

調查報告



CITY OF OAKLAND
Office of the City Auditor

日期： 2023年8月24日

此致： Thao市長、市議會主席Bas、市議會成員暨市行政官Johnson、市檢察官Parker，以及屋崙市居民

寄件者： 城市審計員Courtney Ruby，註冊會計師 (Certified Public Accountant, CPA)、舞弊稽核師 (Certified Fraud Examiner, CFE)

主題： 經實質調查的舉報者指控：社區關注之華埠社區互惠商業改善區相關問題促成對屋崙社區互惠商業改善區的建議

背景

社區互惠區

社區互惠區 (Community Benefit Districts, CBD) 亦稱為商業改善區，是政府機構與特定地理區域之社區成員間的合作夥伴關係。CBD成員主要是房地產業主和企業主，他們投票贊成支付特別評估稅，以資助政府機構在其管轄範圍內已提供之服務外的附加服務。公共安全、行銷、美化和維護是由CBD資助之附加服務的範例。地方政府透過財產稅徵收程序徵收CBD評估稅，並將所徵收的評估稅匯款給CBD。

對特定財產所收取的評估稅金額各有不同，可能取決於財產特徵，包括分區（例如，商業區與住宅區）、沿街面寬度、地塊大小和建築面積。

在加州，CBD需遵守州和地方法律及營運規定。

在屋崙市成立社區互惠區

加州有兩項獨立法律授權地方政府設立CBD：1989年《停車與商業改善區法》(Parking and Business Improvement Area Law)（《街道和公路法》(Streets & Highways Code) §36500條及以下各條），以及1994年《財產與商業改善區法》(Property and Business Improvement District Law)（《街道和公路法》§36600條及以下各條）。這兩項法律授權城市、郡和聯合權力機構在其管轄範圍內設立CBD並徵收年度評估稅。

社區互惠區

屋崙市條例第 12190 號，C.M.S.將《屋崙市商業改善管理區條例》(City of Oakland Business Improvement Management District Ordinance) 編入法典，該條例允許在屋崙市設立 CBD。在屋崙市設立 CBD 必須先由市議會審議新 CBD 的「管理計畫」¹，並將意向通知郵寄給擬議地區內的每位業主，以及位於擬議地區內的每個地方商會和商業組織。接下來，市議會必須在寄出擬議評估稅通知給業主後至少 45 天內舉行公聽會，以審查擬議的評估稅。至少在公聽會前七天，市議會必須在市內一家普遍發行的報紙上刊登意向決議。在公聽會上，市議會應審議對擬議評估稅的反對意見，並將投票結果製成表格。若多數反對，則無法對該區域的財產徵收評估稅。若無多數反對，並且擁有佔擬議區域評估稅總額至少 30% 的業主寄回支持 CBD 的書面請願書，則在公聽會後，市議會必須繼續審查並核准最終區域。

根據《州街道和公路法》§36500 條，以及《市政法》(Municipal Code) 的規定，市議會指定之諮詢委員會將在管理計畫的限制範圍內，每年審查 CBD 的預算和政策，且必須確保向屋崙市提交年度報告。更多資訊請見下文「CBD 管理」一節。

設立華埠社區互惠區

2020 年，屋崙華埠商會 (Oakland Chinatown Chamber of Commerce, OCCC) 帶領居民和商家進行了外展活動（可行性研究），並制定了管理計畫，為設立華埠 CBD 奠定基礎。為推動此努力，OCCC 聘請 New City America 作為顧問。後者專門從事設立及管理 CBD。New City America 與 OCCC 及屋崙華埠 CBD 指導委員會合作，領導 CBD 的發展並完成管理計畫。指導委員會是透過 OCCC 和其他社區組織之外展活動組成的，成員包括華埠社區成員，如業主、居民、企業，以及 OCCC 和社區組織成員。

指導委員會與 New City America 合作，為 CBD 提供架構、方向、預算和目標。其目的是讓利益相關者參與研究過程，推廣此概念，界定 CBD 的範圍、服務和改善措施，並制定評估稅公式。根據 New City America 的資料，指導委員會在 2020 年 11 月至 2021 年 3 月之間至少召開了十次會議。

¹管理計畫是顯示擬議區域範圍的官方文件，包括受影響地塊的清單、擬議評估稅金額；擬議評估稅資助的活動、改善措施和/或服務摘要；擬議區域的擬議持續時間；擬議的年度評估稅增額及任何年度上限；以及支付擬議活動、改善措施和/或服務的擬議第一年預算。

屋崙市勞動力暨經濟發展部為全市 CBD 計畫的成立和持續管理提供技術支援。2021 年 6 月 1 日，勞動力暨經濟發展部向市議會提交了華埠 CBD 的報告。市議會最終通過第 88666 號 C.M.S. 決議案，此為意向決議案：1) 成立華埠 CBD；2) 初步核准華埠 CBD 管理計畫；3) 直接提交擬議的華埠 CBD 2021 年評估區域邊界說明；4) 向所有受影響的業主分發不記名投票，使其可投票「支持」或「反對」擬議的華埠 CBD 及評估稅，以確定是否存在多數反對意見；5) 安排並通知業主與行公聽會。

2021 年 7 月 26 日，市議會審議並最終核准成立華埠 CBD、其管理計畫以及特殊評估稅收入，每年約 1,309,837 美元，為期 10 年，或在 CBD 生命週期內高達約 1,600 萬美元。評估稅的有效日期為 2021 年 7 月 1 日至 2031 年 6 月 30 日，相關特殊福利服務提供時間為 2022 年 1 月 1 日至 2031 年 12 月 31 日（決議案編號 88781 C.M.S.）。CBD 的地理邊界包括約 52 個街區，由 1,033 位業主擁有的 1,293 個地塊（1,277 個已評估）組成。

在 2021 年 7 月 26 日的會議上，市議會還：1) 授權市行政官與由受評估者組成並由受影響財產業主指定之任何非營利公司簽訂合約，以進行或承包華埠 CBD 的清潔、保全、行銷和促銷，或其他活動和改善措施，以及 2) 指定該非營利公司董事會擔任諮詢委員會。市議會決議案亦規定，諮詢委員會必須包括至少一名在該區域內的非業主商業執照持有者，以及該區域內一間社區服務非營利組織的成員。

諮詢委員會負責確保每年提交一份徵收評估稅的報告。該報告應詳述改善措施和活動的成本，並可能包含變更邊界、徵收評估稅的方法以及財產分類之任何變更的建議。市議會可以核准諮詢委員會提交的報告，或者在《屋崙市政法》所述限制範圍內修改該報告。

根據其網站上的描述，華埠 CBD 「.....專注於協助屋崙華埠的小型企業、居民和更廣泛的華埠社區。[CBD] 的主要目標是讓屋崙華埠變得更整潔、安全且充滿活力，以造福社區。」華埠 CBD 慶祝擁有「由屋崙華埠社區成員組成的多元化董事會，其中包括業主、小型企業主、非營利組織、居民、志願巡邏隊員，以及講英語和中文的社區成員。」

2021 年華埠社區互惠商業改善區（華埠 CBD）行政管理

根據《屋崙市政法》，市行政官透過執行評估稅資助之服務，或與受評估者組成的指定非營利組織簽訂合約以管理 CBD。對於華埠 CBD 而言，市政府與加州非營利公司屋崙華促會 (Oakland Chinatown Improvement Council, OCIC) 簽訂合約，由其負責執行管理計畫中確定的 CBD 服務。此外，根據《加州街道和公路法》第 36650 條，市議會指定 OCIC 同時擔任 CBD 諮詢委員會，負責在管理計畫之限制範圍內每年審查該區域預算和政策，並確保在每個會計年度提交所需報告。所需報告包括財務報告、任何擬議的區域範圍變更、任何擬議的增加或減少服務，以及任何此類擬議變更所產生的相應財務影響。如上所述，市議會每年可核准諮詢委員會提交的報告，或者可修改其報告並核准修改後的報告。

2022 年 1 月 26 日，屋崙市與 OCIC 簽訂一項撥款協議，根據該協議，此新設非營利組織將全權負責制定、實施、指導和執行該區域的管理計畫。該協議概述屋崙市的責任，包括與郡政府協調定期徵收年度評估稅的一般行政工作，向 OCIC 提供一般協助和澄清，指導將資金撥付給 OCIC，並擔任與市政府各機構和部門的聯絡人。

如上所述，市議會於 2021 年 7 月 26 日授權成立華埠 CBD。2021 年 9 月 24 日，獲指定經營 CBD 的非營利組織 OCIC 召開會議，目的是為此新設非營利組織成立董事會。在此次會議中，OCIC 要求個人自薦，然後自行任命為董事，唯一明確要求是「與華埠有某種聯繫」、出席會議並加入董事會委員會。該新設非營利組織的公司章程已於 2021 年 9 月 28 日提交給加州州務卿。

調查紀錄與指控

自 2022 年 1 月起，市政府審計辦公室收到大量有關華埠 CBD 成立和運作的指控。指控集中在華埠 CBD 董事會的組成方式，以及華埠 CBD 董事會的投票，如下所述。

- 有關董事會組成方式的指控：
 - 董事會的組成方式缺乏透明度和明確、公平、客觀的程序，並且偏離非營利組織董事會發展的最佳實務。
 - 自行任命的董事會未經核實，以確保董事會成員是否與華埠 CBD 有利益關係，且其組成是否符合華埠 CBD 章程中的規定。
- 有關董事會投票之誠信、透明度和紀錄的指控：
 - 部分投票可能是由非董事投出，但仍計為正式票數。
 - 部分投票可能並未準確計算和記錄。
 - 有些活動和支出未經文件核准即進行。

調查目標

目標是透過回答以下問題來證實或反駁指控：

- 董事會組成方式相關問題：
 - 董事會的組成過程是否明確、公平且客觀，並符合非營利組織董事會發展的最佳實務？
 - 董事會的組成是否經過充分核實，以確定董事是否與華埠 CBD 有利益關係，且成員資格是否符合華埠 CBD 章程規定？
- 董事會投票的誠信、透明度和紀錄相關問題：
 - 有些非董事的投票是否計為正式票數？
 - 部分投票的計算和記錄方式是否有誤？
 - 有些活動和支出是否在未經文件核准即進行？

為達成這些目標，我們完成了本報告第 20 頁「方法論」一節中概述的工作。

這項調查之所以重要，是因為屋崙市在華埠 CBD 內擁有財產，因此是華埠 CBD 的直接利益相關者。此外，屋崙市是華埠 CBD 的主管司法管轄區。最後，屋崙市有責任確保其居民、企業和業主能夠公平、公正地獲得市政府的 CBD 服務。

調查結論

此調查證實了五項指控

- 調查證實了與董事會組成有關的兩項指控。
 1. 董事會的組成並未依據權威標準，例如組織最佳實務或章程，且具有誤導性。
 2. 未對董事會進行核實，無法確保董事會成員是否與華埠 CBD 有相關利益。華埠 CBD 章程中的組成規定，是在董事成員自行任命和自我確認後的兩個月後才通過。
- 此調查證實了三項與董事會投票之誠信、透明度和紀錄有關的指控。
 3. 調查證實，可能有些投票是由董事以外的人所投出，且被計算為正式票數。此外，缺乏確保投票誠信、透明度和紀錄的控制措施。
 4. 調查證實有部分選票的計算和記錄可能不正確的指控。
 5. 部分 CBD 活動和支出在未經董事會程序的授權（或未經適當界定和記錄的董事會核准）。

以下「調查結果」章節詳細說明了這些調查結論的依據。

調查結果

董事會的組成方式並未依據權威標準，如組織最佳實務或章程

「臨時」董事會的組成方式具有誤導性

2021年9月24日，華埠 CBD 顧問 New City America 舉行了一場會議，讓現場與線上參與者共同成立臨時董事會。New City America 在會議上表示，為確保 CBD 的迅速實施，並盡快徵收 CBD 管理計畫中所列服務所需的財產評估稅，必須盡快成立董事會。即使 New City America 明確指定董事會的這項有限目的，但由於《非營利法》中並無這類「臨時」指定，因此該期望不具法律約束力。董事會一旦成立，將在管理計畫的限制範圍內，獲得代表企業、居民和繳納 CBD 評估稅之業主做出決策的權力。

儘管指導委員從早期就參與 CBD 的關鍵環節，但其並未通知董事會的組成，顧問也未遵循其服務範疇

如上文「背景」一節所述，指導委員會主導了 CBD 的開發和管理計畫的最終確定。基本上，指導委員會依照市政府要求成立 CBD，並規劃其未來活動。

鑑於指導委員會在 CBD 上的關鍵作用，以及領導層連續性的潛在價值，要求指導委員會成員佔有一定數量的董事會席位實屬合理。然而，New City America 並未徵求指導委員會成員參與，以確定其在首屆董事會的席位。我們認為，這種缺乏連續性影響了首屆董事會更充分、透明地履行其責任的能力，並在社區中造成最初努力成立 CBD 的人與許多後來負責治理和日常管理 CBD 的人之間的重大分歧。此外，作為其服務範圍的一部分，New City America 將與 OCCC 和 CBD 領導層合作，確定大小業主以及其他關鍵社區成員，並邀請他們擔任董事。這點並未發生。

董事會是透過顧問自行任命程序組成的，與一般非營利組織和 CBD 實務不同，且董事會人數過多

New City America 並未採用常見的 CBD 實務（請參閱報告後面的詳細資訊），也未遵循非營利組織的最佳實務來指導董事會的組成，而是實施自行任命程序，邀請有興趣的利益相關者參加 2021 年 9 月 24 日的會議。在 2021 年 9 月 24 日的會議上，New City America 協助進行一項程序，由 48 位與會者分別自我介紹，說明其所屬組織、自薦，然後立即自行任命為董事。New City America 口頭聲明，成為「臨時」董事的唯一要求是與「華埠有某種聯繫」，出席會議並加入董事會委員會。

New City America 利用此方法在屋崙成立了其他 CBD 董事會。然而，根據 New City America 的說法，該公司從未見過跟華埠 CBD 自行任命之董事會一樣龐大的董事會。

在 2021 年 9 月 24 日的會議上，New City America 主導了自行任命過程以建立董事會，部分與會者表示希望業主在董事會上有充分的代表權。部分與會者表示希望確保納入商家和居民，而不特指業主。其他人表示希望確保主要業主獲得更符合比例原則的代表權。New City America 試圖安撫與會者，聲明之後常設董事會可採取更多實質行動來改變董事會的方向。New City America 並未回應董事會組成的建議。

選擇董事的最終程序不僅有誤導性、草率，且未確定符合最佳治理實務的結構，未考慮指導委員會的經驗，並在社區中造成或加劇分歧，而 CBD 正是為了服務此社區而成立的。首屆董事會的主要目的是使非營利組織運作起來，接受資金分配，並執行已確定且獲授權的區域管理計畫。這些責任並不需要如此龐大的董事會，目前尚不清楚為何此程序最終導致形成如此龐大的董事會。

董事會自行任命之董事成員未經驗證

匿名證人表示，自行任命流程未包含驗證，無法確保自行任命之董事符合 New City America 設定的寬鬆要求（即與華埠有某種聯繫、出席會議並加入董事會委員會）。同樣值得注意的是，儘管他們似乎符合 2021 年 7 月 26 日市議會決議中提到的規定，即諮詢委員會必須包括至少一名區域內非業主營業執照持有者，以及一名區域內社區服務型非營利組織的成員，但並無相應程序來確保諮詢委員會遵守相關規定。

此外，作為本次調查的一環，我們審查了華埠 CBD 董事名單。我們發現董事資格存在多個問題，包括董事的姓名、所屬機構和地址不完整或不詳。我們還發現一些董事報告的地址在該區域之外。

根據 New City America 的說法，在設立常設董事會時，確認自行任命董事成員的資格會很重要。New City America 淡化了妥善驗證董事的重要性，進一步削弱了社區對 CBD 或治理程序的信任，再一次地，這是由於根據一項錯誤前提，即「臨時」董事會的受託責任較少所導致的。

董事會成立後兩個月，有關董事成員的章程和規定才獲得核准

如前所述，CBD 管理計畫詳細說明了 CBD 的內容，但並未提供有關 CBD 將如何運作的具體資訊。對於包括 CBD 在內的組織，將由「章程」發揮此作用。章程是由組織董事會制定的書面規則，用以規範組織的運作方式，並概述重要的投票和決策程序。章程的有效期超越個別董事的任期。

董事會於 2021 年 11 月 18 日的會議中核准了華埠 CBD 公司章程，此時距董事會在 2021 年 9 月 24 日的會議上成立已將近兩個月；因此，在董事自行任命時，公司章程並未具有約束力。此情況凸顯出在成立董事會前，並未事先考慮任何職務、責任或要求。

New City America 起草了華埠 CBD 的章程，規定董事人數最少為 7 人，最多不得超過 50 人。章程進一步規定，董事會至少三分之二的董事應為「業主」，並規定其餘席位應由「社區大眾」成員擔任，這些成員應為在 CBD 範圍內擁有且經營業務的個人或其指定人；和/或居住在該區域範圍內的社區成員；和/或「對 CBD 的福利展現出高度興趣和關注」的個人，並了解其與社區的聯繫並可能協助實現 CBD 目標的個人。

董事會的規模在 2021 年 9 月 24 日的會議上確定，並在 2021 年 11 月 18 日的公司章程採納時繼續存在，符合公司章程中關於董事人數的規定。然而，New City America 並未實施任何審查程序或檢查，以確保董事會成員符合章程中所列要求。

同樣值得注意的是，在 2021 年 11 月 18 日的會議上，董事會成員表示希望對公司章程進行實質性修訂。該會議同時採用了親自出席和虛擬參與的方式進行。有些成員不滿意現行章程的某些內容，有些成員則希望增設新條款。New City America 試圖安撫與會者，其透過聲明表示，董事會小組委員會可在以後採取更多實質性行動修改章程。董事會最終並未正式審議對公司章程的修訂。通常，董事會董事（而非顧問）將主導制定和修改公司章程程序。New City America 的角色似乎超出顧問的範疇，並影響了治理事務。

New City America 未先確定首屆董事會的組織需求，略過最佳實務，帶著急迫感領導，導致過程混亂、困惑持續，並且使得不同董事和社區成員不滿。本報告後段將重點介紹非營利組織的最佳實務。

董事會內部投票問題

CBD 章程確定的董事會董事成員投票規則

華埠 CBD 章程規定，董事會審議事務，需要達到法定人數的百分之五十，外加一名現任董事會成員。章程亦規定：「每位董事在提交至董事會採取行動的每個事項上都擁有一票表決權……」

CBD 舉行了親自出席與虛擬參與的會議

我們見證了作出重要決策的董事會會議。大多數會議同時允許與會者親自出席或透過虛擬方式參加。在這些會議上，董事會透過唱名表決方式，在會議中提出並審議重要議題。在某些情況下，並不清楚董事會成員是否確實出席會議。我們還觀察到其他違規之處，包括不明確的動作，以及不明人士可能代表被唱名之董事投票的情況。董事能以虛擬方式與會，加劇了這些疑慮。OCIC 未建立充足程序來解決管理虛擬參與會議中的固有問題。這些會議非常無序，有時甚至陷入混亂。

部分投票可能未正確計算和記錄

在 2021 年 12 月 13 日董事會的會議上，董事會主席宣布一位匿名捐贈者將捐贈 75,000 美元給華埠 CBD，用於贊助無人機供屋崙市警察局 (Oakland Police Department, OPD) 使用。在會議期間，舉行了一次投票，以確定華埠 CBD 是否接受該筆資金，並贊助無人機給 OPD。

在虛擬會議中，唱名表決充斥著違規行為，包括不明確的動作，以及多次出現不明人士代表被唱名之董事投票的情況。會議紀錄顯示，董事會以 20-14 的投票結果決定「接受私人捐款用於購買無人機」，但在會議影片上記錄的會議實際情況並未清楚反映出此結果。此外，似乎多次有不明人士代表被唱名之董事口頭投票的情況。這些值得懷疑的投票是透過虛擬會議平台投下的。沒有控制措施來確保投票的有效性。

此外，董事們還對這些無人機在全市範圍內使用表示擔憂。似乎 CBD 董事若非被要求做出其規定角色責任範圍外的決定，即是他們對自身角色的理解有誤。主席和董事會執行委員會的一名成員本應充分解決這些問題，但該會議卻在董事們的困惑和不滿中繼續進行，並且進行投票。

非營利組織的董事會是內部治理的權威，因此應建立適當制度以記錄、追蹤和核實董事會的動作和投票。我們建議 OCIC 建立這類系統。

董事對自己的自行任命投票，似乎存在利益衝突

董事會的另一次投票引人注目，並非因為投票缺乏透明度和明確的投票人及投票事項，而是因為根本沒有投票。除了作為成立董事會的會議外，2021 年 9 月 24 日的會議還具有特殊意義，因為在個人自行任命其為董事的程序後，由同一批董事確認其自行任命。這種安排似乎存在利益衝突。此外，由於缺乏章程，且無其他權威文件證明自行任命，因此不清楚自行任命及隨後投票授權自行任命董事會之行為，是以何種原因和權力為依據。本報告後續會討論這種自行任命的過程有多不尋常，且與非營利組織和 CBD 最佳實務相悖。

除我們觀察到的投票違規行為外，董事會部分董事的投票有效性也受到質疑。

CBD 須遵守《Brown 法案》(Brown Act) 及透明會議規定

從我們對議程和會議記錄的審查來看，OCIC 似乎並未遵守州法律和透明會議規定。

《Ralph M. Brown 法案》（《加州政府法典》[California Government Code] 54950 條及以下各條或簡稱為《Brown 法案》）是一項加州法律，正式規定公眾出席和參加公共會議的權利，並規定公共會議的舉行方式。

市議會於 2021 年 7 月 26 日核准華埠 CBD，要求並優先確保 CBD 遵守《Brown 法案》。具體而言，管理計畫中指出：「關於擬議的屋崙華埠社區互惠區管理公司，並無特定規章

制度，唯一要求是遵守《*Ralph M. Brown* 法案》的公開會議和公開記錄條款，並尋求對 CBD 受評估者和廣大公眾保持盡可能的公開透明。」

《Brown 法案》概述了虛擬會議的具體要求。例如，會議議程必須提供遠端地點，並且在會議期間，必須有法定人數的董事位於區域範圍內。CBD 似乎並未確實遵守這些規定。

除了依照傳統的電話會議規則 (即公布遠端地點，並在每個遠端地點張貼議程) 外，《Brown 法案》並未考慮到「混合式」會議 (即與會者可以親自出席董事會會議或透過虛擬方式參加)。

在本報告中重點介紹的關鍵行動期間 (2021 年和 2022 年日曆年)，由於 COVID-19 疫情而對影響公眾會議的州法律進行了修訂。這些州法律包括行政命令 (Executive Order) N-29-20 (有效期為 2020 年 3 月 17 日至 2021 年 9 月 30 日)，以及 AB 361 (有效期為 2021 年 10 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日)。這些修正案允許放寬並簡化以虛擬方式參加會議的規則，然而，會議仍應公開透明。

自 2021 年 10 月 1 日 AB 361 生效後，董事會必須定期作出緊急事態認定，證明在不公布董事遠端位置的情況下，繼續召開虛擬會議的法律依據。從我們審查 CBD 會議議程和會議記錄來看，CBD 似乎並未遵守 AB 361。此外，州法律並未考慮到混合式會議的情況，即部分與會者親自出席，部分與會者以虛擬方式與會。若未遵循上述規則，自 2021 年 10 月 AB 361 生效以來進行的虛擬投票將被視為無效。隨著加州緊急狀態於 2023 年 2 月 28 日終止，以及《AB 2449 法案》的通過，有關遠端 (電話會議) 出席的規定更加受限。

部分 CBD 活動和支出未遵循權威標準（或未經適當界定和記錄的董事會核准）。

CBD 與 San Diego 律師事務所 Devaney Pate Morris & Cameron, LLP 簽訂了合約。作為調查環節，我們要求提供華埠 CBD 董事會所有會議通知和議程的副本，特別關注核准合約的會議。我們審查會議資料時，並無董事會對這類安排的審議和核准的紀錄。選擇律師事務所的競爭程序也缺乏文件證明。

CBD 董事會應記錄其對使用 CBD 資金之重大合約的審議和核准。最佳實務是，公共實體（包括 CBD 在內）的董事會遵循其章程，以及地方與州的道德法律。例如，CBD 應公開揭露所有重大合約。在審查 CBD 專門用於合約的網站時，該網站僅公布安全、清潔和社區建設大使服務的合約。

改善屋崙社區互惠區

屋崙市及其居民依賴屋崙市許多地區的 CBD 來提供急需的額外服務。雖然本報告指出華埠 CBD 需改善之處，但從更宏觀的角度來看，本報告可協助市政府改善其整體 CBD 流程，並向政策制定者介紹一些 CBD 的最佳實務。

選擇非營利組織管理 CBD 的最佳實務

如上所述，負責 CBD 的指定非營利組織負責制定、實施、指導和執行區域的管理計畫。華埠 CBD 能否成功為居民、商家和遊客提供服務，取決於指定非營利組織對相關事務的熟稔程度；因此，選擇非營利組織至關重要。

San Diego 市有一項市議會政策，概述了選擇非營利組織來管理 CBD 的以下要求：

- 選擇指定的非營利組織來管理 CBD，應根據其在該區域內的小型企業事務參與、已有實證的績效以及對企業的代表性。
- 指定的非營利組織應為合法成立的加州非營利公司，其成員應包括該區域內的所有企業。
- 指定的非營利組織應在為此目的召開的會員年度會議上選舉其董事會，並應採取平權措施確保其董事會反映社區的族裔和商業多樣性。應向所有合格的會員企業提供會議通知及不計名投票。

在其法規內容中，Washington 特區同樣概述了非營利組織管理其商業改善區 (Business Improvement District, BID) 所需的要求：

「每個 BID 應根據特區法律組織成非營利公司，並應遵守所有適用的特區和聯邦法律法規。BID 內的每位應納稅財產的業主和每位商業租戶，無論其是在 BID 成立時或之後的任何時間成為業主或商業租戶，只要 BID 公司根據本分章

註冊，該業主或商業租戶即成為 *BID* 公司的成員，直至該成員在 *BID* 範圍內的所有權或租賃終止，或 *BID* 公司終止或解散為止。」

此外，Washington 特區要求 CBD 申請資料需包含：

- 首屆董事名單，且董事須符合既定標準方能成為董事。
- 申請註冊為 CBD 公司的非營利性公司通過的公司章程和細則，其中必須包括以下內容：「首屆董事的姓名和地址，並規定首屆董事的任期將在根據特區法規選出新董事時屆滿。此類任期在任何情況下均不得超過市長註冊 *BID* 後的 120 天……」

《屋崙市政法》(Oakland Municipal Code) 並未為管理 CBD 的非營利組織設立此類標準。本報告中所強調的問題，以及 CBD 對屋崙市商業區現在和未來成功的重要性，都顯示市政府必須考慮對在市內被指定管理 CBD 的非營利組織提出更多要求。

成立非營利組織董事會可借鑑的最佳實務

非營利組織的董事會有三大法律義務，分別是「注意義務」、「忠誠義務」和「服從義務」。注意義務要求董事維護非營利組織的資產。忠誠義務要求董事確保其活動和決策之首要目標是促進非營利組織的使命；服從義務要求遵守組織的使命、章程和法律規定。

許多專業組織都有建立董事會的最佳實務。以下是美國商會 (U.S. Chamber of Commerce) 的組織管理研究所 (Institute of Organizational Management) 針對非營利組織董事招募的最佳實務範例：²

- 尋求特定觀點和技能。
- 編製包含重要資訊的招聘資料包。
- 概述成員的期望。
- 確保避免利益衝突。
- 訓練並引導成員了解其角色和職責，包括法律和信託責任。

此外，非營利組織的最佳實務要求考慮未來董事的承諾、團隊互動、對選民的熟悉程度、技能和專業知識。

² 組織管理研究所旨在提升個人表現，提高專業標準，並表彰具備非營利組織管理實務所需知識的協會、商會及其他非營利組織的專業人士。這是美國商會的專業發展計畫。

如上所述，Washington 特區在其法規中概述了其 CBD 董事會及其成員的規定，包括成員資格和條件。在屋崙，這些規定是在 CBD 內部確定的，這代表市政府無法保證各 CBD 的標準一致。

目前尚不清楚，New City America 在協助自行任命董事之前或期間，是否借鑑了這些最佳實務中的任何一項。New City America 反而表示，他們建立自行任命董事會的主要重點是權宜之計，以確保與屋崙市的撥款協議得以及時執行。如上所述，成為董事的唯一要求是與「華埠有某種聯繫」，出席會議並加入董事會委員會。

根據 2017 年 9 月由 Diligent Corporation³ 在全國範圍內發表的一篇文章，「預算超過 1,000 萬美元的非營利組織平均擁有 18 名董事，而預算低於 100 萬美元的非營利組織則有大約 14 名董事會董事。」在設計 CBD 董事會時，規模是必須考慮的因素，既要有效，又要在組織的有限資源範圍內運作。

如前所述，協助開發華埠 CBD 的顧問公司 New City America 表示，華埠 CBD 自行任命的 48 人董事會是其所見過的規模最大的董事會。此外，我們對其他屋崙市 CBD 的審查發現，只有華埠 CBD 的董事會超過二十人。

社區互惠區可參考的最佳實務

在2008年和2011年進行了一項涵蓋1,741個CBD的全國性調查，作為明尼蘇達大學 (University of Minnesota) 研究員Carol J. Becker題為「民主問責與商業改善區」研究專案的一部分。調查受訪者確認了組成董事會的方法。根據調查受訪者的回答，選擇CBD董事最常見的方式是在CBD區域內進行選舉（213位中選出86位）。該調查指出：「這是一種高效的問責方法。民主問責制並非透過政府，而是直接來自*BID*成員。」

自薦和自行任命可能引起CBD社區的疑慮，認為CBD是自私自利，而非真正關心社區的利益。對全國CBD挑戰所做一般資訊回顧顯示，自利和自私是利用CBD時應關切的問題，並建議使用問責機制來防止這種情況的發生，這些問題將在本報告後面進一步討論。

上述調查確認了其他組成CBD董事會的方法：

- 由組織的現有管理委員會選出（213位中選出80位）。
- 由市長任命（213位中選出49位）。
- 由市議會任命（213位中選出47位）。

³ Diligent Corporation (Diligent) 是一家軟體即服務公司，旨在協助企業、政府組織和非營利團體的董事共享和協作處理資訊。

- 由其他各級政府層級任命（213位中選出19位）。
- 由民選官員擔任（213位中選出17位）；以及
- 由CBD推薦人選，最終經地方政府核准（213位中選出28位）。

顯然在該調查中並未將自行任命（亦即華埠CBD所使用的方法）列為一種任命方式。

確保社區互惠區域之間的問題機制

上述提及的調查目的為研究民主問責制和 CBD。該報告建議了多種機制，為 CBD 提供有效激勵，以使其繼續對社區負責。這點很重要，因為市政府依賴非營利組織來經營和監督 CBD。非營利組織既不受私營市場約束，也不受政府直接控制。反之，其為公私合作夥伴關係，建立 CBD 需要深思熟慮，以確保適當的控制組合，使管理 CBD 的組織能提供必要服務，同時對其建立者和資助者負責。

所引用之研究建議的問責機制包括（華埠 CBD 和/或屋崙市內的現狀以劃底線標示）：

- CBD 董事若非由 CBD 會員直接投票產生，即應由政府任命。華埠 CBD 董事會是自薦和自行任命的，這點既非非營利組織，亦非 CBD 的最佳實務。
- CBD 重新授權程序。許多 CBD 需要定期重新授權其合約或資金來源。市議會授予華埠 CBD 10 年授權，並且在審查與核准提交給市政府的年度報告後，市政府與華埠 CBD 簽訂為期 10 年的合約。
- CBD 規模。CBD 是由選區團體所支持的社區計畫。企業若發現事情出了差錯，可以迅速向 CBD 董事反映。報告中的幾個範例指出，華埠 CBD 董事或社區成員關切的問題未獲解決、被忽視，或顧問行使看似不適當的權力。
- CBD 向政府報告。CBD 必須向政府提供績效資訊、財務報告、財務審計和預算。根據《屋崙市政法》(Oakland Municipal Code, OMC)，華埠 CBD 每年均須向市政府提供此資訊。
- 市政府代表 CBD 徵收稅款。屋崙市授權年度評估稅金額，規定每年最高增幅 (5%)，且任何擬議之變更須在提交 CBD 年度預算之前送請市議會核准。

建議

根據報告中所載調查結果，以及 CBD 對支持屋崙市重要商業區安全與成功的重要性，我們建議市議會修訂 OMC 第 4.48 條，為指定非營利組織管理 CBD 提供更多指導，並加強對 CBD 指定諮詢委員會（通常為指定以經營 CBD 的非營利組織董事會）的問責制度。

我們建議市議會：

1) 修改指定非營利組織管理 CBD 的合約程序，以包含更多指導（如 San Diego 市和 Washington 特區的要求），要求指定非營利組織遵循以下內容：

- a) 展示在各自地區參與小型企業和社區事務的記錄。
- b) 展示作為合法成立之加州非營利公司的狀態，其成員包括 CBD 範圍內的所有被評估方。
- c) 向所有成員（CBD 範圍內的被評估方）提供所有會議和投票通知。
- d) 在 CBD 申請中附上已採納的公司章程和細則的副本。
- e) 透過公司章程，其中包括首屆董事的姓名和地址，包括任期和到期日期，以及應當正式選舉新董事的時間範圍（例如在 120 天內）。
- f) 確立董事的要求和資格。
- g) 在為此目的召開的年度會議上選舉董事，並向經濟暨勞動力發展部 (Economic & Workforce Development Department) 備案當選 CBD 董事的姓名和地址。
- h) 展示平權措施，以確保董事會反映其所在地區的族裔和商業/社區多樣性。
- i) 展示適當的治理系統，以準確說明和記錄董事會的所有行動，並確保投票可以公開驗證，以符合《Ralph M. Brown 法案》和其他適用的州和地方法律法規。
- j) 提供年度正式法律遵循聲明，證明遵守撥款協議的所有要求，以及《Ralph M. Brown 法案》和其他適用的州和地方法律法規。
- k) 向經濟暨勞動力發展辦公室通知董事變動。

2) 由於 CBD 區域預算有限，以及市議會授權之區管理計畫中規定的職責，限制 CBD 指定非營利組織董事會的規模，使其董事人數不超過 20 人。

3) 要求華埠 CBD 目前指定的非營利組織 OCIC：

- a) 正式選舉董事，並將董事會規模限制在不超過 20 人。
- b) 提供董事的姓名和地址清單，並在董事變更時通知市政府。
- c) 核實並記錄董事會的組成是否符合其章程所規定的要求。
- d) 確保在選擇承包商時遵守競爭性甄選要求，並公布所有主要合約。

建議市政府與市檢察官辦公室合作，以便：

4) 為所有屋崙市 CBD 董事制定並實施培訓，以確保其清楚了解自身角色和責任、該 CBD 須遵守的州和市政府規定（包括道德法規），以及該 CBD 與屋崙市之間的關係。

後續行動

市議會應該在近期公開會議上審議本報告中的建議。在市議會確定行動方案後，市政府應提供一份關於屋崙市 CBD 培訓發展的書面報告，以及建議的實施時間表。市審計員辦公室將在一年內公開報告建議的執行情況，從而為市議會和市政府行政部門提供行動時間。

方法論

本辦公室展開了一項調查，以得出本報告中的調查結果和結論。已完成下列工作：

- 出席並審查華埠CBD董事會會議
- 審查華埠CBD記錄
- 審查華埠CBD董事
- 審查屋崙市立法記錄
- 檢閱CBD與非營利組織最佳實務
- 訪談證人
- 訪談現任市政府工作人員
- 訪談受影響的各方和證人
- 檢閱《屋崙市政法》
- 檢閱《加州非營利組織法》(California Nonprofit law)
- 諮詢法律專業人士
- 審查證人提供的檔案
- 訪談華埠CBD董事
- 研究領先實務



WHISTLEBLOWER HOTLINE

提出投訴

撥打舉報熱線

1-888-329-6390 (提供口譯服務)

線上提交報告

www.OaklandAuditor.com/Whistleblower

市審計員辦公室

1 Frank H. Ogawa Plaza • 4th Floor, City Hall • Oakland, CA 94612

(510) 238-3378

CityAuditor@OaklandCA.gov



[OaklandAuditor](https://www.facebook.com/OaklandAuditor)



[OaklandAuditor](https://www.instagram.com/OaklandAuditor)



[@OaklandAuditor](https://twitter.com/OaklandAuditor)



<https://www.linkedin.com/company/office-of-the-city-auditor-oakland-ca/>

訂閱以透過電子郵件獲得最新資訊

www.OaklandAuditor.com 或

傳送簡訊 AUDITOR 至 22828

