

## NGO 在公民社會中的公益倫理與責信

王振軒

南華大學非營利事業管理研究所 所長

### 摘 要

近年來，“公民社會”這個饒負公民治理意義的名詞不斷的被討論，而其中在“公民治理”議題中扮演主要角色的 NGO 也因此獲得重視，甚而積極地在公民社會中運作、興起。而這些深涵社會性與公共性的民間組織，泰半在其公益的組織理念下，被社會公眾賦予高度期待後，不僅擁有超乎公部門與私人企業甚高的“道德光環”，也同時獲得了許多資源獲得、運用，以及行為限制上的“特權”。然而，許多實證上的觀察與研究都說明，活躍於公民社會中的 NGO 並非真的完美無瑕，特別是在“公益倫理”層次上的許多問題尚有爭議。本文將在公民社會中“公-私共治”的架構下，探討 NGO 在從事公共行為上的道德倫理問題，並從中歸結出處理此一問題的若干途徑。

關鍵詞：非政府組織、公民社會、公益倫理

## 一、前言

時序邁入 21 世紀，政府與公民之間的統治關係，備受世人討論，而公民社會與治理<sup>1</sup>的問題在國際間盛行，這個趨勢不僅說明國際社會的組成是由不同的行為體構成的，也間接表示國家、政府對權力（價值）分配的壟斷性決策權及實際能力明顯降低，它不再是控制權力與價值分配過程的惟一主體，許多跨國家行為體已參與到實質的權力分配過程中，甚至在治理公民事務上的地位，也漸趨重要。換言之，屬於公民性組織的 NGO 在治理公眾事務與處理公共議題的力量，已然成爲一股不可輕忽的“治理勢力”。

由於國際間各國政府未能妥善分配公共資源，使稀有資源在國際社會中的分配十分不均，明顯呈現出金字塔式結構。國際社會政治經濟的嚴重失衡，不僅必然導致各種各樣的全球性問題，而且也使政府、政府間組織，以及國際市場都不能獨立有效地解決國際社會的福利、增長和現代化問題。所以，NGO 的治理功能，不僅在於削弱國家對稀有資源壟斷權，促進稀有資源從國家流向非營利性的 NGO 等行為體，而且也促使稀有資源能獲得更合理的分配與運用。此外，NGO 的治理功能還在於積極維護良好的社會秩序，比如說社

---

註<sup>1</sup> 什麼是治理呢？治理是個體和機構、公共和私人管理他們共同的事務、調控資源、履行權力去實現公共目標的各種方式的總和。治理包括：1、緩解衝突或於共同行動中協調利益的程式和規則。2、通過強力來倡導和推動順從、懲罰不順從的制度和統治。3、大眾和機構一致認同並願意服從的、非官方性的安排。我們已經看到組織我們生活的程式、制度和安排在全球和地方層面正以加速度形式發生著變化。這種治理的轉變發生在以下三個領域：全球化和通訊，公民社會的網路、規範和道德。全球化和資訊通訊的革命爲整個統治體制帶來了根本性的變化。民族國家作爲地理疆域內至高無上的權威，作爲國際關係中的唯一主體的資格已經受到明顯的威脅。正如 T. Mathews 所說：民族國家不僅在全球化經濟中喪失了自治權，就是在處於統治核心地位的政治、社會、安全事務中，也被商業集團、國際組織和各種公民團體（也稱非政府組織，NGO）分割著權力。自 1648 年西發裏亞和平運動（Peace of Westphalia）始建立的穩固的國家中央集權體制已宣告結束，至少是暫時的結束。按 Robert K.Fullinwider 觀點，“國家固定的疆界與當今事務非領土狀態之間的衝突……強烈地預示著國家的各種權力會日益削弱。”治理在地區性（regional）、亞地區性(subregional)和地方層面已獲權力中央政府日益顯得過於龐大而不可能關涉到與人們日常生活息息相關的各種瑣事。城市 and 區域作爲准自治實體開始走進全球市場成爲競爭者。從它們自身的性質來看，地方政府要比中央政府更貼近人們的生活。地方政府不僅可以爲公民社會提供便利，還可以從公民的參與中受益。參見 Robert K.Fullinwider,(ed.) *Civil Society, Democracy, and Civic Renewal*, Rowman & Littlefield Publishers,Inc.,1999,p.2.

會議題的倡導與良善風俗的推動等等。緣此觀之，無疑地 NGO 具有關切大眾議題與治理公共事務的公共性，也因為 NGO 的公益性與公共性，它當然也有應符合社會對其“公信力”期待的必要性。換言之，NGO 除了必須在公共場域中積極地投入其“治理”的能力外，也必須在自律的公益倫理上，具有超凡的自我期許。本文將藉由對公民社會與公民倫理議題討論的軌跡，探討 NGO 在自律與倫理規範上“應然”與“實然”<sup>2</sup>的問題。

## 二、公民社會與 NGO

### (一)何謂公民社會

公民社會，常常又被稱為民間社會和市民社會，“市民社會”是對 civil society 的經典譯名，它來源於黑格爾的思想<sup>3</sup>，並出現在馬克思<sup>4</sup>主義經典的著作中。而“公民社會”是近幾年政治學者引入的 civil society 新譯名，它強調

註 2 本文所指涉之 NGO 在自律與倫理道德上“應然”的情況，應是屬擁有高度自律的特性，且受公眾社會極度信任的狀況。但筆者在文末將以實際及對近來 NGO 在倫理道德實際行為上的探討，說明是時其實不然，進而討論出 NGO 在道德倫理上“實然”的情形，最後提出若干改進“實然”狀況，促使 NGO 邁向“應然”理想狀況的建議。

註 3 黑格爾政治哲學貌似嚴整而實則充滿混亂的體系結構以及晦澀和多義性的概念迷惑了許多研究者，也為各取所需的解釋敞開了大門。表面上看，他將“市民社會”與“國家”完全區分和對立起來，但實際上，黑格爾的本意並非如現代學者所解釋的是區分社會與國家，而是區分了兩種社會或兩種國家。黑格爾將“市民社會”又稱為“外在的國家--建立在需要基礎上的和理智所想像的國家”而在他的“國家”中，又包括著“政治國家”。在他那裏，“市民社會”和“國家”都是社會與國家的統一體，是國家與社會的兩種形式。前者是低級的形式，後者是高級的形式。按他的辯證法語式，前者是後者的歷史前提和邏輯環節，後者是前者趨赴的目標和邏輯綜合。參見黑格爾：《法哲學原理》，商務印書館，1982年，第183節。德文原文為：“außeren Staat,-Not-und Verstandesstaat”，諾克斯(Knox)的英譯本譯為：“external state, the state on need, the state as the understanding envisages it”。(Hegel's Philosophy of Right, trans.by Knox, Oxford, 1942.)

註 4 馬克思說明“市民社會”與“國家”才真正分化為純粹的社會和國家，但馬克思只是截取了黑格爾“市民社會”概念的經濟內涵，即將其解釋為“物質生活關係的總和”。值得注意的是馬克思對市民社會即資產階級社會所持的否定態度。令他不滿的現實是，在國家或政治領域中人已經實現了解放，但這個解放是狹隘的不完整的，因為在市民社會領域人仍然是利己的、孤立的和作為工具的人，所以他要從改造市民社會入手，來消除政治國家與市民社會的二元性，從而超越政治解放而實現人類解放。這與當代絕大多數公民社會研究者的基本價值取向是截然不同的。參見《馬克思恩格斯全集》，第13卷第8頁。

公民的政治參與和對國家權力的制約。當代公民社會思想有最直接傳承關係的應屬 19 世紀法國思想家托克維爾 (Alexis de Tocqueville)，他在對美國民主的檢視中，托克維爾獨具慧眼地對美國獨立的社團組織予以特別的關注。在他看來，這種獨立的社團組織是美國民主的自由學校，也是其得以健全運作的動力之源。他認為，在民主國家中存在著多數專制的危險，因此，一個由志願性社團組成的活躍的、警覺的、強有力的市民社會對於遏制多數專制是不可避免的<sup>5</sup>。多數學者都充分認識到公民社會對組織和教育公民，表達公民的利益和要求，維護公民的自由和權利，限制、分割和制約國家權力等方面的作用。他們相信，發展到一定程度的公民社會是民主化的前提，也是民主制度健全運作不可或缺的因素。<sup>6</sup>

關於公民社會，各國學者提出了許多不同的定義，所有這些大體上可以分為兩類，一類是政治學意義上的，一類是社會學意義上的。政治學意義上的公民社會概念強調保護公民權利和公民政治參與的民間組織和機構，社會學意義上的公民社會概念強調它的“中間性”，即公民社會是介於國家和家庭、企業之間的中間領域。正如戈登·懷特 (Gordon White) 所說：“從公民社會這一術語的大多數用法來看，其主要思想是，公民社會是處於國家和家庭之間的大眾組織，它獨立於國家，享有對於國家的自主性，它由眾多旨在保護和促進自身利益或價值的社會成員自願結合而成。”<sup>7</sup>

## (二) 公民社會與 NGO

一般在非政府組織的研究中，通常把公民社會當作是國家或政府之外的所有民間組織或民間關係的綜合，包括非政府組織 (NGO)、公民的志願性社團、協會、社區組織、利益團體等，它們又被稱為“第三部門”。

民間組織或公民社會組織 (civil organizations or civil society organizations,

---

註 5 阿勒克西·德·托克維爾；湯新楣、李宜培譯(2000)，〈民主在美國〉，台北：貓頭鷹出版社，頁 12。

註 6 Adam B. Seligman(1992), *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press, p. 42.

註 7 戈登·懷特著，何增科譯(2000)，〈公民社會民主化和發展〉，中國社會科學文獻出版社，頁 64。

簡稱 CSOs)，現代被稱為非政府組織(Non-governmental organization, NGO)是公民社會的主體，離開民間組織就無所謂公民社會。所以人們常常簡單地將民間組織(以下稱此類民間組織為 NGO)直接等同於公民社會。

許多學者指出，公民社會主體的 NGO 概有以下幾個特點。第一是它們具非官方的特性，即這些 NGO 是以民間的形式出現的，它不代表政府或國家的立場；第二是它們的獨立性，也就是說，NGO 擁有自己的組織機制和管理機制，有獨立的經濟來源，無論在議題的創造、組織的管理，還是在資金的來源都獨立於政府與企業之外；第三是自願性，參加 NGO 的成員都是自願的，而大部份是不支薪的，因此 NGO 也叫公民的志願性組織。第四是公益性，NGO 所致力實踐的使命與組織理念，都是非商業性與非政治性的，他們所從事的工作，都具有服務公民社會發展的公益性質。<sup>8</sup>NGO 的組成與發展，其目的有的是獨自承擔起社會議題的治理職能，或者是與政府機構一起合作，以「公私協力」<sup>9</sup>的方式，共同行使某些社會治理職能。由民間 NGO 獨自行使或它們與政府一道行使的社會事務之公共管理過程，便不再是統治，而是治理。

### 三、公民社會中 NGO 的公益倫理

從許多對 NGO 定義的論述當中，公眾清楚的得知，NGO 的目標是匯聚民間的力量、創造一股“良善的公民勢力”，並以此參與公民社會中公共事務的治理過程，企圖達到社會真正公平正義的狀態，並在這樣的基礎上，使公民社會能健全的發展。而 NGO 行使公民治理的方式，則是在近代「公民社會」建構的活動中，利用組織的力量將公民的力量與政治統治的力量或結合或抗衡地，形成一種相輔相成或分庭抗禮的型態，進而成爲一種公民與政府共同治理公共事務的共同“善治”<sup>10</sup>形式。換言之，即是在一種公與私的互動中取

註 8 王振軒(2004)，「非政府組織的議題與發展」，台中：鼎茂出版社，頁 42。

註 9 公私協力は公民第三部門與公共服務的重要方式，其目的不僅是試圖將民間「創業精神」及「成本效益分析」，帶入政府的服務功能中，更重要的是邀請民間組織，在基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺下，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。江明修、鄭勝分(民 90)，「青輔會與第三部門夥伴關係之研究」。

註 10 善治就是使公共利益最大化的社會管理過程。善治的本質特徵就在於它是政府與公民對

得治理權力的平衡，進而實踐了公民在公共空間中的公共事務的治理地位。<sup>11</sup>然而從前述 NGO 的基本特質分析，它們乃是積聚民間力量、實踐公共公益的最具體的社會組織，因此，它們公共參與範圍與過程中所具備的公益性與公共性，不僅代表的是公民社會中“公平與正義”思潮<sup>12</sup>的具體實踐，也是 NGO 獲得普遍公民信任與本身身存發展的基本元素。從這個角度來看，NGO 的公益倫理除了是他們之所以存在的精神所在，也是他們賴以生存的根本基石。而欲論及 NGO 的倫理問題，亦不外乎地可從內、外兩個層面來談。第一個是對外的層面，乃是 NGO 對提升社會公義狀態的道德倫理問題，簡單來說，就是 NGO 本身的公益使命與理念，如何有效、正確地付諸於公民社會的倫理層次的問題。第二個是屬於內部層面的，也就是 NGO 本身在管理與運作上，是否能符合社會對他的公益期待的問題，易言之，NGO 在打著社會公益、消弭社會不公的旗幟下運作，而本身在實質的運作技術層面上，是不是能夠以廉潔、道德的態度與方法，做好自我管理與約束，在公眾高度的信任基礎下，獲得公

---

公共生活的合作管理，是政治國家與公民社會的一種新穎關係。是兩者的最佳狀態。一位法國的銀行家說，善治的構成有以下四個要素：“（1）公民安全得到保障，法律得到尊重，特別是這一切都須通過司法獨立、亦即法治來實現；（2）公共機構正確而公正地管理公共開支，亦即進行有效的行政管理；（3）政治領導人對其行為向人民負責，亦即實行職責和責任制；（4）資訊靈通，便於全體公民瞭解情況，亦即具有政治透明性。請參考，《國際社會科學雜誌》，聯合國教科文組織（UNESCO），1998 年第 3 期。

註 11 周國文，公民、公民倫理與社會共同體，參考網址，中國世紀網：

[www.cc.org.cn/newcc/browwenzhang.php?articleid=1938](http://www.cc.org.cn/newcc/browwenzhang.php?articleid=1938)

註 12 有關近代公平正義得思潮，在二十世紀以後的世界，對於公民倫理的了解應基於羅爾斯在《正義論》中的兩條基本正義原則來進行理論審思。“第一個原則：每個人對與所有人所擁有的最廣泛平等的基本自由體系相容的類似自由體系都應有一種平等的權利。第二個原則：社會和經濟的不平等應這樣安排，使它們（1）在與正義的儲存原則一致的情況下，適合於最少受惠者的最大利益；並且，（2）依系于在機會公平平等的條件下職務和地位向所有人開放。”人們有理由指望“最大限度上平等地享有和其他人相當的基本自由權利”這個原則的確立，這對於個體在公共生活中道德的建構具有重要意義。而 NGO 代表的是眾多公民個體的部份總合，也是民主自由社會體系中的一股達到公民社會最大上限的公民勢力。換言之，NGO 的公民倫理概念，一同現代公民的倫理核心理念，應致力達到公民社會中的最大限度的公平正義狀態，但應 NGO 乃屬一民間組織，在公民倫理概念上的論述，除了應以羅爾斯的《正義論》為立基外，也應將其解釋的適用範圍擴大至 NGO 與社會間的互動層次上，以及組織內部的自省與自律部份。有關羅爾斯的正義論，請參考羅爾斯(2003)，《正義論》，李少軍等譯，台北：桂冠。

益組織應具有的社會責任。(公民社會、NGO 內外部倫理與其總體公益倫理之關係，請參考圖一)

### (一) NGO 對社會的責任：公益使命與倫理的實踐

NGO 生成的足跡，最早可以追溯到市場經濟萌芽的初期，其時業已出現一批關注窮人、救災、福利的民間社會組織。而 NGO 的概念，則最早出現於 1945 年成立的聯合國憲章中，其第 71 款首次正式使用了 NGO 一詞，強調聯合國事務也需要除了政府和企業之外的其他社會組織的參與。在現代社會中，各種各樣的 NGO 以其自身獨有的優勢，關注著人類的健康、人們的精神生活的質量、社會的困難群體，也同時關注著人們賴以生存的社會環境和自然環境。一方面，NGO 在國際事務中的影響越來越大，在包括婦女問題、環境問題等各種全球性問題上發揮著作用；另一方面，NGO 在國家範疇乃至社區範疇內越來越扮演著重要的角色，成為社會治理結構的中間力量。

NGO 之所以能夠在諸如扶貧、環保、教育、維護人權、慈善、文化等許多領域取得政府和市場無法取得的成效，根源於其獨有的倫理精神。NGO 倫理精神的實質，是人們基於一定的公共意識、關懷意識、責任意識、參與意識、合作意識和奉獻精神所總合而成的對社會的公益努力。就其核心特徵，可以借用哈貝馬斯 (Jürgen Habermas) 的一句話來概括，即 NGO 的“核心機制是由非國家和非經濟組織在自願基礎上組成的”。<sup>13</sup>管理學大師杜拉克的一句話同樣精彩，他說到：「NGO“所做的事與企業和政府截然不同。企業提供產品或服務。當顧客購買產品按價支付並對所購產品滿意時，企業就大功告成。當其政策卓有成效時，政府就履行了自己的職責。NGO 既不提供產品或服務，也不實施控制。它們的產品既不是鞋，也不是規制，而是改變了的人。NGO 是改造人、點化人的組織，其產品是治好的病人，樂於進取的孩子，年輕男女成長為具有自尊的成人……總之，一個改變了的新的生命。」<sup>14</sup>

註 13 引自 My Personal Learning Space 學術網，西方公民社會的理論與特點，  
[http://www.qiantu.org/blogger/2005/05/blog-post\\_11149243325008639.html](http://www.qiantu.org/blogger/2005/05/blog-post_11149243325008639.html)。

註 14 李雪瑩(2005)，彼得杜拉克的貢獻：教導公益經營者專心聚焦公共財，喜瑪拉雅基金會公益網站 [http://www.npo.org.tw/PhilNews/show\\_news.asp?NEWSID=7722](http://www.npo.org.tw/PhilNews/show_news.asp?NEWSID=7722)

NGO 是在利他主義<sup>15</sup>和志願奉獻的基礎之上去執行他的公益活動，其關注的往往是屬於社會中的公共性議題，以及關乎人類公平正義的問題。也就是說，NGO 除了能創造出重要的、良性的社會資本，也能為人類的生活開闢另一個有別於利益活動的心靈出口。就此而言，這一倫理使命得實踐，是整個時代對 NGO 的要求，換言之，承擔其應有的倫理使命是 NGO 對社會需要的“應然回應”。

## (二)NGO 的自律倫理：自我規範與管理

由於 NGO 除了具高度的公共性，且具有非官方性、志願性，以及公益性的特性，經常給予社會公眾清新、廉潔的道德形象。此外，NGO 在人力與財源的募集的方式上，都採取公眾志願性捐助或人力投注的方式獲得組織的營運資源，而且，NGO 在獲得這些資源後，公眾與社會經常慮及它們的公益性與社會服務性，在組織財物與人力的運用上，都會給予較一般營利組織更為寬鬆的空間，例如在稅徵、會務管理上等等；因此，NGO 為取得組織內部營運的資源，特別需要讓公眾對其有高度的信任，願意將財、物力挹注在這些 NGO，而公眾對 NGO 公信的建立，自然應由 NGO 本身基本的自律行為做起，然後以由內而外的途徑，將良好的自律與管理成效，落實在公共事務的公益參與行為上，才能真正在社會公眾的“責信”（accountability）<sup>16</sup>認同上，達到足以彰顯其公益性，並以得到足以維持組織運作的資源。筆者列舉以下兩個 NGO 必須注重道德自律與嚴格自我管理規範的因素，並簡要述明之：

其一是源於 NGO 的公益性質。NGO 所訴求和依賴的是同情心和愛心等各種美德。當市場經濟對人們的道德、價值觀念帶來巨大衝擊的時候，社會需

---

註 15 法國社會學學者孔德(Comte,1789-1857)創造利他主義(Altruism)的概念，所謂利他是一種出於對別人得關懷和愛護。亦即宗教所言“為他人而活”。是將對他人的好處當作是個人的道德型為目的。有以下特質：1.助人的本質即是行為目的。2.助人的動力源自於道德認知，而非法律規範。3.助人者的行動是善意的。請參考，邱茹娜、王琇蘭，從志願服務談社會關懷之實踐，飛訊雜誌第 12 期，頁 8。

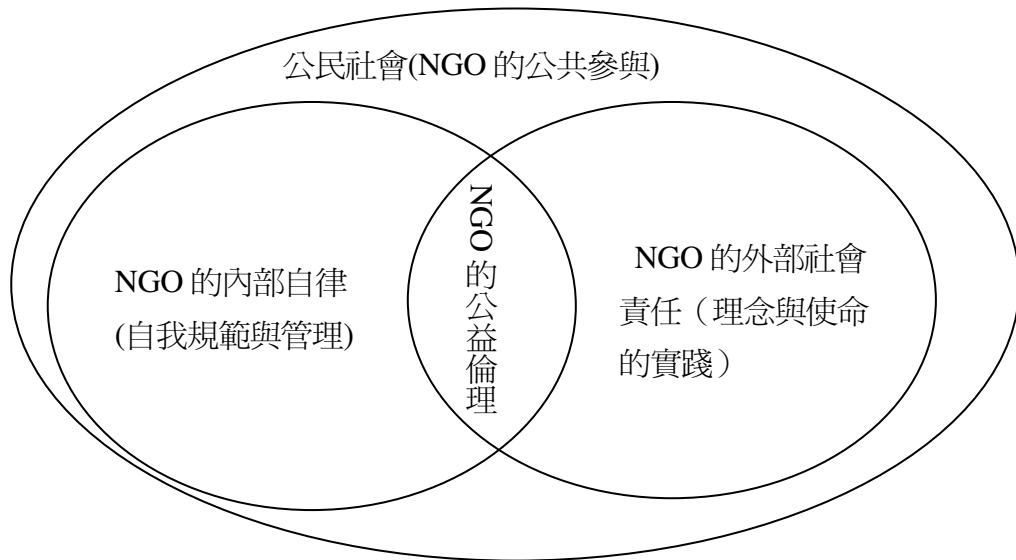
註 16 簡言之“責信”可視為一種關係的建立與展現，即受託人者（非營利組織）對委託者（利益關係人），應負責並有所交代。詳見劉麗雯，「非營利組織：協調合作的社會福利服務」，〈協調合作責信制度的建立〉，台北：雙葉書廊，頁 78。



要通過 NGO 的慈善、公益與志願精神來彌補市場經濟的不足。然而，一旦 NGO 的腐敗行為泛濫時，則不僅會影響 NGO 功能的正常發揮，還會加劇社會道德的淪喪。由於 NGO 的公益性質，其公共責任的缺失必然造成極為嚴重的負面後果。因此，雖然營利機構的詐騙行為屢見不鮮，但 NGO 的類似行為卻會招致千夫所指般的譴責。這使得外部公眾質疑 NGO 的責任機制是否健全發展，同時也導致 NGO 內部產生驅動力，進而建立促進責信的規範。

其二是源於資源汲取的約束。NGO 沒有權力，但卻擁有光環，並因為“慈善”、“公益”、“志願精神”而擁有資源，其在資源取得上所面臨的約束，使得公共責任成為共同關注的核心問題。首先，NGO 的資金來源和運作成本依賴於社會財富的二次分配，並往往在法律上享有一定的減免稅待遇。因此相對於企業組織來說，NGO 的公共責任更顯重要，更有必要加強自律與他律的結合。其次，對於主要依靠政府資助和公眾捐贈的 NGO 來說，理應對資助者和捐贈者有所交待。因為任何人都有權利在對 NGO 捐出善款後向 NGO 索取相關的資料。而任何拒絕提供資訊或提供虛假資訊的 NGO 都要受到公眾唾棄和法律的制裁。這樣，NGO 就無可避免地陷入了“進退維谷”的困境：為了能夠有效地開展活動，必須汲取足夠的資源，如政府撥款、基金會撥款、公司饋贈和個人捐款；但是，相對的為了對資源提供者有所交待，NGO 又很容易面臨喪失自主的危險。因此，為了促進 NGO 的健全發展，為了彰顯 NGO 獨特的倫理公信，必須形成以人為本，以道德意識為基礎的自律規範。

圖一：公民社會中 NGO 公益倫理組成圖



資料來源：本研究自行整理

#### 四、NGO 倫理道德的困境與危機

雖然公民社會在學者所規劃的巨擘下，充滿了美好的希望與願景，但實際的生活仍然是充滿著諸多的衝突與醜惡，諸如戰爭、腐敗等等，而且這些衝突與醜惡仍將持續在公民社會中不斷發生。因此，“公民社會”不能也不應被過度理想化。相對的，屬於公民社會中的 NGO 雖然的確應更具有道德優越性，但所有的 NGO 真的如此聖潔嗎？答案當然是否定的。對於當前所有的學術著作與公眾輿論對 NGO 所揭櫫的理論和發展趨勢，無不將其視為“公益”的代名詞，甚至認為它是“善”的執行者，這種說法，無疑地認為公民社會中的 NGO，應然地也實然地具有“絕對廉潔”的特質，無論是在金錢運用或實務執行上，也都完全符合所謂“公民倫理”的要求。

但事實不然，實際上一些公民社會組織也是有許多瑕疵的。當然，針對這方面，必須要有一個正確且清楚的認知，也就是說，對於公民社會中 NGO 的期許與道德倫理的要求，當然是要有一個超凡的要求，特別是因為它們賦有超脫一般營利組織的公共性，以及沒有政府機構的政治性前提下，公民社會對他們的倫理要求與責信的期待，自然更為積極。然而，NGO 的組成份子畢竟都是由參雜理性與非理性和充滿慾念的“人”構成，並執行其所謂的公益行為，因此，很難保證在“公民倫理”的高道德標準下，完全毫無疏漏的從事公益活動，並獲得完美無暇的公眾責信。換言之，雖然 NGO 再倫理道德層次上，應有超乎一般營利機構、公務部門的標準，在實際執行面上，也應以更嚴謹態度和方法去落實其高上公益的使命與理念，但事實並非如此，因為，NGO 在背負沉重的倫理道德包袱的同時，也同時承接了許多各界挹助的社會資本，NGO 在運用這些社會資本時，也因為其獨有的“公益”性質，在法規與規範的限制上，也享有許多特有的權力和運用的空間。這些特權和寬廣的活動空間，的確為 NGO 帶來許多行動上的便利，以及公益理念施展上的靈活空間，但這些公眾給予 NGO 的特殊待遇，似乎也為一些 NGO 在缺乏監督的活動空間中，得以假公益之名行斂財圖利之實，許多 NGO 在某些利益的誘因下，失去公益理念，放棄了公民倫理的公共要求，使的許多 NGO 因此逐漸失去了公眾對他的信任。

例如，在我國聯合報在 91 年 7 月 8 日有一篇“建屋起爭議，行善團紛紛自清”的報導正可說明責信的重要性。「中華民國嘉邑行善團」被質疑向南投縣政府拿三千萬元，又向災民收錢，使得該 NGO 組織受到民間強烈的質疑，也間接地影響了 NGO 在民間的公信力。此外，就國外而言，回顧美國的 NPO 發展史，The Chronicle of Philanthropy 列舉的 20 世紀的公益大事紀，在近十年內就有三則與募款倫理及責信有關的事件，包括 1992 年 UWA 總裁 William Aramony 違法失職而下台並入獄。1995 年 The Foundation for New Era Philanthropy 因詐欺案件而宣告解散。以及 1996 年，美國國會通過法案，規範慈善團體的主管人員的薪資和津貼，並且要求 NPO 的 990 報表必須對社

會大眾公開。<sup>17</sup>這些國內外的案例，都足以說明，NGO 不是一個擁有“絕對廉潔、完美倫理”神話的公民組織，相反的，不管在 NGO 本身特有的公共性與公益性，或者是在其營運募款的財源需求上，他都必須有更高標準的倫理要求，以期能符合公民社會中的公民組織要求，並爭取公眾的公信力，獲得更多的社會公益資本，維持 NGO 在公民社會中的生存與發展的正當性。

那麼，對於 NGO 在公民社會中從事公共事務參與的正當性而言，有哪些公民倫理方面的問題是值得注意？此外，在取得公眾責信的過程中，有哪些道德倫理上的危機是需要再反省的呢？以下筆者以檢閱 NGO 在當代公民社會中幾項參與公共事務的優點<sup>18</sup>中，反思、分析出幾項 NGO 在公民倫理範疇中可能面臨的幾個道德性的危機：

### （一）NGO 信任與合法性危機

由於經常關注大眾認為有價值的話題，公民社會組織贏得了威望與公眾的信任。脫離商業利益與政府影響的特有的獨立性，讓 NGO 在不妥協的倫理與職業權威等方面，都能立足於一個道德與倫理的制高點。對於一些有爭議的話題，公眾更期待能從獨立的 NGO 而不是政府機構或商業公司處獲得較為公正的資訊(例如人權、環保、救災募款等議題)。不過，從近來的幾個國內外 NGO 醜聞的教訓中，幾乎可以這麼說：這種信任是相當脆弱和敏感。因為，取得一個好的社會責信是需要 NGO 多年的不懈努力，但只要一個小小的疏漏，就可能招致公眾的不信任。

### （二）NGO 的道德神話迷思

本文前所列舉的國內外 NGO 弊端產生的案例，都足以說明，NGO 絕對

---

註 17 高永興，募款倫理與責信~ 國外個案研究，台灣公益資訊中心，參考網址：

<http://www.npo.org.tw/StudyOnline/ShowSOL.asp?SOLID=35>

註 18 一般學者或 NGO 從業人員，多半認為，NGO 在參與公共事務上，具有高度的社會則信、非官方性的靈活，以及組織內成員的志願性等優點，本文以反推的辯思邏輯，推導出 NGO 在公民社會中的若干可能發生的社會則信危機與本身在經營上的危機。相關 NGO 的行動優點，可參考前註四。

不是一個擁有“絕對廉潔、完美倫理”神話的公民組織，事實上，NGO 在高度的社會期待下，承接了許多社會資本，同時也享有許多律法與規範上的自治空間。許多 NGO 在這樣一個寬鬆的活動空間中，假公益之名行圖利個人的事，則是經常發生；因此，NGO 雖然都有高上的組織使命與公益理念，但並不是每一個 NGO 都能在“完全道德”的行為準則下，無暇地從事社會公益行為。

### (三) NGO 向誰負責任

無論喜歡與否，我們不得不在自由、靈活與責任、義務之間尋求拆衷。如果政府官員對他們的選民負責，商業領袖對他們的股東負責，那麼，公民社會領導者又該向誰負責呢？一個最簡單地回答就是，NGO 應為他們的“股東”承擔義務。但他們是誰呢？如果我們提出一些答案，如職員、合夥人、成員、投資者以及公民社會組織為其服務或與之一起工作的團體，那麼在公民社會組織與它們的“股東”之間的關係就太鬆散而難以確定。責任的不同性質反映了政府、商業組織和 NGO 的不同角色和功能。很顯然地，NGO“責任”應反映在公民社會的全體公眾中，但因為這個公民群體太大、太複雜、太抽象，所以經常造成 NGO 在責任歸屬上，產生巨大的“責任鴻溝”，這無意地是 NGO 在公民社會中，責任歸屬在“誰”的一個危機。

## 五、NGO 倫理精神與公共責任<sup>19</sup>的提升：自律與他律的途徑

NGO 獨有的倫理精神，使得公共責任成為 NGO 研究中的一個核心問題。強調 NGO 的公共責任是歷史發展到一定階段的必然產物，這種責任的焦點在於責任的社會性與公共性。近代所謂的公共責任，有更多層面，是針對掌

---

註 19 責任度 (accountability) 簡易解釋可參考前註 16，但以最狹義的解釋來說，指的是向高層權威 (higher authority) 負責並交待說明資源去向和效果，談的是監督與報告的機制。傳統的責任度概念是以命令與控制來達成，近代則廣義地包含了個人道德、專業倫理、組織績效等概念。NGO 日益增多，在運作過程當中難免發生某些弊端，像是財務問題、逃漏稅...等，使得 NGO 的責任度問題成為大家所關注的焦點。請參照，Kearns，1996；Mulgan，2000；江明修與梅高文，2001；馮燕，2001。從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範，臺大社工學刊，4，203-242。。

握公共權力的公共部門，特別是行政部門提出來的。在前資本主義時期，政府是不負有任何公共責任的。隨著商品經濟的發展和民主政治體制的建立，“國家有責”的原則開始確立，政府及其工作人員負有責任的信念逐漸深入人心。到了現代社會，公眾對政府的期望日益提高，政府面臨的信任危機不斷加深，對公共責任及其保障機制的研究，成了公共部門研究的熱門課題。對 NGO 的公共責任的關注正是在這一大氣候下形成的結果。

NGO 是民間社會組織，其公開宣稱的使命和價值觀，可以是公益性的，或服務於特定的人群。但在現實生活中，NGO 能否真正是民意的代表，以及在多大程度上能成為民意的代表，是很不確定的。NGO 政治作用的日益增強被其他政治行動者視為挑戰，他們質疑 NGO 有什麼權力在政策制定中要求發言權。NGO 有什麼權力要求被當作是一個合法的行動者？憑什麼把自己看作是人民的代言人？人們認為，NGO 除了他們自己以外，誰也不代表，他們沒有得到合法的授權，因為他們並不是由一群特定的選民選舉產生。此外，由於 NGO 較之以前更依賴商業化激勵手段促進募捐工作，這就意味著為了保持其公益性質或外在形象，它必須強化公共責任。

由於 NGO 具有動員公眾積極參與、公正透明、低成本、高效率等特質，人們用許多讚美和期望的言詞描繪 NGO 的特性和社會功能。而實際上，NGO 存在現實公民社會的生活中，並非真如一片白紙。可以說，在 NGO 產生、發展的同時，即包含 NGO 內在固有的“失靈”和“缺憾”。

由文前所述可知，NGO 的發展通常的困境，泰半是道德性的倫理問題，譬如：組織運作及行為的非規範性；組織及個人的腐敗和爭名奪利行為；財務運用合法與否等問題…，而這些問題，不僅衝擊了 NGO 的發展，也對健全公民社會的建構，某上一層倫理道德上的陰影。因此，當前除了應檢視產生在 NGO 內部深層的倫理道德問題外，更應從“內部自律”與“外部他律”兩個監督、規範制定的機制為途徑，對 NGO 內部而言，“內部自律”可重塑其倫理秩序，並爭取更多的公眾信任，而就 NGO 外部的活動與發展空間來說，則能以“外部他律”的途徑與手段，建構出一個合理、合法的 NGO 發展環境。（各國 NGO 內部自律與外部他律機制運用情形案例彙整情形參見表一）

### (一)政府與法律環境的監督—外部他律的機制

各國政府對 NGO 都是採取扶持和無為的管制方向，一方面顧及 NGO 的自主性，一方面也認為 NGO 的成長茁壯對社會的正面助益。特別是歐美許多福利國家，對社會福利事物“一肩全部承攬”的政策已在政府財物力不敷運用的狀況下，以走入絕境，扶持 NGO 發展，幫助政府解決若干社會福利問題，已成為許多國家政府的重大決策。這是明顯由於政府“失靈”而造成的 NGO 發展環境和空間逐漸擴張的原因。在這種福利事業委外和公共服務市場化的政策下，NGO 勢必將可發揮更大的作用，其發展也將更為快速。但於此同時，政府也應在不違反 NGO 自主與公民社會民主原則下，對 NGO 作更有效的法律約束。其原因乃：

1、NGO、公共部門和市場的相互滲透，造成 NGO 的非營利性質逐漸喪失，進而參雜了公部門的公務色彩與營利部門的商業性質；

2、政府對 NGO 財源的補助增加，加上 NGO 本身的募款財源，使部份 NGO 擁有很多公共金錢物資，在經費使用時亦引起更多的關注；

3、政府把 NGO 作為一種政策工具，通常給予較寬鬆的活動空間，又因其道德形象的超凡，在法律規範上也較不嚴格律定，許多 NGO 在倫理道德上的弊端，就在此法律規範的間隙下發生了。

換言之，如果 NGO 只享有政府給予高度的自主空間，以及公眾賦予的道德地位，卻沒有一套完整律法的制式規範加以約束，加上少數 NGO 缺少強而有力的自律制約，就可能導致自身倫理道德的淪喪與組織的腐化，這些弊端可能發生在財務管理或組織使命的違背等方面。因此，NGO 外部的道德規範是非常重要的，而這些規範則應具體的表現在政府明令的法律層次上。政府如能參酌 NGO 的組織特性與當今公民社會的需求，制定一套合理、合法的規範標準供 NGO 遵循，不僅能讓眾多 NGO 可以在一個完整、健全的法律環境下生存發展，也可藉由這個“外部他律”的機制，使得 NGO 獲得更多的公共信任與更堅定的道德地位。

L. Irish 等學者在世界銀行所出版之「非政府組織法的立法原則」書中提及，以支持的立場來制定 NGO 之相關法規，至少有六大理由：履行國際法和

各國憲法保障的結社自由權，支持社會多元化與寬容性的發展，促進社會穩定與適用法律原則，促進服務效率，彌補公共部門的功能失靈，增強經濟發展的條件。因此，建立一套健全的非營利組織法規是具備相當程度的合理性。根據本文的論點，政府對 NGO 合理的管理，應可以分為以下四個部份。

1. 設立程序與解散：NGO 的設立程序，應以快速、簡易、不須花費過多經費原則，並且應減少文件要求，官僚體系的繁瑣、遲緩的判斷過程應減至最少。

2. 減免賦稅資格核定：NGO 的公益特性，使其享有優惠賦稅待遇。而提供此優惠政策的政府，往往在稅法中，以 NGO 的功能或目的，作為是否可享優惠待遇的標準，此一稅法要求應以最大上限的寬鬆態度為原則。

3. 組織結構與運作：NGO 的幾項特質中，其中包括「具有一個沒有私人利益與營利的組織結構」，即是指在設立組織時，要求其組織章程中明定組織的管理機構（董事會）組成、職權任期及運作方法、和對該組織的業務執行、業務檢查的規定。在「非政府組織法的立法原則」中，提到法律中，除了應明定組織章程中需有的條文以外，也應要求人員盡到：個人對組織權利義務關係、以及人員需在個人利益與組織中發生衝突時，應遵守較高的行為操守標準，以維持組織的公益性等。

至於 NGO 的運作方面，世銀立法研究小組也提出三項建議：

1. 只要其主要目的符合公益性質且不違背組織宗旨與使命，NGO 應被允許從事合法的經濟交易及商業活動，來支持其非營利宗旨的實現；唯需確定其利潤或收入不可從事二次的利益分配(其利潤只可投入與組織相關之公益活動)。
2. NGO 從事任何一種需獲得國家證照始可參與的活動（例如醫療服務、技師、教育、銀行等），均需遵照一般政府的標準和程序行使之。
3. NGO 不可從事一般政治活動，例如：參與民代選舉，為政黨或政治人物募款，但對 NGO 在相關公共政策議題上，為某個理念相近的政治人物表達支持的做法，不應禁止。
4. 徵信報告與審查：一般民法中即規定主管機關(在台灣登記為國家的 NGO 則



主管單位為內政部，縣市地方型的 NGO 其主管單位則為地方政府的相關單位)有對法人的業務檢查權，有些對財團法人的監督辦法中，乃列舉主管機關的檢查項目，其中包括：設立許可標準，組織設立及運作情形，年度重大活動與組織相關之措施，財物保管及運用狀況，財務情形，組織公益績效，以及其他相關事項。<sup>20</sup>

以上世界銀行的立法研究小組的建議，明顯的要求政府在制定 NGO 律法規範的時候，除了應注意到 NGO 的公益性與自主性外，在另一方面則應防杜一些別有用心的 NGO 人士濫用了 NGO 為促進社會公益的雄厚社會公信，甚至作為圖利個人之用的弊端。因此，NGO 外部他律機制建立的基礎，需要建立在組織之責信度 (accountability) 與運作的透明度 (transparency) 之上，才可以是 NGO 在外部他律機制的規範與保障之下實現組織的公益道德理想。

## (二)、NGO 倫理道德的自省與自治-----內部自律機制

維持 NGO 運作的財源及其他物質，除了少部分來自政府補助外，大部分是來自社會公眾的挹注，因此，接受社會監督、在責任上對社會交待、並向捐助人負責是 NGO 必然的責任。

就法律強制性的規範而言，只有政府才有權力對 NGO 制定他律性的活動限制法規。但眾所週知的是，有時候發自內心的自省和自律，其意義和效果是遠大於外部法律的要求，特別是像 NGO 這種以社會公益為組織宗旨的公民組織，擬定最好、最周延的自律條款並加以實踐，更能夠引發社會公眾的共鳴，獲得最大的社會責信。因此，制定並遵守其自律條款對 NGO 是別具意義，特別重要的。

NGO 自律規範大致有以下三個層次：

---

註 20 以上有關本文外部他律機制中有關 L. Irish 等學者出版之「非政府組織法的立法原則」相關論述，筆者參考一下學者著作之看法並整理之，喜瑪拉雅研究發展基金會譯 (2000)，「非政府組織法的立法原則」，台北：喜瑪拉雅研究發展基金會。馮燕，(2002)，社會福利非營利組織與自律規範的建立，台北：2002 兩岸四地社會福利學術研討會。以及網站資料，江明修，非政府組織之立法原則，[http://www.chinalawedu.com/news/2004\\_10%5C12%5C0950554481.htm](http://www.chinalawedu.com/news/2004_10%5C12%5C0950554481.htm)

第一個層次是組織內部自我監督機制的建立：任何一個 NGO 組織都有約束自己成員（董事、員工）的行為標準和道德標準，設有禁止圖利於個人，禁止有關從事營利交易等條約、規範。此外，還有一些 NGO 組織的倫理守則，比如“迴避制度”、不得收受因其職務有關的貴重禮品；要求董事、幹部和專職人員於從事組織公益活動必須與私人生活運用必須之財務與物資分開等規範。這些道德要求與行為規範的目的，在於約束 NGO 的每個成員不得參與不當行為與濫用其職務上之權利。Carver（1999）指出，董事會要求其組織職員之行為道德，應有其重要的原則與注意項目：第一，董事會應明白訂定組織的價值觀，俾利自律規範標準的設定。第二，明確訂定出非道德的行為類型，也就是設定所有的限制行為。特別是應注重其原則制定的簡潔、一般、與積極性（proactive）的原則。一般 NGO 內的自律規範應在財務管控、預算規劃、和人事管理等政策上作更多的自律要求。具體而言，董事會制定的自律規範，其目的不在對執行者的限制，而是要他們在道德上有更高的標準。<sup>21</sup>而 NGO 內部的自律規範，通常是由專業人員根據組織工作與道德需求相互約定，自願遵循的守則，其意義乃基於實際組織使命與理念，以及向社會取得公信，並證明其效率的需要；因此，其內容自應有較高於一般政府明定法令之標準之自我要求規範，項目一般應涵括：董事會管理的合理、宗旨明確、業務明確、資訊公開與發佈的程序完整、財務管理合法透明、按時呈報年度報告，其內容亦應明確合法、財務責信度，如會計師認證等措施，以及預算制定政策應與實際支用情形相符等等。<sup>22</sup>

第二層次是聯合自律，指某些領域的 NGO 聯合制定，並共同遵守的行為和道德標準。國外常常是由聯合組織及協會共同制定行業自律條款，自律雖是屬於自發性的，但很多聯盟機構，還是把組織對自律規範的承諾，視為加入聯盟機構的重要條件之一。這種聯合行為規範的制定，對於聯盟機構整體說是一種總體的自律，而對聯盟體各個 NGO 來說則是一種互相監督的機制。許多

---

註 21 John Carver & Miriam Mayhew( 1999)Carver, Reinventing Your Board: A Step-by-Step Guide to Implementing Policy Governance , Jossey-Bass Inc, p88-89.

註 22 馮燕(2000)，非營利組織的法律與架構，蕭新煌主編，非營利部門：組織與運作。台北：巨流圖書公司，頁 71。

NGO 爲了共同議題的倡導、運作或營運資源需求等互需關係，經常會採用結盟的運作策略，或所謂的雨傘型組織的策略<sup>23</sup>。這種策略性結盟組織，除了可以快速、有效地達到共同目標，在此同時，爲了共同能在一致的道德標準下，取得更大的社會公信<sup>24</sup>；當然也必須在每個 NGOs 間，甚至在不同 NGOs 成員之間制定共同的自律規範，才能讓聯盟體中的單一個體在道德規範的行爲上，能夠有跡可循，進而共同遵守。其內容應包含各組織間權利義務、互動規範、共同管理模式、資訊發佈與通信規則、共同募款與財物運用方式…等。

第三層次是指由民間專業 NGO 組織所專門從事的 NGO 自律行爲。如美國有一種稱之爲“看門狗”的 NGO 組織，其主要工作任務就是監督 NGO 的活動。從 NGO 整體來說，也是自律機制，但對某一 NGO 來說，可以是說互律或他律。在 NGO 發展環境較爲健全的社會（如美國），NGO 自己發展出一套 NGO 自我監督的規範，並善加利用於檢視其他的 NGOs，而檢視後所公佈的結果，一則可以讓社會公眾、捐款人了解各 NGO 的公信表現，另一方面則可以發揮督促各個 NGO 提高其在道德與公信力上的標準。例如美國國家慈善資訊局 National Charities Information Bureau，就是一個專門監督其他 NGO 的專門性組織。<sup>25</sup>

綜言之，自律規範通常爲一套 NGO 完整的行爲或道德倫理標準，也是 NGO 實踐本身公益使命與理念的基本準據。因此，透過制定、實踐自律規範過程，可以提升 NGO 的社會公信，爲其塑造出更公益、效率與道德的形象，對於 NGO 的資源取得也是最重要的一環。

---

註 23 政府組織的雨傘型組織或上層機構應可享有補助，以支付其提供予會員的各種服務，例如代表，資料庫、資訊服務、資源訓練中心、技術研究與發展等所生之費用。此類非政府組織的功能若可擴展，可吸引與導致更多非政府組織加入成爲其會員。當其包含的非政府組織部門日益眾多，就可發展自我規範的機制，例如設定服務、設備與人員的花費、發展行爲準則的標準與監督其成員的表現等。」 ESCAP，《財政誘因》，頁 50，1994。

註 24 傘型組織可以藉由公佈符合（及喪失）資格盟員的名單，加強社會大眾對其盟員之誠信度及專業實力的信任。同時奉行較高標準的自律規範的結盟組織成員，不但可獲得社會大眾的信心，也較可能獲得政府委託服務的機會，或是相關的補助金。有關傘型組織在 NGO 自律上的功能詳細參見前引：馮燕，(2002)，社會福利非營利組織與自律規範的建立，台北：2002 兩岸四地社會福利學術研討會。

註 25 NCIB Standards in Philanthropy，引自喜瑪拉雅研究發展基金會譯，2000。

表一：各國 NGO 內部自律與外部他律機制運用情形案例彙整表

美國	專業 NGO 組織所專門 從事的 NGO 自律行為	NCIB 成立於 1918 年,本身是一個全國性的、獨立的 NGO,由志願者組成董事會。主要從事制定和出版慈善機構的標準 (共有 9 項); 在這些標準的基礎上對全國慈善機構寫出報告並散發資訊; 向公眾通報有關如何評價慈善機構的表現的資訊。1996 年開始將國際互聯網作為傳播慈善資訊的手段, 僅 96 年第四季度上網訪問的人數每月就有 5000 多人次。以對那些準備向公眾請求捐款的慈善機構的認定為例: 被認定機構必須填寫 NCIB 標準的報表, 然後 NCIB 工作人員對所有上報資料進行詳細審查, 並檢查其是否符合慈善機構的 9 條標準, 寫出認定報告。個人捐贈者以及捐贈機構如基金會、公司、地方聯合籌款委員會可利用此報告作為它們決定資助的指南。
美國	NGO 聯合自律	ECFA 成立於 1979 年, 起因是在美國發生了一系列包括宗教慈善機構的醜聞, 這些慈善機構大部分不受政府條例和自律標準之約束。ECFA 填補了政府條例與私人監督機構的空白。它採用會員制, 定出 7 項會員標準和 12 項募集基金標準。其董事會由代表性廣泛的、有高社會地位的人員組成, 標準委員會的成員主要由律師、會計師、職業基金募集人和科技人員以志願者身份組成。ECFA 是自願團體對慈善業進行"認定模式"的好典型。
加拿大	外部他律機制	加拿大的 78,000 個註冊慈善團體中, 一個共同點是它們都在政府所得稅法案管制之下, 並由國家稅務局監管。當一個組織或團體要為捐獻者換取稅收收據時, 它必須填寫年度財務報告表, 並符合相關的條例。這包括: 符合全年收入中 80% 的份額用於慈善目的支出的要求, 這樣就嚴格限制了機構在一般運營管理費、行政費和籌款成本方面的開支; 輔助性的政治活動支出不能超過機構全部收入來源的 10%; 嚴格禁止機構參與與謀利有關的活動。違反者將被取消非營利組織的資格。
法國、 南非與瑞	NGO 聯合自律	1. 在法國, 約有 50 個法國機構是法國慈善委員會 (comite de la Charte) 的會員單位, 該機構已制定了 NGO 的道德準則。

典		<p>2. 在瑞典，由 300 個瑞典非營利機構組成的募集基金控制基金會（Swedish Foundation for Fundraising Control SFFC），對其會員單位制定了極其嚴格的標準。</p> <p>3. 在南非，由 6000 個機構組成的聯盟，起草了道德規範，聯盟的會員都必須在規範書上簽字，並同意進行內部評定，以保證它們能夠堅持共守這些標準。</p>
菲律賓	外部他律機制	<p>在菲律賓有 NGO 證書理事會(Philippine Council for NGO Certification)已經發起了 NGO 界自己頒發證書的行動，為了便於菲律賓的 NGO 自律，其政府於 1991 年制定了 NGO 行業自律準則公約，內容涉及職業道德和行業標準，強調正確處理好以下幾方面的關係：與人民的關係，與政府的關係，與捐贈者的關係，與職員的關係。這是政府監督、促進 NGO 自我管理的好方法。</p>

資料來源：本研究自行整理

## 六、結語

綜觀 NGO 的發展進程，許多 NGO 在經過長時間努力，如今除了贏得了社會公眾的信任，也因此擁有可觀的社會資源。而在建構多元豐富、和諧與民主的公民社會的同時，也為自己打造了燦爛的生存發展環境。然而，任何一個光明的地方，也都有某個陰暗的角落同時與其並存，這是凡事都會朝二元發展的不變定律。即便如 NGO 一般被社會賦予高度倫理道德期待的公民組織，同樣存在這種二元相對發展的現象。當我們為許多努力投入打造優質公民社會的 NGO 喝采之際，自然也不能忽視另外一個正在蠶食 NGO 信譽的倫理道德腐化的問題。

NGO 的確應建立良好行動規範，以提升整體公信力，並促成公民社會理想的實現，這是社會中絕大多數公民與相關公民組織的共識。就社會公眾的期待而言，要求所有的 NGO，在倫理道德的要求上，都必須做到完美無暇的境界，這並非不可能之事；只是，對 NGO 這個目前仍處於發展初期的領域而

言，這個目標，仍有賴投注更多的努力，方能實踐。目前 NGO 許多倫理、道德上的問題，已在實務工作上逐漸表現出來，有的被媒體披露，有的則藉由學術方面的論述被熱烈的討論。因此，NGO 的從業人員和社會公眾，對 NGO 公益責信及道德論理的概念漸有認知，也有逐漸在構築 NGO 良好規範的議題上，建立一定程度的共識。本研究從探索公民社會中的公民倫理為起點，由淺漸深地發現，NGO 公益倫理在當代公民倫理中的獨特位置及其重要性；然後，本文則藉由參照 NGO 實際的發展情形，歸結出現今 NGO 在倫理、道德課題上，可能產生“實然”的狀況與問題，進而綜析出初步的改善途徑與方法。然而本研究的最終目的，除了提出若干提升 NGO 公共責信技術上的方式，也希望能誘發更多有關 NGO 如何在倫理道德的發展上，邁向“應然”的思考。

## 參考文獻

### (一) 中文資料

1. 王振軒 (2004), 《非政府組織的議題與發展》, (台中: 鼎茂出版社)。
2. 江明修、梅高文 (2001)。〈自律乎? 他律乎? 財團法人監督機制之省思〉, 《財團法人功能與監督研討會論文集》, (台北: 益思科技法律事務所)。
3. 何增科 (1998), 〈市民社會: 民主化的希望還是偶像--80 年代以來國外市民社會研究述評〉, 載《中國社會科學季刊》。
4. 陳希林、方怡雯、陳麗如、曾于珍 (2002), 《募款成功》, (台北: 喜瑪拉雅研究發展基金會)。
5. 喜瑪拉雅研究發展基金會譯 (2000), 《非政府組織法的立法原則》, (台北: 喜瑪拉雅研究發展基金會)。
6. 馮燕 (2001), 〈從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範〉, 《臺大社工學刊》, 4, 203-242。
7. 馮燕 (2000), 《非營利組織的法律與架構》, 蕭新煌主編, 非營利部門:

組織與運作，(台北：巨流圖書公司)。

8. 蕭新煌 (2000)，《台灣非營利組織的現況與特色》，蕭新煌主編，非營利部門：組織與運作。(台北：巨流圖書公司)。
9. 顧忠華 (2000)，〈台灣非營利組織的公共性與自主性〉，《台灣社會學研究》，4，145-189。

## (二) 英文資料

1. Adam B. Seligman(1992), *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press.
2. Adam B. Seligman(1992), *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press, , pp. 103-104.
3. Barbara J. Falk(2003), *The Dilemmas of Dissidence in East-Central Europe: Citizen Intellectuals and Philosopher King*. Budapest: Central European University Press
4. David Frisby and Derek Sayer (1986), *Society*. Chichester, UK: Ellis Horwood.
5. Emile Durkheim(1982), *The Rules of Sociological Method*, S. Lukes. London, Macmillan.
6. Jurgen Habermas(1996), *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity Press.
7. Kumi Naidoo and Rajesh Tandon(1999), *Civil Society at the Millennium*, West Hartford,conn., Kumarian Press.

# THE PHILANTHROPIC ETHICS AND ACCOUNTABILITY OF NGO IN THE CIVIL SOCIETY

**Chen-Shiuen Wang**

General director, The institute of NPO Management, Nan-Hua University

## **Abstract**

In recent years, the term “civil society” which is full of the meaning of citizen governance has been discussed continuously. For the issue of “citizen governance”, the NGOs play an important role and thus have obtained more attentions. Furthermore, they are actively operating and emerging in the civil society. These civilian organizations which is deeply full of the characteristics of society and publicity, are mostly under the organizational idea of philanthropy, and are endowed with high expectation by the society. They not only surpass public sector and private business by having a higher degree of ethics, but also obtain more resources and behavior-limited privileges. However, many evidence-based observations and researches have explained that NGOs which being active in the civil society are not flawless; especially there are many disputes in the level of philanthropic ethics. This paper, under the framework of “public-private co-governance” in the civil society, will discuss the behavioral issues of NGO philanthropic ethics while engaging in public affairs; and several ways to resolve this issue will be summarized.

Keyword: Non-Governmental Organizations, Civil Society, Philanthropic Ethics

Requests for reprints should be sent to No.32, Chung Keng Li, Dalin Chia-Yi , 622, Taiwan , R.O.C. E-mail: [cswang@mail.nhu.edu.tw](mailto:cswang@mail.nhu.edu.tw)