

非政府組織發展的倫理使命

李建華*

20世紀最後的20年中，非政府組織(NGO)作為一個部門在全球範圍內得以快速發展，引發了一場所謂“全球性社團革命”，它與政府、企業共同構成現代民主國家的三大組織支柱，是人類社會發展史上一次偉大的組織制度創新。近年來，非政府組織也成為中國的一個熱門辭彙，中國內地非政府組織從公共部門的排斥到被接受和管理，從非制度化組織到制度化管理，從境內一定範圍活動到國際間開展活動，其發展較為迅速，成為了全球治理變革中的一個重要部分。

當人們發現不僅存在政府失靈、市場失靈，也存在志願失靈時，不禁從深層面來探究失靈之原因，於是非政府組織的倫理精神出現在人們的研究視野當中。非政府組織介於政府和商業組織之間，致力於彌補政府與市場失靈，它扮演著服務的角色、倡導的角色以及價值守護的角色，能以比政府更低的成本提供更好的公共物品，超越了企業對市場功利追求，促進了社會的和諧發展，代表著人類的理想的道德境界和文明發展方向。由於肩負這種先天的倫理使命，非政府組織活動過程中散發著一種獨特的倫理氣質，並內化為支配組織開展各項活動的一種精神力量，自覺而勇敢地承擔著社會公共責任。

一、非政府組織的倫理特質

非政府組織獨特的倫理氣質具體表現在其自身的組織理想、組織原則和管理方式上。非政府組織提供的公益或互益服務的原動力是一種對社會公正理想的追求，自願奉獻的組織原則體現出組織成員高尚的道德情操，組織方式中體現出來的倫理性保證了組織中善心的激發和凝聚，這些特質是政府和商業組織無法比擬的。

* 中南大學哲學系教授、哲學博士

（一）追求社會正義

非政府組織的使命就是對社會公正理想的追求。非政府組織提供的公益或互益服務以及從事其活動的原動力，可以追溯到一種向善的價值觀，也是一種實現社會公平正義的願望。正是對社會公正理想的追求，非政府組織不以營利為目的，致力於社會公益性事業。它所致力於要解決的主要是被主流社會組織體制，即企業—市場體制和政府—國家體制所不顧或所難以顧及的一些重大社會問題，主要是人口、貧困、教育（特別是農村基礎教育）、婦女兒童保護、環境保護、少數民族、衛生保健、殘疾人以及人道主義救援和人權等問題。它服務的對象大多是被主流社會組織體制所忽略或排斥的邊緣性社會群體。

非政府組織之所以被稱作第三部門，就正是在現代社會第一部門（政府）和第二部門（企業）高度發展成熟以後，其失靈現象也充分表現出來以後才會產生的現象。所以，在美英等國與非政府組織迅速發展相伴隨的政府改革運動，其核心問題是重新界定政府的職能，將政府不該做或做不了、做不好的事務交還給社會，其中，私人物品生產大都交給市場，公共物品大部分特別是壟斷性公共物品繼續由政府提供，但大部分非壟斷性的准公共物品和准私人物品，則由非政府、非企業的“非政府組織”承擔下來。

為了彌補政府和市場的失靈，作為一種組織創新，非政府組織任重道遠。面對政府失靈，自下而上的非政府組織不僅將接受那些政府做不好、做不了的公共事務，而且還將通過社會權力對政府權力的制約而推進民主政治建設。通過各種各樣的社團將個人組織起來，公民才有可能有效地參政議政、抑制政府無所不在的權力，將公共權力置於社會控制之下。面對市場失靈，非政府組織通過慈善事業、志願者團體、社區機構的扶貧、助學等活動來調節人民的收入水平，減少貧富不均，緩和社會矛盾，使社會經濟發展具有良好的社會環境。同時還通過干預市場經濟活動（如民間對資源、環境等的保護）以糾正外部不經濟的問題。非政府組織作為一種組織性質上的過渡。它不僅可以部分地替代政府，還是中間狀態的公共物品和私人物品供給的恰當的組織形式，而且還可使社會不同組織之間的關係更為有機協調。

所以，公民社會中非政府組織的使命，一方面是促進社會基本制度結構的完善，從而促進政治正義的實踐；另一方面，則是基於道德正義的理想，凝聚著社會成員的道義力量，直接去改造不平等的現實。

（二）尋求自願奉獻

志願精神是指一種自願的、不為報酬和收入而參與推動人類發展、促進社會進步和完善社區工作的精神，是公眾參與社會生活的一種非常重要的方式，是公民社會和公民社會組織的精髓。志願工作是指任何人自願貢獻個人時間和精力，在不為物質報酬的前提下，為推動人類發展、社會進步和社會福利事業而提供的服務。志願精神的產生乃基於個人對人類及社會的積極認識、對於社會發展的積極價值取向，而這個取向又來自個人的背景、教育和經驗，也來自於社會環境的作用。所以，志願精神是個人對生命價值、社會、人類和人生觀的一種積極態度。志願者是指那些具有志願精神，能夠主動承擔社會責任而不關心報酬的人，或者說是不為報酬而主動承擔社會責任的人。在實際生活中，志願者活動很可能比報導的要多，這是因為人們使用不同的方式來開展其志願服務。有時人們提供服務是通過諸如宗教機構、社會福利機構、非政府機構等組織甚至是通過工作所在地進行的社區服務活動進行的。這一類的志願者活動之所以頻繁，可能是因為通常需要去號召人們貢獻時間，而人們不大可能自發、自覺從事志願活動。

企業的目標是追求利潤最大化，所以經濟人是利己的；政府的目標是維護和實現公益，但公共選擇理論認為，人們的政治行為一如他們的經濟行為一樣是追求私利最大化的；那麼非政府組織的志願者的利他行為何以可能呢？在我看來是完全可能的。首先，經濟人概念只是經濟學研究的一種理論假設，並沒有概括人的全部與豐富性。事實上，市場經濟理論的開山鼻祖亞當·斯密對人性就持一種利己與利他並存的觀點。可以看到，人的利他心在市場交換中只能從效果去看，而無法從行為動機中表現出來；對在政府中掌握公共權力的公職人員來說要好一些，可以在職責和組織目標的實現中利他而主觀上可以不為己，但福利待遇已在其中。只有在志願者的志願服務中，人的利他

心才可以得到純粹的表現，他們把為慈善事業和公益事業做貢獻當作自己的義務和不可推卸的責任。也就是說，一個人在生活中的不同領域可以有不同的行為和動機，遵守著不同的行為原則，志願者利他動機的高尚性是不容懷疑的。雖然部分志願者的行為是受到由參加志願工作能帶來的滿足感、成就感和能力鍛煉等內部回報的榮譽、社會地位等外部回報的吸引，但畢竟已超越了經濟的效果利他，是向超越個人功利的道德利他（動機利他）的逼近。其次，根據馬斯洛的需要層次理論，人類的基本需要可以分為生理需要（維持生存）、安全需要（免於傷害、受剝奪和失業）、社會需要（感情、愛、歸屬感）、受尊重的需要（有自尊心以及受人尊重）和自我實現的需要（實現理想等）等層次。這些不同層次的需要逐次產生，前一種需要一旦得到滿足，就會產生後一種需要。可以認為，志願者參加志願組織提供志願服務就是為了滿足他們的社會需要、受尊重的需要和自我實現的需要。志願者的利他行為是他們滿足高層次需要的表現形式。

（三）探索倫理管理

非政府組織內部成員之間的平等性充分體現了非政府組織管理的倫理性，在非政府組織中推行倫理管理是道德實踐的新模式。這種管理方式有賴於個人道德理想和組織推動力量兩種動力的結合，從而保證了組織管理的有效性。

從行為的動力來看，志願者是依自由意志參與志願組織，不獲取任何報酬，奉獻自己的時間和精力，提供各種服務。一個處於商業社會的人，仍自願自覺地去行動，除了道德理想的吸引之外，你實在難以解釋其行為的動力因素。在傳統社會，道德理想主義同樣存在，而且作為官方的道德原則大力提倡，當社會由少數幾個有錢有勢的人統治時，他們喜歡培養人們對義務的崇高思想，樂於主張忘我是光榮的，認為人應當像上帝本身那樣為善而不圖報，但道德理想的社會實踐卻缺乏堅實的社會基礎。首先在政治方面，傳統社會專制政治的合法性不容許懷疑，人們只能在一種無比較的狀態中，盲目地相信政治化的道德強制是可接受的，有的倫理選擇，萎縮成一種高不可攀的道德理想的絕對服從。這樣，既排除了人們究竟需要怎麼樣的制度來保

證它是“道德的”而不是“不道德的”這一重大問題的反思，造成了一種道德與制度的非良性迴圈。在行為的倫理蘊涵的認知與決策上，人們也處於一種被固定地設計好了一種道德模式之中的狀態，在一種被可以組織化了的、形式主義的模仿道德楷模的定期行為中，來顯示每一個人在自己生活中具有的“道德感”。其次在經濟方面，當人們的生存問題基本解決之前，道德的要求和生存的壓力實在是一種兩難的選擇。在心靈境界的提高和肉體享受的改善之間，存在著人門想像不到的密切聯繫。人們可以隨意處理這兩種完全不同的事情和輪流加以重視，但不能把兩者完全分開，否則兩者都做不好。這也就是先秦儒家的“重義輕利”仍具有合理性，而宋明理學的“存天理，滅人欲”卻走向荒謬的根本原因。在現代社會，志願者是一個“道德人”，但這並不妨礙他在市場領域成為一個“經濟人”，在政治領域成為一個“政治人。”一個人只有在較自由的制度環境中，基本的生存問題解決之後，他才能較為自主地籌劃個人生活，關注個人之外的世界，從遵守“生活的道德”向追求“道德的生活”過渡。他才會發現一個人為他人服務也是在為自己服務，他並不是追求個人的功利，只是他們對利益有了正確的理解，對人生的意義與價值有了正確的理解，從而對自己的時間、精力和財富等資源有了合理的分配。必要時犧牲自己的部分時間和財富對他人和社會來說是有益的，是他們自己心甘情願的選擇。

從倫理管理的形式和效果來看，在傳統社會，志願者的行為也是存在的，關愛他人、友善助人、危難相扶等等，只是這種志願者行動基本上處於分散的、臨時的、個體化的狀態。現代社會是高度組織化的社會，理性化成為其核心理念和組織方式。個人無法實現或效果不佳的公益行為，只有通過加入組織才能得以實現或取得好的效果。志願者的志願精神不是天生就有，它既是志願者個人的精神追求，也同時需要社會的動員，但更重要的是如何讓志願精神以及志願行動具有持續性，成為社會生活的一個組成部分。其實，志願精神與志願組織之間有著密切的聯繫和互動的作用。社會上潛在的志願精神並不意味著志願者和志願行動的出現，中間還有一個重要的環節，即志願精神的培育、發展，以及將具有志願精神的人群組織起來形成志願行為的組織化。志願組織同時又是志願精神生長的土壤，它通過志願者開展活動，在組織內部是一種善心的凝聚、交流與激發，對社會來說則是

一種社會自組織的道德倡導、感召與示範。可以說，志願組織是傳統社會很少見到的，其行動效果更是傳統社會無可比擬的。

當今世界，非政府組織正以不同的方式或角色，影響著社會的發展。正是對社會公正理想的追求，公民廣泛參與志願活動，顯示出了現代社會志願行動與組織活動方式的普遍價值與意義。通過組織的力量，使志願者的力量形成集合性的狀態，顯示出較高的效益。又通過倫理化管理，廣泛傳播志願者行動的理念和行為方式，使得志願者行動得到更多人們的認同和參與，從而使整個社會的道德生活表現出普遍性與有效性的特徵。

二、非政府組織的倫理精神

市場是網絡型的體制，人們自願、平等地在市場中從事經濟活動，但市場是利潤取向的，市場體現的是在法制和道德規約下的功利精神。政府的活動具有社會公益性，但政府是等級式的體制，帶有強制性。非政府組織從事社會公益性活動，但它是非強制、非等級和非利潤取向的網絡型體制。非政府組織不是政府，不能靠權力驅動；也不是經濟體，不能靠利益驅動，尤其是不能靠經濟利益驅動。那麼，非政府組織出現和發展壯大的原動力是甚麼？其動力源自非政府組織自身獨特的倫理精神。非政府組織的出現和發展是由物質層面的變革始發，進而引發制度與倫理的變革。倫理層面的變革則是非政府組織發展過程中最深層、最內蘊的變革，而倫理精神和價值理念的演進，反過來也成為非政府組織發展最恆久的原動力。

（一）非政府組織倫理建設

非政府組織倫理是適應社會的需求而產生的。在現代社會裏，倫理的關係不只限於家庭或傳統的人際定位。由於現代社會的個人，可以歸屬於不同的群體，社會上的人際關係也因此而愈顯複雜化。同時，也因各種團體、機構等群體的存在，團體與團體之間、機構與機構之間、團體與個人之間，都必然產生一種規範行為的期盼，亦即制

約行為的倫理關係。更有甚者，每一個特殊行業都有其特殊的倫理要求。現代社會除肯定個人倫理、家庭倫理外，尚演化發展出由其他促進社會進步和分工合作的職業和非政府組織倫理。在市場經濟條件下，非政府組織作為具有獨立法人財產權、自主經營權和自負盈虧的群眾自治組織，在其從事以服務為目的的活動中，必然要與外部和內部發生各種利益關係，在這些利益關係中，內含著各種倫理關係。非政府組織要實行正常的服務和生產經營活動，就必須處理好各種利益關係，因而也就必須把握其中的倫理關係，樹立自己的經營理念，以此為指導，確立並在生產經營活動中實踐一定的倫理原則和倫理規範。

非政府組織倫理是指“與其活動宗旨和服務性質相一致的，調整非政府組織與服務對象之間關係的行為規範體系。”¹非政府組織倫理與商業倫理不同，它不是與生產經營、商品流通、交換關係有關的倫理守則。非政府組織倫理與政府組織倫理也有一定的區別，它不是與權力運作有關的倫理。非政府組織倫理指非政府組織的發展與活動，不只影響到個人，或影響到服務對象，而且影響到政府、社會、環境及其他非政府組織。在處理內外關係，包括非政府組織與其成員、非政府組織與管理者、非政府組織與社會、非政府組織與國家、非政府組織與市場、非政府組織與國際社會的關係中，存在善惡價值取向和行為規則，涉及公平、服務、和平等倫理理念，是非政府組織的一種自我約束機制。非政府組織倫理關係的界定，便於其倫理準則的制定和實踐。

在激烈的市場競爭中，非政府組織存在著一個至關重要的價值問題，即怎樣服務以及這些服務是否有利於社會的進步和人類的發展。這一涉及到非政府組織的服務的手段善和目的善的價值問題，正是全部非政府組織倫理的實質所在。這是在市場經濟中非政府組織作為獨立自主、具有獨立的法人資格的市場主體所不可也不能逃避的倫理責任。因而，非政府組織倫理實踐也就成了非政府組織行為正當性的辯護。

1. 高力：《公共倫理學》，北京，高等教育出版社，2002年，第56頁。

非政府組織的一個重要特點是非營利性。非營利並不等於不營利，關鍵在於營利不能用於組織成員個人分配，而是為組織生存發展提供物質基礎。不管營利和非營利都存在著一個至關重要的價值問題，即怎樣服務、獲利以及這些服務和獲利是否有益於社會進步和人的發展。它涉及到非政府組織服務的手段善和目的善的價值問題，正是全部非政府組織倫理的實質所在。

非政府組織倫理建設一方面要不斷完善其內在要素，即非政府組織倫理精神、非政府組織價值目標、非政府組織倫理風尚、非政府組織倫理信譽等；另一方面要處理好與社會、市場的關係，確立服務行為、經營行為、經營理念和市場倫理。非政府組織的服務者和經營者的人格素質是非政府組織倫理的核心，非政府組織經營者的人格塑造是非政府組織倫理建設的重點。當代中國的非政府組織改革和社會主義市場經濟建設，亟待培育一大批具有良好的人格素質和卓越管理能力的現代非政府組織家。

（二）非政府組織的倫理精神

精神的力量是偉大的。黑格爾說過，精神的偉大和力量是不可以低估和小視的。那隱蔽著的宇宙本質自身並沒有力量足以抗拒求知的勇氣。對於勇毅的求知者，它只能揭開它的秘密，將他的財富和奧妙公開給他，讓他享受。在一個組織中，精神的力量同樣存在，對組織的生存和發展有著巨大的作用力。

所謂倫理精神就是“社會內在生命秩序的體系，它體現人們如何安排人生，如何調節人內在生命秩序。倫理精神是民族倫理的深層結構，是民族倫理的內聚力與外張力的表現。倫理精神的層面體現人倫關係、倫理規範、倫理行為的價值取向，對民族社會生活的內在生命秩序的設計原理，民族倫理精神的完整結構與倫理性格生長發育的過程。”²

2. 樊浩：《中國倫理精神的歷史建構》，南京，江蘇人民出版社，1997年，第29頁。

倫理精神作為一種精神現象，屬於社會上層建築的範疇，是人類精神世界中的一種特殊表現形式，是在人與人、人與自然的關係、結構和秩序中，人類所遵循和追求的行為方式與價值取向的集中表現。反映在一個組織當中，它就成為這個組織文化的一個重要組成部分，是這個組織存在的根本意義和內在追求的生動體現。

非政府組織倫理精神是指“非政府組織在長期的服務活動中所形成的具有較大共識的價值觀和倫理意識，是非政府組織領導人根據本組織的特點倡導成員應當遵循或追求的倫理價值目標和倫理思想。”³它是非政府組織道德體系的核心，是非政府組織組織文化的精髓，是NGO組織活動的根本的道德準則。它通過非政府組織成員的日常運作、滲透於組織服務活動的各個環節，借助於非政府組織提供的社會服務而外顯於非政府組織形象，表現出非政府組織的精神風貌和倫理風格。在非政府組織內部，倫理精神往往反映在非政府組織所提出並廣泛宣傳的口語、口號、綱領或宗旨中，或通過非政府組織精神的培育而表現出來。

非政府組織的世界是龐雜的，其意識形態和指導思想也是形形色色的。一般來說，每個NGO都有自己的意識形態和指導思想，如女權主義、生態主義、宗教教義、人道主義、慈善精神、利他精神以及各種色彩的社會主義等，都有可能被充作非政府組織的指導性意識形態。儘管非政府組織的這些指導思想和意識形態相互之間的差異很大，但它們都秉承著始終如一的倫理精神，始終貫穿著利他主義、人道主義和自願原則。這種精神的實質，是人們基於一定的公共意識、關懷意識（利他精神，以及可能基於某種神聖啟示）、責任意識、參與意識、合作意識和奉獻精神——當然還有一定的個人偏好（自由、自願、追求生命的意義和價值）基礎之上的自覺努力。非政府組織的志願性不僅僅體現在它的主要推動者是志願的，它的一般性的參與者和支持者本質上也是志願的，它在一切資源動員上基本都是志願的，這正是NGO獨特的生命力和獨特價值所在。由於非政府組織本質上必須是志願的，決定了它在組織上必須自治的，成員間（推動者、參與者、支

3. 高力：《公共倫理學》，北京，高等教育出版社，2002年，第29頁。

持者)的關係基本是平等和相互信任的，它的體系基本上是開放的，它的運作需要是公開的、透明和規範的，同時還需要是高效和具有創新性的。這一切因素構成了非政府組織的倫理精神體系，其核心是基於理想主義的公正精神和基於自願奉獻的志願精神。非政府組織之所以能夠在諸如扶貧、環保、教育、維權、慈善、文化、中介等許多領域取得政府和市場無法取得的成效，都根源於這種鮮明、獨特的倫理精神。

許多成功的非政府組織都善於在激烈的市場競爭中，選擇、提煉、培育適合本非組織生存和發展的倫理精神。這些倫理精神往往反映或包含在非政府組織所倡導的精神中。由於每個非政府組織的服務特點不同，非政府組織倫理精神的表現形式和內容不可能也無必要是千篇一律的，應該有自己的個性和特點。

非政府組織倫理精神一旦被成員接受並形成非政府組織群體的心理定勢，便會在實踐中大大提高成員從業行為的自覺性和創造性，激發成員關注非政府組織前途、維護非政府組織聲譽、獻身非政府組織共同精神的熱情。在這個意義上可以說，非政府組織的倫理精神是非政府組織成員群體意識的凝聚點，也是非政府組織生存、發展的精神支柱。

非政府組織精神所體現出的人性、人道、公義性和文明性，使得非政府組織成為改良甚至是重構由政府(公共領域)、市場(私人領域)兩維社會的重要能量和重要方式。非政府組織讓人們靈魂的昇華找到出路，讓人們更好的認識自我和認識社會，非政府組織不斷豐富和改良著人們的道德生活，為新時期倫理建設作出了巨大的貢獻。

三、中國內地非政府組織面臨的倫理困境

近年來，隨著非政府組織在中國內地的迅速發展，人們對NGO的讚譽不絕於耳。它們相對獨立於政府和市場之外，不僅在經濟和社會活動中能夠分擔政府部分職能，而且在保障公民權利和新時期倫理道德建設中發揮著積極的作用。但非政府組織在“權力崇拜”、“金錢至上”等價值觀念的不良影響下，也面臨著掩飾不住的困境，出現了志願、合法性、誠信三大危機。導致這些危機產生的原因主要是少數組

織成員的道德素質不高和組織制度缺乏倫理基礎的原因，導致倫理精神的缺失，最終阻礙中國內地非政府組織的發展。

（一）志願危機

志願危機首先突出表現在財務危機上，即NGO難以單單通過志願途徑籌集足夠的資金，公益活動的開支與所能募集到的資金之間存在巨大缺口。根據傳統的看法，資金不會對非政府組織構成問題。人們普遍認為，基金會、企業和人民大眾的財務極其雄厚且非常慷慨，NGO從基金會撥款、公司饋贈和個人捐款等來源處獲得的慈善捐款是如此豐厚，單單於私人慈善團體就足以維持非政府組織發揮功能，所以，非政府組織不需要尋求政府支援，也不需要從事商業活動。因此，非政府組織沒有面臨喪失自主性的危險。然而，非政府組織自給自足這一普遍深入人心的神話根本沒有現實基礎。無數的經驗表明，沒有一個國家的私人慈善團體是非營利部門的主導收入來源。非政府組織的募捐面臨著許多不利的因素。如公眾捐款方式具有很強的即時性特徵，難以長期滿足社會的需求。在資金來源上，除了靠政府資助外，也搞一些營利活動，這是由於資源不足而採用經營行為作為補充，但是它既然是有了營利行為，那是否仍然算非政府組織就值得置疑了。其次表現在勞務危機上。非政府組織工作人員通常是無償的，但是由於這種志願者的缺乏，出現了很多帶薪的志願者，當然，他們的薪水通常只是象徵性的，跟他們的勞動相比是很少的。在發達國家，相比之下，自由國家要比福利國家更容易召集志願者，很難想像一個沒有自由、各方面權利都得不到保障的人會產生社會責任心。往往制度越自由，志願者越多，比如美國的NGO，它有30%的資源來自志願者，而北歐福利國家，由於從搖籃到墳墓都有政府承擔，志願者往往很少。總的看來，無論是依賴政府資助還是依靠營利活動，都會使NGO產生獨立性危機。

（二）合法性危機

合法性是一個涉及多學科的複雜的概念，哲學、法學、政治學、社會學等學科都非常注重對合法性問題的研究。一般地說，合法性是

指“由於被判斷或被相信符合某種規則而被承認或被接受”。中文“合法性”一詞有兩種主要含義：第一種是“合法律性”，表示一種行為或者一個事物的存在符合法律的規定，詞義接近英文詞legality；第二種是“正當性”、“合理性”，表示一種行為或者一個事物的存在人們某種實體或程序的價值準則，以及其他非強制的原因，為人們所認可，進而自願接受或服從，詞義接近英文詞legitimacy。因此，可將兩種合法性歸結為“正當性合法性”與“合法律性”。⁴

隨著冷戰結束和民主浪潮席捲世界，非政府組織得到迅猛發展，從80年代末的6000個猛增到現在的2.6萬個，已是一個舉足輕重的“超級力量”。然而，與政府和私人部門相比，在世界上大多數地方該部門是未受管理的。市民社會活動的基本“制約與平衡”問題提上議程。並不僅僅是政府引起了公眾的幻滅。許多公共機構、社會團體、自治組織都存在著合法性危機。非政府組織政治作用的日益增強被其他政治行動者視為挑戰，他們質疑非政府組織有甚麼權力在政策制定中要求發言權。非政府組織有甚麼權力要求被當作是一個合法的行動者？憑甚麼把自己看作是人民的代言人？人們認為，非政府組織除了他們自己以外，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。因此，非政府組織的合法性遭到很大的質疑。

（三）誠信危機

誠信是維繫一個組織存在和發展的首要信條，是組織乃至個人都必須遵守的價值準則。隨著一個又一個公益腐敗事件浮出水面，人們開始對非政府組織的誠信產生了疑問。1995年，美國最大的非政府組織之一“聯合勸募”的原負責人阿拉募尼由於貪污善款而銀鐐入獄。在中國內地，面對成千上萬的非政府組織，民政部門的年檢顯得蒼白無力，傳媒的監督是無力的。一些習慣於報喜不報憂的媒體只是為非政府組織塑造了耀眼的光環；卻沒有構成預防非政府組織腐敗的防線；而普通民眾既缺乏監督的手段，也沒有監督的途徑。一切似乎只能憑

4. 謝海定：“中國民間組織的合法性困境”，《法學研究》，2004年第2期，第17頁。

NGO的良心。一些非營利組織打著非營利的旗幟，從事的是營利的活動，這當然一方面是為了籌集資金，但是一旦脫離了組織成立的宗旨，就存在很大的問題。有些組織嚴重違背非營利的準則，私分財產，為某些個人謀利益，甚至侵吞善款、貪污腐敗等，導致中國內地非政府組織整體誠信度不高。

由於中國內地的非政府組織整體誠信度不高，導致社會捐贈不足。中國內地的非政府組織的資金來源較為單一，企業與公眾對非營利組織的捐贈比例太低。1998年，中國內地的非政府組織資金來源中，政府財政撥款收入佔53.55%，企業提供的資金只佔5.63%，公眾捐贈的資金只佔2.18%，營利性收入只佔總收入的6%，但是這並不意味著中國社會大眾和企業不願意為非營利組織捐贈，更不意味著中國沒有捐贈的文化傳統，而是由於中國絕大多數非營利組織缺乏社會公信度，公眾和企業擔心所捐財物被貪污。事實上，只要有較好的公信度，無論是個人還是企業都是願意捐贈的。

非政府組織作為為社會提供准公共產品的公益機構或公益性獨立機構，由於它的資金主要來自政府和社會各界的捐助，與政府和企業相比，更要誠實守信。可以說，誠信是非政府組織的生命。然而，在社會各界大聲疾呼要建立信用中國的時候，個人信用、企業信用、政府信用成為了討論和研究的焦點，惟獨非政府組織的信用建設被忽視了。而在這一領域的信用缺失，同樣將導致不可預料的損失。在彌補“政府失靈”和“市場失靈”的同時，非政府組織也會因為社會責任的缺失和利益的驅動而產生信用缺失。非營利組織也同樣面臨誠信危機。近來，關於非政府組織的一些醜聞吸引了公眾的注意，並對於市民社會的整體信譽產生了嚴重的腐蝕。這使得外部公眾質疑非政府組織的責任機制是否有效，同時也促使非政府組織內部產生驅動力，逐步建立和完善促進責任性的工具和程序。非政府組織如何對外部公眾與選民負責，這是一個迫切需要關注的問題。

導致非政府組織倫理精神缺失並出現的一些倫理道德問題的原因，並非僅僅集中在組織成員個人身上，有很多是由於組織內部制度和機制所引發。換句話說，應從非政府組織成員個人和他們所工作的組織環境和組織文化中尋找非政府組織出現倫理困境的真正原因。

一是自律機制不健全。少數非政府組織未經批准擅自成立並開展活動。由於有的非政府組織缺乏依法結社的法律意識，未經批准就擅自成立，既無業務主管部門，又無掛靠單位，存在的問題較多。有的非政府組織打著學術研究的幌子，搞非法活動；有的非政府組織接受境外敵對組織的捐贈和委託，搞社情調查，為其提供情報；有的非政府組織利用研討會和民間刊物宣傳一些錯誤觀點和言論，給社會穩定帶來隱患。一些非政府組織內部議事制度、財務管理制度、章程履行制度、工作人員錄用與考核獎懲制度，無章可循、有章不循的問題同時存在。例如，有些非政府組織沒有實行民主辦會，如民主選舉，民主決策的原則；有的非政府組織違背非營利準則，從事營利性活動，私分財產，牟取暴利；有的民辦非企業單位掛一塊牌子辦多項業務，超出了規定的業務範圍。有的民辦非企業單位自身管理薄弱，用人和管理制度鬆散，從業人員良莠不齊，有的不法分子在民辦非企業單位中以合法名義搞封建迷信活動。凡此種種，無不影響非政府組織正面作用的發揮。

二是產品評價標準模糊。與公共部門一樣，非政府組織的產品屬於非市場產品，而非市場產品總的來說沒有一個評價成績的標準。非政府組織的服務性產出往往不像產品一樣看得見摸得著，產出的數量和品質難以測度。其產出和產出的最終社會效果之間時間上滯後性。其產品缺乏價格信號和消費者的自由選擇，因而也就缺乏核對總和傳遞質量資訊的機制和渠道。由於有著先天的所有者缺位，因而，相對於企業和政府來說，非政府組織產權更加難以界定。受到計劃經濟體制下對事業單位片面的屬性定位的影響，人們對非政府組織的產權問題至今尚表示淡漠。產權模糊導致非政府組織中管理者、經營者權責不明。因而，非政府組織的一部分經營者和管理者會利用這一產權缺陷來謀取自己的利益，損害包括委託人和准公共產品的消費者在內的其他利益相關者的利益，最終導致誠信危機。

三是監督力量薄弱。捐助者監督面臨的主要問題是動力不足和監督主體薄弱：即小額度捐助者缺乏監督的動力和資訊；大額度捐助者往往忙於自己的商務無暇顧及。非政府組織的服務對象往往是弱勢群體，他們不僅在資訊獲取和處理、利益訴求和資源動員等方面存在能

力的缺陷，而且由於受益者所處的不平等地位，他們的監督作用難以有效發揮。就外部監督機制，也比較薄弱。在所有權、控制權和受益權分離的條件下，存在著委託—代理的關係，締約各方的目標不可能自動統一，必須加以協調。但是，資訊的不對稱與合約失靈又使得這種協調無法低成本進行，在這種情況下，如何通過有效的法人治理來構造對代理人的激勵和約束機制，使代理人來維護委託人的利益就十分重要。

四是法制化程度低。非政府組織管理的法制化程度低。雖然總的來說，中國內地的社團管理法律體系建設已取得可喜的成就，但是法制化建設任務仍十分艱巨。這表現在，一方面，立法工作滯後於民間組織的發展，有關民間組織的法規還不完善、還存在不少問題。另一方面，社團立法的層次和質量不高，一些具有法律效力的條例之內容側重於登記程序，不僅與其他法規銜接性差，而且在具體問題上缺乏可操作性。更為重要的是，還沒有真正完整的非政府組織管理法律文本。有關的社團登記管理條例實際上都稱不上是完整的社團法。此外，對於不同類型的社會團體，目前則缺乏這方面的配套法規。這些情況說明，中國內地的非政府組織管理法制化程度還相當低，與發達國家嚴密的非政府組織法律體系相比，差距還相當遠。因此，嚴格來說，社會“中介組織在社會上的地位和作用缺乏明確法律規定，還沒有得到社會的認同”。

五是公民意識缺失。非政府組織的公民基礎薄弱。雖然民間結社在中國古已有之，但是現代意義上的社團卻是從清代隨著西方列強堅船利炮的入侵才逐步發展起來。這樣，實際上，中國的社團歷史並不長。在計劃經濟條件下，非政府組織被完全行政化為政府或半政府性質。所以，公民的社團意識並不是十分強烈，對非政府組織的民間組織缺乏足夠的認識。以志願者隊伍來看，除了國營企事業單位和居委發起組織的之外，幾乎沒有真正的完全民間化的志願隊伍。計劃經濟所造成的單位人現象，至今仍存在。例如，公民慈善募捐大都還是單位工會、團委和居委在組織。要是沒有國營企事業單位工會和社區居委來組織，許多公民活動都不能開展起來。而非國營企事業單位往往不注重組織員工參與公民社會的活動，所以這些單位的員工甚至完全遠離公民社會的公益事務。農村社區在團委和村民委員會工作比較薄

弱的情況下甚至根本不存在公民社會的影子。非政府組織在那裏成了空白。農民們甚至不知道志願組織是甚麼。當單位人向社會人轉化的時候，社區管理部門的作用自然會被強化。但由於社區的行政化，一些公民並不樂意或熱衷於參與社區活動。這樣，導致了很大一部分人沒有機會參與社會事務。中國內地的非營利組織專兼職工作人員較少，志願者更少，一方面由於資金的匱乏，難以留住優秀的人才，一方面由於現在中國的公民意識建立還存在很多問題，沒有在社會上形成相對的氣氛，非營利組織往往又缺乏明確的宗旨和使命，也無法調動起大家的積極性從事志願服務，這個西方許多國家還有很大的差距，也成為我們在社會改革過程中要大力發展的一個方面。

四、非政府組織發展的倫理使命

非政府組織倫理精神作為非政府組織組織文化的一個重要組成部分，是非政府組織存在的根本意義和內在追求的生動體現。它是非政府組織道德體系的核心，也是非政府組織組織文化的精髓，是從事組織活動的根本的道德準則。它通過非政府組織成員的日常運作、滲透於組織服務活動的各個環節，借助於非政府組織提供的社會服務而外顯於非政府組織形象，表現出非政府組織的精神風貌和倫理風格。

當人們對非政府組織的讚譽不絕於耳之時，非政府組織卻面臨著掩飾不住的困境，出現了志願、合法性、誠信三大危機。導致這些危機產生的原因主要是少數組織成員的道德素質不高和組織制度缺乏倫理基礎的原因，導致非政府組織倫理精神的缺失，最終阻礙非政府組織的發展。為更好的促進非政府組織在中國的發展，應對非政府組織中的個體成員進行道德教化，完善組織內部的管理、監督、反腐機制，將組織環境設計成為有助於非政府組織成員合乎道德規範的處理問題的場所，使之更符合新時期非政府組織發展的需要，從而使非政府組織更好地完成歷史賦予它們的倫理使命。

近年來，非政府組織的活動在全球範圍內形成一股重要的社會力量，在世界各地發揮著越來越重要的作用，有人曾這樣形容：“一場真正的社團革命現在似乎正在全球範圍展開，在20世紀末出現的這場革

命所具有的社會和政治意義，有可能會同19世紀民族國家的崛起相媲美。”⁵這類團體的增長可能永久的改變了國家和公民的關係，他們的影響已經遠遠超過了它們所提供的物質服務。⁶非政府組織旨在謀求經濟公平和社會正義，維護社會整體利益乃至全人類共同利益，組織使命和活動目標一般都是社會公益性的，天生的合倫理性使得它們成為一種道義性的社會組織。

非政府組織是在利他和人道主義的指導原則下進行活動，通常關注和解決的是人類生存面臨的共通性問題和社會發展中的公共性問題，比如環保、反戰、反核、貿易平等、貧民救助等等，這些問題所涉及的一般不是個人利益、組織利益或者國家利益，而是社會的公共利益或者人類的共同利益。因此，新時代迫切需要非政府組織的發展壯大，承擔其應有的倫理使命是非政府組織對社會需要的自覺回應。

非政府組織公開宣佈的組織使命和活動目標，一般都是社會公益性的，所致力於解決的問題是被主流社會組織體制，即企業—市場體制和政府—國際體制所罔顧或所顧不及的一些重大社會問題。這些問題有人口、貧困、教育特別是農村基礎教育、婦女兒童保護、環境保護、少數民族、衛生保健、殘疾人以及人道主義救援和人權等問題。非政府組織在謀求經濟公平和社會正義，維護整個社會整體利益乃至人類共同利益的旗幟下開展活動，這使它們成為一種道義性社會組織力量。政府和政府間國際組織的行為是反應式和危機處理式的，而非政府組織則可以持續不斷地致力於特定問題的解決。可以為政府預先準備報告和資料。非政府組織作為專門致力於社會公益目標的社會組織，願意進行長期細緻的發展工作，認真從事調查、質詢、討論與專案可行性的分析，以及對發展專案的評估等工作。這使得非政府組織能夠在其所工作的特定領域裏成為具有專門知識和技能的社會組織，並使非政府組織在解決一些重大社會問題時成為政府、政府間國際組織或者企業的合作夥伴。

5. Salamon,L.1993.The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World scene. Occasional Paper 15. Baltimore.Institute for Policy Studies.Johns Hopkins University.

6. 萊斯特·薩拉蒙：“非營利部門的崛起”，《馬克思主義與現實》2002年，第3頁。

非政府組織不是為本組織成員謀取利益的組織，它們的服務對象主要是社會中的弱勢群體，如窮人、農民、失業者、婦女兒童、殘疾人、老年人、少數民族，以及難民等。這些弱勢社會群體構成了每一個社會和每一個國家中的邊緣性社會群體，即社會意義上的邊緣人和地理意義上的邊緣人。這些邊緣性社會群體中的人們在金錢、財產、經濟權利、政治權利以及社會地位等方面處於弱勢，有些人甚至幾乎處於完全被剝奪的境況。這些邊緣社會群體是伴隨著一個社會中的主流社會群體的形成和存在為代價的。在市場體制和國家體制這樣的主流社會體制中處於決策地位的那些人們，掌握著社會的資源、資產、經濟權力和政治權力，構成了社會中的權勢群體。從戰後世界各國發展實踐看，當主流社會體制獲得成功之時或成功之後，這些權勢社會群體也會回過頭來扶助那些弱勢社會群體，改善他們的處境。但是，這種由主流社會體制中的權勢群體對社會邊緣群體的扶助有兩個局限性：一是這種扶助總是權勢群體的人們先獲得足夠多的金錢、權勢和達到足夠高的生活水平之後；二是權勢群體的人們幾乎從不把扶助弱勢群體當作優先事項。這兩個局限性是造成邊緣性社會群體長期存在和擴大化的重要原因之一。

非政府組織的活動除了使窮人在經濟受益外，還使弱勢社會群體在政治和社會等方面得到很多好處。例如非政府組織幫助弱勢社會群體成員減少對有錢人和當地社會上層人士的依賴，在決策方面享有更多的獨立性，增加他們的政治參與，減少他們所受到的社會歧視，提高他們的自尊。非政府組織把促進民眾參與當作其目標，通過幫助建立和促進社會基層的民眾組織和社區組織，幫助社會弱勢群體的人們自立、自助和自主發展。

非政府組織工作人員的組成是基於有著共同的信念、目標和興趣的個人之間的聯繫之上的，具有志願性。非政府組織的組織是相當鬆散的，它的一個突出特性是其組成的志願性。非政府組織首要的組織原則，是凡參加者都願意效力於解決該組織所針對的特定的社會性問題，如消除貧困或者環境保護。從世界各國的情況來看，非政府組織的領導人員主要是來自於大學中的知識份子和前政府官員，這些人的教育背景、經歷、道德準則同其所服務的對象有很大的不同，而一般

的工作人員則來自於社會基層，如熱心社區事務者、剛走出大學校門的學生以及非政府組織所服務的對象等。由於非政府組織通常是由具有共同公益性目標的人們志願地以相當鬆散的方式結合在一起的，所以，一般來說，非政府組織的工作人員較為團結，具有理想抱負和奉獻精神。

由於非政府組織組織使命和活動目標的合倫理性，非政府組織承擔著相當重的社會公共責任。人們對非政府組織的公共責任有著不同的看法。戴伊等人認為，公共責任最基本的內涵是“在不同個體之間就哪些行為能夠為人接受以及行為者使用何種方式為其行為維護達成共識。”傑克遜則認為，公共責任一詞意味著“對曾經做過、正在做和計劃做的事做出解釋和辯護……在一方有權要求另一方就其行為進行解釋這一點上可以說後者對前者負有責任”。凱登認為，公共責任即“行為主體對其職責負責，它們受外界評判機構的控制並對其彙報、解釋、說明原因、反映情況、承擔義務和提供帳目”。⁷從以上各種解釋可以看出，非政府組織責任主體就是承擔公共責任的各種非政府組織；其客體則是其所服務的對象；就其內容來說，非政府組織的公共責任有三個方面：在組織活動之前，非政府組織公共責任是一種職責，意味著具有高度的職責感和義務感，行為主體在行使權力之前就明確行使權力所追求的公益目標；在組織活動的過程中，非政府組織公共責任表現為自願履行好職責並自覺接受監督；在組織活動結束後，非政府組織公共責任表現為主動接受公眾評判並對不當行為承擔後果。非政府組織的使命是服務大眾，其資金來源和運作成本依賴社會財富的二次分配，並在法律上享有一定的稅收優惠。因此，相對於企業來說，非政府組織的公共責任更加突出，更要加強自律和他律的結合。

7. 周志忍等：《自律與他律》，杭州，浙江人民出版社，2000年，第17-18頁。

