地方團體的內部治理——以仰山文教基金會為例

周家安*

壹、前言

筆者一生的經歷,可用「單調」兩字來形容,大學畢業後,入伍服役, 擔任教育排長,學到一點領導統御的方法。退伍後,即到國中教書,曾經當 過訓導主任,後被斷續借調到文化中心參與文化行政工作,領導籌設宜蘭縣 史館,後於民國88年在學校退休。

其間,也曾參與宜蘭縣環境保護聯盟、教師人權促進會宜蘭縣分會、仰山文教基金會等民間團體的籌設及運作。然後於89年6月7日接任仰山秘書長迄今。

從以上經歷看來,筆者只擁有一點公家機關的行政經驗與民間團體的運作心得,既無豐富的工作閱歷,也無深厚的理論基礎,卻被指定來報告「地方團體的內部治理」這個題目,實無異於野人獻曝。以下筆者謹就長年觀察到的非營利組織之困境列舉出來,次從人與事兩方面,說明筆者突破困境的實務經驗,這些經驗也許並不全面、並不妥當、並不理想,聊供各位參考、避免重蹈覆轍而已。至於非營利組織的器材、財產有限,管理較易,在經費方面只要依據一般的會計、出納制度發展出來的原則及流程辦理即可,故本文對非營利組織有關物與錢的內部治理就不再敘及。

^{*}本文作者周家安為仰山文教基金會秘書長。

貳、非營利組織的困境

一、決策階層強弱不一

不同的民間團體,其決策階層的領導風格常有不同,大別有3種類型:

- (一)強勢領導型—這種類型的董事長(理事長),呈現強勢的個人領導風格,往往把所屬團體轉變成個人表演的舞台,結局常是人存政存,人去政息。
- (二)弱勢領導型—這種類型的董事長(理事長),本無強烈的企圖心、 使命感,往往導致所屬團體缺乏積極作為,甚且得過且過。
- (三)忽強忽弱型——個團體其執行階層如果不夠堅定,完全受決策階層的左右,結果往往會遇強則強,遇弱則弱,業績如坐雲霄飛車,忽高忽低。強勢領導型或弱勢領導型,常出現於財團法人的封閉式(僅會局部換血)決策階層;忽強忽弱型則常出現在社團法人的開放式(常會全面改選)決策階層。這3種類型的決策階層,皆不利於該團體常態化、公眾化、健全化的發展。

二、執行階層流動性大

民間團體常因缺乏經費、缺乏制度、缺乏未來,導致執行階層尤其是扮演引擎角色的專任職員人手不足,流動性大,以致工作無法接替、理想無法傳承、經驗無法累積、設備無法管理、資料無法建檔、信譽無法樹立、成果無法擴大、組織無法成長,如果再遇上弱勢領導型的決策階層,更會惡性循環,最後關門大吉。

三、會議鬆散效率不彰

有句譏諷開會的話說:「開而不會,會而不議,議而不決,決而不行」,這真的是民間團體的通病。會議本來具有認識同工、增進了解、集思廣益、

凝聚共識、督促進度、檢視成績、布達決策、促進參與、解決問題、增加效率、避免專斷、安全活瓣等多方面的功能。但對民間團體來說,由於未能認清會議的價值,未能釐清不同會議(行政會議、動腦會議)有其不同功能,又未能理解會議規範,以致開會變成浪費時間、額外負擔的代名詞。

四、檔案散佚缺乏管理

我們常會發現民間團體內部的檔案資料,往往處於散亂佚失的狀態;管理資料的人經常變動,固然是重要原因,然而會務人員缺乏管理的觀念與具體的作法,更是重要的因素。事實上,民間團體的檔案,有的是法律憑証,如立案證書、各種契約(如著作權約定書)重要會議紀錄等等,亟須長期甚至永久保存;有的是參考依據,如歷年辦活動時的計畫書、工作紀錄、成果報告,或是慈善團體的案主檔案等等,都是後來的會務人員的重要參考資料;此外,文教、慈善事業,往往缺乏報導、缺乏掌聲,會務人員的心血業績如何呈現?如何自我肯定?只有依靠有系統的保存檔案資料了;最後,民間團體的檔案,更是學術界探討台灣第三部門發展歷史不可或缺的第一手研究史料,其重要性不言可喻。

五、工作質量差距甚大

不同的民間團體所展現的工作量與工作品質,常有巨大差異,就是同一團體在不同時期,其工作量與工作品質,有時也會起伏不定。換句話說,民間團體的穩定性不夠,也許這是一種必然的宿命,好像月有陰晴圓缺一樣;但是如果擺盪過度,可能便造成致命的傷害,以致一蹶不振。所以如何降低不穩定性,增強恆常性,這是所有民間團體都應面對的嚴肅課題。

六、經費來源常不穩定

這是大家所面臨的共同困境,以致多數民間團體常處於風雨飄搖的險境,過著沒有明天的生活。這種困境單靠加強內部治理、募款手段是無法澈

底解決的,外部環境如民眾的觀念、法令的規定、政府的作風,都必須有所調整,才能改善。

七、工作場所難以固定

由於經費不足,民間團體的會址只好流浪於歷屆董事長(理事長)的辦公處所或家庭地址之間。孟子說的好,無恆產者無恆心;民間團體(尤其是文教、環保團體)的會務人員連個固定的工作、會議、存放資料的場所都沒有,叫他如何安心工作?如何發展業務?如何擴張組織?如果政府能夠大方的提供公有閒置空間給民間團體租借使用,此一根本性的問題,便能獲得根本解決。

八、民間團體責信不足

因為以上所列舉的困境,再加上某些民間團體確實有帳目不清、私心自肥、派系糾葛、壽命短暫、甚至是財團、政客、騙徒的白手套等等弊端,以致影響民間團體的整體形象,造成政府、民眾對民間團體的疑慮心態,這也是民間團體所面臨的另一種困境。

上面所列舉的 8 大困境,有些必須仰賴外在環境的改變,才能獲得改善,有些則可從內部治理上著手,即可突破。筆者試從人與事兩方面,進一步說明治理心得。但筆者要特別聲明,每一個團體的內、外在條件皆不相同,本篇報告如對各位沒有幫助,這是正常現象,如有一點幫助,於願已足。

參、對人的合夥心得

用「治理」的角度來待人,會產生上下從屬的關係,這種模式已不合時宜,故本文改用"合夥"來下標題,較符合實情。在報告正題之前,先以仰山做為案例,將本會的組織架構列舉為附件1,請參考,再看以下說明。

一、以制度待人

仰山的組織架構及人事規章,大體皆已俱備。從制度運作的層面來看, 至少擁有以下4大特色:

- (一)文教界結合企業界—仰山董事會、基金發展委員會多由企業界組成;企畫委員會、秘書處則全由文教界組成;企業界出錢,文教界出力。
- (二)集體領導—仰山董事會1年只開2次會,在閉會期間,其職權多由業務會議代為行使,而業務會議則是以集體領導的方式運作。
- (三)三權分立—企畫委員會掌規畫,秘書處掌行政,基金發展委員會 掌財務,三權分立,分工合作,也互相制衡。
- (四)多為志工—仰山只有秘書處配置專、兼任職員,約為10人上下, 其餘從董事長以下,全為志工,約達200人。

仰山制度的設計,使仰山不容易被個人把持,不容易偏離設立宗旨,不容易帳目不清,而以少數專職結合多數志工,更能節省成本,增加效益。有良好的制度,大家又能遵守,在治理上較能事半功倍。

二、對待同仁

從多年來與同仁相處共事的經驗中,筆者提煉出以下數點心得:

- (一)強調意義—社會公益事業既無紅利可圖,也無官位可升,筆者在 甄選新進職員時,都會告訴他們這一個冷酷的事實,要他們認真思考,知難 而退。非營利組織的生命力,來自於從業人員的使命感,故身為領導者,應 經常強調工作上的意義,鼓舞同仁的使命感,而自己也要心口合一,身體力 行。
- (二)以誠待人—所謂「疑人不用,用人不疑」,與同仁共事,首要對同仁建立品德、能力的基本信賴感,以激發其自重自信、自我勉進之心,奠定彼此默契的基礎。

- (三)多看優點—凡人皆有缺點,若是只看缺點,則無人可用。多看同 仁優點,多多公開讚賞,自然會形成良性循環。
- (四)身先士卒—領導一群人,若能同甘共苦,身先士卒,必能贏得夥伴的信服,這是千古不易的道理,所謂「先天下之憂而憂,後天下之樂而樂」, 正此之謂。
- (五)團隊作戰—一個團體若想出人頭地,其成員必須要有分工而且合作的觀念,明白單打獨鬥是難以成功的,只求個人表現是被唾棄的。彼此若能互相支援、相互扶持,就能發揮巨大的能量、加倍的戰力。
- (六)要求品質—我們的民族性對於品質不太重視,這與外界在競爭時,常會落居下風,耗損掉自身的信譽。因此,要想贏取他人的信賴,唯有從要求品質著手。好品質的具體標準有 3: "精確" "周延"與 "美感"。身為領導者,應常提醒同仁注意個人的工作品質,除了可提升同仁的工作能力、產生更多的自信外,久而久之,便能擴大成為團體的「品質保証」。
- (七)心存感激——個團體的成功,端賴乎同仁的努力辛勞、犧牲奉獻, 身為領導者,應該時時心存感激,並在可能的範圍內,為同仁爭取福利。畢 竟,處在溫馨和樂、彼此敬重、榮辱與共的工作環境裡,才能抵抗得住升官 發財的外在誘惑。

三、對待志工

仰山目前有決策型的志工,包括董事、企畫委員、基金發展委員、專業顧問;募款型的志工,即專司募集小額捐款的小組長;服務型的志工,包括仰山讀書會、仰山合唱團、仰山解說學會等;總人數約達 200 人。如何對待志工,這是一個高難度的課題,筆者的實務經驗也不豐富,僅能提出幾點不是心得的心得,就教於各位:

(一)強調觀念—對於志工,如有可能,應該加以集訓,一方面介紹 志願服務法 ,使志工了解其在法津上的權利、義務;另一方面,則要培養正

確的志工人生觀。當然,提升志工的專業能力,這是必不可少的集訓科目。

- (二)敬重志工—民間團體往往必需仰賴志工,才得以生存、發展。千萬別把志工看成不用大腦的雜役,或是用之則行、捨之則藏的桌椅。而應多加關注、敬重,才能留得住志工的心。
- (三)自主運作—若能把志工組織起來,成為附屬團體,在一定的範圍內能夠自主運作,不但可加強志工的向心力,又可發揮集體的相乘力量,也可大量減輕所屬團體的工作負擔。
- (四)賦予權力—如果能賦予志工組織若干自主決策的權力,並參與所屬團體的決策,相信必能加強志工們受重視、有自尊、享權力、盡義務的感受,從而產生命運共同體的觀念。
- (五)重視聯誼—志工固然不是為了物質享受才結合在一起,但加強聯 誼活動,則是不可或缺的需求。透過聯誼,可促進了解、增加感情、表達感 謝、慰勞之意。

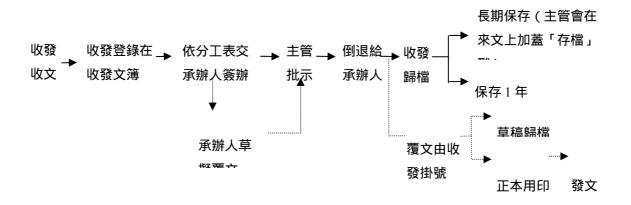
肆、對事的治理心得

對於千頭萬緒的工作,如何推動?如何治理?筆者曾借調在文化行政部門工作過,認為政府的行政方式,仍有若干優點,應將這些優點與民間團體的創意、彈性、機動等特質結合,必能發揮更多、更大的效能。

一、以制度管事

民間團體一般規模都不大,故只須汲取政府機關行政作業的精髓,即可建立一套簡化的、適用的行政作業流程,也就是用制度來駕馭工作,當可收事半功倍之效。以下舉公文處理與離職手續為範例:

(一)以公文處理為例—仰山是將收文簿與發文簿合併為收發文簿(見 附件2),以便查考,其作業流程如下:



(二)以離職手續為例—面對民間團體職員流動性高的困境,如何解決器材、資料、工作的銜(交)接問題?以離職手續單來進行控管,應是具體可行的方式,詳見附件3。

二、用計畫執行

一項活動若想周延、完善、產生績效,則應事先擬具工作計畫。擬計畫 其實就是在做沙盤推演,可以預先確定工作目的,釐清工作項目,找出工作 重點,建立工作流程,估算所需人力、器材、時間與經費,發掘問題所在, 以利承辦人能及早進入狀況,掌握全局,也可讓主管單位評估該案的可行性 及其效益。所以民間團體的工作人員,擬訂計畫應是其該擁有的基本能力。 一份完備的工作計畫,所應具備的內容,至少有以下6大部分:

Why (為何): 工作目標,預期效益。

Who (何人): 辦理單位, 人力配置。

What (何事、何物): 工作項目, 所需器材, 所需經費。

When (何時):工作期間。

Where (何地): 工作地點,影響範圍。

How (如何): 工作方式,工作流程。

三、如何控管計畫

對於複雜的工作計畫,無論承辦人或領導者,均應進行控管,方能確保計畫順利執行,達到預期效益。至於控管的入手方法,可歸納成3點:

- (一)找出查核點—所謂查核點是指在某一時間點必須完成的、具有指標作用的重要工作項目,若未完成,便會影響後續工作的推動。茲舉辦理研習會為例,計畫核定日期、會場敲定日期、講師聘定日期、報名截止日期、研習資料完成日期,這些日期及屆時應該完成的工作項目,便是推動這場研習會計畫的查核點。
- (二)做成查核表—這是將活動計畫的工作細目、完成時間及人力配置、 所需器材詳列成表,以便承辦人、其他執行人查對之用,避免有所遺漏。
- (三)寫入記事曆—由於民間團體人手不足,領導者及承辦人對於工作 進度必須自我提醒,最好的方法是寫入周曆或 PDA,隨時翻閱,發揮預告 功能,以免延誤時機。

四、充分運用會議

會議的功能前已述及,但一般人往往未能善加運用會議,首要原因是未 釐清會議其實有兩種基本類型,以致與會人士的身份不適當、對會議的期待 也造成落差。以下說明會議分類,並提供增進開會效益之處方:

(一)會議分類—

- 1、行政會議:以協調問題、裁定歧見、分配任務、控管進度、檢核績效為主要功能,人多不妨,開會時間宜短,應有結論。
- 2、動腦會議:以腦力激盪、問題分析、意見探討為主要功能,人數宜少,開會時間宜長,不一定要有決議。

(二)增進開會效益之處方—

1、定期定時:對於例行性的會議,儘量定期定時,讓會議成員養成習

- 慣、變成傳統,久而久之,便能提升(至少會穩定)出席人數,發揮會議功能。千萬不要認為沒有議題便停開,其實有話則長、無話則短,大家定期見個面,連絡感情也是好事。
- 2、輪值主席:訂出輪值主席制度,輪到的主席要負責提醒會議成員屆時開會。這種制度長期執行下來,至少產生4點好處,(1)培養各人開會技巧。學會遵守會議規範;(2)促使輪值主席對開會內容深入了解;(3)會議成員間會產生微妙的促成出席的機制;(4)會議成員會覺得這個會議是大家共有的,而非常任主席一人所有。
- 3、建立流會機制:民間團體常有出席人數不足導致流會的困擾,因此建立流會機制是有其必要的。例如仰山的企畫委員會的開會內規便規定:「若已宣告流會,該次會議之討論事項,則委由輪值主席、主委或`副主委,會同秘書長共同商定,基他企委不得異議。」
- 4、用會議議程控管工作:運用明確而固定的會議議程,來控管會務進度及工作品質。茲舉仰山企畫委員會議議程為例(見附件 4),在報告事項中會固定列入「上次會議決議案執行情形報告」、以及企委會為進行規劃所成立的各個「專案小組工作報告」、秘書處為執行各項專案計畫所成立的各個「執行小組工作報告」,屆時不論報告人報告內容之多寡、有無,此一議程皆須進行,無形中會對報告人(執行人)產生壓力,必須推動工作,才能有所交代。而會議成員也可藉機了解工作現況,檢視工作品質。

五、如何保存資料

資料的重要性略如前述,不再多談。保存資料應先將資料進行分類,才 能加以歸檔,茲分敘如下:

(一)資料分類—

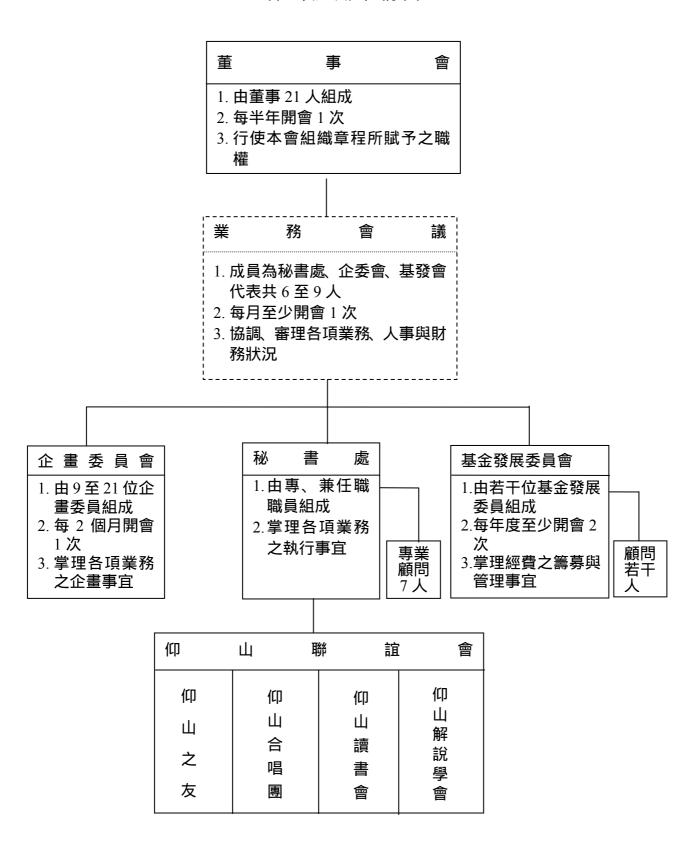
1、法規公文:包括各種規章、重要公文、各種合約、人事資料、會計 資料等等。

- 2、重要會議:依各團體之內規規定,必須召開之會議資料及紀錄。
- 3、活動資料:所舉辦之工作計畫書、執行情形、成果報告、影音紀錄 等等。
 - 4、服務檔案:慈善團體所服務之案主資料。
 - 5、工作日誌:會務日誌、大事紀要等。
 - 6、出版品:所出版之書刊、光碟、錄影(音)帶等。
- (二)資料歸檔—在 e 世紀很多資料已數位化,但仍有些資料是以紙本製作出來的,具有呈現該文件之真實性的功能,故仍應歸檔保存。
- 1、制定綱目: 各民間團體依其資料的性質、數量, 可制定適用的綱目。 仰山的公文書綱目, 可參考附件 5。
- 2、分類上架:各份文件可依綱目分類,依序裝入檔案夾,同一類別的檔案夾應採用同一色系,以示區隔,外貼標籤,以便檢索。

伍、結語

一個小小的民間團體要想把它治理好,仍須投入很多心力、時間、運用很多技巧,才有可能呈現績效。面對這麼繁複龐雜的內部治理工作,有沒有什麼訣竅足以駕簡馭繁?依筆者多年切身經歷的感受,一言以蔽之,就是要「用心」,亦即專注,專注於如何把人待好,如何把事做好!

仰山組織架構圖



見國	_	1.00		共	真第	1 }
發	收量	文 者	主	附	承辦人	存標否
秋 /月 3日	字第 50/號	米1國	申请责任同意各人提之論文由新己語推 題自之「官商社高觀失近強發展了時 实一以宣商的是心趣而蘭城在區緣外」 係以或宣商的是心趣和蘭城在區額先 養房:增力方析」。	Žą.	好变月	
在 /月 4日	4字第の號	针似兄弟子 新篇音音等	核关本管制设「崇耕如《解武繁管成》 大者复称证券。3大学主动-让勤照片户 核现名之价。	全東頂	是書言了	
1月 4日	外字原 心體	を有時を たち	椴总复而湖的7峰(蟹的对东军南主966)岭 文加4年度复括计劃(京主项+路之下计十 家主		林華月	
数 /月 1日	字第二號	3.44麻至 卢	透養若生格(本府主管物育事時財團海人班 生持可及監督軍制,實十二條主規定联 完有度工作財產而經費務算,運同新一年 度以下報告及經費效算,財產消的於一百 第二日底前召問董事會,並明實為的對,更。		村益大	石樹
收 月 9日	字第一覧	केल्याम् उद्	廢其为十年度文取某生會《各等學習訓事實 授计書(名 计查摘学表示量的复次调查表 請求有影音部制制新省更/测查部名其作分達 別篇图/實7本与中上載。	*	村立ろう	
月 月 8日	(P) 字第 013 號	式E個文 生	本會同意自婚;確日確文題目「查閱社應理 义世務疾后上研究一)以查閱與最中期刊 衛城社區旅場」,被至為「查問與最中的刊 簡城社區額以發展;實力分析。		林等	

用纸规格: A4

列入移交

裝

訂

線

照例中山文敦基金會

現職同仁離職手續單

姓名								職稱				
到職日期	民國		年	:	月		日	離職日期	民國	年	月	日
單位別		承	辦	人	簽	名	簽			證		欄
秘	出納											
	保險											
	財物											
	鎖匙											
	印章											
	公文											
書	檔案											
	原始 憑證											
	書刊											
	圖片											
	聘書											
處	待辦 事項											
基發會	會計											
基發會主委												
秘書	基 長											
開具離						開身	具日期	:				

F:09表格範例/0903人事/現職同仁離職手續單

用紙規格:A4

財團法人仰山文教基金會第 5 屆第 5 次企畫委員會議資料 財團法人仰山文教基金會第 5 屆第 5 次企畫委員會議議程

時間:民國 91 年 7 月 12 日(星期五)下午 7 時 地點:礁溪佛光大學

- 一、主席報告出列席情形
- 二、通過議程
- 三、報告事項
- (一)上次會議決議案執行情形報告

第1號決議案:審議承辦<宜蘭縣91年文化環境年「認識古蹟日」活動計畫>案

- 一行政院文建會已核定 45 萬元。
 - 第 2 號決議案:審定贊助「蘭陽風情藝術傳承活動計畫書」並列名協辦 單位案
 - —已去函婉拒補助。
 - 第3號決議案:審定協辦行政院二二八事件紀念基金會辦理—歷史尋根 還原真相宜蘭地區座談會案
 - —已照案執行。
 - 第4號決議案:追認協辦非營利組織工作經驗交流研習會案
 - —已照案執行。
 - 第5號決議案:研議仰山SWOT分析表案
 - —已照案執行。
- (二)企委會工作報告
 - 1.執行小組工作報告
 - (1)經營管理專案(召集人:張智欽)
 - (2) 社區政策專案(召集人: 林勝榮)

- (3)協力組織專案(召集人:歐崇敬)
- 2.主委/副主委工作報告
- (三)秘書處工作報告
 - 1.執行小組工作報告
 - (1)宜蘭厝專案(召集人:黃建興)
 - (2) 社區營造專案(承辦人:陳俊怡)
 - (3)歷史空間專案(召集人:陳財發)
 - (4) 興辦事業專案(召集人:周家安)
 - (5)解說學會專案(承辦人:張孝萱)
 - (6) 蘭陽百景專案(召集人:陳財發)
 - (7) 社區中心專案(召集人:簡楊同)
 - 2.秘書長/副秘書長工作報告
- (四)基發會工作報告
- 四、討論事項
- (一)請成立專案小組研議企委遴選辦法案(提案者:張智欽)

說明:本案依據 < 財團法人仰山文教基金會企畫委員會設置要點 > 第 五條辦理。

(二)研議仰山 SWOT 分析表(提案者:秘書處)

說明:請參閱第5屆第1次企委會議資料之附件。

- 五、臨時動議
- 六、會務檢討及建議事項
- 七、宣佈下次會議日期及主席
- 八、散會

附件 5

仰山公文書綱目

91年3月修訂 共 2 頁第 1 頁

檔	暑	₹	分	類	檔	į	案	目	錄	頁	碼
第 1	類	公	文檔	案	1.1	收發文	て簿				1-1
(採)	用藍1	色布	表皮	装訂)	1.2	收文					1-2
					1.3	發文					1-3
					1.4	簽辦單	1				1-4
第 2	類	會	議檔	案	2.1	董事會	譲資	料及紀錄			2-1
(採)料夾		強版	PPD	黑色資	2.2	業務會	讀資	料及紀錄	:		2-2
					2.3	企畫委	員會	議資料及	紀錄		2-3
					2.4	基金發	展委員	員會議資	料及紀錄		2-4
第 3	類	日	誌檔	案	會務	日誌					3-1
(採	用藍1	色布	表皮	装訂)							
第 4	類	行	政檔	案	4.0	仰山規	章				4-1
(採)料夾		強版	PPD	綠色資	4.1	法人登	記變	更資料			4-2
					4.2	稅務資	登 料				4-3
					4.3	合約、	公證	及著作權	資料		4-4
					4.4	大專青	年服	務隊資料			4-5
					4.5	仰山之	Z 友資	料			4-6
					4.6	仰山籃	球隊	資料			4-7
					4.7	仰山台	唱團	資料			4-8
					4.8	仰山讀	書會	資料			4-9
					4.9	仰山解	解說學1	會資料		4	4-10

仰山公文書綱目

91年3月修訂 共2頁第2頁

檔案分	類	檔	案	目	錄	頁	碼
第5類 人事檔	案	5.1	職員履歷資料	4			5-1
(採用自強版 PPD 料夾)	紅色資		職員移交離耶	部資料			5-2
4770			職員勞健保資				5-3
			職員意外保障				5-4
			各類聘書存置				5-5
							3 3