

# 非營利組織之定義與角色

陸宛蘋

## 壹、前言

去年（一九九八）二月亞洲協會與政大公企中心聯合舉辦一期二十二堂六十六小時的「非營利組織經營管理研究班」，在二十一位參加的學員中有一位是來自企業界（金融界）的朋友，一開始我們好奇的問他為什麼報名參加這個課，他回答：「公企中心開的課我都上，第一次看到非營利的課好奇來上上」。二十二堂課上完後再問一次感想，他第一句話說：「原來他們都是拿薪水的」；可見在台灣「非營利組織」仍然被認為是「慈善工作」、「志願工作」，甚至都像「慈濟義工」……。

不可否認的，非營利事業起自慈善工作，

但是近百年來的發展早已促使政府重視人民福祉保障基本人權，而且社會越進步愈形多元化，民衆也愈自主及參與公眾事物等。民間自主成立的「非營利組織」已成爲不可忽視的社會「第三部門」，而對於取之社會用之社會的資源有效管理也成爲每一個「非營利組織」不得不面對的課題。

在台灣最早於民國六十年間所探討的多從「基金會」、「財團法人」或「文教基金會」等部分來探討，如此均不能一窺「台灣非營利組織」之真面貌，深入探討「非營利組織」不過是近五至十年間的事。至今尙乏人就「台灣非營利組織」之定義、本質、範圍、分類等做研究探討，僅能就現有之法源依據加上國外之研究撰述本文，嘗試將「非

營利組織」就整體相關觀點做概述，以使在談論「非營利組織」之時彼此有共同的概念。

## 貳、非營利組織的定義、分類、角色與功能

### 一、非營利組織的定義

就非營利組織的定義來談，台灣只有所謂的「公益法人」並不就其結構、操作、特質等來談，以下僅就美國The Johns Hopkins大學的各國非營利部門比較研究的方案中認為以結構和操作上非營利組織的定義來適用於各國之比較研究用的定義，及美國學者Thomas Wolf在其所著的The Management of Nonprofit Organization書中所提到的非營

利組織的特質、定義（由於此特質較接近於台灣的非營利組織），最後就台灣法源上的定義做說明。

(一)所謂非營利組織在H.L.S. Salamon The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project（這是一個The Johns Hopkins大學的各國非營利部門比較研究的方案）中探討到的非營利組織之定義有以下五種定義是關於第二部門的結構和操作：

1. 正式化(Formal)：正式組織有制度化的運作過程、有定期的會議、規劃的運作過程和某些程度的組織呈現。

2. 私人的(Private)：它的組織結構完全由民間來組成及運作，是分立於政府之外，不屬於政府的一部分，也不受其管轄。但接受政府的支援。

3. 非利潤分配 (Non-profit-distributing)：非營利組織也會賺取利潤作為機構的目的事業之用，不分配給機構的擁有者或工作人員或政府部門。非營利組織不以獲取利益為優先，這是不同於其他商業組織之處。

4. 自主管理(Self-governor)：在非營利組織是自行管理業務，可以自行處理他們所擁有的事務，而非受外部控制。

5. 志願服務(Voluntary)：非營利組織的有些事務是由志工來處理，董事在某種程度上亦可視為是志工的一種，因此，非營利組織在某種意義上具有志願性。

一個組織是否為「非營利組織」，須觀察是否具備以上五項條件。

(二)另參酌美國學者Thomas Wolf的界說，給予非營利組織一個描述性的定義為：

1. 必須具備有公益使命。

2. 必須是正式合法的組織，接受相關法令規章的管理。

3. 必須是個不以營利為目的的組織。

4. 其組織經營結構必須是不以獲取私利的。

5. 其組織享有政府稅賦上的優惠。

6. 捐贈給該機構的捐款可享受稅賦優惠。

(三)在我國並無明確的探討有關界定非營利組織之相關定義或特質條件，只有從法源依據上在法務部陳美伶的研究（民八〇：八

）中得知從民法的「法人篇」中有提及「財團法人」與「社團法人」。

1. 「社團法人」係依據「人民團體法」中的「社會團體」，又因「社會團體得登記為法人」故早期社團多未登記為「法人」，因此亦不受民法「法人」所規範。至今已有多數社團為永續經營與對社會的責任而登記為「社團法人」，但是其主要依據成立及管理之法源仍為「人民團體法」。

2. 其中探討「財團法人」之意義為：

(1)財團法人為公益性質，具有其特定目的。

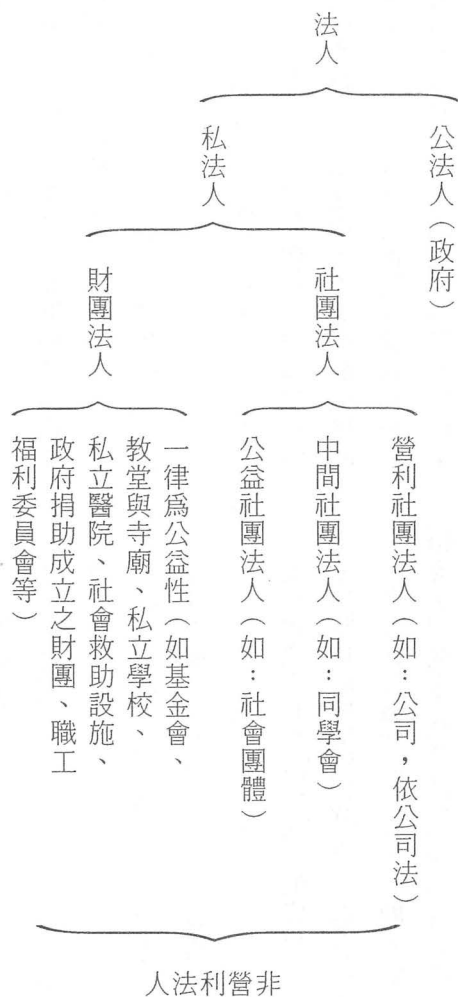
(2)財團法人係以捐助財產方式為其基礎並無人的組織，屬於他律法人，故需有一定之資產。

(3)財團法人之設立，以提供財產之形式或生前捐助以遺囑為之均無不可，但均需要捐助行為。

(4)財團法人以董事會為其執行機關。

3. 又提到以立法例上法人種類中表示在社團法人中的中間社團法人與公益社團法人與財團法人共為非營利法人（見圖一）。

圖一 立法例上法人種類表



4. 從以上瞭解有關台灣非營利組織之定義研究，只有從立法的角度來探討，而缺乏從性質與操作方面來探討者，但是在實務管理的相關法規所規範之公益組織的條件與前述 Thomas Wolf 的界說較相符合（孫本初，民八十三；頁二一一）。

## 二、非營利組織的分類

(一) 以在台灣的實務上分類為：在台灣依民法規定分為財團法人與社團法人，社團法人是以人為組成基礎，其主管單位為各級政府主管社會部門，因此由中央主管單位（內政部社會司）將社團區分為文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務等團體。財團法人則是以財為組成基礎，是向成立之目的事業所屬之主管單位立案，因此財團法人分類係依主管單位之主管業務來分。

1. 社會團體中包含有：文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成的團體。

有：  
2. 財團法人組織則在各主管的業務下計

- (1) 社會福利慈善（社會司、科、局）。
- (2) 文化教育（教育部、廳、局）。
- (3) 環境保護（環保署）。
- (4) 衛生醫療（衛生署）。
- (5) 工商發展（經濟部）。
- (6) 新聞傳播（新聞局、處）。
- (7) 財政金融（財政部）。
- (8) 交通觀光（交通部）。
- (9) 兩岸事務（陸委會）。
- (10) 勞工服務（勞委會）。
- (11) 青少年服務（青輔會）。
- (12) 外交事務（外交部）。
- (13) 農業事務（農委會）。
- (14) 退輔事務（退輔會）等。

(二) 在學術分類上：

依 The John Hopkins University ICNPO  
The International Classification of  
Nonprofit Organizations 的分類將非營利  
組織分為以下十二類：

1. 文化與娛樂（文化、藝術、運動、娛

樂、社交等)。

2. 教育與研究(學前、初級、高級、成人等教育及研究)。

3. 健康(醫院、復健、護理之家、心理健康與危機預防、其他健康服務)。

4. 社會服務(社會服務提供、緊急事件的援助、經濟與生活的支持)。

5. 環境方面(環境保護、保護動物等)。

6. 發展與供給(經濟、社會、與社區發展、住宅供給、職業訓練)。

7. 法律、擁護者與政黨(人民擁護的組織、合法的法律服務、政黨組織)。

8. 慈善家與志願工作的宣傳。

9. 國際性。

10. 宗教。

11. 企業與專業學會、協會。

12. 其他方面。

(三)台灣在這方面並無較完整且深入的研究和討論，財團法人只有在上述的實務上依政府的主管業務來分，以致出現財團法人立案單位與執行業務單位不同(教育部立案，做社會福利服務)，或難以分辨(性侵害防

治是福利、還是教育、還是衛生、還是警政)令人困擾，也造成無法有適合的分類的依據。而社團法人則有其多樣性及組成成員的自主性，因此也較無法做適當的分類。總之，台灣最顯著的分類是依法設立的「社團法人」與「財團法人」。

### 三、非營利組織的角色與功能

依據Kamlat理論，非營利組織有五種角色：第一種開拓、創新角色，第二種改革、倡導角色，第三種價值維護角色，第四種服務提供角色，第五種擴大社會參與公眾教育角色。在中央研究院蕭新煌教授的文章裡，則將非營利組織的角色與功能分成積極的提醒、諮詢、監督角色和消極角色，包括制衡、挑戰和批判。台灣大學馮燕教授則將它分成三類，一種是目的角色，一種是手段角色，一種是功能角色，簡述如下：

(一)在目的角色裡又可分為七種：第一個叫做濟世功業；第二種目的性的角色是為公眾教育；第三種是服務提供；第四種是開拓與創新；第五種是改革與倡導的角色；第六種叫做價值維護；第七種是較新的一種目的

性角色它叫做整合與促能(empowerment)。

(二)在手段角色上，較接近蕭新煌教授的分類，很明顯的可分為三種，一種是積極手段，做的事是提醒、諮詢和監督，所以這樣的角色綜合來說是監督型的角色，就叫做諮詢監督的角色。第二種是消極角色，主要展現現在制衡、挑戰和批判。第三種是服務提供與前述目的角色中提供服務相同。但是這三種角色並非彼此互斥的，有一種角色是只採一種手段角色，有些則是兩種、有些是三種。

(三)第三個功能發揮角色，對於社會功能的發揮有三個層面，第一是帶動社會變遷。第二個是擴大社會參與。第三個對整個社會大眾來說，最直接能夠感覺到的就是服務提供。(台灣非營利部門之現況與展望座談會報告，民八十六年五月)

總之，非營利組織的角色與功能不外是：倡導、價值維護、監督、服務提供、公眾教育、開創與創新等。而在台灣很少組織是只擔任一種角色發揮一種功能的，常常是依據需要(無論是組織內部需要或外部服務對象需要)而扮演不同的角色或同時扮演多重角

色，因此也看到台灣的組織彈性較大，相對則組織的角色與功能也就較不明顯。

### 叁、非營利組織的核心結構

#### ——使命

#### 一、非營利組織的使命

常有人將非營利組織視為不以營利為目的之組織，實在有些未能完全說明，比較更貼切的解釋應是「非以營利分配為目的的組織」，也就是說非營利組織也可以有營利行為甚至可以有盈餘，只是盈餘並不分配至個人或相關人之私人口袋，而將盈餘繼續投入達成組織的「公益使命」上。若是不以營利為目的的組織，那麼非營利組織的「公益使命」勢將更難以實現。可見非營利組織的核心結構在於「公益使命」(mission)，因此使命的訂定得以界定非營利組織的社會角色與功能，也就是組織所以成立存在的基本理由，做為組織行為的動力基礎，使命(宗旨)是一套組織的價值系統，得以促進集體的合作意識和協調；也是組織整體與個人成就評量之標準(孫本初，民八十三)。

非營利組織的使命是該組織對解決社會問題的公開承諾，每一項使命宣言，都必須反映機會、能力和投入感三項要素，好的使命必須富於行動潛力，否則只不過是漂亮話罷了。使命的說詞必須集中在組織真正努力要做的，而且實際可行的事情上面。

使命必須具備的三項要件為：(一)注意本身的優勢和表現；(二)時時注意外界的機會和需要；(三)確認自己的信念。目前許多機構常犯的一個錯誤，便是野心過大，將使命的說法膨脹成為無所不容的大話，其實使命應該簡單明確(Peter F. Drucker，民八十三)。使命是組織的基本任務，也就是組織所應努力達成者。

決定機構的使命，應依照三方面來考慮：(一)顧客群；組織所服務及使其滿足的對象是什麼人？(二)顧客的需要：這些需要的人(顧客)的確實需要是什麼？需要用什麼去滿足顧客的需要？(三)技巧：組織具備什麼資源？要如何去滿足顧客的需要？

一個組織的使命應力求可實現、有激勵性、以及與眾不同，可是應避免陳義太高而

不能成為事實。(Philip Kotler, Alan R. Andreasen, 民八〇)以上兩位管理學大師均強調使命應避免陳義過高而不能實現。

#### 二、非營利組織的使命、願景與目標

使命是一個非營利組織對解決社會問題的公開承諾，因此較具理想性、不易具體描述和短期達成，同時使命具有較高想達到的意圖、想做的事業、及令人志願投入的價值觀，是屬理念層次。而在達成使命之前可以與組織的所有利害相關人(Stakeholders)共同繪出未來階段性的藍圖稱為願景(Vision)，通常可以兩年至三年為一階段性，願景已是能具體描繪達成的目標，再依據願景設立可達成、可衡量的目標，如此才能逐步達成使命。

#### 三、台灣非營利組織的使命

##### (宗旨、任務)

台灣非營利組織的使命(宗旨、任務)仍以社會服務為大宗，各組織中有以服務的方法使命，例如：以教育、醫療、急難救助、

表揚等。有以服務對象為使命者：例如：病患、青少年、殘障者、產業界等。有以成立緣由為使命者，例如：紀念母親、紀念老師等。有以服務目的為使命者，例如：傳福音、殘而不廢、人類生活革命、自立自強等。也有以服務對象加方法而為使命者、服務對象加目的而為使命者等。

台灣非營利組織通常不使用「使命」這兩個字而以「宗旨」代之，在解嚴之前（一九八七年）由於同一性質之團體一個地區只能一個且不易申請核准，所以要成立時宗旨通常要寫得盛大、包羅萬象，以利運作時的彈性與方便，也就是最好什麼都能涵蓋最好，如此不但造成許多地下組織，也使得立案的組織宗旨都偉大而模糊，而經過十餘年甚至數十年及解嚴、社會經濟進步等過程，大部分組織並未想到重新思考組織的宗旨，大部分組織認為使命（宗旨）有問題在於使命過於廣大與抽象不易瞭解、使命很少檢討與討論、使命理想過高不易落實。事業上組織並不重視使命的檢核，甚至大部分組織不認為使命會有何問題。在實務上我們卻看到組織

所從事的服務或活動與組織的相關差距非常大，如此對使命的實踐之日將更遙遠。

## 肆、結語

非營利組織在台灣正逢轉型期，從單純的慈善施與演進到相互競爭與重視市場階段，組織的蓬勃發展至今已必須面對自謀生路的問題，因此必須更重視自身組織的健全，除了再一次的回歸檢視組織設立時的「使命」，同時更著重加強工作人員及經理人員的專業化，全力謀求本身事業的永續經營。台灣非營利組織部門的發展大從政府的法規與管理問題須再討論，否則由政府率先引導的華航基金會、圓山飯店的財團法人睦鄰組織都將是爭議不斷；而各個非營利組織亦必須先從組織的使命、定位著手再透過專業人才的培養，才能對服務的對象負責擔負起公益的使命。

此刻雖然台灣非營利組織的現況是非常混亂無序，但是求變的心意已開始沸騰，在一片摸索的過程中，目前已有在社會（學）工作、企業管理等八所大學、研究所裡開有「

非營利組織管理」的相關課程；政治大學裡成立了跨科系的「非營利組織研究小組」，定期做研討並承接了國科會的整合研究案正在進行中；中山大學也由校長領軍獲得國科會的相關於非營利部門的整合研究也正在進行中；教育部近四年來的文教基金會幹部講習的方向移轉到非營利組織管理課題，這兩年更開放獎助基金會辦理有關非營利組織研習活動；社政單位也因公辦民營在即，所以也開始加強民間組織的管理能力，在各種講習中多少會加入相關講題；少數基金會也開始開辦相關的研討會及講座活動。唯對於台灣非營利部門的面貌仍然沒有單位在做整合性、系統性、且有計畫有專責的推動，目前有點像「瞎子摸象」摸到象鼻說像粗繩，摸到象腿說像柱子。因此需要從建立對這部門的認知共識著手，栽培有學術界、實務界、政府界有潛力的種子人才，才能循序漸進的讓有共識的人發揮影響力。

（本文作者現任實踐大學社會工作學系兼任講師暨南方文教基金會執行長）