政治科學論叢／第二十八期／民國 95 年 6 月／頁 163～202

非營利組織績效評量的問題與對策*

孫　煒**

摘　要

當代非營利組織經常採取公私部門的績效管理，以回應日益競爭的第三部門環境，而績效評量是績效管理的核心工作。本文旨在探討非營利組織進行績效評量可能面臨的問題，並提出解決方案來提昇績效評量在非營利管理中的可行性。本文參考近年國內外相關文獻，釐清各種績效評量途徑的意義，並設計一個多層面、整合性的績效評量模式。依據此一模式，分析美國與台灣的三個實際個案，並討論非營利組織績效評量可能衍生的因果關係、多重目標、負面效果、評量技術、制度限制等五項問題。本文基於非營利組織與管理的特徵，提出績效評量應聚焦於達成使命的程度、採取不同的績效評量機制、績效評量的構面與指標應由各關係人共同決定、由多重層面的角度予以評量、主要功能應定位爲提昇組織的調適能力等五項對策。最後，本文重新強調績效評量在非營利管理中的重要性，以及研究者與實務者對於績效評量應有的定位與認知。

關鍵詞：非營利組織、非營利管理、績效管理、績效評量。

---

* 作者誠摯感謝兩位匿名審查人的費心審查及提供寶貴意見。本文初稿曾發表於 2005 年 8 月 26-27 日「非營利組織之評估：績效與責信國際研討會」，海棠文教基金會、國立中正大學社會福利學系、國立臺灣大學社會工作學系、世新大學管理學院共同主辦。台北：國立臺灣大學。

** 國立中央大學法律與政府研究所副教授，e-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw。

收稿日期：94 年 10 月 6 日；通過日期：95 年 3 月 7 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

在當代民主社會中，非營利組織在財貨勞務的供給與傳送，以及人力資源的雇用與開發上扮演越來越重要的角色（Salamon and Anheier, 1996），但在日益競爭的第三部門環境之中，非營利組織無法僅憑藉善良的信念或擁抱堅定的價值就足以達成使命與願景。非營利組織的領導人必須體認如不採取策略，促進更大的組織影響力與責信度，非營利組織可能面臨失去重要性甚至倒閉的風險。因此，非營利組織必須引進營利組織的管理原則與技術，以追求組織使命、實現組織願景（Lindenberg, 2001: 248）。然而，在一九七〇年代非營利管理（nonprofit management）學術領域形成之初，非營利組織的「管理」乃一禁忌的字眼（a dirty word），因爲當時學術社群認爲非營利組織應該自外於商業主義的污染，並且超越財務底線的偏狹考量。如今多數非營利管理的研究者反而認爲非營利組織比營利組織更需要「管理」，正是因爲他們缺乏財務底線所伴隨的嚴謹紀律（Drucker, 1989: 89）。

一切管理過程的核心工作便是績效評量（performance measurement）。事實上，在二次大戰後蓬勃發展的評估研究（evaluation research）中，績效評量是其中相當重要的部分。評估是評鑑（assess）某項事務的用途或價值（Robson, 2000: 3），而評估研究就是應用社會研究程序，透過各種學科角度有系統地評鑑（assess）社會計畫的概念形成、設計、規劃、執行等各個階段評估（Rossi and Freeman, 1993: 5），原是一種有目的性之應用社會研究（Evaluation is purposeful, applied social research），而績效評量是其中較爲技術性層面的工作，意欲經由標準單位的設定，比較組織績效的程度（Rossi and Freeman, 1993: 405-406）。儘管對於任何組織而言，評量績效也是一件相當不容易的工作，但營利組織卻具有以下三項特徵，足可降低績效評量的困難程度：一、營利組織的所有人相當明確，所以組織所有人的利益可以主導組織的決策；二、組織所有人的利益可以明確評量，一般而言股票的價值通常可作爲組織所有人判斷組織成敗的指標；三、組織的財務狀況提供了評估管理者的績效，以及判斷管理者是否代表所有人利益

臺灣大學學術期刊資料庫

的依據（Speckbacher, 2003: 267）。但是非營利組織既有不同利益取向的所有人，各所有人的目標也未盡相同，更不能單純以財務狀況作爲評估管理者績效、判斷管理者作爲的依據。因此，績效評量是否可以運用於非營利組織之中，成爲非營利管理的有力機制？值得研究者探索深思。

若將績效評量置於更宏觀的學術系絡之中可知：當代學術界探討的績效評量乃是近年來流行於公、私部門之績效管理（performance management）的重要部分。[1] 所謂績效管理是指「根據選定的近程與中長期組織發展目標方向，建立具體的組織整體資源管理控制重點，並定期評估努力之成效，再運用評估資訊提供組織和個人工作目標方向和重點上調整的參據，以及必要的員工激勵與能力改善計畫。」（施能傑，2004）由上述有關績效管理的精要陳述中，包括了三個主要活動：一、聚焦於明確的組織目標；二、進行客觀的組織評估；三、從事一定程度的組織調整。然而，適用於公私部門的管理原則與方式，特別是績效管理卻與非營利組織的特質格格不入（Dabbs, 1991）。因爲當代一些追求抽象價值與理念的非營利組織的目標可能並不十分明確，而且往往欠缺充分的財力、人力、知識、資訊等資源進行組織評估，即使完成評估，也可能因規模過小、結構單純而無法進行組織調整。[2] 因此，本文認爲基於非營利組織的性質以及資源、規模等諸多限制，非營利管理的績效評量實應根據非營利組織的特色與非營利管理的實務作一調整。因此，正確的認識非營利組織績效評量的意義以及所衍生的問題，並提出有效對策以解決問題，對於非營利組織本身、政府、以及關係人而言皆有其重要性。

對於非營利組織本身而言，績效評量可以作爲組織健全其管理體系的基礎，此因績效評量體系可用來支援組織的各項管理功能，諸如策略規劃、預算與財務管理、計畫管理、計畫評估、品質促進、過程促進、契約管理、

---

1 一般而言，績效管理包括績效評估（performance evaluation）、績效評量與績效追蹤（performance monitoring）三種功能性活動，參見丘昌泰（2000）。

2 事實上，即使是公部門與私部門的績效管理也呈現出明顯不同的邏輯關係。相較於私部門以利潤作爲主要的績效評量標準，政府機關的績效目標多元、績效評量指標難以建立以及績效獎懲回饋薄弱等原因，使得績效管理的推行相當艱鉅。非營利組織的性質較相近於公部門，然在推動績效管理的困難程度尤有過之。參見彭錦鵬（2005：2-6）。

國家圖書館學術期刊資料庫

外在標竿管理（external benchmarking）等等，甚至作爲與大眾溝通的基礎（Poister, 2003: 9-15），在在突顯了績效評量在當代管理實務上的重要性。例如在美國聯合勸募（the United Way of America）的推動下，許多全國性的非營利組織，如美國癌症學會（the American Cancer Society）、美國盲人基金會（the American Foundation for the Blind）、美國紅十字會（the American Red Cross）等皆開始進行績效評量，以健全非營利組織的管理體系（Positer, 2003: 8）。

對於政府而言，非營利組織的績效評量不僅是一個組織內部管理的問題，也是一個政策議題（policy issue）。因爲在當前新公共管理（new public management）的思潮之下，公共服務的分權化、民營化與競爭化已成爲政府制定相關政策所依循的原則，非營利組織就成爲政府在執行政策時的夥伴。政府往往採用「管理績效而非管理組織」（managing performance without managing organizations）的原則，作爲選擇非營利組織訂定契約以及監督非營利組織執行政策的依據（Paton, 2003: 21-35）。例如目前我國「公辦民營」醫院採用整體委託經營模式，政府將閒置或無力經營的公立醫院，以民事契約的形式與營利醫院或非營利醫院簽約合作，醫院所有權與財產不必移轉，只委託出經營管理權，其績效由主管機關監督考核（李雅櫻、彭朱如，2004）。

對於非營利組織的關係人而言，隨著消費者的意識高漲、非營利組織捐款人與受益人重視自身權益等發展趨勢，強化了非營利組織建立績效評量機制的需求（Hayes, 1996: 101-107）。特別是近年來歐美知名非營利組織高階管理階層頻頻傳出重大貪瀆醜聞，例如美國聯合勸募、法國癌症研究協會（the Association for Cancer Research）等等，暴露出非營利組織的劣行（wrongdoing）以及非營利組織營運效率低落，導致社會資源的浪費與誤置，重創了社會大眾對於非營利組織的公共信任（public trust），也促使非營利組織實務工作者與研究者體認到針對非營利組織績效進行系統性評量的必要性（Gibelman and Gelman, 2001；Chisolm, 1995: 142）。

事實上，當今績效評量成爲非營利組織中的核心管理議題，乃是源於非營利管理中逐步昇高的課責（accountability）需求。非營利組織管理者對內必須以其管理績效對董事會、職工、志工負責，以強化組織內部成員的

臺灣大學學術期刊資料庫

凝聚力；管理者對外也必須以其經營績效對政府主管機關、捐款人、受益人，甚至全體社會大眾負責，來爭取更多有形的社會資源與無形的社會形象，以維持非營利組織的永續發展（孫煒，2004）。因此，績效評量就成爲落實非營利管理活動與目標的重要課責機制。而對於學術研究者而言，非營利組織的績效評量更具有以下三種意義：就理論性研究（theoretical study）來說，非營利組織績效評量問題的釐清，可以進一步健全現行績效管理的理論基礎，使績效管理的理論假定跨越公共管理與企業管理的界限，步入非營利管理的範疇；就經驗性研究（empirical study）來說，非營利組織績效評量的相關研究可以形成一組有待驗證的假設，提供從事未來不同類型、規模、環境等非營利組織研究的基礎；就實務性研究（practical study）來說，提出解決非營利組織績效評量問題的對策，適可提供非營利組織董事會進行決策及領導，以及執行長從事管理與執行的依據，藉此進行組織評鑑與組織調整以提昇非營利組織的績效，在競爭多變的環境中永續發展。職是之故，本文由相關理論與概念入手，釐清非營利組織績效評量的意義及其衍生的問題，並對之提出解決方案，以提高績效評量應用於非營利管理中的可行性。

爲了達成以上研究目標，本文將依下述各節依序進行分析：第貳節爲非營利組織績效評量的途徑探討與模式建構，探討當前各種非營利組織績效評量的理論文獻與經驗研究，發展出各種績效評量途徑的假設與意義，並採用組織系統論的觀點，建構一個多層面、整合性的績效評量模式，作爲個案分析的基礎；第參節爲非營利組織績效評量的個案探討，分析美國與台灣的三個非營利組織績效評量的實際案例，並根據上述績效評量模式比較這三個個案；第肆節爲非營利組織績效評量衍生之問題陳述，由因果關係、多重目標、負面效果、評量技術、制度限制等五方面，探討評估者從事績效評量時所產生的根本性與工具性問題；第伍節爲解決非營利組織績效評量問題的對策，針對以上各問題的意義及性質，應用當前非營利組織績效評量的理論觀點與實務經驗設計對策；第陸節爲結語，總結本文的各項論點，指出對於非營利組織績效評量應有的定位與認知。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、途徑探討與模式建構

非營利組織績效評量所涵蓋的範疇相當廣泛，研究者可以針對非營利組織中各種的人力資源，如董事、支薪職工或志工等各類型人力資源進行績效評量（例如陳金貴，1994），也可以針對非營利組織所推動的特定計畫方案進行績效評量（例如 Fine, Thayer, and Coghlan, 2000），亦可以針對非營利組織的特定部門如董事會或以執行長爲首的管理部門進行績效評量（例如 Jackson and Holland, 1998；Siciliano, 1997）。本文將探討的焦點置於非營利組織的整體性績效（overall performance）的評量之上，而非側重單一的人力類型、計畫方案或部門。

自從組織理論發展以來，組織績效（organizational performance）便是最被重視的研究主題之一。就直覺來說，有關組織整體性績效評量的學術文獻應該比比皆是，但事實並非如此，特別是非營利組織績效評量的相關研究並不多見（Rojas, 2000: 97）。近年國內的相關研究大都是依循績效管理的思維邏輯與研究方法（例如；萬育維，1995；呂輝堂、陳正宏，2003；劉明德、方之光、王士峰，2003；楊東震、羅玨瑜，2003；鄭美愛、王韡康、張錫惠，2003；黃永富等，2004；陳定銘，2004；陳美惠、張石柱、楊美慧，2004；顏信輝、林靜芬，2005），針對台灣各種類型的非營利社團法人、財團法人基金會的績效進行評估。[3] 這些本土性研究的研究步驟，大致上是先依據研究對象的特性與現狀設計出一組績效構面（dimension），再由各個績效構面中規劃出一套績效指標（indicators），而後由各績效指標中發展出量化的績效評量方法予以加總，並藉此判斷研究對象的績效高低。以較嚴謹的學術標準而言，迄今國內的相關研究尚未仔細地檢討非營利組織績效評量的限制，而大致沿用公私部門績效管理的概念與方法來從事非營利組織的績效評量，其可行性值得斟酌。

現今在第三部門學界大致上已發展出四種績效評量的途徑，每一途徑

[3] 迄今國內非營利組織績效評量的相關研究已累積不少，本文主要參考近年來的學術性期刊論文，另有相當多的碩博士論文針對不同類型的非營利組織進行績效評量的個案研究，但不在本文探討之列。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 期刊資料庫

代表了對非營利組織績效不同的界定，並基於特殊的基本假定，形成了獨特的研究目標與方法：[4]

一、目標達成途徑（the goal-attainment approach）

目標達成途徑假定非營利組織的目標是明確清楚且可以眾所周知的，非營利組織的績效是以組織成功達成目標的程度來判定。評估者的主要工作是尋找配合組織目標的具體部門或計畫，並以此作爲評量組織績效的指標。在組織理論的文獻之中，大部分的經驗研究採用此一途徑作爲界定與評量組織績效的方式，其後各種績效評量途徑也多由此一途徑發展或修正而來（Herman and Renz, 1997）。

二、系統資源途徑（the system resource approach）

系統資源途徑假定非營利組織所擁有資源的品質與數量決定了組織的生存能力，非營利組織的績效是以組織運用其政治、經濟、制度等各種手段，由環境中汲取資源以維持其功能的程度來判定。評估者的主要工作是收集有關組織收入（而非產出）的量化資料，並以此作爲評量組織績效的指標。

三、聲望途徑（the reputational approach）

聲望途徑假定並沒有普遍的、可量化的、單一判定非營利組織績效的模式，而應由不同的主觀層面來評估組織績效。非營利組織的績效是以各種關係人如受益人（又稱案主 clients）、職工、志工、捐助人等對於組織的態度與認知來判定。評估者的主要工作是調查非營利組織各關係人的滿意程度，並發展出評量組織績效的架構。

四、決策過程途徑（the decision-making process approach）

決策過程途徑假定非營利組織內部的決策品質是影響績效的關鍵因

[4] Forbes (1998) 分析 1977 年至 1997 年二十年間有關非營利組織績效評量的途徑類型常爲後續研究所引用，似具一定程度之代表性，參見 Herman and Renz (2004)、Sowa, Selden and Sandfort (2004)。本文以 Forbes (1998) 的分類爲基礎，而擴充其論述、深化其意涵。

臺灣人文學術期刊資料庫

素，而決策品質是組織結構與過程的產物。非營利組織的績效是以組織獲取、儲存、捨棄，分配、操縱與詮釋各種資源與資訊過程的能力來判定。評估者的主要工作就是檢視非營利組織內部資源與資訊之管理與溝通的決策品質，並發展出評量組織內部決策過程的指標（Cameron, 1981: 26；Quinn and Rohr Baugh, 1983: 364；Stone and Cutcher-Gershenfeld, 2002: 38）。

比較這四種非營利組織績效評量的途徑可以發現以下特性：一、目標達成途徑與決策過程途徑較著重組織的內部因素；系統資源途徑與聲望途徑較著重組織的外部因素；二、目標達成途徑較強調組織推動各項計畫方案的行動，系統資源途徑較強調組織與外在環境因素之間互動的關係，聲望途徑較強調組織整體形象所發揮的影響，決策過程途徑較強調組織內部治理結構的能力；三、目標達成途徑與系統資源途徑較傾向使用客觀的評量方式，聲望途徑與決策過程途徑較傾向使用主觀的（或知覺的，perceptual）評量方式。

上述每種途徑固然有作爲研究與理論工具的優點，但也皆存在著限制，此因每一途徑僅適用於某種非營利組織或特殊情境領域的績效評量。例如就目標達成途徑而言，宗教型非營利組織根據其使命所制定的目標陳述，如普渡眾生，往往並不明確，難以將模糊的目標陳述轉化爲具體的績效指標予以評量。就系統資源途徑而言，根據非營利組織汲取外在資源的籌款能力，做爲評量組織績效的主要方式，往往只適用於特殊屬性的非營利組織，例如聯合勸募。過度強調非營利組織的財力提昇可能使人懷疑組織追求使命的本意，不利於非營利組織的正當性，甚至傷害了非營利組織未來的籌款能力（Herman and Renz, 2004: 695）。非營利組織適當地向某些關係人，如政府機關、捐款人反映較弱的籌款能力以及緊縮的財務狀況，反而是一種策略應用。就聲望途徑而言，非營利組織的不同關係人，可能基於不同的社會價值而對於組織績效的意義以及評量方式無法達成共識。就內部過程途徑而言，一個擁有優質資源與資訊管理與溝通能力的非營利組織卻可能產出不良的計畫方案。相對地，一個產出良好計畫方案的非營利組織也可能具有運作不良的決策過程或士氣低落的職工與志工（Sowa, Selden, and Sandfort, 2004: 715）。因此，這四種傳統的非營利組織績效評量途徑都僅是一隅之見，無法充分反映當代公民社會中非營利組織績效的

臺灣土地學術期刊資料庫

特殊性質以及績效評量時的實際情境。

本文嘗試以組織系統論的觀點，結合上述四種非營利組織績效評量的途徑設計一個多層面、整合性的（multidimensional and integrated）分析模式，作爲探討相關問題以及提出解決方案的基礎。根據組織系統論，組織乃是一個開放的、社會技術的以及整合性的系統（彭文賢，1980：71）。組織內部各部門（次級系統）之間，不但存在著相互依賴關係，而且與外在的客觀環境之間，也經常處於交互影響的狀態之中，亦即

> 任何一個組織皆存在於外在的環境中，組織的本身必須不斷的從它的外在環境之中輸入各種需要的能源、情報與物質，經由轉換成爲特定形式的產品與勞務，而後再輸出到它的外在環境之中，並進而重塑或影響其既定之環境。事實上，任何組織的運行，無不經由它特定的各種程序與結構，而與外在環境中的相關組織，進行並維繫互惠的相互依存關係。……在某種程度上，一個組織績效的高低，多少可以作爲該一組織是否能夠成功的迎合並適應其外在環境的指標（彭文賢，1996：199-201）。

典型的系統研究法是由四個核心項目－輸入（inputs）、轉換（conversion）、輸出（outputs）、反饋（feedback）－構成，將此四個核心項目分析非營利組織的績效如下：[5]

㈠「輸入」是指非營利組織用來達成其目標的任何東西。就系統資源途徑而言，可將輸入視爲非營利組織所使用之有形的資源與資訊（如

[5] 本文匿名審查人特別指出本非營利組織績效評量模式忽視了組織系統論中至關重要的環境因素。就組織系統論而言，學者們假設欲求達成組織的目的，則必先使其行爲切合環境的需要，組織面對永無休止的環境變遷，務必尋求適應的方法，否則必將落伍而趨於毀滅（彭文賢，1980：132）。事實上，個別非營利組織的績效表現還應置於它所存在之第三部門（the third sector）的整體歷史脈絡中加以分析，方能眞正觀察出其實際意涵，特別是政府對於第三部門的管制環境以及社會經濟環境等因素的長期變遷，皆可能影響個別非營利組織的績效表現、甚至組織的目標與行爲，學術界對此也有深入討論。然而，本文限於篇幅與研究議題的限制，而假定個別非營利組織的環境因素是類似的（即 ceteris paribus），且相較於政府與企業部門，非營利組織本身具有適應環境變遷的特性，較能根據外在環境因素的改變，作出彈性考量的對策。對此議題的深入理論性與經驗性研究，參見 Schlesinger (1998)、Weisbrod (1998)。

華藝線上圖書館 學術期刊資料庫

捐款、志工、職工、設施、設備、現有問題等等），以及無形的形象與觀感。

㈡「轉換」是指非營利組織將輸入轉化爲輸出的實際處理或服務輸送的過程。就決策過程途徑而言，可將轉換視爲非營利組織內部之資源與資訊管理與溝通的程序與結構（如資源質量、管理能力、治理結構、資源網絡、籌款能力、自我評估等等）（鄧國勝，2001：191-200）。

㈢「輸出」是指非營利組織所生產的產品與勞務。非營利組織的輸出可從三個層面予以分析。就目標達成途徑而言，它可以指非營利組織提供之具體服務產品、勞務或人數的數量，也就是輸出的初級資訊。其次，輸出也可以指非營利組織後來達成的服務影響（impact），也就是有關達成預期目標程度的資訊。就聲望途徑而言，輸出還可以指非營利組織提供服務產品與勞務的品質。由於對於品質認定的觀點不同，需要最終的仲裁者（final arbiter）（Martin and Kettener, 1996: 42）。因此，服務品質是由非營利組織關係人的評價與態度而定。[6]

㈣「反饋」是指有關於非營利組織的績效資訊，當作輸入重新回到非營利組織中的形式。若是將典型系統研究法中核心項目之間單向的反饋，引申擴大爲雙向的比較，則根據上述四種非營利組織績效評量的途徑，可以發展出四個績效資訊的觀點：效率（efficiency）觀點反映非營利組織所提供具體的服務數量與輸入之間的比較；適切（relevance）觀點反映非營利組織所提供的服務品質與輸入之間的比較；[7] 效能（effectiveness）觀點反映非營利組織達成目標的影響與輸入之間的比較；能力（capability）觀點反映非營利組織內部的管理程序與結構與輸入之間的比較。

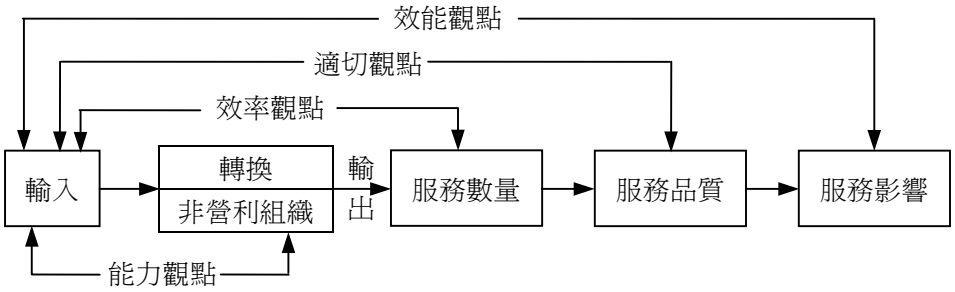
6　依據全面品質管理（total quality management）的觀點，是由服務對象（consumers）決定各種品質的面向與評價，但非營利組織的服務對象不僅是受益人而已，還應包括各種內部與外部與非營利組織有關的服務對象，他們皆可能對品質有不同的看法。本文使用關係人（constituents）的概念表之。參見 Martin (1993: 31-33)。

7　Lusthaus et al. (2002) 發現非營利組織關係人對於組織的期望與要求不盡相同，非營利組織必須致力於調和各關係人的差異，因此將適切觀點定義爲非營利組織滿足主要關係人的需求，以獲得其支持的能力。參見 Lusthaus et al. (2002: 119-123)。

臺灣人文學術期刊資料庫

此一顯示非營利組織績效評量的效能、適切、效率與能力四種觀點的多層面、整合性的分析模式，可由圖 1 表之：

圖 1　非營利組織績效評量模式



資料來源：作者自繪。

這個基於系統組織論的非營利組織績效評量的分析模式具有以下四種特徵：

㈠在績效評量的對象方面，包含了非營利組織本身的管理層面，以及非營利組織推動的計畫層面。

㈡在績效評量的指標方面，兼顧了主觀的認知層面，以及客觀的量化層面。

㈢在績效產出的分類方面，涵蓋了績效產出的服務數量、服務品質與服務影響等層面。在三者之中以服務數量層面較直接且具體，可在非營利組織行動後即可評量，服務品質其次，至於服務影響層面可能在非營利組織行動之後較長時期方可評量。

㈣在績效標準的設定方面，考慮了系統輸入項與其他系統項目之間的關係，亦即是以組織輸入與系統項目之間的比例作爲判斷組織績效的標準。各個系統項目與輸入之間有雙向的比較關係，例如在輸入不變的條件之下，非營利組織提供的服務數量愈多，效率程度就愈高；非營利組織提供的服務品質愈高，適切程度就愈高；非營利組織提供的服務影響愈大，效能程度就愈高；非營利組織內部的資源與資訊轉換愈好，能力程度就愈高。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

參、個案探討

由於本文的研究目標是理解非營利組織績效評量的意義以及所衍生的問題，並爲非營利管理的研究者及實務者提出有效的對策。爲此，本文擬由個案研究與實證分析兩方面，探討現今美國與台灣具代表性之非營利組織績效評量的實際運作，藉此理解其中的意義以及問題。在個案研究方面，由於現今非營利管理的學術界與實務界並沒有一套普遍接受的績效評量機制與作法，本文分別選擇美國政府會計標準委員會、台灣中華社會福利聯合勸募協會以及內政部三者採用之績效評量的相關制度設計。這三種績效評量的具體做法均已行之有年，並據以評量不同類型的非營利組織，形成了可供觀察的比較評量結果。爲深入探索績效評量的實際執行者對於制度的看法與態度，本文直接訪談台灣中華社會福利聯合勸募協會以及內政部的績效評量的負責人與研究者，來收集以受訪者爲中心的詳盡、豐富想法和觀感的資料，其優點是受訪者對於績效評量制度設計與實際做法均有深入理解，可以提供具體明確的問題陳述，以及可能的解決方案。至於美國政府會計標準委員會，筆者限於研究資源無法進行訪談，將收集美國政府官方文獻以及網路上各種類型非營利組織的適用情形，來呈現該委員會的績效評量的意義、作法以及實施後所遭遇的限制。

一、服務努力暨成就報告（Service Efforts and Accomplishments Reporting）

一九九〇年代以來，美國各級政府即著手推動績效評量與報告，並以之作爲提升績效與課責的工具。兩項聯邦政策最能代表政府的努力，即一九九三年的「政府績效與成果法案」（Government Performance and Results Act of 1993, GPRA）與美國政府會計標準委員會（The Government Accounting Standards Board, GASB）在一九九四年發表的「第二號公報」（Concepts Statement #2）。[8] 特別是後者爲美國各州與地方政府的財務會計與報告標

[8] 參見：http://www.co.multnomah.or.us/auditor。

臺灣大學學術期刊資料庫

準提出了一個「普遍被接受的會計原則」（generally accepted accounting principles, GAAP）；即是「服務努力暨成就報告」（以下簡稱 SEA 報告）。根據 GASB 的界定，SEA 報告的目標是「提供比傳統財務陳述與計畫更完整的政府機關績效的資訊，以協助使用者評估政府機關服務的經濟性、效率性與效能性。」[9] SEA 報告的影響力也及於接受各州與地方政府補助或簽約的非營利組織與營利組織的社會服務機構，而成爲近年來美國最有影響力的績效評量模式（Martin and Kettner, 1996: 14）。[10]

SEA 報告包含三種評量類型以及解釋資料等要素。評量類型包括：「服務努力」（service efforts）、「服務成就」（service accomplishments）以及「服務努力與服務成就的關係」（relate efforts to accomplishments）三類。「服務努力」是指應用於服務的財務與非財務資源的數量；「服務成就」係指使用資源之後所達成的輸出與結果；「服務努力與服務成就的關係」是指服務努力與輸出之間的效率評量，以及服務努力與結果之間的成本－結果評量（cost-outcome measures）（GASB, 1994: 20-24）。表 1 顯示 SEA 報告中三種評量類型之各項要素的精簡意義。

除了上述三種評量類型，SEA 報告還要求組織提供解釋資料。解釋資料包括量化的數字資料以及質性的敘事（narrative）資料，以協助使用者瞭解各評量類型的實際意義，評估組織的績效以及判斷影響組織績效各項因素的重要性。

SEA 報告更詳細地規定了量化的解釋資料應包含組織所無法控制的外在因素，如環境與人口因素等等，以及組織可以控制的內在因素，如職工與志工的結構等兩部分；質性的敘事資料應敘述所評量績效的程度及意義、影響組織績效的可能因素的意義，以及改變組織績效的行動等。這些質性的解釋資料在進行比較研究，或理解服務結果的未預期效果時，極爲重要（GASB, 1994: 24）。GASB 認爲一項優質的 SEA 報告所提供的績效資訊，應符合以下特徵，以作爲評鑑 SEA 報告的依據：適切性（提供目標

9 相關內容參見網址 http://www.seagov.org/sea_gasb_project/con_con_stmt_two.shtml。

10 1996 年底，GASB 曾針對五千個州與地方政府及其非營利組織調查 SEA 報告的運用情形，調查結果顯示 SEA 報告中的績效評量觀念與方法已漸爲廣泛接受。參見：www.gasb.org/survey/perfmeas.html。

臺灣大學學術期刊資料庫

達成的必要資訊）、理解性（資訊易以彼此溝通）、比較性（資訊可以提供明確的參考架構）、及時性（在失去評量價值之前提供資訊）、持續性（重覆規律地提供資訊以回應環境變遷）、信賴性（資訊公正可信且免於偏差）（GASB, 1994: 25-28）。

表 1　SEA 報告的績效評量類型

I. 服務努力（以貨幣表示之）
A. 財務資料： 1. 支出 / 花費的總成本。 B. 非財務資料： 1. 工作人員的數量（以全職員工數量或員工工作時數表示之）。 2. 其他評量（如服務車輛數量、服務場所面積等等）。
II. 服務成就
A. 輸出評量： 1. 所提供服務的總量。 2. 符合前項標準的服務佔總服務量的比例。 B. 結果評量：所達成服務目標之成果、成就與影響的程度。
III. 服務努力與服務成就的關係
A. 效率評量：依下列各評量的服務量（輸出）與所消耗資源（輸入）的比例。 1. 每項輸出的成本。 2. 每個全職員工的輸出。 3. 每個工作時數的輸出。 B. 成本－結果評量：依下列各評量的成果、成就與影響（結果）與所消耗資源（輸入）的比例。 1. 每項結果的成本。 2. 每個全職員工的結果。 3. 每個工作時數的結果。

資料來源：改寫自 Martin and Kettner (1996: 16).

就上節本文所設計的分析模式來說，GABS 績效評量的重心是「績效報告標準」的建立，而非「績效標準」的建立，因爲 GABS 在「第二號公報」開宗明義指出：「GABS 的使命是建立會計與財務報告的標準，而非績效標準。建立績效標準已超出 GABS 的職責範圍」（1994：1）。因此，在 SEA 報告中並沒有規範非營利組織內部的資源與資訊管理與溝通的標

臺灣大學學術期刊資料庫

準，亦即並沒有討論非營利組織自身管理的能力，而主要關切非營利組織的輸出項目與輸入項目間之關係。在輸出項目上，SEA 報告適用的非營利組織類型廣泛，較爲集中於效率觀點與效能觀點的分析，而較少顧及在服務品質的適切觀點與非營利組織本身的能力觀點。以上 GABS 的特徵可能是因爲 SEA 報告必須適用於不同類型的組織與服務對象，不易建立單一績效標準而僅提供較具普遍性的績效評量觀念。

二、中華社會福利聯合勸募協會[11]

一九九〇年台灣一群社工學界教授、社會公益人士、社福機構代表開始籌辦歐美等國行之有年的「聯合勸募」（United Way）機制，成立「台北市社會福利聯合勸募協會」，開始進行聯合勸募活動。一九九二年改登記爲「中華社會福利聯合勸募協會」（以下簡稱中華聯勸），成爲全國性募款的非營利組織。它扮演位於社會大眾與社會福利非營利組織之間的中介角色，一方面向社會大眾募款；一方面基於其專業知識與公正程序，將募款所得分配給社會福利非營利組織（鄭杰榆，2004）。至二〇〇五年中華聯勸募集總額已超過 15 億，支持了台灣各福利機構約 3,500 百件服務方案，捐款人超過 78 萬人次，另有高達近 4 億元的物資捐贈以及近 3,000 位志工，在現今台灣社會中具有相當程度的影響力與公信度。因此，中華聯勸根據非營利組織績效的經費分配機制，似可作爲台灣非營利組織績效評量的代表。

中華聯勸的績效評量制度幾經更迭，根據二〇〇五年的經費分配機制，欲向中華聯勸申請經費的社會福利非營利組織，大致上須經組織審查與方案審查兩種評量程序。審查委員先以實地審查的方式，以 38 個指標分別評量申請單位的組織架構、會務運作、財務運作、專業管理以及與中華聯勸配合的意向等五個構面，深入了解申請單位的性質與能力。方案審查又細部劃分爲評量申請單位能力的組織審查以及評量計畫內容的方案審查兩個部分，具體指標及配分見表 2。

[11] 作者感謝中華社會福利聯合勸募協會賴金蓮主任接受訪問，及提供相關資料以佐證本文各項觀點。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　中華聯勸方案審查指標與配分

I. 組織審查
A.組織管理
決策機能與運作（0～6 分） 1. 組織有中、長程組織發展、財源穩定之整體營運策略發展與服務計劃。 2. 董（理）監事會與工作人員關係良好（溝通管道的暢通、工作具體交付）。 3. 依組織（捐助）章程規定，定期召開董（理）事會會議，辦理改選或改聘。
組織架構與年度營運（0～2 分） 1. 訂有詳實年度營運計劃（包括服務項目及內容等）。 2. 訂有明確行政組織架構、各部門權責明確。
人力資源發展（0～6 分） 1. 組織擁有完善人事管理制度並依規定辦理。 2. 合理的人力資源運用（適當的人力配置與人員專業服務能力與資格）。 3. 專業人員人事穩定。
財務管理與資源開發（0～4 分） 1. 組織的會計及財務管理情形良好、稽核時會計程序符合一般標準、且能適時提出財務報告。 2. 政府補助款與民間捐款執行績效良好。 3. 能適當運用社區資源（人、地、物）。
B.服務管理
資料管理　（0～3 分） 1. 服務流程中，訂有個案基本資料、個別長期訓練目標及計劃之相關表格。 2. 具有個案資料管理辦法（包含基本資料、訓練資料等），且個案基本資料具有以下條件（可資訊化管理，方便使用，能隨時更新，具保密性、整合性）。
服務規劃　（0～3 分） 1. 定期召開教學、個案研討、主管、督導、諮詢等會議，且有詳實紀錄。 2. 定期針對案主的滿意度或是案主接受服務的影響進行評估。
方案管理：泛指組織對所有方案的管理方式（0～6 分） 1. 組織呈現出方案的具體效益，所提方案具自評指標以及評估指標與項目有明確的執行方式。 2. 計劃變更時，依規定提出完整說明，並依照變更計劃實施。 3. 組織訂有自我方案評估的辦法，並能提出具體檢討改進建議與執行。 4. 針對檢討事項，能擬定具體改進計劃及對策，並確實執行且具成效。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　中華聯勸方案審查指標與配分（續）

II. 方案審查
明確的方案目標（0～15 分） 1. 明確的服務對象。 2. 清楚的案主來源。 3. 明確的改變目標：態度、價值觀、行爲或知識。 4. 上述目標的可行性。
明確的需求評估（0～15 分） 1. 有可靠資料數據說明需求。 2. 同一區域有其他組織服務相同對象時，說明服務區隔。 3. 該方案計劃具迫切性。
投入資源的承諾（0～5 分） 1. 方案所需資源（專業人力、經費與志工）自籌情形。 2. 該服務計劃對案主可近性佳。
方案執行的專業性（0～25 分） 1. 延續性計畫說明過去執行成果，展現具體執行能力與效益。 2. 執行方法條理敘述、服務流程明確。 3. 定期專業督導。 4. 方案執行進度明確（以甘特圖或 PERT 等方法顯示）。 5. 符合方案所需，合理編列業務費項目報價合理。
效益評估（0～10 分） 1. 延續性計畫展現案主能力提昇，問題改善的程度與情況。 2. 可測量的自評指標。 3. 闡明蒐集資料方法。 4. 註明評估實施的負責人。 5. 說明方案成效對社區／社群在態度、價值、行爲或知識等方面的影響。

註 1：每一項目的分數平均分爲三向度給分：未呈現或未達到、接受或適當、具備或優；例如：決策機能與運作項目分數爲 0～6 分，分爲三向度分數是 0～2 分、3～4 分、5～6 分。

註 2：申請單位的組織及方案表現應於 60 分以上（含 60 分），方得進入全國總決審。

資料來源：中華聯勸內部資料。

臺灣大學學術期刊資料庫

就上節本文所設計的分析模式來說，中華聯勸績效評量的重心是社福非營利組織本身的管理結構以及所提計畫的合理程度，亦即中華聯勸主要關切的是申請單位的規劃與執行方案的能力，並以此爲補助經費決策的主要依據，至於實際執行成果的展現則委由申請單位自行表述。此種強調非營利組織的能力觀點而較忽視輸出項目的特徵，可能是因爲中華聯勸的中介角色性質使然，對於非營利組織輸出績效的評量本就與中華聯勸的核心功能並無直接關係，且申請單位的服務數量、品質與影響只有自己最清楚，中華聯勸也不易完全掌握。

三、內政部人民團體績效評鑑[12]

台灣自一九八七年解嚴之後，第三部門蓬勃發展可說是社會力凝聚的展現，其中人民團體是第三部門中最重要的一環，也是非營利組織的重要機構。依據內政部統計處內政統計年報中，有關中央政府所轄人民團體資料，截至二〇〇四年六月底爲止，其屬於中央內政部直接管轄者數目總計超過六千個，其中有 90% 以上屬於社會團體，6% 左右是職業團體，政治團體僅佔不到 1%。雖然台灣人民團體數量迅速擴增，但其中由於性質不同、業務殊異，經營管理的優劣落差極大，是故建立人民團體之績效評鑑制度，藉以測定人民團體既已存在的制度與計畫的效果，及預測團體正在建立與發展的制度與計畫可能產生的效益（陳武雄，2003：207）。以九十二年度全國性社會暨職業團體績效評鑑爲例，經初審、複審及決審，計遴選出優等團體 58 個（含社會團體 37 個、職業團體 21 個）；甲等團體 199 個（含社會團體 94 個、職業團體 105 個）及優良工作人員 32 人。

內政部對人民團體的績效評鑑，特別是社會團體及職業團體評鑑部分，現行是依據「全國性社會團體績效評鑑要點」，以及「全國性及臺灣區工商暨自由職業團體績效評鑑要點」作爲實施的辦法。評鑑內容包括會務評鑑，占分 60%；業務評鑑，占分 40%，具體的評鑑構面與指標如表 3。

[12] 作者感謝國立中央大學陳定銘教授接受訪問，及提供相關資料以佐證本文各項觀點。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　內政部人民團體績效評鑑構面與指標

I. 會務狀況
A. 基本要項 40%（主辦單位得依各要項之辦理時效及資料內容酌扣減 10%） 1. 團體基本資料。 2. 會員（會員代表）大會資料，包含召開日期、大會屆次、大會應出席人數、實際出席人數、年度工作計畫、工作報告、經費預算、決算相關報表等是否列入會員（會員代表）大會等等。 3. 理監事資料，包括理監事人數、理事監事任期、最近一次改選日期、年度理監事會議召開次數與會議日期、親自出席之理監事人數等等。 4. 財務資料，包括年度決策之收入、支出、餘絀、占總收入的百分比等等。 B. 加權要項 20%（主辦單位得依各要項之辦理時效及資料內容酌扣減 5%） 1. 年度決算辦公費及業務費合計支出金額、占決算總支出百分比等等。 2. 年度決算提列準備基金金額、占預算總收入百分比、占決算總收入百分比等等。 3. 經費收入是否均製給正式收據，並留存根備查。 4. 會計、出納有無指定專人（專職或兼職辦理）
II. 業務狀況
A. 會員服務事項，包括項目名稱、時間、地點、服務內容說明、主辦單位、協辦單位、使用經費、經費來源、受益人數及效益評估等等。 B. 社會服務事項，指標同上。 C. 參與政府機關或其他團體活動或接受委辦業務，指標同上。 D. 研究發展事項（如研討會、專案研究或其他），指標同上。 E. 參加與團體業務有關之出國考察或會議，指標同上。 F. 編印書刊（如出版會務通訊、定期刊物、叢書或其他），包括書刊名稱、出版日期、書刊方式、發行數量、頁數、售價、經費來源、受益人數及效益評估等等。

資料來源：內政部網站http://sowf.moi.gov.tw/11/new11.htm。

就上節本文所設計的分析模式來說，現行內政部人民團體績效評鑑可說是相當雛型的績效評量制度，它對於人民團體本身（會務）的評量，主要是基於「防弊」的角度，防範人民團體的人事與財務管理產生流弊，而非強化人民團體的能力建設；它對於人民團體的輸出（業務）的評量，主

臺灣大學學術期刊資料庫

要是基於「配合國家既定政策目標」的角度，引導人民團體積極實現國家建設的目標，而對於人民團體輸出與投入之間的效率、適切、效能觀點並未重視，亦即政府主辦單位扮演「裁判者」的角色，施予人民團體提供靜態資料，以展現績效的機會，在「由內政部社會司承辦科先初審，繼由社會司組織專案小組複審後，邀集各目的事業主管機關會商意見決審，必要時得查訪受評鑑之團體。」（全國性社會團體績效評鑑要點第八條）之後，符合政府觀點的人民團體可以獲得獎金、獎狀、公開表揚等鼓勵。此種單方面以政府角度從事的績效評量，自然造成追求特殊社會價值的非營利組織參與評量的意願較爲低落。[13]

肆、問題陳述

非營利組織績效評量所衍生的諸多問題，有源於邏輯推理的根本層面，也有涉及評量方法的工具層面。根據本文所設計之多層面、整合性的績效評量模式，參酌以上三個個案探討以及受訪談人的意見，本文認爲非營利組織績效評量的問題主要發生於此一績效評量模式各個核心項目之間的環節，以下描述各項問題的意義並舉實例說明之，並將問題意義定位於此一模式之中。

一、因果關係的問題

評量組織績效的前提是組織的目標與組織達成的影響之間具有明確直接的因果連結。此種因果關係推論的假設非營利組織根據它的目標，投入各項資源來達成預期的結果，而有意或無意地排除了其他中介變數（Campbell, 2002；DiMaggio, 2002）。然而，比起政府或營利組織，非營利組織的輸入與影響之間的因果關係難以明確界定。例如若以嬰兒死亡率此一結果來評量非營利婦產科醫院的績效，位於富裕社區的醫院的嬰兒死

[13] 例如民國 93 年度全國性人民團體超過 6 千個，但自主參加評鑑的單位則僅 4 百餘個，僅佔全國性人民團體總數的 6.7%。由此可知，我國現行非營利組織績效評量存在著若干盲點，即使設計了許多獎勵優良績效的誘因，但仍無法提高人民團體願意接受績效評鑑的意願。參見陳定銘（2004：24-25）。

臺灣博碩士論文知識加值系統
期刊資料庫

亡率，可能低於位在貧窮社區的醫院的嬰兒死亡率，因爲富裕社區的孕婦通常來說營養較充分、健康狀況較良好，即使貧窮社區的醫院投入更多的醫療資源、更高的醫療品質來照顧孕婦與幼兒，績效還是可能較低。

根據同樣的邏輯，更難以判定單一非營利組織的產出與整體社會影響之間的因果關係。況且，研究者也難以知悉非營利組織所採用產出短期與長期的績效策略的差別。例如在一個貧困社區中，兩個非營利組織採取不同的策略對抗貧窮問題，其一是以建立平民住宅或其他基礎生活設施爲主要行動；其二是組織社區居民參與政府的決策程序，要求地方政府對該社區提供更多的服務與資源。前者可能產生明顯立即的結果，但後者由於啓發了社區居民的公民意識，起初幾年似乎績效不彰，在未來可能有重大的成果。採用不同策略的非營利組織難以在同一時間架構之下比較其績效。此外，對非營利組織輸出的認定也有問題，例如研究者不能將自殺率的降低歸因於某一宗教型非營利組織對於民眾心靈的撫慰，也無法將吸煙人口比例的下降歸因於某一反煙害團體的鼓吹，而回顧近年發生的重大醜聞，一個社會形象良好、廣受民眾支持的非營利組織，卻可能早已偏離了原有的使命與價值。根據本文所設計的績效評量模式，此一問題是指非營利組織在輸入與服務數量之間，以及服務數量與服務品質、服務影響之間不易建立穩定之組織績效的因果推論。

二、多重目標的問題

當今較大規模的非營利組織由於在各種關係人不同的要求下，或在擴大服務領域的理念下，經常同時追求多種目標，例如「財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會」現今就有慈善、醫療、教育、文化四大志業，另投入骨髓捐贈、環境保護、社區志工、國際賑災，稱之爲「一步八腳印」。非營利組織所追求多重目標的優先順序（priority）往往牽涉組織內部的政治互動以及各種關係人之間的權力結構。一般而言，非營利組織並不願正面處理目標不一致的問題，以免引發內部的利害衝突，而往往採用足以激勵人心，但語意模糊的使命陳述，或維持各種目標並呈，而不規劃長期的消長趨勢等消極作法加以因應。甚至某些非營利組織還存在著不可言傳的目標，如爲個別捐款大戶節稅，而無法公開見諸於社會大眾。然而，非營

臺灣博碩士學術期刊資料庫

利組織績效評量卻要求將組織的目標公開，並對於各種目標的重要性作一表述與選擇，這可能造成組織關係人之間互動的惡化。因此，非營利組織往往抗拒施行績效評量，即使勉強實施，所提供的績效資訊的正確性也不無疑問（DiMaggio, 2002）。根據本文所設計的績效評量模式，此一問題是指非營利組織在內部轉換時，不易對於資源的分配達成一致共識，而形成分歧的組織績效的看法。

三、負面效果的問題

大凡制度開始實施時都具有正面意義，實施一段時間之後，才逐漸顯現出它的缺點，甚至產生預想不到的負面效果。如本文前言所述，非營利組織的績效評量能夠支援非營利組織的管理功能、配合政府的政策功能以及增加關係人的公共信任。然而，績效評量也可能基於評量機關的特殊目的產生其他的效果。一般而言，政府或捐款企業進行績效評量大都是爲了企圖影響非營利組織的決策，以符合它們的預期；或評估非營利組織的表現，作爲決定契約對象或分配捐款比例的依據；或監督非營利組織的行動，以避免違法犯紀或違反公序良俗。然而，績效評量所發揮上述之影響、評估、監督等功能卻可能產生不同的負面效果，甚至緊張關係（Schuster, 1997）。

就影響非營利組織決策的功能而言，例如現今教育部採用專任教師刊登於 SSCI、TSSCI、SCI、EI、A&HCI 等指定期刊的學術論文篇數作爲評量大學研究績效的指標，進而成爲分配高等教育預算的基準，企圖影響大學的決策以提高研究水準。各大學爲了爭取較多的經費，可能擴充較易刊登於指定期刊的學科領域（如理工醫農），而有意忽略社會科學或文法等不易刊登在指定期刊的學科領域，反而對於高等教育各學科領域的均衡發展不利。就評估非營利組織表現的功能而言，如果企業針對社會服務及慈善團體進行績效評量，用以評估其表現作爲捐贈的決策依據，社會服務及慈善團體爲了爭取企業的財力支持，可能投注大量精力資源在組織績效報表的撰寫、組織知名度的提昇等，與組織原有使命並無直接關聯的活動上，甚至爲了美化績效評量的指標，可能產生造假的情形。就監督非營利組織行爲的功能而言，例如政府根據法律與命令（如我國的人民團體法以及全

臺灣博碩士學術期刊資料庫

國性社會團體績效評估要點），針對非營利組織進行績效評量，其始意自然是使非營利組織不致偏離設立使命與目標，甚至違反社會主流的價值觀念（如人民團體法第二條「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土」）。但是在現今快速變遷的多元社會中，績效評量的監督功能可能降低了非營利組織適應環境的能力，而且似乎也與非營利組織追求特殊價值的性質有所牴觸。總之，非營利組織的績效評量固然有在強化管理、配合政策以及培養信任等方面的正面意義，但它也可能形成排擠效應、投機作爲、目標轉移、僵化刻板，甚至爲優勢團體操縱的負面效果，應爲非營利組織的管理者與研究者特別注意。根據本文所設計的績效評量模式，此一問題是指非營利組織的服務影響不易明確界定，因此基於效能觀點的績效評量難以圓滿進行。

四、評量技術的問題

非營利組織所提供的輸出經常是以某種服務的型式提供給受益者，這類服務往往包含了信任、同情、關懷、撫慰等精神成分，實際上無法觸知（intangible）而且難以使用具體的指標加以度量或計算，甚至某些倡導特定議題的非營利組織的輸出或影響根本無從知悉，例如提倡女權意識或發揚傳統文化的非營利組織，很難具體地指出與組織使命直接關連的工作，更無法確切地知悉它們的社會影響力。由於有些非營利組織既然無法確實評量其績效，因此非營利組織對於服務對象即受益人（案主）的需求可能無法完全掌握，甚至加以忽略，而較重視捐款人或主管機關的需求，而可能造成偏離使命的現象。這在競爭程度較低的服務領域更爲嚴重。況且相較於非營利組織的其他關係人，受益人較爲弱勢，也不太可能對非營利組織的服務提出直接客觀的評估、甚至批判，而傾向於給予正面的評價，以致受益人滿意程度的績效評量結果往往令人質疑（Kanter and Summers, 1987: 163）。此外，關係人的滿意程度也可能涉及關係人主觀的價值判斷，而使評量的結果存有爭議，例如一個地方社區發展基金會，究竟應將有限資源於公共安全事務抑或住民健康事務，往往牽涉社區成員的認知與立場而見仁見智，難以作出客觀公正的評價（GASB, 1994: 30）。根據本文所設計的績效評量模式，此一問題是指非營利組織的服務數量與服務品質難以

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館

客觀精確的度量，因此效率觀點與適切觀點下的績效評量也存在著問題。

五、制度限制的問題

非營利組織的規模大小、政府管制程度，以及與政府機關或捐助企業的關係等制度性因素，皆可能影響非營利組織進行績效評量提供績效資訊的能力與意願（DiMaggio, 2002）。一般而言，規模較大的非營利組織如國立大學，較有資源與專業能力進行績效評量；規模較小的非營利組織如藝術基金會，則限於有限的人力不太可能提供完整的績效資訊。政府管制程度較高的非營利組織如公辦民營醫院，能夠提供較完整的績效資訊，以提供政府機關作爲監督管制的依據；政府管制程度較低的非營利組織如同鄉會，就較無提供績效資訊的意願。如果非營利組織意欲向政府機關或企業申請補助或爭取捐款，則非營利組織有較強的意願提供高品質的績效資訊，但以個人或企業獨資支持的基金會就缺乏進行績效評量的誘因。由以上非營利組織制度性因素所引發績效評量的問題可知，不太可能以單一的績效評量構面與指標，施用於不同規模、類型與屬性的非營利組織，而且不同規模、類型與屬性非營利組織的績效資訊也無法有意義地進行比較。根據本文所設計的績效評量模式，此一問題是指非營利組織的輸入與非營利組織本身的性質將會影響績效評量的可行性，因此能力觀點下的績效評量應更加審慎。

伍、解決對策

上節根據非營利組織績效評量的文獻探討以及美國與台灣三個個案分析中得知，由於非營利組織的特色與非營利管理的實務，在實際從事績效評量時可能產生的諸多問題。接下來，本文依據近來第三部門學界發展出績效評量的研究成果，配合台灣本土非營利組織的實際觀察，提出五點對策以解決相關問題，以期發揮績效評量的正面功能。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、評量非營利組織績效的首要工作就是評量達成使命的程度

一切非營利組織的管理工作都必須從組織的使命開始，也就是說，非營利組織就是爲了要達成使命而存在（余佩珊譯，2004：42-94）。具體而言，非營利組織基於使命，發展出願景，再根據願景制定可行的目標。爲達成目標，非營利組織還要執行策略，並以具體的計畫予以落實。因此，非營利管理就是一套由使命出發，而層層相扣的行動體系（Sawill and Williamson, 2001: 375）。根據此一體系，非營利組織管理的核心便是評量非營利組織對於使命的貢獻程度。其他與非營利組織使命無直接關係的部分，如非營利組織的公共關係、非營利組織的行銷技術、非營利組織的商業行爲等等在現今第三部門的環境中雖亦有其重要性，但在相關資源有限的限制之下，必須有所取捨。非營利組織的管理者應優先評量使命達成的程度，在績效評量各種條件的許可下，方能顧及其他次要層面。

然而，非營利組織的使命既不是營利企業尋求的利潤極大化，也不是政府追求的普遍性公共價值，而是反映某些社會價值的特殊需求（Lindenberg, 2001: 267-268）。而要將此種社會價值轉化爲可以評量的具體單位並不是件容易的工作，非營利組織的績效評估者應儘可能合理地設計代表使命的指標，試舉一例說明（Henderson, Chase, and Woodson, 2002）。基督教兒童基金會（Christian Children's Fund, CCF）是一個以服務全世界貧窮國家兒童的健康及教育需求爲使命的國際性兒童援助組織，現今在 31 個國家中約 9,250 萬窮困兒童受惠於該非營利組織。近年 CCF 發展出一套「年度性影響力監督與評估系統」（annual impact monitoring and evaluation system, AIMES）值得借鏡。該系統有關輸出與結果的具體績效評量方式簡述如下：⑴清楚地界定組織的使命。將使命轉化爲在服務社區中「降低五歲以下兒童死亡率」、「降低五歲以下兒童營養不良率」與「增加成人識字率」三項結果績效指標。⑵根據上述三項結果績效指標，再發展出七項過程指標：「一至兩歲兒童的免疫人數」、「新生兒施打 TT2（Tetanus Toxoid vaccine）的人數」、「熟悉正確處理兒童腹瀉的家庭數」、「熟悉正確處理兒童嚴重呼吸感染的家庭數」、「使用安全飲水的家庭數」、「使用衛生設備的家庭數」、「在學的兒童數」，這七項指標代表了 CCF 的輸出。⑶ CCF

臺灣博碩士學術期刊資料庫

並以詳細的質性資料說明設計這些指標的原則與理由，例如指標強調計畫方案的影響面，而非行動面；聚焦在兒童的健康與教育之上；只評估 CCF 能夠執行且易於追蹤的項目等等，來提高績效指標的正當性。CCF 特別強調績效指標不宜太多，根據過去經驗，代表性績效指標以 5 到 10 個就相當足夠了（Henderson, Chase, and Woodson, 2002: 68）。不同社區的地方組織還可以根據社區需要與特色增加輸出項目。經逐年執行 AIMES 之後，CCF 的管理者發現此系統可使成員清楚地認知組織使命與目標，並使組織資源更聚焦於組織的使命與目標。

如果非營利組織無法直接評量最主要影響，只得以相似的評量對象來代替，例如以預防自殺爲主要使命的非營利組織，不太可能精確評量預防自殺的數量，只得以接受心理輔導或協助的個案數量取代（GASB, 1994: 29）。然而，評量非營利組織的績效如真有技術上無法克服的困難，在實務上還是可由非營利組織的資源投入或管理過程的評估代替對於組織輸出的績效評量（Sheehan, 1996）。

二、不同類型的非營利組織應採取不同的績效評量機制

由於非營利組織的使命相當多元，依據使命所呈現的內部治理與外部環境也不盡相同，評估者不太可能以同一評量機制比較不同類型非營利組織達成使命的績效，因此在實際評量非營利組織績效之前，應先依據特殊標準予以分類，在同一類型的非營利組織之間進行比較，方能顯示出績效程度較爲理想的非營利組織，使績效評量更具意義（Herman and Renz, 1997；Herman and Renz, 1999）。現行第三部門學界對於非營利組織的分類方式並無共識，大致而言，約有功能性分類、[14] 關係人分類、[15] 財源與監

[14] 馮燕（2000）依據我國民法與相關管理法規對社團法人與財團法人的資料，整理出下列分類：一、社團法人－學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體、體育團體、社會服務慈善團體、國際團體、經濟業務團體、宗親會、同鄉會、同學與校友會、其他等十一類；二、財團法人－文化教育、社會福利慈善、衛生醫療、工商經濟、財政金融、環境保護、交通觀光、新聞傳播、農業事務、勞工服務、法務事務、兩岸事務、外交事務、保防國防、青年服務、文化藝術等 16 類。參見馮燕（2000：14-15）。

[15] Paton (2003) 依據非營利組織的決策是以何種利害關係人主導，區分爲資助者取向的非營利組織（如在政府契約資助下的社會福利團體，台北市的公辦民營爲例）、職工取向

臺灣大學學術期刊資料庫

控分類[16] 等等。本文既以非營利組織達成使命程度作爲績效評量的主要標準，也應以使命作爲非營利組織的分類方式。一般而言，非營利組織的使命大致上分爲四種（Land, 2002: 66-67）：⑴提供服務（the provision of service）：主要宗旨是提供公私部門無法提供的產出或提昇服務傳送的品質、多樣與效率等等，例如紅十字會；⑵慈善行爲（philanthropy）：主要宗旨是設立或改善公共建設，例如基金會支持的醫院、大學、博物館、社區公共建築等等；⑶慈善工作（charity）：主要宗旨是將資源由捐贈者移轉到或重新分配至需要協助受益人，例如聯合勸募；⑷會員同好（fellowship）：主要宗旨是提供會員以結盟或聚會的方式分享活動與利益，例如同鄉會。

在當代多元社會中，同一非營利組織也可能兼顧幾種使命。因此，各種使命類型彼此之間並非互斥，評估者可由此分類判斷某一非營利組織以何種使命爲主，並依此選擇績效評量的重心。參考本文所設計的分析模式，提供服務型非營利組織的績效評量似乎應較爲重視組織輸入與服務數量之間的效率觀點，因爲組織的工作重心是提供充分的產品與服務，並完整地傳送至受益人以滿足他們的需求；慈善建設型非營利組織的績效評量似乎應較爲重視組織輸入與服務影響之間的效能觀點，因爲組織的工作重心是發揮所投資公共建設的長遠影響，此雖非一朝一夕之功，然對整個社區、社會、國家以至人類福祉有正面積極意義；慈善工作型非營利組織的績效評量似乎應較爲重視組織輸入與非營利組織本身之間的能力觀點，因爲組織的工作重心是吸收社會的各項資源，根據正確客觀的資訊，經由組織內部的決策過程，公平地分配給受益對象；會員同好型非營利組織的似乎應較爲重視組織收入與服務品質之間的適切觀點，因爲組織的工作重心是提供獨特的產品、服務、理念、價值，以滿足組織會員向非整體社群的偏好，自應以顧客滿意程度作爲評量績效的主要考量。因此，不同使命類型的非

的非營利組織（如獨資的社會福利團體，富邦文教基金會爲例）、捐贈者取向的非營利組織（如一般慈善團體）、消費者取向的非營利組織（如學校、博物館、藝術團體）、會員取向的非營利組織（自助性與社區團體，同鄉會爲例）、受益者取向的非營利組織（如疾病防治團體，喜憨兒基金會爲例）六種。參見 Paton (2003: 7)。

16 Hansmann (1987) 依照組織財源和監控方式分爲：捐贈－會員控制型，如紅十字會、聯合勸募協會等服務型組織；捐贈－董事經營型，如博物館、療養院；商業收費－會員控制型，如會員俱樂部；商業收費－董事經營型，如醫院。參見 Hansmann (1987: 28)。

臺灣大學學術期刊資料庫

營利組織根據上述的績效觀點，可發展出不同的績效評量構面與指標，針對非營利組織的績效進行較合理周延的評估。

三、將非營利組織的績效視為社會建構，績效評量的構面與指標應由各關係人共同決定

如前所述，非營利組織績效評量反映了關係人的權力關係。就表面上來看，績效評量最主要的途徑就是評估非營利組織達成目標的程度，但非營利組織所追求的目標經常爲抽象的價值或崇高的願景，必須經由評估者的主觀詮釋才能轉化爲實際的評量指標，此種主觀的詮釋可能傾向於優勢的關係人的觀點，如贊助企業或政府機關，居於弱勢的關係人，如受益人或內部職工志工的利益或意願可能遭到忽視（Ebrahim, 2003: 200）。尤其是當非營利組追求數種目標時，各關係人之間不對等的結構最易展現。

在一九九〇年代晚期之後，研究者逐漸認知非營利組織績效評量的複雜性及困難度，並無法直接引用公私部門績效管理的概念與方法從事非營利組織的績效評量，轉而採取社會建構論（social constructivism）的觀點進行分析。[17] 社會建構論主張人們感覺以及經驗的世界是通過由人們思考以及意會的架構（lenses）所建構的。社會實在（reality）乃是人們信仰、知識以及行動的產物，無法脫離人們而客觀存在，而組織績效是基於關係人的判斷，而非組織的真實性質（real property）。此一判斷是在各種關係人不經意地感知與協調的過程中所逐漸形成的，不同關係人對於組織績效存在著不同的判斷標準（Herman and Renz, 1997）。亦即依據社會建構論的觀點，非營利組織的各種關係人將依據各自的目標與利益，來判斷非營利組織的績效，非營利組織的受益人、捐款人，以及內部職工志工等等，皆對非營利組織的績效有不同的評價標準。因此，並沒有一套固定的、完整的非營利組織績效評量的方式，不但要以客觀的指標評估非營利組織的績效，也須以關係人主觀的認知判斷非營利組織的績效。社會建構論觀點將評估者及關係人置於績效評量的中心位置，評估者應該在尊重關係人的前

[17] 以社會建構論的觀點作爲分析組織績效途徑的前趨之作大約是 Pfeffer (1982)，但將之落實於非營利組織績效評量應是從 Herman and Renz (1997) 開始。

臺灣大學學術期刊資料庫

題下，藉由提昇關係人的意識，使各種關係人得到激勵、告知並接受績效評量。因此，關係人必須扮演決定績效評量問題與變項的關鍵角色。在績效評量的過程中，評估者針對各個評量層面，定期地、持續地向各種關係人告知與諮詢（蘇錦麗等譯，2005：90-94）。在實務上，可經由各種關係人之間密切地互動與平等地對話，逐漸形成共識，共同接受評估標準來評量績效資訊，以共同判斷非營利組織的績效（Herman and Renz, 1999: 118-119）。當然，這種磨合過程需要可觀的時間與資源，卻是可以提高非營利組織績效評量的正當性，以及發揮績效評量正面功能的有效方式，更確保了較弱勢的關係人的需求不致遭受忽視甚至扭曲。

四、非營利組織的績效無法化約為單一層面，應由多重層面的角度予以評量

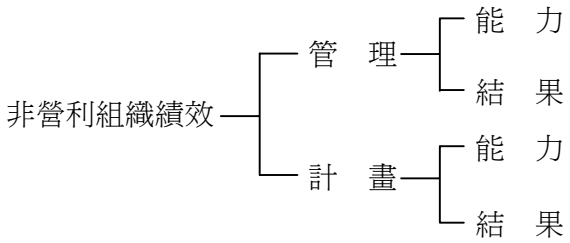
大多數非營利組織的績效評量是以組織的結果，特別是個別計畫方案的結果作爲評量對象（Letts, Ryan and Grossman, 1999: 16）。事實上，此種以計畫方案的結果作爲非營利組織績效的唯一層面的作法存在著許多限制，例如組織投入與結果之間缺乏因果關係，受益人的變化缺乏參照團體，有關計畫方案結果的具體資料難以收集或量化，甚至特殊計畫方案的推動與組織使命的追求並無直接關係等等。因此，評估者應將非營利組織的績效視爲一個多重層面的階層體系（hierarchy），由不同角度予以評量，再加以整體判斷，例如先將非營利組織的績效區分爲管理層面與計畫層面，管理層面是指非營利組織內部的管理結構與程序的特色；計畫層面是指非營利組織所提供各種計畫方案的特色。管理層面與計畫層面又可分別區分爲能力與結果兩個次級層面。能力次級層面是指組織或計畫如何運作、結構如何設定以及指揮工作人員的行動過程；結果次級層面是指管理行動與計畫行動的具體產出（Sowa, Selden, and Sandfort, 2004）。此一多重層面的績效體系可由圖 2 表之。

評估者可以在非營利組織的管理能力績效、管理結果績效、計畫能力績效與計畫結果績效等四個層面之中，設計各種指標，並收集具體資料或數據加以評量，並探求不同績效層面之間的關係。若非營利組織的資源有限，無法針對上述四種績效層面進行完整評估，應將評估的焦點先置於管

臺灣博碩士論文知識加值系統

理層面，特別是非營利組織管理能力層面，因爲根據相關的經驗研究，非營利組織董事會的管理績效與非營利組織的整體績效具高度相關（Green and Griesinger, 1996；Herman and Renz, 1999），意味著具備良好領導與決策等管理能力的董事會，可能是導致非營利組織表現高度績效的主要因素。

圖 2　多重層面的非營利組織績效體系



資料來源：引申自 Sowa, Selden, and Sanfort (2004)。

五、非營利組織績效評量的主要功能應定位為提昇組織的調適能力

前述非營利組織績效評量所發揮的影響、評估、監督等功能可能形成的負面效果，不僅與非營利組織富於彈性、信任取向、代表多元價值等特性相違，甚至可能偏離了非營利組織賴以存在的使命。職是之故，非營利組織績效評量的最主要功能應投注於能力觀點，而非一味地擴大組織的輸出層面，如增加計畫方案的數量，擴充服務對象的規模等。雖然，對於若干關係人而言，很難接受將有限的資源優先使用在建立組織的基礎設施與績效能力，而非直接花在受益人身上，特別是政府機關與捐款企業（或基金會）經常是以特別的計畫方案作爲贊助的對象，導致非營利組織爲了爭取經費還必須不斷詮釋與調整組織使命以迎合計畫方案。但是，在第三部門環境日益複雜，競爭愈形激烈的趨勢中，非營利組織的領導人應該體認：組織要能長遠地生存、甚至茁壯，與其窮於應付快速轉變的社會需求，不如將資源適度地優先投資在增強非營利組織因應外在環境的調適能力之上。

因此，績效評量也應以能力觀點爲主要考量，例如發展新計畫方案以

臺灣大學學術期刊資料庫

增進社區或受益人福祉的創新能力（innovativeness）；持續因應外在需求變遷與掌握新機會而修正組織本身的回應能力（responsiveness）；吸引留用支援內部志工及職工以提高組織服務品質的激勵能力（motivation）；研究如何提高管理與計畫效率的學習能力（learning）；確認組織計畫或服務能夠如實傳遞案主需求的品質能力（quality）；結合類似非營利組織之努力的合作協調能力（collaboration）等等（Letts, Ryan and Grossman, 1999）。這些能力的提昇均可促進非營利組織關係人，如資助者、捐贈者、會員、消費者、受益人、職工、志工等等對於組織使命的理解與貢獻，故容易發揮達成非營利組織使命的正面效果。

陸、結　語

績效管理已經成爲當前世界各國改革政府與企業提升競爭能力的主要管理工具，而績效評量乃是績效管理的基礎。在現今第三部門師法公私部門的管理精神與實務的趨勢中，非營利組織的績效評量成爲非營利組織管理者爭相投入的工作。本文根據理論概念的探討以及實際個案的研究，列舉了非營利組織可能產生的根本性與工具性問題，並試圖提出解決對策。然而，即使這些對策被非營利組織實際採用，似乎仍然無法完全解決所有問題，或績效評量成本過高，超過非營利組織所能負擔，也有違非營利組織應將主要資源投入達成使命的社會需求。此因非營利組織的性質究竟有異於政府與企業，由公私部門移植而來的績效評量的概念與作法應用至非營利組織顯得扞格不入。有些非營利組織的管理者直言這類績效評估活動可能加諸組織不必要的成本與時間負擔，甚至是扼殺非營利組織的想像空間或創造能力的僵硬教條（Campbell, 2002）；有些非營利組織的研究者則是認爲要在真實生活的情境中完美地評估人類的行爲幾乎是不可能的，而非營利組織的績效評估活動更是充滿了無可迴避的主觀因素與困難障礙（Murray, 2001: 41-42）。現在，似乎可以回到一個最基本的問題：非營利組織是否真有必要從事績效評量？本文認爲答案仍是肯定的。這不僅是因爲在競爭日益激烈，資源逐漸匱乏，但社會需求卻愈見上昇的第三部門環境中，績效評量爲核心的績效管理是非營利組織提昇其績效的必要機制，

臺灣博碩士學位論文加值系統

即使非營利組織的績效評量不太可能依循嚴謹的社會科學的研究標準與方法，但它仍可發揮儀式性的（ritual）意義，將非營利組織的內外關係人凝聚在一起，明確地界定組織追求的標的，並引導非營利組織進行變遷，因而績效評量可以協助非營利組織認清組織的目標，促使董事會與管理者聚焦於組織的使命，使組織內部成員有了溝通對話的基礎，研究者也可經由績效評量更加理解非營利組織的特性（DiMaggio, 2001: 265-267）。

本文建議第三部門的研究者與實務者可由不同於公私部門的角度，重新定位非營利組織的績效評量。首先，就評估研究的角度而言，評量（measure）一詞就意味著以某種標準或單位進行比較數量或程度的概念，它的「精確」（precision）意涵可能不太適合表達非營利組織的績效，因爲非營利組織本就是社會價值的承載物（carrier），其績效的表達也應以估計或判斷所追求的社會價值爲主要考量。因此，評鑑（assess）此一概念本身就意味著價值的認定，反而可能更突顯非營利組織績效的特徵。[18] 其次，依據本文所指出非營利組織績效評量問題的首要對策，解決非營利組織績效評量的重點就是估計或判斷社會價值（使命）達成的程度，關係人對於價值達成與否的主觀感覺似乎比具體數據更爲重要。因此，績效評量實不必全然拘泥於績效構面與指標的建構，一味地計算組織產出的具體產品與服務，或計較組織的長期的最後影響力，而應以與使命最爲相關的關係人的態度及評價爲主要考量，探求主要關係人對於非營利組織的信任的消長趨勢。最後，第三部門的研究者與實務者也應體認績效評量並非管理者的萬靈丹，它或許可以輔助組織的管理決策，但無法代替組織的管理決策。非營利組織的管理決策還是應該以提昇社會大眾對於組織使命的公共信任爲依歸。

[18] 有關 measure 與 assess 的意義區分，可參照 *Webster's New Twentieth Century Dictionary* (1983, 2nd edition)。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

內政部，2004，《內政部統計處統計年報》，http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp。

內政部，2005，〈社會暨職業團體評鑑〉，http://sowf.moi.gov.tw/11/new11.htm。

丘昌泰，2000，《公共管理》，台北：元照。

余佩珊譯，Drucker, P. F.著，2004，《彼得杜拉克：使命與領導》，台北：遠流。譯自 *Managing the Nonprofit organization: Practices and Principles.* New York, N.Y.: HarperCollins.

呂輝堂、陳正宏，2003，〈非自償性公共部門績效評估指標之探討〉，《主計月刊》，571: 68-74。

李雅櫻、彭朱如，2004，〈我國公辦民營醫院控制機制與經營績效之研究：以契約生命週期觀點〉，《中山管理評論》，12(3): 465-506。

施能傑，2004，〈建立組織績效管理引導員工績效評估的制度〉，《考銓季刊》，第 37: 79-94。

孫煒，2004，〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，20: 141-166。

陳定銘，2004，《建立人民團體績效評鑑制度之研究》，台北：內政部委託研究報告。

陳武雄，2003，《人民團體經營管理》，台北：揚智。

陳金貴，1994，《美國非營利組織的人力資源管理》，台北：瑞興。

陳美惠、張石柱、楊美慧，2004，〈非營利組織績效指標建構之探討：以國防部財務中心爲例〉，《國防管理學報》，25: 17-28。

彭文賢，1980，《系統研究法的組織理論之分析》，台北：聯經。

彭文賢，1996，《組織結構》，台北：三民。

彭錦鵬，2005，〈美國聯邦政府機關績效評量制度的發展〉，「行政

臺灣大學學術期刊資料庫

機關績效管理暨績效獎金制度」學術研討及觀摩會論文（6 月 24 日），台北：行政院人事行政局、國立臺灣大學政治學系。

馮燕，2000，〈非營利組織之定義、功能與發展〉，載於蕭新煌主編，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流，頁 1-42。

黃永富等，2004，〈非營利組織顧客滿意度之實證研究：以國立台中自然科學博物館爲例〉，《品質月刊》，40: 82-89。

楊東震、羅玨瑜，2003，〈非營利組織顧客滿意之研究：以台北市立美術館爲例〉《非營利組織管理學刊》，1: 1-26。

萬育維，1995，〈社會福利績效評估的模型運用、困境與展望〉，《研考雙月刊》，19(1): 53-61。

劉明德、方之光、王士峰，2003，〈非營利組織之顧客滿意評量模式建立程序〉，《非營利組織管理學刊》，1: 53-72。

鄭杰榆，2004，《建構非營利組織間夥伴關係：以中華社會福利聯合勸募協會攜手計畫爲例》，台北：國立台北大學社會工作研究所碩士論文。

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。

鄧國勝，2001，《非營利組織評估》，北京：社會科學文獻出版社。

顏信輝、林靜芬，2005，〈非營利組織績效衡量指標之探討：以國軍生產作業爲例〉，《主計月刊》，591: 57-67。

蘇錦麗等譯，Stufflebeam, D. L., G. F. Madaus, and T. Kellaghan 編，2005，《評鑑模式：教育及人力服務的評鑑觀點》，台北：高等教育。譯自 *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation.* Boston: Kluwer Academic Publishers.

二、英文部分

Cameron, K. S. 1981. “Domains of Organizational Effectiveness in Colleges and Universities.” *Academy of Management Journal* 24(1): 25-47.

Campbell, D. 2002. “Outcomes Assessment and the Paradox of Nonprofit

臺灣大學學術期刊資料庫

Accountability." *Nonprofit Management & Leadership* 12(3): 243-259.

Chisolm, L. B. 1995. "Accountability of Nonprofit Organizations and Those Who Control Them: The Legal Framework." *Nonprofit Management & Leadership* 6(2): 141-156.

Dabbs, G. 1991. "Nonprofit Business in the 1990s: Models for Success." *Business Horizons* September-October 34(5): 68-71.

DiMaggio, P. 2002. "Measuring the Impact of the Nonprofit Sector on Society is Probably Impossible but Possibly Useful: A Sociological Perspective." In *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*, eds. P. Flynn and A. Hodgkinson. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Drucker, P. 1989 "What Business Can Learn From Nonprofit." *Harvard Business Review* July-Aug.

Ebrahim, A. 2003. "Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs." *World Development* 31(5): 813-829.

Fine, A. H., C. E. Thayer, and A. T. Coghlan. 2000. "Program Evaluation Practice in the Nonprofit Sector." *Nonprofit Management & Leadership* 10(3): 331-339.

Forbes, D. P. 1998. "Measuring the Unmeasurable? Empirical Studies of Nonprofit Organizational Effectiveness From 1977 to 1997." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(2): 183-202.

Gibelman, M. and S. R. Gelman. 2001. "Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 12(1): 49-66.

Governmental Accounting Standards Board (GASB). 1994. *Concepts Statement No.2 of the Governmental Accounting Standards Board on Concepts Related to Service Efforts and Accomplishments Reporting*. Norwalk, CT: Author.

Governmental Accounting Standards Board (GASB). 2005. "Performance

臺灣大學學術期刊資料庫

Measurement for Government." http://www.seagov.org/sea_gasb_project/con_con_stmt_two.shtml.

Governmental Accounting Standards Board (GASB). 2005. "Report on GASB Survey on the Use and Reporting of Performance Measures by State and Local Governments." http://www.gasb.org/survey/perfmeas.html.

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.

Hansmann, H. 1987. "Economic theories of nonprofit organizations." In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. W. Powell. New Haven: Yale University Press.

Hayes, T. 1996. *Management, Control, and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations.* England: Avebury Ashgate Publishing Limited.

Henderson, D. A., B. W. Chase, and B. M. Woodson. 2002. "Performance Measures for NPOs."*Journal of Accountancy* January: 63-68.

Herman, R. D. and D. O. Renz. 1997. "Multiple Constituencies and the Social Construction of Nonprofit Effectiveness." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 26(2): 185-207.

Herman, R. D. and D. O. Renz. 1999. "Theses on Nonprofit Organization Effectiveness." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28(2): 107-126.

Herman, R. D. and D. O. Renz. 2004. "Doing Things Right: Effectiveness in Local Nonprofit Organizations, A Panel Study." *Public Administration Review* 64(6): 694-704.

Jackson, D. K. and T. P. Holland. 1998. "Measuring the Effectiveness of Nonprofit Boards." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(2): 159-182.

Kanter, R. M. and D. V. Summers. 1987. "Doing Well while Doing Good:

臺灣大學學術期刊資料庫

Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach." In *The Nonprofit Sector: A Research Sector,* ed. W. W. Powell. New Haven: Yale University Press.

Land, K. C. 2002. "Social Indicators for Assessing the Impact of the Independent, Not-for-Profit Sector of the Society." In *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector,* eds. P. Flynn and A. Hodgkinson. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Letts, C. W., W. P. Ryan, and A. Grossman. 1999. *High Performance Nonprofit Organizations.* New York: John Wiley & Sons, Inc.

Linderberg, M. 2001. "Are We at the Cutting Edge or the Blunt Edge? Improving NGO Organizational Performance with Private and Public Sector Strategic Management Frameworks." *Nonprofit Management & Leadership* 11(3): 247-270.

Lusthaus, C., M. Adrien, G. Anderson, F. Carden, and G. P. Montalván. 2002. *Organizational Assessment: A Framework for Improving Performance.* Canada: IDRC.

Martin, L. L. 1993. *Total Quality Management in Human Service Organizations.* Newbury Park, California: SAGE Publications, Inc.

Martin, L. L. and P. M. Kettner. 1996. *Measuring the Performance of Human Service Programs.* Newbury Park, California: SAGE Publications, Inc.

Multnomah County Auditor's Office. 2003. "Service Efforts and Accomplishments Social and Health Service FY 2002." http://www.co.multnomah.or.us/auditor.

Murray, V. 2001. "The State of Evaluation Tools and Systems for Nonprofit Organizations." In New Directions for Philanthropic Fundraising, No. 3, ed. B. Putnam. New York: Wiley Periodicals, Inc.

Paton, R. 2003. *Managing and Measuring Social Enterprises.* London: SAGE Publications, Ltd.

臺灣大學學術期刊資料庫

Pfeffer, J. 1982. *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman.

Poister, T. H. 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations***.** San Francisco: Jossey-Bass.

Quinn, R. E. and J. Rohr Baugh, 1983. "A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards A Competing Values Approach to Organizational Analysis." *Management Science* 29(3): 363-377.

Robson, C. 2000. *Small-scale Evaluation: Principles and Practice*. Newbury Park, California: SAGE Publications, Inc.

Rojas, R. R. 2000. "A Review of Models for Measuring Organizational Effectiveness Among For-Profit and Nonprofit Organizations." *Nonprofit Management & Leadership* 11(1): 97-104.

Rossi, P. H. and H. E. Freeman. 1993. *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, California: SAGE Publications, Inc.

Salamon, L. M. and H. K. Anheier. 1996. *The Emerging Nonprofit Sector*. Manchester: Manchester University Press.

Sawhill, J. C. and D. Williamson. 2001. "Mission Impossible? Measuring Success in Nonprofit Organizations." *Nonprofit Management & Leadership* 11(3): 371-386.

Schlesinger, M. 1998. "Mismeasuring the Consequences of Ownership: External Influences and the Comparative Performance of Public, For-profit, and Private Nonprofit Organization." In *Private Action and the Public Good*, eds. W. W. Powell and E. S. Clements. New Haven: Yale University Press.

Schuster, J. M. 1997. "The Performance of Performance Indicators in the Arts." *Nonprofit Management & Leadership* 7(3): 253-269.

Sheehan, R. M. Jr. 1996. "Mission Accomplishment as Philanthropic Organization Effectiveness: Key Findings from the Excellence in Philanthropy Project." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 25(1): 110-123

Siciliano, J. I. 1997. "The Relationship Between Formal Planning and

臺灣大學學術期刊資料庫

Performance in Nonprofit Organization." *Nonprofit Management & Leadership* 7(4): 387-403.

Sowa, J. E., S. C. Seldon, 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.

Stone, M. M. and S. Culcher-Gershenfeld. 2002. "Challenges of Measuring Performance in Nonprofit Organizations." In *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*, eds. P. Flynn and A. Hodgkinson. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Weisbrod, B. A. 1998. "Institutional Form and Organizational Behavior." In *Private Action and the Public Good*, eds. W. W. Powell and E. S. Clements. New Haven: Yale University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Problems and Solutions in Measuring Performance of Nonprofit Organizations

*Way Sun**

Abstract

Contemporary nonprofit organizations often replicate public and private sector performance management styles in an attempt to outdo competition. Performance measurement is the main task within performance management. This thesis aims to explore potential problems that may occur when nonprofit organizations carry out performance measurement and propose solutions that can effectively improve the application of performance measurement to nonprofit organizations. Recent relevant articles and journals from domestic and international sources have been used as references in order to identify various performance measurement approaches. A multi-dimensional model of comprehensive performance measurement has also been introduced. Based on this model, and through the analysis of three practical cases in America and Taiwan, five questions will be explored, including causes and consequences, overlapping objectives, negative impact, measurement techniques and institutional constraints that might result from the adoption of performance measurement in nonprofit organizations. Because of the unique organization and management of nonprofit organizations, this thesis suggests that performance measurement should focus on five solutions: the level of achieving missions, the utilization of different types of performance measurement mechanisms, common decisions about the dimension and criteria for performance measurement made by all relevant parties, measurement made from multi prospects and the primary function of focusing on increasing the adaptability of the organizations. Last but not the least, the thesis emphasizes the significance of performance measurement in nonprofit management and the position and recognition of researchers and practitioners in performance measurement.

Key words: nonprofit organization, nonprofit management, performance management, performance measurement

*Associate Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University. E-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫