

## 財務管理是非營利組織募款責信之基礎

曾華源・張友馨

### 壹、前言

非營利組織在 21 世紀扮演的角色日趨重要，根據台灣內政部統計處（2005）資料顯示，經政府核准設立之非營利組織家數不斷的遽增，從民國 87 年的 21,676 家增加至民國 94 年底的 35,887 家，將近達 66% 的成長率。他們廣佈於教育、醫療、文化、社會福利、勞動、環保、政治和法律等多元服務領域，在經濟和社會發展中有著不可替代的重要作用。

由於非營利組織不以利潤為衡量績效的機制，無法像營利組織以銷售物品或服務多寡，衡量計價組織的損益兩平與維繫取得資源。因此一組織的特殊性，組織資金來源大多是向社會大眾、企業募款，以及接受政府補助。然而，在 921 地

震後，台灣接連經歷幾個經濟不景氣的循環燈號、颱風水災及美國 911 恐怖攻擊，大量的善款流入特殊事件的捐款帳戶，社會福利資源發生了排擠效應，民間的非營利組織捐款大幅滑落，面臨社會福利資源稀少性與排他性的經營困窘。在粥少僧多的情形下，非營利組織應如何獲得財務支持而持續性的提供社會服務呢？又如何在有限的資源中達成其服務使命呢？

非營利組織使命的落實和社會資源的限制，使非營利組織比營利組織變得更有「金錢」意識，積極運用網絡、策略、行銷進行募款工作。可是非營利組織財務管理發生弊端，將影響非營利組織的募款。以美國為例，在 1990 年接連發生「全國有色人種促進協會」（National Association for the Ad-

vancement of Colored People) 高階主管的超高薪資、貪污事件與不實的財務報表 (Hoefler, 2000) ; 「美國聯合勸募會」 (the United Way of America) 執行長與財務長挪用私款謀私利、財務不當使用而受到判刑處罰的醜聞 ; 「新紀元慈善基金會」 (New Era Philanthropy) 的基金投資詐欺 (Keating and Frumkin, 2003) ; 美國紅十字會 911 善款被挪他用, 執行長被迫辭職等事件後, 嚴重影響美國民眾對非營利組織的信任與非營利組織財務資源的取得。

承上述, 「財務管理」是有關組織資金募集、投資、存放和分配的管理工作, 幫助組織內部更有效率、效能的控管財務資源, 且作為對外溝通財務資訊的橋樑。財務管理不只是高階管理者、董事會、與各管理階層的職責 (Bryce, 2000), 組織中每一成員亦負有預算參與和成本控制等財務管理的責任, 讓組織獲取的資金更有效使用, 以實現組織的使命。事實上, 參與募款的捐款者並不要獲得資金上的回饋, 他們關心的是社會服務對受服務者的幫助, 及非營利組織是否能夠有效運用這些資金提供服務。因此, 非營利組織如何提供社會服務? 如何維持社會服務的品

質? 如何妥善運用資金? 如何管理財務? 如何將服務訊息與成效傳達給捐款者? 這些訊息將是捐款者與非營利組織雙方互動溝通的重點, 也是建立維持募款責信關係的主要媒介。

募款工作對非營利組織而言, 是一種長期性、計畫性的工作, 有期程的募集所需資源與完成各階段目標, 最終達成服務總目標。故募款並非是一次或極短期的工作, 所以做好財務管理, 才能幫助非營利組織與捐款者間募款責信關係的維持, 幫助組織持續不斷的募集資源, 發揮募款的實質效益。故本文試圖以非營利組織內部管理的立場, 探討財務管理與募款責信之內涵, 期許能對非營利組織募款工作管理有所助益。

## 貳、非營利組織管理理論

非營利組織生存在不確定的環境中, 並且不斷地面對新的挑戰與問題。但是這也使其成為最能掌握社會問題, 提供福利服務解決問題的組織 (Drucker, 2004)。由於社會福利市場中, 非營利組織彼此間的競爭激烈, 永續經營十分不易。組織要能夠達成組織的使命而存續下來, 需要有整體性的策略規劃,

關注管理的策略面與分析調整達到目標所需要的資源，而不只是在管理技術上著墨（Oster, 1995）。非營利組織的服務方案目標應該與社會需求有高度密切的相關，但因社會資源的限制下，非營利組織面臨了永續經營的難題，管理者如何策略性運用管理資源，實與組織「資源的取得與維繫」和「資源的管理使用」等管理能力有著密不可分的關係。

### 一、資源基礎理論

（resource-based theory）

資源基礎理論強調以「資源」取代「產品」的觀點來分析組織個體，也就是組織藉由妥善的利用資源，透過管理強化資源的效率，使得組織得以儲存並累積其他競爭者所無法擁有資源的優勢，而形成組織長久且持續經營的競爭優勢（Wernerfelt, 1984）。資源基礎理論著重的是資源如何透過不同的整合配套形式，產生不同的價值，讓組織資源發揮產生更大的價值，亦強調組織管理者，必須具有建構及維護組織的責任。依資源基礎理論來看非營利組織主要資源有：財務資金、服務與組織管理能力。非營利組織應善用財務、服務等主要資

源去建立責信，如同打造屬於組織自己的品牌，是組織內部管理長期累積建立的資源，亦是無法可被其他組織取代的優勢，且透過對資源的管理，非營利組織將財務資源與服務方案做計劃性的策略管理，讓服務有品質、資源使用有效益，促使服務更有價值。

### 二、資源依賴理論

（resource dependency theory）

一個組織若是越有經營與維繫資源的能力，則受到的限制將越低，自主性就越高。資源依賴是一個深植於開放系統架構中的理論，其主張組織必須致力於與環境交易，以獲取資源。Pfeffer and Salancik（1978）認為環境中有許多的資源是必須靠組織去爭取來維持生存。但是環境中有許多的限制，使組織在獲取資源時產生困難或不確定性。且組織有無效率，關係著組織能否存續，特別是效率是由外界給予的評定，因此，組織最終是要靠環境的支持才能生存。另外，從Emerson（1962，引自邱瑜瑾，1998）權力的觀點來看資源，非營利組織為減少對資源的依賴，就必須有獲取和維持資源的管理能力，如何從「主動」的謀求外部資源至

「被動」的建立內部資源，可謂是「取得資源權力的轉換」與「建立資源的不可替代性」，這也是非營利組織策略管理的關鍵之處。

事實上，社會資源有限，非營利組織在使用和取得資源的過程中，會有相互競爭或相互依賴的現象，而組織爲了永續生存，須獲取和維持與外部環境資源不斷的供應之良好關係。管理者如何取得和維繫資源，就必須呈現組織使用資源的效率；如何減少對資源的依賴，就必須建立支持者不斷的永續資助。非營利組織以社會服務爲主軸，社會服務的效率主要來自服務品質與財務資金使用，管理者透過有效率的社會服務以獲取和維持外部環境資源；非營利組織以專業服務品質的口碑與財務管理，建立有責信的形象，可幫助組織獲取支持者的擁護，減少對資源的依賴。

### 三、利益相關者理論

(stakeholder theory)

利益相關者理論是從組織管理的倫理觀點出發，也就是管理者有倫理責任有效的管理組織，並爭取利益相關者之福祉。利益相關者理論認爲一組織能永續經營，來自利益者相關者之間的合作。對非營利

組織而言，凡對組織有利害關係或權力的個人或群體，其通常對組織投入人力、財務或有意義物品等資源，就是利益相關者。包括有：政府、企業、捐款人、董事會、員工、志工、服務接受者等。非營利組織同時被這些不同的利益相關者團體用來創造價值，達成不同的目標。

爲了服務使命，這些團體的貢獻對組織而言都是必須的。然而，每一個利益相關者團體都是爲了滿足自己的目標而貢獻，每一個團體也都以組織滿足自己目標的程度來評估組織的效能。因此，當非營利組織想要贏得利益相關者團體支持時，他們會面對要選擇滿足那一個利益相關者團體的目標？那些目標是最重要的？所以依利益相關者理論來看非營利組織管理：針對不同利益相關者，管理者會有不同的管理措施以滿足其需求。例如：針對捐款人進行財務管理、針對服務接受者提供有品質的社會服務。事實上，組織責信管理才是同時滿足多種利益相關者的目標與利益，也是非營利組織最根本的經營管理之道。

### 參、募款責信來自於財務管理

非營利組織進行募款的財務管

理策略與組織的發展與定位息息相關。非營利組織必須要清楚的知道社會的需求在那兒？組織可以提供什麼服務？服務接受者的價值在那兒？非營利組織有不同的定位，就會產生不同的財務策略。不論策略為何？財務募款與服務活動需緊密結合，對組織做最有利的考量。

### 一、非營利組織財務管理之目標與範圍

非營利組織是以使命為整體組織趨動的目標，而其財務管理的目標主要在促使組織資金穩定，朝向社會服務目標，與實現社會責任。專家學者對財務管理的範圍界定有所不同，Maddox（1999）認為非營利組織之財務管理應包括：財務規劃、報表編制、會計核銷、預算分析與資金管理等五大部分。彭雅惠（2002）認為醫療院所之非營利組織其財務管理包含：財務報表分析、財務規劃及控制、營運資金管

理、投資決策、融資決策、薪資制度的設計與稅務規劃、組織的績效管理、國際投資的管理。而黃德舜（2005）則認為包括：財務分析與規劃、投資決策、融資決策與財務資源管理。總括來看，非營利組織之財務管理可分為三個基本層次（張軍、姜左、陳嶸、裘迅，2005：12）（下圖1）：

（一）財務會計層次：是財務管理的基礎，主要記錄一個組織過去所發生的財務支出，可分為財務紀錄與財務報告兩大類。

（二）財務管理內容層次：是非營利組織財務管理的核心，主要包括融資決策、投資決策、成本分析和財務分析等。

（三）預算規劃與控制層次：是非營利組織的財務管理計劃環節，預算是計劃組織的發展，控制是保證組織的宗旨和目標的逐步實現。

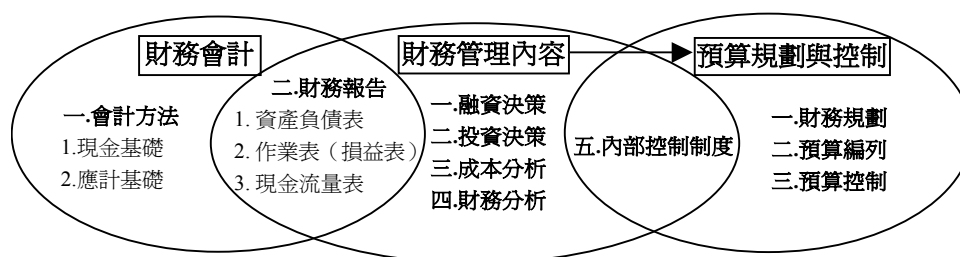


圖 1 非營利組織財務管理三層次  
（資料來源：修改引自陸宛蘋、陳金英，2000）

從非營利組織財務管理的三層次可見，財務管理忠實於過去財務紀錄的表達；財務管理重視現在財務資源的使用；財務管理展望於未來的目標實現。非營利組織實不可漠視財務管理的重要性。

## 二、非營利組織財務管理之內涵

### (一)財務會計層次

財務會計包括財務紀錄與財務報表。然而，財務會計常被誤認為是財務管理。事實上，財務會計主要是記錄組織過去所發生的財務歷史；財務管理卻是從財務資料、財務報告去預測因應可能發生的未來（陸宛蘋、王金英，2000）。財務會計可說是財務管理的一部分。

#### 1.會計方法

會計方法包括有：(1)現金基礎（Cash basis accounting），也就是採用實際收入與支出時的記錄，這個方法能確實反映組織預算的執行情況，但不能為組織內部管理提供有效的會計訊息。(2)應計基礎（Accrual-based accounting），則是對收入及費用的認列以權責的發生為準，不論其是否已收付現金，可較正確表達財務實際的狀況。

#### 2.財務報表

財務報表乃是用數字來表達一

個組織內部與外部所有活動的報表，其編制的目的有（劉國璋，2005）：(1)提供報表使用者之投資及授信決策訊息。(2)報導組織之經濟資源、對經濟資源之請求權及資源請求權之變動情形。(3)報導組織之經營績效。(4)報導組織之流動性、償債能力及資金之流量。(5)評估管理當局運用資源之責任及績效。(6)解釋財務資料。

財務報表的編制需符合一般公認會計原則（Generally accepted accounting principles, GAAP），其包括有資產負債表、損益表（作業表）和現金流量表三種財務報表（下表1）。在非營利組織中，財務資訊的使用者通常有管理階層、資源提供者與服務接受者等內、外部人員，他們需要什麼資訊呢？美國財務會計準則委員會（The Financial Accounting Standards Board, FASB）詳細說明財務報表編制的目標，必須揭露資訊呈現給使用者（Keating & Frumkin，2003）：(1)理性投資、信用和相關的決策；(2)確定與不確定的淨現金流量；(3)瞭解組織的經濟財務資源、對資源的要求及影響財務之交易或事件等。由於財務資訊的表達是顯示非營利組織是否健全發展的方式之一，而其表達內容

是否充分（即財務資訊揭露），可從三個方向觀察出來（Zeff and Dharan, 1997 引自黃德舜，2006）：(1) 年報（annual report）的總頁數；(2)

財務報表附註的頁數；(3)管理當局的分析頁數。財務揭露之程度愈來愈細，愈合乎大眾的需求或需要。

表 1 財務報表之種類與功能

財務報表種類	功能與內容
資產負債表 (Balance sheet)	主要是在表達機構在某一特定時點的財務狀況，也可說是機構所有經濟資源及經濟負擔的簡表。在資產負債表的左邊是機構的資產（Assets），依據流動性大小排列，依序是流動資產（包括現金、應收帳款及存貨）、固定資產（包括儀器設備、土地和建築物）及其他資產；右邊則是列出負債及剩餘權益，負債可區分為流動負債與長期負債。
作業表（損益表）（Activity statement/Income statement）	主要是在衡量機構在某一特定期間的經營成果，報表的組成項目包括：收入、費用、利得及損失。
現金流量表 (Statement of cash flows)	主要是在提供機構某一特定期間內現金流入與流出，及現金來源的彙總表。

（資料來源：整理自彭雅惠，2002；黃德舜，2005）

### 3.財務會計資訊之品質特性

財務會計資訊的品質特性可從最高品質、主要品質、次要品質及資訊的限制等四方面探討。分別說明如下（江弘、陳敏萍，2004）：

(1)會計資訊的最高品質為決策有用性。

(2)主要品質特性為攸關性與可靠性。「攸關性」係指所提供之資訊必須與決策有關，即具有改變報表使用者決策之能力。其包括有預測價值、回饋價值與時效性；「可靠性」係指資訊能免於錯誤、偏

差，並能忠實表達交易實況。其包括有忠實表達、可驗證性與中立性。

(3)次要品質特性為比較性與一致性。「比較性」係指能夠使資訊使用者自兩組經濟情況中區分出異同點。條件是相同的經濟事項於不同組織應採用相同的會計原則或方法。「一致性」係指為使同一組織不同會計期間之財務報表具有比較性，會計人員於前後期應採用相同的會計原則或方法來衡量、報導經濟事項。條件是編制財務報表之基

礎應一致。只要有正當理由就可改變會計方法。

(4)提供會計資訊之限制在於——並非所有具備攸關性與可靠性品質之會計資訊均應提供，資訊應具有成本效益關係與重要性。「成本效益關係」係指當會計資訊所產生的效益大於其花費之成本時，才值得提供；「重要性」係指一項會計資訊表達錯誤或不加以報導時，可能使報表使用者之判斷與決策受到影響而改變，亦即此一資訊之重要性已足以影響決策。

## (二)財務管理內容層次

財務管理內容層次主要包括融資決策、投資決策、成本分析、財務分析和內部控制制度等。

1.融資決策：非營利組織主要著重於營運資金的籌措，其資金主要來源有：政府合約、慈善捐贈、向案主收費、公共補助、向銀行貸款等，甚至在美國的非營利組織可以發行免稅債券，政府給予投資人免稅，組織可以以低利率獲取財源。Wheeler（2000）指出非營利組織只能在有限的選擇下，試圖達成一個理想的資本結構。而這資本結構所代表的是一個獨特且整體融資資產成本最低的權益和負債組合。但應以穩健安全為主，儘量避免舉

債。

2.投資決策：非營利事業的融資決策是爲了配合投資決策而運作的（黃德舜，2005）。意即融資時，資金無論是來自舉債或是自籌，會將資金做最妥善的運用使其發揮最大的效益。通常資金的投資使用會有長期、短期考慮之別，將其投資在不同的金融商品工具，一般都是以「長期資金長期用、短期資金短期用」的原則來降低風險。

3.成本分析：在社會服務方案運作的過程中，任何支出的項目皆可被分爲直接成本（direct cost）或間接成本（indirect cost）（高廸理譯，1999）。直接成本是指僅用於組織的某一特定方案，使其產生服務效益的支出項目；間接成本是指成本的發生並非直接發生在服務方案上，而是其他單位產生的間接成本，透過分攤的方式分配到方案標的，可詳細計算出各方案活動之成本。不同成本的分類，是爲使管理者在進行管理工作時，便於採取決策。

4.財務分析：通常是指對財務報表的分析。財務報表的使用者對於財務報表及相關財務資訊，透過各種分析方法及技術進行分析及解釋，期望導出有意義的重要關係或



衡量數字，藉以評估非營利組織的經營結果、財務狀況以及未來的前景，並作為各種決策參考的依據（彭雅惠，2002）。通常在營利組織會運用「五力分析」來做組織的財務診斷：收益力分析、安定力分析、活動力分析、成長率分析及生產力分析（莊銘國，2004）。而黃德舜（2005，74-78）認為非營利組織在利用財務比率分析時，可以以下列四個衡量面向作為基準：(1)資源與活動間一致性的衡量；(2)每一代資金來源的衡量；(3)資金來源及使用間配合的衡量；(4)財務績效的持續性衡量（表2）。

在美國評鑑非營利組織的機構——The BBB Wise Giving Alliance（簡稱 the Alliance，2001），常會利用完成審計的財務報告、申報於國稅署 IRS Form 990 的財務資料、及組織的一般性報告等三種資料來源的財務分析，來進行對非營利組織財務使用效率進行衡量，其評定標準為：(1)用於方案活動的支出不得少於總支出的 65%；(2)募款費用不得多於相關捐款之 35%。而美國另一評鑑組織 Charity Navigator 認為（池祥麟，2007）：(1)方案或服務的費用至少須占 65%~75%總支出；(2)依非營利組織規模大小（規

模經濟），行政管理費占總費用的比率都應在合理範圍內；(3)募款費用分別占總支出與總募款收入的比率都應在合理範圍內，以呈現其組織效率。

5.內部控制制度：我國審計準則第 32 號第 7 條對「內部控制」定義為「係一種管理過程，由管理階層設計並由董事會核准，確保達成：(1)可靠財務報導；(2)有效率及有效果之營運；(3)相關法令之遵循等目標」。而內部控制的目的（許芳益，2004）：

(1)增進及確保會計與經營資料的正確性與可靠性。

(2)維護組織資產的安全，避免資產的浪費、失竊與使用上無效率。

(3)貫徹組織目標，並保證確實執行組織的政策及規定。

(4)提高經營效率，並評估各部門績效，作為持續改善的基礎。

(5)相關法令的遵循。

也就是說，財務內部控制制度主要是對非營利組織的資金運用進行指導、督促和約束，確保財務管理目標實現的管理活動。而其基本原則有（李建華等，2002；許芳益，2004）：(1)職位設置，權責分明；(2)業務與會計各自獨立；(3)交

易過程，加強控管；(4)所有現金收入，隨存銀行；(5)現金支出，使用支票；(6)統制帳戶，廣為運用；(7)輪調休假，定期實施；(8)內部稽核加強管理。總之，內部控制可幫助非營利組織，運用制度、預算為主

要手段，防止並及時發現和糾正各種詐欺、舞弊行為，保證其財務活動符合法律、法規、政策的規定。它在非營利組織財務管理制度中處於特殊的地位，有著保證、促進、監督和溝通協調等重要作用。

表 2 財務比率衡量面向與功能

衡量面向	比率分析	功能
資源與活動間一致性的衡量	(一)流動比率 1.流動比率=流動資產／流動負債	此比率是以流動資產去支付下一個營業循環中的流動負債。
	2.淨營運資金=流動資產－流動負債	它是由組織每天工作中所產生的資金，必須永遠為正。
	3.速動比率=(現金+可變現證券+應收帳款)／流動負債	此比率與流動比率不同之處在於，它所包含的流動資產是變現力較高的。
	4.動態營運資金比率=淨營運資金／來自營運活動的現金流量	用來衡量資源的流動性，可替組織找出資源流動的各種型態。如：變賣固定資產使現金增加，進而改善流動比率。
	(二)長期償還比率 1.槓桿比率=負債比率=總負債／總資產	組織的資本結構中的負債比率。用來衡量組織的總資產，所有長短期借款占的比率。
	2.負債對權益比=總負債／基金餘額	用來比較外部因舉債而來的資源及內部因基金餘額而來的資源關係，與槓桿比率功能相同。
	3.賺得利息倍數=(來自營業活動的現金流量+利息費用)／利息費用	用來衡量來自營業活動的現金流量，與長期負債所需支付的利息費用間的關係。比率愈高，代表償還能力愈好。
	(三)資產管理比率 1.資產週轉率=總收入／平均總資產	衡量投資於資產及其所產生的收入間的關係。
	2.固定資產週轉率=總收入／平均固定資產	用來計算投資於固定資產中所產生每一元的收入。

衡量面向	比率分析	功能
	3.應收帳款週轉率=銷貨收入／平均應收帳款	用來衡量每年帳款週轉的次數，即收到的現金取代新的收入，週轉率愈高愈好。
	4.存貨週轉率=銷貨成本／平均存貨	用來衡量存貨在一年內所銷售及轉數的次數。
	5.應付帳款週轉天數=（平均應付帳款×365天）／進貨	用來衡量應付帳款支付給廠商的平均天數。
每一代資金來源的衡量	(一)非營利組織的獲利率 1.收入結餘比（profitmarginratio）=結餘款／收入	用來衡量每一元收入扣除費用後，結餘款的百分比。
	2.營業淨利率=（結餘款＋利息費用）／收入	用來衡量不包括財務費用的收入結餘款占全部收入的比率。
	(二)基金餘額（淨資產）報酬率 1.基金餘額（淨資產）報酬率=結餘款／基金餘額	用來衡量所賺得的每一元基金餘額（非營利組織的基金餘額報酬率維持在其資金成本的水準是適當的）
資金來源及使用間配合的衡量	(一)長期資金占固定資產的比例（權益基金＋長期負債）／固定資產淨額	所謂資金來源及使用間配合的衡量，是希望非營利組織長期固定費用的資金與長期收入相配合。如：員工固定薪資、管理服務費等可由固定專案收入、基本會員會費收入等支應。
財務績效的持續性衡量	(一)資產及資金的分布 1.個別科目占總資產比率=每項會計科目／總資產	從資產負債表中的比率變化，可以幫助組織更了解組織的運作情形。
	(二)收入及費用的分布 1.費用比率=費用科目金額／總費用	從不同科目費用的比率，可以瞭解組織所著重的業務項目及成本管理的重點所在。
	2.基金募款報酬率=由募款所產生的收入／募款費用	此一比率通常要大於1，才能表示募款策略是成功的。
	3.費用標的比率（object of expense ratio）=費用標的金額／總費用	用來衡量每一費用標的占總費用的比例。如：薪資費用。

（資料來源：整理自黃德舜，2005：74-78）

### (三)財務預算與控制層次

預算是財務管理的核心，也是

對方案需要的花費所做的估計，是將重點擺在「未來」的財務活動。

其建立主要具有三種目的：計畫、管理與控制（高廸理譯，1999）。Gates（1980）認為「預算能具體呈現於方案、方案說明、優先考量的順序狀況、一種確保對多數利益團體責信的方法、一種支配與控制的方法，同時也可以是增進組織效率與效能的一種手段」（引自孫健忠等譯，2005）。也就是說預算可以將組織有限的資源合理的分配，便於組織內部的溝通；可以指明未來籌資需求的規模和時間；可以為管理者提供決策依據；也可以讓利益關係人信任組織的管理與資金運用等。而非營利組織的財務預算規劃亦應有長短期之分，以下就財務規劃、預算編制與預算控制作說明：

#### 1.財務規劃

Brigham and Ehrhardt（2002）認為財務規劃是依據組織的性質與規模，評估推展各項業務所需之資金及時程，予以事先詳細的規劃，訂定財務規劃之長短期目標。而財務規劃有長期、短期之分，其流程有（鄭文輝，2005；黃德舜，2005）：

(1)首先需確定營運計畫目標，此一目標包括非營利組織的使命、願景長期目標、中期目標與短期目標。

(2)其次研擬行動計畫，包括策略方案、細部計畫。策略方案是針對中長期目標的達成，細部計畫是針對短期目標的達成。

(3)再則就細部計畫編制預算（細部計畫可涵蓋二年期的計畫，對未來第一年的執行狀況用數字預估即為預算；對未來第二年的執行狀況用數字預估即為概算，編制現金預算表及營業預算表，並做好預估資產負債表的工作）。

(4)最後就實際營運成果與原預算目標是否達成進行評估，修正原規劃目標，重新進行下一回合的財務規劃工作。

預算是財務規劃的結果，是為未來一年的營業計畫以數字顯示結果。無論預算工作是歸為那一部門，做預算的人一定要有財務規劃的觀念。此外，適當地發展及運用一個預算制度並非是簡單的工作，其基本問題為「人」的問題。預算是內部控制的有效工具，所以在控制過程中，處理有關人的問題可能會發生許多困難。因此發展一個有效之預算制度，「人際關係」乃是最重要要素，所以在規劃時應注意如何規劃有效的預算制度，其要素如下（陳定國，1997）：

(1)一個有效的預算制度必須有

最高主管的支持。

(2)在組織中須有一明確劃分的組織結構：預算制度欲發揮其最大作用，每一主管必須明確地瞭解他本身之「權」與「責」，及他與直接上司及下屬的關係。

(3)預算制度應予小心設計，而且應作為組織整體策劃制度的一部分。

(4)預算制度的責任應該確定下來並且容易讓人瞭解：即在預算體系下的每一個人，必須知道什麼事情應該要進行，由誰負責。

(5)預算本身不應支配以後的決策行為：預算的編制只是用來指示將行動的大方向。

(6)會計上的專業術語應減至最少的程度：雖然預算並不全是會計工具，其著重於管理層面，但在其結構中仍有許多會計方面的術語，管理者若非會計專業出身，不易瞭解預算上所表達的專業術語，造成管理上的困擾。

(7)不要使預算制度過於複雜、累贅或嚴格：預算本身是一種授權工具，如果預算限制太過明細，以致於沒有自由裁量的餘地，那麼實行之後，易產生困擾與不滿的情緒，最後使之瓦解。預算是管理的工具，而非管理的本身。

(8)如果預算能明確指出衡量績效的標準，則將產生較佳之成果。

(9)整個組織的所有人員應對預算的目標及限制有正當的了解。

(10)制定及使用預算時，必須有廣泛的參與活動（participation）。

## 2.預算編製

使用預算的目的在於改進內部的營運，減低成本與費用浪費，增加獲利能力。整個預算制度對組織的財務管理十分重要，特別是預算中現金預算對財務的管理者更是重要（李仁芳、洪子豪，2000）。對非營利組織而言，預算是主要的角色，引導財務資源的分配，做好預算的三個步驟為（黃德舜，2004）：預算編制（budget preparation）、預算比較（budget comparison）及預算差異的處理（reaction to variances）。在進行第一步驟預算編制時，要掌握四個原則（孫碧霞等譯，2001）：(1)預算必須使用依據應計基礎（Accrual-based accounting）；(2)預算要平衡，收入與費用每年要平衡；(3)預算要依據方案編列；(4)編列預算要訂定管理法規，接受高階主管的指導。預算的種類有（李茂興譯，1986）：收益預算、費用預算、利潤預算、現金預算、資本支出預算、變動預算與固

定預算。而非營利組織最常使用的預算編製方法有（高廸理譯，1999；孫健忠等譯，2005）：(1)條列式預算（line-item budgeting）：簡單的列出那些用來顯示整個機構明年預計支出預算的項目與金額；(2)功能式預算（functional budgeting）：即對於機構所提供的方案內容及服務支出等提供訊息；(3)方案預算（program budgeting）：用來計算達到方案成果的支出；(4)零基預算（Zero budgeting）：即從「零」開始編列預算，機構每年要為其所做的財務要求辯護。

每種預算編制的方式，都有其對組織管理的觀點，如：功能式的預算是關注組織的產出與提供的服務；方案預算是重視是否達成機構之目的與目標（成果）。組織可視其管理的需要，選擇最適合組織預算編列的方式。除此，預算還可評估非營利組織的能力（Charity Navigator，2006；池祥麟，2007），透過主要收入成長、方案費用成長、營運資金比率等預算比率衡量非營利組織是否有持續提供方案計畫與服務的能力，以及非營利組織是否

表現一致性的成長與維持財務的穩定性。另外，李仁芳、洪子豪（2000）認為除了編列預算，亦應編制「預計報表（proforma statement）」，財務的預算除了對現金的流量做分析預算外，對於資產負債表與損益表，也應編制一份預計報表。

在眾多種類預算裡，管理者運用預算作為管理工具時，最好以各職能部門別作為預算管理的單位，並建立「預算體系」便於在組織中進行管理（下圖 2）。在這種情形下，预算管理是將整體組織緊密關聯的發展，也就是促使预算管理分權化至各職能部門，以朝向組織經營目標邁進。各職能部門的預算應該彙總為整體預算（小林健吾，1987）。張真卿（2001）認為預算編列的流程最好由下而上，也就是由各職能部門依據組織的目標及自身的需求編列初步預算，並彙總給高階管理階層，高階管理階層收集各職能部門的預算加以調整，並在各職能部門間取得共識，如此編列預算的流程易發揮管理功能。

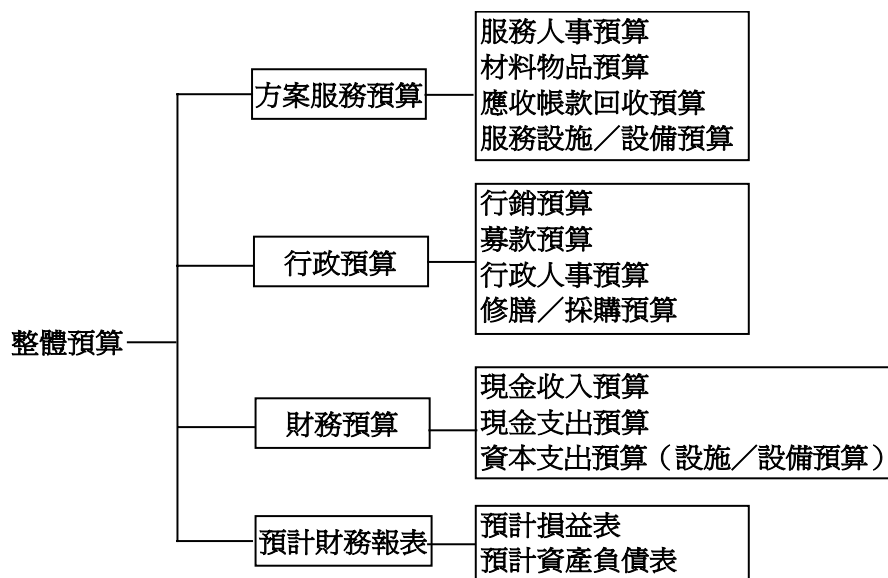


圖 2 非營利組織職能性預算體系圖  
(資料來源：研究者自繪，2007)

此外，組織成果編列預算的方式可分為（陳定國，1997；池祥麟，2006）：(1)集權化（centralization），即由上而下來編制預算（top-down budget），亦即由高階管理者提出能反應社會大眾的需求與偏好的政策目標，以及組織使命與策略。為每個職能部門編好預算，再交由各部門執行；(2)分權化（decentralization），即由下而上來編制預算（bottom-up budget），亦即決策權下放，由各職能部門根據其直接提供服務的對象取得資訊以編制預算；(3)混合式（hybrid approach）或參與式

（participation），意即包括了集權式與分權式的預算編列方式。事實上，混合式或參與式的預算編列依賴上司與下屬實際關係程度而定。在上司方面，不僅須受過訓練及有意願的第一線服務下屬來討論，並且還須提供機會讓下屬參與討論；在下屬方面，則必須有興趣參與討論。下屬也必須瞭解「參與」討論並非要上司將其權力轉授給他，而是希望透過參與讓上司更瞭解實際服務業務上的需要，讓上司可能將下屬的建議納入考量。整體來說，「預算參與」乃是上司重視下屬意見的程度（Milani, 1975），上司與

下屬必須要有互相信任及瞭解，否則，「參與」難以發揮效用。

### 3.預算控制

預算比較與預算差異處理的第二、第三步驟，即是在進行「預算控制」的管理。預算控制是指財務監督部門及其人員透過財務法規、財務制度、財務資金使用、財務計畫目標等與財務相關的活動進行指導、督促和約束，以確保財務目標可以實現。其有兩個存在意義（黃德舜，2005）：(1)透過預算循環，由實際結果與預算比較，謀求組織效率與效能的改進；(2)為成本控制，費用的支出必須控制在預算的範圍之內。預算是為財務控制指出方向，提出依據；而財務控制則是預算落實的保證，也可以說，沒有控制就沒有管理。但是，預算要成為非營利組織的管理工具，前提條件是預算數字估計的合理性，在編列組織預算時，應避免兩種情況（張真卿，2001）：(1)使預算過於鬆散；(2)使預算過於嚴格。過於鬆散的預算對於服務方案須具有效率之組織制度可能造成傷害，因為寬鬆的預算使絕大多數的員工沒有壓力而無法發揮服務效率；過於嚴格的預算容易使得員工自認無法達成而變得無進取心，最後預算數與實

際數相差太多。也就是說若過於寬鬆或較勁，就偏離了原先的管理意義，預算控制也會因此而流於形式。

由此可知，財務規劃、預算編制與預算控制可說是非營利組織重要的成本控制工具（黃德舜，2004）。實務上，預算管理常出現三種缺失（李家豪譯，2005）：第一個缺失：未能整合資源分配。預算主要是依據服務方案的重要優先性來分配資金、人力與時間。可是組織卻未能整合各職能部門或專案預算與組織的策略目標，此種情形常發生於組織的策略規劃與預算是分開作業的；第二個缺失：無法提出可執行的策略計畫，特別是當組織未花時間發展營運計畫時。第三個缺失：資源分配的狹隘觀。預算編制的過程如果是在內部競相爭取資源，以及為現有的人力與資金做辯護，將無法達成原有的目的。除了避免上述的缺失，為使組織目標之訂定能切合需要，發揮規劃與控制的功能，管理者亦應注意（張真卿，2001）：(1)預算編列要具有真實性，且可以執行；(2)預算目標切勿太容易達成，應稍具挑戰性；(3)預算目標必須與組織的獎懲制度配合；(4)預算編列的基礎要有一致



性；(5)每個人對自己責任區的預算，要有表達意見的時候；(6)預算編列若產生錯誤，必須隨時修正。

綜合上述，我們可以得知非營利組織的財務管理範疇，可從「財務會計層次」瞭解財務資訊的編制、表達與重要性；可從「財務管理內容層次」瞭解組織應如何進行融資、投資、成本與財務分析、及實施內部控制；可從「預算規劃與控制層次」瞭解組織如何進行財務規劃，依據各個子目標編制預算、控制管理預算。

#### 肆、結語

非營利組織募款之目的主要是在連結財務資源，籌措社會服務所需之資金。然而，讓募款工作持續

有效率的進行，重點就在於與捐款者建立良好的責信關係，藉以獲得財務資源永續的支持。因此，募款責信關係經營就非常的重要。非營利組織管理達成責信的核心，有賴於管理者透過管理的行動，透過財務管理之技術與方法，將服務或資源供給接受服務者，且呈現透明化的財務使用資訊與適切的服務品質提供，達成對捐款者之責信。藉此讓捐款者評估後，反饋支持非營利組織未來的行動。如此可維持非營利組織、服務接受者與捐助人之間良好的關係循環，促使三方獲得三贏的局面，創造更高的社會價值。

（本文作者：曾華源為東海大學社會工作學系教授；張友馨為東海大學社會工作學系碩士）

#### 參考文獻

- 小林健吾（1987）預算管理的知識基礎（陳文光、黃斗南譯【1991】企業預算管理：知識基礎）台北：臺華工商。
- 內政部統計處（2005）人民團體概況。
- 江弘、陳敏萍（2004）會計學概要，台北：志光。
- 江明修、梅高文（2003）自律乎？他律乎？財團法人監督機制之省思，中國行政評論，12（2），137～160。
- 池祥麟（2006）財務規劃與預算編列，台北：喜瑪拉雅基金會非營利組織經營管理系列講座上課講義。
- 池祥麟（2007）績效評估與責信，台北：喜瑪拉雅基金會非營利組織經營管

- 理系列講座上課講義。
- 李仁芳、洪子豪（2000）企業概論，台北：華泰。
- 李建華、茅靜蘭、游麗珠（2002）企業內部控制與稽核實務，台北：省屬行庫中小企業聯合輔導基金。
- 李國梁（2005）提高我國非營利組織的社會公信度，瀋陽大學學報，17（1），44～47。
- 邱瑜瑾（1998）台中市「非營利組織」社會福利體系的網絡結構與變遷之研究：社會網絡與政治經濟觀的整合分析，台北：行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 周志忍、陳慶雲（1999）自律與他律：第三部門監督機制個案研究，浙江：浙江人民出版社。
- 莊銘國（2004）經營管理實務：管理學中做，做中學管理，台北：五南。
- 商玉生（2005）加強公信力建設：構建中國一流 NPO，社團理論研究，2005 年第一期，22～25。
- 高廸理（1992）社會工作服務方案需要的理論架構，當代社會工作學刊（2），33～46。
- 高廸理（1993）社會工作服務方案設計，社區發展季刊（59），20～26。
- 許芳益（2004）非營利組織的營運資金管理與預算控制，行政院青年輔導委員會編，非營利組織培力指南第二輯，台北：青輔會。
- 陳定國（1997）高階管理：企劃與決策，台北：華泰。
- 黃源協（1999）新管理主義、社區照護與社會工作，社區發展季刊（85），200～213。
- 黃德舜（2004）非營利組織成本管理與財務報表分析，行政院青年輔導委員會編，非營利組織培力指南第二輯，高雄：中山管理教育基金會。
- 黃德舜（2005）非營利事業財務管理，台北：鼎茂圖書。
- 黃德舜（2006）非營利組織財務資訊揭露的管理意涵，第七屆非營利組織管理研討會，嘉義。
- 孫煒（2004）非營利組織責任的問題：政治經濟研究途徑，政治科學論叢（20），141～166。
- 張真卿（2001）完全編列預算入門手冊，台北：臺灣廣夏。

- 張軍、姜左、陳嶸、裘迅（2005）健全現代財務管理體制與非營利組織的良性發展，社團理論研究（4），11～14。
- 陸宛蘋、王金英（2000）非營利組織的財務管理，蕭新煌主編，非營利部門：組織與運作，台北：巨流。
- 曾維和（2004）淺議非營利組織的誠信建設，哲學視界（5），19～22。
- 彭雅惠（2002）醫院財務管理，台北：偉華。
- 馮燕（2001）從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範，台大社工學刊（4），203～242。
- 馮燕（2004）台灣非營利組織公益自律機制之建立，第三部門學刊（1），97～125。
- 馮燕（2005）推動台灣「第三部門公益自律機制」建立之行動研究，台北：行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 劉國璋（2005）非營利組織財務管理實務探討與分析，行政院青年輔導委員會第三處編，非營利組織培力指南3，台北：青輔會。
- 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。
- 鄭文輝（2005）非營利組織財務規劃，行政院青年輔導委員會第三處編，非營利組織培力指南3，台北：青輔會。
- 鄭讚源（2003）從績效觀點談方案設計，行政院青年輔導委員會第三處編，2002 非營利組織培力指南，台北：青輔會。
- AA1000 (1999) AccountAbility 1000: a foundation standard in social and ethical accounting. Auditing and reporting: Institute of Social and Ethical Accountability.
- Brigham, E. F., Ehrhardt, M. C. (2002) Financial management: Theory and Practice. TX: Harcourt College Publishers.
- Brinkerhoff, D. (2003) Accountability and Health Systems: Overview, Framework, and Strategies. [http://www.phrplus.org/Pubs/Tech018\\_fin.pdf](http://www.phrplus.org/Pubs/Tech018_fin.pdf)
- Brinkerhoff, P. (1995) The Keys to Financial Empowerment for Your Organization, Nonprofit World, 13 (4), 20-23.
- Bryce, H. J. (2000) Financial and Strategic Management for Nonprofit Organiza-

- tions: A Comprehensive Reference to Legal, Financial, Management, and Operations Rules and Guidelines for Nonprofits, 3rd edition, Jossey-Bass Inc.
- Cutt, J., Murray, V. (2001) *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-profit Organizations*. London: Routledge.
- Drucker, P. F. (2004) *Managing the non-profit organization: Principles and practices*. (余佩珊譯, 使命與領導: 向非營利組織學習管理之道) 台北: 遠流。
- Ebrahim, A. (2003) *Accountability in practice: Mechanisms for NGOs*. *World Development*, 31 (5), 813-829.
- Ferenc, F., Monika, M. (2004) *Towards a Universal Standard of Nonprofit Accountability: Standard of Standards' in NGO Accountability? Institution or Organization*: University of Pecs Faculty of Business and Economics.
- Hoefer, R. (2000) *Accountability in action? Program Education in Nonprofit Human Service Agencies*. *Nonprofit Management & Leadership*, 11(2), 167-177.
- Keans, K. P. (1996) *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Keating E. K., Frumkin P. (2003) *Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward a More Reliable Foundation for Regulation*. *Public Administration Review*, 63(1), 3-15.
- Kettner, P. M., Moroney, R. M., Martin, L. L. (1999) *Designing and managing programs: an effectiveness-based approach*. (高廸理譯【1999】服務方案之設計與管理) 台北: 揚智。
- Kettner, P. M. (2002) *Achieving excellence in the management of human service organizations*. (孫建忠、賴兩陽、陳俊全合譯【2005】人群服務組織管理) 台北: 雙葉。
- Maddox, D. (1999) *Budgeting for non-for-profit organizations*. New York: John-Wiley and Son's Inc.
- Milani, K. (1975) *The Relationship of Participation in Budget-Setting to Industrial Supervisor Performance and Attitudes: A Field Study*. *The Accounting Review*, 50(2), 274-84.

- Mulgan, R. (2000) Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Oster, S. M. (1995) *Strategic Management for Nonprofit Organizations*. (孫碧霞、廖秋芬、董國光合譯【2001】非營利組織策略管理) 台北：洪葉。
- Paynes, E. J. (1997) *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978) *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*. Harper and Row Publishers: New York.
- Robbins, S. P. (1986) *Management: concepts & practices*. (李茂興譯【1986】管理概論：理論與實務) 台北：曉園。
- Rochester, C. (1995) *Voluntary agencies and accountability*. New York: Routledge.
- Stenzel, C. (2005) *Essentials of cost management*. (李家豪譯【2005】活學活用成本管理：從成本管理、創造價值、進而追求企業獲利的最佳經營實務) 台北：梅霖文化。
- The BBB Wise Giving Alliance. (2001) *BBB Wise Giving Alliance Standards for Charity Accountability*.  
<http://www.give.org/standards/newcbbbstds.asp>
- Wernerfelt, B. (1984) A Resource-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 5, 171-180.
- Wheeler, J.C. (2000) Capital Investment Strategies in Health Care Systems. *Journal of Health Care Finance*, 4, 31-52.
- Wolf, T. (1990) *Managing A Nonprofit Organization*. New York: Simon & Shuster.
- Zucker, L. G. (1986) Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure. *Research in Organizational Behavior*, 8, 53-111.