國立政治大學公共行政學系

博士學位論文

非營利組織失靈與治理：獨立評估機制之設計

指導教授：莊文忠博士、杜文苓博士

研究生：徐明莉 撰

中華民國 109 年 6 月

DOI:10.6814/NCCU202001790

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

謝　誌

自己在撰寫博士論文的過程中，心情的變化像極了變色龍，一下帶給我滿滿希望，一下子帶給我滿滿失望，經歷人生中最重要的轉折點。不過，我要感謝的人真的太多了。首先，就是莊文忠與杜文苓兩位教授，一位總是目光如炬又不失耐心指導，一位總是帶著溫柔兼具嚴謹態度指導，兩位教授共同點都是希望我可以寫出品質較好的論文，但只是我自己的資質與努力似乎一直不夠，總是帶給兩位教授很大的麻煩。其次，就是最堅強的黃金口試委員陣容，包含：余致力教授、湯京平教授、陳定銘教授、林淑馨教授、孫煒教授，他們總是直接指點出論文的問題，也具體給予我相當多寶貴的意見，希望提升我的論文品質。第三，特別感謝文化部提供自己參與「文化法人團體透明機制之建立-第三方評估及參與之可行性評估」委託研究案的機會，讓自己透過該案的啟發，進一步發展出博士論文的主題，也有機會從不同的視角重新詮釋該案的資料，並同時也感謝該案的研究團隊成員，包含：郭振雄與吳佳霖教授、江維研究助理，以及所有受訪者，在過程中不斷激發我不同的學術與實務的想像。

第四，我想要感激的一群陪伴與支持多年的老師同學，成大的洪綾君教授、北大的郭昱瑩教授，總是大力的支持、關心我；政治大學的廖興中教授，總是不斷激起我學術魂，鼓勵我不要放棄學術；世新大學的陳俊明教授、蘇毓昌教授、吳怡融教授在我最需要幫忙的時候成為神救援的隊員，不斷鼓勵打氣；世新大學的王聖潔系秘書在我最難過的時候，聆聽我好多的心事；政治大學兩位準博士張鐙文、賴怡樺，鐙文多年來總是會定期關心我的近況或是解惑學術上的知識，怡樺則是在我最需要的時候，陪我聊好多天，還玩起扮家酒遊戲；張甄晏學妹貼心、真心多年不變，認識她真好；姜德慧學妹不定期的關心著我，迎合我吃火鍋聊心事互相打氣。當然還有好多好多在世新的學弟妹，在我讀博士班的期間，成為我工作上最好的夥伴。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

最後，由於今年對我而言，因為某個特別事件，成為非常難忘的一年，且也有許多待在家裡的時間，才知道自己在就讀博士八年半的期間，過度投入工作與課業上，疏忽對家人的關心與陪伴，而且還要讓他們擔心我，但我能擁有這麼好的家人是我人生中最大的福氣，另外也要感謝即將與我攜手共伴一生的人，因為在修改論文中一直不斷浮現負面回憶，一度想放棄，但他給予我很多正面的價值觀，讓我克服心理的難關，鼓起勇氣往前走。

徐明莉謹誌

109 年 11 月 18 日

三重

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

摘　要

不論是政府、企業或非營利組織都希望達到良善治理的目標，讓組織得以獲得外界的信任，但在實際運作的過程可能產生治理失靈的現象，而這些失靈問題，必須採取相關的機制加以解決。在公共政策領域中，已有相關學者歸納出市場或政府失靈的問題，以及提出如何解決的方案。本研究希望分析非營利組織失靈的問題，並且探討獨立評估機制是否能成為有效解決機制。因此，本研究運用文獻分析法、次級資料分析法、個案研究法等研究方式，一方面建構非營利組織失靈與獨立評估機制的理論意涵，二方面從實務個案中瞭解政府捐助的文化財團法人失靈問題與獨立評估機制可能解決哪些失靈問題，以及國內外推動獨立評估機制的個案資料，以瞭解成功的要素與設計的經驗，三方面，從我國的脈絡瞭解非營利組織獨立評估機制的發展可能性。

本文的研究發現包含：（1）從不同理論視角推論出非營利組織運作會產生「資源」、「治理」、「透明」、「責信」、「績效」失靈問題。（2）獨立評估機制具有獨立性、客觀性、專業性、透明性等四項核心要點，並且有多元角色，這些核心要點與角色功能有助於解決非營利組織失靈的問題，本研究也建構出獨立評估機制的理論基礎。（3）獨立評估機制的制度設計原理，涵蓋組織結構、角色功能與技術面向，並且獨立評估機制這些面向上可以有不同的選擇途徑。（4）政府捐助文化財團法人的個案經驗顯示，獨立於主管機關與政府捐助的文化財團法人之間的第三方獨立評估機制，可以成為政府以外的外部治理機制，並且也有多元角色發展與組織設計的可能性，但扮演獨立評鑑角色的組織與政府的監督管理職權如何分配是相當重要的議題。（5）國內外獨立評估個案的重要啟示為機制成功上須建立組織的權威性，以及我國非營利組織領域中未有政府認可的專責評鑑組織或認證組織。（6）我國非營利組織領域未來推動獨立評估機制的發展上，特別需要注意的是第一方（政府、民眾、企業等）與第二

DOI:10.6814/NCCU202001790

方（非營利組織）對於獨立評估機制的角色期待與建立機制相關配套措施，以促進多元獨立評估機制發展的可行性。

最後，在政策建議方面，包含：（1）加速《社會團體法》之通過，與財團法人之監督管理達到一致性。（2）以政府捐助的財團法人試辦獨立評估機制。（3）促進非營利組織認證組織之發展。在研究建議方面，包含：（1）採取深度訪問或移地研究，瞭解國內外非營利組織外部獨立評估機制的運作經驗。（2）採取深度訪問法瞭解不同類型的非營利組織在組織失靈面向與對獨立評估組織的角色期待。（3）運用多元研究方法探討獨立評估組織對捐款行為的影響。

關鍵字：非營利組織失靈、獨立評估機制、良善治理、透明責信、績效評估

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

Abstract

Whether it is a government, enterprise or nonprofit organization, they all hope to achieve good governance, and gain the social trust. However, governance failures may occur in the process of operation. We must adopt relevant mechanisms to solve them. In the field of public policy, relevant scholars have summarized the problems of market or government failure and how to solve them. This research hopes to analyze the failure of nonprofit organizations and explore the independent evaluation mechanism can be an effective solution mechanism. Therefore, this study uses literature analysis, secondary data analysis, and case study methods.

The findings include: (1) Inferring from different theoretical perspectives, the operation of nonprofit organizations will produce problems of "resources", "governance", "transparency","accountability", and "performance" failures. (2) The independent evaluation mechanism has four core points of independence, objectivity, professionalism, and transparency, and has multiple roles. These core points and role functions can help solve the problem of nonprofit organization failure.This research also constructs develop the theoretical basis of the independent evaluation mechanism. (3) The system design principles of the independent evaluation mechanism cover organizational structure, role functions, and technical aspects, and the independent evaluation mechanism can have different options for these aspects. (4) The case experience of government-founded cultural nonprofit organization shows that the independent third-party evaluation mechanism between the competent authority and government-founded cultural nonprofit organization can become an effective external governance mechanism outside the government, and it also has multiple roles and organizational designs. However, how to allocate the supervision powers of the organization and the government that play the role of independent evaluation is a very important issue. (5) The independent evaluation cases at home and abroad is that the organization must be

DOI:10.6814/NCCU202001790

established for the success of the mechanism, and there is no government-recognized evaluation organization or certification organization in the field of nonprofit organizations in my country. (6) In the field of nonprofit organizations in my country to promote the development of independent evaluation mechanisms, special attention should be paid to the expectations and establishment of the role of the first party (government, people, enterprises, etc.) and the second party (nonprofit organizations) for the independent evaluation mechanism Mechanism-related supporting measures to promote the feasibility of the development of multiple independent evaluation mechanisms.

Finally, Policy recommendations include: (1) Accelerate the adoption of the "Social Organization Law". (2) Promote research and discussion of relevant legal systems. (3) Promote the development of certification organizations. Research suggestions include: (1) Take depth interview or research abroad to understand the operating experience of the independent evaluation mechanism of domestic and foreign nonprofit organizations. (2) Adopt depth interview to understand the role expectations of different types of nonprofit organizations in terms of organizational failure and independent evaluation organizations. (3) Use multiple research methods to explore the influence of independent evaluation organizations on donation behavior.

Keywords: nonprofit organization failure, independent evaluation mechanism, good governance, transparency and accountability, performance evaluation

DOI:10.6814/NCCU202001790

目 次

第一章　緒論 1
第一節　研究背景 1
第二節　研究動機 4
第三節　研究目的、問題與架構 11
第四節　研究方法 14
第二章　非營利組織失靈的理論分析 19
第一節　委託代理人理論 19
第二節　公共選擇理論 25
第三節　非營利組織失靈理論 28
第四節　資源依賴理論 32
第五節　責信理論 35
第六節　績效評估理論 43
第七節　非營利組織失靈的理論視角 46
第三章　獨立評估機制的理論內涵 53
第一節　獨立評估機制的核心概念 53
第二節　獨立評估機制的角色功能 58
第三節　獨立評估機制可能解決的非營利組織失靈問題 62
第四章　非營利組織獨立評估機制的制度設計 75
第一節　組織結構的設計 75
第二節　組織角色定位的設計 84
第三節　獨立評估機制的評估設計 90
第四節　獨立評估機制的理論架構 94
第五章　非營利組織失靈與獨立評估機制建構的個案分析 97
第一節　政府捐助文化財團法人的失靈問題 97
第二節　獨立評估機制解決政府捐助文化財團法人的失靈 104
第三節　不同利害關係者對獨立評估機制的角色期待 107
第六章　國內外獨立評估機制的個案分析 115
第一節　歐美國家非營利組織領域的獨立評估機制個案 115
第二節　東亞國家非營利組織領域的獨立評估機制個案 121
第三節　教育領域的獨立評估機制個案 129
第四節　小結 140

DOI:10.6814/NCCU202001790

第七章　我國非營利組織發展獨立評估機制的可行性 153
第一節　獨立評估機制的可行性評估.....153
第二節　第一方、第二方對第三方評估機制的可能期待.....158
第三節　制度設計的誘因.....161
第八章　結論與建議 165
第一節　結論.....165
第二節　建議.....173
參考文獻.....177
附錄一：政府捐助的文化財團法人的創立日期與宗旨 191
附錄二：文化部委託研究案受訪者一覽表 193

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 次

表 2-1　非營利組織失靈的理論建構.....50
表 3-1　獨立評估機制運作的核心要素.....58
表 3-2　獨立評估機制的角色功能.....62
表 3-3　獨立評估機制可能解決的非營利組織失靈問題.....71
表 4-1　行政法人與政府捐助財團法人的比較.....77
表 4-2　公益性財團法人與社團法人的比較.....80
表 4-3　非營利組織獨立評估機制的組織結構設計.....81
表 4-4　非營利組織獨立評估機制的組織結構方案建議.....84
表 4-5　獨立評估機制角色定位的優缺點.....87
表 4-6　非營利組織獨立評估機制的角色定位方案建議.....90
表 4-7　非營利組織獨立評估機制的評估設計方案建議.....94
表 7-1　我國非營利組織獨立評估機制發展的可行性評估.....157
表 7-2　第一方與第二方對獨立評估機制的可能期待.....160
表 7-3　獨立評估機制誘因制度的設計.....164
表 8-1　非營利組織獨立評估機制的理論分析.....167

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

圖 次

圖 1-1 本研究的分析架構.....14
圖 4-1 非營利組織失靈與獨立評估機制的理論建構圖.....96
圖 5-1 政府捐助文化財團法人失靈與獨立評估機制的建構圖.....114

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

第一章　緒論

本研究背景在於瞭解非營利組織產生的信任危機、獨立評估機制的重要性與國內外獨立評估機制發展的趨勢，以及說明本研究的研究目的、研究問題、分析架構與研究方法。

第一節　研究背景

非營利組織的出現，主要是解決政府失靈（government failure）與市場失靈（market failure）所產生的困境，前者在於政府推動公共政策與解決社會問題的能力不足時，可以彌補政府失靈所造成的困境；後者則是因非營利組織具有不分配盈餘的限制，因此組織缺少誘因來剝削他們的服務對象或捐款者，並且也會充分運用資源達成組織使命，因此值得信任（彭錦鵬等，2011：126；王仕圖等，2017：15）。另一方面，在民眾多元需求的情況下，非營利組織扮演開拓與創新、改革與倡導、價值維護、服務提供等四項角色功能（Kramer, 1981），亦即在原來的公私部門外，發展及構成所謂的第三部門（the third sector），非營利組織具有多樣化及貼近服務對象、地方的特性，服務從社會服務、社區照顧、文化教育、醫療衛生等傳統非營利組織關懷的層面，進而發展為環保、人權、動物保育等公共議題的倡導者，非營利組織的蓬勃發展，儼然是台灣公民社會發展的基礎（鄭讚源，2004：4）。

非營利組織以民間團體的性質來實踐社會公益的活動，可以彌補政府在社會服務的不足，加上組織兼具政府及社會部門的特質，有著崇高的社會使命，因此非營利組織在社會上象徵社會善的一面，是社會正義、道德的維護者與實踐者，多數人認為非營利組織不會做壞事，但實際上並非所有組織都能發揮長處，回應社會的期待，若是組織治理績效不佳，仍會產生弊端（林淑馨，2017；陸宛蘋，2010）。另一方面，隨著政府與市場失靈的相繼發生，越來越多的人也認知到非營利組織也會產生失靈，主要原因是缺乏透明度導致組織資源未妥善運用（Szper & Prakash, 2011）。舉例來說，有些非營利組織的經營者會轉向追求收入的最大化、更高的募款金額，或打造華麗的建築，由此可知，經營者就會運用資訊不對稱的優勢，故意隱瞞組織的實際狀況，導致捐款者無

DOI:10.6814/NCCU202001790

法判斷其實際需求，繼續投入捐款支持（Ortmann & Schlesinger, 2003；高永興，2005）。再者，在社會資源有限的狀況下，有些非營利組織轉向非營利組織事業化，開始發展社會企業，期望透過社會企業的經營，尋求財務上的自主，但是可能使得非營利組織在維持組織使命與爭取資源的矛盾中，導致為了爭取資源，有類似商業化的收入來源，可能讓組織偏離應有社會使命的危機（王振軒，2006：324），引起社會大眾對於公益性質的質疑，使其公信力下滑。

在國內外均有非營利組織治理失靈的實際案例發生，在國內方面，在 2014 與 2015 年爆發大型非營利組織的善款無法妥善運用的問題，如紅十字會被外界懷疑捐款款項不夠透明，有分會更在轉手捐款前抽成比例高，讓民眾質疑紅十字會「假慈善，真斂財」[1]。慈濟財報利息收入 1 年高達 2 億 5400 萬元，使得慈濟存款資產高達 317.5 億元，讓慈濟被質疑善款變存款，未被妥善利用，收入支出落差大[2]。921 地震、南亞海嘯、汶川地震、八八水災、日本東北地震等，顯示出台灣公民社會及非營利組織的活動力與韌性，但正當國人為這些力量而感動的時候，卻不時傳出違背捐款者意願或侵占善款的醜聞，破壞台灣社會大眾對慈善的信任（陳宇宸，2010：114）。近期受到關注的是 2019 年 12 月兒童福利聯盟在內湖花 3.7 億買辦公室惹議，由於其總收入八成來自民眾捐款，讓民眾認為善款遭到濫用的疑慮，許多民眾憤而表示「停捐、拒捐」兒福[3]。在國際方面，美國在 90 年代初期爆發「美國聯合勸募」與「全國有色人種促進協會」的高階主管領取高額報酬與貪瀆事件，都使得美國民眾對於非營利組織的信任降低（孫煒，2004：143）。

由此可知，非營利組織的治理績效、透明度不佳，可能傷害社會大眾對組織的公信力，如何建立一套落實組織治理、檢視組織責信度，及提高業務與財務透明度的機制與措施，攸關非營利組織的聲譽與永續發展，因此非營利組織

---

[1] 陳韻婷（2014 年 8 月 8 日）。紅十字會承認：募款 2%作為行政費用。**風傳媒**，查詢時間：2018 年 5 月 27 日，取自：https://www.storm.mg/article/34440。

[2] 自由時報（2015 年 3 月 14 日）。爭議爆不完！名嘴爆慈濟拿善款炒房炒股。**自由時報電子報**，查詢時間：2018 年 5 月 27 日，取自：https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1256599。

[3] 葉冠妤（2019 年 12 月 3 日）。花 3.7 億內湖買辦公室 兒盟財務狀況這裡看。**聯合電子報**，查詢時間：2019 年 12 月 15 日，取自：https://udn.com/news/story/7266/4203203。

DOI:10.6814/NCCU202001790

必須鑲嵌在良善治理（good governance）的潮流之中，良善治理係指有效配置組織資源、提高組織運作績效、建立組織聲譽與責信度的必要條件（李志宏，2006：104-108）。公共責信議題在非營利組織的發展歷程而言，是 1980 年代的績效管理（performance management）運動與 1990 年代的良善治理運動下的產物，要求組織必須以實際績效和公開資訊具體回應社會的需求與期待，讓社會大眾與利害關係人更瞭解組織的運作情形，成為非營利組織研究的核心議題（莊文忠，2009：4）。

但是在實際的運作中，非營利組織的績效卻是不易衡量，不像企業以利潤最大化為目標，非營利組織的產出包含有形的財貨與無形的精神成分，如同情、關懷、信任，因此衡量非營利組織的產出數量與品質具有困難性，並且產出和最終效果之間亦有時間上的滯後性，組織內部的人員難以判斷組織是否達到所應該達到的目標，使委託人無法難以課責代理人的責任（孫煒，2004；莊文忠，2010）。非營利組織無法產出有關組織績效的資訊，利害關係人就無法取得相關資訊來判斷非營利組織的良窳，外部也缺乏檢驗與傳遞品質資訊的機制與管道。再者，雖然民眾對於非營利組織的責信有所要求，但因缺乏具體的監督管道，甚至沒有明確的資訊來源，因此相信組織從事「共善」的工作，但若有弊案遭到揭露時，其他的組織會一併受到質疑，使其社會合法性將受到重大的挑戰（馮燕，2017：221）。

為了促進非營利組織的責信度與公信力，可以建構出自律與他律的機制，希望透過內外部監督途徑，強化非營利組織的治理、績效、透明及責信，以實現公益宗旨，但除了一般常提及的政府他律與非營利組織內部自律機制外，是否有其他責信機制可以讓非營利組織對公共資源的使用績效攤在陽光之下，接受利害關係人與社會大眾的仔細檢視，同時助於建立非營利組織的良善治理，樹立其組織公信力，爭取外部支持取得資源，讓組織得以永續發展，持續落實組織使命。

對非營利組織而言，績效評估是提升組織責信與爭取社會大眾認同的重要環節，除了常見的非營利組織自評及政府評鑑機制外，是否有其他更具專業客觀的評估機制，產出具有可信的績效資訊提供給利害關係人，以降低資訊不對

DOI:10.6814/NCCU202001790

稱的情形，其中「獨立評估機制」[4]亦可以作為專業評估與公共責信機制，該機制主要是由專業性的中介組織所組成，由他們制定一套績效指標進行組織績效的評定，也因獨立於政府與非營利組織之外，可以進行公正客觀的評鑑，並得出具有公信力的報告。有鑑於此，本研究希望不同以往探討的非營利組織績效評估與責信機制，以外部獨立評估機制作為新興的研究起點，期望可以提升非營利組織公共責信，並達到良善治理之目標。

綜言之，非營利組織在運作的過程會產生一些失靈問題，但這些失靈的問題如何從不同的理論觀點加以詮釋？獨立評估機制如何解決非營利組織失靈的問題？獨立評估機制是否可以成為非營利組織他律與自律之間的橋樑？這是本研究所關注的議題，希望藉由此一議題探討，從理論的分析為起點，並將非營利組織失靈與獨立評估機制進行連結，建構獨立評估機制的理論基礎，並為非營利組織績效評估與責信上開啟新興的研究議題。在實務上，希望可以從理論啟發我國實務上對外部獨立評估機制的重視，以促進非營利組織的公信力，使組織邁向健全發展與永續經營。

第二節　研究動機

一、非營利組織的責信不足與公信力危機，強調獨立評估機制的重要性

根據相關民意調查顯示，台灣民眾捐款對象最多的是社福機構與宗教團體，但卻有超過一半的民眾都不清楚自己善款的流向，更無法得知捐款是否有被妥善利用[5]。再者，雖然民眾捐款動機不同，但利害關係人對組織的「責信」要求也不同，宗教組織捐款人認為責信問題是該組織自己要去與上天交代，因此捐款完後多半也不會過問；一般社福團體捐款人可能因為忙碌或看不懂報表等原因較被動，但心裡或許還是會存著「這捐款有沒有用到對的地方，產生對的改

[4] 國內外獨立評估機制有許多相似名詞，例如：績效評鑑、認證、守門員、第三方評估等。
[5] 黃邦平（2015 年 11 月 12 日）。捐款 M 型化：國人愛捐社福或宗教團體，政策倡議 NGO 難生存。**關鍵評論**，查詢時間：2019 年 12 月 15 日，取自：https://www.thenewslens.com/article/30760。

DOI:10.6814/NCCU202001790

變？」疑問[6]。由此可知，非營利組織和捐款者的資訊不對稱，使得捐款者無法得知提供的資源是否有被妥善運用，因此無法區分非營利組織的品質，就很可能出現「檸檬效應」（lemon effect）的危機，將使非營利組織的公信力產生危機（Willems et al., 2017: 1093）。換言之，在資訊不對稱的情況下，捐款者和社會大眾認為非營利組織就可能存有道德危險（moral hazard）的傾向，如自肥、圖利自己、假公濟私、未實現公益等，因而不願再投入資源或參與，最後導致非營利組織的生存出現危機。

相較於私人企業，非營利組織的存在更容易成為政府公共服務的代理人，一方面，透過非營利組織傳遞公共服務，能夠降低政府直接介入的成本，二方面，非營利組織可以獲得政府穩定的資金挹注或制度上的優惠待遇，有助於組織的經營與永續發展（柯義龍、王光旭，2008：3）。由此可知，非營利組織成為公共服務的提供者，但也即將面臨到公共行政中最重要的挑戰之一，即是如何使這些非營利組織對政府與公眾負責（de Boer, 2018: 6），即是隨著新公共管理途徑的興起，政府部門與非營利組織之間的夥伴關係逐漸增加，社會大眾期待良善治理的要求，使責信的概念逐漸擴大，成為一種跨領域的應用，其意涵不僅是權利監督控制而已，也包含財務透明到組織評估、效能表現（趙性中，2011：19）。但在實際的公私協力過程中，亦會產生資訊不對稱而引發的責信困難，非營利組織可能傾向組織自利、抱持投機的態度，而政府則在管理能量欠缺與資訊不足的雙重弱點下，無法有效管理契約，也沒有立場去向受託者要求責信（劉淑瓊，2017：202）。另就法律與制度層面而言，非營利組織受主管機關監督，主管機關透過定期輔導與評鑑機制，評核非營利組織的服務品質、以保障服務對象的權益，但在非營利組織多元性的樣貌中，政府部門對非營利組織的評量機制與內容，無法適切地反映出非營利組織推展其工作的實際樣貌與需求（趙性中，2011：5）。

雖然捐款者都希望非營利組織將善款妥善運用，以落實組織使命，但是他們往往缺乏監督非營利組織資源分配的能力，而且媒體對非營利組織負面的報導更會讓捐款者擔心自己的資源是否得到正確的運用。在資訊不對稱的問題之

[6]余孟勳（2015 年 2 月 26 日）。從慈濟看台灣公益組織的財務透明。公益交流站，2019 年 12 月 15 日，取自：https://npost.tw/archives/16188。

DOI:10.6814/NCCU202001790

下，如果可以透過外部獨立評估機制組織，由這些組織制定一套專業評估標準，向捐款者提供有關於非營利組織表現的資訊，並假設這些捐款者可以根據這些資訊獎勵資源有效運用的組織、懲罰資源運用不善的組織（Willems et al., 2017: 1094），可以降低劣幣驅逐良幣的檸檬問題。對政府而言，獨立評估機制彌補政府監督機制的不足，藉由專業性的監督團體，以獨立的外部角色評估和檢視非營利組織的運作和組織績效，發揮社會審計的功能。

再者，對非營利組織而言，最大的挑戰之一就是「信任赤字」（trust deficit），因許多非營利組織沒有能力衡量和傳達他們的影響力，且無力解釋如何運用資源以實現組織或計畫的目標和結果，容易讓人認為有所隱瞞自己真實的表現[7]，因此非營利組織若能藉助獨立評估機制的專業性，並提供公正客觀的績效資訊，資源提供者就可以區辨出非營利組織的品質，並瞭解哪些組織可被信任的，引導其作出明智的決策，也避免少數壞蘋果的負面醜聞可能會破壞整個行業的聲譽（Becker, 2018: 568），非營利組織也可以透過外部獨立評估機制的結果，證明自己的績效表現與社會影響力。

二、獨立評估機制在國際上成為促進非營利組織治理與責信的機制之一，但在我國仍在持續發展中

由於非營利組織和捐款者之間的資訊不對稱，創造外部獨立評估組織存在的利基，該組織被視為監督非營利組織的中介組織（intermediate organizations）或守門員組織（watchdog organizations），這些組織成立的邏輯是它們有能力根據建立的標準，衡量與比較非營利組織的表現，而潛在的捐款者可以在外部獨立評估機制的網站找到相關資訊（Cnaan, et al., 2011: 382），為捐款者提供公正且容易獲取的責信資訊，以便他們可以做出更好的捐款決策，將捐款給表現良好及可信賴的非營利組織（McDougle & Handy, 2014: 466; Szper & Prakash, 2011: 117）。另一方面，若從資訊管制的新型治理機制來看，政策與法律學者表示治理機構可以由政府行動者及非政府行動者組成，但在非營利組織資訊透明與責信的要求之下，可以出現不同於政府行動者，由私人行動者所建構的外

[7] 天下雜誌（2015 年 11 月 12 日）。台灣人的愛心獲國際認證 公益指數排名亞洲第。**天下雜誌**，查詢時間：2019 年 12 月 15 日，取自：https://csr.cw.com.tw/article/40530。

DOI:10.6814/NCCU202001790

部治理評估機制，例如：自願責信計畫、認證系統、資訊透明化機制等，可以視為公共管制的另一項補充機制（Szper & Prakash, 2011: 115）。

隨著非營利組織的數量與規模日益擴大，在社會資源有限的壓力之下，面臨「加強審查、更高需求、更少資源、更多競爭」的環境之下，也就是非營利組織在壓力越來越大的環境中，因組織應向民眾提供可信賴的資訊，以證明自己的服務品質，以降低民眾對於其表現感到不確定性（Becker, 2018: 568），並且資助者與其他利害關係人也要求非營利組織提出聲譽表現的證據，因此第三方認證組織（accrediting organizations）在對於組織績效與品質改善中發揮關鍵的作用（Carman & Fredericks, 2013:51）。再者，政府及民間團體在考量資源投入時，往往以非營利組織名聲或地位較高為優先考慮，因此讓知名度不高，但有專業服務的組織，因資源不足無法永續存在，也難以扮演填補政府失靈的角色。因此，如果能有外部獨立評估機制，將有助於檢視非營利組織責信、績效或品質的問題（鄭讚源，2004：5-6）。

綜觀國外非營利組織外部獨立評估機制的發展趨勢，發展較為成熟的國家是美國，源自於 1990 年代開始爆發募款倫理和課責有關的財務醜聞，因此開始成立民間的外部獨立評估組織，其主要的運作模式可以分成非營利組織被動參與的評級機構，如慈善導航（Charity Navigator）是最大且最有影響力的慈善評估組織之一，他們的核心目標是利用可課責性及透明度、財務健全指標評估慈善組織，希望透過這些評估資訊，引導捐款者或社會投資者做出明智捐款決定，也希望非營利組織改善其績效[8]。另一種是非營利組織主動參與認證（accreditation），如馬里蘭州非營利組織聯合會建立一套「卓越組織標準」（standards for excellence），讓符合此一標準的非營利組織獲得認證，藉以提升非營利組織的責信、透明與效能，並促進卓越組織與取得公共信任。由此可知，不論是提供評級或認證的外部獨立評估組織，均是向非營利組織利害關係人提供組織的績效資訊。

在歐洲國家中，獨立評估機制的源起主要是由外部責信所驅動，包含：對捐款者的回應增加、對財務透明度的需求、對董事會治理的增強、對效率與效

[8] 資料來源：Charity Navigator 網站，2019 年 5 月 19 日，取自：https://www.charitynavigator.org/index.cfm?bay=content.view&cpid=628。

DOI:10.6814/NCCU202001790

能的關注等（Bies, 2010: 1058），主要的運作模式為守門員和認證模式，這與美國的發展趨勢雷同。舉例來說，德國社會議題中央機構（DZI, German central Institute for Social Issues）是對從事慈善募款非營利組織進行評鑑的組織，所有的公益組織均可申請認證，並通過認證後取得 DZI 認證標章，獲得標章的非營利組織意味著該組織達到透明、績效、有效率運用資金等標準。在東亞國家中，外部獨立評估機制發展較為成熟的則有菲律賓非政府組織認證委員會與巴基斯坦慈善中心，兩者均是為該國的非營利組織提供認證，並且政府亦參考認證的結果授予非營利組織取得免稅的資格。

綜合以上，在歐美國家中，因非營利組織領域的獨立評估機制發展較具成熟，就有學者紛紛以此為主題，進行相關的理論建構或實證研究，包含：獨立評估機制對捐款人行為的影響（Sloan, 2009 ; Cnaan, et al., 2011; McDougle & Handy, 2014; Szper & Prakash, 2011; Harris & Neely, 2016）、對非營利組織產生效益（Feng et al., 2016; Becker, 2018）、獨立評估機制運作的挑戰（Cochrane & Thornton, 2016），以及從理論層次解釋獨立評估機制的形成、運作框架或命題（Gugerty, 2009; Slatten et al., 2011; Bies, 2010）。

我國近年來也逐漸在學術與政府領域開始重視獨立評估機制，根據陸宛蘋（2010）的研究顯示，對社會福利基金會而言，表示支持守門員組織或是自律聯盟組織，因此建議可以開始逐步透過教育以及倡導，促使守門員組織、自律聯盟、認證組織相繼發生，當這些「治理」及「責信」為宗旨等的「中介型」組織產生並發揮功能時，台灣非營利組織治理與責信機制才趨近完備。

除此之外，非營利組織也開始認為有認證的需求，根據台灣公益自律聯盟在 2010 年針對團體會員的問卷調查顯示，有 105 家（80.8%）的非營利組織表示需要建立公益團體的認證機制，顯示公益團體對建立認證機制已經有明顯的期待[9]。文化部則於 2018 年針對文化部捐助的財團法人是否引進第三方評估機制及參與進行可行性評估進行委外研究，期能朝向建立具有獨立性和專業性的

[9] 高永興（2013 年 10 月 24 日）。台灣非營利組織責信機制調查報告，查詢時間：2019 年 06 月 16 日，取自：http://www.twnpolearning.org.tw/Action/downloadAction.php?file=upload/2013/10/24/1382586453.pdf&file_name=%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94%E8%B2%AC%E4%BF%A1%E6%A9%9F%E5%88%B6%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A%EF%BC%BF%E9%AB%98%E6%B0%B8%E8%88%88.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

外部獨立評估機制及參與的機制，評核公設財團法人之組織治理的成效（莊文忠，2018）。

在實務運作上，我國非營利組織的外部獨立評估機制組織，主要有擔任資源審查與分配的「中華社會福利聯合勸募協會」、建立行業自律準則與資訊平台的「台灣公益團體自律聯盟」、扮演揭露透明化分數資訊的「公益責信協會」、協助政府輔導暨評核非營利組織的「海棠文教基金會」，雖然這些中介組織扮演著公共責信與組織發展的角色，但是相較於歐美國家，我國目前非營利組織外部獨立評估機制的發展仍未臻成熟，無論是主動提供非營利組織績效評比資訊的專責組織、或是負責專業績效評鑑或認證組織，其定位與功能仍有討論的空間，如果我國未來在非營利組織能出現健全的外部獨立評估機制，對非營利組織利害關係人（政府、企業、民眾等）提供具有可信的績效資訊，將以利於達到捐款、合作決策，以及監督管理之目的。對於非營利組織而言，透過此一績效資訊，可以藉以診斷組織的問題，進行改善自己的表現，提升組織績效，並達到對外責信、建立組織公信力之目的。

三、《財團法人法》通過，促進獨立評估機制發展的新契機

我國政府機關為了有效處理財團法人之設立許可及監督事宜，落實依法行政原則，防止以往實務運作上的弊端，立法院於 2018 年 6 月 27 日三讀通過，2018 年 8 月 1 日總統公布《財團法人法》，並在 2019 年 2 月 1 日正式施行。其中，《財團法人法》第 3 條規定：「財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關、民間團體、法人或個人辦理」[10]。因此，我國未來財團法人可以委由外部獨立評估組織進行績效評鑑，以協助主管機構獲得績效資訊，達到行政監督之目的，同時賦予外部獨立評估機制組織存在的法律正當性。

另一方面，《財團法人法》第 26 條規定財團法人資訊之主動公開，內政部為了配合《財團法人法》，在 2019 年 1 月 10 日通過「全國性內政財團法人會計處理及財務報告編製準則」及「全國性內政財團法人報送備查資料編製辦

[10] 全國法規資料庫，財團法人法，2020 年 3 月 3 日，取自：https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=I0020030 。

DOI:10.6814/NCCU202001790

法」，使全國性內政財團法人處理會計事務與編製財務報告，及備查資料時有所依循，並提升會計品質與財務及營運資訊之健全透明[11]。由此可知，外部獨立評估組織將可以透過這些公開資訊重新進行專業的績效評估，提供給資源提供者有用的捐款或贊助決策資訊。以美國為例，美國國稅局將公益組織的報稅資料 Form 990 全面公開，因此「開放資料」（open data）不僅大幅提高透明度，並促成指南星（Guidestar）資料庫平臺及慈善導航（Charity Navigator）等外部獨立評估中介機構的專業化[12]。

綜合以上可知，因《財團法人法》在監督管理與資訊透明上，給予我國外部獨立評估機制發展的空間，因此外部獨立評估機制的制度設計與發展，將是值得關注的研究議題。

四、獨立評估機制的理論建構與實證研究，國內相關研究相對不足

綜觀國內對非營利組織外部獨立評估機制的研究上，僅有楊錦輝（2006）《非營利組織建立認證制度》、鄭讚源（2004）《非營利組織認證指標之研究》、莊文忠與胡龍騰（2007）《非營利組織的自律與認證：理論與實務的對話》等少數研究，主要的研究均集中於非營利組織如何透過認證機制的設計，以達成集體自我責信的要求。另莊文忠（2018）則針對文化部捐助財團法人建立第三方評估機制進行可行性評估，主要探討重點在於能否解決主管機關監督管理的困境，希望建立政府以外的責信機制，以促進公設財團法人的治理績效與透明責信。

再者，若就非營利組織績效評估或責信的實證研究來看，在績效評估方面主要的研究主題為非營利組織的績效指標建構（呂育一、徐木蘭，1994；陳正宏，2002；陳建平，2007；彭錦鵬等，2011）；在責信的相關研究方面，包含：從理論觀點建立非營利管理的責信架構（孫煒，2004）、建構非營利組織評估責信表現的衡量架構（周佳蓉，2007；趙性中，2011）、政府委託非營利

[11] 張理國（2019 年 1 月 10 日）內政部訂規範強化財團法人財務及營運資訊透明。資料來源：https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190110003577-260407?chdtv，**中時電子報**，查詢日期：2019 年 5 月 20 日，取自：https://npost.tw/archives/42973。

[12] 余孟勳（2018 年 5 月 4 日）。在持續對話與多元治理中，不斷辨證「責信」的意義。，查詢日期：2019 年 5 月 20 日，取自：https://npost.tw/archives/42973。

DOI:10.6814/NCCU202001790

組織責信議題探討（劉淑瓊，2005）。由此可見，國內的研究中尚未以獨立評估機制作為績效評估或責信主體作為研究議題。

本研究希望可以促進非營利組織在績效評估與責信議題上的多元研究發展，因此，以獨立評估機制為研究主軸進行探討，以期建構一套非營利組織外部獨立評估機制的圖像架構，作為學術與實務的參考依據。

第三節　研究目的、問題與架構

責信議題在政府部門、私部門、非營利組織的意涵實有不同。就政府部門而言，因為實施代議民主政治，就法律上的責信而言，係指民選政治人物的言行必須符合憲法和法律的規定，透過分權制衡的機制避免權力的濫用；就政治上的責信而言，公民透過定期選舉控制民選政治人物；就私部門而言，責信議題的焦點相對較為明確，企業經理人在賺取市場利潤為目標下，就經營成果向股東或投資者負責或是企業就其所生產的產品或服務提供品質與安全的保障，以維護消費者的權益（莊文忠，2009：3）。

對於非營利組織而言，不需面對政治上的責信，而且過多的法律責信，也會妨礙其自主性，不像政府部門與企業部門，有明顯的層級關係，其上下從屬關係是不明確的。而隨著新公共管理途徑的興起，政府部門、企業部門與非營利組織之間的夥伴關係逐漸增加，社會大眾期待良好治理的要求，使責信的概念逐漸擴大，成為一種跨領域的應用，其意涵不僅是權利監督控制而已，也包含財務透明到組織評估、效能表現，甚而是策略管理的手段（趙性中，2011：19）。

非營利組織責信依據內外環境的不同，一般分為公共責信與內部責信。公共責信為非營利組織公共資源使用效用對社會大眾交代，釋放出公共責任的履行訊息，責信的回應是組織的多方利害關係人，如社會大眾、政府、媒體。內部責信是組織成員對其方案執行工作展現專業性與效能的說明，強調組織管理責任。在各類組織日益關注社會責信的今日，非營利組織應積極對外溝通，建立良好的形象同時，強化內部責信改善組織管理績效及長期人們對管理專業性的質疑，將公共責信與內部責信結合，以達到良善治理的目標。

DOI:10.6814/NCCU202001790

具體來說，非營利組織的責信機制有三種類型，包含：（1）專業與倫理標準：由非營利組織自動參考採取的指標，以勸募為主的非營利組織為最多；（2）非營利組織監督：是由一個「守門員組織」來負責提供定期評鑑或定期報告或提供「資訊透明」資料；（3）非營利組織之認證制度與指標（鄭讚源，2004：58）。守門員與認證組織均屬於獨立評估機制的範疇，最大的特色就是外部獨立評估組織藉由專業客觀性評估組織的績效表現，對外提供可靠資訊給相關利害關係人，促進非營利組織的透明責信，對內達到組織學習與改善之用，提升非營利組織的治理績效。更重要的是，在非營利組責信的主體中，相對政府部門的責信，外部獨立評估組織在責信的獨立性更強，相較於非營利組織外部利害關係人，外部獨立評估機關更具專業性。

不過，非營利組織外部獨立評估機制在我國實務運作上未具成熟，因此在研究成果的累積上亦相當有限，多數的研究均停留在非營利組織認證可行性的評估方面，而本研究希望從獨立評估機制需求到供給端進行分析，即從理論層次上先建構出非營利組織在運作上可能產生失靈問題與獨立評估機制的理論內涵，再推論如何透過獨立評估機制解決非營利組織運作上失靈的難題。在個案分析中，則希望瞭解獨立評估機制是否可以成為非營利組織失靈的解套策略，並且從國內外獨立評估組織運作個案，進行制度上學習。最後，分析我國非營利組織邁向多元獨立評估機制發展的可能性，與不同利害關係者的角色期待與相關配套措施。

綜合以上，本研究主要針對非營利組織失靈與獨立評估機制進行系統性與整合性的研究，因此提出圖 1.1 的分析架構。由此可知，本研究希望透過理論與個案的分析，建構出完整的構出非營利組織外部獨立評估機制的圖像架構，也彌補國內學術對於獨立評估機制研究的缺漏。具體而言，本研究的目的與研究問題如下：

一、　分析非營利組織對獨立評估機制的需求問題，為建構與發展獨立評估機制的合理性提供理論上的基礎。

問題一：非營利組織在運作過程產生哪些組織失靈問題？

問題二：獨立評估機制具有哪些核心要素、角色功能？

DOI:10.6814/NCCU202001790

問題三：獨立評估機制核心要素或角色功能可以解決哪些非營利組織失靈的問題？

二、　分析獨立評估機制在組織、角色功能、技術面的制度設計，以瞭解獨立評估機制評估可能發展的模式。

問題一：獨立評估機制可以選擇哪些組織結構設計？

問題二：獨立評估機制可以扮演哪些組織角色功能？

問題三：獨立評估機制可以選擇哪些評估方法、流程與指標？

三、　分析我國實務個案瞭解非營利組織失靈問題，並解析獨立評估機制是否成為解決組織失靈的有效策略。

問題一：政府捐助文化財團法人在運作上產生哪些失靈問題？

問題二：獨立評估機制如何解決政府捐助文化財團法人的失靈問題？

問題三：獨立評估機制應扮演哪些角色功能？

四、　分析國內外非營利組織與教育領域的獨立評估機制運作經驗，以作為制度設計學習。

問題一：國內外獨立評估機制運作成功的核心要素有哪些？

問題二：國內外獨立評估機制在組織型態、角色功能、評估過程如何設計？

五、　分析我國非營利組織發展多元獨立評估機制的可行性探討，以瞭解其發展的機會與劣勢，以及不同利害關係者對於機制可能的期待，以及採取相關配套措施，以促進機制的推動發展。

問題一：從法律面、經濟面、技術面、社會面評估非營利組織建立外部獨立評估機制的契機與困難之處為何？

問題二：不同利害關係者對於獨立評估組織可能產生哪些期待？

問題三：如何建立獨立評估機制有效推動的誘因？

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

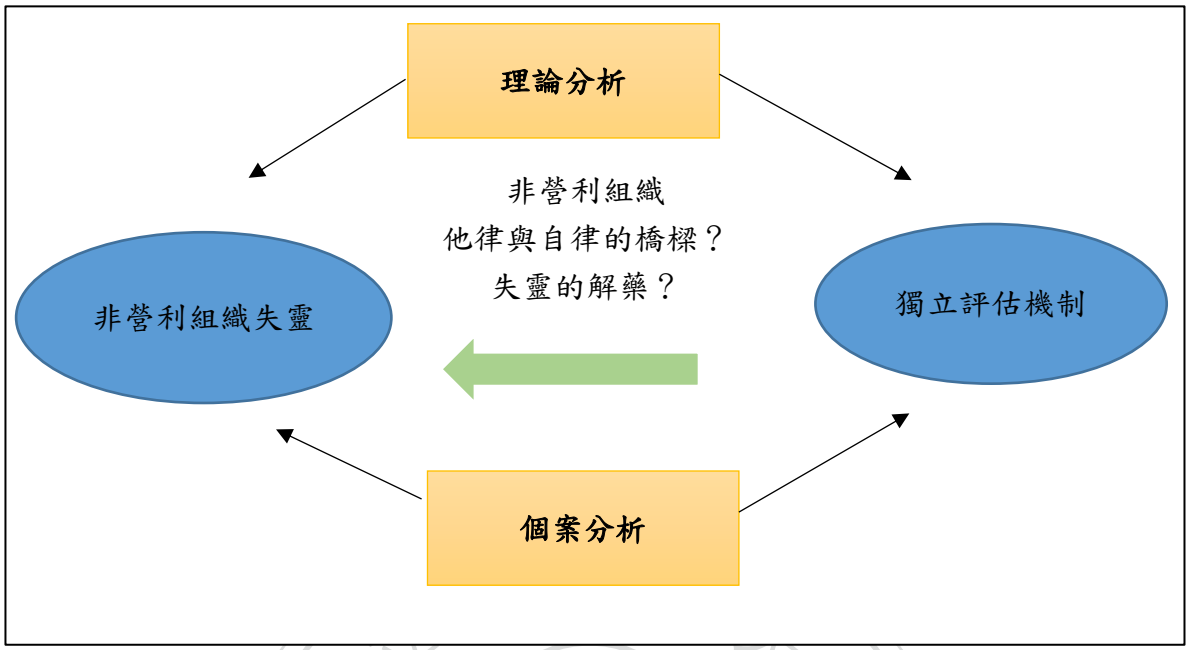

圖 1-1 本研究的分析架構

第四節　研究方法

本研究的研究方法，包含：採取文獻分析法、次級資料分析法、個案研究法等質化研究方式，茲分述如下。

一、文獻分析法

文獻分析法係指以系統而客觀性的界定、評鑑並綜括證明的方法，以確定過去事件的確實性和結論，並分析現階段所掌握的資料之特性，主要在於瞭解過去洞察現在與預測未來，而文獻分析法具有分析的資料超越時空的限制、超越個個人知識能力的侷限、避免調查者與被調查者互動中的不良影響（林淑馨，2010：146-147）。本研究依據本研究核心研究主題，從國內外學術性期刊論文、學術專書、研討會論文、碩博士論文、網路資料等多元資料來源，一方面從這些現存知識協助本研究進行非營利組織失靈與獨立評估機制的理論建構，二方面分析未來我國非營利組織發展多元獨立評估機制的可行性探討，以瞭解其發展的契機與劣勢、不同利害關係者對於機制可能的期待，以及如何採取相關配套措施，以促進機制的順利推動。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、次級資料分析法

次級資料分析法係指引用先前研究者的次級資料作為研究的基礎，對於既有的資料加以解釋及闡述，次級資料亦稱做二手資訊，此方法的優點為資料取得速度較快，也是較為經濟的作法（周文欽，2000）。本研究以文化部在 107 年度委託「文化法人團體透明機制之建立-第三方評估[13]及參與之可行性評估」研究案之深度訪談及焦點團體座談會紀錄重新進行分析。

文化部捐助的財團法人共有 13 家，主要可區分為文化藝術類（包括：美術、博物館、文化交流），文化傳播類（包括：新聞通訊、電視、廣播、電影）等，各自肩負著營造有利於文化藝術工作之展演環境及獎助文化藝術事業任務，提升文化出版事業風氣與藝文水準，且負有法定之新聞傳播責任，協助電影文化事業發展之重大使命，請詳見附錄一。該案深度訪談與焦點團體座談會的對象涵蓋文化部相關業務主管、熟悉政府績效評估專家學者、文化部主管的政府捐助財團法人董監事或執行長、參與外部評鑑之非政府組織的實務工作者，接受深度訪問共有 15 位（編碼 A1 至 A15），參與焦點團體座談會則有 20 位（第一場編碼 B1 至 B6、第二場編碼 C1 至 C6、第三場編碼 D1 至 D4、第四場編碼 E1 至 E4），主要瞭解受訪者對第三方評估機制可行性與如何設計之看法，受訪對象請見附錄二。

由此可知，本案有相當豐富的訪談資料與不同利害關係者的觀點，而且筆者在此研究案中扮演研究員的角色，在研究過程全程參與所有深度訪談與焦點團體座談會，並且協助該案的資料彙整與分析。雖然該案的研究主軸為主要在於文化部導入第三方評估可行性與制度設計議題探討，但因筆者受到該案的啟發，認為在非營利組織領域中，獨立評估機制在未來具有健全發展的可能性，因此決定撰寫相關主題的博士論文。另一方面，該案有部分的訪談資料與本研究具有相關性，因此本研究希望可以從該案的訪談資料進行不同的資料加值應用，重新詮釋文化部捐助的財團法人在運作可能產生的失靈面向，並解析獨立評估機制是否成為解決此組織失靈的有效策略。最後，本研究基於研究倫理，筆者以電子郵件向負責該案承辦單位索取深度訪談與焦點團體座談會逐字稿電

[13] 該研究所稱的第三方評估，即是本研究所指的獨立評估機制。

DOI:10.6814/NCCU202001790

子檔，並獲得其同意以該案的資料進行經驗性分析，且本研究將以匿名方式引用受訪者之訪談資料。

三、個案研究法

個案分析法是指藉由瞭解特定的個案在特定的情境脈絡下豐富的面貌，描繪出所欲探究的現象本質，並藉由這樣的個案讓讀者產生新的視野，而對此個案所具有的特色或對某種現象產生更清楚的理解，並且具有整體性、經驗理解、獨特性、豐富描述、啟發作用、歸納理解與自然類推等特性（林淑馨，2010：287-289）。個案研究法的類型可分成單一個案或多重個案研究，選擇單一個案可以全面性且深入瞭解該實例總體現象的意義，選擇多重個案研究則是超越單一個案研究無法驗證通則性問題的潛力（林淑馨，2010：291）。

本研究除了透過文獻分析法進行非營利組織失靈與獨立評估機制的理論建構，也希望從實務面瞭解個案的運作情形。在瞭解非營利組織失靈問題，並解析獨立評估機制是否成為解決組織失靈的有效策略方面，本研究將選擇「文化部捐助的財團法人」單一個案為主，選擇個案的原因包含：（1）「文化法人團體透明機制之建立-第三方評估及參與之可行性評估」委託研究案有不同利害關係者的多元觀點與豐富的次級訪談資料，本研究希望可以重新詮釋相關次級資料，藉此闡述該案可能的失靈問題與獨立評估機制如何解決這些問題；（2）政府捐助財團法人的監督管理一向備受各界重視，《財團法人法》通過顯示主管機關應該對於此類機關採取高密度監督管理，偏向政府介入管制，但是有人認為應該比照民間捐助的財團法人採取低密度監督，偏向組織自律，因為性質均屬於非營利組織，因此本研究認為政府捐助財團法人的監督管理機制將值得加以探討，並且文化部捐助的財團法人數量在中央政府各部會中居於第三，藉此一個案啟發將有於對國內其他個案產生良好的借鏡。

在分析國內外獨立評估機制運作經驗方面，本研究採取多重個案分析為主，而個案的抽樣來源將採取「典型個案」為主，也就是選擇的個案具有代表性的個案，目的在於瞭解研究現象的一般情形（林淑馨，2010：299）。由於獨立評估機制常見於食品認證、森林認證、社會企業認證、教育評鑑認證等，本研究主要挑選國內外成立時間較久與在文獻中常被提及的非營利組織獨立評估機制作為個案外，也挑選教育領域的獨立評估機制作為分析個案，這些個案均

DOI:10.6814/NCCU202001790

為政府認可的評鑑或認證組織，具有一定的公信力，因此本研究將以這兩個領域獨立評估組織作為個案分析，以分析這些個案運作成功共同性或獨特性要素、如何進行獨立評估的制度設計，而資料來源主要從組織官網資料或相關文件檔案進行個案的資訊蒐集。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

第二章　非營利組織失靈的理論分析

本研究從「經濟學」（委託代理、公共選擇理論）及「管理學」（失靈、資源依賴、責信、績效評估理論）兩大學派的理論觀點析探非營利組織可能產生的失靈問題，並在後續的分析上瞭解獨立評估機制是否可以成為解決這些失靈的有效機制。

第一節　委託代理人理論

Jensen 和 Meckling（1976: 208）將委託與代理之間關係定義為：「一個或一個以上的委託人授權給另一個或一個以上之代理人，代其行使某些決策，兩者之間所形成的契約關係。」由此可知，無論公共部門、企業部門或是非營利組織的組織運作，都可能涉及權力授予，擁有權力的人委託他人代理執行某些任務、功能，代理人則依照委託人的目標採取行動並完成其所託付之事（柯于璋，2013：4）。不過，由於委託代理人理論（principal-agent theory）源於新制度經濟學，因此該理論含有經濟學的假定，包含人是有限理性（bounded rationality）與具有機會主義（opportunism）傾向的可能，前者是指人們無法對現實世界做出完全理性與正確的決定，後者則指人具有隨機應變、投機取巧、為自己謀求更大利益的行為傾向（徐仁輝，1995；張金環，2002；黃啟晉，2014）。

Eisenhardt（1989：59）具體歸納出委託代理人理論的相關假定，包含：（1）人性假定：假定組織的參與者是具有潛在機會主義的自利者、人對環境是有限理性的認知以及風險規避（risk-aversion）；（2）組織假定：組織參與者間的目標衝突，並以效率作為衡量組織效能的指標；（3）資訊假定：若要得到有效資訊需要花費昂貴的成本才可獲得；（4）契約問題：委託人和代理人之間存有資訊不對稱性的情形，會產生逆向選擇與道德危機。傳統的委託代理理論的觀點強調所有權與管理分離與具有資訊不對稱的存在（Jensen & Meckling, 1976; Fama & Jensen, 1983），這些特徵使代理人產生機會主義的行為，該代理人的目標與委託人的目標不一致，從而追求自己的利益。委託代理人理論最重

DOI:10.6814/NCCU202001790

要的基本假定是委託人處在「資訊不對稱」的情況下，可能瞭解部份代理人的特質或能力，但未能完全瞭解其所採取行動是否符合委託人利益（Jensen & Meckling, 1976；Eisenhardt, 1989）。

在非營利組織實際運作上，組織可能疏忽資訊公開透明化的重要性，因此捐助者、委託人、一社會大眾，對於非營利組織實際營運的資訊是較為不足的，兩造間存在所謂資訊不對稱關係，有論者發現國內非營利組織之責任及透明度是極為不足，此情況並未得到積極的改善和處理，其原因在於政府部門及社會大眾相對的管理與監督無法達到理想的狀態所致（許崇源，2001）。另一方面，由於委託代理人中的代理人不限於外部利害關係者，代理人可以從組織內部的觀點來看，執行長與董事會成員互動的情形，也將影響內部治理的良窳。由此可知，從委託代理人理論觀點來看，非營利組織可能存在透明、責信、資源、治理面向的問題，茲分述如下。

一、透明面

（一）逆向選擇

委託人與代理人之間的資訊不對稱將造成「逆向選擇」，係指資訊優勢方在交易完成之前，隱藏有益於己（或不利於他）的私人訊息使交易契約得以完成，使得資訊弱勢方在交易前，由於資訊掌握不足導致無法辨別交易商品好壞，迫使資訊弱勢者做出不利於己的交易選擇。換句話說，逆向選擇問題是因為隱藏交易訊息的資訊不對稱而造成，此種現象造成資訊弱勢方看不見交易商品的特徵，導致越糟糕的資訊優勢方越想要被交易（黃啟晉，2014：127）。簡言之，委託人在資訊不足的情況下，作出不利己但有利於代理人的決策，因此委託人應該確認具備適當專業能力的代理人，否則可能發生逆向選擇的問題（孫煒，2012：505）。

由於非營利組織的委託人（政府、企業、捐款者等）在進行資源提供或合作評估的過程中，無法有效判斷非營利組織的品質表現。當委託人無法判斷好壞的時候，許多非營利組織，包含優秀的公益組織，可能被迫退出市場，形成檸檬市場，當買方（委託人）與賣方（非營利組織）存在資訊不對稱時，壞賣方可以讓優良者退出市場（Gugerty & Prakash, 2010: 17-18）。另一方面，非營利組織的資訊較為封閉，導致社會資源有集中化的趨勢，知名度較高的大型組

DOI:10.6814/NCCU202001790

織容易獲取資源，知名度不高的小型組織雖進行許多公益事務，但是受限於因知名度低很難取得社會資源，造成小的非營利組織資源缺乏，讓真正表現良好的小型非營利組織難以永續發展（陳亮光，2008）。舉例來說，企業在尋找非營利組織合作夥伴時，可能會因非營利組織的知名度較低與資訊可得性較低，不容易尋找適合合作的夥伴，並面臨到逆向選擇的問題（林淑馨，2017；池祥麟，2017）。由此可知，企業與社會大眾受到有限媒介的資訊提供，又無法容易取得非營利組織的資訊，因而影響非營利組織獲得捐款的機會，也會阻礙組織知名度不高，但卻能提供專業服務組織的發展機會（郝元圓，2013：3）。

綜合以上，非營利組織與委託人之間存在資訊不對稱的狀況，所以委託人在進行資源提供的決策時，無法輕易區別組織的品質，容易讓委託人開始不信任所有組織，因此他們就變得不願意提供資源，此種情形將形成檸檬市場，導致劣幣驅逐良幣，表現良好的組織反而退出市場，留下表現不佳的組織（Gugerty, 2009: 246）。

（二）道德風險

委託人與代理人之間的資訊不對亦會造成「道德危機」，是指資訊優勢方在交易完成之後，採取圖利自己（或損害他人）的隱藏性行為，此行為會讓資訊弱勢方無法觀察到進而剝削其利益（黃啟晉，2014：128）。簡言之，非營利組織掌握有利的資訊資源並運用這種資訊優勢追求私利，違反委託人利益的行為（孫煒，2012：505）。

捐款者與非營利組織隱含著契約協議的關係，代理問題是源自於捐款者對捐款的分配方式與合法的行政管理費用的資訊取得有限，因此非營利組織的管理者可以提高自己的薪資，因為這是具有合法性的行政管理費用，從而降低捐款者的利益，而捐款者卻無法得知此一狀況（Slatten et al., 2011: 115），這也是使得對於非營利組織的信任產生挑戰。根據 Hansmann（1980）表示因非營利組織具有禁止利潤分配的特性，降低非營利組織管理者運用資訊優勢的動機去剝削他們的顧客或捐款者，但雖管理者可能不將利潤作為股息，但他們卻可以利用組織資源來支付自己的高薪和高報酬（Tremblay-Boire et al., 2016：714）。另一方面，作為代理人，非營利組織即使有失靈、浪費和貪腐之事，也傾向宣稱自己是成功、具有效率及誠信，而身為委託人的捐款者無法掌握非營利組織

DOI:10.6814/NCCU202001790

的真實情形，面臨資訊不對稱的困擾（Cnaan, et al., 2011: 382）。由此可知，非營利組織的不分配盈餘無法完全阻止其機會主義行為，僅能提供消極保護，防止潛在的瀆職行為。

若從政府與非營利組織的契約委託關係來看，委託人希望以最低的成本對指定對象提供高品質的服務，但是代理人卻希望以最小的投入，獲得最多的回報，藉此為自己的組織多留存資源，極大化組織的利益，也就是委託人會表現出自利行為，形成所謂的機會主義者，且又因雙方處於資訊不對稱的關係，委託者常陷於缺乏與成本和績效相關的實質資訊困境，容易誘發代理人的道德危險（劉淑瓊，2005：73）。委託人與代理人在資訊不對稱的情形下，讓代理人容易出現投機行為產生道德風險，更造成非營利組織從事不法活動仍時有所聞，如劉汶福（2003）根據法務部調查局已偵辦之案例顯示，非營利組織的犯罪行為包含侵占、詐欺、逃漏稅捐、洗錢等非法作為，甚至勾結公務人員做出貪瀆違法的情事。其他的媒體事件，如 2005 年間有多名醫師捐款給思源教育學術促進基金會、成漢教育基金會，藉此降低稅率，但基金會事後卻以獎助研究計畫為名，回流九成捐贈金額給這些醫師，形成「假捐贈、真逃稅」的情形[14]。

由此可知，非營利組織的失靈之一源自於非營利組織與委託人之間的資訊不對稱，使得非營利組織不具效率地使用委託人者提供資源，或是運用這些資源追求個人的目標（Szper & Prakash, 2011: 115），而非營利組織即使未有詐欺或避稅的行為，但是也可能會產生目標錯置或使命飄移的情況，在這種情況下，非營利組織根據管理者與董事會的偏好運作，而無視資助者、受益人或政府授權者的偏好（Gugerty, 2009: 246）。

二、責信面

責信可視為是委託者（如社會大眾、贊助機構、捐款者、服務或受益對象等）與代理人（如非政府組織、非營利組織、公益組織等）與之間所建立的一種特殊關係，藉由此種關係的建立與展現，代理人必須接受委託人的監督，並

[14] 陳志賢（2016 年 3 月 10 日）。思源基金會案遭緩起訴 崩壞白色巨塔 253 人集體逃稅。**中時電子報**，查詢日期：2019 年 12 月 15 日，取自：https://www.chinatimes.com/newspapers/20160310000373-260102?chdtv 。

DOI:10.6814/NCCU202001790

向其負責或有所交代（李志宏，2006：109），意即對委託人而言，其目的是希望代理人能達成所託付的目標，因此帶有監督代理人應具有友善盡管理職責於實踐服務之責（張友馨，2007）。不過，委託人對於非營利組織的監督管理能力往往不足，因為雙方永遠存在資訊不對稱，委託人永遠無法完全控制代理人，並且監督和衡量行為與結果的成本很高（de Boer, 2018: 13），因此在缺乏監督機制或資訊不透明的情況下，代理人可能以犧牲委託人的利益為代價謀取私利，是故委託人往往需要支付監督成本（monitoring cost）或資訊租金（information rent）（莊文忠，2010）。

對於非營利組織的委託者而言，因為他們無法輕易觀察組織的行為和所提供服務的品質，而且非營利組織通常會提供高度無形的服務，其品質難以評估，這會在委託者之間造成不確定性（Prakash & Gugerty, 2010）。對捐款者而言，他們評估非營利組織的成功、效率和廉潔的能力是有限的，捐款者若想知道資源實際用途的監督成本是非常高的，因此捐款者不太可能採取必要的監督行動，以確保其捐款不會被非營利組織濫用（Cnaan et al., 2011: 382; McDougle & Handy, 2014: 469）。對政府而言，委外交易關係中因政府監督管理能力欠缺與資訊不足之下，難以有效能管理契約，若政府若加強監督管理，勢必會增加交易成本（劉淑瓊，2017：202）。

由此可知，政府越來越傾向的公共服務委託給非營利組織，但是監督機制卻相當薄弱，而私人捐助者經常向非營利組織提供資金，以便其在教育、公共衛生、環境、婦女賦權和經濟發展領域展開具體活動，雖然這些捐助者希望非營利組織能夠有效將這些資源用於其標的服務對象，但是他們往往沒有足夠的能力充分監督非營利組織的運作；公民為倡議型組織提供資源，期望其可以有效提倡公民關心的議題，但他們也未有能力監督資金運用的情形，而這些監督不足的問題為非營利組織提供偏好替代的機會，偏離委託者的期待或目標（Gugerty & Prakash, 2010: 16）。

三、治理面

非營利組織中雖然沒有實質的所有權與經營權關係，但是董事會的董事在某種角色上有扮演受捐助者所委託的角色，而由董事會聘任專業（專任）的經理人來負責組織的管理與營運，兩者均有所謂的契約關係，這與企業的代理關

DOI:10.6814/NCCU202001790

係相同，如果說非營利組織與營利組織的代理關係之差異則在於營利組織的代理關係只有一層次的代理關係，而非營利組織則有雙重的代理關係，簡言之，第一層契約關係為捐助方為委託人、非營利組織董事會為被委託方，第二層契約關係為董事會為委託人、管理者被視為委託方（陸宛蘋，2010：10-11）。

從非營利組織內部的觀點，僅考慮董事會與執行長關係的話，將董事會視為是委託人，執行長是代理人，兩者之間的關係也會對治理績效產生影響。從早期強調董事會及執行長的權責分工到後期的動態權力觀點，雖然治理是董事會的法定功能，但在實際運作過程中，組織治理是否能良好運作，卻得非靠行政人員的有效配合不可，且在動態觀點之下的治理行為，主要是董事會與執行長雙方權力互動的過程，因此董事會如何與執行長有良好的互動關係，實為董事會成功治理的關鍵所在（官有垣，2002：26）。

不過，在實務運作上可能會發生董事會與執行長互動不佳的問題，一般而言，非營利組織的董事會扮演監督的角色，批准與檢查管理者的計畫與執行，確認依董事會的決策意志以運用組織的資源，防止管理者的投機作為以達成組織的使命、維護非營利組織的聲譽。然而，執行長與董事會的利益可能不一致，例如：董事會的主要利益在於提昇組織的服務數量和品質，執行長的主要利益卻可能是組織的長期成長、高報酬誘因或高心理成就等（陸宛蘋，2006：26）。另我們都預設非營利組織董事會的職能有效發揮，而其執行長在其掌控下，盡最大努力謀求組織利益，但實證上發現董事會對於代理人的控制力是相當弱化的，受限於控制工具的不足，因此董事會對於執行長的控制僅能出現在一些淺顯的議題上，這也會創造有利於代理人追求自己利益的模糊空間（官有垣，2007）。由此可知，董事會與執行長若在目標執行上或利益不一致或相互衝突時，將造成內部治理的動盪不安，影響組織的治理表現。

再者，有些新治理觀點表示，不以董事會為領導核心，執行長反而被期待可以提供以董事長為中心的領導權，以最佳的的方式協助董事完成其責任。因此，執行長應發揮教育與告知的功能，鼓勵和促使董事會成員參與機構的活動，並使董事們與行政人員一起成長（官有垣，2002：26），反之，如果執行長對董事會成員隱藏相關資訊，兩者之間也將形成資訊不對稱，在資訊不對稱

DOI:10.6814/NCCU202001790

的情況之下，勢必會影響到組織內部治理的績效。因此，非營利組織的董事會與執行長之間的互動關係良窳與否，將影響組織的治理績效。

四、資源面

從委託代理人理論觀點，資訊不對稱泛指在交易市場中，兩造雙方所擁有的資訊不相平等，因此非營利組織委託人極有可能因為沒有足夠資訊之下，無法選擇理想的市場對象，市場因此達不到最有效率的狀況，造成市場失靈，讓資源無法有效率被配置（黃啟晉，2014：127）。舉例來說，捐款人在進行捐款決策的時候，難以輕易觀察組織的行為和所提供服務的品質，因此民眾的捐款決策就會傾向捐錢給知名非營利組織或宗教性團體，讓社會資源分配嚴重不均，造成非營利組織大者恆大、小者恆小的情形。

第二節　公共選擇理論

公共選擇理論是基於理性自利的行動者的假定之上，成為公共管理論述的起點，人們總是極大化自己所追求的利益、以自利為動機，而且行為屬工具性質，主要注重個人利益的達成，因此，新公共管理基於市場理論的人性自利的假定，不具我群的意識，可以依循自由意志毫不受限地自由進出社會結構。由此可知，公共選擇理論認為經濟或政治市場中的個體均具有經濟人的特徵，人是理性自利的，公共選擇理論認為選民投票動機、政府中的行政官員行為、國家政策的制定都是為了擴張自我利益（許立一，2002：42）。再者，公共選擇理論關注的另一焦點則是個人偏好如何轉化為集體偏好，如何協調個人利益和集體結果的問題，在民主社會中，每個人都有不同的偏好與價值，但由許多個人所集合成的社會必須做出一個選擇時，要如何匯集這麼多個人的不同選擇，成為一個集體的社會選擇呢（孫煒，2004：151）？根據 Arrow（1963）表示如果社會選擇就是設計一種社會選擇函數，讓個人的偏好（價值）能夠組合成為集體的偏好，但由個人偏好整合所設計的集體選擇制度將面臨「Arrow 不可能定理」，即沒有一個社會機制能在兩種以上的選擇方案，從個人序數偏好推論出集體偏好（張慧英、賴世剛，2005）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

綜合以上，若將公共選擇理論應用在非營利組織上，卻不難發現非營利組織可能會產生自利的行為，即是有些非營利組織未能實踐利他精神和行善行為，這些自利的行為就可能造成治理上的問題。另一方面，由於非營利組織必須面臨不同利益關係人的需求或期待，難以彙整成集體偏好，因此容易形成非營利組織在責信面的問題。因此，公共選擇理論對於非營利組織將產生治理與責信上的問題。此外，有些捐款者自利考量也將影響著非營利組織資源分配的問題，是故亦會產生資源面的問題。由此可知，從公共選擇理論的觀點來看，非營利組織可能在透明、責信與資源面向產生問題，茲分述如下。

一、治理面

公共選擇理論的論點是基於人是理性自利的，並且人會追求自利結果的最大化古典經濟學的假定，因此推論出市場或政治場域中所有行動者都是理性自利且追求自我利益最大化。一般認為非營利組織具有公共利益的屬性，也是組織必須具備公共服務的使命，提供的服務應具有公共利益的性質，並積極促進社會福祉。但是在實際運作上，非營利組織並非以公共利益或利他精神為出發點，非營利組織成員可能受到個人利益最大化追求的驅動，因此很可能偏離甚至背離非營利組織的宗旨，而導致非營利性組織的治理失靈。例如：非營利組織享有諸多稅賦上的減免和優惠，用意在於藉此鼓勵其能回饋社會大眾，落實公益慈善，但卻往往出現非營利組織藉由此方便變成其避稅或逃漏稅的工具，或是有名不符實的公益慈善行為出現（郭登聰，2015：79）。

Hopkins（1996）從美國的個案分析研究中具體發現，即使稅法上有種種條件要求，但因缺乏積極的規範和明確的管理制度，非營利組織常出現一些自利的行為，包含：（1）組織給付過度優渥的薪水與附加福利給員工；（2）與董事會成員或委託人所簽訂的契約，涉及利益輸送；（3）採取市場導向之營利性服務，賺取過多的收入；（4）過度關注於其本身享有的特殊優惠或免稅地位；（5）高成本地投入募款工作，且缺乏責信（轉引莊文忠、胡龍騰，2007：1）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、責信面

非營利組織應以組織產出對全部的外在利害關係人，如贊助人、顧客、政府主管機關、甚至全體社會等負責，以反映外在利害關係人的偏好，但是這些利害相關者無法邏輯一致地匯集成為單一的集體選擇，以作為非營利組織管理者負責的根據，例如：捐款者有利他的動機，關注是捐款有無善用；企業者因享受稅法上的優惠而進行捐款；政府機構因扮演監督管理的角色，關注是組織是否遵守法律規範。由此可知，非營利組織的外在利害關係人的需求與期待都是不一樣，非營利組織在責信上就會產生 Arrow 不可能定理，非營利組織難以符合所有人的期待，達到多方責信的需求。

相對於非營利組織，責信議題在政府部門或私部門較為明確，就政府部門而言，大多數人對政府和民意代表都有相對明確且一致的期望，如政府的作為要符合法律的規定，民意代表則必須維護選民的利益；就私部門而言，企業以賺取利潤為主，並向股東負責。但非營利組織的所有權者不明確，因此非營利組織責信的 Arrow 問題可能比政府或私部門較為嚴重，所以非營利組織經常僅對於特定的外在力和關係人負責或是因不同所有權人對於非營利組織具有不同的期望與要求，非營利組織卻往往是自行認定非營利組織的所有權人，並以評估結果對其負責（孫煒，2004：152）。

三、資源面

從捐款者的角度來看，捐款動機是一種利己主義，從成本與酬勞理論觀點認為，當酬勞高於成本時，個人才會去幫助別人，簡言之，以個人私益為出發點，希望透過捐款獲得名譽或物質報酬，並非單純地以幫助他人為目標（郭瑞坤等，2013：51），而從企業公益贊助的角度來看，公益贊助視為長期的自利與減稅的策略（陸宛蘋，2015）。由此可知，資源提供者可能是基於自利的考量，對於非營利組織進行捐款或贊助，最常見就是企業或富人為了節稅或避稅，而選擇向非營利組織進行捐款，富人把錢捐給基金會，基金會亦可以透過其他開銷節稅。

相關的案例包含：當基金會要蓋另一座新醫院，本身財源卻不足，同集團旗下的其他基金會、財團法人可撥出盈餘給基金會運用，本身還可免稅。一位不具名的會計師說：「這種方式可以讓錢轉一圈，再回到富人自己牢牢控制的

DOI:10.6814/NCCU202001790

基金會或公司當中，是很常見的避稅方法。」因此，國內多家財團成立基金會，諸如：中信辜家的中國信託慈善基金會，新光、台新的桂蘭文化基金會、新光保全文化藝術基金會，國泰世華銀行文化慈善基金會，富邦蔡家的富邦文教基金會，永豐何家的信誼基金會等，這些基金會某種程度都能達到避稅效果[15]。但當企業透過成立基金會，變成一種節稅或避稅的自利考量時，反而只是讓資源集中在自己成立的基金會，並未讓資源投入到真正的非營利組織，達到社會資源有效率之配置。

第三節　非營利組織失靈理論

在經濟學的假設中，市場機制是提供服務與財貨的最佳模式，但因有外部性、公共財與資訊不對稱等問題，會造成市場失靈，因此需要政府部門的介入，提供市場無法提供的財貨與服務，但政府部門因本身制度與財政現實問題，亦有可能再次產生政府失靈的情形，在市場失靈與政府失靈的雙重困境下，非營利組織成為市場失靈與政府失靈最佳的服務提供者（林淑馨，2016：28）。然而，任何組織都不是萬能的，非營利組織跟政府和市場一樣存在著失靈問題。Salamon（1987）將志願組織的侷限性稱為「志願失靈」（Voluntary failure）問題，這種志願失靈展現在慈善不足（philanthropic insufficiency）、慈善的特殊性（philanthropic particularism）、慈善的父權主義（philanthropic paternalism）、慈善的業餘性（philanthropic amateurism）等四個面向。除此之外，非營利組織在治理上也會有產生治理失靈，也就是管理不佳所衍生的問題，而這些組織失靈將會顯示非營利組織在資源、治理、績效的問題，茲分述如下。

一、資源面

慈善不足是指非營利組織因資源不足，以致無法提供充分與穩定的服務。在此部分，一方面反映集體財貨中「搭便車（free rider）」的問題，每個人都

[15] 鄭國強（2017 年 6 月 3 日）。富三代金融大亨僅繳 700 萬所得稅 他是怎麼辦到的？。**信傳媒**，查詢日期：2019 年 12 月 15 日，取自：https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/4098。

DOI:10.6814/NCCU202001790

想從社會中獲得好處，而不願花費任何成本，所以依賴志願貢獻系統的建立，另一方面，慈善金資來源會受到經濟波動的影響，一旦發生經濟危機，善心人士也難有捐款意願（Salamon, 1987；林淑馨，2016）。有論者表示資源匱乏已經成為台灣非營利組織成長與發展的限制，資源不足源自於政府無力充分給予補助、企業自顧不暇、社會捐款萎縮等因素，也有可能是非營利組織不善於開發、整合與善用資源所致（林吉郎，2003：124）。

另很多非營利組織的部門財務來源多為社會與企業捐款，僅有少數是來自政府的補貼，但是社會大眾的捐款其實並不穩定也不足夠，而且在台灣社會當中，公眾比較願意直接捐助急需的人或一些資助特定對象的非營組織，因此現存的非營利組織間，就出現財力大小相距甚大的狀況（洪宇成，2005：40）。由此可知，有些非營利組織並無法有充足的資源為服務標的提供充足服務或推動組織倡議理念，將對於組織永續經營會產生危機。

再者，慈善的特殊性是指非營利組織僅關心某些特殊的族群，無法遍及整體社會民眾，非營利組織往往將社會服務及集中於宗教、種族、區域等，造成服務資源不夠普及，並且產生資源重複或浪費的情形（Salamon, 1987；林淑馨，2016）。根據內政部社會團體最新統計數據顯示，社會團體數在近 7 年中平均每年增加 2,205 個，截至 108 年 6 月底達 5 萬 5,742 個，較 107 年底增加 1,465 個，從類別來看，以社會服務及慈善團體 1 萬 7,014 個最多，學術文化團體 1 萬 468 個次之，經濟業務團體 6,895 個及體育團體 6,157 個，分居第 3、4 位，餘依序為宗教團體 3,442 個，國際團體 3,073 個，醫療衛生團體 1,989 個[16]。

由此可知，我國的非營利組織數量相當多，但是組織間業務可能會有高度重疊性，因而造成服務資源的浪費。再者，捐助者也經常捐款給少數特定的次級團體，如資源過度集中於社會福利及重大災害的救濟，容易造成重複服務的資源浪費，亦使得文化、教育、環境保護等其他類型的非營利組織，無法獲得持續的有用資源（郝元圓，2013：4）。

[16] 內政部統計處（2019 年 11 月 02 日）。108 年第 44 週內政統計通報，2020 年 1 月 18 日，取自：https://www.moi.gov.tw/stat/news_detail.aspx?sn=17012。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、治理面

非營利組織的治理備受關注的主要兩個原因，第一個原因是從「防弊」的角度，任何組織的運作不可能完善無缺，即使是目標崇高的非營利組織，其在領導、管理、會計、募款、執行、評估等，均可能出現弊端而引發危機，因此強化組織治理功能可以降低或防止弊端的發生；第二個原因是「興利」的角度，組織不外乎是追求效能的實現與效率的增進，良好的治理策略有助於資源的有效運用，進而實現組織的使命（莊文忠，2011：245）。

非營利組織的治理核心在於為董監事制度、資訊揭露和內部控管。非營利組織雖不同於營利組織，但是其對於治理工作的要求依然重要，前者乃是強調對於經營者濫權的監控，顧及股東及利害關係者的權利和社會責任的實踐，而非營利組織的治理則是指其如何發揮董事會的運作，以彰顯其職責而能促進非營利組織功能的發揮，達到其社會責任的實現（郭登聰，2015：80-81）。若從慈善信託的角度，由接受委託的董事會管理各界捐助給組織的金錢和資源，以確保這些資源使用在組織所欲幫助的對象身上，以避免組織的管理者和員工從中圖利個人，導致非營利組織成為自利的工具，造成社會的負向觀感和評價，甚而影響非營利組織的正當性和合法性（莊文忠，2009：7）。

然而，非營利組織在提供公益服務所肩負越來越重的責信，但是各董事會運作卻普遍不健全，不論是董事會的獨斷，造成組織封閉，無法與現實接軌；組織高層的領導無方或創意不足，導致組織運作停滯不前，或者監督管理機制未臻完善，都使得組織責信受到質疑（郝元圓，2013：10）。黃新福（1999）的實證研究顯示，董事會開會次數的多寡會影響董事會的治理型態，若有定期舉行董事會議且有高出席率，董事會就不容易出現形成「執行長主導的董事會」的治理型態，較易形成「董事會主導的董事會」與「共享式董事會」的治理型態。若是很少舉行董事會議且低出席率低，容易出現「執行長主導的董事會」與「無為式董事會」的治理型態，董事會本身只扮演橡皮圖章的功能，也未能理解董事會應扮演的角色與功能。

有學者進行非營利組織治理實證結果顯示，從台灣全國性與地方性基金會董事會的治理問題來看，董事會的年度開會次數以兩次最為普遍，反映出基金會僅符合政府訂立的最低開會次數要求的心態。從企業捐資型社會福利慈善基

DOI:10.6814/NCCU202001790

金會的治理來看，董事長的選任方式多半長期由創辦人及其家屬擔任，且基金會的運作與原捐資的母企業具有相當密切的互動，故此類型基金會原始基金捐助者的組織擁有情緒相當強，對於組織在公益使命運作上較為不利，也較易受到私人因素左右。在政府捐助成立的農業型財團法人方面，政府出資為主的農業財團法人在成立時的基金來源來自政府出資的部分，在章程上有明訂董事成員中政府代表的比例，但官派的董事因職務的調動就得更換，因此使官派董事無法全心全力的積極參與決策事務（官有垣等，2017：57-60）。綜合以上可以得知，非營利組織的董事會成員的投入度不高與治理權私人化，因而無法落實監督管理之責與促進組織績效表現。

三、績效面

在慈善的業餘性方面，根據社會學和心理學的有關理論，對於窮人、殘障人士，未婚媽媽等特殊族群的照顧是需要受過訓練的專業人士來提供服務，但受限於組織的資源不足，無法吸引到市場的專業人士，因此就由志願工作者提供服務工作，而影響到服務品質（Salamon, 1987）。我國目前非營利組織的運作最大困境之一就是缺乏專業人才的投入組織，因普遍缺乏專業人才管理組織的運作與規劃未來的發展，於是這樣的人力資源的不穩定，加上沒有一套制度來管理人員的素質，造成組織的專業不足（洪宇成，2005：39）。另有論者具體歸納出主要的原因為：（1）非營利組織長期受非營利為目的的盈餘分配的限制，無法擴增收入支付相對高薪聘僱足額的員工或選才。（2）低薪問題的存在迫使非營利組織長期運作志工人力，但又缺乏管理與運作能力，導致外界質疑組織效率與效能不彰（李和謙，2019：21）。另一方面，對某些企業可能會基於自身的利益或服務的目的而成立公益慈善等相關基金會，也因普遍皆欠缺專業人力的投入，使得其實質服務績效受到影響（郭登聰，2015：223）。由此可知，非營利組織不易吸引專業人才參與提供服務或進行政策倡議，因此無法提供良好的服務品質給服務對象，或是倡議人才難求無法具有政策或社會倡議的能量，以發揮其社會影響力，實踐價值維護的角色功能。

除此之外，董事會治理不佳亦會影響組織表現，有些研究顯示非營利組織董事會運作的有效性會影響組織的效能，主要是董事會成員可以代表非營利組織發揮監督者和傳聲器的關鍵作用，以幫助非營利組織的外部利害關係者對組

DOI:10.6814/NCCU202001790

織的效能進行判斷（Renz & Herman, 2016: 278）。但是有些無權的董事會，沒有目標與充滿不確定是此類董事會的特徵，董事會的成員無人瞭解董事會應該扮演的角色與責任，或是董事會成員扮演橡皮圖章的角色，董事會對於組織投入的承諾僅止於書面的表意，董事會成員相當忙碌而不易聚在一起，對於組織的認識與資訊掌握相當有限（官有垣，2002），由此可知，非營利組織的董事會成員投入度不足或是未善盡自己的職能，因此無法發揮有效的治理功能，難以促使組織具有良好的績效。

第四節　資源依賴理論

Pfeffer 與 Salancik（1978）提出資源依賴理論的四個重要假設，包含：1.組織最重要的是關心生存；2.為了生存，組織需要資源，而組織自己通常不能生產這些資源；3.組織必須與它所依賴的環境中的因素互動，這些因素通常包含其它組織；4.組織生存建立在一個控制它與其它組織關係的能力基礎之上。申言之，組織需要通過獲取環境中的資源來維持生存，沒有組織是自給的，都要與環境進行交換。資源依賴理論對於理解非營利組織與其他參與者的關係非常有用，主要是非營利組織是在資源缺乏和資源依賴性高的環境中運作（姚昱伶，2019）。從非營利組織的財務依賴來看，相較於政府部門與企業部門，非營利組織具有複雜的財源結構，所以在財源取得上也較為困難。整體來說，非營利組織的財源可能來自政府補助或契約、企業部門的贊助與其他捐贈者的小額贊助，因此非營利組織的財務來源是標準的「混血兒」（林淑馨，2016：79）。不過，在非營利組織在資源依賴的情況下，在治理、資源與責信上會產生一些困境，分述如下。

一、治理面

資源依賴理論觀點在於提醒機構與其他組織進行互動前，需考慮該合作關係可能付出的成本，以決定是否進行該項交換行動，其中可能付出的最大成本與風險是組織因依賴他機構資源時，可能因此失去組織自主性（Provan, 1982）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

政府與非營利組織的契約關係是政府與非營利組織合作的模式之一，此契約關係若建立在相同的組織使命與價值上，不但在服務輸送上可維持一定品質，非營利組織的自主性也可保持，但當與政府合作的過程出現組織使命的漂移時，組織的自主性即已開始受到挑戰，喪失其本身的自主性或主導性，可能導致非營利組織被視為背離成立之際的社會期望或寄託，淪落政府的掌控（郭登聰，2015：80；魏李李，2019：133）。當政府的補助經費成為台灣非營利組織的主要資源來源，非營利組織對政府的財務依賴也讓組織自主性容易受政府既定的政策規範限制所影響。舉例來說，由於在福利服務契約關係中政府不僅是資源的提供者，也有權單方面終止合約，規模較小或大量依賴政府補助的組織為求生存，往往會修改或偏離組織使命以遷就政策與補助項目（蕭秀中，2010：18；劉淑瓊，2017：203-204）。在美國的實際案例中也顯示，美國志願部門在提供公共服務的角色定位，以「浮士德的交易」（Faustian Bargain）形容，認為志願組織在接受政府補助或委託過程中，會交出自己的靈魂，改變原有非營利組織經營的身分認同，成為所謂的影子國家，也會削弱其政策倡導與議題設定的能力（杜承嶸、官有垣，2019：30）。

我國政府捐助的財團法人更是高度依賴政府的經費補助，因此在組織的發展過程中極易陷入過度依賴官僚體制的困境，並對組織的自主性產生相當的限制（陳月筵，2007）。由此可知，當非營利組織的財務資源依賴政府的結果，就是對於非營利組織獨立性的干預，政府通過資金與人事的掌控影響非營利組織的決策與活動，而長期依賴非營組織資源將使得其產生惰性，作風可能也會越來越官僚化，這將對非營利組織的治理運作產生不利影響。

在非營利組織與企業的合作方面，企業追求利潤極大化之自利形象，讓社會各界對企業涉入社服機構的慈善服務多有疑慮，擔心意圖不良之企業藉由對公益資源的掌握，假慈善之虛名，行掩飾組織不佳聲譽之實；社服機構也因多處受捐贈者角色，缺乏自信而任由提供資源之企業扮演主導地位，失去對專業助人服務的堅持，與保護組織及案主的責任與義務（翁慧圓，2009：40）。

綜合以上，對非營利組織來說，透過接受政府部門的補助或委託，或與企業部門之合作，固然可以增加經費的穩定度與組織的公信力及聲望，但相對來說，若非營利組織接受政府部門與企業部門的經費補助過多、依賴過深，就會

DOI:10.6814/NCCU202001790

產生非營利組織經營自主性喪失的問題，並且非營利組織在接受政府部門或企業部門的補助與援助時，也會違反組織使命與淪為政府部門的附庸或幫企業部門背書的情形（林淑馨，2016：430），這與非營利組織能夠自我治理的特色有所違背，並且雙方的互動呈現為不對等的夥伴關係，不亦發揮各自在社會服務的影響力。

二、資源面

契約化社會服務輸送的引進，除對福利服務輸送產生衝擊外，非營利組織的參與及具競爭意涵的契約關係，對組織本身發展帶來相當程度的衝擊與威脅，契約文化下的非營利組織所面臨的發展問題之一就是財源不確定性，民營化政策提供給非營利組織更多財源機會，但也由於契約化的競爭市場運作方式，造成法定財源充滿著不確定（黃協源，2008；魏李李，2019）。申言之，契約雖然為非營利組織帶來更多財源的機會，但是當非營利組織擁有越多政府經費或成為師法企業的參與者，將可能影響從非政府部門取得的財源，捐款者認為應將錢捐給其他資源缺乏的機構，因導致資源排擠的問題，並且因契約具有競標性質，若無法順利取得委託契約，在原有的捐款者已轉移至其他機構時，即可能使得機構本身面臨財務不確定的困境。

由此可知，非營利組織應該採取多元經費來源策略，運用多元化與分散化的資源來源，透過找尋核心資源中的其他替代性資源，以避免對政府資源過度依賴，以降低非營利組織的財務資源的不確定。

三、責信面

根據資源依賴理論的觀點，資源提供者可以要求非營利組織說明和解釋資金使用的情形與其產出的結果。一般而言，政府或企業可能成為非營利組織的財務來源，因此對非營利組織的責信關係最大，而使非營利組織主要向其負責，而受益者因影響力較弱，連帶著對組織的責信關係亦較弱（李志宏，2006：109），容易使受益者失去問責資格，因此非營利組織很少向受益者展現責信。另一方面，在資源依賴下對非營利組織責信，主要是關注於資源的使用，但容易出現資源提供者關注是資金如何使用及其產生的短期結果，如資助

DOI:10.6814/NCCU202001790

的家庭人數，忽視對社會影響力評估或服務對象或受益人的能力建構程度。簡言之，資源提供者可能關注是功能性責信，就是專注於組織短期的成果，因此非營利組織主要向資源提供者解釋資源使用的結果，而非策略性責信，即是非營利組織向資源提供者解釋組織對外部環境的長遠影響（Avina, 1993）。

此外，政府捐助的財團法人係政府為因應特殊行政任務需要或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置，並且政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人，由此可知，就經費來源而言，政府捐助的財團法人一方面由政府捐助成立，另一方面以接受政府補助或委託辦理相關業務收取之費用，做為維持財團法人運作之主要資金來源（林桓，2005；陳月筵，2007）。就監督機制而言，公設財團法人因為接受政府資源補助，受政府監督密度較民間財團法人為高，是為其最大特徵，而此類法人主要的責信主體就是政府主管機關，但是部分政府捐助財團法人的官派董事或董事長是由主管機關的首長或副首長來兼任，這在行政監督上產生弔詭的現象，主管機關自己監督自己或是部屬監督長官，在主管機關球員兼裁判的狀況下，難以發揮行政監督的功能，形成對非營利組織責信的管理難題（林秀燕，2005；李天申，2014；莊文忠、徐明莉，2019）。

第五節　責信理論

從非營利組織管理的角度來看，責信就是行為主體對自己的職權負責，接受外界的批評，並有報告、解釋、說明、反映、坦承的義務與公開帳戶，也就是具有公開組織所獲取各種資源的流向與實質運作的成效，是否符合組織宗旨及其社會承諾，證明是一個可以被社會信任組織的事實（Caiden, 1988；馮燕，2017）。Ebrahim（2016）則將責信定義為個人或組織對外部的作為負起責任，內部的責任則為持續修正並追求組織的使命、目標及績效。簡單來說，責信就是公信力，要取得社會大眾的認可與信任，一個責信程度越高的組織，越能贏得社會大眾或投資者的信任，並願意將資源投入。職是之故，責信可說是非營利組織的社會正當性來源，非營利組織一旦缺乏對此一問題的關注，恐將造成組織的致命傷（莊文忠，2006：259）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

對於組織的領導與管理者要面臨的挑戰是如何排序不同責信的需求，這涉及對誰責信與如何責信的面向（Ebrahim, 2016），由此可知，非營利組織將會面臨到責信、績效的挑戰，茲分述如下。

一、責信面

（一）責信主體

在非營利組織責信主體方面，從委託代理人理論來看，相較於人民與政府之間存在多重代理人的問題，非營利組織可能存在「多重委託人」（multiple principals）的問題，因為難以期待不同的利害關係人會有一致的目標或對組織的效能有一致的認知，因此採取更為廣義的委託代理人途徑，即「多重委託人」架構來描述委託人和代理人之間的關係，視各種利害關係人都是委託人，而組織成員則是代理人（莊文忠，2010：13）。在多重委託人的情況下，非營利組織肩負多重責信（multiple accountabilities）關係，管理者難以同一原則對全體對象負責，如果非營利組織要對全部利害關係者負責，就會產生多元責信失序 （multiple accountabilities disorder）與過度負責（over account）的困境（Koppell, 2005；孫煒，2004）。

再者，若歸納非營利組織與不同利害關係人的責信類型，包含：第一種是非營利組織和贊助者（包括捐款人、基金會、政府部門）的關係是「向上責信」（upward accountability），責信的焦點在於專款是否用在指定的用途上，非營利組織必須向資助者解釋和說明資金使用的情形；第二種是非營利組織和服務對象的關係是「向下責信」（downward accountability），責信的焦點在於是否滿足服務對象的真正需求；第三種是「內部責信」（internal accountability），是否完成組織的使命和對成員的承諾（莊文忠，2010；Ebrahim, 2016）。由此可知，非營利組織的利害關係人是多重的，包括贊助者、使用者和工作者。責信與利害關係人有密切的關聯，不同的利害關係者通常會有不同且常是相互衝突的興趣，對所需要獲取的資訊，也常會有不同的需求，在他們彼此間，可能會有不同的認可（sanction）能力，而權力較小者較無法影響組織，如服務的受益者通常就是擁有權力最少的一群，極易出現「傾斜的課責體制」（高永興，2013；周佳蓉，2008）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

值得注意的是，非營利組織的運作常會有第三者付費的情形，也就是服務的成本或必須支付的費用，並不是由受益者負擔，而是由其他團體或個人代為支付，例如：政府的補助或慈善捐款，因此非營利組織提供財貨或服務給案主時，很少獲得有關傳遞流程或產品品質（財務或勞務）的回饋資訊，而受服務對象很難是非營利組織的績效責信對象（莊文忠，2009：3）。Tremblay-Boire 等（2016：714）也提出類似的觀點，利害相關人無法透過觀察服務對象的反應來充分評估非營利組織的績效，尤其是在非經濟合作暨發展組織（OECD）的國家，非營利組織在政府和市場無法提供集體商品的雙重失靈的背景下運作，它們通常是為弱勢群體提供商品和服務的壟斷供應商，但當弱勢團體不滿意其服務，他們也無法表達意見，因此利害相關人則無法依靠市場資訊來評估非營利績效。

（二）責信機制

在非營利組織責信機制方面，主要分為他律管制與自律規範。他律管制係指政府制定相關法律，從公共服務、公共政策與財務法規等實務面來監督非營利組織的運作；自律規範是由專業人員相互約定自願遵循的準則（林淑馨，2017：121），但目前的他律與自律責信機制在運作上均有一些不足之處。

1. 他律機制

在他律機制方面，最大的權力來自國家、政府，因他律機制是指透過正式法規，由政府或其他公權力來執行的監督機制，目前我國非營利組織的他律規範，包含：民法、人民團體法，財團法人法、各部會財團法人之設立與監督要點、公益勸募條例、優稅法規等，這些法規對非營利組織來說，藉由他律可以視為對組織設立允許、鼓勵及管理監督，使得其受受到法律相關規定之保障，並能發揮彌補社會服務的功能（馮燕，2017；林淑馨，2017）。基此，政府大都會訂定一套法律架構在公共服務、公共政策與財務法規等實務領域來監督非營利組織的運作，所以憑藉外在法律規制組織的作為或不作為乃是工具性責性（instrumental accountability）的最基本型式（賀照軒，2013：29）。

不過，非營利組織為了遵循這些法律規範，遵循成本一定會增加，並且這些政府法律規範總是防弊高於興利目的。如 2018 年 6 月所通過的《財團法人法》，規範的內容以監督、強化管理、杜絕弊端為主軸，並且對照總說明「對

DOI:10.6814/NCCU202001790

民間捐助的財團法人採低密度管理，依私法自治原則，尊重其章程自由，並鼓勵其自治，避免做過多限制，以期建構周延之法制環境，確實達成鼓勵財團法人積極從事公益、增進民眾福祉之目標」，實質上只有政府的監督、控管，可以達成鼓勵財團法人積極從事公益的論述備受質疑[17]。

再者，財團法人的對外事務確實可能涉及社會大眾的權益，但以營利為目的之公司，在《公司法》卻僅是採取登記制，而非事前審查許可制，但對於《財團法人法》規定財團法人的成立採取事前審查許可制，此種制度設計是否過度侵害人民之結社自由？是一個值得嚴肅思考的問題[18]。而非營利組織對於政府的介入和規範通常抱持著敵意或戒慎恐懼的態度。由此可知，自律與他律、結社自由與政府監督，永遠都是一對矛盾辯證的概念，政府管制過多，勢將壓制結社自由，放任不管又容易對社會公益和基本人權有所侵害（江明修、梅高文，2001）。

其次，政府他律就是政府管制的一種，其普遍的定義是：「一個公共機關對於社會所重視的活動所進行持續性且針對性之控制（sustained and focused control）。這些治理行為必須被社會大眾認可是具有價值且需要受到保護的，也因此管制者與被管制者間存在著內生的緊張關係」（蔡中民，2014：34）。總言之，政府以法令對非營利組織作為進行責信，可能會產生角色衝突的情形，一方面要與非營利組織協力合作提供公共服務，另一方面又要負起監督組織之責（林淑馨，2017：122）。

舉例來說，政府與非營利組織在公私協力的狀況下，很容易產生「不對稱的夥伴關係」（asymmetric partnership），政府通常依據契約內容扮演監督管理的角色，而承辦政府業務的非營利組織需要面對經費補助、資格認定、契約規定等繁瑣的制度（陳智昆，2009）。傳統上，非營利組織被視為利他主義的實踐者，故非營利組織強調自律的重要性，但此種認知隨著逐漸依賴政府契約的資金而逐漸改變，且政府以看守納稅人權益為由，因而給予政府責信非營利組

[17] 紀惠容（2018 年 10 月 28 日）。紀惠容專欄：財團法人法 政府可以管很大？。**蘋果日報電子報**，2020 年 2 月 20 日，取自：https://tw.appledaily.com/forum/20181028/NBKQG42J6WXQMGFWUJZYETNRTU/。

[18] 劉昌坪（2018 年 11 月 29 日）。劉昌坪／綁手綁腳的《財團法人法》恐澆熄公益熱情。**聯合電子報**，查詢日期：2020 年 2 月 20 日，取自：https://tw.appledaily.com/forum/20181028/NBKQG42J6WXQMGFWUJZYETNRTU/。

DOI:10.6814/NCCU202001790

織的正當性，意味著政府有權利要求監督非營利組織的運作，傳統上認為課責越多越好的假設，在非營利組織適用上是值得懷疑的，政府管制機構職權的擴大，也隱含管制成本的增加。而對於政府習於採用的他律機制，也逐漸受到要求自律呼聲的挑戰，自律強調政府應降低對於非營利組織的干預，亦即隱含對於自主性的堅持（江明修，2005：10）。

另外，對於政府捐助財團法人的監督管理上，政府主管單位的角色衝突更加明顯，因行政機關受到許多法令之拘束，對於公共任務之行使有時反而造成扞格，因此就公共事務成立具有一定獨立性之機關或法人組織來執行特定政策，藉此避免政府過度干預公設法人的運作，因此監督的尺度上希望與公設法人保持一臂之距（李天申，2014）。但在實際運作上，因為資金來源來自公共資源，對於政府捐助財團法人仍採取一定程度的監督，擔任社會資源的守門員，由此可知，主管機關對政府捐助財團法人的管制上的角色衝突更具明顯。

最後，非營利組織目的事業主管機關欠缺專業的能力和專有的人才，不容易對非營利組織做有效的掌控和輔導，事實上非營利組織可被視為社會資源網絡的一環，如何善加瞭解和運用乃有利於國家社會的發展，如今卻造成偏頗和疏漏，而傷害到整體的社會利益，同時事業主管機關的人力編制也極為欠缺，更造成執行業務上的不利和失能（郭登聰，2015：92）。

總而言之，非營利組織他律機制的預期效益是可確保非營利組織的運作符合標準，政府及社會大眾應對非營利組織進行有效課責，但可能的限制為受限於政府資源不足等因素，無法有效課責，且過度規範又可能阻礙非營利組織的發展（孫珮瑜、趙永茂，2017：359）。除了政府之外，並未出現其他他律組織，如由外部獨立評估組織主動針對慈善組織進行定期評鑑，並公開評估結果，使得非營利組織相關利害關係者可以取得可信的績效資訊，讓更多人對非營利組織進行外部監督。

2. 自律機制

自律是指非營利組織發展到專業化程度時，組織內所建立的自行規範，有別於透過公權力已強制性手段規範的他律，自律則為組織自身專業範疇，並且自律規範是非營利組織發展成熟時，訂定較高標準的自我要求，向社會大眾證明其運作的效率與效果，以更高的行為標準取得社會公信力（馮燕，2017：

DOI:10.6814/NCCU202001790

224）。因此，非營利組織越來越多地傾向遵守行業範圍內的自我責信標準，由非營利組織的網絡社群為制定行為規範或績效標準所做的努力，這些行為準則建立主要關注品質（如公共醜聞的發生與績效要求）或是避免政府對非營利組織過度管制（Ebrahim, 2016: 112）。

具體來說，自律機制包含：（1）個別組織的自律規範：每一個非營利組織可以視自己的狀況，制定組織本身的自律規範；（2）結盟組織的自律規範：在非營利組織的發展過程中，經常會與性質或目標相近的組織，組成暫時性或永久性聯盟的策略；（3）部門內的自律規範：在發展較成熟的國家中，非營利部門會成立特別的非政府/非營利組織，專職發展並制定一套適用於非營利組織運作的自律規範，檢查所有非營利組織並公布結果，讓社會大眾、捐款人瞭解，受款組織在自律規範的表現（馮燕，2017：224-225）。

目前台灣非營利組織除了個別組織內部制定自我約束的機制外，為了展現高標準責信，主要透過臺灣公益團體自律聯盟的積極倡導與推展，號召更多的團體加入，期望擴大影響範圍，帶動國內非營利部門整體的正向發展。加入自律聯盟的資格為已立案一年以上的公益法人組織，經簽署自律公約、繳交會費及遵守自律規範後成為聯盟會員（馮燕，2017：227）。

在會員團體間就自律規範達成共識，藉以提升其的自律度，並設置資訊平台，公開會員團體的財務報表與工作項目。但是雖會員團體加入聯盟有助於提升該組織的自律程度，但是也出現一些問題，部分會員團體認為聯盟對會員團體提出的財報無法提供實質的審查建議，對於責信度有問題的會員團體，也未確實發揮強制力；尚未建立認證機制，確保會員團體的課責度，以及向外界發送良好管家的訊號（孫珮瑜，2011；余孟勳，2017；Ebrahim, 2016）。

另有論者則表示自律聯盟監督的對象僅限於其加入的對象，並未能充份的普及到現行國內眾多的非營利組織，似乎並未取得社會多數非營利組織的接納與認同，進而全面參與（郭登聰，2015：82）。由此可知，臺灣公益團體自律聯盟僅建立行業的規範讓成員遵守，並扮演靜態資料公開的中介平台，並未有提供認證，強化非營利組織的集體自我責信。

整體來說，非營利組織的自律機制預期效益為可促使非營利組織主動自我檢視、自我約束，有助於提升組織自律程度，但可能的限制為僅具志願性質，

DOI:10.6814/NCCU202001790

無強制力，易流於形式，無法有效促進非營利組織展現課責（趙永茂、孫珮瑜，2017：359）。

二、透明面

從公共行政的角度來看，面對資訊不對稱的公共資訊環境，有權者具有裁量空間，代理人是為公還是為私是責信機制所要辨別的焦點，透明成為責信機制設計的首要原素（陳敦源，2012：350）。換言之，責信是一種民主監督方式，實施民主監督的一個起碼的必要條件，就是讓民眾知情，這個前提是事情的全部必須公開透明，所以堅持公開透明是確保責信發揮實質性作用的關鍵之一。對於非營利組織而言，主要的資金來源如同政府一樣是公共資源，因此主動揭露資訊和報告是最廣泛使用的責信工具之一（Ebrahim, 2016）。非營利組織可適度公開相關訊息，讓組織的運作透明化，不僅可使公眾瞭解非營利組織對資源的利用方式，也可以進行對談溝通，取信於社會大眾建立責信，並且可以促進非營利組織的自律行為（張玲瑜，2011：78）。

從資訊揭露角度，非營利組織的決策程序過程較結果重要，因為未有明顯判斷的結果數據，如股價或清楚有意義的結果指標；不同的非營利組織領域的表現結果也難以比較，一來數據化標準、二來數據的意義難以真正反映是否達到真正的社會效益。欲判讀社會利益是否在非營利組織中被重視或呈現，需要在決策過程中觀察，但通常一般人無法介入理事會或得知內部訊息，決策或資訊討論較為封閉。在年度的會員大會中，通常議題或年度事項已經過安排，會員所獲得之資訊相當有限；會員有權瞭解組織各方面的運作活動，但通常無法得知理事會與專職人員間的決策過程等訊息（周佳蓉，2008）。由此可知，非營利組織並不像成熟民主制度下的政府組織有一系列的監督機制，外部人士得知資訊的機制相對有限（Tremblay-Boire & Prakash, 2015；韓意慈、徐煒勛，2018）。

最後，非營利組織在資訊公開的落實程度，陳雪如等（2008）的研究顯示，社會福利基金會資訊透明度明顯不足，且以社會大眾為主要支持者的社會福利基金會之資訊透明度的治理機制較差，造成社會大眾對基金會的觀感大打折扣，同時也亦使社會大眾認為基金會內部可能存有舞弊或資金流向不明的現象。陳宇宸（2010：168）研究結果則發現非營利組織多半係以直接服務對象或

DOI:10.6814/NCCU202001790

提供財貨為主，在社會大眾對責信日漸要求之下，對相關資訊蒐集、解釋、發布或回應社會大眾，讓組織人力逐漸無法負荷，並且非營利組織的會計原則與一般企業並不完全相同，因此組織在財務資訊的處理上，若無專業人士的協助時常會遇到製作或程序上的問題，致使非營利組織在運作上產生困擾，亦而影響資訊公開的意願。

為提高非營利組織的透明度，除了非營利組織會自行建構官網與社群網站揭露組織相關資訊，而政府亦可以建構官方的資訊平台，提供有關於非營利組織運作的相關資訊，不過卻也反映法制環境的侷限，如公益勸募管理系統最大的問題為《公益勸募條例》「管募不管捐」，因此該系統查不到公益勸募專案以外的運作或財務資訊[19]。再者，2018 年 6 月通過的《財團法人法》規定，財團法人具有主動公開資訊的義務，主管機關「得設置網站」，要求資訊上傳至該網站公開，不過相對於美國或中國政府只具體規範公開義務，資訊整合及分析則交由民間進行，在公部門人力及專業有限的情況下，是否適合包辦資訊平台也備受質疑。另內政部建構的人民團體公益資訊平台，僅提供組織名稱、理事長姓名及任期、合法立案字號、宗旨與任務、電話、地址等組織的基本資料，並基於法律的限制下，無法公開理監事名單及財務報表等重要資訊。

三、績效面

績效評估成為非營利組織中的核心管理議題，源於非營利管理中逐步提高的責信需求。非營利組織管理者對內必須以其管理績效對董事會、職工、志工負責，以強化組織內部成員凝聚力；管理者對外必須以其經營績效對政府主管機關、捐款人、受益人，甚至全體社會大眾負責，來爭取更多有形的社會資源與無形的社會形象，以維持非營利組織的永續發展（孫煒，2006：166-167）。另有學者提出新慈善的觀點，表示新慈善關注的是捐款者資源投入後的預期產出、實際發揮的社會影響力，以及是否真正解決社會問題[20]。是故，促進非營利組織責信最廣泛使用的工具為績效評估，資助者通常在計畫階段即將結束時

[19] 余孟勳（2017 年 6 月 3 日）。余孟勳專欄／最簡單也最困難的一步！「聰明公益資訊平臺」正式啟用！。**公益交流站**，查詢日期：2019 年 2 月 21 日，取自：https://npost.tw/archives/34574 。

[20] 洪瑞鷹（2017 年 2 月 14 日）。慈善究竟保護了誰？／《新慈善與社會正義》書評。**公益交流站**，查詢日期：2019 年 2 月 21 日，取自：https://npost.tw/archives/31978。

DOI:10.6814/NCCU202001790

對非營利性工作進行外部評估，以評估計劃的目的和目標是否實現以及達到的程度，這些評估可能強調於短期結果（活動或產出）或中期和長期結果（結果和影響），而內部評估也很普遍，非營利組織員工會評估自己的進度，朝著外部資助計劃的目標或是內部目標和使命的方向（Ebrahim, 2016：111）。

在責信關係中，非營利組織與資源提供者對於活動、流程、產出、結果和影響等績效評估面向的看法可能會產生衝突，並且隨著捐助者越來越關注非營利組之長期結果和影響的資訊，因此管理者認知到績效衡量的難度、可靠性與評估的成本，特別是這些因果關係需要長時間觀察或是有嚴謹的實驗設計。此外，應評估什麼的問題可能會根據不同的利害相關者（對誰負責）而有所不同。如果組織的工作成果相當容易衡量，如為窮人提供餐點的非營利組織，不同的利害相關者對績效標準容易有一致性的看法，簡單的方案邏輯模型（program logic model）即可幫助說明結果。但是當利害相關者之間的績效標準有所不同時，如政策倡議的成效，非營利組織管理者可能面臨著在多個利害相關主體之間進行優先排序和協調的挑戰（Ebrahim, 2016：111-112）。

最後，非營利組織因需滿足各種利益關係人的不同要求，經常同時追求多重目標，但因組織的資源有限，所追求的多重目標無法同時進行，造成實施的責任難以清楚劃分，使得績效管理與評估更顯困難（林淑馨，2016：218）。

第六節　績效評估理論

非營利組織的功能可以彌補政府與企業在公共服務方面不足之處，但非營利組織產生濫用大眾捐款、運作效率不佳、管理者能力不足等負面消息，降低社會大眾對於非營利組織之信任，此一現象讓社會各界重視非營利組織管理、監督、運作的績效機制。非營利組織績效評估將有助於社會各界對非營利組織績效表現進行檢討，可作為政府補助及企業捐助非營利組織的參考，並對受贈的非營利組織績效進行評量（彭錦鵬等，2011：125）。非營利組織績效評估的重要在於可以瞭解組織的效能或效率，讓組織得以調整或加以改善。總而言之，非營利組織績效估是管理上一個重要的觀念，它可以判斷組織資源的使用情形，提供比較的標準及回饋的基礎，作為改善的指標，並且亦可以藉由公佈

DOI:10.6814/NCCU202001790

組織績效的情形，來取得組織內外部關係人的信任。然而，從績效評估的視角來看，非營利組織除了在績效評估技術面產生問題外，同時也會帶來責信問題，詳述如下。

一、績效面

非營利組織的評估主體，包含：非營利組織（管理者、員工）、政府、社會大眾、外部評估機制等。目前常見的評估主體則是以非營利組織的自我評估與政府的外部評估為主，但是以這兩者為評估主體對於績效評估上會遇到一些問題。在自我評估方面，非營利組織進行績效評估可能會遇到的挑戰，包含（孫煒，2006：182-186；林淑馨，2016：218）：第一，制度大小的問題：規模較大的非營利組織有較多的資源與專業能力進行績效評估，但規模較小的組織卻因人力不足較無法提供完整的績效資訊；第二，因果關係：非營利組織的輸入與影響間的因果關係難以明確界定，所以不容易判斷其產出與社會整體影響間之因果關係。

第三，負面效果問題：績效評估的目的是非營利組織對過去資源作整體的瞭解，以作為組織日後改進的基礎，但為爭取政府或捐款企業的經費支持，投入大量時間在績效報表的製作，缺忽略組織真正的使命，造成目標錯置的現象，甚至美化績效資訊，而發生造假等負面效果情形；第四，球員兼裁判問題：雖然由非營利組織自行進行績效評估，可以掌握第一手資料，讓評估結果較為可靠，但是也會受到內部利益和人際關係影響而失去公正性，或是高估自己的組織績效。

第五，評量技術問題：非營利組織的主要績效就是達成使命，在成果與績效表現方面，是最難去衡量與控制的，因為非營利組織的產出多屬於服務取向不易量化，缺少利潤的概念與工作，造成績效衡量的目標較為模糊（李訓明等，2009）。再者，非營利組織的績效是具有多元面向，因此需要由不同的績效標準或評估模式，如平衡計分卡、邏輯模式或競爭價值模型，以評量組織的績效（Renz & Herman, 2016: 278），但是建立這些評估模式必須投入相當多的時間成本與足夠的人力。

在外部評估方面，由於我國非營利組織蓬勃發展數量越來越多，對於非營利組織除了使命與目標外需接受大眾檢視與課責，政府也會制定一套評鑑制度

DOI:10.6814/NCCU202001790

來規範基金會以符合大眾期待。非營利組織是一個合法組織，受主管機關監督，主管機關為能瞭解及監督非營利組織的營運情形，透過定期輔導與評鑑機制，評核非營利組織的服務品質、以保障服務對象的權益。然而，在非營利組織多元性的樣貌中，政府部門對非營利組織的評量機制與內容，並無法適切地反映出非營利組織推展其工作的實際樣貌與需求（趙性中，2011：5）。舉例來說，內政部人民團體績效評鑑是防範人民團體的人事與財務管理發生流弊，並非強化人民團體的能力建設，對於非營利組織的輸出（業務）的評量，主要是基於「配合國家既定政策目標」的角度，引導其能積極實現國家建設的目標，而在輸出與投入之間的效率、適切、效能觀點並未重視，即政府扮演著裁判者的角色，施予非營利組織提供靜態資料，以展現績效的機會（郭瑞坤等，2013；孫煒，2006）。

再者，政府的績效評估指標，通常以採用共同的量化指標為主，指標面向分成業務、會務、財務三大面向，但組織的績效不是只有在數量上的展現，有些組織具有特殊性，質性評估指標更是不可或缺。此外，主管機關常因承辦人員輪調制度，無法累積管理的相關經驗、專業性不足，難以掌握其執行方向或具體行為，使得主管機關監督困難（胡雅雯，2016）。

總言之，在非營利組織外部運作課題的探討上，一項重要且容易被忽略的是非營利組織外部評估制度的設立問題，因為非營利組織具有志願性、公益性與不從事盈餘分配等特質，一般認為對此種特質的組織無須評估，但非營利組織的大多數資源是取自社會，因此更需要接受來自利害關係人與社會大眾的外部評估。

基本上，非營利組織的外部評估可以分成「關係者評估」與第三者評估，前者是由利用者、受益者與支援者、協力者、捐贈者所進行的評估，由於關係者是運用服務的利用者、受益者因接受組織所提供的服務，對組織產出的服務品質有所瞭解，因此作為評估反饋基礎，對於組織發展有助益；而後者乃是委託其他團體、專家或社會大眾進行的評估，由於這些團體、組織與個人多為與非營利組織有業務往來，而對非營利組織本來有所瞭解，若委託其對組織進行評估，有助於改進非營利組織本身的缺失。但截至目前為止並未建構出一套完整有效的外部評估制度，因此面對社會資源有限而競爭者多的嚴峻環境，如何

DOI:10.6814/NCCU202001790

建立公信力的外部獨立評估制度是相當重要的議題（林淑馨，2016：434-435）。

二、責信面

與績效時常相提並論的就是責信，通常就是一種社會關係，當中一方的行動者認為有責信向另一方的重要人士作為解釋或證明他的行為，因此通常責信就是組織以績效向大眾交待（陳政智，2012：281）。而非營利組織的績效產出的首要步驟就是績效評估，但是非營利組織的績效評估是否如此單純？就問題本質而論，非營利組織雖以公共利益為使命，但服務的標的對象廣狹不同，最重要的指標是否即為滿足公眾期待？而公眾期待的基礎為何，是否即是在於非營利組織直接或間接地提升公共福祉？具體來說，非營利組織難以建立適當的績效指標，由於服務對象的需求不同、問題複雜程度不同，使得績效評估的準確度與指標難以建立，並且也不容易界定績效的意涵，因非營利組織非不以追求利潤為目的，難以用量化指標進行評估（陳政智，2012；陸宛蘋，2012）。

由此可知，非營利組織在進行績效評估不易，因此組織內部人員難以判斷組織是否達到所應該達到的目標，所以不容易向外界呈現具體的組織績效，也使得這些外部委託人無法課責非營利組織應有之責任。

第七節 非營利組織失靈的理論視角

最後，本研究從委託代理、公共選擇理論、失靈、資源依賴、責信、績效評估理論等六大理論，彙整非營利組織在資源、治理、透明、績效、責信上的失靈問題，整理出非營利組織失靈的理論觀點，如表 2-1，以作為在後續的分析上瞭解外部獨立評估機制是否可以成為解決這些失靈的有效機制，詳細論述如下。

一、資源面

從志願失靈理論來看，在慈善不足方面，在經濟不景氣的情況下，有限的民眾捐款、政府與企業的補助款，特別是 2020 年受 COVID-19 新冠肺炎影響，民眾資源更是減少，致使非營利組織陷入財務日漸緊縮，因此非營利組織容易

DOI:10.6814/NCCU202001790

產生財務資源不足的問題，因而限制非營利組織的發展與永續經營。在慈善的特殊性方面，我國非營利組織中的社團法人數量有逐年上升的趨勢，如社會服務及慈善團體 1 萬 6 千個為最多，數量較多的社會服務及慈善團體可能會有業務高度重複性，造成資源的過度集中。再者，從資源依賴理論觀點來看，在政府契約外包的情況下，將使得非營利組織過度依賴政府的委託補助款，不利於其他資源的爭取，一旦政府補助款若有不穩定性的狀況，較容易讓非營利組織形成財務的不確定性。第三，從委託代理人理論來看，非營利組織委託人因為沒有足夠資訊之下，無法選擇理想的捐款對象，讓資源無法有效率被配置。最後，從公共選擇理論來看，企業或富人可能基於自利的考量，成立基金會進行節稅或避稅，造成資源並未到投入於真正的社會公益項目。

二、治理面

從失靈理論觀點來看，非營利組織治理成效不佳的原因，主要董事會內部治理未能發揮監督功用，因此無法使組織展現良好的績效，建立社會的信任。董事會成員的投入度不高，僅是依據法令的最低規定，參與例行性的會議，而有些企業型基金會的治理結構均是由家族擔任董事會成員，因此容易產生治理私權化，也會因企業的特徵而模糊公益的屬性。由此可知，非營利組織的董事會成員的投入度不高，以及治理權私人化，因此無法落實監督管理之責與促進組織績效表現。

再者，從公共選擇理論觀點來看，非營利組織中的成員可能是理性自利，並追求個人利益最大化，使非營利組織的運作偏離組織的公益使命，讓組織產生治理失靈的危機。從資源依賴理論來看，當非營利組織接受政府部門與企業部門的經費補助過多，產生過度依賴，將失去組織自主性，不利於非營利組織自我治理的特性。

最後，從委託代理人理論觀點來看，主要是董事會與執行長之間的委託代理問題，當非營利組織董事會與執行長若目標執行上或利益發生相互衝突時，將造成內部治理不佳的問題，且若執行長刻意對董事會成員隱藏相關資訊，兩者在資訊不對稱的情況之下，也會影響到組織內部治理的績效。

DOI:10.6814/NCCU202001790

三、透明面

從委託代理人理論來看，委託代理人的困境在於「資訊不對稱」，在資訊不對稱的情況就會產生逆向選擇與道德風險。在逆向選擇方面，資源提供者在投入資源前，無法有效判斷非營利組織的品質表現，而產生劣幣驅逐良幣的現象，優質的非營利組織可能被迫退出市場，留下績效不佳的組織。在道德風險方面，非營利組織屬於資訊的優勢方，容易運用資訊優勢而追求私利，產生機會主義行為。此外，非營利組織雖具有利他精神，但是委託代理人的資訊不對稱情況下，代理人無法取得組織資訊，因此讓非營利組織可能出現投機行為產生道德風險，偏離代理人的目標。

另一方面，從責信理論觀點來看，非營利組織的資訊公開可以視為非營利組織自律的一種表現，是提高公共信任的基礎（林淑馨，2017：123），但國內有相關實證研究指出有些非營利組織的資訊公開程度不足（陳雪如等，2008；陳宇宬，2010），而政府雖可以扮演資訊中介者的角色，提供外部民眾有關非營利組織的相關資訊，但是卻顯示法規環境的侷限、專業人力有限、僅提供組織基本資料資訊，例如：公益勸募管理系統，無法查詢公益勸募專案以外的運作或財務資訊。政府人力及專業有限的情況下沒有能力擔任資訊中介的角色、人民團體公益資訊平台僅揭露組織的基本資料。

四、績效面

從績效評估理論來看，主要可以分為內部評估與外部評估。在內部評估方面，非營利組織在績效評估上遇到的挑戰，包含：制度的大小、績效衡量技術、因果關係難以確認、球員兼裁判等問題，特別是非營利組織不像企業以利潤作為績效指標，有些產出與影響力評估是困難的，主要是非營利組織缺乏績效評估的專業知識與工具。在外部評估方面，政府主管機關為了達到監督管理目的，主要發揮防弊的功能，誠如 Behn（2003）提及的公共管理者透過績效衡量的結果，協助達到評估與控制的管理功能，但是並未達到績效評估的目的是為了改善組織的績效。

另外政府對於非營利組織的績效評鑑，主要是以業務、會務、財務三大面向進行組織績效衡量，以達到適法性的監督效果，並且主管機關的承辦人員流動性高或是專業能力不足，亦無法真實診斷組織的績效。除了以政府主管機關

DOI:10.6814/NCCU202001790

的外部評估者外，目前非營利組織缺乏來自關係者評估（如受益者、協力者、捐贈者）與外部獨立評估機制（如績效評估或認證組織）擔任績效評估者。

再者，從志願失靈理論來看，慈善的業餘性導致非營利組織缺乏專業人才提供服務或倡議工作，讓組織績效呈現不彰的情形。從治理失靈理論來看，董事會治理不佳也影響組織效能，如有些董事會成員投入度不高或是不瞭解角色功能，不容易深入瞭解組織的運作，難以發揮董事會的治理功能，就無法讓組織達到良好的績效表現。

五、責信面

從公共選擇理論觀點來看，非營利組織具有多元利害關係人，這些利害關係人的期待都不同，難以彙整成集體的偏好，因此非營利組織在責信方面會產生 Arrow 不可能定理，不易達成多方的責信需求，並且相較公部門或私部門 Arrow 不可能定理較為嚴重，因此非營利組織可能會選擇性僅向特定的利害關係人進行責信。

從資源依賴理論的觀點來看，資源提供者可以要求非營利組織說明和解釋資金使用的情形與其產出的結果，對非營利組織的責信影響最大，而使非營利組織忽略對其他利害相關人的責信，並且會使非營利組織僅關注資源的使用，而忽視長期社會影響力評估。從委託代理人理論觀點來看，委託人對於非營利組織的監督管理能力有限，委託人永遠無法完全控制代理人，而這些監督不足的問題為非營利組織提供偏好替代的機會，遠離代理人的目標，而且非營利組織的運作常會有第三者付費的情形，資源提供者不是受益對象，因此委託人更以無法獲得組織的實際績效。委託人對於代理人責信的方式主要就是透過資訊揭露，但是因組織的人力與專業性有限，因此而影響其資訊公開的意願。

在責信理論觀點方面，現有的自律或他律機制各有其優缺點，目前我國他律機制，係以遵循政府的法律規範為主，不過這些法律規範總是防弊高於興利目的，而也會增加遵循成本，過度仰賴政府部門所設計的他律機制作為責信的基礎，均會削弱非營利組織作為一個獨立、自主的行動者，而失去社會的信任（鄭讚源，2007；莊文忠，2011）。由此可知，政府在管制上具有角色衝突，結社自由與政府監督是一個矛盾的主體，身為民眾的委託人，政府有權力監督非營利組織，但是政府介入管制的結果又有違非營利組織獨立自主的特性。除

DOI:10.6814/NCCU202001790

了政府他律機制外，目前我國缺乏如同美國的守門員組織，提供非營利組織評估資訊給社會大眾。在自律機制方面，我國目前有臺灣公益團體自律聯盟，建立行業的規範讓成員遵守，但其缺點為受限於自願性質、缺乏強制力及罰則。而在自律機制中缺乏非營利組織認證機制的建立，透過外部認證組織建立專業的行業規範，向社會大眾證明其運作的績效，以更高的行為標準取得社會公信力。

最後，從績效評估理論來看，通常責信就是組織以績效向大眾交待，但因非營利組織常見的績效評估問題，如難以建立適當的績效指標、界定績效的意涵，因此不易向外界呈現組織的具體績效，無法向外界展現責信，使得外部委託人也無法課責非營利組織應有之責任。

表 2-1　非營利組織失靈的理論建構

理論/失靈構面	資源	治理	透明	績效	責信
委託代理人	委託人在沒有足夠資訊之下，無法選擇理想的捐款對象，讓社會資源無法有效率被配置。	董事會與執行長之間在目標執行上或利益發生相互衝突，以及當執行長對董事會成員隱藏相關資訊，將影響組織內部治理的績效。	委託代理人雙方資訊不對稱，容易產生逆向選擇與道德風險。	---	委託人對於非營利組織的監督管理能力有限，特別是資源提供者並非受益對象。
公共選擇	企業或富人可能基於自利的考量，成立基金會進行節稅或避稅，造成資源並未到	非營利組織的成員可能是理性自利，並追求個人利益最大化，使運作偏離組織的公益使命。	---	---	非營利組織具有多元利害關係人，這些利害關係人的期待都不同，因此難以彙整成集體的偏好，

DOI:10.6814/NCCU202001790

	投入於公益項目。				在責信上會產生 Arrow 不可能定理。
資源依賴	當組織過度依賴政府的委託補助款，一旦政府補助款產生不穩定性的狀況，非營利組織將有財務不確定性的問題。	當組織過度依賴政府部門與企業部門的經費，將失去組織自主性，不利於非營利組織自我治理的特性。	---	---	非營利組織僅對資源提供者責信，並關注短期資源使用。
志願/治理失靈	非營利組織財務資源不足，且組織過多，業務重覆性高，導致資源過於集中。	董事會成員參與不足，並且未能發揮應有角色功能。	---	慈善的業餘性導致非營利組織缺乏專業人才，讓組織產生績效不彰，並且董事會治理不佳也將影響組織效能。	---
責信	---	---	非營利組織資訊公開程度不足。	非營利組織與資源提供者對於績效評估面向的看法可能不一致，產生	非營利組織面對不同利害相關人，有責信傾斜、失序或過度負責問題。目前自律

DOI:10.6814/NCCU202001790

				不易進行績效評估。	與他律機制有其缺失，並缺乏外部獨立評估機制。
績效評估	---	---	---	自我評估問題，如制度的大小、績效衡量技術、因果關係難以確認、球員兼裁判。外部評估問題則是主管機關的評鑑功能是為了防弊而非興利，且承辦人員流動高與專業性不足，更缺乏其他有影響力外部評估者。	非營利組織常見的績效評估問題，如不易建立適當的績效指標、界定績效的意涵等，造成組織無法具體顯示績效，向外界展現責信。

資料來源：本研究整理。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

第三章　獨立評估機制的理論內涵

本研究在第二章試圖從不同理論視角，建構非營利組織在運作上可能產生失靈的問題，而在本章則是爬梳相關文獻，瞭解獨立評估機制的核心概念、角色功能與目的為何，並將獨立評估機制與非營利組織失靈進行連結，以瞭解此機制可能解決的失靈問題。

第一節　獨立評估機制的核心概念

一、獨立評估機制的定義

獨立評估機制的概念，西方國家從「第三方」（the third party）評估的實踐看，第三方與「第一方」、「第二方」既不具有行政隸屬關係，也不具有其他經濟利益關係，所以通常也被稱為「獨立第三方」。因此，西方國家的外部獨立評估機制，係指由「第三方」組織針對受評組織實施全部工作的評估，這些工作包括：建立指標體系、確定評價標準和權重、組織評估，以及最後獲取評估資料，公佈評估結果（徐雙敏，2011：141；Zhang & Qiu, 2014: 116）。

相較於內部評估而言，獨立評估機制本質上是外部評估的一種形式，各有其特色，舉例來說，教育體系的內外部評估的區別，包含：（1）在評估動力源方面，內部評估的動力源是學校本身，基於學校自我需求，屬於自發性、主動性評估，而外部評估的動力源為學校外部的教育權力，對學校而言，屬於配合性、被動性的評估；（2）評估者不同方面，內部評估的評估者以學校內部的成員居多，外部評估則以學校以外的人員為主；（3）評估目的不同，內部評估以學校發展與改進為目的，屬於形成性評估功能；外部評估則以績效責任為評估目的，屬於總結性評估功能（郭昭佑，2001）。此外，外部獨立評估機制最大的優點在於由是一個專業團隊擔任績效評估工作，不僅人力充足，在抽樣、質化資料分析或統計方法上極具專業。更重要的是，外部評估並不依賴組織的資源，因此可以客觀評估問題（Posavac & Carey, 2007）。

有些學者亦從政府或非營利組織的觀點定義獨立評估機制，從政府績效評估來看，第一方評估是指政府部門組織的自我評估；第二方評估是指政府系統內，上級組織對下級的評估，第三方為外部獨立評估也稱為協力廠商評估，是

DOI:10.6814/NCCU202001790

指由獨立於政府及其部門之外的機構組織實施的評估，它包括獨立協力廠商評估和委託協力廠商評估。獨立協力廠商評估是指外部獨立評估機構自己負責組織實施的政府績效評估；委託協力廠商評估是指外部獨立評估機構受政府或其部門委託所進行政府績效評估（包國憲等，2012：4）。

林淑馨（2016：217）則認為非營利組織除了可以進行內部的自我評估外，同時也可以委由外部獨立評估組織從事評估，獨立評估組織的成員為非營利組織有關之其他團體、專家或社會大眾。在其他團體方面是指和非營利組織有業務往來的組織、團體或中間支援團體，這些組織或團體對非營利組織有深刻的瞭解，若委由其對組織進行評估，有助於非營利組織改進本身的缺失。再者，非營利組織如能由專業客觀評估，徹底瞭解組織的問題，對日後非營利組織的成長與發展應能發揮相當實質的功效。社會大眾也可從評估的過程中深入瞭解組織，與反映自身的期許。莊文忠等（2018：60）認為政府捐助財團法人的第三方評估機制，係指由主管機關和受監督組織以外的中介組織擔任組織或計畫的績效評估者。在定位上，中介組織並非和主管機關一樣進行適法性監督，而是借重其專業性和獨立性，針對政府捐助財團法人的組織治理或計畫實施進行績效評估工作。

最後，有學者則具體歸納出政府採行第三方評估的優點，包含：（1）在自由的民主社會中，由不同的利益團體透過集體活動傳達多元的價值與利益，其可對公共組織進行績效評估，因此除了政府內部評估機制外，也可考慮引入體制外的第三方評估，以發揮社會公共利益最大化；（2）第三方評估的外部機制能確保績效評估的公正性；（3）透過第三方評估組織，可以蒐集社會大眾的意見，並將意見傳遞給政府，讓政府可以有效作出回應，做出更好的公共服務，提高民眾對政府的滿意與認同度；（4）第三方評估為重建公民社會的基礎之一，政府外部的獨立評估機制成為社會公共生活中積極參與的重要形式，也是具體展現民主參與（Zhang & Qiu , 2014: 117-118）。

綜合以上，本研究認為非營利組織獨立評估機制的定義為「一種介於政府、企業或社會大眾（第一方）與非營利組織（第二方）之間的第三方獨立評估組織，由他們制定一套的績效標準進行非營利組織的組織或計畫評估，並得出可信的評估結果」。獨立評估組織可以主動性對非營利組織進行績效評估，也可以被動性接受非營利組織、政府或企業等進行委託評估。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、獨立評估機制的核心要素

有學者從委託代理關係的觀點解釋獨立評估機制，將獨立評估機制視為第三方，獨立於第一方委託人和第二方代理人之外，第三方的最大特點就是和委託代理人雙方都沒有利益關係，具有獨立性的特性，並且此種評估機制的有效性，來自於「第三方」所特有的客觀性、獨立性、專業性和權威性，擁有這些基本特徵的第三方，才能夠在保證評估結果的客觀性和公正性的同時，正是具備也確保評估結果的公信力和有效性（徐雙敏，2011：142）。

再者，有學者從社會企業認證組織的要件，歸納出獨立評估組織的核心要素，包含：全面性、獨立性、可信性及透明度。在全面性方面，認證標準的衡量涵蓋共益公司所欲達成的所有一般公共利益；獨立性是指認證組織獨立於被審查的組織本身，並不能與其有關連性；可信性是指認證必須具備評估和瞭解社會、環保問題的專業能力；透明性是指認證組織提供的資訊必須能立即被公眾檢驗（尤昱婷，2019：76-78）。最後，有學者則從高等教育領域來看，歸納出運作良好的高等教育評鑑組織必須包含的成功構面，包含：宗旨與目標之適切、充分的資源、獨立的組織、相關專業領域具良好經驗及聲譽、具完整的評鑑計畫、評鑑小組具有良好素質、評鑑結果決定之適當及公平程序、完善的評鑑報告、對受評對象具有一定之品質要求、公平的申訴程序及評鑑活動之持續檢視與改進等十一個構面（李政翰，2011：196）。

總言之，本研究根據不同學者歸納出獨立評估機制的核心要素，主要包含：獨立性、客觀公正、專業性與透明性（郭昭佑，2001；李政翰，2011；王麗雲，2013；林劭仁，2015；莊文忠，2018；莊文忠、徐明莉，2019），茲分述如下。

(一) 獨立性

獨立性主要展現資金的獨立性，即評估機構一般不會來自被評估組織的資金支持，以便在評估過程中保持價值中立。另一種是過程的獨立性，主要指績效評估的整個過程由外部機構獨立運作，不受非營利組織或相關利害關係者的干預，包含評估資訊來源與處理的獨立性、評估經費的獨立性、評估過程的透明度等方面。具體來說，獨立評估機制必須由一個獨立的組織進行運作，獨立性的特性涵蓋「合法實體的組織」、「並非以營利為目的」、「組織可以獨立

DOI:10.6814/NCCU202001790

制定評估架構與完成評估程序」及「評估決策過程為獨立」等四項內容（李政翰，2011：195）。

由此可知，獨立性是保證獨立評估組織在績效評估上保持客觀性與公正性的首要條件，並且獨立評估組織不受僱於受評單位，也並非主管機關或受評單位之附屬機構，擁有獨立的決策權或財務經費，因此，在績效評估過程保有相當程度的獨立性（莊文忠等，2018；莊文忠、徐明莉，2019）。

(二) 客觀性

獨立評估的結果具有公信力主要是源自外部公正第三方所執行，不受情感、利害關係導致評鑑結果有所偏頗（王麗雲，2013），如果內部評估者太接近評鑑客體，具有情感因素，容易產生偏差，而外部評估者旁觀者清，不會受到內部情感、利害關係影響，可以見到內部評估者看不到的現象，也使評估結果具有公正客觀及可信度（莊文忠，2018；莊文忠、徐明莉，2019）。其中，評估委員的聘請是關鍵，評估委員在客觀條件上，不能與組織有利害關係，影響其評估結果判斷，在評估過程中秉持職業操守，堅持公正原則，不運用工作之便謀取私利，可客觀地評估每一個受評組織，以最終得到公正的評估結果（郭昭佑，2001；王麗雲，2013）。一般的獨立評估組織的委員組成來自該領域的專家或採取同儕評估，因此會有簽署評鑑倫理與利益迴避同意書，保證評估過程公平無私。申言之，為迴避及避免評估利害衝突與維持評估公正與超然性，在評估進行期間，委員亦不宜接受受評單位所提供任何形式之招待、饋贈或其他相關服務（孟繼洛，2016；蔡珮鈞，2013）。

(三) 專業性

獨立評估組織主要是從事評估工作，所以需具一定程度的評估專業性，評估結果才能取信於大眾，因此在評估人員的遴選上，評估人員應具備評估相關理論知識、質化與量化方法學的訓練、資料蒐集運作及法律知識、評估倫理、綜合判斷能力、評估報告組織與撰寫能力等（林劭仁，2012：179）。由此可知，要達到專業性目標，人員專業性至為重要，評估者必須瞭解評估的原理、設計、技術等專業評估能力，並且具有相關領域的專業知識與能力（王麗雲，2013；郭昭佑，2001）。另一方面，評估標準是評鑑專業性的另一要素，需要

DOI:10.6814/NCCU202001790

評估的項目必須清楚界定，且是重要的，而非繁瑣、無用，且評鑑涉及價值判斷的活動，什麼是有價值的表現，什麼是不理想的表現，都要先充分溝通好，受評單位能理解，且不同評估委員之間應有共識，才不會讓評鑑結果因人而異（王麗雲，2013；郭昭佑，2001）。

(四) 透明性

由於獨立評估機制具有專業、獨立客觀性，因此可以產生客觀的績效資訊，並公開受評對象的評估結果相關資訊，讓不同利害關係者都可以瞭解其運作情形，以達到社會責信之目的（莊文忠、徐明莉，2019）。另一方面，獨立評估組織的作為必須能受公開檢視，如果不能適當揭露評估作為與結果考量，「黑箱作業」的質疑必然產生，因此要讓獨立評估組織的結果具有具備公信力，可以透過社會大眾的檢視來達成，將評估的過程與結果放到網路上，自然而然能達到第三方檢核成效（王麗雲，2013）。總言之，獨立評估組織可以透過「定期提供可信的評鑑結果資訊給大眾」、「詳實公布實地訪視相關資料」、「評估報告應包含評估決定程序、受評單位優缺點及改進建議」等內容，以達到公開透明之功能（李政翰，2011）。

整體來說，本研究認為獨立評估機制的核心要素，必須要符合獨立性、客觀性、專業性、透明性，如表 3-1，即為獨立評估機制是由具有專業性的中介評估組織進行運作，制定適合的指標，對受評組織進行組織或計畫績效的評定，並產生具有公信力的績效資訊。再者，獨立評估組織可以擬訂專業評估指標對非營利組織的內部治理運作、財務狀況、專業化程度進行評估，有助於社會各界瞭解其組織的內部狀況與建立組織的公信力。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 3-1　獨立評估機制運作的核心要素

核心要素	定義	如何達成
獨立性	獨立評估組織保持資金與評估過程的獨立性。	獨立評估組織的資金來源不會來自於受評組織，讓組織在評估的過程中保持價值中立。
客觀性	獨立評估組織為外部評估者，不會受到內部情感或利害關係所影響。	獨立評估組織的評估人員應簽署評鑑倫理與利益迴避同意書。
專業性	獨立評估組織的成員必須瞭解評估的原理、設計、技術等專業評鑑能力，且建構適合的評估標準與評估資料蒐集方式。	(1) 獨立評估組織在評估人員的遴選上必須具備學術或實務的專業知能。 (2) 獨立評估組織應建構共同的績效指標，以及運用適合的研究方法蒐集資訊，並且評估人員對於評估項目需要共識。 (3) 獨立評估組織可以進行評估委員專業培訓。
透明性	獨立評估組織應公開評估的過程與結果。	在獨立評估組織網站公布評估結果資訊給大眾，並且公開評估的流程、委員組成、評估標準選擇等。

資料來源：本研究整理。

第二節　獨立評估機制的角色功能

由於獨立評估機制是由具有專業性的中介評估組織進行運作，獨立評估組織又可視為中介組織，因此有論者將中介組織分成經濟與社會型，經濟中介組織可以扮演以下四種角色，包含：（1）自律性行業組織：該組織的功能主要制定行業發展準則，維護行業整體利益；（2）法律、財務服務機構：該組織的功能是評鑑與審查監督企業是否按照公平公正的原則進行公開競爭，並規範市場行為與調整市場糾紛；（3）市場交易中介組織：組織提供方便服務，以降低市場交易費用；（4）市場監督機構：該組織保障市場公正交易、公平競爭，避免消費者

DOI:10.6814/NCCU202001790

權益受到損害（陸宛蘋等，2016：4）。社會中介型組織則係指介於政府、企業、社會團體及其個人相互之間，從事協調、評價等專業服務活動的社會組織（陸宛蘋等，2016：2）。

在國內由民間自主成立的中介型非營利組織，第一類是具有倡議性質的中介型非營利組織，如台灣公益自律聯盟、中華社會福利聯合勸募協會、台灣環境資訊協會等，主要扮演促進非營利組織透明責信，以取得社會公信力的角色。第二類是以非營利組織能力建設為工作核心，如海棠文教基金會（陸宛蘋等，2016：13）。莊文忠（2018：120-121）則綜合文獻檢閱及深度訪談結果，歸納出第三方評估組織所能發揮功能，包含：（1）績效評估功能，扮演周期性外部評估者（如每隔三年或五年一次），幫助組織客觀評估績效達成情形；（2）輔導諮詢功能，扮演短期性外部評估者（如三個月或半年為一期），幫助組織進行問題診斷與策略規劃；（3）能力建構功能，扮演長期性協力夥伴者（如一年或二年為一期），幫助組織規劃與執行教育、培訓課程。

綜合以上，本研究認為獨立評估組織就是扮演中介的角色，其角色功能可以分成三種類型，包含：（1）發揮社會監督功能，通常是由一個外部獨立評估組織主動負責提供定期評鑑或定期報告資料；（2）專業服務功能，由獨立評估組織提供績效評估或輔導訪視等服務，由需求者各自購買所需的服務；（3）發揮集體自我責信功能，由獨立評估組織進行認證，以證明組織的良好聲譽，建立資源提供者對組織的信心，如表 3-2，詳細說明分述如下。

(一) 守門員角色

獨立評估組織發揮守門員的角色，由該組織可以設定一套共同的評估標準，主動蒐集被評組織績效資訊，將評估結果進行排名比較，提供給社會大眾參考，並且希望對表現不佳的組織，促成淘汰、學習與改善，對表現較佳的組織，促成其激勵動力，因此這類型的獨立評估機制常扮演民間外部看守員為主，主要發揮外部或社會監督的作用。儘管法律要求非營利組織必須揭露有關資金使用的訊息，但是非營利組織的捐款者難以獲取非營利組織有關如何配置資源的困難，但此類組織通常以便利的格式呈現資訊提供給捐款者，使捐款者可以根據容易閱讀格式的資訊評估非營利組織的表現，並捐款於良好和可信賴的非營利組織。

DOI:10.6814/NCCU202001790

換言之，捐款者可以用較低的交易成本取得有關非營利組織的資訊，而捐款者依據此一資訊進行捐款決策行為（Szper & Prakash, 2011: 116-117）。在美國慈善組織排名是許多捐款者用來衡量績效與組織是否成功工具，該類組織通常依據非營利組織的財務報表、董事會治理、人力資源、業務狀況進行評級，如慈善導航（Charity Navigator）、指南星（GuideStar）和商業改進局（Better Business Bureau），其提供捐款者、顧客、一般民眾如何分析與衡量非營利組織績效與社會貢獻的資訊，這些被評定的非營利組織扮演被動的角色（Feng et al., 2016: 471）。

(二) 專業服務角色

獨立評估組織擔任專業服務的角色，由該組織提供非營利組織績效評鑑、輔導訪視或能力建構作為服務項目，一方面對組織的績效、服務能力或社會影響力做出判斷，二方面進行組織問題診斷與能力建構，並且由需求方以專案委託的方式進行。以我國為例，衛生福利部多年來委託財團法人海棠文教基金會辦理「衛生財團法人輔導計畫」，行政院文化建設委員會及文化部在 2007 年、2011 年、2015 年曾委託中華組織發展協會執行文化事務財團法人實地輔導訪視（王秉鈞，201）。

(三) 認證角色

獨立評估組織擔任認證的角色，鄭讚源（2004：1）將「認證」定義為「指涉某一種專業資格之認定（certification），或某一種組織能力與表現之認定」，也就是運用客觀、有效的檢核機制，持續針對組織體質進行診斷，以調整並培養健康的體質，並進一步獲得非營利組織同儕對於自身專業水準之認可，塑造社會公信力與認同。簡言之，認證係指是「透過一套公認的指標或流程，由具有公信力的機構，對特定的組織或團體的運作過程、服務（產品）品質及成果表現，進行評估的過程」，認證由於是申請制，通常要自行繳交一筆認證費用，通過認證之組織通常可以取得證明或資格，如 ISO 系列認證、CAS 標章等，並且沒有懲處的問題（莊文忠、胡龍騰，2007：10）。

非營利組織的認證亦是一種集體的自我責信機制，主要是因市場對於非營利組織責信不完善所致，這些缺點包含非營利組織及其利害關係人之間的資訊不對稱，使得利害關係人無從知道組織的表現，就會對非營利組織產生不信任，而非

DOI:10.6814/NCCU202001790

營利組織為了建立公信力，就需要藉由可信的資訊證明自己的優勢（Gugerty, 2009: 244），許多非營組織也可以透過認證來解決責信問題。

從資訊經濟學的觀點來看，該觀點的核心議題為誘因相容的制度設計，雙方的均衡來自代理人願意揭露資訊，採取「分離策略」（separating strategy），亦即將產品訊息公開，例如將高品質的產品標以高定價，低品質的產品標以低定價。當資訊公開的策略成為代理人的最佳回應策略的時候，就比較容易促成雙方可信地溝通 （credible communication），以避免市場失靈（邱崇原、湯京平，2014）。是故，當非營利組織需要爭取捐款者、志工、員工和贊助者的認同與支持時，認證對非營利組織是一種差異化的展現（Feng et al., 2016: 471），並且獲得認證的非營利組織會帶來正面效益，因為募款成功與否取決於潛在捐款者對組織的可信度與信譽看法（Bekkers, 2006）。

許多非營利組織採取提高其競爭地位與獲取各種資源的能力的方法之一，就是主動尋求卓越認證，因此接受認證的非營利組織通常是主動參與，透過不斷改善的過程，以邁向卓越組織（Feng et al., 2016: 471-481）。從聲譽理論（reputation theory）來看，責信實踐背後的行為邏輯最好定義為尋求認可，當責信與組織的核心競爭能力有關聯性時，非營利組織尋求認可的行為更為明顯（Carpenter, 2010）。另一方面，聲譽理論假設組織會在與核心任務相關的責信實踐上投入大量的資金，因此組織會主動嘗試使用符號和解釋吸引周圍環境中的各種行動者，從而建立組織聲譽與擴大支持基礎，尋求認可行為的例子之一即為加入自願集體責信計畫，並且在競爭激烈的環境之中，良好的聲譽意味著提供競爭優勢訊號（Christensen & Lodge, 2018: 120；de Boer, 2018: 15）。

有些非營利組織則主動加入責信俱樂部（accountability clubs），視為其自願進行聲譽管理機制，超越法律的規範，展現最佳實務與建立治理規範，以增強其在負責任管理方面的聲譽，即遵循社會期望與行為規範以負責任的方式行事（Tremblay-Boire et al., 2016：712），並且同儕的壓力也會說服非營利組織加入這樣的俱樂部，因為這是在做正確的事（Tremblay-Boire et al., 2016: 731）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 3-2　獨立評估機制的角色功能

角色	功能	作法
守門員	外部監督、資訊中介	獨立評估組織設定一套共同的評估標準，主動蒐集組織績效資訊的角色，並進行非營利組織間評估結果的比較。
專業服務（績效評鑑、輔導訪視與培訓等）	協助組織問題診斷、問題解決或能力建構	獨立評估組織提供非營利組織績效評鑑、輔導訪視、培訓等作為服務項目，由需求方（非營利組織、政府或企業）提出服務需求，並以專案委託的方式進行。
認證	集體自我責信、聲譽管理、資訊中介	獨立評估組織設定一套認證指標及流程，對組織內部治理、服務品質及成果表現進行評估，並由非營利組織主動提出認證申請，通過認證組織通常可以取得能力證明，以建立組織的聲譽。

資料來源：本研究整理。

第三節 獨立評估機制可能解決的非營利組織失靈問題

本研究在第二章從不同理論視角推論出非營利組織在「資源」、「治理」、「績效」、「透明」、「責信」面向產生失靈問題，本研究在本節將從獨立評估機制的核心要素或角色功能，以瞭解獨立評估機制可能解決那些非營利組織失靈的困境，分析討論如下。

一、資源面

從志願失靈的理論來看，非營利組織有財務資源不足與資源過度集中的問題；從資源依賴理論來看，非營利組織可能過度依賴政府的補助款，造成其他財務來源的不確定；從委託代理理論來看，非營利組織委託人未有足夠資訊的

DOI:10.6814/NCCU202001790

情形下，無法捐款給最適合的組織，讓社會捐款資源無法有效率被配置；從公共選擇理論來看，當富人或企業透過成立基金會進行節稅或避稅等自利行為，僅是讓資源集中在自己成立的基金會，也造成社會資源分配的失衡。由此可知，非營利組織有資源不足、集中或不確定的失靈問題。

若由獨立評估組織主動扮演守門員的角色，發揮資訊提供者的功能，讓非營利組資源提供者容易取得績效資訊，促使組織資料透明，以判斷組織的表現，並且讓資源投入於值得信賴的組織。獨立評估機制組織亦可扮演認證的角色，有助於非營利組織提高社會公信力，爭取社會資源並助於政府重分配社會資源等（Szper & Prakash, 2011: 117；鄭讚源，2004:146）。

有論者則從資源依賴理論來看，認為認證組織主要是非營利組織主動參與自我管制的一種模式，希望可以藉由認證促進交易雙方具有效率、可靠、互惠和獲利。申言之，非營利組織藉由認證可爭取不同利害關係人的支持，捐助者或消費者可以從認證資訊中分辨非營利組織的品質，並獲得資源支持（Bies, 2010）。由此可知，獨立評估組織所提供的績效或認證資訊能夠使優秀的非營利組織獲得更多的生存資源，從而促進其快速發展，低劣的非營利組織將逐漸失去獲得民眾捐款的能力，而被淘汰出局，具有篩選和純化非營利組織的功能。

相關的實證研究顯示，獨立評估機制對於非營利組織財務資源的獲取具有助益，Bekkers（2003）研究發現荷蘭捐款者對於通過認證的非營利組織具有較高的信任感，所以願意提供更多的捐款。Gordon 等（2009）表示獲得美國慈善導航星級數較多的慈善組織獲得較多的民眾捐款，而獲得星級數較少的組織則是獲得較少的民眾捐款。AbouAssi（2015）表示獲得認證的組織具有良好的聲譽，因此可以有獲取資源的機會，並且由於認證是非營利組織自我管制之一，透過認證機構建立共同標準，出資者若知道非營利組織符合行業的要求與標準，則更有可能獲得其他資金來源或資格，例如免稅、契約、補助金的獲取。Harris 與 Neely（2016）的研究結果則是有被評級的非營利組織的捐款金額明顯高於未被評級的慈善機構，而且接受來自多個評級機關所評定的非營利組織，所獲得的捐款金額越高。陳宇宬(2010)的研究顯示，國內非營利組織的資源大部分均來自外界，資源的穩定與否也關係到組織的存續，因此藉由守門員或認

DOI:10.6814/NCCU202001790

證組織公開呈現組織的運作及服務效率等資訊，而獲得持續性的支持或吸引新的資源捐贈者。

二、治理面

從治理失靈理論的觀點來看，非營利組織治理績效不佳，主要是董事會成員投入度不高，因此治理結構容易呈現無權的董事會或是淪為橡皮圖章，以及有些企業型基金會董事會成員是由家族成員所擔任，容易產生治理私權化，因企業的特徵而模糊公益目的，因此未能善盡董事會監督管理的責任。從公共選擇理論的觀點來看，非營利組織中的成員追求個人利益最大化同時，將使得組織偏離組織的公益使命，讓組織產生治理失靈的危機。從資源依賴理論來看，當非營利組織過度依賴政府部門與企業部門的經費，容易將失去組織自主性，不利於非營利組織自我治理的特性。從委託代理人理論來看，非營利組織的內部治理績效來自於董事會與執行長的互動關係，當兩者間有利益或目標不一致與資訊不對稱，將影響組織內部的治理成效。由此可知，非營利組織具有董事會治理不佳的失靈問題。

在避免治理私權化方面，目前《財團法人法》有明定民間捐助的財團法人董事、監察人人數、任期、職權及消極資格（第 39 條至第 47 條），如規定董事會必須設置 5 至 25 名董事，也限制董事之間的親屬關係，避免財團法人淪為家族管理，雖有《財團法人法》規定董事會的相關規範，以發揮其治理績效，但非營利組織治理仍需要民間專業團體的積極參與，例如：藉由認證組織關注組織管理階層的行為，組織經營的績效，以及要求揭露必要的資訊，形成外部環境監督的力量（郝元圓，2013：28）。Bies（2010）從委託代理理論來看，其認為不論是守門員或認證組織可以視為法律或公共責信的替代或補充機制，作為外部治理或控制系統。

由此可知，獨立評估組織可以扮演認證角色，透過建構專業認證指標，對於組織治理能力進行評估，如賓州非營利組織協會的認證標準是建立於非營利組織管理、治理和營運的法律基礎，因此認證指標之一就是領導與治理。鄭讚源（2004：178）表示非營利組織的認證指標，包含：董事會的功能、董事的決策能力、董事長治理能力、監事的財務審核與事務稽查能力等治理面向。因此，非營利組織在認證過程中可以強化董事會的內部治理能力。再者，獨立評

DOI:10.6814/NCCU202001790

估組織可以提供專業輔導訪視或能力建構服務，扮演外部顧問的角色，協助董事會診斷組織的經營管理問題、協助組織發展或目標設定、健全內部治理機制、提供能力建構的培訓課程，以健全非營利組織組織發展（莊文忠，2018）。

三、績效面

從績效評估理論的觀點來看，非營利組織的自我評估與外部評估都有不足之處，在自我評估方面，非營利組織績效衡量問題方面，如：制度大小方面，非營利組織雖瞭解績效評估的重要性，但基於組織的人力、專業有限，因此並非會進行績效評估的工作；在負面效果方面，非營利組織為了爭取外部資源，會選擇性地提供對自己組織有利的資訊或是美化數據；自評績效，通常也會讓人有球員兼裁之疑慮。在外部評估方面，外部評估者主要是以政府為評估主體，但是非營利組織的主管機關業務人員常因專業性不足、因非營利組織的業務性質多元且差異甚大，難以制定一體適用的評鑑標準，成為績效評鑑的一大困難，而且主管機關頂多是進行日常業務考核及適法性監督，因此仰賴業務、會務、財務等量化指標評估組織績效，難以真正掌握非營利組織的績效，使得主管機關監督困難。再者，從志願失靈理論的觀點來看，專業人才的缺乏，也會導致非營利組織的績效不彰，由此可知，非營利組織在現有的自評與外評機制有缺漏之處，且人才的專業度也有待改善。

為了避免非營利組織在績效評估或表現失靈，由於獨立評估組織擁有專業評估人才，可以扮演績效評鑑或輔導訪視的角色，讓其組織瞭解其優缺點，進而學習改善。按照認證賽局的設計，非營利組織需要付出成本才能獲得第三方的認證，而認證的第三方僅能夠收取酬勞，卻必須據實以報，不存在說謊的問題（邱崇原、湯京平，2014：5-6）。由此可知，獨立評估組織因具有獨立客觀性，和受評組織沒有依附關係，使得績效評估過程具有獨立性，二則獨立評估組織和受評組織的成員不具利益上的往來，在評估過程更具有客觀公正性，且為了建立獨立評估組織的評估結果公信力，將會忠實呈現組織資訊。是故，獨立評估組織彌補傳統非營利組織自我評估的缺陷，提高績效評估的客觀性及公正性，取得社會大眾的信任。

在績效評量技術方面，要使績效評估系統成為有效的管理工作，第一個必須解決的議題就是定義所謂的「績效」，進而找出衡量績效的指標與方法。非

DOI:10.6814/NCCU202001790

營利組織不像企業以利潤最大化為目標，通常是受到使命所驅動，而且其成果與影響力不易衡量，例如：服務品質或是社會影響力，獨立評估組織具有專業性，可以建立一套衡量組織績效表現的評量工具，並且產生可信的評估結果。再者，認證組織有助於組織能力建構，組織能力包含領導能力與策略規劃、管理與運作、人力資源和技術，這些能力提高組織效能以支持其落實組織使命（Williams-Gray, 2016: 100）。Light（2002; 2004）則進一步表示組織能力建構等同於最佳實務，組織能力建構定義為強化、支持或補充能力的活動，以便組織可以實現使命，能力的發展與持續的品質改善與服務傳遞相關，並且認證也是一種促進績效不斷改善的過程，有助於非營利組織提升組織的表現。Szper 與 Prakash（2008：40）表示透過外部認證可以帶給組織的私人收益之一就是組織學習，透過遵守過認證標準，非營利組織能夠發現自己行為的不足之處及促進改善。

此外，外部評估者主要是以政府為評估主體，但是非營利組織的主管機關業務人員常因專業性不足、因非營利組織的業務性質多元且差異甚大，難以制定一體適用的評鑑標準，成為績效評鑑的一大困難，而且主管機關頂多是進行日常業務考核及適法性監督，因此仰賴業務、會務、財務等量化指標評估組織績效，難以真正掌握非營利組織的績效，使得主管機關監督困難。因此，主管機關一定程度地依賴獨立評估組織進行評估，是可以考慮的作法，藉由授權第三方的公正機構進行評鑑，主管機關僅需對該委外評鑑機構進行監督與審查，進而降低公部門本身須承擔的監管成本（胡雅雯，2017）。

而非營利組織類型多元化，所涉及的專業化程度越來越高，政府主管機關將評估工作委託給具備專業知識的獨立評估組織，是一種可以提高效率提升專業性和公信力的評估模式。值得注意的是，政府捐助財團法人有官派董監事，甚至部分政府捐助財團法人的董事長，甚至是由主管機關的首長或副首長來兼任，在行政監督上產生弔詭的現象：主管機關自己監督自己，甚至是部屬監督長官，形成球員兼裁判的情形，使得評估結果不具公信力，不易取得外界的信任（李天申，2014：172），而獨立評估組織可作為有效的外部制衡機制，提高績效評估的客觀性及公正性（莊文忠，2018：139），彌補政主管機關適法性監督的缺點，也免於官方意識的影響，有助於非營利組織的自由發展，確保對其監督的有效性。

DOI:10.6814/NCCU202001790

總而言之，獨立評估組織是一方面作為獨立於第一方（政府、企業、民眾等委託方）和第二方（非營利組織）之間第三方或中介組織，這是客觀公正進行評估的基礎，也可以克服第一方專業性不足的問題或是第二方自評不公正的情形。

四、透明面

資訊經濟學是研究完全競爭市場是研究市場資訊完全（perfect information）假定完全放鬆之下，市場機制會如何運作的經濟學領域。經濟學討論的是關於選擇的問題，選擇決策過程需要相當的資訊，在以往市場經濟學分析當中，大多假設所有與決策有關的資訊都是眾所周知的，在資訊完全的狀態下，市場機制就能發揮其擇優汰劣的功能，達到巴瑞多效率，然而當交易過程當中有一方擁有較多的資訊時，就會有資訊不對稱的狀態，擁有資訊優勢的一方產生機會主義行為的可能，巴瑞多效率的市場均衡就會瓦解（陳敦源，2012：344-345）。從委託代理人的理論觀點來看，政府、企業、民眾與非營利組織或非營利組織董事會與執行長之間亦會存在委託代理人間資訊不對稱的情形，使得委託人可能會有逆向選擇與代理人存有道德風險的問題。再者，從責信理論的觀點來看，非營利組織本身資訊透明化的程度不足、政府人力或專業性不足之下難以勝任資訊中介者的角色。

為了提高民眾對非營利部門責信，減少捐款交易中發生的資訊不對稱，並且降低民眾資訊蒐集的成本，在國外已經成立許多外部獨立評估組織，這些慈善守門員組織成為資訊監管的有效途徑之一（information-based regulatory approach），一則彌補捐款人專業知識不足問題，二則外部獨立評估組織成為資訊透明化的基礎，公正的資訊能夠提高決策者判斷的信心。捐款者期望非營利組織妥善運用資源達成組織使命，但他們通常缺乏監控非營利組織資源分配的手段，而有關非營利組織醜聞的新聞報導很可能使捐款者擔心其捐助資源是否得到有效且合理利用，為了應對這一資訊問題，催生慈善守門員機構，向捐款者提供易於解釋的資訊，說明非營利組織組織如何運用資金，並捐款者運用這些資訊可以獎勵那些有效配置資源的非營利組織，而懲罰未有效配置資源的非營利組織（Szper & Prakash, 2011: 116）。有非營利組織實務工作者就表示台灣應設法建置全國性單一平台，讓捐款人更容易獲取資訊，如在美國已有十五

DOI:10.6814/NCCU202001790

年歷史的民間機構「優良事務局明智捐贈聯盟」（BBB Wise Giving Alliance）平台，不但提供捐款者查詢公益組織財報，還解析財報與建議評比標準，就值得台灣借鏡[21]。

在商品與服務市場中，購買者通常無法在購買前完全觀察產品或服務的品質，而認證市場創造了條件，賣方向中介組織支付費用以提供供應商品質的資訊，中介組織向供應商收取費用，並向潛在的買家透露資訊（Gugerty, 2009: 246），所以在企業中可以透過第三方認證，解決當買家無法完全觀察供應商的服務品質的資訊不對稱問題，如 ISO 9000 和 ISO 14001，可以幫助公司向潛在買家傳達他們對特定管理的實踐。在非營利組織中亦可以採取同樣的方式解決委託代理人資訊不對稱的問題，創造可靠的資訊（Bekkers, 2010）。對非營利組織的外部利害關係人而言，因不易觀察非營利組織行為與提供服務的品質，也就是非營利組織通常提供無形的服務難以衡量，增加利害關係人對於其績效表現的不確定性（Prakash & Gugerty, 2010），並且非營利組織的醜聞更促進這種不確定性，為了籌措資金的情況下，第三方認證可以提供高品質與值得信賴的資訊給民眾，以增加民眾的信任（Becker, 2018）。

有些非營利組織呈現休眠狀況，因為這些組織可能僅是某個財團用來節稅或避稅的工具，因為若由獨立評估組織對非營利組織進行認證，可以讓大家知道哪些是真正在做事的組織，而哪些是不適合的組織（楊錦輝，2006：36）。另第三方認證如同自願責信俱樂部，俱樂部創造成員須遵守的標準，雖政府、捐贈者和公眾構成的社會治理體系中，已經存在著約束非營利組織的規則，如法律規範、捐助要求和社會期待等，但第三方認證組織則要求成員遵守超越現有法律的要求標準，透過這些標準篩選出高品質組織與低品質組織，創造品質或品牌的聲譽資訊（Gugerty, 2009: 248-249；Tremblay-Boire et al., 2016: 71），以降低非營利組織的道德風險與代理人的逆向選擇。

政府將公共服務外包給非營利組織時，也常因資訊不對稱的情形，造成委託代理人的問題，政府為了確保非營利組織服務的品質與良好的績效，因此鼓

[21]白宜君（2019 年 8 月 28 日）。每年捐款六百億 流向為何難以透明化？**今周刊**，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.businesstoday.com.tw/article/category/154768/post/201908280018/%E6%AF%8F%E5%B9%B4%E6%8D%90%E6%AC%BE%E5%85%AD%E7%99%BE%E5%84%84%20%20%E6%B5%81%E5%90%91%E7%82%BA%E4%BD%95%E9%9B%A3%E4%BB%A5%E9%80%8F%E6%98%8E%E5%8C%96%EF%BC%9F。

DOI:10.6814/NCCU202001790

勵組織進行資格認證，如英國國家醫療服務體系的委託者與地方政府不會同意沒有通過認證的組織簽訂契約（Smith & Smyth, 2010）。張瓊玲（2009）則表示，責信機制如能引入評估的概念，並加以發揚光大，如政府對所補助的托育系統建立一個優良的評估或認證制度，將有助於托育服務方面的非營利組織釐清責信（包括績效及品質的問題），並幫服務使用者篩選優良的服務系統，進而達到市場上品牌的效應，也等於幫政府挑選更佳的行政助手。

由此可知，為了幫助外部利害關係人辨別非營利組織的好壞，由守門員組織依據自己設定的標準，主動對非營利組織進行評估排名，並將這些資訊公開於網站，作為外部利害關係人提供資源參考依據，而非營利組織主動也可以透過認證組織以提升組織的透明度，由此可知，不論是守門員或認證等獨立評估組織，其實就是運用訊號理論（signalling theory）避免非營利組織出現逆向選擇或道德危機問題。

五、責信面

從責信理論的觀點來看，非營利組織責信概念本身具有爭議性，因為它要求定義責信的所有人，也就非營利組織對誰負責的問題，非營利組織成立的目的是為了公眾的利益，然而，由於組織面對的是複雜且廣泛的利害關係者：他們從一方（捐助者）獲得資源援助，提供的服務卻是在滿足另一方（受益者）的需求，而在過程中，又要完成該組織自行訂定的願景和使命，所以產生多種利害關係者，所以非營利組織面對不同利害相關者，容易產生責信傾斜、失序或過度負責問題。

若從現有的責信機制來看，非營利組織的他律與自律機制均有不足的地方，在他律方面，政府是唯一具有法律權威強制要求非營利組織進行責信的組織，但因主管機關的專業性與人力可能有所不足，因此在監督管理上僅能就以適法性的監督，此種他律是消極的防弊監督功能遠大於積極的促成績效或鼓勵發展功能，也會產生非營利組織遵守法律的成本。在自律方面，除了非營利組織內部的自我規範外，亦有台灣公益團體自律聯盟，建立行業的規範讓成員遵守，以達成自律，但是未出現第三方認證機制，以達到集體自我責信的效果，以更高的行為標準向社會大眾證明其運作的績效，以建立公信力。

DOI:10.6814/NCCU202001790

從公共選擇理論來看，非營利組織利害相關者對非營利組織的期待不同，不容易彙整集體的偏好，也就是由於非營利組織的責信是一種多元責信，應符合誰的要求自然難有定論；從績效評估理論的觀點來看，非營利組織的績效具有難以衡量的問題，不容易向外界展示明確的組織績效，也使得這些外部委託人無法課責非營利組織應有之責任。由此可知，非營利組織具有責信不易、現有責信機制無法發揮效果等責信失靈問題。

為了克服非營利組產生的責信失靈，有論者就提出表示認證是一種非營利組織聲譽管理機制，非營利組織可以在多元利害相關者相互衝突的期望中策略管理自己的聲譽，因此組織聲譽被認為是驅動責信行為和結果的關鍵變數（Busuioc & Lodge, 2017）。根據聲譽理論的觀點，害怕樹立不良聲譽是影響和控制組織行為的最重要機制，也是獎勵組織良好行為的一種手段，認證組織就可以透過發布相關資訊，讓相關利害相關者瞭解組織是否值得信賴，當組織的聲譽良好可以獲得外部資源支持，反之則會越來越難獲得外部資源（de Boer, 2018:16）。從俱樂部理論的觀點來看，參與認證的非營利組織就是在向委託人發出訊號，一方面解決資訊不對稱的問題，一方面委託人提供一種保證，即非營利組織沒有動機違背俱樂部的標準。

由於非營利組織可能要服從多個委託人的競爭利益，例如委託人對管理和組織行為的多重外部影響以及績效目標的重疊或不一致，因此對非營利組織帶來繁重的要求，造成過度責信（Bies, 2010: 1065），或是委託人對於非營利組織的監督管理能力有限，他們通常缺乏專業知識來評斷非營利組織所提供的資訊，且這些委託人並非受益對象，更不易知道組織實際績效對其責信，因此可藉由獨立評估組織建立一套非營利組織績效標準，並公正客觀對非營利組織進行監督與責信（Bies, 2010: 1061）。

若從非營利組織自我管制的角度來看，藉由認證組織作為政府監督的補充機制，而政府也可以支持認證，例如：非營利組織若通過認證，可以優先獲得政府資訊的條件，認證也可能成為捐助者提供資金的條件（Gugerty et al., 2010: 1029），即是非營利組織的自我管制可以代替政府的管制，有助於減輕政府的控制（AbouAssi, 2015: 1257）。另非營利組織應該視自律為一種天生的使命，唯有自律才能享有自主，減少他律的責信，尤其是來自於政府部門的各種管制政策和企業部門的利益誘惑，而非營利組織對認證的追求，則是獨立於非營利

DOI:10.6814/NCCU202001790

組織本身的另一個客觀公正的民間團體，建立一套認證制度，協助非營利組織自律，而且認證不僅是用來防弊，也可以用來興利（莊文忠、胡龍騰，2007：20；鄭讚源，2004：118；楊錦輝，2006：35）。也如同前述提及，認證組織就像自願責信俱樂部，可以建立超越既有法律規定的標準，因此採取認證標準更加嚴格，有些認證組織甚至會進行同儕查核或第三方查核，未能遵守標準的成員，將會被撤銷認證標章（Prakash & Gugerty, 2010），而這些作為均向都在向外界展示著通過認證成員的行為及其績效，以建立有效的非營利組織集體自願責信機制，更能取信於社會大眾。綜合以上，獨立評估機制可能解決的失靈問題，請詳見如表 3-3。

表 3-3　獨立評估機制可能解決的非營利組織失靈問題

失靈構面及問題	獨立評估機制的核心要素或角色功能	解決失靈問題
資源面：資源不足、集中或不確定。	1. 獨立評估組織扮演守門員的角色，發揮資訊中介功能，公開揭露非營利組織的績效資訊。 2. 獨立評估組織扮演認證角色，建立組織公信力，以利於爭取不同利害關係者的支持。	非營利組織取得外部資源。
治理面：董事會內部治理績效不佳。	1. 獨立評估組織扮演輔導訪視的角色，協助董事會診斷組織問題或策略規劃等。 2. 獨立評估組織扮演認證角色，評估非營利組織治理績效，以強化董事會的治理能力。	非營利組織內部治理能力的提升。
績效面：績效不易評估、自評不公、策略性選擇對組織有利績效資訊、績效不彰。	1. 獨立評估組織扮演外部績效評鑑的角色，因具有獨立客觀性，可以克服非營利組織自評不公或策略性提供績效資訊的問題。再者，亦可建立一套績效評估標準，並由專業的	1. 獨立評估組織彌補內外部相關利害相關者因專業性不足，無法有效

DOI:10.6814/NCCU202001790

	評估人員，協助主管機關進行績效評鑑。 2. 獨立評估組織扮演認證角色，有助於非營利組織專業能力的建構，並在認證過程中不斷進行改善不足之處，以提升組織的績效。	對非營利組織進行績效評估，以及取得公正客觀的評估結果的問題。 2. 非營利組織在獨立評估組織進行認證的過程不斷學習改善，提升非營利組織的績效。
透明面：透明不夠。	1. 獨立評估組織扮演守門員或認證角色，發揮資訊中介功能，並因其具有獨立客觀與專業性，可以向外界提供可信的績效資訊或聲譽訊號。 2. 獨立評估組織扮演守門員或認證角色，會將非營利組織評比與認證結果公開，具有透明特性，以降低資訊不對稱的情形。	提高非營利組織透明度，降低資訊不對稱所產生的逆向選擇與道德風險。
責信面：責信不易、現有責信機制無法發揮效果。	1. 獨立評估組織扮演認證角色，因具有專業性，可以建立一套通用認證指標，以達到非營利組織多元責信主體的期待，並克服責信傾斜的問題。 2. 認證組織因具有獨立客觀性，由其擔任責信主體，較能取信於社會大眾，發揮社會責信的目的。	達到非營利組織社會責信或集體自我責信的效果。

DOI:10.6814/NCCU202001790

	3. 認證組織會建立嚴格的認證標準，形成強而有力的集體自我責信機制。	

資料來源：本研究整理。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

第四章　非營利組織獨立評估機制的制度設計

第三章已經說明獨立評估機制的核心要素、角色功能與該機制可能解決非營利組織的失靈問題，以作為獨立評估機制的理論內容。本章則是進一步討論獨立評估機制應該如何設計，以下各節從組織面、角色功能面、技術面等瞭解該機制設計可能的選擇與優缺點。

第一節　組織結構的設計

獨立評估機制的運作類型，在不同的領域有不同的分類方式，在公部門方面，以獨立組織做為行政機關外部科技評估機構之可能選擇模式，包含：財團法人、社團法人與行政法人三種，這些均為法人組織，因這些評估機構具有法人資格，即可對評估結果負起法律責任，其中成立行政法人的組織類型，可以兼顧監督機關與立法、審計機關監督下的社會問責滿足，又可符合專業及成本效益及經營效能的期待，為可思考發展之方向（陳世傑，2011：59-60）。大數據個資去識別化第三方驗證機構組織結構可能的選項，包含：國營事業、營利社團法人以及非營利組織，其中驗證機構應較適合由具有獨立性質之非營利組織來經營，特別是學校屬於非營利組織機構，故不可獲取利潤，其所賺取之利潤須持續投入組織以利後續營運（楊佳蓉，2018：75）。

在社會企業方面，台灣社會企業認證組織的未來組織結構設計方面，主要可由政府或民間機構成立，但是偏向由民間機構來認證，且第三方認證機構應獨立於監督單位，並且具有營利性質，透過商業模式持續運作，確保其具有永續經營的能力，並且背後必須有政府官方的公權力來支持，才會有認證的公信力（王歡，2017：103-104）。 在非營利組織獨立評估的組織設計方面，依據獨立評估機制組織與政府關係的緊密程度，即獨立評估機制組織是否具有財務與人事獨立（即政府資源挹注或官派代表人數多寡），由強而弱依序分為行政法人、政府捐助財團法人、政府計畫委託組織、民間非政府組織等組織類型，作為政府公設財團法人獨立評估組織的可能選擇（莊文忠，2018：140）。

本研究綜整前述不同領域中獨立評估機制的組織結構類型，以及參考莊文忠（2018）的分類標準，認為我國未來非營利組織外部獨立評估機制的組織結

DOI:10.6814/NCCU202001790

構設計，可依據獨立評估組織與政府關係的緊密程度，分成準政府組織（包含行政法人與公設財團法人）與民間組織（包含非營利組織與營利組織）兩大類，而其特色與優缺點，分述如下。

一、準政府組織

在民主治理為主導的學術思潮與政府改造之下，當代民主國家行政部門的範疇與職能發生顯著轉變，介於公部門與私部門之間的準政府組織大量出現，其具備授權化與彈性化的特質，成為政策執行的主要機制，並且準政府組織具備三項特性，包括：運用公共支出、實現公共職能，以及一定程度獨立於民選政治人物與機關及其任命的政務人員（孫煒，2012），我國有兩類準政府組織符合這些條件：行政法人與政府捐助之財團法人（李天申，2014；黃錦堂、林彥超，2015）。

在行政法人方面，根據《行政法人法》第 2 條規定，行政法人係指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。前項特定公共事務須符合下列規定：（1）具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者；（2）不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者；（3）所涉公權力行使程度較低者。行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之[22]。由此可知，行政法人之設置目標為在於賦予行政法人公法人之地位，並使其具有人事和財務之獨立自主裁量空間（彭錦鵬，2009）。

政府捐助的財團法人方面，根據《財團法人法》第 2 條規定，即只要符合下列情形之一者即為政府捐助之財團法人：（1）由政府機關（構）、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十；（2）由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十；（3）由政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額百分之五十；（4）由前三款之財團

[22] 全國法規資料庫，行政法人法，查詢日期：2020 年 3 月 3 日，取自：https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010102。

DOI:10.6814/NCCU202001790

法人自行或前三款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。

總言之，這兩種準政府組織都和其主管部會保持「一臂之距」，以較有彈性的制度來執行公共任務，因此似乎有頗多相似之處，但其實二者在法人性質、組織成立、治理機關、人事制度、會計制度、預算制度、決算制度、財政支持、績效評鑑、資訊公開等方面，都是有差異的，請見表 4-1。例如：在法人性質方面，行政法人為公法人，政府捐助財團法人為私法人；在組織成立方面，行政法人須訂定個別組織法律或通用性法律作為法源依據，財團法人則向主管機關辦理登記成立，且部分財團法人有設置條例或特別法作為法源。在治理機關方面，行政法人以董事會會為原則，例外可採理事會或首長制，成員原則上由行政機關指派，財團法人是董事會治理，政府捐助之財團法人董事總人數二分之一以上。在財政支持方面，行政法人是國家予必要之財政支持，財團法人是無國家財政支持問題，僅有專案補助（李天申，2014：169-170）。

表 4-1　行政法人與政府捐助財團法人的比較

類型	行政法人	政府捐助財團法人
法人性質	公法人	私法人
組織成立	訂定個別組織法律或通用性法律作為法源依據。	向主管機關辦理登記成立，且部分財團法人有設置條例或特別法作為法源。
治理機關	董事會會為原則，例外可採理事會或首長制，成員原則上由行政機關指派。	財團法人是董事會治理，其成員多由主管機關遴聘，但規定相當分歧。
財政支持	國家給予必要之財政支持。	無國家財政支持問題，僅有專案補助。
監督管理	監督機關應邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士，辦理行政法人之績效評鑑。行政法人績效評鑑之方式、程序及其他	1. 財團法人之主管機關，除登記及清算事項外，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。全國性

DOI:10.6814/NCCU202001790

	相關事項之辦法，由監督機關定之。	財團法人之業務涉及數個中央目的事業主管機關者，以其主要業務之中央目的事業主管機關為主管機關。 2. 財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關、民間團體、法人或個人辦理。

資料來源：本研究整理自李天申（2014）、《財團法人法》、《行政法人法》。

由此可知，獨立評估機制的組織結構設計上，可以設立準政府類型的獨立評估組織，該類型的組織主要是政府基於公共事務的複雜性與公共管理的權變性，具有一定程度的公共性，並與政府部門保持「一臂之距」，替主管部會來執行評鑑或輔導訪視任務，進而達成公共目的，以達成分散化公共治理之效果（劉坤億，2009；李天申，2014）。

準政府組織類型的獨立評估機制的優點為專業化導向執行評鑑或輔導訪視任務，成為政府在管制治理上的助手，並且在政府的授權下，使評鑑或輔導訪視具有權威性、正當性，並常設組織能累積評估之經驗。不過，在獨立與行政面上可能產生一些缺點，在獨立性上，因政府捐助財團法人的資金來自政府預算或委託補助，評鑑過程或結果可能受到主管機關干預，使其評估機構的獨立性受到影響，並且其與受評非營利組織之間的關係，是以上對下關係或是平行競爭關係，均會影響評估結果的公正性；在行政成本上，由於行政法人是公法人，需要制定行政法人設置基準或通則性法律作為行政法人之一般性規範依據，特質特殊者並得制定個別組織法律，因此行政法人的設置需要通過冗長的立法過程；政府捐助財團法人需要有母基金捐助，而且兩者的主要資金來源是來自政府資源也必須接受高密度的監督，勢必增加政府監督的成本，如《財團

DOI:10.6814/NCCU202001790

法人法》中規定政府捐助之財團法人採高密度監督，以回應社會各界對於政府捐助財團法人加強管理之期待（莊文忠，2018；莊文忠、徐明莉，2019）。

二、非政府組織

按照我國《民法》總則規定，私法人包含營利與非營利機構或團體，私法人又可以分成社團法人與財團法人，前者包含營利性及非營利性社團法人，非營利性社團法人又分為中間性社團法人與公益性社團法人。財團法人分成公益財團法人與特別財團法人。

在非營利組織類型的獨立評估機制方面，我國非營利組織是指依民法、人民團體法、各種特別法規及相關宗教法規所設立的「非營利性社團法人」、「一般性財團法人基金會」、「依各種特別法規所設立的財團法人」（但不包括政府捐資成立的財團法人）、「宗教社團法人」、「宗教財團法人」，且向法院辦理登記完成，享有稅法上優惠的組織。由此可知，非營利組織的組織類型可以分成財團法人與社團法人，如表 4-2。

根據民法總則表示財團法人以財產為其成立基礎，故為財產的結合，無社員之概念，其目的及組織，由捐助行為而確定，並且財團法人以公益為其存在之目的，即以社會上不特定多數人的利益（社會全體的利益）為目的之法人，稱為公益法人，主要以文化、學術、宗教、慈善為目的。社團法人以社員為成立基礎，故為人的集合，設立人即為其構成份子，是為社員，由其社會組織意思機關，訂定章程而成立，公益社團法人在謀取社員之公益（林淑馨，2016；馮燕，2017）。

由此可知，不論是財團法人或社團法人類型的非營利組織，都具備自我管理、私人性質與公益屬性，因此非營利組織類型的獨立評估機制，資金來源主要是依賴民眾捐款或會員收入，政府原則上不提供經費上的支持，也不介入組織的評估工作，由接受評估的組織自行負擔相關的成本，因此該類型的組織獨立性高，而且組織內成員與評估委員與受評對象不具利益關係，在評估過程與結果較具客觀公平。不過，此類組織的缺點是評鑑組織不易對外募得資金，所以資金的來源可能源自政府、企業或非營利組織的委託專案，其評估過程獨立性可能會受到委託方影響（莊文忠，2018；莊文忠、徐明莉，2019）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 4-2　公益性財團法人與社團法人的比較

面向	財團法人	社團法人
成立基礎	財產，無社員	人，有社員
設立方式	一個自然人或法人或遺囑，即可捐助一筆財產而設立	兩個以上之自然人或法人的共同發起
種類與性質	主管機關許可設立後，得向法院登記為法人	主管機關許可設立後，得向法院登記為法人
內部組織	捐助設立者訂定捐助章程，若有不周時，得聲請立院為必要處分	均由社員大會決議
監督管理	民法、財團法人、目的事業主管機關設立許可及監督要點	人民團體法

資料來源：修正自馮燕（2017：214）。

在營利組織類型的獨立評估機制方面，根據《民法》總則規定，社團法人依據成立目的分為公益與營利性社團法人，營利性社團法人係將社團所獲取之經濟利益分配於社員，其目的乃在謀取社員財產上之利益。以營利為目的之社團，其取得法人資格，必須依特別法之規定，例如：依據公司法設立之公司為最典型之營利社團。法人依法應設董事而為法人之機關，董事就法人一切事務，對外代表法人，故對法人之監督客體，則以董事為對象。另公司得在彌補虧損、完納稅捐及提出法定盈餘公積後分派股息及紅利，而公司之運作由股東會選任董事，董事為公司之業務執行機關，按股東追求投資於公司可以得到最多報酬之前提下，公司此一營利社團法人就追求利潤之組織目標的效率自不言可喻（陳世傑，2011：57）。

由此可知，營利組織類型的獨立評估機制的資金來源為績效評鑑、輔導訪視等服務營利費用，政府也不會提供經費上的支持，因此組織的獨立性較高，並且經濟理性下的組織運作較為具有效率性、且追求公司利潤，但可能與公益性之追求目的相左（陳世傑，2011：60）。

綜合以上，非營利組織獨立評估機制的組織結構設計上，可以採用準政府組織與非政府組織兩大類，準政府組織包含行政法人與政府捐助財團法人，非

DOI:10.6814/NCCU202001790

政府組織則是有民間捐助財團法人、營利性社團法人、非營利性社團法人，而這些組織定位的優缺點彙整如下表 4-3。

表 4-3　非營利組織獨立評估機制的組織結構設計

組織定位	法律地位	類型	優點	缺點
準政府組織	行政法人	公法人	■ 專業性：具有績效評估的專業性。 ■ 權威性：行使低度公權力的公法人。 ■ 財務穩定性：國家財政支持。	■ 行政成本：需要通過冗長的立法過程，才得以設置。 ■ 監督成本：政府高密度監督。
	財團法人	政府捐助（公設）	■ 專業性：具有績效評估的專業性。 ■ 權威性：行使低度公權力的私法人。 ■ 財務穩定性：國家的專案補助款。	■ 客觀性：評估過程或結果可能受到主管機關干預。 ■ 監督成本：政府捐助總額超過50%，則採高密度監督。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

<table>
<tr><td rowspan="3">非政府組織</td><td rowspan="2"></td><td>民間捐助</td><td rowspan="2">■ 獨立性：資金來源主要依賴外部捐款。
■ 客觀性：組織內成員與評估委員與受評對象不具利益關係，評估過程與結果較具客觀公平。
■ 專業性：由民間成立的專業績效評估組織。</td><td rowspan="2">■ 財務不穩定性：外部資源有限，評估組織對外可能不易募款。
■ 獨立性：若評估資金來源來自政府、企業或非營利組織的委託專案，其評估過程獨立性可能會受到委託方影響。</td></tr>
<tr><td>非營利性社團</td></tr>
<tr><td>社團法人</td><td>營利性社團</td><td>■ 組織效率：因追求利潤最大化，因此組織運作較具效率。
■ 獨立性：資金來源為評估、輔導訪視等服務營利費用。
■ 專業性：由民間成立的專業績效評估組織。</td><td>■ 公益目標：追求公司利潤，但可能與公益性之追求目的相左。
■ 獨立性：若評估資金來源來自政府、企業或非營利組織的委託專案，其評估過程獨立性可能會受到委託方影響。</td></tr>
</table>

資料來源：本研究整理。

三、組織結構的選擇方案建議

上述提及獨立評估機制的組織結構可以分成準政府組織與非政府組織，而本研究進一步從落實社會公益目的、政府監督目的與角色功能面向，提出非營利組織獨立評估機制可以採用的組織結構，請見表 4-4，詳述如下。

DOI:10.6814/NCCU202001790

首先，就落實社會公益目的來看，由於受評對象為非營利組織，因此，獨立評估機制成立的目的為對內希望非營利組織強化內部治理能力與提升績效，對外則是提升組織的透明與責信，進而獲得外部資源，因此獨立評估機制應發揮外部評估、社會責信的中介角色，以非政府組織類型（民間捐助財團法人或非營利社團法人）進行獨立評估較為合適，此類型的獨立評估機制組織除了具備獨立性、專業性與客觀性，更重要的是可以協助非營利組織落實透明責信與提升績效表現之公益目標，強化民間組織參與的力量，共同為全民的公共利益而努力，也較易取得各界的信任。再者，就落實政府監督目的來看，由於主管機關因人力及專業有限，藉由準政府組織類型的獨立評估機制，扮演政府監督管理的專業行政助手，並且非營利組織會配合此類組織的評鑑或輔導訪視。

最後，就獨立評估機制發揮的角色功能來看，如果是定期提供績效資訊的守門員角色，為了維持績效評估的公正客觀性，因此會偏向成立非政府組織類型（民間捐助財團法人或非營利社團法人）的獨立評估機制較為適合，此類型組織的運作並不是為了產生利益，而是透過績效評估資訊的揭露，讓社會大眾作出有利的捐款資訊，並且該組織所產生非營利組織的績效資訊成為公共財，並提供免費的資訊給民眾參考；如果是提供需求方委外評估、輔導訪視等服務，建議以非政府組織類型（民間捐助財團法人、非營利或營利社團法人）尤佳，可以提供需求方不同評估類型組織的選擇。如果是認證的話，主要非營利組織希望發揮集體自我責信與聲譽管理的功能，因此建議仍由非政府組織類型（民間捐助財團法人或非營利社團法人）進行獨立評估機制為宜，由非營利組織建立一套行業的專業規範進行能力的認證，以建立組織的公信力。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 4-4　非營利組織獨立評估機制的組織結構方案建議

組織結構/ 成立目的	行政法人	政府捐助財團法人	民間捐助財團法人/公益性社團法人	營利性社團法人
1. 落實社會公益			✓	
2. 落實政府監督	✓	✓		
3. 角色功能				
守門員			✓	
評鑑或輔導訪視等專業服務		✓	✓	✓
認證			✓	

資料來源：本研究整理。

第二節　組織角色定位的設計

根據理論上對於獨立評估機制組織的角色，可以瞭解非營利組織的外部獨立評估機制可以扮演守門員、提供專業服務、認證的角色，並發揮不同的功能，而其特色與優缺點，分述如下。

一、守門員角色

在守門員的角色方面，由獨立評估組織主動蒐集非營利組織的資訊，並定期將組織評估結果進行組織之間比較，並將相關資訊提供給社會大眾，此類獨立評估機制的優點是主動提供排名或評級資訊讓民眾可以清楚分出非營利組織資訊的好壞，並且訊息一目然，讓外界非常容易參考，而評估的資料來源主要是來自非營利組織的公開資訊，因此對於非營利組織而言是不需要付出額外的評估成本。

不過，此類的獨立評估機制亦有其侷限性，Szper 和 Prakash（2011: 119-121）表示雖然守門員的角色可透過非營利組織公開的財務資訊進行量化績效評估，但是方案成果與服務品質卻難以用量化指標衡量，因此若僅用財務資訊呈現組織績效會產生過度簡化的問題。再者，若有些獨立評估組織主要依於財務資訊進行評比而非方案內容與成果，會導致非營利組織會過度重視公開財務績效，而犧牲組織使命與方案品質作為代價；第三，評級或排行比較可能是自我

DOI:10.6814/NCCU202001790

實現的預言，如《美國新聞與世界報導》法學院排名中，排行較低的學校面臨申請學生人數少與籌款的困難，這些效果顯示於學校在排名中的位置，進而鼓勵學校朝向排名遊戲，而非提供課程品質。最後，兩位學者也從從資訊不對稱角度，認為守門員組織對慈善組織的公信力進行評估時，因為評估資料來源是依據慈善組織自行公布的資訊，但是有些慈善組織組織對於外界公佈的資訊存在不完整以及不真實現象，也影響評估結果的真實性。

Cochrane 和 Thornton（2016）則認為獨立評估組織所設定的評估方式與指標並非完全中立、客觀，而且使用這些指標可能產生未預料中的後果，但這一類評估慈善組織的排名單位，卻每年引導數十億的捐款流向，影響力之大，使得產生這些排名資料所依據的方法與指標受到更多的注意與反思。從美國 GiveWell 獨立評估的案例來看，該評估組織面臨的主要挑戰為過度強調「短期成本效益」上的成效，像是醫療服務或健康計畫，不只符合短期這個條件，且易於透過每個獲救的人平均所花費的成本模型來評估效率，所以醫療健康類的慈善組織總是獲得很高的排名。從 2009 至 2013 年期間，被 GiveWell 評為第一名的慈善組織，讓組織得以每年增加 1,000 萬美元的善款，但 GiveWell 不僅評估基金會本身的組織狀況，也評估發放蚊帳業務工作，評估的資料來源則是依賴其他領域對發放蚊帳與瘧疾防治進行的相關研究，與外界發佈的既有評估報告，而非實際針對基金會的這項業務進行影響力評估。最後，希望在排行榜上獲得好成績的慈善組織可能會為了符合評比指標對「成本效益」的要求，偏好低成本的技術介入，調整組織的業務或工作方式，而非依據受助者的需求或在地優先順序，而進行社區培力或是社會倡議工作的組織，需要長時間才能得知影響力，因此這類組織難以在排行版上有好的名次。

二、專業服務角色

由獨立評估機制擔任專業服務的角色方面，係指獨立評估組織提供非營利組織績效評估、輔導訪視或能力建構等作為服務項目，如果是由非營利組織有主動的需求，通常需要支付績效評估或輔導訪視費用，此項功能的優點是獨立評估組織可以直接獲取與非營利組織的內外部資訊，較為全面性進行績效評估，進而提出績效改善的建議，且獨立評估組織也可以根據評估對象的類別和性質，客製化制定評估指標體系，使得出的評估結論更為準確。

DOI:10.6814/NCCU202001790

再者，由非營利組織自己向獨立評估組織提出績效評估的需求，誠如大學自辦外部評鑑機制一樣，大學自辦外部評鑑就是一種「自我評鑑」，藉此找出自己的問題在哪裡，並進一步制訂出改善計畫、擬出適合自己的努力目標。不過，儘管大學自辦外部評鑑立意良好，但過去由評鑑機構執行外部評鑑時，受評學校從不需操煩的評鑑經費問題，現在卻成了部分經費有限大學的隱憂，開始擔心學校辦理自評的「錢」該從何來？外界則更擔心大學自辦外部評鑑會不會衍生「球員兼裁判」的爭議？由此可知，委外評鑑的獨立組織如何保持評估過程與結果的公正客觀性，找尋適合的「評鑑委員」與量身打造「評鑑指標」是關鍵點（張明華，2013）。

另一種是由政府或企業委託獨立評估組織進行績效評估或輔導訪視，通常受評組織不需支付相關費用，此種政府委託專案的目的在於因政府或企業的專業不足，因此希望透過委由專業客觀的獨立評估組織獲取組織績效的表現，並協助非營利組織在會務、財務、業務的穩定運作，能更積極推動符合其目的事業的活動或服務。不過，此類組織的缺點在於如同教育部之前委託高等教育評鑑基金會辦理系所評鑑，發現受評大學在準備評鑑資料相當耗時，增加工作負擔，並且各系所為了求優良成績，使得系所為了評鑑而評鑑的現象，導致評鑑觀念的目標錯置，造成自我改善的功能受到績效功能的抵銷，造成受評者多半是的是績效而非改進（秦夢群、陳遵行，2012）。再者，政府委外獨立評估組織評估的內容可能會與既有行政監督評估內容重複，形成造成評估疊床架屋（莊文忠，2018）。

國立政治大學 National Chengchi University

三、認證角色

由獨立評估機制擔任認證的角色方面，係指由獨立評估組織進行非營利組織專業資格或組織能力與表現的認定。認證也是非營利組織的集體自律機制，即透過獨立評估組織的認證系統，解決非營利組織責信的問題（Lloyd & Casas, 2005）。認證的過程主要是由非營利組織主動提出申請，並自行繳交一筆認證的費用，而其優點是非營利組織透過認證過程中不斷自我學習與改善，形成卓越組織，在取得認證後可以藉由可信的資訊證明自己的專業能力與表現，建立社會的公信力，解決責信的問題，進而獲取外界資源的支持。

DOI:10.6814/NCCU202001790

認證的缺點則是有些非營利組織因基礎建設、時間與財務資源能力有限無法建立相關認證資料，特別是對於小型非營利組織來說認證的費用較高，而且認證的過程相當耗時（Carman＆Fredericks, 2013: 61-62；Ito & Slatten, 2018: 187；鄭讚源，2004：215）。再者，當獲得認證的非營利組織的數量不斷增加，則會削弱非營利組織品質或績效的區辨能力，而且太多的認證組織也會使利害關係相關者更加難以識別訊息的可信度，甚至非營利組織參與認證的動機可能從渴望被認可為卓越組織轉變為僅與同業保持同步的願望即可（Carman＆Fredericks, 2013；Tremblay-Boire et al., 2016；Lee, 2014）。最後，認證在企業與工業領域比較偏重能力與資格的證明；在非營利組織的部分，則比較複雜，因此對於非營利組織而言，認證可以說是既愛又怕受傷害，因為一方面希望能夠透過認證而提升組織能力，另一方面又畏懼認證所可能帶來的衝擊與競爭（鄭讚源，2004：218）。

綜合以上，非營利組織獨立評估組織的角色定位，主要可以分成守門員、專業服務、認證，而這些角色定位的優缺點彙整如下表 4-5。

表 4-5　獨立評估機制角色定位的優缺點

角色	優點	缺點
守門員	■ 獨立評估組織定期主動提供非營利組織間之間可比較的資訊，讓社會大眾容易明瞭與取得資訊。 ■ 非營利組織不需要支付評估費用。	■ 獨立評估組織的評估項目可能過度倚賴財務資料，而忽略其他重要指標，使績效呈現有過度簡化的問題。 ■ 獨立評估組織的評估資料主要是來自次級資料，如政府資訊、非營利組織網站或其他研究報告等，將使得評估不夠全面。 ■ 組織間的比較會使非營利組織為了符合評比項目，而犧牲原本的組織使命。
專業服務	■ 獨立評估組織提供非營利組織績效評鑑、輔導訪視或培	■ 如果是政府或企業委託獨立評估組織進行評鑑或輔導訪視，將使得非營利組織必須花

DOI:10.6814/NCCU202001790

	訓作為服務項目，有助於組織正向發展。 ■ 如果是由非營利組織提出委外績效評估，獨立評估組織可以取得組織的內外部資訊，進行全面性的評估，且給予適當的診斷與協助，協助組織自我評估。 ■ 如果是政府或企業的委外評估或輔導訪視專案，非營利組織不需要支付費用。	費時間準備資料，也容易使非營利組織為了評鑑而評鑑，而非是績效改善。 ■ 政府委外獨立評估組織的內容可能會與既有行政監督評估內容重複，形成造成評估疊床架屋。 ■ 如果是由非營利組織自行提出的委外績效評估，可能會有評鑑經費來源的隱憂與球員兼裁判的問題。
認證	■ 獨立評估組織提供非營利組織專業資訊或組織能力與表現的認定，對外建立組織的聲譽，對內不斷自我改善，進而獲取外界資源的支持。	■ 由非營利組織需要支付認證相關費用，對於小型組織較為困難。 ■ 認證過程十分耗時。 ■ 非營利組織獲得認證數量增多或是當許多認證組織存在，也會減弱聲譽訊息的可信度。

資料來源：本研究整理。

四、角色定位的選擇方案建議

在獨立評估機制組織角色定位的選擇方面，有學者從不同的面向歸納非營利組織需要認證的條件，包含：年度經費超過一千萬元、員工人數在七人以上、財團法人（含基金會）、接受政府補助或委託者、服務全國的組織與辦理營利活動者（鄭讚源，2004：218）。本研究認為可以從非營利組織的組織規模、生命週期、組織類型等面向，進一步思考非營利組織獨立評估機制適宜的角色定位，彙整於表 4-6，詳述如下。

首先，從非營利組織的規模來看，中小型的非營利組織會傾向選擇守門員類型的獨立評估機制，因為組織的人力與財務資源有限的狀況之下，若由公正客觀的外部看守員組織，協助進行績效評估，讓較多的非營利組織可以參與評比，這是非營利組織建立透明責信的最佳管道，並且也提供非營利組織資訊透明的誘因，其可以揭露組織較完整的資訊報告，作為獨立評估組織的評估資料

DOI:10.6814/NCCU202001790

來源，這也是非營利組織較為節省成本的方式。對大型的非營利組織而言，則可以選擇認證類型的獨立評估機制，一方面組織的資源較為充足，一方面大型的非營利組織希望邁向卓越組織，建立組織的聲譽品牌，做出差異化的區隔。

其次，從組織發展的生命週期來看，Susan（2002）在《Nonprofit Lifecycles: Stage Based Wisdom for Capacity Building》所提出的非營利組織發展 7 大階段，包含[23]：（1）理念：未形成正式的組織，沒有明確的專案計畫，不存在正式的理監事會，僅靠著開創者熱忱的投入；（2）啟動：組織開始運作的階段，正是其存在使命、激情最旺盛之際，但理監事會治理、資源或系統的支援卻未能相應跟上；（3）成長期：非營利組織的使命和方案已經在市場上站穩腳步，但目前的結構和資源能力卻不足以供應服務需求；（4）成熟：該組織成熟，運作順暢，能提供始終如一的高質量服務而備受敬重；（5）沒落：組織的服務已不在市場具有前瞻和相關性，現狀決策以及計劃回應不良，導致營收下降；（6）終結：無法抓住轉機進行改造的非營利組織，就可能就會走入終結，此時組織既沒有目的、能量，無意再延續下去。本研究認為如果非營利組織處於啟動、沒落階段，可以選擇具有輔導訪視專業服務的獨立評估機制組織，藉由獨立評估組織對於非營利組織問題進行診斷，並提供組織能力建構的輔導，有助於非營利組織持續發展。在成長與成熟期間的非營利組織，可以選擇具有認證類型的獨立評估機制，藉由認證的過程建立組織的內部治理與專業能力，並且取得認證向相關利益關係者展現其品質績效或能力的保證。最後，不論是在哪一發展階段的非營利組織都可以藉由守門員主動定期評鑑，以協助資源提供者判斷組織良窳的表現，表現好的組織會繼續獲得外界的支持，表現不好的組織就會因無法獲得外界的支持，自然就會被淘汰。

最後，可以從組織類型來看，社福型的非營利組織，在面對社會資源有限，同質性類型的非營利組織數量越來越多，在競爭壓力日益激烈的情況之下，社福型的非營利組織如何主動建立一套符合多元需求的責信體系與績效評估系統，應有助於組織日後在爭取資源與政府部門合作時之有效參考（林淑

[23] NGO 推進器（2019 年 6 月 16 日），非營利組織生命週期理論，查詢日期：2020 年 3 月 20 日，取自：https://medium.twngo.xyz/%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94%E7%94%9F%E5%91%BD%E9%80%B1%E6%9C%9F%E7%90%86%E8%AB%96-87aa7a8cdba。

DOI:10.6814/NCCU202001790

馨，2016：364），因此，此類組織如果能尋求第三方認證，有助於社會資源的獲取。在文化型的非營利組織方面，因主管機關對文化類型非營利組織的責信要求日益增加，因此政府將委由獨立評估組織進行該類型組織的績效評估，以有效協助政府進行監督管理，另因其難以賺取足夠的收入維持生存，必須尋求特殊的利基市場以彰顯文化藝術的優點，若能透過認證的話，文化型的非營利組織就可證明其競爭優勢與差異化的產品（de Boer, 2018: 22）。

表 4-6　非營利組織獨立評估機制的角色定位方案建議

角色定位/ 考量面向	守門員	評鑑或輔導訪視 等專業服務	認證
1.　組織規模			
中小型非營利組織	✓		
大型非營利組織	✓		✓
2.　生命週期			
理念	✓		
啟動	✓	✓	
成長	✓		✓
成熟	✓		✓
沒落	✓	✓	
3.　組織類型			
社會福利型非營利組織			✓
文化型非營利組織			✓

資料來源：本研究整理。

第三節　獨立評估機制的評估設計

對於獨立評估組織而言，評估設計是進行績效評估過程中最為專業的部分，評估設計可以包含評估方法、評估流程、評估指標等面向，茲分述如下。

一、評估方法與過程

在評估方法運用方面，獨立評估組織可以採用量化與質化兩種評估方法，量化的設計具有結構性、精確性、客觀性等特質，且透過理論的建立演繹出有

DOI:10.6814/NCCU202001790

系統的測量，因此可以採用問卷調查、實驗設計、蒐集相關統計數據進行組織或方案績效的評估，之後運用統計方式，以數據來衡量績效結果，但是對於受評者現象僅是表面的探索，欠缺更深入的瞭解。而質化設計方面，則是重視自然情境的探索，強調在特定情境脈絡下參與者如何發展價值的建構，質化設計常採用訪談方式與田野觀察，評估者可以較詳細的深入瞭解受訪者現況，較細緻探討存在的現象與問題，企圖去貼近受評者的實際經驗，以獲得更真實的分析資料。質化評估方法主要是對一些無法量化和無法獲取的數據的績效指標作出評估，不過此方法是憑藉評估者的直覺和經驗所作出的主觀判斷，評估中會可能會有評估者的感情色彩，影響到評估的客觀性（林劭仁，2015：113-114）。由此可知，獨立評估組織的評估方式可以選擇量化或質化的方式，量化與實驗方法大多透過理論建立演繹出有系統的測量，而質化與自然的方法多是在特定情境脈絡下參與者如何歸納與價值建構，因此獨立評估組織評估工作可能同時包含量化與質化的混合運用。

在評估過程方面，則可以分成單階段與多階段評估。在單階段方面，獨立評估組織可以直接依據組織自評的結果判斷其績效，或是由獨立評估組織蒐集相關次級資料評估組織的表現。在多階段方面，獨立評估組織可以採用由非營利組織先自評後，再由專家同儕訪視，自評的優點是在填報評鑑資料的過程中，組織成員可以自我檢視組織運作的機會，以有系統地瞭解自我的優缺點，並進一步思考如何自我改善與精進。而同儕訪視是由同儕專家組成的評估訪視團隊，依據評估準則進行實地訪視，讓專家可以從主客觀資料進行交叉判斷，並撰寫評估結果報告（莊文忠，2018：81）。

二、評估指標

績效指標是績效衡量的標準，制定符合非營利組織相關指標，才能瞭解其實際表現。績效指標大致可以分成：（1）計量性指標與非計量性指標：計量性指標是有計算的單位，能數量化表示的指標；非計量化的指標則係感覺、觀感等主觀的評估與描述；（2）共同性指標與個別性指標：當績效的衡量包含多個不同客體（如組織或同一組織內不同單位）時，這些不同客體共同適用的指標為共同性指標。依各客體的特性所設計則為個別性；（3）一般性指標及特別性指標：一般性指標係指具有固定性，各期衡量作業時均要適用的指標；特別性

DOI:10.6814/NCCU202001790

指標係因應個別狀況及時勢變遷的可能性所設計的指標（范祥偉、王崇斌，2000：168）。

在非營利組織評估指標建構方面，邱顯貴（2010）歸納非營利組織營運至少應包括使命計畫與策略、個案發掘與管理、社會鏈結與機構合作、活動舉辦、服務提供等主要構面。鄭惠文（2011）等從平衡計分卡與法人治理相關文獻，建構政府捐助財團法人績效構面與考核項目，包含：法人治理、業務活動、財務管理、內部管理。彭錦鵬等（2011）建構出非營利組織績效評量指標系統之指標面向，包括治理、人力資源、功能、財務與網絡關係面向。

莊文忠（2018）依據非營利組織績效衡量模式歸納出公設文化法人的績效評估面向，包含：（1）成效導向的邏輯評估模式是從系統論的觀點，將衡量指標分成投入面、過程面、產出面、結果面與影響面；（2）平衡計分卡是由 Kaplan 與 Nortorn 主張組織績效必須兼顧組織各方面的功能與運作，並透過財務、顧客、內部流程、學習成長四個構面，全面地衡量組織績效；（3）主管機關常見行政查核面向主要分成會務、業務、財務構面。

鄭讚源（2004）則表示非營利組織認證指標分為「治理與管理」與「方案與服務」兩類，其中治理能力包含一般性與技術性指標，一般性指標著重在「服務績效」、「非營利組織的自律能力」和「財務透明」三方面；技術性指標的重點為「適法性」和「非營利組織內部管理知識與技能」；方案與服務是根據實務工作，為達成組織使命，必須執行的方案或專業服務項目。再者，從兩位學者的研究結果也顯示，不管是國外或國內，多數學界與實務界將一般證照制度視為個人能力鑑定的制度，而組織認證制度則屬於非營利組織或組織能力的鑑定制度。組織的能力至少包括下列數項：董事會的治理和非營利組織的管理，從環境脈絡、資源投入、服務輸送過程、服務產出四階段的能力，證明組織能力的鑑定制度尤其著重在服務輸送的過程與服務產出的績效這兩方面。

Boateng 等人（2016）歸納出英國大型慈善機構的績效衡量指標，包含：財務指標（收入成長、募款收入、收入來源多樣性、收入收益比、沒有財政赤字）、顧客滿意度（產品/服務品質、顧客滿意度調查、服務提供的及時性、計畫支出）、管理效能（計畫目標達到度、產出/服務人數、行政費用佔總支出的百分比）、利害關係者的參與（社區參與度、捐款者的可持續性、董事會出席人數）及標竿指標（競爭對手的整體績效、組織過去的績效、遵守 SORP 財務

DOI:10.6814/NCCU202001790

相關規範）。此外，Classy 平台所寫的「The Guide to Meaningful Nonprofit Metrics」手冊整理介紹英美國家非營利組織常使用非營利組織的客觀數字衡量指標來評斷組織的表現，包含：（1）（線上）宣傳溝通管道：NGO 官網、電子郵件電子報發佈、社交平台經營成效；（2）組織發展：年度預算、年度收益、年度增長率等一般常用財務指標；（3）捐款：捐款金額、捐款人數、募款成本[24]。

綜合以上，非營利組織的績效或認證指標可以涵蓋多元面向，以避免單一的衡量標準忽略非營利組織績效的複雜性。不過，非營利組織的數量龐大且性質歧異，獨立評估組織如何建立一套共同性的績效評估或認證指標是一大的挑戰，有論者表示非營利組織性質各異且規模不同，但是仍可採用相同的績效評估面向可以作為共同架構，並因應不同組織的屬性，挑選出個別的評估指標（莊文忠，2018：148）。更重要的是，獨立評估組織的評估結果要具備公信力，必須符合有用績效指標的評量標準，包含：指標具有信效度、有意義與容易理解、全面與綜合的、及時及可操作的指標、低成本的指標等（Poister, 2003）。

三、評估設計的選擇方案建議

本研究從獨立評估組織的角色定位思考如何進行評估設計的建議，如表 4-7，詳細說明如下。

首先，在守門員方面，在評估方法上可以採用量化方法為主，因此就可以挑選偏向可以量化指標，如財務指標，主要是因該類型的獨立評估組織是主動提供社會大眾相關的績效資訊，因此以提供簡單易懂的數據或排名尤佳。在評估過程中則採用單階段為主，由獨立評估組織自行從非營利組織的官網蒐集資訊，再將這些資訊轉化成可評比的數據。

其次，在專業服務方面，評鑑或輔導訪視的獨立評估組織在評估方法上，可以採取質量化並重的混合方法，並訂定從業務、財務面、會務面等不同的指標進行績效評估。在評估階段方面，可以採用多階段流程，由受評組織先自評組

[24] NGO 推進器（2017 年 5 月 9 日），NGOs / NPOs (網路數位)表現評量指標，2020 年 3 月 20 日，取自 https://medium.twngo.xyz/ngos-npos-%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E6%95%B8%E4%BD%8D-%E8%A1%A8%E7%8F%BE%E8%A9%95%E9%87%8F%E6%8C%87%E6%A8%99-2bfe7ad06f21 。

DOI:10.6814/NCCU202001790

織的狀況，再由評鑑委員進行實地訪視，藉由量化與質性資料作出最後的評估決策，並提出改善建議。

最後，在認證方面，認證組織通常也會採用質量化方法，並設計多元認證指標。在評估階段採用多階段方法，由受評組織自行填寫自評報告並繳交費用，之後由評鑑委員進行實地方式，也會給予組織輔導改善建議，如果通過認證的組織將會提供認證證書，其實與評鑑或輔導訪視的獨立評估組織的評估設計大致雷同，差別在評估結果的呈現，評鑑或輔導訪視的獨立評估組織的評估結果會將評鑑結果分為「通過」、「有條件通過」及「未通過」三種認可結果，或是僅個別通知各基金會訪視後結果，主要是幫組織檢查其是否盡到其應盡之責任，以及檢核組織之成效，是一種績效責信導向的評鑑。而認證組織讓通過認證的組織獲取證書或標章，以向外界證明組織能力或品質是具有一定的水準。

表 4-7 非營利組織獨立評估機制的評估設計方案建議

評估設計/角色面向	方法			流程		指標		
	量化	質化	混合	單階段	多階段	量化	質化	混合
守門員	✓			✓		✓		
評鑑或輔導訪視等專業服務			✓		✓			✓
認證			✓		✓			✓

資料來源：本研究整理。

第四節　獨立評估機制的理論架構

理論的建構通常可以分成歸納性與演繹性的解釋，「歸納法」是一種從零到有的理論建構方式，即從觀察到同性質類似的現象開始，經由普及的實證研究求證，終於歸納出可以解釋此一「共通」現象的理論。「演繹法」是由普遍性發展到特殊性，即從一個抽象的合乎邏輯概念關係開始，然後朝向具體的實證證據前進，預期理論的模式是否存在。在演繹的性的過程中，前提必然導出結論，若前提為真，則必為真（林淑馨，2013：19-20）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

簡言之，理論的建構可以主要可以分成兩種過程，一種是以經驗事實為基礎，從中抽繹一些重要的元素，依循歸納的邏輯所築構而成；另一種則是不證自明的基本假定出發，依循演繹的邏輯而生。以兩種過程雖然在本質和推導方式上有所不同，但卻具有相同的目的：以最簡潔的方式幫助瞭解宇宙世界的運行各種現象（莊文忠，2003：34）。不過兩種方式在運用上應需注意的地方，就是運用歸納法觀察事物時，應避免過度通則化的謬誤發生，必須要有一定數量的可靠性證據。運用演繹法觀察事物時應該降低不合邏輯推理的發生，因為人們往往容易依據其所觀察到的幾筆資料來判斷，忽略其他不合自己期望的現象（林淑馨，2013：20）。

本研究在第二至四章的部分主要採用演繹法，一方面，從委託代理人、公共選擇、資源依賴、志願/治理失靈、責信、績效評估等多元理論觀點，推論出非營利組織的失靈面向，包含：資源、治理、透明、績效、責信，若能尋找出克服失靈的方法，就能使非營利組織達到良善治理的目標。誠如當政治學家與社會學家在社會資源的配置議題上發現市場失靈與政府失靈後，而提出以治理代替統治；然而治理囿於欠缺政治強制力與資源配置力，致使治理本身亦有可能潛藏治理失靈（governance failure）的危機，需要積極尋求克服治理失靈的方法，因此國際組織與學者紛紛提出良善治理或公共治理的理論與主張（李志宏，2006：108）。

二方面，從不同的文獻資料建構出獨立評估機制理論內涵與設計原理，並且將非營利組織的失靈面向與獨立評估機制進行邏輯推演，推論出獨立評估機制是否可以成為非營利組織失靈的解套機制，奠定獨立評估機制理論基礎。本研究認為獨立評估機制的核心要素，包含：客觀公正、專業、透明，以及扮演守門員、認證、績效評鑑或輔導訪視等角色，可以解決不同的失靈問題，促進非營利組織更朝向良善治理。雖然良善治理多數運用於公部門，誠如世界銀行與經濟合作暨發展組織的定義，良善治理係指「公部門能以有效率、透明化、中立性、和負責任的態度處理有限的資源，提供需要的民眾或是民意代表相關公共服務或其他產品，且在管理的過程中，沒有濫權與貪腐，並且依法行政」（陳金貴，2013）。國家欲達成良善治理的目標，必須在公共治理的過程中建置有效的透明化及課責機制，以降低政府部門因代理關係所衍生之道德與資訊不對稱風險，並提升政府效能與執行力（林慶隆，2013：60）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

不過，良善治理的概念亦可以擴展應用到不同的部門別，透過獨立評估外部治理機制，讓使用公共資源的非營利組織，得以達到公共責信外，也讓組織績效得以提升。綜合以上，本研究理論建構圖如圖 4-1 所示。

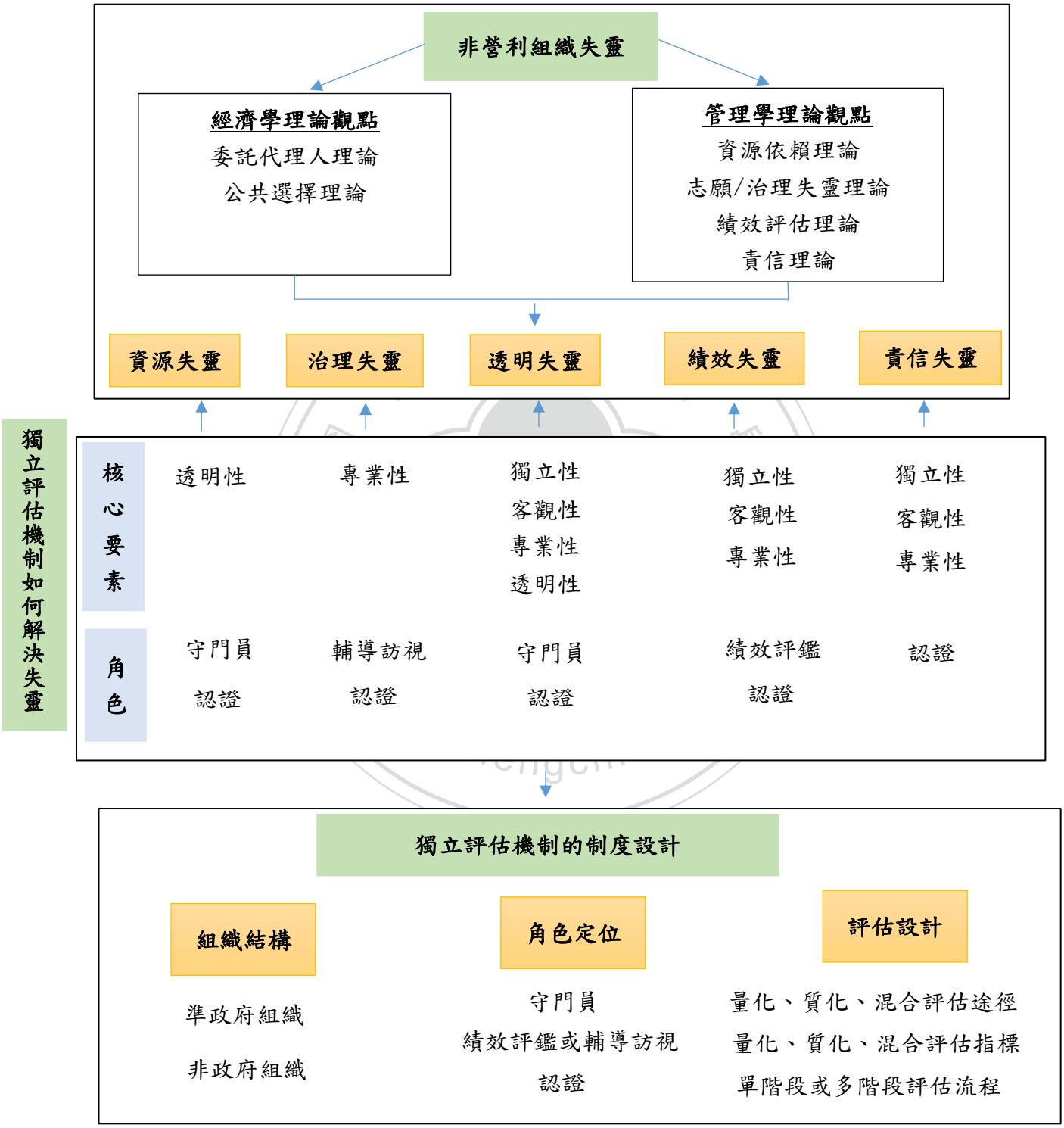

圖 4-1 非營利組織失靈與獨立評估機制的理論建構圖

資料來源：本研究整理。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第五章　非營利組織失靈與獨立評估機制建構的個案分析

本研究先從不同理論視角分析出非營利組織的失靈面向，以及獨立評估機制可能解決的失靈問題。在本章的部分，則是從實務個案的角度切入，利用文化部委託「文化法人團體透明機制之建立-第三方評估及參與之可行性評估」研究案之訪談紀錄，根據本研究所探討的主題重新詮釋，有助於瞭解政府捐助文化財團法人在運作上產生的失靈問題，並從中解析獨立評估機制是否成為解決此一困境的有效策略。

第一節 政府捐助文化財團法人的失靈問題

一、治理失靈

在理論上，主管機關應可指派政府捐助財團法人的董監事，並占有一定比率的官方代表席次，使政府捐助的財團法人運作不偏離主管機關的意思（劉坤億、李天申，2016：114）。在實務上，由文化部指派的董事就是一種發揮監督的功能，且這些董事也扮演主管機關與財團法人之間的政策溝通中介者（受訪者 A5、A7、A9）。總而言之，官派董事的具體角色功能即是：「政府機關的代表某種程度在董事會中，他就傳達目的事業主管機關希望傳達的價值跟想法。…或者是說他也扮演了一個既參與也監督的角色」（受訪者 A12）。由此可知，文化部的官派董事在財團法人內部治理過程中扮演監督既是參與的雙重角色。

不過，在實際的運作情形中，文化部的官派董事卻未必可以發揮參與治理的實質功效。有政府捐助文化財團法人的受訪者以親身經驗說明，文化部官派董事在參與董事會會議的過程中，僅是進行例行性開會，無法瞭解組織核心業務，而使得官派董事無法提供實質的組織發展建議，也因會議的時間短促無法對財團法運作能更深入瞭解（受訪者 D4、A11、E2），因此這樣更遑論官派董事能扮演主管機關和財團法人之間的政策溝通橋樑，讓組織治理產生良好的效能。有政府捐助文化財團法人的受訪者指出：

DOI:10.6814/NCCU202001790

董監事現在的組成，政府部門派50%的比例以上，這些的人組成就是各個OOO的代表，跟我一樣也是公務員，所以我們其實所謂的董監事會其實就是一個，可以說是行禮如儀，然後簽名、簽到，大概半個小時可以開完的一個會，這其實這對我們來說經營上面確實有一個非常大的困難（受訪者D4）。

其次，由於官派董事的人選，會隨其原本職務之調整而變更，對於財團法人而言，官派董事的異動意味行政成本之增加。部分政府捐助財團法人的董事長是直接由部會首長來兼任，然而在當前之政治氛圍中，部會首長之異動亦是相當頻繁，前後任首長對於財團法人之看法與期許也未必相同，對於財團法人之穩定性產生一定程度之影響（張四明，2010：175）。有政府捐助文化財團法人的受訪者也提出類似的看法：「每一屆董事會都會有不同的任務期待，然後會發展不同的專案，然後就要有不同人進來做不同的事情」（受訪者 E2）。是故，官派董事的異動頻繁結果，也對於董事會的內部治理運作穩定性產生一定的影響。

最後，有部分政府捐助文化財團法人因成立時間較久，在董事會議程設定上常見就是談論財產處置及退休人員的退休金等人事費用，而非進行組織策略規劃的擬定與討論，也使得文化部聘用的外部董事無法發揮實質治理與社會參與的功能。由此可知，即使文化部聘用外部專家擔任董事會成員，但也因組織的歷史包袱，讓外部專家無法發揮參與治理作用，也會影響到組織的治理績效。有政府捐助文化財團法人受訪者的參與經驗如下：

董事會的內容都是在談財產的處置或是退休人員的退休金，我有時候就會想說怎麼都是討論這一種事情。現在的資源都必須要支付像我剛剛講的退休金，就是那些東西是固定一定要去做的事情，你剩下很少的資源，你要怎麼去創造績效這件事，就變得有它的困難度，文化部開始去找外部的董監事某個程度是希望提升治理，當然他們是覺得說要有一些社會的參與，那問題是透過很久一次的開會，可是這個東西是不是變成內部的管理，好像說大家對於這個部分的一環，其實只能表達董事的重視，可是可能很難變成內部管理（受訪者A10）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、責信失靈

由於政府捐助財團法人與政府部門具有相當密切的關係，整體而言分成三種關係，包含：（1）捐助與補助關係：政府以捐助人的身份捐助成立財團法人，由財團法人董事會依捐助章程所定行使職務，以利特定業務的推動。另財團法人設置成立後，部分因基金不足或業務量不足，為了維持財團之正常運作，由政府補助財團法人經常性費用或研究計畫之進行；（2）委託辦理關係：各機關基於業務上之專業需求，以委託具有專業性的公設財團法人辦理業務；（3）監督關係：政府對公設財團法人之監督規範，依民法、預算法、審計法、政府採購法、財團法人法、財團法人設立許可及監督管理準則等規定監督（謝惠月，2009：47-48；林桓，2005：68-69）。由此可知，政府主管機關提供財團法人的捐（補）助款，扮演委託人的角色，受政府捐（補）助之財團法人則為代理人之角色，作為代理人有責任按照委託人的要求和期望達成公共目的或政策任務，作為委託人負有監督管理的責任，以確保公共資源的有效使用和政策目標的達成。

不過，在實際運作上，主管機關與政府捐助財團法人之間常見的委託代理人的問題，即是委託人對代理人責信不易的問題。有專家學者表示「因為這些文化財團法人的董事長、重要的董事，可能都是前輩，現在文化部後生晚輩、承辦人怎麼去說三道四」（受訪者 A4）。申言之，由於部分政府捐助財團法人的官派董事或董事長是由主管機關的首長或副首長來兼任，因此形成行政監督弔詭的現象，主管機關自己監督自己或是部屬監督長官，也就是主管機關具有委託與代理人雙重身份，形成既是監督者也是參與者的角色衝突，因此在行政監督上產生球員兼裁判的情形（林秀燕，2005；謝惠月，2009；李天申，2014），讓主管機關無法對政府捐助的財團法人進行有效之責信。

再者，由於政府捐助的財團法人主要執行公共任務或達成公共目的，其資金主要來自於政府經費支持，具有很強的公共性，因此主管機關勢必採取高密度的行政監督，希望可以達到防弊的效果。但是，主管機關對政府捐助的財團法人的高密度監督結果，必須要付出一定的監督成本外，並且也常發生查核人力及專業性不足的現象（受訪者 A3、A4），因此其不容易瞭解組織運作的績效，因而無法達到對法人問責之效果。

DOI:10.6814/NCCU202001790

最後，雖在《財團法人》通過後，更加確定主管機關對於政府捐助的財團法人採取高密度監督，但是受訪者提出不同的看法。有專家學者表達主管機關在監督管理上不該過度介入的具體理由，如果比照公務機關的標準管理政府捐助的文化財團法人，會讓其失去自由與創意，也不容易留任專業人才，值得注意的是「投入文化藝術的這些人他們有崇高的理想，..要求他自律這一塊，我覺得他比較容易達到，只要讓他還有理想可以發揮，然後跟他充分地溝通協調」（受訪者 A1），因此建議應該此類的政府捐助財團法人採取自律方式。

再者，有主管機關的受訪者同樣表達政府監督不該高度介入的理由為：「文化藝術類不涉及敏感公權力，政府希望尊重專業，所以設立財團法人讓其自主營運管理，但主管機關還要三不五時或是動不動很高密度的去要求，恐怕也不是那麼的妥適」（受訪者 A6）。在影視類的政府捐助財團法人，為了維持媒體的獨立性，主管機關更不宜採取高度行政監督，因此政府他律以外的機制就變得特別重要，有主管機關的受訪者認為「媒體的財團法人就是以提供多元的公眾的服務為目的，他有沒有符合到這個目的，政府不能管，社會網絡監督就變得很重要（受訪者 A5）。不過，社會大眾仍希望主管機關發揮他律功能，主要因法人的資源來自公共資源，理應受到政府監督。有主管機關受訪者的觀點：

> 政府對於媒體這一塊其實是不大願意去、不大會太過於去干預他，或者我們手伸進去，不管誰稍微進去一點可能就會鬧得滿城風雨，可是外界的期待會是，這些都是政府出的錢，編那麼多錢給他，為什麼你不能監督它（受訪者A6）。

由此可知，未來主管機關在他律或自律之間取得平衡點，將是一大挑戰，即是若主管機關大幅增加對政府捐助財團法人的管制，將使組織失去運作上的彈性，不利於公共任務的執行，但如果過於放鬆，必然弊端叢生，進而成為個人營私的溫床，是故政府在監督管理上必須拿捏好分寸，替政府捐助財團法人建構更完善的課責體系，使運作更順暢，並建立外界的信任感（李天申，2017）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

三、績效失靈

在政府捐助文化財團法人的績效評估方面，在〈財團法人法〉通過前，主管單位文化部依據「文化部審查文化事務財團法人設立許可及監督要點」與「政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點」之相關規定辦理績效評估作業，包含：各財團法人送交次年度預算規劃時，檢視其年度目標之合理性、每 3 年至少進行 1 次實地查核。在〈財團法人法〉通過後，文化部重新修訂相關監督辦法，在新的監督辦法，包含：財團法人應於每年四月三十日前填列績效評估報告，送交文化部辦理績效評估作業，並且文化部在每年五月三十一日前完成績效評估作業，並將其結果公布於本部網站。另對於財團法人之業務與財務運作狀況及投資情形，訂應定期查核，並將查核情形應公布於文化部[25]。

不過，因政府捐助文化財團法人的業務具有高度的專業性，主管機關的查核承辦人員未必具有相關的專業績效評估知能，並僅能使用量化的指標評估法人的績效，有主管機關的受訪者直言：「因為我們沒有藝術專業，叫一個沒有藝術專業去評估他的效益，我們可能只能場次、人次的那些來評估，經費的執行率怎麼樣，可是這些又不是民眾想要的效益，它又是比較冰冷的數據」（受訪者 A9）。

由此可知，目前政府捐助文化財團法人的政府績效評估上的主要缺點在於著重量化數據，但量化數據無法真正反映文化類型組織的真實績效，也使得績效查核流於形式主義（受訪者 D1、E2、A15）。舉例來說，從舉辦活動的成效來看，舉辦 100 場、10 場的音樂會，從數據直接顯示 100 場次的績效較佳，但 10 場的音樂會中可能有邀請世界排名較高樂團表演，其評價與影響力就不亞於 100 場，因此「績效通通是用量化去衡量的時候，其實最後就會有偏差。追求量化的指標，最後很多東西就會流於形式」（受訪者 D1）。

除此之外，不論是文化藝術或影視類型的法人績效表現，很多無法短期內就可以得知績效，特別是「社會影響力」的部分，因為社會影響力是衡量民眾的價值與行為改變，必須長期的觀察才能獲知組織所發揮的社會影響力，因此主管機關僅用量化資訊評斷組織績效並無法全面掌握其績效表現，也不具客觀性（受訪者 E2、A13）。誠如文化藝術類與影視類型的法人受訪者所言：

[25] 全國法規資料庫，文化部主管政府捐助之財團法人監督辦法，2020 年 11 月 10 日，取自：https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0170148。

DOI:10.6814/NCCU202001790

像我們這種OOOO的推廣，很難去就是呈現社會的影響力，譬如說我培養每個人的美感，我很難告訴你它會有什麼改變，因為這是很無形的，也沒有辦法把這個東西量化出來（受訪者E2）。

我們希望激起社會上更深度的討論或者更深層的思考，然後讓大家經過這些節目以後可以開始打開我們的眼睛、我們的心，能夠不管是更平等看待他們也好，更願意接受別人跟我們的不一樣也好，社會更多元也好，可是這個東西，它絕對不會是一朝一夕發生的，它可能是十年、二十年（受訪者A13）。

最後，政府捐助的財團法人於設立之初，往往有特殊任務與目的，因時過境遷，許多財團法人早已達成捐助目的，組織卻仍然存續無法消滅，政府必須持續挹注經費以維持其運作（李天申，2014：176）。有位具有輔導訪視經驗的學者專家表示：

特別是在解除戒嚴之前的時候就已然設立的這一些公設財團法人，時過境遷，他的原來的使命到後面都已經模糊了，可是他還是存在的，我們學行政的都知道，行政組織會自生的，甚至會創造一些業務，這也是我們他自己看不出來，…主管機關也不願意面對這件事情（受訪者A3）。

由此得知，有些政府捐助的文化財團法人使命已經變動，並創造與當初組織使命的不同業務項目，但主管機關不易真正評估使命的達成度，而主管機關更是不願意面對法人使命的質變問題，因此仍選擇持續挹注經費，再次顯示主管機關績效評估的專業或客觀不足的問題。

四、資源失靈

政府捐助的財團法人之設立基金主要來自政府，並接受政府補助或委辦，且其設立宗旨涉及公共利益之兌現，由此可知，政府捐助之財團法人長期依賴政府補助維持運作，其中經濟部、科技部、衛生福利部、文化部、農委會等 5 個部會的財團法人，接受政府補助更占所有補助經費 90%以上（傅傳鈞，2019）。因此，該類型的財團法人過度依賴政府的財務資源，一旦政府的補助款產生不穩定時，就會使該類型的非營利組織財務陷入困境。在目前的實際運作上，有些政府捐助的文化財團法人並未獲得政府的補助款，僅靠創立基金餘額或孳息，因此能夠推

DOI:10.6814/NCCU202001790

動的業務自然也就減少（受訪者 A7）。再者，在組織募款能力方面，相較於社福型非營利組織有明顯的服務標的對象，較容易獲得民眾或企業捐款資源，但是文化法人並未有實質的服務對象，加上外界容易對政府捐助的財團法人與公務機關劃上等號，自然難以獲得外界捐款支持。有一位具有評鑑經驗的專家更是一語道破其募款困境：

> 財團法人的收入主要來源大概有四塊，包括：政府的補助、業務的收入、利息跟募款等。政府補助的這一塊，當然第一個也不大可能很穩定。再來就是業務收入部分，有業務才會有收入，但是有的單位根本沒辦法做業務，第三個是利息，問題是現在台灣的利率實在是太低。以一千萬的財團法人來說，每年的利息其實可能養一個人都有一點困難，第四個就是募款，台灣現在整個企業的大環境對募款，這件事情並不算很友善，特別是在文化募款（受訪者C4）。

最後，有些政府相關部會對於政府捐助文化財團法人在資源上的期待上，認為不該過度依賴政府財務收入，因此要求其必須提高自籌能力（受訪者 A7）。然而，提高自籌款方法之一就是需要營利收入，但可能會模糊政府捐助財團法人公共性目的之風險，因此造成府捐助的文化財團法人在資源的獲取上的兩難。若是定位為政府政策推動的助手，勢必需要政府資源的挹注，若是定位為民間的非營利組織，在財務上要獨立自主不該過度依賴政府。由此可知，政府對於政府捐助的文化財團法人的定位上，也會影響其財務收入的來源。有政府捐助文化財團人的受訪者非常感慨道出自己的心聲：

> 這個定位必須要先釐清，假設它是一個執行政府特定任務的一個機構，政府就對它財務的支持，如同一般的行政機關行政法人，如果像一般的基金會，自己去自謀生路外，當我業外很多的時候錢夠了，政府補助就少了，那為什麼要努力？可是我不努力，每年審計機關來說你們對政府的財政依賴度要檢討，…比如說我的本業是OO，那我的OO做商業廣告，做了又爭議，所以我們也自己就也不敢動作太多（受訪者E1）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第二節 獨立評估機制解決政府捐助文化財團法人的失靈

從前述所知，政府捐助的文化財團法人可能產生的失靈問題，包含：董事會內部治理不佳、主管機關對政府捐助的文化財團法人責信或績效評估不易或不公正，以及資源依賴或不足等問題，而獨立評估機制的核心要素是否可以解決上述失靈問題，分述如下。

一、獨立客觀性與專業性解決治理、責信、績效失靈

從上述的訪談資料的得知，政府捐助文化財團人的失靈展現於有些政府捐助的文化財團法人中由主管機關官派的董事或首長、副首長來兼任董事長，因此在行政監督上容易產生球員兼裁判的雙重角色，不易對法人進行責信之問題；在績效評估上，由主管機關擔任績效評估者更不具獨立客觀性與專業性；在組織治理方面，因董事會成員參與度不高的情形之下，也難以發揮內部治理之功用，而獨立評估機制的核心要素卻可以解決上述失靈問題，說明如下。

首先，在績效評估方面，由主管機關擔任績效評估者，容易產生球員兼裁判的雙重角色，但因獨立評估機制具有獨立客觀性的優點，可以扮演著主管機關與政府捐助的文化財團法人的績效評估中介者，獨立評估組織及政府捐助財團法人不具利益上的往來，因此在評估過程具有客觀公正性，也更加彌補傳統政府自我評估的缺陷，提高績效評估的客觀性及公正性，取得社會大眾的信任（受訪者A6、A9）。有主管機關的受訪者表達的觀點：

> 第三方評估因為其實是一種反而增加我們說服力的一種方式，我自己講我自己很好，就算真的好，有多少人相信？本來就是應該的，因為補助他錢了，你怎麼能夠說他不好？那如果是有第三方的來做的話，社會應該就會更相信我們所做的東西是對的、是好的（受訪者A9）。

另因政府捐助的文化財團法人業務具有高度專業性，主管機關的查核人員未必具有專業評估能力，造成主管機關難以瞭解組織的運作情形與績效，況且主管機關主要是適法性的監督，而適法性的監督不等同呈現組織實際的績效表現。獨立評估機制的核心之一就是專業性，可以彌補主管機關在評估方法的缺點，也可以克服其專業不足的缺點，設計出合適的績效指標，並遴選專業的評估委員，對

DOI:10.6814/NCCU202001790

政府捐助的文化財團法人進行績效評估，也實現對政府捐助財團法人的外部監督，以降低行政監督的成本。有專家學者所言：「因專業經驗不足、人力有限，所以他也管不來」（受訪者 A4），另有主管機關受訪者也表示相同的觀點：「因為我還是有我的限制，因為我剛剛講我們會想成立那個中介組織，就是因為我們沒有藝術專業（受訪者 A9）」。

由於主管機關不容易察覺政府捐助的財團文化法人因應環境的變化，創造可能與當初組織使命其他業務項目，獨立評估機制的專業性則補足政府自我評估的不足。值得注意的是，由主管機關擔任績效評估者，容易忽略評估政府捐助的文化財團法人執行公共任務以外的公益價值，因獨立評估機制具有專業性，可以全面性的評估組織績效，更重要的是有專家學者表示「如果有第三方的評估的話，優點是比較能夠站在公共利益（public good）層次，提供除了公共任務之外的公益的價值，我覺得這個是滿重要的（受訪者 A3）」。簡言之，獨立評估機制可以就公共任務以外的其他公益面向進行評估，因此該機制可以使組織發揮公共利益最大化。

其次，在政府責信方面，在理論上如何對於政府捐助財團法人的課責強度與授權幅度之間獲致平衡，使其不致脫逸民主政治的基本價值，又可符合社會大眾的政策需求，有效完成公共目的，這是當代公共管理上的一個難題(孫煒，2012)。有主管機關的受訪者表示：「政府如何監督這些公設財團法人，事實上我們現在對公設財團法人很強調就是臂距原則的概念，所以監督的拿捏到底要到什麼樣的一個尺度」（受訪者 A6）。簡言之，主管機關對於政府捐助的文化財團法人的監督管理拿捏成為一大挑戰。

不過，獨立評估機制可以解決主管機關在管理上的難題，獨立評估機制可以解決主管機關在「自律或他律」的抉擇的困境，因此讓其協助主管機關檢視法人的績效，讓政府不會過度介入組織管理，並且藉由外部評估增加績效結果的客觀公正性（受訪者 A5）。特別是影視類的政府捐助財團法人與主管機關的監督上更需保持一定的距離，使得獨立評估機制的存在正當性更高，一方面透過評估委員的公正立場協助主管機關進行績效評估，二方面可以避免政府過度干預法人運作的疑慮。有主管機關的受訪者意見：

DOI:10.6814/NCCU202001790

像OOO是一個媒體性質的法人，跟一般純粹就是文化藝術的這個狀況又不太一樣。因為對於媒體的部分，政府可能在介入或者管理上面更是要保持距離。二來剛剛講它是一個媒體獨立自主的角色，所以我們又要跟它保持距離，所以就是我們對於它的查核或監督的機制怎麼樣，就是要取得第三公信力的單位來協助，就是這件事情，對我們來講也是蠻重要的（受訪者C2）。

最後，在治理方面，獨立評估組織除了可以由學者專家擔任評估委員外，也可以邀請在地的文史工作者，由多元代表評估政府捐助的文化財團法人的績效，一則使績效結果更具公信力，同時也達到社會責信之目的，二則，更因多元者的參與擴大公民參與之效果，強化外部治理與參與的功效。有專家學者指出：

我認為第三方的評估機制是應該要存在的，但是裡面不只是學者或專家，…現在也可以依據他不同的樣態有一些地方的在地文史工作者，他們在文化事務方面來說的話他們的見解都是相當的獨到，可是一般來說我們都忽視這些人，感覺他們好像沒有學歷基礎，其實並不是這樣子，現在台灣整個的第三部門有這個在地化的趨勢，提供一些在地的知識、在地的價值，我認為也是有其必要（受訪者A3）。

二、透明性解決資源失靈

由於獨立評估組織具有專業、獨立客觀性，因此可以產生客觀的績效資訊，並公開政府捐助財團法人的相關資訊，讓不同利害關係者都可以瞭解政府捐助的文化財團法人的運作情形，提供資源提供者資源分配的決策資訊，有專家學者表示：「我們要給它什麼樣的一個誘因，如果你的績效是好的，那我們能更進一步資源協助，讓他們有一個競爭（受訪者 A2）」。申言之，主管機關可以參考獨立評估組織的評估結果報告，決定未來撥款額度的基礎指標，以降低政府公共資源分配不均，並提升資源的有效運用。另若由企業或民眾獲得績效資訊，讓表現較佳的法人可以獲得較多的財務資源，以降低政府捐助的文化財團法人過度依賴政府資源。

獨立評估組織藉由公開評估的程序與組織的績效評估結果，也可以降低組織貪腐的情形。有主管機關的受訪者表示：「你也知道說現行的這個查核由於並沒

DOI:10.6814/NCCU202001790

有什麼旋轉門條款，往往這個查核流於形式，....我覺得有這第三方、外在的委員其實不論他是誰，這個評估程序透明公開了以後就可以降低不正常，甚至於 corruption 的情形」（受訪者 A6）。

第三節 不同利害關係者對獨立評估機制的角色期待

原委託計畫是設定獨立評估組織是扮演政府主管機關和政府捐助財團法人之間的績效評估的角色（莊文忠，2018：142），但經由深度訪談與焦點座談會中發現，受訪者對於獨立評估組織的角色期待是相當多元化，本研究將受訪者不同觀點分述如下。

一、績效評估角色

綜整受訪者的意見，有多位的受訪者同意獨立評估組織應該發揮績效評估的功能，一則可以解決主管機關球員兼裁判的情形，由外部獨立組織擔任績效評估者，較具公正客觀；二則因主管機關的人力與專業度有限，可以藉由專業的獨立評估組織提供績效資訊（莊文忠，2018：117）。

首先，在獨立評估組織的績效指標設計方面，由於目前政府機關主要適法性監督為主，並且以量化指標作為組織績效評核標準，但是政府捐助的文化財團法人產生的文化或社會價值與影響力卻較難以數字化，希望獨立評估組織可以設計質化指標評量組織的無形效益（受訪者 A9、A2）。另投資的社會報酬（Social Return on Investment , SROI）是近年來社會企業、非營利組織常使用的評估方式，其貨幣化和數字表達的方法可以快速有效的與利害關係人溝通(吳宗昇、李俊達，2018：40）。因此，有專家學者提到獨立評估組織可以運用社會投資報酬呈現政府捐助的文化財團法人績效，並在報告書中清楚顯示法人投入公益對社會帶來的效益，也就是透過公開績效報告讓政府捐助的財團法人對不同利害關係人展現責信。

> 我覺得說第三方的部分可能在現有的評估機制，其實都很完善之下，你可以就獨立出來，比如說我們去做它的SROI的一些分析，這個部分就像我剛剛提到的，像金管會它會要求上市櫃以後就一定要寫報告書，把社會效益、影響力單獨做出來。SROI的分析其實就是提的利害關係人，像文化部

DOI:10.6814/NCCU202001790

的可能有觀眾，有這個政府部門，去產生的一些效益跟影響，能夠把它透明化出來，我覺得這是好的一個點（受談者C6）。

其次，在獨立評估組織設計方面，過去主管機關對於財團法人的監督管理，通常運用以計畫契約外包型態，委託外部民間組織進行績效評鑑或輔導訪視方式，此一方式解決主管機關績效評估專業與客觀不足的問題，例如：文化部委託中華組織發展協會執行 2007 年、2011 年、2015 年民間主管文化事務財團法人實地輔導訪視計畫，但是有專家學者指出，契約外包的缺點是相同的標案可能由不同的組織執行，造成其績效評估或輔導訪視的經驗難以累積，使得外部評估組織的專業性備受質疑（受訪者 C4）。另也有政府捐助文化財團法人的受訪者提出相似的意見：

從讓學校或者民間組織多一點案子的角度，我當然是支持，可是在實務面其實我沒那麼支持用專案委託，因為專案委託每一次標到案子的組織我們不曉得是誰，我也不是對老師們沒信心，因為每一次要去面臨標案的人對於這些組織實質的了解，那我覺得這會是一個很大的問題（受訪者A2）。

此外，有專家學者建議獨立評估機關的組織類型可以參考我國高教與醫院評鑑，成立準政府組織，即由文化部捐助成立的獨立評估組織執行績效評鑑，這種常設組織較能累積評估的經驗，具備評估的專業性與公信力。但此類評鑑組織可能的缺點是需要受到行政與立法雙重監督，受評單位更可能透過立法委員向評鑑組織施加壓力，變更或美化評鑑的結果，因此仍需克服政治干擾的壓力（受訪者 C4）。

最後，從訪談的資料中，本研究發現有些受訪者認為獨立評估組織並沒有存在的必要性，主要在於目前文化部每三年會有一次行政查核，並且在查核過程都會提供改善的建議，如果再有獨立評估機制形同「疊床架屋」（受訪者 A14、D1、A1、A15）， 是以獨立評估組織與主管機關在績效評估的職權分配是相當重要的議題，否則僅是再多一個組織監督法人，更使得受評組織壓力更大（受訪者 A15）。甚至有政府捐助文化財團人的受訪者表示目前組織已經有委託第三方進行公共價值的評量，若主管機關再推行此一機制，只會造成公共資源的浪費（受訪者 E4）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

此外，獨立評估組織並不一定具備專業性，由於政府捐助的文化財團法人的業務除了具有高度專業性，文化價值更涉及主觀或情感面判斷，不容易尋求具備文化藝術評估專業的評估組織（受訪者 A3）。因此，有受訪者則是表示從現行的監督管理制度進行修正即可（受訪者 A6、A12、C3），不需要在導入獨立評估機制，例如：有主管機關的受訪者提出的建議為在現有的行政查核機制中納入更多外部評估委員或是增加訪視的頻率。

> 針對這13家的政府捐助的法人去做訪視，由我們各業務單位各自帶著老師，可能有內部的成員，有外聘的老師進到這個單位去做訪視。...現在現有的監督機制下面，然後我們去強化，就是說比如說再納入更多的外部的代表，者是說怎麼樣去提高所謂的評估結果的效益，評估完了如果真的評鑑不好就是砍補助款、還是說訪視的頻率再增加，就是現在既有的監督架構下怎麼樣再去強化，我們覺得這樣的方向是比較可行的（受訪者C3）。

另有政府捐助文化財團人的受訪者提出類似的意見，其表示主管機關勢必要瞭解自己的監督對象並且主導監督管理之權，而不是仰賴外部的獨立評估組織，也可從現行制度進行修正：

> 專案評鑑委員的增加或者是功能的提升、評鑑的時間拉長等，這個其實可以設計，主導權都還是在政府，而且我比較不認為有球員兼裁判的問題，…如果他自己作為一個目的事業主管機關，對自己監督的對象都不了解，然後想要透過外部的人來比你更了解，怎麼可能呢？（受訪者 A12）。

最後，有主管機關的受訪者認為影視類的政府捐助文化法極具特殊性，因媒體具有自主與中立性，主管機關往往不希望介入監督管理，但是若將政府監督管理之權交付給獨立評估組織，可能會「將來設立第三方監督機制的時候，如果不能夠取得一個被受評法人認為認可的一個信任的機制的話，回過頭來傷了也是我們主管機關」（受談者 A6）。由此可知，如果評估組織不能取得受評組織的信任，反而帶給主管機關更大的傷害，因此主管機關在導入此一機制時必須要謹慎。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、輔導訪視或能力建構角色

獨立評估組織可以扮演能力建構的角色，有專家學者表示透過「中介組織主要提供這樣的專業諮詢跟經驗的分享，然後培力文化財團法人，不斷去建構它法人治理的制度、財務的制度、核心業務的推動」(受訪者 A4)。另有政府捐助財團法人的受訪者也表達「非常同意這邊有提到所謂的第三方評估的這個部分，它有沒有可能在一種能力建構的功能，或者甚至在這些所謂人員的培力的部分，有一些專業的課程可以導入進來」(受訪者 E2)。不過，此一能力建構的角色，則需要扮演長期性協力夥伴者，幫助組織規劃與執行教育、培訓課程。有政府捐助財團法人的受訪者所言：

> 如果是這樣的話，這個第三方的機制，必須跟這個組織不斷地工作，就是陪伴長期伙伴，必須有很密切的互動，一起不停的工作，才能夠磨合出一個對的方式，他才能夠真正幫到組織（受談者A13）。

相較於績效評估著重是組織「防弊、考核」目的，輔導訪視則注重組織「興利、發展」。因此，獨立評估組織也可以扮演輔導訪視的角色，發揮顧問者的功能，並提出組織的問題診斷報告書，提供給主管機關參考。有政府捐助文化財團法人的受訪者表示：

> 我知道有一些顧問公司是可以協助你去做這樣的組織動員發展，但我們台灣很少投資這部分的。我覺得第三方不是就說拿著這些條件我要給你過或不過，而是說我是透過什麼樣的機制來做相關的評鑑跟建議，我的建議其實是有所本，他應該多一點、少一點或怎麼樣，是看怎麼樣的指標去看他達標或是沒有達標，他的問題其實是出在哪裡，其實他比較像是問題診斷，他就寫出一個評鑑的報告，我覺得就可以給主管機關參考（受訪者A10）。

三、認證角色

在國外社會企業方面，通過認證的 B 型企業，B 型實驗室會公開組織的商業影響力評估的資訊，讓大眾檢視該企業在公司治理、員工、社區、環境、客戶影響力等五大面向的分數，認證的評估相關標準皆由一群意見領袖、專家及產業人

DOI:10.6814/NCCU202001790

士所組成的標準諮議會訂定，並且每 3 年更新商業影響力評估與相關內容[26]。因此，有學者專家建議由獨立評估組織擔任認證的角色，學習美國的 B 型企業認證，由民間獨立評估組織建立全面性標準檢視組織的表現，特別是建立文化類型非營利組織的社會影響力評估系統，瞭解組織對社會的正向影響力，並由受評組織自發性提出認證申請，通過的組織可以有認證通過書或標章，增加外界對組織的公信力與認可。

> SROI或者這個B型企業的都是在談影響力，就是它不是只有我們講的KPI，它的面向很全面，那很全面的部分它為什麼會能夠有一個公信力？就在B Lab實驗室整個裡面把你所有分數都公佈，這個當中《財團法人法》通過以後，它資訊公開，這也是有一個良性的做法。然後這個當中它認證是兩年，兩年完了以後你還要再去做認證的這一塊，所以這個部分就是提到了這個是自發性的。…所以我覺得民間獨立組織，我們可能把它變成就是說我自己有一些的指標讓它來符合，可以給它一個認證的一個做法，...然後文化方面比較專業的，可以讓一些比較自發性的基金會他們來衡量一下，衡量當中它可以作為改善的一個基準（受訪者C6）。

不過，有專家學者表示我國不容易存在文化藝術類型的民間認證組織，主要在於文化藝術的不具市場競爭性，並難以存在文化藝術類型的民間認證組織，因此依賴政府出資或委託計畫的獨立評估組織擔任績效評估的角色似乎較具可行性（受訪者 C5）。

四、守門員角色

根據日本獨立評估組織的作法，主要參照非營利組織資訊公開的程度，進行財務資源的審查分配，因此獨立評估組織扮演促進非營利組織公開透明的功能，擔任著政府以外的守門員的角色，並且給予透明度較高組織資源。誠如這位專家學者所言：

> 我是仙台的非營利組織，在網頁公開你的財務，依據資料提供程度好像五個燈，那至少你要達到三個燈，你才可以拿到我的資源。再來的話，就是

[26] B 型企業協會。B 型企業和社會企業有什麼不同？查詢日期：2020 年 10 月 18 日，取自：http://blab.tw/964815024940。

DOI:10.6814/NCCU202001790

你要把你的所有的財報還有活動資料，因為有資源的因素，所以這些非營利組織，大概有百分之七八十都會加入這個所謂的中介型非營利組織，扮演很重要的功能，就是幫助政府去監督，有點像我們講的說第三方的這種角色，我一直覺得說其實台灣應該要有類似像這樣的一個組織，非營利組織自己也不覺得他被監督，因為其實我們是互惠，我只是公佈這些資料（受訪者A1）。

然而，有專家學者卻即表示守門員組織通常是由民間團體所成立的，如同我國公民監督國會聯盟，由非營利組織類型的獨立評估組織從事立委評鑑，並定期公開立委的表現，其實就是發揮守門員的功能，提供績效資訊給民眾參考，但是此類型的組織不易生存（受訪者 C3）。

五、多重角色衝突

雖然獨立評估組織具有績效評估、輔導訪視、能力建構、認證等多元角色，但是有受訪者則認為獨立評估組織不宜同時兼具多項角色功能，否則會產生角色模糊或利益衝突的問題（受訪者 B2、C2、C4），有高等教育評鑑組織的受訪者所分享的經驗：

假如星級旅館的評鑑，也是說評鑑就是評鑑，不要去做輔導，你當這些人他在你講的東，你輔導他，你要去評鑑他，你的角色是混淆的，所以我要在這邊要強調的是，倫理跟輔導這個是非常非常重要的，在這個分際上，如果你稍微閃失了就會出事（受訪者B2）。

因此，為了避免獨立評估組織發生多重角色的衝突，建議獨立評估組織應專責某項角色，並且這些角色可以由不同的獨立評估組織扮演，政府捐助的文化財團法人就可以依據自己的需求，尋求不同的角色功能的組織，同時也可以促進獨立評估組織具有市場性。有專家學者所言：

第三方這個機制，就是聚焦在績效評估的這一部分其實是OK，它只要告訴這個法人說你表現得好或不好，至於說它要找誰諮詢或者是輔導、能力的建立，我想其實國內還是有蠻多人可以諮詢的，就是學者專家，有一些會計是事務所，另外像海棠基金會，也都有在做這方面的協力，所以像這個

DOI:10.6814/NCCU202001790

輔導諮詢跟能力建構、跟績效評估這件事情，不見得要同一個組織完成，但是這三件事情都很重要（受訪者C4）。

綜合以上，綜整受訪者的意見顯示政府捐助文化財團法人在運作上會發生治理、責信、績效與資源構面的失靈問題，而獨立性、客觀性、專業性、透明性等獨立評估機制核心要素，可以成為解決法人失靈的途徑，並且期待獨立評估組織擔任守門員、績效評估、輔導訪視、能力建構或認證角色，彌補主管機關在專業或人力不足的問題，也透過這些獨立評估組織讓政府捐助文化財團法人的運作更為健全發展。但是，有受訪者也特別點出，績效評估的角色若由外部獨立評估組織擔任的疑慮，以及一個獨立評估組織難以同時扮演多元的角色。政府捐助的文化財團法人的失靈與獨立評估機制的連結關係，如圖 5-1 所示。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

圖 5-1 政府捐助文化財團法人失靈與獨立評估機制的建構圖

資料來源：本研究整理。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第六章　國內外獨立評估機制的個案分析

本研究將透過次級資料分析整理國內外現有的獨立評估機制個案，以作為未來非營利組織建立獨立評估機制的可能選擇模式之參考。本研究挑選個案以非營利組織與教育領域的獨立評估機制為主。在非營利組織領域方面，雖然我國現已存在獨立評估機制，但是機制發展仍未具健全，因此本研究除了檢閱我國的個案，亦參考歐美及東亞國家的獨立評估機制的個案進行分析。另一方面，本研究亦挑選教育領域的獨立評估機制為個案，由於學校也是非營利組織的一部分，不以營利為目的，而且許多國家均有採行獨立評估機制，以確保學校的辦學品質，如我國與日本有成立獨立評估機制專責機制對於教育品質進行評估或認證，具有實務操作之經驗。

第一節　歐美國家非營利組織領域的獨立評估機制個案

本研究主要挑選在文獻中常提及、知名度較高的歐美國家獨立評估機制作為個案介紹。由於美國對於非營利組織的透明責信較為重視，因此獨立評估機制的發展起步較早，且發展較具成熟，因此本研究挑選常見的個案進行說明。在歐洲國家中，則是希望透過非營利組織集體自我責信的方式，以避免政府過度對非營利組織的管制，影響其組織發展，本研究主要挑選德國社會議題研究中心作為個案之一，主要其運作成功經驗常被相關文獻提及。最後，本研究亦挑選國際標準組織 ISO900 作為個案說明，主要是 IS09001 可為組織建立良好品質的聲譽，而且該組織具有國際上的公信力。

一、美國慈善導航

1990 年代美國醫藥廣告公司兩位退休總裁 John P. Dugan 和 Marion Dugan，原本預計將財富回饋社會，兩位在網絡上搜尋對各大基金會的評價，卻發現竟然沒有一個關於基金會的評估體系，而改變計畫轉而投資建置慈善導航網站，在 2001 成立慈善導航（Charity Navigator），這是全球第一家針對慈善組織的評價網站。慈善導航成立的目的為了協助捐款者做出明智的決策，運

DOI:10.6814/NCCU202001790

用專業分析團隊檢查非營利組織財務資料，並且建構出一套公正、客觀，並以數據為導向的評估系統。

另一方面，在資金來源方面，慈善導航主要是協助美國慈善家做出明智的捐款或社會投資決策，因此將免費評估結果提供給使用者，並且為了保持評估機構的獨立性，不接受受評機構與其捐款者的捐款，並且因慈善導航屬於 501（c）（3）公共慈善機構，因此依賴個人、企業或基金會的支持[27]。

最後，在評估面向方面，主要是分成財務健康與課責透明兩大面向，在財務健康面向評估來源主要是來自 990 稅務表，並且根據項目支出、行政支出、籌款支出、籌款效率、業務收入增長、項目支出增長、資金流動比率等七個指標來衡量受評機構的財務效率與能力；在課責透明面向方面，評估資料來源為 990 稅務表與從受評組織網站，並透過 17 個指標去評估機構的課責與透明，透過這些指標評估慈善機構是否遵循最佳治理與道德規範，以及該機構是否讓捐款人容易獲取機構的關鍵資訊。最後綜合兩個面向的得分，賦予受評機構星級評價，包含：四顆星（高於 90 分）、三顆星（80-90 分）、二顆星（70-80 分）、一顆星（55-70 分）、零顆星（低於 55 分）[28]。

三、美國馬里蘭州非營利組織聯合會

馬里蘭州非營利組織聯合會（Maryland Association of Nonprofit Organizations）成立於 1992 年，成為美國最大的非營利組織聯合會之一，並且在 1998 年推出邁向卓越標準的非營利組織認證，獲得認證的組織可以讓組織成為所屬領域中的佼佼者，並且也可讓捐款者明確知道資源是否有被善用，讓服務所在的社區、董事會成員、員工對方案服務品質、責信透明與最佳管理實務承諾充滿信心[29]。非營利組織認證的目標，包含：（1）確定一套對非營組織具有效能、效率與合乎倫理治理與管理的重要卓越標準；（2）協助組織達到卓越

[27] Charitynavigator 網站，查詢日期： 2020 年 2 月 1 日，取自：https://www.charitynavigator.org/index.cfm?bay=content.view&cpid=628。
[28] Charitynavigator 網站，查詢日期：2020 年 2 月 1 日，取自：https://www.charitynavigator.org/index.cfm?bay=content.view&cpid=5593#ratingcriteria
[29] Maryland Association of Nonprofit Organizations 網站，查詢日期：2020 年 2 月 1 日，取自：https://sfei.fluidreview.com/res/p/about-accreditation-and-r/。

DOI:10.6814/NCCU202001790

標準；（3）認可符合卓越標準的非營利組織；（4）提升社會大眾對非營利組織的信任[30]。

再者，認證程序為申請慈善組織先進入聯合會的網頁建立帳號，並進行免費線上自我評估，接下來是申請組織必須證明達到卓越標準的相關指標項目，另在通過認證前，可以透過分級的方式將申請認證組織區分為基礎和基礎增強組織，並且提供不同層級組織反饋意見，以支持組織的改善。具體來說，審查過程為第一階段為聯合會在收到申請資料後，組織的工作人員會檢查申請資料完整性；第二階段是申請資料會被交同儕評估小組。評估小組由不同領域的專業人士組成，並經過挑選和訓練。為了保證評估的科學性和公正性，聯合會會重新選擇對申請組織所在領域與對同類型組織比較了解的專業人士成為評估小組成員，並評估者需簽署利益迴避書；第三階段為道德標準委員會會檢視同儕評估結果以決定是否授予受評機構卓越標章，如果申請者對委員會的初始決定不滿意，可以要求再審議，而獲得卓越標章的非營利組織則需要支付年度許可費用（Feng, al., 2016）。

第三，認證的評估面向，包含：（1）使命、策略及評估：受評組織需填寫有關組織核心目標、組織計畫，以及如何評估組織執行任務有效性及效率等問題；（2）領導：填寫有關董事會運作、董事會/員工關係與管理職能等問題；（3）法律遵守與倫理：填寫有關組織如何確保遵守非營利組織的相關法律規範，以及如何解決利益衝突問題；（4）財務與運作：填寫有關財務預算、報告與監控，以及內部控制等問題；（5）資源發展：填寫有關組織資源開發計畫與管理問題，包含組織的財務收入來源等問題；（6）公民意識、參與及主動性，填寫有關組織與民眾、立法者互動的問題，這五個面向下亦有許多衡量指標，並涵蓋質量化指標[31]。

最後，認證的相關費用有認證申請費用與年度許可費用，申請費用是支付申請的審查費用，而年度許可費用是獲得標章的組織將在認可期限為每一年內支付認可費用，組織將在最初的三年後申請續簽，此後每五年申請一次，也就

[30] Final Tier（Accreditation），查詢日期：2020 年 2 月 1 日，取自：https://sfei.fluidreview.com/res/p/application-process/。
[31] V2.0 Full Accreditation Application Form，查詢日期：2020 年 2 月 1 日，取自：https://sfei.fluidreview.com/res/p/application-process/。

DOI:10.6814/NCCU202001790

是卓越標準的標章的有效期限為 3 年，以後每隔 5 年需要再認證。在認證和再認證的年份之間，標章持有者會被要求提交按年度更新的資訊和文件，並且費用有分成會員與非會員費用[32]。

三、德國社會議題研究中心

德國政府並未針對非營利組織採取任何的評鑑機制，對協會或基金會僅採取形式的監督，德國社會議題中央機構（German central Institute for Social Issues, DZI），是從事慈善募款非營利組織評鑑的民間單位[33]。

德國社會議題研究中心一開始為獨立的資訊及文獻中心，研究社會工作的理論與實踐，發行相關月刊雜誌，1906 年開始提出捐款者諮詢服務，蒐集並記錄有關募捐慈善機構的資訊，並向捐款者提供獨立的資訊和評估，1992 年開始執行慈善認證，因德國約有 64 萬具有公共利益的機構，每年捐款額約為 60 至 70 億歐元。組織數持續在增加，伴隨政府預算的縮減，導致競爭增加，對於非營利組織盲目的信任已不被接受，德國人開始重視可信的資訊（CFO 成果報告，2018），因此中心從早期作為委託人（捐款者）與代理者（非營利組織）之間的諮詢角色，之後積極發展出集體自我規範標準，成為外部監督者的角色（Bies, 2010: 1071）。

德國所有的公益組織可以申請認證，並通過認證後可以取得 DZI 認可標章，目前有 232 個慈善組織已成功申請並獲得 DZI 認可標章，這些慈善組織的年度總收入為 14 億歐元，獲得標章的非營利組織代表透明度、績效、認真的籌款和謹慎使用資金，由此可知，認可標章的實施可以保障捐款人的捐款及國家資源被善用，例如：外交部及經濟部以此標章作為是否補助非營利組織的標準之一，目前 DZI 共有 20 名員工，資金來源為公共補貼（45%）和自籌收入（55%）[34]。

---

[32] Maryland Association of Nonprofit Organizations 網站，查詢日期：2020 年 2 月 1 日，取自：https://www.marylandnonprofits.org/what-we-offer/standards-for-excellence/。

[33] 自律享學網站，查詢日期：2020 年 2 月 12 日，取自：http://www.twnpolearning.org.tw/index.php?tpl=xuetang_info&cid=19&aid=300034。

[34] 德國社會議題中央機構網站，查詢日期：2020 年 2 月 12 日，取自：https://www.dzi.de/dzi-institut/german-central-institute-for-social-issues/。

DOI:10.6814/NCCU202001790

另一方面，德國社會議題研究中心的認證過程，茲分述如下[35]。首先，認證委員組成方面，由具備大學學位（大多是經濟背景）的專業會內員工來主導監督，他們都是以專業被聘用，並非以志工職擔任認證委員。在認證方式方面，由慈善機構提出自願性的認證。認證審查過程主要是以書面申請文件，如問卷、相關附件，以及 DZI 進行額外的研究調查。DZI 審查成員檢查所提資料的完整性、真實性、清晰性以及確實性，並且檢查資料是否符合 DZI 的綱領以及標章的執行標準。認證的標準有三個階段：（1）DZI 內具有學術專業背景的成員主導審查並且撰寫審查報告；（2）資深的 DZI 學術專業背景的成員檢查審查報告；（3）DZI 的常務董事對審查報告做最後的審查。

最後，在認證結果方面，在審查過程中，如有審查員任何的疑問可對慈善組織提出問題。若這些問題輕微且在審查進行之初，DZI 會建議慈善組織退出認證審查，審查費用則不收取。每一個審查過程與環節都有詳細的文件報告，並且會留存一份給該受審查的慈善組織，而相關審查結果與報告都不會公布，但是會公布審查結果摘要。

三、國際標準組織

ISO 是國際標準組織（International Organization for Standardization）的簡稱，於 1947 年 2 月 23 日正式成立，總部設在瑞士日內瓦，是一個全球性的非政府組織，是國際標準化領域中一個十分重要的組織。ISO 存在的目的，主要是統整結合各國意見，發展訂定出國際上都通用的一套標準，也就是國際標準。國際標準為我們帶來了科技、經濟及社會面向的益處，協調產品與服務的技術規範，使整體商業運作更具效率，並消除國際貿易的障礙，且符合國際標準的產品能讓客戶更加放心，並瞭解產品對環境的友善性[36]。

其中，ISO 9001 是由國際標準組織所制定的國際間共同認可的品質管理系統標準，企業藉由 ISO 9001 的導入，可確保作業系統品質的穩定，預先識別可能的失誤並防患未然，降低企業營運風險，提高獲利能力。最新公布的 ISO 9001:2015 標準，除了將利害關係者的意見納入考量外，更提高了對於風險管理

[35] 自律享學網站，查詢日期：2020 年 2 月 12 日，取自：http://www.twnpolearning.org.tw/index.php?tpl=xuetang_info&cid=19&aid=300042。

[36] 領導力（2017 年 6 月），何謂 ISO 國際標準？ 為你我帶來什麼好處？。**領導力**，查詢日期：2020 年 2 月 12 日，取自：https://isoleader.blogspot.com/2017/06/iso-benefit.html。

DOI:10.6814/NCCU202001790

的注重，通過 ISO 9001 驗證便是確保企業對於品質要求的承諾。依據 ISO 官方報告，目前已有超過 170 個國家、100 多萬家公司和組織已通過 ISO 9001 認證，該標準基於許多品質管理原則，包括客戶需求關注，高階管理階層的治理目標，過程方法和持續改進，使用 ISO 9001：2015 將有助於確保所有客戶獲得一致的優質產品和服務，從而帶來許多營業利益。

實施 ISO 9001:2015 可分為 4 大流程：教育訓練（Training）、建置（Implementing）、驗證（Certification）、維護（Maintaining）。更進一步看，ISO 9001:2015 有 15 項實施步驟：（1）高階管理者的決心與承諾：高階管理層必須表明其承諾和決心，以實施 ISO 9001 管理系統， 若沒有高層管理人員的承諾，管理系統的導入將無法成功。（2）確認品質小組與管理代表：建立一個品質小組並指定一名管理代表，負責協調與規劃和監督實施，品質小組應包括所有組織職能的代表 業務、設計、開發、規劃、生產、品管控制等。（3）員工意識培訓：導入 ISO 9001:2015 品質管理系統前，需與員工溝通，並說明導入的重要性，並獲得員工的支持。（4）差距分析：在系統導入前，公司應評估內部目前現有制度與紀錄文件對應品質系統的要求落差，針對落差進行討論與建立。（5）計畫實施：差距分析後，應該更清楚地了解公司的情況，現有的品質管理與 ISO 9001 標準相比的落差，所以應制定詳細的實施計劃，確定實施與描述符合品質系統要求所需的任務執行。（6）文件建立：公司應該建立關於品質管理系統所需的文件，如文件控制、控制記錄、內部稽核、不合格產品、糾正措施和預防措施。（7）文件審核與發佈：管理階層應確認品質管理系統文件符合公司需求，最後發布與運行。（8）實施教育訓練：不論管理階層或是現場同仁都應依照所制定的品質管理制度教育訓練，以確保能在公司順利運行。（9）驗證機構的選擇：驗證機構（Certification Body），如 BSI、SGS、BV 等。（10）內部稽核教育訓練與內部稽核實施：依據 ISO 9001:2015 條文之規定，應定期實施內部稽核，為確保內部稽核順利實施與有效，在實行內部稽核之前，應對內部稽核小組成員實行內部稽核教育訓練。（11）管理審查：當管理系統運行一段時間，並進行內部稽核。（12）第一階段驗證審查：當 ISO 9001：2015 運行一段時間後，邀請驗證單位來到公司進行第一階段的稽核，主要對應文件的符合性。（13）第一階段矯正措施：在驗證單位第一階段文件審過後，藉由驗證機構建議或缺失，對不符合事項進行矯正措施。（14）第二階

DOI:10.6814/NCCU202001790

段驗證審查：在第一階段確認文件符合品質管理系統要求後，邀請驗證第二階段的現場稽核。若通過驗證後在會獲得 3 年有效期的證書。在這 3 年內，驗證機構依然會定期至公司進行稽核。（15）持續改進：通過 ISO 9000 認證之後，企業將持續精進、不斷尋求改善，以達到卓越品質與最佳顧客滿意[37]。

我國非營利組織已通過 ISO 9001 品質管理系統認證，包含：基督教芥菜協會在 2019 年 7 月通過 ISO 9001 : 2015 品質管理系統認證，成為台灣第一家以行政管理作業服務取得此項認證的非營利機構組織[38]。勵馨基金會 2002 年至 2007 年通過 ISO 9001 認證，為全國第一個獲得 ISO 品質認證的社會福利組織[39]。

第二節　東亞國家非營利組織領域的獨立評估機制個案

在東亞國家中，非營利組織領域的獨立評估組織運作較具成功與常被提及的代表個案為菲律賓非政府組織認證委員會及巴基斯坦慈善中心（楊錦輝，2006；鄭讚源 2004），因此本研究以此進行個案介紹。另一方面，本研究亦挑選我國獨立評估機制的運作個案，以瞭解目前發展情形與發揮的功能。第三，由於中國非營利組織的數量日益增多，外界對透明責信的要求也逐漸提高，對發展具有公信力的獨立評估機制組織的需求不斷提高，且政府通過對於慈善組織透明度要求的相關法律規範，在學術研究上，近年來許多學術文章中均對於非營利組織獨立評估機制的概念或國外運作進行探討，因此本研究將以中國的非營利組織獨立評估機制個案進行研析。

一、菲律賓非政府組織認證委員會

非政府組織數量的迅速擴大引起政府對這些組織的管理能力的擔憂，是否確實將獲得的資源實際應用在目標上，因此財政部（DOF）在 1995 年主要提供出稅制改革方案，提出在只有向政府救災計劃中捐款才可以免稅，但引起非營

[37] 領導力（2019 年 2 月 7 日）。什麼是 ISO 9001 品質管理系統。**領導力**，查詢日期：2020 年 2 月 15 日，取自：https://www.isoleader.com.tw/home/iso-coaching-detail/ISO9001。
[38] 基督教芥菜協會（2019 年 9 月 10 日）。芥菜種會榮獲 ISO 9001 品質管理系統認證。查詢日期：2020 年 2 月 15 日，取自：https://www.mustard.org.tw/tab/518/id/2235。
[39] 勵馨 25 週年專題，查詢日期：2020 年 2 月 15 日，取自：https://www.taiwanngo.tw/p/16-1000-22016.php?Lang=zh-tw。

DOI:10.6814/NCCU202001790

利組織的不滿，認為非營利組織應該有一個認證組織，確認非營利組織的合法性、公信力與透明度，只有通過認證的非營組織才能接受受捐贈組織的地位，而且捐贈給這些組織，才享有減稅的優稅（楊錦輝，2006：13）。為應對這一挑戰，由全國最大的六個非政府組織網絡組成菲律賓非政府組織認證委員會（The Philippine Council for NGO Certification , PCNC）。在 PCNC 與政府進行多場會議和磋商之後，財政部和 PCNC 簽署一份協議備忘錄（MOA），如果這些非政府組織符合認證的最低標準，PCNC 的認證將作為國家稅務局（BIR）的基礎，授予獲得 PCNC 認證的非政府組織機構免稅的地位，這一安排作為政府和非政府部門之間的夥伴關係的新模式[40]。

菲律賓非政府組織認證委員會屬於私人、志願、無股份的非營利組織，作為服務型的組織，主要的功能是對符合財務管理及責信標準的菲律賓非營利組織進行認證。委員會的目標，包含：（1）為滿足既定最低標準而提供透明責信的非政府組織提供認證機制；（2）根據《全面稅制改革方案》提供的誘因，鼓勵私部門參與社會發展：（3）致力於模擬與整合非營利組織提高服務品質的標準；（4）提供 GO-NGO 合作與互補機制。由此可知，委員會的存在是為了提高菲律賓非政府組織的效率，以使它們變得越來越負責、更可靠、更有能力為有需要的人提供服務，並有助於建立捐款文化[41]。得注意的是，委員會所要努力不只是為捐款人爭取減稅而已，更重要的是提升專業主義、公信力與將資訊公開給 NGO 的成員、與菲律賓的非營利部門，以協助國內外贊助機構與個人的捐款決策（楊錦輝，2006：13）。

最後，評估的標準有組織願景與使命、治理、管理、方案執行、協力網絡等面向[42]，而委員會認證的流程，包含：（1）從組織官網下載與完成組織表格與認證申請表；（2）申請單位檢送申請表與訂金；（3） PCNC 請申請單位填具調查表一式四份，並支付尾款；（4）評估小組進行現場訪視進行評估；（5）評估小組的組織評估結果，如果未發現重大缺陷，將提將評估報告，反之

[40] 106 年青年新南向國家國際事務人才研習團成果報告--泰國菲律賓團，查詢日期：2020 年 2 月 18 日，取自：https://iyouth.youthhub.tw/upload/file/20170912174311772170048.pdf。
[41] 菲律賓非政府組織認證委員會網站，查詢日期：2020 年 2 月 18 日，取自：https://www.pcnc.com.ph/aboutus.php
[42] SIMPLIFIED ORGANIZATIONAL SELF-ASSESSMENT GUIDE FOR NGOs/FOUNDATIONS，查詢日期：2020 年 2 月 18 日，取自：https://www.pcnc.com.ph/admin/downloads/Simple%20Self-Assement%20Tool.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

則將 PCNC 管理層進行討論，並通知申請單位進行改善；（6）PCNC 秘書處將評估報告提交 PCNC 董事會審議；（7）通過認證的組織，PCNC 秘書處填寫受證結果，送交國稅局，而國稅局發給非營利組織受捐贈組織證書[43]。由此可知，委員會藉由評估、認證、授證（evaluation/ accreditation/ certification）的過程，提供申請者自我評估，和透過同儕機構的協助持續改善的機會。由 PCNC 認證亦給予外界一個「好管家」（seal of good housekeeping）的印象，有助於贊助者和觀望中的捐款人可以考慮要支持那個機構（鄭讚源，2006：64）。

二、巴基斯坦慈善中心

由於巴基斯坦非營利組織成長快速，引起社會大眾的關切，無論是個人或是團體捐款人都關心非營利組織的責信、財務透明、與目標達成的績效。通過組織認證，即代表該組織有完善的財務管理制度、良好的內部稽核管理，和充分的財務揭露，有助於非營利組織向社會大眾徵信。另一方面，政府提供非營利組織多項優惠與准予免稅，但缺乏審查非營利組織的績效機制，認證系統即是提供國稅局有關非營利組織的行為是否符合相關法令規定，同時能調整國稅局中央主管機關主觀的判斷，有助於地方性組織申請成立為非營利組織（鄭讚源，2006：64；楊錦輝，2006：15）。總而言之，為了應對國家有時對非營利部門施加的巨大壓力、需要一種為非營利組織和捐助者提供稅收優惠的機制，以及非營利組織必須提高工作品質和公眾的認識，因此引發對非營利組織的集體自我責信討論與實驗（Sidel, 2010: 1050）。

巴基斯坦慈善中心（Pakistan Centre for Philanthropy, PCP）成立於 2001 年，為非營利性政府支持組織。PCP 的認證是以過去三年中 INGO 的功能和績效的審查，評估過程會根據 PCP 設定的標準進行審查，同時證明申請組織符合國稅局認定的標準，而此認證是由申請組織自願提出申請，但不保證非營利的資格身分，資格身分的認定主要是以國稅局決定。PCP 的認證標準包含組織結構、

[43] PHILIPPINE COUNCIL FOR NGO CERTIFICATION NGO/Foundation Certification Process，查詢日期：2020 年 2 月 18 日，取自：https://www.pcnc.com.ph/admin/downloads/THE%20PCNC%20CERTIFICATION%20PROCESS%20-%20Sept.%201,%202016.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

財務、內部治理、方案績效等，且對申請組織提供的資訊的準確性不負相關責任[44]。

在認證過程方面，包含：繳交線上申請表、初步文件審查、評估小組進行實地訪視、提供組織初步評估報告、最終由獨立認證審查委員依據評估小組的評估報告作出是否通過認證的決議。最後，認證的好處有通過認證有助於機構取得免稅的資格、有助於增加國內外資源、強化組織的治理能力、績效及能力建構，以及建立非營利組織的信譽，以取信取社會大眾[45]。

三、台灣公益團體自律聯盟

台灣公益團體自律聯盟為促進社會大眾對非營利組織的認識及信任、協助捐款人瞭解非營利組織運作狀況，同時鼓勵非營利組織承諾並實踐組織的使命及責信要求，在 2005 年 10 月 21 日正式成立，並訂定宗旨為：推動公益團體財務透明，募款誠信，服務效率，良善治理。另提出以下五點具體努力目標：推動簽署「公益團體自律公約」、成立「公益團體自律聯盟」、設置「公益團體自律聯盟」資訊平台、聯盟團體相互協力、彼此扶植[46]。

目前截至 107 年底共 249 家有效會員團體，加入自律聯盟的非營利組織會員，除簽署自律公約、遵守自律規範外，每年均需公告財務及工作報告於自律聯盟網站，從聯盟年度報告顯示，106 年度團體會員繳交 106 年度財務及工作報告的情形來看，符合主管機關要求有 237 家，不符合主管機關要求有 9 家，尚未繳交的有 3 家，秘書處亦針對 237 家提供的報表進行檢核，其中有 228 家檢核無誤後上傳官網，9 家財務報表待補正。

另一方面，聯盟自 2013 年起彙整國內各主管機關與各國非營利組織之責信指標，在 2014 年開始進行聯盟團體試作，經委員會討論修正完成「台灣公益團體責信標準-自我檢核表（第四版）」[47]，以自律為基礎作為台灣非營利組織的

---

[44] 巴基斯坦慈善中心網站，查詢日期：2020 年 2 月 20 日，取自：http://www.pcp.org.pk/ingo.html。

[45] 巴基斯坦慈善中心網站，查詢日期：2020 年 2 月 20 日，取自：http://www.pcp.org.pk/benefits.html。

[46] 台灣公益自律聯盟網站，查詢日期：2020 年 2 月 20 日，取自：https://www.twnpos.org.tw/about/about_1.php。

[47] 台灣公益團體自律聯盟網站，查詢日期：2020 年 2 月 20 日，取自：http://www.twnpos.org.tw/about/about_4_3.php。

DOI:10.6814/NCCU202001790

自我檢核依據，並增加捐款人的責信認知，自我檢核表包含：（1）組織非營利原則：堅持不分配結餘給予組織運作相關人員；（2）組織治理與監督：符合組織法展的決策機制與管理制度、理監事會承諾負責監督組織管理及財務預算、發揮治理監督功能；（3）募款誠信：組織承諾將募款成本控制在合理的範圍內，並對募得款項之捐款資料辦理徵信；（4）服務績效：願意訂定具體服務項目指標，提供合適評估方法，展現服務效益；（5）財務透明：組織願意每年公布年度收入與支出，提供正確及時的財務報告，並接受監督與諮詢，定期公開經費流向；（6）資訊公開：組織願意公開業務相關資訊，並讓社會大眾容易取得；（7）利益迴避：與組織運作相關的人員均主動迴避任何與個人利益輸送，並且在這些項目下再分成基礎項目與進階項目，會員團體依組織個別情況填寫，此作為提升機構效能之檢核點。自 2015 年起由非營利組織的會員進行線上填寫自我檢核表，以在 2016 年自我檢核表的結果顯示，相較於 2015 年，除「組織非營利原則」持平以及「募款誠信」略低，其他所有項目皆有提升，尤其在「財務透明」、「資訊公開」、「服務績效」提升更為顯著[48]。

此外，聯盟亦有提供深化台灣責信環境服務方案，包含：辦理非營利組織社會影響力評估工作坊、動物保護團體輔導計畫、傳善獎的辦理（台灣公益自律聯盟工作報告，2017）。其中，傳善獎為企業委外獨立評估機制的一種模式，震旦集團創辦人陳永泰先生捐出個人持股成立公益信託，希望可以真正幫助到弱勢族群，所以從 2015 年開始第一屆傳善獎。

設立傳善獎的理念是為了最有效率的回饋社會，並且有鑑於資源一般集中在大型社福機構，讓一些中型社福機構做得很好，但因缺乏知名度，造成募款困難，因此陳永泰公益信託創立「傳善獎」，並邀請具公信力機構擔任協辦單位，讓這些中型社福機構參賽，藉由具公信力機構的專業審查後，最終得獎者將獲得來自公益信託贊助長期穩定經費，讓這些專業機構能夠專心做專業的事，也期望這些中型機構成長茁壯、知名、具公信力，對未來的募款能力也有所幫助[49]。第四、五屆傳善獎評審單位均邀請台灣公益團體自律聯盟辦理事前評審及事後訪視。台灣公益團體自律聯盟從責信標準出發，掃描組織現況，再

[48]台灣公益團體自律聯盟（2017）。106 年度工作報告，查詢日期：2020 年 2 月 20 日，取自：http://www.twnpos.org.tw/upload/about_report/1804121517210000001.pdf。

[49] 陳永泰公益信託網站，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：https://www.auroratrust.org.tw/?page=award&id=14

DOI:10.6814/NCCU202001790

針對申請組織類型、提案服務內容等屬性，邀請跨領域之專家、計劃相關之利害關係人、社會設計師等，自組織管理與計劃實作兩大面向區分，加入審查與輔導執行過程；同時，橫向建構學伴學習群組，以擴大組織創新想像，及達到社會影響力展現[50]。

四、台灣中華聯合勸募協會

「聯合勸募」的方式最早起源於 1873 年的英國，在利物浦市 20 幾個社福團體統一合辦慈善募款活動。1887 年，美國丹佛市首先跟進，如此的募款方式進而在西方國家蓬勃發展（陸宛蘋等，2016）。中華社會福利聯合勸募協會在各界專業人士籌備下於 1992 年 10 月 17 日成立，並確立兩個最主要的理念：一方面有效監督善款運作；一方面作為專業籌資機構，讓全國中小型社福團體能夠安心進行社會服務[51]。

聯合勸募邀請多元領域專業人員擔任審查志工，除為了合理分配資源外，也期待透過審查與期中督導、稽核等機制，以書面、面對面、會議等形式，進行組織與服務層面的評估與監督，以求責信的展現。評估的面向包含需求評估、資源盤點、方案標的具體程度及其與需求間的關係、服務輸送過程中的專業展現與管理、服務結果的評估與成效、整體計畫執行進度、補助款如實運用等，社福團體可從審查志工獲得相關建議與回饋，據之調整計畫的架構與執行策略、優化服務輸送流程，甚至從方案層次向上影響組織管理方式，而對缺乏專業督導資源、沒有健全督導系統的弱小組織來說，聯合勸募這樣的介入機制為一種接受正式督導資源的機會[52]。

整體而言，中華社會福利聯合勸募協會在獲得民眾捐款後，透過審查、分配、督導等程序，將捐款分配給福利機構。而福利機構對於中華社會福利聯合勸募協會以及捐款大眾，都負有責信，由此可知，聯合勸募統一且合理地運用社會各界的善款，並代替捐款者監督善款運用情形。另一方面透過審查委員的

[50] 陳永泰公益信託網站，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：https://www.auroratrust.org.tw/?page=award&id=14&aid=4。
[51] 中華聯合勸募協會網站，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：https://www.unitedway.org.tw/about.aspx#fdce0cf3-e054-4a5e-8a63-01a635574a9a。
[52] 中華聯合勸募協會網站，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：https://www.unitedway.org.tw/works.aspx。

DOI:10.6814/NCCU202001790

監督和輔導機制，協助社福團體推出更完善的服務，讓更多弱勢朋友因此受惠（陸宛蘋等，2016：15）。

五、台灣海棠文教基金會

海棠文教基金會成立於 1993 年 10 月 17 日，主要的任務在於從事非營利組織人才培育、組織發展、創新計劃、兩岸交流、災害救助與重建等工作[53]，例如：在人才培育方面，基金會提供理論與實務的非營利組織人才培訓課程，提昇非營利部門管理人員的職能，以協助非營利組織健全發展；在組織發展方面，多年來透過政府的委託協助財團法人從法制、財務、會務及業務面健全發展，如 2006 年起接受辦理衛生福利部委託辦理「衛生財團法人輔導暨評核作業計畫」，成為衛生福利部 10 年來成功輔導衛生財團法人的重要夥伴，海棠基金會扮演的關鍵中介組織角色（陸宛蘋等，2016），在輔導成效方面，在短期中，建立行政監督規範、年度報核資料繳交率提高、財務報表編制正確率提高；在中期時，董事會運作發揮功能、維持行政監督的基本要求、依據捐助章程設立目的以推展目的事業；在長期方面，組織穩健經營與發展、依據捐助章程積極推動目的事業、因應社會環境創新服務[54]。

此外，基金會近年來更接受個別組織的委託，協助組織建立內部制度、自我評估、策略規劃等，讓非營利組織在經營管理上能夠更有效率（海棠 20 周年會刊）。在創新計畫方面，從基金會近 3 年的工作報告來看，包含：委辦介惠社會福利慈善基金會第三方評估機制計畫、承辦宜蘭縣第三部門發展中心[55]。

六、台灣公益責信協會

公益責信協會致力於促進公益團體財務透明及治理能力提升，協會的工作計畫包含：維護聰明公益資訊平台、撰寫 NPOst 及社企流專欄、撰寫公益觀察

[53] 海棠文教基金會網站，服務成果，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：http://www.npocenter.org.tw/app36/serviceView/list。
[54] 海棠文教基金會網站，組織輔導，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：http://www.npocenter.org.tw/app36/projectView/detail/10520。
[55] 海棠文教基金會網站，歷年工作報告，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：http://www.npocenter.org.tw/app36/cognitionView/detail7。

DOI:10.6814/NCCU202001790

報告、提供公部門及 NPO 諮詢、研究公益相關專題、發展透明度指數等[56]。值得注意的是，中研院資科所陳昇瑋博士擘畫建置的「聰明公益資訊平台」已於 2017 年正式上線，並擷取、比對並整合了台灣公益組織的公開資訊，2018 年起由協會主責維護及發展，此平台的特點是提供入口網站的功能、更有效率地傳遞資訊；開放公眾編輯、集眾人之力，並且已有中小型機構積極上線維護該機構的資訊，希望可以緩解公益部門「大者恆大」的現象，並解決非營利組織「資訊不對稱」及「資源不對稱」問題（公益責信協會工作報告，2017）。

在平台中會列出所組有團體的成立年份、地址、收入、支出、餘絀、基金及餘絀、費用率、收入變動率、淨值變動率、業務費用率等，部分團體會提供公開徵信與財務報告，並且會有資訊透明度的評分，主要根據現有的資料即時計算每個 NPO 的資訊透明度，資訊透明度的計算的重點在於估計每項資訊的權重，主要採用逆向文件頻率（Inverse Document Frequency, IDF） 的原則，越常見的資訊，權重越低；反之，越少見的資訊，權重越高[57]。

根據平台的數據資料顯示，2018 年被瀏覽最多次的公益組織相當多元，前 20 名有大約一半是社團法人、協會或合作社，不過度偏重知名的大型基金會，顯示平台確實發揮資訊傳遞的功能，讓中小型組織得以低成本、有效率地揭露資訊，而社會大眾也有更便利的入口（公益責信協會工作報告，2018）[58]。

七、中國瑞森德公司

中國瑞森德是一家專業的諮詢管理機構，專注於企業社會責任策略諮詢與報告編寫、公益項目諮詢與管理及評估、基金會諮詢，其工作項目主要包括研究、諮詢、執行和培訓[59]。瑞森德透過與政府部門、商業機構、公益組織、媒體、公眾展開全方位的合作，為客戶提供專業、客觀的建議。公司亦關注慈善資源如何有效率、準確地流向最有需要的社區與民眾，因此運用專業能力，幫

[56] 公益公益責信協會（2017）。2017 年度報告電子書，查詢日期：2020 年 3 月 10 日，取自：https://www.apa-tw.org/node/55。
[57] 聰明公益資訊平台網站，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：http://www.smartdonor.tw/transparency.php。
[58] 公益公益責信協會（2018）。2018 年度報告電子書，查詢日期：2020 年 3 月 10 日，取自：https://www.apa-tw.org/node/55。
[59] 中國發展簡報網站，查詢日期：2020 年 4 月 16 日，取自：http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/org3075/。

DOI:10.6814/NCCU202001790

助顧客有效率地開展公益項目，並對公益項目績效進行監測與評估。例如：2011 年 9 月中華少年兒童慈善救助基金會正式委託瑞森德公司作為獨立評估組織，對童緣資助方案本身的模式、實施和成效以及受助機構項目運作和成果、受助機構項目資金的使用情況進行評估[60]。

在 2011 年青海格桑花教育救助會爆發公信力危機，主要原因包含：（1）組織會員名單存在虛假捏造，使組織身分的合法性備受質疑；（2）理事會未經選舉就宣告成立並行使決策權，備受社會公眾質疑；（3）組織存在內部業務交易、財務數據混亂的問題促使危機到達頂峰，因此，聘請專業、獨立的瑞森德公司對組織運作以及內部管理的合規性等問題行進評估，由該公司扮演獨立評估機制，並由南都公益基金提供評估資金支持，進行化解非營利組織公信力危機[61]。由此可知，瑞森德公司作為獨立評估組織者，不論是從評估的主體還是從評估的資金，都獨立於評估對象，以確保評估的公正客觀性。再者，瑞森德公司採用專業化的評估，全面對非營利組織的管理和公益性、合法性等方面進行評估。

第三節　教育領域的獨立評估機制個案

在日本負責大學評鑑的「認證評鑑機構」必須是具有公信力的第三方機構，要成為認證評鑑機構之前，必須依據文部科學大臣所公布的「認證基準」向文部科學省申請認證，並透過文部科學省的諮詢機構「中央教育審議會」的審議取得認證，才具有實施大學評鑑的資格。整體而言，日本的大學評鑑主要是透過「第三方評鑑」的概念，政府文部科學省主要掌握評鑑機構的品質與控管，以及對於最後評鑑結果的審核權，並透過大學評鑑機制，更加客觀地掌握每個大學的整體狀況與問題。目前取得大學評鑑認證的主要三大機構：獨立行政法人大學改革支援、學位授與機構、大學基準協會與日本高等教育評價機構（梁忠銘，2013）。因此，本研究將挑選此三個外部獨立評估機制組織進行個案介紹。

[60] 第三方評估公司：瑞森德簡介，查詢日期：2020 年 2 月 22 日，取自：http://gongyi.sohu.com/20120223/n335572999.shtml。

[61] 中國發展簡報網站，查詢日期：2020 年 3 月 10 日，取自：http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-13525.html。

DOI:10.6814/NCCU202001790

在我國方面，根據我國大學法第 5 條規定「大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項，進行自我評鑑；其評鑑規定，由各大學定之。教育部為促進各大學之發展，應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為學校調整發展之參考；其評鑑應符合多元、專業原則，相關評鑑辦法由教育部定之」，目前已獲教育部認可之國內專業評鑑機構有三：社團法人台灣評鑑協會、社團法人中華工程教育學會，以及社團法人中華民國管理科學學會。此外，我國亦成立財團法人高等教育評鑑基金會，主要為半官方的專責評鑑單位，本研究將介紹此四個組織的運作情形。

一、日本獨立行政法人大學改革支援・學位授與機構

日本為提升高等教育品質，提高大學競爭力，推動一系列改革，如推動國立大學法人化、大學評鑑制度等。日本 2004 年修正通過《學校教育法》，規定大學每七年必須接受由文部科學省認可的評鑑機構之評鑑，以瞭解其教學及研究、組織與管理、設施與設備是否符合要求。日本「獨立行政法人大學改革支援・學位授與機構」（National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, NIAD-QE）為文部科學省認證具備評鑑日本大學資格的三大品質保證機構之一，其組織目標包含：（1）依照 NIAD-QE 制定的《大學評估與認證標準》的標準，定期對大學進行評估，以確保大學的教育、研究與其他活動的品質；（2）透過向大學提供高品質的報告，努力為大學的教育、研究與其他活動的品質做出貢獻；（3）藉由公開評估報告，鼓勵與協助大學獲得公共的支持與認可[62]。NIAD-QE 為日本規模最大的高教品保機構，屬半官方組織，因此目前幾乎全數的日本國立大學均選擇參與 NIAD-QE 的大學認證評鑑與認可，足見該機構在日本眾多高等教育認可機構中的公信力與地位，而其評鑑的過程分述如下：

首先，在評鑑的程序方面，包含：（1）NIAD-QE 說明認證評鑑的架構與方法；（2）NIAD-QE 接受大學的評鑑申請；（3）NIAD-QE 收到大學評估申請；（4）NIAD-QE 針對大學評估的目的、內容、方法等，為外部評估人員進

[62] 獨立行政法人大學改革支援・學位授與機構網站，查詢日期：2020 年 2 月 23 日，取自：https://www.niad.ac.jp/english/unive/cea/purpose.html。

DOI:10.6814/NCCU202001790

行培訓計畫；（5）大學進行自我評估並產生自我評估報告；（6）進行自評報告或其他蒐集到的資訊進行書面分析，完成評鑑報告書初稿，小組成員並於訪評前針對初稿進行意見交流，評鑑小組在實地訪評前對受評學校之整體概況已具初步共識，在實地訪視時，以補充書面不足的資訊；（7）小組委員會彙整書面分析和實地訪視的結果，並撰寫評鑑結果初稿；（8）NIAD-QE 將評鑑結果初稿通知大學，以使其有機會發表意見。針對未通過的決定提出異議者，委員會將設立審查小組處理。（9）評鑑結果由委員會定稿，並公布最終評估結果報告[63]。

第二，評鑑成員的組成方面，NIAD-QE 機構內部設有研究開發部門支援相關的評鑑研究工作，該單位人員是以學術人員身份聘任，包括教授、特任教授、准教授、助教及客員教授等多位正職及兼任研究人員；研究團隊在認證評鑑方面的研究，包括歷年基準適切性調查、評鑑結果影響評估、評鑑報告內容分析及 CEA 後設評鑑等，研究結果為下一週期評鑑基準修改及做法調整的重要參據。除此之外，NIAD-QE 評鑑基準及認可活動除了力求客觀及循證為基礎，以提供具公信力的結果及具體的改進參據外，也視不同文化脈絡與需求進行基準內容與認可方式的調整，以提供符合時宜且能發揮評鑑功能的機制（李懿芳，2018）。

最後，為了確保評估的透明度，大學的自評報告與結果均公布於網路上，並且網站資訊建置完善，業務相關資料皆已雙語化，包括評鑑業務相關文件、評鑑實施計畫、評鑑基準、作業程序等，為其在評鑑業務的推廣及國際交流接軌上建立良好基礎（許品鵑等，2017；莊文忠，2018）。

二、日本公益財團法人大學基準協會

日本公益財團法人大學基準協會（Japanese University Accreditation Association, JUAA）是高等教育的自願組織，成立於 1947 年，當時國、公、私立大學 46 校發起，仿效美國的認證團體所成立的一個自主獨立的大學團體，目前是以評鑑私立大學為對象的重要民間團體機構。組織目的就是透過正式會員機構的自願努力與相互協助，以確保與提升大學教育品質，協會的工作項目有

[63] 獨立行政法人大學改革支援・學位授與機構網站，查詢日期：2020 年 2 月 23 日，取自：https://www.niad.ac.jp/english/unive/cea/process.html。

DOI:10.6814/NCCU202001790

對高等教育機構進行外部獨立評估機制、建立高等教育機構的評估標準、進行高等教育研究、為提高高等教育機構品質提供建議與支持、舉辦研討會等[64]。協會成員分為正式會員與贊助會員兩種，在滿足《大學評估標準》的各項系列的基礎上，只要大學提出申請然後進行簡單審查後在協會進行登記，即可成為贊助會員。從贊助會員成為正式會員必須通過協會的認證，在學校提出的自我評價的基礎上進行嚴格審查達標後方能成為正式會員[65]。

日本大學基準協會在評鑑流程方面，包含：（1）申請大學根據協會建立的大學評估標準進行自我評估，並且根據自評結果撰寫自評報告，也準備相關資料當作佐證；（2）根據大學提供的自評報告進行書面分析，並且知會大學有關書面自評報告不確定之處問題，以及現場訪視時可所需要的其他資料；（3）根據自評報告的結果進行現場訪視，現場訪視的目的主要是蒐集相關資訊，以確保書面分析的準確性與有效性，同時與大學的相關成員討論與訪問，以確定其在教育、研究、品質上所做的努力；（4）大學認證委員會根據書面與現場訪視的初審結果發送給大學，如果對於初審結果有疑慮或是存有錯誤事實，大學可以陳述意見，再由大學認證委員會討論是否採納該意見，並進行最後評估結果的判定；（5）理事會確定大學認證結果後，將由協會將認證結果通知給大學、向主管機關報告，並且將結果公布於協會網站；（6）大學提交進度報告，針對需要改進的事項提出說明；（7）審查進度報告，並通知與公布審查結果，進度報告由大學認證委員會下的進度報告審核小組委員會進行審核，大學會收到有關審核結果的通知，也會公布於網站[66]。

在評估結果方面，主要依據評估結果給予不同評級，包含：S 表示在非常有利的情況下，以大學標準為基礎，並以達到倡議目標和宗旨的較高標準；A 表示在有利的條件下，以大學標準為基礎，並透過適當的行動達到使命和目的；

[64] 日本公益財團法人大學基準協會網站，查詢日期：2020 年 2 月 23 日，取自：https://www.juaa.or.jp/en/outline/mission/。

[65] 每日頭條（2019 年 9 月 20 日），日本的高等教育質量保障體系。**每日頭條**，查詢日期：2020 年 2 月 23 日，取自：https://kknews.cc/education/zpvn3eq.html。

[66] University Accreditation Handbook，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.juaa.or.jp/en/common/docs/accreditation/handbook_university.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

B 表示未達成某些大學標準，需要進一步努力才能實現目標和宗旨；C 表示未達成許多大學標準，要進行大幅度改進才能實現任務和目的[67]。

三、日本公益財團法人高等教育評價機構

日本高等教育評價機構（JIHEE）的前身為日本私立大學協會，在 2000 年附設私學高等教育研究所進行「大學評價 SYSTEM 研究」開始，後於 2002 年，日本私立大學協會總會決議設立第三方評價機關，2004 年取得文部科學省的設立許可並在 2005 年開始執行認證業務，成為日本辦理私立大學品質保證認證單位之一（梁忠銘，2013）。根據何佳郡等（2020）所撰寫日本公益財團法人日本高等教育評價機構參訪交流紀實資料中，可以發現日本高等教育評價機構的評鑑過程與委員的組成，茲分析如下。

首先，在評鑑委員來源方面，協會的評鑑委員資料庫來源皆有部分來自大學推薦，最後的評鑑委員可由判定委員會推薦；其次協會亦有針對評鑑委員進行一日的培訓課程，除了培訓新任委員和強化已參與過評鑑之委員的評鑑知能，更讓委員針對學校進行小組討論，提前了解學校概況、交換經驗與意見，凝聚評鑑小組的共識。此外，評鑑委員對評鑑工作有相當高的認同感與使命感，並且嚴格遵守評鑑倫理，不對外公開本身擔任某校評鑑委員，專注於對學校提供建議，協助學校改善績效。

其次，在協會經費來源方面，主要來自會員學校之會員費及被認可學校之認證費用，若為會員學校接受認證，按照其大學規模計算費用，除基本費用 1 個大學約 60 萬元外，每個大學部加收約 15 萬元、每個研究所加收約 7.5 萬元。

最後，在評鑑過程與結果方面，協會對對學校和評鑑委員分別編有詳細的實施計畫手冊，包含：評估效標說明撰寫、校務評鑑各階段時間和使用表格、評鑑現場座位表參考範例、流程議程參考範例等。協會評鑑結果認定程序皆分為兩階段，除由實地訪視小組進行認可結果之建議外，後續皆提至判定委員會進行整體綜合討論後，做出最終決議，另也提供實地訪評報告初稿給受評單位進

[67] University Accreditation Handbook，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.juaa.or.jp/en/common/docs/accreditation/handbook_university.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

行申復之申請。最後將校務評鑑結果分為「符合」及「未符合」，通過效期為 7 年，評鑑結果若非符合之學校，2 年後將進行追蹤。

四、台灣財團法人高等教育評鑑基金會

教育部於 2005 年與全國大專校院共同籌組成立高等教育評鑑中心基金會，成為政府捐助財團法人之高等教育評鑑專責機構，透過第三方外部評鑑的執行，協助國內大專校院辦學品質持續提升，基金會的業務項目包含：（1）協助政府與大專校院推動高等教育評鑑與品質保證事宜；（2） 接受國內外機構委託高等教育評鑑與研究事宜；（3）推動與國外品保機構及國際組織合作交流事宜；（4） 協助政府規劃與執行各類高等教育專案計畫等[68]。另一方面，協會為了建立評鑑機關的自我公信力，從 2008 年起推動評鑑行服務之標準化制度，通過每三年一次的換證重審稽核以及續評驗證，如 2019 年 9 月通過 ISO9001: 2015「大專院校評鑑行政作業管理及服務」與 ISO27001: 2013「綜合業務處機房及品質保證處評鑑行政作業之資訊安全管理」認證，希望能達到滿足不同需求方（包括政府機構、大專校院、評鑑委員、學生、家長與社會民眾）要求之品質目標，並且完成專業品保組織之發展任務[69]。具體來說，基金會的評鑑業務有校務評鑑、系所委託辦理品質認證、系所自辦品質保證認證、系所評鑑、大學校院自我評鑑、專業評鑑機構認可與境外評鑑。

隨著財團法人高等教育評鑑基金會對於系所與校務評鑑的實施，社會出現不少批評的聲音。這些聲音大致分三類：第一類要求檢討評鑑方法的適當性，特別是評鑑指標的多寡、量化、一元化，以及一體適用的問題，甚至大學校院的評鑑作業負擔。第二類是對評鑑委員的遴選及專業知能的疑慮，認為已經影響高教評鑑品質。第三類則是不滿意評鑑結果的運用，尤其教育部對未通過評鑑系所採取減招二分之一的懲罰。面對批評與指教，教育部及高教評鑑中心的回應都相當友善，例如：2015 年《大學法》修正時，除增訂評鑑應納入多元、專業原則外，更直接刪除評鑑結果作為經費補助的參考。高教評鑑基金會除建立評鑑人才庫及改進評鑑委員遴選和訓練課程外，在第二週期校務評鑑更大幅

[68] 財團法人高等教育評鑑中心基金會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.heeact.edu.tw/1151/1155/1157/3592/。
[69] 財團法人高等教育評鑑中心基金會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.heeact.edu.tw/1151/1155/1299/1312/4246/。

DOI:10.6814/NCCU202001790

簡化評鑑項目及核心指標，並且採用雲科大校庫資料以減少大學校院準備評鑑的負擔等（江東亮，2018）。

本研究以近期 107 年度第二週期大學校院校務評鑑實施計畫（2017~2018 年）為例，以瞭解基金會如何進行獨立評估的過程，茲分述如下。

在 107 年度第二週期大學校院校務評鑑實施計畫方面，首先，評鑑的目的方面，評鑑的目的在於確保學校能完善內部品質保證作為，並能持續不斷精進，因此藉由自我評鑑與外部評鑑委員實地訪評，確認有關校務運作品質之各項作為能有助於達成學校之設立宗旨與目標，並展現其辦學成效與善盡社會公民的責任。藉由評鑑結果的分析，提供高等教育發展意見，以為政策參考。

在評鑑時程與委員組成方面，評鑑的時程規劃分為：前置作業階段、自我評鑑階段、實地訪評階段、結果決定階段、後續追蹤階段。在自評階段方面，受評學校根據評鑑項目規劃自我評鑑機制，以進行自我評鑑相關事宜，並提交自我評鑑報告做為實地訪評之依據；在實地訪視階段，由專業同儕組成實地訪評小組，進行實地訪評工作，在評鑑委員的組成人數主要依各校學生人數規模而定。評鑑委員遴聘以具有高等教育機構校務行政經驗之教授或具教育評鑑專業之學者專家為優先考量，並適時加入相關業界代表。每一個評鑑委員在同意擔任評鑑委員時，必須同時簽署「評鑑委員評鑑倫理與利益迴避同意書」，以確保整個實地訪評過程之客觀性與公平性。

在評鑑認可程序方面，主要採認可制精神，評鑑結果將分為「通過」、「有條件通過」及「未通過」三種認可結果，認可有效期限為 6 年。同時，認可結果經二階段審議程序（含實地訪評小組認可結果建議、認可審議委員會決議），並召開董事會提出認可結果報告案後，將提報教育部做為擬定相關政策之參考依據[70]。

[70] 財團法人高等教育評鑑中心基金會（2017 年 4 月），107 年度第二週期大學校院校務評鑑實施計畫，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.heeact.edu.tw/media/12034/107%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E9%80%B1%E6%9C%9F%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E9%99%A2%E6%A0%A1%E5%8B%99%E8%A9%95%E9%91%91%E5%AF%A6%E6%96%BD%E8%A8%88%E7%95%AB.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

五、台灣中華工程教育學會

中華工程教育學會（IEET）成立於 2003 年，為一非官方、非營利的社團法人。IEET 是國內首家受教育部認可的專業評鑑機構，針對教育部認可國內大學校院、科技大學、技術學院及專科學校，授予副學士、學士、碩士或博士學位之學程進行認證。有關於學會的認證規劃，彙整如下[71]。

首先，在認證的目標方面：IEET 推動的教育認證是一項非政府、同儕間的審查機制，主旨為以學生學習成果為導向（Outcomes-based），確保系所的教育品質，亦即其培育學生的成果。系所自願參與此一週期性的審查工作，佐證其持續滿足 IEET 認證規範要求。IEET 認證的訴求並非比較、排名，而是確認系所能夠持續達成其自訂的教育目標及其畢業生具備專業所需的核心能力，進一步而言，IEET 認證鼓勵以系所為本位，透過認證機制維繫教育品質並追求持續改善[72]。

其次，在認證程序方面，依據協會所訂定工程及科技教育認證施行細則中，說明認證程序，包含：（1）認證申請：訊息公告、申請流程、認證團及編審委員組成等作業；（2）審查與實地訪評：自評報告書審查及實地訪評等作業；（3）認證結果決定：認證意見書撰寫與議決過程、認證結果公布、申訴等作業[73]。而認證委員的選擇方面，根據中華工程教育學會認證委員會認證團成員選任細則，認證委員須至少全程參與過一次 IEET 辦理之認證委員研習會，並依據其服務單位性質，另須具備下列資格之一：（1）學術界：國內（外）資深教授；（2）產業界：產業界具備十年以上之實務經驗者、曾擔任行政管理職務者；（3）財團法人研發機構：曾擔任組長（含）以上或資深工程師之職務者[74]。

另協會的內部成員及認證團成員必須於提名前簽署利益迴避與保密協定書，如果認證團成員於審查前須確實做好身分保密，並避免與受認證學程直接接觸；認證結果公告前，亦須避免受邀至受認證學程及其校方進行認證相關專

[71] 中華工程教育學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.ieet.org.tw/。。
[72] 中華工程教育學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.ieet.org.tw/Pages/ArtMDoc.aspx?dirno=0102010000000000000000000000000000。
[73] 中華工程教育學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.ieet.org.tw/Pages/ArtMDoc.aspx?dirno=d4b88e82-672a-4c06-b50f-62e8121433f。
[74] 中華工程教育學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.ieet.org.tw/Pages/ArtMDoc.aspx?dirno=9d693759-b6f6-4172-bc99-73416134df0e。

DOI:10.6814/NCCU202001790

題演講或活動；與受認證學程具備關係者，須事先主動告知且迴避，不得擔任該學程之認證團成員[75]。

最後，在認證的費用與結果方面，認證費用分為「認證申請費」、「審查與實地訪評費」及「認證證書年費」三種。認證結果主要分成「通過認證」、「補件再審」，及「不通過認證」。 其中，通過認證又分成四種結果，分別為（1）有效年限為六年，下次週期性審查；（2）有效年限為三年，且須於期中審查時再實地訪評；（3）有效年限為一年；（3）準通過認證：受認證學程於審查時尚未有畢業生，經審查後若其整體規劃符合認證規範要求，將獲得準通過認證[76]。通過認證學程於協會網站公告認證結果，但不會公布認證團成員（含認證團聯絡人）及完整之認證意見書[77]。

六、台灣評鑑協會

社團法人台灣評鑑協會以發展及推廣評鑑知識與技術並提供評鑑服務為宗旨，並且由國內學術界、企業界從事相關事務人士共同組成，致力發展公開、透明、合理之評鑑機制及推廣評鑑知識，藉由外界公信力的專業評鑑團隊來輔導並鼓勵各機關團體自我改善，兼顧內在與外在品質，雙管齊下持續不斷激勵其內部再造，健全機關團體多元化發展，也是教育部認可之專業評鑑認證機構。協會主要的組織任務是提供專業評鑑服務，包含：提供評鑑相關諮詢、接受委託辦理評鑑、輔導協助建立內部品質保證機制，以及促進評鑑知識與技術之發表與推廣，包含：從事評鑑相關研究、參與評鑑相關國際組織、辦理學術研討會議[78]。從歷年的專案服務來看，主要是承接來自教育部、交通部、衛生福利部的委託評鑑專案，如科技大學評鑑、居家及社區式長期照顧機構評鑑基準及試辦案、星級旅館評鑑，由此可知，協會過去累積多年與不同領域的訪視

[75] 中華工程教育學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.ieet.org.tw/Pages/ArtMDoc.aspx?dirno=256a9891-5675-4b9a-b596-997541f8808e。
[76] 中華工程教育學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.ieet.org.tw/Pages/ArtMDoc.aspx?dirno=d4b88e82-672a-4c06-b50f-62e8121433ff。
[77] 中華工程教育學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.ieet.org.tw/Pages/ArtMDoc.aspx?dirno=0c2a27e3-82f6-4b67-ba6b-d6caff4cb8d3。
[78] 台灣評鑑協會網站，查詢日期：2020 年 3 月 2 日，取自：http://www.twaea.org.tw/about2.php。

DOI:10.6814/NCCU202001790

評鑑經驗，因此已擁有完整的顧問群，也累積各界不同專業領域之學者專家資料庫。

教育部自 106 年度起停辦大專校院系所評鑑後，台灣高等教育品質保證制度由「政府主導」逐漸轉為以「大學需求為導向」的「自願型」評鑑模式，台灣評鑑協會因應此一模式轉變而規劃的「大專校院教學品保服務計畫」，即擺脫過去制式評鑑框架，改以學校需求出發，透過相關作業程序，以「了解各大專校院教學品質現況」為首要重點，進而進行教學品保之檢視，以協助學校建立品質改善機制；亦即學校可依自身需求提出申請，台評會規劃客製化的評鑑服務內容（詹孟儒、梁淑菁，2017），而計畫的相關內容說明如下。

首先，在作業程序方面，包含：（1）前置作業：蒐集/撰寫自我評鑑報告書學校研習工作坊、學校研習工作坊、籌組評鑑委員會等：（2）實地評鑑：繳交自我評鑑報告、評鑑小組審閱/行前會議/提出待釐清事實、進行實地評鑑作業；（3）後續作業：召開評鑑報告修訂及結果確認會議、寄送評鑑報告（初稿）/提出申復說明回應、召開評鑑小組會議/完成評鑑報告/結果定稿、公告評鑑結果/持續品保服務。其次，在評鑑指標方面，協會依據教育目標，建構出核心的四大指標，但原則上系所評鑑無固定、統一且僵化的一套評鑑指標，而是由各系依據「如何做」以自訂目標，並藉由量化與質性資料的提供，證明各系辦學措施是否符合自訂的辦學目標，是否建立與落實自我改善機制。

第三，在評估委員方面，委員的組成是依據依不同專業領域及學校屬性，尋求合適之委員人選，並予充分的講習訓練；委員的角色定位在於協助學校建立自我改善機制，而非批判錯誤或指正督導；為保障學校之權益，確保評鑑工作之公正客觀，將依據學校特色提出建議委員資料庫，請學校就迴避原則提供迴避名單，以作為遴聘委員之參考，相關過程依保密原則進行，不對外公開。

最後，在評估結果方面，評鑑結果是根據受評系所呈現的各項資料綜合判斷對其教學品質進行整體評估，而非根據特定的量化指標，著重的是質量並重，而結果的呈現分成三種：通過（5 年認可）、有條件通過（1 年內追蹤評鑑，不公告結果僅通知學校）、未通過（1 年後重新評鑑，不公告結果僅通知學校）。

值得注意的是，台灣評鑑協會在 2013 年加入國際兩大高等教育品保組織，包含：「高等教育品質保證國際網絡」（International Network for Quality

DOI:10.6814/NCCU202001790

Assurance Agencies in Higher Education）及「亞太品質網絡」（Asia-Pacific Quality Network）取得正式會員資格後，已與泰國、日本、俄羅斯、紐西蘭、中國大陸及克羅埃西亞之教育品保機構簽訂合作備忘錄，建立聯合評鑑制度，除了與不同國家建立跨國認證制度，也將評鑑服務延伸至國外市場，進行國際高等教育的境外評鑑。另一方面，協會在執行「國際聯合認證」主要作業程序與一般評鑑流程相近，均包括申請階段、檢送自評報告、書面審查、實地審查、申復處理及結果公告等事項，並為充分擴散認證作業之後續廣宣效益，經認證通過之學校，認證結果除公告於合作辦理之評鑑機關網站上外，並將透過國際網絡發佈相關訊息（吳淑媛、詹孟儒，2018）。

七、台灣社團法人中華民國管理科學學會

中華民國管理科學學會於 1973 年成立以發展管理科學與管理技術為宗旨，發展的目標有舉辦各類管理研討會，有效率提昇國內管理水準；為政府各機關或企業撰擬研究計畫，以利目標達成；推動全方位企業經營管理輔導服務，健全企業體質等[79]。其中，學會在 2005 年起即籌組「華文商管學院認證」（Accreditation of Chinese Collegiate School of Business, ACCSB），延攬具有國際知名度之華裔教授，結合台灣本地資深且有代表性之學者專家共同組成 ACCSB 認證指導委員會，從 2012 年開始正式獲得教育部的授權，開展 ACCSB 認證，凡通過認證的學院系所皆可免除參加教育部所舉辦之系所評鑑[80]。ACCSB 認證參考教育部過去對系所評鑑的要求，並依據台灣管理教育的實況，訂定出認證的指標，並延攬各大學具有豐富學術行政經驗、熱心教育且願意付出心力的商管教授作為認證委員（周逸衡，2019），而其認證的過程分述如下。

首先，在認證目標方面，協助各商管學院檢討其所屬各系所、學位學程之教育目標、發展策略、教育內容、作業程序、執行成效與品保機制，另一方面

[79] 中華民國管理科學學會網站，查詢日期：2020 年 3 月 2 日，取自：https://www.management.org.tw/about.php?gid=4。

[80] http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2019/01/01/7080.aspx。

DOI:10.6814/NCCU202001790

亦提供商管教育公開之品質保證，促使各學院建立持續提升商管教育專業品質的能力，並建立社會大眾對商管專業教育的信任。

其次，認證指標方面，通過認證之申請單位必須符合教育主管單位對大學商管學院及系所評鑑要求各項「絕對指標」之基本門檻；同時也必須有能力實現各校對自身環境、市場與資源所定位的「相對指標」。

最後，在 ACCSB 的認證過程方面，分成四個階段，包含：（1）資格審查階段：決定申請單位是否適合參與認證審查並界定認證範圍；（2）認證審查階段：顧問教授審查前輔導、書面審查、實地審查、認證工作委員審查；（3）追蹤與展延階段：決定或認證單位是否能轉換認證種類及持續保有證書；（4）週期性再認證階段：決定獲認證單位的再認證結果，包含書面審查、實地審查、認證工作委員會審查、認證指導委員會決議。

第四節　小結

本研究綜合國內外有關於非營利組織與教育領域的獨立評估機制個案，以瞭解這些個案如何建立核心原則與制度設計的選擇，以作為我國非營利組織領域獨立評估機制運作的參考。

一、運作成功的核心要素

根據前述的可知，獨立評估機制的核心要素必須要符合獨立性、客觀性、專業性、透明性，這些要素也成為獨立評估機制運作成功的關鍵因素，從相關個案運作中均可發現這些要素，此外，從個案中也瞭解到如何建立獨立評估組織的權威性亦是運作成功相當重要的要素，茲分述如下。

(一)獨立性

獨立評估組織的獨立性係指組織在資金來源與評估過程的獨立性，如美國的慈善導航為了保持評估組織的獨立性，不接受來自受評機構與其捐款者的捐款，主要是以倚賴其他社會資源，並且由自行建構一套專業的評估指標進行組織績效的評估，並將評估結果免費提供給社會大眾。台灣公益責信協會建立一

DOI:10.6814/NCCU202001790

套透明化評估指標，在聰明公益資訊平台揭露非營利組織透明評估分數，讓社會大眾亦可在平台上取得相關資訊，協會也未收取受評組織的相關費用。

再者，有些獨立評估組織主要是提供績效評估或輔導訪視等專業服務，如台灣評鑑協會、台灣海棠文教基金會、台灣公益自律聯盟由政府或企業提出委外評鑑或輔導訪視的需求，評估的資金來源並非來自受評對象，因此與受評對象不具利益上的關係，並由獨立評估組織自行建構或或與需求方共同討論出評估的標準，因此在績效評估過程上保持一定的獨立。而有些獨立評估組織主要是提供認證，如日本公益財團法人高等教育評價機構、台灣中華工程教育學會、美國馬里蘭州非營利組織聯合會、德國社會議題研究中心、國際標準組織、菲律賓非政府組織認證委員會、巴基斯坦慈善中心等，這些認證組織會向申請組織收取相關認證費用，但因這些認證組織主要是以非營利組織的組織型態成立，因此資金來源多元化，可能來自社會大眾捐款、會員費、政府補助等，因此可以保有獨立評估組織在認證評估上的獨立性。

(二) 客觀性

在客觀性方面，由於獨立評估組織屬於外部評估者，比較不會受到內部情感或利害關係所影響，得以保持評估過程與結果的客觀性，而客觀性的建構關鍵在於評估委員，一般獨立評估組織的評鑑或認證委員的組成來自該領域的專家或採取同儕評鑑，並且會簽署評鑑倫理與利益迴避同意書，以確保評鑑過程公平客觀。如台灣財團法人高等教育評鑑中心基金會為在大學校務評鑑的過程中，為確保評鑑之公信力，保證整個評鑑過程之公平無私，訂定有評鑑倫理與利益迴避同意書，由評鑑委員簽署。台灣中華工程教育學會的內部成員及認證成員也必須在評鑑前簽署利益迴避與保密協定書，美國馬里蘭州非營利組織聯合會亦採取相同的做法。

(三) 專業性

在專業性方面，獨立評估組織的專業性主要在於評估人員的遴選與評鑑委員專業培訓。在評鑑人員的遴選上，獨立評估組織主要以專家評鑑為主，由於專家具有相關專業知識或實務經驗，並且具有掌握評估工具和評估方法，從而提高評估結果的精確度和有效度，有些獨立評估組織會訂定評鑑或認證委員的

DOI:10.6814/NCCU202001790

遴選規定，如中華工程教育學會訂定認證委員會認證團成員選任細則，並且具有學術界、產業界或財團法人等多元領域者擔任認證委員；德國社會議題研究中心的認證成員是由具備經濟專業大學學位的員工來主導認證；美國馬里蘭州非營利組織聯合會評估小組除了由不同領域的專業人士組成，並且會依據申請組織的類型挑選適合的評估委員；台灣中華聯合勸募協會邀請多元領域專業人員擔任審查者進行捐款資源分配與監督稽核。

有些獨立評估組織會強化評鑑委員的培訓，以強化其專業知能，如為日本公益財團法人高等教育評價機構評鑑委員需進行培訓課程，主要在於培訓新任委員和強化已參與過評鑑之委員的評鑑知能，更讓委員進行小組討論，凝聚評鑑小組的共識；台灣中華工程教育學會規定認證委員須至少全程參與過一次學會辦理之認證委員研習會。

(四) 透明性

在透明性方面，獨立評估組織可以藉由在組織官網公開績效評估、認證的結果，發揮資訊中介者的角色，如台灣公益責信協會在聰明公益資訊平台公開非營利組織資訊透明評分、美國慈善導航在官網呈現星級評級、馬里蘭州非營利組織聯合會在官網發布認證結果、日本獨立行政法人大學改革支援・學位授與機構除在官網揭露自評報告與結果，並且將評鑑業務相關資料雙語化，增加國際化的交流與能見度。由此可知，獨立評估組織透過資訊的揭露，得讓不同利害關係者都可以瞭解其運作情形，以達到社會責信之目的。值得注意的是，台灣評鑑協會執行國際聯合認證後，將通過認證學校公告於國外合作辦理評鑑機關網站上外，也透過國際網絡發佈相關訊息，提升被認證學校在國際上的競爭力。

(五) 權威性

獨立評估組織的權威性建立，主要來自法律與國際權威性，在法律權威性建立方面，如日本《學校教育法》有明訂文部科學省所認證之評鑑機構，包含：獨立行政法人大學改革支援、學位授與機構、大學基準協會與日本高等教育評價機構。而我國依據《大學法第 5 條》規定應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，因此已獲教育部認可之國內專業評

DOI:10.6814/NCCU202001790

鑑機構，有社團法人台灣評鑑協會、社團法人中華工程教育學會，以及社團法人中華民國管理科學學會。由此可知，這些獨立評估組織來自法律規定認可，以確保其公信力。另有一種雖未源自法律規定認可的組織，但是卻與政府保持協力的關係，如通過菲律賓非政府組織認證委員會、巴基斯坦慈善中心認證資格的非營利組織，才得以享受免稅的資格。還有一種是政府委外評鑑或輔導訪視，政府將績效評估的權力委託給獨立評估組織，讓受評組織願意配合這些獨立評估組織，並配合提供相關資料與接受實地訪視。

在國際認證方面，有些獨立評估組織為了強化組織推行推動評鑑的公信力，會主動參與國際認證，取得專業評估機構能力的認證，如台灣財團法人高等教育評鑑基金會通過 ISO9001: 2015 與 ISO27001: 2013 的相關認證，希望可以達到需求方的品質目標，並協助受評組織持續改善，以完成專業品保組織之發展任務。

二、制度設計的方式

(一) 組織型態

從上述的外部獨立評估機制運作個案來看，可以發現獨立評估的組織型態相當多元，包含：（1）獨立行政法人：如日本行政法人大學改革支援・學位授與機構；（2）政府捐助的財團法人：如財團法人高等教育評鑑中心基金會；（3）民間的非營利組織：如美國慈善導航、美國馬里蘭州非營利組織聯合會、德國社會問題中央研究所、巴基斯坦慈善中心、菲律賓非政府組織認證委員會、台灣評鑑協會、台灣公益團體自律聯盟、中華聯合勸募協會、公益責信協會、海棠文教基金會、台灣中華工程教育學會、台灣評鑑協會、台灣社團法人中華民國管理科學學會、日本公益財團法人大學基準協會、日本公益財團法人高等教育評價機構等；（3）私部門：如中國的瑞森德公司。

值得注意的是，在教育領域中，日本行政法人大學改革支援・學位授與機構評鑑的對象為公立大學，主要是公立大學是由政府創立的大學，其資金來自於公共資源，因此透過行政法人類型的官方獨立機關進行績效評鑑，進行高密度的監督，以確保政府經費的使用效益。日本公益財團法人大學基準協會與日本公益財團法人高等教育評價機構評鑑的對象為私立大學，由於日本文部科學省頒布大學認證相關法令，規定所有大專校院每 7 年內皆須進行認證，因此由

DOI:10.6814/NCCU202001790

私立大學自行挑選民間非營利組織類型的認證單位（何佳郡，2020）。由此可知，日本高教評鑑的獨立評估組織設計類似政府支持經費的多寡作為分級管理。

在我國的高教獨立評估組織，有半官方的財團法人高等教育評鑑中心基金會，以及台灣中華工程教育學會、台灣評鑑協會、台灣社團法人中華民國管理科學學會等民間非營利組織，各自扮演著績效評估、認證等角色。其中財團法人高等教育評鑑中心基金會的定位值得深思，此一半官方的準政府組織專責評鑑與服務，主要為執行國內高教評鑑及提供服務，過去因國內大規模評鑑種類與數量多，幾乎是評鑑中心的主要業務，但因系所評鑑逐漸轉由學校自評，以及其他評鑑業務也慢慢減少，因此除了評鑑業務外，如人才發展與培訓、評鑑研究與智庫也將是業務重點（林紹仁，2012）。再者，有論者表示檢視現今大多數的評鑑機構，皆無法不受政府的影響，尤其是那些直接隸屬於政府部門的評鑑機構。有些雖獨立於政府部門，但經費卻皆來自政府部門，則難免會受制於政府相當程度的干預，也有愈來愈多專業性評鑑機構，獨立於政府之外，但因收費的因素，與大學之間仍有相當的利益關係，因此容易使受評對象或外界對獨立評估組織的價值產生疑慮（侯永琪，2012）。

在非營利組領域中的獨立評估組織類型，主要是民間的非營利組織成立，其獨立客觀性較高，較容易取得公信力，有些則以私部門型態的獨立評估組織進行運作，類似顧問公司，提供非營利組織所需的諮詢或績效評估等服務。綜合以上，相較於教育領域，非營利組織領域的獨立評估組織目前未有準政府組織型態，可能的原因是希望不要受到政府的過度干預。

（二） 組織角色功能

從文獻檢閱的結果可得知，獨立評估組織的角色功能主要有三種，第一種是守門員的角色，發揮外部監督、資訊中介的功能；第二種是專業服務的角色，發揮績效評估、輔導訪視與能力建構的功能；第三種則是認證角色，發揮集體自我責信、聲譽管理及資訊中介的功能。

在教育領域的獨立評估組織主要評鑑或認證的角色，包含：日本行政法人大學改革支援・學位授與機構、日本公益財團法人大學基準協會、日本公益財團法人高等教育評價機構、益責信協會、海棠文教基金會、台灣中華工程教育學

DOI:10.6814/NCCU202001790

會、台灣評鑑協會、台灣社團法人中華民國管理科學學會、台灣財團法人高等教育評鑑中心基金會等，希望透過外部評鑑或認證來落實大學的品質文化。

值得一提的是，我國高教評鑑經歷不同階段的改革，確立獨立評估組織扮演外部評鑑的角色，在 2005 年高教評鑑從由教育部主導到管評分離，2005 年《大學法》第二次全文修正，不但規定所有大學都應定期辦理自我評鑑及接受外部評鑑，並且賦予教育部組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構辦理高教評鑑事宜，因此教育部函請全國大專校院共同捐助，於同年年底成立財團法人高等教育評鑑中心基金會，辦理一般大學之校務評鑑及系所評鑑。由於高教評鑑中心不但規劃評鑑實施計畫、執行評鑑作業，而且審議並決定評鑑結果，因此結束教育部「球員兼裁判」的時代。台灣評鑑協會則在 2003 年已成立，並且於 2004 年執行當時規模最大的校務評鑑，仍以執行評鑑作業為主，評鑑結果由台評會審議認可後報教育部公布（侯永琪，2012）。

在非營利組織領域的獨立評估組織方面，在國外方面主要是扮演看守員或認證角色，前者有美國慈善導航、後者有美國馬里蘭州非營利組織聯合會、德國社會問題中央研究所、巴基斯坦慈善中心、菲律賓非政府組織認證委員會。在我國方面，獨立評估組織主要扮演績效評估或輔導訪視角色，而經費來源主要來自政府或企業的委外服務，提供政府或企業相關的績效資訊或協助非營利組織進行能力建構，包含：台灣公益團體自律聯盟、海棠文教基金會。但也有是獨立評估組織建立審查機制進行捐款資源的分配，如中華聯合勸募協會，希望落實「資源不該集中在一個地方，讓需要的人得到不偏心的愛。」。在看守員角色方面，該類組織扮演著非營利組織資訊透明的中介者，包含：參與台灣公益團體自律聯盟的成員必須揭露年度財務報告與工作報告與公開會員線上責信的檢核結果，台灣公益責信協會則公開非營利組織的透明度分數。

不過，我國尚未建立認證服務的獨立評估組織，因此我國非營利組織認證主要是透過國際標準組織進行，如勵馨基金會、基督教芥菜協會已取得其服務品質認證。再者，有論者表示由於台灣非營利組織現在並無認證之機構，且多數非營利組織對認證並不十分瞭解，也無實際之運作模式，但因非營利組織在財務來源大多都倚賴政府補助與個人捐款的情況下，非營利組織若能藉由通過認證機構所實行的「責信認證」與「透明度認證」，將資訊公開給社會大眾，

DOI:10.6814/NCCU202001790

一方面促進透明責信，一方面對財務收入來源將有所助益（楊錦輝，2006：17-18）。

（三） 評估的設計

在評估方法運用與指標設計方面，有獨立評估組織採取量化評估途徑，並以量化指標為主，包含：美國慈善導航，主要依據 990 稅務表與受評組織網站評估非營利組織的財務與課責透明面向，最後計算兩面向的得分，並進行星級評價。台灣公益責信協會運用非營利組織徵信與財務報表計算資訊透明化分數。採取量化評估所獲得出的數字資訊，使得外部利害關係者容易理解，並且對於獨立評估組織在資料整理、分析、呈現較為便利。不過，此一量化評估途徑，容易使得獨立評估組織過度重視財務數字或量化指標，不免會去脈絡化的忽略非營利組織創造的社會價值。例如：美國慈善導航過去強調運用行政費用比率評估非營利組織的效能，使得非營利組織的行政後勤長期無法得到適足的資源支持，壓抑非營利組織的成長空間，也造成降低研究發展投入、自我剝削或壓低薪資等扭曲的現象[81]。

有獨立評估組織採取混合評估途徑，運用質量化指標評估組織的表現。包含：台灣評鑑協會對於大專校院教學品保服務評鑑，則是由各系自訂目標，並藉由量化與質性資料的提供，證明是否達成系所目標。美國馬里蘭州非營利組織聯合會在自評表也是設計質量並重的指標，例如：在資源發展面向下的指標，如描述董事會在資源開發活動中的角色以及評估其資源開發活動的成本效益的過程質化指標，或是年度募款收入與成本量化指標[82]。由此可知，獨立評估組織可以採取質量化指標綜合評斷組織的績效，而不是僅是透過冷冰冰的數值。更值得注意的是，好的評鑑或認證除了建立共同的指標，但同一套診斷、方是不見得適合所有受評對象，因此也要因應組織不同的特性，建立個別的指標。此外，有些獨立評估組織也因應不同的文化脈絡與需求調整評鑑指標，如日本行政法人大學改革支援・學位授與機構。

---

[81] 余孟勳（2017 年 6 月 3 日）。最簡單也最困難的一步！「聰明公益資訊平臺」正式啟用。**公益交流站**，查詢日期：2020 年 9 月 1 日，取自：https://www.apa-tw.org/article/96。

[82] V2.0 Full Accreditation Application Form，查詢日期：2020 年 2 月 1 日，取自：https://sfei.fluidreview.com/res/p/application-process/。

DOI:10.6814/NCCU202001790

最後，在評估階段方面，有獨立評估組織採取單階段評估，包含：由受評單位自行填寫自評表，如台灣公益團體自律聯盟的會員進行自評完成「台灣公益團體責信標準-自我檢核表」，以自律為基礎完成自我檢核；台灣公益責信協會與美國慈善導航，主要是藉由受評組織公開的相關資訊進行績效的評斷。由此可知，採取單階段評估的獨立評估組織主要是透過次級資料或受評組織自評表進行績效評估，可以節省組織的評估時間成本，但卻因為無法進行資訊品質的查核，就可能發生資訊正確性的問題。

而本研究的多數個案主要採取多階段評估或認證，包含：日本行政法人大學改革支援・學位授與機構、財團法人高等教育評鑑中心基金會、美國馬里蘭州非營利組織聯合會、德國社會問題中央研究所、巴基斯坦慈善中心、菲律賓非政府組織認證委員會等，主要是由受評組織提供書面自評表，之後再由專家評估委員進行實地訪視，補充書面不足的資訊，同時委員也會提供組織的改善建議，讓組織得以持續自我改善。如國際標準組織採取多元階段的認證，除了受評組織必須在內部建立品質保證的流程，並且也必須接受第三方驗證組織的書面與實地稽核，透過持續不斷的改善過程，以邁向卓越組織，才能取得該組織的認證。不過，對於獨立評估組織而言，制定多階段的評估流程，較能深入與多面向瞭解組織是否達成績效。對於受評組織而言，透過此一過程不斷精進自我，促進組織的學習與改善，但是也必須投入許多時間成本，如自評書面佐證資料準備或是內部流程標準化的建立等，另還有須支付認證費用。

綜合以上，教育與非營利組織領域中獨立評估組織的運作成功的核心要素、組織型態、組織角色、評估設計等運作經驗，本研究彙整於表 6-1、6-2。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 6-1 教育領域的獨立評估組織運作經驗

組織名稱	運作成功的核心要素	組織型態	組織角色	評估設計
日本行政法人大學改革支援・學位授與機構	1. 獨立性：與政府保持臂距原則替其執行評鑑作業的公法人組織，受評對象為公立大學。 2. 專業性：組織內部有成立評鑑研究的部門，並聘任學界評估委員。 3. 透明性：將自評報告結果公布於官網，並將評鑑相關資料雙語化，進行國際交流。 4. 權威性：文部科學省所認證的評鑑機構。	準政府組織	評鑑認證	1. 採取質量混合評估方式與多階段評估過程。 2. 評鑑指標會因應不同文化脈絡與需求進行調整。
日本公益財團法人大學基準協會	1. 獨立性：獨立的民間評鑑組織，受評對象為私立大學。 2. 透明性：將評估報告結果公布於官網。 3. 權威性：文部科學省所認證的評鑑機構。	非政府組織	評鑑認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。
日本公益財團法人高等教育評價機構	1. 獨立性：獨立的民間評鑑組織，受評對象為私立大學。 2. 專業性：評估委員必須進行培訓。 3. 客觀性：評估委員嚴守專業評鑑倫理，不對外公開擔任某校的委員。 4. 權威性：文部科學省所認證的評鑑機構。	非政府組織	評鑑認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。
財團法人高等教育評鑑中心基金會	1. 獨立性：與政府保持臂距原則替其執行評鑑作業的私法人組織。 2. 專業性：聘任具有高等教育校務經驗的評估委員為主，也會適時加入產業界	準政府組織	評鑑	採取質量混合評估方式與多階段評估過程（以 107 年度地案週期大學

DOI:10.6814/NCCU202001790

	人士（以 107 年度地案週期大學校院校務評鑑為例）。 3. 客觀性：評鑑委員必須簽屬評鑑倫理與利益迴避書（以 107 年度地案週期大學校院校務評鑑為例）。 4. 權威性：通過 ISO9001: 2015 與 ISO27001: 2013 的相關認證。			校院校務評鑑為例）。
台灣中華工程教育學會	1. 獨立性：獨立的民間評鑑組織。 2. 專業性：聘任具有學術界、產業界、財團法人等多元領域專家代表。評估委員必須參與協會辦理的認證委員研習營。 3. 客觀性：評鑑委員必須簽屬利益迴避與保密協定。 4. 權威性：教育部認可的專業評鑑機構。 5. 透明性：將認證報結果公布於官網。	非政府組織	認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

台灣評鑑協會	以大專校院教學品質品保服務計畫為例： 1. 獨立性：獨立的民間評鑑組織。 2. 專業性：依據不同專業領域與學校特性進行委員聘任，並給予教育訓練講習（以大專校院教學品質品保服務計畫為例）。 3. 客觀性：請學校就迴避原則提供迴避名單（以大專校院教學品質品保服務計畫為例）。。 4. 權威性：教育部認可的專業評鑑機構。 5. 透明性：「國際聯合認證」經認證通過之學校，認證結果除公告於合作辦理之評鑑機關網站上外，並將透過國際網絡發佈相關訊息。	非政府組織	評鑑	1. 採取質量混合評估方式與多階段評估過程（以大專校院教學品質品保服務計畫為例）。。 2. 未有統一的評鑑指標，由各系指定指標（以大專校院教學品質品保服務計畫為例）。。
台灣社團法人中華民國管理科學學會	1. 獨立性：獨立的民間評鑑組織。 2. 專業性：聘任各大學具有豐富學術經驗、熱心教育的商管教授為主。 3. 權威性：教育部認可的專業評鑑機構。	非政府組織	認證，並獲取認證的學校院所免於參加教育部舉辦的系所評鑑。	1. 採取質量混合評估方式與多階段評估過程。 2. 訂定評鑑的認證的絕對指標，與各校自訂的相對指標。

資料來源：本研究整理。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 6-2 非營利組織領域的獨立評估組織運作經驗

組織名稱	運作成功的核心要素	組織型態	組織角色	評估設計
美國慈善導航	1. 獨立性：民間的資訊中介組織，並不接受受評對象的捐款。 2. 透明性：將星級結果公布於官網。	非政府組織	守門員	量化評估途徑與單階段評估過程。
美國馬里蘭州非營利組織聯合會	1. 獨立性：民間的認證組織。 2. 專業性：聘任申請熟悉該領域組織的專業人士。	非政府組織	認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。
德國社會問題中央研究所	1. 獨立性：民間的認證組織。 2. 專業性：經濟背景的專職評估委員。 3. 權威性：通過認證的組織，成為外交與經濟部作為補助的標準之一。	非政府組織	認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。
菲律賓非政府組織認證委員會	1. 獨立性：民間的認證組織。 2. 權威性：通過認證的非營利組織，享有國家免稅的資格。	非政府組織	認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。
巴基斯坦慈善中心	1. 獨立性：民間的認證組織。 2. 權威性：通過認證的非營利組織，享有國家免稅的資格	非政府組織	認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。
國際標準組織	1. 獨立性：國際的認證組織。 2. 專業性：ISO 國際標準是建立在國際性的專業知識與經驗之上。 3. 權威性：全球性的非政府組織，是國際標準化	非政府組織	認證	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。

DOI:10.6814/NCCU202001790

	領域中一個重要的組織。			
台灣公益團體自律聯盟	1. 獨立性：民間的資訊中介組織。 2. 專業性：發展出責信標準指標，並辦理動物保護團體輔導計畫、企業傳善獎評選辦理。 3. 透明性：將聯盟成員的財務與工作報告公開與官網。	非政府組織	守門員、提供輔導訪視或評鑑服務	1. 聯盟成員線上填寫自我檢核表單階段評估流程。 2. 採取質量混合評估方式與多階段評估過程（傳善獎為例）。
中華聯合勸募協會	1. 獨立性：民間的資源分配中介者。 2. 專業性：請多元領域專業人員擔任資源分配審查志工。	非政府組織	評鑑、輔導	採取質量混合評估方式與多階段評估過程。
台灣公益責信協會	1. 獨立性：民間的資訊中介組織。 2. 透明性：將資訊透明話分數公布於聰明公益資訊平台。	非政府組織	守門員	量化評估途徑與單階段評估過程。
海棠文教基金	1. 獨立性：民間的輔導培力組織。 2. 專業性：提供專業人才培訓課程。 3. 權威性：具有許多承接政府委託輔導訪視計畫的經驗。	非政府組織	輔導訪視或培力	採取質量混合評估方式與多階段評估過程（以衛生財團法人輔導暨評核作業計畫為例）。
中國的瑞森德公司	1. 獨立性：民間的公益項目諮詢與管理及評估的組織。 2. 專業化：設計客製化與全面性指標評估組織的績效（以青海格桑花教育救助的評估為例）。	非政府組織	評鑑、諮詢	採取質量混合評估方式與多階段評估過程（以中華少年兒童慈善救助基金會的童緣資助方案評估為例）。

資料來源：本研究整理。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第七章　我國非營利組織發展獨立評估機制的可行性

相較於國外非營利組織與教育領域的獨立評估組織個案，我國在非營利組織領域的個案，未有像教育領域有國家認可的官方或民間專業評鑑或認證組織，也在非營利組織領域中，未有民間成立的認證組織提供非營利組織專業能力或服務品質的證明，或是像美國慈善導航具有公信力的守門員組織，為捐款者提供慈善組織財務與透明責信資訊。由此可知，在我國的脈絡下，非營利組織發展出多元化獨立評估組織的可行性，將值得進一步探討。

再者，本研究也分析受評對象（非營利組織)與需求者（政府、企業、民眾等)對獨立評估組織產生的可能期待，才能取得受評對象與需求者的信任，使得獨立評估組織得以順利發展運作。最後，我國非營利組織若推動多元化獨立評估組織，應採取哪些配套措施，也就是制度設計誘因，以提高非營利組織參與獨立評估的動力。

第一節　獨立評估機制的可行性評估

一個制度能否順利運作，主要是由許多內外部環境面向所影響，本研究從制度環境的分析面向，以瞭解多元獨立評估機制在我國非營利組織領域中發展契機與困難點，因此進行法律、經濟、技術、社會等面向可行性分析，茲分述如下。

一、法律面

在法律環境方面，獨立評估制度的建立，主要需要透過法制化手段讓獨立評估機制具有制度性保障，成為協助政府監督管理的一部分，使評估工作具有正當性與權威性，因此獨立評估組織的法律權威性源自於目的事業主管機關許可，而主管機關也必須依據相關法律將績效評估委由獨立評估機制組織執行，誠如日本與我國的大學評鑑由法律授權並且由政府認可的獨立評估組織執行評鑑或認證。

在我國非營利組織方面，根據《財團法人法》第 3 條規定：「財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關、民間團體、法人或個人辦理。」由此可知，各主管

DOI:10.6814/NCCU202001790

機關未來可將財團法人委由獨立評估組織進行績效評估、資格或能力認證，以協助主管機關達到行政監督的目的。在《財團法人法》通過前，部分主管機關已經有委託外部民間團體進行輔導訪視，例如：衛生福利部、農委會、文化部已有委託非營利組織進行基金會的輔導訪視。隨著基金會成立的數量日益增多，加上《財團法人法》的通過，勢必加重主管機關的監管管理之職責，因此未來主管機關需要與獨立評估組織共同協力，以落實對基金會的管理（莊文忠，2018)。不過，因我國專責針對非營利組織進行獨立評估的組織數量並不多，並且主管機關未能對獨立評估組織進行專業評鑑認可。

在社團法人的部分，根據全國性社會團體績效評鑑要點顯示，內政部為執行人民團體獎勵辦法及督導各級人民團體實施辦法第 23 條，並運用專業方法，評核各團體之會務、業務及財務等實際運作，彰顯社會團體之公益性質，其中評鑑程序規定為內政部得聘任專家、學者，評鑑團體之專業推展事項，以及可邀請中央目的事業主管機關或專業推展事項涉及之相關目的事業主管機關，共同進行決審[83]。由此可知，目前社會團體評鑑主要是聘任個別外部專家進行評鑑或是邀請目的事業主管機關共同審議，目前未委由獨立評估組織進行社團法人的評鑑。

除此之外，《財團法人法》與《社會團體法草案》均有非營利組織資訊透明化的相關規定，以利於公共監督與責信，提供獨立評估組織發展的契機，獨立評估組織可以運用非營利組織公開資訊進行組織績效的評核，並提供給社會大眾參考，如同美國的慈善導航。再者，《財團法人法》第 24 條規定主管機關應制定財團法人會計處裡準則與財務報告編製準則，第 25 條則是財團法人應於每年結束後 5 個月內，將其前一年工作報告及財務報表，分別提請董事會通過後，送主管機關備查，並於主管機關備查後一個月內公開之。但是目前無論報表格式與公布時間、方式都未統一，有實務工作者表示我國應設法建置全國性單一平台，讓捐款人更容易獲取資訊，在美國已有十五年歷史的民間機構「優良事務局明智捐贈聯盟」（BBB Wise Giving Alliance）平台，不但提供捐款者

[83] 全國性社會團體績效評鑑要點，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://group.moi.gov.tw/sgms/import/sogpEvaluationS.pdf 。

DOI:10.6814/NCCU202001790

查詢公益組織財報，還解析財報與建議評比標準，就值得台灣借鏡[84]。《社會團體法草案》第 31 條則規定社會團體應主動組織基本資料、會員大會及理監事會議記錄、公開年度之預算、工作計畫與決算及工作報告、接受補助、捐贈之名單清冊及支付獎助、捐贈名單清冊，目前在 2017 年 11 月完成「社會團體法草案」立法院初審，但三讀通過時間仍無法確定。

二、經濟與技術面

在經濟與技術方面，獨立評估組織的運作應該具有長期穩定且獨立資金支持，較能做出公正客觀的評估，進而增強評估結果的可信度，如同美國的慈善導航創立基金源自兩位企業家與外部民眾的捐款，因此可以保證獨立評估組織的公正性。目前我國非營利組織的獨立評估組織，主要是由民間捐助財團法人或非營利社團法人成立的，包含：中華聯合勸募協會、台灣公益責信協會、台灣公益團體自律聯盟、海棠文教基金會，這些組織的主要財務來源為民眾捐款、會費，也有來自委託輔導訪視的收入，由此可知，非政府組織類型的獨立評估組織的收入來源必須多元化才得以持續運作。再者，未來獨立評估組織發展類型有可能是準政府組織，將會有穩定的政府資金投入與各項委託評估業務。不過，有些組織可能會面臨生存的問題，如台灣公益責信協會主要是擔任資訊中介者的角色，免費提供民眾相關的透明責信資訊，可能會面臨社會大眾只想要免費的資訊，而不願提供捐款支持，這可能會對於獨立評估組織生存帶來問題。

在技術方面，主要係指獨立評估組織是否具備專業性，也就是評估者必須瞭解評鑑的原理、設計、技術等，並且具有相關領域的專業知識與能力。除此之外，獨立評估組織亦需自我培力專業的評估人才，以確保評估人員的專業性（莊文忠，2018：140）。目前獨立評估組織的評估人員較多來自學術界或實務界專家所組成的評估小組，如中華聯合勸募協會邀請多元領域專業人員擔任評估委員與公益團體自律聯盟在傳善獎中邀請跨領域專家、計畫相關利害關係

[84] 白宜君（2019 年 8 月 28 日）。每年捐款六百億 流向為何難以透明化？今周刊，查詢日期：2020 年 3 月 1 日，取自：https://www.businesstoday.com.tw/article/category/154768/post/201908280018/%E6%AF%8F%E5%B9%B4%E6%8D%90%E6%AC%BE%E5%85%AD%E7%99%BE%E5%84%84%20%20%E6%B5%81%E5%90%91%E7%82%BA%E4%BD%95%E9%9B%A3%E4%BB%A5%E9%80%8F%E6%98%8E%E5%8C%96%EF%BC%9F。

DOI:10.6814/NCCU202001790

人、社會設計師等進行經費的分配審查。不過，目前在學校教育中卻未有設立績效評估相關學科，以培養專業評估人才，這對於未來獨立認證或評鑑組織成立較為不利，因為除了外部專家委員的聘用很重要外，專職人力是否具備評估的專業性也是相當重要。

三、社會面

在社會方面，獨立評估組織得以順利發展原因，主要是能夠使社會大眾普遍認同，使獨立評估組織將擁有社會正當性，由此可知，獨立評估組織若要順利發展，必須首先獲得社會大眾的認可，當獨立評估組織發揮資訊中介者的功能，可以提供非營利組織相關績效資訊，這將使得潛在的捐款民眾擁有決策的資訊，因此民眾對於獨立評估機制組織的存在會表示支持，只是民眾捐款決策的主要資訊來源不一定是來自獨立評估組織，誠如 Willems 等人（2017）透過線上實驗的方式，要求參與者閱讀虛構非營利組織資料後完成調查，以瞭解正式訊號（第三方認證標章）與非正式訊號（非營利組織聲稱自己發揮社會企業家精神，擁有良好的管理品質）對實驗者的捐款意願與組織績效認知的影響，其研究結果顯示非正式訊號的資訊才是獲得實驗者的支持與認可。

Szper 和 Prakash（2011）則驗證慈善機構評級和捐款之間的關係，其研究發現為慈善機構評級的變化不會影響捐款者對這些非營利組織的支持，並進一步深度訪問慈善機構對統計結果進行分析，與統計結果一致的是慈善機構認為捐款者在決定捐款時不會考慮這些評級結果。相反地，他們認為捐款者會透過其他管道評估非營利組織的效能與信任度，如熟悉度、口耳相傳或在社區的能見度。McDougle 和 Handy（2014）則以電話訪問方式民眾捐款前的資訊來源（包含：第三方認證組織、朋友、組織網站、媒體、個人經驗等），其研究結果顯示不同基本背景的個人會影響捐款資訊的使用，例如：白人及高收入者較會偏向運用獨立評估組織資訊作為捐款決策參考。總言之，捐款者不一定依賴獨立評估組織提供的資訊作為捐款決策，降低獨立評估組織的社會價值性。綜合以上，我國非營利組織獨立評估組織發展的制度環境分析，在法律、經濟、技術、社會面的發展契機，以及困難之處，彙整於表 7-1。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 7-1　我國非營利組織獨立評估機制發展的可行性評估

評估面向	契機點	困難點
法律	《財團法人法》賦予獨立評估組織可以協助主管機關有關財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，具有法律權威性，因此獨立評估組織未來可以擔任績效評鑑或認證角色。再者，該法亦有資訊透明化的相關規定，提供獨立評估組織發展成守門員的契機。	財團法人主管機關未能針對獨立評估機制機關進行專業評鑑認可。社會團體評鑑目前未委由獨立評估組織進行社團法人的評鑑與資訊透明相關規定法案尚未通過。
經濟	目前獨立評估組織多數是由非營利組織成立的，主要財務來源為民眾捐款，也有來自委託輔導訪視的收入，因此收入必須多元化才能使組織得以持續運作。未來獨立評估組織發展類型有可能有準政府組織，將有穩定的政府資源。	獨立評估組織組織因扮演守門員角色，主動提供民眾資訊，卻可能面臨民眾只想要免費的資訊，而不願轉為實質捐款支持。
技術	獨立評估組織的評估人員較多來自學術界或實務界專家所組成的評估小組，並且有些組織會進行委員培訓，以增加專業知能。	在學校教育中卻未有設立績效評估相關學科，以培養專業評估人才。
社會	獨立評估組織可以提供民眾捐款決策的相關績效資訊，因此易獲取民眾的支持。	民眾捐款決策的主要資訊來源不一定是來自獨立評估組織。

資料來源：本研究整理。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第二節　第一方、第二方對第三方評估機制的可能期待

本研究認為獨立評估機制係指「一種介於政府、企業或社會大眾（第一方）與非營利組織（第二方）之間的第三方獨立評估組織」。因此，本研究在本節試圖分析第一方（政府、民眾、企業等）與第二方（非營利組織）對於第三方（獨立評估組織）的期待，以瞭解未來獨立評估組織在運作上如何取得兩者信任，建立組織公信力。再者，本研究亦藉由獨立評估組織與兩者的互動關係，瞭解其存在的競合關係，是否會影響獨立評估組織存在的合理性。

一、第一方對獨立評估機制的期待

從委託代理的觀點來看，委託人是政府、民眾、企業等資源提供者，代理人則是非營利組織，但是因為資源提供者將資源交給非營利組織時，可能存有投資風險的問題，無法確保非營利組織是否善用資源，而且委託人也開始對非營利組織的有效性和效率的證據感興趣，因此獨立評估組織可以發揮資訊中介者的功能，提供資源提供者對於非營利組織保證的訊息，如第三方認證可以確保非營利組織管理者是真誠行事，並可以符合資源提供者的最佳利益，例如：學校的捐款者在認證機構的把關下，就可以確保獎學金是妥善運用於學生身上，而不是其他非學生相關用途。另一方面，因為非營利組織管理者可能會隱藏善款運用不當的事實，透過認證機構可以降低資訊不對稱的事情（Slatten et al., 2011: 113-115）。此外，第三方評核、排名也向委託人提供分析與衡量非營利組織績效與社會貢獻所需的資訊，而且第三方認證也提供資源提供者辨別非營利組織表現的訊息（Feng et al., 2016: 471）。

非營利組織作為行政助手及勞務的提供者，由於肩負著政府的期待與委託，多以公私協力的角色地位出現，因此在課責機制上，就不是只有「他律」的需求，「自律」的呼聲也是非營利組織對自我期許的（張瓊玲，2012），特別是由獨立評估組織進行認證，藉由認證向政府提供有關非營利組織聲譽與品質資訊，協助政府挑選優良的行政助手，例如：美國北卡羅來納州表示接受州政府資助提供精神衛生服務的非營利組織都必須獲得認證（Carman & Fredericks, 2013: 56）。

DOI:10.6814/NCCU202001790

再者，若從政府監督管理方面來看，政府通常透過法令、管制、監督、立法來規範非營利組織，但是政府對非營利組織的監督管理往往是防弊高於興利，並且因主管機關的專業性與人力可能有所不足，無法投入大量的時間人力瞭解非營利組織實際的運作過程，而且若對非營利組織管制多，也會對於非營利組織的獨立自主性產生影響。因此，如果政府可以與獨立評估組織共同協力，藉由其取得非營利組織的績效資訊，協助政府進行監督管理，一則可以藉用獨立評估組織專業客觀特性，協助政府取得可信的績效資訊，二則避免政府過度介入非營利組織的管理，保持其自主性。特別是如同前述所言，政府捐助的財團法人，因董事會成員可能來自主管機關的主管代表，更容易形成球員兼裁判，使評估結果不具公信力，不易取得外界的信任，而獨立評估組織可作為有效的外部制衡機制，彌補傳統政府自我評估的缺陷，提高績效評估的客觀性及公正性，就可以建立如同我國高教評鑑的管評分離制度。

不過，有論者表示文官對於非營利組織行政監督上仍扮演很重要的角色，身為主管機關對於這些非營利組織應具有一定程度的瞭解，在於文官的專業度不比獨立評估組織差，因此建議監督管理之權仍以政府為主體（莊文忠，2018：110），而且若政府與社會管制並行，兩者之間的管制內容若相近，一則造成非營利組織管制權的競合問題，且也會形成監督上的疊床架屋。

二、第二方對獨立評估機制的期待

對於非營利組織而言，獨立評估組織可以扮演協助非營利組織興利、社會監督角色。在興利方面，獨立評估組織可以藉由認證、輔導訪視的過程，先由組織自行檢視組織的績效，並且透過評估委員提供的建議，進而改善組織績效與促進組織正向發展，因此組織本身經營能力將可獲致實質的提升，也可以建立良好的聲譽，為非營利組織帶來更高的公信力與正當性，連帶使更多民眾與企業願意對其捐款，獲致更高的捐款（Bekkers, 2003; Williams-Gray, 2016）。

在社會監督方面，非營利組織的本質有別於政府與企業，為了兼顧實踐公益與維持生存的基本需求，非營利組織應該視自律為一種天生的使命，唯有自律才能享有自主，減少他律的課責，尤其是來自於政府部門的各種管制政策和企業部門的利益誘惑（莊文忠、胡龍騰，2007：20），因此獨立評估組織可以扮演守門員監督的角色，發揮資訊揭露中介者的功能。從制度理論的觀點來

DOI:10.6814/NCCU202001790

看，在制度的壓力下會導致組織在既存的制度基礎下來形塑自己的行為，以便獲得合法正當性，此過程為制度同形，而認證機構會設定行業專業規範，使非營利組織為了獲得社會合法性，而遵守這套專業規範（Slatten et al., 2011: 115）。

不過，由於獨立評估組織是帶有監督、責信的功能，有些非營利組織會擔心獨立評估組織是來找碴、挑剔組織的，因此不希望有其他他律組織的存在。更重要的是，目前主管機關已經有針對非營利組織進行相關績效評鑑，而且非營利組織對於政府的規定，一般都會順從且盡力配合，雖對政府有「又愛又怕受傷害」的情結，但仍希望政府扮演外部監督與控制的角色（陸宛蘋，2010：16），由此可知，扮演績效評鑑角色的獨立評估組織尚未成為非營利組織值得信任的他律機制。綜合以上，第一方與第二方對獨立評估機制的可能期待，如表 7-2。

表 7-2 第一方與第二方對獨立評估機制的可能期待

對象	對獨立組織期待	兩者互動關係
第一方 （政府、民眾、企業等）	1. 民眾或企業觀點：守門員或認證角色，降低捐款者資訊不對稱的情形。 2. 政府觀點：績效評鑑角色，以降低政府的過多管制或是績效不客觀公正問題；認證角色，提供政府挑選優質的行政助手訊息。	1. 政府與獨立評估組織共同協力，由獨立評估組織提供績效資訊，協助主管機關進行監督管理。 2. 政府與獨立評估組織同時進行非營利組織監督管理，容易造成監督上的疊床架屋。
第二方 （非營利組織）	1. 獨立評估組織扮演輔導訪視角色，協助非營利組織興利，若藉由認證則可建立組織公信力。 2. 獨立評估組織扮演守門員角色，發揮資訊中介功能，成為政府他律以外的社會監督機制。	相對於政府他律，獨立評估組織對於非營利組織而言，仍是帶有找碴、挑剔組織，因此不希望有政府以外的他律機制的存在。

資料來源：本研究整理。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第三節　制度設計的誘因

在制度設計中最主要的兩個面向就是誘因相容與資訊效率的問題，前者指的是藉由制度設計追尋結合個人利益與公共利益的制度途徑，後者指的是資訊效率的問題，就是制度運作的成本問題（陳敦源，2012：378）。由此可知，在理解制度存在時，如何建構誘因對合作行為而言是特別重要，藉由建構個人面對誘因制度的差異性，制度規則對於個人活動作為與不作為或者那些活動被禁止有詳加規定，在這些規則之下，利益、成本與個人行為形成一組誘因（謝俊義，1998：169）。

我國未來推動多元類型的獨立評估機制皆需輔以相關的配套措施進行，以利機制之發展與前進，也更能爭取重要行動者之一，即非營利組織對於該機制的參與及支持。一般而言，制度設計誘因係指正向的誘因（獎勵）與負向的誘因（懲罰）配套措施的設計，因此本研究將探討獨立評估機制的角色功能如何結合此兩種機制，以利於獨立評估機制的健全發展。

一、守門員角色

在守門員角色方面，此類的獨立評估組織是主動蒐集組織相關資訊，並定期公布組織的評估結果，並讓相關利害關係者進行組織間的比較。對於非營利組織來說，藉由獨立評估組織公開績效評比結果，向相關利害關係者展現外部責信，以爭取各方的支持，並且在公佈評比結果的壓力下，非營利組織會依據評比結果進行績效改善，再者，此類型的獨立評估組織通常是倚賴次級資料進行評比，並不會向非營利組織收取相關的評估費用，成為非營利組織績效評估最為節省成本的方式，更重要的是，也會間接提高非營利組織資訊透明的誘因，讓其願意提供更多的資訊讓獨立評估組織進行績效評估。在懲罰方面，獨立評估組織扮演非營利組織績效資訊揭露的中介角色，資源提供者可以根據此一評估資訊進行資源投入與否的決策，而評比較差的組織可能就難以獲得外界資源持續投入，進而影響組織的永續發展。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、專業服務角色

在提供專業服務角色方面，係指獨立評估組織提供非營利組織績效評鑑、輔導訪視或能力建構作為服務項目，較為常見的是政府委託獨立評估組織進行績效評鑑或輔導訪視，對於非營利組織參與的誘因，主要有不需要支付相關的績效評估或輔導諮詢費用，另一方面有助於非營利組織的問題診斷，使其檢視自身運作情形的機會，以不斷進行學習改善，並且獨立評估組織對非營利組織進行績效評估後，通常會提供評估的結果或專家相關的書面建議給非營利組織，甚至也會扮演輔導的角色，希望對組織效能與發展有所提升與改善。在懲罰部分，政府可以根據獨立評估組織的績效評鑑結果，進行補助經費分配或是退場的依據。

總言之，此類的獨立評估機制主要是由主管機關（或目的事業主管機關）委由外部的獨立評估組織進行由上而下的監督管理，強制組織全體參加的制度，通常會有法律的規定為依據，而且由於屬於強制，所以受評組織不必繳交評鑑經費，且多數評鑑傾向採取最低法定標準，作為評鑑指標，同時有公權力之介入或支持，因此評鑑的結果通常作為懲處以及獎勵的依據（鄭讚源、王士峰，2004）。不過，此種懲罰機制也可能引起非營利組織的反彈，例如：我國教育部過去參考高等教育評鑑基金會評鑑的結果，對未通過評鑑系所採取減招二分之一的懲罰，因此造成受評學校相當大的反對力量，因此 2015 年《大學法》修正時，直接刪除評鑑結果作為經費補助的參考（江東亮，2018）。

三、認證角色

根據鄭讚源與王士峰（2004：149）具體彙整出能非營利組織參與認證的最有效的誘因，包含：公開表揚認證通過的非營利組織、建立榮譽制度和通過認證的非營利組織補助經費，其他則有將認證結果公佈於國內媒體和政府組織、採取舉辦研討會和發行小冊子宣傳與推廣、認證結果資料公佈於網路上等。但也有人認為認證由於是自願申請制，所以由非營利組織自行繳交一筆認證費用，而且認證之後多數有通過之資格憑證，沒有懲處的問題。楊錦輝（2007：52）表示對於通過認證的組織應將名稱公布於媒體上，積極鼓勵社會大眾對其捐贈、每年給予受認證組織更多補助款或委託工作，同時給予更多的租稅優惠，例如：給予捐款人更高的所得稅減免比例。而針對認證績效不良的非營利

DOI:10.6814/NCCU202001790

組織給予適當的處分，包含：公布績效不良的非營利組織名稱、取消免稅的優惠及停止政府的補助款，若情節重大者可考慮強制組織退場。此外，在我國的教育認證中，通過中華民國管理科學學會認證的學院系還可免除參加教育部所舉辦之系所評鑑，這也許是未來認證制度設計上給予非營利組織參與的一大誘因。

莊文忠與胡龍騰（2007：17-18）則表示在獎勵的誘因方面，如果認證組織和政府合作，政府提高免稅的比例或範圍，或是像政府對企業的協助會採取一些輔導的機制，包含：人才培訓、租金減免、基礎建設，以及政府有些補助（委外）方案，可以設定必須通過認證的資格條件，非營利組織的參與認證意願就會提高。但若是採取懲罰性的誘因，例如：撤銷免稅資格，但非營利組織可能未必有參與認證的意願，因此可用輔導代替處罰，從組織的角度來講，最希望得到的當然不是被處罰，而希望知道可以如何改善，輔導機制的建立可以是吸引非營利組織參與認證的一種誘因，以認證指標為評估的重點，對組織進行體檢，發掘組織運作過程與結果所存有的缺陷或是不符合社會期待的地方，再協助組織推行改善的策略，才能真正達到協助非營利組織健全發展的目標。

根據聲譽理論顯示組織害怕樹立不良聲譽是影響和控制行為的最重要機制，因此聲譽制裁被認為是糾正組織不良行為最有效的方式，同樣地社會大眾的支持是獎勵組織良好行為的一種手段（van Erp, 2008:146；Romzek et al., 2012: 447）。由此可知，認證組織提供外部民眾有關組織聲譽訊息，當非營利組織擁有良好的聲譽，可以促進組織形象地位，讓社會大眾肯定組織的價值，進而獲得公共支持。相反地，當非營利組織未獲得良好的聲譽的保證，可能在未來難以獲得公共資金、民眾支持或吸引優秀的人才等（de Boer, 2018:15）。

Gugerty 和 Prakash（2010）從俱樂部理論的觀點來看，表示認證組織建立的標準嚴格與執行查核程度，會影響成員是否加入的關鍵，有一種稱為弱劍（weak swords）俱樂部，係指僅要求俱樂成員遵守準則，而沒有進行實際的查核，並且較能夠引大量的成員，因為進入的成本較低；另一種為強劍（strong swords）俱樂部，除了建立複雜的評估標準外，並會進行同儕查核或第三方查核，有些未能遵守標準的成員，會被撤銷認證標章，因此成員的進入成本較高，但是成員獲得效益較高，能透過此一認證建立社會公信力。綜合以上，獨立評估機制誘因制度的設計，如表 7-3。

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 7-3 獨立評估機制誘因制度的設計

角色功能	正向的誘因（獎勵）	負向的誘因（懲罰）
守門員	1. 非營利組織藉由獨立評估組織評估的結果，向相關利害關係者展現外部責信，以爭取各方的支持。 2. 非營利組織會依據獨立評估組織評比結果進行績效改善。 3. 獨立評估機制成為非營利組織節省績效評估成本的方式 4. 提升非營利組織資訊透明的意願。	評比較差的組織難以獲得外界資源支持。
專業服務	1. 若由政府進行委外獨立評估組織進行評鑑或輔導訪視，非營利組織不需要支付相關費用。 2. 輔導訪視有助於非營利組織的問題診斷。	獨立評估組織績效評鑑的結果，與政府的補助政策工具連結，或作為退場的依據。
認證	1. 公開表揚認證通過的非營利組織。 2. 過認證的組織應將名稱公布於媒體上，鼓勵社會大眾對其捐贈。 3. 每年給予受認證組織更多補助款、委託工作、租稅優惠。 4. 進行組織體檢並輔導改善。 5. 通過認證組織免於政府評鑑。 6. 認證標準寬鬆較能吸引大量的非營利組織參與認證；認證標準較為嚴格，成為較能獲得公信力。	1. 公布績效不良的非營利組織名稱。 2. 取消免稅的優惠及停止政府的補助。

資料來源：本研究整理。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第八章　結論與建議

本研究綜合上述的各章節的討論，歸納出結論，並提出後續的研究建議。

第一節　結論

本研究採取文獻分析法、次級資料分析法、個案研究法等質化研究方式，一方面建構非營利組織失靈與獨立評估機制的理論意涵，一方面從實務個案中瞭解非營利組織失靈問題與獨立評估機制可能解決的哪些失靈問題，以及國內外推動獨立評估機制的個案資料，瞭解此機制發展的實證經驗。最後，本研究從我國的脈絡瞭解非營利組織發展出外部獨立評估機制的可行性評估、不同利害關係者對機制的期待，以及推動上的相關配套措施。總結研究過程獲知的資訊，歸納述點重要結論如下。

一、非營利組織失靈與獨立評估機制的理論分析

（一）非營利組織失靈的理論分析

在公共政策領域方面，Weimer 和 Vining（1992）所著作的《政策分析：概念與實務》從經濟學的角度具體歸納出政府與市場失靈的成因，藉以瞭解公共問題發生的原因，並也提出具體的措施以解決這些失靈問題。在非營利組織領域方面，Salamon（1987）從志願失靈的角度，提出非營利組織失靈的問題，包含：慈善的不足、特殊性、父權主義與業餘性，但本研究認為隨著時間的變遷，非營利組織失靈問題也會有所不同，因此本研究則是從多元理論視角推論出非營利組織可能產生的失靈面向，再分析獨立評估機制成為介入解決的機制，以作為獨立評估機制的理論基礎。

本研究主要從委託代理人、公共選擇、失靈、資源依賴、責信、績效評估等經濟學與管理學理論兩大觀點重新建構非營利組織運作失靈的問題，從不同理論觀點會推論出不同的失靈問題，但綜合這些理論本研究提出非營利組織在「資源」、「治理」、「透明」、「責信」、「績效」等五大面向可能產生失靈問題，而如果非營利組織可以解決這些失靈問題，就可以邁向良善治理的目標，更能取得不同利害關係者的支持與認同。誠如我國針對中央政府良善治理提出的評估指標，包含：「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、

DOI:10.6814/NCCU202001790

「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」及「公共參與程度」七個面向指標（蘇彩足，2017），由此可知，相對於政府而言，在相同點方面皆需要透明、責信、績效達成良善治理，達成這些目標也必須建立治理機制得以達成，在相異點方面，非營利組織要永續發展更必須依賴外部資源，因此資源充足性更能使組織發展更多服務或倡議方案，促使組織使命的達成。

（二）獨立評估機制的理論分析

本研究綜合政府、教育、非營利組織、社會企業領域的相關文獻後，首先，在非營利組織獨立評估機制的定義方面，係指「一種介於政府、企業或社會大眾（第一方）與非營利組織（第二方）之間的第三方獨立評估組織，由他們制定一套的績效標準進行非營利組織的組織或計畫評估，並得出可信的評估結果」。其次，獨立評估機制的核心要素方面，包含：「獨立性」、「客觀性」、「專業性」、「透明性」等四大要素。

第三，在獨立評估機制的角色功能方面，包含：（1）守門員角色：發揮外部監督及資訊中介功能，也就是由該類組織定期提供社會大眾免費的非營利組織間比較資訊，以作為捐款的參考依據，但這些評比資訊主要是依賴財務資訊或次級資料，可能會使評估面向不夠全面性；（2）認證角色：提供非營組織集體自我責信、聲譽管理及資訊中介角色，主要是由非營利組織主動向認證組織提出認證需求，以建立組織的品質或能力等聲譽保證，但是認證除了需要費用，且認證的過程相當耗時；（3）專業服務：扮演績效評鑑、輔導訪視與培訓等服務角色，發揮組織問題診斷與解決，以及能力建構的功能。這些服務可以是由政府、企業或非營利組織等提出專的需求並支付評估組織費用。由此可知，獨立評估機制的角色具有相當多元化，這也使得需求者有不同的選擇方案。

最後，本研究從獨立評估機制的核心要素或角色功能，並且從不同的文獻來源，推論其是否可以解決非營利組織的運作失靈問題，並且成為促成非營利組織達成良善治理的外部機制，以奠定非營利組織獨立評估組織的理論基礎，如表 8-1 所示：

DOI:10.6814/NCCU202001790

表 8-1 非營利組織獨立評估機制的理論分析

非營利組織失靈問題建構	獨立評估機制如何解決失靈
資源面：非營利組織有資源不足、集中或不確性問題。	獨立評估機制扮演守門員或認證角色，具有資訊中介的功能，讓資源提供者可以獲得組織績效資訊，並將資源投入於可信賴的組織，讓非營利組織可以取得外部資源。
治理面：非營利組織有董事會治理不佳問題。	獨立評估機制扮演輔導訪視角色，發揮外部顧問的功能，或是扮演認證角色，強化非營利組織的內部治理能力。
績效面：非營利組織有績效不易評估、自評不公、策略性選擇對組織有利績效資訊與績效不彰等問題。	獨立評估機制扮演績效評鑑的角色，因獨立於第一方（外部利害關係人）和第二方（非營利組織）的第三方特性，可以客觀公正進行評估，解決第一方評估專業性不足或是第二方自評不公正的情形，並且若進行認證也有助於組織專業能力的建構，使組織績效提升。
透明面：非營利組織有資訊透明度不足問題。	獨立評估機制扮演守門員或認證角色，有資訊中介的功能，向各界提供績效資訊或聲譽訊號，以降低資訊不對稱的情形，避免逆向選擇與道德風險。
責信面：非營利組織具有責信不易及現有自律或他律機制無法發揮效果問題。	獨立評估機制扮演認證角色，建立一套專業共同的標準，以達到多元責信主體的期待，並且其具有獨立客觀性，較能取信於社會大眾，強化社會責信，若由非營利組織主動進行認證則具有集體自我責信的效果。

資料來源：本研究整理。

（三）獨立評估機制的評估設計原理

本研究從不同的文獻來源統整出組織面、角色功能面、技術面如何進行獨立評估機制的制度設計與優缺點，以瞭解非營利組織領域此一機制可能採用的選擇合適方案。首先，在組織面方面，獨立評估機制的組織結構設計上，組織

DOI:10.6814/NCCU202001790

類型有準政府組織（行政法人及政府捐助財團法人）與非政府組織（民間捐助財團法人、營利性社團法人、非營利性社團法人）。本研究認為獨立評估機制在組織結構設計上，可以從落實社會公益、政府監督目的或角色功能進行抉擇，舉例來說，如果是為了達成政府監督目的，則可以選擇成立準政府組織類型的獨立評估機制，協助政府落實監督管理之責。

其次，在角色功能方面，誠如前述獨立評估機制的角色功能是具有多元化，本研究認為角色功能的選擇上可以依據非營利組織規模、組織生命週期或組織類型進行抉擇，舉例來說，規模為中小型的非營利組織會傾向支持守門員角色，因受限於組織的資源有限，而大型的組織則可能會選擇認證角色，因組織資源較為充足，且希望建立差異化的區隔。

最後，在評估設計方面，獨立評估組織在評估方法選擇上，可以採用量化、質化或質量化混合方法。扮演守門員角色的組織主要提供簡單易懂的數據或排名資訊，因此傾向採取量化方法；扮演輔導訪視、評鑑或認證角色的組織則主要採用質量化混合方式為主。再者，在評估流程方面，可以設計成單階段與多階段評估，前者係由有些評估組織依賴次級資料進行組織的績效評估或採用非營利組織自評資料，後者則以非營利組織自評後，並由評估委員進行實地訪視。最後，在指標設計方面，非營利組織的績效或認證指標可以有多元面向的評估標準，但如何建立共同的指標與不同組織類型的個別性指標將是未來的最大挑戰。

二、非營利組織失靈與獨立評估機制的個案經驗啟示

（一）政府捐助文化財團法人的個案經驗

本研究以政府捐助的文化財團法人為個案分析，藉由深度訪談或焦點座談會受質性資料顯示，該類型的非營利組織在治理、責信、績效、資源上產生失靈問題，並且受訪者也具體提出獨立評估機制的獨立客觀性與專業性可以解決治理、責信、績效問題，透明性可以解決資源失靈問題。值得注意的是，由於政府捐助的財團法人與主管機關之間的關係，不限於契約委託或資金補助的關係，因主管機關可能會擔任董事會成員，實質參與組織內部的治理，因此藉由獨立於主管機關與政府捐助的文化財團法人之間的第三方獨立評估機制，成為政府以外的有效外部治理機制。具體來說，獨立評估機制可以解決主管機關的

DOI:10.6814/NCCU202001790

幾項問題，包含：績效評估或責信上的球員兼裁判問題、行政監督成本、不要過度進行管制，以達到政府捐助財團法人成立的目的，就是保持一臂之遙的原則。

另一方面，受訪者對於獨立評估機制的角色期待相當多元，包含：績效評估、輔導訪視、認證、守門員角色。值得注意的是，因文化型的非營利組織，一般採用的量化指標，如活動舉辦次數、收視率等，但是其實多數組織更是希望傳遞社會大眾的教育價值，因此在績效評估上，建議獨立評估組織設計質性指標評估組織無形的效益，而非僅是如同政府適法性查核，僅重視量化指標，另如果績效評估項目未能與政府區隔，則會造成評估內容疊床架屋，更加深受評對象的壓力，因此建議修正政府既有的行政查核機制即可。

認證就可以採用如同美國的 B 型企業認證，建立社會影響力評估系統認證指標，以瞭解組織帶來的公共效益，但是因為我國的文化市場並不具競爭力，因此不容易有認證組織出現。守門員的角色上，並非僅限於主動由守門員組織蒐集資料進行績效評比，而是希望非營利組織主動提供透明資訊，並依據其透明化程度高低進行資源分配。除此之外，獨立評估組織可以發展出不同的角色，但若由同一獨立評估組織兼具所有角色，該組織則會角色混淆問題。

最後，在獨立評估機制的組織設計方面，未來可以仿照高教評鑑，由政府出資成立準政府組織，專責進行政府捐助文化法人的績效評鑑，或是維持現行做法由政府運用契約外包方式將績效評鑑或輔導訪視事務委由給獨立評估組織，評估組織的類型就可以有多元化的選擇，但前者會有受到行政與立法雙重監督，後者則是若由不同評估組織進行評鑑或訪視，難以累積經驗。

（二） 國內外獨立評估機制的個案經驗

本研究從國內外非營利組織與教育領域的獨立評估機制的運作經驗，可歸納出幾點研究發現。首先，在運作的成功要素方面，印證前述文獻所歸納的獨立評估組織須具備獨立性、客觀性、專業性、透明性等四大核心要素，不過「權威性」建立也是運作成功不可或缺的要素。在教育領域方面，在日本與我國高教評鑑組織的權威來源主要是法律規定認可，以確保其公信力，有組織甚至會主動參與國際認證，爭取專業評估機構的能力認證；在非營利組織領域方面，國外獨立評估組織權威性，主要是協助政府進行資格認證，使非營利組織可以

DOI:10.6814/NCCU202001790

獲取免稅資格，而我國的獨立評估組織則是政府以計畫契約外包方式，以獲得政府授予績效評鑑或輔導訪視的權威性。

其次，在組織設計方面，在教育領域方面，主要有成立準政府或非政府組織等多樣化類型的獨立評估組織，其中準政府組織的經費幾乎皆來自政府部門，難免會受到於政府相當程度的干預，影響評鑑的獨立客觀性。在非營利組織領域中，主要成立非政府組織類型的獨立評估機關，希望可以在評鑑或認證過程中保持獨立客觀性，但是此類的資金來源必須要多元化，否則可能會影響其生存問題。

第三，在角色功能方面，在教育領域中，獨立評估組織主要扮演評鑑或認證角色為主，在評鑑上主要是政府機關希望建立管評分離制度，藉由獨立機關的評估的專業性，取得學校的組織績效資訊，在認證上，希望學校透過不斷自我改善的過程，以增加組織競爭力。不過，值得注意的是，我國教育部捐助成立的高等教育評鑑教育基金會與政府的關係備受爭議，過去教育部依據基金會評鑑結果作為經費補助的依據，但受到學校的高度反彈，因此取消此一懲罰機制，並且現行組織的業務也不限於政府委託評鑑，發展出培訓、智庫等角色；日本的獨立評估組織則依據政府支持經費的多寡進行分級管理，準政府組織類型的獨立評估組織評鑑認證對象為公立大學，非政府組織則是私立大學，未來我國非營利組織在管理上，也許可以採用此一作法。

在非營利組織領域方面，在國外個案顯示主要是扮演守門員或認證角色，而我國案例則是政府計畫或企業委託評鑑或輔導訪視角色，也有扮演守門員的角色進行組織資訊透明評比，但是卻未有認證角色的組織出現，僅是有少數組織透過國際標準協會進行 ISO 認證。

不過，有研究顯示營利組織以 ISO 系列為企業組織認證的作法已行之有年，但 ISO 認證的主要作法是產品或流程的認證，對於有標準化作業規定的製造業而言，採用 ISO 可以減少貿易障礙；對於能夠標準化的服務業而言，也可以提高聲望與品質。非營利組織的作業標準化程度較低，而且多數以服務為主，服務特有的權變特性和製造業標準作業流程的特性相當不同，不見得贊成完全以 ISO 系列來為非營利組織認證（鄭讚源，2004：213）。再者，伴隨在社會環境與政府政策變遷的過程中，我國非營利組織的數量越多，類型多元化、所能發揮的功能也愈來愈重要，在歐美與東亞國家已經有成立非營利組織

DOI:10.6814/NCCU202001790

認證機制，我國在未來也可以考慮成立進行非營利組織能力鑑定的獨立評估組織，一方面有助於邁向卓越組織，二方面有助於資源提供者進行捐款決策的判斷。

最後，在評估設計方面，根據國內外的經驗顯示，扮演守門員角色的組織是主動透過次級資料的單階段資料蒐集，並建構量化指標，綜合指標各項得分，呈現星級、排名或分數；扮演績效評鑑或輔導訪視角色的組織，主要採取多階段的評估方式，如先由組織提供自評資料，再由委員進行實地訪視，最後進行評估結果的決定，或提供問題診斷建議，並採用混合的評估途徑或指標，有些獨立評估組織更會依據受評對象的特性客製化設計指標；扮演認證角色的組織，評估設計大致於績效評鑑的組織相同，但認證與績效評鑑最大的差別則是「評鑑」是由主管機關授權獨立評估組織，而且由於屬於強制性，受評組織不必繳交評鑑經費，而「認證」則基本上是由受評組織自行向主辦認證者提出申請，所以並非所有的組織都要參加（鄭讚源，2004：214）。

三、我國非營利組織領域發展獨立評估機制的評估

（一）獨立評估機制的可行性評估

本研究從法律、經濟、技術、社會面評估我國非營利組織成立獨立評估機制的可行性，評估的結果顯示，在法律上，《財團法人法》授予獨立評估機制可以協助主管機關財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，提供其發展的機會；在經濟上，獨立評估組織如有多元化的資金來源，將確保其不會過度仰賴單一資源，失去獨立與客觀性的特性，也可以維持組織穩定運作；在技術上，獨立評估組織的評估人員主要會以熟悉非營利組織的學術界或實務界專家為主；在社會上，相關的實證結果發現，社會大眾對於非營利組織捐款決策資訊來源可能是多元化根據，因此獨立評估機制如何成為資源提供者的主要資訊來源為最大挑戰。

（二）第一方、第二方對於第三方評估機制的可能期待

本研究從委託代理人的理論與政府監督管理實務觀點，分析第一方（政府、民眾、企業等）對於獨立評估機制的可能期待，在理論分析結果顯示委託人係

DOI:10.6814/NCCU202001790

指政府、民眾、企業等資源提供者，獨立評估機制可以作為代理人，以提供委託人關於非營利組織相關績效資訊，以協助委託人辨別組織的良窳，進行資源有效分配。在實務分析結果顯示，因主管機關的專業性與人力不足，也不希望過度管制非營利組織，因此可以選擇與獨立評估組織合作，將績效評鑑的權力委由獨立第三方組織，協助政府取得績效資訊。

另一方面，從相關的實證研究分析結果顯示，第二方（非營利組織）對於獨立評估機制的可能期待，包含：扮演認證角色的組織為非營利組織建立聲譽，帶來更多的捐款資源，以及協助組織能力建構，促進組織正向發展；扮演輔導訪視角色的組織，可以發揮問題診斷或解決的功能；扮演守門員角色的組織，藉由此組織透明化非營利組織的績效資訊。值得注意的是，在績效評鑑上仍希望由政府擔任他律角色，對於獨立評估組織仍存有不信任的疑慮，不希望有過多的他律機制存在。

（三）制度設計的誘因

在我國未來推動多元類型的獨立評估機制須建立相關的獎勵或懲罰，以利機制之發展與前進，本研究從相關文獻資料獲知扮演不同角色的獨立評估機制，並依據不同的角色採取獎勵或懲罰相關配套措施。

值得注意的是，如果獨立評估組織可以為非營利組織帶來正面的效益，如對社會透明責信、建立組織公信力、容易取得外部資源、組織正向發展，勢必會獲得多數非營利組織的支持，但如果當獨立評估組織的評鑑或認證結果，若提供給政府作為補助縮減的依據，可能會引起非營利組織極大的反彈，造成獨立評估機制推動的障礙。若提供政府作為退場參考，以目前我國非營利組織數量過多且組織績效良莠不齊的狀況下，也許就可以藉由第三方評鑑或認證結果，協助淘汰績效不佳或企業成立避稅組織，留下真正表現良好與達到組織公益使命的非營利組織。

DOI:10.6814/NCCU202001790

第二節　建議

根據前述的結論可知，本節提出研究建議，包含：政策建議與研究建議，分述如下。

一、政策建議

（一）加速《社會團體法》之通過，與財團法人之監督管理達到一致性

《財團法人法》通過之目的，主要是為健全財團法人組織及運作，並促進其積極從事公益，特別是該法已經有委託或委辦其他機關、民間團體、法人或個人辦理財團法人監督管理等相關事項與資訊透明化之規定。這些規定都有利於獨立評估組織健全發展的契機，一方面，賦予獨立評估組織績效評鑑或認證之權力，建立管評分離制度，協助主管機關獲取財團法人的績效或認證資訊，以避免其介入財團法人的管制，並促進法人的健全發展。二方面，獨立評估組織可以透過財團法人公開的資訊，進行資訊的加值應用，公布法人的績效資訊，更能催生守門員組織的產生，以促進財團法人達到透明責信之目的。

然而，在社團法人部分，目前我國的社團法人的類型龐雜，且組織規模不一，使得主管機關不易進行監督管理外，現也難有外部的獨立評估機制發展的機會，因此建議我國可以加速《社會團體法》三讀通過，並且參考《財團法人法》的相關規定，誠如前述所提獨立評估組織可以協助主管機關扮演績效評估或認證之角色，降低行政監督的成本，或是資訊透明化之規定，以促使獨立評估機關得以針對社團法人公開的資訊進行評比，落實對其績效表現的把關。如此一來，也將使得社團法人與財團法人不論在政府監督管理或社會責信機制上更趨於一致性。

（二）以政府捐助的財團法人試辦獨立評估機制

《財團法人法》通過確立政府捐助的財團法人應採取高密度的監督，但是這樣的管制關係之下，勢必失去原本賦予政府捐助財團法人成為政府夥伴的民間角色，但若能借重獨立評估組織的專業評估角色，將能減輕主管機關監督的壓力。在政府依法授權之下，獨立評估組織容易建立公信力，促進多元角色的

DOI:10.6814/NCCU202001790

獨立評估組織的設立，形成健全的市場機制，讓需求方（非營利組織或政府）可以依據需求選擇不同的獨立評估組織。

從政府捐助的文化財團法人的個案分析中顯示，獨立評估組織的確可以扮演多元的角色，在防弊上，主管機關與政府捐助的文化財團法人之間的獨立評估機制，可以有效成為政府他律之外的治理機制；在興利上，獨立評估組織可以扮演輔導訪視、認證或能力建構的角色，協助政府捐助的財團法人邁向健全發展。基此，本研究建議未來可以讓政府捐助的財團法人試辦獨立評估機制，例如：以 106 年度為例，可以就數量較多的農委會或經濟部捐助的財團法人為試辦先驅者，並且從試辦過程中瞭解該機制可能會遇到的阻礙與挑戰，作為其他部會捐助財團法人的借鏡。

（三）促進非營利組織認證組織之發展

從自律的角度來看，目前我國非營利組織領域中，主要有台灣公益團體自律聯盟，提供非營利組織加入聯盟成為會員，並遵守聯盟的自律規範，但誠如前述提及，聯盟無法針對會員團體提供的資訊進行實質審查，難以確實發揮強制力，也未能建立認證機制，建立讓會員團體能對社會大眾傳遞公信力之訊號。

本研究建議未來可以建立由民間成立的認證組織或是由現行關注透明責信相關組織擔任認證角色，讓我國非營利組織主動可以透過認證，一方面邁向卓越組織，提供更優質的服務或建立更好政策或社會倡議的能力，二方面落實非營利組織集體自我責信，以達到公共利益之目的。

二、研究建議

（一）採取深度訪問或移地研究瞭解國內外非營利組織外部獨立評估機制的運作經驗

由於本研究採取文獻分析法、次級資料分析法、個案研究法等質化研究方式，但這些研究方法亦有其限制，例如：在個案分析的資料來源主要以組織官網資訊為主，但是卻發現有些國外評估組織官網未必提供詳細的評估資料，可能導致個案資料的全面性受到質疑，並且未對這些獨立評估組織進行深度訪問，因此也難以掌握這些個案的歷史脈絡。另一方面，採取文獻分析的方法，

DOI:10.6814/NCCU202001790

如碩士論文或期刊論文等，可能都隱含原作者的主觀意識，導致文獻資料的客觀性受到懷疑。因此，本研究希望未來可以採用介入性的研究方法取得第一手資料，強化資料的正確性、全面性、客觀性。

在國外個案方面，本研究認為未來可以採用向科技部申請國外移地研究方式，深入瞭解國際實務個案發展趨勢、運作的實際情形與挑戰，作為我國獨立評估機制之借鏡與學習。再者，目前我國的非營利組織獨立評估組織主要有扮演政府委外績效評估或輔導訪視角色，包含：台灣公益團體自律聯盟、海棠文教基金會，也有建立自行建立審查機制進行捐款資源的分配，包含：中華聯合勸募協會：在守門員組織方面，則包含：台灣公益團體自律聯盟與台灣公益責信協會，本研究亦希望與個案的主管進行深度訪問，以更深入瞭解該不同獨立評估機制的運作情形、優缺點、與政府或受評組織互動的情形為何等，補充現有次級資料的不足：另因目前我國未有認證組織出現，也可以從現有的獨立評估組織評估其是否轉型成認證組織的可行性。

（二）採取深度訪問法瞭解不同類型的非營利組織在組織失靈面向與對獨立評估組織的角色期待

目前本研究已經建構出非營利組織失靈與獨立評估機制的理論雛形，也輔以政府捐助的文化財團法人為個案分析進行探討，但由於國內的非營利組織類型相當多元，包含：社會福利、企業、宗教、環保等類型，或是服務型或倡議類型的非營利組織，因此未來可以以不同類型的非營利組織為個案進行深度訪問，瞭解其失靈問題、對獨立評估機制是否解決失靈問題的看法，以及對獨立評估機制的角色期待作為實證研究，更能累積本議題在實務上的貢獻。

再者，因為在角色理論被視為擬戲劇化的隱喻，角色是在社會情境中指引和指示個人行為之社會線索的集合，因此對角色的研究是探討某些與社會集體界定之地位有關的行為，其研究是瞭解在互動的行動者和旁觀者的反應中，哪些是被認定為可以被接受的適當行為（Solomon, et al., 1985；莊文忠，2016)，因此本研究認為可以運用角色理論瞭解非營利組織的內外部利害關係者對於獨立評估機制的角色期待，如果利害關係者對於角色期待具有一致性的話，更有利於機制的推動。

DOI:10.6814/NCCU202001790

（三）運用多元研究方法探討獨立評估組織對捐款行為的影響

從國外的實證研究顯示，獨立評估組織提供的績效評比或認證資訊可以帶來更多捐款效益，例如：Harris 和 Neely（2016）檢視有被美國三家最大慈善評級機構（包含：BBB、Charity Navigator、AIP）評定的與未被評定的非營利組織對捐款行為的影響，其結果顯示有被評定的非營利組織的捐款金額明顯高於被評級的慈善機構，而且來自多個評級機關所評定的非營利組織，所獲得的捐款金額越高。本研究認為可以台灣公益責信協會所營運的「聰明公益平台」中所評比的非營利組織作為研究對象，運用單迴歸方式瞭解資訊透明度分數越高的組織，對於組織捐款收入的可能因果關係。

另一方面，國外實證研究也有運用線上實驗設計的方式，瞭解不同的資訊來源或責信機制，對於捐款行為的影響，Willems 等人（2017）以線上實驗的方式，要求參與者閱讀不同組織訊息後，瞭解其捐款行為，或是 Becker（2018）以實驗研究的方式探討非營利組織不同自願責信機制（外部認證、內部責信、遵守最低法律責信、無責信）對其在公共信任、聲譽、品質認知與捐款行為的影響。基此，本研究認為未來的研究可以採用實驗設計方式，前測的部分先瞭解參與者的捐款資訊來源，給予參與者閱讀認證標章或排名的非營利組織資訊刺激後，以後測瞭解其捐款資訊來源的變化。另本研究認為未來也可以運用線上問卷方式，瞭解有捐款經驗的民眾對於非營利組織認為不同責信（外部認證、外部評比、內部責信）機制對於捐款者行為的影響。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

參考文獻

一、中文文獻

尤昱婷（2019）。**公司型社會企業中資訊揭露與認證制度之初探**。臺灣大學法律學研究所碩士論文，未出版，臺北。

王仕圖、官有垣、李宜興（2017）。非營利部門的理論與台灣現狀。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（編），**非營利部門：組織與運作（第三版）（12-28 頁）**。臺北：巨流圖書公司。

王秉鈞（2016），**文化部主管民間文化事務財團法人輔導訪視及教育訓練計畫結案報告**（編號：10404221）。新北市：文化部

王振軒（2006）。非政府組織的危機管理。**逢甲人文社會學報**，**13**，311-338。

王麗雲（2013）。大學自辦外部評鑑的作法與展望，**評鑑雙月刊**，**44**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2013/07/01/6028.aspx。

王歡（2017）。**臺灣社會企業認證之途徑與作法。國立臺灣師範大學社會教育學系碩士論文**，未出版，臺北。

包國憲、孫斐、許方圓（2012）。政府績效評估的類型與特徵：以 1978-2012 年中國學術期刊資料的內容分析為例。**法政學報**，**24**，1-32。

江明修（2005）。**公私協力關係中台灣非營利組織公共課責與自主性之探究：理論辯證與制度設計**。科技部專題研究計畫（編號：NSC93-2414-H-004-028），未出版。

江東亮（2018）。臺灣高教發展路上的高教評鑑。**評鑑雙月刊**，**71**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2018/01/01/6891.aspx。

池祥麟（2017）。台灣非營利組織的法規環境與責信。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（編），**非營利部門：組織與運作（第三版）（156-171 頁）**。臺北：巨流圖書公司。

吳宗昇、李俊達（2018）。政策的社會效益評估：SROI 的應用與反思。**國土及公共治理季刊**，**6**（3），40-49。

DOI:10.6814/NCCU202001790

吳淑媛、詹孟儒（2018）。台評會「國際聯合認證」協助推動臺灣高等教育跨境發展。**評鑑雙月刊，74**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2018/07/01/6993.aspx。

呂育一、徐木蘭（1994）。非營利組織績效指標之研究-以文教基金會為例。**臺大管理論叢，5**（1），165-188。

李天申（2014）。省思「一臂之距」—論我國準政府組織的治理與課責。**思與言，52**（4），161-201。

李天申（2017）。**準政府組織的課責：以公設財團法人及行政法人為例**。國立臺灣大學政治學研究所博士論文，未出版，臺北。

李志宏（2006）。從組織治理談非政府組織的責信度。**非政府組織學刊，1**，103-126。

李和謙（2018）。**非營利組織導入公益創投之模式初探—以傳善獎為例**。國立台灣師範大學社會教育學系碩士論文，未出版，臺北。

李政翰（2011)。**高等教育評鑑機構認證指標之建構**。台灣師範大學教育學系學位論文，未出版，臺北。

李懿芳（2018）。日本 NIAD-QE 各週期大學評鑑基準調整之探析。評鑑雙月刊，74，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2018/07/01/6999.aspx。

杜承嶸、官有垣（2019）。從非營利組織與政府的互動觀點審視臺灣社會福利民營化發展。**社區發展季刊，166**，28-41。

周文欽（2000）。**研究方法概論**。臺北：國立空中大學。

周佳蓉（2007）。**環保團體課責表現衡量架構之建立與實證研究**。國立中山大學公共事務管理研究所博士論文，未出版，高雄。

周逸衡（2019）。透過 ACCSB 認證提升教育品質一個管理教育認證工作者的觀察。**評鑑雙月刊，77**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2019/01/01/7080.aspx 。

孟繼洛（2016）。學校評鑑委員之倫理探討。**臺灣教育評論月刊，5**（6），109-114。

官有垣（2002）。**非營利組織的內部治理—NPO 董事會的治理行為**。取自：http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20020730/20020730-13.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

官有垣（2002）。基金會治理功能之研究：以台灣地方企業捐資型社會福利慈善基金會為例。**公共行政學報，7**，63-97。

官有垣（2007）。**非營利組織執行長在治理過程中的角色與功能之探討：以台灣社會福利、教育事務與衛生事務基金會為例**。科技部專題研究計畫成果報告（編號：NSC95-2412-H-194-008-SSS），未出版。

林吉郎（2003）。非營利組織資源開與整合理論與實踐，**非營利組織管理學刊，2**，121-124。

林劭仁（2015）。**教育評鑑—創意取向**。臺北市：黃金學堂。

林秀燕（2005）。淺談政府捐助財團法人之監督。**主計月刊，591**，78-86。

林東茂、孟維德（2006）。非營利組織犯罪之實證研究。**刑事政策與犯罪研究論文集，9**，81-119。

林桓（2005）。**公設財團法人之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

林淑馨（2010）。**質性研究：理論與實務**。臺北：巨流圖書公司。

林淑馨（2016）。**非營利組織概論(增訂二版)**。臺北:巨流出版社。

林淑馨（2017）。**非營利組織管理（增訂二版）**。臺北：三民書局。

林慶隆（2013）。政府審計在公共治理之角色與功能。**公共治理季刊，1**（3），58-73。

邱崇原、湯京平（2014）。公民投票與鄰避困境－台灣低放射性廢棄物貯存場的選址經驗及南韓之啟示。**臺灣民主季刊，11**(4) ，1-36

邱顯貴（2010）。非營利組織營運參考模式和關鍵因素：以台灣為例。**中華管理評論國際學報，13**（3），1-23 。

侯永琪（2012）。從外部評鑑到內部評鑑的論辯-亞洲觀點。**評鑑雙月刊，37**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2012/05/01/5656.aspx。

姚昱伶（2019）。**資源依賴下非營利組織的生存策略與能力建構－以高雄市從事長期照顧之組織為例**。國立中山大學公共事務管理研究所博士論文，未出版，高雄。

柯義龍、王光旭（2008）。**非營利的監督與課責：廣電基金的運作經驗與其意涵**，TASPAA「夥伴關係與永續發展」國際學術研討會，東海大學行政管理暨政策學系、東海大學公共事務在職專班主辦。

DOI:10.6814/NCCU202001790

洪宇成（2005）。**宗教性非營利組織課責之研究-以花蓮縣為例**。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。

胡雅雯（2016）。**醫療財團法人之防貪監督機制—以非營利與營利組織間之界線為核心**。國立交通大學科技法律研究所碩士論文，未出版，新竹。

范祥偉、王崇斌（2000）。政府績效管理：分析架構與實務策略。**中國行政評論，10**（1），155-182。

孫珮瑜（2011）。**非營利組織策略聯盟網絡治理結構之研究－以「台灣公益團體自律聯盟」為例**。臺灣大學政治學研究所學位論文，未出版，臺北。

孫珮瑜、趙永茂（2017）。非營利組織策略聯盟網絡治理結構分析：以「臺灣公益團體自律聯盟」為例。載於趙永茂、韓保中（編），**臺灣的民主生機：治理能力、政策網絡與社區參與（345-388 頁）**。臺北：國立臺灣大學出版中心。

孫煒（2004）。非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑。**政治科學論叢，20**，141-166。

孫煒（2006）。非營利組織績效評量的問題與對策。**政治科學論叢，28**，163-202。

孫煒（2012）。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啟示。人文及社會科學集刊，**24（4）**，497-528。

徐仁輝（1995）。新制度經濟學與公共行政。**世新學報，5**，273–288。

徐雙敏（2011）。中國大陸公眾參與政府績效管理的現狀與思考—以「民主評議政風行風」工作為例。**公共行政學報，41**，135-164。

秦夢群、陳遵行（2012）。臺灣高等教育評鑑制度與實施之分析研究。**教育資料與研究，106**，105-142。

翁慧圓（2009）。社會福利機構運用企業資源與挑戰。**社區發展季刊，126**，34-46。

郝元圓（2013）。**非營利組織治理之研究—以文化藝術財團法人基金會為例**。國立台灣師範大學社會教育學系碩士論文，未出版，臺北。

高永興（2005）。**台灣非營利組織的公共性與自主性**。取自：https://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/80222/1/4-1.pdf。

DOI:10.6814/NCCU202001790

張四明（2010）。**政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究**（編號：PG9806-0404）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

張明華（2013）。自辦外部評鑑的大學觀點。**評鑑雙月刊，44**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2013/07/01/6029.aspx。

張金環（2002）。**制度設計與代理人問題研究－政府委託研究案為例**。世新大學行政管理研究所碩士論文，未出版，臺北。

張玲瑜（2011）。**捐款者對非營利組織課責行為之認同度與捐款意願之研究**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

張慧英、賴世剛（2005）。**水資源治理與社會選擇機制設計之研究**。2005 年不動產與城鄉學術研討會-國土發展之回顧與展望，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系主辦。

莊文忠（2003）。**政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析**。政治大學公共行政學系博士論文，未出版，臺北。

莊文忠（2009）。**非營利組織的責信與資訊透明：代理人理論觀點的論證**。2009 第二屆公共治理學術研討會，中興大學國際事務所主辦。

莊文忠（2010）。**非營利組織的責信與績效：代理人理論（agency theory）觀點的論證與反思**。政治管理學術研討會，世新大學行政管理學系主辦。

莊文忠（2011）。非營利組織之治理與責信。載於余致力（編），**廉政與治理（243-266 頁）**。臺北：智勝出版社。

莊文忠（2018）。**文化法人團體透明機制之建立-第三方評估及參與之可行性評估委託研究報告**（編號：RG10711-0186）。新北市：文化部。

莊文忠、胡龍騰（2007）。**非營利組織的自律與認證：理論與實務的對話**，第三部門政策環境之發展與困境研討會，政治大學第三部門研究中心、台灣政策研究院文教基金會主辦。

莊文忠、徐明莉（2019）。**委託代理人理論與外部獨立評估機制之建構：以政府捐助財團法人為例**。2019 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「為美好未來展現學術社群影響力」國際學術研討會，東海大學行政管理暨政策學系主辦。

許立一（2002）。新公共管理的反思以黑堡觀點為基礎。**公共行政學報，6**，29-65。

DOI:10.6814/NCCU202001790

許品鵑、林佳宜、郭玟杏（2017）。當 HEEACT 遇上 NIAD-QE-臺日評鑑機構交流與機制比較。**評鑑雙月刊，68**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2017/07/01/6785.aspx。

許崇源（2001）。我國非營利組織責任及透明度提升之研究－德爾菲法之應用。**中山管理評論，9**（4），540-566。

郭昭佑（2001）。學校本位評鑑-內外部評鑑的差異與結合。**國立政治大學學報，82**，27-61。

郭登聰（2015）。對非營利組織利他精神及行善行為的檢視與思考。**輔仁社會研究，5**，65-99。

郭瑞坤、張玲瑜、張秦瑞、沈逸晴、張馨芸（2013）。捐贈者對非營利組織課責行為之認同度與捐款意願之研究。**非營利組織管理學刊，14**，46-82。

陳月筵（2006）。**非營利組織的資源依賴與自主營運之研究-以公設財團法人為例**。銘傳大學管理研究所碩士論文，未出版，臺北。

陳世傑（2011）。韓國科技評估機制－兼論我國以獨立組織做為行政機關外部科技評估機構之可能選擇。**科技法律透析，23**（8），39-62。

陳宇宬（2010）。非營利組織資訊公開理論初探與現況之分析：以社福類非營利組織為例。**東海大學行政管理暨政策學系碩士論文**，未出版，臺中。

陳宇宬（2011）。**非營利組織資訊公開理論初探與現況之分析：以社福類非營利組織為例**。東海大學行政管理暨政策學系研究所碩士論文，未出版，臺中。

陳金貴（2013）。治理之理論與發展。**公共治理季刊，1**（1），25-36。

陳亮光（2008）。**台灣非營利組織資訊揭露及稅務申報議題之研究**。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。

陳建平（2007）。**以平衡計分卡觀點探討非營利組織績效衡量制度：以某私立大學教務處為例**。國立中正大學會計與資訊科技碩士論文，未出版，嘉義。

陳政智（2012）。**非營利組織管理**。臺北：華都文化。

陳雪如、黃劭彥、林琦珍、蘇愛軫（2008）。非營利組織治理機制之研究—以社會福利慈善事業基金會為例。**臺灣企業績效學刊，2**（1），31-53。

DOI:10.6814/NCCU202001790

陳敦源（2012）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**，臺北：五南。

陳智昆（2009）。公私協力下政府部門如何協助非營利組織生存。**社區發展季刊 ，126** ，181-190

陸宛蘋（2006）。**台灣非營利組織治理原則之探討-以社會福利基金會為例**。國立中正大學政治研究所碩士論文，未出版，嘉義 。

陸宛蘋（2010）。**台灣 NPO 責信發展源起及現況**。取自：http://www.twnpolearning.org.tw/Action/downloadAction.php?file=upload/2013/10/24/1382586243.pdf&file_name=%E6%88%91%E5%9C%8BNPO%E8%B2%AC%E4%BF%A1%E8%B5%B7%E6%BA%90%E8%88%87%E7%8F%BE%E6%B3%81%EF%BC%BF%E9%99%B8%E5%AE%9B%E8%98%8B.pdf。

陸宛蘋、李俊達、陳俋潓、吳佳倫（2016）。**臺灣中介型非營利組織之角色與功能**。2016 年 TASPAA 線上學術會議，取自：https://pa.ntpu.edu.tw/uploadFiles/file/20160615/20160615182829_47079.pdf。

彭錦鵬、江瑞祥、許耿銘（2011）。非營利組織績效評量指標之建構。**政治科學論叢**，**49**，125-160。

賀照軒（2013）。**從權力觀點探討非營利組織之責信：以社會福利型基金會為例**。國立東華大學社會暨公共行政學系碩士論文，未出版，花蓮。

馮燕（2001）。從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範。**臺大社會工作學刊**，**4**，205-242。

馮燕（2017）。台灣非營利組織的法規環境與責信。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（編），**非營利部門：組織與運作（第三版）（212-224 頁）**。臺北：巨流圖書公司。

黃啟晉（2014）。論代理理論與對學校組織的衍生問題與解決途徑。**學校行政**，**94**，123-141。

黃新福（1999）。**非營利社福基金會治理活動之研究**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，臺北。

黃源協（2008）。**社會福利民營化—發展脈絡、實踐省思與出路**。南投：內政部社會福利工作人員研習中心。

DOI:10.6814/NCCU202001790

黃錦堂、林彥超（2015）。政府捐助設立的重要財團法人之正當性與監督—以財團法人國家實驗研究院為例。**法令月刊，66**（10），1-34。

楊佳蓉（2018）。**大數據個資去識別化第三方驗證機構設置之研究**。東吳大學企業管理學系碩士論文，未出版，臺北。

楊錦輝（2006）。**非營利組織建立認證制度之研究**。中原大學會計系學位論文，未出版，桃園。

葉至誠、葉立誠（1999）。**研究方法與論文寫作**。臺北：商鼎文化出版社。

董瑞斌（2009）。**我國證券相關公會自律機制之強化與整合**，中華民國證券商業同業公會委託研究報告。

趙性中（2011）。**非營利組織客觀責任評量架構之研究**。南華大學非營利事業管理學系碩士論文，未出版，嘉義。

劉汶福（2003）。**非營利組織犯罪問題之研究- 以調查局偵辦之案件為例**。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，未出版，嘉義。

劉坤億（2009）。政府課責性與公共治理之探討。**研考雙月刊，33**（5），59-72。

劉淑瓊（2005）。績效、品質與消費者權益保障：論社會服務契約委託的責信課題。**社會政策與社會工作學刊，9**（2），31-93。

陳正宏（2002）。**非營利組織績效評估指標之研究：以台灣 300 家主要基金會為例**。國防管理學院資訊管理研究所碩士論文，未出版，台北。

劉淑瓊（2017）。非營利組織與政府的互動關係。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（編），**非營利部門：組織與運作（第三版）（191-210 頁）**。臺北：巨流圖書公司。

劉淑瓊（2017）。非營利組織與政府的互動關係。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（編），**非營利部門：組織與運作（第三版）（94-112 頁）**。臺北：巨流圖書公司。

蔡中民（2014）。論政府管制：一個政治經濟學的觀點。**政治學報，57**，31-51。

蔡珮鈞（2013）。從倫理角度看評鑑專業。**評鑑雙月刊，45**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2013/09/01/6058.aspx。

DOI:10.6814/NCCU202001790

詹孟儒、梁淑菁（2017）。從評鑑服務觀點談大專校院教學品保。**評鑑雙月刊，70**，取自：http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2017/11/01/6867.aspx。

鄭惠文、張四明、陳于淇（2011）。我國政府捐助財團法人績效考核制度之建構：層級分析法應用。**行政暨政策學報，52**，1-38。

鄭惠文、彭文賢（2007）。非營利組織財務資訊的公開報導：美國經驗及其意涵。**行政暨政策學報，44**，1-42。

鄭讚源（2004）。**非營利組織認證指標之研究**。臺北市：行政院青輔會。

蕭秀中（2009）。**非營利組織管理者承接公部門福利服務業務互動歷程之研究**。東海大學社會工作學系碩士論文，未出版，臺中。

謝俊義（1998）。新制度論與公共行政：整合性觀點。**中國行政評論，7**（4），155-188。

謝惠月（2009）。**財團法人國際合作發展基金會代理問題之研究**。淡江大學公共行政學系公共政策在職專班碩士論文，未出版，新北市。

韓意慈、徐煒勛（2018）。誰在虛擬社會中做什麼？非營利組織資源與官網資訊的內容分析。**公共行政學報，55**，37-71。

魏季李（2019）。同中有異？政府契約委託對受託組織發展的影響-以臺灣五個兒少福利機構為例。**社區發展季刊，166** ，130-144。

魏季李（2019）。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以台灣兒童暨家庭扶助基金會為例。**社會學社會政策與社會工作學刊，19**（2），109-144。

蘇彩足（2017）。**台灣公共治理指標**（編號：NDC105083）。臺北：國家發展委員會。

DOI:10.6814/NCCU202001790

二、英文文獻

AbouAssi, K. (2015). Testing Resource Dependency as a Motivator for NGO Self-Regulation: Suggestive Evidence From the Global South. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 44***(6), 1255-1273.

Avina, J. (1993). The Evolutionary life Cycle of Nongovernmental Development Organizations. ***Public Administration and Development, 13***, 453-474.

Becker, A. (2018). An Experimental Study of Voluntary Nonprofit Accountability and Effects on Public Trust, Reputation, Perceived Quality, and Donation Behavior. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 47***(3), 562-582.

Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measure. ***Public Administration Review, 63***(5), 586-604.

Bekkers, R. H. F. P. (2010). The benefits of accreditation clubs for fundraising nonprofits. In M. K. Gugerty, & A. Prakash (Eds.), ***Voluntary Regulation of NGOs and Nonprofits: An Accountability Club Framework*** (pp. 253-279). Cambridge University Press.

Bies, A.L. (2010). Evolution of Nonprofit Self-Regulation in Europe. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 39***(6), 1057-1086.

Caiden, G. E. (1988). The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials. ***In Public Service Accountability: A Comparative Perspective***, J. G. Jabbra and O. P. Dwivedi, eds. West Hartford, CT: Kumarian Press.

Carman, J., & Fredericks, A. (2016). Nonprofits and Accreditation: Exploring the Implications for Accountability. ***International Review of Public Administration, 18***(3), 51-68.

Carpenter, D. P. (2010). **Reputation and Power. Princeton**. Princeton University

Christensen, T., & Lodge, M. (2018). Reputation management in societal security – a comparative study. ***American Review of Public Administration, 48***(2), 119-132.

Cnaan, R.A., Jones, K., Dickin, A., & Salomon, M.(2011). Nonprofit Watchdogs: Do They Serve the Average Donor? ***Nonprofit Management and Leadership, 21***, 381-397.

Cochrane, L., & Thornton, A. (2016). Charity Ranking: Delivering Development or Dehumanising Aid? ***Journal of International Development, 28***, 57-73.

DOI:10.6814/NCCU202001790

Ebrahim, A. (2003). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. ***Nonprofit Management & Leadership, 14***(2), 191-212.

Ebrahim, M. (2016). The Many Faces of Nonprofit Accountability. In D. O. Robert & R. D. Herman (Eds.), ***The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*** (pp.102-124) (4nd ed.) New Jersey: John Wiley & Sons.

Ebrahim, M. (2016). The Many Faces of Nonprofit Accountability. In D. O. Robert & R. D. Herman (Eds.), ***The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*** (pp.102-124) (4nd ed.) New Jersey: John Wiley & Sons.

Eisenhardt, K. M (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. ***The Academy of Management Review, 14***(1), 57-74.

Feng, N. C., Neely, D. G, & Slatten, L. A. D.(2016). Accountability standards for nonprofit organizations: Do organizations benefit from certification programs? ***International Journal of Public Administration, 39***, 470-479.

Gugerty. (2009). Signaling Virtue: Voluntary Accountability Programs Among Nonprofit Organizations. ***Policy Sciences, 42***(3), 243-273.

Hackler, D., & Saxton, G. D. (2007). The strategic use of information technology by nonprofit organizations: Increasing capacity and untapped potential. ***Public Administration Review, 67***, 474-487.

Hansmann, H. B. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. ***The Yale Law Journal, 89***(5), 835-901.

Harris, R., & Neely, D. (2016). Multiple Information Signals in the Market for Charitable Donations. ***Contemporary Accounting Research, 33***(3), 883-1330

Ito, K., & Slatten, L. (2018). Nonprofit Ethics and Accountability: Synthesizing Research on Nonprofit Regulation Programs. ***Journal of Leadership, Accountability and Ethics, 15***(4), 183-194.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. ***Journal of Financial Economics, 3***, 305-360.

Kluvers. R. (2005). ***Peformance measurement in a non-for profit organization***. Paper presented at The Beyond Fragmented Government: Governance in the Public Sector Conference, Victoria University, August 15-17.

DOI:10.6814/NCCU202001790

Koppell, J. GS. (2005) .Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". ***Public Administration Review, 65*** (1) , 94-108.

Kramer, R. M. (1980). ***Voluntary Agencies in the Welfare State***. Berkeley: University of California Press.

Lee, J. (2004). ***NGO accountability: Rights and responsibilities*** (Report for the programme on NGOs and Civil Society of the Centre for Applied Studies in International Negotiation). Retrieved October 24, 2014, from www. casin.ch.

Light, P. (2002). ***Pathways to nonprofit excellence***. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Light, P. (2004). ***Sustaining nonprofit performance***. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Lioyd, R. & L. de Las Casas. (2005). NGO Self-Regulation: Enforcing and Balancing Accountability. ***Alliance Extra***. http:/ /www.allavida.org/ alliance/ axdec05e.html.

McDougle, L.M.,& Handy, F.(2014).The Influence of Information Costs on Donor Decision Making. ***Nonprofit Management & Leadership, 24***(4), 465-458.

Ortmann, A., & Schlesinger, M. (2003). Trust, Repute, and the Role of Nonprofit Enterprise. ***in The Study of the Nonprofit Enterprise Theories and Approaches***, edit by Helmut Anheier and Avner Ben-Ner. New York: Kluwer Academic/ Plenum.

Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). ***The External Control of Organizations A Resource Dependence Perspective***. Harper & Row, New York.

Poister, T. H. (2003). ***Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations***. San Francisco: Jossey-Bass.

Posavac, E. J., & Carey, R. G. (2003).***Program Evaluation: Method and Case Studies***. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.

Prakash, A., & Gugerty, M. K. (2010). Trust but verify? Voluntary regulation programs in the nonprofit sector. ***Regulation & Governance, 4***, 22-47.

Provan, K.G. (1982). Interorganizational linkages and influence over decision making.

Renz, D. O., & Herman, D.(2016). Understanding Nonprofit Effectiveness. In D. O. Robert & R. D. Herman (Eds.), ***The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit***

DOI:10.6814/NCCU202001790

Leadership and Management (pp.274-292) (4nd ed.) New Jersey: John Wiley & Sons.

Romzek, B. S., LeRoux, K., & Blackmar, J. M. (2012). A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors. ***Public Administration Review, 72***, 442-453.

Salamon, L. M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 16,*** 29-49.

Side, M. (2010). Evolution of Nonprofit Self-Regulation in Europe. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 39*** (6), 1057-1086.

Side, M. (2010). The Promise and Limits of Collective Action for Nonprofit Self-Regulation: Evidence From Asia. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 39*** (6), 1039-1156.

Slatten, L. A., Guidry, B., & Austin, W. (2011). A comprehensive framework for assessing the viability of accreditation in nonprofit organizations. ***Organization Management Journal, 8*** (2), 112-127.

Sloan, M. F. (2009). The effects of nonprofit accountability ratings on donor behavior. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 38***, 220-236.

Smith, S. R., & Smyth, J. (2010). The governance of contracting relationships: "killing the golden goose" A third-sector perspective. In Osborne, S (Eds.), ***The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*** (pp.270-300) .London: Routledge.

Solomon, M. R., C. Surprenant, J. A. Czepiel, & E.G. Gutman (1985). A Role Theory Perspective on Dyadic Interactions: The Service. ***Journal of Marketing, 49***, 99-111.

Spence, A. M. (1974). ***Market Signaling, Information Transfer in Hiring and Related Processes.*** Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes. Harvard University Press, Cambridge.

Szper, R., & Prakash, A. (2011). Charity watchdogs and the limits of information-based regulation. ***International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 22***, 112-141.

TC de Boer (2018). ***Moving Beyond Agency- and Stewardship Theory: Testing a Reputation-based Approach to Understanding Government − Nonprofit***

DOI:10.6814/NCCU202001790

Accountability Relations.Faculty of Law, Economics and Governance Theses(Master thesis).

Tremblay-Boire, J., Prakash, A & Gugerty, M. K. (2016). Regulation by Reputation: Monitoring and Sanctioning in Nonprofit Accountability Clubs, ***Public Administration Review***, 76(5), 712-722.

Trussel, J. (2003). Assessing Potential Accounting Manipulation: The Financial Characteristics of Charitable Organizations with Higher Than Expected Program-Spending Ratios. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 32*** (4), 616-634.

van Erp, J. G. (2008). Reputational Sanctions in Private and Public Regulation. ***Erasmus Law Review, 1***(5), 145-162.

Willems, J., Waldner, C.J., Dere, Y.I., Matsuo,Y., & Högy, K. (2017).The Role of Formal Third-Party Endorsements and Informal Self-Proclaiming Signals in Nonprofit Reputation Building. ***Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 46*** (5), 1092-1105.

Williams-Gray, B. (2016). Building Capacity in Nonprofit Human Service Agencies Through Organizational Assessment During the Accreditation Process. ***Journal of non-profit Education and Leadership ,6***(2), 99-114.

Zhang, F. F., & M. Qiu. (2014). Third Party Evaluation Model in Government Purchase of Home-Based Care. Services and Its Improvement. ***International Journal of Business and Social Science, 5***(1), 115-120.

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

附錄一：政府捐助的文化財團法人的創立日期與宗旨

財團法人名稱	創立日期	業務類別或成立宗旨
國家文化藝術基金會	84.11.18	處理文化藝術獎助條例所定事項。
財團法人文化台灣基金會	86.12.15	落實台灣文化建設、促進多元文化發展、充實文化內涵。
財團法人金門酒廠胡璉文化藝術基金會	99.02.01	為緬懷胡璉將軍創設金門酒廠及對金門地區之貢獻；為弘揚文化藝術（含酒文化）、促進文藝及教育交流。
財團法人臺灣博物館文教基金	80.12.24	配合文化部結合民間資源，辦理各項博物館工作，以提升國民文化 及教育水準為宗旨。
財團法人臺灣生活美學基金會	78.06.01	以推展文化藝術、生活美學為宗旨。
財團法人中法文化教育基金會	78.06.01	以促進中法兩國文化、教育與藝術之交流。
財團法人臺灣美術基金會	79.03.12	為保存美術文化財產；推廣美術教育；研究美術學術；提高國民生活品質及促進世界美術交流。
財團法人中央通訊社	13.04.0	提供國內大眾傳播媒體新聞服務，擴大國際新聞報導，促進國際新聞交流，辦理國家新聞通訊業務。
財團法人中央廣播電臺	86.09.19	對國外地區傳播新聞及資訊，樹立國家新形象，促進國際人士對我國之正確認知及加強華僑對祖國之向心力；對大陸地區傳播新聞及資訊，增進大陸地區對台灣地區之溝通與瞭解。
財團法人中華民國電影事業發展基金會	64.04.01	以發展我國電影事業，並辦理電影界有關共同事務為宗旨。第 十 條：董事會置董事十一人至十九人，由捐助人依捐助基金比例指派，報請中央目的事業主管機關核定後聘任之。
財團法人國家電影中心	81.08.19	以典藏我國電影資產、推廣電影文化及促進電影產業發展為宗旨。
財團法人公共電視文化事業基金會	87.07.01	以健全公共電視之發展，建立公眾服務之大眾傳播制度，彌補商業電視之不足；以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉為宗旨。
財團法人蒙藏基金會	74.06.21	為配合國家蒙藏政策措施，加強對蒙藏之研究，培養蒙藏人才，推展蒙藏學術文化、關懷服務蒙藏族群，推展蒙藏學術文化、經貿之交流，接受政府委託協助處理蒙藏民族聚居區域之有關事務，以適應國家社會之需要為宗旨。

資料來源：文化部政府捐助財團法人 106 年行政監督報告。

DOI:10.6814/NCCU202001790

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001790

附錄二：文化部委託研究案受訪者一覽表

深度訪問受訪對象		
類型	**受訪對象**	**受訪者編碼**
政府績效評估專家學者	台北大學公共行政暨政策學系教授	A1
	真理大學人文與資訊學系兼任助理教授	A2
	中央法律與政府研究所教授	A3
	台北大學公共行政暨政策學系教授	A4
文化部相關業務主管	負責影視業務主管	A5
	負責綜合規劃業務 2 名主管	A6、A7
	負責藝術發展業務主管	A8
	負責文創業務主管	A9
文化部主管的政府捐助財團法人董監事或主管	影視類法人董事	A10
	影視類法人董事	A11
	文化藝術類法人主管	A12
	影視類法人主管	A13
	文化藝術類法人 2 名主管	A14、A15
焦點團體座談會受訪對象		
場次	**受訪對象**	**受訪者編碼**
第一場	曾參與教育、經濟、社會福利、文化法人評鑑之專家	B1-B6
第二場	熟悉政府績效評估專家學者、文化部負責綜合規劃、藝術發展、人文及出版業務負責主管	C1-C6
第三場	中央通訊社、國家文化藝術基金會、國家表演藝術中心、台灣博物館文教基金會之主管	D1-D4
第四場	中央廣播電臺、國家電影中心、電影事業發展基金會、公共電視文化事業基金會之主管	E1-E4

資料來源：莊文忠（2018）。

DOI:10.6814/NCCU202001790