

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

推動台灣「第三部門公益自律機制」建立之行動研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2412-H-002-014-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立臺灣大學社會工作學系

計畫主持人：馮燕

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 10 月 31 日

非營利組織的績效與責信-台灣公益團體自律聯盟的發展

NPO Performance and Accountability –Developments of Self-Regulation Alliance in Taiwan

馮燕

摘要

責信與公信力是非營利組織對外對內必須負起的使命，而責信與公信力除了必須依靠外來的他律力量，給予非營利組織存在於社會的合法地位外，對組織內部而言，還必須以高道德標準加以自律規範，所謂的自律規範即是組織願意以較高標準來審視組織自身內部的相關運作，積極為提升組織績效而努力，並且應有的合法及合理的規範條件，不辜負社會大眾給予的信任和資源的貢獻，完成組織的願景和使命，即是大眾期望的社會目標。而「台灣公益自律聯盟」就是在這樣的願景下進行催生與發展，期望藉由這樣的平台，提升台灣非營利部門的組織績效，和因而創造出來的社會價值；並藉由組織間的聯盟運作，促成非營利部門內各類組織的互動交流和成長以達成公益使命，且增進社會大眾對公益團體的認識和信任。

壹、導論

近年來公民社會的討論絡繹不絕，從其本質來看，公民社會需要有蓬勃發展的第三部門，亦即為由非營利的志願組織構成的互動場域，每個組織都代表著不同的、甚至可能有相互矛盾的社會利益，而非營利組織正是公民社會的主體，更具有「取私為公」、「去私存公」的「公共」特性（江明修、梅高文，1999）。從民國 76 年解嚴後，非營利組織在台灣呈現蓬勃發展，根據調查（江明修、馮燕、官有垣、劉維公、陸宛蘋、邱瑜瑾、高永興，2003）到 2001 年已立案的財團法人基金會累積至 3600 家左右，遑論還有數以萬計的社團法人，及很多未正式立案的民間團體。在現今社會需求增加，資源有限的情況下，民間非營利組織的功能已成為補充政府服務供給不足，並因應市場失靈後效的最佳策略，因此如何提昇非營利組織的效能成為勢在必行的趨勢。

非營利組織具有服務大眾的公共使命，同時又仰賴社會大眾的捐輸營運，並享有「社會公器」(Public Goods) 的免稅地位，因此公信力與責信是非營利組織的基石。而責信度與公信力不只要依靠外來力量的要求，同時也需要個別組織內部的自覺；一方面健全法律環境以獲得法律的合法地位（他律），另一方面透過建立組織公信力以維繫公共性（自律），才得以健全第三部門的長期發展（馮燕，2000）。然而，他律是消極的外在規範，唯有組織自覺並自行做高水準的道德要求，才是積極及長久因應之道。然而，制定較高標準的自律規範，實在已觸及道德領域的發展，用擬人化的角度來看，第三部門道德觀發展的成熟度，似乎仍需借用 Kohlberg (1958) 提出的道德發展理論的階段來預測，亦即將「自律」當作是循序漸進的最後階段，需經過服從與處罰期，形成規範與秩序之後，才可能出現的狀況。而且，Dimaggio 與 Powell (1983) 也觀察到強制性機制與模仿性機制，對形成自動自發遵守的規範性機制，確實有其無法取代的重要性；因此，建立自律機制不容忽視他律效用，也就是力求法規環境的合理良善，實亦為發展自律規範的重要課題（喜馬拉雅研究發展基金會譯，2004；馮燕，2004）。

貳、非營利組織的他律規範

他律規範就是法律，亦即強制性機制，而最大的規範權力是來自於國家、政府，所以蘇力等學者（1999）稱之為必當由法律賦予的合法地位。目前台灣的非營利組織他律法規，除了法源具於民法總則中的法人規定外，大致可以歸為四類：人民團體法（規範社團法人），各部會之財團法人設立標準與監督準則，免稅法規，捐募法規（馮燕，2000），而最後一種攸關組織存續財源的捐募法規一向最受大眾關注。目前的主要捐募法規「統一捐募運動辦法」，是由行政院於民國四十一年制定，邇後台灣省政府及台北市、高雄市政府亦先後公佈「台灣省統一捐募運動實施辦法」和「捐募運動管理辦法」，其內容實不脫離行政院公佈辦法的範疇。內政部社會司雖曾在民國八十一年提出「統一捐募辦法修正條文」，但遲遲未報行政院核准，是以多年來實是以行政裁量運作方式，來管理民間的捐

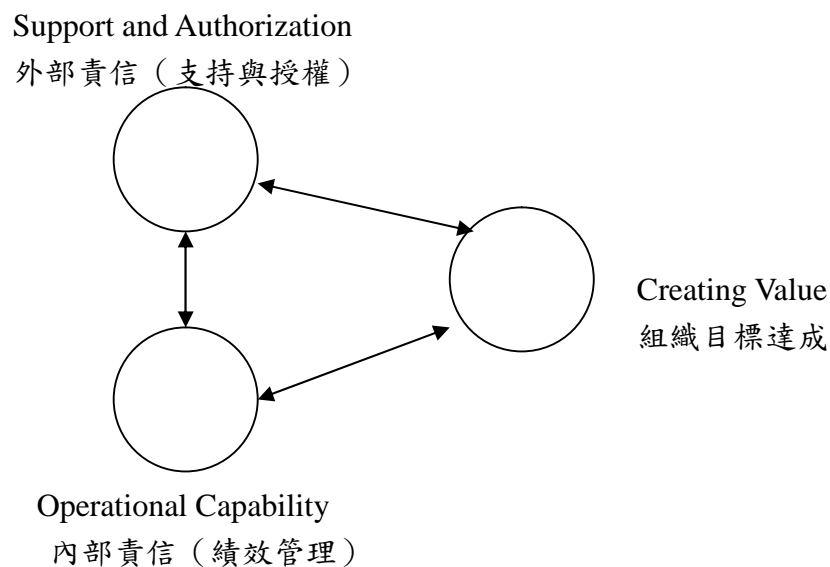
募活動申請案（彭懷真等，1994）。因此，捐募法規的合理修訂，確為目前台灣社會的當務之急，而相關法規自 1997 年起在立法院屢有提案，歷經 1999 年的九二一大地震時出現的大量捐募，和隨後而來的諸多水災、颱風，乃至南亞海嘯事件引發的社會捐募，都曾促使社會大眾關心捐募規範的議題，但每每功敗垂成，歷經了好幾屆的立委任期，都未在審查委員會完全通過。筆者親自參與了每屆委員會的遊說、協商、甚至審查會的過程，發現各黨派立委對修訂捐募的基本態度和對捐募規範的看法，並未有太大的差距，去年邱汝娜司長任內提出「勸募管理條例」，甚至積極地與各行政部門協商，在 2004 年 4 月與朱鳳芝委員提出的「公益勸募法」併案討論時，大幅接受了來自民間組織公聽會凝聚的建議，採取低密度管理非營利組織年度計畫所需經費的籌募，高密度管理重大危機事件引發的社會募款策略。只可惜因有立委對宗教性組織的募款，是否應納入該法產生歧見，且各有相當的堅持，政黨協商未護共識，又拖過了上任立委任期，沒有通過。今年(2005)年 3 月時，現任社會司蘇麗瓊司長曾熱心召開「研商【勸募管理條例】草案」會議，廣邀民間團體及數位學者參與討論，檢視行政院版本的 33 條法規中，曾引起爭議的條文，如：排除宗教活動的適當性、政府發起勸募的合理性、緊急性救災勸募可否事後報備、勸募所得可否用於會務經費、是否應有每年一次勸募活動之限制、商業捐贈的行銷活動是否應加以規範、勸募活動之必要費用支上限為何、勸募所得是否應明定匯入方式，及行政院版的「罰則」是否過於嚴苛等相關內容，期能在近期內，再行提交立法院審議。

綜合而言，非營利組織之規範法規的主要功能，在於允許和鼓勵民間志願組織的存在，並提供其法律保護，期盼非營利組織能遵守一般適用的合理且合法的行為標準（喜瑪拉雅研究發展基金會譯，2000）。在管理法規方面，多年來各界對財團法人管理的令出多頭迭有檢討（陳美伶，1991；陳惠馨，1994；馮燕，2000；徐小波、江明修、馮燕、官有垣、許崇源、劉靜淳，2001），近來法務部亦研訂完成「財團法人法草案」，初步設定高密度管理公設財團法人(GONGO)，低密度管理民間財團法人(NGO)的基調：除了規定財團法人創設基金不得低於新台幣二千萬元外，也對公設財團法人遴聘中央或地方政府機關相關業務主管，擔任董事之人數比例及初任年齡有所限制；同時規定該類董事之任期 必須依職務進退，以避免成為退休人員酬庸之用。其中亦明定主管機關得規定，民間財團法人在法院登記之財產總額或 年度收入達一定金額以上者，其財務報告應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師簽核簽證。另外，財團法人不得為政黨、政治團體及公職人員收受政治獻金或從事政治活動；財團法人對所獲捐助財產、孳息及其他各項所得，也不得有分配盈餘之行為；捐助人為捐助行為後，不得以詐欺或其他迂迴不正手段將捐助財產移轉於自己、關係人或他人名下。由此可知，在非營利組織蓬勃成立之際，政府機關亦欲擔起制定出一套合理的監督運作機制之責任，以保障非營利組織之公益本質與社會公器之實。但觀其內容，實乃消極的防弊監督功能遠大於積極的促成績效或鼓勵發展功能，因此在促使公益使命踐行方面，尚需公益團體的自律規範推動。

參、公益團體的使命與績效要求

非營利組織成立的目的是為了公眾的利益，然而，由於組織面對的是複雜且廣泛的利益關係者：他們從一方（捐助者）獲得資源援助，提供的服務卻是在滿足另一方（受益者）的需求，而在過程中，又要完成該組織自行訂定的願景和使命，所以產生多種利益關係人（stakeholders），包括：外界其他同質性機構、政府主管單位、志願者、資源捐助者、服務對象及內部員工等等。這些利益關係人的期待，都會或多或少影響非營利組織的整體目標訂定與內部活動的運作。所以一個非營利組織的領導者為了完成組織訂定的最終使命，組織在運作過程中必須面對外部及內部的責信需求。透過外部責信除可取得組織合法地位外，也可獲得外部的相關資源及利益關係人的支持，領導者亦從中瞭解他們的需求與期待為何（外部責信）；另外，組織也必須同時考量組織內部的責信需求，亦即掌握組織內部的運作績效，像是組織內的運作流程、硬體軟體的資源支持、活動及計畫方案等等（內部責信）。

因此，一個非營利組織的責信基石，即是對外部及內部都能展現及落實他們被期望的績效要求。外部績效要求可說是他律，內部績效要求即是自律的展現，組織秉持對外部及內部展現績效，然後才能形成正確的組織策略，追求達成組織訂定的最終目標，進而完成社會大眾賦予的期待，並且創造社會的價值，這就是哈佛大學 Moore 等學者（Moore, Brown, & Honan, 2001）在組織績效管理中所謂的組織策略三角（如圖一）。



圖一：策略三角

資料來源：Mark, H. Moore, L. David Brown & James P. Honan, 2001

肆、非營利組織的自律規範

非營利組織自我責信要求來自於大眾貢獻的資源，他們授權組織存在營運，

而組織則幫助完成大眾期望的社會目標，所以組織目標達成成效即是大眾所獲得的利益和期望，反應在組織內部即是內部責信及組織績效，即所謂的組織自律。自律規範是專業倫理中很重要的一環，當非營利組織發展到專業化的程度時，建立自律規範是一項形成非營利部門或稱志願部門、獨立部門的里程碑。然而，專業內的自律規範並不意謂著可以取代正式的法律；事實上，遵循適用的法律，是專業基本精神之一。自律規範是由專業人員相互約定，自願遵循的守則，因此事實往往是，政府制定的法規，是在訂定非營利組織最低的行為規範標準，而自律規範則是非營利部門在發展漸趨成熟後，基於有向社會大眾證明其效率的需要，和政府法規日漸繁複或變成不切實際時，或在意識到需有更高的行為標準以取得社會公信時，而自行訂定之較高標準的自我要求規範（馮燕，2000）。

就非營利組織的自律規範範圍而言，可以區分為三個層次（喜瑪拉雅研究發展基金會譯，2000）：個別組織、結盟組織、和整個部門內的自律規範。其中個別組織層次是指除了遵循主管機關設立許可及監督準則的要求，以及其他適用法令（如勞基法、稅法...等）之外，每一個非營利組織可以視其狀況，制定組織本身的自律規範。而聯盟組織規範是指幾個性質或目標相近的非營利組織間形成暫時性或永久性的策略聯盟，為達某些共同目標，以增強其聯盟的組織效率，往往需在聯盟時即達成共識，訂定盟員之間的自律規範。此外，整個部門內的自律規範則是指非營利部門內成立特別的專門組織，專責發展並制定一套適用於非營利組織運作的自律規範，並用以檢查所有非營利組織，而後公佈結果，讓社會大眾、捐款人知悉各受款組織在所列各種自律規範項目方面的表現，以維持部門秩序。

周志忍、陳慶雲（1999）界定第三部門的監督機制，可以用三個自律層次來解釋：最低層次的自律，是靠法律的約束和公權力的監督，第二層次的自律，是社會道德規範約束與輿論的結果，高層次的自律，則是由行為人內化成人格的一部分，可以超越一切的監督，而達到「隨心所欲不踰矩」之完全自律境界。因此，雖然亦反對過度依賴政府監督控制，江明修等（2001）仍主張，內化規範形成最高層次的自律，有一個複雜而困難的過程，不是容易達成的境界，對多數人和團體而言，自律行為的形成仍有賴於外部力量的監督與約束，而且需在自律與他律之間，找出均衡點並維持一個合理的程度。筆者於2000年，在國科會的補助下，進行「自律與他律—非營利組織與資源捐募規範」之研究，獲得相當寶貴的質化與量化資料，瞭解國內非營利組織對建立自律規範的高度共識（馮燕，2002），並認知到大眾對促成專責機構，或形成聯盟來實現部門自律有很深的期許。

伍、公益團體自律聯盟發展的緣起

公益自律聯盟的起源應起始於2001年，聯合勸募協會在推動修訂「公益勸募法」的過程中，為民間版法案尋求民間團體共識而召開的公聽會。會中對政府法規及執行無力的現象，有諸多討論，因而開始聽見「惡法不如無法」的聲音。

筆者當時代表聯合勸募協會主持會議，亦提出民間團體以自律規範取得公信力的策略方向，頗得與會組織代表們的共鳴。後來在 2003 年，聯合勸募協會更進一步為蒐集民間組織實務運作現況，及公益團體對於成立自發性的自律公益組織在理念、意願以及運作上的意見，而展開一項以歷年來曾申請方案補助的社福機構以及曾接受聯合勸募協會物資捐贈之環保、教育...等公益團體 (N=844) 為對象之調查，在 235 份有效問卷中顯示有四成 (40.8%) 的公益團體贊成以常設性的組織專責運作，三成 (31.2%) 團體則認為制訂一份自律公約，讓願意參與的組織立約簽署，是切合實務的方法。整體而言，高達九成七 (N=219) 的公益團體認為台灣需要一個「公益團體自律聯盟」，其中表示非常願意及願意參加公益自律聯盟的公益團體各佔 41.2% 及 50.6%，由此顯示絕大多數非營利組織承認自律的重要，並且期望藉由成立及參與聯盟的方式以展現自我規範的決心。在公益團體的答案中呈現的自律聯盟，應具備的功能主要有三項：

1. 提供有關募款誠信、財務透明、服務效率、機構治理等輔導諮詢與教育訓練 (83.9%)。
2. 提供募款誠信、財務透明、服務效率、機構治理等自律標準，給各組織用以自評 (77.9%)。
3. 定期利用網際網路及出版刊物，公佈參與聯盟的公益團體相關資料，供社會大眾參考 (69.2%)。

其他更進一步的作為，像是核發認證證書及標章 (33.4%)、製作參加該聯盟公益團體的資料庫 (22.4%)，亦被期待是公益自律聯盟該做的事。另外，在開放性問題中填答出對公益團體自律聯盟的其他期待部分，大致可分為促進公益責信、組織交流、資源募集與分配等項。

1. 展現非營利組織的責信：自律聯盟可展現非營利組織的理想性和財務透明度，以避免弊端，避免人謀不臧，避免公益之名被有心人士利用，以及公益團體自律可保障案主權益等。
2. 組織交流：促進公益團體間的交流互助、巡迴監督機制的建立等。
3. 資源募集與分配：促進資源的分享與妥善利用、代為建立募款機制等。

由這份調查結果可知公益團體對於組織經營與績效要求的輔導需求迫切，也希望有明確的自評指標提供進步的方向，方能以良好的組織運作與服務績效，爭取捐款大眾的信心。

陸、推動成立台灣公益團體自律聯盟的發展

截至目前為止 (2005 年 10 月)，自律聯盟的發展主要可以分為以下幾個歷史性的階段：

一、自律聯盟萌發期 (2001 年~2004 年)

如前文所述，台灣公益自律團體聯盟的萌念，起於 2001 年的民間公益捐募法修法聯盟。在往後的三年間，雖然主要的努力放在推動公益法規的修訂，

另一方面，非營利部門內亦開始在倡導公益自律的重要性，且有相關調查研究產生（聯合勸募協會，2003；馮燕，2002）。

二、自律聯盟形塑期（2004年4月～2004年12月）

筆者在國科會的補助下，93年度從事「推展自律聯盟的行動研究」，期望藉由行動研究的方式，深入參與並詳細紀錄推動台灣公益團體自律聯盟發展的歷史，並在2004年的4月第一次自律聯盟形成初步會議中取得與會成員的許可，加入研究小組共同工作。起始會議中有八個組織代表與會，加入自律聯盟規劃的行列（聯合勸募協會、喜馬拉雅基金會、台灣亞洲基金會、兒童福利聯盟基金會、荒野保護協會、勵馨基金會、洪建全基金會及中華民國殘障聯盟），後續增加另外兩個成員（醫療改革協會及台灣藝術推廣協會），共10個非營利組織為原始發起單位。發起成員針對未來自律聯盟成立常設性的組織運作，做初步的意見交換及規劃，深入討論的議題，包含自律聯盟成立的組織型態、組織成員、發展方向及經費來源等問題，並決議除定期召開會議決議及討論相關事宜外，必須成立工作小組分頭進行細部討論規劃以促效率；一個組織的催生，從無到有都必須一點一滴重新開始，故初步共識由聯合勸募協會承擔臨時秘書處的工作，後續再由籌備小組共同規劃組織的分工與運作等相關事宜。籌備與形成聯盟共識初期，令人鼓舞的是得到喜馬拉雅基金會提供台灣公益資訊中心的允諾，擔任資訊交流的平台，此外，更申請到亞太公益慈善聯盟（APPC）補助的三千美金作為初始運作費用。一個全新的概念就在這樣各方資源仍缺乏的情勢下，由各個發起單位及伙伴們，憑著對非營利組織能達到真正自律的使命感，志願參與各種討論及工作，自律聯盟的建立於焉展開。

在2004年6月29日第二次聯盟籌組會議討論中，針對自律聯盟未來定位問題再做討論，並對有關媒體、募款、財務責任等議題交換意見，會中決議成立「自律公約規劃」、「聯盟運作」及「機制研擬」三個小組，每個小組都有幾個發起組織自願參與。其中「公約小組」專責自律聯盟規範的研擬，「聯盟運作」小組專責組織運作規劃，而「機制研擬」小組則專責成員進退場運作機制的規劃。每一個聯盟運作架構的研擬和規劃都是各個小組，經過不斷的討論與參與，才能有目前的具體成果：內容包含商訂自律公約條文內涵、聯盟組成型態、規章及架構、組織加入的類型區分，以及其他相關議題，在經過多次小組討論及修正，並且經過幾次自律聯盟發起團體會議提出修正後，已完成公益團體自律聯盟的組織型態和自律公約，使願意加入自律聯盟的組織，可清楚需遵守的相關規範。「自律公約」中包含董監事責任、財報資料、營運資訊揭露等等共十大項十九小標（見附件一），並且完成「公約宣言」以作為聯盟成員加入時宣誓之用（見附件二）。

三、自律聯盟共識期（2005年1月～2005年3月）

在經過半年的努力後，自律聯盟除平均兩個月舉行一次自律聯盟籌組大會

之外，平時各小組分別召開專題會議，以完成各項規劃事宜，再提請大會做決議，期望能使聯盟相關制度能漸臻完善。這段時間除一再修訂公約及章程內容外，討論重點為聯盟成員的設定與邀約。首先，原始成員均希望能在聯盟發起單位中增加教育、藝術、環境、醫療等不同類別機構共同參與籌備，以顧及台灣公益團體之多元性。故先透過內部網絡關係，以籌備組織為窗口去宣導並邀請至少 30 個組織共同正式發起，然後預計在年底前招募到 100 個有意願成為自律聯盟單位的非營利組織。此階段中，各原始成員又另行規劃三個工作小組「自律公約」、「組織運作」及「財務規劃」，每一小組均至少有三個組織的代表，與秘書處一起討論相關議題。在 2005 年 3 月 17 日於喜馬拉雅基金會舉行的自律聯盟發起人大會中，確定發起單位共有 30 個來自各領域的非營利組織，包含教育、社福、藝術、環境、醫療等領域的公益團體，會中再次通過聯盟組織章程草案（附件三），並準備 30 個組織的代表人相關資料，以正式向內政部社會司申請立案，成立社團法人，成為邁向自律聯盟正式設立的一大步。會中訂出 3 月 29 日正式對社會大眾公開介紹聯盟，開始吸收盟員，並組成「籌組規劃小組」（有聯勸、喜馬拉雅、兒盟、勵馨、陽光、殘盟、亞洲基金會、海堂基金會等八個組織自願參加）進行正式的組織立案籌備工作。

四、自律聯盟立案期（2005 年 4 月～10 月）

在發起人大會時，曾推派兒福聯盟基金會與勵馨基金會組成公共關係小組，負責規劃自律聯盟正式對外公佈的相關細節，並籌備 3 月 29 日於非營利組織會館舉辦的「台灣公益團體自律聯盟」籌組呼籲記者會。該記者會以「走出迷霧」的口號，揭露聯盟成員期望以更高的道德責任標準來約束自己，承諾不負捐款人對非營利組織的信任，並且落實社會公益的最終目標。而在 5 月 3 日的籌組規劃會議中，確認相關資源的投入，包括：已結案的 APPC 美金三千元，政大 EMBA 聯誼會贊助 40 萬台幣，喜馬拉雅基金會贊助網路平台，及聯勸理事會通過贊助三年秘書長的薪資；同時估算出一年運作經費約需 80 萬，且提出第一年經費由發起單位籌措分攤的原則。會中亦討論如何吸引大型組織加入的策略，以增加組織連署的盟員。目前自律聯盟已於 8 月 2 日獲得內政部來函核准自律聯盟的籌組，使聯盟發展獲正式的合法地位，將展開緊鑼密鼓的籌組相關行政作業。同時，在 8 月 17 日及 18 日兩天，透過勵馨基金會代表參加與 The Synergos Institute 會議的機會，爭取菲律賓的非政府認證協會（PCNC）代表來台，辦理傳授相關自律機制運作認證工作的經驗。參與成員是來自各個領域的非營利組織代表，藉由此次經驗的分享與討論，帶給各個組織一個新的體驗並且激盪出聯盟成員未來持續運作的火花。

自律聯盟在正式獲得內政部的核准設立後，便陸續召開三次發起人籌備會議（分別在 8/24、9/22 及 10/5），與會推舉九個組織擔任籌備委員（聯合勸募、伊甸社會福利基金會、兒童福利聯盟文教基金會、喜馬拉雅基金會、勵馨社會福利

事業基金會、亞洲基金會、婦女團體全國聯合會、藝術發展協會及勵友中心)及一位主任委員(聯合勸募鄭信真常務理事)，會中針對內政部提出的相關意見做討論與修改之外，另外，亦針對聯盟正式運作後的相關議題作討論與決議。在參與聯盟成員部分，以30個發起團體作為發聲窗口，提出「一連二運動」，讓每個發起團體各尋找兩個有意願參與聯盟的團體，期望號召80個組織為聯盟的創始會員，並且增加「社區營造類」及「宗教類」的團體，以兼顧聯盟成員的多角化領域，截至10月7日止聯盟已通過63個團體，後續仍期望籌備委員續邀以增加會員團體數。而在理監事選舉方面，聯盟決議必須符合「多元代表性、社會知名度、熟悉聯盟運作及組織規模」四項原則，並且兼顧區域均衡，作為聯盟理監事的代表。會議中亦討論到其他相關事宜，像是會費收取事宜、收支預算、聯盟行政及籌備處所以及聯盟正式成立後工作計畫草案的討論等等，目前初步規劃三項後續主要工作，像是資訊平台規劃事宜(包含聯盟的中英文名稱及代表圖案等)、法規推動委員會之籌組，以及後續會員擴大邀約及分工。

自律聯盟在10月21日星期五於客家文化會館，舉行正式成立大會及第一次理監事會議，這是自律聯盟發展至今得以獲得正式的合法運作。會中通過聯盟章程草案、收支預算報告以及針對未來一年度工作規劃的討論，並且透過公平選舉決議15名理事(聯合勸募協會、殘障聯盟、荒野保護協會、醫療改革基金會、洪健全教育文化基金會、喜馬拉雅基金會、勵馨基金會、亞洲基金會、婦女團體聯合會、勵友中心、台灣藝術發展協會、伊甸基金會、兒童福利聯盟、中華救助總會及陽光基金會)及5名監事(紅十字會、老人福利推動聯盟、罕見疾病基金會、台北市敦安基金會及靖娟兒童安全文教基金會)。其中由聯合勸募協會、亞洲基金會、兒童福利聯盟文教基金會、勵馨基金會及伊甸社會福利基金會共五個組織代表為聯盟的常務理事；中華民國紅十字會為常務監事；並決議聯合勸募協會之鄭信真常務理事擔任自律聯盟的理事長。台灣公益組織自律聯盟經過四年的孕育催生以及許多非營利組織的熱情參與和投入，才能在2005年10月正正式對外擁有合法的地位，也是聯盟發展至今劃時代的另一段里程碑，在未來公益的路上自律聯盟仍有許多路要走，但是自律聯盟將秉持著組織成立的使命繼續為台灣公益而努力。

柒、台灣公益組織自律聯盟

台灣公益組織自律聯盟(簡稱公益自律聯盟)，將是一個常設性的社團法人組織，是由台灣非營利組織自願集合的聯合團體，主要的宗旨為提昇我國非營利組織之公益績效及社會形象，增進社會大眾對公益團體的認識及信任，其中聯盟主要任務共分為以下六項：

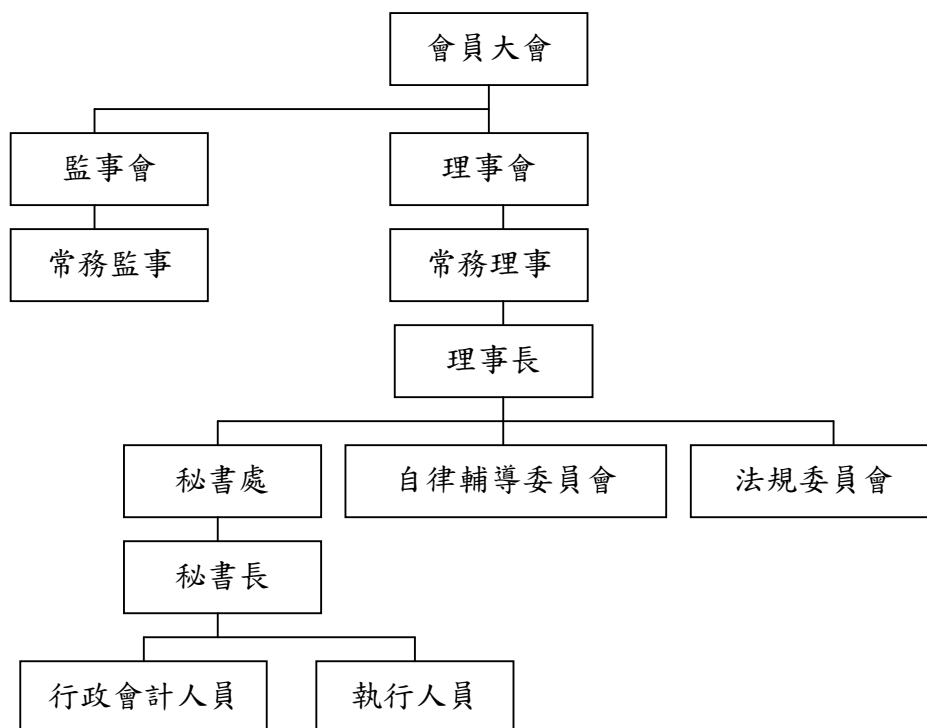
1. 建立自律機制，促成非營利組織資訊公開
2. 推廣捐款人的權益

3. 推動建立適合非營利組織生存之法令環境
4. 推動非營利組織之交流
5. 促進非營利組織發展相關研究
6. 其他有利於公益團體發展之工作

截至目前為止，公益自律聯盟已經完成第一屆第一次會員大會及第一次理監事會議，正式向政府申請立案為常設性組織，並且已獲得合法的地位，未來仍有許多需要持續推動的相關事項：在短程目標部分，期望組織逐漸運作順暢，獲得社會大眾信任外，更持續邀請各類型各規模的非營利組織加入，並且提供輔導與教育給加盟成員的非營利組織；中程目標是推動修法，並爭取成為國內非營利組織績效認證的機構；長期則以成為所有優質非營利團體所共同支持的聯盟，倡導建立良善的非營利組織環境為目標。

一、組織架構及運作

自律聯盟初步規劃盟員將以組織為單位加入成為會員，聯盟的組織架構，在理監事會下，設專職秘書長一人，秘書處內聘兩位專職人員負責相關行政事項，例如會務管理、組織及管理各功能委員會、募集社會資源、網站管理及相關業務規劃與執行（圖二）。另外，經過多次與會成員討論，為顧及現階段聯盟主要關注的事務，秘書處外另設「自律輔導」及「法規」兩個委員會，委員會可邀請專業人員擔任顧問，如法律顧問、財務顧問、電腦程式顧問、績效評估顧問...等，其中自律輔導委員會將專責處理有關各個非營利組織加入自律聯盟的相關議題，像是協助聯盟成員建立財務或其他制度，達成資訊公開，未來將推動的非營利組織績效認證事宜，及違反聯盟規範的懲處問題；而法規委員會專責推動適合非營利團體發展之立法環境。目前已有全國會計師工會加入自律輔導委員會，成為聯盟第一個專業顧問團體。



圖二：公益自律聯盟初步組織架構圖

二、組織章程

組織運作小組參考內政部社會司社會團體立案範本，再根據聯盟初期共識提出「台灣公益團體自律聯盟」為名稱的社團法人組織章程草案（附件三），在發起人大會上逐條討論，交由籌組規劃小組繼續執行立案工作，並在聯盟成立大會上再一次通過。章程中有關宗旨，理事會的組成、任期和權利義務等，都經過充足的討論，大致共識以「充分參與」、「責任分攤」為組織運作的基調。

三、財務規劃

為維持一個組織的運作，財務經費的籌措非常重要，規劃小組提議籌備委員會應善盡初步經費籌措之責，提供充足的資源，使自律聯盟得以無後顧之憂的展開，使其專責於聯盟應該要做的事務上。目前已有聯合勸募協會允諾補助一位資深秘書長三年的薪資；另於開始籌組前，即已申請到亞太公益慈善聯盟（APPC）補助三千美金，作為初始運作費用；在聯盟推展過程中，亦獲得政治大學非營利組織在職專班的同學，無條件注入其活動義賣所得，共約 40 萬台幣的資源支持；喜馬拉雅基金會提供台灣公益資訊中心，協助擔任網路平台。組織經費部分，除加入自律聯盟的組織必須繳交會費外，發起會員初步同意共同分擔自律聯盟開辦基金（約 80 萬的第一年業務費），並邀請更多有捐助實力的組織加入。目前已有企業型的感恩基金會捐助 27 萬研討會的經費，且有意加入聯盟。第二年起的業務費，則開始由秘書處負責籌措。

四、會員的權利及義務

加入自律聯盟的條件資格設定為已立案之法人組織，簽署自律公約、繳交會費及遵守聯盟的自律規範為進場原則。加入自律聯盟的團體，代表其願意遵從自律精神，可以做到使用自律聯盟的模式，公開財務報表、年度計畫及工作報告，並定期做績效評估，使社會大眾認知自律聯盟成員即是好的非營利組織。在退場機制部分，整體而言以重視自律的精神為規劃設計的主軸，一旦成員違反相關的約定，就必須退出自律聯盟，目前規劃以下四點為退場條件。

1. 提出聲明自願退出者
2. 經主管機關撤銷其法人資格者
3. 違反公約規定，經限期改善，未見改善者
4. 其他經理事會認定有重大違規情事者

每個會員均有擔任公職、繳交年費、出席會議、遵守公約的義務，享有免費專業顧問諮詢、免費認證及選舉與被選舉的權利。

捌、結語

觀諸世界各國，英國的公益認證機制，是由專業會計師發起推動；美國的国家慈善資訊局（NCIB）或優良企業智慧捐贈聯盟（BBB），是由企業或贊助型基金會發起；菲律賓的非政府認證協會（PCNC），則是由民間聯盟型組織結合政府的授權，又有國際非營利組織提供基金創辦；完全由民間非營利組織自動發起，自籌資金成立自律聯盟的，我國將是世界第一。

秉持著打造公民社會，建立非營利部門公信力，創造友善發展環境的理念，一群非營利組織專業人員在台灣，於本身極繁重的工作負擔之外，群策群力地籌組這個公益自律聯盟；一方面吸收國際經驗，一方面檢討本土國情，發展出適合本地的公益自律公約和自律模式。公益自律聯盟將採階段漸進的方式，從一般財務資訊（允許保護組織隱私）公開做起，並加上邀請財務、會計、法律等專業組織提供的免費輔導諮詢服務，和績效管理研習機會，待可信任的機制成熟後，再逐步發展到績效評量認證的制度。在籌組過程中，各個組織的代表在工作互動中，逐漸產生一種緊密的歸屬感和友誼，尤其是異業組織之間的互動，亦已發生漣漪效應，牽引出更多的同道。一些大型組織如慈濟基金會、家扶基金會、創世基金會、伊甸基金會...等在型塑期時均曾派員應邀參與會議，且很客氣的表達「願意學習」，但對擔任發起人均有所保留，大都表示願等自律聯盟成立後再加入盟員。而在籌組過程中，成員代表積極參加內政部社會司舉辦的勸募管理條例公聽會，並曾非正式地提出自律聯盟有意發展成政府授權的組織認證制度，亦初步獲得善意的回應。目前台灣公益團體自律聯盟已獲得內政部核准籌備立案，正在由臨時秘書處做相關處理，30個發起組織也在分頭吸收盟友、籌措開辦經費，籌組規劃小組成員則志願提供各組織資料，給喜馬拉雅基金會，以開始建置網路資訊公開的樣本。媒體宣導和公益自律研習工作坊是將要開始的工作方向，期待能

在正式成立時，達到擁有百家團體的目標。總之，建立台灣公益自律機制，是一個值得第三部門共同努力的目標，好的開始是成功的一半，公益自律聯盟的成立，必將成為台灣公民社會發展的重要里程碑。

捌、參考文獻

- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Kohlberg, L. (1958) The development of modes of moral thinking and choice in the year ten to sixteen. Unpublished doctoral dissertation, University of Chicago.
- Moore, M. H., Brown, L. D., & Honan, J. P. (2001) Toward a public value framework for accountability and performance management for international Non-Governmental Organization. Hauser Center/Keio University Workshop on Accountability for International Nongovernmental Foundation.
- 江明修、梅高文 (1999)，「非營利組織與公共政策」，社區發展季刊，58，頁 6-12。
- 江明修、梅高文 (2001)，「自律乎？他律乎？財團法人監督機制之省思」，財團法人功能與監督研討會論文集，台北：益思科技法律事務所。
- 江明修、馮燕、官有垣、劉維公、陸宛蘋、邱瑜瑾、高永興 (2003)，「2001 年台灣的基金會調查研究報告」，政大第三部門研究中心籌備處。
- 周志忍、陳慶雲編 (1999)，「自律與他律-第三部門監督機制個案研究」，浙江：浙江人民出版社。
- 徐小波、江明修、馮燕、官有垣、許崇源、劉靜淳 (2001)，「國內非營利組織法規之研究」，行政院研究考核委員會編印。
- 陳美伶 (1991)，「統一財團法人主管機關之可行性研究」，法務部。
- 陳惠馨 (1994)，「財團法人監督問題之探討」，行政院研究考核委員會編印。
- 喜瑪拉雅研究發展基金會譯 (2000)，「非政府組織法的立法原則」，台北：喜瑪拉雅研究發展基金會。
- 彭懷真、陶蕃瀛 (1994)，「福利機構對勸募法令看法之研究」，中華社會福利聯合勸募協會。
- 馮燕 (2000)，「非營利組織之定義、功能與發展」，載於蕭新煌編 (2000) 非營利部門組織與運作，頁 1-42，台北：巨流。
- 馮燕 (2002)，「自律與他律 - 非營利組織與資源捐募規範」，國科會報告，NSC90-2412-H-002-018。
- 馮燕 (2004)，「台灣非營利組織公益自律機制的建立」，第三部門學刊，創刊號，頁 97-126。
- 聯合勸募協會 (2003)，「2003 年聯合勸募協會推動公益勸法草案調查報告」，未出版組織文獻。

蘇力、葛云松、張守文、高丙中（1999），「規制與發展：第三部門的法律環境」，
浙江：浙江人民出版社。

公益團體自律規範修訂版

非營利組織具有服務社會大眾及維護公共利益的公益使命，為發展此責信指標之目的及鼓勵非營利組織承諾及實踐組織的公信力，提升社會大眾對非營利組織的信任，以發揮非營利組織之社會功能與使命。

第一條 組織的合法性

- 1.1 非營利組織必須遵守相關法令規章。
- 1.2 非營利組織之運作必須遵守組織(捐助)章程(財團法人稱捐助章程；社團法人稱組織章程)。

第二條 組織的使命

- 2.1 章程應明確陳述具有服務公眾利益的使命及目標。

第三條 組織的非營利原則

- 3.1 堅持不分配結餘給予組織運作相關人員。

第四條 組織治理與監督

- 4.1 組織應建立符合組織發展的決策機制及管理制度。
- 4.2 理(董)監事會應負責監督組織管理及財務預算，發揮治理監督功能。

第五條 募款誠信

- 5.1 在募款活動中所提供的相關資訊應真實、可靠、不誤導他人，應符合組織使命。
- 5.2 應將募款成本控制在合理的範圍內。
- 5.3 募得款項之捐款資料應辦理徵信，但捐款人個人資料須加以保密。
- 5.4 應公布所募得捐款額度及其使用流向。
- 5.5 應公布捐款之使用成果。

第六條 服務績效

- 6.1 盡力達成工作目標，展現服務績效。
- 6.2 必須訂定清楚的具體服務目標及方案。
- 6.3 每一服務方案都訂有評估流程。
- 6.4 定期評估服務方案執行進度及績效。

第七條 財務透明

7.1 每年公布年度收入與支出，提供真實準確和及時的財務報告，接受監督和諮詢。

7.2 應公開組織經費流向。

第八條 資訊公開

8.1 應主動將業務相關資訊以社會大眾容易取得的方式公告之。

8.2 對於社會大眾所提出對於組織運作(諸如募款行為、經費流向、服務績效)等議題的詢問，須積極且正確的回應，以尊重大眾知的權益。

第九條 利益迴避

9.1 組織運作相關人員均應主動迴避任何組織與個人之利益輸送。

第十條 組織互動倫理

10.1 和社會其他組織建立良好的夥伴關係，避免任何形式的惡性競爭。

公益團體自律公約修訂版

本自律公約之目的為提升社會大眾對非營利組織的認識及信任，及協助捐款人瞭解非營利組織運作狀況，同時，鼓勵非營利組織承諾及實踐組織的公信力及責信，以增進非營利組織之公益形象及社會使命。

I 組織的非營利原則

- 1.本組織願意堅持不分配結餘給予組織運作相關人員。

II 組織治理與監督

- 2.本組織願意建立符合組織發展的決策機制及管理制度。
- 3.本組織之理(董)監事會承諾負責監督組織管理及財務預算，發揮治理監督功能。

III 募款誠信

- 4.本組織承諾在募款活動中所提供的相關資訊為真實、可靠、不誤導他人，並與組織使命一致。
- 5.本組織承諾將募款成本控制在合理的範圍內。
- 6.本組織承諾對於募得款項之捐款資料辦理徵信，但對捐款人個人資料嚴加保密。
- 7.本組織願意公布所募得捐款額度及其使用流向。
- 8.本組織願意公布捐款使用成果。

IV 服務績效

- 9.本組織承諾達成工作目標，展現服務績效。
- 10.本組織願意訂定具體服務目標，並提出適切的評估方法，展現服務效益。

V 財務透明

- 11.本組織願意每年公布年度收入與支出，提供正確、及時的財務報告，並接受監督和諮詢。
- 12.本組織願意定期公開組織經費流向。

VI 資訊公開

- 13.本組織願意主動將業務相關資訊以社會大眾容易取得的方式公告之。
- 14.本組織願意對於社會大眾針對組織運作(諸如募款行為、經費流向、服務績效)等議題的詢問，積極且正確的回應，以尊重大眾知的權益。

VII 利益迴避

15.本組織承諾與組織運作相關人員均主動迴避任何組織與個人之利益輸送。

附件三

台灣公益團體自律聯盟章程草案

第一章 總則

- 第 一 條 本組織名稱為台灣公益團體自律聯盟（以下簡稱本聯盟）。
- 第 二 條 本聯盟為依法設立、非以營利為目的之社會團體，以提升我國非營利組織之公益形象及社會使命，增進社會大眾對公益團體的認識及信任為宗旨。
- 第 三 條 本聯盟以全國行政區域為組織區域。
- 第 四 條 本聯盟會址設於主管機關所在地區，並得報經主管機關核准設分支機構。
- 第 五 條 本聯盟之任務如下：
一、建立自律機制，促成公益團體資訊公開。
二、促進捐款人權益保障。
三、推動建立適合公益團體生存之法令環境。
四、推動公益團體交流。
五、促進公益團體發展相關研究。
六、其他有利於公益團體發展之工作。
- 第 六 條 本聯盟之主管機關為內政部，本聯盟之目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。

第二章 會員

- 第 七 條 凡贊同本聯盟宗旨之已立案非營利法人，填具入會申請書，經理事會通過，即為本聯盟會員；會員應指派一人為代表，行使會員權利，更換代表時亦同。
- 第 八 條 會員有表決權、選舉權、被選舉權與罷免權。每一會員為一權。

第九條 會員應遵守下列義務：
一、簽署公益團體自律公約。
二、遵守公益團體自律規範。
三、按時繳納會費。
四、出席本聯盟各項會議。
五、其他會員大會通過之事項。

第十條 會員有違反法令、章程或不遵守會員大會決議時，得經理事會決議，予以警告或停權處分；會員連續兩年未繳會費，經催繳仍未繳納者，得經理事會決議，予以停權處分；其危害團體情節重大者，得經會員大會決議予以除名。

第十一條 會員有下列情事之一者，為出會：
一、喪失會員資格者。
二、經會員大會決議除名者。

第十二條 會員得以書面敘明理由向本聯盟聲明退會。

第三章 組織及職權

第十三條 本聯盟以會員大會為最高權力機構，理事會為執行機構，並於會員大會期間代行其職權；監事會為監察機構。

第十四條 會員大會之職權如下：
一、訂定與變更章程。
二、選舉及罷免理事、監事。
三、議決入會費、常年會費、事業費及會員捐款之數額及方式。
四、議決年度工作計畫、報告及預算、決算。
五、議決會員之除名處分。
六、議決財產之處分。
七、議決本聯盟之解散。
八、議決與會員權利義務有關之其他重大事項。
前項第八款重大事項之範圍由理事會定之。

第十五條 本聯盟置理事十五人、監事五人，由會員選舉之，分別成立理事會、監事會。理事、監事之當選名次，依得票多寡為序，票數相同時，以抽籤定之。

- 第十六條 理事會之職權如下：
- 一、審定會員之資格。
 - 二、選舉及罷免常務理事、理事長。
 - 三、議決理事、常務理事及理事長之辭職。
 - 四、聘免秘書長。
 - 五、擬訂年度工作計畫、報告及預算、決算。
 - 六、其他應執行事項。
- 第十七條 理事會置常務理事五人，由理事互選之，並由理事就常務理事中選舉一人為理事長。
- 理事長對內綜理督導會務，對外代表本聯盟，並擔任會員大會、理事會、常務理事會主席。
- 理事長因事不能執行職務時，應指定常務理事一人代理之，未指定或不能指定時，由常務理事互推一人代理之。
- 理事長、常務理事出缺時，應於一個月內補選之。
- 第十八條 常務理事會職權如下：
- 一、執行理事會授權事項。
 - 二、議決緊急會務。
 - 三、其他應執行事項。
- 第十九條 監事會之職權如下：
- 一、監察理事會工作之執行。
 - 二、審核年度決算。
 - 三、選舉及罷免常務監事。
 - 四、議決監事及常務監事之辭職。
 - 五、其他應監察事項。
- 第二十條 監事會置常務監事一人，由監事互選之，監察日常會務，並擔任監事會主席。
- 常務監事因事不能執行職務時，應指定監事一人代理之，未指定或不能指定時，由監事互推一人代理之。
- 常務監事出缺時應於一個月內補選之。
- 第二十一條 理事、監事均為無給職，任期二年，連選得連任。理事長之連任，以一次為限。理事、監事之任期自召開本屆第一次理事會之日起計算。

第二十二條 理事、監事有下列情事之一者，應即解任：

- 一、喪失會員資格者。
- 二、因故辭職經理事會或監事會決議通過者。
- 三、被罷免或撤免者。
- 四、受停權處分期間逾任期二分之一者。

第二十三條 本聯盟置秘書長一人，承理事長之命處理本聯盟事務，由理事長提名經理事會通過聘免之。其他工作人員聘免，依據本聯盟人事管理辦法辦理。

該辦法由理事會另定之。

前項工作人員不得由理事、監事擔任。

第二十四條 本聯盟得設各種委員會、小組或其他內部作業組織，其組織簡則經理事會通過後施行，變更時亦同。

第二十五條 本聯盟得由理事會聘請名譽理事長一人，名譽理事、顧問若干人，其聘期與理事、監事之任期同。

第四章 會議

第二十六條 會員大會分定期會議與臨時會議二種，由理事長召集，召集時除緊急事故之臨時會議外，應於十五日前以書面通知之。

定期會議每年召開一次，臨時會議於理事會認為必要，或經會員五分之一以上之請求，或監事會函請召集時召開之。

本聯盟辦理法人登記後，臨時會議經會員十分之一以上之請求召開之。

第二十七條 會員不能親自出席會員大會時，得以書面委託其他會員代理，每一會員以代理一人為限。

第二十八條 會員大會之決議，以會員過半數之出席，出席人數較多數之同意行之。但下列事項之決議以出席人數三分之二以上同意行之。

- 一、章程之訂定與變更。
- 二、會員之除名。
- 三、理事、監事之罷免。
- 四、財產之處分。
- 五、本聯盟之解散。

六、其他與會員權利義務有關之重大事項。

本聯盟辦理法人登記後，章程之變更以出席人數四分之三以上之同意或全體會員三分之二以上書面之同意行之。

第二十九條 理事會每六個月召開一次，監事會每六個月召開一次，必要時得召開聯席會議或臨時會議。

前項會議召集時除臨時會議外，應於七日前以書面通知，會議之決議，各以應出席人數之過半之出席，出席人數較多數之同意行之。

第三十條 理事應出席理事會議，監事應出席監事會議，常務理事應出席常務理事會，理事會、監事會不得委託出席；理事、監事連續二次無故缺席理事會、監事會者，視同辭職。

第五章 經費及會計

第三十一條 本聯盟經費來源如下：

- 一、入會費：新台幣貳仟元，於會員入會時繳納。
- 二、常年會費：新台幣貳仟元。
- 三、事業費。
- 四、會員捐款。
- 五、社會大眾捐款
- 六、委託收益。
- 七、基金及其孳息。
- 八、其他收入。

第三十二條 本聯盟會計年度以曆年為準，自每年一月一日起至十二月三十一日止。

第三十三條 本聯盟每年編造預（決）算報告於每年終了之前（後）二個月內，經理事會審查提會員大會通過，並報主管機關核備，會員大會因故未能及時召開時，應先報主管機關，事後提報會員大會追認，但決算報告應先送監事會審核，並將審核結果一併提報會員大會。

第三十四條 本聯盟於解散後，剩餘財產歸屬所在地之地方自治團體或主管機關指定之機關團體所有。

第六章 附則

第三十五條 本章程未規定事項，悉依有關法令規定辦理。

第三十六條 本章程經會員大會通過，報經主管機關核備後施行，變更時亦同。

第三十七條 本章程經本聯盟○年○月○日第○屆第○次會員大會通過。

報經內政部○年○月○日台（ ）內社字第○○○號函准予備查。