

國民經濟會計架構下對非營利機構之初探

◎ 辜炳珍、鄭淑如（行政院主計處第三局副局長、科長）

近年來快速發展的非營利機構對經濟之影響，漸受到國際重視；本文參照聯合國近期提出之編算方法與帳表架構，從國民經濟會計角度，以現有資料概估我國非營利機構附加價值之規模，並建議未來須補強之統計資料與蒐集規制，俾建立較完整之非營利機構經濟統計。

一、前言

研究動機

隨社會、政治與經濟環境變遷，政府施政已無法完全滿足民眾多元需求，遂走向私有化之市場經濟，惟市場經濟之利潤導向，又易於犧牲社會公平與正義，因而產生相對於政府部門與市場部門之第三種社會力量，即所謂第三部門(the third sector)或非營利組織(nonprofit organization, NPO)或非營利機構(nonprofit institution, NPI)。

由於非營利機構快速擴增，逐漸展現其在社會服務供給之能量與潛力；根據 1999 年相關研究資料(註 1)，1995 年主要國家(註 2)不含宗教團體之非營利部門總支出占國內生產毛額(GDP)平均約 4.6%，其附加價值(註 3)占 GDP 平均約 3.5%，非營利部門受雇人數(註 4)占非農業受雇人數平均約 4.8%，顯示非營利機構在龐大經濟版圖中已占一席之地；復因政府組織精簡潮流所趨，為兼顧改善公共服務品質，對非營利機構依賴漸深，相關訊息益顯重要。

非營利機構具多項與其他部門明顯不同之特性，例如不以營利分配為目的，常用義工或志工從事其活動，管理結構、收入來源與租稅減免等亦異於政府部門或營利企業，而正因其特殊性，更增添分析與研究價值。

多年來，國內非營利機構蓬勃發展，亦不乏相關文獻，惟多著重於功能、定義、管理與租稅等方面，甚少論及對總體經濟之影響；為觀察其在我國經濟地位，本文乃嘗試由國民經濟會計架構下探討。

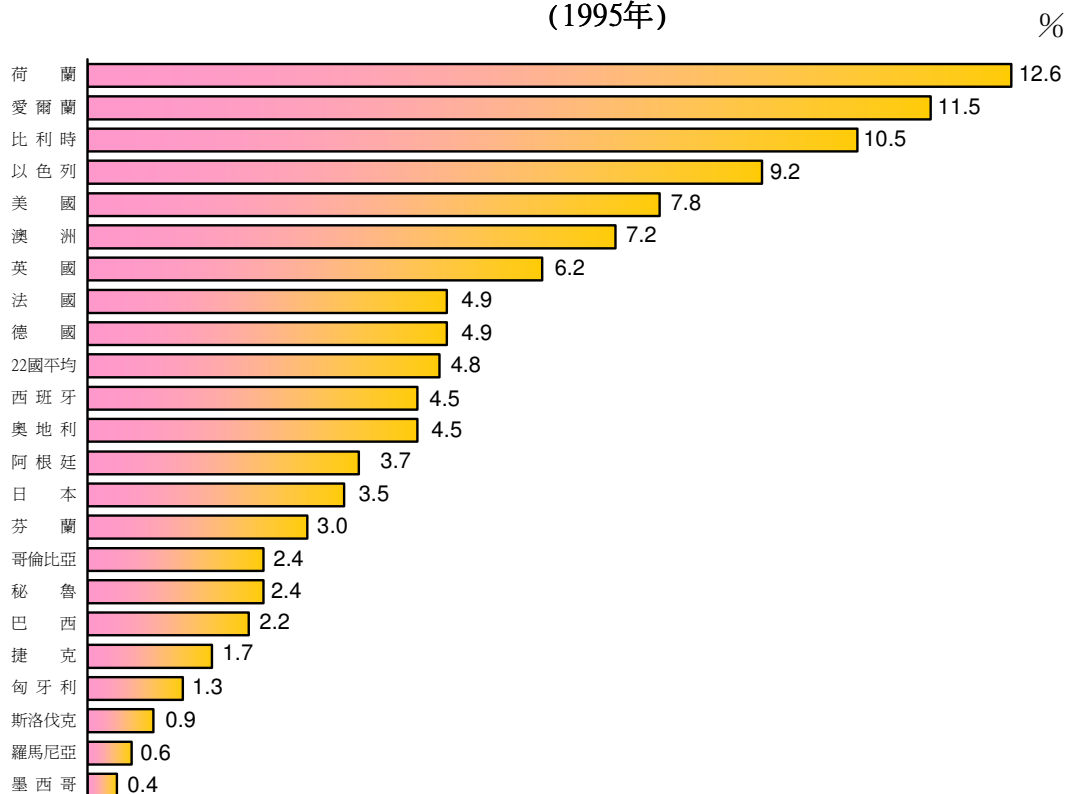
研究範圍

國民經濟會計制度(System of National Accounts, SNA)為聯合國所研訂，係主要國家編製國民所得統計之藍本，以具體經濟量數與完整帳表，陳示一國或地區經濟活動總成果及各部門交易關係；惟其中心架構帳表並未將非營利機構資訊獨立列示，各國統計單位遂未積極從事相關編算作業，爰依標準帳表僅能瞭解對家庭服務之非營利機構(Nonprofit Institutions Serving Households, NPISH)狀況，至於其他非營利機構則因併入政府及產業部門而難以窺知。鑑於非營利機構之快速發展，聯合國建議採衛星帳彙編，並於 2002 年 3 月公布有關非營利機構經濟統計方法。

本文係在 SNA 架構下，就目前我國國民所得統計相關資料，初探臺灣地區非營利部門之概

況；另將藉由非營利機構衛星帳之觀念，探討若欲掌握非營利機構整體經濟資訊所須補強之相關統計資料，俾利未來應用。

NPI受雇人數占非農業受雇人數之比重
(1995年)



資料來源："Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector", The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999。

說明：本圖NPI不含宗教團體，另受雇人數係指支薪者。

二、非營利機構之定義與部門化

非營利機構(或組織)一詞常見於社會學有關文獻，其定義亦不乏專家學者之見解，惟本文係由國民經濟會計觀點說明。

非營利機構之定義

依聯合國 1993 年版 SNA，機構單位係指能擁有資產、發生負債、從事經濟活動，並與其他實體進行交易之經濟實體，依其特性可分為公司(含準公司)、政府、家庭(含非公司企業)及非營利機構等四大類型；其中非營利機構為生產商品與勞務而設立之法律或社會實體，然不允許其成為設立、控制或資助單位之收入、利潤或其他金融收益之來源。實務上，非營利機構生產活動將產生盈虧，惟其盈餘僅能留用於該機構，其成員無權分享，亦不能為其他機構單位占有；即非營利機構之主要特色係指其盈餘不可分配，而並非不能從生產活動中創造盈餘。

另外，1997 年美國約翰霍普金斯大學(Johns Hopkins University)公民社會研究中心(Center for Civil Society Studies)在其負責主要國家之比較非營利部門計畫(Comparative Nonprofit Sector Project, CNP)中，從「結構與經營(structural-operational)」角度，提出適用於各國比較之非營利機構定義，其內涵與 SNA(註 5)中心架構之定義相近，惟具體描述非營利機構具備之組織化、獨立於政府部門外(註 6)、非盈餘分配、自主管理及非強制性等特質。

非營利機構之部門化

SNA 除將機構單位按類型區分，另依其主要職能、行為與目的組成機構部門，包括非金融公司、金融公司、一般政府、家庭，以及對家庭服務之非營利機構等五個部門；據此交叉分類，除非營利機構外，某類型之機構單位均可歸於相同部門，至於非營利機構則依其服務目的及控制與資助之單位類型，歸入除家庭以外之其他機構部門(表一)。

表一 非營利機構在 SNA 中心架構之處理

機構單位 型態	機構部門				
	非金融公司 部門	金融公司 部門	一般政府 部門	家庭 部門	對家庭服務之 非營利機構部門
公司	C ₁	C ₂			
政府			G		
家庭				H	
非營利機構	N ₁	N ₂	N ₃	①	N ₄

附註：①歐盟經濟會計制度(ESA1995)將缺乏法律地位或完全依賴志願投入之非營利機構歸入家庭部門。

雖 SNA 對上述部門之劃分有其分析目的與意義，惟因將非營利機構配置於不同部門，並納入相應部門帳中，致依 SNA 中心架構或標準帳表，僅能觀察對家庭服務之非營利機構情況，卻難以瞭解整體非營利機構全貌。

由於非營利機構已漸構成全球重要經濟力量，相關資訊需求亦隨之增加，SNA 將非營利機構分散於各部門之處理方式實不敷所需；基於非營利機構之複雜度與重要性升高，遂有其衛星帳編製概念與方法提出。

聯合國於 2002 年 3 月公布與美國約翰霍普金斯大學公民社會研究中心共同完成國民經濟會計體系有關非營利機構之編算方法，並將出版手冊(註 7)以協助各國運用，藉以瞭解非營利部門之發展。由於 SNA 中心架構係將非營利機構分置於四個機構部門，即非金融部門、金融部門、一般政府部門，以及對家庭服務之非營利機構部門，聯合國建議將非營利機構部分自前三個部門中離析，併計對家庭服務之非營利機構部門，俾組成非營利部門(表二)，並據以編製其衛星帳表。

表二 非營利機構在其衛星帳之處理

機構單位 型態	SNA 之機構部門					非營利 部門
	非金融公司 部門	金融公司 部門	一般政府 部門	家庭 部門	對家庭服務之 非營利機構部門	
公司	C ₁	C ₂				
政府			G			
家庭				H		
非營利機構	N ₁	N ₂	N ₃	①	N ₄	N = $\sum N_i$

附註：①若依 ESA1995，則非營利部門包括此部分，即 $N = ① + \sum N_i$ 。

三、非營利機構衛星帳簡介

聯合國甫公布國民經濟會計體系有關非營利機構之編算方法中最主要為非營利機構衛星帳之編製；此帳雖有助於整合與瞭解非營利機構之經濟資訊，惟實務上仍須面對若干挑戰，例如滿足 SNA 完整帳表所需資料取得之困難、SNA 編算慣例未必適於非營利機構特性，以及如何透過傳統貨幣價值外之指標評估非營利機構影響等問題；爰此，聯合國建議由基本或現有資料彙編著手。本文僅就其產出衡量原則及基本帳表架構分述。

產出衡量原則

為兼顧非營利機構之特性及 SNA 之生產範圍，聯合國提出之衛星帳表多併採「SNA 基礎」、「SNA 基礎加計市場非營利機構非市場產出」，以及「SNA 基礎加計市場非營利機構非市場產出與志工勞動」等三種形式；首項係依 SNA 中心架構規範原則，後二項則為非營利機構衛星帳特殊處理。

SNA 基礎

在 SNA 整合經濟帳中，區分市場生產(註 8)與非市場生產(註 9)之非營利機構將影響機構部門帳之表達。

若非營利機構收費主要依其生產成本決定，且足以對需求產生可觀影響，則一般將其視為市場生產者，例如學校、醫院等；另為工商業服務之市場非營利機構多由工商團體設立，包括商會或同業公會等，其目的為增進工商業利益，常由有關工商集團繳款或捐款資助，此類款項通常視為對所提供服務之支付，故亦將其歸於市場生產者，惟若類似組織由政府資助與控制，則列為非市場非營利機構，並置於一般政府部門。

至於從事非市場生產之非營利機構，主要依賴基金而非銷售或服務收入以支應其生產活動費用，資金來源可能為其團體成員支付，或第三方(包括政府)資金移轉或捐贈。主要非市場之非營利機構可概分為政府控制與資助者，以及非政府資助之對家庭提供商品與勞務者；其中前項係獨立於政府而存在之法律實體，惟政府有權委派管理人員，並可參與政策決定，爰將該類非營利機構劃歸一般政府部門；後者係向家庭免費提供或以無經濟意義價格提供商品與勞務，

稱為對家庭服務之非營利機構，通常將其區分二類，一為對機構成員服務，如工會、教會或宗教團體等，另為慈善與援助目的，此類機構常在非市場基礎上為家庭提供急需之商品與勞務。

衛星帳特殊處理

陳示非營利機構主要特性為其衛星帳重點之一，因而對於市場非營利機構非市場產出及志工勞動投入等須適當表達，聯合國亦於編算手冊(稿)中提出若干處理方式供各國參考。

非營利機構市場生產者可能對其他機構單位提供非市場產出，若逕以銷售值衡量全部產出，難免發生低估情況，爰宜加以處理，聯合國建議將其市場產出與非市場產出區隔，並可採生產成本推估非市場產出。

另現行 SNA 中多未估算志工勞動投入，鑑於其對非營利機構之重要性，應在衛星帳中表明有關資訊，以呈現較完整之生產與消費狀況，並使其投入結構與其他部門比較基礎相近；為將生產範圍擴及志工勞動投入，須補充相關資料，如志工投入工時數及相應薪資等。

基本帳表架構

非營利機構衛星帳係以 SNA 中心架構之機構部門帳陳示方式為基礎，整體架構由六個表構成：

第一表係涵蓋整體非營利機構部門基本資料，除依循 SNA 機構部門帳之格式編製外，另列示支薪員工及志願工作之人數與報酬。

第二表為第一表之延伸，仍著重整體非營利機構部門資訊之揭露，惟參採非營利組織國際分類(International Classification of Nonprofit Organizations, ICNPO)原則細分各類型非營利機構資料，本表共五個細表，分別就支出結構、收入結構、移轉收支、就業情況及資產變化等方面陳示。

第三表及第四表均以非營利機構配置於 SNA 機構部門之資訊為陳示重點；其中第三表可對應於表一，並依前述三種形式(註 10)列示，惟著重於各部門中非營利機構與其他機構之比較，第四表則將第三表依經濟活動或支出目的細分，據以觀察各部門中各產業非營利機構之生產總額、附加價值與就業狀況等，以及按目的區分之政府最終消費支出與個人最終消費支出。

第五表呈現非營利機構之結構、產能及產出等相關指標，並建立與勞動力及其他人口特性資料之連結。

第六表彙整衛星帳中重要收支及結構變數指標，並按 ICNPO 區分。

除第一表及第六表外，餘各表包括若干細表，各國可依聯合國建議分期發展簡要版、完整版及擴充版之衛星帳；即短期就既有資料編製簡要版帳表，描述非營利部門規模，以及整體非營利部門與對家庭服務非營利機構之關係；中期透過增辦調查或其他方式開拓資料來源，編製完整衛星帳表；長期目標為超越現行 SNA 架構，擴充核心貨幣變數至其他質量指標。

四、我國非營利部門之生產概況

國內非營利機構隨經社發展而快速增加，其中臺灣地區立案之工商業與自由業等職業團體

由 84 年底 2,956 個增至 88 年底 4,146 個，學術文化、醫療衛生、宗教、體育、國際、慈善與社會服務等社會團體亦由 10,965 個擴增為 15,167 個，社會福利慈善事業基金會則由 85 年底 310 個增至目前近 500 個。鑑於非營利機構數量與發展態勢之擴張，其相對於整體經濟之影響值得正視與探討。

非營利機構之統計分類

內政部統計處於臺灣地區非營利團體概況調查報告中，將非營利團體按設立目的分為三大類：

由政府支持之非營利團體：凡對家庭或企業提供服務之非營利團體，其經費全部或大部分由政府負擔，其業務政策與活動亦受政府控制者，應視為政府服務生產者處理。

為企業服務之私人非營利團體：凡主要係對企業以低於成本之收費提供商品或勞務，並由企業負擔或控制大部分財源者之非營利團體，應併入產業處理。

為家庭服務之私人非營利團體：凡由家庭及個人提供大部分經費來源，自訂政策與活動，免費或以低於成本之收費，對家庭或個人提供社會或公共服務，因而自由結合之群體。

目前我國國民所得統計有關非營利機構之處理原則雖約與上述近似，惟實務上仍有些許差異，例如社會福利機構係歸入產業之社會服務及個人服務業，而不屬對家庭服務之非營利機構生產者等。

非營利機構之生產概況

本文前曾提及，在 SNA 中心架構下有關非營利機構之處理，即標準帳表僅能呈現對家庭服務之非營利機構資訊，我國現行國民所得統計亦然；本文嘗試依 SNA 中心架構之定義，將我國現編國民所得統計產業及政府部門生產帳中屬於非營利機構者離析，併計既有對家庭服務之非營利機構生產統計，概觀整體非營利部門之生產狀況(註 11)。

國內產業中之非營利機構除私立學校外，多以財團法人運作，含於政府部門者則多屬非營業基金體系；至於對家庭服務之非營利機構生產者，目前統計包括勞工團體、社會團體等。據此概估(註 12)民國 90 年臺灣地區非營利機構附加價值(生產毛額)約為 2,929 億元，占整體 GDP 比重約 3.1%；其中非金融公司部門之非營利機構附加價值約 2,051 億元，占 2.2%，對家庭服務之非營利機構部門附加價值約 411 億元，占 0.4%(表四)。

表四、90 年臺灣地區非營利部門附加價值
(按當期價格計算)

單位：新臺幣億元；%

	SNA 之機構部門				非營利部門
	金融公司部門	非金融公司部門	一般政府部門	對家庭服務之非營利機構部門	
非營利機構	21 (0.02)	2,051 (2.16)	446 (0.47)	411 (0.43)	2,929 (3.08)

說明：1. 本表非營利機構採 SNA 中心架構定義。

2. 括號內數字為各機構部門附加價值占臺灣地區 GDP 之比重。

上述估算之非營利機構係採 SNA 中心架構之定義，其範圍相較於聯合國非營利機構衛星帳之定義(註 13)略廣，若依後者從嚴認定非營利機構須具高度自主權且不受政府控制之條件，則目前我國政府部門中所含非營利機構幾難符合該條件，將其剔除後，民國 90 年臺灣地區 GDP 中非營利部門所占比重約 2.6%。

五、結論與建議

結論

我國非營利機構附加價值規模

依本文概估結果，若非營利機構採 SNA 中心架構之定義，則民國 90 年臺灣地區 GDP 9.5 兆元中屬非營利機構者約 2,929 億元，所占比重約 3.1%，其中對家庭服務之非營利機構生產者約 411 億元；另若根據聯合國非營利機構衛星帳之定義，則非營利部門附加價值所占比重將降為 2.6%。至於志工服務，由於國內相關資料不足，尚難窺知其對 GDP 之影響程度；惟因其為現代社會服務中重要資源，已有部分國家政府單位試編有關統計，我國亦應關注其發展與影響。

我國非營利機構衛星帳之推展

為觀察非營利機構部門在各國經濟版圖所占地位，聯合國提出有關之編算方法與帳表架構，其中最主要為非營利機構衛星帳，除可由經濟角度觀察整體非營利機構部門外，亦能與其他部門維持聯繫，值得逐步推展。透過國民經濟會計體系之非營利機構編算手冊(稿)，可瞭解該衛星帳之輪廓與內涵，現存資料雖相當有限，惟深入瞭解定義與帳表內容，檢視資料缺乏之處，對長期建立非營利機構衛星帳之目標則助益匪淺。本文對非營利機構之定義說明、衛星帳介紹及就我國現有資料概估其附加價值規模，僅為探索非營利機構統計資訊之初始，未來仍須持續努力，加強現有資料彙整，輔以開拓資料來源，漸進建構相關帳表，期能完成符合我國國情且可與國際比較之非營利機構衛星帳，俾掌握充分之非營利機構經濟資訊。

建議

充實機構部門之帳表

本文前述非營利機構衛星帳第三表及第四表均以非營利機構配置於 SNA 機構部門之資訊為陳示重點，此由部門別資料編算方式可作為建立非營利機構衛星帳之起點；惟我國機構部門別帳表尚未全面編製，未來若能充實完備，將有助於衛星帳之推展。

加強志工服務之統計

志願服務工作者係潛藏於社會之珍貴資源，亦為非營利機構之重要投入，惟國內相關統計指標甚少，應加強蒐集其工作人數、投入工時及支薪情況等資料，以評估志工在勞動市場之影響及經濟層面之價值。

建立資料蒐集之規制

建構我國非營利機構部門之經濟統計指標首要克服資料不足問題，目前國內有關非營利機構之調查頗為分歧，且多不定期辦理，加以調查項目與分類較為簡略，致降低其經濟分析之應用價值。鑑於非營利機構之重要性漸增，政府應建立相關資料蒐集規制，未來除可參酌國際經驗，改進現有調查內容，並定期公布資料外；另由公務統計補強或增辦調查蒐集，例如強化非營利機構之登記與財務資訊、各類志工之服務情況及非營利機構之經濟調查等多管齊下，亦可累積所需資料，為非營利部門經濟統計確立基礎。

(本文僅為作者之研究心得，不代表服務機關意見)

【註釋】

註 1：“ *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* ”, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999。

註 2：該項研究資料包括美國、日本、以色列、澳洲、奧地利、比利時、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、荷蘭、西班牙、英國、捷克、匈牙利、羅馬尼亞、斯洛伐克、阿根廷、巴西、哥倫比亞、墨西哥及祕魯等 22 個國家。

註 3：以受雇人員報酬及志工勞動投入設算值合計估算。

註 4：係指支薪受雇員工(paid employees)。

註 5：本文以下所稱 SNA 係聯合國 1993 年版。

註 6：雖可接受政府資助，惟不受政府控制；此項略異於 SNA 手冊中心架構定義之非營利機構。

註 7：聯合國已將國民經濟會計制度之非營利機構手冊(*Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*)草稿刊載於網站。

註 8：依 1993 SNA，市場生產者係以有經濟意義之價格（即對生產者願供數量與購買者欲購數量產生重大影響之價格）銷售其大部分或全部產出之生產者。

註 9：依 1993 SNA，非市場生產者係免費或以無經濟意義之價格（即不對生產者願供數量與購買者欲購數量產生重大影響之價格）提供其大部分或全部產出之生產者。

註 10：即「SNA 基礎」、「SNA 基礎加計市場非營利機構非市場產出」及「SNA 基礎加計市場非營利機構非市場產出與志工勞動」。

註 11：此處非營利機構生產範圍係 SNA 基礎，即不含市場非營利機構非市場產出及志工勞動投入。

註 12：依 90 年臺灣地區國民所得統計資料概估，產業部門囿於資料而未能全面離析，政府部門則就現編統計範圍離析；本文 GDP 及各部門附加價值均為按當期價格計算。

註 13：聯合國非營利機構衛星帳定義非營利機構應符合「組織(organizations)」、「非以營利為目的及非盈餘分配(not-for-profit and not-profit-distributing)」、「獨立於政府外(institutionally separate from government)」、「自主管理(self-governing)」及「非強制性(non-compulsory)」。

參考文獻

1. 內政部統計處，「臺灣地區非營利團體概況調查報告」，民國 70 年。

2. 內政部統計處，「臺灣地區托兒所概況調查報告」，民國 81 年。
3. 內政部統計處，「臺灣地區宗教團體普查報告」，民國 84 年。
4. 內政部統計處，「臺閩地區社會福利機構概況調查報告」，民國 87 年。
5. 內政部統計處，「臺閩地區各級職業團體及社會團體活動概況調查報告」，民國 89 年。
6. 中央健康保險局，「全民健康保險統計」，民國 90 年。
7. 社區發展研究訓練中心社區發展雜誌社，「社區發展季刊」，第 85 期，民國 88 年 3 月。
8. Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations & World Bank, “*System of National Accounts, 1993*”, 1993.
9. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, “*Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*”, 1999.
10. The Johns Hopkins University & the United Nations Statistics Division, “*Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*”, March 2002.
11. United Nations, “*Report of the Task Force on National Accounts: Publication of the Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*”, March 2002.