

# 非營利組織的內部治理——NPO 董事會的治理行為

官有垣\*

## 一、何謂治理？

「治理」( governance )通常被運用至各類制度脈絡中以探討權力運用的情形。治理的核心問題在於權力的行使、利益的分配及責任歸屬上。進一步來說，治理的概念比管理更寬廣，凡是組織界定、政策及決策過程的建構、分配權力的機制之建立、執行任務程序的過程設定等決定或行動均為治理的內涵。

行政學者 Gies、Ott 與 Shafritz( 1990 )認為：「治理是一種監督與管理，當一群人為了非營利的目的，共同籌組法人團體時，治理的功能便已產生。」一般而言，治理是指董事會為組織所採行的集體行動。Young ( 1993 ) 認為「治理」為非營利組織是否能有效運作的首要課題，他並將非營利組織的治理明確界定為「非營利組織用以設定長期方向並維持組織統整的機制。」再者，Hult 與 Walcott ( 1990 ) 認為治理即是探討在整個過程中，有誰參與，如何互動及如何決策的問題。一般而言，治理的論述多是以董事會的角色及運作為探討核心。

此外，若視非營利組織為開放系統，則治理亦可分為對內管理及組織對外的連結 ( linkage ) 活動，則決定組織使命、從事目標規畫、確保組織財務健全、內部衝突的協調；及募款、提昇公共形象、與政府部門建立良好合作關係等均分屬對內及對外的治理行為。非營利組織的治理可呈現四項特性：

- 1.組織使命與服務宗旨的體現是整個治理的核心；
- 2.克盡良善管理的職責；

---

\*本文作者官有垣為中正大學社會福利所學系副教授。

3.統理組織大政方針與重要活動；4.授權與分工的互動過程。因此，顯而易見的是董事會與執行長之間的互動往往與組織成效有莫大的關連。

## 二、董事會與執行長的功能

在有關非營利組織董事會治理行為的探討，早期學者多半著重於董事會與執行長的權責分工，晚近則從動態的權力關係著眼，分析董事會與執行長彼此之間的互動關係並建構出各種治理模型。

### (一) 傳統的觀點

非營利組織中的董事會是組織內最高的決策單位，一般而言，是由三位以上的董事所組成的多頭管理組織，依集體責任履行領導統御的職能，負責實現組織使命與服務方針，並因應組織內外環境的變遷，維持組織的成長與茁壯，同時也是非營利組織的最後責信單位。此外董事會需要對組織負起政策制訂的責任，並於執行長、董事及各類利益關係者中，充任維持決策體系順利運行的角色。歸納而言，吾人對於非營利組織的董事會應有如下的認識：

1. 董事會是組織的一部份
2. 董事會是環境的一部份
3. 董事會是組織的界域擴張與控管的單位
4. 董事會成員提供組織賴以維繫的資源網絡之連結

持「管理系統」( managed system ) 理論觀點的學者認為，非營利機構的董事會擁有下列六項基本的功能：

1. 高級行政主管的聘僱、工作表現的評估、建議，以及解聘
2. 長程策略方向的審度與決定，以及隨著環境的變遷，審度組織的宗旨
3. 確保必要資源（包括才援與人力資源）的輸入
4. 監督行政管理的成效

5. 確保組織是在「效益」( effectiveness ) 與「回應」( response ) 的原則下運作

6. 提名適當的候選人加入董事會，建構有效的治理體系

## (二) 新詮釋的觀點

Taylor、Chait 和 Holland ( 1996 ) 認為過去非營利組織董事會的職責與工作在於為管理者定義出組織所面臨的問題、提供選擇及解決過程，而董事會是負責聆聽、學習、批示與監督日常運作；董事會制訂政策而管理者負責實現，董事會的角色是固定不變的。而今 Taylor 等人對於非營利組織的董事會職責與工作的新詮釋是，董事會與管理者需共同發現問題、互相商定議程並共同解決問題；董事會與管理者一同制訂政策並實現政策，而誰是會議的支配者則是視議題由誰提出而定。董事會的會議是以目標為取向，會隨著環境而改變，重點在於董事會成員的參與與行動。

過去與新詮釋觀點的最大不同點在於新詮釋觀點認為董事會的每個成員需充分參與整個組織的活動，董事會是一整個團隊，成員彼此平等並可於會議時盡情表達意見，平時成員間更可利用各種管道 ) 達到彼此充分溝通的要求。過去認為董事會成員是各界一時之選的集合 ( collection of stars )；但新的詮釋卻給予董事會不同的意義，董事會是「星群」，非營利組織的治理是種集體的投資，董事需要提供更多的參與、支持、財物上的援助，甚至提供經驗與智慧來成就董事會的功能，而董事會本身便是提昇董事們智慧與才幹的溫床。

對於執行長與董事會的職責，傳統觀點認為非營利組織在結構上是層級分明，執行長是被董事會「雇用」以完成組織使命。在法律及道德前提之下，傳統觀點認為董事會應對組織事務及行為負絕對的責任，並像公僕般引領組織各項事務。然而新詮釋觀點卻認為執行長是董事會延聘而來實現董事會政策之人，乃是組織中行政部門的最高管理者與領導人，故需對組織的經營成

敗負上最終的責任。Young (1987) 也認為非營利機構中的執行長才是組織中的領導者，因為執行長主要關切的是，組織環境不斷變化的本質，而這些變遷或許是維繫組織資源的威脅，但也有可能是組織拓展的新契機。故 Young 提出一個不同於傳統觀點的新模式，該模式強調在道德前提與法律責任之下，執行長需協助董事會瞭解並確實做到「身為公僕」的責任，只要董事會與執行長能共同分享領導權，那麼董事會便能善盡身為公僕的責任。

傳統與新詮釋觀點的差異在於後者並不視董事會為領導核心，反之執行長被期待能提供以董事長為中心的領導權，以最佳的方式協助董事完成其責任。非營利機構的董事會成員是否被行政人員有效「告知」工作內容，往往左右了董事們的表現。因此，執行長應發揮教育與告知的功能，鼓勵和促使董事會成員參與機構的活動，並使董事們與行政人員一起成長。

歸納而言，非營利組織的董事會對內應發揮「治理與控管」(governance and control) 的功能，此包含決策的制定、甄拔與評鑑主管、維繫機構的資源，予行政人員充分支持和指導及負起機構營運成敗的責任，維持組織永續經營、穩定與完整；對外則與環境發展交換體系，確保資源及訊息交換體系的暢通，必要時董事會必須成為組織與環境之間的緩衝器，以保護組織免受外界的傷害。此外，董事會與管理部門的互動關係是動態的，彼此互相依賴，董事會功能的發揮與否實有賴二者互相信任和有效的溝通。

董事會是否真能履踐上述功能與職責？一些實務界和實證研究者卻認為未必如此，很多非營利機構董事會只發揮少數一兩個以上所述的功能，有的機構董事之角色扮演與期待的領導角色正好南轅北轍，甚至有的只是無足輕重的「旁觀者」(bystanders) 為何非營利機構董事會的角色功能之發揮，經常出現基本的功能有所落差？原因為下所述：

1. 董事成員對董事會的權責不瞭解或刻意忽略：董事成員有可能因不瞭解董事會有何法定或不成文職權規定而無法克盡其職；有的則認為董事長或

行政主管如執行長已執行所有主要的功能，自己無須過問；另外也有董事成員認定自身應扮演的只是「儀式性的順從」(ceremonial conformity)功能或是橡皮圖章的角色。

2.組織的內部特質：組織規模、組織年齡，以及組織的專業化程度均會影響機構董事會的角色行為。

3.董事會與執行長互動關係的良窳：Hummel(1980)與 Flanagan(1981)的實證研究認為董事會是相當程度依賴機構的全職行政人員，特別是執行長。董事會與行政人員互動品質的好壞，深深影響董事能否稱職地扮演好內部的角色。

4.董事會成員的組成：董事人選是如何決定的會深刻影響機構董事會功能的發揮，如以案主會員為主及以社區民眾代表為主的董事會其功能發揮就會有所不同。董事會的組成也影響其與行政人員的互動關係，如 Hall(1988)指出，一個由多數企業人士組成的非營利組織董事會，與強調社會工作專業的行政人員在互動上必然容易在經營的觀念上有許多相左之處。

### (三) 治理型態

上述所論探討董事會、董事長及執行長於組織治理活動中所扮演的角色及實質上所發揮的功能；從中吾人可歸納出一些不同的非營利組織之治理模型。Murray、Bradshaw 與 Wolpin(1992)認為權力關係是非營利組織治理活動中相當重要的一環，故依決策權力的分佈情形作為治理型態的分類指標，分為「**董事長主導的董事會**」(Chair-Dominated Board)、「**執行長主導的董事會**」(CEO-Dominated Board)、「**權力分享的董事會**」(Power-Sharing Board)、「**權力分散的董事會**」(Fragmented Power Board)以及「**軟弱無權的董事會**」(Powerless Board)五種類型，分述如下：

1.董事長主導的董事會：董事長依其個人特質對其他董事成員產生強烈影響，組織的各項方案計畫或是發展多以董事長意見為依歸，因此在執行長

為其副手的情況之下，董事長主導了整個組織的運作。此外，董事會的成員多半為董事長熟識或信任之人，故會議進行時少有歧見，即使提出新計畫亦是揣測董事長的意見而提出的。

2.**執行長主導之董事會**：在執行長主導的董事會中，董事會只不過是有名無實的決策單位，對組織並無太大的影響能力，執行長才是實質的決策者。執行長以其專業能力、管理經驗及與行政幕僚直接接觸的關係而在組織中擁有莫大的影響能力。

3.**權力分享的董事會**：權力分享的董事會強調在民主平等的原則下分享決策權，並在議程討論中充分參與討論，接納不同的意見，縱使會有意見衝突，最後仍會形成共識。此類型董事會不贊成由少數人或個人支配整個董事會，故不重視正式的職位或是固定的委員會組織，若有重大決策，則是由臨時性集體協商中尋求共識。分權董事會的缺點在於過度強調共識的達成，但有時決策並無法順利達成共識，需花較久的時間。

4.**分裂的董事會**：衝突是分裂的董事會之代名詞，此類董事會成員各有不同的理念與想法，也各自代表不同團體的利益，如案主群、捐贈者等，故董事會議經常是派系林立火藥味濃厚，各派系均會運用各自的權力及影響力以某些政治手腕企圖影響決策。

5.**無權的董事會**：沒有目標及充滿不確定性是此類董事會的特徵，董事會的成員無人瞭解董事會所應扮演的角色與責任，也無人在乎。無論是董事會的成員或是受薪員工均未有強烈的領導慾望，組織事務的完成全賴董事會依循往例或是董事會中有人願意全程負責。冷漠及漫無目標是此類董事會的組織氣候，組織欠缺規畫亦缺乏上下溝通。

在分享式治理中，董事會與執行長均表現出高度的參與度，雙方均有意願尋求良好的溝通管道並建立共識。行政主導式治理是執行長高度參與治理活動的角色，但董事會卻相當低調不太管事，故呈現由執行長支配治理的模

式。董事會主導式治理剛好與行政主導式治理相反，董事會高度參與組織的治理，執行長卻是低度參與。旁觀者式治理則是無論董事長或是執行長對於組織的治理均是持消極的態度，放任組織自生自滅，雙方均是掛名而已。

以上討論的治理模型均是觀察單一時點或是從單一變項來看非營利組織董事會的治理行為，忽略了其實「時間」也是影響組織治理行為轉變的重要因素（參見表一）。像 Mathiasen（1990）與 Wood（1992）提出了生命週期模型（Life-Cycle Model）的假設（引自 Dart, Bradshaw, Murray and Wolpin, 1996），他們認為非營利組織中的董事會其發展歷程與人類成長的過程是極為相似的，就如同人類成長從出生、青少年、成年到老年期一樣，董事會亦會隨著時間的演進及組織的發展從青澀步向成熟再到衰老。Mathiasen（1990）將 NPO 董事會的生命週期分為三個階段：(1)志願者組成的董事會（organizing board of volunteers）、(2)志願者治理的董事會（volunteer governing board）及(3)制度化（募款）的董事會（Institutional（fundraising）board）。

**第一階段—志願者組成的董事會：**在組織剛形成時期，此階段的董事會有兩種模式，但最後都會邁入第二個階段。第一個模式是「跟隨領導」（leader-following）的董事會，此種董事會在組織初始扮演的是支持組織掌舵者的角色，亦即在面對一位強勢的創辦人兼行政主管下董事會只是在體現啦啦隊及非任務取向的角色而已。另外一種組織創建期的董事會是「領導組織創建」的董事會，組織不是由一人創始，而是由一群人創建而來，董事會成員通常是基於使命或熱情而組成，而且通常董事成員也是組織的志願服務者。這兩種位於組織初始時期的董事會共有的特質是同質性高、對使命有所承諾、成員對事務的想法頗為一致、規模不大且是非正式的結構。

**第二階段—志願者治理的董事會：**在此階段，董事會的特質轉變為具有治理的功能、規劃、監督經費的使用，以及強調組織的責信。董事會的組織

結構也更加正式化，而常設委員會亦開始設置。在此階段，董事會成員不再扮演直接參與運作的角色（即志工與經理的職位），規模更大，成員更加多元，募款的角色亦益形加重。

**第三階段—制度化(募款)的董事會**：董事會的組織更大、更具多元性。然而，董事會成員不只是數量更多，而是其成員因聘自重要的社區部門及社會團體而彰顯成員種類的多樣性。在此階段，董事會下設的委員會成為董事會成員工作的重心，尤其著重的是在募款及其他外部性活動上。此時期的董事會也因委員會的設置及其規模擴大而不同於先前組織的發展。但此時期卻易因董事會過於龐大且不易掌控而使主導權落於執行長或是董事會的常務執行委員會的手上。

從以上相關治理模式觀之，從早期強調董事會及執行長的權責分工到後期的動態權力觀點，不難瞭解雖然治理是董事會的法定功能，但在實際運作過程中，組織治理是否能良好運作，卻得非靠行政人員的有效配合不可。且在動態觀點之下的治理行為，主要是董事會與執行長雙方權力互動的過程，故而董事會如何與執行長有良好的互動關係，實為董事會成功治理的關鍵所在。



表 1：NPO 生命週期模式的董事會行為指標

董事會生命週期的階段	董事會成員的特質	董事會組織結構特質	董事會的角色	主導董事會的優勢價值觀	董事會行為的特質
創設階段	執著於組織宗旨；道德上發願為組織貢獻心力	董事會分工不明顯，集體運作；非正式的，友善的	沒有區分政策與管理的角色；董事會既扮演行政人員也扮演組織經營者的角色	追求組織宗旨的實現	活力充沛，積極熱誠；極大化參與
<b>* 開始聘僱專職的執行長</b>					
維繫階段	經營主導權轉移到執行長的手中	除了設立少數一、二個委員會外，董事會的分工不明顯	沒有清楚界定董事會的角色；執行長主導	仍舊重視組織宗旨；然而已無積極實現的熱誠	董事會顯露倦怠感；以志願服務心態參與組織，遠勝於對董事會工作產生興趣
<b>* 危機的產生，例如要求董事會積極任事的外界壓力；經費不足的威脅</b>					
重視管理階段	重新建構對組織宗旨的承諾；強調類似企業經營的手法	重新建構董事會的組織分工，各個功能性委員會被賦予更多的決策實權	捨棄董事會扮演的方案發展的志工的觀念；從中年且具專業的人士中邀請為新的董事	強調理性處事的過程；參與是公民的義務；董事會終權力來源	行動取向；高度參與；充分掌握訊息
<b>* 危機的產生，例如新舊董事之間對於董事會角色認知不同所產生的緊張關係</b>					
企業化型態階段	專業的價值與觀點主導；期待行政人員形成專業主義；與執行長共享經營主導權	功能性委員會定期召開會議並向董事會報告；董事會的工作趨向例行化；董事會議次數	董事會行為表現類似企業組織的董事會；強調政策制定與規劃；聘請在社會上有地位與財富的人為新任董事	對董事會本身的效益充滿了自信；最關切的是組織宗旨是運作程序與組織結構的健全	依賴執行長與工作人員的投入；避免涉入方案的制定
<b>* 危機的產生，董事會成員經歷過度承諾於組織的事務</b>					
橡皮圖章階段	融入於那些具有社會榮譽地位與財富的董事們，對組織事務的興趣不再，而較感興趣於社會事務	董事會對組織的投入承諾僅止於書面的表意；董事會成員相當忙碌而不易聚在一起開會	經費捐獻、協助募款；帶給組織名氣與聲望	較不重視董事會的工作倫理；反之，視程序本身為目的	低度熱誠與參與；對組織的認識與資訊的掌握有限；對執行長的建議扮演橡皮圖章的角色；董事成員予人的感覺是無趣的
<b>* 危機的產生，董事會運作週期的循環</b>					

資料來源：Miriam M. Wood, 1992, "Is Governing Board Behavior Cyclical?" *Nonprofit Management and Leadership* 3, 2: 143-150.

## 參考書目

Flanagan, J.

1981 *The Successful Volunteer Organization*. Chicago: Contemporary Books.

Gies, D. L. , Ott, J. S. , & Shafritz, J. M.

1990 *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove, CA.: Brooks/Cole Publishing Company.

Houle, C. O.

1989 *Governing Boards*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers.

Hult, K. M.,and Walcott, C.

1990 *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design*. Pacific Grove, CA.: Brooks/Core Publishing Company.

Hummel, J.

1980 *Starting and Running a Nonprofit Organization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Murray, V. : Bradshaw, P. and Wolpin J.

1992 “Power in and Around Nonprofit Boards: A Neglected Dimension of Governance” *Nonprofit Management & Leadership* 3(2): 165-182.

Taylor, B. E. ; Chait, R. P. and Holland T. P.

1996 “The New Work of the Nonprofit Board” in *Harvard Business Review on Nonprofits*,pp.53-75, Harvard Business Review PaPerback.

Wood, D. J.

1995 ”Governance and Ownership” in N. Nicholson(ed.) *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior*. Cambridge, Massachusetts : Blackwell Publishers Inc.,pp.194-195.

Young, D. R.

1987 “Executive Leadership in Nonprofit Organizations” in W. W. Powell(ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

1993 *Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations: New Insights from Research and Practice*.