

南 華 大 學

非營利事業管理研究所碩士論文

非營利組織基金會的政策性角色與功能：

以臺灣地區為例

The policy role and functions of the Nonprofit  
organization foundation-Exemplified by Taiwanese region

指導教授：王振軒博士

研究生：張志源撰

中華民國九十二年六月

# 南 華 大 學

## 碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

非營利組織基金會的政策性角色與功能-以台灣地區為例

研究生：張志源

經考試合格特此證明

口試委員：傅夏誠  
王振軒  
羅天人

指導教授：王振軒

所 長：王振軒

口試日期：中華民國 九十二年 六 月 二十七日

## 摘 要

Ivancevich, Donnelly, and Gibson 將社會上的各種組織劃分為三大部份：第一部份為私人部門組織(private sector organization)，第二部份為公共部門組織(public sector organization)，包括中央、省，及其它地方政府機構；以及第三部門組織(third sector organization)，包括範圍很廣，從教堂、學校到博物館皆屬之，其主要使命在發展企業或政府所不能充分提供的服務。而其中的第二及第三部門組織又被合稱為非營利組織。事實上，非營利組織存在時間已頗久遠，在早期，因其規模與影響力小，並未引起太大的注意，然而，今日的非營利組織已介入公共事務較多層面，影響人民生活更鉅，無論是在社會服務、政策執行、教育文化、工商發展、醫療保健或社區發展等方面皆有其功能。

早期台灣地區的非營利組織，在政府福利政策嚴重不足的情況下，扮演著民間社會救助與福利服務的主要角色，隨著社會政治經濟的發展，這些從事所謂「慈善事業」的組織漸趨結構化，取代零星的社會服務工作，以更積極的方式揭發並嘗試解決一些社會問題，企圖照顧弱勢族群，增強民眾的福祉，與改善生活品質。至民國七十六年解冷戒義之後，多元社會的蓬勃發展，刺激許多人民團體的產生，其中，非營利組織由於具有其獨特的特質，巧妙地扮演著公部門與私部門之間的橋樑角色(William, Margaret and Charles 1999)。

關於非營利組織基金會的政策性角色與功能，考慮到採取量化研究方法(quantitative research)可能無法就個別組織的狀況深入瞭解，因此本研究採取的研究方式以質化研究方法(qualitative research)為主軸，以文獻探討為基礎，廣泛蒐集相關文獻作為分析探究的根源，可針對個別的狀況作深入的瞭解，藉以獲得研究分析所需的深度資料，同時採用立意(purposive)抽樣的方式，選定特定的研究個案作為資料探討與分析的對象，並將所整理的理論與實務相互應證，了解其間的差異，藉此獲得相關資料以利研究問題之探討。

關鍵字：非營利組織、政策性

## Abstract

Lvancevich, Donnelly, the and Gibson divides the line every kind of organization of the society as three most parts: Part 1 organize( private sector organization) for the private section, part 2 organize( public sector organization) for the public section, including central, province, and other local government institute; And the third section is organizational( third sector organization), including the scope very wide, all belong to it from church, school to the museum, its main mission at develop the service that the enterprise or states can't provide well. And among them the second pass the three section organizations to be again matched to call the Nonprofit organization. In fact, the non - profit organization exists time already rather long ago, in earlier period, because of its size and influences small, did not fall out too big keep watch, however, the Nonprofit organization of today has got involved the more level in public affair, affecting the people the life more huge, carry out, educate in the social service, policy no matter culture, industry and business evolution, the health care of health care or community evolution etc. all contain its function.

In early days regional Nonprofit organization in Taiwan, under the policy of state welfare the severity the insufficient occasion, played the people to ask the society to help the main role that serviced with welfare, along with the exhibition of the social political economy, these worked on the organization of so-called" philanthropic work" to rushed through the structure to turn gradually, replacing the piecemeal social stock affair occupation, revealing and trying some social problems in settle in more progressive way, attempting to look after the minority ethnicity, strengthen the people's benefit , and mended quality of life. Go to the solution of Year 76 of the Republic of China cold after quitting the righteousness, diverse social booming development, stimulate many creations of people's society, among them, Nonprofit organization because of having the attribute of its uniqueness, play the bridge role of the public agent and private section skillfully.( William, Margaret and Charles 1999)

As for the policy role and functions of the Nonprofit organization foundation, consider to assume the quantity turns the research system( quantitative research) probably can't thorough understand in individual organizational condition, so the method of research that this

institute assume is the principal axis by the quality turn the research, inquiring into with the cultural heritage for base, collecting the source that the related cultural heritage is used as to analyze the investigation extensively, can aim at the individual condition to make the thorough understand, by with acquire the depth data that research analysis need, adopt the purpose( purposive) sample at the same time of way, make selection the specific research case to be used as the data study and analytical objects, and tidy up of theories and actual practices are mutually should certificate, understand the difference of the in the interval, acquire by this related data for the convenience of the study that study the problem.

Key Word : Nonprofit Organization, Policy

# 目 錄

## 第一章 緒 論

第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	3
第三節 研究方法	7
第四節 研究步驟	14

## 第二章 文獻探討

第一節 非營利組織基金會的概述	16
第二節 非營利組織基金會的類型	21
第三節 非營利組織基金會的角色與責任	26
第四節 非營利組織基金會的運作環境	34
第五節 非營利組織基金會的運作功能	36

## 第三章 董氏基金會與菸害防治

第一節 財團法人董氏基金會簡介	39
第二節 董氏基金會菸害防治工作之規劃與推展過程	45
第三節 菸害防治工作與成效	48

## 第四章 人本文教基金會與教育改革

第一節 基金會簡介	52
-----------	----

第二節 政府的教育改革政策	53
第三節 基金會的教育改革理念與政策	59
第五章 彭婉如文教基金會與兩性平權	
第一節 基金會簡介	73
第二節 台灣婦女運動發展史	77
第三節 彭婉如基金會社會照顧福利系統	83
第四節 基金會對婦女保護的成果	91
第六章 結 論	
第一節 研究發現	94
第二節 研究建議	97
附錄一 董氏基金會工作群	99
附錄二 第一屆第一次理監事聯席會議記錄	101
附錄三 第一屆第二次理監事聯席會議記錄	106
附錄四 菸害防治法施行細則	111
附錄五 人本文教基金會大事記	113
參 考 文 獻	120

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

Weisbrod(1988)認為，現代複雜的經濟體系，是透過各種不同類型的組織在運作著，這是因為沒有單獨的任何一種組織是絕對完美的。換句話說，社會必須尋求各種類型組織間的最適組合，來滿足社會本身的需求，當然，這樣的組合是應該隨社會的個別差異及時間的演進而作必要的改變。Ivancevich, Donnelly, and Gibson將社會上的各種組織劃分為三大部份<sup>1</sup>：第一部份為私人部門組織(private sector organization)，第二部份為公共部門組織(public sector organization)，包括中央、省，及其它地方政府機構；以及第三部門組織(third sector organization)，包括範圍很廣，從教堂、學校到博物館皆屬之，其主要使命在發展企業或政府所不能充分提供的服務。

而其中的第二及第三部門組織又被合稱為非營利組織。事實上，非營利組織存在時間已頗久遠，在早期，因其規模與影響力小，並未引起太大的注意，然而，今日的非營利組織已介入公共事務較多層面，影響人民生活更鉅，無論是在社會服務、政策執行、教育文化、工商發展、醫療保健或社區發展等方面皆有其功能。

Drucker<sup>2</sup>認為，目前美國可免除課稅的非營利組織約有一百萬個，每兩個成人就有一位在擔任非營利組織的義工；而且每週花上三個小時以上的時間，換句話說，非營利組織可說是整個美國最大的雇主，因而整個非營利部門在美國，已被稱為是美國的「文明社會」(Civil Society)。另外，Weisbrod進一步從資訊蒐集和對資訊的評估的角度加以分析，認為非營利組織是較佳的組織型態，因為非營利組織是最值得人們信賴的。

但是，就管理而言，非營利組織目前仍存在著一些問題。Drucker(1990)<sup>3</sup>提到，目前並無針對非營利組織而發展出來的管理技術，有的只是源於一般企業管理的領域，少有針對非營利組織獨有的特性，及其特有的需求來發展的相關理論，例如其特有的使命、特有的成果型態、協助其獲得資金來源的行銷策略、組

---

<sup>1</sup> 呂育一、徐木蘭，「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 5(1)，1994年2月，P165-188。

<sup>2</sup> Drucker, P. E., "Managing the non-profit organization: Principles and practices." New York: Harper Colins Publishers, 1990.

<sup>3</sup> 同註 2。

織的創新變革、無法直接加以命令的義工管理與發展問題、董事會角色扮演問題、與外界其他各類型機構的互動關係、資金的獲得與來源的發展，以及組織成員的認同與持續激勵等。

Drucker<sup>4</sup>進一步分析認為，一般企業和非營利組織的差異實際上並不多，其中最為重要的就是績效的問題了。企業對績效的定義往往過窄，只以財務為重，但它的優點是明確具體可量化，而不會有太多爭議，也不容易被忽略。而非營利組織並無上述具體的基準可循，也往往容易被忽略掉。由於非營利組織是改變人類行為的機構，因此它的績效應該以對人群及社會的無形改變為重點，但是對非營利組織管理者而言，組織績效是非常困難的領域。Anthony and Herzlinger<sup>5</sup>認為非營利組織在管理控制方面可能會遭到下列困難：

- (1) 缺乏單一標準，而非營利組織很難排列多元化目標的先後順序。
- (2) 難以使成本和效益發生關聯：很難判斷為達成組織某一目標花費了多少支出，或者某一支出能產生多少影響。
- (3) 績效衡量的困難：主要的問題在產出的衡量，因為非營利組織的產出通常缺乏可予評定的市場價值。
- (4) 單位間的比較；由於缺乏一致的衡量單位，使組織只能在功能類似的單位間加以比較。

政府、經濟、政治、社會等客觀環境因素，對非營利組織而言為外在的限制條件；條件不同，非營利組織的功能定位也可能有所不同；因而其營運的空間也會不同。由於西方國家自1980年以來，政府的角色逐漸由生產、服務轉化為引導。對社會福利的主張日趨保守，在此脈絡之下，形成其對非營利組織的重視，並相當倚賴民間團體來提供公共福利<sup>6</sup>，非營利組織與政府互動日漸密切更加深了研究兩者間關係的重要性。如同其他組織一樣，資源的供給影響非營利組織的方案與計劃執行是無可避免的，而其資助的來源來自政府部門，私人捐贈<sup>7</sup>。

近年來，歐美許多學者皆指出政府部門已成為非營利組織的主要收入來源，甚至凌駕私人慈善捐贈(Jencks 1987)。非營利組織依賴政府財務支持程度提高，亦顯示公部依賴非營利組織執行公共服務的工作，二者間呈現出一種依賴、

---

<sup>4</sup> Drucker, P. E., "Managing the non-profit organization: Principles and practices." New York: Harper Collins Publishers, 1990.

<sup>5</sup> 陳瑞玲，「非營利組織之績效衡量」，東吳大學會計學研究所，1986年。

<sup>6</sup> David Osborne & Ted Gaebler 著，「新政府運動」，台北：天下文化出版公司，1993年。

<sup>7</sup> 孫本初，「非營利組織管理之研究 - 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，國立政治大學公共行政研究所，1994年。

合作與夥伴的關係。

早期台灣地區的非營利組織，在政府福利政策嚴重不足的情況下，扮演著民間社會救助與福利服務的主要角色，隨著社會政治經濟的發展，這些從事所謂「慈善事業」的組織漸漸結構化，取代零星的社會服務工作，以更積極的方式揭發並嘗試解決一些社會問題，企圖照顧弱勢族群，增強民眾的福祉，與改善生活品質。

至民國七十六年解冷戒義之後，多元社會的蓬勃發展，刺激許多人民團體的產生，其中，非營利組織由於具有其獨特的特質，巧妙地扮演著公部門與私部門之間的橋樑角色(William, Margaret and Charles 1999)。

社會服務在近年來發展很快，主要是因為經濟和人口結構的改變，使這些服務有更大的需要，而政府基金的增加也使得其經費很容易得到支援。由於國內基金會的運作日漸受到重視，有相當多基金會的表現受到社會及政府部門的認同，但其間仍存在著許多問題。諸如政府對基金會的管理，多有防弊而未有興利之心。基金會淪為企業避稅之工具；企業以基金會名義經營營利事業；政治人物利用基金會累積政治資源；政府單位附設之基金會成為民意機構監管的死角，並用以安排人事及消化預算；以及基金會以特定少數人為受益對象。非營利組織由政府獲得資源，或執行合作方案，或接受獎勵與補助，是否會減損非營利組織的功能與政策是否違背其宗旨及目的？而兩者間的互動關係亦直得探討。

## 第二節 研究目的

傳統的公共行政工作，由於一向在「政府管制」與「市場機制」兩種對立的世界觀和思維邏輯之間擺盪，很難找到平衡點，而且一向忽略「公民參與」(citizen participation)的重要性。使得行政組織(bureaucracy)不是被視為「巨靈」(Leviathan)，就是被貼上「政府失靈」(government failure)「必要之惡」(necessay evil)或「不可治理性」(ungovernability)的標籤。面臨此種窘境，在緊扣公共利益和公共目的的核心價值，及從「公民參與」角度思考，似乎「自願性非營利組織 部門」(voluntary non-profit organization sector)，由於其「取私為公」、「去私存公」的特性使然，相當可以擔負政府與民間社會合作的使命，實值得政府在執行各項行政革新方案和加強政府與民間合作策略時優先考量<sup>8</sup>。

---

<sup>8</sup> Osborne, D. and Gaebler, T. "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House." City Hall to Penagon, MA. : Addison Wesley, P43-45, 1993.

事實上，在公共財貨與服務的提供與輸送的十種途徑中，除我們所熟知的由政府提供與交由民間業者承包等傳統方式外，委託志願性非營利組織協助，也是其中的主要輸送方式。以美國為例，早在獨立之前，即有民間捐助成立之志願服務團體提供各項公共服務，到了十九世紀更蔚為一股強勁的國家與社會之整合力量，及至本世紀三十年代，志願服務主義，已經成為左右美國公益服務的主調<sup>9</sup>。從上述例證可以得知：公共服務與公營事業之「非營利化」(non-profitization) 因能固守並發揚公共部門所應具有的「公共性」和「公共責任」，對「公民參與」和「公私合作關係」的建立均愈來愈顯得重要，請參見圖一<sup>10</sup>。



- 說明：1. 象限 - 象限：公共服務私有化。  
 2. 象限 - 象限：公營事業私有化。  
 3. 象限 - 象限：公共服務非營利化。  
 4. 象限 - 象限：公營事業非營利化。

圖一：公共部門非營利化與私有化

資料來源：江明修，「非營利組織與公共服務：公民社會協助政府再造之道」，人事行政，123 卷，頁 19，1998 年 1 月。

所謂的「第三部門」，主要是相對於政府部門及企業部門而言，這個概念指的是許多公益性組織所從事的任務，包括如宗教的、慈善的、教育的、藝術的、文也的種種活動，既非由政府主導、也不屬於營利性的經濟活動，但它已構成現代社會生活的重心之一，因此可以與政府和企業相提並論，自成一個部門。由於這一類組織都具有「非以營利為目的」的特質，近來的學術研究咸用「非營利組織」(Non-profit Organization) 作為通稱，國內外有的研究正方興未艾。學者

<sup>9</sup> Hlsley, P. J. "Enhancing the Volunteer Experience." San Francisco, CA. " Jossey - Bass Publisher, 1990.

<sup>10</sup> 江明修，「非營利組織與公共服務：公民社會協助政府再造之道」，人事行政，123 卷，頁 18-23，1998 年 1 月。

們一般認為，工業化帶來了劇烈的家庭和工作環境變遷，製造了層出不窮的社會問題，此時「福利國家」的責任擴張得很快，為了滿足人民的福利需求，政府的功能也就愈來愈複雜他，從搖籃到墳墓都可能包辦。然而政府涉足這些社會福利事務，其效果被視作是半成功半失敗的：一方面現代的政府必須建立一整套社會安全體系，從社會救濟、社會保險到預防性的福利措施，方足以應付社會風險，並照顧到弱勢團體的生存，可是政府的福利行政往往有著法律化、貨幣化和官僚化的盲點，不見得能有效地達到目的。西方國家的經驗顯示，民間自主的非營利組織在提供福利服務方面，常比政府更有成效，也較符合被服務者的利益，基於這樣的認識，有不少學者極力鼓吹政府應以「公辦民營」或「合產」化。

(croproduction) 的方式，結合民間資源來提供服務。政府與民間非營利組織之所以能夠建立起新的合作模式，主要的理由有<sup>11</sup>：

### (一) 財政的壓力

在經濟景氣具有循環波動的情況下，政府的收支不見得穩定，同時又面臨福利需求不斷提高的趨勢，福利國家的財政危機便日漸浮現。這時候，政府自然鼓勵私人部門能投資公共事務，並希望民間的非營利機構能分擔社會責任，以紓解財政窘困的壓力。

### (二) 民意的要求

現代政府功能的擴增，固然與民主政治的民意導向有關。但是政府本身的決策經常緩不濟急，執行能力又備受質疑，令人民對政府產生了「信任落差」(confidence gap)，甚至可能侵蝕政府權力的正當性基礎，造成「合法性危機」(legitimation crisis)。政府為了彌補這種落差，釋出一定的資源來和公益性的非營利組織合作，使更多公民能直接參與公共事務，不失為「雙贏」的策略。

### (三) 供需的均衡

管理學大師杜拉克(Peter Drucker)表示，未來的社會將有兩種需求會不斷成長，一是傳統納入「慈善救助」範圍的需求，另一則是「社區改善」與「人的提昇」的服務需求<sup>12</sup>。政府縱使再「萬能」，也不可能完全包辦這些服務工作，因此政府如能專心扮好政策制訂的角色，並加強仲介服務的提供者與需求者的功能，未嘗不能促使社會資源得到較佳的利用。

---

<sup>11</sup> 關於非營利組織的研究請參考 W. Powell(ed.), "The Non-profit Sector: A Research Handbook", 1987, New Haven; 及周威廷, 「公共合產之理論與策略：非營利組織公共服務功能的觀察」, 公共行政研究所碩士論文, 台北：國立政治大學, 1996 年。

<sup>12</sup> P. Drucker 著, 傅振焜譯, 「後資本主義社會」, 1994 年, 台北：時報文化, 頁 173。

#### (四) 效率的提昇

近十幾年來，公用事業「民營化」的口號相當響亮，其著眼點便是政府的「官僚文化」太容易浪費公家資源，政府機關又必須先講法令程序，才談到效率。有鑑於此，不少國家亦試圖改變公共服務的輸送方式，如善用志願性義工、借重非營利組織的靈活彈性等，來提高服務的效率。

在具體的事例上，美國政府會通過一連串法案，如「社區行動方案」(Community Action Program)、「經濟機會法案」(Economic Opportunity Act)等，主動開放公民參與公共服務工作的當道。加拿大政府也有「公共服務 2000」(Public Service 2000)的方案，將民間的非營利組織、勞工組織、環保組織等團體的力量與資源，導入與政府部門共同從事環境綠化、地方發展等合作計畫<sup>13</sup>。而從整體的社會發展來看，非營利組織不只在福利服務上可以比政府和企業做得更好，許多活躍的公民團體對政府的公共政策或市場的公平競爭都有監督的作用，這種「公民自覺」與「社區認同」的重建，有助於奠立一個成熟的「公民文化」。我國政府在這方面已有若干體會，開始嘗試透過「公辦民營」與「合產」的方式來和民間資源相互結合，如萬芳醫院的經營、及法務部與基督教晨曦會共同合產從事戒毒工作。不過我國向來處於一種「強國家、弱社會」的不平衡狀態，政府行政單位並不十分注意與非營利組織的溝通互動，對於民間團體的評鑑或法律監督亦不健全，致使若干財團法人成為企業避稅的工具，真正奉獻於各種公益的團體卻又得不到足夠的奧援。事實上，不少非營利組織感覺政府常以不正確的心態對待他們，不是吸納來充作替既定政策背書，便是視為是政治動員的對象，完全不尊重非營利組織的自主性。我國政府有必要通盤檢討修正過時的法規（如人民日體法及稅法中的不合理規定），並積極改變與民間非營利組織的溝通方式，擴大公共事務的決定權和參與機會，讓更多公民負挺起公共服務的責任，如此「公民社會」(civil society)的理想才能夠逐步落實<sup>14</sup>。

---

<sup>13</sup> 周威廷，「公共合產之理論與策略 - 非營利組織公共服務功能的觀察」，公共行政研究所碩士論文，台北：國立政治大學，頁 49，1996 年。

<sup>14</sup> 顧忠華，「社會變遷下政府角色的調整」，研考雙月刊，20:6=196，頁 16-21，1996 年 12 月。

### 第三節 研究方法

關於非營利組織基金會的政策性角色與功能，考慮到採取量化研究方法（quantitative research）可能無法就個別組織的狀況深入瞭解，因此本研究採取的研究方式以質化研究方法（qualitative research）為主軸，以文獻探討為基礎，廣泛蒐集相關文獻作為分析探究的根源，可針對個別的狀況作深入的瞭解，藉以獲得研究分析所需的深度資料，同時採用立意（purposive）抽樣的方式，選定特定的研究個案作為資料探討與分析的對象，並將所整理的理論與實務相互應證，了解其間的差異，藉此獲得相關資料以利研究問題之探討。

#### 壹、個案研究法 (Case Study)

Van Horn針對個案研究下的定義為針對某些組織做廣泛、詳細審視的敘述，希望捕捉重要的問題複雜性，沒有使用實驗設計或控制<sup>15</sup>。Buckley則認為個案研究沒有實驗設計與實驗控制，可見得個案研究並沒有明顯的先前計劃，也不會去操縱或者架構研究環境<sup>16</sup>。

個案研究是以個體作為研究單位，經由蒐集被調查者多方面資料進行有系統且深入探討的研究。早期是心理學和醫學中個別案例和病例的研究，後來社會學引用此種研究方法，擴而廣之地把一個團體或一個組織或一個社區當作「個案」進行研究<sup>17</sup>。因此，大到國家組織、企業團體，小至家庭、個人都可以是個案研究的單位。個案研究是基於個案調查蒐集的資料和初步的檢視，進一步分析其內在特徵和關聯，達到對其本質的認識。

個案研究法始於敘述性的研究，用來探討「如何」(how)以及「為何」(why)的問題，其研究對象應該以當代(contemporary)的事件為主，而且其相關的行為無法被研究者操弄與控制。個案研究法與歷史性分析法有許多研究技巧相仿，然而，個案研究法比歷史性分析多了兩種資料的取得：直接觀察以及系統性的訪談，因此，可用來發掘潛在性的研究假設<sup>18</sup>。如同Yin<sup>19</sup>指出，個案研究法的成果其實可以遠超過探索的階段，而能同時有探索以及描述的成果。由於只針對某一

---

<sup>15</sup> Van Horn R.L., "Wharton Conference on Research on Computers in Organizations," Empirical Studies on M.I.S., October, 1973.

<sup>16</sup> Buckley, J.W., Buckley, M.H., & Chang, H.F., "Research Methodology and Business Decision", The society of Management Accountants of Canada, 1976.

<sup>17</sup> 葉立誠、葉至誠，「社會科學概論」，台北：揚智文化，1999，頁205。

<sup>18</sup> 謝安田，「企業管理」，台北：五南，1991。

<sup>19</sup> Yin R.K., "Case Study Research." California: Sage Publication, Inc., 1994.

個案作研究，因此能透過訪談、參與觀察等直接調查方法，以及文獻研究、問卷等間接調查方法，進行廣泛地蒐集資料，以為「個案」作深入、細緻的分析。因此，較之於其他研究方法而言，個案研究方法在個案資料的蒐集方面，更強調資料蒐集的技巧。而一個個案研究的研究者在蒐集資料的過程中，至少需要以下五種技巧<sup>20</sup>：

- (一)、須有能力詢問好的問題，並且有足夠的能力去詮釋答案。
- (二)、研究者必須是一個好的觀眾，並且避免將個人的意識形態以及偏見誤導研究發現。
- (三)、研究者必須是適應力良好以及有彈性的，因此在遇到偶發事件時，才能將之視為機會而非威脅。
- (四)、在研究過程中，研究者本身必須對於研究議題有充分的理解，無論是理論或是政策導向的研究，或是初探性的研究者皆應如此。這樣的理解力重點在於對相關的事件以及資訊的掌管程度。
- (五)、研究者必須沒有偏見的概念，包括理論的導出。因此，研究者必須對於矛盾的研究發現具有相當的敏感度以及反應力。

目前個案研究法在非營利組織基金會研究上的應用，乃是針對某一研究主題，選擇一至數個媒介機構作為研究對象<sup>21</sup>。個案研究方法及步驟：

- (一)、釐清問題所在。
- (二)、制定研究分析的單位。
- (三)、設計一份收集資料的流程並發展收集資料的測量工具。
- (四)、收集、分析、解釋所得資料。
- (五)、提出進一步研究的方向及可行性。

個案研究係指對某個案例進行深入的探討，研究者收集與研究主體有關的現況、過去經驗和環境因素，經過分析以了解所欲探究主題的資料，可說是質性研究分析中常用的一種方法，由於所探討的範圍較小，內容將更為深入與豐富。所謂的個案研究，依據個案研究的學者Yin<sup>22</sup>所下的定義為，「個案研究乃是一種實證性的調查研究」，並認為個案研究具有：1、在現實的背景之下研究目前的一些現象；2、所研究的現象與現實生活背景間的界線並不明顯；3、必須使用多種來源證據等特性。

Yin 提出個案研究法對於事實 ( evidence ) 資料的收集有下列來源，包括有問卷調查、深度訪談、文件、實地觀察、參與觀察以及公文紀錄等六種。本研究

---

<sup>20</sup> 葉立誠、葉至誠，「社會科學概論」，台北：揚智文化，1999，頁205。

<sup>21</sup> 謝安田，「企業管理」，台北：五南，民80。

<sup>22</sup> Robert K. Yin著，尚榮安譯，「個案研究法」，台北：弘智文化事業有限公司，2001。

針對研究個案進行有關文獻資料收集的運用，兼採直接觀察、密集式深度訪談並進的方法，以完成本研究的個案研究分析，同時綜合所收集的資料加以比較與驗證。

Yin 認為，個案研究主要適用於下列的情境：

- (一) 以問卷調查方式，無法提供深入資料時。
- (二) 研究樣本數很少時。
- (三) 理論形成的初期階段。
- (四) 多變量研究具有高度的複雜性。
- (五) 解釋性問題的研究—關於『為什麼』與『如何』的問題。
- (六) 以實務為基礎的問題。
- (七) 當事人的經驗是相當重要的問題。

個案研究包含單一個案研究與多重個案研究，分析單元也存在著有單一分析單元與多重分析單元兩類型，因此，個案研究策略可以分為四個設計類型：(1) 單一個案(整體性的)設計、(2) 單一個案(嵌入式的)設計、(3) 多重個案(整體性的)設計、以及(4) 多重個案(嵌入式的)設計。如圖 3-1。以下分別說明各個類型的特性比較。

	單一個案設計	多重個案設計
整體性 (單一分析單元)	類型一	類型二
嵌入式 (多重分析單元)	類型三	類型四

圖3-1 個案研究的設計類型

資料來源：Robert K Yin, Case Study Research: Design and Methods, 2nd ed. , 1994.

本研究之個案研究設計為多重個案(整體式)之設計，先作單一個案分析後，再根據資料分析架構作多重個案之分析。

### (一) 單一個案與多重個案

#### 1. 單一個案研究設計

Yin<sup>23</sup>認為，採用單一個案研究有四個理由：(1) 該個案乃測試一個成熟

<sup>23</sup> Robert K. Yin 著，尚榮安譯，「個案研究法」，台北：弘智文化事業有限公司，2001。

(well-formulated) 理論的關鍵性個案；(2) 該個案代表一種極端或獨特的個案；(3) 揭露式個案 (revelatory case)；(4) 利用個案作進一步研究的開場，就像是利用個案研究來進行探索，或者是作為多重個案研究的先導個案。

單一個案研究在資料蒐集、分析與訪談上相較於多重個案研究，可以獲得較佳的深度，Creswell<sup>24</sup>與楊其清<sup>25</sup>均認為，採用單一個案的原因在於研究深度的取捨，因為當研究著重在多個個案時，每一個個案的研究深度勢必會受影響。

## 2. 多重個案研究設計

Yin 認為，多重個案所得到的證據，通常被認為較具有說服力，因為其採用「複現」的邏輯，這跟將多重個案視為調查研究中的多重受訪者（或在單一實驗中的多重受測者），也就是遵循「抽樣」邏輯的這種錯誤類比有很大的不同。而採用多重個案的目的主要有二：(1) 預測類似的結果（一種原樣複現）(a literal replication)；(2) 由可預測的理由，產生不同的結果（一種理論複現）(a theoretical replication)。在一個多重個案個案設計中，有效執行六個或十個個案研究的能力，跟執行六到十個相關主題的實驗的能力是類似的，其中少數的個案（兩個到三個）可能會是原樣複現，而其他個案（四個到六個）可能會設計來進行兩種不同類型的理論複現。個案數目的決定，在於能否反應研究所欲包含之複現個案數目；然而，複現次數的多寡，取決於研究者所欲達到之確定性<sup>26</sup>。而多個案研究與單一個案研究比較起來，有不同的優點和缺點。Yin<sup>27</sup>與 Herriott & Firestone<sup>28</sup>均認為，由多重個案所得到的證據，通常被認為是較強而有力的，也因此整個研究被認為是較為穩健 (robust) 的研究。

### (二) 整體性設計與嵌入式設計

如果一項研究一開始就有其分析子單元，如會議、角色、地區..等單元，則稱為嵌入式設計，而整體性設計的分析單元是可以在研究期間有所改變的。

Yin<sup>29</sup>認為，單一個案研究這兩種不同的變異都有不同的優缺點。在無法確認具有邏輯性的子單位，或是當個案研究相關的理論基礎本質上就是整體性的時候，整體性設計是有益的。然而，如整體的取向使得研究者可以不去檢視任何特

<sup>24</sup> Creswell, J.W., "Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions". London: Sage Publications, 1998.

<sup>25</sup> 楊其清, 「組織內部知識移轉流程之研究 - 以惠普科技顧問事業群為例」, 工業科技教育研究所出版碩士論文, 台北: 國立台灣師範大學, 2001.

<sup>26</sup> Robert K. Yin 著, 尚榮安譯, 「個案研究法」, 台北: 弘智文化事業有限公司, 2001.

<sup>27</sup> Robert K. Yin 著, 尚榮安譯, 「個案研究法」, 台北: 弘智文化事業有限公司, 2001.

<sup>28</sup> Herriott, R. E., & Firestone, W. A., "Multisite Qualitative Policy Research: Optimizing Description and Generalizability", Educational Researcher, 12, pp.14-19, 1983.

<sup>29</sup> Robert K. Yin 著, 尚榮安譯, 「個案研究法」, 台北: 弘智文化事業有限公司, 2001.

殊現象的操作性細節時，潛在的問題便會浮現。整體性設計的另一個典型的問題，是整個個案研究可能會在抽象的層次進行，而缺少清楚的測量或資料。

整體性設計的進一步問題，在於整個個案研究的本質可能會在研究進行中有所變化，但研究者卻一無所知。起初之研究問題可能反應出一個取向，但在研究進行中可能會浮現不同取向，並且證據也開始指出不同問題。這樣的彈性雖然是個案研究的優點，但對於個案研究最大的批評也在此。由於這個問題，這樣的非預期改變需要避免，若相關研究問題改變了，那麼研究者應該採用新的研究設計，重新開始研究。設定一組研究的子單位是用來增加對於這種變動的敏感度方法，嵌入式設計可以利用這些子單位，作為個案研究探索聚焦的重要方法。

## 貳、歷史研究途徑 (historical approach)

歷史系統研究途徑主要是透過歷史資料的蒐集、描述和分析歷史，並探討各歷史階段之間的前因後果(cause and effect)，其目的是要從歷史的精確描述，發現出某一特定的時空所發生之事實，有何前因和後果，試圖從個別歷史事實的因果關連，去重建過去的一種工作<sup>30</sup>。此外，歷史系統研究途徑如同統計學上的「時間系列分析」(Time series analysis)一樣，強調任何現象長期以來會有重複的情形，某一種起伏的狀況，在經歷某一時期後會重現，故可「鑑往知來」，或「判今見古」。歷史系統研究途徑可用來解釋某一現象的因果，以及預測其將來的發展趨勢<sup>31</sup>。

歷史研究途徑的功能，在於描述歷史事實，並從此一特定時空中，歸納出事件的因果關聯，並據此因果關聯來「重建過去」(the reconstruction of the past)<sup>32</sup>。透過這樣的研究途徑，不但可以透析制度的本質，也有助於了解制度形成的特定方式<sup>33</sup>。本論文將運用此一途徑，從基金會組織結構的歷史變遷，來分析非營利組織基金會的政策性角色與功能。

歷史研究途徑主要是從個案史實的因果關係中，將事件前後建立某種「連續性」(continuity)<sup>34</sup>。歷史乃是事物通過時間連續而構成的變化過程，在分析

---

<sup>30</sup> Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement", *Survival*, Vol. 38, No.3, Autumn, P. 121, 1996.

<sup>31</sup> Rosemary Foot, "China in the Asian Regional Forum," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 5, P. 412-440, May, 1998

<sup>32</sup> Robert A. Dah 著，任元杰 譯，「當代政治分析(Modern Political Analysis)」，台北：巨流圖書公司，頁34，1992。

<sup>33</sup> 蕭全政，「政治與經濟的整合—政治經濟的基礎理論」，台北：桂冠圖書公司，初版2刷，頁54，1991。

<sup>34</sup> Nagel Ernest, "The Structure of Science", New York: Brace and World, p.75, 1961.

問題時，只研究當前各變數間的關係，而不考慮這些變數在時間上的改變（changes over time）極易導致錯誤的結論。因之，社會科學中的歷史分析，有助於在瞭解事實的因果關聯後，對未來的發展作出較準確的預測<sup>35</sup>。

「歷史研究途徑」著重在非營利組織基金會的歷史發展層面，為研究非營利組織基金政策性功能與角色之定位變革，本論文必須採取「歷史研究途徑」，對於非營利組織基金會制度之演變、發展，以此研究途徑來做有系統分析整理，以了解其定位性質與變革方式、影響因素。

### 參、文獻分析法（Literature Survey Method）

一般研究之進行，首先蒐集相關文獻，避免複製以前已經做過的研究，界定研究的領域範圍所在，以確定擬進行的研究方向、研究的價值性及研究的可行性

<sup>36</sup>。

文獻是科學研究的基石，又是創造思維的搖籃。它可以為研究提供素材，還可以用來為撰寫論文提供論據。科學研究的新觀點和成果的誕生，必然孕育於前人研究的基礎之上。只有全面、系統地掌握前人取得的成就，經過消化、綜合之後，才可能發揮、深化前人的思維；或翻新舊說，更新觀念，對於成定論的觀點作出新的解釋；或標新立異，提出全新的獨到見解。

通過查閱文獻可以幫助我們瞭解前人對有關問題的研究情況及他們的研究成果，如果與自己研究題目同屬一類性質和類似的研究，就可以參考和借鑒前人的研究步驟，建立的假說和進行概括分析的方法，以及所得出的結論，避免大量多餘的假設和虛構，避免重複勞動，不致再蹈前人失敗的覆轍。當我們通過閱讀文獻達到瞭解難釋疑的目的之後，在有關文獻的啟示下，可能會激發新的學術觀點；在原始文獻的啟發下，可能會萌發新的學術見解；在先師前哲的啟迪下，可能會發現新的研究領域。文獻分析法就是對文獻進行查閱、分析、整理，從而找出教育現象的本質屬性或內在規律，證明所要研究的物件的方法。

用文獻分析法進行研究工作的步驟是：

1. 確定選題；
2. 搜集文獻；
3. 文獻的閱讀、記錄；

---

<sup>35</sup> 吳玉霞，中共「鄉政村治」體制之研究，1997年1月。

[http://www.future-china.org.tw/spcl\\_rpt/vpm/wyx/cn\\_dmz/w\\_th1\\_1.htm](http://www.future-china.org.tw/spcl_rpt/vpm/wyx/cn_dmz/w_th1_1.htm)

<sup>36</sup> 簡春安、鄒平儀，「社會工作研究法」，1998，臺北：巨流圖書公司。

4. 整理分析文獻，得出新的論點，形成新的理論；
5. 寫出論文。

文獻分析法，泛指從各式檔案文件及研究成果中獲得文字資料，以進行有意義、有系統的詮釋分析。此一方法可以幫助研究者了解此一課題的研究歷史和現狀，讓研究者對此一主題形成一整體印象；文獻分析法更是一種獨立的、非輔助性的研究方法，幫助研究者認識社會發展的歷史趨勢<sup>37</sup>。

「文獻分析法」是藉由蒐集相關研究文獻探討非營利組織基金會的政策性角色與功能之研究，資料來源分為：主要資料來源(Primary Source)、次要資料來源(Secondary Source)及輔助資料來源(Auxiliary Source)。「文獻分析法」也稱為文件分析法或次級資料分析法，就該項方法應用於政策問題的認定而言，文獻探討法指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品、及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以了解問題發生的可能原因，及可能產生的結果。當然，文獻探討法也適用於政策運作各階段之資料蒐集與分析工作。

本研究文獻的蒐羅可分成兩個部分：非營利組織基金會的政策性角色與功能兩方面的相關研究、論述、報章等文獻，以及相關組織的刊物、出版品等。經分析整理後作為理論探討的基礎，並從中探究非營利組織基金會的角色與責任、規範性功能、運作功能、新任務。

本研究蒐集的文獻來源包括：

- (一) 中、西文之相關學術論著、期刊論文、研究報告及報章資訊；
- (二) 政府出版品及相關法令規章；
- (三) 非營利組織出版之相關資料；
- (四) 相關網站上之資訊。

---

<sup>37</sup> 柯欣雅，「近十年台灣兒童讀經教育的發展（1991-2001）」，鄉土文化研究所碩士論文，2002，花蓮：國立花蓮師範學院。

## 第四節 研究步驟

本研究步驟共分 5 階段：(1)資料蒐集階段；(2)資料描述階段；(3)資料解釋階段；(4)資料併排階段；(5)資料比較階段與結論，以下分述如次。

### 一、資料蒐集階段

廣泛蒐集資料，提出研究問題及動機，進而選擇研究題目。廣泛蒐集有關非營利組織基金會的政策性角色與功能，非營利組織基金會的角色與責任、規範性功能、運作功能、新任務等關鍵詞相關資料。資料之取用包含了主要資料來源、次要資料來源以及輔助資料來源，其說明已如前述。

### 二、資料描述階段

資料描述係將資料加以整理、分類及敘述，首先將其簡化為有組織，可分析的形式，例如將文獻中的重點摘要，做成筆記，再將資料分類，依據研究主題將其整理，以做為資料解釋和分析比較的基礎。在探討認可之範圍、意義、目的及程序等，先將大主題「非營利組織基金會的政策性角色與功能」做一概括認知，再針對非營利組織基金會的角色與責任、規範性功能、運作功能、新任務做一詳盡了解與說明。

### 三、資料解釋階段

資料的分類描述只是將研究的主題詳細陳述，至於描述的內容是因為何種原因而產生，其意義是如何，影響又如何，都需要做進一步的解釋。本研究之「解釋」則是從非營利組織基金會的政策性角色與功能，並就基金會的角色與責任、規範性功能、運作功能、新任務等觀點來解釋影響的主要原因。

### 四、資料併排階段

本論文資料文獻的蒐羅可分成兩個部分：非營利組織基金會的政策性角色與功能兩方面的相關研究、論述、報章等文獻，以及相關組織的刊物、出版品等。經分析整理後作為理論探討的基礎，並從中探究非營利組織基金會的角色與責任、規範性功能、運作功能、新任務。

### 五、資料比較階段與結論

本階段將前述併排資料進行比較與研析，找出共同的主題焦點，並且解釋差異的原因何在。最後將比較之結果做一結論，以驗證研究假設，並且提出具體的建議，以及進一步研究的方向。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 非營利組織基金會的概述

#### 一、非營利組織之概述：

非營利組織（Non-Profit Organization, NPO）一詞乃源於美國國內稅法（Internal Revenue Code；簡稱IRC），係為規範合於免稅規定的公益團體而有如下之定義：「非營利組織本質上是一種組織，該組織限制其將盈餘分配給任何監督與營運該組織的人，如組織的成員、董事與理事等」<sup>38</sup>，依IRC 第五一條第C項第三款之規定，在該稅制下符合免稅條件的「慈善」組織，包括教育、科學、宗教、公共安全等，必須是致力於「公共利益」的提供，而非促進私人組織的利益，方可享有免稅之優惠<sup>39</sup>。

（一）、Rosenbaum（1994）整理美國非營利組織發展的歷程發現，自殖民時代開始非營利組織的發展約略經歷四個階段<sup>40</sup>：

而整理各學者對於非營利組織的觀點敘述如下：

- 1、民眾互助階段（清教徒時期至廿世紀初）：如農忙時鄰居的互相協助，解決彼此問題的組織模式。
- 2、慈善贊助階段（廿世紀初至一九三〇年代）：富有的家族企業主照顧員工及回饋社會，將盈餘投入公益事業，如遇荒年時大戶開倉放糧濟民。
- 3、民眾權利階段（一九四〇年代至一九六〇年代）：人民因權益意識覺醒，要求政府保障其權利，各種社會服務及民權組織紛紛成立。
- 4、競爭市場階段（一九六〇年代迄今）：至此非營利組織已是數量類型眾多、

---

<sup>38</sup> Hodgkinson, Virginia A., Lyman, Richard W. and Associate, 「The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy, Considerations」. San Francisco, 1989, CA: Jossey-Bass.

<sup>39</sup> Salamon, Lester M. & Helmut, K. Anheier, 「Defining the Nonprofit Sector: A cross-national analysis. Manchester」, 1997, University Press.

<sup>40</sup> 馮燕, 「導論：非營利組織之定義、功能與發展」, 蕭新煌主編, 非營利部門組織與運作, 民89, 台北: 巨流, 頁1-42.

百家爭鳴，在政府補助減少、營利部門也加入服務供給的競爭交相威脅下，非營利組織面對的是競爭性市場，必須自找財源、自力更生，並且重視組織和管理的健全性。

(二)、Thomas Wolf (1990)<sup>41</sup>：

「非營利組織係指依法設立的非政府實體，在國家法制下成立慈善或非營利的法人團體，以服務公眾為其主旨，並依美國國內稅制規定享有免稅待遇」。Wolf 的論點常被一般文獻所引用，他也歸納了非營利組織的五項特質<sup>42</sup>：

- (一) 有服務大眾的宗旨。
- (二) 不以營利為目的的組織結構。
- (三) 有一個不致令任何個人利己營私的管理制度。
- (四) 本身具有合法免稅地位。
- (五) 具有可提供捐助人減稅的合法地位。

這些特質可以用來清楚的檢視一個公益團體是否為所謂的「非營利組織」。

(三)、Kotler & Andreasen (1991)：

非營利組織有二大共通點：

- 1、他們都想影響目標群眾的行為。
- 2、他們不只為求自己機構的利益，也為了目標群眾的利益，目的在造福整個社會。

(四)、Salaman (1992)：

非營利組織可歸納成六個特色<sup>43</sup>：

- 1. 正式的組織
- 2. 民間的組織
- 3. 非利益的分配
- 4. 自己治理
- 5. 志願性的團體

---

<sup>41</sup> Wolf, Tomas.(1990).「Managing A nonprofit Organization.」, New York: Prentice Hall Press, 1sted.

<sup>42</sup>馮燕，「導論：非營利組織之定義、功能與發展」，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，民89，台北：巨流，頁1-42。

<sup>43</sup> Salamon, Lester M , 「America ' s nonprofit sector A prime.」 , 1992 , NY: The Foundation Center .

## 6. 公共利益的屬性

### (五)、江明修(民83)

非營利組織可綜合界定為「具備法人資格，以公共服務為使命，享有組織的方式是志願投入，以及其社會福利服務輸送及社會倡導的功能。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的組織」<sup>44</sup>。

### (六)、陳金貴(民83)

「具有正式結構的民間組織，它是由許多志願人士組織的自我管理的團體，其組織的目的是為公共利益服務，而非自身的成員謀利。」<sup>45</sup>

非營利組織以使命為基礎，不像營利組織追求利潤，但並非代表非營利組織可以忽視管理概念，反而更應利用能掌握的資源去完成更多的使命。通常非營利組織除非本身擁有雄厚的基金和孳息支撐，或有產業及收益的援助，否則並無足夠自主財源藉以支持整個事業的運作和發展<sup>46</sup>，故必須倚賴政府的補助或私人企業及一般社會大眾的捐贈，才能維持其長期性和計畫性的社會改善行動，因此，資源的取得乃為非營利組織生存與發展的關鍵。

## 二、基金會概述：

### (一) 基金會的型態與分類：

在美國，基金會(foundation)成立的主要的目的是以資金來支援其它非營利組織，許多基金會都有其特定的成立的目的，而且只資助符合其策略性捐贈政策的團體。在美國基金會的型態大致可分為四種<sup>47</sup>。

1. 家族式基金會：主要是由富裕人士所成立，以資助極少數其創辦人感興趣的活動為目的
2. 一般基金會：主要成立的目的是為了支持廣泛的活動，而且通常是由專業人員來經營管理。
3. 企業基金會：是由企業所設立，此類型的之基金會之資金來源是由企業總收入的百分之五提撥而來。
4. 社區基金會：是將私人捐贈的財物集合在一起共同管理的組織，其資金

---

<sup>44</sup>江明修，「非營利組織領導行為之研究」，行政院國家科學委員會專題研究報告，民83，計畫編號NSC82-0301-H004。

<sup>45</sup>陳金貴，「美國非營利組織之人力資源管理」，民83，台北：瑞興。

<sup>46</sup>施教裕，「顛覆大未來：社會行銷完全執行手冊」，台北：商周，民84。

<sup>47</sup>高登譯(民87)。票房行銷--菲利浦科特勒談表演藝術行銷策略。台北：遠流。

來源包括了個人、私人企業、基金會、和其他的非營利組織。

## (二) 台灣地區基金會的分類：

就其設立宗旨與運作方式而言，基金會的類別可約略分為五類(財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會，民80)<sup>48</sup>：

1. 以慈善救濟、社會福利為宗旨的慈善福利獎助基金會，例如伊甸園社會福利基金會、慈濟慈善事業基金會。
2. 以宣傳、教育為主的文化教育基金會，此類基金會是近幾年增加最多的，例如：洪建全文教基金會、時報文教基金會。
3. 以學術研究、獎勵為主的學術研究獎勵基金會，例如：肝病防治學術基金會、吳三連文教基金會。
4. 以產業、經濟發展為宗旨的財政經濟基金會，例如：喜瑪拉雅研究發展基金會、會計研究發展基金會。
5. 以政治、民意、國際交流等事務之基金會，例如：青年發展基金會、海峽交流基金會。

基金會在台灣的發展可追溯到民國50年代中後期，但數量有限，60年代以後基金會的數量才比較多，稱之為基金會的「萌芽年代」，而70年代，基金會在客觀環境的成熟配合下得以蓬勃發展，可以稱之為基金會的「發展年代」。

這是因為政府在民國76年宣佈解除戒嚴，因而促使基金會設立方面較易以前申請容易，就目前而言，在台灣的基金會無論在於數量與基金數額規模上都有顯著的成長。根據喜瑪拉雅研究發展基金會在90年所作的調查，目前台灣基金會中已有規模已經有達上百億之基金會-佛教慈濟慈善事業基金會，顯示著台灣基金會的發展，已經邁入了另一個新紀元。

## (三) 基金會的特性：

基金會是屬於公益性、非政府的法人的組織，它具有以下幾個特性<sup>49</sup>：

1. 為達成某達成某種慈善、公益目的(或使命)而設立一只提供贊助金給合乎申請資格的個人或合法的機構去達成。

---

<sup>48</sup>財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會(民80)。台灣地區基金會名錄。台北：中華徵信所。

<sup>49</sup>鄧佩瑜(民83)。美國基金會與其它非營利組織的互動。基金會在台灣-名錄與活動。台北：中華徵信所。

2. 由個人、一群人或企業所設立。
3. 設立董事會管理、監控。
4. 捐獻者可享受稅捐優惠(含現金、財產或存款、債券等)。
5. 所捐獻的母金(基金)必須妥善儲存保值，用它的利息或所賺得的紅利去提供贊助金或執行業務以造福社會。
6. 不營利。
7. 屬合法的免稅機構(但有投資收入時，則須繳納1%或2%的投資收入)。

另外有學者(張保隆等，民86)針對社會福利慈善基金會歸納出下列出下列有別一般營利組織特性<sup>50</sup>：

1. 社福基金會既公益性財團法人，則其組織自不以營利目的，因而其組織績效則無法以利潤加以衡量。
2. 社福基金會之資金來源來自社會大眾的捐贈、政府的補助以及該事業從提供勞務或出售財貨所取得的收入，因而其組織績效不僅為基金管理之追求目標，亦為資金捐贈者、行政監督機關及一般社會大眾所關切之焦點。
3. 社福基金會除了需要專業人員之投入之外，志願服務人員之奉獻亦扮演重要的角色，因而組織之正式化及集權化的程度較低。
4. 社福基金會主要透過再分配的過程，提供服務以達到資源平均化的目的，其服務之需求者主要為較弱勢者，其服務的品質涉及個人的認知，因而組織績效不易以客觀的計數指標予以衡量。

台灣的非營利組織發展軌跡，也逐漸進入競爭的階段，非營利組織彼此激烈的競爭資源，能否獲得資源得以達成組織使命。非營利組織的公關人員若能善用與媒體之間互惠的互動關係，可以對目標對象傳達有利於消息來源的新聞報導，從而克服非營利組織先天資源不足的障礙。因此，公關的推展不僅能協助非營利組織提昇服務品質、爭取社會支持，更可以促進組織形象地位，讓社會大眾肯定組織的價值<sup>51</sup>。

---

<sup>50</sup>張保隆，黃旭男、沈佩蒂(民86)。台灣地區社會福利慈善事業基金會之績效評估。管理與系統。4(1)，145-160。

<sup>51</sup>孫秀蕙，「公共關係：理論、策略與研究實例」，民86，台北：正中。

## 第二節 非營利組織基金會的類型

非營利部門中不同的組織差異頗大，一般而言，很難用單一的分類對其中種種面貌加以描述。有學者特別提醒道：在將非營利組織歸類時，若較關注於生產取向或政策導向的組織，而忽略許多過程取向、表達性質、參與性的組織，將錯失掌握非營利組織整體風貌的機會<sup>52</sup>。本節將對非營利組織的類型能加以說明，期望對非營利組織有進一步的瞭解。

一般國內外學者對於非營利組織的分類可依其事業目的、業務性質、服務對象、資金來源、法人人格等其他構面來加以分類，現將國內外學者分類方式說明如下：

Ivancevich, Donneily, and Gibson<sup>53</sup>將社會上各種組織劃分為三大部份：第一部門為私人部門組織(private sector organization)；第二部份為公共部門組織(public sector organization)包括了中央、省，及其它地方政府機關；以及第三部門(third sector organization)，包括範圍很廣，從教堂、學校到博物館皆屬之，主要使命在發展企業或政府所不能充分提供的服務。

而其中第二部門與第三部門組織又稱為非營利組織而Anthony and Young(1988)<sup>54</sup>認為非營利組織包括政府部門與私人部門的非營利組織，將私人的非營利組織又分成慈善組織與商業暨會員組織兩種。

但是，Weisbrod(1988)認為非營利組織並不包括政府組織，非營利組織只包括第三部門組織。Weisbrod(1988)<sup>55</sup>進一步將非營利組織分為三種，分別為商業性(commercial)、集體性(collective)及信賴性(trust)的非營利組織，而其中商業性非營利組織是屬於私人性質，而其他兩類型的非營利組織則為公共性質。

另一些國內外學者對於非營利組織有不同的分類法：

### 一、Hansmann 的分類：

---

<sup>52</sup> 馮燕，民89，「導論：非營利組織之定義、功能與發展」，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁1-42。

<sup>53</sup> 程瑞玲(民73)。非營利組織之績效衡量。東吳大學會計學研究所碩士論文。

<sup>54</sup> Anthony, Rober N. and David W. Young.(1988). Management Control in Nonprofit Organizations. Illinois: Irwin, 4th.

<sup>55</sup> Weisbrod, B.(1988). The nonprofit economy, Cambridge,Massachusetts: Harvard University Press.

Hansmann (1980) 依組織財源及組織控制方式的不同，即以下四種不同區分，將非營利組織分為四種類型<sup>56</sup>：

- (一) 捐助型 (donative)：組織財源主要來自外界捐助。
- (二) 收費型 (commercial)：組織的多數收入來自財貨或服務的收益。
- (三) 互助型 - 會員控制 (mutual)：組織的成員控制組織的決策權。
- (四) 企業型 - 董事控制 (entrepreneurial)：組織由主要董事會控制監督。

表2-1 Hansmann 四種非營利組織的類型

組織控制 \ 財務來源	互助型 - 會員控制	企業型 - 董事控制
捐助型	社團法人 如：聯合勸募協會	財團法人 如：公益基金會
收費型	如：聯誼社、會員俱樂部	如：社區醫院、療養院

資料來源：Hansmann, 1980

二、Smith and Rosenbaum議以資金的來源為分類的基礎，將區分為<sup>57</sup>：

- 1. 自營利潤組織
- 2. 政府收入組織(稅補、公債等)
- 3. 志願樂捐組織

三、O' Neill and Young(1988) 將非營利組織分成三類<sup>58</sup>：

- 1. 服務組織(service organizations):產生健康醫療、社會服務、教育、研究及展覽會等。
- 2. 倡導組織(advocacy organization):此種組織的資金融通並不需要政府的補助或是企業的捐贈，其存在是為了促進一些社會的目標。
- 3. 共同利益組織(mutual benefit organizations):包括專業暨貿易協會、工會等，此種組織的目的是要促進其成員經濟上的利益，或其它相關的利益。

四、Hansmann (1980) 將非營利組織依照其收入的來源與控制的型態來分類<sup>59</sup>：

<sup>56</sup> Hansmann, 1980, "The Role of Nonprofit Enterprise". Yale Law Journal, Vol. 89, No. 5, pp.835-901.

<sup>57</sup>張在山譯(民80)。非營利事業的策略性行銷。台北：授學。

<sup>58</sup> O' Neill, Michael and Dennis R. Young.(1988). Educating manager of Nonprofit Organizations. New York: Praeger.

1. 照收入來源分類：捐贈性非營利組織：如紅十字會即是屬於此類組織，其大部份收入來自於贈與或捐贈。商業性非營利組織：如醫院、工會等機構，其大部份的收入來自於提供服務所收取的費用。
2. 依照控制型態分類：共同非營利組織：此類組織被其贊助者所控制，如鄉村俱樂部。企業非營利組織：其大部份並不受贊助者所控制，主要是由一永久董事會所監控。

#### 五、許士軍(民79)將非營利組織依服務對象為分類<sup>60</sup>：

1. 提供個別服務的組織：提供的服務以個人為主，包括了醫院、學校、藝術文化事業等。
2. 提供公共服務的組織：所提供的服務不以特定個人為限，服務的範圍以社區或是更大範圍的人群為主，如消防隊、清潔隊等。
3. 以會員為基礎的組織：所提供的服務以本身的會員為主，包括了鄉村俱樂部、工會等。

#### 六、陳金貴(民83)將非營利組織分成七個基本的類型<sup>61</sup>：

1. 衛生醫療：包括醫院、診所、醫護和個人照顧設施、家庭健康照顧中心及特別洗腎設備。
2. 教育：包括中小學教育、高等教育、圖書館、職業教育、非商業研究機構如相關教育服務。
3. 社會與法律服務：此類團體以提供服務為主要方式，它除了以對金錢助人外，同時也幫助個人和家庭去面對社會、經濟和身體上的問題，它也提供曾經是家庭和鄰居提供幫助，例如托兒服務、家族諮商、傷殘職業重建、災難救助、社區改善等。
4. 公民及社會團體：包括抗議組織及人權組織、社會組織等，它扮演政策倡導的角色，能專門針對公共及社區問題，透過合法的行動，來促成公共政策的改變，因此，此類團體是公民行動的重要工具以確保自由和開放的公民社會，使得個別團體都能使他們的觀點彰顯在公共政策的過程中。
5. 藝術和文化團體：包括樂隊、交響樂團、戲劇團體、博物館、藝術展覽館、植物園和動物園。
6. 宗教：宗教團體是美國最普遍的非營利組織，其提供各種公共服務，但對象以

---

<sup>59</sup> Hansmann, H.(1980). The Role of Nonprofit Enterprise , The Yale Law Journal, 835-901.

<sup>60</sup>許士軍(民79)。管理學。台北：東華書局。

<sup>61</sup>陳金貴(民83)。美國非營利組織的人力資源管理。台北：瑞興圖書公司。

教友為主，它們除一般的社會救助服務外，也從事衛生、藝術及文化、教育和境的維護等工作，由於它們服務的多樣性，因此對其他的非營利組織都造成影響。

7. 基金會：存在的目的是以財務來支援其他的非營利組織，其包含四型態：

- (1)、獨立基金會：此類基金會是要管理個人為慈善目的而捐助的基金，然後將這些基金所賺取的利息，用來贊助非營利組織所追求的公共目的。
- (2)、企業基金會：企業公司捐贈基金，專門委由基金會管理。
- (3)、社區基金會：由社區中許多的財務捐助所成立的基金會。
- (4)、運作基金會：此基金會不能使用過分之十五的收入去支援非營利組織，他自己也要實際的執行相關業務。

而我國非營利組織在法制上的分類：

我國的非營利組織若從法制上分類，則可分兩方面來敘述：人民團體法與民法。「人民團體法」將人民團體區分為職業團體、社會團體與政治團體<sup>62</sup>。

表2-2 我國人民團體之分類

種類	職業團體	社會團體	政治團體
目的	以協助同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之從業人員組織之團體。	以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。	以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，由中華民國國民組成之團體。
法律依據	人民團體法第卅五條	人民團體法第卅九條	人民團體法第四十四條
性質	互助性	公益性	政治性

資料來源：張潤書，民87：頁304

以上三種人民團體是指依人民團體法向主管機關立案，但未在地方法院辦理登記因而不具法律人格者。在這三種人民團體中，與吾人所指涉的「非營利組織」性質若符合者為具公益性的社會團體，包括學術文化團體、經濟事務團體、醫療衛生團體、體育團體、宗教團體、社會服務與慈善團體、國際團體、宗親、同鄉、

<sup>62</sup>張潤書，民87，行政學，台北：三民，修訂初版，p303-304。

同學校友會及其他等八種團體<sup>63</sup>。

此外，民法將「法人」分為公法人及私法人，私法人又分為社團法人與財團法人，前者以「人」為基礎，是人的集合，公益社團法人如各種協會、促進會等社會團體，其主管機關為各級政府的社會部門，在中央政府為內政部社會司，其將社團法人分為文化、學術、醫療、衛生、宗教、體育、聯誼、社會服務等團體；後者以「財」為基礎，是財產的集合，如各種基金會，是向成立之目的事業所屬之主管單位立案，因此其分類係依主管機關之主管業務區分<sup>64</sup>。

陳美伶(民82)在「統一財團法人主管機關可行性之研究」中，依照我國之法律人格的屬性將非營利組織區分為<sup>65</sup>：

1. 社團法人：又可分為中間性法人及公益性法人，前者如同鄉會，後者如立案的慈善團體。
2. 財團法人：一律為公益性，一般為私立學校、基金會、教會、社會救助設施、職工福利委員等。

表2-3 我國社團法人與財團法人的分類

財團法人	社團法人
1. 學術文化團體	1. 文化教育
2. 醫療衛生團體	2. 社會福利慈善
3. 宗教團體	3. 衛生醫療
4. 體育團體	4. 工商經濟
5. 社會服務慈善團體	5. 財政金融
6. 國際團體	6. 環境保護
7. 經濟業務團體	8. 新聞傳播
8. 宗親會	9. 農業事務
9. 同鄉會	10. 勞工服務
10. 同學、校友會	11. 法務事務
11. 其他	12. 兩岸事務
	13. 觀光事業

資料來源：陸宛蘋，民88，頁30-33；馮燕，民89，頁14-15。

<sup>63</sup>鄭瓊芳，民88，團隊建立法運用於非營利組織運作之研究，政治大學公共行政研究所碩士論文。

<sup>64</sup>陸宛蘋，民88，「非營利組織的定義與角色」，社區發展季刊，第85期，頁30-35。

<sup>65</sup>陳美伶(民82)。統一財團法人主管機關可行性之研究，法務部。

### 第三節 非營利組織基金會的角色與責任

一九八〇年代非營利組織蓬勃發展，大力介入公共事務，人民的生活因之受益，形成所謂的「第三部門」。非營利組織存在時間久遠，但規模及影響力不如今日龐大，相關的研究也隨之興盛，本文以政治、經濟、及社會三層面來做相關的理論探討；解釋非營利組織基金會的角色與責任

#### 一、政治學觀點

從政治學觀點的第三者政府論（the third party government）及組織優勢論（the niche theory of organization）來分析、解釋非營利組織的興起和角色、責任。

##### （一）、第三者政府理論

Salamon<sup>66</sup>（1987）他認為非營利組織應該是一種優先機制（preferred mechanism），提供集體性的財貨或服務，此即所謂的「第三者政府理論」<sup>67</sup>。由於民眾渴望公共服務，卻又懼怕政府權力過度膨脹，第三者政府的出現恰能解決這種矛盾困境，透過非營利組織來增加政府提供服務的角色與功能。

而同時「第三者政府理論」也在下列四種現象中出現失衡的狀況：

- 1、慈善的不足性（philanthropic insufficiency）非營利組織無法提供足夠的集體性財貨或服務，以因應社會上各種人群的需求。
- 2、慈善的特殊性（philanthropic particularism）非營利組織提供服務時，受惠對象偏向某些次級團體或人口，慈善的特殊性使得服務資源不夠普及，造成差別待遇，且使服務資源重複與浪費。
- 3、慈善的干涉性（philanthropic paternalism）非營利組織的主要支持力量

---

<sup>66</sup> Salamon, Lester M.1987, " Partners in Public Service : The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations " in W. W. Powell (ed.) The Nonprofit Sector : A Research Handbook. pp.99-117. New Haven, Connecticut : Yale University Press.

<sup>67</sup>第三者政府的主要特徵是由民間非政府組織執行政府目標，對公共基金的支出具有實質上的裁量權，代為政府執行公權力。

倘若是私人時（指非合法的董監事會及全體會員等），他們可能私自決定組織的服務對象、左右組織的目標，使得組織受少數人控制，而非由全體會員決定掌握。在非營利組織的實務中，的確有這種情形，當組織的捐助來源是單一的私人或特定的團體，組織又不思為公眾服務、不履使命時，非營利組織等於名存實亡。

4、慈善的業餘性（philanthropic amateurism）非營利組織資源有限，無法以高薪吸引專業人才，必須靠許多業餘的志工來支撐運作，以致遭受外行人、專業性不足的批評。

當失衡的狀況發生時，非營利組織需要政府的協助與介入，由此可見，政府和非營利組織各有長短，兩者是互補又合作的關係，在傳送公共服務及實現公益的目的上，第三者政府成為公、私部門以外的新機制，提供多元化且具競爭性的公共服務，而這個概念也成為非營利組織和政府互動時的發展趨勢。

## （二）、組織優勢論

組織結構必須在變動環境中能夠適應與維持穩定，亦即具有減低交易成本的能力，提高分配的效率。

Seibel 認為第三部門的組織行為較不重視效率與回應，但因為意識型態或政治的顧慮，政府組織必須強調效率與回應性。如此二難的情境，常使政府處於退維谷的狀態。為了緩和民主政治的合法性困境，同時也標示非營利組織的「適當位置」（niche），我們需要一種組織，其具備政府組織能調節市場失靈的特質，卻又不必那麼強調效率與合法性，顯然非營利組織正是符合上述條件的組織型態。它能提供民眾需要的集體性財貨，也能避免組織層級節制化的限制，具彈性的實現公共服務。

而從組織優勢論的層面來解釋，有以下的分述<sup>68</sup>：

### 1、政府組織的類目限制：

係指公共服務若由政府提供，則經費是由稅收支應，除了要經由多數人的同意外，更會受到許多規範性的限制，例如程序、規格和法令的類目範疇（category）限制，使政府不見得能滿足所有人的需求。非營利組織則可自由的依其志願提供

---

<sup>68</sup> 官有垣、王仕圖，「非營利組織的相關理論」，民89，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁43-74。

服務，不會受到政治可行性與公平性的限制，畢竟，志願服務乃出於公益慈善的目的，而政府的行動卻須植基於公平與合法。可知非營利組織不受限於類目範疇的限制是其組織優勢。

## 2、政府科層化：

政府為了確保行動的合法性及公平性，產生典型官僚繁瑣程序的困境，也就是官僚化或科層化（bureaucratization）現象。非營利組織通常運作規模較小，服務對象較少，因此組織不若政府部門龐大，業務也不似政府部門繁雜，其行動的正當性與公平性也較少受爭議，自然較不會科層化。非營利部門因較少受科層化缺失的影響，並且自由度與彈性相對較高，故形成組織優勢，有些政府機構還會運用這種機制來執行其公共服務，以減少成本提高效率。

## 3、非營利組織的多樣性：

類目限制使政府無法充分反映民眾多元的價值與需求，非營利組織的存在代表這些聲音的呈現，也填補了政府未處理的需求漏洞，使社會更具多樣性。政治理論中的多元主義強調多樣性的重要，因為它處理了民主政治的核心矛盾議題，非營利部門相對於政府部門能提供多樣性的服務，即是其組織優勢，故健全的第三部門是民主社會的指標之一。

## 4、非營利組織的實驗與創新：

從歷史的進程看來，志願部門一直扮演實驗者與創新者的角色，幾乎每一項重大的社會服務均由志願部門開始發展。提倡垃圾分類與廚餘回收的環保構想就是從主婦聯盟開始發起，進而成為台北市推行的政策；又如強調教育改革、終身學習理念的社區大學教育也是從民間文山社大開始推動，進而成為燎原之火影響整個台灣。由於非營利組織不必背負如與政府組織形影不離的繁文縟節重重關卡，只要會員或董事會同意便可以執行，所以組織具有高度彈性使其得以從事實驗與創新的行動，此即其組織優勢。

從政治學觀點解釋非營利組織基金會的角色與責任，認為非營利組織是優先機制具有優勢地位，對非營利組織的存在相當有信心。這也可以看成是政府組織產生「不可治理性」（ungovernability）讓民眾失望下所發生的一種反動。

## 二、經濟學觀點：

一九六〇年代晚期非營利組織的結構和產出已顯著的影響公共政策，因此非營利組織的經濟理論在一九七〇年代初期形成。而以經濟學理論中的市場失靈理論（market failure）、政府失靈理論（government failure）、制度選擇理論（institutional choice）及供給面的解釋非營利組織基金會的角色與責任。

#### （一）、市場失靈理論：

完全競爭市場有以下特質：生產者效用最大化與利潤最大化、無任何參與資格限制的領域、對產品及價格的選擇有明顯的偏好、所有財貨及服務皆為私有、產品技術是明顯易知、消費者偏好及產品都有固定的運作模式等。因此依據經濟學觀點，「完全競爭市場」是資源配置最有效率的市場，在這樣的經濟制度下，透過「看不見的手」來引導經濟活動的價格機能，分配財貨和服務，可不損及任何人的效用或利潤而增加他人的利益，達到所謂的「柏拉圖效率」（Pareto efficiency）<sup>69</sup>。

然而，當經濟不穩定、負擔大規模風險、壟斷或獨占、消費者資訊不完整時，這種完全競爭機制就失效Hansmann（1980）<sup>70</sup>提出「契約失效論」（contract failure）以解釋非營利組織的興起。他認為契約失效類似私人部門市場失靈的狀況，當營利部門運用市場機制卻不能完全滿足消費者的需求與偏好時，非營利組織於是產生。

而造成市場失靈四個原因：

#### 1、公共財（public goods）的特性：

公共財有以下特性：在消費上不具競爭性、在使用上不具排他性，並且具擁擠性，因此在同一時間可同時提供兩個以上的經濟個體共享而不損及其中任何人的效用，容易造成資源的過度消耗和無意義的浪費，資源配置缺乏私人願意提供或投資不足，是故公共財必須以非市場機能的方式才能產生並滿足需求。

#### 2、外部性（externality）：

經濟學中定義「任何一個個體或經濟主體產生了具有價值效益的行為，而無償的影響到另一個個體」的現象曰之「外部性」，在財貨與服務的生產消費過程中產生外部效果，導致以利潤導向的私部門不願意或無能力提供該項服務，因而致使市場失靈。

<sup>69</sup> Varian 著，劉楚俊、洪? 嘉譯，「現代個體經濟學」，民國 89 年。

<sup>70</sup> Hansmann（1980），"The Role of Nonprofit Enterprise". Yale Law Journal, Vol. 89, No. 5, pp. 835-901.

### 3、自然獨佔 (natural monopoly)：

私部門為追求利潤而大規模生產時，將形成自然獨佔，而扭曲了資源配置的效率，造成市場失靈。

### 4、資訊不對稱 (information asymmetry)：

在交易過程中，消費者缺乏充分的資訊或專業知識，無法判斷所欲購買的產品或勞務之數量及品質。亦即訊息的不足使買賣雙方並未處於平等的地位，生產者為追求利潤最大，可能隱瞞真實的成本與品質，使消費者蒙受損失，因而導致契約失效。

在市場失靈的情況下，人們欲尋求另一個管道來取得所需之服務或產品，除了政府介入市場外，非營利組織亦因本身的「公益目的」及「不分配盈餘」特性 (nondistribution constraint)，被認為較不會為了減少成本而降低服務品質，犧牲消費者權益，故得到公眾的青睞與信任，進而取代了市場一部分的功能。

### (二)、政府失靈理論：

Weisbrod (1988)<sup>71</sup>從政府部門的觀點來解釋非營利組織的興起，他認為非營利組織乃為了彌補政府功能的不足而存在，成為政府部門以外的集體性財貨 (collective good) 供應者。

傳統經濟學理論認為政府運作的立論基礎正來自生產那些無法透過市場提供的公共財，然而政府提供的公共財也講究普遍性與多數同意，人民的需求卻異質多元，某些成本高而效益低的生產活動會被排斥，於是某些民眾的需求便被忽略。

Weisbrod 稱這種「政府提供的集體性財貨或服務無法滿足部分人民需求」的現象為「政府失靈」。此時非營利組織扮演中介者的角色，有效率的將社會捐贈的資源轉為民眾需要的財貨或服務，提供政府未能供應的公共財。非營利組織具有自發性及彈性，較能滿足民眾的需求，類型繁多的非營利組織更能有效提供各種服務<sup>72</sup>。

### (三)、制度選擇論：

---

<sup>71</sup> Weisbrod, Burton A., 1988, *The Nonprofit Economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

<sup>72</sup>江明修，民87b，非營利組織公共服務功能之研究，行政院國家科學委員會專題研究報告，計畫編號 NSC87-2418-H-004-004-E21。

在上述兩種理論中，討論了「市場失靈」與「政府失靈」導致非營利組織的興起，但也讓人發現在經濟學領域中其實是建構著公私二分、非公即私的二元制度選擇，亦即市場失靈端賴政府介入以彌補，政府失靈就靠市場機制來克服，兩者皆視非營利組織的存在為公私部門之外的附屬機制。

學者Badelt<sup>73</sup>（1990）對此並不以為然，他提出了概念更為寬廣的「制度選擇」（institutional choice）理論來解釋非營利組織的產生。這個理論包括三個面向的可能：

1. 提出現存社會中，未達目標的可能制度範圍
2. 解釋制度如何形成
3. 比較不同制度的績效分析。

他將制度選擇論的意涵分為兩個途徑說明：

第一個途徑是失敗績效途徑（failure performance approach）：賦予每一種制度特定角色，再呈現於概念化的序列（sequential order）中，此即「私有市場組織（PMOs）- 政府組織（GOs）- 非營利組織（NPOs）」。質言之，在分配觀點下的市場失靈導致政府組織出現，作為經費、財貨或服務的提供者；而當政府提供的服務無法使某些人滿意時，非營利組織就來接力產生。

第二個是交易成本途徑（transaction costs approach）：交易成本指的是從事與監督經濟交易時所生的成本，像是資訊成本、決策成本和控制成本。

因此，某一種替換制度能出線，被選來提供商品或服務，乃繫於其生產成本與交易成本比其他制度低。依此想法分析各種制度可發現，層級節制的政府組織交易成本勢必最高；私有市場組織雖然有其最經濟的生產方法，惟其以營利為目的，資訊不對稱使民眾無法放心選擇；職是之故，非營利組織的角色成為解決問題的核心。<sup>74</sup>

由以上敘述看來，以制度選擇理論來解釋非營利組織的興起仍有一些疑慮。Badelt 認為這樣的偏差來自於未觸及非營利組織失靈的問題、缺乏制度影響的分析。此外，假設選擇過程為典型的自由市場，忽略非營利組織的制度選擇通常是不完全競爭、無視制度選擇不能自外於政治偏好也是其限制。

---

<sup>73</sup> Badelt, Christoph, 1990, "Institutional Choice and the Nonprofit Sector", in Anheier H.K. Seibel W.

(eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, pp.53-63. Berlin: Walter de Gruyter.

<sup>74</sup> 劉祥孚，民85，非營利組織公共服務功能之理論與實證：環保團體之個案分析，政治大學公共行政研究所碩士論文。

### 三、社會學觀點

當多數學者在政治經濟領域中探尋非營利組織產生的原因時，社會學家 Milofsky(1979)則從「觀察社區的形成」發現解釋非營利部門興起的不同視野。他認為在社區形成的過程中，公民參與和志願主義是兩大重要基石，而非營利組織的發展也是沿著相同的路徑進行，往往也伴隨著社區發展<sup>75</sup>。此就志願主義與公民參與加以闡述。

#### (一)、志願主義

志願主義 (voluntarism) 乃指由個人、團體或正式的非營利組織，依其自由意願和興趣，以協助他人、改善社會為意旨，不求私人報酬或利益所進行的人類服務。

志願服務的意涵可簡述如下<sup>76</sup>：

- 1、服務行為是個人志願的表現，動機來自參與者內心的意願，非外力的驅迫。
- 2、志願服務是個人內在價值與社會倫理結合的展現，屬於利他性的經濟行為，服務目的不在於金錢或物質的酬賞。
- 3、服務的提供是個人餘力、閒暇的奉獻，兼及物質與非物質的層次，並包含各種專業性與非專業性的服務。
- 4、服務本身是一種志願者個人成長發展的動態歷程，並非單向的施予，而是服務者和被服務者「相互給予」的互惠過程。
- 5、服務的過程是一種結合行動，強調目標與統籌規劃，且重視組織功能及人際、團體間的關係建立與運作。

Schram (1985) 指出七個論點可解釋人們參與志願組織的原因，同時可說明非營利組織的形成<sup>77</sup>：

---

<sup>75</sup>馮燕，民89，「導論：非營利組織之定義、功能與發展」，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁1-42。

<sup>76</sup>潘文文，民84，非營利組織公共關係策略之研究，中興大學公共政策研究所碩士論文。

<sup>77</sup>潘文文，民84，非營利組織公共關係策略之研究，中興大學公共政策研究所碩士論文。

1、利他主義 (altruism)：利他主義被公認是人們參與非營利組織的主要原因，人們參與志願服務時，可藉由利他行為利益他人同時滿足自己，不求回報。

2、效用理論 (utility)：經濟學中所謂的「效用」即是將資源置於最有利的地位，求其最大化。易言之，透過志願服務可得到個人的最大效益。

3、人群資本理論 (human capital theory)：即是運用投資的概念，強調付出與獲得的關係；認為參與志願服務可增進本身人際關係的技巧與拓展。

4、交換理論 (exchange theory)：認為人的行為是利益取向的，追求最大報酬及最小成本，此謂利益並非純然指金錢、物質上的利益，亦包括愛、成就感等精神上的利益。當人們認為參與志願服務的報酬大於成本時，他們就願意成為志願服務者。

5、期望理論 (expectancy theory)：期望理論認為人們的行為植基於對未來可能報酬的期待，亦即參與志願服務者預期可藉由奉獻己力得到心靈滿足、改善社會等。

6、需要滿足理論 (need fulfillment)：從Maslow 的需求層級理論可瞭解人類不僅有生理、安全的需求，還有較高層次的相互信任、愛、自我實現的需求。這也確實是相當多人參與志願服務的動機。

7、社會化理論 (socialization)：社會化係指把自己的行為融入社會價值體系的過程。人們受到社會化的影響，認為參與志願服務是個人角色的一部份，是己身的責任。

由上可知人們參與志願組織可能有利他主義、Maslow 需求滿足理論、或是社會化理論等動機，志願組織和志願服務者（志工）為非營利組織的重要組成，人們的志願奉獻也使非營利組織蓬勃發展。這個解釋與前面提到經濟學觀點中的「供給面的解釋」似有異曲同工之妙。

## （二）、公民參與

公民參與 (citizen Participation) 的概念來自古典民主理論，其理論核心是假設公民對公共事務有興趣並積極參與。公民參與較之政治參與，是比較中性而不具政治面向的，其指涉公民基於對自主權、公共性與公民資格的體認，以及對公共利益與公共責任的重視，主動投入意志、情感、知識與勞力於公共事務

的決策與執行過程。公民參與可增加政府在方案執行與管理上的回應，且是公民涉入公共事務更直接的行動方式，理論認為運用民間力量參與服務工作，是基於民主化理念、公民參與公共事務決定的意識增強，而形成一種志願服務的動力。

非營利組織行動若要得到認同，組織的語彙必須能讓參與者理解、運用，這也是關於上述內在價值的另一假定。易言之，因為非營利組織必須爭取公眾支持，因此需要用簡單易懂的語言進行溝通，艱澀難懂的術語一般公眾是不能輕易瞭解的；也因為運用普通語言，故非營利組織能被多數人接受。

民社理論強調的不僅是民主社會重視的參與精神，更難得的是，它突顯出非營利組織是獨立於市場、國家之外，長久持續存在人類社會的公共場域。

#### 第四節 非營利組織基金會的運作環境

任何一個組織均受外在環境所影響，但組織並不須對所有的環境因素都加以反應，事實上，組織也無法如此，因此組織只須選擇對其決策與運作有影響、特別相關的因素加以回應即可。這些特別相關的、影響組織運作的因素包括：服務對象、供應者、競爭者、政治社會、技術等四種因素<sup>78</sup>。

非營利組織的特定環境一般文獻的討論通常會分為內部環境與外部環境，此與策略性公眾的處理方式是相同的。非營利組織的內在環境包括董事會、執行長、職工與志工，亦可稱為內在公眾；外在環境包括與服務對象、一般大眾、政府、企業等，亦可稱為外在公眾，這些非營利組織的特定環境 - 策略性公眾，也就是非營利組織建立關係的脈絡，而下表將描述非營利組織的運作環境。

##### 一、董事會：

非營利組織的董事會主要職責是維繫組織的永續經營，保持組織的內部穩定和諧，支持並指導管理者。同時兼顧擔負組織與社會交易之媒合角色，加強組織之公共形象，以確保外部資源持續不斷挹注；降低外在環境對組織的限制，爭取組織最大利益。

##### 二、內部員工：

---

<sup>78</sup> 張潤書，民87，行政學，台北：三民，修訂初版。

內部員工包括執行長與職工：

1. 執行長是董事會延聘來執行董事會決策者，負責管理組織效率、職工士氣、工作環境品質及建立組織形象。
2. 職工是負責執行非營利組織基層工作的支薪人員，由執行長直接領導管理。

三、志工：

志工是非營利組織最大的動力來源，志工的投入可降低人事成本，同時帶動組織士氣、提昇工作滿足、組織認同，更可擴大組織影響力與提高聲譽。

四、社會大眾：

社會大眾是非營利組織最主要的公關標的，又可分為組織的1. 捐贈者；2. 受助者；3. 一般大眾。

捐贈者因認同或信賴非營利組織宗旨而提供資源，從資源發展的角度看來，非營利組織需與捐贈者建立與維持互動。服務對象為非營利組織存在的最主要目的，非營利組織藉由對其提供服務或協助，達成組織使命，故建立與服務對象的關係亦須重視。一般大眾是指社會中廣泛不特定的公眾，非營利組織倡導議題或推廣理念都是需要一般大眾的支持，他們是非營利組織潛在的志工、捐贈者或服務對象，透過有效的公共關係可能使他們進一步影響組織。

五、政府：

政府的法令制度規範著非營利組織，對於組織的運作、服務的輸送均有廣泛的影響。另一方面，政府的補助有時亦為非營利組織的財源之一，財務依賴與受控程度、與政府溝通往來的親疏便成為非營利組織是否保有自主性的重要因素；此外，政府與非營利組織的合作關係如業務委託、公設民營也是常見的合作模式。

六、企業：

非營利組織與企業的關係通常建立在資源支持的面向，一方面，企業能提供多元的捐贈型式，包括金錢、產品、服務或人力，對資源困窘的非營利組織無疑是有力的挹注；另一方面，非營利組織與企業合作（如目的行銷、公益行銷），也能為企業帶來良好的公益形象，兩者是相互依存、支持的關係。

七、媒體：

媒體力量是提昇非營利組織知名度、推廣理念及吸引資源的捷徑與推手，與

媒體保持良好關係能使捉襟見肘的非營利組織付出最少成本，得到最大效果<sup>79</sup>。

## 第五節 非營利組織基金會的運作功能

儘管非營利組織形形色色有著不同的類型、多元的風貌，卻各自在不同的領域展現第三部門的特性，發揮強大的濟世功能。

### 一、Kramer 的觀點<sup>80</sup>：

Kramer (1987) 在分析非營利組織特性、目標與實質功效時，提及非營利組織扮演的四種角色，這些角色也正代表著非營利組織在社會上所發揮的功能：

#### (一) 服務的先鋒 (vanguard or service pioneer)：

非營利組織通常因為其彈性、自發性而對社會公眾的需求能敏銳回應，從行動中實現理想，引領社會風潮之先，具有開拓社會服務新領域的功能，是社會往前推進的開路先鋒。

#### (二) 社會改革者或倡導者 (improver or advocate)：

非營利組織除了是服務的先鋒，還是理念的先知，從社會參與的行動與實踐中瞭解社會脈動，並洞燭機先展開改革與倡導遊說的工作，影響社會輿論，促成公眾態度的改變，從而導引政策法令的修訂。

#### (三) 價值維護者 (value guardian)：

非營利組織基於本身的宗旨，是捍衛社會正面價值、傳佈推廣公益理念的中流砥柱，他們對民眾智識的觸發、思考層面的提昇、人性尊嚴的啟發都極具意義。

#### (四) 服務的提供者 (service provider)：

類型眾多的非營利組織能提供多元的服務，彌補政府因資源與價值序位的限制，而無法全方位體現福利服務的缺失。非營利組織服務的提供同時也確保了弱勢族群的人權，使其在政府福利功能無法關照的角落仍可獲得關心與幫助。

### 二、Wolch 的觀點：

有別於Kramer 的角色功能觀點，Wolch (1990：24-25) 則是從三個面向來描繪非營利組織的服務功能，他依非營利組織服務產出的性質，以商品化 - 非商品

---

<sup>79</sup>張英陣，民88，「企業與非營利組織的夥伴關係」，社區發展季刊，第85期，頁62-70。

<sup>80</sup> Kramer, Ralph M. 1987, "Voluntary Agencies and the Personal Social Services." In W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. pp. 240-257.

化、直接服務 - 倡導、菁英 - 參與三個面向，建構出一立體架構，藉此檢視非營利組織的功能，此將三面向的說明如下<sup>81</sup>：

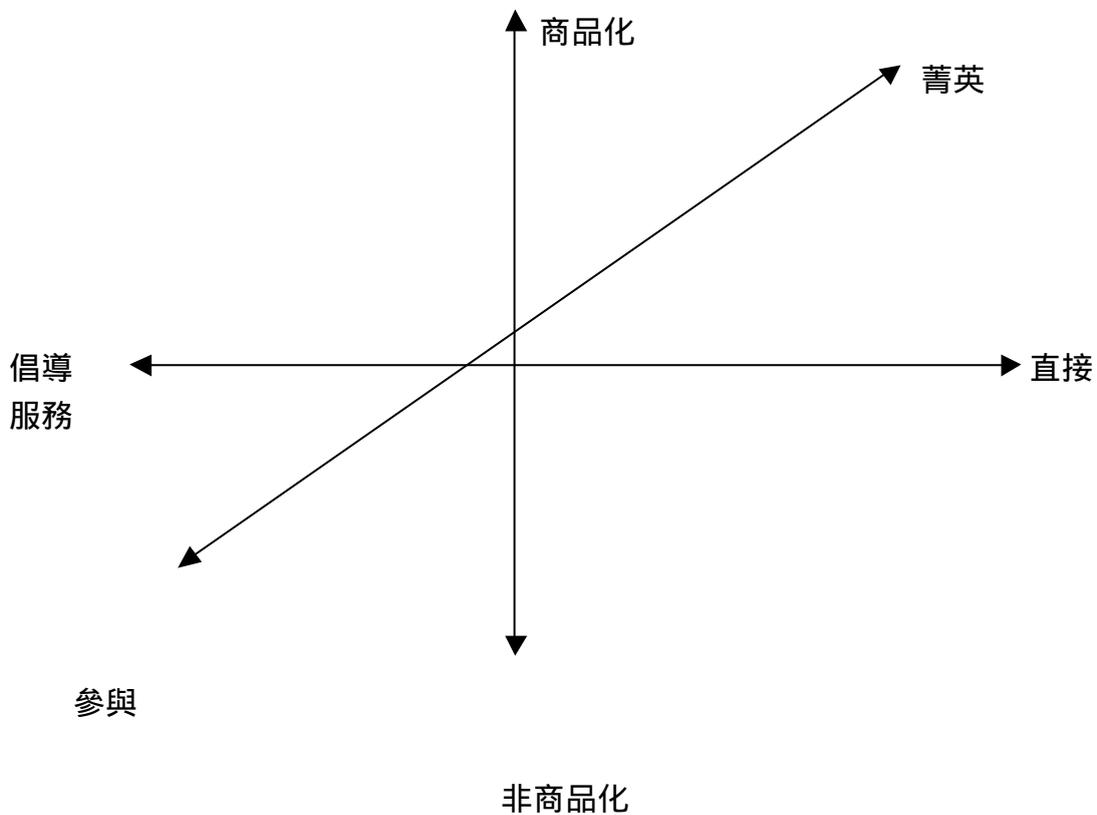


圖2-1 非營利組織之服務產出

資料來源：Wolch，1990：24

(一) 商品化 - 非商品化：

商品化係指非營利組織提供的服務須收取費用，惟其收益不分配給成員；去商品化則指市場無法提供充分且足夠的服務時，由非營利組織提供此種財貨 (merit goods)，並不向使用者收費。

(二) 直接服務 - 倡導

直接服務係指提供與非營利組織宗旨相關的服務，如諮詢服務或相關補助；倡導則是指改變社會既有的觀念態度、試圖影響涉及公眾或特定弱勢族群福祉的

---

<sup>81</sup> Wolch, Jennifer R.1990 , The Shadow State : Government and Voluntary Sector in Transition. NY : The Foundation Center.

公共議題，甚至導引政府決策。

### （三）菁英 - 參與

這個項目是以非營利組織的服務對象是否介入服務輸送的產出過程為判準，此面向的「菁英」一端是指非營利組織的服務由專業人員所主導，如醫護人員、社會工作者等；「參與」一端是指服務提供的過程透過社會大眾、服務對象等非專業人員參與，以完成公共事務的決策，在參與的過程中，可能促發公民意識的形成、發揮導引社會變遷的作用。

從Wolch 的架構中發現有許多不同功能的非營利組織，在社會上扮演多元的角色，讓我們在繽紛的非營利組織現況中可歸納不同的現象。如直接服務和議題倡導的非營利組織在募款需求上可能就不太一樣，前者需要把錢拿來做公共服務，所以希望政府能在財源上多補助；後者提倡觀念、不需要太多經費來補助服務對象，也不希望拿政府的錢以免「拿人的手短」不好跟政府唱反調。

不過台灣目前的非營利組織大都是同時做許多事、發揮數種功能，像勵馨社會福利基金會做直接服務也倡導議題，司法改革基金會是菁英服務（專業律師）也注重民眾參與（法庭觀察義工），因此一個非營利組織已經不是僅單面向的發揮單一功能，而是多重的發揮功能。

## 第三章 董氏基金會與菸害防治

由於非營利事業組織基金會的政策性角色與功能的研究並不多見，且非營利組織類型眾多、異質性大，較不適合一般大量調查的量化研究，因此，本研究採取對特定事物主觀描述、解釋或批判的個案研究法進行資料收集。根據第一章的個案研究方法，本論文選擇了三個個案，分別為財團法人董氏基金會、人本文教基金會、及財團法人彭婉如文教基金會，作為研究非營利事業組織基金會的政策性角色與功能的對象，並且運用文獻分析法與歷史研究途徑，廣泛蒐集相關文獻資料，進行閱讀分析與批判，並摘要與本研究有關之資料，做為研究之理論。對於非營利組織基金會制度之演變、發展，以此研究途徑來做有系統分析整理，以了解其定位性質與變革方式、影響因素。

### 第一節 財團法人董氏基金會簡介

#### 一、工作內容與目標

董氏基金會在活動企劃組底下共設立有菸害防制、食品營養、心理衛生、大家健康雜誌、器官捐贈等組。多年來，在嚴道董事長卓越的領導和基金會同仁與志工努力下，嚴然已成為台灣極具重要且有公信力之非營利組織，在政策的改革中得到政府與民間一至的肯定。民國九十年七月起，由前健保局總經理、台北市衛生局局葉金川先生擔任基金會執行長。民國九十一年一月二十五日於台中市成立中部辦公室，三月十六日於花蓮成立東部辦公室，十月八日於高雄成立南部辦公室，同時亦計劃於中國大陸上海等地設置辦公室，成為國際性之 NPO 組織。

#### 1. 菸害防治組之主要工作

倡導國內菸害防制及工作規劃，與 NPO 結盟推動菸害防制各項工作，制定相關政策法案並監督執法；創立亞太地區拒菸協會，在台北成立永久辦公室，結合亞太國家共同對抗跨國菸草公司；積極參與國際反菸組織，學習國際經驗。

#### 2. 食品營養組之主要工作

致力推展本國人民「吃得健康、吃得安全、吃得營養、吃得環保」之觀念，結合產、官、學各界，舉辦各式宣導教育活動，期使國人能確實於生活中實踐，以擁有健康的身體與良好的飲食生活品質。規範建立校園食品管制，進入校園推行體重控制等計劃。

#### 3. 心理衛生組之主要工作

秉持「往下紮根」的概念，舉辦各式兒童青少年成長活動，並積極推動心理健康工作，以壓力調適、情緒紓解及憂鬱症預防宣導為工作主題，出版相關心理衛生宣導品，包括書籍、手冊、CF、短片等，並舉辦各式宣導教育活動，包括從事調查研究、辦理講座訓練、創立憂鬱症篩檢日等，致力促進國人的心理健康。

#### 4. 大家健康雜誌組之主要工作

開辦月刊主張「知性休閒、快樂生活、均衡保健」；透過健康資訊傳遞，進而宣達「全民健康、尊重生命」的理念。

#### 5. 器官捐贈組之主要工作

宣導「器官捐贈、尊重生命」理念，推動簽署器官捐贈卡以提升國內生命意義。

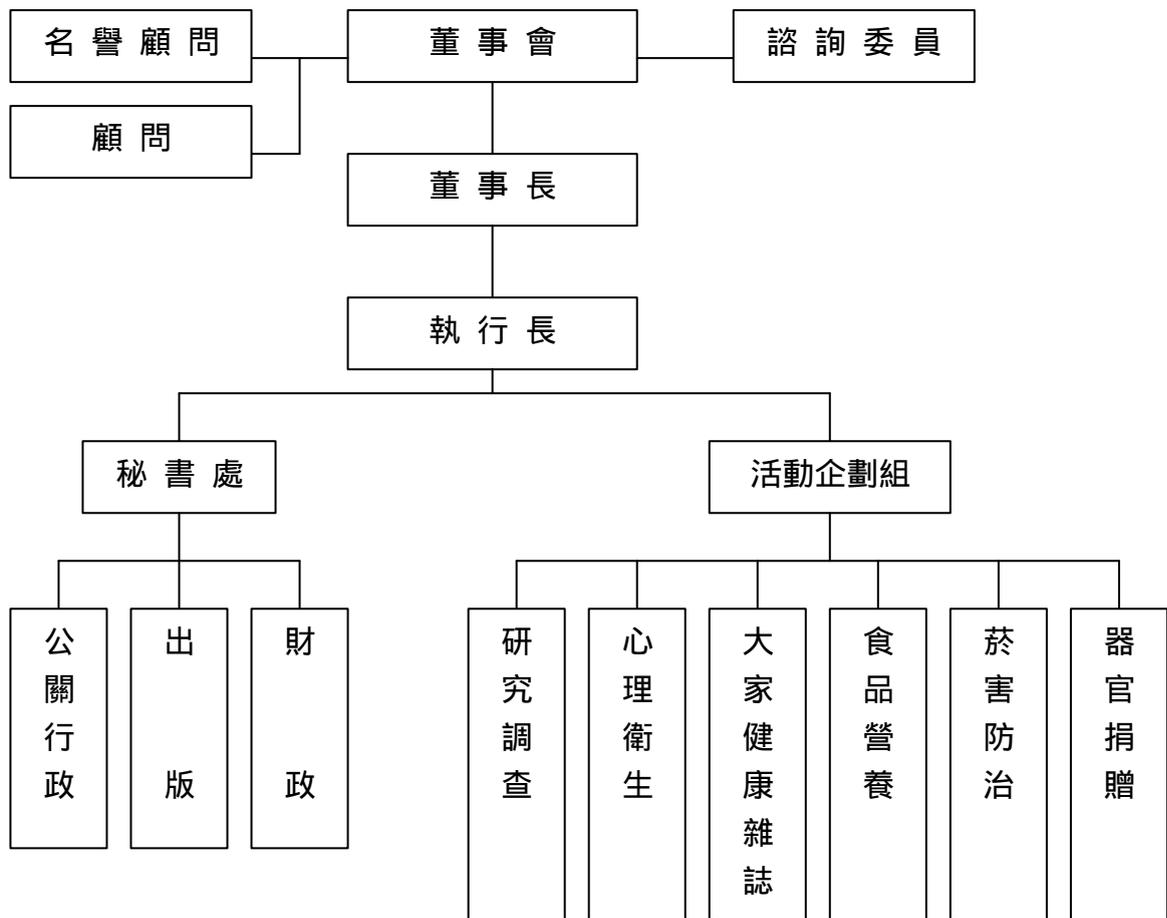
### 二、工作目標

1. 降低青少年吸菸率，規範菸品廣告促銷，創造無菸害之公共與工作環境。
2. 推動人確實於生活中實踐吃出健康的理念，建立有智慧的飲食觀，以擁有健康的體魄及良好的生活品質。
3. 提醒國人自我情緒覺察，及重視憂鬱症預防，給予憂鬱症患者支持與協助，達成「預防重於治療」目標，減低因憂鬱症帶來的社會資源損失或浪費。
4. 落實器官捐贈、助人救人之工作。

### 三、基金會組織

財團法人董氏基金會的組織架構，可分為董事會、諮詢委員、名譽顧問、顧問，董事會之下設有董事長、執行長，在最底下一層有秘書處、活動企劃組，秘書處主要負責公關行政、出版、財務，活動企劃組分為六組：調查研究組、心理衛生組、大家健康雜誌組、食品營養組、菸害防治組、及器官捐贈組等。財團法人董氏基金會的組織架構圖如圖 4-1 所示。

圖4-1 財團法人董氏基金會組織圖



資料來源：本研究整理自財團法人董氏基金會網站

## 【心理衛生組】

### 一、簡介

在心理衛生方面，董氏基金會一直進行初級預防的推動工作，從民國七十九年起，以兒童青少年為對象，進行往下紮根之教育工作，分別舉辦有「小領袖培養營」、「公益小尖兵」、「兒童海外教育見學」、「兒童戲劇表演營-讓情緒定位」、「兒童減壓列車」等各項環保及快樂成長營。

為積極推動心理健康概念，民國八十五年，以情緒紓解、壓力調適為主題，三年中分別探索了快樂、怒氣表達等情緒系列活動，自八十八年九月起，更以憂鬱及憂鬱症為主題，進行系列研究、座談會、演講、各項比賽等活動，並拍攝正視憂鬱症廣告片、公益影片及錄製公益廣播帶、製作各式宣導單張、手冊等，積極推動憂鬱症的預防宣導工作。

董氏基金會從民國九十年起，為落實心理衛生工作的初級預防、次級及三級防線，提供民眾完整的資訊與協助管道，董氏基金會特別擬定與各相關心理衛生單位合作，建立完整的聯繫網絡，讓民眾在遇有心理衛生的困擾時，能立即尋求適宜且需要的協助。

希望藉由這些宣導工作，達到預防重於治療的成效，讓國人從維護自己的心理健康，進而關懷他人、社會，尊重生命。

## 二、兒童活動

### (一) 活動過去式

#### 1. 小紳士小淑女放眼天下 — 海外見學

董氏基金會期望學童有更寬大的胸襟、肯定的眼光，認識自己，讓孩子們能擁有關懷社會的心，懂得犧牲服務及享受服務，養成孩子獨立的態度與團隊的精神。為培養孩子的世界觀，提供孩子拓展視野及培養遠見的機會，自七十九年起每年寒暑假舉辦見學活動，歷年來已前往過日本、美西、澳洲、紐西蘭、德國、法國、瑞士。董氏基金會在活動前先有整體規劃，並選定國家、行程，對該國的經濟、人文、歷史、地理等環境讓學員有概括性的了解。在每一次的見學中，亦安排與當地學校做一天的聯誼活動，讓學員實際與當地兒童交誼。

#### 2. 古蹟巡禮活動

董氏基金會希望讓學童多認識本土文化，認識自己成長地方的歷史，讓學童在實際的體驗與學習中，關懷我們成長的地方。

#### 3. 中日學生友誼交流暨環保見學

董氏基金會提供學童國際性的友誼交流之機會，並比較不同國家對環境保護的觀念、作法及成效，讓學員實際參與及感受環境保護的重要。

#### 4. 快樂成長營、小兵歸隊系列活動

董氏基金會對歷年來參與兒童成長活動的學員做定期追蹤所舉辦的活動，邀請學員回基金會共聚一堂或共同活動，在活動中增加對公益使命的認同，增加彼此的凝聚力，分享成長的過程及對社會的關懷。

#### 5. 兒童戲劇表演營 讓情緒定位

讓情緒與戲劇做結合，希望藉此機會，透過戲劇表演的體會，傳遞給學員心理健康的概念，尤其對情緒主題的體認，提醒學員多關心自己的情緒，學習管理自己的情緒、覺察自己的情緒。

### (二) 活動進行式

#### 1. 小領袖培養營

在個人發展中，同儕團體是重要的社會化單位，尤其在兒童晚期的未幾年稱團幫時期(GANG AGE)，此時兒童逐漸脫離自我中心，開始喜歡團體性的活動，希望成為團體中受歡迎的成員。亦有許多研究顯示，同伴對兒童及青少年的社會適應與人格形成，具有決定性的影響，兒童也在同儕互助中學習到何謂不適應的社會行為。

而現代領袖不再是過去的專制、獨裁、令人敬畏的，應是具有親和力、有智慧、自尊且尊人的；領袖的定義也趨於廣泛，領袖不應只限於領導別人，每個人也應成為自己的領袖。因此本會安排系列概念性課程及成長性的小團體，期待學員從概念的培養到實際的成長活動中，培養其自信、獨立及良好的溝通能力，訓練學員成為一位受人歡迎的領導人才。

## 2. 公益小尖兵

公益實際上是關懷胸襟的延伸，敏感生活中的人、事、物，關心社會現象及投入自己的力量，因此從小培養一顆公益的心，讓自身受益，社會也將受益。臺灣生活富裕，家中人數減少，每個孩子都是家中至寶，許多孩子因此習慣接受家中的照顧、別人的服務；在學習上，也養成了主觀與自我，甚至被動的態度；成長環境中偏於崇尚名牌、重視享樂、不懂得付出。因此董氏基金會舉辦此活動，希望能在孩子正值思考、探索及成長的階段，讓他們能體會身體力行公益、學習關懷社會，成為推廣公益的種子隊伍。

## 3. 兒童減壓列車

透過活動的進行，並藉由不同的主題，傳遞兒童青少年情緒紓解的概念，讓兒童青少年透過大課程、情緒溫度計的檢視、小團體的討論，體會情緒是什麼，並學習減輕壓力的不同方式，提醒情緒紓解、減輕壓力的重要性。

董氏基金會已辦理過之活動：「拜訪三峽老街」、「親近陽明山」、「怒氣表達營」、「課本放假漫畫萬歲」、「淡水尋寶記」、「揉捏訪鶯歌」、「鏗鏘說相聲」、「童年可以很文學」。

## 4. 情緒 HAPPY 營

董氏基金會與台北市立圖書館合作，舉辦五個半天的活動，希望透過社區推廣的方式，傳遞情緒紓解的重要性，活動中並設計認識情緒、面對挫折、表達情緒等大課程，配合小團體探索情緒的活動，讓學員由團體活動、團體討論中認識情緒、體會自身情緒的影響、並習得情緒紓解的方式。

## 5. 災後兒童心理復健工作

九二一集集大震後，董氏基金會針對台北市災區寄讀生及南投區兒童分別舉辦二天一夜之「走入繪畫與音樂裡」、「戲劇森林」以及「公益小尖兵-希望種子」活動，希望透過各種不同探索情緒的活動，讓孩子能紓解因地震帶來的沮喪、憂鬱等情緒。

## 6. 和鬱卒作朋友

你鬱卒嗎？快來和鬱卒作朋友！憂鬱的情緒是每個人都會出現的，只是對於兒童而言，如何能適當的紓解自身憂鬱情緒，則成為本活動的主題，因此我們透

過認識自身憂鬱情緒的活動及不同紓解憂鬱情緒的方式，讓兒童能提醒自己當憂鬱時，可以做些不同的事，轉移自己的情緒，讓憂鬱雖然在生活中出現，但卻可以成為認識自己、探索自己的方式。

### 【食品營養組】

董氏基金會食品營養組目的在關心並促進國人飲食健康，期使國人「吃得健康、吃得安全、吃得營養、吃得環保」。自一九八四年起，結合產、官、學各界資源，透過推動制度建立、文宣品製作、教育教學、社會宣導、研究調查等相關工作，以提升國人飲食生活的品質。

有鑒於正確的飲食習慣必須從小養成，才能為一生健康打好基礎，於一九九九年開始將主力放在兒童的飲食營養教育，主題包括健康飲食、體重控制、校園食品等，並分別透過下列方式呈現：

- 一、推動制度建立：推動由政府制度層面打造健康環境，促成學校、家庭與社會飲食營養相關保健或教育制度等。
- 二、文宣品製作：開發製作適用於台灣地區民眾，並切合需要之完整營養教育相關資料，例如：網站、單張、海報、教材、教具、書籍、多媒體等。
- 三、教育教學：鎖定關鍵或目標對象，包括學校教學人員、家長、學生本身、相關單位人員等，透過研習會、座談會、聯誼會、巡迴宣導..等方式傳遞正確飲食觀念。
- 四、社會宣導：以不同主題、形式辦理宣導活動，透過大眾傳播媒體之宣導，持續提醒民眾重視及關心飲食營養議題，促成健康的學校、家庭與社會等大環境。
- 五、研究調查：收集、分析、探討資訊以了解飲食健康相關之背景、現況、趨勢與展望等。

資料來源：本研究整理自財團法人董氏基金會網站 <http://www.jtf.org.tw/>

## 第二節 董氏基金會菸害防治工作之規劃與推展過程

### 第一階段 奠定基礎（1984年-1986年）

董氏基金會初期工作重點在於匯集國內外相關菸害資料、廣徵拒菸文宣、從事吸菸率之調查、邀集國內各界人士共同參與，奠定了日後拒菸運動發展的基礎。

### 第二階段 社會運動（1987年-1992年）

1987年1月1日，開放洋菸進口及菸品廣告促銷後，造成青少年吸菸人口上升，美國仍不斷以301法案要求開放更多的菸品廣告，董氏基金會赴美國在台協會抗議，並要求我政府立場不得因美國壓迫而退讓。

1991年，董氏基金會發動十萬人連署「抗議美國輸出癌症和死亡」；1992年，在華盛頓郵報、紐約時報、華爾街日報連續三天刊載「勿讓友誼【菸】消雲散」、「歡迎美國產品、拒絕美國垃圾」，引起西方各媒體注意。

### 第三階段 少年拒菸運動（1989年起）

董氏基金會嚴道董事長及國外友人發起，「亞太地區拒菸協會」（Asia Pacific Association for the Control of Tobacco，簡稱 APACT）於1989年6月12日在台北正式成立；同年，APACT成功地幫助泰國維持全面禁止香菸廣告的規定；而台灣也是在 APACT 的協助下，終於在1992年，促使美國放棄以301法案脅迫我開放更多菸品廣告及促銷。

1999年，適逢 APACT 十週年，在五月三十一日世界禁菸日時，將亞太各國拒菸領袖齊聚台北，回顧過去及展望未來，同時研討：

- （一）以價制量的菸稅議題；
- （二）菸害訴訟的菸品責任議題；
- （三）青少年拒菸議題等三大議題。

### 第四階段 成立國際拒煙組織（1989年起）

#### 少年拒菸運動（1989年起）

（1）1989年起，董氏基金會由知名明星孫越、陳淑麗擔任董氏基金會終身義工，深入校園、企業宣導拒菸。

（2）1990年底，董氏基金會由罹患癌症的音樂創作者兼歌手薛岳倡導尊重生命，此後民間公益廣告可於電視媒體免費播出。

（3）1991年，董氏基金會召集政要、明星推動「拒絕安非他命，向安非他命說不」的口號及手勢，讓拒菸反毒運動進入校園。

（4）1992年，董氏基金會發行「拒菸身分證」，並由藝人帶頭呼籲「我x歲，我不吸菸」的口號。隨後在前總統李登輝先生的帶領下，兩千五百人共

同拍製「向菸說不」公益廣告，更成為校園的話題。

( 5 ) 1993 年，董氏基金會鑒於 CAMEL 香菸以卡通造型促銷菸品，特別商請漫畫家朱德庸設計「拒菸偶像徐則林」，與菸商對青少年廣告促銷相抗衡。

( 6 ) 1994 年，董氏基金會由偶像藝人 LA Boys 和「徐則林」，共同向青少年傳達「嘸呷菸，阮愜意」。

#### 第五階段 董氏基金會配合 WHO 主題拒煙 ( 1994 年起 )

配合世界衛生組織 ( WHO ) 5 月 31 日世界禁菸日活動，每年不同主題的拒菸運動。

##### ( 1 ) 1994 年「媒體拒菸年」

董氏基金會發動國內媒體，共同宣揚「 5 月 31 日世界禁菸日」之訊息。

##### ( 2 ) 1995 年「女性拒菸年」

第一階段，呼籲孕婦不吸菸也拒吸二手菸；

第二階段，探討女性吸菸的原因，並邀請代表座談、獻策；

第三階段，「徐則琳」卡通與藝人關之琳共同宣示「健康新主張，拒吸二手菸」

##### ( 3 ) 1996 年「無菸體育及藝文年」

董氏基金會由國內職籃明星與庾澄慶共同推出「我運動，我不吸菸」及「我創作，我不吸菸」之系列文宣；另由多位明星共同拍攝「拒菸之星對話集」，此影片成為 1997 年菸害防制法執行後的第一份青少年拒菸教材。

##### ( 4 ) 持續配合世界衛生組織 5 月 31 日世界禁菸日活動

如 1997 年的醫院禁菸，1998 年的讓孩子在無菸的環境中成長；1999 年的「戒菸好、沒煩惱」的文宣廣告鼓勵國人戒菸。

#### 第六階段 針對目標、規劃禁菸 ( 1995 年-1997 年 )

在菸害防制法未完成立法之前，董氏基金會每年規劃一目標場所，推動禁菸。

( 1 ) 1995 年，航空器禁菸。1995 年 7 月 1 日起，我國籍航空器全面禁菸。

( 2 ) 1996 年，巴士禁菸。全國各公民營汽車客運業者協議公車全面禁菸，並成立 ( 02 ) 2752-5013 共同申訴專線。

( 3 ) 1996 年，赴美國華僑聚集地，協助華裔美人戒菸。

( 4 ) 1997 年，選拔「十大禁菸績優場所」。藉此活動收集各行各業的禁菸措施、實施步驟及方法，供各界禁菸規劃之參考。

( 5 ) 1997 年，12 家連鎖超商共同簽署「拒賣菸品予未滿十八歲者」公約，共 6425 家商店張貼大型拒賣菸品予未滿十八歲者標章。

#### 第七階段 積極推動「菸害防治法」立法及監督執法（1996年6月起）

藉著美國菸商擬以三千多億美元和各州政府和解、柯林頓總統簽署了法案要將尼古丁列為成癮性藥品管理，以及協議美國青少年吸菸率若不下降，菸商需再賠償等一連串的震撼下，各公益團體，趁勢向立委遊說，促請儘速三讀通過菸害防制法。

1997年3月4日菸害防制法終於三讀通過，3月19日公告，9月19日全面執行；但因衛生署準備不周，執法效果不彰，除促請政府加強執法外，1999年底，將積極運作修正「菸害防制法」。

#### 第八階段 政策規劃與菸害案例（1998年起）

##### （1）推動修法開徵菸品健康捐

先進國家證實以價制量是降低青少年吸菸率最好的方法，而國內菸價實屬偏低，1998年3月起，董氏基金會便結合其他公益團體共同推動菸酒稅法中開徵十元菸品健康福利捐，提撥10%，未來將成立菸害防制基金會及菸害醫學中心，全面推動國內的菸害防制工作。其餘90%則幫助健保及其他衛生保健、社會福利等工作。

##### （2）協助菸害求償案例

吳培民一家五口87年4月搭乘西北航空赴美旅遊，在機上遭受菸害，向空服人員要求換位，卻遭拒絕，年僅一歲的嬰孩因此出現支氣管炎，回國後吳氏夫婦多次與西北交涉未獲善意回應，吳培民於1998年7月28日具狀提出告訴，由董氏基金會協助要求西北航空登報道歉、改善疏失並支付損害賠償及精神賠償共計一千多萬元。

##### （3）全力阻止公賣局出產青少年菸品

據報，公賣局預計於88年5月20日推出針對青少年，帶有果香口味、濾嘴處有一小紅心、以新新人類語言命名的520我愛你淡菸，董氏基金會立即結合其他團體及立法委員的協助下，經過多次的抗爭，公賣局已停止生產、銷售。

#### 第九階段 菸害防治運動新紀元（1999年7月起）

（1）國內菸害防制工作完整之政策規劃。

（2）規劃跨國性菸害防制運動。

（3）協助亞太各國面對跨國菸商造成之菸害時，如何有效向美國地方法院提起告訴，要求跨國菸商賠償。

資料來源：本研究整理自財團法人董氏基金會網站 <http://www.jtf.org.tw/>

### 第三節 菸害防治工作與成效

行政院衛生署自民國七十九年七月開始訂定「臺灣地區菸害防制五年計畫」。經過多年的努力，已喚起社會大眾注意菸害，近年來，吸菸率雖然在政府與民間的努力下稍降（男性 54.75%、女性 3.27%），惟吸菸率仍高，尚需不斷地努力使菸害防制法能具體落實，以維護國民（尤其是兒童及青少年）免於菸害<sup>82</sup>。

#### (一)健全菸害防制工作體系

行政院衛生署透過「菸害防制協調會報」，加強各政府相關單位及民間團體之聯繫與合作以推動菸害防制工作，如香菸警語之制定、透過新聞局行文國內書商於刊登雜誌之香菸廣告時附加菸害警語等。推動衛生局加強辦理各項宣導活動、推動工作場所禁菸、督導所屬醫療院所開辦戒菸班等。

#### (二)制訂菸害防制法

本法於民國八十年八月八日送立法院審議，民國八十三年六月一日完成一讀程序，民國八十五年九月二十六日進行立法院院會二讀，已於民國八十六年三月四日經立法院三讀通過，並於三月十九日由總統公布，將於九月十九日正式施行。但因衛生署準備不周，執法效果不彰，董氏基金會除促請政府加強執法外，1999 年底，將積極運作修正「菸害防制法」。

#### (三)推動菸害防制教育

非政府組織為特定目標而成立，具有組織規模小、任務導向、行動靈活的優勢；同時現代社會傳播、通訊的便捷，非政府組織所能發揮的效能往往出人意料<sup>83</sup>。督導各級醫療單位製作菸害防制錄影帶及影片，透過電視臺、電影院宣導，並辦理學校、機關、團體、工廠、醫療機構及軍中菸害防制教育，印製海報及貼紙分送學校和工廠宣導菸害並督導民間團體辦理各項大型宣導活動，如民國八十三年度的「媒體反菸」、八十四年的「婦女拒菸」、八十五年的「運動與藝術無菸」。

#### (四)推動禁菸及戒菸活動

---

<sup>82</sup>行政院衛生署網站，

[http://www.doh.gov.tw/newverprog/proclaim/content.asp?class\\_no=1771&doc\\_no=7300](http://www.doh.gov.tw/newverprog/proclaim/content.asp?class_no=1771&doc_no=7300)。

<sup>83</sup> 王振軒，「非政府組織概論 Non-Governmental Organizations」，台中：必中出版社，92 年 2 月，頁 49-50。

公共服務若由政府提供，則經費是由稅收支應，除了要經由多數人的同意外，更會受到許多規範性的限制，例如程序、規格和法令的類目範疇（category）限制，使政府不見得能滿足所有人的需求。非營利組織則可自由的依其志願提供服務，不會受到政治可行性與公平性的限制，畢竟，志願服務乃出於公益慈善的目的，而政府的行動卻須植基於公平與合法。可知非營利組織不受限於類目範疇的限制是其組織優勢<sup>84</sup>。加強醫療衛生機構、工廠和菸害防制法中規定的特定場所辦理禁菸活動，並輔導公私立醫療衛生機構辦理戒菸活動，協助其設立戒菸班，提供民眾戒菸及諮詢服務。

## （五）國際合作、學術交流及各項研究調查

國際關係已朝向多元化的方向發展，戰爭與和平雖仍為國際關係的焦點，但國際人權、環保、衛生、體育等活動已廣為世人所重視，非政府組織主導了這些活動的推展，在各種會議、救援活動、體育競賽中，促進國際社會彼此的瞭解。以近年來非政府組織所推動的人道救援活動為例，已然使得全世界認識了許多原本不為人們所重視的地區與國家。<sup>85</sup>禁菸為世界性的運動，藉由外國的經驗可作為我國之借鏡，除參加世界菸害防制相關會議外，更積極與美國癌症協會 Globlink 國際網路聯線，以蒐集最新各國菸害相關資訊，並委託各項研究以建立本土性的資料，供政策及各項措施的參考。

## 二、菸害防制未來策略

政府為了確保行動的合法性及公平性，產生典型官僚繁瑣程序的困境，也就是官僚化或科層化（bureaucratization）現象。非營利組織通常運作規模較小，服務對象較少，因此組織不若政府部門龐大，業務也不似政府部門繁雜，其行動的正當性與公平性也較少受爭議，自然較不會科層化。非營利部門因較少受科層化缺失的影響，並且自由度與彈性相對較高，故形成組織優勢，有些政府機構還會運用這種機制來執行其公共服務，以減少成本提高效率<sup>86</sup>。

民國九十五年菸害防制之目標為降低成年人、青少年的吸菸率、降低家庭中 6 歲以下兒童暴露於二手菸的比率，並提高懷孕婦女戒菸比率。其策略為：

### （一）配合「菸害防制法」推動相關措施

---

<sup>84</sup>官有垣、王仕圖，「非營利組織的相關理論」，民 89，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁 43-74。

<sup>85</sup>王振軒，「非政府組織概論 Non-Governmental Organizations」，台中：必中出版社，92 年 2 月，頁 50。

<sup>86</sup>官有垣、王仕圖，「非營利組織的相關理論」，民 89，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁 43-74。

1. 訂定「菸害防制法施行細則」。
2. 依法禁止在禁菸場所之吸菸行為，維護不吸菸者拒吸二手菸之權利。
3. 依法限制菸品廣告，以維護青少年免受菸品誘惑。

(二) 建立戒菸網路及其轉介系統，加強產前戒菸衛教及普設醫院戒菸班

1. 推動醫院內其它相關科別，如胸腔、心臟科，對於院內戒菸班之積極介入。
2. 推動醫院對吸菸者之吸菸史納入病歷，由醫護人員勸導其戒菸。
3. 轉介欲戒菸者至醫院內戒菸班，並追蹤其成效。
4. 提供民眾就醫戒菸之可近性，推動在臺北榮總建立戒菸門診模式，並評估其成本效益。
5. 加強產前衛教，使吸菸婦女能於懷孕期間戒菸，而不吸菸孕婦亦能了解菸害，進而在家庭中維護幼兒免於暴露於二手菸環境。

(三) 加強醫療團體及青少年菸害教育

1. 推動胸腔醫學會、心臟醫學會、牙醫學會等團體共同發起拒菸活動。
2. 透過教育部春暉專案加強青少年之菸害教育。

(四) 利用社區資源，全面推動菸害防制

現代公民社會，選舉為主要的政治版圖劃分機制，多數快的選舉方式不可避免的產生了弱勢族群；在經濟生活上，以供給與需求為導向的市場機制決定了產品的價格，同樣的也造成社會發展地不均衡。因此，以實現公益、社會正義為目標的非政府組織彌補了制度缺陷的功能<sup>87</sup>。與反菸團體合作辦理各項菸害防制宣導及禁菸活動。

人類社會固然快速變遷，但仍有許多等待改革的事務與不變的價值需要推動，如人生而平等的價值觀已廣為社會接受，但在兩性平權的現實中，仍存在許多在法律及職場對於女性的歧視與不公，非政府組織在改革倡導與價值維護上扮演重要的角色。<sup>88</sup>吸菸有害健康盡人皆知，但放眼周遭，癮君子在公共場所或專設吸菸區吞雲吐霧仍然司空見慣，他們對於這種慢性自殺似乎毫不在乎，殊不知因為他們吸菸所造成的公害和其負擔的社會成本，卻是代價驚人，值得政府和全民重視。

日前國家衛生研究院公布本土菸害研究，這項長達廿年的追蹤研究發現，去年台灣有一萬七千五百人因吸菸而死亡，這些因吸菸而死亡的人，比不吸菸的人

---

<sup>87</sup>王振軒，「非政府組織概論 Non-Governmental Organizations」，台中：必中出版社，92年2月，頁49。

<sup>88</sup> 同註六。

平均少活二十二歲；值得注意的是，有一千四百六十二人是因二手菸危害而死亡。吸菸行為對於台灣民眾的健康危害是其他危險因子無可比擬的，政府更應加強控制吸菸率。

台灣的香菸價格幾乎是全世界最便宜。台灣人平均只要工作七至十分鐘，就可以買一包香菸，其根本原因就是政府菸稅過低。由於美國研究發現，若菸價提高百分之十，成年人吸菸率可下降百分之四，青少年吸菸率可減少百分之八。因此學者建議，政府應慎重考慮調高菸稅，董氏基金會更主張徵收健康福利捐，挹注健保對菸害防治的投入<sup>89</sup>。

董氏基金會多年來推動國內菸害防制工作，初期工作重點在於匯集國內關於害資料、從事吸菸率之調查、邀集國內各界人士參與國內菸害防制工作規劃，推動{社會運動}督促政府對此一議題之重視，並進行菸害防制各項工作，制定相關政策法案並監督執法；創立亞太地區拒菸協會。

菸害防制法終於在 1997 年 3 月 4 日三讀通過，3 月 19 日公告，9 月 19 日全面執行；但因衛生署配套措施不夠周全，執法效果不彰，董氏基金會除促請政府加強執法外，1999 年底，將積極運作修正「菸害防制法」。

吾發現董氏基金會在菸害防制法此一政策推動中，善於利用民意輿論給與政府壓力，結合政治界(民意代表)、企業界、教育界進行遊說並與其它 NPO 組織結盟以期發揮最大效益，廣泛利用公共電視媒體並善用知名藝人對社會及青少年之影響力，結合亞太國家共同對抗在董事長領導和基金會同仁及志工努力下，已成為台灣極重要且具公信力之公益團體，得到政府與民間的肯定，此一推動過程值的其它 NPO 組織效仿。

---

<sup>89</sup> 人間福報 讀者論壇，「支持調高菸稅 有助遏止菸害」，  
<http://www.wfdn.com.tw/9112/021223/07-11/122311-4.htm>

## 第四章 人本文教基金會與教育改革

### 第一節 基金會簡介

一、成立使命：提昇教育品質，促進教育正常化，推動以人為本的教育。

二、服務內容：

1. 闡揚理念方面：

人本文教基金會在雜誌方面創刊[人本教育札記]，提昇台灣教學與教育水平，督促政府教育正常化，並出版圖書、親職錄音帶、數學教學錄影帶等。

開辦廣播電台全景電台「森林之聲」，透過空中無線擴大服務範圍，為深入群眾不定期舉辦各種座談與討論會，並接受各界邀請。

2. 促進改革方面：

人本文教基金會成立教育申訴專線。為廣大台灣學子及家長服務，廣納建言創立國會工作站，未來將定期對外發布各種教育政策，法案之進展及其相關研究分析並成立教育政策評估小組。

3. 服務社會方面：

人本文教基金會在成長系列計畫上共推出有父母成長計畫、義工培訓、教師成長計畫、青少年成長計畫。

青少年方面設有專案開辦青少年成長班、榮譽觀護人專案。

特社花蓮原住民社區教育專案專為原住民社區籌辦教育文化基金的專案。每個社區募款目標為 50 萬，並於當地舉辦人本森林育、父母成長班、課輔工作...落實理想。

4. 森林小學期前教學研究計畫：

人本文教基金會招收對象限制為 6-12 歲的學齡兒童，校址在台北縣汐止鎮

森林教育活動有寒、暑假森林小學，兒童森林育，少年遊(國中生)，人本親子營。辦理人本教育學苑：為培育人本教師，任何人只要懷抱

教育熱忱皆可報名就讀，學程預計需修習 2 年，修業完畢將發給證書。  
人本教育的體制內推廣與實踐。如：開辦「現代教育實驗班」等。

三、成立時間：民國七十八年六月一日。

#### 四、組織架構

##### 1. 執行董事

朱台翔（董事長／執行董事／森林小學校長）

史 英（執行董事／台大數學系副教授／教育學程老師）

##### 2. 董事(依姓氏筆劃排列)

張清溪（國立台灣大學經濟學系 教授）

黃炳煌（淡江大學教育學院 院長）

謝小芩（國立清華大學通識教育中心 教授）

詹益宏（婦產科醫師）

鄭同僚（國立政治大學教育系 副教授）

資料來源：本研究整理自財團法人財團法人人本文教基金會網站

<http://ultra2.hsgh.tc.edu.tw/~jun/frame/alledu/2-1.htm>

## 第二節 政府的教育改革政策

### 一、教育改革的背景

當人類社會邁向二十一世紀時，世界各地在社會、政治、經濟、文化上都發生重大的變遷。這些變遷固然是全球性的，也是國家性的。在劇烈變動的世界中，各國都了解教育文化的重要性，先後進行教育改革，以激發個人潛能，傳遞優良文化，促進社會進步。

歷經戰後五十年的發展，我國已由傳統農業社會轉變為現代工商社會，政治、經濟、文化均受到現代化、工業化、科技化的衝擊，面臨結構性的調整和重建。教育改革正是其中影響最深遠、牽涉最廣泛的一項重大改革，影響新世紀國家的自我定位、社會意識的凝塑、未來新文化的建立及國家競爭力的發展。有鑑及此，政府乃於民國八十三年九月成立行政院教育改革審議委員會(以下簡稱本委員會)，負責教育改革及教育發展之研究和審議，兩年期滿，本委員會提出《教育改革總諮議報告書》。

當前我國經濟發展的成效，舉世有目共睹，民主政治的發展亦倍受世界各國讚揚，其中主要的促成因素就是教育普及與國民素質提升。經過五十年的努力，我國教育已有長足發展，成為一個教育性社會。由於教育普及，國民知識水準普遍提高，成就動機增強，各類研究不斷，從而創造政治、經濟、社會發展的有利條件。然而多年來的教育發展也出現許多問題，並由於因循累積，未能徹底解決，使得問題變得更加錯綜複雜。

目前亟待積極從事改革之事項，如：祛除教育之僵化與惰性、彌補學校教育與社會需求之脫節、建立終身學習社會、增進教育機會均等、導正偏重智育的考試文化、改進課程教材與評量方式、改善多元師資培育體系、提高教育資源運用效率等。教育改革對社會和個人影響至鉅，必須深思社會變遷動向，熟慮價值判斷基準，將社會文化之發展趨勢反映於教育改革之上，而不是輕舉妄動、率性而為<sup>90</sup>。

## 二、教育現況與教育問題

由於我國的自然資源較為缺乏，在下世紀全球的競爭能力比較上，我們最大資產將是高素質的國民，因此教育環境的改善與教育品質的提升，都是重要的課題。教育改革首先要對於過去的教育成效及當前的教育問題有明確的認知，方能對未來做有效的規畫。

### （一）教育成效

我國經濟發展的成效，舉世有目共睹。五十年來，國民平均所得從美金五十元左右，升至一萬三千美元；從最貧窮的國家之一，躍升為世界第二十五名的富有國家，其中一項重要因素就是教育的普及與人民素質的不斷提升。由於教育普及，使人民知識水準普遍提高，成就動機增強，各類研究發明不斷，從而創造經濟發展的有利條件。

近五十年來，由於教育的充分發展，我國已經成為一個教育性的社會。民國40年，我國每7.16人中有一個學生，1.73%的國民生產毛額用於教育投資。至84學年度，每4人中有一個學生，6.75%的國民生產毛額用於教育投資；3-5歲年齡組合人口的淨在學率為23.44%；6-11歲為99.06%；12-14歲為94.14%；15-17歲為79.15%；18-21歲為27.79%。

由於教育普及，對台灣的發展有幾個重要的影響。首先是有利於社會流動，使得不同階層、背景的人，獲得平等的教育機會，能夠憑著個人的貢獻而得到社

---

<sup>90</sup> 行政院教育改革審議委員會，「總諮議報告書」，  
[http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/tsy-all\\_abs.html](http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/tsy-all_abs.html)。

會的肯定。其次是有利於國家的現代化發展，因為教育增進了個人的現代化態度，使人較容易適應變遷和樂於迎接挑戰<sup>91</sup>。

## （二）教育問題

過去的教育成效，提供了未來進步的基礎，但多年以來的因循累積，也使我國教育問題錯綜複雜。目前社會公眾對教育有更高的期望，對於教育的哲學、品質與機會有較大的不滿。歷年來，社會對教育問題不斷進行檢討，綜合分析，約有以下主要項目：

### 1. 教育僵化惰性必須祛除

台灣的教育制度，時常被批評為僵化、改革緩慢、不能跟上社會變遷的腳步。這類現象，或由於教育體系的封閉，或由於教育的過度管制，或由於立法的緩慢，使得許多教育問題無法及時解決，民間的教育需求也無法充分反映。教育現代化應使具有惰性的教育制度，轉變成為具有適應變遷前瞻性的教育制度。教育制度的改革應成為一個持續不斷的工作。教育制度的僵化與惰性已使其顯得落伍而亟須改革。因此建立前瞻改革機制，祛除教育制度的惰性，是一項重要的問題。

### 2. 學校教育與社會需求脫節

推動教育的現代化，應將教育體系從基本教育延伸至中等教育、大學教育及研究所教育；從普通教育、職業教育發展至文化休閒教育。在過去政府集中管制下，學校一致化，形成僵化體系，缺乏與社會的良性互動，學校體系已在多元社會中與社會需要脫節。如何建立前瞻而多元的教育體系，已成為當前的重要課題。

### 3. 終身學習社會尚待建立

因為終身教育體系尚未建立，成人及繼續教育無法有效推廣，以致專重學校教育的社會未能轉變為不分年齡與職業均可終身學習的社會，對民主自治的公民社會之形成，有相當不利的影響。

### 4. 教育機會均等亟須增進

教育現代化已將我國從文盲眾多的社會轉變為教育性的社會，惟未受充分照顧的教育對象卻仍明顯存在。此類對象包括學前教育對象、特殊教育對象、少數民族、國民教育中的低成就學生、及近一百萬亟須接受基本補習教育的文盲等。如何有效擴充他們的教育機會，是一項重要的問題。

### 5. 偏重智育的考試文化仍待導正

---

<sup>91</sup> 行政院教育改革審議委員會，「總諮議報告書」，  
[http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/area2/tsy-all\\_1.html#1](http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/area2/tsy-all_1.html#1)。

受到社會傳統文化、升學主義及文憑主義的影響，使學校、家庭、教師及學生幾乎將全部資源導向考試，形成一種考試競爭的奇特學校文化，忽略正常的教育目標與理想。這種偏重智育、以考試為重心的學校教育，使得其他教育面向，如建立生活規範、建立人生觀的生活教育、強調研究創新的科學教育、形成民主法治價值觀的公民教育、發展特殊才能與個人興趣的藝術教育及體育等，相對受到忽略。

#### 6. 課程、教材與評量方式亟待改進

推動教育的現代化，應使學校課程、教材、教法反映整體文化內涵，而非反映部分特定的文化內涵；使教學方法既發揮教師的專業影響，又重視學生的尊嚴與權益；並發展多元的評量方式，以改進傳統單一紙筆考試方式。目前我國學校的課程分科太細，缺乏統整；教材太難，不夠生活化；上課時數太多，教學方法及評量方式亦過於僵化，亟待改進。

#### 7. 多元師資培育體系猶待改進

教育改革之成敗，有賴多元而專業的教師參與，目前我國正擬以多元的師資培育體系，培育更開放及更高水準的教師，改變學校文化，促成社會進步。此項改革尚待結合多元卓越的教育條件與政府經費之支援，方能培養出高素質之師資。

#### 8. 教育資源運用效率有待提高

台灣過去教育投資不足，雖然 憲法 中明定教科文的預算比率，但多年來教育預算並未達到理想，直到近年來才達到 憲法 規定的占中央總預算 15% 的規定。但與投資不足的問題相比較，另一更嚴重的問題在於教育資源分配不合理、無效率。這都不利於教育機會均等的理想及高品質教育的實現，如何使教育經費增加並有效利用，是當前教育改革的重要課題<sup>92</sup>。

### 三、塑建教育共同願景

未來的世界，將是一個變動急遽，充滿挑戰與競爭，也充滿了機會與希望的世界。科技的發展一日千里，國際間關係更加密切，人對自主性和自我尊嚴的要求不斷升高，民主化與多元化已成為不可抵擋的潮流。如何使下一代的國民能在這多變的世界裡安身立命，愉快生活；如何能妥為因應這些新趨勢而不斷提升國家和社會的競爭力，是世界各國紛紛大力推動教育改革的主要原因。站在二十一世紀轉折點上的台灣，累積過去的經驗與成績，也承擔了過去的束縛與壓力，要大步邁向更光明的未來，大刀闊斧地推動教育改革，就成為最迫切、最重要的全民工程<sup>93</sup>。

---

<sup>92</sup> 同註 2。

<sup>93</sup> 行政院教育改革委員會，[www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/bk1.html](http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/bk1.html)。

## （一）培養學以致用的能力

許多行之經年的教育觀念，許多承襲已久的教育體制，許多習以為常的教育做法都要起根本的改變。由於資訊爆炸、知識技術的迅速推陳出新，傳統靠背誦知識、發展智育為主的教育模式已經落伍。

為了因應快速的變遷，年輕人在學校除了學得基本知識外，更需要有能夠學以致用，能將知識轉化為因應各種生活挑戰和工作所需的關鍵能力。譬如，面對浩瀚的資訊汪洋，重要的不再是知道多少資訊，而是能否有蒐集及分析，研判、整合、運用資訊的能力。不再只是有多少數學、科學的知識，而是能否有運用數學和科技的能力，以及面臨困難時，能否有手腦並用，解決問題的能力。

在未來多變的世界裡，年輕人也需要懂得與自己相處。他要有獨立自主的心靈，而不隨波逐流；他能知道自己的長處和優點，而自信地適性發展。他會欣賞美的事物，有健康的身心。他具備創造思考、批判反省、適應變遷的能力。他是個能自律而樂觀進取的人。

由於科技化、國際化、民主化、多元化的趨勢，未來與陌生人相處共事的機會增加。因此他也要懂得如何與人相處。他要會與人溝通、能團隊合作、樂於助人，能尊重不同的習俗、文化和意見。他熱誠而有理想，能發揮人道精神、尊重弱勢，對社會群體的和諧有所貢獻。

今天世界上資源分配不均、人口爆炸、生態破壞等問題已成人類必須共同面對、共同關心的課題。未來年輕人不僅能欣賞自然，也要會和自然環境和諧相處，使人與自然可以共生共榮。

## （二）建立終身教育體系

為了能邁向這樣的理想願景，為了使下一代的年輕人能適應變遷、迎向未來，全面提升教育品質不僅必要，而且也是全民必需優先關注的議題。而教育改革，必須在教育理念、體制、和做法三方面同步大力推行，才能奏效。

在理念上，教育的目標不再只偏重知識的傳授，而是培養個人生活、工作、成長和不斷學習的能力。經由教育，也應協助建立起多元價值觀，使社會不再僅以金錢、名位來衡量一個人的成就，而重視適才、適所、適性發展的快樂服務人生觀。

在體制上要鬆綁。要解除各種不必要的束縛管制及不當的干預。教育的體制

要以學習者為中心來考量，容許私人興學、師資培育、學制區分、課程教材設計的彈性空間，及修正打破僅以筆試為主的聯招制度，建立起多元升學管道。

在做法上要修改課程與教法，使每個年輕人都能適性發展，成為不同領域中的人才。課程設計和教法上，也要由近至遠。一方面使年輕人能親山親水、愛護鄉土，尊重歷史文化的傳承，建立自信；另一方面也培育出前瞻思想、國際視野，開闊包容。在人格養成的國中國小義務教育階段，要儘速實行小班制，以培養學生自發學習的興趣，培育出良好的與自己相處、與他人相處的能力。

老師的角色在未來也會有巨大的轉變。老師不再只是知識的傳授者，而是協調者、督導者、學習環境的設計者。老師和學生共同學習，不斷啟發學生的好奇心和探索新知、探索新事物的能力。教育改革成功的關鍵在老師。因而協助老師建立一個可以持續成長學習、相互支援的環境十分必要。

而更重要的變革是，要建立一個終身教育的體系。未來是一個需要終身學習的學習型社會。學校教育，只是終身教育體系裡的一環。未來的學習環境，將由封閉的學校體系，開放為和家庭、社區、企業，甚至和世界互動學習的交錯網絡。教育不只是學校的責任，而是家庭、社會和企業的共同責任。學習不再只在學校，而可以隨時隨地，向不同對象學習。離開學校、踏入社會，只是另一階段學習的開始。

### （三）投資教育就是投資未來

未來人類面對的，是一個急遽變遷的社會，一個腦力密集的時代，一種無國界的競爭。迎向新世紀的台灣，無論是國家競爭力的提升、社會的和諧凝聚、自然環境的永續發展、人民能力素質的提升、和生活品質的改善，成功的關鍵都在教育。協助個人有尊嚴的成長，社會有秩序的進步，也要靠教育。投資於教育，就是投資於未來。

邁向二十一世紀，我們期望下一代的年輕人，都能適性發展、學以致用、自信地、快樂地學習、成長和生活；老師都能有更大的教學自主空間、樂在學習、充滿關懷；學校、家庭和社會連結成為相互支援的終身學習體系。美好的願景，不只靠政府、也靠大家一齊來彩繪塑建。我們要有什麼樣美好的未來，就看我們有多少熱情、理想、共識、和堅毅的精神，來共同推動教改<sup>94</sup>。

---

<sup>94</sup> 行政院教育改革委員會，[www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/bk1.html](http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/bk1.html)。

### 第三節 基金會的教育改革理念與政策

教育領域過去充滿問題和不滿，現在也充滿問題和不滿，日後仍將充滿問題和不滿。我們不須勾描改革的美麗遠景，人本文教基金會只是要解決當前我們能解決的教育問題。有人要問：「如果明天不一定更好，這樣的奮鬥還有什麼動人的意義？」我們要說：「你今天吃了飯，明天還要餓，但是這不代表今天找飯吃就缺少意義。」在教育改革的奮鬥中，我們只找今天這頓飯。成熟的奮鬥者不需要烏托邦！教育改革，不是要去實現特定的教育理念，而是要在台灣創造一個廣闊的教育空間，使得各種教育理念都得實現。

人本文教基金會不贊成在教育改革中搞取而代之的把戲：以為這批掌權的人愚昧無能，所以換了人就會更好。很多老師習慣指望青天，教育不好就指望郭為藩郭青天，郭青天不行就指望李遠哲李青天。台灣民間一直流行一種偷懶的想法：讓好人出頭，讓好人出來管事，自己可以不用管。這樣的想法，一定會壞事。

有兩方面的理由，使得這樣的期待一定會落空。第一方面是由於官場文化。第二方面是因為教育太複雜，少數人管，就算三頭六臂也別想管好。

#### （一）先談官場文化：

在官場中，並不是以才德定昇遷，而是以聽話配合當權者定昇遷。官場中有它自己的一套文化，一套價值觀，一套思維法則，一套行為習慣，進入官場的人，必須融入這套文化之中，才能取得同儕的認同，才能做事。教改會的審議報告象徵的意義大於實質，真正起作用的是另外一套運作。通常人在不受制衡的情況下，會喪失自省能力，特別是官場中人更會以各種公益的理由去辦他自己想辦的事，而且排拒別人的阻撓。

所以非政府組織為特定目標而成立，具有組織規模小、任務導向、行動靈活的優勢；同時現代社會傳播、通訊的便捷，非政府組織所能發揮的效能往往出人意料<sup>95</sup>。

#### （二）就教育少數人管不來這方面說：

即使在今天台灣的教育界存在一批才識卓絕之士，確實能提供天下人一套比今天好得多的教育，我們也不應該把教育規劃的大權交給他們，讓他們按自己的理想藍圖來施工。因此會造就一批新的「保母」，開始時新保母會比舊保母高明

---

<sup>95</sup> 王振軒，「非政府組織概論 Non-Governmental Organizations」，台中：必中出版社，92年2月，頁49-50。

一些（這是他能取而代之的原因），但是沒多久他們的才智和精力會耗盡，他們的人品會變化，他們的遠見會過時，教育又回到今天的局面，事事卡在等保母動手上頭，全國上下動彈不得，束手無策，充滿無力感。所以非營利組織除了是服務的先鋒，還是理念的先知，從社會參與的行動與實踐中瞭解社會脈動，並洞燭機先展開改革與倡導遊說的工作，影響社會輿論，促成公眾態度的改變，從而導引政策法令的修訂<sup>96</sup>。

教育變革的核心精神有兩個：第一，用自我負責來取代行政照顧。第二，用由下而上來取代中央集權。要把「教育部的教育」轉變成「千千萬萬人的教育」。教育的活動，百分之八十以上發生在學校和班級這兩個層級，由學校和班級來做判斷和決定，最能符合實況而有效。所以教育的決定要由基層依實況來做，如果有必要，再逐步彙整，向上形成共識。第一步，分權到基層。第二步，基層的決定由老師，家長，行政人員三方面合議形成。第三步，決定做得不好，讓老師和學生共同承擔後果。決定做得好，老師和學生共同享受教育改善的成果。非營利組織能提供多元的服務，彌補政府因資源與價值序位的限制，而無法全方位體現福利服務的缺失。非營利組織服務的提供同時也確保了弱勢族群的人權，使其在政府福利功能無法關照的角落仍可獲得關心與幫助<sup>97</sup>。

「改革」只能提供天下人動手改良教育的機會，不能提供一套改良好的教育。所以「改革」帶來的並不是輕鬆，而是耕耘和收穫。和今天不同的是，今天你想耕耘，但是卡在畫一的制度下，你動彈不得。就算你去耕耘，大部分的努力也會因為大環境的原因而白費。通過改革，很多家長會比今天更辛苦，許多行政人員會比今天更煩心，許多老師會比今天被要求更多。每個人都被其他人要求負責，每個肯負責的人都被賦予權力去追求更好的機會。負責有時是冷酷的，它意味著失職的人會有嚴重後果，甚至淘汰出局。

經歷改革之後，老師們會成為台灣第一次什麼都有的老師：有自己的組織，有教材的選擇權，有支配學校經費的權力，有招考解聘同事的權力，有校長的遴選權，有對教育政策的發言權與參與權，有憑本事去找學校的權力，有和政府議定聘約的權力，有律定輔導和管教分寸的權力。有一切動手去改善教育環境的權柄與工具。老師唯一沒有的是「藉口」，沒有呻吟的藉口，沒有怨天尤人的藉口。屆時如果學校的教學環境不好，只能怪自己不動手改善。老師不能再有天塌下來有高個兒頂著的念頭，因為「高個兒」已經在改革的過程中被排除了。但此番改革與改善教育品質的擔子不能全壓在教師「個人」頭上，必須給老師組織，透過組織由老師集體合作來分擔。

---

<sup>96</sup> Kramer, Ralph M. 1987, "Voluntary Agencies and the Personal Social Services". In W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. pp. 240-257.

<sup>97</sup> 同註 5。

## 一、幾條改革的主線

公共服務若由政府提供，則經費是由稅收支應，除了要經由多數人的同意外，更會受到許多規範性的限制，例如程序、規格和法令的類目範疇（category）限制，使政府不見得能滿足所有人的需求。非營利組織則可自由的依其志願提供服務，不會受到政治可行性與公平性的限制，畢竟，志願服務乃出於公益慈善的目的，而政府的行動卻須植基於公平與合法。可知非營利組織不受限於類目範疇的限制是其組織優勢<sup>98</sup>。因次以下提出幾個改革的方向：

### （一）「師資培育法」和「教師法」

透過這兩個法律，師資不再全由師範院校培育。普通大學也參與培育。師資培育以自費為主，公費是極少數。自費師資國家不能分發，必須由學校組織教師評審委員會辦理招考。而評審委員會有一半是行政人員的代表，有一半是非行政人員的教師代表，還有一席是家長會代表。教師法中對教師的解聘是採條件解聘，而不由解聘。學校一旦給了老師正式聘約，除非在教師犯法、精神耗弱、違反聘約情節重大或教學不力有具體事實的情況下，否則學校不能解聘老師。所以學校不能為了想聘一個更好的老師而去解聘原任的老師。

教師法規定小學老師一律改成聘任，聘任教師不是公務員（大法官會議三八號令），不是教育行政人員的部屬，不必聽命於行政人員。教師法中又把老師考績取消，日後老師非公務員化，不能記過不能申誡不能打考績。日後教師自己建立學校教師會、地方教師會和全國教師會，由教師會定聘約準則、聘約和教師自律公約，老師應該遵守的事全寫在上面。教師法也把退休制度改成儲金制，而且公私立學校年資於互轉時可以併計。

### （二）「國民教育法第八條」

教科書開放民間編寫，由學校裡的同科老師選定，交到校務會議通過。這一條目前還在立法院教育委員會審查，最後的結果還不一定。一定的是教科書開放。多版本教科書會帶來兩個新問題：誰審？誰選？這兩點民間和教育部各有意見，鹿死誰手還有待觀察。

### （三）教育人員任用條例

---

<sup>98</sup>官有垣、王仕圖，「非營利組織的相關理論」，民 89，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁 43-74。

目前交立法院法制委員會審理的「教育人員任用條例」中規定，校長任滿回任教師。而且擴充候用校長的範圍，使服務滿十年的教師具備候用資格，產生方式也改成由學校自候用校長中遴選。這樣校長日後不能再由教育行政系統任免遷調，校長自然把服務的對象轉回學校內的同仁。

#### （四）國民教育法

本來教育部在自己出版的教育白皮書中，答應在修國民教育法時，要重新設計中小學的校務會議。現在，卻在剛出爐的教育部版國民教育法修正案又黃牛了。不過沒關係，民間會自己設計修正案請立委提案。未來的校務會議是學校裡真正的決策機構：人數可能不超過 40，有家長會的代表參加。校長的遴選、校預算校務發展計畫的通過、選用教科書的確定、學生獎懲規定、成績考查規定，都要在校務會議上通過。就像政府不等於國家，學校行政人員也不等於學校。學校由三個部門組成：行政部門，教師部門，學生和家長部門。校長只是行政部門的領袖，大事要三個部門協商，不是單一的部門可以不顧另外兩個部門的意見和需要，片面決定的。

#### （五）教育預算監視網

目前台灣一年的教育開支四千億，約佔國民生產毛額 7%，是屬於世界高教育開支國家之一。但是花那麼多錢我們並沒有買到等值的教育。目前政府債台高築，財政是庶政之母，政府財政情況不佳，對教育的投入是無法增加的。降低中小學每班人數、增加每班教師數、減少授課時數、落實補救教學、協助弱勢家庭、建立教學後勤體系、教師進修、讓實習制度不教滿鐘點，在在都需要增加教育支出，難道要擴大舉債嗎？要改善教育品質又不擴大舉債，唯一的辦法是，「提高教育經費的運用效能」。只要錢能用在刀口上，即等於增加了大筆的教育經費。

關鍵有兩個：

第一要形成政府對教育預算的競爭性設計。

第二要建立校預算的內審制度。

學校支用縣政府經費的依據是「校預算」，學校支用中央經費的依據是「校務發展計畫」。這兩份文件以往都是校長獨自關在房間裡寫，不和老師們討論，無怪乎錢不能用在刀口上。目前教育經費均由行政部門編列，民意代表審查。而不管立法院或縣市議會，審預算都審不到要害。所以浪費的情況無法改善。未來要扭轉這種情形，必須通過校內的檢討，並進行兩項調整：

1. 校預算和校務發展計畫，必須通過校內的檢討，不管事情的檢討或事後

的檢討，都會為來年的經費編列產生正面的作用。

2. 學校必須提供第一線的經費支用情報給民意機關，民意機關有了這些情報做依據，才能具體的管理預算。

#### (六) 教育行政部門的割裂

教育人員原來是四大部門裡組織最嚴密的，整個系統完全由上向下布置，而系統的最末端是派在學校裡的校長。一方面是握有龐大資源和權力的教育部，另一方是校長在學校裡擔任整個系統的運動神經兼感覺神經。但是現在中央教育部和台北市教育局分隸屬於不同政黨，郭為藩吳英璋兩個人的背景、見解和人脈均不相同，而基本是台北市不拿中央的教育補助款。要台北市教育局聽教育部的，基本上做不到，整個教育行政系統產生第一次割裂。而在校長任期制實現後，校長也不可能把長官的意見看得比學校同仁的意見更重，屆時教育行政系統會產生第二次的割裂。徹底打破了鐵板一塊的局面。

#### (七) 教師會的發展

目前的教師會已經肯定可以組織，而且肯定由下而上組織，沒有人可以由上向下布置。教師之中人才濟濟，如果有組織，可以做很多很多事。而原來限制教師行動的諸般禁制，又被改革移除了，所以教師會的前途更是無可限量。藏在老師之中的人才太多，隨便抓就是一大把，給他們施展身手的空間，他們一定能把教育需要的東西通通做出來。問題出在兩關：

第一關在老師的自我形象太軟弱：許多老師沒有挺身而出當家做主的自信和心理準備，很多人是可以做出事清來，只是他不以為自己可以。這樣的情況下，很容易自願接受教育行政系統的支配。

第二關在人性中對權力和名利的慾望：當教育行政系統對教師組織的選任幹部加以招安，要名給名，要位子給位子時，沒有人能把持得住的。這一關靠選對人根本沒用，被選的人漸漸會被扮演的角色改變掉本質。唯一的辦法只能靠老師們管住選出來的理監事和代表。這就是為什麼教師組織的第一層理監事，非得在學校裡選不可的道理。在學校裡選，大家看得到這個人，知道這個人，可以要求這個人對大家做交待。

管住選出來的人，道理簡單，做起來真難。但是這一點如果在素質整齊的老師之間也做不到，那就更不要提普通百姓了。這一點才是老師們真正要學會才行的東西。如果做不到，台灣教育不會有真正的進展，很快改革又會往復到改革前的局面。

## （八）家長會的發展

台北市議會通過「家長會設置辦法」之後，家長開始成為學校教育積極參與者。目前台北市的家長會交流資源中心，正在幫助各家長會進行一場無聲的轉型。而台灣省也醞釀要改「家長會設置辦法」。

家長先天對兒童的需求具有敏感性，能對教育需要什麼提供最有價值的意見。每一項分下來的權力他們都應該參與。相對於教師組織，家長組織有優勢也有弱點。優勢在人數較多、財力較豐厚，有現成的組織可用，只要從事體質改善就行了。弱點在於素質沒有老師那麼整齊，組織比老師鬆散，受制於過去的歷史包袱也多。由於家長組織的一些弱點，使得家長組織要發揮大的影響力，往往必須跟人家合作，不然就是和教育行政系統合作，不然就是和教師組織合作。

過去教育行政系統左右逢源，和舊式家長會的領袖配合，一方面馴服了家長會，一方面又收挾家長制老師的功效。其實在改革之後家長會還是選擇教師會做為合作對象較有利。本來第二、第三弱的團體就應該合作，這樣才能對最強的團體形成制衡。

## （九）「行政院教改會」社區聯絡人制度

這是代表教育中第四部門的組織。本來行政院教改會的工作只在寫寫幾本審議報告而已。但是由於秘書長曾憲政的遠見與支持，社區聯絡人制度得以產生，這使得事情有截然不同的發展。一開始建議聯絡人制度，目的就在建造一個最大的教育參與組織，並且在「行政院教改會」結束後繼續運作。透過這個組織，將耳目觸角伸入每一個角落；透過這個組織，結束民眾一盤散沙的局面，透過這個組織讓一個普通的民眾也能將貢獻輸入教育發展之中。

首先在各地開聯絡人會議，選出服務人員建立聯絡中心。聯絡中心會進行議題規劃，每個月針對議題預備書面資料，約定一定數量的社區聯絡人在各處討論規劃議題（一些聯絡人依個人興趣在討論非規劃議題）。然後每個月開聯絡區會議，整合當月規劃議題的意見，簡報下個月的規劃議題。聯絡區和聯絡區之間再做串連，對各聯絡區之間的意見再行整合。出來的意見，直接送各個教育動力集團（行政院教改會只是幾個動力集團其中的一個），處理結果利用聯絡人簡訊，向提供意見的聯絡人們做交代。

對各個教育動力集團來說，經過廣泛討論的教育意見，永遠是珍貴的，永遠需要。而社區聯絡人制度正好源源不斷的生產這些意見，滿足這些需要。對聯絡

人來說，他要的是自己的貢獻能被適當的處理，溶入台灣教育的發展，只要中心能保障這一點，聯絡人的運作動機就能維持。自發起聯絡人制度之後，不少人去找教改會秘書處，希望教改會能封他做地方上聯絡中心的召集人。其實未來地方聯絡中心的有效性並不來自教改會的欽點御封，而是來自各地聯絡中心的相互承認。只圖虛名的聯絡人領袖，外地的聯絡領袖不會把他當串連對象。

#### (十) 大學財務改革與紓緩升學競爭

由今年開始台大、清大、交大、成大、技術學院的經費改成校務發展基金，此項措施如果為各界接受，未來各國立大學都會改成基金。國立大學改成基金，收入就不必繳國庫，大學才會有動機募款，否則大學募到錢繳國庫自己拿不到，不會肯募款的。下一步就要國立大學自負部分財務責任，把國家的補助壓到40%-60% 之間，其餘的錢讓學生家庭和學校募款負擔。

我們每年花五百億在少數國立大學學生身上，如果減少對每個國立大學學生的補貼，就能維持更多的大學就學機會。另一方面增加對私立大學的補助，拉近公私立大學的教育成本和學費差距，這樣私立大學才能和公立大學競爭。民間才更有意願興辦大學。這樣公私雙方提供的高等教育的就學機會都能增加，而政府的負擔也不致太沉重。高等教育增加之後，升學競爭就得以緩和，中小學教育也有機會恢復正常。

## 二、全面提昇教育改革環境

教育政策制定過程是相當複雜的，Kingdon 就指出，教育政策制定過程中，常遭受來自二個重要層面之影響，包括政府內部因素：行政部門、公務人員及國會；政府外在之因素：利益團體、學術研究單位、媒體、選舉與政黨及民意<sup>99</sup>。而這些不同機構或團體各有其不同觀點，因此，在政策制定過程中，基於本身利益考量，常透過權力的運作導致一政策難產或順利通過時有所聞。

政府為了確保行動的合法性及公平性，產生典型官僚繁瑣程序的困境，也就是官僚化或科層化 (bureaucratization) 現象。非營利組織通常運作規模較小，服務對象較少，因此組織不若政府部門龐大，業務也不似政府部門繁雜，其行動的正當性與公平性也較少受爭議，自然較不會科層化。非營利部門因較少受科層化缺失的影響，並且自由度與彈性相對較高，故形成組織優勢，有些政府機構還

---

<sup>99</sup> Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins Publishers.

會運用這種機制來執行其公共服務，以減少成本提高效率<sup>100</sup>。過去幾年的教育改革與發展，已將教育體制由中央集權過渡到民主體制，有各種教育議題不斷被提出、討論、形成共識或訂入法律中，也有關心共同議題的人組成各種教育社團，為其訴求而努力，展現出台灣社會多元充沛的生命力。

早在民國八十一年，大學教育改革促進會、人本教育基金會、教師人權促進會、振鐸學會、主婦聯盟教育委員會、婦女兒童安全保護學會等民間教改團體共同遞陳「民間團體憲改意見書」給第二屆國民大會代表，其中提出「修改憲法教育條款」之建議，成為日後「教育基本法」推動之開端<sup>101</sup>。

教育議題在如此多元發展之下，衛道人士擔心有些思想對立，到衝突不斷、力量分散、視聽混淆，造成社會更加無所適從，在追求安定與長遠規劃的教育領域中，更是期期不可。因此以下探討不同教育政策制定的模式，旨在讓我們了解政策產生的方式，以說明此政策的決策過程，及可能的互動形式。以下將針對綜合理性模式、菁英模式、團體模式、系統模式、漸進模式、起源模式、垃圾桶模式及修正模式加以探討<sup>102</sup>（邱祖賢，民 85；Kingdon，1984）。

#### （一）綜合理性模式

政策制定者，首先界定明確的目標及設定令人滿意之目標達成層次。教育政策制定是依完整的綜合性資訊，客觀的分析判斷，針對許多備選方案，進行優缺點評估，排定優先順位，估計成本效益，預測可能發生之影響，再經比較分析後，選擇最為可行的方案。

#### （二）菁英模式

其特徵在於教育政策是由社會上少數菁英人員，整合大眾意見而制定。而這菁英份子教育程度、社會地位或經濟收入，顯然優於一般民眾，所以能控制較多的資源。例如聲望、訊息、領導技能等，這對教育政策有相當之影響力，且為整個社會做好價值分配的工作。

#### （三）團體模式

它強調教育政策制定係團體競爭後所達成的均衡，而這取決於團體的相對影響力，任何團體間的相對影響力，一但發生變化，教育政策即可能隨之改變。當某一團體在政府中贏得勝利，其它團體立即跟進，如此循環著，最後教育行政機

---

<sup>100</sup> 官有垣、王仕圖，「非營利組織的相關理論」，民 89，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁 43-74。

<sup>101</sup> 薛曉華，「八十年代中期後台灣民間教育改革運動之研究-國家社會分析」，台北：前衛，民 84。

<sup>102</sup> 邱祖賢，「哈伯瑪斯的批判理論在我國教育政策制定的應用」，國立高雄師範大學教育學系博士論文（未出版），民 85。

關達成適應各種團體的教育政策。

#### (四) 系統模式

這特徵在於將教育政策視為教育系統的輸出。教育政策的制定乃是教育的政治與行政系統受到外在環境壓力時，所作的一種反應。教育的政治與行政系統彼此相互有關連的結合，而這功能是為了社會作權威性的價值分配，而這分配所構成的就是教育政策。

#### (五) 漸進模式

教育政策的制定強調政策的形成無不是依過去的經驗，對既有政策作小幅的、個別的、累增的修正而漸進變遷的過程。換言之，教育政策不過只是一種政府以往行動的延伸，而在已有的基礎上，稍加修正即可；而決策以既有合法性政策為主要的考量依據。

#### (六) 起源模式

最初的發端，不是要創造完整的理論，而是要關注於議題的設計與選擇，通常基於任何的觀點、無限的後退追溯來源及沒有人能領導任何人。

#### (七) 垃圾桶模式

Cohen、March 和 Olsen 指出，關於教育行政單位做決定的過程，他們稱作「無政府狀態組織」。而這名詞通常有三個特點：目標不明確、方法的不明確及流動的參與者。在目標不明確上，當參與者定義他們的偏好會產生衝突，所以個人間的偏好不是一致就是矛盾的；達成組織目標的方法不明確時，無政府狀態組織的成員不能了解組織過程，他們只是片面或基本的了解，因此必須在行動中摸索目標；而在流動參與者上，決策進入或流出，組織的界限是較流動性，組織的成員努力於不同的目標<sup>103</sup>。

「無政府狀態組織」，其決策常決定於四個分流：問題、解決方案、參與者及決策的機會。每一分流有其自己的觀點，有時各自分流，有時又會聚集焦點。因此，他們對於不同問題而爭論解決。各式問題在選擇和解決中考慮，因此決策的機會是藉由參與者的投入。從垃圾桶之混合中，了解其中有什麼，再製和抽離出所欲。陳文玉（民 86）指出，垃圾桶模式的基本立論基礎為，在「無政府狀態組織」中，不同參與者對於問題的不同界定及所提出的不同解決方式，集結在一匯集桶中，而問題解決之道，取決於政策制定成員將問題與解決方式配對的結果<sup>104</sup>。

---

<sup>103</sup> Cohen, M., March, J., & Olson, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.

<sup>104</sup> 陳文玉，「政策制定過程之研究」，國民教育研究所碩士論文，新竹：國立新竹師範學院，民 86。

## （八）修正模式

針對美國聯邦政府組織之議題設定有三個影響因素：問題、政策及政治。人們了解問題，形成公共政策變遷計畫，更投入政治性選舉與壓力團體中。國會成員常常在選舉與形成計畫間不斷奔波。學術和研究也常涉入形成政策計畫，政治利益團體亦不斷形成其計畫。事實上，任何行動者都可投入流派中，對政策形成修正壓力。

綜合上述，可知教育政策制定模式是多樣化的，且每一方式亦各有其優缺，教育政策制定或決策者，需針對所要改革項目的內涵及環境背景有所了解，以做出較佳之選擇。如限於時間之急迫，而必須做大幅度之修正，那可採菁英模式；相反的只需做小幅修正，那可採漸進模式；要追求最有大效率之政策，那可採行，綜合理性模式；要廣納眾人之意見，可採行團體模式或修正模式。當政策目標不明確或參與決策者是流動的，可採用垃圾桶模式。而如將教育政策制定看做是一政治相關，那其所考慮的層面也將更為廣泛，包括：環境不同利益團體、社會大眾、民意代表、政府官員及致不同政黨間之觀點，因而其採用之模式也更加複雜。因此，建立一個新的教育改革平台，使各種社團有個相互了解、資源整合、溝通協調的管道，便有其必要性。

全國教改協會是要提供一個新的舞台及幕後支援，各個社團就像是個演員，使演員能作盡情的精彩演出；它也像電腦的 WIN95 作業系統一樣，使各種程式能發揮更好的功能；更像是建構一條平坦的高速公路，使各種車輛能跑得更順利。

如此的設計，對台灣的教育、社會及政治都將產生長遠的影響。首先，需要有一群默默耕耘的人從事不求名利的服務，只求讓更多人能發揮影響力的機會。其次，它使得台灣各種議題都可以受到重視，不因人少勢孤而居於弱勢。分別把出錢、出力、出點子的人兜起來，匯成一股更強大的教改洪流。台灣社會大眾過去對爭權奪利的事情看得太多了，產生政治的冷漠及社會的疏離感，對各種社會議題也常漠不關心，我們期盼透過全國教改協會改善國人的體質，透過服務激起更多人對社會的關心。

全國教改協會為提高教育改革環境所提供的服務，主要包括以下三者：

### 一、整合各社團的資源：

各個社團在有限的人力物力及經費之下，甚至要編一份刊物、辦一場社會動員活動都有困難，其所提出的訴求常僅限於小眾傳播，對社團本身及社會都是個損失，全國教改協會將朝建立全國教育改革傳播網而努力，以一份共同的刊物、大眾傳播連絡網或電腦網路，提供各社團發表訴求、討論議題、爭取支持、溝通

協調的園地，更使得不同社團的人能了解其他社團的訴求。

## 二、提高社會的民主素養與自我意識：

要改善教育改革的環境，除了資源整合及資訊流通以外，更重要的是人員的培訓，使台灣社會的民主素養及自我意識提高，彼此透過相互尊重、溝通協調的方式解決問題。因此，全國教改協會將以舉辦教育關懷研習、社團幹部研習、公共政策研習、教育發展會議等方式，以培訓各社團人員除了關心自己的議題以外，更關懷整體的社會發展，為全方位的教育發展而努力。

## 三、建立資料整合系統：

台灣過去相當多的教育改革研究堆積如山，很多教育議題研究成果放在教育部當卷宗存查，無法發揮其應有的效能，辜負研究人員的心血事小，影響教育發展重大，需要有個平台，讓任何人提出的教育構想都能受到重視，都能集合關心的人士共同研究推動，使台灣教育有更多元發展的機會。在台灣資訊發展、有更多媒體可供應用之下，全國教改協會期待整合教育資訊，建立完整的資料整合與索引系統，不僅使各種議題能有效傳播，更可以輕易的取得其他相關資訊。

全國教改協會在多人奔波努力之下，期待更多不求名利的人擔任教改幕後人員，為改善整體教育環境而努力。更需要更多關心教育發展的社團加入，相互支援服務。「我們為社團服務，社團為教育服務」，是全國教改協會努力唯一的目標，您有任何需要，都可以尋求我們的協助。當然，我們在成立初期，屬於摸索階段，對於自我定位及所能提供的服務、所能整合的資源，都需要其他會員的全力配合協助。感謝加入團體會員的社團的支持，期盼我們為台灣教育發展攜手一同努力。

十二年來，人本教育基金會有著富的歷史但重要的不是過去，而是每一個即將到來的明天。台灣的教育，已經凝聚了龐大的「改革動力」，而政策、制度、乃至各項法令規章，也在雖然緩慢但持續變動中逐步前行；所以，現在要克服的困難，已經不是人們「不願意改變」，而是「不知道怎樣改變」<sup>105</sup>。

歷史交付我們的任務，經過十年「奔走呼號」的階段，已經進入一個新的領域，那就是：

建立更深刻、更細緻的教育哲學與教育思想；開創更多元、更開放的教育機會與教育情境；尤其是，發展更符合「人的學習」的「教育人的方法」；並且讓這些成為整個社會共同努力的目標！

長久以來，人們談論「教什麼」、「教多少」、「教出什麼結果」，但很少人研究「怎麼教」；我們必須在現有的基礎上，提出更新、更好、更多的「教的方法」，

---

<sup>105</sup> 財團法人人本教育文教基金會網站，[hef.yam.org.tw](http://hef.yam.org.tw)。

讓所有的教師、父母、一般機構中的領導或研發者，甚至任何一個人，都能更順利的「把人教會」，並掌握「學的方法」。這並不是狹義的「教與學」，而重建台灣社會的巨大工程。我們的工作，從來都不止是針對「家庭教育」、「學校教育」，乃至「成人教育」，而總是抱持著廣大的關懷鐘情於這塊土地，以及這地上的人，以及人與人之間、人與土地之間所有的一切。沒有任何教育可以脫離它所深植的社會與人群；也沒有任何人群與社會，可以不透過教育，而有任何「本質」上的改變。人本教育基金會的努力，過去是，現在是，將來也永遠是：為了台灣的未來。

教育政策是由誰制定？來自於總統、行政院長、部長、縣市長、立法者以及公務員，可說多少都有影響力。Lindblom 和 Woodhouse 就指出，在各式各樣的產品與服務上，都是透過複雜的經濟體系運作；而公共政策制定，亦是在複雜的政治系統中完成的，如只觀察高層政府官員的行動，顯然是不足的<sup>106</sup>（陳恆鈞、王崇斌、李珊瑩譯，民 87）。王俊權就針對政策的權力、利益、資訊、知識和對象，對應出五個不同的團體：立法審議機關；利益整合團體；資訊傳播媒體；專業參照團體；政策標的團體<sup>107</sup>。從政府組織機關之外的觀點來論述政策制定過程的影響因素，包括利益團體、學術研究單位、媒體、選舉與政黨、民意等。但這些彼此間的界線相當模糊，且也會相互影響。以下將針對 Kingdon 所指出之政策外在之參與者加以說明之<sup>108</sup>：

### （一）利益團體的種類

利益團體是政府之外對決策過程最有影響力者。一般而言，利益團體有商業與工業團體、專業團體、勞動團體、公共利益團體與政府遊說團體。而利益團體的壓力對於政府施政有一定的影響力，他們不但有正面的促進成立，也會有負面的反抗。通常的結果是抗議的分貝越高，動員的資源越多，所獲得的關注就越高。就以美國之交通與健康的議題為例，其所獲的關注程度是不相同的。交通議題關係到許多利益團體的利益，而且所持的意見多元化，甚至會有衝突的時候，帶給政府的壓力較大，促使政府重視之。相反的，健康的議題多半只受到某些特殊（疾病）者的關注，除了一些基本的專業或勞動組織之外，很少有公會注意到這些議題。伴隨議題而來的是爭論點。通常利益團體對於議題設定效果有一定的影響，利益團體的論點通常是以自己的利益為利益，但政府施政不會只考慮他們的利益，還有許多因素是政策決策過程必須列入考慮的。

<sup>106</sup> 陳恆鈞、王崇斌、李珊瑩譯，「政策制定的過程」，台北：韋伯文化民，87。

<sup>107</sup> 王俊權「我國壓力團體與教育行政決策之關係」，教育研究所碩士論文，台北：國立台灣師範大學，民 87。

<sup>108</sup> Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins Publishers.

## （二）學術研究單位

在政府組織之外，學術研究團體的影響力僅次於利益團體。在政策決定過程中都會有學術團體的蹤跡。一般而言，學術研究單位影響政策制定的改變包括：1. 學術研究對議題選擇的影響高於政府，因此許多政客會尋求學術研究的支持來建構解決問題的方式。2. 其所造成的影響有長期與短期兩種：就長期而言，學術研究潛化政策決策者；就短期而言，當決策者支持的方向與學術研究的結果是相同的，則學術研究成為政策的增強物。

## （三）民意

政府機構施政一般都會參考民意方向，而民意造成的影響有正的也有負的，正向的影響會增強政府的施政信心，負面的則會限制政府的施政。民意可以促進議題的形成，但對於議題的決策方向的影響力並不大。因為來自民意的壓力太過於分散。民意相當多元，且多數的民意事實上是來自專家本身的影響意見領袖，因媒體有時候只報導政治領導者的意見。

綜合上述，可知政策制定的過程是相當複雜的，其影響因素繁多，不但有政府內部組織的影響，還包括政府外部組織運作。就國內教育政策的利益團體如教師會、民間教改組織、教科書出版商而言：教師會為了爭取教師更多福利或權益，積極運作教師法之通過或爭取私校教師退休權益等；民間教改組織：主婦聯盟教育委員會、振鐸學會、人本教育基金會等組織，積極爭取家長參與學校事務<sup>109</sup>；教科書出版商透過立法委員，向教育部施壓爭取教科書開放為審定本。

學術研究單位受政府部門之委託，從事教育政策研究，而其結果提供政策制定者參考。可知他們對於議題的選擇方式影響大於議題設定本身。Reimers 和 McGinn 就指出，並不是所有的研究都是為政策設計<sup>110</sup>。所以政策也未必循著研究結果，如要研究結果成為政策，策略之一是我們應先認出影響政策形成的重要人們，並加以影響之。最後談到民意，對教育政策而言，民意的影響力似乎不大，畢竟意見太分歧了，且教育政策議題並不像全民健保是全面性，受關注的層面仍是有限。

王俊權指出，教育行政機關宜多鼓勵各種教育有關團體或組織的產生，藉其

---

<sup>109</sup> 薛曉華，「八十年代中期後台灣民間教育改革運動之研究-國家社會分析」，台北：前衛，民84。

<sup>110</sup> Reimers, F., & McGinn, N. (1997). *Informed dialogues: Using research to shape educational policy around the world*. London: Westport.

中介的角色，匯集各種利益主張，形成意見，以利教育行政機關作好規劃工作<sup>111</sup>。因此，一些教育會、教師會、家長會、各級教師代表、教育或學校行政人員代表、出版業等不同單位，都可浮上政策討論會場，共同研討以使政策內容更充實可行。

---

<sup>111</sup> 王俊權「我國壓力團體與教育行政決策之關係」，教育研究所碩士論文，台北：國立台灣師範大學，民87。

## 第五章 彭婉如文教基金會與兩性平權

### 第一節 基金會簡介

#### 一、成立源起

一九九六年十一月三十日，時任民進黨婦女部主任的彭婉如女士，南下高雄為隔天即將進行表決的民進黨「婦女參政四分之一保障條款」徹夜奔走，不料卻在深夜搭計程車前往住宿旅館途中遇害，喪生於一個對女人人身安全毫無保障的社會。

為了紀念這位以爭取婦女權益、提倡兩性平等為畢生志業，卻不幸慘烈犧牲的婦運先驅，婦運團體的姊妹、民進黨的同志和她的親朋好友，除了發起「1221女權火照夜路」大遊行、施壓立法院通過「性侵害犯罪防治法」、催生教育部「兩性平等教育委員會」之外，並特別成立「財團法人彭婉如文教基金會」，以延續她的未竟之志和理想。

#### 二、基金會成立宗旨

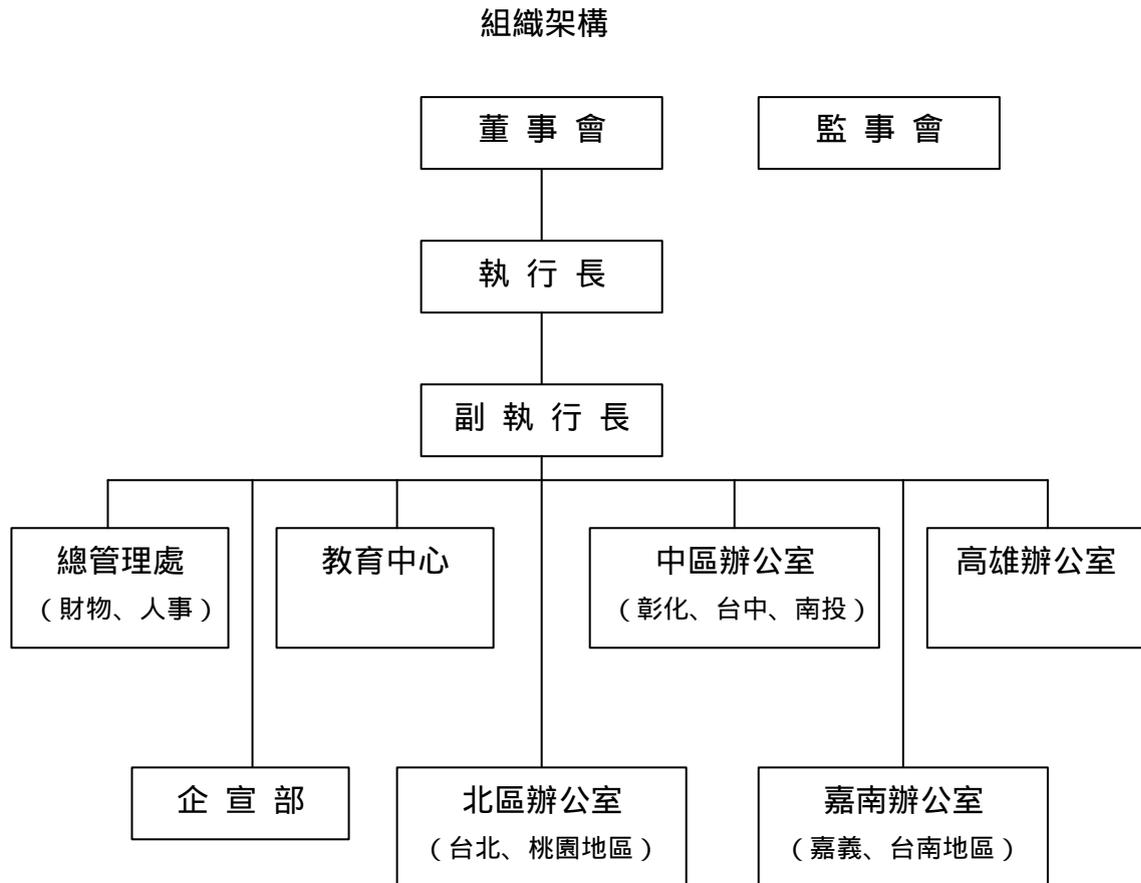
1. 推動兩性平權教育，建立兩性平權文化。
2. 督促與婦女人身安全有關之教育及政策之落實。
3. 促進保障婦女權益法令制度之建立、落實兩性平權文化。
4. 鼓勵婦女參與政治及公共事務。
5. 獎勵各項與婦女議題有關之服務、執行及研究。
6. 開發婦女潛力，結合社區需求，落實福利社區化。
7. 落實終身學習、職業教育與就業協助。

#### 三、基金會未來展望

彭婉如文化基金會希望能將台灣打造為一個善待女人與小孩的安全島，並逐步實踐照顧福利社區化的理念，期待終能達成「老有所終，幼有所養」的目標。

資料來源：本研究整理自財團法人財團法人彭婉如文教基金會 <http://www.pwr.org.tw/>

#### 四、基金會組織架構



#### 五、彭婉如基金會大事記

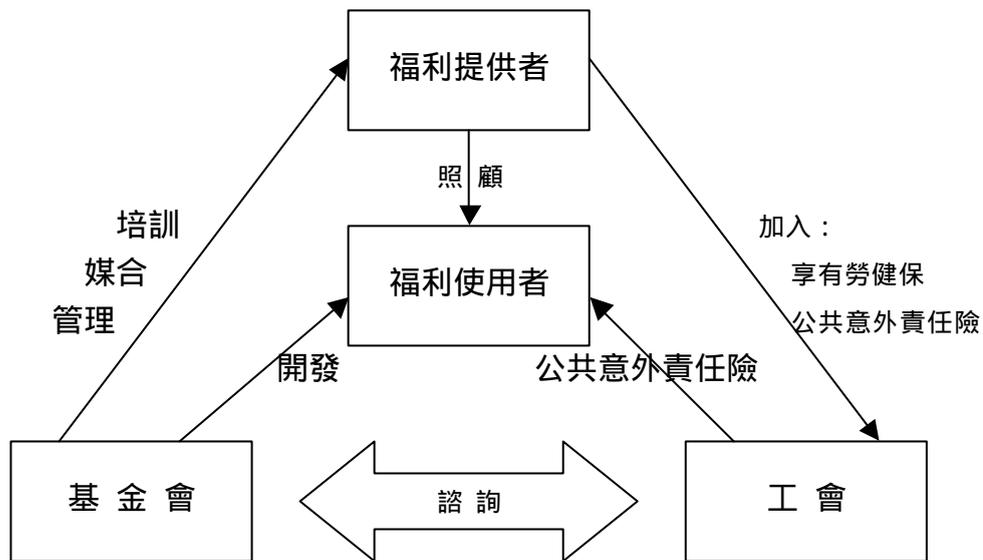
<b>籌備階段</b>	
1996.11.30	婉如遇難。
1996.12.21	「女權火照夜路」大遊行。
1997.01.14	舉辦「媽媽治城公聽會」，提議將各社區婦女的人身安全居住環境、經費配置等需求，反映至縣市政府成為警政決策，並在各社區召開「社區婦女治安會議」。
<b>基金會成立初期</b>	
1997.05.01	財團法人彭婉如文教基金會正式成立。
1997.05.20	社區治安方案起跑。
1997.08.13	舉辦「1997 避夏充電活動」婦女領導人暨工作夥伴避夏充電活動。
1997.08.13	「女人安全值幾分？從偵查犯罪績效配分標準談警政社區化與婦女人身安全」記者會。
1997.08.23	「從受害共同體至警民共治，以五常社區觀點看 白案槍戰」座談會。
1997.11.21-12.7	「女權火 1997」紀念婉如遇難週年系列活動。

1997.12	成立「社區兒童及少年認輔支持系統」。
打造婦幼安全島階段	
1998.04.02	「趕出電視怪獸」記者會，呼籲拒絕媒體的色情及暴力污染。
1998.04.03	「打造婦幼安全島」記者會，喚醒大家重視婦幼安全。
1998.09.01	推動「社區國小課後照顧支持系統」。
1998.11.08	「邁向社區與市政府的合夥」海報裝置展--二週年紀念活動。
1998.11.19	「社區媽媽與阿扁媽媽的對話」座談會。
1999.02.27	推動「社區保母支持系統」。
方案成熟推廣階段	
1999.03.08	台北市辦公室設立。
1999.05.01	高雄辦公室設立。
1999.05.07	「讓媽媽安心跨入二十一世紀」座談會。
1999.09.01	台南辦公室設立。
1999.09.14	「全民勸說媒體行動」-台灣變色龍使台灣變色記者會。
1999.10	921 地震東勢災區國小學童課後照顧人員說明會。
1999.11.15	台中辦公室設立。
1999.12.16	921 地震災後，台新銀行捐出一千萬做為「認真的主婦、有福的社區」的「學童托育及課後照顧計畫」公益基金。
2000.02.17	舉辦安康平宅元宵晚會--三週年紀念活動。
2000.02.25	「好保母哪裡找」記者會，做保母與家長間的橋樑。
2000.05	「社區自治幼兒園」正式成立（台中災區成立第一所）。
2000.05	台北縣辦公室設立。
2000.05	中華汽車捐贈三輛汽車。
2000.05	統領建設捐贈辦公器材。
2000.10.09	行政院勞委會委託推動「促進婦女積極就業專案」，幫幫專線 080 058805（你我幫幫你我）正式啟用。
2000.11	推動「社區家事管理支持系統」。
宛如媽媽般的守護階段	
2000.12.1	「宛如媽媽般的守護」四週年紀念活動；「全國社區治安推動聯盟」開跑。
2001.1.12~14	「台灣連鎖店．聯手牽台灣」博覽會，與台灣連鎖暨加盟協會合作，邀請協會的會員門市一萬多家加入成為「安全愛心站」。
2001.2.15	承辦高雄市單親家庭服務中心。
2001.2.17	「安全愛心站，給台灣宛如媽媽般的守護」記者會，總統夫人吳淑珍、葉樹嫻、江霞及平路為「每天 10 元，支持彭婉如文教基金會」DM 代言人。
2001.4.1	「宛如媽媽」紀錄片首映及座談會。

2001.5.11~12	「安全愛心站，給台灣宛如媽媽般的守護」記者會（北、中、南共四場），與信義房屋合作。
2001.5.20	「宛如媽媽般的守護」慈善音樂會。
2001.6.8	恒昶實業公司贊助二組沖印機器，協助於板橋及台南各開設一家富士彩色沖印店。
2001.6~7	「歡樂兒童魔法秀」系列--課後照顧成果展（北、中、南共五場）。
2001.3~12	申請行政院勞委會的「永續就業工程計畫」，積極開辦保母、家事管理及課後照顧人員培訓，創造就業機會。
2001.07	南投工作站成立。
2001.09	桃園工作站成立。
宛如媽媽的照顧，社區互助實踐的階段	

## 六、基金會推廣方案架構

社區照顧福利服務支持系統



福利提供者：為受過專業訓練的保母、居家坐月子人員、課後照顧人員、家事管理人員及居家服務人員。

福利使用者：為社區照顧福利服務項目--保母、居家坐月子、課後照顧、家事管理及居家服務等項目的使用人。

資料來源：本研究整理自財團法人財團法人彭婉如文教基金會網站 <http://www.pwr.org.tw/>

## 第二節 台灣婦女運動發展史

### 一、台灣婦女運動的緣起與發展

台灣的「婦女運動」是近幾年才開始崛起。自 1950 至 1960 年間，台灣雖然有少數的婦女團體，但泰半的功能與宗旨都在維社會政治的穩定，以及對老弱婦孺的援助與民生照顧為目的。成員多半也以有經濟基礎的婦女主。1970 年代，當時的女權先鋒提出“新女性主義”一詞後，台灣的婦女運動才真正受到矚目<sup>112</sup>，在台灣固有的父權社會中才開始有兩性平權的概念。

解嚴之後，80 年代末期的台灣社會頓時明智大開，許多不同主題的非政府組織紛紛成立，而以婦女運動為主要訴求的婦女團體，也在此時設立、發展<sup>113</sup>。當時的婦女團體除了從事社會服務的工作外，也參與政治，並藉由非政府組織靈活、廣泛的行動特性，投身與婦女相關公共政策的制定及提供若干政策建言，深化婦女在台灣社會的參與，進而追求真正的兩性平權。由於婦女非政府組織的大力倡導，當時的確讓台灣社會警覺到女性長期以來所承受的不平等待遇，雖然在立法與政策層面的改善不多，但政府部門已開始逐漸正視所謂的婦女問題。

九 年代的台灣婦女運動逐漸萌芽<sup>114</sup>。九 年代台灣的社會結構劇變，特別是西方資訊科技的力量改變了產業結構的轉型和經貿交易模式，加上全球化民主思潮的影響下，自然而然的提供台灣婦女運動一個更具彈性的發展空間，而台灣的婦女非政府組織，也在此一多元文化的驅使下，如雨後春筍般的大量繁衍，此時，台灣的婦女運動在社會文化與民間團體的主導之下，終於有了較具體的規模。近來台灣社會仍持續震盪，民主與平等的渴望依然存在台灣人民的心中，許多弱勢百姓利用組織的途徑結合群體的力量，為自己謀取福利，也未台灣社會爭取更平等的生活空間。而台灣婦女非政府組織的努力與發展，無非希望藉組織的形式來群集婦女的力量，推動、倡導兩性平權的價值，為台灣社會的民主化與現代化，貢獻心力。當全民正為建構台灣新主流價值努力之際，婦女非政府組織的付出與貢獻，實為一股社會的建設台灣新社會的一股巨流<sup>115</sup>。

### 二、台灣婦女非政府組織的類型與功能

婦女團體在近十年來有蓬勃發展的趨勢，根據內政部統計局 90 年中央所轄之人民團體與地方政府所轄之人民團體的統計資料顯示，自民國 66 年至 90 年底台灣地區民間婦女團體(概含於其他團體中)的成長率呈現逐年上升的趨勢，尤其

<sup>112</sup> 台灣婦女資訊網，台灣婦女運動發展史，<http://taiwan.yam.org.tw/womenweb/>。

<sup>113</sup> 台灣婦女資訊網，婦女運動史資料展，<http://taiwan.yam.org.tw/womenweb/>。

<sup>114</sup> 王麗容，《九 0 年代台灣的婦女問題》，婦女與社會政策，(台北：巨流圖書公司，1995 年)，頁 2。

<sup>115</sup> 王振軒，「非政府組織概論 Non-Governmental Organizations」，台中，必中出版社，2003。

在民國 85 年到 90 年間的成長速率更是驚人(參見表 5-1)。這除了代表了婦女問題已備受重視的社會現象外，也說明了愈來愈多的婦女非政府組織投入打造台灣新社會的工程。無論是協助解決婚姻問題的服務性組織，或是保護婦女人身安全和幫助受害婦女獲得重生的婦女團體，甚至幫助婦女獲得自我成長、就業、家庭重塑、兩性機會平等的非政府組織，都是默默為婦女服務，為社會奉獻的民間改革力量。

表 5-1：民國 66 年至 90 年底台灣地區婦女及其他團體統計表

資料來源：內政部統計局

年度	中央政府所轄人民團體	地方政府所轄人民團體
	宗親、同鄉、校友會、婦女及其他	宗親、同鄉、校友會、婦女及其他
六十六年	30	621
六十七年	32	636
六十八年	33	684
六十九年	88	647
七十年	52	705
七十一年	56	643
七十二年	72	688
七十三年	75	679
七十四年	82	635
七十五年	84	447
七十六年	53	693
七十七年	62	993
七十八年	35	1,144
七十九年	50	1,516
八十年	48	1,526
八十一年	61	1,403
八十二年	76	1,566
八十三年	60	1,671
八十四年	69	1,707
八十五年	108	1,853
八十六年	130	1,923
八十七年	141	1,986
八十八年	174	2,113
八十九年	202	2,076
九十年	223	2,300

目前台灣的婦女非政府組織所從事的活動，一般而言都不脫發展婦女權利與爭取婦女權益的範疇，有些是提供不幸或受難婦女的“補救性”服務；也有從事“補充”婦女就業或準備再就所業需的服務；另外，有些從事提供婦女自我成、家庭成長和社會參與的“發展性”，服務；此外也有提供預防或減輕婦女因難的“保護性”服務。期種類與功能的繁多，是為了因應多元社會中的各種婦女人權問題。

這些團體暨組織大多具有多目標的功能角色，綜合之，大致可分為下列幾類型（參見表 5-2）：

表 5-2：台灣婦女非政府組織之類型與功能表

<p>一、支持性和發展性功能</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 增強親職教育</li> <li>2. 提供婚姻諮詢</li> <li>3. 協助托兒和育兒</li> <li>4. 協助婦女發展自我</li> </ol>	<p>三、補救性和治療性功能</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 諮商服務</li> <li>2. 成長團體</li> <li>3. 心理治療</li> </ol>
<p>二、保護性和替代性功能</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 危機調適</li> <li>2. 庇護照顧</li> <li>3. 替代服務</li> </ol>	<p>四、教育性和預防性功能</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 成長教育</li> <li>2. 權益(利)教育</li> <li>3. 角色適應教育</li> </ol>

資料來源：王麗容，《婦女組織與婦女政策芻議》，載於婦女與社會政策，頁 564。

簡單來說，台灣的婦女非政府組織已經隨著社會的轉型與多元，也朝向多樣化、多功能的方向蓬勃發展(台灣自 1992 年至 1998 年之重要婦女非政府組織參照表 5-3)。無論是「婦女新知」的喚起女性自覺、「主婦聯盟」的關心環保、改善親子關係、及對傳統婦女「賢妻良母」的角色在定位，或「晚晴」協會，對婦女的自我單獨存在的價值的肯定<sup>116</sup>，都是台灣婦女非政府組織，不僅是台灣女權運動發展的重要推手，也是建構台灣新主流價值的一股不可忽視的力量。

表 5-3：台灣自 1992 年至 1998 年之重要婦女非政府組織參照表

民間婦女組織團體				
團體名稱	成立時間	地址位置	聯絡電話	網址
台灣基督長老教會總會婦女事工委員會	1922	台北市羅斯福路三段 269 巷 3 號 5 樓	2362-5282	

<sup>116</sup> 殷允梵，《抖落弱者的畫像-評「台灣婦女成長團體未來展望」》，當今婦女的角色與定位，頁 293。

婦女新知基金會	1982	台北市長安東路二段 230 號 2 樓	2711-2874	<a href="mailto:hsinchi@ms10.hinet.net">hsinchi@ms10.hinet.net</a>
台北婦女展業中心	1984	台北市羅斯福路 3 段 269 巷 3 號 3 樓	2369-8959	<a href="http://www.twdc.org.tw">www.twdc.org.tw</a>
晚晴婦女協會	1984	台北市 106 大安區安和路一段 102 巷 14 號 B 1	27080126	
台大人口中心 婦女研究室	1985	台北市羅斯福路四段 1 號	2363-0197	<a href="http://www-ms.cc.ntu.edu.tw">www-ms.cc.ntu.edu.tw</a>
彩虹婦女事工中心	1986	台北市新生南路三段 2 號 6 樓之 4	2363-1400	
主婦聯盟	1987	台北市汀州路三段 160 巷 2 號 4 樓	2368-6211	<a href="http://forum.yam.org.tw">forum.yam.org.tw</a>
進步婦女聯盟	1987	台北市雲和街 49-1 號 1 樓	2363-1092	
台北市婦女救援基金會	1987	台北市大安區復興南路 1 段 321 號 7 樓之 1	2700-9595	
勵馨社會福利基金會	1987	台北市長安西路 49 號	2550-9595	<a href="http://www.goh.org.tw">www.goh.org.tw</a>
台北市現代婦女基金會	1987	台北市松江路 75-1 號 11 樓	2391-7128	
基層婦女勞工中心	1988	台北市健康路 208-3 號	2762-1006	<a href="mailto:tgwwc@isl.net.tw">tgwwc@isl.net.tw</a>
中華民國終止童妓協會	1989	台北市泰順街 2 號 4 樓之 2	2365-8510	<a href="mailto:ecpatwn@ms12.hinet.net">ecpatwn@ms12.hinet.net</a>
清華大學兩性與社會研究室	1989	新竹市清華大學人文社會科學院 C 區三樓	035-723690	<a href="http://r703achem.nthu.edu.tw">r703achem.nthu.edu.tw</a>
台中市晚晴協會	1990	台中市北區淡溝里民權路 400 號 3 樓	04-2018690	
新女性聯合會	1991	台北市福州街 1 號 11 樓	2397-1520	
女工團結生產線	1991	台北市杭州南路一段 95 號 4 樓	2392-3670	
高雄市晚晴婦女協會	1991	高雄市三民區博愛一路 266 號	07-3227188	
高雄市婦女新知協會	1992	高雄市前金區民生二路 75 號 12 樓之 3	07-2729735	
高醫兩性研究中心	1992	高雄市十全一路 100 號	07-3119851	<a href="http://www.ecpat.org.tw">www.ecpat.org.tw</a>

台北市婦展協會	1993	台北市吳興街 284巷22弄126 號1樓	2738-5946	
民主進步黨婦女發展部	1993	台北市北平東路 30號10樓	2392-9989	
台北市社區婦女協會	1993	台北市南港區東 新街78號3F	2657-7336	
女性學學會	1993	台北市新生南路 三段56巷7號2 F	2366-1233	
台北市女性權益促進會	1994	台北市新生南路 三段4號14樓之 4	2365-2710	<a href="http://newcongress.yam.org.tw">newcongress.yam.org.tw</a>
女書店	1994	台北市新生南路 三段56巷7號2 樓	2363-8244	
台北市婦女新知協會	1994	台北市迪化街一 段21號8樓	2558-0133	
台灣婦女成長資源協會	1994	台北市南昌路1 段66號2樓	2356-8127	
粉領聯盟	1994	台北市金華街 140之1號4樓	2393-7442	
一葉蘭喪偶家庭成長協會	1995	台北市基隆路二 段19號6F-1	2729-4973	
成大婦女與性別研究室	1995	台南市701大學 路一號	06-276-3306	<a href="mailto:kailing@mail.ncku.edu.tw">kailing@mail.ncku.edu.tw</a>
高雄市一葉蘭同心會	1995	高雄市陽明路 509號	07-2823093	
台北市台灣婦女會	1995	台北市永吉路 338號3樓	2766-9237	
中央大學性別研究室	1995	台灣中壢市五權 里38號	03-4262926	<a href="http://Sex.pine.ncu.edu.tw">Sex.pine.ncu.edu.tw</a>
台大建築與城鄉研究所性別與空間研究室	1995	台北市羅斯福路 四段1號	2363-0231	<a href="mailto:d5544008@ms.cc.ntu.edu.tw">d5544008@ms.cc.ntu.edu.tw</a>
高雄市女性行動協會	1996	高雄市苓雅區文 橫二路93巷17 號	07-3389314	
彭婉如基金會	1997	台北市新生南路 三段56巷7號3 樓	2362-2957	<a href="mailto:pengwan@ms13.hinet.net">pengwan@ms13.hinet.net</a>
台中市社區婦女成長協會	1998	台中市西屯區福 安一街8號4樓	04-3504991	<a href="mailto:taiwan@mail.alishan.net.tw">taiwan@mail.alishan.net.tw</a>

### 第三節 彭婉如基金會社會照顧福利系統

#### 一、保母系統

##### 【方案簡介】

由於現今社會型態大幅改變，雙薪家庭急遽增多，托育的問題也隨之愈趨重要，如何找到「好」保母，便成為大家共同的心願。彭婉如基金會為了滿足社會上的托育需求，並鼓勵婦女二度就業，特別成立了「社區保母培訓班」，讓家長在居家附近就可以找到專業的、安全的保母，既可免除托嬰時的路途奔波，又可祛除他們對不當托嬰的焦慮。此外，結業後的保母亦可認識社區內的其他保母，需要時可互相照應，並藉由在職培訓持續獲得專業方面的諮詢，擺脫昔日孤立無援的困境。

彭婉如基金會的做法是在社區開辦社區保母培訓「基礎班」與「在職班」兩種課程，招募社區有意成為保母的婦女，給予育嬰基礎訓練，讓她們成為專業的好保母。此外也歡迎領有執照之現職保母參加「在職班」，不僅可增加保育新知，並且有機會彼此切磋托育經驗，若萬一有急事需要外出，也有對象可以臨托。

而為了要確保托育品質，凡加入支持系統的保母，彭婉如基金會皆會先派員前往做家庭訪視，查看保母家庭成員是否複雜、居家環境品質是否妥適等？確實做好篩選與把關的工作，提昇保母的專業素質。

##### 【課程介紹】

彭婉如基金會針對保母工作所需，聘請專業講師，實務與理論並重，予以102小時的特別訓練，培訓的課程內容如下：

分 類	課 程 內 容
總 論	培育社區保母的重要性
	保母家庭生活與工作角色
	勞動權益之探討（工會理念與組織）
托育概論與兒童福利	認識兒童福利相關法規
	托育概論與工作倫理
	兒童保險相關法規
	托兒的法律常識
嬰幼兒照顧概論	嬰幼兒的教材與教法

	嬰幼兒的心理發展
	初生兒的照護
	嬰幼兒的生活能力訓練
	嬰幼兒的衛生保健常識
	嬰幼兒的預防接種
	如何開發嬰幼兒腦力
	嬰幼兒的語言發展
	嬰幼兒的社會行為發展
	嬰幼兒常見之疾病及處理方式
嬰幼兒點心調製及簡易玩具製作	副食品及點心調製
	簡易玩具制作蒙特梭利 DIY
	嬰幼兒的遊戲設計
	嬰幼兒的遊戲場所安全
其它	說故事的技巧及圖書介紹
	如何為孩子做生活記錄
	特殊兒童的照護
實習	幫嬰幼兒洗澡、沖奶、換尿布
	嬰幼兒的 CPR、意外預防與急救
	保母工作環境及家庭見習

## 二、課後照顧

### 【方案簡介】

< 社區國小學童課後照顧支持系統簡介 >

彭婉如基金會為了讓社區不再有鑰匙兒，為了協助社區父母安心就業，為了給予學童生活與課業輔導，為了給予低收入家庭學童及受父母忽視之小孩平等的學習與成長機會，彭婉如基金會設計了社區課後照顧支持系統，下課後就讓孩子就近留在學校的大空間裡，利用學校的設施，由社區媽媽、學校老師及各類專業人才，大家一起為孩子課後的這段時間，提供不一樣的課程內容。

彭婉如基金會的做法首先尋求有意合作與理念相近的學校，再從該學區招募高中職、大專以上學歷、有熱誠、有專長、有意從事課後照顧的婦女，給予職前 102 小時的培訓，及之後不斷地在職訓練。通過遴選者即可進入學校從事學童課後照顧的服務了。基金會自 1997 年開始推動課後照顧方案後，目前已與全省 72 個小學合作，共照顧了 5,781 名學童。

### 【課程介紹】

彭婉如基金會針對課後照顧工作所需內容，聘請專業講師，實務與理論並重，予以 102 小時的特別訓練，培訓的課程內容如下：

項目	課程內容	課程說明
一	作業指導	由口碑良好的學校教師或受過專業訓練甄選合格的熱心家長指導。
二	故事 EQ	透過故事引導學童；發展良好人際關係、和諧親子關係、兩性相處之道、正確性教育觀念、如何獨處、表達與溝通技巧、情緒管理、人與大自然的關係等。
三	都市遊俠	方言教學、鄉土教育、安全與逃生技巧、CPR、如何打扮自己、小廚師、餐桌禮儀、快樂小管家等。
四	團康體能	團體遊戲、各項律動、扯鈴、踢毽子、跳繩、乒乓球、籃球、羽毛球等各項活動。
五	興趣培養	橋藝、美勞、剪紙、摺紙、歌謠、音樂欣賞等。
六	心理衛生教育等	教導兒童尊重生命，學習對異性的接納與包容，學習自我保護的方法並了解面臨壓力時的因應方式與解決之道。

### 三、居家服務

#### 【方案簡介】

雙薪家庭的增多，已經是現今社會發展的趨勢，彭婉如基金會為了讓職業婦女可以安心工作，特別開設「社區家事管理人員培訓班」，透過專業的課程安排，培訓專業的家事管理人員，建立家事管理人員支持系統。社區家事管理支持系統提供了家務整理（包括清掃、洗衣）、膳食、陪伴、陪診以及接送的服務，將繁雜的家務勞動轉為專業、有酬的工作，不僅免除了職業婦女因為分擔家務勞動、接送孩童而陷於蠟燭兩頭燒的困境，提昇家庭生活的品質，連帶地也為有工作需求的婦女創造新的就業機會。

彭婉如基金會的做法是透過幫幫專線及其它管道招募年齡介於 20-60 歲之間、有意成為家事管理人員的婦女，加以分區培訓，等培訓課程結束，通過遴選者基金會將會她們免費轉介工作。彭婉如基金會自去年 11 月底推出家事管理方案以來，目前已成功協助了 336 名婦女順利就業，服務了 740 個家庭。

#### 【課程介紹】

彭婉如基金會針對家事管理工作的獨特性，聘請專業講師，實務與理論並重，予以 102 小時的特別訓練，培訓的課程內容如下：

分 類	課 程 內 容
總 論	開幕典禮及彭婉如文教基金會簡介
	家事管理理念架構及工作說明
	勞動權益之探討（工會理念與組織）
	家事管理人員情緒管理及溝通技巧
	分組評估、探討，實際經驗分享
	遴選
	結訓及成果發表
清潔打掃	認識及正確使用各類清潔劑
	認識及正確使用各式清潔用具
	實習-清掃
	快速整理房子的技巧及居家擺設與技巧
	家庭垃圾分類與廚餘處理方式
	冰箱管理
洗衣整燙	如何正確洗衣及整理收納衣物
	衣物的整燙法
	實習 - 衣物整燙
膳食管理	慢性病與正確飲食
	食品採購的認識、技巧及物品保存方法
	基本營養學
	膳食設計與烹飪技巧
	烹飪實習及小組經驗分享
	新鮮蔬果的選購與保存方法
陪診就醫	陪診就醫流程解說，陪診安全需知
	個人健康與衛生及預防職業傷害
	常見疾病徵兆認識與簡易處理需知、緊急意外處理
接送陪伴	孩童接送安全與陪伴應注意事項
	如何和孩子相處與孩子的健康及保健
其 他	婦女安全、居家安全篇
	家事管理基本法律認識
	認識及如何操作家電與簡易維修
	分組評估、探討，實際經驗分享

#### 四、心理衛生

##### 【方案簡介】

< 社區國小學童校園心理衛生諮商輔導支持工作 >

##### (一) 什麼是兒童心理衛生

1959 年聯合國發表「兒童權利宣言」，呼籲個人、團體、國家必須努力促進兒童身心健全發展，謀求其正常的生活，在這種權利意識的發展過程中，已然將兒童視為一完整的個體，也進一步將兒童健全的心理發展視為兒童權利基礎之一，兒童心理衛生（Mental Health）的實施，即是透過社會、精神、心理、預防等專業的連結，藉由個別或團體方式提供個體、家庭或團體組織相關知識，以期達到增進兒童心理健全發展的目的。

兒童的成長主要在家、學校及社區中停留，對於學齡階段的兒童而言，校園生活更是兒童生活之中相當重要的環境，在學制的規劃之下，幾乎所有兒童的兒童期都在校園中渡過，另一方面，基於學校制度的高組織性，使得兒童心理衛生工作透過學校組織，而能更為落實和普及提供兒童心理發展需求，因此，「學校」是實施兒童心理衛生工作的理想介入點。

學校心理衛生工作的重點在於幾個面向，分別是：預防性工作的實施、覺察問題或需求、社區化的處置、持續性的支持、適切的介入處遇，以及治療和復健：

預防性工作的實施：著重於心理衛生的教育、提升並強化個體的環境適應能力、社會支持的運用及壓力調適等工作。

覺察問題或需求：著重於心理衛生常識的普及、通報管道的暢通及主動發掘問題的熱誠等，以促使個人心理需求或問題行為受到覺察。

社區化的處置：著重於主動就近個案、關心與支持、確定問題及即早診斷。

持續性的支持：著重對於個體情緒提供持續性的支持、問題澄清及專業性的心理輔導。

治療與復健：著重於家庭的連繫與溝通、適當的轉介、即早接受治療與持續的追蹤，以及對於個人問題持續的治療、社會功能的復健、家庭與社會支持系統之建立及定期的追蹤與評估。目前彭婉如基金會的課後照顧支持系統方案已於台北市、台北縣、台中區、台南區及高雄區多所國小進行，服務 5000 多位學童，本方案透過於課後照顧的系統進入校園，提供心理衛生的專業支持，作為社區與學校資源力量之整合，共同實踐社區心理衛生的服務輸送。

## (二) 什麼是校園心理衛生工作

校園心理衛生工作在消極面是達到減少問題的發生及適切的處理問題，在積極面是促進學生心理健康及預防問題的發生。全面性的心理衛生教育是首要課題，進而建立良好的心理衛生服務體系，以協助需要的學生，從生活輔導至疾病診治者有適當的處理及轉介，以避免因錯失時效而延誤輔導或治療的時機。因此，校園的心理衛生工作需要社區所有成員積極的參與，一同努力，以減少學生因心理問題或精神疾病所帶來的傷害。

### 1. 一級預防

彭婉如基金會為落實國小學童社區心理衛生教育推廣，提供課後照顧師資專業心理衛生訓練，讓課後教師於課後照顧班上執行心衛教育推廣，並了解如何正確的對待孩子，進而了解學童的需求，主動提供協助。目前台北市參與課後照顧方案的國小計 13 所，學生共 1503 人，於心理衛生專業支持之需求確實存在。

### 2. 二級處遇

課後照顧師資與專業人員在學校主動發覺有需求之個案，藉由月回饋表與月會的通報給彭婉如基金會，作為專業人員做個案需求評估的依據，提供適應困難學童之處遇與轉介。

### 3. 三級轉介

由彭婉如基金會專業人員進行個案需求評估過程中，若個案有醫療需求或其他專業資源的協助，由專業人員對個案的需求做相關資源的轉介，並與家長溝通，定期追蹤治療情況，以確保個案權益。

### 【課程介紹】

目前社區兒少心理衛生 / 諮商輔導支持系統所設計的課程內容如下列，平時主要是與課後照顧班的課程做結合：

主 題	單元名稱
生命教育	1. 青少年吸安的嚴重性 2. 人際關係--尊重篇 3. 樂觀進取 4. 找出人類與大自然如何共生 5. 愛心樹
兩性教育	1. 認識他人 2. 好討厭，老跟著我做什麼？

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 人際關係與自我定</li> <li>4. 傳話遊戲</li> <li>5. 你眼中的我</li> <li>6. 我的專長與喜好</li> <li>7. 認識新朋友</li> <li>8. 我的個性</li> </ol>
兒童自我保護	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 兔子要離家出走</li> <li>2. 當自己受傷時怎麼辦？</li> <li>3. 快借我一百元，否則要你好看</li> <li>4. 抗暴小尖兵</li> </ol>
增加孩子挫折忍受度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我要跟你說</li> <li>2. 心情不好時怎麼辦？</li> <li>3. 我生氣了</li> <li>4. 增加自信心</li> <li>5. 知錯能改</li> <li>6. 情緒緊張的紓解</li> <li>7. 情緒的表達</li> <li>8. 臉部運動</li> </ol>

## 五、自治幼兒園

### 【方案簡介】

彭婉如基金會為讓 3 至 6 歲的幼兒不用坐娃娃車，而可以在自己所熟悉的社區裡上「公辦社區營」的幼兒園，得到妥善、專業的照顧與教育，是社區自治幼兒園成立的目的。

九二一地震發生之後，彭婉如基金會首先考量居民的需求，結合基金會在災區所實施的課後照顧方案，並在台中縣政府的協助及台新銀行的贊助之下，彭婉如基金會相繼在新希望新村、花東新村、慈濟大愛新村這三個組合屋區以非營利的方式，開辦了社區自治幼兒園。

## 六、社區治安

### 【方案簡介】

由於彭婉如女士的遇害，彭婉如基金會成立之初便將社區治安的工作列為重點，希望能動員、結合居民的力量，整治治安死角，推廣安全愛心站及社區安全通報系統，進而讓居民開始關心社區的環境、關心他人的安全，尤其是婦女及兒

童的人身安全。安全愛心站的推廣從剛開始只在台北縣市、高雄縣市與基隆市等62個學區設立5千多個安全愛心站，到現在已經與全省一萬多家的連鎖便利商店合作，希望社區治安能藉由安全愛心站的由點連成面而更具成效。

作法：

- 第一步：召開學區安全維護說明會，說明活動目的，編寫問卷。
- 第二步：召開學區安全維護籌備會，把義工分成四組（治安死角、安全愛心站、行政工作、文宣工作）。
- 第三步：召開學區安全協調會。報告治安死角調查結果，共同協商整治辦法。報告安全愛心站簽署結果，請警方配合安全評估。凝聚社區各方對社區治安需求的共識。
- 第四步：召開學區安全維護會議籌備會。
- 第五步：召開學區安全維護會議。邀請學區各單位確立整治之道。安全愛心站認證、張貼暨維護。安全通報系發放及推廣。
- 第六步：公佈結論。將社區治安會議記錄透過社區各種管道公佈週知。
- 第七步：追蹤。社區治安委員會分別認領社區治安會議之決議，並加以執行及監督。

未來展望：

彭婉如基金會希望藉由在各學區推動學區安全維護的有效模式，主動發起找出治安死角、與警方合作改善不安全的點；並根據調查結果，追蹤警方改善成效；簽署設置安全愛心站，與警方聯防；推廣安全通報責任；規劃學童上、下學安全路線圖，我們將推廣至其他學區，甚至全國各縣市，由點線面的全面串聯，灑下全國安全維護網。

基金會就可以達成以下效益：

1. 藉由有效方案，建立社區居民、婦女實務參與的管道。
2. 提高居民、婦女對公共生活的影響力。
3. 關懷治安，找出社區治安需求，提供安全環境，有效預防犯罪。
4. 建立學區安全網絡，善用民間柔性力量，落實警政社區化。

資料來源：本研究整理自財團法人彭婉如文教基金會 <http://www.pwr.org.tw/>

## 第四節 基金會對婦女保護的成果

Kramer (1987) 在分析非營利組織特性、目標與實質功效時，提及非營利組織扮演的四種角色，這些角色也正代表著非營利組織在社會上所發揮的功能<sup>117</sup>：

(一) 服務的先鋒 (vanguard or service pioneer)：

非營利組織通常因為其彈性、自發性而對社會公眾的需求能敏銳回應，從行動中實現理想，引領社會風潮之先，具有開拓社會服務新領域的功能，是社會往前推進的開路先鋒。

(二) 社會改革者或倡導者 (improver or advocate)：

非營利組織除了是服務的先鋒，還是理念的先知，從社會參與的行動與實踐中瞭解社會脈動，並洞燭機先展開改革與倡導遊說的工作，影響社會輿論，促成公眾態度的改變，從而導引政策法令的修訂。

(三) 價值維護者 (value guardian)：

非營利組織基於本身的宗旨，是捍衛社會正面價值、傳佈推廣公益理念的中流砥柱，他們對民眾智識的觸發、思考層面的提昇、人性尊嚴的啟發都極具意義。

(四) 服務的提供者 (service provider)：

眾多的非營利組織能提供多元的服務，彌補政府因資源與價值序位的限制，而無法全方位體現福利服務的缺失。非營利組織服務的提供同時也確保了弱勢族群的人權，使其在政府福利功能無法關照的角落仍可獲得關心與幫助。

### 一、落實社區治安會議 保防婦女人身安全

彭婉如文教基金會的成立，就是希望將台灣女性對於社會治安的傷心、悲痛與無力感，化為實際維護婦女人身安全的力量。我們認為，只有當女人可以自在的生活、快樂的行動，才是一個真正安全、對女人友善的社會。事實上，台灣婦女對於社會治安的需求已存在多年，早在 1991 年《台灣省婦女生活狀況調查報告》中，就有五成七的受訪婦女認為最嚴重的問題是「社會治安」，而三成六的受訪婦女更認為政府對婦女照顧最不足的部份就是「安全保障」<sup>118</sup>。

基於台灣女性對於社會治安的不安與恐懼，既有婦女人身安全保障的匱乏，傾聽社區婦女對於安全生活的需求，匯集她們實際的意見，將這些屬於社會治安弱勢族群的建議作成警政系統參考的施行方向，才能讓台灣的治安問題從根救起，補足長久以來缺乏女性觀點的治安政策。

---

<sup>117</sup> Kramer, Ralph M. 1987, "Voluntary Agencies and the Personal Social Services." In W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. pp. 240-257.

<sup>118</sup> 李清如，「社區治安會議-維護婦女人身安全的另一種積極性作法」，  
<http://www.pwr.org.tw/public/book.asp?id=49>。

因此，彭婉如文教基金會認為召開社區治安會議，是從另一個積極角度重新思考婦女人身安全的方向。我們一方面希望經由治安會議深入社區，落實市民主義、地方自治的草根民主精神，一方面也希望藉此貼近社區婦女的日常生活經驗。我們以為，推動由婦女主導的社區治安會議，才是維護婦女人身安全工作的起點，我們也希望從這樣的經驗裡累積出女性觀點的社區經營策略。

建立一個安全社區環境的構想，其實是長期關心台灣婦女人身安全的朋友共同的想法。《1995年台灣婦女處境自皮書》就已經明白指出，「安全環境之提供」才是防治性暴力的有效作法。

## 二、掃除治安死角 奪回黑夜行動權

公共服務若由政府提供，則經費是由稅收支應，除了要經由多數人的同意外，更會受到許多規範性的限制，例如程序、規格和法令的類目範疇（category）限制，使政府不見得能滿足所有人的需求。非營利組織則可自由的依其志願提供服務，不會受到政治可行性與公平性的限制，畢竟，志願服務乃出於公益慈善的目的，而政府的行動卻須植基於公平與合法。可知非營利組織不受限於類目範疇的限制是其組織優勢<sup>119</sup>。

越來越多的女人發現，要徹底消除加諸在自己身上的威脅與暴力，除了要求警政系統迅速破案、預防暴力犯罪；身為治安惡化的主要受害人，我們強烈要求政府當局提出維護婦女人身安全的具體的政策與做法。我們認為「安全環境之提供」才是避免女性成為性暴力受害者的根本解決之道。在彭案、白案發生之前，婦女人身安全一直未受到政府部門的重視，處處可見的治安死角、缺乏女性觀點的警力配置與相關的政策法令，女人的身體長久以來一直處於一個不友善、充滿敵意與威脅的社會環境中。

## 三、彭婉如文教基金會推動社區治安會議的作法

彭婉如基金會認為，讓婦女了解社區治安體系，以參與治安委員會的方式進入治安決策核心，除了讓民意充分進入警政體系，落實警民合作的意義，透過這些婦女的參與經驗，我們才能對長久失當的治安政策提出具體可行的建議。我們認為，從社區這個最接近民眾的生活層次出發，才能徹底實踐治安的維護，讓婦女、兒童、社區住戶以及商家的人身安全及財產安全確實得到保障，也唯有如此，婦女人身安全才能真正受到重視，並且成為社區治安的重點工作。

---

<sup>119</sup> 官有垣、王仕圖，「非營利組織的相關理論」，民 89，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁 43-74。

如何有效推動社區治安會議，彭婉如基金會還在努力建構的工作，尚須各界的共同參與。到目前為止，彭婉如基金會所推動有關社區治安會議的工作重點，包括：

1. 檢討社區警察工作現況（考績制度、人力配置）與社區治安現狀。
2. 找出社區具體的治安需求。
3. 訂定社區治安工作要點。
4. 訂定社區治安弱勢（婦女、小孩、青少年等）之安全維護要點。
5. 繪出社區治安地圖（包括巡邏路線，標示社區治安死角等）。
6. 擬定社區警民合作方案，與特定社區治安相關之其餘重要事項。

#### 四、改善社區治安 愛心媽媽成主角

為了在社區裡落實婦女人身安全的維護工作，彭婉如文教基金會成立後已在台北市協助召開兩場社區治安會議，分別是五月二十日的五常社區治安會議，以及五月二十五日的萬芳國中學區治安會議；另外我們也在六月十三日參與台北市內湖社區治安會議的協辦工作。目前則在籌備台北縣三重市的社區治安會議以及高雄縣的社區治安會議。

從參與社區治安會報的經驗中發現，居住在社區的婦女是最了解基層的治安問題，並且具有實際改善治安的行動力。讓這群熟悉社區問題、了解社區住民需求的女性成為治安委員會的主體，掌握維護婦女人身安全的發言權。彭婉如基金會認為這樣的作法，才能讓社區中經常擔負照顧責任的女性，能夠真正擁有治安的決策權，讓女人有責有權，在社區層次上落實權責合一的意義。

由社區婦女主導治安委員會的發展是我們所樂見的成果，彭婉如基金會一直希望落實「媽媽治城」的理念。事實上，已經有一群媽媽勇敢地站出來，以實際的行動對治安噩夢大聲說不。從這些媽媽的參與中可以發現，母親的大愛就是社區治安委員會的主力，母親的愛心也是打造一個安全生活空間的重要基礎<sup>120</sup>。

目前，彭婉如文教基金會一方面希望藉由社區婦女參與治安改善的工作，將婦女人身安全列為社區治安的重點工作，降低婦女在日常生活環境中可能遭遇的危險因子，另一方面也希望讓這群社區婦女在參與的同時，掌握基層治安的決策權，進而成為專業的社區經營者。唯有讓女性觀點進入社區治安的決策系統，才是積極維護婦女人身安全的作法，也才能徹底改善婦女弱勢的社會處境。

---

<sup>120</sup> 李清如，「社區治安會議--維護婦女人身安全的另一種積極性作法」財團法人彭婉如文教基金會網站-專題論壇，[www.pwr.org.tw/public/p2\\_3\\_1.asp?secno=27](http://www.pwr.org.tw/public/p2_3_1.asp?secno=27)。

## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

在當代描述國家與社會的關係上，常將一國之內畫分為偏「公領域」的「政府部門或政府組織」，「私領域」的「市場部門或企業組織」；而在此兩個部門之外，還有另外第三勢力（the third force）或第三部門（the third sector）的存在，這第三部門兼具雙重性質：一方面它代表公共福祉與社會正義的追求，因為它不以市場利益為導向，而以社會公益為目標，彌補政府失敗（失靈）所造成的困擾；另一方面它又可以減低政府部門「科層體制」的錯綜複雜，而以較具自由彈性的民間組織，對某些事件或議題能較深入探索（如「董氏基金會」之於禁煙、「人本文教基金會」之於教育改革、「彭婉如文教基金會」之於性侵害防制），且掌握更有效率的原則。此種第三勢力或第三部門的存在，其實正扮演著政府、企業、社會大眾三者間的樞紐，吾人從下圖 6-1 可以看出：

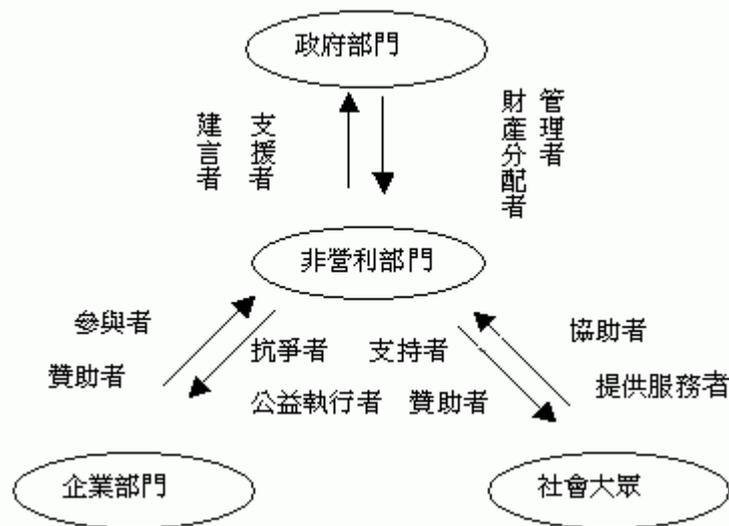


圖 6-1 非營利部門（第三部門）扮演政府、企業、社會三者的樞紐

資料來源：蕭新煌主編，2000：485

在圖 6-1 中「非營利部門」對政府部門，既扮演建言者、支援者角色，又受政府的管理乃至經費挹注；而對企業部門，既受其贊助，亦可能因為「公益」而與企業「私利」相抗爭<sup>121</sup>；對於社會大眾則是支持、服務，又受贊助與支援的關係。

<sup>121</sup> 在台灣，有些「非營利部門」（若干基金會）也可能成為「企業部門」資金的旋轉門，以非營利之名，從事營利或避稅的管道，當然這須從健全組織，加強法律規範著。

早期台灣地區的非營利組織，在政府福利政策嚴重不足的情況下，扮演著民間社會救助與福利服務的主要角色，隨著社會政治經濟的發展，這些從事所謂「慈善事業」的組織漸趨結構化，取代零星的社會服務工作，以更積極的方式揭發並嘗試解決一些社會問題，企圖照顧弱勢族群，增強民眾的福祉，與改善生活品質。至民國七十六年解冷戒義之後，多元社會的蓬勃發展，刺激許多人民團體的產生，其中，非營利組織由於具有其獨特的特質，巧妙地扮演著公部門與私部門之間的橋樑角色(William, Margaret and Charles 1999)。

本研究透過個案研究法選取三個個案，財團法人董氏基金會、人本文教基金會以及彭婉如文教基金會為研究對象，研究中發現三個個案中之基金會在推行菸害防治法、教育改革及兩性平權過程中，充分顯現出政府在議題的倡導改革中之科層化，必須仰賴 NPO 組織之使命感，推動<社會運動>進行遊說

(例如董氏基金會於:1987 年 1 月 1 日，開放洋菸進口及菸品廣告促銷後，造成青少年吸菸人口上升，赴美國在台協會抗議，並要求我政府立場不得因 美國壓迫而退讓。 1991 年，發動十萬人連署「抗議美國輸出癌症和死亡」等... 人本文教基金會於 1983 年 3 月為消除體罰，發起{愛他，就不要傷害他運動}。1990 年 7 月成立[國中教學正常化遊說團]，針對國中小校園補習、體罰、能力分班等違反教育禁令的現象進行遊說及申訴等...)

積極與各 NPO 組織結盟 (例如董氏基金會嚴道董事長及國外友人發起，「亞太地區拒菸協會」(Asia Pacific Association for the Control of Tobacco, 簡稱 (APACT) ) 於 1989 年 6 月 12 日在台北正式成立；同年，APACT 成功地幫助泰國維持全面禁止香菸廣告的規定；而台灣也是在 APACT 的協助下，終於在 1992 年，促使美國放棄以 301 法案脅迫我開放更多菸品廣告及促銷。等... 人本文教基金會於:1991 年 5 月與振譯學會、主婦聯盟教權會及婦協等十個團體組成[救救下一代聯盟]，並發動三萬多名家長簽名要求降低中小學班級人數等.....)

且善用名人、知名藝人、結合媒體造勢(例如董氏基金會 1989 年起，孫越、陳淑麗擔任終身義工，深入校園、企業宣導拒菸。 1990 年底，罹患癌症的音樂創作者兼歌手薛岳倡導尊重生命，此後民間公益廣告可於電視媒體免費播出。 1991 年，召集政要、明星推動「拒絕安非他命，向安非他命說不」的口號及手勢，讓拒菸反毒運動進入校園。 1992 年，發行「拒菸身分證」，並由藝人帶頭呼籲「我 x 歲，我不吸菸」的口號。隨後在前總統李登輝先生的帶領下，兩千五百人共同拍製「向菸說不」公益廣告，更成為校園的話題。等...以監督彌補政府制度上失靈。

並透過文獻分析法與歷史研究途徑，並藉由成立源由、董事會成員、基金會的執行方向、基金會的運作方式、基金會的中心目標、以及基金會的規劃與發展階段分析比較財團法人董氏基金會、財團法人人本文教基金會、以及彭婉如文教基金會三個基金會的董事會概況。

基金會的董事會功能：

一、基金會的領導及決策功能：使命為先、目標導向、多元的領導

二、非營利組織基金會組織決策模式與過程：

1. 決策形成：

(1) 政策面 - 由秘書處向董事會提出年度計畫和會務發展方向，經董事會同意後執行。

(2) 執行面 - 依計畫定具體方案執行。

2. 決策模式之特色：

(1) 決策流程短，能及時而充分反應外在需求。

(2) 大部份的決策經過充分地溝通與互動。

非營利組織基金會領導者的責任大致為：

1. 給予目標；2. 凝聚共識；3. 激發熱情；4. 提供協助；5. 隨時激勵。

而這五點非營利組織基金會領導者責任又可歸納為二點：

(1) 給予目標及價值觀；

(2) 塑造組織文化風氣。

非營利組織基金會的董事會的角色，非營利組織基金會的董事會既然負有對內監督管理，決定組織的核心工作任務，以及對外尋找資源並擴展組織界域的責任，其功能可否發揮是影響組織生存與茁壯的一個重要因素。因此，非營利組織董事會的研究，尤其是從實證的觀點檢視董事會的人員組成、成員角色如何扮演、董事會運作的實際情形，以及有那些因數可以解釋董事會的表現，有其實務與學術上的價值與重要性。

從七〇年代以來，歐美地區研究非營利組織董事會的學者，在這一重要議題的探討，不論是從規範性的觀點來論述非營利董事會「應該」扮演的角色功能，抑或從實證的途徑切入以瞭解董事會「實際」發揮的作用，至今為止，已顯現可觀的成績。

一些實務界和實證研究者卻認為非營利組織基金會的董事會的功能並非真如管理系統理論學者所陳述的那樣全面，很多非營利機構董事會只發揮少數一兩個以上所述的功能，有的機構董事之角色扮演與期待的領導角色正好南轅北輒，甚至有的只是無足輕重的「旁觀者」(bystanders)。

董事們少有涉入組織的預算控管(內部經濟功能)，也不常干預方案的規劃與執行(內部行政功能)，反之，較為擅長且常扮演的卻是外部的政治功能。那些董事之所以被機構聘請，主要是因為他們的政治、經濟和社會地位顯著的關係，而非他們的管理專長。其董事會較常扮演的是行政指導與監督的角色，而董事會地無需由太多地方上頭臉兼備的「有力」人士加入，反倒是希望董事會容納社會上

各行各業的代表。如董氏基金會、人本文教積金會、彭婉如文教基金會也就專注於那些在地方上具有資源和影響力的人士。簡言之，「資源依賴與否」會影響非營利組織如何組成董事會、其規模大小，以及董事角色的扮演。當組織高度依賴地方資源時，董事會就經常被組織的經營者視為一個策略的工具，而擁有一個強勢的董事會必然有益於機構取得財源

## 第二節 研究建議

非營利組織基金會的基本功能，除了傳統的慈善、文教、醫療、救助等服務工作外，還有一些新興的公共服務功能<sup>122</sup>，茲列舉四項說明之：

- 一、 公共政策：非營利組織廣泛的運用影響力，塑造政府的決策，對長程政策，持續地進行研究與分析，創造新觀點與新視野。
- 二、 監督政府：雖然政府組織內部有防弊的設計，但仍難保完全公正無私。非營利組織則可以不斷地提醒政府與公民，使政府與公民均盡到其責任，更關心和投入公共事務的參與及廉政工作。
- 三、 監督市場：在政府無法充分發揮功能的範疇，非營利組織可扮演市場的超然監督者，甚至還可以提供市場之外的選擇方案，提供更高品質的產品給社會。
- 四、 促進積極的公民資格與利他主義：非營利組織最重要的功能，不在做了多少的慈善或活動，而是提供了更多的參與的機會。換言之，非營利組織可以提供公共精神的創造與活動的空間，持續地鼓勵利他主義，以及積極地投入公共目標的實現。

非營利組織基金會的董事會是整個組織中最高的決策者，是整個基金會組織的帶頭馬車，因此若能遵守以上四項公共服務功能，在政策制定、規劃、執行、監督方面可以確實的實行，相信台灣的非營利組織一定可以在社會風氣改進方面，形成一鼓極大的力量。非營利組織的理論背景「政府失靈」及「市場失靈」均說明社會大眾（市民社會）所期望的社會公平正義，不要被少數利益團體所壟斷；服務品質與效率，不要在龐大的官僚體系中呈現劣質與無效率。因此，非營利組織存在，至少對公共政策產生若干影響。

非營利組織不僅是志工或慈善性質，甚至企業研發、智庫都可包括其中。至於在台灣近年來民主化的浪潮中，公民社會及非營利組織在公共政策制定所扮演的角色日趨重要，可見公共政策的制定必須民眾參與，因為，如果專家們所提供

---

<sup>122</sup> Filer, J. M. "The Filer Commission Report." in D. L. Gies et al., (eds). *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. Belmont, CA.. Wadsworth, P.70-88, 1990.

的政策方案不能落實在民眾的需求與願望基礎上，政策的合法化工作便不夠圓滿，也將引發抗爭，因此政府應促進民眾參與政策制定過程的公開化，使得政策制定皆能傾聽社會各種不同的聲音作為制定政策的基礎。至於非營利組織基金會影響公共政策的方式有以下幾種：

1. 政策倡導；
2. 遊說；
3. 訴諸輿論；
4. 自力救濟；
5. 涉入競選活動；
6. 策略聯盟；
7. 合產協力；

這些方式相當普遍而明顯，有時會同時運用上述各種方式去影響決策。另外，耐藍德（J. Nyland）提出議題網絡（Issue Networks）的概念，他指出非營利組織經由政策遊說或者動員群眾的方式，以影響民選官員或者國會議員，亦即非營利組織透過政治壓力的運用，對於公共政策的形成，居於隱性的角色（幕後的影響力）。或者，非營利組織與政府採取良性互動方式，政府尊重非營利組織的意見，將相關議題（issue）主動邀請關心的社團參與，溝通意見、減少阻力<sup>123</sup>。

---

<sup>123</sup> 江明修、陳定銘，「非營利組織政策遊說之途徑與策略」，蕭新煌主編，「非營利部門：組織與運作」，頁 386-434，2000。

## 附錄一 董氏基金會工作群

### 【名譽顧問】(以下按筆畫排列)

孫運璿先生 馬英九先生

### 【諮詢委員】(以下按筆畫排列)

吳東亮先生 林聖芬先生 陳紫郎教授 陳寬強律師 陳嘉男先生  
柴松林教授 郝龍斌署長 張心湜教授 張仙平教授 張美珥女士  
張鴻仁先生 黃伯超教授 黃松元教授 蔡世滋主任 董大成教授  
蕭正心先生 魏 崢教授 謝欽宗先生

### 【顧問】(以下按筆畫排列)

王念慈女士 王 飛主委 李慶安立委 李淑娟女士 李明濱教授  
李 蘭教授 李寧遠教授 宋維村教授 林顯宗教授 林 薇教授  
吳仁宇先生 吳武典教授 洪建德教授 陳建仁教授 陳其邁立委  
陳建斌先生 陳偉德教授 陳飛龍先生 張世良先生 張 珏教授  
游文治醫師 靳曾珍麗女士 趙 寧教授 臧英年先生 鍾思嘉教授  
蕭寧馨教授 蔡鶯鶯教授 嚴凱泰先生

### 法律顧問(以下按筆畫排列)

林信和律師 李鳳翔律師 吳志揚律師 姚思遠律師

### 【董 事 會】

董事長

賴東明 聯廣股份有限公司董事長

董事（以下按筆畫排列）

葉金川 董氏基金會執行長、慈濟大學公衛系教授  
朱英龍 嘉隆實業股份有限公司董事長  
黃國彥 政治大學心理系教授  
胡維恆 台北市立療養院院長  
許金川 台大醫院內科教授、肝病防治醫學基金會執行長  
孫璐西 台灣大學食品科學研究所教授  
楊炳連 嘉裕股份有限公司董事長  
穆閩珠 立法委員  
丁守中 台灣大學政治系副教授  
許淵國 立法委員  
謝明哲 台北醫學大學公共衛生暨營養學院院長  
陳淑麗女士 終身義工

**【終身義工】**

吳伯雄先生  
孫 越先生

## 附錄二 第一屆第一次理監事聯席會議記錄

日期：中華民國八十六年四月十二日

時間：下午二點至五點

出席：

林朝成理事長、常務理事李天見、紀國鐘、張仁彰、張捷隆、張學理理事、丁志仁理事、周世達理事、萬佩萱理事、高慶和理事、羅隆錚常務監事、吳麗芬監事、張焯青監事、陳鄰安候補監事、秘書處：何宗勳、蔡慧香。

請假：

理事朱殿成、李冠卿、黃麗莉、楊益風、鍾玉葉、饒見維、蘆慧明，候補理事徐創淮、高永遠、陳麗卿、黃月光，監事李文獻。

缺席：李健一

地點：中華民國教育改革協會總會辦公室

(地址：台南市民權路二段三十號 公會堂後方)

議程：

壹.會議開始

貳.主席報告(略)

參.報告事項

林理事說明拜會中央研究院李遠哲院長邀請支持教改結果

李院長表示希望民間多說話，形成輿論壓力，讓政府能積極的去推動教改。同時院長也願意協助教改募款，包含演講、募款餐會與出版有聲書。

財務狀況報告(收、支、會員繳費情形)

說明：收支如附件。

團體會員已繳費：北縣教育研究發展協會、南市幼教協會、南市讀經協會、高市社區文教發展協會、新竹市教育改革協會、人本教育基金會、當中振鐸學會與中縣父母成長協會已繳，尚未入帳。

個人部份：高永遠、萬佩萱已繳。

台南市婦女會愛心義工服務隊贊助一萬元、高慶和理事四、五、六月各贊助一萬元、黃建龍贊助一千七百元、黃郁雯贊助三百元、陳鈴琴贊助三百元、林朝成贊助八百元、新生態藝術環境贊助 1000 元。

秘書處工作報告

更正：第一次理監事聯席會會議記錄，文中記載選舉第一次常務理監事及理事長得票結果，唱票人應為黃麗莉，在此更正。謝謝黃理事來函指正。

有關秘書處對周世達理事部份文件姓名處理錯誤，在此更正致歉。

為配合總會設於地方，能與地方互動。擬在台南市成立父母成長團體，首設讀書室、服務專線及收集剪報。

三月份至今，秘書處工作是全力研擬"募款計畫"，並整理協會成立相關籌備性事務。

台北公共政策組會務丁理事長報告：

丁理事詳實說明為"公共政策組"設計一系列運作方式及構想，獲得大家一致支持，會中並提供豐富參考資料，清單如下：

『教育部國民中小學課程發展專案小組委員名單』、『教育經費案例』、『意見彙整單』、『重新打照教育經費的新藍圖對 87 年度教育預算檢討與建議』。

李常務理事天健提供『讓各地方、各角落的教育改革動起來』，建議案供參考。

林理事長表示在經費來源缺乏情況下，首先要務以『品質至上』、『量力而為』、『建立形象』為優先考量。

肆. 討論提案：

提案：聘請何宗勳、林佳樺、蔡慧香、吳雅娟人事案，討論如說明。

說明：資聘請何宗勳任秘書長（已於三月十六日起上班，現以理事長特別助理聘之）林佳樺聘為秘書（將於四月十六日到職）蔡慧香的職務定位（已於四月一日起服務），另外吳雅娟女士為全職媽媽，台大商學系會計班畢已通過會計師執照，她願意義務協助記帳，不支薪，擬聘為會計。

決議：通過聘任何宗勳為秘書長，蔡慧香為公共政策組執行秘書，林佳樺為秘書處秘書，吳雅娟為會計。

提案：討論籌募協會運作基金案，如附件。

說明：三月十六日由林理事長、羅常務監事、紀常務理事、蘆理事等一行拜會李遠哲院長，邀請支持教改並協助募款，經溝通後雙方達成共識。秘書處特別配合李院長與本會相關業務需求所研擬募款企劃案擬，請討論。

決議：通過，全權由理事長及秘書處處理，理監事會配合。

提案：為了讓『教育改革審議委員會檔案文獻資料光碟版』普及擬出版『全民參與教改百戰手冊』，如說明。

說明：由李遠哲院長所主持推動『行政院教育改革審議委員會』兩年成果，由官方發行之『行政院教育改革審議委員會咨議報告書』與『教育改革審議委員會檔案文獻資料光碟版』，內容豐富是了解教改與推動教改之重要資料，但由於官方法令限制無法由民間出版，只能贈送。

為了讓理念落實於民間草根，擬由本會出版『全民參與教改百戰手冊』一書，後將盈餘印行『行政院教育改革審議委員會咨議報告書』與『教育改革審議委員會檔案文獻資料光碟版』免費贈與社會大眾。（光碟預算如附件）。目前所有資料Homepage全部收集在中研院李遠哲院長個人資料區，有需要會員可前去瀏覽。

決議：通過，手冊內容由萬佩萱理事、吳麗芬監事負責，初期先製作 2000 片，扣除製作成本，各團體會員獲六成補助，四成為本會基金。

提案：依據本會組織架構，討論工作分配。（如附件）

決議：通過，丁志仁理事為『公共政策組』召集人，紀國鐘常務理事為『溝通交流委員會』召集人，高慶合理事為『財務委員會』召集人，李天健常務理事為『企

劃委員會』召集人，張仁彰常務理事為『教育網站』召集人，『文宣組』先由秘書處代。初步決議由『企劃委員會』研擬今年度培訓計畫，於下次會議中提交報告。

提案：如何協助、輔導各縣市尚未成立教改會，請討論。（高慶和理事提案）

決議：初步決議先邀請尚未加入本會的教改相關團體加入。

提案：討論本年度工作計畫

說明：本年度擬推動計畫如下（不含例行工作與臨時交辦）

四月至六月 第一階段募款，公共政策步入軌道。

七月至八月 培訓、規劃及本會通訊網路，開始發行通訊。

九月至十月 李遠哲院長有聲書義賣。

決議：Homepage 委託有丁志仁理事負責，丁理事表示，經過協調可通過大觀國小省小學教網中心運作。

提案：建議收集『實驗國小、國中、高中現代化教育實驗研究計畫』提供需要會員、團體參考。（周世達理事提案）

決議：通過，有此相關資料的會員，包含國外實際案例，請將資料提供秘書處，有需要會員再向秘書處索取。

伍．臨時動議

提案：擬於七、八月份期間召開全國民間教育會議。（丁志仁理事提案）

說明：希望透過會議了解教育部經費實際需求，對公部門教改經費的評估從中央、到地方，來做為未來地方到中央教改團隊監督的準則。

決議：請提出詳細計劃後於下次會議中提出。

提案：擬於年底縣市長（議員）選舉，推動地方教育改革政策行動與案。（如附件）（丁志仁理事提案）

說明：推動全國教改會如何提供『滿足地方性教改團體及議題性教改團體的發展需求為目的』的服務。

決議：於下次會議中討論。

提案：擬推薦教育改革宣導講座名單給教育部。

說明：有鑑於教育部將向各地方推動教改，初步消息是，在台北地區的國中將辦100場，唯全國下來相當可觀，但教育部所擬到各校宣導名單，教改成員參與比例非常之低。決議：由公共政策組研擬本會參考名單提供教育部參考。

陸．決定下次會議時間

決議由紀國鐘常務監事找尋新竹或桃園適合地點，日期訂於五月十七日星期(六)下午。

柒．散會

## 附錄三 第一屆第二次理監事聯席會議記錄

日期：中華民國八十六年五月十七日（星期六）

時間：下午二點至四點

地點：清華大學工業工程系四樓會議室

（地址：新竹市光復路國立清華大學工程四館 412 室）

出席：

林朝成理事長、常務理事李天健、紀國鐘、張仁彰、張捷隆，理事丁志仁、高慶和、鍾玉葉、盧慧明、高永遠，常務監事羅隆錚，監事李健一、吳麗芬，候補監事陳鄰安，秘書處：何宗勳、蔡慧香。

請假：

理事朱殿成、周世達、黃麗莉、張學禮、楊益風、萬佩萱、饒見維，候補理事徐創淮、陳麗卿、黃月光，監事李文獻、張焯青。

記錄：何宗勳

議程：

壹. 會議開始

貳. 主席報告（略）

參. 報告事項

一. 秘書處工作報告

秘書處近月除辦公室搬遷整頓外，亦加速處理有關協會『剪報』、『情報收集』、『申請法人登記』、『出版事業登記』、『輔導』、『新世紀媽媽成立』、『並規劃』、『李遠哲院長 0615 下鄉演講之相關事宜』及『教育關懷者 DIY 手冊』等製作事宜。

本會統一編號與郵政劃撥帳號已辦理請多加利用。

統一編號：20241724

劃撥帳號：31344538 戶名：中華民國教育改革協會

由本會常務理事張仁彰先生義務製作之 HOMEPAGE，其位址為

<http://ultra2.hs.jh.tc.edu.tw/~jun/>，歡迎大家多多提供資料支持，同時也非常謝謝他的熱心。

由本會團體會員『人本文教基金會』發起 504 大遊行，要求政府正視民間聲音獲得各界支持迴響，也引起高層震撼。518 將再度發起街頭遊行，請各會員支持。參與此次遊行執行策劃，有本會常務理事李天健先生、監事吳麗芬小姐，他們非常辛苦，在此慰勞。

由張焯青監事所擔任理事長之『台北市教師會』四月份出版『新好教師』創刊號和『台北市教師選聘服務手冊』，意者可電洽 02-3369831 向該協會索取。

台北市政府教育局有出版『教師選聘作業及其相關問題』和『教師評審委員會設置及功能』答客問，意者可前去索取。

台北市家長協會發行『家長聯報』，剛創刊，意者可電洽 02-3693817 索取。

其他報告事項：

4 月 17 日	理事長林朝成先生參加台南市市議會主辦『教育改革- 落實教師法座談會』。
4 月 18 日	下午常務理事李天健先生、監事吳麗芬小姐與秘書長何宗勳先生、執行秘書蔡慧香小姐，於『人本』討論本會業務相關計畫。
4 月 18 日	常務監事羅隆錚老師代表本會參加由王拓立委主辦『國中教科書與國立編譯館存廢問體公聽會』。
4 月 22 日	總會辦公室，由臨時辦公室正式搬入隔壁整理好的辦公室，謝謝吳雅娟女士、顏玲玲小姐、蔡佳龍同學協助清掃整理。
4 月 24 日	本會召開『南部辦公室』成立記者招待會，並宣佈協助輔導『新世紀媽媽聯誼會』正式成立，發起人為本會會計義工吳雅娟媽媽。
4 月 25 日	一連二天秘書長到花蓮參加『邁向 21 世紀進修暨推廣教育國際學術研討會』。
5 月 06 日	一連二天秘書林佳樺小姐、會計吳雅娟小姐參加台北『非營利組織經營管理研討會』。
5 月 08 日	傍晚八點，理事長、秘書長和水長流傳播公司負責人一同拜會旗山鎮長陳銖成，討論六月十五日李遠哲院長下鄉演講事宜。
5 月 09 日	理事長針對六月十五日李遠哲院長演講，拜會高雄縣政府與高雄市教師會理事長，獲全力支持。

肆、討論提案：

一、提案：

『教育關懷者 DIY 手冊』行銷企劃書；含預算，請討論。

說明：(略)。

決議：

通過，並先聯絡台北市教師會、大學報，刊登宣傳啟事。目前下列單位已認購數量如下：台北市教師會 100 份、台北縣教育研究發展協會 100 份、中華民國振鐸學會 200 份、台南市幼兒教育發展協會 200 份、宜蘭縣教育改革協會籌備會 200 份、新竹市教育改革協會 200 份、台南市讀經協會 200 份，其他單位將再行聯絡。

二、提案：

關於發行『教育關懷者 DIY 手冊』內容報告。

說明：

教育關懷者 DIY 手冊，上次會議後，委請萬佩萱理事、吳麗芬監事：整理精選後，再加上秘書處相關資料收集，全書內容收集已完成，請修正討論。

決議：通過。

三、提案：針對『教育關懷者 DIY 手冊』將要發行上市並發起『台灣的希望工程推動新世紀全民教改』擬召開記者招待會，請討論。

說明：如附件四。

決議：取消，新聞性太弱，將配合本會所舉辦的活動來宣傳。

四、提案：『李遠哲院長 0615 下鄉旗山、美濃演講』行程說明、報告。

說明：(略)。

決議：通過。

五、提案：針對『李遠哲院長 0615 下鄉旗山、美濃演講』記者招待會提案討論，(如附件六)。

說明：李遠哲院長目前願意支持本會推動教改，下鄉到農村演講，以推動教改，

意義非凡，本會擬於演講前夕於高雄市召開記者招待會，議程如附件。

決議：通過。

六、提案：討論公共政策組所擬『教育議題運作辦法』一案，如說明。

說明：如附件七。

決議：通過，並推選紀國鐘、張捷隆、萬佩萱、丁志仁擔任議題審查小組成員。

七、提案：本會因會務需要擬聘請若干顧問，協助本會業務推展，請討論之。

決議：通過，先由理事長邀請曾憲政教授擔任本會顧問。

八、提案：為傳播教改及現代化教育理念，建議總會集合各地區共同製作有線電視媒體『教改公益廣告』並播放，如說明。（周世達理事提案）

說明：法律賦予個人或團體在各地區有線電視免費公益廣告，因教改工作需要全民參與才可突破瓶頸 人力、財力、家長、教師、校方及教育行政機關思想與行為上的實務改變\*等，期可思考如何作出最簡短有力有效的公益廣告，如：(1) 如何才是新好父母？(2) 如何才是新好老師？(3) 如何才是新好主任、校長？(4) 如何才是新好學校？(5) 教育界新動態，如：『教師評審委員會』、『教師會』、『新家長會』\*等等。

決議：同意授權由周世達理事提企劃案於會議中討論。

九、提案：建議監督『教師評審委員會』的健全運作，如說明。（周世達理事提案）

說明：教育部所頒布的教師評審委員會設置辦法太鬆散，無法如企業界選才運用『人力資源管理』方式聘任良才及淘汰劣幣，且『教評會』操教師生殺大權，教師普遍封閉、保守、鄉愿，又無『人力資源管理』實務與現代化教育理念與實務，為避免劣幣驅逐良幣，有必要全國各地和教育局、教師團體、教改團體結合，共同策劃『教師評審委員會』健全運作過程實務。

決議：請周理事於下次會議中提出對本提案的補充說明。

十、提案：討論理事李冠卿先生請辭一案，如說明。

說明：理事李冠卿先生因身兼行政工作，業務繁忙，且桃園縣教育改革協會仍在籌備中，故請辭理事一職，(附件請傳閱)。

決議：通過，依序由候補理事徐創淮先生遞補。

十一、提案：建議對真正有心辦好教育的學校，給予鼓勵與實質上的支持，如說明。(盧慧明理事提案)

說明：除了改革不好的教育體制，對有心辦好教育的學校應給予協助，促其成為同級學校的典範，更使教育改革團體在教育建設上，落實一些成績給各界觀摩並成為『好榜樣』。

決議：

一、各盟員團體可提供案例，由本會廣為宣傳、流通。

二、鼓勵地方教改團體推動。

三、若需本會協助請由各地方團體提報本會。

伍. 臨時動議

一、提案：針對突發性、具時效性之議題處理，如說明。(秘書處)

說明：有鑑於近日 504、518 事件之突發性議題，因其具時效性限制，無法立刻表態反應。

決議：充分授權理事長決定，必要時徵求常務監事、常務理事，如有意見，請於會議中表達。

陸. 討論下次會議時間、地點：訂於六月二十八日(星期六)，地點：台中，負責人：羅隆錚常務監事。

## 附錄四 菸害防制法施行細則

第一條 本細則依菸害防制法(以下簡稱本法)第二十九條規定訂定之。

第二條 各級主管機關為執行本法所規定之業務，得商請有關機關成立聯合稽查小組。

第三條 菸品之尼古丁及焦油含量，超過依本法第八條第二項所定最高含量基準者，由直轄市或縣(市)主管機關查報後，移送目的事業主管機關依菸酒管理相關法律，對菸品之製造、輸入或販賣業者處罰。

第四條 本法第十條所稱銷售菸品之場所內，指陳列菸品供銷售之處所。

第五條 本法第十二條所稱販賣菸品之負責人或從業人員，對顧客之年齡有疑時，應請其出示身分證明；無身分證明或不出示證明者，應拒絕供應其菸品。販賣菸品之負責人，應於販售場所明顯處標示「法律禁止供應菸品予未滿十八歲者」一意旨之文字。

第六條 本法第十三條第二項所稱禁菸標示，指於場所入口或其他明顯處，以明顯之圖案或文字為之。

第七條 本法第十四條第二項所稱吸菸區(室)之區隔，指具有通風良好或獨立之排風或空調系統之處所；該區(室)並應明顯標示「吸菸區(室)」或一本吸菸區(室)以外之區域嚴禁吸菸一意旨之文字。

第八條 主管機關派員依本法執行檢查或取締違法行為時，應出示身分證明文件。現場查獲違法行為時，應當場填具告發單，並由執行人員及違法行為人或在場人簽章；其行為人不在現場者，應作成紀錄，始得據以處分。

第九條 本法所定之罰鍰、限期改正或收回改正、沒入銷燬、停止製造、輸入或販賣，由直轄市或縣(市)主管機關處罰之。直轄市或縣(市)主管機關於依前項規定為停止製造、輸入或販賣之處罰後，應依本法第二十八條之規定，移送或層轉中央主管機關送請目的事業主管機關執行。

第十條 依本法所為之限期改正、收回改正或繳納罰鍰，其期間應由直轄市或縣(市)主管機關依個案性質決定之。但最長不得超過六十日。

第十一條 本細則自發布日施行。

## 附錄五 人本文教基金會大事紀

人本大事紀	
1987 年	11 月人本教育促進會成立。
1988 年	02 月受理首件校園申訴案，申訴中心成立。 10 月於大直國中籌設「人本教育實驗班」：強調在升學壓力下，仍能實踐正常化教學。但該計劃最後卻因北市教育局不准設置而撤銷。
1989 年	03 月為消除體罰，發起「愛他，就不要傷害他運動」。 06 月「人本教育基金會」正式成立。 07 月《人本教育札記》正式發行：做為一本教改專業的雜誌，它為人本教育基金會提供了重要的發聲管道，也為教育改革留下了詳實的紀錄。
1990 年	02 月「籌設森林小學期前教學研究計劃」簡稱森林小學在林口正式創辦。 07 月成立「國中教學正常化遊說團」，針對國中小校園補習、體罰、能力分班、性騷擾等違反教育禁令的現象進行遊說及申訴工作。 12 月推出「關懷青少年專案」：由「專線」、「協談」、「親子成長課程」搭配而成。
1991 年	02 月開辦兒童「森林育」，並舉辦活動員的培訓。 05 月與振鐸學會、主婦聯盟、教權會及婦協等十個團體組成「救救下一代行動聯盟」：該年，校園中發生一連串的不幸事件，「救盟」要求教育部徹底檢討問題，並發動三萬多名家長簽名要求降低中小學班級人數，以改善教育品質。 06 月新竹辦公室成立，人本的理念開始在地方落實。 09 月「929 再見體罰」活動：高雄前鋒國小體罰案，教師被判處拘役，各界譁然。為此，民間團體發起「929 再見體罰活動」宣揚反體罰訴求。
1992 年	03 月展開「人本教育下鄉」活動，協助基層家庭親子教育的成長。 06 月為反對「自學方案」，特舉辦數場民間的「因應自學方案說明會」；並印製「因應自學方案實用手冊」供民眾索取。 12 月開始「國會工作小組」，進行教育政策遊說及立委國教問政評鑑。
1993 年	03 月高雄辦公室成立。 04 月發起「與孩子們立約」社會運動：希望成年人為自己與現在及將來的孩子們，立下不打罵的誓約，並致贈《愛的手冊》，協助立約者學習不打罵的管教方式。 05 月台中辦公室成立。 08 月「人本出版社」成立，開始自行出版書籍。

1994 年	<p>01 月貸款購置台北總辦公室設立永久會址。</p> <p>04 月針對台北市蘭雅國中手銬事件，召開「校園暴力事件研討會」，引起各界討論。教育部長公開道歉。</p> <p>04 月與其他團體共同發起「410 教改大遊行」：訴求「小班小校」、「廣社高中大學」、制定教育基本法、教育現代化。</p> <p>05 月森小被告違反私校法，後經一審判決無罪。</p> <p>11 月花蓮原住民社區教育專案，這是一個專為花蓮原住民社區籌募經費建圖書館及捐書，並以圖書館為點，推動教育工作。(至 1999 年已設三棧、加禮洞、鶴岡三個圖書館)。</p>
1995 年	<p>04 月召開「終止大人與小孩的對立」記者會：因應校園師生衝突頻傳，公佈策劃已久的青少年專案(含「榮觀」等共五個子計劃)。</p> <p>04 月推出「國中校園青少年輔導專案」：與台北縣政府合作，尋求十所國中參與專案。由學校調任一位自願的老師擔任專輔人員，並搭配人本培訓的青少年義工，為校園內的青少年增加輔導人力。</p> <p>07 月延續 83 年 410 遊行，「410 教改聯盟」發起「709 教改列車」，基金會全力參與。</p> <p>08 月成立「榮觀小組」，擔任法院榮譽觀護人工作。編寫牛頓版數學教科書。</p>
1996 年	<p>05 月成立死囚平反大隊，發起「反刑求，救無辜，重建司法正義」活動：為搶救於 1991 年因刑求逼供、無辜入獄死刑定讞的蘇建和等三個年輕人的生命而發起，28 天中進行了 21 項活動，使當局不敢輕率執行，並做成「讓他們活著回家」一書。反制教育部的「暫時性疼痛管教草案」。</p> <p>09 月台中及高雄辦公室都致力於當地「新制家長會」的推動。台中辦公室更完成了台灣省「新制家長會」設置辦法之立法。</p>
1997 年	<p>05 月五月民運</p> <p>「504 悼曉燕，為台灣而走」大遊行；</p> <p>「518 用腳愛台灣」大遊行；</p> <p>「524 陪台灣到天亮」活動。</p> <p>09 月 920、921 人本 10 年募款餐會</p> <p>927 搶救教科文活動：七月中旬國大修憲凍結了憲法原本對教科文預算 15% 的下限保障。民間團體於七月底組成了「搶救教科文預算聯線」，在 9 月 27 日舉行「罷課程」及遊行活動，向政府表達民眾要回教科文預算的決心。</p> <p>11 月人本教育札得到金鼎獎</p> <p>於選前，與新竹市、台中縣首長候選人蔡仁堅及廖永來簽訂「跨世紀教改合約」：這張合約，並不是一張「支票」，而是一種約定，讓任何改革的合理「運作機制」能夠實現。其中，「教改會」的設置</p>

	及對任用教育局長的「同意權」，都是地方教改的新創舉。開創了地方教改無數的生機。
1998 年	<p>04 月與「社會再生基金會」合辦「新竹地區少年義工培訓」，以新竹少年監獄及當地青少年為工作對象。</p> <p>04 月為繼續監督政府的教育經費，高雄成立跨社團的「高雄教育政策研究中心」高雄人本積極參與。</p> <p>06 月基金會擔任「台北市婦女權益促進委員會」第二屆教育組召集人。</p> <p>08 月嘉義辦公室成立。</p> <p>09 月參與北市「文山社區大學」的開辦：1998 年 9 月開學，隨著其他社區大學的陸續推動與媒體的報導，社區大學的理念蔚為一股風潮。</p> <p>11 月札記再得金鼎獎。</p> <p>12 月與高雄市長候選人謝長廷簽訂「跨世紀教改合約」。「青少年活水工程」專案開辦：為增加人力協助青少年，基金會籌積極募經費，培訓青少年義工，加入人本及其他團體的青少年工作。</p>
1999 年	<p>01 月台南籌備會成立</p> <p>03 月召開「彈指定預算，品質怎麼辦？」記者會，抗議中央教育預算，較上一年度縮減六百億</p> <p>04 月召開「政府省人力，黑道有徒弟」記者會，要求教育部不能停止「國中試辦專業輔導人員計劃」</p> <p>05 月正式成立「公民大學推動委員會」，預計在台中縣屯區大里市籌備第一所公民大學，09 月開學！</p> <p>06 月舉辦「劃清補教界線、重建師道尊嚴」記者會，將宜蘭教師反補習自清運動推薦給全國。</p> <p>08 月與家長協會、宏碁科技及讀者文摘合作「快樂上學去專案」，希望孩子能在被了解與尊重的氣氛下快樂的上學去。</p> <p>09 月舉辦「暴力，在體罰蔓延時」記者會，公佈「中小學校園體罰問卷」調查結果，顯示八成四的中小學學生有被學校教育人員體罰的經驗。</p> <p>09 月驚聞 921 災情，經緊急會商後，基金會決定組成「台中縣災區救援團」，號召義工投入災區救援工作。（後更名為「人本 921 大震台中縣災區工作隊」。）</p> <p>10 月擔任「全國民間災後重建協調監督聯盟」教育重建組聯絡人。與台大城鄉基金會、象設計集團、OURS 共組「創造性的教育重建計劃」工作團隊。基金會並成立「教育重建組」！</p> <p>11 月於台北、台中、高雄舉辦「人本聚賢會」募款活動，為人本的存續及要開展或繼續推動的教改計劃募集經費。（該活動原訂 10 月舉行，因基金會全力投入 921 災區工作而延至 11 月。）</p> <p>12 月簽署台中縣土牛國小「創造性的教育重建計劃」合作備忘錄。成</p>

	<p>立「東勢工作站」，負責台中災區服務及教育重建工作。與振鐸學會等 33 個民間教育團體組成「選教育當總統行動連線」，提出爭取教育經費立法保障及改造教育財政體系的訴求。促使各組總統參選人重視、回應此重要的教育政策。</p>
2000 年	<p>01 月簽署南投縣廣興、水尾、南光、桃源、育英國小及延和、宏仁國中八校的「創造性的教育重建計劃」合作備忘錄。</p> <p>04 月集森林小學十年教學經驗，第一套以學習者為中心，具備紮實學習理論與實務基礎的有聲書「家裡的森林小學」正式上市。</p> <p>死囚平反行動大隊於 4/15 日為蘇建和案發起「走向黎明」救援行動。並從該日起，每天下午五點半至六點半，在濟南教會，為他們三人而走，持續到國家新政權特赦他們，讓台灣司法改革走向黎明。</p> <p>05 月成立「南投工作站」，負責南投災區服務及教育重建工作。</p> <p>06 月與誠泰銀行合作「台灣之子公益卡」，由該行提撥該公益卡每筆消費的千分之 2.75，委託基金會以專款專用的方式，進行貧困兒童教育扶助和家庭重建的工作。</p> <p>「創造性教育重建計劃」工作團隊，舉辦「校園規劃成果發表會」與所有即將規劃重建的學校及建築師分享經驗。</p> <p>06 月屏東辦公室成立 07 月高雄綜合社會福利服務中心開幕</p> <p>08 月「花蓮原住民社區教育專案」第三座--鶴岡社區圖書館落成、開幕。</p> <p>09 月於台中縣海線地區設立第二所公民大學，定名為『台中縣海線社區公民大學』，第一所社區公民大學更改校名為『台中縣屯區社區公民大學』</p> <p>10 月舉辦夏山學校訪台座談會「自由與教育」。由夏山學校老師-Ian 對夏山化解關閉學校之危機現身說法。</p> <p>我們期望在立法院推動的「理念學校法」能及早通過，為台灣的教育自由及教育多元化爭取更大的空間。</p> <p>11 月與環保、婦女、原住民等 180 幾個民間團體共同發起「1112 非核家園、安居台灣」大遊行，約有 10 萬民眾冒雨參與，要求：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 停建核四，建立非核家園；永續發展，拒絕核四污染</li> <li>2. 停止政治鬥爭，回歸民生議案；停止權謀立法，進行審查預算</li> <li>3. 反對玩弄罷免手段，付出巨額社會成本</li> <li>4. 政府決策透明，人民安居台灣</li> </ol> <p>高等法院重審蘇案，暫停「走向黎明」行動，並與台權會及司改</p>

	會等救援團體組成「蘇案再審法庭觀察團」，監督蘇案的重審過程。
2001年	<p>01月</p> <p>為拓寬民間興學的空間，邀集具特殊念的學校共同籌組「理念學校聯盟」，推動「理念學校法」的立法。</p> <p>為北政國中自主實驗班續辦問題，「理念學校聯盟」拜會台北市長，希望新式教育不要在台北市絕跡。</p> <p>02月</p> <p>參與第九屆台北國際書展</p> <p>參與「新竹教育觀察團」會議，推動新竹地區的教改。</p> <p>跟台中縣政府及教師會合辦「教學創新九年一貫」腦力激盪營，為老師們解答教學創新的疑惑。</p> <p>03月</p> <p>跟教育部合辦「教學創新獎」，為九年一貫累積豐富的創新教案。</p> <p>「創造性的教育重建計劃」所認養的南投災區學校，陸續動土重建。</p> <p>在南投工作站設立「教學創新九年一貫」工作坊，跟老師們一起討論教學創新。</p> <p>04月</p> <p>為90年度教育部補助款，在立法院遭凍結一事，舉辦「補助款迂迴，地方教改怎麼辦」公聽會，邀請地方教育局長與主計處官員當面溝通。</p> <p>與數個民間團體成立「反腐化教育連線」，接受民眾反映各地教育腐化事件。</p> <p>與高雄市社會局合作，承辦中輟生輔導工作。</p> <p>05月</p> <p>舉辦第一場「人本之友會」，讓長期支持人本、關心教育的朋友，能了人本在教育上的努力及實踐。</p> <p>高雄西區社服中心擴充業務，增加少年收養、監護案訪視工作，協助法官在離婚案件中對子女收養監護權做合理的判定。</p> <p>繼去年，繼續承接「台北市各級學校社會工作試辦方案」，輔導台北市西區學校的個案學生。</p> <p>06月</p> <p>三重林先生捐贈四層樓公寓，委由人本</p>

打造青少年活動空間。  
舉行「反體罰記者會」，公佈針對台北市、台中市及高雄市學生所做的問卷調查結果，仍有逾七成的中小學生表示在學校遭受體罰。  
新加坡學校參訪基金會。  
高雄西區社服中心週年慶。

#### 07 月

舉辦 2001 年「人本聚賢會」，為基金會募款。  
與誠泰銀行共同舉辦「台灣之子」第一年工作發表暨感謝會。  
拓展森林育至國外，舉辦「巴黎愛智之旅」。  
重新製作「快樂新父母」有聲書，發行 CD 版。

#### 08 月

跟台中市教師會合作，舉辦「九年一貫教學創新 power 教師營」，鼓動老師教學研究的熱情。  
在屏東地區舉辦「教學創新九年一貫」腦力激盪營。  
舉辦「全國教審會現況調查」記者會，公佈各地教審會成立狀況，請教育部督促各地盡速成立教審會。

#### 09 月

「人本之友會訊」創刊，提供給關心教育及人本的朋友，做為掌握教改的媒介。  
舉辦「教學創新獎」發表暨頒獎典禮，為九年一貫課程提供新的教學方式。  
製作結合美學、文學與數學的輔助教材--「數學想想」，費盡心血的設計，只為讓孩子不再怕數學。

#### 10 月

舉辦「中輟生復學記者會」，公佈學校拒絕中輟生復學的十一種方法，為孩子爭取繼續學習與發展的機會。  
聯合中部團體拜訪教育部，提供大台中 地區能力分班的調查資料，要求落實常態編班，還給孩子合理的教育環境。  
跟屏東縣政府合辦「屏東教改日」活動。  
參與教育部與民間團體合辦的「大手牽小手」活動，以實際的教案演練，讓家長體驗何謂教學創新。

#### 11 月

舉辦「師生大多不願意，誰能從中得利益？」記者會，公佈全國公立高中職強制留校的狀況。

	<p>召開記者會公佈嘉義地區的體罰問卷調查結果，並公佈嘉義人本的「申訴與教育諮詢專線」，希望以持續的關切促使體罰絕跡。</p> <p>12月</p> <p>召開「北、高兩市國中小校園體罰狀況普查」記者會，公佈普查結果，呼籲教育主管當局應積極協助學校發展不倚賴體罰的教育方法。</p> <p>開辦「數學想想營」，為期三個週末，招收小一及幼稚園的小朋友，孩子喜歡一個晚上醒了三次，直問媽媽「天亮了？」</p> <p>三重青少年基地落成。</p>
--	--

## 參考文獻

中文部份：

David Osborne & Ted Gaebler 著，「新政府運動」，台北：天下文化出版公司，1993年。

P. Drucker 著，傅振焜譯，「後資本主義社會」，1994年，台北：時報文化，頁173。

Robert K. Yin 著，尚榮安譯，「個案研究法」，台北：弘智文化事業有限公司，2001。

Varian 著，劉楚俊、洪嘉譯，「現代個體經濟學」，台北：茂昌圖書有限公司，2000年。

王振軒，「非政府組織概論 Non-Governmental Organizations」，台中，必中出版社，2003。

呂育一、徐木蘭，「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 5(1)，1994年2月，P165-188。

陳瑞玲，「非營利組織之績效衡量」，東吳大學會計學研究所，1986年。

孫本初，「非營利組織管理之研究 - 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，國立政治大學公共行政研究所，1994年。

江明修，「非營利組織與公共服務：公民社會協助政府再造之道」，人事行政，123卷，頁18-23，1998年1月。

江明修，「非營利組織領導行為之研究」，行政院國家科學委員會專題研究報告，民83，計畫編號 NSC82-0301-H004。

周威廷，「公共合產之理論與策略：非營利組織公共服務功能的觀察」，公共行政研究所碩士論文，台北：國立政治大學，1996年。

顧忠華，「社會變遷下政府角色的調整」，研考雙月刊，20:6=196，頁16-21，1996年12月。

馮燕，「導論：非營利組織之定義、功能與發展」，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，民89，台北：巨流，頁1-42。

陳金貴，「美國非營利組織之人力資源管理」，民83，台北：瑞興。

施教裕，「顛覆大未來：社會行銷完全執行手冊」，台北：商周，民84。

高登譯(民87)。票房行銷--菲利浦科特勒談表演藝術行銷策略。台北：遠流。

財團法人喜馬拉雅研究發展基金會(民80)。台灣地區基金會名錄。台北：中華徵信所。

鄧佩瑜(民83)。美國基金會與其它非營利組織的互動。基金會在台灣-名錄與活動。台北：中華徵信所。

張保隆，黃旭男、沈佩蒂(民86)。台灣地區社會福利慈善事業基金會之績效評估。管理與系統。4(1)，145-160。

孫秀蕙，「公共關係：理論、策略與研究實例」，民86，台北：正中。

程瑞玲(民 73)。非營利組織之績效衡量。東吳大學會計學研究所碩士論文。

張在山譯(民 80)。非營利事業的策略性行銷。台北：授學。

許士軍(民 79)。管理學。台北：東華書局。

張潤書，民 87，行政學，台北：三民，修訂初版，p303-304。

鄭瓊芳，民 88，團隊建立法運用於非營利組織運作之研究，政治大學公共行政研究所碩士論文。

陸宛蘋，民 88，「非營利組織的定義與角色」，社區發展季刊，第 85 期，頁 30-35。

陳美伶(民 82)。統一財團法人主管機關可行性之研究，法務部。

官有垣、王仕圖，「非營利組織的相關理論」，民 89。

蕭新煌主編，「非營利部門組織與運作」，台北：巨流，頁 43-74。

劉祥孚，民 85，非營利組織公共服務功能之理論與實證：環保團體之個案分析，政治大學公共行政研究所碩士論文。

潘文文，民 84，非營利組織公共關係策略之研究，中興大學公共政策研究所碩士論文。

張英陣，民 88，「企業與非營利組織的夥伴關係」，社區發展季刊，第 85 期，頁 62-70。

葉立誠、葉至誠，「社會科學概論」，台北：揚智文化，1999，頁 205。

謝安田，「企業管理」，台北：五南，1991。

楊其清，「組織內部知識移轉流程之研究 - 以惠普科技顧問事業群為例」，工業科技教育研究所未出版碩士論文，台北：國立台灣師範大學，2001。

Robert A. Dah 著，任元杰 譯，「當代政治分析(Modern Political Analysis)」，台北：巨流圖書公司，頁 34，1992。

蕭全政，「政治與經濟的整合—政治經濟的基礎理論」，台北：桂冠圖書公司，初版 2 刷，頁 54，1991。

吳玉霞，中共「鄉政村治」體制之研究，1997 年 1 月。

[http://www.future-china.org.tw/spc1\\_rpt/vpm/wyx/cn\\_dmz/w\\_th1\\_1.htm](http://www.future-china.org.tw/spc1_rpt/vpm/wyx/cn_dmz/w_th1_1.htm)

簡春安、鄒平儀，「社會工作研究法」，1998，臺北：巨流圖書公司。

柯欣雅，「近十年台灣兒童讀經教育的發展(1991-2001)」，鄉土文化研究所碩士論文，2002，花蓮：國立花蓮師範學院。

「非營利組織 - 經營管理實務粹要」，台北市立圖書館。

鄭清霞，(1994)，「自願性福利資源與稅式支出」，經社法制論叢，14 期，p433-456。

鄭清霞、呂朝賢、王篤強，(1995)，「福利私有化及其對台灣福利政策的意涵」，人文及社會科學集刊，7 卷 2 期，p148-174。

內政部，(1991)，「社會福利機構概況調查報告」。台北：內政部統計處。

英文部分：

Badelt, Christoph, "Institutional Choice and the Nonprofit Sector", in Anheier H.K. Seibel W. (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, pp.53-63. Berlin: Walter de Gruyter, 1990.

Creswell, J.W., "Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions". London: Sage Publications, 1998.

Drucker, P. E., "Managing the non-profit organization: Principles and practices." New York: Harper Collins Publishers, 1990.

Osborne, D. and Gaebler, T. "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House." City Hall to Penagon, MA.: Addison Wesley, P43-45, 1993.

Ilsley, P. J. "Enhancing the Volunteer Experience." San Francisco, CA. " Jossey - Bass Publisher, 1990.

W. Powell(ed.), "The Non-profit Sector: A Research Handbook", 1987, New Haven. Hodgkinson, Virginia A., Lyman, Richard W. and Associates, "The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations". San Francisco, 1989, CA: Jossey-Bass.

Salamon, Lester M. & Helmut, K. Anheier, "Defining the Nonprofit Sector: A cross-national analysis". Manchester, 1997, University Press.

Salamon, Lester M., "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations" in W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. pp.99-117. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1987.

Salamon, Lester M., "America's nonprofit sector A prime.", 1992, NY: The Foundation Center.

Wolf, Tomas.(1990). "Managing A nonprofit Organization.", New York: Prentice Hall Press, 1sted.

Anthony, Rober N. and David W. Young.(1988). *Management Control in Nonprofit Organizations*. Illinois: Irwin, 4th.

Weisbrod, B.(1988). *The nonprofit economy*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

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

O' Neill, Michael and Dennis R. Young.(1988). *Educating manager of Nonprofit Organizations*. New York: Praeger.

Hansmann, H.(1980). *The Role of Nonprofit Enterprise*, *The Yale Law Journal*, 835-901.

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

Weisbord, Burton A., "The Nonprofit Economy". Cambridge, Massachusetts: Harvard

University Press, 1988.

Kramer, Ralph M.1987 ,”Voluntary Agencies and the Personal Social Services.” In W. W. Powell ( ed. ) *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*. New Haven, Connecticut : Yale University Press. pp. 240-257.

Wolch, Jennifer R.1990 , *The Shadow State : Government and Voluntary Sector in Transition*. NY : The Foundation Center.

Van Horn R.L., “Wharton Conference on Research on Computers in Organizations,” *Empirical Studies on M.I.S.*, October, 1973.

Buckley, J.W., Buckley, M.H., & Chang, H.F., ”Research Methodology and Business Decision”, *The society of Management Accountants of Canada*, 1976.

Yin R.K., “Case Study Research.” California: Sage Publication, Inc., 1994.

Herriott, R. E., & Firestone, W. A., “Multisite Qualitative Policy Research : Optimizing Description and Generalizability”, *Educational Researcher*,12,pp.14-19,1983.

Jusuf Wanandi, “ASEAN’ s China Strategy: Towards Deeper Engagement”, *Survival*, Vol. 38, No.3, Autumn, P. 121, 1996.

Rosemary Foot, “China in the Asian Regional Forum,” *Asian Survey*, Vol. 37, No. 5, P. 412-440, May, 1998.

Nagel Ernest, “The Structure of Science”, New York: Brace and World, p.75, 1961.

Dollinger,M.J. ,( 1984 ) , ”Environmental Boundary Spanning and Information Processing Effects on Organizational Performance” , *Academy of Management Journal* 27 ( 2 ) : p351-368.

Brundney, J. L. and V. Murray ,( 1998 ) , “ Do Intentional Efforts to Improve Boards Really Work? The Views of Nonprofit CEOs” , *Nonprofit Management and Leadership* 8 ( 4 ) :p333-348

Hartogs, N and J. Weber ,( 1974 ) , “ Boards of Directors : A Study of Current Practices in Board Management and Board Operations in Voluntary Hospital and Health and Welfare Organizations “ , New York :Oceana.

Elmore , R.F. ,( 1978 ) , “ Organization Models of Social Program Implementation” , *Public Policy* 26 ( 2 ) : p185-228.

Houle, C.O ,( 1989 ) , “ Governing Boards. San Francisco: Jossey-bass.Howe,F.1991 *The Board Member’s Guide to Fund Raising.* , San Francisco :The Jossey-Bass.

Harris,M ,( 1989 ) , “ The Governing Body Role: Problems and Perceptions in Implementation” , *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 24 ( 2 ) :p156-167.

Price, J. G. ,( 1963 ) , “ The Impact of Governing Boards on Organizational Effectiveness and Morale” , *Administrative Science Quarterly* 8:p361-377.

網站：

財團法人董氏基金會 <http://www.jtf.org.tw/>

財團法人人本文教基金會 <http://ultra2.hsjh.tc.edu.tw/~jun/frame/alledu/2-1.htm>

彭婉如文教基金會 <http://www.pwr.org.tw/>

內政部社會司 <http://volnet.moi.gov.tw/sowf/index.htm>

台灣婦女資訊網 <http://taiwan.yam.org.tw/womenweb/>