

非營利組織財務資訊的公開報導： 美國經驗與其意涵*

鄭惠文、彭文賢**

摘 要

民國八十八年九二一地震、九十三年南亞海嘯，以及九十四年高雄罹患腎上腺白質退化症張氏三兄弟的救濟和賑災事件，大筆的民間捐款湧向各政府機關和民間公益團體，但因缺乏資訊公開制度，使得民眾無法得知捐款流向和用途。由於美國是一個臻於成熟的公民社會，發展非營利組織有其悠久的歷史，而我國則是從民國七十六年戒嚴解除後才逐漸蓬勃發展，因此，本文主要乃汲取美國非營利組織財務資訊報導之發展經驗，植基於財務的觀點，試從課責下的資訊公開、財務資訊報導的特性與目標，以及公開報導的途徑，探討財務資訊公開對非營利組織之意涵。藉由美國非營利組織資訊公開報導之實務，對照我國目前非營利組織報導系統的困境與不足，思索因應對策，然後提出建議與結論。期能有助於我國重視非營利組織財務資訊公開制度的建構，以提升營運透明度，確實達到妥善代理社會大眾善用社會資源之目的。

關鍵詞：非營利組織、課責、資訊揭露、公開報導、透明度

* 本文感謝行政院國家科學委員會補助兩年度之專題研究計畫 NSC93-2414-H-001-016 和 NSC94-2414-H-128-008。

** 彭文賢：世新大學行政管理系教授，中央研究院人文社會科學研究中心兼任研究員。
鄭惠文：台北大學公共行政暨政策學系博士班研究生，開南大學會計資訊系兼任講師。
收稿日期：96年4月16日；接受刊登日期：96年5月14日。

壹、前言

台灣的非營利組織在過去十年來成長迅速，根據內政部統計處公布的資料顯示，至民國九十五年底為止，經各級政府核准立（備）案之人民團體總數計有 38,044 個，較九十四年底增加 2,158 個，增加率為 6.01%。其中又以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的所組成之社會團體最多，佔總數的 73.7%，計有 28,027 個，較九十四年底增加 1,892 個（內政部，2007）¹。非營利組織固然隨著經濟的成長和社會的多元化而逐年增加，卻也日益突顯出管理上的問題。以九二一大地震為例，在善款快速募集的情況下，民間對於捐款來源與流向開始產生疑慮，而政府主管機關對於相關規範如何執行監督則顯得緩不濟急。內政部有鑑於此，於民國八十八年十二月二十日通過「勸募條例」草案，以彌補九二一震災各界募款無法可管的漏洞，並於民國九十五年四月二十五日立法院三讀通過「公益勸募條例」，規定勸募團體應於勸募活動所得財物使用計畫執行完竣後三十日內，將其使用情形提經理事會或董事會通過後公告及公開徵信，連同成果報告、支出明細及相關證明文件，呈報主管機關備查（內政部，2006）。再如民國九十四年元月高雄發生罹患腎上腺白質退化症張氏三兄弟為數可觀的愛心捐款，以及同月份新聞局募得四億元的南亞海嘯捐款，延宕八個月仍未撥交慈善組織，事關台灣國際形象，引起社會大眾譁然。在質疑政府處理募款運用的效率低落，以及執行與撥款動作緩慢導致「急事緩辦」的同時，也對非營利組織代墊募款項目的流向與管理產生疑問。由這些例子來

¹ 根據民國九十六年內政部統計通報顯示，我國人民團體之組織與活動依「人民團體法」之規定，分為政治團體、職業團體及社會團體等三種。至九十五年底，以社會團體 28,027 個佔 73.7% 為最多，職業團體 9,853 個佔 25.9% 居次，政治團體（含政黨）164 個佔 0.4% 再次之。資料來源：內政統計資訊服務網：http://www.moi.gov.tw/news/news_p.asp?NewsId=2665。

看，政府或法令上如何建立完善的監督機制，協助非營利組織爭取有限的社會資源，解決其成效不彰、效率過低、公器私用及投資不當等通病，並對之施以課責，唯有透過課責資訊的充分報導和監督機制的發揮，才能有助於非營利組織的永續經營。

以非營利組織發展較為成熟的國家美國為例，在一九九〇年代就曾發生過兩件與募款倫理和課責有關的財務醜聞，即一九九二年「美國聯合勸募」(United Way of America, UWA) 與一九九五年「新世紀慈善基金會」(The Foundation for New Era Philanthropy) 的詐欺案件。美國國會於是在一九九六年通過法案，規範慈善團體主管人員的薪資和津貼，並且要求非營利組織向國稅局 (Internal Revenue Service, IRS) 申報的 990 所得稅報表必須向社會大眾公開。IRS 後來也在一九九九年制訂條規，要求非營利組織不得拒絕提供近三年申報的 990 報表，且鼓勵將 990 報表公布在自行架設的網站上。此外，非營利聯盟組織的看門狗「優良事務局明智捐贈聯盟」(BBB Wise Giving Alliance) 亦配合此措施²，於二〇〇四年七月推動「線上慈善報導和評估系統」，不但鼓勵非營利組織將 990 報表公開在「指引星」(GuideStar) 網站上³，甚至以此為非營利組織的評比標準，以供民眾參考。

由於美國是一個臻於成熟的公民社會，發展非營利組織已有相當悠久的歷史，而我國則是從民國七十六年戒嚴解除後才逐漸蓬勃發展。因此，本文希望透過此研究，倡導我國重視非營利組織財務資訊公開報導的發展，期能提升營運透明度，確保其達到妥善代理社會大眾並善用社會資源之目的。首先將基於財務觀點，試從課責的資訊公開、財務資訊報導的特性與目標、及

² 「優良事務局智慧捐贈聯盟」(BBB Wise Giving Alliance) 成立於二〇〇一年，合併「國家慈善資訊局」(the National Charities Information Bureau) 和「優良事務局基金會與其慈善諮詢服務委員會」(the Council of Better Business Bureaus Foundation and its Philanthropic Advisory Service)。網站：<http://www.give.org/>。

³ 「指引星」(GuideStar) 成立於一九九四年，為提供有關非營利組織使命、計畫和財務之全國性資料庫網站：<http://www.guidestar.org/>。

公開報導的途徑，探討財務資訊公開報導對非營利組織施以課責之意涵，進而藉由美國非營利組織公開報導之實務，對照我國目前非營利組織報導系統的困境與不足，思索我國未來資訊公開報導的因應對策，最後則提出建議與結論。

貳、財務資訊公開對非營利組織的意涵

「非營利組織」(Nonprofit Organizations, NPOs)在各國經濟和社會系統扮演著重要的角色，在租稅法令上皆有明確的界定。舉例來說，美國國稅法 (Internal Revenue Code, IRC) 定義「非營利組織係為組織之一種，該組織限制將盈餘分配給組織的人員，如組織的成員、董事或是理事等」，且依該法第 501 條第 C 項第三款規定：「為公共利益服務而給予免稅鼓勵的團體，包括教育、宗教、科學、公共安全等。」(IRS, 2007) 加拿大的非營利組織分成慈善團體和非慈善團體兩類，其免稅資格須符合所得稅法案 (Income Tax Act) 第 149 條第一項第一款限制分配盈餘給所有權人、會員和股東之規定 (CanLII, 2007)。我國方面，非營利組織的免稅資格乃依所得稅法第四條第一項第十三款規定：「教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身所得及其附屬作業組織之所得免納所得稅。」而有關教育、文化、公益、慈善機關或團體的定義，則依所得稅第十一條第四項規定，以合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案者。上述定義或許仍有些許的不同，但基本上皆將非營利組織視為從事勸募並分配資金給予慈善、宗教、文化、教育、社交或情誼為目的；抑或是執行他種「良善工作」(good works) 的合法體制或組織 (Financial Action Task Force, 2006)。只要以服務大眾為宗旨、不以營利為目的之組織結構、不致使任何人利己營私的管理制度、合法免稅地位，以及可以提供捐助人減免稅負的合法地位等特質的組織皆可稱之 (Wolf, 1999: 21)。非營利組織既

具有服務社會大眾的公益使命，又依賴社會大眾的捐輸維持組織運作，並享有「社會公器」的免稅地位，公信力可說是非營利組織最重要的資產（馮燕，1999：39）。如何將管理成果傳遞給資訊使用者並受到社會大眾的審慎檢視，藉以營造公信力？以下將就課責的資訊公開、財務資訊報導決策的有用性、公開報導的途徑，以及資訊揭露的代理關係，探討財務資訊公開報導對於非營利組織建立課責機制之意義。

一、課責下的資訊公開

長久以來，課責概念對於非營利組織來說，猶如「潘朵拉的盒子」（Pandora's box），模糊且具有衝突，讓人好奇又恐懼（Kearns，1994：187）。就私部門而言，課責是向企業投資者負責，以賺取利潤為目標；對政府部門來說，課責則是向人民負責，以實踐公共意志為目標，通常是反映在選民的投票、立法和審判詮釋上。然而，非營利組織課責的組成要素眾多，包括行為主體、課責標的、信賴屬性、利益關係人，以及運作的開放性和責任的歸屬等（李嵩賢，2003：29）。如何在有限的資源下建立彼此間的信賴屬性？課責標準是否會造成組織行為上之矛盾？而課責標的是否應該公開檢視，以及經營責任的歸屬與成敗又應該由誰負責等，在在顯示這些問題皆比私部門和公部門來得更加複雜。

根據《韋氏新世界字典》或《牛津英文參考字典》對「課責」（accountability）的解釋，皆意指某人有說明其行為或行動的義務，以讓人明白與瞭解（Neufeldt & Guralnik，1986：9；Pearsall & Trumble，1996：9）。從這簡單的定義當中，可引伸出三個重點：其一，課責是一種互動關係，至少包括課責者與被課責者；其二，被課責者因為授權的關係，有義務「回答」（answer）課責權者關於授權行動表現的問題，這種義務的設計，應該包括資訊公開的法律義務，與資訊表達結構的「可理解性」（comprehensiveness）；其三，課責者與被課責者之間關於彼此關係互動時的資訊焦點，是課責者所關心的「績效」問

題，也就是被課責者受託所應完成事項的達成程度問題，通常這績效資訊是不對稱地儲存在被課責者的身上（陳敦源，2003：11）。因此，課責常被視為是一種「報導」的機制，且為管理和政治的控制工具，其標準依組織的層級結構而有所不同（White，1926：221）。Cooper（1990：59-61）建議，應翻轉層級節制的金字塔結構，頂端為受益者，其次為治理結構的自願受託者，最後才是行政命令鏈的主管，如此才能重整責任的優先次序，確保組織績效與行為責任的過程。

除此，課責是有目的之活動，與計畫和組織息息相關，彼此的連結乃透過行為和績效的定義來達成目的，「資訊」即是最佳的呈現方式。因此，一個有意義的課責架構，須以資訊來做為行為和績效的溝通媒介，聯繫所有的計畫和組織活動，包括：（1）有關行為和績效的共同期望；（2）為履行這些期望，必須以共有語言或流通形式來加以描述；及（3）這些履行形式必須明確地訂定出共有的標準（Cutt & Murray，2000：2）。換言之，有效的課責機制需要清楚地陳述目標、制訂決策、呈現關係的透明度、誠實報導已使用資源與達成的結果、評估組織的運作是否達到令人滿意的結果，以及監督是否有具體的獎懲機制等，才能明確地將達成的績效層級與目標緊密結合，使其對績效負責。然而，在這資訊爆炸的時代裡，何種資訊最能合乎課責的特性？顯然地，「財務資訊」可以直接透過財務報表上的數字和指標反映著組織經濟資源、義務和淨資產的變動，除可得知資源流入和流出的相關資訊外，還可瞭解組織提供服務的努力程度是否達到預算目標，最後還能表達已使用資源的誠實和效率（即誠信）並反映工作的影響和效能（即績效），可清楚的讓資源提供者明瞭管理者是否善盡其守護資產之代理責任。

財務資訊既能說明非營利組織的行為或行動義務，則此課責設計不應侷限於組織內部或正式關係的說明，還應傳遞訊息給予外部或非正式關係者明瞭，透過「資訊公開」的法律義務與表達結構的可理解性，才能使被課責者因授權關係而有義務地回答課責權者關於授權行動表現的問題。在課責下財

務資訊公開的概念下，Herzlinger（1996：97-107）曾提出「DADS」策略，主張組織將營運資訊揭露（disclosure）、分析（analysis）、傳佈（dissemination）和制裁（sanctions），才能獲取公眾的信任和信心；換言之，在誠信的原則下，透過定期資訊「揭露」的方式，提供訊息給社會大眾「分析」，再藉由法定「傳佈」媒介，將未達標準或提供不實資料之組織依其違反的嚴重程度予以「制裁」。此外，美國著名的智庫 Aspen Institute（2003：5-6）亦指出，促進基金會課責的首要工作就是透明化，即透過網際網路或便利的中介團體，以廣泛取得且易於瞭解的形式，及時提供有關基金會目的、計畫、現行優先次序、最近捐贈記錄、人員名冊、受託人，以及申請支援程序等資訊給予一般大眾知曉。總之，非營利組織課責的展現乃在於財務資訊公開報導，資訊使用者有權利要求非營利組織將其代理社會資源之使用原因和目的予以說明。非營利組織爲了本身任務的執行，唯有善用績效評估工具，根據評估結果的正負面回應，針對所做的事向報導對象負責，才能達到妥善運用社會資源之目的，爭取社會的信任。

二、財務資訊報導的「決策有用性」

非營利組織資訊報導之目的莫過於資源提供者想瞭解組織提供服務的能力，相對於營利組織的資源提供者預期獲得投資報酬或現金收益而有所不同。雖然如此，爲避免資源濫用，兩者的資源提供者皆重視組織效益評估，尤其是財務資訊具有數字性的指標，較能具體反映經營的成果。但是，非營利組織爲獲取捐助者的資金支援，往往報喜不報憂，忽略資訊提供的真實性與真誠性。如何辨別資訊的有用性，進而減少資訊的不確定性和使用風險，促進非營利組織的效能？美國「財務會計標準委員會」（Financial Accounting Standards Board，FASB）認爲資訊選擇的最高指導原則乃「決策有用性」（decision usefulness）。簡單地說，有用的資訊應能協助資訊使用者制定決策。爲達到此目標，FASB 財務會計觀念公報第二號清楚地定義資訊應具備

兩個基本的品質特性，即攸關性與可靠性，茲分別說明如下（吳嘉勳、陳進雄，2003：367-368）⁴：

（一）攸關性（*relevance*）：提供財務資訊的主要目的在於幫助使用者進行各項方案評估，以利做成明智的決策。所謂攸關性，係指所提供的資訊必須與決策有關，具有改變決策的能力，亦即使決策者由於獲得該資訊而做成不同的決策。一項資訊是否具有攸關性，通常由預測價值（*predictive value*）、回饋價值（*feedback value*）和時效性（*timeliness*）等三個因素所決定。簡單地說，資訊能對未來事項提供合理預測，證實或更正決策者過去的預期，並且在決策前提供才能發揮價值。

（二）可靠性（*reliability*）：所謂可靠性，係指所提供的資訊能免於錯誤與偏差，並能忠實表達所代表交易的經濟現象。因此，財務資訊的提供應具有可靠性，才能夠幫助決策者有效運用有限的經濟資源。而一項資訊是否具有可靠性，通常是由忠實表達（*faithful representation*）、可驗證性（*verifiability*）和中立性（*neutrality*）等三項因素所決定。簡單地說，資訊的表達須與經濟事項相符，公正允當地反映組織的真實情況，即使是換由他人處理也能產生相同的結果，不會為了達到預期結果或圖利某利益關係人而故意安排不當的資訊內容。

然而，攸關性和可靠性卻具有相反的特質。譬如，當增進資料的可靠性時，往往忽略了時效的攸關性。兩者之間如何權衡得失，則有賴決策者的專業判斷（Johnson，2005）⁵。此外，為了達到攸關性和可靠性的品質特性，其他諸如比較性（*comparability*）、一致性（*consistency*）與可理解性（*understandability*）亦是決策者進行分析時不容忽視的財務報導品質特性；換言之，資訊應在相同基礎且可理解的形式下，減少不必要的技術語彙與資

⁴ 美國 FASB 創建於一九七三年，原先只專注於一般企業，而不涉及非營利組織。但自一九七九年，開始為非營利組織及特定產業制訂會計準則，但不包括州政府與地方政府。

⁵ 詳細內容請參考美國 FASB 網站：http://www.fasb.org/articles&reports/relevance_and_reliability_tfr_feb_2005.pdf，檢閱日期：2007/3/26。

訊複雜程度，才能協助潛在使用者從事客觀評估，便於與組織過去績效或其他組織比較，進而做出正確的決策。因此，為符合資訊使用者的需求，FASB在財務會計觀念公報第四號中，特別提出非營利組織的資訊提供應達到下列目標（FASB，1980）：

- 制定決策：提供現在或潛在的資金提供者有關組織資源分配與合理制定決策的資訊。
- 評估職責：協助現在或潛在的資金提供者評估非營利組織提供服務的能力，以及管理者是否有背離職責的表現。
- 反映變動：提供組織經濟資源、義務和淨資產的資訊，以及呈現一些交易事件或環境改變對收入和利益所造成的影響。
- 呈現績效：反映組織在一段期間的績效，定期衡量非營利組織淨資產金額和性質的變動、組織績效與服務收入等資訊。
- 表達事實：忠實表達組織如何取得和花費現金、其他流動資金、舉債和還債，以及其他影響組織流動性之因素。
- 輔助說明：內容應包括一些解釋和說明，以輔助資訊使用者的瞭解。

此外，美國政府會計標準委員會（Government Accounting Standards Board，GASB）亦提出財務資訊報導的十六個標準，並將之歸類於外部報導、報導範圍和溝通等三方面，可供非營利組織參考（GASB，2003）：

1. 外部報導：外部報導應提供資訊使用者對於組織使命、目的與目標之完成程度，以及潛在制定重大決策或課責應有的瞭解基準，包括：界定目的與範疇、陳述目的和目標、參與目的和目標之設立、呈現多元的報導層級、分析結果和面對挑戰、專注於主要的衡量指標，以及提供可靠的資訊等。
2. 報導範圍：資訊報導應協助組織溝通和達成目的與目標之計畫、服務

和策略，譬如：資源使用的衡量結果和效率、公民與顧客的認知、績效評估的比較、影響結果的因素、資訊的累積與散佈，以及內容的一致性。

3. 溝通：合理告知有興趣的資訊使用者其獲悉績效報告的可行性，使之能獲取、瞭解和使用組織所報導的課責資訊，包含：容易發現、獲取與瞭解的可及性，以及定期與及時的報導。

三、公開報導的途徑

「課責」和「決策有用性」是非營利組織財務資訊報導的兩大目標，其目的在於保護公共財產和避免挪用公物；從另一個角度而言，為控制使用和避免濫用，民眾對於公共事務的態度也相對地影響到課責的力道和資訊取得的能力（Nelson, Banks & Fisher, 2003：78-79）。從資訊供需關係來看，組織和利益相關人皆能影響系統所發生的財務揭露和監督。在探討財務資訊報導系統的品質時，須考量供需關係、內部會計系統、財務揭露要求、使用客群的特性，以及監督和檢查的機制。針對此一論點，Keating & Frumkin（2003：4-9）曾提出非營利組織財務課責的模式，此模式包含了組織活動、會計系統、財務揭露、監督和輔導、績效評估、以及支持和參與的相關決策等六個要件，並以直接（實線）與間接（虛線）的溝通關係串連如（圖 1）所示。其內容強調組織所從事的活動應反映在內部的會計系統中，並定期地編製財務報表，將之傳達給利益關係人；由內部或外部稽核單位檢視和確認組織活動、會計系統與財務揭露，以確保活動與彼此同意的目標一致、會計記錄精確地反映組織活動，且財務報導和揭露的要求一致；然後利益相關人如投資者、債權人、捐助者、客戶和政府機關等，由揭露之資訊發展組織的績效評估和結果，進而影響未來是否參與和支持這些非營利組織之意願。

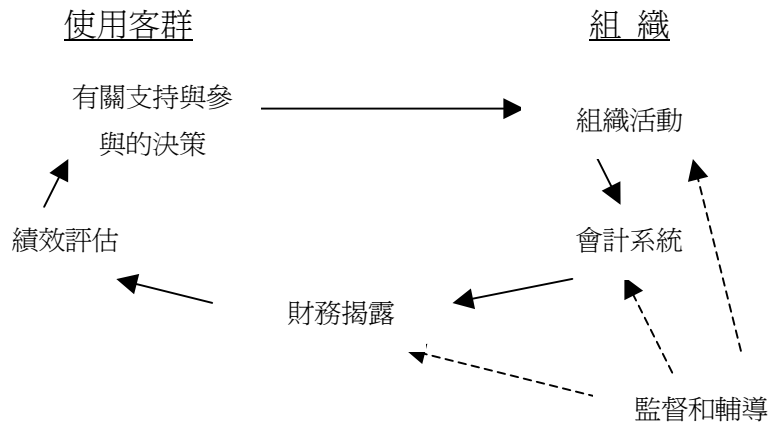


圖 1 財務課責系統

資料來源：Keating & Frumkin (2003：4)

由上述財務課責系統的運作過程中，McCarthy (2007：163-164) 認為承諾、溝通、能力、可靠性、一致性和永續性是增進財務透明度的六大要素。O'Loughlin (1990：276-288) 更進而建議可從三方面進行：(1) 有效的溝通系統；(2) 外部行動者影響組織的決策力；以及 (3) 決策制訂自由裁量與否的考量。首先在資訊溝通品質方面，須衡量外部行動者所接受的資訊品質、數量和檢視頻率。尤其，品質標準是否達到攸關性、正確性、時效性與明瞭性；核算透過正式和非正式管道的資訊數量，並檢視其資訊內容有那些被善加溝通或被曲解；藉由外部行動者出席及參與會議的情況、與組織人員交叉檢視資訊的密度和品質，以及對報告之審視與回應等，瞭解外部行動者檢視資訊的頻率。其次，可從外部行動者與組織人員之互動、使用制裁或獎勵措施影響組織人員的決策程度，以及制裁和獎勵的頻率次數是否和組織效能相符等，評估外部行動者影響組織決策力。最後，若組織政策在公開情況下被質疑，或者較重要之決策是透過非自由裁量而做的決定，皆代表著外部行動者與非營利組織正面課責關係的良性發展。

資訊揭露是非營利組織形成課責的主要途徑，藉由「直接」和「間接」

報導，非營利組織可向社會大眾說明代理經營社會資源的產出和結果（Lee，2004：177-180）。直接報導則是指非營利組織直接以年度財務報表和組織報告，利用各種「電子報導」（e-reporting）的方式，如寬頻頻道系統、網際網路、部落格、網址、即時視迅影音傳輸、電子郵件發送、DVDs、CDs、電子討論清單和郵遞論壇等向大眾說明其經營績效；間接報導則是透過新聞媒體如電視、報紙、週刊、當地雜誌、社區新聞稿、倫理相關發行刊物等，報導非營利組織面臨之危機和問題，不但能吸引大眾注意和瞭解其經營活動，而且也有助於鼓勵公民參與。須注意的是，公開報導途徑本質上並不是造成非營利組織新的財務負擔，而是善用現有的財務和內部管理資訊，在提供的資訊對使用者是有用的前提下，以有系統、可瞭解且定期的設計，讓使用者易於解讀和使用。非營利組織大可不必由於資源有限，擔心公開報導會增加其成本負擔而抗拒接受；事實上有些成本和效益是無法用肉眼觀察與或數字來衡量的，須長遠地仔細評估（Watts & Zimmerman，1990：131-156）。舉例來說，為達到資訊揭露之目的，非營利組織短期或許會增加營運成本，投入大筆支出在自動化和標準化的軟硬體設施上；相對地，資訊揭露亦能協助非營利組織降低與使用者間資訊的不對稱、減少使用者的捐助風險，進而吸引更多的新資金和管理人才投入等優點。所以基於長遠運作與發展的考量，非營利組織應審慎地評估使用者每項需求的成本和效益，而非一味抗拒，如此才能使課責系統產生重大利益。

四、資訊揭露的代理關係

非營利組織資訊揭露的目的就是要解決代理的問題。代理的原意來自契約委託人將契約工作交予代理人，約束代理人確實完成契約中所委託的工作，導引捐贈者的實質貢獻產生並使受益者之利益極大化。倘若委託人（捐贈者）無法確定非營利管理者（代理人）管理資源之效率，則可能導致捐贈資金供給的減少；相反地，如果非營利管理者能提供有效運用資源的資訊，

就可促使捐贈收入的增加。然而，由於委託人注重的是非營利組織的服務數量和品質，而代理人則著眼於組織的長期成長或自己的報酬和心理成就等利益，使得委託人與代理人間常因資訊不對稱而存在著利益衝突。若是代理人策略性地利用本身擁有的資訊充分性來阻礙委託人的利益，委託人很難證明代理人的偷懶行為（所付出的努力小於報酬）和機會主義傾向（付出的努力乃增加自己的利益）。在「道德危機」（mortal hazard）的風險下，代理人爲了自身的利益，極可能會犧牲委託人的利益，而迫使委託人因資訊不足而做出有利於代理人的「逆向選擇」（adverse selection），此時也僅能仰賴代理人的「道德自律」了（孫煒，2004：150；蔡允棟，2001：212）。

在資訊不對稱的關係中，正因委託人不能直接觀察代理人的行動，僅能觀察到結果，若要促使代理人選擇對委託人最有利的行動，委託人則必須給予代理人適當的激勵來減少彼此的利益差異，避免代理人的偷懶行為，並支付一定的監控成本來限制代理人偏離正當的活動，即所謂的「資訊租金」（information rent）來預防機會主義的行為發生（Laffont & Martimort，2002：39-40）。基本上，代理人的偷懶和機會主義行為分別是「隱蔽行動」（hidden action）和「隱蔽知識」（hidden knowledge）所造成的「不可證實性」（nonverifiability）。委託人唯有給予代理人適當的激勵，以誘導代理人的努力，從中克服隱蔽行動所造成的偷懶行為；同時，透過資訊交流來建立監控機制，以揭露代理人的隱蔽知識，防止機會主義的發生。此激勵與監控的兩個機制是相輔相成的，若是僅有監控機制而欠缺有效的激勵機制，管理者將喪失生產的積極性，難免有偷懶行為；反之，如果只有激勵機制而欠缺有效的監控機制，機會主義便會使激勵機制發生扭曲。

因此，採取一些資訊揭露的激勵及監督措施，應可降低資訊不對稱所引起的道德風險。下一節將從美國非營利組織資訊報導之實務，進一步瞭解財務資訊公開和實際運作的過程，以及財務資訊公開報導對非營利組織的意義。

參、美國非營利組織資訊報導之實務

在新右派思潮的影響下，美國非營利組織逐漸朝向市場機制發展，也確實從市場化的發展中獲得利益，譬如獲得更多且又可靠的資源、提供更佳之標的服務給支持者、增加合法性，以及促進較大的效率、創新與課責（Aspen，2001）。但隨著商業化而來之收入、契約競爭、新捐贈者和「社會企業精神」（social entrepreneurship）的期許⁶，對於非營利組織的價值守護者、服務提供者、倡導者和社會資本的營建者而言，固然有所助益，但同時也帶來無法達成社會使命的「無效能」、投注過少的收入比例予服務對象之「無效率」、內部人員圖利自身，以及輕率地進行投資或財務決策等缺點，甚至犧牲了非營利部門創造與維護更強大的公民社會作為代價（Eikenberry & Kluver，2004：135）。這些問題在在突顯 Herzlinger（1996：98-99）所謂的「破壞公共信任」，強調亟需建立一套課責機制的規範。為有效地建立非營利組織的課責，美國非營利組織自一九九〇年代起即有相當程度之進展。

在一九九〇年代中就曾發生兩則與募款倫理和課責有關的財務醜聞，包括一九九二年「美國聯合勸募」（United Way of America，UWA）總裁 William Aramony 違法失職而下臺並入獄；以及一九九五年「新世紀慈善基金會」（The Foundation for New Era Philanthropy）因詐欺案件而宣告解散（Bothwell，2001）。美國國會於是在一九九六年通過法案，規範慈善團體的主管人員的薪資和津貼，並且要求非營利組織必須將 990 報表向社會大眾公開。後來，美國國稅局於一九九九年六月制訂規則，若是本人或民眾以信件方式向非營利

⁶ 當政府補助、企業捐款、國際基金會贊助減少，以及全球經濟不景氣的情況下，一些公益團體開始轉型，期望運用商業方式募集資源，藉此提高組織效率與持續發展，公益團體開始建立和本身願景相關的企業，一方面期望達到經費自主，另一方面實現宗旨及願景，這類型的公益團體被稱為「社會企業」。

組織索取近三年申報的 990 報表，非營利組織不得拒絕提供，並且鼓勵非營利組織將 990 報表公布在自行架設的網站上⁷；同年七月，美國國會通過「納稅人權利法案 2」(Taxpayers Bill of Rights 2, TBOR2)，大幅擴張資訊揭露的程度，不但規範慈善團體的主管人員的薪資和津貼，並且要求非營利組織向國稅局申報的 990 所得稅報表必須對社會大眾公開。以前一般民眾只能到 IRS 閱覽非營利組織申報的 990 稅務文件，現在只要以書面向申請免稅的非營利機構請求，該非營利機構即應給予影印本，並對違反者處有罰鍰的規定；同年十月，聯邦「綜合統一及緊急補充提撥法案」(Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, OCESA) 通過，要求具有免稅資格之非營利組織須向大眾揭露其基本資料與財務資訊，並使大眾能廣泛取得 (990online, 2005)⁸。

邁入千禧年後，由於二〇〇一年發生九一一恐怖攻擊事件，「美國紅十字會」(The American National Red Cross) 將部分捐款留置並用於其他用途，導致大眾質疑紅十字會對於這些龐大捐款的用途與課責力，接著十月又陸續爆發國際性企業安隆 (Enron) 和世界通信 (Worldcom) 之財務危機，破壞美國的金融秩序，美國政府遂於二〇〇二年八月推出「美國競爭力與公司課責法案」(American Competitiveness and Corporate Accountability Act)，或稱「沙氏法案」(Sarbanes-Oxley Act)，要求所有公開上市與上櫃公司須遵循治理、財務交易和稽核程序等新準則。此法案也同時影響了非營利組織，非營利組織研究機構「董事會資源」(BoardSource) 和「獨立部門」(Independent Sector)

⁷ 美國非營利組織稅務申報制度除教會組織外，非營利組織必須在會計期間終了時，向 IRS 申報及提交其他資料。IRS 對非營利組織按類別及規模進行分類申報管理，通常年收入超過 \$25,000 美元都必須填寫 990 或 990-EZ 申報表；若同時滿足年收入總額不超過 \$100,000 美元和年末總資產不超過 \$25,000 美元兩個條件，須填報 990-EZ 報表；若不能同時滿足以上兩個條件，則填報 990 報表。

⁸ OCESA 法案通過後，並非每個非營利組織都有能力自行架設網站或大量印製該組織基本資訊，故有 990online.com 公司因應而生，經營協助申請免稅之非營利組織在網站上公開該組織的基本資訊，以滿足資訊公開之要求。

建議將沙氏法案的精神帶入非營利組織，強調治理與資訊公開。二〇〇四年六月，「美國參議院財政委員會」(U.S. Senate Committee on Finance) 體認慈善機構課責之重要性，認為應加強非營利組織財務資訊的透明度，以徵信於捐贈者，「優良事務局明智捐贈聯盟」(BBB Wise Giving Alliance) 於是配合訂定了治理與監督、效能評估、財務、以及資金勸募和資訊等四方面的「慈善課責標準」(Standards for Charity Accountability)，以鼓勵公平與誠實勸募的實務，促進非營利組織的倫理行爲，並於七月推動「線上慈善報導和評估系統」(Online Charity Reporting and Evaluation System)，不但鼓勵非營利組織將 990 報表公開在「指引星」(GuideStar) 網站上，且以此爲非營利組織評比的標準，以供民眾參考 (BBB, 2004)。此外，二〇〇四年九月底加利福尼亞州 (California, 以下簡稱加州) 率先通過「非營利誠信法案」(The Nonprofit Integrity Act of 2004)，於二〇〇五年一月起全面實施，成爲美國第一個州透過法案要求非營利組織超過二百萬元年收入時，須遵從稽核、獨立稽核者、公開揭露、稽核委員會，以及執行長和財務長酬勞等五方面之規範。

從上述美國非營利組織課責的發展現況，歸納資訊公開報導的途徑有 IRS 990 報表申報、優良事務局明智捐贈聯盟和指引星網站的線上報導系統、以及加州非營利誠信法案等，茲分別說明如下：

一、IRS 990 報表之報導實務

目前美國非營利組織資訊報導實務仍以 990 報表申報爲主，理由歸納有三：(1) 非營利組織必須向 IRS 和適當的州政府機關申報註冊登記報表以獲得免稅的資格；(2) 非營利組織除了宗教組織外，當年收入超過\$25,000，必須每年向 IRS 申報 990 報表；(3) 立法要求非營利組織提供最近三年 IRS 申報資料給予資訊索取者，並可索取合理的影印費用，但若將 990 報表公布在網站上，使資訊索取者廣泛獲取，則不受此限制。雖然申報實務的資訊報導方式能增進資訊公開的透明度且方便地供使用者獲取，但資訊的可靠性和

攸關性仍讓人質疑，其原因如下：

- (一) 時間落差：非營利組織所申報的資料並非是有用的，常有一至兩年的時間落差。而且，延期申報是常被允許的，非營利組織並不會因申報時間延遲而受到懲罰，使得快速向 IRS 申報的現象並不存在。
- (二) 內容未獲驗證：990 報表申報的內容有相當高之錯誤比例，諸如計算與謄寫等錯誤，或者經常發生資訊省略與錯置欄位等狀況 (Swords, 1999)。
- (三) 報表申報與查核的報導實務有差異：990 報表申報實務與「一般接受會計原則」(General Accepted Accounting Principles, GAAP) 並不一致，例如 990 報表申報允許非營利組織將某些管理和勸募成本直接從收入抵銷，而非報導為費用，得使 990 報表看起來較查核過的財務報表顯得更有效率。

總之，由於及時性、驗證和報導偏差等問題，使得非營利組織 990 報表呈現出選擇性或誤導揭露的現象，有意無意之間，增加了貢獻的假象 (Keating & Frumkin, 2003: 8)。正因 990 報表資訊報導上的限制，多半的州、聯邦政府機關和研究機構便要求非營利組織在查核過的財務報表上提供補充性之揭露資料。FASB 過去十五年來已致力於財務報導品質的改進，如資本支出的資本化與分攤，以及反映投資市場價值等資料的及時提供，這些皆是較為顯著的改進⁹。此外，非營利組織目前可向三十三個管轄地區（三十二州和哥倫比亞特區）申報州報表或統一的註冊登記報表，申報費由零至數百美元不等。其中，加州 (California)、馬里蘭州 (Maryland) 和明尼蘇達州 (Minnesota) 已設置可搜尋的網站資料庫，允許個人獲取自州政府申報之財務資料。聯邦政府方面，也採用不同的補充要求，自一九九〇年度起，非營利組織若直接

⁹ 所謂資本支出的資本化與分攤，指該筆支出的效益若不止於當期，就應該視如資產，然後隨著效益期間加以攤銷。

或間接受聯邦政府的實質協助時，須承受在「單一稽核法案」(Single Audit Act)下比 GAAP 更嚴厲之查核要求，這些查核程序在管理預算局 (Office of Management and Budget) Circular A-133 中皆有說明 (OMB, 2003)。

二、線上報導和評估系統

以優良事務局明智捐贈聯盟所推動的線上慈善報導和評估系統來說，該聯盟基本上會索取會計師的查核報告、IRS 990 申報報表、年度報告、預算、勸募合約、董事會名冊、直接郵遞訴求、公共服務發佈稿，以及組織章程和條款等，並要求參與線上報導的慈善組織填寫六頁之問卷，以確定該慈善組織是否遵循優良事務局明智捐贈聯盟所訂定的慈善課責標準。然後，透過此線上報導和評估系統，執行資訊蒐集、資料分析和報表產生等三個功能 (BBB, 2003)：

- (一) 資訊蒐集：透過問卷詢問有關該慈善組織之治理、資金勸募，以及財務資料等資訊，填寫完畢立即由線上收取資料。
- (二) 資料分析：經由專業化的電腦程式分析，分析該慈善組織之問卷回答內容是否符合該聯盟所訂定的慈善課責標準。
- (三) 報表產生：蒐集而得的資料會自動地產生有關該慈善組織的初步報告，然後聯盟的工作人員會根據該聯盟所設定之程序來審視，最後在優良事務局明智捐贈聯盟網站公布前送還該慈善組織檢查和評論。

另外，值得一提的是，美國指引星網站提供超過一百五十萬個組織的財務資料，包括會計師查核報表、990 報表的掃描圖像、有關組織任務、重要主管和董事，以及目標與成果之資訊，每天平均有兩萬人次透過該網站搜尋資料 (GuideStar, 2007)。除此，指引星網站成功地在二〇〇三年拓展至英國，英國目前亦有十六萬七千個組織之資料庫，並預計以「公民社會資訊系統」為訴求，在全球推動「指引星聯盟」(GuideStar Alliance)，目前德國、匈牙

利、印度和南非正陸續加入中。

三、非營利誠信法案

如前所述，由於沙氏法案的影響，二〇〇四年九月底，加州州長 Arnold Schwarzenegger 簽署了 SB 1262 法案，即「非營利誠信法案」(The Nonprofit Integrity Act)，並已於二〇〇五年一月起全面實施，使得加州成爲美國首創先例將公司治理精神融入非營利組織管理的一州 (HB LLP, 2004)。

此法案規定，當非營利組織的年收入超過二百萬美元時，須遵從稽核、獨立稽核者、公開揭露、稽核委員會，以及執行長和財務長酬勞等五方面之規範：(1) 稽核方面：經過會計師查核的年度財務報表須在會計年度終了之九個月內，向加州司法部檢察長 (Attorney General) 登錄申報；(2) 獨立稽核者：此份財務報表須由獨立的稽核者查核，並符合一般接受的會計原則和美國審計長 (Comptroller General) 所公佈的「政府查核準則」(Government Auditing Standards) 的規定；(3) 公開揭露：在會計年度終了之九個月內，查核過的財務報表須如 990 稅務申報表格一般，公開讓大眾取得；(4) 稽核委員會：慈善組織的稽核委員會應由董事會指派，其成員不能同時又是財務委員會中之一員或由執行長、財務長擔任，須符合外部稽核者的聘用與內部稽核的程序；以及 (5) 執行長和財務長酬勞：須由董事會來審核，以確保其公正性和合理性。

至於年收入未達二百萬美元的中小型非營利組織，並非意味著因此得到免責，同樣亦被要求遵守公開揭露的規定。若該組織的財務報表編製是由會計師來查核，就應將查核結果如同 990 稅務表格一般，公開給大眾得知。特別的是，SB 1262 法案將原受「爲慈善目的統一監督受託人與勸募者法案」(Uniform Supervision of Trustees and Fundraisers for Charitable Purposes Act) 規範的非營利「社團」(Unincorporated Associations) 之組織活動納入，不再僅限於公司型態的非營利組織，並鼓勵以「政府會計準則委員會」

(Governmental Accounting Standards Board)所公佈的會計原則為非營利組織維持財務記錄之基準¹⁰。

自從加州通過「非營利誠信法案」後，亦引發其他州制定類似法案或改變稽核門檻之規定，例如：麻薩諸塞州 (Massachusetts) 草擬「促進公益慈善組織財務誠信法案」(the Act to Promote the Financial Integrity of Public Charities)，且要求年收入超過五十萬元的公益慈善組織呈送一份由獨立會計師執行的查核報告，年收入介於十萬與五十萬元間者則須呈送一份獨立會計師的財務複核報告；新罕不什爾州 (New Hampshire) 年收入超過五十萬元的非營利組織須呈送一份已查核的財務報表與 IRS 990 報表；緬因州 (Maine) 則不論金額大小，只要是登記為慈善組織者皆須呈送一份已查核的財務報表與 IRS 990 報表；康乃狄克州 (Connecticut) 要求慈善組織每年呈送一份財務報表給消費者保護部，總收入超過二十萬元者則須呈送一份已查核的財務報表；至於堪薩斯州 (Kansas) 的慈善組織必須在勸募基金前申報所得稅，若收入扣除費用後之餘額超過五十萬元者尚須呈送一份已查核之財務報表給主管機關 (GuideStar, 2005)。

肆、美國與台灣非營利組織財務揭露之特點

美國公民社會的發展可追溯到殖民時代與立國之初，是由許多「協會」(associations) 所組成的社會，致力於宗教、政治、教育，以及慈善和商業

¹⁰ 在美國，非營利組織有三種組織型態，即公司、社團和信託組織。幾乎各州都有「非營利股份有限公司法」，當股份有限公司申請時，須填寫股份有限公司條款及公司證明，以詳細說明組織之基本目標及誰被授權有效行使組織行為。社團則是簡單地通過章程及內部章程，便能行使法人權利而無須成為正式的股份有限公司，實體便能符合申請成為州級或聯邦層級免稅組織的資格要求。至於信託組織的成立，是經由信託聲明或信託同意書，將資產委交資產管理人照顧管理。資料來自台灣文化智庫網：http://www.adat.org.tw/f-a-3_info.htm，檢閱日期：2007/3/4。

等各種活動，透過人民的互助來解決社會問題。相對地，台灣在民國七十六年戒嚴解除以前，民間社會結社的權利是受到壓制的；在戒嚴解除後，隨著民主意識抬頭與經濟起飛，民間結社才逐漸地蓬勃發展。相形之下，美國已是一個臻於成熟的公民社會，而台灣則正值起步階段。為汲取美國非營利組織財務揭露的實務，茲將兩國發展特點分析如下：

一、美國

從前一節美國財務揭露的實務中，呈現著三項特點：即財務資訊公開報導實務以 IRS990 為主、由民間聯盟組織推動線上報導和評估系統，以及財務課責注入沙氏法案的精神。以下分別說明之：

（一）財務資訊公開報導實務以 IRS 990 報表為主

美國非營利組織為獲取免稅的資格，須向 IRS 和適當的州政府機關註冊和申報 990 報表，且提供最近三年 IRS 申報資料給予資訊索取者。雖然 990 報表申報實務具有強制性和方便性的優點，但也有下列缺點，包括：（1）資訊申報有時間落差，影響決策攸關性；（2）資訊申報內容常未獲驗證，可靠性堪虞；（3）990 報表與查核報導要求有差異，未達標準一致性。因此，美國學者紛紛研究是否有可替代性系統，以取代 990 報表揭露之方式，使資訊揭露更為透明。例如 Keating & Frumkin（2003：9-10）認為美國證券交易委員會（Securities and Exchange Commission，SEC）和全國信用聯盟管理（National Credit Union Administration）本身具有資訊散佈、檢視和法律施行的角色，其財務報導系統應該有系統地提供攸關又可靠的資訊給予相關的社會大眾。

（二）由民間聯盟組織推動線上報導和評估系統

為達到更嚴謹的自我要求與約束，美國非營利組織自發性地組成聯盟，

設置專責的獨立單位來管理。以優良事務局明智捐贈聯盟為例，該聯盟訂定了慈善課責標準，並對公益團體的財務、募款和機構治理等工作進行認證與輔導；此外，該聯盟正推動著線上慈善報導和評估系統，其主要工作乃透過系統執行資訊蒐集、資料分析和報表產生等三項功能，讓非營利組織的財務資訊透明化，以接受社會大眾的審視，確保愛心善款的妥善運用與組織服務績效之提升。特別的是，此民間聯盟組織並非採用強迫的方式招募會員，會員是自動參加且願意接受計畫管理、資訊揭露、募款方式，以及財務狀況等專業方面的要求與輔導，符合資格的會員則可得到認證。一旦大眾對該聯盟的會員與專業能力產生信任時，便能進而促使非營利組織模仿性機制的運轉，凝聚更多的仿效與學習。

（三）財務課責注入公司治理的精神

由於受沙氏法案的影響，美國政府或民間研究組織皆鼓勵非營利組織將公司治理的精神融入其內部治理，包括內線交易和利益衝突之迴避、獨立且有能力的稽核委員會、稽核者的責任、簽證的財務報表、揭露、弊端揭發者的保護、及文件銷毀等七方面（Independent Sector, 2003）。公司治理強調董事會功能和運作的治理觀點，以及組織健全運作的內部控制與資訊揭露之監督機制，其目的在於保障股東權益、公平對待大小股東、尊重其他利害關係人的權益、提升透明度，以及強化董事會的責任。這種負責、公平、尊重和誠信的理念，與非營利組織所要求的課責精神是相符的。目前加州是最早實施非營利誠信法案的一州，該法案融入了公司治理的精神，其重點主要是針對年收入超過二百萬元的非營利組織，須遵從稽核、獨立稽核者、公開揭露、稽核委員會，以及執行長和財務長酬勞等五方面之規範，目的乃增進資訊的透明度，協助組織內部自我規範的養成，以及提升管理和專業化，如此才能不負外部捐贈者的囑託。

二、台灣

我國非營利組織目前以中小型規模為主，董/理監事多屬於酬庸性質，經營管理的專業能力與資訊電子化的程度普遍不足。因此，相較於非營利事業發達的美國，我國非營利組織財務資訊的報導實務則處於起始階段，不但尚未強制公開資訊，也尚未如美國已建立線上報導和評估系統或者是注入了公司治理的精神。不過，有一值得未來觀察的，即二〇〇五年十一月由喜瑪拉雅基金會等三十家公益團體率先發起的「台灣公益團體自律聯盟」，正式成立了一個常設性組織，希望能借重彼此的專業發展經驗，以具體行動來展現公益團體在募款誠信、財務透明、服務效率和機構治理等高標準的自我規範。這是保障捐款人的權益、強化捐款人對於公益團體的信心，以及共同營造良善的公益團體生存發展環境之良好開端。以下就法律規範，分析台灣非營利組織財務揭露實務之特點：

（一）各主管機關監督資訊報導的規範不一致

根據民法的規定，我國非營利組織主要可分成「社團法人」和「財團法人」兩個類別。「社團法人」為多數人集合成立的組織體，其組成的基礎為社員；「財團法人」則以多數財產集合而成立的組織體，其成立的基礎為財產。有關非營利組織的主管機關，社團法人為縣市政府的社會局，財團法人則有二十個監督機關，包括內政部、經濟部、外交部、教育部、財政部、交通部、法務部、文建會、蒙藏會、國科會、金管會、青輔會、體委會、農委會、勞委會、陸委會、退輔會、環保署、衛生署，以及新聞局等。由於監督的主管機關不同，使得監督資訊報導的規範也不一致。社團法人受人民團體法之規範，與資訊報導相關的規定僅第三十四條預算和決算之報備，其指出人民團體應每年編造預算、決算報告，提經會員（會員代表）大會通過，並請報主管機關核備，但決算報告應先送監事會審核，並將審核結果一併提報會員（會

員代表)大會。相對地,財團法人因組成條件為財產而非個人,不能有自主意思,所以必須設立管理人,依捐助目的來忠實地管理財產,以維護不特定人的公益與確保受益人的權益,並受各主管機關監督準則之規範。以下依會計年度、會計資訊、報導事項、會計制度、會計師簽證、預算申報,以及決算申報與發布日等項目,將之歸納成基本原則、查核簽證和申報期間等三方面來說明。至於各機關詳細的資訊報導規範,請參照附錄一(喜瑪拉雅基金會,2002;許崇源,2003:24-27)。

1. 基本原則:根據我國各機關財團法人監督準則規定之資訊報導規範,會計年度多採用曆年制,從一月一日起至十二月三十一日止。記帳原則以權責發生制為基礎,以實際發生做為收入和費用的認列標準。平時會計事務的處理被要求設有會計制度,並報請主管機關備查。報備查核的文件基本上包括業務計畫書、經費預算和決算之相關報表如資產負債表、收支餘絀表、基金餘額變動表、現金流量表、主要財產目錄,以及工作執行報告書等。
2. 查核簽證:關於期末財務報表是否應經過會計師簽證,各主管機關的規定及標準並不一致。原則上依行政院所頒訂的教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準之規定,財產總額達新台幣一億元以上或當年度收入總額範圍從五百萬元至三千萬元以上之教育、文化、公益、慈善機關或團體,其本身及其附屬作業組織之所得皆免納所得稅者,應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證申報。
3. 申報期間:有關預算與決算申報的期間,各主管機關幾乎都要求財團法人應於年度前一至三個月期間內,擬具和申報預算及業務計劃書,向主管機關報備查核;年度結束後亦是在一至三個月期間內申報決算,除非有會計師查核而得以延遲。較為特別的是經濟部,年度開始前,就政策方針、執行策略與運作方式提經董事會討論通過後報部核備;年度終了後四個月內向董事會報告,並邀請科技專案及業務主管機關發表意見。

（二）未建立資訊公開的制度

由於我國目前尚未有非營利組織資訊公開的制度，致使組織發展上面臨一些困境。例如民國八十八年九二一地震、九十三年南亞海嘯，以及九十四年高雄罹患腎上腺白質退化症張氏三兄弟的救濟和賑災事件，大筆的民間捐款湧向各政府機關與民間公益團體，民眾卻無法得知其捐款的流向和用途。尤其當各種捐款濫用的情形經媒體披露後，更讓捐款人對於往後的募捐行為感到怯步。若是國內能引進資訊公開的制度，便可讓民眾自行檢視社團法人和財團法人所提出之各種計畫書與報表、監督捐款的流向，評斷非營利組織的良窳。因此，透過有限資源競爭的市場機制，能確保非營利組織的營運是否合乎其設立之目的。

有鑑於此，政府正研擬將資訊公開制度融入相關的法律研究與規劃中，包括法務部於民國九十一年九月陳報行政院審議之「財團法人法」草案，以及青輔會於同年十二月研提第六版的「非營利組織發展法」草案（喜瑪拉雅基金會，2002）¹¹。其中，「非營利組織發展法」草案規定非營利組織應於每年年度開始前或年度終了後三個月內，將其業務計畫書及收支預算表，或業務報告書、收支決算表、資產負債表及財產目錄等各項營運資料提請會員大會或理、監事會通過後，送主管機關備查，並主動公開之。「財團法人法」草案除明定財團法人須於每年一月三十一日前，將各項營運及運作資料送請主管機關備查與主動公開相關資訊外，為遏止財團法人不依期限報送營運與運作資料或不主動公開相關資訊，以致於延遲資訊的傳遞與影響利益關係人制訂決策的攸關性，主管機關得處財團法人新台幣三萬元以上至十五萬元以下之罰鍰，甚至廢止其設立之許可。

此外，比較此兩個草案與目前各部會財團法人監督準則最大不同之處，

¹¹ 「財團法人法」草案已於民國九十六年四月通過行政院的初審。詳細內容可參考自由時報網站：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/apr/23/today-p5.htm>，檢閱日期：2007/4/27。

在於檢具年度預算書及業務計畫書乃屬於財團法人之自治事項，由會員大會、理監事會或董事會執行即可，不但無須用法律加以規定，也不須送主管機關核備或處以罰鍰。至於會計制度方面，目前各部會的財團法人監督準則是否應由會計師簽證則規定不一。其次，非營利組織發展法草案要求當年度收入總額達新台幣三千萬元之非營利組織，其財務報告應經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證；但財團法人法草案則僅規定以公認會計原則處理，並未要求由會計師查核簽證，兩個草案亦有所不同（喜瑪拉雅基金會，2002；何偉敏，2002）¹²。有關兩草案之資訊報導詳細規定，請參照附錄二。

伍、他山之石：我國之借鏡

經過前一節的比較後，反映了我國非營利組織正處於發展的困境，不但各主管機關監督資訊報導規範不一致，也未有資訊公開的制度，更無須提及是否有財務公開報導的規範、建立線上報導和評估系統或者注入公司治理的精神了。以下將針對我國非營利組織財務資訊公開報導的發展困境，藉由第一節所述的資訊揭露之代理關係，思考美國的實務經驗是否有值得我國借鏡之地方，提出因應對策與建議。

一、因應對策

為促使非營利組織財務資訊的公開報導，首要工作即是解決代理的問題。代理問題是來自於委託人（捐贈者）和代理人（管理者）的資訊不對稱，而資訊不對稱又可分為時間發生的不對稱（事前與事後）與資訊內容的不對稱（隱蔽行動與隱蔽知識）。因此，若要解決非營利組織的資訊不對稱，則必須從縮短時間落差和揭示資訊內容兩方面來著手。

¹² 惟政府法人財產總額或當年度收入總額達新台幣一億元以上，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免納所得稅者，應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證申報。

其一，在縮短時間落差方面，政府機關、研究機構和民間團體須評估可能的電子申報途徑，以增進資訊的預測價值、回饋價值和時效性。由於我國的財務資訊報導並未強制非營利組織公開，即使主動公開者，其財務報表申報通常也僅反映過去一年的經營結果而已，如果再加上一至三個月可被允許延期申報決算的期間，那麼前後將造成一至兩年的時間落差，使得快速向國稅局申報與向大眾公開的現象並不存在，著實影響利益關係人決策的攸關性。但此問題並非我國所僅有，就連美國也正在研究其他的解決途徑，例如透過網站的「電子資料蒐集、分析和存取系統」(Electronic Data Gathering, Analysis, and Retrieval, EDGAR)，將財務報表申報給類似 SEC 這種具有強制性的資訊散佈、檢視和法律施行之單位，讓大眾在四十八小時內獲知。不過，公開揭露的成本是昂貴的，除需要資金投資電腦化的會計系統和內部控制系統，及雇用會計和內外稽核人員來確保財務資訊的品質外，同時也需要非營利組織願意支付申報費來負擔昂貴的系統費用，才能俾使執行單位得以運作。所以在評估可能電子申報途徑時，相關單位須審慎權衡成本效益的問題，才能產生重大的利益。

其二，在揭示資訊內容方面，須針對會計年度、會計基礎、會計方法、會計制度、報導事項，以及報表簽證和預決算申報等有統一的規範，以增進資訊品質的攸關性和可靠性，客觀和公正地反映組織的真實狀況。美國非營利組織目前向各州政府和管轄特區申報州報表或統一註冊登記表，並遵循 FASB 和 GASB 的會計規範，致力於突破 990 報表資訊報導上的限制；相對地，我國對於非營利組織財務會計制度的規範，則散亂於各主管機關制定之法規中，在無可遵循和專用的公認會計原則的情形下，必然使非營利組織財務報表的表達與績效衡量產生相當大的困難。因此，統一主管機關的監督法規與會計制度是必要的，將使非營利組織處理各項經濟業務時有所依循，以提升財務資訊品質和透明度，使非營利組織健全發展。至於委託人如何透過激勵機制和監督機制，揭露代理人的隱蔽行動和隱蔽知識，避免代理人的偷

懶行爲和機會主義的發生，此將保留至最後的建議。

從美國財務資訊公開報導的發展實務來看，可預見我國非營利組織未來將朝向電子化且以一致與易於瞭解之形式，公開提供財務與營運相關之資訊，並致力於資訊品質的提升。藉由非營利組織財務資訊的透明度，從而提升其誠信度，促進非營利組織的健全發展。換言之，唯有以有系統、易於瞭解和定期的形式，才能將有用且易於獲取的資訊傳達給大眾，明瞭解其計畫執行的狀況，不負大眾委託非營利組織守護社會資源之責。然而，當汲取與複製美國強制非營利組織提供相關之財務資訊、鼓勵其將資訊公開於網站上、推動線上報導和評估系統，以及融入公司治理的精神等經驗，彌補我國財務資訊公開報導實務面臨各主管機關監督準則規範不一和尚未建立資訊公開制度等之不足時，亦應考量兩國非營利組織的歷史背景和文化上的差異。爲避免揠苗助長，政府更應審慎地設計監督機制，並切實做好宣導和培訓的工作，提供適當的配套措施和誘因，激勵非營利組織公開資訊與接受社會大眾的檢視。

二、建議與結語

綜合上述可瞭解，當民眾發現無法透過公開資訊瞭解非營利組織的營運與績效時，必定對捐款抱持著遲疑的態度，在難以形成一股公信力的前提下，將有礙於勸募和公益活動的推展。據此，本文提出以下三點建議。

第一，當務之急應促使政府修改「人民團體法」，並融入公司治理的精神，儘快通過「財團法人法」草案，能期改善目前多頭馬車，且內容繁簡不一、標準寬鬆有別的法令規範，促進非營利組織遵循治理、財務揭露和稽核程序等新準則，以建立社會大眾的信任。其中，透過會計師查核報告及公眾審查制度，亦能減輕主管機關監督責任，有效促進非營利組織的良性競爭，逐步建立課責和增進透明度。目前非營利組織的發展及重要性，對社會秩序已產生某種程度之影響，然而相關法令卻遲滯不前，不但不能制定統一財務處理

準則，無法使監督與管理準則趨於一致，也使非營利組織對多頭馬車的要求無所適從，讓有限資源形成不必要的浪費或重複使用。在主管機關人力和能力有限的情形下，唯有早日通過統一監督與管理規範，並交由民間獨立之會計師查核，才可減輕主管機關監督的負荷。然而，有關會計師對相關專業的認知和審計準則制定等，則有待相關單位做更深入的研究，才能建立一套完整之監督機制。

第二，研擬統一的「非營利組織會計制度」，以建立財務的課責系統。如前所述，台灣非營利組織目前以中小型規模為主，常囿於資源和能力的限制，更甬提內部稽核作業和控制系統。尤其，財務會計制度的規範散亂於各主管機關制定之法規中，在非營利組織缺乏可遵循的專用公認會計原則之情形下，財務報表的表達與績效衡量必然產生困難。因此，政府應制定統一的會計制度，協助非營利組織管理走向制度化，以面對未來更複雜的資訊需求和會計環境，保障捐款人和會員的權益。此外，財務課責系統的建立本質上並非造成非營利組織新的財務負擔，而是善用現有的財務和內部管理資訊，在提供有用資訊給予使用者的前提下，以有系統、可瞭解且定期的設計，讓使用者易於解讀和使用。值得注意的，中國大陸自二〇〇五年一月起已在全國民間非營利組織全面實施「民間非營利組織會計制度」(中國財政部，2004)；相形之下，我國則有待努力。

第三，政府須提供配套措施和誘因，以鼓勵優先於懲罰的漸進方式，營造非營利組織資訊報導和評估的能力。我國非營利組織礙於詐騙案件頻起、擔心被其他組織覬覦資源、或者有利益輸送情事的揭發等諸多因素，多數皆排斥將財務資訊公開，即使願意公開也是被動提供。有關財務資訊公開，未來除透過台灣公益團體自律聯盟會員主動地以身作則地影響其他非營利組織之外，政府應先從非營利組織不得拒絕將財務資訊的規定做起，開始縮短資訊報導的時間落差，並鼓勵其主動且定期地公開財務資訊與經營運作的情況，才能使大眾透過資訊的解讀，降低資訊不對稱的情形，檢視非營利組織的行為，並給予認同及信心。未來主管機關若考量以網際網路做為資訊揭露

的工具之一，亦應顧及非營利組織不願公布攸關個人隱私權資訊的立場，或是有些非營利組織因規模小或業務發展不順遂而沒有能力架設網站等之問題，給予這些團體在基礎建設上的協助，幫助架設網站或提供相關作業的諮詢的配套措施。

以上三點建議是基於監督和激勵的立場，協助委託人獲悉代理人的隱蔽行動和知識，以避免代理人的偷懶行為和機會主義的發生，降低代理關係所產生的資訊不對稱。為求永續性之發展，非營利組織更應領導和提供更多且更好的資訊給利益關係人，而非僅限於狹隘的財務報表的提供，以滿足稅務稽徵者和主管機關的要求為目的。多數非營利組織失敗的原因在於缺乏與大眾溝通其工作內容，鮮少公布勸募資訊與說明專案失敗的原因，只有少數發行年報或出版品敘述其專案計畫。在永續性發展的概念下，資訊透明度的重點乃強調保護價值，而此價值正是來自於不斷學習、創新和策略發展的能力。因此，廣義的財務資訊應包含影響財務營運結果的非財務資訊，如內部流程、學習和成長、及利益關係人的需求等，甚至更進一步地揭露因組織運作和計畫產生的產品與服務所造成的經濟、環境、社會之全面影響，並為此擔負起社會責任，達到所謂「永續性報告」之資訊報導。

總之，財務資訊公開報導是建構非營利組織課責機制，進而創造社會公益價值的一條途徑。非營利組織一方面肩負著服務大眾的公共使命，另一方面仰賴社會大眾的捐輸而運作，接受政府補助或專案計畫，並享社會公器的免稅地位。雖然非營利組織有適當的隱私權保護其真正機密或財產訊息的需要，但大眾也應有權知悉非營利組織的基本資訊，並要求該組織對其行為負責且在更高標準的透明運作。在永續發展的概念下，非營利組織唯有具備長期經營的遠見與負責開放的態度，適當地揭露資訊、對外提供有效的服務，並將治理和財務相關資訊攤在陽光下，接受社會大眾的監督，才能確保所有利益關係人的最高福祉，也唯有如此，才能提升公信力以維繫公共性，並為組織創造價值，進而促成公民社會的實現。

參考文獻

一、中文部分

中國財政部

- 2004 「民間非營利組織會計制度」，2007年4月13日取自財政部會計準則委員會，
網址：http://www.casc.gov.cn/gnxw/200607/t20060703_337026.htm

內政部

- 2006 「公益勸募條例」，2007年5月12日取自內政部社會司，
網址：<http://sowf.moi.gov.tw/15/new15.htm>。
- 2007 「九十六年第十週內政統計通報」，2007年3月13日取自內政部全球資訊網，
網址：http://www.moi.gov.tw/news/news_p.asp?NewsId=2665

台灣公益資訊中心

- 2006 「中央主管機關~財團法人設立及監督法規一覽表」，2007年3月4日取自台灣
公益資訊中心，網址：<http://www.npo.org.tw/NPOLaw/index1-4a.asp>

李嵩賢

- 2003 〈非營利組織管理課責初探〉，《人事月刊》，第37卷，第1期：頁27-35。

何偉敏

- 2002 「財團法人條例之立法精神與推動工作」，2007年3月4日取自台灣新世紀文教
基金會電子檔，網址：
<http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20020730/20020730-21.pdf>

吳嘉勳、陳進雄

- 2003 《會計學》，台北：華泰文化事業股份有限公司。

孫煒

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

許崇源

- 2003 〈我國非營利組織之設立監督與管理〉，《2002 非營利組織：培力指南》，頁6-31。
台北：行政院青年輔導委員會編印。

陳敦源

- 2003 「透明與課責：行政程序控制的資訊經濟分析」，2007年3月4日取自台灣透明
組織電子檔，網址：http://www.ti-taiwan.org/ch.files/pdf.files/conference411_4.pdf

馮燕

- 1999 〈非營利組織之定義、功能與發展〉，蕭新煌主編，《非營利部門：組織與運作》，頁 1-41。台北：巨流圖書公司。

喜瑪拉雅基金會

- 2002 「最新 NPO 發展趨勢」，2007 年 3 月 4 日取自台灣公益資訊中心，網址：
<http://www.npo.org.tw/NPODev/index.asp>

蔡允棟

- 2001 〈官僚組織回應力之研究：個案證實分析〉，《政治科學論叢》，第 15 期：頁 209-240。

二、英文部分

990online

- 2005 Federal NPO Disclosure and Public Access Laws. Retrieved March 4, 2007, from
<http://www.990online.com/fedlaws.html#tbor2>

Aspen Institute

- 2001 The Nonprofit Sector and the Market: Opportunities and Challenges. Retrieved March 26, 2007, from
http://www.nonprofitresearch.org/usr_doc/Market%20Pamphlet.pdf
- 2003 Foundation Accountability and Effectiveness. Retrieved March 4, 2007, from
http://www.nonprofitresearch.org/usr_doc/Foundation_Statement.pdf

BBB Wise Giving Alliance

- 2003 Standards for Charity Accountability. Retrieved March 4, 2007, from
<http://www.give.org/>
- 2004 BBB Wise Giving Alliance Unveils 21s Century Charity Accountability Tool. Retrieved March 4, 2007, from <http://www.give.org/news/cares.asp>

Bothwell, Robert O.

- 2001 Trends In Self-Regulation And Transparency Of Nonprofits In The U.S. The International Journal of Not-for-Profit Law. Retrieved May 12, 2007, from
<http://www.icnl.org/journal/vol4iss1/bothwell2.htm>

CanLII

- 2007 Income Tax Act 149(1). Retrieved May 12, 2007, from
<http://www.canlii.org/ca/sta/i-3.3/sec149.html>

Cooper, T.

- 1990 *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cutt, James & Vic Murray

- 2000 *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*. London: Routledge.

Eikenberry, A.M. & J.D. Kluver

- 2004 “The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?” *Public Administration Review*, 64(2): pp.132-140.

FASB

- 1980 Statement of Financial Accounting Concepts No. 4. Retrieved March 4, 2007, from <http://www.fasb.org/st/index.shtml#cons>

Financial Action Task Force

- 2006 Interpretative Note to SR VIII (Non-Profit Organizations). Retrieved March 7, 2007, from <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/6/36174688.pdf>

GASB

- 2003 Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication. Retrieved March 4, 2007, from <http://www.seagov.org/index.shtml>

GuideStar

- 2005 Nonprofits, Sarbanes-Oxley, and the States. Retrieved May 12, 2007, from <http://www.guidestar.org/DisplayArticle.do?articleId=779#6>

- 2007 About us. Retrieved March 4, 2007, from <http://www.guidestar.org/about/index.jsp?source=dnabout>

HB LLP

- 2004 Nonprofit Integrity Act: What does it mean to your Nonprofit? Retrieved March 4, 2007, from www.hbllp.com/pages/pdf/alert_2004.pdf

Herzlinger, Regina E.

- 1996 “Can Public Trust in Nonprofits and Governments Be Restored?” *Harvard Business Review* 74(2): pp. 97-107.

IRS

- 2007 Exemptions & Requirements of Charities and Non-Profits. Retrieved May 12, 2007, from <http://www.irs.gov/charities/charitable/article/0,,id=96099,00.html>

Independent Sector

- 2003 Sarbanes-Oxley and Implications for Nonprofits. Retrieved March 4, 2007, from <http://www.independentsector.org/issues/sarbanesoxley.html>

Johnson, L. Todd

- 2005 Relevance and Reliability. Retrieved March 4, 2007, from http://www.fasb.org/articles&reports/relevance_and_reliability_tfr_feb_2005.pdf

Kearns, Kevin P.

- 1994 "The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: An Analytical Framework". *Public Administration Review* 54(2): 185-193.

Keating, Elizabeth K. & Peter Frumkin

- 2003 "Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward a More Reliable Foundation for Regulation". *Public Administration Review* 63(1): 3-15.

Laffont, Jean-Jacques & David Martimort

- 2002 *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. NJ: Princeton University Press.

Lee, Mordecai

- 2004 "Public Reporting: A Neglected Aspect of Nonprofit Accountability". *Nonprofit Management & Leadership* 15(2): 169-185.

McCarthy, Jack

- 2007 "The Ingredients of Financial Transparency". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36(1): 156-164.

Nelson, Morton, William Banks and James Fisher

- 2003 "Improved Accountability Disclosures by Canadian Universities". *Canadian Accounting Perspectives* 2(1): 77-107.

Neufeldt, Victoria & David B. Guralnik

- 1986 *Webster's New World Dictionary*. In Victoria Neufeldt and David B. Guralnik (ed.), 9. Cleveland and New York: Weber's New World Dictionary.

O'Loughlin, M.G.

- 1990 "What Is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?" *Administration & Society* 22(3): 275-302.

OMB

- 2003 Circular No. A-133: Audits of States, Local Governments, and Non-profit Organizations. Retrieved March 4, 2007, from <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a133/a133.html>

Pearsall, Judy & Bill Trumble

- 1996 *The Oxford English Reference Dictionary*. In Judy Pearsall and Bill Trumble (ed.), 9. Oxford: Oxford University Press.

Swords, Peter

- 1999 Nonprofit Accountability: The Sector's Response to Government Regulation. Retrieved March 4, 2007, from http://www.qual990.org/np_account.html

Watts, Ross & Jerold L. Zimmerman

- 1990 "Positive Accounting Theory: A Ten Year Perspective". *The Accounting Review* 66(1): 131-156.

White, Leonard

- 1926 *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.

Wolf, Thomas

- 1999 *Managing a Nonprofit Organization in the Twenty-First Century*. New York: Simon & Schuster.

附錄一：各機關財團法人監督準則規定之資訊報導規範

內容 單位	項目	會計年度	會計基礎	報導事項	會計制度	會計師簽證	預算申報	決算申報	發布日 (民國)
內政部		未規定	權責發生	未規定	未規定	無	年度開始前三個月	年度終了後三個月	88.11.10
交通部		曆年制	權責發生	資產負債表、 餘絀計算表、 資金運用表、 財產目錄及有 關附表	報部備查	無	年度開始前兩個月	年度終了後三個月	85.08.23
財政部		曆年制	權責發生	資產負債表、 收支餘絀表、 現金流量表、 主要財產目錄 及有關附表	依會計事務性 質、業務實際 情形及發展管 理，報部備查	法院登記財 產或當年度 收入總額達 新台幣一億 元以上	年度開始前兩個月	年度終了後三個月	89.06.15
外交部		與政府年 度一致	權責發生	資產負債表、 收支餘絀表、 基金餘額變動 表、現金流量 表、財產目錄 及相關明細表	訂定人事、會 計及財務稽核 制度報部備查	年度決算書 應附送會計 師查核簽證 報告	年度開始前三個月	年度終了後三個月	90.09.10
教育部		曆年制	權責發生	工作計畫及經 費預算，連同 前一年工作報 告、經費決算 及財產清冊	建立組織、人 事、會計及內 部稽核制度， 並報本部備查	法院登記財 產總額達新 臺幣一億元 或當年度收 入總額達新 臺幣一千萬 元以上	每年二月底 前報部備查，經會 計師查核 簽證者得 延至四月底	每年二月底 前報部備查，經會 計師查核 簽證者得 延至四月底	92.01.02
經濟部		未規定	未規定	將財產使用、 管理及收益繳 庫情形併同決 算報部核備	創立基金由政 府捐助占 35% 以上，或接受 政府委辦、補 助在新臺幣五 百萬元以上或 占該法人年度 經費 35%以上 之財團法人， 報部備查	設有監察人 者，其決算 表應先經監 察人同意遴 聘之會計師 作財務查核 簽證並查核 內部控制	年度開始前，就政策 方針、執行 策略與運 作方式提 經董事會 討論通過 後報部核 備	年度終了後四個月 內向董事 會報告，並 邀請科技 專案及業 務主管機 關發表意 見	93.03.26
法務部		未規定	未規定	工作計畫及經 費預算，連同 前一年工作報 告、經費決算 及財產清冊	未規定	無	每年一月底 前報部備 查	每年一月底 前報部備 查	89.12.28

項目 內容 單位	會計年度	會計基礎	報導事項	會計制度	會計師簽證	預算申報	決算申報	發布日 (民國)
金管會	曆年制	權責發生	資產負債表、 收支餘絀表、 現金流量表、 主要財產目錄 及有關附表	依會計事務性 質、業務實際 情形及發展管 理上之需要， 報會備查	法院登記財 產或當年度 收入總額達 新台幣一億 元以上	年度開始 前兩個月	年度終了 後三個月	94.04.15
衛生署	曆年制	權責發生	未規定	未規定	無	無	年度終結 三個月內	77.06.17
環保署	曆年制	權責發生	未規定	未規定	總收入在新 台幣五百萬 元以下者， 會計報告書 免經執業會 計師簽證	每年十月 月底前	每年三月 月底前	87.09.30
文建會	曆年制	權責發生	年度工作計畫 及經費預算， 連同前一年度 工作報告及經 費決算、財產 清冊	派員檢查	財產或當 年度收入總 額達新臺幣 三千萬元以 上者，財務報 表委請會計 師查核簽證	每年一月 月底前報本 會核備	每年二 月底前報會 備查，經會 計師查核 簽證者得 延至四 月底	88.09.14
陸委會	未規定	未規定	未規定	建立人事、會 計及財務稽核 制度報會核備	無	年度開始 二個月前	年度終結 三個月內	80.05.10
蒙藏會	曆年制	權責發生	工作計畫及經 費預算，連同 前一年工作報 告及經費決算	未規定	無	每年一月 月底前報本 會核備	每年一月 月底前報本 會核備	84.01.08
農委會	未規定	未規定	未規定	未規定	無	年度開始 前二個月	年度終結 三個月內	77.06.30
勞委會	未規定	權責發生	未規定	未規定	無	年度開始 前二個月	年度結束 三個月內	88.06.29
國科會	未規定	未規定	資產負債表、 收支餘絀表、 財務狀況變動 表、固定資產 明細表	建立人事、會 計及財務稽核 制度報會核備	政府投資或 捐助之事 業、團體或 基金，捐助 金額超過創 設基金總額 50%以上者	年度開始 前六十日	年度終了 九十日內	87.03.10
青輔會	無規定	無規定	工作計畫、經 費預算、工作 報告、經費收 支明細及財產 清冊	無規定	財產投資或 當年度收入 總額超過新 台幣五百萬 元者	每年十二 月底前	每年三月 月底前	90.05.24

項目 內容 單位	會計年度	會計基礎	報導事項	會計制度	會計師簽證	預算申報	決算申報	發布日 (民國)
退輔會	無規定	無規定	工作計畫、經費預算、工作報告、決算書及財產清冊	訂定人事、會計及財務稽核制度送會備查	無	會計年度開始一個月前	會計年度結束後一個月內	86.07.04
體委會	無規定	無規定	工作計畫、經費預算、工作報告、經費決算及財產清冊	無規定	無	每年一月底前報本會核備	每年一月底前報本會核備	91.04.16
新聞局	曆年制	權責發生	業務計畫、經費預算、業務報告、經費運用、財務報表及財產清冊	報局核定後實施	財產總額或年度收入總額達新臺幣一千萬元以上之財團	每年一月底前報局備查	每年五月底前報局備查	93.10.04

資料來源：作者整理自喜瑪拉雅基金會製作之台灣公益資訊中心網站，並至各主管機關網頁查證¹³。

¹³ 財團法人設立及監督法規包括：內政業務財團法人監督準則、教育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點、行政院衛生署監督衛生財團法人準則、環境保護財團法人設立許可及監督準則、經濟部隊經濟事務財團法人管理及監督作業規範、行政院文建會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則、外交部主管財團法人設立許可及監督準則、財政部主管財團法人監督管理準則、法務部審查法務財團法人設立許可及監督要點、交通部主管財團法人設立許可及監督準則、金融監督管理委員會主管財團法人監督管理要點、蒙藏事務財團法人監督準則、農業財團法人監督準則、勞工業務財團法人監督準則、行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則、大陸事務財團法人設立許可及監督準則、青年輔導事務財團法人設立許可及監督要點、行政院退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則、體育財團法人設立許可及監督準則、大眾傳播財團法人設立許可及監督準則。

附錄二：財團法人法草案與非營利組織發展法草案之資訊報導對照表

財團法人法草案（法務部）	非營利組織發展法草案（青輔會）
<p>第三十一條（資訊公開） 財團法人應於每年一月三十一日前將其工作計畫及經費預算，連同前一年工作報告、經費、財產清冊及財務報告等各項營運與運作資料提請董事會通過後，送主管機關備查，並主動公開之。但涉及隱私權或公開將妨礙或嚴重影響財團法人運作者，不在此限。</p> <p>違反前項規定者，主管機關得處財團法人新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期命其公開，逾期不公開者，</p> <p>第三十二條 財團法人資訊公開之方式如下： 一、刊載於新聞紙或其他出版品。 二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。 三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。</p>	<p>第十條（資訊公開） 非營利組織應於每年年度開始前或年度終了後三個月內，將其業務計畫書及收支預算表，或業務報告書、收支決算表、資產負債表及財產目錄等各項營運資料提請會員大會或理、監事會通過後，送主管機關備查，並主動公開之。</p> <p>前項資訊公開之方式如下： 一、刊載於新聞紙或其他出版品。 二、利用網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。 三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄影或攝影。</p>
<p>第二十七條第三項（會計制度） 財產總額或當年度收入總額達新台幣一億元以上之政府法人，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免納所得稅者，應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證申報。</p> <p>第二十八條 民間法人之會計制度，採曆年制及權責發生制，其財務收支應取具合法憑證，設置必要之會計帳冊及完備之會計記錄，並符合公認之會計處理準則。</p>	<p>第十三條（會計制度） 非營利組織應依其實際業務情形、會計事務之性質、內部控制及管理上之需要，訂定其會計制度。</p> <p>當年度收入總額達新台幣三千萬元之非營利組織，其財務報告應經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證。</p>

資料來源：喜馬拉雅基金會（2002）；何偉敏（2002）。

Nonprofit Organizations Developing Public Reporting of Financial Information: American Experience and its Implication*

Huey-Wen Cheng and Wen-Shien Peng**

Abstract

With 921 Earthquake in 1999, three Kaohsiung boys of Chang family suffering from Adrenoleukodystrophy in 2004, and South Asia Tsunami happening in 2005, a great numbers of donations flew to governmental authorities and charity organizations. However, due to lacking of the mechanism of public reporting, people do not know where the donations fly to and how the charity organizations allocate the resources to people in need. The civil society in the United States is well-developed and has had the practices of public reporting for a long time while Taiwan's nonprofit organizations have started to grow since martial law was lifted. This study is accordingly based on the American experience to explore the importance of financial disclosures for the development of nonprofit organizations in Taiwan. With the experiences learned from the

* Thank the National Science Council of the Executive Yuan for supporting the two-year research project of no. NSC93-2414-H-001-016 and NSC94-2414-H-128-008.

** Dr. Wen-Shien Peng, Professor, Department of Public Policy & Management, Shih Hsin University; and Research Fellow, Research Center for Humanities and Social Sciences of Academia Sinica. Huey-Wen Cheng, Ph.D. Student, Department of Public Administration & Policy, National Taipei University; and Lecturer, Department of Accounting Information, Kainan University.

United States, it expects to find future directions for Taiwan's nonprofit organizations in developing the mechanism of public reporting, increasing the transparency in operation, and finally achieving the goal of making good use of social resources on behalf of the public. .

Key Words: nonprofit organization, accountability, information disclosure, public reporting, transparency

