政治科學論叢／第二十期／民國 93 年 6 月／頁 141～166

非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑

孫　煒*

摘　要

非營利組織應建立適當的責任機制來提昇管理效能以及維持公共信任。本文採用公共政策分析的政治經濟研究途徑，根據非營利組織的關係人與性質，建構一個非營利管理的責任架構。在此架構之中，解析非營利管理責任問題的三個層面：監督問題、評估問題與反饋問題，這三項問題的根源即在個體偏好與集體行動之間的矛盾性。欲解決此一矛盾性，本文由委託人－代理人理論、社會選擇理論、集體行動理論等三種學說與非營利管理的特性，提出可行的方式：以提供管理者負面或正面的誘因以及透過心理動機產生工作團隊來解決監督問題；以縮小決策者偏好的範圍以及提昇非營利組織的透明度來解決評估問題；以提供關係人選擇性誘因以及建立多元的協力關係解決來反饋問題。

關鍵詞：非營利組織、非營利管理、責任、委託人－代理人理論、社會選擇理論、集體行動理論

*國立中央大學通識教育中心副教授
收稿日期：92 年 9 月 25 日；通過日期：93 年 2 月 19 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

二十世紀中葉之後，第三部門—非營利組織在團體數量上大幅增加，在組織規模上也日漸膨脹，形成所謂全球性的「結社革命」（associational revolution）（Salamon, 1994: 109）。然而，另一方面非營利組織也面臨了外界捐款逐漸減少、預算漸次緊縮，但民間社會卻要求昇高其效率的呼聲。近年在台灣建立於信賴與互惠關係之中，有助於提昇社群集體行動能力的「社會資本」（social capital）之存量（江明修，2002：8），也在逐漸累積發展中。[1] 因此，非營利組織迫切需要專業管理思維與方法的人員進行所謂「非營利組織管理」（the management of nonprofit organizations），亦稱爲「非營利管理」（nonprofit management），針對當代非營利組織面臨主要的管理與領導議題，從事系統性研究（Brooks, 2002: 259）。

就非營利管理的理論背景而言，當代企業要能符合競爭生態的特性與環境的變化，創新短期與長期的競爭優勢，達成贏的目標，就必須採用適當的管理理論作爲企業的決策規範，而策略管理（strategic management）就是當代企業管理理論的最新趨勢之一。簡言之，策略管理乃是統合組織各項資源運用與分配的整個策略形成及執行之過程（湯明哲，2003）。然而，當代企業管理理論中策略管理的學理與概念，並不能完全適用於也處於競爭環境中的非營利組織，主要是因非營利組織具有高度之「公共性」（publicness），使得一些適用於企業的策略管理方法不能完全移植到具有具公共背景的組織之中，否則就可能誤導這些組織（Nutt and Backoff, 2001: 20），因此必須根據非營利管理的特性將策略管理重新定位。當代非營利組織的策略管理之最終使命就是要提升非營利組織的組織績效、強化其競爭能力，向提供資源的個人、團體乃至於全體社會負責，因此「責任」（accountability）應是非營利組織策略管理的重心，整體非營利組織策略

[1] Robert Putnam（1993）認爲社會資本是能夠提供個人誘因來參與集體行動的整體社會關係。進一步言之，社會資本是建立在信賴與互惠等規範基礎之上的社會合作關係，並有助於社群集體的行動能力的一種資產。

國立臺灣大學社會科學圖書館 期刊資料庫

管理的體系，也應以責任爲最終之考慮因素。[2] 事實上，非營利組織的策略管理中諸多議題皆與其責任相關，例如根據非營利組織運作結果與影響以度量其績效；使董事會與志工確認非營利組織的法律與專業責任；公佈非營利組織的籌款情形或薪酬；實現政府補助應盡之義務等等，皆以非營利組織明確的責任爲基礎（Kearns, 1994: 185）

就非營利管理的實務背景而言，企業通過市場機制對消費者負責；政府通過民主選舉過程對選民負責，而非營利組織既不需通過市場機制，也不需通過選舉過程對任何一方負責。然而，近年來因爲種種理由，已使得非營利組織的責信度成爲眾所矚目的焦點，例如非營利組織擁有的財政與法律的特權、非營利組織承擔了一部分原屬於政府的服務工作、非營利組織中雇主與雇員之間的職業特性，以及消費主義意識高漲使非營利組織必須因應顧客需求等等（Leat, 1996）。但是在一九九〇年代的初期至中期，美國國內發生多起非營利組織的醜聞，例如「美國聯合勸募」（the United Way of America）與「全國有色人種促進協會」（National Association for the Advancement of Colored People）高階主管的超高薪酬及貪墨事件，嚴重地傷害了美國社會大眾對於非營利組織的信任（Hoefer, 2000: 167），促使學術界開始注意非營利管理的責任問題。Regina E. Herzlinger (1996: 98-99) 認爲長期以來美國的非營利管理呈現出以下各種問題，例如無法達成社會使命的無效能（ineffective）問題、投注過少比例之收入於服務對象上的無效率（inefficient）問題、內部人員的圖利自身（private inurement）問題、輕率進行投資或財務決策的過度風險（excessive risk）問題等等，皆因非營利管理缺乏一套適合的責任機制，致使非營利組織的實際績效得以曖昧掩藏，直至內幕暴露一發不可收拾。反觀我國自一九八〇年代末期以降，非營利組織的數量大增且性質趨於多元，現今基金數額超過十億以上者有 7 個，超過一億者也有 85 個（劉阿榮，2002）。然而，許崇源（2001）卻顯示我國非營利組織的責信度非常不足，而我國非營利組織並未具備健全

[2] Accountability 一字在國內譯語並不統一，包括課責、職責、責信等等，在國內非營利管理的研究領域中，通常以「責任」表示「促使個人與組織向績效負責」的意義。本文在談及非營利組織本身時使用「責任」一詞，在討論各界對非營利組織負責任程度之看法時則使用「責信度」一詞。參見 Paul (1992: 1047)；許崇源（2001：542）。

國家圖書館 學術期刊資料庫

的責任機制亦是主要原因之一。

非營利組織是否可能以及如何建立責任機制？本文針對此一研究問題進行探索性的研究。在研究設計上，本文選擇政治經濟研究途徑作爲分析架構。近年來，政治經濟研究途徑已成爲公共政策分析（public policy analysis）最主要的研究途徑之一（Bikers and Williams, 2001）。它將民主政治的公共政策視爲解決個人偏好與集體結果之間，所衍生之「集體行動問題」（collective action problem）的方式；而公共政策的制定過程與結果則爲民主政治中各種制度所影響。政治經濟研究途徑乃基於以下三項預設（assumption）（Bikers and Williams, 2001: 5-8）：一、人的行爲是目的性的（human behavior is purposive），因此人會透過說服、壓制、議價等行動來實現其偏好、達成其目標；二、人的行爲受到誘因與約制因素所影響（people's behavior is shaped by incentives and constraints），因此人會趨利避害以獲得其偏好的最大滿足；三、人是具有智識與創造力的（people is intelligent and creative），因此人會建立各種方案或制度以擴大其誘因或降低其約制。基於以上三項預設，政治經濟研究途徑的核心意義，就是研究個人的價值與偏好如何轉換爲集體的過程與結果。在複雜的社會互賴體制中，個人爲達成其目標所產生的集體結果往往不同於個人偏好的反映，這是因爲個人的行動不單純是將其偏好實現而已，而是須與其他人的行動相互配合。政治經濟研究途徑正是要處理在民主政治中個人偏好與集體結果兩者之間的緊張關係，但政治經濟研究途徑更重要的功能，是探討如何建立各種方案或制度以正確處理這種緊張關係。

本文認爲將公共政策分析中的政治經濟研究途徑，應用於非營利管理中責任議題之研究是相當適合的，理由有三：一、政治經濟研究途徑是問題取向的（problem-oriented），是以設計能夠解決集體行動問題的方案或制度爲目的，因此適合處理當今非營利管理中諸多責任的盲點與缺失，以期提出有效的解決方式。兩者之預期目的相似；二、政治經濟研究途徑是以民主政治強調多元互動的環境爲背景，而非營利組織也是以民主多元的社會環境爲其蓬勃發展的條件。兩者之產生背景相容；三、在公共政策分析中，政治經濟研究途徑將政府與市場視爲由個人所組成的團體，作出集體選擇以實現偏好、達成目標的工具，而代表第三部門的非營利組織，亦

臺灣大學學術期刊資料庫

爲具有特殊偏好與價值的個人爲達成其使命（mission）與理念的工具。兩者之基本預設相關。

爲了解答本文的主要研究問題「非營利組織是否可能以及如何建立責任機制？」本文將採用政治經濟研究途徑爲分析架構，依循以下推理邏輯，分別在各節中逐一闡述：第壹節爲前言，敘述本文的研究背景、研究問題與研究途徑；第貳節爲非營利管理的責任架構，參考政府部門與企業部門的責任概念，由非營利組織的關係人與性質兩個層面，建構一個非營利管理的責任架構，並由此一架構中提出非營利管理的監督、評估、反饋等三項責任問題；第參節分別由委託人－代理人理論、社會選擇理論、集體行動理論，分析非營利管理責任中監督、評估、反饋的三種問題；第肆節提出各種制度性安排，作爲非營利管理責任問題的解決方式：以提供管理者適當的誘因，以及透過心理動機來解決監督問題；以聚焦於核心議題以及提昇透明度來解決評估問題；以提供關係人選擇性誘因以及建立各種協力關係時解決來反饋問題。第伍節爲結論。

貳、非營利管理的責任架構

非營利組織的管理原則與政府部門的公共行政原理有類似之處，因爲兩者追求公共利益的目標相似；非營利組織的管理原則也與企業部門的管理原理有雷同之處，因爲它們都應遵守法令、平衡預算、有效利用其收入等等（孫煒，2002：109），因此在探討非營利管理的議題時，亦可由參照公共行政與企業管理之相關議題入手。就政府部門的角度來看，公務機關的責任包含了以下三種概念上的定義（Kearns, 1994: 186-187）：一、責任是指公務機關必須向法律上或組織上的高層權威當局回答其行動之範圍；以及公務機關正確報告有關財產、文件或資金之義務。此定義預設了公務機關之間存在著層級節制的指揮關係與清晰明確的績效標準，以及公務機關的報告對象僅限於明確之事項。二、責任是指官員應對普遍的民主與道德觀念以及特定的法令負責。此定義預設了社會大眾存在著穩定的社會規範與價值，而公務機關也擁有一定程度的行政裁量權，由內部與外部來評估機關的績效。三、責任是指公務機關及其成員管理公務機關內外各

臺灣博碩士學術論文資料庫

種期望的手段。此定義預設了公務機關成員積極管理，並運用策略以回應來自內外的各種期望。

就企業部門的角度來看，營利機關的 accountability 翻譯爲「解釋責任」較爲恰當，因其係指決策者預期對重要他人辯證（justify）自己的決策爲適當的社會壓力（Tetlock，1983）。詳言之，在企業部門審計決策的環境中，下級查帳員（subordinate auditor）需要對上級查帳員（superior auditor）負責，因此下級查帳員所作的決策或判斷，會受到上級查帳員的複核。在複核的過程中，上級查帳員可能會要求下級查帳員對自己的決策或判斷作出說明。下級查帳員需要對上級查帳員辯證其決策判斷之壓力即爲「解釋責任」（涂宗鐵，2002：1）。由於解釋責任普遍存在於企業部門之中，個人需對決策或判斷說明其理由，以致人們在決策與判斷時勢將受到解釋責任的影響（陳怡婷，2002：9）。

上述政府部門與企業部門的責任概念並無法完全適用於非營利組織，因爲一方面非營利組織內部缺乏公務機關中明確的指揮命令關係，成員的互動多基於理念的契合與信任的依存；其次、公務機關的責任是透過清楚的法規命令、正式程序、監督與強制來達成，但非營利組織的責任絕不侷限於法律或規則的限制與遵守，更重要的是公共利益與公共信任的維持，非常強調非營利組織自覺於關係人（constituencies）的責任意識，所承諾的社會性責任（或公共責任）（江明修，2002：24-28），因此非營利組織的績效指標並不十分明確；再者、社會大眾對於非營利組織追求公共利益的認知與評價不盡相同，而非營利組織成員亦少積極回應社會大眾的期盼，而多以自身主觀的認定去落實非營利組織的責任。另一方面，企業部門的解釋責任之最終對象是股東與消費者，責任的範疇與內容相當明確。然而，非營利組織卻有「多重責任」（multiple accountabilities）的問題，非營利組織的管理者「對下」需向其合作夥伴、服務對象、內部員工與志工負責；「對上」需向其董事會、捐款人，與政府主管機關負責。多重責任反映出非營利管理責任的諸多盲點：一、這些負責對象的需求與利益往往並不一致，非營利組織的管理者難以同一原則對全體對象負責；二、若每一責任對象皆要求非營利組織的管理者負責的結果，往往使非營利組織面臨「過度負責」（overaccount）的窘境，或管理者得以牽制平衡、

臺灣大學學術期刊資料庫

借力使力來規避責任（Edwards and Hulme, 1996: 8-9）。

本文以爲要建立完整的非營利管理之責任概念，應須由非營利組織的關係人與責任之性質兩方面著手。非營利組織的關係人可分爲三類（Najam, 1996）：一爲贊助人（patron），是指提供非營利組織財貨或勞務的人，其中最主要的是外部環境中的捐款人（donor），例如政府或提供財務的基金會等，以及內部環境中的捐款人，主要是提供非營利組織小額捐款的會員；二爲顧客（client）是指在外在環境中接受非營利組織提供財貨或勞務的對象，狹義的顧客僅指非營利組織的直接受益人，而廣義的顧客還包括了間接受益人、社群，甚至整個國家；三爲非營利組織本身（NPO themselves），是指構成非營利組織內部的主要成員，即負責決策的董事會（board）中的董事、執行計畫的支薪專職人員（paid staff）與不支薪的志工（volunteer）（陳金貴，1994：18）。根據非營利管理的經驗研究（例如 Heimovics and Herman, 1989），支薪專職人員、特別是執行長（chief executive officer, CEO）應爲非營利組織的運作績效與經營成果負主要責任，這主要是通常執行長居於非營利組織中最重要的管理領導職位，即使組織的外在環境非其所能完全掌握，或董事會的決策亦有部分責任的情形之下，執行長也應該有能力去爲非營利組織的成敗負責。此外，執行長才可能以非營利組織的整體利益爲最高考量，而非營利組織內部各部門負責人所關心的，則是各部門的利益，執行長必須平衡各部門的觀點，以非營利組織的整體效益做爲策略選擇的基礎（湯明哲，2003：40）。因此，非營利組織的主要管理者是指執行長及其領導的支薪專職人員。

由不同的學科觀點分析非營利管理的責任議題也展現出不同的性質。Robert P. Lawry (1995: 175) 由倫理的觀點，認爲非營利組織的責任是指願意持續地接受公眾監督，甚至於敦請公眾來監督非營利組織與其領導人的行爲；David C. Hammack (1995) 由歷史的觀點，將非營利組織的發展視爲美國憲法第一號修正案施行之重要工具，故使非營利組織負責，必須尋求能調和多元價值及多數法則之道，建立適當的監督機制，以促進非營利組織責任之提升，而不致於過度規範（許崇源，2001：545）；Laura B. Chisolm (1995) 由法律的觀點，認爲非營利組織的責任是指加諸於非營利組織法定行爲標準的義務，以及缺乏法定行爲標準時，公佈其行動資訊的

臺灣大學學術期刊資料庫

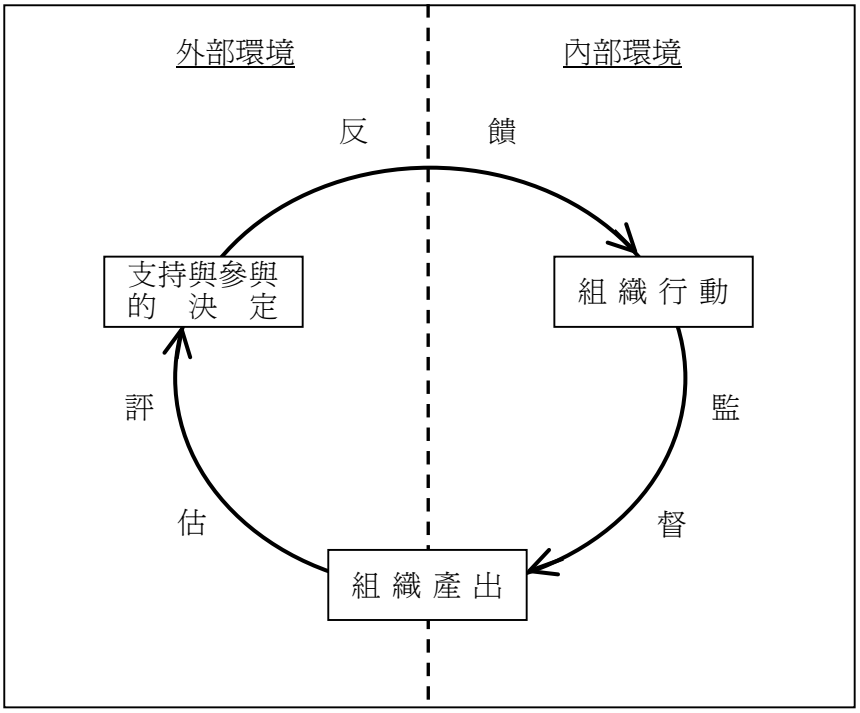
義務；Kevin P. Kearns (1996: 43) 由政治的觀點，認爲欲使非營利組織負責應包含以下三個條件：一、非營利組織予以解釋說明（account）的高層權威；二、非營利組織得以解釋說明的績效標準；三、非營利組織對於績效環境作出之回應。

根據上述非營利組織的關係人與責任之性質的分析，可將非營利管理的責任化約爲以下的命題陳述：在非營利組織的內部環境中，董事會監督管理者與志工們採取組織行動，提供財貨與勞務等組織產出給非營利組織外在環境中的顧客；其組織產出也將接受外在環境之中關係人的評估，判斷非營利組織是否達成其使命與目標，以評定其績效；非營利組織的評估結果將影響外在環境的關係人，在未來持續支持及參與非營利組織的決定，此一決定還將反饋回到非營利組織內部環境中，影響關係人今後的行動。因此，由監督、評估、反饋等三項功能性機制，整合組織行動、組織結果、支持及參與決策等三項要素，配合內外在環境關係人之間的互動，形成了這一整合性的非營利管理的責任架構。圖 1 顯示了此一架構中各項要素、功能性機制、內外關係人的關係與互動。

就政治經濟研究途徑而言，非營利管理的責任問題就落實在上述三項功能性機制之中：一、監督的問題：指董事會的偏好與管理者所主導的組織產出之間的緊張關係，即非營利組織的管理者可能負責地追求董事會的利益嗎？二、評估的問題：指外在關係人的偏好與組織產出之間的緊張關係，即非營利組織的管理者對什麼外在關係人負責？三、反饋的問題：外在關係人的偏好與的非營利組織行動之間的緊張關係，即非營利組織外在關係人可能形成集體行動，使管理者負責嗎（Bogart, 1995）？整個非營利管理的責任架構的核心意義就在組織行動不但必須經由監督功能將組織產出**供給**給外在環境的關係人，也要經由評估功能顯示組織產出的績效，而後還須將外在關係人對於評估結果的**需求**反饋至非營利組織未來的行動之中（Keating and Frumkin, 2003: 4-5）。在下節中，本文將就三項由非營利管理的責任架構中功能性機制所衍生出的問題，應用相關理論逐一分析之。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　整合性非營利管理的責任架構



資料來源：作者自繪

參、非營利管理責任的問題分析

一、監督機制：委託人—代理人的問題

非營利組織的董事會扮演監督的角色，批准與檢查管理者的計畫規劃與執行，確認依董事會的決策意志來運用非營利組織的資源，防止管理者的投機作爲（opportunism）以達成非營利組織的使命、維護非營利組織的聲譽。然而，管理者的利益與董事會的利益可能並不一致，例如董事會的主要利益在於提昇非營利組織的服務數量和品質；而管理者的主要利益卻可能是非營利組織的長期成長、高報酬誘因或高心理成就等等。以組織經濟學（organizational economics）理論爲基礎的「委託人－代理人理論」

臺灣大學學術期刊資料庫

（principal-agent theory）便試圖分析「代理人如何反映委託人的利益」此一重要問題，其重要論點如下：

㈠此理論預設在大部分的社會互動中，分工是有益的。不同的個體有其不同的工作優勢，人們經由分工可以提昇集體的福利。在一般的環境當中，人們常成爲他人的代理人，爲了委託人的利益而工作（陳敦源，2002：79）。然而，委託人與代理人之間也存在著利益的衝突，使代理人不一定致力於追求委託人的利益。代理人在獲利不變的情況下，任何不被發現的「怠職投機行爲」（shirking）都一種額外的獲利（陳敦源，2002：83）。

㈡委託人與代理人之間利益衝突的主要原因在於「資訊不對稱」（asymmetric information），即代理人策略性地利用本身擁有的充分資訊，以阻礙委託人的利益，而增進自身的利益。委託人與代理人之間的資訊不對稱可能引發了「道德危機」（moral hazard）（代理人爲自身可能犧牲委託人的利益）與「逆向選擇」（adverse selection）（委託人由於資訊不足作出對自己不利但對代理人有利的決定）的現象（蔡允棟，2001：212）。

在非營利管理中，委託人－代理人問題可能更加嚴重，此乃因爲在非營利組織中委託人的界定並不明確。一般而言，非營利組織的執行長可說是主要的代理人，然而不但董事會可說是非營利組織的委託人，非營利組織的顧客與贊助人皆可宣稱自己是非營利組織的委託人，但是董事會、顧客與贊助人的利益，似乎不如企業中消費者與股東的利益那樣明確且一致（Bogart, 1995: 165）。其次、非營利組織的績效指標也較不明確。不似企業大多以利潤作爲主要績效指標，非營利組織的產出包含了有形的財貨與以及無形的同情、關懷、信任等精神成分，度量非營利組織之產出數量與品質的困難度，也使委託人無法課代理人以應有之責任。

二、評估機制：社會選擇的問題

爲了對非營利組織的使命負責，非營利組織應該公布有關其產出的完整報告，以及說明其運用設施與管理金錢的一切理由（Lawry, 1995: 177）。

臺灣大學學術期刊資料庫

因此，非營利組織必須對於組織產出，亦即各種計畫與其績效進行評估。對於非營利組織而言，完整的計畫與績效評估，除了過程必須符合嚴謹的研究設計之外，評估的結果對內應提供給非營利組織本身內部關係人作爲修正其行動的依據；對外必須提供給非營利組織的外在關係人作爲決定持續支持與參與非營利組織的參考（Hoefer, 2000: 174-175）。然而，在民主社會中不同外在關係人有不同的價值與偏好，究竟非營利組織的管理者依其評估結果，對全部抑或特定的關係人負責？這是一個值得深入探討的議題。

在民主社會中，每一個個人或許都有不同的偏好與價值，但由許多個人所集合成的社會必須做出一個選擇時，我們要如何匯集這麼多個人的不同選擇，而成爲一個集體的社會選擇呢？相同地、當我們要求非營利組織的管理者負責時，我們也意味著非營利組織的外在關係人雖具備不同的偏好價值，但可以邏輯一致地匯集成爲單一的集體選擇，以作爲非營利組織管理者負責的根據。然而，我們真的可以做得到嗎？Kenneth Arrow (1951) 在「社會選擇理論」（social choice theory）中試圖分析「如何做出集體選擇？」此一重要問題，其重要論點如下（宋承先，1999：125-138）：

㈠民主社會中一項集體決策的過程必須滿足以下五個條件：⑴全體一致原則（unanimity）：每個人偏好 A 勝過 B，則 A 被選擇；⑵普遍範圍原則（universal domain）：不存在個人偏好的限制，即個人能夠按照其價值判斷，在可行的選項中作出自由選擇；⑶不相關選項的無關性原則（independence of irrelevant alternatives）：對於兩個選項的選擇，只取決於人對此兩個選項的偏好，而與不相關的選項無關；⑷進移原則（transitivity）：如果偏好 A 勝過 B，又偏好 B 勝過 C，則偏好 A 必定勝過 C；⑸非獨裁原則（no dictatorship）：在任何多於兩個人的團體中，單一個人不應決定集體選擇。

㈡任何社會選擇機制都必然違反上述一個或數個條件，同時滿足上述所有條件的社會選擇機制不可能存在，例如任何滿足前四個條件的集體選擇過程必定是獨裁的，亦即偏好的集合難以同時滿足邏輯性與民主兩項價值。

臺灣大學學術期刊資料庫

由於上述社會選擇理論中得知，不存在一個理想的規則，使社會或任何一個集體，從個人的序數偏好（ordinal preferences）中，可得出社會的偏好與選擇，亦即只根據個人的偏好次序的規劃，都不是完全理想的，雖然它們可能比獨裁好得多（黃有光，1999：208）。此外，菁英份子較之一般大眾更容易操縱集體選擇的過程，特別是那些能影響議程設定（agenda setting）的菁英份子，William Riker (1982) 稱之爲「策略性政客」（strategic politician），更可藉由操弄民主程序扭曲大眾的的偏好。非營利組織理應以組織產出對全部的外在關係人，如贊助人、顧客、政府主管機關、甚至全體社會等負責，以反映外在關係人的偏好。然而事實上，非營利組織經常僅對於特定的外在關係人負責，尤其是由於非營利組織的董事會經常可以操縱議程設定，更有可能影響非營利組織的產出，策略性地將董事會的價值加諸於非營利組織的原有使命之中，而有利特定的外在關係人（Inglis and Weaver, 2000）。再者、在非營利管理中，社會選擇的問題可能更爲嚴重，此因非營利組織所有權（ownership）的特徵所致。就狹義而言，非營利組織的董事會雖然可說是非營利組織的委託人，但其都不能「擁有」任何非營利組織的利潤（Gassler, 1986: 99）。在非營利組織，由於缺乏對於組織利潤的所有權，可能對非營利管理產生兩種負面影響：⑴因無法以較高的財物誘因獎勵管理者較高的績效，因而可能降低管理效率（managerial efficiency）；⑵管理者可能會以非金錢利益（nonpecuniary），如以休假、減少工作時數，來取代金錢報酬，因而降低生產效率（productive efficiency）（Weisbrod and Schlesinger, 1986: 134）。就廣義而言，非營利組織的所有人可以包含顧客、納稅人、社會大眾、贊助人、相關利益團體等，每一所有人對於非營利組織具有不同的期望與要求，非營利組織往往可以自行認定非營利組織的所有人，並以評估結果對其負責。

三、反饋機制：集體行動的問題

非營利組織外在環境之中的關係人，得悉組織產出的計畫與績效評估之後，勢將影響外在關係人未來支持或參與非營利組織的意願，此一決定將影響未來非營利組織的資源質量，因此可能決定非營利組織未來的行動方針，甚至關係著非營利組織的存續。然而，在實際運作上，只有某些外

臺灣卓越學術期刊資料庫

在關係人可能組成團體，以集體行動要求非營利組織的管理者負責，以實現其偏好與價值，而其他關係人的價值與偏好可能並不爲非營利組織的管理者所重視。那麼某些特定之外在關係人爲何及如何以集體行動使非營利組織對之負責？Mancur Olson (1965) 在「集體行動的邏輯」（The Logic of Collective Action）中便試圖分析「集體行動如何成爲可能？」此一重要問題，其論點如下（何明修，2002：119-121）：

㈠因爲參與集體行動需要花費成本，所以參與或不參與的決定就涉及了個人的成本利益分析。在通常的情況下，參與集體行動所要付出的代價是大於所獲得的成果，因此不參與集體成爲一種正常而符合理性期待的結果，意即理性、自利的個人不會爲了共同的或團體的利益而採取集體行動。個人的理性計算往往導致集體的不理性結果，集體行動的出現是困難而少見的現象，於是公益經常遭到忽略。

㈡如果集體行動所追求的公共財（public goods），則無法阻止沒有付出代價者享用，這種搭便車（free rider）的現象進一步使得其他成員不想要貢獻自己的力量。由於團體中大多數成員傾向搭便車，所以權力與利益將爲少數成員所掌握。

由於上述集體行動理論中得知，非營利組織的反饋問題主要是指並非所有非營利組織的外在關係人均有動機根據非營利組織的計畫與績效評估結果，作出是否持續支持與參與非營利組織的決策，並完全反饋至非營利組織未來的行動之中，這使得非營利組織的行動無法完全地反映所有外在關係人的價值偏好。在非營利管理中，集體行動的問題可能更爲嚴重，此因現代社會中的非營利組織雖然具「公」與「私」的雙重性格，但就公共服務而言，非營利組織取代或補充了政府的部分功能，標榜「公共」的使命和「公益」的功能，以吸收並運用社會資源，無異於「公共財」的生產者（顧忠華，2000）。非營利組織此種「公共性」的特徵在上述集體行動的邏輯之下，[3] 非營利組織之中外在關係人更傾向成爲搭便車者，而不

[3] 詳言之，度量非營利組織的公共性包含了以下各種指標：公開度（非營利組織是否光明磊落，值得大眾信任？）、知名度（非營利組織是否經常在公眾面前曝光？）、非私有性（非營利組織是否受家族或政商關係所掌握？）、倡議性（非

臺灣博碩士論文期刊資料庫

願付出成本代價，去依據計畫與績效評估的結果，反饋至未來參與或支持非營利組織的決定，這使非營利組織管理者得以掌握更大行動空間與彈性，而規避其應負之責任。

肆、非營利管理責任問題的解決方式

以政治經濟研究途徑檢視非營利管理中個人偏好與集體結果之間的緊張關係，所衍生之監督的、評估的與反饋的問題之後，政治經濟研究途徑還強調根據非營利組織的理論及運作之特性，建立各種制度性安排（institutional arrangement）以適當處理此種緊張關係，以下分別就此三項問題逐一探討。

一、監督問題的解決方式

委託人－代理人理論突顯了監督功能的必要，即委託人必須透過各種監督的行動以確保代理人能夠依其期望與利益作爲，而不致因競租（rent-seeking）的動機而產生規避投機的行爲。爲了解決非營利管理的責任問題，在實務上董事會可以兩種方式影響管理者的動機與作爲：

㈠提供管理者負面或正面的誘因

負面誘因是指派專人嚴密監控管理者或對於管理者之失職予以嚴懲等；正面誘因是指提高管理者的薪酬或將組織利潤與管理者分享等。然而，非營利組織的董事會與管理者之間的關係多半建立在相互信賴與尊重之上（Miller, 2002: 429），過分監控可能適得其反（Bogart, 1995: 165）。此外、非營利組織雖然不能將其利潤分配給所有人（一般是指董事會），但這並不禁止非營利組織將利潤分配給管理者（Steinberg, 1990: 137）。然而，相較於企業部門，非營利組織管理者的薪酬理應較低（Handy and Katz,

營利組織是否支持或推動社會運動、實現社會正義？）、遊說功能（非營利組織是否對公共政策及法案進行遊說？）、公益功能（非營利組織是否從事公益活動？）、合法性（非營利組織是否遵守章程規定之設立宗旨、並接受相關法令監督？）。參見顧忠華（2000）。

國立政治大學學術期刊資料庫

1998: 247），因爲非營利組織的產出難以評估，無法合理化過高的薪酬，且在非營利組織服務的管理者應認同非營利組織的使命與理念，不應太計較薪酬的高低（Oster, 1998: 207）。另一方面，若董事會完全根據工作績效來決定管理者的薪酬，可能減少捐款人的捐款意願。他們可能認爲其捐款落入了管理者的口袋，而非實現非營利組織的使命；管理者也可能過分重視績效的追求，而忽視了非營利組織顧客的真正需求（Steinberg, 1990: 141-145）。但是對於非營利組織的志工而言，根據經驗性研究（Mesch *et al*., 1998），給予適當的津貼（stipend），例如生活補助、健康保險、獎學金等，是有助於提高志工的留任率、降低其離職率。因此，非營利組織的董事會須謹慎地提供管理者正面或負面的誘因。

㈡透過心理動機產生工作團隊

相較於前者，這在非營利組織中是較爲可行的策略，其中又以在組織行爲研究中廣爲討論的「心理契約」（psychological contract）更適用於非營利組織（Farmer and Fedor, 1999）。契約是雇用關係中不可或缺的關鍵要素，而心理契約則是一種特殊的契約型式（黃家齊，2002：103），它是指個人對於他與另一方的互惠交換（reciprocal exchange）協議中的事項以及約定的信念（Rousseau, 1989）。應用於一般職場中是指當僱員相信僱主對於未來的回報立下允諾（promises）（如升遷、高薪、訓練機會、工作保障、生涯發展等等），而他也付出了貢獻（如過量工作、忠誠、留職承諾等等），因此便形成僱主在未來應提供某些利益的義務，而心理契約由此產生（Rousseau, 1990）。心理契約可區分爲「交易型契約」（transactional contract）與「關係型契約」（relational contract）（黃家齊，2002：103-104）。交易型契約是指特定的、焦點明確的、彈性的、以及需在明確時限之內完成的契約，交換雙方對此交換關係的投入是以經濟誘因爲主，而且相當有限；相對於交易型契約主要依賴規則與條文來規範交易雙方的行爲，關係型契約的主要規範機制乃是交換雙方彼此的信任與情感，以及維持彼此長期關係的強烈動機。因此，雙方交換關係是經由長時間的逐漸演變，以及相互調整的過程來完成。在非營利組織的董事會與管理者的關係之中，雖然不似在企業部門的僱員，可得到較多物質的報價，但管理者在

臺灣博碩士學位論文 加值資料庫

進入非營利組織之前即具備高度的期望，例如價值的認同、社交的建立、自我的成長、知識的提昇等等。如果他們的期望可經由非營利組織的支持與提供而得到高度滿足，雙方能夠在互信的基礎上建立關係型的心理契約，此種契約可使他們產生自我監督的行爲，則不但可以提高管理者的參與率、降低其退出率，還可以減少董事會對於管理者的監督成本，使管理者確實爲董事會的利益與目標奉獻心力（Farmer and Fedor, 1999）。具體而言，在進入非營利組織之初，董事會應先了解管理者與志工們的期望，以及感覺對非營利組織應負之責任；在管理者與志工們工作的過程中，董事會可以提供各種象徵性的支持，例如對於工作的表揚與認同、強調其服務對顧客的重要性、彰顯其對於組織使命與目標的貢獻等等；董事會也可透過與管理者及志工們的雙向溝通互動中，隨時注意他們的期望是否達成，培養非營利組織管理者與志工們形成心理契約，以減低非營利管理中的監督問題。

總之，非營利組織的董事會可藉提供管理者各類的誘因達成監督的功能，然而非營利組織之運作乃是基於信任與互賴的精神，因此建立關係型心理契約，往往可以較少的成本，形成工作團隊，達成使管理者負責的目標。

二、評估問題的解決方式

爲了解決非營利管理的評估問題，確立非營利組織管理者以其計畫與績效評估對外在關係人負責，非營利組織可採用以下兩種方式：

㈠縮小決策者偏好的範圍

非營利組織董事會中的決策者們應儘量將注意力置於非營利組織的核心行動之上，並對於非營利組織的核心活動，謀求全體一致（unanimity）的共識。過於分散決策焦點於瑣細事物，反而可能降低決策者參與決策的意願，且不易達成共識。當非營利組織決策者縮小其偏好範圍並取得共識之後，非營利組織所應負責外在關係人的優先順序（priority）自然會呈現出來，然後責成管理者以其計畫與績效評估對之負責。此外，董事會的決策者也應意識到避免出現操縱議題的「潛在獨裁者」（hidden dictator），

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

因此儘可能使每一成員均投入決策活動，以擴大非營利組織的決策參與（Bogart, 1995: 163-164）。

㈡提昇非營利組織的透明度（transparency）

這是指對於非營利組織的計畫評估結果，以及對內會計決策與對外財務報告的資訊公開。雖然根據經驗研究，當今非營利組織的計劃評估以及會計決策與財務報告發展地並不健全，尚未提高非營利組織的責信度（Hoefer, 2000; Keating and Frumkin, 2003）。然而，非營利組織的資訊公開仍具有負面的防弊功能與正面的興利功能，前者如政府主管機關可藉由非營利組織會計原則與財務報表中偵察舞弊（abuses），及當從其他來源發現任何未報導於該表之舞弊時，主管機關即知該非營利組織有意謊報重要事實，而進一步調查（許崇源，2001：545）。後者如非營利組織的潛在捐款人或志工可由計畫評估中了解非營利組織的績效，作爲支持或參與決策的依據；非營利組織決策當局亦可根據計畫評估的結果作爲提昇非營利組織效率與效能的指標。

總之，非營利組織通過縮小決策者偏好的範圍與提昇非營利組織的透明度，非營利組織管理者將可明確地認清應負任之外在關係人的優先順序，並以計畫評估與會計財務資訊向所有的外在關係人公開，以提昇非營利組織的透明度、擴大非營利組織的責信度。

三、反饋問題之解決方式

研究者認爲集體行動問題的解決，不能單純仰賴價值規範的疏導，而必須另透過「強制」、「選擇性誘因」、與「重覆互動」等制度設計，方足以激勵社群成員貢獻於公共財的創造（Olson, 1965; Axelrod, 1984；江明修，2002：12），其中強制手段似乎並不符合非營利組織的志願特性。除此之外，非營利組織可以致力於以下兩種方式：

㈠提供關係人選擇性誘因

非營利組織除了提供應有之公共服務之外，還可提供關係人有興趣的誘因，以鼓勵關係人持續地支持與參與非營利組織的活動，這些誘因可能

臺灣大學學術期刊資料庫

不必然是金錢財物，例如學術性社團可提供專業性期刊；藝術文教性社團可提供限定成員參與的專家演講或座談；宗教性社團可安排與宗教領導人會面開示或加持等，以吸引非營利組織的潛在關係人參與。此外，非營利組織還可主動邀請具備社會影響力或豐富財力的菁英們參與，這對於非營利組織與社會菁英雙方皆可蒙獲其利，社會菁英藉由參與非營利組織，擴大其社會認同；非營利組織也可由社會菁英之處獲得實質資源與社會聲譽，例如大學可以網羅諾貝爾獎得主或具有崇高學術地位的學者參加以其命名的研究計畫或學術講座等（Bogart, 1995: 161）。

㈡建立多元的協力關係[4]

由於僅依賴非營利組織外在關係人的自願性行爲，並無法完全的解決集體行動問題，而強制手段也並非可行之道，因此建立非營利組織的協力關係，可能是加強非營利組織與外在關係人互動的制度設計之一。就非營利組織協力關係的互動對象而言，可分爲以下三種類型：一、非營利組織與政府的協力關係：在本質上，政府與非營利組織之間的原本面貌應是微妙、不情願，甚至是充滿緊張與衝突的關係，亦即政府與非營利組織的關係也被視爲是國家與民間社會常態衝突互動的延伸（吳得源，2003：4-5）。兩者的關係可由策略性政策目的與管理性政策手段兩個層面，以合作（cooperation）、衝突（confrontation）、互補（complementarity）、籠絡吸納（co-optation）等模式制定各種策略的制度性決策（strategic institutional decision），結合成員的價值規範，影響政府決策以實現其社會願景（Najam, 2000: 390；江明修，2002：240）。二、非營利組織之間的協力關係：當今非營利組織提供的服務常爲人詬病的缺點之一，就是由於各種非營利組織之間往往缺乏連繫協調，以致社會服務經常呈現出重疊、混亂、分裂的傳送系統（delivery system），不但困擾了顧客，也因冗長的工作報告與無

[4] 協力關係（partnership）亦可稱爲夥伴關係，其核心概念是「同心協力」（collaboration），在法律、公共政策與管理實務中經常出現此一概念。協力關係假定組織之間若能齊力工作與分享資源將可提高效率與效能。協力關係的條件有三：一、無形或有形資源，如資訊、資金、勞力的共享；二、兩個或更多利害關係人之參與；三、解決個體所無法解決的問題。參見 Gray (1985: 912)；Snavely and Tracy (2000: 146-147)；江明修（2002：85）。

華梵人學學術期刊資料庫

謂的作業程序而浪廢了非營利組織的寶貴資源（O' Looney, 1994）。因此，非營利組織之間可以進行服務整合（service integration），特別是地區性非營利組織，由資訊共享、顧客諮商等入手，建立非營利組織之間的協力關係（Snavely and Tracy, 2002: 161-162）。三、非營利組織與企業的協力關係：企業做爲社會的一份子，也往往以「企業慈善」（corporate philanthropy）來推動社會福利的工作。一九七〇年代以來，由於經濟不景氣，使企業越來越傾向於同時追求企業經營目標與滿足非營利組織需求的「策略性慈善」（strategic philanthropy），經由目的行銷（cause- related marketing）、企業贊助（corporate sponsorship）、實物增與（gifts in-kind）、及企業志工（corporate volunteerism）等方式與非營利組織建立協力關係（張英陣，1999）。

總之，非營利組織運用選擇性誘因與建立多元的協力關係等方式，激勵外在關係人支持與參與非營利組織的活動，也使外在關係人能夠在制度性的互動之中，重視非營利組織過去的計畫與績效評估，反饋至非營利組織未來的行動之上，以落實非營利組織管理者的責任、提高非營利組織的責信度。

伍、結　語

組織制定策略的目的在於戰勝對手，創造組織長期良好的績效，而策略管理就是將人力、財務、行銷、生產、研發等各單一管理功能加以綜合，使組織資作合理化的運作與分配，形成與執行整體性指導原則—策略，達成同一目標（湯明哲，2003）。在政府部門，策略管理的主要目標應是追求公共利益，爭取最大選票；在企業部門，策略管理的主要目標應是極大化利潤，追求企業的永續發展；而非營利組織策略管理的主要目標應是達成非營利組織的價值與使命，向各種利害關係人負責。因此，就非營利管理的理論體系而言，責任應是最具關鍵性的重要環節。另一方面，近年隨著非營利組織的數量與規模日益擴大，以及使命與目標漸型多元，要求非營利組織提昇其責信度的呼聲亦日益增加。非營利組織不似政府部門具備嚴密的指揮命令關係，或企業部門擁有明確的績效指標，足以課管理者應

臺灣大學學術期刊資料庫

負之責任。然而，非營利組織的運作乃是基於信任與互賴，使政府部門與企業部門的責任概念無法完全適用於非營利組織，造成當今非營利管理的責任問題，傷害了非營利組織存續發展最攸關的公共信任（public trust）。本文採用公共政策分析的政治經濟研究途徑，根據非營利組織的關係人與性質，建構一個非營利管理的責任架構。在此架構之中，解析非營利管理責任問題的三個層面：監督問題、評估問題與反饋問題，這三項問題的根源即在個體偏好與集體行動之間的矛盾性。欲解決此一矛盾性，本文結合相關之理論學說與非營利管理的特性，提出可行的方式：以提供管理者負面或正面的誘因以及透過心理動機產生工作團隊來解決監督問題；以縮小決策者偏好的範圍以及提昇非營利組織的透明度來解決評估問題；以提供關係人選擇性誘因以及建立多元的協力關係解決來反饋問題。進一步，根據這些方式設計相關的制度性安排。非營利管理的終極目標就是要維持公共信任，建立一個負責任的非營利組織（accountable NPO）。綜合以上本文的主要論述，負責任的非營利組織之主要意義可以歸納爲以下四項：一、實現使命：在變動不居的環境中發揮其功能、突顯其重要，使非營利組織得以永續發展；二、代表公益：在多元分歧的社會中促進顧客、社群、乃至於全體人民的福祉；三、有效管理：統合各項資源，建立富於效率的治理模式，反應內外關係人的需求；四、提昇品質：經由監督組織行動、評估組織產出、反饋組織要求，而致力追求卓越。

參考書目

一、中文部分

江明修，2002，《非營利管理》，台北：智勝。

宋承先等著，1999，《西方經濟學名著提要》，台北：昭明。

何明修，2002，〈奧森、涂爾幹與集體行動的邏輯〉，《國立政治大學社會學報》，32: 115-149。

吳得源，2003，〈從組織新制度論看政府：非政府組織民主治理〉，「民主治理與台灣行政革新學術研討會」論文（6 月 21 日），

臺灣大學學術期刊資料庫

台北：台灣公共行政與公共事務系所聯合會。
孫　煒，2002，〈非營利組織的管理教育與訓練規劃〉，《行政暨政策學報》，35: 103-135。
涂宗銑，2002，《解釋責任與解釋對象之態度對審計判斷之影響－稀釋效果之測試》，台北：台灣大學會計學研究所碩士論文。
陳金貴，1994，《美國非營利組織的人力資源管理》，台北：瑞興。
陳怡婷，2002，《解釋責任、核閱者立場與審計工作對審計判斷影響之研究》，台北：台灣大學會計學研究所碩士論文。
陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯。
許崇源，2001，〈我國非營利組織責任負透明度提昇之研究：德爾菲法之應用〉，《中山管理評論》，9(4): 540-566。
黃有光，1999，《經濟與快樂》，台北：茂昌。
黃家齊，2002，〈人力資源管理活動認知與員工態度、績效之關聯性差異分析：心理契約與社會交換觀點〉，《管理評論》，21(4): 101-127。
張英陣，1999，〈企業與非營利組織的夥伴關係〉，《社區發展季刊》，85: 62-70。
湯明哲，2003，《策略精論》，台北：天下文化。
蔡允棟，2001，〈官僚組織回應力之研究：個案實証分析〉，《政治科學論叢》，15: 209-240。
劉阿榮，2002，〈台灣非營利組織變遷及對公共政策的影響〉，「國立中央大學第七屆當前台灣社會與文化變遷學術研討會」論文（4 月 26 日），中壢：中大通識教育中心。
顧忠華，2000，〈台灣非營利組織的公共性與自主性〉，《台灣社會學研究》，4: 145-189。

二、英文部分

Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Value*. New York: Wiley.
Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic

臺灣大學學術期刊資料庫

Books.

Bogart, William T. 1995. “Accountability and Nonprofit Organizations: An Economic Perspective.” *Nonprofit Management & Leadership* 6(2): 157-170.

Bikers, Kenneth N. & John T. Williams. 2001. *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach.* New York: Houghton Mifflin Company.

Brooks, A. C. 2002. “Can Nonprofit Management Help Answer Public Management’s ‘Big Questions’?” *Public Administration Review* 62(3): 259-266.

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

Edwards M. & D. Hulme. 1996. “Introduction: NGO Performance and Accountability.” in *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Poet-Cold War World,* eds. Edwards, M. & D. Hulme. West Hartford, CT: Kumarian Press.

Farmer, Steven M. & Donald B. Fedor. 1999. “Volunteer Participation and Withdrawal: A Psychological Contract Perspective on the Role of Expectations and Organizational Support.” *Nonprofit Management & Leadership* 9(4): 349-367.

Gray, B. 1985. “Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration.” *Human Relations* 38: 911-936.

Gassler, Robert Scott. 1986. *The Economics of Nonprofit Enterprise.* London: University Press of America.

Hammack, David C. 1995. “Accountability and Nonprofit Organizations: A Historical Perspective.” *Nonprofit Management & Leadership* 6(2): 127-139.

Handy, Femida & Eliakim Katz. 1998. “The Wage Differential between Nonprofit Institutions and Corporations: Getting More by Paying

臺灣大學學術期刊資料庫

Less?" *Journal of Comparative Economics* 26: 246-261.

Heimovics, Richard D. & Robert D. Herman. 1989. "The Salient Management Skills: A Conceptual Framework for A Curriculum for Management in Nonprofit Organizations." *American Review of Public Administration* 19(4): 295-312.

Herzlinger, Regina E. 1996. "Can Public Trust in Nonprofits and Governments be Restored?" *Harvard Business Review* 74(2): 97-107.

Hoefer, Richard. 2000. "Accountability in Action?: Program Education in Nonprofit Human Service Agencies." *Nonprofit Management & Leadership* 11(2): 167-177.

Inglis, Sue & Liz Weaver. 2000. "Designing Agendas to Reflect Board Roles and Responsibilities." *Nonprofit Management & Leadership* 11(1): 65-77.

Kearns, Kevin P. 1994. "The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: An Analytical Framework." *Public Administration Review* 54(2): 185-192.

Kearns, Kevin P. 1996. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Keating, Elizabeth K. & Peter Frumkin. 2003. "Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward Reliable Foundation for Regulation." *Public Administration Review* 63(1): 3-15.

Lawry, Robert P. 1995. "Accountability and Nonprofit Organizations: An Ethical Perspective." *Nonprofit Management & Leadership* 6(2): 171-180.

Leat, D. 1996. "Are Voluntary Organizations Accountable?" in *Voluntary Agencies: Challenges of Organization and Management*, eds. Ballis, D. & M. Harris. Hampshire: MacMillan.

McCormick, J. 1993. "International Nongovernmental Organization:

臺灣大學學術期刊資料庫

Prospects for a Global Environmental Movement." in *Environmental Politics in the International Arena: Movements, Parties, Organizations, and Policy,* ed. S. Kamieniecki. Story Brook: State University of New York Press.

Mesch, Debra J., Mary Tschirhart, James L. Perry & Geunjoo Lee. 1998. "Altruists or Egoists? Retention in Stipended Service." *Nonprofit Management & Leadership* 9(1): 3-21.

Miller, Judith L. 2002. "The Board as a Monitor of Organizational Activity: The Application of Agency Theory to Nonprofit Boards." *Nonprofit Management & Leadership* 12(4): 429-450.

Najam, Adil. 1996. "NGO Accountability: A Conceptual Framework." *Development Policy Review* 14: 339-353.

Najam, Adil. 2000. "The Four-C's of Third Sector – Government Relation Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation." *Nonprofit Management & Leadership* 10(4): 375-396.

Nutt, Paul C. & Robert W. Backoff 著，陳振明等譯校，2001，《公共和第三部門組織的戰略管理：領導手冊》，北京：中國人民大學出版社。譯自 *Public Personnel Management: Contexts and stratigies*. New Jesay: Prentice Hall, Inc.

O' Looney, John O. 1994. "Modeling Collaboration and Social Services Integration: A Single State Experience with Developmental and Non- Developmental Models." *Administration in Social Work* 18(1): 61-86.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Oster, Sharon M. 1998. "Executive Compensation in the Nonprofit Sector." *Nonprofit Management & Leadership* 8(3): 207-221.

Paul, Samuel. 1992. "Accountability in Public Service: Exit, Voice and Control." *World Development* 20(7): 1047-1060.

臺灣大學學術期刊資料庫

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Riker, William. 1982. *Liberalism Against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman.

Rousseau, D. M. 1989. "Psychological and Implied Contracts in Organization." *Employee Responsibilities and Rights Journal* 2: 121-129.

Rousseau, D. M. 1990. "New Hire Perceptions of Their Dun and Their Employers Obligations: A Study of Psychological Contracts." *Journal of Organizational Behavior* 11(5): 381-400.

Salamon, Lester M. 1994. "The Rise of the Nonprofit Sector." *Foreign Affairs* 73(4): 109-122.

Snavely, Keith & Martin B. Tracy. 2000. "Collaboration Among Rural Nonprofit Organization." *Nonprofit Management & Leadership* 11(2): 145-165.

Steinberg, Richard. 1990. "Profits and Incentive Compensation in Nonprofit Firms." *Nonprofit Management & Leadership* 1(2): 137-151.

Tetlock, P. E. 1983. "Accountability and the Perseverance of First Impressions." *Social Psychology Quarterly* 46: 285-292.

Weisbrod, Burton A. & Mark Schlesinger. 1986. "Public, Private, Nonprofit Ownership and the Response to Asymmetric Information: The Case of Nursing Home." in *The Economics of Nonprofit Institutions*, ed. Susan Rose-Ackerman. New York: Oxford University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Problems of Accountability in Nonprofit Management: A Political Economy Approach

Way Sun*

Abstract

Nonprofit organizations (NPO) should create appropriate accountability systems to enhance management effectiveness and maintain public trust. This article employs public policy analysis and a political economy approach to build a system of accountability for nonprofit organizations, according to the constituencies and characteristics of such an organization. Within this system, this article analyzes three levels of management responsibility in a nonprofit organization and problems associated with each of them: oversight, evaluation, and feedback. The origin of the three problems is a contradiction between individual preference and collective action. In order to resolve the contradiction, this article proposes feasible measures based on the characteristics of nonprofit management and three theories: principal-agent theory, social choice theory, and collective action theory. These measures resolve supervision problems by providing management with negative or positive incentives and by encouraging teamwork through motivation. Evaluation problems are resolved by minimizing the areas of preference of the decision-maker and by increasing the transparency of nonprofit organizations. Feedback problems are resolved by providing constituencies with selective incentives and by building multiple partnerships.

Key words: Nonprofit organizations, nonprofit management, accountability, principal-agent theory, social choice theory, collective actin theory

*Center for General Education, National Central University Associate Professor.

臺灣大學學術期刊資料庫