的運行，使非營利組織彼此間產生一種互動與動態的循環過程，進而提升整體第三部門的發展；而要確保三種機制能發揮功能，強制性機制（他律）和規範性機制（自律）就必須同時發揮關鍵性角色，以促進模仿性機制的運轉。

非營利組織自律概念的興起原因，經Llyod彙整各國運作的非營利組織自律機制，認為源起於四項需求（Llyod，2005，轉引自周宛蓉，2005：2.40）：（一）法規無法完全規範管制組織行為，非營利組織乃採取自律以確保其名譽及可信賴度。（二）課責係於法規之外提倡組織內部治理及外部課責的更高倫理標準，但無法予以法規化，而須從組織自我反省及學習的過程中產生。（三）非營利組織轉向政策倡議面後，更需內部道德及行為自律等課責與負責任的展現；透過組織自律提升課責，是預先保護與回應公眾信任與信心的方法。（四）非營利組織面對多重利害關係人，常傾向較易明確回應的課責者，因此必須透過「自律」平衡各利益關係人的課責需求。

根據國際非營利法規中心（ICNL）的看法，非營利組織的自律範圍可區分為個別組織、結盟組織與部門內的自律規範三種層次：

（一）個別組織的自律規範：係指每一個非營利組織，除遵循主管機關設立許

可及監督準則的要求及其他相關適用法令外，都可視情況制定組織本身的自律規範，以規範內部人員的各種行為，通常具體呈現在財務控制政策、預算制定政策及人事管理政策上，要求工作人員在執行成效時，也要注意手段的道德性及嚴謹性。

(二) 結盟組織的自律規範：在非營利組織的發展過程中，經常會採用與性質或目標相近的組織，組成暫時性或永久性聯盟的策略，而這種策略性結盟為達到共同目標，並增強其結盟的組織效率，往往須在結盟時便先就盟員間的權利義務、互動規範等自律規範達成共識。盟員組織授權聯盟本部進行盟員稽核，並可對不符規範的組織採取處置甚至除名，聯盟並可藉由提供符合或喪失資格的盟員名單，加強社會大眾對其盟員之誠信度及專業實力的信任。

(三) 部門內的自律規範：在發展較成熟的國家中，非營利部門會成立特別的非政府/非營利組織，專職發展並制定一套適用於非營利組織運作的自律規範，用以檢查所有非營利組織並公布結果，讓社會大眾、捐款人了解受款組織在各自律規範面向的表現，如美國的國家慈善資訊局 (National Charities Information Bureau)。

而Lloyd and Casas (2005) 則指出自律行動一般可分為三種形式：(一) 透過組織簽署使參與者達成以道義、道德為本的倫理準則。(二) 訂定內容詳實的標準行為準則。(三) 遵守由第三者認證的機制。此外，Fox亦指出非營利組織強調「網絡合作」，透過機構間的相互約定與要求等自律行為，為非營利組織課責體制關係的重點，如非營利組織彼此間可達成相互約定、要求與監督，透過團體間的合作達成自律行為，就是達成水平課責 (周佳蓉，2007：2.30)。自律機制可精進非營利組織的組織表現及效能，因此自律機制的作法，應進一步作為組織表現自我要求的工具途徑。目前實務上有關非營利組織自律的作法已相當多樣，除常見的要求繳交報告外，組織亦可採用有系統的自我評估、引入利益關係者進行評估、或

與目標管理、工作計畫、使命塑造等結合過程與參與之評估，甚至進行自我認證。

但Lloyd等人同時指出，由於自律機制帶有志願性質，不具強制性，因此容易流於形式；即便有了強制性機制，有時可能因強制性無力或機制內容不明確，仍無法有效促進非營利組織課責展現。因此，提升非營利組織自律的強制力，應從非營利組織參與自律活動的動機下手，使每個加入的非營利組織都願意遵守相關規範，如以該組織是否簽署行為準則或通過認證，來決定是否提供資助或給予免稅資格等。此外，自律機制的另一個主要缺點為缺乏執行機制，許多自律計畫沒有任何機制可以證明簽約的團體是否符合自律規範，對於違反自律規範的非營利組織也缺乏揭發或懲罰手段，致使參加計畫的非營利組織是否願意遵守自律，端看其組織的善意和承諾。

因此，非營利組織的自律機制，也必須以強制性要求，如要求組織繳交工作報告、針對某些共同標準的聲明等方式，並輔以制裁機制，確保參與組織均能依準則運作；而最常見的制裁機制則為中止或結束會員身分。獨立部門（Independent Sector）曾提出多項強化非營利組織自律與課責的作法，包括能力建立、成立中介組織、協助媒體和公眾更理解非營利組織及其課責議題、教育董事會與其他內部報告人、強化報告工具、上網公告組織資訊、設定標準並加以落實（江明修、梅高文，2003：134），甚至透過建立認證機制，提升非營利組織本身的自律能力。

對多數人和團體而言，自律行為的形成仍有賴於外部力量的監督與約束，亦即自律規範的建立仍依賴政府法令的規定與執行，透過他律達成自律，但須在自律與他律之間，找出均衡點並維持一個合理的程度，使非營利組織的自律與他律同時發揮作用，方能提升非營利組織的課責度。

第四節 小結

從「治理」理論的興起可看出，政府角色職能已從傳統與市場、社會兩元對立的觀念，逐漸跨越原有界線，轉變為強調彼此間整合互動、溝通協調的一種夥伴關係，並開放公民參與管道，建構兼顧「效能」與「民主參與」的治理網絡。政府與非營利組織等其他社會行動者之間，已非傳統「監督—被控制者」、「統治—被領導者」的上下從屬關係，也不再是掌握權威的唯一核心，政府和其他行動者的互動關係轉變成既合作又競爭有限資源，彼此相互依賴，因此在治理網絡中，必須透過溝通、協調的互動機制，以達成特定政策方向或「善治」的目標。治理理論突顯出公民社會中，國家的統治權威已移轉至企業、非營利組織等其他社會行動者，也因此非營利組織所扮演的角色益發重要；許多政策制定或公共服務的提供，必須靠政府、企業、非營利組織和社區等行動者共同合作才能完成，在此過程中，非營利組織即藉由提供專業、社會聯繫等方式，與政府形成一個自主性網絡，進而表達自己的權益與主張。

在本研究探討的非營利組織策略聯盟外部網絡結構中，策略聯盟與政府、企業間的互動關係，就是從治理理論出發、產生轉變與突破。在傳統公共行政發展模式中，非營利組織的生存與發展空間非常狹小，所有相關公共政策或服務的提供，都由政府主導，更遑論發表自己的主張、替利害關係人爭取權益。但隨著治理模式的轉變，非營利組織扮演補充政府功能的角色益顯重要，非營利組織更可針對自身關心的議題，透過各種途徑發表主張，使政府重視他們的意見，進而促使政府積極制定相關政策或修改法令，改善公民社會整體發展環境；另一方面，政府在制定政策的過程中，為廣納公民社會意見、增加決策的正當性或代表性，也開始會主動徵詢非營利組織的看法，將他們的建議納入決策考量，也有助於政策制定後的推動與執行。因此，本研究在探討非營利組織策略聯盟的網絡結構時，必須先探究治理理論的內涵。

在各種類型的非營利組織策略聯盟中，因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，內部成員的背景和發展領域，不像社服型或文教型等其他類型非營利組織策略聯盟較具有一致性，其成員可能來自不同領域，彼此價值觀和掌握資源可能不盡相同，對外也較不易為社會大眾瞭解，在價值倡導或募集資源上，經常必須突破更大的障礙。以內部網絡結構而言，草創初期的網絡成員，通常係基於共同對某項議題或價值觀的支持與認同，而希望採取策略聯盟方式為此議題努力，這些網絡成員因具有非常強烈的使命感及參與動力，因此在意見溝通、共識凝聚上較為容易，聯盟網絡運作也較為順利。但隨著參與聯盟的成員越來越多，來自不同領域的非營利組織的價值觀、參與動機、對聯盟成立宗旨、會務推動方式等各方面認知均不相同，甚至出現互相矛盾衝突的可能，使得會員在參與聯盟事務的過程中，將面對更多需要磨合、溝通的地方，必須透過不斷的協商，取得大家都能接受的共識，才能順利推動聯盟的會務運作。

而以聯盟的外部網絡結構而言，政府除以法令規範限制私人企業、非營利組織等其他行動者的作為，以確保公民社會的正常運作外，在推動公共政策或提供服務時，更重要的是必須思考如何以平等互動、以信任為基礎，將企業、非營利組織及公民等所有相關行動者，均納入決策制定與執行的體制中，以提升政策和服務的品質及效率。由於非營利組織參與公共事務的機會逐漸增加，該如何發揮補充政府功能不足的角色，及確實彙集公民社會意見，適時向政府反映，在在都考驗著非營利組織的能力及公民社會網絡治理機制的順利運作。而私人企業受到「企業社會責任」趨勢影響，在傳統追求利益最大化之餘，也開始思考如何透過捐助資金、贊助活動或共同舉辦訓練、研討會等方式，加強與非營利組織的互動。

因此，因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，其網絡結構涉及行動者廣泛，影響網絡結構發展的因素也相對複雜，必須不斷地與內外部行動者進行溝通協調以凝聚共識，更凸顯出運用「網絡治理」進行分析的重要，以瞭解聯盟內外部網絡結構的運作情形、行動者的互動過程、各行動者扮演的角色與

功能，以及網絡結構可能出現的問題，找出解決方式，使非營利組織策略聯盟的發展更順遂無礙。

此外，隨著非營利組織的發展，學術界和實務界都開始注意到課責議題對非營利組織的重要，但非營利組織受限於某些因素，也可能出現「志願失靈」的現象，使得非營利組織的公信力受到外界的挑戰與質疑。因此，要提升非營利組織的課責度，除了靠政府法令規範等外在「他律」機制，給予最低標準的規範，也必須透過非營利組織本身自我約束、自我規範的「自律」機制，兩者同時發揮作用，才能維持非營利組織的正常運作與發展。而非營利組織建立自律機制的方式很多，其中「結盟組織的自律規範」，即是從非營利組織強調「網絡合作」的觀點出發，認為非營利組織可以透過機構間的相互約定與要求等自律行為，彼此相互約定、要求與監督，使每個加入的非營利組織都願意遵守相關規範，透過團體間的約束合作達成自律行為，以達成水平課責。但在此理想化的觀點下，吾人必須面對的是，發展背景、成立宗旨或掌握資源不同的非營利組織在結盟後，對於自律機制的拘束範圍、參與者的應有作為等等，可能都有不同看法，究竟如何凝聚共識並使大家都願意遵守規範，便成為非常重要的議題。

因此，本研究認為，透過結盟方式達到非營利組織自律規範的觀點，必須與「網絡治理」理論結合，探討各非營利組織籌組策略聯盟後，其內外部構築的網絡結構如何運作、可能遭遇困境，以及參與者溝通、協商、交換資源、凝聚共識的過程，並進一步探究透過組成策略聯盟方式，是否能確實達到非提升營利組織自律的目標。

透過上述相關概念的切入可知，非營利組織策略聯盟無論在聯盟籌組、共識凝聚、議題倡導或政策遊說等任何階段，內外部多元行動者均會透過互動、資源互賴建立起一複雜的網絡結構，而各行動者的互動方式、互信及互賴程度等，都是影響策略聯盟成功與否的關鍵因素。因此，本研究將以網絡治理內涵，探討非營利組織策略聯盟內部網絡中，各行動者之間是否以「信任」為基礎進行溝通、

協商與自我管制，以達成聯盟的成立目標，及「信任」程度是否將影響聯盟的實際運作狀況，並透過分析研究個案「台灣公益團體自律聯盟」的內部運作過程，以瞭解透過該聯盟的成立及發展，對提升台灣非營利組織的課責度，是否有所幫助。而在外部網絡結構上，則將探討非營利組織如何與政府、企業等外部行動者進行互動合作，以及政府的法令規範或企業的資源挹注、合作，是否會對聯盟內部行為或決策方向產生影響。此外，學者指出網絡治理也可能出現壟斷、互信及代表性不足等困境，本研究亦將一併探討個案的網絡治理結構，在運作上是否已出現前述困境，並試著提出改善建議，預期將有助於釐清因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，其內外部行動者彼此互動關係及扮演角色，並可歸納分析該類型非營利組織策略聯盟，在實務運作上的成功關鍵因素及可能遭遇困境等，以作為後續學術研究或實務操作上的參考依據。



第三章 台灣公益團體自律聯盟之 網絡治理結構

第一節 自律聯盟簡介

壹、成立背景

非營利組織對社會來說，象徵著良善與公益，通常被認為具有較高的自我道德要求與社會責任，是社會正義、道德理想的維護者與實踐者，因此社會大眾對非營利組織通常抱有高度信任。但事實上，從台灣過去非營利組織陸續發生危害社會公益、挪用民眾捐款等弊案發現，非營利組織並非理想中的美好，部分非營利組織更被有心人士假公益之名、行詐欺之實，因此吾人必須對非營利組織的運作、績效等各方面進行課責與監督，才能確保其良善的本質。

非營利組織在運作上最容易產生弊端且最為人詬病之處，就是資金的運用。非營利組織由於具有「不以營利為目的」之特性，因此為維持組織的日常運作並達成組織任務與目標，非營利組織在經費籌募上除接受政府補助外，大部分還是以民眾或企業捐獻為主要財務來源，以維持組織存續，但許多民眾其實並不清楚自己的捐款用途為何，甚至發生多次捐款被濫用的情形，進而出現公益團體的醜聞與弊案，損及公民社會對非營利組織的信任度。

針對社會大眾捐款的運用與相關權益保障，政府相對在法令規範上卻顯得疏漏與匱乏。在「公益勸募條例」2006年5月17日公布施行之前，台灣民眾對公益團體的各項捐款都是透過「統一捐募運動辦法」進行相關規範，但此辦法自1947年5月2日公布、1953年5月20日修訂後，均未再予以修法，導致內容規範不僅不夠周延完善，許多規定更已不合時宜，甚至導致許多捐款機制無法可管，無法確實保障捐款人的權益。此外，台灣非營利組織主管機關包括國稅局、內政部及

各目的事業主管機關等，呈現多頭馬車情形，且各單位執行成效良莠不齊，加上政府機關行政裁量權過大等因素影響，均侷限了台灣非營利組織的公平生存與發展空間。

傳統對於非營利組織的課責，僅展現於各組織刊物公布「捐款芳名錄」之方式，在公布時間、對象等方面均有侷限性，且「資訊公開」僅屬非營利組織的「消極責任」，非營利組織真正要落實的「積極責任」，應為積極、有效率地達成組織使命，而這就必須透過各非營利組織採取更高標準，相互督導努力。因此，在政府對於非營利組織相關法令尚未及時修正之情形下，為強化非營利組織的積極責任，並保障捐款人權益、強化捐款人對公益團體的信心，協助台灣公益團體擁有公平合理的生存發展空間，包括殘障聯盟、聯合勸募協會、喜瑪拉雅基金會、醫療改革基金會、洪建全基金會、台灣亞洲基金會等非營利組織，便開始構思籌組一個新的組織，希望藉由推動公益團體自律（內部管理）與他律（外部治理）的積極作為，共同營造良善的公益團體生存發展環境，進而創立了「台灣公益團體自律聯盟」。

貳、成立經過及組織宗旨

台灣公益團體自律聯盟係於 2005 年 10 月 21 日召開成立大會正式成立，成為台灣第一個對非營利組織倡導自律概念的非營利組織策略聯盟。在自律聯盟籌組成立之際，台灣大部分非營利組織，其實都還不是非常瞭解非營利組織課責或自律等概念意涵，因此，為了讓更多非營利組織瞭解自律聯盟的成立目的，以及非營利組織向社會大眾公開財務、提高運作效率必要性與重要性，包括聯合勸募、紅十字會等多個自律聯盟創始團體，便於 2005 年 3 月召開「走出迷霧 Yes, I do！--台灣公益組織自律聯盟呼籲記者會」，希望能號召更多的公益團體加入「台灣公益團體自律聯盟」。

雖然自律聯盟的發起團體不斷鼓吹台灣各界非營利組織加入，但首批加入自

律聯盟的公益團體，真正具有影響力的團體其實不多，包括慈濟基金會、家扶基金會、世界展望會等大型社福團體均未加入。大型非營利組織遲遲不願加入自律聯盟的原因，可能是某些團體認為本身已有一套很好的課責機制，無須藉由加入自律聯盟來表示自身的「自律」，或是對自律聯盟此一草創團體的運作方式存有疑慮，因而不願加入⁹。最後，終於在草創團體的積極宣傳與倡導下，殘障聯盟等 30 個國內在各公益領域發展較久、較成熟的團體，率先發起成立「台灣公益團體自律聯盟」，希望借重各組織的專業發展經驗，經由具體行動來展現台灣公益團體在募款誠信、財務透明、服務效率及機構治理等各方面高標準的自我規範，促進社會大眾對非營利組織的認識，協助捐款人瞭解非營利組織的運作狀況，強化其對公益組織的信心，建立捐款人與非營利組織間的信任感，同時鼓勵各非營利組織承諾並實踐組織的使命及責信要求。

自律聯盟成立目的，是希望藉此讓參與組織用高標準來自我要求、展現責信，也認為政府應加速立法，擬訂符合國內募款環境現況的法案內容，以保障捐款人的基本權益。因此，自律聯盟的主要工作，包括請加入聯盟的社團簽署「公益團體自律公約」、設立公開資訊的網站、促進會員團體間的互助分工，並透過與相關非營利組織共同向政府遊說，促使政府訂定非營利組織相關法規，推動公益團體健全發展的法律環境。

根據自律聯盟章程的規定，該聯盟係以下列五項原則作為具體努力的目標：

- 一、 推動簽署「公益團體自律公約」
- 二、 成立「公益團體自律聯盟」
- 三、 設置「公益團體自律聯盟」資訊平台
- 四、 營造適合公益團體健全發展之法律環境
- 五、 聯盟團體相互協力、彼此扶植

在上述五項目標的引導下，自律聯盟的主要任務，即為建立公益團體的自律

⁹聯合報，2005 年 8 月 29 日，A10 版綜合，公益勸募條例草案 政府機關將不得發起募款 政院打鐵趁熱 規範公益活動勸募 宗教、政治類除外，資料來源：聯合知識庫 <http://udnlibrary.udn.com/>。

機制，透過「公益團體自律公約」的簽署，要求會員團體主動向捐款人公開資訊，以維護捐款人的權益。而在聯盟內部運作方面，自律聯盟希望能透過建立資訊公開的網站平台，促使各會員團體相互合作交流、成長發展；在外部運作方面，聯盟在扮演「價值倡導者」的角色上，也期許自己能透過政策倡議、遊說等方式，促使政府修正或訂定非營利組織相關法規命令，以建立適合公益團體生存的法令環境，並進一步推動國內外公益團體的交流合作，以及公益團體發展的相關研究。

第二節 自律聯盟之內外部網絡治理結構

壹、會員

台灣公益團體自律聯盟以團體會員為招收對象，根據聯盟章程第 7 條規定，凡贊同聯盟宗旨且登記立案屆滿一年以上之非營利組織¹⁰，只要填具入會申請書，經聯盟理事會通過，即成為聯盟會員。非營利組織如欲加入自律聯盟，必須先填寫入會申請書、簽署「公益團體自律公約」，並備妥團體的立案證書或法人登記證書影本、組織章程、已呈報主管機關之最新年度業務工作報告及財務報表等資料，送交自律聯盟進行審查。

自律聯盟收到非營利組織入會申請資料後，秘書處會先於收件 7 天內初步檢視，秘書處的收件審查作業時間分別在每年的 1、4、7、10 月 15 日前，亦即一年僅有四次審查作業，一律採書面方式審查；審查過程中發現申請資料缺損、不完整時，秘書處會通知申請團體於 7 日內補件，資料完整者則於 30 天內轉送聯盟內部非常設委員會—「會員輔導委員會」進行資格審查。自律聯盟的會員輔導委員會包括 7 名委員，對於入會審查案件，分兩種審查方式，一般案件採「通訊審查」

¹⁰ 本項規定經台灣公益團體自律聯盟 2010 年 3 月 31 日召開之第二屆第二次會員大會修訂通過，原聯盟章程並無申請入會團體運作年限「屆滿一年以上」之規定，此次修正係為避免成立未滿一年之團體服務宗旨、運作方式不明，或與聯盟自律之精神及目標相抵觸，故於聯盟理監事聯席會提出修攷章程之建議草案。

方式，獲會員輔導委員會三分之二以上委員核可，即視為通過審查；若未獲得三分之二以上核可，聯盟秘書處得將未通過原因以電子郵件及電話方式，通知申請單位補正。而對於特別案件，會員輔導委員會係以「會議審查」方式，由委員會召集人視情況召開審查會議，且該會議必須有三分之二以上委員出席、出席委員三分之二以上同意，方為通過。會員輔導委員會資格審查後，秘書處會將通過審核之申請案，納入每年3、6、9月召開之「理監事聯席會議」議程，並請求於該次會議中完成審核。理監事聯席會議審查入會申請案時，必須有二分之一以上理、監事出席、出席人員三分之二以上核可方為通過，最後再由秘書處將審查結果通知申請組織。

自律聯盟要求每位會員加入，都必須簽署「公益團體自律公約」之目的，是希望藉此提升社會大眾對非營利組織的認識及信任，及協助捐款人瞭解非營利組織運作狀況，同時，鼓勵非營利組織承諾及實踐組織的公信力及責信，以增進非營利組織之公益形象及社會使命；此自律公約的內容包括「組織的非營利原則」、「組織治理與監督」、「募款誠信」、「服務績效」、「財務透明」、「資訊公開」及「利益迴避」等七大原則，並於各項原則下明訂會員應遵守的規範，明確指出如要做到「自律」，非營利組織應遵守的原則為何。

非營利組織加入聯盟成為會員後，必須指派一人擔任參與聯盟事務的代表，其享有包括於會員大會中行使表決權、選舉權、被選舉權及罷免權等權利，也同時相對必須遵守一些義務，包括簽署公益團體自律公約、遵守公益團體自律規範，以及按時繳交呈報主管機關的前一年度財務報告、業務工作報告等資料，並同意聯盟將相關資料公布於聯盟網站，向社會大眾公開。此外，聯盟亦設有會員淘汰機制，一旦會員違反法令、章程或不遵守會員大會決議時，即得經理事會決議予以停權處分；會員連續兩年未繳會費或違反聯盟章程情節重大者，亦得經由理事會提報會員大會決議予以除名。

自律聯盟經過五年多的運作，截至2011年2月為止，目前會員團體已達110

個（以台灣公益團體自律聯盟網站公布資料為準），包括 72 個財團法人、38 個社團法人。依 Salamon and Anheier (1996) 提出的「國際非營利組織分類辦法」(The International Classification of Nonprofit Organizations) 區分¹¹，可發現自律聯盟的會員類型涵蓋層面相當廣泛，包括「文化與休閒」、「教育與研究」及「健康」等 10 種類型，其中又以「社會服務型非營利組織」佔多數（如表 5），總計 65 個組織，約佔整體會員數 59.1%；「國際事務型非營利組織」最少，僅 1 個組織，約佔整體會員數 0.9%，呼應了本研究前面所提「非營利組織策略聯盟組成份子多元」之特性。但在此同時，自律聯盟也陸續出現 18 個會員退會，甚至出現創始會員退會情形¹²（如表 6）。會員退出自律聯盟的原因，普遍是認為參加自律聯盟無法獲得實質意義，或是認為參加自律聯盟對資源募集有利，卻無法達到預期成效，有些則是因為組織內部領導者更替，改變原有參加自律聯盟的決定，也有少部分組織是因為本身規模較小，能運用的資源或人力有限，沒有多餘心力參與聯盟活動，甚至參加自律聯盟每年須繳交的 2,000 元會費，都變成一種負擔，因而決定退會。

表 5 台灣公益團體自律聯盟現有會員一覽表

類別	組織名稱	
文化與休閒：	1、財團法人建弘文教基金會	2、台灣室內樂藝術推廣協會
文化及藝術、運動及其 他休閒組織 (5 個組織)	3、財團法人紙風車文教基金 會	4、財團法人公共電視文化事 業基金會
	5、財團法人私立西田社布袋 戲基金會	

¹¹ Salamon and Anheier 於 1996 年提出「國際非營利組織分類辦法」，將非營利組織區分為 12 種類型，除本研究已採用之 11 種類型外，另有「其他」一類。Salamon 兩人也承認，要對非營利組織進行分類是有困難的，本研究進行非營利組織分類時也發現，單一非營利組織可能同時具有兩種以上不同性質的組織使命，實無法進行純粹的類型劃分，因此本研究係以該組織主要工作內容作為判斷標準。

¹² 創始會員退會部分，包括台灣藝術發展協會、社團法人台灣女性影像學會、中華民國白浪青少年發展協會、財團法人台灣基督長老教會加利利宣教中心、財團法人忠義社會福利事業基金會、財團法人桃園縣美好啓能文教基金會、社團法人台灣省苗栗縣公館教會聚會所附設青少年服務中心、財團法人台灣亞太發展基金會、財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會及台灣護理學會等 10 個組織。

教育與研究： 中小學教育、高等教育、其他教育及研究性組織 (7個組織)	1、財團法人洪建全教育文化基金會	2、社團法人台灣走出埃及輔導協會
	3、財團法人金車教育基金會	4、財團法人成長文教基金會
	5、社團法人中華民國得勝者教育協會	6、社團法人台灣數位有聲書推展學會
	7、財團法人礦工兒子教育基金會	
健康： 療養院、康復中心及提供居家照護、生理健康、自殺防治及其他健康服務之組織 (14個組織)	1、財團法人罕見疾病基金會	2、中華民國生活調適愛心會
	3、財團法人台灣癌症基金會	4、社團法人台灣露德協會
	5、中華民國運動神經元疾病病友協會	6、財團法人台灣國際奧比斯防盲救盲基金會
	7、財團法人中華民國兒童燙傷基金會	8、社團法人中華民國器官捐贈協會
	9、財團法人台北縣私立樂山療養院	10、財團法人台灣早產兒基金會
	11、財團法人台灣麻瘋救濟基金會	12、財團法人羅慧夫顱顏基金會
	13、社團法人苗栗縣生命線協會	14、財團法人桃園縣私立路得啓智學園
社會服務： 針對兒童、青少年、身障人士等人提供服務，並提供臨時庇護、金錢、物資等救助及疾病防治之組織 (65個組織)	1、財團法人勵馨社會福利事業基金會	2、財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會
	3、中華民國殘障聯盟	4、中華民國老人福利推動聯盟
	5、財團法人伊甸社會福利基金會	6、財團法人台北市基督教勵友中心
	7、財團法人喜憨兒社會福利基金會	8、財團法人靖娟兒童安全文教基金會

	9、財團法人陽光社會福利基金會	10、中華救助總會
	11、財團法人台北市敦安社會福利基金會	12、財團法人台北市愛慈社會福利基金會
	13、財團法人桃園縣私立脊髓損傷潛能發展中心	14、社團法人中華育幼機構兒童關懷協會
	15、社團法人台灣彩虹原住民關懷協會	16、財團法人中華文化社會福利事業基金會
	17、財團法人愛盲文教基金會	18、社團法人中華基督教救助協會
	19、社團法人台北市視障者家長協會	20、社團法人嘉義縣身心障礙者聯合會
	21、財團法人桃園縣美好社會福利基金會	22、中華民國基督教女青年會協會
	23、財團法人桃園縣私立真善美啓能發展中心	24、財團法人天主教善牧社會福利基金會
	25、財團法人廣青文教基金會	26、財團法人桃園縣私立仁友愛心家園
	27、中華民國智障者家長總會	28、財團法人第一社會福利基金會
	29、社團法人中華民國紅心字會	30、財團法人台中縣私立信望愛智能發展中心
	31、財團法人平安社會福利慈善事業基金會	32、財團法人愚人之友社會福利慈善事業基金會
	33、財團法人台北市蘋果日報社會福利慈善事業基金會	34、社團法人中華民國肯愛社會服務協會
	35、財團法人新竹市私立天主教仁愛啓智中心	36、財團法人一粒麥子社會福利慈善事業基金會

	37、社團法人台灣展翅協會	38、財團法人慈懷社會福利基金會
	39、財團法人心路社會福利基金會	40、財團法人基督教芥菜種會
	41、財團法人高雄縣私立星星兒社會福利基金會	42、財團法人弘道老人福利基金會
	43、財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會	44、財團法人育成社會福利基金會
	45、財團法人門諾社會福利慈善事業基金會	46、財團法人台中市私立健康社會福利慈善事業基金會
	47、財團法人台北市失親兒福利基金會	48、財團法人天主教光仁社會福利基金會
	49、財團法人現代婦女教育基金會	50、財團法人佛教蓮花基金會
	51、財團法人濟興長青基金會	52、財團法人台中市私立甘霖社會福利慈善事業基金會
	53、財團法人高雄縣私立慈德育幼院	54、社團法人高雄市小草關懷協會
	55、財團法人桃園縣私立康福智能發展中心	56、財團法人台中市私立張秀菊社會福利慈善事業基金會
	57、社團法人中華牧羊人青少年關懷協會	58、財團法人台中縣私立弘毓社會福利慈善事業基金會
	59、財團法人台北市自閉兒社會福利基金會	60、社團法人南投縣麻煩小天使協會
	61、社團法人台灣黃絲帶愛網關懷協會	62、社團法人台南市慈光身障協會

	63、社團法人桃園縣佛教無意捨協會 65、財團法人桃園縣私立菩提之家	64、台灣兒童少年希望協會
環境： 環境保護及動物保護組織 (4個組織)	1、社團法人中華民國荒野保護協會 3、財團法人主婦聯盟環境保護基金會	2、社團法人中華民國保護動物協會 4、社團法人台灣環境資訊協會
發展與住宅供給： 社區組織、經社發展，提供住宅興建及相關諮詢服務、職業培訓之組織 (3個組織)	1、財團法人宜蘭人文基金會 3、社團法人台北市八頭里仁協會	2、財團法人仰山文教基金會
法律、倡議與政治： 公民倡議組織、法律服務及政黨等政治組織 (7個組織)	1、財團法人台灣醫療改革基金會 3、社團法人台中市關懷協會 5、社團法人台灣少年權益與福利促進聯盟 7、財團法人中華民國發展遲緩兒童基金會	2、台灣婦女團體全國聯合會 4、財團法人中華民國自閉症基金會 6、中華民國聲暉聯合會
慈善與志願工作宣傳： 從事志工培訓、安置、聯合募款之組織 (2個組織)	1、社團法人中華社會福利聯合勸募協會	2、財團法人海棠文教基金會

國際事務： 協助其他國家發展、提供救援、促進人權及和平之組織 (1 個組織)	中華民國紅十字會總會	
宗教 (2 個組織)	1、財團法人蒲公英希望基金會	2、社團法人桃園縣佛教無意捨協會

資料來源：台灣公益團體自律聯盟網站，2011年2月，本研究整理分類。

表 6 台灣公益團體自律聯盟退會會員一覽表

類別	組織名稱	
文化與休閒 (2 個組織)	1、台灣藝術發展協會	2、社團法人台灣女性影像學會
教育與研究 (2 個組織)	1、財團法人東海大學學術發展文教基金會	2、財團法人台北市周人鏡文教基金會
健康 (1 個組織)	財團法人天主教康泰醫療教育基金會	
社會服務 (9 個組織)	1、中華民國白浪青少年發展協會	2、財團法人台灣基督長老教會加利利宣教中心
	3、財團法人水源地文教基金會	4、財團法人忠義社會福利事業基金會
	5、社團法人台灣省苗栗縣公館教會聚會所附設青少年服務中心	6、社團法人中華民國濟世功德會附設台北縣私立成功清寒植物人安養院
	7、中華民國伯大尼關懷協會	8、財團法人桃園縣美好啓能文教基金會
	9、財團法人天主教福利會附設台北市私立青友中心	

法律、倡議與政治（2個組織）	1、中華民國公益團體服務協會 2、財團法人台灣亞太發展基金會
慈善與志願工作宣傳： (1個組織)	財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會
工商協會及專業組織（1個組織）	台灣護理學會

資料來源：台灣公益團體自律聯盟網站，2011年2月，本研究整理分類。

從會員名單可看出，自律聯盟在選擇會員團體時，並非以團體代表性或組織規模大小作為主要考量因素，因此會員團體涵蓋文化、教育、社會服務、環境等各類型組織，因此，自律聯盟會員團體的成立宗旨、服務對象和掌握資源多寡等均不相同。

而如以會員團體所在縣市來看，則可發現自律聯盟大部分會員團體多集中於北部地區，尤其以位於台北市的會員團體佔多數，110個會員中，共有73個團體位於台北市，約佔整體66.3%（如圖3），但大部分縣市只有一個非營利組織加入自律聯盟，甚至部分縣市完全沒有自律聯盟的會員代表。由此可知，自律聯盟的會員具有地區集中性。

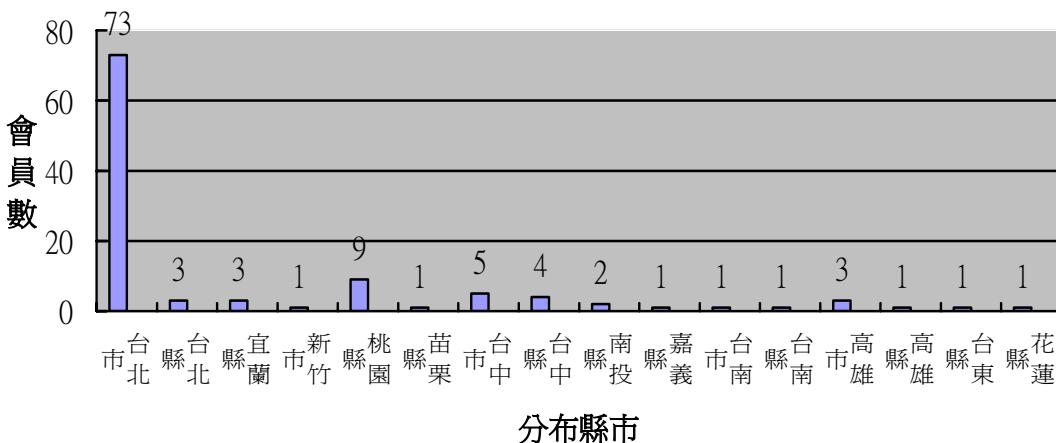


圖 3 台灣公益團體自律聯盟會員地區分布情形

資料來源：台灣公益團體自律聯盟網站，，2011 年 2 月

貳、內部網絡治理結構及運作

從自律聯盟的章程規定及其組織架構圖（如圖 4）均可看出，聯盟在內部運作上，以「會員大會」為最高權力機構。依聯盟章程規定，會員大會的職權包括訂定及變更章程；選舉及罷免理事、監事；議決入會費、常年會費、事業費及會員捐款之數額及方式；議決年度工作計畫、報告及預算、決算；議決聯盟之解散等，每位聯盟會員都有義務派員出席大會行使職權，如無法親自出席時，亦可以書面委託其他會員代理。會員大會的運作方式包括「定期會議」與「臨時會議」二種，定期會議每年召開一次，臨時會議則是在理事會認為必要時、經會員五分之一請求或依監事會函請召開，但聯盟經法人登記後¹³，改為經會員十分之一以上請求召開。此外，依章程規定，會員大會須經會員過半數出席，並採相對多數決獲得決議，但有關聯盟章程之訂定與變更、會員除名、理、監事之罷免、財產之處分及其他與會員權利義務有關之重大事項，則須經出席人員三分之二以上人員同意；聯盟辦理法人登記後，章程之變更則改以出席人數四分之三以上同意或全體會員

¹³ 台灣公益團體自律聯盟已經由內政部 94 年 11 月 8 日台內社字第 0940041414 號函核准立案，完成法人登記。

三分之二以上書面同意後行使方得爲之。

從自律聯盟的組織架構及章程等規定顯示，會員大會在聯盟內部的實務運作上扮演非常關鍵性的角色，具有聯盟主要決策者的功能，透過會員參與、表決獲得多數人的共識，決定聯盟的會務運作及發展方向。目前自律聯盟僅召開過定期會議，由於聯盟會員平常多忙於各自的會務工作，因此透過這種每年定期召開一次的會員大會，也是聯盟與各會員間交換意見、分享知識及向聯盟提出相關建議的重要機會。截至 2010 年 12 月止，自律聯盟已於 2005 年 10 月 21 日、2006 年 10 月 28 日、2008 年 3 月 25 日召開第一屆三次會員大會、2008 年 10 月 21 日、2009 年 3 月 24 日、2010 年 3 月 31 日召開第二屆三次會員大會，未曾召開過臨時會議，但按聯盟章程規定，會員大會應每年召開一次、臨時會議視需要召開，這部分自律聯盟似乎未能落實¹⁴。

而爲使聯盟的會務工作推動順利，依聯盟章程規定，會員須透過會員大會選舉方式，分別選出 15 名理事、5 名監事代表，組成「理事會」及「監事會」；理、監事均爲無給職，任期三年，連選得連任。此外，理事會中各理事透過互選產生 5 名常務理事，組成「常務理事會」，並由理事於常務理事中，再推選 1 位常務理事擔任聯盟「理事長」職務。理事長以連任一次爲限，主要職責爲對內綜理督導會務、對外代表自律聯盟，並擔任會員大會、理事會、常務理事會主席，帶領自律聯盟整體的運作發展。

理事會及常務理事會的職權不同，理事會主要負責審定會員資格、聘免秘書長、擬訂聯盟年度工作計畫、報告及預算、決算等；常務理事會則是負責執行理事會授權事項、議決緊急會務等工作。而監事會的工作則是在於監督理事會的工作執行，同時審核年度決算及其他應監察事項，5 名監事並會透過互選產生 1 名常務監事，負責監察聯盟的日常會務，並擔任監事會主席。依章程規定，理事會及監事會至少每 6 個月須召開一次會議，迄 2010 年 12 月底，聯盟已辦理過一次理、

¹⁴ 資料來源：社團法人台灣公益團體自律聯盟 97 及 98 年度工作報告。

監事改選，在「理監事聯席會」召開部分，共計召開第一屆 11 次、第二屆 8 次會議，並於 2010 年 4 月 29 日召開過 1 次臨時會議；「常務理事會」則召開第一屆 15 次、第二屆 4 次會議¹⁵。

自律聯盟日常會務行政工作的推動，則「秘書處」負責，每週召開秘書處會議，進行工作會報。秘書處配置 1 名「秘書長」，並設有「研發部」及「企畫部」兩個內部單位，接受秘書長的指揮監督，但目前自律聯盟除秘書長外，於研發部及企畫部內僅配置 2 名專職支薪人員。秘書長係承理事長之命處理聯盟事務，由理事長提名人選，並經聯盟理事會通過後聘免擔任，主要負責統籌聯盟整體會務工作之策略規劃；至於 2 名支薪人員則是負責常態性會務與業務之執行推動，工作內容包括進行學術研究、撰寫方案以申請外界補助或募集捐款、協助會員輔導委員會進行會員審查、舉辦研討會等。

此外，按章程規定，聯盟另得設各種委員會、小組或其他內部作業組織，組織簡則須經理事會通過後施行，變更時亦同，所需工作人員由聯盟理事會訂定人事管理辦法進用，且明訂不得由理事、監事擔任。目前聯盟設有「會員輔導委員會」、「政策倡議委員會」、「研究發展暨認證委員會」及「國際交流委員會」等 4 個非常設委員會，由聯盟分派不同理、監事代表參與擔任委員會成員，透過會議的召開共同討論，有時也會邀請討論議題的專家學者加入，分別負責掌理會員入出會管理審核、自律公約推廣、新會員開發、推動有利於非營利組織健全發展之政策法律環境、落實自律公約訴求及推動國際交流等各項業務，以維持聯盟的常務運作及推動。

因此，自律聯盟的運作主軸為「會員大會」，無論是聯盟的年度工作計畫、推動政策及預定達成目標等，由理事會先行規劃研擬後，都必須經會員大會多數會員討論、取得共識並表決通過後，再交由秘書處專責人員負責推動執行，並由監事會扮演聯盟內部監督的角色，以確保會員大會的決議或聯盟宗旨能被徹底落

¹⁵ 資料來源：同上。

實；會員在會員大會中如有提出任何具體建議，也會提至理事會進行討論研議。

而在聯盟與會員彼此間的交流方面，主要是透過會員大會的定期召開，讓聯盟與會員能有意見交換、溝通的機會，平常自律聯盟也鼓勵會員可隨時透過電子郵件、電話等方式，與秘書處或理事長表達自身的意見或相關建議，增加會員向聯盟反映意見的管道。此外，自律聯盟也會透過舉辦學術研討會、說明會或至國外非營利組織自律聯盟參訪學習等方式，提供非營利組織自律相關議題的專業知識及資訊。自律聯盟在非營利組織自律等相關議題上，相對較其他非營利組織投入更多的心力與資源進行研究，也會與國外非營利組織進行交流，如參訪由各國監督募款的非營利組織共同組成的「國際勸募委員會」(International Committee on Fundraising Organization)，並參與其年會，以瞭解掌握國外對於非營利組織自律更新、更完整的專業知識與資訊；聯盟舉辦的國外參訪活動，也曾開放會員團體參加，希望增加會員團體直接與國外非營利組織接觸、交流的機會，但會員團體參與的情形並不踴躍。由於聯盟舉辦的部分活動係開放非會員團體、對該議題有興趣的社會大眾或研究者參加，使聯盟、會員團體均能與學術界或實務界其他行動者進行對話和交流，藉此獲得更新、更完整的資訊，並透過多方意見交換、想法激盪，提升非營利組織達成自身使命及自律目標的能力，並增加聯盟與會員之間的互動。

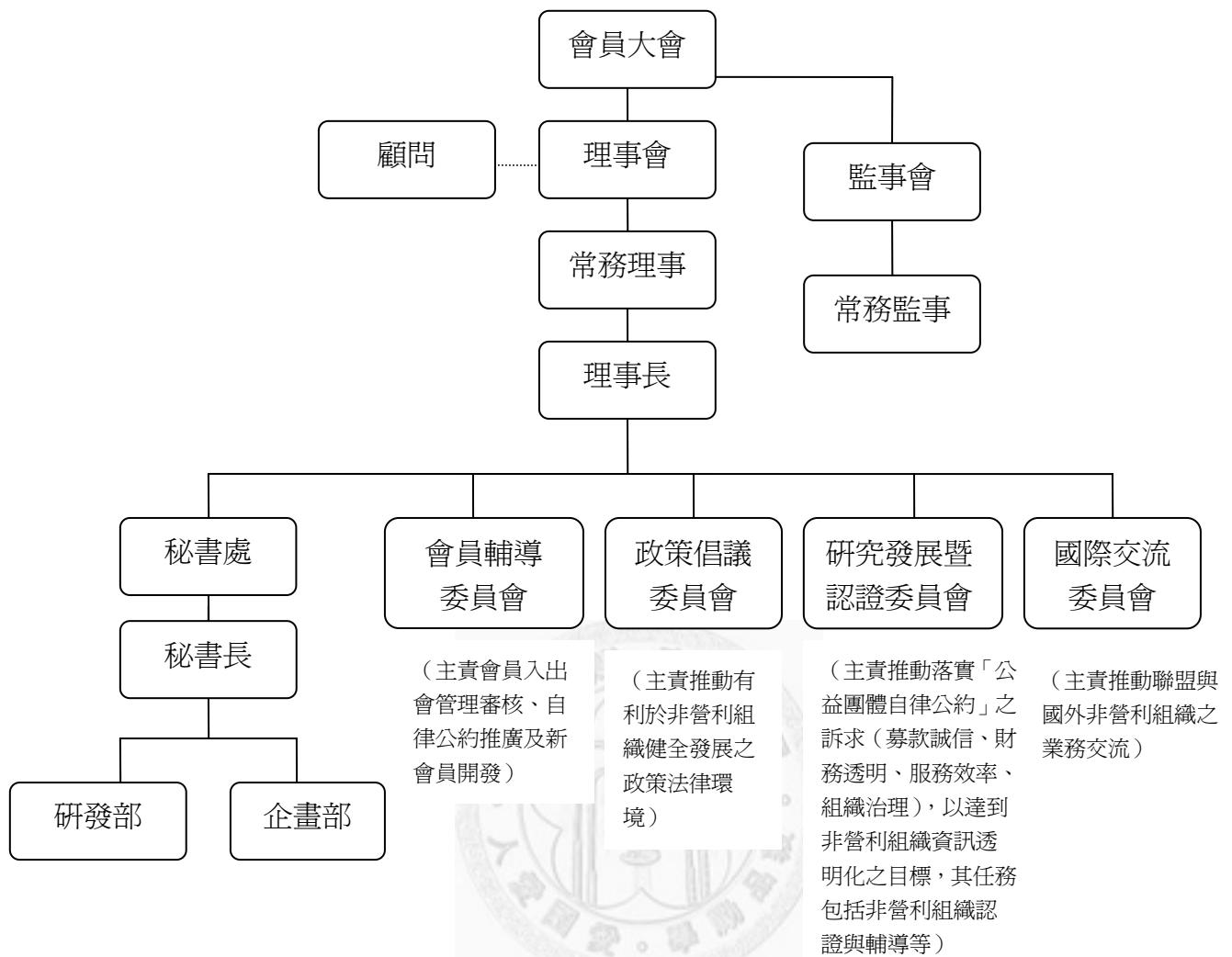


圖 4 台灣公益團體自律聯盟組織架構圖

資料來源：台灣公益團體自律聯盟網站，2011 年 2 月。

參、 外部網絡治理結構及運作

由於非營利組織處於開放、變動的環境中，因此除了內部網絡運作外，與組織外部的各種行動者，包括政府、私人企業、媒體、學校、公民社會、捐款人及其他非營利組織等，彼此也會透過資源交換、合作或競爭等互動關係，構築成一個多元複雜的網絡結構，這種開放性的網絡結構，也是維持及影響非營利組織運作與發展的重要關鍵。自律聯盟係因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，自然必須不斷地與外部網絡中各行動者，進行更密切、更頻繁的開放性

互動，使外界更了解其倡導價值及主張，達成聯盟的成立宗旨及目標。以下將依自律聯盟與外部網絡中各行動者的互動關係及網絡結構，進行討論。

一、與政府的互動

自律聯盟會務的推動，受限於政府相關法令規範。我國憲法強調人民有結社自由，對人民團體傾向管制鬆綁，但為確保非營利組織的正常運作、避免淪為私人逃漏稅之工具等，政府仍透過人民團體法、人民團體獎助辦法、社會團體工作人員管理辦法及社會團體財務處理辦法等相關法規命令，對非營利組織的會務運作、業務推動加以規範。依「人民團體法」第 4 條規定，自律聯盟屬於人民團體中的「社會團體」，主管機關為「內政部」，對於人民團體的設立方式及內部會務推動，包括章程內容、會員權利、出會原因、理監事人數及選舉方式、會員大會等內部會議召開次數及原因，甚至是經費來源等，該法均有相當明確的規範及限制，並由內政部負責管理及輔導。因此，自律聯盟的會務運作，必須在政府制定的「人民團體法」框架內推動，聯盟的章程內容大部分均係依人民團體法上述規範訂定，每年也必須依規定按時繳交財務及會務報告，接受內政部社會司的書面審核。

受限於政府法令規範的同時，政府提供的經費補助也是自律聯盟每年經費收入的來源之一。自律聯盟要維持日常會務發展及運作，必須具有充分的人力、物力、資金等資源，但非營利組織不同於私人企業，無法仰賴組織營收自給自足，尤其像自律聯盟這種因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，亦無法像其他社會福利型非營利組織可透過愛心義賣、販售會員自製品等方式增加收入來源。此外，由於自律聯盟認為本身是倡導非營利組織自律、監督募款的團體，為避免外界質疑無人監督其經費的流向與運用，很少進行公開的募款活動，大多僅接受外界捐款，且無法僅靠聯盟會員的入會費或年度會費，維持聯盟運作，因此，自律聯盟在會務推動上，面臨相當大的財務壓力。

內政部提供經費補助方式，係依「內政部推展社會福利補助作業要點」相關

規定，依該部年度預算額度，就人民團體提出申請的專案計畫，從計畫內容、執行能力、申請補助項目、舉辦活動的意義性、去年申請補助是否尚未辦理核銷等各面向，或依政策需要，審酌核定經費補助的額度。因此，自律聯盟秘書處的重要工作之一，便是要針對研討會或座談會等活動的舉辦撰寫專案計畫，向政府或聯勸等外界其他相關團體爭取經費補助，以維持組織運作。

此外，自律聯盟成立宗旨之一為「推動建立適合公益團體生存之法令環境」，主要任務包括「政策倡議」，因此自律聯盟與政府間的互動，除接受主管機關的監督及經費申請補助外，也會針對自身認同的理念或主張，積極向政府進行政策遊說，也會進一步擬定民間團體建議法案制定或修正版本，要求主管機關內政部及立法院制定或修正非營利組織相關法令或政策，以期改善台灣公民社會非營利組織的發展環境。自律聯盟關注的議題範圍，除「非營利組織自律」議題外，對於其他與公益團體相關的政策或規定，也常發表意見，並聯合其他非營利組織共同向政府提達不滿或提出建議。而為瞭解並彙集公民社會多數非營利組織的看法，自律聯盟在推動修法的過程中，也會透過舉辦地區公聽會的方式，透過與會組織的互相討論、腦力激盪，凝聚多數組織的共識；自律聯盟認為，其會員團體整體獲得的捐款收入，約佔全體台灣社會捐款的五分之一，因此聯盟應具有充分的代表性和正當性，聯盟會員團體凝聚的共識，應受到社會的重視。¹⁶

但從主管機關內政部的角度來看，雖然非營利組織可以透過電子郵件、公文、電話等各種方式，針對政府修法提出建議或表達意見，政府也會將其納入參考，但大部分政府在制定政策或修改法規時，經常認為沒有一個組織可以真正代表社會上所有公益團體的意見，因此僅會徵詢人民團體目的事業主管機關，而不會特別主動詢問人民團體的看法，除非修訂的法規具有特殊性及專業性，政府才可能找對該領域較有研究的團體參與會議、表示意見。未來內政部則考慮於修改「人民團體法」等一般性法律時，朝舉辦「公聽會」方式以瞭解人民團體的意見。因

¹⁶ 目前對於台灣整體社會捐款數目並無明確統計數字，本處係本研究訪談自律聯盟理事長所獲該聯盟本身看法。

此，雖然隨著自律聯盟的發展，針對非營利組織課責議題或推動制定政策時，政府也開始會徵詢聯盟的意見，如內政部針對八八水災捐款用途召開會議時，便會邀請自律聯盟代表與會，以瞭解民間專業團體的看法，但整體來看，政府制定政策或修訂法令時，大部分仍不會主動徵詢自律聯盟或其他非營利組織的意見或看法。

二、與私人企業的互動

近年來，由於「企業社會責任」觀念的提倡與重視，有越來越多的私人企業投入非營利組織領域，透過資源補助、參與公益活動等方式，希望藉此回饋社會大眾並提升組織形象。自律聯盟與私人企業的互動，除一般常見的經費補助外，還包括雙方訓練課程或研討會的知識分享合作，及配合企業提供非營利組織的募款管道，以「自律聯盟會員」作為能否使用捐款平台的門檻認證標準。

在與私人企業的互動關係上，自律聯盟合作過的對象包括花旗銀行、YAHOO！奇摩及台灣大哥大。在花旗銀行部分，花旗銀行為建立「良好企業公民」角色，獲得社會大眾的認同，在投入公益活動方面擬訂了一套公益計畫，據此長期投入豐富資源，並透過各種管道積極的參與、推動相關活動。因此，包括台灣公益團體自律聯盟在內的許多非營利組織，為爭取更多的經費來源，便會研擬相關專案計畫，向花旗銀行申請經費補助，而花旗銀行也建立了一套內部審核機制，以確保其經費補助對象，為一可信任的非營利組織。

而自律聯盟與 YAHOO！奇摩及台灣大哥大的合作方式，主要是透過 YAHOO！奇摩的「公益頻道」及台灣大哥大的「5180 即時捐」兩平台。YAHOO！奇摩是台灣社會大眾普遍使用的入口網站，擁有充分的廣告資源，也逐漸瞭解到「企業社會責任」的重要性，因此從 2001、2002 年左右，YAHOO！便開始提供網站的廣告版面供台灣非營利組織使用，並於 2005 年 7 月成立「公益頻道」，希望發揮入口網站的特長，扮演橋梁的角色，結合網路資源及網友力量，對各領域公益

團體提供協助；此時的公益頻道只是提供一個連結到非營利組織網站的介面，後來轉變為線上捐款，但只有 5 個非營利組織使用。至 2009 年 1 月，公益頻道改版為資訊交流平台，整合國內數十家公益團體推動的勸募專案，詳細地公布每個專案的需求分配制度及績效報告，讓民眾可直接透過網站平台，針對非營利組織的專案計畫線上捐款。而台灣大哥大的 5180 即時捐，則是台灣第一個利用電信平台，提供其手機用戶透過電話直撥，便能立即捐款給 21 家公益團體。

在網路及資訊科技發達的現代社會，YAHOO！奇摩公益頻道和台灣大哥大的 5180 即時捐，對民眾捐款及非營利組織募款而言，實為非常便捷的方式，因此許多非營利組織都希望能獲得平台使用權，增加募款的來源及管道。但由於兩個募款平台的容量及資源有限，無法容納全台灣的非營利組織，如何挑選合作對象，便成為兩企業組織面臨最大的問題，加上私人企業在挑選非營利組織做為合作對象時，也越來越重視非營利組織的責信度，擔心合作的非營利組織一旦發生弊案等醜聞，將對企業形象造成傷害，但企業本身又沒有足夠的能力及資源去監督非營利組織。因此，面對數量龐大、種類眾多的非營利組織，YAHOO！奇摩及台灣大哥大在篩選平台使用之公益團體時，並非以組織的規模大小、知名度為主要考量，而是以「是否為台灣公益團體自律聯盟的會員」做為審核的門檻標準之一，將自律聯盟視為把關者，認為參加自律聯盟的非營利組織，應有一定的自律度，且應為財務較透明、較值得信任的公益團體，並分別同時以「有無主管機關核准之勸募字號」及「經內政部評鑑甲等以上」兩項標準，做為另一項審查門檻，亦即同時透過自律聯盟的「自律」和政府的「他律」來監督非營利組織的課責性。YAHOO！奇摩公益頻道 2009 年改版時首批使用的非營利組織名單，就是請自律聯盟從其會員團體中，推薦社會信賴度高但資源缺乏的公益團體，以確保其合作的非營利組織，具有一定的自律程度。

由於 YAHOO！奇摩及台灣大哥大這兩個創新、便利的捐款平台，均不約而同地要求，申請使用平台的非營利組織必須是自律聯盟會員，因此，近年來也吸引

許多非營利組織，為獲得使用兩募款平台的機會而希望能加入自律聯盟，無形中也提升了自律聯盟的能見度。

此外，目前自律聯盟也積極推動非營利組織管理人才的培育。由於自律聯盟資源有限，於規劃辦理座談會或訓練課程時，經常會與私人企業合作，特別是開設專業課程，更會進一步邀請相關領域的企業代表擔任課程講座。如自律聯盟曾與花旗銀行合作，推動台灣非營利組織建構培訓計畫—「非營利組織經營管理系列講座」，透過邀集社會大眾及非營利組織，共同針對非營利組織資源的募集、運用、管理等相關議題進行討論與交流。聯盟也曾與 YAHOO！奇摩合作，開設課程與非營利組織分享，如何進行網路行銷及經營社群網站，複製企業網路行銷的成功經驗，並充實非營利組織的行銷知識，學習運用豐富的網路資源，藉此提高資源募集的能力，有時 YAHOO！奇摩也會主動開設非營利組織相關課程，提供自律聯盟會員參加。而為提升會員團體財務報表的透明與準確性，自律聯盟亦曾與會計師事務所合作，透過專業會計師教導會員團體學習如何正確地編製組織的財務報表。此外，自律聯盟也會邀請企業代表參與研討會，以期透過非營利組織與私人企業不同領域的專業知識分享及實務交流，全面深入協助非營利組織工作者提升專業能力，進而提升非營利組織的自律程度。

三、 與其他主要行動者的互動

除了與政府、私人企業等主要行動者互動外，自律聯盟與媒體、公民、其他非營利組織及學術界的互動，也是構築外部複雜網絡的一部分。自律聯盟資源有限，對外無論要向其他非營利組織或社會大眾倡議，讓更多人認識自律聯盟、瞭解聯盟主張的「非營利組織自律」概念及精神，或是針對非營利組織募款、課責等相關議題發表言論，讓政府重視他們的意見，進而推動政策或立法，都必須借助媒體的力量，才能發揮最大力量。自律聯盟認為「非營利組織自律」不只是口號，還要有行動，亦即透過事件，運用媒體力量向大眾倡導，因此對於非營利組

織自律相關議題，都會透過舉行記者會、發布新聞稿或於報章雜誌發表文章等方式發表言論，也會設法開創新議題，吸引媒體及社會大眾目光，如聯盟曾針對政府發放消費券政策，舉行記者會向民眾宣傳「樂捐消費券，用公益拼經濟」，並呼籲優先捐給自律、財務及工作透明的公益團體。近來隨著自律聯盟曝光及發表意見的次數增加，也讓越來越多媒體注意到自律聯盟的存在，因此當遇到非營利組織課責、財務透明等疑慮或新聞事件時，部分媒體也會主動邀請自律聯盟發表意見。但自律聯盟在運用媒體力量，宣導自律概念的同時，媒體也成為其外部監督的一股重要力量，監督著自律聯盟亦應遵守自律。

對於社會大眾，自律聯盟則認為自己必須擔負起「教育」的責任，讓民眾瞭解非營利組織課責的重要性，改變社會氛圍，才能讓非營利組織意識到自律的迫切性與必要性。自律聯盟 2009 年 10 月曾與內政部、統一超商、Yahoo！奇摩及聯合勸募共同合作，推動「做個聰明捐款投資家」聰明捐款宣導計畫，印製折頁宣傳單並放置於便利商店及會員團體機構等處，供民眾自由索取，以教導民眾捐款前應先花時間瞭解捐款機構的宗旨、使命、服務，及捐款對象來歷、捐款用途等相關事項，教導民眾善用每一分捐款，並公布自律聯盟的會員名單，教育民眾應選擇公信力高的募款平台，才能替捐款人把關，要求募款團體的合法性及善款善用。對社會大眾而言，這些都是新興的議題與概念，自律聯盟亦希望透過宣傳單的印製、發放，慢慢建構台灣社會大眾的觀念，並同時增加外界對聯盟的認識與瞭解。

第三節 自律聯盟內外部網絡治理結構分析

壹、內部網絡治理結構分析

從網絡治理理論來看，網絡結構的運作，強調各行動者在保有本身運作自主的前提下，應以「信任」及「協商」為基本的互動原則，逐漸累積社會資本，建立水平的穩定互賴關係，且網絡成員必須自我管制，藉由各項法令制度作為網絡結構運作發展的依據及規範，以達成網絡共同的公共目標。

台灣公益團體自律聯盟的內部網絡結構，係由 10 種不同類型、共計 110 個會員團體所組成，各團體規模大小、成立宗旨和服務對象等不盡相同，但因認同「非營利組織自律」此一概念與精神，進而以聯盟方式建立起一套正式的制度性體系。從自律聯盟的章程可發現，聯盟的入會門檻並不高，以廣納所有認同聯盟宗旨、願意加入的非營利組織，自律聯盟對於非營利組織能否加入成為會員，主要審核標準也不是組織的規模或類型，而是此團體是否具有「責信度」。但由於自律聯盟的創始會員以社服型非營利組織為主，如殘障聯盟、兒福聯盟等，因此在這些組織的倡導宣傳下，連帶使得自律聯盟的會員，也多以社會服務團體為主。

自律聯盟對會員團體的基本要求，除了簽署「公益團體自律公約」外，亦須按時繳交呈報主管機關的前一年度財務報告、業務工作報告，但對於會員團體繳交的財務報告、業務報告或相關作為，聯盟自認尚未被賦予實質審查權及評判權，且聯盟內部專業人力有限，目前僅能就形式上檢視所附表件有無疏漏，對於報表呈現的收支比例等細目是否合理，仍無法做進一步的檢視，更遑論對於運作出現違反自律情形或不合聯盟規定的會員團體進行輔導甚至要求退會。因此，自律聯盟會員團體目前僅透過「公益團體自律公約」的簽署、年度財務報告及工作報告的公開，在自律聯盟訂定的自律框架下，由各會員團體進行自我約束、自我管制。

對於因倡導「非營利組織自律」議題而設立的台灣公益團體自律聯盟來說，為使會員團體確實瞭解此一核心概念與精神，落實非營利組織自律，並維繫聯盟

成立及存續價值，避免聯盟因倡議議題空洞化，逐漸失去會員團體的認同感與向心力，甚至失去聯盟存在的正當性，自律聯盟與會員團體之間必須不斷地透過溝通協調取得共識，建立平等、互信且穩定的長期互動關係。由於自律聯盟會員團體以社會服務型非營利組織佔多數，因此服務領域相同的會員團體，如老人福利團體、兒童福利團體等，於自律聯盟以外的場域，彼此針對共同服務議題的互動機會自然較為頻繁，各組織交流、合作的機會也較多；但自律聯盟與會員團體針對聯盟工作事務及「非營利組織自律」等相關議題，則主要透過定期召開會員大會、理監事聯席會等相關會議進行交流，交流管道相對較少。

針對會員大會及理事會、監事會等會議召開次數、參與成員、決策方式、職掌範圍及聯盟經費來源、審查程序等細節，自律聯盟均以章程明確規範，作為聯盟內部各行動者交流、互動的依據。依聯盟章程規定，會員大會中各種類型、組織規模及掌握資源程度不同的會員組織，係就聯盟年度工作計畫、預定達成目標及策略、經費使用等進行討論，並經多數會員表決通過取得共識後，由聯盟秘書處推動執行，並作為聯盟及會員團體共同努力遵循的方向。因此，各會員應具有平等地位，透過公開的會議表達自己的主張，並透過溝通、協商方式進行互動。

但由於自律聯盟成立迄今，會員大會僅固定一年召開一次定期會議，尚未召開過臨時會議，會員團體於未召開會員大會期間，如有任何意見或想法，則須主動透過電子郵件、電話等方式，向聯盟理事長或秘書處反應，由聯盟提交理監事聯席會議討論評估是否可行後，再提交會員大會討論表決。此外，聯盟也透過座談會、研討會或訓練課程的舉辦，增加與會員團體資訊交換、意見交流的管道，並增進會員團體對「非營利組織自律」概念的認識及執行力。而自律聯盟舉辦的活動除開放會員團體參加外，部分活動也會開放其他非營利組織參加，並邀請政府機關或私人企業代表參與或擔任講座，除能藉此對外宣傳自律聯盟宗旨、開拓會員團體，更能進一步使聯盟與會員團體，與外界政府機關、私人企業、其他非營利組織或學術界代表進行雙向對話，以掌握更新、更完整的專業資訊，豐富聯

盟提升非營利組織課責度之策略思維，並提升聯盟及會員團體自律的能力。從此方面可看出，自律聯盟透過相關活動的舉辦，可維持聯盟與會員的持續互動，進而構築了聯盟內部網絡的基本架構。

從網絡治理概念來看自律聯盟的網絡結構可發現，來自不同領域、背景的會員團體，主要係透過會議、座談會等正式管道，及電子郵件、電話等非正式管道，不斷進行溝通協調，以獲致各會員團體的最大共識，進而推動聯盟事務、達成目標。在運作過程中，雖然規模較大、成立時間較久的會員團體，難免因掌握資源較多、經驗較豐富，其主張或意見相對易受到其他會員團體重視，但整體來說，各會員團體無論規模大小，於聯盟內部均享有平等地位及發表意見的機會，於聯盟章程明確規範的框架下，以「信任」為基礎平等協商、自我管制，連結成一種「策略性夥伴關係」。

貳、外部網絡治理結構分析

自律聯盟的外部網絡結構，主要係由自律聯盟及政府、私人企業、媒體和公民等相關行動者構築而成，因涉及行動者多元，使彼此的互動關係及網絡結構更顯複雜，更進一步影響聯盟內部網絡的運作，其中又以政府及私人企業對自律聯盟的運作影響最為深刻。

我國憲法規定「人民有結社自由」，但為確保各人民團體均能於軌道上運作，以維護公民社會的正常發展及多數民眾權益，政府對於人民團體的設立、會員的權利義務、理監事選舉、會議召開時間及次數等，均透過訂定「人民團體法」等法令予以規範，主管機關並有監督指導之責。自律聯盟屬「人民團體法」第 4 條規範之社會團體，其會務運作自然必須遵守該法相關規定，並接受主管機關內政部的監督指導。因此，政府對於人民團體會務運作所訂定的相關規範，降低了自律聯盟內部網絡運作的自主性及彈性，但自律聯盟仍必須在法令規範的框架下發展，同時為解決財務壓力，自律聯盟也必須研擬活動專案計畫，向政府機關申請

經費補助，透過政府的經費補助與支持，方能維持聯盟的存續及正當性。

政府扮演著監督自律聯盟的上位角色，但從治理理論來看，雖然提升台灣非營利組織的課責度、及時因應公民意見修訂非營利組織相關法令，改善台灣整體非營利組織發展環境等，實屬政府職責，但我國人民團體數量高達四萬多個，政府受限於人力及時間的不足，根本無法僅透過法令規章的「他律」機制對非營利組織課責，對於要求非營利組織每年繳交的會報資料，政府亦僅能採取書面方式進行審核，更無法適時提供非營利組織必要的輔導與協助。因此，為提升非營利組織的課責度，政府必須和自律聯盟合作，結合非營利組織「自律」機制，透過非營利組織結盟自我約束、自我管制，補足政府功能及資源的不足。

在「政策倡議」方面，自律聯盟致力於推動政府修訂非營利組織相關法令或政策，並透過舉辦公聽會方式彙集會員團體意見，再向政府進行遊說；對於推動政府修法部分，自律聯盟於彙整多數團體意見後，更會進一步研擬民間團體建議修法版本，供政府參考使用。但對政府而言，雖然政府無法隨時掌握民意的最新動向，理應藉助自律聯盟對於非營利組織課責方面的專業知識及意見，以期及時修訂相關法令或政策，但實務上目前政府僅針對少數較具專業性的法規或政策議題，邀請該領域具代表性的非營利組織參與會議、表示意見，大部分修法或政策的推動，仍僅徵詢其他主管機關意見，而未主動徵詢非營利組織的看法，除非由非營利組織主動提出建議，才有被政府機關納入參考的機會。

自律聯盟與政府均希望達到非營利組織課責之公共目標，但兩者所採用的手段並不相同。自律聯盟要求組織向社會大眾公開財務等資訊，但拘束力僅限於會員組織；政府則是透過制定相關法令規範，以強制力拘束非營利組織必須每年將工作報告、財務報告等相關資料送監事會審核、會員大會通過後，送主管機關核備。目前我國政府機關對於提升非營利組織課責度之議題，仍僅扮演上位監督管理者的角色，並透過各種法令規範限制非營利組織的會務運作，事實上，如以學者孫本初所提之「權變治理模式」來看，兩者對於提升非營利組織課責度之目標

已有共識，但所希望採取的手段並不一致，因此政府在發展制訂非營利組織課責相關政策議題上，應跳脫上位管理者的角色，進一步建立與自律聯盟之間的「社群精神」及信賴關係，透過各種溝通管道，保持密切聯繫並達成共識凝聚，以避免資源分散並提升公共目標之達成效率。換句話說，政府在擬訂非營利組織相關政策或法令時，即應以網絡治理的觀點切入，將利害關係人的價值、利益及主張等因素均納入考量，以臻完善。

而從自律聯盟與私人企業的互動關係來看，近幾年私人企業在追求利潤的同時，也越來越注重本身的社會責任，強調善盡公民義務。學者認為，有效的企業慈善舉措乃是企業社會責任的基本要素，企業的慈善捐贈是企業重要的生存之道（官有垣，2002：67），尤其是像花旗銀行、Yahoo！奇摩、台灣大哥大等大型企業集團，更會透過經費資助或參與非營利組織舉辦的活動，藉此表達克盡組織企業公民責任，並希望能因此提升組織形象，與社群建立良好的互動關係；某些企業甚至會直接出資成立基金會，從事公益慈善事業。而對自律聯盟來說，與私人企業合作，除希望藉此獲得資金補助，維持聯盟的組織運作與活動外，也希望透過邀請企業代表參與研討會或擔任訓練課程講座，讓會員團體向企業界學習如何行銷自己以募集更多資源、如何製作正確的財務報表以提升自律能力，甚至幫助會員團體瞭解私人企業補助非營利組織時考量的因素為何等等；另一方面，透過與較具社會聲望、知名度較高的企業合作，亦可增加聯盟倡議角色的影響力與說服力，並增加聯盟曝光的機會，進而提高倡議成功的機會，完成聯盟使命。

此外，從自律聯盟目前與 Yahoo！奇摩公益頻道、台灣大哥大 5180 即時捐的合作來看，此兩大企業在提供非營利組織使用捐款平台時，因擔心合作的非營利組織日後發生捐款用途不明等弊端或爭議，影響捐款者對其企業本身的信任度，傷害企業形象，但缺乏足夠的能力及資源對合作的非營利組織進行監督，因而以「是否為台灣公益團體自律聯盟的會員」作為使用對象的篩選標準，亦即由自律聯盟擔任把關者的角色，並輔以政府認證字號進行審核，由自律聯盟代表的「自

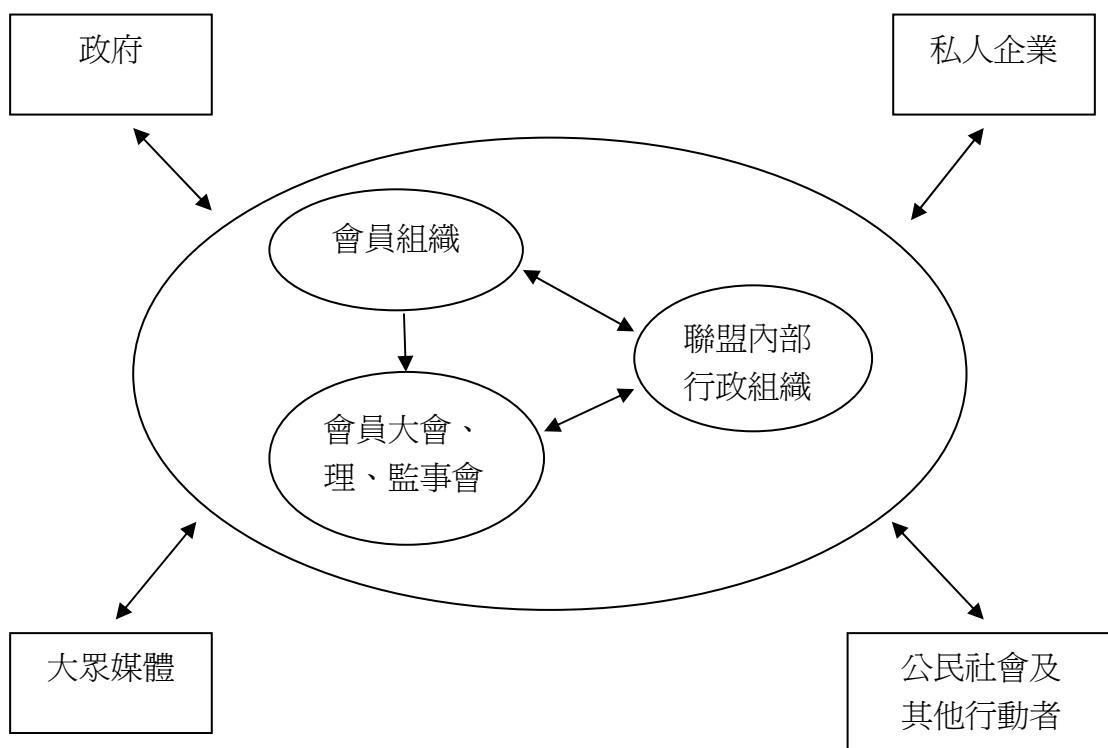
律」機制及政府代表的「他律」機制，確保捐款平台合作的非營利組織課責度。由於「Yahoo！奇摩公益頻道」及「台灣大哥大 5180 即時捐」對非營利組織來說，都是募集組織資源的一個重要管道，許多公益團體因此認識並希望加入自律聯盟，此舉雖有助於外界認識自律聯盟，並有助於自律聯盟拓展會員團體數目，但同時可能造成非營利組織加入自律聯盟的動機，並非純粹認同聯盟「非營利組織自律」的宗旨或希望提升組織的課責度，而是為了增加募款管道及機會，也因此當組織加入聯盟後發現資源募集未如預期順利時，便會退出自律聯盟。

而除了政府、企業等主要行動者外，自律聯盟與媒體、公民之間也存有互動關係。自律聯盟的發展目前仍於起步階段，規模、掌握資源仍十分有限，社會大眾及其他非營利組織對聯盟的認識也不深，因此必須借助媒體的力量加強對外倡議、行銷聯盟宗旨及使命。自律聯盟與媒體之間的互動，主要係透過召開記者會、發布新聞稿或於報章雜誌針對相關議題發表文章，對社會大眾倡導聯盟主張的價值及意見，或進一步利用輿論力量，增強聯盟遊說政府修訂法規政策的正當性及代表性，並藉此增加聯盟的能見度，因此聯盟秘書處人員的重要工作之一，即為配合相關議題發布新聞稿。此外，當發生與非營利組織課責或募款相關的新聞事件，媒體也可能請自律聯盟發表專業性意見，對自律聯盟而言，透過專業言論的發表，也是增加社會大眾認識、信任聯盟的途徑，因此聯盟與媒體之間也存在互助、互賴的合作關係。另一方面，自律聯盟與公民的關係，除了像其他非營利組織一樣接受社會大眾捐款，同時更希望能教育社會大眾、向公民宣導捐款等相關概念，試圖營造初適合聯盟及非營利組織發展，並重視非營利組織課責度的社會氛圍。

自律聯盟與政府、企業等主要行動者間，各自存在監督指揮、資源交換、互賴合作等不同的互動關係，彼此交織構成複雜的政策網絡。如從 Søresen and Torfing 所提出的網絡治理內涵進行分析可發現，自律聯盟的外部網絡，受到政府相關法令規範的框架限制，包括自律聯盟在內的任何一個非營利組織，在組織與活動上

都必須遵守「人民團體法」等相關規定，並受主管機關的指導與監督，但於此規範下，自律聯盟尚能保有運作的自主性，透過自我管制方式，進行價值倡議、表達自我主張；而政府、企業及自律聯盟等主要行動者亦於政府相關法令的規範下，進行溝通、協商及資源交換，並建立起水平、穩定的互賴關係，共同為達成非營利組織自律之公共目標而努力。

綜上，台灣公益團體自律聯盟的內外部網絡治理結構，可簡單以下圖表示：



註：○ 表內部行動者、□ 表外部行動者；→ 係表示自律聯盟會員大會及理、監事會
係由會員組織組成；↔ 則表行動者間存在互動關係。

圖 5 台灣公益團體自律聯盟內外部網絡結構圖

資料來源：本研究自製。

第四章 國外案例分析

第一節 美國福音教派財務責信委員會

壹、成立背景及組織宗旨

按照美國聯邦稅法規定，符合條件的民間非營利組織均可登記為「慈善組織」（Charitable Organization），收入免繳聯邦所得稅，且民眾捐給慈善組織的錢也可從個人所得稅中抵免，因此在聯邦稅法的鼓勵下，美國民眾非常習慣捐款贊助非營利組織。根據美國民間非營利組織”Giving USA Foundation”公布的報告顯示，美國人的慈善捐款總數在 2007 年和 2008 年連續兩年均突破 3 千億美元，捐款金額十分龐大，這也透露出一個訊息：非營利組織在接受龐大捐款金額的同時，如無法同時對資金運用、內部運作等各方面進行有效的監督與管理，難免會出現漏洞與弊端。

由於美國體制的特性，關於非營利組織的相關法令規定也區分為「聯邦」與「州」兩級，各有不同的規定。美國聯邦政府監督國內非營利組織的方式，是要求非營利組織填寫由國稅局（International Revenue Service）設計的一系列 990 報表（Form 990），希望透過報表的填寫，讓非營利組織能瞭解國家稅法給其免稅優惠的同時，對他們的行為也有所要求，並確保其能遵守法律規定。但由於美國的非營利組織數量高達六十幾萬個，加上基於憲法對於非營利組織「言論自由」的保障及「政教分離」的原則，使得聯邦政府無法確實深入瞭解各組織的運作情況，通常必須等到媒體披露或民眾對某一非營利組織提出抱怨、質疑時，聯邦政府才會介入調查。此外，各州政府對非營利組織與募捐監督的法令，是由各洲議會各自立法，內容與規定不盡相同，但多常因人力不足，規範相對較為寬鬆，監督機制也較鬆散。

美國憲法認為宗教與國家統治必須分離的看法，造成政府或國會在監督、規範非營利組織上，面臨極大的困難與阻礙。在外部監督機制無法落實的情況下，美國的非營利組織領域中經常出現令人難堪的醜聞，包括令人質疑的募款活動、為獲得免稅優惠而申報不實的收支狀況等，大財團成立的基金會甚至被當作保護個別家族、企業財富的工具。而在美國所有的非營利組織中，宗教團體是獲得捐獻比例最高的組織¹⁷，但由於缺乏一個客觀評估財政狀況的根源，甚至連性質特殊、地位崇高的宗教團體也爆發一連串的醜聞，迫使國會不得不威脅宗教團體必須自我要求，否則將付出沈重的代價。

1970 年代開始，美國社會大眾和政治人物逐漸關注於非營利組織的募款工作，捐款者及政府機關也對非營利組織運用募款的方式表達關心，但缺乏客觀的評估機制。1977 年，參議員 Mark Hatfield 向一群重要的基督教領袖演講時表示，如基督教組織不建立一個專責機構管理監督自身任務，不對自己進行規範及約束，未來勢必會面對政府的立法干預。在此背景下，1977 年 12 月，32 個福音教派團體代表會面，共同研商成立規範組織的可能性，並於 1979 年正式成立「福音教派財務責信委員會」(The Evangelical Council for Financial Accountability，簡稱 ECFA)，它是第一個致力於監督美國新教慈善團體財政收支課責性的評鑑組織，在該委員會成立前，美國的宗教團體從未受到任何政府機關或民間團體的監督，也未曾對外公開捐款用途、計畫執行情形、工作人員待遇是否合理等資訊，更不瞭解製作財務報表的必要性。

因此，ECFA 的成立，某部分為了回應立法部門的威脅，其組織使命則是希望藉由制定和維護課責準則及傳承上帝的道德實踐，帶領並證明基督教會體系的非營利組織，符合財務課責、募款及組織治理的高標準規範，增強社會大眾對非營利組織的信任及對公益捐贈的信心，並協助會員組織遠離政府對第三部門自由的

¹⁷ 根據數據顯示，美國大約有 81%的家庭會向慈善團體捐款，而這些家庭的捐款對象，85%是捐給教堂或宗教團體。資料來源：Rollin Van Broekhoven's blog,
<http://rvanbroekhoven.blogspot.com/2009/12/why-accountability.html>

干預。為此，ECFA 從非營利組織理事會治理、財務透明、募款廉潔性及適當運用慈善資源等原則，訂定了七項可信賴的管理工作標準（Standards of Responsible Stewardship），藉由發展和維持七項標準，以監督會員並進而給予符合標準的組織認證，協助非營利組織獲得公眾信任。這七項標準包括：

一、簽署教義聲明：

每位會員團體均須簽署一份書面信仰聲明，明確表明在信仰上遵從聖經原則，並於聖經接受範圍內進行財務運用及其他符合一定程序的行為。

二、願意接受理事會（Board of Directors）的監督：

每個會員團體都應受其理事會監督，理事會成員應不少於 5 人，其中多數應非由該組織工作人員或與組織有關連的人員擔任，且理事會至少一年要開兩次會議，以制訂策略及評估成效。此外，組織的理事會或由大多數獨立會員組成的委員會，應審核組織的年度審計報告，並與獨立認證的會計師保持直接聯繫。

三、提交完整的財務報告：

每位會員團體均須依 ECFA 規定，每年由合格、獨立的會計人員進行一次審計，並提交完整及合乎標準的財務報告。

四、資源用途須符合法令規範：

每位會員均需採取必要的管理及財務控制手段，確保所有組織資源無論是用於國內或國際活動，均符合相關法令規範，亦即使用在指定的用途上。

五、披露財務訊息：

每位會員團體一經要求，都應提供經過審計的最新財務報告，並提供其他法律要求的相關訊息。

六、避免利益衝突：

會員團體與相關利害關係人進行交易時，應避免利益衝突，且必須符合相關規定，包括在組織的財務審計報告詳細列明重要交易的內容等，且會員

大會必須參與交易過程，並證明該交易對組織成員而言，是最佳的利益。

七、遵守 ECFA 訂定的募款原則：

包括募款時對於組織的財務狀況、相關事件的陳述，均應及時、完整和準確，不能誤導捐款者；可免稅的捐款不能用於私人用途等。

透過上述七項標準，ECFA 致力於協助非營利組織適度地公開財務情形及相關活動內容，這對於提升他們現有及未來捐款者的支持度而言，是非常重要的。整體來說，這七項標準是以「非營利組織可自我檢視其運作是否符合廉潔範疇」為基礎而制定的，而此基礎乃基於聖經章節「哥林多後書」(Corinthians) 所闡述的內容，因而假定這些新教團體都會有相同的認知：「對上帝負責是必要的，且人們會藉由外貌的觀察型塑對一個組織的印象」(Rollin, 2009 : 95-97)。ECFA 很少修正這七項標準的內容，以提供會員團體穩定、可持續遵循的基礎底線，且一旦會員團體無法達到七項標準中的任何一項，就會失去 ECFA 的會員資格。

透過七項監督標準監督評斷所屬會員外，ECFA 的使命主要仍是希望透過下列幾項方式，幫助組織成員獲得大眾信任：

一、建立並解釋以聖經為基礎的課責標準。

二、透過信件、電話或電子郵件等方式，提供非營利組織相關議題的最新資訊。

三、透過地區研討會及定期的實地檢視，提供訓練和培訓。

四、向組織成員需負責的政府與私人組織，闡明成員的重要性。

五、替會員向捐款者及社會大眾宣傳。

六、在非營利社群中，擔任各組織間資源及訊息的媒介。

七、逐漸灌輸並增進捐獻大眾對捐款的信心。

貳、 內外部網絡治理結構及運作

一、 會員

ECFA 對會員資格的首要條件限制是，該組織必須經國稅局登記許可滿一年，且前一個會計年度總收益超過 5 萬美元者，才能提出入會申請；對於會員團體年度收入的限制，主要是 ECFA 認為，加入該委員會接受認證，必須支付一筆相當的經費，對於年收入不到 5 萬美元的非營利組織而言，應優先將收入使用於組織的會務發展及運作，因此 ECFA 認為應對會員年收入加以設限，而非以組織規模大小作為審核會員資格的考量因素。非營利組織提出入會申請時，必須先填寫一份包括現有工作人員支薪概況等問題的申請書，並根據組織年收入高低，繳交不同類型但均須經獨立會計師認證過的財務報告，另須於組織章程明訂獨立運作的架構、願意揭露組織的財務資訊、遵守募款理念等文字，明確揭示該組織將確實遵守相關課責規範；某些申請入會的組織甚至為配合 ECFA 的標準，而變更自身的組織章程，以符合委員會的要求。此外，ECFA 並要求申請入會的非營利組織，必須同時檢附 2 個現有會員團體或其他非營利組織的推薦信。

當 ECFA 收到非營利組織入會申請後，會先將該組織相關資料交由委員會工作人員進行初審，並循序交由「準則委員會」(Standards of Committee) 複審，檢視確定申請組織符合 ECFA 所訂的七項管理工作標準，最後再交由理事會投票決定。理事會在核定入會委員資格時非常謹慎，有時還會安排實地訪查，特別是針對大型、複雜的組織，或是已受到媒體關注、已有某些負面評價的組織。而經過第一次發證，確定成為會員後，會員團體即可使用 ECFA 的標章，證明自己高度自律，但 ECFA 的會員資格期限只有一年，因此會員團體每年於會計年度結束前必須再繳交一份申請書，重新申請會員資格；若未按時繳交，即可能影響到 ECFA 的會員資格。此外，ECFA 每年對既有會員團體還會進行「年度認證」，透過實地訪查方式要求會員回應相關問題，以確保會員在實務運作上，均能遵守委員會的要求與規範；會員團體必須確實遵守委員會訂的七項標準管理工作標準，才能繼續使用 ECFA

標章。若會員團體未能遵守委員會訂定的工作標準，理事會有權終止團體的會員資格。

此外，成為 ECFA 的會員必須繳交年費，有趣的是，其繳交年費的金額，是以組織過去 12 個月的收入為計算基準，依收益多寡按比例繳交。非營利組織加入 ECFA 後，所有收入和支出都必須在誠實及課責原則下，以合理方式運用。由於 ECFA 對於會員性質並未設限，因此該委員會的會員型態十分多元並散佈各地，包括社會福利、藝術、學術教育、宗教、倡議等類型的非營利組織，都包含在 ECFA 的會員範圍內，迄 2010 年 12 月止，該會已有 2,633 個會員團體，但與美國非營利組織總數相較，仍僅佔一小部分。

二、 內部網絡治理結構

ECFA 是一個會員型態的委員會，其內部網絡結構係以會員團體為主要行動者，並透過「理事會」、「準則委員會」(Standards Committee) 及專職工作人員，推展、促進委員會的宗旨與任務，並維持委員會的專業與服務。目前理事會共有 13 名理事，由會員選舉產生，但並不限於會員團體代表擔任，各領域專家學者如大學教授、私人企業 CEO、廣播節目主持人等均為 ECFA 的理事人選來源。會員選出 13 名理事後，再由理事互選 5 人擔任常務理事，並由其中 1 人擔任理事會主席、1 人擔任副主席，另 3 名理事分別負責會計、秘書工作及擔任準則委員會的委員長。理事會的主要工作為統籌管理督導 ECFA 會務、會員團體入退會資格審核等，並負有監督準則委員會及內部專職工作人員之責。而「準則委員會」的成員則是由具備法律、財務、募款和倫理議題等相關領域的專家義務擔任，負責草擬和解釋 ECFA 的準則，並以公平、客觀的立場，協助理事會進行會員團體年度認證及相關調查研究，擔任 ECFA 「調查手臂」(investigate arm) 的角色。對於會員團體的年度認證實地訪查，主要是由準則委員會委員及 ECFA 專職工作人員負責，並強調該訪查的專業性，由於 ECFA 的會員團體數目很多，因此目前每年 ECFA 平均約安排 200

場實地訪查，並逐漸增加實地訪查人員，希望達到每年至少有 20%的會員團體能接受實地訪查，亦即每個會員團體至少五年內均有接受實地訪查的機會。

除了理事會及準則委員會負責整體目標與策略擬定外，ECFA 另有 17 位專職工作人員，包括 3 名營運人員（Operating Officers）、8 名實地訪查人員（Field Review Staffs）及 6 名協調人員（Coordinators），與準則委員會同時接受理事會的監督，以維持 ECFA 的日常業務運作，並確保會員組織均能確實遵守委員會的規範。這 17 位專職工作人員均由具豐富非營利組織實務經驗及專業知識者擔任，提供準則委員會調查工作、實地訪查等協助，並負責執行 ECFA 的計畫方案，對 ECFA 的業務推動提供相當大的幫助。

在與會員進行溝通交流方面，ECFA 透過舉辦地區研討會、座談會、網路平台、出版書籍期刊等相關資料及電子報、電子期刊等方式，讓會員團體瞭解委員會的活動發展，並及時提供非營利組織領域相關學者專家發表的最新文章或看法，讓會員團體能充分瞭解其所關心的治理、會計、財務、募款、課責及立法事務等相關訊息，增強會員團體運作發展及提升課責度的能力，並提供必要的協助及輔導，協助會員團體順利達成委員會擬定的 7 項管理工作標準。而除了 7 項基本的管理工作標準外，ECFA 針對 7 項標準內涵，另外擬定了一系列的實踐作法，稱之為「最佳實踐」（Best practices），透過詳細的細節規劃，協助並鼓勵會員團體達到更高層次的執行成效，例如針對「願意接受理事會的監督」此一標準，最佳實踐作法認為董事會既然扮演監督組織的角色，理應增強理事會本身成員的專業知能，並須對組織宗旨有非常清楚的瞭解，因而必須透過持續的教育訓練，確保理事會成員能發揮監督的功能，理事會成員亦須接受年度績效評鑑，並瞭解自己在法律及倫理上的責任等等。

三、外部網絡治理結構

如同前面所述，ECFA 最初成立的目的，其實就是為了回應國會的威脅，因此，

ECFA 認為其自身存在的主要目的，就是要協助保護所有組織，包括 ECFA 會員以外的非營利組織免受政府過度干涉，保留組織的行動自由。由於 ECFA 會員團體中，大約 1,500 個團體均屬宗教型組織，因此目前 ECFA 向政府及國會倡議表達的三項主要政策立場，包括維持民眾捐款的減稅優惠、提供宗教組織免稅權利，及保障宗教組織雇用人員的自由，不受政府與國會干預等，均與宗教組織議題相關。

雖然 ECFA 的成立宗旨在於保護非營利組織免受政府及國會干預，並同時扮演政策倡議角色，但 ECFA 與政府彼此間的關係並非完全相互對立，ECFA 和許多州的首席檢察官辦公室（Attorney General）存在一種持續的互動關係，也經常參與「州慈善團體成員國家協會」（National Association of State Charity Officials）活動及國稅局舉辦的諸多研討會，與國稅局代表交換意見，並對政府不同的提議和創新方案發表評論。美國國會針對可能影響「信念型社群」（faith-based community）的相關研擬修訂法案時，ECFA 雖不會主動去進行遊說或與國會議員進行利益交歡，但他們的意見已成為國會議員重要的參考依據，甚至連白宮也會針對總統的「個人信念倡議」（faith-based initiatives）與 ECFA 進行商討。由此可看出，ECFA 與政府、國會間的互動關係比較接近擔任諮詢者的角色，此種互動模式可使政府與國會較容易接受 ECFA 的理念與建議，有助於 ECFA 在政策倡議、意見表達的角色發揮。

而 ECFA 在行銷及宣揚其價值信念上，ECFA 主要借助媒體及網路力量，透過廣播節目、刊登雜誌廣告、於各會員組織網站放置委員會網站連結、運用網路社群等方式，增加社會大眾及其他非營利組織認識 ECFA 的管道。ECFA 也經常安排接受媒體採訪，進行互動的媒體範圍大至全國性的知名媒體如 CNN 等，小至地方型的廣播節目，ECFA 均不放過任何一個行銷、宣傳的機會。由於 ECFA 十分重視與媒體之間的互動，加上 ECFA 長久以來塑造的專業形象，一旦非營利組織發生醜聞，大部分媒體皆會主動訪問 ECFA，請其針對該項議題發表意見；對 ECFA 而言，接受媒體相關社會事件的訪問，也是向社會大眾宣揚其會員組織高度廉潔性及課責性的最好時機。此外，由於 ECFA 準則委員會的成員多為相關領域的專家，因此

經常也會透過發行書籍刊物、公開發表文章等方式，對外宣揚非營利組織課責的重要性，並教導其他非營利組織如何製作財務報表等相關專業知識，提供會員團體及其他非營利組織豐富資訊。

此外，ECFA 與其他非營利組織也保持良好密切的互動。ECFA 在非營利組織社群中，屬於主動、積極且受人尊敬的參與組織，目前除了加入美國「馬里蘭州非營利組織聯盟」(Maryland Association of Nonprofits)，擔任其「規範諮詢委員會」(Standards Advisory Committee)的代表，負責該聯盟會員驗證方案的審核外，ECFA 與獨立部門、智慧捐贈聯盟 (BBB Wise Giving Alliance) 等其他非營利組織，也保持緊密的互動關係。

而 ECFA 及其會員團體在財務方面也必須仰賴社會大眾的捐款或補助，以維持組織的運作及發展。根據 ECFA 統計資料顯示，平均每個會員團體一年約可獲得 3,500 萬至 4,000 萬元美元的捐款，合計獲得超過 150 億美元的捐款收入。面對如此龐大的捐款收入，ECFA 要求會員必須公開組織運作、捐款運用等相關資訊，並提供免費電話供捐款者查詢，讓捐款者知道當自己想瞭解捐款組織的運作情形、捐款計畫的完成度等相關資訊時，能透過此管道獲得真正有用的資料，甚至可以要求會員團體影印提供近期的財務審計報告。ECFA 並透過網站教導捐款者如何選擇捐款的組織，如何透過相關問題的檢視及詢問，確定捐款組織具有財務透明、獨立及課責性，以及如何確保捐款用途與原有規劃相符等等。根據調查顯示，越來越多民眾認為通過 ECFA 認證的非營利組織，是可以被信任的，也因此對於捐款者而言，該非營利組織是否為 ECFA 的會員團體，已成為部分民眾決定捐款與否的重要考量因素之一，進而有助於提高其他非營利組織加入 ECFA 的意願。

ECFA 認為，會員團體數目的成長，及各種規模、使命不同的非營利組織加入，不僅能增強委員會的運作基礎，更能增加其對於立法者、捐款人、媒體及其他非會員團體的影響力。

第二節 印度信譽聯盟

壹、成立背景及組織宗旨

與其他發展中國家相比，印度的非營利部門呈現出高度的發展性及活躍性，自 1975 年以來，隨著民主機制重建，非營利組織與政府間的關係日益密切，加上國外資金的挹注，使得印度非營利組織開始蓬勃發展。根據印度的中央統計組織（Central Statistical Organization）調查，目前印度的非營利組織數量高達 330 萬個，但政府對這些組織的成立與運作，卻沒有一套統一值得信任的規範，也因此造成大部分非營利組織都未向政府登記。印度各非營利組織登記成立所依據的法源類別複雜多樣，加上印度屬聯邦制國家，各邦對於非營利組織登記的規定亦不盡相同，因此主要法規包括 1860 年社團註冊法、1882 年印度信託法、1904 年合作社法、1950 年孟買公共慈善信託法及 1961 年公司法第 25 節等，並依成立法源分受不同的政府機關監督管轄。由於印度非營利組織法規多屬過時，且每項法規要求的課責機制不同，在政府未另外訂定統一的報帳規範或財報格式，供給所有非營利組織使用的情況下，有些法源甚至未要求非營利組織提交任何年度報表。因此，在這種政府主管機關及法律規章，對非營利組織管理凌亂而未統一的情形下，政府對非營利組織的控制範圍很小，缺乏對非營利組織課責的機制，造成非營利組織的公信力經常受到外界質疑，利害關係人亦無法瞭解非營利組織的內部運作及經費運用情形。

印度非營利組織課責度讓人產生質疑，起因於政府相關法令規範不同，非營利組織亦未對外主動公開內部運作相關資訊，使外界對於各非營利組織是否登記有案、財務狀況及績效等資訊均無法掌握，對於各組織亦無一致性的效益比較基準點，加上政府核發的執照與許可，又不足以作為非營利組織效益或可靠度的評估，都降低外界對於非營利組織的信任。此外，媒體對於非營利組織的報導，多關注於其醜聞或弊端，一般社會大眾又缺乏對志願部門的關注，皆使印度非營利

組織在課責問題上面臨極大的困境與阻礙。

在政府沒有明確法令規範非營利組織課責的情況下，過去十年間印度的民間志願組織開始萌生一些有趣的倡議型行動，以強化非營利組織的透明度與責信度審查，包括成立線上捐款平台 GiveIndia、舉辦相關活動，甚至成立一個新的聯盟組織。「信譽聯盟」(Credibility Alliance) 就是由一群印度非營利組織共同發起成立的聯盟，其成立宗旨是希望藉由良善的管理 (good governance)，強化非營利組織的課責度及透明度，增加利益關係人對非營利組織的信任度。這個倡議聯盟成立的念頭自 2001 年 12 月開始萌生，在由「慈善救助基金會」(Charities Aid Foundation) 和「印度兒童熱線基金會」(Childline India Foundation) 所共同舉辦的「非政府組織諮詢架構需求會議」(Need for an NGO Consultative Framework) 中，與會組織代表針對志願部門在良善管理、課責度及透明度方面應建立一套最低限度的規範取得共識，進而合作成立一個工作團隊，經為期長達兩年、透過一連串非營利組織參與的大規模諮詢過程後，在 2004 年 5 月 29 日依 1860 年社團註冊法規定，登記「信譽聯盟」成為一個獨立、非營利的策略聯盟。

信譽聯盟為一建立治理規範或標準的專業組織，該聯盟認為要建立這些規範，達成良善治理、課責度及透明度等使命，必須由各組織自我規範、自我管制，而這必須透過聯盟對各會員組織自主權的尊重及對其創新精神的保護。因此，信譽聯盟希望在獨立、自我治理及自我治理的結構下，尊重並維持參與組織的自主性及職能，使印度志願部門能回應社會需求，並透過民主、透明的內部運作過程，並對所有利害關係人負責。信譽聯盟的主要任務，則為透過創造及提升良善治理與資訊公開的規範，於志願部門自律框架下建立一套非營利組織的誠信機制，由非營利組織主動遵守自律規範，以達成下列目標：

- 一、透過參與及諮詢，以共識為基礎發展非營利組織管理的規範。
- 二、推動志願部門的評鑑機制。
- 三、促使非營利組織積極建立自我能力，以遵守聯盟規範。

四、從政府、捐獻者、企業部門、媒體和社會大眾的角度，進行非營利組織強化自我誠信、可接受性及認可度的政策倡議。

由於信譽聯盟希望擬訂的非營利組織管理規範，無論非營利組織規模大小均能遵守，因此其規範係由非營利組織領域中許多專家廣泛研究規劃，並經信譽聯盟舉辦多場國內研討會，邀請超過 2,000 個非營利組織共同討論修正後訂定，信譽聯盟才以這些規範為基礎，進行非營利組織的驗證。信譽聯盟內部運作的最大特徵即為「參與途徑」(participatory approach)，藉由聯盟內部各種不同類型的會員組織廣泛參與及討論，發展出適當的規範，並規劃擴大聯盟會員團體數，以龐大的會員組織作為參與討論的基礎。在參與討論的過程中，會員組織被要求公開相關資訊並遵守聯盟規範，信譽聯盟認為這有助於提升各組織的課責度及透明度。

貳、 內外部網絡治理結構及運作

一、 會員

信譽聯盟認為，任何一個已向政府登記立案的非營利組織，無論其成立的法源依據、規模大小，都包含了公眾賦予的信任及責任，因此要求聯盟會員無論組織性質、成立的法源依據為何，除須具有不將盈餘或營利分給組織成員的特性外，更須認同信譽聯盟的目標、遵守聯盟的規範，以及聯盟理事會 (Governing Board) 的決議。整體而言，信譽聯盟對於成員的類別、規模大小等均未設限，僅要求成員必須依 1860 年社團註冊法、信託法及公司法等相關法令，向政府登記成立有案，繳交組織的年度報告及財務聲明等相關資料，並遵守聯盟的最低限度規範。

身為信譽聯盟的會員，有權參與各邦 (State)¹⁸內信譽聯盟舉辦的所有活動與集會，在加入聯盟一個月後，會員更具有聯盟內部正式單位的選舉權及被選舉權，

¹⁸ 信譽聯盟所指的“ State ”包括印度的「邦」(state) 或聯邦直轄區 (Union Territory)，本研究通稱為「邦」。

經由選舉方式，成為各邦參與聯盟會議的代表。依據聯盟規定，每一邦內的會員組織每達 20 個可選出 1 名代表，最多可選 5 名代表；聯盟認為每個會員組織都希望被選為代表，因此會願意遵守聯盟規範。聯盟會員有權指定本身理事會的成員或高階職員，代表他們參與聯盟的所有會議或投票，也有權檢查聯盟的帳冊、會議紀錄、審查會員程序等相關資訊，以確實掌握聯盟的運作狀況。

而為了維持聯盟的運作，聯盟會員除負有每年繳交會費的義務外，也必須儘可能出席參與各邦內信譽聯盟舉辦的所有會議及活動，以隨時更新自身與聯盟的資訊，更必須遵守聯盟的相關規範。此外，聯盟亦規定會員負有向社會大眾宣傳聯盟宗旨、目標、活動、計畫及原則，並捍衛這些價值的義務，也規定會員不得參加任何違反聯盟宗旨、目標或原則的活動。

因此，當非營利組織成為信譽聯盟的會員，就代表該組織已達到信譽聯盟訂定的最低自律規範，也願意自我約束、自我管理，進而提升民眾對該組織的信心，對其資源募集也較為有利。但為增強志願部門裡個別組織的正當性及可信度，信譽聯盟另外依據準則規範，發展出一套「鑑核機制」(Accreditation System) 及「同儕團體評鑑模式」(Peer Group Review Model)，由非營利組織自行向聯盟提出評鑑申請，再由聯盟針對非營利組織的課責度進行審核。「鑑核機制」為政府認定的審核機制，其審核過程係由組織自我證明課責度，再由外部鑑定者進行實地訪查，最後才由聯盟的「鑑核委員會」(Accreditation Committee) 進行定奪，並具三年有效期限，期滿後再重新申請鑑核。而「同儕團體評鑑模式」則介於組織自行公開資訊及鑑核機制中間，由潛在的會員團體代表進行評鑑，評估該組織是否確實遵守規範。因此，信譽聯盟的會員團體分為三種：一般會員、鑑核會員及同儕團體會員。任何一個向政府登記有案的非營利組織，只要願意依聯盟訂定的「最低限度規範」，公開組織財務等相關資訊，即可經聯盟各邦委員會推薦，申請成為聯盟一般會員；而通過鑑核機制、同儕團體評鑑的非營利組織，則分別享有鑑核會員及同儕團體會員資格。目前信譽聯盟共有 184 個會員團體，其中有 85 個會員團體

為鑑核會員、6 個為同儕團體會員，其他均為一般會員。

二、 內部網絡治理結構及運作

信譽聯盟的組織架構係由各區或各邦的聯盟成員，由下而上透過選舉方式逐步成立，並具有非常明確的層級劃分（如圖 6）。各區域或各邦的聯盟成員會先組成各自的委員會（State Committee），各委員會都必須各選出 1 名主席、秘書及會計人員，透過會議召開，處理協調各邦層級的聯盟會務，平時也會安排會員團體接受訓練課程，增進會員團體達成聯盟規範的能力，並負責募款、向政府遊說及對外宣傳信譽聯盟等相關事宜。各委員會除負責各邦聯盟事務外，均須各自任命 1 名代表參與組成信譽聯盟之全國性總會（General Assembly），其次再由總會代表與聯盟外部的私人企業、捐獻者、社會傑出人士及政府代表，共同擔任「理事會」（Governing Board）的成員。

信譽聯盟在內部運作上，以「會員大會」（General Board Meeting）為聯盟所有活動的最高權威，其召開形式又分為「年度大會」（Annual General Board Meetings）及「臨時大會」（Special General Board Meetings）兩種型態。會員年度大會的權力，除選派理事會成員外，亦包括審核修訂聯盟章程、理事會提出的年度工作計畫、預決算、次年度會員費等工作項目，採投票多數決方式進行表決，並得依出席代表要求改以舉手或無記名投票方式決定。而臨時大會的召開，則是應理事會處理特殊具體業務需要，或經聯盟三分之一團體向理事會連署要求召開。

理事會擔負整體信譽聯盟的經營責任，任務包括促進聯盟的宗旨與目標、確保聯盟的運作符合相關規範、執行聯盟與公私部門間所簽訂的契約，及審核會員團體的入退會資格等等。理事會的理事人數為 6 至 15 人，採任期制，並由理事互選一人擔任主席、一人負責會計事務。理事的產生除透過各邦委員會各自選派外，也可透過聯盟每年召開的年度大會（Annual General Board Meetings），選派經聯盟鑑核通過的組織擔任。會員大會在選派理事時，也會聘請社會上表現突出或著名人

士擔任，包括政府官員、捐款者代表、社會企業家或公司機關的協會代表等，增補管理委員會的空缺。此外，信譽聯盟理事會的理事組成也設有性別比例限制，單一性別比例至少需佔三分之一，以避免理事會被單一性別人員操控。因此，信譽聯盟理事會的成員，不限於會員組織代表擔任，而係來自於公民社會不同領域，進而增加了成員的多元性及專業性。

理事會一年至少必須召開兩次會議，針對聯盟工作計畫、經費使用等事務進行討論，並採投票制進行表決，有時也會邀請相關專家學者參與會議，無論該專家學者是否為聯盟的成員，但這些參與者不具最終投票權。在理事會未召開期間，聯盟則以「執行委員會」(Executive Committee) 負責維持日常會務運作。執行委員會由 1 名執行長、1 名秘書及 3 名理事組成，任期 3 年，主要成立目的即於理事會未召開期間，決定聯盟例行事項，使例行事項不致因未召開理事會而有所延遲，但執行委員會決議事項，仍必須再提交下次理事會會議確認。

而在理事會的組織架構下，信譽聯盟另劃分為不同的委員會，包括規範、鑑核、會員委員會等，由理事會選派會員團體代表擔任，分別負責調查研究不同的主題，如規範、鑑核標準之修正等等，其中「規範委員會」(Norms Committee) 係於 2006 年 12 月才開始運作，成員來自不同部門志願機構的高級主管人員、顧問及信譽聯盟的專職工作人員，所有人員均具多年專業經驗及非營利組織管理知識，每 2 至 3 個月召開一次會議，重新評估檢視信譽聯盟訂定的規範，使規範內容能適時修正調整。而「鑑核委員會」則係由聯盟理事及外部專家共同組成的高階小組，定期透過會議方式審查聯盟成員提交的財務報告，並採取全盤性的觀點提出相關建議。此外，針對特殊議題討論需要，理事會成員、其他聯盟會員團體代表或該議題領域著名的專家學者，會另外組成臨時任務編組性質的「工作委員會」(Working Committee)，由理事會決定該委員會的討論議題、權力及存續期間。

信譽聯盟除由理事會及會員大會進行決策外，其工作計畫執行推動之根基為 6 個常設單位，這些內部單位按照功能劃分，分別負責區域/邦事務、聯盟規範、組

織鑑核、政策倡議、網站經營及媒體等業務區塊，並由一個方案經理團隊（A team of Programme Officers）統籌協調各單位，以維持各單位的正常運作及相互衡平。方案經理團隊和 6 個常設單位都聽命於聯盟執行長（Executive Director）的領導，該執行長為理事會的一員，帶領著方案經理團隊及各單位執行推展聯盟的核心職能與組織任務。由此可看出，信譽聯盟的組織架構層級分明，形成一嚴謹的內部運作系統。

而信譽聯盟成立宗旨，即於志願部門自律框架下建立一套非營利組織的誠信機制，且其會員團體均須遵守自律規範。由於非營利組織自律為一抽象規範，為達成「良善治理」及「資訊公開」的組織目標，信譽聯盟分別擬定了「最低限度規範」（Minimum Norms）及「期望規範」（Desirable Norms）兩種不同型態的規範原則，針對非營利組織在目標、願景、管理、運作方式等各方面應達成的目標，進行非常詳細的規劃。「最低限度規範」依信譽聯盟規劃，所有會員組織都必須遵守聯盟所訂「最低限度規範」的原則，並朝「期望規範」的目標努力，以增加非營利組織的透明度及責信度。

為協助聯盟成員朝「期望規範」目標邁進，信譽聯盟除透過聯盟網站，針對非營利組織在實務運作上相關的年度報告內容、用人政策及會計程序等，提供非常詳細、豐富的資料供成員參考運用外，聯盟「規範委員會」亦擬定相關具體方案措施，提供成員實務作運上的必要協助，並透過舉辦培訓課程、研討會、考察等活動，或召開相關會議或論壇，增加聯盟與會員間交流互動的機會。

雖然信譽聯盟要求會員團體公開財務報告等相關資訊，但也特別強調，儘管已取得聯盟的會員資格，或已依聯盟規範公開組織相關資訊，都無法取代政府或相關法律，要求非營利組織公開財務報告等資訊之規定，亦即任何一個非營利組織，無論是否為信譽聯盟會員，均應遵守政府相關法律規範。

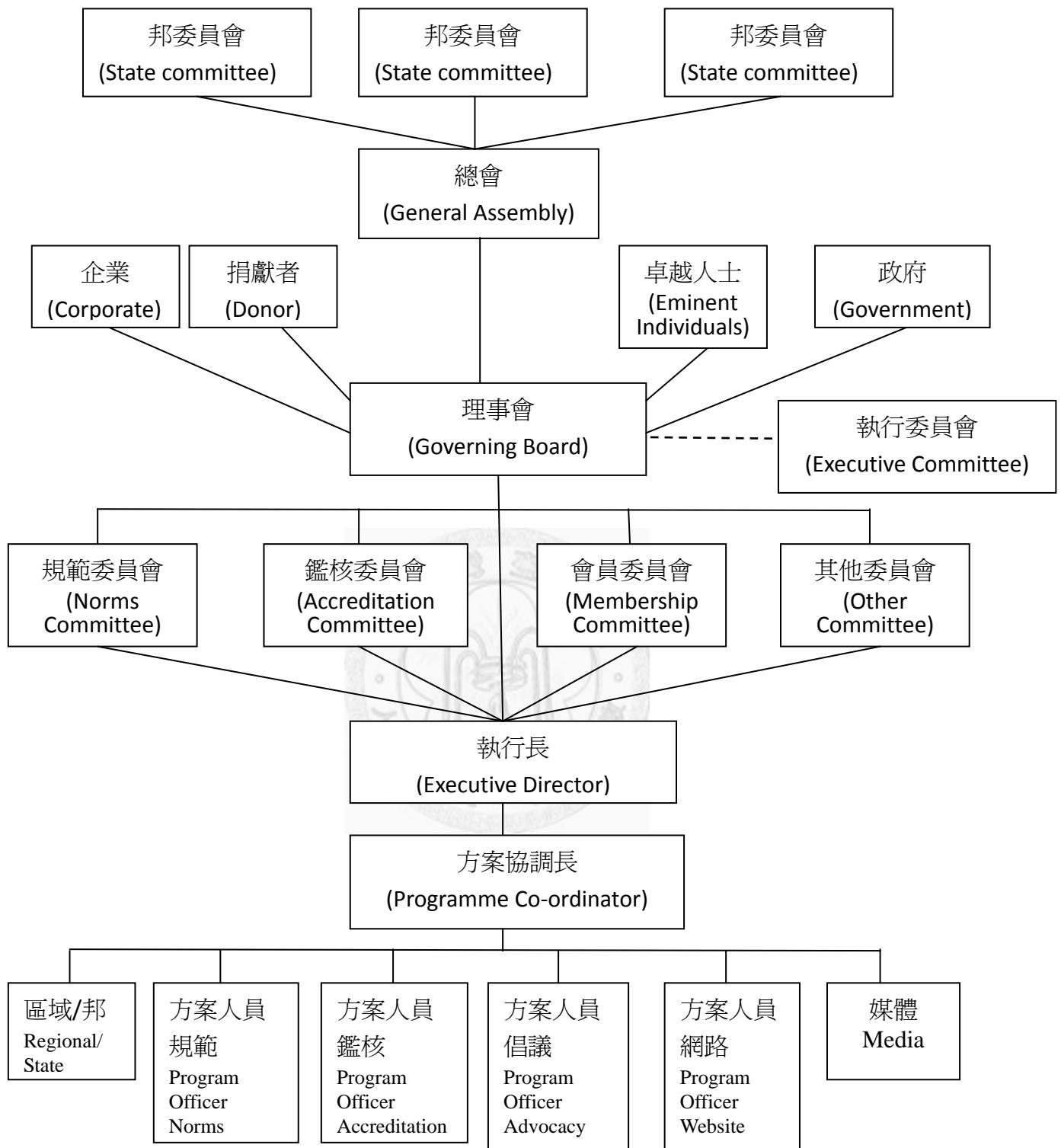


圖 6 印度信譽聯盟組織架構圖

資料來源：本研究整理並譯自印度信譽聯盟網站，2011 年 2 月。

三、外部網絡治理結構

信譽聯盟的外部網絡結構，以政府、私人企業及其他非營利組織為主要互動的行動者，信譽聯盟也致力於與各行動者建立良好的網絡互動關係。信譽聯盟認為，任何可能有利於聯盟運作發展或達成目標者，都應積極與其互動合作，且不限合作形式，包括對於會務運作資金及資源的籌募，除了接受政府補助外，也透過活動舉辦或計畫執行，接受其他行動者金錢、物資等各種形式的捐贈及協助。

印度對於非營利組織規範的法律雖複雜多樣，但政府非常鼓勵非營利組織的發展，並將非營利組織納入國家整體規劃發展，積極予以資金支持及稅收減免優惠。信譽聯盟與政府間的互動，主要係以扮演政策倡議角色為主，為改善印度非營利組織發展的發展環境，並達成非營利組織自律目標，信譽聯盟不僅參與中央政府成立的「規劃委員會」(Planning Commission)，針對相關政策或法令，也積極向中央及地方行政、立法、司法、監督機關等倡議，並於財政等方面與政府機關建立合作、協力、契約、隸屬等互動關係。「規劃委員會」係印度中央政府為將非營利組織納入良善治理體制內，並傾聽非營利組織的意見，將非營利組織提供的建議及看法，納入政府政策規劃考量，而設立的一個志願部門官方專責單位，信譽聯盟即是該規劃委員會的成員之一，代表志願部門推動改革的聲音，向政府倡議非營利組織財務透明公開及課責等議題的重要性，並遊說政府修訂與非營利組織權利義務相關的法令。

此外，在發揮政策倡議功能上，信譽聯盟為向外界倡導提升非營利組織課責度的重要性，及尋求外界對非營利組織工作的瞭解及認同，除不斷向政府遊說外，同時也向私人企業、其他捐款組織、媒體及社會大眾倡議尋求支持，更進一步主動向私人企業遊說，讓私人企業瞭解與非營利組織合作，可強化企業的社會責任、建立良好的企業形象，並能借重該聯盟於非營利組織領域的專業知識，希望藉此增加企業與非營利組織合作交流的機會。信譽聯盟目前與私人企業的合作，包括

協助「英國亞洲信託」(The British Asian Trust)¹⁹調查該基金於印度贊助非營利組織的課責度；另外印度最大的民調研究公司 CRISIL，因認為信譽聯盟推動的「鑑核機制」在印度是非常重要的觀念，將能幫助更多非營利組織提高誠信，並有助於信譽聯盟推動志願部門的透明及課責度，因此主動贊助信譽聯盟印製「鑑核機制」常見問題資料的小手冊，其員工更志願擔任信譽聯盟的外部鑑核機制人員。而信譽聯盟除接受外部網絡行動者的援助外，在不影響聯盟日常會務運作前提下，也積極承接、執行、推廣或協助政府及其他非營利組織舉辦的任何活動，包括共同舉辦研討會或座談會等活動、出版相關書籍或報紙、提供非營利組織領域研究獎學金等，以促進國家經濟及非營利組織之發展，善盡聯盟的社會及道德責任。

在信譽聯盟與會員或其他非營利組織、社會大眾的資訊交流方面，信譽聯盟除安排非營利組織良善治理相關培訓課程、研討會、座談會等，也透過召開會議、出版書籍、報章雜誌或其他形式的宣傳資料，使聯盟資訊流通的管道更為豐富，有時信譽聯盟也會贊助學術界進行非營利組織相關研究，聯盟理事會認為，這些方式都有助於達成信譽聯盟的組織目標，提升聯盟整體績效。

第三節 國外案例特性分析

壹、 內部網絡治理結構分析

美國福音教派財務責信委員會（ECFA）及印度信譽聯盟的成立，均源起於政府法令規範之他律機制不周全，加上外界對非營利組織財務運作狀況及公信力的質疑，而由數個非營利組織自主性發起，以提升非營利組織課責、非營利組織自我管制、自我約束為成立宗旨。由於兩組織均為非營利組織策略聯盟，因此從其內

¹⁹ 「英國亞洲信託基金」係於 2007 年，在威爾斯王子建議下，由一群英國企業領袖共同設立的社會基金，對英國、印度、孟加拉、巴基斯坦及斯里蘭卡等國家教育及醫療保健類非營利組織，提供長期持續的贊助。

部網絡結構來看，皆以會員組織為主要行動者及組織發展基礎。ECFA 對於會員團體的組織類型、規模大小、成立宗旨等均未設限，僅限制會員年收入須達 5 萬美元以上才能加入，因此其會員類型涵蓋範圍很廣，加上 ECFA 本身帶有宗教色彩，在召募會員上相對較為容易，會員團體也以宗教相關組織佔最大比例。

ECFA 成立迄今會員數已超過 2,600 名，該委員會認為會員團體數目及類別的增加，有助於擴大運作基礎，及其對於立法者、捐款人、媒體或其他非會員團體的影響力，但 ECFA 對於會員入會資格的審核，仍透過書面及實地訪查等嚴格程序把關，確保會員團體的運作正常，並要求既有會員每年均須重新提出入會申請，再透過定期安排實地訪查、年度認證，確保會員團體均確實遵守委員會的要求及規範。ECFA 的會員入會資格限制不多，但透過嚴格的審查程序，不僅未降低 ECFA 的會員數目，反而使 ECFA 能仔細篩選會員的組織特性與背景，避免評價不佳或有問題的組織加入，而年度認證方式則可督促會員加入後，確實遵守委員會相關規範及標準，朝提升組織課責度之目標努力，藉此維護委員會的社會評價及形象，減少會員團體發生醜聞或弊端的機會，進而提升外界對該委員會的信心及信任。

信譽聯盟對於一般會員的入會資格限制更少，只要向印度政府登記有案的非營利組織，願意公開揭露組織財務運作相關資訊，遵守聯盟的「最低限度規範」，基本上就能申請成為其聯盟會員。但信譽聯盟除一般會員外，另透過鑑核及同儕評鑑機制的建立，讓外界更清楚瞭解該聯盟哪些會員組織不僅公開財務等資訊、宣稱自律，更通過公正客觀的評鑑機制確保其課責度，此方式也間接鼓勵該聯盟一般會員，持續努力通過鑑核機制的認證，以獲得外界的信任。而信譽聯盟目前雖僅有 184 個會員團體，但從該聯盟 2001 年規劃成立之初，即透過不同類型的非營利組織、專家學者的廣泛參與討論，訂定聯盟適當的規範，並強調對各會員組織自主權的尊重，使各會員能在運作自主的前提下與聯盟進行互動，並遵守聯盟的自律規範。此種透過網絡參與者共同協商、討論之方式，不僅可廣納各方意見，以多數意見作為決策基礎，增強決策的正當性外，更能解決網絡治理中最為人詬

病之「代表性不足」困境，並降低部分規模較大、掌握資源較多的會員團體，壟斷組織內部決策權的情形，確保信譽聯盟能以公共利益做為優先考量，所擬訂之規範內容亦能被所有組織遵守。

從 ECFA 及信譽聯盟的內部組織架構來看，兩組織除透過會員團體選出代表部分人員組成理事會，負責統籌該組織年度工作計畫、財務運用、會員入出會資格審查等重要決策外，均設有其他專責單位及專業工作人員，以完整分工各司其職，負責推動執行理事會的決策及相關鑑核、調查工作，維持組織的日常業務運作，並接受理事會的指揮監督。而信譽聯盟除內部單位分工外，並透過各邦組成的委員會，直接處理協調各邦會務、協助其他會員團體達成聯盟規範，由下往上逐級選出會員團體代表，參與聯盟會議；此種由各邦委員會直接處理地方會務，並由下而上參與活動、凝聚共識的方式，除可提高信譽聯盟整體行政效率，增加會員團體參與聯盟活動的機會及頻率外，更能使各項活動均受明確的規範與督導，協助聯盟達成組織使命與目標。此外，信譽聯盟考量其理事會一年最少只召開兩次會議，開會時間間隔過長，為避免理事會未召開期間，聯盟會務推動或相關決策受到影響，聯盟另設置「執行委員會」決定聯盟例行事項，使聯盟日常會務之推動不致有所延遲。

而兩組織理事會成員的組成，雖均由會員團體選派，但不限於會員團體代表擔任，私人企業代表、政府代表、捐款者、社會著名人士或各領域專家學者等，亦為兩組織理事會的理事人選來源；信譽聯盟理事會有時也會邀請其他專家學者以不具投票權之方式參與會議討論，其理事組成更設有性別比例限制，避免理事會被單一性別人員操控。因此，透過不同領域專業人員的參與，使 ECFA 及信譽聯盟理事會的組成份子更多元且專業，更能廣納不同領域、層級人員的意見，也使兩組織的決策更具代表性，並加深兩組織推動策略或向政府進行遊說時的正當性。除理事會外，包括 ECFA 的準則委員會、信譽聯盟的規範委員會、鑑核委員會等其他內部單位，也會聘請相關領域的專家學者擔任委員，借重他們的專業知識，

規劃修訂組織規範或進行實地訪查、研究調查等工作。由此可知，ECFA 及信譽聯盟均非常重視專家學者的參與。

此外，在與會員團體進行互動、交流方面，ECFA 及信譽聯盟採取包括舉辦地區研討會及座談會、網路平台、出版書籍期刊、電子報及電子期刊、實地訪查等方式，讓會員團體能透過各種管道，隨時更新 ECFA、信譽聯盟及其他非營利組織課責、募款等相關議題的最新資訊，並安排會員團體接受相關訓練，提升會員團體的專業知能。此外，兩組織並就倡議的非營利組織課責觀念，針對會員團體應遵守的課責規範，規劃擬訂完整具體作法，供會員團體執行參考，並適時提供成員所需協助。綜上而論，兩組織與會員進行意見交流、資訊交換的方式，除召開會議或舉辦研討會、座談會等活動，也充分利用網路平台等多方管道，並協助會員團體瞭解欲提升組織課責度，應有的具體明確作為。

貳、外部網絡治理結構分析

觀察 ECFA 與信譽聯盟的外部網絡結構，可發現兩組織均與政府、私人企業及其他非營利組織行動者，建立了密切的互動關係，尤其是信譽聯盟與其他行動者的互動關係更顯多元。從與政府之間的互動來看，由於兩組織成立背景，均起源於政府法令規範無法發揮完整的監督功能，使外界對非營利組織充滿不信任，因而必須仰賴兩組織的成立，倡導非營利組織課責的概念，並要求非營利組織自律，但兩組織與政府間的關係並非衝突對立，除針對各自主張議題向政府進行遊說，扮演政策倡議的角色外，與行政、立法等政府機關之間，也分別建立起穩定的合作諮詢關係。

ECFA 與許多州的首席檢察官辦公室存在持續互動關係，也透過參與政府機關舉辦的研討會等相關活動，與政府機關代表交換意見，並針對不同提議或創新方案發表言論。由於 ECFA 與政府機關保持良好互動，加上其多年來致力於非營利組織課責領域的專業代表形象，使該委員會於政府治理過程中，已逐漸從公共事務

參與者，轉變為扮演「諮詢者」的角色，亦即政府及國會在擬定討論相關政策時，會主動徵詢 ECFA 的意見，並將之納入參考。

而在印度方面，信譽聯盟除針對相關政策或法令向政府機關進行遊說外，也參與由中央政府成立的「規劃委員會」運作，透過此種由政府官方設立、開放非營利組織參與的委員會形式，政府與非營利組織之間建立起溝通、對話的平台，不僅有助於促進雙方建立互信、互利的網絡互動關係，非營利組織在參與委員會的過程中，藉由自身意見的表達，亦可使政府瞭解非營利組織的理念與需求，增加影響政府改變法令政策制訂規劃的機會，更能發揮聯盟政策倡議的功能。

至於與其他行動者的互動上，雖然 ECFA 的宗教色彩無形中提高了社會大眾的接受度，有利於組織使命及成立宗旨的宣揚傳遞，但 ECFA 也非常懂得如何善用媒體及網路力量，透過各種宣傳行銷管道，讓社會大眾及其他非會員組織，有更多認識該委員會及其使命的機會，也透過出版書籍、發行電子期刊或電子報等方式，提供各非營利組織及社會大眾最新資訊，增進會員團體專業知能，達到教育捐款者、傳遞委員會價值觀的目的，並進而塑造出委員會的專業形象，使部分捐款者開始將該非營利組織是否為 ECFA 的會員團體，作為決定捐款與否的重要考量因素之一，亦有助於提高其他非營利組織加入 ECFA 的意願。

而信譽聯盟強調私人企業與非營利組織合作，有助於強化企業的社會責任、建立良好形象，並扮演協助私人企業監督非營利組織課責度的角色，也有企業因贊同該聯盟推動的鑑核機制，主動提供贊助，有助於信譽聯盟的業務運作及鑑核機制推廣宣傳。信譽聯盟除接受外部行動者的援助外，也主動積極執行、推廣或協助政府及其他非營利組織舉辦的任何活動，也會贊助學術界進行非營利組織相關研究，增加與外部網絡行動者的互動，促進實務界及學術界的交流，並善盡聯盟的社會責任。

參、小結

網絡治理理論強調網絡中各行動者在相關法令規範框架下，透過運作自主、平等互動等方式進行溝通協商，建立起水平的穩定互賴關係，以達成網絡共同目標。在 ECFA 及信譽聯盟的內部網絡治理結構運作上，兩者均以廣泛的會員團體作為運作基礎，除要求各會員團體必須遵守共同的自律規範，會員團體對於該策略聯盟的會務運作、工作計畫、自律規範的研擬修訂等，亦享有平等、開放的參與機會，透過不斷地溝通協商以獲致共識，並透過聯盟內部專業分工及專責人力推動，確保相關計畫的落實。如信譽聯盟在強調會員團體運作自主的前提下，採取由下而上的逐級參與方式，由會員團體透過選派代表參與聯盟事務之參與式民主方式，除可增加會員團體參與聯盟事務的機會，減少會員團體因地處地區偏遠，無法參與聯盟會務的可能性，同時透過對各邦委員會的分工授權，亦可提升聯盟的行政效率。此外，兩組織與會員間的互動，除透過會員大會召開等正式管道外，也積極透過發行電子報、網路、座談會等各種非正式管道，增加非營利組織自律相關資訊或意見雙向交流的機會。

因此，在 ECFA 及信譽聯盟的內部網絡中，會員團體彼此間係透過正式及非正式的溝通管道，就自律聯盟規範及聯盟會務推動等相關事項進行協商，以達成提升非營利組織自律之共同目標，並透過其他專家學者的參與，廣納各方意見，增加決策的正當性及合理性，再透過組織內部專責單位分工及專業專職人員予以推動執行。

在外部治理網絡中，從兩組織與政府間的互動關係即可看出，非營利組織除持續扮演政策倡議角色，促使政府修訂非營利組織相關政策或法令，以改善非營利組織發展環境外，在網絡治理理論發展的背景下，政府亦逐漸體認到自身已非公共事務的唯一決策者，必須採取更寬廣的視野，在決策過程中將多元行動者的利益、價值、能力等皆納入考量，因此不再處於被動角色接受非營利組織的遊說或倡議，轉為主動徵詢非營利組織的意見，將其看法納入決策考量，以增加決策

的公共性與正當性；印度政府更進一步成立專責單位「規劃委員會」，透過非營利組織代表的意見參與，讓政府決策更能彰顯公共利益，達成治理的公共目標。

除與政府進行互動外，為達成「非營利組織課責」的公共目標，ECFA 及信譽聯盟也與媒體、企業或其他非營利組織保持密切互動，運用網路及媒體力量行銷該組織倡議的價值觀並形塑專業形象，同時也與企業或其他非營利組織合作，使社會大眾更瞭解、認同非營利組織自律之精神及作法。當公民社會營造出認同並重視非營利組織課責的氛圍時，無形中也增加了私人企業主動與非營利組織合作之機會，如信譽聯盟獲得企業贊助印製鑑核機制之宣導文宣，即展現出非營利組織與私人企業為達成非營利組織課責之公共目標，建立起良好的互動合作關係。

從 ECFA 及信譽聯盟的發展背景來看，兩組織成立背景均源於政府法令規範的「他律」機制不夠健全，加上部分非營利組織本身缺乏拘束力、出現弊案，使社會大眾對非營利組織的公信力降低，因而由數個非營利組織自主性發起，透過組成聯盟方式就組織間的權利義務、自律規範取得共識，亦即採取國際非營利法規中心（ICNL）所稱的「結盟組織的自律規範」方式，由非營利組織自主性遵守擬定的自律機制，以彌補政府他律機制的不足，提升非營利組織的課責度。

ECFA 及信譽聯盟均希望透過策略聯盟的成立及網絡治理結構運作，提升非營利組織的課責度，並透過相關配套措施之推動，確保目標達成。ECFA 為確保會員團體均能確實遵守自律規範，除於會員資格審查即適時輔以實地訪查，並透過年度認證方式，確保會員團體加入後亦能遵守自律規範，對於未遵守自律規範的會員團體，ECFA 也有權要求其退會，同時針對會員團體應達成的自律規範，亦明確訂定「最佳實踐」等 7 項具體作法，提供會員團體遵循指標。信譽聯盟則發展出鑑核機制及同儕團體評鑑機制，針對會員的課責度進行認證評核，並訂定「最低限度規範」及「期望規範」兩種規範原則，針對非營利組織在目標、願景、管理、運作方式等各方面應達成目標，進行非常詳細的規劃。從 ECFA 及信譽聯盟推動非營利組織自律之機制來看，兩組織對達成「非營利組織自律」之目標，已不僅侷

限於組織財務報告等資料公開，對於組織內部治理、目標管理等亦訂有明確規範，使非營利組織自律機制更全面完善，並均透過評鑑機制的建立，確保會員團體的課責度。此外，信譽聯盟透過內部規範委員會定期召開會議，評估檢視調整自律規範，亦有助於自律規範之內容更貼近非營利組織實務運作所需，更能確實提升非營利組織之課責度。

因此，透過 ECFA 及信譽聯盟的成立及網絡運作，對於提升非營利組織自律確有一定幫助，並透過與政府法令規範之他律機制相輔相成，共同改善非營利組織之課責度及非營利組織整體發展環境。



第五章 個案研究及訪談分析

在探討台灣公益團體自律聯盟的成立背景、內外部網絡結構，以及美國福音教派財務責信委員會、印度信譽聯盟兩個類似組織的運作情形後，本章將配合對台灣公益團體自律聯盟內外部網絡主要行動者的深度訪談內容，及其他相關書面資料，就該聯盟內外部網絡治理結構的運作過程、成效及困境，進行深入探討，最後再透過國外案例的啓發及網絡治理理論為基礎，進行驗證及分析。

第一節 自律聯盟網絡治理結構之成效

壹、 提升會員團體課責度

自律聯盟自 2005 年 10 月 21 日成立，迄今已有五年時間，透過與會員團體、政府、企業、媒體、公民及其他非營利組織等相關利害關係人的交流合作，聯盟與內外部主要行動者彼此間構築成一個複雜的網絡結構，雖然自律聯盟成立時間不長、組織發展亦尚未完全，但在網絡結構治理運作上，某方面來看仍有些許成效。

自律聯盟的成立，係源於台灣當時相關法令規範不夠健全，對於非營利組織監督管理的「他律」機制無法確實發揮作用，加上社會大眾不夠重視非營利組織的課責，在某些非營利組織無法自我約束的情形下，財務運用及內部運作出現弊端，致使民眾對整體非營利組織的運作及發展逐漸失去信心。因此，自律聯盟的創始團體，希望透過組成策略聯盟方式，讓參與的非營利組織用高標準來自我約束、自我管制，讓外界相信聯盟的會員組織是具有課責度。在自律聯盟成立之前，政府法令規範基於對個人資料保護，均未要求非營利組織公開財務運用等相關資訊，「資訊公開」僅屬非營利組織的消極責任，大部分非營利組織的捐款運用、工

作規劃均未對外公開，也不瞭解「非營利組織自律」的定義及精神為何；而自律聯盟要求加入的非營利組織，都必須簽署「公益團體自律公約」，並遵守自律聯盟規範，主動向捐款人公開組織的財務及工作報告等相關資訊，讓捐款人清楚知道組織的內部運作情形。

自律聯盟成為台灣第一個對非營利組織倡導自律概念的非營利組織策略聯盟，透過其成立、運作、價值倡導及參與團體彼此的同儕影響力，形塑出非營利組織自律應遵守的規範及具體作為，也使更多非營利組織瞭解自律的意義及重要性，對台灣整體非營利組織課責度的提升，有無形的幫助。受訪會員團體便提到：

責任這個概念在國內非營利組織是一個新議題，甚至是自律聯盟成立後才開始推動這個議題、推動國內公益團體自律這個精神。藉由這種自律概念的傳遞，我們基金會所有的會務、財務一律都透明公開，至少達到聯盟所提出的自律和責任精神的要求。……透過由各組織在這樣一個非官方、較具公信力、大家都認同的公開平台上，將自己的財務報表公開，有助於提升基金會的責任度。(N3)

以前我們就瞭解「自律」概念，但會覺得自己懂就好，不用對外說明，加入聯盟後就覺得社會在監督，花費捐款應該更謹慎一點，會有一點制約效果。現在因為聯盟要求財報公開，社會對此議題也較敏感，非營利組織就必須思考如何用錢才能更符合捐款人的預期，這是以前大部分組織不會去思考的問題。我覺得自律聯盟的成立，對台灣非營利組織責任度的提升，是有無形幫助的，大家開始知道「自律」這個概念，也會知道國外自律聯盟對非營利組織有這麼多的要求，將來我們可能也要達到那種境界。(N5)

貳、 內部網絡治理結構之運作成效

從自律聯盟的內部網絡治理結構來看，雖然該聯盟目前僅有 110 個會員團體，但聯盟與各會員間的互動情形，是影響聯盟運作及存續的關鍵因素，聯盟在工作

計畫擬訂、經費運用等各方面，亦須由各會員團體不斷溝通協商，才能獲致共識，進而對內順利推動會務、對外進行政策倡議。由於自律聯盟倡導的「非營利組織自律」概念較為抽象，在我國學術界及實務界發展時間並不長，加上自律聯盟對於會員的門檻很低，以廣納所有認同「非營利組織自律」宗旨的非營利組織加入，因此會員類型非常多元，共包括 10 種不同類型的非營利組織，自律聯盟理事長提到：

台灣法律規定，會員團體只要符合章程規範很難拒絕入會，所以只要符合章程規範我們原則都歡迎，但因為我們是講「責信」的團體，所以設有一個比較嚴格的「會員審查委員會」，審查時考量的比較不是組織的規模或類型，重視的是「責信度」，也就是財報是否願意透明、揭露，是否有異常，這較會影響團體能否通過審查。

我們比較採鼓勵性角度，因為聯盟初創，不願意輕易放棄，只要願意參加聯盟的組織，我們視同他認同這個理念、願意責信，我們就採取鼓勵、輔導，只要他們能改善或加以解釋，都盡量歡迎。(N1)

因此，為使會員團體確實瞭解並遵守自律規範，凝聚會員團體對自律聯盟的認同感及向心力，更凸顯聯盟及會員團體間溝通協調的重要。自律聯盟與會員間的溝通交流管道，主要係透過一年召開一次的會員大會，及不定期召開的理監事聯席會議。會員團體於會員大會中，會針對聯盟的年度工作計畫、報告及預算、決算等進行討論，並以投票多數決方式決議；會員團體若對於聯盟的工作推動有任何意見或建議，也能於會員大會中提出臨時動議，互相討論其可行性，經投票表決通過後再交由聯盟秘書處執行，或作為各組織遵循的依據。雖然自律聯盟的會員種類多元，各組織規模、發展時間、掌握資源等背景亦不相同，且規模較大、發展較久的會員團體，通常因經驗較豐富，發表的意見難免容易獲得其他會員的認同，但整體來看，在會員大會召開的過程中，大部分會員團體多認為尚能獲得

平等的參與及發言權，而不致因組織規模、資源多寡等因素有所不同：

就我參與會員大會的情況來看，每個會員組織都有發表自己意見的機會，不至於因組織規模大小，而有不同的參與機會及影響力。(N2)

基本上這個機構運作是非常民主的，大家也都很踴躍的發表自己的意見、充分討論，不會因為某個團體規模比較大，就比較有發言的機會。(N4)

由於理監事聯席會僅理、監事代表才能參加，亦即僅有少數會員團體可以參與研商討論，尤其是規模較小的會員團體，擔任理、監事的機會相對較低，因此自律聯盟目前一年一次召開的會員大會，成為各會員團體意見交流、凝聚共識，以及決定聯盟運作發展策略的主要管道。除會員大會外，平時會員團體也能主動以電子郵件、電話等方式，向聯盟秘書處或理事長表達意見，同時透過正式及非正式管道持續溝通互動：

在自律聯盟的會員大會中，每個人只要舉手都可以發言，每個團體都有平等發言的機會。小團體參與理、監事會的機會較少，可能也只能靠一年一次的會員大會發表意見，但我想他們平常應該也可以透過電話方式，向聯盟表達想法或建議。(N5)

自律聯盟與會員團體之間的互動，除召開會議外，也透過舉辦研討會、座談會及訓練課程等方式，提供會員團體有關非營利組織運作或課責議題等最新研究資訊。自律聯盟迄今舉辦過 2 次研討會，邀請國內外非營利組織領域的專家學者及私人企業代表，就非營利組織課責議題發表文章及評論，探討推動非營利組織課責的必要性，以及國外非營利組織的實際推動策略，並開放會員團體及對該議題有興趣的其他非營利組織、社會大眾參加。透過研討會的舉辦，使自律聯盟及其會員團體，能有與私人企業或學術界雙向對話的機會，就非營利組織課責議題互相激發、意見交換，進而增進自律聯盟及會員團體達成課責目標的能力，並藉

此對外宣傳自律聯盟的成立宗旨及自律信念。至於自律聯盟舉辦的座談會，主要則是針對該聯盟主張推動修正的法令規範，如該聯盟先前推動修正的「公益勸募條例及其施行細則」，及現階段的推動重點「財團法人法草案」，以座談方式瞭解各會員組織的意見，以期彙整多數組織意見，擬訂民間團體建議修法版本。

參、 與外部網絡行動者之互動及影響

一、 與政府的互動成效及影響

從自律聯盟與外部網絡主要行動者的互動，以及對聯盟內部網絡結構運作的影響來看，自律聯盟的內部運作雖受限於政府的相關法令規範，但同時也致力於推動政府修訂非營利組織相關法令或政策，並透過舉辦公聽會方式彙集會員團體意見，再向政府進行遊說。自律聯盟向政府進行政策倡議，迄今最具體顯著的成效，當屬促使「公益勸募條例及其施行細則」草案的順利推動，並完成三讀立法。在 2005 年至 2006 年推動該草案期間，自律聯盟為有效掌控草案的推動進度，以促使該條例能於立法院順利三讀通過，曾於聯盟內部組成「第一屆法規委員會」，並依據法規內涵分成「公益勸募法小組」、「財團法人條例小組」及「法律環境發展小組」，由會員團體擔任委員會成員，並邀請聯盟外部專家學者加入討論，負責和內政部社會司、立法委員進行法案條文對照協商，並舉辦聯盟內部的小型座談會，邀請重要會員團體與會，針對該法案進行廣宣並凝聚各方共識。

第一屆法規委員會共計召開三次會議，經開會擬訂聯盟建議修法版本送內政部作為修法依據。透過自律聯盟內部網絡運作，彙集各方專業意見，並隨時掌握立法最新進度，終於成功促使立法院三讀通過「公益勸募條例及其施行細則」；該條例及其施行細則的實施，有助於改善台灣非營利組織的法令規範及發展環境，提供捐款人及公益團體更周全的保障。此外，自律聯盟於該條例及其施行細則公布施行屆滿週年時，考量施行期間許多公益團體仍對法規內容及許可申請流程存有不同意見，為協助內政部社會司及立法部門瞭解公益團體運作情形，並於北、

中、南區舉辦三場次座談會，邀請各公益團體及內政部社會司代表進行意見交流，以彙整各方實務操作的心得及建議，作為後續推動的參考建議。

二、與私人企業的互動成效及影響

自律聯盟與 Yahoo！奇摩公益頻道、台灣大哥大 5180 即時捐的合作，係起源於兩捐款平台缺乏足夠能力及資源，監督並篩選合作的非營利組織，因而以「是否為台灣公益團體自律聯盟的會員」作為平台使用對象的主要標準，由自律聯盟擔任把關者的角色，輔以政府認證字號進行審核，結合自律聯盟的「自律」機制及政府法令規範的「他律」機制，確保捐款平台合作對象的課責度。從 Yahoo！奇摩及台灣大哥大此兩大企業，以該非營利組織是否為自律聯盟的會員，作為其捐款平台提供使用對象的篩選標準可知，兩企業不僅認同自律聯盟的成立宗旨及運作發展，更相信通過自律聯盟審核、成為聯盟會員的非營利組織，在財務運用等課責度上，是值得被信任的：

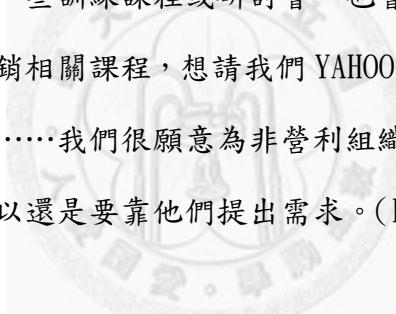
2009 年 YAHOO！公益頻道第一次上架的非營利組織名單，就是由自律聯盟推薦的，現在我們將「自律聯盟會員身分」當成一個參考，因為我們沒有能力去監督這件事，但網友是信任 YAHOO！才透過這個頻道捐款，因此我們還是希望非營利組織本身能有責任。(E1)

由於 Yahoo！奇摩公益頻道及台灣大哥大 5180 即時捐，係屬國內兩大企業建立的捐款平台，具有一定程度的影響力，且不約而同地以「是否為台灣公益團體自律聯盟的會員」，作為捐款平台使用對象的篩選標準，此種對自律聯盟的信任，間接達到宣傳行銷自律聯盟的效果，讓社會上更多捐款者及非營利組織認識自律聯盟，其中也有部分非營利組織，為獲得兩捐款平台的使用機會，進而申請加入成為自律聯盟的會員。

而自律聯盟舉辦的研討會或訓練課程，有時也會與私人企業合作，例如邀請

Yahoo！奇摩、花旗銀行等企業代表擔任講座，或接受企業贊助、共同合作舉辦訓練課程。自律聯盟除針對提升非營利組織課責度議題，輔導非營利組織學習製作財務報表外，也會從非營利組織發展角度，設計如網路行銷、經營社群網絡等課程，提高會員團體的參與意願。對自律聯盟而言，與私人企業合作辦理訓練課程，不僅能鼓勵會員團體師法企業某些專業知識及發展經驗，提升會員團體專業知能，透過企業經費補助，也能使自律聯盟在財務匱乏的壓力下，仍有持續提供會員團體相關資訊或資源的機會；對合作的企業而言，通常他們也都很樂意在訓練課程上與非營利組織合作，提供非營利組織所需相關資源，善盡企業社會責任，但主要仍須由自律聯盟提出需求，以使課程內容切合聯盟及會員團體所需。

YAHOO！奇摩全球新聞產品規劃管理總監便提到：


自律聯盟有時候舉辦一些訓練課程或研討會，也會請我們協助授課或參加，他們之後如果開設專業行銷相關課程，想請我們 YAHOO！擔任授課講師，我們很歡迎也很願意和他們合作。……我們很願意為非營利組織提供訓練課程，但不是很瞭解他們真正的需求，所以還是要靠他們提出需求。(E1)

三、 國外交流

此外，自律聯盟除舉辦國內的研討會、座談會或訓練課程外，也曾於 2008、2010 年在外交部的經費補助與支持下，參加「國際勸募組織委員會」(International Committee on Fundraising Organizations，簡稱 ICFO)²⁰年會活動，並同時參訪德國柏林地區及加拿大的非營利組織，並提供會員團體共同前往參訪的名額。雖然礙於自律聯盟經費有限，能提供會員團體共同前往參加的名額很少，但透過參與 ICFO 年會及參訪國外非營利組織，不僅能師法國際經驗、向國際宣揚台灣非營利組織自律的發展情形，且無論係參訪國外非營利組織推動課責之作法及實務策略，或

²⁰ 「國際勸募組織委員會」(International Committee on Fundraising Organizations) 係為一國際組織，其會員組織均來自不同國家，以不同形式去呼籲非營利組織的財務透明及課責；台灣公益團體自律聯盟於 2008 年提出入會申請，成為該委員會第 13 個會員，也是亞洲國家第一個申請入會通過的非營利組織。

係於國內舉辦研討會、座談會等活動，透過參與者的意見交流及新資訊的吸取，都有助於提升自律聯盟及會員團體的自律程度：

我們參與自律聯盟國內活動還蠻頻繁的，在參與過程中，對於相關資訊的獲得是相當有幫助的，透過於網站上公開資訊，也可以了解到其他會員的工作項目、財務報告，甚至財務狀況，這些資訊都可提供我們在工作方向、經驗交流、方向修正等面向的參考及幫助。(N3)

我覺得透過自律聯盟舉辦的相關交流活動，對我們機構或自律聯盟本身自律的提升，確實是有幫助的，像自律聯盟至國外參訪回國後，就開始從事課責議題的書籍翻譯，也舉辦幾場小型座談會，和會員分享聯盟在國外看到的事情，這些對小機構是有幫助的，讓他們慢慢了解什麼叫責信、什麼叫自律。(N5)

因此，自律聯盟複雜的網絡治理結構，從其內部運作及與外部行動者間的互動來看，某方面已獲得一定的成效，但同時該聯盟也存在某些運作問題，有待妥適處理並加以釐清。

第二節 自律聯盟網絡治理結構之問題

自律聯盟的成立及運作，對促進會員團體財務透明及課責，確實發揮了一定的功效，政府、企業、社會公民等外部行動者，對於自律聯盟是否有助於提升台灣非營利組織發展環境的自律程度，也多普遍表示肯定，但自律聯盟倡導的「非營利組織自律」概念，在台灣非營利組織實務發展領域中仍處萌芽階段，許多非營利組織對自律的意義及必要性仍不瞭解，使自律聯盟在召募會員、價值倡議等運作上更顯艱辛。此外，自律聯盟成立迄今僅 5 年多，從組織的發展歷程來看，5 年的運作時間仍嫌短暫，要發展成結構健全、完整的組織，仍有相當大的成長空

間，其網絡結構也存在一些問題，都可能進而對聯盟的運作及行政效率造成影響。

壹、 會員問題

自律聯盟成立迄今，已從 30 個創始會員逐步擴展至現今 110 個會員團體，但同時也有包括創始會員在內的 18 個會員團體退會。自律聯盟對於加入會員的門檻設限不高，希望藉由降低入會門檻，使所有認同聯盟宗旨、願意加入自律聯盟的非營利組織都有加入機會。降低聯盟的入會門檻，固然能擴大其會員基礎，讓更多有意願的非營利組織加入，共同遵循「自律」的精神及概念，但在聯盟完全沒有其他相關審查配套措施的輔助下，難以瞭解每個會員組織的課責程度，亦無追蹤機制以確保非營利組織成為聯盟會員後，實際運作上能確實遵守自律精神及規範。此外，目前包括 Yahoo！奇摩公益頻道、台灣大哥大 5180 即時捐等兩大捐款平台及部分募款計畫，都以「是否為台灣公益團體自律聯盟會員」為合作對象的篩選標準，雖有助於聯盟的宣傳行銷，使更多非營利組織認識自律聯盟，進而加入成為會員，但同時也可能導致部分會員加入聯盟，僅係為增加募款便利性，而非認同聯盟成立宗旨，與自律聯盟成立運作、吸納非營利組織成為會員以遵守非營利組織自律精神之本意不符，聯盟變相成為非營利組織獲得募款資源的「橡皮圖章」；這些非因認同自律聯盟成立宗旨而加入的會員，因對聯盟的認同度較低，也可能影響其參與聯盟活動或會議的積極度及頻率，且一旦該組織發現加入自律聯盟後，在募集資源方面無法達到預期目標及實益，就很容易決定退出自律聯盟：

基本上，在台灣社會對「責信」的要求和認同還不明顯時，若不是非常強烈認同這個理念，通常不會積極的加入聯盟，但現在也有一些團體是為了利益而加入，像有部分會員加入聯盟，是因為 YAHOO！和台灣大哥大要求必須是自律聯盟會員，才能使用他們的募款管道。

有些組織退會是覺得參加聯盟沒有實質意義，在資源募集上沒有得到好處；

很多組織認為加入聯盟後募款會比較容易，結果加入後才發現沒有實質幫助，這就不是認同聯盟理念而加入。……很少是因為財務困難、繳不起會費而退出，大部分是覺得加入聯盟沒有實質意義，加入動機和聯盟宗旨不符，或在參與聯盟運作過程中發現無法達到期望而退會。(N1)

某些經費補助計畫，如台灣大哥大 5180 即時捐、YAHOO 奇摩「公益平台」專案、成長文教基金會的「公益傳家計畫」等，也都以申請者是否為自律聯盟的會員作為優先考量，有些非營利組織加入自律聯盟可能是因為這個原因，所以聯盟也會擔心自己淪為「橡皮圖章」，成為非營利組織申請經費補助的工具。(N2)

自律聯盟要求其會員團體必須按時繳交年度財務報告及業務工作報告，並將相關資料置於聯盟網站供社會大眾檢視查閱，以顯示其組織內部運作的透明，但聯盟因自認未被政府或會員團體賦予實質審查權及評判權，加上內部專職、專業人力有限，目前仍無法就會員繳交資料內容進一步檢視，給予實質建議或協助輔導，僅能發揮彙整資料並於網站公布的功能；對於未按時繳交財務報告及工作報告的會員，聯盟亦無強制力或懲處權，僅能採柔性勸說方式勸導會員團體繳交，更遑論要求財務報告不透明、運作違反自律規範的會員團體改善，或進而要求該團體退會。部分受訪會員團體便認為聯盟應確實發揮監督功能、增加強制力，以加強社會大眾對聯盟的信任：

聯盟需要有經驗的工作人員，真正發揮監督的功能，不能因為怕發揮監督功能會失去會員，而不敢發揮強制的拘束力。站在會員的角度來看，聯盟針對財務公開有問題的會員應有所作為，發揮應有的效力，否則會員可能會認為加入自律聯盟無法達到預期目標，而不再支持聯盟的運作。(N2)

像我們在理監事會也常質詢聯盟秘書處，他們在催會員繳交財務報告時，覺得自己和會員是平等的，不像內政部具有強制力，只能用柔性勸說，拜託會員繳

交，但我認為雖然可以尊重會員，但也可以類似說如果三個月內不繳交財報，我們就取消會員資格等等。(N5)

針對此不足之處，自律聯盟表示，未來希望可以朝建立指標、認證機制之方式，朝輔導低於標準會員之改善方向邁進，使聯盟的會員團體確實具有課責度，並同時提升自律效力：

目前聯盟會員的義務是提供財務報告和工作報告內容，但我們只看該組織是否透明公開，還沒有進一步去看它的內容及組織使命，現階段只要求會員組織最起碼能達到透明、接受社會大眾的檢驗，未來聯盟會務希望可以慢慢建立更多指標，並逐步輔導低於該標準的組織加以改善。未來我們希望可以建立一個認證機制，目前已在規劃，雖然不會很快，但一定要朝這個方向走，因為有認證才能脫離「加入聯盟就代表責信」這種情況。現行作法對會員也沒有實質幫助，他們會覺得好像只是提供資料，責信力量沒有提升。(N1)

貳、 內部網絡治理結構運作問題

一、 聯盟與會員互動之困境

自律聯盟與會員之間的交流管道，包括會員大會、理監事聯席會、研討會或訓練課程等，其中並以一年召開一次的會員大會為主要互動途徑。但由於自律聯盟位於台北市，且從該聯盟 110 個會員團體所在地區進行統計，亦可發現其會員具有地區集中性，總計 73 個會員團體位於台北市，佔整體 66.3%。在高度地區集中性的因素影響下，迄今自律聯盟的會員大會、理監事聯席會、研討會或訓練課程等活動，僅於聯盟推動政府制定修正相關法規時，為彙集各地區非營利組織意見，才曾至中、南部舉辦過公聽會，其餘仍集中於台北縣市舉辦。

自律聯盟集中於台北縣市召開會議或舉辦活動，主要原因係考量多數會員團體的交通便利性，且因聯盟多數會員團體均位於台北市，於台北縣市召開會議或

辦理活動，亦可避免會議參與人數過低，無法達到開會最低門檻。但此種聯盟舉辦活動過於高度地區密集，除使聯盟中、南部或偏遠地區的會員團體，容易因所在區域距離遙遠、參加聯盟會議較不便利等因素，降低參與意願外，其他會員團體也可能受到組織規模大小、組織領導者對自律聯盟的重視度等因素，影響各該組織參與活動的意願高低，並進而影響該等會員團體的權力行使，以及會員大會決策之代表性：

有會員向我們反映目前 4 次會員大會都在台北召開，導致中南部會員無形中感覺不受重視，減少他們參與的機會，我們也在思考未來有無至南部召開會員大會的可能，但因為大部分會員團體都在台北縣市，若北部會員不去南部參加會議，將可能無法達到開會門檻人數，所以最後還是在台北召開。(N1)

各會員組織都有平等的參與機會，但各組織的規模、所在區域、參加聯盟活動的便利性等等，都會影響組織參與活動的意願高低。(N3)

除會員團體參與會員大會的意願，可能受到組織規模、所在區域等因素影響外，對於理、監事會的選舉方式，也受到部分會員團體的質疑。自律聯盟的理、監事代表係由會員團體自由報名徵選，再由全體會員投票選舉產生，自 2005 年成立迄今並已歷經一次改選，但會員團體當選理、監事代表的頻率，通常會受到組織規模及性質、知名度、是否為聯盟創始會員等因素影響，同時會員團體對擔任理、監事代表之意願，也會受到組織原有宗旨、所在地區、代表參與聯盟事務積極度等因素影響，而有參與意願程度的差別及不同看法。

有些會員團體認為聯盟理、監事代表必須負責擬訂聯盟年度工作計畫、報告及預算、決算等內部決策，但該組織並不擅長，或因組織本身會務繁忙，無多餘時間及心力投入聯盟決策事務，擔任理、監事的意願不高，而希望讓更有經驗、更有能力的會員團體擔任，協助自律聯盟的會務推動。如某受訪會員團體提到：

我們本身參與自律聯盟的決策意願就不是很高，因為聯盟的內部決策、運作不是我們的專長，所以我們能發揮的部分相當有限，因此不如讓更有經驗、更具代表性的機構去參加，像是殘障聯盟、智障聯盟等，讓更具代表性、有法學專長的人進入決策團體，才能讓自律聯盟走的更穩健、走的更遠，方向目標更正確，來嘉惠所有會員，這應該會比我們直接投入聯盟內部更有幫助。(N3)

但也有部分會員團體認為聯盟的理、監事代表，多由某些特定組織擔任，特別是因聯盟 110 個會員團體中，以社會服務型非營利組織所佔比例最高，因此該類型組織在理、監事選舉上自然較具優勢，或是某些知名度較高、規模較大的組織，在選舉上也較易獲得其他會員團體的青睞，進而排擠到組織規模較小、同類型組織較少的會員團體擔任理、監事代表的機會。如某受訪會員團體便認為：

在參與聯盟活動方面，我們機構只有參加會員大會及研討會，至於理、監事會其實已經被某些固定團體壟斷，所以我們也沒機會參加，聯盟核心就是固定被幾個團體掌握，但他們根本沒時間開會，沒有照人民團體法規定，至少三個月開一次理、監事會。(N6)

也有受訪會員團體表示，該組織理事長曾報名參加自律聯盟理監事改選，卻未被納入候選名單內，也不清楚原因為何，而失去參與理監事選舉的機會：

我們理事長之前有參與自律聯盟第二屆的理監事改選，但未被列入候選人名單，原因是什麼，我們也不是很瞭解。(N2)

雖然在 5 名受訪的會員團體中，僅有 2 名受訪團體對於聯盟理、監事組成提出批評或疑義，但也凸顯出某些會員團體對聯盟的運作方式存在不信任感。此外，由於大部分理、監事職務均由組織規模較大的會員團體代表擔任，這些代表可能因本身組織會務工作繁重，對於聯盟會務推動無法投入太多的時間與心力，也不

利於聯盟發展。有兩位代表其組織擔任聯盟常務理事的受訪者便表示：

以「治理」功能來看，理、監事的決策能力或奉獻度很重要，必須投入更多的時間與心力，自律聯盟的組織運作才能更強大，但目前各團體代表都有自己的會務要忙，所以可能也沒辦法投入很多心力。(N3)

現在很多常務理、監事代表本身組織的工作已經很重，還必須參與聯盟活動，這些代表是否有更多時間投入自律聯盟會務，也是一個很重要的問題，他們常常必須請其他人代表參加會議。以「治理」功能來看，理、監事的決策能力或奉獻度很重要，必須投入更多的時間與心力，自律聯盟的組織運作才能更強大，但目前各團體代表都有自己的會務要忙，所以可能也沒辦法投入很多心力。(N4)

除了會員大會及理、監事會出現上述問題外，自律聯盟內部設置的 4 個非常設委員會，迄今僅「會員輔導委員會」因負責協助聯盟辦理會員入出會管理審核工作，運作較為頻繁，其餘政策倡議委員會等 3 個委員會，各自召開會議討論議題的次數不多，較未能發揮原預期規劃設置的功能，原因可能與理、監事普遍都很忙碌，無多餘心力參與非常設委員會，但秘書處在工作人力及專業能力方面，又不足以支撐委員會的舉行。某委員會成員便提到：

自律聯盟設有各種委員會，包括政策倡議、研究發展等委員會，不同理監事就分派到不同委員會，像我就是研究發展委員會的成員，但各委員會成員都很忙，很難有多餘心力去主動籌劃開會討論議題，因此秘書處應該常常主動邀集委員會成員，丟出議題讓他們討論。但秘書處工作人員可能沒有足夠的專業規劃討論議題，加上人事不斷異動，也沒辦法長時間去研究累積經驗。……聯盟各委員會因未經完善規劃，所以幾乎已經失去原本規劃的功能。(N5)

而在聯盟內部各行動者交流部分，會員團體普遍認為聯盟與會員間的交流聯

繫及會員團體間的水平交流不足，因此聯盟應透過多舉辦研討會等方式，加強與會員之間的聯繫互動：

會員彼此間的横向交流沒有那麼頻繁，幾乎沒有交流管道；聯盟與會員間通常則是透過電話、電子郵件方式，要求會員提供相關資料。……會員加入後與聯盟之間的交流管道較少，會員團體不太會主動和聯盟表達自己的意見，自律聯盟針對會員提供的財務、會務報告，也不會將審查結果主動告知會員。(N2)

目前聯盟會員之間的互動，就是透過一年一次的會員大會。我發現會員平常的互動聯絡不夠，一年一次的會員大會時間又過於緊湊，我覺得我們可以多辦一、兩次活動，不只是召開會員大會，要如何加強會員彼此間的聯繫，這是個很重要的議題，譬如說可以透過多舉辦研討會之類的。(N4)

在會員交流方面，我們幾個組織平常在其他方面的交流就很頻繁，不是因為自律聯盟才交流的。若要加強聯盟和會員之間的交流，要有一個切入點，如舉辦相關訓練、提供會員團體資源等，但自律聯盟比較少有這樣的切入點，像聯勸之前和會員間的互動方式，都是透過舉辦訓練課程及研討會、邀請國外講師，在這過程中會員就有很多交流的機會。這個切入點要和組織成立宗旨有關，但自律聯盟現在比較少抓到這個切入點，我認為他們應該要加強，讓會員更認同你，他們內部舉辦的活動最近比較少，前陣子針對勸募條例修正、責信研討會好像辦得比較多。(N5)

二、 聯盟專職人力及經費不足問題

上述對於聯盟非常設委員會無法發揮原有功能的原因，點出自律聯盟網絡結構目前面臨的困境，也是聯盟理事長及所有受訪會員團體普遍認為自律聯盟如要運作順遂，最先需解決的問題便是專職、專業人力不足。由於聯盟內部專職人力

及經費有限、人事異動頻繁，使聯盟規劃之工作及理念，無法透過專業專職人力予以執行落實，影響聯盟整體會務推動。對於非營利組織而言，清楚確定組織宗旨後，最重要的就是「執行力」問題，必須透過優秀的專業人才推動執行，才能落實組織的宗旨及使命，且自律聯盟為一非營利組織策略聯盟，會員均為各非營利組織高階管理人員代表，平時多忙於各自組織的會務運作，僅能透過會員大會、理監事聯席會等會議召開，就聯盟的工作計畫、經費運用及發展方向，共同研商獲致共識，後續的策略推動、執行及其他會議召開準備、理監事聯繫、向會員團體公布傳遞資訊等一般行政工作，均須由秘書處專職人力負責執行。因此，聯盟內部專職、專業人力扮演非常重要的角色。但自律聯盟秘書處目前僅配置 1 名秘書長、2 名工作人員，3 名專職人力實不足以協助推動會員財務報告審查、會員輔導、監督或宣傳行銷等各項業務，加上聯盟秘書長等人員更替頻繁，人事的不穩定也使秘書處無法發揮應有功能，皆不利於聯盟會務的正常發展運作。

此外，由於自律聯盟認為本身是倡導非營利組織自律、監督募款的團體，為避免外界質疑無人監督其經費的流向與運用，聯盟經費來源僅會員入會費、常年會費、會員及社會大眾捐款等，無法對外進行公開募款，因此，自律聯盟同時也面臨「經費不足」困境，不僅無法提供優秀人才適當的薪資報酬誘因，難以招募專業人才投入，也影響聯盟宣傳等會務推動。自律聯盟理事長也認為這是聯盟運作上面臨最大的困境，經費和人才不足也連帶影響聯盟的專業執行力：

聯盟的專職人力確實不夠，但礙於財務問題，我們無法再負擔更多的人力。我們的確定收入主要是會員團體一年 2,000 元的會費，100 個團體總共 20 萬元，能做的事有限，在募集外部資源時也有限制及不確定性，多虧台灣某些團體認同我們的理念，願意贊助我們舉辦活動，我們會繼續爭取願意認同自律理念的團體資源。……目前聯盟運作上面臨最大困難就是人力和財力不足，專業執行力還不足夠。(N1)

聯盟受訪會員團體也指出，自律聯盟在運作上確實面臨人力及經費不足的問題，進而影響聯盟的行銷、會務推動等工作，及內部健全結構的運作發展；聯盟必須思考如何解決上述困境，召募適當且足夠的專職、專業人力，以協助聯盟會務推動及發展：

聯盟目前還算一個非常小的組織，可運作的經費很少，受限於聯盟的經費與人力，宣傳也不夠，所以雖然在國內自律聯盟很重要，但能認同這個重要議題的人並不多，這可能和自律聯盟的人手不足也有關係。(N3)

自律聯盟內部要運作順遂，理事長和秘書長是關鍵人物，因為財務關係，自成立以來已經換了幾個秘書長，可能是因為經費問題。很多非營利組織很容易面臨這種問題，自律聯盟的經費比較困難，所以有時候在人事上沒有辦法留住人才。自律聯盟要如何募款、有足夠的財力來穩住人事，有優秀的人才來替聯盟規劃事情，這是很重要的。(N4)

自律聯盟內部最重要的是「人事要穩定」，人事穩定就會順利運作。自律聯盟的專業性可能比較不足，可能也會影響其會務推動，這是他們最大的問題。(N5)

自律聯盟現在最大的問題，就是財務、會務要健全，健全後才會有計畫執行，才能幫助會員，讓會員得到實質的效果。我認為自律聯盟應該要讓會務人員穩定，才能持續執行組織既定方向的業務。所以聯盟的理事要想辦法籌募更多資源，讓會務人員更好做事。(N6)

參、 外部網絡治理結構運作問題

自律聯盟的外部網絡結構，以政府和企業為主要行動者，而與政府之間的互動，主要為申請經費補助及政策倡議。由於台灣非營利組織數量眾多，政府資源

有限，能提供自律聯盟的補助因而較少，致使自律聯盟必須透過其他管道獲得經費與資源，才能維持聯盟的存續與運作。而在政策倡議角色扮演上，目前政府與非營利組織間尚無正式的溝通管道，政府也認為沒有一個非營利組織，足以代表整體非營利組織的意見，因此在規劃非營利組織相關政策或法令時，大部分仍未主動詢問自律聯盟等非營利組織意見：

政府的經費通常不會很多……政府經費只能提供補助，大部分經費還是要靠團體自籌……除非是委託非營利組織辦理某件事情，才會多一點經費。

政府修訂相關政策或法令時，通常不會特別主動詢問人民團體的意見，而會去詢問他們的主管機關，在輔導人民團體過程中面臨到哪些問題。每個層級的主管機關都有直接服務的團體，因此比較清楚人民團體法或相關子法在執行上會有哪些問題，我們再配合修法。我們很少主動詢問團體的意見，因為每個團體意見不同，也沒有一個團體可以代表全體，因此問主管機關最清楚。但人民團體可以透過公文、電子郵件方式，針對政府修法提出建議或表達意見，我們也會加以討論。(G1)

而政府對於非營利組織的會務推動，訂有人民團體法等相關規定規範，致使自律聯盟內部運作幾乎沒有任何彈性，包括會議成員組成方式、會議召開次數等，均須依人民團體法於章程內明定。政府未來基於憲法保障人民結社自由之規定，可能傾向鬆綁法規，自律聯盟也認為既然強調「非營利組織自律」，則政府法規限制應盡量降低，但目前對於法規鬆綁部分，均尚未有具體明確的規劃。

此外，自律聯盟與私人企業的合作，目前包括 2 個捐款平台及一般訓練、研討會等講座邀聘。其中在與 Yahoo！奇摩及台灣大哥大捐款平台使用合作上，自律聯盟認為該兩大企業在宣傳自律聯盟方面作得並不足夠，因此希望未來兩平台能對外多方宣傳，讓更多社會大眾及非營利組織認識自律聯盟：

我們希望這些企業可以多行銷自律聯盟，向外界說明自律聯盟在做什麼、他

們與聯盟合作的原因，或是他們辦活動時邀請我們參加。(G1)

因此，自律聯盟在內部網絡治理結構的運作上，仍有諸多問題尚待解決，才能使聯盟結構健全發展，達成聯盟的宗旨及使命，而聯盟與外部網絡行動者的互動，也會連帶影響內部網絡結構的運作。因此，聯盟內外部網絡行動者的特性、價值觀、於網絡中預期達成目標，以及彼此間的溝通協商、互動交流等過程，都是影響聯盟網絡治理結構運作及發展的因素。

第三節 國外案例之啟發

本研究透過以訴求提升台灣非營利組織自律程度的「台灣公益團體自律聯盟」為個案研究對象，分析因議題倡導、價值認同而成立之非營利組織策略聯盟，其網絡治理結構的運作成效及困境，並希望藉由國外類似案例的探討，分析國外類似組織的網絡治理結構及運作方式，作為本研究個案分析的參考依據及借鏡。因此，本研究從「由國內非營利組織自主性發起成立」、「組織成立宗旨為促進非營利組織課責度」兩項指標，挑選出與台灣公益團體自律聯盟成立背景、運作方式相近的美國福音教派財務責信委員會（ECFA）及印度信譽聯盟兩組織，作為案例分析對象。雖然美國及印度對於非營利組織的法令規定及整體發展環境，均與台灣不盡相同，且福音教派財務責信委員會具宗教色彩的特殊性，也可能導致該組織運作情形或遭遇問題與其他非營利組織略有不同，但本研究仍希望透過該兩組織運作概況之分析，探索其內外網絡治理結構發展情形，歸納擷取其成功經驗，與台灣公益團體自律聯盟進行比較對照，以期給予該聯盟實質上的建議。

壹、擴大會員數以增加網絡治理代表性

ECFA 及信譽聯盟均以提升非營利組織課責、非營利組織自我管制、自我約束為成立宗旨，而由數個非營利組織自主性籌組的非營利組織策略聯盟，因此在內

部運作上與台灣公益團體自律聯盟相同，均以會員組織為主要行動者及組織發展基礎。基於鼓勵更多非營利組織加入的立場，兩組織均未對會員團體入會門檻做過多的限制，以鼓勵社會中認同該其成立宗旨的非營利組織，均能順利加入，因此兩組織的會員類型涵蓋範圍廣泛，會員數也相對較多。ECFA 認為會員團體數目及類別的增加，有助於擴大運作基礎，及該委員會對立法者、捐款人、媒體或其他非會員團體的影響力；信譽聯盟在運作上也強調透過廣大會員的參與討論，以多數意見作為決策基礎，增強聯盟決策的正當性。

在網絡治理概念下，網絡目標必須透過各行動者不斷的協商、溝通凝聚共識，以達成公共目標。從 ECFA 及信譽聯盟的運作過程可看出，兩組織均以廣大會員參與作為運作基礎，即便信譽聯盟現階段不像 ECFA 高達 2,600 多個會員團體，但透過該聯盟由下而上的參與機制，讓所有會員團體均有機會參與聯盟事務的討論，也能擴大其討論基礎，使組織的決策更真正當性及代表性，避免出現網絡治理理論「代表性不足」之困境。

貳、 嚴謹的會員審核認證機制

ECFA 及信譽聯盟對於會員的入會門檻雖然較低，但兩組織同時均有相當嚴謹的會員審核機制作為配套措施，以瞭解會員團體的課責程度，並確保各非營利組織加入成為會員後，皆能遵守規範。ECFA 對於會員團體的審核機制最為嚴格，從會員入會資格的審核，便透過書面及實地訪查等嚴格程序把關，以確保加入的會員團體運作正常，並要求會員團體於組織章程明訂獨立運作的架構、願意揭露組織的財務資訊、遵守募款理念等文字，明確揭示該組織將確實遵守相關課責規範，並透過會員年度認證、實地訪查等方式，確保會員團體均能確實遵守委員會的要求及規範，減少會員團體出現醜聞或弊端的機會，影響外界對該委員會的信心及信任；對於未遵守自律規範的會員團體，ECFA 亦能發揮制裁力，要求該團體退會。而信譽聯盟雖無實地訪查機制，但透過該聯盟訂定的「鑑核機制」及「同儕團體

評鑑模式」兩套具公信力的評鑑標準定期評鑑，並將其會員團體分為三類，讓社會大眾及捐款者可以很清楚地瞭解聯盟各會員組織的課責程度。

因此，非營利組織希望透過策略聯盟的網絡結構運作，提升非營利組織自律度，首要關鍵因素便是如何確保會員團體能確實遵守自律規範，而 ECFA 及信譽聯盟嚴謹的會員認證機制，不僅能適時提醒會員團體的自律精神，更可作為擔保會員團體課責度的指標，提升外界對該聯盟會員團體的信心。

參、 內部網絡治理結構運作

一、 增加會員參與聯盟事務的機會

ECFA 與信譽聯盟在內部網絡結構的運作上，均透過會員團體選出代表組成理事會，以負責統籌該組織年度工作計畫、經費運用、會員入出會資格審查等組織重要決策，並透過內部單位分工由專職人力推動執行。而信譽聯盟除內部單位分工外，考量其會員團體分別位於不同地區，為增加各會員團體參與聯盟會議及決策過程的機會，便於各邦由會員團體組成委員會，並授權該委員會可以直接處理邦內聯盟會務、安排訓練課程協助會員團體達成聯盟規範，再由下往上逐級選出會員團體代表、參與聯盟會議，以凝聚會員團體共識、提高聯盟決策的代表性、正當性及行政效率，有助於聯盟達成組織使命與目標。此外，信譽聯盟並設置「執行委員會」決定聯盟例行事項，使聯盟會務或相關決策，於理事會未召開期間亦能順利推動。

信譽聯盟於各邦設置委員會的方式，使各會員團體均能直接與聯盟進行溝通對話、意見交流，增加會員團體參與聯盟會務及活動的頻率，各邦委員會透過與會員團體的互動，也更能直接瞭解會員團體的需求及想法，直接提供會員團體所需的協助、輔導或安排訓練課程；透過由下而上參與方式凝聚共識，信譽聯盟亦能以多數會員意見為基礎，增加聯盟決策的正當性及代表性。

而在台灣公益團體自律聯盟內部網絡治理結構上，由於聯盟與會員間的主要

交流管道「會員大會」多集中於台北市召開，降低中、南部會員團體參與聯盟事務決策的機會及意願，並影響會員團體與聯盟之間意見交流的頻率。因此，自律聯盟或許能參考信譽聯盟作法，於中、南部增設其他分會，提高會員團體參與聯盟事務及活動的頻率，進而增強聯盟的代表性。某受訪會員團體也提出增設分點之建議：

每個組織事業目標的不同，會影響他們參與自律聯盟決策的意願程度，所在區域離聯盟的遠近，也會影響參與活動的意願，因此我們希望自律聯盟能拓展服務的範圍，雖然現在通訊、交通很便利，資訊傳遞也很迅速，但在其他縣市設立分點，有它的意義存在。(N3)

二、 參與決策人員專業多元

從 ECFA 及信譽聯盟的內部網絡治理結構運作過程來看，可發現兩組織均非常重視專家學者等外部行動者的參與，以塑造組織的專業性及代表性。兩組織理事會的成員雖均由會員團體選派，但除由會員團體代表擔任外，也會邀請私人企業代表、政府代表、捐款者、社會知名人士或各領域專家學者擔任，信譽聯盟有時更直接邀請外部其他專家學者參加理事會會議，與各界進行意見交流。

透過不同領域人員的參與，使 ECFA 及信譽聯盟理事會的組成更多元，廣納不同領域、背景的意見作為決策的參考，並借重各參與者的專業知識或實務經驗，使組織決策更完整、更具代表性，強化策略聯盟執行政策或向政府進行遊說時之充分性及代表性，並避免網絡過於封閉，運作過程被少數團體壟斷。除理事會外，包括 ECFA 的準則委員會、信譽聯盟的規範委員會等其他內部單位，也會聘請相關領域的專家學者擔任委員，協助組織規劃修訂規範或進行實地訪查、研究調查等工作。

而台灣公益團體自律聯盟內部理、監事代表，目前均由會員團體代表擔任，也未邀請其他外部人員參與會議討論；聯盟內部 4 個非常設委員會雖曾邀請外部

專家學者擔任委員，但現階段該聯盟非常設委員會的運作頻率偏低，因此自律聯盟的決策過程、會議召開仍僅限於會員團體代表參與，無法廣納外部專家學者、捐款者等意見。

三、 聯盟與會員的交流管道較多

ECFA 及信譽聯盟與會員團體之間的互動、交流，除與台灣公益團體自律聯盟一樣，採取召開會員大會、地區研討會及座談會等方式外，也會透過出版書籍期刊、運用網路平台發行電子報及電子期刊、使用社群網站或安排會員組織實地訪查等方式等多元管道，讓聯盟能瞭解會員團體的實務運作及自律情形，會員團體亦能隨時掌握各該策略聯盟的近期活動、非營利組織課責等相關議題的最新資訊，並可隨時提出自己的意見與看法，與策略聯盟進行雙向、水平的溝通交流。

肆、 外部網絡治理結構運作

一、 擔任政府「政策諮商者」的角色

ECFA 及信譽聯盟的成立係以提升非營利組織課責為宗旨，致力於改善非營利組織發展環境，因此兩組織與政府間的互動，主要是針對各自主張議題向政府進行遊說，扮演政策倡議的角色，但兩組織與行政、立法、司法等政府機關間，同時也保持穩定持續的互動關係，並建立起穩定的合作諮商關係，透過網絡治理促使政府修正訂定非營利組織相關政策及法令，以營造非營利組織發展的良好環境。ECFA 經常透過參與政府機關舉辦的研討會等活動，與政府代表交換意見，並針對不同提議或創新方案發表言論，提供政府施政參考，信譽聯盟則進一步參與由中央政府成立的「規劃委員會」，與政府之間建立起溝通、對話的平台。此外，從 ECFA 及信譽聯盟的運作情形可看出，美國及印度政府均體認到網絡治理結構中，非營利組織的重要性與代表性，因此在推動或制定非營利組織相關政策時，

會主動徵詢非營利組織意見，使 ECFA 及信譽聯盟均逐漸從公共事務參與者轉變為扮演「政策諮詢者」的角色，以互信、互賴方式與政府進行溝通合作。

目前台灣並無類似印度「規劃委員會」此種由政府成立、開放非營利組織參與的單位，政府在制定政策或修改法令時，通常也不會主動徵詢非營利組織的意見，致使自律聯盟與政府之間，大部分仍僅限於經費申請補助、遊說倡議等互動關係，政府多處於被動、消極角色；未來政府或許可參考印度政府作法，建立專責單位開放非營利組織參加，並主動諮詢非營利組織的意見，加強政府與非營利組織的合作互動，以提高決策的正當性及代表性。

二、 善用行銷管道，形塑專業形象

ECFA 及信譽聯盟與外部網絡中各行動者的互動，除與企業進行合作外，最重要的便是善用各種行銷管道，讓外界更了解該策略聯盟倡導的非營利組織自律精神，以促成聯盟目標的達成，擴展更多的會員團體。此外，ECFA 及信譽聯盟邀請專家學者參與內部決策的方式，不僅提升了策略聯盟決策的正當性及代表性，也逐漸形塑出該聯盟於非營利組織課責領域的專業形象，增加自身的公信力。

伍、 透過網絡治理運作，達成非營利組織自律目標

檢視 ECFA 及信譽聯盟的運作過程，兩者均以結盟組織的自律規範為基礎，透過策略聯盟內、外部網絡結構運作，以及明確自律規範內容等相關配套措施，使參與聯盟的非營利組織在遵守政府法令規範的「他律」機制下，共同達成「非營利組織自律」的目標，提升整體非營利組織的課責度。ECFA 及信譽聯盟針對會員團體應達成的自律目標均有明確規範，甚至透過不同程度的規範內容，讓參與聯盟的會員團體能清楚瞭解「自律」的精神及具體作為，ECFA 及信譽聯盟認為「自律」不僅是抽象的口號，也不僅止於財務報告或工作報告的公開，更須進一步強調組織內部治理能力的建立，以完善非營利組織的運作發展。

此外，如同 Lloyd 等人指出，由於自律機制帶有志願性質，不具強制性，容易

流於形式，即便有了強制性機制，有時也可能因強制性無力或機制內容不明確，仍無法有效促進非營利組織的課責展現，應設法使每個加入的非營利組織都願意遵守相關規範，以提升非營利組織自律的強制力。因此，ECFA 及信譽聯盟所採取的認證機制，透過定期且具公信力的評鑑方式，以檢證非營利組織的課責度，同時透過社會氛圍的營造，讓私人企業或社會大眾以非營利組織通過認證與否，作為捐款或合作的參考指標，進而促使非營利組織願意遵守自律以通過認證，有助於提升非營利組織的自律強制力。

台灣公益團體自律聯盟是台灣第一個對非營利組織倡導「自律」概念的組織，並透過籌組策略聯盟方式運作，以達成組織使命，因此本研究挑選發展背景及運作方式，與自律聯盟相近之美國福音教派財務責信委員會、印度信譽聯盟作為比較分析對象，並透過表 7 之歸整，呈現三組織內外部網絡治理結構之異同：



表 7 國外案例與台灣公益團體自律聯盟之網絡治理結構一覽表

組織名稱		台灣公益團體 自律聯盟	美國福音教派 財務責信委員會	印度信譽聯盟
成立背景		政府法令規範不周延， 公益團體出現財務弊端，影響公信力	憲法規定政教分離，政府無法落實監督非營利組織之機制	政府法令規範混亂，缺乏對非營利組織課責之機制
成立經過及時間		由國內團體發起，2005年10月21日召開會員大會正式成立	由32個福音教派團體代表共同研商成立之可能性，1979年正式成立	透過大規模諮詢過程，於2004年5月29日登記成立
組織使命		使參與組織用高標準自我要求、展現責信，並推動政府修訂非營利組織相關法令	帶領並證明基督教會體系的非營利組織，符合財務課責等規範，增強民眾信任與信心	於志願部門建立一套非營利組織誠信機制，由非營利組織主動遵守自律規範
內部網絡治理結構分析	會員	110個會員，採書面審查入會資格	2,633個會員，採書面及實地訪查機制審核入會資格	184個會員，透過評鑑機制將會員團體依自律程度分為三類
	運作方式	1.以會員大會為主要運作機制，並透過3名專責人員推動會務 2.會員大會、聯盟舉辦之研討會或座談會為主要交流管道	1.透過理事會、準則委員會及17名專責工作人員推展會務，並邀請專家學者擔任理事 2.透過研討會、網路平台、出版書籍等方式與會員交流	1.以會員大會為最高權威，邀請專家學者擔任理事，並於各邦建立「邦委員會」，由下而上構築組織架構 2.透過培訓課程、考察等方式與會員互動
外部網絡治理結構分析		1.政府決策過程不會主動徵詢該聯盟意見 2.於訓練課程、研討會等方面與企業合作，並提供會員名單供企業捐款平台使用	1.擔任政府及國會「政策諮詢者」角色 2.善用各種行銷管道形塑專業形象，並與其他非營利組織保持良好互動	1.為中央政府成立的規劃委員會成員，代表志願部門進行倡議 2.與企業進行協助調查等密切互動
自律評估機制		尚未建立	實地訪查、年度認證機制	鑑核機制、同儕團體評鑑模式

註：本表有關會員團體數目部分，係統計至2011年2月底止。

資料來源：本研究整理。

第四節 理論驗證及討論

壹、內部網絡治理結構

台灣公益團體自律聯盟是台灣第一個以提倡非營利組織自律為宗旨，由非營利組織自主性籌組成立的策略聯盟，希望透過策略聯盟方式，提倡非營利組織自律概念，讓參與的非營利組織自我約束、自我管制，提升組織的課責度及公信力。自律聯盟在政府訂定的「人民團體法」相關規範框架下運作，內外部涉及會員團體、政府等諸多行動者，形成複雜的網絡結構，而此網絡結構是否健全、是否能順利運作，將受到網絡行動者特質、互動情形或外部環境等因素影響。

以內部網絡來看，自律聯盟各會員團體必須就自律規範及聯盟工作策略的訂定，互相溝通、協商以凝聚共識，作為會員遵循指標及聯盟推動工作之依據，進而達成「提升非營利組織自律」之使命。而以外部網絡來看，自律聯盟為開放式的網絡結構，同時必須與政府、企業、媒體、社會大眾等其他外部行動者進行互動，聯盟與外部行動者的互動關係，也會進一步影響聯盟內部網絡結構的運作方式及工作策略。因此，從「網絡治理」理論切入探討非營利組織策略聯盟，探討策略聯盟內部網絡結治理構運作情形，及外部網絡對內部網絡運作的影響，方能進一步瞭解透過聯盟的成立運作，是否有助於聯盟各行動者共同目標的達成。

網絡治理理論強調網絡中成員彼此間具有自由度，但同時各行動者之間的決策、互動、聯繫與溝通行爲等，仍有法令規範作為依據，並有著相互依存、相對穩定的結構。從 Søresen and Torfing 對網絡治理定義的內涵來看，參與網絡的成員透過各項相關法令規範作為互動依據，於保有運作自主的前提下，以「信任」為基礎進行協商互動，由網絡成員自我管制，進而建立起水平的穩定互賴網絡關係，以實現共同目標。

台灣公益團體自律聯盟的內部網絡，係以 110 個組織規模、性質、成立背景不同的會員團體為主要行動者，於政府制定的「人民團體法」相關法規框架內運作，

聯盟章程內容也須以此相關規定為基礎擬訂，透過政府訂定的各項法令規範及聯盟章程，作為聯盟內部各行動者的互動依據。由於聯盟內部各會員團體的價值觀、加入聯盟動機及預期目標等均不盡相同，因此自律聯盟與會員團體彼此必須不斷地透過各種正式、非正式的交流管道，進行垂直、水平雙向的溝通協商，才能就非營利組織自律概念及應有作為、聯盟年度工作計畫及政策倡議內容等，達成多數團體認同的共識，並據以推動自律聯盟工作，實現聯盟使命。

由於自律聯盟未要求加入會員的非營利組織，必須修改原有組織章程，其提倡的「非營利組織自律」精神及概念，亦不與各非營利組織成立宗旨衝突，僅要求加入會員必須簽署「公益團體自律公約」、提供每年財務、工作報告、參與聯盟會議並繳交年費等，對於各會員組織的內部運作方式，也採尊重、不干預之方式與會員團體進行互動。因此，各會員組織原有的組織章程、服務宗旨、年度目標，內部分工等，在加入自律聯盟後均未受影響，仍能保有自身運作的獨立自主性。

在自律聯盟的內部網絡中，各行動者之間也存在相互依賴、資源交換的關係。自律聯盟為一策略聯盟，其存續及發展必須以會員為基礎，除要求加入會員組織必須遵守自律規範外，也必須透過會員團體彼此的互動、溝通，就「非營利組織課責議題」集思廣益，針對非營利組織發展相關政策彙集多數組織的意見，適時向政府遊說倡議，以提升整體非營利組織的課責度及公信力，維持聯盟的正當性與代表性；同時亦須依賴會員團體繳交之入會費及年費，維繫聯盟的日常會務運作。而自律聯盟與會員間的互動情形，也會影響聯盟的決策方向及會務推動，如聯盟針對會員團體繳交的財務報告，擔心一旦檢視後發現某組織財務狀況出現問題並提出糾舉時，將影響到會員團體的運作及形象，在此顧慮下，自律聯盟不僅無法確實發揮監督輔導權，反而影響部分會員團體對聯盟的信任感，認為自律聯盟無法發揮應有的權力。

大部分會員團體加入自律聯盟，均希望藉由簽署自律公約、依聯盟要求提供財務及工作報告等方式，藉此展現自己的自律精神，提升組織本身的課責度，讓

社會大眾認同該組織具有公信力，因此，會員之間必須透過溝通協商，遵守共同訂定的自律規範，且必須研擬聯盟工作計畫及策略，透過秘書處專職人力的協助執行，使聯盟運作發展順遂並具專業形象，讓社會大眾相信自律聯盟的同時，等同於相信聯盟的會員團體。此外，由於自律聯盟在掌握非營利組織課責議題相關資訊方面，勢必較其他非營利組織投入夠多的研究人力，因此部分會員團體也希望藉由參與自律聯盟舉辦的訓練課程、研討會，或接受聯盟提供的相關輔導，瞭解非營利組織課責議題的最新資訊或推動策略，提升自己的專業知能及課責度。因此，聯盟會員團體在運作自主的前提下，與聯盟之間建立起互賴、互存的網絡關係。

而從自律聯盟與會員間的互動關係來看，多數會員團體與聯盟間仍係以「信任」為基礎，進行平等的互動。以聯盟定期召開的會員大會來說，雖然規模較大、發展較久的會員團體，通常提出的意見或想法較易獲得其他會員的認同，但整體來看，無論會員組織的規模大小、知名度或掌握資源多寡，皆能以平等地位、相同機會發表自己的意見，再經全體進行溝通討論、取得共識。本研究透過訪談則發現，多數自律聯盟會員均認為「加入聯盟等於完全信任聯盟」，因而願意進一步授權聯盟對會員團體具有強制力及拘束力，使聯盟能針對會員團體提出的財務、工作報告深入檢視，並給予適時的糾正與輔導；對於財務不透明、課責度出現問題的會員團體，也認為聯盟應具有監督、要求改善甚至強制退會之權力，甚至透過建立認證機制，確保會員團體的課責程度，以提升聯盟整體會員團體的自律程度，增強社會大眾對聯盟及會員團體課責程度的信任與信心。

雖然自律聯盟與會員團體彼此多以信任為基礎，建立水平的互賴關係，但從訪談中也發現，部分會員團體對於聯盟理、監事代表的組成及選舉方式，同時存有某種程度的不信任感，認為理、監事代表的選舉不夠公平公正，往往由社會服務型的非營利組織或某些知名度較高、規模較大的組織擔任，間接排擠到組織規模較小、同類型組織較少的會員團體擔任理、監事代表的機會，而無法進入聯盟

的決策核心，進而影響部分會員團體參與聯盟事務之頻率及積極度。此外，對於自律聯盟無法發揮強制力，處理課責度出現問題的會員團體，也影響了部分會員團體對自律聯盟的信任度。以網絡治理理論來看，網絡治理結構中行動者的不信任感，將不利於該網絡的順利運作及發展，行動者彼此間可能會因互信不足，產生網絡治理之協商困境。因此，自律聯盟應思考如何改善會員團體對聯盟的不信任感，累積社會資本，以達成聯盟目標。

貳、 外部網絡治理結構

以自律聯盟的外部網絡治理結構來看，聯盟與政府、企業、媒體或捐款者等行動者之間，存有強烈的連結關係，於政府法令規範框架下，自律聯盟必須讓外部行動者瞭解其成立宗旨及願景，宣揚組織使命，並建立互信、互賴的合作關係；聯盟與各行動者間的互動情形，也會進一步影響聯盟內部的決策或會務推動。

自律聯盟強調非營利組織自律精神，以補足政府他律機制之不足，但自律聯盟與政府之間的主要互動方式，除與一般非營利組織相同，須向政府申請專案經費補助以解決財務壓力外，仍僅止於聯盟單方面向政府遊說修訂法令政策。從網絡治理理論來看，政府已非公共事務的唯一決策者，在擬定政策的過程中，應主動納入私人企業或其他非營利組織的意見，透過各行動者的互動合作，達成公共目標，但主管機關在制定政策或修改法令時，多疏於主動詢問自律聯盟等非營利組織之意見，多僅扮演指揮監督角色，同時以相關法令限制規範非營利組織部分內部網絡運作，以確保非營利組織會務推動能符合基本規範。

因此，為使政府瞭解公民社會意見，配合修正制定相關法令，自律聯盟必須主動彙整多數社會大眾意見，向政府陳述主張。以自律聯盟 2006 年遊說政府訂定「公益勸募條例及其施行細則」之過程來看，該聯盟透過於北、中、南各地區舉辦公聽會方式，瞭解各非營利組織對該議題之看法，彙集多數會員團體意見，再於內部組成任務編組如法規委員會等，邀請聯盟外部專家學者參與提供建議，凝

聚各方共識以增強聯盟論述的專業性、正當性及代表性，最後再依據多數意見研擬民間建議修法版本，向行政、立法機關進行遊說，朝營造適合公益團體健全發展之法律環境方向努力。

本研究透過訪談發現，現階段政府基於沒有一個非營利組織足以代表整體非營利組織的意見，因此在規劃非營利組織相關政策或法令時，大部分情形仍未主動詢問自律聯盟等非營利組織意見，僅處於被動接受非營利組織表達自身主張，再視情況納入決策考量，此亦為網絡治理困境中「缺乏代表性」問題，因此，自律聯盟須主動透過各種方式凝聚各會員團體甚至其他非營利組織的意見，並邀請專家學者參與，強化聯盟遊說或倡議的正當性及代表性，以使遊說行動能更順利達成。

從自律聯盟與政府間的互動關係可看出，雙方都希望達成提升非營利組織課責度之目標，但分別採取他律、自律機制運作，因此，兩者於目標達成上已有共識，但因性質不同而採取不同手段，屬「社群精神」的治理模式，加上政府及自律聯盟雙方建立的網絡治理結構仍有改善空間，因此，政府必須和自律聯盟透過各種溝通管道，保持密切聯繫並達成共識凝聚，以避免資源分散。

另自律聯盟與私人企業的互動關係，除撰寫專案計畫向企業爭取經費贊助外，目前主要則以協助 Yahoo！奇摩及台灣大哥大捐款平台的使用對象篩選，或是與企業合作舉辦活動、邀請企業代表擔任聯盟講座等。對企業而言，與自律聯盟的合作有助於展現「企業社會責任」，也有助於企業宣傳及形象提升，Yahoo！奇摩及台灣大哥大捐款平台則須依賴自律聯盟扮演把關者的角色，避免使用捐款平台的非營利組織爆發財務問題或醜聞，影響其企業形象及捐款者權益。對自律聯盟而言，與企業合作將影響內部網絡資源分配，透過企業提供的協助，自律聯盟能提供會員團體更多資源或紓緩聯盟本身財務問題，並達到行銷聯盟之目標，讓更多社會大眾及非營利組織認識聯盟。

雖然自律聯盟與企業之間，透過合作建立起互信、互賴的網絡關係，但企業

提供的資源，也使得部分聯盟會員團體並非基於認同「非營利組織自律」精神而加入，進而影響會員團體參與聯盟事務的頻率、積極度，及聯盟內部網絡治理結構運作情形，成為聯盟網絡治理結構順利運作必須處理的課題之一。

參、 非營利組織自律

自律聯盟採取組成策略聯盟方式，透過內外部網絡治理結構中各行動者的協商互動，以共同達成「提升非營利組織自律」之公共目標。自律聯盟的成立，與 Llyod 彙整各國運作的非營利組織自律機制所提出的需求相同，係源起於政府法令規範的「他律」機制無法完全規範管制非營利組織的組織行為，社會大眾對其公信力產生質疑，非營利組織乃採取「自律」機制以確保其名譽及可信賴度，且此種課責機制係於法規外提倡組織內部治理及外部課責的更高倫理標準，但無法予以法規化，而須從組織自我反省及學習的過程中產生，因而採取所謂「結盟組織的自律規範」方式，於盟員間就自律規範達成共識，提升會員團體的自律度。

從自律聯盟的內部網絡治理結構運作來看，現階段自律聯盟強調的「非營利組織自律」，仍僅限於要求會員團體公開年度財務報告及工作報告，以組織財務運用等資訊公開與否，作為該組織是否具有課責的判斷標準，亦即僅達到學者 Leat 所稱的「財政課責」，對於其他非營利組織執行方案的過程、效能等課責尚未要求。自律聯盟成立迄今雖僅有 5 年多的時間，但透過聯盟的成立及內部網絡治理結構的運作，會員團體開始瞭解除遵守政府規範的法令外，更重要的是組織本身的自我約束，除依聯盟要求對外公開組織財報等資料外，各會員團體能從「提升非營利組織自律」之聯盟宗旨為基礎，就聯盟發展策略、工作計畫等進行協商討論。

此外，透過會員團體的交流及同儕團體的影響力，會員團體彼此也能發揮互相監督、課責之功能，自律聯盟希望藉由會員團體的正常運作及發展，讓其他非會員團體也能加入自律聯盟、遵守自律規範，發揮「模仿性機制」之效能，與政府法令規範的「強制性機制」、聯盟自律規範的「規範性機制」，共同運作改善台

灣非營利組織的發展環境，提升整體非營利組織的課責度。從訪談中發現，大部分的自律聯盟會員團體均認為，加入自律聯盟確實有助於提升該組織的自律程度，落實財政課責，對台灣整體非營利組織自律程度的提升也有幫助。但自律聯盟內部網絡治理結構中，同時也出現「互信不足」的弊病，如部分會員團體指出，由於自律聯盟受限於專業人力不足等因素，對會員團體提出的財報無法提供實質審查建議，對於課責度有問題的會員團體，仍無法確實發揮強制力，也尚未參照國外個案組織建立認證機制，確保會員團體的課責度，讓社會大眾認同「相信自律聯盟就等於相信聯盟的會員組織」；部分團體對於聯盟內部會議召開方式、理監事代表等也產生不信任感，認為聯盟運作已被某些固定團體壟斷等，這種不信任感對於網絡治理中各行動者的協商互動、網絡治理結構的發展，均產生不利影響，有礙於網絡治理結構目標的達成。

自律聯盟內外部網絡治理結構運作上，雖仍有代表性、互信度不足等諸多問題尚待解決，但從政府、私人企業、會員團體等自律聯盟的利害關係人角度來看，自律聯盟的成立及運作，透過自律機制與政府法令他律機制的配合，確實有助於提升台灣整體非營利組織的課責度；但自律聯盟仍應設法消除會員團體的不信任感，讓自律聯盟的網絡治理結構運作更順遂，更重要的是如何強化自律機制的強制性，讓遵守自律規範不僅是口號，並確保加入聯盟的會員團體均能遵守自律規範。此外，政府在促進非營利組織課責議題上，亦應扮演主動、積極角色，使強制性機制（他律）及規範性機制（自律）同時發揮關鍵性角色，進而促進模仿性機制的運作，私人企業、媒體或其他社會大眾也應瞭解此議題的重要性，透過網絡治理及社會氛圍的塑造，共同達到非營利組織課責的公共目標。



第六章 結論與建議

本研究之主軸係針對因議題倡導、價值認同而結合的非營利組織策略聯盟，運用「網絡治理」相關理論作為研究架構，透過個案「台灣公益團體自律聯盟」進行探究，並與國外類似案例進行比較對照，藉由學術理論與實務相互驗證，探討非營利組織策略聯盟之網絡治理結構。從研究目的及研究問題出發，本研究將「網絡」概念運用至非營利組織策略聯盟，希望透過網絡治理理論分析非營利組織策略聯盟內外部主要行動者的互動方式及整體運作情形，並透過個案研究探討台灣公益團體自律聯盟內外部網絡治理結構之成效及問題，最後再探討透過策略聯盟的成立與運作，是否確實能達成組織使命，提升非營利組織自律。

本章將歸結前面五章之論述與分析，就台灣公益團體自律聯盟之內外部網絡治理結構彙整研究發現，並進一步提出研究建議。

第一節 研究發現

本研究從網絡治理理論切入，探討台灣公益團體自律聯盟之內外部網絡治理結構，並透過深度訪談及理論分析，提出下列結論：

壹、 網絡治理代表性仍顯不足

會員團體為台灣公益團體自律聯盟內部網絡治理結構的主要行動者，透過聯盟與會員團體間的互動，構築成自律聯盟內部複雜多元的網絡結構。台灣公益團體的會員入會門檻並不高，自 2005 年成立迄今共有 110 個會員團體，並橫跨 10 種類型。雖依自律聯盟本身看法，其會員團體整體獲得的捐款收入，約佔全體台灣社會捐款的五分之一，但以全國 3 萬 4,173 個社會團體來看，自律聯盟的會員數仍

佔極少部分。此外，由於自律聯盟的會員團體具有地區集中性，偏遠地區會員團體參與聯盟事務的頻率較低，也較未開放外界其他專家學者代表參與決策討論，因此，在參與公共事務或政府決策過程中，自律聯盟的主張是否具有「代表性」、是否能代表多數非營利組織或社會大眾公共利益，便成為一項關鍵性問題。

自律聯盟之成立宗旨係為提升非營利組織自律精神，希望透過組成策略聯盟方式，使會員團體均能達到非營利組織自律之目標。自律聯盟大部分會員團體均係認同非營利組織自律精神，並認為台灣應成立像自律聯盟這樣一個組織，監督台灣的非營利組織，而主動加入聯盟，且多認為加入自律聯盟對於組織本身課責程度的提升，確實是有幫助的，部分會員團體更認為自律聯盟的成立，有助於提升整體台灣非營利組織課責程度。

但由於近年來 Yahoo！奇摩及台灣大哥大兩大捐款平台，均以「是否為台灣公益團體自律聯盟會員」為合作對象的篩選標準，導致部分會員團體係為增加募款便利性，而非認同聯盟宗旨而加入。這些僅為擴大募款管道而加入聯盟的會員團體，參與自律聯盟事務的頻率相對較低，對非營利組織自律的認知及認同感也相對薄弱，容易因無法達到預期目標增加募款資源而退會。此外，自律聯盟內部決策過程未邀請專家學者參與，非常設委員會的召開頻率也趨近於零，均造成聯盟決策過程過於封閉，影響聯盟主張的代表性及正當性，連帶影響自律聯盟網絡治理結構的運作及代表性。

貳、 內部網絡治理結構運作仍有問題

如同上面所述，自律聯盟會員團體涵蓋 10 種類型的非營利組織，且每個會員團體加入聯盟的預期目標、價值觀、組織規模大小、掌握資源多寡等均不相同，因此在一年召開一次的定期會員大會內，各會員團體針對聯盟工作計畫、經費運用等往往會有不同看法，而必須透過互相討論獲致多數團體的共識。會員大會為自律聯盟會員團體之主要交流管道，召開過程中大部分會員團體均認為無論組織

規模、發展時間、掌握資源多寡，每個會員團體均有平等地位、相同機會發表意見。但分析自律聯盟會員團體的所在地區可看出，聯盟會員團體具有高度地區集中性，由於自律聯盟位於台北市，於其他縣市亦未設置分點，目前會員大會或理、監事聯席會等會議亦僅於台北市召開，因此，「高度地區集中性」將影響會員團體參與聯盟會員大會或相關活動之意願，自律聯盟亦不易拓展中、南部或偏遠地區之會員團體。此外，聯盟 110 個會員團體中又以社會服務型非營利組織占絕大多數，在進行理、監事選舉時，該類型組織可能較易獲得其他同類型會員團體的支持，因此也導致部分會員團體反映，聯盟理、監事代表幾乎均由某些固定組織擔任，進而對聯盟產生不信任感。

對於聯盟與會員團體之間的交流，包括召開會議、研討會或座談會等正式溝通管道，及電話、電子郵件反映意見等非正式溝通管道，但透過訪談發現，會員團體仍普遍認為聯盟與會員團體垂直、水平互動管道偏少，建議增加彼此間的交流管道。此外，自律聯盟目前面臨最嚴重的問題，便是人力及經費不足，經費不足連帶影響無法找到充足的專職、專業人員，使聯盟規劃之工作及理念無法即時透過專業、專職人力予以執行落實，於運作上面臨缺乏執行力之問題；這也是台灣許多非營利組織目前面臨到的共通性問題。因此，自律聯盟必須思考如何解決上述困境，召募適當且足夠的專職、專業人力，以協助聯盟會務推動及發展。

參、 外部網絡行動者影響內部網絡治理結構運作

政府對於非營利組織的會務推動，訂有「人民團體法」等相關規定辦理，因此自律聯盟內部網絡運作幾乎沒有任何彈性，包括會議成員組成方式、會議召開次數等，均須依人民團體法之規定，於章程規範內明定。自律聯盟與政府之間的互動關係，除申請經費補助外，最重要的便是促使政府訂定或修訂非營利組織相關法規命令，以建立適合公益團體生存的法令環境，但目前政府與非營利組織間幾乎沒有正式的溝通管道，僅能透過非營利組織主動向政府表達意見，供政府納

入決策參考，政府在規劃非營利組織相關政策或法令時，通常也不會主動詢問自律聯盟等非營利組織意見，由此可看出我國在非營利組織政策領域中，政府仍為主要決策者，仍未像美國及印度政府落實網絡治理概念，將非營利組織等多元行動者的價值、意見納入決策考量，更未像印度政府設有專責單位邀請非營利組織參加。

而自律聯盟與外部網絡行動者的互動，也會影響內部網絡結構的運作與決策，如自律聯盟前為推動訂定公益勸募條例，便透過舉辦相關研討會，瞭解各會員團體的意見，並視需要召開內部委員會，邀請相關專家學者表示意見，以作為聯盟擬定修法版本或遊說策略之依據。此外，自律聯盟與 Yahoo！奇摩及台灣大哥大捐款平台的合作，也間接影響會員加入聯盟、參與聯盟活動之情形，甚至影響自律聯盟網絡治理的代表性。因此，自律聯盟網絡治理結構為一開放式的網絡關係，除內部各行動者外，外部相關行動者與聯盟的互動也會影響整體網絡結構的發展運作，亦即自律聯盟內外部網絡治理結構中各行動者係彼此影響、協商交流，建構出複雜的互動關係，以達成提升非營利組織課責度之共同目標。

肆、 策略聯盟的成立及運作，有助於達成網絡治理目標

從個案研究及訪談分析，本研究發現非營利組織透過組成策略聯盟方式，除能使有限資源發揮最大效用、提升行政效能外，在聯盟擬定的規範框架下，透過各行動者的協商、互動，確實有助於達成網絡治理之目標。以台灣公益團體自律聯盟來看，依據 DiMaggio 等人的主張，制度環境會透過強制性、模仿性及規範性三種機制影響組織運作、結構與生存，透過三種機制的運行，使非營利組織彼此間產生一種互動與動態的循環過程，進而提升整體第三部門的發展；而要確保三種機制能發揮功能，強制性機制（他律）和規範性機制（自律）就必須同時發揮關鍵性角色，以促進模仿性機制的運轉。但政府法令規章的強制性機制，基於保障非營利組織的自主性，加上政府人力、時間等資源有限，對非營利組織的課責

規範僅能發揮最基本的功能，必須透過非營利組織自律機制相輔相成，方能提升整體非營利組織的課責度。雖然非營利組織雖逐漸認知到「自律」議題的重要性，但對多數非營利組織而言，自律精神仍僅為一種口號，因此，透過組成策略聯盟方式，非營利組織能於自律規範框架下，建立水平的互賴關係，藉由不斷的溝通協商，共同達成提升非營利組織自律之使命，並進而促使「模仿性機制」運作，讓更多非營利組織瞭解自律的重要，遵守自律規範。

自律聯盟的成立及網絡治理結構運作，雖有助於達成非營利組織自律之網絡治理目標，但由於現階段該聯盟仍未有認證機制等配套措施，自律機制仍缺乏強制性，因此仍無法完整發揮功用、確保非營利組織的課責度。

第二節 研究建議

針對上述研究結論，謹提出相關建議，供台灣公益團體自律聯盟及其他非營利組織，作為未來運作或籌組聯盟的參考，並提供政府有關非營利組織法規的修訂建議。

壹、增加會員數，並輔以嚴謹的審核或認證機制

台灣公益團體自律聯盟目前的會員類型，雖已涵蓋教育服務等 10 種類型，但會員數仍偏少，於參與政府事務或進行遊說時，容易產生代表性不足之網絡治理困境。因此，自律聯盟應思考如何擴展會員數目，透過龐大的會員體系增強聯盟的社會基礎，如可提供會員團體有關自律規範的諮詢服務、發展相關研究活動提高專業能力等，增強其他非營利組織加入聯盟的動機，但同時也必須輔以實地訪查、認證機制等配套措施，以確保會員團體的課責度。此外，目前自律聯盟對會員團體的自律要求，僅限於繳交財務及工作報告之財務課責，建議可參考 ECFA 或信譽聯盟作法，採用有系統的評估認證機制，作為審核會員團體課責度的標準，

強化自律機制之強制性，避免自律機制流於口號形式；針對未符合標準的會員團體也應提供輔導改善或進而要求退會，使該強制性機制確實發揮功用，維護自律聯盟整體公信力及專業度。由於認證標準之擬定、認證機構等涉及面向廣泛，尚須審慎研議規劃，建議自律聯盟未來規劃時，可邀請相關專家學者、非營利組織代表等共同討論，建立一套公正客觀且具專業性之認證標準，使認證結果具公信力，並隨時檢討修正，以符合非營利組織實務運作情形。

貳、 增加專職、專業人力及經費

對於非營利組織而言，清楚確定組織宗旨後，最重要的就是「執行力」問題，必須透過優秀的專業人才推動執行，才能落實組織的宗旨及使命，且自律聯盟為一非營利組織策略聯盟，會員均為各非營利組織高階管理人員代表，投入聯盟之心力及時間有限，因此更須仰賴專職、專業人力協助聯盟事務推動。非營利組織專業人才難覓，往往也因待遇等問題無法久留，建議自律聯盟除應思考如何增加經費，提供人員更優渥的待遇外，亦應形塑聯盟本身的專業性及公信力，吸引非營利組織領域優秀人才到任，並應進一步瞭解人員離職之原因，設法加以改善，避免因人事不穩定影響聯盟業務推動。此外，透過形塑聯盟的專業性及公信力，不僅有助於強化其他非會員組織加入的意願，更可增強民眾對自律聯盟及其會員之信任，形塑良好專業形象，降低民眾對捐款團體的疑慮，間接減少整體社會成本支出。

參、 將專家學者參與模式制度化

台灣公益團體自律聯盟的內部組成單位，除會員團體外，僅配置少部分專職人員負責推動行政業務，但未限定由專家學者參與擔任，因此這些人員是否具專業知識或實務經驗，無從得知。自律聯盟雖曾於推動「公益勸募條例及其施行細則」之立法過程中，邀集相關專家學者加入內部座談會，但僅為曇花一現，未將

其具體制度化，內部非常設性委員會雖曾邀請專家學者參與，但召開會議的頻率也很低，無法確實發揮廣納專家學者意見之功能，也進而影響聯盟決策或主張之代表性及正當性。反觀美國 ECFA 及印度的信譽聯盟，均已透過制度化方式，聘請相關領域的專家學者擔任組織高階人員，參與組織政策規劃及方針研擬，其中信譽聯盟更擴大聘請企業、捐獻者和政府代表擔任其管理委員會成員，此舉不僅可採納多元意見，使組織策略規劃更完善周延，更可藉由外界力量直接監督組織運作，使組織運作與存在更具正當性。因此，本研究建議台灣公益團體自律聯盟可參考國外案例作法，邀請外部專家學者或捐獻者、政府等代表參與內部組織運作，並予以制度化，以提高聯盟策略研擬之完整性，並透過外部力量監督，增強聯盟的正當性及課責度。



肆、 聯盟與會員之間應建立頻繁、穩定的溝通管道

從訪談資料可發現，會員團體均表示聯盟與會員之間的互動交流管道仍有不足，會員參與聯盟事務的頻率偏低。因此，自律聯盟應強化聯盟與會員間垂直、水平溝通管道，不應僅限於研討會等活動的舉辦，或會員大會的召開，自律聯盟應規劃更多元、便利的交流方式，如參考印度信譽聯盟由下而上構築組織結構的方式，在各地區均建立「地方委員會」，並選出各自的代表，使台北以外其他地區的會員團體均有機會發表自身看法或提供建議，增強其他縣市非營利組織參與聯盟會務的意願，並確保溝通管道暢通無阻；或透過網路社群網站或發行電子報等方式，增加資訊交流機會。頻繁暢通的溝通管道能使內部各行動者隨時掌握非營利組自律議題、聯盟運作等最新且透明的資訊，避免出現資訊不對稱情形，降低彼此的信任；如部分會員團體對於自律聯盟內部理監事代表選舉方式產生質疑與不信任，即可能與聯盟內部資訊不夠公開透明有關。此外，對於非營利組織自律發展程度較低之會員團體，透過開放且頻繁的互動管道，亦能提供其與發展程度較高、運作較完善之會員團體學習交流機會，以期共同提升會員團體整體自律程

度。

伍、 政府決策過程應由聯盟擔任「政策諮詢者」角色

自律聯盟與政府間的互動，目前主要仍由聯盟扮演「政策遊說者」的角色，針對政府政策或法令進行遊說，政府多處於被動角色，決策時較少主動徵詢非營利組織的意見。但網絡治理及非營利組織課責理論均強調，政府如欲提升非營利組織課責度，必須透過法令規範之他律機制及非營利組織自律機制共同發揮作用，且政府已非非營利組織政策領域中的唯一主導者，必須採取更寬廣的視野，在政策過程中將多元行動者的利益、價值、能力等皆納入考量。因此，本研究建議，自律聯盟除應發揮策略聯盟會員數較多之代表性優勢，亦可邀請政府代表參與聯盟運作過程，同時政府亦可參考印度作法設立專責委員會，提供非營利組織參與政府事務的管道及協商、溝通的平台，增加雙方的信任度，甚至進一步透過與非營利組織訂定合作夥伴關係的法律協議，確定政府與非營利組織代表間的合作協商關係與應有責任，使公民社會的意見能順利表達，改善非營利組織發展環境，提升整體非營利組織的課責度，並使政府非營利組織相關政策之推動更加順遂。

參考文獻

壹、中文部分

- 王名、李勇、黃浩明，2009，《英國非營利組織》，北京：社會科學文獻出版社。
- 丘昌泰，2000，《公共政策—基礎篇》，台北：巨流。
- 司徒達賢，1999，《非營利組織的經營管理》，台北：天下文化。
- 江大樹、張力亞，2008，〈社區營造、政策類型與治理網絡之建構：六星計畫的比較分析〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系「府際關係與地方治理」學術研討會。
- 江明修，2000，〈非營利組織協助政府再造之道〉，江明修主編，《第三部門與政府：經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 江明修，2002，《非營利組織管理》，台北：智勝。
- 江明修，2003，《國際非營利組織發展之析探》，國家展望文教基金會。
- 江明修，2005，《公私協力關係中台灣非營利組織公共課責與自主性之探究：理論辯證與制度設計》，行政院國家科學委員會專題研究計畫，計畫編號：NSC93-2414-H-004-028。
- 江明修主編，2008，《第三部門與政府：跨部門治理》，台北：智勝。
- 江明修、許世雨、劉祥孚，1998，〈我國環保類非營利組織策略聯盟之初探—以生態保育聯盟為例〉，《中國行政》，63：11-35。
- 江明修、許世雨、劉祥孚，1999，〈環保類非營利組織之策略聯盟〉，江明修主編，《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 江明修、陳定銘，2000，〈台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略〉，《公共行政學報(政大)》，4：153-192。
- 江明修、梅高文，2003，〈自律乎？他律乎？—財團法人監督機制之省思〉，《中國行政評論》，12(2)：137-160。

朱鎮明，2005，〈政策網絡中協力關係的成效：理論性的探討〉，《公共行政學報(政大)》，17：113-158。

李宗勳、鄭錫錨，2002，〈知識經濟時代的新治理模式—歐陸新治理的觀點〉，《研習論壇》，16：1-20。

李明寰，1997，《政策網絡之研究—以我國醫藥分業政策為個案》，政治大學公共行政學研究所碩士論文。

李佳純，2008，《政府與非營利組織治理網絡建構之研究：以台北都會區新移民為個案的觀察》，中央大學法律與政府研究所碩士論文。

李宛蓉，2008，《非營利組織立法遊說之策略聯盟研究》，政治大學企業管理學系碩士論文。

李翠萍，2005，〈我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析〉，《經社法制論叢》35：71-108。

林玉華，1999，〈政策網絡：政策執行的新典範〉，《行政暨政策學報》1：135-183。

官有垣，2002，〈基金會治理功能之研究：以台灣地方企業捐資型社會福利與慈善基金會為案例〉，《公共行政學報(政大)》，7：63-97。

林育生，2006，《我國非營利組織在立法過程中的議題倡導策略—以董氏基金會推動「菸害防制法」修訂為例》，政治大學經營管理碩士學程碩士論文。

林怡君，2008，《地方文化節慶的網絡治理模式：以貢寮國際海洋音樂季為例》，台灣大學政治學研究所碩士論文。

周佳蓉，2007，《環保團體課責表現衡量架構之建立與實證研究》，中山大學公共事務管理研究所博士論文。

林淑馨，2005，〈非營利組織與公共行政：日本行政體系支援作法之分析〉，《第三部門學刊》，3：1-37。

邱瑜瑾，2000，〈非營利組織的資源網絡與應用〉，蕭新煌主編，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流。

- 林鍾沂，2003，《行政學》，台北：三民。
- 紀惠容、鄭怡世，2002，〈非營利組織的策略聯盟—以社會福利組織為例〉，《2001『新世紀系列研討會』論文集》，台北：救國團社會研究院。
- 紀俊臣、林怡均，2007，〈檢視政策網絡的應用〉，《公共事務評論》，8(1)：31-46。
- 高正佳，2004，《非營利組織市場化對其課責之影響》，國立台灣大學政治學系研究所碩士論文。
- 孫本初，2003，〈論治理模式在政府與非營利組織互動中之應用〉，《人事月刊》，41(3)：8-19。
- 孫本初、李明寰，2004，〈網絡治理與政策民主化〉，《人事月刊》，38(1)：6-12。
- 孫本初、鍾京佑，2005，〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報(政大)》，16：107-135。
- 孫同文，2003，《從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷》，台北：元照。
- 孫同文，2005，〈全球化與治理：政府角色與功能的轉變〉，《國家菁英》，1(4)：1-15。
- 徐明莉，2009，《社福型非營利組織聯盟的績效指標建構—以殘障聯盟為例》，世新大學行政管理研究所碩士論文。
- 徐秉琦，2007，《倡議型非營利組織經營管理之研究—以財團法人中華民國消費者文教基金會為例》，國立台灣師範大學社會教育學系在職進修碩士班碩士論文。
- 孫郁婷，2006，《非營利組織策略聯盟方式探討—以忘憂草憂鬱防治協會為例》，中山大學傳播管理研究所在職專班碩士論文。
- 孫煒，2004a，〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，20：141-166。
- 孫煒，2004b，〈非營利組織人力資源策略管理之體系建構〉，《中國行政評論》，13：(3)：119-138。

孫煒，2005，〈台灣非營利管理責任問題之研究〉，行政院國家科學委員會專題計畫成果報告，計畫編號：NSC93-2414-H-008-001-。

孫煒，2007，第三部門的治理研究，台北：翰蘆。

許文欽，2005，《草根型非營利組織策略聯盟之研究—以社寮文教基金會為例》，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

許文傑，2003，〈地方治理與發展策略：宜蘭經驗的回顧與展望〉，《佛光人文社會學刊》，4：169-194。

許敏娟，2004，《臺北市里政改革政策制定過程之研究—政策網絡的觀點》，世新大學行政管理學系碩士論文。

張世杰，2009，〈第二代治理網絡的研究—一些理論觀點的省思〉，《台灣民主季刊》，6(4)：253-264。

陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。

陳定銘，2008，《非營利組織、政府與社會企業：理論與實踐》，台北：智勝。

陸宛蘋，2005，《台灣非營利組織治理原則之探討—以社會福利基金會為例》，國立政治大學經營管理碩士學程碩士論文。

陸宛蘋，2009，〈國際非營利組織發展之析探〉，2009NPO 責信國際研討會。

陳恆鈞 2008，〈協力網絡治理之優點與罩門〉，《研習論壇》，2008：40-54。

張瑜芳，1999，《合作動機與合作夥伴選擇的決定性因素—以社會福利機構為例之個案研究》，逢甲大學企業管理學系碩士論文。

張瓊玲，2009，〈探討非營利組織與政府互動的課責機制：以托育服務為例〉，《競爭力評論》，13：27-74。

張馨云，2008，《倡議型非營利事業組織績效管理之探討—以中華民國器官捐贈協會為例》，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

黃宏森，2006，〈共享性資源的網絡治理：台灣農田水利資源管理個案分析〉，《公共行政學報(政大)》，21：73-114。

黃雅文，1999，《我國非營利組織議題倡導策略之研究》，台灣大學政治學研究所碩士論文。

馮燕，2001，〈從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範〉，《臺大社工學刊》，4：203-242。

馮燕，2002，〈自律與他律—非營利組織與資源捐募規範〉，行政院國家科學委員會專題計畫成果報告，計畫編號：NSC 90-2412-H-002-018-SSS。

馮燕，2004，〈台灣非營利組織公益自律機制之建立〉，《第三部門學刊》，1：97-125。

馮燕，2005，〈推動台灣「第三部門公益自律機制」建立之行動研究〉，行政院國家科學委員會專題計畫成果報告，計畫編號：NSC93-2412-H-002-014-。

楊志忠，2003，《以社會資本論政府與非營利組織聯盟績效之研究》，銘傳大學管理科學研究所碩士論文。

葉志誠、葉立誠，2002，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎文化。

葉嘉楠，2005，〈政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點〉，《台灣經濟論衡》，3(4)：27-51。

曾冠球，2008，〈網絡研究不同陣營之比較：文獻回顧〉，《法政學報》，21：171-207。

曾清芸，2005，《非營利組織策略聯盟之研究—以教育基金會終身學習列車為例》，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

游定遠，2000，《我國社會救助政策網絡之研究》，東海大學公共行政學系碩士論文。

彭滄雯、巫偉倫，2009，〈非營利組織參與治理的代表與課責性—以出版品分級評議為例〉，《台灣民主季刊》，6(3)：87-123。

蔡允棟，2002，〈新治理與治理工具的選擇--政策設計的層次分析〉，《中國行政評論》，11(2)：47-76。

蔡允棟，2006，〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉，《台灣政治學刊》，10(1)：163-209。

趙永茂，2008，〈地方與區域治理發展的趨勢與挑戰〉，《研考雙月刊》，32(5)：3-15。

- 廖俊松，2007，〈從網絡治理觀點觀察重建區社區總體營造計畫之執行〉，《政策研究學報》，7：35-64。
- 蔡惠娟譯，2000，非政府組織法的立法原則，台北：喜瑪拉亞研究發展基金會，譯自 World Bank, 1997: Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations.
- 廖鎮文，2004，〈非營利組織策略聯盟形成過程及其運作之研究〉，台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 鄭怡世，2002，〈市民社會、非營利組織的策略聯盟與政策形成—以「兒童及少年性交易防制條例」立法過程為例〉，民主政治與社會福利學術研討會。
- 劉宜君、陳敦源，2007，〈新制度主義與政策網絡應用於府際關係之研究：地方政府分擔健保費爭議之案例分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，11(1)：1-51。
- 劉坤億，2002，〈地方政府治理機制的創新挑戰—市場治理模式的功能與限制〉，《行政學報》，15：79-113。
- 劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，13：233-268。
- 劉奕宏，2008，〈台灣信仰型非營利組織治理活動與模式之研究—以五個信仰型非營利組織為例〉，中央大學法律與政府研究所碩士論文。
- 劉梓梅，2004，〈政策網絡之研究—以台灣南北高速鐵路建設計畫政策為例〉，東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 賴憶婷，2009，〈非營利組織議題管理運作模式之研究：以中華民國消費者文教基金會為例〉，銘傳大學公共事務學系碩士班碩士論文。
- 蕭新煌，2004，〈台灣的非政府組織、民主轉型與民主治理〉，《台灣民主季刊》，1(1)：65-84。
- 謝百傑、史美強，2009，〈都會網絡治理能力與課責之研究〉，行政民主與都會永續治理學術研討會。

謝宜臻，2004，《高屏溪治理運動的政策網絡分析》，中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

顧忠華，2000，〈台灣非營利組織的公共性與自主性〉，《台灣社會學研究》，4：145-189。

二、英文文獻

Bailey,.D., K. M. Koney ,2000. **Strategic alliances among health and human services organizations: From affiliations to consolidations.** California: Sage Publications, Inc.

Bob Jessop, 1998. "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development," **International Social Science Journal**, 155: 29-45.

Borzel, Tanja A, 1998. "Organizing Babylon-on the Different Conceptions of Policy Network," **Public Administration**,76(2): 253-273.

Blom-Hansen, Jens, 1997. "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks," **Public Administration**, 75(4): 669-694.

Chao Guo, Muhittin Acar, 2005. "Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives," **Nonprofit Voluntary Sector Quarterly**, 34: 340-363.

Considine, M., J. M. Lewis, 2003. "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand," **Public Administration Review**, 63(2): 131-140.

Goldsmith, S. & D. William, 2004. **Governing by Network: The New Shape of the Public Sector.** Washington , DC: The Brookings Institutions.

Goss, S., 2001. **Making local governance work: networks, relationships and the management of change**, NY: palgrave.

Hindmoor ,Andrew , 1998. “The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory,” **Public Administration**, 76(1): 25-44.

Jenny Onyx, Lisa Armitage, Bronwen Dalton, Rose Melville, John Casey and Robin Banks,2010.” Advocacy with Gloves on: The “Manners” of Strategy Used by Some Third Sector Organizations Undertaking Advocacy in NSW and Queensland,” **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**,21(1): 41-61.

Kathy Babiak, Lucie Thibault, 2009. “Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships,” **Nonprofit Voluntary Sector Quarterly**, 38: 117-145.

Klijn, Erik-Hans, 2002. “Governing Networks in the Hollow State,” **Public Management Review**, 4(2): 149-165.

Kickert, W.J. M. 1997. “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism,” **Public Administration**, 75(4): 731-752.

Kooiman, J. (ed.), 1993. **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, London: Sage.

Koppell J. GS ,2005. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of ” Multiple Accountabilities Disorder, ” **Public Administration Review**,65(1): 94-108.

Mark Sidel, 2009. ”A Global View of Nonprofit Public Trust: Nonprofit and Philanthropic Regulation in Comparative Perspective—Asia and Beyond,” in **International Conference on NPO Accountability 2009**,44-59.

Marsh, D., R. A. W. Rhodes,1992. **Policy Network in British Government**, Oxford: Clarendon Press.

Marsh, David, Smith, Martin, 2000. “Understanding Policy Networks: Towards A Dialectical Approach,” **Political Studies**, Mar 2000, 48(1): 4-21.

- Najam A., 2000, "The Four-Cs of Third Sector-Government Relations Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation," **Nonprofit Management & Leadership**, Summer 2000: 10(4):375-396.
- OECD, 2003. **The Non-profit Sector in a changing Economy**, OECD.
- Osborne, D., T. Gaebler, 1992. **Reinventing Government**, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- O'Toole, L. J., 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration," **Public Administration Review**, 57(1): 45-51.
- Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer, Gerry Stoker, 2002. **Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda**, New York: Palgrave.
- Pierre, J. & B. Guy Peters, 2000. **Governance, Politics and the State**, London: Macmillian.
- Pushpa A. S., 2009. "NGO Accountability in the Indian Context," in **International Conference on NPO Accountability 2009**, 124-130.
- Rhodes R. A. W., 1990. "Policy Networks: A British Perspective," **Journal of Theoretical Political**, 2(3): 293-317.
- Rhodes R.A.W., 1996. "New Governance: Governing Without Government," **Political Studies**, 44(4): 652-667.
- Rhodes R.A.W., 1997. **Understanding Governance: policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability**, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R.A.W. 2000. "Governance and Public Administration," in Jon Pierre ed., **Debating Governance: Authenticity, Steering, and Democracy**, NY: Oxford University Press, 54-90.
- Rhodes R. A. W. & D. Marsh, 1992. Policy Network in British Government. Oxford:

Clarendon Press.

Rhodes R. A. W. & D. Marsh, 1992. "New Directions in the study of policy networks,"

European Journal of Political Research, 21(1-2): 181-205.

Rollin A. van Broekhoven, JD, LLM, DPhil, DLitt, 2009."Why Do We Need NPO

Accountability?" in **International Conference on NPO Accountability**

2009,95-105.

Salamon, L. M.,1995. "**Partners in public service: Government-nonprofit relations**

in the modern welfare state." Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins

University Press.

Salamon, L. M. & H. K. Anheier, 1996. "**The International Classification of**

Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1." Working Papers of the Johns

Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no.19. Baltimore: The Johns

Hopkins Institute for Policy Studies.

Sørensen, E. & J. Torfing, 2005. "Network Governance and Post-Liberal Democracy,"

Administrative Theory & Praxis, 27(2): 197-237.

Schmid, H., M. Bar, & R. Nirel, 2008. "Advocacy activities in nonprofit human service

organizations: Implications for policy, "**Nonprofit and Voluntary Sector**

Quarterly, 37: 581-602.

SU Zhongfeng, XIE En & LI Yuan, 2009. "Alliance motivations, control mechanisms

and alliance performance: Evidence from China," **Frontiers of Business**

Research in China, 3(1): 101-119.

三、報紙資料

中央社，2006/4/25，〈立院通過公益勸募條例 募款將受規範〉。

立報，2005/8/19，〈善用善款 NGOs 組自律聯盟〉。

自由時報，2009/8/15，〈賑災募款失序 百億流向堪慮〉。

聯合報，2004/6/5，〈民間捐款買縣長座車 再掀波 縣長宣稱獲同意 基金會反駁 將行文制止〉。

聯合報，2005/8/29，〈公益勸募條例草案 政府機關將不得發起募款 政院打鐵趁熱規範公益活動勸募 宗教、政治類除外〉。

聯合報，2010/3/17，〈每年捐款 450 億 九成不受監督〉。

四、網路資料

YAHOO！奇摩網站公益頻道網頁，<http://tw.charity.yahoo.com/>。

史美強、廖興中，2007，〈知識經濟、網絡社會與新治理模式之探討〉，國政研究報告。財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/511>。

內政部人民團體全球資訊網，<http://cois.moi.gov.tw/moiweb/web/frmHome.aspx>。

內政部統計處網站，<http://www.moi.gov.tw/stat/>。

台灣大哥大基金會網站 5180 即時捐網頁，

http://www.twmf.org.tw/actioncare/5180/5180_donate.asp?mi=4。

台灣公益團體自律聯盟網站，<http://www.npoalliance.org.tw/>。

台灣公益團體自律聯盟部落格網站，<http://www.wretch.cc/blog/twnpo>。

台灣公益資訊中心網站，<http://www.npo.org.tw/>。

行政院主計處網站，<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>。

非營利組織經營管理系列講座網站，<http://training.npo.org.tw/index.asp>。

Credibility Alliance，<http://www.credall.org.in>。

Lloyd R., L. de las Casas, 2005. “NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability.” One world trust, <http://www.oneworldtrust.org/index.php>。



附錄 訪談紀錄

訪談時間：2010年6月25日 上午11時

訪談對象：台灣公益團體自律聯盟理事長（N1）

一、 聯盟會員選擇問題：

- (一) 依聯盟章程規定，「凡贊同聯盟宗旨且登記立案屆滿一年以上之非營利組織，皆可成為會員。」是否符合章程規範的任何一個非營利組織，均可加入聯盟成為會員？進行入會資格審查時，該組織的規模、類型、組織使命等是否為考量因素之一？又會員數目多寡是否會影響聯盟的運作及管理方式？

依台灣法律規定，很難拒絕符合聯盟章程規範的團體入會，因此，只要符合章程規範，聯盟原則都歡迎，但我們會透過「會員輔導委員會」加以審查，審查注重的因素不是組織規模或類型，而是「責信度」，也就是組織財報是否願意透明、揭露、是否有異常，這些都會影響團體能否通過審查。原則上我們發現問題時會稍加瞭解或輔導，透過初審的7名委員以公正立場進行審查，重視的是從組織業務和使命來看，是否具有「責信度」。去年有個申請團體，我們無法看出其業務和成立宗旨間的關係，財務又突然快速增加，因此審查委員就不太放心，到現在都還沒審查通過。因為聯盟初創，只要非營利組織願意加入，我們就視同他認同自律理念、願意責信，因此我們採取鼓勵、輔導的態度，只要組織能改善或加以解釋，都盡量歡迎。

我們當然希望能有多一點會員，但在發展過程中也不願意為「量」而放棄標準，所以還是很謹慎。基本上，在台灣社會對「責信」的要求和認同還不明顯時，若不是非常強烈認同這個理念，通常不會積極的加入聯盟，但現在也有一些團體是為了利益而加入，像有部分會員加入聯盟，是因為YAHOO！奇摩和台灣大哥大要求必須是自律聯盟會員，才能使用他們的募款管道。我們希望加入聯盟的團體，是因為認同理念、自我期許願意成為一個良善治理、責信的非營利組織，我

們站在這個角度吸收會員，因此沒有很積極的招募會員，還是繼續做好對既有會員責信方面的要求、達到一定標準，先在聯盟內部建立一個優質的責信，和我們的倡導議題才會一致，不然我們不斷倡導，卻有會員爆發責信問題、財務弊端，豈不自打耳光？我們希望慢慢提升既有會員的責信度，但這也是我們現在遇到的瓶頸。目前聯盟要求會員的義務是提供財務報告和工作報告內容，但我們只看該組織是否透明公開，還沒有進一步去看它的內容及組織使命，現階段只要求會員組織最起碼能達到透明、接受社會大眾的檢驗，未來希望可以慢慢建立更多指標，並逐步輔導低於該標準的組織加以改善。

未來我們希望可以建立一個認證機制，目前已在規劃，雖然不會很快，但一定要朝這個方向走，因為有認證才能脫離「加入聯盟就代表責信」這種情況。現行作法對會員也沒有實質幫助，他們會覺得好像只是提供資料，責信力量沒有提升，但建立認證機制後就會有定期的審查，這和內政部一次審查、終身有效不同。但有些機構會覺得政府已有評鑑，為什麼聯盟還要重複評鑑？我們的評鑑會不會和政府重疊？另一方面是社會大眾對我們評鑑的接受度，對於未通過我們或政府評鑑的組織，大眾是否就會停止捐款？這些都要等社會氛圍達到一定程度才能推動。像我們請政府要求接受大量補助的非營利組織在網站上公開財報，他們就以隱私為由不同意，顯示連政府都沒有公民社會的概念。我們希望將來任何接受政府補助或取得免稅資格的非營利組織都能揭露財報，讓社會大眾知道你在做什麼，這是我們一直努力向政府要求的，我想這要一關關的建立，認證才會水到渠成。

（二）對於聯盟認證機制的建立，是否會希望與政府合作？

我們和政府的考量不太一樣，站在公民社會運動的立場，我們希望政府少管，自律就是管得越少越好，政府只要維持起碼的法律要求即可，譬如我們不贊成人民團體要向政府登記取得許可，這應該是公民社會的結社自由，政府不應具核准權，我們一直希望可以鬆綁，但台灣的氛圍很難改變，民眾也不太重視，導

致政府握有很大的控制權。但政府有控制權卻無作為，譬如每個團體每年都會向政府繳交財報，但政府什麼事都沒做，我們認為至少要揭露，達到和我們一樣的目的，所以我們努力去推動政府揭露，這是人民知的權利。倡導團體要改變現狀，過程本來就很困難，一定會有攔阻力量，不過至少還有一些團體、學者認同肯定。在台灣經營非營利組織很辛苦，現在對非營利組織而言，哪裡可以找到錢比較重要，又容易被政府補助引導，因此很多組織為了申請補助，工作內容都與成立目的不同，我們了解他們的苦衷，但這是不正常的。

我們聯盟還是希望可以擴展會員，但不是為了「量」而擴展，也要維持「質」、維持我們的宗旨，我們希望加入聯盟的組織，是因為認同聯盟宗旨，表現也符合標準的組織。

(三) 聯盟成立迄今，有幾個會員退會？聯盟是否了解其退會原因？

有些組織退會是覺得參加聯盟沒有實質意義，在資源募集上沒有得到好處；很多組織認為加入聯盟後募款會比較容易，結果加入後才發現沒有實質幫助，這就不是認同聯盟理念而加入。有的則是因為本身會務發生困難而退會，大概有兩三個組織是因為這樣退會，但我們的會費一年才 2,000 元，所以很少是因為財務困難、繳不起會費而退出，大部分是覺得加入沒有實質意義，加入動機和聯盟宗旨不符，或在參與聯盟運作過程中發現無法達到期望而退會。有的則是內部組織改變，決策者決定不參加，一個非營利組織大概三年會換一次理事長或董事長，新的領導者可能覺得參加聯盟並非優先的事而退會。不過我覺得有退場機制是好的，志不同的組織就不要勉強參加，等他們在準備好時再重新加入聯盟。

(四) 聯盟對於會員繳交的財務資料，是否會進行審查？

對於會員繳交的財報資料，我們沒有進行實質審查，目前只看形式要件是否足夠，如財務報表需要繳交的表件有無疏漏，不會去看財報的收支比例，因為聯盟還沒有被賦予這樣的職權。有些會員團體會擔心報表某些小缺點被誇大，影響他們的形象，所以要啟動實質審查要有更多的共識。我們在兩年前就要推動認

證，但對於認證的標準就有很多聲音，所以我們決定等時機更成熟時再推動，現在只是輔導、關心財報異常處，還沒有實質審查。我們當然希望可以推動實質審查，但要審查到什麼程度，尺寸很難拿捏。未來若推動實質審查，如發現組織有問題，無法達到最低標準，聯盟就會給予輔導或要求退會，但要看我們的配套措施如何規劃。

認證有兩種作法，一種聯盟自己做，一種是委外。委外比較公正，在聯盟內部會怕理、監事的影響力，譬如理事長當然希望自己的機構不會有問題，這就不超然，我們希望審查過程可以超然，所以有委外的可能。委外方式也有兩種，一種是「及格制」，達到標準就及格，另一種是「分級制」，分優、甲、乙等，讓社會大眾瞭解認證程度。初步階段我希望先採及格制，因為優等的界線很難區分，很容易產生糾紛，我們的及格標準可以訂得比「透明」再高一點，對於不及格的機構透過緩衝期給予輔導，這樣大家的接受度也會比較高。如果聯盟會員未通過認證，輔導後還是不及格，可以要求退會或變成準會員，不再是正式會員，透過配套措施讓認證有意義。我們希望將自律聯盟的 LOGO 圖樣作為未來評鑑的認證標章，並有時效限制，目前都還在規劃討論、凝聚共識，因為要啓動認證機制，共識的建立很重要，尤其我們是內部發動的認證機制，因此至少要聯盟內部會員四分之三以上同意才能發動。

二、 內部運作問題：

(一) 聯盟內部運作的正式人力有多少？現階段聯盟的工作重點為何？

目前包括 1 名秘書長及 2 名專員，秘書長負責推動「自律」氛圍，進行較深層的思考，提出策略作為理事會決策的參考，並帶領兩位專員。兩位專員中，一位主要工作在研究、參考國內外非營利組織自律方面的學術研究，希望找到最適合台灣現狀推動的方式，另外因為我們組織的財務壓力很大，所以他也要撰寫方案以募集經費、獲得聯勸的認同。倡導性的團體最難募款，加上我們是監督募款的機構，外界會產生誰來監督我們的疑慮，所以我們不願意做太多公開的募款，

只接受捐款，導致我們財務困難，需有專責人員寫方案申請補助。另外，我們很重視國際性的參與，兩年前就已經加入國際組織 ICFO，每年參加、繳交資料，並邀請他們來台灣交流，我們希望能跨學術和實務領域，和學術界多交流互動。今年我們還會舉辦學術研討會，把這一年的收穫和社會大眾分享，以獲得更多的回饋。2位專員的工作就是學術、實務、方案、配合委員會進行會員審查、接受會員繳交的資料並公開上網、透明化，今年的重點工作是聯盟網站改版，讓民眾進入網站可以很快看到資料。

由於目前3位工作人員中，有2位是今年6月才報到，所以工作負擔很重。聯盟的專職人力確實不夠，但礙於財務問題，我們無法再負擔更多的人力。我們的確定收入（會費）一年2,000元，100個團體總共20萬元，能做的事有限，在募集外部資源時也有限制及不確定性。但多虧台灣某些團體認同我們的理念，願意贊助我們舉辦活動，我們會繼續爭取願意認同自律理念的團體資源。未來我們將透過管理訓練，培育非營利組織人才，像今年應該會與「中華民國社會事業發展協會」合作，透過他們提供機會，讓會計師事務所進駐非營利組織，輔助財報責信，讓財報會計處理的過程邁向透明方向運作。

聯盟今年的工作重點是網站改版、年底的學術研討會、會員之間的專業訓練等等，增加和會員的互動，而不只是被動的收集資料、於在網站上公告，也會積極和社會、政府對話，譬如主張政府應要求接受補助的團體，財報應該揭露、透明，接受社會大眾的公評等，提出一些軟性的訴求。

(二) 會員大會中，各會員代表能否以平等立場表達想法，並被充分討論？會員的組織規模大小、擁有資源多寡等，是否會影響其於聯盟中的影響力？

任何規模比較大的組織，說話都會比較大聲、比較有自信，但在我擔任理事長在主持會員大會時，只要是會員團體，不論規模大小都平等對待，不因人廢言，只要提出的意見具建設性，一定加以討論。但影響力是有差別的，譬如伊甸、紅十字會發言一定較具影響力，因為他們的資源多、經驗也比較足夠，但在聯盟角

度是盡量讓會員受到平等對待，重要的是希望他們的參與，對聯盟是有貢獻的。

有會員向我們反映 4 次會員大會都在台北召開，導致中南部會員無形中感覺不受重視，減少他們參與的機會，我們也在思考未來有無到南部召開會員大會的可能，但因為大部分會員團體都在台北縣市，若北部會員不去南部參加會議，將可能無法達到開會門檻人數，所以最後還是在台北召開。這部分我們確實想改進，但這是每個人民團體都會面臨的問題。其實我們也鼓勵會員團體要發言，任何時候都可以透過 e-mail 或打電話，將意見送到秘書處，不一定要等到會員大會。有些團體也會直接打電話給我，只要是具體建言我都會帶到理事會討論，但有時候我們接到一些揭弊事件，因無具體證據，聯盟也不具公權力，只能進行瞭解，我們希望會員團體可以自律、自我要求，因為聯盟要求的門檻就只有章程規定的提供財報，剩下的就是道德約束。

(三) 聯盟無法處理有問題的會員團體，是因為內部專業人力不足有關，或是因為聯盟認為自己去監督會員、揭弊，有球員兼裁判的問題？

我認為是社會結構性的問題，當我們被社會賦予的角色還不是很明確時，就去扮演揭弊的角色會有爭議，我們沒有被賦予揭弊的功能，所以現階段常務理事的共識是盡量先朝透明方向去努力，不能接受任何不透明的地方，但由誰去評判、審查，聯盟現階段還不做，因為這需要更多的專業和公權力，且評判審查完的後續動作為何，不能沒有配套措施就貿然去做。但我們也希望讓社會知道有一群人已經願意公開透明，願意做的比法律要求的更多，不斷宣揚這個價值，透過良性循環，讓更多組織發現參加自律聯盟是可以被肯定的，是願意自我要求更高的團體之一，我們是朝這方向努力。

(四) 聯盟及會員間有哪些溝通、交流管道？彼此間是否存有資源交換或知識分享情形？

交流管道都是非正式的，會員大會是最好的機會，臨時動議很多，但這些建議我覺得平常都可以透過電話反映。通常會員提出的建議都很不錯，也會通過表

決，只是很難執行，或提出的只是一種觀念。我們之前有想過要不要在聯盟網站提供一個對話平台，但因工作量的問題加上網站較舊而無法執行，未來看看新的網站是不是能增設，也歡迎社會的對話，這有助於共識的凝聚。

另外我們會到各地舉辦研討會，像之前為修正公益勸募條例，我們就到北、中、南區舉辦，蒐集大家的意見提到理事會討論、建立修正版本。現階段推動的是「財團法人法」，政府版本已經送立法院審查，所以下個會期我們可能就去各地區舉辦財團法人法修正研討會，我們已經研擬一套民間團體法案版本，但希望可以獲得更多的認同。基本上我們不贊成制定更多的法來拘束，因為公民社會人民團體的精神就是自發性、自律，法律只是起碼的要求，政府管得太多，且只管制式規定、不管實質內容，沒有意義。政府一直希望可以制定更多法律，但我們希望至少是良法，所以會凝聚各非營利組織的意見再向政府反映。因為我們有 100 多個會員團體，去年大概只有 85 個團體，就有約 90 億捐款的總收入，台灣雖然沒有真正公佈過捐款數目，但以總數約 450~500 億來看，就佔了五分之一，所以我們要讓政府和社會大眾知道，我們具有充分的代表性和正當性，社會大眾應重視我們會員凝聚的共識。

至於會員之間的交流，因為我們會員團體數不多，大概三分之一的團體原本彼此間的互動，就遠超過要靠自律聯盟的互動。我們會員團體大概 80% 是社會福利團體，原本在該領域的對話就很多，因此未來我們的平台也只鎖定在「自律議題」。我們沒有很積極的建構平台，只有出現特定議題時才會廣納會員意見，像之前的勸募條例其實和大家息息相關，但沒有一個團體代表這個條例，因此我們站出來統整大家意見，這是種議題性的平台建構。我們受限於人力和財力，要增加會員之間的互動比較困難，但我個人覺得會員之間的跨界對話已經足夠，至於部分會員反映希望增加會員間的交流、輔導，我們的會員輔導委員會想做，但因為委員都是各團體的秘書長、執行長，本身會務就很忙，只能貢獻智慧和一點時間，因此幕僚作業還是要靠秘書處來做。會員之間的對話當然很好，但如果各自

已有充分的平台，就不要重複建構。也許有些會員團體是希望可以提升小團體的執行力，讓整個聯盟繼續往前進，我想這是聯盟成立輔導委員會要發揮的功能。

三、外部網絡關係：

(一) 聯盟如何向外界傳達組織使命及價值信念？在傳達上是否遭遇困境？

這方面聯盟沒有具體的規劃，透過我們的年度計畫可看到，自律就是自我要求，但我們只看四個面向：組織治理（至少要利益迴避）、開會不造假、財務透明、服務有效率，這都是自我要求的無形價值，也就是我們倡導的，一方面也不斷增強工作人員的能力。我們比較弱的一環，是沒有機會把所有負責人找來，像召開高峰會議方式討論自律，讓大家期許自己今年要如何比去年更有自律，秘書處認為這難度很高，所以還未列入年度計畫，但此舉可把自律概念倡導出去，讓非營利組織除了接受政府監督外，更能自我要求，也有助於增加會員的凝聚力，未來看是否可行。至於在宣傳方面，我們有製作 DM，也要求秘書處針對任何相關非營利組織自律議題，透過報章雜誌發表意見，也就是透過事件運用媒體力量向大眾倡導自律，但這部分做得還不夠，要更具機動性。自律不只是口號，還要有行動，所以要透過事件具體地宣導，再透過網站接受大家檢驗，以後我們談自律才會有代表性，我們希望建立一個新的自律標準。

(二) 在外部關係上，聯盟與政府、私人企業、媒體、社會大眾等行動者分別扮演何種角色？如何互動？特別在推動非營利組織自律議題上，聯盟對自己的定位、和政府之間的互動關係和扮演角色，有何看法？

在治理中政府把我們視為民間團體，但隨著我們的壯大，政府也瞭解我們背後代表的是怎樣的聲音，像在討論八八水災捐款時，政府會主動邀請我們參與或出席，因為我們代表民間的監督力量，我們也受紅十字會邀請，加入他們的平台擔任監督角色。我們與政府、其他組織間對於自律的認知已慢慢建立，但還未真正發揮影響力，讓自律價值有更多體現、更有透明度。我們的加入不代表透明，要看捐款運用是否有效率、是否照計劃執行。像在我們參與過程中會發現某些作

法不符法令規定，政府會說因為救災，以後再補救，這種權宜方式是不對的，但我們只能發表意見，還無法發揮實質的影響力。我們也一直希望政府讓他的補助對象財務透明，這也是幫人民把關，人民的錢不能藉由政府裁量權集中到幾個團體身上，而且不是被妥善運用。

我們比較弱的一環，是和私人企業之間沒有建構太多的平台。本來希望聯盟內部能有企業基金會，透過企業基金會去發揮，但不是很理想。台灣大哥大把我們當作他們捐款團體的審查單位，卻沒有事先告知，直到很多組織急著加入聯盟我們才知道，後來我們主動連繫，讓他們知道聯盟在做什麼，所以後來台灣大哥大每年對募款機構和民間團體舉辦的研討會，也會邀請聯盟參加。對一般企業而言，與非營利組織合作只是形式、做公益形象包裝，不是真的很認真的從事公益，因此我們希望努力和幾個指標性團體合作。目前我們合作的私人企業對象，包括台灣大哥大、YAHOO！及聯勸的微軟公司，之間的互動大概都是透過平台募款，但直接效益不大，因為他們沒有對於聯盟多加行銷，只是利用我們的平台。我們希望這些企業可以多行銷自律聯盟，向外界說明自律聯盟在做什麼、他們與聯盟合作的原因，或是他們辦活動時邀請我們參加。此外，我們從去年開始到扶輪社演講，並出版書籍送給圖書館、政府主管機關，讓他們知道聯盟在做什麼，這種形象建立很難，需要花很多時間，且受限我們的人力、財力，推動效果很慢，但還是要做，因為公民運動是全面性的。

另外，我們和媒體間的互動也是透過平台，像八八水災、消費券等新議題，我們自己也會開發新議題，像去年做的「如何做一個聰明的捐款家」，就有印製DM放在7-11等等，這是無形的，無法馬上看出成果，但觀念是慢慢建構的，讓外界知道有一個團體專門在做自律相關議題，當媒體需要代表性、專業性聲音時，就會找我們表示意見。

四、 運行成效、遭遇問題及未來展望：

(一) 聯盟是否有評估目標達成度及組織績效的衡量指標？是否可能建立具體

指標？

我們的具體指標較難建構，但訂有目標來評量聯盟的成效。像我們每年會訂開發新會員數目，但這個數目不一定要達到，因為我不是用「量」來衡量；會員大會每年也會訂一個目標。目前聯盟訂定的具體指標包括財報、工作報告的繳交及揭露要達到 100%，及會員成長數等，因為社會團體的加入代表對這個組織的認同，因此我們把這個當作聯盟的績效。

(二) 聯盟在內外部運作上曾遭遇哪些困境或阻礙，如何解決？

目前聯盟運作上面臨最大困難就是人力和財力不足，專業執行力還不足夠，因此希望社會氛圍更大，或是能有一個基金會認同這個議題、成為我們後面的力量，讓我們有更多專業人力，就可以加速認證機制的推動，因為認證機制的共識凝聚，需要有更多的人力去瞭解會員及社會大眾的想法，不斷推廣，這都不是靠聯盟現有人力可以做到。聯盟本身能量的不足，是最大的困難。另一方面是社會的接受度，需要社會對「自律」真正的支持，要有「沒有自律的我就質疑他」的力量、氛圍出現，但目前台灣好像還沒有這種氛圍，因此我們希望社會大眾對自律的認知水準可以跟著提升，這也需要我們不斷倡導，我們認為推動社會氛圍是我們的責任，每年都要逐漸累積進步。

(三) 對於聯盟本身運作及台灣非營利組織發展環境，有何期許或建議？

聯盟目前才成立近五年，我是創會理事長，很多事情可能不一定在我的任內完成，但我希望可以先建立架構，一步步達成。台灣的發展環境雖然很慢，但回顧五年、十年前還是很快，因為台灣社會太受政治影響，我們希望公民社會不要有太多政治，重要的是人與人之間關懷弱勢，改變社會氛圍，非營利組織才能發展，讓小團體得到更多的鼓勵和滋潤，非營利組織才能在地化。自律聯盟也希望讓每一個提供服務的非營利組織，都能做好治理、透明、被肯定、得到更多的資源，這是我們的期許。

訪談時間：2010年6月7日 下午2時

訪談對象：自律聯盟會員團體A組織秘書長（N2）

一、加入台灣公益團體自律聯盟相關問題：

(一) 貴組織加入自律聯盟的時間、動機及預期達成目標為何？

我們在自律聯盟成立初期即申請加入，但提出申請後因自律聯盟的審查作業較慢，至2007年才通過審查正式成為會員。當初我們加入聯盟的主要考量，是因其他非營利組織表示，若能透過「台灣公益團體自律聯盟」這樣一個組織的認證，對經費補助申請、資源募集等方面都會比較容易，才決定加入。後來某些經費補助計畫，如台灣大哥大5180即時捐、YAHOO奇摩「公益平台」專案、成長文教基金會的「公益傳家計劃」等，也都以申請者是否為自律聯盟的會員作為優先考量，有些非營利組織加入自律聯盟可能是因為這個原因，所以聯盟也會擔心自己淪為「橡皮圖章」，成為非營利組織申請經費補助的工具。

(二) 自律聯盟的現有會員數目或會員代表性（如組織規模、組織能見度等），是否為貴組織願意加入的考慮因素之一？

我們決定加入自律聯盟時，沒有特別調查哪些組織已加入，因此會員代表性不是主要考慮因素，主要是認同該聯盟的組織宗旨，加上其發起團體如聯合勸募、勵馨基金會、殘障聯盟、兒福聯盟等，在台灣非營利組織領域中都算是成立時間較長、較有規模的組織，應當具有公信力。我本身也認為台灣應成立像自律聯盟這樣一個組織，監督台灣的非營利組織，因為台灣的非營利組織數量實在太多了，需要一個組織發揮監督、課責、認證的功能。但自律聯盟的運作似乎仍不夠健全，不太能完全發揮「監督」的角色，不像國外組織一旦發現會員財務出現瑕疵時，可以主動查帳、要求該團體退會，對會員有較強的監督拘束力。我認為身為自律聯盟的會員，都會全力支持聯盟發揮監督功能，因此聯盟對會員應有拘束力，如會員沒有繳交財務報告時，應進一步進行了解；出現財務問題時，可要求限期改善否則退會等。目前自律聯盟在監督的拘束力、執行力上仍顯不足。

(三) 貴組織加入自律聯盟後，原有組織配置包括組織章程、內部分工或目標擬定等面向有無改變？對於組織運作、資源募集等方面是否產生幫助或阻礙？

我們不可能為了配合自律聯盟而調整本身原有的服務宗旨、年度目標，內部分工也不會因此產生改變，但自律聯盟要求學會提供財務、年度工作報告等相關資料，我們都會配合提供。

二、 自律聯盟內部運作問題：

(一) 貴組織目前實際參與了自律聯盟的哪些活動，參與頻率如何？在參與過程中是否能平等、充分地表達意見？

我們參與的活動包括會員大會及聯盟舉辦的研討會、說明會等，如公益勸募法規施行細則施行週年的座談會。在參與過程中均能充分表達意見，但不一定能被採納，自律聯盟可能因運作還不夠成熟，人力也不足，不見得能做到會員提出的建議或要求。

(二) 有關自律聯盟提供的資源募集協助，對貴組織的運作、資源募集是否有幫助？

自律聯盟與成長文教基金會合作了一個「公益傳家計畫」，透過 2010 年 1 月 23 日的鞋子劇團公益表演，將表演所得捐給 3 個聯盟會員，他們大概要找組織規模為中小型、財務較公開者提供贊助，我們組織即為受推薦團體之一，約獲得七萬多元的補助。計畫結束後，該基金會執行長也與受贈團體交流，以了解此公益傳家方式的辦理情形，這項補助也是我們加入自律聯盟後，意外獲得的收穫。整體來說，加入自律聯盟對我們在資源募集上是有幫助的。

(三) 自律聯盟內部各會員組織在分享資源、參與活動或影響聯盟決策等方面，是否獲得平等的參與機會及影響力？

我們理事長之前有參與自律聯盟第二屆的理監事改選，但未被列入候選人名單，原因是什麼，我們也不是很瞭解，但就我參與會員大會的情況來看，每個會

員組織都有發表自己意見的機會，不至於因組織規模大小，而有不同的參與機會及影響力。但自律聯盟在召開會議的資料準備似乎不夠周延，如去年向內政部申請「公益彩券回饋金」三年補助計畫，依規定每年2月都應呈報下年度的計畫資料，今年卻漏送，有個會員發現後主動提醒聯盟，並表示可詢問內政部是否有補救措施，由此可看出每個會員都很為聯盟著想。

(四) 自律聯盟內部是否存有交流管道？在溝通協調上，貴組織是否曾遭遇障礙或對立，是否獲得適當解決？

會員彼此間的橫向交流沒有那麼頻繁，幾乎沒有交流管道；聯盟與會員間通常則是透過電話、電子郵件方式，要求會員提供相關資料。但針對非營利組織責信等相關議題，聯盟不會特別詢問會員意見，也較不會邀集會員表示意見，通常決策都是由聯盟內部自行決定，會員大會也未處理這類議題，而是透過研討會的舉辦，但研討會不僅限會員參加。會員組織不太會主動和聯盟表達自己的意見，自律聯盟針對會員提供的財務、會務報告，也不會將審查結果主動告知會員。會員加入後與聯盟之間的交流管道較少，聯盟也比較不會提供非營利組織責信等相關議題的資訊，不過有時候會提供相關資料，如印製「做個聰明公益投資家」宣傳文宣寄給各會員組織，請各會員向社會大眾傳達相關理念。目前自律聯盟做的最大工作，應為公益勸募條例的推動及國外交流，在國內與各會員之間的互動交流較少，可能和聯盟的人力不足、人員流動頻繁造成的經驗傳承困難有關。

(五) 請問貴組織認為自律聯盟內部運作如要順遂，最重要的關鍵因素為何？

需要有經驗的工作人員，真正發揮監督的功能，參考國外同質性聯盟的作用，強勢一點，也要得到會員的支持，不能怕因為發揮監督功能會失去會員，而不敢發揮強制的拘束力。站在會員的角度來看，聯盟針對財務公開有問題的會員應有所作為，發揮應有的效力，否則會員可能會認為加入自律聯盟無法達到預期目標，而不再支持聯盟的運作。

三、自律聯盟運行成效、遭遇困難等相關問題：

(一) 貴組織參與自律聯盟是否達到預期成效？

比較具體的部分即為獲得「公益傳家計畫」的補助，但我覺得加入聯盟主要還是希望能透過認證，表示我這個組織是符合聯盟的要求、不是一個隨便的團體，因此我也期待自律聯盟的每個會員，都是經得起社會大眾考驗的。至於我們加入自律聯盟原本是希望可以更容易申請到經費補助，但實際上也沒有，如未申請到台灣大哥大 5180 即時捐之補助計畫。我期待自律聯盟成為一個社會大眾都認可的團體，讓民眾覺得你這個組織是自律聯盟的會員，表示這個組織是不錯的，希望自律聯盟能有一個認證機制，這對我們的運作或社會大眾對學會的認可是有幫助的，讓民眾覺得加入自律聯盟的組織是值得被信任的，國外也是如此。

(二) 參與自律聯盟，是否確實能幫助貴組織提升責信度？又您認為自律聯盟的運作，對台灣非營利組織責信度的提升，有無正面具體幫助？

我們對本身責信即有要求，加上聯盟與會員之間比較缺乏密切的協助、提供國外相關資訊，聯盟要求提供的資料與主管機關內政部要求的內容又相同，因此參與自律聯盟對我們的責信度提升幫助較少。我認為自律聯盟對會員還是應該具有監督的功能，但可能受限於國內法令規範，無法像國外的聯盟可以對會員進行調查並向法院提起假扣押，聯盟只能對會員提起訴訟、告自己的會員，似乎角色有點混淆。國內的調查權在檢察官身上，聯盟只能提起訴訟、申請偵查，因此他們似乎是認為受限於法律的規範，要確實發揮監督會員的功能有點困難。不過我認為他們可以去請教律師，解決這個問題，可能因為聯盟還不夠成熟、人力也不足夠，但聯盟至少應該針對這個問題進行了解。

(三) 貴組織認為目前自律聯盟運作上是否存在問題？能否提供相關改善建議？

目前自律聯盟運作上最大的問題，就是無法發揮監督的功能。台灣非營利組織也存在很多問題，在台灣申請加入非營利組織很容易，數量已經夠多了，內政

部要求各非營利組織提供的資料也不會確實的審核。政府因為外交的艱難，因此會希望透過非營利組織和國際接軌，許多非營利組織就變成我國做國民外交的管道，這些組織去國外也可以向政府申請補助。非營利組織因為經費的不足，很多組織其實並沒有真正在運作，向政府申請的補助對非營利組織雖然有幫助，但不是全部，主要還是要靠民眾捐款、義賣來維持非營利組織的運作。

（四）對於自律聯盟的運作及整體台灣非營利組織發展環境，您有何期許或建議？

希望自律聯盟能像國外類似機構，如果是因為法令不足，應推動修法或制定非營利組織管理的相關法律，確實發揮公益團體「自律」的功能，以提升國內整體非營利組織的素質及捐款人的教育。透過公益團體自律聯盟功能的發揮，捐款人可以知道自己捐的錢能用來幫助良好的非營利組織，讓這個機構可以好好運用這些捐款，幫助社會做一些改善，我認為這是一個好的循環。自律聯盟的成立有助於提升台灣整體非營利組織責信度，但他們必須發揮應有的作用，不過目前自律聯盟仍在發展初期，還不夠成熟，一個非營利組織從成立到發展、成熟的階段，至少需要 10 年的時間，現在一般民眾及其他非營利組織對「責信」仍不太了解，因此教育捐款人及非營利組織，也是自律聯盟的工作，但前提是他們必須有穩定的人力，而穩定的人力則在於聯盟是否有提供好的環境，讓這些人員願意在這塊領域中付出。

就整體台灣非營利組織發展環境來看，我認為非營利組織的數量太多，同一個服務區塊內有很多團體同時提供服務，但各組織不太合作，造成各自為政、資源分散，這是很大的問題，如果大家能充分整合、合作，對服務對象而言不僅較便利，也不會造成資源浪費。另外在責信議題上，我們會看一個非營利組織財務報表是否公開、徵信，但政府法令規範的監督只是表面，就整體發展環境來看，透過自律聯盟的成立，如果能確實發揮自律的功能並且更有魄力，對提升台灣非營利組織發展環境，確實是有幫助的。

訪談時間：2010年6月9日 下午2時30分

訪談對象：自律聯盟會員團體B組織執行長（N3）

一、加入台灣公益團體自律聯盟(以下簡稱自律聯盟)相關問題：

(一) 貴組織加入自律聯盟的時間、動機及預期達成目標為何？

我們本來打算當自律聯盟的創會會員，但因為創始會員須繳交一萬元的費用，所以後來就沒有成為創會會員。而我們加入自律聯盟的原因，主要是本身認同自律聯盟的成立宗旨，認為「自律」就是重視非營利組織的責信，因此經董事會同意後，基於提高基金會的公信力，向社會大眾公開資訊、取信大眾，而決定加入自律聯盟，並不是因為看到台灣非營利組織出現哪些責信問題。

(二) 自律聯盟的現有會員數目或會員代表性（如組織規模、組織能見度等），是否為貴組織願意加入的考慮因素之一？

我們當初考慮要加入自律聯盟時，創始會員的組織規模、公信力等，都是我們積極加入的考慮因素之一。我們認為自律聯盟雖然是一個創始的機構，但看到聯盟的宗旨和發起組織背後所代表的公信力，這些因素都是我們願意加入聯盟，積極運作的主要動機之一。

(三) 貴組織加入自律聯盟後，原有組織配置包括組織章程、內部分工或目標擬定等面向有無改變？對於組織運作、資源募集等方面是否產生幫助或阻礙？

不會造成改變，因為每年我們依自律聯盟規定提供財務的預、決算報表、工作計劃、工作檢討報告等資料，並於網站上公開，其實更具有公信力。加入自律聯盟的直接效益目前還沒有感覺，但有些捐款、公益活動會優先選擇讓自律聯盟的會員參加，像台灣大哥大的5180即時捐等。另外在間接效益方面，自律聯盟不斷提升聯盟本身的知名度和能見度，發揮他們影響所有公益團體的自律功能，讓社會大眾在信任自律聯盟的同時，就等於是信任他的會員，這樣對會員也是有幫助的。像我們加入自律聯盟後，對於資源、經費募集的部分也有幫助，也就是說

加入自律聯盟，對我們本身的運作方面都有幫助。

二、 自律聯盟內部運作問題：

(一) 貴組織目前實際參與了自律聯盟的哪些活動，參與頻率如何？在參與過程中是否能平等、充分地表達意見？

自律聯盟舉辦的活動在國外方面，包括參訪國外的其他相關自律聯盟團體、相關議題的研討會等等，會公開邀請會員參加，只是我們沒有去參加這些活動，我們大部分參與國內的會員大會及一般研習座談會，這些活動皆可讓與會者充分表達意見，我們也有參與公開、公平的理監事選舉，這些都是會員的基本權利。我們參與自律聯盟國內活動還蠻頻繁的，在參與過程中，對於相關資訊的獲得是相當有幫助的，透過於網站上公開資訊，也可以了解到其他會員的工作項目、財務報告，甚至財務狀況，這些資訊都可提供我們在工作方向、經驗交流、方向修正等面向的參考及幫助。另外會員大會的舉辦，主要是討論年度工作報告、年度計畫、預算、經費決算等，並透過表決方式決定是否通過，所以在會議過程中大家都可以平等的表達自己的意見。

(二) 有關自律聯盟提供的資源募集協助，對貴組織的運作、資源募集是否有幫助？

對於自律聯盟提供的資源募集協助，目前知道的有台灣大哥大 5180 即時捐及 YAHOO！奇摩公益，而我們只使用台灣大哥大 5180 即時捐這項服務，台灣大哥大每周會將捐款人資料、捐款金額直接提供給我們，這也是我們募集捐款的多元管道之一。在資金募集上，我們本身也會透過網站、會訊宣傳，而台灣大哥大提供的免費平台，多少也有幫助，因此也有其他的公益團體、社福機構想積極加入自律聯盟。自律聯盟算是目前台灣唯一一個針對非營利組織的責信度，提供一種認証機制的團體。

(三) 目前是否有很多捐款的專案補助計畫，會希望來申請的非營利組織是台灣公益團體自律聯盟的會員？

就目前所知道的，有台灣大哥大 5180 即時捐和 YAHOO！奇摩兩個平台。以 YAHOO！奇摩來說，是把自律聯盟的會員當做提供服務的選項之一，其他部分倒是沒有這麼嚴格的規定。最近這段期間聯合勸募和自律聯盟似乎有相當密切的連結，但聯合勸募服務的對象範圍不僅限於自律聯盟會員，而是針對全台灣所有社福機構。過一段時間以後，自律聯盟給會員的公益認証對於社福機構募集社會資源來說，應該會有相當程度的幫助。

(四) 自律聯盟內部各會員組織在分享資源、參與活動或影響聯盟決策等各方面，是否獲得平等的參與機會及影響力？

各會員組織都有平等的參與機會，但各組織的規模、所在區域、參加聯盟活動的便利性等等，都會影響組織參與活動的意願高低。再來是看機構本身，像我們參與自律聯盟的決策意願就不是很高，因為聯盟的內部決策、運作不是我們的專長，所以我們能發揮的部分相當有限，因此不如讓更有經驗、更具代表性的機構去參加，像是殘障聯盟、智障聯盟等，讓更具代表性、有法學專長的人進入決策團體，才能讓自律聯盟走的更穩健、走的更遠，方向目標更正確，來嘉惠所有會員，這應該會比我們直接投入聯盟內部更有幫助。每個組織事業目標的不同，會影響他們參與自律聯盟決策的意願程度，所在區域離聯盟的遠近，也會影響參與活動的意願。我們希望自律聯盟能拓展服務的範圍，雖然現在通訊、交通很便利，資訊傳遞也很迅速，但在其他縣市設立分點有它的意義存在。我們身為自律聯盟的會員，當然希望他們能越壯大、越具有公信力，相對的也會把我們組織的公信力帶起來。另外我們會員透過會員代表大會，也可以監督聯盟的提案、工作目標、工作計畫、預算及決算等等，這些資料聯盟都會在會員大會提出，讓會員充分討論並透過表決方式決定。

(五) 自律聯盟內部是否存有交流管道？（包括非營利組織相關資訊交流、聯

盟決策的共識凝聚等）在溝通協調上，貴組織是否曾遭遇障礙或對立，能否獲得適當解決？

在法條倡議上，不管是對於身障者的社會福利、教育的法條倡議部分，並不是我們主要推動的工作項目，甚至連自律聯盟的公益勸募條例要來立法等等，也不是我們所倡議的，所以我們的參與並不多。至於聯盟與會員之間的互動，或聯盟有相關的條例要向政府建議時，都會透過座談會、國際研討會或說明會的方式，這些會議我們都有參加，但是會員彼此間交流相對的較少。自律聯盟和會員之間的聯繫是可以加強的，包括自律或勸募的研習等等，至於會員彼此間，我認為是看各組織本身的需要來做交流。自律聯盟應該要加強和會員之間，在非營利組織責信相關議題上的資訊交流，這對各會員組織在推動自己的會務跟提升責信方面都會有所幫助。自律聯盟的會員擴展速度較慢，問題可能是出在公益團體的責信和自律宣導的不足，還有很多公益團體不知道什麼叫自律、他律、責信、組織使命等等，對社會責任的認識不夠。當我們收到自律聯盟邀請加入會員時立刻主動進行，因為我們知道這些對於社會福利機構、公益團體的社會責任來說是非常重要的。我們不但在做社會福利的工作，在內部的組織管理也必須要有這樣的觀念，同時在社會責任上，更需要依照這種觀念推動會務，才能獲得社會大眾的認同。台灣目前有好幾萬個公益團體，和自律聯盟的會員數相比仍不成比例，因此自律聯盟在宣傳方面必須加強，像到各縣市宣導，擴展會員數目、財力。聯盟的組織結構還不夠健全，還有很大的發展空間，也可以多利用現有會員來幫忙推展聯盟的組織使命，告訴其他組織加入聯盟的好處。責信這個概念在國內非營利組織領域是一個新議題，甚至是自律聯盟成立後才開始推動這個議題、推動國內公益團體自律這個精神。藉由這種自律概念的傳遞，我們所有會務、財務一律都透明公開，至少達到聯盟提出的自律和責信精神的要求。但他們的會員數實在太少了，他們應該多透過研討會等方式，甚至到各縣市去宣傳責信的意義與重要，這對提升台灣公益團體的公信力也是有幫助的。

(六) 請問貴組織認為自律聯盟內部運作如要順遂，最重要的關鍵因素為何？

聯盟目前還算一個非常小的組織，可運作的經費很少，受限於聯盟的經費與人力，宣傳也不夠，所以雖然在國內自律聯盟很重要，但能認同這個重要議題的人並不多，這可能和自律聯盟的人手不足也有關係。因此聯盟應加強作業人手、募款能力，雖然自律聯盟章程規定不能募款，但聯盟必須想辦法開擴財源，加強宣傳。要提升台灣公益團體責信概念、自律精神，公益聯盟扮演著舉足輕重的角色，若聯盟本身無法壯大、向外推銷自律觀念，光靠一般傳統非營利組織的發展方式，仍無法達到結構健全的目標。

三、 自律聯盟運行成效、遭遇困難等相關問題：

(一) 貴組織參與自律聯盟是否達到預期成效？

參加自律聯盟有達到我們的預期成效。責信是我們組織本身就有的概念，只是藉由參加自律聯盟、成為他們會員這種認証，把相關會務、財務資料公開於網站上。聯盟對會員提出的資料沒有審核的資格，是採一種「自律」的原則，由各組織在這樣一個非官方、較具公信力、大家都認同的公開平台上，將自己的財務報表公開，並透過幾個較具公信力、代表性的團體或專家學者代表背書，因此，透過此平台公開的資料比較有公信力，有助於提升我們的責信度。另外以聯盟的規模、大小來看，要拓展中、南部或偏遠地區的會員團體，向中、南部以外的非營利組織進行宣傳，可能力有未逮，但他們的規模不致於影響聯盟現有的服務績效，也不會影響到聯盟的公信力。因此，許多中南部或偏遠地區的非營利組織，甚至是台北的非營利組織未加入公益聯盟，是因為他們的宣傳不夠、組織規模太小的關係，和聯盟的宗旨、公信力等沒有關係。

(二) 參與自律聯盟，是否確實能幫助貴組織提升責信度？又您認為自律聯盟的運作，對台灣非營利組織責信度的提升，有無正面具體幫助？

確實有提升。台灣公益團體的資源絕大部分來自於社會大眾，以往沒有人提倡過自律概念，現在自律聯盟提供一個非正式的認証，要求會員團體把工作項目、

財務狀況公開，透過這樣一個簡單的認証，也能適時對社會大眾做一正面回應。自律聯盟未成立時，只靠政府的監督是不夠的，政府的監督只是道德勸說，也沒有要求所有公益團體一定要呈報財務報告、工作計畫，即使呈報過去也只是備查、備案而已。近年來如果非營利組織向政府申請方案、補助或公辦民營，會有期中督導、期末審核、核銷，就有發揮監督的效果；但很多社福機構未參與政府方案、公辦民營項目，就可能出現規模相當大，但財務不見得是公開的情形，因為政府沒有要求。自律聯盟可以提供一個平台，補足政府不足的那一塊，但這必須透過各非營利組織懂得自我要求、願意加入聯盟會員，才能發揮效用；自律聯盟必須多加強開發合作方案、提供非營利組織受惠項目，以吸引其他非營利組織的加入，擴展會員數。

（三）對於自律聯盟的運作及台灣非營利組織發展環境，您有何期許或建議？

我們期待聯盟能積極擴大組織架構、發揮出更大的效果，提升聯盟的能見度，相對會員未來能得到的資源也就更多，聯盟的公信力也相對提高，也期待各社福機構對於組織本身訂定的組織使命、社會大眾的責信等觀念要不斷的加強，自律聯盟也要向其他非營利組織跟社會大眾，同時宣導自律的觀念。另外以台灣整體非營利組織的發展來看，若每個非營利組織領導人對責信及自律的觀念都是正確的，才能朝健康的方面持續邁進。

訪談時間：2010年6月24日 下午2時30分

訪談對象：自律聯盟會員團體C組織秘書長（N4）

一、加入台灣公益團體自律聯盟相關問題：

（一）貴組織加入自律聯盟的時間、動機及預期達成目標為何？

當我們知道要籌組自律聯盟的時候，就加入成為發起人。我們非常贊成籌組自律聯盟的宗旨，他第一個強調的是「責信」，就是財務透明，當然他們的出發點是責信、財務透明，這樣的團體將來在募款時也就是相當有公信力、有更多的募款。我們知道自律聯盟成立時有很多指標，但我認為任何公益團提無論使命、宗旨為何，重要的是這個團體必須具備某些好的條件，才是一個好的優質團體。我很欣賞自律聯盟的四項指標，也是我們認為需要努力的目標包括：第一個是「高標準的自我要求」；第二是「治理功能要很強」，就是所謂董事會、理事會的決策、策略要很強，願意奉獻給團體但不從這個團體得到什麼；第三是「組織效率」，就是工作團隊的效率夠不夠強；第四是「盈餘不分配給任何會務人員」，非營利組織並非不營利，但營利要用來提升組織的服務品質，或讓這個組織永續發展。所以我想自律聯盟除了強調責信和財務透明外，也強調上面四項重要指標。

至於我們希望達成的預期目標是，我們希望台灣能有更多的公益團體參加自律聯盟，因為所有團體參加自律聯盟、有這麼多重要的指標，讓我們的團體可以更健全，使命也能達成，讓公民社會健全發展，所以我們也希望聯盟可以擴增他們的會員數。

（二）貴組織當初加入自律聯盟時，聯盟籌組團體的公信力、規模等，是否為加入的考慮因素之一？

我們一開始就認同自律聯盟的宗旨，但我認為聯盟目前還有很多進步、發展的空間，自律聯盟本身若能夠加強吸收更多重量級、重要的團體加入，對於讓更多其他的公益團體願意加入是有幫助的。

（三）貴組織加入自律聯盟後，原有組織配置包括組織章程、內部分工或目標

擬定等面向有無改變？對於組織運作、資源募集等方面是否產生幫助或阻礙？

對我們而言，我們當然希望可以有更多募款，但並不是參加自律聯盟就是為了獲得更多的募款，我認為參加自律聯盟本身是一個目的，而不完全是一個手段。至於加入聯盟後是否獲得更多的募款或績效，一般來說我們的募款是很穩定的，我們不太強調行銷，但有一定的使命和宗旨，財務結構也非常健全，透過若干工作可以得到募款，完成某些工作項目要達到的目標，所以我們加入自律聯盟是贊成所有團體都要財務透明，而不是把它當成目的。

二、 自律聯盟內部運作問題：

(一) 貴組織目前實際參與了自律聯盟的哪些活動，參與頻率如何？在參與過程中是否能平等、充分地表達意見？

我們參加了自律聯盟的一些行銷活動、研討會或法案推動，幫助會員團體成長、或提升團體人員在這一方面的職能，像他們最近辦的研討會，我們都有派人參加。在自律聯盟成立初期，我們理事長就當選擔任第一屆常務理事，第二屆理事長則推薦我參選，並當選常務理事，所以我們參與自律聯盟活動的頻率蠻頻繁的。自律聯盟內部有很多個委員會，分別由不同的理事負責召集，我和理事長都是負責「政策倡議」工作，當立法院在討論有關公益團體的法案時，我們希望能積極表達自己的意見，像我們目前非常關切「財團法人法」，希望立法院在審查這個法案時，能夠參考我們自律聯盟的意見。

自律聯盟會員大會依法規定每年會召開一次，我們都會派員參加，理、監事會則是每三個月召開一次，我們也都會由本人或派代表參加。基本上他們運作的還蠻認真的。在參與過程中每個組織都能平等的表達意見，基本上這個機構運作是非常民主的，大家也都很踴躍的發表自己的意見、充分討論，不會因為某個團體規模比較大，就比較有發言的機會。

(二) 自律聯盟內部是否存在有交流管道（包括非營利組織相關資訊交流、聯盟

決策的共識凝聚等）？在溝通協調上，貴組織是否曾遭遇障礙或對立，能否獲得適當解決？

目前聯盟會員之間的互動，就是透過一年一次的會員大會。我發現會員平常的互動聯絡不夠，一年一次的會員大會時間又過於緊湊，我覺得我們可以多辦一、兩次活動，不只是召開會員大會；要如何加強會員彼此間的聯繫，這是個很重要的議題，譬如說可以透過多舉辦研討會之類的。基本上我們現在很多公益團體很有理想性，但組織規模比較小的組織在募款、向政府溝通聯絡時，會覺得乏力、力量不夠，對政府若干措施也覺得支持不夠。台灣自從解嚴以後，人民團體很多，大型組織募款很容易，但小組織募款非常困難，所以一個團體如果連募款能力都有問題，你要怎麼跟他談「責信」？當然我們不是要自律聯盟去教會員團體募款，因為他們自己的財務都有問題，而是說會員團體可以反應問題，而自律聯盟可以彙整會員的問題、意見讓政府知道。畢竟我們是個聯盟，很多地方型、比較小的團體意見很難傳達中央，管道比較有限，所以我覺得聯盟可以多做類似這種工作。

三、 自律聯盟運行成效、遭遇困難等相關問題：

（一） 參與自律聯盟，是否確實能幫助貴組織提升責信度？又您認為自律聯盟的運作，對台灣非營利組織責信度的提升，有無正面具體幫助？

我們之所以參加自律聯盟，是我們對自己的責信度很有自信，幾十年來都在做責信和財務透明，包括會計師一年兩次的查帳等，幾乎都沒有特別改進的意見，我們本身就有做到財務透明，所以我們加入聯盟是希望能以自己的力量，幫助自律聯盟達到他們的目的，讓更多團體可以達到財務透明。我們不僅對自己的責信很有自信，也認為所有團體都應該這樣，並不因為加入自律聯盟才提高我們組織的責信度。我們認為自律聯盟的成立，對台灣非營利組織責信度的提升是有幫助的，對於新會員的加入我們希望要成立一年以上，因為這樣就會有決算，所以每個會員團體每年決算出來後，就要放在自律聯盟的網站，讓全台灣所有人都

知道你去年的決算是多少錢，這都是透明的。以前這些資訊是不公開的，但我們基於責信、基於團體在社會上的公信力，我們公布決算讓所有人知道。

(二) 貴組織認為目前自律聯盟運作上是否存在問題？能否提供相關改善建議？

自律聯盟內部要運作順遂，理事長和秘書長是關鍵人物，因為財務關係，自成立以來已經換了幾個秘書長，可能是因為經費問題。很多非營利組織很容易面臨這種問題，其實要給工作人員一個好的環境，待遇是很重要的因素，自律聯盟的經費比較困難，所以有時候在人事上沒有辦法留住人才。現在如果能有個能幹的秘書長運籌帷幄，就可以幫自律聯盟規劃很多行銷或具體的工作，自律聯盟最大的問題就是經費不足，導致專業人力不足，所以他們應該在這方面做改善。自律聯盟要如何募款、有足夠的財力來穩住人事，有優秀的人才來替聯盟規劃事情，這是很重要的。

另外，現在很多常務理、監事代表本身組織的工作已經很重，還要再參與聯盟活動，這些代表是否有更多時間投入自律聯盟會務，也是一個很重要的問題，他們常常必須請其他人代表參加會議。以「治理」功能來看，理、監事的決策能力或奉獻度很重要，必須投入更多的時間與心力，自律聯盟的組織運作才能更強大，但目前各團體代表都有自己的會務要忙，所以可能也沒辦法投入很多心力。至於在聯盟專業人力部分，一個新的組織經驗是累積下來的，人才也需要培訓及穩定，這也和經費有關。聯盟秘書長換了好幾個就不穩定，所以我希望他們能盡快穩定下來。其實聯盟的會員單位都蠻支持聯盟的，在專業知識的交流部分，因為有不少會員單位的基本條件不足，所以聯盟很難運用他們的資源，不過像我們這種團體，都會主動配合聯盟舉辦活動。

(三) 對於自律聯盟的運作及台灣非營利組織發展環境，您有何期許或建議？

自律聯盟的宗旨和使命，我都非常贊成，對於台灣非營利組織的發展有連帶關係，但我不知道三萬多個民間團體中，比較大的一些組織為什麼不願意參加自

律聯盟。不過我覺得自律聯盟在台灣的非營利組織中就像一個燈塔，是一個指標的團體，希望所有非營利組織都能來參加，他的宗旨和使命可以影響所有非營利組織。我希望自律聯盟可以加強行銷他的宗旨和使命，影響台灣的非營利組織，我不覺得聯盟的知名度不太夠，只是非營利組織很多時候沒有參加自律聯盟的認知。

我覺得自律聯盟是個理想很高的團體，既然是公益團體，照理說要有專業、熱忱和理想性，有的團體可能覺得我有自己的專業、熱忱和績效，不一定要參加自律聯盟，這部分我們就沒有辦法。我們不希望非營利組織以參加自律聯盟當作手段，提高他們的責信，但我們歡迎任何對責信有興趣、也贊同我們宗旨的團體加入。所以我認為我們還可以努力空間還很大，要加強行銷，這種行銷也可以透過「事件行銷」，多做一點事情來提供自律聯盟的知名度，也許自律聯盟可以像消基會一樣，針對某件事情出來說話，讓大家可以相信你。不管是非營利組織或政府，每一塊錢都要善加利用，不能為了消耗預算而不思考是否確實需要做一些像置入性行銷廣告或宣傳，有時透過領導者發表言論就會成為一個新聞，讓大家注意到你，所以其實不一定要花錢做廣告。

訪談時間：2010年6月28日 下午1時30分

訪談對象：自律聯盟會員團體D組織前任知識長（N5）

一、加入台灣公益團體自律聯盟相關問題：

（一）貴組織加入自律聯盟的時間、動機及預期達成目標為何？

聯合勸募是自律聯盟的草創組織之一，我們和聯合勸募的互動一直很頻繁，因此於自律聯盟草創時期聯勸就邀請我們一起參與，我們董事長也很支持，於是就率先參加、協助草創。我們認同自律聯盟的宗旨，也自認為本身屬中大型組織，應該要為非營利組織領域做一些事，加上自律對非營利組織而言是很重要的觀念，所以積極參與聯盟活動。對於自律聯盟要求的財務公開透明部分，我們加入前就已在網站上公佈捐款明細，但自律聯盟要求的更細，我們便配合修改。聯盟於草創階段時，我們還協助聯盟召開記者會、舉辦活動，我們認為社會需要這樣一個團體，讓捐款人知道捐款要捐給有公信力、自律的機構，我們加入聯盟不是為了要獲得什麼，通常規模較大的機構加入，對聯盟而言反而是種加分效果。

（二）您是否認為聯盟內部團體的公信力、規模等，是否為吸引其他組織加入的因素之一？

會。自律聯盟剛成立時，分配每個常務理事組織，也就是那些規模比較大的組織，要再找大約20個非營利組織加入，因此我們向規模較小的兒福團體勸說，告訴他們應參加自律聯盟的理由。後來Yahoo！奇摩公益頻道和台灣大哥大5180即時捐，要求使用平台的組織必須是自律聯盟會員，很多小團體才覺得參加自律聯盟是有好處的。邀請小團體加入時，他們其實都沒有意見，只是不曉得要怎麼公開帳目、不懂如何作帳及應該公開的程度，因為自律聯盟剛開始沒有強迫大家公開到哪種程度，只是鼓勵公開，小機構只擔心要公開到什麼程度，不會抗拒加入，所以我們當時邀請了很多團體加入自律聯盟。小團體對於「自律」的瞭解，知道大方向，但可能不是很瞭解細節在做什麼，直到台灣大哥大5180即時捐出現，他們才知道這是一個公信力的指標，加入聯盟表示具有公信力。

(三) 貴組織加入自律聯盟後，原有組織配置包括組織章程、內部分工或目標擬定等面向有無改變？對於組織運作、資源募集等方面是否產生幫助或阻礙？

加入自律聯盟對我們組織章程、內部分工都沒有影響，在資源募集上也沒有幫助，因為原本我們組織的知名度就已足夠，運作得也還不錯，不用靠自律聯盟來提升知名度，所以可能對一些小規模的組織才會有幫助。只有他們要求我們定期繳交報告、公開帳目，我們才隨他們要求的格式調整，不過這些我們本身就有在做，所以沒有什麼特別的改變。

二、 自律聯盟內部運作問題：

(一) 貴組織目前實際參與了自律聯盟的哪些活動，參與頻率如何？在參與過程中是否能平等、充分地表達意見？透過參與聯盟活動是否有助於提高貴組織的責信度？

因為我們是草創成員之一，所以還蠻被聯盟尊重的。我們董事長很認同這個機構，雖然他沒時間參加，但我們某種程度就是代表他參加，所以在平等、充分表達意見方面沒有問題。在自律聯盟草創初期一兩年我們都積極參與，包括會員大會、理、監事會、臨時召開的記者會及幫忙翻譯各國勸募條例書籍，也一起參與國際會議。那次國際會議是所有理、監事都可以參加，會員好像也可以，不過最後只有我們和自律聯盟一起參加。至於在提高責信度方面，我們對外沒有說自己是自律聯盟的一員，我們是認同社會上需要這個機構來提升非營利組織的自律品質。

(二) 對於參與自律聯盟的國際交流，對於非營利組織責信議題或相關專業知識的獲得，是否有幫助？是否會將獲得資訊再與自身組織內部分享？

有，像我上次去參加國際研討會收穫很多，才知道國外對於推動非營利組織自律已超越台灣很多，而且現在將重點放在教育捐款人，讓他們知道何謂聰明的捐款方式、如何看出哪個組織是真正具執行力、有做出效果的，不是只為慈善目

捐錢，還要看這個機構是有效率的，再決定捐錢。國外捐款人甚至會主動打電話到聯盟查詢這個機構平常的表現、工作績效、經費運用情形等是否妥當，再決定是否要捐款，我國在教育捐款人方面還要努力。國內第一個目標應該是希望達到「非營利組織自律感提升」，非營利組織要認知到別人捐款給我，我應該要責信、定期公開用途，甚至像企業一樣每半年公布工作目標；第二個目標是「自律聯盟應提供認證」，將來通過自律聯盟認證的機構就是品質保證，但我認為這有困難性，因為審核指標要很清楚，什麼是工作績效？善用捐款？這些都很抽象，是很長遠的目標，因此現階段我認為「教育捐款人」可以作為自律聯盟的短期目標。

另外我們參與國際研討會回來後，我們組織內部有個研發小組就是在關注非營利組織相關資訊，我有將獲得的資訊和他們分享。我覺得透過自律聯盟舉辦的相關交流活動，對我們機構或自律聯盟本身自律的提升，確實是有幫助的，像自律聯盟到國外參訪回國後，就開始從事課責議題的書籍翻譯，也舉辦幾場小型座談會，和會員分享聯盟在國外看到的事情，這些對小機構是有幫助的，讓他們慢慢了解什麼叫責信、什麼叫自律。

（三）自律聯盟內部是否存有交流管道（包括非營利組織相關資訊交流、聯盟決策的共識凝聚等）？在溝通協調上，貴組織是否曾遭遇障礙或對立，能否獲得適當解決？

以所有會員團體來看，規模較小、工作人員又比較保守不積極的組織，的確較少發表意見。另外現在許多企業體可能在捐款贊助時，開始會詢問這個組織是否有加入自律聯盟，因此部分小團體才會覺得加入自律聯盟有些好處，部分非營利組織就是為了便於募款而加入自律聯盟，思考得沒那麼細。我們以前遊說其他非營利組織加入時，他們對這塊領域不了解，就必須花很多時間解釋，但現在他們可能比較認同自律聯盟宗旨，也覺得可能加入後有利募款，所以要遊說他們加入變得比較容易，因為對非營利組織而言募款很重要，任何和募款有關的他們都可能會加以考慮。

在自律聯盟的會員大會中，每個人只要舉手都可以發言，每個團體都有平等發言的機會。小團體參與理、監事會的機會較少，可能也只能靠一年一次的會員大會發表意見，但我想他們平常應該也可以透過電話方式，向聯盟表達想法或建議。至於在內部交流部分，我後來看到秘書處比較努力的地方，是他們如果募集到相關資源，或知道有什麼活動適合會員參加，就會用 e-mail 通知大家，但頻率並不高。秘書處人事一直是很大的問題，成立迄今一直不太穩定，內部還不夠健全，所以我們收到訊息的頻率也很不固定。另外在會員交流方面，我們幾個組織平常在其他方面的交流就很頻繁，不是因為自律聯盟才交流的。若要加強聯盟和會員之間的交流，要有一個切入點，譬如舉辦相關訓練、提供會員團體資源等，但自律聯盟比較少有這樣的切入點，像聯勸之前和會員間的互動方式，都是透過舉辦訓練課程及研討會、邀請國外講師，在這過程中會員就有許多交流的機會。這個切入點和組織成立宗旨有關，但自律聯盟現在比較少抓到這個切入點，我認為他們應該要加強，讓會員更認同她們，他們內部舉辦的活動最近比較少，前陣子針對勸募條例修正、責信研討會好像辦得比較多。

三、 自律聯盟運行成效、遭遇困難等相關問題：

(一) 參與自律聯盟，是否確實能幫助貴組織提升責信度？又您認為自律聯盟的運作，對台灣非營利組織責信度的提升，有無正面具體幫助？

有，某種程度至少讓我們會計部門和決策小組幾個領導人，對「責信」更有概念。以前我們就瞭解「自律」概念，但會覺得自己懂就好，不用對外說明，加入聯盟後就覺得社會在監督，花費捐款應該更謹慎一點，會有一點制約效果。現在因為聯盟要求財報公開，社會對此議題也較敏感，非營利組織就必須思考如何用錢才能更符合捐款人的預期，這是以前大部分組織不會去思考的問題。我覺得自律聯盟的成立，對台灣非營利組織責信度的提升，是有無形幫助的，大家開始知道「自律」這個概念，也會知道國外自律聯盟對非營利組織有這麼多的要求，將來我們可能也要達到那種境界。

(二) 貴組織認為目前自律聯盟運作上是否存在問題？能否提供相關改善建議？

自律聯盟內部最重要的是「人事要穩定」，人事穩定就會順利運作。對非營利組織來說，組織宗旨清楚確定後，就是執行力的問題，就要有好的人才去執行，否則宗旨永遠只是口號，永遠都把時間浪費在人才替換上，因此，我覺得自律聯盟如果運作要順遂，首要解決的問題就是人事穩定。但我知道非營利組織人才整體來說是比較少的，要找到執行力、工作能力不錯的人，人才來源很少，因為從整體社會結構來看，他們的社會地位不高、薪水又不多，實質回饋很少，因此要真正對此領域有興趣、有熱忱的人才會願意加入。國外雖然也有這種情形，非營利組織工作人員薪水待遇不高，但社會地位很高，不過這種情形台灣好像還未達到，也因此自律聯盟的專業性可能比較不足，可能也會影響其會務推動，這是他們最大的問題。

(三) 您是否認為自律聯盟在監督會員方面，執行力不足？又是否認為自律聯盟應該給予會員認證及適時的輔導？

輔導是一定要的，而認證則是長遠目標，現階段自律聯盟應輔導會員，讓他們符合自律標準。但我覺得這攸關自律聯盟的自信心，像我們在理監事會也常質詢聯盟秘書處，他們在催會員繳交財務報告時，覺得自己和會員是平等的，不像內政部具有強制力，只能用柔性勸說，拜託會員繳交。但我覺得這跟他們本身自信心不夠有關，我認為可以尊重會員，但也可以類似說如果三個月內不繳交財報，我們就取消會員資格等等。在國外非營利組織是要通過你的認證才能加入會員，而認證機制是很難的，所以他們好不容易通過層層關卡加入會員，當然你要求的事他們就會願意去做，台灣好像還沒辦法和國外相比。這是因為國外機構公信力較強，各非營利組織對於財務報表怎麼做，可能都還需要打電話去問他們內部的研發人員、借重他們的專業，但自律聯盟現在還沒有這麼強大，秘書處之前還搞不太清楚台灣非營利組織因為主管機關不同，繳交的表件格式也會有所不

同，自律聯盟的公信力不足，也還不夠用功把自己當做一個專業單位，讓會員可以靠他的專業獲得一些東西。

（四）有些國外非營利組織會邀請專家學者參與組織決策過程，就您來看台灣非營利組織的發展是否可行？

自律聯盟也設有各種委員會，包括法律組、研發組、國際組會員，不同理監事就分派到不同委員會，像我就是研發組的，委員會也有一些專家學者參加，但因爲大家來自不同組織，理監事也都很忙，很難有多餘心力去主動籌劃討論議題，因此秘書處在背後的策略、支撐力量就要很足夠，應該常常主動邀集委員會的成員，丟出議題讓他們討論，而不是像現在只是不斷通知大家要開會，卻沒有實際推動、提供協助，也沒有規劃委員會要討論的議題。可能是秘書處工作人員也沒有足夠的專業去規劃討論議題，加上人事不斷異動，也沒辦法長時間去研究累積經驗。後來秘書處會幫我們借場地、規定我們三個月開一次會，但大家幾乎還是沒召開，我們這組之前開過兩次會議，但最近也都沒開。我們之前開會是大家坐下來才討論我們這組要做什麼，訂幾個目標，再由主委自己去追蹤下次目標要達成的程度，開到第三次就因爲大家沒時間而流會，秘書處也沒追蹤流會的原因。聯盟委員會未經完善規劃，已失去原本規劃的功能，我覺得這就是執行力問題，秘書處應主動設法讓委員會成員聚集開會討論、讓會議更有效率，委員會的會議才能持續舉行，但這個執行力就牽涉到他們人事不穩的問題，也和非營利組織整體結構人力不足有關。

至於是否應增加聯盟的工作人員或提高素質，我覺得要看現有工作人員欠缺的是什麼，之前感覺是欠缺積極度，像剛剛提到開會的事情，秘書處的上級主管理事長就應該要督促，但因爲自律聯盟理事長是義務職，某種程度來說他已經撥出很多時間參與聯盟事務了，所以應該是秘書長本身要強而有力、積極，對聯盟本身的認同感要很強，才能帶領聯盟運作和發展，至於工作人數部分，如果人員積極度夠強，兩個人的單位其實也已足夠。

(五) 對於自律聯盟的運作及台灣非營利組織發展環境，您有何期許或建議？

自律聯盟現在的角色是輔導會員，而不是認證、權威式的規範，我覺得這個輔導角色可以再積極一點，不要被動的等會員來詢問，看到會員的財務報表亂寫、不清楚時，就要主動去告訴會員可以怎麼做，提供會計師資源連結，協助會員填寫報表，這種輔導會員的態度要更積極，甚至可以將會員分類，針對不同型態和規模的會員，提供不同的輔導策略，譬如對於制度不健全的會員，就要提供協助；對於發展已很健全的會員，就無須再提供協助；對於中間的會員就要思考如何加強合作等。這些我們在理、監事會就已經提出建議，但秘書處積極度不夠，所以一直沒有推動。他們現在的策略是希望將國外作法帶到國內，但我覺得這階段可以停止，某種程度應開始本土化，或僅由一位專職研發人員負責蒐集齊全、整理清楚國外資訊即可，其餘重點應思考台灣本土需求為何。國外已經發展很久，他們的境界我們不可能到達，所以現在應先輔導台灣沒有自律的非營利組織達到標準，提升會員的自律程度，因為台灣和國外狀況、自律問題都不同，不要一直去羨慕國外。

現階段我覺得聯盟會員財務的公開可以再透明，不是公開財報就代表透明，台灣非營利組織碰到最大的問題，是可能因為資訊不夠、沒有詳細去評估，所以沒有將捐款用到真正對的地方、發揮最大效益，但這不是帳目公開就可以看得出來。財務公開某種程度可以達到自律，但沒辦法看出錢有沒有用在對的地方。因此，我覺得自律聯盟可以更深入、積極的去輔導會員處理這些問題，讓大家知道，社會不只想看你收到的捐款有沒有亂花，將來會更深入的去看用途的正確性，每個機構也要有自省能力，去檢討如何把錢花在對的地方。

訪談時間：2010年6月29日 上午10時

訪談對象：自律聯盟會員團體E組織秘書長（N6）

一、加入台灣公益團體自律聯盟相關問題：

(一) 貴組織加入自律聯盟的時間、動機及預期達成目標為何？

既然他叫自律聯盟，我們就加入表示我們也很自律，至於他們要求公開財務、工作報告，我們加入前就已在網站公開、透明，我認為非營利組織本來就是要透明，追求公平、公開、公益，所以既然他們要成立自律聯盟，我們就以行動支持。他們發起自律聯盟時邀請一名菲律賓專家來台演講，一個非營利組織運作如何透過學習成長、客戶需求、作業流程等訓練等，增加透明度。我覺得很好，所以向我們理事會提出建議加入自律聯盟，在聯盟成立初期就已加入。

(二) 協會當初加入自律聯盟時，籌組團體的公信力、規模等，是否為加入的因素之一？

組織規模已經不是重要的問題，重要的是有沒有自律的精神。非營利組織最重要的就是責信，這個組織內每個成員都很有責信，自然就會變成一種風氣，而且可以告訴社會大眾，你們捐款的對象只要是我的會員，他們就會善用捐款，不會有問題，要形成這種典範，有些會員也會相互影響，這樣才是成立聯盟最重要的事。我覺得聯盟本身很重要，要做給大家看，至於做得不好的會員，要請聯盟去輔導、協助甚至警告他，聯盟要提供環境讓會員有學習的機會，讓大家覺得所有聯盟成員都做得很好。

(三) 貴組織加入自律聯盟後，原有組織配置包括組織章程、內部分工或目標擬定等面向有無改變？對於組織運作、資源募集等方面是否產生幫助或阻礙？

因為我們本來就有在要求自律，所以加入聯盟後沒有什麼改變。非營利組織最重要的是自律，而非他律，在本身做好自律的過程中，剛好聯盟成立，我們加入，社會風氣剛好要求你必須是聯盟的成員才能享受某些資源，像 YAHOO！奇

摩和台灣大哥大要求必須是聯盟會員，才能到他們那裡登記獲得勸募的機會，所以只是我們比其他非營利組織多了一個機會。我們加入 YAHOO！奇摩公益頻道，在資源募集上是多了一條路徑，因為我們在做勸募時，任何一條路徑都不要放棄，這個路徑很快、曝光率高，資源募集很有效率，但這並非我們加入自律聯盟的主要目的。我認為自律聯盟應提供我們經營管理必須具備的理念、技術、資源共享，譬如說介紹資源募集途徑、將其他會員多餘資源共享等。我們認同自律聯盟的宗旨，所以雖然他們內部運作存有很大的問題，我們還是加入支持他們。

二、 自律聯盟內部運作問題：

(一) 貴組織目前實際參與了自律聯盟的哪些活動，參與頻率如何？在參與過程中是否能平等、充分地表達意見？透過參與聯盟活動是否有助於提高貴組織的責信度？

在參與聯盟活動方面，我們只有參加會員大會及研討會，至於理、監事會其實已經被某些固定團體壟斷，所以我們也沒機會參加，聯盟核心就是固定被幾個團體掌握，根本沒時間開會。一個非營利組織最重要的是會務要健全，一定要開會，邀集大家提供意見、讓組織過得更好，但他們並沒有照人民團體法規定，至少三個月開一次理、監事會，根本沒有定期開會。會員大會一年召開一次，是會員代表制，所以前兩年我親自參加，之後就派同仁參加，因為我發現聯盟的會員大會召開時，開會人數不夠、準備內容不足，秘書處不曉得要準備什麼資料。另外研討會我們同仁也有參加，但我們本身就已經有在要求自律，所以參加聯盟研討會得到的自律相關資訊，我們都已經有在做了。

(二) 自律聯盟內部是否存有交流管道（包括非營利組織相關資訊交流、聯盟決策的共識凝聚等）？在溝通協調上，貴組織是否曾遭遇障礙或對立，能否獲得適當解決？

現在會員大會我們都是派同仁參加，他們應該也沒表示什麼意見，我們之前提供的意見，他們有些已經慢慢改善，但還是很多問題沒有改善，像他們的章程

有重複之處，內部運作還有很大的增長空間，因為他們既然是提供一個自律的平台，就應該做得比別人好。另外對於會員之間的交流管道，我們沒看到也不知道，假如有應該會有訊息，但我們也沒收到，他們的人事不穩定，所以有沒有能力促進交流也是個問題。像他們之前辦國外研討會，僧多粥少，而且對我們某些團體的幫助不大。像我們很多組織都知道責信很重要，但可能因為內部專業人力、財務等資源不夠，無法做更多專業人才培養及專業軟、硬體架構，因此可能內部很自律，但外面看不到；缺乏專業訓練，也可能讓人覺得沒有成就感、沒有成長學習機會，很快就離職，造成人員流動率很高，業務也就無法紮根。自律聯盟本身也有這些問題，所以沒有辦法去輔導會員。我認為自律聯盟應該要讓會務人員穩定，才能持續執行組織既定方向的業務。所以聯盟的理事要想辦法籌募更多資源，讓會務人員更好做事，或是在輔導會員的過程中，思考應該要提供什麼資源、資訊或知識，進而慢慢建立權威性，讓會員和社會大眾都可以相信他；自律聯盟應該要建立他的公信力、權威性和專業性。

三、 自律聯盟運行成效、遭遇困難等相關問題：

(一) 參與自律聯盟，是否確實能幫助貴組織提升責信度？又您認為自律聯盟的運作，對台灣非營利組織責信度的提升，有無正面具體幫助？

因為我們組織本身就有要求責信，所以加入自律聯盟對我們責信度的提升，實際上沒有太大的幫助。對台灣非營利組織整體來說，既然有人提出「自律」，就表示要往這個方向做，至於自律程度做得好不好就由社會大眾鞭策。等到自律聯盟本身自律，也有能力讓會員變得更好，這個風氣就會形成，這是好的，只是現在還沒做到，這是大家應該要努力的方向。不論自律聯盟有沒有成立，大家都應該要自律，只是因為他的成立，把幾個看起來比較上軌道的組織結合起來，形成一個「自律」的象徵性，讓大家知道這樣做會更好。

(二) 您認為自律聯盟的成立，是否有助於台灣非營利組織更了解何謂「自律」？

台灣目前人民團體大概有四萬多個，自律聯盟的會員數連 1%都不到，但就會員數來說已經是一個很大的組織。很多非營利組織都知道自律聯盟，但他們可能本身已經很有知名度，在台灣有知名度的團體通常都已經很自律，甚至他的形象其實都已經比自律聯盟還好。

(三) 貴組織認為目前自律聯盟運作上是否存在問題？能否提供相關改善建議？

自律聯盟現在最大的問題，就是財務、會務要健全，健全後才會有計畫執行，才能幫助會員，讓會員得到實質的效果。像聯盟理、監事團體可以出錢和聯盟合辦活動，他們不能只掛名不做事。一般非營利組織是由理、監事募集資源，秘書處負責執行，這樣才能運作得很好，現在聯盟要秘書處同時負責找錢、執行，這樣是不對的，身為理、監事就有責任去找資源，讓秘書處執行，所以秘書處人員才會留不住，不斷換人。一個組織要能順利運作，必須提供良好環境、足夠資源和外界良好形象，讓這些人覺得在這裡工作有希望，提供一個願景。

自律聯盟要顯現出自己是領導台灣非營利組織自律的組織，所以應該要建立公信力和權威，理監事也要承擔責任，但他們都不夠積極，也不敢勇於表達意見，互相要求對方，理事長或一兩位常務理事應該要積極把這件事做好，讓這些理、監事樂於參與並提供聯盟資源。我們參與聯盟應該要先看自己能提供什麼資源，再看能從聯盟得到什麼，策略聯盟就是這樣，每個人都要投入一點資源，把力量集中擴大並且互補，這樣大家才不會互挖資源。自律聯盟也一樣，我們希望會員都可以更積極提供多一點資源，讓他們會務、財務都能正常運作，並建立權威性，才能讓社會各界尊重你、採信你講的話，這樣才能影響更多人。

(四) 對於自律聯盟的運作及台灣非營利組織發展環境，您有何期許或建議？

台灣解嚴以後非營利組織發展很蓬勃，但是否需要這麼多組織就有問題。像

我們這個領域很多團體的會員都重疊，因為排擠效應，導致取得的資源越來越少、不斷浪費，但要整合必須我的崇高理想和你一樣，在過程中釋放的資源共享，並在合作過程中達到大家的理想，才會成功。自律聯盟要領導其他組織，自己就必須夠強壯，也就是經營理念、會務、財務、專業能力都比別人好，會員有什麼問題找你都能獲得解決，甚至可以經營一個很好的網站平台提供給大家使用，要什麼都比較強才能領導別人。其實聯盟成立時間長短不是問題，大家是否願意投入、成員是否有使命感才是最重要的。

至於以台灣整體來看，非營利組織要有責信，最重要的是財務要透明，但這一塊政府不太管。我不認為政府的手應該要伸進來，但一個組織如果不開會，不符人民團體法規定時，政府是不是也應該確實執行、給予督導？其實政府不應該介入太多，非營利組織應該要自我要求，但這裡面有太多組織假借愛心斂財、洗錢，因此某種程度政府應該扮演監督而非干預的角色，當然嚴重時政府也要干預，甚至要求組織裁撤。現在台灣人民的自覺程度還需要大幅提升，我們的公民社會還不夠成熟，當成熟時，每個組織做某件事情都必須經大家同意，而且會很節制，不會侵犯別人權益。但因為政府沒有那麼多時間、人力，所以才有自律聯盟出現，要求組織自律，但既然大家要自律，我們就應該以積極態度好好表現自律精神。

訪談時間：2010 年 6 月 23 日 下午 2 時

訪談對象：內政部社會司專門委員（G1）

一、 您認為在公民社會中，非營利組織與政府的互動方式、各自扮演角色及發揮功能為何？

「非營利組織」的範圍很廣，包括人民團體法規範的職業、社會、政治團體及基金會，前三種以「人」為成立基礎，基金會則是財團法人，以「財產」為基礎。非營利組織和政府的互動都很自由，我們雖然是人民團體的主管機關，但依人民團體法第 3 條規定，目的事業應受各該事業主管機關之指導監督，因為人民團體種類很多，我們負責有關會務方面如預決算編列、會議召開等之輔導，但較專業性部分就回歸各主管機關如衛生署、體委會管理。因此，人民團體就會務部分和內政部社會司互動，業務部分就依其屬性和不同機關互動。以全國性人民團體來說，業務受目的事業主管機關指導監督，因此內政部無法干涉目的事業部分，只負責會議召開、會議紀錄製作、選舉進行、財務呈報等會務部分，兩方並不衝突。對於人民團體呈報的會務資料，我們採書面審核，有疑問時會打電話詢問，否則就推定團體呈報的資料是真實的，不符規定我們才告訴他們如何做。如果團體未按時報送資料，因為我們的公文量實在太多了，所以沒辦法主動去積催團體繳交。

二、 政府補助非營利組織的經費及相關資源有多少？在面對數量眾多的人民團體，政府如何分配資源？

政府的經費通常不會很多，補助方式則和目的事業機構有關。譬如像在內政部立業的社會團體很多，如果某一個社會福利團體需要經費補助，要依內政部訂的「推展社會福利補助作業要點」辦理，其他像醫療、體育類團體若需要經費，就必須向其目的事業主管機關申請。依我們的判斷，政府經費只能提供補助，大部分經費還是要靠團體自籌，像我們規定社福團體辦一場活動如果需花費 100 萬，他們的自籌款至少要 20 萬，剩餘部分政府會看他們專案計畫的申請補助及執行項目、活動的意義性決定補助金額，或是去年申請補助但未辦理核銷，今年就不會

再給予補助。

政府補助經費有限，除非是委託非營利組織辦理某件事情，才會多一點經費，像我們曾委託殘障聯盟草擬「身心障礙者福利政策白皮書」。人民團體舉辦活動的經費補助採逐案申請，但每年有額度限制，政府資源有限，經費也被刪減，因此人民團體成立時要有認知，要有自謀其力的想法，而不是成立一個團體來要社會和政府的資源，且現在台灣人民團體數目過多，也會導致資源有些分散。

三、 政府對非營利組織的管制與規範有哪些？您認為這些規範有無過當或不足之處？政府如何在「規範」及「過度干預」非營利組織運作間取得平衡？

在各種非營利組織中，由於職業團體具經濟功能，能促進產業間的合作，因此政府的規範較嚴格，從業者都被強制要求參加各該職業的工會，且每個行政區域，同性質的團體只能成立一個。社會團體部分，在民國 78 年人民團體法通過前，一個行政區內相同性質的團體也以一個為限，該法通過後，才能成立兩個以上同性質的團體，只限制社團名稱不能相同。該法通過使成立人民團體變得比較簡單，但也導致社會團體資源分散、各自為政，到最後甚至因為缺乏人力和經費，被政府強制解散。以社會團體來說，政府管制日益鬆綁，如團體召開的會議中，如討論事項沒有需要由政府答覆、核備的內容，就無須呈報會議記錄；過去對團體財產限制也較多，如財產移轉須報政府核備，現在只需經會員大會通過，因為任何一個團體，會員大會都是最高權力機構，政府只看開會程序是否合法。對於無須政府干預的部分都已慢慢鬆綁，管制過當之處也會慢慢檢視修正。政府對人民團體是秉持希望他們自制、自律、行政中立，並以和諧團結為原則，「行政中立」是指依法辦事、不介入任何一個團體；「和諧團結」則指像團體未依規定於會員大會召開前 15 天前通知，但如果所有會員都能接受，政府也不會干預。政府法令鬆綁一部分和政府人力不足有關，一部分則是與時俱進，減少不必要的作業程序。

四、目前台灣各非營利組織受到不同主管機關管轄，法令規範也不盡相同，是否有整合的必要性？

職業團體、政治團體、社會團體和基金會的性質都不同，也不易規範，因此整合比較困難。目前只推動「財團法人法草案」，財團法人現行由各目的事業主管機關以監督準則規進行基本規範，因此我們希望可以整合訂定「財團法人法」。

五、政府與非營利組織彼此間是否存在暢通的交流管道？針對非營利組織相關政策或法令規章的修正擬訂，政府是否會主動詢問非營利組織的意見？非營利組織可透過哪些管道表達意見？

各人民團體和目的事業主管機關之間的溝通管道，應該是暢通的，但我們會務主管機關在管理上面臨一個問題，很多團體比較重視業務，通常也都是目的事業主管機關提供補助，如跆拳道協會較重視比賽是否得名，會常和體育主管機關聯繫，較少與會務主管機關聯繫，只有當內部選舉發生糾紛時，才會找內政部解決，變成平常的交流只有當他們遇到困難時，才會找我們幫忙。我們平常辦活動時，也會有某些人民團體會和我們合作，甚至支援人力、物力，我們和部分團體還是有交流，但大部分仍是等遇到問題時，他們才會來找我們尋求幫忙。

政府修訂相關政策或法令時，通常不會特別主動詢問人民團體的意見，而會去詢問他們的主管機關，在輔導人民團體過程中面臨到哪些問題。每個層級的主管機關都有直接服務的團體，因此比較清楚人民團體法或相關子法在執行上會有哪些問題，我們再配合修法。我們很少主動詢問團體的意見，因為每個團體意見不同，也沒有一個團體可以代表全體，因此問主管機關最清楚。但人民團體可以透過公文、電子郵件方式，針對政府修法提出建議或表達意見，我們也會加以討論；以後我們也可能透過舉辦公聽會的方式，了解人民團體的意見，但修訂人民團體法時可能就會舉辦，但修改子法就不會召開，會直接徵詢主管機關意見。

如果像「公益勸募條例」等具有特殊性、專業性的法規，修訂時我們就可能找對這方面比較有研究的專業團體表示意見，或修訂各類團體法，如身心障礙者

權益保障法等，我們就會找殘障聯盟、智障者家長總會等專業團體表示意見。以人民團體法來說，我們可能會找年度評鑑優等或甲等的團體表示意見。目前我們大部分是採書面方式請人民團體表示意見，我們也會針對他們的意見回覆、納入參考。有時候我們初步擬訂法條後，也會請人民團體來開會表示意見，因為他們對這領域比較有研究。對於個別專業法規，政府機關都會找專業團體來討論，至於一般性法規，頂多會找比較具代表性的團體來討論。

六、 在提升台灣非營利組織的課責度上，您認為政府現行法令規範的監督是否已足夠？從政府角度來看，「台灣公益團體自律聯盟」的成立，對台灣整體非營利組織課責度的提升是否有幫助？政府與該聯盟在此議題上應各自扮演何種角色？

每個人民團體都是平等的，沒有誰管誰的問題，只有政府（主管機關）才能管、輔導人民團體，自律聯盟只是「自律」，除非團體願意加入聯盟、遵守規範，有這種榮譽心，才能達成「自律」目的。「自律」無法達成時，「他律」就很重要，特別是財務、勸募部分，已經有「公益團體勸募條例」等法令規範。我們也碰過有些團體還沒成立，就以籌備名義募款，民眾打來詢問，我們會說他是立案團體，但不能保證是正常、健全的團體，因為我們只做書面審核，公益團體提出符合要求的文件就可取得立案證書，但政府發給立案證書後，我們無法干涉運作情況，除非出現違法事情，我們才可以根據人民團體法第 58 條給予警告、限期改善或整理、解散等處分，當然團體本身如犯有刑法，我們也會去法院控訴。

對於人民團體的管制，我們希望可以盡量鬆綁，尤其現在有國際人權兩公約，對主管機關限制很多，要求主管機關對團體、人民的權利管制不能太多，我們修法時也是以此作為依循對象。目前我們的問題是人力不足，無法常和人民團體聯繫，通常都是遇到發生問題、民眾或人民團體來檢舉陳情時我們才會處理。約 20 年前人民團體數目還很少時，我們還會派員出席他們的會議，彼此也比較熟悉，但現在同仁沒有時間和團體接觸，可能會有彼此不認識、不了解人民團體會務運

作的情形，只能看訴願案件內容來處理，但這是否能代表團體的真實面很難講。

現在社會和學者都希望政府鬆綁，政府越不管，團體的自由度當然越高，但會變成政府和團體之間越來越陌生，就像商業登記一樣，文件符合就發給證書，像「備查」性質，以前我們會告訴團體哪裡不符合資格，和他們還有接觸的機會。社會越成熟，我們要越相信人民組團的能力，管制盡量減少，但這可能也和政府人力不足有關。不過有些事情若政府不管，對人民團體不利或有傷害時，他們也會抱怨，譬如某團體要介紹會員加入聯盟，法令規定核准會員入會是理事會職權，若理事會由老一派會員把持，不讓新成員加入，這不違反法令，但其他會員可能會質疑為什麼政府不干預、不盡督導職責，但在不違反法令下，政府無法越權干涉理事會職權。社會不見得希望政府完全不管，還是需要一些法令規範讓團體遵循，只是希望政府可以盡量鬆綁、維持團體的自主性，減少不必要的法令。所以我們在修法時，哪些部分要鬆綁、哪些要管制，若和外界專家學者見解不同就存在兩難。我覺得政府還是要給人民團體一個方向，某些規範不需要強制，可以訂一個範例讓人民團體參考，如果他們覺得可行，就納入自己的章程。

另外對於非營利組織在募款、資金運用方面的規範，主要還是要靠他們自律，政府法令有時沒辦法那麼周延完整，要發現法令不夠健全時才會修法，所以還是要看人民團體自己有沒有良知。人民團體的募款運用除了透過公益勸募條例規範和主管機關的監督，另一方面民眾也要有自覺性，在捐錢給非營利組織前，要先了解他們在做什麼，不是經過內政部立案的團體，運作就不會有問題。

七、 您認為目前台灣非營利組織的法令規範、整體發展環境，及政府與非營利組織間的互動上存在哪些問題？能否提供相關改善建議？

我們目前還在規劃修訂人民團體法，但修法過程中，內政部、行政院和立法院都可能會有不同看法，我們會希望法令與時俱進，但高層可能會擔心改弦易轍，所以修訂法案時我們只能彙集大家意見，看應該怎麼做對民眾較有幫助，就朝這方向做，但過程中一定會遭遇很多挫折。我們現在是運用實務上輔導團體的經驗，

說服長官或立法委員哪些法令還需要鬆綁，目前人民團體法還有很多地方可以鬆綁，像理事長是否可以由會員直接選舉等，政府對人民團體的規範未來希望可以朝向鬆綁，但還是要有個架構讓他們有依循方向，在干預和鬆綁之間如何取得平衡，確實不容易，不過符合大多數人民利益的事情，政府還是要朝這方向去做。



訪談時間：2010 年 6 月 14 日 下午 7 時 30 分

訪談對象：YAHOO！奇摩全球新聞產品規劃管理總監（E1）

一、 貴公司開始投入公益活動的時間及原因為何？目前推廣了哪些計畫？成效如何？

YAHOO！奇摩投入公益活動的情形美國和台灣不同，台灣很晚才瞭解 CSR（企業社會責任）概念，現在很多台灣企業都還是不太重視 CSR，在推動公益活動上還是比較被動。YAHOO！大概從 2001、2002 年左右，就開始提供廣告版面供非營利組織使用，有需求的非營利組織來找我們，我們提供網站版面，所以是比較被動、沒有系統性的。到了 2005 年，我們認為這方面的需求很多，所以把一些大的、固定的非營利組織廣告內容統整成一個頁面，稱為「YAHOO！奇摩公益」，但這只是提供各非營利組織的網站連結，後來轉變為線上捐款，但大概只有 5 家公益團體，也沒有專案，民眾直接捐款給各組織，到了 2009 年才改成專案式的「YAHOO！奇摩公益頻道」。從 2009 年開始，我們發現 CSR 是不得不做、必須要推動的，因此公關方面也開始推動相關方案。我們每天會去看公益頻道募款到的金額，但因為沒有一個評斷標準，所以不會定期去評估成效，我們只是提供一個管道，讓各非營利組織可以透過這個管道募款，對於這個頻道要曝光多少次、對我們 YAHOO！奇摩會產生多少效益，我們反而不會太要求。

二、 貴公司與台灣公益團體自律聯盟合作了哪些計畫？選擇與該聯盟合作的原因為何？

我們一開始的想法是，我們公司自己沒有社工，雖然有會計、稽查人員，但我們不想做得那麼嚴格，去查各非營利組織的帳目資料，因此 YAHOO！奇摩公益頻道認為，應該可以從台灣公益團體自律聯盟的會員中挑到比較好的組織，把是否為自律聯盟會員，當作第一道篩選的門檻。2009 年公益頻道第一次上架的非營利組織名單，就是由自律聯盟推薦的，現在我們將「自律聯盟會員身分」當成一個參考，因為我們沒有能力去監督這件事，但網友是信任 YAHOO！才透過這個頻

道捐款，因此我們還是希望非營利組織本身能有責信。但其實自律聯盟本身沒有拘束力及強制力，他們會員能做到的自律程度如何，自律聯盟也無法強制要求，因此我們還有另一項條件要求，就是該組織必須有向內政部申請的勸募字號，由政府來管，同時透過自律聯盟的「自律」和政府的「他律」來監督，因為私人企業普遍沒有那麼多資源來監督非營利組織。另外我們還把聯合勸募補助對象當作第三個條件，如果曾接受過聯合勸募補助的公益團體，就表示是經過篩選的，所以我們也把聯合勸募當成看門狗（watchdog）。

我們公益頻道目前是採取專案式的捐款，所謂專案式捐款不是捐給組織，而是捐給這個組織底下的專案，我們會要求非營利組織公開捐款用途，讓捐款人知道自己捐款的錢會如何被使用。我認為「責信」不只是對非營利組織，未來捐款人也要責信，因為社會資源是有限的，當你捐錢給這個組織，另一個組織能獲得的資源自然就會減少，但台灣的捐款資源其實變成有點集中在某些特定的部分，但台灣人的捐款習慣也很難改變。

三、 貴公司與台灣公益團體自律聯盟的合作是否達到預期目標？在雙方互動過程中是否曾遭遇困境或衝突？

YAHOO！奇摩公益頻道是一個捐款平台，以目前台灣社會有的捐款平台，像台灣大哥大的 5180 即時捐，我們會覺得使用捐款平台的非營利組織，是不是台灣公益團體自律聯盟的會員，似乎並不是最重要的原因。因為自律聯盟現在的會員數不夠多，台灣社會也還沒有先進到每個非營利組織都瞭解自律的意義，每個非營利組織的好壞差很多，只能說敢參加自律聯盟的非營利組織，從其加入的行為及動機來看，應該可以相信他們是有自律的。我們認為參加自律聯盟的組織，必須公開一些財報資料，因此某種程度是透明的，我們當然也希望自律聯盟的會員能多一點，但台灣目前真正規模比較大的非營利組織大約一、兩百家，自律聯盟的會員其實已經很多了，要看的是自律聯盟到底能做什麼事情。像印度在這方面都比台灣先進，會舉辦結案比賽之類的活動，政府也比較願意聽非營利組織的專

業意見，這方面台灣還有很大的進步空間。

YAHOO！和自律聯盟最重要的互動，就是在公益頻道這一塊，請聯盟提供名單，我們是把自律聯盟的會員當成一種參考指標，另外自律聯盟如果舉辦的一些座談會或訓練，有時候也會請我們參加。

四、 貴公司的「公益頻道」以台灣公益團體自律聯盟的會員與否，作為非營利組織申請加入的資格評斷標準之一，貴公司對於該聯盟的內部運作及會員審查方式，貴公司有無相關審核、評估機制，抑或完全信任該聯盟？

YAHOO！推動公益頻道時，基本上台灣推動非營利組織自律的，就只有自律聯盟這一個組織，所以我們在審核公益頻道上架的非營利組織時，並沒有完全接受自律聯盟的 100 多個會員，也會考量這個組織是否有聯勸補助經驗、是否有勸募字號等，也會依組織的分類去篩選，盡量讓每個分類都至少有一兩個組織。在自律聯盟推薦前，公益頻道只有五個非營利組織，雖然財務運作未必乾淨，但都是規模非常大、非常有名的組織，所以並沒有對他們進行課責，到後來擴大公益頻道發展規模時，我們才開始和自律聯盟合作。至於自律聯盟會員的審核機制，我們當然希望聯盟對非營利組織的影響力可以更大，這也牽扯到非營利組織參加自律聯盟到底有沒有好處，如果社會上企業在挑選合作對象、民眾在挑選捐款對象，不會重視這個非營利組織是否為自律聯盟的會員，就會降低非營利組織參加自律聯盟的動機。

我們希望未來參加自律聯盟可以變成一種標章，希望自律聯盟可以建立一套非常明確、可以判斷的標準，能以非營利組織達到幾項指標，評判是否具有自律，像美國的 Charity Star，美國有兩三個這樣的組織，讓企業在挑選合作的非營利組織對象時，可以看這個組織是否有符合標準。企業在挑選合作對象時，會越來越擔心合作的非營利組織有問題，所以會越來越謹慎，甚至變成以後只願意找規模很大、很有名的非營利組織合作，將導致新設立、規模屬中小型或關注議題和企業不同的非營利組織，若無法證明自己是正派經營的非營利組織，和企業合作的機

會就會變得很少，而產生公平性的問題。

對於自律聯盟和非營利組織之間的關係，應該是會員關係，或是由非營利組織付費送件由聯盟審核，證明他們的自律程度，其實沒有一定，重要的是要有一個類似認證機制的標章，通過聯盟的認證，讓社會知道這個組織具有責信度。對我們而言，非營利組織是否為自律聯盟的會員，算是一個門檻，最後是否能在公益頻道上架，還是要看是否有政府的勸募字號，因為真正有公權力、有裁罰的還是政府，應該由政府進行把關。

五、 您認為台灣公益團體自律聯盟的成立，對提升台灣非營利組織責信度是否有幫助？

我覺得是有幫助的。我沒有注意到台灣非營利組織是否存在責信方面的問題，但我認為台灣大部分非營利組織，普遍面臨待遇太低的問題，因此也會影響非營利組織專業人才的加入。像推動「非營利組織自律」這件事來看，能做的事應該很多，但自律聯盟做的並不多，可能也是和他們的人力不足有關。

六、 您認為台灣公益團體自律聯盟在運作或與貴公司間的互動上，是否存有問題或需改進之處？能否提供相關建議？

我們和自律聯盟的合作，主要就是公益頻道的名單提供，自律聯盟有時候舉辦一些訓練課程或研討會，也會請我們協助授課或參加。我自己去年也開設一個訓練課程，由自律聯盟提供參訓名單及場地，他們之後如果開設專業行銷相關課程，想請我們 YAHOO！擔任授課講師，我們很歡迎也很願意和他們合作。像我們自己內部想開設「個資法」課程，就在討論是否也要為非營利組織開設相關課程，我們很願意為非營利組織提供訓練課程，但不是很瞭解他們真正的需求，所以還是要靠他們提出需求。目前 YAHOO！並沒有針對個別非營利組織提供補助，未來台灣的 YAHOO！基金會分會成立後可能未有，因為美國 YAHOO！已經在做，會依員工捐多少錢給某個非營利組織，YAHOO！就相對捐部分的錢給這個組織。因此，我們目前和非營利組織主要的合作，就是專業知識的分享、協助募款及公益

拍賣，大部分都是利用 YAHOO！本身的資源，提供管道供非營利組織使用，比較少直接拿錢捐助某個組織。

對於台灣非營利組織的發展，我覺得「責信」議題還是要回歸社會大眾是否重視，捐款人如果不重視這件事，非營利組織不會很明確地感覺「自律」的重要，因此對於捐款人的教育非常重要，也就是要從公民意識開始改變。

