

第四章 研究發現

在研究目的的引導下，本研究歷經資料收集和整理的過程，研究者將在本章中依續呈現各項主題之研究發現。

第一節、受訪基金會和受訪者之概況

由表五受訪組織之基本資料可知，本研究共完成四個婦女福利之地方型（台北市）基金會的資料收集工作。其中有兩個基金會（基金會 B、D）成立於 1987 年、一個基金會成立於 1988 年（基金會 A），另一個基金會成立於 1997 年（基金會 C）；然而基金會 C 雖然成立最晚，但其卻早在基金會成立的三十年前，即以協會的方式來提供服務了。而基金會 A、D 的型式亦類似於基金會 C，亦是先以協會（或雜誌社）的方式來提供服務，之後再成立基金會。另外，基金會 B 則是由同一組人，同時運作二個性質類似的基金會（一為地方型，另一為全國型），視委託單位和業務內容的不同，由不同的基金會進行承接。雖然受訪的四個基金會皆與婦女福利有關，然而其中有三個基金會提供不幸婦女的直接服務（含性侵害、家庭暴力、慰安婦和外籍配偶等的福利服務），只有一個基金會則完全以婦女的權益倡導、兩性平權的間接服務工作為主。

受訪基金會的董事人數在 11-17 人之間，任期最長三年（基金會 B、C）、最短一年（基金會 D）；專職人員的人數在 7-12 人之間（基金會 A 專職人最多，12 位、基金會 D 專職人最少，7 位），其中基金會 A、B 有運用 1-3 位兼職人員、基金會 C 則有數位計時工作者，而基金會 A、B 的兼職人員皆包括會計。此外，由基金會 D 全職員工 7 人中，有 4 人的年資皆低於一年的情形看來，可以反應社福基金會裡人員異動的頻繁。而特別的是這些基金會的專、兼職工作者皆為女性，由女性（工作者）服務女性（案主）成了這些基金會的特色。

以 92 年為例，受訪基金會的總收入約在 600 萬至 1400 萬元之間（其中只

有基金會 A 的年收入高於 1000 萬)，其中有三個基金會來自公部門的補助（或委託）經費超過 50%（基金會 D、B、A 各佔了 50%、60%及 70%），捐款收入則佔受訪基金會年收入的 25%-45%之間（基金會 C 最高，45%、基金會少，25%）；其中基金會 A 最依賴公部門的經費（佔全年收入的 70%）、基金會 C 最不依賴公部門、收入來源較平均，而其捐款收入（44%）則和公部門的委託收入（45%）大約一樣多；而基金會 D 的其他收入（賣出版品、利息等）則最多（20%）。

四個受訪者基金會的受訪者，其職稱雖然不同，但皆為各基金會內部實際參與運作的最高管理者，年齡介於 35-38 歲間，多具有研究所（含在學）程度；除了其中一位（Dd）受訪者就任此職約四個月外，其餘三位受訪者擔任基金會最高管理者之職都超過三年；很特別的是此四位受訪者有一項共通點，他們在接受此一管理職務前，皆曾為該基金會的離職員工，且都在其董事長的邀請下重回基金會擔任（副）執行長／秘書長一職，而若加計其過去的工作年資，最長的年資超過 11 年，因此他們對其所屬基金會的組織環境和業務並不陌生，並與董事長或多位的董事都有共事的經驗（請見表五受訪者基本資料）。

表五、受訪者之基本資料

代號	職稱	性別	年齡	教育程度	此職務年資	基金會總年資	備註
Aa	執行長	女	35	大學	約 3 年	4 年多	曾離職
Bb	副執行長	女	35	研究所	4 年多	11 年多	曾離職
Cc	執行長	女	38	研究所(在學)	約 3 年	6 年多	曾離職
Dd	秘書長	女	36	研究所	約 4 個月	1 年 4 月	曾離職

第二節 非營利組織之內控觀點

「內部控制」的概念源自於營利組織，也在營利組織的情境下發展和建構完成的，將此一概念運用在非營利組織的基金會中是否適用？基金會的管理者如何看待「內部控制」，有無運作「內部控制」，則是此處分析的重點。

與預期相同的是，所有的受訪者皆表示「沒聽過治理或內控這個名詞」、「不了解它的內容」，也沒有使用「內控」來管理自己的基金會；不過，在研究者說明和解釋「內控」的概念後，受訪者 Dd 即表示，「社會大眾對 NGO 的要求不會那麼嚴啦，在台灣 NGO 沒有很成熟，沒有很制度化，一群人聚在一起要做公益的事，還是以討論公益的議題為主，力氣比較花在這個上面，不太有心力去做一些制度化的機制的」，如此看來，不少非營利組織管理者的所有心力，仍集中在公益的活動或服務上，「內控」等管理機制上的建構，目前似乎還不是非營利組織重視的議題，而且他們認為社會大眾是不會以如此高的標準或嚴格的期待，來看待非營利組織在管理工作上的表現。

另外，受訪者 Cc 則表示，內控「這可能必須要有一定的規模才有辦法做起來的，像我們那麼小，我覺得這些部份不是那麼立即、必要的」，而受訪者 Dd 亦認為「我覺得這必須要在一個健全的財務下才能去支持的，因為這需要人力去做這樣的事情，那如果連我自己都沒辦法專心去做個祕書長，還得同時去兼其他組的工作，我實在沒力氣去做組織管理的工作，即使我提出與董監事討論，而他們也給一些意見，可是接下來誰來做，我可沒有力氣把這些都做完」；綜合上述的意見看來，部份受訪者雖然認同內控的概念，但是他們認為發展內控是需要配合組織規模，並具有某些組織條件的，如果沒有充足的人力、經費和資源是無法發展內控的；而且對許多人少、經費有限的基金會而言，內控相對於募款，似乎並非那麼急切需要發展的工作。

在訪談的同時，受訪者 Bb 亦提到其對會計師簽證的觀點，他認為「像我們這樣的基金會有必要請會計師嗎？你知道一張簽證要多少錢？光是蓋個章說可以，一張簽證就要

五萬塊」¹。因為基金會規定，一年業務所得或營運費用超過一千萬才需要會計師簽證，所以我們就想辦法把那個帳壓到九百多萬。而且我們的帳很單純，沒有什麼不適合的使用，如果只是讓會計師開個簽證，就要那麼多的錢，你會覺得很不合理，而且如果我有五萬，拿它去維修基金會的網頁，我覺得還比較值得呢！」。相信從這段陳述裡，即可以非常清楚的呈現出部份非營利組織管理者的觀點，由於基金會的經費有限且得來不易，他們總是期待所有的支出，對基金會而言都是實用的、必要的，且能帶來具體收益的；而會計師的簽證對這些非營利組織而言似乎並不具有實用性（至少他們認為他們並不會從會計師的簽證下得到直接利益），而且因為基金會的帳並不複雜，應該不需要像會計師這麼專業的人員來提供服務的。

關於內控聲明書，受訪者 Aa 亦提到「並不了解這樣的資料對誰會有意義？誰會需要這個資料？除了做研究的人以外，大多數的人並不會對這些資訊感興趣。連我們的捐款人，都不要我們寄資料給他們」²；受訪者 Bb 則認為「如果這是一種他律，那反而很好，至少對認真做事的組織而言，是種客觀績效的呈現，如果是自律，各個單位自己做，那恐怕很難吧」³；看來，要將基金會內部的自我評量自動的公諸於外，似乎並不是件容易的事，而且展示內控聲明書的對象是誰、用意為何，更需要進一步的釐清。

不過，研究者需強調的是，雖然所有的受訪者並不了解「治理」和「內控」的意涵，然而在進一步確認受訪者在管理基金會工作上的理念時、「有效率」、「重視工作品質」和「案主服務」，則是受訪者在管理工作時的目標，而這些目標是與內控的目標之一——「達到營利的效果與效率」相吻合的。

因此，這些受訪者並非全無「內控」的概念，只是營利和非營利組織使用的語言不同罷了；當然得註明的是，財務報導的可靠性及遵守相關法令這兩項，則是在受訪者訪談時，未曾主動提出的概念。

第三節、非營利組織內部控制之做法

雖然由上述的研究結果可知，所有受訪的基金會都表示他們在執行管理工作時並未基於內控的概念，在他們所屬的基金會裡也沒有發展內控的工作；然而事實真是如此嗎？研究者認為或許源於對內控概念的陌生、受限於內控的字眼和營利組織的情境，使得這些受訪者無法進行聯想，或者在心態上產生拒絕。

因此，為了瞭解受訪基金會在組織運作和管理過程中，落實內控的實況，此處研究者將依訪談大綱內 COSO 報告之內容做為分析架構（主要以控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通，及監督五要素做主架構），進行個別化和跨組織之分析。

表六、表七、表八及表九為受訪基金會 A、B、C、D 之個別組織的內控分析表（受訪基金會個別的內控分析請見表六、表七、表八、表九）。而經歸納各個個別基金會的狀況後，綜合所有受訪基金會的內控作為後，綜合發現如下（請見表十）：

1. 控制環境：

（1）價值與操守：所有的受訪基金會皆期待營造一個自主、信任和尊重的工作環境，期待工作者負責、且沒有太多行諸於文字的規章、辦法來約束工作者；而多數的管理者都期待能與工作人員發展伙伴關係。

（2）執行能力：所有的受訪基金會都未編有職務說明書（基金會 C 則擬有簡略的工作內容介紹），因此工作的分派和區隔，大多由執行長（或督導）直接說明。而為符合公部門各項補助或委託標準，基金會內提供直接服務之工作人員，大多由社工相關科系的畢業生擔任；而執行其他業務之工作人員的背景，則沒有特定的限制，創意、配合度；熱情、或使命感，皆是基金會重視的特質。

（3）董事會：四個受訪的基金會在董事會的狀況上，大致可以分為二類；一類董事會的董事長（多半創會董事會）大多久居其位，董事的異動亦不大，且

董事的來源大多源於董事長的私人情誼，而這類的董事會多半不參與基金會的運作，對基金會的業務不熟悉，而董事對基金會的功能多半只在達成主管關機法令上的要求而已。另一類董事會其董事的來源則完全配合基金會的發展，董事的專長和能力亦能配合基金會的需要（有些董事甚至由工作人員做推薦），此類董事會的運作正常，董事不僅了解基金會的運作，也多能積極參與基金會各項服務的推動和募款工作的執行。

（4）管理哲學和經營型態：很特別的現象是，所有受訪基金會的執行長，皆曾是日前其任職基金會的離職員工，他們都曾與現任的董事長（在受訪者離職時，可能董事）有共事或合作的機會，都在董事長的邀請下重回基金會擔任執行長；然而在他們擔任（副）執行長／秘書長時，董事長（或董事會）並未對他們的期待、職務和角色功能等有清楚的說明，適應過程中大多靠自己摸索；而信任和授權則成了董事長（或董事會）和執行長互動的主要基礎；因此在這種情形下，有超過一半的執行長是在摸索中了解基金會的業務，甚至獨自擔負起規畫基金會發展方向的責任。

所有的受訪者都十分看重和內部工作人員間的關係，重視基金會內的人際互動，有半數的執行長（受訪者 Bb、Cc）甚至期待和員工成為朋友、並發展姐妹情誼。而且由於組織人數不多，直接領導是他們主要的管理型態，而個別面談則是他們關懷或處理不適任員工的主要方式。

（五）組織結構：受訪基金會在組織結構上亦分為兩種型態，其主要的差別在於員工人數的不同，員工超過 10 人的基金會（受訪基金會 A、B），基本上均有執行長、副執行長及各組督導的設置，而員工人數在 10 人以下的基金會（受訪基金會 C、D）則組織結構相當扁平，執行長下就是員工，沒有中間幹部，而由執行長擔負起直接管理的工作。

另外，值得一提的是，超過 10 人的基金會，均設有兼職人員（基金會 A 有三位、基金會 B 有一位；基金會 C 之專職人員雖未超過 10 人，但因為其服務對象為外籍配偶，故基金會聘有數位職司翻譯的計時人員），而兼職人員中均包含

會計（這二位會計亦曾是基金會的全職或離職員工）。而綜合上述的現象，可以發現這些受訪的基金會，在執行長或會計等重要的職位上，皆傾向邀請其熟悉、有共事經驗、且經長期觀察可以信任的員工來擔任此角色。

（六）權責之指派：不論基金會的宗旨和服務對象為何，受訪基金會的員工在權責分派上，皆由其直接的管理者（執行長或督導）進行指揮和分派；不過當有專案任務需要完成時，基金會內的所有員工都需動員起來共同來完成工作。不過，由於基金會人力精簡、且人員異動大，所以執行長／督導需有做人力遞補的準備，且所有的工作者都被要求有獨當一面的能力。

此外，基金會的全職會計（基金會 C、D），除了會計的工作外，亦需同時兼負起出納、總務、總機的工作。

（七）人力資源：台灣公益資訊中心、青輔會或社工專協（台灣社會工作專業發展協會）等求才網站，是多數受訪基金會徵人的主要管道，除具有社工相關科系的基礎外，人格特質是所有基金會皆看重的要件。不過，由於人格特質的了解不易，因此收集其過去任職組織主管或學校老師的意見，就成了重要的輔助資訊。

多數受訪的基金會（基金會 B、C、D）都沒有具體的薪資標準和考績辦法，他們的薪資相較於其他社福組織而言較低，但為了吸引和留住人才，加強工作的使命感、成就感和自主空間，就成了基金會努力的方向。然而，在人員異動頻繁的現況下，如何增加新近工作人員的工作能力，一直成了執行長／督導的工作重擔，而不斷鼓勵工作人員參與訓練、研討會，及邀請外聘督導，則是基金會持續進行的工作。

有一半的受訪基金會有使用志工（基金會 C、D，專職人數在 10 人以下），志工人數約 30 位，這些志工主要參與電話諮詢的服務工作（非基金會的核心工作），志工提供服務前，基金會會提供基本的志工訓練，除有專職工作者負責志工管理外，亦發展出志工專屬的管理辦法。

2. 風險評估：

(1) 整體目標：綜合受訪資料發現，基金會整體目標和發展方向的擬定，與董事會有相當大的關係，基本上董事會有密切且持續參與的基金會，其整體目標皆是董事會共同發展和決定的（由上而下的決策），且董事們的專長多半配合基金會的發展；而董事未有參與的基金會，則其組織的整體目標皆是執行長和工作人員透過工作經驗和心得，在不斷討論下而取得共識的（由下而上的決策），這些董事在過程中雖未參與決策，不過他們大多尊重和信任（副）執行長的決定。

(2) 作業層級的目標：為能成為某類服務的標竿組織，得到公部門和捐款人的認同，維持基金會的特色、服務差異化和創新方案的內容，成了所有受訪基金會的共同作業目標，而評鑑成績、媒體曝光度及對社會議題的及時回應，都成了他們展現工作成效的基本要求。

(3) 風險分析：受訪基金會所陳述的風險，基本上可以歸納為兩大類，第一大類資源不足（收入不多、人力不足、及人力的品質不夠）是受訪基金會共同表示的風險，尤其過度依賴公部門的委託經費，是多數基金會管理者的憂心之處；第二大類則是擔心不佳的工作品質或工作成效對基金會的形象、聲望造成傷害。

此外，在訪談過程中，受訪者 Aa、Bb 同時表示由於工作過於疲憊，最近將會向董事會／執行長提出轉換職務的決定（Aa 不再續任執行長，轉為兼職人員、Bb 則請休假）；然而，由於他們擔任管理者的角色皆是超過三年，這樣的轉變勢必對基金會的運作帶來影響，尤其繼任人選未定，接班人的問題也為基金會增添運作上的風險。

(4) 對改變的管理：三個受訪基金會（基金會 D 由於祕書長剛任職不久，故對此問題無法表示意見）在改變上所面臨的問題十分類似，且此一問題是組織在發展過程中必然會面臨的人事擴編及管理辦法適用性的問題。因為人員的增加，不僅影響工作的分派，也勢必牽動基金會在經費、場地上的負擔，和各項管理辦法的增刪或修改；尤其人事的變化，並非單純和短暫的改變，招募進來的人力，在薪資、福利等連鎖效應下，對經費不穩定的基金會而言，的確會造成管理

上的挑戰。

此外，組織的人數，亦影響管理者的領導方式；當員工人數少時，領導者與員工關係密切、互動頻繁，較能夠在滿足多數員工的狀態下，運用彈性及個別化的管理原則，但當員工人數增加，需求複雜多樣時，組織勢必需要依賴更多的規則和辦法來取得共識，如此一來，必然壓縮了員工的自主空間。然而，這樣的變化，組織和員工是否皆準備接受，對組織而言是項新的思考。

3、控制活動

(1) 控制作業：召開「工作會議」，是受訪基金會控制員工工作進度及進行溝通協調的主要方式；此外，會議亦是執行長傳遞工作理念、建立規範和要求的重要管道，雖然受訪基金會通常2-4個星期會召開一次工作會報／督導會議，但實際上他們卻常會因為諸事纏身而取消或延後會議，因此彈性運用「個別談話」、「工作進度表」和網際網路的信件傳遞等，都就成了追蹤個別員工工作適應和工作成果的輔助方式。此外，為維持一貫的工作品質和形象，受訪者在基金會所有對外的文件資料上都扮演「守門員」的角色，進行嚴格把關。

至於基金會在財務作業的控制活動上，則差異頗大；雖然多數受訪基金會（基金會A、B、C）的（副）執行長在財務工作上都同時扮演核准、稽核的角色，由會計（基金會A、B為兼職會計；基金會C、D為全職會計）進行核銷、請款、帳務整理和零用金管理的工作；然而只有基金會A在董事會中設有財務董事，基金會A、D有會計師。更有甚者，基金會D的秘書長任職至今沒太多機會看到財務報表、沒有固定的財務流程，請款亦不一定需要秘書長親自核章；基金會B的董事會亦未過問基金會的財務狀況、未參與財務稽核；而（副）執行長同時保管印章和存摺的則有基金會B和D。

4、資訊與溝通：

(1) 資訊：受訪基金會在資訊資料上，則有相當高的同質性，個案記錄（逐案完成）、工作報告（工作會議中提出）、專案計畫工作成果（專案工作核銷時完成）和委託業務報告書（業務評鑑時完成）都是與服務成果有關的資訊，而每個

基金會都出版會訊（通訊）（多久一次）、都有網站。上述的資料除了個案記錄基於保密原則，只有工作者和督導過目外，其餘資料皆是公開的資訊；只不過保存個案資料的電腦系統或書面檔案，由於沒有防火牆的設計和櫥櫃的年久失修，以致保密的嚴謹程度受到相當大的考驗（基金會 B、C）。至於基金會內的財務資訊，每個月由會計製作（只是各基金會在報表上的詳細程度不同），但因屬重要資料，並未主動對內部公開。

各基金會雖都設有網站，然而四個受訪的基金會皆沒有專職人力在管理網站、沒有資訊部門；雖都出版會訊，也都沒有人專責在負責出版。

（2）溝通：各受訪基金會由於人少、組織扁平，因此基金會在內部訊息的傳遞上，十分快速和直接；除了正式的會議和個別談話外，聚餐、卡片等非正式的互動，亦是受訪者（Bb、Cc、Dd）獲得資訊及與員工溝通的重要管道；且由於基金會空間不大，工作上互動密切，受訪者（Aa、Bb、Cc）可以透過直接的觀察，隨時掌握員工的狀態。

寄發會訊是所有受訪的基金會和捐款人互動和做捐款徵信的主要方式，然而，這種互動多半是單方面的，很少有捐款人主動和基金會聯繫。而與主管機關、相關婦女團體的溝通，大多透過正式的會議，或在轉介系統中取得共識；至於在與服務對象的溝通上，服務對象所傳遞的訊息較集中於其個人的服務需求，而較少表達其對基金會內部管理和服務成效的看法。

5、監督

（1）持續性的監督：由於所有的受訪者在接任管理者的角色前，都曾經是基金會的基層員工，因此依循著年度的工作計畫和經費預算，他們非常容易掌握住工作人員的工作進度；且因為近距離的觀察，員工接聽電話的態度、服務工作的提供，也讓他們能夠持續監督員工的表現，並且要求員工限期改變的依據。而主管機關、委託方案（補助案）的評鑑成績，亦是受訪基金會監督其工作成果的一種方式。

此外，部份合作單位提供的回饋（基金會 C）、媒體的態度（基金會 D）則

是受訪者監督基金會運作的外部力量。

(2) 個別的評估：四個受訪的基金會中，只有基金會 Aa 有考績制度，每半年綜合員工、督導和執行長三方的書面評估，做成薪資變化的基礎；其餘的基金會則未設有具體的考核辦法，多以執行長及督導主觀的評量為之。由於所有的基金會皆無專職的稽核人員，因此皆由執行長肩負起稽核的角色（設有督導的部門，則由督導承接起最基層的稽核工作）。

(3) 缺失報導：有二位受訪者（Aa、Dd）表示不了解缺失報導的意義，目前也沒有進行這樣的工作；受訪者 Bb、Cc 則表示成果報告（或委託報告）是其對外表達工作缺失的主要媒介，不過在這個議題的討論上，Bb 認為要進行缺失報導的管道並不多；Cc 則憂心缺失報導可能會抹殺工作人員的辛苦，或引來基金會內部不必要的誤解。

由上述五大要點、十七個細項的分析，已可歸納出受訪基金會進行內部控制的做法；雖然受訪者認為自己並不了解內控的概念，也未發展內控的制度，然而在其維持組織運作的各項做法中，仍是具有內控精神的。

第四節、非營利組織內部控制之評估

在上一節歸納受訪基金會落實內控之做法後，此處將從評估的觀點，呈現各受訪基金會在內控上的現況。為了瞭解各受訪基金會在組織目標引領下，為降低組織營運的不確定性所發展之一連串做為的有效性，研究者將第三節所歸納各受訪基金會之內控分析表，依下列五個因素做評估，並藉此呈現各受訪基金會在達成組織目標上的控制和監督機制。各因素的概念如下：

一、組織目標 (objectives)：係指該組織存在的意義，或組織運作所要達到的方向。

二、風險評估 (risk assessment)：透過資料的收集和分析，辨認使組織目標達不成的原因；該項原因又依對組織影響程度的不同，區分為風險發生的可能性 (likelihood of risk) 和風險發生的嚴重程度 (significance)。

三、風險管理 (risk management)：組織為了讓風險不發生、或為了預防風險的發生而採取的一連串作為。

四、控制活動 (control activities)：能讓風險管理的一連串作為落實執行的活動。

五、監督 (monitoring)：係指個別組織自行檢查、監督或評估上述各項作為的過程。

此外，必須說明的是，此處評估的資料雖然由受訪者所提供，以受訪者的觀點為主；然而，整體風險的評估則是歸納了受訪者的觀點和研究者的發現，綜合呈現在各表格內。

依此概念，本研究所收集各個基金會內控之評估如下：

一、基金會 A 內控之評估 (請見表十一)

(一) 目標：救援不幸婦女，重建其自信、自立之人格，助其重返家庭及社會。

(二) 風險評估：受訪者所表達的風險集中在基金會的資源上，資源不足是受訪者認為基金會面臨最大的風險，這個資源包括經費和人力，經費上的風險指的是收入過度集中，以致形成對公部門補助或委託經費上的過度依賴。人力的不足，則是指基金會在人力上同時出現「留不住人」和「找不對人」的問題，這個現象不僅讓基金會 A 在專業上不能累積和深化，無法擔提升工作層次；不適任的人也讓基金會 A 在工作成效和工作品質上受到影響。而且這些風險對基金會 A 而言，都是重要性高、且發生可能性大的風險。

除了受訪者提出的風險外，研究者認為基金會 A 還面臨了辦法規章的適用性風險，也就是基金會 A 相關的管理辦法並未隨著基金會的發展、人員的增加而更新，以致基金會 A 用過去的舊辦法來管理現在的員工，讓管理者的管理工作和員工的適應上皆出現困難；雖然就風險的角度而言，其對基金會運作的影響並不大（許多基金會沒有辦法，運作仍不受影響），然而因為其與員工的權益息息相關（發生可能性高），是需要謹慎面對的；另外，研究者認為規章辦法的不完整（尤其是人事規章），與「留不住人」應是有關的，基金會不重視員工的升遷、獎勵，員工得不到照顧，自然會流失。

(三) 風險管理：擴大資源供給及增加人力品質，如增加募款收入、增加工作人員的能力，成了解決資源不足最重要的行動。在增加收入部份，包括為尋找新捐款人而執行的募款計畫、為了認識舊捐款人及鼓勵舊捐人繼續捐款的捐款資料庫的整理工作等，都是為了增加收入而展開的系列工作；至於找不對人的風險，則是藉由招募工作的完整性（相關科系、筆試、面試和收集過去經歷等）和督導在能力訓練上的協助，讓選、訓工作更加完善；另外，若因人員流失而出現人力上的空檔，有第一線服務經驗的執行長則可在短期人力尚未確定前，進行機動性的遞補，以降低人力缺乏上的風險。

針對辦法章規的適用性部份，逐部的更新計畫，是受訪者 Aa 展開的行動，先依基金會現況自行草擬辦法、在董事會前對部份的董事進行遊說以獲取支持、將此辦法加入董事會的議程，並陪伴和說服員工接受這些辦法的變化，是受訪者

Aa 所做的努力；然而，由於部份董事認為此事的重要性不高，以致修改的意願低，而使得整個的修改工作十分緩慢。

（四）控制活動：追蹤員工的工作進度、觀察員工的工作表現、檢查捐款收入等是受訪者 Aa 為落實擴大資源的動作能夠落實所採取的活動；而共同參與專案工作、觀察工作士氣、對督導授權和直接示範等，則是基金會 A 在使人力不足、不良的風險不發生所做的努力。至於在辦法規章逐步更新計畫的落實上，受訪者 Aa 則以直接負責（直接執行、做電話邀請）的方式來推動董事會參與辦法更新所展開的控制活動。

（五）監督：為了掌握和督促基金會 A 的管理者或員工針對各項風險在風險管理、控制活動上的成效，基金會會高層（通常是董事會）所做的工作，都稱之為監督。不過，在表七可以看到的是，董事會對基金會 A 各項風險所做的監督，只有兩部份，在資源的增加上，董事會直接參與募款工作，透過直接參與來掌握募款的成效和進度；而在規章辦法的修訂上，董事會的監督則只是在董事會中進行參與和認可。至於人力部份的監督工作，董事會則完全沒有參與。

二、基金會 B 內控之評估（請見表十二）

（一）目標：執行弱勢婦女福利服務、參與法律的制訂、追蹤和修法，以及辦理與不幸婦女服務相關的研討會。

（二）風險評估：與基金會 A 相同的是，基金會 B 也同樣面臨資源不足的問題，同樣在經費上面臨對公部門的過度依賴，在人力上面臨「找不對人」的問題；然而與基金會 A 不同的是，基金會 B 在經費上還擔心因委託收入持續性的問題（契約有時間性），影響人事的穩定性和福利措施的提供。而且這樣的資源不足，對基金會的運作而言，是重要性高、發生的可能性亦高的風險。

除上述受訪者提出的資源風險外，研究者認為基金會 B 在內控上，還面臨了以下的風險：

1. 家族型基金會變革過程中的不確定性：在管理決策上要走出家族型基金會的色彩，是基金會 B 組織轉型會面臨的風險，這雖是目前組織內部的共識，但

如何找到適當的人，從過去的「人治」轉變為「法治」，由時時需要「上級指示」轉變為管理者能夠獨立運作的「專業評估」，是基金會 B 在組織型態轉變上需面對的風險。

2. 沒有功能的董事會：董事會原具有的擬定基金會發展方向、進行重大決策及監督基金會管理階層的日常運作等的功能完全沒有發揮，甚至可能多數因人際因素而加入的董事，可能並不了解基金會的工作；於是乎基金會 B 是處在員工自行設定方向、自行執行和自行評估的狀態，董事會並沒有給予基金會更多積極性的協助。於是對於這樣的董事會，不僅員工私下抱怨多，對實際負擔管理工作的管理者而言，要完全掌握基金會的發展方向，自然壓力就更大了。

3. 集體決策的適宜性：這個風險與上兩項（家族型基金會、董事會沒有功能）有關，由於沒有董事會的奧援，管理者為了擴大民意基礎，增加員工的參與和認同，於是十分重視員工的意見，並形成由下而上的決策模式；不過，由於基金會的經費部份源於捐款，在與員工權益有關的決策，若過度以員工為主，是否會因自利的可能性而出現違反捐款人意向的「代理問題」？

4. 缺乏相關的管理辦法：隨著員工人數增加，組織規模擴大，基金會就需要更多、更具體的與薪資、考核、升遷等有關的人事規章，然而這些管理辦法在基金會 B 目前的人事規則上所缺乏的；過去由於員工少，管理者較可以以非正式的、個人化的方式給予酬賞（如私下給予特定員工紅包），並不需要過多的理由，而目前隨著員工人數、年資的增加，考慮相關的福利措施，擬定一套可行的人事規章，是基金會目前需面對問題。

5. 私房錢的保管：雖然在「教育、文化、公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第二條第八款規定：用於與創設目的有關的活動支出，不得低於基金之每年孳息及其他經常性收入的 80%。為此，許多基金會每年只得留下低於 20% 的經費做為隔年基金會的營運基礎；然而，由於未來的收入無法預期，因此許多基金會為求心安、累積存糧，只得在帳面上用內帳、外帳做區隔；而留下來的經費就成了機構的私房錢，是基金會正式帳冊（外帳）上不會看到的部份。然而，

由於董事會沒有監督功能、員工流動大且不了解的情況下，管理基金會的內帳，就十分依靠管理者的智慧和良知了，這種沒有將內帳納入正式管理機制的情況下，無形中反而增加了組織管理上的風險和管理者的壓力。

6. 組織大小章和檔案資料的管理：基於信任和人手不多，基金會 B 在檔案資料的管理，甚至於是機構大小章的放置，都是開放的；只要有需要，任何員工是可以自行取得的。這種做法雖然方便、自主性高，然而有些資料應有其使用上的限制和保密上的要求，尤其是基金會對外的文件，建構使用上的權限和告知的程序，對降低運作上的風險，應是必要的作為。

雖然上述的各項風險，除了管理辦法、集體決策和組織大小章的管理，對基金會的經運和工作品質而言，其發生的可能性雖高、但嚴重度性低外；但其它的風險（董事會、家族型基金會、內帳），都是嚴重度高、發生可能性亦高的；這些風險不面對，對基金會的運作價值自然會形成很大的損傷。

（三）風險管理：為解決資源不足的問題，基金會 B 於是進行一連串風險管理的工作，其中出版會訊增加與捐款人互動的介面、加強與企業和其他團體的合作等，都是為了增加募款收入而做的努力；而為了能夠持續接受委託，於是重視評鑑成績、創新方案等，亦是為了能夠持續接受委託、維持收入的穩定性而做的努力。至於人力品質部份，發展督導計畫及鼓勵員工參加基金會內、外所舉辦的在職訓練，則是為了補救「找不對人」及「不適任員工」的問題時所採取的一連串做為。

至於研究者所歸納出來的基金會 B 的風險，在有關董事會、基金會大小章和檔案資料的管理上，基金會 B 目前並未處理。而在面對家族型基金會轉型的不穩定過程中，邀請過去了解基金會的內部狀況且值得信任的舊部屬，回來擔任管理者（副執行長）的角色，並逐步推動金會在組織型態上的變化，是因應此一轉型所採取的步驟。

而在管理辦法上的增加，目前則仍處於資料收集和了解需求的階段，並依與經費的相關程度做區分，若與經費有關，則可能仍需了解執行長的態度，需要

執行長的首肯。另在內帳的管理上，則以定存、購買基金的方式處理基金會所累積的經費，由於是以私人名義存錢，因此以契約方式簽署保證書，成了基金會 B 控制內帳的主要方式。

(四) 控制活動：基金會 B 與基金會 A 所運用的控制活動大多相同，同樣利用開會追蹤工作進度、觀察員工工作表現、共同參與工作；以及以激勵（如聚餐、讚美、獎金／紅包等）方式鼓勵員工開發新方案，皆是執行基金會擴大財源工作的控制。至於在因應找不對人之風險控制活動上，則以對督導授權、個別約談和觀察員工的工作表現，皆是為改變員工能力的控制活動。

至於研究者歸納出來的風險，可能因為基金會並未覺察出這些風險，所以基金會 B 大多未發展控制活動（董事會功能、大小章管理），而有部份（基金會組織變革、集體決策、管理考核辦法）的風險管理工作，執行長由於較少參與、對副執行長的管理，則採取授權和信任的方式來處理。而在內帳的管理上，則主要是透過不定期的核對及對員工的基本信任，做為監督的工具。

(五) 監督：由於董事會完全沒有參與基金會的工作，因此在風險管理的監督工作上，基金會 B 基本上是沒有執行的。雖然，在家族型基金會的變革上，董事在董事會的參與上，主要以組織的整體成果做為監督，不過，說是監督，董事會發揮的功能亦是十分有限的。

三、基金會 C 內控之評估（請見表十三）

(一) 目標：提供兒童認養及外籍新娘生活適應的各項協助工作。

(二) 風險評估：與基金會 B 所提出之經費和人力上的資源不足（經費來源太單一、不穩定及找不對人來）是完全一樣的，這樣看來資源不足的確是多數非營利組織管理運作上的風險。

此外，研究者認為基金會 C 在內控上的風險還包括以下各部份，其中部份的風險是與基金會 B 相同的：

1. 沒有功能的董事會：這個部份的風險與基金會 B 相同，其大部份的董事也因創會董事長的邀請而加入，他們對基金會 C 的專業沒有參與、亦不了解，更

不會提出發展方向；只不過與基金會 B 不同的是，基金會 C 的員工，對董事未參與的狀態並沒有不滿，只期望董事能給予更多經費的援助。

2. 「放心」或「放任」的接班人制度？：在董事會沒有功能和運作的情況下，基金會的成敗，似乎繫於執行長一人，從設定方向、提供服務、尋找資源，甚至於監督，都成了執行人的工作；雖然董事長為基金會 C 邀請了對基金會熟悉的舊員工擔任執行長，但是職位不同，工作的權責和範圍自然有差異；尤其在接任初期，執行長在沒有人引導和討論下凡事摸索，也讓執行長承受不少壓力；這種情況自然也影響了組織的營運和效能的發揮，因此，董事會對執行長的適應和帶領，究竟是「放心」、還是「放任」？

3. 組織架構的變更依據？：為增加募款收入和提昇工作品質，受訪者 Cc 於是想要增加募款行銷人員及增加督導職位，然而這種人員增加，連帶影響組織架構的重大抉擇，應該是需要慎重討論和詳細的資料評估的，而非只根據個人的思索和經驗；不過在董事會不參與、員工不了解（年資太淺）的狀況下，管理者個人做成決策所可能造成的結果，最後將是由整個基金會承擔所有的風險。

4. 資料管理上的安全性？：這部份的風險與基金會 B 類似，不過基金會 B 的物品是大小章，基金會 C 的資料則是個案記錄。對社福機構而言，個案記錄是重要的，而基於專業倫理，這部份的記錄是需要保密的。記錄分為兩種，一種是電腦上的個案記錄、一種則是文字資料；電腦中的資料如何保存？？保密程度如何？文字資料如何保管？放置的地方是否安全？誰可以查閱，權限為何？在資料的管理上，都是需要經過嚴謹的考慮。基金會 C 在此部份雖未曾發生失誤，然而將資料放在網路互通的電腦中、放在沒鎖的舊鐵櫃裡，自有其管理上的風險；且在目前服對象權益高漲的今日，是有必要正視的。

上述這五項風險（受訪者辨認和研究者發現），其對基金會的運作都是重要性高、且發生可能性高的風險（除組織架構變化和資料管理發生的次數和可能性較低外），因此負責基金會營運的管理者，實在有必要正視之。

（三）風險管理：為解決資源不足的問題，與基金會 B 相同的是增加與企

業和其他團體的合作的機會，除此之外，基金會 C 進行的努力還包括節流行動(採購的節省原則)，並擬擴大編制、增加募款人員，都是為了擴展經費來源的管道；而加強評鑑成績、創新方案，則是期待能夠增加方案持續委託的可能。至於人力品質及人力不足部份，則邀請外聘兼任督導(基金會 C 目前沒有專職督導)，協助增加工作人員的能力，則是解決人力品質不佳時所採取的方法。

而在研究者所提出基金會 C 的風險部份，在有關董事會功能、組織架構的變更、資料管理上的案全性等部份，基金會 C 並未展開風險管理工作；而在接班人的部份則是邀請舊員工重新回巢，使其擔負起基金會的所有工作，如此董事會就可以安心和放心了。

(四) 控制活動：與基金會 B、基金會 A 所運用的控制活動大多相同，同樣是利用開會來追蹤工作進度、觀察員工工作表現、個別約談和檢查捐款收入等方法，做為落實增加資源所採取的控制活動。而在找不對人此一風險的控制活動上，受訪者 Cc 常是以不斷的說、不斷的提醒員工自己的想法和組織的期待，來控制員工表現符合基金會要求的樣貌。

至於研究者歸納出來的風險，研究認為者亦因為是未覺察出這些現象是風險，所以基金會 C 大多未發展控制活動(董事會、組織加構及資料管理)，而在接班人工作適應部份，董事會表現的信任和授權，則是其最主要的控制方式。

(五) 監督：基本上，基金會 C 的董事會由於從未參與基金會工作、亦未發展任何的監督工作。而在對接班人(管理者)部份的監督，則主要是以組織有無持續運作，做為監督的工作，只要基金會能持續有運作，即代表組織沒有問題。

四、基金會 D 內控之評估(請見表十四)

(一) 目標：爭取婦女權益、促進女性自覺、消除一切壓迫和歧視，開創男女平等、公平正義的社會。

(二) 風險評估：基金會 D 在風險評估部份，依受訪者 Dd 所陳述的內容有二部份，一為留不住人的困擾，另一則為擔心基金會這麼多年累積的聲望受到影響；然而這二部份其實是有相關的，因為留不住人，因此工作者的經驗無法累積

和深化，而接任的新員工並無法在短時間內，掌握住基金會 D 的立場，而可能在與其他婦女機構或媒體互動時，發生誤會或傳達錯誤的訊息，而出現使基金會聲望受到影響的風險。

此外，研究者辨別出基金會 D 的風險，也與基金會 C 類似，包括「放心」或「放任」的接班人制度和資料管理的缺口：

1. 「放心」或「放任」的接班人制度？：受訪者 Dd 就任至今四個多月，過去雖在基金會 D 工作一年，然而在離開多年後，重回基金會並擔任主要管理者的角色，所有的工作都在重新適應和摸索中，然而基金會的工作沒有交接、管理者的角色、權責沒有釐清之下，受訪者 Dd 就開始一連串做中學的過程了。雖然就任新職一定有段適應過程，然而在這個階段裡，如何關心和帶領新的工作者、如何掌握基金會的發展方向、並維持工作品質，可能是基金會（或董事會）在人才養成規畫上，應面對的困境，否則壓力過大，新的人才亦有可能出現再次流失的問題。

2. 「無人管理」的資料管理：人少、事多、空間小，是基金會 D 的最好寫照，在這種情況下，要維持井然有序的資料管理，顯然有困難；然而如何累積基金會多年來的工作成果，卻是一項重要的事，尤其在一個人員異動頻繁的組織中，新的工作人員要如何了解前人的軌跡、依著前人的腳步前進，完善的資料是有必要的；受訪者 Dd 就認為未將過去的資料、辦完的活動做整理，是基金會在智慧累積上的危機。。

3. 「信任」的財務管理機制？：對人的「信任」是非營利組織內非常重要的價值，然而在財務管理上完全的「信任」是否適合，值得思索？尤其當捐款是基金會重要的收入來源時，該如何管理並使每一筆經費發揮最大價值，更是管理者重要的責任。不過，受訪者 Dd 在任職的四個多月裡，沒有看過基金會的財務報表、並不完全清楚基金會的財務狀況，且多數的時候，帳冊的核銷、請款、蓋章，多由會計代勞；在這樣的情況下，究竟是誰該扮演基金會財務決策和監督者的角色呢？雖然在非營利組織中「信任」絕對有必要，但在「信任」基礎上

建構管理機制，應該是更周延的。

上述這四項風險（受訪者辨認和研究者發現），對基金會的運作都是重要性高、且發生可能性高的風險（除資料管理的重要性較低外），因此負責基金會營運的管理者，對這些問題應有更多的思索才是。

（三）風險管理：為降低基金會聲望和形象受損的可能性，建立對外互動的守門員制度（由管理者擔任守門員，審查所有對外的資訊），是基金會 D 進行風險管理的第一步，而在誤會事件發生後，立即的展開滅火行動，澄清誤解並說明基金會的立場，則是基金會後續採取的風險管理步驟。另在「留不住人」的風險上，立即的尋找新人替補、及對新人發展督導計畫，一步步的帶領新進員工增加能力，是基金會 D 在強化人力品質上，所採取緊急措施。

而在研究者所提出的風險部份，在資料管理上和財務管理上，基金會 D 並未處理；在接班人部份，亦是邀請舊成員回巢，在其自行摸索和適應的過程中，學習相關的管理工作。

（四）控制活動：對外文件的審核及與相關團體發展互信的關係，是基金會 D 為落實形象管理的控制活動；而與員工個別約談、觀察員工的工作表現，則是基金會為留住人才，針對新進員工發展的控制活動。

與基金會 C 相同的是，部份由研究者歸納出來的風險，可能因為基金會未覺察出風險，所以大多未發展出控制活動（財務管理、資料管理），也在接班人的工作適應部份，基金會 D 的董事會亦以信任和授權，做為主要的控制方式。

（五）監督：董事會直接的參與工作、代表基金會 D 對外發言，是董事會監督基金會維持對外形象和聲望的主要方法，而由於董事直接參與，對員工而言不僅有示範的功能、也能達到監督的效果。而對管理者部份（接班人部份）的監督，與基金會 C 相同的皆是以基金會的整體表現做為了解管理者工作成果的監督指標。

第五節 研究統整

將上述所有的研究發現進行彙整，是本節的主要內容，研究者將四個基金會主要管理者的訪談逐字稿、受訪基金會的內控分析表和內控評估表進行統整，所得的內控評估總表（見表十五），應可呈現地方性、婦女福利基金會組織內控之風險概況。

根據表十五的內容可知，受訪之婦女福利基金會在內控上所呈現的風險，可以分為四大部份，第一部份為組織資源部份、第二部份為管理制度部份、第三部份則為監督機制部份，最後則為透明度部份。在表格內並以受訪者的自述或研究者發現，來表現及辨視該類風險的來源。

一、組織資源部份的風險，主要係指經費和人力不足上的風險；經費不足包括經費過度依賴公部門及經費來源的不穩定；而人力上的風險，則是指留不住人和找不對人的困境；而這些風險的存在，將使基金會的工作持續性和工作品質受到干擾，並且面臨不確定性影響。

其中在人力資源部份有關員工能力的部份，係屬於內控之控制環境中，與執行能力有關的層次。

二、管理制度上的風險，主要是指制度設計上的不全和疏失，這些與組織發展、運作有關的管理制度包括董事會的功能、管理者的養成和權責、組織架構、辦法規章、財務管理及物品／資料管理等六部份，受訪基金會在此六部份大約歸納了董事會功能的沒有發揮、管理者的養成不全和權責不清、組織架構變革的依據不明（包括部門和職務的變化）、辦法規章的缺乏和適用性不足（這些辦法包括了薪資、考核、升遷和任免等辦法）、財務操作的失序（包括財務流程、角色層級）、物品管理的放任和混亂等問題；這些管理面的風險，將可能使得基金會的工作效率、效益受到影響，組織的價值也無法極大化；甚至可能面臨財務上的損失。

而上述與管理制度有關的風險，在內控因素上，可以歸納為控制環境和控制活動兩要素，其中董事會、管理者的管理型態、組織架構及辦法規章，皆與控制環境的設計有關，而財務操作、物品管理則屬於控制活動中的控制作業。

三、監督機制的風險，則是指管理者的監督（人的監督）、財務的監督（錢的監督）和服務的監督（事的監督）；由於董事會沒有功能且高度的授權，以致無法發揮對基金會內高階管理者的監督；由於沒有會計師的設置和董事會財務稽核能力上的缺乏、管理者的忙碌、會計兼出納的界線不清，而使基金會內對錢的監督不易進行；而在事（服務）的監督上，也因為消費者（服務對象，及案主）的弱勢及沒有替代品（提供服務的機構少，沒有選擇空間），很少有消費者會表達其基金會服務的觀點（尤其是負向觀點），此種情況亦讓事的監督更形困難。

而此部份不論管理者的監督、還是經費或服務的監督，在內控架構的歸屬上，則與第五要素監督有關。

四、資訊透明度上的風險。由於不確定資訊透明度的對象是誰、誰有興趣了解這些資訊，以致多數基金會並未在此部份有特別的付出；雖然受訪基金會均有執行捐款人的徵信工作（寄捐款收據和會訊上的報導），然而研究者認為所謂的透明度並非僅止於此，而且這麼做也不代表已達到各界對非營利組織財務透明的期待。另外，有資訊、但如何公開、如何與大眾溝通，讓資訊真正發揮作用，才是透明度真正的意義，否則資訊收尋的成本太高，資訊不對稱的現象將無法改善。而關於此部份風險的內控意涵，則較屬於內控架構中的第四要素：資訊與溝通。

此外，在表十五的呈現裡，可以發現多數風險的辨識，皆是研究者透過對內控要素的理解和訪談資料的整理出來的；多數受訪基金會對風險的辨認是十分有限的，而且這些辨認出來的風險多集中在資源（經費和人力）的部份，在管理制度、監督和資訊透明度上的風險，則絕大多數的受訪者都沒有提出；對於這個現象，也許是因為資源不足的壓力較急切和明顯，且直接與基金會能否運作有關，因此受訪者的感受較深、困擾也較大；其餘的風險雖然對基金會的管理而言，

亦是重要的元素，不過在工作忙碌的情況下，這些似乎都還不是最重要的問題。