

國立臺東大學幼兒教育學系暨碩士班

碩士論文

非營利組織幼兒園營運之研究

--以臺東市區個案為例

研究生：林永盛 撰

指導教授：簡楚瑛 博士

中華民國 九十六 年 六 月

國立台東大學
學位論文考試委員審定書

系所別：幼兒教育學系碩士班

本班 林永盛 君

所提之論文：非營利組織幼兒園營運之研究—以臺東
市區個案為例

業經本委員會通過合於 ☐ 碩士學位論文 條件
☒ 博士學位論文

論文學位考試委員會：

江明修

(學位考試委員會主席)

熊同鑫

孫世嘉

簡煜煥

(指導教授)

論文學位考試日期：96 年 6 月 9 日

國立台東大學

博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立台東大學 幼兒教育學系 碩士班
九十五 學年度第 二 學期取得 碩 士學位之論文。

- 論文名稱：非營利組織幼兒園營運之研究—以臺東市區個案為例

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予下列單位：

同意	不同意	單 位
☒	☐	國家圖書館
☒	☐	本人畢業學校圖書館

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利，未申請者本條款請不予理會。附件之一，申請文號為：_____，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
☒	☐	☐	☐

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未夠選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：

簡楚瑛

(親筆簽名)

研究生簽名：

孫政

(親筆正楷)

學 號：

9300207

(務必填寫)

日 期：中華民國 九十六 年 七 月 二十一 日

1. 本授權書 (得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載) 請以黑筆填寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2. 依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議「研究生畢業論文」至少需授權學校圖書館數位化，並營運於三年後上載網路供各界使用及校內閱覽。」

授權書版本 2005.06.09

致謝誌

論文的完成與付印，似乎一路走來始終都在蒼促裏進行，突然間要寫謝辭，腦海中的詞却令人索盡枯腸，猶如滄海撈針。所印記出的只有一大堆的感謝——

感謝 簡楚瑛老師、倪鳴香老師、徐聯恩老師的啟蒙，引領學生進入知識的殿堂；

感謝 孫世嘉導師的論文寫作與獨立研究的指導，以及親切的呵護；

感謝 諸位課任老師 簡淑貞老師、李素幸老師、曾世杰老師、熊同鑫老師、林文寶老師、林貴美老師、黃愔芬老師、給予各科領域的提攜；

感謝 蘇慧娟老師行政上的協助；

還有～

陳淑芳老師在幼兒科學領域無私的教誨與反思的刺激；

郭李宗文老師給予三年不同研究案助理的實作機會與引導，以及多方的幫助；

政大 江明修老師在非營利組織領域的引領與指示；

以及諸多政大幼教碩士學分班同學、東大幼碩班同學的互相扶持；

孔夫子說：「人生四十而不惑」，我却因「惑」得「福」。為了解開許多心中的惑，竟也能倘佯在追求知的美與善的幸福之中，這可能是孔夫子始料未及的事。而能讓我享有這份福氣，最需要感謝的人，首推——

陪我吃苦、不怕潦倒、不怕簡單、一味付出的…我親愛的老婆—美燕，很難表達出所有的情愫，一切 盡在不言中，盡在 天長地久中……；

還有我親愛的三隻小豬—之綠、之茂、之瀚，謝謝你們陪爸爸，有你們世界變得更燦爛美麗。

最後，再一次謝謝 簡楚瑛老師長久以來的孜孜教誨，從 老師身上學生學到了邏輯的重組與判斷，對事的格局氣度與宏觀，以及對學生的提攜與愛護；

謝謝長久以來支持我的阿嬤、老爸、弟弟-阿章、妹妹-阿萍，以及族繁不及備載的親友們……

謝謝

謝謝您們

一路上有大家……

真好

敬愛您們的 永盛 敬筆

非營利組織幼兒園營運之研究

——以臺東市區個案為例

作者：林永盛

國立台東大學 幼兒教育學系暨碩士班

摘 要

第三者政府論認為非營利組織在服務的提供上，並非處於次要的角色，而是具有一種優勢的機制，藉以提供集體財與服務，調和市場機制與人民對公共服務的渴望。但在臺灣的幼教產業中，政府與民間在劃分幼兒園的經營時，多以公立及私立的貳分觀點為主，使非營利組織參與幼兒園營運之事實不易彰顯。因此，本研究以區域性個案研究方式，分析非營利組織參與地方幼兒園營運之運作情況與發展現況，以及幼兒園與環境因素之關聯性，探索非營利組織參與幼兒園營運對幼教產業的價值性。研究結果顯示，非營利組織以利他主義論的立場，於1950至1990年代著實在地方幼兒教育上有著推廣、普及等功不可沒的地位，但1990年後迄今，因市場的白熱化而致使其沒落，除私立幼兒園的競爭及政府幼兒教育福利政策之因素外，其內部經營的過於保守及欠缺制度、策略，也是主要因素。

關鍵詞：非營利組織、幼兒園、幼兒教育、營運。

A study of nonprofit organization's participation in early childhood education in Taitung, Taiwan

Yung-Sheng Lin

National Taitung University, Department of Early Childhood Education

Abstract

The third party government theory argues that nonprofit organization, via an advantaged mechanism, provides services in order to offer public goods and services, mediate the market mechanism, and satisfy society's aspiration for public services. The early childhood education programs in Taiwan are usually categorized into public and private sectors by the government, thus makes it difficult to demonstrate the nonprofit organization's involvement in the early childhood education. The present case study described how nonprofit organizations in Taitung, Taiwan participate in early childhood education by operating a kindergarten, factors that have significant influences on the operation issues, and the contribution the nonprofit organization had made to early childhood education.

The results indicated that the nonprofit organization, based on altruism, had made a lot of contribution to the development of local early childhood education programs from 1950 to 1990. Due to the great competition among local early childhood education programs, the role of the nonprofit organization played locally has declined gradually afterwards. The declination was also caused by other factors such as the government's social welfare policies concerning preschoolers' education, and the nonprofit organization's conservativeness and operating flaws.

keyword : Nonprofit Organization, kindergarten, Childhood Education, operating.

目次：

第壹章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
一. 幼教界對「非營利組織」一詞的認知	2
二. 幼兒教育供給的第三部門立場省思	3
第二節 研究目的與研究問題	4
一. 研究目的	4
二. 研究問題	5
第三節 重要名詞解釋	5
一. 非營利組織	5
二. 幼兒園	5
三. 營運	6
四. 非營利組織幼兒園	6
第四節 研究範圍與研究限制	6
一. 研究範圍	6
二. 研究限制	6
第貳章 文獻探討	8
第一節 非營利組織的定義與範圍	8
一. 非營利組織的定義	8
二. 臺灣非營利組織的範圍	10
第二節 非營利組織的理論	12
一. 非營利組織形成的基礎理論	12
二. 從各學派觀點看非營利組織的形成或演進	18
第三節 非營利組織的經營管理	21
一. CORPS 模式的簡述	21
二. 非營利組織分類	22
三. CORPS 理論下非營利組織內部的運作	25
四. 非營利組織與組織外部之環境關聯	33
五. 小結	37
第參章 研究方法	38
第一節 研究架構	38
第二節 研究方法選定	40
第三節 研究對象	40

一.	研究對象選擇	40
二.	個案簡介	44
第四節	研究流程	45
第五節	資料蒐集方法與分析方式	47
一.	資料蒐集的方法	47
二.	資料分析的方法	47
第六節	信效度的檢測	48
一.	構念效度	48
二.	內在效度	49
三.	外在效度	49
四.	信度	49
第肆章	研究發現與分析	51
第一節	參與幼兒園營運的動機與背景因素	51
一.	投入幼兒園營運之動機	51
二.	時代背景的有利因素	53
三.	小結	54
第二節	個案幼兒園營運的內部運作分析	54
一.	決策核心	55
二.	組織使命、服務對象與策略	72
三.	專職人員與志工	84
四.	財務流向與業務效率	87
五.	組織內機構間的關係	97
第三節	組織外部的關聯分析	100
一.	同業機構關係	100
二.	與社區及社會環境關係	102
第伍章	結論、討論與建議	111
第一節	結論	111
一.	非營利組織幼兒園營運之動機、背景	111
二.	非營利組織幼兒園之內部運作	111
三.	個案幼兒園對組織外部的關聯	115
第二節	討論	116
一.	臺灣非營利組織幼兒園的法律定位問題	116
二.	臺灣非營利組織幼兒園的稅賦問題	120
三.	非營利組織幼兒園對政府目前政策的不信任問題	127
四.	經營管理過程中的組織結構發展與授權問題	129

五.	期待非營利組織幼兒園由現今的殘補式功能向前躍進	130
六.	政府在非營利組織幼兒園發展上的角色	131
第三節	建議	132
一.	第一階段：非營利組織幼兒園的自覺時期	133
二.	第二階段：政府政策法令的配合時期	138
三.	第三階段：政府、企業與 NPO 的均衡發展的推動時期	141
參考文獻：		144
中文部份		144
英文部份		147
附錄一、訪談綱要		149
附錄二、天主教聖統制聖職階層圖		157
附錄三、天主教聖統制組織結構階層圖		158
附錄四、臺灣幼兒教育發展與經濟發展關係表		159
附錄五、服務對象變化與因應策略附件		160

圖目次：

圖 2-1-1 法律觀點之臺灣幼教團體組織架構圖	12
圖 2-2-1 政府、企業與 NPO 間的交流互動示意圖	16
圖 2-2-2 政府、企業與 NPO 三者之角色功能與社會目標圖	16
圖 2-3-1 「CORPS」基本內涵與運作圖	22
圖 2-3-2 依功能性分類之非營利組織類型圖	24
圖 2-3-3 非營利組織策略管理步驟圖	28
圖 2-3-4 非營利組織與關係組織間的運作圖	32
圖 3-1-1 研究構架圖	39
圖 3-3-1 財團法人天主教會花蓮教區組織結構圖	44
圖 3-4-1 研究流程圖	46
圖 4-2-1 個案幼稚園園長認知下之決策管理路徑圖	56
圖 4-2-2 個案幼稚園決策核管理路徑圖	57
圖 4-2-3 大仁幼稚園服務對象數量變化折線圖	75
圖 4-2-4 達觀幼稚園服務對象數量變化折線圖	78
圖 5-2-1 非營利組織子機構是否為非營利組織示意圖	118
圖 5-3-1 非營利組織幼兒園達成第三者政府論平衡角色三階段建議示意圖	133

表目次：

表 1-1-1 台灣 2005 年度公私幼兒園就讀人數統計表	3
表 2-1-1 政府部門、私部門、第三部門關聯區分表	9
表 2-2-1 幼兒園第三部門觀點之關聯區分表	17
表 3-3-1 花蓮教區非營組織檢核表	42
表 4-2-1 臺灣地區天主教區劃分演變表	61
表 4-2-2 幼稚園對決策核心的領導與決策特性的覺察敘述性比較	62
表 4-2-3 幼稚園對決策核心的領導與決策特性的覺察量表式勾選結果	63
表 4-2-4 幼稚園園長對決策核心的功能性覺察敘述性比較	64
表 4-2-5 幼稚園園長對決策核心的功能性覺察勾選	65
表 4-2-6 決策核心對幼稚園人事管理所採取的行動與角色	66
表 4-2-7 決策核心對幼稚園財務收入所採取的行動與角色	67
表 4-2-8 決策核心對幼稚園財務支出所採取的行動與角色	67
表 4-2-9 決策核心對幼稚園園務運作所採取的行動與角色	68
表 4-2-10 決策核心對幼稚園教務運作所採取的行動與角色	69
表 4-2-11 兩個案幼稚園使命	73
表 4-2-12 臺東縣 2005 年家庭消費支出統計表	74
表 4-2-13 大仁幼稚園服務對象與策略對照影響表	75
表 4-2-14 達觀幼稚園服務對象與策略對照影響表	78
表 4-2-15 個案幼稚園員工、志工管理對照表	84
表 4-2-16 大仁、達觀幼稚園財務流向比較表	88
表 4-2-17 大仁、達觀幼稚園 2001 年鑑結果比較表	90
表 4-2-18 大仁、達觀幼稚園 CORPS 模式策略性績效指標執行比較表	91
表 4-2-19 大仁、達觀幼稚園組織機構內關係對照表	98
表 4-3-1 大仁、達觀幼稚園同業組織關係對照表	101
表 4-3-2 大仁、達觀幼稚園社區關係對照表	103
表 5-2-1 組織發展之五階段程序表	130

第壹章 緒論

台灣在近年隨著人民所得提高、意識抬頭、服務需求高漲的情況下，所謂「非營利組織」(Nonprofit Organizations)的發展也在人民自覺、政府促成與學界推廣下發展開來，不只各領域的非營利組織興起，學術研究機構諸如政治大學「第三部門研究中心」、南華大學「非營利事業管理研究所」等也相繼推動。

這些組織本於人類悲天憫人的胸襟與社群現象，以「確保人類基本人權的需求得以滿足」及「不以營利為其主要目的」的服務精神，成立自發性的公益組織、慈善團體，盡力維護群族權益以及彌補供需間的差距。部份人士認為類似組織的日益蓬勃進步、連合串聯，預期在國家或國際上可形成與「政府部門」、「私人企業機構」相互抗衡並立的「第三部門」(the Third Sector) (Brickerhoff, 2000)，成為一股新的影響與力量 (陳定銘、莊文忠，2004)。

為因應未來第三部門的新趨勢，政府與學界多方鼓勵非營利組織的設立及相關研究。但檢視臺灣近年非營利組織相關議題研究之文獻(官有垣、吳芝嫻、莊國良，2000；臺灣非營利組織研究網，2007)，其中與幼教產業相關的論述並不多。然而，與幼教產業相關性最高的，莫不以地方性的幼兒園設立與經營為最，但在政府統計公報與管理中，除將非營利組織參與幼兒園的營運一併視為「私立」園所合計之外，現有非營利組織幼兒園在幼教領域中，似乎未受特別之優惠或矚目對待，使非營利組織參與幼兒園營運之事實不易彰顯。因此，非營利組織到底以什麼角色與期望參與幼兒園的營運？真的能在幼教機構中樹立成為「第三部門」的地位嗎？不禁令人對非營利組織在幼兒教育的參與上產生諸多好奇。

本章節將從為何以「非營利組織參與地方幼兒園營運」為題之研究背景與動機說起，並將研究目的、研究問題、名詞釋義、研究範圍、研究限制等，分節一一陳述。

第一節 研究背景與動機

引發研究的動機除了對非營利組織相關議題的探索欲求外，大約來自於兩個面向的現象背景，一、是來自幼教界對「非營利組織」一詞的模糊認知；二、是幼兒教育供給的第三部門立場的省思。茲略述如下：

一、 幼教界對「非營利組織」一詞的認知

臺灣法令明文中並無「非營利組織」一詞出現。所謂「非營利組織」通常乃指稱由民間自組，具公益性質、法律地位的「社團法人」及「財團法人」隸屬之(官有垣，2000a；馮燕，2000)。因相關名詞繁複、主管機關層級複雜，致令一般民眾易於混淆不清(官有垣，2000a；江明修、馮燕、許崇源、官有垣、劉靜淳、梅高文，2001)。

事實上，部份幼教產業界的從業人員，對於「非營利」一詞，有著不同程度的理解與曲解，或者僅是詞面上的認知。例如，研究者在幾年前一場幼教協會¹的聚會上，園所長們藉著聯誼，彼此交換、分享營運心得，當提到經營者的心態與社會使命時，大部份的園所長不太樂意自己的園所被冠以「營利」組織看待，隱約中可以感受到執業者對教育工作所持「百年樹人」的社會工作概念，直覺是一種「良心事業」的傳承，因此，部份業者認為本身即為「非營利」的組織。

私立幼兒園經營業者會有混淆的概念或想法，其形成的成因，除了對團體名稱及律法之混淆外，另一項成因可能來自於對政府政策的印象。政府鼓勵私人興學，但在管理與審核的角度上，以法律來限定私立學校的成立，規定其須以「公益為目的」之「財團法人」為私立學校的主體(私立學校法第35條)。而「財團法人」的基本意涵，即指以公益為使命導向、志工董事領導、財務透明、停辦充公等特性。從法源上可窺見政府將教育事業，視為當然之公益性事業，雖然幼兒教育目前未在國民教育之列，但仍為教育事業無疑，故難以免除一般民間認為辦教育即為公益事業之印象。

此種對非營利組織的誤解，與組織本身定位未明的現象，開啟了本研究對幼教產業中非營利組織議題探索的興趣。

¹ 由私立幼兒園所業者所組成登記的人民團體，為非營利組織的一種。

二、 幼兒教育供給的第三部門立場省思

以財政學的角度看財產的擁有時，大多提出公共財與私有財的區分。公共財的設立，使大眾在具非獨享性² (nonrival) 與無排他性³ (nonexclusive) 的財物上，得以公平享有；而私有財在具獨享性 (rival) 與可排他性 (exclusive) 的財物上提高了大眾的選擇與效率，二者在本質上有不同的區分 (陳丹華，2005)。公立幼兒園代表著公共財，其設立的目的是在於推廣、普及與照顧弱勢；而私立園所代表私有財，講求市場機制與效率，通常由價格決定使用權人。

臺灣五歲幼兒入園率，根據教育部於民國九十年委託嘉義大學所進行的全國幼教普查發現，五歲幼兒入園率已高達九成六以上，顯示國人對幼兒教育的注重。以目前幼兒園所數量而言，其設立現況可參閱表 1-1-1 (台灣 2005 年公私幼兒園就讀人數統計表)，就讀公立園所學前幼兒實佔少數，主要仍以私立園所為主，而私幼又多集中於人口密集之地，人口密集之地的家長具有選擇公立就讀的選擇權。因此相對而言是偏遠地區幼童入園率較低，突顯幼兒教育機構的設立並非患不足，在患不均 (楊國賜、蔡榮貴、楊淑朱等，2002)。

表1-1-1 台灣2005年度公私幼兒園就讀人數統計表

幼兒園種類	園所數	學童數	屬性	園所數	比例	學童數	比例
幼稚園	3,252	237,155	公立	1,348	41.45%	73,177	30.86%
			私立	1,904	58.55%	163,978	69.14%
托兒所	4,296	305,027	公立	286	6.66%	86,314	28.30%
			私立	3,941	91.74%	213,872	70.12%
			社區	69	1.61%	4,841	1.59%

資料來源：幼稚園部份依據教育部統計資料 (2005) 為例；托兒所部份按九十四年內政部統計年報(2005)為例。

² 獨享性是指該財物被某人消費後，就無法讓他人享用，例如：一只橘子被某甲吃了，其他人就沒得吃了；非獨享性是指一消費者對財物的利用，不會影響該財物對其他消費者的效用，例如：國防所產生的利益，係全民所共享，並不會因某人的享用而減損其他人利益 (吳尚昆，2007)。

³ 可排他性是指該財產若被權利化，較容易行使，即權利人能以較小的成本排除他人使用，例如：權利人只要占有動產即得排除他人使用；無排他性是指很難禁止他人不付代價，坐享其成，例如：位於鬧區的某些商店僱請保全人員於街道巡邏 (部分商店則不願付費)，則當保全人員出現於該鬧區時所帶來維護安全 (嚇阻竊賊) 的利益，付費者很難排除未付費者的享用 (吳尚昆，2007)。

公立幼兒園之設置與維護費用成本頗高，尤其是偏遠地區，一直是政府支出預算上的挑戰。而以營利為目的的私立幼兒園，在因應市場機制的過程中，其設立隨著人口結構而集中化，經營為突顯色而商品化，極可能因惡性競爭而犧牲幼兒應有的正面心性發展。

為有別於純粹提供公共財的政府部門，以及完全提供私有財的營利部門，通常把「非營利組織」稱為「第三部門」（the third sector）。事實上，非營利組織為民眾提供公共服務，補足政府施政上的不足；另一方面，非營利與營利事業一樣從事營利事業活動及投資活動，但其目的卻不是為組織所有者賺取利益（吳國明、許崇源，2000），而是使服務公眾的使命目標得以達成。如林佩蓉（2003）認為，以非營利組織的特質而言，通常制度較完善、會計較健全、較願意因服務對象的需求，提供較佳工作條件遴聘合格幼教師資，如果政府現階段力有未逮來推動公立化、社區化的幼兒園，必須大量運用民間現有幼教機構的資源，可以考慮以公設民營、非營利或法人化的私立幼教機構等作法，成為幼兒教育的另一股主流，建構一個較為良性競爭的幼教生態環境。

目前某些縣市（如臺北市）限制以非營利組織承辦公設民營的幼兒園，已有多篇論述的研究結果在教保實務、收費、照顧弱勢族群、財務透明化與公信力及政府支出上，都持較為肯定的態度。但針對經營已久的非營利組織幼兒園却尚未有本土論述出現。這些組織參與幼兒園的營運動機、目的、過程、在地方上的功能、角色著實令人好奇，它們的存在難道沒有引起先前幼教界的注意，而將非營利組織幼兒園劃分為另一股幼教助力嗎？這些疑問的產生便成了本研究探索的動機。

第二節 研究目的與研究問題

一. 研究目的：

本研究試圖探求非營利組織本身與其投資幼兒園內部的運作狀況，以及幼兒園與其他外部環境因素之關聯性，以推演探索非營利組織參與幼兒園營運對區域

性幼教產業可能的價值與困境何在。

二. 研究問題：

於研究目的所引發出欲探求的實際議題衍生如下：

- (一). 非營利組織參與地方幼兒園之動機與營運背景因素為何？
- (二). 非營利組織參與地方幼兒園營運，其組織內部運作方式與營運策略為何？是否符合非營利組織之精神與意義？
- (三). 非營利組織參與地方幼兒園營運，其幼兒園的社會角色與外部的關聯互動情形為何？非營利組織參與幼兒園營運，對區域性（地方）幼兒園產業有何影響？其困境何在？

第三節 重要名詞解釋

一、 非營利組織：

本研究所稱之非營利組織，直指「以公共服務或利益為宗旨，不以營利分配為目的，並合法立案的民間組織。組織本身擁有獨立自主的治理能力及不致令任何人利己營私的管理制度，不受外在團體控制，並應有某種程度的志願人員參與，特別是由志願人員所組織具有領導與治理性質的董事會或理監事會，本身具有合法免稅及提供助人減（免）稅賦地位的法人組織」。

依據我國律法中團體組織的特性，其範圍「通常指由民間自組，具公益性質，具法律地位的『公益社團法人』、『中間社團法人』及『財團法人』為標的」。

二、 幼兒園：

本研究所指之幼兒園，為以 2-6 歲幼兒為招收對象，收托、教育之學校型幼兒教育機構，包括「幼稚園」與「托兒所」。

三、 營運：

本研究所指之營運，即經營管理之意。除包括直接涉入之投資、經營、管理外，也包含僅以投資方式擁有產權後，委託他人經營管理之方式皆屬之。

四、 非營利組織幼兒園：

本研究所指非營利組織幼兒園，除幼兒園本身直接為非營利組織者外，尚包含由非營利組織附設、附屬設立之幼兒園。但其營運須不以分配盈餘為目的，且運作須符合非營利組織精神為準則。

第四節 研究範圍與研究限制

一、 研究範圍

在人員及資源有限下，本研究冀求管制焦點，故將研究範圍擬定在研究者居地臺東縣的非營利組織幼兒園上，以擇定類型樣本進行個案研究，探究其與環境之間的關聯脈絡。⁴

二、 研究限制

- (一). 個案的篩選結果，非營利組織的部份可能涉及宗教團體。一般宗教團體較趨保守，對於研究資料之提供可能仍有所保留，例如董事會之名單，研究中的個案組織可能不願提供，因此資料取得困難，對於董事會或決策核心的運作僅止於訪談對象間的三角檢定來檢驗其真確性，無法作全面性的收集。如果能夠作更完全的訪談，其代表性會更高。
- (二). 本研究對象成立達數十年之久，理監事或員工必有替換，會議文書記錄與重大事決檔案也可能搬遷遺失。如組織未留下確實紀錄，加上訪談對象如為新進人員，對組織發展的歷程可能未能確實完整陳述，在部分訊息疏漏下易影響結果的陳述。對於此情形的防止，將儘量訪談資深之組織人員，或尋求曾參與該事件之人員，並進行交叉比對，儘量推估事件

⁴ 本研究為顧及研究倫理及部份受訪人要求不公開真實機構名稱與姓名之請求，文中將臺東縣區以下之機構、人名完全予以替代名稱處理。

之真實性。

- (三). 在訪談資料的取得部份，因無法避免受訪者主觀性的意見陳述，故可能影響資料的真實性。補救之法為在分析上儘量不以單一個人意見或陳述為主，同樣問題以不同的立場之角色對象進行採擷，比對、發掘其真實性。
- (四). 因研究者本身並非組織內人員，僅能以旁觀者的觀點來了解，尤其當涉及宗教理念與資訊時，是否會產生錯誤的解讀，可能造成研究上之限制。所以關於此方面除多與宗教組織內人員對談了解組織架構及教義外，並多參考宗教組織之文獻，並請組織內人員在此文分析結成後核閱指正，避免過多研究者個人之誤解。

第貳章 文獻探討

本章篇幅的安排上，第一節先行探討「非營利組織的定義」以及「我國的非營利組織範圍」，第二節整理「從各學派觀點看非營利組織的形成」與「非營利組織形作的基礎理論」作為探索非營利組織的理論藍圖。第三節略述「CORPS簡介」、「非營利組織的分類」、「CORPS理論下非營利組織內部的運作」作為內部運作分析，及「非營利組織與組織外部之環境關聯理論」作為組織外部的變革探索之用。

第一節 非營利組織的定義與範圍

一、 非營利組織的定義

當提到「非營利組織」時，最常令人聯想相關的即--「政府部門」、「私部門」（企業）、「第三部門」、「非政府組織」等之間的關聯及分野。Nye Jr and Donahue（2000）與鄭淑芬（2003）將之間的關係表述得極為清晰（如表2-1-1，政府部門、私部門、第三部門關聯區分表）。

一般國內外針對非營利組織之定義說法不同，但內容上頗為一致：如美國學者Hansmann（1980）認為：「依法設立之非營利組織，最大的特徵在於『禁止將淨利盈餘分配給控制該組織之個人，諸如：組織之成員、職員、董事或受託人等。』而且政府對非營利組織之監督管理職責為『並不禁止其賺取利潤，只是禁止分配利潤。淨盈餘之運用，必須合乎該組織設立時所列之服務內容始可。』」；Oleck and Stewart（1994）主張非營利組織之設立「...目的不在使其成員或管理人員，獲得私人財產的累積（Enrichment），故除合乎法令所允許支付給受僱者之報酬外，不得將資金或財產分配給任何人。」；針對特定的社會議題，當政府與企業部門都無法滿足民眾需求時，一些具有共同理念的公民，自動自發組成團體，以促使問題的改善，此類團體機構，我們泛稱為「非營利組織」（NPO, Nonprofit Organization）

(陳忠俊，2003)。

表2-1-1 政府部門、私部門、第三部門關聯區分表

層級 特質 \ 部門	政府部門 (第一部門)	私部門 (第二部門)	非營利部門 (第三部門)
國際性層級	跨國政府組織	跨國公司	非政府組織
全國性層級	中央政府	企業	全國性非營利組織
地方性層級	地方政府	工廠	地區性非營利組織
1. 經營哲學	公正	利潤	慈善
2. 目標群體	一般大眾	股東	一般大眾或少數群體
3. 服務基礎	權利	收費服務	贈與
4. 財務來源	稅收	顧客給付	捐贈、收費、補助
5. 功能決定	法律規定	董事會	領導者選擇
6. 決策來源	立法機構	董事會	理事長及決策核心
7. 對誰服務	選民	擁有者	支持者
8. 服務範圍	廣博的	限於付費者	有限的
9. 行政架構	大的科層體系	科層體系	規模較小
10. 服務的行政模式	一致的	有變化的	彈性
11. 組織規模	大型	小到中型	小到中型
12. 方案規模	大型	小到中型	小到中型

資料來源：研究者綜合 Nye Jr, & Donahue (2000) 與鄭淑芬 (2003) 資料表製。

但對於非營利組織定義最常為人所使用的乃—美國學者Wolf (1990) 歸納非營利組織的五項特質：

1. 必須具有公共服務的使命(服務大眾的宗旨)。
2. 不以營利為目的之組織結構(或具有慈善性質的社團法人)。
3. 有一個不致令任何個人利己營私的管理制度。
4. 本身具有合法的免稅地位。
5. 具有可提供捐助人減(免)稅的合法地位。

以及Salamon (1992) 所指出非營利組織所具有六大特徵，分別是：(轉引自官有垣，2000b)

1. 有組織的：具有合法的法律地位。
2. 民間私人性質：既不屬於政府部門，也不應由政府官員充當董事會成員，但是並不意味著非營利組織就不能接受政府的財

源或是政府官員絕對不能擔任董事。

3. **利潤不能分配：**組織本身可以生產利潤，但必須將組織的利潤運用在機構宗旨限定的任務，亦不能分配利潤至內部工作人員，此與營利組織有極大的差別。
4. **能夠自我治理：**組織本身的治理程序，不受外在團體的控制。
5. **志願人員的參與：**應有某種程度的志願人員參與機構活動，特別是由志願人員所組織具有領導與治理性質的董事會。
6. **公共利益的屬性：**所提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務公眾為職志。

由此可見，非營利組織的精神與存在的意義，其目的並不在賺取利潤，而在於實現一個『公益的使命』，為了組織的發展與永續經營同樣會使用營運的方式，可以有收入甚至有盈餘，但是這些盈餘並不像一般營利事業將它分紅給每位股東或者利益的相關人，而是將盈餘轉回組織的公益目的事業繼續作為實現公益使命的各項費用。

職是之故，綜合各學者意見後，可釐出較簡單適當的「非營利組織」檢核型操作型定義為：「以公共服務或利益為宗旨，不以營利分配為目的，並合法立案的民間組織。組織本身擁有獨立自主的治理能力及不致令任何人利己營私的管理制度，不受外在團體控制，並應有某種程度的志願人員參與，特別是由志願人員所組織具有領導與治理性質的董事會或理監事會，本身具有合法免稅及提供助人減（免）稅賦的地位。」

二、 臺灣非營利組織的範圍

臺灣的非營利組織究竟是指哪些團體？為釐清非營利組織屬性及範圍，必須從法源依據下探求。

對於「團體」，在憲法中第十四條明文訂定「人民有集會及結社之自由」，但

欲依法獨立，享有民事權利和承擔民事義務時，便需業經主管機關的「法人⁵」登記。按民法總則規定，法人分為「公法人」和「私法人」。公法人指涉有公權力的政府機關，私法人則包括營利與非營利機構或團體。營利團體可分為：「獨資事業⁶」、「合夥事業⁷」、「營利社團法人⁸」及營利之「非法人團體⁹」。非營利機構或團體可區分為「社團法人」與「財團法人」兩大類。「社團法人」指的是以人為主體的社會團體，組成基礎在於會員，需要有一定人數的發起人，由人民團體法及相關法令規定之，是具有法人地位的組織，其包括營利性及非營利性社團法人；而非營利性社團法人又分為「公益社團法人¹⁰」及「中間性社團法人¹¹」，公益社團法人依人民團體法須向主管單位申請設立¹²，並經法院公證始可稱之；「財團法人」則指的是以一筆財產為主，成立基礎為財產¹³，由相關法令及各主管機關訂定規章¹⁴，並具有法人地位的組織，包括有一般性財團法人¹⁵、特殊性財團法人¹⁶以及宗教財團法人。財團法人皆為公益目的，依目的事業主管申請設立，並向法院登記。

而有關幼教產業的相關團體，按法規可依王澤鑑（1983）與馮燕（2000）所匯整之臺灣團體組織架構圖，再依例將相關團體舉例置入圖表中，即易於理解並對照其屬性（請參閱圖 2-1-1、法律觀點之臺灣幼教團體組織架構圖）。

⁵ 一般而言，法人應具備以下四個條件：一是依法成立的；二是有必要的資金和經費；三是有自己的名稱、組織機構和場所；四是能够獨立承擔民事責任。具有以上條件的單位稱為「法人」。而缺乏上述條件者為「非法人」。

⁶ 指的是由個人所擁有、營運的營利事業單位。

⁷ 指由數人所共同擁有、營運的營利事業單位。

⁸ 如公司、銀行等。

⁹ 係指一些未依民法規定辦理登記或依其他法規取得法人資格的團體。例如依公寓大廈管理條例成立的公寓大廈管理委員會，或依職工福利金條例成立的職工福利委員會之外，依參與者彼此間的合意（契約行為）來規範彼此的行為。

¹⁰ 公益法人即指的是以文化、學術、宗教、慈善、醫療、衛生、體育、社會服務等性質之公益事業為目的的法人，如各種協會、促進會。而慈善性社團法人需向法院登記。

¹¹ 如宗親會、同學會。

¹² 中央為內政部，地方上省市為社會處、局，縣市為縣、市政府。

¹³ 可分為動產及不動產。

¹⁴ 現行財團法人按其性質不同分屬不同的中央部會主管，而財產總額活動區域依大小不同又分成中央主管官署或地方主管官署。例如：各級私立學校、文化、教育有關之財團法人，中央為教育部，地方層級為教育局；宗教法人機構、私立社會救助機構、民政、戶政、役政、社會、地政、營建、著作權有關之財團法人，中央為內政部，地方層級為社會局；農、林、漁、牧、糧及其他有關農業之財團法人，隸屬農委會...等。

¹⁵ 如各種基金會。

¹⁶ 如私立學校、海基會。

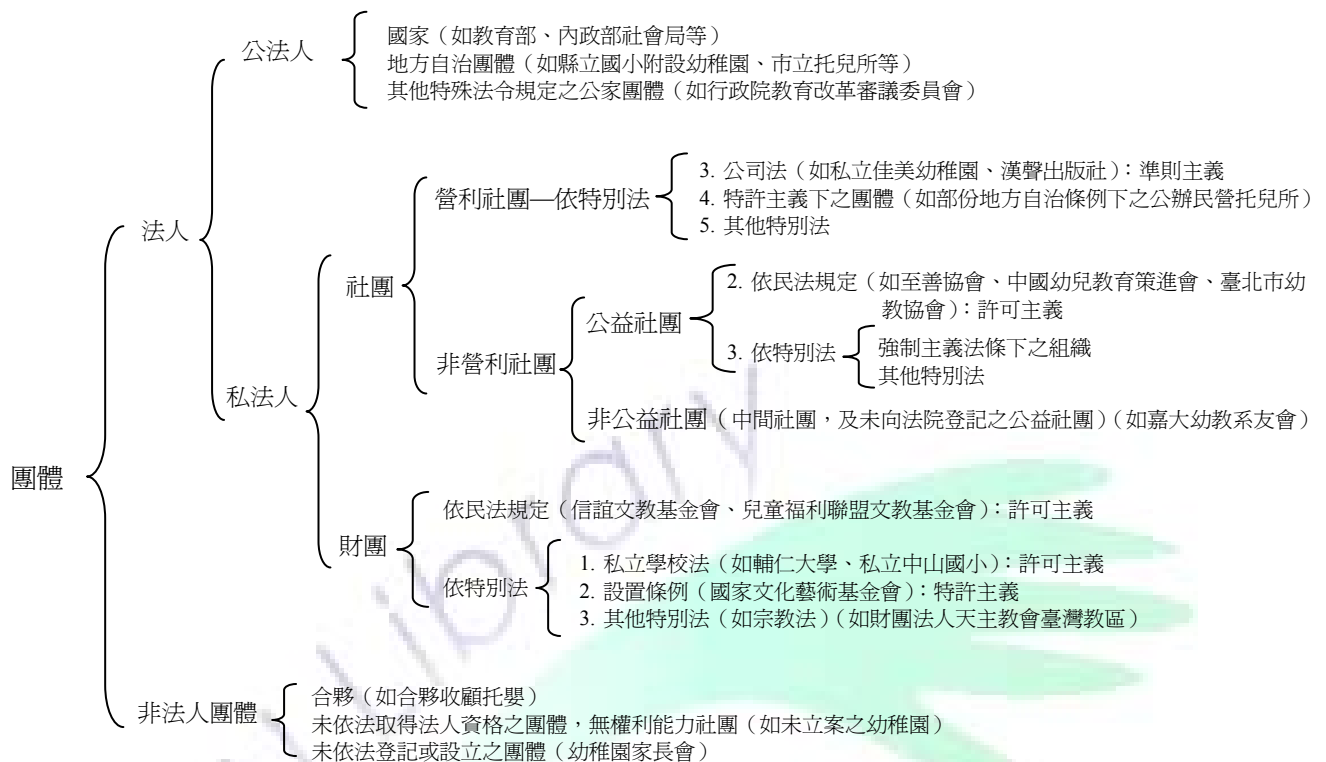


圖2-1-1 法律觀點之臺灣幼教團體組織架構圖

資料來源：本圖係參考王澤鑑（1983）、馮燕（2000）等書文略修訂而成。

綜合以上，在我國所謂「非營利組織」之範圍，便可直接採用官有垣（2000a）與馮燕（2000）所述之「通常乃指稱由民間自組，具公益性質，具法律地位的「公益社團法人」、「中間社團法人」及「財團法人」隸屬之」為標的。

第二節 非營利組織的理論

一、非營利組織形成的基礎理論

在研究非營利組織興起與運作上，常提及或應用幾項主要的基礎相關理論來說明，大致有「市場失靈理論」、「政府失靈理論」、「消費者控制理論」，以及「利他主義理論」、「第三者政府理論」等，茲分述如下：

（一）市場失靈（market failure）理論

「市場失靈」理論又稱「契約失效」（contract failure）理論，由Hansman

(1980)提出來解釋非營利組織產生之原因。此種契約失效理論闡述，私有市場由於生產者與消費者之間發生了「資訊不對稱」¹⁷ (information asymmetry) 的情況，消費者沒有充分的訊息及專業知識，來判斷所購買之財貨或勞務的數量及品質，是否符合交易的公平正義原則，就生產者而言，因係以追求利潤為主要目的，可能會產生收取過高費用或提供低劣品質之財貨或勞務的誘因，在此情況下市場自由競爭的機能因諸多外力影響(如市場獨大、盲目追求、壟斷、材料供應不均...等)而無法運作，即造成所謂供需雙方間「契約失效」的問題。

例如，教育政策採用民營概念，原意欲導入經濟學的「選擇」與「競爭」理論，即「家長選擇權」的機制。本質上是想藉由「市場力量」鼓勵民間興學，達到諸如--「節約政府教育支出、提供受教機會、擴大教育選擇、鞭策公立學校改革...」等功能，其最終目的無非是為了提昇整體教育的品質(楊思偉，2000)。然而，如完全開放在自由經濟體制下時，所謂「市場」與「顧客」最大的關聯在於「交易」，而「交易」的進行端賴市場與顧客間的「選擇」，但值得考量的是「消費者非理性」，而由「市場決定」時，可以說是由「資源」決定，這項「資源」有可能是一種「價格」，更可能是一種「權力」，於是出得起價格與拿得出權力的人主導了生產過程，因此教育的內容可能因主導者對兒童發展的認識不清而扭曲了課程與兒童應有的身心發展。並且，以經濟學上的「八十／二十」法則來看資源的分配與掌控時，意謂著市場將由少數人所左右，社會也可能回到如封建時代的權利不均，造成無經濟與無權力者將無法享受到一些「基本權利」，諸如此情形，經濟學便稱此一現象為「市場失靈」(Hansmann，1987)。而非營利組織因具有「不分配盈餘與公共服務」的特性，不以追求利潤為目的，即使消費者在無法評斷服務品質及數量時，亦能信賴，提供額外的保護，具有補充市場法則之功能，所以許多國家在教育私營上採取了限制由非營利組織承辦的作法。

(二). 政府失靈 (government failure) 理論

¹⁷ 「資訊不對稱」(asymmetric information) 是指資訊會因接收人的不同而有所差異，因此造成判斷的不同，而致使市場的價格與功能差異的產生。例如，舊車市場中，買主對舊汽車的性能好壞並不清楚，但賣主本身則是相當清楚。(林鐘雄，2004)

民主政治的精神來自於選舉，只要取得多數人的支持，便可組成所謂多數政府掌握政治權力，同時也掌握社會資源的分配。倘若「多數」不是「絕對多數」而是「相對多數」時，多數政府代表的可能便不是來自「多數人」的意願，其所服務的對象極可能針對同意其執政的少數人服務，也可能因政策性的考慮未週而忽略少數人或多數人的權利，此即社會學上之「政府失靈」現象（傅篤誠，2002）。

「政府失靈」除上述所提及之權利分配失衡現象外，另有諸如因政府依法行政，卻又過於強調科層，致使行政機關講究執行業務時之代表性（representation）與公平性（equity），對於特殊性、實驗性、或開創性的民間需求，無法提供或是缺乏反應（responsiveness）時的情況最為人們所提及（Douglas，1987）。

而近年由 Tullock、Seldon、Brady（2000／2005）等學者主導以經濟學方法分析政治過程的研究途徑——「公共選擇」來彰顯「政府失靈」前因後果頗具說服力。因為當所有參與政治的行為者都被還原其追求自利的原本面貌時，假借公共利益之名以求擴張政府的訴求，便自然顯現出其邏輯之錯謬與現實之不可行。例如，公共選擇對政治過程裏票決之矛盾、滾木立法¹⁸、尋租成本¹⁹、官僚、稅之避逃、以及民主國家內閣制、首長制、聯邦制以及福利國政策對家庭的侵蝕與消費者的損害等，皆潛藏因政府的過度發展所形的劇烈毒害。所以此時非營利組織的彈性與活力及其參與，自然形成彌補政府的失靈的一項良方。

（三） 消費者控制理論（the consumer control theory）

¹⁸ 滾木立法（logrolling legislation），簡言之即選票交易（vote trading）。舉例而言，某派系議員或立委的成員可能願意投票支持某一項法案，以獲得另一派議員或立委對另一項議題的支持。滾木立法在任何民主政治系統都是很普遍的現象。事實上，它支配了大部分的民主政體中的選擇過程，雖然這都被隱藏於公眾所能見之外。有時候，為了使其中某些持有反對此種「政治市場活動」之道德觀念的人比較愉快，它的形式會被偽裝。（Tullock、Seldon、Brady，2000／2005）

¹⁹ 尋租成本（rent-seeking）即政治經濟學「尋租」理論的腐敗現象。「租金」（rent）最早適用來描述土地這一生產要素的報酬，又稱地租，一塊土地可以同時具有兩種或兩種以上的用途，地租就是只使用一塊土地所獲得的收入，減去這塊土地改做其他用途所得到的最高報酬。到了近代，「租金」一詞已被用來泛指各種生產要素的報酬，而租金也就被定義為「報酬減去機會成本」，亦即一種生產要素的所有者，其所獲得的收入超過要素機會成本的剩餘，也就是生產者的利潤。在尋租理論中，租金泛指政府干預或行政管制市場競爭而形成的級差收入，即超過機會成本的差價。既然政府干預和行政管制能夠創造差價收入，即租金；自然就會有追求這種租金的活動，即尋租活動。尋租活動的特點，就是利用合法或非法手段，如遊說、疏通、走後門、找後臺、行賄受賄等，得到佔有租金的特權。（Tullock、Seldon、Brady，2000／2005）

某些非營利組織的形成，不是為了因應契約失效而產生，而是為了讓消費者可以直接控制他們所購買的財貨與服務，例如一些互益型的非營利組織即是此類（官有垣、王仕圖，2000）。Hansmann認為互益型的非營利組織，主要有兩種型態：第一類以提供會員財貨消費為主，例如消費合作社；第二類則是以收取會費提供服務為主，如一般社交聯誼性俱樂部、同鄉會或各種職業團體等。基本上，這種非營利組織均具有「排他性的社會俱樂部」（exclusive social clubs）的特質。事實上，這類組織的形成，主要的動機還是基於經濟方面的理由，因為它可以排除他人使用財貨的利益，故這類由消費者直接控制的組織，最適合用以解釋非營利社會俱樂部的形成原因（官有垣、王仕圖，2000）。

(四). 利他主義（altruism）理論

除了Maslow A. H.的需求論觀點看利他行為外，Collard（1978）認為經濟體系中，人類行為除自利（self-interest）因素之外，尚有非自利（non-selfish）動機。當此種非自利心發揮於外部之利他行為時，乃有慈善救濟活動之產生。

傳統之利己（egotistical）理論，假設每個人效用函數²⁰，僅限於自己的消費情況。而利他主義則強調每個人效用大小，不僅決定於自己的消費量，亦受他人消費量所影響。亦即每個人之效用函數，除了是其自身所得或財富函數外，也是他人所得或財富函數。

所以基於效用相互依存（utility interdependency）的情況下，個人可能從事自願性慈善捐贈，並且藉著所得重分配及移轉方式，以達到最適所得分配狀態，而部份非營利組織即於此種理念下產生（楊建民，1989）。

(五). 第三者政府理論（the third party government theory）

「市場失靈」及「政府失靈」理論，均將非營利組織存在的原因，多視為「殘補式」（residual）的功能，亦即為彌補其他部門的缺失而發展出來的。Salamon（1987）卻認為這樣並不能解釋非營利組織存在的現象，因此，他提出「第三者政府」的理論。

²⁰ 效用（utility）一詞即經濟主體從商品的消費上所獲得的主觀上的滿足程度。簡單來說就是當你買了一個東西，你所得到的滿足感。經濟學者將此效用用數學分析表示，就寫成效用函數（utility function）。（林鐘雄，2004）

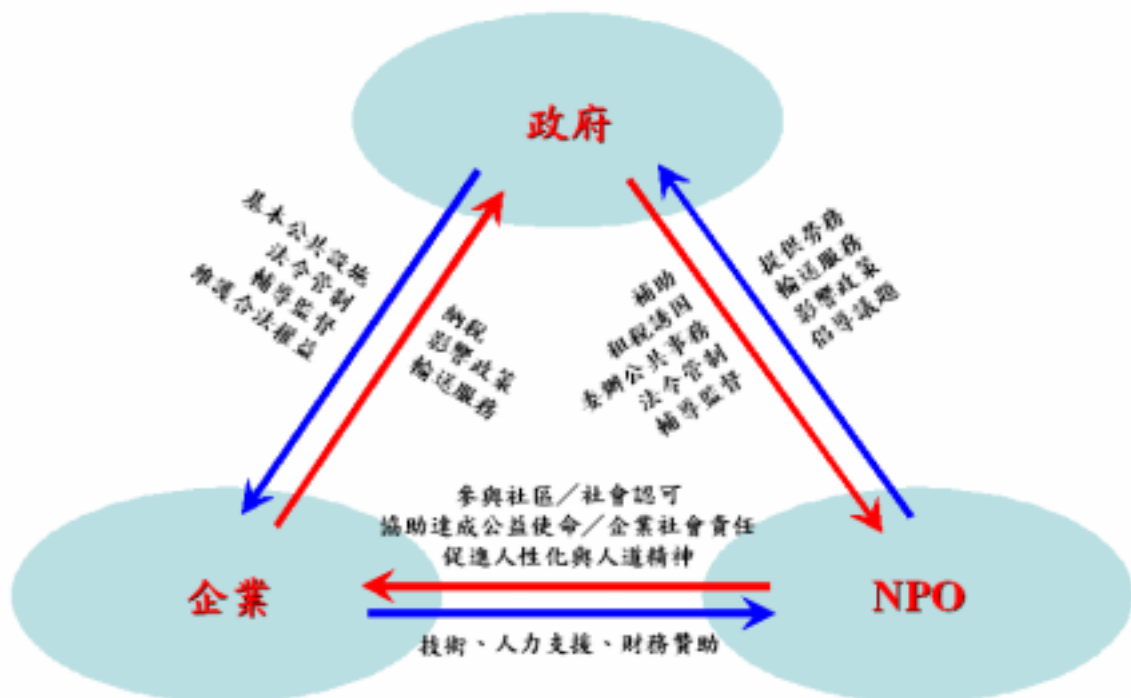


圖 2-2-1 政府、企業與 NPO 間的交流互動示意圖

資料來源：馮燕（2001）。非營利組織的定義、功能與發展。世紀曙光-非營利組織經營管理新途徑研討會。2006 年 11 月 15 日 取自：2<http://www.npo.org.tw/StudyOnLine/ShowSOL.asp?SOLID=11>



圖 2-2-2 政府、企業與 NPO 三者之角色功能與社會目標圖

資料來源：馮燕（2001）。非營利組織的定義、功能與發展。世紀曙光-非營利組織經營管理新途徑研討會。2006 年 11 月 15 日 取自：2<http://www.npo.org.tw/StudyOnLine/ShowSOL.asp?SOLID=11>

在理論上，期望「政府部門」及「民間企業」及「非營利組織」能達到如圖2-2-1（政府、企業與NPO間的互動交流示意圖）的理想交流互動內涵，以及如圖2-2-2（政府、企業與NPO三者之角色功能與社會目標圖）三者之角色功能與社會目標的實現，來協助社會與國家的發展。

第三者政府理論認為，非營利組織在服務的提供上，並非處於次要的角色，而是具有一種優勢的機制(preferred mechanism)，藉以提供集體財(collective goods)與服務。針對政府行動的轉變和多樣性，在公共服務的輸送上，必須仰賴非政府的機構，即政府透過代理人來運作。第三者政府的產生，係源於調和人民對公共服務的渴望，但又懼怕政府權力過度擴張，而企圖透過第三者政府來增進政府提供公共服務的角色與功能，使政府的權力無法恣意擴張而衍生而產生出來。

按照第三部門理論，可將幼兒教育中的三部門—公立幼稚園、私立幼稚園、非營利組織幼稚進行關聯區分（如表 2-2-1 所列），清楚條列它們的定位。

表 2-2-1 幼兒園第三部門觀點之關聯區分表

特質 \ 部門	公立幼兒園 (第一部門)	私立幼兒園 (第二部門)	非營利組織幼兒園 (第三部門)
經營目的	普及	產生利潤；實現理想	慈善；提供服務；填補
對誰服務	選民	擁有者	支持者
服務模式	一致的	有變化的	彈性
服務基礎	權利	收費服務	贈與
服務範圍	廣博的	限於付費者	有限的
財務來源	稅收	顧客給付	捐贈、收費、補助
受益群體	一般大眾	股東	一般大眾或特定群體
工作人員	公職	專職	部份志願、部份專職
工作人員薪資	政府支出	計酬	無償、計酬
盈餘分配	不計盈餘	分配股東	回歸組織用於使命目標
負責對象	選民	股東	捐贈者、義工、使用者
規模及行政架構	大型科層體系	小到中型科層體系，上軌道後，以擴大組織、增加收益為目標	小到中型責任科層或志工體系，上軌道後，不一定以擴大組織規模為目標，有時以提昇品質及擴大服務對象主
成本收益	以實現為準則，不計成本	講究投資報酬，與成本控制、提昇收益	沒有投資報酬率壓力，不重視成本衡量
決策來源	立法機構	董事會	理事長及決策核心
功能決定	法律規定	董事會	領導者選擇
評估指標	公平、普及率或服務品質滿意度	組織穩定、財源豐富有盈餘	使命目標達成率及服務滿意度

所以用「第三部門」的觀點，看國家社會機構時，其所匯聚的人力、物力和組織資源，所展現出來的靈活、機動特性，以及所創造出的經濟力、社會力實不容忽視而可善用之。

二、從各學派觀點看非營利組織的形成或演進

除了非營利組織形成的單一理論外，基於各學派觀點，其形成或演進的脈絡便有些許不同，一般常以經濟學、社會學、政治學以及歷史下的觀點來解釋。茲分述如下—

(一).經濟學觀點

主要以 15 世紀末至今，從西方諸國的市場秩序思想演變為主，過程中造就了某些意識的覺醒，以及部份群族的不能滿足，或者想保有某些權利、福利而形成的過程，其大致經歷四個階段（馮燕，2000）：第一階段是從 15 世紀重商主義²¹興起到 18 世紀古典經濟學²²的勝利；第二階段是 19 世紀下半葉開始對古典自發秩序論的初步反思和批判²³，第三階段是 20 世紀 30 年代開始流行的市場失靈論（market failure 或稱契約失靈論），第四階段是 20 世紀 70 年代以

²¹ 重商主義：源起於西歐大約於 15 世紀中～18 世紀末葉期間，因封建制度的崩潰與資本主義制度逐漸形成的非固定學說，主要背景成因有－（1）發現新大陸和遠東；（2）社會階級的變動與經濟市場的改變；（3）民族國家(National State)之興起（4）貴金屬之增加及物價的上漲...等。是一種較傾向經濟學的起點的經濟民族主義的理論，代表著國家干預主義、政治經濟學或國家主義的前身。重商主義反映封建社會新產生出來的資產階級的利益，這個階級力圖積累金銀財富，並要求國家對他們所從事的工商業活動給予協助和保護。早期重商主義：15 世紀～16 世紀中，即貨幣主義或重金主義；晚期重商主義：16 世紀下半葉～17 世紀中，即真正的重商主義（馬克思稱之為“重工主義”），著重資本主義生產過程，提出金銀，即貨幣是唯一真實財富的說法，增加國內貨幣數量的措施和辦法，建立貿易中心城市，並利用控制生產與進出口以達到貿易出超的手段。（林鐘雄，2004）

²² 十八世紀末期，英國古典學派經濟學家以經濟分析為基礎批判重商主義，古典學派為摒棄政府的管制，任由私人主導商業活動，將使個人與國家同蒙其利。他們並將此原則應用於國際貿易的範圍。古典學派提出了一項全新的分析方法：「比較利益理論」，將資源依據比較利益原則分配於各生產活動之上，可使總產出達於極大，任由個人在自由競爭市場上，追求個人利益，將符合總產出極大的原則。古典學派亦反對重商主義者強調的貿易順差，與國家供給金銀。因為若無政府管制，國際間自動均衡的調整機能，將使各國皆維持所需之適當金銀數量，並能防止國際貿易出現嚴重的混亂。（林鐘雄，2004）

²³ 古典經濟學關心一個國家如何纔能富裕起來，中心是分工與專業化思想。分工與專業化是經濟學真正的核心問題。可惜古典經濟學沒有一個好的數學框架，以致於被新古典經濟學所取代。新古典經濟學把中心轉移到資源配置上，成為主流經濟學。（林鐘雄，2004）

來，特別是進入 80 年代以後開始流行的政府失靈論（government failure），以失靈而無法滿足的觀點來說明（Hansmann，1980；Weisbrod，1989），或者由 Salamon（1992）所提第三者政府論（the third party government），其所謂「第三者政府」乃針對近代政府行動的轉變與多樣性，在公共服務的輸送上，必須依賴許多非政府的機構來運作，第三者政府的產生主要緣於調和人民對公共服務的渴望，但又懼怕政府權力之持續擴大的心理，亦即透過第三者政府來增進政府提供福利服務的角色與功能，而不恣意擴張政府的權力。

（二）. 社會學觀點

另一部份的非營組織的形成可從社會學的觀點，由 Maslow A. H.（1908～1970，美國心理學家，人本主義心理學代表人）需求論與自我實現的創造與付出上解釋。例如社區主義的觀點，Milofsky（1979）認為在社區形成過程中，公民參與和志願主義是兩大重要基石，而非營利組織的形成也是沿著同樣路線進行。非營利組織的成立基本性質在於個人問題的公共化與組織化，而增加個人的能力，減少個人對社會、政府的敵意，以帶動社會變遷（轉引自 馮燕，2000）。

（三）. 政治學觀點

早期如 Bratton（1989）所提：「非營利組織在任何國家（特別是在第三世界國家）裡的活動空間，主要是取決於當權者的政治考量，而非衡量該類組織對於經濟和社會發展的貢獻多寡」（轉引自 官有垣，2000a），全球的開發中的主權國可粗分成三種政權型態：「軍事與獨裁政權」、「單一且具優勢支配的政黨國家」、「自由民主國家」，這三種政權皆會影響非營利組織不同的工作環境與行動空間。在類型一的國家中，非營利組織活動空間最小、約束最多；類型三的國家中，非營利組織則發展多樣、活動自由、且與政府及企業能有較多的合作與協助；而類型二則介於中間，非營利組織的生存常需充分配合政府的方案則較易發展生存。

（四）. 歷史學觀點

從歐美國家的歷史觀點也可呈現一些脈絡，如 Rosenbaum (1984) 依美國的發展經驗，整理了四種模式，說明非營利組織的歷史演變軌跡（引自 馮燕，2000）——

1. **民眾互助模式：**自清教徒到 20 世紀初，凡是政府不提供的服務或者民眾單獨做不到的事，都由社區、鄰里、教區、教友間互相照顧。
2. **慈善贊助模式：**自 20 世紀初到 1930 年代，工業革命將財富集中於資本家或少數家族中，這些人及富有家族發展出一套慈善贊助模式，此模式對美國二十世紀初教育文化事業的幫助確是功不可沒。
3. **人民權力模式：**自 1940 年代到 1960 年代，經濟恐慌籠罩美國，政府出錢成立社會機構推行各種社會工作計劃，部份社會工作團體同時認為他們的工作是為了整個社會利益，所以有權要求政府至少支持部份資金。
4. **競爭與市場模式：**自 1960 年代迄今，前三個階段非營利事業的財源主要來自不同的支持，如私人互助、富人慷慨解囊、聯邦政府、州政府、市政府的資助。現今的非營利事業幾乎不能被動地依靠這種傳統的資金來源而需自謀出路，因而更重視組織本身的策略與管理，並強化工作人員及經理人的專業化，以及形象的塑造，並主動全力謀求本身收入企圖自給自足，形成與政府、企業協力及競合的角色。

追溯台灣近代史，乃自 1987 年解嚴及 1989 年人民團體法制化後，各類型的非營利組織才紛紛成立（王順民，2001），如官有垣（2000a）所言，非營利組織由中央集權的環境，到一黨獨大，然後逐漸步向較開放的政府狀態，其變遷負有政權改弦的影響，因此，台灣的非營利組織發展型式除較趨近於美國的歷史模式外，

亦受政權改弦的影響，而致使非營利組織的發展上，時程較短且規模較小。在美國，非營利組織發展大多已處於歷史階段的第四階段，而台灣的非營利組織目前似乎仍多停留在第二、第三階段，預期將很快進入第四階段（劉明德、方之光、王士峰，2003），而臺灣非營利組織所從事的公共服務，目前則涵括了福利服務、慈善救濟、醫療衛生、教育文化、緊急救援、環境保護、社區發展、政策倡議、人權維護...等工作（紀惠容、鄭怡世，2001）。

第三節 非營利組織的經營管理

非營利組織雖具有上述共同特質及理論特徵，但眾多組織間仍存有性質上或營運上之差異，甚難一概而論。然而，司徒達賢（1999）自管理學觀點，將有關問題化繁為簡，歸納為「CORPS」模式，掌握基本要素形成一系統性架構，針對非營利組織經營管理問題能逐一分析和說明，故本研究於經營管理分析上擬採用此模式進行。

一、 CORPS 模式的簡述

司徒達賢（1999）於「非營利組織的經營管理」一書中提及，所謂「CORPS」即五個英文字母的縮寫，分別代表非營利組織運作中的基本要素：

C：clients，服務之對象。

O：operations，創造價值之業務運作，含規劃與組織。

R：resources，財力與物力資源。

P：participants，參與者。

S：services，所創作或提供之服務。

CORPS 模式對非營組織運作而言的基本程序，簡言之即：「結合人力資源（P）、財力與物力資源（R），經由某一些有組織的活動（O），創造某一些有價值的服務（S），以服務社會中的某一些人（C）。」（如圖 2-3-1「CORPS」基本內涵與運作圖）

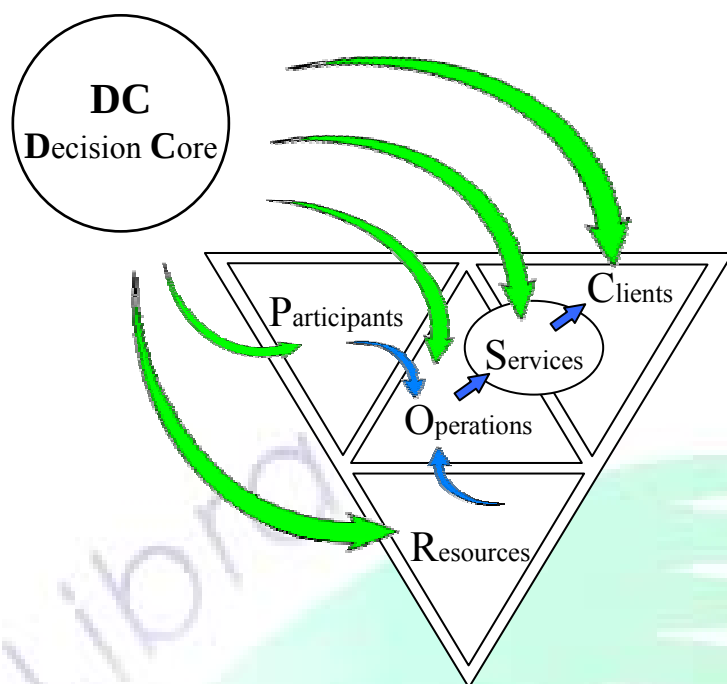


圖 2-3-1 「CORPS」基本內涵與運作圖

資料來源：司徒達賢（1999），非營利組織的經營管理，頁 11。

至於 CORPS 模式於幼兒園運作，基本上可參考劉文輝（2006）將 CORPS 模式應於中小學校組織運作分析，而將服務對象（C）定位為幼兒及家長；組織（O）即幼兒園本身；財力與物力資源（R）對照收費、經費預算及社會資源；而人力資源（P）對照教職員工；服務（S）不變。故可將基本的運作定義為：「結合教職員工（P）、經費預算及社會資源（R）、經由計畫、執行、考核的組織運作（O）、創造有價值、有創意的各種教學活動（S）、以服務學校中的每一位學生（C）」

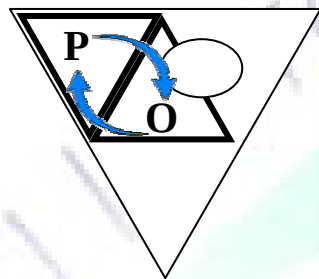
在 C、O、R、P、S 之上五者之上，還有一個決策核心（Decision Core，簡稱 DC），它通常是組織決策的主體，也整體營運權責之所在。

二、 非營利組織分類

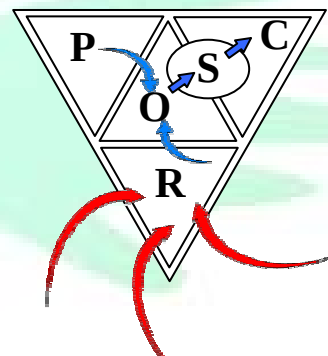
緣於非營利組織的多樣，非營利組織的分類可依職業類別、服務內容、財務類別、免稅內容等性質來分類。目前國際上已有系統性的分類，如「聯合國的國際標準工業分類系統」（ISIC）、「歐洲共同體的一般經濟活動工業分類標準」（NACE）、國家慈善統計協會的「國家免稅組織分類標準」（NTEE）、及約翰霍普

金斯大學 (Johns Hopkins University) 所提之「非營利組織國際分類」(ICNPO) ... 等 (丘昌泰, 2000; 江明修、鄭勝分, 2002), 專業而階層的分類方式顯示對非營利組織發展的多樣與重視。

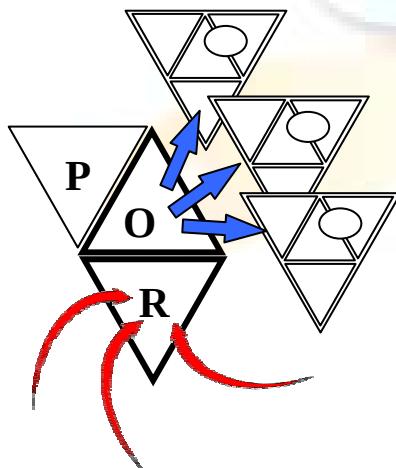
臺灣法令上除人民團體法對社團法人的十三類分類及財團法人分類外, 鮮少針對非營利組織作系統性的分類。本文藉助司徒達賢 (1999) 依CORPS運作型態, 將非營利組織大約區分為六類, 其簡單的六大類架構分類方式, 有助於對本研究非營利組織運作的了解。



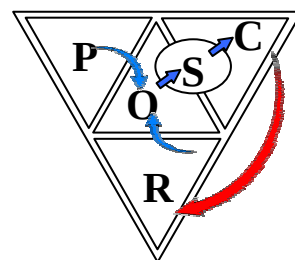
互益型組織



公益型組織



捐贈型組織



商業型組織

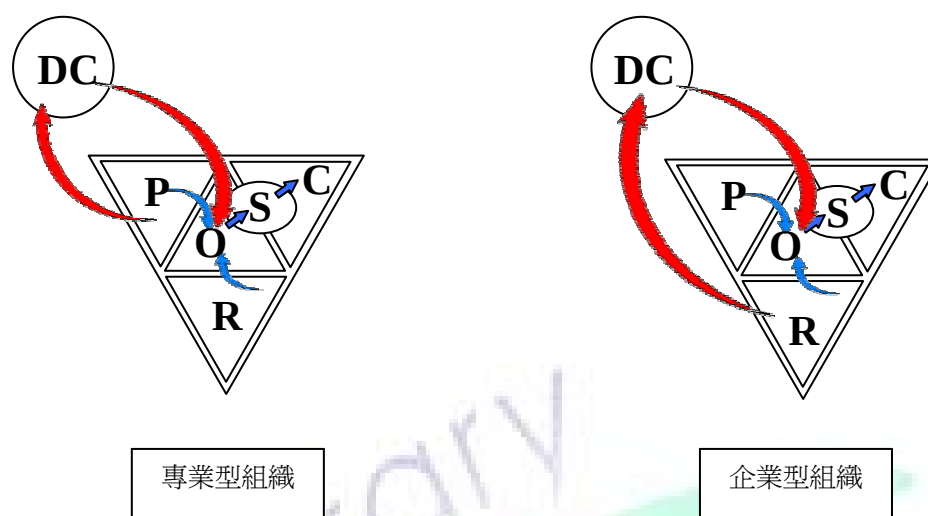


圖 2-3-2 依功能性分類之非營利組織類型圖

資料來源：取自司徒達賢（1999），非營利組織的經營管理，頁 39。

(一). 互益型組織：

組織中大部份只有「P」及「O」，沒有或鮮少「C」「R」「S」成分，組織重視成員之間彼此的互助及合作關係，而不對外募款或提供其他人服務。

(二). 公益型組織：

擁有完整的「C」「O」「R」「P」「S」及，強調組織中的「C」及「S」，認為組織中的「O」及「P」的存在及努力，都是為了某些人提供某些服務或使命。

(三). 捐贈型組織：

組織的存在，主要是在是從「R」募款而來的資金運用，使資金轉向其他公益型組織或社會福利機構上。

(四). 商業型組織：

組織的主要財源主要是向服務對象「C」，索取提供服務「S」所收取的服務費用而來。

(五). 專業型組織：

由一群專業人士「P」組成，雖本身資金有限，但仍以其所尋得的財務資助來源成立組織，同時也以專職人員、或志工的身份參與組織運作，亦成為組織的決策核心。

(六). 企業型組織：

組織由捐款的企業產生「R」，以此來主導整個的組織運作發展，包括決策的方向、組織的發展及行動、人力的運用等，其使命方向主要都為贊助單位與企業訂定或效力。

三、 CORPS 理論下非營利組織內部的運作

關於非營利組織的內部運作，按 CORPS 運作分析，可分成下列面向探討：

(一). 決策核心

營利組織在 C、O、R、P、S 之上還有一個決策核心（decision core 簡稱 DC），它決定了組織理念、使命方向、服務內容及對象、志工與員工招募以及募款收費、組織運作方式等，不同的組織決策核心樣態及運作各有不同，一般可分為「董事會」或「理事會」，而決策的發生可能來自於決策中心群體或個人。

官有垣（2000b）之整理諸學者文獻後，歸納出非營利組織董事會的六項基本功能：

1. **組織任務與目的的決定：**清楚界定組織核心任務及成就目標，訂定運作序，檢討組織規程與方案是否與組織基本目標相容。
2. **方案發展：**決定長程計畫基本走向，參與年度方案設計，督導方案發展與執行。
3. **預算與財務的監督：**審核、批准預算，執行適當財務管制措施，監督會計與審計作業流程。
4. **募款：**董事會直接捐助經費予組織，或致力尋求財源，或為組織建立良好社會資源網路，使組織有充裕經費開辦活動。

5. **甄選與解聘行政主管**：組織領導好壞繫於優秀之行政主管，應定期評鑑行政主管的行政績效，瞭解其能力作為續聘與否之依據。
6. **社區溝通聯繫之橋樑**：董事需代表組織與外界建立良好溝通管道，提高組織公眾形象，並為組織宣揚辯護。

以及董事會在購買服務契約²⁴過程中的四種角色

1. **扮演「促成者」角色**：董事會可利用其影響力協助組織機構行政部門獲取政府合約的角色。
2. **扮演「政治倡議者」角色**：維繫和擴張組織機構已獲得的資源和利益之角色，此功能的發揮尤見於政府機構議決續訂或終止合約時。
3. **扮演「緩衝者」角色**：契約的購買常造成非營利組織的自主性破壞或使命目標的扭曲，組織機構董事會有責任保護組織免於買方市場操控的危險。
4. **扮演「價值護衛者」角色**：政府購買服務契約後，政府與非營利組織形成夥伴關係，但同時可能造成價值的衝突，因前者轉趨偏好「效率」，而後者強調「公民參與」、「志願主義」與「回應地方需求」，可能致使非營利之價值逐漸「形式化」、「科層化」，故董事會需扮演「價值護衛者」角色，協助政府評估契約內容與組織目標的合理性，或者協助組織設定短期目標因應，及提醒雙方珍惜核心價值。

儘管臺灣的非營利組織日益蓬勃，並在公益服務上的肩負愈來愈重，但組織的決策核心運作普遍不健全（官有垣，2000a、2000b），因此董事會的決策知能皆有待提昇。

(二). 組織使命、服務對象與策略

僅有理想是無法讓非營利組織永續經營，非營利組織其核心使命往往被人強調在於「公益使命」以社會服務為理想，而策略及策略性行銷便成為非營利

²⁴ 購買服務契約簡言之，即標取或議得公共服務方案的契約外包，另一意涵則為政府福利事業之「公辦民營」。

組織整體使命與目標的基礎（傅篤誠，2002）。

1. 組織使命

司徒達賢（1999）認為非營利組織創設與存在的目的即是「使命」，依 COROS 模式可為使命下一操作型定義——「為某些 clients（C）提供 services（S）」（頁 49），而所提供的服務有「維護社會價值、提供社會服務、啟發觀念、改變行為、提升人的身心品質」（頁 50）的共同特性，但各元素之間的比重不同，其內涵與比重是決定機構特性的重要決策。

使命對組織具有高度的關鍵性，是策略與行動的指導方針，在資源分配的優先順序上，可產生一致性的原則，崇高而務實的使命，可加強同仁對組織的認同，號召志工的積極參與及吸引社會資源不斷地捐輸，所以對非營利組織而言是十分重要。但使命的訂定應適當地配合社會需求、可實現、具激勵性、以及與眾不同。界定使命通常由決策核心決定，並應視人力和財力資源的多寡，決策核心「願心」的大小及經營管理的能力，避免陳義太高而不能成實現。

所以使命內容的寬窄要適當，要保持彈性與開闊空間並能與時俱進，同時需要獲得組織成員、服務對象、甚至社會大眾的支持和認同，並瞭解社會環境的變遷來進行調整，組織本身才能永續經營。

2. 服務對象

狹義來說，非營利組織是為它的服務對象而存在，欲使使命明確，就必須清楚的認識組織的服務對象是誰？他們在哪裡？他們的問題核心為何？我們的服務可以滿足他們那些需求？了解服務對象，再設計方法滿足他們，是一種「服務對象管理」的思考途程，同時組織必須時時掌握因環境與時代變遷對服務對象所發生「質變」，從改變策略或者區隔市場、提昇行銷，以因應服務對象「C」的流失，抑或明確化服務族群。

3. 策略

一般而言，策略是企業在競爭中求生存的方法，延伸在非營利組織使

用時，能將使命轉化成更具體化，更具段性的行動。

司徒達賢認為策略工作的內容大致包括組織遠景的描繪、內外環境的分析、確認策略題，以及決定資源分配的優先次序。並利用六大構面去描繪現在與未來的經營方式與範圍：(1).產品線廣度與特色；(2).目標市場區隔方式與選擇；(3).垂直整合程度之取決；(4).相對規模與規模經濟；(5).地理涵蓋範圍；(6).競爭武器等。(1999，頁 74)

傅篤誠（2002）則利用數個 P，即產品（product）、價格（price）、通路（placing）、促銷（promotion）、包裝（packing）、社會形象（publicity）、公益因素（public benefit），再加入資源基礎（resource-based）或考慮競爭定位（competitive position）等因素，規劃出非營利組織的策劃行銷，遂行組織目標的達成。

而策略管理上，吳宗憲（2002）建議可利用如下的四個步驟，即「分析」、「建構」、「執行」與「調適／評估」方式進行，如圖 2-3-3 所示。

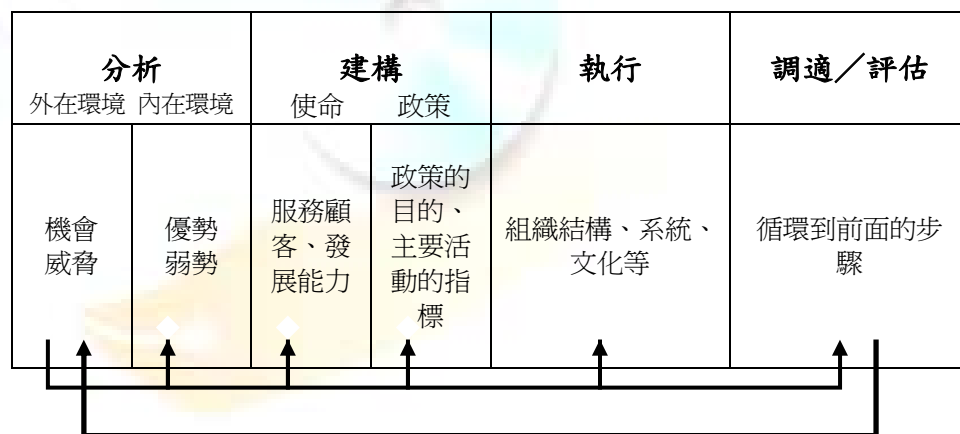


圖 2-3-3 非營利組織策略管理步驟圖

資料來源：吳瓊恩、李允傑、陳銘薰編著（2000）。公共管理。臺北：智勝。頁 209。

策略制定者除了注意競爭外，更需注意內部組織間的合作，甚至外部機構間的合作，而合作的可著重於：(1).「C」擴大服務對象與範圍；(2).「O」提昇經濟規模；(3).「R」資源的共享；(4).「P」人力的互補；(5).「S」服務內容的多樣化等，互補或相互學習上。

(三). 專職人員與志工

多數的非營利組織所提供的皆為服務，而服務的品質以及組織所帶給社會的形象，皆於服務者的個人素質息息相關（司徒達賢，1999）。而非營利組織除部份必要之專職人員參與外，最大的特色即為志願人員的投入。

如果將工作報酬以有形無形的分類劃分時，大抵可類分為「貨幣報酬」（薪資、獎金、紅利...等）與「非貨幣報酬」（嘉勉、認同、滿足、成就感及對未來的期望...等），每個人對兩者的多寡要求不一，通常非營利組織專職人員當初投入之動機，部份來自於奉獻或與組織使命接近之特質精神外，大部份與投入營利組織之人力應無太大差異，故其管理通常與營利組織所強調的管理理念多數一致，於此不再贅述。但臺灣從事非營利組織的專職人員普遍具有下列現象：工作量大、工時長、薪水低、流動率高且女性居大多數，其根源在於非營利事業的資源不足，不在於專業能力的需求，或是事業本身的屬性（傅篤誠，2002），是值得注意的現象。

關於志願工作的志工部份，於服務上大抵分「正式」（由組織或社會需求所提出之協調方式呈現的服務，以心理或其他方式作為報酬）及「非正式」（服務的自然表現，回應個人認知的社會需求，不受組織限制而自由呈現）兩種；而按組織功能分類時可分「治理志工」（董事會成員或服務於董事會，具組織決策與監督能力）、「服務志工」（提供力量協助組織達成方案目標）、及「維護志工」（提供組織運作支持或維護組織價值及利益）三種（陸宛蘋，2000）。

國內外對於志工的論述及研究於近年來相當多（陳金貴，1997；陸宛蘋，2000；傅篤誠，2002），其中不乏闡述志工權利、志工義務、志工招募、志工管理以及志工歷程、心理變革與適應的文獻。以幼兒園經營而言，『志工來源』及『志工力量、資源的激發與整合』，以及「管理」志工所得的凝聚力量、社區參與，對幼兒園優質環境的創造而言應是正面的助益（高傳正、梁美慧，1997；盧美貴，1999；石美智、李巧慧，2000；李青芬、唐先梅，2005；許玉齡，2005）值得觀察與注意。

(四). 財務流向與業務效率

1. 財務流向

財務問題通常是被研究單位較為敏感之問題，故取得資料的真實性以及問題呈現的研究倫理間有一道微妙的正反比例關係（林天祐，2005）。非營利組織雖有崇高使命與理想，仍需財力的支持才能完成任務。財務的流向除了外在的流入，如：經營所得、投資、收取會費、申請資助、上層組織挹注、政府補助、承包契約、基金孳息、社會活動（義賣）、企業捐助、大眾捐款、信眾奉獻等外，尚有如內部之互動，如幼兒園內之人員薪資、訓練、園務運作、教學、活動...等支出運用，以及決策中心與幼兒園間的資金流向，與非營利組織內之平行單位與幼兒園之資金流向等議題。

通常私人企業營利組織其財務來源，大多源自經營所得、投資、承包契約、收取會費等主動性較高的收入，加上少許如孳息、貨款等被動性收入；而政府財務來源，則大多源自稅賦等強制性收入，及部份公營事業之法定保障性收入；然而，非營利組織由於型態繁多，其組織變化性較營利組織更為複雜，大部份之非營利組織其財務來源，多來自眾人所認同之各方捐助、社會活動（義賣）、申請資助、政府補助、基金孳息、上層組織挹注等被動性收入為主，但部份型態組織，因其經營型態、社會概念、時代潮流等而受變化，其經費可能轉為以經營所得、投資、收取會費、承包契約等主動性收入為主（傅篤誠，2002）。

從非營利組織發展的歷史觀點看時，目前非營利組織發展在民主的開發中國家都呈現出「競爭與市場模式」（馮燕，2000），非營利組織本身在某些業務範疇中已不能光靠被動的收入，即使是被動的收入的來源也需策略性的謀取。例如，在官有垣（2000a）對「基督教兒童福利基金會」（Christian Children's fund，簡稱 CCF）的研究中，描述 CCF 於 1950 年至 1990 年在臺灣的發展情形。據其研究指出，CCF 由 1950 年至 1977 年，因外資的充分投入，使得與政府維持和諧關係，並在貧童救助的福利政策上扮演「幫手」的角色；1977 至 1985 年為臺灣 CCF 自立時期，美國總會的經援逐漸減少，組織透過地方募款與尋求政府經費、維繫核心方案等策略，順利從自立期成功的轉型為本土機構，因與政府福利政策業務的主導權有所衝

突，二者的互動由原來的和諧與互敬逐漸轉變為「緊繃」與「競爭」的角色；1985 至 1990 年初期至今，CCF 努力發展方案，成功轉型為多功能專業兒童福利機構，藉由擴充行政資源來支付人事及其他運作上的費用，因此 CCF 與地方政府多產生方案的合作與承包，但因政策緩慢的進展與地方政府經費籌措而使規模太小，以及監督與評估機制未臻完善，以致 CCF 在地方政府福利政策上，成為協助不可或缺而又合作或有嫌隙的「不情願」夥伴關係」。

由此可知，非營利組織緣於經費來源的不同，會致使組織產生不同型態與角色的發展。

2. 業務效率

司徒達賢（1999）認為非營利組織缺乏利潤做指標，應更加重視績效管理，績效不佳可能形成資源浪費，更甚者可能立即被市場競爭所淘汰。他提出以 CORPS 模式來分析六個策略性績效指標：

- (1). 使命達成度與社會接受度：組織的使命要被服務對象所需求、接受與肯定。
- (2). 效率：好的組織必須注意成本控制與運作效率。
- (3). 投入程度：持續有充裕的財力資源（R）與人力資源（P）之投入。即捐款人願意繼續捐款，職工、志工都願意為組織投入時間精神。
- (4). 滿意度：服務對象（C）、參與者（P）（含職工志工）、財力物力資源（R）各種運作，及彼此間都感到滿意的程度。
- (5). 平衡度：配合未來發展，希望「CORPS」五者間能維持一定的平衡水準，不會造成發展瓶頸，也不會形成資源閒置。
- (6). 轉換度：服務對象（C）、參與者（含職工志工）（P）、財力物力資源（含資源提供者）（R），三者之間有某種程度和形式轉換，使之互相交流而對組織產生更高凝聚力與向心力。

(五). 組織內的機構、部門間關係

對於較大型之非營利組織，其內部可能因服務對象的不同，或使命的不同、地區的不同、財務來源的不同...等形形色色關聯，而產生不同的機構或部門。而關於組織內各機構、部門間的上下及平行關係脈絡的分析，可從下列角度來分析：

1. 彼此權利義務的釐清

非營利組織間關係脈絡是如何運行，如圖 2-3-4 中所示，可依循「CORPS」的模式——釐清機構間的關係脈絡。

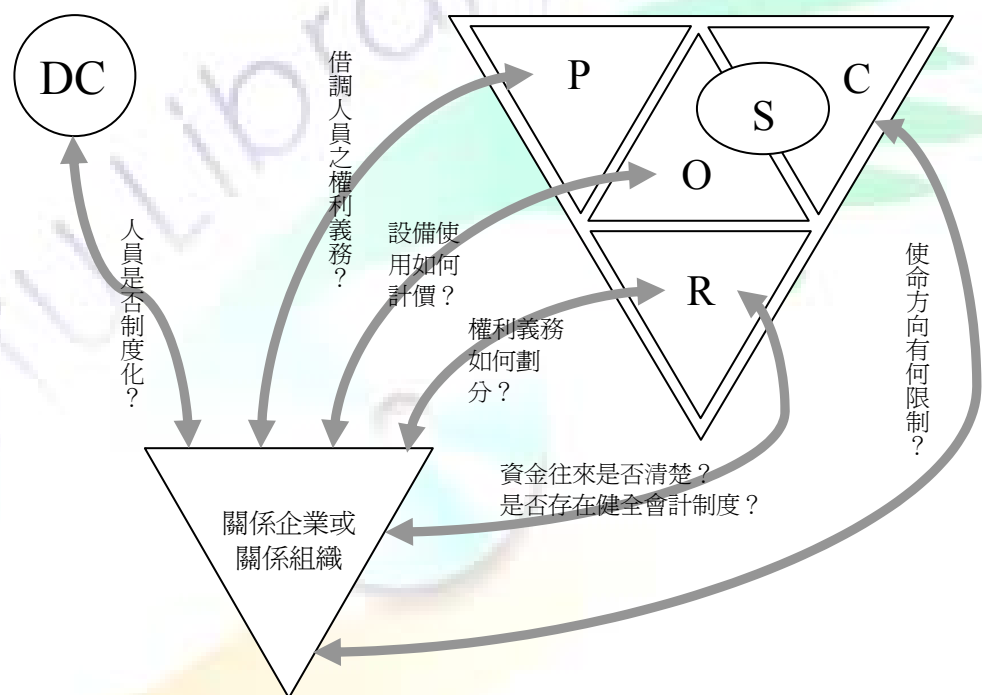


圖 2-3-4 非營利組織與關係組織間的運作圖

資料來源：司徒達賢（1999），非營利組織的經營管理，頁 113。

2. 資源的整合

組織內如有許多機構存在時，可考慮同質性高的機構聯合設立類似之「資源整合中心」，將規模小、功能不易發揮、實施不具經濟性的事項進行統合施行。如人員招募、人員培訓、人員調配支援、聯合採購、議價、設備共享等共同作業，甚至員工間的資訊交流、書報交換，機構間聯合會計、共同爭取輔導、經費申請、活動舉辦、使命宣揚等合作策略。這些方

式除了可提高效率、撙節經費外，也同時擴大小機構員工的心理社會交流需求，並提昇士氣。

(1). 切割與合併

司徒達賢認為組織內的機構，依業務同質性的高低，除了可資源整合外，另可考慮直接合併或切割。意即「CORPS」間愈相似，整合的潛在利益就愈大，「CORPS」間歧異性愈大，共同標準的管理就愈困難，可以考慮切成不同的事業單位或成立新法人。

(2). 策略的聯盟

機構間策略合作的範圍很廣，可以分別從「CORPS」五個向度間尋求合作，以集中力量與資源。合作的主要目的，一是規模經濟的追求，二是功能的互補，三是形成垂直整合的競爭優勢，四是互相學習、共同成長。因此策略上可以進行「垂直整合」，將原有的業務或使命範圍與功能予以擴張延長；也可進行「多角化」經營，藉著組織原有的聲望與人脈，再發展其他有意義或有關的事業。

四、 非營利組織與組織外部之環境關聯

非營利組織並非僅單純地面對使命、服務對象、志工，大部份非營利組織都存活在一個複雜的社會關係網中。這些關係可能是競爭，可能合作，可能是共生，也有形形的資源互相依賴。因此機構對外關係的管理不可忽視。

非營利組織對外部環境之關聯的探討，可先從近處之社區、同業間著手，繼而擴充至企業、政府，及至於國際。這之間的關聯因素，因變項變數頗多，因此可藉由下列理論，來試圖協助解釋組織與整體大環境的互動關係：

(一). 公共財貨論：

幼稚教育近年的普及，幾乎使之成為人民的基本需求，致使某些教育改革意見甚至提出「國教向下一年」的呼籲，然而對於教育的普及實可用「公共財

貨」(public goods)²⁵來論述。

因為某些公共財貨性質不同，導致有些人的「邊緣需求」(residual demand)無法獲得滿足，在這種情況下，某些非營組織存在的目的，就是作為公共財貨的另一種提供者，藉著提供一定數量與品質的公共財貨來滿足邊緣需求，以補充公部門提供的不足，此即「填補縫隙觀點」(the gap-filling perspective)。

(Hansmann, 1987; 官有垣, 2000a)

官有垣(2000a)提出三種「系絡因素」(contextual factors)影響非營利組織的發展：

1. 人們對於某些公共財貨需求，政府無法加以滿足的規模。規模愈大，則提供非營利組織有愈大的市場空間推展工作與發展組織。
2. 政府對於這些需求加以滿足的能力與意向。政府是否能衡量己身能力，使政策推展在無法全面普及時，是否可將部份資源花在推展或購買契約服務上，儘量使求得以滿足。
3. 非營利組織是否能從其所在的社區獲得足夠的資源，如經費、人力與技術。

因此，滿足公共財貨及是形成部份非營利組織生存的觀點。

(二). 政權性質的觀點

Tandon (轉引自 官有垣, 2000a, 頁 24) 指出，一般開發中國家可略分為三種政權類型，此三種類型影響非營利組織的工作環境與行動空間，即—

1. 軍事與獨裁政權
2. 單一旦優勢支配政權國家

²⁵ 公共財貨又可稱為公共財，大致可劃分為純公共財與準公共財。純公共財：指其利益由全體均等共享者，如國防等，指在同一期間內，可以同時提供效益給二個以上的經濟個體，而具有集體消費滿足公共慾望並由政府預算提供的財貨，特徵有：(1).非敵對性(2).非排他性；準公共財：指其利益有一定範圍者，不能為全體所共享者，如公園等，又如申請土地建物複丈、申請地籍圖或謄本等服務，目前大多由政府自行辦理，因需求量大，頗具市場價值，故這些成果或服務可視為準公共財。(林鐘雄, 2004)

3. 自由民主政權

非營利組織在類型一的國家裡活動空間最小且受到的約束最多；反之在類型三中，非營利組織與政府的合作空間最大，且政府於必要時可提供協助，使組織較易生存發展；而在類型二的國家中，非營利組織的活動空間介於類型一與類三之間，通常需配合政府的方案發展，組織才易於生存。

而在政權變革的過程，也會產生「非營利組織的生存觀點」的變革。例如，政權的發展與轉移時，某些社會福利的遞送工作，可能會由政府為了改變民眾印象或者擴大福利幅員，而成立同類型機構而形成「競爭」，或者政府不願減損其在國家發展上角色，而試圖訂定各種律法或行政措施來管制非營利組織的行為等。

因此，非營利組織的社會福利行為，不只反應了誘因結構和實用功能，更反映了國家的制度結構、公共政策，以及盛行的意識型態。

(三). 競爭發展說

非營利組織的發展對於社會福利的遞送不見得是全然的好處，有時可能產生政府對該社會福利的不願參與或投入。例如當政府評估經費、效率、能力與政治收益不足，又抵不過非營利組織的競爭時，可能放棄或忽略該社會福利的參與。而 Salamon (1987) 強調非營利部門在滿足社會需求方面有四項先天上的缺陷：

1. **財源的不足**—以募款及收費來維持組織運作，即使收費普遍也不能以最大收益的方向為考量。
2. **特殊主義**—組織存在的使命與任務目標，常朝特殊性或者同中求異來涇渭組織立場。
3. **父權主義**—組織策略與方向是少數人的決定。
4. **專業性不足**—因組織的人事流動率或志工的非專業，常致使專業性不足。

這些現象同時產生時，反而致使該福利市場服務品質因而無法提昇。

另一方面是，非營利組織由於經費缺乏、競爭加劇，可能促使其轉向商業發展，希望獲取更穩固、多樣的經費來源。但是可能會碰到營運與文化上的問題，如市場運作的原則有時極為殘酷，在缺乏經商所需的組織技巧、管理能力，也無市場信譽的基礎上，可能損及非營利組織在社區內的角色，很可能會與公眾的價值觀衝突，也可能危及組織的社會使命。(陸宛蘋，2000)

但換角度言，當一項社會福利事業皆可由公、私立或民間社區自發來共同經營競爭時，可以稱該區域為一「**緊張區域**」，而非營利組織可視為緊張區域中的一員，但其競爭的主要機能，可視為一中介與潤滑的作用。當「政府」、「企業」、「民間」共同存在市場時，非營利部門中各種組織的存在鄭讚源（2000）認為至少扮演了三種角色與功能：

第一， 非營利組織反映了其他三個部門中某一部門對於公共事務之需要與特性；

第二， 非營利組織調節了該部門與其他部門之間的關係；

第三， 非營利組織也可能反過來形塑了該部門的特質與走向。

從這個觀點來看，則非營利組織不只是消極地在其他三部門之間扮演一個潤滑與緩衝的角色，也可能積極地形塑三個部門，使其特性改變，而使整個社會更協調、更順暢、更有整合的可能（當然也有造成衝突與緊張的可能），而此種論調，正與所謂「**公民社會**」或「**市民社會**」(civil society)的理論相和，顯示非營利組織一方面是公民社會的特徵，另一方面又是成熟的公民社會之推手，換句話說，非營利組織可能在各個部門之間發揮其中介、潤滑、緩衝、甚至形塑的功能。

(四). 開放系統論

引用官有垣（2000a）藉用 Katz & Kahn 的「開放系統論」(the open system)論點，認為「組織與組織之間具有關聯性，且發展『組織間關係』對於組織對外尋求資源有莫大的幫助」，這項理論有助於進一步瞭解非營利組織回應環境的挑戰時的行為。除了組織內部如董事會的角色扮演與領導能力外，與其他公私部門機構的聯結關係成為未來發展的重要關鍵。其克服環境的方法為「**建立**

網路」(networking)、「形成聯盟」(alliance buliding)，組織間可透過正式或建立默契來共享某些利益，促進與社區、政府以及私人企業間的係。當非營利組織能够與環境保持廣泛的聯結時，有利於其在該領網路中繼續保有堅強實力而生存。

五、 小結

從以上之產生理論、形成脈絡及環境關聯的交織下得知，分析非營利組織的發展實際上是動態的過程，它應是揉合組織的「個體特質」、「環境脈絡」、「時間」與「過程」的總合。

組織興起的個體特質本身包含組成份子、動機、財源與使命理想的綜合，事實上它與環境脈絡是雙向互動而相影響，並且促進了個體發展的特質。這些互動事件可能是直接過程或間接機制，隨著時間在層層相關的場域中交互發展。所以個體組織的發展研究，即可於組織內部的組成特質著手，再連結組織外環境因素，隨時間的推進探看其過程，應具有較整體的面貌呈現。

第參章 研究方法

本章將分六個部分：研究架構、研究法選定、研究對象、研究流程、資料蒐集的方法與分析方式與信效度檢測，簡略說明。

第一節 研究架構

整體研究架構的構想以第三者政府論為基礎。研究中嚐試假設將臺東縣幼教產業區分為「政府」、「企業」與「非營利組織（NPO）」三大部份。則其間的關係可引用馮燕（2001）的「政府、企業與 NPO 間的交流互動示意圖」（圖 2-2-1）來進行探究。

首先，本研究擬採個案研究的方式進行，故僅擷取非營利組織中的一個組織個案與其參與營運的兩所幼兒園，來探索其（非營利組織）與政府、企業間的角色關聯是否存在第三者政府的角色與功能、其可能的價值與困境何在。其中，政府與企業間的關聯，因不在本研究的範圍內，故不進行探討細節，並以虛線表示。所以，研究整體架構可粗分為兩大方向進行—

- (一). 組織內部的探索：先探求非營利組織當初投入幼兒園營運的動機、背景因素；接著試求組織與幼兒園內部的運作，諸如決策核心角色功能；使命、策略與服務對象間的變化；專職人員與志工的任用情況；財務流向與業務效率；組織內機構間關係等。
- (二). 組織外部的關聯：與企業方面，探尋個案與其他產業間，以及同業間所存在的關係；而與政府方面，則看成立至今有哪些政策與法令對個案產生影響，以及個案發展是否成為政府推行幼稚教育的助力等。

整個研究架構圖如圖 3-1-1 所示。

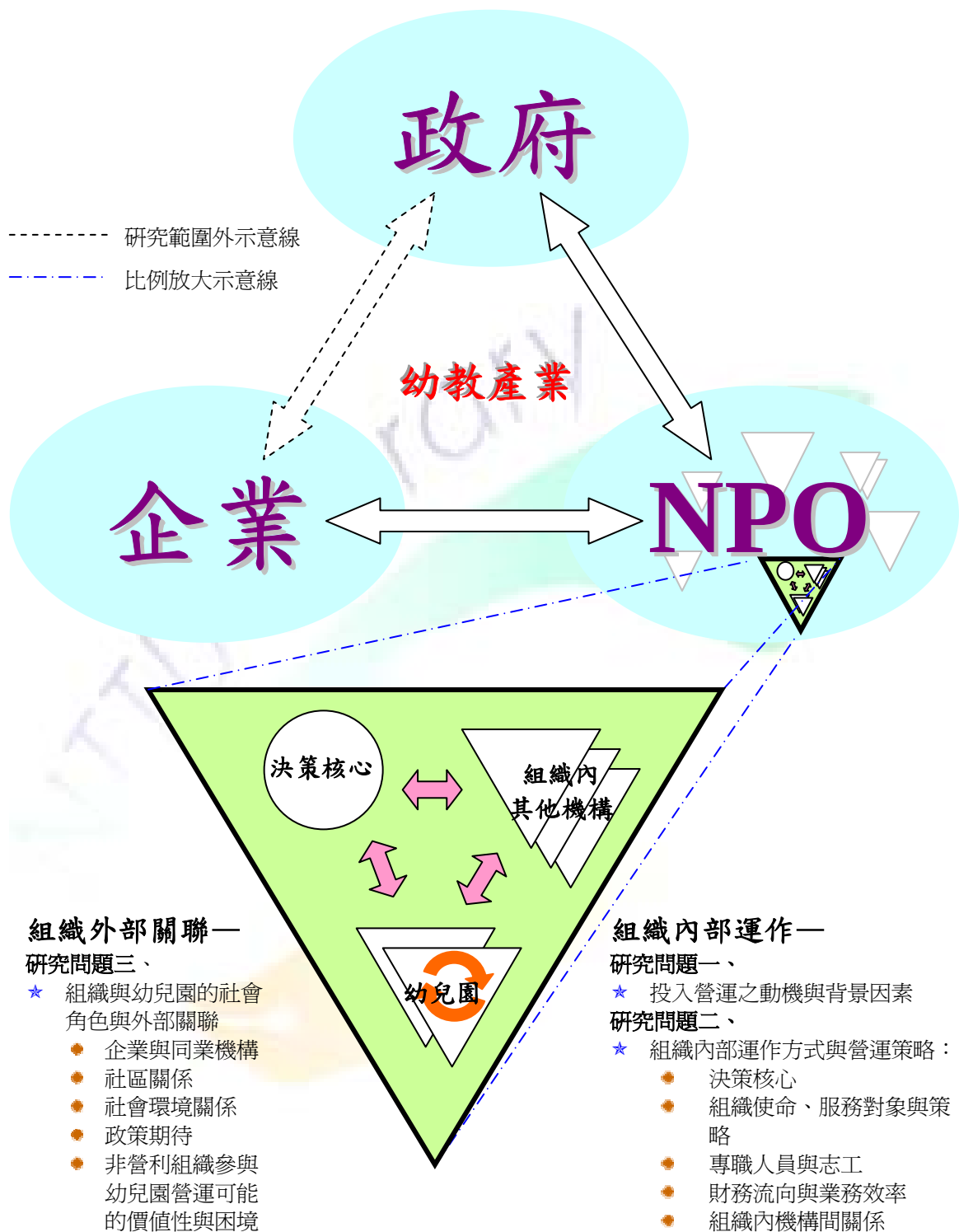


圖 3-1-1 研究構架圖

備註：白色箭頭表示外部相互間的關聯，虛線表示不在本研究範圍；藍色中心線表示放大比例線；桃紅色箭頭表示內部運作的關係；橘色箭頭表示幼兒園內部的管理。

第二節 研究方法選定

本研究擬採用「個案研究」(case study)法為主。之所以採行個案方式研究主要考量因素為：

- 一. 本研究的旨趣在於探究非營利組織參與地方幼兒園營運發展中所隱含的意義。非營利組織介入幼教領域或幼兒園經營，原則上並無統一的型態，其未來發展也難以一概論斷，故欲探討所有實例或做統整性調查，有其實際上之困難與變數。因此，為獲深入而豐富的研究結果，採個案研究應為恰當。
- 二. 本研究著重於探討非營利組織決策參與幼兒園經營之動機與過程，以及非營利組織決策者與幼兒園實際經營管理者間對於參與營運的關聯經驗與心得。要瞭解其間角色的互動與其獨特性，個案研究不失為較適合之方式。
- 三. 非營利組織介入社會結構的發展，在臺灣尚屬起步階段，雖未蔚成如美國的獨立部門(independent sector)成為第三政府，但仍對社會構成不同層面的影響（蕭新煌，1991；陸宛蘋，1997；馮燕，2000）。然而在幼教領域中，多數的投入者對它還陌生，甚至曲解所謂非營利之定義（簡楚瑛，2002），而個案研究有助於深入了解參與者的獨特經驗，提供分享，形成理解。
- 四. 非營利組織參與幼兒園經營的發展，深受地區與文化氛圍因素所影響。要研究複雜、動態和整體的介入發展過程，有賴於不同單一實例的深入探討與藉助。

而 Yin 將個案研究依其類型目的分為「解釋型」、「探索型」與「描述型」（1994/2001）。依據上述的因素考量，本研究偏向為**探索型**之個案研究。

第三節 研究對象

一. 研究對象選擇

(一). 篩選

經查於臺東縣境內立案幼兒園—公立幼稚園 80 家，以國小附設居多數；私立幼稚園 16 家，其中非營利組織附設、設立者有 6 家；公立托兒所 17 家，以縣立、市立、鄉立、鎮立為主；私立托兒所 16 家，其中非營利組織附設、設立者有 1 家；九十四年起臺東縣試辦設立國民教育（國幼班）園所 123 班，多數設立於原各公私立園所中以國幼班區別之，或以國小校舍改建收辦，所以並未有由非營利組織所新設之幼稚園招收國幼班出現。

綜合以上資料，得臺東縣境內由非營利組織附設、設立者共有 7 家。經由臺東縣政府教育局與社會局立案資料比對查核的結果，7 家幼稚園皆屬財團法人附設方式。其中 6 家同為「財團法人天主教會花蓮教區」（以下或簡稱為「花蓮教區」）附設機構；1 家為「財團法人基督教蘭恩文教基金會」附設之「私立蘭恩幼稚園」。以法人類別而言，「財團法人天主教會花蓮教區」屬特殊法下之宗教團體類財團法人，其主管單位為內政部民政司；「財團法人基督教蘭恩文教基金會」為地區性文教基金會，主管機關為台東縣政府教育局。

兩財團法人實質上皆由宗教團體所設，因「蘭恩幼稚園」位屬離島蘭嶼，交通不便，暫不予考慮。另 6 家幼兒園為「財團法人天主教會花蓮教區」轄下，但臺東幅地遼闊，故試以同區但不同管理路徑所營運之幼兒園為案例。

故個案選擇上，以掌管臺東縣境內幼兒園家數最多之「聖瑪利亞修女會」（化名）其轄下之一，位於臺東市之「大仁幼稚園」（化名）為個案一；以及由天主教「聖保羅會」（修會）（化名）所興設，位於臺東市之「達觀幼稚園」（化名）為類型標的個案二。

（二） 檢核

以下檢核所選個案是否符合本研究非營利組織定義。對於本研究個案體系而言，是否整個花蓮教區才屬一完整之非營利組織？其轄下所屬之機構，是否也符合非營利組織的定義？以非營利組織定義來看一般營利屬性之私立幼稚園與非營利組織幼兒園間有何不同？以下試以文獻所得的定義進行檢核。

對於現行非營利組織的定義，可利用 Wolf（1990）五項特質與 Salamon（1992）六大特徵（請參閱第三章第一節，頁 10、11），來檢核該組織是否為

具有公益屬性之非營利組織。綜合兩位學者所述，將之發展為一非營利組織檢核表，其結果如表 3-3-1（花蓮教區非營組織檢核表）所呈現，並以該表試檢核個案組織內與本研究案相關之各級機構是否符合非營利組織定義。

表 3-3-1 花蓮教區非營利組織檢核表

檢核項目	研究對象					比較
	花蓮教區	修會修女會	堂口	大仁幼稚園	達觀幼稚園	一般私立幼稚園
1. 具有合法法律地位的組織機構型態	✓	×	✓	✓	✓	✓
2. 屬於民間私人性質，不屬於政府部門，也不能由政府官員充當董事會或管理階級成員	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. 組織機構本身擁有獨立自主的治理能力及程序，不受外在團體的控制	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. 必須具有公共服務的使命與宗旨，並以服務公眾為職志，所提供的服務應屬於公共利益性質	✓	✓	✓	✓	✓	◎
5. 組織機構目標必須具有或隱含「不以營利為目的」之結構	✓	✓	✓	✓	✓	×
6. 應有某種程度的志願人員參與組織機構的活動，特別是由志願人員所組成，具有領導與治理性質的董事會或理監事會等單位	✓	◎	◎	◎	◎	×
7. 組織機構本身可以生產利潤、創造盈餘，但必須將組織的利潤與盈餘運用在組織機構使命宗旨限定的任務內，並且利潤及與盈餘本身不能分配至內部工作人員及董事會等任何人身上	✓	✓	✓	✓	✓	×
8. 組織機構內部具有不致令任何團體及個人利己營私的管理制度	✓	✓	✓	✓	✓	×
9. 本身具有合法的免稅地位	✓	×	×	×	×	×
10. 具有可提供捐助人減(免)稅賦的合法地位	✓	×	×	×	×	×

註：「✓」表符合；「◎」表不全是；「×

依據上表，「財團法人天主教會花蓮教區」為非營利組織無疑。

而管理幼稚園的修會部份，依其特性而言，因其為組織內的自成單位、團體，故未向政府立案，未具「合法」地位，所以並未能符合非營利組織之條件。

堂口（教堂）雖以登記立案，但未設獨立管理單位，且無免稅及具有助人免稅地位合法位，嚴格來說也未能符合非營利組織之條件。

而大仁幼稚園與達觀幼稚園雖先後立案，並符合多數非營利組織條件，但因本身並未「財團法人化」，依目前法令在稅藉的核定上，兩幼稚園在條件上僅本身無免稅之地位，且無法提供他人具減(免)稅賦的合法地位，因此未能符合獨立之非營利組織的定義條件。但其運作精神是與非營利組織最主要的「不以營利為目的」的意涵是相契合的。雖然單就幼稚園本身而言並未切合非營利組織定義，但符合本文第 6 頁重要名詞解釋對「非營利組織幼兒園」之範圍，故仍擇定此兩樣本，以彰顯現行政策下的現象。

一般私立幼兒園，從表 3-3-1 中可以看出，於第四點以降幾乎不符合非營利組織的定義，其與個案之兩園（所謂非營利組織營運的幼兒園）差異性條列如下：

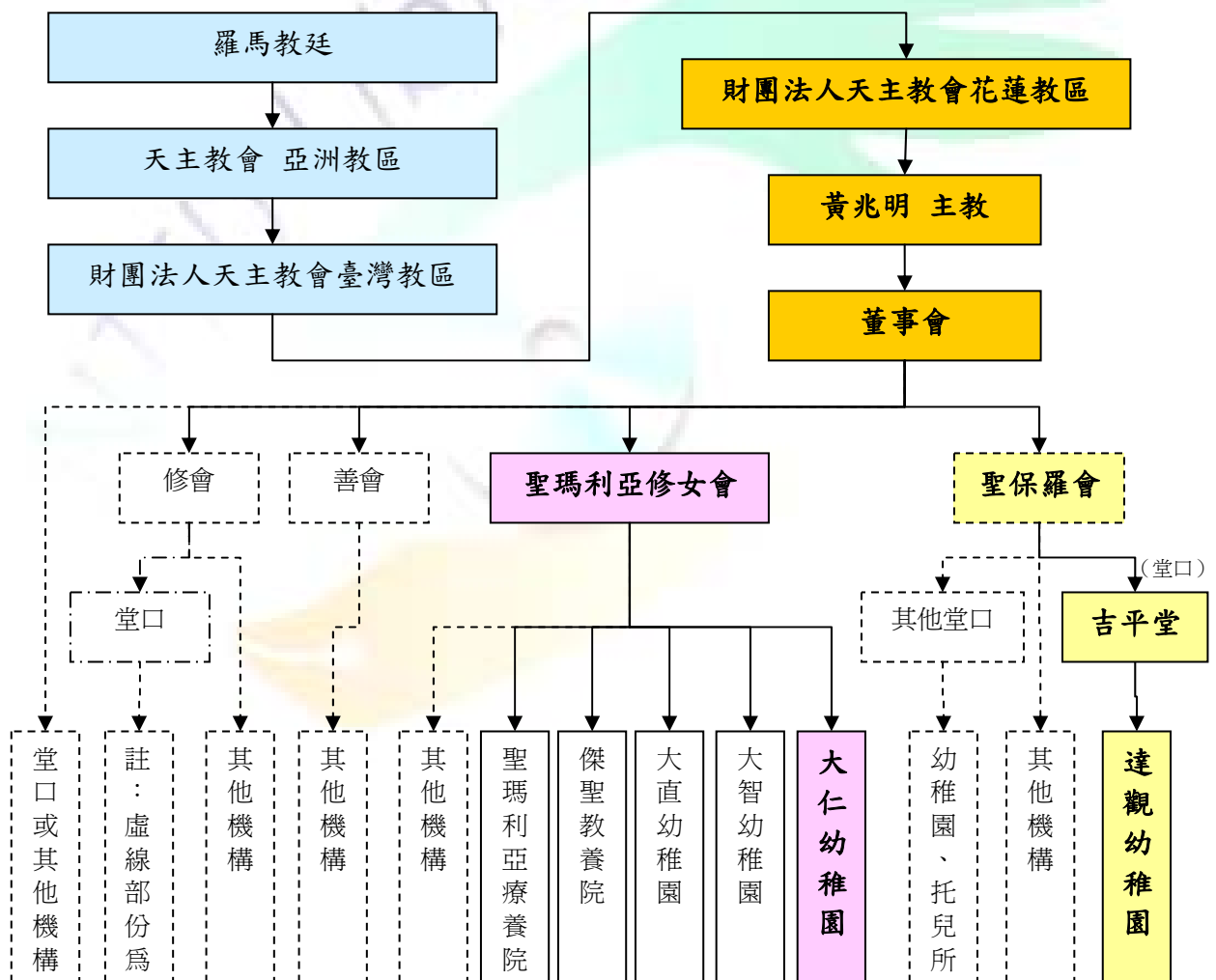
1. 營利性私立幼兒園未必具有公共服務的使命與宗旨或職志。
2. 組織機構目標不含「不以營利為目的」之結構。
3. 並無志願人員參與領導與治理性質的董事會或理監事會等單位。
4. 通常會進行生產利潤、創造盈餘，並且進行利潤與盈餘的分配與分享。
5. 即使有完善的會計制度，其制度多為董事會、股東或經營者設計。

花蓮教區擁有龐大分支其轄下機構眾多，大約可分成「教務維護系統單位」與「社會福利系統機構」兩類。教務維護系統中的多數單位因未涉及營收業務，故對於法令有規範的部份僅登記而不需立案（如教堂及各委員會）。社會福利系統機構因多數具有營收，政府對機構的設立皆有規範，因而需向主管機關申請立案。但當其機構類型如政府未明文需以「財團法人」或「社團法人」等非營利組織名義立案時（如學校、醫院、養護機構），教區中的機構其立案方式多以附設名義，並以某神職人員名義為立案負責人，而非以組織名義或董事會名義立案行之。所以，單以花蓮區旗下機構的法律定位論之，部份會發生不符合非營利組織定義的情形，就如同兩案例幼稚園一般。此點也成為本研究所要探討的現象之一。

二. 個案簡介

「花蓮教區」該組織年代久遠，據 2006 年 3 月之調查，其轄下大小機構共 121 家之多，目前架構上具有清楚的系統組織，稱為教會聖統制，在「天主教法典」中有詳細的規定（cf. 天主教資訊小集，2006），經整理其聖職階級如附件二，聖統制管理階層如附件三，其餘於此不多作贅述。

兩個案於管理結構上，自「花蓮教區」以降，各透過不同的修會組織間接代管，其大致之結構圖如圖 3-3-1（財團法人天主教會花蓮教區組織結構圖）（初訪結果），因組織龐大，組織圖中僅針對本研究掌理臺東縣所屬幼稚園之體系個案表列。



註：1.花蓮教區以下之機構皆以化名方式處理。

2.此架構為研究初訪結果。

圖 3-3-1 財團法人天主教會花蓮教區組織結構圖

大仁幼稚園立案負責人為趙景文主教(化名)，1955 年登記立案，目前透過「聖瑪利亞修女會」(會長郭淑環修女)(化名)管理，由郭修女推薦聘請園長，花蓮教區同意，由所聘園長全權管理園務並向「聖瑪利亞修女會」負責，園長目前由方喜薇女士於 2006 年 8 月接任。其地點位於市中心商業區內，為臺東市發展較早、人口密集之區域。

而達觀幼稚園立案負責人目前為甄儉誌主教(化名)，1984 年申請立案，花蓮教區委由「聖保羅會」下的「吉平天主堂」司鐸就近代管審核(類似由堂口代管之幼稚園稱為堂口幼稚園)，現由美國籍越南裔神父單采屏監督，園務由當年創辦人裴達觀神父(化名)邀請推薦，並花蓮教區同意之鄭素雅(化名)女士，於 1982 年全權管理擔任至今。其地點位於臺東市郊，距市中心約 12 公里，以前為卑南族聚落，住戶多以務農為主，目前因左近劃為溫泉觀光區，居民職業漸趨混雜，部族聚落界線也漸漸模糊。

兩園所園務管理大多委託園長處理，上層多處監督者或制定者角色，定期審核部份多為財務方面，大仁幼稚園財務由「聖瑪利亞修女會」旗下傑聖教養院會計兼任，郭淑環修女審核；達觀幼稚園財務由聖保羅會所聘專職會計處理，由「吉平天主堂」司鐸單采屏神父監督。

第四節 研究流程

根據研究構想，茲將細部步驟以流程圖方式呈現，如圖3-4-1所示，可大約將研究流程規劃為以下四個階段(以四種顏色區別之)——

- 一. **第一階段：**研究方向、題目、問題確立時期。將所有籠統的想法與疑問，透過初步的文獻蒐集與閱讀，以及實際進入現場、參觀非營利幼兒園、與工作人員晤談的方式，協助研究方向、題目、問題的釐清。
- 二. **第二階段：**初步調查時期。研究法擬定，文獻整理釐出理論架構，進行調查，並完成個案篩選。

三. **第三階段：**個案資料蒐集時期。透過訪談、相關資料、文獻的蒐集，整理出脈絡與相關議題，並進行個案比對。如有懸而未決或未釐清的問題，則再進入現場取得資訊予以解決。

四. **第四階段：**資料整理時期。資料與複現問題的整理分析，並進行論文的分析與結論的書寫。

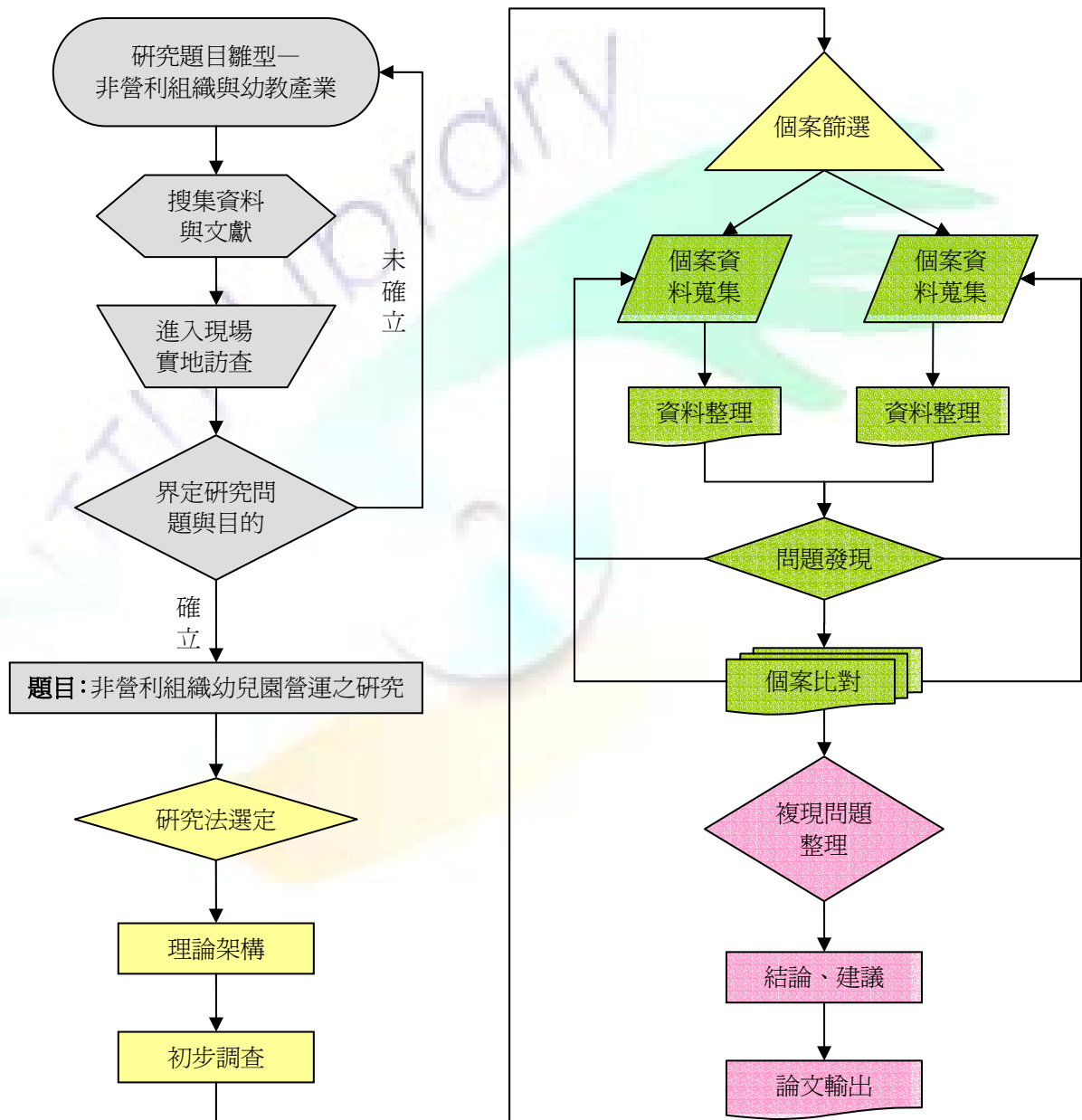


圖 3-4-1 研究流程圖

第五節 資料蒐集方法與分析方式

本研究所採用資料蒐集的方法計有「文獻分析」與「訪談」等，而資料分析方式主要採「程序邏輯模式」。分述如下：

一. 資料蒐集的方法

(一). 文獻分析

文獻分析的資料來源有主要有兩項，分別為：

1. 文件：首先，蒐整相關文獻、法令規章、相關學術著作、研究報告、期刊、論文、報章、網路資料及相關幼教團體資料等，進行解讀與分類整理。
2. 檔案記錄：例如日常記錄、組織記錄、會議記錄、簡報、圖表等，與文件性質相似，較具私密性、精確性的資料，供交叉比對，及關係脈絡分析之用。

(二). 訪談

訪談於問題內容上分四種類型：結構式（structured）（如附件一）、半結構式（semistructured）、非正式（informal）和回溯式（retrospective）（Fraenk & Wallaen, 2000/2003）。本案訪談的內容將按對象與實際需求，主要以前兩者為主，必要時彈性選擇後兩者訪談方式進行。訪談重心主要建置於個案研究的主題，冀能提供內在深入知覺所得的探索上。

二. 資料分析的方法

Yin（1994/2001）歸納了個案研究的四種主要分析法，即「類型比對」（pattern-matching）、「建立解釋」（explanation-building）、「時間序列」（time-series）及「程序邏輯模式」（program logic model）。本研究傾向採取「程序邏輯模式」。

程序邏輯模式是類型比對與時間序列分析兩種策略的結合。Yin 認為類型比對的結果，會得到自變項和依變項間主要的因果類型，但這種分析也刻意的假定

了這個自變項和依變項的關係，所以綜合類型比對與時間序列分析，以串聯的方式，將將發生在一段時間中（時間序列）的一連串複雜事件（類型）予以程序化、邏輯化（頁 199）。例如，本研究在組織內部運作結構分析上，採兩園所相互比對類比的方式進行，如幼兒園創立之初的動機與過程，以及幼兒園營運策略轉變上，並與之幼教產業發展的時代背景相比對，產生類比以及時間序列的效果，以利於理解與歸納。

至於研究分析引用時，凡是訪談所得資料以訪談稿呈現，引用時皆編碼如：

『 I - ∇∇ - ⊗⊗ - 年月日 』→I 表訪談；∇∇為單位英文名稱縮寫代號；⊗⊗代表單位某職務人英文縮寫代號；年月日以西元年及月、日（如 2006 年 7 月 7 日，則標明 20060707），故整個編碼以共 13 碼表示（因訪談之人達數十人之多，總時數近達一百小時，資料龐雜故本論文不附列訪談稿，於此致歉）。關於所得文獻資料，本研究引用時以交待標明出處的方式處理。

第六節 信效度的檢測

早期研究者對個案研究的結果認為缺少嚴密性，大都是來自證據的模稜兩可與研究者有偏見的觀點所影響（Yin, 1994/2001；劉作揖，2001）。個案研究事實上如同實驗法一樣，其結果也能推論到理論的命題，而不是推論到母體或全體，所以它並不是在呈現「樣本」（sample），研者的目的是要擴展推論理論（分析式概化 analytic generalization），而不是把頻率計算出來（統計式概化 statistical generalization）（Yin, 1994/2001）。

而要達到上述的標準，可依循一段實徵的社會研究所採用的四個測試標準，即「構念效度」（construct validity）、「內在效度」（internal validity）、「外在效度」（external validity）與「信度」（reliability），其在本研究的應用茲說明如下：

一. 構念效度

在增加構念效度上，本研究採取 Yin 所建議的三種方式：

(一). 多重證據來源

善用三角檢定 (Triangulation) 的觀點，在證據的蒐集與分析上，用較多元的方式，而不限定於單一方式的證據論證。

(二). 建立一個證據鏈

儘可能將所要擴展跟推論理論命題的論述，依多方的考證，形成一足够的證據鏈方式回應。

(三). 請關鍵資料提供者或專家，檢視個案研究報告的草稿

對於構念的書寫與表達，為避免主觀的敘述與解讀的失焦與失真，將儘可邀請關鍵資料提供者，或相關領域專家，檢視研究報告的草稿。

二. 內在效度

Yin 認為內在效度的檢定在因果型 (解釋型) 的個案研究才是重要的，因為描述性或是探索型的研究，不見得需要提出因果關係的陳述 (1994/2001, 頁 76)。而本研究偏向個案研究中的探索型研究，但因研究中具有兩個子個案，因此部份論證上可以透過「類型比對」的分析作法，以及「建立解釋」與「時間序列」的相關分析來提高內在的效度。

三. 外在效度

一般而言，對統計式概化的研究法較能進行外在效度的推論，而個案研究法利用分析式的概化，進行樣本和整體的類比本是不恰當的，但其可以從第二個或第三個類似的研究中，針對複現的結果來加以測試而概化推論，取得較佳的外在效度。但本研究雖有兩所幼兒園為標的，但同屬於一個非營利組織，所以其所複現的現象目前僅能概化在同性質的非營利組織中，也是本研究的最主要的限制。

四. 信度

個案研究的信度，指的是如果以後的研究者完全遵循先前研究者的程序，重新進行相同的個案研究，應該會到相同的研究結果，但所強調的是「同樣的」個

案，而不是其他個案中的「複現」結果。所以信度的測試目標是要減少研究的誤差與偏見（Yin，1994/2001）。

Yin 進一步建議，處理信度的方法，一是儘可能地在研究的過程中，以操作化（operational）的方式進行所有的研究步驟；二是儘量將研究流程細微化，成為個案研究的計劃（protocol）。於本研究中，第一章及本章第三節的流程已勾勒出研究的整體動機、目的與過程，故不另行書寫研究計畫。而所謂操作化的步驟，於附件中會列出主要的訪談大綱與問卷之內容，以供後續研究的參酌。

第肆章 研究發現與分析

就所得資料，本章第一節先行描述非營利組織投入幼兒園營運之動機與背景因素；第二節則以幼兒園為主體的角度看幼兒園運作，以及其決策中心的功能、角色，並分析其與組織間其他機構的互動關係；第三節則探討幼兒園與組織外（如同業、企業、社區、地方、社會國家）的關係與可能的影響。

第一節 參與幼兒園營運的動機與背景因素

一. 投入幼兒園營運之動機

(一). 大仁幼稚園

1949 年²⁶大陸動盪失陷，天主教羅馬教廷指示原於大陸地區傳教之神職人員陸續撤退臺灣，當時聖保羅會神父被指派、或自願至臺東傳教（稱為聖保羅外方傳教會²⁷，多數為瑞士籍），當時臺東有後山之稱，所在偏遠、物質貧乏。其時國

²⁶ 以下本章分析敘述上，中文數字表年時，代表以「民國」計；阿拉伯數字表年時為西元。例如『四〇年代』表民國四十年左右；『1963 年』表西元一九六三年。全文盡量統一以西元記年。

²⁷ 二次大戰後，國民政府撤退來台，當時全台灣百廢待興，各地物質與生活條件極差，前山與後山在生活條件上有天壤之別，而聖保羅會（化名）在 1953 年 10 月正式來台灣傳教時卻選擇了台東整個縣境。就地理上，台東整塊的土地在菲律賓與歐亞地層盤塊上，年年地震頻繁，颱風襲擊，山多耕地少，物產極不豐收。當初前來傳教的辛志平（化名）、姚品義（化名）、秦壽長（化名）等神父，秉持「光榮天主、傳揚耶穌福音」的前題，克服種種環境困難，展開傳教工作。聖保羅會在台東傳教事業最盛時期，會士來台東之人數多達 36 人，聖職（神父）31 人，修士 4 人，尚有在恭同高工（化名）的技術士教師 10 人。前前後後光是會士多達 44 人。聖保羅會在這五十年來，購置的土地不少，目的為興建聖堂，在建蓋聖堂方面多達一百廿十餘座，包括因自然災害和火災重建的在內。也興建了不設施，就文教方面有：恭同高工、同方職訓中心（化名）、傳教學校（後改制教義研習中心）、學生中心（培質院六所）、聖路易小修院（化名）和在 1960 至 80 年代各堂口的幼稚園（現僅存 5 所）。就醫療方面，與聖瑪利亞會、同仁醫療會（化名）、信義會（化名）的三位女修會合作：興建醫院、療養院、診所、教養院。社會服務方面：有幸福家庭中心（化名）、關懷中心、各村落的儲蓄互助社、青年中心及教會團體內的基善儲蓄互助社。還有，在不少的村落協助貧苦農民開發耕作地，利用河川新生築堤開闢成農地耕作，在水源旺盛的地方開拓成水田。此外，50 年代有不少村落飲用水不足，聖保羅會協助村民引入山泉水至村落供給百姓，有些地方至今尚在使用。培植聖職方面：全心投入小修院培育，培植了 12 位聖職，其中有 2 位主教。傳教方面：曾經與十數位國籍聖職、聖瑪利亞會、聖雅各會（化名）修女合作。

外幼稚教育發展已相當興盛，而鑑於臺灣幼稚教尚未普及，以及聖經教義照顧幼小的概念，

這是他們的教義，外國人他們自己要做的，他們認為孩子是，你看看我們外面那句話，你看我們外面，就是那個看板上的，你有沒有看到，「耶穌說：『讓兒童到我跟前來，我要祝福他』」，這是它這個章節，馬爾谷福音第十章第十四節，而且他們說「為最小所做的事，就是為我做的」，這個都是聖經上的話，所以他們認為小孩子都應該要接受教育，尤其在六歲以前，... (I-TJ-DI-20061107)

以及方便教義的傳播下，敦請設立幼稚園。²⁸²⁹

(二). 達觀幼稚園

達觀幼稚園的成立，大約於 1957 年左右，裴神父³⁰在其傳教生活中，見農忙時期社區幼童們因此疏於照護，自行四處遊蕩或由年紀尚小之兄姊看管，於是興起代為托育幼童的念頭。為了籌措開辦費用，裴神父隻身返回德國，自行獨立募集經費。回國後，即設立託兒中心，開辦初期完全免費，即『達觀幼稚園』前身。

3132

五十年來，聖保羅會全體會士在台東縣境，投入了不人力、智力、精力、財力，但他們不以這些成果掛在心上、嘴上為傲為是。反而將這一切：教堂、文教、醫療、慈善、社服、金融（儲蓄互助社）等事業，憑白地交由教區或修女會接收，使它能由現有及將來的人力使它永續的經營，愈顯主榮，造福眾生靈。（2006 年 11 月 26 日，取自：

<http://www.catholic.org.tw/stcw/2452.htm#2>，善導週刊 2452 期）

²⁸ 過程：1954 年由聖保羅會辛志平（化名）神父敦請修會於臺東市廣東路（化名）堂口旁開設幼稚園，土地的由教友捐贈，資金的來源則由聖保羅會總會直接挹注（其設立款項多數為聖保羅會國外信友捐助），獲准後即於堂口邊蓋設幼稚園。1955 年 8 月 8 日經設立許可，10 月 22 日設立登記為臺東縣第一家私立幼稚園『大仁幼稚園』，創辦人為辛志平神父。成立初時僅是臨時的瓦舍，其經營與管理的權責在成立幾年後移轉由聖瑪利亞修女會接管，直至資金充裕後才陸續改建為專屬幼稚園的水泥建築。

²⁹ 以上敘述乃經大仁幼稚園方園長 (I-TJ-DI-20061107)、百聖天主堂（化名）蒙席趙神父（化名）(I-PS-FA-20061226) 訪談，以及善導週刊 2452 期內文等資料，匯整而出。

³⁰ 吉平地處臺東市郊（距臺東市約十二公里），1956 年時住民多數為卑南族部落成員，生活型態大部份以務農墾殖為主。該年天主教吉平堂成立（其土地的取得為聖保羅會於 1955 年購得，1956 年修建教堂），由聖保羅會德國籍神父裴達觀（化名）職首任司鐸，雖當時裴神父年屆五十餘歲，仍勤學卑南語，冀能與當地族人打成一片，其後更因語言之便，秉民族誌的研究精神，深入部落蒐羅卑南族禮俗，並於部落耆老口中節錄下該族許多制度與祭典文化史料，使成為日後卑南族尋根的重要文獻。

³¹ 託兒中心當時並未立案，並曾先後交付修女代為接管五年、聘任專任園長經營，但都因經營不善而易手。直至裴神父力邀鄭園長的投入整頓，始於 1985 年立案，並使園務穩定至今。

³² 以上結果透過達觀幼稚園鄭園長的訪談 (I-DH-DI-20061109)，與聖保羅外方傳教會歐修士（化名）電訪 (I-PL-BRO-20061226)，以及 2006 年 11 月 18 日自由時報記者陳賢義的台東報導等，釐出達觀幼稚園設立的動機與過程。

二. 時代背景之有利因素

兩所幼兒園開辦至今，皆已近五十年歷史。參照洪福財（1998）「變遷社會中的幼兒教育」一文，對臺灣社會與經濟變遷下幼兒教育的發展所劃分的四個時期³³對照下，可以釐出兩園的開創時值洪福財所歸納的「計劃經濟時期」（1953~1964年）。綜合該時期之幼教背景與當時政經時勢，可歸納出幾項對當時外來宗教團體（如天主教、基督教等）在創設幼兒園上的有利條件，其中包括：

- (一). **社會福利事業亟需外資的援助**：當時臺灣經濟剛復甦起步，政府財政與人力預算不足，且本土民間力量尚未成形，對社會慈善業的投入遠不及需求，因此亟需國外經費的贊助（官有垣，2000a）。以當時臺灣國民所得與匯率低的開發中國家待援形象，國外救助籌募較易行之。
- (二). **宗教信仰開放**：1949年國民黨政府撤退來臺，至1987年間臺灣政治上雖處一黨獨大近似專斷的戒嚴時期，但對民間宗教信仰上，只要宗教團體不曾引起政治上的疑慮，大都能享有宗教上的自由發展權。換句話說，宗教團體來臺發展傳教，如本著不與政策與當權者違逆，配合政治、政策的作法，在臺皆可有較良好的發展（瞿海源，2001）。
- (三). **政府開放並鼓勵私立幼稚園的興設**：1953政府年修訂「幼稚園課程標準」，使幼稚教育課程及教學發展有所依循。但合格師資條件不變³⁴，在各級教育之師資不足情況下，具幼教合格師資背景之教師，紛轉向福利較佳的中小學師資發展，致使幼教師資更加嚴重不足³⁵。政府礙於經費與師資等人力的不足，公立幼稚園設立緩慢，為因應幼教需求，政府訂定辦法補助設立私立幼稚園，及至1961年時已可看出成效，全臺幼稚園共556所，公幼僅佔38%，幼稚園的設立開始轉以私立為主。
- (四). **幼稚園設立的資金與技術門檻不高**：雖然法令上對設立幼稚園的場地、設

³³ 其劃分為：「經濟重建時期」（1945~1952）、計劃經濟時期（1953~1964）、經濟起飛時期（1965~1981）以及經濟繁盛時期（1982~1999~），各時時期重要事項詳如附件四。

³⁴ 合格師資以「師範學校幼師科畢業」、「具小學教員資格，曾任幼稚園教員一年上」或「受省市教育行政機關所組織之小學教員鑑定委員會檢定合格者」為主。

³⁵ 當時，私幼平均幼稚園師生比1:38，但依「幼稚園設置辦法」其規定為1:20。但以1945~1952的統計資料指出，當時公幼之師生比更達1:107之譜，足見師資之不足。

備及師資的標準訂定頗高，但執法上並不嚴謹，整體幼教需求仍停留在幼兒保育與照顧的層面。私幼普遍聘請代用師資獲家長默許，致教保技術的執行不成困難，且對外資而言，以場地設備審核為主的幼稚園設立門檻，資金與技術需求著實不高，因此有利於對私立幼稚園的投入。

三. 小結

兩個案幼稚園的設立，皆於臺灣經濟起飛前期，天主教團體基於諸多有利社會需求下，如亟需外援、宗教自由、鼓勵私人興學、設立條件與技術門檻低、審核寬鬆下，對於設立幼稚園的意願自然提高。

大仁幼稚園在設立，其催生過程除當時環境有利條件下，另一項主要動力來自聖經上「為最小所做的事，就是為我做的」的教義中衍生，促使神父與修會決定投入營運而設立幼兒園。

達觀幼稚園的設立，同樣處在大環境有利因素，所不同的是，其幼兒園的設立是積極開創需求並利他的作法。神父於該堂區傳教過程中，觀察社區需求，主動投入幼兒託育與幼稚教育的開發，將幼吾幼以及人之幼的精神付諸於行動，以免費招生為開端照顧中下階層家庭之幼童，成為日後達觀幼稚園的前身。

第二節 個案幼兒園營運的內部運作

為了較系統性地分析非營利組織內部的運作，本節依文獻所述，將組織內部運作分為「決策核心」、「組織使命、服務對象與策略」、「專職人員與志工」、「財務流向與業務效率」、「組織內機構間的關係」五個向度探討。

分析方式與步驟上：「決策核心」方面，先考核、檢驗其目前之管理路徑、決策核心，並以幼兒園長對決策核心的認知與觀感角度蒐集資料，分析其特性、功能、角色是否與達到非營利組織決策核心所應有之水準；在「組織使命、服務對象與策略」方面，採邏輯程序分析（即綜合時間序列與類別比對）方法，按洪福財（1998）臺灣幼教發展時期的階段劃分，以階段招生人數變化來看策略與使命

的合宜性及其操弄性；「專職人員與志工」方面，將幼兒園人事分類，並以常見各職司問題詰問園長，以分析園所的人事的制度與現象的因應；於「財務流向與業務效率」方面，將目前財務流向分為帳戶管理與盈餘處理兩方面探討，業務效率則以近年評鑑、以及評鑑委員訪談來看其效率；至於「組織內機構間的關係」，主要以對園長、教區神職人員、組織內工作人員的訪談、觀察分析為主。

一. 決策核心

以下分析，先從確定兩園實際運作的決策核心談起，再試求兩園之決策核心之特性、角色與功能，然後進行小結省思：

(一). 管理路徑

花蓮教區轄下目前有大小機構共一百二十一所³⁶，因其結構多樣且龐大，主教通常透過三種型式的決策管理路徑來因應、統籌，即為：

- A. 「直接管理模式」——由主教直接進行指揮與管理。
- B. 「分層管理模式」——由教區轄下組織分層授權管理，層層管制。
- C. 「授權管理模式」——由主教指定轄下組織或委託修會單位管理，由該組織單位定期匯報結果。

有關教務之事項，祭祀、祈禱等交由輔理主教協助；行政事務交辦副主教、蒙席、秘書處執行；社福機構事業則委由某神父或修會、修女會，甚至平信徒、非信徒代為管理，由各委員會代為定期監督審核其營運。

1. 初訪結果

兩個案幼稚園雖同屬花蓮教區轄下，但卻有不同的決策、管理路徑。根據兩園長的訪談，描繪出管理路徑如圖 4-2-1 所示。

³⁶ 以 2006 年 12 月 20 日取自「天主教會臺灣地區主教團」網站
<http://www.catholic.org.tw/katalina/ycw/BLESSING/directory/hualien.htm> 資料統計為主。

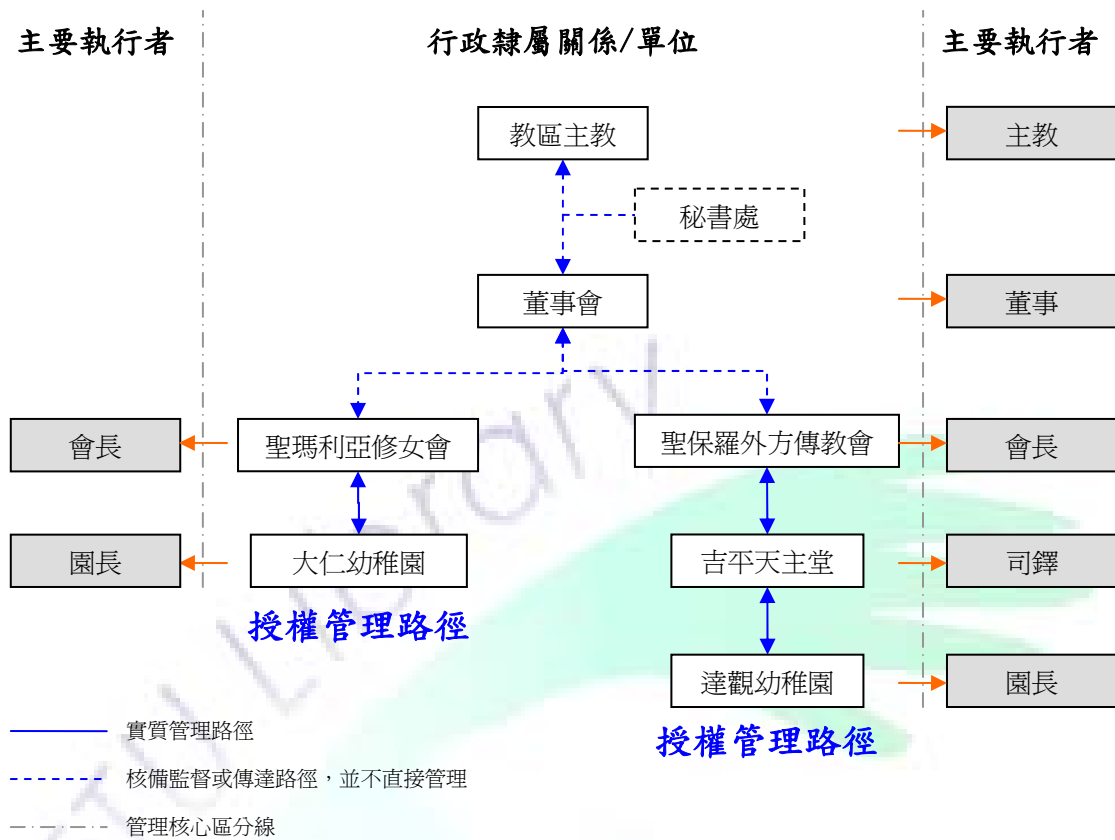


圖 4-2-1 個案幼稚園園長認知下之決策管理路徑圖

大仁幼稚園方園長認為（I-TJ-DI-20061107-5），幼稚園所有事務皆由聖瑪利亞修女會監督管理，園長負責教學與園內行政並對修女會負責。相關業務再由修女會向董事會負責，由董事會負責定期審核財務報表及園務報告，以及受理重大事項決議之同意（如增建、營舍修繕、變更營業方向、停業...等），而主教覆核最後結果。

而達觀幼稚園鄭園長敘述（I-DH-DI-20061109），幼稚園內所有教學、園務行政及二萬元以下支出皆由園長負責，每月提財務報表及招生人數狀況交吉平堂神父審核。神父對園務或行政有意見會直接糾正或交付工作，並有單筆十萬元以內支出的同意權，超過十萬元以上部份交由聖保羅會處理。每月報表由吉平堂神父審閱後再交由聖保羅會存參，每年一次至兩次至由吉平堂神父偕同園長至主教公署向董事會報告。

2. 覆查結果

循線向上查證的結果，事實上兩園決策、管理路徑應如圖 4-2-2 所示。

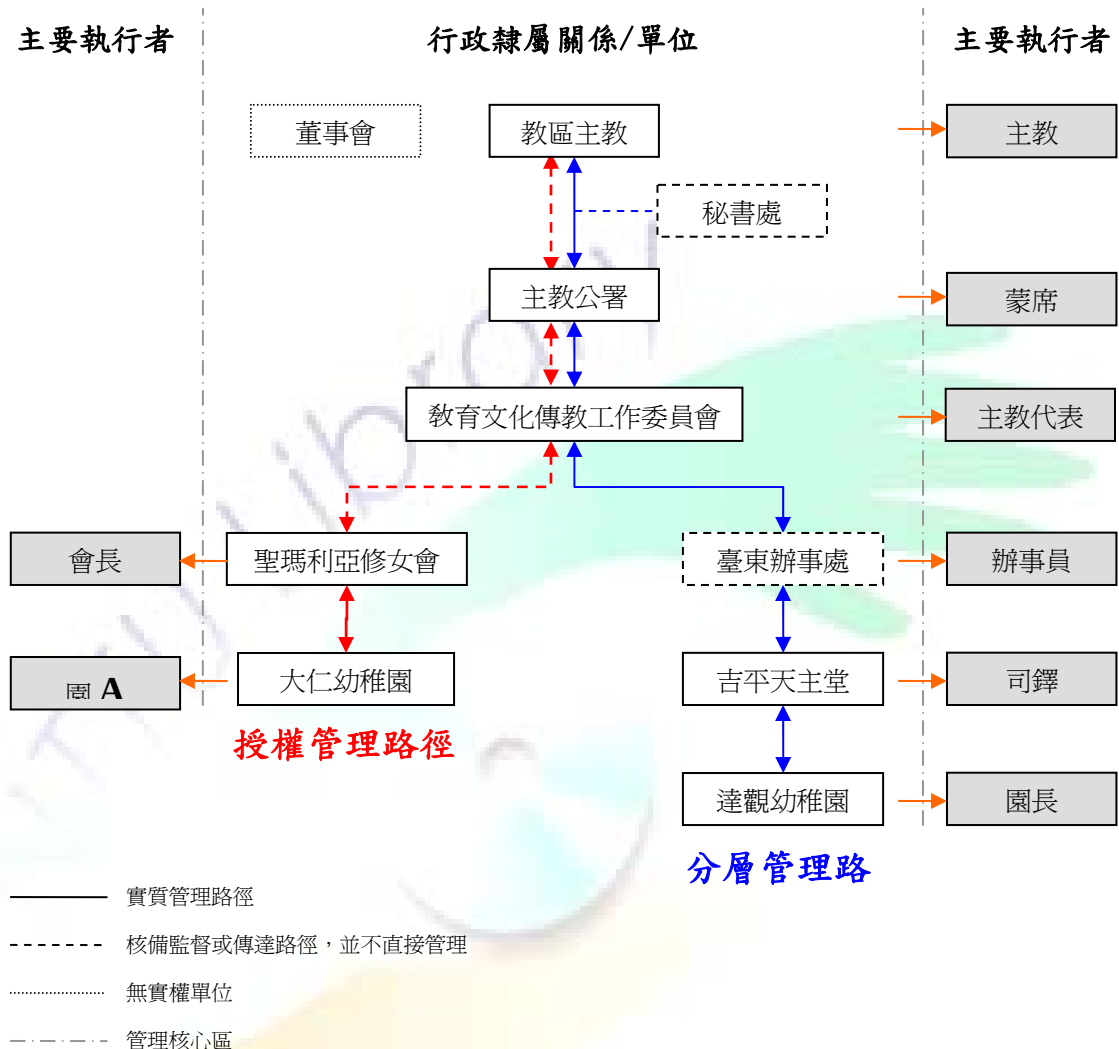


圖 4-2-2 個案幼稚園決策管理路徑圖

花蓮教區將大仁幼稚園委託聖瑪利亞修女會代管，由聖瑪利亞修女會統籌所有園務與運作，包括收益的分配與使用，修女會僅需在一年一度會報當中，向教區中所負責之工作委員會或主教代表匯報經營狀況即可。除非遇停業、移交、營舍修繕擴建經費不足等重大問題時，才需經主教公署呈交主教徵求定奪。園所教學、行政、招生等園務事宜，由聖瑪利亞修女會直接聘任專任園長負責。所以以幼稚園的發展而言，聖瑪利亞修女會及其會長為大仁

幼稚園主要的決策核心。

而達觀幼稚園事實上已非授權管理模式，乃採分層管理模式管理。其管理主要由吉平堂神父行之，園所教學、行政、招生等園務事宜，由吉平堂神父直接聘任專任園長負責（園長人選需神父遴選後由主教認可方可就任）。園務由吉平堂神父就近監督審核，每月報表在神父審核完後，交臺東辦事處彙整，再呈交主教代表或主教公署。每年一或二次由吉平堂神父偕同園長向教育文化傳教工作委員或主教代表會報，然後上呈主教核閱。所以達觀幼稚園主要的決策核心為吉平天主堂神父及教育文化傳教工作委員的主教代表。

3. 園長對決策路徑認知訛誤的原因

為什麼初訪與覆查間會發生如此大的歧異呢？經過交叉訪談與文獻比對的結果，匯整原因如下：

(1). 董事會並無實際功能

花蓮教區於 1952 年成立監牧區，1963 年升格為教區後，正式沿用聖統制，並向內政部民政司申請成立「財團法人天主教花蓮教區」。以目前平信徒的認知，多數人會揉合「財團法人」與「天主教聖統制」兩者的概念，認為因屬財團法人但仍需按教義，所以由教區主教出任董事會之董事長，由董事長遴選董事，教區內各機構之決策中心即為董事會。

事實上，當初登記成立「財團法人天主教花蓮教區」的過程，訪問教區內一位極資深神父³⁷表示——

關於董事會的成員，我不是十分清楚，…。當初，按規定，需要成立財團法人，是主教要秘書處去辦理的，秘書處當然就要按規章辦理，內容是什麼呢，我記得不是十分清楚，但董事長當然是主教，成員就教區內的神父吧，填一填就送出去交辦了…。開董事會議？教區的牧人是主教，是教廷的代表，主教決定所有的事務…（I-PS-FA-20061222）

³⁷ 臺東市百聖天主堂趙神父（化名），為教區神父，民國 44 年至花蓮監牧區至今，訪談時值高齡 83 歲。

當時所提交的董事名冊³⁸及董事長等資料，乃臨時作業之結果，董事會並無實權功能，目前也是如此，一切制度乃按聖統制的階層制度進行（請參閱附件二、三）。

(2). 組織內人員對組織內結構並不十分清楚

兩園園長並不理解教區內有所謂文教機構的「教育文化傳教工作委員會」，負責匯整、審核文教機構諸項事宜，並由主教代表裁奪。主教代表之上有主教公署及秘書處負責傳達、執行主教行政命令。

大仁幼稚園因平時園務呈交聖瑪利亞修女會定奪、審核後，便未曾接觸上級，即使重大事項也由修女會傳達，所以有如此認知；而達觀幼稚園雖每年參與會報，但因主教代表及諸與會神職人員，未明言其為「教育文化傳教工作委員」，在達觀園長心中一直認為吉平堂單神父為聖保羅會神父（事實上單神父屬於教區神父），且誤將教育文化傳教工作委員會當成「董事會」，所以有此誤解。

(3). 制度更迭與移交並未向所屬機構表明

這種現象出現在達觀幼稚園，達觀幼稚園園長一直以為其幼稚園與該堂區仍屬聖保羅外方傳教會³⁹。謬誤的造成與組織制度的變遷產生某種程度的牽連，從以下的過程中找出脈絡。達觀園長說—

大部份的事務我們都能自行處理，關於財務行政，吉平堂（化名）的神父會監督跟審核，遇到比較大筆的開銷，是營舍修繕啦，會報請聖保羅會（化名）處理...（I-DH-DI-20061110）

哦，聖保羅會（化名）哦，我們通常是連絡高小姐（化名）或神父，大部份是高小姐，高小姐會幫我連絡負責的神父...（I-DH-DI-20061215）

於是研究者轉而訪問高小姐（化名），而高小姐說—

我才來十年，我不清楚，達觀（化名）也很少事啊，幼稚園的事有神父處理...花蓮教區誰在負責我不清楚（指幼稚園業務），你要自己去問花蓮教區，通常我都連絡花蓮辦公室，他們會再去連絡...（I-TT-OL-20061221）

³⁸ 董事會成員之資料，花蓮教區方以不便提供為由婉拒，而主管機關內政部以保密為由無法提供。

³⁹ 即由外國來至本地傳教的修會組織。

高小姐言談保守、語多保留，於是直接訪問聖保羅會目前負責會內總務的歐修士（化名）（法國人），其談到——

哦，沒有，達觀幼稚園（化名），我們大概是八十五年，民國八十五年（1996年）就交給教區管理了...不需要啊，他們不需要再經過我們，沒有啦，很久沒有處理他們的事，也不需要我們處理...（I-PL-OBR-20061221）

於是再經過與花蓮教區主教公署秘書處連絡確認，及利用張志豪（2001）與臺灣天主教手冊（2001）文獻的比對，查出其原因乃於1952年時，臺東被劃為「花蓮監牧區」⁴⁰（整個教區的劃變化，請參閱表4-2-1），聖保羅會來到臺東，乃應教廷要求「代牧」，1963年花蓮因教眾的成長快速始升為教區，但因區域廣闊亟需人手協助，及至1996年教區教務逐一穩定後，聖保羅會才功成身退，將原代牧屬堂口、堂區及所屬機構全數移交予花蓮教區，目前僅留數十年前於臺東市航太路（化名）所設聖保羅會院，供修會成員活動、膳宿之用。

花蓮教區因幅地狹長遼闊，十多年前於臺東市廣東路（化名）設一臺東辦事處，負責臺東諸機構、堂口上呈文件及轉達連絡等諸事宜。

追查結果，達觀幼稚園園長所提之高小姐，早上於聖保羅會會院上班，協助處理聖保羅會對國內之連絡事宜（因會院內皆為外國籍神父修士），下午至廣東路花蓮教區臺東辦事處上班，處理臺東諸機構向上連繫之諸事宜。聖保羅會移交產權、管理權已久，但並未確實知會

⁴⁰ 監牧制或監牧區是傳教區制的一種。大體上說，監牧區乃是成立代牧區的準備，一旦監牧區的教務發展到相當程度時，乃升格為代牧區。監牧區的首長稱為監牧，我國同樣慣稱之為主教，但通常無主教聖秩，也非名銜主教。但就行政權力而言如同代牧主教，皆以教宗名義在本教區內執行職權。

傳教區制乃教宗委託他人代為治理教務的一種。創立的原因與背景乃始於十七世紀中葉，葡萄牙因身為大西洋及印度洋的海上強權，教宗若要往遠方遣發教士，必須仰仗葡國的船隻與庇佑，於是葡國國王獲得了保教權。早期保教權中有雙方協議成立教區及任命主教的規定，之後卻因權力的角鬥而發生困難，致使某教區數十年無主教，或教廷任命主教而遭葡王阻止就任的現象產生。1622年教廷成立傳信部，努力尋求補救之道，於是發明了代牧制。

代牧制在教律上不是主教區，代牧亦非正式教區主教，而只是代替教宗牧放羊群及執行職權而已。故此，教廷不需要照會葡王，而葡王亦無充分理由干涉教廷，於是代牧制一時大興。代牧通常是名銜主教，領受主教聖秩，由教宗親自任命，其職權與正式主教同。（張志豪，2002）

達觀幼稚園知悉，其間誤會的造成除未正面告知外，臺東辦事處高小姐身兼二職及鄭園長對體制不清，實是引起達觀幼稚園認為仍由聖保羅會管理的因素。

表4-2-1 臺灣地區天主教區劃分演變表

1913	1949	1951	1952	1961	1962	1963	1968	1970	1990
臺北監牧區	臺北監牧區	臺北監牧區	臺北總教區	臺北總教區	臺北總教區	臺北總教區	臺北總教區	臺北總教區	臺北總教區
				新竹教區	新竹教區	新竹教區	新竹教區	新竹教區	新竹教區
		臺中監牧區	臺中監牧區	臺中監牧區	臺中教區	臺中教區	臺中教區	臺中教區	臺中教區
			嘉義監牧區	嘉義監牧區	嘉義教區	嘉義教區	嘉義教區	嘉義教區	嘉義教區
				臺南教區	臺南教區	臺南教區	臺南教區	臺南教區	臺南教區
							澎湖署理區	澎湖宗座署理區	
高雄監牧區	高雄監牧區	高雄監牧區	高雄教區	高雄教區	高雄教區	高雄教區	高雄教區	高雄教區	高雄教區
		花蓮監牧區	花蓮監牧區	花蓮監牧區	花蓮教區	花蓮教區	花蓮教區	花蓮教區	花蓮教區
							金馬署理區	金馬宗座署理區	

資料來源：張志豪（2001），頁 47。

4. 對決策路徑認知訛誤的影響

對於決策路徑認知不清的狀況，表面上似乎對幼稚園的經營並無太大的直接影響，但其事實上對於組織結構的運作上應具有下列殺傷力：

- (1). 無法有跨層級呈報。當幼兒園某些事務的反映或推動，經多次與上層溝通未果時，如未能掌握關鍵層級使之改變，幼兒園對於該事務可能心生疲憊，而益使行事效率日差。
- (2). 透過層層轉達的訊息可能扭曲原意。既然不清楚決策的階層路徑，可見每隔一階層即可能是斷層，其政策或指令傳達是透過上一階層，當政策或指令在不是十分明白清楚的情況下，下位者可能用揣摩的方式，來想像不清楚的部份，在對上層認識不清的情況下，極有可能扭曲原意。
- (3). 組織結構不够透明化、公信力。下位者不清楚組織結構的產生，其意味組織資訊不够透明化，代表組織宣導能力可能的不足，以及可

能未具十分完善的公信力。

(二). 決策核心之角色與功能

以幼稚園之角度而言，對於該組織之決策核心的角色與功能，其認知覺察與到底為何？透過對園長的半結構性訪談，得到如下資料：

1. 決策核心的特性：

按文獻，Drucker（1990/1994）整理出一般決策核心應有三項特性，在此將三項特性，依文句中的各語句涵意變成問項，即可得如表 4-2-2 的六項指標。同樣以問答方式對兩園長進行檢核，所得結果如表 4-2-2：

表 4-2-2 幼稚園對決策核心的領導與決策特性的覺察敘述性比較

問題	大仁幼稚園	達觀幼稚園
(1). 以領導者個人魅力為號召	不以領導者為號召，以信仰為魅力。	並不以領導者個人為號召。
(2). 以組織使命為領導依據與決策方向	都是依據教義訂定使命與決策方向，因此是符合的。	一直朝「照顧中下階層孩子」默默執行，基層與高層的認知都是相同的。
(3). 將組織使命轉換成具體可行目標	以教義而言，教會將使命（關懷社會）完成轉化成具體的目標，如幼稚園的興設即是。	依照本園使命而言，設立幼稚園正是具體的作法。
(4). 組織策略與行動完全依據具體目標而行	主教或修會雖有行目標指示，但無策略頒行，就像這裏繼續營運幼稚園的指示，將其轉變成策略要由幼稚園園長自己制定。	如果資金來源不是問題並不受影響的話，應該可按具體目標執行。園長認為依目前狀況很難進行評估。
(5). 對於目標，時時回顧、調整修改與創新，以符合使命	營運的目標都一直以使命為依據，雖未時時回顧，但一直朝此目標努力。	園長認為一定會，因為時勢會有不同，所以調整是有必要的。
(6). 不只注意組織內部人力、財力資源，並時時注意外界的機會與需要	以修女會而言，其對於其轄下幼教產業內外部的人力、財力並無妥善應用，對外界的往來少。	神父會時時注意與社區及外界保持關係與注意，提醒幼兒園讓注意的資訊與合作，並鼓勵社區活動的進行。

同樣按兩園長敘述後，再以五點量化的方式，讓其勾選確認，可得如表 4-2-3 結果：

表 4-2-3 幼稚園對決策核心的領導與決策特性的覺察量表式勾選結果

問題內容 選項勾選	大仁幼稚園					達觀幼稚園				
	非常符合	符合	不清楚	不符合	非常不符合	非常符合	符合	不清楚	不符合	非常不符合
(1). 以領導者個人魅力為號召				✓						✓
(2). 以組織使命為領導依據與決策方向		✓					✓			
(3). 將組織使命轉換成具體可行目標	✓						✓			
(4). 組織策略與行動完全依據具體目標而行		✓								
(5). 對於目標，時時回顧、調整修改與創新，以符合使命		✓					✓			
(6). 不只注意組織內部人力、財力資源，並時時注意外界的機會與需要				✓			✓			

註：第四項達觀幼稚園園長未答，其認為這一項很難回答與評估，並未作答。

根據上述，整理出兩園長對決策核心特性的覺察——

(1). 相似之處

- ①、其決策核心皆非以個人魅力為號召。
- ②、認為決策核心能以使命為依據與方向。
- ③、教會將社會關懷的使命都化成實際的行動。
- ④、對於使命化下的目標達成，決策核心在認知上認為該組織仍能按時代的需求而改變。

(2). 相異之處

- ①、大仁認為幼稚園的經營策略行動大多按具體的目標而行；而達觀則認為有時組織的策略與行動是很難訴諸具體化的，因此很難評估。
- ②、達觀認為其決策核心常會注意內部人力與資源的狀況，也會注意外界的需要與機會；大仁則感覺修女會較趨保守，並無法掌握內

部的人力與資源、以及外界的互動。

從表 4-2-2 及表 4-2-3，隱約可以感受到，因對決策核心的定義游移的掌握（例如，大仁幼稚園園長有時以聖瑪利亞修女會為衡量，有時以教區主教衡量；達觀幼稚園園長也有相同的狀況），致使詰問時矛盾的產生。如「將組織使命轉換成具體可行目標」的使命以花蓮教區使命對答，而「組織策略與行動完全依據具體目標而行」有時以幼稚園本身狀況回答，有時又以花蓮教區狀況回答。對於如此情況的產生，可能是對決策核心路徑與題意不清所造成。

2. 決策核心的基本功能：

利用官有垣(2000b)整理歸納出非營利組織董事會的六項基本功能(請參考本文第 25 頁)，進行園長對決策核心基本功能的檢核，可得如表 4-2-4 之結果：

表 4-2-4 幼稚園園長對決策核心的功能性覺察敘述性比較

決策核心功能	大仁幼稚園園長	達觀幼稚園園長
1. 組織任務與目的決定	僅偶而以口頭交代的方式，對組織任務及成就目標，訂定運作序，並檢討組織規程與方案是否與組織基本目標相容。	對任務及成就目標，會與神父共同訂定運作序，也會檢討組織規程與方案是否與組織基本目標相容。
2. 方案發展的進行	對幼兒園長程計畫基本走向的決定設計幾乎完全沒有，都要由園長自己訂定方案，並負責成敗。	因為神父與教會皆以傳教為主，對於幼兒園長程計畫基本走向的決定，以及參與年度方案設計、督導等，並不是一定有時間或專長、能力，要做到如此有時是很困難的。
3. 預算與財務的監督	會計帳是管理嚴格，但對項目使用支出的彈性小，用於經營策略的支出要相當大的說服力才可能推動。	對於審核、批准預算、執行財務管制、監督會計與審計作業流程均已有一定流程，一分一毫都算得非常清楚。
4. 募款	單為幼兒園的募款園長認為真的太少。	在設立與增設的過程，教會是全力支持並代為籌募經費。
5. 甄選與解聘行政主管的權力	對於人事管理大都不太敢明言，並且沒有清楚的考核制度。	只有針對財務報告與招生人數進行監督、審核；對主管之行政管理、教學運作未有正式監督、審核與評鑑，大部份以堂口神父就近觀察相處的方式，如有意見時，皆直接明言與園長溝通，或交付任務。
6. 社區溝通聯繫之橋樑的角色	修女會對於組織外的人力、財力並無妥善規劃或策略應用，	較少由決策核心代幼兒園向外界溝通。有關幼稚園事務多數

	對外界的往來少的緣故。	皆由幼稚園本身為之。
--	-------------	------------

按兩園長敘述後，再以五點量化的方式，讓其勾選確認，可得如表 4-2-5 結果：

表 4-2-5 幼稚園園長對決策核心的功能性覺察勾選

選項勾選 問題內容	大仁幼稚園					達觀幼稚園				
	做得很好	還不錯	不清楚	有一點	完全沒有	做得很好	還不錯	不清楚	有一點	完全沒有
(1). 組織任務與目的的決定				✓			✓			
(2). 方案發展的進行					✓				✓	
(3). 預算與財務的監督				✓		✓				
(4). 募款					✓	✓				
(5). 甄選與解聘行政主管的權力					✓		✓			
(6). 社區溝通聯繫之橋樑的角色				✓					✓	

根據上述可整理出兩園長對決策核心功能的覺察——

(1). 相似之處

- ①、皆認為決策核心未考慮長程計劃基本走向，也並未主導年度方案的設計，更遑論方案的發展與執行。
- ②、決策核心鮮少代表組織與外界建立良好溝通管道、提高組織形象、為組織宣揚辯護等，大多處於消極、被動的地位。

(2). 相異之處

- ①、對於組織核心任務及成就目標的訂定、運作、檢討方面，達觀決策核心的參與較大仁為優。
- ②、達觀認為其會計制度及帳目分類應用作得相當好；而大仁則認為其決策核心對支出細目審核嚴謹，但缺乏彈性，運用於經營策略與福利的支出極為保守。
- ③、對於募款，大仁認為聖瑪利亞修女會拙於募款，大都直接向教區求助；而達觀則認為，只要開創性的需求，神父及教區會全力相

助，甚至尋求教區機構間的無貸款協助。

- ④、達觀園內工作人員的考核由園長評比，神父核覆，作為每月及每年的績效考核依據，而園長的考核則直接由神父就近監看，並立即糾正，且彈劾權在神父身上，所以人事行政程序尚佳；而大仁則認為，修女會過於保守，對於園所長及園員工行事能力不佳鮮少明言，且園長並未能充份對園內人事保有完全之任用、解聘的權利，員工有時透過與修女的關係常會使園長無法進行對人事管理的要求。

3. 決策核心對於園務所採的角色與行動

此部份將一般常態性之園務工作，分為五大類，即「人事」、「財務收入」、「財務支出」、「園務」、「教務」，共列舉 21 項提問，首先詢問該方面的授權情形，再詢問其所認為決策中心所處之角色，試求以園長觀點對該決策核心角色及行動的覺察。為使提問得到方便的對照，以勾選的方式呈現：

(1). 人事方面

表 4-2-6 決策核心對幼稚園人事管理所採取的行動與角色

決策核心所持→		行動				角色			
項目	園所	不過問	充分授權	部份授權	直接干涉	制定者	監督者	管理者	其他
1. 教職員工的任用	大仁		✓				✓		
	達觀		✓			✓			
2. 教職員工的薪資、獎金、福利	大仁		✓			✓		✓	
	達觀		✓			✓			
3. 教職員工的工作與服務內容	大仁		✓				✓		
	達觀	✓				✓			
4. 教職員工的訓練與教育	大仁		✓				✓		
	達觀	✓				✓			
5. 園所中的其他人事管理	大仁		✓				✓		
	達觀		✓			✓			

註：

1. 以上問項在填答前事先向園長們說明：「制定者」--意指策略及規則之制定，並不干涉執行；「監督者」--意指不直接干涉執行，但做定期及事後的監督與

稽核糾正；「**管理者**」--指直接干涉事件的執行與行動。

由表 4-2-6 相較之下，在人事方面達觀的人事制度較有規範，園長只要在規範內執行，皆會得到決策核心的支持，所以人事的管理決策中心多是立於制定者的立場；而大仁的園長在人事的管理也相對都享有決定權，只是仍需受其決策核心的監督，自由度未有達觀般高。

(2). 財務收入

表 4-2-7 決策核心對幼稚園財務收入所採取的行動與角色

決策核心所持→		行動				角色			
項目	園所	不過問	充分授權	部份授權	直接干涉	制定者	監督者	管理者	其他
6. 學費、註冊費的訂定	大仁		✓				✓		
	達觀		✓				✓		
7. 學費、註冊費的收取	大仁		✓				✓		
	達觀		✓				✓		

註：

1. 以上問項在填答前事先向園長們說明：「**制定者**」--意指策略及規則之制定，並不干涉執行；「**監督者**」--意指不直接干涉執行，但做定期及事後的監督與稽核糾正；「**管理者**」--指直接干涉事件的執行與行動。

由表 4-2-7 得知，對於學費、註冊費的訂定與收取，兩園的決策中心皆立於監督者的角色，充分授權予園長執行。

(3). 財務支出

表 4-2-8 決策核心對幼稚園財務支出所採取的行動與角色

決策核心所持→		行動				角色			
項目	園所	不過問	充分授權	部份授權	直接干涉	制定者	監督者	管理者	其他
8. 園務經常性運作經費的使用	大仁			✓		✓	✓	✓	
	達觀			✓			✓	✓	
9. 園所營舍修繕事項之決議	大仁			✓	✓		✓	✓	
	達觀				✓			✓	
10. 園所營舍修繕費用之使用	大仁			✓	✓		✓	✓	
	達觀				✓			✓	
11. 教保設備、設施之採買	大仁			✓	✓	✓		✓	
	達觀	✓							✓

12. 活動辦理經費的使用	大仁			✓				✓	
	達觀		✓				✓		

註：

1. 以上問項在填答前事先向園長們說明：「**制定者**」--意指策略及規則之制定，並不干涉執行；「**監督者**」--意指不直接干涉執行，但做定期及事後的監督與稽核糾正；「**管理者**」--指直接干涉事件的執行與行動。
2. 達觀園長在勾選時，只要決策核心抱持不干涉、不過問的角色立場時，於所持角色欄皆勾選「其他」。

由表 4-2-8 得知，對於財務的支出，兩園決策核心都持較審慎的態度，大都直接立於管理者的立場進行干涉。所不同處在於，達觀決策核心在有關教保相關的採買，採絕對的信任立場，完全不干涉園長的決定。並在活動的辦理支出達觀也享有較高決定權。

(4). 園務

表 4-2-9 決策核心對幼稚園園務運作所採取的行動與角色

決策核心所持→		行動				角色			
項目	園所	不過問	充分授權	部份授權	直接干涉	制定者	監督者	管理者	其他
13. 園務工作與運作的執行流程	大仁		✓				✓		
	達觀		✓						✓
14. 親師聯誼	大仁		✓				✓		
	達觀		✓				✓		
15. 園所對社區的互動（活動、宣傳）	大仁		✓				✓		
	達觀	✓							✓
16. 園所對社區以外的互動（活動、宣傳）	大仁		✓				✓		
	達觀		✓						✓
17. 園所與同業間的聯誼與互動	大仁		✓				✓		
	達觀		✓						✓

註：

1. 以上問項在填答前事先向園長們說明：「**制定者**」--意指策略及規則之制定，並不干涉執行；「**監督者**」--意指不直接干涉執行，但做定期及事後的監督與稽核糾正；「**管理者**」--指直接干涉事件的執行與行動。
2. 達觀園長在勾選時，只要決策核心抱持不干涉、不過問的角色立場時，於所持角色欄皆勾選「其他」。

由表 4-2-9 看出，對於園務的計劃與運作，達觀的決策核心都立於尊重專業的立場，充分授權或完全不過問園長的決定與進行；而大仁方面，決策核心則立監督者立場，充分授權園長執行。

(5). 教務

表 4-2-10 決策核心對幼稚園教務運作所採取的行動與角色

決策核心所持→		行動				角色			
項目	園所	不過問	充分授權	部份授權	直接干涉	制定者	監督者	管理者	其他
18. 教保模式的採取	大仁		✓				✓		
	達觀		✓			✓			✓
19. 親師聯誼	大仁		✓				✓		
	達觀	✓							✓
20. 教保課程內容及教材選定	大仁		✓				✓		
	達觀	✓							✓
21. 有關教學課外活動的籌劃辦理	大仁		✓				✓		
	達觀	✓							✓

註：

1. 以上問項在填答前事先向園長們說明：「制定者」--意指策略及規則之制定，並不干涉執行；「監督者」--意指不直接干涉執行，但做定期及事後的監督與稽核糾正；「管理者」--指直接干涉事件的執行與行動。
2. 達觀園長在勾選時，只要決策核心抱持不干涉、不過問的角色立場時，於所持角色欄皆勾選「其他」。

表 4-2-10 充分反映，達觀的決策核心在教保實務上都立於尊重專業的立場，幾乎完全不過問園長的決定與進行，只有在第 18 項達觀園長提到，神父要求課程中要放入一些福音訊息與道德教育；而大仁方面，決策核心則立監督者立場，也立於尊重專業立場，充分授權園長執行。

(三). 小結

花蓮教區董事會並無實權功能。機構的管理以不同的型式統籌，使兩個案幼稚園同於花蓮教區轄下，在管理上却有不同之管理路徑，意即實質幼兒園之決策核心有所不同。且以非營利組織理論觀點看兩個案之決策核心時，兩者雖稍具非營利組織決策核心特性，但却未能完全發揮非營利組織決策核心之功能與角色。其主要徵結除決策核心管理者缺乏非營利組織管理概念外，將園務全權委託園長，只監督招生成效與帳務稽核方式，而少予主動之方針指導、資源援助、外界溝通、聯結合作等協助，可能也為其主要因素。

因此總括以上發現，對於兩園的決策核心管理，引發幾項值得注意的議

題：

1. 非營利組織決策核心組成與運作的多樣性：

本研究的案例組織因其本身已具有傳承沿襲之制度體系（天主教聖統制），故在組織在國內合法化需求而設立財團法人機構的過程，便以行政作業的方式後設置董事會，董事會的設立可以說是為了配合政策作業而立，實權仍集中於主教身上。

類似的方式出現在許多現行的非營利組織上，有些組織是董事長（理事長）制，由董事長（理事長）決策；有些組織是執行長制（或秘書長）制，雖然由董事會（理監事會）或董事長（理事長）任命執行長（秘書長），但後者專任，掌握資源分配同時也控制決策；而有些乃由董事會及理監事會共同決策的合議方式。

由此大致可推論出，決策方式也具科層的體系，有「集中制」（董事長、理事長、執行長或秘書長等一人決策）、「雙首長制」（如董事長與執行長共同決策）、「集體決策制」等。集中制應思考他人協助；雙首長應明訂權責、理念統一，避免雙頭馬車；集體決策應注重群體決策技巧，慎防集體決策盲點。各種方式應各有優劣，且其運作內涵不在本研究範圍，所以於此不予討論，主要乃點出非營利之決策核心一如營利組織般多樣化，並非如一般印象非由董事會決策不可，因組織特質不同，可能也難論斷孰優孰劣。

2. 組織透明化與公信力的問題：

分析中發現，花蓮教區在組織內各機構上層的管理結構上，並非呈現清楚的脈絡，且管理結構或管理階層之移交與更迭並未昭告組織成員，此即組織結構運作不够透明化。

透明化與公信力對非營利組織而言乃息息相關、至為重要的準則。江明修與陳定銘（2001）曾強調非營利組織在運作上須秉持透明化（transparency）與課責（accountability）兩項基本原則，以喚取社會大眾的信心建立其公信力；而顧忠華（2002）也認為非營利組織，因其需仰賴社

會的支持，所以「公信力」實為其最寶貴的資產。雖然，其管理結構是否透明化並不能斷言將直接影響幼兒園的營運順暢與否，但如果非營利組織欲於幼兒園營運上具第三者政府的角色，其組織運作的透明化與公信力是亟待建立。

3. 組織扁平化問題：

在企業管理上，大型組織扁平化、平行化，通常是近年企業為了行政層級縮減、節省人力、改善組織效率與效能，所採取的方法（Linderoth, Savelsbergh & Burdos, 1999）。

但在兩個案比較之下，採「授權管理模式」的大仁幼稚園其業績與管理，似乎不如採「分層管理模式」的達觀幼稚園。仔細端詳兩幼稚園上層的態度及立場，即可看出問題不在於扁平化、平行化與否，而在「授權的程度」與機構管理人（如幼稚園園長、修會會長、神父）能力問題上。比較兩園，可看出修女會給予大仁幼稚園的授權不若教區給予達觀幼稚園的自由度大、且較制度化，自然達觀幼稚園發揮的空間較大、業績較趨穩定。

花蓮教區因上層主要以神職人員為主，且多數神職人員多以傳教任務為首要，專司行政、管理的入世神職人員較少，為因應此種狀況，組織最上層雖以「直接管理模式」、「分層管理模式」、「授權管理模式」三種型式管理轄下機構，但實質上多傾向充份授權各機構自行管理，尤其以涉及營利之社福機構更是如此。所以教區以成立各種不同性質之委員會分別監管、處理轄下機構問題，去除實際之行政管理科層，故組織結構上早已朝扁平化、平行化努力。但同時也暴露出中間管理機構，幾乎完全喪失同質結構制度統一、聯絡協調、整合資源的功能，僅著重於稽核與傳達上。

Linderoth、Savelsbergh and Burdos (1999) 提到，組織扁平化過程中，事實上也具有「控制危機」，諸如：組織倫理潰堤、各行其政；各機構為求取生存，彼此削價競爭；統合管理階層功能不彰，中繼人材不足等；組織目標與機構目標漸行漸遠；私利戰勝公益等諸多困頓。為突破此一困境，組織發展應向下一階段延伸，進入整合期，也就是所謂「**功能式組織**

(Function Organization)」或所謂「**事業群組織 (Business Group)**」，即組織結構乃係轉由數個功能相近，或業務性質類似之機構經理彼此協商，聯合制定規章與執行方案、策略聯盟，如此不僅因為人力較多、且專業完整，可以承接更大型專案，創造更大優勢，進而獲利或達至目的。以花蓮教區而言，可考慮朝此方面嚐試努力規劃改善。

4. 雖然幼兒園決策核心有所不同但對營運管理態度皆以稽核監督為主，少予指導與支援：

綜合前述諸表，個案組織上層對幼兒園管理所持之角色皆以稽核監督為主，較少提供指導，甚至經營管理或教務上的支援協助，園務的發展優劣幾乎完全交予園長個人經營管理能力來取決，並要求其對組織負責。如此，上位者的對目前幼兒園營運態度，表面上似乎是充授權，交予專業人員經營，但有些功利傾向，經營好則持續經營，經營不好則換人，甚至結束經營、轉換跑道的消極態度，但忽略了如文獻中提及，決策核心「應有的」或「可能的」積極引導及支持、輔助等的功能與角色。

5. 組織機構的決策人員大多缺乏非營利組織經營管理素養：

從對決策核心的考核結果看來，兩園的決策核心其管理運作方式並不一定十分統一，不僅管理模式不同，從研究過程中，隱約透露著可能因各機構的主要管理人員（如園長）的不同而可能有著不同的待遇與行政標準。而在幼兒園營運之長程計劃與年度方案設計上，其投入度與參與度明顯不足，並鮮少代表幼兒園與外界建立良好溝通管道、提高園幼兒園形象、為幼兒園宣揚辯護等立場，大部份所處的角色為財務的監督者。如此，以非營利組織經營管理的觀點來看，組織機構決策人員不僅於非營利組織經營管理素養上，包括一般企業管理知能都有精進與提昇的必要。

二. 組織使命、服務對象與策略

在看待個案幼兒園使命與策略時，很容易往招生、營運的順遂與否來斷定其

合宜性。但於此除探討其一般的合宜性外，也應試探看其是否達到非營利組織的功能性，以求其第三部門角色。

以下先行歸納兩園使命，接續以服務對象的歷年階段性變化看策略的操弄。

(一). 幼稚園的使命

表 4-2-11 兩個案幼稚園使命

園所	大仁幼稚園	達觀幼稚園
組織使命	傳教為主，社會關懷為輔	
園所使命	幼兒應該受教育。	提供幼稚教育，照顧中下階層的孩子。
園所服務對象	幼兒	中下階層的孩子

對於整個花蓮教區的組織使命，兩園園長幾乎都意指--「傳教為主，社會關懷為輔」，此在教義上是昭然若揭的事實（cf. 臺灣天主教手冊，2001）。以目前教區所行，及其組織內機構編制看來，是一直奉行該使命。

而幼兒園本身的使命及目標為何：

大仁幼稚園除在前面章節提所引用聖經上的摘錄與教義外，還直接提到—

其實我在想，他當初的使命就是說--「幼兒應該受教育」...（I-TJ-01-20061107-04）

而達觀幼稚園園長說—

我接手立案的時候，那時候裴神父（化名）還在，他也是說，我們是照顧比較中下的孩子，也就是說我們要給福慧給中下階層的小朋友，其實我們的使命其實是說，藉著耶穌愛人的精神，我們把這樣的愛再轉介到這些比較需要的家庭給他們...（I-DH-DI-20061109）

相較之下，大仁的服務對象為「幼兒」，其範圍較廣；而達觀的服務對象為「中下階層的幼兒」，其範圍較集中。以如此的使命行之，兩園在服務對象的變化上曾歷經那些歷程？其相對所使用之策略為何？接續說明。

(二). 服務對象數量變化與因應策略的比較

1. 臺東縣近年幼教環境

臺東近十年來的人口結構上，同樣有著如全省各偏遠地區受「人口外移」、「家庭結構變小」、「少子化」、「老年化」、「人口集中都會」等現象困擾（臺東縣政統計網，2006）。參考臺東縣近年幼兒園收托狀況表（請參閱附件五之表1、），則以1994年幼兒園合計托育人數的驟降最具代表，驟降原因除上述因素外，該年尚有三家園所結束營業，也頗具影響，及後雖有小幅攀升，但係幼兒入園率的逐年增高及2005年國幼班設立所致（郭李宗文，2003）。

以2005年平均數據而言，臺東縣私立幼稚園平均每園招收94人（4班）、私立托兒所平均每所招收63人（3班），私立幼兒園偏向中大型發展。但臺東縣家庭的所得收入總計為全臺最少，相對的消費性、非消費性支出、教育與研究費支出都是最少（請參閱表4-2-12），因此私立幼兒園在收費上自然也需反應市場採較低收費的策略。以收托時間及服務內容上看來，公私幼稚園立收費差異性並非很大。而自1999年起臺東縣幼兒園就讀人數起伏並不大，但公私立幼兒園所數却有小幅增加，尤其2005年國幼班的增設，使臺東縣幼教市場更趨競爭。

表 4-2-12 臺東縣 2005 年家庭消費支出統計表

項目	臺灣	臺東縣
平均每戶人數	3.42	2.85 全國最低
平均每戶就業人數	1.51	1.21
平均每戶所得人數	1.64	1.40
平均每戶所得總計	1,082,168	695,369 全國最低
平均每戶消費性支出	701,076	404,469 全國最低
平均每戶非消費性支出	187,594	97,937 全國最低
平均每戶教育與研究費支出	47,772	20,648 全國最低
平均每戶儲蓄	193,497	192,964

資料來源：行政院主計處計，2007年1月4日 取自：
<http://fies2.tpg.gov.tw/doc/result/94/211/49.xls>

2. 個案托育人數的變化與因應策略

因兩園成立皆於洪福財所提「經濟重建時期」（1945~1952）之後，故捨去其第一階段之「經濟重建時期」，以其後三個時期為背景結合幼兒園的營

運主，大致上可劃分成：I 成立初期（計劃經濟時期 1953~1969，主要特色為政府鼓私立幼兒園的興設）；II 營運中期（經濟起飛時期～經濟繁盛時期初期 1970~1990，主要特色為幼教需求大增，幼兒教育逐漸受到重視）及 III 近期營運（1991~迄今，為競爭時期，競爭漸趨白熱，連公幼也漸受壓力）三階段，配合兩個案園所招生人數的變化，以及當時所採行策略分別分析如下。

● 大仁幼稚園

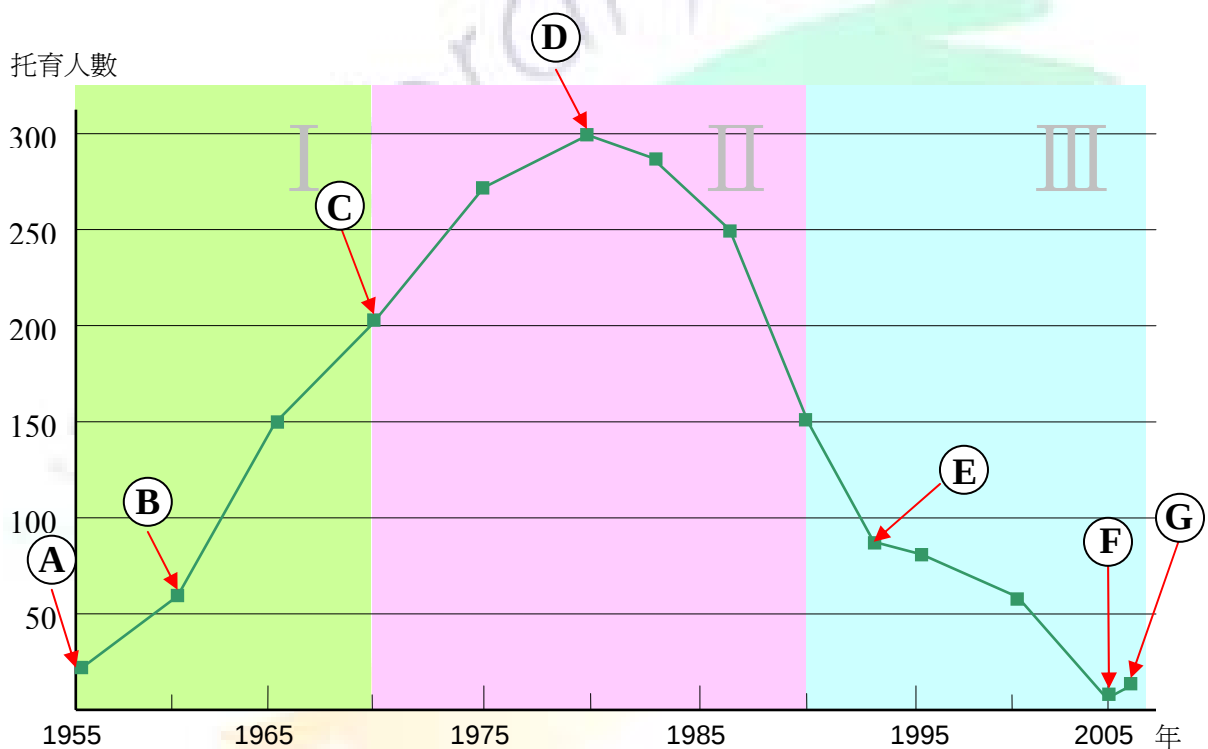


圖 4-2-3 大仁幼稚園服務對象數量變化折線圖

對於圖 4-2-3 的折線變化，當時所相對採行策略評析，以表列 4-2-13 簡略說明（兩園策略對照請參閱附件五之表 2、個案幼稚園重要策略應用對照表）。

表 4-2-13 大仁幼稚園服務對象與策略對照影響表

點、線	地方幼教環境與影響	相對策略
A	1. 台東市尚無私幼，公幼僅	1. 設立、立案。

	一所，僅收 5 足歲。 2. 設立處為商業區，人口集中。 3. 幼教概念上，照顧多於教育。	2. 由神父管理園務，修女或聘僱之教友照顧幼童。
BC	1. 幼教需求稍增。 2. 公幼設立緩慢，以國小附設為主，師生比達 1:50 甚至更懸殊。 3. 幼教教學以傳統教學及唱遊為主。 4. 就讀稚園仍為奢侈支出。	1. 神父退出，轉由聖瑪利亞修女會接管主導。 2. 派遣數名修女赴瑞士修習幼稚教育概念。 3. 引進部份福祿貝爾概念融入課程。 4. 自行進行短期師資培育，降低師生比，並複製擴充。 5. 引進國外募集物資、教材。 6. 募款，擴建新園所，設施與格局專為幼稚園設計。
CD	1. 幼教需求增加。 2. 就讀戶以中高收入家庭為主。 3. 普遍認為幼教為銜接小學所準備。 4. 崇尚明星小學。 5. 重視幼兒才藝課程。	1. 將教義抽離幼教課程，不強化宗教色彩。 2. 托育時間加長且彈性。 3. 招收年齡由五足歲降至三足歲。 4. 分科教學，重視讀、寫、算，以升學（進入附小，當時的明星小學）為目標。 5. 聘請具專業舞蹈背景老師加入，常出外表演、比賽，並另開設舞蹈才藝班。 6. 開設珠算、繪畫等課後才藝班。
DE	1. 市區私幼與國小附幼大增。 2. 每園皆有娃娃車，市內距離交通因素降至最低。 3. 政府開始多修訂「幼稚園課程標準」、「幼稚園設置辦法」，要求立案人數上限。 4. 政府廣設幼教師資進修班，擴大合格師資。 5. 新設私幼設備、建築與教材皆推陳出新。 6. 公私幼稚園師生比降低。	1. 因快速擴張多所園所，修女會轄下市區各園聘請專任園長，授權管理。 2. 登記立案人數 150 名。 3. 自然流失，符合立案人數。 4. 汰換招生成效不彰的園長。
EF	1. 教育水平提昇，開始重視幼稚教育。就讀幼稚園變為一般需求。	1. 立案人數被要求降至 90 名 2. 變更教學模式為主題教學。 3. 結束營業提案。
FG	2. 美語教學興起，私幼漸商業化，競爭白熱化。 3. 幼教品質逐漸受到重視。 4. 少子化，市區幼教市場供過於求。	1. 重建計劃提案，重新整建裝潢。 2. 汰換教學設備，添購新教材。 3. 提高教師待遇。 4. 改變課程模式，擬以音樂、律動為主軸。 5. 降低師生比至 1:12 或 1:10。擬收三班 60 名限。

大仁原訂的使命「幼兒應該受教育」，在 1955 年幼教不普及的當時，是頗具社會使命與公益性。所以初期策略上，因當時幼教資訊不發達、師資缺乏，修女會派遣修女赴外修習幼教概念，回國後自行設計課程、訓練

師資，並以出入境的便利帶回較新的幼教材，同時複製經驗，向市區外圍及偏遠鄉鎮出發提供服務，這樣的策略以及具體行動，符合使命的要求。

但隨著經濟的起步與教育的普及，原訂的使命變成一般的需求，但大仁似乎未感覺因這樣的變化，依然沈浸在招生良好的現實中，而使其使命無形中「弘大化」、「口號化」。使命的弘大致使修女會往外發展，致力於外設幼兒園，在人手漸漸支絀的情況下，開始將市區的幼兒園授權予信徒經營，而所應用的策略（至 C 點開始），幾乎完全是迎合市場與家長需求的商業取向。

及後，市場的競爭開始，加上政府要求符合立案人數，大仁將漸少的招生視為降至立案人數的自然流失策略，未警覺甚原先的優勢已消融。其後一蹶不振，因待遇較差、福利不好，人事異動頻頻，更是雪上加霜，雖然屢換園長，也更改課程模式，依然回天乏術⁴¹。

就大仁幼稚園而言，自 C 點以後，似乎難見到其公益化的目的，這可能是非營利組織幼兒園（或商業型非營利組織）值得探討的問題。

⁴¹ 大仁幼稚園位於市中心商業區附近，週圍大多是店面或商家落戶，人口集中，且以中產階級為主，在以瓦舍克難經營了幾年後轉予修女會。修女會接手後，即著手引進較新穎的國外（瑞士）幼教概念，訓練師資、擴充教材設備、改建營舍，吸引就讀人口。接著適逢全國的經濟好轉，經濟情況較好的家庭入園意願大增，並且因望子成龍、望女成鳳的投射心理，崇尚明星學校，紛將孩子送入所謂錄取率高的幼稚園先修，大仁便再利用此種趨勢，迎合家長需求增設讀寫算課程，加開才藝班，使招生一路長紅，一度達到 1980 年左右的 300 多名。1981 年頒布幼稚教育法，幼教品質開始受到重視，教育局要求各園重新提報檢核立案招生人數。同時市區公私幼園所數增加，幼教市場生態逐漸改變，開始形成競爭趨勢，天真幼稚園對招生人數的遞減認為是自然流失，又恰可降至立案人數以符合標準，認為無關緊要。但招生人數的控制不如預期，一路下滑至 1992 年幼稚園評鑑後，教育局再次度量其場地與設備後，要求立案招生人數由 150 名降至 90 名，因當時天真招生人數僅八十多人，故依順要求。事實上，1985 年以後幼稚園的經營競爭便已加劇，大仁幼稚園的有利因素開始逐漸消失。首先，明星小學的概念已不那麼重或集中於一校，幾所市區中的小學如新生、馬蘭、東海等小學的新觀念治校風格，同樣引起家長的好感與注重。接著，因交通改善，及娃娃車接送服務的便利，鄰近客源的優勢被消弭，新的私立園所以較寬廣、新穎的硬體設施、專業的課程設計、豐富的才藝課程來招攬學生，追求低消費的家庭轉向公設的公立托兒所、幼稚園與小學附設幼稚園中。大仁幼稚園並未及時轉變策略，並且內部人事變動頻頻，致使幼兒人數每年遞減。2005 年甚至僅剩餘以教友家庭為主的 12 名。聖瑪利亞修女會認為無力於大仁幼稚園的營運狀況，遂上呈要求教區結束營運，但主教認為該園具指標意義不准所請。後由將甫從小學退休並曾於 1970 年代任職大智幼稚園（化名）首任園長的方女士提出整頓計劃，獲主教同意，擬撥款執行，於是方女士於 2006 年 9 月接任大仁幼稚園園長執行計劃。

達觀幼稚園

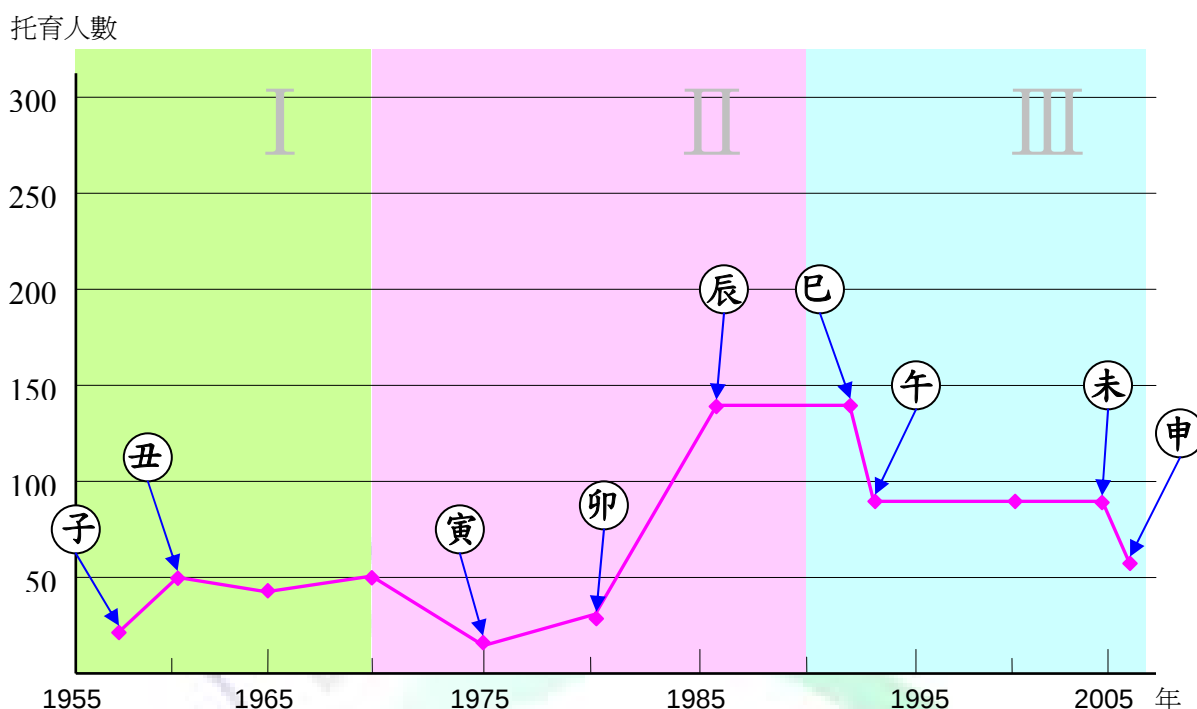


圖 4-2-4 達觀幼稚園服務對象數量變化折線圖

對於圖 4-2-4 的折線變化，當時所相對採行的策略⁴²，同樣表列 4-2-14 簡略說明（兩園策略對照請參閱附件五之表 2、個案幼稚園重要策略應用對照表）。

表 4-2-14 達觀仁幼稚園服務對象與策略對照影響表

⁴² 達觀幼稚園在歷經未立案且起伏波折的收託工作二十幾後，1980 年由鄭園長接任，加上教會的支持與支援，力圖於教保實務及教學上的改革，使園務逐漸上軌道，招生人數由 50、60 名一路攀升。隨後在甄儉誌輔理主教的擔保借貸下，始得較充裕經費，於是園長實施營舍擴建、修繕、增添教材教具、設置角落、改善課程教學內容與方向、增添遊戲設施，並於 1985 年立案。及後又制定人事規章、退輔計劃、提昇園所與社區互動。在不斷求新與改革落實下，幼稚園人數於 1986 年達到 140 名，然後一直維持此一水準。1993 年幼稚園評鑑實施，達觀為符合實際立案招生人數，始將人數縮至立案人數滿編的 90 名，一直維持至 2004 年。

達觀幼稚園因循使命，所以一直以來皆走低價及長時間照護策略（月費 2650 元，註冊費 10000 元，平均每月 4000~5000；早上 7:30 至下午 6:00，寒、暑假各二週），甚至提供學費分期給付、償還，及每學期 2 至 5 名家境困難家庭減免月費的措施。除教堂為社區信仰中心外，創辦人裴達觀神父致力當地卑南族文他的研究與保存，深獲當人敬重，於設立以來，便與社區互動良好，鄭園長接任後更經常主動使幼稚園配合社區，舉辦聯誼、參與地方性活動，園長誇說十數年未從事招生活動或廣告，却招生滿額。直到 2005 年，政府「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」實施，鄰近咫尺的吉平國小（化名）附設了幼稚園，並開辦國幼班，影響了達觀幼稚園大班幼童就讀人數，使 2006 年招生人數驟降為 55 名。

點、線	地方幼教環境與影響	相對策略
子丑	(一). 該社區及左近尚無幼稚園。 (二). 社區以務農等中下階收入居民為主。	1. 神父自籌設立託育中心，未立案。 2. 神父管理園務，委託修女、教友照顧幼童。 3. 神父主動以三輪車接送、招徠幼童。 4. 免費、附餐點。
丑寅		1. 神父融入當地生活，研究當地文化。 2. 酌收點心費、餐費。 3. 嚐試交予專任園長經營。 4. 正式收費，但以低收費為主。
寅卯		1. 交予修女會經營。 2. 修女會又交回予神父管理。
卯辰	1. 社區受到市區影響，開始有較多幼教需求。 2. 政府開始多修訂「幼稚園課程標準」、「幼稚園設置辦法」，要求立案人數上限。 3. 政府廣設幼教師資進修班，擴大合格師資。 4. 裴神父退休，由甄神父接任。	1. 裴神父商請鄭女士回台東任園長。 2. 維持低收費。要求全體教員領取低薪，先撙節經費，訂定改造環境計劃，增加圖書、節奏樂器、玩具，三大幼教基本需求。 3. 裴神父返德籌募教材、教具。 4. 1984年由甄神父向教區內其他單位擔保借款兩百萬元。 5. 增設營舍、遊樂器材、增加設備、教材、圖書，增設角落、添購娃娃車。擬定主題單元課程走向。 6. 訂定人事規章，調整人事福利。 7. 1985年申請立案。(立案招收人數90人，但招收人數擴增至140。) 8.
辰巳	1. 幼教需求增加，1987年教育局希望達觀擴建，將招生人數再擴增至180名。 2. 設立社區兒所。	1. 教育局希望達觀擴建，達觀以場地及經費考量婉拒。 2. 實施帳戶管理，分門分類，按計劃提撥經費與應用。 3. 體恤部份低收入戶及實際困難家庭，以降低收費或不收費、分期償還等方式優惠，每學期平均有2~5名學童家庭受惠。
巳未	1. 評鑑實施要求各園合法。	1. 將招收人數配合裁減為90名。 2. 盡量配合或參加社區、教區及地方政府活動，以融入社區、服務社區為宗旨。
午未	1. 市中心幼兒園競爭延燒，市區幼兒以交通車接送服務深入本社區。 2. 國幼班政策提出，加上社區少子化，將面臨威脅。	1. 擬擴大服務對象，招收障礙幼童，並設安親班。
未申	1. 左近吉平國小附設幼稚園招收國幼班。	1. 以中下階層福利考量，主動勸說鼓勵大班幼童轉至國幼班，尤其原住民兒童，其福利與優惠將更多。

達觀幼稚園從裴神父設立的前身起，便一直以「提供幼稚教育，照顧中下階層的孩子」為使命宗旨，策略的訂定上一直奉行不諱，採低收費的實際方式營運，但因無法達經濟規模而使經營備感艱辛。

直至鄭園長運用有效的期程計劃，提昇員工福利、工作效率，改善環境、設備，充實幼教課程內涵，加強社區關係等具體作法，使招生人數直線上昇，還能將收益實際嘉惠困難家庭子女就讀，使其公益性一直反應於營運的歷程中。

對於近年與政策即將產生的福利重疊，園長原本計劃以擴大服務範圍來因應，但試行的效果並不顯著，致使政策施行時招生狀況受到了重大衝擊。

(三). 小結

非營利組織使命訂定的確能產生營運時的指標作用，但使命訂定的明確性卻難以拿捏。從個案的展歷程來看，大仁幼稚園弘大的使命雖有較開闊的拓展空間，但易失焦；達觀幼稚園其具體的使命則擔心與政策衝突的永續性問題。雖然策略的具體與階段性考量可以輔佐使命訂定的模糊性與永續性，但使命與策略如果皆未慮及公益性時，很可能導致非營利組織幼兒園商業化的思維，更甚者使非營利組織幼兒園完全與一般營利性幼兒園走向相同，本研究兩個案即是明顯的對比，大仁較為商業化，道宏則較本質化、公益化。

在所謂第三部門角色的達成上，大仁幼稚園在於早期（1955~1970）的投入彌補公立幼兒園所設立的不足，增加家長選擇權外，及後其角色與一般私立園所無異；而達觀幼稚園因其使命具體而具公益性，策略一直秉持使命方向，直至目前仍默默發揮其輔助弱勢族群的第三部門角色。兩園如能增加非營組織經營管理上的知能，除可使其有多一面向策略選擇的可能性外，應更能掌握第三部門角色的意涵並發揮其功能與影響。

面對未來，大仁幼稚園計畫先區別市場，決定走較精緻路線，師資比 1:10 或 1:12 為限，並以音樂、律動為課程主軸，以招生 60 名為目標；達觀則認為其使命因與政府福利政策相合，致使招生衝突，但其樂見使命的達成，將再嘗試轉增加服務內容與招收業務項目，如幾年內未見成效，不排除功成身退或轉換其他社會福利業務性質。

面對衝擊，兩園的選擇反映出一般幼兒園營運改變的策略方式——「內容的創新」、「服務項目的增加」，抑或「服務對象的增加」，似乎尚未有較佳的因應方式。從上述資料所得的歷程、對比變化，。

從兩園所的歷程變化中，可以見到使命、服務對象及策略間相對的互動與現象，於下試提出研究者所察覺的現象與看法：

1. 使命與策略運用的高關聯性

使命的訂定雖會影響組織營運的走向，但不一定成為其營運成敗的必然條件，反而是具體且階段性策略的擬定與修正，成為營運榮枯的關鍵。以個案歷程而言，使命的明確與否各有其優缺點，當使命缺點呈現時，可以透過具體化與階段性的策略的訂定而予以修正補救，使組織的行動有其信仰與標的，成為營運的指標。

大仁幼稚園的使命是「幼兒應該受教育」，所訂定的服務對象為「幼兒」，所採的行動指標是給予「教育」，兩者皆屬較為空泛的對象與範圍，從使命上不易形成行動指標，修女會接手後，訂定「開辦不同需求、迎合家長需要」策略，實際的行動上作法上，是以引進瑞士幼教經驗、延長託育時間、放寬收託年齡，及後又增添才藝課程、加強讀、寫、算的升學所需方式因應，逐漸創下營運的高峰。但一路走來所使用的商業思維策略，事實上與一般營利性私立幼稚園無異，致使其後策略在未修正轉變下，因內部的紊亂與不能掌握幼教課程內涵下，逐漸失去其競爭優勢而漸趨隕落。

達觀幼稚園使命「提供幼稚教育，照顧中下階層的孩子」，其訂定雖較為具體，所形成的是一個實實在在具體的方向與指標，並以實際行動佳慧中低收入戶幼兒，但設立前期的二十年，並未掌握幼兒園本身組織體質的健全，致使營運未能順遂。及至鄭園長的接任，從符合幼教需求做起，健全課程、增添設備、改善環境、建立制度等具體策略的輔佐下，漸使園務招生進入穩定狀態，在幼教專業上也倍受肯定⁴³。至 2005 年因政府福利政

⁴³ 此為訪談結果。受訪者一目前為私幼兒園長，近年於某公幼兒園長退休，曾歷任臺東縣幼稚園評鑑初評與複評委員（I-KJ-DI-20061209）；受訪者二為現任公幼兒園長，兼任臺東縣幼教輔導團秘書

策推行及社會富裕的發展使其使命與浮虛，如果未來未能提出有效之因應策略，可能致使其在面臨使命完成的情況下考慮功成身退。

由上可知，使命的訂定的確影響非營組織營運的思維，而策略的制定則影響營運的指標，兩者的取決實具相乘與相輔的互動效果。

2. 使命公益化內容的訂定與階段性的改變

原本以兩個案的使命內容在當時皆具有其公益性，但在社會進步與結構改變下，似乎其公益性愈來愈薄弱，連帶使策略的重心易位，而營運愈來愈難以把持。

從兩園的程變化中看出，時代環境的變化其實極易左右了使命公益性的明確，連帶影響組織的定位與發展，要取得之間的平衡，可能需要定期檢視環境的變化與使命的明確性，簡言之即需考慮使命與策略的階段性檢討，甚至為求永續的經營，可能也要尋求考慮以「調整使命」來因應，而不僅僅是策略上的改變而已。

3. 使命模糊而致使其商業化走向的問題

後期發展歷程比對之下可以發現，僅達觀的使命具有較清楚的公益化目的呈現（即「照顧中下階層的孩子」）。兩園所提供的幼兒教育，應該是幼兒園設立的社會責任與基本功能。所以在太極幼稚園歷任之主要管理者未提出具體公益化策略情況下，其經營走向與思維事實上與一般營利性的幼兒園並無二致。

這是否反映出，目前臺灣多數由非營利組織參與營運的幼兒園的情況（使命模糊而致使其商業化走向），實有待更進一步的調查。如果事實是如此，那幼兒園的經營由非營利組織來引領進入第三部門是難以實現的課題，其改善的根本之道，便需重新檢視這些非營利組織幼兒園的使命，使其使命具公益性來增加其非營利組織精神與意義，以趨向第三部門的平衡需求的境界。

4. 近、中、遠程計畫與目標、策略的訂定：

從兩園的營運的招生對象發展上看，園所是否擬訂期程的方案計畫、建立目標、訂定有效策略，幾乎與使命的達成及效率習習相關，此點不僅為一般私立幼稚園應注意之經營之要，非營利組織幼兒園也不可忽視。

大仁幼稚園在 1960 年代由修女會接手後，其擬訂不同於公立幼稚園的競爭計畫，首先應用修女會總會源於瑞士之便，大量蒐集幼教課程教材與教法，1965 年引渡至臺東沿用，使成為當時較新穎之幼教理念，為經營上的首次突破與成功。接著，利用資金的累積與募集，修建幼稚園專屬建築，迎合家長所需開立、推廣才藝課程，並自行培育師資，於 1970、80 年大量複製擴展、深入於各鄉鎮村里設立幼兒園或堂口附設幼兒園中，將大仁幼稚園帶向高峰，為第二次成功。但因幼兒園所設立目標的擴展、市場競爭初起與政策要求符合立案人數，以及教區社會福利事業版圖擴展轉趨醫療、老人、殘障下，修女會不再將發展重心置於幼稚園，咸認幼兒園事業已趨成熟，遂授權交由所選之專業人員（園長）全權經營。但因先前的商業思維與策略的引導，使及後接手的園長莫不以此為沿用，未有近、中、長期計畫的擬定，且未曾檢核修正目標與策略，致使幼稚園在後來的市場飽和競爭中漸處弱勢而沒落。

達觀幼稚園設立之初，即以幼兒照顧的公益使命為主，為了經營上的存續，策略上從完全免費到低收費，但從 1957 年到 1980 的經營管理者皆未能提出階段計畫與有效經營策略下，經費的不足一直影響著幼稚園的穩定與擴展。及至 1980 年後陳園長的介入，訂定了園務提昇的計畫：前三年改善幼兒環境，包括圖書的增購、設置角落、擴充遊戲設施等；接著兩年為硬體設施之改善，籌募或借貸款項進行營舍修繕、教室規劃、合格廚房興建、娃娃車添購等；然後為四年的制度改善期，如人事規章的訂定、退輔計畫設定、基金帳戶財務規劃、工作流程制定、社區經營等。其在策略的訂定上一一直秉持使命方向，並轉化成具體的作法，如增長照顧時間、低

收費、優惠困難家庭⁴⁴，增加社區親合度與服務，為幼兒改善活動空間與教學內容，提昇員工福利，訂定規章規劃財務等，一連串作法以階段性鋪陳，使其招生順利維持滿編達二十年之久。

姑且不論，現行政策對其之衝擊，以兩園歷程而言，足見擬訂期程的方案計劃、建立目標、訂定有效策略，應為非營利組織幼兒園須著重的重參考指標。

三. 專職人員與志工

在兩個案幼稚園員工管理相關方面，條列一般幼兒園常遇人事問題，訪談兩園長及園內員工後，將所得資料經整理，將目前人事狀況表述如 4-2-15：

表 4-2-15 個案幼稚園員工、志工管理對照表

園所	員工	問題	因應策略
大仁幼稚園	管理	1. 人事規章 2. 處理態度	1. 未訂定明確人事規章。 2. 園長以「管理者」及「分派者」的角色管理。
	教師	1. 合格教師問題 2. 教師流動 3. 教師薪資 4. 退輔計劃	1. 儘量任用合格師資，目前留任兩位教師中，一位為合格師資，另一位為合格教保員。 2. 前幾年的流動率皆偏高，目前留任的教師一位年資 15 年，另一位 2 年。園長希望以提高待遇、改善招生、增進工作成就等的方式減少教師流動。 3. 教師薪資偏低（大約僅達一般私立幼兒園師資之八成至九成之間），方園長就任後強烈建議增加目前薪資的 10%~20% 提高待遇福利，後獲修女會同意。 4. 目前未訂定完整退輔計劃，預定預留部份基金供資深員工退休之用。
	職員	1. 會計 2. 總務	1. 由聖瑪利亞修女會轄下傑聖教養院（化名）會計兼任。 2. 由園長負責其餘行政、總務事宜。
	廚工	1. 任用 2. 證照	1. 約聘制，以鐘點計費，未享有勞、健保及退輔福利。 2. 丙級廚師執照。
	司	1. 任用	1. 經友人介紹後任用。約聘制，以鐘點計費，未享有勞、健

⁴⁴ 達觀幼稚園因循使命，所以一直以來皆走低價及長時間照護策略，其月費 2650 元，註冊費 10000 元，平均每月 4000~5000；早上 7:30 至下午 6:00，寒、暑假各二週，甚至提供每學期 2 至 5 名家境困難家庭減免月費的措施來達成使命。

	機	2. 證照	保及退輔福利。 2. 職業小客車執照。
	志工	1. 觀念 2. 運用 3. 計劃	1. 認為志工的參與有助於園務及教務的推動。 2. 尚未有任何行動。 3. 未來會嚐試家長志工教學合作的參與。
達觀幼稚園	管理	1. 人事規章 2. 處理態度	1. 訂定明確人事規章及退輔制度。 2. 園長以「制定者」、「協調者」的角色管理，所有事務與員工共同分擔、相互支援。
	教師	1. 合格教師問題 2. 教師流動 3. 教師薪資 4. 退輔計劃	1. 鼓勵現有教師取得合格師資，目前一位已取得合格師資執照，另兩位教師於師資班進修中。 2. 流動率非常低，流動的產生以結婚、搬遷而生居多。目前教師一位年資 23 年，另兩分別為 8 年及 3 年。 3. 錄取時明言待遇將比其他園所較低（約為一般私立園所的八成至九成），留任教師皆為教友，多秉奉獻精神。 4. 訂定完整退輔計劃，並於基金中提撥準備。
	職員	1. 會計 2. 總務	1. 由園長記帳登錄，臺東辦事處高小姐整理上呈。 2. 由園長負責或分派園內教師共同分擔行政、總務事宜。
	廚工	3. 任用 4. 證照	1. 特約制，以月計費，未享有勞、健保及退輔福利。 2. 丙級廚師執照。
	司機	1. 任用 2. 證照	1. 教友兼任。特約制，以承包計費，未享有勞、健保及退輔福利。 2. 職業大客車執照。
	志工	1. 觀念 2. 運用 3. 計劃	1. 同樣認為志工的參與有助於園務與教務，甚至招生的推動。 2. 曾零星利用大專學生的愛心社等社團進行幼兒參與的活動；有時有愛心媽媽協助處理融合生（障礙學生）問題，以及民俗裝飾、食品製作的主題教學活動的示範與指導；主題單元偶而會邀請相關領域工作之家長分享。 3. 希望能組織家長會，並邀請家長志工的參與。但因所處社區及客層以中低收入戶為主，家長參與仍需推廣與教育，計劃推動牛步。

資料來源：訪談大仁幼稚園方園長（I-TJ-DI-20061107）（I-TJ-DI-20061108）、達觀幼稚園鄭園長（I-DH-DI-20051203）（I-DH-DI-20061109）所得匯整。

從上述與訪談所得比較表中，可歸納個案在人事管理上的人力資源未能掌握應用的特有現象，分述如下：

(一). 非營利組織幼兒園的志工開發概念與問題：

志工的開發與應用以非營利組織的特質而言，理應是一項重大的助益與資產，但在案例所呈現非營利組織幼兒園人事的管理中，因其非獨立之非營利組織，未有專屬之「治理志工」（具組織決策與監督能力的志工），且園務單純通常由園長自行統籌，經營思維接近一般營利性幼兒園，致使其也未有「服務志工」（提供力量協助組織達成方案目標）、及「維護志工」（提供組織運作支持或維護組織價值及利益）的想法及應用，其概念僅止於家長志工的教學參與及協助為主，即使如此也未加以妥善規劃應用。所以志工的規劃、統籌、應用、治理上仍有極大的發展空間待其努力。

此一現象可能並非僅出現於本研究的個案之中，以目前非營利組織幼兒園的非營利組織知能不足及概念未充分覺醒之下，志工的開發應是共同待開發的場域。

(二). 典章制度的制定：

從兩案的人事管理上看，可以見到如傅篤誠（2002）所言，從事非營利組織的專職人員普遍具有：工作量大、工時長、薪水低、流動率高且女性居大多數等的現象。其根源在本研究所呈現的除了非營利事業的資源不足（如收費低、收益少）、專業能力的需求低外，最重要的即是典章制度的不足與不完善所致。

典章制度的制定，可分從「工作內涵與流程的規範」，及「人員晉用、昇遷、福利、退輔制定」兩方面著手。大仁幼稚園在完全無任何典章制度制定下，加上工作量大、工時長、薪水低等因素，流動率自然增高，連帶使園務不穩定。而達觀幼稚園工作人員雖也相同處於工作量大、工時長、薪水低的條件下，因典章制度的制定，至少穩定了人事的流動，減少促使園務不穩定的重要因素。兩園在員工工作管理上，並無明文制度與規劃流程，大仁皆以口頭劃分工作流程與權責，達觀則以員工默契與相互支援、體諒來共同工作。未明確的劃分員工工作流程，除難以檢核稽察其效率外，員工工作間也可能因工作分配不均、權責界限模糊，而易引起紛爭與不快。

所以典章制度的制定，除了是非營利組織幼兒園人事流動降低的重要措施

外，藉著合理的制定規則還可檢討工作量大、工時長、薪水低等工作條件的修正與彌補等工作內容及流程問題，提高工作與行政效率。

(三). 幼教專業的內涵問題

在前述決策核心段落中提到，某些學者與實務界認為，大型組織扁平化通常為「節省人力、改善組織效率與效能」的有效方法。但也意謂著大型組織在扁平化的過程中，將機構授權予機構經理負責，如此機構的成敗幾乎完全由機構經理獨自承擔，這樣的重擔與結果是否意謂著商業效率的導向與營利方針的思維？如此，對於非營利組織的發展而言是否有利？頗值得後續的研究。

幼兒園的經營，可大體歸納為「專業知能」，即課程與教學（此為幼兒園與幼兒教育的核心）；以及「營運方針」，即經營管理。此兩向度對於幼兒園而言應相輔相成，才得以使幼兒教育正向發展（簡楚瑛，2002）。然而扁平化的授權過程，將非營利組織幼兒園的營運成敗完全轉嫁在園長身上時，園長本身否具備完整、充足的「幼教專業知能」？以及是否同時擁有「組織經營管理知能」？成為關鍵背景。但這前項關鍵背景往往受到上層組織的忽視，反而注重所謂「營運方針」，尤其是非營利組織幼兒園的營運，成為失却幼兒教育主旨、著重商業取向本末倒置的作法。在研究的過程中，曾聽聞某宗教組織曾把旗下幼兒園委交顧問公司經營（顧問公司按招生人數收取顧問費），致使非營利組織邁向重營利結果的商業化，而忽略或罔顧幼兒教育本質的作法產生。因此，理應讓參與幼兒園營運的非營利組織深思，所謂「專業人員管理導向」的內涵所指的重點是什麼？所要求的知能為何？當初設立幼兒園的目的與精神又是什麼？才不致讓非營利組織幼兒園在競爭的洪流中失却原本應有的角色與功能。

四. 財務流向與業務效率

以下將分別予以說明：

(一). 財務流向

關於財務流向以對照表（如表 4-2-16）的方式，分「帳戶管理」與「盈餘處理」來說明財務流向：

表 4-2-16 大仁、達觀幼稚財務流向比較表

項目	異同	大仁幼稚園	達觀幼稚園
帳戶管理	相似	1. 組織中的事業機構都是專款專戶處理，各機構帳戶單獨運作。 2. 雖受決策核心監督稽核，但不受未經公開決議或主教指示的調度使用。 3. 兩園主要的收入皆來自於學費與基金孳息。 4. 支出部份與一般幼稚園無異，集中於人員薪資、水電及通信費、園務雜支、教學教材、活動辦理、設備採買與營舍修繕。 5. 目前兩園皆入不敷出，大仁已數年如此，達觀是首年如此。 6. 兩園分別將歷年盈餘與部份早年募款存於專戶中稱為「基金」，基金之中區分為「週轉金」與「準備金」，週轉金是因應經營不善的調度支應 7. 虧損時則調用週轉金使用，如週轉金即將用罄時，則考慮停業、轉型方式因應，或者組織另以母組織其他名義方式募款紓困。 8. 與平行組織間，一般業務甚少重疊或合作，故鮮少財務往來狀況。 9. 在有營舍修繕、大型設備採買等大筆支出，單位本身無力自行負擔時，會有無息借貸的行為，此借貸行為通常會找同質性或同支系單位優先（如幼稚園間，或同管理單位，如同為聖瑪利亞修女會轄下）。通常由園長報請神父或修女後，向借貸單位提出，各受請求之單位呈報管理單位後提撥，借貸者依約分數期無息償還。 10. 因目前花蓮教區轄下機構鮮少業務上下游或協力關係，因此除偶有的無償借貸行為外，平行組織間幾乎沒有財務上的互動。	
	相異	- 大仁教育訓練以參加教育局舉辦免費之活動為主。 - 大仁因目前的大幅整修改建，其工程款項由教會募款或撥款支應。	- 每年至少辦理一次員工教育訓練，或至外縣市參觀幼稚園。 - 因收托數名障礙兒童，會有部份的收入來自政府補助項款。 - 園長在準備金中規劃，包含「退輔金」、「營舍修繕」、「大型設備費」、「娃娃車的預備購置」四大部份，準備金的扣除於每月盈餘中分攤提撥。
盈餘處理	相似	1. 組織中所有人皆不能從盈餘中分紅。盈餘直接存入該機構專戶中，供機構再使用或狀大機構使用。 2. 園所工作人員除薪資外，僅能領取年終獎金，以及按能力與貢獻考核後的考核獎金。 3. 在兩園所皆表示若無盈餘時，需繳費用全免，虧損時則調用週轉金使用。	
	相異	每月結算如有盈餘時（盈餘計算以扣除每月例行開銷為基準）將行奉獻回饋，提撥大約十分一予聖瑪利	於近十年，每月結算如有盈餘時（盈餘計算以扣除每月例行開銷為基準），將先奉獻 5000 元予吉平

		亞修女會統籌應用（大部份資金為維持修女會院所需，及補助其他管理下單位使用）。	堂（幼稚園與吉平堂相鄰，常會應用其資源，幼稚園所有產權皆屬知本堂，且水電共用一表，水電費用由達觀支付三分之二），再將剩餘的百分之二上匯予教區福傳基金帳戶，然後扣除應分攤提撥的準備金（前述四大部份），其餘為週轉金。 ● 達觀園長表示，原本教區曾開會決議，要求各機構每年提撥盈餘百分之五充作慈善基金，但達觀却未曾上繳過，也未曾有人員催收。
--	--	--	---

資料來源：訪談大仁幼稚園方園長（I-TJ-DI-20061107）與達觀幼稚園鄭園長（I-DH-DI-20061109），匯整而成。

（二）業務效率

以研究者個人之觀察很難進行客觀之業務效率評估，因此先藉助於教育局之幼稚園評鑑與專業人士的看法，再看看以 CORPS 模式分析六個策略性績效指標的約略執行狀況。

教育部於 1993 年根據「發展與改進幼兒教育中程發展計劃」，公佈了「台灣區公私立幼稚園評鑑實施要點」，更進一步採用 CIPP（背景、輸入、過程、結果）評鑑模式。因辦法中規定每五年為一循環，每年以評鑑五十間園所為原則，但當時全臺東縣境內公私立幼稚園園所總未超過五十所，故於民國 1996 年辦理一次後，即宣稱 1994 年至 1998 年連續辦理完畢，當時縣政府幼稚園業務由教育局學務管理課辦理。1998 年後，因縣府經費拮据為由停辦三年。及至 2001 年教育部再度訂定「公私立幼稚園評鑑及獎勵實施辦法」並補助經費，由教育部承辦，臺東縣政府分撥由特教課人員執行，才再度展開縣內四十所公私立幼稚園的全面評鑑工作（制定評鑑方式與 1996 年大致相同，五年為一循環，每年以評鑑五十間園所為原則，仍採用 CIPP 評鑑模式）（臺東縣政府教育局，2001）。

2001 年評鑑獎勵方面，除了依教育部規定錄取五分之一的績優幼稚園（公私立園所分開評鑑、敘獎）外，另設立行政、設備、或教保三方面「分項績優獎」。但案例中的兩園所皆未得任何獎項，依照 CIPP 的四個領域來看兩

園考核如下（cf. 臺東縣政府教育局，2001）：

表 4-2-17 大仁、達觀幼稚園 2001 年鑑結果比較表

項目	異同	大仁幼稚園	達觀幼稚園
幼教行政	相似	1. 優點：皆在於具有完善的差假、獎懲及考核辦法，並有清楚的財產清冊...等 2. 缺點：都過少參與政府主管機關等相關單位舉辦之活動；學生細節記錄（保健、缺課訪查）未完善。	
	相異	● 未辦理平安險，廚師未具證照，廚房設備宜加強。	● 教師合格率偏低（當時僅園長一人合格），廚師未具證照。
公共安全及教學設備	相似	1. 兩園之優點皆在建築物公共安全及消防設備安全設備均按規定辦理，設備老舊但維護良好。 2. 缺點上共同都有未做安全教育活動記錄，及櫥櫃銳角未做有效防護之缺失。	
教保內涵	相似	1. 兩園當時皆採主題教學，教師皆能利用實物並設計教案與學生互動，教室都能依主題佈置情境，孩子都有機會與不同之人互動，活動安排能以團體、小組、個別方式變化。 2. 缺點上也大致相同，如建議多參加園際、班際間交流、教學觀摩、研討等的促進教師專業成長的機會，宜多邀請家長參與幼兒學習或單元活動，以及建議加強幼兒學習案等。	
	相異	● 希望其多設計戶外教學活動以延伸、擴充教學的設計建議。	
社區融合度	相異	優點是教師熟悉幼兒家庭背景與環境 缺點上，建議大仁多參與社區活動並紀錄留存，並多加留意社區人力資源，配合教學邀請專才參與	達觀優點是師生參與多元的社區活動，並有紀錄可查。 缺點達觀則需多設不同形式親師溝通管道，增進彼此對幼兒在家及在學的學習狀況瞭解。

資料來源：臺東縣政府教育局（20012）。臺東縣九十年（西元 2001 年）公私立幼稚園評鑑成果報告。臺東縣：臺東縣政府教育局。

評鑑初審雖分組並分多日進行，但因大仁與達觀的評鑑委員恰巧完全相同，所以有評語也大同小異。總括來說，兩園於幼教行政與公共安全及教學設備方面的評價都差不多，都是僅著重在大處的著手，而失却小細節的紀錄與維護，可以感受園內整體規劃能力有待提昇，而人力的配置需重新策劃。而教保

內涵上，單元教學的內涵尚可，並非十分突出或精細，幼兒學習案的編排紀錄能力需加強，顯示非專業師資確有其差異。而社區融合度上，達觀算是在親合度上甚佳，但人力資源的利用與親師溝通上仍需加強；而大仁在社區融合、人力資源的利用與親師溝通上皆需多加強的。

利用 CORPS 模式六個策略性績效指標（司徒達賢，1999），對兩園之園長、工作人員、家長、社區人士、評鑑人員、縣府人員等進行正式與非正式訪問，約略分析其執行狀況，以表 4-2-18 表說明：

表 4-2-18 大仁、達觀幼稚園 CORPS 模式策略性績效指標執行比較表

策略性指標		大仁幼稚園	達觀幼稚園
一、使命達成度與社會接受度	1. 組織使命是否被家長及社區充分了解	並未	部份
	2. 家長及社區對組織使命之肯定度	尚可	肯定
	3. 與其他機構、企業聯盟或合作舉辦活動情形	目前很少，二十年前較多	與社區互動多
	4. 媒體、政府機關、專家學者之態度	對早期設立、推廣持肯定態度	對地方幼教推動功不可沒
	5. 外界參與董事會意願	董事會不開放外界參與	
	6. 服務對象對服務內涵的滿意度	普通	滿意
	7. 與其他提供類似的服務機構相比，服務對象對本園的偏好度	教徒就近	多數喜歡該園的教學與服務
	8. 接受服務人數的成長率	負成長幾近谷底	2005 年以前皆額滿，2006 年降低人數
	9. 與其他同類組織相比的市場佔有率	非常低，市區內另一所天仁幼稚園招生達 150 名。	社區內有三所幼兒園，另兩家為公立，即使今年人數降低，依然是人數最多的幼兒園
	10. 願意接受服務的「目標市場」特色何在	沒有設限，但目前以教友家庭為主	中低收入家庭子女
	11. 服務對象選擇本組織的理由	信任天主教所辦的教學	教學活潑有特色，工作人員待人熱忱親切、為人著想
二、成本效益	1. 投入成本與目標達成的回收	以目前托育人數實入不敷出。改革	往年皆小有營盈餘，2006 年起入不敷出，

效率			後冀望達成收託 維持自給自足、存 續園所生存即可	五年內如果皆無法維 持自給自足，則考慮轉其 他社福事業，或易手修 女會，甚至結束營業
	作業效 率	1. 是否具年度或學期之教 學教保計劃	沒有	有
		2. 是否建立教學檔案及幼 兒學習檔案	沒有	有，但並未十分完善
		3. 對關鍵工作流程建立檔 案並有效使用	沒有建立	沒有建立
		4. 人員選訓制度是否合理	人員晉用的條件 較寬，通常以意願 為主，學經歷為次 要考量。未有正訓 練制度，邊做邊學	學經歷與意願同為主 要考量。訓練與正式任 用稍嫌嚴苛(助理身份 三個月，服務年滿兩年 後始納入正式編制)
		5. 人員工作流程與分配是 否合理	不滿意尚可接受	工作界線不十分清 楚，但互相支援
		6. 是否定期檢討業務與組 織問題	非常少	偶爾
		7. 對計劃、活動的執行力如 何	不好，需園長推動	很好，員工配合度高
三、投入程 度		1. 資金、資源來源的投入	主要收入皆來自學生，其他挹注少	
		2. 員工流動率如何	高	低
		3. 員工流動率原因	工作待遇不好，工 作成就低	搬遷、結婚
		4. 志工參與率	非常少	低
四、滿意度		1. 服務對象 C 對服務 S 的滿 意度	中	高
		2. 服務對象 C 對組織運作 O 的滿意度	中	高
		3. 服務對象 C 組織人員 P 的 滿意度	中	高
		4. 服務對象 C 收費與資金來 源 R 的滿意度	中	高
		5. 服務對象 C 對服務對象 C 的滿意度	中	高
		6. 組織人員 P 對組織運作 O 的	中	高
		7. 組織人員 P 對服務 S 的認 同	中	高
		8. 組織人員 P 是否認為對象	中	高

	C 值得服務		
	9. 組織人員 P 對同僚的滿意度	中	高
	10. 額外資金來源對組織使命及運作 O 的滿意度	無	中(額外資金來源為收資源生的政府補助)
	11. 額外資金來源對組織工作人員 P 的滿意度	無	中(額外資金來源為收資源生的政府補助)
五、平衡度	1. 組織工作人員 P 的能力、興趣與服務 S 的內涵是否一致	差強人意	還不錯
	2. 服務 S 的品質是否符合服務族群 C 的期望	差強人意	大部份符合
	3. 服務 S 的提供是否與運作 O 的經濟規模相合	學生人數過少，組織編制無形中過大	大部份相合
	4. 組織結構制度的運作 O 是否配合工作人員 P 的素質	目前的員工素質無法因應未來計劃以音樂教學改革路線的需求	員工還頗能適任
	5. 資源 R 的取得是否足以支付人員 P 與運作 O 的消耗與服務 S 的提供	不足以因應	目前勉強可維持
	6. 財源 R 的取得是否足以完成理念使命 C	不足以因應	目前勉強可維持
六、轉換度	1. 過去的服務對象 C 對組織的支持度	不高	還頗為支持
	2. 服務對象 C、工作人員 P 與資源 R 的轉換度	低	中

註：以上資料為對大仁幼稚園園長(I-TJ-DI-20051108)、達觀幼稚園園長(I-DH-DI-20061110)、曾歷任臺東縣幼稚園評鑑初評與複評陳委員(化名)(I-KJ-DI-20061209)、歷任評鑑委員之一及臺東縣幼教輔導成員賀園長(化名)(I-PS-DI-20061208)、臺東縣政府教育局陳小姐(化名)(I-TG-ESO-20061212)與大仁幼稚園兩位老師(I-TJ-TH1-20061125)(I-TJ-TH2-20061125)、達觀幼稚園兩位老師(I-DH-TH1-20061215)(I-DH-TH2-20061215)的正式訪談，以及大仁幼稚園接送幼童之家長五名(以方便取樣，園門口邀談)的方式進行非正式訪談(I-TJ-S1S2S3-20071205)(I-TJ-S4S5-20071207)、達觀幼稚園接送幼童之家長五名(以方便取樣，園門口邀談)的方式進行非正式訪談(I-DH-S1S2S3S4S5-20071222)、大仁幼稚園附近人士兩名(附近民家探詢意願非正式邀談)(I-TJ-L1L2-20071207)、達觀幼稚園附近人士三名(附近民家探詢意願非正式邀談)(I-DH-L1L2L3-20071222)等訪談資料匯整而成。

(三). 小結：

從以上的所得資料，可引發如下的探討—

1. 財務管理問題：

在花蓮教區轄下許多社福機構以非營利組織類型分類時，大部份屬於商業型組織。教區為了方便管理、易於移交，皆以帳戶獨立自主的方式管理。

獨立帳戶有著「帳目清晰」、「應用自主」、「免受調度」、「易於管理」等特色，但以資料所得看來，其各自為政的帳戶管理實際上潛藏著幾項隱憂：

- (1). **組織內不統一的財務程序，致使隱伏財務紊亂危機，並失去整體形象建立與節流的機會：**例如，在同樣在支出上，可能出現金額不同、支付標準不同的情況，使協力廠商或配合商家不認為花蓮教區轄下的諸機構為同一群體，而給以特別的優惠或折扣，並且當支付金額出入較大時，易引起許多帳務稽核管理的紛爭。
- (2). **財務管理、分撥方式的自訂，致使同質機構同工不同酬，易產生員工待遇不公平現象及高流動率的情況產生：**財務的規劃準則，目前在花蓮教區中乃以各機構實質的運作決策核心（如大仁的園長與修女會會長；達觀的園長與吉平堂司鐸）商議同意下自行主張。致使相同類型機構，其福利制度、財務調撥有不同的標準，導致各機構員工福利不儘相同，有同工不同酬的不公平待遇現象，一旦員工知曉，不免心生怨懟。
- (3). **難以整合串聯，或策略聯盟：**同質性機構中本來即存在著相近的支出與採買，如兩園長所反映的教育訓練、員工旅遊、教材教具聯合採購、統一報稅、檔案資料整理...等，都是組織可節省財力、善用人力之處，但皆可能因財務管理標準不一，造成統一執行上的阻力而作罷。

2. 非營利組織幼兒園的目標定位與經營的互動問題：

幼兒園在花蓮教區中的諸多機構中，其定位較商業化取向，幼兒園的

存續連帶受此種概念的影響。

如幼兒園虧損時通常調用週轉金使用，週轉金即將用罄時，則考慮停業、轉型等方式因應，或者組織另以母組織其他名義方式募款紓困。於此衍生出母組織紓困募款上採用的是『以母組織或其他名義方式』，而不以幼兒園本身名義的現象。大仁幼稚園長曾描述此一現象，即

「幼稚園可以在設立時募款，却不能於經營不善時募款」

(I-TJ-DI-20061108)

捐款人可能會推測--「是該組織經營能力不好？」抑或「組織財務上有所問題所致？」，一旦懷疑與不信任的產生，將是非營利組織的致命傷。所以幼兒園的壓力無形中集中於財務上，更促使經營管理者商業化的思維，不易掙脫商業競爭的束縛。

3. 非營利組織幼兒園的業務效率標準：

從 2001 年評鑑結果到調查訪談表 4-2-17 所呈現，兩園的業務效率並不十分突出，並從兩種不同的方式的評比中，引發兩項可討論的議題：

(1). 漠視評鑑的態度

按理推斷非營利組織由於缺乏利潤做為績效指標，對於決策是否正確、資源是否善用、使命是否達成，較無檢討改進的迫切感，自然績效不易積極彰顯（司徒達賢，1999）。個案中兩幼稚園屬於商業型組織，事實上利潤成為其維持存續及實現使命目標的來源，理當注重績效的評比，但是兩園皆出現若有似無漠視評鑑的態度，原因乃肇於對評鑑方向與結果的實用性質疑而起。

一般對幼兒園的業務效率評估在公私立間存在著較大的差異。公立園所沒有業績壓力，因此評鑑的重點自然而然轉移在於教保環境、教保實務、課程教學與檔案管理、行政效率上。而目前政府所辦之例行性評鑑便多以此為標的。但私立幼兒園沒有業績即無法生存，其效率的看待便多著重招生結果與收益為主，對於評鑑，當其評估未能掌握所呈現的資料、環境能令官方評鑑者滿意時，甚至不重視官方評鑑

結果。如此導致私立園所對評鑑兩極化的心態，即熱衷準備與無所謂兩種作法，使得評鑑結果有時成為一種表徵參考。大仁與達觀兩家，在衡諸多條件並非理想的狀況下，對於評鑑即抱持後者的看法。

值得一提的是，並非所有境內非營利組織幼兒園的評鑑皆不理想，例如在 2001 年度臺東縣幼稚園評鑑中，由基督教所屬蘭恩基金會於蘭嶼鄉辦理的「蘭恩幼稚園」，與同屬財團法人天主教花蓮教區的（成功鎮）「欣星幼稚園」（化名）即得到特優獎，（臺東市）「大智幼稚園」（化名）也得到分項的幼教行政獎與公共安全及教學設備獎兩項（臺東縣政府教育局，2001）。可見目前評鑑方式對非營利組織幼兒園並非不公或不適用，只是它較著重於園務內涵的運作，屬於運作效率的範圍，只要再加上對非營利組織的使命達成度、滿意度、投入度、平衡度、轉換度的檢視，對非營利組織幼兒園而言應屬較全面的績效考核方式，值得借鏡參考。

有趣的是，當研究者向兩位園長提及這些非營利組織幼兒園得獎時，達觀的園長認為「蘭恩幼稚園」因無資金來源壓力（幼兒就讀完全免費，資金來源為基金會的募款），可以將時間用於環境佈置、檔案呈現，所以得獎（I-DH-DI-20061110）；大仁的園長認為「大智幼稚園」會作公關、注重外表形象的呈現，「欣星幼稚園」位於成功競爭小，所以得獎（I-TJ-DI-20061108-3）。

諸如此，不積極參與評鑑，也未十分信服結果，極可能成為非營利組織幼兒園效率消極的沈疴。

(2). 非營利組織管理的知能培養

按 CORPS 的績效管理指標來看兩園時（如表 4-2-17），很容易從中看出兩園以非營利組織觀點評量時，許多不足待努力之處，其原因並非非營利組織管理的知能難以探究應用，而是其未曾被引領進入以非營利組織觀點去管理非營利組織幼兒園。

政府如咸認為非營利組織幼兒園有其實質上對幼兒教育上的助

益，較為具體的作法是可考慮由各地方政府幼兒園主管單位，表列出與非營組織相關的幼兒園，進行在職的非營利組織經營管理研習，普遍喚起目前從業者的非營利組織管理素質，相信定可推動非營利組織幼兒園的正常發展，激發出非營利組織幼兒園的角色、功能。

五. 組織內機構間的關係

以下將以先檢視後探討的方式闡述組織內機構間的關係：

(一). 檢視

花蓮教區組織龐大、支機構眾多，大約可分成教務維護系統單位與社會福利系統機構兩類。轄下計有：七個鐸區十個堂區、22 個處室委員會、4 個男修會與 7 個修女會協助教務推動，另有 46 間教堂、宿舍活動中心 9 所、出版事業 3 所、文教中心 4 所、社會福利事業 8 所、醫院診所 5 間、15 家幼兒園、1 所小學、1 所中學、1 所高職、修院 1 所等。部分機構間互有從屬，但從屬關係以監督及審核的角色居多，輔導、協助、整合、協調、策劃、聯盟的關係却不多。所以合縱聯合成為既存已久的理想，遲遲未見付諸行動。

機構分治的情況，似乎是由於早期代牧制因襲下的傳統，在花蓮尚未成為教區之前，為了開發教務與傳教，花東區分別由四個外方傳教會（即修會）協助與投入傳教、設立堂口及社會關懷服務推動，以及七個修女會參與社會福利事業投入與籌設工作。因其具有不同的使命與區域，每個修會間的合作便處在「和諧、不侵犯」的氛圍下。且教區在社福事業的「經營」上是敏感而矛盾的。他們認為愛是身體力行，是全然的付出，只要涉及「營收」，都儘量避免他人投注太多關注的眼光，因為馬太福音第六章第三節（聖經）中提到：

你施捨（奉獻）的時候，不要叫左手知道右手所作的……（I-TJ-DI-20061108）

所以有些事情一直未能明朗，對於金錢的看法，神職人員所持的大多是想直接花在「對人（受患者）可以見到的幫助上」，花在效率上的統合支出，便矛盾得再三考慮，慮及不一定成功，心生猶豫而作罷，最後，不如以力行、苦行，保持現狀。

因為時代的進步與專業及證照的重視，以及立案規定之所需，在未有足夠專業的神職人員情況下，多數天主教的事業透過委託聘任平信徒甚至非教徒管理，因為無固定規章規範或簽署合約，各階層行事自然約束力小。並且各機構管理人員又難以逾越主事神職人員權限自行聯盟行事，故合作少，甚至同在一體制下互相比較、邀功爭權、爭資源，導致共同的策略聯盟變成一件困難重重之事。

整個管理價值觀，可能對於其他事業，如傳教或付出性的非營利事業而言，一步一脚印的付出是好事，但對於組織裏的商業型非營組織而言，可能於無形中浪費了許多寶貴的資源。

兩園園長不約而同談到組織內機構間的策略聯盟事宜，也清楚聯合後可以享有節省開支、資源共享、凝聚共視、團結合作、形象提昇...等諸多好處，但對於統合的工作誰來作？卻充滿無力感。所以兩園整體對內的關係僅如表 4-2-19 所列：

表 4-2-19 大仁、達觀幼稚園與組織機構內關係對照表

機構關係		大仁幼稚園	達觀幼稚園
實際行動		- 會計帳由聖瑪利亞修女會轄下之傑聖教養院會計兼任。 - 部份資源與救星教養院共用，有時會由教養院方面支援人手協助臨時人力事項。	- 與吉平堂同處一地，故場地、資源與活動常相互配合支援、參與。 - 曾與教區轄下幼稚園辦理聯合活動，但近年來日漸稀少。
	構想	相似 1. 教區內所有幼教機構間可策略聯盟，在諸多會計行政事宜、採買、招生、評鑑、經驗傳承、員工訓練方面上，可共享節省開支、資源共享、凝聚共視、團結合作、形象提昇等好處。 其他 同區域內的幼兒園，可互成聯盟，以互助的形態相互支援，形成面的經營策略。	- 會計統一的或者共同作帳、報稅的方式，共雇專員或外包處理，節省人力經費與重覆浪費的時間。 - 甚至成立資源中心，有關各機構統一採買、辦理事宜，以及資調度皆由中心負責，各機構可依平均分攤及所屬事項比例的方式處理中心支出，仍可維持帳戶獨立。

組織內整體間與幼兒園相關的關係

檢核向度		結果
彼此權利義務的釐清	1. 人員是否制度化	除了神職的聖統制是制度化之外，組織機構管理的權責劃分是不够制度化的。
	2. 借調人員的權利義務	較少借調人員情形，僅有部份相關職務的兼任，兼任工作內容劃分尚清楚。
	3. 設備使用的計價	設備的調用較少，通常不計費用。
	4. 資源的權利義務劃分	機構各自獨立，少交集，所以沒有權利義務的劃分。
	5. 資金往來與會計制度是否健全	帳戶各以專戶處理，往來少，如借貸需要，則可分期無息償還。機構個別的會計制度尚屬清楚，但組織整體未建立統一會計制度。
	6. 使命方向的協調性與限制性	使命皆以傳教為主，社會關懷為輔，大部份相互無違礙，只是管理階層的態度較為低調消極，未積極檢討、在意組織運作的績效。
資源的整合	1. 切割與合併	組織內此種合縱連橫的決定少，主要乃於各個機構的運作採獨立、授權、委託為主，減少考慮如此作法的績效問題。
	2. 策略聯盟	似乎多數機構皆相過同質業務或機構間的「功能互補」與「經濟規模追求」，但却遲遲未有實質的行動付出。

資料來源：訪談大仁幼稚園方園長 (I-TJ-DI-20061107) (I-TJ-DI-20061108)、達觀幼稚園鄭園長 (I-DH-DI-20051203) (I-DH-DI-20061109)、大智幼稚園陳主任 (I-TZ-MAC-20051103)、百聖天主堂趙神父 (I-PS-FA-20061226)、主教公署林神父 (化名) (I-BG-MAC-20061123) 匯整而成。

(二). 小結：

根據多位組織內部人員的陳述，歸結其組織內機構間關係現象，可作如下的探討：

1. 組織內機構關係也需要管理：

部份非營利學者專家建議，在經營管理上組織內可以考慮將不同的業務劃分為不同的事業部或責任中心，各自建立屬於自己的組織文化，設計不同的業流程與績效指標，引導或指示機構間關係的建立，尋求整合後更高非營利組織績效的產生。而事實上，花蓮教區也有初步上的劃分與作法，即如將轄區內幼兒園劃歸為教育文化傳教工作委員會的管轄，只是委員會功能與執行的設定上，幾近於臨時會議組織般，主要以傳達重大事件及審閱稽核為主，未達上述積極的機構間關係聯結的牽引者或創造者，致使同質機構間的關係

未予以發動，誠屬可惜。

2. 中央單位存在的功能性：

由結果看來，不論組織為扁平化或科層化，組織內機構關係的建立都需要中央單位的統合規劃。例如扁平化中同質機構的整合規劃、合作條件的制度設定、聯合承辦的責任歸屬與權責劃分等；科層組織機構間的標準化作作業流程、監督考核、權責劃分等。都為中央單位存在的考量。

花蓮教區即缺少中央單位的規劃統合功能，通常將機構單位獨立出去之後，即以授權方式為之，只立於督核立場，致使許多同質單位失去許多開源節流、提昇效率的機會。只要在具有類似資源中心運作或規範的指引下，即可將許多重覆的支出節約、彼此資源整合、交換支援，甚至共同採購、議價等較好的經濟規模出現。

第三節 組織外部的關聯分析

此所指之組織外關聯，仍以個案幼兒園為主體。探討該非營利組織整體以外，幼兒園與「同業、企業機構關係」，與「社區、社會環境關係」以及曾經的「政策影響與期待」等層面間的關聯。

一. 同業機構關係

兩園與組織機構外可考的合作策略或關係幾乎沒有，以往大多僅止於教會間學校「活動」辦理的聯合，如聖誕節遊行，但現今已數年不再進行。

臺東地廣人稀、交通不便、資源短缺，因此甚少企業機構。兩個案園長也表示，幼兒園的經營中，除了協力廠商，如教材教具、生活用品、耗材...等，單純的需求性業務往來以外，並未與其他其機構有著合作或者特殊往來的情形，所往來較多的為同業之間的部份，所以本研究在與產業相關部份，排除幼兒園與其他企業的關係，著眼探討同業間的關係。

臺東縣幼兒園多數集中於臺東市區。而大仁幼稚園位於市中心，與同業組織間的互動，除直接的競爭關係外，便僅止於政府課室所辦之共同研習中，可考的合作與同盟往來非常罕有。近年因園所的每況愈下，致使與其他組織的互動更少。而新任園長表示，因隔二十年未涉入幼教圈，對同業的互動目前正嚐試建立中，亟想利用同業的關係進行某些策略的合作，但訪談的過程中却未能具體言明實際上的目標與作法。

達觀幼稚園位於臺東市郊區，距臺東市區大約 12 公里，當地事業機構更少，除生活必需及教材教具的需求供應外，從未聽聞園長談及與任何企業有所往來。左近除小店面商家外，僅一所小學與一班市立托兒所設立的「寶年社區托兒所」（化名）。然而「寶年班社區托兒所」為臺東市立托兒所⁴⁵下體系，班內老師為市區派任，自成一格，較不與當地機構互動。因此，達觀其互動內容多針對社區與小學，以及部份由教會學校或幼兒園共同主辦的活動上。然而，近年來因少子化的影響，市區幾家私立園所試圖擴張版圖，便利用交通車的接送服務來增加託育對象，形成新的競爭壓力。加上 2005 年左近吉平國小設立附設幼稚園招收國幼班，於是影響了招生與營收，尤其以大班學童數量影響最大。

表 4-3-1 大仁、達觀幼稚園同業組織關係對照表

機構關係		大仁幼稚園	達觀幼稚園
實際行動	相似	1. 兩園目前與組織機構外可考的合作策略幾乎沒有，大多僅止於教會間學校「活動」辦理的聯合，如聖誕節遊行。 2. 皆為臺東縣幼兒教育協會成員。	

⁴⁵ 臺東市立托兒所除座落於百聖路（化名）所址招收五班學童外，尚有於外圍七里設立七個社區托兒班。

	其他	- 大仁幼稚園位於市中心，而臺東縣的幼兒園也多集中於臺東市區，同業組織間的互動有直接的競爭、合作、共同研習等關係。 - 因近年園所的每況愈下，與其他組織互動相對變少、參與活動也相對減少。	- 達觀幼稚園位於市郊，其互動內容多針對社區、小學，以及部份由教會學校或幼兒園共同主辦的活動上。 - 近年市區私立園所試圖擴張版圖，利用交通車的接送服務來增加託育對象，使該區競爭增加。 2005 年，左近吉平國小設立附設幼稚園招收國幼班，影響了招生與營收。 - 在教學師資上，數年前曾與臺東市私立蒲公英幼稚園聯合辦理蒙特梭利的師訓，後來因教會評估需購買大量教具，經費有限下而作罷，合作也終止。
構想		- 新任園長對同業的互動目前嚐試建立中，亟想利用同業的關係進行某些策略的合作。 - 認為同業之間的競爭應會帶來正面影響，其即將實行的新策略必能有不同客層的新定位，不同取向的幼兒園反而對臺東縣的幼兒教育是件好事。	應多發揮協會功能，成為同業間溝通的橋樑。

資料來源：訪談大仁幼稚園方園長（I-TJ-DI-20061107）（I-TJ-DI-20061108）與達觀幼稚園鄭園長（I-DH-DI-20061109），匯整而成。

2000 年臺東縣境內私立幼兒園所業者在有心人的推波助瀾下，聯合共組一非營利組織——「臺東縣幼兒教育協會」。當時，幾乎臺東縣境內之私立幼兒園所盡皆加入會員。其成立的目的及構想，是為了希望幼兒園彼此間「互相支援、合作、幫助、提携」，但設立後效果似乎未達期望，現任理事長（匿名）說——

可是你不要對它冀望很大，因為我們這個協會有點破破爛爛的，因為沒有人要做...
 哎呀，經費短缺啦，...，會費的繳交也是東拖西拖，像今年會費才六家繳交而已，...
 我覺得幼教都是自己在自己的園內做事，他沒有時間去弄對外的...

有辦幾次活動，...大部份是給老師的研習課程，...教師研習，由參加的老師出一半的錢，協會出另一半的方式，...，課程以實用為主，...，或者是參觀，...或者政府有時因有剩餘經費不知道要怎麼用時也會找我，我們就設計活動，以協辦名義辦理，政府也很高興有這個機構可以協助辦理活動，...（I-PKI-DI-20051202）

以理事長的敘述，協會雖於近年每年舉辦活動，會議每季進行，理監事會如期舉行，但事實上協會的運作策略上却是被動（迎合機會與時勢順勢辦理）居多，

主動辦理的次數非常少。例如，兩個案幼稚園都加入會員，但大仁幼稚園園長認為：「沒什麼功用」(I-TJ-DI—20061108)，達觀幼稚園園長也認為：「實質上沒有幫助，沒有」(I-DH—20061110)，協會的功能目前未如預期。

二. 與社區及社會環境關係

以下由社區開始探討，一路看其對地方、政府，以及與政策間的關聯影響：

(一). 社區關係

幼兒園在教保核心俱在的情況下，參與社區關係的凝聚共造，的確為幼兒園帶來營運上的便利，大仁幼稚園與達觀幼稚園恰成了強烈的對比。簡單利用表列方式（如表 4-3-2），說明其社區係。

表 4-3-2 大仁、達觀幼稚園社區關係對照表

機構關係	大仁幼稚園	達觀幼稚園
環境	於市中心，交通便利、幼兒園所集中，經營環境競爭。	- 地處市郊，以卑南族聚落居民為主，社區關係較為緊密。 - 共處之吉平堂為當地信仰中心。
實際行動	近年經營每況愈下，人事相對縮編，愈無力於社區關係經營。	- 主動提供部份困難之中低收入戶入學優惠。 - 定期辦理社區親子旅遊參觀活動。 - 與當地小學合辦聯合運動會，為當地親子活動盛事。 - 與吉平堂主辦節慶活動，如端午節包粽子、歌唱聯歡；中秋節烤肉聯誼；聖誕節唱詩、晚會；春節舞會…等。 - 主動將剩餘幼教資源，或募集資源分送需要家庭。並與社區人士多有互動，噓寒問暖。
構想	社區關係正待計劃營造建立中。	

資料來源：訪談大仁幼稚園方園長 (I-TJ-DI-20061107) (I-TJ-DI-20061108) 與達觀幼稚園鄭園長 (I-DH-DI-20051203) (I-DH-DI-20061109)，匯整而成。

大多數幼兒家長選擇幼兒園就讀的條件，首先慮及安全與便利的因素，在相同的交通條件下，家長便以其經濟及本身對優劣的判斷來擇選幼兒園，當然，對優劣的判斷也有來自品牌的效應（蔡明田、廖曜生、郭巧俐，2000；盧美貴，2004）。所以幼兒園的客群幾乎是地緣性的，且以家長本身主觀條件的選擇佔很大的比重。而近年更提倡幼兒教育是社區公民的教育（林佩蓉，2003），因此社區關係的經營對幼兒園而言益形重要。

臺東市因腹地小人口集中，加上市內大眾運輸交通甚少，幼兒的就讀接送大部份以徒步、私人交通工具及娃娃車為主，因著交通工具的便捷，在市區中任何角落的幼兒園，事實上因交通考慮的因素已降低。光在臺東市立案的公私立幼兒園（私立幼稚園 13 所、公立幼稚園 16 所、私立托兒所 10 所，公立托兒所 2 所）共有 41 所之譜，如前文所述，臺東縣私立幼稚園平均每園招收 94 人、私立托兒所平均每所招收 63 人，而 2005 年臺東市滿 3 歲至 6 歲兒童約 3000~3500 名（臺東縣政統計，2006），招生名額近逼幼童人口數，可見經營環境頗具競爭。

回顧組織外部環境的關聯文獻，開放系統論所談的是非營利組織回應環境的挑戰時的行為，其克服環境的方法為「建立網路」、「形成聯盟」，組織間可透過正式或建立默契來共享某些利益，以促進與社區、政府以及私人企業間的關係。大仁幼稚園位於臺東市區，因近年每況愈下的經營，收益與規模迅速縮小，因此人事編制上相對縮編，更無心參與社區經營。這好比相對的夢魘，當規模愈小似乎愈無力於社區經營，而社區經營却可能是復甦的機會。

達觀幼稚園位於臺東市郊區，距臺東市區大約 12 公里。在其立案時，社區附近除達觀一家幼稚園外，僅有臺東市立托兒所於左近的里民活動中心設立的「寶年班社區托兒所」一班。達觀在園長專業領導下，課程進行較社區托兒所為優，加上吉平堂為當地仰中心，幼稚園常與之結合辦理活動，甚至每年與當地吉平國小聯合辦理運動會而成社區盛事，每逢節日多會應景舉辦或參與地方活動⁴⁶，尤其聖誕節日更形成當地重要活動，常是家家戶戶以每戶一菜的方

⁴⁶ 參考新聞網頁或網路搜尋器搜尋相關新聞訊息，如大紀元時報-台灣版-電子報 2006 年 10 月 14 日取自 <http://www.epochtw.com/6/4/22/26398.htm>；2006 年 12 月 27 日取自

式共同聯歡，因此，在無甚競爭的狀況下，十數年來未曾廣告，招生都是滿編的狀況。直至近年，因市中心區之幼兒園擴展招生，以較優的環境設備及專車接送策略，吸引家境較好家庭子弟就讀，而使競爭導入。尤其以社區托兒所之影響最重，人數由三、四十人降至十幾人，而達觀至 2004 年吉平國小設立附幼招收國幼班的雙重衝擊下，人數也由滿編之九十人縮至五十五人。

很顯然達觀幼稚園的使命目標與經營走向與近年政府幼教福利政策相合，以致使達觀招生對象大幅縮減，造成新的困頓，甚至考慮因使命的達成而結束（照顧中下階層幼童由政府政策接續），所以個案雖然致力於社區關係的營造，仍需注意政府政策的變遷。

(二). 社會國家環境的關係

以公共財貨論而言，滿足「邊緣需求」，即為「填補縫隙」的觀點。非營利組織如能從其所在的社區或支持者身上取得足夠資源時（如經費、人力與技術），是可以協助足部份政策推展與公共財貨的需求。

在研究過程中，許多非營利組織工作人員表明（I-TJ-DI-20061107；I-DH-DI-20051203；I-TZ-MAC-20051103；I-BG-MAC-20061123；I-DH-TH1-20061215；I-DH-TH2-20061215），“只要足夠的經費、設備挹注，願意前往偏遠或需要幼兒教育推廣地區承包、奉獻的態度。而他們口中所謂的「足夠」，絕對比公設所需的要求低很多，甚至是不需政府的資助，只要是政策上的闡明或協助，非營利組織也能願意協助來達成使命。”

公共財貨論所提的是公眾需求的滿足，教育正是重要的一環。而個案發展恰巧寫照了臺灣幼教需求的市場的變化。

1955 年代，整個臺東縣境僅一所公立附設幼稚園招收兩班幼童，如此規模應該是無法足需求的。於是花蓮教區設立了大仁幼稚園，增加選擇並擴充了需求。

1960、1970 及至 1980 年時值經濟起飛，雖然政府陸續設立公立幼兒園，

<http://www.epochtimes.com/b5/6/11/18/n1525697.htm>；國立台東社會教育館 - 花東地區社會教育資源服務網 2006 年 10 月 3 日取自 <http://www.ttcsec.gov.tw/red/red06.htm>...等。

但無法滿足當時公眾的幼教需求，於是政府採取了鼓勵私人興學的作法，但所採的方式並非如「私立學校法」由財團法人或非營利組織興學的方式，而是以類似「公司法」的準則主義作法來草擬「幼稚教育法」與「幼稚園設置辦法」等辦法，並在審核執法上從寬，致使營利性園所在有利可圖的情況下，如雨後春筍般設立，確實滿足了當時的幼教需求。

但私立園所多設立於人口較密集的城鎮，花蓮教區隨著教堂的設立（臺東一地所設堂口多達一百二十餘座），深入各地附設托育功能的幼兒園所，除市區與鄉鎮市中心外，觸角深入村落鄉里，光於臺東一地曾經立案之幼兒園所便有近二十所之多，未立案部份（較偏遠區域堂區，如幼兒園班級人數少、立案洽公交通不便、場地設備一定不符標準時，皆易疏於立案）也近乎此數⁴⁷。如此的觸角的延伸，恰填補了公私立無法滿足的需求，並廣播了幼兒教育的概念與重要性。

隨著時間的推移，人口結構隨著產業結構的改變而集中化，外流的人口使得較偏遠的區域幼兒園招生不足，致在無經費以維持的狀況下而裁撤。目前花蓮教區於臺東的幼兒園僅餘六所。

近年，市區的幼教市場因競爭而白熱化，甚至部份的惡性競爭犧牲了幼兒發展。政府在因應幼教亂象與患不均的普及需求問題上，採取了「幼托整合」與「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」等的大型政策推動，按官有垣（2000a）提出影響非營利組織的發展的三種「系絡因素」（contextual factors）看時，政府推動公共財貨需求規模無法加以滿足或全面普及時，是可以考慮衡量政策推展的部份資源花在推展或購買契約服務上，儘量使需求得以滿足。意即，政府可以交付部分公共財貨予非營利組織執行，因此鼓勵非營利組織幼兒園的參與，應是可行的途徑之一。

（三）、政策期待

從競爭發展說角度看，當一項社會福利事業皆可由公、私立或民間社區自

⁴⁷ 參照善導週刊 2452 期，以及訪問百聖天主堂趙神父（I-PS-FA-20061226）、花蓮教區主教公署林神父（I-HA-ST-20070125）所得。

發來共同經營競爭時，可以稱該區域為一「**緊張區域**」，而非營利組織其競爭的主要機能，可視為一中介與潤滑的作用。幼教在臺灣的發展正符合此種模式，但依個案的發展上看來，因政策的忽略與行政上未彰顯，並未達到鄭讚源（2000）所認為的三種角色與功能。如果政府善用非營利組織在幼教中的角色，按理論的發展，極可能讓非營利組織可能在各個部門之間發揮其中介、潤滑、緩衝、甚至型塑公民社會之推手的功能。

達觀園長曾提到，臺灣在 1980 年代末時期，曾有一波鼓勵幼稚園財團法化的政策，她描述—

曾經有一次就是，他們有一個調查表就是，我們有提出其他聲音以後（曾要求政府將教會幼稚園勿以私立幼稚園標準看待），他們就有調查表就丟到教區這裏，他有分，譬如甲類跟乙類，那所謂財團法人都是教會辦，或是有民間公益團體辦的這樣一個幼稚園，那可是有人因為這樣的一個方式，他可以做企業也可以做結餘，那有的它是因為它是這樣的一個財團法人，然後它經營的只是一個服務性質，沒有所謂的營利沒有所謂的經收，那，可是政府只有一個配套措施，它希望我們如果接受這樣的一個制度以後，我們有一天幼稚園沒有經營下去，所有的納入這樣編制內的它的財產，都歸政府，...

這一段談話含糊不清，除顯見政策提供當時，政府並未適當宣導清楚，園方的理解不够深入外，對政策的公平性有很大的存疑。

可是這樣神父覺得說，那就是不是以後，如果有一天不做了，這個部份所有的一切都要由政府管理嗎？然後會不會跟我們的宗教相違背，就是說其實它是附屬於在教會，那教會覺得它的館亂用（因幼稚園通常與堂口相連），它會以它的傳教為主，最主要的宗旨，那幼稚園只是附屬的一個服務的一個組織，它覺得像這樣的方式，神父也有講，會考量到說，到底會不會影響到它原來的主要的使命，...

幼稚園的經營到底發展性如何？以後的發展狀況是如何？...

就算政府畫很大的餅，到底那個餅有多大？...

當初說，老師薪資比照公立幼稚園辦理，但錢到底誰出？如果說所有人事支出、福利政策由政府吸收，當地政府來吸收，專款專戶，師資也可得到提昇，但當初丟給我們這塊餅的，也說不出個所以然，也沒有一個保證，神父最後

就跟我說，不要，我們不作，我們做我們可以做的事就好了。...

政策的後續性、配套性是需清楚、完善，且在自發性、轉變性的政策上需創造雙贏的局面，民間的配合度才易提昇。

那一件丟出來以後，後來還有一個公辦民營，也都不了了之啊，所以政策，我們有時候看到是說，我一路這樣走，二十幾年，我覺得政策是，只是一個短暫性質在執行，真正我們要看的是以後的永續，為什麼不要在法上，要去區分嘛，...

你不要因為說要彰顯它的功能，然後用一個配合的條件，那個條件也許人家會不太能够，你只是丟個人事的薪資的支出的費用去補助，可是人家做的也許比你更多，... (I-DH-DI-20061110)

顯然組織對政府政策的穩定性保持著質疑，並認為這樣的政策對民間有存在著好處嗎？政策的執行與後續性如何？政府的收歸處理一定比民間好嗎？...。以他們的經驗，甚至懷疑政策的便利性常犧牲了部份幼兒的受教權。鄭園長舉例說：「例如，在鄰村有個隔代教養的原住民家庭，孫子唸公幼可以省很錢，所以每天用機車騎二、三十分鐘送孫子上學，但遇到下雨或天氣太冷，往往就不上學了。但村子中明明就有一所私立幼兒園所可以提供接送服務與教育，為什麼政府不以成立個別專戶的方式，把錢補助在孩子所唸的私立園所入學費用上呢？」

類似經濟困頓、交通不便、公幼推托不收、隔代教養未能提供幼稚教育者的家庭幼兒，達觀幼稚園每學期至少有二到五個名額。事實上，本著人本的關懷，非營利組織有時做的事，是可以不計程序與制度，並默默持續的。個案的兩園皆為原來訂之使命而非利潤的經營奮鬥著，在訪談過程中，兩園皆多次強調它們與公立園所與私立園所的不同，並希望政府政策上不同的對待——

教會選擇沒有人想做的做，...

政府是不是考慮要補助類似有歷史、奉獻的園所，曾在社會做那多事...，如果它有意願要做、有困難，我覺得政府應該要給它補助，...

像我們這樣不想以賺錢的幼稚園，政府用什麼樣的眼光看待？...

(I-TJ-DI-20061107)

這是大仁方園長的期待，達觀鄭園長也有相同的呼聲——

我們不是以賺錢為目的，我們是要照顧中下的小朋友...

像有人的觀念認為私立幼稚園很貴，其實我的學生群裡面就有低收入的小孩，我們的收費 ok，跟公家差沒有多少。...

我有跟一些縣議員，還有教育局的人談，其實是不是有相關單位，把一個很願意做這樣工作的一個，把它拉出來，然後給它，不要以是私立的那一個方塊、框框去看它。...

像有些低收入戶，我有時候會勸他說，你可以到公立幼稚園去讀，你可以更優惠，可是他說，我喜歡你們的照顧，因為你們的時間比較長，然後也可以配合我的工作作息，公立幼稚園四點就已經下課了，公立幼稚園它會說，那是你家的事不是我的事。...

比較接近公立幼稚園，因為公立幼稚園也算是服務性質嘛，我們的主旨也是服務一些對象，...，但是很希望我們被分開來看，...

從上述中，可以看出兩園認為不以營利為目的的組織應被分開對待，並感歎政策缺乏協助。回顧案例整個的發展，幼兒園影響所及當然以區域性為重，並默默對幼兒教育奉獻，然而與地方政府、國家的關聯反而是其受政策的影響較大，政府以輔導、規劃的立場較少。花蓮教區在早年掌握臺東境內二十多所幼兒園的狀況下，組織仍維持低調的發展，鮮少扮演任何政策「促成者」、「倡議者」、「緩衝者」、「價值護衛者」的角色來影響政策，誠屬可惜。

(四). 小結：

從上述的對外關聯面向，大約可歸納下列結果——

1. 非營利組織幼兒園與社區關懷的串聯：

原本幼兒園的親社區性對幼兒園的經營而言即是非常重要的（林佩蓉，2003），而對非營利組織而言其使命即是服務於某些對象（司徒達賢，1999）。因此，一家非營利組織幼兒園其使命為關懷社區幼兒似乎可以成為其通則，而其社區關懷與互動便成為其必要的舉動，甚至應該成為其主軸。

從這種本質上的推演發展，可以回溯社區幼兒園的設立，其精神即是非營利組織的精神。甚至只做到關社區是不足的，而是可依人們本著合作互助的方式，共同受益、共同成長，社區人士大可共同量身打造，獨具居民文化色彩的幼兒園。或者，已成立的非營利組織幼兒園開放予社區人士共同參與，使其具社區文化特色，益使促進非營組織使命的達成。

2. 非營利組織目前對地方幼教的貢獻：

即使個案中天主教所設立的幼稚園素以低調行事，事實上也為臺灣的幼教帶來了「增加選擇並擴充了需求」及「廣播幼教的觀念與重要性」功勞與苦勞。

個案案例幼稚園與組織的整體發展，對地方與政府而言，其立場的變化是由填補政策的角色而逐漸轉化為競爭的角色。在國幼班的政策上，可看出福利政策的施行，事實上壓縮了非營利組織原本擬定「利他」或「填補」的路線，諸如此情形，非營利組織如果要繼續生存或成長，是必須修改路線與策略，甚至是修改使命。

3. 非營利組織幼兒園對政府政策的期待：

儘管非營利組織幼兒園的經營因與政府福利政策重疊而經營不易，事實上仍冀望彌補政府之不足，而往不足處發展的意願，但需政府部份的補助與善意的支持。

以個案案例而言，皆認為非營利組織幼兒園具有社會責任與使命，並可彌補政府施政之不足，應被以公私立區分之外對待，而另以「非營利」組織方式分開管理與支持。

政策的後續性、配套性不足，致使非營利組織參與幼教的事實不易彰顯。政府如能善用，非營利組織介於公私立的中介與潤滑的作用，極可能型塑公民社會的高度社會功能。

第伍章 結論、討論與建議

第一節 結論

剖析本研究的案例近五十年的發展，可以清楚看見週遭系絡因素的影響。非營利組織幼兒園要在幼教產業中成為公私立幼兒園之外的第三勢力，的確仍有一段有待產、官、學界共同努力的空間，本節依前述章節之研究結果，按研究目的為主軸，整理出下列結論：

一、 非營利組織幼兒園營運之動機、背景

兩個案幼稚園的設立，皆於臺灣經濟起飛前期的 1955 年與 1957 年，天主教團體基於當時諸多有利的社會需求條件，如政府社會福利的亟需外援、宗教自由、鼓勵私人興學政策、幼兒園設立經費條件與技術門檻低、審核寬鬆下，加上教育機構的設立符合教義與有利於宣教下，對於設立幼稚園的意願自然提高。

換言之，花蓮教區在兩園幼兒園設立的動機上，皆可歸納為——「鑒於當時對教育的需求，從事辦學建立福音基址。一方面藉教育工作服務社群，另一方面也可藉教育弘揚福音。」的雙贏策思考下產生。所以該組織在設立幼稚園的動機上，實是多本著「符合教義」、「關懷社會」、「利於傳教」的自願精神下設立幼稚園。本質上，該非營利組織投入幼兒園的營運是較接近於「利他主義論」。

二、 非營利組織幼兒園之內部運作

研究中將個案組織的內部運作分「決策核心」、「組織使命、服務對象與策略」、「專職人員與志工」、「財務流向與業務效率」、「組織內機構間的關係」五個向度來分析，所得結果可綜合如下：

(一). 決策核心

花蓮教區董事會的設立並無實權功能，教區所有機構的管轄權由主教統

籌。雖機構眾多，但多與傳教及社會福利相關，其管理的結構已接近扁平化的方式，社會福利機構多由授權方式管理，有的以數個機構交由修會或修女會代管，有的直接授權神職人員或平信徒經營。其中同質性的機構由某委員會代為審核方案以及監督稽核。因委託代管有不同的型式，使本研究兩個案幼稚園同於花蓮教區轄下，管理上却有不同之管理路徑，意即幼兒園實質之決策核心有所不同。大仁幼稚園的主要決策核心為聖瑪利亞修女會會長；達觀幼稚園主要決策核心為主教代表與吉平堂司鐸。其管理方式因決策路徑的不同而有所差異，甚至連相同的決策核心下的幼稚園其管理方式也不見得相同，意即整個教區轄下的幼兒園是無固定的典章制度規範。

以非營利組織理論觀點，看兩個案之決策核心時，兩者雖稍具非營利組織決策核心特性，但却未能完全發揮非營利組織決策核心之功能與角色。主要徵結除決策核心管理者缺乏非營利組織管理概念、典章制度制定、統一管理流程外，將園務全權委託園長，只監督招生成效與帳務稽核方式，却少予主動之方針指導、技術支援、資源協助、外界溝通、聯結合作等統合，可能也為其主要因素。

(二). 組織使命、服務對象與策略

以非營利組織幼兒園而言，所謂使命的對象即於集中於服務對象的幼兒身上，加上幼兒園屬區域性，故其範圍多已被箝制，所以其使命的達成是亟需具體與階段性考量的策略來輔佐。在考核非營利組織幼兒園的合宜性上，除看待其招生、營運是否順遂，更需檢視其使命的達成與服對的滿意。

結果顯示，兩園因應不同的使命面向而有不同的策略取向。大仁幼稚園的使命為「幼兒應該受教育」，在 1950 年代幼稚教育尚未萌發時別具使命意義，但隨著經濟快速的發展與教育概與需求的建立，其範圍與意涵很快地使與一般幼兒園所設立的目的方向並無二致，因此導致了使命範圍的模糊，使其經營方針與策略變為如一般私立幼兒園般商業化；而達觀幼稚園的使命為「提供幼稚教育，照顧中下階層孩子」，以其所處的地區為務農與中下階層居民為主的環境而言，是極具社會意義與使命，故其經營方向與策略便秉持較

本質化、公益化的路線，但隨著國家社會福利政策的普及與中低收入戶的減少，政府成為其主要的競爭者，使達觀同樣面臨使命達成、功成身退的打算。

在所謂第三部門角色的達成上，大仁幼稚園在早期（1955~1970 年）開創幼兒教育的需求與推廣，並彌補公立幼兒園所設立的不足，及後其角色與一般私立園所無異，僅增加家長選擇權；而達觀幼稚園因其使命具體而具公益性，策略一直秉持使命方向，除一開始積極提供幼稚教育的給予，直至目前仍默默發揮其輔助弱勢族群的第三部門角色。兩園在經營上，如能增加非營組織經營管理上的知能，除可使其有多一面向策略選擇的可能性外，應更能掌握第三部門角色的意涵並發揮其功能與影響。

(三). 專職人員與志工

如前文所述，天主教團體在臺灣為了傳教目的的遂行，自然服膺時勢與政策尋求謀合，甚至配合、服從，長久下形成行政上順應時勢的作法，在人事任用上也如此。

在所屬幼兒園人事管理上，當初配合政府鼓勵設立幼兒園的擴展，政府與教區組織對於教保及管理人員的晉用上未嚴加把關與審核限制，所以教區於幼兒園營運上也並未要求人事任用的資格符合政府需求，因此在經營管理上以神職人員為主、教學保育上則以未合格的代用師資為主。在 1993 年後，政府隨著幼兒園評鑑的推展，逐漸要求合格師資與園長的任用，教區幼兒園由神職人員介入教學、園務管理的情況日趨減少，逐漸仰賴所聘請的專業園長，甚至園務的完全授權管理，而師資合格率也在政府的不斷要求下，漸漸任用合格師資或要求現任師資進修取得合格幼教教師資格。

但在聘雇條件上，隱約不成文的管理文化上，仍殘存著要求非營利組織員工「奉獻」的想法，致使待遇、福利條件欠佳的情形比比皆是，形成聘僱條件上的惡性循環而較難以吸收優秀與穩定的人才。大仁幼稚園即面臨此一困境而使人事流動率高；但達觀幼稚園雖有此隱憂卻利用園長本身奉獻、身體力行、相互合作的工作方式來感動員工、帶動員工，化解流動率高的情形。

而在志工的利用上，兩園皆未呈現具體的應用與成效，值得教育、規劃

與開發。

(四). 財務流向與業務效率

兩園在財務的處理上，多秉持各機構專款專戶的原則。組織內機構間鮮少財務往來，各機構乃財務獨立的狀況，其資金流向單純。幼兒園除開辦或修繕大筆支出由籌募或教區募款支應外，其財源幾乎僅來自招生，並自給自足以維持存續。依目前狀況，一旦幼兒園因虧損而使基金用罄時，除非教區支持撥款因應外，大都考慮結束營運一途。

而業務效率上，花蓮教區雖擁有十五家幼兒園，但完全沒有統一的作業標準或準則，幼兒園業務效率的彰顯與否幾乎完全取決於幼兒園園長的領導能力與管理能力上。

兩園於近年評鑑表現平平，並未特別突出或低劣。但以 CORPS 模式的六個策略性績效指標進行考核時，達觀幼稚園的效率較大仁幼稚園為優，但兩園皆有許多待改進空間，其中突顯出兩園的非營利組織幼兒園經營概念尚屬萌發階段，甚至尚未起步。其非營利組織經營管理概念的啟發與教育，除有賴業者的覺醒外，仍需政府的推廣、支持與鼓勵的力量來推行。並且研究者認為，人民非營利組織素養提昇也是助長非營利組織成熟成長的重要因素。

(五). 組織內機構間的關係

個案兩園於組織內機構間的實際互動非常少，但提出聯合或策略聯盟的構想卻不約而同。組織內機構間彼此權利義務關係未曾規劃、制度化，資源的整合與策略聯盟更出奇的少，花蓮教區組織內機構的聯結，實需大力檢視改進，才能提昇整體的競爭力與績效。

總括來說，兩個案幼兒園雖然在財務流向上具有非營利組織的特性，但其公益性反映在其使命與策略上，如果幼兒園在經營上不注重或不強調其公益使命，其營運方向與社會貢獻，便與一般營利性私立幼兒園的功能無太大差別。因此個案組織的困境在於，組織內部機構的管理階層明顯欠缺非營利組織機構的管理素養與企業管理能力，此實是非營組織在經營上之一大徵結

與問題。

三、 個案幼兒園對組織外部的關聯

臺東地區產業少，幼兒園除與一般協力廠商及供應商單純的需求往來外，與企業間幾乎鮮有交集。而同業間，策略聯盟的合作同樣稀有，成為臺東市幼兒園間的特殊現象，但競爭却因少子化的影響而日趨白熱。另，同業間雖有協會組織，但主動投入參與的園所少，致使協會難以彰顯其原本設定之使命功能。

目前，大仁幼稚園與社區關係因園務營運下挫而未有能力兼顧；達觀幼稚園與社區却有良好的社區互動，而使其於社區中之功能性大為提高，連帶使其招生十數年來不虞，但當經營走向與政府政策相重疊時（2005 年政府推行《扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫》），其園務招生仍產生重大衝擊。

以地方性而言，花蓮教區對臺東縣幼兒園的影響，於 1955~1970 年間，其所設立之幼兒園，實為開創幼兒教育需求，除增加家長選擇權外，並引進國外幼教理念提供幼教市場刺激多樣性的產生；而在 1970 至 1990 年間偏遠地區的廣設幼兒園，則彌補政府在幼兒教育公共財貨上供應的不足；及至 1990 年後人口的外移、鄉鎮立托兒所普遍設立，以及私立園所大增、少子化等競爭因素逐一浮現，致使花蓮教區數十家幼兒園陸續結束營業，目前僅存十數家；在目前僅存園所中，部份園所在經營上其社會功能已如一般私立幼兒園，其市場營運方向、目標皆近於商業化思維，如大仁幼稚園，而部份園所在經營上仍具些許公益性，如達觀幼稚園的補助弱勢家庭幼兒，但兩者皆在競爭環境裏與政策重疊下，使之營運轉變為雙重的競爭，而備感艱辛。

視其一路以來的發展，其對方性幼兒教育的貢獻不容抹滅，社會國家未能好好利用非營利組織幼兒園的營運於幼稚教育中，誠屬可惜，而非營利組織幼兒園本身未能意識本身角色、欠缺非營利組織經營管理知能，來彰顯功能與角色，也成為其待開發努力的方向。至於「非營利組織參與幼兒園營運，對區域性（地方）幼兒園產業可能的價值性及其困境何在？」此問題為推估性質，將在下一節的討論單元中嚐試點出。

第二節 討論

從研究結果所呈現的發現，雖僅為個案的部份歷程及其目前狀況，但針對某些狀況與現象，仍值得提出下列的質疑、探索與討論。

一、臺灣非營利組織幼兒園的法律定位問題

按第三部門理論的應然面，非營利組織幼兒園之定位應如表 2-2-1（幼兒園第三部門觀點之關聯區分表）所示，其功能與角色也能有明確的分野。但實然面上，因法律上的限制與投入者的認識不清，導致了幼兒教育中第三部門角色及功能的成長上相當大的落差。

本土所謂符合「非營利組織幼兒園」的定義（符合表 3-3-1），在法律上僅限定於「財團法人幼稚園」，至於財團法人附設幼兒園及公益社團法人附設、設立之幼兒園，皆不為非營利組織，未能享有非營利組織法人的資格（免稅與提供免稅），使其被視為一般私立幼稚園，自然使政府單位、甚至投入幼兒園營運的非營利組織本身之行政認定上依一般私立幼兒園管理。以下將分三方面來討論此現況。

（一）非營利組織幼兒園範圍的制定

對於非營利組織幼兒園的範圍，依本研究的定義為「**統指由非營利組織附設、附屬設立之幼兒園或幼兒園本身直接為非營利組織者**」，但依據幼稚教育法（2003 年 6 月 25 日修正）及其相關法規所示，法律中所認定之非與營利組織幼兒園的範圍，僅指「**財團法人幼稚園**」而已。

對於前者的認定，係來自一般常理的推想，認為只要是非營利組織所參與營運之幼兒園，或幼兒園本身即為非營利組織者，其具合法地位、不以營利分配營餘為目的、具公益使命，皆可稱為非營利組織幼兒園。

而對於後者的認定，及肇於幼稚教育法第四條規定「幼稚園由直轄市、縣（市）政府設立或由師資培育機構及公立國民小學附設者為公立；其餘為私立。」故不符條文上述公立幼稚園標準之幼稚園皆稱為「私立幼稚園」，其

分法過於兩極化⁴⁸，而條文之中與非營利組織相關者，僅於第六條第一項有關「董事會」的事項，以及第六條第三項、第十三條、第十五條、第十六條等條文涉及，但內容全部侷限於「財團法人」的規定上。除此之外，即使連帶檢視與幼稚教育相關法令⁴⁹，盡皆未提及與「非營利組織」相關之條文。故於幼稚教育法而言，所針對之非營利組織便直指「財團法人」而已。

例如，個案之大仁幼稚園及達觀幼稚園，皆以組織內神職人員「個人」名義立案，而未以財團法人名義立案（按幼稚園立案程序，財團法人組織欲附設幼稚園，但不想將幼稚園另行財團法人化的情況下的唯一選擇），以幼稚園本身而言並未符合法律上之非營利組織定義，但其營運的宗旨與非營利組織幾無差異，在檢核上僅因幼稚園未獨立設有董事會（或理監事會）、無免稅地位、不能提供減免稅賦合法地位外，其使命目標的制訂，實際工作內容的執行，及對利潤的處理方式，與非營利組織作法並無二致，其運作內涵與精神，事實上是與非營利組織精神相符合。但政府與民間皆將其視為「私立」幼稚園，並認為其與營利性組織的私立幼稚園並無差別，使得如果要推動幼兒教育第三部門的概念難以伸展。

（二）矛盾的產生

像這樣，產生了一種矛盾的認知現象，即「非營利組織中的子機構是否必然為非營利組織(如圖 5-2-1 所示)？」

如果子機構可以不為非營利機構，試想那不就意味著非營利組織可以成立一個利己營私的分支或子機構，將致使政府對於非營利組織更難以管理。以法律觀點而言，組織下的機構視為同一法人，受同法人的法源限制，所以子機構雖然本身不完全符合非營利組織的檢核，但其仍需遵守非營利組織的法律規範。

⁴⁸ 托兒所部份，因「托兒所設置辦法」於 2006 年 11 月 1 日廢止，所以於此暫不討論托兒所部份。

⁴⁹ 包括：「幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法幼稚教育法施行細則」；「私立幼稚園獎勵辦法」；「原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助辦法」；「托兒設施措施設置標準及經費補助辦法」等。

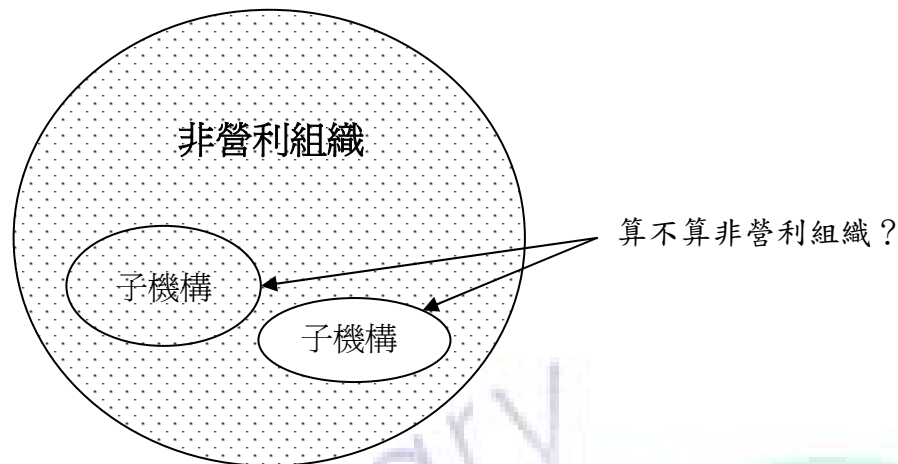


圖 5-2-1 非營利組織子機構是否為非營利組織示意圖

因此，秉持此項基準，對於已辦妥財團法人登記，並依規定附設幼稚園者，幼稚園本身是否需另辦財團法人登記？其疑義由 1987 年 1 月 19 日台(76)國字第○二六四○號教育部函中解釋「已辦妥財團法人登記之私立學校，其附設幼稚園須視其捐助章程之宗旨，宗旨未載有關幼稚教育者，除非依規定修改章程，否則不能附設。」⁵⁰「已辦妥財團法人登記之私立學校，依規定附設幼稚園者，無須另辦財團法人登記」等。即使如此，仍經多次民間單位及地方政府的要求解釋，教育於是在 1989 年 11 月 15 日召開《研商『機關、團體附設私立幼稚園及其名稱定位』疑義案》會議，並責成紀錄，將上述規定定讞。自其釋義會議之後，「財團法人」所屬或設立之幼稚園方得以以「財團法人附設」之名行之。但是即使如此，附設幼稚園依然得不到屬於非營利組織所應可得之優惠與劃分。

因為，站在法律觀點，認為附設幼稚園因有組成型態可能不同的情況出現，這項例外干擾了附設幼稚園等同視為「公益組織」的正當性。研究者曾以「法律定位上「財團法人幼稚園」與「財團法人附設幼稚園」有何不同？」向三位法務人員⁵⁰詢問請益後，所得結論如下—

1. 一般而言，「財團法人幼稚園」係指已財團法人化之幼稚園，其代表

⁵⁰ 於 2006 年 12 月 12 日及 13 日，以電話向臺東地方法院鄭法官（化名），及當地○○律師事務所沈律師（化名），與高等法院高雄分院修法官（化名）等請益後綜合所得。

人為「法人」，法人資格為「財團法人」，得享有法律條文規範下財團法人應有之權益。

2. 「財團法人附設幼稚園」則泛指財團法人內部之組織，其立案時通常有三種類型目的：

- ①.以員工福利為目的，服務組織內員工而收托幼兒。
- ②.以服務特定對象為目的，收托特定範圍對象或者族群之幼兒。
- ③.以服務公眾為目的，並不限制對象。

因視其為財團法人之內部組織，法規上並無法確立其目的型態，且其立案登記之代表人通常為某一自然人⁵¹，所以其部份型態的法人資格目前仍待法務部正式釋義，故並未全然享有如財團法人應有之權益。

因此，在 2003 年 2 月 6 日台國字第○九二○○○九一九二號教育部書函《有關已完成宗教類財團法人登記之教會組織附設私立幼稚園，幼稚園本身並無另行辦理財團法人登記，其是否符合民法總則之公益社團或財團法人資格疑義》中亦云：「本案是否符合民法總則之公益社團或財團法人資格相關疑義，宜函請民法主管機關法務部釋明，以資適法」。

雖然法務部至今仍未明確表示兩者間的差異性，但由法人資格的解釋看來，「財團法人幼稚園」與「財團法人附設幼稚園」兩者是具差異性的，法律資格與定位不同的——

- 「財團法人幼稚園」係指已財團法人化之幼稚園，其代表人為「法人」，法人資格為「財團法人」，得享有法律條文規範下財團法人應有之權益。
- 「財團法人附設幼稚園」則泛指財團法人內部之組織，其立案登記之代表人通常為某一自然人，目前不得享有法律條文規範下財團法

⁵¹ 自然人是一個專門的法律術語，是法人的對稱，指能夠享受權利和承擔義務的個人。自然人的概念比公民要廣泛，例如在我國所稱的自然人，既包括我國依法享受公民權的公民，也包括在我國領域內居住的外國人和無國籍人士。

人應有之權益。

(三). 可能的解決方法

所以，「財團法人幼稚園」為已財團法人化之幼稚園，其設立必須以公益為目的，故必納入非營利組織幼兒園的定義之中；而「財團法人附設幼稚園」因其類型目的有三，政府如擔心部份附設幼稚園為組織內機構，服務目標並非以「公益」為目的，產生管理與優惠時之困難，可另行訂定辦法，要求附設幼兒園如以公益為使命標的時，須向法院公證為公益機構方式，或另行考核予以證照分類方式，杜絕取巧機構，使「非營利組織幼兒園」的類別得以正名與彰顯（公益社團法人幼兒園與公益社團法人附設幼兒園皆可比照行之），定有助於幼教領域第三部門的形成。

二、 臺灣非營利組織幼兒園的稅賦問題

在台灣稅法上，對於適用於租稅減免的非營利事業組織，統稱為「教育、文化、公益、慈善機關或團體」，因此，一般所稱的「非營利組織」即為稅法上之「教育、文化、公益、慈善機關或團體」適用《教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準》（2003年3月26日修正）條文下享有免稅優惠。〔此點與王梅芳（2004）於《非營利組織培力指南》揭示相同〕。

但財政部所認定之教育團體，為符合私立學校法之「私立學校」，事實上並不包含幼稚園，且不認為非營利組織幼兒園為文化機構，所以即使財團法人幼稚園也無法享有免所得稅的優惠，何況附設幼兒園。如果非營利組織幼兒園享有部份優惠，如「增值非增值型營業稅」、「地價稅」、「房屋稅」、「印花稅」、「娛樂稅」、「使用牌稅」...等，皆因該園或母組織為公益、慈善團體而得享有。

(一). 非營利組織幼兒園的免稅範圍

《教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準》第二條以及第三條之規定，必須符合條文內容之規定，否則無法享有免稅之優惠。而教育、文化、公益、慈善機關或團體的免稅項目除「所得稅」外，於「加

值非加值型營業稅」、「地價稅」、「房屋稅」、「印花稅」、「娛樂稅」、「使用牌稅」...等，均有減免稅之規定，其認定標準較為明確，不若所得稅的減免具有高度的複雜性，故可按條文索驥。

依目前幼兒園之收費內容而言，財政部將此部份納入為勞務收入，除公立幼兒園外，所有幼兒園是皆需申報所得稅而未有免稅地位。但其他稅則部份（加值非加值型營業稅、地價稅、房屋稅、印花稅、娛樂稅、使用牌稅、進口關稅...等）則依財產本身的隸屬而課徵或免稅，即財產如屬財團法人或公益社團法人，可依《教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準》相關優惠免稅，如屬個人名義則皆需課稅。

一般人對於「非營利組織（機構）」及「財團法人」免稅的說法，大多來自於所得稅法（2006年6月14日修正）四條第十一項：

左列各種所得，免納所得稅：

- 11.教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得。」

以及依該條文訂定之《教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準》的觀念下，認為只要符合「教育、文化機關」或「公益、慈善團體」即可免去所有稅賦，甚至因免稅而不必申報所得稅。

這種想法是對的嗎？被誤導是那些觀念呢？經請教國稅局該業務課員⁵²表示——

1. 凡是不屬於公立之「機關、團體」都需申報營利事業所得稅。
2. 凡是屬於營利行為（如交易、勞務、契約...等）皆需申報營利事業所得稅。
3. 財團法人用於與其創設目的有關活動之支出（扣除出收貨物勞務部份），不低於各項收入百分之七十者免稅，不足者依溢出部份按一般機關團體課稅。

⁵² 2006年12月15日電話訪問南區國稅局臺東分局第一課林小姐（化名）（I-RS-F1-20061225）。

4. 財團法人或者公益團體如涉及營利行為而其盈餘部份皆需課徵營利事業所得稅。
5. 稅法上，對於適用於租稅減免的非營利事業組織，統稱為「教育、文化、公益、慈善機關或團體」，因此，一般所稱的「非營利組織」即為稅法上之「教育、文化、公益、慈善機關或團體」。
6. 免稅不等於免申報，且所有「有所得、有收入」之課稅客體，皆應課稅。所謂免稅組織，『免稅』是有條件的、有規定的，不符合條件、規定者，便無法享有免稅之優惠政策。

事實上，按所得稅法規定，機關團體有「銷售貨物或勞務」⁵³之行為，即不符合免稅規定。其精神在於，教育、文化、公益、慈善機關或團體如有銷售貨物或勞務之行為，則該行為無異於營利事業，若是對於銷售貨物或勞務收入給予免稅，則對於營利事業造成競爭或成本上之不公平，所以，教育、文化、公益、慈善機關或團體有銷售貨物或勞務之收入，是不可適用免稅。

因此，有關財團法人私立幼稚園是否適用《教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準》第三條第二項規定之疑義，財政部曾於2003年7月8日台稅字第○九二○四五三七○七號書函中說明：

「...財團法人私立幼稚園雖已依法辦妥財團法人登記，惟尚非屬依私立學校法設立之私立學校，固尚無免稅標準第三條第二項規定之範圍。」

故，即使已財團法化之幼稚園，因未能比照私立學校，所以未能予以同等位之免所得稅優惠。

(二). 非營利組織幼兒園稅則上的爭議

非營利組織本質上因具有公益目的、輔助政府職能不足、調整市場機能的功能，故政府給予免稅的優惠。惟部分非營利組織的經營方式，與營利事

⁵³ 《教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準》所稱之銷售或勞務，係指將貨物之所有權移轉與他人，以取得代價者，為銷售貨物；提供勞務予他人，或提供貨物與他人使用、收益、以取得代價者，為銷售勞務。然則慈善救濟團體義賣貨物或舉辦義演，其取得之代價，因含有捐贈收入性質，得不視為「銷售貨物或勞務」。

業性質相近，此等經營樣態與公益目的是否有違背，值得商榷，故政府對非營利組織免稅的政策，確實引起社會輿論的爭議（張嫦娥，2004）。非營利組織幼兒園正騎跨於「緊張區域」間，免稅的爭議將更形突顯，對於徵免雙方的爭議，封昌宏（2006）曾多以條列分野，本研究茲嘗試以幼教領域為例條列如下：

1. 主張免稅的理由：

- (1)、**課稅成本的效益原則**：非營利組織不以追求利潤為目的，因此其稅基、稅源有限，如果進行課徵，稽徵的成本可能大於徵起稅收⁵⁴，不符合成本效益觀念。
- (2)、**政府財政的改善**：政府若善用非營利組織的力量興辦幼兒園或公益活動，可多供給人民公共財需求的滿足，讓弱勢團體可獲適得其所需要的照顧，甚至改善政府以金錢補助所造成的不適當與無效率⁵⁵。如此，政府僅犧牲小部分租稅收入，却節省龐大的社會福利支出，具改善政府財政、提高社會福利的效果。
- (3)、**社會政策之影響**：非營利組織經營事業所提供的財貨或勞務，通常具有公共財的性質，可補充政府所提供公共財的不足，政府對其經營的盈餘，如比照一般營利事業課徵所得稅，難免會影響其從事公益慈善活動之誘因，且對其盈餘課稅即為減少其可提供公共財的資源，有礙於社會政策的推行。
- (4)、**資金籌措困難**：雖然非營利組織幼兒園所提供之財貨或勞務，與營利事業類似，有時會有過度商業化⁵⁶的危險，但非營利組織附屬收益事業獲得之所得，係限定用於非營利組織的社會目的而予以免稅，倘加以課稅，則非營利事業之財源籌措、資金調度與資本累積，將有不利的效果。

⁵⁴ 例如聘請專業的會計人員制作帳簿憑證，記載其收支餘絀情形，故課稅不但不符合成本效益原則，更增加非營利組織租稅以外的負擔。

⁵⁵ 例如幼兒教育卷齊頭式的發放等。

⁵⁶ 所謂商業化為主觀概念，是無法客觀衡量的事，況且非營利組織在民主、經濟開發中國家大多邁入競爭化階段，競爭與商業化已愈來愈難以區分。

- (5)、**獎勵作用**：社會愈進步，其結構與問題愈來愈複雜，政府所能處理的事項與時效、效率皆有其極限。部份政府福利策如能藉各種非營利組織來幫助社會凝聚資源、集合力量、解決問題，應能滿足更多不同基本的需求。可是非營利組織幼兒園在本質上，與營利事業不同，如果政府限定其或鼓勵其社會公益為宗旨，在利潤並非其最重要的考量下，加諸其管理機制與資源、策略原本就較商業體系為弱的情況下，對非營利組織幼兒園課稅，懲罰之意似乎變得比輔導為重。

2. 反對免稅的理由

- (1)、**違反租稅中立原則**：非營利組織幼兒園與營利事業幼兒園同樣以銷售教育勞務為收入的主要來源，如果僅對非營利組織事業給予免稅優惠，而對營利事業課稅，則有誘導經濟資源投入非營利組織的效果，違反租稅中立性原則。
- (2)、**違反租稅公平原則**：由於租稅課徵最重要的立論乃租稅公平原則，而非營利組織幼兒園本身擁有財產、所得、亦進行各種消費行為，此表示非營利組織在這些方面均有全部的繳稅能力，若政府大幅度地給予非營利組織租稅上的優惠，即屬違反租稅公平原則。
- (3)、**淪為有心之士的「租稅天堂」**：個人或企業所捐贈的費用，可列為個人綜合所得總額扣除額及營利事業的費用，以降低繳納綜合所得稅及營利事業所得稅，所以不肖人士可能與所捐贈機構相互掛勾，而有假捐贈真逃稅之情事發生。抑或由家族、人頭掌控事會，消蝕機構財源的事件發生。
- (4)、**經濟效率的考量**：因免稅的誘用存在，造成本來用於營利事業幼兒園較為有效率的經濟資源，轉而投入非營利組織，從事較無效率的生產，也就是該項免稅規定會干擾資源的合理配置，降低經濟效率。

- (5)、**國家財源損失**：課稅不僅可增加財政稅收、充裕國庫外，尚可因社會上免稅特權的減少，以維持社會公平正義；給予免稅，所得稅稅基將因而縮小，稅收減少，造成稅收上的損失。

(三). 正反爭議的評論

以本論文的見解，認為對非營利組織幼兒園主張免稅的理由較為具體實際，反對免稅的理由較為抽象空泛。所持理由如下：

1. 有關租稅中立原則方面，該項原則是在社會整體資源都能以最有效的運作之假設下應有的原則，但當存在市場失靈的情況下，國家就有加以介入之必要。

「租稅」事實上也為國家介入干預市場的政策工具，而對非營利組織幼兒園免稅，本身同樣為國家社會的政策。因為國家在財政上的限制，無法提供充足的公共財供人民使用，當非營利組織幼兒園恰好可以輔助國家提供公共財時，國家為了鼓勵其運作，以租稅優惠誘導經濟資源投入非營利組織，調整社會上公共財不足的市場失靈現象，故對於非營利組織幼兒園免稅非但不違背租稅中立原則之要求，更有提升經濟效率及社會整體福利的效果。

2. 在租稅公平原則方面，即是要求具有相同本質的個人或組織，不應有特殊的待遇享受免稅的特權，以免影響其他具相同性質的個人或組織的納稅意願。換句話說探討非營利組織幼兒園的租稅優惠，是否會影響到其他人的納稅意願，其必須先探討是否有與非營利組織幼兒園本質相近但不受免稅優惠的納稅義務人。

從法律形態而言，非營利組織是法人組織，而同為法人組織以營利為目的之私立幼兒園，卻不能享受免稅優惠，表面上看來似有違反租稅公平的原則，但是再深入探討兩者間的差異，非營組織不分配盈餘的特性，與營利組織以賺取利潤再分配給投資者的特性，兩者間具有重大的差異，因為營利組織分配利潤給投資者，是為謀求私人或個人的利益，而非營利組織不分配盈餘的特性，縱使有收支上

的盈餘也必須再投入組織內，從事與其設立目的有關的活動，故其不具有謀私人利益的特性，故兩者在本質上就具有重大的差異，故對給予非營利組織幼兒園免稅，應不致於影響營利組織的納稅意願，除了非營利組織某些行為極為類似於營利組織，例如其以脫法的方式行分配盈餘之實。所以，除非非營利組織幼兒園在實質上具有營利的特徵，否則對非營利組織幼兒園免稅應不致於違反租稅公平原則。

3. 非營利組織享受免稅的優惠，確實可能因個人或企業利用設立非營利組織幼兒園的名義運作，進行不正常的交易、捐贈，甚至中飽私囊的情形產生，但此種情形的抑止需靠立法配套的良善與稅務稽察的嚴密來防範，而不應以非營組織有可能成為逃漏稅的管道，就要廢除非營利組織的租稅優惠，忽略了對非營利組織幼兒園免稅所具有之社會功能。
4. 針對經濟效率的考量而言，非營利組織的興起多數成因乃多以滿足需求的利他主義或政府、市場失靈而起，當政府又因其服務的良善立意課稅，在所能收到的稅收若相當有限的情況下，國家同時必須付出相當成本，對國家的財政收支不但無多大助益，反易引起非營利組織的反彈，認為國家以查稅為工具，干涉非營利組織的運作，阻礙非營組織的發展，故對於非營組織幼兒園課稅實非適當。
5. 以國家財源的損失而論，因非營利組織的收支盈餘再投入組織本身的活動，不會流入私人的口袋中，再構成可課稅的所得，故對於非營組織的收支盈餘課稅，其能課到的稅究屬有限。國家選擇課稅的標的，應以稅基較為寬廣的標的，非營利組織幼兒園之收入與支出間的差額固然仍可視為所得加以課稅，但因其非以追求最大利潤為目標，故其收支之間的差額，絕對不會如營利組織在追求利潤最大化的目標下具有較高的利潤，甚至有許多非營利組織根本是入不敷出，根本無可課稅的所得，如個案中的兩園即近年多是打平或透支之狀況。

因此，對非營利組織幼兒園免稅應當將是利多於弊的措施，政府實可考慮研擬，而於行政辦法或配套立法施行，以利於非營利組織於幼兒教育領域中的發展。

三、 非營利組織幼兒園對政府目前政策的不信任問題

從兩個案開始投入時，可見到它們對幼兒教育福利、公益推廣的熱忱，但隨時間的增長與社會、經濟的進步，這份熱忱却與日俱減，甚至為了生存自保而失却其公益性（如大仁幼稚園），使其除利潤不分配外，幾乎與營利事業的幼兒園的營運方向無太大差別。這麼大的轉變除了管理、經營者非營利組織經營管理知能需加強外，事實上有一大部的成因在於對政策的不信任，與非營利組織管理者的疑慮與私心，此實是政府的政策制定考慮應週詳、同時應明確教育宣導的責任。

例如，前面所提政府對非營利組織幼兒園的法律定位不明、稅則辦法不清，政策的頒行其配套考慮欠週也是一大主因。我們從「為何多數（包含本研究之兩個案幼稚園）非營利組織投入幼兒園營運不採幼兒園直接財團法人化方式，而以附設方式為之？」寧可失去優惠，不願財團法人化上看出一些端倪，依據文獻資料與訪談結果⁵⁷所得，大致上可依幾個方向解釋：

（一）、 管理權

當非營利組織設立幼兒園，如欲該幼兒園獨立成為非營利組織時，必須另行設立一董事會。以董事會之功能而言，其有獨立行事之能力，原母組織如在董事會成員無法掌控時，便無法完全掌控該幼兒園。

在個案案例中，曾經某機構因董事會無法掌握，以致花蓮教區幾近喪失產權與主導權所以，如非必要性（如為遵守法令設立規定外），母組織依管理權而言是較向以附設為主。

（二）、 人力與經費

讓一個單位自成一非營利組織，因其需有一個不受任何外力單位左右

⁵⁷ 訪談人物包括：南區國稅局臺東分局第一課林小姐；大仁幼稚園方園長；達觀幼稚園鄭園長；財團法人天主教會花蓮教區主教公署秘書林神父；財團法人天主教會花蓮教區臺東辦事處辦事員高小姐；聖保羅會歐修士；聖瑪利亞修女會林修女等。

的決策核心，在人力與經費上自然要有某程度較高的預備或儲存，且本質上無異於讓單位獨立。如果彼此間運作或聯盟不得當，可能會導致機構間資源與人力的流通減少甚至停滯，自然在人力與經費上會需要較大的挹注。

並且在針對投入幼兒園營運而言，是否為「財團法人」皆無法於所得稅上享有免稅優惠。而其他稅賦上（例如房屋稅、地價稅...等），只要母組織之使命與目標註明與推動幼兒教育有關，其所享有的免稅權利與「財團法人化」之幼稚園幾乎是相同的。

(三). 產權

非營利組織化的途徑，在臺灣有「公益社團法人化」及「財團法人化」兩途徑，不論採何途徑，其獨立後的產權皆屬該法人所有，母織本身自然失去裁量權，且民法第四十四條對「公益社團法人」及「財團法人」有下列規定—

但以公益為目的之法人解散時，其賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體。

如無前項法律或章程之規定或總會之決議時，其賸餘財產歸屬於法人住所所在地之地方自治團體。

一項事業體的維持並非一定能長久不變，往往在因應轉型或者停業時，原資產是否可再利用，轉向其他更符合組織使命，或者符合多數人利益的事務，未嘗不無可能，也是母組織會考慮的事項。換句話說，如果有一天不經營幼稚園時，當初條列捐贈之產業，需於妥善安排下（如章程明訂、董事會決議...等）母組織才可能繼續利用，否則需交由地方自治政府或其他團體處理。在考量未來再利用，或者所從事事業並非能確定永續穩定達成使命目標時，通常仍採「附設」方式。

所以，由以上三點，不難看出非營利組織經營管理者的疑慮，以及政策欠週詳的結果。這也是政府單位與投入或已投入兒園經營的非營利組織應共同努力之點。

四、 經營管理過程中的組織結構發展與授權問題

從本研究探討組織決策核心時，曾引發出組織扁平化的授權似乎不比科層化分層管理績效優的疑慮。事實上按研究發現，問題並非出於扁平化或科層化的爭議，而是各自的決策核心授權程度不同的問題所導致。於此所衍生的除授權方式不統一外，最上層的管理核心其組織管理知能也是值得探討的因素。

任何組織作為社會的一個單位，都存在於一定的環境中，組織外部的環境必然會對內部的結構形式產生一定程度的影響。規模是影響組織結構的一個不容忽視的因素。按組織學的建議，當組織所處環境多變複雜時，組織採扁平化管理較能節約人力、提昇效率（Linderoth, Savelsbergh & Burdos, 1999）。花蓮教區在組織發展上，順應著事業的多樣性與環境的多變性，自然而然採取近扁平化的作法。然而部份機構的效率不彰並非僅止於授權管理方式的不統一，同時也曝露管理核心在整體的組織發展與結構變遷上資訊與知能的掌握不足，以致未能適當訂定整體組織結構的管理方法與策略。這很可能是許多非營利組織在面臨發展上同樣會遇到的問題，因此於此特予以討論。

英國管理學權變理論學派的代表人物 Woodward（1958）等曾對英國南部的 100 多家公司進行深入的調查研究，他們發現，一個組織的組織結構設計與其本身規模的關係大體為：（1）組織規模越大，工作就越專業化；（2）組織規模越大，標準操作化程式和制度就越健全；（3）組織規模越大，分權的程度就越高，同時專職管理人員數量增加。且美國學者 Cannon 提出了組織發展五階段的理論，認為組織的發展過程中要經歷「創業」、「職能發展」、「分權」、「參謀激增」和「再集權階段」，指出發展的階段不同，要求有與之適應的組織結構形態。近代管理學者在綜合上述論述與部份文獻後，發展出組織發展五階段之程序圖（如表 5-2-2）（黃英忠、李亭林，2005）來說明一般成功企業組織發展的過程，與每個時期應注意的方向，經整理後是一項很值得參考的階段發展推估。

由表及研究中對花蓮教區組織結構的特性，大約可推估目前花蓮教區可能位於第三期（即授權期）前半階段（按目前組織內運作及各機構權責能判斷）。按表此時期應注意的是「控制危機」，具體作法上，組織管理階層可帶領組織朝組

組織機構的組群整合（即資源整合、策略聯盟），注重協調的平臺與模式的建立，制定大方向或統一的方針管理模式，嚐試各機構績效的提昇，發揮管理階層決策核心的功能，應能大幅提昇組織的績效。

表 5-2-2 組織發展之五階段程序表

階段別	I	II	III	IV	V	
管理型態	危機管理	目標管理	專案管理	方針管理	策略管理	大規模
危機種類	領導危機	自主危機	控制危機	硬化危機	瓦解危機	
管理現象	各作各的	高階負責 低階服從	制度化管	模式化管	關係企業	
組織成長	創造力 向心力	命令	授權	協調	合作	
組織架構	單兵組織	官僚組織	扁平組織	組群組織	模糊組織	小規模
成長期別	創立期	管制期	授權期	整合期	創業期	
	幼稚期				成熟期	

資料來源：黃英忠與李亭林（2005）頁 11；及中心國際顧問有限公司（2007），組織變革與組織發展專論（2002 年 11 月 4 日刊），2007 年 5 月 9 日 取自：
http://www.cico.com.tw/new_page_22.htm

可見一般組織整體的經營往往過於集中於個體機構的授權與其效率的稽核，但却忽略對組織架構的管理，也相對需建立運作程序、發展計劃與時程計劃，否則極易使組織整體效率不彰、停滯不前或紛亂雜陳、成效起伏不均的情形產生。

五、 期待非營利組織幼兒園由現今的殘補式功能向前躍進

決策核心對非營利組織經營管理知能的補充，除欲對其效能提昇外，事實上是想藉由對非營利組織的瞭解，而冀望其能有經營本質與定位上的轉變，而不再是以營利性組織的經管思維為策略主軸，或者僅停留非營利組織「殘補式」補充者的思維。以個案言，其目前內部運作最迫切的改善標的，即管理人員非營利組織經營管理知能的提昇，這樣的作法除導正其對非營利組織的認識外，對機構的發展方向、經營策略也能提供多面向的可能性。相信這也是諸多非營利組織幼兒園所應共同注意之處。

如研究中發現，所接觸的數家教會附設的幼稚園，對其本身的定位大多有下列兩種狀況的認知：

- (一). 知其本身為非營利組織，但對其可發揮的功能，與能在社會中所扮演的角色不清楚。
- (二). 知其本身為非營利組織，對其功能與角色認為是「填補隙縫」的補充角色。

雖然後者的非營利組織認知較前者為深入，但似乎仍不足以擺脫目前由私立園所帶來的市場競爭與政府政策的福利競爭的雙重壓力，因為兩者的思維所帶來的策略，使其於現實中產生衝突。前者促使非營利組織幼兒園走向一般的幼兒園的經營方式尋求突破，大部份以「增加營業項目」、「擴大服務對象範圍」、「更新設備」、「改變課程模式」、「增加廣告宣傳」、「降低價格」、「重近調整內部運作」等商業方式因應；後者的思維多了一份使命，但為較消極的公共財貨補充者，致使其在幼教領域中大多以低價來滿足使命的達成，當遇經營困頓時，不是以募款因應，便是以使命達成為名轉變場域往其他社福需求發展。

但在 Salamon (1987) 所提的第三者政府論中，其強調非營利組織所提供的服務並非僅為「殘補式」功能，這是次要角色的想法，事實上它能以優勢的機制呈現來提供集體財與服務。例如，幼兒教育是社區公民教育的觀念提倡（林佩蓉，2003），其構想本身即為公民社會（civil society）的想法，由社區民眾共同打造符合或較接近群體理想的幼兒教育。現有非營利組織幼兒園可朝「親社區性」發展，主動將場地、設備，甚至營運方針、課程設計提供社區人士共同討論參與，或者引導改善，營造屬於社區性特色的幼兒園，其收費成本可透明化供社區人士參酌，或者由社區人士資助贊助，甚或其所賺取的利潤可回歸社區的總體營造上、支持其他公益事項、親子活動的再呈現，這樣的作法不僅不違背其公益使命的達成，又可主動達成公民參與的詳和社會。

所以引導目前非營利組織幼兒園決策核心的非營利組織經營管理概念，使其更具積極的力量投入成為主動的第三部門思維，是政府或母組織值得思考的方向。

六、 政府在非營利組織幼兒園發展上的角色

前述已大致描述非營利組織對地方性幼稚教育的貢獻，其觀點大多在於過去的開創需求、提供選擇、填補隙縫角度上。然而，以公共財貨的觀點，非營利組織幼兒園未來除仍有其填補隙縫的價值外，更可發展成為第三部份均衡、調和的力量。

例如，偏遠地區幼兒教育的投入。目前以公部門力量與效率而言，幼兒教育普及化的成本一定較高，考慮服務契約的外包，或者僅政策上的支持，可能都有非營組織願意投入參與普及化的工作。如，現今在新竹縣尖石鄉即有至善協會（社團法人中華至善社會服務協會）投入社區幼兒照顧中心的設立，提供原住民幼兒及早教育與照護的協助；臺東縣蘭嶼鄉有蘭恩基金會（財團法人基督教蘭恩文教基金會）投入的營運蘭恩幼稚園，補助蘭嶼子民幼兒接受優質幼兒教育的機會。其所收托的對象大多不收費，即是相當好的例子。

在公私立幼兒園的選擇間，總有灰色地帶，如家境困難却提不出清寒證明的家庭幼兒、特殊教育需求幼兒（含另類教育的需求）...等，皆是非營利組織可能接受或涉入的場域。甚至大至政策或實驗教學的推行過程的投入，如推行幼教正常化、幼托整合的過程中，非營利組織團體公正性的仲介，長期研究發展合作的方案執行，皆可委託非營利組織執行。所以政府實有必要正視非營組織在幼教領域中可發揮的力量，善加輔導、予以優惠，甚至獨立予以劃分都是政府可考慮的立場。

第三節 建議

根據所得之研究結果，本節除針對研究中兩個案幼稚園間的個別差異以及母組織進行建議著墨外，主要仍以非營利組織幼兒園之角色觀點出發，乃假設非營利組織幼兒園欲在幼教領域達致第三者政府論中積極的公民參與角色時，針對個案、企業、政府三方面以利於施行的角度提出較具體的建議，以下將之分成三階段分別予以敘述（如圖5-3-1），俾利幼兒教育界產、官、學三方在非營利組織幼兒園議題上改進的參酌。



圖 5-3-1 非營利組織幼兒園達成第三者政府論平衡角色三階段建議示意圖

一、 第一階段：非營利組織幼兒園的自覺時期

(一). 知能的加強

目前非營利組織幼兒園多數如同案例園所，對非營利組織的概念並非十分清晰，遑論功能與角色的彰顯。故非營利組織幼兒園在知能上有下列要點需加強：

1. 園長在非營利組織經營管理知能上的加強

園長目前為組織機構最基層的管理者，同時也需負起營運興衰的主要責任，幼兒園處在「緊張區域」間，如果沒有強大的背景知識去找出策略形塑特色，很容易迷失在商業的競爭中與政策壓縮下而消隕，既然身為非營利組織成員，理當善用其背景與隨手可得的前人知識經驗，為非營利組織幼兒園開創一條新的出路。因此培養園長非營

利組織經營管理的知能實為非營利組織幼兒園的首務。

2. 教保內涵專業的注重

幼兒園的經營，大體上可歸納為「專業知能」(即課程與教學，此為幼兒園與幼兒教育的核心)與「營運方針」(即經營管理)兩向度，通常需相輔相成，才得以使幼兒教育正向發展。幼兒園的經營不管立於何種定位，教保專業的內涵決不可放棄或輕視，才為正本清源的作法。

3. 經營管理方案發展上的時程計劃與研擬能力的加強

隨波逐流與隨想隨作的方式已不足以應付當前的機構管理與運作，從研究中個案營運的招生對象發展上看，園所是否擬訂期程的方案計劃、建立目標、訂定有效策略，幾乎與使命的達成及經營效率學習相關，此點不僅為一般私立幼稚園應注意之經營之要，非營利組織幼兒園也不可忽視。

4. 非營利組織經營管理知能的普及教育與提昇：

多數非營利組織效率不彰的主要原因即是對「非營利組織經管理」的知能素養不足，甚至是對「非營利組織」的概念不清楚所致。

非營利組織因使命目標為導向，與政府、企業是不太相同的體質，對社會是日益重要，潛在貢獻大，運用資源多，社會對它們的期望也高，其內部之工作人員如對非營利組織概念不清時，可能未能配合整體組織的發展。加之非營利組織類型複雜，所以經營管理者除對非營利組織管理通則需建立良好概念外，更需鑽研本身組織領域的特殊性發展與管理。具體作法上，員工需施以非營利組織概念之教育訓練，管理階層則定期施予非營利組織經營管理之研討，才能全面提昇組織的效率。

(二). 典章的制定

1. 幼兒園典章制度的權衡與制定

研究案中所見，兩園人事管理方面所呈現的不穩定，除了非營利事業的資源不足（如收費低、收益少）與專業能力的需求低而造成人事待遇偏低、流動高的因素外，最重要的即是典章制度的不足與不完善所致。其制定的方向可分從「工作內涵與流程的規範」，及「人員晉用、昇遷、福利、退輔制定」兩方面著手，藉著合理作流程的制定與員工福利，應可直接穩定人事流動、提高工作與行政效率。

2. 透明化與公信力的建立

非營利組織最主要的命脈即在於社會力量的運用，為求得信賴與支持，組織運作的透明化與行事的公信力是絕對必要的。

透明化的重點除帳務外，人事任用、組織結構、方案運作都是透明化的範圍。一旦透明化建立，對內公信力產生，組織效率自然出現，加之配合公關行銷，即能建立良善的內外公信力。

3. 近、中、遠程發展計畫的訂定

不僅幼兒園本身需要訂期程計畫，組織整體更需要有期程計畫的規劃。一般明確的期程計畫的激盪與訂定時，自然能見到策略的出現或產生，因此可同時檢視策略的具體性與效率，以達成指標性的作法，將組織發展有計劃性的推動、進步、發展。

(三). 結構的調整

1. 組織結構的考據與調整

從表5-2-2的組織發展五階段之程序圖中，可以看出不同的組織發展階段與模式有著不同的危機管理與目標，所以組織管理階層必須考據釐清組織結構的發展層次與方向，以利於結構上的調整與整體行進的大方向及管理策略。

2. 組織機構的群組檢視與典章制度的制定

現行個案在組織的發展上，其瓶頸乃於「危機的控制」(請參閱表5-2-2)。解決的方法即在於重新檢視組織內機構群組的劃分，以及群組典章制度的通則設定為優先。典章制度制定除同質性機構人事任用與福利的統一外，組織間運作章程、資金往來規範，都是典章制度的範圍。然後各群組間先求制度上的運作謀合，再激盪出彼此可資源整合、策略聯盟的機會與方法，先行節流與效率提昇，再求開源的契機。

3. 管理人員的積極角色設定與定期的訓練及協商會議的推動

就如同個案組織目前所欠缺的正是中間管理層級的積極態度，以及彼此間協商與對話的建立，因此定期的訓練與協商會議對話的推動十分重要。

訓練與協商會議的進行，宜分為群組與整體兩方面。整體會議著重各機構主要管理人員的訓練與宣導，以及積極介入的角色設定上。所謂的積極角色並非干預機構的授權與營運甚至管理，而是除了原先財務的監督稽核角色外，界定使命目標、共同決定中長程計劃、參與年度方案設計、督導方案發進行、扮演合約「促成者」、「政治倡議者」以及「價值護衛者」等，都是非常重要的工作；而群組協商則為推動組織發展的重心，如同質群組間的典章制度討論與共同制定外，資源整合與策略聯合的協商都在此進行，甚至考慮資源整合中心的設立。

(四). 志工的治理

1. 志工的運用與開發

志工的運用與開發不僅止於家長會的創立與教學輔助的協助上(兩園此方面仍需努力)，在非營利組織管理領域中，對志工的分類除上述的「服務志工」外，尚有「維護志工」(提供組織運作支持或維護組織價值及利益)，甚至是「治理志工」(具組織決策與監督能力的志工)的開發與治理，都是值得非營利組織幼兒園嘗試努力的方向。

2. 志工治理與其結構化的行動

以本研究個案組織內的機構主要以社會福利事業的結構上看，志工的需求與應用量其而言應是非常重要的，但目前其在志工的應用與管理上仍處於非常基礎應用的階段，各機構自行招募志工，志工在組織內的流動非常少，管理也欠缺章法，未能達至較好的效率，所以亟待統合與開發。

文獻提及志工大約分成「服務志工」、「維護志工」與「治理志工」三種，且有「正式」與「非正式」的區分，因此將志工的力量組織化、結構化、制度化後，著重其成就感、福利，輔以適當的訓練，由組織統合機構間的調派與應用，應有利於組織的志工的效率提昇與發展。

(五). 考核的建立

1. 在業務效率的評估加添非營利組織角度的檢核

針對非營利組織幼兒園，其業務效率的評估除可套用一般對幼兒園評鑑的標準方式以外，還可添加以非營利組織角度來檢核效率。如應用CORPS模式（或者平衡計分卡），針對非營利組織幼兒園的特性設計出以各區塊面向間在「使命達成度與社會接受度」、「成本效益與作業效率」、「作業投入程度」、「滿意度」、「平衡度」、「轉換度」的評估方式，來提昇非營利組織幼兒園業務效率的檢核。

2. 組織內機構評鑑的建立

非營利組織不能因為缺乏利潤作指標就不講求績效管理，如同本研究幼兒園的營運即處在市場競爭與政策重疊的雙重壓力下，因此更需績效的管理來提昇其競爭力。

以花蓮教區的規模，教區應先由各同質事業的決策核心及管理人員共同制定屬於該行業的「非營利組織的策略性績效指標」，不再只是依賴政府的評鑑或消極的監督稽核。組織可依此考核各機構的成效，檢視其業務效率以茲改進或供為經營策略研討的參考之用，所以組織內合理的評鑑機制建立是非常重要的程序。

(六). 資源的連結

1. 組織內非營利組織的聯誼、聯盟，以及與地方非營利組織的串聯合作、策略聯盟的嚐試

姑且不論上層組織是否注重或是否有能力推動組織內幼兒園的合作與串聯，幼稚園園長本身即可思考彼此間實質的合作或聯合活動的辦理，甚至將此精神擴充至與其他組織非營利組織幼兒園的合作與策略聯盟上，當組織上層見到成效與改變後，定會樂於接受嚐試與推動。或許園長會認為多一事不如少一事的心態，或因感覺困難重重而躊躇不前，但在非營利組織的事業中，往往「熱情」是融化一切險阻的基石，所以亟待幼稚園園長的嚐試。

(七). 親社區化走向

1. 社區力量的整合與親社區化的發展，以及開創非營利組織幼兒園的積極角色

在組織上層的改變牛步的情形下，非營利組織幼兒園如果要往積極的第三部門角色發展，可嚐試說服組織同意幼兒園親社區化的發展，籌劃推動社區與學界的共同參與，創造專業而開放幼教公信空間，促使幼教正常化發展的可能，實是功不可沒的社會行為與功能。

二、 第二階段：政府政策法令的配合時期

(一). 法律定位與稅賦優惠

1. 釐清非營利組織幼兒園的定位以及稅賦優惠

非營利組織幼兒園於幼教領域是否需將其劃分於公部門、私部門之外？從研究結果可以看出，非營利組織幼兒園確實因其使命與不作盈餘分配的觀點運作下，對社會或社群具不同的意義與價值。因此，政府是可以考慮予以重新劃分，而其基本之法即是在法律上重新明確定

位，並於稅賦上的清楚條列實質優惠，使非營利組織幼兒園明確其社會使命與公益責任，成為幼教產業中正面的助力，不僅提供家長不同的幼教選擇權，連帶促進幼兒育的普及，甚至推動社區化的公民治理行為的出現，促使臺灣幼稚教育朝更普及化、多元化的優質發展。

(二). 企業支持

政府與民間除了給予企業對非營利組織的捐贈予以免稅或表揚的鼓勵外，同時也可直接朝對幼兒教育有利的方向努力：

1. 中大型企業的幼兒托育機構的非營利組織法人化，並可輔導員工自組管理委員會，朝公民參與努力

企業內部成立托育機構或幼兒園，政府宜有適當的鼓勵，如教學輔導、免稅等，甚至鼓勵促成托育機構或幼兒園的非營利組織法人化，並促成由員工自理的公民參與行為，逐漸脫離企業型非營利組織由企業主操控的弊病。

2. 鼓勵企業對偏遠地區公立幼兒園或非營利組織幼兒園的認養

政府對企業捐贈的方式可鼓勵指定捐助的方式，在免稅的範疇中予以加碼，但需注意稽核與評鑑，以防弊端的發生。

除實質的捐贈行為外，也可考慮以工論酬方式予以計算捐贈行為，如實質的教育訓練、技術支援、軟體協助...等，以多元化協助非營利組織幼兒園發展。

(三). 教育講習

1. 由政府主辦或輔導幼兒教育領域的非營利組織籌劃講座與研習

從研究中可以感受，幼教界對非營利組織幼兒園的不瞭解，以及非營利組織幼兒園本身角色的未能彰顯，部份因素來自對非營利組織的認識不清所致。

從事幼教產業的工作者，普遍對於非營利組織概念缺乏素養，這項素養的養成，不僅可使現有投入幼教產業中的非營利組織能得到較好的經營概念引導，同時能促進所有參與者與業者正確的認識，甚至引發不同的創設或聯結的思維。

當然，政府有責推行規劃與輔導，並交付地方政府督促執行，引領非營利組織的思維能於幼教領域推展開來，益使人民公平受益。對整個幼教領域，應施以非營利組織認識的通識教育講座，幫助幼教工作者對非營組織實質上認識；而對幼教領域非營利組織而言，可辦理非營利組織經營管理的研習，協助非營利組織工作者知能的建立。通過不同的教育方式來滿足需求、填補認知差距，以期推動幼教發展上多元化的平衡。甚至政府可考慮，連此項工作的施行都可交付非營組織來執行。

(四). 委辦授權、服務契約

1. 現階段幼兒教育普及政策的助力考慮

對於幼兒教育是否能夠全面普及，其財政支出與人力配置對政府而言即是一項重大考驗。如前述幼教普及問題在患不均非患不足，工商業發展的結果，人口趨向集中化，都會區不乏公私立幼兒園所提供的服務，但偏遠區域的幼兒園設立，對財政支出而言反倒是一項沉重負擔。例如，近年政府所推行「扶助五歲弱勢幼兒及早教育計劃」，政府僅分年提撥計劃試行經費，使延續性預算轉移至地方政府身上（教育部，2005b），地方政府於是尋求其他方法以自保，犧牲了部份幼兒教育普及的良善美意。如臺東縣政府深怕經費短絀，所有國幼班師資皆以代課教師因應，因此所有國幼班教師一年一聘，每年重新甄選、重新分發，造成國幼班人事管理上的負擔與幼兒適應的問題，更使幼兒教育的績效不易延伸、彰顯...等情況產生。

事實上，許多非營利組織曾表明，在較低的開設條件與相同的師資下，非營利組織也能儘力完成使命，甚至於不需經費的編制，政府

只需表明支持的立場，並提供某些優惠，非營利組織也樂於前往。例如，至善協會於尖石鄉設立托兒所、蘭恩基金會於蘭嶼開辦幼稚園即是最好的例證，政府事實上可以考慮與非營組織的合作發展。

如果整體法令制定與配合上產生困難，不妨如臺北市將托兒所公辦民營的作法，以地方自治法草擬服務契約的並限制由公益社團法人或財團法人承包，其績效已由學界多篇論述予以肯定，值得各地方政府借鏡仿效。

(五). 輔導監督

法令往往決定市場的走向，政府在平衡的第三者政府角論角色所需扮演的是「創造環境」、「行政管理」與「資源分配」的角色，除研擬適當的法令配套外，更應同持負擔起積極輔導與監督的角色。從對一般的民眾對非營利組織的基本認知，到非營利組織從業人員的考核、訓練與宣導，以及非營利組織管理階層的輔導講習，及至公正的監督管理，都是政府應積極規劃的事項。

三、 第三階段：政府、企業與 NPO 的均衡發展的推動時期

(一). 中間法人輔導

1. 積極輔導幼教中間社團法人的功能運作

政府可積極輔導幼教中間社團法人的發展與組成，如協會與學會的運作，使其發揮同業間協調者、緩衝者甚至教育者，以及政策倡議者的功能角色，甚至利用其公平與公正性，代替政府成為幼教發展的監督者。

(二). 社區化、社會認可與公民參與

1. 鼓勵非營利組織幼兒園社區化發展

以幼兒園親社區化以及非營利組織行眾人福利的特色，政府與企

業實可共同促成、鼓勵非營利組幼兒園朝社區化的發展。

所謂非營利組幼兒園社區化，即鼓勵由非營利組織結合社區資源、文化、人力，共同組成一管理分工的系統，其幼兒教育的需求由社區與組織共同商討形塑，甚至幼兒園的經營管理也容許社區共同參與，所得盈餘可轉回社區再造或者組織使命的再現上，將實質的幼教需求轉化而形成公民參與的風氣。

(三). 服務輸送

1. 服務輸送的研究與比對價值

非營利組織的基本精神即在於某程度範圍的促進人性化與人道宏揚，是以服務為主。但其服務生產是否更有效率與品質，是相當具有啟發性與討論性。因非營利組織的特質可能包括：(1). 非營利組織的收入具多元性且與績效表現未必有關，組織的決策也與市場行為無關；(2). 價值、意識型態與公共政策對非營利組織的監督與管理影響力極大；(3). 非營利組織的權威結構是科層體制、志願結合與非正式社會系統的曖昧混合體；(4). 董事會與行政主管較案主群擁有更大的決策影響力，而董事會與支薪工作人員之間也可能產生主導權的爭奪；(5). 非營利組織所有的資源都仰賴外在環境。所以，非營利機構所認定的效率品質，可能與委託者或一般的市場意義不同，市場機制未必能規範或引導非營利組織的因應行為，主導決策與組織行為的，可能也未必是案主滿意度或專業所認知的效率與品質，所以類似衝突產生的機會頗高。因其在於民間，可親近、討論、研究、改善、消彌的機會與速率可能皆較政府機構快速，在企業的協助與政府的監督下，實有助於公民對社會福利的參與建置。

(四). 政策倡議與價值維護

1. 政策性的影響與倡議

目前台灣政權的更替與自由化，已使政治的干預力量變小，宗教

組織已可不必避諱在社會福利政策中的影響，在足夠龐大的組織架構與機構實體數下，對於符合使命的政策推行，組織應責無旁貸，發揮具體的倡議作用。例如在幼兒教育的推展上，非營利組織幼兒園的法律定位、稅賦優惠的正視，以及偏遠地區幼兒教育服務契約的承包，以及從社區幼兒園出發的公民治理行為的推展等，都是值得引領倡議的議題，這些並不是干預政治，而是第三部門力量的展現。



參考文獻：

中文部份

- 天主教資訊小集 (2006)。2006 年 5 月 26 日 取自 <http://www.cathlinks.org/>
- 王梅芳 (2004)。非營利組織的相關稅法與稅法之實務操作。載於 **非營利組織培力指南**，頁127-138。臺北市：行政院青年輔導委員會。
- 王順民 (2001)。當代臺灣地區-宗教類非營利組織的轉型與發展。臺北市：洪葉。
- 王澤鑑 (1983)。民法實例演習叢書：第二冊 民法總則。臺北：王澤鑑。
- 丘昌泰 (2000)。公共管理：理論與實務手冊。臺北市：元照。
- 司徒達賢 (1999)。非營利組織的經營管理。臺北市。天下。
- 石美智、李巧慧 (2000)。托兒所社會工作實務分享：以臺北市正義托兒所為例。**福利社會**，76，頁 31-34。
- 江明修、陳定銘 (2000)。台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略。**公共行政學報**，4，頁153-191。
- 江明修、馮燕、許崇源、官有垣、劉靜淳、梅高文 (2001)。國內非營利組織管理法規之研究—財團法人條例。行政院研究發展考核委員會委託研究（報告編號：RDEC-RES-090-018）。2001 年 6 月 18 日，取自：
http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item04_doc/200108-200112.pdf
- 江明修、鄭勝分 (2003)。全球治理與非營利組織。**中國行政**，73，頁 71-96。
- 李青芬、唐先梅 (2005)。由生態系統觀分析幼兒家長之托育滿意度—以臺北縣市公私立托兒所為例。**生活科學學報**，9，頁 165-184。
- 林天祐 (2005)。教育研究倫理準則。**教育研究**，132，70-86。
- 林佩蓉 (2003)。從宏觀角度談幼兒要學甚麼、幼兒園要教甚麼？。回饋：教育基金會會訊，69，頁 34-38。
- 林鐘雄 (2004)。西洋經濟思想史。臺北市：三民。
- 官有垣 (2000a)。非營利組織與社會福利：台灣本土個案的分析。臺北市：亞太。
- 官有垣 (2000b)。第五章 非營利組織的決策與領導。載於 蕭新煌 主編，**非營利部門—組織與運作**（頁 129-176）。臺北市：巨流。
- 官有垣、王仕圖 (2000)。非營利組織的相關理論。載於 蕭新煌主編，**非營利部**

門—組織與運作（頁 43-74）。臺北市：巨流。

官有垣、吳芝嫻、莊國良（2000）。近十年來我國非營利組織相關議題研究之文獻彙編。“非營利組織研究的本土化”學術研討會，2000 年 4 月 14、15 日，嘉義：中正大學。

吳宗憲（2002）。論策略管理對政府設計與非營利組織互動關係之啟示。考銓，30，頁 113-130。

吳尚昆（2007）。從經濟學上的公共財性質論著作權制度的建立。2007 年 1 月 25 日，取自：http://www.wretch.cc/blog/vwu21&article_id=4030274

吳國明、許崇源（2000）。我國非營利組織租稅問題之研究。非營利組織研究的本土化國際研討會，2000 年 4 月 15 日，嘉義：中正大學。

洪福財（1998）。變遷社會中的幼兒教育。國民教育，38-3，頁 63-75。

高傳正、梁美慧（1997）。花蓮市幼稚園家長參與之訪談性研究。花師院刊，21，頁 21-32。

封昌宏（2006）。非營利組織租稅優惠的法律分析—兼評私立學校租稅優惠問題。國立成功大學法律學系碩士班碩士論文。

紀惠容、鄭怡世（2001）。非營利組織現行法令之探討與建議—非營利組織主管機關應扮演的角色。亞洲基金會（主辦），臺灣非營利組織法律環境修訂研討會。臺北：2001 年 3 月 8 日。

黃英忠、李亭林（2005）。「阿里山森林鐵路與遊樂區民營化後員工工作價值觀、認知及態度調查研究」期末報告（合約計畫編號：94-05-1-01）。行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處委託研究計畫。

陸宛蘋（2000）。第七章 非營利組織的人力資源規劃與管理。載於蕭新煌 主編，非營利部門—組織與運作（頁 1-42）。臺北市：巨流。

陳金貴（1997）。第13講 人力規劃與志工運用。載於 洪建全基金會 策畫出版，非營利組織經營管理研修粹要，頁187-205。台北市：洪建全基金會。

陳忠俊（2003）。非營利組織募款方式及成效之研究-以慈濟基金會為例。內政部社會司中華民國九十二年社政年報首頁。2006 年 6 月 20 日，取自：<http://sowf.moi.gov.tw/17/92/index.htm>

陳定銘、莊文忠（2004）。建立人民團體績效評鑑制度研究。內政部委託研究報告（報告編號：PG9304-0817），未出版。

陳丹華（2005）。財政學。臺北縣：華立圖書。

- 郭李宗文 (2003)。臺東五歲幼兒入園(所)率調查。臺東縣：臺東縣政府教育局委託調查。
- 許玉齡 (2005)。幼稚園教師的評鑑內容領域：新竹市園長觀點。國教世紀，216，頁 57-60。
- 張志豪 (2002)。花東地區天主教教堂建築研究。國立成功大學建築學系碩博士班碩士論文。
- 張嫦娥 (2004)。非營利組織—財團法人徵、免稅問題之探討。今日會計，97，頁37-47。
- 教育部統計資料 (2005a)。幼稚園概況表(87~93)【EXCEL 檔】(2005 年 3 月 21 日製表)。2006 年 1 月 5 日，取自：
http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/k.htm?open
- 教育部統計資料 (2005b)。扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫幼。2006 年 10 月 5 日，取自：
<http://www.tec.stu.edu.tw/word/%A7%DF%AB%F9%A4%AD%B7%B3%AEz%B6%D5%A5%AE%A8%E0%A4%CE%A6%AD%B1%D0%A8|ADp%B5e.pdf>
- 馮燕 (2000)。第一章 導論：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 (1-42 頁)。臺北市：巨流。
- 馮燕 (2001)。非營利組織的定義、功能與發展。世紀曙光-非營利組織經營管理新途徑 研討會。2006 年 11 月 15 日 取自：
<http://www.npo.org.tw/StudyOnLine/ShowSOL.asp?SOLID=11>
- 傅篤誠 (2002)。非營利事業管理-議題導向與管理策略。臺北縣中和市：新文京。
- 楊思偉 (2000)。家長學校選擇權。臺北市：商鼎。
- 楊建民 (1989)。我國非營利組織徵免稅問題與稅務資訊系統之研究。臺北市：財政部賦稅署。
- 楊國賜、蔡榮貴、楊淑朱等 (2002)。全國幼兒教育普查計畫。臺北市：教育部專案委託研究報告。
- 臺灣天主教手冊 (2001)。臺灣天主教手冊 (1969-2001)。臺北市：天主教教務協進會出版社。
- 臺灣非營利組織研究網 (2007)。2007 年 1 月 28 日 取自：<http://blog.sina.com.tw/ntnn/>
- 臺東縣政府教育局 (2001)。九十學年度台東縣公私立幼稚園評鑑手冊。台東縣教育局：台東縣。

- 臺東縣政統計 (2006)。2006 年 12 月 22 日，取自：
<http://www.taitung.gov.tw/department/>
- 劉文輝 (2006)。非營利組織 CORPS 模式在學校組織再造中的應用。載於 康軒教育網 2006 年 7 月 4 日 取自：<http://www.knsh.com.tw/edupaper/paper12.asp>
- 劉作揖 (2001)。個案研究理論與實務。臺北市：黎明文化。
- 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，1：1，頁 53-72。
- 蔡明田、廖曜生、郭巧俐 (2000)。家長對幼教服務機構選擇行為之研究：以大台南地區為例。教育研究資訊，8：5，頁 58-79。
- 鄭淑芬 (2003)。非營利組織的人力資源管理策略。高苑學報，9，頁 167-186。
- 鄭讚源 (2000)。台灣 NGOs 在國際社會所扮演的角色與功能。2000 年 7 月 28 日「邁向二十一世紀之台灣非政府組織(NGOs)」研討會論文。20006 年 7 月 7 日取自：<http://www.taiwanncf.org.tw/index-c.htm>
- 盧美貴 (1999)。幼稚園的真實性評量：常被忽略的 家長參與。教師天地，99，頁 46-53。
- 盧美貴 (2004)。幼稚園評鑑：組織自動轉的系統建構。教育資料集刊，29，頁 293-308。
- 瞿海源 (2001)。解嚴、宗教自由、與宗教發展。載於 中央研究院臺灣研究推動委員會編，威權體制的變遷-解嚴後的臺灣，頁 249-276。台北：臺灣史研究所籌備處出版。
- 簡楚瑛 (2002)。一個臺北市私立幼稚園的改變——生態系統理論的應用。教育與心理研究，25，頁 279-306。
- 顧忠華 (2002)。非營利組織的核心價值。非政府組織夏季論壇研討會，臺北市。

英文部份

- Brinckerhoff, P. C. (2000). *Mission-Based Management: Leading Your Not-For-Profit in the 21 st Century, Second Edition*. N.Y.: John Wiley & Sons, Inc.
- Collard, D. (1978). *Altruism and Economy: A Study in Non-Selfish Economics*. Martin Robertso: Oxford.
- Douglas, J. (1987). Political Theories of Non-profit Organizations. *The Non-profit Sector: A Research Handbook* (Powell W. W. editor), pp. 43-54. New Haven:

Yale University Press.

Drucker P. F. (1994)。非營利組織的經營之道 (余佩姍 譯)。台北市：遠流。(原著出版年：1990 年)

Fraenkel J. R. & Wallen N. E. (2003)。教育研究法—研究設計實務 **How to Design & Evaluate Research in Education** (楊孟麗、謝水南 譯)。臺北市：心理。(原著出版年：2000 年)

Hansmann, H. B. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *The Yale Law Journal* 89(5), 835-901.

Hansmann, H. B. (1987). Economic theories of nonprofit organization. In Powell, W. W. (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (pp. 27-42). New Haven: Yale University Press.

Linderroth, J. T., Savelsbergh, M. W. P. & Burdos, A. (1999). A Conceptual Framework for Analyzing Why Organizations Downsize. *Organization Science*, 10(1), 69-82.

Nye Jr., Joseph S. & Donahue, J. D.(2000). *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C,: Brooking Institution Press,

Oleck, H. & Stewart M. (1994). *Nonprofit Corporations, Organization, and Associations*. New Jersey : Prentice-Hall Inc..

Salamon, L. M. (1992). *America's Nonprofit Sector : A Prime*. New York : The Foundation Center.

Tullock, G. & Seldon, A. and Brady, G. L. (2005)。政府失靈：公共選擇的初探 — Government: Whose Obedient Servant A Primer in Public Choice (徐仁輝、陳敦源、黃光雄 譯)。臺北市：智勝。(原著出版年：2000年)

Weisbrod B. A. (1989). *The Nonprofit Economy*. Cambridge , MA. : Harvard University Press ,.

Wolf, T. (1990). *Managing a Nonprofit Organization*. New York: Fireside.

Woodward, J. (1958) .*Management and Technology* 。 London : Her Majesty's Stationery Office 。

Yin R. K. (2001) 。個案研究 **Case Study Reserch** (尚榮案 譯) 。臺北市：弘智文化。(原著出版年：1994)

【附件一、訪談綱要】

敬啟者：

十分感謝 您在百忙之中接受此份問卷的訪查，本研究乃針對「非營利組織參與幼兒園營運」的現況作一探究式調查，期望能彰顯目前幼教領域除公私營幼兒園外，非營利組織參與營運的事實，故亟需 諸位大德的合作與配合。

在此 致上 誠摯的謝意！您的協助將對本研究具有無比的重要性，再次感謝您的協助！

第一部分、幼兒園所基本資料

(一). 請問 貴園所約於 _____ 年成立，_____ 年立案。

(二). 當初成立的原因？

(三). 成立的過程？

(四). 成立的是資金是由何者提供？

(五). 成立的目的與理想？

(六). 貴園所立案之負責人為：

1. 屬於 →私(個)人名義 _____ 或團體名義 _____

(1)、其所屬團體屬性為：

勾選	團體屬性	勾選	人民團體性質
☐	社會團體	☐	學術文化團體
		☐	經濟事務團體
		☐	醫療衛生團體
		☐	體育團體
		☐	宗教團體
		☐	社會服務及慈善團體
		☐	國際團體
		☐	宗親、同鄉、同學校友會及其他
☐	職業團體	☐	工業團體
		☐	商業團體
☐	政治團體	☐	自由職業團體
		☐	全國性政治團體
☐	其他	☐	政黨

(七). 貴園所立案隸屬：☐①托兒所 ☐②幼稚園 ③☐兩者皆具

(八). 除收托照顧幼兒及供幼稚教育，是否具其他服務項目，或者提供某些社會服務工作？

(九). 貴園所立案收託幼兒人數 _____ 名，目前實際收託大約 _____ 名

1. 在收托及服務對象上，有無特別限制？

2. 通常以何群族居多？

3. 對於某些特定對象，是否在收費上有些優惠？

(1)、 哪些對象？

(2)、 優惠方式？

(3)、 每學期大約有_____名

(4)、 目前一般學生月費大約_____元/月；註冊費大約_____元/名

(十). 成立當初有無明訂使命目標？

1. 您覺得，目前 貴園所的使命達成度如何？

2. 您覺得，以目前 貴園所服務的大部份對象而言，他們的滿意度如何？

3. 您覺得滿意或不滿意的原因何在？

(十一). 貴園所目前專職工作人員：

勾選	職務	人數	教育程度	年資	備註(大約薪資)
☐	園所長				
☐	主任				
☐	老師				
☐	實習老師				
☐	廚工				
☐	司機				
☐	總務				
☐	會計				
☐					
☐					
☐					

(十二). 請問 貴園的決策核心(決策中心)是由誰組成？

1. 可否請繪出其結構層級？

(十三). 在您的印象及感覺中，貴組織的決策核心，是否具功能性完成下列事項：

1. 組織任務與目的的決定（清楚界定組織核心任務及成就目標，訂定運作程序，檢討組織規程與方案是否與組織基本目標相容）？
2. 方案發展的進行（訂定長程計畫基本走向，參與年度方案設計，督導方案發展與執行）？
3. 預算與財務的監督（審核、批准預算，執行適當財務管制措施，監督會計與審計作業流程）？
4. 募款（董事會直接捐助經費予組織，或致力尋求財源，或為組織建立良好社會資源網路，使組織有充裕經費開辦活動）？
5. 甄選與解聘行政主管的權力（定期評鑑行政主管的行政績效，瞭解其能力作為續聘與否之依據）？
6. 社區溝通聯繫之橋樑的角色（董事需代表組織與外界建立良好溝通管道，提高組織公眾形象，並為組織宣揚辯護）？

可否用勾選來表達：

選項勾選	做得	還不	不清	有一	完全

問題內容	很好	錯	楚	點	沒有
1. 組織任務與目的決定 （清楚界定組織核心任務及成就目標，訂定運作程序，檢討組織規程與方案是否與組織基本目標相容）					
2. 方案發展 的進行（訂定長程計畫基本走向，參與年度方案設計，督導方案發展與執行）					
3. 預算與財務的監督 （審核、批准預算，執行適當財務管制措施，監督會計與審計作業流程）					
4. 募款 （董事會直接捐助經費予組織，或致力尋求財源，或為組織建立良好社會資源網路，使組織有充裕經費開辦活動）					
5. 甄選與解聘行政主管 的權力（定期評鑑行政主管的行政績效，瞭解其能力作為續聘與否之依據）					
6. 社區溝通聯繫之橋樑 的角色（董事需代表組織與外界建立良好溝通管道，提高組織公眾形象，並為組織宣揚辯護）					

(十四). 您覺得，貴組織的決策中心及領導者的領導與決策是否具備下列特性：

1. 以領導者個人魅力為號召？
2. 以組織使命為領導依據與決策方向？
3. 將組織使命轉換成具體可行目標？
4. 組織策略與行動完全依據具體目標而行？
5. 對於目標，時時回顧、調整修改與創新，以符合使命？
6. 不只注意組織內部人力、財力資源，並時時注意外界的機會與需要？

可否用勾選來表達：

選項內容	選項勾選	非常符合	符合	不清楚	不符合	非常不符合
1. 以領導者個人魅力為號召						
2. 以組織使命為領導依據與決策方向						
3. 將組織使命轉換成具體可行目標						
4. 組織策略與行動完全依據具體目標而行						
5. 對於目標，時時回顧、調整修改與創新，以符合使命						
6. 不只注意組織內部人力、財力資源，並時時注意外界的機會與需要						

(十五). 決策中心對於貴園所務會採何種角色與行動：(雙選題，請勾選)

註：「**制定者**」--意指策略及規則之制定，並不干涉執行；「**監督者**」--意指不干涉執行，只做定期及事後的監督與稽核糾正；「**管理者**」--指直接干涉事件的執行與行動；園所如未進行該項業務，可於其他欄填「無」。

選項內容	所持角色 (可複選)				所採行動 (單選)					說明 如附註 n.
選項勾選	制定者	監督者	管理者	其他	不過問	充分授權	部份授權	直接干涉	其他	
問題內容										

1. 教職員工的任用											
2. 教職員工的薪資、獎金、福利											
3. 教職員工的工作與服務內容											
4. 教職員工的訓練與教育											
5. 園所中的其他人事管理											
6. 學費、註冊費的訂定											
7. 學費、註冊費的收取											
8. 園務工作與運作的執行流程											
9. 園務經常性運作經費的使用											
10. 園所營舍修繕事項之決議											
11. 園所營舍修繕費用之使用											
12. 教保模式的採取											
13. 教保服務內容及流程											
14. 教保課程內容及教材選定											
15. 教保設備、設施之採買											
16. 有關教學課外活動的籌劃辦理											
17. 親師聯誼											
18. 園所對社區的互動（活動、宣傳）											
19. 園所對社區以外的互動（活動、宣傳）											
20. 園所與同業間的聯誼與互動											
21. 活動辦理經費的使用											

(十六). 貴園所除專職工作人員外，是否有志願工作的志工⁵⁸參與（含家長會或家長團體）：

- 其工作是屬(可複選)：☐①正式 ☐②非正式 ☐③其他_____
- 其工作內容：
- 其工作性質（屬治理志工、服務志工、維護志工或其他）？
- 志工的來源：
- 對於志工治理（志工招募、志工力量、資源的激發與整合），園所很重視嗎？
- 你覺得志工治理對幼兒園優質環境的創造與提昇有所幫助嗎？

(十七). 目前園所的收入主要來自：

- ☐收入大於支出 或是 ☐支出大於收入 ☐收支大約平衡

(十八). 可否排列 貴園所平均每月在支出上的多寡次序？

(十九). 貴園所的收入由誰保管持有？

(二十). 貴幼兒園與 ☐上層組織 ☐平行組織 的收入與支出會互相挹注或支援嗎？

(二十一). 如果 貴園所營運如有盈餘，通常如何處理？

⁵⁸ 關於志願工作的志工部份，於服務上大抵分「正式」（由組織或社會需求所提出之協調方式呈現的服務，以心理或其他方式作為報酬）及「非正式」（服務的自然表現，回應個人認知的社會需求，不受組織限制而自由呈現）兩種。而按組織功能分類時可分「治理志工」（董事會成員或服務於董事會，具組織決策與監督能力）、「服務志工」（提供力量協助組織達成方案目標）、及「維護志工」（提供組織運作支持或維護組織價值及利益）三種。

1. 是否會讓園所內某階或各階人員有紅利或分紅的福利制度出現？
- (二十二). 如果 貴園所營運如有虧損，通常如何處理？
- (二十三). 你覺得 貴園所的財務管理運作如何？
- (二十四). 貴幼兒園與 ☐上層組織 ☐平行組織 的業務間有相互往來的部份嗎？
1. 通常是哪些事務或活動？（請按多寡次數排列）
 2. 往來業務如何收費？
 3. 牽涉到設備使用時如何計價？
 4. 權利義務如何劃分？
- (二十五). 貴幼兒園與 ☐上層組織 ☐平行組織 間有人員借調或互動的情形嗎？
1. 次數頻繁嗎？
 2. 通常參與事項有哪些？（請按多寡次數排列）
 3. 所服務對象間有互動情形嗎？例如：
- (二十六). 貴園所設立之初至今，在針對服務對象上，經歷了哪些變革？

第二部分、組織內部運作關聯資料

- (二十七). 請問目前投入 貴園所營運之組織名稱是：
1. 該組織大約成立於_____年
 2. 為國外引進之組織嗎？（國籍：_____）
 3. 隸屬為跨國組織之一環嗎？
 4. 投入 貴園所營運之組織，是否仍有上層組織？
- (二十八). 投入 貴園所營運之組織，其團體屬性是：

勾選	團體屬性	勾選	人民團體性質
☐	社會團體	☐	學術文化團體
		☐	經濟事務團體
		☐	醫療衛生團體
		☐	體育團體
		☐	宗教團體
		☐	社會服務及慈善團體
		☐	國際團體
☐	職業團體	☐	宗親、同鄉、同學校友會及其他
		☐	工業團體
		☐	商業團體
☐	政治團體	☐	自由職業團體
		☐	全國性政治團體
☐	其他	☐	政黨

(二十九). 請問在國內，該組織的架構及所屬機構有哪些：

(三十). 您清楚投入 貴園所營運的組織其使命目標嗎？請說明。•

(三十一). 請問 貴組織主要的服務項目為？（可複選）

- | | |
|-------------------------------------|--|
| ☐ ①兒童教育與福利 | ☐ ②青少年教育與福利 |
| ☐ ③老人照顧與福利 | ☐ ④婦女暨家庭教育與福利 |
| ☐ ⑤身心障礙教育與福利 | ☐ ⑥宗教教育與傳播推廣 |
| ☐ ⑦醫療服務與救助 | ☐ ⑧社會救助(急難救助、災害救助等) |
| ☐ ⑨(獎助學金頒贈 | ☐ ⑩(會員服務及福利 |
| ☐ 其他 | ☐ 不清楚 |

(三十二). 請問 貴組織財務來源有那些？（可複選）

- | | |
|---|--|
| ☐ ①商業活動、投資 | ☐ ②收取會費 |
| ☐ ③向其他基金會等組織申請資助（如，聯合勸募） | ☐ ④國外母組織挹注 |
| ☐ ⑤政府補助 | ☐ ⑥承購政府服務契約 ⁵⁹ |
| ☐ ⑦基金孳息 | ☐ ⑧社會活動（如義賣…等） |
| ☐ ⑨企業捐款 | ☐ ⑩一般大眾捐款 |
| ☐ 其他 | ☐ 不清楚 |

(三十三). 請問 貴組織的決策核心（決策中心）是由誰組成？

1. 直屬管理 貴園所的窗口是誰或哪一個組織？
2. 可否描述一下它們的架構？

(三十四). 請問 貴組織的決策核心（決策中心）是否支領固定薪資？

(三十五). 如果 貴組織的各項產業與投資進行順利而有盈餘時，是否會讓組織內的決策核心或人員有紅利或分紅的福利制度出現？

(三十六). 貴組織在其他機構有無進行服務契約的購買（即標取或議得公共服務方案的契約外包，另一意涵則為政府福利事業之「公辦民營」）的事項？例如：

(三十七). 在進行服務契約購買過程中， 您覺得決策中心是否有盡到下列敘述的角色：

1. 扮演「促成者」角色：董事會利用其影響力協助組織機構行政部門獲取政府合約的角色。
2. 扮演「政治倡議者」角色：維繫和擴張組織機構已獲得的資源和利益之角色，此功能的發揮尤見於政府機構決續訂或終止合約時。
3. 扮演「緩衝者」角色：契約的購買常造成非營利組織的自主性破壞或使命目標的扭曲，組織機構董事會有責任保護組織免於買方市場操控的危險。
4. 扮演「價值護衛者」角色：政府購買服務契約後，政府與非營利組織形成夥伴關係，但

⁵⁹服務契約的購買，意即標取或議得公共服務方案的契約外包，另一意涵則為政府福利事業之「公辦民營」。

同時可能造成價值的衝突，因前者轉趨偏好「效率」，而後者強調「公民參與」、「志願主義」與「回應地方需求」，可能致使非營利之價值逐漸「形式化」、「科層化」，故董事會需扮演「價值護衛者」角色，協助政府評估契約內容與組織目標的合性，或者協助組織設定短期目標因應，及提醒雙方珍惜核心價值。

可否用勾選來表達：

問題內容	選項勾選	做得很好	還不錯	不清楚	有一點	完全沒有
1. 扮演「促成者」角色：董事會利用其影響力協助組織機構行政部門獲取政府合約的角色。						
2. 扮演「政治倡議者」角色：維繫和擴張組織機構已獲得的資源和利益之角色，此功能的發揮尤見於政府機構決續訂或終止合約時。						
3. 扮演「緩衝者」角色：契約的購買常造成非營利組織的自主性破壞或使命目標的扭曲，組織機構董事會有責任保護組織免於買方市場操控的危險。						
4. 扮演「價值護衛者」角色：政府購買服務契約後，政府與非營利組織形成夥伴關係，但同時可能造成價值的衝突，因前者轉趨偏好「效率」，而後者強調「公民參與」、「志願主義」與「回應地方需求」，可能致使非營利之價值逐漸「形式化」、「科層化」，故董事會需扮演「價值護衛者」角色，協助政府評估契約內容與組織目標的合性，或者協助組織設定短期目標因應，及提醒雙方珍惜核心價值。						

(三十八). 投入 貴園所營運之組織，是否有志願工作的志工參與？

- 其工作是屬(可複選)：☐①正式 ☐②非正式 ☐③其他_____
- 其工作內容：
- 其工作性質(可複選)屬：☐①治理志工 ☐②服務志工 ☐③維護志工 ☐④其他_____

(三十九). 你覺得 貴組織實質上有給幼兒園任何的幫助嗎？

(四十). 你希望或期待 貴組織對幼兒園扮演什麼角色？

第三部分、組織外部運作關聯資料

(四十一). 您認為非營利組織幼兒園，在經營、管理、收費、功能上，與一般幼兒園會相像嗎？原因是：

(四十二). 你會不會希望當一般民眾在看非營利組織幼兒園時，能將這類型幼兒園另外歸成一類？

(四十三). 你會不會希望政策上，將非營利組織幼兒園劃分開來，並限制營收與規定稅法，讓它成為公營、民營幼兒園外的另一股力量？

(四十四). 貴園所設立之初至今，在社區角色上，經歷了哪些變革？

(四十五). 貴園所與同業之間的關係為何？

- 同業間的競爭會帶來影響嗎（例如，壓力…等）？
- 同業間有合作或相互支援的機會嗎？例如：

3. 有參加同業工會或協會嗎？例如：

(1)、同業工會或協會的加入，對幼兒園的經營有幫助嗎？

(四十六). 貴園與私人企業除一般園務運作需求間的互動外，是否有其他較特殊的關聯？

(四十七). 你覺得目前稅法上，對於非營利組織經營幼兒園方面有任何幫助嗎？

(四十八). 貴園所設立之初至今，與地方政府有哪些較引人注意或印象深刻的互動？

1. 對地方政府的期待有哪些？

(四十九). 對於大環境與國家政府，有哪些較引人注意或印象深刻貢獻與互動？

1. 對政府有哪些期待？

(五十). 貴園會期待自己在社會國家中扮演什麼角色，或有何自我期許嗎？

第四部分、問卷填答人之基本資料

(性別：_____ 年齡：_____)

(五十一). 請問 您，在 貴園所任職多長的時間？擔任職稱？

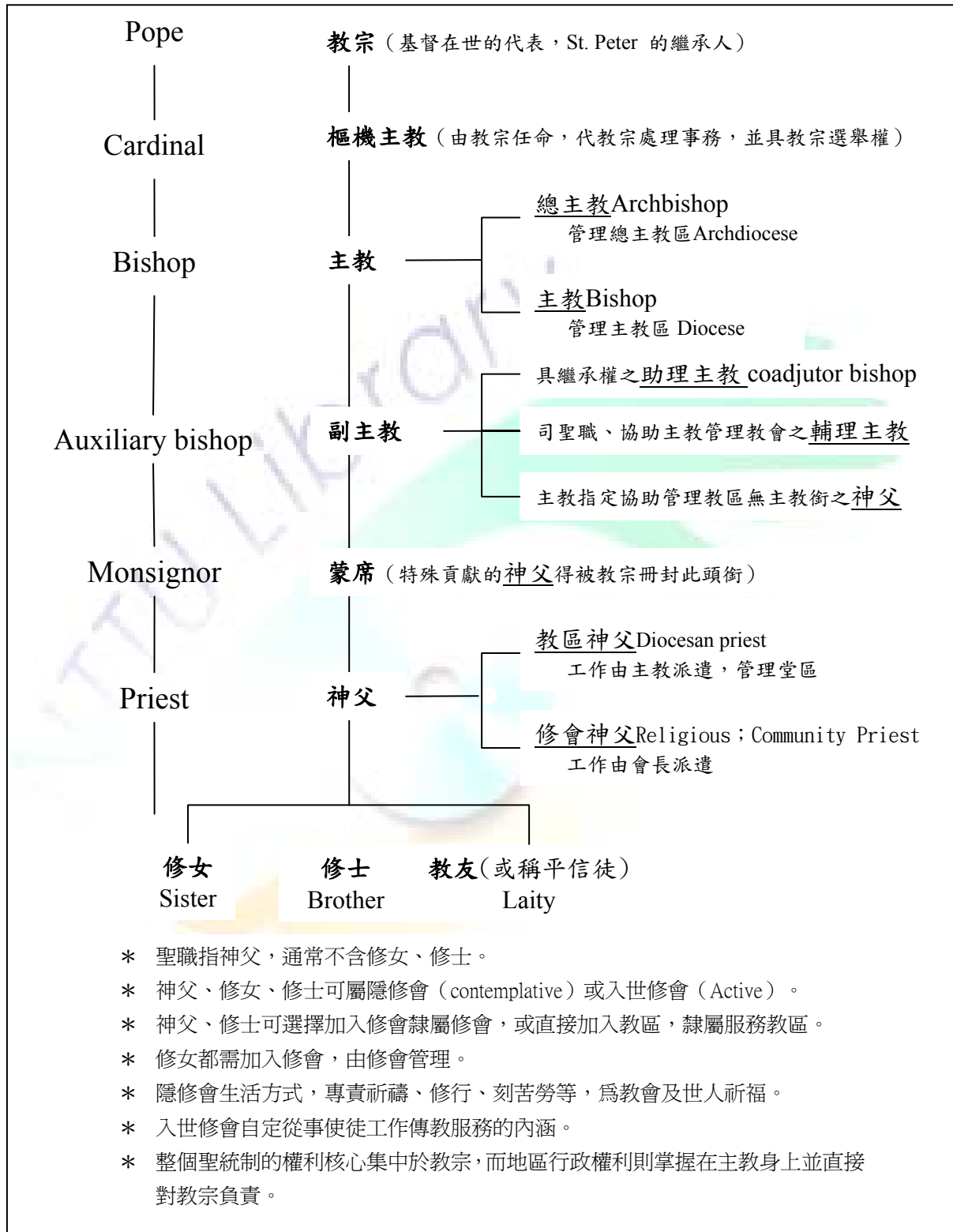
2. 在 貴組織中， 您是否有 ☐擔任 ☐兼任 職務：

3. 學歷：

4. 所學專長：

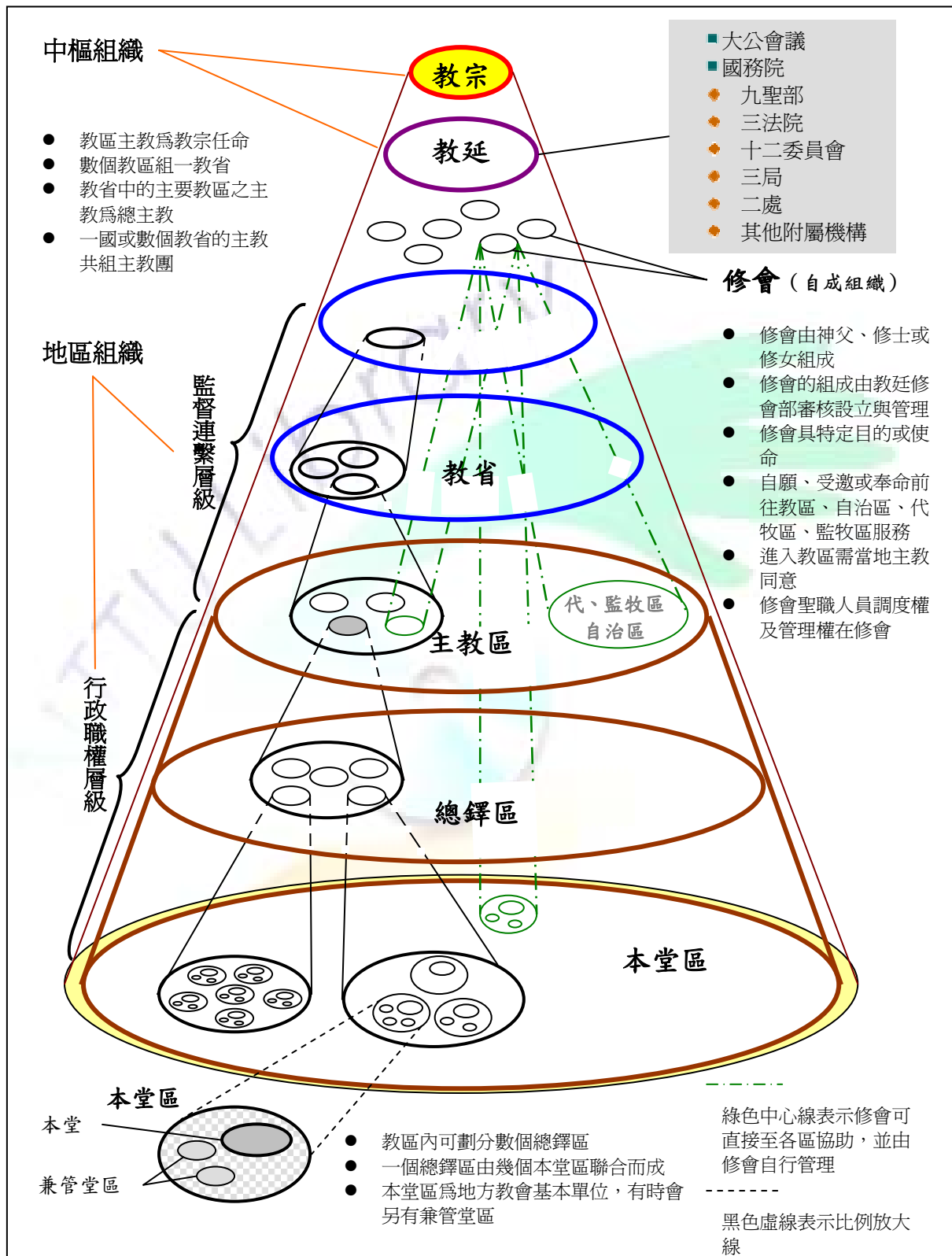
◎問卷的填答到此結束，再次感謝您在百忙之中撥冗提供寶貴意見，謝謝！

【附件二、天主教聖統制聖職階層圖】



資料來源：本圖架構內容參考臺灣天主教手冊 (2001)、陳鑑江 (2002) 等書文及訪談數位資深神職人員改繪而成。

【附件三、天主教聖統制組織結構階層圖】



資料來源：本圖內容參考臺灣天主教手冊（2001）、張志豪（2002）、黃志弘（2005）等文獻及訪談數位資深神職人員改繪而成。

【附件四、臺灣幼兒教育發展與經濟發展關係表】

時期劃分	社會特色	幼教相關社會現象與紀事
一、經濟重建時期 1945~1952	農業為主 主幹家庭居多	1. 對幼兒教育較不重視，幼稚園不普遍 2. 幼兒養育責任以婦女為主 3. 1943 年「幼稚園設置辦法」頒布 4. 合格師資以「師範學校幼師科畢業」、「具小學教員資格，曾任幼稚園教員一年上」或「受省市教育行政機關所組織之小學教員鑑定委員會檢定合格者」為主 5. 1952 年公立園所 207 所，私立園所 57 所；師生比公立 1:107、私立 1:31；合格專業師資不足；私立園所收費較貴，一般家庭無力支付 6. 雖如張雪門、陳鶴琴等推動五指活動與行為課程，但因幼教師資受日化教育影響，其教學仍以訓練常規及生活管理為主
二、計劃經濟時期 1953~1964	勞力密集 工業開始發展，	1. 勞力密集工業的發展，婦女逐漸投向就業市場 2. 1953 年「幼稚園課程標準」修訂，便幼稚園教育課程及教學發展有所依循 3. 感於「幼稚園設置辦法」不合時宜，1961 年頒定「幼稚園暫行設備標準」 4. 幼稚園設立轉以私立為主，政府訂定辦法補助設立私立幼堡園，1961 年幼稚園 556 所，公幼僅佔 38% 5. 合格師資條件不變 6. 臺南師範幼師科及臺北女師幼師科停辦，師資不足雪上加霜 7. 幼稚園師生比 1:38（「幼稚園設置辦法」規定 1:20） 8. 私幼普遍聘請代用師資，師資良莠不齊 9. 一般對幼兒教育的需求仍停留在幼兒保育與照顧的層面
三、經濟起飛時期 1965~1981	勞力密集 工業與工業發展取代農業，人口往都市遷移，以折衷家庭為主	1. 幼兒教育內容開始受到重視 2. 1970、1973、1977 三次修訂「幼稚園設置辦法」 3. 1981 年幼稚園 1285 所，私幼 903 所，佔 70%，幼教市場以私幼為主完全定型 4. 1969 年頒布「幼稚園教師登記及檢定辦法」，1977 年修正，師範專科學校辦幼兒教師進修班，擴大合格師資 5. 師生比：私立 1:28，公立 1:36 6. 1974 年修訂「幼稚園課程標準」，課程目標、內容、範圍、實施方式大幅修正 7. 幼稚園數量大增，但逐漸走向商業化，品質未能隨數量提昇
四、經濟繁盛時期 1982~1999~	商業、服務業、精密資訊工業興起，以小家庭為主	1. 教育水準提昇，開始逐漸重視是幼兒教育 2. 1981 年頒布「幼稚教育法」 3. 1995 年幼稚園 2581 所，私幼佔 1698 所 4. 幼稚園品質受到重視 5. 幼教師資培育由師範專科學校幼教師資科與師範學院幼教系畢業為主 6. 1994 年頒布「師資培育法」，幼稚園教師資格提昇至大學畢業，設有幼稚園教師學程及師範學院始能進行師資培育工作 7. 1995 年師生比：私立 1:15，公立 1:16 8. 家長在幼教環境變革的過程中，未能培養理性辨別的能力，間接助長幼稚園商業取向的歪風 9. 幼教機構數量擴充迅速，主管機關未能管制幼教品質，幼教機構良莠不齊

資料來源：依洪福財（1998）“變遷社會中的幼兒教育”頁 65-67 資料匯編。

【附件五、服務對象變化與因應策略附件】

表 1、臺東縣近年幼兒園收托狀況表

《幼稚園》																	
年度 設立別		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	縣立	私立
		園專設	11	11	11	14	13	15	15	17	17	17	18	18	17	13	
數	附設	22	23	22	22	23	22	23	23	23	23	24	24	26	68	64	4
	班級數	67	67	67	73	80	82	88	100	99	105	107	109	114			
學生數		3432	3625	1906	2037	2061	2039	2157	2451	2463	2563	2378	2510	2470	3052	1454	1598
《托兒所》																	
年度 設立別		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	2005		
		縣所數	78	75	74	74	71	31	31	31	31	31	31	31	31	31	
市立	班數	118	131	129	131	125	120	122	115	116	116	118	119				
	收托人數	2555	2778	2679	2526	2658	2642	2571	2287	2208	2197	2240	2337	2131	1713		
	保育人數								139	144	122	123	100	118	117		
	私立所數	14	14	13	12	14	14	14	14	16	17	18	16	17	18		
立	班數		62	54	49	55	56	55	50	58	60	63	53				
	收托人數	1186	1247	1164	1037	1079	1029	944	852	1014	1023	1109	1015	972	1037		
	保育人數		79		76	75	71	80	71	70	79	80	118	85	89		
	所數合計	92	89	87	86	85	31	31	31	33	34	35	33	34	35		
班數合計			193	183	180	180	176	177	165	174	176	181	172				
收托數合計		3741	4025	3843	3563	3737	3671	3515	3139	3222	3220	3349	3352	3103	2750		
保育數合計			79		76	75	71	80	210	214	201	203	218	217	206		
幼兒園托育總計		7173	7729	5749	5676	5873	5781	5752	5610	5899	5984	5930	6080	5790	6008		

資料來源：臺東縣政統計，2006 年 12 月 22 日 取自：<http://www.taitung.gov.tw/department/>

表 2、個案幼稚園重要策略應用對照表

大仁幼稚園		時期	達觀幼稚園		
招生人數、影響事件與因應策略			招生人數、影響事件與因應策略		
2.	1955 年立案。瓦房，初收 20 名左右，與當時唯一公幼（今臺東大學附設民小學附設幼稚園）相同均以五足歲小朋友為主，多數為教友之小女。	前	6.	1957 年裴達觀神父（化名）獨立返德募款，設立幼兒托育中心，但未立案。	
3.	臺東縣第一家私幼，第二家幼稚園。		7.	當時方圓十二公里內無任何幼兒園。	
4.	由神父管理園務，修女或聘僱之教友照顧幼童，照顧多於教育。		8.	裴神父主動以三輪車接送。	
5.	約於 1958 年，神父退出管理，全權轉由聖瑪利亞修女會（化名）接管主導。		9.	免費照顧幼童，並附餐點。	
			10.	神父管理園務，修女或義工教友照顧幼童，照顧多於教育。	
12.	1960~1965 年，聖瑪利亞修女會派遣數名修女赴瑞士修習幼稚教育概念，回國自行進行短期師資培育(要求國中、高中程度即可)，利於幼兒園擴充與複製。	後	11.	招生人數約 20~30 名，以教友為主。	
13.	因師資的充裕，利於與公幼競爭，師生比較公幼具優勢。		17.	1960 年後，招收人數擴至 50 名左右，以鄰近社區居民為主。	
14.	利用國外募集物資、教材的運用，反使此方面較公幼充實、新穎、誘人。		18.	神父苦練卑南語，搜集、整理卑南族文獻、文物，融入聚落生活。	
15.	招生人數達 100~200 名，招生對象已以臺東一般市民為主。		19.	幼童人數增加，經費拮据。	
16.	利用捐款及國外募款，園所擴建成兩層水泥洋房，設施與格局專為幼稚園設計，以當時建築而言相當新穎。		20.	改酌收午餐及點心費。	
21.	將教義抽離幼教課程，不強化宗教色彩。	前	31.	聘請專任園長及教師，神父退出幼稚園管理，立場改為督核者。	
22.	托育時間加長且彈性，與家長配合度高。		32.	正式收費，維持服務中下階層的低收費策略。收費幾與公幼同價，但托育長且彈性，與家長配合度高。	
23.	招收年齡由五足歲降至三足歲，擴大客層。		33.	專任園長留任不久旋即離職。	
24.	分科教學，重視讀、寫、算，以升學（進入附小，當時的明星小學）為目標。人數大增，可以說是貴族學校。		中	34.	1975 年裴神父教務繁忙，幼稚園交由修女會接管主導。
25.	聘請具專業舞蹈背景老師加入，常出外表演、比賽，並另開設舞蹈才藝班。			35.	師資流動高、薪資低。
26.	開設珠算、繪畫等課後才藝班。	36.		招收人數降至 20 名左右。	
27.	立案招生人數應要求設為 150 名。	37.		修女會經營不善，交回裴神父管理。	
28.	招生人數達 200~300 名。				
29.	幼稚園收入，在扣除工作人員薪資及園務運作費用後，頗有盈餘。	中			
30.	公幼陸續增加中，主要以國小附設為主。				

		後	38. 1980 年裴神父商請聘用由本地成長、幼教本科畢業，正值臺北實習的鄭女士，返回臺東充任園長。 39. 維持服務中下階層低收費策略。 40. 園長訂定以改造環境，增加圖書、節奏樂器、玩具三大項目幼教需求為要目標。 41. 園長以撙節人事成本，與教師言明領取較薪資積攢經費，以求達上述目標。 42. 1982 年裴神父再次返德籌募資源，該年募得一貨櫃幼教物資，稍紓窘困。 43. 1984 年裴神父退休返回德國，由現職輔理主教甄儉誌（化名）接任。 44. 由甄主教擔保，向組織內其他幼稚園無息借貸兩百萬元予鄭長統籌運用。 45. 擴充營舍，再次增加設備、教材、圖書，增設角落，添購娃娃車。 46. 訂定人事規章，調整人事福利，首次得以發放年終獎金。 47. 擬定主題單元課程走向。1985 年申請立案。（立案招收人數 90 人。） 48. 招收人數擴增至 140 名左右。 49. 教育局希望達觀擴建，將招生人數再擴增至 180 名。但因場地及經費考量，達觀婉拒。 50. 盡量配合或參加社區、教區及地方政府活動，以融入社區、服務社區為宗旨。 51. 實施帳戶管理，分門分類，按計劃提撥經費與應用。 52. 體恤部份低收入戶及實際困難家庭，以降低收費或不收費、分期償還等方式優惠，每學期平均有 2~5 名學童家庭受惠。
53. 受專業證照政策影響，聘請專任園長，全權負責園務與教學，修女會退居幕後統籌管理。 54. 市區內私幼數量迅速增加，課程、教材、設備皆較新新穎、誘人。 55. 娃娃車與家長交通工具的便利，打破市中心幼稚園社區化的趨勢。 56. 招生人數約餘 100~200 名。逐年下降中。 57. 因評鑑，立案人數變更為 90 名。	Ⅲ 近期營運 1990~迄今	前	58. 配合立案上限，決定不超收，將招生人數降至 90 名。數年一直滿編穩定。 59. 維持服務中下階層低收費策略，每學仍給予 2~5 名優惠。

60. 1995 年之後園長更動頻繁（但僅任用教友）。 61. 課程走向不明。 62. 因招生銳減，老師異動高，惡性循環。 63. 2005 年招生人數銳減至 10~20 名。 64. 2005 年擬結束營業，但遭主教駁回，鼓勵再營運。 65. 2006 年初，由方女士提幼稚園整頓計劃，獲修女會認同，並上呈教區同意支持，預計分五期撥款 300~500 萬整建籌劃。 66. 2006 年 8 月方女士於國小教師退休，並至大仁幼稚園赴任園長，並主持重整計劃。	後	67. 2001 年，考慮少子化及國幼班問題，擬擴大服務對象，招收障礙幼童，並設安親班。 68. 試行結果，因左近小學已設資源班，並且安親班密度高，轉型策略不理想。 69. 市區幼稚園為擴大客源，利用娃娃車接送之便，跨至本區招生。幼教市場競爭更趨白熱。 70. 2005 年左近國小附幼設立，增開國幼班衝擊下，達觀大、中班人數銳減。招生人數驟降至 55 人。 71. 仍以中下階層福利考量，主動勸說鼓勵大班幼童轉至國幼班，尤其原住民兒童，其福利與優惠將更多。
72. 拆修整建、重新規劃。 73. 標榜改走精緻路線，以音樂、律動為課程為主軸。 74. 汰換老舊遊戲設施，添購樂器、教材、圖書與設備。 75. 降低師生比至 1:10 或 1:12。 76. 擬招收 60 名學童為上限。	面對未來	77. 園長與老師歷年異動少，皆將面臨退休。 78. 使命目標已漸達成，園長、神父及教區皆有淡出或結束幼稚園的念頭。 79. 考慮轉作其他用途，或者轉由修女會接手管理經營。

資料來源：訪談百聖天主堂趙神父（I-PS-FA-20061626）、大仁幼稚園方園長（I-TJ-DI-20061107）（I-TJ-DI-20061108）、大智幼稚園陳主任（化名）（I-TZ-MA-20051130）、達觀幼稚園鄭園長（I-DH-DI-20061109），以及 2006 年 11 月 18 日自由時報，記者陳賢義台東報導，2006.12.21 取自 <http://www.epochtimes.com/b5/6/11/18/n1525697.htm> 台灣大紀元時報網 轉載等資料所得匯整。