

第一章、緒論

第一節 研究背景與動機

隨著政治民主化及社會多元化發展，非營利組織(non-profit organizations, 簡稱 NPO)在台灣社會也蓬勃發展，並在政府與市場功能不足的窘境下，扮演輔助的角色，且逐漸為社會大眾所認同。非營利組織本著志願組織的精神，積極從事社會福利、慈善救助等工作，不僅扮演監督的角色，也積極進行社會改革工作，對整個社會活動與人類生活造成深遠的影響。蕭新煌(1999, 8)認為這些在台灣蓬勃發展的非營利部門，在過去近二十年的成長與台灣的社會政治轉型息息相關，不但促成台灣八十年代以後民主化的主要動力，也具有改善台灣社會品質的功能，堪稱台灣社會中代表「新改革主義」的組織力量。

非營利組織成立的最主要目的是為了公眾利益，對社會將發揮極大貢獻；尤其在 921 大地震後，非營利組織對救災工作的投入，更受社會大眾的肯定。另外，國際非營利組織法規中心(ICNL)的創辦人暨總裁，曾提到非營利組織對社會的重要，如：非營利組織能促進社會多元化，可凝聚相同理念的民眾來結社；也可讓人民更尊重法治，使社會更穩定；且作為來自各階層意見表達的管道；而政府透過非營利組織可提供公共服務與利益，同時也降低資源成本；更有助於對市場經濟的支持。因此國家政府應給予非營利組織發展的環境，並提供良好的法律來促進結社自由。

鑑於非營利組織的益形重要，組織的績效管理更是機構所重視的課題。Drucker(1990)認為，非營利組織的管理技術大多源於一般企業管理的領域，少有相關的理論是針對非營利組織特有的性質及需

求。這些特性包括：公益的使命、不以營利為目的成果、募款策略、創新挑戰、義工管理、董事會的運作...等。而 Drucker 也認為，在成果及績效表現方面，非營利組織更是比企業或其他部門都要來的重要，但也是最難去測量和控制的。此外，雖然大部份的非營利組織都能發揮其公益的效能，但在管理上仍普遍存在各種問題，如：營運成本問題的效能問題、服務品質的評估問題、財源與資源匱乏的問題、人力資源管理(職工、志工、董事會)等問題。甚至利用法律的漏洞，達成「逃漏稅」的目的。又司徒達賢(1999)認為非營利組織之決策是否正確、資源是否善用、使命是否達成等，會因缺乏利潤做為績效標準，而較無檢討改進的迫切感，但以目前非營利組織之資金來源而言，主要包括捐贈、政府補助、基金孳息、經營收入等，所以非營利組織運作均須對捐款人、利害關係人與政府負責，其所呈現的績效好壞將作為捐款人、政府之支持與補助的參考，也因此直接反映在組織財源或其他資源的支持與肯定。是故，績效評估對非營利組織的重要性是不容輕忽的課題。

然而，我們都希望非營利組織能發揮最大的潛力，表現較好的績效，但大部分的績效衡量通常以財務性指標為主(如投資報酬率)，而非營利組織不以營利為目的，缺少利潤的概念與工具，所以績效衡量的目標較為模糊。因此，大部分提昇績效的方法，常依賴外在獨立的審查機構或監督單位，透過績效評估來強化組織及業務功能，提昇社會服務品質，並達到監督組織的目的(即機構評鑑制度)。其中政府主管單位，正是在衡量機構的整體績效中，扮演重要的角色。(Gary V. Sluyter, 1999, 劉曉春 譯)

台灣目前基金會日漸增加，根據 1997 年統計台灣共有 1,595 個基金會，其中七成半以上的基金會是八十年代以後才成立的。若以資金來源來看，超過七成是獨立基金會，約二成半是企業基金會，剩下的才是政府基金會與其他類型基金會(蕭新煌，1999)。僅就文教基金

會而言，根據教育部統計，截至 2001 年三月，全國約有 2,050 個，基金總額高達 536 億餘元；其中教育部主管教育事務之文教基金會，共計 605 個，並持續增加中，這顯現了八十年代台灣民間社會的活躍發展。而教育部也依據民法第三十二條及「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則」規定，主管機關應定期派員評鑑各機構，以了解機構之財務運作、目的業務辦理的情形及公益績效。但在以往雖有定期或不定期評鑑各文教基金會，但績效衡量指標是否客觀、完整，至今仍有討論的空間。然而，政府面對問題日益增多的非營利組織，實有必要針對非營利組織給予輔導，加強考核、評鑑、獎勵、輔導、管理及防弊的行動。因此，教育部為了全面瞭解所屬的基金會之資源狀況、會務推展的績效及應改進的事項，於 2002 年一月一日頒布「教育事務財團法人評鑑實施要點」（詳見附錄一），以加強輔導健全組織及業務運作，進而促使基金會進步與發展。

評鑑制度是促使基金會加強健全組織的手段之一，但從美國的績效評估情況來看，國家慈善機構資訊局(National Charities Information Bureau)以及商業改善局(Council of Better Business Bureau)所設立的「慈善顧問服務中心」(Philanthropic Advisory Service)雖有相當不錯的績效評估標準，但適用的範圍並不大。也因為非營利組織不能像營利組織用「利潤」來衡量績效，績效評估格外困難；因此，除了少數單位(如會計總署)特別為績效評估標準做過研究外，非營利組織的成效多大、效率如何研究者卻不多。

鑑於非營利組織績效指標的重要，國內學術研究包括：葉金城(1982)、程瑞玲(1984)、呂育一(1992)、司徒達賢(1996)、鄭讚源(2000)、涂昶辰(2000)等，都曾以非營利組織的觀點，來建立績效衡量指標。而教育部於 2002 年公佈評鑑要點及標準，對於輔導監督基金會的用心，值得肯定。但在實施上對基金會或政府單是否真正評鑑出組織的績效？績效指標是否真正反應出組織的效果、效率、公平？

辦法實施上是否有困難？目前正要實施的評鑑準則是否為最佳標準？基金會對評鑑指標的認同度為何？適用的程度如何？在基金會經營者的立場上，所重視的評鑑指標為何？凡此皆為值得深入探討的問題。

正逢教育部開始實施「基金會評鑑」制度，為了使評鑑達到預定目標，因此，本研究希望評估教育部的績效標準對基金會的適用性，以截至九十年三月的教育部主管教育事務文教基金會(以下簡稱基金會)，共 605 個為研究對象(註 1)，整合相關文獻及「教育部主管教育事務財團法人自我評鑑表」的績效衡量指標，嘗試探討各基金會對諸指標及評鑑要點的適用性。再邀請學者專家及政府機關代表進行深度訪談，討論績效評估指標及評鑑要點施行的看法。由於本研究採取非營利組織、主管單位、學者專家三方的觀點，其研究結果將以利未來調整評鑑制度及指標的參考。

第二節 研究問題與目的

非營利組織擔負了社會重要的功能，從教化心智、提昇精神層次，到維護民眾健康與安全。近年來，台灣各類的非營利組織蓬勃發展，尤其是基金會，不但在數量上激增，在觀念上也有很大的轉變，經營管理方面更是有很大的成長與進步。然而，有些機構卻常有違法或管理不善的問題，嚴重破壞了非營利組織的形象。雖然教育部已研擬出對各基金會評鑑標準，以加強輔導、監督基金會，使其有效率的善盡社會使命。但是，基金會主要服務對象為社會大眾，因此，從基金會管理者、學者專家、政府主管機關三方不同的角度，來看績效評估之議題。

註 1：教育部編印之《全國文教基金會名錄 2001 版》前言指出教育事務基金會共計 608 個，經查證名錄清單後，發現實際上為 605 個。

本研究整合官方的「自我評鑑表」及參考國內外理論、文獻，探討教育部訂定的「績效指標」及「評鑑要點」之適用性。是以，本研究具體的問題如下：

1. 基金會對績效評估的重視程度？基金會在組織全面及人員的績效評估之實施情形如何？官方規定的「評鑑要點」適當性如何？
2. 國內外非營利組織的績效評估之指標為何？如何分類？
3. 「教育部主管教育事務財團法人評鑑實施要點」制定源由？評鑑的指標透過什麼方式擬定？參與制定的身分包含哪些類別？制定時的考量因素？如何執行評鑑程序？
4. 基金會對教育部實施「績效評鑑」的看法？贊成與否？
5. 自我評鑑表之內容及指標對基金會而言是否重要？基金會管理者認為最重要的指標為何？
6. 學者專家及主管機關人員，對基金會所重視的績效指標有何看法？是否列為未來施政的參考？

經由上述問題的探討與解答，本研究預期能達到下列研究目的：

1. 參考國內外文獻，釐清非營利組織的績效評估及指標的概念、研究途徑、研究問題。
2. 透過對文教基金會的文獻探討及問卷普查，評估官方的績效評鑑制度及績效指標的客觀性與適當性，並瞭解文教基金會發展的趨勢及組織績效評估實施狀況，以提供主管機關未來調整政策的參考與改進。
3. 蒐集教育部對基金會的現行法令及評鑑相關事項之規定，以了解目前績效評鑑制定的標準及原則。

第三節 章節安排

本研究共分為五章，各章內容如下：

第一章為緒論，說明研究背景、動機、重要性、問題及研究目的。

第二章為文獻探討，包括：非營利組織、基金會及教育事務基金會的內涵，並整理國內外非營利組織績效評估與管理的概念、組織績效的概念及研究途徑、績效評估的方法，以及績效評估指標選定的原則。

第三章為研究設計，主要說明選定 605 家教育事務基金會為對象、研究架構、研究方法、研究工具及資料分析方法等。

第四章為資料分析，首先針對問卷回收的樣本進行描述與分析，其次分析問卷資料統計結果，包括績效指標重要程度分析、評鑑要點的適當性分析、基金會績效評估情況分析。最後就深度訪談中，受訪者對基金會績效評估的目的、指標是否依基金會類型分開等問題作整理。

第五章為結論，除對研究發現作扼要說明外，並對研究範圍、研究限制、未來的研究方向，以及政府、非營利組織實務上，提出具體建議與檢討。

第二章、文獻探討

第一節、非營利組織之內涵

一、非營利組織的定義：

非營利組織最早興起於美國，且以「第三部門」(the third sector) 之名稱出現，有別於企業部門和政府部門。由於非營利組織具有獨特的使命、文化、資源和行為模式，且數量日益眾多，在共同使命的號召力下，所匯集的人力、物力與資源也非常可觀，對社會的影響力更具有明顯的成長，在社會中，逐漸形成獨立於政府和商業之外的部門，因此，在美國除稱各種非營利組織的集合體為第三部門外，也有稱為「獨立部門」(independent sector)、「慈善部門」(philanthropy sector)、「志願部門」(voluntary sector)、「非政府組織」(non-government organization)。而隨著各地社會文化及歷史發展不同，第三部門的名稱，也不盡相同，如：法國稱為社會經濟體(economic socials)或稱為中介團體；英國稱公共慈善團體(public charities)；日本稱為公益法人；中歐一帶直接稱為基金會(foundation)；而拉丁美洲和非洲比較傾向非政府組織(nongovernmental organization, NGO) 這個稱呼。然而，目前一般學者最普遍稱為「非營利部門」(non-profit sector)或「非營利組織」(non-profit organization, 簡稱 NPO)。

儘管非營利部門有許多不同的名詞，但每一種用語都強調某一面向，Salamon(1992)將這些用語，整理如下：

1. 慈善部門(Charitable sector)：強調從私人及慈善的捐款來支持組織運作，其這些捐款不分配給任何人，且非唯一的財源。

2. 獨立部門(Independent sector)：強調組織扮演重要的「第三勢力」的角色，有別於政府和私人企業，為獨立的組織，但財政上較

依賴政府和私人企業。

3. 志願部門(Voluntary)：強調大量的志工投入該部門的管理和運作，但組織的活動不完全創造在志工上，而是領薪的職員來執行。

4. 免稅部門(Tax-exempt sector)：強調在美國稅法中，這些組織可免除國家所得稅或房屋、地價稅。

5. 公民社會部門(Civil society sector)：強調以市民為基礎所設立的組織，無固定的成員，而執行工作由領薪的職員完成。

6. 非營利部門(Even nonprofit sector)：強調組織的存在，不為組織擁有者賺錢，但有時組織所賺的錢遠超過年度所花費的。

陳金貴(1994)在所著的《美國非營利組織的人力資源管理》又加入非政府組織(Non-government organization)名詞解釋：此用語最常用在開發中國家，這組織有助於經濟和社會發展的提昇，特別在草根性的層次。

有關「非營利組織」定義，就字面上來看，顧名思義即「不以營利為目的的組織」。美國學者 Wolf(1990)給予非營利組織一個描述性的定義，即必須具備為公眾服務的使命；必須合法性於政府立案並接受相關法令規章管理；必須為非營利組織或慈善機構；經營結構必須排除私人利益或財物之獲取；經營得享有政府賦稅上的優惠；捐助或贊助益得享受賦稅之優惠。

Salamon(1992)又定義非營利組織的六項特質：

1. 正式組織(organization)：應有某程度的制度化，並的到國家法律的合法承認。

2. 私人的組織(private, as opposed to governmental)：有別於政府組織，也不受政府官員充任的董事會管理，但不意味不接受政府支持，主要原則在於非營利組織的基本結構是民間的私人組織。

3.非利益分配(non-profit-distributing)：組織不是為了擁有者而生產利潤，要將每年營利收入用於機構的使命上，而非分配給組織的出資者。

4.自主性管理(self-governing)：非營利組織自己管理自己，不受其他外界的監督。

5.志願性的(voluntary)：他們有某程度的志工參與機構活動或事務管理，特別是志願領導的董事會。

6.符合公共利益(of public benefit)：提供公共服務及公共財。

管理大師 Peter Drucker(1994)將非營利組織界定為「具備法人資格之正式結構的民間組織，必須在政府部門法律的規範下運作，其具有自我管理能力，以公共利益服務為目的，非以營利或自身成員謀利為目的，達成公益。」

國內學者江明修(1994)將非營利組織定義為：具備法人資格，以公共服務為使命，享有免稅優待，不以營利為目的。組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質之組織。

陳金貴(1995)歸結 Salamon(1992)所提的非營利組織六項特質，將其定義為：具有正式結構的民間組織，並由許多志願人士組成的自我管理的團體，其組織的目的是為了公共利益服務，而非為自身的成員謀福利。

綜合上述所言，可將非營利組織定義為：經由政府立案的正式組織，其組織目標具有公益性或互助性，而組織內部自我管理高，成員皆屬志願參與，且不以營利為目的，但可以營利為手段，但所得利潤將不得分配給所有權人。

二、非營利組織的角色功能

依據 Kramer(1987)的理論，大多數非營利組織的特質、目標和實際功效中，歸納出四種角色功能：(引自馮燕，2000)

1. 開拓與創新的角色功能—因具有組織彈性、功能自發性、民主代表性，非營利組織對社會大眾需求較為敏銳，常能挾多樣化之人才，發展出應時之策略，並規劃執行，從實際行動中驗證理想，嘗試出合宜的工作方針與方法，引領社會革新。
2. 改革與倡導的社會功能—非營利組織往往從社會各層面、角落的參與和實踐中，洞察社會脈動之核心，並運用服務經驗展開輿論和遊說，具體促成社會態度之改變，引發政策法規的制定與修正，負擔整個社會體系與政府組織的監督批評。
3. 價值維護的角色功能—非營利組織透過實際運作系統的激勵民眾對社會事務的關懷、參與、提供社會菁英和領袖的培育場所，觸發一般民眾之人格提昇與生活範疇，均有助於民主社會理念及各種正面價值觀的維護。
4. 服務提供的角色功能—當政府礙於資源與價值的優先順序規劃的限制，而無法充分實踐其保衛福利功能時，非營利組織種類、多樣化的傳輸，恰能彌補這種差距，相對的也提供更廣泛的選擇機會，發揮人權尊重之本意。

Milofsky(1979)則從各種社區組織與發展研究中，歸納出非營利組織的社會角色：

1. 有助於界定社區「界限」(boundaries)，以及發掘社區問題。
2. 在社區運作中，可創造鄰里關係，促進居民的互動機會。
3. 在封閉社會中，有助於階級間互動，提供社會流動進階石。
4. 藉組織參與，伴隨而來的訓練、經驗、聲望，創造新社會領袖。
5. 在互助型非營利組織形成時，將個人問題集合眾力，帶入公共層次的討論，可緩和社會衝突的功能。

6. 在多元社會中，同質性高的非營利組織，因小群體個別需求而產生；而異質性高的組織，則可達成凝聚共識或整合效果。

蕭新煌(1999)在非營利部門的研究文獻上，區分出下列五種非營利組織的功能，並檢示出八十年代以後發展的非營利組織也都能滿足這些功能，分述如下：

1. 發現和創造新的領域：許多非營利組織提供慈善服務與救援工作給需要救助的人或弱勢團體，如針對原住民、身心障礙者、清寒子女、低收入戶等，充分展現社會關懷的一面。
2. 發起與提倡新的改革：八十年代以後，某些非營利組織超越了直接的慈善服務工作，而設定自己的目標，針對社會議題與人權問題，直接參與社會改革運動，希望創造更美好的台灣。
3. 保護和維繫某些社會價值：新興的非營利組織則是社會政治轉型的產物，因此更關心出現的社會議題。他們的設立，是為了回應社會之所需，也往往將自己視為是社會代言人。
4. 提供服務給有需要的個人與團體：一些非營利組織是提供個人或團體直接支援，有些具有「社會服務功能」，有些則具有「倡導性角色」，更有些則具有「諮詢性功能」以對改革提出具體的建議。
5. 擴大社會參與的方法與管道：各種新興、多元的非營利組織具有不同的目標、動機與策略，將有助於擴大社會參與範圍。

整體而言，台灣新興、多元的非營利組織，社會參與程度大幅擴張，政府與社會對於他們推動台灣現代化所扮演的角色，都給予高度肯定，因此，非營利部門所擁有的合法性，在今日的台灣可說是非常確立了。

三、非營利組織的分類：

非營利組織種類及數量眾多，目前尚未有統一的定義及分類標準。依美國國內稅制第 501 條 C，第三、四款，非營利組織包括教育、科學、宗教和其他慈善組織(Hodgkinson，1992)

若依目的性質分類，美國全國慈善事業統計中心(National Center Charitable Statistics)將二十四群的非營利組織分為九個主要的面向：(1)藝術、文化和人文；(2)教育；(3)環境和動物；(4)衛生；(5)人類服務；(6)國際活動；(7)公共和社會利益活動；(8)宗教；(9)其他—包括會員互動團體(Sumariwalla，1987。引自陳金貴，1994)。

O'Neill(1989)則將非營利組織分類為(1)宗教；(2)教育和研究；(3)衛生照顧；(4)藝術和文化；(5)社會服務；(6)倡導和法律服務；(7)國際援助；(8)獎助金的贈與；(9)互相利益。(引自陳金貴，1994)

陳金貴(1994)則將非營利組織歸結為七個基本類型：(1)衛生醫療團體；(2)教育部門；(3)社會和法律服務；(4)公民和社會團體；(5)藝術和文化團體；(6)宗教團體；(7)基金會。

若依組成份子分類，Oleck 將非營利組織分為(Rados，1991)：

(1)個人企業(individual enterprise)：以慈善捐贈或為大眾公益出現，兩者皆可抵稅。

(2)非營利合夥(non-profit partnership)：二人或二人以上經營企業，但非以營利為目的。

(3)協會(association)：人的結合體，為共同行動與目的行事

(4)基金會(foundation)：設立基金以接受個人或團體捐贈，完成基金創始人的計畫。

若依服務對象分類，Salamon(1992)將非營利組織分成兩類：(1)服務會員的組織，如社交俱樂部、企業協會、工會、專業協會、政黨、會員合作社等。(2)公共服務組織，主要服務社會大眾。

綜合上述之分類，大部分都涵蓋在 Salamon 於 1997 年提出一套非營利組織的國際性分類中(The Internastional Classification of Nonprofit Organizations)以最主要的經濟活動(Economic Activity)作為檢選分類，歸納出十二個主要的活動團體(groups)，再細分成二十七個次團體(subgroups)，以及相對應的非營利組織的類型，詳細分類如表 2-1(引自葉淑芬，2000)

表 2-1 非營利組織的國際性分類

活動團體	次團體
(1)文化與休閒	文化與藝術；休閒；服務俱樂部
(2)教育與研究	初等與中等教育；高等教育；其他教育；研究
(3)健康維護	醫院與復健；養護之家；心理健康與危機預防；其他健康服務
(4)社會服務	社會服務提供；緊急事件援助；經濟與生活支持
(5)環境	環境保護；保護動物
(6)發展與住宅	經濟社會與社區發展；住宅；職業與訓練
(7)法律倡導與政治	公民與倡導組織；法律與司法服務；政治組織
(8)慈善中介組織	慈善中介組織
(9)國際性活動	國際性活動
(10)宗教	宗教會眾與協會
(11)商業與專業協會	商業與專業協會、工會
(12)其他	其他範疇

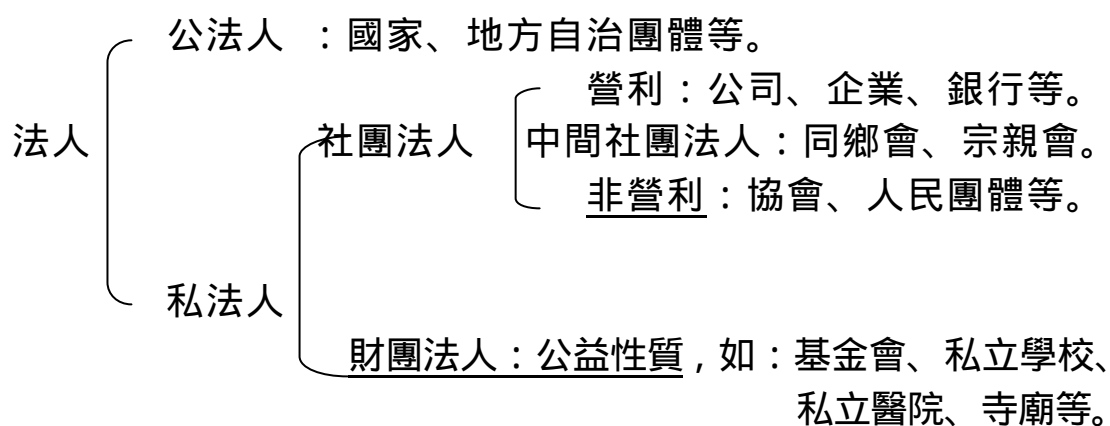
資料來源：Salamon & Anheien，1997 (引自葉淑芬表 2.2，2000)

然而，非營利組織種類、數量繁多，目前尚無統一的分類方式。而台灣非營利組織的一個特徵是內部的實質分化只具有法律上的意義。所有非營利組織都必須登記為法人，有各自的主管機關，並經過行政上的審查與核准(蕭新煌，1999)。

國內非營利組織的分類，一般而言，依據民法規定而分「財團及以公益為目的的社團」即分為財團法人與公益的社團法人。又進一步於人民團體法中將公益界定為「推展文化、教育、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、聯誼、社會服務或其他」的行為組織。

社團法人以「人」為基礎，以社員為集合體，分為營利社團法人與非營利社團法人。營利社團法人如：企業、公司等，非營利社團法人如：各種協會、人民團體等。另外，介於營利社團法人及非營利社團法人間，還存有中間社團法人，包括同鄉會、同學會、宗親會等。

財團法人以「財產」為基礎，並恆為公益人。而基金會僅是「財團法人」的一種，其他還包括私立學校、私立醫院、寺廟及政府因特殊目的設立的財團法人(如海峽交流基金會)等。法人的分類圖 2-1：



(圖 2-1 法人的分類，整理自伊甸社會福利基金會)

財團法人按其目的事業性質歸屬不同部門主管單位，其中基金會佔大部分，而基金會中又依不同目的性質細分慈善基金會、社會福利基金會、文教基金會...等，且不同目的事業，主管單位也不同。

本文研究對象為「教育部主管教育事務基金會」；就法律觀點而言，基金會被視為「財團法人」的一種。就目的性質觀點而言，則被細分為「教育事務類」的基金會。而有關基金會相關文獻探討，將於第三節論述。

第二節、非營利組織績效評估與管理之意涵

一、績效評估與管理的基本概念

無論是營利或非營利性組織，都會面臨到一個問題，就是如何有效的評估、運用及發展員工的工作能力與技巧，以達成組織的目標 (Anderson, 1993。黃同圳譯, 2000)。尤其近年來非營利組織蓬勃發展，社會需求增加，但資源有限的情況下，如何提昇組織效能將是組織長期求生存發展的重要關鍵工作，也使得績效評估與管理受重視。

績效評估與績效管理二個概念有時混合使用，實際上兩者的涉略範圍仍有區別；績效管理比績效評估所涵蓋的範圍更廣。「績效評估」(Performance Appraisal)通常指一套正式的、結構化的制度，用來衡量、評核及影響與員工工作有關的特性、行為及結果，發現員工的工作成效，了解未來該員工是否能有更好的表現，以期員工與組織均能獲益(Schuler, 1995)。「績效管理」(Performance Management)則是一套有系統的管理活動過程，用來建立組織與個人對目標及如何達成該目標的共識，進而採行有效的員工管理方法，以提昇目標達成的可能性(Hartel, 1994)。所以績效管理不僅包括個別員工的績效評估，更將個別員工的績效與組織的績效結合，最終目的是提昇整體組織的效能。(黃同圳, 2000)

就績效評估的目的與功能來說，「績效評估」本質上為管理活動中的「控制」功能。以消極的意義而言，係了解規劃的執行進度與狀況，若有歧異，則採取因應對策。而以積極的意義而言，在於利用績效評估的標準，引導組織或個人朝目標努力，並且利用激勵手段，產生達成目標的力量(Peter Drucker, 高翠霜譯, 許士軍：2002)。除此之外，有效施行績效評估管理對組織有正面效益，如：改善組織內部溝通的方式、加強員工工作動機、增進組織目標一致性及改善組織整體績效。

二、組織績效的概念及研究途徑

營利組織主要是靠「利潤」來檢驗組織績效，但非營利組織缺乏利潤作指標，故更加重視績效管理。鄭讚源(1995)將組織績效綜合為五大特性：(1)不定性(Mutable)：在不同的生命階段有不同的標準。(2)廣泛性(Comprehensive)：包括許多不同向度。(3)紛歧性(Divergent)：與組織各成員有不同的關係。(4)互賴性(Transitive)：分析層次不同時要改變有關的標準。(5)複雜性(Complex)：即向度之間不能輕易簡化或消除。因此，無論在任何組織中的績效，評估起來都格外複雜。

關於組織績效的定義，隨研究者採取的研究途徑不同而有不同。

鄭讚源(1995)綜合各家學者，將組織績效歸納出下表研究途徑：

研究途徑	定義	模型
目標研究途徑(理性派) (Goal Approach)	目標達成的程度	1.正式目標模型 2.作業目標實際目標模型 3.目標層級模型
系統研究途徑 (Systems Approach)	經由「輸入—轉換—產出」的過程，使組織維持生存及維持與外界的平衡。	1.社會系統模型 2.資源系統模型 3.開放系統模型 4.組織健康模型 5.適應變動循環模型
參與者滿足研究途徑 (Participation-Satisfaction Approach)	以組織參與者之利益與滿足來衡量。	1.誘因—貢獻模型 2.人群關係或人力資源模型 3.大眾哲學模型
權變—結構研究途徑 (Contingency-Structure Approach)	績效由組織、任務性質、環境、員工需求等配合程度來衡量。須因人、事、時、地制宜。	1.有機/機械二極模型 2.三層系統權變模型 3.背景/結構模型
整合性之研究途徑 (Integrated Approach)	合併目標、系統、滿足及權變途徑，以獲得組織績效的全貌。	1.過程模型。Steers(1977) 2.系統動態模型。Kotter(1978) 3.矛盾模型。Hall(1982) 晚期此模型漸強調多重利害關係人的部分。

表 2-2 組織績效研究途徑

三、績效評估的方法

(一)運用外在獨立的單位進行「審查」或「評鑑」：

通常我們監督和提昇社會服務機構績效的傳統方法，經常是依賴外在獨立的審查或監督單位。也就是由專家學者擬定公佈標準，來衡量機構的績效。而主辦單位通常包括：政府的核發單位或審查機構，以及醫療補助審核單位；這些單位對定義和衡量機構的整體績效，扮演極重要的角色。但往往這些審查制度，常僅以專家學者的角度來評定機構的表現，若機構無法符合這些標準或要求時，會導致無法通過評鑑或懲處，懲處內容包括：尚失合格資格、經費凍結，以及社會聲譽的降低。

雖然，外在標準可當作有效衡量的標準，使領導這藉以評估其機構的績效，然而，這些標準亦有些限制，如：(Gary V. Sluyter, 1999)

1. 這種方法使機構的焦點放在外部，且依賴別人的評估和判斷，以管理其服務品質。
2. 已經過妥協或苛刻的架構中，來評估機構的績效。
3. 外部績效監督系統可能會把焦點集中在服務的專業標準，而非案主的真正需要。
4. 通過評鑑通常被當成改善內部問題的目的，而不是一種改善內部問題的方法。

(二)組織績效提昇模式

Daft (1992)認為，組織績效應從案主或重要關係人的觀點來看，亦稱「顧客」。對社會服務機構而言，必須用案主群的角度來判斷機構績效的好壞。案主群包括了案主和他們家人、工作人員、社區居民，以及經費贊助者。外部的審查獲核發證照機構，於是變成眾多評定該機構績效者之一。基於這個觀點，我們將機構績效定義為「機構透過

系統化的努力，不斷提昇有效處理案主需要的能力，以滿足每個組成機構份子的需要時，所展現的整體效能。」其組織績效提昇模式如下：

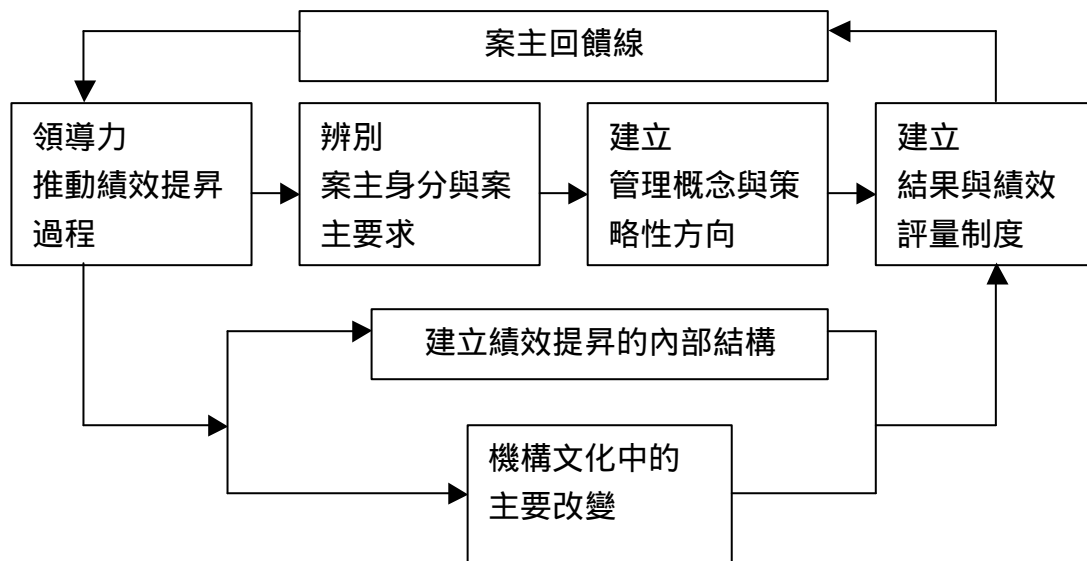


圖 2-2 組織績效提昇模式

來源：Gary V. Sluyter，劉曉春譯(1999)

(三) DADS 策略

Herzlinger(2000)在哈佛商業評論中指出非營利組織的四大通病：(1)成效不彰：沒有達成社會使命。(2)效率太低：花了錢，但做不出相對的成效。(3)公器私用：利用組織免稅的優惠，中飽私囊。(4)太過冒險：將挪用基金去投資風險性高的證券。

Herzlinger(2000)更指出上述這些通病，是因為非營利組織在本質上缺乏商業體系中的三種最基本的責任機制：(1)公司老闆為了自身利益，一定會推動公司以高效率的方式達成目標，妥善評估風險，而非營利組織的領導人卻沒有這方面的考量。(2)非營利組織往往在缺乏競爭下，也就缺乏效率。(3)企業評估成果的最終目標是「獲利」，但非營利組織欠缺的就是這種指標，因此很難找到其他評估績效的標準。

為了防止以上弊病也為使其有效率的善盡社會責任，Herzlinge 提出「DADS」的對策，即機構營運資訊必須「揭露」(disclosure) 財務報表及公開薪資與績效資料；「分析」(analysis) 績效資料、「傳布」(dissemination) 資訊，並針對無法達到這些標準的組織予以「制裁」(sanction)。是故，DADS 的作法主要是從社會大眾的觀點來強調「責信」的概念。

(四)葉金城(1982)認為非營利組織的績效評估方法，包括傳統性績效評估方法及整體性績效評估方法。傳統性績效評估方法包括：預算控制、要項控制、社會指標及親身視察。整體性績效評估方法包括：一般行政計畫評估方法、成本效益分析法、成本效能分析法。

(五)Aday 等人(1998)於健康服務研究中架構出各項主題和議題其研究提供執行健康政策及方案時，健康服務達成健康照顧的效益、效率及公平之目標，所應用的觀念與方法。說明如下(如圖 2-3)

1. 健康政策：健康政策在各種不同層次的政府--聯邦、州、地方的政策目標不同，投入的程度也不同。
2. 環境：身體、社會、經濟都影響社會大眾健康的因素，影響績效。
3. 目標群風險：種族、性別及社會經濟地位不同，使健康情況不同。
4. 輸送系統：醫院、醫生、醫療服務費用的短缺，會影響增進健康。
5. 健康風險：設立小目標，如：保護、預防活動，來增進健康。
6. 實際管道：醫療照顧的供給面和需求面有不同型態。
7. 效益：分為結構(INPUT)、過程(PROCESS)、成果(OUTPUT)三層面。
 - A. 結構(INPUT)—投入的資源、人物力數量。潛在的效益(效能)。
 - B. 過程(PROCESS)—品質、適切性。可達成與已達成之合理歸因。
 - C. 成果(OUTPUT)—實際達成的成果。

通常效益評估的主要方法，包含成果評量、依照最終成果作有依據的風險調整程序、研究設計，以及運用資料來統計分析效益。

8. 效率：就社會整體而言，效率要求在有限資源及技術下，生產可達最高整體價值的財貨與服務。為了達成健康策略，有以下指標：
- A. 生產效率—成本最小化。
 - B. 分配效率—產出最大化，最有價值的產出。
 - C. 成本控制—總體花費適當化。支出不得高於收入。
 - D. 動態效率—尋找新的技術和組織發展，來提昇現有資源生產力。
- 通常效率評估的主要方法，分為在個體層次方面，包成本效益分析、成本利益分析及成本效用分析。在總體層次方面，以國際性標準為基礎，比較差異性。
9. 公平：程序公平—真正正當性(健康政策)、分配的正當性(輸送系統、實際管道)、分配的與社會的正當性(目標群體之風險)、社會的正當性(環境、健康風險)。實質公平—個人、社區健康。

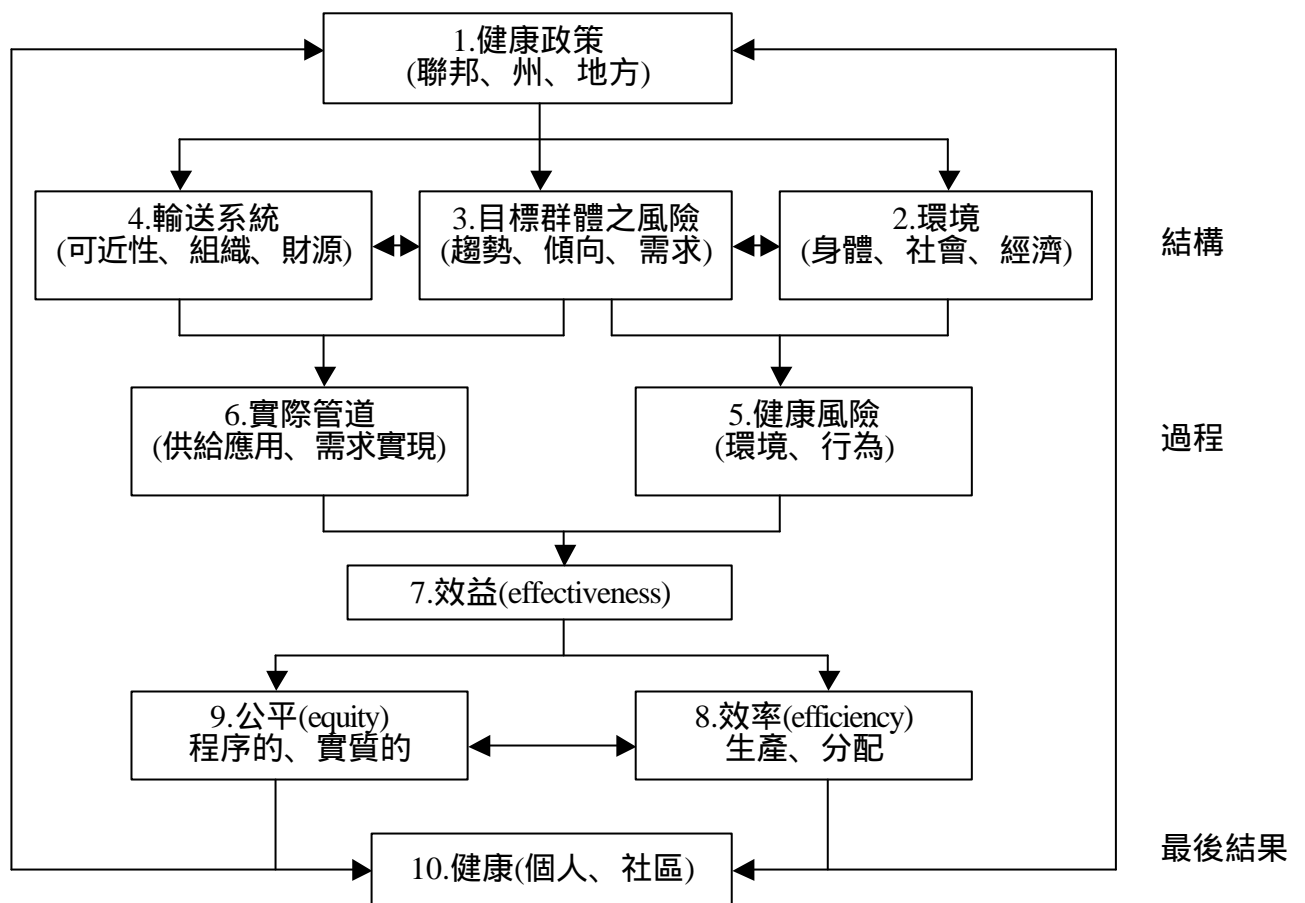


圖 2-3 健康服務研究議題之架構 資料來源：Aday(1998)等人

四、非營利組織績效指標的選定：

績效指標的選定，首要顧及到公平與合理。就人類行為的觀點而言，一般人往往會避重就輕，專挑較易衡量的指標，不肯認真實務，尤其是績效優劣與資金多寡相關時，不免對自己訂定寬鬆指標，但對他人則要求訂定嚴苛的指標。選擇績效指標時，應考量：

(1)完整性：可反應全部績效。(2)客觀性：可驗證。(3)可控制性：非外在因素影響。(4)比較性：和有關部門做比較。(5)融合性：應考量和企業總體目標是否相牴觸。(6)符合長期利益。(7)少數重要項目：指標項目不宜過多，三~七或四~六為宜。(8)權數之分配：應再依各指標的重要性賦予一權數。(石善宏，1999)

Drucker(1990)認為設定績效指標的目的在於，讓抽象的使命，轉化為具有可操作性，也就是有價值的衡量依據。如：參加的人數、服務的人數等。另外，Drucker 又認為，在定義績效衡量方式時，應注意下列二點：

- 1.不要太空泛：目標應具體明確，但非制定自己達不到的標準。
- 2.不要挑自己易達成的指標：不要為了取得外部資源，而只挑容易達成的指標作標準。

指標是一種測量的工具，績效指標則是測量各項行為與作業的成果工具(張錫惠，2001)。而組織績效的測量方式可分為單一標準的評估及多項標準的評估；單一標準評估指衡量要達成的最後標準，但因只能測量一個層面而無法顯現出績效的全貌，故周延性及適切性不足。因此，組織大多採多重標準的測量，以多元指標來作評估。由於組織有不同的特徵、目標與成員，且對組織績效的研究途徑、範圍大小、分析層次、時間觀點等不同，故所選用的績效指標也會有所不同(鄭讚源，1984、蔡啟源，1995)。以下從非營利組織的觀點，分述組織衡量績效的指標：

(一)Steer(1975)以多重標準模型的觀點，整理十七個研究績效評估的準據：適應力—彈性、生產力、員工滿足、獲利力、資源獲取、消除壓力、對環境的掌握、發展、效率、員工留職、成長、整合、開放溝通、生存、其他準據。其中「適應力—彈性」被學者們使用的次數最多，其次是「生產力」、「員工滿足」(引自鄭讚源，1984)。而「獲利力」排名第四，若「利」指的是「利潤」，對企業來說或許是很重要的指標，但對非營利組織來說，就不一定是重要的指標。

(二)呂芳堯(1985)曾嘗試建立一套可行的基金會經營績效的綜合評價模式，他先分析出基金會的經營系統架構，在建構出細部互動的流程圖。但由於回收問卷中多項指標未被填寫，故最後只列出十六項績效指標：(1)基金會是否成立委員會；(2)學者專家的參與率；(3)作工人員平均訓練時數；(4)每年平均活動成長率；(5)每百萬基金會所配置之工作人員數；(6)每百萬基金所服務的人次；(7)專任工作人員比率；(8)年齡及學歷結構指標；(9)每年基金成長數；(10)財務綜合指標；(11)執行秘書社會福利哲理指標；(12)執行秘書工作態度；(13)組織內部滿足程度指標；(14)與外部團體合作指標度；(15)有無工作計畫指標；(16)人員異動率指標。綜觀這些指標可發現，這十六項績效評估的準則似乎未針對非營利組織及社會功能與特性考慮，因此適用性並不高。

(三)Cameron(引自張笠雲，1990)採參與滿意模型的研究途徑，以開放性問題的方式，針對大學院校調查影響學校績效最重要的因素，整理出九個指標：(1)學生教育上的滿意程度(2)學生學術上的發展(3)學生職業生涯的發展(4)學生個人性向和自我的發展(5)教育和行政人員工作上的滿意度(6)教育人員的素質和專業上的發展(7)系統開放的程度以及和社區之間的往來(8)獲取資源的能力(9)組織的健康狀況。

(四)呂育一(1992)以國內文教基金會為對象，採開放式問卷及結構式問卷來收集基金會在進行自我績效評估時，所採用的績效指標，結果顯示有三個主要向度：(1)組織的運作：包括組織、員工、作業、財務、組織與外部團體的關係。(2)組織對社會的實質貢獻，包括：理念、目標、品質。(3)組織與顧客互動關係，包括：組織舉辦活動的頻率、參與活動的人數、顧客人數的成長、員工及義工的人數、外部對組織的認同。

(五)蔡啟源、陳秋蓉(1995)針對企業附設社會福利事業基金會之組織結構與組織績效作探討，採用Robbins(1990)所提出的四種方法：(1)目標達成法：認為組織的效能必須評估成果項目而非針對方法評估。(2)系統導向法：認為組織為一開放系統，接受輸入、從事轉換、產生輸出。因此必須在接受輸入、轉換輸入、形成輸出的能力，維持工作穩定和能力平衡上被評估。(3)策略性導向顧客法：在組織服務環境間，是否可滿足顧客的需求。(4)競爭性價值導向法：指評估之選用標準全視何人之利益為何而定。為避免研究者主觀偏差，故採用多元化複合指標；分為：投入性指標為員工離職率、資源取得為組織。過程性指標為服務率、作業時間。輸出性指標為服務品質、創新性、外界評鑑。

(六)司徒達賢(1999)認為非營利組織由於缺少了「利潤」這個概念，因此績效管理就格外特別重要。從COEPS模式(註2)分析出非營利組織的策略性績效指標：

1. 「使命達成度與社會接受度」：好的非營利組織的組織使命，不僅要符合社會的需求，而且也要被整體社會肯定。如：社會對

註 2：所謂「CORPS 模式」為五個英文字母的縮寫，指非營利組織運作中的五項基本因素：C(CLIENTS)服務的對象。O(OPERATION)創造價值之業務運作，含規劃與組織。R(RESOURCES)財力與物力資源，含資源的提供者。P(PARTICIPANTS)參與者，含專職人員與志工。S(SERVICES)所創造或提供之服務。

組織使命的了解、肯定程度如何？媒體、政府機關、專家學者的態度如何？服務對象的滿意度如何？相對評價與「市場佔有率」如何？

2. 「效率」：非營利組織由於資源有限，故應妥善運用資源，不可浪費。因此，組織應注意成本控制與運作效率，衡量效率的方向為各種成本效益的比率及各種作業程序合理性之確保。
3. 「投入的程度」：成功的非營利組織必須持續投入人力(職工、志工)與財力(捐款額)，以有足夠的能力來達成組織的使命。如：志工之成長率、流動預、參與率、素質與動機之變化如何？募款金額與人數之成長率？再度捐款者之比例？動機與集中度之變化如何？
4. 「滿意度」：無論參與組織的人或團體，如：案主、職工、志工、捐款人、董事等，對組織滿意、有認同感，進而提升組織的向心力，是創造好的組織績效的重要先決條件之一。
5. 「平衡度」：從策略角度看，組織的資源與力量的配置應維持某程度的平衡，使組織未來發展上不會有資源閒置或發展瓶頸產生。如：參與人的能力與興趣是否與提供的服務是否一致？服務的品質是否符合案主的期望？服務項目和組織運作是否相合？組織結構與制度是否配合參與者的人數與素質？財源是否與理念使命配合？
6. 「轉換度」：所謂「轉換度」的績效指標是希望案主、參與者、資源三者間有某程度與形式的轉換，使得彼此間可互相交流，進而使組織產生更高的向心力及凝聚力。如：過去的案主或其親友有沒有來擔任志工？捐款者是否也參與工作？過去的案主未來會成為捐款人嗎？志工也是捐款者嗎？

司徒達賢(1999)除了提出上述六項非營利組織的績效指標的方向外，又提出績效管理的原則：(1)績效指標不可太過簡化，以免使

組織失之偏頗；亦不可太過複雜，以免在行政程序上造成負擔，影響組織效率。(2)績效指標間具有矛盾性，如：希望服務品質好，又希望成本效率高。但這卻是績效管理者期能平衡各方面的要求與限制。故設計績效標準時應注意可行性與合理性。(3)策略性的績效指標必須與 PDCA(計畫、設計、檢驗、行動)程序結合。

(七)美國的監督組織—國家慈善資訊局(National Charities Information Bureau, 簡稱 NCIB)以及商業改善局(Council of Better Business Bureau, 簡稱 BBB)共同設立的「慈善顧問服務中心」(Philanthropic Advisory Service), 擬出「美國慈善顧問服務標準」(New York Philanthropic Advisory Service Standards)其公認的運作範圍包括：

- 1.公共責信(Public Accountability): 意見提供、請求、資金報告, 包括慈善目的、活動、財務、政策和免稅原因的相關資訊。
- 2.資金用途(Use of Funds): 應妥善應用總收入或大眾捐款。
- 3.誠懇和有具體事實(Solicitations and Informational Materials)。
- 4.募款實務(Fundraising Practices): 不可為了自身利益而募款。
- 5.治理(Governance): 應有獨立的活動治理主體, 並定期開會。
- 6.遵守適用的法律規定(Compliance with applicable laws)。

另外, NCIB 也依董事會管理、目的、專案活動、訊息、財政支援與相關活動、資金使用、年度報告、責信度、預算等九個領域設立全國公益組織的評估標準, 了解大型的美國慈善團體, 是否符合本標準, 並提供大眾資訊, 以幫助社會大眾作出捐款給哪一個組織的判斷依據。

然而, 雖有不錯的績效評估標準, 但適用的範圍並不大; 如非營利組織將部分募款活動的開銷歸在顧客服務項目上, 很難明確交代錢的流向。(張茂芸譯, 2000)

(八)Donabedian(1980)認為評估照護服務品質時，應以服務過程為主，但僅取得服務過程的資訊將不夠完整，應再加上服務設施及服務結果來評估，故形成結構(Structure)、過程(Process)、結果(Outcome)三個測量照護品質指標的理論模式，這些指標後來經許多人修改後，應用在各領域中。如：張宗銘(1984)依據醫療事業的特性，將醫療品質以此模式的三個途徑來進行評估，以建立醫院經營者自我診斷用的績效評估模式。謝美娥(1993)在研究老人長期照護的服務品質上，也以這三個大方向來進行了解照護的品質。鄭讚源等人(2000)進行老人長期照護、安養與養護機構服務品質指標之研究，亦將指標分成硬體與設備(結構)、管理(結構、過程、結果)、服務(過程)、改進或創新(過程、結果)等四大項。而居家照顧服務可說是老人長期照護的重要一環，故劉素芬(2001)在探究老人居家照顧服務之成效與品質上，也與Donabedian的三個指標有高度的互通性與一致性。

整理各領域對結構、過程、結果指標的內涵，分述如下：

1. 結構(Structure)指標：指所投入的人力、財力、可達成的潛在效利(efficacy)或使用的器材、資源的特徵，及工作處所的組織與物理條件等。常見的結構性指標有：設施、裝備的安置、人員的資格與經驗、人事安排及管理的模式等。
2. 過程(Process)指標：指活動過程中使用的變數(Variations in use)及業務的適切性(Appropriateness)。例如服務人員與服務對象接觸後，檢視服務的提供者在於服務成果中是否有不當或適當的行為或活動，包括服務者的技巧和人際關係。
3. 結果(Outcome)指標：指服務達成的效益(effectiveness)，或健康改變或滿足程度，包括：生理的、心理的、社會的功能。

綜合上述所言，績效指標將依照組織的特性及目標制定，而選定時又必須顧及到客觀性及適用性，因此，本研究採多項標準評估方式，並嘗試以Donabedian的三項層面的指標(結構、過程、結果)，應用在文教基金會的組織上，以獲得更全面性的架構。

第三節、基金會之內涵

一、基金會的定義：

根據美國基金會指南的定義：「基金會(foundation)是一種非政府、非營利組織，有自己的基金(fund)，尤其受託人(trustees)或董事(directors)管理，以維持或協助教育、社會、慈善、宗教等公共服務目的，而且提供補助金的公益性組織」。(Margolin, 1991。參考自台灣非營利組織研究網，2002)

又喜瑪拉雅研究發展基金會出版的《台灣基金會現況概述》(1997)定義基金會為：「基金會是透過基金的組合，引導社會財富運用於公益慈善事業的法律與社會的非營利機構，其組織定位為財團法人之一種」。

依民法之立法解釋為「因為特定與繼續之目的，所使用財產之集合而成立之法人」；即法律對於特定目的而捐助一定財產以從事公益事業者，為使捐助人有所遵循並加以監督管理，乃有財團法人制度設立。在制度上使該捐助財產脫離捐助人並具永續性、成為獨立之主體，不因捐助人之死亡或財產之增減而受影響，以達成其捐助財產的公益目的。(鄭玉波，1980)。

就服務的範圍及型態而言，台灣的基金會是透過財團法人的組織型態，以及結合民間力量與資源，來從事文化、教育等公益事業，並且佔非營利組織的絕大多數；其服務範圍有的進行多項活動業務，有的只做捐助或獎助的業務。但美國的基金會，大多指捐助為主的非營利組織，大約只佔所有非營利組織的5%左右，另外的90%以上的非營利組織，則是屬於實際提供服務的「公共慈善組織」(public charities)。(李禮孟，1997。整理自台灣非營利組織研究網，2002)

二、基金會的角色和作為

基金會除了秉持既有的使命外，更須時時注意社會的脈動，了解社會到底需要什麼，並適度關心政府的施政方向，以彌補政府部門的不足(黃月麗，1998)。然而，基金會是以公益為目的，對社會的影響是不容忽視的，其所扮演的角色與作為如下：

(一) 基金會的角色 (黃月麗，1998)

1. 教育性：提供正式或非正式的學習機會，以補政府不足。
2. 公益性：辦活動應以設立宗旨為依歸，不以營利為目的。
3. 普及性：服務對象應具普及性，非限於特定團體或個人。
4. 前瞻性：做社會上需要，符合民眾需求，開發社會資源。

(二) 基金會的作為 (黃月麗，1998)

1. 掌握社會脈動：了解社會的需求，並適度關心政府的施政方向，以彌補政府部門缺乏的部分，再考量基金會本身條件，朝基金會的目標、使命的方向去規劃活動。
2. 整合社會資源：基金會應嘗試進行人力、物力、財力及創意的整合，透過資源交換與合作，將發揮更大的力量。
3. 加強募款及行銷：募款和行銷是一體兩面；能成功的行銷，募款自然無往不利。基金會若能設計合作策略，以聯合服務、促銷的方式進行募款，不但可降低成本，還能提高活動擴散效應，更對整體形象提升產生效益。
4. 積極辦理目的事業：各基金會應在符合相關法規的規範下，積極辦理公益為目的的事業，以擴大公益績效。
5. 發展學習型組織：隨著終身學習時代的來臨，學習型組織發展成為組織成長的原動力，基金會也不例外。基金會除了提供服務外，對於組織的學習成長與發展，朝向提升服務品質及能力邁進。

三、基金會的分類

基金會在非營利組織中無論在數量上或角色上都扮演很重要的份量，分類上也依照不同的觀點而分為不同型態：

(一)就基金來源不同而分：

基金會在美國非營利組織中，最為人知，但卻最少人了解的團體，而存在的目的大多是以財務來支援其他非營利組織，其分為四種型態：(Salamon,1992；陳金貴,1994)

- 1.獨立基金會(independent foundation)：該基金會的設立是要管理個人為慈善目的所捐助的基金，再將基金賺取的利息去贊助非營利組織追求公共為目的。
- 2.企業基金會(Corporate Foundations)：企業公司捐贈基金，委由基金會管理。
- 3.社區基金會(Community Foundations)：社區中許多的財務捐贈，所成立的基金會。
- 4.運作基金會(Operation Foundations)：自己實際執行相關業務，且不得超過 15%收入去捐贈給其他非營利機構。

(二)就組織的目標性質不同而分：

依據喜馬拉雅研究發展基金會於《台灣 300 家主要基金會名錄 2001 年版》一書中，將台灣 300 大基金會分為七類型：(1)文化教育類；(2)文化藝術類；(3)社福慈善類；(4)醫療衛生類；(5)環境保護類；(6)經濟發展類；(7)其他類，包括：新聞事業、觀光事業、法律事務等。其中以文化教育類所佔的比例最高(151 家佔 50.3%)，其次為社福慈善類(78 家佔 26%)，(詳見表 2-3)。另外，該 300 大基金會中，高達七成(213 家)由中央部會主管，顯示隸屬中央各部會主管單位的基金會仍居主導地位，其中由教育部主管者近四成(115 家)，其次是台北市政府(41 家，13.7%)，(詳見表 2-4)。

由上述統計資料可推估，文教基金會在所有的基金會總數中，佔絕大部分的比例，而又以教育部主管基金會在數量上獨得鰲頭，是故，「教育事務基金會」在非營利組織中扮演重要角色，成為本研究選取訪查對象的原因之一。

表 2-3 2000 年度台灣 300 家基金會各類型及數量統計

目標性質	家數	百分比
(1)文化教育類	151	50.3%
(2)文化藝術類	25	8.3%
(3)社福慈善類	78	26%
(4)醫療衛生類	27	9%
(5)環境保護類	2	0.7%
(6)經濟發展類	12	4%
* (7)其他類	5	1.7%
*其他包括新聞事業、觀光事業、法律事務等。		

資料來源:2001 喜瑪拉雅研究發展基金會《台灣 300 家主要基金會名錄》

表 2-4 2000 年度台灣 300 家基金會主管單位之數量統計

主管單位	家數	百分比
中央部會主管	213	71%
教育部	115	38.3%
內政部	46	15.3%
衛生署	23	7.7%
環保署	1	0.3%
經濟部	12	4%
文建會	10	3.3%
*其他部會	6	2%
台灣省政府	7	2.3%
台北市政府	41	13.7%
高雄市政府	9	3%
各縣市政府	30	10%
*其他包括交通部、財政部、法務部、農委會、青輔會等。		

資料來源:2001 喜瑪拉雅研究發展基金會《台灣 300 家主要基金會名錄》

(三)就業務運作型態不同而分：

基金會的業務運作型態有很多方式，一般分為活動執行及基金捐助，即所謂「作業型基金會」及「贊助型基金會」：

1. 作業型基金會(operating foundation)：

指非單獨以捐助錢財，而依據組織使命(宗旨)，舉辦各項服務活動或推動專案執行為主要工作的基金會；其活動包括：舉辦演講、座談會、研討會、出版編輯、舉辦各項教育推廣活動、舉辦各項宣導活動、提供直接福利服務、學術研究及社會倡導等。

作業型基金會的作業核心為「計畫」(方案)，而計畫書(proposal)是指一份正式書寫的文件，用來尋求資源的支持和贊同。基本上，計畫書也就是行銷工具之一，也可視為計劃單位與相關資源單位的溝通橋樑。另外，通常組織會依據目標達成率、花費的直接或間接成本、受惠者的滿意度及方案的影響力等來查驗計畫的成果(陸宛蘋，2000)。

根據美國基金會中心 2001 年統計：作業型基金會僅佔全美基金會總數的 5.7%，其餘皆為贊助型基金會。而日本基金會中心表示，境內約有 13,000 家基金會，其中 20%屬於贊助型基金會；蕭新煌指出台灣約有 2,000 家基金會，其中僅 10%屬於贊助型(喜瑪拉雅研究發展基金會參觀日本基金會中心報告，陳婉宜，1998)。

2. 贊助型基金會 (grant-making foundation)

某部分的基金會存在之目的是以財務來支援其他的非營利組織或個人，即所謂的贊助型基金會；也就是有策略性的提供贊助經費給團體或個人為主要業務。其業務內容包括：選取符合設立宗旨的捐助對象、審查考核受贈者之營運績效、評估鑑定專案的執行成果等。而在捐助業務的價值主要是增進社會福祉、擴大視聽見聞、掌握需求方向、共享資源經驗及獲得社會肯定。另外，在贊

助型基金會中，效益評估應考量組織宗旨及使命的達成度、出資者或董事會之期望、服務對象的滿意度、社會需求之配合及工作人員之成就感(方薇薇，2000)。

此外，在美國，贊助型基金佔全美基金會總數的 90%以上，這類型的基金會意指提供捐贈者與受贈者之公益資金中介服務(Charitable Funding Intermediary)，而捐助方式大致上分為資助案(grants)、獎學金獎助案(scholarships)、獎賞案(awards)三類。Salamon(1995)將美國公益資金中介服務的組織區分為以下類型：(引自何偉敏,2001)

(1)私人基金會(Private foundation)：為美國最早成立基金會的型態，又稱獨立基金會(independent foundation)。一般由個人或家族捐贈永久基金(endowment)，利用永久基金投資之孳息運作，大多不主動對外募款，因此在美國法律上被定義為單一捐贈來源的「私人公益組織」(private charitable)。根據 The Foundation Center (2001) 的統計，以 1999 年為例，私人基金會約佔美國所有基金會的組織總數、捐助支出總額、資產總額、捐款收入總額達八成左右(詳見表 2-5)，特別是西岸科技新貴大量崛起，更使私人基金會的資產自 1995 年起暴增。除了資產，私人基金會更在美國公益事業發展歷程中，發揮極大的影響力(何偉敏，2001)。

表 2-5 1999 年美國基金會統計數據 金額單位：百萬美元

組織類型	基金會總數		捐助支出總額		資產總額		捐款收入總額	
	數量	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
私人基金會	44,824	89.3%	\$17,989	77.1%	\$381,365	85.0%	\$24,097	75.1%
企業基金會	2,019	4.0%	\$2,814	12.1%	\$15,258	3.4%	\$3,313	10.3%
社區基金會	519	1.0%	\$1,849	7.9%	\$27,649	6.2%	\$3,295	10.3%
作業型基金會	2,839	5.7%	\$669	2.9%	\$24,340	5.4%	\$1,371	4.3%
總計	50,201	100.0%	\$22,321	100.0%	\$448,611	100.0%	\$32,077	100.0%

資料來源：統計資料取自 The Foundation Center 出版之 Foundation Growth and Giving Estimates, 2001。本統計數字僅包含該會計年度有進行獎助的基金會。

(2)企業基金會 (Corporate Foundations)：企業為實踐其公益行為所設立的基金會；亦屬於美國法律上定義的「私人公益組織」，其董事會成員多半為企業母體的主管或代表，獎助的方向與對象也以其事業目的或事業發展地區為依歸，如金融業者著重經濟環境自由化、降低低收入人口，保險業者提升公共衛生、安全教育等 (Okada, 2001)。它和企業內部進行的公益捐贈計畫(一般亦稱為「企業社會責任計畫」)最大的不同點之一是：企業基金會更專業、更具持續性的執行公益理念及計畫，且比較不會立即、直接受到企業本身發展或盈虧的影響(Okada, 2001)。根據 The Foundation Center (2001) 的統計，於 1999 年，美國捐贈總額前 100 大基金會中，企業基金會佔 18 名，但是資產總額前 100 大中，企業基金會只佔一名(詳見表 2-6)。這也導致企業基金會往往是經濟不景氣時，第一波受影響的公益組織。(何偉敏, 2001)

表 2-6 1998-1999 年美國基金會統計數據比較之消長百分比 (單位%)

組織類型	基金會總數	捐助支出總額	資產總額	捐款收入總額
私人基金會	7.4	20.5	16.6	48.1
企業基金會	-0.1	15.0	16.4	24.8
社區基金會	18.8	26.8	20.4	27.6
作業型基金會	8.3	8.1	10.4	28.4
總計	7.2	19.9	16.5	42.1

資料來源：統計資料取自 The Foundation Center 出版之 Foundation Growth and Giving Estimates, 2001。本統計數字僅包含該會計年度有進行獎助的基金會。

(3)聯合募款組織 (Federated Funders)：聯合募款組織，指的是代表一群服務性團體向不同的對象進行募款，並代表眾多的捐贈者每年撥款給這些團體的組織 (Salamon)。由於捐贈來源多元，在美國法律上被定義為「公共公益組織」 (public charities)，其

免稅地位、資產管理運用上較私人公益組織享有較多的優惠。現今的非營利組織架構中，透過一個專責募款的機構，有效地結集社會資源，並統籌合理分配給需要的非營利組織或社會團體，使非營利組織得以專心推展服務計劃，而社會大眾也可避免重覆募款的干擾。例如：中華社會福利聯合勸募組織，但它是以協會的形式成立，其組織運作及募款方式與勸募型基金會無太大的差別。而美國聯合勸募首創，於企業內推動的「薪水一日捐」(payroll deduction)，成為公益組織效仿的模式。其他如：美國心臟協會(American Heart Association)、美國癌症協會(American Cancer Association)、猶太聯合捐募協會(United Jewish Appeal)、藝術聯合捐募協會(United Arts Appeal)等，亦為聯合募款型組織。(何偉敏，2001)

(4)社區基金會(Community Foundations)：社區基金會，有些地區稱為「社區發展基金會」(community development foundations)，它是從一個特定地理範圍內不同部門的捐贈者募得其主要資源並建立永久基金，以作為社區的公益活動或服務的資源。在美國法律上的定義為免稅的公共公益組織，多半是以一個特定地理區域為其服務的範圍。而台灣慣稱的「社區」，通常以行政區域劃分，且大部分也以社團組織形式成立，如：大直社區發展協會。但社區基金會所談的社區概念，以發起及參與成員的認同為依據，地理範圍可自縣市，擴展到州、國家、甚至涵蓋數個國家的區域。在美國出現的型態以市、州、數個州聯合成的區域為主。

官有垣(2000)曾針對台灣地區地方性社會福利基金會進行實證研究依業務性質將「運作型」定義為：基金會本身有專職人員策劃並直接遞送社會福利服務為主的型態。「捐贈型」定義為：以捐款給其

他民間機構或政府單位，協助其實施社會福利服務為主的型態。其研究結果發現，在 73 家受訪基金會中，「純粹捐贈型」共 23 家(31.5%)，「純粹運作型」共 22 家(30.1%)，其兩者的數量相差不大。且業務性質，「二者皆有但較偏向捐贈型」的基金會 16 家(21.9%)，「二者皆有但較偏向運作型」基金會 12 家(16.4%)，兩者比例上只稍差 5.5%。(詳見表 2-7)

由此看出，在台灣有超過五成三的地方社福基金會業務屬於運作型，但也有為數不少的基金會運作類型屬於操作型(近四成七的地方社福基金會)，而這些操作型基金會其實和公益社團的區別只是在法律上的規範不同，在組織的實際運作上並無太大差別。

表 2-7 台灣地區地方社福基金會的運作性質

型態 數量	捐贈型	運作型	二者都有 但偏捐贈型	二者都有 但偏運作型	總數
家數	23	22	16	12	73
百分比	31.5%	30.1%	21.9%	16.4%	100%

資料來源：官有垣，2000 年 11 月

綜合上述，就基金會的運作類型來看，大致可分為贊助型組織與作業型組織；但美國的基金會有較明顯的區隔，而台灣的基金會除了有純贊助型及純作業型，二者混合型的基金會為數也不少。因此，美國和日本及台灣基金會的運作內涵有很大的不同。

贊助型基金會指的是有策略性的贊助經費給團體或個人。上述所談到的中介組織如：私人基金會、社區基金會、企業基金會、聯合募款組織等多屬於贊助型基金會。

另外一種以作業型基金會的型態出現，或稱運作型基金會、操作型基金會，原文都是「operation foundation」，意指組織內有人員

規劃並執行專案性的活動。但此基金會不能使用超過百分之十五的收入，去支援非營利組織，而它自己也要從事實際的執行相關的業務 (Salamon, 1992)。

在基金會的組織績效方面，會因業務不同而有不同的指標作評估依據，因此本文將依 Salamon 的組織運作型態之分類，設計贊助型基金會與操作型基金會的業務方面之指標。再依照回收的問卷資料統計分析台灣目前基金會運作類型所佔的比例，並探討不同類型的基金會，對組織績效的看法是否不同。

四、基金會的立法

(一) 基金會的設立條件及相關規定

基金會是財產的集合體，須由設立人捐助一定的財產才能成立。我國的基金會就法律面而言，是根據其不同宗旨而有不同的主管單位，設立時須將申請書送到不同單位審核。如教育事務基金會，依據設立許可及監督準則第四條規定：「教育財團法人之設立(1)要有捐助行為及捐助章程；(2)要有主管機關之許可；(3)要有設立登記(向法院登記)使得法人資格；(4)法人應設董事」。又第十一條規定：董事職權包括：A. 基金的籌募、管理及運用。B. 董事之選聘及解聘。C. 內部組織的制定及管理。D. 業務計畫之審核與推行。E. 年度收支預算及決算之審定。F. 其他重要事項之擬議與決議。

至於是否有最低額度之財產，各機關均有不同之規定；目前，各部會與行政院本部都有其各自的「基金會設立與管理辦法」作為法律與行政的依據。成立基金會時，最低設立基金額度，除財政部、交通部、法務部、農委會、新聞局視個案情況而定外，其餘依不同主管機關要求不同的創設金額，從二百萬台幣到三千萬不等。其中，教育部於八十八年七月一日起，將設立基金提高為三千萬，若依教育部 2001

年五月編印《全國文教基金會名錄》，共計有 605 個教育部主管基金會，基金總額約高達 275 億餘元，如此龐大的社會資源，若善加利用，將可發揮極大的影響力。

為了避免利益輸送的嫌疑，依據公務員服務法第十四條之二規定公務人員兼任非營利事業受有報酬之職務或董事職務者，應經服務機關許可。而基金的用途若要轉化成房地產、債券或股票，必須經主管機關的同意。另外，個人捐獻者，稅法有特別明文可扣抵規定。受捐贈的基金會，年度支出超過基金利息收入與全年收入的百分之八十，基金會當年可免稅。

(二) 基金會的立法原則

喜馬拉雅研究發展基金會指出：「台灣的公益部門，近十年來呈現蓬勃發展，深受政府與社會的重視。但政府非營利組織立法方面，由於主管官署眾多，短時間內難以迅速修法規範，因此，目前法規不是施之過於寬鬆就是無法可管，讓不肖者利用此一弱點為非作歹，使整個非營利組織蒙羞，受到誤解。另一方面，行之多年對於公益部門的法律規範，基於管理與防弊的觀點，實施種種不合理或者不必要的限制，阻礙了台灣非營利組織健全發展。」為了營造台灣非營利組織發展有利的環境，江明修(2001)以行政管理的角度，提出幾點非營利組織的立法原則，以增進行政績效和民主：

(一)立法程序方面，應與營利組織的立法一樣簡便可行，並以鼓勵原則，盡量不要有太多限制，以免傷害基本人權及公民社會自然成長的條件。

(二)行政管理方面，應當愈少愈好。不要因為防弊而有害民間公益。要以簡便為本，不宜繁瑣，如能解除管制更佳，更要符合「行政程序法」明定的公正、公開原則。

(三)組織自主性方面，期能以自律、公開、透明性為指標，盡量不要有立法、政策之外控與他律，如能受公眾之監督，則可確保「公共性」。

(四)民主法治方面，應遵守「依法行政」之原則，尤其應受「法律保留」原則拘束，即應遵守民主原則、法治國家原則、基本人權規定。

由於國內基金會依組織目標性質、組成份子不同而分屬不同的主管單位，且依不同主管單位，適用不同法規，導致管理辦法及事權不一，並顯得雜亂無章。因此，建立良好、健全的法律環境，將是推展非營利組織的重要前題。

第四節、教育事務基金會之概述

一、名詞解釋

(一)財團法人：依民法、各種特別法、宗教法規、各財團法人監督準則所設立的組織，且向法院辦理登記完成，享有稅法上優惠的組織稱之。如：基金會、私立醫院、私立學校、寺廟...等。

(二)文教財團法人：原依據內政業務財團法人監督準則第五條及文教財團法人監督準則第二條訂定，指以所捐助的財產來辦理教育、文化、公益事業，並符合主管機關之業務。自八十八年七月一日起，教育部「文教財團法人監督準則」修正為「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則」。並將原隸屬於教育部之業務屬性偏重文化藝術者的基金會，移轉由行政院文化建設委員會主管。但修正前已設立的教育法人，不符準則規定者，應辦理補正，但依據第二十七條規定，法人名稱及設立金額不在此限。

(三)教育事務財團法人：依據「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則」第二條定義為「以舉辦符合教育部主管業務之公益性教育事務為目的之財團法人」。如：金車教育基金會、好鄰居文教基金會...等。

二、政府對基金會的監督

(一)行政監督：指目的事業主管機關之監督，民法規定包括--

- (1)必要處置權：民法§33 規定，法人、董事或監察人不遵守主管機關監督之命令或妨礙其檢查，足以妨礙到公益或法人之利益，得作必要之處置。
- (2)撤銷許可權：民法§34 規定，法人違反設立許可之條件者，主管機關得撤銷其許可。
- (3)設立許可權：民法§59 規定，在登記前先取得主管機關許可，再向法院登記，才取得法律上的人格。
- (4)變更目的及必要組織權：民法§65 規定，基金會因情事變更，以致無法達成原組織成立之目的，主管機關得斟酌捐助人之意，變更其目的。
- (5)解散權：民法§65 規定，除了得變更目的外，主管機關亦可視情況而定得以解散。

(二)司法監督：指法院的介入權

- (1)章程補充權：民法§62 規定，捐助章程所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要處分。
- (2)組織變更權：民法§63 規定，為維持財團之目的或保存其財產，法院得因捐助人、董事、主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，變更其組織。

(3)董事行為無效宣告權：民法§64 規定，財團董事之行為時，主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，宣告其行為無效。

(三)業務監督：民法§32 規定，受設立許可的法人，其業務主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及有無違反許可條件與其他法律之規定。以「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則」為例，規定主管機關(教育部)對教育法人(以下稱基金會)的業務監督方面有下列方式：

(1)派員列席董事會議：基金會的重要核心在董事會，重要事項都需經董事會議決議，而董事皆為兼任職，大部分的董事對於法令條款不一定完全熟悉，因此教育部應派員列席董事會，扮演諮詢、輔導的角色，以發揮議事功能確保業務績效。

(2)業務監督：各基金會須按時向教育部報送有關業務辦理情形，遇久未訊息的基金會則適時追蹤訪視，並得依規定檢查其財產狀況及財產保管運用情形。

(3)訪視檢查：教育部應不定期派員追蹤訪視，了解其運作情形，亦著重在業務輔導方面，協助其解決問題，以提高基金會公益績效。

(4)評鑑：教育部研擬辦理全面性評鑑，評鑑的重點在於財務運作、目的業務辦理情形及公益績效等，並依規定獎勵績優的基金會。

(5)辦理業務研習或座談會：教育部不定期邀請基金會工作夥伴進行座談會或研習，以免基金會因人員流動而使行政業務脫節，更可提升人員工作績效。

(6)加強資訊流通：為促進基金會的資源以利社會大眾分享，教育部建構文教基金會網站、發行文教基金會相關刊物及手冊，以加強基金會間的互動及資訊流通。

教育部對基金會的管理，不但有積極的「興利」作用，也有「防弊」的作用，但更重要的是希望能努力的讓資源整合，協助基金會健全的發展。就目前教育部的監督輔導基金會的情形來看，基金會的數量不斷成長，但政府單位卻有人力調配上的困難，因此上述業務監督的方式第(1)、(2)、(3)項，僅以抽查方式執行，第(4)項評鑑制度，於2002年起，主要以「自我評鑑」方式進行，必要時才進行追蹤、訪視。而第(5)、(6)項，教育部已有計畫完成相關輔導監督措施。

三、機構評鑑的意義

政府為深切了解基金會的運作情形，探討其問題所在，透過實施機構評鑑，達到獎優汰劣，以提昇服務效能。而評鑑是促使基金會加強健全組織的一種手段，而實施過程對基金會及主管單位都有正面的作用，分述如下：

(一)對基金會而言

面對不斷變遷的環境，基金會必須找出新方法，來增加方案、組織及使命的效能。因此，建立高績效的組織是必然的趨勢。而組織績效將在非營利組織中扮演重要的角色，包括：學習、革新、改進的功能，甚至組織能否造成社會的影響力，都是組織績效很重要的意義。(Christin W. Letts, William P. Ryan, Aileen Grossman)

邱坤龍(1992)認為機構評鑑對基金會的意義如下：

- (1)協助基金會建立完整的資料：辦理評鑑可促使基金會重視資料的保存，並依照基本資料、會務、業務及財務等各部分建立完整而有系統的檔案，既便於查考又利於爾後辦理服務工作的參考。

- (2)改進基金會的各項缺失：實施評鑑時，對於基金會推展有關活動不合法令規定處，可適時輔導更正，尤其對於捐助章程之修訂、董事及財產之變更與登記、基金的使用、接受各界捐款之程序與處理等，凡不合規定者，均輔導改進基金會各項作為的缺失。
- (3)協助基金會建立運作模式，提供發展的方向：評鑑內容及項目，可作為基金會推展會務、拓展業務及處理財務的最佳模式及指標。不但可檢視基金會的得失，亦可促使基金會有效發揮業務功能。

(二)對主管機關而言

政府對基金會有輔導、監督之責。邱坤龍(1992)認為主管機關對基金會進行績效評鑑的作法其意義如下：

- (1)有助於建立基金會的個案資料：基金會的個案資料是主管機關管理與督導的重要依據，透過評鑑確實掌握基金會的動態資料，有助於主管機關對各基金會會務、財務、業務運作，管理與督導。
- (2)使業務主管人員能深入了解各基金會的狀況：藉由實施評鑑查閱資料，充分了解各基金會的優劣得失，對於管理與督導具有實質上幫助。
- (3)可使結合社會財務資源的效果更具體顯著：透過評鑑，消極可發掘基金會的問題癥結，積極可充分了解基金會可運用的潛在資源。

(三)對社會大眾而言

- (1)讓資訊公開化：基金會使用的是社會資源，從事公益活動，透過評鑑，將基金會的運作情形公開、透明化，使

社會大眾有充分的資訊來了解基金會的作為。

- (2) 責信的表現：績效評估結果，會影響公眾對非營利組織的信賴，間接要求非營利組織對社會大眾負責。

評核績效的表現通常稱之為「績效評估」(Performance Appraisal、Performance Measurement 或 Performance evaluation)，而我國「績效評鑑」通常用於政府單位對機構的監督審查。有上對下、長官對部屬的評量、鑑定之意味。雖然主管機關對機構評鑑常抱持著「輔導重於監督」的態度，但評鑑的結果將對基金會有獎優或處罰的措施，因此，一般而言，基金會對機構評鑑仍有「上級長官視察」的感覺。然而，誠如第三節前段所提，機構評鑑對基金會或政府都有正面的作用，但若政府的評鑑制度或指標，僅從主管單位觀點考量，評鑑出的結果是否真正達到效果、效率、公平的準則？對基金會的幫助為何？另外，在評鑑的方式中，以填具「自我評鑑表」為審核依據，機構有意為了符合政府的標準，編造出假成果，政府如何審查？

本文傾向採用「績效評估」之名稱，較沒有隱含政府「監督重於輔導」的錯覺。研究的主要目的在於從基金會、政府單位、專家學者三方面來檢視官方的評鑑標準及辦法是否客觀、適當。故以官方的自我評鑑表之績效指標為基礎，分為會務、財務、業務三方面探討。

第三章、研究設計

第一節 研究對象及範圍

本研究主旨在建構非營利組織績效評估指標，為求擬訂出的指標具客觀、周延、適用性，以教育部主管教育事務基金會(以下簡稱基金會)、政府機關代表、專家學者三方面觀點進行探討。其研究方法分為二階段，第一階段以郵寄問卷調查為研究工具，詢問了解基金會實際經營管理者(如執行長、執行秘書、總幹事等)對績效指標的看法及機構實施評鑑的情況。為求研究的客觀性，第二階段將邀請專家、學者及政府機關代表進行深度訪談，期瞭解教育部自我評鑑表中各項指標的適用性，以作為未來調整評鑑辦法之參考。

問卷調查的對象，以教育部九十年五月編印的《全國文教基金會》教育部主管的基金會共 605 個。其登記會址大多分佈於台北市，共計 464 個。依據 2001 年喜馬拉雅研究發展基金會統計台灣 300 大基金會中，將近四成(115 家)由教育部主管，顯示這些基金會在非營利組織中位居重要的角色。因此，本研究選定這 605 個基金會進行問卷調查。

訪談的對象，應對基金會經營管理及績效指標有深入研究、了解，或有實際參與基金會績效指標建立的經驗，以提供有建設性的看法。因此，本研究以立意取樣方式，選取訪談的對象。而這些對象包括 A.B.類：A.類為教育部代表共二位，B.類為專家學者共四位。受訪者的基本背景如下(表 3-1)：

代號	職稱	受訪日期
A1	科員	2002/5/20
A2	科員	2002/5/20
B1	大學副教授	2002/5/16
B2	大學助理教授	2002/5/21
B3	基金會秘書長	2002/5/23
B4	大學助理教授	2002/5/24

第二節 研究架構

本研究除了試圖建立基金會的績效指標外，尚包括探求基金會對官方實施機構評鑑與機構本身對績效評估的看法。

在績效評估指標方面，首先整理教育部主管教育事務財團法人「自我評鑑表」為選取績效指標的基準，再參酌基金會實務作業及相關文獻研究蒐集匯整出其他指標，分為會務、財務、業務三部分，產生縱切面的指標。另外，為了使績效指標能具客觀性、周延性以及適切性，再將指標分為結構性、過程性及結果性的橫切面的指標。針對這些指標，以基金會在實務運作中的觀點、專家學者的觀點、政府機關的觀點，並分析適合組織績效的指標。(如圖 3-1)

在實施績效評鑑方面，以教育部主管教育事務財團法人「評鑑實施要點」及相關法律為基準，探求基金會對機構評鑑的看法及建議。

了解績效指標的重要程度與對官方的機構評鑑看法後，再檢視教育部以官方立場擬定的評鑑實施要點及相關法令是否公正、合理、符合機構需求，以利於日後政府施政或基金會運作的參考。

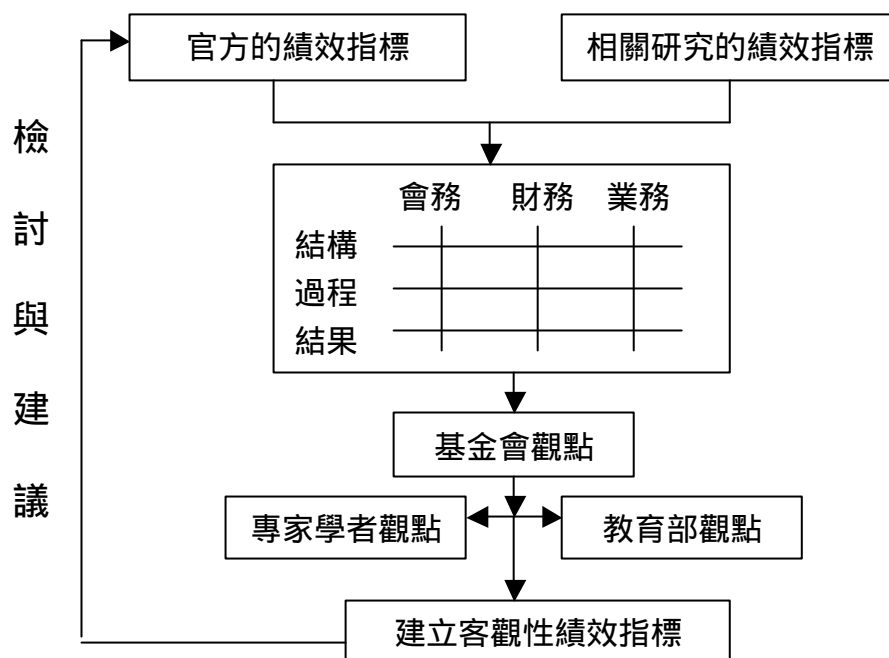
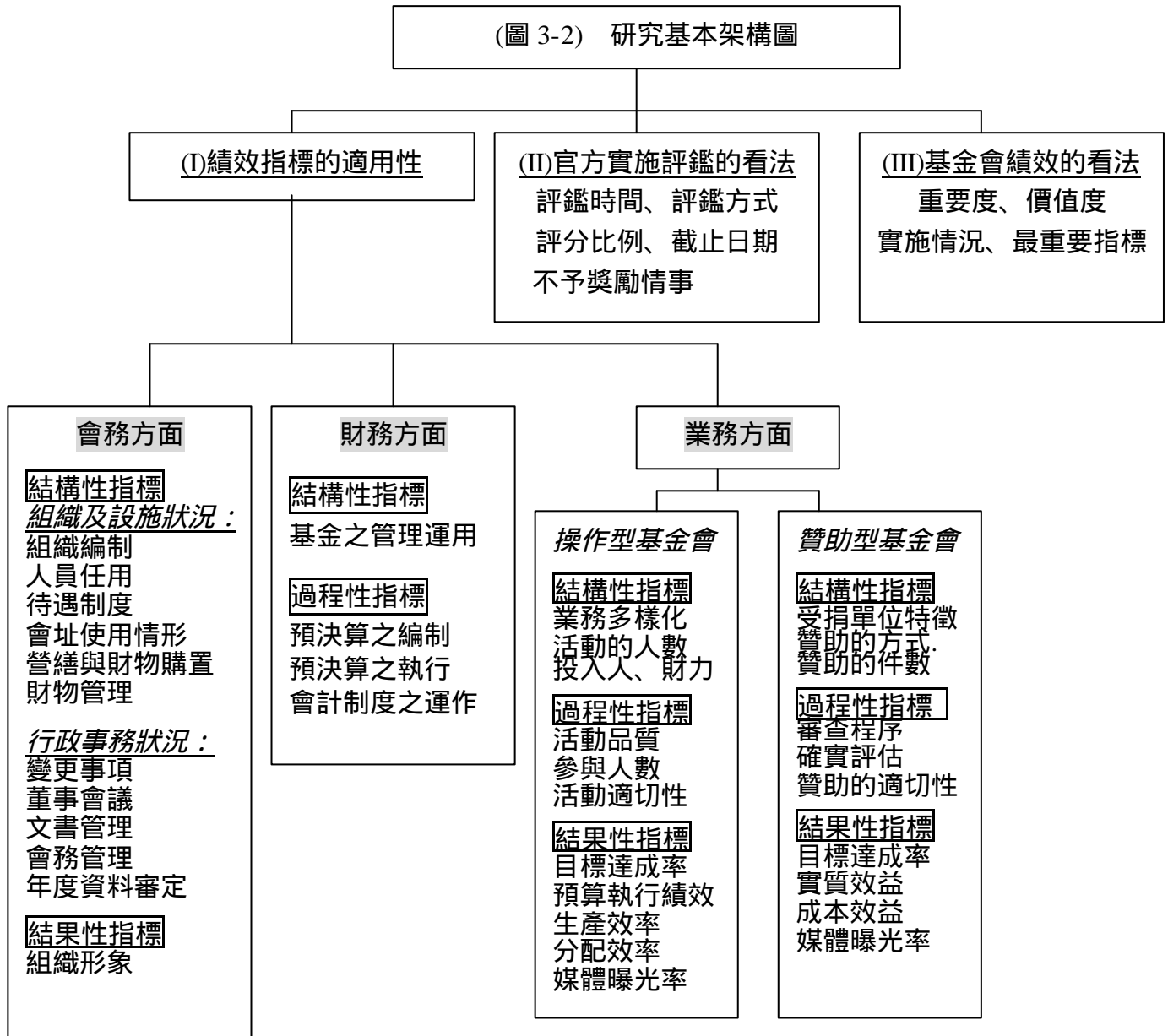


圖 3-1 績效指標之研究架構

本研究架構分為三個層面，分別為：績效指標的適用性、對官方實施評鑑的看法，以及基金會績效的看法。具體的研究變項分類如圖 3-2，而各變項的詳細內容於本章第四節—問卷設計中說明：



第三節 研究方法

本研究採取的研究方法如下：

一、文獻研究法 (Documentary Research)

此研究方法亦稱為「資料分析法」(informational analysis) 它可節省大量經費，並可看出事件的發展趨勢的優點，且經由文獻對研究的主題的界定、樣本的選擇、觀察各變項彼此間的因果關係，可獲得概括性(generalization)的原理，以達到增加探索性研究領域的新知(涂昶辰，2000)。因此，本研究將蒐集國內外專家學者之績效評估相關研究的文獻，以作為理論及績效評估指標之依據。

二、郵寄問卷調查 (Mail Survey)

本研究主要研究對象為全台灣教育部主管的基金會，由於分布區域廣泛，研究名單易於掌握，且數量適度(共 605 份)，在預算、人力有限的情況下，透過問卷來蒐集資料是最經濟、便利的方法。另外，本問卷題目大多採封閉、結構式的型態設計，而研究對象設定為了解基金會實際經營管理者，如執行長、總幹事、執行秘書等。但由於非營利組織的經營管理者，在工作上普遍忙碌，無太多時間能接受現場的訪問，為了讓他們能有足夠、適合的時間來思考他們的答案，因此本研究最適合採郵寄問卷調查方法。

三、深度訪談法 (In-depth Interview)

針對第一階段問卷調查的結果，綜合各項指標的適用性及相關看法意見，形成相關議題。由於成本經費及受訪者時間配合度的考量，以半結構式的針對專家學者、政府機關代表，深入探討教育部績效指標及要點之看法。

第四節 研究工具

本研究設計結構式問卷(附錄二)及深度訪談大綱(附錄三)為研究工具。結構式問卷施用於教育部主管教育事務基金會共 605 家。深度訪談大綱則施用於政府官員代表與專家學者共六位。

一、結構式問卷

(一) 題目設計—分為三部份：

第一部份，依教育部民國九十一年一月一日公佈的「教育部主管教育事務財團法人自我評鑑表」整理出會務方面指標共 22 項；財務方面指標共 12 項。另外，由於在業務方面，自我評鑑表僅讓基金會填報實際業務辦理情形等成果資料，很難具體呈現績效指標，因此參酌績效評估指標的相關研究，將基金會依運作類型(操作型、贊助型)分別彙整出業務方面的各項指標共 26 項。總計 60 項採封閉式問卷的評估指標，期了解指標實際在基金會的適用程度。

第二部分，依教育部九十一年一月一日公佈「教育部主管教育事務財團法人評鑑實施要點」設計結構式的半封閉、半開放式的問卷型態，以了解官方的法令規定是否適用於基金會。

第三部分，期瞭解基金會對績效評鑑的看法、實施情形與基金會基本資料，以結構式設計問卷題目，包含基金會對績效評估觀念是否重視？而實際實施績效評估到底佔多少比例？沒有進行績效評鑑的原因何在？基金會認為最重要的指標為何？並針對某些問題進一步追問其意見，以作為深度訪談的討論議題。此外，蒐集研究對象的基本資料，除了可了解研究對象的特性及基本狀況外，也可調查基金會的組織現況及內涵。

(二)測量尺度

在蒐集資料的過程中，首先要確定使用何種適合的測量方法。本研究主要的測量尺度，分別為：

1. 名類測量尺度 (nominal measures)—指變項的屬性具有周延性和互斥性，如：基金會的成立背景、基金會是否進行組織或人員的績效評鑑...等屬性構成的變項。
2. 等級測量尺度 (ordinal measures)—指變項的屬性具有邏輯的層次與次序。如：績效指標對基金會的重要程度，以五點量表分成(1)極重要、(2)重要、(3)普通、(4)不重要、(5)極不重要。

(三)研究變項之內涵

(1)績效指標的建立

教育部於九十一年起，為全面了解教育部主管基金會之資源狀況、會務推展績效及應改進事項，以加強輔導健全其組織及業務運作，因此特制定「評鑑實施要點」，請各基金會應於限定期間內繳交「自我評鑑表」以評估基金會的績效，進而促使基金會進步與發展。

「自我評鑑表」的各項指標，乃由教育部社會教育司所設計，分為評鑑項目會務(組織、設施及行政事務狀況)、財務、業務三方面指標。然而，本研究主要在了解官方的績效指標對基金會本身而言的適用性及重要程度。因此，在蒐集整理績效指標方面，本研究整合教育部的「自我評鑑表」的指標，再加上相關研究的績效指標，匯整出會務狀況、財務狀況、業務狀況三個測量向度，並於每個向度中再區分結構性、過程性、結果性指標，共六十個績效指標，其各向度的績效指標內容包含如下：

1. 會務狀況：

包含組織及設施狀況與行政事務狀況二項。主要屬結構性指標。

A. 組織及設施狀況：

- (1)組織編制：本指標主要在了解董事會、行政組織架構或任務編組(如委員會、顧問團或志工隊等)是否適切，且是否依相關規定與編制辦理(如定期改選、董事會人數)，充分發揮行政效能。問卷設計為第 1~3 題。
- (2)人員任用：包括專職、兼職或志工員額適切，是否任用適當者，確實發揮業務推動功能。問卷設計為第 4~6 題。
- (3)待遇制度：問卷第 7 題，指員工薪資制度是否合理。
- (4)會址使用情形：會址是否依規定設立，並取得使用所在地證明文件，且是否配合業務運作充分管理使用，成效良好。問卷設計為第 8.9.題。
- (5)營繕與財物購置：營繕或財物購置是否切合需要，办理流程嚴謹是否能配合使用時效，執行成效佳。問卷設計為第 10.11.題。
- (6)財物管理：財物之登錄、保管及報廢等業務辦理是否確實，維護管理成效良好。問卷設計為第 12.13.題。

B. 行政事務狀況：

- (1)變更事項：如改選董事、財產總額之增減、修正捐助章程及會址遷移等應辦理變更事項是否依規定完成變更登記。問卷設計為第 14 題。
- (2)董事(監察人)會議：每年是否至少召開二次董事會議，議題均充分討論，決議事項能確實執行，成效良好。問卷設計為第 15.16 題。
- (3)文書管理：文書檔案及重要文件管理，辦理是否確實、良好。問卷設計為第 17.18.題。
- (4)會務管理：會務管理是否電腦化，是否有專屬網站，並有專人(專、兼職)辦理。問卷設計為第 19.20.題。

(5)年度資料審定：年度資料是否經董事會審查通過。問卷設計為第 21 題。

除此之外，在展現結果方面，「組織形象」將歸因於組織行政管理及目標推展適當的結果，故列為結果性指標，問卷設計為第 22 題。

2. 財務狀況：

(1)基金之管理運用：第 23.24 題為基金總額(經法院登記之財產總額)是否能依相關法令辦理，並有效管理使用(如存款、放款、貸款及投資)且成效良好。屬結構性指標。

(2)預決算之編制：問卷第 25 題，預算編制是否符合法令規定並符合業務需要、能配合會務運作。屬過程性指標。

(3)預決算之執行：財務報表對外是否公開透明化、經費收入是否均給正式收據，並留存根、是否合理分配編制(人事.業務.材料.設備等費用)。問卷設計為第 26~28 題。屬過程性指標。

(4)會計制度之運作：完善之會計制度包含會計出納有專人辦理、財務狀況經會計師查核簽證、有完備的會計帳冊、年度捐款名冊、稽核嚴謹的會計制度、經費收支均有合法憑證並妥為保存。上述屬過程性指標。問卷為 29~34 題。

3. 業務狀況：

主要以業務執行成效為依據，了解興辦業務是否符合章程所訂宗旨及目的事業、業務目標具體明確，執行成效良好，並有具體之成果。

「自我評鑑表」在業務方面，僅要求基金會應附年度成果資料，包含辦理項目名稱、日期、內容說明、主辦單位或協辦單位、經費、經費來源及效益等，以評估業務成效。

然而，基金會的型態有很多，業務內容、服務項目不一樣，所採

用指標也會不一樣。為使績效指標更完善且適用於實務工作上，本研究將依據基金會業務運作方式，將基金會業務型態分為作業 (operating) 型和贊助型 (grant-making) 二類，內容涵蓋如下：

A. 作業型—

指基金會有專人規劃並執行活動者，若無此項業務則免填。

- (1) 結構性指標(structure)：包含業務範圍多樣性、舉辦活動的次數、投入的人力及財力等。問卷設計為 36~38 題。
- (2) 過程性指標(process)：包含舉辦活動的品質、參與活動的人數、活動的適切性(指與辦業務均符合章程所訂宗旨與目的、業務目標具體明確、服務項目配合社會需求)。問卷設計為第 35 題及第 40~43 題。
- (3) 結果性指標(outcome)：指業務的預算執行績效、生產效率、分配效率、目標達成效益(effectiveness)及媒體曝光率。問卷設計為第 44~48 題。

B. 贊助型--

指基金會定期的贊助經費給團體或個人者，若無此項業務則免填。

- (1) 結構性指標(structure)：包含受捐單位的特徵(指是否符合捐贈者的宗旨及目標、是否為合法性組織)、贊助的方式是否創新、贊助行為的次數。問卷設計為第 49~52 題。
- (2) 過程性指標(process)：包含審查程序是否公開、合理、且有效率、是否確實評估補助、審慎考量資源分配的適切性等。問卷設計為第 53~56 題。
- (3) 結果性指標(outcome)：包含實際執行成果與期望目標相符、執行成果有具體效益、重視受捐單位有長期經營的能力、媒體的曝光率等。問卷設計為第 57~60 題。

(II) 官方實施績效評鑑的看法

基金會經常性的業務包括如下：

1. 召開董事會議：按時開董事會，以確保組織正常運作。
2. 業務執行：年度開始與結束，都應函報工作業務到教育部。
3. 接受捐贈與財務管理：捐款可充實基金及作為該年度收入。
4. 辦理變更登記：變更董事、財產總額、會址及修捐助章程。
5. 其他有關業務：臨時辦理業務之報備。

教育部為了解上述推展情形，依據民法總則、民法總則施行法、教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則，頒佈「教育部主管教育事務財團法人評鑑實施要點」。本研究希望了解基金會及專家學者對評鑑要點內容的看法，請教了解基金會經營運作者的看法，填答項目為恰當或不恰當，若認為不恰當者，將進一步以開放式問題尋求原因及建議。研究的變項包括：(1)評鑑的時間恰不恰當，(2)評鑑的方式恰不恰當，(3)評鑑項目所佔的比例恰不恰當，(4)評鑑截止日期恰不恰當，以及(5)同不同意教育部針對評鑑結果設定的獎懲標準。

(III) 基金會對績效的看法

績效評估近年來無論是政府或基金會都開始成為重視的議題，但由於基金會的人員編制或運作型態和一般商業公司不同，執行績效評估或許有它的困難。透過對基金會的普查，希望了解基金會對績效評估的重視度、價值度、政府監督功能的認同度，及目前實施績效評估(含組織、人員)的情況，並探討未實施的原因。

在受訪者的基本資料方面，主要了解受訪機構及對象的背景，包含：基金會設立時間、會址分佈、設立基金及目前基金、成立背景(含個人捐助.企業捐助.宗教團體捐助.政府捐助.學校捐助.其他)、收入贊助其他個人或團體的比例、基金會是否有附屬組織，以及受訪者的年齡、職稱、服務年資等。

(四) 資料蒐集

以郵寄方式寄達問卷至 605 家基金會，並附回郵及傳真電話，給受訪者便利、省時方式回覆問卷，以提高回收率。在問卷定稿之前，先以四位教育部主管的教育事務基金會執行長及二位資深非營利組織實務專家及一位非營利組織學者為對象進行試訪，以探詢問卷題目的辨識力，並修改不適切的題目後，寄出問卷，一星期後，以電話及電子郵件進行催收，並再次傳真或郵寄(書面、電子)寄送問卷。

二、深度訪談大綱

為了使研究更周延、客觀、完整，整理問卷調查的結果及相關議題，另外設計「深度訪談大綱」，針對政府官員代表及專家學者，詢問對政府及非營利組織進行績效評估的看法或作法，並以不同的角度來探討、印證問卷調查分析的結果。

第五節 資料分析方法

一、文獻分析法

本研究為蒐集基金會績效指標，以教育部評鑑要點為基礎，將自我評鑑表轉化為具體的績效指標，再參考國內外績效指標相關研究，初步建構六十個績效指標，以利問卷內容建構。

二、敘述統計分析

1. 次數統計分析：

通常將一個資料作初步的簡化時，最常用的是次數分配和

百分率。因此本研究將問卷調查所蒐集到的資料，以次數分配表(含百分率)來顯示結果，依照重要程度分成若干組(1.極重要、2.重要、3.普通、4.不重要、5.極不重要)，再將原始資料加以歸類，便於讓人清楚了解數值資料之分佈狀況，以利分析及應用。

2. 平均數分析：

以次數分配情況來簡化變項的資料仍不夠精簡，因此以集中趨勢測量法(measures of central tendency)來做進一步的簡化。採用的統計量為算數平均數(mean)，可反映資料集結的情況。

3. 標準差分析：

若資料間的差異很大，則平均數的代表性就會甚低。因此對每個變項的資料，除了要測量集中趨勢外，也要測量離散或差異的程度，即離勢測量法(measures of dispersion)。分析等距變項的離散情況，最常用的方法就是「標準差」。由標準差的大小可看出受訪者對各項績效指標或看法的一致性程度。若標準差越大者，表示此項指標有較大的爭議性，平均數的代表性很小。

三、資料歸納分析

本研究經個別深度訪談後，將整理紀錄受訪者回答的內容，並與以分類，再探討及分析資料，呈現共同特性。

第四章 分析結果

第一節 問卷回收及樣本特性之描述

(一)在基金會的特性方面：

經屢次催收後，共回收 122 份，其中有 5 家回函告知不便填答或不了解問卷內容無法回答。故有效問卷共回收 117 份(見表 4-1)。另外，從回收樣本及母群體基金會設立的時間表顯現，二者皆有一半以上的基金會是於 76 年解嚴以後成立。自 70 年代起，基金會成立的數量有明顯增加，而大部分的基金會是 80~90 年成立的，與蕭新煌(1999)所作的研究統計有相似之處。

表 4-1 回收樣本數與母群體對照表—以設立時間

設立年份	樣本數	有效問卷數
60 年以前	8(1.3%)	1(0.9%)
60~70 年	49(8.1%)	8(6.8%)
70~80 年	229(37.9%)	48(41%)
80~90 年	319(52.7%)	60(51.3%)
總回收樣本數	605(100%)	117(100%)
總回收比率	100%	19.3%

回收樣本中，近八成的會址設立於台北市(如表 4-2)，而基金會是集合大眾資源進行公益活動，由回收樣本中顯現，大部分的社會資源集中在北部較多。

表 4-2 回收樣本中，基金會會址分佈情形

區域	台北市	台北縣	宜蘭縣	台中市	桃竹地區	嘉南地區	高屏地區	合計
個數	89	9	1	4	3	6	5	117
百分比	76.1%	7.7%	0.9%	3.4%	2.7%	5.2%	4.4%	100%

從回收的樣本發現，設立基金從\$500,000 到 \$2,900,000,000 不等，平均設立基金為\$37,267,353 元(見表 4-3)。而目前基金數額差距也很大從\$576,686~\$2,900,000,000，平均基金為\$52,975,784，可見若以基金數額來看，基金會的規模大小差距很大。

另外，根據教育部規定，自民國七十四年起，設立基金數調整為 100 萬元，民國七十九年起又調整為 1,000 萬元，民國八十八年起至今再調整為 3,000 萬。若對照法定基金數額，將可推測設立基金數越高，成立的時間可能越晚。

表 4-3 回收樣本中，基金會設立基金及目前基金數額分佈情形

設立時間→	設立基金				目前基金
	74 年以前	74~78 年	79~87 年	88 年以後	
500 萬以下	10 個	24 個	6 個	0 個	25 個 *最小值 = \$576,686
	*最小值 = \$500,000				
500~1000 萬	2 個	0 個	38 個	5 個	38 個 *其中 1000 萬佔 29 個
	*其中 1000 萬佔 42 個				
1001~1500 萬	1 個	1 個	8 個	2 個	14 個
1501~2000 萬	0 個	2 個	1 個	0 個	4 個
2001~2500 萬	0 個	0 個	1 個	0 個	4 個
2501~3000 萬	1 個	2 個	1 個	4 個	8 個
3000 萬以上	0 個	2 個	6 個	0 個	24 個 *最大值 = \$2,900,000,000
	*最大值 = \$2,900,000,000				
合 計	14 個	31 個	61 個	11 個	117 個

(二)在填答者的特性方面：

填答者的年齡從 23 到 83 歲都有，平均年齡為 43.49 歲，從表 4-4 顯示，有 29%的基金會經營管理者年齡在 50 歲以上，或許可推測公益事業將是退休者的活動之一。而表 4-5 顯示，有 67%為管理者或董事會人員填寫。而 33%則由職員填寫，但也不表示這群受訪者不了解基金會的經營管理，尤其是企業捐資成立的基金會，職員大多兼職，主管有時只是掛名。

表 4-4 填答者年齡分布

年齡	30 以下	31~40	41~50	51~60	61~70	71 以上	合計	未答
人數	16	39	28	13	9	5	110	7
百分比	15%	35%	25%	12%	8%	5%	100%	

表 4-5 填答者的職稱

類別	董事會	管理者	職員	合計
人數	10	63	36	109
百分比	9%	58%	33%	未答 8人
職稱	董事長. 董事. 董事長特助	執行長. 總幹事. 主任. 主任秘書. 組 長. 執行秘書. 執行 總監. 執行幹事. 經 理. 副理. 專案經理. 副執行長. 秘書長	文書. 秘書. 行 政專員. 出納. 助理. 編輯. 專 員. 幹事. 會計.	

本研究經屢次聯繫催收後，回收率仍不高，發現主要原因如下：

1. 基金會人力不足、業務繁忙沒時間填寫問卷。
2. 近來學術單位針對基金會進行問卷調查頗多，造成基金會反感。
3. 經電話催收發現許多基金會的電話、地址都已改號、錯誤或搬遷，故無法寄達受訪者手中。可見基金會的資料更新率快速。
4. 許多基金會表示本身規模很小，甚至很久都沒有運作了，因此對於問卷內容的績效評估指標都不適用，也不知如何填寫。
5. 有些基金會已被撤銷，或隨母組織(指企業)遷移至大陸而停滯。
6. 有些教育事務基金會為學校單位、大企業組織所捐資成立，由於組織龐大，問卷寄送至基金會易被以「不重要信件」處理。因此，電話催收過程常有的回應是「要找看看」、「不知道在哪個部門」。
7. 也有基金會表示，由於人員流動率高，原本負責承辦者或管理者已離職，職缺尚未補進，或者是才剛接任基金會的職務，尚未全盤了解狀況，所以無法填寫。

第二節 資料統計與分析

一、基金會對績效指標重要程度之統計分析

(一)會務狀況：

由資料統計結果顯示(見表 4-6)，所有指標大部分的受訪者都認為重要。集中趨向極重要的前幾項指標，分別為：

第 6 項「任用適當的工作人員，發揮業務推動之功能」平均數是 4.45

第 14 項「改選董事會、財產總額之增減、修正捐助章程及會址遷移等，均完成登記」平均數是 4.43。

第 21 項「年度資料經董事會審查通過」平均數是 4.37。

第 16 項「確實執行董事會決議事項」平均數是 4.36。

以上都屬於結構性指標。而意見差異較大者分別為：

第 20 項「有專人管理、建制專屬網站」及第 3 項「若基金會附設的附屬組織，均依法辦妥登記」，標準差皆為 0.89

第 5 項「志工員額適切」標準差為 0.86。

第 7 項「薪資制度合理，並按時支給」標準差為 0.85。

表 4-6 基金會對會務方面績效指標的看法

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					合計	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
結構	1.董監事會定期改選，充分發揮行政效能。	46 (39.3%)	54 (46.2%)	13 (11.1%)	4 (3.4%)	0	117 (100%)	4.21	0.77
結果	2.行政組織及任務編組(如志工隊、顧問團)適切，充分發揮行政效能。	39 (33.3%)	62 (53.0%)	13 (11.1%)	2 (1.7%)	1 (0.9%)	117 (100%)	4.16	0.75

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					合計	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
結構	3.若基金會有另設的附屬組織，均依法辦妥登記。	27 (23.1%)	65 (55.6%)	15 (12.8%)	8 (6.8%)	2 (1.7%)	117 (100%)	3.91	0.89
結構	4.專、兼職人員員額適切。	35 (29.9%)	66 (56.4%)	13 (11.1%)	3 (2.6%)	0	117 (100%)	4.14	0.71
結構	5.志工員額適切。	18 (15.4%)	61 (52.1%)	27 (23.1%)	10 (8.5%)	1 (0.9%)	117 (100%)	3.73	0.86
結構	6.任用適當工作人員，發揮業務推動之功能。	61 (52.1%)	49 (41.9%)	6 (5.1%)	1 (0.9%)	0	117 (100%)	4.45	0.64
結構	7.薪給制度合理，並按時支給。	44 (37.6%)	59 (50.4%)	9 (7.7%)	2 (1.7%)	3 (2.6%)	117 (100%)	4.19	0.85
結構	8.會址依規定設立，並取得使用權之證明文件。	40 (34.2%)	61 (52.1%)	13 (11.1%)	3 (2.6%)	0	117 (100%)	4.18	0.73
結構	9.會址所在地配合業務運作，充分管理使用。	28 (23.9%)	70 (59.8%)	18 (15.4%)	1 (0.9%)	0	117 (100%)	4.07	0.65
結構	10.基金會硬體設備(如:辦公設施、電腦、傳真機等)營繕管理適切，並能配合使用時效。	31 (26.5%)	70 (59.8%)	16 (13.7%)	0	0	117 (100%)	4.13	0.62
結構	11.財物採購切合需要，办理流程嚴謹。	33 (28.2%)	71 (60.7%)	12 (10.3%)	0	1 (0.9%)	117 (100%)	4.15	0.66
結構	12.基金會財物管理確實登錄。	43 (36.8%)	64 (54.7%)	10 (8.5%)	0	0	117 (100%)	4.28	0.61
結構	13.基金會財物經盤點列冊維護保管或報廢。	32 (27.4%)	67 (57.3%)	17 (14.5%)	1 (0.9%)	0	117 (100%)	4.11	0.67
結構	14.改選董事會、財產總額之增減、修正捐助章程及會址遷移等，均完成變更登記。	58 (49.6%)	51 (43.6%)	8 (6.8%)	0	0	117 (100%)	4.43	0.62
結構	15.每年至少召開二次董事會議，並充分討論議題。	42 (35.9%)	62 (53.0%)	13 (11.1%)	0	0	117 (100%)	4.25	0.64

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					合計	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
結構	16.確實執行董事會決議事項。	47 (40.2%)	65 (55.6%)	5 (4.3%)	0	0	117 (100%)	4.36	0.56
結構	17.基金會收發文紀錄詳實，檔案調閱方便。	38 (32.5%)	65 (55.6%)	13 (11.1%)	1 (0.9%)	0	117 (100%)	4.20	0.66
結構	18.基金會文書檔案及重要文件管理得當。	38 (32.5%)	68 (58.1%)	11 (9.4%)	0	0	117 (100%)	4.23	0.61
結構	19.會務管理電腦化。	25 (21.4%)	72 (61.5%)	18 (15.4%)	2 (1.7%)	0	117 (100%)	4.03	0.66
結構	20.有專人管理、建制專屬網站。	20 (17.1%)	51 (43.6%)	37 (31.6%)	7 (6.0%)	2 (1.7%)	117 (100%)	3.68	0.89
結構	21.年度資料經董事會審查通過。	49 (41.9%)	62 (53.0%)	6 (5.1%)	0	0	117 (100%)	4.37	0.58
結果	22.組織形象的提昇。	38 (32.5%)	64 (54.7%)	14 (12.0%)	1 (0.9%)	0	117 (100%)	4.19	0.67

在深度訪談中，會務方面的指標受訪者也認同實證研究的結果。但除了上述的重要指標外，受訪者尚重視其他的指標，如：「捐贈章程的適當性」、「專業人員的素質」、「非營利組織是否有醜聞」、「個案管理能力」。另外，也有專家認為，雖然董事會的功能固然重要，但應更重視「行政組織及任務編組(如志工隊、顧問團)適切，充分發揮行政效能。」且董事會和人員相互配合也是很重要的，故較傾向過程性、結果性指標。例如受訪者分別表示：

『依據程序、改選、變更是很重要的。』(A1)

『法規部分是列為重要事項。基本上和基金會有共識。』(A2)

『董事會改選、召開會議、聽取執行長的會務報告等，都是民主化最重要的指標。因此董事會的運作當然為最基本、最重要的要素。...另外，「財物採購切合需要，办理流程嚴謹」也是基金會重要的指標。』(B4)

『組織是否健全、是否按照章程、董事會議進行等，都是法定的重要核心...』(B2)

『我尊重所調查的結果，也感到這些指標很重要...而董監事的個人操守也會傷害非營利組織，因此董監事的素質、私人道德等影響到非營利組織成為醜聞，將是能否永續經營的一個重要因素』(B1)

『有些基金會的董事會功能界定在財務的支援或策略規劃上，因此在基金會的執行運作過程中較仰賴董事會，所以將董事會改選、審查、決策等列為首要，並不訝異。但「任務編組適切、行政效能發揮」將會是能不能執行董事會的基礎。...因此我較重視過程面的指標，但在企業型的基金會可能會較重視行政層面(結構性)指標。』(B3)

意見差異較大的指標中，第3項「基金會的附屬組織，依法辦妥登記」有21.3%認為普通或不重要，由表4-7顯示，受訪者中有87.2%都沒有附屬組織，因此對基金會本身當然不會列為重要的指標。另外，對有附屬組織的基金會而言，是否辦妥合法登記，並不認為很重要；學者(B2)也表示政府很多的指標是依循著法律，但有時依法論法對組織是很不公平，應該還要有地方彈性。而教育部及學者認為仍有必要讓基金會朝向合法化。例如受訪者A2、B4分別表示：

『...教育部平時就作輔導監督，看看是否有符合目標章程，若有不合法情事將進行糾正，並輔導進行合法登記，從年度報表中或從年度財務活動中可看出不該收入、支出的部分，就可知道是否有附屬組織。』(A2)

『法律面行政相關程序是否完成，為檢測績效考核的絕對必要。若沒有完成法律程序，顯見基金會在會務運作尚未成熟及國人對法律尊重的態度...』(B4)

表4-7 基金會是否有附屬組織？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
是	15	12.8	12.8	12.8
否	102	87.2	87.2	100.0
總和	117	100.0	100.0	

在「有專人管理、建制專屬網站」、「志工員額適切」、「薪資制度合理，並按時支給」的指標中，和其他項目比較起來，意見差異較大的原因可能和基金會的規模及財務狀況有關。教育部將這些項目列入評鑑的內容之一，主要以輔導、監督為目的，未必在評定績效好壞，主要是希望了解基金會的現況，並逐步標準化。受訪者表示如下：

『...自五、六十年就已有基金會的設立了，設立金額從五萬到三千萬不等，規模大小不一，會有個別差異，有些基金會只有兼職人員，或只領車馬費，所以某些基金會覺得不重要。...』(A2)

『...e 化是政府政策的目標之一，電腦化或網站建置指標主要是輔導 NPO 朝 e 化的功能，未必在評定基金會的好壞，目前政府已公佈電子簽章辦法，以後公文都用電子公文交換，若基金會沒有電子化，對外聯繫的腳步就會很慢，但基金會的差異很大，也不能強制用電子化，所以仍採兩種並行。』(A2)

『薪資制度是否合理和基金會的財務狀況有很大的關係。...而有些基金會可能有專屬網站，但不一定能有專人管理....』(B2)

『網站及電腦化涉及人力資源及規模的問題，...而架設網站很容易，但從業人員電腦化能力不足也是一大問題...』(B4)

(二)財務狀況

由資料統計結果顯示(見表 4-8)，所有指標大部分的受訪者也都認為重要。集中趨向極重要的前幾項指標，分別為：

第 27 項「經費收入均給正式收據，並留存根備查」平均數為 4.44。

第 34 項「經費收支均保存合法憑證，並詳實登錄」平均數為 4.41。

第 25 項「預決算經費編制經董事會審定，並符合業務需要」及第 33 項「有完善的會計制度，稽核嚴謹」平均數為 4.36。都屬於過程性指標。

而意見差異較大者分別為第 30 項「財務狀況經會計師查核簽證」標準差為 0.86、第 23 項「基金總額(經法院登記)之現金部分以定期存款存放金融機構」標準差為 0.82 及第 26 項「財務報表對外公

開透明化」標準差為 0.78。

表 4-8 基金會對財務方面績效指標的看法

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					合計	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
結構	23. 基金總額(經法院登記)之現金部分以定期存款存放金融機構。	53 (45.3%)	46 (39.3%)	13 (11.1%)	5 (4.3%)	0	117 (100%)	4.26	0.82
過程	24. 有效管理運用基金(如存、放、貸款, 投資)。	51 (43.5%)	55 (47.0%)	9 (7.7%)	1 (0.9%)	1 (0.9%)	117 (100%)	4.32	0.73
過程	25. 預決算經費編制經董事會審定, 並符合業務需要。	49 (41.9%)	61 (52.1%)	7 (6.0%)	0	0	117 (100%)	4.36	0.59
過程	26. 財務報表對外公開透明化。	37 (31.6%)	62 (53.0%)	14 (12.0%)	3 (2.6%)	1 (0.9%)	117 (100%)	4.12	0.78
過程	27. 經費收入均給正式收據, 並留存根備查。	60 (51.3%)	49 (41.9%)	8 (6.8%)	0	0	117 (100%)	4.44	0.62
過程	28. 配合會務運作, 依經費收入來源合理分配編制人事、業務、材料、設備等費用。	32 (27.4%)	70 (59.8%)	15 (12.8%)	0	0	117 (100%)	4.15	0.62
結構	29. 會計出納有專人(專職或兼職)辦理。	47 (40.2%)	63 (53.8%)	7 (6.0%)	0	0	117 (100%)	4.34	0.59
過程	30. 財務狀況經會計師查核簽證。	35 (29.9%)	48 (41.0%)	30 (25.6%)	3 (2.6%)	1 (0.9%)	117 (100%)	3.97	0.86
結構	31. 有完備的會計帳冊。	47 (40.2%)	64 (54.7%)	6 (5.1%)	0	0	117 (100%)	4.35	0.58
結構	32. 有年度捐贈人名冊。	40 (34.2%)	64 (54.7%)	13 (11.1%)	0	0	117 (100%)	4.23	0.63
過程	33. 有完善的會計制度, 稽核嚴謹。	46 (39.3%)	67 (57.3%)	4 (3.4%)	0	0	117 (100%)	4.36	0.55
過程	34. 經費收支均保存合法憑證, 並詳實登錄。	50 (42.7%)	65 (55.6%)	2 (1.7%)	0	0	117 (100%)	4.41	0.53

依據教育事務財團法人設立許可及監督準則，對財務資訊之定期申報、財務支出限制、組織財務及會計制度等，都有明文規定，如：第十三條：財務資訊之定期申報、第二十條：委託會計師查核簽證之金額規定、第十七條：經費支出限制及第十九條：財務及會計制度之規定。(法規的詳細內容如附錄四)。由此可知，財務方面的指標大多依據法令所訂定。

以教育部的立場，主要是「依法行政」。因此，較重視的指標和基金會所重視的有很大的差距，如第 30 項「財務狀況經會計師查核簽證」、第 23 項「基金總額(經法院登記)之現金部分以定期存款存放金融機構」、第 24 項「有效管理運用基金」，傾向依據上述法條規定執行，即合法性的問題，將突顯政府扮演監督、輔導的角色。而第 26 項「財務報表對外公開透明化」有八成以上的基金會認為是重要，教育部的受訪者對這項統計結果表示意外。因為，目前仍依據行政公開法，尊重基金會的權益，徵得基金會同意才可公開財務，但未來若朝向 ISO 認證，財務公開化將是必然的趨勢。例如受訪者分別表示：

『基金會為實際運作的角色和而政府扮演監督輔導的角色，所站的立場不同，由指標看來差異很大，且正好相反。所以，這就是教育部總是糾正不完的原因。例如：基金會送來的文件常不符規定，退回給基金會時基金會認為「有什麼關係？」還認為教育部很囉唆，有那麼多表格要填。』(A2)

『...很意外的是，財務公開透明化，基金會對這項指標大部份的基金會竟然覺得很重要。教育部依據行政公開法規定，「財務公開必須徵得基金會的同意才得公開」因此在做法上仍尊重基金會的權益，將財務視為隱私。』(A1)(A2)

『當然對本人來說，認為應公開，基金會為公益性質，要公開對外募款，應有徵信。在基金會還沒辦理認證，若要認證就要求公開，依另一套模式進行。所以，目前別人要求索取資料仍應徵得基金會同意。』(A1)

以專家學者的立場，較重視「財務報表對外公開透明化」、「有效管理基金」、「預決算經費編制經董事會審定，並符合業務需要」、「策略性的經費運用規劃能力」、「募款策略計畫」、「會計制度」。例如受

訪者 B2、B3、B4 分別表示：

『...基金會運用到社會資源，享受減稅的優惠，使用到公共資源，當然有義務讓全民檢視，讓活動經費透明化...』(B4)

『個人認為完備的帳冊一般都可以做，而「會計制度」卻很重要；基金會要請款必定經過核章，監督經費支出是否過於浮濫...』(B2)

『我覺得預算分配很重要，而有策略性經費運用規劃的能力，才能達到預期的目標。...』(B3)

綜合以上意見，基金會為實際運作執行者，會傾向於憑證單據的合法性、如何核銷的問題，而教育部是輔導監督、依法行政的單位，因此重視基金的管理。專家學者則認為活動帳冊、憑證核銷作業，其實是技術問題，更重要的是基金管理的能力以及財務公開透明化。

(三) 業務狀況：

作業型基金會「operation foundation」，意指組織內有人員規劃並執行專案性的活動，共回收 87 份問卷，有 30 個基金會沒有實際運作活動。依照 Salamon(1992)的定義，該基金會不能使用超過百分之十五的收入，去支援非營利組織，而它自己也要從事實際的執行相關的業務，但國內的基金會通常兼具贊助、運作的功能。如表 4-9，回收問卷中有 47.9%經費贊助比例為 20%以下，表示這些基金會很有可能為作業型基金會。而贊助型基金會則指的是有策略性的贊助經費給團體或個人，共回收 83 份，有 34 個基金會沒有贊助行為。

表4-9 經費贊助的比例

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
20%以下	56	47.9	49.6	49.6
20%~39%	14	12.0	12.4	61.9
40%~59%	11	9.4	9.7	71.7
60%~79%	11	9.4	9.7	81.4
79%以上	21	17.9	18.6	100.0
總和	113	96.6	100.0	
未答者	4	3.4		
總計	117	100.0		

A. 作業型基金會

由資料統計結果顯示(見表 4-10)，所有指標大部分的受訪者都認為重要以上。集中趨向極重要的前幾項指標，分別為：

第 40 項「興辦業務均符合章程所訂宗旨目的事業」平均數為 4.39。

第 41 項「業務目標具體明確」及第 42 項「興辦活動的品質」，平均數為 4.32。以上都屬於過程性指標。

意見差異較大者分別為第 48 項「活動的媒體曝光率」標準差為 0.92、第 36 項「業務範圍多樣化」標準差為 0.91、第 45 項「業務執行的生產效率(指成本最小化)」標準差為 0.82。

另外，在第 37 項指標中，「舉辦活動的次數」平均值最低(平均數 = 3.51，標準差 = 0.79)，認為「普通重要」的所佔的比例較高(43.7%)，但與認為「重要」的比例相差不大(40.2%)。整體來說，該項指標，相對於其他項目，較不重要。

表 4-10 基金會對業務方面(作業型)績效指標的看法

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					合計	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
結構	35. 服務項目配合社會的需求。	23 (26.4%)	55 (63.2%)	9 (10.3%)	0	0	87 (100%)	4.16	0.59
結構	36. 業務範圍多樣化。	13 (14.9%)	30 (34.5%)	34 (39.1%)	9 (10.3%)	1 (1.1%)	87 (100%)	3.52	0.91
結構	37. 舉辦活動的次數。	8 (9.2%)	35 (40.2%)	38 (43.7%)	5 (5.7%)	1 (1.1%)	87 (100%)	3.51	0.79
結構	38. 活動投入的人力資源。	15 (17.2%)	44 (50.6%)	26 (29.9%)	2 (2.3%)	0	87 (100%)	3.83	0.73
結構	39. 活動投入的經費(含間接、直接)。	21 (24.1%)	49 (56.4%)	17 (19.5%)	0	0	87 (100%)	4.05	0.66
過程	40. 興辦業務均符合章程所訂宗旨與目的事業。	38 (43.7%)	45 (51.7%)	4 (4.6%)	0	0	87 (100%)	4.39	0.58
過程	41. 業務目標具體明確。	33 (37.9%)	49 (56.4%)	5 (5.7%)	0	0	87 (100%)	4.32	0.58

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					合計	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
過程	42. 舉辦活動的品質。	35 (40.3%)	45 (51.7%)	7 (8.0%)	0	0	87 (100%)	4.32	0.62
過程	43. 參與活動的實際人數。	11 (12.7%)	46 (52.9%)	27 (31.0%)	2 (2.3%)	1 (1.1%)	87 (100%)	3.74	0.75
結果	44. 預算執行績效 (比對經費預算表及業務辦理情形)	19 (21.9%)	47 (54.0%)	18 (20.7%)	2 (2.3%)	1 (1.1%)	87 (100%)	3.93	0.79
結果	45. 業務執行的生產效率。(指成本最小化)	21 (24.1%)	40 (46.0%)	24 (27.7%)	1 (1.1%)	1 (1.1%)	87 (100%)	3.91	0.82
結果	46. 業務執行的分配效率。(指產出最大化, 即獲得最有價值的成效)	22 (25.3%)	48 (55.2%)	15 (17.2%)	0	2 (2.3%)	87 (100%)	4.01	0.80
結果	47. 實際達成業務目標。	23 (26.4%)	56 (64.4%)	7 (8.0%)	0	1 (1.1%)	87 (100%)	4.15	0.66
結果	48. 活動的媒體曝光率。	15 (17.2%)	34 (39.1%)	31 (35.6%)	5 (5.7%)	2 (2.3%)	87 (100%)	3.63	0.92

**117 個受訪者中，其中有 30 個基金會無專人規劃並執行活動。(遺漏值設定為 30)

在深度訪談中，受訪者一致認為業務符合目標宗旨是必要的條件之一。就教育部的立場，也很重視第 44 項「預算執行績效」、第 45 項「業務執行的生產效率」。專家學者除了上述指標外，還重視「業務執行的分配效率」、「資源整合、個案管理的能力」、「未來短、中、長期的發展計畫」、「管理方法的運用」、「活動是否有評估方法」及「成本最小化」但也要顧及品質。例如：受訪者表示：

『...活動過程順暢，活動品質是很重要的，...組織有時沒辦法面面俱到，有時問題是很複雜的，因此適切的服務、個案管理能力、資源整合是很重要的...』(B2)

『...機構是否有短、中、長期的規劃，組織成長的目標或自我規劃，...而組織是否有紮根，是很重要的。...而組織未來努力的方向也很重要，政府更該扶持那些剛萌芽的非營利組織...』(B2)

『應加入的項目是未來五年的發展計畫，規劃未來的願景是很重要的』(B4)

『基金會針對業務過程面，是否有評估方法，也是很重要的指標，EX:滿意度調查、電話訪談等方法。』(B3)

『...有時不一定要把預算執行完當作指標，「管理方法的運用」更為重要，EX:如何善用科技、表格的運用、專案管理的成效、會議管理的專業性...等，都會節省人力、物力，降低成本，但也顧及到品質...』(B3)

實證研究中發現，第 48 項「媒體的曝光率」的意見差異最大。填答普通以下佔 43.6%，或許在傳統觀念中「為善不欲人知」深深影響到組織作風，也可能組織規模小，根本無法運用媒體來宣傳或報導活動。但也有 56.3%認為辦理公共議題，更應該尋求活動媒體曝光率，並再進一步達到組織形象提昇的目標。例如：B3、A1 表示：

『...基金會有一定的社會功能面，並有宣導教育的功能...為善要人知道，才能讓人參與。這是公共議題，尋求媒體的曝光，吸引人注意、投入公共事務。應該沒有基金會想閉著門作自己組織的事情！...』(B3)

『為了提升組織形象，運用媒體曝光，希望活動讓人家參與，很正常的』(A1)

至於第 36 項「業務範圍多樣化」及第 37 項「舉辦活動的次數」之指標，有 50.5%勾選普通及不重要以下，可能的原因是基金會強調活動「重質不重量」，且活動辦愈多，也可能是資源比較充足、規模比較龐大，而資源較不充足的基金會恐怕只能強調活動的「小而美」。

『...活動最重要是符合組織章程的目的，呈報的活動成果多，或許對績效會有影響，但僅在某程度內，當然要依照規模大小，決定是否有績效。』(A1)

『...將活動全部列出來，資訊公開透明化，在政府官僚體系有幫助，可作為政府補助款或政策決定的基礎。但一定會有爭議，活動列的越多，或做的好的，通常有較多的資源，評鑑或許只能反應資源的效果。』(B1)

B. 贊助型基金會

由資料統計結果顯示(見表 4-11)，所有指標大部分的受訪者都認為重要以上。集中趨向極重要的前幾項指標，分別為：

第 50 項「受捐單位為合法性組織」平均數為 4.36。

第 49 項「受捐單位符合本機構章程所訂的宗旨與目標」平均數 4.34。

第 58 項「受捐單位執行成果有具體實質效益」平均數為 4.21。

前二項屬於結構性指標，第三項屬於結果性指標。

意見差異較大者仍是第 60 項「贊助行為的媒體曝光率」標準差為 0.90。其次為第 52 項「贊助活動、團體、個人的件數」標準差也較高，為 0.76。

表 4-11 基金會對業務方面(贊助型)績效指標的看法

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					個數	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
結構	49.受捐單位符合本機構章程所訂的宗旨與目標。	29 (34.9%)	53 (63.9%)	1 (1.2%)	0	0	83 (100%)	4.34	0.50
結構	50.受捐單位為合法性組織。	35 (42.2%)	43 (51.8%)	5 (6.0%)	0	0	83 (100%)	4.36	0.60
結構	51.創新的捐助或贊助方式。	14 (16.9%)	39 (47.0%)	28 (33.7%)	2 (2.4%)	0	83 (100%)	3.78	0.75
結構	52.贊助活動、團體、個人的件數。	10 (12.0%)	42 (50.7%)	28 (33.7%)	2 (2.4%)	1 (1.2%)	83 (100%)	3.70	0.76
過程	53.審查受捐單位的程序是合理、公開。	20 (24.1%)	56 (67.5%)	6 (7.2%)	1 (1.2%)	0	83 (100%)	4.14	0.59
過程	54.審查作業時間長短。	7 (8.4%)	48 (57.8%)	26 (31.4%)	1 (1.2%)	1 (1.2%)	83 (100%)	3.71	0.69
過程	55.確實評估某活動的成效，才決定是否補助。	18 (21.7%)	54 (65.1%)	9 (10.8%)	2 (2.4%)	0	83 (100%)	4.06	0.65
過程	56.邀集受捐單位，召開資源整合會議，讓資源不重複。	16 (19.3%)	43 (51.8%)	22 (26.5%)	2 (2.4%)	0	83 (100%)	3.88	0.74

指標性質	績效指標	次數分配暨百分比					個數	平均數	標準差
		極重要	重要	普通	不重要	極不重要			
結果	57. 實際執行成果與出資者或董事會的期望相符。	22 (26.5%)	52 (62.7%)	8 (9.6%)	1 (1.2%)	0	83 (100%)	4.14	0.63
結果	58. 受捐單位執行成果有具體實質效益。	26 (31.7%)	49 (59.8%)	5 (6.1%)	2 (2.4%)	0	83 (100%)	4.21	0.66
結果	59. 重視開發受捐單位的長期經營能力。	16 (19.3%)	52 (62.7%)	14 (16.8%)	1 (1.2%)	0	83 (100%)	4.00	0.64
結果	60. 贊助行為的媒體曝光率。	7 (8.4%)	30 (36.1%)	33 (39.8%)	11 (13.3%)	2 (2.4%)	83 (100%)	3.35	0.90

**117 個受訪者中，其中有 34 個基金會無專人規劃並執行活動。(遺漏值設定為 34)

深度訪談中，受訪者(B2)認為贊助者也應考量「社會的需求」，EX:家境清寒者。而教育部則認為，贊助型基金會最主要符合規定，依捐助辦法進行即可，實際業務上，基金會有很高的自主性。

另外，在業務的自我評鑑表格設計方面，並沒有很具體的指標，僅要求基金會將所有活動列出，包含辦理項目名稱、日期、內容說明、主辦單位或協辦單位、經費、經費來源及效益等，並附年度成果資料以評估業務成效。就教育部的立場，主要用意是為了簡化、因應不同類型的基金會，而在教育部人力有限的情況下，無法對 600 多家基金會全面觀照，以開放式的表格將有助於對基金會較多的了解。就專家學者的立場，則認為表格只能敘述事實，評鑑過程會趨於主觀層面，不足以了解績效。而為了便於管理那麼多的基金會，用開放式的表格也無妨，但建議(B3)應提供年鑑一起納入審核中。此外，表格式的評鑑表，可讓基金會有發揮的空間，也是將資料透明化的一個方式。其受訪者的具體意見如下：

『當初設計表格的原意，是為了簡化。但有的基金會覺得表格太多』(A2)

『基金會的類型太多，個別差異大，所以以開放性方式填寫，基金會可以

自己的特色、類型、辦的活動自由填寫』(A1)

『非營利組織是政府的末梢神經，從事政府做不到的地方，有時應給空間讓他們發揮...表格化可將活動列出來，達到資料透明化，但不一定要打評鑑的分數，且評鑑的分數也會太過主觀...應用鼓勵的方式，不要用裁判的角度來處理...』(B1)

二、績效指標分類的必要性分析

績效評估指標是否根據基金會不同情況、不同組織規模或不同類型，適用不同的指標？深度訪談結果，受訪者持二種不同看法：

(一) 應該分開：基金會的資源、決策方式、角色類型、地區性不同，應按照特性來發展自己的績效指標。如受訪者表示：

『本人還是覺得應該分開，因為基金會的資源、決策方式、角色類型、地區性不同，應按照特性來發展自己的績效指標。...』(B1)

『有必要分開。可分為贊助型、活動型，這樣會較客觀、公正。』(B2)

『應分開。依服務的內容、特殊個案、不同類型設計不同指標。』(B3)

(二) 不用分開：就教育事務基金會而言，已將基金會依目的事業分類，從事的都是教育事務推展，可以不用再分類。如受訪者表示：

『不必分開。就教育事務基金會而言，已將基金會依目的事業分類，從事的都是教育事務推展，可以不用再分類。』(B4)

教育部受訪者則表示：

『教育部若要往認證的目標前進，或許有可能會依照類別、規模將績效指標分開，但現階段仍要等 91 年評鑑結果出爐才會進一步評估。』

(A2)

三、「評鑑實施要點」適用性統計與分析：

本研究針對評鑑實施要點詢問基金會的看法，統計結果如下：

(一)繳交期限：

各基金會應於每年二月底前(須經會計師查核簽證者得延至四月底前)將自我評鑑表及評鑑資料以掛號寄達教育部進行初審，在繳交評鑑資料的截止日期方面，有 77.8%的受訪者認為恰當，22.2%則認為二月底前交自評表在時間上太趕(如表 4-12)。因為二月常遇年假，時間太匆忙，作業不及，初次實施似宜延後，建議三~五月最受，也有基金會及專家學者(B3、B4)建議五月份或六、七月，為了配合綜所稅申報時間。但也有受訪者認為，非營利機構也應講求效率，建議二月底完成，三、四月評鑑，六月頒獎鼓勵。甚至認為應在當年年底(十二月)評鑑才能抓住時機適當檢討，並規劃年度活動。

教育部則表示，繳交時間是依據監督準則第十三條規定(…前一年度工作報告及經費決算、財產清冊於每年二月底前，報請教育部備查…但依第二十條第一項規定須經會計師查核簽證者，得延至四月底前報教育部備查。)以往規定於一月底前繳交，自 88 年之後已延長至二月底前，據教育部的經驗，無論期限定再寬鬆，仍有基金會會遲交。所以現行應該不太可能再延期。如受訪者 A1 表示：

『…基金會對於繳交時間有意見，主要是財務報表的問題。事實上，財務報表應於 12 月前就應完成，會計帳目 1、2 月也該作出來。…基金會若有一定的會計制度，平時就該做，否則會計報表會影響的財務狀況，所以，這個期限應該算很合理。』(A1)

表4-12 繳交評鑑資料的截止日期之恰當性？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
恰當	91	77.8	77.8	77.8
不恰當	26	22.2	22.2	100.0
總和	117	100.0	100.0	

(二) 評鑑時間：

教育部每年五至七月評鑑前一年度機構表現，在評鑑時間上 92.3% 的受訪者都認為恰當，而少數約 7.7% 則認為不恰當(如表 4-13)。其不恰當原因是覺得太晚了，會喪失時效性，建議一月份或三~四月較為恰當。

專家學者(B4)則建議『五月底完成個人綜合所得稅，六月底前填寫自我評鑑表(可利用報稅時間順便處理)、七~八月進行評審(放暑假，學校教授較有時間參與)、八~九月依據評鑑結果，編列預算決定未來一年度補助方向及額度，以配合9~12月立法院預算審查。』

表 4-13 每年5~7月評鑑前一年度機構表現，評鑑時間是否恰當：

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
恰當	108	92.3	92.3	92.3
不恰當	9	7.7	7.7	100.0
總和	117	100.0	100.0	

(三) 評鑑方式：

基金會評鑑採三種方式，(1)自我評鑑，(2)訪視評鑑，(3)追蹤評鑑。而評鑑資料以「自我評鑑表」為審核依據，就書面資料審核後列為「待改進」者，再進行訪視評鑑及追蹤評鑑。有 86.3% 的基金會認為恰當，13.7% 的基金會認為不恰當(如表 4-14)，其原因為：

1. 該評鑑內容及標準未經公開討論，未得多數者認同，且未能具體顯示績效內容及效益。
2. 自我評鑑不夠客觀，成效難以資料呈現，且基金會性質、組織規模差異太大，應視個別情況而定績效。
3. 自我評鑑表是紙上作業而已，基金會容易自我膨脹，並且流於形式化。而書面審查意義有限，應加入民調、捐款人抽訪或抽

驗活動現場成效，以防造假。

表4-14 以自我評鑑表作為績效審核的依據，評鑑方式是否恰當？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
恰當	101	86.3	86.3	86.3
不恰當	16	13.7	13.7	100.0
總和	117	100.0	100.0	

就教育部立場，為了全面顧及基金會，「自我評鑑表」是最省時、省力、省經費，但就公平性及資料真實度，或許可能會存在，因此，會配合訪視評鑑，去查訪績優的組織及列為待改進的組織。若基金會連本身的自我要求都造假，那麼它的公益性、可靠性就受到質疑。事實上，從資料中仍可分辨真假，評鑑只是程序、檢視自己，應強調的是基金會的責信問題。至於評鑑內容在當初擬定表格後，有徵詢基金會的意見，或許是基金會的人事變動大，人員交接不完整。

就專家學者的立場，有下列看法：

- 1.若教育部將「自我評鑑表」視為強制性的公文書之方式執行，若基金會提供資料造假，將負偽造文書的法律責任。(B4)
- 2.為達全面掌控、監督、考核目的，對於未繳交自我評鑑表者，列為必定訪視的對象，並公佈單位名稱，而讓自我評鑑和訪視評鑑間構成利害關係。(B4)
- 3.除了針對「待改進」者進行訪視外，也應訪視績優團體，若能舉辦交流會，會對更多團體有幫助。(B3)
- 4.自我評鑑表的指標大部分強調行政層面，應顧及對基金會的自我反思功能，並透過公聽或國際的標準。(B3)
- 5.為了防弊，輔助參考資料應備全。EX:年鑑、簡報(B3)
- 6.建議用網路的方式提報資料。在知識經濟導向的社會，資料管理若做得不好，應用科技的方式來增強管理。(B1)
- 7.應加入輔導改善的機制，成立輔導委員會，針對評鑑結果不佳的組織加強

輔導、協助。(B1)

(四) 評鑑項目所佔的比例：

若評鑑的項目中，分數所佔的比例分別：會務(含組織設施、行政事務)30%，財務 30%，業務 40%，有 87.2%認為恰當，12.8%則認為不恰當(如表 4-15)，其認為合理的評分比例意見如下：

1. 業務比例應加重：業務成效是最重要的，最恰當的比例為 20%:20%:60%、20%:25%:55%、40%:10%:50%、業務比例要提高至 50%以上，甚至以業務為主(100%)。
2. 財務比例應加重，財務首重安全穩健為原則，最恰當的比例為 30%:40%:30%或 20%:50%:30%。

此外，專家學者 B4、B2，則有其他不同的看法：

『三者同樣重要，應再加入未來展望，比例為 30%:30%:30%:10%。』(B4)

『依不同組織特性而分配比例。贊助型的基金會財務比例應加重，作業型的基金會業務比例應加重。差距為 ±10%。』(B2)

表4-15 評鑑項目的評分比例分配是否恰當？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
恰當	102	87.2	87.2	87.2
不恰當	15	12.8	12.8	100.0
總和	117	100.0	100.0	

就教育部的立場，評鑑項目評分比例是經由學者專家、基金會代表討論出來的，而基金會的目的事業推展都是靠業務，因此所佔比例高 10%，希望基金會推展業務時符合宗旨、目標。

(五)其他指標層面及意見：

就基金會的立場，在政府的新政策實施初期，或許會有一些正面或負面的聲音，但這些意見都希望政策能符合民眾需求，以下綜合基金會看法：

- 1.基金會認為教育部的評鑑沒有實質作用，對增加基金的工作毫無正面利益。應檢視所附文件是否會一再重複。
- 2.基金定期存款應由政府保障利息 10%以上，否則應修正規定，讓基金會購買場地有效管理。
- 3.政府協助人民團體就這些評鑑項目或更多項目進行自我評鑑是很好的，但政府介入評鑑的目的為何？畢竟人民團體不是政府的下級單位，甚至平時就在監督政府施政，對於以監督政府為主的團體而言，可以監督成效論其績效乎？若否，則此項績效評鑑之公平性何在？
- 4.應加入的層面：人員素質、志工參與、活動可發揮的實質效益(非參與人數多寡)、策略規劃(有前瞻性、尋求社會需求之滿足)。

就教育部的立場，對基金會有監督管理的責任，且基金會的資源多是取之於大眾，責信於民眾。就法律而言，基金會有義務提供這些資料，因為這份「自我評鑑」是取代以往的年度報表。至於就評鑑立場而言，當然是資料越完整越好，且基金會的變動很大，基本資料也常會更新，因此，並非一再要求基金會填寫重複的資料。

(六)獎優汰劣的限制條件(獎懲標準)：

教育部為了針對評鑑結果，進行獎勵與懲罰，評鑑要點中「獎懲標準」定出七項情事不予獎勵，統計分析結果如下：

- 1.未依規定填報「教育主管教育事務財團法人自我評鑑評分表」：

有 88.9%的受訪者同意這項規定，而 11.1%的受訪者則認為不同意(如表 4-16)，原因整理如下：

- (1) 該「規定」無法源依據，且警戒用意大於鼓勵。
- (2) 自我評鑑表無標準可循，且未考慮到組織類型之差異，評鑑結果不一定客觀。
- (3) 基金會運作應以平常觀察，非以自我評鑑評分，以免作假。應讓真正有貢獻者得到鼓勵。

表4-16 不予獎勵的情事--未填「自我評鑑表」

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
同意	104	88.9	88.9	88.9
不同意	13	11.1	11.1	100.0
總和	117	100.0	100.0	

教育部對於該項規定，秉持著資訊公開化原則，部分基金會若沒有繳交自我評鑑表，沒有資料的呈現，就無法看出基金會的運作狀況。教育部也會針對未交評鑑表的基金會進行追蹤訪視，主要以監督的立場，而非懲罰性的處置。

學者對於該項規定，認為教育部希望讓組織朝向法化，訂立獎勵標準也是無可厚非，但應以正向、鼓勵的方式，提供誘因，讓基金會填寫自我評鑑表才是最佳方式(B1、B2)。另外，受訪者(B4)認為「教育部是否獎勵對基金會不一定會造成太大的影響，若基金會尚失公信力，讓民間開始質疑它的正當性才是長期的致命傷。自我績效評估的結果或許會打折扣，但絕對要透明化，其關鍵在於社會形象與公信力。因此，教育部訂的獎懲標準，雖然有一點督促的意味，但基金會使用到公共資源，就應該將資料公開透明化。」

2.未依規定將年度各項資料提董事會審核並報教育部備查；或年度報部資料不完備者：有 93.2%的受訪者同意這項規定，而 6.8%的受訪者則認為不同意(如表 4-17)，原因認為本項規定太流於形式的要求，許多項目應為組織自治項目，不應以是否「報部」為評鑑準則。

表4-17 不予獎勵的情事--提報資料不完備

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
同意	109	93.2	93.2	93.2
不同意	8	6.8	6.8	100.0
總和	117	100.0	100.0	

3. 一年中未召開二次董事會議者：有 76.1%的受訪者同意這項規定，而 23.9% 的受訪者則認為不同意 (如表 4-18)。本項不同意的比例是所有不予獎勵情事第二高者，可見部分基金會的董事會並未真正發揮功能，其不同意的原因是認為為開會而開會的意義不大，每位董事均有自己的工作，每年二次開會不易找到時間，應視情況而定，建議以一次為限。

表4-18 不予獎勵的情事--一年未開二次董事會議

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
同意	89	76.1	76.1	76.1
不同意	28	23.9	23.9	100.0
總和	117	100.0	100.0	

即使不談法律上的強制規定，教育部及專家學者的立場都一致認為基金會若一年連二次董事會都不無法召開，基金會的運作就值得外界質疑。況且，在同意擔任董事一職時，組織的使命及職責就應清楚了解，並負起責任。

4. 章程之修訂或其他設立許可事項之變更，未依規定提董事會決議或未報教育部核備者：有 95.7%的受訪者同意這項規定，而 4.3% 的受訪者則認為不同意 (如表 4-19)。其原因是認為太形式化的要求。學者(B1)則認為這項規定有點是政府官員收集資料的變項作法，應傾向用鼓勵方式。而教育部的立場是依法行政，扮演監督、管理的角色。

表4-19 不予獎勵的情事--變更事項未核備

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
同意	112	95.7	95.7	95.7
不同意	5	4.3	4.3	100.0
總和	117	100.0	100.0	

5.董事任期屆滿，未依規定完成改選者：有 90.6%的受訪者同意這項規定，而 9.4% 的受訪者則認為不同意(如表 4-20)。其原因也是覺得太形式化的要求，且認為基金會有時無法完全掌握人和錢的因素。而專家學者一致同意這項規定，因為這涉及到「公權力」部分。

表4-20 不予獎勵的情事--董事屆滿未改選

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
同意	106	90.6	90.6	90.6
不同意	11	9.4	9.4	100.0
總和	117	100.0	100.0	

6.年度經費虧絀超過決算收入百分之二十者(但有累積結餘可運用者不在此限)：有 76.4%的受訪者同意這項規定，而 25.6% 的受訪者則認為不同意(如表 4-21)。而本項不同意的比例是所有不予獎勵情事最高者，其原因和經濟不景氣有很大的關係。部分受訪者表示，公司營運都會虧損，更何況是基金會？在募款不易、政府的補助有限下，不虧損的確很困難，且不能以一次虧絀，就決定不予獎勵，若有正當理由也無妨。而財務問題為非營利組織最大的困境，宜再放寬至 30%。也有基金會認為非財團挹注的基金會太容易虧損了，但虧損並不表示績效不良，重要的是基金會活動辦理的成效。

表4-21 不予獎勵的情事--年度經費虧絀20%

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
同意	87	74.4	74.4	74.4
不同意	30	25.6	25.6	100.0
總和	117	100.0	100.0	

專家學者對這項規定持不同意見。受訪者(B3)贊成的原因，是因為基金會使用的是公共財，應對大眾負責，傾向基金不能做投資，否則將開方便之門讓大家虧損。受訪者(B1)、(B2)不贊成的原因，是不能只看一年度的財務狀況而定，且應加入但書「經輔導後仍虧損」就要懲罰。

教育部則表示，本規定在 89 年擬定時，經濟狀況還不錯，因此標準訂於 20%，或許現在經濟不景氣，可能會有影響。而受訪者(A1)表示：評鑑時也會考量時勢、潮流而定，而基金會本身的業務以永續經營為主，收支仍應保持平衡才能使基金會存續。

7.會務及業務推展違反法令章程、公序良俗或社會公益情事者，不得給予獎勵：從基金會成立的目的是公益事業的觀點而言，最基本的條件是社會公益，絕大部分(98.3%)的受訪者都同意這項規定，而仍有 2 位(1.7%)受訪者認為標準太嚴格而不同意這項規定(如表 4-22)。專家學者一致認為同意這項規定，且還要加重處罰。

表4-22 不予獎勵的情事--妨礙公序良俗

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
同意	115	98.3	98.3	98.3
不同意	2	1.7	1.7	100.0
總和	117	100.0	100.0	

8.其他應列入不予獎勵的條件為：

- (1)財務未嚴謹稽核，無完善的會計制度。
- (2)基金超過一千萬的基金會，不予以金錢獎勵。

- (3)薪資佔收入比例太高者。
- (4)年度業務產出與財務狀況不成正比。(錢很多又沒做多少事)
- (5)蘊含太濃厚之政治意味的基金會。

有基金會認為：「所列出的獎懲標準都屬內部作法問題，和評鑑無相關，若真心付出，何必在乎是否獎勵。」甚至有基金會認為：「教育部沒理由、沒資格、也沒有權力，訂獎懲標準。因為教育部至今並沒有對各基金會做好有效的輔導、運轉與協助。基金會會本來就是非營利與公益事業，教育部不應該只要管基金會，而無關心與照顧基金會。」由上可知，教育部應和基金會作良好的溝通。

四、基金會績效評估的現況分析：

透過對基金會的普查，希望了解目前實施績效評估的情況及看法，並探討未實施的原因。結果分析如下：

(一)績效評估對基金會本身的重要性：

在受訪者中，有 83.8%認為績效評估對基金會很重要，16.2%則認為不重要(如表 4-23)。顯示基金會仍重視績效評估。

表4-23 績效評估的看法--績效評估是否重要

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
是	98	83.8	83.8	83.8
否	19	16.2	16.2	100.0
總和	117	100.0	100.0	

(二)績效評估的結果對基金會的實際價值：

在受訪者中，有 74.4%認為績效評估的結果對基金會有實際價值，25.6%則認為沒有(如表 4-24)。

表4-24 績效評估的看法--績效評估是否有實際價值

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
是	87	74.4	74.4	74.4
否	30	25.6	25.6	100.0
總和	117	100.0	100.0	

(三)基金會對組織全面進行績效評估的情況：

在受訪者中，有71.8%認為績效評估的結果對基金會有實際價值，28.2%則認為沒有(如表4-25)。

表4-25 績效評估的看法--是否作組織全面績效評估

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
是	84	71.8	71.8	71.8
否	33	28.2	28.2	100.0
總和	117	100.0	100.0	

基金會未進行組織績效評估的原因歸納如下：

- (1) 尚未建立持續可行的評估標準。
- (2) 組織規模太小。
- (3) 決策者或董事會管理知能及經驗不足。
- (4) 大部分都是兼職人員、人力不足。
- (5) 會務太多，沒時間執行。
- (6) 基金會為公益團體，提供社會及公益活動，所既定的績效目標都能超越，並隨時進行績效評估，不需定期評估。
- (7) 沒有注意績效評估方面的議題。

(四)基金會對組織人員進行績效評估的情況：

在受訪者中，有66.7%有定期針對人員進行績效評估，而有33.3%則沒有進行(如表4-26)。

表4-26 績效評估的看法--是否作人員績效評估

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
是	78	66.7	66.7	66.7
否	39	33.3	33.3	100.0
總和	117	100.0	100.0	

基金會未進行人員績效評估的原因歸納如下：

- (1) 大部份為志工、缺乏專業人員，且人員之流動率較大。
- (2) 團體是以整個組織的表現，不以個人為主，故著重團體績效表現，而非個人英雄主義。
- (3) 人員編制少，沒需要作，也沒人力進行。
- (4) 只針對試用期作考核。
- (5) 大家都很辛苦、非常賣力，業務績效也表現良好。

(五)政府定期進行績效評估的必要性：

在受訪者中，有 79.5%認為政府應定期對基金會進行績效評估，而有 20.5%則認為沒有必要(如表 4-27)。

表4-27 績效評估的看法--政府是否應對基金會作評估

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
是	93	79.5	79.5	79.5
否	24	20.5	20.5	100.0
總和	117	100.0	100.0	

認為政府沒必要定期對基金會進行績效評估的原因歸納如下：

- (1) 民間團體的運作只須合法，是民意高度之展現，是理想之結合，不須公權力介入。應讓基金會自治，”訓練”非營利組織自己管理及自我評估，故由基金會視需要進行績效評估即可。政府以輔導為宜，不宜浪費人力、財力。

- (2) 應先了解政府能提供什麼資源給基金會？對基金會有實質的幫助嗎？績效評估的目的在哪？先做好輔導與協助，再進行。
- (3) 各單位資源不同，多寡有異，標準不一，很難建立一個持續可行的評估標準。
- (4) 基金會有自己業務目標及宗旨。人民團體不是政府該管的事，政府應是管理好自己的公務單位，人民團體自有社會評價，社會大眾評估即可。
- (5) 二~三年進行一次評估即可。

就教育部的立場而言，受訪者(A2)認為，任何組織都需要績效評估，要生存就應該檢討自己的能力。而政府扮演監督輔導的角色，希望達到標準化程序，朝向 ISO 認證目標，因此先從教育性質的基金會進行，但基金會設立額度及活動都有差異性，所以是否能夠達成標準化，還是需要一些歷程，但這些歷程要一步一步來，評鑑制度是達成這個目標的過程之一，也是標準化的過程，最終目的是要達成更高效率、專業化，並提昇基金會的能力。

五、基金會績效評估的目的

針對基金會進行績效評估，在政府或基金會的立場中，其目的也有所不同，本研究整理深度訪談中，專家學者的看法，分述如下：

(一)對政府而言：

1. 政策執行面的考量，且偏向行政資料的調查。
2. 主要目的在全盤掌握。如受訪者(B4)、(B3)表示『三年前精省之後，讓中央機關和中央縣的合作方式面臨新的運作型態，教育部在人力不足、業務繁重，無法一一去了解、掌握，進行績效評估可了解 605 家的實況，並全盤掌握。』
3. 監督、輔導與鼓勵。如受訪者(B4)表示『消極面來看，對問題弊端可防制。積極面來看，對績效營運、資源運用有效率、有績效的單位進行獎勵，可達到鼓勵好的、輔導有問題的。』
4. 法律規定，依法行政。如受訪者(B2)表示『政府的角色是從法源或組

織的合法性定位出發，以政府立場所作的績效評估希望回歸到監督的立場與法的規範。』

5. 提昇基金會的形象。如受訪者(B3)表示『基金會的設立的門檻提高，基金會的良莠不齊，若從動機上來看績效評估，非採強制性，而傾向於鼓勵方式讓它覺得參加績效評估可有形象上的提昇。』

基於上述考量，政府有必要間、直接介入非營利組織進行績效評估

(二) 對非營利組織而言：

1. 組織要生存。如受訪者(B2)表示『任何組織無論是營利或非營利組織，只要是繼續成長的組織都有必要作績效評估、考核。主要目的，對內作為考核的依據，對外作為責信的依據。』
2. 檢視組織。如受訪者(B4)表示『績效評估目的，在檢視組織的運作和創立宗旨是否符合、是否偏離當初的目的，也可以檢視資源或人力運用是否恰當或是否有正當或偏差行為發生。』
3. 未來的趨勢。如受訪者(B2)表示『NPO 應朝向管理績效的方向，並成為未來的主流。若沒有辦法回應這樣的需求，在有限的資源及競爭的環境下，將容易被淘汰。』

第五章 結論與建議

第一節 研究結論與發現

非營利組織近年來蓬勃發展，積極從事公益活動，對整個社會活動與人類生活造成深遠的影響，並扮演重要的角色，因此，組織的績效管理便是重要的課題。本研究第一階段以 605 家教育事務基金會為研究對象，針對了解基金會經營管理者，設計結構性問卷，調查有關各績效評估指標對基金會本身而言的重要程度、官方的績效評鑑要點的適用性或看法，以及目前基金會實施績效評估的情形。經屢次催收後，共回收有效問卷 117 份(19.3%)，回收率偏低。但是，從回收的有效問卷中，仍可發現：大部分的基金會設立時間在近二十年，尤其是 80~90 年間成立的更超過一半以上。若依基金數額來區分基金會的

規模大小，也顯現現存的基金會規模差距很大，且大多設立於北部。

從績效指標之適用性方面而言，實證研究中發現，大部分的受訪者都認為這六十個指標對基金會本身來說是重要的。相對於其他的指標，受訪者認為較重要的，依照平均數大小順序如下：

1. 「任用適當人員，發揮業務推動的功能」--會務。
2. 「經費收入均給正式收據，並留存根備查」--財務。
3. 「改選董事會、財產總額之增減、修正捐助章程及會址遷移等，均完成變更登記」--會務。
4. 「經費收支均保存合法憑證，並詳實登錄」--財務。
5. 「興辦業務均符合章程所訂宗旨目的事業」--業務(作業型)。
6. 「年度資料經董事會審查通過」--會務。
7. 「確實執行董事會決議」--會務、「預決算經費編制經董事會審定，並符合業務需要」--財務、「完善的會計制度，稽核嚴謹」--財務、「受捐單位為合法性組織」--業務(贊助型)。
8. 「受捐單位符合本機構章程訂的宗旨與目標」--業務(贊助型)。
9. 「業務目標具體明確」、「興辦活動的品質」----業務(作業型)。
10. 「受捐單位執行成果有具體實質效益」--業務(贊助型)。

相對於其他的指標，受訪者認為較不重要的前三項指標是「媒體曝光率」、「業務範圍多樣化」、「舉辦活動的次數」。

由上述發現，適當運用人力資源及董事會的運作都是基金會很重視的部分，而「業務多樣化」和「活動舉辦的次數」之指標則是基金會較不重視的部分。由此顯見，教育部自評表的業務方面，若以填寫活動辦理情形來評鑑績效，是否會傾向活動越多，填寫的數量越多的情況發生，將容易落入以「活動的數量」或「活動的豐富性」來評定績效的高低，並會和基金會的想法有差距，因此，這是值得討論的層面。

另外，在受訪者填答的結果差異較大的前三項是「媒體曝光率」、「業務範圍多樣化」、「基金會附屬組織依法辦妥登記」及「有專人管

理、建制專屬網站」。從差異大的指標中不難發現，依照不同的組織類別、型態或規模，對指標看法也會不同。而從深度訪談中的討論，也歸結出基金會或許有必要依不同組織型態，設計不同類別的績效指標，且評分標準也會有所差異。例如：在作業型及贊助型的基金會的「媒體曝光率」之指標方面，從表 5-1 及表 5-2 顯示，個人捐助成立的基金會，有較多者認為普通或不重要，對公益行善或贊助行為採默默耕耘型。而在企業捐資成立的基金會，一般而言，較重視企業形象的提升，但從回收的樣本中，並未發現有較明顯的重視媒體曝光率。

表5-1 「媒體曝光率」(作業型基金會)指標重要度 * 成立背景 交叉表

個數

	成立背景					總和
	個人捐助	企業捐助	宗教團體捐助	政府捐助	其他	
極重要	9	5			1	15
重要	20	10	3		1	34
普通	17	10	2	2		31
不重要	2	2	1			5
極不重要	2					2
總和	50	27	6	2	2	87

表5-2 「媒體曝光率」(贊助型基金會)指標重要度 * 成立背景 交叉表

個數

	成立背景					總和
	個人捐助	企業捐助	宗教團體捐助	政府捐助	其他	
極重要	5	2				7
重要	18	10		1	1	30
普通	17	13	3			33
不重要	9	2				11
極不重要	2					2
總和	51	27	3	1	1	83

另外，在「有專人管理、建制專屬網站」之指標中，若以基金額

度來區分組織規模，從表 5-3 交叉分析表顯示，則基金總額介於 500~1000 萬者(屬中規模)，專屬網站及網站專業人力的重視度較高。

(個數) 表 5-3 「專人管理、建制專屬網站」指標*基金數額 交叉表

	極重要	重要	普通	不重要	極不重要	總計
500 萬以下	2	13	9	1	0	25
500~1000 萬	9	17	8	3	1	38
1001~1500 萬	1	6	4	3	0	14
1501~2000 萬	1	0	3	0	0	4
2001~2500 萬	1	1	2	0	0	4
2501~3000 萬	1	4	3	0	0	8
3000 萬以上	5	10	8	0	1	24
總計	20	51	37	7	2	117

值得一提的是，「財務公開透明化」指標，從表 5-4 顯示，個人捐助的基金會大部分認為財務透明化是極重要或重要的，也就是重視徵信的過程。而從回收樣本中，企業的基金會相較其他成立背景的基金會，較不重視財務透明化的過程，易使大眾與企業「逃稅」、「節稅」聯想在一起。

表5-4 「財務公開透明化」指標 * 成立背景 交叉表

個數

	成立背景					總和
	個人捐助	企業捐助	宗教團體捐助	政府捐助	其他	
極重要	31	5			1	37
重要	34	20	5	2	1	62
普通	2	11	1			14
不重要	3					3
極不重要	1					1
總和	71	36	6	2	2	117

從官方的評鑑要點實施上而言，大部分的受訪者都認為恰當(如表 5-5)，其中繳交期限(二月底前)認為不恰當的最多，原因是：大部分的人覺得時間太趕太匆忙，應往後延。可見部分組織每年辦完活動或執行業務時，沒有立即歸檔或結算，以致於無法來得及交報表。而教育部也表示，於 88 年已經延長一個月了，所以基金會平時就得

製作成果。

表 5-5 「評鑑實施要點」適用性統計分析

評 鑑 要 點	恰當	不恰當
繳交評鑑資料的截止日期恰當？	77.8%	22.2%
每年 5~7 月評鑑前一年度機構表現，時間恰當？	92.3%	7.7%
以「自我評鑑表」作績效審核依據，方式恰當？	86.3%	13.7%
評鑑項目的評分比例分配恰當？	87.2%	12.8%
其它意見： 1. 評鑑所附資料一再重複提供。 2. 定期存款利率應由政府保障利息 10%以上。 3. 應加入的指標：人員素質. 志工參與. 活動發揮的效益. 策略規劃。		

在獎懲標準之規定，大部分都表示同意(如表 5-6)。其中，「一年未開二次董事會」及「經費虧絀」這二項列為不予獎勵之情事，約有 1/4 受訪者認為不合理，可見某些組織的董事會功能並無發揮。而在經濟不景氣下，也會影響到非營利組織的運作，政府有必要針對財務方面加強輔導、協助。

表 5-6 「評鑑獎懲標準」適用性分析

評 鑑 獎 懲 標 準	同意	不同意
未依規定填報「教育主管教育事務財團法人自我評鑑評分表」者。	88.9%	11.1%
未依規定將年度各項資料提董事會審核並報教育部備查者；或年度報教育部資料不完備者。	93.2%	6.8%
一年中未召開二次董事會議者。	76.1%	23.9%
章程之修訂或其他設立許可事項之變更，未依規定提董事會決議或未報教育部核備者。	95.7%	4.3%
董事任期屆滿，未依規定完成改選者。	90.6%	9.4%
年度經費虧絀超過決算收入百分之二十者。 (但有累積結餘可運用者不在此限)	74.4%	25.6%
會務及業務推展違反法令章程公序良俗或社會公益情事者。	98.3%	1.7%

從績效評估的實施狀況而言，大部分的受訪者都認為績效評估很重要，也有實際價值，但沒有作績效評估的組織，佔了近三成(如表 5-7)。原因是礙於規模、人力、專業能力的不足，無法找出一套適合自己組織的績效評估標準。

表 5-7 基金會績效評估的現況分析

項 目	恰當	不恰當
組織的績效評估對基金會本身是否重要？	83.8%	16.2%
組織的績效評估之 <u>結果</u> 對基金會是否有實際價值？	74.4%	25.6%
基金會是否定期針對組織全面進行績效評估？	71.8%	28.2%
基金會是否定期針對人員進行績效評估？	66.7%	33.3%
您認為政府是否有必要針對基金會定期進行績效評估？	79.5%	20.5%

為了使研究結果更客觀、更完整，本研究的第二階段，將針對專家學者及政府官員代表進行深度訪談，以釐清第一階段實證研究的結果。在官方的績效指標方面，受訪者大多表示正面的看法。但認為應加入的重要指標包括：

會務方面：「捐贈章程的適當性」、「專業人員的素質」、「非營利組織是否有醜聞」、「個案管理能力」、「行政組織及任務編組(如志工隊、顧問團)適切，充分發揮行政效能。」

財務方面：「財務報表對外公開透明化」、「有效管理基金」、「預決算經費編制經董事會審定，並符合業務需要」、「策略性的經費運用規劃能力」、「募款策略計畫」、「會計制度」。以教育部的立場，較重視的指標和基金會所重視的有很大的差距，如：「財務狀況經會計師查核簽證」、「基金總額(經法院登記)之現金部分以定期存款存放金融機構」、「有效管理運用基金」，傾向合法性的問題。

業務方面：「預算執行績效」、「業務執行的生產效率」、「業務執行的分配效率」、「資源整合、個案管理的能力」、「未來短、中、長期的發展計畫」、「管理方法的運用」、「活動是否有評估方法」及「成本最小化」但也要顧及品質。

由上述可知，基金會是實際運作執行者，重視在實際運作上的項目，傾向於憑證單據的合法性、如何核銷、董事會運作情形的問題，而教育部是輔導監督，凡事「依法行政」，只要是法條中的重要規定，將特別重視。而專家學者所重視的是基金會的「願景」、「使命的達成」，強調組織的永續性、策略性經營規劃，並希望組織保有自主性，使組織有良好的成長與發展。

第二節 研究限制

1. 本研究使用的工具為郵寄問卷，問卷的回收率偏低，蒐集的資料無法反應大多數基金會的意見。也由於本研究採測試意向之調查，題目又多，易產生流於形式，最後答案可能是重要或極重要，且填答者也不排除有亂填的可能。

2. 從六十個績效指標中，大部分屬於結構性指標，而過程性及結果性指標較少，因此只能作指標的初探，建議後續的研究可針對組織自主性、內部控管情形等過程性方面研究。

3. 本研究將基金會的受訪者限定為「了解基金會實際經營管理者」，如：董事會成員、執行長、秘書長、總幹事等。然而，從回收的問卷統計發現，非主管職或決策者填寫本問卷者為數不少，因此，填寫的內容不一定能完全代表基金會的立場。

4. 基金會的變動性很大，以 2001 年五月的名冊寄發問卷，在電話催收的過程中發現，部分基金會已經搬遷或活動停擺了，甚至名冊上提供的資料是錯誤的，因此，根本無法填寫問卷。

5. 第二階段在經費、時間及地域配合上的考量，採取針對官方代表及專家學者的個別深度訪談方式進行意見調查，若能排除上述考

量，以焦點座談的方式進行，或許可從團體互動中，激發出更多其他的看法或意見。

6. 由於教育部今年(2002)首度進行績效評鑑，評鑑的結果尚未出爐，對基金會填寫「自我評鑑表」的狀況尚無定論。因此只能初步了解基金會對績效指標的重視度，若能針對基金會填寫自評表的內容做分析，進一步驗證績效指標的適用性，並可擬定評分標準。

第三節、研究建議

一、對非營利組織而言：

(一)藉助政府力量進行績效評估

無論是營利或非營利組織，為了組織的存續，有必要不斷檢視組織的各方面功能。從實證研究發現，大部分都覺得績效評估是很重要的，但發現非營利組織礙於規模、人力、專業能力的不足，無法找出一套適合自己組織的績效評估標準。若藉助政府的力量，配合施行績效評鑑，不但可檢視組織，還可提昇自我能力，因此，政府和基金會必須相輔相成，才能共同成長。或許在評鑑初期，指標及辦法無法完全適用於每個組織，但相信實施幾年後，經過雙方配合及專家學者的研究，一定能夠達到平衡點。

(二)領導者應支持績效評估

領導者無論對「績效評估」或「績效評鑑」都應支持，以正面的方式思考績效評估，以自我反思方式看待績效評估，主動參與績效評估。將績效評估視為組織學習、革新、品管、改進的一個方法，創造組織的實力。

(三) 績效評估可讓民眾對基金會有良性面的印象

基金會在社會受到肯定，但也有許多弊端。如何讓基金會在社會中正常運作，如何能結合社會資源，讓基金會扮演重要角色，更重要的是民眾對基金會有深入完整的認識。最好的方式是透過評鑑，也透過社會共同的輿論、監督，讓基金會的運作接受全民的檢視。因此，受訪者(B4)認為：就長遠來說，基金會的存活應該取決於形象，形象又取決於資訊是否公開化，資訊公開化有取決於民眾的認知，民眾的認知關係到基金會的消長，如此循環不已。

二、對政府而言：

(一) 績效評估指標擬定應客觀並公開參與

績效評估指標擬定應分地區性(北、中、南)召開公聽會，並依照不同類別的基金會之意見再做整合。且要顧及到民間團體的主動參與率，以免造成某些反彈或政策不配合。

(二) 應由具公信力的評鑑委員會的執行

在法律上，政府有監督、輔導非營利組織的責任，但民間組織又是一個強調有自主性的團體，若政府以強制性、官僚體制的方式進行績效評估，將會引起基金會的反感。現階段以政府主導，委託民間單位組成評鑑委員會負責評鑑，但仍有官方的色彩，未來可由政府設立一個公正客觀的第三者或民間機構自行組成的單位來擔任評鑑委員。受訪專家(B3)建議採具有公信力的民間團體，自發性組成評鑑小組進行調查(如喜馬拉雅基金會)，漸進式的逐步進行，如第一年進行基本資料調查，第二年進行績效評估...，讓基金會自願配合，評鑑成果也可供政策作參考。

(三) 績效指標要分類

基金會的類別、特性及運作型態不同，指標適用的情形也會不同，若所有基金會都適用一套績效指標，恐怕又會流於形式化、結構化。建議將指標依不同類型基金會分別設計。且未來的展望及願景，也是在評定績效時的一個重要考量。

(四) 自我評鑑表之業務方面，應重視過程面的指標

實證研究發現，約有四成以上的問卷受訪者認為「活動次數」及「活動多樣化」不重要，因此，若以「活動紀錄表」方式表現業務狀況，雖然較開放，但應盡量避免以活動提供豐富與否來評定優劣。

【參考文獻】

一、中文書目

1. 方薇薇(2000)，〈贊助型基金會經驗交流〉，八十九年教育事務基金會經營管理研討會。
2. 方世榮 編譯/Gary Dessler 著(2001)，《現代人力資源管理》，台

- 北市：華泰文化事業股份有限公司。
3. 司徒達賢 等人(1996)，《我國非營利組目標制定與績效評估之研究》，政治大學企業管理研究所國科會專題研究。
 4. 司徒達賢(1999)，《非營利組織的經營管理》，台北市：天下遠見出版股份有限公司。
 5. 石善宏(1999)，〈績效指標的訂定與衡量〉，《台電月刊 402》。
 6. 台灣非營利組織研究網(2002)，學術文獻—認識非營利組織。
<http://npo.pad.nccu.edu.tw>
 7. 江綺雯 (2001)，「非政府組織法的立法原則」(討論草案)研討會會議發言資料，喜馬拉雅研究發展基金會 編印。
 8. 江明修 (2001)，〈營建「公民社會組織」更健康的成長環境：試讀「非政府組織法的立法原則」〉「非政府組織法的立法原則」(討論草案)研討會會議發言資料，喜馬拉雅研究發展基金會 編印。
 9. 伊甸社會福利基金會(2001)〈政府組織與非政府組織法律環境初探〉「非政府組織法的立法原則」(討論草案)研討會會議發言資料，喜馬拉雅研究發展基金會 編印。
 10. 呂芳堯(1985)，《台灣地區基金會經營績效綜合評估》，新竹：國立交通大學管理科學研究所。
 11. 呂育一(1992)，《非營利組織績效指標之研究—以文教基金會為例》，台北：台灣大學商學研究所碩士論文。
 12. 呂育一、徐木蘭(1994)，〈非營利組織績效指標之研究—以文教基金會為例〉，《台大管理論叢第 5 卷第一期》。
 13. 余佩珊 譯/Peter F. Drucker 作(1994 年)，《非營利機構的經營

- 之道》，台北市：遠流出版社。
14. 余漢儀(2000)，〈社會福利之績效評估〉，《研考雙月刊第二十四卷第四期》。
 15. 李沛良(1988)，《社會研究的統計分析》，台北：巨流圖書公司。
 16. 何偉敏(2001)，〈社區基金會之發展趨勢〉，NPO 發展系列~九月份專題講座。
 17. 邱昆龍(1992)，〈私立社會福利慈善事業基金會評鑑的意義與做法〉，《社會福利地 101 期》。
 18. 林偉仁 譯(2000 年)，〈創造千倍於捐款的價值〉，《天下雜誌》。
 19. 林宜欣(2001)，《台灣企業公益行為之研究：以電子類企業組織為例》，嘉義：南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
 20. 官有垣(2000)，〈非營利組織在台灣的發展：間論政府對財團法人基金會的法令規範〉，《中國行政評論第 10 卷第一期》。
 21. 高翠霜 譯/杜拉克 等著(2000)，《績效評估》，台北市：天下遠見出版股份有限公司。
 22. 徐聯恩 譯/彼得杜拉克 著(1989)，〈向非營利組織學管理〉，《世界經理文摘第 40 期》。
 23. 夏傳位(2000)，〈企業經營基金會，向善提升或為名沉淪？〉，《天下雜誌 227 期》。
 24. 涂昶辰(2000)，《中華社會福利聯合勸募協會組織績效評估指標建立之研究》，台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。
 25. 張笠雲(1990)，《組織社會學》，台北：三民書局。
 26. 陳金貴(1993)，〈美國非營利組織的分析〉，《行政學報第二十二

- 五期》。
27. 陳金貴(1994),《美國非營利組織的人力資源管理》,瑞興圖書股份有限公司。
 28. 陳婉宜(1998),〈喜馬拉雅研究發展基金會參觀日本基金會中心報告〉。
 29. 黃月麗(1998),〈終身學習社會中的角色與任務〉,《成人教育第46期》。
 30. 郭玉禎(1999),《台灣基金會現象與經營管理之研究—以大型企業基金會為例》,高雄:國立中山大學企業管理研究所碩士論文。
 31. 許士軍 導讀(2000),〈走向創新時代的組織績效評估〉,《績效評估》,台北市:天下遠見出版股份有限公司。
 32. 許士軍(2001),〈不可忽略的非營利組織〉,《許士軍為你讀管理好書》,天下遠見出版股份有限公司。
 33. 許崇源(2001)〈從財稅觀點看「非政府組織法的立法原則」〉「非政府組織法的立法原則」(討論草案)研討會會議發言資料,喜馬拉雅研究發展基金會 編印。
 34. 陸宛蘋(2000),〈方案設計與評估〉,八十九年教育事務基金會經營管理研討會。
 35. 黃月麗(2000),〈基金會的法令及會務運作〉,八十九年教育事務基金會經營管理研討會。
 36. 黃同圳(2000),〈績效評估與管理〉,《人力資源管理的十二堂課》,天下遠見出版股份有限公司。
 37. 張茂芸 譯/赫茲林格 等著(2000),〈重建公眾信心〉,《非營利

- 組織》，台北市：天下遠見出版股份有限公司。
38. 張錫惠(2001)，〈績效管理〉，《非營利組織經營管理研修粹要》，洪建全文教基金會。
 39. 教育部 編印(2000)，《教育事務財團法人業務手冊》。
 40. 教育部社會教育司(2001年)，《全國文教基金會名錄》，教育部。
 41. 程瑞玲(1984)，《非營利組織績效衡量》，台北：東吳會計研究所碩士論文。
 42. 馮燕 等人(1996)，《全國性文教基金會分類暨績效統計調查報告書》，教育部社會教育司委託。
 43. 馮燕(1997)，〈公益性非營利組織資源的運作與管理〉，《理論與政策夏季號》。
 44. 馮燕(2000)，〈非營利組織之角色與功能〉，八十九年教育事務基金會經營管理研討會。
 45. 葉淑貞(2000)，《財團法人文教基金會策略管理之研究》，大業大學事業經營研究所碩士論文。
 46. 喜馬拉雅研究發展基金會 著(2001)，《台灣 300 家主要基金會名錄—2001 年版》，台北市：喜馬拉雅研究發展基金會。
 47. 趙善如 譯/Lawrence L.Martin . Peter M.Kettner 著(1999)，《社會服務方案績效的評量：方法與技術》，台北市：亞太圖書。
 48. 鄭讚源(1984年)，《「組織效能」與「順從相關因素」之分析—台灣省基層農會之實證研究》，台北：台灣大學農業推廣學研究所碩士論文。
 49. 鄭讚源(1995)，〈社福論談--福利機構組織績效之分析上、下〉

《社會福利第 120 期》。

50. 鄭讚源 等人(2000),《老人長期照護、安養與養護機構服務品質指標之研究》,內政部委託。
51. 鄭玉波(1990),《民法概要》,台北:東大圖書公司。
52. 鄭瀛川、王榮春、曾河嶸(1997),《績效管理》,台北市:世台管理顧問公司。
53. 蔡啟源、陳秋蓉(1995),〈企業附設社會福利事業基金會之組織結構與組織績效之探討〉,《社區發展季刊第 70 期》。
54. 劉曉春 譯/Gary V. Sluyter 著(1999),《提昇組織績效:社會服務領域實務工作指南》,台北市:亞太圖書。
55. 劉素芬(2001),《老人居家照顧服務方案評估—以紅心字會為例》,南投:暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
56. 蕭新煌(1999),《台灣的非營利部門現狀、新動向和未來發展》,香港海峽兩岸關係研究中心。
57. 蕭新煌 主編(2000),《非營利部門組織與運作》,台北市:巨流圖書公司。
58. 魏婉婷(1996),《資源依賴制度環境與組織自主性—企業捐贈成立之社會福利基金會之探討》,嘉義:中正大學社會福利研究所碩士論文。

二、英文書目

1. Aday et al. (1998),
Evaluating the Healthcare System: Effectiveness, Efficiency, and Equity . Chicago , Ill.:Health Administration Press.

- 2.Christine W. Letts , Willian P. Ryan , Allen Grossman(1999)
High Performance Nonprofit Organizations : Managing Upstream for Greater Impact. John Wiley & Sons, Inc.
- 3.Drucker, P. E.(1990),
Managing the nonprofit organization : Principles and practices. New York : Harper Colins Publichers.
- 4.Hartel,F.(1994),
Performance Management Where Is It Going, in Mitrani, A. Dalziel, M.& Fitt, D.eds., Competency Based Human Resource Management, Kogan Page, London.
- 5.Henry B. Hansmann(1980)
The Role of Nonprofit Enterprise. The Yale Law Journal : Vol.89,No5, April 1980.
- 6.Hodgkinson, V. A., (1992)
Nonprofit Almance : Dimensions of the Independent sector. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- 7.Margolin, J. B.(1991)
Foundation Fundamentals. New York : The Foundation Center .
- 8.Rados,David L.(1991)
Marketing for Nonprofit Organization,Boston : Auburn House.
9. Richard Hoefler(2000),
Accountability in Action ? Program Evaluation in Nonprofit Human Service Agencies. Nonprofit Management & Leadership. Vol.11.no2.
- 10.Salamon Lester M. (1987)
Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government

Nonprofit Relations. In Powel , W.W. (ed.). The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press.

11.Salamon, Lester M.(1992),

What is the Nonprofit Sector and Why Do We Have It? , America's Nonprofit Sector : A Primer 2nded , New York : The Foundation Center.

12.Sumariwalla R. D.(1987),

A taxonomy of the taxexempt. Foundation News.

13.Thomas Wolf(1998),

Managing a Nonprofit Organization in the Twent-first Century。 Simon & Schuster Inc.

【附錄一】 教育部主管教育事務財團法人評鑑實施要點

一、依據：

(一) 民法總則、民法總則施行法。

(二) 教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則。

二、目標：

為全面瞭解教育部主管各教育事務財團法人（以下簡稱教育法

人)之資源狀況、會務推展績效及應改進事項，以加強輔導健全其組織及業務運作，進而促使各教育法人進步與發展。

三、辦理單位：教育部（以下簡稱本部）。

四、評鑑時間：每年五月至七月。（評鑑上年度）

五、評鑑對象：各教育法人

六、評鑑項目：

（一）會務：包括組織及設施、行政事務二部分，佔百分之三十。

（二）財務：基金管理運用情形、會計帳簿及憑證之保存及經費收支狀況，佔百分之三十。

（三）業務：包括依捐助章程所辦理之推廣教育、獎助或補助業務、參與政府機關或其他團體活動或接受委辦業務、研究發展、參加與目的業務有關之出國考察會議、編印書刊或其他教育事務等，瞭解預算與執行績效之契合度，佔百分之四十。

七、評鑑資料送達時間：

各教育法人應於每年二月底前（但經法院登記之財產總額達新臺幣一億元或當年度收入總額達新臺幣一千萬元以上，其財務報表須經會計師查核簽證之教育法人，得延至四月底前）將下列評鑑資料以掛號寄達本部函示指定之地點：

（一）「教育部主管教育事務財團法人自我評鑑表」三份（含相關證明資料各乙份）。

（二）捐助章程及最新法人登記證書影本各乙份。

八、評鑑方式：

（一）自我評鑑：由各基金會對其設立宗旨及任務之績效，進行自我評鑑，填具評鑑資料—「教育部主管教育事務財團法人自我評鑑表」。

（二）訪視評鑑：就評列「待改進」者，擇選急需赴會訪視之教育法人進行實地訪視，以查核並驗證書面自我評鑑結果，瞭解其運作之困難，作為協助解決之依據。

（三）追蹤評鑑：對於評列為「待改進」者或有未依規定運作之情事者，切實輔導改進，以發揮評鑑功能。

九、評鑑程序：

（一）由本部將「教育部主管教育事務財團法人自我評鑑表」寄送各教育法人據實詳填後，連同相關證明資料寄回本部指定之地點。

（二）由本部先行初審，繼由評鑑委員會進行決審，評鑑方式如下：

1、初審：由本部依各教育法人所提報之自我評鑑等相關資料進行書面初審，並將初審結果意見，提報決審評鑑委員會。

2、決審：由本部邀請熟諳業務與會計專業學者及有關機關

代表組成評鑑委員會，並由本部指派人員擔任召集人，主持決審評鑑會議，就初審結果進行決審，並決定評鑑結果。

- 3、申覆：對於評鑑結果有意見者，於通知寄達後十四日內，得檢具相關資料向本部提出申覆，本部於一個月內召集會議進行覆審。申覆以一次為限。

十、等第：

- (一) 績優：經評定成績在八十五分以上者，列為「績優」。
- (二) 合格：經評定成績在六十分以上，未滿八十五分者，列為「合格」。
- (三) 待改進：經評定成績在六十分以下者，列為「待改進」。

十一、獎懲標準：

- (一) 獎勵：評列「績優」者，由本部致函嘉勉，並公告周知，另得由本部優先輔導參與辦理公共事務、擇選推薦參加「教育部表揚推展社會教育有功團體及個人」之團體甄選或擇優辦理示範觀摩活動。
- (二) 糾正與懲處：評列為「待改進」及有未依規定運作之情事者，由本部依改進項目予以糾正，並限期予以輔導改進或依有關法令規定辦理。
- (三) 有下列情事之一者不予獎勵：
 - 1、未依規定填報「教育部主管教育事務財團法人自我評鑑評分表」者。
 - 2、未依規定將年度各項資料提董事會審核並報本部備查者；或年度報部資料不完備者。
 - 3、一年中未召開二次董事會議者。
 - 4、章程之修訂或其他設立許可事項之變更，未依規定提董事會決議或未報本部核備者。
 - 5、董事任期屆滿，未依規定完成改選者。
 - 6、年度經費虧絀超過決算收入百分之二十者（但有累積結餘可運用者不在此限）。
 - 7、會務及業務推展違反法令章程、公序良俗或社會公益情事者。

十一、經費：本要點所需經費由本部社會教育司相關經費項下支應。

十二、本要點自中華民國九十一年一月一日施行。

敬啟者：您好！

承蒙您在百忙中惠允參與本研究，萬分感謝。非營利組織績效評估，無論對基金會或是政府主管機關，在提昇推展業務效能上均有正面作用。但由於非營利組織缺乏「利潤」作基礎，因此績效評估指標的訂定格外重要且困難；而目前教育部已研擬一套績效指標，以加強輔導基金會健全組織及業務運作；但這套績效標準對基金會本身而言，是否客觀且符合機構需求？這正是本研究想深入探討之處，以作為基金會運作及政府施政之參考。

本問卷將耽擱您寶貴的時間，深感抱歉。您所提供的資料，僅作學術研究之用途，研究過程將保持匿名性，請安心作答。您的回答對於本研究的完成具有決定性的影響，並請您確定每一問題項目都已完整回答。麻煩您於收到問卷後一週內，填妥問卷並對折加釘寄回(已付回郵)，或傳真至 05-2642005，若有任何問題，請您隨時與我連絡(TEL:05-2063553、0918100593)。

敬祝 萬事如意

南華大學非營利事業管理研究所
 指導教授 鄭讚源 博士
 研究生 韓德仙 敬啟 2002 年

一、以下參考「教育部主管教育事務財團法人自我評鑑表」及相關研究得出 60 項績效指標。就下列績效指標，對 貴基金會本身而言，其重要程度如何？請於最適合的 內打勾。

績效指標	極重要	重要	普通	不重要	極不重要
1.董監事會定期改選，充分發揮行政效能。					
2.行政組織及任務編組(如志工隊、顧問團)適切，充分發揮行政效能。					
3.若基金會有另設的附屬組織，均依法辦妥登記。					
4.專、兼職人員員額適切。					
5.志工員額適切。					
6.任用適當工作人員，發揮業務推動之功能。					
7.薪給制度合理，並按時支給。					
8.會址依規定設立，並取得使用權之證明文件。					
9.會址所在地配合業務運作，充分管理使用。					
10.基金會硬體設備(如辦公設施、電腦、傳真機...等)營繕管理適切，並能配合使用時效。					
11.財物採購切合需要，办理流程嚴謹。					
12.基金會財物管理確實登錄。					
13.基金會財物經盤點列冊維護保管或報廢。					
14.改選董事會、財產總額之增減、修正捐助章程及會址遷移等，均完成變更登記。					
15.每年至少召開二次董事會議，並充分討論議題。					
16.確實執行董事會決議事項。					
17.基金會收發文紀錄詳實，檔案調閱方便。					
績效指標	極重要	重要	普通	不重要	極不重要
18.基金會文書檔案及重要文件管理得當。					
19.會務管理電腦化。					
20.有專人管理、建制專屬網站。					

21.年度資料經董事會審查通過。					
22.組織形象的提昇。					
23.基金總額(經法院登記)之現金部分以定期存款存放金融機構。					
24.有效管理運用基金(如存、放、貸款，投資)。					
25.預決算經費編制經董事會審定，並符合業務需要。					
26.財務報表對外公開透明化。					
27.經費收入均給正式收據，並留存根備查。					
28.配合會務運作，依經費收入來源合理分配編制人事、業務、材料、設備等費用。					
29.會計出納有專人(專職或兼職)辦理。					
30.財務狀況經會計師查核簽證。					
31.有完備的會計帳冊。					
32.有年度捐贈人名冊。					
33.有完善的會計制度，稽核嚴謹。					
34.經費收支均保存合法憑證，並詳實登錄。					
* 若 貴基金會有專人規劃並執行活動者，請繼續填答第 35~48 題。否則請跳答第 49~60 題。					
35.服務項目配合社會的需求。					
36.業務範圍多樣化。					
37.舉辦活動的次數。					
38.活動投入的人力資源。					
39.活動投入的經費(含間接、直接)。					
40.興辦業務均符合章程所訂宗旨與目的事業。					
41.業務目標具體明確。					
42.舉辦活動的品質。					
43.參與活動的實際人數。					
44.預算執行績效(比對經費預算表及業務辦理情形)					
45.業務執行的生產效率。(指成本最小化)					
46.業務執行的分配效率。(指產出最大化，即獲得最有價值的成效)					
47.實際達成業務目標。					
48.活動的媒體曝光率。					
* 若 貴基金會有定期的贊助經費給團體或個人，請繼續填答第 49~60 題。否則請跳第二大題。					
績效指標	極重 重要	重 要	普 通	不 重 要	極 不 重 要
49.受捐單位符合本機構章程所訂的宗旨與目標。					
50.受捐單位為合法性組織。					

51.創新的捐助或贊助方式。	
52.贊助活動、團體、個人的件數。	
53.審查受捐單位的程序是合理、公開。	
54.審查作業時間長短。	
55.確實評估某活動的成效，才決定是否補助。	
56.邀集受捐單位，召開資源整合會議，讓資源不重複。	
57.實際執行成果與出資者或董事會的期望相符。	
58.受捐單位執行成果有具體實質效益。	
59.重視開發受捐單位的長期經營能力。	
60.贊助行為的媒體曝光率。	

二、以下就官方的評鑑要點，請教您幾個問題，於最適合的 內打" ✓ "，並適時表達具體意見。

	恰當	不恰當
1.教育部每年五至七月評鑑前一年度機構表現， 評鑑時間 上是否恰當？	(跳答 2.)	(續答 1-1.)
1-1 若您認為不恰當，(1)理由為何？_____		
(2)您認為最恰當的時間為何？_____月		
2.若 評鑑方式 ，主要以基金會每年填具「自我評鑑表」(含相關資料及成果報告)為績效審核的基本依據，您認為是否恰當？	(跳答 3.)	(續答 2-1.)
2-1 若您認為不恰當，(1)理由為何？_____		
(2)最恰當的評鑑方式為何？_____		
3.若評鑑的項目中，分數所佔的比例分別：會務(含組織設施、行政事務)30%，財務 30%，業務 40%，您認為該 評分比例分配 是否恰當？	(跳答 4.)	(續答 3-1.)
3-1 若您認為不恰當，(1)理由為何？_____		
(2)最恰當的評分比例為何？_____		
4.各基金會應於每年二月底前(須經會計師查核簽證者得延至四月底前)將自我評鑑表及評鑑資料以掛號寄達教育部進行初審，您認為繳交評鑑資料的 截止日期 是否恰當？		(續答 4-1.)
4-1 若您認為不恰當，(1)理由為何？_____		
(2)最恰當的截止日期為何？_____月		

三、教育部將組織績效的評鑑項目分為為會務、財務、業務。請問是否有其他層面或項目需要加以修訂或考量？請您提供具體寶貴的意見。

四、教育部依據評鑑結果，對基金會獎優汰劣，但有下列情事者不予獎勵，請問您是否同意？

	同意	不同意
1.未依規定填報「教育主管教育事務財團法人自我評鑑評分表」者。		
2.未依規定將年度各項資料提董事會審核並報教育部備查者；或年度報教育部資料不完備者。		
3.一年中未召開二次董事會議者。		
4.章程之修訂或其他設立許可事項之變更，未依規定提董事會決議或未		

報教育部核備者。	
5.董事任期屆滿，未依規定完成改選者。	
6.年度經費虧絀超過決算收入百分之二十者。 (但有累積結餘可運用者不在此限)	
7.會務及業務推展違反法令章程公序良俗或社會公益情事者。	
8.以上有關不予獎勵之情事，若您認為有不同意者，其理由為何？	
9.請問您認為還有其他的情事，應不予給與獎勵？	

五、請問您對績效評估的看法：

	是	否
1.組織的績效評估對基金會本身是否重要？		
2.組織的績效評估之結果對基金會是否有實際價值？		
3.基金會是否定期針對組織全面進行績效評估？	(跳答 4.)	(續答 3-1.)
3-1.若答否，請問為什麼沒有進行？		
4.基金會是否定期針對人員進行績效評估？	(跳答 5.)	(續答 4-1.)
4-1.若答否，請問為什麼沒有進行？		
5.您認為政府是否有必要針對基金會定期進行績效評估？	(跳答 6.)	(續答 5-1.)
5-1.若答否，請問為什麼？		
6.您認為基金會最重要的三項績效指標為何？		
(1)組織編制	(2)人員任用	(3)待遇制度
(4)會址使用情形	(5)營繕與財物的購置	(6)財物管理
(7)依法變更登記	(8)定期召開董事會議	(9)文書管理
(10)董事會定期審定年度資料	(11)會務管理	(12)基金的管理運用
(13)預決算的編制與執行情形	(14)業務執行成效	(15)其他

【基金會基本資料】

問卷編號：

設立時間	民國	年	會 址	縣/市	鄉/鎮/市/區
成立背景	個人捐助	企業捐助	宗教團體捐助	政府捐助	學校捐助
	其他 (請說明)				
設立基金	新台幣 元，目前基金數額 元				
請問過去三年中，平均每年使用收入去贊助其他團體或個人的百分比為何？					
1. 20%以下 2. 20%~39% 3. 40%~59% 4. 60%~79% 5. 79%以上					
請問基金會是否有另設的附屬組織？ 1. 是 2. 否					
【受訪者資料】	職稱		服務年資		年齡

問卷到此結束，辛苦您了！煩請對折、加釘後寄回，或傳真 05-2642005 謝謝您的合作。

【附錄三】

深度訪談大綱

1. 請問您認為非營利組織是否應該定期進行績效評估？若是，則您認為無論政府或組織本身進行績效評估(鑑)的主要目的為何？
2. 從實證研究中發現，教育事務基金會對績效指標重視程度有所不

同(請參照普查問卷)，而以您的角度而言，較重視基金會績效指標的哪個項目？

3. 評鑑項目--業務部份的評鑑方式採繳交活動紀錄表(請參照自我評鑑表)的優缺點為何？
4. 以教育部評鑑項目分為會務、財務、業務(細部分項請參照自我評鑑表)，而您認為以此分項是否有其他層面或項目應加以修訂或考量？
5. 績效評估指標是否根據基金會不同情況、不同組織規模或不同類型，適用不同的指標？例如：基金會依據運作方式分捐贈型及作業型，指標是否分開？若是，您建議應如何規劃？
6. 就官方的評鑑要點(請參照評鑑辦法)，在評鑑的(1)時間上、(2)方式上、(3)評分比例上及(5)繳交評鑑資料的期限上之看法？對基金會的意見，有何回應或建議？
7. 政府將依據評鑑結果，對基金會獎優汰劣，但有某些情事不予獎勵(請參照評鑑辦法第十一條第三項)，請問您的看法？對於基金會的意見，有何回應或建議？
8. 基金會績效評鑑，應由政府執行或政府委託具公信力的民間機構執行？有何優缺點？您認為台灣適合採哪一種執行方式？

附件資料：問卷、評鑑實施要點、自我評鑑表。

【附錄四】

法律條文

第十三條：財務資訊之定期申報

教育法人依設立宗旨及目的事業，擬定年度工作計畫及經費預算，連同前一年度工作報告及經費決算、財產清冊於每年二月底前，報請教

育部備查；但依第二十條第一項規定須經會計師查核簽證者，得延至四月底前報教育部備查

第二十條：委託會計師查核簽證之金額規定

財產總額或當年度收入總額達新台幣三千萬元以上之教育法人，應將財務報表委請會計師查核簽證前向委請之會計師，不得接受委託查核年度前三年度內曾受懲戒並公告確定。

第十七條：經費支出限制

教育法人用於有關目的事業之支出，不得低於每年孳息及其他收入百分之八十。

第十九條：財務及會計制度之規定

教育法人依下列規定建立會計制度

- 一、會計年度起訖以歷年至為準。
- 二、會計基礎採權責發生制。
- 三、設置會計簿籍。各種會計簿籍及會計報告，應自決算報教育部備查之日起至少保存十年。
- 四、經費收支須有合法憑證。各種憑證，除有關債權債務者外，應自決算報本部備查之日起至少保存五年。
- 五、年度經費決算除應依預算費用科目列報外，另應依年度辦理業務活動列載各項活動經費支出。
- 六、其設有附屬作業組織者，附屬作業組織之會計事項應獨立作業，年度所得應列歸法人之收入統籌運用。

【附錄五】 深度訪談內容整理

訪談內容整理—教育部行政科員(A1)、(A2)

Q1.您認為非營利組織是否應該定期進行績效評估？若是，主要的目的為何？
教育部希望朝向 ISO 認證目標進行需要標準化的過程，但目前基金會的差異性

很大，因此先從教育性質的基金會進行，但基金會設立額度及活動都有差異性，所以是否能夠達成標準化，還是需要一些歷程，但這些歷程要一步一步來，評鑑制度是為了達到這個目標的過程之一，所以評鑑制度是歷經的過程，要朝向目標前進。評鑑制度的主要目標是 ISO 認證，而 ISO 也是標準化的過程，主要目的是要達成更高效率、專業化，並提昇基金會的能力。(A2)
政府評鑑的目的在責信、發展、知識性的考量都有。(A1)

Q2.如何知道附屬組織是否有合法設立？

教育部平時就作輔導監督，看看是否有符合目標章程，若有不合法情事，將進行糾正，並輔導進行合法登記。從年度報表中或從年度財務活動中可看出收入、支出的部分，就可知道是否有附屬組織。(A1)

Q3.從教育部的角度而言，較重視的績效指標為何？

會務

依據程序、改選、變更是很重要的。(A1)

法規部分是列為重要事項。基本上和基金會有共識。(A2)

在薪資制度，標準差最大主要和基金會規模有關。自五、六十年就已有基金會的設立了，設立金額從五萬到三千萬不等，規模大小不一，會有個別差異，有些基金會只有兼職人員，或只領車馬費，所以某些基金會覺得不重要。(A2)
e 化是政府目前的政策，電腦化或網站建置指標主要是輔導 NPO 朝 e 化的功能，未必在評定基金會的好壞，目前政府已公佈電子簽章辦法，以後公文都用電子公文交換，若基金會沒有電子化，對外聯繫的腳步就會很慢，但基金會的差異很大，也不能強制用電子化，所以仍採兩種並行。(A2)

財務

重視基金總額及法規要求，依法行政。重視有效管理運用基金。財務簽證也是很要求的。配合會務運作也很重要。(A1)(A2)

很意外的是，財務公開透明化，基金會對這項指標大部份的基金會竟然覺得很重要。教育部依據行政公開法規定，「財務公開必須徵得基金會的同意才得公開」因此在做法上仍尊重基金會的權益，將財務視為隱私。(A1)(A2)

當然對本人來說，認為應公開，基金會為公益性質，要公開對外募款，應有徵信。在基金會還沒辦理認證，若要朝認證目標，就要求公開，依另一套模式進行。所以，目前別人要求索取資料仍應徵得基金會同意。(A1)

基金會為實際運作的角色和而政府扮演監督輔導的角色，所站的立場不同，由指標看來差異很大，且正好相反。所以，這就是教育部總是糾正不完的原因。例如：基金會送來的文件常不符規定，退回給基金會時基金會認為「有什麼關係？」還認為教育部很囉唆，有那麼多表格要填。(A2)

業務

為了提升組織形象，運用媒體曝光，希望活動讓人家參與，是很正常的。(A1)

Q4.自我評鑑表中，採繳交活動紀錄表的方式，其優缺點或主要用意為何？

自評表設計的原意是為了簡化，讓基金會只要打勾有、沒有，但有的基金會表示表格太多。(A2)

基金會類型太多，基金會的個別差異很大。所以採開放性方式填寫，基金會有自己的特色、類型、舉辦的各式活動。教育事務基金會含括的類型很多(個別差異太大)所以採開放式問卷。

之前的報表有標準化，讓基金會填寫，這是為評鑑而評鑑所設計出來的表格(政策導向)。而基金會數目太多，所以用表格的方式。雖然是開放性的表格，但其實和往年的工作報告內容類似，僅是工作的陳述。教育部也因為人力有限，面對 600 多家的基金會無法關照，所以用表格的方式了解全面。(A2)

活動最重要是符合組織章程的目的，呈報的活動成果多，或許對績效會有影響，但僅在某個程度內，當然要依照規模大小，決定是否有績效。(A1)

Q5.績效指標是否應根據不同情況、不同組織規模或類型，訂定不同的指標？

教育部若要往認證的目標前進，或許有可能會依照類別、規模將績效指標分開，但現階段仍要等 91 年評鑑結果出爐才會進一步評估。(A2)

指標分類仍傾向採業務、財務、業務的項目作分類，這樣較具體明確，也讓基金會較清楚方便填寫。(A1)

Q6.就績效評鑑要點，實證研究發現基金會有某些意見，您的看法及回應為何？

Q6-1.自我評鑑表繳交時間二月份太趕，是否可挪到四、五月份？

依據法律規定，年度報表應於 2-3 月份繳交。在 88 年以前，規定一月份繳交，自 88 年之後改成二月底前，若需要財簽者延到四月底前，所以應該不會有太大的意見，且很多基金會都拖拖拉拉，即使延到五月底，仍會有人沒交，若再延，可能到年底都還收不到，因此現行應該不可能再延期。(A2)

基金會對繳交時間有意見，主要是財務報表的問題。事實上，財務報表應於 12 月前就應完成，會計帳目 1、2 月也該作出來。基金會若有一定的會計制度，平時就該做，否則會計報表會影響的財務狀況，所以，這個期限還算很合理。(A1)

Q6-2.評鑑要點及內容是否公開討論？

當初擬定報表表格時，有徵詢過基金會，但或許基金會人事變動很大，不了解之前處理的狀況，一旦要填那麼多表格，難免會產生困擾。(A2)

Q6-3.就評鑑的方式而言，您覺得自我評鑑表會不會有造假的情況發生？

就教育部立場，為了全面顧及基金會，「自我評鑑表」是最省時、省力、省經費，但就公平性及資料真實度，或許可能會存在，因此，會配合訪視評鑑，去

查訪績優的組織及列為待改進的組織。若基金會連本身的自我要求都造假，那麼它的公益性、可靠性就受到質疑。事實上，從資料中仍可分辨真假，評鑑只是程序、檢視自己，應強調的是基金會的責信問題。(A1)(A2)

Q6-4.請問評鑑項目的評分比例是如何被定出來的？

評鑑項目評分比例是經由學者專家、基金會代表討論出來的，而基金會的目的事業推展都是靠業務，因此所佔比例高 10%，希望基金會推展業務時符合宗旨、目標。(A2)

Q6-5.某些基金會認為教育部績效評鑑是擾民、重複繳交資料，您會如何回應？

就教育部的立場，對基金會有監督管理的責任，且基金會的資源多是取之於大眾，責信於民眾。就法律而言，基金會有義務提供這些資料，因為這份「自我評鑑」是取代以往的年度報表。至於就評鑑立場而言，當然是資料越完整越好，且基金會的變動很大，基本資料也常會更新，因此，並非一再要求基金會填寫重複的資料。(A2)

Q6-6.未來是否有可能以e化的方式繳交自我評鑑表，而教育部既有的資料從網路上就可搜尋，不必再重複填寫？

若要上網填自我評鑑表，要看基金會的E化程度，以大家方便為原則。但也有些基金會反應上網讓大家下載表格覺得很麻煩。(A1)

就評鑑的立場，原本就應提供多一點資料。但希望以精簡、完整為原則。(A2)
基金會的變動性很大，基本資料管理系統要不斷的更新。而基本資料如身份資料，一定要填，隨時更改，才能知道年度最新的情形。(A1)

Q7.評鑑要點規定，某些情事不予對基金會獎勵，理由為何？

教育部對於該項規定，秉持著資訊公開化原則，部分基金會若沒有繳交自我評鑑表，沒有資料的呈現，就無法看出基金會的運作狀況。教育部也會針對未交評鑑表的基金會進行追蹤訪視，主要以監督的立場，而非懲罰性的處置。(A1)
有關經費虧絀 20%不予獎勵的規定，是 89 年擬定，當時經濟狀況還不錯，因此標準訂於 20%，或許現在經濟不景氣，可能會有影響。但評鑑時也會考量時勢、潮流而定，而基金會本身的業務以永續經營為主，收支仍應保持平衡才能使基金會存續。(A1)

基金會若一年二次董事會都不召開，那基金會的運作就會被質疑。(A1)

Q8.對於基金會績效評鑑的執行單位，就現行制度而言，您認為有什麼優缺點？

目前由政府主導，委託民間(政大)執行評鑑。不但可掌握基金會的狀況，在人力不足情況下，也可借助專業評鑑委員來完成評鑑。(A2)

Q9.對基金會績效評鑑有何建議？

請基金會填寫資料(自我評鑑表)，最主要目的希望公開化，讓大眾信服，而達

到責信的目的。(A1)

今年度(2002)的基金會高峰會議中，基金會提出希望由政府來作評鑑，且由政府主導基金會認證，因為政府有公信力。評鑑也是一樣，政府和NPO是相輔相成的，若非營利組織有良好的成效，經過數據量化或研究，可提供政府制定政策的參考，這也是評鑑最重要的目的之一。當然，非營利組織相信政府是最好的機制。讓政府及非營利組織共同配合，藉由政府的公信力及民間團體自發性相互的搭配，才能有好的政策。

訪談內容整理—大學副教授(B1)

Q1.非營利組織是否應該定期進行績效評估？若是，主要的目的為何？

非營利組織有必要有評估的基礎，但應有非營利的社群自己做評估。績效評估的目的，對 NPO 而言，一般來說，先了解是否配合政府的政策。政府常把 NPO 當作一個政策的執行面 EX:WHO 案例，這是一個民間組織，但政府官員很強勢進行，反造成民間組織的反感。又例如：在全球化、知識管理、國際化的目標(政策)，反應出 NPO 在績效評估上有政策目標導向，有衡量、創新的績效。因此，非營利組織的績效應把握的原則：1.指標要分類。2.要注意外在環境的變動。3.要了解策略。

Q2.基金會績效評鑑，您認為應由哪一個單位執行？

NPO 是社會的實驗體，也是從事企業及政府做不到的地方，且 NPO 的開發也是民主社會的象徵。所以評鑑由民間組織來做或 NPO 來做，因為 NPO 的地位超然。至於績效指標方面，政府有自己的角色或看法，由政府來訂定，有些績效指標可能有某些指標或角色會和 NPO 有些差異，會產生指數的客觀性、特殊性之問題。最好是政府一套、民間一套的評鑑制度，雙軌制。

Q3.從您的角度而言，較重視的績效指標為何？

我尊重問卷調查的結果，也感到這些指標很重要，而其他如捐贈章程、以人使組織快速成長都是很重要的指標。而董監事的個人操守也會傷害非營利組織，因此董監事的素質、私人道德等影響到非營利組織成為醜聞，將是能否永續經營的一個重要因素。

Q4.自我評鑑表中，採繳交活動紀錄表的方式，其優缺點或主要用意為何？

將活動全部列出來，資訊公開透明化，在政府官僚體系有幫助，可作為政府補助款或政策決定的基礎。但一定會有爭議，活動列的越多，或做的好的，通常有較多的資源，評鑑或許只能反應資源的效果。

非營利組織是政府的末梢神經，從事政府做不到的地方，有時應給空間讓他們發揮。表格化可將活動列出來，達到資料透明化，但不一定要打評鑑的分數，

且評鑑的分數也會太過主觀，有的 NPO 是幫助弱勢團體，應用鼓勵的方式，不要用裁判的角度來處理。

Q5. 請問官方的績效評估指標是否有其他層面或項目應加以修訂或考量？

1. 董監事的素質。2. 組織形象。3. 策略規劃。4. 生產力、創新力。

Q6. 績效指標是否應根據不同情況、不同組織規模或類型，訂定不同的指標？

可再研究看看，參考國外的績效指標之作法。本人還是覺得應該分開，因為基金會的資源、決策方式、角色類型、地區性不同，應按照特性來發展自己的績效指標。

Q7. 就績效評鑑要點，實證研究發現基金會有某些意見，您的看法為何？

在評鑑的時間及繳交期限方面，沒有太多的意見。但建議評鑑資料可用網際網路方式提報在時間序列的知識經濟導向的社會，資料管理作的不好時，可用科技方式來增強管理。現行方式感覺是官僚作業。

評鑑方式方面，第一階段是否有決策標準？應加入輔導改善的機制，成立輔導委員會，針對評鑑結果不佳的組織加強輔導、協助。

在自我評鑑表方面，主觀意見太多，缺乏客觀、效率，建議利用重大事件法，提出基金會最重要的部分。

Q8. 評鑑要點規定，某些情事不予對基金會獎勵，您是否贊成？

Q8-1 未依規定填自我評鑑表者不予獎勵。

應以正向、鼓勵的方式，提供誘因，讓基金會填寫自我評鑑表才是最佳方式。

Q8-2 未將年度資料報教育部被查獲資料不完備者。

有行政介入的感覺。建議將結果列為公開資訊，讓社會大眾了解成果。

Q8-3 一年未開二次董事會。

同意不予獎勵。若沒開董事會，表示基金會沒有運作，所以一定要開。董事在成立基金會時願意擔任此職，就應盡使命。

Q8-4. 章程修訂或其他變更，為依規定提報董事會決議或未報教育部核備。

應傾向用鼓勵方式。這項規定有點是政府官員收集資料的變項作法，政府感覺是非營利組織的主管。

Q8-5 董事任期屆滿，未依規定改選。

這涉及公信力，所以要處罰。

Q8-6. 年度虧損超過決算收入的 20%。

同意，但應加入但書「經輔導後仍虧損」就要懲罰。

Q8-7. 會務及業務推展違反法令章程公序良俗或社會公益者。

不但不獎勵，還要加重處罰。

Q8-9. 其他不獎勵之情事。

好幾年沒辦活動，對於缺乏永續性的基金會，政府應該介入。

Q9. 您認為基金會的績效評鑑，應由政府或民間機構執行？

委託民間機構執行較佳。或由同領域的人來做評鑑，以社群方式互評，也可以民調方式，發展出行政威權。

Q10.基金會績效評鑑，您是否有其他的看法或建議？

評鑑的目的，非讓政府官員方便，而是去用心、關心非營利組織。NPO 是彌補政府的不足，政府應該感謝，而非打分數而已，應讓 NPO 發展更好、讓優質的能見度高，資源才能真正發揮功效。

希望教育部不只是裁判的角色，應加入學習的功能，像導師、輔導的角色，多用引導鼓勵的方式。

訪談內容整理—大學助理教授(B2)

Q1.非營利組織是否應該定期進行績效評估？若是，主要的目的為何？

機構的財源有兩種情況：1.對外捐款，例如財團法人的事業體，沒有經費的考量。2.政府委託案。因為財源的不同，也就有不同的績效評估目的與內涵。任何組織無論是營利或非營利組織，只要是繼續成長的組織都有必要作績效評估、考核。主要目的，對內作為考核的依據，對外作為責信的依據。

非營利組織過去沒有 NPO 概念，現在將社會福利組織納入 NPO 時，比較是技術面、管理面。未來 NPO 應朝向管理績效的方向，NPO 會成為未來的主流。若沒有辦法回應這樣的需求，將很容易被淘汰，NPO 在有限的資源下富有競爭的，所以有績效的考量。

政府的角色是從法源或組織的合法性定位出發，以政府立場所作的績效評估希望回歸到 1.監督的立場，2.法的規範。基於這樣的考量，也有必要間接或直接介入非營利組織進行績效評估。

Q2.從您的角度而言，較重視的績效指標為何？

會務

組織是否健全、是否按照章程、董事會議進行等，都是法定的重要核心。另外，專業人員的素質、作業流程是否順暢、個案管理等也是很重要的。

薪資制度是否合理和基金會的財務狀況有很大的關係。

而有些基金會可能有專屬網站，但不一定能有專人管理。

財務

個人認為完備的帳冊一般都可以做，而「會計制度」卻很重要；因為基金會要請款必定經過核章，監督經費支出是否過於浮濫。

業務

活動曝光率和企業贊助型較有關係，有的基金會不一定有機會曝光，而媒體曝

光對社會及企業形象提升也有影響，但或許也有較複雜的動機。
業務部份採繳交活動紀錄表，可看出基金會若資源越多，爭取到的計畫越豐富，組織的活動力越強，但看不見質的部分及效益可信度。
在政府的立場上，也只能這樣做，除非有客觀的衡量指標或專家評鑑小組，否則資源不豐富的組織及活動不擅長的組織，如何看的出績效！？

其他

機構是否有短、中、長期的規劃，組織成長的目標或自我規劃，而組織是否有紮根，是很重要的，但從這些表格中是看不出來的，而要達到評量的標準要經過一段時間。組織未來努力的方向也很重要，政府更該扶持那些剛萌芽的非營利組織。

贊助者也應考量「社會的需求」，EX:家境清寒者。而教育部則認為，贊助型基金會最主要符合規定，依捐助辦法進行即可，實際業務上，基金會有很高的自主性。

Q3.績效指標是否依據基金會不同情況、不同規模或類型，適用不同指標？

有必要分開。可分為贊助型、活動型，這樣會較客觀、公正。

Q4.就官方的評鑑要點，您是否有不同的看法或意見？

就評鑑的時間及繳交期限上，以官方的時間為主。任何事有期限，都會有壓力，若機構 OK，個人沒太多意見。

就評鑑的方式上，問題並不大，重點是評鑑結果的公佈。填寫自我評鑑表，真實性不夠，應附有些證明文件可查證，但無法證明就很難防止造假。

就評分比例上，應依照不同組織特性而分配比例。贊助型的基金會財務比例應加重，作業型的基金會業務比例應加重。差距為 ±10%。

Q5.政府依據評鑑結果，對基金會獎勵，但對某些情事不予與獎勵，您是否同意？

教育部希望讓組織朝向法化，訂立獎勵標準也是無可厚非。但就經費短絀方面，財務健全或收支不平衡應看長期的紀錄，不可只看一年度的財務狀況。

Q6.您認為基金會的績效評鑑應由政府或民間來執行？

實施初期，可由政府引導，讓基金會走向健全的方向。未來，可由政府設立客觀、公正的第三者，或民間機構自行組織評鑑委員會，會更客觀、公正、超然。

Q7.對績效評估的其他意見或看法？

不要忽略基金會面向的指標，應斟酌機構的意見。評鑑制度也應在實施幾年後被檢討、改善。

訪談內容整理—基金會秘書長(B3)

基金會最重要的績效指標，是行銷策略、募款策略。基金會雖有財務需求，但對於 NGO 產業化似乎較不重視。在策略規劃方面來說，明定主題、宗旨、目的及自我評估效益是很重要的。基金會常有一個迷思，把活動當成策略規劃。但這是二個不同的方向，就長期、永續的觀點，活動應用策略，可以具體影響客戶群，也是參與公共事務的手法。但有些基金會為了維持下去，常去外包辦活動，但活動宗旨彼此是否有聯繫？對組織是否有持續性、長期性的影響？而策略關心的是「永續性」。

Q1.基金會績效評估的目的為何？

從動機上來看，評鑑是能否使基金會形象提昇的關鍵之一。例如：加拿大，都由民間組織自發性的進行績效評鑑。從是否為強制性來看，通常人民團體會認為政府不能管太多。目前基金會的設立的門檻提高，基金會的良莠不齊，是有需要做績效評估，只是績效評估的指標、標準是需要經公聽的過程。績效評估的重點在於教育部是否規定所有基金會都應參加績效評估。若採強制性，則可能產生反感，應傾向於鼓勵方式讓它覺得參加可有形象上的提昇。民間團體的評估，應採正面的看法。若評估績優者，應給予獎勵，而不是表現差的給予懲罰。通常政府評鑑的目的，在資料及資訊的更新、行政業務上的監督，以及是否符合法令規章、執行董事會改選等，較傾向調查內部組織的狀況。而非營利組織績效評估的目的，通常將基金會的永續性概念納入，例如策略、主旨方向、永續性、未來五年的整個施行計畫、理念是否造成斷層。

Q2.從您的角度而言，較重視的績效指標為何？

會務

有些基金會的董事會功能界定在財務的支援或策略規劃上，因此在基金會的執行運作過程中較仰賴董事會，所以將董事會改選、審查、決策等列為首要，並不訝異。但「任務編組適切、行政效能發揮」將會是能不能執行董事會的基礎。因此個人較重視過程面的指標，但在企業型的基金會可能會較重視行政層面(結構性)指標。

財務

個人覺得預算分配很重要，而有策略性經費運用規劃的能力，才能達到預期的目標。而募款策略、募款計畫也應視為重要指標。

績效評估有自我反省、自我檢視的功能，可看到是否達到社會公益之需求。

業務

基金會針對業務過程面，是否有評估方法，也是很重要的指標，EX:滿意度調查、電話訪談等方法。

有時不一定要把預算執行完當作指標，「管理方法的運用」更為重要，EX:如何善用科技、表格的運用、專案管理的成效、會議管理的專業性等，都會節省人力、物力，降低成本，但也顧及到品質。

基金會有一定的社會功能面，並有宣導教育的功能...為善要人知道，才能讓人參與。這是公共議題，尋求媒體的曝光，吸引人注意、投入公共事務。應該沒有基金會想閉著門作自己組織的事情！

建議應提供年鑑一起納入審核中。此外，表格式的評鑑表，可讓基金會有發揮的空間，也是將資料透明化的一個方式。

Q3.自我評鑑表業務部份採繳交活動紀錄表的方式，其優缺點為何？

業務自評表只能敘述事實，主觀層面較重的表格，但便於管理那麼多的基金會，可簡便處理評鑑資料，但是不足以了解績效。

Q4.績效指標是否依據基金會不同情況、不同規模或類型，適用不同指標？

應分開。依服務的內容、特殊個案、不同類型設計不同指標。

Q5.就官方的評鑑要點，您是否有不同的看法或意見？

就評鑑資料繳交的時間，為配合帳務處理，二月份恐怕太早，建議配合稅務處理，於五月底繳交較恰當。

除了針對「待改進」者進行訪視外，也應訪視績優團體，若能舉辦交流會，會對更多團體有幫助。

自我評鑑表的指標大部分強調行政層面，應顧及對基金會的自我反思功能，並透過公聽或國際的標準。

為了防弊，輔助參考資料應備全。EX:年鑑、簡報。

評分比例，會務、財務、業務分別佔 30%、30%、40%還算合理。

Q6.政府依據評鑑結果，對基金會獎勵，但對某些情事不予與獎勵，您是否同意？

基本上還算合理。

對於經費虧絀的規定，仍贊成列入不予獎勵。因為基金會使用的是公共財，應對大眾負責，傾向基金不能做投資，否則將開方便之門讓大家虧損。

Q7.基金會績效評估的其他建議？

政府應以正面的方式思考績效評估，以動機式來引導基金會進行績效評估不要用強制性的態度。而非營利組織要用自我反思方式看待績效評估，主動參與績效評估。

績效評估指標擬定應分地區性(北、中、南)召開公聽會，並依照不同類別的基金會之意見再做整合。要顧及到民間團體的主動參與率，以免造成某些反彈或政策不配合。

在法律上，政府有監督、輔導非營利組織的責任，但民間組織又是一個強調有自主性的團體，若政府以強制性方式進行績效評估，會引起基金會的反感。

Q8.您認為基金會的績效評鑑應由政府或民間來執行？

建議採具有公信力的民間團體，自發性組成評鑑小組進行調查(如喜馬拉雅基金會)，漸進式的逐步進行，如第一年進行基本資料調查，第二年進行績效評估，讓基金會自願配合，評鑑成果也可供政策作參考。

訪談內容整理—大學助理教授(B4)

Q1.基金會績效評估的目的為何？

三年前精省之後，讓中央機關和中央縣的合作方式面臨新的運作型態，教育部在人力不足、業務繁重，無法一一去了解、掌握，進行績效評估可了解 605 家的實況，並全盤掌握。

消極面來看，對問題弊端可防制。積極面來看，對績效營運、資源運用有效率、有績效的單位進行獎勵，可達到鼓勵好的、輔導有問題的。

績效評估目的，在檢視組織的運作和創立宗旨是否符合、是否偏離當初的目的，也可以檢視資源或人力運用是否恰當或是否有正當或偏差行為發生。

大部分的基金會規模很小，或者業務陷入半停頓狀態，有時也會成為政治人物洗錢的管道。目前基金會逐漸走向專業化，在各行各業專業提升下，基金會也有必要在各方面發展走向專業化，因此，很多的會務就應按規章來做。

Q2.從您的角度而言，較重視的績效指標為何？

會務

董事會改選、召開會議、聽取執行長的會務報告等，都是民主化最重要的指標。因此董事會的運作當然為最基本、最重要的要素。另外，「財物採購切合需要，辦理流程嚴謹」也是基金會重要的指標。

法律面行政相關程序是否完成，為檢測績效考核的絕對必要。若沒有完成法律程序，顯見基金會在會務運作尚未成熟及國人對法律尊重的態度。

網站及電腦化涉及人力資源及規模的問題，而架設網站很容易，但從業人員電腦化能力不足也是一大問題。

基金會運用到社會資源，享受減稅的優惠，使用到公共資源，當然有義務讓全民檢視，讓活動經費透明化。

應再加入的項目是未來五年的發展計畫，規劃未來的願景是很重要的。

財務

合法的活動帳冊，對有經驗的會計人員來說很容易，而有效的管理基金、預

決算經費編制經董事會的審定，並符合業務需求將是重要的指標項目。

業務

活動經費應該公開透明化。有些基金會不願意透明化，但運用到社會資源、享受減稅的優惠，當然有義務公開，讓全民檢視。

Q3.自我評鑑表業務部份採繳交活動紀錄表的方式，其優缺點為何？

優點是可以顯現業務的全貌。缺點是表格的格式問題，建議一個活動用一張。

Q4.是否有其他的指標或評鑑項目應加入？

未來的願景很重要，也就是未來五年的發展計畫。

Q5.績效指標是否依據基金會不同情況、不同規模或類型，適用不同指標？

不必分開。就教育事務基金會而言，已將基金會依目的事業分類，從事的都是教育事務推展，可以不用再分類。

Q6.就官方的評鑑要點，您是否有不同的看法或意見？

就評鑑的時間而言，建議五月底完成個人綜合所得稅，六月底前填寫自我評鑑表(可利用報稅時間順便處理)、七~八月進行評審(放暑假，學校教授較有時間參與)、八~九月依據評鑑結果，編列預算決定未來一年度補助方向及額度，以配合9~12月立法院預算審查。

就評鑑方式而言，若教育部將「自我評鑑表」視為強制性的公文書之方式執行，若基金會提供資料造假，將負偽造文書的法律責任。對未呈報的單位，教育部列為必定訪視的對象，並公佈單位名稱，而讓自我評鑑和訪視評鑑間構成利害關係，以全面掌握、監督、考核，可增強評鑑的效果。

就評分比例而言，會務、業務、財務三者同樣重要，應再加入未來展望，建議比例為 30%:30%:30%:10%。

其他意見：就教育部列管的立場而言，全面掌控、監督文教基金會的實行狀況的必要性是不容懷疑的，而政府輔導民間團體對組織的監督可用的手段是多元的。基金會運用社會資源，應接受社會監督，社會有知的權利，將形成良性的制衡。

Q7.政府依據評鑑結果，對基金會獎勵，但對某些情事不予與獎勵，您是否同意？

教育部是否獎勵對基金會不一定會造成太大的影響，若基金會尚失公信力，讓民間開始質疑它的正當性才是長期的致命傷。自我績效評估的結果或許會打折扣，但絕對要透明化，其關鍵在於社會形象與公信力。因此，教育部訂的獎懲標準，雖然有一點督促的意味，但基金會使用到公共資源，就應該將資料公開透明化。

Q8.您認為基金會的績效評鑑應由政府或民間來執行？

教育部主管官員就人力、專業上而言，不適合走到第一線執行「績效評估」。可訂定辦法，委託有公信力的專家學者組成評鑑委員會，實際執行評鑑，再將結果報由教育部，再向立法院、行政院核備。

就規模上，政府沒有必要成立一個常設性的組織。建議教育部扮演主導的角色，不實際執行，以專案方式處理。

就台灣的經驗來說，EX:國會觀察基金會或新聞評議基金會等，雖然扮演第三者的角色，但也很難取信於大眾，常含政治性。因此，就台灣的環境而言，以政府主導較好。

Q9.對績效評估的其他意見或看法？

基金會在社會受到肯定，但也有許多弊端。如何讓基金會在社會中正常運作，如何能結合社會資源，讓基金會扮演重要角色，更重要的是民眾對基金會有深入完整的認識。最好的方式是透過評鑑，也透過社會共同的輿論、監督，讓基金會的運作接受全民的檢視。因此，就長遠來說，基金會的存活應該取決於形象，形象又取決於資訊是否公開化，資訊公開化有取決於民眾的認知，民眾的認知關係到基金會的消長，如此循環不已。