

第一章 緒論

第一節 研究動機

1997年，亞洲金融風暴發生後，與公司治理（corporate governance）相關的議題即成了國、內外熱門的話題，美國大型公司（如 Enron、WorldCom）自 2001 年 10 月陸續發生的不實財務報表事件（徐翠梅，2002；葉銀華，2002）；國內自 1997 年起發生的太平洋建設、國產汽車、東隆五金的掏空案，乃至於 2004 年的博達、訊碟、陞技等公司的不實財務報導案件等，都讓投資人蒙受巨大損失，而 2003 年理律律師事務所員工盜賣保管股票案所呈現之管理機制失當的問題，也讓投資者對管理者失去信心，投資大眾選擇以大賣股票的方式退出市場，使得股價大幅下跌，影響經濟成長。

為了挽救頹勢、重拾投資大眾的信心，健全公司治理之機制乃成為增強國際競爭力與經濟實力、對抗金融危機的良方，成了全世界共同關注的議題。很多先進國家及組織就強化公司治理機制之相關議題，進行研究並提出建議。世界銀行提出的公司外部治理架構，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Corporation and Development，簡稱 OECD) 於 1998 年呼籲各國政府、相關的國際組織及私人部門，共同發展一套公司治理之指導原則（Principles of Corporate Governance）（陳昆祺，2003）。該套原則涵蓋保障股東權益、公平對待大小股東、尊重其他利害關係人權益、提昇透明度及強化董事會的責任等五項規定（張振山、蕭巧玲，2003；葉銀華，2002；賴森本，2003）。2004 年 4 月，OECD 更將原本的五大原則，加上了「確保一個有效的公司治理架構的基礎」（Ensuring the basis for an effective corporate governance framework），再次強調應在遵守相關法令的情況下，增進公司資訊的透明度和有效的市場化，成為公司治理的六大原則（OECD,2004）。

台灣證券交易所及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心，於 2002 年 2 月參考 OECD 所提出之公司治理五大原則修正獨立董事、監察人制度，同年 10 月，發布「上市上櫃公司治理實務守則」，期待促成有效之監督，而使公司能更有效率地使用資源，以追求公司、全體股東與其他利害關係人（stakeholder），諸如債權人、員工、供應商、消費者，乃至於社會的利益（葉銀華，2002）。

雖然公司治理的問題，在今日普遍受到重視，然而，由於目前公司的所有權多和經營權分離（separation of ownership and control），多數公司普遍出現代理問題（agency problem）。多數所有人（主理人；投資大眾）為了預防管理者（代理人）因自利（self-interest）而引發弊端，所有人於是投入相當高的代理成本（agency cost），以保障自己的權益（傅迺婷，2002；陳昆祺，2003）。不過，由於資訊不對稱（asymmetric information）的問題始終存在，投資大眾仍舊無法獲得充分和可靠的資訊，仍會因資訊的不透明、不正確而被欺騙；因此，在無法獲得充分的保障及權衡監督成本的情形下，部份的投資大眾會選擇「用腳投票」（voting with feet）的方式，賣出手中的股票，以保障自己的權益（傅迺婷，2002）。

資訊充分揭露（disclosure）與透明度（transparency），乃至於責信（accountability）皆是公司治理重要的內涵，主要是期待在兼顧內部治理和外部治理的架構下，不僅能確保公司管理者替自己追求利潤的同時，還能夠為股東追求最大利益，對其他利害關係人，負有一定的責任。這種對於負責、誠信、尊重及平等的要求，與非營利組織要求責信的精神相吻合；非營利組織雖在組織目標和本質上與營利組織有相當大的不同，對於責信的要求和期待，絕對不少於營利組織。由於非營利組織的運作，大多依賴社會大眾的捐款和志願工作者的參與，且因其具有服務大眾的公益使命，並享有「社會公器」的免稅地位，因此維持公信力是非營利組織非常重要的資產（蕭新煌，1996）；而且對非營利組織的責信，並不侷限於法律或規則的限制與遵守，更重要的是，公共利益與公共信任的維持（Independent Sector, 2000）。這種廣義的責信概念超越了監督控制的技術性責信，轉而強調非營利組織對其關係人（constituencies）承諾的社會性責信（或公

共責信），包括對一般公眾、新聞媒體、捐助者、董事、志工和其他利害關係人的責任與義務。

雖說如此，隨著非營利組織相關問題的陸續浮現，民眾對非營利組織的信任卻有逐漸衰退的傾向（Independent Sector, 2000）；呂育一（1992）的研究即指出，非營利組織在營運上的確面臨若干的問題，使得基金會成為企業避稅的工具、以特定少數人為受益對象或成為政治獻金的管道，政治人物甚至利用基金會來累積政治資源；蕭新煌（1996）亦指出：非營利組織面臨組織內部的改革與自律、自我規範的問題，以及管理品質與專業化不足的困境。

美國的非營利組織，在近十年內，就爆發三則與募款倫理及責信有關的嚴重事件。1992年，美國聯合勸募（United Way of American，簡稱UWA）的總裁和執行長濫用公共資源來滿足自己，且圖利自己和友人的做法，最後其個人雖然下台、並入獄，但對於聯勸的整體形象造成相當嚴重的負面影響；1994年，Children's Wish Foundation International (CWFI) 爆發過去十年來為掩飾高額的募款成本而造假、將原本價值低廉的物品高估，以調整方案的支出經費、假冒其他慈善組織的名義進行電話募款等的違法行為，這些涉及詐欺及不實財務報表的募款手段，受到許多州政府的調查和控告，並施予巨額罰款。2000年，夏威夷的慈善機構 Bishop Estate，董事們支領高額的工作津貼和顧問費用，在財務報表上造假，還涉及不當的投資和政治活動，使整個組織偏離使命，引發美國各界的普遍質疑，國稅局（IRS）甚至一度考慮取消其免稅資格，最後，雖然仍保有免稅資格，但卻付出高額的罰金（高永興，2002）。

美國紅十字會是全美規模最大的人道組織之一，然而 911 事件募款所引發的爭議，使其遭致媒體、國會議員及社會大眾的強烈質疑。在美國國會聽證會中，對紅十字會計劃將大眾為幫助 911 事件受難家庭而捐至救援基金的款項挪作其它用途的做法，提出強烈批判，皆認為這是相當不尊重捐款者的做法；也使大眾更加質疑紅十字的責信度（高永興，2002）。

美國民眾一直希望能夠提升他們監督慈善機構的能力，但是一些相關的資料卻總是不易取得。美國優良企業局智慧捐贈聯盟 (BBB Wise Giving Alliance) 的研究即指出，美國民眾在決定捐贈對象時，遭遇到許多問題，包括他們很難辨別向他們募款的慈善機構是否合法、很難在許多類似性質的慈善機構中辨別好壞、也沒有足夠多的公開資料，讓民眾在捐款時可以做出正確的判斷；該研究亦發現，美國民眾最希望能夠獲得的資料，是與財務狀況相關的資料，他們希望慈善機構能善用捐款，而不是將其用來募更多的款項或組織內部的管理；他們也關心慈善機構的運作經營及專案執行的成效，是否能夠有效的達成他們所宣稱的使命（高永興，2002）。

然而，不只是美國的捐款民眾面臨上述的問題，英國非營利組織之捐款人在捐款時亦出現同時的困境。英國亨利管理學院 (Henley Management College) 的研究亦顯示：許多公益慈善團體在募款的過程中，沒有適時地與潛在捐款者建立長期信賴的溝通機制，錯失與捐款人保持良好互動關係的機會；捐款者不滿意他們與所支持的慈善團體之間的關係，同時他們也抱怨缺乏適當的管道，能讓他們更進一步地參與這些慈善團體所舉辦的公益活動（高永興，2002）。

國外研究的結果亦同樣呈現於國內 921 震災募款的問題上。美國 911 恐怖攻擊事件發生之後的三個星期內，就有約六億美元的捐款湧入超過 100 個慈善基金的帳戶中；而國內 921 地震發生後的八個月內，透過民間 215 個募款團體，也募到 375 億元的善款（馮燕，2000）；不過，後續出現的捐款監督不易、運用不當和可能的人謀不臧問題等，都影響捐款人的熱情，他們不願再輕易解囊，以致國內後續出現的桃芝風災、七二水災，民眾的熱情已不復見（聯合報，2005）。

然而，有管道可以了解到捐款的運用、成效和決策過程的捐款人，實在不多；資訊的不公開，似乎成了國內非營利組織既定的工作模式。馮燕（2000）針對 921 捐款責信的研究則指出，不僅參與募款的組織違法募款（違反統一勸募辦法），而且對募款相關程序、善款處理方式、用途者都不甚了解。她發現有一半

的團體缺乏執行救災和重建的能力，而全盟（全國民間災後重建聯盟）在監看所有的捐款帳戶時，亦無法獲得全部資訊。

上述的諸多問題，使得非營利組織（nonprofit organization；簡稱 NPO）的捐款者所面臨對組織的信任危機、管理不當和績效不彰的問題與營利組織（profit organization；簡稱 PO）的投資人相類似的。非營利組織的責信面向包括公共資訊的揭露、法令的遵守、董事會的監督與信託責任、同儕責信、組織效能、募款倫理與廉潔、對關係人的回應、組織使命的正當性、利益衝突的避免與解決，與營利組織所強調公司治理中內部控制的精神相吻合。非營利組織的管理者，應可視為捐款者的代理人，代理捐款者管理經費和提供服務，因此亦可能因為代理人自利而出現代理問題，若處理不當，捐款人也會出現「用腳投票」的現象。

此外，corporate governance 的概念亦應適用於非營利組織，雖然國內普遍將 corporate 譯為公司，因此易讓人誤以為此一概念只能適用於公司等營利組織中，其實 corporate 一詞來自於拉丁文的 corpus，本意為軀幹，其意涵應為「法人」，而非「公司」，corporate governance 應譯為法人治理、而非公司治理；由於非營利組織是法人（包括財團法人和社團法人），因此 corporate governance 的概念，當然適用於非營利組織（馬秀如，2003）。

其次，治理依內容和對象的不同，又可分為內部治理和外部治理，而針對組織內部治理所發展的控制和監督機制，即內部控制（internal control）制度，（簡稱內控），內控是落實治理的重要基石（葉銀華，2002）。不過，內控雖為治理的基礎工程，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，著重由董事會、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）。

OECD 六大原則的治理概念裡，係在強調揭露、透明的原則下，透過董事會監督功能的發揮，為保障利害關係人權益而建立的治理機制；而在同樣是法人組織的

非營利組織中，監督機制的建構（他律），至今仍未有一致性看法，即使在非營利組織利害關係人（stakeholder）的概念上（誰是非營利組織的利害關係人），也未建立共識（如表一）。研究者認為在非營利組織中，基金的出資者和捐款人，應是促成基金會成立和持續存在的股東之一，案主（社福機構服務的對象一般稱之為案主，clients）則是基金會提供服務的主要消費者（如表二）。在營利組織中，股東是公司的出資者，亦是公司風險的承擔者、公司剩餘權益的持有者（residual interest holder），股東可以透過各個相關的法令來保障自己的剩餘權益不受傷害，消費者亦可以透過市場機制來維護個人的權益；而在非營利組織中，捐款人要如何相信他的善款可以被妥善對待，弱勢的案主要如何能在缺乏市場機制的社福環境裡，保障其個人的權益，就成了非營利組織發展治理工作的重要任務。因此，為了發揮監督和控制的力量，確保捐款人的捐款能在價值極大化的情況，讓案主得到最好的服務效益，非營利組織內控制度的發展，是十分有必要的。

表一、以 OECD 六大原則思考營利和非營利組織之概況

營利組織	非營利組織
1.建構有效的公司治理架構	1.他律
2.保障股東權益	2.保障捐款人、志工（及其他）之權益
3.公平對待大、小股東	3.公平對待捐款人、志工（及其他）
4.保障其他利害關係人的權益	4.保障其他利害關係人的權益
5.揭露與透明	5.揭露與透明
6.強化董事會責任	6.強化董事會責任

表二、營利和非營利組織之利害關係人

營利組織之利害關係人	非營利組織之利害關係人
股東（shareholder）	捐款人*
債權人（creditor）	非重點
員工（employee）	員工
供應商（supplier）	志工（及其他）
消費者（customer）	案主、志工及捐款人
社區（community）	社區

* 因非營利組織不分配盈餘，故缺乏最終之利害分享者。

需要再次說明的是，公司治理、內部控制的概念係源於營利組織，也在營利組織的環境下發展成熟；然而，營利和非營利組織雖然性質不同，但在組織運作的功能上有許多地方是重疊的（孫碧霞、廖秋芬及董國光譯，2001），也需要運用管理觀點和管理方法，設定績效指標和控制方法來達成理想和使命的（司徒達賢，1999）。而且非營利組織的運作只有在獲取利潤（profitability）上與營利組織不同，在績效（如服務效率、服務品質）和保障資產安全（safe guard assess）的目標上，則仍是相同的。而 Alexander & Weiner（1998）的研究也證實，在財務壓力和服務競爭日益增強之際，愈來愈多非營利組織逐漸採取管理與治理，的模式來回應實務工作的現況，而形成慈善模式和公司治理，雙重模式並列的情形。

第二節 研究目的

綜上所述，研究者相信「責信」不該只是一種態度、一種口頭上的宣示，而應是可以具體落實的管理機制；然而過去在非營利組織的相關論述裡，較少探討控制與監督的議題，然而為了發揮責信的精神、善盡代理人職責，以內控概念檢視非營利組織的運作現況，應是值得嘗試的探索。

非營利組織包括社團法人和財團法人。財團法人依其服務對象和使命的不同，可分為 13 類；其中社會福利慈善類之財團法人，是相當重要的一類，其不僅吸引許多志願工作者投入其中，也吸納了社會上眾多捐款人的愛心善款，監督機制之建立有其必要。研究者本人目前為政大 EMBA 非營利組（NPO 組）的學生，在課程中有非常多的機會與來自不同領域之非營利組織之管理者互動，深知國內非營利組織在落實責信和內部控制上的困境，甚至面臨理念和執行上的兩難。為此，本研究想要利用系統性的方法，針對國內非營利組織的內控進行更多探討。

婦女福利，是社會福利的一部份。近幾年，在婦女福利相關法令（家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法，及 2005 年初，剛通過的性騷擾防治法）陸續建構完成及外籍配偶權益備受重視下，各項工作的發展相當迅速。排除敬老福利津貼的費用不計，民國 92 年用於婦女福利業務項目的經費，僅次於老人和身心障礙者，居第三位（吳明儒，2003）；且婦女權益的保障，不僅僅與婦女有關，亦與家庭、兒童及青少年權益的維護有關，重要性甚高。

因此，本研究以婦女福利基金會做為研究對象。而除了上述的理由外，還因其與本人過去的工作經驗有關。本人至大學任教前，曾於婦女福利類之非營利組織服務，深知婦女機構的概況和困境，故期待透過對非營利組織內控制度的省思，為婦女機構盡些心力，也為不幸婦女的權益保障做出努力。研究期待能夠瞭解婦女福利基金會的管理者在內部控制上的態度、實際執行管理和控制上的做法，並期待透過資料的整理，嘗試思考非營利組織發展內部控制的可能性。

綜上所述，本研究的目的是如下：

- 一、了解地方性婦女福利基金會管理者對於內控的看法。
- 二、了解地方性婦女福利基金會在內控（控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通及監督）上的做法。
- 三、歸納地方性婦女福利基金會的運作風險、及其在風險管理上的行動。
- 四、為地方性婦女福利基金會之風險評估進行統整，並嘗試為非營利組織建構內控制度提出建議。