

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

陳宇宸

摘要

過去台灣在面臨 921 大地震之際，非營利組織所發揮的驚人力量，獲得了公民的肯定，爾後其彌補政府及市場失靈的功能更受到相當程度的預期和期待。然而因為非營利組織的慈善特性及民間傳統觀念，使得組織對於使命與宗旨是否達成、資源是否妥善利用...等，政府不易對其課予相關義務或要求，社會大眾更難從其外觀判斷或衡量組織運作得當與否，倘若因此發生弊端則有可能降低公民對於非營利組織的信任及公共事務的參與和關心。是以，筆者欲以政府資訊公開理論、政府資訊公開法及其他相關立法例，整理並分析其意涵，希冀從其理論及相關法規上釐清資訊公開應具有之理論基礎及實質內涵，並以非營利組織的立場與角度來分析和討論非營利組織資訊公開的意涵及實質內容，藉其提供非營利組織在資訊公開上具體作為的一個參考。

關鍵詞：非營利組織、資訊公開、社福類非營利組織

壹、前言

我國在 70 年代以後，由於經濟起飛、國民生活品質的改善，社會公民開始投入慈善救濟的行列。然而在台灣非營利組織蓬勃發展的同時，社會公民參與社會事務的意願也隨之提高。但也就在這同時，非營利組織不當使用資源、無效率或浪費之情形時有所聞，導致民眾對於捐款、資源的流向開始產生疑慮，甚至降低了其再提供捐贈金錢、資源或參與志願服務的意願。

台灣非營利組織的發展雖不如歐美久遠，但仍歷經近半世紀，然無論主管機關或非營利組織本身對於組織資訊透明的程度卻未如他國一般受到重視；Hoefler (2000)及 Keating and Frumkin(2003)指出當今非營利組織的計劃評估以及會計決策與財務報告發展仍未健全，因此無法提高非營利組織的責信度。學者許崇源 (2001 a：42)更明確的指出，台灣非營利組織公共責信不佳之主要原因在於其財務資源公開度與透明度的不足，尤其是在財務上的透明化，更是展現非營利組織責信的要件之一。成立於 2005 年的台灣公益團體自律聯盟同樣的也認為現行法規的不合時宜與不周延，無法保障捐款人權益，亦侷限了公益團體的生存與發展。

其次，從諸多討論非營利組織的文獻中，可以發現非營利組織需要被監督的必要性，誠如世界銀行在出版的非營利組織立法原則一書中指出，非營利組織並非必然是好的，它們常是無效率、專業度不夠、甚至貪污舞弊...等，因此不論是內部管理單位、外在的政府主管機關、社會大眾對於組織的運作和活動應給予適度的監督；然而建立責信度和運作的透明度，乃是避免政府過度干預，而給於非營利組織適當發展的最好方式(許崇源，2001b：3)。學者 Ronald 在其研究中亦提到改善資訊的透明度將有助於回答理論和實證上的問題，而且也將有助於解釋現實狀態，也能幫助在制度中的成員增加對制度的遵守和提高制度的有效性 (Ronald，1998：127)。然至目前為止，多半非營利組織在為公民社會實現知的權利而公開其組織運作或財務來源等資訊時，僅將其認為係一單方面道德行為而非法定的義務與責任(張彪、向晶晶，2008：73)；再加上社會公民亦缺乏強制請求之權利、法律規範的過時、不敷使用或難盡完善，導致台灣非營利組織資訊公開的程度低落。

總而言之，非營利組織在台灣社會扮演重要的角色，但若因其缺乏監督機制

而產生弊端，將使非營利組織的功能和角色難以充分發揮，甚為可惜。而從以上種種描述中可以體認出目前非營利組織外在監督機制實用性的不足，但若由政府強力介入稽查則又落入過度干預使非營利組織喪失自主性之窠臼；另外，再鑒於資訊公開提供了內部及外部環境一個自律、查核的功能，又能免於前述干預之可能性。因而以此二著眼點來看，其突顯了加強資訊透明以徵信於公民社會的迫切性，是以筆者認為實有必要對其資訊公開之相關理論、立法例著手加以探討並找出非營利組織資訊公開之意涵與明確的指標供社會、政府參考，期能使非營利組織建立一個資訊公開的制度進而達到健全發展的環境，避免其弊端產生之傷害成為造就冷漠社會的推手，而此即為筆者最初始之動機與關切的重點。

貳、 非營利組織資訊公開理論之探討

一、 政府資訊公開與非營利組織資訊公開間的連結

在本文中，所欲探討的非營利組織與政府部門之性質係截然不同，且就目標來說也有本質上的不同，但細究之可以發現政府部門與非營利組織在某種程度上是相近的。從服務提供的觀點來說，政府部門在提供公共服務或制定重大政策時，係屬一高度公共性質之行爲，而非營利組織原本具有的公益性質更在其所提供的服務上表露無遺。其次，若從資金來源的角度切入，政府部門預算之來源係為民眾繳納之稅金，因此公民自有監督政府對於預算執行成效之權利；相同的，非營利組織的財源及人力係來自於公民社會的累積和付出，自當受其相關利害人之監督。另外，再從公共財理論的觀點來說，政府對於市場失靈採取各種措施或干預卻未能帶來理想結果的時候，非營利組織則應運而生適時的填補因政府失靈而產生的缺口。最後，和政府部門一樣，在委託—代理關係中，非營利組織接受資源提供者、志願服務者所提供的金錢、物資或人力並運用之，理應向其負責。

縱使如以上所言，政府與非營利組織如此相似，從另一個角度來思考，政府資訊公開與非營利組織資訊公開兩者之間仍有其差異存在，即在於外界對於政府或組織資訊請求權利的有無。因此政府與非營利組織兩者間對於資訊公開在方式、內容的運作以及法制環境的建構上勢必有相當程度的差異存在，因此實有對非營利組織資訊公開作一個別的討論和分析，以免在制度或法規的援用或適用上產生

過多的杆格。

二、非營利組織資訊公開的意義與內涵

1. 非營利組織資訊公開的意義

對非營利組織而言，資訊公開之積極意義在於組織應清楚的陳述組織目標、制定決策...等，如此才能明確、詳細的將組織資訊傳達於社會公民，而達成課責並取信於公民的目的；而資訊公開既能說明非營利組織的行為或其義務而獲得課責的可能性，因此公開則不應侷限於組織內部或正式關係的公開及說明，還應傳遞資訊給予外部或非正式關係者知曉，以獲取公眾的信任與信心。是以在此面向下的非營利組織，試圖透過資訊公開的方式來吸引更多資源提供者、志願服務者的投入以及案主尋求幫助的可能，是故其對於資訊公開之行動具有回饋、獲取更多資源以及擴大服務範圍的動機。

其次，消極意義則在非營利組織原是由公民社會志願組成並賴於社會大眾的捐贈、志工的付出才得以運作與經營，而其目的在於彌補弱勢團體、其他民眾對於社會福利匱乏或相關議題不被重視所造成的缺失及忽視，因此在公民捐贈、支持或參與非營利組織的同時，或於事後檢視非營利組織使命任務的達成時，亦需大量的資訊供其作為判斷、選擇之依據。然此面向下之非營利組織認為資訊公開僅係一合乎法律、道德要求之行為，並未希冀因此獲取更多資源、志工或案主等。

2. 非營利組織資訊公開的內涵

在本文中筆者對非營利組織之實質內涵作出解釋性之歸納。首先，就整個資訊公開的範疇、應公開之內容應具有廣泛性；也就是在不影響他人之隱私下，非營利組織應儘可能的公開組織資訊及組織活動、運作之資訊。另一方面，資訊公開的對象不應侷限於組織內部或正式關係的公開及說明。其次，就資訊公開的行為上應具有主動及適時性；在資訊公開的過程中，非營利組織應將其公開行為是為本身義務之一，而非僅係為符合法律規範或供其主管機關監督，並且對於資訊的公開應能使欲取得資訊之公民得以隨時且快速的獲得，以縮短雙方資訊不對稱的距離。再者，公開方式應具有多元性；非營利組織資訊公開的管道應具多元而非單一。

其次，由法規面來看，非營利組織資訊公開的範疇包含了組織資訊及組織活

動、運作之資訊、業務報告及財務報告四者；筆者認為當資訊的公開有助於社會大眾了解、檢視或查核非營利組織卻未涉及服務對象、捐贈者等利害關係人之個人隱私時，均有公開之義務。接著從政府資訊公開法來看，非營利組織資訊公開的內容可分為五大類；學者林江亮(2008：339)在其研究中亦提出非營利組織資訊公開的各項指標。另外，非營利組織從事決策或採取行動時，須隨時牢記組織的使命，向社會大眾，如：志願服務者、服務接受者、資源提供者等負責。若參閱政府資訊法，諸如刊載於組織刊物或其他出版品；或利用網際網路公佈供大眾線上查詢；或提供公開閱覽、抄錄、影印相關資訊、訊息等；若遇重大事件尚可舉行記者會、說明會等。最後，在組織資訊公開的頻率上可分為兩類：其一為依法律規定按時公開；另一則為由組織自動自發隨時更新。

而本文在經由資訊公開理論與政府資訊公開法制的討論後，再針對非營利組織資訊公開的意義及實質內涵深入探討後，筆者對於非營利組織資訊公開基礎理論整理如圖 1。

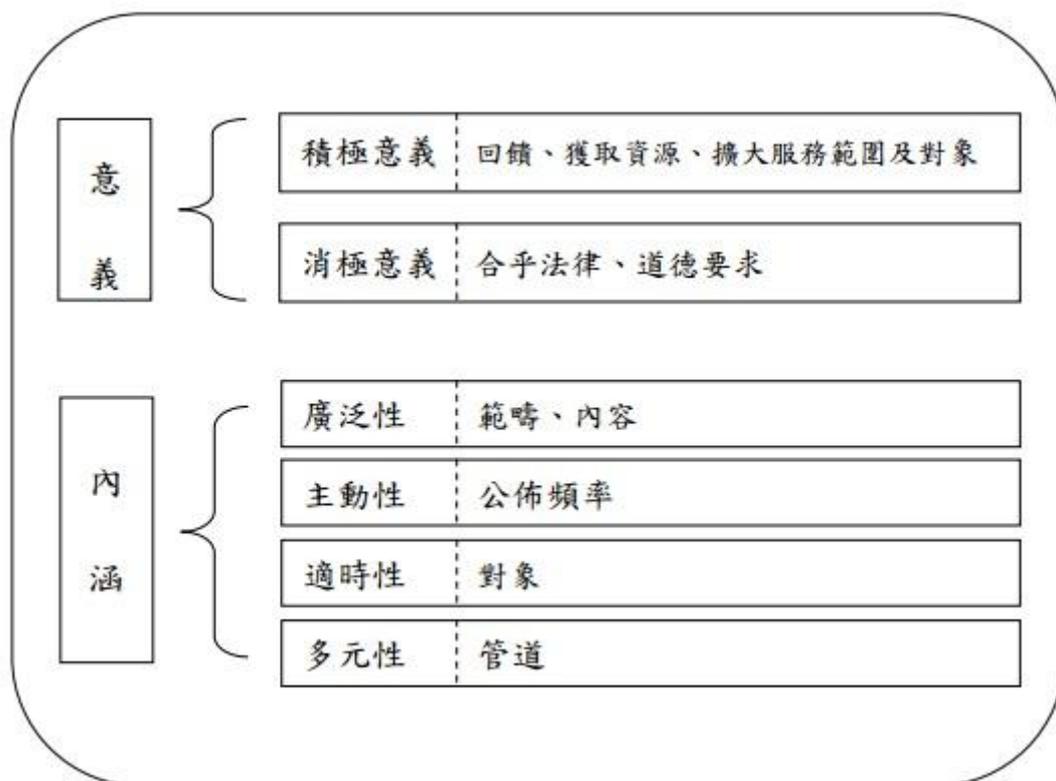


圖 1 非營利組織資訊公開理論

資料來源：筆者自繪

然而非營利組織資訊公開理論內涵的部分，其中廣泛性、主動性、適時性

及多元性均屬較為抽象之概念，因此為使其概念更為清晰、具體，筆者整理相關法例時所分類之具體事項作為操作化指標(參表 1)，並依本文所整理歸納之五個面向(即非營利組織資訊公開範疇、內容、對象、管道及頻率)作為資訊公開之架構；因此在分門別類後，依其重要性之程度給予不同之分數：1 分—2 分。而分數給予的標準與內涵指標的選定分述如下：

表 1 資訊公開程度評分表

		2 分	1 分	內涵
範疇		組織活動及運作之資訊	組織資訊	廣泛性
		財務報告		
		業務報告		
內容	財務報告	捐款收入	資產總額	
		銷貨收入	人事費用	
		服務收入	業務費	
		政府補助	服務價格	
		機構補助	會計師查核	
		其他補助	銷貨成本	
		其他收入		
	業務報告	活動公布(歷史資訊、未來活動)	活動成果	
		長、短期業務發展計畫		
		服務項目內容、範圍		
	組織活動與運作	與其他組織競爭或合作情形	其他語文揭露公開資訊	
		大眾問題回答功能	職工福利	
		澄清性資訊	訴訟/非訟事件	
	組織資訊	組織目標、宗旨或願景	組織類型	
組織章程		設立時間		
活動範圍		分支機構資訊		
主管設置、職稱、權責		組織架構		
對象		服務接受者	組織負責人	適時性
		資源提供者		
		志願服務者		
		政府主管機關		
		社區		
		不特定對象		

公布頻率	定期、定時	依法令規章	主動性
管道	記者會、說明會	提供公開閱覽抄錄、影印相關資訊、訊息等	多元性
	網際網路	組織刊物或其他出版品	

資料來源：筆者自行整理

(1) 分數給予的標準：

A. 範疇、內容及對象三類分數給予標準：

有關於外在因素之指標為 2 分，理由則是因非營利組織公開之資訊若因來自外界，則其重要性則較高於組織本身內部資訊。反之，有關於組織公開之資訊是涉及內部因素之類型則獲得 1 分。

B. 公布頻率、管道分數給予標準：

在此兩者分數給予標準，則以組織是否主動或被動為判斷標準，主動公開則獲得 2 分，反之被動公開則獲得 1 分。在公布頻率中定時、定期主動公開組織資訊則獲得 2 分；依法令規章被動公開則獲得 1 分。而記者會、說明會及網際網路亦獲得 2 分；提供公開閱覽抄錄、影印相關資訊、訊息及組織刊物或其他出版品處於被動的形態，故獲得 1 分。

(2) 內涵指標及分數之分配：

A. 指標分配：在廣泛性的部分，則以非營利組織資訊公開的範疇、內容來進行衡量；主動性則是以公佈頻率來評估；適時性則以對象來計分；多元性則是以管道做為評分標準。

B. 分數分配：在計分的過程中，廣泛性、適時性及多元性三者為複選，主動性則為單選。而各內涵則分述如下：

a. 廣泛性：在本研究中廣泛性之定義為非營利組織資訊公開的範疇與內容應具有廣泛性，因此在程度上的判斷則以資訊公開範疇、內容二者為評分標準；最高分為 55 分，最低則為 0 分。

- b. 主動性：此係指營利組織資訊公開的行為過程中應定期、定時將組織所欲公開之資訊按其以往公開的方式公佈，此項內涵則以非營利組織資訊公開公佈頻率為評分基礎；最高為 2 分，最低則為 0 分。
- c. 適時性：非營利組織資訊公開的過程應能使欲獲取資訊之對象快速且隨時隨地的取得，因此在本研究則以組織資訊公開對象作為評價基礎；最高分為 13 分，最低則為 0 分。
- d. 多元性：多元性係乃指非營利組織資訊公開的管道應多元而非單一，因此此特質則以公開管道做為判斷標準；最高分為 6 分，最低則為 0 分。

然本研究仍屬一初探性之研究，因此在評分後的結果僅係代表非營利組織資訊公開程度的高低，謂非作為判定組織好壞之依據。故此，本研究將以三分法將其評分結果分類為程度高、程度中等及程度低三類(參表 2)。

表 2 資訊公開程度分類表

	程度高	程度中等	程度低
廣泛性	55 分~40 分	39 分~20 分	19 分~1 分
主動性	2 分	1 分	0 分
適時性	13 分~10 分	9 分~5 分	4 分~0 分
多元性	6 分~5 分	4 分~3 分	2 分~0 分

資料來源：筆者自行整理

為使研究得以深入並聚焦，故在眾多類型之非營利組織中挑選一類作為研究對象，且因不同類型之非營利組織所提供的服務各有其特殊之處，因此在資訊公開的內容、方式與限制上亦應有其迥異而不同之處。其次，台灣社會對於公益的援助以宗教舉辦、天災人禍及事後捐款為多，因此社福類非營利組織之數量及其捐贈者數量均較其他類別為高，是以在學術的探討上更有其需要；更重要的是，

社福類非營利組織所提供的服務或財貨，大多數是給予經濟或社會上較為弱勢的族群，利害關係人對於組織的監督也就較為薄弱，因此更需要透過資訊公開由社會大眾共同監督。因此基於以上之原因，在本研究中將以社福類非營利組織中的財團法人為對象進行探討與分析，是以凡提供社會福利服務或財貨之社福類基金會均為本研究之研究範圍。

本文預計訪談之研究對象可分為三大類，第一類則為係現今提供社會福利服務之非營利組織；第二類則為對於相關法律的制定、政策導向有充分決定權之行政、立法機關；第三類則為對於非營利組織資訊公開之議題有深入研究之專家學者。綜上所述，筆者將訪談對象整理為下表 3 所示：

表 3 受訪者資料表

所屬類型	單位	受訪者職稱	訪談時間	受訪編號
第一類 訪談對象	非營利組織	執行長	99/11/10	A1
	非營利組織	研究專員	99/11/17	A2
	非營利組織	主任	100/1/12	A3
	非營利組織	執行長	100/3/17	A4
	非營利組織	執行長	99/11/16	A5
	非營利組織	社工	99/12/28	A6
第二類 訪談對象	行政機關	科長	100/3/9	B1
		科長	100/1/13	B2
	立法機關	立法委員	100/1/26	B3

第三類 訪談對象	學者專家	大學教師	100/3/18	C1
		大學教師	100/3/21	C2
	專業人士	執行長	100/3/31	C3

資料來源：筆者自行整理

參、實證分析

一、非營利組織資訊公開意涵探討

(一)非營利組織資訊公開的意義

1. 積極意義

因此從實證、分析來看，積極的資訊公開除了指非營利組織透過資訊公開的方式作為與社會大眾、企業與政府溝通的途徑，更重要的是透過資訊公開的途徑來建立組織本身的責信與公信力，而在與外界長期並持續的溝通及建立責信後，組織期待資源的提供者及志願服務者能夠增加或繼續支持，並藉此拓展資源與志工來源的方式及管道；其次，透過資訊公開尋求更多需要服務的個人或團體，使資源及人力能夠獲得妥善的利用，在無形中促使了非營利組織健全發展的可能。

2. 消極意義

從訪談過程中可以了解，非營利組織在資訊公開的過程中，首先要做的便是符合法律規範或道德良心之要求，然此即為非營利組織在資訊公開上最低的標準，在某種程度上亦是提供非營利組織資訊公開的一股動力。更重要的是從訪談中發現當非營利組織在符合法律規範的最低標準後，因意識到自律的重要性，或者為尋求更多資源、人力與管道而提升資訊公開的程度，對資訊公開的態度從消極轉為積極。

(二)非營利組織資訊公開的實質內涵

1. 廣泛性

資訊公開的範疇、內容應具有廣泛性；也就是在不影響他人之隱私下，非營利組織應儘可能的公開組織財務狀況、業務資訊及組織活動、運作之資訊並作出解釋。從訪談的過程可看出非營利組織在資訊公開的過程中對於財務及業務資訊的公開相當謹慎，因為組織認為財務的公開在現今社會中已無法足以代表組織運作的參考，必須佐以業務資訊、服務成果等相關資訊；而此則係因組織資源的使用及服務成果展現的相互連結有關。是以，過去大多數僅重視財務資訊透明的環境已逐漸轉變成為不同類型資訊充分的揭露方能取信於社會大眾，而此與筆者從文獻中整理而定義非營利組織資訊公開實質內涵的廣泛性及實證結果的分析大致無二。

2. 主動性

根據訪談結果可以發現，非營利組織多數遵守法律規定或參加自律聯盟後最低限度的定時、定期公開相關資訊。但除了上述遵守法規或自律聯盟的規定外，亦有非營利組織自發性的選擇公布組織資訊，一方面為了在競爭激烈的外界環境裡爭取各界的認同並獲取資源的支持外，另一方面則是為了建立組織責信與公信力。而就上述實證與文獻的檢視，主動性在於非營利組織資訊公開的過程中，其可解釋為對於各項資訊的公開應定期、定時且持續性的將組織所欲公開之資訊予以公布。

3. 適時性

從訪談的結果可以看出，無論是組織、行政機關或學者專家均認為組織的資訊公開應對不特定對象為之，而非僅僅對內部或正式關係的人員做公開與說明，其理由不外乎為非營利組織既然選擇實施資訊公開的政策，且在同一個公開的平台上，因此本應對組織運作情形或服務狀況對整個社會大眾做說明。另外，筆者發現組織在資訊公開的過程雖不應拒絕資訊使用者之請求，但以公益服務為主要任務的非營利組織，理不應因資訊公開而產生過多不合理的負擔，因此，透過實證的分析，筆者將適時性之定義修改為在資訊公開的過程中，對於資訊的公開應能使欲取得資訊之公民得隨時以合理的方式請求並獲得。

4. 多元性

在檢視多元性的涵義過程，筆者發現文獻與訪談結果的交叉驗證下兩者間是一致的；在學者的描述中，非營利組織在資訊公開的過程中，所提供的資訊必須提供是充分、持續且具分析性的，在具備這樣的條件後，剩下的便是如何將訊息傳遞到外界，而多元性就肩負著資訊公開最重要也是最後的一個步驟。

二、社福類非營利組織資訊公開現況分析

筆者將以本文所整理之理論架構(即圖 1)對表 3 非營利組織之名單進行訪談，並以非營利組織資訊公開之內涵(即表 1)做為檢視的途徑，針對非營利組織資訊公開現況的進行了解，再依照表 2 之分類作一呈現並試分析之。

表 4 組織資訊公開內涵程度分類表

	廣泛性	主動性	適時性	多元性
A1	中	中	中	中
A2	高	高	高	高
A3	高	高	高	高
A4	中	高	高	高
A5	高	高	高	中
A6	高	高	高	高

資料來源：筆者自行整理

然從上述非營利組織資訊公開項目對六家非營利組織進行評量，得以了解目前社福類非營利組織資訊公開之狀況。總體來說，施行資訊公開之非營利組織，其公開程度就廣泛性、主動性及適時性來看，其程度均屬為高。

綜合以上並再佐以組織設立年限及地區相較下(參表 5)，可以看出，機構 A1

設立年限較短，正處於組織開創期或過渡期，其廣泛性、主動性、適時性及多元性程度均為中等；而機構 A2、A3、A5、A6 則均超過 15 年以上，其資訊公開程度不論廣泛性、主動性、適時性或多元性的程度均較高。

表 5 組織設立年限、地區及資訊公開內涵程度分類表

訪談對象	年限 內涵 地區	設立 年限	地區	廣泛性	主動性	適時性	多元性
A1		9	台東	中	中	中	中
A2		24	台北	高	高	高	高
A3		30	台北	高	高	高	高
A4		17	台北	中	高	高	高
A5		22	高雄	高	高	高	中
A6		16	台中	高	高	高	高

資料來源：筆者自行整理

如同受訪者 C3 對於此結果的討論中提到，在資訊、科技與資源較為發達的地區，有助於非營利組織資訊公開程度的提高，因為非營利組織可以透過相互仿效、學習和交流對資訊公開有更多的了解與呈現，也因此資訊公開的程度亦較為高。其次，若從設立地區觀之，則可參考台灣自律聯盟會員所在地區分布圖(參圖 2)及訪談過程，吾人可以發現多數施行資訊公開之組織皆集中於北部及中部，南部與東部則屬較少，而機構 A1 位於台東其資訊公開之風氣與經驗均為其他地區程度上低，因此在資訊公開程度的衡量結果下便略顯低於北部及中部之組織。



圖 2 自律聯盟會員地區分布圖¹

資料來源：台灣公益團體自律聯盟

三、 社福類非營利組織資訊公開原因探討

(一) 非營利組織的觀點

在 95 年通過的公益勸募法規中，明訂要求非營利組織財務、業務及其他相關情事務資訊公開的規定，才使法規開始具有要求非營利組織責信的精神。其次，除了遵循相關法律規章以及主管機關的要求，非營利組織在加入台灣公益團體自律聯盟所簽署的公益團體自律公約也提到組織須公開財務、業務相關資訊以達到組織透明，並對於社會大眾的詢問須積極且正確的回應。這種策略性結盟組織為了達到共同目標所共同訂定的自律規範，也成為了非營利組織實施資訊公開的一股動力。另一方面，從組織互動的過程來看，非營利組織在自動自發的遵守制度性的規範後，逐漸形成一套價值觀念與行為標準，成為各組織的共同觀點，進而使大家志願性的遵循這些標準。

(二) 從學者專家的觀點

¹ http://www.npoalliance.org.tw/team/team_6.php，檢閱日期：2011/11/15。

隨著非營利組織責信的論辯與研究越來越多，學者對於責信的定義也越來越明確，然而在台灣非營利組織的發展雖逾半世紀之久，但對責信的討論與重視卻在近年來才開始，因此台灣非營利組織對於資訊公開的認知仍與學術上的看法有些微差距。

從學者的訪談結果來看，對於非營利組織實施資訊公開的原因相當多元，筆者歸納整理如下：

(一) 資訊公開實施前的誘因

1. 道德倫理上的：在道德倫理上的自律行為，變成了促進非營利組織學習或自發性資訊公開的動力之一。
2. 法律上的：非營利組織若要運作，首要之務便是必須遵守法律規章。
3. 經濟上的：透過資訊公開呈現組織的運作及服務效率，而獲得持續性的支持或吸引新的資源捐贈者、志工。
4. 社會上的：組織希望建立公信力或提升知名度的驅策之下，會選擇參與非營利組織資訊公開的行列；而越來越多同質性或其他類型組織實施資訊公開時，也會造成組織的壓力，並開始考慮將資訊公開納入執行的策略之一。
5. 科技上的：科技的發達連帶為非營利組織的資訊公開提供一個更便利的發展環境。

(二) 資訊公開實施後的誘因

1. 組織學習：資訊公開的過程中，若有助於組織運作氣氛的改善，也將有助於資訊公開政策的延續。
2. 受到外界肯定：當非營利組織因為資訊公開而獲得外界的肯定或經由評鑑等制度獲取主管機關所頒發之獎項，也將激勵組織持續的資訊揭露。

四、社福類非營利組織資訊公開檢視途徑

在本段落，筆者試圖整理出非營利組織資訊公開的架構，提供一個檢視社福類非營利組織資訊公開程度的方式，並且提供日後推動資訊公開政策或法律設計的參考。

(一) 非營利組織對於資訊公開項目的討論

非營利組織在資訊公開上的考量有二者；其一，公開項目對組織來說是否有公開之必要，意即選擇公開的項目是否能為組織帶來加分的效果；其二，所提供的內容是針對社會大眾需求，提供外界足以了解組織或組織運作、服務過程、績效的程度。

(二) 行政、立法機關與學者專家之意見

行政、立法單位對於資訊公開項目的要求明顯低於學者及專業人士的標準，筆者歸納以下二個原因：

1. 行政單位基於有限的的能力、人力並在遵循團體自治原則下，對於非營利組織採取較低的管理監督，因此對於資訊公開的要求是以造成組織最少干擾為原則，而此對於人手不足的行政機關也較能負擔監督、管理非營利組織的行政工作。
2. 立法單位則希冀透過法律的訂定作為資訊公開的基本規範，而對常發生社會大眾質疑坐領高薪的公設財團法人設有較嚴格之制度，但此卻也連帶影響民間非營利組織的法規環境，因此對於非營利組織資訊公開的規範也較行政機關來的嚴格。

(三) 綜合討論

本文主要聚焦在檢視並驗證社福類非營利組織資訊公開情形的架構，試圖提供檢視台灣社福類非營利組織資訊公開之情形的途徑，因此筆者就非營利組織之意見與其他訪談對象的看法，對本研究所整理的資訊公開項目加以相互討論並逐步修正之，筆者將其結果整理如表 6。

表 6 社福類非營利組織資訊公開檢視架構表

	細項		內涵
	範疇	財務報告	組織資訊
	業務報告	組織活動及運作之資訊	泛

內容	財務報告	捐款收入	資產總額	性	
		銷貨收入	人事費用		
		服務收入	業務費		
		政府補助	其他補助		
		機構補助	其他收入		
	業務報告	活動公布	服務項目內容、範圍		
		活動成果	長、短期業務發展計畫		
	組織活動與運作	大眾問題回答功能	職工福利		
		澄清性資訊			
	組織資訊	組織目標、宗旨或願景	設立時間		
		組織章程	分支機構資訊		
		組織類型			
公布頻率	定期、定時			主動性	
對象	不特定對象			適時性	
管道	網際網路	組織刊物或其他出版品		多元性	
	提供公開閱覽抄錄、影印相關資訊、訊息等				

資料來源：筆者自行整理

筆者綜合文獻檢閱、理論建構與訪談結果三者的分析和討論，對社福類非營利組織資訊公開情形檢視架構進行建立與修正；換言之，此架構之重要性有二，其一則是為符合資訊公開理論實質內涵中四項原則所討論出之最低標準，非營利組織在資訊公開的過程中應儘可能達到此要求，以提高資訊公開所帶來的效益；其二，此亦是為檢視組織資訊公開程度的一個架構，透過表 6 的檢視來了解組織資訊公開的程度如何。

五、社福類非營利組織資訊公開環境的構建

(一) 台灣社福類非營利組織資訊公開環境分析

1. 資訊公開對社福類非營利組織的影響

非營利組織的成立主要在於輸送社會福利服務與財貨，然而近年來責信議題的重視，導致非營利組織無論在內部或外部環境都面臨了比過去更多的挑戰和問題。從訪談的結果來看，非營利組織資訊公開對服務對象的隱私恐有所侵害；受訪者認為在非營利組織資訊公開中有關於財務資訊相關的公開，將有可能對組織

造成困擾；且組織在資訊公開對於公開對象與內容...等，因為責信的多元化也將變的更複雜。

2. 社福類非營利組織資訊公開過程中所遭遇的困難

如訪談結果所言，社福類非營利組織在實施資訊公開時常遇到的問題在於人力的不足；其次，非營利組織之會計原則與一般企業並不完全相同，因此組織在帳務的處理上，若非專業人士的協助時常會遇到製作或程序上的問題。

3. 社福類非營利組織資訊公開尋求幫助的過程

非營利組織在資訊公開過程中所遭遇的困難，多半藉由對外尋求幫助的方式解決。然而從上面的分析可以了解組織在資訊揭露的過程所遭遇到的困難在於人力和專業技能的不足，而前者通常僅能夠透過組織人員的分工合作或增聘員工來解決；後者則藉由台灣公益團體自律聯盟、內政部以及會計師公會所開設的課程學習來補充其不足。然而，組織在對主管機關求助時，也常因承辦人員認知的不同而有所差異，使得非營利組織在業務的辦理或相關事項的釐清上無所適從。

(二) 台灣社福類非營利組織資訊公開環境構建

本段欲討論的是台灣社福類非營利組織資訊公開環境的構建，也就是什麼樣的環境對於非營利組織資訊公開有所助益，因此透過訪談問題的設計對非營利組織、行政單位、立法單位以及學者專家進行討論，以增加分析過程的深度與廣度並獲得較客觀之結論。

1. 就現實政治、社會及經濟層面狀況而言，並不宜設立單一主管機關統籌各類型非營利組織，從法律規範的統一進行是現階段較具可行性的方式。

統一主管機關之選擇對非營利組織資訊公開大方向的發展來說最為有利，然而若將現實政治、社會及經濟層面的狀況納入考量，吾人可以發現行政機關均開始往組織精簡化的方向邁進，導致政府機關在管理的能力有限，而在人力、預算或專業程度來講都無法勝任目前龐大數量的非營利組織。因此筆者在參考訪談對象之意見後認為就我國目前情形並不宜設立單一主管機關統籌各類型非營利組織，而理由不外於改設統一行政機關後若在人力、專業能力或預算上均無法負荷，則維持現況是最佳的選擇方案；其二，雖不設立其一主管機關，但從法律規範的統一進行是現階段較具可行性的方式，例如公益勸募條例、財團法人法草案。

2. 資訊公開應包含業務報告、服務成果等相關資訊提供給予社會大眾檢視。

綜觀過去，學者研究非營利組織資訊公開的焦點大部分在於財務資訊的揭露，然從訪談結果與分析來看，可以發現非營利組織對於資訊公開的內容已不再侷限於財務資訊的揭露，對於業務資訊以及其他相關運作資訊也在公開的範疇內；因為在科技發達與社會觀念的影響下，財務資訊的揭露在目前並無法足以代表非營利組織運作及服務輸出的參考依據，組織必須佐以業務報告、服務成果等相關資訊提供給予社會大眾檢視，而此則係因非營利組織資源的使用與服務成果有直接相關連。

3. 資訊公開構架的設定與報告格式的提供給予組織一個學習與仿效的目標，透過這樣的方式將有助於非營利組織適應並加快資訊公開的學習過程。

從實證與討論的結果，筆者認為資訊公開構架的設定與報告格式的提供仍是必須，其提供一個學習與仿效的目標，透過這樣的方式將有助於非營利組織適應並加快資訊公開的學習過程；而對於資訊公開已有相當程度之組織，筆者認為則任其自由發展，亦即資訊公開構架設定與報告格式提供的存在必非係一種規範，而是給予對資訊公開議題較為陌生的非營利組織一個行動策略方向及具體作為的參考。

4. 非營利組織須就運作情形或服務狀況對外界做說明，不應由非營利組織選擇其公開對象。

從對資訊公開實質內涵中適時性的討論中可以看出，無論是非營利組織、行政機關或學者專家均認為組織的資訊公開應對不特定對象為之，而非僅僅對內部或正式關係的人員做公開與說明。然有訪談者認為仍應給予非營利組織對於公開對象的自由選擇權利，但若細究之，非營利組織既然選擇實施資訊公開的政策，且在同一個公開的平台上，因此本應就組織運作情形或服務狀況對整個社會大眾做說明。因此，在此議題上筆者認為不應由非營利組織對公開對象做選擇。

5. 資訊公開平台從短期來看應由行政機關提供較為適當。

筆者認為非營利組織資訊公開環境的構建，所追求的在於讓所有非營利組織都可以處於一個相同的基礎，使組織均具有資訊公開的能力與意願，而在此之後更可以提供一個適當的環境。因此，筆者認為雖然公民的主動查核和關注有助於

非營利組織發展的健全，但其現實狀況亦必須謹慎處理，在幾經考量後認為對非營利組織來說，無論是從社會大眾檢閱資訊的便利性、政府對非營利組織管理的人力或資源整合的優先性來看，對資訊公開來說理不應有其門檻或限制，然民間組織卻必須有合理的程序、機制與收取費用來維持組織的運作，因此筆者認為就短期而言資訊公開平台仍須由行政單位提供較為適當。

肆、 研究發現與建議

一、 研究發現

(一) 從非營利組織資訊公開理論來看：

在非營利組織資訊公開理論和實務的相互印證下發現，組織實施資訊公開的過程中，內部成員參與或觀察其運作之過程，體認到組織對於使命及宗旨的執行以及目標的完成，對成員來說是一種認同感的累積，而此使得成員和組織的影響力更加擴張，將使原本對於疑惑、排斥的成員得以重新評估、檢討或詢問，最後達到對非營利組織使命、宗旨或價值觀的認同，成為組織活動的一股新助力。

然而筆者檢視其他相關受訪者的訪談過程發現，除了促進組織整體營運及發展環境的建構外，對於非營利組織而言其亦具有預防性的功用；外界可經由非營利組織的資訊公開來檢視組織內部的運作得當與否、資源運用是否適當或服務是否具有效率，而作為政府在判斷非營利組織有失靈之虞而介入輔導以及社會大眾、企業資源是否投入的一個依據。另一方面，因為政治、經濟環境的改變、科技的進步或社會價值觀念的轉變，非營利組織資訊公開在範疇、內容、管道或對象上均有所改變，而此即是代表非營利組織資訊公開意涵上具有多樣性。

(二) 從非營利組織資訊公開運作的實務角度切入：

對非營利組織而言，實施資訊揭露的過程中都必須透過學習使得公開的內容、解釋或方式與時俱進，因此當非營利組織所在地區的資訊多元、科技發達或週遭實施資訊公開的組織較多，非營利組織本身就有較多資源、人力以及對外學習和仿效的機會，組織本身就能夠在資訊公開領域中提升其程度。而筆者亦發現非營利組織在相同共識下自發性遵守的一套倫理規範，也促進了其他組織的認可、仿

效與學習，是非營利組織在影響其他組織加入資訊公開行列中最有力的方式。

其次，因為社會環境的改變與科技的發達，導致組織資訊公開成本的降低，非營利組織爲了吸引更多的潛在支持者與捐贈者，對於資訊公開的對象逐漸擴大至整個社會大眾。

再從資訊公開的動機和困境來看，大致上無論是地方性或全國性非營利組織兩者間的差異並不大，原因在於能夠實施資訊公開之組織，基本上資源或人力上均有一定程度的累積，因此在面對外界的質疑或對資訊公開的需求，組織亦較有足夠的能力面對、處理與回應；也因此資訊公開相關議題的認知上，因爲透過與外界的交流和學習而具有相類似的態度和看法。

最後，非營利組織的資源大部分來自外界，因此在建立公信力或提升知名度的驅策之下，中、小型非營利組織較大型組織更願意參與資訊公開的行列。但相對來說，中、小型非營利組織對該議題的認識不深，以致於無法對資訊公開有所行動或擬定策略，尤其在組織缺乏資源與人力的情況下，服務或財貨的輸出都顯得困難，更遑論建立與支持者或社會大眾間的責信或公信力。相反的，大型組織因爲有足夠的資源、人力，對於外界資訊與社會需求的趨勢及脈動比中、小型組織更容易發現與重視，因此對於資訊公開行之有年的組織而言，其認爲太多法律規範或制度的設立恐將造成非營利組織的負擔與困擾，因此多數較大型的非營利組織均不希望行政機關制定過多的法律規範或制度，否則恐將減少組織在社會服務的發揮空間。

(三) 行政、立法單位與學者的觀點：

根據訪談結果及分析筆者發現，行政機關與立法機關在非營利組織資訊公開的立法上並未有溝通或交流的管道存在，導致兩者對於資訊公開的看法存在落差；且民間非營利組織對於資訊公開議題的重視並不亞於政府單位，但當相關組織對政府在此議題上的溝通、遊說並未能夠受到重視時，雙方交流的機會與管道便逐漸減少，最後形成雙方的僵持關係。

二、 研究建議

從本文的研究過程中，可以發現台灣非營利組織對於資訊公開的實踐並不理

想，其原因有二；首先，訪談者指出社會大眾對於資訊公開的認知並不普遍，導致非營利組織並未受到社會輿論的壓力而改變策略；其二，法令規章的不夠完備以及執法寬鬆不一的行政環境，讓組織有了逃避資訊公開的機會。因此筆者將從非營利組織資訊公開理論及我國現況分析兩方面進行整合，並綜合研究發現對未來非營利組織資訊公開政策方向提出具體建議。

(一) 對社福類非營利組織資訊公開的建議

1. 資訊公開報告的分眾化

從非營利組織資訊公開應在不影響他人隱私的情況下，儘可能的公開組織財務資訊、業務資訊及組織活動、運作之資訊並作出解釋。筆者建議非營利組織在資訊公開上的解釋應具分眾化，意即在組織資訊公開的過程中，應衡量自身能力、資源及目標，對資訊公開的對象作區隔而決定解釋內容之偏向，避免資訊公開報告過度的專業化或不合目的，導致外界無法藉由資訊公開瞭解組織的機會，也降低資訊公開為非營利組織帶來的效益。

2. 設置合理的資訊申請程序

以服務或財貨輸出為主的非營利組織在面對外界對資訊公開的請求，不該再因其產生過多不合理的負擔，是以除了主動對社會大眾公開外，筆者認為在面對外界請求的同時，非營利組織應設置合理程序，以控制或過濾外界對於相關資訊揭露的請求並給予回應。然而所謂的申請程序則可參考行政程序法，包含處理期間及費用兩者。非營利組織對於外界向組織申請之相關資訊應訂定處理期間，意即組織應明示自申請人申請後應於幾個工作天數後回覆申請人；並且對於申請程序所生之費用，應如何負擔亦須明示於外界；反之，非營利組織若拒絕回覆，亦應詳述理由並回覆之。如此，外界對於非營利組織相關資訊之請求將更為重視，不至於使非營利組織蒙受過多的負擔。

(二) 對非營利組織資訊公開環境構建的建議

根據實證分析的討論，筆者認為非營利組織資訊公開環境構建的重要推手仍是以政府機關為主；意即行政機關的職責在於規劃遠景，建立發展的方向與使命目標，並從中擔任催化劑的角色，分述如下：

1. 法律上的統一：非營利組織在法律的統一之下可以使組織在接受主管機關管理、監督以及執法上都可以有相同的基礎或要求。
2. 公開項目設定與報告格式的提供：資訊公開架構的設定與報告格式提供非營利組織一個學習與仿效的目標，透過這樣的方式將有助於非營利組織適應並加快資訊公開的學習過程。
3. 資訊公開平台的提供：政府應提供一資訊公開平台，使非營利組織可以作為資訊公開、意見交流或政策宣導之用；在組織平穩發展後，則可輔導由組織自行提供。
4. 獎懲及輔導制度的設置：
 - (1) 輔導制度應先行於獎懲制度：非營利組織在爭取獎勵或接受懲罰的過程中，理應有合理的被告知與理解自身狀況並獲得引導、協助的權利。
 - (2) 輔導機制的持續存在：輔導機制對全心全意提供社會服務的非營利組織而言，不應僅僅是組織與行政機關公文書的往來或只是例行公事的程序；並且輔導應是長期且持續性的制度，在資訊公開實施前、實施中及實施後均須持續的輔導。
 - (3) 獎勵應優先於懲罰：獎勵方式對於營造非營利組織資訊公開環境來講較懲罰有利，且亦較組織容易接受也降低排斥感。

(三) 教育宣導：

古語有云風行草偃，筆者認為在構建非營利組織資訊公開的環境亦是如此；政府在打造非營利組織資訊公開環境的過程中，理應係一領航者而非操槳者，因此筆者建議政府應將非營利組織資訊公開推廣至非營利組織本身及社會大眾。

1. 非營利組織：宣導資訊公開的對象之一便是非營利組織本身，尤其是組織內的理監事會、主事者或領導人；從實證的結果發現，政府較少對非營利組織領導階層的進行宣導及教育，但非營利組織的政策走向或服務提供的選擇，通常皆由組織決策者擬定而執行，而資訊公開與否也多與決策者的意志有關。因此，對於非營利組織決策者的教育宣導將有助於營造非營利組織資訊公開的環境。

2. 社會大眾：宣導資訊公開的另一重要對象便是社會大眾；非營利組織支持者的認同關係著組織是否能夠永續經營，因此若非營利組織資訊公開的觀念能深植社會大眾變成一種普遍價值觀，對組織而言將形成一股迫使非營利組織資訊公開的壓力，對資訊公開的推行有相當大之助益。

(四) 長期性的規劃與執法的確實：

筆者建議政府應重視長期性的規劃；所謂的長期性規劃是指行政機關在設計有利於非營利組織資訊公開環境政策的形成和執行上，應重視長期性目標的規劃；非營利組織資訊公開的過程並非一成不變，從實施前、實施中到實施後組織對於資訊公開的需求或遭遇到的困難均不相同，行政機關應透過與非營利組織的溝通交流，了解在這些不同階段應提供組織何種政策的支持或相關之輔導，避免非營利組織在資訊公開的過程中，面對過多的困難或壓力卻無處求助，導致組織降低其意願。其次，在實證結果的討論下，筆者發現非營利組織為避免受到監督與管理，因此選擇管理上較為鬆散的行政單位作為申請設立機關，但筆者考慮現實狀況與訪談者的意見而建議應從法律的統一代替主管機關的統一，因此在不同機關的管理監督下勢必對法律的執行上有不同程度的結果。若此，法律上的統一也將失去意義，因此筆者認為在法律的執行上應要求各事業主管機關確實依法行政，避免執法寬鬆不一的行政管理環境給予組織逃避資訊公開的機會，而對非營利組織資訊公開環境的構建上產生不良的影響。

參閱文獻

一、中文部分

Ingrid-helene Guet、公益團體自律聯盟、馮燕、高永興

2009 《募款監督-綜觀比較 ICFO 會員及其他國家》。台北：社團法人台灣公益團體自律聯盟。

Jem BENDELL 著，錢佳緯譯

2010 《非營利組織責信辨析》，台北：社團法人台灣公益團體自律聯盟。

李建良

2002 〈德國環境行政法上的資訊公開制度〉，《月旦法學》，第 87 期：頁 36-52。

周志忍、陳慶云

1999 《自律與他律：第三部門監督機制個案研究》，杭州：浙江人民出版社。

林素鳳

2002 〈日本政府資訊公開法制及其施行成效〉，《月旦法學》，第 87 期：頁 53-64。

林淑馨

2008 《非營利組織管理》。台北：三民出版社。

法治斌

2003 《資訊公開與司法審查》。台北：正典出版社。

金錦萍、葛云松

2006 《外國非營利組織法譯匯》。北京：北京大學出版社。

洪麗晴

2000 〈台灣非營利社會福利機構網路募款的分析〉。《中正大學碩士論文》，未出版，嘉義。

施惠芬

2007。〈政府資訊公開法之法制實務〉。《研考雙月刊》，第 31 卷第 3 期，頁 15-30。

張彪、向晶晶

2008 〈構建非營利組織財務透明度提升機制的基本思路〉。《財經理論與實踐》，第 29 卷第 154 期，頁 73-76。

張裕榮

2000 〈論資訊公開與個人資料保護之界線：以少年非行資料為中心〉。《中央警察大學法律學研究所碩士論文》，未出版，台北。

許崇源

2001(a) 〈我國非營利組織責任及財務公開問題研究：非營利組織應加強資訊公開並研訂一般公認會計原則〉。《主計月刊》，第 550 期，頁 43-47。

許崇源

2001(b) 〈我國非營利組織責任及透明度提升之研究：德爾非法之應用〉。《中山管理評論》，第 9 卷第 4 期：頁 541-566。

程昔武、紀綱

2008 〈非營利組織信息披露機制：一個理論框架〉。《財貿研究》，第 19 卷第 4 期：頁 111-117。

楊道波、尹兆君

2009 〈國外非營利組織信息公開法律制度考評〉。《聊城大學學報(社會科學版)》，第 3 期：頁 23-27。

劉宗德

1998 《行政法基本原理》。台北：學林出版社。

劉靜怡

2002 〈美國 1996 年電子資訊自由法之分析與評論〉。《月旦法學》，第 87 期：頁 65-75。

鄭惠文、彭文賢

2009 〈非營利組織財務資訊的公開報導：美國經驗與其意涵〉。《行政暨政策學報》，第 44 期：頁 1-42。

顧忠華

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

全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>。

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

二、英文部分

Herzlinger , Regina E.

1996 “Can public trust in nonprofits and governments be restored?”
Harvard Business Review , 74(2) : 97-107

Hofer, R

2000 “Accountability in action? Program Education in Nonprofit Human Service Agencies.” Nonprofit Management & Leadership , 11(2) : 167-177。

Keating E. K., Frumkin P

2003 “Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward a More Reliable Foundation for Regulation.” Public Administration Review , 63(1) : 3-15。

Kathleen M. Dowley

2006 “Local Government Transparency in East Central Europe” *Local Government Studies* , 32(5) : 563–583 ◦

Relly, J. E. & Sabharwal, M.

2009 “Perceptions of transparency of government policymaking : A cross-national study” *Government Information Quarterly* , 26 : 148-157 ◦

Ronald B. Mitchell

1998 “Sources of Transparency : Information Systems in International Regimes” *International Studies Quarterly* , 42 : 109–130 ◦

Subhash Bhatnagar

2003 “Transparency and Corruption : Does E-Government Help ? ”
OPEN SESAME: looking for the Right to Information in the Commonwealth, Commonwealth Human Rights Initiative, 2003 ◦
DRAFT Paper prepared for the compilation of CHRI 2003 Report ◦