

我國政府捐助財團法人績效考核制度 之建構：層級分析法應用*

鄭惠文**、張四明***、陳于淇****

摘要

政府捐助財團法人係政府為達成特定政策或行政目的，透過組織設置條例或行政命令等方式而捐助成立。然而，近年來我國政府捐助財團法人卻發生諸多問題，例如董事席次的爭議、酬庸退休官員擔任董事，以及財產不當處理或運用等現象，仍無法有效處理與防制等，引起各界的關注。政府捐助財團法人為民法規範之私法人，惟本身兼具「公」與「私」的雙重性格，難免顯現與民主責任政治的衝突本質，實有賴績效考核制度之設置，強化與多元利益關係人的層級課責，以滿足民眾與國會期望。

據此，為兼顧政府捐助財團法人短期和長期發展，以及財務與非財務之平衡關係，本文試從平衡計分卡與法人治理相關文獻，建構政府捐助財團法人績效構面與考核項目，藉由層級分析法之實證調查來解析其權重的先後順序，提出政府捐助財團法人績效考核制度設計之建議，俾利監督機關未來建立監督管理的課責機制。

研究發現，在 N1 或 N2 樣本中，依績效構面權重值的排序結果，法人治理的重要性最高，依序為業務活動、財務管理和內部管理。然而，若將 N1 樣本區分成學術界與實務界兩類，學術界認為法人治理構面居首，接著為業務活動、財務管理和內部管理；另外，實務界則呈現不同偏好，順次為業務活動、內部管理、財務管理及法人治理。

關鍵詞：政府捐助財團法人、績效考核、層級分析法、法人治理、平衡計分卡

* 本文主要根據行政院研考會委託研究計畫「政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究」之部份研究成果改寫而成，感謝行政院研考會提供經費補助與行政支持。同時，感謝兩位匿名審查人給予本文寶貴意見。

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士候選人。

*** 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授兼系主任。

**** 國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士生。

壹、前言

政府捐助財團法人為我國政府部會及附屬機關捐助成立之非營利組織，其獲得政府捐助的財產合計超過該財團法人財產總額 50%以上¹。自從 1945 年臺灣光復，國民政府接收日本與民間遺留之資產後，由於我國特殊的政治、經濟與社會背景，單靠政府有限之人力與經費來處理日益複雜的公共事務，且又受制於公務機關法規與人員任用規定之限制，顯然力有未逮。為達成特定政策與專業目的，政府遂以捐助財產的方式，依據民法、設置條例或特別法而成立財團法人，以增加實務運作之彈性，借助民間力量從事經濟、內政、外交、教育、學術、文化、科技、環保、衛生，以及資訊等公益活動，促使在各種不同領域裡發揮社會功能。超過半個多世紀以來，政府捐助財團法人一直扮演著促進社會發展的重要推手，輔助政府提供公共服務並完成社會任務，為國家奠定進步之厚實根基。

隨著政治、經濟和社會之進展，政府捐助財團法人的設立家數逐年成長，捐助數額和業務內容也日趨龐大與複雜。然而，當政府捐助設立之財團法人與日俱增，且政府每年均編列預算捐助或委託財團法人時，卻不時傳出董事席次爭議、酬庸退休官員擔任董事、財產不當處理或運用，以及逃避監督等情事，遭受國會質詢、監察院糾正、媒體報導與民眾關切，不斷湧現各方要求檢討之聲浪。根據行政院研究發展考核委員會（以下簡稱「研考會」）2010 年委託之《政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究》顯示，目的事業主管機關多達 23 個，係透過各部會的財團法人監督準則、要點或辦法給予形式規範，卻僅有少數 7 個部會機關曾經辦理績效評鑑作業，況且會計與財務資訊揭露規定不一，使得部份政府捐助財團法人藉由降低財產捐助比例少於 50%而逃避監督，同時在治理結構淪為政治酬庸或高官退休轉任、欠缺專業人員管理捐助財

¹ 新版「財團法人法」草案已於 2010 年 3 月 18 日召開之行政院院會通過，並將「公設財團法人」正式定名為「政府捐助之財團法人」，且於該法案中訂定專章管理。

產，以及捐助、補助及委辦計畫執行效益欠佳等情況下，以致於經營效率低落。

行政、立法、考試、監察等院也注意到上述情形，分別加強對政府捐助財團法人之監督管理措施。審計部在 2002 年時，訂頒「審計機關審核政府捐助成立財團法人作業須知」，以加強對政府捐助財團法人效益之評估審核（審計部，2007：75）。2008 年 5 月，立法院增列「預算法」第四十一條第 4 項之規定，政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人及日本撤退臺灣接收其遺留財產而成立之財團法人，每年應由該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。然而，根據立法院預算中心的報告²，在 2008 年 10 月前，政府捐助基金累計已超過 50%、並依「預算法」第四十一條於 2008 年 5 月新修之規定，將其 2009 年預算送至立法院審議者僅 80 個，且有多個政府捐助財團法人以各種不同的方式來規避國會的預算審查。再則，2009 年 1 月時，立法院通過決議，要求政府捐助金額累計超過 50% 之財團法人於半年內修改章程，明訂董監事須有半數以上人員由政府特定公務人員擔任。另外，監察院也針對公設財團法人的種種亂象，對行政院、法務部提出糾正案：

「行政院及法務部未能改善各目的事業主管機關所訂財團法人相關監督管理規範，違反法律保留原則；且行政院所屬機關對於政府捐助成立財團法人董事席次的爭議、酬庸退休官員擔任董事、財產不當處理或運用、及轉讓或繼承『席位』等現象，仍無法有效處理與防制等，均有違失，監察院依據監察法第二十四條提案糾正。」（2009 年 2 月 12 日，監察院）³

2009 年 3 月 12 日，立法院第 7 屆第 3 會期司法及法制委員會第 4 次全體委員會，委員即希望頒訂一套辦法，俾對目前無法被有效監督的

² 立法院預算中心，2008，《政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人 98 年度預算書整體評估報告》，臺北：立法院預算中心。

³ 監察院，2009，〈行政機關酬庸退休官員應予檢討－監察院教育及文化、司法及獄政委員會於民國 98 年 2 月 12 日通過並公布李復甸委員、沈美真委員所提糾正行政院、教育部、法務部案〉。

公設財團經費達法院登記財產總額 20%以上之財團法人職務，或擔任政府捐助成立財團法人之政府代表（不論捐助比例），必須停止領受月退職酬勞金之權利，至其原因消滅時恢復，而考試院已於 2009 年 4 月 3 日將此案送請立法院審議。2009 年 7 月 30 日，劉兆玄院長指出「財團法人法」草案牽涉之層面廣泛，除注意除弊之外，也應要有興利之完整配套措施，並裁示相關部會釐清「公設財團法人」與「行政法人」之間的權利義務後再議⁴。

經法務部邀集各方意見檢討後，2010 年 3 月 18 日「財團法人法」草案已獲行政院通過，並於 5 月 26 日函送立法院審議。目前該法所稱之「政府捐助財團法人」，係指政府、公營事業、政府捐助之財團法人或其他公法人捐助或捐贈基金累計超過 50%之財團法人；其認定係以捐助（贈）基金之比率為準。依照規定，只要政府、公營事業、政府捐助之財團法人（政府捐助之財團法人對其他財團法人轉捐助）或其他公法人（如農田水利會）所捐助（贈）經列入基金之財產，合計超過接受捐助（贈）財團法人之財產總額 50%者，其法人運作財源直接或間接來自政府與其他公法人，自應接受較高密度監督。

政府捐助財團法人係為達成特定政策或專業目的，政府透過組織設置條例或行政命令等方式而捐助成立之財團法人。從名稱來解析，在法律概念上可分成「私法組織」、「政府捐助」與「財團法人」等三個要素。採行私法組織之優點，包括獨立性與自主性（避免官僚體系過度監護）、彈性效率（擺脫嚴苛的預算、人事、會計、審計及其他行政機關內部層層指揮監督體系的束縛）、便利性（容易與外國各種機構進行合作）、去政治化；政府捐助之目的，即公益性、特定政策導向、去政治化；財團法人的特性，乃以集合「財產」而達成公益目的之非營利組

⁴ 在 2010 年 3 月 18 日行政院院會通過之「財團法人法」草案中，有關「政府捐助之財團法人」之定義，根據第 3 條規定，當符合以下四種情形之一者即屬之：(1) 由政府、公營事業捐助成立，且其所捐助之財產合計超過該財團法人財產總額 50%；(2) 由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府、公營事業共同捐助成立，且其所捐助之財產合計超過該財團法人財產總額 50%；(3) 接受政府、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，與其捐助之財產合計超過該財團法人財產總額 50%；(4) 由依法律設立之公法人自行，或依法律設立之公法人與政府、公營事業或前三款財團法人共同捐助或捐贈，且其所捐助之財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人財產總額 50%。

織，除獨立性與自主性之外，由於捐助章程有一定的自由空間，亦可根據特殊需求來加以設計，譬如將董事設定資格以追求專業性（陳仲麟，2009）。

其實，政府捐助財團法人並非我國僅有，在國外被歸屬為介於市場和層級節制中間形式的「複合組織」（hybrid organizations）（Williamson, 1991: 271）⁵。現今的複合組織形式相當多元，主要是透過策略聯盟的途徑，結合公部門、私部門或第三部門之資源，共同履行公共職責並發展商業市場活動之一種運作體制⁶（Edwards, 2008: 5; Billis, 2010: 57）。1980年代在政府再造與新公共管理（New Public Management，簡稱NPM）運動的推波助瀾下，為解決財政與管理困境，複合組織在世界各國猶如雨後春筍般地出現。多樣化的組織形式提高政府在特定任務上的效率和效能，並提升組織運作彈性以適應政治情勢。這種現象在日本被稱為「行政分流」，意謂許多公共任務的執行，雖不適合民營化或委託民間辦理，卻也不再完全仰賴傳統的行政機關來執行⁷（劉坤億，2009：63）。例如，在英國這類組織包括「續階計畫政署制度」（Next Steps Agencies）、非部會組織公共團體（Non-Departmental Public Bodies，簡稱NDPBs）、準自主性的非政府機關組織（quasi-autonomous non-governmental organizations，簡稱Quangos）等；在日本，這類公共組織被稱之為獨立行政法人；在美國，則有所謂的「政府支持事業」（Government Sponsored Enterprises，簡稱GSEs）和政府公司等「斷裂式」（fragmentation）的公私複合組織（OECD, 2002: 16-17）。

根據Frederickson（2003）的觀察，這些同時具有公部門和私部門性

⁵ 「複合組織」或英譯為「混合組織」，筆者認為「混合」一詞多半給予人們沒有系統、不一致和衝突的印象，故在此採用「複合」一詞，強調其結構結合多元功能並隨著時間而調整，即使面對衝突亦能在既定規則下運作。

⁶ Billis 依所有權（ownership）比例多寡，將複合組織劃分成九種型態：（1）公部門 / 第三部門；（2）公部門 / 私部門 / 第三部門；（3）公部門 / 私部門；（4）第三部門 / 公部門；（5）第三部門 / 公部門 / 私部門；（6）第三部門 / 私部門；（7）私部門 / 公部門；（8）私部門 / 公部門 / 第三部門；（9）私部門 / 第三部門。

⁷ 「行政分流」指公務機關組織的行政作業，依照業務活動性質並綜合考量公權力行使範圍、部會對其監督密度、專業需求、整體員額配置及精簡、成本效益及經營效能等因素，設置最適的組織型態為最佳方案。

質的複合組織之所以在各國紛紛被創設，可歸納出以下幾項理由：（1）這類組織可全神貫注於單一政策目的；（2）可發展專業領域，俾利於既定政策目的的達成；（3）從原先之主管機關的科層體制中鬆脫出來；（4）使其營運更具彈性和回應力；（5）擺脫政治的糾葛而更具獨立性；（6）超越國家或地方自治體傳統的管轄權限；（7）克服導因於權力分立所造成業務執行的羈絆和延宕；（8）擴大政策利害關係人、顧客及利益團體的參與；以及（9）利於採行師法企業的運作途徑。雖然複合組織創設目的在於克服傳統單一組織經營效率、資源稀少和設備不足等劣勢，但是為兼顧公利與私利，亦不免居於灰色地帶，甚至產生目標錯置的扭曲現象，Streeck & Schmitter（1986: 1-25）曾將之形容為「私益政府」（private interest government），或者 Andre（2010: 271）所謂的「灰色部門組織」（gray-sector organizations）。這類組織最常招致民眾批評之處，莫過於：（1）缺乏課責：領導者非選舉產生的，且不負責任；（2）欠缺回應：這些組織是神秘的，且欠缺回應力，尤其是針對當地的偏好；（3）切割政府：分配性的治理讓公民很難瞭解政府；（4）指派神秘：董事指派是神秘的、不公平的，並構成資助的新形式；（5）忽略程序：有時會忽略政府機關正當程序、公平與平等之標準限制；（6）鎖定偏好：複合組織常被放置在獨特的時空，在結構上以政治權力鎖定偏好；以及（7）持續增生：一旦被設立後而成為利益團體和說客，數目和權力會因此持續成長（Frederickson, 2003: 11）。

不可否認的，由於複合組織本身具有的公私複合性、複雜性、目標多元化、類型多樣性、界限模糊性，以及不穩定性等特性，除必須顧及政府的公共任務之外，不免產生商業化的行為，朝向市場競爭機制運作，強調績效以維護服務品質。Billis（2010: 59）建議鞏固複合組織必須從治理（governance）與組織運作層級（operational levels of organizations）兩方面著手。回歸政府當初捐助成立財團法人之目的，固然是為了追求社會公益和協助政策目標之達成，但組織定位畢竟是私法人，從前述監察院糾正之亂象，在在突顯這類組織與民主責任政治的衝突本質，實有賴績效考核制度之設置，強化與利益關係人（constituencies）的層級課責，以滿足民眾與國會期望。

須特別說明的是，由於每家政府捐助財團法人的屬性多元且複雜，本文目的在於協助主管機關建立管理政府捐助財團法人績效考核制度之一般性原則，績效指標有待政府捐助財團法人據此通則，依其使命、業務、財務和內部管理等情形，量身訂做一套剪裁得宜的衡量標準。因此，為兼顧政府捐助財團法人短期和長期發展，以及財務與非財務之平衡關係，本文試從績效考核相關文獻，建構政府捐助財團法人績效構面與考核項目，藉由層級分析法之應用來解析其權重的先後順序，期能協助解決政府捐助財團法人現況問題，提出績效考核制度設計之具體建議，俾利監督機關未來建立監督管理的課責機制。

貳、文獻探討

績效考核為管理過程中的重要機制，無論政府、企業或非營利組織莫不注重績效考核制度之建構。自 2002 年起，行政院暨所屬各機關開始全面推行施政績效評估，這項績效評核制度足以和許多國家風起雲湧的政府再造運動相互輝映。譬如，在 1990 年代期間，澳洲推動的文官改革法（Public Service Reform）、紐西蘭的行政文化重塑運動（Reshaping Administrative Culture）、英國的續階計畫（Next Step）和公民憲章（Citizen's Charter），美國政府績效與成果法（Government Performance and Results Act，簡稱 GPRA）和全國績效評鑑（National Performance Review，簡稱 NPR），以迄於跨世紀之後，布希總統強力推行的總統管理議程（President Management Agenda，簡稱 PMA）。其中，策勵績效管理在政府部門的應用，皆是行政改革或政府再造運動之重要內涵。這項制度的擘劃設計不僅呼應 NPM 思潮，強調成果基礎與顧客導向的績效衡量，也受到美國 GPRA 及 NPR 的深刻影響，試圖將策略規劃融入政府的施政計畫作業與績效管理活動，並重視績效評估與機關的中程及年度施政計畫相結合（張四明，2009：46）。

如前所述，政府捐助財團法人是一種協助政府達成特定政策目標的公私複合組織，然而財團法人畢竟屬於「私法組織」，且不在官僚體系之

內，如何有效評估財團法人是否達成政府捐助目的，實有賴完善績效考核制度之建構。為鞏固政府捐助財團法人這類複合組織的運作型態，設計績效考核制度時，著重「治理」與「組織運作層級」兩方面著手，以下依序就績效考核內涵、法人治理，以及評估方法與構面等面向，檢視相關文獻。

一、績效考核內涵：管理成果

根據美國「政府課責總署」(Government Accountability Office, 簡稱GAO)的定義，績效衡量係針對施政計畫的成果或成就，進行一種持續不斷的監測和報告，特別是朝向計畫的預設目標進展之情形(GAO, 1998)。一般組織導入績效管理之目的主要有二項：其一為管理改進，即運用績效資訊「管理成果」(managing for results)，在促進學習與決策的過程中，根據成果達成進度，定期調整組織行動，以改進計畫和運作流程，並從事資源分配；其二則是績效報導，透過績效報導驅使管理者對特定成果或目標達成而負責，特別是對外部利害關係人報導績效資訊時，即形成所謂的「成果課責」(accountability for results)，以促使計畫產生重要成果並提供最佳的「貨幣價值」(value for money)(OECD, 2001: 15-16)。簡單地說，「成果基礎」(result based)績效管理提供一個策略規劃和管理的架構，緊密結合分權環境中的學習與課責，藉由定義真實的預期成果，監督其進度，將學習得來之經驗整合於管理決策和績效報導中(UNDP, 1998; CIDA, 2007)。

綜合前述定義，可歸納一個成果基礎之績效管理必須具備四個要件，亦即提供行動方針的策略目標、明確的預期成果、持續的監督與績效評估，以及透過回饋的資訊不斷檢討而改進課責，茲分述如下：

- (一) 策略目標：辨認清楚且可衡量的成果，以尋求和發展結果如何達成的概念架構。
- (二) 預期成果：為每一個目標找出績效指標，且為每個指標訂定在特定日期須達到的預期成果進度，使目標與背後的計畫、過程及資源一致，以便評定績效。
- (三) 監督評估：發展績效監督系統，以定期地蒐集已實際達成結

果的資料，將之與預期成果做比較，然後進行績效評估，並整合經驗於未來的規劃中。

(四) 資訊回饋：將從績效監督和評估過程中所獲得的資訊，運用於內部管理學習和決策制定，以及對外部利害關係人的績效報導。

「管理成果」並非是一個新概念，Drucker (1964: 3) 早在 1960 年代即指出，企業經營管理的原則在於追求成果，主張企業應瞭解現況，多注意未來的機會，並注重生產力，而且此一理念亦可應用於非營利組織。透過管理的理念架構和技巧，將善念化為成果，為組織制定具體可行之目標、計畫和策略，以便能使造福人群的使命達成 (Drucker, 1990: 53-58)。是而，管理成果不僅有助於企業追求利潤，對於政府與非營利組織之使命達成更形重要，因為運用績效資訊能影響計畫、政策或組織行動，追求公共服務之利益極大化。

儘管成果基礎績效管理以績效與成果為依歸，但並非是完美無瑕。Easterling (2000: 482-486) 認為實務上有三個限制有待克服，包括成果評估是昂貴的、計畫成果難以捉摸，並且伴隨而來的獎懲遭受被評估者政治性抗拒，建議非營利組織應設定清楚且合理評估成果之期望、運用邏輯模式、建立評估能力，以及衡量組織之方法。換言之，縱使成果評估耗費資源，需要做問卷調查、訪談和追蹤問題是否妥善解決，而且計畫活動跨越多年期很難在短期內呈現績效，甚至施行過程讓被評估者心生恐懼而排斥，這些限制並不意謂著成果基礎評估是不適當的，而是需要更具策略性規劃，審慎且敏感地設計有效的評估工具。

至於導入成果基礎績效管理之成功與否，OECD (2001: 10-11) 提出須透過以下條件配合，包括：(1) 須能在管理者的掌控範圍內施以責任；(2) 授權管理者有更正調整與移動資源的彈性；(3) 提供的服務和產品須滿足顧客需求與偏好；(4) 建立夥伴關係在達成目標的共享利益上；(5) 須澄清改革政策和運作的新程序、角色與責任；(6) 發展輔助管理者有效執行績效衡量和管理過程之機制；以及 (7) 促進組織變革的文化。此外，領導者支持力、時間投入、員工承諾、計畫穩定度，以及專業的電腦能力等，都是非營利組織發展和執行成果管理過程中不可或

缺的關鍵因素 (Lampkin & Hatry, 2003)。

尤其，政府過去實施績效考核係強調由上而下之控制，由最高行政機關頒訂「一體適用」(one-size-fits all approach)的績效指標，藉由嚴密的過程控管，以產生效率與效能並滿足議會監督的要求，其結果卻造成不同層級的機關與部門難以運用此一績效管理制度，最後僅淪為徒具形式 (Radin, 2006: 34-51；林淑馨，2008：5-6)。在成果基礎績效管理的思維下，政府應扮演「領航」(steering)的積極角色，捨棄由上而下「划槳」(rowing)式的評估途徑，轉而授權各機關訂定適用本身的績效指標，或根據議會與民眾認知來訂定指標，以具體施政結果做為績效管理之主要標的 (孫本初，2005：164-165)。

二、融入「法人治理」精神

法人治理 (或稱「公司治理」, Corporate Governance) 係一套指導和監理法人的制度，其架構清楚地訂定法人各個不同參與者之責任和權力分配，以及行動時應遵循的規則和程序 (OECD, 2004)。此概念早在 1970 年代就已存在，直到 1997 年亞洲爆發金融危機時，暴露亞洲家族企業經營之特性、經營者與所有者之衝突和資訊揭露不足等問題，法人治理才成為人們關注的焦點。為促進法人的公平、透明和責任，OECD (1999) 制定了一套「法人治理原則」(Principles of Corporate Governance)，除明訂權責之外，並將之分配給法人內不同的參與者，其內容包括股東權利、公平對待股東、董事會責任、揭露和透明度，以及利害關係人的角色等。

另外，世界銀行 (World Bank, 1999) 設計法人治理機制時，將架構分成內、外兩大支幹，內部治理的決策核心係指董事會，外部治理則有賴各項法規與組織制度的建立。從公司角度而言，法人治理即是在符合法律與契約的規範中，建立促成企業價值最大化的機制；亦即董事會須顧及股東與各種利害關係人的利益，以創造長期利益。另外，從公共政策的角度而言，法人治理則是社會支持企業發展時，要求企業應善盡社會責任；亦即建立市場規範機制，提供公司誘因及紀律，給予經理合理的報酬與保障利害關係人應有之權益。一旦內部治理機制完善，將有助

於股東在多變的競爭環境中做出最佳決策，並提昇公司的效率和價值；同時，若能兼顧外部治理機制完備，亦能避免股東從事傷害公司績效之行爲。

2001 年美國陸續發生國際性企業擾亂國際金融秩序之事件，如安隆（Enron）和世界通信（Worldcom）等舉世譁然的財務醜聞，促使世界各國積極地推動法人改革。例如美國 2002 年制定「沙賓法案」（Sarbanes-Oxley Act），歐盟公司法小組也隨後提出全面改革法制，2003 年英國緊接著頒布「希格斯報告」（Higgs Report）和「史密斯報告」（Smith Report）。這些法案不僅在私部門發揮了制衡作用，也進而影響了政府國營事業和非營利組織，譬如 2005 年經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）揭示的「國有企業法人治理指南」（Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises）及美國加州（California）將法人治理精神融入「非營利誠信法案」（The Nonprofit Integrity Act of 2004），並於 2005 年元月起生效⁸（鄭惠文、彭文賢，2007：15-16）。

從以上發展，有兩個趨勢值得注意。其一，法人治理概念已從狹隘的「代理理論」（agency theory）演進至廣泛的「利害關係人理論」（stakeholder theory）。早先的法人治理係解決所有權和控制權分離而產生的股東與公司經營者間之委託人和代理人關係；如今不但要解決股東與公司經營者間的委託和代理關係，尚須協調公司與其他利害相關人的問題，包括員工、客戶、債權人、供應商等有關組織型態、控制機制、利益分配的法律架構，以及文化的制度性安排（Solomon, J. & A. Solomon, 2004）。其二，法人治理的範圍從公司擴大至國營事業和非營利組織。譬如：美國 2002 年推出的「沙賓法案」，原本是規範公開上市上櫃公司遵循治理、財務交易和稽核程序等新準則，以保證公司管理階層的行爲與股東的利益一致；後來，財務醜聞事件亦層出不窮地發生在非營利組織，於是 2005 年加州率先將法人治理精神融入「非營利組織誠信法案」規範，規定非營利組織超過 US\$200 萬元年收入時，必須遵從

⁸ 美國加州「非營利誠信法案」的英譯名稱乃強調該法案誠實與信任的精神。

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。

相較於歐美國家，我國財政部金管會證券期貨局（當時為「證期會」）自 1999 年起即開始向國內公開發行公司宣導公司治理之重要性，認為此制度有助於指導、管理並落實公司經營者責任的機制與過程，在兼顧其他利害關係人之利益下，藉由加強公司績效，以保障股東權益（經建會，2003）。於是，證期會陸續推動獨立董事與獨立監察人的制度，規定自 2002 年起新申請上市上櫃公司必須選任兩名獨立董事及一名獨立監察人，並於同年 10 月發布上市上櫃「公司治理實務守則」做為各公司建立健全法人治理之參考。此宣導目的在於期望法人透過完整制度之設計與執行，提升其策略管理效能與監督管理者的行為，藉以保障外部投資者應得的報酬，同時兼顧其他利害關係人的利益（葉銀華、李存修、柯承恩，2002：33）。是以，中華民國證券櫃檯買賣中心發布之「上市上櫃公司治理實務守則」第 2 條規定，上市上櫃公司建立公司治理制度時，除應遵守相關法令外，應依下列原則為之：（1）保障股東權益；（2）強化董事會職能；（3）發揮監察人功能；（4）尊重利害關係人權益；（5）提昇資訊透明度。

此外，行政院為強化法人治理的機制，2002 年成立「改革公司治理專案小組」，並且於 2003 年通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，以做為未來政府部門結合民間力量推動法人治理之依據，執行工作包括健全內部控制制度、建立獨立董監事制度、強化資訊公開制度、落實企業治理機制、推動特定組織治理及建立法人治理相關主管機關之協調機制。根據該行動方案具體措施之要點，先期以上市上櫃公司為主，然後再推廣至特定組織如國營事業、管制機關、行政法人和非營利組織等。為建立政府捐助財團法人之行政監督機制，研考會於 2011 年 3 月 9 日成立「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」並召開第一次會議，將法人治理納入「政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點（草案）」，藉以促使主管機關重新進行總體檢。

三、績效考核方法與構面

為配合行政院所屬各機關之施政績效管理，自 2009 年起訴求運用「平衡計分卡」(Balanced Scorecard, 簡稱 BSC) 精神，策訂各機關策略目標及關鍵績效指標 (Key Performance Indicator, 簡稱 KPI)，因此績效考核方法與構面之相關文獻，除探討 BSC 外，亦說明主管機關目前對公益團體施行績效評鑑之現況。

(一) 平衡計分卡

自從美國於 1993 年推出「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act)，要求聯邦政府發展策略規劃、績效衡量、年度績效計畫與績效報告以來，各州與地方政府莫不強調課責和成果管理。在眾多的績效管理工具中，最受各界矚目的莫過於 BSC，獲得相當不錯之成效，同時也影響到非營利組織。過去的計畫管理者過於側重計畫的投入與過程，卻忽略了敘述和衡量成果，並未清楚說明介於計畫行動與成果之間的關係。

Kaplan & Norton 於 1992 年提出 BSC，強調是一種兼具績效衡量與策略管理的工具；亦即，以全方位的架構將組織願景與策略，轉換成一套因果連貫的績效衡量系統，達到策略聚焦與策略具體行動化之目的。BSC 通常平衡關注四大構面，包括財務、顧客、內部流程以及學習成長等。不同於營利事業，政府機構與非營利組織並不會將財務面之成果視為最後目標，財務面只是基本要求或組織保健因子。政府機構與非營利組織將顧客面置於最重要之地位，又將焦點集中在達成促進社會的崇高使命與理想上。因此，公共組織在推動 BSC 時，除四大構面外，尚包括機構使命，並將之置於 BSC 之頂端，以做為最高指導原則，並衡量其成功與否，如此才有助於組織長期使命之達成及落實 (Kaplan & Norton, 2000: 136；吳安妮，2003：50)。

行政院自 2003 年起全面推動「行政院暨地方各級行政機關實施績效獎金及績效管理計畫」，此計畫初始規劃雖採自 BSC 策略管理之精神，惟在實際推動時，考量各機關業務性質、組織文化與管理考核需求之差

異，因此對於績效評核程序及評估指標等，係彈性授權由各機關自行衡酌業務特性訂定（行政院人事行政局，2006；朱炫璉、鄭珍如，2007：689）。例如，教育部、內政部和文建會等評鑑作法，通常分為會務、業務、財務等三部分。研考會 2009 年 4 月訂定之「行政院所屬各機關施政績效管理要點」和「行政院所屬機關施政績效管理作業手冊」，即是依據 BSC 之精神建立業務成果、行政效率、財務資源和人力資源等四個構面。換言之，行政院並未強制各機關依照 BSC 的理論架構建制績效評估與管理制度。

（二）績效評鑑

我國公務機關績效考核制度的設計乃搭配既有的中程施政計畫架構，各機關發展出為期四年的中程施政目標，再根據成果基礎的評估原則、組織績效的評估層次，分別從「業務」、「人力」及「經費」等三個面向，研訂相對應的策略績效目標與衡量指標（李武育、易文生，2007：5）。然而，由於政府捐助財團法人為私法組織，並不在官僚體制之內，因此授權目的事業主管機關管理。由於政府捐助財團法人性質多元，目的事業主管機關多達 23 個，根據研考會之委託《政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究》顯示，事實上僅有少數如衛生署、國科會、內政部、教育部、文建會、農委會與經濟部等機關定期辦理績效評鑑作業（張四明、劉坤億，2010：48-49）。

基本上，主管機關對非營利組織的經營管理，多重視「會務」推行合法化、「業務」經營效益化，以及「財務」處理制度化，因而績效評鑑亦朝此三個構面進行（陳定銘、莊文忠，2004：35-36）。其實績效考核之目的主要在於：（1）檢核工作成效，做為辦理獎勵及輔導改進之依據；（2）協助團體建立推展工作之基本方向；（3）保證團體工作之基本方向；以及（4）診察及解決團體工作的困難，增強團體改進工作的能力（鄭文義，1989：326）。從主管機關的立場而言，績效評鑑工作能夠：（1）有助於建立人民團體的個案資料；（2）使人民團體輔導人員更深入瞭解組織的狀況；（3）發掘人民團體的癥結，瞭解其心聲；（4）增進人民團體對政府的向心力；（5）使人民團體的獎勵更為客觀公正；以及

(6) 使結合人民團體資源的效果更具體而彰著(陳武雄, 2003: 209-211)。

另外, 站在非營利組織的角度來看, 績效評鑑有助於: (1) 協助團體建立完整的基本資料; (2) 改進團體各項會務活動的缺失; (3) 激勵團體士氣, 增進工作人員的敬業精神; (4) 協助團體建立運作的模式, 提供其發展方向; (5) 促使其深切體認主管機關輔導團體的新形象; 以及 (6) 協助團體瞭解社會對績效的要求與期待(陳武雄, 2003: 208-209)。換言之, 績效評鑑除能提升計畫執行效益外, 最重要是強調改善, 達到組織自我管制 (self-regulation) 與自我評鑑 (self-assessment) 之境界, 以獲致品質、效能與效率提升之成果(盧鈺枝, 2007: 78-79)。特別是在這個要求課責的時代裡, 非營利組織必須向社會大眾和政府彰顯其具體成效, 才能夠取得他們的信任與支持。

綜上所述, 無論是研考會為行政院所屬機關建立業務成果、行政效率、財務資源和人力資源等四個績效管理構面, 或者是教育部等主管機關對所管轄之非營利組織進行會務、業務及財務等三項績效評鑑作業, 本研究認為公共組織的績效管理構面尚欠缺兩項要素, 即機構使命與法人治理。尤其, 主管機關應瞭解交付政府捐助財團法人之公共任務達成情形及其從事的業務活動是否與設立宗旨相符; 同時, 進行監理時, 績效考核制度應清楚地訂定組織各個不同參與者之責任和權力分配, 以及行動時應遵循的規則和程序。因此, 基於文獻啟發並兼顧實務作法, 本研究的績效構面設計保有公共組織 BSC 精神, 除將機構使命併入「業務活動」之外, 亦將「法人治理」獨立成爲一個構面, 如〔圖 1〕所示。

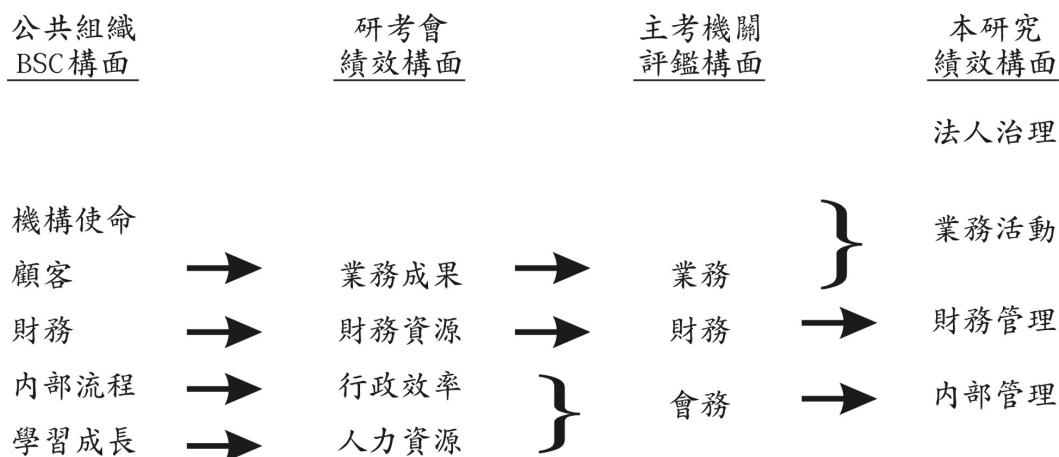


圖 1 政府捐助財團法人績效構面

資料來源：作者自繪。

參、研究方法

「層級分析法」(Analytic Hierarchy Process, 簡稱 AHP) 係利用層級結構概念, 將複雜的多目標問題經由高層次往低層次逐步分解 (decomposition)、比較判斷 (comparative judgment) 及綜合並排 (synthesis priorities) 等步驟, 利用系統內含有次系統之觀點, 說明系統具有結構性, 使決策者能脈絡分明地分析問題, 同時減少決策錯誤的風險 (Saaty & Vargas, 2001: 13-17)。簡言之, AHP 之特色在於運用要素建立層級系統, 經過各層級要素的成對比較後, 利用數值分析以求解各要素之相對權重, 並檢視填答者的判斷是否符合一致性, 然後求得各階層要素在整體方案的綜合評估權重, 從而獲致專家意見所彙整的決策建議。

由於政府捐助財團法人屬性的多樣性, 難以運用一體適用的績效指標, 基於政府應訂定一套績效考核管理原則的想法, 然後由主管機關與政府捐助財團法人根據前述原則, 共同溝通與找出適當的評估標準, 如此才能有效輔導政府捐助財團法人改善營運績效, 進而達成政策目標。對於管理決策而言, 階層結構有助於對事物的瞭解, 但在面臨選擇適當

方案時，必須根據某些基準進行各替代方案的評估，以決定各替代方案的優先順位，從而找出適當的答案（王和源等，2004：21）。為協助主管機關建構政府捐助財團法人績效考核一般適用性的管理準則，本文採用 AHP 建立政府捐助財團法人之績效構面與考核項目，期能透過前述分解、比較判斷及綜合並排等步驟，將複雜的決策問題建構成層級結構圖，依層次展開以釐清問題，然後再按兩兩相比的原則完成各項評比，最後計算各選擇方案的評比比重，以做為建構績效考核制度時之依據。

以下依循 AHP 操作步驟，建立層級結構與成對比較矩陣、計算優先權重、通過一致性檢定，以及計算整體層級之綜合權重等，說明建構政府捐助財團法人績效構面與考核項目之過程。

一、績效考核層級結構

從前述文獻來看，管理成果和法人治理是國際發展績效考核之重要趨勢，同時參酌教育部、內政部與文建會等部會管理非營利組織實務的績效評鑑經驗，並納入專家學者於座談會之建議，於設計績效考核層級結構時，融合平衡計分卡與法人治理精神，強調績效衡量構面多元化與平衡關注。因此，本研究的層級分析架構共有兩層，第一層為四大績效構面，第二層則是考核項目。如〔圖 2〕所示，為兼顧政府捐助財團法人短期與長期發展，以及財務與非財務之平衡關係，在第一層的績效構面設計，確立法人治理、業務活動、財務管理和內部管理等四部分；然針對每個構面設計第二層之考核項目，總共有 25 項。

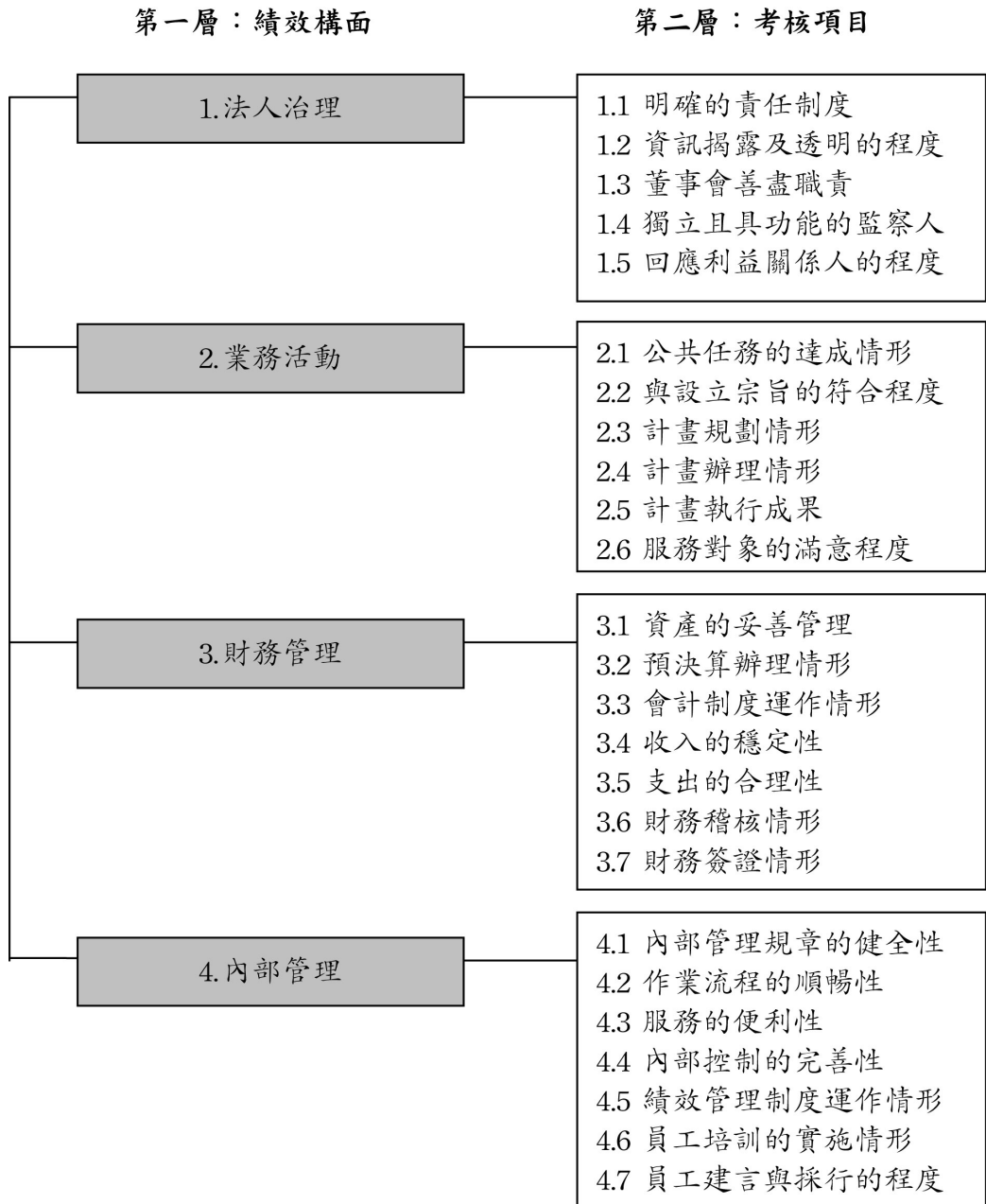


圖 2 政府捐助財團法人績效考核層級結構圖

資料來源：作者自繪。

有關本研究之四構面設計理念，除創設「法人治理」之外，「業務活動」、「財務管理」和「內部管理」則考量研考會 2009 年 4 月訂定之「行政院所屬各機關施政績效管理要點」和「行政院所屬機關施政績效管理

作業手冊」，依平衡計分卡之精神所建立的業務成果、行政效率、財務資源和人力資源等四個構面，其中將行政效率和人力資源併入內部管理；同時，使之兼具教育部、內政部和文建會的績效評鑑實務，即會務、業務、財務等三大面向。至於每一構面的考核項目，「法人治理」之主要內涵係來自 OECD 法人治理原則，透過明確的責任制度、透明的資訊揭露、有職能的董事會、獨立且具功能的監察人，以及利益關係人的溝通管道建構等之制衡管控，期能有效監督其組織活動，建立健全的組織運作，防止脫法行為之經營弊端，實現政府捐助財團法人公共與公益的社會責任⁹。另外，「業務活動」、「財務管理」和「內部管理」之考核項目，則是參酌各主管機關目前管理財團法人的監督要點與政府捐助財團法人的作業流程，經會議討論後而列入，以下分別臚列說明。

首先，在業務活動方面，考核項目包括主管機關所關注之公共任務達成情形、與設立宗旨符合程度、年度業務計畫規劃、辦理和執行，以及服務對象的滿意程度，評估政府捐助財團法人對業務推展的成果。其次，財務管理方面，資產的妥善管理、預決算辦理情形、會計制度運作、收入穩定性、支出合理性、財務稽核，以及財務簽證等情形，有助於利益關係人評估政府捐助財團法人對財務資源運用的成果。最後，內部管理方面，內部管理規章的健全性、作業流程的順暢性、服務的便利性、內部控制的完善性、績效管理制度運作、員工培訓的實施，以及員工建言與採行等項目，亦能協助政府捐助財團法人改善其績效表現。

二、AHP 矩陣

決定績效構面與考核項目後，層級結構中每一層級的要素均假設具獨立性。接著，每一層級內的要素可用上一層級之要素做為評估基準，進行成對比較。比較評估時，將絕對數值尺度轉換成比例尺度，在 1、3、5、7、9 的衡量值中，以同等重要為中心，往左與右方依序發展稍微重要、比較重要、極為重要、非常重要等九個等級，評定各成對要素之

⁹ 筆者雖然參酌 OECD 法人治理原則，但在此未採用「利害關係人」(stakeholders)一詞，而以「利益關係人」(constituencies)替代，乃強調非營利組織肩負著公眾賦予之捐助使命，而非一般營利組織之自利目的。

相對權重。

建立成對比較矩陣時，可使用正倒值矩陣處理。換言之，將 n 個要素衡量結果，置於成對比較矩陣 A 的上三角形；其主對角線為要素自身的比較，故取值為 1。下三角形部分的數值，為上三角形部分相對位置數值的倒數，即 $a_{ij} = 1 / a_{ji}$ 。

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \cdots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \cdots & a_{nn} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} w_1/w_1 & w_1/w_2 & \cdots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & w_2/w_2 & \cdots & w_2/w_n \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & \cdots & w_n/w_n \end{pmatrix}$$

其中， A_1, A_2, \dots, A_n 代表階層 i 的 n 個要素； w_1, w_2, \dots, w_n 為階層 i 的 n 個要素對上一階層某要素的影響權數； $a_{ij} = w_i / w_j$ 代表 a_{ij} 為 A_i 與 A_j 的影響權數的比值。

三、抽樣調查

為整合學者和實務界專家之意見，以建立切合實際需求且可行的績效構面與考核項目，樣本鎖定熟悉政府捐助財團法人議題之學者與實務專家，於是邀請來自公共行政、會計、社會、法律、企管等不同專長領域之學者，以及目前擔任政府捐助財團法人職務的正（副）執行長、董監事和各部會主管機關之業管人員等實務界人士進行施測。

問卷施測時，發放問卷數共 62 份，實際回收 43 份，回收率達 69%。其中一份回收問卷，因只填寫一半且作答不完全，經排除後，其餘 42 份進入分析程序。在 42 份問卷中，學者佔 19 位，包括公共行政 10 位、會計 4 位、社會 2 位、管理 2 位，以及法律 1 位；實務專家則有 23 位，含政府業管人員 8 位、政府捐助財團法人正（副）執行長 10 位和董監事 5 位。

當一致性比率（Consistency Rate，簡稱 CR）趨近於 1 時，表示該次評比是隨機產生的；但若 CR 值趨近於 0 時，則表示一致性越高。原則上，CR 值 ≤ 0.1 是可接受的範圍。因此，符合 CR 值 ≤ 0.1 之問卷計有 15 份，標示為第一類（N1）。另一方面，由於達到一致性檢定標準的樣本數不多，且部分淘汰樣本仍具有參考價值，因此放寬檢定值介於

0.11~0.17，於是增添 10 個樣本。連同第一類（N1），總樣本數擴充至 25 份，是為第二類（N2），有助於擴大分析個別要素之權重關係，並比較 N1 和 N2 樣本之受測者對於各層級重要性程度的偏好是否有所差異。

肆、調查結果與分析

依據前述收回之 25 份有效問卷，將之分成第一類型樣本（N1）與第二類型樣本（N2）。N1 係指「CR 值 \leq 0.1」，學術界計有 8 份，實務界則有 7 份；而 N2 採計「CR 值介於 0.11~0.17」之問卷，含 N1 樣本在內，學術界計有 13 份，實務界則為 12 份。換言之，全部問卷按一致性強度來認定寬疏區，並將之分成兩類樣本，學術界和實務界在兩類樣本中約各佔半數。

一、樣本權重值比較：N1 和 N2

將 N1 和 N2 兩類型樣本比較後，除了權重值有些微差異外，績效構面的偏好排序結果完全一致，均給予「法人治理」最高權重，「業務活動」次之，接著依序為「財務管理」、「內部管理」，如〔表 1〕所示。

表 1 N1 和 N2 績效構面權重值分佈之比較

權重值比較 績效構面	N1		N2	
	權重值	名次	權重值	名次
法人治理	0.358	1	0.346	1
業務活動	0.279	2	0.266	2
財務管理	0.193	3	0.226	3
內部管理	0.169	4	0.161	4

資料來源：作者自行整理。

再往績效構面的下一層級，即考核項目來看，N1 和 N2 四大構面的前三項排序結果皆完全相同。在「法人治理」構面中，兩類樣本都認同「1.1 明確的責任制度」為最重要項目，其次是「1.2 資訊揭露及透明程度」，然後為「1.3 董事會善盡職責」。在「業務活動」構面，兩者對於「2.1 公共任務的達成情形」具有最強偏好，權重值幾近相同，接著

「2.2 與設立宗旨的符合程度」和「2.6 服務對象的滿意程度」依序緊接在後。「財務管理」構面的 N1 和 N2 認為「3.5 支出的合理性」最具重要性，其次是「3.1 資產妥善管理」，第三順位為「3.2 預決算辦理情形」。「內部管理」構面中，權重排序最高是「4.1 內部管理規章的健全性」，「4.5 績效管理制度運作情形」排列第二，「4.3 服務的便利性」排序第三。有關詳細數據與排序，請參考〔附錄一〕。

綜合上述結果，雖然放寬 CR 值可能會發生看法歧異之風險，不過比較 $CR \leq 0.1$ 的第一類樣本 N1 及放寬 CR 值至 0.17 之第二類樣本 N2，無論從〔表 1〕或〔附錄一〕來看，兩者在績效構面或考核項目的權重排序上均呈現相當之一致性。基於兩者幾乎無顯著差異之發現，為求符合 AHP 操作的常態準則，以下分析即採用符合 CR 值 ≤ 0.1 的第一類樣本 (N1) 為討論重點，藉以比較學術界與實務界人士對於績效構面和考核項目所賦予之重要程度。

二、N1 樣本權重值比較：學術界和實務界

為瞭解學者與實務專家於相關議題觀點是否有所差異，故將樣本區分成「學術界」和「實務界」兩類，以進行比較與分析。首先在績效構面方面，除「財務管理」構面排序相同外，發現學術界與實務界的其他排序有重大差異。學術界人士認為「法人治理 (0.503)」的重要性最高，依序為「業務活動 (0.224)」、「財務管理 (0.157)」和「內部管理 (0.116)」。然而，實務界樣本則呈現不同的偏好強度，重要性最高者是「業務活動 (0.325)」，「內部管理 (0.235)」次之，接著是「財務管理 (0.223)」，「法人治理 (0.217)」則居於末位，如〔表 2〕所示。

表 2 學術界與實務界對於績效構面權重值分佈之比較 (N1)

績效構面	學術界		實務界	
	權重值	名次	權重值	名次
法人治理	0.503	1	0.217	4
業務活動	0.224	2	0.325	1
財務管理	0.157	3	0.223	3
內部管理	0.116	4	0.235	2

資料來源：作者自行整理。

追究兩類樣本之差異原因，最大的差異來自「法人治理」，學術界（0.503）給予高度肯定，但是卻獲得實務界（0.217）的低度支持。基於世界各國發展趨勢與未來政府捐助財團法人的健全發展，學術界認為有必要將「法人治理」精神融入非營利組織之管理；然而，由於國內尚未推動法人治理之概念於非營利組織，權重值反映實務界目前管理並無所謂的法人治理，並且欠缺認識。另外，學術界認為財務管理之重要性大於內部管理，在於政府財政困難，捐助、補助和委辦等預算之大幅刪減，可能使政府捐助財團法人收入來源短少，應重視經營績效並妥善管理財務狀況；在實務上，實務界花費於內部管理的心力以些微差距（0.012）大於財務管理，意味著內部管理與財務管理幾乎是同等重要。

在考核項目方面，學術界和實務界的每一構面前三項的差異不大，只是優先順序稍有不同。依據〔表 3〕，若以學術界為比較基準，在「法人治理」構面中，學術界的前三名偏好次序為：「1.1 明確的責任制度（0.349）」、「1.2 資訊揭露及透明程度（0.293）」、「1.3 董事會善盡職責（0.179）」；實務界同樣認同「1.1 明確的責任制度（0.383）」為最重要，第二、三名則是順序調換，分別為「1.3 董事會善盡職責（0.257）」與「1.2 資訊揭露及透明程度（0.155）」，顯示組織架構應首要促進政府捐助財團法人運作之透明度與效率、符合法律規定，以及清楚明確地辨別監督、管理與執行機關之職責。

「業務活動」構面中，學術界排序前三名，係「2.2 與設立宗旨符合的程度（0.360）」、「2.1 公共任務的達成情形（0.284）」、「2.6 服務對象的滿意程度（0.146）」；實務界則是「2.1 公共任務的達成情形（0.225）」與「2.6 服務對象的滿意程度（0.225）」並列第一，然後為「2.2 與設立宗旨符合的程度（0.156）」，透露業務活動的執行原應優先符合宗旨，不過實務上公共任務達成與滿足服務對象同等重要，而且有可能產生偏離設立目的之情形。

「財務管理」構面中，學術界排序前三名分別為：「3.1 資產妥善管理（0.207）」、「3.2 預決算辦理情形（0.188）」和「3.5 支出的合理性（0.169）」；實務界的排序則是：「3.5 支出的合理性（0.227）」最高，「3.2 預決算辦理情形」與「3.4 收入的穩定性」的權重值則同為 0.158，

除了預決算辦理情形排序與學術界相同外，反映實務非常重視支出的合理性，爭取穩定收入優於妥善管理資產。

表3 學術界與實務界對於績效考核權重值分佈之比較 (N1)

構面	考核項目	學術界		實務界	
		權重值	名次	權重值	名次
法人治理	1.1 明確的責任制度	0.349	1	0.383	1
	1.2 資訊揭露及透明程度	0.293	2	0.155	3
	1.3 董事會善盡職責	0.179	3	0.257	2
	1.4 獨立且具功能的監察人	0.074	5	0.094	5
	1.5 回應利益關係人的程度	0.106	4	0.111	4
業務活動	2.1 公共任務的達成情形	0.284	2	0.225	1
	2.2 與設立宗旨的符合程度	0.360	1	0.156	3
	2.3 計畫規劃情形	0.072	5	0.121	6
	2.4 計畫辦理情形	0.055	6	0.126	5
	2.5 計畫執行成果	0.083	4	0.148	4
	2.6 服務對象的滿意程度	0.146	3	0.225	1
財務管理	3.1 資產妥善管理	0.207	1	0.149	5
	3.2 預決算辦理情形	0.188	2	0.158	2
	3.3 會計制度運作情形	0.116	6	0.156	4
	3.4 收入的穩定性	0.119	5	0.158	2
	3.5 支出的合理性	0.169	3	0.227	1
	3.6 財務稽核情形	0.122	4	0.096	6
	3.7 財務簽證情形	0.079	7	0.055	7
內部管理	4.1 內部管理規章的健全性	0.208	1	0.306	1
	4.2 作業流程的合理性	0.165	4	0.109	5
	4.3 服務的便利性	0.179	2	0.164	3
	4.4 內部控制的完善性	0.160	5	0.125	4
	4.5 績效管理制度運作情形	0.170	3	0.174	2
	4.6 員工培訓的實施情形	0.067	6	0.059	7
	4.7 員工建言與採行的程度	0.051	7	0.063	6

資料來源：作者自行整理。

最後在「內部管理」構面，學術界前三名排序為：「4.1 內部管理規章的健全性（0.208）」、「4.3 服務的便利性（0.179）」、「4.5 績效管理制度運作情形（0.170）」；實務界同樣將「4.1 內部管理規章的健全性（0.306）」列為優先，「4.5 績效管理制度運作情形（0.174）」則是先於「4.3 服務的便利性（0.164）」，雖然後兩者的排列與學術界正好相反，但是權數值相當接近。

三、N1 跨構面的整體權重值分析

藉由前述構面與項目數值，可計算個別項目在整體層級中所佔之權重，按其大小排列重要程度，並平衡「大中取小」與「小中取大」的錯覺。舉例來說，構面比較結果以「法人治理（0.358）」權重值最高，「內部管理（0.169）」最低；若單從構面項目來看，法人治理以「1.4 獨立且具功能的監察人（0.084）」權重值最低，內部管理則以「4.1 內部管理規章的健全性（0.251）」最高。雖然透過數值，能理解「最高權重值構面（法人治理）中的最低權重項目（獨立且具功能的監察人）」偏好強度低於「最低權重值構面（內部管理）中的最高權重項目（內部管理規章的健全性）」，卻無法得知在整體層級中的排序位置如何。因此，為避免較低權重構面之較高權重項目的重要性被忽略，或較高權重構面之較低項目的重要性被擴張，〔表 4〕跨越構面限制，將所有考核項目按權重值大小排列順序。

在全樣本 N1 中，重要程度佔前 80%之 15 項考核項目，若按績效構面來計算其所佔比例：加總「明確的責任制度」、「資訊揭露及透明程度」、「董事會善盡職責」、「回應利益關係人的程度」和「獨立且具功能的監察人」等 5 項，「法人治理」共佔 35.76%；匯總「公共任務的達成情形」、「與設立宗旨的符合程度」、「服務對象滿意程度」和「計畫執行成果」，「業務活動」則佔 22.85%；同理，彙集「財務管理」中之「支出的合理性」、「資產妥善管理」和「預決算辦理情形」，以及「內部管理」中之「內部管理規章的健全性」、「服務的便利性」與「績效管理制度運作情形」，分別各佔 10.63%和 10.12%。

表 4 績效構面與考核項目之權重值排序一覽表

績效構面權重值	考核項目		N1 整體層級 權重值	排序
法人治理 (L : 0.358)	1.1	明確的責任制度	0.1321	1
	1.2	資訊揭露及透明程度	0.0788	2
	1.3	董事會善盡職責	0.0770	3
業務活動 (L : 0.279)	2.1	公共任務的達成情形	0.0742	4
	2.2	與設立宗旨的符合程度	0.0709	5
	2.6	服務對象滿意程度	0.0519	6
財務管理 (L : 0.193)	4.1	內部管理規章的健全性	0.0424	7
	1.5	回應利益關係人的程度	0.0397	8
內部管理 (L : 0.169)	3.5	支出的合理性	0.0378	9
	3.1	資產妥善管理	0.0349	10
	3.2	預決算辦理情形	0.0336	11
	2.5	計畫執行成果	0.0315	12
	1.4	獨立且具功能的監察人	0.0301	13
	4.3	服務的便利性	0.0294	14
	4.5	績效管理制度運作情形	0.0294	14
	2.3	計畫規劃情形	0.0268	16
	3.4	收入的穩定性	0.0264	17
	3.3	會計制度運作情形	0.0259	18
	4.4	內部控制的完善性	0.0242	19
	2.4	計畫辦理情形	0.0237	20
	4.2	作業流程的順暢性	0.0233	21
	3.6	財務稽核情形	0.0214	22
	3.7	財務簽證情形	0.0131	23
4.6	員工培訓的實施情形	0.0106	24	
4.7	員工建言與採行程度	0.0096	25	

資料來源：作者自行整理。

分析 N1 整體層級之權重後，可進一步檢視學術界與實務界分別認為最重要的前十項考核項目，請參考〔附錄二〕。學術界前十項權重值佔整體之 74.23%，實務界則約佔六成（58.83%）。兩者相互對照後，發現意見有交集者共有五項，包括「1.1 明確的責任制度」、「1.3 董事會善盡

職責」、「2.1 公共任務的達成情形」、「2.2 與設立宗旨的符合程度」，以及「2.6 服務對象滿意程度」。其中，「明確的責任制度」和「董事會善盡職責」歸屬於法人治理，其他三個項目則屬於業務活動構面。值得注意的是，財務管理和內部管理構面的考核項目均未入列前五項，顯示非財務構面的考核項目獲得受訪專家學者較為積極之重視。再者，學術界高度重視「法人治理」，該構面的五項考核項目皆涵蓋在學術界樣本內，排序分別為：1、2、3、6、7 名，而且囊括前三名，其權重值更達 50.34%，正好超過一半。

伍、結論

本研究經由文獻探討、問卷調查、AHP 操作與分析結果，建構政府捐助財團法人的績效構面和考核項目。在績效構面方面，包括法人治理、業務活動、財務管理及內部管理四大構面，各構面以下層級均包括 5 至 7 項的考核項目，如〔圖 2〕所示。茲將相關發現與建議說明如下，希望能提供目的事業主管機關未來建立政府捐助財團法人績效考核制度之參考依據。

一、主要發現

由於符合 CR 值 ≤ 0.1 標準所構成的第一類樣本 (N1)，及後來增列「CR 值介於 0.1~0.17」之第二類樣本 (N2)，兩者在績效構面與考核項目的權重排序上幾乎無顯著差異，因此採用第一類樣本 (N1) 來歸納結論，以符合 AHP 操作的常態準則。

(一) 無論在全樣本 N1 或 N2 中，若依績效構面的權重值排序，「法人治理」的重要性最高，依序為「業務活動」、「財務管理」和「內部管理」。然而，若將績效構面區分成學術界與實務界兩類，學術界認為「法人治理 (0.503)」的重要性最高，接著為「業務活動 (0.224)」、「財務管理 (0.157)」和「內部管理 (0.116)」；實務界則呈現不同的偏好強度，重要性最高者是「業務活動 (0.325)」，「內部管理 (0.235)」次之，

順次是「財務管理 (0.223)」,「法人治理 (0.217)」則居於末位。

(二) 學術界給予「法人治理」構面高度肯定 (0.503), 不過卻獲得實務界的低度支持 (0.217)。從數據顯示, 學術界基於世界各國發展趨勢與未來政府捐助財團法人的健全發展, 認為有必要將「法人治理」精神融入非營利組織之管理; 然而, 由於國內尚未推動法人治理之概念於非營利組織, 權重值反映實務界目前管理方式欠缺法人治理。

(三) 有關其他績效構面之差異比較, 學術界認為財務管理之重要性大於內部管理, 但是實務界則是恰好相反。學術界認為政府財政困難, 捐助、補助和委辦等預算之大幅刪減, 可能會造成政府捐助財團法人收入來源短少, 應重視經營績效並妥善管理財務狀況; 在實務上, 實務界花費於內部管理之心力以些微差距 (0.012) 多於財務管理, 意味著內部管理與財務管理幾乎是同等重要。

(四) 在考核項目方面, 除了學術界和實務界在財務構面有顯著差異外, 其他構面之前三項差內容相同, 只是先後順序稍有不同。「財務管理」構面中, 學術界排序前三名分別為:「3.1 資產妥善管理 (0.207)」、「3.2 預決算辦理情形 (0.188)」和「3.5 支出的合理性 (0.169)」; 實務界的排序則是:「3.5 支出的合理性 (0.227)」最高,「3.2 預決算辦理情形」與「3.4 收入的穩定性」的權重值則同為 0.158, 除了預決算辦理情形排序與學術界相同外, 反映實務非常重視支出的合理性, 爭取穩定收入優於妥善管理資產。

(五) 跨構面檢視學術界與實務界最重要的前十項考核項目, 發現兩者意見有交集者共有五項, 包括「1.1 明確的責任制度」、「1.3 董事會善盡職責」、「2.1 公共任務的達成情形」、「2.2 與設立宗旨的符合程度」, 以及「2.6 服務對象滿意程度」。其中,「明確的責任制度」和「董事會善盡職責」歸屬於法人治理, 其他三項則屬於業務活動。

二、政策建議

績效考核制度是落實政府捐助財團法人課責之重要手段, 然而我國並未有專屬於非營利組織之法源依據,「財團法人法」草案仍在立法院審議當中, 目前也尚未訂定相關的績效考核辦法, 僅在設立與監督法規中

原則規定財團法人應將財務、業務與會務等相關報表，定期陳報至各部會主管機關備查與核准。因此，針對前述發現，尤其是推行績效考核制度與落實法人治理精神兩方面，向監督機關提供以下建議：

（一）推行績效考核制度

為強化目的事業主管機關對政府捐助財團法人的監督與管理，本研究提出推行績效考核制度之意見，茲臚列如次。

首先，宜由行政院統一訂頒「政府捐助財團法人績效考核作業辦法」，俾利各目的事業主管機關參考研訂相關的作業準則及施行細則。研訂作業辦法或作業準則時，可參考本研究運用 AHP 所建構之四大績效構面和考核項目，並考量各權重值優先順序及溝通交付之特定政策任務，將有助於政府捐助財團法人訂定具有效度與信度的績效指標。不容忽視的，平衡計分卡的精神重視策略與使命之連結，透過全方位的架構，才能將組織願景與策略轉換成一套因果連貫的績效衡量系統，進而達到策略聚焦與策略具體行動化之目的。

其次，主管機關應扮演「領航」的積極角色，授權各政府捐助財團法人訂定適用於本身經營運作的績效指標，或根據議會與民眾認知來訂定指標，以具體政策目標或捐助目的達成與否做為最後成果之評估標的。過去政府績效管理失敗之處，莫過於由上而下頒訂「一體適用」的績效指標，結果造成不同層級的機關與部門難以運用此一績效管理制度，淪為徒具形式且勞民傷財的工具。特別是，我國政府捐助財團法人兼具公私複合性、複雜性、目標多元化、類型多樣性、界限模糊性，以及不穩定性等特性，更應「量身訂做」一套剪裁適宜的績效指標。

其三，主管機關可藉由「業務活動」的績效考核，強化政策目標或捐助目的是否達成之評估，甚至評定當前設置或未來轉型之正當性。從調查結果可發現，實務界最重視「業務活動」構面，其中「公共任務的達成情形」、「與設立宗旨的符合程度」及「服務對象滿意程度」，其權重值位居前十項考核項目內，同時也是學術界和實務界交集認為最重要的。儘管我國政府捐助財團法人屬性多元且複雜，難免顯現與民主責任政治衝突之本質，意味著財團法人仍然在乎業務活動評估結果所代表的

「公共性」。

最後，政府捐助財團法人年度績效考核結果，其資訊除了可充做爲目的事業主管機關遂行監督管理職責之主要依據外，亦可做爲立法院和審計部定期檢視的工具，而非僅限於預算法第四十一條與決算法第二十二條規定，每年送預算書與決算書至立法院審議，或者各機關主管決算編製的「對各部門捐助成立財團法人之效益評估表」併入決算提供給審計部而已。另外，績效資訊可發掘政府捐助財團法人是否依照設置使命宗旨運作、政府是否擁有合宜董監事席次、資金使用及流向是否合理、預定政策目標達成程度等系統性問題，做爲促使組織學習和輔導改進重大缺失等之參考，這些都將有助於促進政治溝通與落實政治課責。

（二）落實法人治理精神

從這次 AHP 調查中發現，法人治理概念雖然獲得學術社群之高度支持，但是亦反映實務從業人員缺乏法人治理內涵的深入瞭解與認識。如文獻中所提及，美國政府或民間研究組織受「沙賓法案」的影響，鼓勵非營利組織將法人治理精神融入其績效考核過程，並遵循治理和監督、效能評估、財務揭露，以及資金勸募與資訊等新標準，去除以往民眾對於非營利組織財務醜聞之不良印象，重建社會大眾的信任。因此，未來行政院推動法人治理適用於政府捐助財團法人時，考核項目應要求遵循明確的責任制度建立、資訊揭露與透明、董事會善盡職責、回應利益關係人、以及設置獨立且有能力的監察人等原則，以增進政府捐助財團法人的資訊透明度，協助組織內部自我規範的養成，並提升其推行績效管理的專業能力。尤其，「明確的責任制度」與「董事會善盡職責」在前十項權重值排列中，學術界與實務界均一致認爲應優先建立。

總之，一個良好的績效考核制度應能提供利益關係人有關組織運作的資訊，並營造健全的公民參與環境，以創造社會大眾、政府與非營利組織「三贏」之結果，如此的評估才有意義。除此，任何制度設計都必須考慮社會建構之本質。一個成果基礎績效管理的成功與否，在於設計政府捐助財團法人的課責機制與績效考核制度時，有必要考量現實的政治體制、法制環境，以及利益關係人的價值偏好等。況且，政府組織改

造的幾項重要法案，包括「中央行政機關組織基準法」、「行政院組織法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」已經在 2010 年 2 月獲得總統頒布，其配套法案「行政法人法」亦於 2011 年 4 月立法院三讀通過，各部會（政府捐助財團法人之主管機關）更應藉此時機，在行政院新的組織架構將於 2012 年 1 月 1 日開始運作前，重新檢討其轄管之財團法人未來定位，俾利後續監督管理並建立適切的課責機制。

參考文獻

一、中文部分

- 王和源、林仁益、謝勝寅，2004，〈以分析層級程序法（AHP）評估遊艇港埠建設 BOT 可行性研究：以枋寮遊艇港為例〉，《價值管理》，（6）：20-29。
- 朱炫璉、鄭珍如，2007，〈某政府機關績效管理制度之實證評估：平衡計分卡及層級分析法之利用〉，《管理學報》，24（6）：689-705。
- 行政院人事行政局，2006，〈行政院暨地方各級行政機關 95 年實施績效獎金及績效管理計畫作業手冊〉，臺南市政府暨所屬人事機構人事行政知識管理平台：http://cpa.tnanping.gov.tw:8080/tnkpm/PDF_1/法令_95_績效獎金計畫作業手冊.pdf，檢索日期：2011 年 3 月 12 日。
- 李武育、易文生，2007，〈政府機關施政績效評估現況與展望〉，《研考雙月刊》，31（2）：3-12。
- 吳安妮，2003，〈平衡計分卡在公務機關實施之探討〉，《研考雙月刊》，27（5）：45-61。
- 林淑馨，2008，〈非營利組織的績效評估制度：以日本為例〉，《公共事務評論》，9（2）：1-26。
- 孫本初，2005，《公共管理》，臺北：智勝文化。
- 陳定銘、莊文忠，2004，《建立人民團體績效評鑑制度研究》，臺北：內政部。
- 陳仲麟，2009，〈創設對政府捐助之財團法人的特殊監督法制？立法規劃上的探討〉，益思科技法律事務所：<http://www.is-law.com/post/1/85>，檢索日期：2011 年 3 月 12 日。
- 陳武雄，2003，《人民團體經營管理》，臺北：揚智。
- 張四明，2009，〈行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向〉，《研考雙月刊》，5（33）：45-58。
- 張四明、劉坤億，2010，《政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究》，研考會委託之專題研究成果報告（編號：RDEC-RES-098-017），臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 經建會，2003，〈強化公司治理政策綱領暨行動方案：簡報、問答集〉，行政院經濟建設委員會：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000249&ex=1&ic=0000015>，檢索日期：2010 年 10 月 19 日。
- 審計部，2007，《民國 96 年政府審計年報》，臺北：審計部。
- 葉銀華、李存修與柯承恩，2002，《公司治理與評等系統》，臺北：商智文化。
- 劉坤億，2009，〈政府課責性與公共治理之探討〉，《研考雙月刊》，5（33）：59-72。

- 盧鈺枝，2007，〈我國科技研究機構組織評鑑暨績效評估之回顧與檢討〉，《科技發展與政策報導》，2：77-81。
- 鄭文義，1989，《公益團體的設立與經營》，臺北：工商教育出版社。
- 鄭惠文、彭文賢，2007，〈非營利組織財務資訊的公開報導：美國經驗與其意涵〉，《行政暨政策學報》，(44)：1-42。

二、英文部分

- Andre, Rae. 2010. "Assessing the Accountability of Government-Sponsored Enterprises and Quangos." *Journal of Business Ethics*, 97(2): 271-289.
- Billis, David. 2010. "Toward a Theory of Hybrid Organizations." *Hybrid Organzaions and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Canadian International Development Agency, CIDA. 2007. Results-based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles. Retrieved from <http://www.cida-ecco.org/CIDARoadMap/RoadMapEnvoy/documents/RBM%20Intro%20Guidenew.html>. Retrieved Oct. 19, 2010.
- Drucker, Peter F. 1964. *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-taking Decisions*. New York: Harper and Row.
- Drucker, Peter F. 1990. *Managing the Non-Profit Organization*. New York: HarperCollins.
- Easterling, Doug 2000. "Using Outcome Evaluation to Guide Grant Making: Theory, Reality, and Possibilities." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(3): 482-486.
- Edwards, Jacqueline M. 2008. *Hybrid organizations: Social Enterprise and Social Entrepreneurship*. Morrisville: Lulu Enterprise, Inc.
- Frederickson, H. George, 2003. "Shall We Quango?" *PA Times*, February, 11.
- GAO. 1998. *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships* (GAO/GGD-98-26). Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton, 2000. *The Strategy-Focused Organization*. Boston: Harvard Business Press.
- Lampkin, Linda M. and Harry P. Hatry, 2003. Key Steps in Outcome Management, Series on Outcome Management. Retrieved from <http://www.urban.org/publications/310776.html>. Retrieved Oct. 19, 2010.
- OECD. 1999. OECD Principles of Corporate Governance. Retrieved from http://www.ecgi.org/codes/code.php?code_id=89. Retrieved Oct. 19, 2010.
- OECD. 2001. Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/16/25/1886519.pdf>. Retrieved Oct. 19, 2010.
- OECD. 2002. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris: OECD Publications.

- OECD. 2004. OECD Principles of Corporate Governance. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Retrieved Oct. 19, 2010.
- Radin, Beryl A. 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability Complexity and Democratic Values*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Saaty, Thomas L. and Luis G. Vargas. 2001. *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Solomon, Jill and Aris Solomon. 2004. *Corporate Governance and Accountability*. England: John Wiley & Sons Ltd.
- Streeck, Wolfgang and Philippe C. Schmitter. 1986. *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage Publications.
- United Nations Development Programme, UNDP 1998. Results Based Management: Concepts and Methodology. Retrieved from: <http://www.undp.org/eo/documents/RBM-Overview-GP.pdf>. Retrieved Oct. 19, 2010.
- Williamson, Oliver E. 1991. "Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives." *Administrative Science Quarterly*, 36(2): 269-296.
- World Bank. 1999. *Corporate Governance: A Framework for Implementation Overview*. Washington D.C.: World Bank Publications.

附錄一 N1 和 N2 績效考核權重值分佈之比較

構面	考核項目	權重值比較		N1		N2	
		權重值	名次	權重值	名次	權重值	名次
法人治理	1.1 明確的責任制度	0.369	1	0.338	1		
	1.2 資訊揭露及透明程度	0.220	2	0.249	2		
	1.3 董事會善盡職責	0.215	3	0.195	3		
	1.4 獨立且具功能的監察人	0.084	5	0.104	5		
	1.5 回應利益關係人的程度	0.111	4	0.113	4		
業務活動	2.1 公共任務的達成情形	0.266	1	0.267	1		
	2.2 與設立宗旨的符合程度	0.254	2	0.223	2		
	2.3 計畫規劃情形	0.096	5	0.086	6		
	2.4 計畫辦理情形	0.085	6	0.092	5		
	2.5 計畫執行成果	0.113	4	0.134	4		
	2.6 服務對象的滿意程度	0.186	3	0.197	3		
財務管理	3.1 資產妥善管理	0.181	2	0.168	2		
	3.2 預決算辦理情形	0.174	3	0.149	3		
	3.3 會計制度運作情形	0.134	5	0.116	6		
	3.4 收入的穩定性	0.137	4	0.133	4		
	3.5 支出的合理性	0.196	1	0.232	1		
	3.6 財務稽核情形	0.111	6	0.130	5		
	3.7 財務簽證情形	0.068	7	0.073	7		
內部管理	4.1 內部管理規章的健全性	0.251	1	0.212	1		
	4.2 作業流程的合理性	0.138	5	0.129	5		
	4.3 服務的便利性	0.174	2	0.165	3		
	4.4 內部控制的完善性	0.143	4	0.165	3		
	4.5 績效管理制度運作情形	0.174	2	0.193	2		
	4.6 員工培訓的實施情形	0.063	6	0.069	6		
	4.7 員工建言與採行的程度	0.057	7	0.068	7		

資料來源：作者自行整理。

附錄二 學術界與實務界考核項目權重排序一覽表 (N1)

學術界考核項目		整體層級權重值	累積權重	排序
1.1	明確的責任制度	0.1755	0.1755	1
1.2	資訊揭露及透明程度	0.1474	0.3229	2
1.3	董事會善盡職責	0.0900	0.4129	3
2.2	與設立宗旨的符合程度	0.0806	0.4935	4
2.1	公共任務的達成情形	0.0636	0.5571	5
1.5	回應利益關係人的程度	0.0533	0.6104	6
1.4	獨立且具功能的監察人	0.0372	0.6476	7
2.6	服務對象滿意程度	0.0327	0.6803	8
3.1	資產妥善管理	0.0325	0.7128	9
3.2	預決算辦理情形	0.0295	0.7423	10
實務界考核項目		整體層級權重值	累積權重	排序
1.1	明確的責任制度	0.0831	0.0831	1
2.6	服務對象滿意程度	0.0731	0.1562	2
2.1	公共任務的達成情形	0.0731	0.2293	3
4.1	內部管理規章的健全性	0.0719	0.3012	4
1.3	董事會善盡職責	0.0558	0.3570	5
2.2	與設立宗旨的符合程度	0.0507	0.4077	6
3.5	支出的合理性	0.0506	0.4583	7
2.5	計畫執行成果	0.0481	0.5064	8
2.4	計畫辦理情形	0.0410	0.5474	9
4.5	績效管理制度運作情形	0.0409	0.5883	10

資料來源：作者自行整理。

Building the System of Performance Assessment for Government Funded Nonprofit Organizations in Taiwan: the Application of Analytic Hierarchy Process^{*}

Huey-Wen Cheng^{**} Su-Ming Chang^{***} Yu-Chi Chen^{****}

Abstract

Government Funded Nonprofit Organizations (GFNPOs) are typically established by some government agencies to serve the citizenry as a whole through targeting the needs of particular public policies or fulfilling specific administrative functions. GFNPOs represent one type of hybrid organizations with both public and private sector characteristics. However, these organizations, mostly governed by the private law, have been criticized for the lack of accountability to their constituencies in recent years due to the disputes over those issues of board seats, personnel patronage, property disposition, and so forth.

To strengthen public accountability for GFNPOs, this study first reviews the literatures of corporate governance as well as balanced scorecard, and then seeks to build the system of performance assessment by applying the approach of Analytic Hierarchy Process (AHP) for resolving multi-criteria decisions such as developing performance metrics and assigning weights to the most important factors used in the evaluation process.

After the investigation, the research result reveals that in accordance with the weights of four perspectives, the priority order is Corporate Governance first, Service Delivery second, Financial Management third, and Internal Administration last no matter

^{*} The authors thank the Research, Development and Evaluation of the Executive Yuan for supporting the research project on the Performance Assessment and Accountability of Government Funded Nonprofit Organizations. Also, thank two anonymous reviewers for giving precious suggestions.

^{**} Ph.D. Candidate, Dept. of Public Administration & Policy, National Taipei University.

^{***} Chair and Professor, Dept. of Public Administration & Policy, National Taipei University.

^{****} Graduate Student, Dept. of Public Administration & Policy, National Taipei University.

what the samples are in N1 or N2¹⁰. However, if dividing N1 samples into two categories of Academic Scholars and Practical Experts, the priority order of Academic Scholars is Corporate Governance first, Service Delivery second, Financial Management third, and Internal Administration last; on the other side, the priority order of Practical Experts is Service Delivery first, Internal Administration second, Financial Management third, and Corporate Governance last.

Keywords: Government Funded Nonprofit Organizations (GFNPOs) , performance assessment, Analytic Hierarchy Process (AHP) , corporate governance, Balanced Scorecard (BSC)

¹⁰ 「業務活動」原直譯為“Business Activities”，後來採意譯“Service Delivery”較符合構面代表的意義。