

第二章 文獻探討

本章將依研究目的和相關資料，分為營利組織中的代理問題、公司治理與內部控制、非營利組織之意涵及非營利組織的代理問題等四方面進行介紹，分節敘述如下。

第一節 營利組織中的代理問題

現代化的公司制度，對人類社會帶來了重大的影響，亦促使了經濟環境的繁榮和發展。由於公司股東並不盡然皆具備專業經營能力，不一定適宜或不願意參與公司經營，因此，股東往往會將公司經營之權責委由具備專業能力之經營者掌管和執行，也因為如此進而形成公司「所有權與經營權分離」(separation of ownership and control) 的情形。

十八世紀亞當·史密斯 (Adam Smith, 1776) 即為此種「所有權與經營權分離」現象所引可能引發的問題做過最好的描述：「在錢財的處理上，股份有限公司的董事是為他人盡力，而私人合夥公司的合夥人，則純為自己打算。所以，要想股份有限公司的董事們監視錢財的用途像私人合夥人那樣用心，是很困難的」(傅迺婷，2002)；而這段描述也為「代理問題」的呈現做了最好的註解。

由於股東與經營者之關係，恰如一般司法關係上「主理人」(principal) 與「代理人」(agent) 的關係，因為公司經營者與公司資金提供者(股東) 所欲追求之利益目標可能存有分歧，因此常造成資金提供者權益受損之情況發生。這種在管理者自利的動機下，不以追求「股東財富極大」為目的，而以追求「個人效用極大」為目的，使得所有者與經營者的利益衝突的問題，即稱之為代理問題 (Agency Problem) (陳昆祺，2003)。

然而，當主理人的興趣在於使企業價值、利潤極大化，而代理人則被迫需在股價極大化和追求本身利益之間擇其一；因此，為了確保代理人能依股東最大利

益行事，組織將產生四種代理成本，且這些代理成本是源於現代企業所有權與經營權分離下，為確保代理人忠實追求主理人所期待的利益而必須付出的代價，因此 Jensen & Meckling (1976)將代理成本定義為下列三項支出的總和（徐翠梅，2002）：

一、 監督成本（Monitoring expenditures）：主理人為監督代理人所產生的成本。

二、 保證成本（Bonding expenditures）：代理人為取得主理人的信任而花費之成本。

三、 殘餘損失（Residual loss）：即由於代理人受到一些限制，以致無法及時採取行動所產生的機會成本。

在代理關係之下，所有者兼管理當局（owner-manager）與外部股東、債權人或股東間的利益往往是互相衝突的，而其中資訊不對稱可以說是代理關係中的最大障礙。資訊不對稱（Asymmetric Information）係指參與交易之一方（賣方）握有完整的交易相關資訊，而另外一方（買方）則缺乏這些資訊，在買方對賣方的產品品質無法確知時，買方只能以過去產品品質的整體平均水準做為個別產品的定價基礎，在此種情況下，產品品質低於整個市場平均水準的賣方會樂於參與交易，但產品品質高於整個市場平均水準的賣方，則因不甘產品品質被誤認為平均水準將蒙受損失，而退出市場，此因資訊不對稱所衍生劣幣驅除良幣的惡性循環，將使市場機能崩潰（何里仁，2003）。

此種因資訊不對稱而產生逆選擇（Adverse selection）的問題，會使得投資者因無法獲得準確和可靠的資訊，而使權益受到損害，間接促成投資者出現「以腳投票」（voting with feet）的現象；這是由於股權的高度分散化，使得原本應有共同利益關係的股東，因群體的高度的流動性，使得股東之間缺乏固定的密切關係，而個人股東對股東權力的爭取，不僅具有重大不確定性，而且不符合成本效益；因此當無控制力或影響力的股東，在對現行公司經營不滿或權衡監督成本

下，選擇了流動性和多樣化的方式，賣出手中的股票，來保護自己的利益（傅迺婷，2002）。

因此，為了避免股東在資訊不對稱的狀況下，因擔心個人權益受損而出現「以腳投票」的現象，故惟有投入資源以從事「監督管理者的活動」或是由「管理者主動揭露」才能取得彼此的信賴、降低資訊不對稱的程度，進而降低代理成本（何里仁，2003）。

健全的公司治理機制（corporate governance）即是解決代理成本或資訊不對稱的重要方法，透過制度之設計及執行，使外部小股東擁有監督或質疑內部管理者的管道，而使其投資獲得應有之報酬，因此更具體地說，公司治理在於防範代理問題的發生，保障小股東的權益（葉銀華，2002）。

第二節 公司治理和內部控制

一、公司治理之意義

1997年發生亞洲金融風暴後，公司治理相關的議題就成為國、內外熱門的話題，各先進國家（歐、美及亞洲之日本、韓國、香港、新加坡、馬來西亞、泰國、印尼等均在2001年前已訂有相關之公司治理守則）及組織（世界銀行、經濟合作暨發展組織OECD等）均就強化公司治理之架構提出討論，相關的學者則從不同的觀點來陳述公司治理的概念；而為整合資源及專注此議題的討論，台灣亦在眾多學者及實務人士的努力下，於2002年3月成立中華公司治理協會，以推動公司治理在台灣的發展（賴森本，2003）。

簡言之，公司治理係指公司之「監督」與「治理」，其主要目標係追求公司與全體股東與利害關係人利益，並促成有效之監督，從而使公司更有效率地使用資源（徐翠梅，2002）。就公司治理議題的發展背景來分析，可以將公司治理分為狹義與廣義的公司治理（亦有學者將其區分為內部治理機制與外部治理機制）（傅迺婷，2002）。狹義的公司治理，是指股東對管理階層的一種監督與制

衡機制，即透過一種制度安排，合理地配置股東與管理者之間的權利和責任，其重點在於如何透過激勵機制來強化內部監督與約束機制；而此時，公司治理的目標是保證公司價值的極大化，防止管理者的目標與股東的利益不一致。其主要特點是透過股東會、董事會、監察人（或監事會）及管理階層所構成的公司治理機制的內部治理。

廣義的公司治理，則不侷限於股東對管理者的制衡，而是涉及廣泛的利害關係人（stakeholder），包括股東、債權人、供應商、雇員、政府和社區等與公司有利害關係的集團；因此，就廣義而言，可理解為公司的組織方式、控制、監督與激勵機制、利益分配之法律、文化和制度的安排，其不僅包含公司與所有者（shareholder）的關係，亦涵蓋公司與所有利害關係人的關係。

故綜上所述，公司治理的最終目的在追求公司價值的極大化，乃至於社會整體價值的極大化。因此，要建構一個完善的公司治理制度，應同時重視保障股東權益、強化董事會職能、公平對待大小股東能、尊重利害關係人權益、提昇資訊透明度及確保有效的公司治理架構等六項大原則。然而要具體落實公司治理的做法，則應從維持一個良好的內部控制制度做起，健全公司的內部控制與強化公司治理，兩者息息相關（顏怡音，2003）。

二、內部控制

建立完備之內部控制制度，並有效執行，為公司治理制度之基石（葉銀華，2002）；而有效落實內部控制與內部稽核，才能確保內部經營機制的有效執行（徐翠梅，2002；張振山、蕭巧玲，2003）。而內控雖是治理的基礎工程，然而兩者在概念上仍有不同；治理的運作著重於高階管理者（董事會）的控制、內部和外部的控制，且由董事會、監察人所進行的控制，並不涉及組織日常營運；內控則強調的是全面的控制，是包括董事會、經理人及所有員工的控制，並且重視的是組織內部的控制，是經營者為促進公司健全的經營，達成營運的效果和效率，針對組織內部所設計的控制制度（馬秀如，2003）。

我國過去雖無「公司治理」這個名詞，但對公司治理之實質內容（尤其在內控制度上）已採行多項輔導措施，例如財政部證券暨期貨管理委員會（以下簡稱證期會）於 1995 年發布實施「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」、1998 年發布「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」。台灣證券交易所股份有限公司（以下簡稱證交所）及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（以下簡稱櫃買中心）於 2002 年 10 月共同發布之「上市上櫃公司治理實務守則」（以下簡稱實務守則）、2002 年年底證期會廢止前開要點規定，並訂定「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」（以下簡稱內控處理準則）及後續推出的各項相關補充規定，均可以證明內控制度在落實公司治理上的重要性（馬秀如，1999；張振山、蕭巧玲，2003）。

證期會於 1998 年 4 月參考 COSO 報告將內部控制制度定義，首度修訂於公開發行公司建立內部控制制度實施要點內，並再於 2002 年 11 月發布之「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」處理準則第三條中呈現（馬秀如，2003；陳昆祺，2003；萬益東，1999）：

「公開發行公司之內部控制制度係由公司董事會及經理人所設計，其目的在於促進公司之健全經營，並合理確保下列目標之達成：

- （一）營運之效果及效率。包括獲利、績效及保障資產安全等目標。
- （二）財務報導之可靠性。
- （三）相關法令之遵循。」

依據 COSO 報告分析，內部控制包括五個相互關聯的組成要素，分別為：「控制環境」、「風險評估」、「控制作業」、「資訊及溝通」、及「監督」。這些組成要素隱含在管理階層經營企業的方式之中，且與管理的過程相結合，可作為判斷內部控制是否有效的標準，根據證期會「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」之規定，各要素的內含如下（馬秀如，2003；萬益東，1999）：

(一)、控制環境(control environment)：所稱控制環境，係指塑造組織文化，影響員工控制意識之綜合因素，而其為其它各項要素之基礎。影響控制環境之因素，包括：

1. 員工之操守、價值觀及能力；
2. 董事會及經理人之管理哲學、經營風格；
3. 聘僱、訓練的方式
4. 組織員工與指派權責之方式；
5. 董事會及監察人之關注及指導等。

(二)、風險評估 (risk assessments)：風險評估為公司辨認其目標不能達成之內、外在因素，並評估其影響程度及可能性之過程。其評估結果，可以協助公司及時設計、修正及執行必要之控制作業。

(三)、控制作業 (control activities)：控制作業，係指設立完善之控制架構及訂定各層級之控制程序，以幫助董事會及經理人確保其指令已被執行，包括核准、授權、驗證、調節、覆核、定期盤點、紀錄核對、職能分工、保障資產實體安全與計畫、預算或前期績效之比較及對子公司之監理等之政策及程序。

(四)、資訊及溝通 (information & communication)：所謂資訊，係指資訊系統辨認、衡量、處理及報導之標的，包括與營運、財務報導或遵循法令等目標有關之財務或非財務資訊。所謂溝通，係指把資訊告知相關人員，包括公司內、外部溝通。內部控制制度須具備產生規劃、監督等所需資訊及提供資訊需求者適時取得資訊之機制。

(五)、監督 (monitoring)：所謂監督，係指自行檢查內部控制制度品質之過程，包括評估控制環境是否良好，風險評估是否及時、確實，控制作業是否適當、確實，資訊及溝通系統是否良好等。監督可分持續性監督及個別評估，前者謂營業過程中之例行監督，後者係由內部稽查人員、監察人或董事會等其他人員進行評估。

除了上述各項要素外，內控的運作仍需包括一連串設計、執行、追蹤、自行檢查及考核等步驟，方能在組織中落實內控之精神，這些步驟是（張振山、蕭巧玲，2003）：

（一）、內控之設計：內部控制的目的是確保公司營運之效果及效率，財務報導之可靠性與相關法令之遵循目標之達成，應以書面訂定，經董事會通過，並應將董事表示異之意見，連同經董事會通過之內部控制送各監察人。並應充分考量獨立董事之意見，並將其反對之理由列入董事會紀錄內。

（二）、內控之執行：公開發行公司應實施內部稽核，其目的在於協助董事會和經理人檢查及覆核內部控制制度之缺失和衡量營運之效果及效率，並適時提供改進建議，以確保內部控制制度得以持續有效實施及作為檢討修正內部控制制度之依據。內部稽核單位擬定年度稽核計畫，配置適任及適當人數之內部稽核人員，並定期向董事會及監察人報告稽核業務。

（三）、內控之追蹤：內部稽核發現之內控缺失應揭露於稽核報告內，並加以追蹤，定期作成追蹤報告，以確定相關單位已及時改善，並應於報告完成後次月底前交付監察人。稽核人員發現重大違規情事或公司有受重大損害之虞時，應立即作成報告陳核，並通知監察人。

（四）、內控之自行檢查：內部控制制度中應訂定自行檢查作業程序及方法，並應督促內部各單位及子公司自行檢查，再由內部稽核單位覆核其自行檢查報告，並同稽核單位所發現之內部控制缺失及改善情形，作為董事會及總經理出具內控聲明書之依據。

（五）、內控之考核：內部稽核所發現之缺失及異常事項，應列為各部門績效考核之重要項目。公司應於內部控制制度中訂定經理人及相關人員違反內控處理準則或公司所訂定內部控制制度之處罰規定。

在落實內控制度上，多數的公司是以自行評估（control Self-Assessment）的方式來檢討企業內部控制的有效性，早在 COSO 報告提出以前就有了，最早是由 Gulf Canada Resources Ltd.（加拿大天然資源公司）在 1980 年間所設計的一種

創新的內部稽核方式，是由 Bruce McCuaig, Tim Leech 及 Paul Markosz 等三位為 Gulf 公司設計的一種創新稽核方式。後來 COSO 報告之所以受到重視，是因為其所提出的控制架構被企業公認為「最佳的實務」(Best Practice)。也因為它提供了自行評估一個有效的標準，而使自行評估的觀念更容易被接受與推廣。

在 Gulf 公司施行自行評估的往後十年，其基本概念在國內已普遍為各個行業所接受與應用，而主導企業界進行這項內部稽核功能改造的層級，也逐漸由內部稽核單位變成企業最高管理階層。這樣的趨勢，顯示企業管理普遍認同「建立有效的內部控制是管理階層的責任」、及「自行評估內部控制是有效落實內部控制的方法」這兩個觀念。

第三節 非營利組織之意涵

非營利組織的蓬勃發展已成為全球社會的共同趨勢 (Salamon, 1995, 引自江明修, 2000)，引發了一場「全球性的結社革命」(global associational revolution)，形成與公部門 (public sector) 和私部門 (private sector) 之外，形成與其鼎足而立的第三部門 (the third sector)。

為比較上述三者間的不同，Wyszomirski (1989) 以收入來源 (revenue source)、人事基礎 (personnel base)、內部基礎 (internal base)、外部原則 (external principal)、績效指標 (performance criteria) 和運作模式 (operational mode) 等六變項來呈現非營利組織、公部門和私部份之間的差異。由表三即可看出，非營利組織依賴慈善捐贈做為主要的收入來源，並在志願、共識和自主的情形下，吸引社會大眾投入其中，而以服務的成果做為最主要的績效指標的特色，是明顯不同於公部門以政府預算、權威、順從和法律，及私部門以產品、所有權、競爭和市場化為特色的。

表三、理想的組織要素（Wyszomirski，1989）

變項	公部門	第三部門	私部門
收入來源	公務預算	慈善捐贈	產品／服務收費
人事基礎	公共服務（任命）	志願	勞動市場
內部基礎	權威	關係人	所有權
外部原則	法律	合法性	市場
績效指標	順從	效果	效率
運作模式	獨佔	自主	競爭

「非營利組織」有別於公、私部門的特殊化，還包括以下各項：
（Salamon,1987;Wolf,1990;引自陳怡平，1999；馮燕，2000；蕭新煌，2000；蔡惠娟譯，2000）：

一、非營利組織須為正式化（formal）的組織：既為組織，它必須具備正式的結構，即必須具有某種程度的制度化運作過程、定期的會議、有規劃的運作過程。非營利組織要能得到國家法律的合法承認，接受相關法令規章的管理與監督，有了法人團體的資格後，才能接受的託付，訂定契約與管理財務。

二、非營利組織是民間（private）的組織：係完全由民間組成及運作，而與政府組織有所區隔。它既不是政府組織的一部分，也不由政府組成董事會來管理。

三、非營利組織並不禁止組織賺取利潤，但禁止其盈餘被重分配（non-profit-redistributing）：非營利組織設立的主要目的並非在獲取利潤，但並不禁止在特定時間內聚集利潤，然而，除在法律所允許的範圍之內，給予員工合理的工作報償，並加上合理的福利外，該組織不能將資產或利潤移轉給經理人、董事、員工或任何其他成員，亦不得分配給組織內的財源提供者。非營利組織既然不得以各種方式分配其盈餘，其所累積之利潤，將只能用在直接從事於達成組織目標或維持組織生存上的用途，此即是非營利組織與私人企業最大不同之處。

四、非營利組織可自主管理（self-governor）：雖然非營利組織在財務上常依賴政府或私人的捐助，然而，非營利組織須具有決定作為與不作為的能力，具有內部的獨立治理程序，可以自行監控本身的活動，不接受外在團體之控制。

五、非營利組織是自願性（voluntary）的團體：部分非營利組織的事務得由志工來處理，包括自願性的參與機構活動或是組織內部事務的管理，甚至由志願人員組成董事會領導組織的運作。

六、就組織的目標而言，非營利組織在於服務組織外的社會公眾，或提供公共財貨。

七、非營利組織享有租稅上的優惠：一般而言，非營利組織在政府課稅上的優惠，內容包括下列五項：一為免繳所得稅，二為捐助的所得稅扣除額或稅款扣抵，三為在達成組織主要目的下，所產生的經濟行為，有一定程度的優惠待遇，第四項為享有增值稅的優待與優惠的關稅，最後一項為享有不動產、個人財產稅、營業稅、或遺產繼承稅上的減免。不同類型的非營利組織也享有不同程度的稅賦優惠，在多數的法律體系下，公益型組織可享有較多或獨享政府給予的福利。

而在具有上述的特色下，非營利組織的定義可以歸納為：以公共服務為使命之民間性正式組織，其自主且獨立運作，不以營利為目的，享有合法的免稅地位，且捐贈者亦享有稅法上之優惠，其必須在政府法律所規範的權利下運作，運用所獲取之資源，以遞送符合組織使命之服務（江明修、陳定銘，1999）。

我國屬大陸法系的國家，對於民間團體的規範，主要呈現在民法。民法中並未使用「非營利組織」或「基金會」等詞彙，相近似的概念是私法人中的「社團法人」與「財團法人」。社團法人為人的組織體，其組成基礎為社員；而財團法人為財產的集合體，其成立基礎為財產，而不是社員後來的運作（施啟揚，1983）。

民法中將法人分為公法人與私法人，前者指涉有公權力的政府機關，後者則包含營利與非營利機構或團體。私法人又可分為「社團法人」及「財團法人」，社團法人區分為「營利社團法人」（此種型態的組織受公司法所規範，為營利性組織）及「非營利社團法人」。而非營利社團法人又可區分為「公益性質社團法人」（如社會服務及慈善團體）及「中間社團法人」（如宗親會、同鄉會、同學

校友會)。另外，「人民團體法」則將法人組織區分為：(1)、職業團體：內政部為行政作業上的方便，又將其再區分為工商業團體（如各類型的商業同業公會），及自由職業團體（如律師公會、會計師公會——等）兩大類。(2)、社會團體：內政部細分為學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體、體育團體、社會服務及慈善團體、國際團體、經濟業務團體、宗親會、同鄉會、同學校友會、及其他等十一大類。(3)、政治團體：就是一般所謂的政黨。而上述這些非營利社團法人的主管機關在中央為內政部；在直轄市為市政府社會局；在縣(市)為縣(市)政府（官有垣，2000；馮燕，2000）。

財團法人可分為下列幾種類型（馮燕，2000；紀惠容、鄭怡世，2001）：

（一）、一般性的財團法人：如民間捐資所成立的基金會，這樣的財團法人依民法的規定都屬於公益性質；而其設立之許可及業務之監督歸屬於各業務主管機關。

（二）、特殊性的財團法人：這類型的組織包括（1）依「私立學校法」設立的私立學校；（2）依「醫療法」所設立的醫療機構；（3）依「宗教法」設立的宗教團體，如寺廟、教會；（4）依各種福利法規（如老人福利法、身心障礙者保護法、兒童福利法——等）成立的社會福利機構，或依更生保護條例成立的更生保護會等組織。

（三）、政府捐資成立的財團法人：如海峽交流基金會、中華經濟研究院、資訊工業策進會、外貿協會等。

在台灣，財團法人多以基金會的名稱設立，但在實務的運作上除不需會員組織外，與社團法人並無太大不同，大多數的財團法人都不是捐助型基金會，而是運作型基金會，這也構成了台灣獨特的非營利組織文化（江明修，2000）。

就台灣公益資訊中心 2005 年元月初的查詢資料顯示，國內共成立了 3,125 個基金會（較 2002 年增加了 111 個）（台灣公益資訊中心，2005）；而依據內政部 2004 年第三十六週內政統計通報的統計，至 2004 年 6 月底止，經主管機關

核准立(備)案的人民團體計有 32,908 個,較 2003 年底增加 1,060 個。近十年來平均每年增加的人民團體數,約 1,575 個。其中,社會團體最多,有 23,369 個(71.01%),職業團體次之,而政治團體最少;社會團體中,又以社會服務慈善團體的 7,574 個最多(佔社會團體的 32.41%;佔所有人民團體的 23.01%)。

由上述的發展看來,台灣自 1980 年代解嚴後,「第三部門」的茁壯反映了蓬勃的社會力,這些非營利組織活躍在每一個角落,舉辦公益慈善活動、關心公共政策、帶動教育與社會改革,使台灣逐漸呈現出現「公民社會」的雛形(江明修,1999;蕭新煌,2000),然而,隨著非營利組織角色之重要性與日俱增,政府對於非營利組織的行為規範,如稅法的減免規定、組織設立、治理行為、責信要求等的監督法則,更是深刻影響非營利組織的發展與功能之發揮(官有垣,2000)。

目前,法令中有關財團法人之相關規定,主要存在於民法有關法人的各項條文中,惟民法僅為原則性之規定,各政府主管機關基於管理需要,多個別制定了所管財團法人之監督準則與辦法,或擬定相關作業要點(目前有二十個目的事業主管機關);然而綜觀民法與各部會監督準則與作業要點之規定,其出發點明顯是以便於機關之管理監督為主,防弊重於興利、限制重於振興,早已不符合當前之潮流與發展;且在實務上又面臨因缺乏專業與人力,以致執法寬鬆、裁量標準分歧,僅見形式而不見實質,常令非營利組織無所適從,甚至出現弊端叢生但仍不為主管機關察覺的窘境,況且該等監督準則或辦法因缺乏法律明確授權,又涉及人民權利之限制規定,更出現與中央法規標準法及行政程序法之規定未盡相符的現象(江明修、梅高文,2002)。

有鑑於國內非營利組織法規的不完整且未與時俱進的困境,相關部會、立法委員、學者專家和許多關心非營利組織法規的基金會均積極參與立法或修法的工作,目前在立法院尚待審議的法案即包括「非營利組織法」、「財團法人法」及「公益勸募管理條例草案」等;然而由於非營利組織的型態多元、使命各異,其內部之管理型態、資源運用,乃至於會計稽核更是不盡相同,以致上述諸法令

在歷經多次協商後，仍就無法在政府和非營利組織間、以及非營利組織彼此之間取得共識，尚未找到可以兼容各組織特色之法規內含。

雖然攸關非營利組織發展之立法（修法）工作，仍有一大段的協商和倡議之路要走，然而限制國家對非營利組織干預的權力和範圍、維持非營利組織自治和自主，保障憲法所賦予的結社自由，促進公民社會的積極發展，則是絕大多數非營利組織的共識。然而，在維持非營利組織自治與自主的同時，為了不讓非營利組織受政府的主導與控制，或受商業利益的介入與操縱，而成為官僚權力的延伸或市場私利的競技場，非營利組織有必要強化其運作的責信度與透明度，並確保其組織的自主性與公信力（江明修、梅高文，2002）。

第四節 非營利組織的代理問題

一、非營利組織的收入來源

非營利組織很重要的一個特色，就是非營利組織在體質上並無法像政府可以經由稅收來維持其運作，也無法像企業組織可以經由投資、生產、銷售而產生利潤來維持生存，其必須仰賴政府補助、募款或各種管道籌措財源，以實現使命及確保服務的品質與連續性；因此，Hesefeld & English (1974:100) 即曾表示非營利組織是處在一種「依賴的情境」(state of dependency)，依賴於外部單位以獲取資源（鄭怡世，1999）。

一般而言，國內非營利組織主要財源有：（1）向政府有關部門申請補助獎勵，（2）向聯合勸募等組織申請資助，（3）向服務對象收費，（4）向基金會等組織申請，（5）設立個人捐獻制度，（6）向企業或社團等申請補助，（7）推行特別募款計劃（彭懷真，1994）；根據施教裕（1997）針對台灣民間社會福利機構經費來源的調查顯示，社會捐款、政府補助、服務收費、基金孳息、會員會費、聯合勸募補助等皆為社會福利機構經費收入的來源，而其中社會捐款（39.9%）、政府補助（28.7%）、服務收費（11.7%）和聯合勸募補助（0.5%）

則為支撐其服務提供的主要力量。而其中個人捐款是社會福利機構捐款收入的主要來源，也是最受重視的對象（鄭怡世，1999）。另依據國內中華社會福利聯合勸募的統計資料顯示，利用信用卡定期定額捐款的小額捐款人，一直是勸募穩定募款的來源，約佔募款所得的 22%（聯合新聞網，2001）。

由內政部八十八年社會發展趨勢調查結果得知，台灣民眾的年度捐款率達 36.3%（總計人數為 680 萬，即每 10 人就有 1 人有財務捐贈的情形），捐贈總額為 424 億元；而在八十九的延伸調查報告中更顯示，因 921 震災的影響，八十九年全年捐款率提升至 68.1%，捐款總額達 693 億元，捐款人數達 1,095 萬人；因 921 之災情全年捐款普及率較八十八年增加八成餘（內政部，2000）；若單就 921 地震後的 108 個各級政府單位與 223 個各式民間組織所展開的募款行動，就募集了約 375 億的善款（全國民間災後重建聯盟，2000）。

中華社會福利聯合勸募協會（簡稱聯合勸募協會）為國內最重要的民間募款機構，2003 年勸募收入共計一億六千多萬元（168,335,289）元，分配給全國六百多個社會福利機構；而除了聯勸每年持續進行的募款活動外，國內其他的社福機構（如：陽光基金會、伊甸基金會、勵馨基金會和善牧基金會等）亦不定時的推動各項募款活動。此外，針對個別機構進行募款外，國內的許多民眾亦會針對單一個案進行募款，2005 年元月初罹患罕見疾病腎上腺白質退化症（ALD）的張家三兄弟之募款治病行動，在高雄市政社會局的協助下，即創下單一個案最短時間內（三天）募得最高捐款金額（6400 萬）之紀錄（聯合報，2005）。

可見國內民眾的大愛精神，是讓人佩服的；其不僅成為社會福利機構收入的主要來源，更是弱勢民眾希望的所在。

二、非營利組織中的資訊不對稱

社會大眾的愛心及對非營利組織的認同，的確是許多社會福利機構能夠幫助弱勢民眾及持續運作的主因；而社會福利機構源自於政府補助的經費，亦出自於全體社會大眾繳納的稅額，這些直接、間接源自於民眾的善款和繳納的稅額，

該如何運用和管理，如何在捐款人的捐款意圖下，發揮捐款效益，成了社會福利機構最重要的責任。

陳培倫（2003）的研究結果顯示捐款者希望所捐贈的非營利組織能將捐款運用在提供服務上，儘量減少人事費用或管理者的額外津貼，也希望每一元的募款成本都能獲得最大的效益；李小梅、曾芳瑩（1995）、陳振遠（1998）的研究亦發現，讓捐款人決定捐款或願意再捐款的因素不外乎「機構的服務成果令人肯定」、「經費運用得當」及「告知捐款人捐款用途」。

然而，Vesterlund（2002）認為捐款者與非營利組織間存在資訊不稱的問題，由於資訊收集困難且收尋成本昂貴，一般的社會大眾是無法準確的評估非營利組織真實的服務品質（陳培倫，2003）；由於監督資料的難以取得，美國、英國的研究報告亦顯示此一資訊不對稱的現象，許多民眾並不知道向其募款的這些慈善組織是否合法，也無法辨別他們的好壞，同時捐款人也抱怨缺乏參與這些慈善團體所舉辦之公益活動的管道（高永興，2002）；而馮燕（2000）針對 921 募款責信問題所做的研究亦發現，全盟在監看所有的捐款帳戶時，亦無法獲得所有募款單位之全部資訊的。

之所以如此，許崇源（2000）認為造成非營利組織之責信度與運作透明度不足之原因甚多，「未強制公開非營利組織之活動與財務資訊」及「未規定應公開之內容」皆是其中相當重要的原因，馮燕（2000）則認為除了上述原因外，非營利組織尚未建立「享用社會資源的社會公器應向社會大眾交待」的公益責信觀念，亦是關鍵因素之一。

Salamon（1995:44-48）認為在「政府失靈」（government failure）和「市場失靈」（market failure）的情況下所產生的非營利組織，亦可能因為其慈善組織能力的不充分（philanthropic insufficiency）、慈善的特殊性（philanthropic particularism）、慈善的父權性（philanthropic paternalism）及慈善的業餘性（philanthropic amateurism）等原因而產生「志願失靈」（voluntary failure）的現象。

在世界銀行出版的非政府組織法的立法原則一書裡，亦強調慈善團體並非必然是好的，它們常是無效率、不專業，甚至有貪污舞弊情事，故其內部管理機構、政府及社會大眾對組織之運作與活動，應善加監督的（蔡惠娟譯，2000；引自許崇源，2000）。

然而，由於目前相關法規仍未強制非營利組織公開其活動與財務資訊，未規定應公開之內容及報告之編製準則，以致於多數非營利組織之最高權力機構並未重視責信和資訊透明度的議題，以致各非營利組織編製的報告不能忠實表達實際情況或相互比較（許崇源，2002），且由於捐款者（負擔者）和受益者的不同、捐款者的公益和功德心態，一直以來均使得非營利組織的責信與監督較難進行、也較少發展。

三、非營利組織中的代理問題

社會大眾的捐款和來自民眾納稅而成的公部門補助經費，是非營利組織收入的主要來源，然而非營利組織的管理者如何在組織健全的架構下，創造組織價值的極大化及維護服務對象（client，案主）權益，是非營利組織管理者是重要的責任。就出資者對組織之信任和期待的層面而言，捐款人之於非營利組織的管理者，是類似於投資人（主理人）之於公司的經營者（代理人）；因此，研究者認為營利組織中因人性自利的考量和資訊不對稱所引發的代理問題，亦可能出現於非營利組織中的。

另由於非營利組織的「公共」和「公益功能」，非營利組織負責的對象不應僅只限於政府，尚包括接受其服務者、贊助者、社會大眾、工作人員等利害關係人（stockholder），因此透過資訊公開及自律，讓社會大眾及利害關係人共同監督非營利組織的作為與營運，是非營利組織為其存在而獲得正當性與合法性基礎（鄭怡世，2000）；雖然財務與業務等資訊公開，對減少非營利組織自我圖利（self-dealing）之消極責任提升功能較大，對完成使命效能（effectiveness）之積極責任（positive accountability）提升功能較小，但如果非營利組織管理當局知道

其工作將隨時被任何人檢視，他們將更留心，不但有助於消極責任之提升，甚至有助於積極責任之達成（Swords，1998；引自許崇源，2000）。

其實，最有效的規範應是來自於非營利組織的自律，由於誠信和公眾的信任才是非營利組織最大的資產，缺乏誠信或喪失公信力將造成組織可能持續長遠、且很難彌補的傷害（高永興，2002）。因此，非營利組織之領導者必須要主動的保護及提升其機構之公共聲譽（reputation）及形象（appearance），並接受大眾的監督（Bogart, 1995）；而建立組織反省的機制，不姑息和縱容弊端，實有賴組織中內部控制機制的運作，以盡組織管理者事前防範未然、事後積極處理之責。

探討董事會功能和運作為主的治理觀點，是近來非營利組織管理上的重要議題（官有垣，2002），而建全組織運作功能的內控架構，應是達成內部治理的重要依據；雖然，內控的概念，源自於營利組織；然而，就其理念和目的而言，應是符合責信精神的，尤其其具體化和步驟化的特性，應是可以補充非營利組織之責信只有理念、而無做法的限制，因此，研究者嘗試結合兩者，引內部控制的概念，在非營利組織中進行探究，期待研究結果能豐富非營利組織的管理議題，或成為非營利組織管理者的參與資料。