

南 華 大 學

非營利事業管理學系

碩士論文

聽語障礙福利社團治理結構與功能之研究

A Study on Governance Structures and Functions of Hearing and Speech

Impaired Welfare Associations



研 究 生：李 淑 妙

指 導 教 授：涂 瑞 德 博 士

中 華 民 國 一 〇 二 年 六 月 二 十 八 日

## 謝 誌

學習是一條恆長的路，不分年齡大小，不分性別，隨時隨地都可以學習，有機會學習是一種幸福。就讀研究所這兩年時間雖然不是很長，隨著這論文的付梓，心中有滿滿的感謝，能夠完成研究所學業，我要感謝所有支持及陪伴我的人。

首先感謝我的指導教授涂瑞德老師，在我論文撰寫過程中，給我非常多的指導與鼓勵，使得論文可以順利完成，在論文口試期間，承蒙口試委員 鄭文輝老師與杜承爻老師，對於本論文句斟字酌、立論周延，不吝指教，提供許多寶貴的建議，在此謹向你們致上最高的敬意與謝意。

感謝南華大學非營所傅篤誠老師、呂朝賢老師、李志宏老師、蔣念祖老師，在我學習的過程中給予許多的教導，及感謝當初邀約一起考研究所的高雄身障聯盟總會碧修，才能與南華結緣。在學期間承蒙高雄的學長姐仙季、沛綺、婷婷、曉雯、肇乾對於課業提供寶貴的意見。另外，我們一起共同享有美好日子的同學們，感謝你們的幫忙及留下這些美麗的回憶。

還有社團法人高雄市聾人協會李理事長及彩蓮、社團法人中華民國啟聰協會邱督導、社團法人高雄市聲暉協會張理事長及郁萱、志釗、社團法人中華民國聾人協會黃理事長及秘書長鳳鳴等，無私的提供資料並接受訪談，謝謝你們的支持及鼓勵。最後，我要感謝我任職的社團法人高雄市啟聰協會謝理事長及同事智香的協助，才能將論文順利的完成。

最重要的，我要感謝我最愛的家人，在旁無怨無悔默默陪伴，是支持我前進的力量，僅將這份榮耀與喜悅獻給我最敬愛的家人們，謝謝你們。

李淑妙謹誌於

南華大學非營利事業管理所

中華民國一百零二年六月

## 摘 要

本研究以四個聽語障礙福利社團為研究對象，主要研究目的有三：一、瞭解內部因素如何影響聽語障礙福利社團的治理結構與功能；二、瞭解外部因素如何影響聽語障礙福利社團的治理結構與功能；三、聽語障礙福利社團面臨的治理挑戰為何。

為達上述研究目的，採用文獻分析法及深度訪談法，藉由選取社團法人高雄市聾人協進會、社團法人中華民國啟聰協進會、社團法人高雄市聲暉協會、社團法人中華民國聾人協會等四個聽語障礙福利社團，訪問具有代表性的四位主要受訪者後，獲取豐富寶貴的資料，再經過資料的處理與分析後，獲得以下結論：理監事會有可能因為內部結構特質的不同，如聽語障礙、教育程度、職業類別、輔助單位的設置等，而有不同的治理型態與模式。外部因素有資金的招募、組織活動宣導、志工招募、社會服務方案、政府資金補助等，也因為理監事會功能的發揮與否有顯著的影響。

關鍵字：非營利組織、社團法人、聽語障礙、治理、理事會、監事會

# Abstract

Four non-profit hearing and speech impaired welfare associations have been chosen for this research study. There are 3 major research objectives in this study: 1) How internal factors of the specific welfare association could influence its structure and functionality in terms of operation. 2) Try to understand external factors could influence its structure and functionality in terms of operation. 3) What could be the operation challenging ahead that the specific welfare association is facing.

To meet these research objectives, with existing document analyzing and intense interview methods, also selecting 4 different hearing and speech impaired welfare associations (Kaohsiung Deaf Association, Chinese Deaf Association, Kaohsiung Association for the Deaf and Hard of Hearing Welfare, and National Association of the Deaf in the Republic of China) that meet this research field, 4 representatives been interviewed with great feedback and information.

After carefully filtering interview material, brief summary and conclusion have been made: there would be different operation style and model due to internal association structure differences such as: level of deaf, education background, career difference, set up of the supporting unit, etc.

The directors board will strongly influence the external factors that might affect the association such as : fund raising, organization activity, attracting volunteers, special social projects, government funding support, etc.

Keywords: Non-profit organization , Non-profit Corporation , Hearing and Speech Impaired, Governance, Board of Directors, Board of Supervisors

# 目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機	3
第三節 研究目的與研究問題	5
第二章 文獻探討	6
第一節 聽覺障礙者的意涵與聾人文化	6
第二節 台灣身心障礙福利與社團的發展概況	15
第三節 非營利組織治理之理論	34
第四節 非營利組織內部治理與對外關係	49
第三章 研究設計及個案探析	86
第一節 研究方法與研究流程	86
第二節 訪談與研究對象	92
第三節 個案探析	98
第四節 研究倫理	112
第四章 聽語障礙福利社團治理功能分析與討論	113
第一節 社團法人高雄市聾人協會內部治理與對外關係	113
第二節 社團法人中華民國啟聰協會內部治理與對外關係	123
第三節 社團法人高雄市聲暉協會內部治理與對外關係	136
第四節 社團法人中華民國聾人協會內部治理與對外關係	149
第五節 社團治理結構與功能之比較分析	162
第五章 結論與建議	168
第一節 研究結論	168
第二節 研究建議	172
第三節 研究限制和後續研究建議	177
參考書目	179
附錄一 訪談同意書	183
附錄二 訪談大綱	184
附錄三 中華民國聾人協會章程	185

## 表目次

表 2-4-1	Saidel 與 Harlan 的治理型態分類	56
表 2-4-2	Kuhnle 和 Sell 的非營利組織與政府關係之分類	72
表 2-4-3	Gidron、Krame 和 Salamon 的非營利組織與政府關係之分類	74
表 3-2-1	本研究之研究對象	94
表 3-2-2	本研究之受訪者	94
表 3-2-3	訪談引述編碼範例表	97
表 3-3-1	社團法人高雄市聾人協會理監事成員背景一覽表	99
表 3-3-2	社團法人中華民國啟聰協會理監事成員背景一覽表	101
表 3-3-3	社團法人高雄市聲暉協會理監事成員背景一覽表	104
表 3-3-4	社團法人中華民國聾人協會理監事成員背景一覽表	107
表 3-3-5	研究個案的創立緣起、組織使命與宗旨、服務對象、服務項目彙整表	109
表 4-1-1	社團法人高雄市聾人協會理監事成員背景統計表	115
表 4-2-1	社團法人中華民國啟聰協會理監事成員背景統計表	125
表 4-3-1	社團法人高雄市聲暉協會理監事成員背景統計表	138
表 4-4-1	社團法人中華民國聾人協會理監事成員背景統計表	151
表 4-5-1	本研究個案的內部治理型態與對外政府關係模式與類型	163
表 4-5-2	研究個案之理監事會組織結構特質與功能發揮一覽表	165
表 4-5-3	本研究個案外部因素影響比較表	167

## 圖目次

圖 2-4-1	Murray、Bradshaw 和 Wolpin 的治理型態分類 .....	54
圖 2-4-2	Vernis、Iglesias、Sanz 和 Saz-Carranza 的治理型態分類.....	57
圖 2-4-3	非營利部門與政府部門、營利部門與社會之間的關係 .....	68
圖 3-1-1	研究流程圖 .....	91
圖 4-1-1	社團法人高雄市聾人協會組織架構圖 .....	114
圖 4-2-1	社團法人中華民國啟聰協會組織架構圖 .....	124
圖 4-3-1	社團法人高雄市聲暉協會組織架構圖 .....	137
圖 4-4-1	社團法人中華民國聾人協會組織架構圖 .....	150

# 第一章 緒論

本章第一節說明研究背景；第二節說明研究動機；第三節敘述研究目的與研究問題。

## 第一節 研究背景

1980 年代以前，臺灣幾乎沒有身心障礙政策，身心障礙者被排除在公共政策之外。障礙者的教養，大多依靠私人、家庭、宗教團體或是慈善團體的力量。直到 1980 年的初期，殘障福利法的制訂，以及倡導障礙權利之民間團體的成立才開始促成國家對相關社會福利政策的落實與修訂（謝宗學，1996；蕭新煌、孫志慧，2000；Chang，2007）。

1983 年的楓橋社區事件顯示了當時臺灣社會對身心障礙者與其社區居住的歧視與排斥。楓橋事件是社區居民以暴力抵制發展遲緩兒童日間照護中心的一連串抗議行動，包含阻撓日照中心的建築工程、不讓第一兒童發展中心的工作人員進入社區、破壞中心的設備，甚至恐嚇威脅工作人員們的生命安全等。此事件充分顯示當時臺灣社會對身心障礙者的歧視與排斥。為了回應社區的強烈抵抗，七位日照中心家長代表帶著超過 500 人聯署的請願書向當時的總統 蔣經國先生請願，要求政府保障他們孩子的權利（聯合報，1983-06-23）。這是臺灣第一次由智能障礙者家長爭取障礙者權利的公開集體行動。楓橋事件對臺灣的身心障礙者權利運動有深遠的影響。

楓橋事件引發了社會大眾對障礙者受教權與社區居住議題的關注，1987 年的愛國獎券事件則進一步挑戰障礙者的工作權與生存權。「愛國獎券」是臺灣經濟發展初期為了增加政府稅收而發行的彩券。在當時的時空環境之下，對身心障礙者而言，賣彩券是極少數選擇下的工作機會。因此，許多彩券商都是由身心障礙者所經營。然而，1980 年代中期興起的非法賭博「大家樂」和愛國獎券的開獎號碼連結，蔚為風潮，政府因此考慮終止發行彩券以抑止賭博風氣，卻也引發 1987 年一連串的請願與抗議。政府最終仍在 1988 年 1 月 19 日突然宣布停止發行彩券，

讓以賣愛國獎券維生的人，包括大量的身心障礙者在一夜之間失業。

愛國獎券事件暴露了障礙者長期被剝奪的工作權與生存權，同時引發其他障礙者權利相關議題的討論。關注身心障礙權益的民間團體在1987 到1990 年間，展開一連串的抗爭請願，要求修正殘障福利法，希望國家積極介入以回應各種身心障礙者權利的訴求，包括：大學聯考對身心障礙生不合理的報考限制、公共設施和大眾交通工具的使用權以及工作場域的歧視（陳俊良，1992；謝宗學，1996；邱慶雄，1998；謝東儒、張嘉玲、黃珉蓉，2005）。

隨著時代變遷、政經文化的演變，「身心障礙者」權利意識逐漸抬頭，社會福利權益、就業、就學、就醫、就養…等問題，逐漸受到社會大眾的了解與重視。依據內政部身心障礙者人數統計通報顯示，100 年底領有身心障礙手冊者突破 110 萬人，續創新高，近 10 年來增加 35 萬人或增 4 成 6，其中以 65 歲以上增加 54.3 % 最多，18 歲至未滿 65 歲增加 43.9% 次多、12 歲至未滿 18 歲增加 31.3% 居第三；身心障礙者占總人口比率為 4.7% 亦較 90 年底提升 1.4 個百分點，續呈逐年上升趨勢。

在世界衛生組織最新的國際功能、失能和健康分類的定義中，對身心障礙的分類已從傳統疾病的結果轉變為一種以健康為導向的分類，所謂身心障礙乃是個人的健康狀態與其他個人因素及環境之間的交互作用。其不僅僅限於對生理功能上的定義與分類，個人因素、社會參與及環境因素都是重要的考量。例如生理的缺陷或功能的受限也許無法改變，但藉由輔助器具與支持性的環境，以及早期療育的介入計畫，也能夠使身心障礙者的生活不受限於原有的障礙，轉而融入社會參與（林雅雯，2003）。

根據內政部內政統計年報統計出全國性人民團體數得知，在台灣非營利組織的發展中，全國性社會團體數由 1991 年的 1,388 個增加至 2011 年的 10,298 個，20 年間成長七倍之多。參與社團是培養健全的人格、合作的態度、團隊精神與人際關係等特質的重要過程（劉家駒、邱淑媛，2005）。是故，身心障礙者可以藉助相關輔具及社會支持而得到認同與肯定，使其可以一同參與社會各項活動。

## 第二節 研究動機

現今台灣社會邁入多元化體系，各類型的非營利組織<sup>1</sup>紛紛設立。非營利組織型態不再侷限於傳統金錢救濟、獎學金提供方面，另包括社會福利、醫療衛生、學術研究、社會運動、國際交流、教育文化、政策倡導、環境保護等多樣化的推動。基於非營利組織所扮演之角色重要性與日俱增，且多為民眾大量的財務捐贈，但鉅額財富的轉移、濫用捐款、從事不當的政治活動等與非營利組織相關的問題卻陸續浮現。故為確保個人對非營利組織的捐贈能被妥善管理運用而不致浪費，導致出現檢討目前非營利組織治理機制之聲浪，希望建立更完善的治理機制。

就非營利組織的「治理機制」而言，包括理監制度、資訊揭露、內部控制三大主軸，其精髓在於設法使董(理)事會的監督功能發揮最大的效能，並有效平衡協會與捐贈者之間的資訊不對稱及利益衝突，並降低非營利組織的經營危機與管理舞弊發生的機率。Young (1993)認為「治理」為非營利組織是否能有效運作的首要課題，他並將非營利組織的治理明確界定為「非營利組織用以設定長期方向並維持組織統整的機制。」Hult and Walcott (1990)則表示，治理乃是探討在整個過程中，有誰參與，如何互動及如何決策的問題。而治理的論述多是以董(理)監事會的角色及運作為探討核心。

語言是人類溝通思想、傳遞訊息與表達意願的最基本與最主要的工具，而語言的學習則主要有賴於聽覺系統與發音系統的協調與練習；對於聽覺系統正常的人們而言，這種學習乃是自然發展的過程，但對於有聽覺障礙的人而言，缺少了聽覺的輸入，則其語言能力的發展與訓練幾乎變成不可能。對於幼年期便出現嚴

---

<sup>1</sup>一般在台灣提到非營利組織，主要可分為社團法人和財團法人兩種類型。因為人的聚集而組成的法人團體，稱為「社團法人」，例如，協會（社會服務及慈善團體）、學會（學術文化團體）等。因人的聚集而設立，因此最高權力來源為會員大會，由會員大會選出理監事若干名後組成理事會以及監事會，再分別由理事會中選出理事長以及監事會中選出常務監事，作為日常會務的主要管理以及監督等工作。一般的協會會在理監事會下設總幹事或秘書長，作為主要的會務行政人員，管理協會的實際會務。

中聽障的人們而言，似乎也必然伴隨不同程度的語言障礙，這也就是聾啞不分家的道理所在。

手語是一種不使用語言，而使用手勢、身體動作、臉部表情表達意思的語言(維基百科)。手語是聽語障者主要的溝通工具，是聽人與聾人間的溝通橋梁。透過手語與聽語障者溝通，雙方之間的語言才能獲得充分交流。那麼聽障者在對外溝通管道需要仰賴手語的限制下，成立非營利組織，將如何治理其聽障福利社團?這是引發本研究的動機之一。

再者，國內對聽障者的特殊教育、聽障奧運、聽力與語言發展之研究不少，但針對於聽障者參與非營利組織治理卻極為稀少，尤其文獻上大都是研究機構規模較大之財團法人的董事會治理相關問題，而小規模社團法人的理事會治理相關問題亦極為少見，那麼社團法人聽語障礙協會理監事會的結構與功能，是否有受到哪些限制呢?故藉此機會來探討研究，讓社會大眾瞭解聽語障礙者參與非營利組織運作，他們如何治理社團，在無聲的世界裡如何參與有聲的外界活動。

---

因為財物的聚集而設立組織的團體，稱為財團法人，也就是一般的基金會。財團法人因為「財物」而聚集，所以重點在財物的管理（因為不一定是錢，也可以是土地等有價且可以孳息的財貨）。因此在成立之初便需訂定捐贈辦法，設董事會，並且內置董事長、董事與監事若干人，執行這筆財物的管理，因此董事會為日常政策性決定的單位，一般會在下設一執行長，作為日常基金會行政事務的工作者。參見維基百科網站：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94>

### 第三節 研究目的與問題

本研究主要探討聽語障者參與非營利組織治理結構與功能發揮，是否因其內部因素(理監事成員背景、組織規模、治理型態)、外部環境因素(資金來源、人力資源、對外關係)，對於參與非營利組織治理會產生不同的影響。是故，本研究之目的，對象是以聽語障礙福利社團之理監事成員或其行政主管為主，範圍設定在聽語障礙福利社團，對其社團治理之結構特質及功能的發揮所進行之研究，以瞭解社團治理活動之現況及其是否因其內部因素及外部因素之關係，而對社團之運作有所影響。根據上述之研究目的，將本研究之研究問題歸納如下：

1. 瞭解內部因素如何影響聽語障礙福利社團的治理結構與功能？
2. 瞭解外部因素如何影響聽語障礙福利社團的治理結構與功能？
3. 聽語障礙福利社團面臨的治理挑戰為何？

## 第二章 文獻探討

全章共分四節：第一節為聽覺障礙者的意涵與聾人文化；第二節為台灣身心障礙福利與社團的發展概況；第三節為非營利組織意涵與特性；第四節為非營利組織治理之理論；第五節為非營利組織內部治理與對外關係。分述如下：

### 第一節聽覺障礙者的意涵與聾人文化

#### 壹、聽覺障礙者的意涵

依據內政部身心障礙者人數統計通報顯示，100年底領有身心障礙手冊者突破110萬人，續創新高，近10年來增加35萬人或增4成6，聽覺機能障礙者12萬35人占10.91%居第三，是國內第三大的身心障礙族群（內政部，2012）。

##### 一、聽覺障礙的定義：

所謂「聽覺障礙」，依據86年公布之「特殊教育法」第三條第二項第三款所稱聽覺障礙，指由於先天或後天原因，導致聽覺器官之構造缺損，或機能發生部分或全部障礙，導致對聲音之聽取或辨識有困難者（教育部，1997）。而胡永崇在2000年提出，「聽覺障礙」是指個體無法有效地透過聽覺器官，以致嚴重影響其言語的接受與表達（胡永崇，2000）。

聽覺障礙其實有許多種分類系統，有分成「聾」、「重聽」（林寶貴，1994），也有分成「重聽」、「全聾」（郭為藩，1993）但是不管是分類還是分級，都是依照聽力損失程度的多寡來判定。以生理上的觀點，一般人所能聽到的聲音頻率範圍是20HZ 到20000HZ 之間，其中最重要的語音頻率是500HZ 到2000HZ 之間，而判斷的方法就是取兩耳中聽力較好的一耳來做判定，此耳又稱為優耳。根據民國97年內政部修訂之「身心障礙者福利法身心障礙等級」中，將聽覺障礙分為三種等級：（一）輕度：優耳聽力損失在55 至69 分貝者；（二）中度：優耳聽力損失在70 至89 分貝者；（三）重度：優耳聽力損失在90 分貝以上者（內政部，2008）。在這之前常用重聽、全聾來分類，為免標記化以及引起聽障人士心裡覺得

不舒服，現在都使用聽覺障礙輕、中、重度來作為分級，也是現在最常使用以及官方所使用的分級。

而以特殊教育的觀點來看，民國七十六年所頒佈之「特殊教育施行細則」第十八條規定，聽覺障礙分成以下四類（一）輕度聽覺障礙：聽力損失在25 分貝以上未達40 分貝；（二）中度聽覺障礙：聽力損失在40 分貝以上未達60 分貝；（三）重度聽覺障礙：聽力損失在60 分貝以上未達90 分貝；（四）全聾：聽力損失在90 分貝以上。

而在民國八十六年公布之「特殊教育法」以及民國九十一年五月發布之「身心障礙及資賦優異學生鑑定標準」（教育部，2002），以四級分級皆未改變，所以在特殊教育的觀點，優耳聽力損失25 分貝以上就屬聽覺障礙者。

而在國外對於聽覺障礙也有分類，「美國聾教育執行委員會」針對聽力損失程度分為「聾」及「重聽」，所謂「聾」是指不論佩帶助聽裝置與否，聽力處理均有障礙；而「重聽」為佩帶助聽器後，有殘餘聽力可處理語言訊息（Hallahan & Kauffman, 1988）。Moore (1996) 把聽障者分為四類，包括（一）聽力損失達35 至54 分貝：不需例行的特殊教育安置，但需要特殊的說與聽輔助工具；（二）聽力損失達55 至69 分貝：有時需要特殊的教育安置，而在日常需要特殊的說、聽與語言的輔助工具；（三）聽力損失達70 至89 分貝：日常需要特殊的教育安置，在平常也需要特殊的說、聽、語言及教育的輔助工具；（四）聽力損失達90 分貝以上：日常需要特殊的教育安置；平常也需要特殊的說、聽、語言及教育的輔助工具。而美國「伊利諾兒童委員會」依聽力損失程度區分為：（一）輕微聽覺障礙：優耳聽力損失在27-40 分貝；（二）輕度聽覺障礙：優耳聽力損失在41 至55 分貝；（三）中度聽覺障礙：優耳聽力損失在56 至70 分貝；（四）重度聽覺障礙：優耳聽力損失在71 至90 分貝；（五）極重度聽覺障礙：優耳聽力損失在90 分貝以上（Davis, 1986）由以上文獻探討可得，聽覺障礙定義是個人因先天或後天的因素而導致無法藉由聽覺器官有效地獲得資訊，進而影響聲音接受及語

言上的困難。而不管國內或國外對於聽覺障礙的分級都是以優耳聽力損失程度多寡來作為判定。但是在特殊教育的觀點會將聽障的聽力損失標準定的比較低，優耳聽力損失25 分貝以上就算聽障，目的是希望能夠早期發現、早期介入、早期治療。而在跟社會福利有關的內政部分級則是採取較嚴謹的分級，優耳聽力損失55 分貝以上才能算是聽覺障礙，並領取相關福利補助。

## 二、聽覺障礙的成因及類型：

聽障的發生，主要是來自於病變，而病變發生的因素可分為先天及後天兩種（林寶貴，1994；臺灣省政府教育廳，1997）。其兩種因素敘述如下：

（一）先天性失聰：凡是出生時或出生後不久就已發生的聽力障礙，統稱為先天性失聰，先天性失聰大部份屬於感音性失聰，其造成感音性失聰原因有遺傳、孕期、產期等因素。

（二）後天性失聰：後天性聽力障礙發生因素以傳染病源或意外因素導致感音性失聰較多，如內耳炎、聽神經炎、或遲緩表現出來的遺傳性失聰，其感音性失聰發生原因有新生嬰幼兒感染腦膜炎病毒、後天性梅毒進入內耳神經系統破壞功能、腮腺炎失聰、頭部外傷、噪音外傷及老化等。

所以聽力障礙可能發生在母體懷孕時、生產時、孩子成長歷程中，或是因年齡漸長而逐漸退化。其發生原因除了遺傳、嚴重撞擊、老化外，最常見的原因便是聽覺器官的病變。因此預防聽障的首要工作即是徹底做好優生保健以及避免受孕及生產時感染危及聽力的疾病。除此之外，近親結婚也應避免（臺灣省政府教育廳，1997）。

聽覺障礙類型依何國華（1998）、林寶貴（1994）的分類，依照人耳構造分為傳音型、感音型、混合型及聽覺中樞的損傷四種類型：

（一）傳音型：傳音型(conductive hearing losses)即是在氣導聽力檢查時有聽力的損失，但在骨導聽力檢查時是正常，氣導及骨導聽力檢查結果有明顯差異。這類型聽覺障礙通常發生在外耳及中耳的結構上，但內耳還是正常

的。所以只要有配戴助聽器，仍可幫助對聲音的攫取，此類型為傳音型聽覺障礙。

(二) 感音型：感音型(sensorineural hearing losses)即是在氣導聽力檢查時與骨導聽力檢查有明顯的聽力損失，且損失的程度差不多。這類型聽覺障礙通常發生在內耳結構上，表示內耳的耳蝸或聽覺神經已受損，但外耳及中耳還是正常的。所以感音型聽覺障礙對聲音還是可以聽的到的，只是在聲音的清晰度上無法清楚的聽取。

(三) 混合型：混合型(mixed hearing losses)即是傳音型及感音型的混合。這類型在氣導聽力檢查時與骨導聽力檢查時是有明顯的聽力損失，但氣導聽力損失大於骨導聽力損失，所以混合型聽力障礙就同時包含傳音型和感音型的特徵。

(四) 聽覺中樞的損傷：聽覺中樞的損傷(central hearing impairment)是損傷部位在腦幹至皮質中樞，導致解釋及組合神經衝動的困難，以致無法了解聽覺的意義。

綜合以上文獻，聽覺障礙的成因可分為先天的遺傳、孕期、產期及後天的病毒感染。而聽覺障礙類型主要是有傳音性失聰、感音性失聰、混合性失聰及聽覺中樞的損傷等類型。

### 三、聽覺障礙者的心理特質：

聽障者身處在一個以語言為主要溝通方式的社會之中，以手語為母語的聽障者在這個社會中顯的格格不入，無法融入人群。溝通是人際關係維持最重要的因素，也是聽障者與聽人相處的最大問題。聽障者從小身處在無法與人溝通環境當中，極易造成生活上的不便及人際上溝通的困難，而產生心理不安的情形，影響情緒及社會性的發展(Kirk & Gallagher, 1997)。聽障者多有注意力缺陷、知覺障礙、動作發展遲緩、以及符號學習之問題，故與人溝通時，頭部常向前傾或轉向說話者，努力想聽取別人說話之內容；對於環境較無反應，在團體中也較少

發問與討論，常抱怨耳朵不舒服，反應與注意力不集中（林寶貴，1994）。何國華也提到，聽覺障礙者行為有注意力的缺乏及遵從指示上的困難，語言發展遲緩、有發出替代音及省略音的現象。常逃避朋友、獨自一人、容易發怒、煩惱、浮動、害羞或退縮以及在小組的活動成績特別好及在上課時依賴同學等。（何國華，1998）。聽覺障礙與其他類型的障礙相比，對個人與社會適應較不會產生直接的影響，但其所附帶的溝通障礙，卻使某些生活適應與行為問題更易於出現（鍾書得，1998）。由此可知，聽障者在溝通上的困難將導致其發展出易於常人的性格特質。

聽障者由於他們的缺陷，常覺得自己無法與聽人比較，造成他們自我概念的負面影響（Sinkkonen，1994），導致了高犯罪率、暴力、社會與職業的問題，容易變得猜疑與偏執（Vernon & Andrews，1990）。也導致聽覺障礙學生在人格特質上較為自我中心、衝動、過份依賴、缺乏同情心、欠缺內省思考情緒較不成熟、沒有安全感、冷漠、焦慮且多疑的（Altshuler，1972）。而國內的研究者認為，聽障者一般較為衝動、多疑、猜忌、性格倔強、破壞性較強、易有自卑感（郭為藩，1993）。聽覺障礙者會產生心理之不安全感與缺乏所屬感，對於聽障的年輕人來說，常深覺空虛、無安全感、沮喪、猜疑、壓抑，無法適應團體生活，害怕被拒絕；而對成人來說，家庭背景與社交的問題，也影響聽障者的心理，尤其當家庭間缺乏互動與溝通時，會造成社會與情緒發展上的影響（林寶貴，1994）。聽障者這些消極特性的出現，常是環境所造成，尤其周遭聽覺正常者對其負向之態度，常使其需求無法滿足，導致情緒不穩定、不合群、缺乏自信心等心理問題（林寶貴，1994）。聽障者在不同的教育安置下（普通班、資源班、啟聰班、啟聰學校）成長，也會影響聽障者在特質上之發展（魏俊華，1987）。聽障兒童早年建立的人格組型，直到長大成人，很少會有所改變，尤其是自我觀念、人格核心的習慣與態度（丁秀雄，1992）。

所以聽障者心裡特質可以歸納成以下 8 點：（一）有明顯溝通困難；（二）

注意力較不集中、缺乏自信心；（三）容易沮喪；（四）情緒較欠成熟、較為衝動；（五）固執、自我中心；（六）孤獨、焦慮不安、無安全感；（七）過分依賴、不夠主動；（八）社會適應較差。而這些心理特質大多是聽障者從小形成的，而且在形成之後很難被改變。

## 貳、聾人文化：

聾人文化是一個群體的一套學習行為，其中包括語言、價值與行為法則和傳統。表現在聾人群體時，有其共同溝通模式、價值觀念與習慣，聾人文化使聾人在聾人團體中找到歸屬感、認識自己的權力，並在需要時維護自己的權力（林凡，2005）。最重要的是，聾人不覺得聾是一種負面形象，他們並不希望被和殘障或殘缺劃上等號，許多聾人都認為，聾並不是一種障礙或限制（Doe, Tanis, 2004）。甚至聾人文化論者認為聾人是個獨立存在的個體，聾人或聽障者應以自己特有的語言與溝通型態為榮，過度地接受醫療模式的治療，反而讓聾人背棄聾人文化，變成游離在聾人文化與主流文化之外的邊緣人。

引述Andrews, Leigh&Weiner(2004)書中摘錄：

失聰者通常會區分為第一個字母大寫的『聾』(Deaf)以及小寫的『失聰』(deaf)。『聾』表示與聾人文化或聾人世界有些連結，而『失聰』描述的是醫療上或聽力學上的失聰。大部分的聾人文化成員喜歡使用『聾或重聽的美國人』(Deaf or hard-or-hearing)、或有缺陷的(disabled)、有聽覺損傷的(hearing-impaired)、聽覺障礙的(hearing-handicapped)、聽覺缺陷的(hearing-disabled)、或帶有聽力損失(having a hearing loss)等術語，因為這些名詞只會專注於障礙本身而不是他們是誰，以及他們如何生活(Stewart 1991)。這些醫學術語暗示失聰是一種需要『矯治』或『修復』的狀況，此點被很多美國聾人視為一種污辱。許多聾人並不認為他們不需要聽覺上的修復或治療，因為他們可以倚賴視覺作為代替的溝通管道。而且，他們偏好將自己是為一種具有不同的語言及文化的族群，並像其他不同的美國人

一樣，追求平等的溝通、教育及就業機會。

(Lane, Hoffmeister, & Bahan, 1996; Padden & Humphries, 1988 )

## 一、聾人文化的意涵：

『文化』是人類創造和使用的象徵，文化也可以被認為是構成整個社會的生活方式，包括行為舉止、語言、禮儀、行為規範和信仰系統(林勉君，2011)。『文化』的產生，肇始於血統、語言和生活習慣，不同語言產生不同風格的文化，也影響此種文化的內涵。語言是文化的一部分，語言是文化的基石，沒有語言，就沒有文化，同樣語言受文化的影響，也因此反映出文化。語言及文化互相影響，互相作用，沒有語言就沒有文化。(林勉君，2011)為瞭解一個文化，必須將語言納入考量，因為語言是構成文化最重要的一個因素。精通某種語言就像讓自己身處於某種文化脈絡中。有學者認為語言的功能不只是溝通，語言也是文化知識的寶庫和社會認同的象徵。(林旭，2005)

美國聾人學者Padden認為聾人文化是『一個群體的一套學習行為，其中包括語言、價值、行為法則和傳統。』聾人文化包括聾人的語言、聾人習慣和心理特質，聾人文化的核心就是手語。手語是聾人的語言，手語也是視覺的語言，屬聾人文化最重要的一部分。手語與有聲語言一樣，有其來源和其歷史背景，因此手語在世界各地並不相同，在美國是美國手語(American sign language, ASL)，在台灣是台灣手語(Taiwan sign language, TSL)。(林旭，2005)

## 二、聾人文化的研究

在聾人世界中，手語是互動媒介，也是認同的力量。(林旭，2005)聾校是聾孩子們的快樂園地，聾孩子在聽人世界和及聽人家庭的過程中，有時幼小心靈充滿無法溝通的痛苦，進到聾校，聾生開始學習手語，與老師、同學揮舞著雙手，展開無障礙的交流。同時透過手語學習文化及各樣知識。(林勉君，2011)聾人會手語之後，就會有文化認同感，這樣聾人就不會覺得是被拋棄的，反而能參與社

會。聾人可以使用手語彼此溝通瞭解，但對於聾人集團以外的世界則只能獲得不完整的訊息或溝通。

聾人文化的展現：(1)習慣長時間『手談』，而且意猶未盡，捨不得離開。(2)『舞掌』代替雙手擊掌的『掌聲』。(3)聾校中以不同顏色的燈號表是上課或下課。(4)不是以聲音引起一群聾人注意，而是以開燈關燈或是跺腳的震動引起注意。(5)聾人習慣使用『手語名字』，以臉上、身體特徵及居住地或是職業等特色為手語名字的命名參考。(林旭，2005)(林勉君，2011)

Andrews, Leigh & Weiner(2004)聾人在平常對話中會比一般人使用更多的眼神、表情、手語等等的空間關係動作以及碰觸來表達或傳遞情感。

近期台灣自身產出聾人文化研究的文獻相當稀少，2005年林旭著作『寂靜之外』一書。作者自己身為聽障者，28歲第一次接觸台灣手語，因此完成此書。其餘文獻皆為國外著作翻譯書籍，讓台灣的聾人文化少被傳揚及發展。

### 三、聾人文化的傳承及變化

聾人文化最強烈的特質之一，就是強調與其有類似經驗的聾人之間的關係。藉由和同儕的社會化互動來傳承，可能在聾校、聾人刊物、聾人的影視報導、聾人團體、教會、政治組織來傳遞。(Andrews, Leigh&Weiner，2004)

聾人文化傳承記錄多以錄影帶、光碟、影片的方式記錄、聾人手語故事、模仿秀、手語詩、手語歌及聾人文學及各樣聾人特有的文化及才能。

近幾十年來，台灣聾人文化中的手語故事、手語詩、謎語、玩笑以及各地傳統的手、手勢漸漸失傳，失傳原因包含聽障者從小就開始接受啟聰學校教育的人數越來越少，台灣年輕一輩聽障者使用手語人數不多，其中多數在成年後自行學習手語，無法深刻體會聾人文化的精隨。另外，台灣對於『手語』及『聾人文化』的支持程度不足，回歸主流教育風氣影響聽障者使用手語的比例，間接影響社會對於聾人文化的重視，以至於在啟聰學校中流傳的手語故事、手語詩、謎語、玩笑沒有被影像式記錄，也就無法傳承。

#### 四、半聽人的文化

李振輝將聾人分為使用手語者、使用口手語者。其中又區分以年齡三十歲以上者多使用台灣『自然手語』，而三十歲以下者，因教育回歸主流影響，大多是後來才習得手語，所以大多數使用『文法手語』。(林旭，2005)

使用口語者及使用口手語者，因為第一語言並非手語，後來學習手語後，也多數使用文法及自然手語混合，有些無法看懂手語翻譯，需要『同步字幕』、『筆記抄寫』等相關支持服務，這些聽障者部分自成族群，有些孤立生活，有時雖然與家人居住，但因為溝通限制，產生各樣心理及自我認同問題，該族群隱藏在社會之中，沒有特定的聚集活動，部分甚至缺乏支持系統，其需求與使用手語者有相當不同之處。(張藝馨，2011)

本研究雖不特別以聾人文化為探討主軸，但聾人文化確實也有可能影響聽障者在選擇參與機構治理運作模式的意願，因此本研究將適時在訪談與研究分析時說明相關發現。

## 第二節台灣身心障礙福利與社團的發展概況

### 壹、台灣身心障礙福利的發展

1980 年代以前，臺灣幾乎沒有身心障礙政策，身心障礙者被排除在公共政策之外。障礙者的教養，大多依靠私人、家庭、宗教團體或是慈善團體的力量。直到1980年的初期，殘障福利法的制訂，以及倡導障礙權利之民間團體的成立才開始促成國家對相關社會福利政策的落實與修訂（謝宗學，1996；蕭新煌、孫志慧，2000；Chang, 2007）。我們可以把臺灣身心障礙福利發展和臺灣國家社會關係的轉變分為三個階段：

#### 一、障礙者權利的拓荒期(1980~1986)：教育零拒絕與社區居住

聯合國在1975 年公布了「障礙者權利宣言」開始將障礙者的權利議題定義為人權議題。臺灣因1970 年代末期的政治擾動，如中美斷交、中壢事件與美麗島事件等，國民黨政府為維持其統治正當性，響應新國際趨勢，紛紛通過社會福利法規。「殘障福利法」就是在這樣的時空條件下在1980 年通過（註1）（Chang and Tsai, 1986；林萬億，2006）。當時的殘障福利法被身心障礙倡議者戲稱為「殘障」的福利法。因為殘障福利法並沒有執行細則，宣示意味大於實質用處。然而，法案的頒布提供臺灣身心障礙權益倡導的合法性基礎以及政策倡導的對口單位（Chang 2007；蔡依倫，2010）。同時，殘障福利法的出現也使社政單位、醫師與教育工作者同時參與我國第一次的全國殘障者鑑定（鄭玉疊，1982）。

權利的實質內容是在歷史發展中透過社會事件、權利倡導與政策介入不斷的被定義出來的。1980 年開始，障礙者權利開始納入國家體制。在障礙者權利的拓荒期，主要的福利服務提供者還是民間。然而，民間團體要正式成立專業的服務單位是充滿阻礙的。除了財政資源上的匱乏以及政府單位嚴苛的規定以外，最困難的挑戰是來自社區民眾的抵抗。1983 年的楓橋社區事件顯示了當時臺灣社會對身心障礙者與其社區居住的歧視與排斥。

楓橋事件是社區居民以暴力抵制發展遲緩兒童日間照護中心的一連串抗議行動，包含阻撓日照中心的建築工程、不讓第一兒童發展中心的工作人員進入社區、破壞中心的設備，甚至恐嚇威脅工作人員們的生命安全等。此事件充分顯示當時臺灣社會對身心障礙者的歧視與排斥。為了回應社區的強烈抵抗，七位日照中心家長代表帶著超過500人聯署的請願書向當時的總統蔣經國先生請願，要求政府保障他們孩子的權利（聯合報，1983-06-23）。這是臺灣第一次由智能障礙者家長爭取障礙者權利的公開集體行動。楓橋事件對臺灣的身心障礙者權利運動有深遠的影響。障礙者的受教權與社區居住的權利開始變成公眾議題。家長們的請願書成為第一個為障礙者爭取權利的政治行動，由家長要求國家介入社區對障礙者的歧視與排除。同時，保障障礙者參與社區生活的權利。

楓橋事件的爭議不僅來自社區的排斥，更是源自於過去義務教育體制對身心障礙學童的排除。當時國民教育法的強迫入學條例准許身心障礙兒童能夠選擇就學、入特殊教育機構受教或者在家自行教育。實際操作上，這意謂國家不需實質保障身心障礙兒童的受教權，學校可以輕易拒絕學童入學，使得大多數心智障礙的兒童被迫在家教養。因此，1984年，幾個啟智機構的家長連結總共500個家長的簽名陳情書，前往立法院陳情，希望修訂國民教育法並制訂特殊教育法，以保障智能障礙兒童的受教權，並做到「教育零拒絕」。在請願提出後，相關法規的修訂與特殊教育法的制訂才使得身心障礙學童的受教權受到法律的保障（馬家蕙，1995）。

## 二、從慈善到權利：工作權、參政權與無障礙環境（1987~1990代中期）

楓橋事件引發了社會大眾對障礙者受教權與社區居住議題的關注，1987年的愛國獎券事件則進一步挑戰障礙者的工作權與生存權。「愛國獎券」是臺灣經濟發展初期為了增加政府稅收而發行的彩券。在當時的時空環境之下，對身心障礙者而言，賣彩券是極少數選擇下的工作機會。因此，許多彩券商都是由身心障礙者所經營。然而，1980年代中期興起的非法賭博「大家樂」和愛國獎券的開獎號

碼連結，蔚為風潮，政府因此考慮終止發行彩券以抑止賭博風氣，卻也引發1987年一連串的請願與抗議。政府最終仍在1988年1月19日突然宣布停止發行彩券，讓以賣愛國獎券維生的人，包括大量的身心障礙者在一夜之間失業。

愛國獎券事件暴露了障礙者長期被剝奪的工作權與生存權，同時引發其他障礙者權利相關議題的討論。關注身心障礙權益的民間團體在1987到1990年間，展開一連串的抗爭請願，要求修正殘障福利法，希望國家積極介入以回應各種身心障礙者權利的訴求，包括：大學聯考對身心障礙生不合理的報考限制、公共設施和大眾交通工具的使用權以及工作場域的歧視（陳俊良，1992；謝宗學，1996；邱慶雄，1998；謝東儒、張嘉玲、黃珉蓉，2005）。請願、抗爭與遊行促成身心障礙團體進一步的結合，成立中華民國殘障聯盟。在當時的政治氣氛下，殘盟開始考慮提名自己的候選人參選立法委員，於是決定推派伊甸的創辦人，全國文學獎得主——劉俠參選。然而，因當時參選立委有學歷限制，過去教育制度的歧視將許多身心障礙者排除在教育體制外，劉俠並沒有國中文憑，學歷的資格限制等於實際上剝奪了失學身心障礙者的被選舉權。殘盟於是利用「投票給輪椅作家進入立法院」的事件進一步顯示出歧視身心障礙者的社會政治環境。也將身心障礙者的權利議題從教育權、工作移轉到政治權。

一連串的社會運動與政治協商，了實質的修法行動，特別是1990年殘障福利法案的修正案，包括擴大原法適用範圍，使顏面傷殘、植物人、老人癡呆症和自閉症患者能進入福利保障中；制訂身心障礙者的定額雇用制度，保障身心障礙者的就業，規定私部門必須雇用至少百分之一的身心障礙者，公部門百分之二。邱慶雄(1998)指出這是臺灣第一個在體制上保造成護身心障礙就業的立法，以保障身心障礙者的工作權與生存權。

同時，殘障福利法也針對無障礙設施作規範，規定交通工具、公共建築、活動場所、公共設施的無障礙。在修正案第23條便明確規範「各項新建公共設施、建築物、活動場所及交通工具，應設置便於殘障者行動及使用之設備、設施……」

(許榮宗，1990)。而在大學聯考對身心障礙生不合理的報考限制方面，經由一連串行動的抗爭，終使聯招會在1989年招生時放寬病殘限制(萬育維，1998)。雖然，某些科系，甚至公職人員考試的資格限制至今仍然歧視身心障礙者。

### 三、邁向權利模式：福利體制的公辦民營與制度化的障礙者的公眾參與(1997~2010)

1990年代可說是社會福利的「黃金十年」，障礙者或家屬以納稅人的身分要求政府供給更好的福利服務，許多重要的身心障礙法案亦在這段期間完成立法(曹愛蘭，1995)。最重要的是1997年將殘障福利法修正為「身心障礙者保護法」。該法將障礙者實質權利的各種保障明確訂定相對應的行政權責機關。修法之後，障礙福利才正式的成為勞委會與教育部行政上必須作為的業務(王國羽，1997)。同時在中央與地方政府需要成立身心障礙者權利保障委員會。換言之，該法案的通過是整個後面十幾年身心障礙者相關政策開始採取積極權利角度實踐的關鍵，在那之前，障礙者的權利—教育權、工作權、福利權、健康與交通等相關部會可以不做也不會受到懲罰(王國羽，2002)。再者，1990年中期之後，在政府再造與社福民營化政策的帶動下，公辦民營成為我國目前服務輸送的主要模式之一。1994年內政部的「政府委託民間辦理障礙福利服務實施要點」可以說是社會福利民營化的起點(陳武雄，1997)。同年通過的「社會福利政策綱領」中的「政府應該結合學術與民間組織，共同發展合作模式的服務輸送體系」，隨後的「社會福利政策綱領實施方案」亦將「採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人力，由政府支援經費及措施，透過民間組織提供多樣化及合適性的服務」列入條文(黃慶讚，2000：305)，成為社會福利服務公辦民營化的基礎。

1997年，由政府、學者專家、民間相關機構團體代表討論後頒訂的「推動社會福利民營化實施要點契約書範本」，成為落實臺灣公辦民營政策的依據。公辦民營政策正式成為臺灣社會福利體制的方向(黃慶讚，2000)。1998年，「政府採購法」正式通過，政府逐漸從「公共行政」(public administration)轉變負責規劃、管理、監督與評鑑的「公共管理」(public management)角色(蔡依倫，2010：

81)；政府以資源提供者的角度「購買」身障團體所能提供的福利服務方式正式成型(Tsai and Ho, 2010)。整體來說，在政策的帶領與障礙者及其家屬對服務品質的要求下，身心障礙社會福利的公辦民營為我國目前主要的服務模式，政府與身心障礙團體或組織逐漸轉為合作及夥伴關係(Tsai and Ho, 2010)。

最後，身心障礙團體逐漸加入福利體制亦是1990年代我國福利發展的重要轉變。例如殘障福利聯盟在1995年便參與內政部障礙福利政策的制定，身心障礙民間團體在政策研訂過程漸有一席之地(Tsai and Ho, 2010: 112)。1997年修訂且更名的身心障礙者保護法第七條更規定中央與地方主管機關應設立身心障礙者保護委員會，其中「身心障礙者或其監護人代表、民意代表及民間相關機構、團體代表等，不得少於三分之一」（全國法規資料庫2010-12-31取用），也代表身心障礙團體獲得參與政策制定過程的實質權利(Tsai and Ho, 2010: 113)。

整體來看，身心障礙團體在1990年代整體來看，身心障礙團體在1990年代同時扮演政府公辦民營福利政策的承包者與國家障礙政策、法律的挑戰者角色。身心障礙團體已進入國家體制，成為政策決定過程甚至執行的一環（Tsai and Ho, 2010；張恆豪，2011）。

#### 四、小結

回顧過去近三十年來的身心障礙福利立法、修法與政策的變遷，我們可以看到臺灣對障礙者人權保障的進步：從拓荒期對基本教育權、免於社區歧視的保障，轉型期積極的促進工作權、建構無障礙環境、廢除大學聯考對身心障礙者的歧視，到近年來在政府體制中納入身心障礙團體的聲音，公辦民營的方式實際提供不同的身心障礙福利服務。身心障礙者的福利已經漸漸從被動的補助，轉變為積極的支持。就預算而言，1991年，內政部與地方政府的身心障礙福利經費約有23億，2000年增加為200億，2008年更有超過300億元的福利經費，足見國家福利資源的明顯增長（蔡依倫，2010）。2007年身保法更進一步修訂，改名為「身心障礙者權益保障法」，試圖修正過去醫療觀點的障礙福利並進一步朝向權利模式邁進。

## 貳、身障福利社團在台灣的發展概況

以身心障礙福利而言，台灣早期並沒有身心障礙福利政策，身心障礙者的教養基本上被定義為家庭的責任。而倡議團體的發聲和福利政策的形成過程中，台灣並沒有經過大型的社會福利機構的歷史階段。因為國外經驗的引借，身心障礙者權利運動倡議的開始，就是以小型化、社區化的福利服務政策為訴求。在1990年代以後國家才開始以公辦民營、委託民營的方式將社會福利服務委託給民間團體經營（范宜芳2000；王增勇2005）。

台灣的殘障福利運動的政治過程和發展和台灣的民主化過程息息相關。在1980年代以前，台灣是幾乎沒有身心障礙政策的，身心障礙者被排除在公共政策之外。身心障礙者的教養，大多依靠私人、家庭、宗教團體或是慈善團體的力量，收容機構的品質參差不齊。一直到1980年的初期，許多專業的福利服務團體以及啟智協會的成立，才由民間自主地開始提高身心障礙相關福利服務的品質（馬家蕙1995）。障礙者權利運動的興起促成國家的對相關社會福利政策的修訂，而政治上的民主化也讓身心障礙者的組織能進一步制度化的發展。（謝宗學1996；蕭新煌、孫志慧2000）。也因為這樣的歷史過程，台灣的障礙權利運動發展一直和專業的服務團體有緊密的關係。

從身心障礙者權利運動的歷史的角度來檢視，身心障礙權利運動的倡議團體和專業慈善團體的關係，可以分為三個階段：

### 一、草創時期（1980~1986）

聯合國在1975年公佈了『障礙者權利宣言』，並且開始將身心障礙者的權利議題列入人權議題討論。為響應這個有關身心障礙者權利的新國際趨勢，台灣政府在1981年通過了『殘障福利法』，宣稱要為殘障者的需求提供服務並且保護他們作為平等公民的權利。然而，當時的殘障福利法並沒有包含法規的約束也沒有具體的政策。換句話說，它是一個「殘障的法律」，僅具宣示意味幾乎沒有實質

用處。然而，隨著當時政治自由化的腳步，身心障礙者權利運動在1980年代早期萌芽，更在台灣身心障礙權利抗爭史上掀開嶄新的一頁。臺灣早期的身心障礙者權利推動者，是以專業人員、教會人員以及家長為主。倡議的聲音是跟隨的服務性民間團體而發展的。我們可以分別從專業化服務團體與家長團體的發展來檢視解嚴前的身心障礙相關團體的發展。

#### (一) 宗教、專業服務性民間團體的出現

台灣身心障礙者權利運動的歷史中，包含基督教教會組織以及與身心障礙相關的專業人士，他們所扮演的重要角色，不只是提供服務，更引介一些關於身心障礙者權利議題的先進理念。舉例來說，有仁啟智中心建立於1972年的台北，仁愛啟智中心則在1975年設立於新竹，兩者都接受天主教教會組織的贊助而發起。其他數個類似協會也都成立於1980年代早期，例如，陽光社會福利基金會在成立於1981年12月18日，是為第一個在台灣幫助顏面傷殘和燒燙傷傷友的非營利團體。第一兒童發展中心是一個由一批具特殊教育專業人士所建立專為孩子設計的啟智中心，則在1981年成立，在那個沒有早期療育，學校可以拒絕身心障礙學生的年代，提供發展延遲的孩子基本的訓練與教育。

被視為為殘障者自我倡議的開路先鋒，劉俠1（1942-2003）也在1982年和一群基督教教友共同建立起伊甸基金會來幫助殘障者改善他們的周遭環境，基金會發展的目的在于提供更多的社會服務並且將基督教教義傳播出去。伊甸的首要工作是提供工作訓練給各種殘障類別的殘障者。劉女士將基金會發展的重點放在這方面是因為她主張，即使是殘障者一樣能具備工作能力；只是因為台灣社會不曾想過要教育他們就將他們排除在勞動力之外。我們（伊甸基金會）將殘障者引入勞動力的市場，證明了即使身體上有殘缺的人仍然具有工作能力，而且不需要仰賴別人的幫助而能夠自我獨立的（劉俠2004：212）。

在1980年代之前，臺灣並非沒有慈善的療養院。只是，療養院的品質不一，也沒有教育訓練、服務品質的概念。首先嘗試著式的結合不同的機構已以提升教

養品質的是甘惠忠神父 (Brendan O'Connell) 神父所成立的中華民國啟智協會(馬家蕙, 1995)。在1970年代中期,甘神父來台灣傳教的時候發現到台灣的私人養護機構裡所提供的照顧水準相當低落。他表示「很多機構都只提供殘障者一個基本的生存空間而從來沒有對他們提供教育機會。事實上那些孩子更需要的是完善的教育」。(訪問稿2003年8月6日)因此,他在1983年建立了啟智協會以促進機構提供更具品質且更專業性的援助。

在這段期間,一般民眾和政府其實對身心障礙者的權利以及需要的了解並不多。所以即使這些是出自善意所設置的私人特殊教育中心,仍然在籌備的過程遭受各種大大小小的阻礙。曹愛蘭——第一兒童發展中心的創辦人之一回憶當時的情境,她說:「我們首先遭遇到的阻礙就是特殊教育機構管理條例對成立私人特殊教育學校或機構的限制,所以我們決定從成立一間特殊教育的日照中心開始做起,至於在政府機構登錄的機關名稱則使用『訓練中心』的名義」。再者,我們的資源相當有限,但是需求卻很大。我們一開始的中心只能租用一間沒有窗戶的地下室以及雇用3、4個社工人員。但是在名聲傳開了之後,我們馬上多了一整串等著進入我們中心接受輔導的候補名單」。

除了財政資源上的匱乏以及政府單位嚴苛的規定以外,曹愛蘭也指出,最困難的挑戰之一是來自於社區民眾的抵抗。楓橋社區事件揭示了現存社會偏見對於殘障者排斥。

## (二) 楓橋事件與家長的請願

楓橋事件是一宗以社區暴力抵制發展遲緩兒童日間照護中心的案件。事件發生在1982年,那時候第一兒童發展中心認為原有的中心在使用上逐漸不敷所需,為了提供更多專業的特殊教育支援而決定搬遷到空間設備較健全的楓橋新村社區。然而,當楓橋的住戶發現原來搬來他們家旁邊的新鄰居是一所專門訓練發展智能障礙者的日間照護中心時,社區住戶委員會馬上表達出強烈的抗議意願。

抗議行動和磋商會議就這樣持續了好幾個月。這些社區居民的抗議行動包含阻

繞日照中心的建築工程，不讓第一兒童發展中心的工作人員進入社區，破壞中心的設備甚至恐嚇威脅工作人員們的生命安全。他們除了質疑FCDC 的合法性之外，居民們強烈主張讓這些發展遲緩兒待在社區裡面會破壞社區的生活環境，而且會影響社區中正常兒童的發育。為了回應社區的強烈抵抗，七位日照中心家長代表帶著超過500 人聯署的請願書向當時的蔣故總統經國先生訴願，要求政府庇護他們孩子的權利、福利與安寧，並提出這些發展遲緩兒童實際上的需要（聯合報 1983-06-23）。這是台灣殘障兒童家長首次為爭取殘障者權利的公開集體行動。這些發展上有障礙的孩子遭受到這種暴力的對待和侮辱性言詞的羞辱，加上他們的家長為了保護他們而採取的政治行動，吸引了大量的媒體以及政治人物的注意。於是這個事件被媒體記者，包括電視台和新聞報紙廣為播報。透過媒體揭露這個事件之後，引發起社會大眾強烈的同情與支持意願。結果台北市的社會福利辦公室和數個知名的市議員介入協調過程。終於，隨著強烈的民意支持和政府官員的協助，第一兒童發展中心終於在1983 年6 月24 日搬進了楓橋新村社區。

楓橋事件對台灣的身心障礙者權利運動影響非常深遠。首先，它成功的引起社會大眾對身心障礙兒童權利的注意，其中包括受教育以及被社區所接納的權利。其次，各式公開的專題研討會也因此開始將身心障礙者權利的議題吸納入議程中。許多非營利組織，像是陽光、第一和伊甸等基金會開始結合在一起舉辦公開的研討會和工作坊，目的是為了要討論身心障礙的相關議題並且倡導一個沒有歧視的生活環境。（聯合報：1983-05-27）在這個過程中，許多的新概念也同時帶入到家中有殘障成員的家庭以及社會大眾。

再者，曹愛蘭回憶時說道，最令人意外的就是第一兒童發展中心因此得到善心人士的大筆捐款，解決了他們在財政上的困難。最後，這個事件也顯示出社會上對於殘障人士的人道關懷基礎設施和法律協助相當饋乏。而這封家長們的請願書成為了第一個為障礙者爭取權利的政治行動，間接地激發了往後的身心障礙者權利運動，運動的訴求則在於促進身心障礙者保護法案，以及增進身心障礙者的

福利。它也是在台灣第一個成功的殘障者克服社會隔離的案例。

### (三) 從服務到倡議：家長協會和請願活動

如同早期美國的身心障礙權利運動一樣，家長3在台灣的身心障礙者權利運動中扮演著重要角色。楓橋事件成為了家長能夠為自己身心障礙的孩子爭取權利以及將身心障礙者權利議題的政治化的轉戾點。曹愛蘭就指出在楓橋的事件之後，來自台灣中南部的家長來找我們，希望將他們的孩子送到這裡來接受專業訓練。為了要滿足這些大量的需求，我們（第一兒童發展中心）持續地擴張組織計畫。然而，無論我們怎麼做都不可能幫助所有在台灣智能發展遲緩的孩子。在這一點，我意識到我們需要一個國家制度的支援才能妥善幫助那些孩子。為了要達成這個目標，社會運動就是最必要的手段。因此，我開始協助連結這些家長在特殊教育機構裡進行政治性的活動。

由於特殊教育專業人士的支持，附屬於第一兒童發展中心之下的智障者家長協會就這樣順利成立。他們很快地跟其他存在於某些機構當中的家長組織搭上線，例如，育仁。在1984年，家長會的王光緒以及宗景宜兩個人協助連結智能障礙兒童的家長們總共500人的簽名陳情書，前往立法院陳情，希望能夠修訂特殊教育法。在當時，特殊教育法律同時准許了殘障兒童能夠選擇在公立學校就學或者在家自行學習。不過在實際執行上，這意謂著國家並不需要實質的保障身心障礙兒童接受教育的權利。結果造成學校可以輕易拒絕學童入學使得大多數的智能障礙的兒童只能被迫在家教養，剝奪了他們的基本教育權。在請願提出後，法律條文才做了適當的修訂（馬家蕙1995）。

在戒嚴時期中，民眾集會結社的自由受到政府嚴密的監控。在家長嘗試的成立正式的公民團體的過程中，家長們面臨來自國家制度上各種不同形式的困境。首次提出申請登記為非營利組織的時候就遭到政府的駁回；因為在1989年人民團體法修改之前，人民不能成立和既存組織相類似的協會的。當時的政府以中華民國啟智者協會的存在拒絕這些家長成立智能障礙者的家長組織。然而，這些家長

們還是建立了一種與體制並行的合作方式。1986年，他們參加智障者協會成為他們的會員，然後再於智障者協會底下組成一個家長的委員會。智障者協會因此變成一個制度上合法的協會，讓這些家長們能夠進一步擴充他們的草根動員運動。在1987年，由於一系列抗議行動和媒體的注目，台灣省政府為了智能障礙孩子的家長們召開了一個公聽會。來自台灣各地的家長被邀請入席。在公聽會之後，家長們決定以智障者協會的名義出版一個為智能障礙者爭取權利的通訊《心路》，其目標為：（一）溝通進步觀念（二）傳遞家長心聲（三）努力（為智能障礙者）爭取權益。（宗景宜：1986：2）。1987年在戒嚴解除和人民團體法的修訂後，這些家長終於建立起他們自己的組織，正式登記為心路文教基金會。

如果一個社會運動被定義為以集體行動來促進社會的變遷，那台灣的身心障礙者權利運動在1980年代早期到1987年之間就開始發聲了。在這段期間，基督教教會與在身心障礙領域的專業人士不只提供了服務和資金而且也支持障礙者權利議題上的進步論述。身心障礙者相關的服務型基金會，開始挑戰當時社會主流價值中對障礙者的偏見與歧視。身心障礙者的權益議題開始受到媒體的關注。家長們開始申張他們身心障礙兒童的權利。同時，在戒嚴法的控制之下，對國家政策的監督與權利議題的倡議很難以社會運動團體的方式存在。身心障礙者團體的倡議基本上是依附著專業福利服務團體的方式而生存，幾個專業的身心障礙服務性團體，如啟智協會、伊甸基金會、陽光基金會、第一兒童發展中心都在這個時期成立。一些倡議的活動，也在不直接挑戰國家權力的方式下，依附著專業的服務性組織進行。

## 二、身心障礙者權利運動團體的結盟與機構化時期（1988-1990代中期）

1980年代中期在台灣的政治史上是一個重要的過渡時期。第一個反對黨，民主進步黨，在1986年成立。1987年解嚴，在台灣的政治史上象徵一個嶄新的時代。社會力以及長久以來對這個社會不公平的不滿，在被戒嚴壓抑了40年之後突然得到一個宣洩的出口，就這樣瞬間整個傾巢而出。（蕭新煌，1996）。

障礙者與障礙者的家長在這段期間不再保持沈默。他們建立起身心障礙權利的倡議組織，走上街頭遊行，不只是為了受教育、也為了獲得工作、更為了和一般公民一樣參與政治的權利和一個將他們無障礙的公共空間。聯盟性的組織，從1988年到1990年代中期，身心障礙者的倡議團體開始做縱向和橫向的聯合，並成立以倡議為主的社運團體組織。幾十個不同障別的身心障礙相關社團在1990年成立了以倡議為主的中華民國殘障聯盟（以下簡稱為殘盟），在1992年以家長為主的中華民國智障者家長總會（以下簡稱為智總）成立。在這個時期，身心障礙團體的倡議組織開始和專業的非營利團體福利服務組織分離，成立目標不同的公民團體組織。換言之，在這個時期，身心障礙權利運動開始制度化，同時和以福利提供為主的非營利團體產生區隔。

#### （一）服務性團體的聯盟與權利倡導：中華民國殘障聯盟

由於1987年的民主轉型，身心障礙者權利的法律規範和公共政策產生了新的需求與挑戰，如果1987年以前的楓橋事件引發了社會大眾對身心障礙者福利的關心，開始注重障礙者的教育議題與社會歧視。1987年的愛國獎券事件則更進一步的讓社會大眾了解身心障礙者的權利，特別是工作權與生存權。這個事件也引發了各種障礙類別的身心障礙者相互結盟，以及中華民國殘障聯盟的成立。

「愛國獎券」是政府發行的彩券，在台灣經濟發展的初期，其目的是為了增加政府的稅收。值得注意的是，許多彩券商都是由身心障礙者來經營。在當時的時空環境之下，身心障礙者的教育權、工作權沒有法律的保障。對身心障礙者來說，賣彩券是極少數選擇下的工作機會。然而，1980年代中期興起的民間非法的下注賭博的「大家樂」和愛國獎券的開獎號碼連結在一起，在當時非常受到歡迎。當時的政府官員考量到賭博的會影響經濟發展、社會風氣。於是考慮終止40年來政府所發行的彩券。從1987年以來，針對愛國獎券的公開辯論引發了一連串的請願與抗議，然而，在1988年1月19日政府卻突然宣布停止發行彩券，讓以賣愛國獎券維生的人，其中包括大量的身心障礙者在一夜之間失業。

這些身心障礙者失業之後，他們紛紛向伊甸基金會尋求協助，伊甸基金會連署了一連串的請願書並舉行公開的聽證會，伊甸基金會看到了這個轉變，不只是把它當成一個挑戰，更將它視為是一個為身心障礙者建立支持網絡的機會。伊甸基金會在1987年12月13日舉辦一個全國性的會議，邀請了政府官員、社會福利專家學者、相關基金會像是陽光基金會和導航基金會的代表出席，另外還有因為這個新政策而失業的身心障礙人士也一同參與了這個盛會。這個會議闡明了身心障礙者為了生存的工作權利，並建議制定政策時可以研擬特殊訓練計畫，去除教育上的障礙、並建立身心障礙者定額雇用制度。

愛國獎券在1988年1月正式結束，經過一連串的請願、協調與權宜措施，身心障礙者的就業問題依然沒得到政府單位正面的回應。於是，伊甸和其餘40個身心障礙者相關協會首次集結了大約500個示威抗議者，在1989年1月19日當天為了身心障礙者權利而走上街頭，這個示威遊行意味著政府並沒有履行要保護身心障礙者的承諾，而且政府也應該修訂殘障福利法來保護障礙者的工作權。劉女士(2004)回憶道：「這是殘障團體第一次走上街頭，…來自全省五、六百個殘障代表，算不得什麼陣容浩大，但為這是一群瞎眼、癱腳、撐著柺杖、坐著輪椅的殘障朋友，呈獻一種悲慘壯烈的畫面，對社會產生相當強烈的震撼力。」(劉俠2004：303)。這個事件很快的獲的媒體們的注意，身心障礙者要求的社會福利與工作安全等議題也獲得了社會大眾的關注。

在這個民主轉型的重要時期，愛國獎卷議題同時引發其他障礙者權利相關議題的討論，包括：大學聯考對身心障礙生不合理的報考限制，公共設施和大眾交通工具的使用權、及工作場域的歧視。在1987到1990年間一些陳情、示威遊行和聽證會一一浮現，可以說是身心障礙者抗爭的第一個高峰期(見表一)。他們主要的目的都是為了要修正殘障福利法，以回應各種身心障礙者權利的訴求。(陳俊良1992，謝宗學1996，邱慶雄1998，謝東儒、張嘉玲、黃珉蓉2005)。

一一九拉警報的活動，以及政府單位的拖延戰術促成身心障礙團體進一步的

結合，伊甸結合全國七十三的殘障團體成立「殘障福利法修正行動委員會」（也就是殘盟的前身）。試圖透過修法解決福利資源分配的議題。在1989年4月11日，全國七十個身心障礙團體，與五、六百人集結向立法院請願。高喊「殘障福利法，要修正！殘障人權，要爭取！」。期間，有一名身心障礙的示威抗議者張志雄，企圖以自殺來反抗身心障礙者面對獨立生活時的種種困境。幸運的，這位抗議者並沒有成功，但是這樣的舉動強化了媒體的關注與社會大眾的覺悟。（邱慶雄1998、劉俠2004）。在示威遊行和爭取到民眾的支持之後，政府舉辦了一個全國性的身心障礙者福利研討會，參與者包括了各式各樣的人民團體，最後終於在1990年1月12日通過殘障福利法修正案。

在集體行動以及和政府協商的過程中，達成了許多協議，但是實際上完成的只有少部分進展。許多法案都通過了，但是政府官員們卻不情願去履行它們。爭取殘障者權利的組織體悟到為了持續和政府的協商談判，他們須要一個庇護協會來協調多樣化的議題。因此，各種障礙類別的社會福利非營利組織開始結盟起來，在之前抗爭合作的基礎下，於1990年建立了殘障聯盟，約有70個身心障礙者相關團體參與其中。它成為台灣最有影響力的身心障礙權利倡議團體。

一旦殘障聯盟成立，在當時的政治氣氛下，殘盟開始考慮提名自己的候選人參選立法委員。在尋找有資格的候選人以代表身心障礙者時，殘障聯盟決定推派有名的輪椅作家、伊甸基金會的創辦人，全國文學獎的得主——劉俠參選。然而，很快的殘盟就發現劉俠沒有參選資格。因為早期僵化的制度教育將許多身心障礙者排除在外。所以劉俠並沒有國中文憑。學歷的資格限制等於實際上是剝奪了許多身心障礙者的被選舉權。

殘盟很快的決定利用「投票給輪椅作家進入立法院」的事件進一步強調法律制度的不平等，以及身心障礙者所面對的社會阻礙。因為保守的政治環境和緩慢的立法修正過程，劉俠最後還是無法被提名競選立法委員。然而，這個「事件」顯示出歧視身心障礙者的法律環境。也將身心障礙者的權利聚焦從特殊教育移轉

到就業上，並且自政治權利轉移到競選的參與。

殘盟的成立打開了一個新紀元，在這個新的時代裡身心障礙者相關的團體連結在一起工作，以促進法律的改革，持續著扮演著為身心障礙者倡議的角色。如果殘盟代表的是服務性團體對的結盟，以結盟的倡議團體的方式推動政策的改革。以下智總的例子，就是家長團體試著擴大參與面，成立具有全國代表性的、並將組織向下雜根的範例。

## (二) 全國性家長團體的發展：中華民國智障者家長總會

1987 年的解嚴和之後集會遊行法的修訂之前，成立人民團體是受到高度限制的。在1987 年心路基金會建立之前，只有2 個地區有智障者家長團體，一個在台中市、另一個在高雄市。這兩個團體都是由身心障礙者相關領域的專業人士所支持和領導的。然而，在心路成立之後，家長們的影響力已經逐漸在不同社會經濟領域擴展開來。

首先，很多家長加入了啟智協會，並進入理事會。宗景宜在1989 年被選舉為啟智協會的理事長。在家長們積極的參與之下，啟智協會修正組織原有的目標，除了提供專業服務之外，也開始對外發聲。家長渴望倡導他們孩子的受教權，希望進行法律的改革。然而，部分社工、社福領域的專家們確認為專業團體應該與具爭議性的政治議題保持距離，將焦點放在對身心障礙者的奉獻與專業上。因此，家長們和專家們之間的差異使得啟智協會面臨到被分裂的危機，一群相關專業人員最後從啟智協會分裂出來的，在1989 年成立了中華民國啟智工作專業人員協會（羅秀華1993，馬家蕙1996）。可以說是專業服務者與家長倡議者的立場差異第一次正式浮上台面。

第二，由於獲得紅十字會的財務支持，心路及啟智協會共同舉辦了一連串在各縣市的研討會，並著手調查智能障礙者的各項需求。為了舉行研討會，組織者動員了不同的在地資源、大部分已存在的家長團體，以及智能障礙者機構或是政府單位。原計畫的目的是估計人口數量大小與需求。家長團體卻利用這個機會輔

導成立在不同的地區的家長倡議團體。這個計畫已在1990年五月完成，總體而言，受邀家長有9,000人，有近1,000位家長參加這個研討會，在這些一系列的研討會之前已經有10個以家長為主要領導的團體(包括心路)成立，而在這個計畫之後，更有21個以家長為主要領導的團體(包括全國性的組織以及90個地區性的團體)相繼成立，多樣化的智能障礙團體也成立了，像是唐氏症和自閉症協會。1990年4月由專業人員領隊，來自心路和地區性家長團體的家長們前往參觀日本的家長協會，育成會。日本育成會的政治影響力以及在倡議和服務方面的角色令台灣的家長大開眼界，在旅行回來之後，許多成員立刻決定要成立一個全國性的、以倡議為主的家長協會。雖然過程中有許多爭議，但是在心路基金會的支持和國際婦女會的財力支援，中華民國智障者家長協會終於在1992年正式成立。從此，智總開始定位為全國性的倡議型會員團體，主要的目的在於為家長們發聲，研究福利政策、與法案而遊說，同時扮演一個監督政府的角色。而心路基金會開始轉型為以提供專業服務為主的非營利組織。智障者家長協會的歷史發展可以看得出來，在戒嚴時期，家長們的倡議運動卻在慈善服務的基金會支持下存活下，專業人員扮演了一個推動、支持的角色。

民主轉型的過程中，國家也試著接納社會的要求並舉辦全國性的會議。這樣的全國巡迴研討會給了家長做全國性串連的機會。加上一些國際組織像是紅十字會、國際婦女協會的財務支持，使得家長協會有機會發展成一個全國性的組織。最後，在民主轉型漸漸邁向成熟的同時，倡議型團體和服務型團體得分工也漸漸出現。

### 三、介入公共政策時期(1990年代中期~2000年中期)

1992年，台灣的第一次立法院普選意味著威權體制的結束，議會民主已經在台灣實現。1996年的總統大選更宣示的外來政權的結束。許多民主轉型時期(1987-1989)興起的許多社會層級的社會運動，在這個過程中逐漸的制度化與專業化，不再以街頭抗議為主要目的，而是轉型成為以服務為主的非營利組織

(Hsiao1999、2003；顧忠華1999、2003)。在這個過程中，有一些運動逐漸消失，當然也有一些持續成長並且在各種不同領域中發揮其影響力。在身心障礙者權利運動的部分，殘盟和智總持續發展並擴張他們的影響力，殘盟在2007年的團體數量從本來大約70個左右，後來增加到200個左右的聯盟團體，（其中包括了智總）。智總藉由提供教育訓練和分享組織的經驗，來支持地區性的家長團體持續發展。扶持服務型基金會的成立。到2007年為止，成為一個有38個團體會員，一萬多名會員的社團法人。特別是在1990年中期，公辦民營的政策漸漸成形後，許多運動組織的核心成員表示運動組織面臨社會福利服務非營利組織競爭的壓力。在政策執行不彰的狀況下，許多倡議組織也計畫培植或是轉型為服務組織。如育成社會福利基金會等智障者家長協會和殘障聯盟在身心障礙者權利運動上的很多主要議題皆相互配合，不只是參與團體的增加，連討論的議題也持續擴張，並且持續在立法的過程中扮演著重要的角色，監督和促進公共政策。蕭新煌和孫志慧（2000）則指出，比較起其他的社會福利運動，智障者家長協會是台灣民主轉型後持續發展的少數運動之一。

首先，為了促進台灣邁向福利國家之途，智障者家長協會和殘障聯盟與其他的社會福利運動團體、非營利組織攜手合作，目的就是為了要促進社會正義與社會福利的議題。舉例來說，1995年，他們是「社會立法運動聯盟」的成員，這個聯盟的目標在於促進全國性的社會安全以及社會福利；另外1999年他們也參與了「拯救全民健保聯盟」，它的目的在於反對全民健保的民營化。

再者，智障者家長協會和殘障聯盟繼續努力監督政府履行身心障礙者的相關立法和政策，包括在1994年阻擾全國性的教育會議的會場外示威遊行。抗議在預算編列議程中對特殊教育的忽視，要求編列更多的特殊教育預算。在2002年，智障者家長協會和殘障聯盟舉辦了「510 反倒退、求生存」的示威遊行，活動集結了近3000名的遊行者的，目的是為了反對政府刪減了身心障礙者的預算，而且這次活動也是自1992年以來最大的街頭抗爭之一。

第三，從1990年代中期到2000年初期，身心障礙者倡議團體開始加入政府各層級的諮詢委員會，參與國家的政策制訂和執行。這些倡議團體，也同時扮演著監督福利服務機構品質和政府行政的角色。2000年的眾生療養院事件，就是由社會運動團體（殘盟和智總）主動揭發未立案的身心障礙者收容機構，不僅服務品質低劣，更利用未立案的機構非法斂財(謝恩得、劉金清2000)。這個事件凸顯了國家在照顧體系的不足，以及非營利團體的規範鬆散。隨著身心障礙的議題引起重視，民間對障礙者服務的需求提昇。

在1997由政府、學者專家、民間相關機構團體代表討論後頒訂的「推動社會福利民營化實施要點契約書範本」成為落實臺灣公辦民營政策的依據。公辦民營政策正式成為臺灣社會福利體制的方向（黃慶讚2000）。許多心的身心障礙相關的非營利團體也從1990年代中期開始，大量增加，用公辦民營的方式承接政府的計畫。相關的福利服務組織也大量的增加。

對障礙者權利保障而言，最重要的立法是殘障福利法在1997年它被「身心障礙者保護法」所取代。法律的精神是要使國家從過去的被動反應的慈善提供者變成一個積極且有能力執行政策的權利保障者。在這樣一個新的法律架構之下，公共政策必須能夠滿足身心障礙者的需求，使身心障礙者能夠享有與一般公民同樣平等的權利。總而言之，從1992-2002年間，智障者家長協會和殘障聯盟既與國家合作又對抗國家。智障者家長協會和殘障聯盟的新議程不斷地增加，並且支持非營利組織與政府單位合作計畫與執行社區家園計畫。他們在身心障礙者權利運動中扮演著領導者的角色，並且成為國家與台灣社會之間的溝通管道。

小結：

從以上身心障礙者倡議團體的歷史發展過程，我們可看到身心障礙的倡議團體和福利服務團體的發展是相互依存的。在戒嚴時期（1980-1986），倡議是依附著慈善福利服務團體而存在。以不直接挑戰國家的方式連結、發聲，專業人員扮演的是引進進步概念，支持倡議團體成長的角色。在民主轉型時期（1987-1990中

期)，倡議團體逐漸以結盟的方式扮演監督國家福利政策，推動障礙權利相關立法的角色。而組織的分化，也使得福利導向的基金會朝著提供專業化服務的方向調整組織目標。在民主深化的過程時期（1990 中期到2000 年初），殘盟與智總一方面更進一步的參與國家的法令制訂與諮詢；二方面，因應公辦民營政策以及各地福利服務不足的狀況，輔導各地家長組織成立福利服務型的基金會。在這樣的發展脈絡下，民主化的過程提供的身心障礙者權利運動萌芽、發展、進一步制度化的政治機會結構。

### 第三節 非營利組織治理之理論

#### 壹、所有權、控制權與受益分離權：非營利組織法人治理的基礎

從公司企業來看，其相對於業主企業與合夥企業的重要特徵在於所有與控制的分離(Separation of Ownership and Control)或所有權與控制權的分離，亦即國內習慣所稱的所有權和經營權的分離或「兩權分離」。公司治理正以所有權與控制權的分離為基礎。

然而，如馬克思(1972:144)在《政治經濟學的形而上學》一文中所指出的：「要想把所有權作為一種獨立的關係，一種特殊的範疇，一種抽象的和永恆的觀念下定義，這只能是形而上學或法學的幻想。」因為「在這個歷史時代所有權以各種不同的方式，在完全不同的社會關係下面發展著」。

在企業理論的早期文獻中，經濟學家是以剩餘索取權 (residual claimancy) 定義企業所有權的。剩餘索取權是相對於合同收益權而言的，指的是對企業收入在扣除所有固定的合同支付(如原材料成本、固定工資、利息等)的餘額(「利潤」)的要求權。企業的剩餘索取者亦即企業的風險承擔者，因為剩餘是不確定的、沒有保證的，在固定合同索取被支付之前，剩餘索取者是什麼也得不到的。而格羅斯曼和哈特(Grossman & Hart, 1986)則主張將企業所有權定義為「剩餘控制權」(residual rights of control)，即指在契約中沒有特別規定的活動的決策權。哈特(1995)認為剩餘索取權是一個沒有很好定義的概念，而剩餘控制權的定義更為明確。不過這樣的分歧並不重要，重要的是至少從奈特 (Knight, 1921)開始，經濟學家就認識到，效率最大化要求企業剩餘索取權的安排和控制權的安排應該相互匹配 (matching)(Milgrom & tRoberts, 1994:191-193)。也可以說，這種匹配乃是理解全部企業制度和公司治理的一把鑰匙 (張維迎, 1996)。

公司治理(corporate governance)作為投資者確保其能夠得到回報的途徑 (Shleifer & Vishny, 1997)，狹隘地講是指有關公司董事會的功能、結構、股東

的權力等方面的制度安排，廣義地講是指有關公司控制權和剩餘索取權分配的一整套法律、文化和制度性安排，這些安排決定公司的目標，誰在什麼狀態下實施控制，如何控制，風險和收益如何在不同企業成員之間分配等這樣的一些問題(Blair, 1995)。因此，廣義的公司治理與企業所有權安排幾乎是同一個意思，或者更準確地講，公司治理只是企業所有權安排的具體化，企業所有權是公司治理的一個抽象概括。

當然，企業所有權本身也是一個相對的概念。嚴格地講，對企業的所有權實際上是一種「狀態依存所有權」(state-contingent ownership)(張維迎，1996)：甚麼狀態下誰擁有剩餘索取權和控制權。

如果進而從現代企業理論的觀點來看，企業是一系列約(合同)的組合(nexus of contracts)，是個人之間交易產權的一種方式。企業是由不同財產所有者組成的，企業所有權顯然不等於財產所有權。財產所有權是交易的前提，企業所有權是交易的方式和結果。張維迎(1995)因而認為，嚴格地講，企業作為一種契約，其本身是沒有「所有者」的，正是基於這個理由，他在《企業的企業家——契約理論》一書中，索性使用了「委託權」(Principalship)代替「所有權」(ownership)一詞。

企業是否有其「所有者」，這個問題或許還有爭議，在此大可存而不論。重要的是，對於非營利組織，特別是公益非會員制組織，如財團法人或信託型組織來說，其「契約」特徵更為明顯，也確乎是無所謂「所有者」的，或者妨稱之為「所有者缺位」，而「剩餘索取權」更無從談起上述將「所有權」理解成「委託權」的思想對於非營利組織來說，尤為貼切。

其實，所有權本來就是一個具有濃重的大陸法系背景的概念。自古羅馬法，法國和德國民法典以至後來的日本與台灣民法，所有權被明確表述為一種對物的完全支配權，持而構成整個民法權利系統不可或缺的基石，物權體系和債權體系均圍繞此展開。而英美法系財產法則沿襲古日耳曼法的傳統，最初並沒有一個

明確的所有權概念，至今也沒有給出一個完整的定義。事實上，在英文中，常用的不是 ownership, 而是property rights(產權)。兩者一個單數，一個複數;ownership僅指一種單一的權利，property rights產權則是一束權利;ownership不可分解，property rights可以分解並可以轉讓(如使用權)。顯然property rights較ownership具有更寬大的外延，而且無論是「ownership」還是「property rights」都不能與大陸法系的所有權概念完全對應。

在公益信託制度之下，信託人將信託財產交給受託人管理或處理，受託人取得該項財產的處分權，信託利益歸於受益人。從大陸法系的傳統觀點來看，信託財產的所有權成為一個理論上頗有困惑的問題。無論是委託人、受託人或受益人均不享有完整的所有權諸權能，也就是說，不享有絕對意義上的所有權。委託人設立信託後，便失去了對信託財產的佔有、使用、收益、處分以及管理、經營的權利，在這個意義上可以說委託人失去了信託財產的所有權。受益人不佔有信託財產，名義上也不享有其所有權，但所有權很重要的一部分權能——收益權主要歸他享有，如果按照一些英美法系學者的意見，所有權的實質內容是收益權的話，那麼受益人可被視為所有權的實際享有者，但他也不享有完整的所有權諸項權能。而受託人取得信託財產後可以佔有、處分以及經營、管理這些財產，但財產處分後或經營管理中取得的利益應交付受益人，在這個意義上可以說，受託人享有的只是支配權意義上的所有權，或者可以稱為歸屬意義的所有權，但仍不是完整的所有權。

正如臺灣「行政院法務部」編印的「信託法」總說明中所稱：「源自英美法系之信託制度，信託財產所有權之性質甚為特殊，其在外觀上雖與大陸法系所有權之形式無異，但在內容上則受平衡法之限制，利益並非歸屬於名義上之所有權人享有，亦即在信託財產同一標的物上，權利名義人與享受利益人乃不同之權利主體」。因此，臺灣信託法「在基本上亦承繼英美信託制度之理論基礎，將信託財產之所有權與利益分立，俾充分發揮信託功能。」

既然公益信託之下的信託財產有所謂「名義上之所有權」，則隱含地承認一種「實質上之所有權」，姑且稱之為「受益權」。因而這裏存在「雙重所有權」或稱所有權與受益權的分離。在受託人本身為法人組織的情況下，還必然存在著所有權與控制權的分離。

類似地，大陸法系下的財團法人，縱使其較之於公益信託下的受託人更為完整地享有「所有權」主體的地位，但財團法人既以公益為目的，則同樣隱含地承認一種「受益權」，而從根本上說，這種「受益權」並不歸諸於財團法人自身，更不歸諸於捐助人。

這是因為公益信託和財團法人除有設立人或捐助人外，還必須有受益人的存在。所謂受益人是指依照公益信託或財團法人之設立目的得享受利益之人。受益人可於捐助章程或信託契約上明定，亦可委諸董事或其他機關予以選定。此種

受益人得為一般性的或不特定的某一部分人，但不必為自然人，即機構團體亦無不可，例如：補助大學、研究機構以發展科教事業等等。在最為廣泛的意義上，受益人可以是整個社會或全體公眾。受益人當享有的權利，即為受益權。對於公司企業來說，儘管存在所有權和控制權分離的問題，但原始「出資人」也是最終「受益人」，至少「所有權」與「受益權」是統一的。而對於非營利組織特別是其中的公益性非會員制組織來說，「出資人」（捐助人）與「受益人」的角色是分離的，而且捐助人一旦完成了捐助行為即喪失其控制權。概而言之，非營利組織存在所有權、控制權與受益權「三權分離」（所有權的背後，實質上則是一種委託權）。非營利組織法人治理的基礎，較企業法人治理（公司治理）的前提，更具複雜性。

## 貳、 委託—代理關係：非營利組織法人治理的主線

無論對於企業還是非營利組織來說，在所有權與控制權「兩權分離」或者所有權、控制權與受益權「三權分離」的條件下，就必然存在著委託—代理關係（Principal-Agent Relationship）。非營利組織董事會之所以享有決策主導權，

正是源自於「委託-代理理論」(Principal-agent theory)(Ben-Ner & Hoomissen, 1994)。

委託-代理關係的定義，擇其要者，可有如下幾種：(1)金森和麥克林：委託-代理關係是指「一個人或一些人(委託人)委託其他人(代理人)根據委託人利益從事某些活動，並相應地授予代理人某些決策權的契約關係」(轉引自約翰·伊特韋爾等編，1992:1035)。(2)斯蒂格利茨：委託-代理關係是指「委託人(比如說雇主)如何設計一個補償系統(一個契約)來驅動另一個人(他的代理人，比如說雇員)為委託人的利益行動」(轉引自約翰·伊特韋爾等編，1992:1035)。(3)普拉特和茨考塞(Pratt & Zeckhauser, 1985:2)：委託-代理關係就是，「只要當一個人對另一個人的行為有所依賴時，代理行為就產生了。採取行動的人是代理人，受影響的就是委託人。」(4)阿羅(Kenneth J. Arrow, 1985:37-38)：委託-代理關係的「共同要素是存在兩個人，一個人(稱為代理人)必須從許多備擇可能性中選擇一種行為。該行為將影響代理人和另一被稱之為委託人兩者的利益。至少在最簡單的情形下，委託人具有預先確定支付規則的附加功能；也就是說在委託人做出行為選擇之前，委託人決定對代理人的報酬規則，該規則即是委託人所觀察到的代理人行為之結果的函數。只有在一定程度上存在不確定性時，特別當可資委託人和代理人利用的資訊不對稱時，此問題將很有魅力」。

以上幾個定義大同小異，都指出了委託-代理關係的其性，即委託-代理關係是基於委託人的委託授權而發生的代理關係，被代理人以委託的意思表示將代理權授予代理人，委託人的利益依賴於代理人的行為。但是仍然存在各有側重的細微區別：第一和第二個定義的共同點是強調代理關係的契約性，但第一個定義即金森和麥克林的定義同時還強調委託人對代理人的授權，第三個定義強調委託人的利益受代理人行為的影響，而第四個定義強調一般情況下委託人的一些預先權，特別指出了在存在不確定性特別是資訊不對稱時，委託-代理關係中將會出現代理問題。

所謂代理問題(Principal-agent problem or agency problem)，就是如何使自身具有獨立利益的代理人來最大限度地維護委託人之利益的問題，這是公司治理所要解決的中心問題，也是貫穿非營利組織法人治理的主線。哈特(1995:105)指出：資訊不對稱(information asymmetry)和合約不完全是產生代理問題的兩個主要原因。而合約不完全的根源也在於資訊不對稱。

Hansman。(1987:27-42)曾以「合約失靈」解釋非營利組織產生的原因。一旦生產者與消費者之間發生了「資訊不對稱」時，消費者沒有充分的資訊與專業知識，判斷產品或其接受勞務的數量與品質，因此在議價的過程中無法處於公平合理的地位。企業可能收取過高費用或提供劣質的產品，使得消費者蒙受相當大的損失。從而造成所謂「合約失靈」的問題。而非營利組織因為具有不分配盈餘的特性，即使消費者在無法精確評斷服務的品質或數量時，亦能認識到非營利組織，不以追求利潤為目的的本質，故不會降低品質以求取組織的利益，因此，比較值得信賴(Badelt, 1990:56)。至於那些俱樂部或會員制組織，這類互益性組織的設立，乃是提供團體利益為目的，而且大都僅提供其成員獨享其利益，Hansmann乃提出「消費者控制理論」(the consumer control theory)，認為消費者所以採取這種非營利組織形態，是作為捐助人(消費者)直接控制組織的一種方法。這種控制可以避免營利企業的所有者將捐助人的經費貪占利用，或提供低劣品質之產品與服務的誘因。

從本質上說，上述合約失靈反映的即是經濟學裏的一個重要問題：代理問題，只不過這裏側重的是消費者和生產者之間的關係，非營利組織作為一種制度安排，有助於克服其中的某些因素。但是，由於資訊不對稱以及因此導致的監督的困難，非營利組織中仍然面臨下列困境：產出的品質與數量難以測度。與公共部門一樣，非營利組織的產出屬於非市場產出。正如美國經濟學家沃爾夫(1994:45)指出：「同市場產出的效益—成本描述相比，非市場產出總的來說沒有一個評價成績的標準。」這一結論對非營利組織完全適用。首先，許多非營利組織的服務性

產出往往不像產品一樣看得見摸得著，產出的數量和品質難以測。其次，非營利組織的產出和產出的最終社會效果之間有時間上的滯後性。「非市場產出通常是一些中間產品… 充其量是最終產品的『代理』，……間接的非市場產品對最終產品貢獻的程度是難以捉摸和難以度量的。」最後，「非市場產出的質量尤其是難以弄清的，其部分原因是由於缺少有關產出質量的資訊」。而在市場產出的情況下，這種資訊應當通過消費者的行為和選擇傳遞給生產者」。非營利組織的產品缺乏價格信號和消費者的自由選擇，因而也就缺乏核對總和傳遞質量資訊的機制和渠道。Rochester(1995:199)則用「責任的明確程度」表述了同樣的看法：所謂的「底線」(bottomline)，即營利與否使得私營部門的責任明確，公共機構的責任和許可權在法律中有明確規定，非營利組織的責任則處於相對模糊的狀態。

--服務的間接性。服務的間接性即服務購買者不是最終消費者，尚有中間環節的存在。這種間接性特徵在某些公共部門同樣存在，但在非營利組織尤為突出。其結果是：家長很難判斷托兒所的服務質量，因為他們年幼無知的孩子才是服務的直接對象；子女很難判斷養老院的服務質量，因為他們年邁體弱的父母才是服務的直接對象；捐助者很難判斷慈善組織的表現，因為捐助者「購買」的服務無一例外是讓第三者受益。有鑒於此，英國一位非營利組織的資深負責人對捐助者、非營利組織及其服務對象之間的三角關係作了如下比喻：(主人帶其寵物去見獸醫：獸醫提供服務，寵物是服務的需求者，而主人作為客戶付費給獸醫(Rochester, 1995:199))。簡言之，服務的間接性導致資訊獲取的困難，進而導致監督困難。

--「所有者缺位」或監督主體缺位。非營利組織面對多樣化的監督主體，其中捐助者和服務對象無疑是最重要的群體。捐助者監督面臨的主要問題是動力不足和監督主體缺失：即時小額度捐助者缺乏監督的動力和資訊；大額度捐助者往往忙於自己的商務無暇顧及；有的捐助以遺囑的形式，在捐助者去世之後才會生效，監督主體存在「自然缺失」。另一方面，作為弱勢群體，非營利組織的服務對象不僅在資訊獲取和處理、利益訴求和資源動員等方面存在能力的缺陷，而且由於

受益者所虛的不平等地位，他們的監督作用難以有效發揮。

--「市場缺位」，亦即外部監督機制薄弱。可以把三類部門監督機制的制度化程度作一個對比：公共部門監督機制的制度化表現為權責明確，監督者和被監督者關係明確，監督組織(如審計部門、管制機構和監督部門)健全，並有一套正式渠道使得監督者能夠獲得實施監督的資訊；歸根結底，憲政民主之下的「政治市場」為此提供了可靠的保障。而私營部門的監督既來自所有者的約束，更源於競爭環境下顧客的「用腳投票」和自由選擇，價格、市場佔有率等信號持續傳遞給生產者，形成外部硬性監督約束；企業資本所有者除了「用手投票」(如股東大會選舉董事、董事會任免總經理等)之外，還可以「用腳投票」(如在資本市場上拋售股票)；而且，「手」之能起作用，往往正是「腳」起作用的結果—正式因為大家對公司業績而拋售股票，股價大跌，才產生了許多用「手」解雇經理層的事例。相比之下，非營利組織就比較缺乏類似的機制。

總而言之，非營利組織在所有權、控制權和受益權分離的條件下，存在著委託-代理關係，締約各方的目標不可能自動統一，必須加以協調。但是，資訊的不對稱與合約失靈又使得這種協調無法低成本進行，在這種情況下，如何通過有效的法人治理來構造對代理人的激勵和約束機制，使代理人來維護委託人的利益就十分重要。

從公司治理來看，對於如何設計激勵約束機制，有兩種不同的觀點。一種觀點認為，應主要依賴於企業內部激勵約束機制的設計，持這一觀點的代表性人物有：豪姆斯特隆(Bengt R. Holmstrom)、克拉克(Clark)、泰羅勒(Tirole)、雷納(Radner)等。另一派觀點則認為，主要憑藉市場機制就可以解決代理問題，持這一觀點的代表性人物主要有：德姆塞斯(Demsetz)、法馬(Fama)、哈特(Hart)、斯克勒(Scherer)等(黃明，1997:261)。事實上，在現實的公司運行中，這兩類機制是結合使用的。而對於非營利組織(主要是公益性非會員制組織)來說，由於其內部構造的原因，外部的激勵約束機制尤為重要。

### 叁、利害相關者協同:非營利組織法人治理的重心

如果存在多重委託-代理關係，就必然要求利害相關者協調。利害相關者(stake-holders)理論源於公司治理的研究。這一理論正好彌補了單純的委託-代理理論隱含著假定委託人主體資格僅限於股東的缺陷。布萊爾(1996)指出，「企業為屬於股東的資產的聯合體侵害了其他參與者對其投資也應得到保障的期望。……公司並非簡單的實物資產的集合，而是一種法律框架結構，其作用在於治理所有在企業財富創造性活動中作出特殊投資的主體間的相互關係。當然，其中包括股東，並且權益資本是總體投入組合中極重要的構成部分之一。但投資並不僅限於股東，供應商、貸款人、顧客，尤其是企業雇員往往都作出特殊的投資，這些投資的價值在極大程度上依賴於他們與那家公司的特續性關係」。

由此，布萊爾(1996)總結，「認識到公司是一種治理和管理者專業化的制度安排，會促使人們關注這一事實，即雇員、貸款人、供應商或其他人都可以(並且經常是如此)作出專業投資，這些投資與股東們的投資一樣面臨完全的風險。所有在企業從事的業務活動中作出特殊投資的各方，他們之所以作出投資，都事先假定並期望他們能從企業內部這些資產的聯合運用所創造的利潤中獲得相應份額的收益。」

按照布萊爾(1996)的觀點，公司應該承認利害相關者的所有權並吸收利害相關者參與公司治理。波特也提出了與此類似的主張，認為應鼓勵長期職工所有權，鼓勵公司董事會具有更廣泛的代表性，應該給予主要顧客、供應商、融資顧問、職工和社區代表在董事會的發言權(轉引自:朱義坤, 1999:46-47)。總之，隨著企業規模的擴展，以及影響層面的增加，原由董事會單獨履行治理職能的理念已不符合時宜，政府、組織的員工以及消費者等均能運用影響力，左右公司的營運與管理。因此企業的治理體系便起了很大的轉變，從原有由董事會主導的型式，轉變成利害相關者智能參與的型式(Neubauer&Demb, 1993:201-202)。在更為廣泛的意義上，Monks&Minow(1996)重點討論能夠決定公司管理和公司行為的不同成員之

間的關係，這當中包括：(1)股東；(2)經理；(3)董事會；(4)其他成員，如雇員、客戶、供應商、債權人乃至整個社會。

雖然理論上還存在一些爭議，但在現實中，利害相關者理論已經得到了一定程度的貫徹。譬如，從1980年代末至今，美國已有29個州修改了公司法，新的公司法要求經理為利益相關者(Stock-Holders)服務，而不僅僅是為股東(Stock-Holders)服務(崔之元，1996)。而在1999年5月通過的《OECD公司治理原則》中，將「公司治理的框架應當確認利害相關者的合法權利，並且鼓勵公司和利害相關者在創造財富和工作機會以及為保持企業財務健全而積極地進行合作」作為五大原則之一(吳敬璉等，1999)。

然而利害相關者的界定，對於非營利組織來說，尤為困難和複雜。一般來說，這一群體至少包括創辦的董事、捐助人、管理層和內部職工、服務對象或受益人、政府主管部門、專業協會、所在社區等等。對於公司治理來說，由於「股東主權」的存在，利害相關者畢竟居於一個補充考慮的地位。而由於非營利組織的先天的「所有者缺位」，就特別需要主張利害相關者通過各種途徑全面參與的「協同治理」(Co-Governance)，利害相關者協同成為非營利組織法人治理的重心。

正如管理學大師德魯克(Drucker, 1990:12, 83)所指出的：「對一個上市公司來說，股票持有者是最終的『選民團體』。對政府來說，投票者是最終的『選民團體』。」而對非營利組織的負責人來說，僅同一個占主導地位的選民團體打交道是「無法享用的奢侈品」。他們總是面對更加多樣化的利益相關者群體，而每一個群體都擁有某種意義上的「否決權」。以一個中學校長為例，他必須設法滿足教師、校董會、納稅者、家長和學生要求，「每一個群體都是至關重要的，每一個群體都有自己的目標」。又如，捐助者效益意識和監督意識的增強無疑是值得稱道的發展趨勢，但實踐中這種趨勢造成了「向捐款者負責和向服務對象負責之間的緊張關係」--在服務設計和專案選擇中究竟是以受益者的需求為主還是以捐助者的偏好為主(Rochester, 1995:201)?這也是頗費躊躇的問題，需要在法人治

理的框架內加以協調。

崔之元(1996)曾把「股東是所有者，經理必須、並且僅僅為股東的利潤最大化服務」理解為「私有制邏輯」。並由此推論，80年代以來美國二十九州對公司法的修改，「突破了似乎是天經地義的私有制邏輯」，因為新的公司法要求公司經理為公司的「利益相關者」(stake-holders)服務，而不僅僅為股東(stock-holders)服務。在企業制度和公司治理的意義上，不能苟同崔之元的觀點。但是就非營利組織，特別是公益型非會員制組織而言，財團法人或公益信託之下的財產，從所有權與受益權相分離的意義上來說，已經具有社會公共財產的屬性。

例如，就公益信託而言，其「受益人」與私益信託之受益人在概念上有所不同；正確的說，國家、社會才真正是公益信託的最終受益人，其因公益信託之存在，而間接地減輕了原應負擔之責任。Bogert&Bogert(1973:207)也認為，具體的資助對象只是作為公益信託之有利於最終受益人國家與社會的中間媒介(the human beings who are aided by the administration of a charity are not technically beneficiaries but rather the intermediaries through who an advantage to the public is achieved. The state or community or public is the beneficiary)。

而從非營利組織控制權的行使上，由於利害相關者的多方參與，也有日益社會化的趨勢。R. J. Umbdenstock & W. M. Hageman(1990:484)即將非營利組織的治理界定為：「以負責的態度為社群實踐所有權」(the fulfillment of responsible ownership on behalf of the community)，其進一步地指出，這項定義：(1)確認董事會的主要職責在保護並強化組織的利益(正如私人企業的所有權人一般)；(2)承認董事會的最終責任是向組織服務的社群(利害相關者)負責。此處「所有權人」(owner)的概念正可與「管理權」作明確的關係區分，「董事會是所有權人」，應對執行長(管理人)授權，而執行長更要對董事會負責。

非營利組織並不存在股東，存續期間也不涉及盈餘分配，其中的非會員制組

織如財團法人甚至連成員也沒有，因而對於非營利組織、特別是其中的非會員制組織來說，不僅無需問姓公姓私，而且從根本上講，已經不再存在諸如「企業淨資產所有權」之類「終極」意義上的公私之分。如果我們進而認為非營利組織超越了傳統的「私有制邏輯」，恐怕並非言過其實。但在中國，長期以來囿於傳統觀念，還有一些僵化的思維走勢。譬如事業單位和民辦非企業單位，就主張不再以「所有制性質」作為劃分，而形成統一的財團法人制度。

#### 肆、公共責任：非營利組織法人治理的依歸

不特定的利害相關者意味著一般意義上的公共責任(Accountability)。Accountability在香港多譯為「問責」或「問責交代」。譬如說納稅人的錢，政府拿去辦了什麼事，得有個「交代」。董建華政府近年來正在推行其所謂的「高官問責制」。臺灣則多將Accountability譯為「責信」。根據中國大陸的語言習慣，更傾向於採用「公共責任」作為Accountability對應的概念。

事實上耶魯大學開始針對非營利組織開展大規模的專案研究之時，公共責任是其選擇約兩個主課題之一。Hayes(1996:96)就此指出，所謂責任(accountability)並不是一個新辭彙，亞里士多德就曾談及「涉及大量公共資金時的公共責任」問題。德魯克(1983:105)強調說：「在後資本主義社會，形構社會與組織的原理一定是『責任』。這種組織社會或知識社會，要求組織必須以責任為基礎」。

非營利組織具服務公眾的使命，其資金來源和運作成本依賴於社會財富的二次分配，並往往在法律上享有一定的減免稅待遇。因此相對於企業組織來說，非營利組織的公共責任更顯突出。而且同為非營利組織，公益性的、非會員制的組織如財團法人，較之於互益性的、會員制的組織如社團法人，其公共責任更重要，更有必要加強自律與他律的結合。

總的來說，社團法人的組織富有彈性，在性質上為自律法人，得出社員總會決議，變更組織與章程；財團法人的組織則較為固定，嚴格依照捐助章程所定之方法組成，在性質上為他律法人(葉大慧，1984:45)。當財團法人章程所定的組織或

管理方法不完備時，法院或者主管機關可以因利害關係人的申請而進行必要的處置。

這裏所謂他律法人是相對於自律法人的概念，並不是說他律法人須受主管機關之監督而自律法人不用，主要的區別在於他律法人欠缺結構上內部對立的利害關係所產生的監督機制。以公司為例，股東對公司財產之管理及業務之經營，有相互對立的利害關係，一般社團法人社員與法人間也有互相制衡、自動監督之作用。但是，在財團法人的情形，由於財團法人內部結構上，並沒有這種對立的利害關係存在，無法期待財團法人在其內部發生制衡作用，為了使財團法人財產的管理及其活動，能夠符合財團法人設立的目的，須由法院及主管機關於法律規定範圍內加以介入。譬如，在法人存續中，為了維持法人的目的或者維持其財產，法院或者主管機關可以根據捐助人、董事或者其他利害關係人的申請，變更其組織，比如增減董事人數，設立監察機關等。這是因為財團沒有社員大會，對於章程中的缺陷董事會無權補充或修改，為保證財團的正常存在，賦予法院或者主管機關這樣的權力是十分必要的。董事行為如果違反章程，利害關係人還可以請求法院宣告行為無效，以維護財團法人的利益。此外，社團法人隨時得出社員決議解散；財團法人若未於捐助章程規定存續期間，則只能在目的不能達到時，由主管機關宣告解散，且社團法人會因社員之缺額而解散，而財團法人不發生此問題。

但是，強調他律，加重非營利組織的公共責任，並不等於將其置於政府附屬物的地位。非營利組織之優勢，恰在於其同時相對於市場和政府的雙重獨立地位。經濟學理論早已揭示出市場失靈(Market Failure)，另一方面，公共選擇的研究表明，政府對於公共物品的提供傾向於反映中位選民(median voter)的偏好。如果中間的消費者要求的公共產品數量與通常的消費者相同，那麼投票決定的公共產品供應數量就是有效的。不過一般說來，這樣的巧合甚為偶然，由投票決定的公共產品供應，不是過多就是過少。其結果就是，一部分人對公共物品的超額需求(excess demand)得不到滿足，另一部分人的特殊需求(differentiated tastes)

也得不到滿足。可稱之為「公共選擇的盲區」。如果考慮到國家干預提供的「尋租」(rent seeking)空間，使得官僚腐敗有可乘之機，則政府失靈(Government Failure)的嚴重性更甚。在此情況下，非營利組織之應運而生，可以彌補政府功能的不足，而成為政府部門以外的公共物品之供應者(Weisbrod, 1996)。由於政府活動須符合一定的程序，而非營利組織則具有自發性(spontaneity)，能夠靈活滿足多樣化的需求，在相同的支出下將有更多人受益，總成本方可降低。而且在人員配置上，非營利組織的成本亦較政府的人事支出成本節省(Jame, 1990:24)。Salamon(1987:99-117)更進一步提出了「第三方政府」(The thirdparty government)理論。非營利組織不僅僅是對市場失靈或政府失靈的反映，而且日益是一種優先的機制(Preferred mechanism)(Osborne, 1992)。所以，必須堅持非營利組織的自主治理。

正如市場和政府都不是萬能的，非營利組織也不是萬能的。在市場失靈與政府失靈之外，尚有「志願失靈」(voluntary failure)的存在(Salamon, 1993)。除了加強外部監管，應儘可能將公共責任機制引入治理結構內部。譬如，公司治理的寶貴經驗之一在於引入了獨立董事制度。獨立董事除了擔負一般董事的職責外，還負有額外的責任。獨立董事制度在實際運作中的好處：在於其不像內部董事那樣直接受制於公司的總經理，在履行職能時較少顧慮。重大決策有了更多的討論，因而更加理性謹慎。使得企業決策有了監督，減少了失誤。在中國的《上市公司章程指引》中，已經規定企業可以設立獨立董事。許多國家國有企業股份化過程證明：在解除不稱職的總經理、將工作業績與收入掛鉤、減少資產流失、防止高層經理人員本身收購公司等方面，獨立董事發揮了積極作用。

非營利組織，特別是其中的公益性非會員制組織，要避免董事會發生一手遮天的情況，也可以引入獨立董事制度，不僅獨立於內部管理層，也有必要獨立於原始捐助人，以克服非營利組織同樣可能存在的「內部人控制」。獨立董事的來源，可以考慮有關的社會知名人士、諮詢公司、律師事務所、會計師事務所等。

較大的非營利組織還可以仿照美國公司的作法，允許董事會設立專門委員會，如財務審計委員會、工薪委員會等，並由獨立董事組成，承擔額外的責任。

此外，OECD的《公司治理原則》中包括了有關資訊披露的內容。這對於非營利組織也是適用的。美國對非營利組織進行監督的一個重要手段就是所謂的「公開原則」(disclosure rule)，聯邦法律規定任何人都有權向非營利組織要求查看它們的原始申請文件及前三年的稅表，同時，人們也可寫信給國稅局以瞭解某非營利組織的財務情況和內部結構。1992年英國的慈善法也明確規定：只要交付「合理的費用」，公眾中的任何成員有權獲得慈善組織的年度賬目和財務報告(Rochester, 1995:204)。對於那些公益性非營利組織來說，資訊披露的要求不應亞於上市公司。

獨立董事的引入和資訊披露的強調，乃是協同治理思想的進一步反映。建立在這種協同治理之上的自主治理，是非營利組織法人治理的命脈所在。傾向於將自主治理與協同治理並列作為非營利組織法人治理的兩大指導思想，主張以董事會為中心，保障董事特別是獨立董事約有效作用，吸納利害相關者的多方參與，加強資訊披露和透明度，不斷健全非營利組織法人治理。既要克服非營利組織越軌營利的衝動，也要避免其淪為政府的附屬物，從而為實現組織目標，履行社會使命服務。

## 第四節 非營利組織內部治理與對外關係

### 壹、非營利組織治理之意涵及其重要性：

治理並非一個創新的辭彙，其是源自古希臘語「Steering」，代表著控制、操縱和指導的意思，過往治理與政府（government）的概念是交互使用的（Bogdanor, 1987：256；陳林，2004：19）。Collins 辭典也將治理解釋為「政府、控制和權威」（Government, Control, or Authority），代表了一種政府擁有公權力對社會進行控制、干預行動（interventional actions）行動的意涵（孫本初，2005：556），也就是說治理是政府使用權威對社會進行統治、控制或領導的意思。

然而，隨著時代的轉變，新的治理意涵出現，治理的意涵已不等同於政府。治理代表了一種新的統治方式，從過去政府單一權威對社會進行統治，轉變為和社會行動者溝通、對話與協調，共同對社會進行治理的新統治方式。在非營利組織中，治理意涵聚焦於探討非營利組織董事會<sup>2</sup>的運作、角色、職責和決策等，在非營利組織組織系絡中，非營利組織的董事會運作與功能的發揮，便是非營利組織研究與系絡中治理所探究的重點（Umbdenstock et al., 1990；Drucker, 1990；Young, 1993；Chait, 1994；Carver, 1997；Houle, 1997；Cornforth & Simpson, 2003；Colin, 2003；官有垣，2000b；吳芝嫻，2001；官有垣，2002；張嫦娥，2004；官有垣、李宜興、謝祿宜，2006；王振軒，2006；李志宏，2006；陸宛蘋，2006）。非營利組織，除來自救災濟貧等傳統慈善活動外，尊重多元價值亦為蓬勃發展之主因（Salamon，1999）。美國憲法第一修正案賦予人民言論、宗教及集社之自由，非營利組織乃成為推展不同個人價值之重要工具。尋求調合多元價值

---

<sup>2</sup>也有人稱董事會為理事會，將財團法人的治理單位稱董事會，社團法人的治理單位稱理事會（官有垣，2000b：131）。然而，在國外的文獻中，董事會與理事會的英文皆為board，兩者在組織中的角色與功能都是相同的，且財團法人必屬非營利組織，而社團法人則不一定皆屬於非營利組織，故本文將董事會與理事會視為相同的概念。

及多數法則之道，建立適當的監督機制，促進非營利組織治理行為的提升乃目前當務之急(Bouckaert and Vandenhove, 1998)。

「治理」(governance)通常被運用至各類制度脈絡中以探討權力運用的情形。治理的核心問題在於權力的行使、利益的分配及責任歸屬上。凡是組織界定、政策及決策過程的建構、分配權力的機制之建立、執行任務程序的過程設定等決定或行動均為治理的內涵。一般而言，治理是指董事會為組織所採行的集體行動。Young (1993)認為「治理」為非營利組織(Nonprofit Organization, NPO)能否有效運作的首要課題，他並將NPO的治理明確界定為該類組織「用以設定長期方向並維持組織統整的機制。」Umbdenstock 等人(1990)將NPO治理界定為「以負責的態度履踐社群所有託付者的責任」，此項定義確認NPO董事會的主要職責在保護並強化組織的利益，且其最終責任在於為所服務的社群負責。

學者M. Peterson 和L. Mets(1987: 3-4)在《在高等教育治理、管理和領導上的關鍵資源》(Key Resources on Higher Education Governance, Management and Leadership)一書中提到「治理的範疇比管理更加的廣泛，從組織使命的界定、組織政策的規劃與建構、用來分配權力監控制度的決策、決策過程的建立、對於執行特別業務的程序內容的決策與行動，都屬於治理的範疇。」從M. Peterson 和L. Mets 的定義可以瞭解，治理範疇比管理廣泛之外，治理著重於組織的決策層面。

M. M. Wood 的研究指出非營利組織治理應該要聚焦於組織的董事會上，Umbdenstock 和 Hageman 兩位學者也有相似的觀點，Umbdenstock 和 Hageman(1990:484)認為清楚確立治理的意涵，是管理非營利組織首要的課題與最有效的方法。

Umbdenstock 和 Hageman 將非營利組織的治理定義為「在社群的利益上，責任所有權的實現。」(the fulfillment of responsible ownership on behalf of the community)，意指非營利組織董事會必須保護組織使命，並且在保護組織使命的情況下，像組織的服務的社群和利害關係人負責，董事會必須要善盡確認並

維持組織使命與價值、決策組織政策與預先擬定組織計劃、對組織服務的評估與改善、開創組織財源、與顧客與社群建立良好的溝通管道、使組織運作遵循組織章程與法規等幾項職責（黃新福，1999：23-24）。

歸納上述學者對於在非營利組織系絡中治理所代表的意涵與關切的核心焦點可以看出，非營利組織的治理是著重於董事會的運作與職責，且強調治理是與管理不同的概念。學者官有垣（2002：69）也從歸納非營利組織治理研究發現，非營利治理的論述大多探討非營利組織中董事會的運作與角色。因此，非營利組織治理的研究主要聚焦在董事會的研究，但是現在非營利組織治理研究的發展，除了董事會的研究之外，也需要考量組織內部結構動態內容與權力關係（官有垣、李宜興、謝祿宜，2006：29）。所以，非營利組織的治理除了主要探討董事會的運作與職責外，其組織結構內的動態互動內容與權力關係也是探討的重點。基此，非營利組織系絡中的非營利組織治理所代表的意涵為「非營利組織的治理是不同於管理，管理是探討組織的執行面向的議題，而非營利組織董事會的角色、運作、職責、功能和組織結構中的互動內容與權力關係是非營利組織治理的核心焦點。有關於董事會的運作、功能、職責、形式、內部治理與外部連結的活動與組織結構中的互動內容與權力關係的探討，皆屬於非營利治理的探討範圍。總而言之，在非營利組織的系絡中，治理就是研究非營利組織董事會的治理活動、功能、職責與組織結構中互動內容和權力關係。」

雖然非營利組織治理著重於探討董事會的運作、角色與職責，但是並不代表董事會以外的組織角色對於組織治理是毫無瓜葛，組織的執行長與組織員工也是非營利組織治理重要的角色，董事會與執行長和組織員工的互動的優劣與否，也會影響非營利組織的治理能力（陸宛蘋，2006：21），而董事會的治理能力優劣與否，也對非營利組織的發展與存續有極大的關連。在非營利組織系絡中，董事會的運作、角色與職責是在此系絡中治理的意涵與研究焦點，也為本研究探討聽障者參與非營利組織內部治理的研究分析途徑。

## 貳、非營利組織治理型態與董(理)事會角色功能

董事會 (board of directors) 為「一群有組織的人民團體，董事會具有集體性的權威特性，用以控制和輔佐組織的運作」(陳金貴，1994：52)。董事會為非營利組織中最高的決策單位，是一個多頭管理的組織架構，並且至少要有三位董事參與董事會，方能組成董事會。除此之外，董事會依據集體的責任進行組織領導和治理的工作 (Chandler & Plano, 1988)。在非營利組織的結構中，董事會位於組織結構的頂端，執行長與組織人員受僱於董事會，協助董事會、執行董事會的決策和任務 (官有垣，2000b：134)。董事會被委以重要的責任，扮演監督、決策制定和維持組織運作與生存的角色。Houle(1989：7)認為非營利組織董事會應該擁有對組織最大的控制權，因為董事會必須為組織任務的成敗肩負起最大的責任。

Wolf(1990：48)則認為非營利組織為了落實專業分工的理念，並且要有效管理組織的運作，會在董事會下設立各類型委員會，專業分工協助董事會，但是無論組織如何分工，董事會擁有組織最終的決策權力，任何業務都最終都必須由董事會決定。因此，董事會的運作對非營利組織是非常重要的，可以說是非營利組織的靈魂，因為董事會為非營利組織最後的責信單位，有責任將組織使命與組織長期計畫落實，維持組織的存續 (Bundy, 1990；Wilbur et al., 1994；Zelman, 1997)。由此觀之，非營利組織的內部董事會治理運作相當重要，董事會治理能力的優劣與否將決定非營利組織是否可以實踐組織使命、組織是否得以存續與發展。以下將非營利組織的治理型態、董事會運作與組成和角色功能進行探討。

### 一、非營利組織的治理型態

#### (一)Murray、Bradshaw 與 Wolpin 的分類

Murray、Bradshaw 與 Wolpin(1992)認為權力關係是非營利組織治理活動中相當重要的一環。故依決策權力的分布情形做為治理型態的分類指標，分為「董事

長主導的董事會」(Chair-dominated board)、「執行長主導的董事會」(CEO-dominated board)、「權力分享的董事會」(Power-sharing board)、「權力分散的董事會」(Fragmented power board)及「無權的董事會」(Powerless board)五種類型，分述如下：

### 1. 事長主導的董事會

董事長對董事會的決策與運作有高度影響力，組織決策最終權力是在董事長身上，董事長對組織極具有魅力與號召力。董事會的運作與組織計劃與行政事務皆以董事長的意見與偏好為主。若是執行長與董事長的關係良好，董事長更能完全領導掌握組織的運作。由於董事長主導的董事會必須尊重董事長的意見，此種類型的治理模式在董事會議上，很少會發生董事之間意見不合的情形，即使提出新計畫亦是揣測董事長的意見而提出的。

### 2. 執行長主導的董事會

此種治理型態的決策權掌握在執行長手中，董事會為象徵的意涵大於實質的意涵。此類組織的執行長的專業能力、管理經驗都相當豐富，且對組織具有親和力，加上執行長常常與行政人員直接接觸，執行長對組織擁有極大的影響力。而董事會的專業知識與管理經驗都不及於執行長，使得組織的決策權力落在執行長手中，完全授權給執行長掌管組織的運作，董事會就如「橡皮圖章」一樣，負責核可執行長決策的組織計劃與方案，對於執行長的決策鮮少有相反意見，組織的運作以執行長的意見為依歸。

### 3. 權力分享的董事會

組織的決策權為組織全員共享，在平等且民主的原則下進行組織業務和決議的討論，並且藉由組織人員進行協商得到共識是權力分享的董事會的特徵。此種類型的治理型態不重視組織內部正式的職位頭銜與固定的委員會組織，強調組織決策與權力的共享，追求組織共識的治理型態。此類治理型態是規範角度下最佳的治理型態，當組織遇到重大的問題要討論的時候，多以臨時性組織討論解決問題，組織成員皆可參與討論。然而，此類治理模式最大的缺點就是組織運作無效

率和組織難以有重大變革，因為過於強調共識，導致耗費太多決策成本。

#### 4. 權力分散的董事會

此類治理型態的決策權是集中在董事會上，但是和權力分享的董事會是剛好完全相反的治理型態。此類董事會的成員來自各處，如不同的顧客群體、弱勢群體或捐助者等，各自都代表不同群體的利益，在董事會議中常常會發生利益衝突

和意見不合的情形，衝突便是此種治理型態的特徵之一。由於此類治理模式在召開董事會議時，由於利益衝突和意見不合的發生，導致會議常常無法作出決策，很少有策略性的組織規劃，且派系林立是此治理型態另一項特徵。當在進行董事會議之前，各利益代表使用相當程度的政治手腕是相當常見的，以便為自身群體爭取更大的利益。

#### 5. 無權的董事會

此類治理型態的董事會成員完全不清楚自己的職責與角色為何，對於董事會議的參與程度也相當低，董事會對組織的運作與發展完全沒有目標與充滿不確定性。此類治理型態因為董事成員對於組織參與度低落，使組織無法出現有力的領導者，組織氣候充滿了無目標感和冷漠感。

董事會議的出席率低落，開會前甚至完全沒有任何準備，有時甚至開了會卻沒有任何決議產出。此外，董事會與執行長和組織成員之間的溝通也相當缺乏，因為董事會成員根本對組織的運作與參與興趣缺缺。

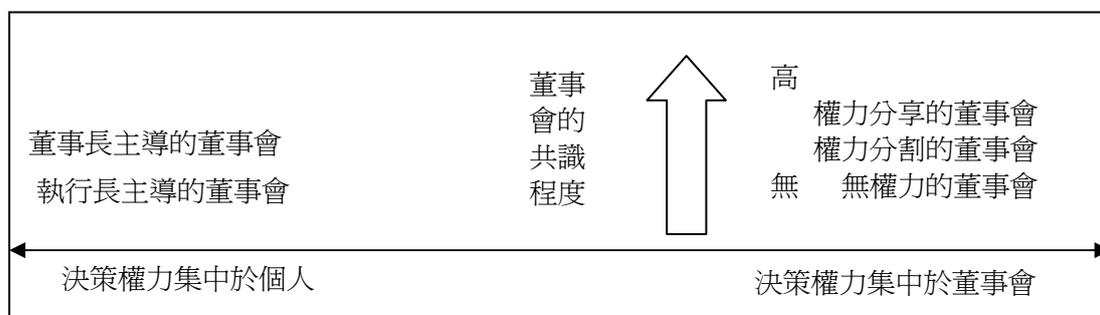


圖2-4-1：Murray、Bradshaw 和 Wolpin 的治理型態分類

資料來源：Murray, Bradshaw & Wolpin, 1992

## (二) Saidel 與 Harlan 的分類

Saidel 與Harlan(1998)把治理型態的分類聚焦於董事會與執行長的互動，聚焦於董事會與執行長的治理角色的發揮程度高低把治理型態分為「共享型治理」(Shared Governance)、「執行長主導型治理」(Staff-Dominat Governance)、「董事會主導型治理」(Board-Dominat Governance)和「旁觀者型治理」(Bystander)等四種治理型態(參見表3-1)，以下對其個別內容加以描述之。

### 1. 共享型治理

共享型治理強調董事會與執行長皆高度參與治理活動，且將自身角色的職責高度發揮。共享型治理強調董事會與執行長兩者在組織治理活動皆有高度的參與，和發揮兩者的職責，共同分享權力與領導組織的運作。

### 2. 執行長主導型治理

此類治理類型表示執行長高度參與治理活動，也徹底發揮角色功能；相反地，董事會則對組織治理活動的參與度很低，且無發揮其角色與功能。因此，雙方參與程度的不一，導致出現執行長主導組織運作的治理型態。

### 3. 董事會主導型治理

此類治理類型與執行長主導型相反，董事會會積極參與組織治理活動，並且發揮其角色功能與職責；而執行長則對於組織治理活動的參與度低，也少發揮其角色功能，往往是單純執行董事會決策，也幾乎沒有裁量權。

### 4. 旁觀者型治理

此類的治理型態董事會與執行長雙方皆鮮少參與組織的治理活動，兩者對自身的角色功能的發揮也相當低落，雙方都不願意履行自身的職責與任務，讓組織自己運行，完全不加干涉。此類的治理型態，是一種怪異的治理型態。

表2-4-1 Saidel 與Harlan 的治理型態分類

董事會在治理角色上之行動層次

	高	低	
執行長在 治理角色 上之行動 層次	分享式治理	行動主導式治理	高  低
	董事會主導式治理	放任無為式治理	

資料來源：Saidel & Harlan, 1998: 248

(三)、Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和 Angel Saz-Carranza 的分類

Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和Angel Saz-Carranza(2006) 則用董事會成員的參與程度高低與董事會領導與代表性高低兩種指標，將治理型態分為「卓越的董事會」(Star Boards)、「好意的董事會」(Well-meaning Boards)、「有能力卻無動機的董事會」(Skillful, Unmotivated Boards) 和「裝飾型董事會」(Decorative Boards) 等四種治理類型(參見圖3-6)，以下個別介紹之。

#### 1. 卓越的董事會

此類董事會成員對於組織參與的程度高，且董事會具有高度的領導與代表性，領導組織的運作，代表組織使命與決策。組織最高的決策權力在董事會上，董事會也會積極的介入組織的行政管理運作，領導組織的發展。此類董事會發揮高度的治理能力與角色功能，領導組織的運行；相對地，執行長、董事長和組織成員對組織影響力便會減少。

#### 2. 好意的董事會

此類董事會成員和卓越的董事會一樣，會積極參與組織的活動與董事會議，但是董事會的領導與代表性低。董事會會積極參與組織決策，但是也會將全力授權給執行長，讓執行長有一定的裁量權管理組織，董事會不是組織為一的決策者和領導者，董事會善盡決策、監督與考核等職能，但對於組織的領導與代表的權

力，董事會是將權力授予執行長或組織全員，董事會對於組織的領導與代表的影響力較小。

### 3. 有能力卻無動機的董事會

此類董事會對於組織的領導與運作有高度的權力，組織的決策權力在董事會手上，但是董事會卻極少涉入組織的活動。此類組織董事會組成大多以對組織有貢獻的人為主，因此對於組織決策具有影響力，也領導組織的運作和代表組織的權力，但是因為鮮少參與組織活動，與組織成員之間的互動是非常薄弱，缺少激勵組織員工或監督組織的功能。

### 4. 裝飾型董事會

此類型董事會成員對於組織活動的參與程度很低，領導與代表性也很低。此類董事會的決策、領導權力大多集中在董事長或執行長上，董事會就像裝飾的花瓶一樣，僅有象徵性核可組織方案的功能。董事長或執行長對於組織的運作與決策具有很大的影響力，而董事會對組織的影響力相對而言是非常小地，董事長或執行長會積極涉入組織運作活動，領導組織的運作。

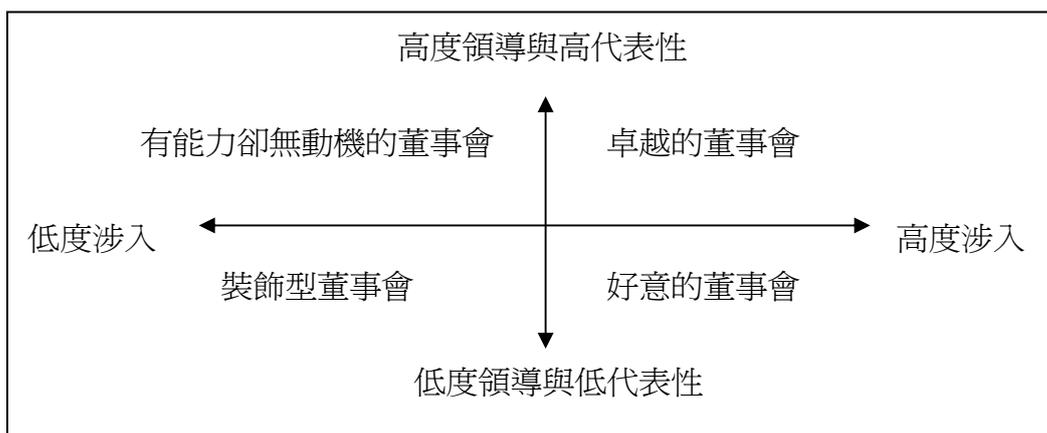


圖2-4-2：Vernis、Iglesias、Sanz 和Saz-Carranza 的治理型態分類

資料來源：Vernis et al., 2006

由上述幾位學者的研究中發現，治理型態的類型是非常多元的，分類的指標不同，就會出現不同的治理型態。然而，在上述幾個研究分類出的治理類型的方式與內涵可以發現，組織的決策來源是治理類型分類的重點，且董事會與執行長是治理類型分類中最常聚焦的角色。黃新福（1999：63）的研究歸納各實証研究與文獻的治理型態分類，很清楚地依據權力行使的方式將歸納的非營利組織治理型態分成「董事會主導的治理」、「董事長主導的治理」、「執行長主導的治理」、「權力分割的治理」、「無人管理的治理」、「共享式的治理」等六種治理型態。本研究使用黃新福研究歸納分類的六種治理型態外，另外配合Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和Angel Saz-Carranza 等人分類的「卓越的董事會」、「好意的董事會」、「有能力卻無動機的董事會」和「裝飾型董事會」等四種治理型態，作為本研究分析聽語障礙型非營利組織治理型態的主要分析依據。

## 二、董事會的角色功能、影響因素和董事會與執行長的職責

非營利組織的董事會的角色功能的發揮與否，攸關一個非營利組織是否能生存或發展的重要因素（官有垣，2000b：132）。董事會的角色功能與董事會的職責也是非營利組織治理探究的重點，對董事會的角色功能與職責有所探討，才能瞭解什麼是完善的非營利組織治理，董事會將其功能角色發揮至最大，組織的治理能力就越強，而組織的運作則越良善，而本段落將分別對董事會的角色功能、影響董(理)事會角色功能發揮的因素和董事會與執行長的職責進行探析。

### （一）董事會的角色與功能

傳統的組織理論觀點是組織為一有目標的或目的，並透過層級節制已成就理性行為的集合體。Elmore(1978)形容這種模式為「管理系統」理論。此一理論亦不例外地把非營利組織看作一層級分明的結構，因此，非營利機構的董事會位於組織的頂端，行政主管如執行長與其他全職人員受雇於董事會以協助之，並執行交付的任務。官有垣（2000b：134-135）整理諸多國外的管理學者的觀點，認為董事會應該履行以下六點功能：

1. 決定組織使命與任務的功能：決定組織使命與任務是董事會的重要功能，董事會必須明白清楚將組織使命與任務加以決定，並且制定組織運作程序，並且要定期對於組織的章程與方案內容進行討論與監督，以確保組織章程與任務和組織使命與目標沒有互相矛盾的情形。
2. 組織年度方案的發展：董事會必須要參與年度方案的設計，決定組織長期計畫的方向，並且要督導組織長期計畫與年度方案的執行程度與發展狀況。
3. 預算與財務的監督控制：董事會必須對組織的年度預算加以審核與批准預算，並且要監督組織的財務狀況，對組織的會計與審計等財務流程進行監督控制的工作，這也是董事會的功能之一。
4. 組織財源的籌募：董事會必須招募資金與籌募組織財源，董事會成員可以直接捐助資金給組織，或是盡力去尋找籌措財源的管道，或是與社會建立良好的溝通管道與互信網絡，讓組織有足夠的經費來源舉辦活動或維持組織的運行。
5. 聘請或解職行政主管：組織運作品質的良窳除了會受董事會的治理能力影響外，組織的行政主官也會影響組織的運作的優劣。董事會必須對組織行政人員，例如執行長進行考核與監督，依據考核監督的結果決定行政主管應該續留或是解聘，而甄選新的且優秀的行政主管，也是董事會的功能。
6. 與社區溝通的管道：董事會必須盡力與外界建立良好的互動關係與溝通管道，無論是政府、企業、其他非營利組織或社區，董事會都要維持各管道的運作，想盡辦法提昇公共形象，宣揚與捍衛組織使命。

從以上六種董事會的角色功能可以瞭解董事會對組織內部應該發揮「治理與控制」（Governance and Control）的功能，治理與控制的功能包含了決策的訂定、考選行政主管、籌募組織資金以維持組織運行、指導行政人員並且給予激勵，對組織運作的成敗負起完全的責任，以維持組織使命與存續；對外董事會則發揮協調與適應環境的角色功能，使組織順應組織外部環境的變化，避免組織因為環境變遷而受到創傷（Pfeffer and Salancik, 1978，轉引自官有垣，2000b：135）。

上述董事會角色功能的觀點是以規範性的角度出發，認為董事會應該扮演組織內部的決策與監督的角色，以及和組織與外部溝通協調的角色。Middleton (1987:143)認為董事會除了對組織內部有決策監督的角色功能，對於組織外部的連結角色功能也是相當重要的，Middleton 認為非營利組織董事會在組織外部應該發揮以下四項角色功能：

1. 董事會應與組織外部的團體進行與發展互相交易的關係，並且要監督進入或流出組織的資源動向，確保組織的資源運用。
2. 組織在與外界進行交易後，在交易的時候所得到的交易資訊，董事會必須妥善運用，使用這些交易資訊對組織結構加以調整，用以應變快速變遷的環境。
3. 董事會必須扮演組織與外部環境互動的「緩衝器」(buffer)的角色功能，方能避免組織與外部環境互動時，受到外部環境的影響或是傷害。
4. 要充分將對組織有利的外在條件加以擴大、宣傳，使組織都被有利的外在條件影響，減少環境對組織的限制。

官有垣 (2000b:154-155) 探討董事會角色功能的相關文獻，很清楚地將董事會的角色功能分為四類，分別為：1. 「行政管理」的角色功能：亦即聘請或解職行政主管、監督組織的運作與服務的提供和審核組織的預算等功能；2. 「決策制定」的角色功能：確立組織的使命、目標和規劃組織長期的發展方向計畫；3. 「經費的募集與維繫」的角色功能：董事會要協助組織募得足夠的資金，以維持組織的發展；4. 「界域拓展」的角色功能：董事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。

## (二) 影響董事會角色功能發揮的因素和董事會與執行長的職責

董事會的治理能力就是一個非營利組織的生命，董事會被委以重要的責任，董事會必須擁有組織使命確立與維護、組織決策制定、行政管理、資金的招募與贊助和界域擴展與外部溝通等角色功能。非營利組織的內部董事會的治理相當重要，內部治理的成果的好壞，決定於董事會角色和功能的發揮。董事會角色功能

發會的程度也會影響非營利組織是否可以維持組織使命或是得以延續組織生命的重要因素。然而，董事會的角色功能並非能如此順利的發揮，以下幾點因素會影響董事會的功能展現（官有垣，2000b：143-148）：

#### 1. 董事會成員對董事會的功能職責不清楚或刻意忽略

董事會成員可能會因為不清楚組織中有關於董事會的法定職權和不成文規定，導致董事沒有應盡的角色功能與責任；或是有董事刻意忽略其職責規定，皆會導致董事會角色功能發揮程度下降。

#### 2. 董事會的規模

董事會的治理行為會因為組織的規模的差異而有所差別。到底民間非營利組織機構的董事會人數規模宜多大才算適切？至今並沒有放諸四海皆準的律則。董事會人數太多，容易形成數個派系，而最後導致權力為一小撮人控制，違背非營利組織民主的特質，且也開會不易，決策最後流於緩慢；相反地，董事會人數太少，不但機構的社區代表性不足，且無足夠的人才處理機構面臨的問題。

#### 3. 組織的年齡

「時間」也是影響組織決策治理行為的一個重要因素。一個非營利機構成立後的初始階段，董事會成員較熱心參與機構各種活動，Wood(1992)謂之為「集體的階段」。年輕的機構，其董事會成員對於組織功能的定位與方案的規劃較有可能發揮實質的影響力，因此，董事會再一般行政的角色上將有較多的涉入。尤其，年輕機構的董事會較傾向把焦點集中於使命，而組織年齡較成熟的董事會則較少把焦點放在組織宗旨的實踐，而更重視董事會科層化的過程及組織在社區中的聲望。

#### 4. 董事會成員的組成

董事會的成員組成份子和如何決定董事會成員的方式，皆會影響董事會角色功能的發揮。例如：強調社區各階層人都應有代表參與的董事會，和強調會員為主的董事會，在功能角色上有所差異。另一方面，若一個董事會的人選要優先考量政府官員或是相關利害團體，則此董事會的運作自主性將會降低。

## 5. 董事會與執行長互動的良劣

董事會若與執行長之間的互動良好，董事會的角色功能越高，董事會治理能力也越強。反之，兩者間的互動關係不好，董事會的功能便會下降，也會降低董事會的治理能力。因此建立董事會與執行長之間均衡的夥伴關係才能使機構的業務推展順遂。藉者相互瞭解彼此的工作內容、互相信任、互相承擔責任，如此可望建立互信、互賴、互助的夥伴關係。

以上五點是影響董事會角色功能的因素，董事會的治理攸關一個非營利組織的存續與發展、組織使命的落實和組織經濟財務狀況是否良好等面向，如果能將影響董事會功能的負面因素降至最低，董事會對組織的功能就會越大，對組織的發展是相當重要地。

而影響董事會功能發揮的因素中，董事會與執行長的職責善盡與否是相當重要的，董事會制定決策組織使命、目標、計畫和業務，執行長協助董事會執行組織使命、目標、計畫和業務（黃新福，1999：36；傅篤誠，2002），兩者若皆能瞭解其職責並且善盡其職責，董事會的功能便能有效發揮，也增加組織的治理能力，使組織可以順利運作與發展，組織使命也可以加以落實。

整理相關文獻後可以發現非營利組織的董事會應有以下十點應負的職責（Burgess, 1993；Axelrod, 1994: 121-125；陳金貴，1994：56-61；官有垣，2000b：135）：

### 1. 確保組織使命的履行與組織價值的維繫

董事會必須要確保自身組織的使命能夠被履行，且要維繫組織所強調的使命價值，而為了確保組織的運作，董事會必要時可以修正組織的任務以方便組織運作或是確保組織使命價值。而且董事會必須確保組織可以長期生存，所以組織在生存和使命的維繫間，董事會必須要加以拿捏。

### 2. 決策制定組織目標、策略或是長期行動計畫

非營利組織的董事會在確保組織健全運作的職責的其中一項便是決策制定組

織的目標、長期行動計畫與發展策略，選擇對組織有利的策略與計畫，核准組織行動計畫並能符合組織使命，這是董事會的職責之一。

### 3. 確保組織經濟可行性

組織在執行任何的計畫與策略皆需要足夠的財務支援，而非營利組織的財政資源通常是稀少有限，但是為了要確保組織的使命可以加以被實現，董事會必須要確保組織的經濟狀況可以支撐組織的營運，而組織的財源籌措也是董事會治理團隊的職責。

### 4. 運用策略的領導地位與組織外部建立信任

非營利組織的成長與否便是建立在組織與社會大眾間能否建立信任，董事會為了未來組織能夠對其行動負責，並且誠實面對社會，所以需要好的治理能力來建立與社會大眾之間的信任，使社會大眾信任組織，建立組織和社會之間的信任也是董事會應盡的職責。

### 5. 招募執行主管並給予協助

招募行政主管、執行長或理事長等執行主管並且賦予其管理組織的執行權力，也是董事會的職責。必須慎選執行主管，才能為組織帶來好的未來，並將董事會決策制定的組織使命、目標與計畫徹底執行。除此之外，董事會應該給予執行主管資源或權力的協助，執行主管方能協助董事會完成董事會決策制定的組織業務。

### 6. 定期評估自我表現

董事會必須要有一套自我評估的方法，並且定時做自我評估的工作，以瞭解董事會的治理功能是否有達到組織目標。

### 7. 作為組織與社區連繫的橋樑

董事會必須代表組織和外界社會建立良好的溝通管道，要想盡辦法提升組織的社會形象，增加社會對組織的信任，並且宣揚組織。

### 8. 決定並監督組織的方案與服務

董事會必須決定組織的方案與服務，有時執行長與組織成員會規劃每年度的

組織方案與計畫，董事會必須要決定哪些組織的計畫與方案是要加以執行的，要過濾組織的方案與計畫。在決定組織的方案與計畫後，董事會也必須監督組織方案與計畫的進行，組織服務是否有依據組織方案或計畫進行。

#### 9. 評量執行主管的工作績效

董事會除了徵選與協助執行主管外，也必須定期對執行主管進行工作績效的考核與評量，若發現執行主管的工作績效過差，董事會應該要將其解職，尋找更適合的執行主管。

#### 10. 擔任組織內部衝突的仲裁者

當組織內部有衝突的發生，董事會必須要加以調停與協調，仲裁內部衝突、化解衝突，也為董事會的職責。

以上為董事會的職責，而執行長的職責有以下八點（Ingram, 1993：341-345；陳定銘，2001）：

##### 1. 對組織的內外部環境有一定的瞭解

執行長必須對組織的內外部環境有一定程度的瞭解，執行長才能順利地將董事會交付的決策任務加以付諸執行，使執行更有效率與效能，也避免環境對執行造成的阻礙。

##### 2. 提供董事會政策指引的資訊與相關領導的協助

執行長負責組織的執行功能，對於組織的運作與政策的執行較為瞭解，董事會要監督組織政策的執行與組織的運作，執行長必須提供董事會政策執行相關資訊，和提供相關領導組織的資訊給董事會。

##### 3. 建立良好的溝通體系並加以維持

執行長必須扮演組織員工和顧客與董事會溝通的中介者，執行長要將組織與董事會的溝通體系加以建立，董事會與組織之間才可以互相對話，董事會才能制定符合組織使命與組織環境的計畫。

##### 4. 適時對董事進行教育，並且釐清董事與受薪員工之間的權責問題

雖然執行長是董事會所聘請的，但是由於執行長是組織執行運作的負責人，有時比董事更瞭解組織的事務，所以執行長要適時的教育董事，讓董事瞭解組織的運作與現況，好讓董事能決策出適合組織的政策。除此之外，執行長也要負責釐清董事與受薪成員之間的權責，董事負責的是策略性、決策性的治理問題，受薪人員與執行主管則是負責執行組織事務的管理問題。

#### 5. 維持組織財務的運作與控制

董事會負責組織的財務與預算的審核，執行長則是負責組織財務的運作與控制，執行長必須要控制組織的資金在組織預算的範圍內，對組織的資金加以運用和控制，使組織在預算範圍下執行組織業務，並且維持一定的財務水平。

#### 6. 鼓勵董事多多參與組織活動

董事會負責決策制定，執行長負責決策執行，因此執行長常常參與組織活動，董事則不一定時常參與組織的活動。此時，執行長應該要鼓勵董事常常參與組織活動，除了能瞭解組織的運作外，也可以與組織成員或執行長有更多的互動，建立感情與溝通的管道。

#### 7. 有策略性地管理組織活動

董事會負責組織的治理活動，而執行長則負責組織大小業務的管理活動。然而，組織的大小業務是相當繁雜地，所以執行長必須有策略性地管理組織，使組織政策的執行與運作更加有效率，增加組織效能。

#### 8. 志工的招募與管理

在非營利組織中董事會負責組織決策制定等活動，而執行長則負責執行董事會的決議。而組織的方案與計畫的執行除了仰賴執行長與組織內部受薪員工外，志工也在組織計劃與方案的執行上扮演相當重要的角色。由於非營利組織的盈餘不分配的特性，組織的資金與成員都不是很足夠，所以必須仰賴非受薪的志工協助組織完成組織計劃與業務的推動與執行，志工的招募與管理，則為執行長的職責之一。

從董事會與執行長的職責可以發現，董事會負責的是組織的治理活動，偏向組織決策制定的面向；執行長負責組織的管理活動，偏向組織的政策執行的面向。執行長是董事會聘請來協助董事會完成董事會決策政策的執行主管，執行長和董事會一樣，都是非營利組織中重要的角色（Wolf, 1990）。執行長最主要的職責除了是貫徹董事會的決策之外，執行長也肩負了管理的職責，執行長為組織受薪員工與非受薪志工的領導者，執行長與董事會之間的互動關係的良劣，也攸關組織的發展。因此，董事會與執行長除了要善盡自身角色的職責外，雙方也要有良好的互動關係，彼此溝通協調對於組織的意見，相互尊重，對於組織的運作是相當重要的。

### 參、非營利組織與政府關係的類型與困境

從傳統政府單一權威對社會進行治理，轉變為政府、企業與非營利組織共同治理的方式，「非營利組織應該與政府保持何種關係模式」已經成為一個受到重視的議題。政府的公共政策是否符合人民的需求？對非營利組織的角色功能與社會定位，是否有充分的認知？將代表著政府立場與角色。因為社會的進步分工與專業化，加上人民對公共事務的需求愈來愈多元化，非營利組織處於這種變動的環境下，導致非營利組織在社會中所能發揮的功能日益增加，所以需要明確非營利組織在社會結構中的定位，特別是與政府的關係（李元通，2003：45）。非營利組織在現今社會公共服務的參與的重要性逐漸增加，和政府之間的關係也越來越密切，瞭解非營利組織與政府之間的關係模式，及非營利組織與政府關係可能遭遇的困境，以作為本研究分析非營利組織在社會系絡的治理下，對外與政府關係的理論基礎。

#### 一、非營利組織與政府關係的內涵

學者Til 指出非營利組織是一個私人自願結成、不分配組織盈餘並且將追求公益、擴大平等參與為目標的正式組織（Til, 2000：28，轉引自孫煒，2007c：

38)。然而，雖然非營利組織現今的發展有別於政府部門（第一部門）、企業部門（第二部門），獨立前兩者之外稱為非營利部門（第三部門），但是這並不代表非營利組織的行動是可以完全獨立於政府或是企業部門之外，通常非營利組織的行動是受到政府的壓力管制或是受到企業的影響與操控。另一方面，非營利組織也會影響政府對於公共政策的制定與決策和制約企業的行動（Til, 2000：31，轉引自孫煒，2007c：38）。雖然非營利組織獨立於政府部門和企業部門外，但是其之間的關係與互動是息息相關，在探討非營利組織與政府關係的類型與模式之前，先將非營利組織與政府關係角色功能、互動關係領域等內涵加以介紹。

從非營利組織興起的「第三者政府理論」可以瞭解，非營利組織的興起是為了彌補政府與營利部門的不足，政府部門必須要因為法律的規範依法行使政府的職權，並且受到立法院、傳播媒體與社會各利益團體的監督，所以會因為法律的規範和制度的影響，導致政府提供的服務與回應民眾的效率不佳而營利部門則是將利潤極大化奉為營利部門的主臬，營利部門的活動是以營利為導向，所以在社會服務的提供會忽略了社會公平正義的原則，也會對特定顧客加以服務，而非營利組織則是彌補了政府的無效率與營利組織的忽略社會正義問題（林淑馨，2008：92）。然而，這並不代表非營利組織可以單獨運作而不與政府與營利部門互動，Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和 Angel Saz-Carranza(2006)認為非營利組織不應該是國家改革的阻礙，也不應該是民營化與反國家運動的同盟者，即代表非營利組織雖然已經獨立於政府與營利部門，形成了非營利部門，但是非營利組織還是必須與政府、營利部門互動，因為非營利組織是沒辦法替代政府與營利部門，必須與其密切的互動，圖2-5-3 可以瞭解非營利組織與政府和營利部門與社會之間的關係。

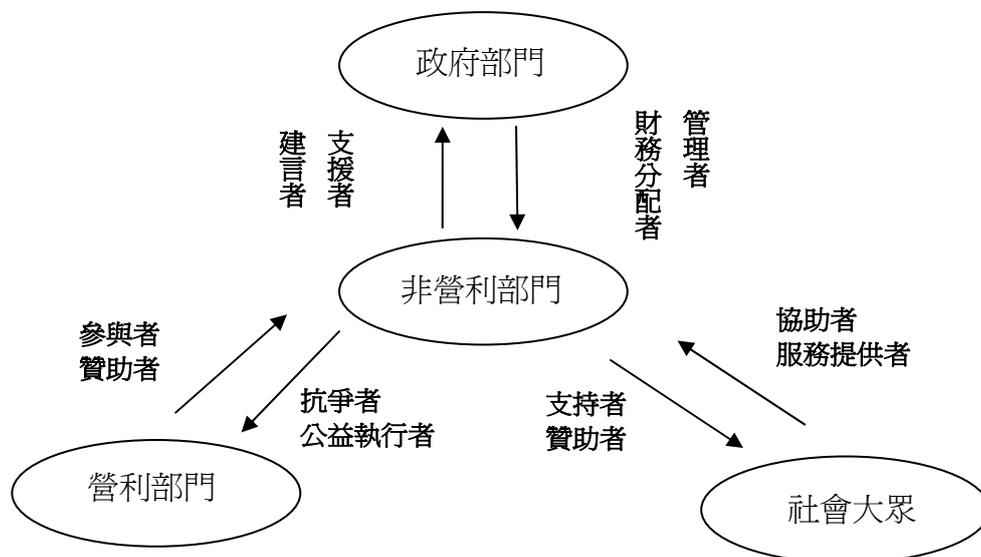


圖2-4-3：非營利部門與政府部門、營利部門與社會之間的關係

資料來源：蕭新煌、孫志慧，2000：485。

從圖2-5-3 可以瞭解非營利組織與政府的關係在於，非營利組織扮演了支援者與建言者的角色，非營利組織支援政府提供社會服務的傳輸，彌補政府無效率和提供政府無法提供的社會服務，也扮演了政策倡導的建言者角色；而政府對非營利組織則是扮演了財產分配者與管理者的角色，政府會提供非營利組織資金等資源協助非營利組織提供社會服務外，另外也扮演管理非營利組織的角色。非營利組織提供服務為其主要的功能，和政府之間扮演協助政府與社會大眾之間公共服務傳輸的角色。從上可知，非營利組織與政府可視為合作的夥伴關係，政府提供資源，非營利組織提供服務，服務提供較有效率外，也能顧及社會公平正義的原則。

但是政府也會對非營利組織進行管理與控制，像是訂立法律規範、規定組織捐贈事項、監督管理非營利組織等，政府也可能成為非營利組織的管理者（林淑馨，2008：92-93）。因此，非營利組織與政府的關係可能是合作者或是被管制者

的關係。

非營利組織與政府的關係中，政府對於非營利組織通常扮演了財務資助的功能、督導功能、保護功能和諮詢功能等四項角色功能，以下分別介紹之（陳惠馨，1995：209-212；江明修、曾冠球，2002：22）：

- （一）財務資助的功能：政府會提供非營利組織資金的援助，通常是透過獎勵、契約和賦稅優惠的方式協助提供非營利組織財務資源。
- （二）督導功能：政府會制定相關的法令規章規範非營利組織，監督與指導非營利組織的運作，通常政府在發揮督導功能時，是站在超然的第三者立場。
- （三）保護功能：由於社會變遷快速，非營利組織會發生無發適應環境變遷的情形，導致營運的困難，如此會對捐款者的權益造成傷害。此時，政府就必須扮演保護捐款者和非營利組織的保護者的角色。
- （四）諮詢功能：非營利組織表現出民間的自主力量 and 社會公益的參與，政府必須對提供非營利組織諮詢與輔導，協助非營利組織的運作。

從政府對非營利組織扮演的角色功能可以發現，政府在資助財務功能與諮詢功能扮演了對非營利組織協助與合作的角色；而在督導功能與保護功能上，政府則是扮演了監督管制非營利組織的角色。由此看出，非營利組織與政府的關係相當兩極，有時政府和非營利組織像是互相合作、協助的朋友，有時則是管制關係。

政府會對非營利組織提供資源，也會對非營利組織進行管制，而非營利組織與政府關係則有以下幾個互動關係的領域（呂朝賢，2001：39-77；張嫦娥，2004：28-29）：

#### （一）目的（purpose）互動關係領域

非營利組織與政府在目的互動是意指在政治領域的互動關係，非營利組織對政府進行政策倡導（policy advocacy）和政治遊說（lobbying）的活動，非營利組織藉由政策倡導或是政治遊說影響政府的法案或政策制定，希望政府訂立的法律與制定的政策能符合非營利組織的組織利益或組織使命；除了非營利組織希望

組織的目的能達成外，政府也希望藉由非營利組織的政策倡導或遊說，推行與政府目的相同的政策。

## （二）規範（regulatory）互動關係領域

規範互動關係領域意指法律和管制上的互動，政府會制定法令規章管理非營利組織的活動與運作，像是規定服務標準、組織的資格、組織財務的運作等。政府與非營利組織在法律的上進行互動關係，政府是監督管制者，非營利組織必須遵循政府的規範。

## （三）資源（resources）互動關係領域

非營利組織與政府會有資源上的互動關係，資源除了財務資源外，人力資源、技術資源、貨物資源、服務與產品資源等皆為兩者互動的資源。政府大多是提供財務支援和貨物資源，非營利組織提供技術資源、人力資源和服務與產品資源，兩者在資源上有所互動。

## （四）供給（provision）互動關係領域

供給互動關係領域意指在財貨與服務生產與配置上的互動關係，著重在服務輸送上兩者之間的互動關係，像是訊息的交換、轉介、諮詢、協調規劃和合營等，皆為服務輸送時的互動關係。然而，呂朝賢認為資訊的交換其實屬於資源互動的一種，供給應該著重在財貨與服務的提供。

從非營利組織與政府關係的功能與互動領域可以瞭解，非營利組織與政府關係大多著重在資源互動、服務輸送和監督管制上，非營利組織和政府可能會形成資源互動、服務輸送的合作關係，政府提供財務資源，非營利組織提供服務的輸送；而政府也會對非營利組織制定相關的法令規章來監督、管制非營利組織，因此，非營利組織與政府之間的互動關係在資源、政治、行政與法律上有密切的關係（Saidel, 1989）。隨著時代的變遷，政府治理的意涵不斷的改變，在現今社會系絡中，政府已經不再是制定政策與治理社會最高主導角色，政府與社會之間的互動持續增加（林淑馨，2007：75），非營利組織與政府的互動也持續增加，

非營利組織在新治理下成為重要的角色之一。

## 二、非營利組織與政府關係的類型與模式

從上述瞭解非營利組織與政府關係的領域大體而言有目的、規範、資源和供給等互動關係領域，接著要對非營利組織與政府關係的類型與模式進行探討。非營利組織與政府關係的類型與模式的分類，各學者都會使用不同的指標將非營利組織與政府關係的類型與模式加以分類（魏大統，2003：49），像是Kuhnle 和 Sell(1992)從幾個歐洲國家非營利組織的經驗與研究，使用「溝通與接觸程度」(communication and contact)和「財務依賴與受控程度」(finance and control)兩個面向指標來對非營利組織與政府關係的類型加以分類；學者Gidron、Kramer和Salamon(1992)依據「服務財源的提供與授權」和「實際的傳送服務者」兩個面向指標分類非營利組織與政府在公共服務提供的關係類型；Ferris(1998: 143-147)則從非營利組織的類型，將非營利組織與政府關係加以分類；呂朝賢（2001）則〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉一文中，對非營利組織與政府關係的文獻，加以歸納整理，並且補充各論點的不足之處，綜合出非營利組織與政府有合作性關係（Cooperation）、互補性關係（Complementary）、契約性關係（contracting）、敵對性關係（Adversary）和補充性關係（Supplementary）等五種關係類型，以下將對各學者提出的非營利組織與政府關係的類型與模式加以介紹。

### （一）Kuhnle 和 Sell 的非營利組織與政府關係的之分類

Kuhnle 和 Sell(1992)依據非營利組織與政府之間的「溝通與接觸程度」和「財務依賴與受控程度」對非營利組織與政府關係加以分類。「溝通與接觸程度」是指非營利組織與政府之間的溝通與接觸是否頻繁；「財務依賴與受控程度」則是指非營利組織對於政府的財務依賴與被政府控制的程度。然而，溝通與接觸程度並不代表財務依賴與受控的程度就高，有些非營利組織與政府溝通和接觸的程度很高，但是並不代表受到政府的物質提供程度或受控程度就高（Kuhnle & Sell,

1992)。依據這兩個指標可以將非營利組織與政府關係分成四種類型，其關係分類可以見表2-2，其分述如下：

1、整合依附型：此類型非營利組織和政府間「溝通與接觸程度」高，「財務依賴與受控程度」也高。意指非營利組織與政府間溝通、接觸程度高，兩者關係親密，同時財務上也相當依賴政府，法規上也受到政府相當程度控制。

2、分離依附型：此類型非營利組織和政府間「溝通與接觸程度」低，但在「財務依賴與受控程度」則高。意指非營利組織依賴政府的財務資源的協助，也受到政府高度的控制，但是與政府溝通與接觸的頻率則為疏離。

3、整合自主型：此類型非營利組織和政府間「溝通與接觸程度」高，「財務依賴與受控程度」卻不高。意指非營利組織和政府溝通往來接觸密切，但是在財物上並不依賴政府，同時政府對於其控制力也較低。

4、分離自主型：此類型非營利組織和政府間「溝通與接觸程度」低，「財務依賴與受控程度」也低。意指非營利組織不接受政府財務上的依賴，受到政府控制低，和政府接觸溝通的程度也很疏離。

表2-4-2：Kuhnle 和Sell 的非營利組織與政府關係之分類

		溝通與接觸程度	
		親密	疏離
財務依賴與受控程度	依賴	整合依附型	分離依附型
	獨立	整合自主型	分離自主型

資料來源：Kuhnle & Sell, 1992；陳定銘，2007：22。

## (二)Gidron、Kramer 和Salamon 的非營利組織與政府關係之分類

Gidron、Kramer 和Salamon 依據非營利組織與政府間「服務的財務與授權」和「實際的傳送服務者」將非營利組織與政府關係的類型加以分類。Gidron、Kramer

和Salamon 的分類模式和Kuhnle 與Sell 的分類模式有相似之處，雙方均使用兩項指標來分類非營利組織與政府的關係類型，都是有從資源與控制的面向指標來探討，而Gidron、Kramer 和Salamon 則將「溝通與接觸程度」換成「實際的傳送服務者」對兩者之間的關係加以分類。「服務的財務與授權」意指誰是「經費」的提供者；而「實際的傳送服務者」則是表示誰是「服務」實際的供給者，這兩個指標也將非營利組織與政府關係分為四種類型，詳細分類可見表3-3，其各分類模式分述如下（Gidron, Kramer & Salamon, 1992；劉美芝，2003：64；陳嘉霖，2005：72-74）：

#### 1. 政府主導模式

政府主導模式是指政府在社會福利政策中，是主要的經費與服務提供者，此又稱為福利國家模式。政府以租稅系統來提供資金，並由政府自身提供政府人力來提供服務。在政府主導模式下，非營利組織僅能在政府尚未介入的政策領域中提供服務，其存在的空間較小。

#### 2. 雙元模式

非營利組織和政府各自提供福利服務的需求，兩者之間並沒有金錢上來往，各自提供各自的服務供給，不會互相干涉也很少有合作的機會，雙方對自身的活動皆有一定的自主性。而雙元模式又分為兩種型，一種是非營利組織提供和政府相同的服務，但是服務對象是部分無法獲得政府服務的民眾；另外一種是非營利組織針對政府沒有提供的服務領域中提供服務。

#### 3. 合作模式

合作模式最典型的方式就是政府提供資金，由非營利組織提供服務。但是有也可能是非營利組織提供資金，由政府負責服務的提供與傳送。意即政府與非營利組織相互合作，一方提供資金，另一方負責服務的傳送，是一種有計畫分工的合作模式。

#### 4. 第三部門主導模式

第三部門主導模式是指非營利組織同時扮演提供資金和提供服務的角色，也就是說政府幾乎不會介入非營利組織的服務傳送。此種模式主要是出現在因為意識型態或是宗教觀念而強烈反對政府介入福利服務的國家居多，此種模式在並不多見。

表2-4-3：Gidron、Kramer 和Salamon 的非營利組織與政府關係之分類

	模式名稱			
功能	政府主導模式	雙元模式	合作模式	第三部門主導模式
財務提供	政府	政府/ 非營利組織	政府（有時為非營利組織）	非營利組織
服務傳送	政府	政府/ 非營利組織	非營利組織（有時為政府）	非營利組織

資料來源：Gidron, Kramer & Salamon, 1992: 18

### （三）Ferris 的非營利組織與政府關係的分類

Ferris(1998: 143-147；陳定銘，2007：22-24)則認為非營利組織與政府關係的分類不應該侷限於社會服務的傳送與資源的互動，應該要探討非營利組織類型與參與公共政策的過程，如何與政府互動。非營利組織類型的不同，和政府互動的關係也會不同，Ferris 將非營利組織分為公民型非營利組織、政策倡導型非營利組織與政策執行型非營利組織，每一種非營利組織在參與公共政策的過程時，和政府呈現不同的關係。

#### 1. 公民型非營利組織

公民型非營利組織（civic nonprofits）較為關心政府政策制定的過程與監督政府的政策執行的品質與績效，公民型非營利組織會運用社會動員和資訊傳播的方式使公民參加政治過程，監督政府和關切公共事務議題。由此可知，公民型非營利組織與政府的關係是屬於監督政府，政府與公民型組織的互動多屬公共議

題上的互動，幾乎沒有資源上或是社會服務傳送上的往來。

## 2. 政策倡導型非營利組織

政策倡導型非營利組織（policy advocacy nonprofits）則是關注許多特殊的政策議題，像是教育、環保、兒童、婦女、老人、貧窮和文化等公共議題，此類非營利組織多會扮演著壓力團體的角色，使用遊說的方式希望立法委員會官員能支持其組織所倡導的政策。此類組織與政府的關係領域多集中在目的互動，屬於政治、行政等關係層面。

## 3. 政策執行型非營利組織

政策執行型非營利組織（policy-implementing nonprofits）與政府的關係則是大多集中在資源與供給的互動領域中，而此類非營利組織則會以兩種型態呈現，一種是以公私合產或公辦民營的方式承接政府方案的非營利組織；另一種是監督政府執行效能的非營利組織。前者與政府的關係呈現了合作關係，而後者則與政府呈現了支持或是敵對的關係。

### （四）呂朝賢的非營利組織與政府關係之分類

Kuhnle 和 Sell 與Gidron, Kramer 和Salamon 兩種對非營利組織與政府關係類型的分類方式，是非營利組織研究者探討非營利組織與政府關係時常用的分類模式。但是不管是哪一種論點，都沒有辦法完整地解釋非營利組織與政府之間的各项關係面向，加上非營利組織在參與公共服務產出的過程中，可能會因為角色不同、觀點不同，而產生不同可能的關係模式（魏大統，2003：43）。因此，呂朝賢（2001）整理各種的非營利組織與政府關係的理論與觀點，以及相關經驗研究來解釋非營利組織與政府可能的五種關係模式，對非營利組織與政府關係的分類加以補充，能更為完整解釋非營利組織與政府互動關係的內涵，而其五種互動關係分述如下（呂朝賢，2001；魏大統，2003：43-46；李元通，2003：51-53；林淑馨，2006：46）：

#### 1. 合作性關係（Cooperation）

合作性關係由於眾多的文獻皆有描述，使得合作性關係的意義相當地複雜。在許多文獻中，協力（collaboration）和合產（coproduction）也都屬於合作性關係，通常都被指涉同一概念。許多學者對合作性關係做出定義，Salamon 認為非營利組織與政府的合作性關係意指，政府與非營利組織共同合作解決社會問題、提供社會服務以滿足民眾的需求，經由政府出資、非營利組織提供服務，共同達成目標；而Najam 將合作性關係定義為，非營利組織與政府有同樣的目標，並且使用相同的手段來完成目標；而Coston 則認為合作性關係具有政府與非營利組織兩部門在資訊上（Information Sharing）的共享、非營利組織必須遵守政府所訂立的規範、政府對各非營利組織抱持超然的立場和政府認同非營利組織的作為與目標價值但不一定會主動支持等特徵。

歸納以上三位學者對合作性關係的定義可以瞭解，合作性關係為政府與非營利組織有擁有共同的目標，並且兩者皆使用相同的手段完成目標，在目標與手段皆相同的情形下，雙方共同合作成達目標。在合作性的關係中，非營利組織有較高的自主權，政府也必須對非營利組織的使命加以尊重，兩者是站在水平的地位對話，互相討論彼此之間的目標、法令規範、資源分配和服務輸送等議題，從資源依賴理論的觀點，合作性關係通常是政府提供資源、政治與行政上的支持，而非營利組織提供服務的傳輸。

## 2. 互補性關係（Complementary）

互補性關係有兩種觀點，一種是Gidron 等人認為的非營利組織提供不同於政府的服務內容，對於無法在政府服務中得到滿足的對象，可以由非營利組織來滿足這些對象；而另一種為Salamon 與Young 的觀點，Young 認為互補性關係是一種「夥伴（partnership）或契約（contractual）的關係，由政府提供資金，非營利組織提供服務的方式達成任務與目標」；Salamon 則認為政府與非營利組織是一契約關係，即由政府出資，非營利組織提供財貨與勞務。依據Young 和Salamon 的定義來看，互補性關係和契約性關係似乎相似，但是互補性關係是指非營利組

織與政府之間對於解決問題的目標是相同地，但是對與解決目標的手段有不同的想法，強調社會性的契約關係而不是法律性的契約關係。互補性關係強調政府與非營利組織要相互瞭解對方與尊重，瞭解雙方在治理角色中的功能與缺點，互相補充對方的優缺點，是一種非正式契約的默契關係，而不是一種正式的法律契約關係。

### 3. 契約性關係 (contracting)

由於市場失靈的發生，使得消費者沒有足夠的資訊做出好的決策。為了解決市場失靈的缺陷，必須要考慮市場以外的提供財貨與勞務的供給方，而政府和非營利組織是適合提供公共財貨與勞務的提供者。因為政府和非營利組織和營利部門不同，營利部門可能會為了追求利潤而破壞公共服務的公共性的情形，因為營利部門是以「利潤導向」為目標。換句話說，非營利組織和政府對於公共服務供給公共財所產生像是「資訊不對稱」和「搭便車」等市場失靈問題皆有解決的能力。

然而，政府為了解決市場失靈的問題所要付出的交易成本較大，相較於政府要付出較大的交易成本，非營利組織對公共財貨與勞務的供給，所需的交易成本較低。非營利組織提供服務皆有規範規定，政府出資，非營利組織遵照規範規定提供公共服務，有如政府簽訂了契約，非營利組織必須遵守與履行和政府之間的規範與規定。

### 4. 敵對性關係 (Adversary)

Young 認為非營利組織可能會遊說政府改變公共政策，或是要求政府履行公共承諾；而政府可能會企圖規範非營利組織的服務或回應其所倡導的議題，來影響非營利組織的行為。於此「政府失靈理論」可以提供解釋，在政府失靈的情形之下，民眾為了要滿足自身的需求，可能會自行組成團體來滿足需求，並且會對政府施加壓力，藉此希望政府能注意到他們的需求，政府可能不會理會單一團體訴求的壓力，若是在極權國家的政府，可能會對這些團體進行鎮壓，以壓制民間

的自發性力量；但是不同的團體聯合行動時，力量將會變的非常龐大，就有可能影響政府公共政策的走向。所以，政府和非營利組織的關係呈現了敵對性的關係。

然而在實務上，非營利組織影響公共政策有以下幾種方式：政策倡導、遊說、訴諸輿論、自立救濟、涉入競選活動、策略聯盟和合產協力等方式影響公共政策（江明修、梅高文，1999：6-12）。而政府則是希望用法令或是獎助等形式來影響非營利組織的行為。

#### 5. 補充性關係（Supplementary）

補充性關係亦可從「政府失靈」理論說明。Kramer 認為政府制定政策與服務提供會受到提供者與消費者在資訊上的影響和政策制定者對政策的價值與偏好。例如，偏向中間選民的偏好、講求服務的公平性等，會造成政府所產生的公共服務在品質和數量上無法滿足全部民眾的需求，非營利組織則可以補充政府失靈的缺點。在這個觀點下，非營利組織在公共財與公共服務扮演了一種補充的角色，補充政府所無法提供的公共財或與勞務。也就是說，非營利組織提供的公共財貨與勞務可以補充政府提供上的不足，或是代替政府提供一些政府無法提供的公共財貨與勞務。而從上述所言，補充性關係與互補性關係似乎差異不大，但是實質上補充性關係強調非營利組織提供政府完全不會提供的財貨與勞務，兩者之間的關係是較為疏離，政府不會想去做，而由非營利組織來做，或是政府有做，但是兩者的目標與手段不同，兩者各做各的；補充性關係則是政府想做但是因為政府負擔過重或政府難以處理，便由非營利組織來做，補充政府的公共服務的提供，政府想做卻不方便做，而由非營利組織來做。

對非營利組織來說，對於政府政策目標的認同比達成目標的手段—政策工具的選擇更為重要，因為非營利組織的任務便是實現組織使命、目標與價值，對於政府所設定的政策目標是否與非營利組織的使命、目標與價值互相契合，是非營利組織決定是否和政府產生連結與何種互動模式的重要考量依據。如果非營利組織與政府的目標與價值契合程度較高，會比較容易發展出合作、互補、協力和契

約訂定等正向互動關係；相反地，若是政府與非營利組織目標和價值的不同，比較容易發展出壓制、敵對、對抗、競爭等負向互動關係。所以，政府對於手段—政策工具的選擇會影響非營利組織的運作，也會影響非營利組織對於政府回應作為。同樣地，非營利組織會依據政府的政策目標，決定自身與政府之間的關係（孫煒，2007c：56）。

上述學者對非營利組織與政府關係的分類中，呂朝賢的五種非營利組織與政府互動關係可以清楚瞭解非營利組織和政府關係的內涵，若是政府和非營利組織有著共同的目標和相同的手段達成目標，非營利組織和政府的關係便會成為一個合作性的關係，共同合作提供公共服務；若是非營利組織和政府有相同的目標，

但是政府無法達成目標，而交由非營利組織來完成目標，且政府與非營利組織雙方對彼此之間的在提供服務的過程的缺陷有所瞭解，而且對於目標有相同共識，便會形成互補性關係。兩者互相彌補對方的缺失，政府出資以協助非營利組織可能有資金缺乏的問題，而非營利組織提供政府無法顧及的公共服務輸送，以減少政府負擔；若是政府與非營利組織有簽訂契約，將公共服務委外由非營利組織執行辦理，非營利組織和政府之間的互動關係為契約性關係，非營利組織必須遵守契約上的規定來執行公共服務的傳送；當非營利組織和政府之間的目標和價值與達成目標的手段選擇都不同時，非營利組織和政府之間的互動關係為一衝突性關係，非營利組織試圖影響公共政策，而政府也試圖影響非營利組織的行為；而補充性關係是指非營利組織完全補充政府的角色與職能，當政府失靈無法提供某些公共財貨與勞務給民眾，或是政府和非營利組織對於目標和提供服務的方式有所不同時，此時非營利組織補充政府的角色，提供政府沒有提供的服務，或是政府有所提供，但非營利組織用自己的方式提供服務。

而現今非營利組織與政府關係中，大多數的關係為合作性、互補性、契約性和補充性的關係，尤其是在新的治理模式下，一股民營化、公辦民營、公私協力等政府、企業和非營利組織共同協力處理政府業務的風潮下，非營利組織與政府

的關係的探討是越來越重要，雙方的互動關係的內容將會影響社會治理的效能。

### 三、非營利組織與政府互動關係面臨的困境

非營利組織與政府互動在新治理模式的轉變下，其之間的互動與關係是相輔相成，然而許多文獻也指出非營利組織與政府的關係也面臨了許多的困境與挑戰，以下將整理非營利組織與政府互動關係所面臨的困境的相關文獻，探討非營利組織與政府關係所面臨的困境，其文獻分別整理如下。

唐啟明（1997）對於政府和非營利組織推動社會福利公設民營在執行上所遇到的問題，分別敘述如下：（唐啟明，1997：14-15）

（一）政府所援用的法令與契約限制過多，使得受託的非營利組織營運的自主性受到限制。

（二）非營利組織對於受託管理的福利設施的硬體建築設計或是空間規劃運用和裝潢施工等，因不一定得以事先或及時參與，故一旦接受政府委託工作後，會造成管理上相當的不方便，除了無法滿足使用者需求之外，也無法要求政府立即更正。

（三）非營利組織在經營管理上必須負擔龐大的財務虧損風險和責任，且其盈餘在用途上受到限制。

（四）與政府部門間之協調溝通不易。

（五）需要配合政府要求對特定服務對象辦理特定的工作事項，導致組織自主性降低。

（六）和政府合作或委辦的補助經費不足和未能補助專業人力的費用，導致服務品質降低。

施教裕（1997）研究民間福利機構團體與政府部門合作的經驗中發現非營利組織與政府互動關係有幾項主要的問題，茲分述如下：

（一）政府會計核銷作業手續繁雜。

（二）合作或是委辦業務的補助經費不足。

- (三) 政府不能補助專業人力的費用。
- (四) 營運成本計算的標準不合理或是過低。
- (五) 與政府部門的溝通協調困難。
- (六) 組織營運的自主性容易受到政府的控制。
- (七) 每年會擔心失去和政府部門簽訂合約契約合作的機會。
- (八) 會導致同類型的機構有惡性競爭的弊病。
- (九) 影響到機構組織對其他服務的提供與生產。

王仕圖（1999）認為非營利組織在資源的取得上和政府有一種依賴關係，在「公設民營」作為政府提供公共服務的制度選擇而言，非營利組織處於較為劣勢的地位，因為必須仰賴政府資源提供，而政府處在一個上位的地位。這樣有高低從屬地位的關係，政府就必須要冒著非營利組織在公共服務提供上的不確定性危險，接受服務者不確定性等問題。同樣地，非營利組織對於政府在提供資源上，除非雙方有簽訂有效力的合約或契約的關係，非營利組織也會面臨到政府提供資源不確定性的風險（王仕圖，1999：163-164）。

黃慶讚（2000）的研究指出非營利組織與政府合作互動關係的困境有以下幾點：（黃慶讚，2000：308-309）

- (一) 因為政府委託案件過大，使得受到委託組織的員額因為過度擴大，造成組織管理上的困難。
- (二) 受委託組織為了要符合政府的公設民營契約，必須調整組織結構或是組織目標，使得組織原先的使命與價值受到影響。
- (三) 服務的對象必須配合政府公平照顧的原則，導致當事人種類多元化與嚴重化，讓服務變的更加複雜、難以處理。
- (四) 因為非營利組織不能參與服務提供的事前規劃，時常導致接受委託後在執行上出現限制。
- (五) 政府在委託業務中使用過多的法令、規範，必且契約中的規範過多，妨害

了非營利組織經營的自主權與彈性。

(六) 政府的補助經費常常有不足的情形，使得非營利組織負擔過重，也使得人才與專業難以在公共服務中提供。

(七) 合作契約中的期間不確定或不夠長久，使受託組織不願意投入更多的財力、人力。

(八) 在接受委託過程中的盈餘在解約後必須歸公，使得有些組織會發生財力不足的問題。

(九) 政府對於設備的財務保管或經費補助和會計核銷等相關程序過度繁雜，是非營利組織疲於應付。

(十) 缺少政府和非營利組織之間的仲裁機構或申訴管道，使爭議與糾紛責任劃分不清。

(十一) 政府與非營利組織之間對合作的權責劃分不清。

林淑馨(2002)指出非營利組織和政府互動關係有兩點困境，其分述如下：

(林淑馨，2002：17)

(一) 非營利組織對於行政存依度過高，應該要加強非營利組織和政府互動關係的平等關係。

(二) 因為政府對非營利組織補助增加，政府在財源、資訊和人員互動方面形成密切互動的關係，進而會影響非營利組織的自主性。

綜合上述文獻可以知道，非營利組織和政府之間的互動關係面臨了許多困境與問題需要深入探討，政府與非營利組織應該要共同合力去克服這些困境與問題。而其中非營利組織和政府互動關係中，歸納上述文獻可知，所面臨最主要的問題是：

(一) 政府與非營利組織之間的權責關係劃分不清。

(二) 非營利組織因缺乏財務來源，需要政府補助，容易過於依賴政府而喪失其自主性。

- (三) 非營利組織和政府關係常常呈現低位對上位的關係，容易受政府限制。
- (四) 非營利組織財力不足，政府對其補助不穩定的問題。
- (五) 政府契約和法令規範過於繁雜，導致非營利組織對公共服務運作失去彈性。
- (六) 非營利組織在與政府合作時，可能會因為目標價值的不同，遷就政府價值，偏離原先組織的使命價值。

以上六點是從研究文獻歸納出非營利組織與政府互動關係所會面臨的困境。這些困境與課題是需要深入去探討與解決，如此非營利組織與政府之間的互動關係才能發揮有效的功能，因應新的社會治理模式，提供民眾良好的公共財貨與服務，將非營利組織與政府對社會共同治理的效用能達到最大。

#### 本章小結：非營利組織與治理

治理研究的興起，使得各學科領域開始廣為研究，而治理的意涵多元，必須從研究的領域、制度系絡中去探究治理在不同領域、系絡中所注重的核心焦點。本章將治理放置非營利組織系絡與社會系絡中加以探討，在非營利組織的系絡中，董(理)事會的治理功能的發揮與運作和非營利組織結構中互動內容與權力關係，是此系絡中探討的核心焦點，董(理)事會應該發揮治理的能力而非管理組織大小事物的管理能力，在非營利組織的系絡中的治理已經從管理變成董(理)事會的治理，並且探討組織內部結構中互動內容與權力關係；而在社會系絡中，對於社會的治理也從過去由政府轉變成政府與民間共同對社會進行治理，從集權統治轉變成分權的治理，著重政府與其他社會行動者之間的關係。

從非營利組織的系絡中探討非營利組織的內部治理，可以瞭解董(理)事會治理能力的運作與功能角色的發揮會大大影響非營利組織的存續與發展，董(理)事會是組織運作的靈魂，董事會若是健全，組織會蓬勃發展；反之，組織可能會面臨消失的危機。因此，董(理)事會的治理能力與角色功能的發揮是相當重要的。除此之外，有許多因素會影響董(理)事會的功能發揮，像是組織的性質、董(理)事會的職責與執行長的職責和董事會與執行長的互動關係，都會影響董(理)事會

的功能發揮，非營利組織的性質、董(理)事會與執行長的職責與互動和什麼樣的治理型態才是對組織發展最有利的治理型態，和在非營利組織的結構中的互動內容與權力關係都是非營利組織系絡中治理探究的重點。

而從社會系絡中的治理探討非營利組織對外關係，以非營利組織與政府的關係為探討的重點。非營利組織與政府之間所呈現的關係的內容，將會影響非營利組織和政府共同對社會進行治理的內涵有很大的關連。在非營利組織的興起後，新公共管理學派引領進新的治理模式，改變了政府與非營利組織之間的關係，使政府在公共服務的提供上多一種選擇的方式（王仕圖，1999：164）。非營利組織擁有社群主義的利他精神和公益導向的使命與目標，非營利組織提供公共事務的傳送和服務除了可以減輕政府負擔之外，同時也可以彌補私人企業提供公共事務因為利潤導向導致公共性降低的問題。政府與非營利組織之間的合作互動關係則愈來愈密切，然而非營利組織和政府關係也因為非營利組織的特性出現了關係上的困境，因為非營利組織有不分配盈餘的特徵，所以非營利組織常常有財源困乏的問題，使得政府的財務補助成為非營利組織最大的財源依賴，如此會導致非營利組織可能會因為需要政府資金的補助，去迎合政府的價值與目標，喪失組織自身的自主性。而非營利組織和政府之間的關係有時會因為非營利組織自主性的特色，加上資訊不對稱的情形，政府無法掌握非營利組織工作的情形，導致權責劃分的不清。另外還有政府法規繁雜影響非營利組織彈性運作、政府補助不穩定等雙方關係上的困境。非營利組織對外關係除了從文獻中探討的與政府關係的內涵、模式和困境外，在非營利組織內部治理相關文獻中的組織志工招募、資金籌措與對外聯結也應屬於對外關係的範疇，因此本研究對外關係除了著重於非營利組織與政府關係外，將志工的招募、資金的籌措等董(理)事會對外聯結活動，歸類至對外關係的範疇中。

本章使用文獻分析的方式，探討非營利組織的內部治理與對外關係，非營利組織內部治理中的治理型態、董(理)事會角色功能、董(理)事會的職責；非營利

組織與政府關係的類型、雙方關係的困境、組織志工招募與資金籌措，這些皆為非營利組織內部治理與外部關係所探究的重點。本研究會將本章文獻探討出的非營利組織內部治理與外部關係的重點作為之後深度訪談的問題基礎與分析的理論基礎，藉以瞭解聽語障礙型非營利組織的內部治理的組織結構中的互動內容、治理型態的權力關係、董(理)會的運作、董(理)事會的功能發揮與董(理)事會與執行長的職責履行，與對外關係所注重的非營利組織與政府關係的內涵與類型、雙方在關係上的困境與組織對外資金籌措與志工的招募，對聽語障礙非營利組織的內部治理與對外關係的模式有個初步的瞭解。

## 第三章 研究設計與個案探析

本章主要將對本研究的設計與研究個案進行介紹，依據上述研究動機、研究目的，並結合文獻探討的結果，作為探討聽障協會治理結構與功能。並將訪談調查的大綱設計，與所欲探討的面向、問題與分析方式加以介紹，並對研究個案加以探析。本章共計分為四節：第一節研究方法與研究流程；第二節為訪談與研究對象；第三節為個案探析；第四節為本章小結：研究個案的分類，以下依序分節說明。

### 第一節 研究方法與研究流程

本節主要介紹研究方法，本研究屬於質性的研究，使用質性研究中的紮根理論（grounded theory）的方式進行研究，從蒐集到的非營利組織治理活動的相關經驗資料中歸納出概念，依據歸納出的概念與設計訪談大綱，瞭解與探究聽障者非營利組織的治理結構與功能。

質化研究並非如量化研究強調建立假設、驗證假設、找出因果關係建立通則，質化研究強調針對少數的個案，進行詳盡且完善的資料蒐集，使研究者可以更加瞭解研究個案的情境與內涵，為了更進一步瞭解研究的情境，研究者可以使用參與觀察、田野調查或深度訪談等方式，將自己融入研究情境中，探討研究個案的全貌（王文科，1990；張培新，2000）。

本研究主要探討聽障者非營利組織的治理結構與功能，包含了聽障者非營利組織的結構特質與董(理)事會功能的發揮兩個範疇，瞭解聽障者非營利組織內部董(理)事會治理的運作狀況與效能發揮。為了達成前述的研究目的，深入瞭解聽障者組織的治理活動真實樣態，以紮根理論的方法，使用文獻分析法與深度訪談法兩種方式蒐集研究資料。歸納出非營利組織治理活動所注重的研究重點作為設計訪談大綱的基礎。分別和社團法人中華民國聾人協會、社團法人中華民國啟聰協會、社團法人高雄市聲暉協會、社團法人高雄市聾人協會等四個聽障者非營利

組織進行訪談，從訪談的結果進行編碼與分析，探討並瞭解聽障者非營利組織的治理活動，並依據研究發現提陳研究建議。

為了完成前述的研究目的與問題，檢閱非營利組織、身心障礙者非營利組織、非營利組織治理相關的專書、期刊論文、學位論文等文獻資料，進行文獻分析，並且親身參與觀察聽障者非營利組織的運作並加以記錄，綜合文獻分析與參與觀察的資料作為研究的設計訪談大綱的途徑，用以瞭解聽障者非營利組織的治理活動。本研究採用以下研究方法和步驟以達成研究目的和問題，茲分述如下：

## 壹、研究方法

本研究以質化研究中的紮根理論的方式進行，並不預先有固定的理論假設，而是廣泛地蒐集非營利組織治理相關文獻資料，對原始的文獻資料加以歸納出非營利組織治理的概念與問題，依據歸納出的概念與問題設計訪談，從訪談後得到的資料探討聽障者非營利組織的治理結構與功能，反映聽障者非營利組織的治理活動。使用文獻分析與深度訪談的方式蒐集研究相關資料，從文獻分析定義出聽障者非營利組織的概念與治理核心重點，與四個聽障者非營利組織內部組織高層人員進行一對一的深度訪談，藉以深入瞭解聽障者非營利組織的治理情形，補充更多的相關研究資訊，盼能使研究結果更具豐富性與價值性，蒐集的方法如下：

### 一、文獻分析法

文獻分析法，通常也有人稱為「文獻資料分析法」、「文獻探討法」、「次級資料分析」、「文獻調查法」和「二手資料分析法」等，Watson (1997) 認為研究的文獻是廣泛存在於日常生活周遭，像是報章與雜誌、政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊都可以作為研究文獻分析的來源 (Watson, 1997; 李美華等, 2006)。更清楚地說，文獻分析主要是對與研究有相關性的資料加以觀察與檢閱，蒐集相關研究的研究結果或理論基礎，作為研究分析的知識與依據，是屬於探索性的研究方法 (宋

庭揚，2008：5）。文獻分析最重要的功能就是在研究者廣泛閱讀與探討自身研究相關研究領域知識的過程中，瞭解其他研究者對相關研究議題的發現、相關知識與理論基礎，與自己的研究有何關聯與發現？理論基礎是否可以更加的延伸？用以彌補研究相關知識不足的問題。（胡龍騰等，2000）。

葉至誠與葉立誠（2002：139-141）認為文獻分析法具有三種特性：（1）研究分析法具有過去導向，是對過去的研究相關文獻進行分析；（2）文獻分析法可以避免自身研究的侷限，因為研究分析是廣泛對先前相關研究的成果、知識與理論基礎進行檢閱，彌補自身研究資料的不足；（3）文獻分析法有客觀性，可以彌補其他質性研究方法的缺失，像是深度訪談法、參與觀察法所獲得的資訊在分析上，容易因為研究者主觀與偏見導致分析結果受到影響，文獻分析法可以彌補客觀性不足的問題。由此可知文獻分析法可以經由過去相關研究的檢閱與分析，擴展自身研究的知識與資料的累積，也可以輔助其他研究方法，增加理論基礎的強度與研究的客觀性。因此，文獻分析法是一種探索性的研究方法，廣泛蒐集檢閱相關研究文獻，對於相關文獻的內容加以分析，將分析結果運用為探討自身研究的基礎（張春興、楊國樞、文崇一，1989）。

## 二、深度訪談法

Mishler(1986)認為深度訪談是一種訪談者與受訪者共同建構意義過程的交談行動，一種訪談者與受訪者之間主觀意識與意見的交流方式，藉由雙方主觀意識的互動，建構出與現實生活相近的事實全貌。訪談者會使用較為輕鬆說故事的方式，協助受訪者重新建構記憶、經驗與歷史，雙方互相共創一個容易理解的資訊。因此，深度訪談是質化研究種蒐集研究資料的方式之一，其核心焦點和量化研究並不相同，量化研究強調假設的驗證、因果關係與通則的建立，而質化的深度訪談則是希望藉由在實際場域中訪問研究對象，藉以發現事實的真相（江明修，1994）。

深度訪談的運行方式，可以分為結構式訪談（structured interviews）、非

結構式訪談 (unstructured interviews)、半結構式訪談 (focused or semi-structured interviews) 與團體訪談 (group interview)。結構式訪談的特徵是將問題標準化，然後請受訪者與回答問題，所有的受訪者都要回答相同的問題，瞭解研究對象的看法；而非結構式訪談的特徵是訪談問題沒有標準化，以開放式問題訪問受訪者，將受訪者的回答加以記錄，並且依據受訪者的回答追問其他相關問題，探索受訪者內心深層的想法，每位受訪者被問的問題可能都不相同；半結構式訪談則是研究者利用較寬廣的研究問題作為訪談的依據，導引訪談的進行。半結構式訪談的訪談問題與大綱通常在訪談前就事先設計，但是僅作為訪談指引 (interviewguide)，半結構式訪談的問題順序與提問內容並沒有太多限制，訪談的內容必須與研究問題相符合，只要問題符合訪談指引與研究問題，問題的內容與訪談過程則會用較為彈性的方式進行。半結構式訪談最大的優點為：可以得到較為真實的回答，因為結構式訪談所得的資訊有限，非結構式訪談可能會得到與問題無關的資訊；團體訪談則是將多位受訪者組成團體共同互相對話的訪談方式，可以使用非結構式訪談、半結構式訪談或焦點團體的方式進行。(胡幼慧、姚美華，2005：150-151；曾秋花，2005：9；林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005：123-125)。

## 貳、研究工具

在質的研究方面，研究者本身及手語翻譯員是最主要的工具，並應用了電腦、錄音機等工具來協助蒐集資料。由於研究者本身即是在聽語障協會服務的工作人員，工作職務是協助聽障者相關的社會福利服務的社工員，陸續參加手語培訓的課程，平日因工作的關係，常與聽障者接觸互動用手語溝通對話，彼此之間習慣以「文字手語」或「自然手語」併用「口語」的方式作雙向溝通，若是碰到手語溝通或理解困難時，就輔以筆談方式繼續進行對談，倘若需要專業的用詞表達(如法律課程活動講座、醫療疾病專業用詞、職業訓練……等等)就需要聘請專業的手語翻譯員協助溝通。本研究為了真實呈現研究的結果，避免溝通有差異性，故請

專業的手語翻譯員在研究者進行訪談時協助溝通，以利訪談的順利進行。

研究者會秉持中立、客觀的立場，以公開而抱持學習者的態度，使用受訪者的語言—手語，並事前向研究對象說明研究動機與目的，以及在研究中扮演傾聽及觀察者的角色，對於受訪者的談話、想法或意見及一切表現，時時提醒自己要

有敏銳的觀察力，表示高度的興趣，建立彼此接納及信任關係。並且在訪談過程中謹守尊重受訪者的意願、誠實及保密原則、事實呈現而非評鑑以及感同身受的角色這四個原則。

### 參、研究流程

研究流程如下（參見圖3-1-1）：

- 一、首先將研究問題加以界定，將聽障者非營利組織概念的定義釐清與界定之外，同時探討信組織結構特質與董(理)事會運作功能的發揮為本研究主要核心。
- 二、開始蒐集與聽障者非營利組織治理結構特質與功能相關之學術期刊、書籍和相關研究論文。
- 三、使用文獻分析法對過去相關研究與文獻進行分析，並且以半結構式深度訪談的方式，以獲取更多詳細與深入的研究資料。
- 四、依據文獻分析的結果研擬訪談大綱。
- 五、訪談大綱完成後，依據訪談大綱與四個聽障者非營利組織進行半結構式深度訪談的工作。
- 六、完成與四個聽障者非營利組織的訪談後，蒐集整理訪談後的資料，並且加以編碼與分析。
- 七、將訪談資料分析後的結果與相關與文獻分析進行比對，並且配合實務的發展，整理研究結果與發現，提成研究建議與結論。

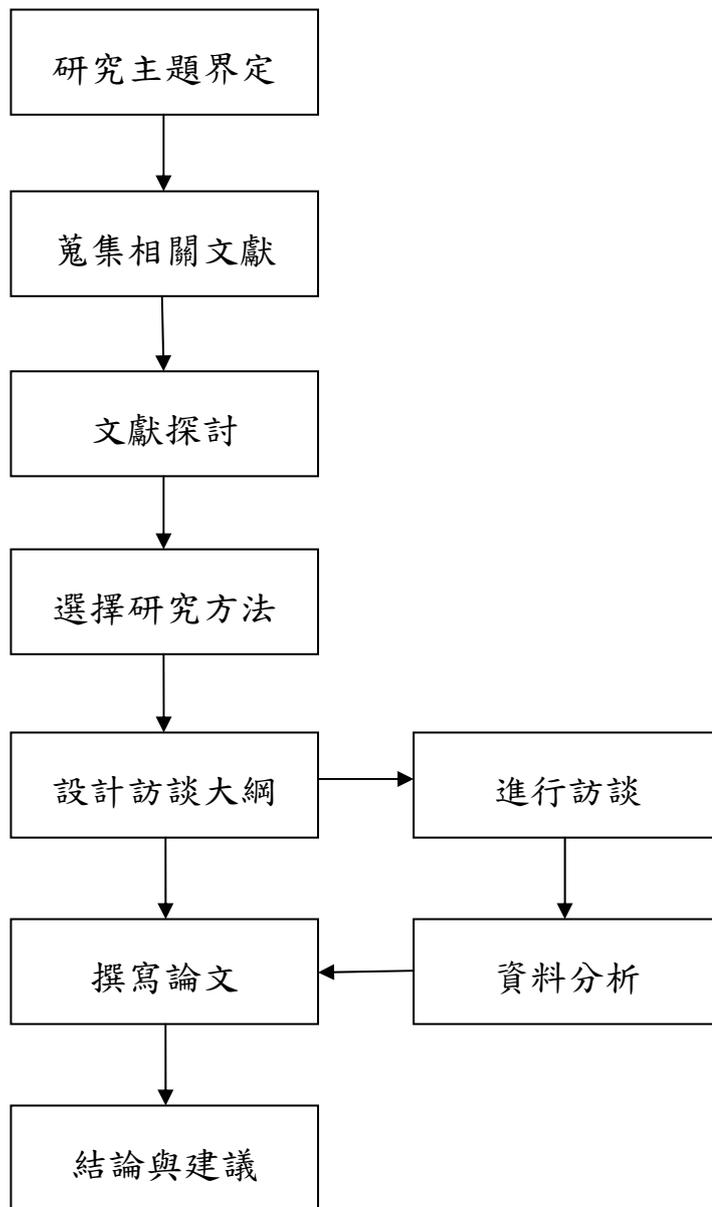


圖 3-1-1 研究流程圖

## 第二節 訪談與研究對象

本研究使用文獻分析法蒐集研究資料，另外使用深度訪談法獲取更廣泛、更深入的研究資料。本節主要陳述本研究訪談的設計、研究對象的選取與資料分析的方式。此外，將介紹訪談對象，從訪談資料與蒐集的文獻資料，檢視本研究的研究對象是否屬於聽語障者非營利組織。

### 壹、訪談的設計

本研究採用半結構式訪談法，事先擬定訪談大綱，和受訪者以聊天的方式進行訪談，並非對每位受訪者都問相同的問題，會依據受訪者的回答內容，深入詢問相關問題，雖然題目沒有標準化，但是所提問的問題必須要符合訪談大綱的範圍，依據受訪者的回答，隨機應變詢問相關的問題，以達到訪談所需要的資訊和符合訪談大綱的內容，本研究訪談大綱分為兩大部分，分別為探討組織是否符合本研究聽障者非營利組織的定義與範疇、非營利組織治理結構與功能的核心重點，而兩大部分則可以在細分為幾個面向，分述如下：

#### 一、組織是否為聽語障者非營利組織與其種類

此部分訪談大綱分別詢問組織的創立緣起、組織使命、成立宗旨、進行哪些種類的社會服務或公共事務與服務或參與組織的成員是否為聽語障者幾個面向，主要要瞭解訪談的組織是否屬於本研究聽語障者非營利組織的範圍。

#### 二、非營利組織內部治理結構特質與功能

此部分訪談大綱分別詢問組織與組織結構與運作包含董(理)事會、行政人員的組成與運作、組織的治理型態、董事會與執行長的職責、董事會角色功能的發揮與治理的關係、對於目前組織內部治理現況的想法等面向，主要瞭解聽語障者非營利組織結構特質與功能發揮。

#### 三、非營利組織對外關係

此部分訪談大綱分別詢問組織與政府關係的內涵與類型和與政府關係所面臨的困境、志工的招募與資金籌措，探討各組織在什麼樣的領域和政府發生關係、與政府關係的互動情形及志工的招募與資金籌募等面向，主要瞭解聽語障型非營利組織對外關係治理與型態。

## 貳、研究對象的選取

本研究是以聽障者非營利組織為研究對象，研究對象必須要符合本研究第二章聽障者非營利組織的定義。由於受到經費與人力因素的影響，本研究採取立意抽樣（purposeful sampling）的抽樣方法進行研究。Patton 認為質化研究不像量化研究強調的樣本數需要足夠推論到母群體的抽樣方式，因為質化研究的樣本數很少，甚至只有一個的個案研究，所以質化研究的樣本必須要能兼顧深度與社會現實狀況的廣度，所以立意抽樣必須要符合能提供深度且符合社會現實狀況的標準（吳芝儀、李奉儒，1995）。

針對探討聽語障礙福利社團治理相關問題，是屬各社團內部管理者較為私有的部分，通常需有熟識或有間接人脈關係，才願意提供社團理監事成員的背景資料及接受訪談討論組織的運作。由於研究者本身服務於社團法人高雄市啟聰協進會，與幾個聽語障礙福利社團有直接或間接的認識，藉此研究機會可以學習及瞭解他其聽語障礙福利社團的治理型態及組織運的情形。因此，選擇不同區域、不同組織規模做比較分析其差異性。以下這四個立意抽樣的研究對象為社團法人高雄市聾人協會、社團法人中華民國啟聰協會、社團法人高雄市聲暉協會、社團法人中華民國聾人協會等來探討治理結構與功能之問題。

表3-2-1：本研究之研究對象

組織屬性	區域性	服務對象	組織名稱
社團法人	地方性	高雄市聽語障朋友及家屬	高雄市聾人協會
社團法人	全國性	1. 台北市及新北市領有身心障礙手冊之聽語障民眾 2. 聽障人士行動影像溝通服務平台(全國性)	中華民國啟聰協會
社團法人	地方性	高雄市領有身心障礙手冊之聽語障朋友及家屬	高雄市聲暉協會
社團法人	全國性	全國聽語障朋友	中華民國聾人協會

資料來源:研究者整理

而本研究對這四個研究對象進行訪談，分別和各組織中熟知組織運作與業務的行政主管如社工員、督導、秘書長、執行長或董事(理事)進行訪問，以獲得更多的研究資訊，並將從訪談蒐集到的研究資料編碼，進行後續的研究分析，表3-2-2為本研究之受訪者。

表3-2-2:本研究之受訪者

組織名稱	受訪者	編碼	訪談地點	訪談時間
社團法人高雄市聾人協會	Aa理事長、Ab社工員	A	高雄市	2012/11/22
社團法人中華民國啟聰協會	B 督導	B	台北市	2012/12/11
社團法人高雄市聲暉協會	C 理事長	C	高雄市	2012/12/17
社團法人中華民國聾人協會	Da理事長、Db秘書長	D	台北市	2013/01/02

資料來源:研究者整理

以上六位受訪者的背景資料如下：

Aa理事長：社團法人高雄市聾人協會 現任：第十六屆理事長 李秀美

學歷：台北啟聰學校高中畢業

經歷：曾擔任第十五屆理事長

現職：自行營業小吃生意

Ab社工員：社團法人高雄市聾人協會 現任：社工員 李彩蓮

學歷：高雄市國立空中大學(附設專科部畢業)

高雄市國立空中大學 社會科學系 就讀中

經歷：政府單位派遣之手語翻譯員：高雄市

民國95年至99年擔任支持性就業服務員

現職：民國100年擔任社工員至今

B 督 導：社團法人中華民國啟聰協進會 現任：就業服務督導 邱英哲

學歷：輔仁大學社會工作系

經歷：台北市政府勞工局就業服務中心 就業服務員

社團法人中華生命勵關懷協會 就業服務督導

社團法人中華民國聽障人協會 就業服務督導

就業服務專業督導13年

現職：中華民國啟聰協會 就業服務督導

國軍北投醫院社區精神科 就業服務督導

C 理事長：社團法人高雄市聲暉協會 現任：第十屆理事長 張宏熙

學歷：私立中原大學土木工程系畢業

經歷：高雄市政府水利工程處退休

高雄市身心障礙者權益保障推動小組 委員

曾擔任高雄市聲暉協會第七、九屆理事長

Da理事長：社團法人中華民國聾人協會 現任：第十三屆理事長 黃淑芬

學歷:私立實踐家專畢業

經歷:擔任第九、十二屆常務理事、第十、十一屆理事長

現職:保險業服務

Db 秘書長:社團法人中華民國聾人協會 現任:秘書長 高鳳鳴

學歷:私立東吳大學會計系畢業

經歷:和範股份有限公司會計

中華民國聾人協會會計

政府單位派遣之手語翻譯員:臺北縣、臺北市

現職:台北市啟聰學校(高中部)代課教師

### 參、研究資料分析

本研究使用文獻分析和深度訪談的方法蒐集大量研究所需的資料，接著將蒐集的資料進行資料分析。資料分析是一個思辯過程，不斷地對蒐集到的文獻的進行檢閱，從大量的資料中尋找研究的意義，從資料中找尋研究的意義與從過往的研究中建立模型，並且從研究資料中建立研究的架構，資料分析可以說是質化研究的核心（簡春安、鄒平儀，1999）。

本研究以文獻分析與深度訪談的方法蒐集大量的研究相關資料，以文獻分析的方法獲得研究資料，並用深度訪談的方式獲得研究資料，經過受訪者的同意後，在訪談過程中加以錄音，事後將訪談錄音作成逐字稿，以個案為分析單位，不斷重覆檢閱各研究對象的逐字稿內容，從逐字稿中取得與研究相關的重要資訊，並且作成摘要與編碼（coding），說明受訪者談話的主要內容，以及研究者對受訪者談話主要意義的詮釋。在編碼完成後，對編碼後的結果進行探討，將編碼的內容分類，並且比較其中的異同，並將分類概念訂立範疇（徐宗國，1997；張培新，2000）。本研究探討聽障型非營利組織治理結構與功能的發揮，可以分為「內部治理」與「對外關係」等兩大部分，以這兩大範疇為基礎，接著依據訪談資料的編碼與分析，反覆地檢閱、思辯、修正與比較，再對內部治理與對外關係細分各範疇中的次級範疇，然後從文獻分析的概念、訪談中發現的概念或自訂較為適合

研究概念對各範疇加以命名與分析，並且加以詮釋。

下表 3-2-3 則是根據訪談逐字稿內容所編的訪談範例引述表，A 代表受訪者的代號，2 代表是在訪談逐字稿中第二大題，1 則是代表提問題的第一小題。

表 3-2-3 訪談引述編碼範例表

代號	概念	逐字稿內容摘錄
A	進行事前規劃	<p>二、內部影響因素</p> <p>Q1：貴組織理事會人選的組成是如何決定的？多久召開一次理事會議與任期為何？理事會議主要的內容為何？</p> <p>A：是由會員投票，會員先投票決定理事跟監事之後然後再選出那個常務理事，然後常務理事裡面再推派一個做理事長，投票選舉。常務理監事會議的話是每個月召開，然後理事會議是三個月開一次，那基本上為了要增加大家的出席率，所以就會在六日的時候召開這樣子，那任期是三年。</p>
訪談引述範例		<p>是由會員投票，會員先投票決定理事跟監事之後然後再選出那個常務理事，然後常務理事裡面再推派一個做理事長，投票選舉(Ab2-1-1)</p> <p>Ab(受訪者) 2(第二大題) 1(第一題) 1(第一小題)</p>

資料來源：研究者整理

## 第三節 個案探析

本節主要對研究個案進行描述，介紹社團法人高雄市聾人協會、中華民國啟聰協會、高雄市聲暉協會、中華民國聾人協會等四個研究個案的組織創立緣起、組織的使命與宗旨、組織提供的服務等，除了對研究個案進行簡單的介紹外，也要檢視研究個案是否符合本研究歸納出聽語障礙型非營利組織的特性。

### 壹、社團法人高雄市聾人協會

#### 一、組織創立緣起

『社團法人高雄市聾人協會』源自於民國 51 年 7 月 26 日由部分聾人與家屬及社會熱心人士共同推動，成立「台灣省聾啞福利協進會高雄縣分會」，民國八十三年報請主管機關正式更名為「高雄縣聾啞福利協進會」。因應民國 99 年高雄縣市合併於 101 年 2 月 19 日正式更名為「社團法人高雄市聾人協會」。協會成立主要目的為培訓手語翻譯人才、促進聾人工作技術之提升、職業技能之訓練、就業輔導等等，主要服務的項目有提供手語翻譯服務及培訓，辦理各項課程、活動，讓聾人有機會接觸社會群體，擴展生活視野。

#### 二、組織的使命與宗旨

非以營利為目的，依法設立之社會團體，以倡導聾人福利、培訓手語翻譯人才、促進聾人工作技術之提升、職業技能之訓練、就業輔導等。並結合社會各界熱心人士配合政府興辦聾啞人之相關福利事業，使其成為殘而不廢，能盡其心力回饋、服務社會為宗旨。

#### 三、服務對象與服務項目

服務對象：高雄市聽語障朋友及家屬

服務項目：

(一)就業服務：

提供就業機會諮詢及開發，協助聾人就業問題、就業輔導、就業評估，增加就業穩定度。

(二)諮詢服務：

提供相關福利及各項問題諮詢、手語翻譯服務。

(三)福利申辦：

各項生活輔具補助申請（如；傳真機、助聽器）、相關生活輔具諮詢服務，如；鬧鈴、震動手錶、溝通板等等，建立聾人無障礙之生活環境。

(四)文教宣傳

研究及推廣手語，辦理手語翻譯員培訓，結合學校、社區辦理暑期兒童手語營參與社區活動、融入社區生活、宣導聾人文化、聾人識字班。

四、理監事組織結構(表 3-3-1)

表 3-3-1 社團法人高雄市聾人協會理監事成員背景一覽表

職 稱	代 號	性 別	年 齡	職 業	學 經 歷	障別/程度
理事長	A1	女	51	攤販	高中	多障
常務理事	A2	男	43	清潔工	高中	聽障
常務理事	A3	女	36	作業員	高職	多障
理事	A4	男	47	手語老師	大專	多障
理事	A5	男	29	畜牧場	高職	多障
理事	A6	男	55	作業員	國小	語障
理事	A7	男	54	工廠領班	國中	多障
理事	A8	男	46	美工繪圖	高職	多障
理事	A9	女	61	成衣廠	國小	多障
常務監事	A10	男	55	臨時工	國中	多障
監事	A11	男	70	資源回收	國中	多障

監事	A12	男	51	行政助理	高職	多障
----	-----	---	----	------	----	----

資料來源:由高雄市聾人協會提供(研究者經過整理)

從上述社團法人高雄市聾人協會的描述來看，其協會以倡導聾人福利、培訓手語翻譯人才、促進聾人工作技術之提升、職業技能之訓練、就業輔導等。並結合社會各界熱心人士配合政府興辦聾啞人之相關福利事業，使其成為殘而不廢，能盡其心力回饋、服務社會為宗旨。此外提供諮詢服務、福利申辦、文教宣傳等社會服務、及公益活動。基此，社團法人高雄市聾人協會也符合本研究非營利組織之特性，社團法人高雄市聾人協會也為聽語障礙型非營利組織。

## 貳、社團法人中華民國啟聰協會

### 一、組織創立緣起

隨著時代變遷、政經文化的演變，「身心障礙者」權利意識逐漸抬頭，他們的就業、就學、就醫、就養等問題，也自此浮出檯面，逐漸受到社會大眾的瞭解與重視。本會成立的宗旨之一，便是希望聽語障朋友能得到全方位的資源及服務，讓他們多一個心情分享的場所。

中華民國啟聰協會成立於民國八十四年三月二十六日，由一群熱心的聽障人士發起，共同致力發展聽障者無障礙環境。

致力推行聾人文化研究，促進聽障教育增益聽障者生活福祉，並協助政府共謀聽障者無障礙環境的推動、加強手語教育、並提供手語翻譯服務。

### 二、組織的使命與宗旨

以推行聾人文化學術研究，促進聽障教育，增益聽障者生活福祉，並協助政府共謀聽障者無障礙環境的推動。

### 三、服務對象與服務項目

服務對象：(一)台北市及新北市領有身心障礙手冊之聽語障民眾

(二)聽障人事行動影像溝通服務平台(全國性)

服務項目：

- (一)協助政府推展聽障者相關事務，含教育與社會文化學術研究、法律、政治、經濟、醫療衛生、藝術、戲劇及體育等事項。
- (二)加強手語教育、培育手語師資與建立手語翻譯員制度及提供手語翻譯服務。
- (三)積極參與國內外聽障機關團體之交流事項。
- (四)聽障者合法權益之維護事項。
- (五)社區化就業服務。
- (六)手語志願服務工作隊。
- (七)聽障人事行動影像溝通服務平台。
- (八)手語書籍、聽障輔具訂購。
- (九)協助聽障家庭及個人之生活各方面協助。
- (十)其他與本會宗旨有關之事項。

四、理監事組織結構(表 3-3-2)

表 3-3-2 社團法人中華民國啟聰協會理監事成員背景一覽表

職 稱	代 號	性 別	年 齡	職 業	學 經 歷	障 別
理事長	B1	男	56	無	高職	多障
常務理事	B2	女	42	無	高職	多障
常務理事	B3	女	42	行政人員	高職	多障
理事	B4	男	60	無	高職	多障
理事	B5	男	54	作業員	高職	多障
理事	B6	男	54	無	高職	多障
理事	B7	女	37	行政人員	高職	無
理事	B8	男	49	旅行社導遊	專科	無

理事	B9	女	35	工程師	專科	聽障
常務監事	B10	男	52	無	高職	多障
監事	B11	男	48	無	高職	多障
監事	B12	男	35	無	高職	無

資料來源:由中華民國啟聰協會提供(本研究經過整理)

從上述社團法人中華民國啟聰協會的描述來看，以推行聾人文化學術研究，促進聽障教育，增益聽障者生活福祉，並協助政府共謀聽障者無障礙環境的推動。其協會成立的宗旨之一，便是希望聽語障朋友能得到全方位的資源及服務，讓他們多一個心情分享的場所。此外，協助政府推展聽障者相關事務，含教育與社會文化學術研究、法律、政治、經濟、醫療衛生、藝術、戲劇及體育等事項。基此，社團法人中華民國啟聰協會也符合本研究非營利組織之特性，社團法人中華民國啟聰協會也屬於聽語障礙型非營利組織。

### 參、社團法人高雄市聲暉協會

#### 一、組織創立緣起

由於國內社會對於「聽覺障礙者」所知有限，普遍存在許多不實看法，誤以為聽障者即聾啞，不易溝通，而且在七〇年代因語言病理專業人才之缺乏，在聽障者教育資源不足，而語音矯正的時間與金錢花費不貲，許多家庭無力負擔；因此，在熱心人士群策群力之下，於民國七十六年三月二十八日成立「高雄市語言障礙服務協會」，由陸蔚霞出任創會理事長，為聽障者謀求福利和權益。隨著時代的進步，聽障者的需求改變，聽障者校園無障礙環境宣導、多元性向培育、學程轉銜與就業輔導，以及家長方面相關之知能研習與成長課程需求益形迫切，為提升聽障者的服務內容與品質，於民國九十三年三月六日更名為「高雄市聲暉協會」，以結合全國聽障家長力量提供完善的終身服務，繼續與全國聲暉友會合作

推動更具前瞻性之社會福利工作。

## 二、組織的使命與宗旨

宣導有關聽覺障礙之知識，結合有關社政、醫政、勞政、教育之相關資源，辦理聽覺障礙者所需之服務及諮詢輔導等工作，爭取相關權益，並推廣各項福利制度，進而鼓勵聽障者貢獻所學，回饋社會。

## 三、服務對象與服務項目

服務對象：高雄市具身心障礙手冊之聽語障朋友及家屬。

服務項目：

### (一)社會福利政策之宣導與爭取：

與身心障礙者相關法規，如身心障礙者保護法、特殊教育法、高雄市政府輔具補助辦法、身心障礙者中低收入戶補助相關規定諮詢、各項輔具補助申請(如人工電子耳的耗材補助)。

### (二)聽語障醫療諮詢及轉介：

語言復健門診(長庚、高醫、小港醫院)、心理輔導。

### (三)聽語障者教育諮詢：

個別化教學、各轉銜階段知能、特殊教育法的宣導、鑑定安置輔導委員會的重要性、代購相關聽障生考試簡章、開辦教育相關知能相關研習。

### (四)支持性就業輔導及諮詢：

開發工作機會、媒合就業、陪同面試、線上輔導、就業適應相關研習、心理及生活諮詢、轉介。

### (五)聽障生暑期進修班：

國與矯音班、英文矯音班、作文班、閱讀班、書法班、繪畫班、棉紙撕畫班等，聘請專業師資群，培養聽障生語文及才藝能力。

### (六)聽障生國語文競賽：

為增加聽障生的語文能力培養與提高其自信心，於每年 11、12 月辦理，並分成作文、朗讀、書法、繪圖與國字注音等各項國語文能力評比。

(七)聽障生校園無障礙環境宣導：

於聽障生班級或學校進行相關宣導，讓活動激發同學的同理心、接納及尊重的態度。

(八)手語翻譯人員培訓：

培訓為聽障者與聽人建立無障礙溝通之手語翻譯員，促進雙方之間的語言獲得充分交流，共同營造聽障者溝通之無障礙環境。

(九)有關聽障者及親職教育新知講座：

透過專業的講師帶領，讓家長分享彼此間教育聽障兒的經驗，即其中可以克服問題的方式或是解決的適當方式。

四、理監事組織結構(表 3-3-3)

表 3-3-3 社團法人高雄市聲暉協會理監事成員背景一覽表

職 稱	代 號	性 別	年 齡	職 業	學 經 歷	障 別
理事長	C1	男	62	市府水工處退休	中原大學土木工程系	無
常務理事	C2	女	65	大義國中特教老師	北師大特教研究所	無
常務理事	C3	男	61	建設局市場管理處 秘書	大專	無
常務理事	C4	女	53	常永企業董事	高中職	無
常務理事	C5	女	53	木業公司	國際商專	無
理事	C6	女	69	家管	高中	無
理事	C7	女	44	家管	高職	無
理事	C8	女	30	佛光國小行政人員	雲林科大空間設計系	無
理事	C9	男	30	保 5 總隊	虎尾科大材料工程系	無

理事	C10	女	58	街頭藝人	高工	聽障
理事	C11	男	58	市府水利局員工	高職	無
理事	C12	男	56	中華電信經理	國立高雄應用 大學碩士	無
理事	C13	女	50	家管	專科	無
理事	C14	女	55	退休教師	高師大國文系	無
理事	C15	男	32	台灣鐵路管理局工 程師	雲林科大營建 工程系	無
常務監事	C16	男	58	地政士事務所負責 人	逢甲大學	無
監事	C17	女	55	工程業	高職	無
監事	C18	女	66	舞蹈工會常務理事	高中	無
監事	C19	男	71	傳銷商	高中	無
監事	C20	女	55	中央產畜會	高中	無

資料來源:由高雄市聲暉協會提供(研究者經過整理)

從上述社團法人高雄市聲暉協會的描述來看，其協會以宣導有關聽覺障礙之知識，結合有關社政、醫政、勞政、教育之相關資源，辦理聽覺障礙者所需之服務及諮詢輔導等工作，爭取相關權益，並推廣各項福利制度，進而鼓勵聽障者貢獻所學，回饋社會為宗旨。此外，辦理業務有社會福利政策之宣導與爭取、聽語障醫療諮詢及轉介、聽語障者教育諮詢、支持性就業輔導及諮詢、手語翻譯人員培訓、有關聽障者及親職教育新知講座等等。基於上述，社團法人高雄市聲暉協會也符合本研究非營利組織之特性，社團法人高雄市聲暉協會也屬於聽語障礙型非營利組織。

## 肆、社團法人中華民國聾人協會

### 一、組織創立緣起

民國六十年底，一群就讀台灣各大專院校的聾人，為了聯繫感情、拉近距離，協商成立「大專聾生聯誼會」，而後擴大範圍，更名為「大專聾友聯誼會」。六十七年十月，眾人鑑於社會對聾人之種種誤解與因而加諸的不合理限制，認為有必要藉由普及手語，來協助聾人與聽人溝通，乃發起「中華民國聾人手語研究會」，依法向內政部登記，並成立聾劇團、手語俱樂部、手語訓練班等組織，全力進行，果然蔚為潮流。

至七十九年中，為圖更上層樓，謀求聾人福祉，提昇聾人地位，服務全國聾胞，而有今天核准更名「中華民國聾人協會」的誕生，八十二年度中更向台北法院完成設立社團法人立案。

### 二、組織的使命與宗旨

研究及推廣手語，增進社會大眾對聾人之瞭解與接納；協助政府為聾人謀求更完美的福利措施與更公平的就業機會；幫助聾人解決身心上的問題，為聾人建立無障礙之生活環境，促成健全理想的大同世界實現。

### 三、服務對象與服務項目

服務對象：全國聽語障朋友

服務項目：

- (一)專業手語翻譯員培訓
- (二)手語翻譯服務
- (三)手語教學
- (四)手語研習與推廣
- (五)手語教學出版品
- (六)聾人福利之諮詢服務

(七)聾人就業之轉介與輔導

(八)聾人就業技能訓練

(九)聾人休閒娛樂之舉辦

(十)聾人生活輔助用具展示

(十一)台北聾劇團演出

(十二)聾人紀錄片展出

#### 四、理監事組織結構(表 3-3-4)

表 3-3-4 社團法人中華民國聾人協會理監事成員背景一覽表

職 稱	代 號	性 別	年 齡	職 業	學 經 歷	障 別
理 事 長	D1	女	54	保險業	實踐家專	聽語障
常務理事	D2	男	60	自由業	文化大學	聽語障
常務理事	D3	男	41	事務員	台灣體專	聽語障
常務理事	D4	女	42	手語翻譯員	恆毅高中	聽語障
常務理事	D5	男	57	退休	台南啟聰	聽語障
常務理事	D6	男	38	企劃\記者	文化大學	聽語障
理 事	D7	男	35	倉儲助理	親民工商專 校	聽語障
理 事	D8	男	34	美工設計師	台北啟聰	聽語障
理 事	D9	女	28	主持人	實踐大學	聽語障
理 事	D10	男	34	資訊工程師	東華大學	聽語障
理 事	D11	男	52	工作室負責人	文化大學	聽語障
理 事	D12	男	52	自由設計業	台北啟聰	聽語障
理 事	D13	女	45	桃園聾啞協 會會務人員	實踐專校服 裝設計科	聽語障

理事	D14	女	39	市公所雇員	中國海事商業專科學校	聽語障
理事	D15	男	43	約僱技佐	國立藝專	聽語障
常務監事	D16	男	37	自由業	美國加州金西二年制學院	聽語障
監事	D17	女	34	排版設計	輔仁大學	聽語障
監事	D18	男	34	美工設計師	台北啟聰	聽語障
監事	D19	女	65	設計師	台北啟聰	聽語障
監事	D20	男	43	視覺設計師	文化大學	聽語障

資料來源:由社團法人中華民國聾人協會提供(研究者經過整理)

從上述社團法人中華民國聾人協會的描述來看，其協會以研究及推廣手語，增進社會大眾對聾人之瞭解與接納；協助政府為聾人謀求更完美的福利措施與更公平的就業機會；幫助聾人解決身心上的問題，為聾人建立無障礙之生活環境，促成健全理想的大同世界實現為宗旨。此外，辦理的業務有專業手語翻譯員培訓、手語翻譯服務、聾人福利之諮詢服務、聾人就業之轉介與輔導、聾人休閒娛樂之舉辦、台北聾劇團演出等等。基於上述，社團法人中華民國聾人協會也符合本研究非營利組織之特性，社團法人中華民國聾人協會也屬於聽語障礙型非營利組織。

以上將本研究四個研究個案進行創立緣起、組織使命與宗旨、服務對象、服務項目。檢驗其是否屬於聽語障礙型非營利組織。經過上討論本研究個案皆屬於聽語障礙型非營利組織，表 3-9 整理了研究個案的創立緣起、組織使命與宗旨、服務對象、服務項目以表示本研究個案皆符合非營利組織的特性。

表 3-3-5:研究個案的創立緣起、組織使命與宗旨、服務對象、服務項目彙整表

聽語障礙型非營利組織				
項目 個案研究	創立緣起	組織使命與宗旨	服務對象	服務項目
社團法人高雄市聾人協會	源自於民國 51 年 7 月 26 日由部分聾人與家屬及社會熱心人士共同推動	以倡導聾人福利、培訓手語翻譯人才、促進聾人工作技術之提升、職業技能之訓練、就業輔導等。並結合社會各界熱心人士配合政府興辦聾啞人之相關福利事業，使其成為殘而不廢，能盡其心力回饋、服務社會為宗旨	高雄市聽語障朋友及家屬	1. 就業服務 2. 諮詢服務 3. 福利申辦 4. 文教宣傳
社團法人中華民國啟聰協會	成立於民國八十四年三月二十六日，由一群熱心的聽障人士發起，共同致力發展聽障者無障礙環境	以推行聾人文化學術研究，促進聽障教育，增益聽障者生活福祉，並協助政府共謀聽障者無障礙環境的推動為宗旨	1. 台北市及新北市領有身心障礙手冊之聽語障民眾 2. 聽障人事行動影像溝通服務平台(全國性)	1. 協助政府推展聽障者相關事務。 2. 培育手語師資與建立手語翻譯員制度及提供手語翻譯服務。 3. 積極參與國內外聽障機關團體之交流事項；...等等業務。
社團法人高雄市聾暱協會	於民國七十六年三月二十八日成立「高雄市語言障礙服務協會」，由陸蔚霞出任創會理事長，為聽障者謀求福利和權益。並於民國九十三年三月六日更名為「高雄市聾暱	宣導有關聽覺障礙之知識，結合有關社政、醫政、勞政、教育之相關資源，辦理聽覺障礙者所需之服務及諮詢輔導等工作，爭取相關權益，並推廣各項福利制度，進而鼓勵聽障者貢獻所	高雄市具身心障礙手冊之聽語障朋友及家屬。	1. 社會福利政策之宣導與爭取 2. 聽語障醫療諮詢及轉介 3. 聽語障者教育諮詢 4. 支持性就業輔導及諮詢……等等業務

	協會」	學，回饋社會。		
社團法人中華 民國聾人協會	民國六十年底，一群就讀台灣各大專院校的聾人，為了聯繫感情、拉近距離，協商成立「大專聾生聯誼會」，至民國七十九年，更名「中華民國聾人協會」，民國八十二年，向台北法院完成設立社團法人立案。	研究及推廣手語，增進社會大眾對聾人之瞭解與接納；協助政府為聾人謀求更完美的福利措施與更公平的就業機會；幫助聾人解決身心上的問題，為聾人建立無障礙之生活環境，促成健全理想的大同世界實現。	全國聽語障朋友	1. 專業手語翻譯員培訓 2. 手語翻譯服務 3. 手語教學 4. 手語研習與推廣 5. 手語教學出版品 6. 聾人福利之諮詢服務 7. 聾人就業之轉介與輔導……等等業務

資料來源:研究者整理

## 本章小結:個案研究分類

本章介紹了本研究的訪談設計外，也對四個研究個案進行創立緣起、組織使命與宗旨、服務項目、理監事成員背景的描述介紹，也藉以檢視四個研究個案是否符合本研究所歸納出的非營利組織的特性，經過第三節研究個案描述的探討，本研究四個研究個案都屬於聽語障礙型非營利組織。

然而，從這四個研究個案中可以瞭解其組織的使命及宗旨、服務項目皆是以服務聽語障礙者社會性福利業務、服務對象也以聽語障礙者為主。在理監事成員背景一覽表中，可以瞭解 1. 有聽語障礙成員:社團法人高雄市聾人協會及社團法人中華民國聾人協會，所有理監事成員皆為聽語障礙者，社團法人中華民國啟聰協會理監事成員以聽語障者為主要成員，而社團法人高雄市聲暉協會理監事成員以正常聽人為主要成員居多數。2. 服務範圍:以社團法人中華民國啟聰協會和社團法人中華民國聾人協會為全國性，而社團法人高雄市聾人協會及社團法人高雄市聲暉協會為地方性。3. 理監事成員人數:社團法人高雄市聲暉協會和社團法人中華民國聾人協會人數皆為 20 位，而社團法人高雄市聾人協會及社團法人中華民國啟聰協會理監事成員為 12 位。

因此，綜合上述可以知道不管是全國性或地方性，理監事成員規模的大或小，聽語障礙型非營利組織皆以宣導與爭取聽語障礙者社會福利政策，培訓手語翻譯人才、就業技能之訓練、工作機會媒合及輔導、聽語障者醫療諮詢及轉介等等，為增益聽語障礙者生活之福祉，並共謀聽障者無障礙環境的推動為使命與宗旨。

## 第四節研究倫理

本節針對研究者即服務單位從業人員角色的聲清與說明，希望在研究過程中顧及受訪者的隱私，在受訪者與研究對象間取得平衡，並恪尊研究倫理，降低流於主觀的意識形態，本研究採取如下方式：

### 壹、告知後同意

首先，在研究對象方面，在告知研究對象本研究的目的是所使用的資料蒐集法後，徵得研究對象社團法人高雄市聾人協會、社團法人中華民國啟聰協會、社團法人高雄市聾暱協會、社團法人中華民國聾人協會理事長的同意，取得各會圖文資料引用的同意書(附件四)。在受訪者方面，經過指導教授的指點，篩選出具有代表性的受訪者，在告知研究目的後，經過同意後進行約訪。

### 貳、給予應有的尊重

在事先的約訪、訪談過程、訪談結束後三階段確實做到尊重。例如事前的約訪，在一個月前就與其個人或行政主管約好訪談時間，確定時間地點後即用 mail 寄達訪談大綱，給予足夠的時間了解受訪內容。訪談地點事先告知需錄音，其他依受訪者的方便而決定。訪談結束後除了寄上感謝的卡片表達謝意，也在訪談逐字稿完成後mail給受訪者以確定訪談紀錄無誤或沒有曲解原意。

### 參、保護受訪對象

為取得研究的信度與效度，將訪談稿匿名處理，以保護受訪對象能在研究過程中沒有害怕或擔心。

### 肆、不做過度的解讀

在訪談過程中遇有不願回答的部分，善盡告知可以不答的權利；訪談逐字稿也在受訪者修改或全然同意後再行引用，研究資料在難以避免下，則盡最大的可能冀以客觀、超然的立場作為結果的呈現而不做過度解讀。

## 第四章 聽語障礙福利社團治理功能分析與討論

本章將依據深度訪談得到的訪談資料，分別對屬於聽語障礙型社團法人高雄市聾人協會、聽語障礙型社團法人中華民國啟聰協會、聽語障礙型社團法人高雄市聾暈協會、聽語障礙型社團法人中華民國聾人協會等聽語障礙福利社團進行個案分析，以瞭解個案中其組織內部治理與對外關係活動，藉以探討聽語障礙福利社團治理結構與功能的發揮。基此，將從訪談資料配合文獻分析資料對分析個案的內部治理與對外關係及未來面臨的挑戰，內部治理將分析探討組織的架構和運作、理事會成員背景與運作、治理型態、理事會與執行長的職責與互動、理事會角色功能的發揮等五個部份；對外關係則分析組織的資金籌募與志工來源、組織的近期社會服務的提供、組織與政府關係內涵與模式和組織與政府關係的困境等三個部份；未來面臨的挑戰則分析理事會運作與治理哪些可以改進的地方、如何因應資金不足的困境、行政人力不足時如何處理等三個部分。以下將本研究個案進行其內部治理與對外關係及未來面臨的挑戰分析，以瞭解聽語障礙福利社團治理結構與功能的發揮。

### 第一節 社團法人高雄市聾人協會內部治理與對外關係

#### 壹、社團法人高雄市聾人協會內部治理

##### 一、組織內部的架構與理監事成員背景

社團法人高雄市聾人協會於民國 51 年 7 月 26 日由部分聾人與家屬及社會熱心人士共同推動，成立「台灣省聾啞福利協進會高雄縣分會」，民國八十三年報請主管機關正式更名為「高雄縣聾啞福利協進會」。因應民國 99 年高雄縣市合併於 101 年 2 月 19 日正式更名為「社團法人高雄市聾人協會」。內部成員包含理事共 15 位，9 位理事、3 位監事(如表 4-1-1)、1 位社工員、1 位行政兼職人員、1

位外聘督導人員。而社團法人高雄市聾人協會的組織架構(如圖 4-1-1)，組織最上層為會員大會，會員人數約 74 位，每年召開一次會員大會，定期三年一任改選理監事成員。理監事會下列無設置執行長由理事長統籌擔任，在理事長下列為外聘督導，接任督導社工員執行會內「御風而起」專案業務，社工員主要負責組織對外活動的規劃及運作，社工員相當於執行長的角色，掌管高雄市聾人協會的組織運作與業務發展，在組織業務的手語翻譯培訓班的學員也是組織的志工，並聘用一位兼職行政人員協助會務作業。

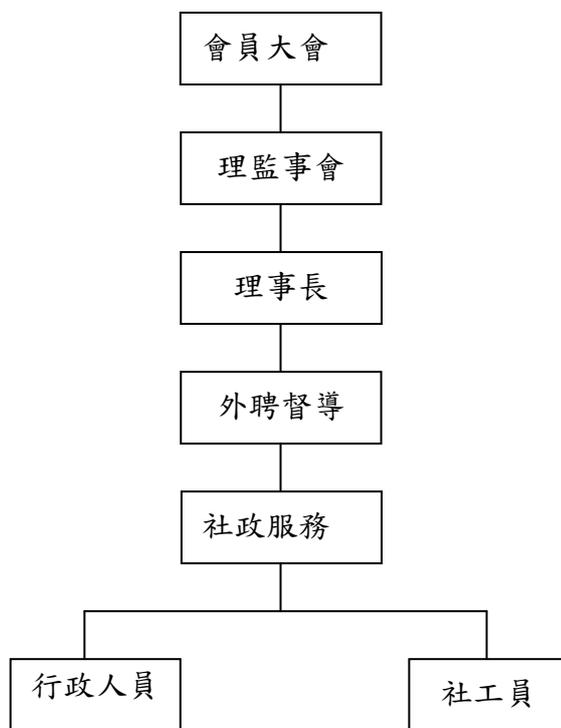


圖 4-1-1:社團法人高雄市聾人協會組織架構圖

資料來源：社團法人高雄市聾人協會提供

表 4-1-1 社團法人高雄市聾人協會理監事成員背景統計表

N=12			
變項統計	選項別	人數	百分比(%)
性別	1. 男性	9	75.0%
	2. 女性	3	25.0%
年齡	1. 26歲-35歲	1	8.3%
	2. 36歲-45歲	2	16.7%
	3. 46歲-55歲	7	58.4%
	4. 56歲-65歲	1	8.3%
	5. 66歲-75歲	1	8.3%
聽語障	1. 有聽語障	12	100%
	2. 無聽語障	0	0%
教育程度	1. 碩士	0	0%
	2. 大專	1	8.3%
	3. 高中職	6	50.0%
	4. 國中	3	25.0%
	5. 國小	2	16.7%
職業	1. 企業主管及經理人	0	0%
	2. 專業人員	1	8.3%
	3. 事務工作人員	2	16.7%
	4. 非技術工及體力工	8	66.7%
	5. 其他	1	8.3%
	6. 無	0	0%

表 4-1-1: 社團法人高雄市聾人協會理監事成員背景百分比統計

資料來源: 研究者整理

## 二、理事會的組成與運作

社團法人高雄市聾人協會的理監事會總共由 9 位理事、3 位監事成員組成，全數皆為聽語障礙者，其理監事都是由會員大會選舉出來的，全部成員為聽語障者。聾人協會的理監事則是三年改選一次，得連任一次，由會員中推薦人選，每個理監事可以連任一次，若已經連任一次，則必須等到下次改選才能參選。

依據高雄市聾人協會的組織章程規定，理監事會必須每年固定開會四次，理

監事會議開會的內容主要是討論活動的辦理及手語翻譯服務的業務，或是臨時需要討論的提案等等。

「先諮詢，如果現在有理監事現任的話，就會先問他們，他們如果同意的話就會先提名，再來就由會員去選。」(Ab2-1-1)

「大約三個月開一次會，大概三年，三年一任。」(Ab2-1-2)

「大概我們工作，然後還有像我們辦旅遊，然後還有最近發生什麼事情，像翻譯那些等等會務很多。」(Ab2-1-3)

### 三、治理型態

社團法人高雄市聾人協會的組織的決策權是，如果有理事提案出來，先諮詢每一位理監事，理監事會議討論完成，經過大家表決後，再由理事長宣佈定案。但平常協會大大小小的事情，包括籌備活動、寫計畫書、提供服務都是由社工員負責執行。通常協會辦理活動，需要人員協助時，只要告訴他們，理監事成員都會出來參與協助。因此，協會組織的實質決策權力，大部分是在社工員的身上。而在共識程度上，理監事之間對於組織的決策的共識程度是相當高的。另外，協會的理監事對於組織活動的涉入是相當高的，對組織參與活動也具有影響力。

若從本研究非營利組織治理型態的分類來看，高雄市聾人協會的治理型態應該屬於「執行長主導的治理」和 Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和 Angel Saz-Carranza 等人分類的「好意的董事會」，組織的治理權力都在社工員身上，理事會還是以社工員的意見為決策的依據。而理事會雖然在領導與治理上是低度代表性，但是對於組織的活動涉入是相當高，形成了低度領導代表性、高度參與性的好意理事會。

「沒有說什麼比較誰去決策，大家都有一些，很難，就有一些互相矛盾。」(Ab2-2-1)

「像我們理監事會的話，如果有提案那些的話就會先諮詢每一個理監事，看他們的意見然後再做決議這樣子。」(Ab2-2-2)

「就先大家討論完之後再由理事長宣布確定，就是會先看誰表決之後才會有決定，依照多數去決議。」(Ab2-2-3)

#### 四、理事會與社工員的職責與互動

高雄市聾人協會的理事會的職責，雖然理事會是決策組織計畫的單位，但是他是以社工員的建議為主，並沒有監督社工員和業務的運作，組織主要的業務，包括籌備活動、寫計畫書、提供服務、手語翻譯等等，皆由社工員負責。而理事會與社工員的互動情形良好及互相尊重，彼此之間的凝聚力很強，理事會聽取社工員的建議，以做為規劃業務的參考，並協助社工員辦理活動的執行。

本研究整理相關文獻後可以歸納非營利組織的董事會有以下十點應負的職責 (Burgess, 1993; Axelrod, 1994: 121-125; 陳金貴, 1994: 56-61; 官有垣, 2000b: 135)，而高雄市聾人協會的理事監會的職責，僅有(1). 確保組織使命的履行與組織價值的維繫 (2). 招募執行主管並給予協助。但在理事會必須確保組織可以長期生存，所以組織在生存和使命的維繫間，理事會必須要加以拿捏，這項目職責中，尚未完全擔負。

而執行長的職責有八點 (Ingram, 1993: 341-345; 陳定銘, 2001)，(1). 對組織的內外部環境有一定的瞭解；(2). 提供董事會政策指引的資訊與相關領導的協助；(3). 建立良好的溝通體系並加以維持；(4)適時對董事進行教育，並且釐清董事與受薪員工之間的權責問題；(5)維持組織財務的運作與控制；(6)鼓勵董事多多參與組織活動；(7). 有策略性地管理組織活動；(8). 志工的招募與管理。而綜合上述，高雄市聾人協會社工員對於執行長的職責，可以說皆由社工員負責執行長的工作，因其組織規模較小，並未設置執行長的職缺。

高雄市聾人協會理監事會與社工員的互動關係相當良好，由於理監事會成員

皆由會員大會選舉出來的，而社工員是由理監事會開會決議確認人選的，所以理監事成員與社工員之間感情不錯，雖然理監事會沒有完全承擔應負的職責，大部分的業務都由社工員主導，但是兩者互動是相互尊敬的，因為大家都有相同的使命，彼此之間是互助且同心協力。

「好像都沒有，一般來講我們大概是會用，行政人員嗎？其實我們協會沒有其他理監事要負責的工作，比較沒有，就是一般活動的時候，偶爾他們會來幫忙。」

(Ab2-3-1)

「他(Aa)也不知道，協會大大小小的事情，包括籌備活動、寫計畫書、提供服務都是包括在內。」(Ab2-3-2)

「其實我們彼此間的互動，如果說像我工作上有什麼需要他們協助的，他們會來協助，就是告訴他們什麼時候要、有什麼事情要幫忙，他們都會來。」(Ab2-3-3)

## 五、理事會角色功能

非營利組織的董事會的角色功能的發揮與否，攸關一個非營利組織是否能生存或發展的重要因素（官有垣，2000b：132）。董事會的角色功能與董事會的職責也是非營利組織治理探究的重點，對董事會的角色功能與職責有所探討，才能瞭解什麼是完善的非營利組織治理，董事會將其功能角色發揮至最大，組織的治理能力就越強，而組織的運作則越良善。官有垣（2000b：154-155）探討董事會角色功能的相關文獻，很清楚地將董事會的角色功能分為四類，分別為：1、「行政管理」的角色功能：亦即聘請或解職行政主管、監督組織的運作與服務的提供和審核組織的預算等功能；2、「決策制定」的角色功能：確立組織的使命、目標和規劃組織長期的發展方向計畫；3、「經費的募集與維繫」的角色功能：董事會要協助組織募得足夠的資金，以維持組織的發展；4、「界域拓展」的角色功能：董事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提

升組織的公共形象和宣揚組織活動。而高雄市聾人協會僅發揮了部分「行政管理」的角色功能：亦即聘請或解職行政主管、監督組織的運作與服務的提供和審核組織的預算等角色功能。

「他們理監事有開會討論過，然後再提報，向那之前是申請勞工局得就服員，就提報那案子，其實是我之前告訴他們要開會討論，如果確定之後我再回來。」

(Ab2-4-1)

「都是我。」(Ab2-5-1)

「他們不會監督工作人員執行方案，反正有什麼事情就只要告訴他們，然後他們就依照那樣子做，那他們也不會對我很兇，很熱心的會幫忙。」(Ab2-5-2)

## 貳、社團法人高雄市聾人協會對外關係

### 一、組織資金的籌措

由理事會的角色功能中的資金籌措功能可以瞭解，高雄市聾人協會在資金的招募是沒有的，是仰賴政府的補助款為主要來源，資金來源受到限制。其他可能的收入來源，就是參與活動的表演、認是朋友的捐款、或辦理活動講座老師鐘點的捐款等，所以資金的來源是較為短缺的。官有垣（2000b：134-135）整理諸多國外的管理學者的觀點，認為董事會應該履行有六點功能之一：「組織財源的籌募」董事會必須招募資金與籌募組織財源，董事會成員可以直接捐助資金給組織，或是盡力去尋找籌措財源的管道，或是與社會建立良好的溝通管道與互信網絡，讓組織有足夠的經費來源舉辦活動或維持組織的運行。而高雄市聾人協會理監事會並沒有發揮此項功能。

「沒有招募」(Ab3-1-1)

「我們比較多都是申請政府補助的錢比較多，會申請公彩的補助，像他們活動、他們表演或者是我們協會的介紹，然後有認識的朋友知道我的工作，他們就會自己捐款，然後包括老師的鐘點費，老師自己也會有捐一些，所以我們大概是這樣子。全部都沒有。」(Ab3-1-2)

## 二、組織對外活動宣導

在「界域拓展」的角色功能，理事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。高雄市聾人協會對此業務是由社工員負責，對於外部活動及宣導，理監事會不負責此項功能。

「也沒有。」(Ab3-2-1)

「一般這個是我會去做，像說我們會透過網路去做宣導，包括就是寄通知給會員，他們就會知道。我負責。」(Ab3-2-2)

## 三、組織志工的招募

組織的方案與計畫的執行除了仰賴執行長與組織內部受薪員工外，志工也在組織計劃與方案的執行上扮演相當重要的角色。高雄市聾人協會在志工的招募上，主要來源以手語翻譯培訓班的學員，每當協會辦理活動時，都會詢問手語班的學員是否可以過來協助，畢竟是服務聽語障礙社團，需要會手語的志工才能與聽障者溝通，而志工們也都樂於協助。

「我們志工，大概會問協會手語班的學員，會問學員有沒有可以來幫忙的，那如果有的話他們就會來幫忙。」(Ab3-3-1) (Ab3-3-2)

#### 四、近期組織社會服務的參與

在第三章個案描述中已經有介紹高雄市聾人協會的社會服務項目，有提供手語翻譯服務及培訓，就業服務、諮詢服務、福利申辦、文教宣傳等，辦理各項課程及活動、家庭訪視等，讓聾人有機會接觸社會群體，擴展生活視野。如果協會有會員需要家訪服務，社工員會告知理監事成員，有空檔的人就會陪同訪視。

「服務項目有工作的介紹、翻譯、家訪，家訪有些時候會帶他們(聽障成員)去，他(A)之前就跟我們去看會員。」(Ab3-4-1)

「只要告訴他們(理監事)時間還好，他們就會去。」(Ab3-4-2)

#### 五、組織與政府之關係

高雄市聾人協會的資金來源主要是仰賴政府的補助，辦理各項活動，通常由社工員寫計畫申請經費，所以政府補助經費的多寡會影響到協會的運作。而理監事會並沒有協助協會向政府爭取委託案或經費補助。高雄市聾人協會和政府關係模式呈現著 Kuhnle 和 Sell(1992)分類中「整合依附型」、Gidron、Kramer 和 Salamon 分類的「合作模式」、與呂朝賢五種非營利組織與政府關係中的「互補性關係」。

「我們會申請計畫補助。」(Ab3-5-1)

「這個對他們來說沒有。」(Ab3-5-2)

### 參、社團法人高雄市聾人協會未來面臨的挑戰

#### 一、理事會運作與治理之改進

「像我們協會比較小，有時候空間方面，如果大家要來幫忙會比較擠一點，如果說又要再搬又覺得很麻煩，因為政府也沒有補助那些經費，我們沒辦法去租的比

較好，那像政府有一些類似像蚊子館的空間，可以給我們使用，我們就可以有比較好的規劃。」(Ab4-1-1)

## 二、 如何因應資金不足之困境

「就是說如果以後真的經費不足的話，可能就是大家可以保持一個聯繫，變成一個定點，大家會有一個固定的聚會，維繫彼此的關係，如果經費不足的時候。」(Ab4-2-1)

## 三、 行政人力不足時如何處理

「很難，如果協會的經費還好的話就可以考慮多請人，可是沒有辦法的話，就只能說看志工這樣短期的幫忙，那協會就維持一個人。」(Ab4-3-1)

## 第二節 社團法人中華民國啟聰協會內部治理與對外關係

### 壹、社團法人中華民國啟聰協會內部治理

#### 一、組織內部的架構與運作

中華民國啟聰協會成立於民國八十四年三月二十六日，由一群熱心的聽障人士發起，共同致力發展聽障者無障礙環境。致力推行聾人文化研究，促進聽障教育增益聽障者生活福祉，並協助政府共謀聽障者無障礙環境的推動、加強手語教育、並提供手語翻譯服務。內部成員包含理監事成員共 19 位，9 位理事、3 位監事(如表 4-2-1)、1 位會務行政人員、4 位身心障礙就業服務員、1 位手語翻譯行政人員、1 位督導人員及 1 位顧問。而社團法人中華民國啟聰協會的組織架構(如圖 4-2-1)，組織最上層為會員大會，會員人數約 160 位，每年召開一次會員大會，定期三年一任改選理監事成員。理監事會下設置秘書處無執行長，主要由督導統籌擔任，包括手語翻譯中心及就業服務組，掌管中華民國啟聰協會的組織運作與業務發展。而秘書處以下主要分組為聯誼委員會、社福委員會、教育委員會、會務委員會，原為理監事成員協助委員會的事務，目前較少運作。

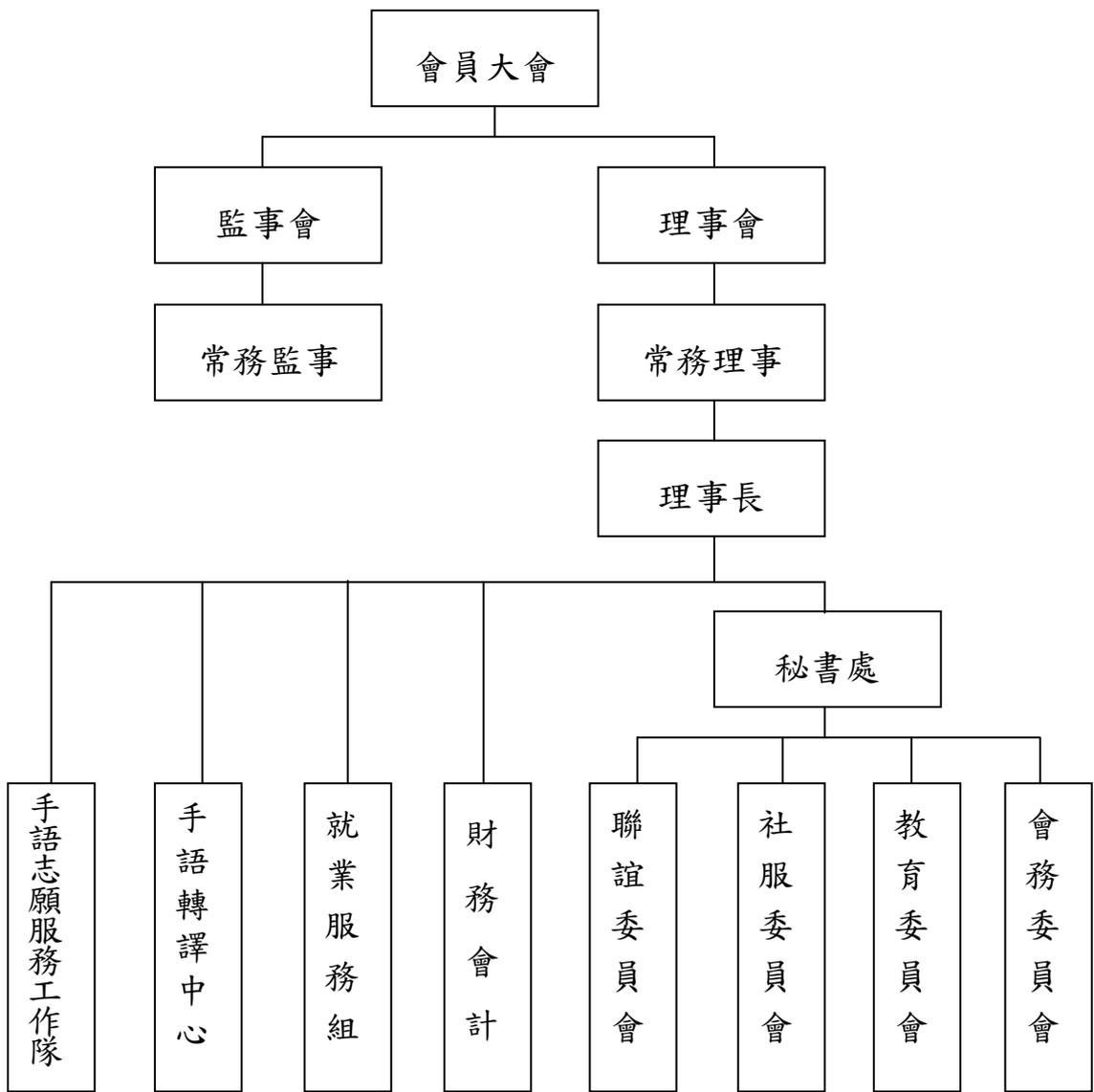


圖 4-2-1: 社團法人中華民國啟聰協會組織架構圖

資料來源: 社團法人中華民國啟聰協會提供

表 4-2-1 社團法人中華民國啟聰協會理監事成員背景統計表

N=12			
變項統計	選項別	人數	百分比(%)
性別	1. 男性	8	66.7%
	2. 女性	4	33.3%
年齡	1. 26歲-35歲	2	16.7%
	2. 36歲-45歲	3	25.0%
	3. 46歲-55歲	5	41.6%
	4. 56歲-65歲	2	16.7%
	5. 66歲-75歲	0	0%
聽語障	1. 有聽語障	9	75.0%
	2. 無聽語障	3	25.0%
教育程度	1. 碩士	0	0%
	2. 大專	2	16.7%
	3. 高中職	10	83.3%
	4. 國中	0	0%
	5. 國小	0	0%
職業	1. 企業主管及經理人	0	0%
	2. 專業人員	2	16.7%
	3. 事務工作人員	2	16.7%
	4. 非技術工及體力工	1	8.3%
	5. 其他	0	0%
	6. 無	7	58.3%

表 4-2-1 : 社團法人中華民國啟聰協會理監事成員背景統計表

資料來源：研究者整理

## 二、理事會的組成與運作

社團法人中華民國啟聰協會的理監事會總共由 9 位理事、3 位監事成員組成，聽語障者有 9 人，無聽語障者有 3 人，其理監事都是由會員大會選舉出來的。依據中華民國啟聰協會的組織章程規定，理監事會每三年改選一次，每三個月就會召開一次理監事會，由會員中推薦人選參與理監事選舉。會議內容的部分第一個

目的是配合內政部的要求，比較常在討論的是會內理事他想要申請跟聾人有關的一些活動，或者一些課程，他就會提出來，那徵求理事會的意見及認同。

「其實我們的理監事會組成，就是大概從一開始創會，就是幾個比較有心的聾人他們所創會的，所以基本上，啟聰協會裡面應該有 2/3 左右的成員都是從創會那時候一直就是有一些輪替，後續才補充一些新的人進來，……那 1/3 可能就是為了一些新的計畫，也有心想要進來幫協會做事的人，才會進來這樣子，這就是我們理監事會組成的狀況。」(B2-1-1)

「我們理監事會原則上是三個月，差不多我們三個月就會召開一次理監事會，任期一般就是三年，啟聰協會是以三年為主。」(B2-1-2)

「會議內容的部分當然第一個目的一定是會配合所謂的內政部他要求，內政部要求固定召開理監事會，針對一些比較既定的事項，比方說，明年度的發展，再來就是財務的狀況、進度，這個我們都會逐一進行」(B2-1-3)

「那另外我們比較常在討論的，會內某個理事他想要申請跟聾人有關的一些活動，或者一些課程，他就會提出來，那徵求大家同意。」(B2-1-3)

### 三、治理型態

社團法人中華民國啟聰協會的組織的決策權是，主要有幾個關鍵人物，如以目前來講就是理事長，理事長本身他期待明年要怎麼做，他就會提出來做討論，徵詢理監事會認可同意。並且協會本身有一位聾人顧問，他是手語老師，所以協會會著重在手語教學業務的區塊，如果有人提出來想要做怎樣的業務，如果對協會有利的，通常理監事會都會通過。由於協會沒有專職執行長的設置，通常是由理事長、督導、方案工作人員共同討論執行年度計畫。因此，協會組織的決策權力，大部分是在督導的身上。而在共識程度上，理監事之間對於組織的決策的共識程度是相當高的。另外，協會的理監事對於組織活動的涉入是相當高的，對組

織參與活動也具有影響力。

若從本研究非營利組織治理型態的分類來看，中華民國啟聰協會的治理型態應該屬於「執行長主導的治理」和 Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和 Angel Saz-Carranza 等人分類的「好意的董事會」，組織的治理權力都在督導身上，理事會還是以督導的意見為決策的依據。而理事會雖然在領導與治理上是低度代表性，但是對於組織的活動涉入是相當高，形成了低度領導代表性、高度參與性的好意理事會。

「關於我們協會的一些決策這個部分，其實以聾人來講，其實我們主要有幾個關鍵人物，比方說以目前這些來講，就是理事長，理事長本身他期待明年要怎麼做，提出來做討論，就是提出來大家認可差不多就 OK 了這樣。」(B2-2-1)

「所以我們的決策通常大概一個人，大概有這樣的想法基本上就找來大家來討論，原則上就是幾乎只要是對協會有利的，都會過了這樣子。」(B2-2-2)

「因為我們協會目前是沒有所謂的中間的主管，就是執行長，所以大部分就是理事長，和另外就是我們自己本身目前現有方案的工作人員，他希望明年度再繼續做，他就會針對這個方案繼續去做一些，可能自己投標啊，然後在方案的撰寫這樣，大概是這樣子。」(B2-2-3)

#### 四、理事會與督導的職責與互動

本研究整理相關文獻後歸納非營利組織的董事會有十點應負的職責 (Burgess, 1993; Axelrod, 1994: 121-125; 陳金貴, 1994: 56-61; 官有垣, 2000b: 135)，而中華民國啟聰協會的理事監會的職責，僅有「決定並監督組織的方案與服務」，理監事會有決定組織的方案與服務，但監督組織方案與計畫的進行，組織服務是

否有依據組織方案或計劃進行，這部分並沒有。

「比如說我們有一些標案的投標他必須是要有理監事會會議的通過，所以我們就會召開理事會，然後把這樣的議題列進去，然後他幫我們做一些討論這樣，那其實基本上目前理事會來講，我認為說目前的功能到發揮還沒到很大的一個就是說，可能就是所謂的理事的一個效果這樣子，這是有點可惜啦！」(B2-3-1)

依據文獻歸納整理可以知道中華民國啟聰協會主要由督導負責執行長的職責有下列幾點：「對組織的內外部環境有一定的瞭解」、「提供董事會政策指引的資訊與相關領導的協助」、「建立良好的溝通體系並加以維持」、「有策略性地管理組織活動」。

「那執行長目前因為從缺，沒有所謂的(理事長負責)，那目前是有一個全職督導就是像我這樣的角色，那我的部分，但是我的部分不會去規劃到整年度，可能這個協會的運作發展，那我會針對現有的方案怎樣繼續延續、執行，那另外如果說跟這個方案有相關的一些活動或者是方案，我也會協助去做一些撰寫跟投標的動作這樣子。」(B2-3-2)

中華民國啟聰協會理監事會與督導動關係相當良好，雖然理監事會沒有完全承擔應負的職責，大部分的業務都由督導負責，但是兩者互動是相互尊敬的。

「因為沒有執行長嘛，所以基本上就變成是說我跟理事作一些互動，那我會定期一起參加理事會的一些會議，比如說定期報告我目前幾個方案的互動啦，就是由我這邊做一些處理這樣子。」(B2-3-3)

## 五、理事會角色功能

官有垣（2000b：154-155）探討董事會角色功能的相關文獻，很清楚地將董事會的角色功能分為四類，分別為：1、「行政管理」的角色功能：亦即聘請或解職行政主管、監督組織的運作與服務的提供和審核組織的預算等功能；2、「決策制定」的角色功能：確立組織的使命、目標和規劃組織長期的發展方向計畫；3、「經費的募集與維繫」的角色功能：董事會要協助組織募得足夠的資金，以維持組織的發展；4、「界域拓展」的角色功能：董事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。而中華民國啟聰協進會發揮了「行政管理」的角色功能、「決策制定」的角色功能。

「基本上，我們沒有行政主管這個部份，但是我們組織裡面的這些行政人員也好或者是專職人員也好，我們的進用他必須是我們還是有一定的管道，這個部份就是說，我們會先蒐集履歷公開招募。」(B2-4-1)

「那公開徵才我們會利用一些免費的資源，比方說好了，104人力銀行他會有一年四次針對非營利組織有四次的刊登免費，就會透過那個管道。」(B2-4-1)

「認識的人互相介紹，那內部的程序就是，履歷表收集齊了，可能先督導我們先做篩選，不錯的人資格符合了，這個部份我們再呈報給理事長，那理事長如果說他時間比較沒有空，會覺得說督導你覺得哪一個OK的，就這樣決定了」(B2-4-1)

「一般來講，我們年度方案規劃都是在我們一年一度召開會員大會之前，理事會會開理事會，來決定明年要做的方向。」(B2-5-1)

「那這一次的理事會工作人員跟我們的所有的工作人員都會參與，那某一些理事他對明年有一些新的構想，也會在那時候提出來討論，討論合適的就留下來，不合適的不規劃在這裡面這樣子。所以，實際上在規劃就是在會員大會前一次理事會跟所有工作人員共同討論這樣子。」(B2-5-2)

「因為理監事在參與整個的方案的活動其實真的不夠深，所以變成是說是我們中間主管，比如說像我這個角色督導，我們去監督方案的進度跟狀況，這樣子，理事長會大概定期了解一下，目前的一個方案執行的進度。」(B2-5-3)

## 貳、社團法人中華民國啟聰協會對外關係

### 一、組織資金的籌措

中華民國啟聰協會在資金的籌措是仰賴政府的補助款為主要來源，大約有九成左右，其他可能的收入來源，少部分是針對所謂的會員募款，那可能會員的會費，及會員每年度的一些小額捐款，基本上他們的經濟條件都沒有特別的好，聽語障者工作收入並不多，所以要他們捐款會有困難。另外，督導會去尋找企業的合作對象，接洽合作方案，過去曾與大型企業合作過，直接補助經費，提供進行某個方案的運作，這是另一個資金籌措的方式。

官有垣(2000b:134-135)整理諸多國外的管理學者的觀點，認為董事會應該履行有六點功能之一：「組織財源的籌募」董事會必須招募資金與籌募組織財源，董事會成員可以直接捐助資金給組織，或是盡力去尋找籌措財源的管道，或是與社會建立良好的溝通管道與互信網絡，讓組織有足夠的經費來源舉辦活動或維持組織的運行。而中華民國啟聰協會理監事會並沒有發揮此項功能。

「我先回答第一個部份就是資金來源，其實我們目前協會屬於是小單位，那對於

小單位來說，包涵目前在台灣現在看到的現況就是小協會，大概百分之 80 到 90 左右，資金的來源都是依賴政府補助的，所以啟聰協會來講，我們也是大概有九成左右的資金透過這個部份。」(B3-1-1)

「第一個部份是我們的部分是可能也是針對所謂的會員募款，那可能會員的會費，然後會員每年度的一些合理的捐款這樣子，目前會加入到我們協會的聾人，所以基本上，他們的經濟條件都沒有特別的好，所以基本上要他們捐款這個有困難」(B3-1-2)

「另外一部分，我們協會有跟所謂的企業合作，但是我們並不是透過企業的募款，而是跟企業合作，直接合作方案，所以我們過去其實有跟一個大型企業作合作，那他直接補助我們一筆經費，那這筆經費來提供我們做進行某一個方案的運作這樣子，那所以這是我們的一個資金來源這樣子。」(B3-1-2)

## 二、 組織對外活動宣導

在「界域拓展」的角色功能，理事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。中華民國啟聰協會對此業務是由督導及其他工作人員負責，或是會員對會員互相的遞消息，並沒有透過公開場合、電台宣導等等，而理監事會沒有負責此項功能。

「在所謂的宣導這個部份，宣導我們組織的活動，我們並沒有到非常的說會透過公開場合、電台宣導等等，這個部份其實很少，都是只是可能喔，會員對會員，或者是我們自己網站會公告這樣的訊息這樣，那了不起的部分是，還有就是我們會員組成，我們會用簡訊通知，大概就是這樣而已。」(B3-2-1)

「那目前的一些對外的一些溝通活動，或者是公關，目前就是由負責幾乎大部份

就是我們工作人員跟督導我本身，我們作一些協助這樣子。」(B3-2-2)

### 三、 組織志工的招募

在志工招募方面，主要來源以手語翻譯培訓班的學員，原先的用意是可以讓手語班的學員有實習的機會，讓他們有真正實務工作運用及發揮的機會，藉此成立手語志工隊，協助協會各項活動的進行。所以並沒有其他特定的志工招募方式。

「其實我們過去有辦理所謂的手語的那個培訓班，那培訓班完了之後我們就會有培訓一批種子師資嘛，其實那時候我們也是討論說，沒有地方可以去作實習或者是來做翻譯的那個，可能上完課沒多久，手語就忘光光了，所以我們才慢慢發起說，因為有這樣一個培訓的種子班，但是我們須要給他們有一個真正可以去作一些發揮的機會，所以我們才這樣成立手語志工的志工隊。」(B3-3-1)

「那這手語志工隊的來源當初就是從這些手語培訓班結訓的這些學生我們所組成的這樣子，那所以並沒有說特定的招募方式。」(B3-3-2)

### 四、 近期組織社會服務的參與

中華民國啟聰協會致力推行聾人文化研究，促進聽障教育增益聽障者生活福祉，並協助政府共謀聽障者無障礙環境的推動、加強手語教育、並提供手語翻譯服務、社區化就業服務、聽障人事行動影像溝通服務平台、並協助聽障家庭及個人之生活各方面協助。目前最主要的業務是聽語障者的支持性就業服務及手語翻譯的服務。而協會方案的進行理監事參與的程度，並沒有很深入，但工作人員會定期向理監事會做業務報告，讓理監事會能知道方案執行的概況。

「我們目前在進行的社會福利方案，第一個最多的就是支持性就業服務所以就是協助這些聾人朋友找尋工作這樣子，那目前有四個就服員，台北市申請兩位，新北市申請兩位，所以一共是四位這樣子。那我們這個就業服務方案，它的成效目前來講是最直接，因為就是幫忙找到工作、讓他可以穩定工作，所以這個方案是目前我們協會裡面最大也算是最穩定的。」(B3-4-1)

「那再來的部分是我們有所謂的 24 小時手語翻譯，這個目前是社會局他委託的方案這樣，等於說我們會有手語的一個行政人員，那他另外我們有一批手語翻譯老師，他必須 24 小時待命嘛，如果有遇到一些案子要申請，我們的手語行政人員就可以協助他做這個處理這樣子。」(B3-4-1)

「那我們方案理事會參與的程度，其實沒有到很深耶！頂多就是瞭解方案的進度、我們定期做一些報告這樣，那所以這個是有好處是因為理監事給很大的空間」(B3-4-2)

## 五、組織與政府之關係

中華民國啟聰協會的資金來源主要是仰賴政府的補助，辦理各項活動，通常會寫計畫申請經費，目前的方案是勞工局的支持性就業服務的招標案，及社會局的手語翻譯業務，除此之外，其他辦理的小型活動及研習課程，可能也會向永齡、感恩基金會等申請。但還是主要以政府的委託案為大宗，所以政府補助經費的多寡會影響到協會的運作。而理監事會並沒有協助協會向政府爭取委託案或經費補助。中華民國啟聰協會和政府關係模式式呈現著 Kuhnle 和 Sell(1992)分類中「整合依附型」、Gidron, 、Kramer 和 Salamon 分類的「合作模式」、與呂朝賢五種非營利組織與政府關係中的「互補性關係」。

「政府機關他所謂的補助，資金補助，其實就是所謂的招標嘛，只要有標案我們就會依據他的計畫去做申請這樣子，那我們目前比較多的方案當然是勞工局的支持性就業服務嘛，另外是社會局的所謂的手語翻譯。」(B3-5-1)

「那理事會這個部份原則上他並不會喔，參與說我們去直接投標啦，反而是他本身如果他自己想要去標某些方案，他就要自己去處理這一塊，所以我們目前的分工是這個樣子這樣子。」(B3-5-2)

### 參、社團法人中華民國啟聰協會未來面臨的挑戰

#### 一、理事會運作與治理之改進

「我覺得如果說真的要強調改進的部分就是說要實際真的有參與協會的運作，把當初參與協會的想法跟理念，應該要發揮出來，而不是只是掛個名參與在那邊，其實我們現在很多聾人單位很多理事就是掛名，大概主要做事的就是那幾個而已，那可是他們並沒有去喔，可能沒有辦法去想像到說如果說沒有聚在一起的話，其實聾人很多的一些權益跟福祉，他們沒有辦法去把他有一個眾人的力量把這個問題反應出來，我覺得這個很可惜啦。」(B4-1-1)

#### 二、如何因應資金不足之困境

「其實如果說要解決目前資金困境的部分，那我覺得短時間，很難啊！所以短時間之內，他還是依賴政府的一些補助，可是因為受限政府的補助有可能往往可能政策的改變，可能馬上就沒了，或者說今年標到，明年沒有標到，工作人員馬上要離散，這樣子。所以我覺得說以協會來講，他如果說，他要擺脫所謂的那個政府的資金補助的這種依賴性的情況，他必須要重新思考他的價值跟定位。」(B4-2-1)

「我今天需要什麼，那我需要什麼的相對之下，他需要多少資金，我們有沒有其他管道去處理，那我們的思考模式可能要做一些改變或調整這樣子，這是我的想法啦。」(B4-2-1)

### 三、行政人力不足時如何處理

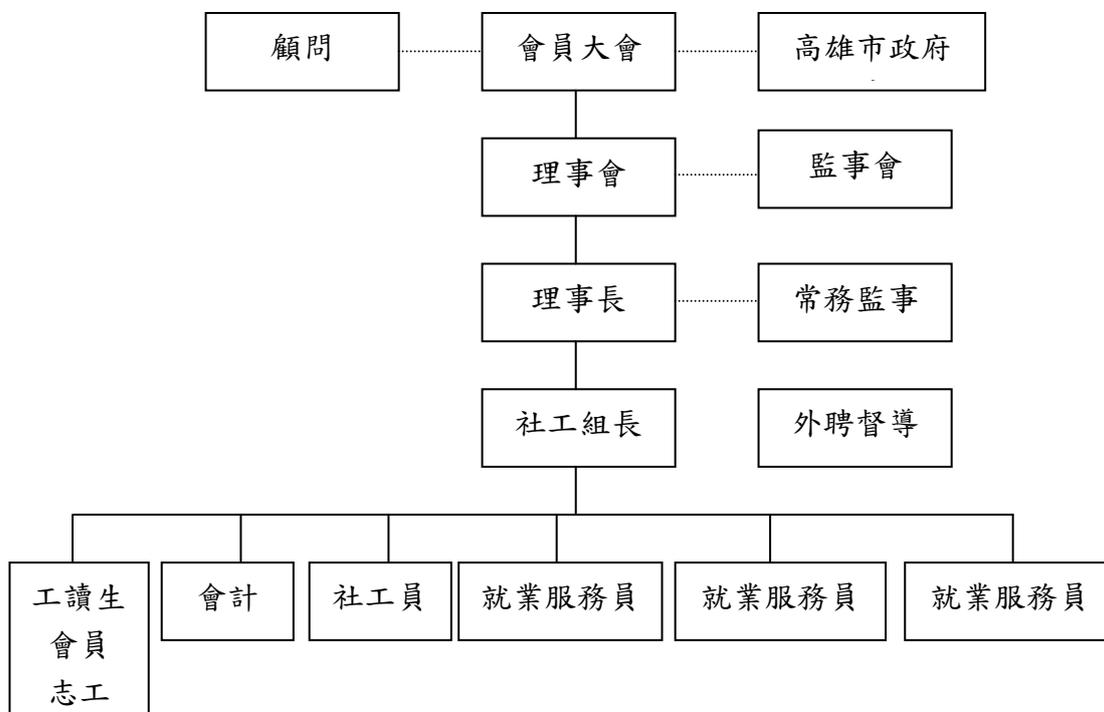
「這個對於機構來講確實他是影響很大，因為我們的行政工作已經都是我們就業服務人員，我們自己去處理啦。那這四年當中，我們協會他解決的方式是我們有申請政府的臨工方案，就是說政府有補助臨工方案嘛，我們就進用一些身心障礙者，他可以接聽電話幫我們處理一些行政事務的人來幫我們處理這個議題這樣子。」(B4-3-1)

## 第三節 社團法人高雄市聲暉協會內部治理與對外關係

### 壹、社團法人高雄市聲暉協會內部治理

#### 一、組織內部的架構與理監事成員背景

社團法人高雄市聲暉協會在熱心人士群策群力之下，於民國七十六年三月二十八日成立「高雄市語言障礙服務協會」，由陸蔚霞出任創會理事長，為聽障者謀求福利和權益。隨著時代的進步，聽障者的需求改變，為提升聽障者的服務內容與品質，於民國九十三年三月六日更名為「高雄市聲暉協會」。協會內部成員包含理事共 25 位，15 位理事、5 位監事(如表 4-3-1)、1 位社工組長、1 位社工員、3 位就業服務員，而社團法人高雄市聲暉協會的組織架構(如圖 4-3-1)，組織最上層為會員大會，會員人數約 184 位，每年召開一次會員大會，定期三年一任改選理監事成員。理監事會下列無設置執行長，由社工組長統籌擔任，以下成員有社工員、就業服務員等，外聘督導主要承接勞工局委託案，督導支持性就業服務員，會計帳目則交由會計事務所專責人員處理。志工的部分，通常有些是協會本身的會員，及部分連結學校的學生志工協助活動的人力支援。



..... 代表監察督導系統

—— 代表行政管理體系

圖 4-3-1: 社團法人高雄市聲暉協會組織架構圖

資料來源: 社團法人高雄市聲暉協會提供

表 4-3-1 社團法人高雄市聲暉協會理監事成員背景統計表

N=20

變項統計	選項別	人數	百分比(%)
性別	1. 男性	8	40.0%
	2. 女性	12	60.0%
年齡	1. 26歲-35歲	3	15.0%
	2. 36歲-45歲	1	5.0%
	3. 46歲-55歲	6	30.0%
	4. 56歲-65歲	7	35.0%
	5. 66歲-75歲	3	15.0%
聽語障	1. 有聽語障	1	5.0%
	2. 無聽語障	19	95.0%
教育程度	1. 碩士	2	10.0%
	2. 大專	9	45.0%
	3. 高中職	9	45.0%
	4. 國中	0	0%
	5. 國小	0	0%
職業	1. 企業主管及經理人	4	20.0%
	2. 專業人員	8	40.0%
	3. 事務工作人員	1	5.0%
	4. 非技術工及體力工	0	0%
	5. 其他	2	10.0%
	6. 無	5	25.0%

表 4-3-1:社團法人高雄市聲暉協會理監事成員背景統計表

資料來源：研究者整理

## 二、理事會的組成與運作

社團法人高雄市聲暉協會的理監事會總共由 15 位理事、5 位監事成員組成，全數成員只有一位聽障者，其他成員皆為聽人，主要的人選來源，為聽障者本人或聽障者家長、或其他社會愛心人士，經由會員大會選舉出來的，理監事的任期為二年，均為無給職，連選得連任之。

依據高雄市聲暉協會的組織章程規定，理事會必須每年固定開會四次，常務理事會每月召開一次，由理事長召集之。會議開會的內容主要是討論理監事會議的支出、每三個月一次的季報表、財務收支報表、及新加入會員的提報、年度方案的計劃的執行等需要經過理事會的開會討論通過。

「第一個部份是聽障家長跟聽障本人會員，第二個部份因為為了比較容易或者方便取得社會資源，我們也歡迎所謂有善心人士來加入我們的會員。」(C2-1-1)

「我們是依照人團法，我們還是三個月舉辦一次理監事會議，那我們的每一屆的理監事，他任期他大概是看組織章程有沒有變，原則是曾經剛開始是兩年然後換成三年，然後又換回兩年，然後謝理事長(前任理事長)，謝○○的時候改成四年，那我上任的時候我說改成兩年。」(C2-1-2)

「那理事會議主要的內容，第一個一般來講，理監事會議對於理監事會議的支出、財務報表，三個月每一次的三個月的季報表、財務收支報表，這個是最重要的一件事情。」(C2-1-3)

「除了新加入會員，新加入的會員一定要提報理監事會議，這個是基本，你看組織章程你就知道，然後，有關我們身心障礙，聽障類別的社會福利，社會福利方向。比如說，生活輔具啦、爭取，那我們生活輔具的爭取，有關特殊教育，第三點特殊教育，相關資訊的提供，我們在做的就是這個啦。」(C2-1-3)

「還有一個，理監事會議的內容除了我們每一年做的幾十個計畫，是提計畫方案討論嘛，譬如說，我們做早療的、我們作御風而起、我們作手語翻譯，這些工作項目我們推展我們的或者相關知能研習，或者社政相關 ICF 的研習、說明會這些

是譬如我們要花錢嘛，我們也要寫計畫去跟各個基金會或者社政單位、教育局，有關教育的我們就跟他們寫計畫，寫計畫之後執行，執行方案是要透過理監事會議通過，不然就隨便你花沒有限度不對。」(C2-1-3)

### 三、治理型態

社團法人高雄市聾暈協會組織的決策權是，理監事會是屬於合議制，經過理監事會議充分討論溝通後取得一致的共識，再由理事長做成結論。當理監事會議相關計畫案後，再交由社工組長執行。而社工組長就主要單純執行理監事會議的組織計畫與業務，在理事會上沒有決策權。因此，協會組織的實質決策權力在理監事會。而在共識程度上，理監事之間對於組織的決策的共識程度是相當高的。另外，協會的理監事對於組織活動的涉入是相當高的，對組織參與活動也具有影響力。

若從本研究非營利組織治理型態的分類來看，高雄市聾人協會的治理型態應該屬於「董事會主導的治理」和 Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和 Angel Saz-Carranza 等人分類的「卓越的董事會」，組織的治理權力都在理監事會上。而理事會雖然在領導與治理上是高度代表性，對於組織的活動涉入也是相當高，形成了高度領導代表性、高度參與性的卓越理事會。

「這個很簡單，理監事會是屬於合議制，合議制原則上我們不做表決啦！原則上，但是經過理監事會議充分討論溝通後取得一致的共識後，再做結論。」(C2-2-1)

「這個合議制就是說，原則上大家都同意才有決定，不是說一個人，這不是我要怎樣就怎樣，透過理監事會議充分討論以後取得一致共識後再作決議，再由理事長結論。」(C2-2-2)

「所謂的我們社工組長旗下社工方面，他是執行理監事會議決議的相關計畫去執行啦！我們理監事會議作的決議，他們去做就對了啦！」(C2-2-3)

#### 四、理事會與組長的職責與互動

社團法人高雄市聲暉協會的理監事會的開會內容主要審核協會收支預算及推展會務情形，並提出建議。如理監事會議的支出、財務收支報表、年度方案計畫的討論等等。本研究整理相關文獻後歸納非營利組織的董事會有十點應負的職責（Burgess，1993；Axelrod，1994：121-125；陳金貴，1994：56-61；官有垣，2000b：135），而高雄市聲暉協會理事監會的職責，有「確保組織使命的履行與組織價值的維繫」、「決策制定組織目標、策略或是長期行動計畫」、「確保組織經濟可行性」、「運用策略的領導地位與組織外部建立信任」、「招募執行主管並給予協助」、「決定並監督組織的方案與服務」等六項職責。

「那理事會議主要的內容，第一個一般來講，理監事會議對於理監事會議的支出、財務報表，三個月每一次的三個月的季報表、財務收支報表，這個是最重要的一件事情。」(C2-3-1)

「除了新加入會員，新加入的會員一定要提報理監事會議，這個是基本，你看組織章程你就知道，然後，有關我們身心障礙，聽障類別的社會福利，社會福利方向。比如說，生活輔具啦、爭取，那我們生活輔具的爭取，有關特殊教育，第三點特殊教育，相關資訊的提供，我們在做的就是這個啦。」(C2-3-1)

「還有一個，理監事會議的內容除了我們每一年做的幾十個計畫，是提計畫方案討論嘛，譬如說，我們做早療的、我們作御風而起、我們作手語翻譯，這些工作項目我們推展我們的或者相關知能研習，或者社政相關 ICF 的研習、說明會這些

是譬如我們要花錢嘛，我們也要寫計畫去跟各個基金會或者社政單位、教育局，有關教育的我們就跟他們寫計畫，寫計畫之後執行，執行方案是要透過理監事會議通過，不然就隨便你花沒有限度不對。」(C2-3-1)

高雄市聲暉協會執行長的職責是由社工組長擔任，由社工組長統籌擔任，管理組織行政運作和理監事會溝通者的角色。社工組長必須管理組織行政的運作，所以必須對組織外部有一定的瞭解，其職責有「對組織的內外部環境有一定的瞭解」、「建立良好的溝通體系並加以維持」、「維持組織財務的運作與控制」、「鼓勵董事多多參與組織活動」等四項。

「我們的是叫做社工組長，他社工組長，掌理各個工作的社工人員或者是主管我們其他社工人員、支持性就業輔導員啦或者其他社工人員，由他統一調度安排，不管是請假或者是出外勤或者是星期六星期天的計畫，他要調派指揮，啊這的指揮工作當然都是透過理監事會議通過，我們的計畫嘛！」(C2-3-2)

高雄市聲暉協會理監事會與社工組長的互動情形良好又互相尊重，理監事會能體恤社工組長及工作人員辦理業務的辛勞，協助活動的辦理，及共同參與活動。

「那理監事會成員與執行長的互動是這樣，有計劃的時候我們會邀請理監事來共同參與、共同參與，啊不然他們只有幾個人，歹勢說是要做死嗎？，啊大家要一起幫忙啊！是這個意思！理監事大部份很多都會出來。」(C2-3-3)

## 五、理事會角色功能

官有垣(2000b:154-155)探討董事會角色功能的相關文獻，很清楚地將董

事會的角色功能分為四類，分別為：1、「行政管理」的角色功能：亦即聘請或解職行政主管、監督組織的運作與服務的提供和審核組織的預算等功能；2、「決策制定」的角色功能：確立組織的使命、目標和規劃組織長期的發展方向計畫；3、「經費的募集與維繫」的角色功能：董事會要協助組織募得足夠的資金，以維持組織的發展；4、「界域拓展」的角色功能：董事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。而高雄市聲暉協會理監事會在以上四項角色功能是完全的發揮。

「一般那，在以前，我在招募社工人員，是透過網站招募徵聘，啊什麼時候來面試，是一般面試還是理事長來面試看看他工作性質，由他工作性質方面來做面試。社工人員的聘用最重要得是一定要有誠懇的心、有慈悲心、愛心，這一些態度一定要顯現出來。」(C2-4-1)

「年度方案是依照我們的組織章程所明列，我組織章程有提供相關資訊，提供身心障礙身權法、特殊教育法，政府現在執行方案裡面，要提供相關的資訊，接受諮詢，那我們就從這邊去，去做這個寫計畫。」(C2-5-1)

「因為還是組織章程裡面的大方向我們都有做，當然我們所謂的監督，我們應該是要要求政府，應該是監督也可以啦！一般來講，一個社團裡面他的年度計畫，原則上，不能超出你組織章程裡面的服務內容、項目的範圍裡面。」(C2-5-2)

## 貳、社團法人高雄市聲暉協會對外關係

### 一、組織資金的籌措

官有垣(2000b:134-135)整理諸多國外的管理學者的觀點，認為董事會應

該履行有六點功能之一：「組織財源的籌募」董事會必須招募資金與籌募組織財源，董事會成員可以直接捐助資金給組織，或是盡力去尋找籌措財源的管道，或是與社會建立良好的溝通管道與互信網絡，讓組織有足夠的經費來源舉辦活動或維持組織的運行。而高雄市聲暉協會理監事會除了寫計畫申請政府補助款外，基本的會有會員會費收入、理監事會捐款、及申請其他基金會及社團的補助款，如獅子會、仁愛基金會身障基金會等等，所以在的籌措經費的來源管道是多元的，故不受限在只有政府的補助款。

「接受政府補助、善心人士捐款、接受政府補助我們寫計畫他們就會補助。那我們理監事會，因為原則上一個會費收入，會員會費收入，然後捐款、然後政府補助、然後理監事會議捐款，大概就是這幾項。」(C3-1-1)

「通常是我們會結合相關的善心的、愛心的社團，像獅子會、或者是高雄市仁愛基金會啊，請他們協助幫忙、協助計劃，因為政府申請補助不夠，過者像是中國國民黨、身心障礙基金會也有啊，也會幫我們的忙，然後捐款是採取每個人家庭經濟因素不一樣，自由樂捐，不能給他們壓力。」(C3-1-2)

## 二、組織對外活動宣導

在「界域拓展」的角色功能，理事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。高雄市聲暉協會對此業務是由工作人員負責對於外部活動及宣導，主要是po上網路、或者是電話通知、或者是寄計畫方案給會員及參與活動的設攤並宣導，為最主要的方式。理監事會則以協助的角色幫忙活動的宣導。

「對外界的宣導，因為這個我們除了上網 po、或者是電話通知、或者是寄計畫方

案給我們的會員，這些是最主要的。但是像對大眾的時候，面對社會大眾的時候，比如說我們參與什麼活動的設攤，當然會把我們的章程簡介、我們做什麼、我們的校園宣導的工作。」(C3-2-1)

「我們工作人員負責，我們的理監事也會去協助。那對外的話，像公開場合的話，比如說設攤啦，一定會有我們社團的相關的宣導資料，我們高雄市有聲暉協會，他們就是在替有聽力障礙的家長、孩子的服務，那他們如果看看覺得不錯。那快加入我會員，那我們就可以提供資訊，接受諮詢，然後接受諮詢以後，向各個目的事業主管機關跟他們要求落實這樣。」(C3-2-2)

### 三、組織志工的招募

高雄市聲暉協會的志工成員，主要是聽障者會員、家長、理監事成員，如果是辦理大型活動，就會連結學校學生志工團隊來協助。協會並沒有加入內政部詳和計畫成立志工隊，覺得很麻煩，志工必須參加基礎訓練及特殊訓練，才能領有正式的志工證，所以並沒有另外特別招募志工。

「志工原則上是我們聽障者的會員、的家長、理監事。若辦理大型的活動的時候，由我們社工人員、社工組長聯繫各級學校的志工團隊來協助。因為大型的活動我們人員恐怕沒有那麼多，而且年紀因為都是家長也比較大了，所以對於小型的話，我們家長、理監事自己動員還可以動得起來。」(C3-3-1)

「因為我們沒有參與祥和計畫裡面，祥和計畫裡面，志工要參加相關職能的研習，研習完後，基本的基礎教育和志工志願服務法。第二項，還得透過幾個小時的相關單位研習，很麻煩啊，這個有時候流動性也高啦。」(C3-3-2)

#### 四、近期組織社會服務之參與

高雄市聲暉協會的服務項目有聽語障醫療諮詢及轉介、聽語障者教育諮詢、支持性就業輔導及諮詢、聽障生暑期進修班、聽障生國語文競賽、聽障生校園無障礙環境宣導、手語翻譯人員培訓、有關聽障者及親職教育新知講座等等，目前持續正在進行的聽障生校園無障礙環境宣導、音樂班、手語班、個案訪視、參與義賣活動，理監事也會參與活動，並將義賣所得捐獻出來給協會。

「就是我們到年底的所有的一個方案，都在行進當中，不會因為有成果了就沒有做了，包括我上個禮拜做了一個視察。視察校園宣導，就是到年底的時候還是會執行到後面，一直持續的。」(C3-4-1)

「現在目前還在做的就是音樂吧，音樂班還在持續、手語班還在持續，那校園宣導還是在持續，個案的聯繫也還在持續。」(C3-4-1)

「我們會檢討、報告我們目前執行的狀況。有必要的時候會，就像那個我們上次去三信家商，那理事長是想說就請台中的總會一起去，那理事長就會幫忙陪同這樣子，還有義賣活動，義賣活動理監事就會全部出來。這個是我們一整年大概做的。」(C3-4-2)

#### 五、組織與政府之關係

高雄市聲暉協會的資金是撰寫計畫向政府申請補助，如勞工局的支持性就業服務人事案、內政部、社會局的社工員人事費及辦理各項業務相關活動計畫等，除此之外，其他辦理的小型活動及研習課程，可能也會向永齡、獅子會、仁愛基金會中國國民黨身障者保護基金會等申請。但主要以高雄市政府勞工局的支持性就業委託案為大宗，所以政府補助經費的多寡多少會影響到協會的運作。而理監

事會是討論年度計畫案規劃及監督組織的運作，再交由社工組長執行計畫並向政府爭取委託案或經費補助。高雄市聲暉協會和政府關係模式式呈現著 Kuhnle 和 Sell(1992)分類中「整合依附型」、Gidron, 、Kramer 和 Salamon 分類的「合作模式」、與呂朝賢五種非營利組織與政府關係中的「互補性關係」。

「有啊，就是要有方案，寫計畫。我去爭取跟訓練中心不太一樣，我都是依法行政，我們這社團方面，我們所需要的比如說計畫方案跟政府去申請。」(C3-5-1)

「一般像我們的人員都是寫計畫，社區就業、社工人員，身心障礙社團代表就是偏向社會經濟弱勢，那我們社工人員就是依照我們這個障別的需求，相對我們要什麼東西，交代他們去做，也要他們瞭解我們相關章程，不然要如何要他們來替我們服務，完全不一樣啊。」(C3-5-2)

### 參、社團法人高雄市聲暉協會未來面臨的挑戰

#### 一、理事會運作與治理之改進

「沒有，這些理監事會議還是依照人團法的方式去開，就開在社團裡面最重要幾個，那我們資源計畫還是依照我們的組織章程，不能說社團已經在募款了還有其他再捐款的，要捐款的就要提專案。一般運作，理事會的運作還好，大家也很支持。」(C4-1-1)

#### 二、如何因應資金不足的困境

「一般身心障礙社團，他募來的錢是很辛苦的，那我們不能辜負社會大眾的愛心，所以我們對這個金錢的開支一定要注意，很省著用，用在該用的情況。因為經濟不景氣嘛，所以捐錢越來越少，越來越少時當然要募款，有時候跟理監事的人際

關係、或者是我們的社工組長他外面的人際關係，影響非常的大。」(C4-2-1)

「應該在我們本社團還沒有這個問題，哪像以前這個內政部、或者教育部，我們寫了一個大計畫，計畫要花三十幾萬，他就是要我們自籌款。…那理事長出面先墊。」(C4-2-1)

### 三、行政人力不足時如何處理

「我坦白講，社會工作人員，在一般社團是把他當成全能的，那社團的要求、還要我們社工人員具有愛心，或是最好六、日都要出去辦活動，而且是最好都不要有加薪或者是終點費，大家把社工人員當成全能、萬能的。」(C4-3-1)

「但是我們給我們社工組長很大的人力調派權。人力調派權，星期六、星期天他出去辦活動。像是你工作比較少、你半天，半天給你休假，讓他補一補而已。我們是盡量能夠做，做到這樣。」(C4-3-1)

「那人力不足的時候，像休假的時候，我們會請我們的志工，會員的媽媽來共同協助辦活動。」(C4-3-1)

## 第四節 社團法人中華民國聾人協會內部治理與對外關係

### 壹、社團法人中華民國聾人協會內部治理

#### 一、組織內部的架構與理監事成員背景

民國六十年底，一群就讀台灣各大專院校的聾人，為了聯繫感情，協商成立「大專聾生聯誼會」，而後擴大範圍，更名為「大專聾友聯誼會」。六十七年十月，乃發起「中華民國聾人手語研究會」，依法向內政部登記，至七十九年中，服務全國聾胞，更名「中華民國聾人協會」的誕生，八十二年度中更向台北法院完成設立社團法人立案。致力於研究及推廣手語，增進社會大眾對聾人之瞭解與接納、協助政府為聾人謀求更完美的福利措施與更公平的就業機會、幫助聾人解決身心上的問題，為聾人建立無障礙之生活環境。內部全職工作人員包含理監事成員共 25 位，15 位理事、5 位監事(如表 4-4-1)、1 位行政人員、2 位就業服務員、1 位新北市翻譯派遣承辦人、1 位新竹翻譯派遣承辦人。2 位兼職人員(兼職顧問及督導)、1 位秘書長(無給職)。另外秘書處有分 10 組人力，每組 1-3 人(志願服務人力)。

而中華民國聾人協會的組織架構(如圖 4-4-1) 組織最上層為會員大會，會員人數約 113 位，每年召開一次會員大會，理監事任期為三年。理監事會的參與者有還有榮譽理事長、名譽理事長、顧問，理監事會下有設置秘書長，主要由秘書長掌管協會整體行政工作與組織業務和活動的運作。在秘書長下列設置執行秘書，即由行政人員擔任，負責平日的行政業務與對外溝通連結，在執行秘書下有 10 組分工，負責不同的業務組別，目前正在改組中，組織架構圖中原本分有 9 個小組，請參見圖 4-4。

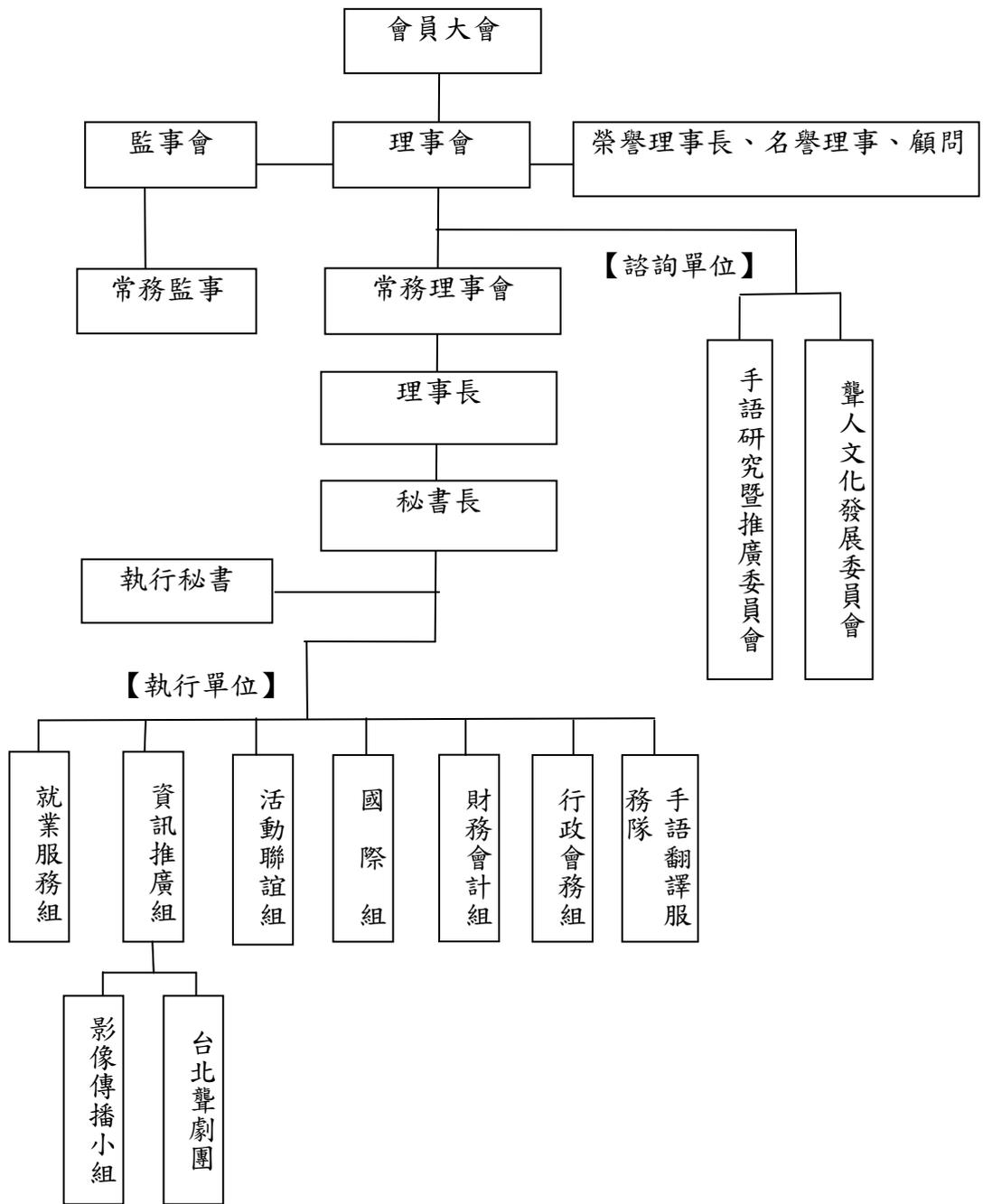


圖 4-4-1 : 社團法人中華民國聾人協會組織架構圖

資料來源：社團法人中華民國聾人協會提供

表 4-4-1 社團法人中華民國聾人協會理監事成員背景統計表

N=20			
變項統計	選項別	人數	百分比(%)
性別	1. 男性	13	65.0%
	2. 女性	7	35.0%
年齡	1.26歲-35歲	6	30.0%
	2.36歲-45歲	8	40.0%
	3.46歲-55歲	3	15.0%
	4.56歲-65歲	3	15.0%
	5.66歲-75歲	0	0%
聽語障	1.有聽語障	12	100%
	2.無聽語障	0	0%
教育程度	1.碩士	0	0%
	2.大專	14	70.0%
	3.高中職	6	30.0%
	4.國中	0	0%
	5.國小	0	0%
職業	1.企業主管及經理人	0	0%
	2.專業人員	9	45.0%
	3.事務工作人員	5	25.0%
	4.非技術工及體力工	0	0%
	5.其他	5	25.0%
	6.無	1	5.0%

表 4-4-1:社團法人中華民國聾人協會理監事成員背景統計表

資料來源：研究者整理

## 二、理事會的組成與運作

社團法人中華民國聾人協會理監事會總共由 15 位理事、5 位監事成員組成，全數皆為聽語障者，其理監事都是由會員大會選舉出來的，由會員先投票決定選出理事跟監事之後，然後再選出常務理事，最後常務理事裡面再推派一個做理事長。依據中華民國聾人協會的組織章程規定，常務理監事會議的話是每個月召開，

然後理監事會議是三個月召開一次，理監事的任期是三年，會議的主要內容是各分組業務的報告或是決策方案提出來作討論，及臨時動議的部分。

「是由會員投票，會員先投票決定理事跟監事之後然後再選出那個常務理事，然後常務理事裡面再推派一個做理事長，對，投票選舉。」(Db2-1-1)

「常務理監事會議的話是每個月召開，然後理監事會議是三個月開一次，那基本上為了要增加大家的出席率，所以就會在六日的時候召開這樣子，那任期是三年。」(Db2-1-2)

「就是我們協會的各處室的報告，報告完之後然後協會一些問題，那一些決策方面地方就是會有提案討論，然後跟臨時動議，就是理監事們突然間想到什麼，他們也可以提議，然後再臨時動議這個地方。」(Db2-1-3)

### 三、治理型態

社團法人中華民國聾人協會的組織的決策權是，主要由理監事會議開會討論，決議後同意執行，如果有時間的急迫性時，會先由理事長同意決定，再報備理監事會。通常在聽語障社團聯繫的工具會是使用簡訊、手語視訊、使用 E-MAIL，所以工作人員會使用 E-MAIL 通知理監事成員，他們也會使用 E-MAIL 回覆。因此，協會組織的決策權力，雖主要在理監事會，但秘書長對於組織的運作與參與程度是相當高的，理事監會會與秘書長討論業務之運作。而在共識程度上，理監事之間對於組織的決策的共識程度是相當高的。另外，協會的理監事對於組織活動的涉入是相當高的，對組織參與活動也具有影響力。

若從本研究非營利組織治理型態的分類來看，中華民國聾人協會的治理型態應該屬於 Saidel 與 Harlan(1998)分類的「共享型的治理」和 Alfred Vernis、Maria Iglesias、Beatriz Sanz 和 Angel Saz-Carranza 等人分類的「卓越的董事會」，

共享型治理強調理監事會與執行長兩者在組織治理活動皆有高度的參與，和發揮兩者的職責，共同分享權力與領導組織的運作。而理監事會在領導與治理上是高度代表性，但是對於組織的活動涉入是相當高，形成了高度領導代表性、高度參與性的卓越理事會。

「是看情況，就是如果時間允許的話，就是會經過理監事同意，那如果說時間很趕的話，趕到最趕就是理事長先，先經過理事長同意，然後之後報備理監事。」

(Db2-2-1)

「那因為現在 MAIL 很發達嘛，然後為了要讓理監事可以收到訊息之後都會對理監事說你一定要收 MAIL，然後就是 E-MAIL 給他們，那他們沒有問題就當作通過，他們有問題他們就會直接在信上回覆給大家，我們的信都是用全部回覆，讓所有理監事都可以看的到每一個理監事的意見，這樣子。」(Db2-2-2)

「我覺得台北的聾人就是比較常用信件去發送，所以 MAIL 這個部分對他們來說是個很日常生活一定要用的東西。所以這個決策就是還是要理監事，最後還是要理監事認可啦！就是時間上很緊迫的話，就是由秘書長先報備理事長，理事長同意通過之後，然後再發給所有理監事。」(Db2-2-3)

#### 四、理事會與秘書長的職責與互動

社團法人中華民國聾人協會的理監事會的職責是，討論年度預算、決算及審查、並擬定計劃工作計畫，及瞭解協會申請政府補助計畫方案的結果，監督與檢討方案執行的狀況，並提出問題及建議。本研究整理相關文獻後歸納非營利組織的董事會有十點應負的職責 (Burgess, 1993; Axelrod, 1994: 121-125; 陳金貴, 1994: 56-61; 官有垣, 2000b: 135)，而中華民國聾人協會理事監會的職責，

有「確保組織使命的履行與組織價值的維繫」、「決策制定組織目標、策略或是長期行動計畫」、「決定並監督組織的方案與服務」等三項職責。

「理事會的職責就是來開會啊！然後還有就是針對於每個月我們的，常務嘛針對每個月我們的開會、報告，做一些監督跟檢討的工作，還有一些詢問的工作，譬如說，我們這一次申請經費補助為什麼這麼少啊？是不是計畫寫得不好？或者是政府沒有錢還是怎樣？那他們工作就是監督啦，然後跟提問啦！」(Da2-3-1)

「因為我們的理監事他會加入我們的小組啊，他會成為那個小組的一員，甚至是他的一個監督者或是他的推動的角色，所以他們也是都會參與這個計畫，其實我們人很少，所以其實基本上一個大計畫所有理監事他們都會一起參加。」(Db2-3-1)

中華民國聾人協會執行長的職責是由秘書長擔任，管理組織行政運作和理監事會溝通者的角色。所以必須對組織外部有一定的瞭解，依據執行長的職責有八點（Ingram, 1993：341-345；陳定銘，2001），而秘書長的職責有做到「對組織的內外部環境有一定的瞭解」、「提供董事會政策指引的資訊與相關領導的協助」、「建立良好的溝通體系並加以維持」、「適時對董事進行教育、並且釐清董事與受新員工之間的權責問題」、「維持組織財務的運作與控制」、「鼓勵董事多多參與組織活動」、「有策略地管理組織活動」、「志工的招募與管理」等八項。

「那執行長的職責的話，就是管理我們秘書處，所有每一個組的那個活動進度安排，還有就是協會日常會務處理，收發文啊，還有一些公文上面的處理，然後還有就是經費收支的運用，然後還有就是年度上的預算，還有工作人員的出缺勤、考核、然後發薪啊，比較簡單的行政事務都是由我這邊處理。」(Db2-3-2)

中華民國聾人協會理監事會與秘書長互動關係相當良好，理監事會成員與秘書長有建立良好的溝通體系，共同致力於組織使命的履行及組織價值得維繫，兩者互動是相互尊敬與支持。

「就是基本上來說，理事像他(旁邊在場者1)也是我們理事，他(旁邊在場者2)是我們常務理事，他(旁邊在場者3)是我們監事，他們都很棒，他們都是還蠻支持我們的，支持我們秘書處。」(Db2-3-3)

## 五、理事會角色功能

官有垣(2000b:154-155)探討董事會角色功能的相關文獻，很清楚地將董事會的角色功能分為四類，分別為：1、「行政管理」的角色功能：亦即聘請或解職行政主管、監督組織的運作與服務的提供和審核組織的預算等功能；2、「決策制定」的角色功能：確立組織的使命、目標和規劃組織長期的發展方向計畫；3、「經費的募集與維繫」的角色功能：董事會要協助組織募得足夠的資金，以維持組織的發展；4、「界域拓展」的角色功能：董事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。

而中華民國聾人協會理監事會在以上四項角色功能的發揮，有「行政管理」的角色功能，但是主要在監督組織的運作與服務的提供和審核組織的預算等功能，聘請或解職行政主管是沒有的，是由理事長與秘書長負責，再報備理事會，及「決策制定」的角色功能，確立組織的使命、目標和規劃組織長期的發展方向計畫，有這兩項功能，其他兩項主要由秘書長及其他工作人員負責。

「基本上來說理監事會他是不會介入這一塊，就是我們的組長、組員還有我們的行政人員就是我們，我跟理事長先招募，然後面試完之後然後再報備理監事，那基本他們都不會反對，除非是他們認識這個人覺得他很不好，不過基本上都沒有

反對過，而且我們秘書處就是我們在管，其實理監事沒有管，理監事是管我們，所以我們秘書處做不好是我們要負責。」

(Db2-4-1)

「這個部份的話是我跟理事長先規劃，像理事長會有很多想法，規劃一整年之後我們在理監事會議中再提出來，對然後理監事會通過。」(Db2-5-1)

「我覺得監督的話比較是五常，因為五常每個月都開會，對所以五常他們就是比較會仔細到這個執行面，然後看我們做的怎麼樣；那理監事的話他們是覺得說 OK，他們覺得很棒，他只看那個內容他不會去想那個執行面，那五常因為每個月都開會所以他們會想的比較多。」(Db2-5-2)

## 貳、社團法人中華民國聾人協會對外關係

### 一、組織資金的籌措

中華民國聾人協會在資金的籌措是仰賴政府的補助款為主要來源，大約有九成多左右，政府補助款的多寡會影響到組織的運作。基本上聽語障者因為溝通上的障礙，要他們對外募款事實上是困難的。官有垣（2000b：134-135）整理諸多國外的管理學者的觀點，認為董事會應該履行有六點功能之一：「組織財源的籌募」董事會必須招募資金與籌募組織財源，董事會成員可以直接捐助資金給組織，或是盡力去尋找籌措財源的管道，或是與社會建立良好的溝通管道與互信網絡，讓組織有足夠的經費來源舉辦活動或維持組織的運行。而中華民國聾人協會理監事會並沒有發揮此項功能。

「我們幾乎沒有資金的來源，我們幾乎百分之 99 都是政府補助」(Db3-1-1)

「他們沒有進行過，因為今年我們算過就是政府補助又變少，那我們原本就服是三個人，有被砍一個，所以就變兩個，所以我們就是希望理監事就是可以幫忙進行募款，那這個部份是還沒有開始進行還在討論當中。」(Db3-1-2)

## 二、組織對外活動宣導

在「界域拓展」的角色功能，理事會必須替組織建立與外部完善健全的溝通、互動的管道，落實組織使命，提升組織的公共形象和宣揚組織活動。中華民國聾人協會對此業務是由秘書長及行政人員負責，藉由網站、E-MAIL或臉書(fb)對外宣傳活動，將活動訊息傳給會員及來參與過活動的人，而理監事會沒有負責此角色項功能。

「我們活動就是我們有臉書嘛、有網站，然後還有我們收集來參加過的人的E-MAIL，然後就是每次有活動就會發給會員還有來參加過的人，那主要就是用E-MAIL的方式，那如果說沒有E-MAIL的人，那我們就用傳真的方式過去，不過現在很方便，就是在臉書上放就是最快的方式，基本上是活動就不會，因為活動，我們雖然會員感覺很多，但是有繳會費的差不多一百個左右，可是我們名單有三百個。」(Db3-2-1)

「由我們網路文書就是我們行政人員，他就是負責作聯繫，那活動溝通，如果是溝通活動的話，那就是我們一起，我們就跟活動組一起規劃。」(Db3-2-2)

## 三、組織志工的招募

在志工招募方面，主要來源以手語翻譯培訓班的學員，原先的用意是可以讓手語班的學員有學習的機會，用於真正實務工作及發揮的機會，並成立志工服務

隊及區分組別，如翻譯志工、行政志工、資訊志工等等，協助協會各項活動的進行。每年有固定對外公告招募志工一次，公告之後會經過面試，面試完會讓志工參加基礎訓練及特殊訓練，成為正式的志工，並領有志工手冊。

「我們每一年有固定一次的招募，我們就會辦正式的招募，其實他們最大的來源是，我們的來源大部份都是手語班拉，手語班畢業的學生。因為他們喜歡老師，然後也想說可以來服務，然後因為為什麼，因為來服務的時候，就是有跟老師繼續用手語溝通，那手語也不會退步，所以我覺得是兩方都有利啦，所以他們就是來當我們的志工。」(Db3-3-1)

「那我們志工招募的方式的話，我們就是正式招募我們會公告，然後公告完之後我們經過面試，面試完之後他一定要參加志工的訓練，所以我們會辦一些志工訓練，那拿到那個台北市政府的那個，我們是台北市政府社會局的志工手冊。然後手冊之後我們，就告訴他我們有分很多種項目，看他是要參加幾個項目，譬如說翻譯志工、行政志工、資訊志工什麼的很多志工。」(Db3-3-2)

#### 四、近期組織社會服務之參與

中華民國聾人協會致力於研究及推廣手語，協助政府為聾人謀求更完美的福利措施與更公平的就業機會，其近期服務項目有專業手語翻譯員培訓、新北市及新竹手語翻譯服務委託案、聾人就業之轉介與輔導、聾人休閒娛樂活動之舉辦。除此另外，有自籌獨立辦理的聽障年長者關懷照顧活力站，提供有關法律、國民年金等有關講座議題。而理監事的成員也會加入協會分組志願服務人力裡面，所以只要空檔的人就會來參與並協助活動的進行。

「我們就是做手語翻譯啊，新竹跟新北市，新竹市跟新北市的手語派遣，這是我

們社會服務最主要的部分，這是委託案，然後再來是我們自己服務的這個聽障年長者關懷照顧活力站，這是我們自己辦的，獨立的。」(Db3-4-1)

「然後我們辦一些講座，用自籌，然後我們當然請不要錢的，譬如說我們法律顧問，就是收的比較便宜有沒有，還有我們理事長自己講，理事長做保險的，那他就自己講像國民年金那些東西，……對所以我們可能現在還在想，當我們想定之後才會開始申請計畫這樣子。所以目前大部分的社會服務方案就是這樣，然後，就是開手語班啦，然後做志工服務這樣子。」(Db3-4-1)

「理事他也是我們活動組的一員嘛，所以基本上他們有空也喜歡，他們就會來參與。就是只要大家的心還在這個協會就 OK。」(Db3-4-2)

## 五、組織與政府之關係

中華民國聾人協會的資金來源主要是仰賴政府的補助，辦理各項活動。通常會寫計畫申請經費補助，及爭取手語服務委託案及支持性就業服務委託案，所以政府補助經費的多寡會影響到協會的運作。而理監事會沒辦法幫協會向政府爭取委託案或經費補助，是由秘書長及工作人員負責處理。中華民國聾人協會和政府關係模式呈現著 Kuhnle 和 Sell(1992)分類中「整合依附型」、Gidron、Kramer 和 Salamon 分類的「合作模式」、與呂朝賢五種非營利組織與政府關係中的「互補性關係」。

「是一個計畫案的補助，對就計畫案補助，但是我們現在的計畫案就是，那就是百分之百補，百分之百補就是你也不能挪做其他用啊，所以等於是我只是幫你做工而已，但是其實對我們協會是沒有什麼好處，就是我們有做服務這樣子，但是對我們協會資金上是沒有什麼幫助，因為補多少就是拿多少的錢。」(Db3-5-1)

「理監事他們都是一般人，那他們比較少想到這個東西，他們比較就是很像是一家人大家來聚一聚這種感覺，那基本上他們比較沒有辦法主動幫我們向政府爭取一些經費的補助。」(Db3-5-2)

### 叁、社團法人高雄市聾人協會未來面臨的挑戰

#### 一、理事會運作與治理之改進

「如果說改進的狀況的話是說，因為我們以前的話，都認為我們一定要向政府申請補助，都是大量申請補助，靠政府的補助來給就是幫助我們，可是現在不行，現在沒有辦法了，因為政府沒有多少錢可以補助，而且他慢慢的我們自籌費用越來越多，所以說，我們就想說我們現在目前的話要改進的就是說，就是要開發財源。」(Db4-1-1)

「可能開手語班、或者是做出版品的工作，那也有可能因為我們是有培養的，我們以前有培養那個就是拍紀錄片啦，拍紀錄片我們以前，我們有可能會請他們來說，拍短片、拍聾人文化紀錄片。但是就是說我們可能是目前宣導、宣傳的是我們聾文化的所有的產品的工作，就是這樣子。還有第二個，我們有可能要開是說育成中心，對育成中心。」(Db4-1-1)

#### 二、如何因應資金不足的困境

「那就是我們剛剛理事長有說嘛，就是說我們政府補助是越來越少，所以我們一定要就是來接新的案子，然後新的單位。攝影隊啊、出版品，然後一些紀錄片來因應，看有沒有資金的來源，那這對我們協會來說是最困難的一部分。因為我們外表看起來都非常好，甚至有人覺得說我們長得又那麼漂亮，你要是隨便拿一個脊髓損傷的或拿一個輪椅的來比，你說你會捐錢給誰嘛？用看就知道了，比較沒

辦法形象廣告。所以我就一直跟理事長說我們一定要走出我們的特色，因為如果我們不能做接受救濟的那個部分，我們必須做出我們的特色，讓人家覺得說這個很有特色，他願意來贊助我們，而不是來捐錢給我們。」(Db4-2-1)

### 三、行政人力不足時如何處理

「因為我們行政人員只有一個，然後加秘書兩個，加理事長這樣只有三個人，三個人力你要辦這麼多活動，我們每一個月都有兩個活動，然後我們還有大活動，至少一年有一到三個大活動，然後這麼多活動我們沒有辦法三個人，所以我們一定要把各個組長然後去合併起來，然後讓大家一起來參與這樣子。然後加上我們的志工啊。」(Db4-3-1)

「我們有兩個就服，然後一個督導三個就服，然後我們還有新北市的手語翻譯服務，還有新竹的手語翻譯服務，對，那目前這四塊是最大的，這四塊的經費支撐這個協會，所以在人力不足的時候，我們就是會調這些工作人員」(Db4-3-1)

「我覺得這是看理事長主事者的意願啦，因為你要看我們理事長剛剛就直接告訴你說我們就是怎麼樣，那做他下面的人就會說喔好啊，就好像變成一個公定這樣子。」(Db4-3-1)

## 第五節 社團治理結構與功能之比較分析

本研究經由文獻分析和深度訪談的方式得到相關的研究資料，並將資料加以分析，從上述文獻探討與個案探析中歸納整理比較四個聽語障社團之差異性，分成聽語障礙福利社團的內部治理型態與對外政府關係、理監事會的治理結構與功能發揮之影響、外部因素影響比較等三個部分。

### 壹、聽語障礙福利社團的內部治理型態和對外關係模式與類型

從內部治理型態與對外政府關係模式與類型兩個部分分析表 5-1-1，四個研究個案的治理型態為高雄市聾人協會的治理型態屬於「執行長主導的治理」和「好意的董事會」；中華民國啟聰協會的治理型態屬於「執行長主導的治理」和「好意的董事會」；高雄市聲暉協會的治理型態屬於「董事會主導的治理」和「卓越的董事會」；中華民國聾人協會的治理型態屬於「共享型的治理」和「卓越的董事會」。

四個研究個案對外與政府關係的模式與類型從 Kuhnle 和 Sell 分類中，都是屬於「整合依附型」，意指非營利組織與政府間溝通、接觸程度高，兩者關係親密，同時財務上也相當依賴政府，法規上也受到政府相當程度控制。而從 Gidron、Kramer 和 Salamon 的分類中，四個研究個案都屬於「合作模式」，合作模式最典型的方式就是政府提供資金，由非營利組織提供服務。

從呂朝賢的分類，可以看出四個研究個案都屬於「互補性關係」，由政府提供資金，非營利組織提供服務的方式達成任務與目標，指非營利組織與政府之間對於解決問題的目標是相同地，但是對與解決目標的手段有不同的想法。

表 4-5-1:本研究個案的內部治理型態與對外政府關係模式與類型

組織名稱	內部治理型態	與政府關係模式與類型
社團法人高雄市聾人協會	「執行長主導的治理」 和「好意的董事會」	「整合依附型」、「合作 模式」、「互補性關係」
社團法人中華民國啟聰協會	「執行長主導的治理」 和「好意的董事會」	「整合依附型」、「合作 模式」、「互補性關係」
社團法人高雄市聲暉協會	「董事會主導的治理」 和「卓越的董事會」	「整合依附型」、「合作 模式」、「互補性關係」
社團法人中華民國聾人協會	「共享型的治理」和 「卓越的董事會」	「整合依附型」、「合作 模式」、「互補性關係」

資料來源：研究者整理

## 貳、理監事會的治理結構與功能發揮

### 一、結構特質之影響

依研究四個案理監事會結構特質中，從 1. 性別的分析可以看出只有高雄市聲暉協會理監事成員女性多於男性，其他三個研究個案都是男性高於女性。2. 按年齡分析：可以看出中華民國聾人協會，理監事的成員年齡層較年輕，高雄市聲暉協會成員年齡層較高，而高雄市聾人協會、中華民國啟聰協會的理監事成員年齡層相當。3. 按聽語障分析：可以看出高雄市聾人協會、中華民國聾人協會理監事成員都是聽語障者，而中華民國啟聰協會有 75%聽語障者、高雄市聲暉協會只有 5.0%聽語障者。4. 按教育程度分析：中華民國聾人協會理監事成員有大專程度佔 70%，其教育程度最高，其次高雄市聲暉協會理監事成員大專和高中職程度各佔有 45%。5. 按職業類別分析：高雄市聲暉協會理監事成員的專業人員比例佔 58.3%最高，而中華民國聾人協會的專業人員比例佔 45.0%也是相當高。6. 依設置理監事會

**設置輔助單位分析：**高雄市聲暉協會及中華民國聾人協會皆有設置顧問；有設置功能性的委員會的有中華民國啟聰協會及中華民國聾人協會。

## 二、功能發揮之影響

**(一)理監事會最常發揮的功能：**就高雄市聾人協會除外，其他三個個案中華民國啟聰協會、高雄市聲暉協會、中華民國聾人協會等能發揮其 1. 審核組織的年度業務方案功能 2. 審核與決議組織的預算與決算 3. 明訂組織的任務、運作過程。

**(二) 理監事較少發揮的功能：**高雄市聾人協會 1. 資金籌措 2. 志工招募 3. 對外溝通 4. 監督組織運作；中華民國啟聰協會 1. 資金籌措 2. 志工招募 3. 對外溝通；高雄市聲暉協會 1. 志工招募；中華民國聾人協會 1. 資金籌措 2. 對外溝通

**(三) 理監事會需要加強的功能：**高雄市聾人協會 1. 資金籌措 2. 專業能力 3. 職責認知 4. 行銷組織 5. 決定組織長期計畫。中華民國啟聰協會 1. 資金籌措 2. 專業能力 3. 行銷組織。高雄市聲暉協會 1. 行銷組織。中華民國聾人協會 1. 資金籌措 2 行銷組織。

**(四) 影響理監事會功能的原因：**高雄市聾人協會 1. 理事長的領導 2. 理監事會的組成結構 3. 對外溝通：聽語障礙 4. 組織的專業化程度。中華民國啟聰協會 1. 理事長的領導 2. 理監事會的組成結構 3. 對外溝通：聽語障礙 4. 組織的專業化程度。高雄市聲暉協會 1. 理事長的領導 2. 理監事會的組成結構 3. 組織的專業化程度。中華民國聾人協會 1. 理事長的領導 2. 理監事會的組成結構 3. 對外溝通：聽語障礙 4. 組織的專業化程度。

表 4-5-2:本研究個案之理監事會組織結構特質與功能發揮一覽表

理監事會 研究類別		高雄市 聾人協會	中華民國 啟聰協會	高雄市 聲暉協會	中華民國 聾人協會
<b>結構特質</b>					
理監事會的規模		12 人	12 人	20 人	20 人
理監事的性別		男性75.0% 女性25.0%	男性66.7% 女性33.3%	男性 40.0% 女性 60.0%	男性 65.0% 女性 35.0%
理監事的年齡		46-55歲人數 比例最高58.4%	46-55歲人數 比例最高41.6%	56-65歲人數 比例最高35.0%	36-45歲人數 比例最高40.0%
理監事的聽語障		有聽語障100% 無聽語障 0%	有聽語障75% 無聽語障25%	有聽語障 5.0% 無聽語障95.0%	有聽語障100% 無聽語障 0%
理監事的教育程度		高中職人數 比例最高50.0%	高中職人數 比例最高83.3%	大專、高中職人 數比例最高各 佔45%	大專人數 比例最高 70%
理監事的職業		非技術工及體力 工 . 比 例 最 高 66.7%	無工作者 . 比 例最高58.3%	專業人員 . 比 例最高58.3%	專業人員 . 比 例最高45.0%
理監 事會 設置 輔助 單位	有無設 置監察 人、顧 問	理事 9 人 監事 3 人	理事 9 人 監事 3 人	理事 15 人 監事 5 人 顧問	理事 15 人 監事 5 人 顧問
	有無設 置功能 性的委 員會	無	有設置聯誼、社 福、教育、會務 等 4 個委員會	無	有設置手語研 究、聾人文化等 2 個委員會
<b>功能發揮</b>					
理監事會最常發 揮的功能		(1)審核組織的 年度業務方案 (2)審核與決議 組織的預算與 決算	(1)審核組織的 年度業務方案 (2)審核與決議 組織的預算與 決算 (3)明訂組織的 任務、運作過程	(1)審核組織的 年度業務方案 (2)審核與決議 組織的預算與 決算 (3)明訂組織的 任務、運作過程	(1)審核組織的 年度業務方案 (2)審核與批准 組織的預算與 決算 (3)明訂組織的 任務、運作過程
理監事較少發揮		(1)資金籌措	(1)資金籌措	(1)志工招募	(1)資金籌措

的功能	(2)志工招募 (3)對外溝通 (4)監督組織運作	(2)志工招募 (3)對外溝通		(2)對外溝通
理監事會需要加強的功能	(1)資金籌措 (2)專業能力 (3)職責認知 (4)行銷組織 (5)決定組織長期計畫	(1)資金籌措 (2)專業能力 (3)行銷組織	(1)行銷組織	(1)資金籌措 (2)行銷組織
影響理監事會功能的原因	(1)理事長的領導 (2)理監事會的組成結構 (3)對外溝通:聽語障礙 (4)組織的專業化程度	(1)理事長的領導 (2)理監事會的組成結構 (3)對外溝通:聽語障礙 (4)組織的專業化程度	(1)理事長的領導 (2)理監事會的組成結構 (3)組織的專業化程度	(1)理事長的領導 (2)理監事會的組成結構 (3)對外溝通:聽語障礙 (4)組織的專業化程度

資料來源：研究者整理

### 參、研究個案外部因素之影響

除了上述探討對外與政府關係的模式與類型外，亦為探討聽語障礙福利社團對外關係的內涵與現況，像是組織資金與志工招募、社會服務方案等。以下依據文獻分析與個案探析歸納出幾點聽語障礙福利社團對外關係的研究結果比較。

一、聽語障礙福利社團組織資金來源短缺，除了理監事成員為非聽語障者，如高雄市聲暉協會一樣 95%都是聽人，對外的人際溝通活絡，有充沛的人脈，資金來源多元化，不然都須仰賴政府的經費補助，組織才能正常運作。

二、組織活動宣導，需要對外溝通，若要聽語障者的理監事成員負責對外溝通及活動宣導，這是有困難的。所以中華民國啟聰協會、高雄市聲暉協會、中華民國聾人協會這三個個案活動宣導及對外溝通，都是由行政主管及工作人員負責，理監事成員是沒有這項功能的。

三、志工招募的來源有受到部分的限制，是因為需要會使用手語的志工，聽語障礙福利社團就是服務聽語障礙者的組織，包括自己單位的理監事成員及對外的服務的聽語障礙個案，所以志工來源主要為本身組織的手語翻譯班的學員的原因，至於高雄市聲暉協會主要至連結學校學生志工，其對外人脈關係活絡，並且其服務的對象，有一部分是只有聽障，配戴助聽器即可聽到聲音的個案，這也是沒有另外再招募志工的原因。

四、本研究四個聽語障礙個案，主要都是申請政府的補助方案，大部份的業務都手語翻譯的服務、聽障者的支持性就業服務為大宗，都是政府提供資金補助，聽障福利社團提供服務的合作關係，也是互補關係。也因為如此，故在社會服務方案的執行也須按照政府的規定，接受政府的定期督導與成果的核銷。

五、政府資金補助是依照政府的規定的補助辦法申請，寫計畫申請經費也須按照審核的內容標準，並不一定送計畫就可以通過，也會審核計畫內容的創新及特色。聽語障福利社團大部分都是仰賴政府的補助為主要來源，但也因為如此如果政府的補助減少了，就會影響組織的運作，四個研究個案都是有申請政府的經費補助，只有高雄市聲暉協會資金的來源較為多元，所以組織資金的來源可以多元化是未來要努力的方向。

表 4-5-3:本研究個案外部因素影響比較表

受訪者 影響因素	高雄市 聾人協會	中華民國 啟聰協會	高雄市 聲暉協會	中華民國 聾人協會
資金招募狀況			★	
組織活動宣導		★	★	★
志工招募狀況	★	★		★
社會服務方案	★	★	★	★
政府資金補助	★	★	★	★

資料來源：研究者整理

## 第五章 研究結論與建議

本章係針對聽語障礙福利社團治理結構與功能之發揮有何影響，分別就內部因素、外部因素兩個面向，再經由訪談社團法人高雄市聾人協會、社團法人中華民國啟聰協會、社團法人高雄市聲暉協會及社團法人中華民國聾人協會之研究結果。本章分為三節，第一節是針對前四章內容及分析之後，提出本研究之主要結論；第二節則提出研究建議；第三節則是本研究之研究限制與後續研究建議。

### 第一節 研究結論

本研究經由文獻分析和深度訪談的方式得到相關的研究資料，並將資料加以分析，從上述文獻探討與個案探析及四個聽語障礙福利社團內部治理與外部比較分析後歸納整理之研究結論如下：

#### 壹、聽語障礙福利社團的內部治理影響因素

##### 一、理監事會與執行長分工職責是否明確，會影響組織的治理型態

理監事會和執行長之間工作分工職責能單純明確，如中華民國聾人協會，理監事會進行決策功能，純粹扮演決策者的角色；執行長單純扮演組織計劃執行者和管理組織者的角色。如雙方單純的從屬關係，就會出現「共享型的治理」的情形。

##### 二、理監事會成員的聽語障礙會影響組織的對外溝通

依據表 4-5-2 及表 4-5-3 分析，聽語障理監事成員會影響功能的發揮，其中可以比較分析出高雄市聾人協會、中華民國聾人協會理監事成員全都是聽語障者、中華民國啟聰協會有多數理監事成員也是聽障者，其對外界之人際溝通與互動會受到限制，需藉由執行長或主管人員擔任對外溝通的橋樑。

##### 三、理監事會成員的教育程度高低會影響組織的運作

在教育程度因素影響分析中，可以看到中華民國聾人協會理監事成員有大專

程度佔 70%，其教育程度最高，其次高雄市聲暉協會理監事成員大專和高中職程度各佔有 45%。在整體組織運作上，可以瞭解因其理監事成員的教育程度高，對本身職責的認知清楚，組織的決策執行及功能的發揮較好。

#### 四、理監事會成員的專業程度會影響組織的運作

在職業類別分析中可以知道，高雄市聲暉協會理監事成員的專業人員比例佔 58.3%最高，而中華民國聾人協會的專業人員比例佔 45.0%也是相當高。對於組織預算的審核、長期計畫的規劃與決策的執行，更有效率且完善。因此，組織的理事會成員應該以社會各領域專業人士為主，可以落實組織的使命與宗旨。

#### 五、理監事會成員中有聽語障礙者的比例多寡會影響組織的運作

從四個聽語障礙福利社團所提供資料中，可以知道高雄市聾人協會、中華民國聾人協會理監事成員都是聽語障者，而中華民國啟聰協會有 75%聽語障者、高雄市聲暉協會只有 5.0%聽語障者。其中在組織對外關係就會有明顯的影響，如何對外發聲，就需要有聽人來協助，包括社團的行銷活動、人脈資源的連結、對外溝通都需要聽人協助，故在理監事成員中最好有一定比例的聽語障者與非聽語障者。

#### 六、有聽語障礙理監事成員需要有專業的執行長輔助

運用策略的領導地位與組織外部建立信任、作為組織與社區連繫的橋樑、擔任組織內部衝突的仲裁者，從文獻中可以知道以上這幾點為理監事會的職責，但對於聽語障者的理監事成員來說，要履行這些職責是有困難度的。所以在某些職責上，需要藉由執行長的專業能力來協助聽語障者的理監事，補強組織治理的功能的發揮。

### 貳、聽語障礙福利社團的外部影響因素

#### 一、組織的資金來源缺乏，聽語障理監事成員無人脈資源管道

聽語障礙福利社團組織資金來源短缺，除了理監事成員為非聽語障者，如高

雄市聲暉協會一樣 95%都是聽人，對外的人際溝通活絡，有充沛的人脈，資金來源多元化，並非全部計畫方案都仰賴政府的經費補助，組織才能正常運作。相反的，如果理監事成員都是聽語障礙者或大部分是聽語障礙者時，通常他們是經濟的弱勢族群，較無充沛的人脈資源，協助社團募款的工作，資金的來源有限，需仰賴政府的經費補助，否則組織將無法正常穩定的運作。

## 二、組織活動與行銷宣導，聽語障理監事成員無法對外溝通

組織活動宣導，需要對外溝通，若要聽語障者的理監事成員負責對外溝通及活動宣導，這是有困難度的。故中華民國啟聰協會、高雄市聲暉協會、中華民國聾人協會這三個個案活動宣導及對外溝通，都是由行政主管及工作人員負責，理監事成員是無法執行這項功能。

## 三、志工招募來源受限於需會使用手語溝通人力

志工招募的來源有受到部分的限制，是因為需要會使用手語的志工，聽語障礙福利社團就是服務聽語障礙者的組織，包括自己單位的理監事成員及對外的服務的聽語障礙個案，故以志工來源主要為本身組織的手語翻譯班的學員的原因，至於高雄市聲暉協會主要至連結學校學生志工，其對外人脈關係活絡，並且其服務的對象，只是部分有聽障，配戴助聽器即可聽到聲音的個案，這也是沒有另外再招募志工的原因。

## 四、撰寫計畫方案或承接政府委託案需受限於政府規範及評鑑

本研究四個聽語障礙個案，主要都是申請政府的補助方案，大部份的業務都手語翻譯的服務、聽障者的支持性就業服務為大宗，都是政府提供資金補助，聽障福利社團提供服務的合作關係，也是互補關係。也因為如此，故在社會服務方案的執行也須按照政府的規定，接受政府的定期督導與成果的核銷。

## 五、政府經費補助組織的多寡，影響組織的業務運作

政府資金補助是依照政府的規定的補助辦法申請，寫計畫申請經費也須按照審

核的內容標準，不一定每次送計畫申請經費補助就可以通過，也會審核計畫內容的創新及特色。聽語障福利社團大部分都是仰賴政府的補助為主要來源，但也因為如此如果政府的補助減少了，就會影響組織的運作，四個研究個案都是有申請政府的經費補助，只有高雄市聲暉協會資金的來源較為多元，所以組織資金的來源可以多元化是未來要努力的方向。

## 第二節 研究建議

本節依據上述研究結論，對於聽語障礙福利社團治理結構與功能的發揮提出幾點研究建議，以下分為聽語障礙福利社團內部治理與外部關係兩部分，根據這兩部分提陳研究建議。

### 壹、聽語障礙福利社團內部治理面向

#### 一、理事監會成員應以社會各領域專業人士為主

以社團法人中華民國聾人協會為例，雖然組織理監事成員全部皆為聽語障礙者，但成員中不乏為專業人士，各有其不同領域的專長，如有手語翻譯講師、電腦工程師、保險人員、美工設計、視覺設計師等，可以協助協會會務的人力需求，及包括兼任授課的講師，節省人事經費的支出，又可為協會辦理各項活動，都是免費的人力資源，協助社團的永續發展。

#### 二、聽語障者理監事能力的充權與職責的認知

政府為了照顧身心障礙者，制定了身心障礙者保護法，其內容多關注在聽語障者本身的就醫、就學、就業等需求，很少探討聽語障礙者的社會層面問題。從社會模式的角度來看，他人的觀點對障礙者的自我評價和適應等，具有相當程度的關聯。所以對於聽語障礙者的理監事成員，鼓勵其參與進修學習的課程，增強其能力，並能瞭解理監事所需擔任的職責是什麼，能夠確實的勝任權責所在，而不是只有掛名而已。

#### 三、理監事會應成為組織與外界的溝通橋樑

從文獻分析中的理監事會角色功能與職責著眼，大部分研究個案的理監事會都沒有發揮這項角色功能與職責，都交付組織的行政主管人員處理。然而，理監事會是組織中的領導角色，應該要發揮領導治理的功能，通常理監事成員在社會上皆有一定的社會經歷與能力，理監事會成為組織和外界溝通的管道，會比組織

中的專職人員更能勝任這項職責與任務。雖然部分成員為聽語障者，但不應將障礙視為永遠的障礙，若能突破心中的障礙，相信聽障者自己也能有所作為。

#### 四、鼓勵理監事成員參與活動增進組織的凝聚力

參與社團是可以增進人際互動關係，培養團隊合作的精神的重要過程，尤其是聽語障礙者，更要走出戶外參加各項活動。甚至其他障礙類別也可以藉助輔具及社會支持的認同與肯定。本次研究個案中，中華民國聾人協會及高雄市聾人協會理監事成員，全部皆為聽語障礙者，在訪談的過程中可以瞭解，這兩個社團的理監事成員，都很積極的參與自己協會的各項活動，並協助活動的人力支援，增進組織的凝聚力量。

#### 五、聽語障與非聽語障者理監事人數各佔有一定的比例

在本研究四個案中，就高雄市聲暉協會理監事成員20位，只有1位聽障者，中華民國啟聰協進會有理監事成員12位，有8位是聽語障者，高雄市聾人協會與中華民國聾人協會理監事成員全數皆是聽語障者，就上述第三點中，「理監事會應成為組織與外界的溝通橋樑」，對於全數理監事都是聽語障者而言，這是有些溝通上困難度的，如果理監事會有一定比例的聽語障與非聽語障者，在對外溝通的訊息與人際的互動可以增強其不足的部分。

#### 六、執行長的專業能力具有影響力

執行長負責組織的執行功能，對於組織的運作與政策的執行較為瞭解，執行長必須對組織的內外部環境有一定程度的瞭解，執行長才能順利地將理監事會交付的決策任務加以付諸執行。雖然執行長是理監事會所聘請的，但是由於執行長是組織執行運作的負責人，有時比理監事更瞭解組織的事務，所以執行長要適時的教育理監事，讓理監事瞭解組織的運作與現況，好讓理監事能決策出適合組織的政策。故組織要聘任具有專業能力的執行長，尤其在聽語障礙的組織中，更需有專業能力的執行長協助理監事會，雖然社團並不一定有執行長的職務，那麼其

主管人員就須承接此職責，協助組織的發展及運作。

## 七、專職人員的任用應以專業為主

在研究個案中，四個聽語障礙福利社團皆任用專職人員，如督導、社工人員、就業服務員、手語翻譯人員等。對於社團法人來說，是以“人”為成立的標的物，而財團法人來說是以“資金”為標的物，社團若沒有充裕的經費來源，需向政府申請人事費補助，相對的人力資格條件的限制，都須符合政府的任用資格規定，在其專業領域的程度大都較沒有問題，若是財團法人有其自有資金，所以其招募人力的任用條件可由自己規定即可。故在提供社會性服務及組織的運作，需要專業的人力，才能使組織運作更加順利，發揮組織的效能。

## 貳、聽語障礙福利社團對外關係面向

### 一、志工與募款的來源應更加多元

在志工的招募上，本研究的三個社團都以手語翻譯培訓班的學員，為主要志工來源的管道，如高雄市聾人協會、中華民國啟聰協會、中華民國聾人協會等。而高雄市聲暉協會，主要以連結學校學生志工為來源管道。故在志工的招募上可以再多元化，在不同的領域上的志工，可以協助組織不同的業務需求，但聽語障礙福利社團的志工會受到部分的限制，即是志工需要學習手語，才能和聽語障礙者溝通，甚至志工也可以是聽語障礙者本身，所以這也是為什麼主要的志工來源是手語翻譯培訓班的學員的原因。此外，募款來源也受到部分的限制，通常聽語障礙者是經濟的弱勢者，人際的互動無法像一般人一樣，溝通無障礙，何況理監事成員全部都是聽語障礙時，如何招募資金及招募的方式，都需要多元化的考量。

### 二、組織應加強行銷與對外宣導活動

在以公益使命為宗旨的非營利組織中，服務弱勢族群，倡導公平正義的社會觀念，提供各種促進社會福利、改善服務對象的處境，然而也往往受限於資源不足，因而亟需加強有關「行銷」的觀念，及組織對外活動的宣導。尤其是聽語障

礙福利社團，理監事成員大部分是沉默無聲的人，他們的身體外觀正常，無法像憨兒或肢障者或其他障別的形象廣告，因為大家會覺得他們身體健康，可能沒有需要特別幫助的，但不知他們是經濟弱勢的族群，尋找工作機會比正常人困難，而且工作收入較少，影響到家庭生活。所以要思考行銷方及對外活動的宣導，以獲得新的資源，才能維持組織的永續發展

### 三、服務方案的規劃應突顯聽語障社團之特色

聽語障礙福利社團每年都有不同的社會服務方案在進行，一般服務聽語障者組織，最基本的都有手語翻譯培訓班，為了與聽語障礙者進行溝通及聽語障者自身的手語學習，還有如竹藝編織、學習攝影、手語歌學習……等等，但為了突顯服務聽語障者不同的方案特色，可以有其與眾不同吸引他人的目光，如中華民國聾人協會有「聾人劇團」的表演，如高雄市啟聰協進會有聽語障者的「互動交流時間」，讓聽語障者有群聚面對面互動表達訊息傳遞的完整。

### 四、政府政策應落實聽語障者無障礙環境的需求

聽語障礙福利社團的成立宗旨及服務的使命，便是希望聽語障朋友能得到全方位的資源及服務，促進聽障教育與增益聽障者生活福祉，並協助政府共謀聽障者無障礙環境的推動。所以政府為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展，特別制定身心障礙者權益保障法。但目前政府在推動無障礙環境尚未普及，尤其是聽語障者的手語翻譯服務，如在公共行政單位，如警察局、交通局監理處、調解委員會、圖書館……等等，都沒有手語翻譯的服務，這也就是他們對外的溝通受到諸多的限制的原因。

### 五、加強政府與聽語障礙福利社團的合作關係

本研究發現四個聽語障礙福利社團，其大部分的經費來源還是政府的補助款居多，所以政府的補助款多寡會影響到組織的運作，通常會與政府維持一定的合作關係。而合作模式最典型的方式就是政府提供資金，由非營利組織提供服務。

但是有也可能是非營利組織資金充裕的話，自行提供資金，由政府負責服務的提供與傳送。故聽語障礙福利社團是需要加強與政府的合作關係，並開發多元的資金來源，才能穩定組織的運作及發展。

## 第三節 研究限制和後續研究建議

本研究旨在探討聽語障礙福利社團治理結構與功能之發揮，然而經過訪談、研究和分析之後，仍發現有研究上的限制，本節首先說明研究限制，次而針對研究限制，提出未來尚可進行的研究方向以供參考。茲說明如下：

### 壹、研究限制

- 一、研究樣本:本研究在經費與部分聽語障礙福利社團不願意接受訪問的限制下，僅能對四個聽語障礙福利社團進行研究，並且針對個案加以分析，綜合個案的發現，但研究結果推論至全體聽語障礙福利社團的治理結構與功能則尚缺代表性，本研究以個案研究為主，而非整體推論。
- 二、訪談對象:本研究的訪談對象若為聽語障理事長，由於溝通的限制須請手譯員協助或由受訪談社團內部人員協助翻譯，故可能因透過第三人的陳述，而影響回答的內容之些微的差異性。
- 三、資源限制:本研究探討聽語障礙福利社團之治理，但是國內缺乏相關研究與文獻，所以須以非營利組織內部治理與對外關係相關文獻為基礎進行探析，再分析聽語障礙福利社團內部治理結構與功能之影響。
- 四、抽樣方式:本研究為了要瞭北部與南部聽語障礙福利社團的差異性，加上受訪組織是否願意接受訪問的不確定性，本研究使用立意抽樣的方式選擇研究對象，無法使用其他抽樣方式。

### 貳、後續研究建議

#### 一、對各身心障礙類別的福利社團進行比較研究

本研究主要探討聽語障礙福利社團治理結構與功能之發揮，藉由非營利組織內部治理與對外關係相關文獻為基礎，分析聽語障礙福利社團的治理結構與功能。從文獻探討與實務運作上發現，聽語障礙福利社團會因為年齡、性別、教育程度、職業、障別程度的不同，而有不同的治理型態，本研究是屬於初探性質的研

究，未來可以更加深入不同身障類別福利社團的相關議題探討，並進行比較研究。

## 二、探討其他國家身心障礙福利社團的治理功能，進行各國的比較研究

瞭解台灣聽語障礙福利社團治理結構與功能後，可以探討其他國家聽語障礙福利社團治理結構與功能，進行國家之間的比較研究。不同國家的身心障礙福利社團，是否會影響社團內部治理和對外關係？差異如何？都是可以延續發展的研究。

## 三、延伸到不同學科研究領域

本研究主要是以非營利組織領域與公共行政領域的治理議題，探討聽語障礙福利社團內部治理與對外關係的影響，而在不同的學科領域也可以進行聽語障礙福利社團相關研究，像是聽語障礙福利社團的募款收入、社會救助、就業服務和宗教信仰都是可以探討的議題。

## 四、社團法人與財團法人聽語障組織進行比較分析

由於社團法人及財團法人所擁有的資源不同，其組織運作方式亦不同，其所存在之差異性可以做比較分析，建議後續研究可將不同性質的法人一同研究，研究結果可以突顯其差異性。

# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、專書

- 丁秀雄 (1992)。《聽覺障礙兒童人格特質之探討》。特教園丁，3，26-27。
- 內政部 (2002)。《身心障礙福利法身心障礙等級》。台北市：作者。
- 內政部社會司 (2008)。《身心障礙者調查》。台北市：作者。
- 何國華 (1998)。《特殊兒童心理與教育》。台北市：五南。
- 江明修 (1999)。〈公共行政的新典範：非營利組織的公共服務觀〉，《人事管理》，第35卷，第11期，頁4-8。
- 江明修、陳定銘 (2001)。〈我國基金會之問題與健全之道〉，收錄於江明修編，《第三部門：經營策略與社會參與》(p. 215-270)。台北：智勝文化。
- 林淑馨 (2008)。《非營利組織管理》。台北：三民。
- 林寶貴 (1994)。《聽覺障礙教育與復健》。台北市：五南。
- 官有垣、杜承嶸、康峰菁 (2009)。非營利組織之治理。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋 (主編)，非營利部門：組織與運作 (第二版133-150 頁)。台北：巨流圖書公司。
- 胡永崇 (2000)。〈聽覺障礙者之教育〉。載於王文科 (主編)《特殊教育導論》(頁46-59)。台北市：心理。
- 張潤書 (2004)。《行政學》。台北：三民。
- 黃新福、盧偉斯 (2006)。《非營利組織與管理》。台北：空大。
- 葉至誠、葉立誠 (2002)。《研究方法與論文寫作》。台北：商鼎文化。
- 陳定銘 (2007)。《非營利組織、政府與社會企業：理論與實踐》。台北：智勝。
- 陳林 (2004)。《非營利組織法人治理》。台北：洪葉。
- 孫本初 (1994)。《非營利組織管理之研究—以台北市政府登記有案之社會福利慈善事業基金會為對象》，台北市政府研究發展考核委員會委託案。
- 孫本初 (2002)。《治理、政治與國家》。台北：智勝。
- 孫煒 (2007a)。〈全球化對於非組織政府的影響及其回應〉。收錄於孫煒著，《第三部門的治理研究》(7-34 頁)。台北：翰蘆圖書。
- 孫煒 (2007b)。〈非營利組織績效評量的問題與對策〉。收錄於孫煒著，《第三部門的治理研究》(145-203 頁)。台北：翰蘆圖書。
- 孫煒 (2007c)。〈台灣第三部門與政府互動的政策分析〉。收錄於孫煒著，《第

- 《三部門的治理研究》(35-104 頁)。台北：翰蘆圖書。
- 馮燕 (2000a)。〈非營利組織之定義、功能與發展〉，收錄於蕭新煌編，《非營利部門—組織與運作》(p. 2-42)。台北：巨流。
- 教育部 (2002)。《身心障礙及資賦優異學生鑑定標準》。台北市：作者。
- 臺灣省政府教育廳 (1997)。《認識聽障學生及聽障教育》。台中縣：作者。
- 顧忠華 (1999)。《社會學理論與社會實踐》。台北：允晨文化。
- 蕭新煌、孫志慧 (2000)。〈一九八〇年代以來臺灣社會福利運動的發展：演變與傳承〉，頁33-70。收錄於蕭新煌、林國明編，《臺灣的社會福利運動》。臺北：巨流。

### 三、期刊論文

- 王國羽、洪惠芬、呂朝賢 (2004)，〈加拿大、荷蘭與丹麥身心障礙者所得保障政策之比較：台灣可以學什麼？〉，《台灣社會福利學刊》，5：33-82。
- 王國羽、呂朝賢 (2004)，〈世界衛生組織身心障礙人口定義概念之演進：兼論我國身心障礙人口定義系統問題與未來修正方向〉，《社會政策與社會工作學刊》，8 (2)：193-235。
- 李雪如、黃劭彥、林琦珍、蘇愛軫(2008)，非營利組織治理之研究，《台灣企業績效學刊》，Vol.2, No.1, 31-53。
- 吳秀照 (2007)，〈台中縣身心障礙者就業需求：排除社會障礙的就業政策探討〉，《社會政策與社會工作學刊》，11 (2)：149-198。
- 江明修、梅高文 (1999)。〈非營利組織與公共政策〉，《社區發展季刊》，第 85 期，頁 6-12。
- 邱大昕 (2009)，〈無障礙環境建構過程中使用者問題之探討〉，《台灣社會福利學刊》，7 (2)：19-46。
- 林淑馨 (2002)。〈日本非營利組織的研究—現況與課題〉，《中國行政》，第 72 期，頁 1-22。
- 林淑馨 (2004)。〈民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思〉。《公共行政學報》，第 11 期，頁 109-142。
- 陸宛蘋 (1999)。〈非營利組織之定義與角色〉。《社區發展季刊》，第 85 期，頁 30-35。
- 張恆豪、蘇峰山 (2009a)，〈戰後台灣國小教科書中的障礙者意象分析〉，《臺灣社會學刊》，42：143-188。
- 張恆豪、顏詩耕 (1999)。〈從慈善邁向權益：台灣身心障礙發展與挑戰〉，《社區發展季刊》，第 133 期，頁 402-406。
- 張恆豪、蘇峰山 (2009b)，〈書評：Disability Rights and Wrongs〉，《台灣社會福利學刊》，7 (2)：191-205。
- 張淑品 (1999)。《傑出聽障人士成功因素之探討》。資優教育季刊。73，20-28。

陳金貴 (1996)。〈美國非營利組織的研究〉，《美歐月刊》，第 11 卷，第 6 期，頁 100-119。

陳俊良 (2008)。《社區發展季刊》97: 4-15。992，〈殘障福利運動〉。《社會工作學刊》2: 177-198。

劉家駒、邱淑媛 (2005)。《我國大專生社團工作投入, 工作滿足與社團留任關係之研究》。南華經營管理論叢, 1, 221~232。

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》，第 4 期，頁 145-189

謝東儒、張嘉玲、黃珉蓉，(2005)。〈殘障聯盟發展史〉。《社區發展季刊》109: 300-310。

蕭玉煌 (2002)。〈協同跨越障礙、促進權益福祉—身心障礙者福利政策省思與前瞻〉。《社區發展季刊》97: 4-15。

#### 四、學位論文

王順民 (1991)。《宗教福利思想與福利服務之探究--以慈濟功德會、長老教會為例》，東吳大學社會研究所碩士論文，台北：未出版。

王榮全 (2009)。《聽障者參與休閒活動之質化研究》。私立長榮大學運動休閒管理學系碩士學位論文，未出版，台南。

吳佳霖 (2005)。《非營利組織募款策略之比較研究》，佛光人文社會學院公共事務研究所碩士論文，未出版，宜蘭。

林秀奇 (2008)。《自我管理訓練增進成年自閉症者職場社會技能之成效研究》。國立彰化師範大學，未出版，彰化。

林雅雯 (2003)。《台北市身心障礙兒童早期療育需求與服務體系之研究》。國防大學國防醫學公共衛生學碩士論文，未出版，台北。

陸宛蘋 (2006)。《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，未出版，台北。

劉奕宏 (2009)。《台灣信仰型非營利組織治理活動與模式之研究》。國立中央大學法律與政府研究所碩士學位論文，未出版，台北。

鍾書得 (1998)。《台北市高職聽障學生休閒活動及其影響因素之研究》。國立台灣師範大學，未出版，台北市。

魏俊華 (1987)。《不同教育安置下國中聽覺障礙學生心理特質之比較研究》。國立彰化師範大學，未出版，彰化縣。

謝宗學 (1996)。《我國殘障政策發展之分析：國家，公民與政策網絡》。臺北：國立政治大學公共政策研究所碩士論文。

#### 五、成果發表會

張藝馨(2010)。《高雄市手語翻譯服務成效、挑戰與未來發展》，100 年度推展社會福利服務專業成果發表會(一)會議手冊。

## 六、網路等電子化資料

官有垣 (2005)。何謂第三部門非營利組織? 國立中正大學社會福利系演講，網址：[http://140.115.170.1/Hakkapolieco/ba\\_gua/hakka\\_npo/new\\_page\\_6.htm](http://140.115.170.1/Hakkapolieco/ba_gua/hakka_npo/new_page_6.htm)

維基百科 網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-hant>

聯合報 (1983)。〈政府強化福利政治 決制定殘障福利法 將採適當措施扶助自力更生使殘障者成為社會有用之才〉。聯合知識庫，1983 年 6 月 23 日。  
<http://udndata.com/>

## 貳、西文部分

Altshuler, K. Z. (1972). **Reation to and management of sensory loss: Clindness and deafness.**In C. SchoenCerg(ed.).*Loss and Grief:Psychological Management in Medical Practice.* New York: ColumCia University Press.

Bitter & George. (1976). "The Exemption of Nonprofit Organizations from Federal Income Taxation." *Yale Law Journal*, Vol. 85.

Davis, W. E. (1986). *Resource Guide to Special Education.* Newton: Allyn and Cacon.

Hallahan, D. P., & Kauffman, J. M. (1988). *Exceptional Children*(4th eds.). Prentice-Hall International Inc.

Hult, K. M. and C. Walcott. (1990). *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design.* Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.

Kirk, S. A., Gallapher, J. J., & Anasfasion, N. J. (1997). *Educating Exceptional children.* Coston: Houghton Mifflin.

Kramer, R. M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare States.* Los Angeles, CA: University of California Press.

Kramer, R. M. (1985). "Toward a Contingency Model of Board-Executive Relations." *Administration in Social Work*, Vol.9, No.3, pp. 15-33.

Hansmann. (1980). "The Role of Nonprofit Enterprise." *Yale Law Journal*, Vol. 89, No.5, pp. 835-901.

Thomas, Carol, 2004, "How is disability understood?An examination of sociological approaches" *Disability & Society*:19:569-583.

Young, D.R.(1993). The"The First Three Years of NML: Central Issues in the Management of Nonprofit Organizations," *Nonprofit Management and Leadership*, Vol.4, No.1, pp. 3-22.

## 附錄一

# 訪談同意書

受訪者您好：

學生為南華大學非營利事業管理學系研究生，目前在涂瑞德博士指導下，進行「聽語障礙福利社團治理結構與功能」論文之研究。本研究旨在探討內部環境、外部環境如何影響聽語障礙福利社團的治理結構與功能。期盼能藉由您的實務經驗及相關觀察分享說明，以作為本研究實證資料主要參考依據。訪談內容純粹為學術之研究，如您不願公開姓名或訪談內容，將以匿名方式處理。另外，為了提高訪談資料內容之精確性，尚請您准許在訪談過程中使用錄音設備。如果您需要完整的訪談內容，則會將訪談逐字稿郵寄給您。為了使訪談能夠有效地進行，檢附訪談大綱，提供您先行參考。在此致上最誠摯的感謝。

南華大學非營利事業管理學系碩士班

指導教授：涂瑞德 博士

研究生：李淑妙

敬上

## 附錄二

# 訪談大綱

### 一、背景資料

1. 懇請提供 貴組織服務聽語障礙福利社團發展的歷史資料。
2. 懇請提供 貴組織的章程及組織架構圖(包括各部門功能執掌與人員編制)。
3. 懇請提供 貴組織的理監事成員背景資料(不需具名如A.B、年齡、性別、教育程度、職業、障別)

### 二、內部因素影響

1. 貴組織理事會人選的組成是如何決定的？多久召開一次理事會議與任期為何？理事會議主要的內容為何？
2. 貴組織的決策是如何形成？是由理事會決議或由理事長決定？或是由執行長決定或組織成員共同參與作成組織決策？
3. 理事會的職責與工作為何？執行長的職責與工作為何？貴組織理事會與執行長互動的情形為何？
4. 理事會如何參與行政主管與組織行政成員的招募及聘用？
5. 貴組織的年度方案計畫是如何規劃的及規劃者為誰？理事會成員如何監督組織運作與組織方案的執行？

### 三、外部因素影響

1. 貴組織的資金招募來源為何？理事會如何協助組織進行募款？
2. 貴組織如何向外界宣導組織的活動？對外溝通活動與公關由誰負責辦理？
3. 組織志工的背景與招募的來源為何？招募的方式為何？
4. 貴組織近期都進行哪些項目的社會服務方案？理事會參與的情形為何？
5. 政府機關平時是否有對貴組織進行資金補助？理事會如何協助組織向政府機關爭取委託案獲經費補助？

### 四、未來面臨的挑戰

1. 貴組織的理事會運作與治理，目前還有哪些可以改進的地方？
2. 貴組織在面對經濟環境的不穩定性，未來將如何因應資金不足的困境？
3. 貴組織在從事社會服務業務時，對於行政人力不足時如何處理？

### 附錄三

## 中華民國聾人協會章程

79年11月25日經本會第六屆第一次臨時會員大會修正通過  
80年1月10日經內政部台內社字第888454號函核備  
87年3月15日經本會第九屆第一次會員大會修正通過  
88年3月21日經本會第九屆第二次會員大會修正通過  
89年3月19日經本會第九屆第三次會員大會修正通過  
90年3月25日經本會第十屆第一次會員大會修正通過  
90年4月16日經內政部台內社字第9012929號函准予備查  
91年3月16日經本會第十屆第二次會員大會修正通過  
91年4月2日經內政部台內社字第0910011303號函准予備查  
93年4月10日經本會第十一屆第一次會員大會修正通過  
93年5月19日經內政部台內社字第0930020394號函同意備查

### 第一章 總 則

第一條：本會定名為中華民國聾人協會（以下簡稱本會）；英文名：National Association of the Deaf in the Republic of China。

第二條：本會為人民團體法設立之社會團體，非以營利為目的。

第三條：本會以研究、推廣手語，增進社會大眾對聾人之瞭解與接納，協助政府為聾人謀求更完善的福利、教育、就業促進事項，幫助聾人解決生活上問題，為聾人建立無障礙之環境空間促成健全理想社會之實現為宗旨。

第四條：本會以全國行政區域為組織區域，並得以依法設立分級組織。

第五條：本會會址設主管機關所在地區域，並得經主管機關准設立分支機構。

### 第二章 任 務

第六條：本會之任務如下：

- 一、手語研究及相關國內、外手語資訊之蒐集研究事宜。
- 二、手語辭典、專業手語系列、手語教學教材之研究編定及出版物之製作。
- 三、推廣手語，培育聾人專業師資人才與進修事項。
- 四、培訓專業手語翻譯員、推動手語翻譯員檢覈制度、資格認定及提供手語翻譯服務事項，協助聾人解決與一般人互動問題。
- 五、協助政府積極推展聾人各項相關事務，含教育、社會福利、學術研究、交通、勞工、衛生保健、消防救災、警政治安、環境保護、藝術文化、休閒育樂及體育等。
- 六、配合政府積極協助聾人解決就學、就業、職訓、就醫、就養、無障礙環境及保護殘障者權益等措施，並研擬各項殘障者有相關法令。
- 七、協助聾人就業訓練及就業服務、福利、心理、家庭、教育、社會問題

之諮詢服務、協調輔導與方案規劃事宜。

- 八、提供國內外聾人相關資源，以及社會福利、教育與勞工等各方面資訊，推廣校園宣導、社會宣導、社會教育，增進社會大眾對聾人的瞭解與關懷。
- 九、推展聾人藝術文化、休閒旅遊以及增進聾人育樂活動事項。
- 十、聾人社會教育、藝術文化、休閒旅遊、勞工就業等活動之參與及辦理事項。
- 十一、建立國內與國外聾人相關團體之聯繫、合作關係、以及聾人服務資訊網絡，並積極參與及辦理聾人交流相關事務。
- 十二、其他有關本會宗旨之事項。

### 第三章 會員

第七條：本會會員分為四種：

- 一、 個人會員：凡贊同本會宗旨，年滿二十歲，有行為能力，品行端正，並熱心助益參與公共事務，填具入會申請書，經理事會通過，並繳納會費後，為個人會員。
- 二、 贊助會員：凡贊同本會宗旨，熱心支持本會各項活動之個人或團體，填具入會申請書，經理事會通過，並繳納會費後，得為贊助會員。
- 三、 名譽會員：凡對本會會務發展有特殊貢獻，填具入會申請書，經理事會通過，並繳納會費後，推薦為名譽會員。
- 四、 團體會員：凡經政府機關登記有案之公私立機構或團體，贊同本會宗旨，填具入會申請書，經理事會通過，並繳納會費後，為團體會員，團體會員推派代表一人，以行使權利。

前項個人會員、團體會員名冊應報主管機關備查。

第八條：會員（會員代表）有違反法令、章程或不遵守會員大會決議時，得經理事會決議，予以警告或停權處分，甚危害團體情節重大者，得經會員大會決議予以除名。

第九條：會員（會員代表）有下列之情事者，為出會。

- 一、 喪失會員（會員代表）資格者。
- 二、 經會員大會除名者。

前項經出會，已繳納之各項費用不予退還。

第十條：會員（會員代表）有發言權、表決權、選舉權、被選舉權、罷免權及參與本會所舉辦各種活動之權益。每一會員（會員代表）為一權。但名譽會員、贊助會員無前項權利。

第十一條：會員（會員代表）有遵守本會章程、決議、繳納會費及擔任本會所指派之義務。

第十一之一條：會員得以書面敘明理由向本會聲請退會。

#### 第四章 組織及職權

第十二條：本會以會員大會為最高權力機構；理事會為執行機構，並於會員大會閉會期間代行其職權；監事會為監察機構。但會員人數超過三百人以上者得劃分地區，依會員人數比例選出代表，再合開代表大會行使大會職權。前項地區之劃分及應選代表名額之分配，應報主管機關核備。

第十三條：會員大會之職權如下：

- 一、 訂定與變更章程。
- 二、 選舉或罷免理事、監事。
- 三、 議決入會費、常年會費、事業費及會員捐款之數額及方式。
- 四、 議決年度工作計劃、報告及預算、決算。
- 五、 議決會員之除名處分。
- 六、 議決財產之處分。
- 七、 議決團體之解散。
- 八、 與會員權利義務有關之其他重大事項之議決。

第十四條：本會理事會得設置理事十五人，候補理事五人，監事會得設置監事五人，候補監事一人，均由會員大會選舉之。候補理監事，遇理監事出缺時，依序遞補，以補足原任者餘留之任期為限，理事、監事、候補理監事之當選名次，依得票多寡為序，票數相同時，以抽籤定之。理事會得票選常務理事五人，監事會得票選常務監事一人。

第十五條：理事會職權如下：

- 一、 議決會員大會之召開事項。
- 二、 審定會員（會員代表）之資格。
- 三、 選舉或罷免常務理事、理事長。
- 四、 議決理事、常務理事或理事長辭職。
- 五、 聘免工作人員。
- 六、 擬定年度工作計劃、報告及預算、決算。
- 七、 其他應執行事項。

第十六條：監事會職權如下：

- 一、 監察理事會工作之執行。
- 二、 審核年度預算。
- 三、 選舉或罷免常務監事。
- 四、 議決監事、常務監事辭職。
- 五、 其他應監察事項。

第十七條：本會置理事長一人，由理事就常務理事中票選之，理事長對內綜理會務，對外代表本會，並擔任會員大會、理事會主席。理事長應視會務需要到會辦公，因故不能執行職務時，應指定常務理事一人代理之，不能指定時，由常務理事互推一人代理之。常務監事，監察日常會務，並擔任監事會主席。

第十八條：監事會置常務監事一人，由監事互選之，監察日常會務，並擔任監事

會主席。常務監事因事不能執行職務時，應指定監事一人代理之，未指或不能指定時，由監事互推一人代理之。

第十九條：本會理、監事均為無給職，任期為三年，連選得連任。理事長之連任以一次為限。理事、監事之任期自召開本屆第一次理監事會之日起計算。

第二十條：本會設名譽理事長一人、名譽理事及顧問若干人（均為義務職），由理事會通過敦聘之，其任期與理事、監事同。名譽理事不得超過理事名額，顧問不得超過理事名額之三分之一。

第廿一條：本會理監事如有左列情形者，應予解任：

- 一、 喪失會員（會員代表）資格者。
- 二、 因故辭職，經理事會或監事會決議通過者。
- 三、 被罷免或撤免者。
- 四、 受停權處分逾任期二分之一者。

第廿二條：本會置秘書長一人、承理事長之命處理本會事務，其他工作人員若干人輔佐之，均由理事長提請理事會通過聘任之，並報請主管機關備查，解聘時亦同。

第廿三條：前項工作人員不得由選任之職員擔任。工作人員權責及分層負責事項由理事會另定之。

第廿四條：本會得經理事會決議通過設置各種委員會、小組，其組織簡則由理事會擬定，報經主管機關核備後施行，變更時亦同。

## 第五章 會議

第廿五條：會員大會分定期會議與臨時會議兩種，由理事長召集之，召集時間應於會議召開前十五日以書面通知之。定期會議每年召集一次；臨時會議於理事會認為必要時或經會員（會員代表）五分之一以上請求或監事會函請召集時召開之。

第廿六條：會員（會員代表）不能親自出席會員大會時，得以書面委託其他會員（會員代表）代理，每一會員（會員代表）以代理一人為限。會員大會之決議，以會員（會員代表）過半數之出席，出席人數過半或較多數之同意行之。但左列事項之決議，以出席人數三分之二以上同意行之。

- 一、 章程之訂定與變更。
- 二、 會員（會員代表）之除名。
- 三、 理事、監事之罷免。
- 四、 財產之處分。
- 五、 團體之解散。
- 六、 其他與會員權利義務有關之重大事項。

第廿七條：理事會、監事會每三個月開會一次，常務理監事會議每月開會一次，必要時均得舉行聯席會議或臨時會議。前項會議召集時除臨時會議外，

應於七日前以書面通知，會議之議決，各以理事、監事過半數之出席，出席人數過半或較多數之同意行之。

第廿八條：理事、監事應出席理事、監事會議，不得委託出席；理事、監事無故缺席理事、監事會，視同辭職。

第廿九條：本會應於召開會員大會十五日以前，或召開理事會、監事會七日前，將會議種類、時間、地點連同議程函報主管機關備查。會議記錄應於閉會後十五日內函報主管機關備查。

## 第六章 經費及會計

第三十條：本會經費來源如下：

- 一、 個人會費：入會費新台幣伍佰元，常年會費新台幣伍佰元。
- 二、 贊助會員：免入會費，常年會費新台幣伍仟元。
- 三、 名譽會員：免入會費，常年會費壹萬元。
- 四、 團體會費：入會費新台幣壹仟元，常年會費新台幣貳仟元。
- 五、 事業費。
- 六、 會員捐款。
- 七、 其他樂捐。
- 八、 委託收益。
- 九、 基金及其孳息。
- 十、 其他收入。

第卅一條：本會會員（會員代表）連續一年不繳納會費，經通知限期繳納會費逾期不繳納者，喪失其會員（會員代表）資格。

第卅一之一條：本會（會員代表）通過入會後，自繳納常年會費當日起至共十二個月為止，即為一年期（例如：九十三年四月一日起至九十四年三月卅一日），一年到期之前，應繳納會費。

第卅二條：本會會計年度自每年一月一日起至十二月卅一日止。

第卅三條：本會每於會計年度開始前二個月由理事會編造年度工作計劃，收支預算表、員工待遇表，並經提報會員大會通過（會員大會因故未能召開者，先提報理監事聯席會議通過），於會計年度開始前報主管機關核備。並於會計年度終了後二個月內理事會編造工作報告、收支決算表、現金出納表、資產負債表、財產目錄及基金收支表，送監事會審核後，造冊審核意見書送還理事會，提報會員大會通過，於三月底報主管機關核備（會員大會未能如期召開者，先報主管機關）。

第卅四條：本會解散後，剩餘財產歸屬所在地之地方自治團體或主管機關指定之機關團體所有。

## 第七章 附 則

第卅五條：本會各項辦事細則由理事會訂定之。

第卅六條：本會章程有未規定事項，悉依有關法令規定辦理。

第卅七條：本會章程經會員大會之通過報請主管機關核備後施行，變更時亦同。