

# 非營利組織績效評量指標之建構

彭錦鵬、江瑞祥、許耿銘\*

## 摘 要

非營利組織的功能可以彌補政府與企業在公共服務方面有所不足之處。但非營利組織所產生未能善用大眾捐款、帳目不清、運作效率低落、管理能力欠缺等現象，將降低社會大眾對於非營利組織之信任。非營利組織績效評量指標將有助於社會各界對非營利組織績效表現進行檢討，可為政府補助及企業捐助非營利組織之參考，並對受贈的非營利組織績效進行評量。

本研究根據非營利組織績效評估指標相關文獻進行理論探討，並以質化（文獻分析、焦點座談、德菲法）研究方所獲結果，為量化（問卷調查）分析方法之變數篩選基礎，以建構非營利組織績效評估制度。

本研究建構出一般性非營利組織、倡議型非營利組織、及服務型非營利組織等三種類型非營利組織之績效評量指標系統。非營利組織績效評量指標系統之指標面向，包括「治理」、「人力資源」、「功能」、「財務」與「網絡關係」五個面向。三種類型非營利組織之指標項目權重值具有明顯差異。透過此一績效評量指標系統所獲之各類型非營利組織評量成果，可供補助或捐贈決策機制之參考。

關鍵詞：非營利組織、績效評量、指標、倡議型非營利組織、服務型非營利組織

---

\* 彭錦鵬教授為臺灣大學政治學系副教授，E-mail: tpeng@sinica.edu.tw。

江瑞祥教授為臺灣大學政治學系副教授，E-mail: rchiang@ntu.edu.tw。

許耿銘教授為臺南大學行政管理學系助理教授，E-mail: kmhsu@mail.nutn.edu.tw。

收稿日期：99 年 9 月 15 日；通過日期：100 年 8 月 16 日

## 壹、緒論

現代工商社會中，政府的公共治理範圍和能力不可能因應民眾需求而無限制擴張。一方面民眾的公共需求不斷增加，另一方面政府組織和人力則因為財政預算限制而需要精簡。為提供人民充分的服務，公共治理因此必須仰賴民間力量的協助，特別是非營利組織的參與，以彌補公部門組織和人力之不足。

非營利組織的興起，彌補政府與企業提供對人民服務不足之缺陷（馮燕，2005：2；林淑馨，2006：40）。正面而言，非營利組織在政府推動公共政策與解決社會問題力有未逮時，可以迅速填補政府失靈所造成的窘境。眾多非營利組織之貢獻長期累積之下，使社會大眾對於非營利組織常抱持正面印象與期盼。然而，有關非營利組織濫用大眾捐款、帳目不清、運作效率低落、管理者能力欠缺等負面報導，經常會降低社會大眾對於非營利組織之信任。此一現象促使社會各界開始重視非營利組織的管理、監督、運作之績效機制（江明修、梅高文，2003：138）。

其次，以非營利組織之關係人而言，我國各大企業對於非營利組織的捐款活動愈趨頻繁，逐漸形成風潮。企業捐助非營利組織的公益活動通常金額較個人捐款龐大，長期而言，企業捐助非營利組織也應該符合企業成本與結果導向的運作原則。理想上，捐贈者基於重視自身權益的觀點，必須對於捐贈對象的非營利組織，具有較為客觀的評量機制，進而強化非營利組織建立績效評估機制的需求（Chisolm, 1995: 142）。企業組織從而可以透過績效評估制度以選擇受贈標的之非營利組織，並對受贈的非營利組織績效進行評量。

從公共利益、社會發展、社會和諧、非營利組織的社會貢獻等各種角度來觀察，現代社會均需要較為整體而系統性的研究和觀察，形成對於非營利組織績效評量的制度，建立對非營利組織更為客觀、系統性的理解。非營利組織類型繁多，對於各種不同的非營利組織，應該有共同的運作績效指標以進行評量，但對於非營利組織的不同型態，也應分別建立不同的績效評量指標，以求績效評量的正確與精準。



臺灣的政府部門與實務界，雖基於業務需要已發展出各種不同目標的評估機制，但是類評估多以基本營運資料為主，而仍然缺少一套普遍適用的績效評量指標機制。因此，本文將透過分析非營利組織與績效評估之內涵，從而系統性地建構評估非營利組織績效之指標系統。

## 貳、非營利組織之文獻回顧

本文首先檢視非營利組織、績效評量指標等相關議題之文獻，繼之分析非營利組織績效評量議題之相關論述，以為本研究之基礎。

### 一、非營利組織

非營利組織最早興起於美國，且以「第三部門」(the third sector)之名稱出現，而有別於企業部門和政府部門。非營利組織具有獨特的使命、文化、資源和行為模式，數量隨社會多元化而日益眾多，在共同使命的號召下，匯集可觀的人力、物力與資源，產生對社會明顯的影響力，從而逐漸形成為獨立於政府和商業之外的部門。以下分從定義、特色及範圍，簡要說明非營利組織之內涵。

#### (一) 定義

非營利組織發展多元，形態各異，目前一般學者最普遍之稱法為「非營利部門」(non-profit sector)或「非營利組織」(non-profit organization, NPO)。有關「非營利組織」定義，就字面上來看，顧名思義即「不以營利為目的之組織」。以下簡要敘述重要學者對於「非營利組織」之定義。

美國學者 Wolf (1990: 6) 給予非營利組織一個描述性的定義，即非營利組織必須具備為公眾服務的使命；必須於政府立案並接受相關法令規章管理；必須為非營利組織或慈善組織；經營結構必須排除私人利益或財物之獲取；經營得享有政府賦稅上的優惠；捐助或贊助得享受賦稅之優惠。管理大師 Drucker (余佩珊譯，1994) 將非營利組織界定為「具備法人資格之正式結構的民間組織，必須在政府部門法律的規範下運作，其具有自我管理的能力，以公共利益服務為目的，非以營利或自身成員謀利為目的，



需達成公益目標」。江明修（1994）將非營利組織定義為：具備法人資格，以公共服務為使命，享有免稅優待，不以營利為目的，組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質之組織。陳金貴（1994）將非營利組織定義為：具有正式結構的民間組織，並由許多志願人士組成的自我管理的團體，其組織的目的是為了公共利益服務，而非為自身的成員謀福利。

就上述定義的核心概念而言，非營利組織在本文中將定義為：經由政府立案的正式組織，其組織具有公益性目標和制度性管理，成員屬志願參與，且不以營利為目的。不過在實際運作上，非營利組織可以營利行為維持財務運作，只是非營利組織之利潤不得分配給其成員。

## （二）特色

由於非營利組織是以公共服務為宗旨，不以私利為目的，其各項收入只用於與創設目的相關的事業上。政府部門在租稅上提供相關優惠措施做為鼓勵，所以這類組織大都具有一些有別於政府部門與企業部門的特質，以提供社會不同的服務項目，並補充政府部門服務之不足。有關非營利組織之特色，學者意見不一，以下僅概述代表性的說法。

1. Kramer (1987) 將大多數非營利組織的特質、目標和實際功效，歸納出四種功能。

- (1) 開拓與創新的角色功能—因具有組織彈性、功能自發性、民主代表性，非營利組織對社會大眾需求較為敏銳，常能挾多樣化之人才，發展出應時之策略，並規劃執行，從實際行動中驗證理想，嘗試出合宜的工作方針與方法，引領社會革新。
- (2) 改革與倡導的社會功能—非營利組織往往從社會各層面、角落的參與和實踐中，洞察社會脈動之核心，並運用服務經驗展開輿論和遊說，具體促成社會態度之改變，引發政策法規的制定與修正，負擔整個社會體系與政府組織的監督批評。
- (3) 價值維護的角色功能—非營利組織透過實際運作系統的激勵民眾對社會事務的關懷、參與、提供社會菁英和領袖的培育場所，觸發一般民眾之人格提昇與生活範疇，均有助於民主社會理念及各種正面價值觀的維護。



(4) 服務提供的角色功能—當政府礙於資源與價值的優先順序規劃的限制，而無法充分實踐其保衛福利功能時，非營利組織種類、多樣化的傳輸，恰能彌補這種差距，相對地也提供更廣泛的選擇機會，發揮人權尊重之本意。

2. Salamon (1992) 認為非營利組織的特質如下所述。

- (1) 正式組織 (organization)：應有某程度的制度化，並得到國家法律的合法承認。因此，即使是對民眾的生活非常重要的臨時性和非正式性的人民集會，亦不包括在非營利組織之中。
- (2) 私人的組織 (private, as opposed to governmental)：必須與政府組織有所區隔，既不是政府組織之一部分，也不受政府官員所充任的董事會管理，但不意味不接受政府支持，或是政府官員不能擔任非營利組織的董事，主要原則在於非營利組織的基本結構是民間的私人組織。
- (3) 非利益分配 (non-profit-distributing)：組織不是為了擁有者而生產利潤，要將每年營利收入與財源收入，用於組織的使命與基本運作上，而非分配給組織的出資者，此乃非營利組織與企業之最大殊異。
- (4) 自主性管理 (self-governing)：非營利組織自己管理自己，能夠監控自己的活動，有內部的治理程序，不受其他外界的監督與控制。
- (5) 志願性的 (voluntary)：非營利組織有某程度的志工參與組織活動或事務管理，特別是志願領導的董事會。
- (6) 符合公共利益 (public benefit)：非營利組織的主要目的，是提供公共服務及公共財。

3. 蕭新煌 (1999) 在非營利組織的研究文獻上，區分出下列五種非營利組織的功能。

- (1) 發現和創造新的領域：許多非營利組織提供慈善服務與救援工作給需要救助的人或弱勢團體，如針對原住民、身心障礙者、清寒子女、低收入戶等，充分展現社會關懷的一面。
- (2) 發起與提倡新的改革：八十年代以後，某些非營利組織超越了直

接的慈善服務工作，而設定自己的目標，針對社會議題與人權問題，直接參與社會改革運動，希望創造更美好的臺灣。

- (3) 保護和維繫某些社會價值：新興的非營利組織是社會政治轉型的產物，因此更關心出現的社會議題。他們的設立，是為了回應社會之所需，也往往將自己視為是社會代言人。
- (4) 提供服務給有需要的個人與團體：一些非營利組織是提供個人或團體直接支援，有些具有「社會服務功能」，有些則具有「倡導性角色」，更有些具有「諮詢性功能」，以對改革提出具體的建議。
- (5) 擴大社會參與的方法與管道：各種新興、多元的非營利組織具有不同的目標、動機與策略，將有助於擴大社會參與範圍。整體而言，臺灣新興、多元的非營利組織，社會參與程度大幅擴張，政府與社會對於他們推動臺灣現代化所扮演的角色，都給予高度肯定，因此，非營利組織所擁有的合法性，在今日的臺灣是已經確立。

根據上述學者看法，我們可以發現非營利組織本質上是公益的、非營利的、不屬於政府部門、自主，也因為此組織是具有公益性質，所以所有權並不歸屬特定私人。再者，因為非營利組織不是以營利為目的，所以淨利或是所得的多寡，並非是該組織運作主要考量的依據。最後，一般非營利組織具有非政府及自主的特性，所以在某些方面業務的執行，會較政府單位有效率及富有彈性。

### (三) 範圍

當我們提到非營利組織時，實際上其範圍涵蓋了「鄰里組織」(neighborhood organizations)、「社區組織」(community organizations)、「私人志願組織」(private voluntary organizations)、「慈善組織」(philanthropic organizations)、「獨立部門」(independent sector)、「第三部門」(the third sector)、「基金會」(foundation)、「非政府」(nongovernmental)及「非商業」(noncommercial)的組織(Hodgkinson,



1989；Young, 1993），所以非營利組織範圍甚廣。但若以宗旨、目標做為分類之依據，主要的類型可分為文化教育類、文化藝術類、社福慈善類、醫療衛生類、環境保護類、經濟發展類及其他等類型（財團法人喜馬拉雅研究發展基金會，2001）。

## 二、績效評估指標

近年來我國各種非營利組織因應社會需求而蓬勃發展，但在政府與社會資源有限的情況下，提升組織效能乃成為非營利組織是否能健全發展的關鍵因素；而如何評估組織效能，也就成為一項重要的課題。本文認為非營利組織績效評量制度的建立，除需精確掌握非營利組織使命與組織設計的連結外，亦應同時考慮非營利組織內部及外部利害關係人的觀點；而來自組織內部所產生的評量方法雖能反映真實的情形，但若加上外部專家學者客觀的意見，則可跳脫侷限內部思考的視野，而得以多元角度來進一步評量，才能達到組織績效評估之信度和效度的要求。

有關組織績效評量的方法眾多，諸如指標法、民意調查法、成本效益分析法、迴歸分析法及效果追蹤法等，其中最常用的為指標法。指標法係針對整體和分項目標分別以數量化指標來代表，俾便衡量目標實現程度。指標法之運用，首先應確定績效目標值與衡量指標，尋找指標時應注意所有指標能否周延表現評量之目的與對象，並分別針對各項指標賦予權數以便進行加權計算，作為績效評量的依據。

指標是一種測量的工具，績效指標即是測量組織的各項行為與作業成果的工具。透過績效指標的建立，管理者可以評量組織內各項活動的執行情形及成效，並據以進行後續的管理工作。非營利組織的績效評量是指達成組織使命程度的衡量，但非營利組織使命往往過於廣泛或抽象，因此非營利組織在評量整體或部門績效時，經常遭遇到「績效該如何衡量」的問題。績效如何衡量可分為兩個部分，第一部分探討績效的決定因素，亦即是影響績效表現的變項，用來探討組織運作的適當性。第二部分探討績效高低的變項，亦即是績效衡量指標，用來表示組織結構、過程或結果等系統構面的明確標準。換言之，前者探討的是「那些因素決定了組織效能表現」；後者則是「根據那些標準可以顯示組織達成預定績效水準」。本部

分將依序討論指標的定義、指標建構的原則、績效評量的具體指標，最後據以研擬本項研究的績效指標。以下簡要說明目前學術界及實務界對於組織績效評估指標之定義、建構原則與種類的主要看法。

### (一) 定義

de Neufville (1978) 將指標定義為：指標係指一種建構，一套收集資料或整合資料，用來代表某一概念的程式。指標建構的目的是對概念進行測量，透過建構相關的指標，可以清楚地呈現出概念所代表的意義，避免概念過於模糊，無法讓一般人瞭解。司徒達賢（1999）認為非營利組織的績效指標可從幾個角度來衡量，包括：使命是否被社會接受？效率是否良好？人力物力資源是否持續投入？服務對象、財力、物力及人力資源彼此間是否均感到滿意？服務對象、業務運作、財力物力資源、人力資源及提供服務等五者是否相互平衡？服務對象、財力、物力及人力資源三者間是否合理轉換？ 基此，本文將「非營利組織績效評量指標」定義為：「一套用來搜集和評量非營利組織各項活動執行情形成效的工具，透過它以評量組織整體運作及追蹤組織的績效，提供組織明確、簡潔、重點且有效的判斷資訊，以做為非營利組織經營管理的參考依據」。

### (二) 建構原則

Carter、Klein 與 Day (1992) 引用系統論的觀點，認為績效管理模式可從投入、過程、產出、結果四個層面加以分析；而理想的績效指標，應符合下列標準。

1. 一致性：衡量時在時間及標準上應有相同的基礎。
2. 明確性：指標應定義明確，易於瞭解，且可驗證。
3. 可比較性：衡量結果可以比較優劣。
4. 可以控制：衡量範圍需為主政者可控制的職權範圍，不易受到外在因素影響。
5. 權變性：指標需考慮內外環境的差異性，並隨環境變化做適當調整。
6. 有限性：指標需有一定的範圍，且集中在有限數量指標上，因此指





標項目不宜過多。

7. 廣博性：指標須涵蓋管理的所有面向，可反應全部績效。
8. 相關性：指標所使用的資訊須正確且能衡量出特定的需求與情境。
9. 可行性：指稱能為各級成員接受，符合組織文化。

除上述原則之外，Rose 與 Lawton (1999) 認為良好績效指標尚需具備信度、效度、時限性、敏感性與成本效益。

### (三) 非營利組織績效評估的指標種類

在非營利組織中，管理階層若欲引進績效管理做為決策工具，必須先了解課責指標 (accountability measures) 與績效指標 (performance measures) 之間的差異。課責指標通常會牽涉到組織的財務問題，並且會進一步地衡量是否與組織的基本目標相符 (Hatry, 2002; Mullen, 2004)；至於績效指標則是主要關注在財務投資的結果。簡言之，課責指標與績效指標都是用來衡量組織成功與否，以及是否能夠長期永續經營。

美國非營利組織的績效衡量深受「營利組織」以及「公部門」的影響 (Newcomer, 2008)。Moravitz (2008) 即指出，由於非營利組織效法公部門的績效衡量方式，包括如美國聯邦政府在一九九三年制定的「政府績效與成果法」(The Government Performance and Results Act of 1993)、一九九四年的「聯邦採購流程法」(Federal Acquisition Streamlining Act of 1994)、一九九六年的「資訊技術管理改革法」(Information Technology Management Reform Act of 1996)，以及二〇〇二年的「方案審核評等工具」(Program Assessment Rating Tool, PART) 等，因此非營利組織已逐漸產生一套完整的績效衡量制度。

此外，就公部門而言，將服務工作以契約方式委託給非營利組織也等於是一種公共投資；因此，也會要求非營利組織必須承擔契約責任 (Hatry, 1997; Lindgren, 2001; McBeath and Meezan, 2006; Poole et al., 2000)。從私人基金會來看，他們也希望透過財務或計畫的課責，確保投資能夠有所回報 (Benjamin, 2008; Easterling, 2000; Ritchie and Kolodinsky, 2003; Tassie et al., 1996)。再就非營利組織的管理階層而論，由於自身具備的私部門背

景，因此也希望透過績效衡量的方式，了解組織的成果究竟是否符合預期（Buckmaster, 1999；Newcomer, 2008）。

一般來說，非營利組織績效衡量的過程可以由外部的利害關係人（例如捐贈者、政策制定者、基金會……等）來進行，同時也可以徵詢內部利害關係人（例如管理階層、員工以及服務對象）的意見（Speckbacher, 2003: 276）。以下將分就這兩個部分予以進一步討論：

### 1. 外部績效衡量

在外部利害關係人方面，Moxham 與 Boaden (2007) 研究英國接受政府服務契約的社區志工組織，結果發現這類組織必須根據服務成效向大眾負責。而 Woods 與 Grubnic (2008) 更明確指出，志工組織必須依照外部利害關係人的要求，訂定並滿足績效目標。McCarthy (2007) 探討波士頓教區（Archdiocese of Boston）的信仰組織（faith-based organizations），發現這些組織特別重視財務的課責，並且根據利害關係人的要求訂定具體績效指標。另外，根據 Zimmerman 與 Stevens (2006) 分析南卡羅來納州非營利組織的結果，這些非營利組織的績效指標特別重視如何獲得穩定的財源。

由於人力資本的投入不見得可以獲得明顯的效益，因此非營利組織在處理績效指標的問題甚至比營利組織更形複雜，也經常必須與外部的利害關係人針對績效指標的問題進行談判（Behn, 2003；Moxham and Boaden, 2007）。此外，每個外部利害關係人對非營利組織的掌握比重都不相同，究竟應該以何者的意見做為績效指標的主要考量，也是一個複雜的問題（Hatry, 2002）。

### 2. 內部績效衡量

非營利組織的內部績效衡量可以帶來決策上的顯著效益，包括預算調整（Joyce, 1997；Moravitz, 2008）、組織學習與發展（Buckmaster, 1999；Moynihan, 2005），以及關注計畫焦點（Kaplan, 2001）。大致而言，非營利組織的績效評量指標主要可以分為三個類別：組織效能、計畫效能、財務績效。首先，在組織效能方面，通常需要多層次的內部結構指標才能測量出組織是否確實發揮效能，包括如資源的有效利用、人力資源管理、變



動環境的策略應對等 (Behn, 2003; Geer et al., 2008; Hall and Kennedy, 2008; Kaplan, 2001; Schalock and Bonham, 2003; Sowa et al., 2004)。同時，針對非營利部門的組織效能績效，協力夥伴關係 (collaborative partnerships) 的質量問題也是相當重要的 (Hall and Kennedy, 2008)。

其次，在計畫效能方面，Mullen (2004) 認為該類別的指標必須建立在「普遍認定」(generally agreed-upon) 的成功定義上，包括如結果 (outcome) 的成功、品質 (quality) 的成功、以及效果 (effect) 的成功。Forbes (1998: 184) 也提出兩個計畫效能的測量面向，一個是目標達成，另一個則是內部利害關係人的評價。許多學者 (Aristigueta, 2008; Cairns et al., 2005; Hatry, 2006; Van Dooren, 2008) 進一步提出測量計畫效能的具體方法，例如運用既有的行政管理資料 (如顧客待辦時間、顧客抱怨的次數或頻率)、透過問卷調查了解顧客滿意度、專業人士的評價。

最後，財務績效方面的指標在非營利組織也經常成為關注的焦點 (Moxham and Boaden, 2007)；部分學者 (McCarthy, 2007; Ritchie and Kolodinsky, 2003; Sowa et al., 2004; Speckbacher, 2003) 甚至認為財務績效是非營利組織整體績效優劣的主要評斷標準。學者提出兩類非營利組織財務績效的主要測量指標，一類是「財務課責」(financial accountability) 指標 (Keating and Frumkin, 2003; McCarthy, 2007; Whitaker et al., 2004)，主要的測量指標是「財務透明度」(fiscal transparency) (例如 Geer et al., 2008; Greenlee et al., 2007; Keating and Frumkin, 2003; Whitaker et al., 2004)；另外一類則是「財務效率」(financial efficiency) 指標 (Frumkin and Kim, 2001; Ritchie and Kolodinsky, 2003)，用以了解非營利組織需要多少營收或者是需要多少財源的投入。例如 Ritchie 與 Kolodinsky (2003: 375-376) 藉由三項量化指標來測量非營利組織的財務效率：募款能力 (包括募款總金額 / 募款過程支出、民眾直接捐助 / 募款過程支出)、財務表現 (獲贈捐助總額 / 總支出、總收入 / 總支出)、民眾支持度 (獲贈捐助總額 / 總收入、民眾直接捐助 / 總資產)。此外，Melkers (2003) 認為非營利組織應該採取「績效預算」(performance-based budgeting) 的作法，如此可以改進傳統的項目預算方式，並能有效連結非營利組織的服務效果，發揮社會影響力。Moravitz (2008) 則進一步提出以「績效預算」的概念來測

量非營利組織的財務績效，主要包括四項內容，第一是策略計畫連結組織使命，第二是策略計畫連結策略目標，第三是根據財務狀況來決定策略計畫的預算與項目內容的優先性，第四是定期地評估整體策略過程。

根據經濟合作發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）所出版「追求成果：績效管理的實務」（In Search of Results: Performance Management Practices）（1997），其探析政府績效管理的重點，非營利組織亦需兼顧這些層面而言，包括：

#### 1. 過程構面

過程係指組織達成既定目標程度的效能，透過特定計畫之執行，比較其結果與預定目標間之差異。

#### 2. 效率構面

效率係組織運用資源的能力，即以最低成本或最少資源獲得最大之產出。

#### 3. 服務構面

由於非營利組織的特殊性質，致使其服務的成果相當受到重視。因此許多實務者與學者偏好以服務品質，做為評估非營利組織績效之項目。

#### 4. 財務構面

非營利組織必須永續經營，因此其賴以維生的財務之主要管理重點即在於維持組織財務的穩定運作。

#### 5. 外在環境構面

非營利組織經常必須與內外之網絡行為者互動，因此當評估非營利組織整體績效衡量時，即需關注外在行為者對其之評價與互動關係。

國內與非營利組織績效指標的相關研究，亦可歸類於 OECD 的五個構面，如表 1 所示。



表 1 國內與非營利組織績效指標的相關研究

構 面	國內與非營利組織績效指標的相關研究及其指標項目
過 程	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 王韡康 (1998) : 健全的董監事會、明確的組織章程、專職人員與志工的人數、專職人員的離職率</li> <li>● 蔡啓源、陳秋蓉 (1995) : 員工離職率</li> <li>● 陳定銘、莊文忠 (2004) : 使命、治理結構、業務發展、職工、志工</li> <li>● 陸宛蘋、官有垣 (2008) : 董事、監事之人數與組成、董監事開會次數、董事會設置委員會與功能發揮、人力規模、員工近三年的離職率、員工的管理與發展</li> </ul>
效 率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 蔡啓源、陳秋蓉 (1995) : 資源取得、創新性</li> <li>● 王韡康 (1998) : 定期專職人員與志工培訓計畫、舉辦活動的次數、平均每服務人次成本</li> <li>● 司徒達賢 (1999) : 效率、投入的程度</li> <li>● 鄭美愛、王韡康、張錫惠 (2003) : 教育訓練</li> </ul>
服 務	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 蔡啓源、陳秋蓉 (1995) : 服務率、作業時間、服務品質</li> <li>● 司徒達賢 (1999) : 使命達成度與社會接受度、滿意度</li> <li>● 鄭美愛、王韡康、張錫惠 (2003) : 舉辦的活動內容與成立宗旨相符、服務的內容符合民眾的期待、與活動目標達成率</li> </ul>
財 務	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 陳定銘、莊文忠 (2004) : 收入和支出、財務課責度</li> <li>● 鄭美愛、王韡康、張錫惠 (2003) : 健全的財務制度 (公開化、透明化)</li> <li>● 陸宛蘋、官有垣 (2008) : 財產總額、動產及不動產之變動、近三年經費的主要收入、近三年經費的支出分析、從事投資活動、財務管理上遭遇的困難</li> </ul>
外在環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 陳定銘、莊文忠 (2004) : 社會互動、公共關係</li> <li>● 鄭美愛、王韡康、張錫惠 (2004) : 與社會互動的情況</li> <li>● 陸宛蘋、官有垣 (2008) : 發行刊物、與所在社區互動、近三年來與國內外 NPO 的合作情形、與政府部門的互動情形</li> </ul>

資料來源：本研究整理

基於我國相關學術界與實務工作者，所建構非營利組織績效衡量指標之構面，與 OECD 的績效評估構面大致相符，因此本研究即參考以上指標項目以做為建構指標系統之基礎。

## 參、建構非營利組織績效指標系統

本部分承續前一階段之文獻分析做為基礎，繼之將透過專家問卷、焦點座談建構非營利組織績效評量之指標系統，並進而以層級分析（Analytical Hierarchy Process, AHP）的方法與軟體，計算出每個指標項目的權重值。經由指標項目的建構及其權重值的計算，從而形成完整的指標系統。

### 一、指標建構之方法

從公共政策的過程論觀點，針對組織的運作與活動設計並挑選出具有代表性的指標，不僅可以幫助決策者檢視政策制定與執行過程的合理性，也可以做為組織與社會大眾溝通的依據（莊文忠，2008：75-76）。指標與綜合指數的建構，是希冀在欲觀察的標的中，尋找具有代表性定義的變數、測量單位與尺度。

以下彙整幾位不同的學者，對於績效指標建構方法的建議。陳德禹（1993）認為績效指標的決定大都是由研究者所設定，並引用 Epstein（1984）的看法，表示績效指標設定的步驟為：（1）界定所欲探討之績效定義與量測主題；（2）蒐集相關文獻；（3）根據績效定義與量測主題，與文獻加以比對，以擬定績效量測指標。張鈿富（1999）認為指標的建構通常都是以文獻探討為基礎，再應用德菲法和專家座談的方式，以蒐集學者專家的意見建立一套理論與實務兼具的指標體系。

根據上述學者之觀點，在將單一指標給予辨識、挑選、相對重要性的評斷，並進一步彙整為綜合指數之方法時，大多以專家意見調查法為主。故而，本文除前述文獻檢閱之外，另採用以下各項之研究方法，包括：

1. 德菲法：在專家意見調查法中，以德菲法（Delphi Technique）較為常見，且自 Dalkey 與 Helmer（1963）發展以來，已被運用於許多不同的領域。德菲法是「一種結構性的團體溝通過程，過程中允許每

位成員就某議題充分表達其意見並受到同等重視，以求得在該複雜議題上意見的共識」(Linstone and Turoff, 1975)。因此，德菲法是一種群體決定的方法，以數回合問卷調查的過程，透過多次意見溝通往返，彙集各領域專家對於某一特定議題之觀點、經驗與直覺判斷，於問卷反映中瞭解他人意見、修正自己看法，達到專家群體具有共識性的看法，且利用匿名之互動交換意見，並以多次問卷及其統計分析予以回饋(Murry and Hammons, 1995)，將可獲得較為全面性的意見，同時具有會議和傳統問卷調查法的優點。

2. 焦點團體座談：本研究初擬之指標系統，經由專家學者群德菲法過程的檢視與腦力激盪，得以初步建構出指標系統。然為使此套指標更具實用性與精緻化，本研究規劃召開三場次之焦點團體座談。焦點團體座談邀請非營利組織之負責人、實務工作者、研究學者、政府及相關組織之專業人士，進行焦點團體座談，以建構與確認指標系統之實務可行性。
3. 層級分析：根據諸多學者(Chiang et al., 2010; Kim and Kumar, 2009; Komashie et al., 2007; Wu et al., 2008)的看法，在建立評估指標時，可先運用德菲法，由各專家學者判斷各指標的妥適程度；繼之，再利用層級分析法的計算分析，便可計算出各項指標的權重，做為評比決策的判斷。AHP 是透過集體決策的特性，將個別受訪者的意見，進行層次分明的系統整合分析，並將調查結果以數值單位產出，以清楚了解各項指標項目間相對重要性之排序，同時也可建立不同屬性非營利組織型態之各項指標項目的權重體系。簡言之，AHP 的優點是用群體調查的結果，歸納出各項指標項目的客觀權重。
4. 問卷調查：透過指標系統的建構與實證檢驗，本研究已確認各指標項目之適用性。本研究透過更為廣泛的問卷調查，瞭解臺灣不同屬性的非營利組織，在其所屬類別之中的實際運作現況。因此本研究以前述之指標系統，配合指標項目之說明與評分標準，藉由非營利組織之自我評分，瞭解不同類別非營利組織的績效，並進而判斷出不同類別非營利組織的特殊性指標項目與分數。

## 二、績效評量指標初步篩選

經由前述「非營利組織」與「績效評估指標」等各種文獻檢視之後，本研究參考 OECD 績效指標的面向，並依照現行有關 NPO 與 NGO 文獻，初擬非營利組織績效評量指標系統之面向、變數與具體指標。根據此項初擬之指標系統，本研究隨即針對「非營利組織」與「指標建構」兩大議題，邀請國內相關之學者專家，協助專家問卷的填寫。專家問卷的主要目的，是經由專家學者群的腦力激盪，協助檢視前述之初擬指標系統，以獲得更具科學性的指標項目。本研究邀請參與專家學者之專業背景說明，如表 2 所示。

表 2 本研究邀請參與專家學者之專業背景說明

編號	任 職 單 位	專 家 學 者 專 業 背 景 說 明
1	中央大學客家政治經濟研究所	公共政策、第三部門、公共行政
2	中央警察大學行政管理學系	公共政策、組織管理理論、危機管理、公私協力
3	元智大學社會暨政策科學系	公共政策、醫療政策分析、研究方法、知識管理
4	世新大學行政管理學系	政府部門知識管理、電子化治理、政府績效管理與評估、透明治理
5	世新大學行政管理學系	財務行政、公共經濟、新制度經濟學、組織行爲
6	政治大學公共行政學系	非營利組織使命與領導、非營利組織管理、組織理論與管理
7	臺北大學公共行政暨政策學系	公共政策、政府預算、績效衡量與管理、府際關係與管理
8	臺北大學公共行政暨政策學系	人事行政、公共管理、公共關係、非營利組織管理、志工管理、人力資源管理、危機管理、公民社會、社會企業
9	臺灣大學政治學系	抽樣調查、選舉預測、社會科學統計方法
10	臺灣大學政治學系	公共政策、財務行政、行政學

註：依照專家學者任職單位之筆畫順序排列。

資料來源：本研究整理





本研究於邀約完後，即將初擬之指標系統，送交學者專家填答，由學者專家根據各項草擬指標之適切性加以評估。而各項指標面向及其下測量指標之操作化定義，在初步草擬時曾逐一編列，並於德菲法過程中送交專家學者參考，俾利專家學者判斷指標面向及項目之妥適性。

若某一指標是不適當的，就請專家學者於「修改意見與建議」欄中解釋其原因或修改的建議。其次，在該面向中，若有應增加之其他變數或指標，也請其於該面向項下之空白指標欄中填寫，並勾選其適當性。再者，對於該面向中其他意見之補充，亦請其於「建議事項」欄中填寫。如此，將能減少本研究之主觀性，更增加研究之科學性。

### 三、績效評量指標體系確認與權重獲致

根據十位專家學者檢視初擬指標所提供與彙整的意見，本研究隨即連續召開兩次焦點團體座談。其中第一場次焦點團體座談所邀請參與之專家成員，即為前一階段協助本研究進行德菲法之專家學者群。而此次焦點團體座談召開之目的，在於確認非營利組織績效評量制度指標系統。本研究原先草擬之指標系統於第一次焦點座談會議中，經由與會學者集思廣益，除增修指標項目之外，更將增修後之項目，依其屬性重新歸類與命名，建置出「治理」、「人力資源」、「功能」、「財務」與「網絡關係」等五大指標面向，並獲致包括五大面向、二十四項之指標系統（請參見表 3）。針對此項指標系統，本研究據之製做 AHP 問卷，並依照 AHP 之分析流程，獲致完整之非營利組織績效評估指標系統，其各評量面向與指標的權重，如圖 1 所示。

依據圖 1 所示，從指標系統的五大面向觀之，專家學者判定之面向重要性，按照權重值大小，依序是「治理」（0.4011）、「功能」（0.1993）、「財務」（0.1783）、「人力資源」（0.1269）、「與網絡關係」（0.0948）。

繼之，本研究在 2008 年 9 月 2 日召集第二次焦點座談，邀約參與第二次焦點座談的專家學者，其中包括參加第一次焦點座談之三位學者，並另外邀請三位 NPO 實務工作者。此三位實務界的專家，分別為台灣兒童暨家庭扶助基金會、臺灣紅絲帶基金會與中華民國消費者文教基金會之代表。於此次座談會中，由三位非營利組織實務工作的從業人員檢視指標系統，



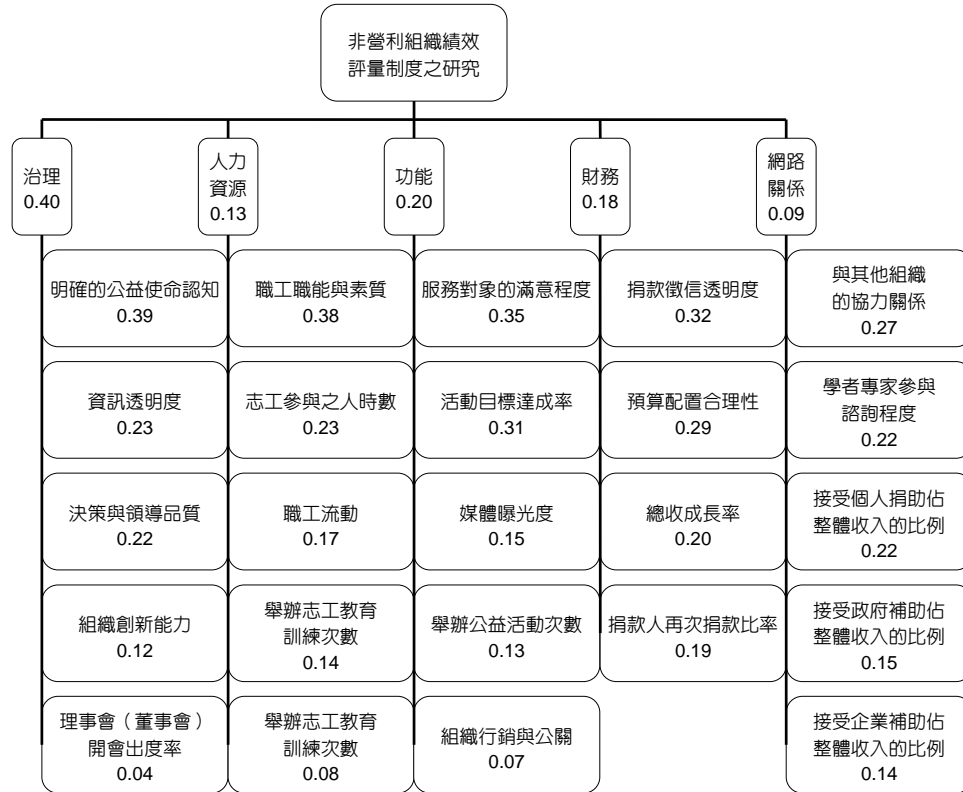
並按照指標系統的各项指標，依序說明該非營利組織的實務運作狀況，俾使本研究對於實際狀況能夠容易掌握。甚且，六位與會者大致上皆認同本研究前一階段所建構的指標系統，但是亦認為一般性指標系統無法適用於所有非營利組織，因而建議應進一步將指標系統區分為服務型與倡議型非營利組織兩類。

表 3 本研究擬定之非營利組織績效評量制度指標系統

面 向	指 標
治 理	明確的公益使命認知
	資訊透明度
	決策與領導品質
	組織創新能力
	理事會（董事會）開會出席率
人 力 資 源	職工職能與素質
	志工參與之人時數
	職工流動率
	舉辦職工教育訓練次數
	舉辦志工教育訓練次數
功 能	服務對象的滿意程度
	活動目標達成率
	媒體曝光度
	舉辦公益活動次數
	組織行銷與公關
財 務	捐款徵信透明度
	預算配置合理性
	總收入成長率
	捐款人再次捐款比率
網 絡 關 係	與其他組織的協力關係
	學者專家參與諮詢程度
	接受個人捐助佔整體收入的比例
	接受政府補助佔整體收入的比例
	接受企業捐助佔整體收入的比例

資料來源：本研究整理

圖 1 指標架構與權重值



資料來源：本研究整理

## 肆、臺灣非營利組織績效之檢證

### 一、臺灣非營利組織之實地訪查

本研究承續前述兩場次焦點座談之後，將此套指標系統運用於台灣在社會觀感、運作成效等方面皆較為成熟且具代表性的非營利組織之實際個案檢證工作，以測試指標的實用性。首先，本研究挑選出包括伊甸社會福利基金會、陽光社會福利基金會、心路社會福利基金會、兒童福利聯盟文教基金會等服務型非營利組織，以及消費者文教基金會、臺灣癌症基金會、臺灣醫療改革基金會、婦女新知基金會、臺灣競爭力論壇等倡議型非營利

組織。

經由本研究成員實地進行訪查，並藉由前一階段所建構之指標系統，檢視前述九個非營利組織之運作績效並予以評分，然後再依照各指標的細部項目進行權重值換算，進而算出九個非營利組織現行運作的績效分數。研究團隊也針對項目之合適性與現場檢視的結果，加以分析檢討，以便深入了解本指標系統之適用性。

本研究成員在分別實地訪視前述九個非營利組織之後，根據指標系統的評分項目進行評分工作，並檢討評分結果在進行權值換算作業之後的適當性。然而，此處所述非營利組織的績效分數，僅供未來各機關單位對於非營利組織進行評量作業之參考，而不應加以引用為此九個非營利組織的績效分數；此項績效分數，僅為本研究以評分過程作為後續組織績效評估之施作範本，並不適合做為該非營利組織運作的最終評價，而仍須以補助或捐贈單位之實際評分為主。整體而言，伊甸社會福利基金會（8.51）穩居第一，陽光社會福利基金會位居第二（8.06），臺灣醫療改革基金會與中華民國消費者文教基金會並列第三（8.05）。不過值得一提的是，例如中華民國消費者文教基金會對於一般臺灣民眾而言，無論在社會觀感、運作成效等皆較為成熟且具代表性的非營利組織，但在田野調查的九個非營利組織中，排名第三。

但若是依據第二次焦點團體座談會議的結論，當將非營利組織區分為倡議型與服務型兩類時，則中華民國消費者文教基金會即成為倡議型非營利組織的第一名。因此將非營利組織按照類型區分，則分類後所呈現田野調查的結果，也較為符合目前社會大眾的認知，亦更確認第二次焦點團體座談出席代表的建議，較能因應實際運作的現況。

## 二、臺灣非營利組織績效之自我評量

依一般學術研究中，大多以功能作為分類標準，例如學術文化、醫療衛生……等，但本研究希望能夠將所有類別都予以含括，特別是依照第二場次焦點團體座談所得之結論以及本研究所進行田野調查之實際成果，而將非營利組織區分為服務型與倡議型非營利組織。服務型非營利組織主要是對於特殊族群提供特別照顧，希望能幫助最需要幫助的人；倡議型非營



利組織則是對於環境、婦女、教育等各種不同議題，持續提出組織之訴求與服務，例如：婦女新知基金會（2008）。

本研究根據前述專家與焦點團體座談之結論建議，將非營利組織之績效評量指標體系分為一般型、服務型及倡議型三類。一般型指標系統權重之獲取，旨在建立標準評量體系，係以專家學者為主要建置人員。經由專家學者所建構一般型之指標系統，其各項指標項目對於非營利組織而言，不可謂不重要，因此甚難針對不同類型之非營利組織，增刪其中之指標項目。

然而，為凸顯不同類型非營利組織在某些面向上之重要特質，因此本研究依照不同類型非營利組織針對其所屬類型，填寫 AHP 問卷的方式，以計算不同類型非營利組織指標項目之權重值，以呈現其分殊性。而服務型非營利組織及倡議型非營利組織因以經驗價值建置為主，乃根據內政部社會司所編印之全國性社會團體名冊（內政部社會司，2008），按照不同類別，依其在全國非營利組織所佔比例，抽取問卷發放對象進行調查。

本研究依照上述不同類別之比例，挑選與寄送非營利組織績效評量問卷。問卷寄發時間為二〇〇八年十一月十三日，回收截止時間為二〇〇九年一月十三日。總計共發放 249 份，經催收後獲致有效問卷為 24 份。<sup>1</sup> 此 24 份有效問卷，本研究將其區分為服務型與倡議型兩類，其中服務型與倡議型非營利組織各有 12 個。此份問卷，主要分為兩個部分，分別說明如下。

<sup>1</sup> 就本問卷發放的對象為機構，特別是各種大小、不同型態的非營利組織而言，催收之後仍然回收率偏低，大致可了解對機構進行問卷調查研究之困難。然就有效問卷之回答機構而言，絕大部分均屬在我國知名度較高之非營利組織。例如以服務型非營利組織而言，包括中華民國中醫癌症醫學會、中華民國血友病協會、中華民國防癌協會、中華民國殘障聯盟、中華民國發展遲緩而早期療育協會、中華民國僵直性脊椎炎關懷協會、中華民國學習障礙協會、心路社會福利基金會、臺灣髓緣之友協會、伊甸社會福利基金會、兒童福利聯盟文教基金會、陽光社會福利基金會等等，而就這些非營利組織就服務對象之數目總量而言，在我國是深具代表性的。至於回答問卷之倡議型組織，包含最具代表性的消費者文教基金會、婦女新知基金會，另外還有中國人事行政學會、中國幼兒教育策進會、中華民國專業者都市改革組織、中華非營利組織管理學會、中華國家競爭力研究學會、臺灣青年公共事務協會、臺灣客家文化發展協會、臺灣戲劇協進會、臺灣癌症基金會、臺灣競爭力論壇等等，其反應之意見在實質上所代表的代表性，就學術研究而言，應可加以肯定。

### (一)非營利組織績效評量的 AHP 問卷

本研究團隊透過文獻研究與專家座談，已經研擬出非營利組織績效評量之指標項目。為使研究結果能夠更符合臺灣非營利組織的發展現況，希望參與填寫的非營利組織能夠根據問卷題目進行適當的修正，並建構不同類別非營利組織的特殊性指標項目及估算其權重值。

### (二)自我評量表的各項因素評分

協助填寫問卷的非營利組織，參照問卷所檢附各項指標內涵之定義說明與評分標準，依照該組織之實際運作情形自行評分。各指標項目的評分範圍是由 0 分到 10 分。而此項評分結果之平均數，將可做為未來該類型非營利組織績效評估之參考標準或門檻值。

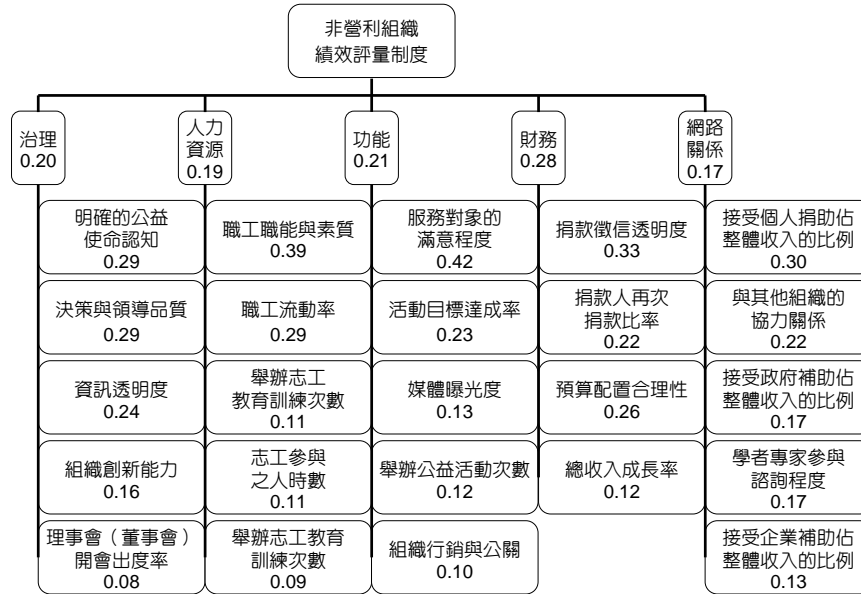
依循本研究建置之 AHP 分析流程，經以非營利組織績效評估指標系統及依據服務型及倡議型之分類後，所獲致之績效評量體系與各評量面向與指標的權重，分如圖 2、3 所示。

若從指標體系的面向來看，服務型非營利組織五大面向的重要性，依序是「財務面向」(0.2794)、「功能面向」(0.2139)、「治理面向」(0.2036)、「人力資源面向」(0.1942) 與「網絡關係面向」(0.1656)。倡議型非營利組織五大面向的重要性，依序是「治理面向」(0.3045)、「功能面向」(0.2020)、「網絡關係面向」(0.1905)、「人力資源面向」(0.1770) 與「財務面向」(0.1705)。

在將「一般型」與「服務型」非營利組織指標系統相比下，可發現就面向而言，一般型與服務型只有在「功能」面向的權數差距較小，分別為 0.20 與 0.21，其餘在「治理」面向（一般型 0.40 / 服務型 0.20）、「人力資源」面向（0.13 / 0.19）、「財務」面向（0.18 / 0.28）、「網絡關係」面向等（0.09 / 0.17），差距甚大。換言之，服務型非營利組織和所有非營利組織的「平均」情形相比較，服務型非營利組織的績效面向在「人力資源」、「財務」與「網絡關係」的權重會增加，而使「治理」權重降低。

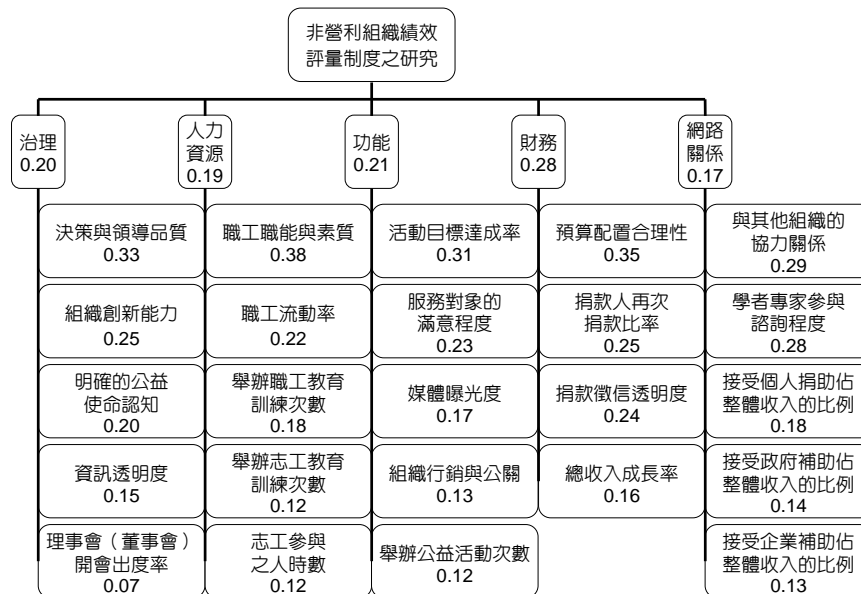


圖 2 服務型非營利組織之指標系統架構圖



資料來源：本研究整理

圖 3 倡議型非營利組織之指標系統架構圖



資料來源：本研究整理



若將「一般型」與「倡議型」非營利組織指標系統相比較，一般型與倡議型非營利組織在「功能」面向（一般型 0.20 / 倡議型 0.20）與「財務」面向（0.18 / 0.17）的權數差距較小，而在「治理」面向（0.40 / 0.30）、「人力資源」面向（0.13 / 0.18）與「網絡關係」面向等（0.09 / 0.19）差距較大。換言之，考察倡議型非營利組織之績效時，績效數值結構相對於所有非營利組織的「平均」情形，會使「治理」面向的權重降低，而使「人力資源」和「網絡關係」的權重增加。

進一步分析，若以「服務型」及「倡議型」非營利組織績效評量指標系統互相比較，「服務型」非營利組織績效評量指標系統比較強調「財務面向」的重要性（權數值為 0.28），「倡議型」較為偏重「治理面向」的重要性（權數值為 0.30）。如果比較「服務型」及「倡議型」非營利組織評估的指標面向，在治理（權數值分別為服務型 0.20 與倡議型 0.30）與財務面向（權數值分別為服務型 0.28 與倡議型 0.17）上差異較大。相對地，在人力資源（權數值分別為服務型 0.19 與倡議型 0.18）、功能（權數值分別為服務型 0.21 與倡議型 0.20）、網絡關係（權數值分別為服務型 0.17 與倡議型 0.19）等面向上差異不大。

### （三）指標系統與自我評量表的整體檢視與確認

本研究在彙整非營利組織績效評量問卷之後，隨即於二〇〇八年十二月二十六日召開第三場次焦點座談，目的是為檢視臺灣非營利組織績效自我評量之結果、確認指標的接受性，以及不同類別指標系統的權重值。第三場次座談會議的與會學者專家，除邀集第一與第二場次曾經參加焦點座談的學者，另外邀請一位臺灣大學社工學系教授，以及心路基金會、永齡健康基金會、伊甸社會福利基金會、伊甸社會福利基金會、消費者文教基金會、臺灣癌症基金會等代表。

經過與會專家學者之討論，大都認可本研究所建構之一般性非營利組織績效評量指標系統，以及服務型與倡議型之特殊性非營利組織績效評量指標系統等三套指標。





## 伍、補助或捐贈決策機制之參考

本研究所建構之非營利組織績效評量制度，除為提供非營利組織之自我評量以外，其評估過程亦可提供政府及企業界在進行對非營利組織之補助或捐贈時的重要參考。故而，以下本研究針對此指標系統之實際運用，提供進一步說明，以供後續應用之需。

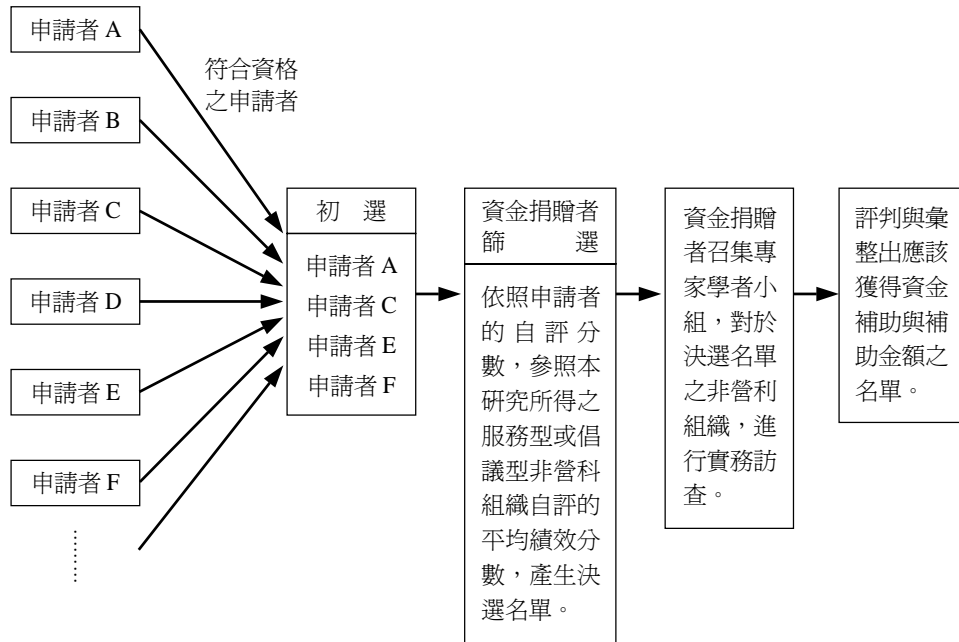
針對寄送非營利組織績效評量問卷第二部分的自我評量題目部分，原屬服務型與倡議型非營利組織，各有 12 份有效問卷，共計 24 份。經本研究將原始分數由各指標項目的權重值換算統計之後，服務型非營利組織的平均績效分數為 7.51（滿分為 10）、標準差為 0.98；倡議型非營利組織的平均績效分數為 7.03、標準差為 1.57。

服務型與倡議型非營利組織之平均績效分數與標準差，爾後將可作為該類型非營利組織績效評估之基準。若低於平均績效分數之標準者，顯見其績效尚未達到一般水準，仍有待加強。因此此平均績效分數，可作為該類別非營利組織自我評估之平均值，以此作為勾稽門檻，亦可進一步作為其他非營利組織資助該組織的重要標準。此外，建議以負一倍標準差以上為參考標準，以避免決策偏誤。

以一個資金捐贈者而言，若其設置一個資金補助的項目，可能會有許多非營利組織會向其提出申請，只要符合基本條件者都會被收錄，而會產生一個初選名單（long list）。資金捐贈者可依照申請者的自評分數，根據本研究所得之服務型或倡議型非營利組織自評的平均績效分數予以篩選，而產生一個決選名單（short list）。繼之，資金捐贈者再召集專家學者，針對決選名單中的非營利組織，進行實際訪查，並根據實際訪查的結果，以評判與彙整出應該獲得資金補助與補助金額之名單。以上運用本研究指標系統之標準作業流程，可參考圖 4。



圖 4 運用本研究指標系統之標準作業流程



資料來源：本研究整理

## 陸、結論

本研究旨在建立非營利組織的績效評量制度，經過多階段多面向考量的研究工作，建構出「一般性」、「服務型」與「倡議型」非營利組織績效評量指標系統等三套指標系統。

本研究第一階段以文獻分析之所得為基礎，首先透過專家問卷與兩個場次焦點團體座談的諮詢，建構出非營利組織績效評量之指標系統雛形。其次，以 AHP 的統計方法與軟體，計算出系統中每個指標項目的權重值，完成一般型非營利組織的指標系統。

然因一般型非營利組織指標系統並不能夠適用在所有的非營利組織，特別是對於特殊性質的非營利組織而言，彼此之間無法比較績效的差異。因此，本研究就所有非營利組織另行歸納出倡議型或服務型非營利組織兩

種類別。

運用本研究之成果時，若能明確區分非營利組織類別者，則宜採用其所屬類別之特殊性（倡議型或服務型）指標系統。如果是「一般型非營利組織」（無法區分類型者），即可依照本研究所建構之「一般型非營利組織」指標系統計算，並根據每個指標項目不同的權重值，將原始分數轉換並彙整為該非營利組織的績效分數。

本研究建構非營利組織績效評量指標系統之最重要目的，在於協助評估一個非營利組織實際發揮的功能，是否達到一定的標準。如果某個非營利組織能夠達到以本研究建置之組織績效評估方法所計算出之特殊性非營利組織的平均評量分數，即代表該非營利組織已經具有相當制度化的發展與成果。基於上述的研究發現，本研究對於前述三套指標系統之後續運用，有下列三點建議。

1. 考察非營利組織之績效水準，應儘量注重非營利組織績效指標系統中，各面向與所屬指標項目水準之「提升」，而非絕對值，或是和其他非營利組織之比較。
2. 透過本研究得以瞭解非營利組織為達成其績效，所應重視之項目為何。建議非營利組織可以根據本研究之績效指標系統，對於重要的績效項目，進行適切管理與具體衡量，以提升重要指標之績效，進而有助於達成其組織之使命。
3. 爾後若有單位或組織，願意與某非營利組織建構協力關係，或是提供相關資源等，則透過本研究所建議之績效指標系統與評估施作方法所衡量的結果，將是一項重要的參考依據。如果評估的結果較為傑出，則可進一步建構較為密切的協力關係，或是提供較多的資源；對於知名度較低、正在起步的非營利組織，其評估的結果或許未必突出，但是若其具有發展潛力，則應採例外管理，以個案評估方式衡量其績效表現，以達公允。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 內政部社會司，2008，《全國性社會團體名冊》，台北：內政部社會司。
- 王韡康，1998，《文教財團法人績效指標之研究》，台北：政治大學會計研究所碩士論文。
- 司徒達賢，1999，《非營利組織的經營管理》，台北：天下文化。
- 江明修，1994，《非營利組織領導行為之研究》，台北：行政院國科會專題研究計畫。
- 江明修、梅高文，2003，〈自律乎？他律乎？財團法人監督機制之省思〉，《中國行政評論》，12(2): 137-160。
- 余佩珊譯，1994，《非營利機構的經營之道》，台北：遠流出版公司。  
譯自 Peter Drucker. *Managing the Non-profit Organization: Practices and Principles*. N.Y.: Harpercollins. 1990.
- 林淑馨，2006，〈日本地方政府的非營利組織政策：以三重縣與神奈川縣為例〉，《公共行政學報》，21: 39-72。
- 財團法人喜馬拉雅研究發展基金會，2001，《臺灣 300 家主要基金會名錄》，台北：財團法人喜馬拉雅研究發展基金會。
- 婦女新知基金會，2008，〈我們的宗旨〉，婦女新知基金會網頁，  
<http://www.awakening.org.tw>，2008/12/15。
- 張鈿富，1999，《教育政策與行政—指標發展與應用》，台北：師大書苑。
- 莊文忠，2008，〈績效衡量與指標設計：方法論上的討論〉，《公共行政學報》，29: 61-91。
- 陳定銘、莊文忠，2004，《建立人民團體績效評鑑制度之研究》，台北：行政院內政部委託研究計畫。
- 陳金貴，1994，《美國非營利組織的人力資源管理》，台北：瑞興。
- 陳德禹，1993，《行政管理》，台北：三民書局。



- 陸宛蘋、官有垣，2008，〈台灣農業事務財團法人的組織績效估〉，官有垣、陸宛蘋、陳錦棠（編），《非營利組織的評估：理論與實務》，台北：洪葉，頁 271-300。
- 馮 燕，2005，《推動台灣「第三部門公益自律機制」建立之行動研究》，台北：行政院國科會專題研究計畫。
- 蔡啓源、陳秋蓉，1995，〈企業附設社會福利事業基金會之組織結構與組織績效之探討〉，《社區發展季刊》，70: 60-79。
- 鄭美愛、王韡康、張錫惠，2003，〈文教基金會績效指標之調查研究〉，《會計研究月刊》，208: 98-107。
- 蕭新煌，1999，《臺灣的非營利部門：現況、趨勢與展望》（研究專論 27），香港：香港海峽兩岸關係研究中心。

## 二、外文部分

- Aristigueta, M. P. 2008. "The Integration of Quality and Performance." In *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, eds. P. de Lancer Julnes, F. S. Berry, M. P. Aristigueta and K. Yang. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc, 395-412.
- Behn, R. D. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review* 63(4): 586-606.
- Benjamin, L. M. 2008. "Account Space: How Accountability Requirements Shape Nonprofit Practice." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(2): 201-223.
- Buckmaster, N. 1999. "Associations between Outcome Measurement, Accountability and Learning for Nonprofit Organizations." *The International Journal of Public Sector Management* 12(2): 186-197.
- Cairns, B., M. Harris, R. Hutchison and M. Tricker. 2005. "Improving Performance? The Adoption and Implementation of Quality Systems in U.K. Nonprofits." *Nonprofit Management & Leadership* 16: 135-151.
- Carter, N., R. Klein and P. Day. 1992. *How Organisations Measure Success:*



- The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.
- Chiang, S. Y., C. C. Wei, T. H. Chiang, W. L. Chen. 2010. "How does Electronics Industry Face the Lead-Free Manufacturing - the Key Indicators of Lead-Free Manufacturing." *Journal of Information & Optimization Sciences* 31(1): 159-181.
- Chisolm, L. B. 1995. "Accountability of Nonprofit Organizations and Those Who Control Them: The Legal Framework." *Nonprofit Management & Leadership* 6(2): 141-156.
- Dalkey, N. and O. Helmer. 1963. "An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts." *Management Science* 9(3): 458-467.
- de Neufville, J. I. 1978. "Validating Policy Indicators." *Policy Sciences* 10: 171-188.
- Easterling, D. 2000. "Using Outcome Evaluation to Guide Grantmaking: Theory, Reality, and Possibilities." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(3): 482-486.
- Epstein, Paul D. 1984. *Using Performance Measurement in Local Government*. Van Nostrand Reinhold Company.
- Forbes, D. P. 1998. "Measuring the Unmeasurable: Empirical Studies of Nonprofit Organization Effectiveness from 1977 to 1997." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(2): 183-202.
- Frumkin, P. and M. T. Kim. 2001. "Strategic Positioning and the Financing of Nonprofit Organizations: Is Efficiency Rewarded in the Contributions Marketplace?" *Public Administration Review* 61(3): 266-275.
- Geer, B. W., J. K. Maher and M. T. Cole. 2008. "Managing Nonprofit Organizations: The Importance of Transformational Leadership and Commitment to Operating Standards for Nonprofit Accountability." *Public Performance & Management Review* 32(1): 51-75.
- Greenlee, J., M. Fischer, T. Gordon and E. Keating. 2007. "An Investigation of Fraud in Nonprofit Organizations: Occurrences and Deterrents."



*Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36(4): 676-694.

Hall, L. M. and S. S. Kennedy. 2008. "Public and Nonprofit Management and the 'New Governance'." *The American Review of Public Administration* 38(3): 307-321.

Hatry, H. P. 1997. "Where the Rubber Meets the Road: Performance Measurement for State and Local Agencies." *New Directions for Evaluation* 75: 31-44.

Hatry, H. P. 2002. "Performance Measurement: Fashions and Fallacies." *Public Performance & Management Review* 25(4): 352-358.

Hatry, H. P. 2006. *Performance Measurement: Getting Results* (2<sup>nd</sup> ed.). Washington, DC: The Urban Institute Press.

Hodgkinson, A. 1989. *The Future of the Nonprofit Sector*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Joyce, P. G. 1997. "Using Performance Measures for Budgeting: A New Beat or is it the Same Old Tune?" *New Directions for Evaluation* 75: 45-62.

Kaplan, R. S. 2001. "Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations." *Nonprofit Management & Leadership* 11(3): 353-370.

Keating, E. K. and P. Frumkin. 2003. "Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward a More Reliable Foundation for Regulation." *Public Administration Review* 63(1): 3-15.

Kim, D. Y. and V. Kumar. 2009. "A Framework for Prioritization of Intellectual Capital Indicators in R & D." *Journal of Intellectual Capital* 10 (2): 277-293.

Komashie, A., A. Mousavi and J. Gore. 2007. "Quality Management in Healthcare and Industry: A Comparative Review and Emerging Themes." *Journal of Management History* 13 (4): 359-370.

Kramer, Ralph M. 1987. "Voluntary Agencies and the Personal Social Service." In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. Walter



- W. Powell. London: Yale University Press, 240-257.
- Lindgren, L. 2001. "The Nonprofit Sector Meets the Performance-Management Movement: A Programme-Theory Approach." *Evaluation* 7(3): 285-303.
- Linstone, H. A. and Turoff, M. 1975. *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- McBeath, B. and W. Meezan. 2006. "Nonprofit Adaptation to Performance-Based, Managed Care Contracting in Michigan's Foster Care System." *Administration in Social Work* 30(2): 39-70.
- McCarthy, J. 2007. "The Ingredients of Financial Transparency." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36(1): 156-164.
- Melkers, J. 2003. Incorporating Performance Measures into the Budgeting Process. In *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, ed. T. H. Poister. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 186-203.
- Moravitz, C. 2008. "Performance-Based Budgeting: Integrating Objectives and Metrics with People and Resources." In *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, eds. P. de Lancer Julnes, F. S. Berry, M. P. Aristigueta and K. Yang. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc, 361-392.
- Moxham, C. and R. Boaden. 2007. "The Impact of Performance Measurement in the Voluntary Sector: Identification of Contextual and Processual Factors." *International Journal of Operations & Production Management* 27(8): 826-845.
- Moynihan, D. P. 2005. "Goal-Based Learning and the Future of Performance Management." *Public Administration Review* 65(2): 203-216.
- Mullen, E. J. 2004. "Outcomes Measurement: A Social Work Framework for Health and Mental Health Policy and Practice." *Social Work in Mental Health* 2(2/3): 77-93.
- Murry, J. W. and J. O. Hammons. 1995. "Delphi: A Versatile Methodology





- for Conducting Qualitative Research.” *The Review of Higher Education* 18(4): 423-436.
- Newcomer, K. 2008. “Assessing Performance in Nonprofit Service Agencies.” In *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, eds. P. de Lancer Julnes, F. S. Berry, M. P. Aristigueta and K. Yang. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc, 25-44.
- OECD. 1997. *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- Poole, D. L., J. Nelson, S. Carnahan, N. G. Chepenik and C. Tubiak. 2000. “Evaluating Performance Measurement Systems in Nonprofit Agencies: The Program Accountability Quality Scale (PAQS).” *American Journal of Evaluation* 21(1): 15-26.
- Ritchie, W. J. and R. W. Kolodinsky. 2003. “Nonprofit Organization Financial Performance Measurement: An Evaluation of New and Existing Financial Performance Measures.” *Nonprofit Management & Leadership* 13(4): 367-381.
- Rose, A. and A. Lawton. 1999. *Public Services Management*. Lowdou, Prewice Wall.
- Salamon, Lester M. 1992. *America’s Nonprofit Sector: A Prime*. New York: The Foundation Press.
- Schalock, R. L. and G. S. Bonham. 2003. “Measuring Outcomes and Managing for Results.” *Evaluation and Program Planning* 26: 229-235.
- Sowa, J. E., S. C. Selden and J. R. Sandfort. 2004. “No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 33(4): 711-728.
- Speckbacher, G. 2003. “The Economics of Performance Management in Nonprofit Organizations.” *Nonprofit Management & Leadership* 13(3): 267-281.
- Tassie, B., V. Murray, J. Cutt and D. Bragg. 1996. “Rationality and Politics:



- What Really Goes on When Funders Evaluate the Performance of Fundees?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 25(3): 347-363.
- Van Dooren, W. 2008. "Quality and Performance Management: Toward a Better Integration." In *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, eds. P. de Lancer Julnes, F. S. Berry, M. P. Aristigueta and K. Yang. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc, 413-432.
- Whitaker, G. P., L. Altman-Sauer and M. Henderson. 2004. "Mutual Accountability between Governments and Nonprofits: Moving beyond 'Surveillance' to 'Service'." *The American Review of Public Administration* 34(2): 115-133.
- Wolf, T. 1990. *Managing a Nonprofit Organization in the 21 Century*. New York: Simon and Schuster.
- Woods, M. and S. Grubnic. 2008. "Linking Comprehensive Performance Assessment to The Balanced Scorecard: Evidence from Hertfordshire County Council." *Financial Accountability & Management* 24(3): 343-361.
- Wu, C. R., H. Y. Chang and L. S. Wu. 2008. "A Framework of Assessable Mutual Fund Performance." *Journal of Modeling in Management* 3(2): 125-139.
- Young, D. R. 1993. "The First Three Years of NML: Central Issues in the Management of Nonprofit Organizations." *Nonprofit Management and Leadership* 4(1): 3-22.
- Zimmermann, J. A. M. and B. W. Stevens. 2006. "The Use of Performance Measurement in South Carolina Nonprofits." *Nonprofit Management & Leadership* 16(3): 315-327.



# A Performance Evaluation System for Non-profit Organizations

*Thomas Ching-peng Peng\**, *Ri-sharng Chiang\*\**  
& *Keng-ming Hsu\*\*\**

## Abstract

Non-profit organizations provide essential public services that government and industry may fail to offer. This study, through a review of the existing literature and the application of multiple research methods, establishes comprehensive performance evaluation systems for non-profit organizations to examine the integrity and performance of various NPOs.

This study constructs three types of performance evaluation systems for various non-profit organizations: general non-profit organizations, service non-profit organizations, and advocacy non-profit organizations. Each performance evaluation system for non-profit organizations consists of five dimensions: governance, human resources, functions, financial performance, and networking relationships. The three types of performance evaluation system adopt different weightings for each dimension and performance indicator.

**Keywords:** Non-profit Organization, Performance Measurement, Indicators, General Non-profit Organization, Advocacy Non-profit Organization, Service non-profit Organization

---

\* Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.  
E-mail: tpeng@sinica.edu.tw.

\*\* Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.  
E-mail: rchiang@ntu.edu.tw.

\*\*\* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan. E-mail: kmhsu@mail.nutu.edu.tw.



