

NGO 管治重自主和自律性

企業管治



何顯文

近年企業管治備受重視，但非牟利、非政府組織（簡稱NGO）的管治問題，似乎仍未獲得足夠的關注；這些自願性NGO包括如資助的學校、醫院、教會、社區組織、慈善機構和很多團體等。事實上，NGO在政策國家社會扮演一個很重要的角色，一些國際性NGO從政府撥款及私人捐助所獲得的資金十分雄厚，也擁有一定的政治和社會政策影響力；當然，也有一些地區性的NGO較缺乏資源，但仍辦得出色。

很可惜，近年出現不少因NGO管治不善而出現種種疏忽、失德、失德或違法的事件，令人開始關注NGO的管治問題，打擊社會人士對NGO管理層的信心和支持，也導致一些國家政府和捐款團體開始增加對NGO的監察，以積極改革和提高其管治水平。

隨着民主化、互相制衡、透明度和問責等管治概念的興起，港府近年亦開始立例促使一些NGO開放其董事會給不同利益單位代表參與管理，例如〈校本管理條例〉。

董事會為管治核心減衝突

NGO雖不像企業般有股東兼最低資本額及牟利目標，但本身或所屬團體具備獨立法人地位，其活動也受有關法律及其憲章、附例及使命宣言所規限，以確保活動與其本身所訂的目標相符。NGO與企業相比，也有其一些獨特的條件和元素，如註冊的特別條件和程序、非牟利性質、共享的崇高理想和核心價值、倚賴外間捐助和熱心人士擔當工作、自主性和自律性強、監督管治和財務活動的特別法規、獲政府特惠（如稅務）對待及外間人士對其有一較高道德期望。

目前NGO管治問題已逐漸引起全球的關注和討論，社會人士亦逐漸提高其對NGO管治水平的期望。一如企

業，NGO由一個管治單位或董事會（或稱理事會）帶領及控制，作為組織的最高權力機關，董事會對組織、捐款人和受益人具有法律、道德和受信（fiduciary）責任。

NGO的良好管治，就是要清楚釐定資助者、成員、董事會、管理人員、受益者、政府和其他利益關係者的權責和相互關係，並盡量減少他們之間的衝突，共同努力合作追求組織的理想目標。在設計和推行不同法規、指引和監控措施下，目標是要提高組織的規範、獨立性、透明度、公平性、責任感、問責性、道德操守，以及對不同利益單位的關注。

董事會的主要職責是保護組織的資產，並確保組織朝向目標運作。透過選舉或委任產生，董事會不同成員的知識、經驗及專長結合發揮，應付機構面對的挑戰和謀編職。尋求有能力、具承擔和能代表不同背景的人士出任董事會是一項困難的工作。為了管理日常事務，董事會一般委任一位受薪行政總裁或總幹事負責。如董事會的管治層工作關係和職責未能清楚界定，必定引起衝突和低下效率運作。

為了有效率執行董事會的任務，董事會一般下設多個常設委員會，如執行委員會、財政委員會、研究委員會、提名委員會和審計委員會等，也有一些臨時委員會或工作小組。根據董事會的觀察和了解，本港不少NGO仍缺乏有效的管治，一些NGO由二三個熱心創辦人開始，當是漸次成熟時，不願把管治權與外人分享，逐漸變成一個「自我王國」。很多這些NGO不作出系統的策略性規劃，因此往往缺乏方向和先後次序，延誤目標

地為組織作出貢獻。

法規有局限倚賴自律措施

適當法規可以確保NGO最基本的管治水平、透明度和問責性，但法規並不代表最佳的標準或道德水平。良好管治仍要倚賴個人的操守和自覺性，良好的機構文化和具素質的人才，有效的內外監控措施來達成。例如法規訂明NGO註冊條件、董事會基本職責和個別董事的法律責任，要求董事會必須定期開會確保足夠的監察，必須編制年報和有財務披露，並防止利益衝突和防止為家庭組織的牟利。

NGO一向倚靠自律和監督避免政府的干預。建立嚴謹的內部報告要求及良好管治結構是NGO維持公眾信任的主要途徑，沒有設立委員會制的NGO甚至可加設額外管治單位（如監察會）。

總括而言，NGO的組織誠信、良好管治、問責性和透明度並不能單靠法律來提高。NGO還需要比法律更高層次的指引來制訂內部管治和外部問責標準。這些指引包括自我監控工具，如由監督組織制訂的NGO道德操守指引，以便個別NGO可建立其自我管治的能力。英聯邦基金會最近訂訂了一套「良好政策和實務指引」，就是要協助提高NGO管治水平。

捐贈者期望捐款能充份有效利用和幫助受益人，因此視財務評估和審計結果為繼續其支持該NGO的一個條件。有研究數據顯示，NGO的管治素質與社會的透明度、政府管治素質、人民政治權利和民主發展水平息息相關。這些都是值得我們關注的發展。



NGO的管治素質與社會的透明度、政府管治素質等因素具相關性。（路達社圖片）