

國科會專題計畫成果報告

計畫編號：NSC-88-2414-H-194-013

計畫題目：台灣地區地方性社會福利基金會的董事會研究

執行期間：87年8月1日至88年9月30日

主持人：官有垣

執行機構及單位名稱：國立中正大學社會福利學系

一中文摘要

本計畫是「台灣地區非營利社會福利機構的董事會研究：董事會角色功能之實證分析」(國科會補助：NSC86-2414-H-194-007)的接續研究。前一個研究的對象專注於全國性的財團法人社會福利基金會的董事會，本研究則把焦點放置於地方性(台灣省、台北市、高雄市、縣市)社會福利基金會的董事會。本研究處理的問題歸納如下：(一)台灣地區地方性社會福利基金會的特質為何？譬如，基金會成立的年限、服務項目、基金總額等；以及有那些人加入財團法人社會福利基金會的董事會？董事的性別、教育背景、職業等因素反應了董事會組成的面貌。同時，本研究將比較北市、高雄市、台灣省，台以及縣市的社會福利基金會機構特質的差異。(二)台灣地區地方性社會福利基金會之董事會，其功能運作的情形是如何？有那些角色功能是最常發揮的？有那些是較少發揮的？而需要加強的是那些角色功能？而這方面北市、高雄市、台灣省，台以及縣市的社會福利基金會之間的差異為何？--現況的描述分析。(三)有那些因素可以解釋地方性社會福利基金會的董事會之規範的與實際的功能運作之間的差距？是機構的組織變數(組織規模、組織年齡、組織的專業化程度)？還是董事會的特質(成員的身份地位、選聘的方式、董事長的領導)？抑或是董事會與執行長雙方的互動關係？--現況的解釋分析。

關鍵詞：地方性社會福利基金會、董事會、決策制定、經費募集、界域拓展

Abstract

This study is to continue the former study "What are the Functions of the Boards of Directors in Nonprofit Social Welfare Organizations in Taiwan: An Empirical Study" sponsored by NSC (86-2414-H-194-007). However, the difference between the two studies is that while the nation-wide social welfare foundations in Taiwan are the agencies analyzed in the former study, the local social welfare foundations registered in the Taiwan Provincial Government, Taipei and Kaohsiung Municipal Governments, and County and City Governments are the research targets in this study. This study prepares to answer the following questions: (1) What are the organizational characteristics of the local social welfare foundations in Taiwan and who participate boards. (2) What are the functions of boards in local social welfare foundations in Taiwan?--What are the most common functions of boards, what are the less, and which are needed to be strengthened? (3) How can we explain the gap

between the manifest functions and the functions in practice performed by the boards?
Keywords : Local Social Welfare Foundations, Boards of Directors, Decision Making,
Fund Raising, Boundary Spanning

二、緣由與目的

本計畫是「台灣地區非營利社會福利機構的董事會研究：董事會角色功能之實證分析」(國科會補助：NSC86-2414-H-194-007)的接續研究。前一個研究的對象專注於全國性的財團法人社會福利基金會的董事會，本研究則把焦點放置於地方性(台灣省、台北市、高雄市、縣市)社會福利基金會的董事會。本研究從實證的方法來檢視地方性社會福利基金會的董事會的組成、成員角色的扮演、董事會功能運作的現狀，以及解釋董事會功能的規範與實際運作之間的差距，最後並將全國性與地方社會福利基金會的董事會運作情形作一比較。

本研究的目的是在於：

(一)對臺灣地區地方性社會福利機構決策體系的瞭解：我國近年來在社會福利服務的推動方面，強調民間參與的重要性。因而，在完成了全國性社會福利基金會的董事會之角色功能研究後，吾人有必要轉換視野，評估台灣地區地方性社會福利機構的整體能力，譬如，基金會運用資源以規劃和執行社會福利方案的績效，而該類機構決策體系--董事會--功能運作的情形，正是其中一個重要的判斷指標。

(二)公共政策的意涵：政府的法令究竟應該如何規範民間財團法人董事會的功能與運作？透過本研究，希冀對政府將來在修訂各類公益團體監督管理法則時具有參考的價值，譬如，要使地方性社會福利基金會的董事會發揮應有的功能，需要哪些因素配合？而主管的地方政府政府機關可以從法令上做何種的協助？

本研究欲處理的問題歸納如下：(一)台灣地區地方性社會福利基金會的特質為何？(二)台灣地區地方性社會福利基金會之董事會，其功能運作的情形是如何？有那些角色功能是最常發揮的？有那些是較少發揮的？而需要加強的是那些角色功能？(三)有那些因素可以解釋地方性社會福利基金會的董事會之規範的與實際的功能運作之間的差距？是機構的組織變數？還是董事會的特質？抑或是董事會與執行長雙方的互動關係？

三、結果與討論

本研究問卷受訪機構共計 296 家，向省政府立案登記的有 28 家，台北市政府登記的有 105 家，高雄市政府登記的有 21 家，向各縣市政府登記則有 142 家。從一九九九年七月初寄發郵寄問卷，至八月初只回收了問卷 60 份，經再寄問卷並以電話聯絡回覆之後，至八月底總共回收 76 份問卷，檢查之後計有 1 份無效問卷，有效問卷為 75 份，回收率是 25.34%。

（一）地方基金會的組織概況

就機構創立至今的年限而言，75家受訪的台灣地區地方性社會福利基金會中，有將近九成的地方基金會，其成立至今不超過20年。顯見台灣地區地方性社會福利基金會的組織年齡仍相當年輕。就地方基金會會務運作性質而言，有超過五成三的地方基金會的業務性質屬於捐贈型，不過也有近四成七的地方基金會，其業務性質是屬於運作型。就基金來源而言，地方基金會的基金來源以數人合資興辦型的最多，其次是私人獨資興辦型，再其次是企業捐資興辦型與其他類型，譬如來自教會或是一貫道的捐贈。按主要服務項目區分，地方基金會的目的事業以辦理「社會救助」項目為最多，次之為「老人福利」，第三項為「兒童福利」。就服務區域而言，近五成的地方基金會服務範圍是以登記轄區為主，該轄區以外的區域為輔，其次才是純粹以立案地區為服務範圍，至於服務區域以跨轄區且不論比重的地方基金會則較少。不過，整體來看，還是有近七成的地方基金會，其服務區域不限於本身立案的轄區，而是跨越轄區服務的。是否提供國際救援與發展服務？近九成二的地方基金會表示並無提供國際救援與發展服務，只有少數幾家地方基金會有提供該類型服務。

基金數額是基金會組織規模的指標之一，有七成六的地方基金會，創立時的基金數額在一千萬元以下，而只有不到一成的地方基金會，創立時的基金數額超過二千萬元。然而在目前，只有近四成七的地方基金會的基金數額在一千萬元以下。反之，有超過五成三的地方基金會，其目前基金數額皆在一千萬元以上，尤其基金數額在一億元以上的地方基金會，其比例已佔受訪基金會總數的一成二左右，可見隨者經濟的繁榮與國民所得的提高，基金會擁有的基金額度也越來越高。就年度經費來源而言，有將近九成五的受訪基金會表示依靠「基金孳息收入」，不過也有近五成的地方基金會表示需要「一般大眾捐款」的挹注，顯見基金孳息不足以支應基金會的年度業務支出，而需要「大眾捐款」等經費的輔助，而「大眾捐款」在基金會的年度經費來源中所扮演的角色，更有愈來愈重要的趨勢。就機構的員工數而言，地方基金會不論聘專職或兼職人員從事服務的人數皆以1-3人為最大宗。從機構的員工數來看機構的規模，很顯然，絕大多數台灣地區的地方社會福利基金會規模甚小。

（二）地方基金會的董事會概況

以董事會的組成人數而言，75家受訪地方性社會福利基金會中，有四成七的基金會的董事人數在6-10人之間，而同樣也有四成五的基金會的董事人數在11-15人之間。換言之，董事會人數在6-15人之間的地方基金會佔的比例最高，合計有九成二；而董事人數在15人以上的只佔了不到一成。以董事的性別而言，75家受訪地方基金會的董事平均人數是11.01人，其中男性董事佔了8.67人，而女性董事只有3.35人。顯見在台灣地區地方性社會福利基金會之董事會裏，男性董事的人數比例要比女性董事居於絕對的優勢。就董事會成員的教育程度而言，地方基金會董事會雖然擁有專科以上學歷（含博士、碩士、大學、專科）的董事佔總董事人數的五成七，但高中職以下學歷的董事人數比例也有四成三。就董事會每年開會情形來看，地方基金會董事會每年開會次數兩次的基金會佔了六成五左右，但是每年開會三次以上的基金會也近三成，顯見有越來越多基金會重視董事會的開會。就董事的連任比例而言，有近八成的基金會，其半數以上的董

事都已連任兩次以上，顯然地方基金會董事的新陳代謝的速度極為緩慢。就是否明文規定董事任期而言，受訪的地方性社會福利基金會有近三成訂有限制董事任期的規定，然而七成稍多的地方基金會均無此規定。再者，受訪基金會對董事的任期次數應否以法律規範的意見，雖然贊成的（40%）比反對的（25%）多出十五個百分點，但無意見的基金會也佔了近三成五，因此對此政策建議的看法頗為分歧。就董事的職業類別而言，有四成七的地方基金會董事其職業別為「商業」，此是所有董事的職業別中比例為數最高者，其餘的職業別比例皆在一成以下。

（三）董事會的角色與功能

就董事會最常發揮的角色功能而論，75 家地方社會福利基金會中，有八成三認為「審核年度業務方案」是董事會最常發揮的角色功能，其次有七成二認為是「審核與批准預算與決算」，第三與第五項最常發揮的角色功能依序是，「明訂機構的任務」、「督導機構執行方案」、「審核機構的章程」。再者，董事會較少發揮的角色功能，前五項依序為：(1) 經費籌措：董事直接捐助、(2) 經費籌措：董事尋找財源和參與募款工作、(3) 督導機構日常行政運作、(4) 任用與解聘專職行政人員，以及 (5) 作為機構內外成員的申訴管道。顯然受訪地方基金會最在意的是，董事會成員在經費籌措，不論是直接捐助或是協助募款功能的較少發揮。至於地方基金會董事會需要加強的角色功能，前五項依序為：(1) 經費籌措：董事尋找財源和參與募款工作、(2) 提昇機構的公眾形象、(3) 決定機構的長程計畫、(4) 作為機構與外界溝通聯繫的橋樑，以及(5) 經費籌措：董事直接捐助。此分析結果反應了地方基金會盼望其董事會，能夠加強經費籌措的功能，以協助行政部門開闢財源，甚至董事直接捐款；同時，基金會也期望董事能協助提升機構的公眾形象，以及作為機構與外部溝通的橋樑；而在決策制定面則認為董事會應充實決定機構的長程發展計畫的能力。

地方基金會董事會的結構有無充實的必要？有半數的基金會均認為董事會結構有充實的必要，只有不到兩成的基金會認為沒有必要。基金會在下次董事會改選時，受訪地方基金會覺得需要邀請或選聘哪些人進入董事會？「企業負責人」最受青睞，其次是「學術界的教授與研究人員」，社團負責人再次之。至於地方基金會目前的董事長？有將近五成六的基金會表示，目前董事長為基金會的創辦人，其次為創辦人家屬以外之賢達人士，再次之為創辦人家屬；惟基金會創辦人及其家屬擔任董事長的比例，二者相加即已接近七成。就董事會與行政主管的互動關係良窳而言，有將近八成四的地方基金會認為，其董事長與行政主管（譬如執行長）之間在會務上的互動關係「非常良好」與「良好」。至於整個董事會與行政主管之間的互動關係為何？也有近八成四的基金會認為「非常良好」與「良好」。關於董事會會務運作上的角色，有近六成的受訪基金會認為其董事會重視授權，使行政主管在業務上有揮灑的空間，只有二成二的基金會認為，其董事會不論大小事務皆主動涉入，是會務之實權決策者，而只有一成四的基金會認為，其董事會是只是被動參與亦很少過問會務。最後就影響基金會董事會功能運作的因素分析來看，依順序有四項主要的因素在影響地方基金會董事會的功能運作，即「董事長的領導」、「董事會的組成結構」、「經費來源的穩定與否」，以及「機構的專業化程度」。尤其值得進一步分析的是，有超過六成五的受訪基金會將「董事長的領導」列為最重要的影響因素。

四、計畫成果自評

與八十六年度所做的「台灣地區非營利社會福利機構的董事會研究：董事會角色功能之實證分析」相比較，本次研究台灣地區地方性社會福利基金會的董事會，在問卷設計的內容方面，除了根據原有的問卷內容，於（一）地方基金會的組織概況層面，增加了（1）會務運作的性質，（2）基金來源，（3）基金會的服務區域，（4）是否提供國際救援與發展的服務項目，以及（5）比較基金會創立時的基金數額及目前的基金數額之差異。（三）地方基金會的董事會角色與功能，增加了（1）基金會的董事長由誰來擔任，（2）董事會與行政主管的互動良窳，（3）董事會在整體的會務運作上之角色。可說比前一次的問卷更加細緻化，同時也修正了一些不適宜的問題。在研究結果的發現上，與前一次研究的結果有相似的地方，然而也有不少差異。最重要的發現是，不論是全國性或地方性的社會福利基金會均認為，董事會最需要加強的就是與環境連結的外部性功能，例如經費籌措：董事直接捐助或尋找財源和參與募款工作、提昇機構的公眾形象，以及作為機構與外界溝通聯繫的橋樑；同時在決策制定面，則認為董事會應充實決定機構的長程發展計畫的能力。至於影響董事會角色功能發揮的因素，全國性與地方性基金會均認為是主要的因素有三項：「董事長的領導」、「董事會的組成結構」、「機構的專業化程度」；而二者不同之處在於，前者強調「董事會與行政主管互動的良窳」，後者重視「經費來源的穩定與否」。尤且二者均將「董事長的領導」列為最重要的影響因素。

四、參考文獻

一、中文部份：

- 內政部（1998），《財團法人社會福利與慈善事業基金會名冊》。台北：內政部社會司。
- 內政部（1996），《申請籌組全國性財團法人社會福利與慈善事業基金會須知》。台北：內政部社會司。
- 內政部（1998），《財團法人社會福利與慈善事業基金會業務工作手冊》。台北：內政部社會司。
- 官有垣（1997），民間社會福利機構與政府的購買服務契約之互動關係，
《跨世紀的臺灣社會福利發展研討會論文集》，台北：國際社會福利協會
中華民國總會，民 86，3 月 9 日。
- 官有垣（1998），非營利組織的董事會角色功能之研究：以全國性社會福利相關的基金會為例，
《國立中正大學學報》，第九卷，第一期，頁 1-49。
- 陳惠馨（1996），「財團法人監督問題之探討」，《非營利組織研究室研究成果，
第一輯》，頁 29-48。
- 臺北市志願服務協會（1995），《臺北市社會福利資源手冊》。臺北：臺北市志願服務協會。
- 臺灣省政府社會處（1997），《臺灣省社會福利資源手冊》。南投：中興新村。

二、西文部份：

- Axelrod, Nancy R.
1994 "Board Leadership and Board Development," in Herman, Robert H., and Associate (eds.), *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Bradshaw, P., V. Murray and J. Wolpin
1992 "Do Nonprofit Boards Make a Difference? An Exploration of the Relationships among Board Structure, Process and Effectiveness," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 21 (3): 227-49.
- Brundney, J. L., and V. Murray
1998 "Do Intentional Efforts to Improve Boards Really Work? The Views of Nonprofit CEOs," *Nonprofit Management and Leadership* 8(4): 333-348.
- Fletcher, K. B.
1992 "Effective Boards: How Executive Directors Define and Develop Them," *Nonprofit Management and Leadership* 2: 283-93.
- Green, J. C., and D. W. Griesinger
1996 "Board Performance and Organizational Effectiveness in Nonprofit Social Services Organizations," *Nonprofit Management & Leadership* 6 (4): 381-402.
- Harlan, S. L., and J. R. Saidel
1994, "Board Members' Influence on the Government-Nonprofit Relationship," *Nonprofit Management & Leadership* 5(2): 173-96.
1996 "Do We Need Governing Bodies?" in Billis, D. and M. Harris (eds.), *Voluntary Agencies: Challenges of Organization & Management*. London: MacMillan.
- Herman, R. D., and J. Van Til
1989 *Nonprofit Boards of Directors: Analyses and Applications*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Middleton, M.
1987 "Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function," in W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Conn.: Yale University press.
- Murray, V., P. Bradshaw, and J. Wolpin
1992 "Power In and Around Nonprofit Boards: A Neglected Dimension of Governance," *Nonprofit Management and Leadership* 3: 165-82.
- Saidel, J. R.
1993 "The Board Role in Relation to Government: Alternative Models," in D.R. Young, R. M. Hollister, V. A. Hodgkinson, (eds.), *Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass:
- Wood, M. M.
1992 "Is Governing Boards Behavior Cyclical?" *Nonprofit Management and Leadership* 3:139-63.
- Young, D. R.
1993 *Governing, Leading, and Nonprofit Organizations*. San Francisco: The Jossey-Bass.
- Zander, A.
1993 *Making Boards Effective: The Dynamics of Nonprofit Governing Boards*. San Francisco: Jossey-Bass.