

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

非營利組織的營利行為之研究—以社福團體為例

計畫編號：NSC 88-2416-H-004-024-E21

執行期限：87年08月01日至88年10月31日

主持人：黃秉德 執行機構：政治大學企業管理學系

一、中文摘要

近年來國內非營利部門蓬勃地發展，但在社會資源有限的情況下，促使非營利組織必須追求有效的掌握外部資源的方式。國內非營利組織最大的問題是籌措財源不易，尤其社福團體的直接服務必須依賴較穩定的財務支持，因此部分團體則介入營利事業以擴大財源作為因應策略。本研究的目的是藉透過質與量的研究方法，針對非營利組織營利行為的動機與目的、事業經營管理、勞資關係、市場競爭、政府監督、和服務的衝突，來探討非營利組織營利行為的本質。本研究進行文獻的蒐集、四個個案研究、焦點團體晤談，以及200家的社福團體調查。

關鍵詞：非營利組織、非營利組織與企業、營利行為

Abstract

Given the tight-up of social welfare budget, the fast growing of NPO leads to the desperation for effective strategy to secure the supply of financial resource. Relative to other NPOs, social welfare groups suffer the most from the scarce of funding. Engaging in activities for profit is one of solutions that NPOs may adopt. The purpose of this study was to explore the nature of the for-profit behaviors of social welfare organizations. Motivation, business management, labor relation, competition in marketplace, governmental monitor, and conflict with service value will be examined to amplify the nature of profit seeking behavior. Literature review, case studies (4 social welfare organizations), focus group interviews, and a survey of 200 social welfare organizations. It was expected that the multiple method approach (both quantitative and qualitative) would better portrait the for-profit engagement of NPO.

Keywords: NPO, nonprofit and enterprise, profit-seeking behavior

二、緣由與目的

(一)研究背景

台灣非營利部門自解嚴以來，即隨著社會力蓄積的壓力，近年來有

了急速的成長。依法律的地位而言，有社團法人、財團法人的形式；同時尚有未依法申請成立的民間團體。而職業團體(如：工會)則依職業團體法，但也具有非營利性質。民間組織尚有宗教團體、教育團體，與其他執行公務的非政府團體，依不同的法令設立，而也未必都申請成立財團法人。因此，寬鬆的非營利部門定義是涵蓋以上的團體的。台灣的非營利組織雖然得到蓬勃的發展，然而因驟然開放而政府監督管理規章不及修訂，致使體質不良的組織，在缺乏適當監督下逐漸沒落。也有部份非營利部門並非喪失活動力，而是執行的業務與設立的宗旨不一致，甚至將「公益」的組織做「私利」之運用。非營利部門的擴大，使公共場域增加了新的有組織的行動者。其所凝聚的資源：人力、物力、財力，大則(如：慈濟)可造成的影響非一般企業組織，甚至政府部門所能及。非營利組織的形成，提供了民間參與的空間，使社會力得超越個人得以凝聚，形成在政府、企業等組織性強的部門之外，使民間的利益與意欲得以伸張。但是在政府監督不力之下，企業部門與政府部門也常運用非營利組織，來獲得策略性的彈性，達成其部門的目標。這些都是非營利部門的公共性遭到侵蝕的現象。

台灣非營利部門現象的詮釋，是不能單從法制面，與西方非營利部門的管理與監督，做理論上的對照來達成的。86年度本人與顧忠華合作的計畫「非營利組織的公共性研究」，即在探討非營利組織的公共性。經過文獻的分析、訪談資料的整理，發現台灣社會的慈善、功德以及小我與大我的分界、重視實利、缺乏民主與人權的概念，使得非營利的公共性受到來自民間文化的負面影響。非營利部門的公開性、社會公益的參與、社會資源合理有效的運用，受到相當的限制。

陸宛蘋(1997)研究200個台灣非營利組織，發現資源的取得是最大的問題，尤其是資金的籌措。特別是提供直接服務的社會福利社團最嚴重。社團的會員費非常低，缺乏提供服務的財源，使得服務計畫的執行受到嚴重的延宕與干擾；服務成效有限的情況下，使得會員人數不易成長，又必須壓低會員費以維持會員數，如此財源困難的惡性循環永難脫身。

財源不足的原因，一方面是政府社福預算成長緩慢；另一方面，社福團體快速成長，使得個別社福團體取得政府預算的困難度提高，無異雪上加霜。因此，非營利組織紛紛採取「開源」與「節流」的策略。一般非營利組織的財務收入，不外於：會員會費、政府補助、基金孳息、母組織(教會、企業)資助、民眾小額捐款、活動收入、雜誌收入、房屋租金、成立後援會等。如何有效控制資源的運用都是「服務優先於效率」的非營利組織所不熟悉的。因此，今日台灣「非營利組織管理」的講座最受歡迎的主題即是如何募款，如何撰寫服務專案以取得奧援。自從宣佈勞基法即將於民國八十七年底適用所有行業後，人事成本勢將膨脹。對於

財務困難的組織將又是另一波衝擊。雖然，非營利組織必須面對調整人力結構的壓力，人力運用的型態恐將改變，部份時間人員與志工的比例預期有成長的趨勢。

在歐美、日本與台灣都有非營利組織選擇投入商業市場，以利潤為目標的事業，作為開闢財源的管道。甚至其動機也在於維護組織的自主性，不受政府或捐助民眾的影響。成功與失敗的例子互見。美國的文獻指出所從事的營利活動與原服務或非營利活動的相關性，是重要的成功因素。本人在國內的數年觀察，發現非營利部門不易取得適合的經營人才，缺乏營利市場的資訊與敏感度；加上組織內因為非營利的特性，較難發展出適當的激勵制度，刺激業績成長或主動性，自然在經營的效率與競爭力上難以應付市場的要求。同時，營利的活動若因成長或獲利成為該組織的主要活動，則會發生組織內部不同部門間的權力不平衡、價值體系的矛盾、文化的轉變，甚至於外部激勵因素(物質報酬)替代了內部激勵因素(工作意義感)的危險。

目前，組織管理的理論多是基於營利的商業、生產組織和一部份政府組織的經驗。非營利組織介入營利為目的的活動時，她的行為模式是否因非營利組織的特性而有所不同？譬如：目標的設定、事業的策略、組織管理機制、激勵策略的決定因素與影響；在勞資關係的處理中，營利的行為是否會促成對立的雇用關係，「理念相濡」的情愫因而降低。究竟非營利組織從事營利事業活動時，她的優勢與限制何在？對消費行為的影響又如何呢？會改變交易的價值嗎？「在商言商」，如何取得與非營利精神的協調呢？若從公平交易的角度來看，非營利組織的介入商業市場會不會因慈善公益的形象，造成不公平的競爭？這些都是在理論和實務上非營利組織管理的重要議題。然而，目前這些問題的相關研究極為有限。

(二)研究目的

在公共預算緊縮的趨勢下，非營利組織增闢財源的努力是值得肯定的，對於相觀的議題或現象，實在需要系統的思考架構理論。本研究的目的即在探討非營利組織的營利行為的本質，期望從國內經驗建立適當的解釋架構，並能對非營利組織提供具建設性的建議，本研究乃從以下層面來探討營利行為的本質：

1. 營利事業的動機
2. 營利事業的管理程序(規劃、組織、用人、控制)
3. 事業策略與經營流程
4. 激勵策略與工具
5. 績效管理
6. 利潤分配

7. 與組織使命的協調
8. 對市場公平性的影響
9. 與政府主管單位的關係
10. 勞資關係的形成
11. 對捐助民眾的影響
12. 對服務案主的影響

本研究將以國內財源需求最般的社會福利團體為對象，進行營利行為的研究。

三、結果與討論

本研究為整合計畫的子計畫之一。繼 87 年的研究對於台灣非營利組織的公共性、自主性以及非營利理念中的目的性理念與工具性理念結論本土化理論的基礎，進一步探討台灣非營利組織與環境的互動。資源的取得是非營利組織的宿命挑戰，介入營利的場域雖是被社會所容許的，非營利部門因為個別能力之差異，並未都能蒙其利，甚至造成非營利精神與營利系統的運作的衝突。消費者也可能因捐助動機而易模糊交易行為的本質，甚至影響消費者的利益。至於非營利部門介入營利市場，未必都有足夠的能力造成新的市場競爭，不過由於政策補助的奧援與公益的形象的特許先天優勢，也產生不公平競爭的爭議。

經由個案研究，非營利組織因專業能力不同於商管專業，投入營利事業的人力與資源也有限，甚難產生足夠的經濟規模與較佳的收益。庇護的目的限制了可取得人力的素質，也不利於競爭。營利與非營利在剩餘價值的分配與工作誘因兩方面，皆有本質上的差異。成功的經營管理模式便是得將兩者劃分清楚，營利行為則按市場法則運作；非營利行為則按公益或志願原則推動。非營利部門從事營利在成本方面必須收納補助與特許的社會成本，方足以正確顯示其成本結構。同時，若未能含括社會補助或特許，非營利部門的營利事業往往難以達成財務平衡的目標。

四、計畫成果自評

本研究整合社會學與公共行政學，從公民社會的角度看待非營利組織以及組織管理的理論典範。透過這種整合兼顧鉅觀與微觀的分析層次，探討論非營利組織的行為模式。如此所建構的知識體系不但可突破相關學門的限制，並在詮釋的角度尚有更豐富的表現。因此，本研究的結論應為較近現象的理念架構；同時也能針對實務上的問題提供較有實證基礎的指導。這些知識對於扮演民間社會力的實踐者的非營利組織，應有相當的價值。在整合計劃內的角色，本計劃兼論非營利組織的內部環境的議題，偏重營利事業的管理模式的探討，補充非營利組織內部具

質化的管理，使得整合計劃的內部環境方面的研究更為周延。

五、參考文獻

(一) 中文部分：

- 王克陸，台灣省菸酒公賣局組織體制之研究，政治大學企管研究所，民 69 年。
- 司徒達賢，非營利組織經營管理之概念架構，非營利組織經營管理研修粹要，司徒達賢等十六人著，洪健全文化教育基金會，民 86 年 7 月。
- 呂又慧，社會福利機構管理及運用志工方案之評估研究以台北市心路文教基金會為例，東吳大學社會工作研究所，民 83 年 12 月。
- 林明禎，台灣地區民間社會福利機構參與聯合勸募之研究，東海大學社會工作研究所，民 83 年 6 月。
- 林明禎，談國外聯合勸募現況兼論台灣推動情況介紹，社區發展季刊第六十九期，民 84 年 3 月。
- 林明禎，談國外聯合勸募現況兼論台灣推動情況介紹，社區發展季刊第六十九期，民 84 年 3 月。
- 林勝義，社會福利機構的經營管理，社會福利第 118 期，民 84 年 6 月。
- 社會工作辭典，第二次增修版，中華民國社區發展研究訓練中心，民 82 年 6 月。
- 邱汝娜，一個民間參與型態的社區福利服務工作典範—美國聯合基金會實務介紹，社區發展季刊第三十九期，民 76 年。
- 邱汝娜，聯合勸募的理論與實務，福利社會第 15 期，民 78 年。
- 翁毓秀，如何發掘與運用社區（會）資源，社區發展實務叢書之二十三，中華民國社區發展研究訓練中心，民 86 年。
- 張英陣，第三部門與社會福利政策分析，社區發展季刊第七十期，民 84 年 6 月。
- 張英陣，激勵措施與志願服務之特質，社區發展季刊第七十八期，民 86 年 6 月。
- 張荳雲，組織社會學，台北三民書局，民 79 年。
- 張培士、萬育維，台灣地區聯合勸募有效作法之探析，中華民國社區發展訓練中心，民 82 年。
- 梁偉康、黃玉明，社會服務機構管理新知，香港集賢社，民 83 年 5 月。
- 莊東仁，社會福利基金會之績效評估及評估制度之探討，銘傳管理學院管理科學研究所，民 83 年。
- 郭崑謨，企業管理-總系統導向，台北華泰書局，民 72 年。
- 陳金貴，美國非營利組織的人力資源管理，瑞興圖書，民 83 年 9 月。
- 陳秋蓉，企業附設社會福利事業基金會組織結構與組織績效之探討，大葉工學院事業經營研究所，民 82 年。
- 陸光，推行統一勸募改革社區發展，中華民國社區發展研究訓練中心，民 80 年。
- 陸宛蘋，從實務談社會福利聯合募款運動，社區發展季刊第五十九期，民 81 年。
- 傅肅良，員工激勵學，台北：三民書局，民 78 年。
- 曾騰光，志願工作者的組織承諾與機構人力資源管理策略，社區發展季刊第七十

八期，民 86 年 6 月。

程瑞玲，非營利組織之績效衡量，東吳大學會計研究所，民 73。

費春華，善用民間福利資源、健全募款活動，社會福利第 125 期，民 85 年 8 月。

楊錦葵，非營利組織工作人員激勵力量之研究，中正大學企業管理研究所，民 84 年

萬育維，社會福利服務-理論與實踐，三民，民 85 年。

潘中道，志願服務人力的組織與運作，社區發展季刊第七十八期，民 86 年 6 月

蔡漢賢，匯聚社會資源共榮福利事業，社會福利第 119 期，民 84 年 8 月。

鄭讚源，如何整合民間福利資源建立志願服務網絡，社會福利第 128 期，民 86 年 2 月。

謝儒賢，策略性行銷在社會服務輸送應用初探—以台北市殘障福利機構為例，民 85 年 6 月。東吳大學社會工作研究所。

羅秀華，「讓愛穿透障礙」專案——一個本土化的社會福利聯合勸募實例，社區發展季刊第五十九期，民 81 年。

2. 英文部分:

Anheier, H.K. and Seibel, W. (Eds.) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organization*. New York: Walter de Gruyter.

Asnes, Marion. (1994) "Finding the Motivation." *Working Woman*, v.19, February.

Bellon, C. and Goerl, G.F. (1992). "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy". *Public Administration Review*, v.52, n.2., pp.130-134.

Brudey, J.L., (1990) *Fostering volunteer programs in the public sector*. San Francisco: Jossey-Bass.

Brundney, J.L. (1990) *Fostering Volunteer Programs in the Public Sector: Planning, Initiating, and Managing Voluntary Activities*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publisher.

Chandler, R.C. (1984) "The Public Administration as Representative Citizen: A New Role for the New Century". *Public Administration Review*, v.44, n.2, pp.196-206.

Clark, J. (1990) *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, Inc.

Cooper, T.L. (1991) *An Ethics of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Crimmins, James C., and Mary Keil. (1983). *Enterprise in the Nonprofit Sector*, Washington, D.C.: Partners for Liveable places.

Denhardt, R.B. (1993) *Theories of Public Organization*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

First, R. J. (1985) *Overseeing Organizational Operations*. In E-Anthes, J. Cronin & M. Jackson (ed). *The Nonprofit Board (Revised ED)*. Hampton, Arkansas: Independent Community Consultants, Inc.

- Frederickson, H.G. (1991) "Toward a Theory of the Public for Public Administration". *Administration & Society*, v.22, n.2, pp.28-38.
- Gies, D.L. et al. (Eds.) (1990) *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Gilbert, Dan. (1988) "Response". *Speaking My Mind*. v.12, n.3. Hall, Jay. "Putting Your Power to Work". MW.
- Hart, D.K. (1989) "A Partnership in Virtue Among All Citizens: The Public Service and Civic Humanism". *Public Administration Review*, v.49, n.2, 1989, pp.101-105.
- Hart, D.K. (1984) "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and Public Administration". *Public Administration Review*, v.44, n.2, 1984, pp.111-120.
- Hodgkinson, V.A. et al. (1989) *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- James, E. (1989) *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, Norman. (1990) *Reconstructing the Welfare State*. Great Britain: Harvester/Wheatsheaf.
- Kotian J. (1989) *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Thinking and Acting Strategically on Public Concerns*. New York: Praeger Publishers.
- Levine, C.H. (1984) "Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction". *Public Administration Review*, v.44, n.2, pp.178-187.
- Lipsky, M. and Smith, S.R. (1989-90) "Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State". *Political Science Quarterly*, v.104, pp.625-648.
- Macduff, N.L. (1993) *Volunteer recruiting and retention: A marketing approach*. Walla WA: MBA Publishing.
- McGregor, E.B. (1984) "The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration". *Public Administration Review*, v.44, n.2, 1984, pp.126-132.
- McSweeney, F. & Alexander, D. (1996) *Making volunteers effectively*. Aldershot: Arena Morris, Linda. "Linking Participants' Motivation With Proven Learning Methods" 1994, pp.68-69). *Training & Development*, v.12, n.3.
- Moe, R.C. (1987) "Exploring the Limits of Privatization". *Public Administration Review*, v.47, n.6, pp.453-460.
- Nutt, P.C. and Backoff R.W. (1992) *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- O'Connell, B. (1991) "Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Nonprofit Organizations". *Public Administration Review*, v.51, n.6, pp.543-553.
- O'Neill, M. (1989) *The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the*

- United States.San Francisco:Jossey-Bass Publisher.
- Osgood, Don.(1992)“Developing a New Kind of Motivation”,Supervisory management, pp.6-7.
- Powell,W.W.(1987)The Nonprofit Sector:A Reserach Handbook.New Haven:Yale University Press.
- Ventriss,C.(1989)“Toward a Public Philosophy of Public Administration:A Civic perspective of the Public”.Public Admnistration Review,v.49 ,n,2, pp.173-179.
- Salamon,L.M.(1981)“Rethinking Public Management:Third Party Government and the Changing Forms of Governmetn Action”.Public Policy,v.29,n..3, pp.255-275.
- Schuh, Ray.(1994) “Practical and Powerful Motivation” ,Supervision. Skloot, Edward. (1987). “Enterprise and Commerce in Nonprofit Organizations”, in Walter W. Powell ed. The Nonprofit Sector--A Research Handbook, pp.380-393, New Haven: Yale Univ. Press.
- Skloot, Edward. (1983). “Should Not-for-Profits Go into Business?” Harvard Business Review pp:20-27.
- Smith, James, Monroe.(1994) “Reflections on Funding & Running a nonprofit : The Basic Do’s .Nonprofit World v.12.
- Wise,C.R.(1990)“Public Service Configurations and Public Organizations:Public Organization Design in the Post-Privatization Era”.Public Administration Review , v..50,n..2,pp.141-155.
- Wolch,J.R.(1990)The Shadow State:Government and Voluntary Sector in Transition.New York:The Foundation Center.
- Wuyts,M.etal(1992).Development Policy and Public Action.London:Open University Press.