

# 非營利組織及其相關議題的討論

## 兼論臺灣地區非營利組織的構造意義

王順民

「使命是永存的，……目標僅是暫時性的。」

—— Peter F. Drucker

「不要誇大了非營利組織所能做的，或是誇大了政府所不能做的。」

—— Briann O'Connell

晚近隨著社會福利思潮的演進，使得非營利組織成爲相較於福利國家的一種另類的選擇，然而，也正由於非營利組織概念的本身極爲深遠且其類型種類也頗爲複雜，因此，人們不是採取漠然或視爲當然的態度來相待，便是忽略了非營利組織對於整體社會、經濟發展的構造意義。準此，正視非營利組織作爲一項整體社會事實的首要工程，便是針對非營利組織的定義、分類、定位、法令管理內涵以及可能的研究方向作一根本性的釐清。除此之外，我們亦扣緊當代臺灣地區非營利組織的發展界面，藉以思索非營利組織背後所蘊藏諸多的結構性意涵。

關鍵詞：非營利組織、INCPD、基金會、預期性後果、

非預期性後果。

### 一、前言：非營利組織的社會性貢獻

晚近隨著社會福利思潮的演進以及福利國家所面臨到各項發展上的困境，這使得包括分權化 (de-centralization)、去科層化 (de-bureaucratization)、解除規制 (de-regulation)、去機構化 (de-institutionalization)、自由化 (liberalization)、市場化 (marketization)、商品化 (commercialization)、再私有化 (re-privatization)、志願化 (voluntarization) 以及社區化 (communization) 等等，都成爲相應於「國家」之外的選擇出路。(Hill, 1997; Kramer, 1992; Pierson, 1991; 陳小紅, 一九九七; 鄭讚源, 一九九七)當然這其中與「非營利組織」(non-profit organizations, 簡稱NPOs) 相關聯的諸多議題也引起廣泛的注目與討論。(Salamon & Anheier, 1997)

事實上，就整體人類的歷史進程來看，無論是在西方或者東方的社會裡，非營利組織或稱自願部門 (voluntary sector) 乃是整個社會安全制度裡不可或缺的支撐要素，甚至於可以說它是社會福

利推展的主要動力。(Salamon & Anheier, 1997; Netting, 1984: 詹火生, 一九八七) 而非營利組織所提供的各項財貨服務的潛力也的確是驚人可觀的, 以英國社會為例, 在一九八五—六年期間, 慈善組織(charities)的淨收入就佔了整個GNP的四·一%(Jones and Posnett, 1993) : 至於, 透過稅式支出(tax expenditures)的方式以鼓勵自願部門從事社會福利活動的金額開銷, 在美國一九八四年的會計年度裡也佔了總支出的二一·八%。(徐偉初等譯, 引自鄭清霞, 一九九三: 四)

除此之外, 在一九九〇年的全國總收入中, 美國非營利組織的收入為二千八百九十億美元, 佔全國總收入的六·二%, 而非營利組織的雇員有一千四百四十萬人, 支付薪資的員工則有八百七十萬人, 全國的民間捐款為一千二百二十六億美元。(陳金貴, 一九九三) 至於, 到了一九九五年時全美慈善捐款的年度金額更是高達一千四百三十八億美元, 這其中有四四·一%是捐給宗教團體; 一二·五%是捐給教育機構; 八·八%是捐給醫療機構。(周恬弘, 一九九六) 最後, 在一九九一年當中美國十八歲以上的人口有百分之五十一有從事志願服務的工作, 而義工投入的時間平均每週約有四點二小時, 折合貨幣的價值則高達有一千七百六十億美元。(張英陣, 一九九七)

表一 美國非營利與政府公部門相關項目支出金額的比較  
單位：十億美元

項目	聯邦政府	非營利部門	相對比
教育	二二·五	三一·二	〇·七二：一
健康	五三·七	六五·一	〇·八二：一
宗教	—	一二·九	—
社會服務	五三·五	一三·七	三·九一：一
藝術、美學	〇·六	二·五	〇·二四：一
工會、政黨	—	一七·二	—
與商業聯盟	—	五·八	—
其它	一一·四	—	二·一四：一

資料來源：Hodgkinson & Weitzman, 1994轉引自Kuan, 1994.

相較之下, 臺灣地區非營利組織亦展現出其在社會服務供給上的能量與潛力, 像是包括社會服務與慈善團體、福利機構、慈善基金會、寺廟教堂以及農漁會等人民團體在內的非營利組織, 在民國七十九年的總支出就已經高達新台幣一百三十多億元, 合計約佔當年度的GDP的〇·三%, 並且已經達到中央政府社會福利支出的五·六%強, 同時也佔了全國社會福利支出的三五%以及中央政府社會安全支出決算額的一〇%強。(官有垣, 一九九七; 鄭清霞, 一九九三: 六二—六三) 至於, 在民國八十五年度所進行的臺灣地區社會福利機構概況的調查報告中, 全國的社會福利慈善事業基金會於當年的目的事業經費支出額也高達新台幣一百八十億元, 而一般的

社會福利機構在當年的經費支出平均則已達到了二千一百多萬元。(內政部統計處，一九九七：一〇、三五)

總而言之，各種的經驗資料旨在於說明一個客觀的現象，那就是：不論是隱性作用的社會教化還是顯性功能的福利作為，非營利組織早已是作為一項整體社會事實 (total social fact) 而出現在人類的生活世界當中，並且它所蘊藏豐富的福利資源更是值得加以正視的 (Bendick, 1989: 98-99; Starr, 1989: 34-35)，而這也使得非營利組織往往被冠以「私性社會」(private society)、「第三者政府」(third party government)、「隱形福利國家」(invisible welfare state) 或「影子政府」(shadow state) 等等正反兩面的評價。(鄭讚源，一九九七；魏志旭，一九九七；Wolch, 1990·Rein, 1989) 連帶地，在所謂「有活力的社會」(the active society)、「多元化的社會」(the pluralistic commonwealth)、「社會合夥」(social partnership)、「協力社區」(the collaborative community) 以及「公民共同參與」(citizen coproduction) 等等抽象概念的指稱上，對於這樣一個似乎已經是甦醒了的巨人 (a sleeping giant awakens)，非營利組織本身往往也被賦與了相當大的社會期許與道德美義。(Van Til, 1988; Powell, 1987)

## 二、非營利組織及其相關議題的討論

本質上，由於非營利組織本身概念內涵的異質性頗大而其種類型態也極為複雜，再加上「市場」(market) 與「國家」(state

) 的力量一直都強勢地主導著整個人類的社會、經濟生活，這自然使得與非營利組織有關的議題論述還是存在著若干創造性的模糊。(Salamon & Anheier, 1997) 因此，以下我們將分別就非營利組織的相關概念、非營利組織的定義、非營利組織的國際分類標準、非營利組織法令規章的管理意涵以及非營利組織未來研究的發展方向等等層面，進行翔實的討論，希望藉著這樣的研討以便於能夠導致一個對於非營利組織根本性的爬梳與釐清。

### (一) 與非營利組織相關名詞界定上的混淆與釐清

事實上，隨著不同的行文脈絡以及它所強調的重點，出現了各種不同的專有名詞用以區隔出有別於「市場」與「國家」的第三種力量存在的事實。至於，這些內在相互關聯的名詞包括有非營利組織 (non-profit organizations, 簡稱NPOs)、非政府組織 (non-governmental organizations, 簡稱NGOs)、第三部門 (the third sector)、自願部門 (voluntary sector)、慈善部門 (charitable sector)、隱形部門 (invisible sector)、獨立部門 (independent sector)、免稅部門 (tax-exempt sector)、公益基金會 (philanthropic foundation)、社會部門 (social sector) 以及影子政府 (shadow state)。(Salamon & Anheier, 1997; Fine, 1990; Wolch, 1990; O'Neil, 1989; Johnson, 1989; Van Til, 1988; 江明修等，一九九八；苑舉正，一九九八；顧忠華，一九九八a；曾華源，一九九七；張英陣，一九九五；傅振焜譯，一九九四，頁一八〇—一八二) 而這些名詞各自的脈絡意涵為：

1. 慈善部門：此一部門強調接受私人及慈善的捐款，不過，這些的捐款並非是唯一或主要的收入來源。

2. 獨立部門：獨立部門的概念旨在於凸顯這些的組織扮演著位於政府與企業領域以外的第三勢力 (third force) 的重要角色。不過，值得注意的是，這些組織並非是全然完全獨立的，至少在財務上往往還是必須依賴政府與民間企業的挹注。

3. 免稅部門：這是相應於某些國家的稅法規定，而出現一些可以免除所得稅與財產稅的組織，不過，免稅部門這一個名詞並不適用在跨國性的比較論述，這是因為免稅部門的存在往往是相應於某一特定國家特有的稅法規定而來的，如此一來，自然是不具有比較論述的基礎。但是，即便如此，透過稅制上的法律規範，這使得非營利組織至少是一個內在連貫一致且清晰明瞭的概念。

4. 自願部門：強調的是以志工 (volunteers) 來扮演重要樞紐的角色，藉以主導該一部門的管理與運作，不過，整個組織體系的運作也必須仰賴組織內其它的支薪員工。事實上，對照於免稅部門的概念指稱，那麼，自願部門的界定方式雖然不像免稅部門那麼地清楚、嚴謹，但是，這種彈性的界定方式，倒也是一般大眾較常援引的原因所在。

5. 公益團體：強調的是為了社會公益而奉獻出時間與錢財的一種組織形態。對此，非營利組織與公益團體兩者之間最大的差異在於非營利組織包括有非正式或未依法另成立的組織型態，因此，它的意義與範圍較公益團體來得寬廣。

6. 非政府組織：特指在開發中國家裡所出現用來提昇經濟與社會發展的民間組織。換言之，非政府組織這一個概念特別凸顯其草根性的特性 (grass-roots level)。事實上，在像是法國、比利時等等歐洲共同體的若干國度裡也出現類似的組織型態 (專有的名詞為 *Economie sociale*)，只不過，在這裡已經是擴大了非政府組織的概念內涵，它進一步涵蓋著不同的商業型態組織，像是互助保險公司、儲蓄基金會、消費者合作社、農產行銷公司等等。

7. 第三部門：此一部門指的是相對於政府部門、市場部門而存在的第三種社會力量，其本身兼具具有市場的彈性 (flexibility) 和效率 (efficiency) 以及政府公部門的公平性 (equity) 和可預測性 (predictability) 的多重優點，同時，它又可以避免掉追求最大利潤與科層組織僵化的內在缺失。

8. 非營利部門：此部門強調這些組織的存在，並非是為它們的擁有者生產利潤，不過，即便如此，這些組織卻不排除營利的行為，只不過非營利部門嚴禁將所有剩餘的收入與利潤分配給股東或特定的對象 (nondistribution constraint)。

9. 公益基金會：一種為廣義的公益目的而設立的，隱含著解決社會問題或改善人類生活品質的行動，本身較具有前瞻性、規劃性、系統性、持續性以及發展性，因此，它所贊助支持的對象包括執行公益業務的非營利機構以及相關的個人和政府機構。以美國為例，美國的公益基金會可以分成私人基金會 (private foundation) 以及社區基金會 (community foundation)，這其中私人基金會又包

括有獨立基金會 (independent foundation)、作業型基金會 (operating foundation) 與企業基金會 (corporate foundation)，對此，公益基金會所扮演的角色往往是這些眾多非營利組織經費的贊助者或提供者。

10. 社會部門：凸顯此一部門主要是在於提供社會產品，因此，它兼具有公共性質並且是為公眾服務的。事實上，如果是從傳播概念來看，也將它稱作概念部門 (concept sector)。準此，社會部門旨在於顯現出民間社會力量的蓬勃發展，並且透過民間自主團體的熱心參與以凝聚出市民社會的自覺意識，換言之，社會部門或隱形部門的概念在於凸顯出有別於政府與企業這兩大部門。

11. 影子政府：係指非營利組織取代了福利國家中政府的許多服務的功能，而成為最重要的服務供給者，不過，實際上它也大量接受了政府在各方面的援助，雖然這些非營利組織仍保有其自主性，但已經儼然成為政府的一部分，它不但可以運用國家的資源，又可得到政府所給予的優惠，更可在服務的範圍內享有很大的裁量權。不過，這種傾向於買賣主義的互動關係，發展的結果也將會危及到非營利組織本身的獨立性，進而給予非營利組織負面的評價。

總之，上述具有內在相互關聯的各種名詞稱謂，點明出來非營利組織本身是一項極為深邃的概念內涵，對此，我們整理出上述非營利組織不同名詞稱謂背後所共通涵蓋的運作特徵 (characteristics)：

1. 「非營利組織」最重要的特色在於其使命 (mission)，藉

由這種使命的標舉以彰顯出非營利組織的責任、公共性與信念，並實際引導非營利組織的行動。連帶地，非營利組織本身組織運作的目標自然是在於關心成員本身的非經濟性興趣如成就感而非是以牟利為主旨 (for-profit)。因此，非營利組織往往具有公眾服務的使命以及公益服務的功能。

2. 「非營利組織」的精神在於以「人道主義」(humanitarianism) 來作為體現出一種人與人之間相互照顧的愛人精神。

3. 「非營利組織」必須向政府立案 (但這並非是必要且絕對的)，並且需接受相關法令規章的管轄。這裡的真義在於點明出非營利組織的運作特徵應有其一定程度的透明度、公信力以及相與因應而來的知名度。

4. 「非營利組織」的組織結構本身是一模糊的混合體，包括有官僚型態、志願結合與非正式社會系統；其組織成員則包含專家、半專家與志願服務人員。亦即，非營利組織要面臨到制度化與彈性設計的兩難問題。

5. 「非營利組織」的經營享有法律上的特別地位，同時，捐助或贊助者的捐款亦得以列入減、免稅的範圍。連帶地，正因為非營利組織本身所兼具的這種公共性的功能，這使得非營利組織在獲得租稅減免與爭取民間慈善捐款的同时，並不會出現正當性不足的問題。

6. 「非營利組織」不受行政科層體系的限制，使其決策迅速較

能因應環境而做出適當的變遷。亦即，凸顯非營利組織的組織運作往往較具彈性 ( flexibility ) 與效能 ( effectiveness )。

7. 「非營利組織」的經費來源較少依賴顧客，其主要的收入是來自於捐贈。除此之外，非營利組織收入也是取決於募款能力而非組織績效的良窳與否。至於，接受政府公部門的專案委託有時也是非營利組織重要的經費來源。

8. 「非營利組織」裡面的組織成員進出容易。這同時點明出來非營利組織作為一種公共性的場域 ( public sphere )，以歡迎有志之士自由地進出 ( self-governing )。

9. 「非營利組織」一方面被視為是「私有的」 ( private )，這是因為非營利組織本身並不具有政府的公權力；不過，另一方面非營利組織也被視為是「公共的」組織，這是因為該組織係以提供公共服務為目的，反映的是團體利益 ( publicness ) 而非個人的目標。就此而言，非營利組織本身兼具有 ( 非 ) 私有的功能。

10. 「非營利組織」本質上是一種志願行動 ( voluntary actions ) 的結合。換言之，從組織宗旨、組織目標到組織運作均展現出一定程度的自主性與自覺意識。

11. 「非營利組織」因應於不同的脈絡發展格局據以開展出諸如先驅者 ( vanguard or service pioneer )、倡導者 ( advocate )、價值維護者 ( value guardians )、服務提供者 ( service provider ) 以及公眾教育者 ( public educator ) 等等多重性的角色功能。準此說明了非營利組織涵蓋倡議性、遊說性以及正義性

等等的多重性功能。

表二 政府組織、非營利組織與營利組織的理想類型比較

特質	政府機構	非營利組織	營利組織
哲理 目標群體 服務之基礎 財務來源 功能決定 決策來源 對誰負責 服務範圍 行政架構 服務的行政模式 組織規模 方案規模	公正 一般大眾 權利 稅收 法律規定 立法機構 選民 廣博的 大的科層體系 一致的 大型 大型	慈善 一般大眾或少數群體 贈與 捐贈收費補助 領導者選擇 理事長 支持者 有限的 規模較小 彈性 小型 小型	利潤 股東 收費服務 顧客給付 董事會 董事會 擁有者 限於付費者 科層體系 有變化的 小到中 小到中

資料來源：Powell, 1987: 243。

最後，相應於上述不同名詞稱謂的人文社會脈絡意涵，底下，我們概要地整理出不同的國家對於這種位於「市場」、「國家」之外的第三種力量的概念指稱及其相關的運作特徵。(表二)

表三 「市場」、「國家」之外第三種力量的國際性比較

國家類別	概念內涵及其運作特徵	常被援引的稱謂
美國	1.從稅法角度以明確地界定出非營利組織的類型 2.分成特定成員取向與一般大眾兩種範疇	免稅部門 (tax-exempt sector)
英國	1.名詞概念本身不似免稅部門嚴謹、清晰 2.分成慈善機構(含註冊型與非註冊型兩種)、俱樂部社團及協會、提供金融服務之組織、金融握股之機構、政治團體	非追求利潤機構 (non-profit making body)
德國	1.凸顯以國家來作為公共財貨的主要提供者 2.出現私人型態但公益目的的法律適格性問題 3.組成型態包括私人有限公司、法人與法人基金會、法人與非法人協會	協會、基金會 (Vereine、Stiftung)
法國	1.強調連帶整合的觀念 2.分成組合、互助與協會三種組織型態	社會經濟 (economie - sociale)
荷蘭	1.分成為特定目的及管理的基金與體育或文化活動用途的協會兩種型態	——
義大利	1.非營利組織同時並存在公共的、私人的以及天主教會等三種不同的法律範疇上 2.大部分的社群組織都採取非法人組織的型態	自願慈善機構 (voluntariato)
瑞典	1.在完備的社會福利制度底下，非營利部門被認為沒有存在的必要性，使其概念內涵並不明確 2.其功能不在於直接服務，而是作為人們互助或特定族群表達其利益旨趣的一種機制設計	(ideell - sector)
加拿大	1.非營利組織可區分為慈善團體及其它非營利組織，個別的相關規定也有所不同 2.並未強制要辦理登記或提出申請，因此難以估計出非營利組織的精確規模	——
日本	1.公益法人的設置與稅制優惠並沒有明文規定 2.公益法人意指有關宗教、教會、慈善、科學、美術、工藝或其它有關之非營利社團或財團法人	公益法人協會 (koeki-hojin Kyokai)
新加坡	1.非營利組織的法源包括社會團體法以及其它特定的法規	——

新加坡	2.非營利組織種類包括社會福利組織、合作協會、職工協會、官方及半官方團體、同業工會、俱樂部、訓練中心、種族與公有和宗教組織	
韓國	1.除了宗教組織以外，幾乎所有非營利事業都是以法人型態組成，不過其法律的規範來源眾多 2.非營利組織主要的領域為教育、科學、社會福利、醫院設備、宗教及文化活動	----
印度	1.非營利部門的概念內涵模糊不清，而這種現象也普存於所有的開發中國家 2.主要功能是用來提昇印度國內的經濟社會發展 3.非政府組織本身的種類、型態的變異性極大	非政府組織 (non-governmental organizations)
埃及	1.僅存在六種型態的非營利組織，並且都受到個別法律的規範，即便有所放寬，但是政府對非營利組織仍具有內部事務、理事會人選的權限	非政府組織
巴西	1.非營利組織的設置要受制於法律的嚴格規範，這使得它們往往是以非正式的型態出現，而增加非營利組織概念區分上的困難度	非政府組織
泰國	1.受限於繁雜的法律規定，使得非營利組織慣常是以非正式的形態出現 2.立案的往往是不對國家構成威脅的非營利組織	非政府組織
迦納	1.軍人政權嚴格限制非營利組織的設置及其功能 2.來自國外財源的非營利組織被納入為國家發展計畫方案的一部分	非政府組織
匈牙利	1.以往非營利組織的概念雖然成形，但是，在共產政權底下，對其角色功能仍然存疑 2.改革後的政經環境，增加非營利組織的複雜性	基金會 (foundation)
臺灣	1.係指乃為了共同目的、共同關係或共同行為之人民的自由組合，經依法登記並得主管機關核准成立者 2.分成職業團體（工商團體、自由職業團體及農漁會）、社會團體（文化、學術、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、同學會、宗親會、同鄉會、社會服務）、政治團體三種類型 3.政府公部門具有一定程度的主導掌控權限	慈善團體 公益社團法人 非法人社會團體 財團法人 基金會

資料來源：Salamon & Anheier, 1997: 15-27.

魏志旭，一九九七：六一十五。

林紀東續編，一九九二：六七〇—六七三。

## (二) 一個共通性的非營利組織定義：

### 結構——操作上的定義

誠如前面論述時所提及到的：因應於個別國家的時空條件差異，這使得非營利組織此一概念的本身就充滿著相當大的變異性，就此而言，尋求一項共通性的操作性定義，便成為研讀非營利組織時的重要課題。不過，由於非營利組織早已經是作為一項社會事實而存在於人類的社會裡，因此，底下，我們先扼要地說明學理觀點上有關非營利組織在功能層面、法律層面、經濟層面、財務層面以及政治經濟層面上等不同的定義意涵。

首先，非營利組織在其服務功能層面（the functional definition）上的定義意涵在於指陳出來：本質上，非營利組織的存在是旨在於追求公共利益（public interest）或公共目的（public purpose）。（Salamon & Anheier, 1997: 31-32）就此而言，舉凡對於社會上弱勢族群的濟助、公共建築的整修以及受刑人的關懷等等，都歸屬在非營利組織包羅萬象的服務範圍裡。不過，除此之外，強調互助（mutuality）與社會連帶（solidarity）性質的結社協會（associations）亦包含在內。

表四 美國的免稅非營利組織類型

稅法編號	組織類型
501(c)(1)	國會立法通過的法人組織
501(c)(2)	免稅組織的總會
501(c)(3)	宗教、慈善、科學、文學、教育、公共安全等
501(c)(4)	社會福利組織
501(c)(5)	勞動、農業組織
501(c)(6)	商業聯盟
501(c)(7)	社交與休閒俱樂部
501(c)(8)	兄弟會
501(c)(9)	志願性雇員協會
501(c)(10)	內部兄弟會
501(c)(11)	教師退休基金會
501(c)(12)	慈善壽險協會
501(c)(13)	墳場管理公司
501(c)(14)	各州的儲蓄互助社
501(c)(15)	互助保險公司
501(c)(16)	財援民兵運作法人組織
501(c)(17)	補充失業給付信託
501(c)(18)	雇員出資年金信託
501(c)(19)	戰爭退伍軍人組織
501(c)(20)	法律服務組織
501(c)(21)	黑肺信託

資料來源：Salamon & Anheier, 1997: 297。

其次，在法律方面的定義意涵（the legal definition）旨在於說明透過法律的明文規範，藉以歸結得出非營利組織的具體範疇，從而使得這些機構得以享有免稅或減稅優惠的法律地位。（Salamon, 1992）以美國為例，在其國內稅制的第五〇一條C項（Section 501(c) of the Internal Revenue Code）的規定當中便指出來非營利組織包括有教育、科學、宗教和其它諸如民間基金會、法人組織、社區團體以及公民和社會福利團體等等的慈善組織。（表四）

第三種對於非營利組織的界定方式，則是從經濟與財務的層面（the economic

/financial definition) 切入，藉以指陳出來非營利組織除了兼具法律形式以外，還包括收入來源的問題。就此而言，非營利組織的主要財源並不是來自於在市場銷售財貨服務的所得，而是來自於個人的捐獻。(United Nations, 1990)

最後，非營利組織在其政治經濟層面上的定義意涵 (the political economic definition)，則是說明了非營利組織本身的施展空間與發展能力，相當程度上還是必須要取決於結構性條件，比如經濟景氣循環、民主政治成熟、社會人文條件等等。就此而言，對於非營利組織所衍生來的預期性與非預期性後果的論斷，自然就無法僅從非營利組織的角度就可以加以解題的。(Powell, 1989)

明顯地，上述幾種不同的定義方式，都流為單一面向的思考模式，而欠缺整體、周延的關照，比如說根據法律層面而來的界定方式雖然最為清楚明確而符合嚴謹性 (rigor) 的要求，不過，也由於它僅能適用在特定的國度裡而欠缺不同國家彼此相互對照與比較的組織化能力 (organizing power)；其次，根據經濟層面而來的界定方式則是除了兼具嚴謹性的要求以外，也因為指標本身的界定較為明確而符合簡約能力和組織化能力的要求，但是，過於將非營利組織簡化到經費多寡的層面上，以致於在指標挑選的慎重程度和不同指標之間重要關聯程度的組合滿意性 (combinatorial richness) 上就成爲它最大的缺失；至於，根據功能層面而來的界定方式本身雖然遠較於法律層面的界定方式來得更具有跨國性比較的組織化能力，然而，如何將所有具有公共目的的服務項目一一地羅列

出來，藉此判定是否是隸屬於非營利組織的範圍、如何挑選出主要的功能項目以及它是否經常會漠視某些重要的非營利組織類型等等都是它所必須要付出的代價。(Salamon & Anheier, 1997: 35-39)

對此，Salamon 等人提出有關非營利組織的「結構—操作上的定義」(the structural-operational definition of NPOs)。首先，Salamon 指出來一套完備的分類系統所要具備的判準，它包括有簡約能力 (economy)、慎重程度 (significance) 以及解釋與預測能力 (explanatory or predictive capacities)。(Salamon & Anheier, 1997: 54-55) 至於，這些相關判準的概念意義爲：

1. 簡約能力 (economy)：係指此一分類系統能夠將重要且數目有限的範疇 (category) 納進來，以便使所有不同的機構都有它各自的歸屬，並且它是一種有意義的歸類。

2. 慎重程度 (significance)：係指在分類系統裡不同的範疇之間的區別是有意義且重要的，如此一來，所進行的比較才具有價值。

3. 嚴謹性 (rigor)：係指分類系統本身是可信賴的，也就是說透過這樣一套分類系統，使得同樣的機構在不同的國家裡都可以獲得類似的歸類範疇。連帶地，分類系統的嚴謹性也必須做到能夠使不同的人在不同的標準程序底下，也可以得出類似的歸類結果。

4. 組合滿意性 (combinatorial richness)：係指分類系統裡不同的範疇之間的關係、比較與對比是有意義的。就某種程度來說，

組合滿意性與簡約能力兩者恰如銅板的一體兩面，亦即，要達到組合滿意性的要求往往要犧牲掉簡約能力的判準，反之亦然。

5. 組織化能力 (organizing power)：係指分類系統能夠適用在不同國家與不同的情境當中。

表五：非營利組織不同定義方式的優劣比較

界定面向	簡約能力	慎重程度	解釋嚴謹性	與組合滿意性	預測組織化能力
法律定義方式	×	—	∨	—	×
經濟定義方式	∨	×	∨	×	∨
功能定義方式	×	—	×	×	∨
結構—運作定義方式	∨	∨	∨	∨	∨

資料來源：Salamon & Anheier, 1997: 35-39.

對照之下，「結構—操作」的定義方式顯然同時兼具有上述不同定義方式的優點，並且避免掉可能存在的內在缺陷。(Salamon & Anheier, 1997: 38-39) (表五) 這是因為它是透過有組織性的、私人性質的、非營利與盈餘不得分配、自我管理的以及自願性質等等五個基本的運作特徵，藉此達到精煉簡化的目的，而能有效地區辨出非營利組織的範疇類別；連帶地，這些指標變項的揀選以及變項之間的關聯性自然是慎重且有意義的；

最後，扣緊某些相同的結構上與運作上的雙重特徵，這使得「結構—運作」的定義方式，兼具有提供作為跨國性比較的優點。表六是依據「結構—操作」定義方式所歸類得出的非營利組織範疇。

表六 依據「結構—操作定義方式」所歸納的非營利組織範疇

文化與休閒範疇 教育與研究範疇 健康維護範疇 社會服務範疇 環境保護範疇 發展與住宅範疇 法律、倡導與政治範疇 慈善中介組織範疇 國際性活動範疇 宗教範疇 商業與專業性協會範疇
--

資料來源：Salamon & Anheier, 1997: 40.

### (三) 非營利組織的國際性分類

藉由上述整全多層的關照，至少使得非營利組織的概念稍具成形完備，而這也有助於進一步將此一部門內所有的機構組織做有系統且適當的歸類。當然，不可否認的是：簡約性、慎重性、嚴謹性、組合滿意性、組織化能力這幾項不同

的判準彼此之間即充滿諸多複雜的互動關係，如此一來，勢必會增加建構分類系統的困難性，不過，即便如此，Salamon 等人亦試圖提出一套非營利組織的國際性分類（The International Classification of Nonprofit Organizations，以下簡稱ICNPO）。對此，首先，ICNPO是以經濟活動（economic activity）來作為揀選分類使用。當然，經濟活動本身的種類繁多，並且往往也會隨著服務或財貨的不同而有所差異，因此，ICNPO是以最主要的經濟活動來作揀選的準則。連帶地，ICNPO也是以「機構」（establishment）而非「企業」（enterprise）或「組織」（organization）來作為它的分析單位。依據以上的區分特徵，ICNPO歸類出十二個主要的活動集團（groups），並且再細分出二十七個次集團（subgroups）以及相與對應的非營利組織的類型。（有關非營利組織的跨國性分類請見附錄一）

當然，持平來看，ICNPO 本身也並非完全是完美無缺的，比如說對於機構活動的本質（the nature of activity）以及活動的領域（the area of activity）該做如何的區分，以便能夠將機構做適當的歸類？像是如何對一個致力於職業訓練、成人教育或社會服務的商業聯盟，給予適當的定位？此外，機構的型態往往也會隨著政經環境的變遷而產生質變，像是同樣是醫師公會在已開發國家裡它是屬於專業性質的協會組織，但是在開發中國家則是將其界定為偏重在言論與人身權益的倡導性質。諸如此類的現象說明了ICNPO並不完全吻合嚴謹性判準的要求。連帶地，羅列出來過多的集團項

目，也使得ICNPO的簡化能力略有欠缺。最後，攸關到個別國家本身的法律制度，像是普通法系（common law legal system）與民法系（civil law system）對於非營利組織推動公共利益運動所產生的不同阻礙程度；經濟發展對於國家社會整體層面的影響，像是社會角色的分化程度（the degree of differentiation of social role），特別是工商業和中產階級的出現以及資訊傳播的擴散程度等等對於非營利組織的形塑與推展；國家政治體制結構（集權制或分權制）的集中化程度（the degree of centralization of political and institutional structures）對於非營利組織發展的影響；以及政府公部門或領導精英對於非營利組織發展的既定政策或認知態度等等，也都會直接干擾到單一個別國家以及不同國家之間在範疇歸類以及跨國比較上的困難性。（Salamon & Anheier, 1997: 498-503）

不過，即便如此，ICNPO 仍然有其值得肯定的地方，像是所歸結出來的十二大集團，基本上已是相當地周延，連帶地，集團本身的揀選不僅是縝密的，而且集團與集團之間的差異性與聯結性也是有意義的組合。除此之外，ICNPO也挖掘出非營利組織某些重要的面向，比如說細分出一般服務取向（public-serving oriented）與會員服務取向（member-serving oriented）這兩種機構型態的基本差異，事實上，這種區分對於美國的法律來說更形重要，這是因為根據這樣的區分標準指陳出來唯有前一項的機構型態才享有稅制上的優惠資格。（Salamon & Anheier, 1997: 75-77）

#### (四) 非營利組織法令規章的管理意涵

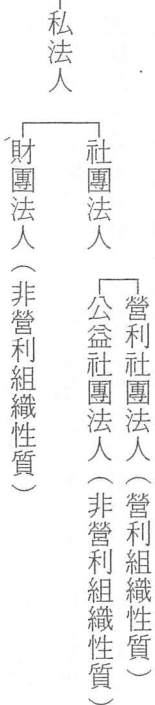
##### ——以當代臺灣地區非營利組織為例

如同西方先進國家的發展經驗，臺灣社會裡的非營利組織亦隨著臺灣經濟的蓬勃發展而出現急遽增加的現象，事實上，截至民國八十四年為止，臺灣地區的非營利組織家數在不包括各縣市政府所主管的地區性非營利組織以及部分中央政府所捐助成立的非營利組織，其總家數已經高達四萬家左右，這其中特別是由內政部所管轄的人民團體與宗教團體等等的非營利組織，其數量已經由民國七十八年的二萬九千多家快速增加至民國八十四年的三萬六千多家，增加率為二四%。（魏志旭，一九九七：二〇——二二）換言之，非營利組織在數量、發展態勢上的擴張情形不可謂不大，然而，相應而來的是攸關到非營利組織的各項法令規章所蘊藏的管理意涵為何？底下，我們將以當代臺灣地區非營利組織為例，來論述非營利組織法令規章背後所蘊藏的管理意涵。

首先，在現行臺灣社會的各種法律條例當中（表七），事實上，並無「非營利組織」一詞，主要還是依據其主管機關、事業目的、財源籌措以及組織控制形式的不同，而出現不同的名詞稱謂，像是人民團體、財團法人、社團法人、基金管理委員會、職工福利委員會、寺廟以及消費者合作社等。（陳惠馨，一九九七；王正、徐偉初，一九九三：六四三—六四四）事實上，上述各種不同的分類形式，明顯地是從政府公部門管理的角度來看待的，並且主要的焦點還是集中在非營利組織及其捐贈者的賦稅減免的問題上。就此而言，

諸如部分營利企業藉著財團法人的形式以規避稅負，以及對於非營利組織之營利所得免稅所發生不公平的競爭而導致資源配置扭曲等的現象，在在說明了臺灣社會對於非營利組織的認知界定上還是存在著嚴重的落差。（黃世鑫、宋秀玲，一九八九：六六）

表七 我國非營利組織的法律地位來源



資料來源：吳寧遠，一九九八。

其次，就法律體系的形式來說，臺灣的法律制度是屬於大陸法系，較強調法律本身的邏輯性、合理性以及嚴肅性，其法律結構也比較單一，且其法律均為成文法。（呂宗麟，一九八八：九二—九四）然而，大陸法系的傳統旨在於凸顯國家取向（state-oriented）的理念，亦即，強調國家的角色及其所兼具捍衛與執行公共利益的责任，連帶地，人民與組織團體的權利與義務主要也是取決於國家的法令規範以及行政部門的裁量權，這其中自然是包括了推動與設置非營利組織等等的相關作為。（Salamon & Anheier, 1997: 48；溫信學，一九九七：二九）就此而言，當前臺灣社會非營利組織的施展空間自然還是取決於政府本身對於非營利組織的角色功能及其對非營利組織社會定位的意圖性——最明顯的現象便是在動員勘亂時期，透過行政命令以禁止社團法人的設立。（吳寧遠，一九

九八；陳惠馨，一九九七）準此，相較於一種「由上而下」的管制型態，凸顯「由下而上」自發性民間力量的發皇與實踐，會是未來臺灣社會非營利組織發展的利基所在，當然，這也是當代臺灣地區非營利組織最大的內在挑戰。

表八 臺灣地區宗教類非營利組織的法令來源

年度：民國八十五年底

法源	法令規章	定位性質	監督單位	數量
監督寺廟條例 (第一條) 寺廟登記規則 (第一條)	由凡有僧道住持之宗教上建築物不論用何名稱均為寺廟凡為僧道住持或居住之一切公建募建或私家獨建之廟壇寺院庵觀除依關於戶口調查及不動產登記之法令辦理外，並依本規則辦理之。	非法人宗教組織	民政司 民政廳	九、二二五
人民團體法 (第三九條)	社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、服務或其它以公益為目的。由個人或團體組成之團體。	非法人團體	社會司 社會處	二〇〇
(第十一條)	人民團體經主管機關核准立案後，得依法向該管地方法院辦理法人登記。			
民法 (第四六條)	以公益為目的之社團，於登記前應得主管機關之許可。	宗教社團法人	社會司 社會處	—
民法 (第二五條) (第五九條)	法人非依本法或其它法律之規定，不得成立。財團於登記前，應得主管機關許可。	宗教財團法人	民政司 民政廳	一、七〇〇

資料來源：吳寧遠，一九九八。

再者，即便是有明文的法律命令，藉此以使非營利組織取得合法性的地位，然而，除了在免稅的稅法規定上是相同以外，非營利組織的主管機關卻是不盡相同的。連帶地，在缺乏統一管轄的規範底下，各個非營利組織的監督管理法令、審查執行標準自然也是寬嚴不一的，比如說目前對於財團法人的行政監督便是分別隸屬在十三個不同的中央部會，如此一來，自然會出現主管機關事權不一的情形。（吳寧遠，一九九八；陳惠馨，一九九七）對此，當前臺灣社會的非營利組織固然是類型眾多、內容豐富但卻是雜亂無比、毫無章法，以致於無法真正地確立起非營利組織的功能運作與社會定位，準此，法律規範的明確化以及建立起一套完整的公益法人制度自然是有其必要性與迫切性。（溫信學，一九九七：一八）

連帶地，現行所得稅法對於符合免稅標準之教育、文化、公益、慈善機關或團體本身及其附屬作業組織之所得免課徵其營利事業所得稅（表九），這其中非營利組織因營業活動而產生之所得也包含在內。然而，問題是：許多的非營利組織雖然都標榜是爲了公益目的而設立的，但實質上它們卻是一種聯誼會性質或者僅是追求會員利益的互益型非營利組織。準此，有關公益慈善等事業的免稅規定自然是值得商榷的。（黃世鑫、宋秀玲，一九八九：六八—六九）連帶地，對於現行公益慈善捐贈的扣除問題，也由於出現採取變相的方式（像是捐贈對象並無限制，並且捐贈者可擔任董監事而導致

利潤)來逃避稅負；以及在遺產與贈與稅方面並無最高額度而成爲避稅的工具而亟待改善。(魏志旭，一九九七：二三)總之，這裡的眞義在於如何確保非營利組織之公共性的本質以及如何增進其對於公共利益的追求，就此而言，課稅制度的合理化以及會計簽證制度的建立自然是優先要做的社會性工程。

最後，現行對於公益慈善團體的獎勵主要還是透過稅式支出的方式，至於，由政府編列預算給予直接補助的方式，則由於頗多的顧忌而無法產生輔助政府支出的實際功能。(溫信學，一九九七)事實上，這裡的積極意涵在於如何透過更多的政策誘因以帶動非營利組織的實質性成長，當然，更確切的眞義還是在於政府公部門本身的心態認知，特別是來自於防弊與圖利他人的雙重心態，不過，擴大來看，也可以說就是思索市民社會(civil society)的力量是如何可能以及如何運作的問題。連帶地，這樣一股民間力量的竄起，對於公共政策本身實質性的影響以及與公部門在福利服務輸送上上的互動關係，都還是值得更翔實的討論。

表九 臺灣地區教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅的適用條件

1. 合民法總則公益社團及財團之組織，或依其它關係法令，經向主管機關登記或立案。
2. 除爲其創設目的而從事之各種活動所支付之必要費用外，不以任何方式對捐贈人有關係之人給予變相盈餘分配。
3. 章程中明定本機關團體於解散後，賸餘財產應歸屬本機關團體所在地之地方自治團體，或政府主管機關指定之機關團體。
4. 不合上項規定，但已經財政部同意(核准日期及文號)。
5. 有無經營與其創設目的無關之業務。
6. 基金及各項收入，除零用金外，均存於金融機關或購買公債、庫券、可轉讓之銀行定期存單、銀行承兌匯票、銀行或票券金融公司保證發行之商業本票、公營專業銀行之金融債券或國內證券投資信託公司發行之受益憑證及經依法核准公開發行上市之第一類股票或公司債。
7. 董監事中主要捐贈人及各該人之配偶及三親等以內之親屬擔任董監事人數不超過全體董監事人數三分之一。
8. 與捐贈人及董監事間有無業務上或財務上不正常關係。
9. 用於與其創設目的的有關活動之支出，是否低於基金之每年孳息及其它經常性收入百分之八十。
10. 不合上項規定，但已經財政部同意(核准日期及文號)。
11. 財務收支應給與、取得及保存合法之憑證，並有完備之會計紀錄。
12. 財產總額或當年度收入總額達新台幣一億元以上之機關或團體，有無委託經財政部核准爲稅務代理人之會計師查核簽證申報。
13. 機關或團體本身及附屬作業組織是否有銷售貨物或勞務。
14. 是否設有附屬作業組織。
15. 附屬作業組織是否合併申報。
16. 依私立學校法第六十二條規定辦理之附屬機關，其本年度銷售貨物或勞務之所得，是否已擬訂使用計畫，報請主管教育行政機關洽商財政部同意(核准日期及文號)。
17. 前項附屬機關，其以前年度銷售貨物或勞務之所得，是否已依報請主管教育行政機關洽商財政部同意之使用計畫，於所得發生年度結束後三年內使用完成。

資料來源：黃松榮，一九九七。

## (五)非營利組織未來研究的發展方向

基本上，無論是福利國家所要面對的現實壓力抑或社會福利服務多元化的思考模式，在在說明了：人們已經對於這樣一個種類繁多、範圍極廣、牽涉頗深以及影響至鉅的非營利組織，除了投以更多的注目以外，亦同時說明了研讀非營利組織的困難性。(Salamon & Anheier, 1997; 溫信學, 一九九七)對此，攸關到非營利組織未來研究的發展方向大抵上可以分成兩大部分。

首先是在研究層級方面：一般來說，以非營利組織作為研究主題者，可以細分成三種不同的層級，第一是「部門層級」(sector level)，它是將非營利組織視為一個具有共通特性組織的整體，而非營利組織所具有的組織特性來作為區辨的判準；第二是「服務領域」(field of service)，它是以非營利組織的服務性質來作為區分標準，將提供相類似服務性質的組織納入為同一個領域之中；最後則是「個別組織」(individual organization)，它是以個別組織為研究對象，乃是針對單一組織就某一主題進行個案的研究。(Giddron, Kramer & Salamon, 1992: 4, 轉引自溫信學, 一九九七: 四一五)以此觀之，目前非營利組織的研究層級顯然還是偏重在「個別組織」，而極少涉及到「部門層級」方面的討論。連帶地，非營利組織背後政治經濟意涵(the politics of NPOs)的探究，應該是未來著墨論述的重點所在。(魏志旭, 一九九七)

其次是在研究課題方面：即便非營利組織在現代國家的蓬勃發展已經是一項客觀的事實，甚至非營利組織的研究成爲一項新興的

顯學，但是，有關非營利組織的實務內涵以及研究取向卻還是有待加強。對此，與非營利組織相關的研究議題將可以包含以下數列：

(Salamon & Anheier, 1997; Smith, Bucklin & Associates, 1994; Anheier & Seibel, 1990; Powell, 1989; Simon, 1980; 溫信學, 一九九七; 許世雨, 一九九二)

1. 非營利組織的角色定位與功能運作；

2. 非營利組織回應於熱門或特殊社會問題(比AIDS、公娼、遊民等)的角色與能力以及可以提供那些行動方案；

3. 非營利組織的社會目標；

4. 非營利組織價值實現的限制因素；

5. 非營利組織參與動力的相關研究(捐贈動機、對參與者人格的影響)；

6. 社會大眾對非營利組織角色與行爲的認知；

7. 非營利組織與政府、企業部門間的競合消長關係；

8. 經濟、人口變遷等結構性條件對於非營利組織發展的構造影響；

9. 法令規章對於非營利組織發展影響與管理內涵；

10. 政府補助對非營利組織行爲及其捐贈者的影響，包括有不同贊助來源對非營利組織的影響；

11. 非營利組織相關的運作問題(管理、財務收入、財稅、行銷、績效)；

12. 非營利組織的公共性特質與各類功能的發揮；

13. 非營利組織對社會政策或公共行政實務的構造影響；
14. 非營利組織的歷史、比較性研究，特別是跨國性的比較研究；
15. 非營利組織新的活動領域及其所衍生出來的預期與非預期性後果；

16. 非營利組織的發展困境（使命困境、財務困境、權力困境、效能困境、治理困境）。

### 三、代結論：

#### 當代臺灣社會非營利組織的現實意義與未來展望

晚近隨著社會福利思潮的演進，使得非營利組織成爲相較於福利國家的一種另類的選擇（*alternative choice*）。然而，也由於非營利組織概念的本身極爲深遠且其類型種類也頗爲複雜，因此，人們不是採取漠然或視爲當然的態度來相待，便是忽略了非營利組織對於整體社會、經濟發展的構造意義。準此，正視非營利組織作爲一項社會事實的首要工程，便是針對非營利組織的定義、分類、定位、法令管理內涵以及可能的研究方向作一根本性的釐清。對此，本章援引西方非營利組織的研讀資料，指陳出來對於非營利組織的探究是多重進路的，至於，透過這種迂迴的論述方式，我們還是必須面對當代臺灣社會非營利組織所衍生出來的各種預期性與非預期性的結果（*intended & unintended consequences*）。

#### (一) 臺灣地區非營利組織的歸類範疇問題

有關非營利組織的分類標準錯綜複雜、莫衷如一，像是有根據

受惠者、基金來源以及業務性質而來的不同的分類分式。至於，如果是從公共利益的旨趣來看，那麼，臺灣地區的公益型非營利組織包括下列七大類型：（黃世鑫、宋秀玲，一九八九：一九—二一）

1. 學術團體與學術研究基金會。
2. 私立學校：包含幼稚園、小學、國中、高中、高職、專科與大學院校。
3. 財團法人醫院與診所以及醫療衛生團體。
4. 宗教團體：可區分爲宗教社團、財團法人登記之寺廟、教堂和未辦理財團法人登記的寺廟、教堂。
5. 社會福利與慈善團體及基金會。
6. 公益團體及基金會，例如文教、體育、國際交流、經濟業務等組織。
7. 配合政府政策而成立的社團及財團法人。

另外，如果是從一般的組織類型來看，則可以將臺灣地區的非營利部門分成社團法人與財團法人兩種不同的類型。（Hsiao, 1998）前者包括職業團體、政治團體以及社會團體，這其中主要是以社會團體的數量最多，它本身又可包含社會服務、公共利益和慈善組織爲主的非政府組織，而截至民國八十五年爲止，這一類的非營利組織共計有一、七八八家。至於，從基金的來源來看，後者則有將近百分之七十是屬於私人捐贈性質並且主要是隸屬於作業型的基金會（*operating foundations*），截至民國八十六年爲止，基金會的數量爲一、五九五家。

明顯地，上述歸類的方式前者主要是從追求社會集體利益的角度切入，就此而言，諸如某些類型的非營利組織像是技術服務社、政黨組織、職業團體、社交俱樂部以及職工福利委員會等，能否被歸類為公益型的非營利組織就頗值得商榷。（黃世鑫、宋秀玲，一九八九：二一）至於，臺灣地區會員型（membership associations）的社團法人與捐贈型（endowment-centered foundations）的財

團法人兩者之間的界分判準就僅止於法律規範上的不同，而不具備本質或實務上的論述意義。（Hsiao, 1998）除此之外，如果是進一步扣緊由官方主管機關別而來的分類方式（表十）則是點明出來：

雖然這樣的歸類方式主要是從法律的界面切入，藉以使其非營利組織的分類最為清楚明確而符合嚴謹性的要求，不過，寬鬆不一的規範條件卻無法提供非營利組織良善的運作環境；其次，根據經濟層面而來的界定方式則是過於將非營利組織簡化到經費財源多寡的層面上，以致於因為設置規定的要求不一而出現了有愈來愈多的社會團體因文教基金會登記的金額條件最低，造成了文教基金會的功能角色與其實際業務彼此模糊不清的現象；至於，根據功能層面而來的界定方式本身雖然遠較法律層面的界定方式來得更具有組織化能力，但是要如何地將所有具有公共目的的服務項目一一地羅列出來，這顯然要碰到非營利組織本質的定位與認知問題，而徒增更多的難題。

## （二）當代臺灣地區非營利組織的發展趨向與

### 社會性工程

整體來看，透過政治的民主化、經濟的起飛成長以及社會的多元化發展，造就了八〇年代以來臺灣地區非營利組織蓬勃發展的態勢（Hsiao, 1998），然而，林林總總的非營利組織類型以及錯綜複雜的互動關係，隱約指陳出來未來臺灣地區非營利組織所可能會出現的幾種不同的發展趨向，它們分別：

1. 非社會運動取向與社會運動取向相與結合而成的新改革主義：亦即，非營利組織將擺脫以往過於偏重在慈善與獎助學金活動的發展格局，而轉向為以公共事務作為關懷旨趣。就此而言，這些非社會運動取向的非營利組織（nonsocial movement sector）自然會與強調社會運動取向的非營利組織（social movement sector）相互結盟而成為一種新的改革主義（new reformism），藉此提供作為市民社會與公民自覺的不同思考。就此而言，非營利組織除了維持原有的功能以外，將更著重在非營利組織本身所兼具反映與匯集民意的精華功能（the quintessential function）上，藉以強化非營利組織議題倡導的功能。

2. 托辣斯規模與小眾規模分立並存的現象：亦即，隨著組織規模的擴張程度而出現大型的非營利組織或基金會。不過，秉持著奉獻、服務使命的小眾團體，也不斷地散落在臺灣各地，藉此推動兼具社區化與本土特色的濟眾事業。擴大來看，也就是說，全球化與地域化自然會是上述分立並存情況底下所可能預見得到的發展性後果。

3. 非專業模式與專業模式的相互融合：除了較常出現的以志工、

表十 臺灣地區非營利組織概況

年代：民國八十四年

主管機構	家數	主管機構	家數
內 政 部	人民團體 14872 社會團體 8091 職業團體 6675 政治團體 106 宗教團體 16158 財團法人 315 非財團法人 12962 社會福利與慈善基金會 254 慈善救助機構 172 其它財團法人 58 合作事業 5268 消費合作社 4479 其它 989	教 育 部	私立學校 2029 幼稚園 1689 國中、小學 31 高中、高職 214 專科 58 大學院校 26 特殊學校 2 文教基金會 363
合 計	36780	合 計	2392
衛 生 署	財團法人醫療機構 76 醫療基金會 54	法 務 部	臺灣更生保護會 1 福建更生保護會 1
合 計	130	合 計	2
經 濟 部	財團法人 經濟研究 3 工業技術研究 8 技術顧問服務社 6 發展對外貿易 4 發展資訊工業 5 發展特定產業 22 公益財團法人 6 其它 2	財 政 部	中小企業信用基金 1 農業信用保證基金 1 華橋貸款信用基金 1 金融人員訓練中心 1 聯合信用卡處理中心 1 保險事業發展中心 1
合 計	56	合 計	6
交 通 部	財團法人 促進交通事業發展 10 促進觀光事業發展 3 電信技術服務社 7 其它 4	國 防 部	中央軍校同學基金會 1 黃埔撫恤委員會 1 遺族學校基金會 1 國軍同袍儲蓄基金會 1 黎明文化事業基金會 1 工業技術研究院 1 中華戰略學會 1
合 計	24	合 計	7
總 計	39397		

資料來源：魏志旭，一九九七：二一。

義工或同工來作為運作主體的非專業模式，專職工作人員以及專業知能的引介，亦成為未來非營利組織的運作特色。事實上，專職人力結構的建立也有助於非營利組織本身募款資源的取得。

4. 企業捐輸與小額捐款的同时併存：除了社會大眾的小額捐款以外，來自民間企業的大筆捐款或專案補助，亦成為未來臺灣社會非營利組織的重要財源。不過，這裡面也不排除企業體所自行設置專屬的基金會，同時，終極來看，這種民間企業的資助往往還是出自於企業主事者個人的理念與背景而非是基於企業體的社會責任。值得注意的是結合消費者、募款者、受助者以及企業體四方共贏的善因行銷 (caused-related marketing 或稱 joint-venture marketing) 亦是晚近非營利組織新興的募款策略。

5. 福利與營利的混同思考：除了少數贊助型的基金會以外，基本上，現行臺灣社會大多數的非營利組織均面臨到財源經費匱乏與穩定性不足的現象，就此而言，採借市場的運作邏輯就成為未來非營利組織生存策略的不二法門。連帶地，援引企業經營的計畫與管理的各種理念（諸如組織績效、募款策略、勞務管理、服務管理、財務管理以及行銷管理）勢必是未來非營利組織生存契機的所在。準此，福利與營利就不僅僅只是一字之差或一線之隔而已，其本身隱涵著更多深邃的互動關係。

6. 既競爭且合作、既依賴又自主的弔詭現象：不論是從福利多元主義的理論思維抑或福利服務輸送的現實考量，非營利組織與政府公部門彼此之間的互動關係都應投以更多的注目。就此而言，這

樣的互動內涵已經跳脫出委託辦理與購買服務契約等等純屬於工具性層次上的思考，而是直指應該是要建立在何種條件與基礎上的互動關係（當然還應擴及到與兼具競爭意涵的市場營利部門的互動關係）。擴大來看，也正是建基在以公民參與為基礎的政府與民間社會資源彼此之間的互動關係。

最後，臺灣地區非營利組織跨世紀的願景如果是可行的話，那麼，勢必有某些的基本議題是要面對的，像是有：

1. 非營利組織的責任以及社會監控機制 (social monitoring mechanism) 的問題。
  2. 非營利組織的管理與專業主義問題。
  3. 非營利組織經費財源的匱乏與穩定性問題。
  4. 非營利組織的會計制度問題 (簽證制度)。
  5. 非營利組織彼此之間的內部分工、策略聯盟以及市場區隔的問題。
  6. 非營利組織法律規範的明確性與統一性問題。
  7. 非營利組織的角色、功能、定位等等的社會共識問題。
- (本文作者現任中國文化大學社會福利學系副教授)

附錄一 非營利組織的跨國性分類

	編號	次集團	非營利組織類型
文化與休閒集團	1 100	文化與藝術	媒體與傳播 視覺藝術、建築與陶藝 表演藝術 歷史、文學與人文社團 博物館 動物園、海洋館 多目標的文化、藝術組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的文化、藝術機構
	1 200	休閒	運動俱樂部 休閒、社交俱樂部 多目標的休閒組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的休閒機構
	1 300	服務俱樂部	服務俱樂部 多目標的服務俱樂部 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的服務俱樂部
教育與研究集團	2 100	初等與中等教育	幼稚園、初等、中等教育
	2 200		大專教育
	2 300	其它教育	休閒、技藝學校 成年與持續教育 多目標的教育組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的教育機構
	2 400	研究	醫學研究 科學與科技 社會科學、政策研究 多目標的研究組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的研究機構
健康維護集團	3 100	醫院與復健	醫院 復健醫院
	3 200	養護之家	養護之家
	3 300	心理健康與 危機處遇	精神病醫院 心理衛生治療 危機處遇 多目標的心理衛生組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的心理衛生機構
	3 400	其它健康服務	公共衛生與福祉教育 門診病人的治療 復健醫療服務 緊急醫療服務 多目標的健康服務組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的健康服務機構
社會服	4 100	社會服務	兒童福利、兒童服務、日間照顧 少年服務、少年福利 家庭服務

務集團	<p>4 200 急難與救濟</p> <p>4 300 所得維持</p>	<p>身心障礙者服務 老年服務 自助與其它個人性的服務 多目標的社會服務組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的社會服務機構 災害與急難的預防、救濟與控制 臨時庇護所 難民救濟 多目標的急難與難民救濟組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的急難與難民機構 所得維持 實物濟助 多目標的所得維持組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的所得維持機構</p>
環境保護集團	<p>5 100 環境</p> <p>5 200 動物</p>	<p>污染防治 自然資源的儲藏與保護 多目標的環境組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的環境機構 動物保護 自然環境的儲藏與保護 獸醫治療服務 多目標的動物服務組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的與動物保護相關的機構</p>
發展與住宅集團	<p>6 100 經濟、社會與社區發展</p> <p>6 200 住宅</p> <p>6 300 職業與訓練</p>	<p>社區與鄰里組織 經濟性發展的建設與組織 社會性發展的建設與組織 多目標的經濟、社會與社區發展組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的經濟、社會與社區發展機構 住屋委員會 租賃服務 多目標的租賃服務組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的住宅服務機構 工作訓練方案 職業諮詢與輔導 職業復健與庇護工廠 多目標的職業與訓練組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的職業與訓練機構</p>
法律倡導與政治集團	<p>7 100 公民與倡導組織</p> <p>7 200 法律與司法服務</p>	<p>弱勢族群權益倡導的組織 一般公民權益倡導的組織 原住民權益倡導的組織 公民意識倡導的組織 多目標的公民與倡導組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的公民與倡導的機構 司法服務 犯罪預防與公共安全</p>

	7 300 政治組織	受刑人更生保護服務 受害人保護服務 消費者保護服務 多目標的法律與司法服務組織 其它無法歸類的法律與司法服務的機構 政黨 政治活動委員會 多目標的政治組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的政治性機構
慈善中介組織集團	8 100 慈善中介組織	私人基金會 志願主義宣導與支持的組織 基金籌募中介組織 多目標的慈善中介與志願主義組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的慈善中介機構
國際性活動集團	9 100 國際性活動	交流、聯誼、文化性活動 發展支助協會 國際性災難救濟組織 國際性人權與和平組織 多目標的國際性組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的國際性組織
宗教集團	10 100 宗教會眾與協會	基督教教會 天主教教會 猶太教會堂 印度教神廟 日本神道神社 回教清真寺 多目標的宗教組織 信徒組織 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的宗教組織
商業與專業協會集團	11 100 商業與專業協會、工會	商業協會 專業性協會 工會 多目標的商業、專業協會與工會 支持、服務的組織與設備、措施、管理組織 其它無法歸類的商業、專業協會與協會的組織
其它集團	12 100 其它範疇	

資料來源：Salamon & Anheier, 1997: 70-74.

參考文獻：

- 內政部統計處 民國八十六年臺灣地區社會福利機構概況調查報告 台北 內政部統計處 一九九八
- 王正、徐偉初 財政學 台北 國立空中大學 一九九三
- 行政院內政部 內政部八十三年度宗教團體興辦公益慈善事業績優表揚大會資料 台北 行政院內政部 一九九五
- 江明修等 「我國環保類非營利組織策略聯盟之初探：以生態保育聯盟為例」 中國行政 一九九八年二月 頁一一—三二五
- 吳正煌 慈濟功德會、臺灣世界展望會和中華聯合勸募協會決策菁英福利觀及其象徵符號之比較研究 臺灣大學社會學研究所碩士論文 一九九六
- 吳寧遠 非營利組織法令與宗教組織法令 發表於第二屆當代宗教學學術研討會 嘉義 南華管理學院 一九九八 頁九九—一〇二
- 呂宗麟 公民與文化：現代與後現代的省思 台北 亞太圖書出版社 一九九八
- 官有垣 臺灣地區非營利組織社會福利機構的董事會研究 行政院國科會成果報告 一九九七
- 林紀東續編 最新六法全書 台北 大中國圖書公司 一九九〇
- 林萬億 社會福利基本理念——歷史的分析 收入於陳忠信主編社會福利政策七講 台北 民主進步黨中央黨部 一九九四
- 周恬弘 麥迪遜之旅——記參加醫療慈善募款研習營 門諾院訊第五十六期 一九九六 頁二四—二五
- 柯木興 社會保險 台北 中國社會保險學會 一九九三
- 苑舉正 由傅柯觀點看非營利事業 發表於第二屆當代宗教學學術研討會 嘉義 南華管理學院 一九九八 頁一三九—一五三
- 孫健忠 台灣地區社會救助政策發展之研究 台北 時英出版社 一九九五
- 陳金貴 美國非營利組織的分析 行政學報第二十五期 一九九三 頁二七—四五
- 陳惠馨 相關監督法令 收錄於非營利組織經營管理研修粹要 台北 洪健全基金會 一九九七 頁五一—六二
- 張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展季刊第七十期 一九九五 頁一四四—一五九
- 黃世鑫、宋秀玲 我國非營利組織功能之界定與課稅之研究 台北 財政部賦改會 一九八九
- 黃松榮 相關稅法 收錄於「非營利組織經營管理研修粹要」 台北 洪健全基金會 一九九七 頁六三—八一
- 黃維憲 變遷中台省寺廟的社會福利服務 台北 五南圖書出版公司 一九九〇
- 溫信學 從法規與財務論非營利組織與政府之互動關係 臺灣大學社會學研究所碩士論文 一九九七
- 曾華源 非營利組織與社會發展 收入於郭靜晃等編「社會問題與適應」 台北 揚智文化事業股份有限公司 一九九七 頁三八五—三九六

詹火生 宗教倫理與社會福利 社區發展第三十八期 一九八七 頁二四—二五

劉純仁 自二次大戰以降美國政府對宗教團體課稅事宜之研究

兼論統一教在美國之稅務糾紛 淡江大學美國研究所碩士論文 一九九〇

鄭清霞 自願性福利資源之探討 中正大學社會福利研究所碩士論文 一九九三

鄭讚源 「既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位」 社區發展第八十期 一九九七 頁七九—八七

魏志旭 非營利組織財務之政治社會學分析 以臺灣私立大學為例 政治大學財政學研究所碩士論文 一九九七

顧忠華 一九九八 a 「非營利組織的公共性問題：理論及經驗研究」 發表於「非營利組織之經營管理與社會角色學術研討會」 高雄 中山大學：一九九八 b 「公共的宗教？宗教性非營利組織與公共領域」 發表於「第二屆當代宗教學術研討會」 頁二八一—二九〇 嘉義 南華管理學院

Anheier, H. K. & W. Seibel (eds.) (1990) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organization*. New York: Walter de Gruyter.

Coughlin, R. (1980) *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

Fine, S. H. (1990) *Social Marketing: Promoting the Causes of Public and Nonprofit Agencies*. Needham Heights, MA.: Allyn and Bacon.

Gidron, B. Kramer, R. M. & Salamon, L. M. (1992) *Government and the Third Sector: Emerging Relationship in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

Hsiao, Hsin-huang (1998) "The Nonprofit Sector in Taiwan: current state, new trends and future prospects." 發表於「廿一世紀新秀：非營利組織發展研討會」。台北：亞洲協會、台北市李連來公益基金會。

Jencks, Christopher (1987) "Who Gives to What?", in Walter W. Powell (ed) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.

Johnson, Norman (1989) "The Privatization of Welfare", *Social Policy and Administration*, 23: 1.

Jones, Andrew M., and John W. Posnett (1993) "The Economics of Charity", in Nicholas Barr and David Whynes (eds.) *Current Issues in the Economics of Welfare*. N.Y.: St. Martin's Press.

Katz, Michael B. (ed.) (1993) *The "Underclass" Debate: View From History*. Princeton University Press.

Kuan, Yu-yan (1994) "The Public/Private Division of Responsibility for the Provision of Education in the United

- States: An Empirical Study", Open Public Administration Review No.3. May, 1995 pp.353-379.
- Lai, Whalen (1992) "Chinese Buddhist and Christian Charities: A Comparative History", Buddhist-Christian Studies 12: 1-33.
- Leiby, James (1984) "Charity Organization Reconsidered", Social Service Review 58 (4): 523-538.
- Levine, Daniel (1988) Poverty and Society: The Growth of the American Welfare State in International Comparison. Rutgers University Press.
- Marshall, T.H. (1981) The Right to Welfare and Other Essays. Heinemann Educational Books.
- Netting, F. Ellen (1984) "Church-related Agencies and Social Welfare", Social Service Review 58 (4):405-420.
- O'Neil, Michael (1989) The Third America. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Orloff, Ann Shola. (1993) The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States, 1880-1940. The University of Wisconsin Press.
- Powell, W. W.(ed.) (1989) The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press.
- Rein, Martin (1989) "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", in Louis A. Ferman (ed) Poverty in America, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Romanyshyn, J. H. (1975) Social Welfare: Charity to Justice. N.Y.: Random House Inc.,
- Salamon, Lester M. (1992) America's Nonprofit Sector: a prime. New York: The Foundation Press.
- Salamon, Lester M. & Helmut, K. Anheier(eds.) (1997) Defining the Nonprofit Sector: A cross-national analysis. Manchester University Press.
- Simon, John G. (1980) Research on Philanthropy. Washington D.C.: INDEPENDENT SECTOR.
- Smith, Bucklin & Associates (1994) The Complete Guide to Nonprofit Management. John Wiley & Sons Inc.
- United Nations (1990) International Standard Industrial Classification of All Economic Activities. New York: United Nations.
- Van Til, Jon (1988) Mapping the Third Sector: Voluntarism in a Changing Social Economy. The Foundation Center.
- Wolch, J. R. (1990) The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition. New York: The Foundation Center.