

社區型基金會的治理研究： 以嘉義新港及宜蘭仰山兩家文教基金會為案例*

官有垣、李宜興、謝祿宜**

《摘要》

研究非營利組織（NPO）的治理，關切的是 NPO 能否有效發揮其組織功能，以便在社區裡有良好的產出表現。此對 NPO 的要求，不僅具有正當性，也有道德義務在。本文的目的在於論述兩家台灣最著名的社區型基金會——新港與仰山文教基金會之治理模式的差異，及其在公民社會建構過程中顯示的意涵。

新港文教基金會，位於台灣嘉義縣新港鄉，自一九八七年成立以來即陸續舉辦多項著名的藝文、環保、社福等活動與計畫外，平時即能有效結合地方機關團體，鼓勵社區志工參與，辦理各項藝文展演、環保、社會教育等活動。新港的治理，其中一項主要的特色即是董事在地化的政策，與一般基金會常見的專業掛帥或酬庸性質所組成的董事會不同，新港的董事會是以社區在地人士，且是資深義工為主要構成核心。在該基金會裡，董事會、秘書處與義工組織是相互合作的「鐵三角關係」，這樣的三者共同

投稿日期：94年9月5日；接受刊登日期：94年12月15日。

* 本文初稿曾發表於北京人民大學舉辦《首屆兩岸四地公共管理學術研討會》，2005/4/7-8。感謝兩位匿名審查教授提供許多寶貴的修改建議，作者獲益甚多。

** 官有垣為中正大學社會福利學系教授，E-mail: kuan@sw.ccu.edu.tw；李宜興為慈濟大學社會工作學系講師；謝祿宜為長榮大學社會工作學系助理教授。

合作運作，不但使溝通無障礙，也使組織的各項活動能符合原先的目標與預期成效。

仰山文教基金會，位於台灣宜蘭縣宜蘭市，創立於一九九〇年。十餘年來，該基金會對社區營造工作的推動一直不遺餘力，不僅拓展自身的發展，也積極鼓勵宜蘭其他社區加入社區營造工作。仰山早期的參與者多數為宜蘭地區相互熟識的文教界菁英，以菁英集體領導方式在運作。仰山因為在菁英領導下運作，所以對於服務成果呈現方式和標準也傾向以專業水準做為自我評量的準則。在仰山的運作中，如企委、董事都是以決策型志工的身份參與，因此這類型的志工可以說對於組織發展有很大的影響，但是仰山與其他非營利組織最大的不同是它並無常設性服務／行政功能的志工組織，因此一般社區居民若想要以個別志工的身分參與基金會的工作，並不是件容易的事。

[關鍵字]：社區型基金會、非營利組織、公民社會、治理、董事會

壹、導論

台灣在一九八〇年代末期後，民間的力量蓬勃湧現，透過各種形式的參與及結社方式，展現出民間蟄伏已久的能量與潛力。我們從表一中可發現，自一九八九年至二〇〇五年六月止的期間，無論是以全台灣地區為服務範圍或以地方縣市為範圍的社會團體均有驚人的成長，各種各樣的公益社會團體在這段期間數量成長將近三點七倍。這些社會團體的成長顯示出台灣社會，人們能透過地區結社邀集志同道合之士滿足集體志趣，呈現社會多元面貌（官有垣，2000）。

在台灣，除了社會團體蓬勃創生之外，另一種形式的非營利組織—財團法人基金會，發展也極為迅速與蓬勃。由喜瑪拉雅基金會於一九九九年對建檔之 1,649 家基金會的調查中顯示，隸屬台灣行政院部會為主管單位的基金會居於主導地位，這樣的基金會有 843 家，佔全部基金會數之 51%；各縣市政府、北高兩院轄市，以及台灣省政府主管的基金會合計有 806 家，佔 49%。若以一定地理範圍為服務提供之轄區做為社區型基金會構成的主要成分，則剔除以服務全省為範圍而向省府立案登

記的 71 家基金會外，有將近 43% 是屬於該類型的「地方基金會」。再者，若根據《二〇〇一年台灣基金會調查研究》（蕭新煌等，2002）資料，扣除財團法人醫療院所、私立學校的家數，在二〇〇一年時，全台灣約有 3,000 家基金會，其中依據前述定義而屬於地方社區型基金會的數量約在 1,600 家左右，佔總數的 53%。由此可見，近年來，台灣地方縣市人們設立社區型基金會的風氣相當盛行，自九〇年代中期以來，該類基金會數量逐年成長的速度頗為驚人。

台灣這類以某一地理界域為服務範疇的社區型基金會，其展現的功能與現今歐美國家盛行的「社區基金會」（Community Foundations）有少部分特質類似，然尚不能等同並論。歐美的社區基金會，或稱「社區發展基金會」（Community Development Foundations），對台灣的許多人而言仍是陌生的概念，但在美國，從一九一四年第一家在克里夫蘭（Cleveland, Ohio）成立的社區基金會開始，截至一九九八年末，全美已約有 600 家社區基金會，擁有的資產超過 252 億美元，對地方的社區發展有著長遠的貢獻與協助。（CFC, 2000; Hammack, 1989）。社區基金會是在一定地理範圍的社區內，結合了當地社區居民、專業人士與社區銀行，使基金會的基金管理與會務運作能夠永續發展，進而能提供各種符合社區需要的資源、服務與協助。¹

¹ 社區基金會與其他基金會不同的特徵在於（何偉敏，2001; Malombe, 2000; Hall, 1989; Hammack, 1989）：1. 發展設置一個「永久性、不限制用途的基金」（unrestricted endowment），或是「捐款人建議用途的基金」（donor-advised funds）以及「特定興趣議題的基金」（special interest funds），透過資金贊助的形式，協助社區其他組織運作，共同改善與促進社區發展。2. 深具彈性與民主特質，除有企業與政府部門的加入外，也廣納社區民眾加入決策層級，以適時回應正在浮現與改變的社區需求，而非墨守成規。3. 為不同興趣的捐款人提供一個可以捐款的管道與服務，符合捐款者的需求，使基金來源充裕與多元化，而無須單賴商業部門與公部門的資助；同時，也符合美國大眾個人樂於捐輸的事實與風氣。4. 基金會在社區裡擔負資源提供者、調人（broker），以及創新事務的觸發者（catalyst），甚至扮演創造與界定社區需求的角色。譬如，一些社區基金會在成立後，通常會不定期進行一系列的社區居民需求調查，一方面藉此知道社區最為迫切的問題，加以回應；另一方面也讓社區民眾知道有此類基金會存在的事實。

表一 台灣地區社會團體之類型與數量

社會團體類型	1989年		2005年(6月)	
	地方性 數量	全台性 數量	地方性 數量 [#]	全台性 數量
學術文化團體	562	238	2,593	1488
醫療衛生團體	69	114	255	551
宗教團體(含哲理研究)	73	23	538	545
體育團體	606	87	2,205	585
社會服務及慈善團體	2,114	115	6,607	1292
國際團體	753	112	2,071	148
經濟業務團體	446	228	1,472	1260
聯誼性質及其他*	1,144	35	2,566	378
小計	5,767	952	18,307	6247
合計	6,719		24,554	

註：* 聯誼性質及其他團體為宗親、同鄉、校友會、婦女及其他團體。

地方性社會團體的數量為二〇〇四年十二月底的統計數字。

資料來源：台灣內政部網站，2005/11/21，<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/home.asp>。

美國的社區基金會在社區中的角色與功能可謂相當多元，它不但是社區基金的管理者外，也是社區領導者、支持者、贊助者與中介者。透過社區基金會的運作，不但讓社區的多元與整體需求能獲得滿足與實現，也凝聚、建構了社區的向心力與社區意識。同時，重要的是，在社區基金會運作下，民眾成了社區的支持者與具體社區工作的實踐者，除因此學習民主制度運行的寶貴經驗與價值外，也對公民社會的建構奠定深厚的基石。

近年來，台灣各級政府亦察覺到地方社區所能扮演的角色與功能，從九〇年代以降，展開了一系列的與社區相關的方案與計畫。文建會自一九九四年開始的「社區總體營造」政策、² 經濟部商業司一九九五年推動的「形象商圈」與「商店街」

² 「社區總體營造政策」，目的藉由文化藝術的方案推動，如舉辦全國文藝季、發展鄉土與地方文史工作、改變文化資產保存的觀念、建立地方環境與社區美學的意識，以及使國際文化藝術活動地方化等措施，以凝聚社區意識，改善社區的生活環境，並建立社區的文化特色。此政策是一項「社會－文化」的改造工程，強調以「人」為主體的社群概念乃為政府政策與民間社會運動的核心。究其實，其最終的目標在於透過社區營造運動的推動，建立台灣成爲一個現代的「公民社會」（文建會，1999：5-8，轉引自官有垣、李宜興，2002：87）。

計畫、內政部一九九七年提出的「福利社區化」構想、環保署一九九七年啟動的「生活環境總體改造」工作、經建會一九九七年施行的「改造城鄉新風貌」計畫、教育部一九九八年推動的「學習型社區」方案等，以及 921 的災後重建工作（文建會，1999）。台灣政府以上這些不同部會的方案，雖以經濟、教育、文化、環保、福利等不同的推動路線與方式出發，但注重之處均在於蘊力於民間，試圖由共同生活之最基層的單位—社區開始，透過對居民的啟發與教育，激發居民為自己與家園打拼的熱情與共識，進而提升社區整體生活品質與環境。

然而，台灣社區總體營造政策如果沒有民間部門的參與，尤其是構成第三部門的民間非營利組織的積極投入，則此項政策執行的結果必大打折扣。觀之該項政策與理念落實的一些實例，地方社區的非營利組織，尤其是一些社區草根性質的基金會與協會，著實扮演了社區營造政策推動中極為重要的角色。固然，與美國社區基金會相較，台灣的地方社區目前存在的非營利組織仍多是以規模較小之文教類基金會為主，尚未達到美國社區基金會之規模，而二者的運作方式也有差異；再者，此亦因台灣早期國家政治勢力的干預，社區與人民結社空間深受限制，使台灣社區型非營利組織僅能配合政令執行，而無法真正落實參與與自主的公民社會精神，但我們不妨將台灣目前地方社區型基金會與地方非營利組織的發展，視為在公民社會建構過程中的「啟蒙——成長」階段。

在眾多參與社區營造的地方社區民間組織中，位於位嘉義縣新港鄉的新港文教基金會以及於宜蘭縣宜蘭市的仰山文教基金會，是經常被各界提及的兩家台灣社區營造運動的機構模範生。新港文教基金會自一九八七年成立以來即陸續舉辦多項著名的藝文、環保、社福等活動與計畫外，平時即能有效結合地方機關團體，鼓勵社區志工參與，辦理各項藝文展演、環保、社會教育等活動，同時，也是台灣政府多項計畫之示範點；而仰山文教基金會創立於一九九〇年，十餘年來，該基金會對社區營造工作的推動一直不遺餘力，不僅拓展自身的發展，也積極鼓勵宜蘭其他社區加入社區營造工作。因此，本文將以這兩家在地方耕耘多年且成果廣為大眾知悉的社區型基金會作為研究對象，從中瞭解其組織內的決策治理機制如何影響著各該基金會在社區發展工作時的功能發揮。

非營利組織治理機制的良窳與該類組織能否有效發揮其組織功能進而能為社區公眾利益做出有著密切的相關，此對非營利組織的要求，不僅具有正當性，也有道德義務在。「治理」是探討在整個過程中，有誰參與，如何互動及如何決策的問題。一般而言，治理的論述多是以非營利組織董事會的角色及運作為探討核心。然而在實際運作過程中，非營利組織的治理能否運作良好，行政人員的有效配合不可

或缺。簡言之，本文的目的即在分析新港與仰山這兩家台灣最著名的社區型基金會治理模式的內涵、治理特性的異同、及其在公民社會建構過程中顯示的意涵。

貳、非營利組織的治理論述

「治理」(governance)通常被運用至各類制度脈絡中以探討權力運用的情形。治理的核心問題在於權力的行使、利益的分配及責任歸屬上。凡是組織界定、政策及決策過程的建構、分配權力的機制之建立、執行任務程序的過程設定等決定或行動均為治理的內涵。一般而言，治理是指董事會為組織所採行的集體行動。Young (1993)認為「治理」為非營利組織(Nonprofit Organization, NPO)能否有效運作的首要課題，他並將 NPO 的治理明確界定為該類組織「用以設定長期方向並維持組織統整的機制。」Umbdenstock 等人(1990)將 NPO 治理界定為「以負責的態度履踐社群所有託付者的責任」，此項定義確認 NPO 董事會的主要職責在保護並強化組織的利益，且其最終責任在於為所服務的社群負責。若視 NPO 為開放系統，治理亦可分為對內管理及組織對外的連結(linkage)活動，則決定組織使命、從事目標規畫、確保組織財務健全、內部衝突的協調，以及募款、提昇公共形象、與政府部門建立良好合作關係等均分屬對內及對外的治理行為(引自官有垣，2002：68)。

NPO 的治理關切組織在社區裡能否於產出表現上有效發揮其功能，因此 NPO 的治理需要創造組織結構與程序，透過此治理架構與程序，以監督它的表現以及是否依然堅定地向它的利益關係人(stakeholders)負責。Hult 與 Walcott (1990)因而認為治理即是探討在整個過程中，有誰參與，如何互動及如何決策的問題。一般而言，治理的論述多是以董事會的角色及運作為探討核心。然而在實際運作過程中，NPO 的治理能否有良好運作，行政人員的有效配合不可或缺。因此，董事會與執行長的互動關係是否良好，經常是 NPO 董事會成功治理的關鍵所在。

在有關 NPO 董事會治理行為的研究上，早期學者多半著重於董事會與執行長的權責分工上；晚近學者則從動態的權力關係著眼，分析董事會與執行長彼此之間的互動關係並建構出各種的治理模型。就「傳統模式」(the traditional model)觀點而言，NPO 中的董事會是組織內最高的決策單位，依集體責任履行領導統御的職能，負責實現組織使命與服務方針，並因應組織內外環境的變遷，維持組織的成長與茁壯，同時也是 NPO 的最後責信單位(Chandler & Plano, 1988)。再者，董事會

需要於執行長、董事及各類利益關係者中，充任維持決策體系順利運行的角色（Burgess, 1993）。

然而持「可替換模式」（the alternative model）觀點者（Taylor, Chait & Holland, 1996）認為，過去 NPO 董事會的職責與工作在於為管理者定義出組織所面臨的問題、提供選擇及解決過程，而董事會是負責聆聽、學習、批示與監督日常運作；董事會制訂政策而管理者負責實現，董事會的角色是固定不變的。而今對於 NPO 董事會職責與工作的新詮釋是，董事會與管理者需共同發現問題、互相商定議程並共同解決問題；董事會與管理者一同制訂政策並實現政策，而誰是會議的支配者則是視議題由誰提出而定。董事會的會議是以目標為取向，會隨著環境而改變，重點在於董事會成員的參與和行動。Young（1987）也認為 NPO 中的執行長才是組織中的企業家，因為執行長主要關切的是，組織環境不斷變化的本質，而這些變遷或許是維繫組織資源的威脅，但也有可能是組織拓展的新契機。故 Young（1987）強調在道德前提與法定責任之下，只有董事會與執行長能共同分享領導權，那麼董事會才能善盡身為公僕的責任。

再者，Young（1987）認為非營利組織執行長的外部功能可用「企業家精神」（entrepreneurship）形容之，而內部功能則以「人事管理」（personnel management）最為核心，後者指涉管理者如何維繫誘因（incentives），以促使員工願意積極貢獻自己的才能以完成組織設定的目的。企業家精神有助於執行長創造資源的「盈餘」（surpluses），而從中亦可產生內部的誘因。簡單來說，組織體系裡，誘因如何產生以及如何分配的議題，一直是組織理論大師如 Chester Barnard（1938）與 Herbert Simon（1959）所強調的組織中行政領導者之核心工作。

Murray、Bradshaw 與 Wolpin（1992）認為「權力關係」是非營利組織治理活動中相當重要的一環。故依決策權力的分佈情形作為治理型態的分類指標，分為「董事長主導的董事會」（Chair-Dominated Board）、「執行長主導之董事會」（CEO-Dominated Board）、「權力分享董事會」（Power-Sharing Board）、「權力分裂的董事會」（Fragmented Power Board）及「無權的董事會」（Powerless Board）五種類型（另稱 M-B-W 治理模型）。

M-B-W 治理模型中的「權力分享的董事會」之治理內涵較趨近於社區草根性質 NPO 的治理型態，其意謂著權力分享的董事會對於民主及平等的價值有強烈的共識，強調在民主平等的原則下分享決策權，並在議程討論中充分參與討論，接納不同的意見，縱使會有意見衝突，最後仍會形成共識。此類型董事會不贊成由少數人或個人支配整個董事會，故不重視正式的職位或是固定的委員會組織，若有重大

決策，則是由臨時性集體協商中尋求共識。由此治理模型的內涵亦可引伸出 NPO 治理宜重視「決策圈」(Decision-making Circle) 的概念 (Herman & Tulipana, 1989: 56-58)，其強調非營利組織的董事會是其組織構成重要但卻「矛盾」(paradoxical) 的一部份，因為董事會既非 NPO 的「組織技術核心」(organization's technical core)，甚至也不是組織的管理次級系統之主導者，然而董事會卻對前二者具有舒緩、修正、遏止的功能。究其實，NPO 董事會是組織的決策主導聯盟 (dominant coalition) 用以吸納並與組織所在的環境互動之重要設計，因此，NPO 的決策主導聯盟所包含的成員，除了一部份董事會成員外，行政主管 (例如執行長) 亦是要角，其餘尚有主要的捐贈者，甚至社區的一些代表人士。

Mathiasen (1990) 與 Wood (1992) 認為「時間」也是影響 NPO 決策治理行為改變的一個重要因素。他們提出了生命週期模型 (life-cycle model) 的假設，強調 NPO 中的董事會其發展歷程與人類成長的過程是極為相似的，就如同人類成長從出生、青少年、成年到老年期一樣，董事會亦會隨著時間的演進及組織的發展從青澀步向成熟再到衰老。一個 NPO 成立後的初始階段，董事會成員較熱心於參與機構的各種活動，Wood (1992) 謂之為「集體的階段」(collective phase)。年青的機構，其董事會成員對於組織功能的定位與方案的規劃較有可能發揮實質的影響力，因此，董事會在一般行政的角色上將有較多的涉入。尤且，年青機構的董事會較傾向把焦點集中於使命，而組織年齡較成熟的董事會便較少把焦點放在組織宗旨的實踐，而更重視董事會科層化的過程及組織在社區中的聲望。

官有垣 (1988、2000、2002) 曾針對台灣地區的全國性與地方性社會福利與慈善基金會的董事會角色與功能加以探討，以組織的內部特質 (如組織規模、組織年齡、專業化程度)、董事會的組成、董事會與執行長互動關係的良窳三個變項解釋該類型基金會的治理情形。研究發現，該類型基金會的董事會實際角色功能中，董事會最擅長的是審核、批准政策，以及監督方案的規劃與執行，但決策和規畫的功能較弱。然而，在歐美地區，NPO 董事會最能發揮有效的功能還是與外部環境「連結」有關的代表性、吸收資源，以及建立社會網絡；而在台灣，基金會的董事會最需要加強的就是這些與環境連結的外部性功能。歸納來說，台灣地區社福類的基金會決策絕大比例掌控在董事長的手中，可說是「董事長主導的董事會」治理模式。

再者，官有垣、邱瑜瑾、陸宛蘋根據《二〇〇一年台灣基金會調查研究》資料撰寫的論文也發現，普遍而言，台灣基金會的董事會結構功能分化尚淺，設置功能性的委員會並不多見；董事會功能的發揮偏向內部會務運作的控管，而不擅於扮演對外連結的角色。除此之外，「治理權掌控的私人化或家族化」相當顯著，董事長

由基金會的創辦人或其家屬擔任的比例超過六成，顯示「組織的擁有情緒」(the sentiment of mine) 濃烈，此不利於基金會的存在應是「公共性為重、私利性為輕」的發展趨勢。這也反映了福山(F. Fukuyama)在其著作《誠信》(Trust) (1995) 中強調的，華人社會普遍充斥著低度的信任感，此「低信任度」的文化因素使民間公益組織的公共性趨弱有以致之(Kuan, Chiou & Lu, 2005)。

由以上對 NPO 治理的理論觀點與實證經驗的論述，吾人可瞭解關於非營利組織治理的內涵已非傳統董事會的研究而已，其尚須對權力關係、生命歷程、組織架構、相關參與人員、公益發展等因素。本文將以此發展研究架構，以針對兩個 NPO 組織治理的討論、比較，並說明其意涵。

參、研究架構

由非營利組織治理之相關文獻與研究發現可知，目前關於非營利組織治理之研究與理論，已不再侷限於傳統、單一目標—董事會之研究而已，更重要的需考量其所展現的動態互動內容與權力關係，非營利組織內部組織架構與特質等相關因素，以及所展現的不同治理方式與結果。據此，本文將以下列架構為主軸，分析兩 NPO 的治理內容，探討其差異，並試圖歸納兩者之不同治理模式：

1. 介紹台灣兩家草根社區型基金會的發展歷史與業務狀況，瞭解其不同發展方式與內容；
2. 分析這兩家基金會的組織架構，以瞭解主要參與決策與治理者之成員與定位，並探討其權力關係、發展方向變革、內部互動關係等動態運作內容；
3. 綜合比較分析兩者之差異與獨特模式，並瞭解兩 NPO 組織能否發揮公益精神，促成對社區與公民社會之影響。

研究資料部分，將援引國家科學委員會補助專題研究計畫——「台灣公民社會的實踐：社區型基金會在社區營造的角色與功能之探索」成果報告，³ 以其中所蒐集之訪談資料與文獻資料為主要研究內容來源。

³ 本文論述的兩個個案之治理內涵，其援引的實證資料主要係根據國家科學委員會補助官有垣（主持人）、謝祿宜（共同主持人）、李宜興（研究員）進行的專題研究計畫——「台灣公民社會的實踐：社區型基金會在社區營造的角色與功能之探索」（NSC 92-2412-H-194-003-SSS）成果報告，完成於二〇〇四年十月。

肆、個案的治理分析

一、新港文教基金會

新港文教基金會位於嘉義縣新港鄉，於一九八七年由小鎮醫師陳錦煌發起成立，創立至今已滿 17 年。該基金會成立以來，除曾辦理雲門舞集蒞鄉公演、大甲媽祖回娘家時的「淨港計畫」等著名活動與計畫外，平時即有能力結合地方機關團體，鼓勵社區志工參與，辦理各項藝文展演、環保、社會教育等活動，同時，也是政府多項計畫之示範點（陳錦煌，1996；陳錦煌等，2000）。再者，記錄新港文教基金會活動、歷史與人物的「老鎮新生」一書出版（廖嘉展，1995），以及一九九三年全國文藝季活動，得到行政院文化建設委員會「全國第一」的肯定，更使新港經驗成為台灣社區營造的模範。此外，新港文教基金會在公部門文教機構與各界支援下，於一九九八年以鄉村社區的能力舉辦了國際社區兒童藝術節，證明了其長年經營累積豐厚的資源與經驗，更使得社區營造工作由地方走向國際舞台，開拓了社區營造的新視野。近年來，新港文教基金會益加擴大社區營造的範圍與項目，除與新港鄉社區村落有更進一步的密切互動外，更試圖結合社福、環保、休閒與產業等路線，規劃全鄉的發展新面貌；而作為此社區產業（social enterprise）新發展方向的起點——「新港客廳」，亦於二〇〇四年開始營業。

新港文教基金會近兩年（二〇〇二、二〇〇三）的經費收入分別是新台幣 2,020 萬元及 2,623 萬元，而經費來源主要是各公部門機構的補助收入（約 63%）、民間小額捐獻收入（約 22%），以及辦理活動收入（約 13%）。整體而言，該基金會的財務收入來源呈現相當穩定的狀態。目前（二〇〇四年）有八名專職人員及二名專案經理，每年的行政管理支出約在四至五百萬元之間，這些專職工作者乃從事藝文、環保、出版、圖書推廣、社會福利等工作。

（一）組織架構安排

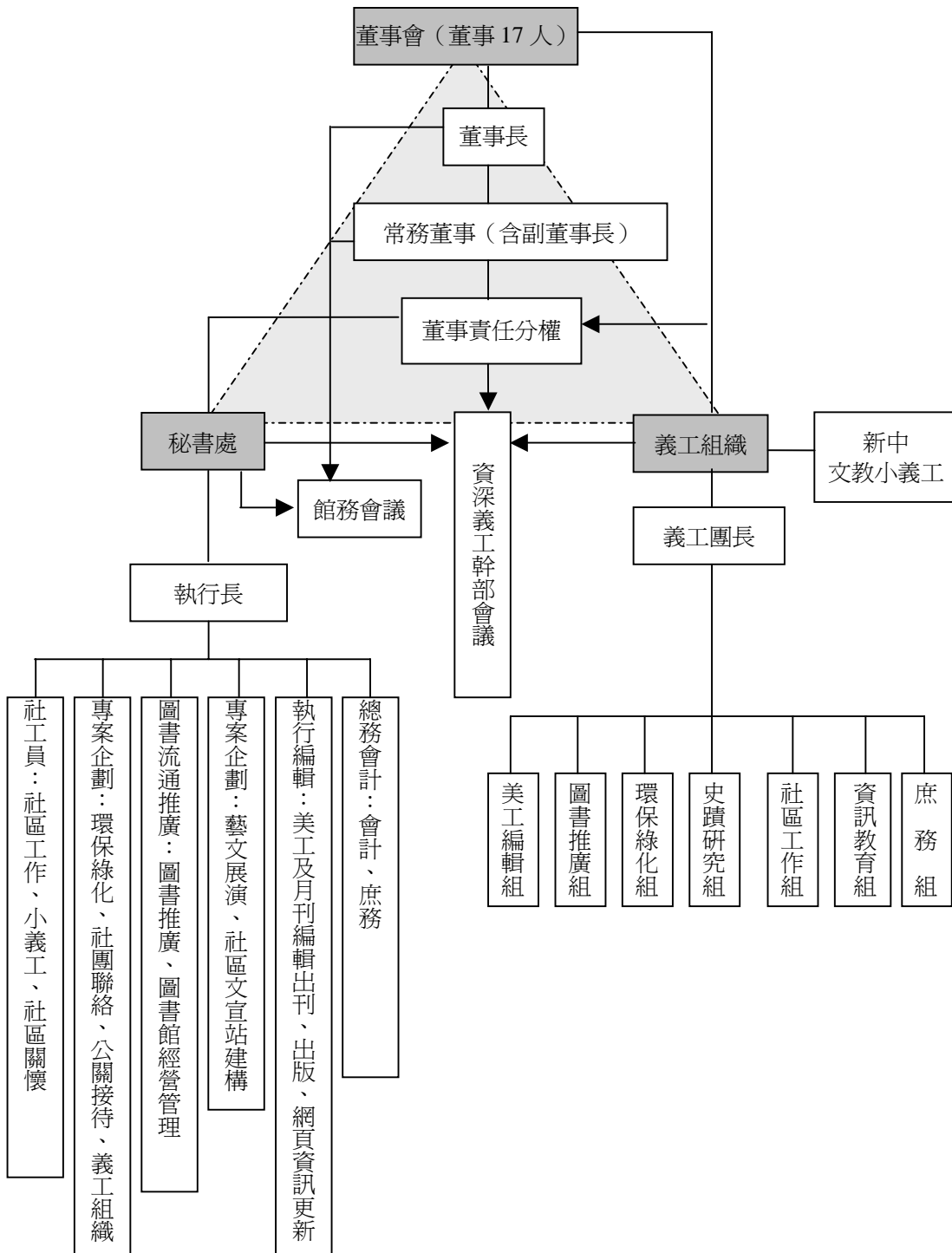
由於新港文教基金會在推動服務方案的成果與其組織架構的安排與功能的發揮，二者之間有極為密切的相關性，因此首需針對該基金會的組織架構作一敘述，接著才論述該基金會的治理運作。

新港文教基金會的組織架構如圖一所示，設有一 17 人的董事會，董事會下轄有秘書處，依據方案業務性質的差異，秘書處又細分為 6 個工作小組。再來是義工

組織，此係該基金會的特色之一，依照工作取向的不同，義工組織再細分為 7 個小組，由圖一也顯示義工組織的分組與秘書處的分組是相對應的。董事會、秘書處，以及義工組織三方各司其職，董事會以決策為主，秘書處則與義工組織密切配合，執行基金會的決策與例行任務。

新港文教基金會這樣的組織分工，似乎與一般基金會的組織架構分工並無差異，係由上而下行使權力的設計。但是細究如此的組織架構，會發現這當中存有相當程度的民主參與特質。首先，我們在圖一可見到兩個協調統整機制，一是「館務會議」，另一為「資深義工幹部會議」，這兩個會議的定期召開，顯示出董事會、秘書處與義工組織三方能有共同對話的平台與機會，使得決策至實際執行之間能有充分溝通、協調之契機；另一方面，義工組織的義工幹部與秘書處的專職人員亦可經由此兩會議的召開，提出建言，而非僅是單純的執行與協力者。再者，這樣的溝通協調機制更凸顯了新港義工組織的獨特地位。義工在新港文教基金會不只是單純付出勞力的執行者，更重要的，透過實際執行各項方案的經驗累積，可將所發現的問題與決策單位相溝通，使組織的運作不致悖離社區民意，進而能維持決策的品質與基層義工的參與。

尤且，每兩週聚會一次的義工幹部會議，會議中由秘書處的專職人員向義工報告企劃案及工作執行情形，除了表示對義工負責之外，也尋求義工群的支持，畢竟大部份計劃仍必須由義工群來執行，而每次的義工會議，就等於是基金會本身和社區支持者之間的溝通機會，這也是新港文教基金會義工組織運作的一項特色。不過，此絕非指涉義工幹部會議凌駕於董事會之上。更精確來說，在新港文教基金會裡，董事會、秘書處與義工組織是相互合作的「鐵三角關係」：亦即董事會可透過義工參與，以確保決策的品質與支持；其他重大決策，與義工較不相關之事，仍直接由董事會先作成決策，再尋求義工幹部的認同支持；而秘書處則是從其專業性的考量提供諮詢意見。這樣的三者共同合作運作，不但使溝通無障礙，也使組織的各項活動能符合原先的目標與預期成效（官有垣、謝祿宜、李宜興，2001）。



圖一 新港文教基金會組織架構圖

資料來源：新港文教基金會秘書處提供，2004年6月。

（二）組織的治理運作

如同一些家長團體、社區文史工作協會等 NPO 那樣，在新港文教基金會成立初期，董事、秘書、行政人員及少數創會義工對於基金會的大小事務皆可表示意見，並無明顯的上下主從關係，但最後的決策大多仍以當時董事長陳錦煌醫師的意見為主。因此是以創會董事長—陳錦煌醫師的領導為依歸。但是，陳醫師自身認為，這樣的個人領導方式並無法使社區營造與公民社會的成果向下紮根。是故，其慢慢引入適當的社區人才加入基金會中，並使之能於基金會的工作中，瞭解基金會的運作與使命，逐漸厚實基金會的基礎。陳醫師指出：

若認同基金會的 mission，則大家一起來作事情，每個在基金會中做事的都十分受到尊重，以團隊來運作，同樣的身分就做同樣的事情，身分是平等的。以我為例，我雖是醫生也是董事長，但同樣地我也是義工，我就會和其他義工作一樣的事，如在淨港中，我也同其他義工掃地。每個人都是一樣重要且需要尊重——是基金會擴展的一個大原因。這樣的團體有他的生命力、感染力，特別是在鄉下，當發現無論是醫生、老師、董事都同樣在做事時，是可以帶動這個願景，且是能獲得被認同的地方。（陳錦煌訪談，2001/08/20）。

這種強調權力分享的參與式董事會運作，也反映在陳醫師於一九九〇年代中期從美國研習一年回台後，重新投入基金會工作的領導模式之改變：

這年來基金會第一個改變是本人〔陳錦煌〕晚上九點半主持的義工幹部會議改成晚上七點半開始，大家輪流當主席，負責議題擬定，協調與追蹤，本人參加每週三中午的秘書處工作會議，二週一次的義工幹部會議只是列席。這個改變經過將近一年的嘗試，證實可發覺更多義工的意見，凝聚更多義工的向心力，於是認養公園，愛物惜福計劃，系列親職教育演講，親子假日環保文化廣場可以逐步從理想到實現（引自葉玲伶，2005：2）。

除了主事者願意延攬各界人士加入，使領導治理方式不致走向個人專斷外，新港文教基金會另一重要的治理方式為董事在地化的政策。雖然基金會成立之初，董事會的成員主要是以文教界知名的專家所組成，希望藉此與文教圈建立互動關係，

為基金會的長期發展奠定有利的基礎。但隨著基金會的運作漸入軌道之後，目前的董事會組成結構已與當初有顯著的差異。與一般基金會常見的的專業掛帥或酬庸性質所組成的董事會不同，新港的董事會是以新港社區在地人士，且是資深義工為主要構成核心。17 位董事中，住在新港鄉的在地董事占了 14 位（82%），而住在鄰近嘉義市的董事有 2 位（12%），只有一位董事——雲門舞集創辦人林懷民，住在距離新港鄉約 260 公里的台北市，不過，林懷民本身是新港人。如果將住在嘉義市的二位董事也解釋為在地人的話，則有近九成五的董事屬於在地董事，顯示該基金會決策層人士的甄聘與新港社區地緣關係非常密切。除了董事聘任的在地化之外，新港文教基金會本屆董事會的組成特質尚有：男性占絕對的多數、教育程度趨向中高學歷為主、職業背景多元化，以及年齡偏高。（參見表二）

表二 新港文教基金會董事會組成特質一覽表

董事人數	性別	教育程度	職業	年齡分佈	居住地
17	男15人女2人	國中1人 高中職5人 專科5人 大學4人 研究所2人	國中、國小老師6人 鄉農會領導幹部3人 自營中小企業主3人 村長1人 寺廟領導者1人 自耕農1人 大學教授1人 藝術創作者1人	50~59歲10人 60~66歲6人 50歲以下1人	新港鄉14人 嘉義市2人 台北市1人

資料來源：新港文教基金會秘書處提供，2004 年 8 月。

新港文教基金會的治理顯著特質是董事在地化與職業分佈多元化，這樣的制度設計除使決策核心較能確實反應社區的需求外；另一方面，因多數董事即為長久參與基金會事務的在地資深義工，其能進入董事會，更使義工與董事會之間有了綿密的情感聯繫與民主基礎。G3 是基金會的資深義工，也是董事，有如下的表達，反映了義工與董事在組織決策與執行過程中緊密的結合：

其實我們董事會這些董事都是當然的義工，所以也參與義工，有參與義工才能當董事，所以在我們幹部會議裡面，所有在地的董事，都要參

加。所以我們這種運作的方式，董事本身都感覺有一種參與感，讓所有的義工幹部也會覺得董事好像是跟他們平起平坐的，那種大家變的很親合，而且不會讓他們感覺好像高高在上，我們自己都感覺到這樣運作很親切。（G3 訪談，2004/04/02）

隨著陳醫師於二〇〇〇年辭去董事長職，新港文教基金會董事會這種董事在地化政策更進一步發揮，由董事長的個人領導取向，走向在地董事的集體領導制度。接任的董事長 G1 是新港鄉農會的理事長，他強調在這種集體領導制度中，董事必須參與義工分組的討論會議，所有的董事被分到各組（指義工組織），每一組裡面都有負責代表的董事，亦即每一組都有一至數名董事與義工及專職人員開會。因此董事們皆有在參與，絕非只是掛名而已（G1 訪談，2004/04/02）（參見表三）。另一位董事 G2 也表示，董事會成員絕大部分都是在地人，土生土長，對新港鄉周遭的環境是非常瞭解的。可以說，董事們的背景就是每一個人的專長、興趣都不一樣，家庭背景亦有差異。因此使用志願的認養方式，以董事個別的專長去推動方案。（G2 訪談，2004/04/02）

整個運作過程中，秘書處則是從其專業性的考量提供諮詢意見，在與董事會及義工達成共識後即可著手進行規畫事宜，終至活動成果的展現。顯示秘書處目前是與董事會、義工組織形成分工合作的夥伴關係，且在業務推動上扮演「聯繫、溝通、協調，培力（empowerment）組織內（董事、專職及義工）專業能力、提供新知的角色，而不單只是組織聘用的工作職員。」（葉玲伶，2005：7）

歸納而言，如此的在地董事與秘書處及義工組織的任務分組方式，使前述的鐵三角運作方式有更密切的結合與發揮，董事雖身為決策階層，但本身亦是有長年方案執行經驗之義工，透過實際的任務分工，參與熟悉的義工分組，更使決策層與基層參與的執行者之間，能充分溝通、協調與解決問題。這可說是新港文教基金會組織治理的一大特色。

表三 新港文教基金會組織分工表（2004年）

工作計劃名稱	董事會	義工組織	秘書處
專案：心點子創意 93 年計畫	邱董事長 張常務董事 高常務董事	史蹟組 環保綠化組	葉執行長 專職人員 A
專案：雲嘉南青年志工中心	--	--	專職人員 B
專案：新港社區健康營造計畫	鄭常務董事 周常務董事 陳董事	--	專職人員 C
專案：社區產業自主輔導計畫	邱董事長 林副董事長 陳董事	--	葉執行長 專職人員 D 專職人員 B
圖書館流通與推廣	吳董事 周常務董事 戴常務董事	圖書推廣組	專職人員 B 專職人員 E
地方文化館 社區藝文展演計畫	林副董事長 鄭常務董事 陳董事	藝文小組 庶務組	專職人員 D 葉執行長
社區環保自然生態計畫	張常務董事 高常務董事 邱董事	環保綠化組	專職人員 C
社區文化資產保存計畫	林副董事長 周常務董事	史蹟研究組	專職人員 D
社區關懷計畫 學習型家庭計畫	鄭常務董事 高常務董事 邱董事	社區工作組	專職人員 F
社區期刊研究出版、電腦網路 資訊更新計畫	戴常務董事 高常務董事 陳董事	美工編輯組 資訊教育組	專職人員 G
社區義工組織經營	邱董事長 林副董事長 邱董事	義工團長 義工副團長	專職人員 C 秘書處
國內社區交流接待	邱董事長 張常務董事 各相關董事	各相關組	專職人員 G
國際交流計畫	邱董事長 張常務董事		葉執行長

資料來源：新港文教基金會秘書處提供，2004年8月。

（三）社區營造功能發揮

新港的治理方式除是民主合作地讓參與者能各暢所言外，其亦注重與社區內各社團的互動與連結。尤其，投身基金會的義工與董事，往往亦是社區各社團的參與者與領導者。這使之形構一多重身份與參與的網絡關係，讓基金會與社區社團保持密切的互動與關係維持，並使社區多元需求與聲音能夠展現。同時，基金會亦相當重視這樣的網絡互動關係，除與之共同合作辦理社區各項活動外，亦願意與社區社團分享資源，如社區健康總體營造與終生學習計等畫，便與社區社團合作，共同分享方案經費與資源。再者，基金會亦願意以自身力量協助社區社團成立，如鄉內之扶緣服務協會、歌唱聯誼會等，均是基金會協助成立。

如此的社區經營與參與方式，讓新港能使社區資源能做有效分配與運作，形成一分享、合作的資源網絡；同時更重要的，這也讓社區多元需求能從中表達，凝聚社區共同的向心力。多年來，新港環保、藝文、教育、社會福利...等，以致今日社區產業，如此多面向的發展便是最好的例證。

二、仰山文教基金會

仰山文教基金會（以下簡稱「仰山」）創立於一九九〇年，時任縣長的游錫堃先生捐出競選結餘經費新台幣 400 萬元，創立了此基金會。取名「仰山」，係因清朝設宜蘭縣時，地方有識之士認為教育為百年大計，因而創辦「仰山書院」，一以景仰宋朝大儒楊龜山，二以蘭陽平原外海之龜山島為蘭陽的表徵。創立此基金會之目的，可賡續仰山書院的古道遺風，從鄉土紮根，為宜蘭縣民服務。仰山創立至今已有十四年，社區營造工作的推動一直為其核心要務，迄今於宜蘭縣內共辦理了百餘項文教活動，累積豐碩之社區營造經驗。此外，仰山不僅拓展自身的發展，也積極鼓勵宜蘭其他社區加入社區營造工作，例如宜蘭二結的千人移廟活動與蘇澳白米社區的經驗，更為社區營造之範例（朱苾齡，1997；柯廣宇，1998）。再者，透過噶瑪蘭獎的設置，發掘、表彰對宜蘭有特殊貢獻之社區人士與團體；而所贊助關於宜蘭研究之博碩士論文業已近百篇（仰山文教基金會網站，2004/07/30）。

近年來，仰山除既有社區營造路線與活動外，更積極推動宜蘭曆、社區日曆、獎勵宜蘭研究與解說學會等工作，並承接文建會第四社造中心，期待於將來能彙整社區營造所需之資源，以使社區營造工作的推動更形順利。其中宜蘭曆的推廣，十分受到政府之重視，因而促成內政部營建署城鄉新風貌改造計畫的形成。而從宜蘭曆的推廣過程，更顯示出仰山與宜蘭縣政府形成夥伴關係的特色。

仰山在一九九八年與二〇〇二年的經費收入分別是新台幣 1,496 萬元及 1,513 萬元，而經費來源主要是各公部門機構的委託補助的專案計畫收入（約 87%）、民間小額捐獻收入（約 5-10%），其他如利息收入、出版品收入等的比例皆甚微。整體而言，仰山的財務收入來源十分倚重專案計畫收入，較不注重小額捐款的開發。專職人員有 9 人，人事頗為精簡。

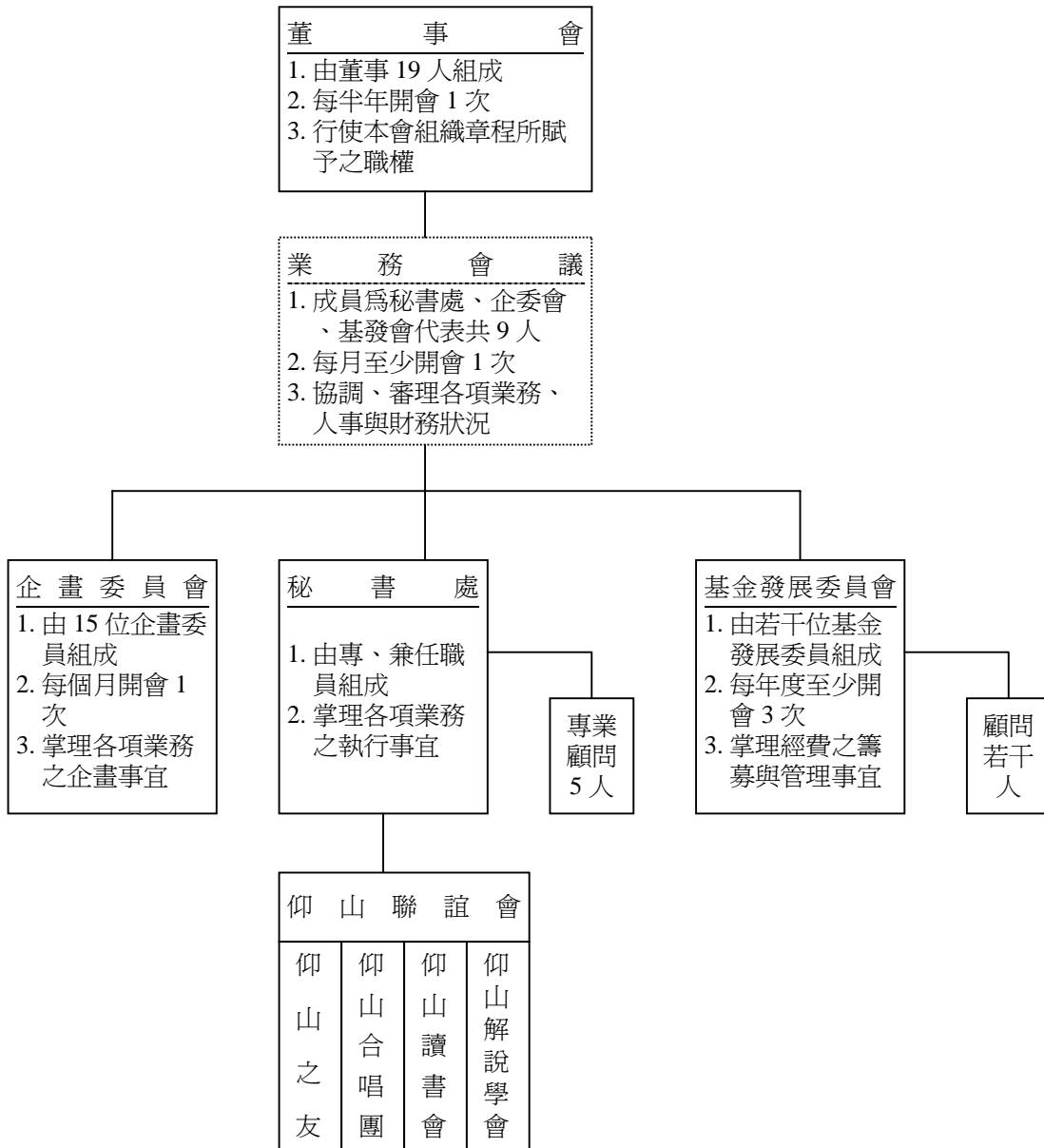
（一）組織架構安排

由圖 2 顯示，仰山的組織架構中，董事會居於組織金字塔的頂端決策層，由 19 人組成，每半年召開董事會議一次，行使基金會組織章程所賦予的職權。在董事會之下，設置有三個平行的常設單位，分別是企畫委員會、秘書處，以及基金發展委員會，分掌方案業務規劃、執行與管理，以及經費籌募與管理事項。而為協調審理仰山的各項業務、人事與財務事宜，由這三個單位各派三名代表組成「業務會議」，每個月至少開會一次，充分反映此項設計乃集體領導方式。

細說之，企劃委員會（簡稱企委會）是個獨特的設計，它負有提案和審議的功能，且依其所負責的業務內容，隨時與第一線的工作人員保持聯繫與合作，因此它在仰山的組織發展方向、方案規劃上扮演了很重要的角色。若說仰山的董事會是決策的大腦，則企委會不但是大腦的一部份，且是業務規劃與推動設計時不可獲缺的中樞；而秘書處則是負起實際執行各項業務服務的責任，同時也是與在地各社團互動的主要窗口；至於基金發展委員會，雖然肩負有開拓財源的重要職責，但從成立至今，其成效有限，反而董事會的募款角色較為突出，尤其前後兩位董事長與部分企業背景的董事，樂於長年性地為仰山的經營而慷慨捐款，這是仰山董事會顯著的功能之一。

接著，從組織結構圖中，吾人不難發現仰山並無如新港文教基金會組織圖裡正式設置的「義工組織」，只有在秘書處下轄的「仰山聯誼會」—由仰山解說學會、讀書會、合唱團、仰山之友所組成，此係仰山協助成立的外圍社團集合而成的單位。雖然仰山聯誼會的成員多數時間是自行運作的，但只要基金會有需要人力的支援，聯誼會就扮演了重要的業務推動的協力功能。因此仰山雖然沒有常設的義工組織，但不代表仰山在人力資源的管理運用概念上和其他非營利組織有重大的不同，只能說是仰山比較傾向彈性運用義工的協力力量而已。

社區型基金會的治理研究：以嘉義新港及宜蘭仰山兩家文教基金會為案例



圖二 仰山組織架構圖

資料來源：整理自仰山歷屆董事會議手冊。

（二）組織的治理運作

仰山的治理運作，精髓在於董事會、企畫委員會、秘書處，以及基金發展委員會等四個單位在業務功能上有密切的分工合作，進而形成一種「集體領導制度」。以董事會的角色來說，董事的組成主要是來自企業界以及文教界人士，而醫界、地方政界人士及其他行業的代表占極少數。董事會一年只開會二次，扮演組織發展的制度建立（如各類組織內部規章的訂定與修訂）、業務開拓方向之確立，以及協助募款的角色。尤其前後兩任的董事長都是宜蘭地方顯赫的人士，具有社會企業家的領導能力與精神。第一任是在地方上執業眼科的陳五福醫師，第二任是台灣的大企業「金車」創辦人李添財先生。在董事吳靜吉的眼裡，兩位董事長具備了「人才」與「錢財」，他們不但有心、有概念想為仰山作公益事業，也有視野與能力，本身能夠在某種程度承擔組織的經濟包袱。譬如，吳靜吉指出：「兩位董事長令我蠻感動的就是，他們在董事會上常常講，明年的預算缺多少錢，然後董事長會說我捐多少錢，其他人就會跟著捐。秘書處說錢不夠的話那怎麼辦，董事會馬上認捐，我覺得這是很少有的一個現象，大家都非常有心。」兼之，董事會成員的彼此向心力很強。故仰山的董事會在吳靜吉的眼中，兩任董事長加上創辦人游錫堃先生均是扮演「領導者」（leaders）而非「管理者」（managers）的角色。（吳靜吉訪談，2004/04/09）

仰山早期的參與者多數為宜蘭地區相互熟識的文教界菁英，以菁英集體領導方式在運作，這樣的模式與企委會的成員參與，雖隨時空更換而有所變動，但基本上多數創會的企委會委員至今仍積極地投入基金會的事務。加上仰山從成立以來於制度的建置與維護不餘於力，因此集體菁英式的領導模式被成功地延續。企委會在仰山的治理過程中可說是一個動腦的單位，不但積極涉入許多業務方案的方向規劃，也掌控業務方案的品質。企委會的委員有 15 人，絕大部分是宜蘭縣當地的文教界人士以及民間社團的領導幹部，同質性頗高，優點是較能維持業務規劃的理想性，但也由於文教界人士較多，不免在決策過程的思考上會有盲點（周家安訪談，2003/10/17）。總之，企委會每月開會一次，就業務規劃與執行方法做出決策，可說是仰山的靈魂部門。

企委會動腦，秘書處則是執行的單位。現任秘書長簡揚同指出，秘書處有專（兼）職人員，這些工作人員就仰山的業務執行力來說，能力是相當強的（簡揚同訪談，2003/12/12）。仰山的前任秘書長、創會參與者之一，也是資深的企委會委員周家安先生指出，秘書處與企委會之間的關係頗有彈性。在仰山的發展過程中，

有時遇到一位較強勢、能力高的秘書長時，通常企委會的功能就會相對減弱，即秘書處常會主動提案、提意見，而由企委會協助成形；反之，若秘書處的秘書長較不適任、秘書處的能力較弱時，企委會則會主動干預，甚至在秘書長離職後，企委會的主委必須代理秘書長，此時企委會就整個涉入基金會的業務運作了。周家安生動的描述這兩個單在此情況下的互動：

如果一個秘書長弱勢，可能就會被企委會牽著鼻子走！甚至說仰山要去跟人家協辦什麼，如何掛名協辦，或仰山要出名主辦什麼活動，都是要經過企委會通過。你不能說我是秘書長，我高興要去掛名、連署什麼，就隨便你耶。基本上仰山是很愛惜自己的名氣，不能亂參加連署，所以企委會的設計要點就強調，你要承辦、主辦、協辦什麼都要經過企委會同意，要評估啦！（周家安訪談，2003/10/17）

仰山因為重視菁英的集體領導，在此模式運作下，對於服務成果呈現方式和標準也十分傾向以專業水準做為自我評量的準則，例如宜蘭曆的設計競賽、田野調查的進行方式、田調資料庫的建構和社區影像日曆的編輯、出版等，雖然因此讓仰山在社會體系互動中以清新、嚴整的專業形象出現，但也使得基金會少了那麼一點可近性，而這樣的現象或許也部分解釋了關於仰山的成果受到媒體和政府的高度肯定（朱苾齡，1997；柯廣宇，1998）；但對於許多的居民來說，仰山尚未能真正形成「我們」的一部分的原因。而這樣的半封閉運作的特質，進一步鞏固了仰山的集體菁英領導模式，形塑了仰山對社區責任的自我期許，進而以領導、協助社區發展的角色出現。

在仰山的治理運作中，除了直接負責方案業務執行的秘書處支薪工作人員外，其他如企委、董事都是以決策型志工的身份參與，因此這類型的志工對於組織發展有很大的影響。但是如上所述，仰山與新港文教基金會或是其他非營利組織最大的不同是它並無常設性服務／行政功能的義工組織，因此一般社區居民若想要以個別行政義工的身分參與基金會的工作，並不是件容易的事。雖然「仰山聯誼會」某個程度上來說，提供了社區居民參與仰山志願服務工作的平台，但聯誼會團體成員的活動屬性，一般是較傾向於藝文性質的，因此對於其他有心投入不同面向的志願服務的社區居民來說，要能參與仰山的義工服務，其門檻仍是存在的。

（三）社區營造功能發揮

整體而言，仰山文教基金會是以本身的社區菁英領導核心為主軸，策劃各種社區營造方案，並結合企業與政府力量，以領導者、催生者與示範者的角色，廣泛地提倡、引介各種社區營造活動活動於宜蘭各社區，以促使宜蘭各社區能起而效尤，共同為自己的家園付出一份心力，這樣的方式較屬一種倡導類型的社區非營利組織。尤其仰山企委會的組成人員，均是蘭陽文教界菁英人士，有其特殊之文人關懷與堅持，可能因此使仰山的發展較不易與社區親近；不過，近年來，仰山也開始承接文建會第四區社造中心，以及縣營造中心，是否在此過程中，能與社區與密切互動，進而影響其治理與組織運作方式，值得我們期待與觀察。

伍、新港與仰山的治理比較分析

新港與仰山文教基金會的地理位置一在台灣南部，另一在台灣東北部，二者都是在台灣八〇年代民主化時期，地方社區民眾自發性成立的社區型基金會，成立至今已有十數年的歷史。在社區發展工作與社區公民意識的培養上，兩家基金會已有顯著的成果展現，而之所以有這些社區營造的實績，實與其各自的組織制度安排及其運作有關，尤其是與其治理的過程有密切關係，這也是本文論述的基調。

以上兩節已分別根據文獻與實證訪談資料，對新港與仰山兩家基金會的治理情形做出分析，本節則對其治理過程與特質之異同予以比較。

一、民主參與的治理模式 vs. 菁英集中的治理模式

首先，值得強調的是，這兩家台灣社區型基金會的治理充分展現了民主參與的決策治理機制。本文前已指出，美國的社區基金會（community foundations）除有企業與政府部門的加入外，也廣納社區民眾加入決策層級，此實深具民主特質。在社區基金會運作下，社區居民成了社區的支持者與具體社區工作的實踐者，除因此學習民主制度運行的寶貴經驗與價值外，也對公民社會的建構奠定深厚的基石。

在新港個案裡，作者敘明該基金會從創立初期以董事長為主的董事會運作模式，逐步轉變為集體領導的董事會，而董事會與義工組織成員之來源深度在地化與多元化，以及義工幹部在方案業務的決策與推動上扮演了關鍵性的角色。尤其，新港以「鐵三角」的架構安排，讓董事會、秘書處與義工組織有良好的互動與合作機

制，透過館內會議、義工會議與資深義工幹部會議，以及董事分權負責，三方能即時交換訊息，決策與執行者能廣泛收集資訊，使歧見能獲得溝通，增進彼此的信任與共識，自然使整體組織發展與業務能有效完成。此現象說明了該基金會歷經了十數年的社區民眾參與、組織公共化的學習過程，體現了參與式的民主治理模式。

對宜蘭仰山文教基金會的治理模式而言，參與式的民主治理模式只能部分形容之。該基金會的主要決策與業務推動單位—董事會、企畫委員會成員，雖然都是義工，且有定期的更替改選，惟菁英屬性較新港文教基金會濃厚。這種情形可見之於董事會成員中主要是來自宜蘭縣當地社區或是不居住在宜蘭但是宜蘭人的企業界與文教界人士；而企委會的成員雖然幾乎都是在地的宜蘭居民，在地性濃厚，但卻是以文教界人士居於絕對的多數，明顯是由文教菁英主導基金會的方案與業務發展。固然，仰山扶植的外圍團體——仰山聯誼會，可算是義工組織，但其被定位在協助仰山執行方案業務時的行政與服務性質的義工，而非決策義工。同時，秘書處也是較被動地處於執行者的角色，若無較具能力之秘書長能與企委會溝通，秘書處往往無法表達其對組織與業務之意見。與新港相較，仰山雖有董事會、菁英義工—企委會、秘書處，但呈現的卻是一種「傾斜」的鐵三角關係，以企委會的菁英為主體。因此，仰山的治理特色是偏向菁英的集體領導，反之，多元代表性的社區居民參與決策過程的現象較為少見。

二、董事會職能發揮的差異

新港文教基金會成立自今已滿 17 年，在組織發展的生命週期裡已不算是在初始階段，然而其董事會目前的角色功能發揮卻還是明顯處在「集體的階段」（collective phase）；董事成員依舊熱心參與基金會的各種活動，一年開會次數頻頻，不但對於基金會的功能定位與方案業務的策劃上發揮實質的決策影響力，也積極協助秘書處，合力推動各項方案業務。反觀仰山文教基金會的董事會，一年只開會二次，扮演組織發展的制度建立（如各類組織內部規章的訂定與修訂）、確立業務開拓之方向，以及協助募款的角色。換句話說，仰山的董事會所要擔負的角色職能是在確立會務發展的大方向、組織運作程序的規範建立，以及資源的募集；惟其並不參與方案業務的策劃與執行，而是由企委會挑起這方面職能的大樑，換個角度觀之，企委會亦可被視為仰山的「次級董事會」（sub-board）。因此，歸納來說，仰山董事會所發揮的功能較屬於外部性的網絡連結，而新港董事會則十分偏向內部的決策制定與行政運作功能。

三、治理權掌控的公共化、集體化

作者過去幾年對台灣地區的財團法人基金會之治理的研究，發現基金會決策絕大比例掌控在董事長的手中，董事長由基金會的創辦人或其家屬擔任的比例超過六成，顯示「組織的擁有情緒」（the sentiment of mine）濃烈，「治理權掌控的私人化或家族化」相當顯著。但觀之新港與仰山兩基金會的治理運作，卻非如是。新港的創辦人陳錦煌醫師在組織成立的頭幾年，確實曾採董事長主導的治理模式，但隨後即有計畫、有步驟地納入更多的在地義工為決策者，使得集體領導的模式於焉確立。到了第二任的邱董事長時，更是深化董事、義工、秘書專職工作者三方協力的決策鐵三角之互動模式。仰山的治理情形亦復如此，創辦人游錫堃先生雖長時間掛名董事，但不干涉會務，而前後兩位董事長都是地方上德望兼具的仕紳，具有社會企業家的領導能力與精神。歸納而言，新港與仰山的這幾位領導者透過穩健的領導風格，及各種組織功能的制度化安排，使得理想能夠逐一落實，尤且具備與人分享的觀念與心胸，不但彰顯在組織的領導模式上，亦使更多社區居民與團體願意加入組織或成為組織的夥伴，一起打拼。由此可引伸出一個重要的意涵，即民間非營利組織運作的良窳與後續發展的健全與否，組織的創辦人及接續之領導者「去私存公」的理念、思維、對社會環境改變的觀察力，以及更重要的是「起而行」的實踐決心等，都具有關鍵的影響。

四、社區營造與公民社會

新港與仰山對社區營造與公民社會的影響方式是不同的兩類型。新港是以共享合作的網絡關係，結合社區各社團，多面向的促成社區發展，如此，自然能使公民社會多元、民主參與的精神得以發揮，形成 Putnam（2000）所謂橋接式的社會資本（bridging social capital），讓不同社團能彼此連結、分享，共同為社區利益打拼；並也因參與者具有多重社團代表身份，能兼顧彼此多元需求，而共謀整體社區發展，也實踐公民社會的參與及民主精神。

仰山則是以社區菁英分子為主導，以倡導方式帶動社區的發展與營造工作。其雖然是社區少數菁英人士的關懷與旨趣，但近年來，仰山的發展路線已逐漸貼近社區，是否能在兩者進一步的接觸與互動後，促成社區多元、廣泛的參與與合作，則有待進一步觀察。

陸、結論

本文探討近年來在台灣從事社區營造工作具有顯著成果的兩家社區型基金會——新港與仰山文教基金會——治理模式的內涵、治理特性的異同、及其在公民社會建構過程中顯示的意涵。兩家基金會的治理過程最顯著的特色即在集體領導的制度安排，董事會、方案業務規劃與協助推動的單位（如仰山的企委會，以及新港的義工組織），以及行政功能的秘書處三者之間分工合作的互動關係。在新港的情形，稱之為「鐵三角關係」；在仰山，其實也是一種三角互動關係，只不過企委會在決策功能上發揮的程度要比董事會顯著與頻繁，亦可稱作傾斜的「鐵三角關係」。這種集體領導的決策體系的研究發現，意謂著吾人日後在研究非營利組織的治理時，宜重視「決策圈」（Decision-making Circle）的概念，亦即組織的決策過程中，主要參與的行動者（major actors）有誰、權力如何配置，彼此如何互動等的分析，而非只關注董事會或理事會的結構與功能及其運作的過程，如此才能深入瞭解非營利組織治理內涵的真實面貌。且從本個案的討論，亦彰顯了一個事實，即在實際運作過程中，非營利組織的治理過程能否運作順暢，行政人員的專業性與有效配合不可或缺。

參考書目

一、中文部分

內政部網站（2005）。2005年11月21日，取自 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/home.asp>。

文建會（1999）。**台灣社區總體營造的軌跡**。台北：文建會。

朱苾齡編（1997）。**千人移廟百年情：二結王公廟平移活動紀念**。宜蘭：仰山文教基金會。

仰山文教基金會網站（2004）。2004年7月30日，取自 <http://www.youngsun.org.tw/>。

何偉敏（2001）。**發掘在地的寶藏——介紹以美國為主的社區基金會之運作與發展現況**。紐約市立大學慈善研究中心獎助計畫學習報告。台北：喜瑪拉雅基金

會。

官有垣（1998）。非營利組織的董事會角色與功能之研究：以全國性社會福利相關的基金會為例。國立中正大學學報—社會科學分冊，第9卷第1期，頁1-49。

官有垣（2000）。「非營利組織的董事會角色與功能之剖析：以台灣地區地方性社會福利基金會為例」。收錄於官有垣（編著），非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析（291-338頁）。臺北：亞太圖書出版社。

官有垣（2002）。基金會治理功能之研究：以台灣地方企業捐資型社會福利與慈善基金會為例。公共行政學報，第7期，頁63-97。

官有垣、謝祿宜、李宜興（2001）。非營利組織推展休閒活動的成功案例分析：以新港文教基金會為例。行政院青輔會委託研究計劃成果報告，未出版。

官有垣、李宜興（2002）。地方民間組織與政府在社區營造的夥伴關係：以嘉義新港文教基金會推動淨港計劃為例。研考雙月刊，第229期，頁87-98。

官有垣、謝祿宜、李宜興（2004）。台灣公民社會的實踐：社區型基金會在社區營造的角色與功能之探索。國科會專題研究成果報告（NSC 92-2412-H-194-003-SSS），未出版。

柯廣宇（1998）。移廟建新埕：以廟宇帶動社區活力的大二結。台北：文建會。

陳錦煌（1996）。台灣推動社區總體營造的困難與可能。文訊月刊，第143期，頁46-47。

陳錦煌等（2000）。對話新港：記錄台灣·新港移風易俗的腳步，1989-2000。嘉義：新港文教基金會。

葉玲玲（2005）。「NPO之經營管理—以新港文教基金會為例」，發表於NPO組織經營暨專案操作管理經驗交流研討會，中華民國社區營造學會主辦，台北。

廖嘉展（1995）。老鎮新生—新港的故事。台北：遠流。

蕭新煌、江顯新、江明修、馮燕、官有垣、邱瑜瑾、劉維公、陸宛蘋、高永興（2002）。二〇〇一年台灣的基金會調查研究計畫成果報告。台北：政治大學、喜馬拉雅研究發展基金會。

仰山、新港文教基金會訪談對象一覽表			
日期	地點	訪談對象	職稱
2003年10月17日	仰山文教基金會	周家安	仰山企委會委員
2003年12月12日	仰山文教基金會	簡揚同	仰山秘書長
2004年4月9日	學術交流基金會	吳靜吉	仰山董事
2001年8月20日	行政院政務委員室	陳錦煌	新港創辦人
2004年4月3日	新港文教基金會	G1	新港董事長
2004年4月4日	新港文教基金會	G2	新港董事
2004年4月5日	新港文教基金會	G3	新港董事

二、英文部分

- Barnard, C. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Burgess, B. A. (1993). The board of directors. In T. R. Connors (Ed.), *The Nonprofit Management Handbook: Operating Policies and Procedures* (pp.195-227). New-York: John Wiley & Sons Inc.
- CFC (Community Foundations of Canada) (2000). *Building the worldwide community foundation movement*. Retrieved Dec. 21, 2002, from <http://www.community-fdm.ca>.
- Chandler, R. C. & Plano, J. C. (1988). *The public administration dictionary*. (2nd ed.). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust - The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Hall, P. D. (1989). The community foundation in America, 1914-1987. In Magat, R. (Ed.), *Philanthropic Giving: Studies in Varieties and Goals* (pp.180-199). New York: Oxford University Press.
- Hammack, D. C.(1989). Community foundations: The delicate question of purpose. In Magat, R. (Ed.), *An Agile Servant: Community Leadership by Community Foundations* (pp.330-353). New York: The Foundation Center.
- Herman, R. D., & Tulipana, F. P. (1989). Board-staff relations and perceived effectiveness in nonprofit organizations. In R. D. Herman, and J. Van Til (Ed.), *Nonprofit Boards of Directors: Analyses and Applications* (pp.48-59). New

- Brunswick: Transaction Publishers.
- Hult, K. M., & Walcott, C. (1990). *Governing public organizations: Politics, structures and institutional design*. Pacific Grove, CA.: Brooks/Core Publishing Company.
- Kuan, Y. Y., Chiou, Y. C., & Lu, W. P. (2005). the profile of foundations in Taiwan based on the 2001 survey data. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 4 (1) : 169-192.
- Malombe, J. (2000). *Community Development Foundations: Emerging Partnerships*. U.S.: The World Bank.
- Mathiasen, K. (1990). *Board passages: Three key stages in a nonprofit board's life cycle*. Washington, D.C.: National Center for Nonprofit Boards.
- Murray, V., Bradshaw, P. & Wolpin J. (1992). Power in and Around Nonprofit Boards: A Neglected Dimension of Governance. *Nonprofit Management & Leadership*, 3(2): 165-182.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Simon, H. (1959). *Administrative behavior*. New York: Free Press.
- Taylor, B. E., Chait, R. P., & Holland T. P. (1996). The new work of the nonprofit board. In Herzlinger, R. E., etc. (Ed.), *Harvard Business Review on Nonprofits* (pp.53-75). Harvard Business Review Paperback.
- Umbdenstock, R.J., Hageman, W.M., & Amundson, B. (1990). The Five Critical Areas for Effective Governance of Not-for-Profit Hospitals. *Hospital & Health Services Administration*, 35(4): 481-492.
- Wood, M. (1992). Is Governing Board Behavior Cyclical? *Nonprofit Management and Leadership*, 3(2): 139-163.
- Young, D. R. (1987). Executive leadership in nonprofit organizations. In W. W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (pp.167-179). New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Young, D. R. (1993). *Governing, leading, and managing nonprofit organizations: New insights from research and practice*. San Francisco: Jossey-Bass.

The Governance of Community-based Foundations in Taiwan: the Comparative Study between Hsin-Kong Foundation and Yang-Sun Foundations

Yu-Yuan Kuan, Yi-Hsin Lee, Lu-Yi Hsieh^{*}

Abstract

The purpose of this paper is trying to identify the different governance models between Hsin-Kong Foundation and Yang-Sun Foundation and their implications and influences of building the civil society. Hsin-Kong Foundation, which based on Chia-Yi County, has held a various of activities, such as arts, environmental protection and welfare services after its formal establishment in 1987. It work closely with local groups and institutions and encourages the participation of community volunteers. One of the unique characteristics of its governance model is the policy of localization of its board members. These characteristics made it different from other foundations, which board members may be professional-led. The board members of Hsin-Kong Foundation mainly recruit among local residents, who are also its senior volunteers. Therefore, the board, the secretariat and its volunteers can form the “iron triangle” for its work. By this co-operation model, participants are easy to

^{*} Yu-Yuan Kuan, Professor, Dept. of Social Welfare, National Chung-Cheng University.
Yi-Hsin Lee, Instructor, Dept. of Social Work, Tzu Chi University.
Lu-Yi Hsieh, Assistant Professor, Dept. of Social Work, Chang Jung University.

communicate each other and to make sure of the organizational activities match the foundation's original mission and expectations.

Yang-Sun Foundation is located in Yi-Nan County. It has committed itself in the work of arts and education promotion and community development. It was established in 1990. The founders and the senior participants of Yan-Sun Foundation are the elite groups from the field of arts and education, which had created a unique elite-led governance model. Guided by the elite-led model, the foundation has developed its professional standards of evaluation and assessment for the activities and performance. All the members of the board and trustees of Yang-Sun foundations are volunteers. However, Yang-Sun Foundation did not have a permanent sector for volunteers who simply play the role of service-provider/support staff, so it is hard for local residents to be involved in the work of the foundation as "pure and simple" volunteers.

Keywords: community-based foundations, nonprofit organizations, civil society, governance, the board