

# 數位時代的公益責信

余孟勳

台灣公益責信協會理事長暨創辦人

## 摘要

數位化浪潮影響下，人類社會已呈現截然不同的面貌，與此相應的是公益組織「責信」發展出新的時代意涵。本研究首先介紹數位時代的發展及其特徵，以及公益組織的科技應用。其次定義公益責信，探討數位時代裡的重要利害相關人及責信實務。接著整理美國、英國及中國的公益責信現況及趨勢，例如政府加強監管、資訊揭露機制面臨轉型、更講求證據力等。同時也探討責信議題在地的社經環境限制。

本研究最後梳理台灣公益責信的發展脈絡。由於經濟優先，商業部門快速與國際接軌，第三部門則未被納入國家發展藍圖，致公益組織法制環境十多年來幾無變化。台灣獨特的社會資本以及世界領先的網路基礎建設，奠定新型態的數位社會基礎，而公益組織回應這些責信壓力則顯得措手不及。透明度不佳由於缺乏誘因、強制性和標準，而在這些條件限制下，自律機制發揮空間有限，而他律機制也未臻完備，遇到數位化的公民參與便出現顯著矛盾並快速擴散，進而誘發近年數件大型公益組織的責信爭議與信任危機。

本研究建議儘速通過財團法人法及修正公益勸募條例、提供行政誘因、制訂非營利會計準則並參考其他部門經驗，以及公益組織應發展績效評估、積極與公眾互動、教育大眾並擬訂數位策略，以健全社會治理，進而鞏固台灣的永續發展。

關鍵詞：責信、透明、治理、數位、非營利組織、永續

## Abstract

With the influence of digital technology, human society became significantly different. Correspondently the nature of philanthropic organizations' accountability differed. The author firstly introduced the development path and characteristics of digital technologies, and how technologies were used in philanthropic organizations. Secondly the author defined philanthropic organization's accountability, exploring salient stakeholders and accountability practices. Thirdly, the current status and trends of philanthropic accountability of US, UK and China were described, such as more intensified monitoring by government, the turning point of designing disclosure scheme and evidence-based communication. Furthermore the limits of development resulted from the social and political environment were analyzed respectively.

Lastly the research clarified the context of philanthropic accountability in Taiwan. Due to the policy focus on boosting economy, the second sector was well developed in line with global standards. Whereas the third sector was not included on the national development blueprint and regulations had not updated for more than a decade. The unique social capital and the world-leading Internet infrastructure of Taiwan had laid the foundation to a digital society. However the philanthropic organizations could hardly meet the elevated demand for accountability from stakeholders. Lack of incentives, enforcements and standards led to the relatively low transparency. Under such circumstances, there was little room for the development of both heteronomy and self-regulation schemes. Disputes between the third sector and citizens were widened and spread extensively, inducing public trust crisis of some well-known large organizations.

The policy suggestion from this study includes: passing The Foundation Act, amending The Law of Fund-Raising, providing administration incentives and enacting the accounting principles for nonprofits, and fostering cooperation and interaction among sectors. Moreover, philanthropic organizations should design the performance assessment scheme, invite stakeholders to dialogues and participation, educate the public and develop digital strategies. As such, the social governance can be strengthened and the sustainability can be further guaranteed.

Keywords: accountability, transparency, governance, digital, nonprofit organization (NPO), sustainability

## 一、前言

距今大約 5.4 億年前的寒武紀時期，幾乎所有動物「門」的物種化石在這 2 千萬年間突然大量出現。由於無法找到合理解釋，達爾文在《物種原始》自承這是他的「演化論」可能被駁斥之處。對此英國學者 Andrew Parker 在 2003 年提出「Light Switch Theory」：因為突然間海洋及大氣環境變得更加「透明」、也就是「光」的出現，刺激生物快速發展視覺感官演化，促成了「寒武紀大爆發」。

以此為喻，Dennett and Roy (2015) 認為當代數位科技發展就如同寒武紀出現的「光」，照亮、穿透了過去不可見之處，使每個人看得更遠、更多、更方便、成本更低，也更容易被看見，於是原本資訊不對稱底下的各式社會經濟關係被重組，無法及時調適的組織則將在演化過程中被淘汰，其關鍵元素正是「透明」。隨著數位連結照亮世界各個角落，可改善實體世界中各種低效率的市場、系統和行為。例如網際網路雖無法直接解決所得不平等的問題，但它能減輕導致不平等的原因，例如 Khan Academy 及 Coursera 等線上教育平台提供的學習機會。

數位科技的發展到底能不能算是「時代」或「革命」，或只是後工業社會的延伸，學界已多有討論。可以確定的是科技已無所不在，「做為人類是什麼樣子」，已經因科技發展而產生改變 (Feenberg, 1999)。人類的樣貌如果已經改變，社會問題、解決途徑及溝通方式顯然不同，對公益組織<sup>1</sup>來說有什麼意涵？對責信的內涵和實踐又有什麼影響？

## 二、數位時代

數位時代 (digital age) 指的是因為資訊科技的發展，電腦與電信通訊產生越來越多的交互連結，改變社會組織中的神經傳導系統、權力關係及經濟平衡，並顯著降低全球文化與經濟上的隔閡 (Kluver, 2000)。二十一世紀的前十年中，連上網路的人數從 3 億 5 千萬增加到超過 20 億，而手機用戶從 7 億 5 千萬上升到超過 50 億。大量數位化資料通過各個節點 (node)、紐帶 (tie) 及流量 (flow) 被產出、散播、重製、再擴散 (Schmidt and Cohen, 2013: 6-7)。然而科技發展快速卻不均，數位落差 (digital divide) 不僅明顯存在於全球國際之間，也出現在各個國家之內 (World Economic Forum, 2015)。<sup>2</sup>

### (一) 數位科技與後工業化時代

---

<sup>1</sup> 公益組織此處泛指以促進不特定多數人利益為宗旨的組織，包含非營利組織 (NPO)、非政府組織 (NGO) 及社會企業等。

<sup>2</sup> 所得水準與科技程度呈現高度相關。全球仍有將近半數的人口沒有手機，約 4.5 億人居住地區沒有電信訊號；低收入國家約有近 90%、全球合計約有 60% 的人口仍未使用網際網路。

數位時代登上舞台，是由於工業革命後的發展已面臨轉型，不再重視物質生產，主要經濟活動及財富來源轉由服務業提供，與此相應的是關注焦點轉變為如何利用「資訊」及「知識」做為主要的經濟資源。其特色包含時空的壓縮（timeless）、去疆域化（placeless）、去中心化（decentralization）、互動性及客製化等。而如從社會及政治角度來看，其特徵包括了志願社群、民主參與、均富、平等以及心理方面的福祉。這不僅是人類文明（civilization）的新階段，更是生命本身（life itself）「具有演化意義的一步」（Darin, 2012），「數位原生代」<sup>3</sup>的出現讓社會變遷的態勢更加明確。

Darin 同時整理了相關的批評：科技發展對於資本主義經濟未能改變其中基礎的邏輯、實務與關係，只是工業生產的內部過渡階段（例如科技發展提供全球化生產的條件）。最重要的是，新的資訊科技及實務須藉由市場邏輯才得以發展出來，資訊科技僅是一種工具，用來複製資本主義的生產方式。以國家政治經濟來看，為了提供彈性、創新及競爭力等科技發展條件，英國柴契爾及美國雷根政府等轉向新自由主義（neo-liberal）從經濟事務的公共角色縮手，包括迅速進行國營企業民營化、放鬆市場管制、降低資本及勞動力流動的障礙、減稅，以及民營化或授權代理進行社會福利的服務供給等。真正關注的是持續資本主義的穩定性，而非資本主義內含的不合理及不公義。換言之，不管科技工具能為民主政治帶來什麼樣的可能性，依然置身於政治式的經濟中。

## （二） 數位科技與公益組織

公益組織的資源競爭愈來愈激烈，新興科技不僅提升行政效能，也改善組織學習和知識管理系統（Hackler and Saxton, 2007）。例如資料科學（data science）及數據分析的應用，可重新確認社會問題本質；影音或網路工具可提供社會設計的創新基礎；雲端工作或即時通訊軟體可以低成本遠距協同作業；網路及第三方支付<sup>4</sup>提高捐款便利性；群眾募資平台提供更多捐款管道選擇等。最重要的是社群媒體如 Facebook、Twitter 及即時通訊軟體如 Line 的興起，公益組織可以傳播訊息或對公眾倡議、經營社群或號召行動，藉由高互動性及參與性更有效率地溝通（Saxton et al, 2011; Guo and Saxton, 2014; Boles, 2013）。社群媒體「病毒式行銷」<sup>5</sup>最成功的莫過於 2014 年在全球掀起旋風的「冰桶挑戰」，最後共募得美金 1.15 億<sup>6</sup>。由此可見社群媒體成為擴大影響及動員的利器（Guo and Saxton, 2014）。公民可以接觸到更廣泛的資訊，加上網路強大的串連能力，讓網路可能

<sup>3</sup> 通常指出生於 1980 年代後的人們，從小浸潤在數位科技懷抱中而擁有別於其他世代的特質，如喜好速度感、非線性處理資訊、多工運作和社交學習。

<sup>4</sup> 國際間第三方支付最知名的為 PayPal，台灣則在 2015 年 5 月通過〈第三方支付專法〉。

<sup>5</sup> 透過公眾將資訊廉價複製，告訴給其它受眾，從而迅速擴大影響的行銷方式。

<sup>6</sup> 資料來源：<http://www.alsa.org/fight-als/ibc-progress.html>。

成為公民資訊傳播分享，並制衡主流媒體的憑藉。不過，除了樂觀的面向也應該注意網路傳播的侷限性（Barney, 2012；郭宏治, 2014）：

- 網路社會中是否具備權力，要看能否取得網路的使用權，以及能否獲得流量的控制權。但能使用網路只是被納入避免被排擠而淘汰，並不代表獲得「平等」的保障。而真實世界裡權力及財富分配決策的參與具有排他性，因此網路公民很難與主流社會的世界溝通。
- 網路世界有多元參與者，要穩定確保網路平台的公共性不容易。而且透過更有效率的搜尋及分析系統，量身訂做的資訊會過濾不喜歡的訊息，更強化分眾社會。表面上資訊越來越豐富，實際上則逐漸排除掉開放性。簡言之，僅藉由網路未必能擴張公共領域，反而可能不利於社會共識的達成。

表面上看，數位科技似乎帶來了美好新世界（brave new world），使得不同規模的組織得以公平競爭，並提供去中心化、由下而上的公眾參與解決社會問題的可能性。但事實上，巨量資訊及光纖速度所創造的透明感除了讓利害相關人的無法持續專注、容易被戲劇化的消息吸引並喜新厭舊外，更墊高了利害相關人對組織科技運用的期待。公益組織如果沒有相應的數位策略及行政支援，反而會成為競爭劣勢，成為「虛擬社會中的數位落差」（Nah and Saxton, 2013; Hackler and Saxton, 2007）。舉例來說，Facebook 雖然是免費開放平台，但 Facebook 官方曾多次修改演算法導致粉絲頁觸及率下降，公益組織如不挹注資源則無法維持曝光量，很可能在這個台灣人慣用的社群媒體<sup>7</sup>失去舞台。但資源分配的順序牽動著如何達成宗旨的組織策略和經營現實，因此公益組織與數位科技的結合仍很大程度取決於利害相關人所施加的壓力、或利害相關人彼此間關於公益組織資源如何分配、誰可以主導分配的權力競爭。

### 三、公益責信

隨著國際及台灣的大型公益組織爆發財務不透明的弊案，捐款人開始關心捐款流向，而政府也在公眾壓力之下必須有所回應。一直以來，公益組織因使用公眾資源普遍認為應被公眾課責。Ebrahim（2010）將責信定義為「個人或組織對外部的作為負起責任，內部的責任則為持續修正並追求組織的使命、目標及績效」，並歸納了公益責信的四個元素：透明、回應性（answerability or justification）、遵循（compliance）及強制性（enforcement or sanctions）。這些元素正好與數位時代的透明、速度、互動、要求實績等特性高度疊合，壓力倍增下不斷地向公益

---

<sup>7</sup> 依據 Facebook 公佈的 2013 年第 4 季的活躍用戶數據，台灣約有 1500 萬人每月登入臉書，滲透率達 65%，高居全球之冠，其中 850 萬人是以行動裝置登入。資料來源：<http://udn.com/news/story/7088/521302>。

組織擠壓過來，進而產生「過度責信」的疑慮－也就是多元責信要求究竟適不適當、合不合理？值得停下來思考的是：公益組織應該對誰（to whom）、對什麼（for what）以及如何做（how to）等基本問題。

Ebrahim（2010）整理責信機制特色（如表一）指出，傳統方法如要求揭露或強制報告僅為遵循性質（compliance），既無法發展向下責信（與受助對象或社群的關係）難具策略意義，也未必能解決問題。況且完全由外部誘因驅動，無法促使公益組織成長並承擔應有的責任，也有可能對公益組織的獨立性造成影響。績效評估雖然能納入更多考量，但問題在於誰決定評估誰、或是要用什麼指標評估，如果流於權力的角力缺乏討論，則與揭露或強制報告無異。自律機能重點則是能否提升整個第三部門的標準及對政策發聲促成改變，否則可能流於形式。參與（participation）或適性學習（adaptive learning）雖然能更全面地回應利害相關人的要求，但關鍵在於組織的價值觀及開放程度，以及能否以長期的角度擘畫策略藍圖持續投注資源。

表一 責信機制的特色

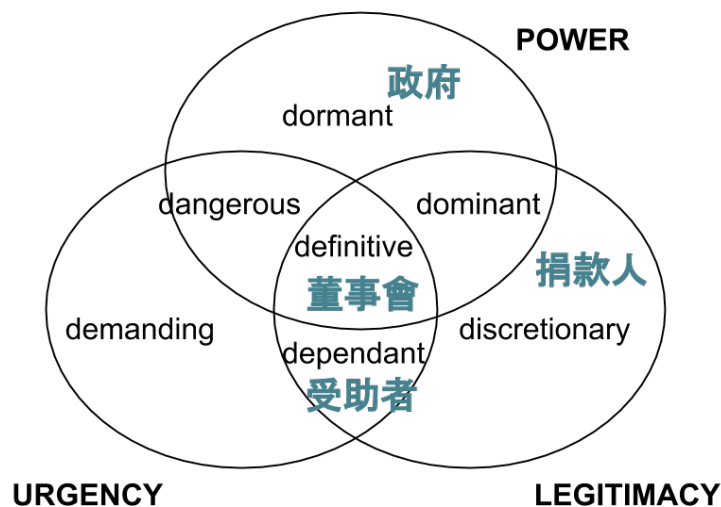
如何做 (工具或程序)	對誰 (向上,向下或內部)	對什麼 (財務,治理,績效,使命)	誘因 (內部或外部)	組織因應 (遵循或策略性)
揭露/報告 (工具)	<ul style="list-style-type: none"> <li>向上對捐助人或監督機構</li> <li>向下對受助對象或報表使用者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財務或績效,依報告性質而定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>法律規定</li> <li>稅務資格</li> <li>捐助方要求 (外部:可能失去捐助或免稅資格)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>主要為遵循,重點為法律條文及短期績效</li> </ul>
績效評估 (工具)	<ul style="list-style-type: none"> <li>向上對捐助人</li> <li>極有潛力發展向下責信:公益組織對社群或捐助人對公益組織</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>績效,通常是短期產出,但愈來愈重視影響力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>捐助方要求 (外部)</li> <li>可能成為學習型工具(內部)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>目前主要為遵循,可能成為長期策略評估</li> </ul>
自律 (工具及程序)	<ul style="list-style-type: none"> <li>對公益部門</li> <li>對捐款人,做為認證</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財務及治理,依自律規章重點</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公眾信任降低,因弊案和成果誇大 (外部:失去捐助; 內部:失去信譽)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>策略性,如果能提升部門標準且促成政策發聲</li> <li>遵循,如果標準低且流於形式</li> </ul>
參與 (程序)	<ul style="list-style-type: none"> <li>向下:公益組織對受助對象及社群</li> <li>內部對組織自身</li> <li>極有潛力發展向下責信:捐助人對公益組織</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>依參與目的而定,例如參與執行(績效)或影響進程(治理)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>組織價值觀(內部)</li> <li>捐助方要求(外部)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>主要為遵循,如果參與僅限於諮詢或執行</li> <li>策略性,如果能提升受助對象對進程的影響力,或增強公益組織對捐助方的影響力</li> </ul>
適性學習 (程序)	<ul style="list-style-type: none"> <li>內部對組織自身</li> <li>向下及向上對所有利害相關人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>使命及績效</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>改善績效以達成使命(內部)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>策略性,如果能聚焦關注和資源在如何解決社會問題</li> </ul>

資料來源：Ebrahim（2010）

### (一) 數位時代的利害相關人

Ebrahim (2010) 對責信對象採取更具包容性 (inclusive) 的觀點，將利害相關人分為向上 (upward, 如捐助方或主管機關)、向下 (downward, 如受助對象或社群) 及內部 (internal, 組織本身或工作人員) 等。責信也就是利害相關人的關係管理、是在不對稱的資源底下的權力及利益競爭，好決定誰應該對誰課責。公益組織董事會及管理階層所要做的，就是在這多元責信的系統中努力維持平衡以獲得正當性 (Dainelli et al., 2012; Dhanani, 2009)。這點與公益組織的數位策略的決策過程相仿：當談論到資源分配時，最後決定的仍是權力的擁有者。

關於如何辨認關鍵利害相關人 (salience stakeholder), Cordery and Baskerville (2005) 的個案分析引用了 Mitchell, Agle and Wood (1997, 以下簡稱「MAW」) 的利害相關人理論，以權力 (power)、合理性 (legitimacy) 及急迫性 (urgency) 三個構面將利害相關人分為七類，組織的董事會及工作人員屬於三個構面重合之處的 definitive stakeholder 最為重要，另外受助對象為 dependant、捐款人為 discretionary，而政府則為 dormant。



圖一 MAW Salience Model

資料來源：Cordery and Baskerville (2005)

MAW 與傳統的利害相關人同心圓理論不同處在於賦予利害相關人多元屬性，並以屬性的多寡辨認其與組織的權力關係，而且屬性是可變而非固定的。如將數位時代的透明、速度等元素套用於 MAW，可發現其直接影響「急迫性」：不僅對組織要求時間限制，要求的事項也更為繁複。以小額捐款人為例，過去因為聲量較小不容易被關照，因此在責信的相對位置上顯得較為外緣。但網路技術



降低資訊成本及參與門檻，捐款人甚至希望取得與大額捐款人相同的資訊 (Bowman, 2012)。其急迫性屬性增加後便由 *discretionary* 移動至 *dependant*，甚至如果科技帶來的賦權 (empowerment) 使得參與決策的程度提高、提高對組織的影響力，更可能移動為 *definitive stakeholder*。當不同的利害相關人均能輕易取得多重屬性時，公益組織無法沿襲過去以明顯差異化的方式管理，而這也是造成「過度責信」困境的最主要原因。

## (二) 數位時代的責信作為

因數位科技發展，人們傾向藉由網路獲得組織相關的訊息，而提供組織訊息及運作情形則是建立公眾信任最基本的方式。Saxton and Guo (2011) 將公益組織的網路責信 (*web-based accountability*) 機制定義為「任何在網路上報導及回饋，或利害相關人投入及參與的機制」，實務上則為「揭露」(*disclosure*，包含財務及績效) 與「對話」(*dialogue*，包含利害相關人的投入及互動式參與)，網路的影響尤以後者為重。大多數組織極缺乏具互動機制，此外，財務資訊雖然公佈，組織卻鮮少主動地公開更多資訊、或更積極地提升透明度改善公眾信任。也就是說，責信資訊的需求方已急遽提高要求標準的情況下，身為供給方的公益組織仍未跟上這轉換的速度。

## 四、公益責信在國際

### (一) 美國

#### (1) 提昇開放資料品質

Form 990<sup>8</sup> 經歷多次修正，除強制揭露重大捐款人資料的隱私爭議外，資訊近用程度一直遭到詬病 (Noveck and Gorof, 2013)，如依 Tim Berners-Lee (2009) 提出的開放資料 (*open data*) 五顆星的分類架構僅有一顆星。但自 2016 年起，美國政府規定公益組織只能線上申報並訂有罰則，並且預計以機器可讀之檔案格式直接釋出公開 (The Chronicle of Philanthropy, 2015a)，顯示其跟緊時代的決心。

#### (2) 資訊揭露機制不足以防弊

雖然已有大量標準化公開資訊，近期仍傳出 The Cancer Fund of America 重大舞弊案件。<sup>9</sup> 華盛頓時報 (2015) 認為爆發弊案的原因包括主管機關監理能量

---

<sup>8</sup> 美國國稅局 (Internal Revenue Service, "IRS") 自 2009 年起要求公益組織每年繳交稅務表格 Form 990 並鉅細靡遺地公諸大眾。經由第三方機構例如資料庫平台 Guidestar (可選擇在平台上揭露更多) 或評等機構 Charity Navigator (以財務和責信透明評等) 將資訊增值應用後，供大眾捐款決策參考及學術研究，以去中心化的、分散式的公眾監督架構促進信任。

<sup>9</sup> 2015 年 5 月被控告挪用 2008~2012 善款。負責人以家人名義另外成立三間機構，收受捐款合計近 2 億美元但支用符合勸募目的不到 3%，大多用來支付募款公司及私人款項。

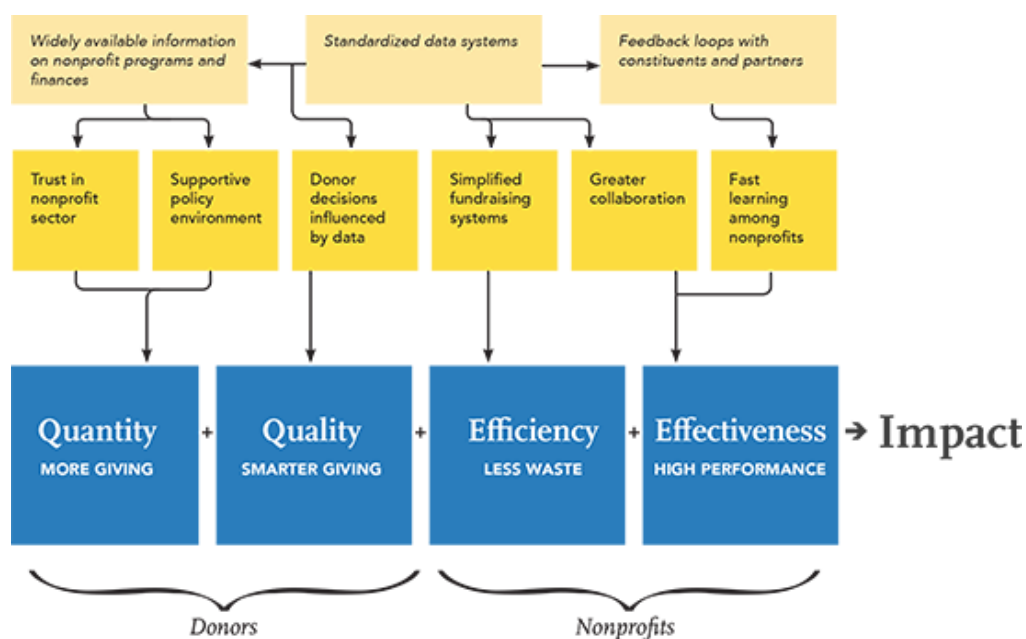


不足<sup>10</sup>、IRS 對免稅的公益組織缺乏查核誘因及電話行銷募款爭議等。更有研究發現愈是意圖操縱會計的組織愈傾向公開資訊、愈透明（胡予瀨，2007），可見資訊揭露機制並不足以防範舞弊。因此美國政府計畫加強監理機制，然而 2013 年 IRS 承認選擇性地針對部份政治組織如茶黨（Tea Party）從嚴審查其免稅資格，<sup>11</sup>引起廣泛的批評。

### (3) 第三方機構轉型，重視公益組織服務績效

「公益組織資訊透明的第一波革命很簡單：透明帶來責信（accountability）。現在則是第二波革命，透明帶來效能（effectiveness），也就是更佳的捐款決策及更明確的社會影響力。」（Guidestar, 2014）

與公部門相同，第三方機構也面臨轉型壓力。Guidestar 在 20 年營運的基礎上，於 2014 年提出新的策略藍圖「Guidestar 2020」：逐漸重視服務績效資訊。



圖二 Guidestar 2020

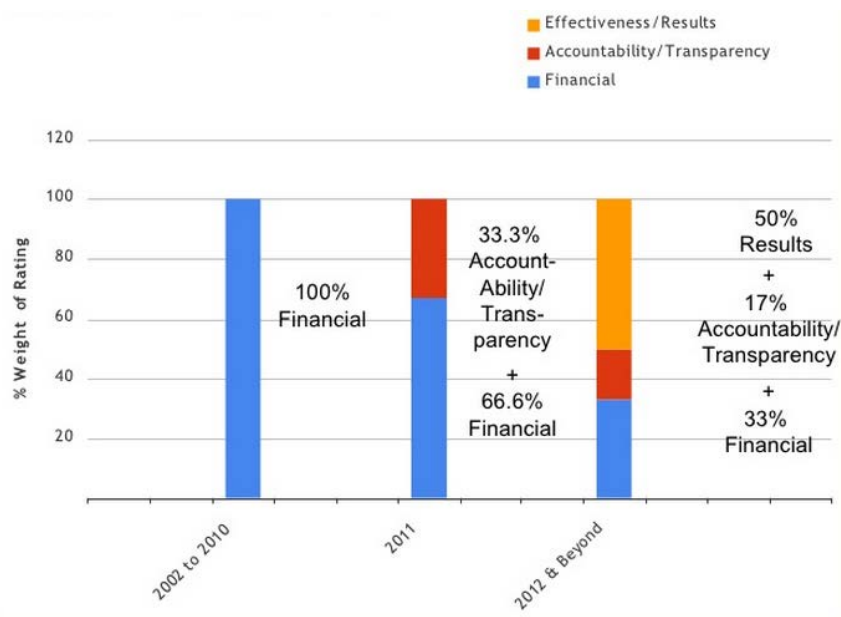
資料來源：Guidestar (2014)

Saxton and Guo (2011) 認為因數據及指標取得及計算容易，績效評估容易出現以財務資訊為主的偏誤，而這正是 Charity Navigator 過去較明顯的問題，也因此較其他評等機構容易出現會計操縱（胡予瀨，2007）。2002~2010 完全以「財務責信」衡量公益組織，2011 年納入組織治理能力及資訊揭露情形，重點轉至

<sup>10</sup> 推動電子登記系統後，2014 年核准成立的組織較前一年度增加超過二倍。

<sup>11</sup> 資料來源：[http://www.huffingtonpost.com/2014/04/07/lois-lerner-irs\\_n\\_5107596.html](http://www.huffingtonpost.com/2014/04/07/lois-lerner-irs_n_5107596.html)

「組織責信 (organization accountability)」。2012 年正式將服務成效評估納入指標評比「CN3.0」，焦點轉為「宗旨責信 (mission accountability)」。



圖三 Charity Navigator 評等機制演變

資料來源：Charity Navigator<sup>12</sup>

這些轉型背後的真實意涵反映「財務績效指標」及「透明度」只是過程，未必與「解決問題的效能」直接相關。因此責信實踐已經從單純的「資訊揭露」，經過反思回到「什麼才是能真正解決問題的資訊、要如何評估」。換角度看，「捐款」在未來將更接近「社會投資」的概念，如何有效地評估便成為新的課題。批評者指出 CN3.0 不僅加重公益組織行政負擔，需提供更多資訊及報告證明其績效或社會影響，更重要的是忽略公益組織的人文脈絡及本質 (Palla, 2013)。

#### (4) 責信議題反思與調整

Guidestar、Charity Navigator 及 BBB 聰明捐款人聯盟等機構在 2013 年大張旗鼓推動 The Overhead Myth 運動，<sup>13</sup>希望破除大眾以後勤行政費用衡量公益組織績效，致使公益組織對行政架構 (infrastructure) 的投資不足而陷入「飢餓循環」(Gregory and Howard, 2009)，不乏評論指出造成這個迷思的正是這些評等機構 (The Chronicle of Philanthropy, 2015b)。另外，Independent Sector (2015) 修正其於 2007 年所提出的良善治理及責信指南，項目包含：道德守則及告密者政策；科技創新的風險承受及消除；非營利組織的新業務型態及自主性收入機會；

<sup>12</sup> Charity Navigator

<http://www.slideshare.net/CharityNav/crowdsourcing-transparency-and-results-based-charity-ratings?related=2>

<sup>13</sup> The Overhead Myth, <http://overheadmyth.com/>

透明與隱私之間的緊張關係升高；管理階層的報酬；後勤行政成本；募款倫理等。該組織成立逾三十年，由眾多組織結盟致力公益事務健全發展，因此此次修訂具有重大意義，可看出在數位時代裡美國第三部門的責信發展方向及核心議題。

## （二） 英國

### （1） 公部門加強監理

英國政府成立 Charity Commission 等機構<sup>14</sup>主責第三部門管理，2015 年 6 月 Charity Commission (2015a) 公佈 2015-2018 策略計畫書，以風險為思考主軸 (risk-based) 強制執行及預防，藉此增進公眾對公益組織的信任。此外，2015 年 5 月公佈〈慈善機構保護及社會投資法〉(Charities (Protection and Social Investment) Bill) 草案，該法案將一方面擴充 Charity Commission 的監理權力，例如可否決公益組織有風險疑慮 (如洗錢前科或可能與恐怖組織連結) 的董監事任命，或是可直接取消違法情事重大的機構設立資格等；另一方面則將早已行之有年的社會投資予以法制化，活絡公益組織的資金運用 (Third Sector, 2015)。

### （2） 績效評估或宗旨責信仍待提升

依據 Charity Commission (2015a、2015b、2015c) 最近期的選樣查核結果，公益組織財務報表合格率從 54% (2011-2012) 提升為 68% (2012-2013)，整體來說財務揭露品質提高。然而在針對特定公益組織 (服務支出佔收入比率低於 10%) 的檢查中，僅 57% 能提出合理解釋，其餘為報表誤述或費用低報，顯示仍有組織缺乏基本財務責信能力。至於與公益組織服務成果更為相關的工作報告，僅有 35% 達到公益報告基本標準，多著重在所進行的活動，但對於活動究竟成果如何？應以何種指標評估？或是這些活動如何達成組織的使命，相關性或邏輯論述為何？未來的營運規畫或策略地圖為何？這些敘述性的揭露較為缺乏 (Dhanani, 2009)。

### （3） 公益組織營運面臨多重壓力

從〈慈善機構保護及社會投資法〉草案名稱用語「保護」可看出英國政府認定第三部門及利害相關人需要加以監護。也由於偏向風險觀點、防弊重於興利。除了被監控及檢舉調查的壓力倍增，英國政府近年持續縮減社會福利支出，直接影響公部門向公益組織採購的服務數量。簡言之，公益組織面對的是更為窘迫的營運環境：一方面政府補助減少、社會服務需求卻持續增加，營運及財務永續性遭遇嚴重挑戰；另一方面政府又以強制力介入檢查並要求更繁複的作業程序，排

---

<sup>14</sup> 英格蘭和威爾斯為 Charity Commission，蘇格蘭為 Office of the Scottish Charity Regulator，北愛爾蘭則為 Charity Commission for Northern Ireland。

擠公益組織的行政資源及專注力，或可能將公益組織推離其使命更遠。

由超過 400 個英國公益組織組成的聯盟，ImpACT Coalition 認為提升透明度已不是選項而是必然的趨勢，但公益組織需要其他利害相關人協助，無法單靠自力產生改變。最需要思考的幾個問題是（ImpAct，2013）：

- 第三部門如何創造全面性的透明度提升？由於價值觀改變、經濟競爭激烈以及其他部門的透明度要求提高，第三部門必然受到影響。
- 如何支持公益組織走出高塔說明它們的工作專業，並在組織內化透明度的概念？
- 如何支持公益組織產出高品質的工作報告證明影響力，並支持他們從公開及錯誤中學習，而不只是懲罰？
- 如何提供利害相關人更有用的財務資訊（例如修正公益組織的財務報告編製規範）？
- 第三部門是否需對大眾進行教育，以正確理解公益事務？

### （三） 中國

#### （1） 政府越位及歧視性執法

近年中國公益組織責信開始受到關注，導火線為 2011 年的郭美美炫富事件，紅十字會捐款流向遭到嚴重質疑，不信任感隨著網路渲染擴散，2013 年雅安地震更是大量捐款人改捐「壹基金」。但壹基金最初依規定無法註冊也無法公開勸募、只能「掛靠」在紅十字會下，凸顯了中國公益組織的營運現實：資源受到壟斷和控制，公益的公共性被選擇性地呈現（馮利、章一琪，2014；南都公益，2014a）。例如紅十字會遭到強烈質疑仍獲官方支持，人們容易看到官方慈善壟斷中的與民爭利，但看不到這背後實質是社會管控和「維穩」之需（冉雲飛，2013）。其行政控制主要表現於二方面（馮利、章一琪，2014）：

- 政府越位：包含政府直接向社會募捐甚至強捐、干預公益組織資金運用且不接受公眾問責；直接干預內部治理，部份公益組織的人事任免權掌握在業務主管機關手裡。
- 歧視性執法：包括限制組織獲得合法身份、公開勸募的權利、活動的議題領域、捐贈扣除的資格或免稅資格、為官辦組織提供大量資金造成不公平競爭、嚴格控制海外資金等。

然而公共需求無法滿足，更重要的是因為網路應用使得垂直的控制管理系統被打亂，門檻降低、透明化而更方便快捷且高效互動的新型態「微公益」，直接對公益事業產生深刻影響：中國政府啟動「去行政化」的改革、增加採購公共服

務。<sup>15</sup>也有報導引述陳健民的看法（南都網，2013），擔心第三部門愈來愈大、公民社會卻愈來愈小。因為公民社會不單提供服務，還有監督政府的重要功能。如果只提供服務就只是變成另一個事業單位，無法完成公民社會的使命。根據美國之音（2015）報導，中國的公益組織雖然有限度地被允許參與社會事務<sup>16</sup>，近期部份組織生存空間進一步被打壓，包括逮捕行為、加緊資金來源控制，以及在華的國際公益組織控管等。

## (2) 整體透明度不佳

2011 年為避免紅十字會信任危機蔓延，中國官方接續以法令明確要求公益組織揭露資訊，如〈公益慈善捐助信息披露指引〉。此外，具官方色彩的「中民慈善捐助信息中心」、民間第三方機構「USDO 自律吧」及「基金會中心網」均建構資訊揭露的公共平台，並於 2013 年起各自編製透明度指數，2015 年更有北京大學以獨立學術機構身份評估第三部門訊息揭露情況。

依據「2014 年度中國慈善透明指數」，2014 年較 2013 年微幅提高，然而仍有 77% 的組織透明度不及格，更只有不到三成的公眾感到滿意。<sup>17</sup>自律吧（2015）顯示類似的結果，公眾苦於找不到公益組織「錢花到哪去」、「花得是否有效」等資訊，公益組織的誠意略顯不足。基金會中心網（2014）另外指出透明度高低與捐贈收入多寡不一致現象仍然存在，致使公益組織缺乏提升透明度的誘因。

## (3) 公益體制變革才是責信問題核心

賈西津（2012）認為中國公益責信未來發展的關鍵字是「選擇」。公眾的捐贈和參與被剝奪了選擇性，就談不上問責；慈善組織沒有市場選擇的激勵，也就不會有社會責信的動力。但財務揭露或透明都難以創造系統性改變，與政府改革相聯動的公益體制變革才是問題的真正核心。

中國由計劃經濟轉向市場經濟，相應地也是整個社會由計畫體制轉向的過程，組織依存的社會結構已不可同日而語。社會自治起來可能對政權構成威脅，但如果社會不能自治起來，一方面是國家力圖有更強的駕馭能力，另一方面國家希望在這種駕馭之下有更活躍的社會和更多的社會組織來提供公共服務，實際運行體制和社會預期之間的巨大落差就會產生一系列問題（南都公益，2014b）。只有建立平等、獨立的主體，才能實現社會共治的效果，而這時再定義問責的主體及內涵也才有深切意義。

<sup>15</sup> 2013 年〈國務院機構改革和職能轉變方案〉發佈，即要求加快形成「政社分開」、「權責明確」、「依法自治」的現代化社會組織體制。

<sup>16</sup> 到 2014 年，中國有四類民間組織可以自由註冊，分別是行業協會、科技組織、慈善機構和服務性質的民間組織。

<sup>17</sup> 資料來源：<http://news.qq.com/a/20140919/025051.htm>。

## 五、公益責信在台灣

### (一) 公益組織營運環境

自解嚴後綿延到整個 1990 年代，幾乎所有社會史上主要的運動類型兩後春筍般綻發蓬勃生機，「眾聲喧嘩」這個舶來詞也被挪用以描述「黃金十年」。但在這之後顯得相對沈寂，一方面政黨輪替的政治經濟擾動，部份民眾認為轉型正義已完成、或對政治喧囂感到失望而疏離，民眾參加社會組織的比例逐年下降（熊瑞梅，2014）；另一方面加上政府採納「小政府」的新自由主義政策思考，於 1998 年通過「政府再造綱領」，掀起社會福利民營化風潮（陳正芬、劉昱慶，2014），公益組織大量出現但也同時專職化、科層化，而逐漸退出運動現場。公益組織與政府的關係也由威權時期、與中國相似為政治權力服務的機制鬆綁出來。

從法制面來看，第三部門仍需要由政治過程建構良好的法令規章以維持穩健運作。2001 年行政院研考會邀集專家學者討論財團法人條例草案，要求財團法人資訊公開、對董事會運作多所規範、董監事之利益迴避及政治活動限制等。該研究也指出整體公益組織的法規與運作環境缺乏全盤性的制度架構，修法工程浩大但「有必要性及急迫性」（徐小波等，2001）。也就是說，從威權時代解放出來後，官方、學界及實務界即已開始研議如何架構法制環境，並確實將責信、透明、治理等精神代入法條，甚至早於美國沙賓法案掀起的治理浪潮。然而過於簡化的自由化信念、紛擾的政治場域以及「拼經濟」優先的施政思維，使得公益組織所受到的關注與協助仍屬杯水車薪。15 年過去了，行政院雖於 2010 年通過〈財團法人法〉草案，目前仍在立法院靜待審議。

2006 年〈公益勸募條例〉對於勸募活動申請及資訊揭露等加以規範。然而該條例施行後問題逐漸浮現，例如齊頭式的行政成本上限與國際經驗及潮流（Overhead Myth）相違、勸募活動行政負擔加重以及公部門監督介入。張瑞禎（2013）以賽局理論（game theory）分析，當前勸募條例的規定只會促成政府不執法、公益組織不守法的「囚徒困境（prisoner dilemma）」，無益於社會信任資本累積。陳文良（2008）認為〈公益勸募條例〉只限於管理公開進行的公益勸募活動（或稱「管募不管捐」），政府仍應提出公益組織發展政策，有計畫地將相關法律逐步完成立法，並從實施經驗中萃取適合國情的運作模式。但近年除了公益勸募訂定「喊停」機制，以及因慈濟事件而於 2015 年 5 月送交立法院審議的〈宗教團體法〉草案，整體法制環境並無太大變化。

換句話說，台灣第三部門的蓬勃發展背景是相對寬鬆的法律，而造成法律寬鬆的主因不全然是尊重第三部門的獨立性，而是公部門對如何定位與第三部門的關係缺乏主張、或未將之嚴肅納入國家發展的藍圖而形成的真空地帶。這樣虛幻的發展榮景一旦遇到社會變遷等挑戰就面臨嚴苛考驗，而這也是近來公益組織的

責信問題，或是公眾對公益組織信任開始動搖的根本原因。

## （二） 公司治理

相對來說，商業部門治理發展較快，除了資本市場全球化，還有政府「經濟優先」的政策思維及資源配置。陸宛蘋（2005）認為雖然二個部門的代理問題意涵存在差異，但同樣有利害相關人需要給予交待並獲得支持，以公司治理跨界類比公益組織治理仍具可行性。

2002 年美國沙賓法案影響，開始要求設立獨立董事、資訊平台「公開資訊觀測站」正式上線並辦理資訊揭露評鑑。之後〈公司法〉及〈證券交易法〉等法規陸續修正，除提高獨立董監比例、部份產業需編製企業社會責任報告書，及股東會開放電子投票外，更於 2015 年 4 月公佈了第一屆公司治理評鑑結果。<sup>18</sup> 關於強制公開揭露，主流論述認為揭露本身是最佳的防弊措施，但也有論者認為不管再多的揭露都無法替代不確定因素，因而「讓買方注意（let the buyer beware）」才是國家或法律應採的基本態度。強制揭露或有存在必要，是否需要全面揭露應是可討論的（吳琮璠，2015）。台灣商業部門歷經十多年法規調適，從資訊揭露走向全面性的公司治理範疇，其代表的是當傳統的財務及治理資訊揭露等遵循性工具可能已走到極限，再增加揭露要求只有微幅（incremental）效果，要再有所突破恐怕需要處理結構性的問題。其中法人代表制被認為是台灣快速趨向不公平（inequality）的重要原因之一（朱敬一，2015），尤其是家族企業藉由財團法人控制股權（決策權）及隱藏盈餘（現金流量權），延續裙帶資本主義致動態公平惡化。如要填補這個長年以來的公司治理漏洞，就不能不處理財團法人的治理問題（李華驊、鄭佳綾，2014）。

財團法人寬鬆的法制環境及治理情況，正好給商業部門開了後門，致使公司治理或甚至社會治理出現瓶頸，間接導致了所得不平等，而所得不平等又被辨認為當前許多社會問題的根源（World Economic Forum，2014）。做為一種悖論，政府低度管理第三部門的目的之一應是為了讓其獨立生長以紓緩國家發展階段所產生的社會問題，然而卻恰恰成為社會問題的根源。

## （三） 數位社會現況

台灣數位社會變遷有二個重要基礎，首先是獨特的社會資本。熊瑞梅（2014）發現與中國、南韓及日本比較，台灣民眾社團參與的比例特別低，但日常生活每天接觸的社會資源量多，且異質性的個人社會資本特別豐富；民眾對政府特別地覺得無力影響政府的作為，故對政治極度地沒興趣，也對政府各類制度代理人信

---

<sup>18</sup> 以 92 項指標衡量「股東權益維護」、「股東平等對待」、「董事會結構與運作」、「資訊透明度」及「利害相關人利益維護及企業社會責任」等五大面向。



程度特別低；但卻對社會與鄰里有高度關懷且願意為社會付出。

其次是普及的網際網路。依世界經濟論壇「網路就緒指數 (network readiness index)」，台灣在 130 個國家中排名 18，「基礎建設 (infrastructure)」構面更是全球首位。國家發展委員會 (2014) 的調查報告則顯示，12 歲以上民眾 78% 有使用網路的經驗，71.4% 有行動上網經驗，高達 81.4% 的網路使用者曾使用社群網站進行雙向互動，約有 23.7% 曾在網路上發表對當前政治、社會或公共政策看法。

由於數位網路的成熟，使得「鄉民」們以半公共、半匿名且去中心化的方式，在新一代的社會運動網路擔任資訊匯流與分流的「節點」角色，以不再拘泥於社會團體的形式將公共事務融入日常生活之中，社會實踐從包袱變成「內化的生活信念或生命情調」(郭力昕，2014)。又隨著電腦及上網普及率逐年提升，愈來愈多民眾透過網站或社群網路媒體討論公眾議題，網路民意資料大量成長，促使社會朝向網路透明、參與、政策溝通方向發展。

#### (四) 公益責信現況

行政院主計處 (2004) 統計台灣民間企業及個人捐款合計約新台幣 427 億元，這也是普遍被引用的台灣公益捐款規模，約佔 GDP 的 0.37%。<sup>19</sup> 依據 Charities Aid Foundation (2014) 編製的「World Giving Index」，台灣在 135 個國家中名列全球第 47 名，特別是「捐款給慈善機構」項目高居第 31 名 (大約高過 78% 的受訪國家)、約有 40% 的受訪者回答最近一個月曾捐款，台灣人樂善好施明顯高於國際水準。長期承接這樣溫暖的善意，台灣公益團體驟然面對數位元素疊加於透明度、回應性、遵循性及強制性等各責信面向的壓力，以及社會變遷產生的摩擦衝突，則不免顯得有些措手不及。

在透明度方面，依據台灣公益團體自律聯盟 (2015) 調查 2011 及 2012 年申請公益勸募字號的 289 間公益組織，公告收支表的比率約為 31%，公告財務報告或會計師財務簽證報告的約為 13%，合計約 44%。<sup>20</sup> 如果資訊揭露是最基本的責信工具，那麼這樣的財務透明度恐怕很難稱得上令人滿意。即便是官方的「公益勸募管理系統」，也仍存在資料確實性及時效性不足的問題；回應性的部份，公益組織仍不適應數位時代的溝通方式，<sup>21</sup> 行政化的流程跟不太上快速流動的資訊；遵循性的問題還是在於法律規章的不明確，主管機關多頭馬車的行政命令及繁複的勸募許可要求造成偏高的遵循成本，數位工具無用武之地；強制性的部份

<sup>19</sup> 這份調查已缺乏時效性並於 2007 年停辦。因無新近的可靠數據，試以主計處家戶可支配所得成長率粗略推估 (假設捐款支出佔家戶可支配所得比率不變)，2013 年捐款總額約為 537 億元。

<sup>20</sup> 另台灣公益責信協會於 2013 及 2015 年分別針對喜馬拉雅基金會提供之六百大基金會名單進行調查。「提供部份報表」或「至少提供資產負債表及收支表」的比例從 12% 增加至 21%，但整體而言揭露比例仍偏低。請參閱 <http://npost.tw/archives/19393>。

<sup>21</sup> 公益責信協會的六百大基金會調查中，2013 及 2015 年沒有官方網站的比例分別為 19% 及 20%。

則是公眾受到網路影響，開始「以腳投票」，針對形象不佳的組織開始轉移捐款。最重要的是，公益組織原本與大眾之間的關係已從溫暖的善意開始轉變為以實績為基礎（evidence-based）及冰冷的數量化指標。

### (1) 缺乏誘因、強制性和標準

捐款人仍是台灣公益組織的重要利害相關人，捐款也是最重要的誘因。關於捐款人行為，部份研究指出責信或透明度較高的組織對捐款或再捐款有正面幫助（郭瑞坤等，2013；柯玉芳，2008；曾姿穎，2013），但也有研究發現無論大眾是否有主動確認或瞭解公益組織責信的行為，或對公益組織責信程度的認知，並不影響接觸捐款的意向（粘嘉宇，2009）。捐款人雖然「認知」財務透明相當重要，但反映在捐款「行為」不必然如此，即使在美國公益組織資訊揭露程度已高，捐款前會查閱資訊的捐款人仍僅有 35%（Hope Consulting, 2011），決策依據顯然不是已被公開的資訊。因此台灣捐款人的責信認知如何建構、認知與行為是否一致、或是捐款與責信究竟是相關還是因果，都還有待更深入釐清。

資訊如何被運用或解讀，並不能免除公益組織揭露資訊的責任。當資訊揭露的技術門檻已被大幅降低，而且傳播的邊際成本趨近於 0 時，透不透明已不再是技術問題，還是要回歸本質：要不要揭露？要揭露什麼？要如何揭露？十多年來許多研究均指出沒有強制揭露的基本標準或資訊平台，也沒有統一的非營利會計準則可依循是整體第三部門透明度無法提升的關鍵瓶頸（許崇源，2001；柯玉芬，2008；陳亮光，2008）。同時應該注意的是，前述各國第三部門及台灣商業部門的經驗均指出資訊揭露有其極限，且未必是宗旨責信的優良指標。

再者，當所有的利害相關人都同時提高對組織的課責，而且以齊頭式的標準看待不同規模或型態的公益組織時，排山倒海而來的壓力便成為公益組織沈重的負擔；捐款人或補助單位不願意捐助後勤行政費用，較偏好指定用途專款專用，公益組織的支援能量無法強化也是重要原因；此外，捐款或補助行為與組織透明度的關係不明確，缺乏正向誘因，主動揭露反而要承擔隨之而來的檢視和質疑。這些脈絡短時間難以說明清楚，而公益組織對數位溝通模式的不嫻熟使得「速度不對稱」更進一步放大了「資訊不對稱」的感受。「黑箱」的感覺一旦形成，透過各式媒體的傳播就可能升級為公共關係危機，2014 年高雄氣爆案的紅十字會及 2015 年內湖開發案的慈濟被質疑財務不透明，大底都是在這個情境下出現。

### (2) 自律與他律之辯

關於第三部門究竟應自律還他律，主流的看法為自律與他律機制必須同時運作，不能單獨依賴他律機制（馮燕，2004），原因包括法規尚未健全且政府執行人力不足，以及維護第三部門的獨立性以健全公民社會發展等。但法規尚未健全

且公益組織人力不足，同樣也是不能單獨依賴自律機制的的原因。Saxton 等(2012)以台灣的醫療類型公益組織為樣本研究指出，在法令未強制公開的情況下，單純自願性的揭露不足以提升責信，仍需要基本的強制揭露規範。

前述各國均於近年加強對第三部門的監控，雖然原因不盡相同，現實上他律機制已逐漸進逼第三部門的生存空間。自律如果做為一種抵抗，依 Ebrahim(2010)的看法，一方面應該提高自律標準、另一方面則向公部門倡議劃出界線。台灣公益團體自律聯盟於 2014 年 12 月出版「責信標準自我檢核手冊」，以非營利原則、組織治理與監督、募款誠信、服務績效、財務透明、資訊公開及利益迴避等七大大面向接軌國際標準，並區分基礎或進階項目供不同規模組織參照。不過，同樣受限於前述的法制環境不健全等問題，這份標準以法規為基礎便不免流於形式（例如勸募成本應依勸募條例規定，而該規定頗受爭議），而且會員團體財務資訊雖公開但實際可比較性不高。因此如何取得利害相關人（尤其是社會大眾）支持擴大影響力、<sup>22</sup>並得以和公部門對話推動修改法規，應是當前最重要的關鍵。

### (3) 事件評析

2014 年 8 月高雄發生氣爆案，紅十字會一如以往率先與電視媒體合辦公開勸募。然而 2011 年日本大地震時的爭議印象猶在，<sup>23</sup>負面效應甚至波及 2015 年尼泊爾震災勸募，批評言論充斥紅十字會的臉書粉絲頁甚至必須暫時關閉。同年後來發生的新北市塵爆案，紅十字會未主動勸募而是由新北市政府直接面向大眾募捐，顯示紅十字會的官方代理身份開始動搖。

2015 年 2 月因為內湖園區開發案，慈濟連帶被仔細檢視，並被認為財務不透明，「收入 100 億只公告半頁 A4 財務報表」，而慈濟記者會的官方回應包括公佈捐款徵信等無法滿足鄉民，於是爭議一路延燒，可說是慈濟成立五十多年來最大的危機。尼泊爾震災時慈濟決定不申請公益勸募，改向會員募捐由會內支應援助支出，顯示慈濟決定暫時退回山門之內，不與非會員大眾接觸。

這二則事件折射出的是社會大眾對大型組織的不信任，以及轉變中的社會氛圍。紅十字會長久以來與執政者的密切關係，必然招致對執政當局不滿的敵意；慈濟長期以來獨佔社福捐款鰲頭，民眾心理不免不是滋味。二者都是現有體制下的既得利益者或領先者，當公眾將注意力轉向第三部門時便首當其衝。講求透明、快速、公平，以網路為主、去中心化且具媒體煽動性的「資訊土石流」瞬間襲向屹立數十年的公益組織，因循以往的作業模式自然回應不及。固然部份批判

<sup>22</sup> 目前自律聯盟共有 209 個會員，會員 2013 年的收入共 144.2 億，最多的是 1000~3000 萬的規模（資料來源：<http://techsoup-taiwan.blogspot.com/2015/07/npo.html>）。

<sup>23</sup> 當時因受到輿論抨擊，只好將所有捐款一次性地轉捐出去而非按重建計畫分年度執行。對於紅十字會的主要質疑一方面是半官半民的身份、高層是否酬庸為高薪「肥貓」，另一方面像是行政費用比例是否過高、財務不透明等。

言之成理，但更多的是對第三部門脈絡的不理解，如同前述，新形態的科技及媒體反而排除了開放性，在這場洪流之中難以聚焦討論流於攻訐。陳文良（2015）認為可以討論其龐大善款對台灣社會整體還能有什麼更具開放性的積極貢獻，但應以理性為前提。

這樣傷害最直接的是消耗社會資本並造成惡性循環：大眾不信任公益組織能善用捐款，採用懷疑論看待公益組織營運，於是弔詭地在家長主義思維下要求政府加強監理（平常一直反對政府干預），授予政府介入第三部門運作的正當性。政府在缺乏長遠藍圖的情況又迫於現實的民意壓力，偏好採取能立刻獲得認同的遵循性工具例如加強查核或擴大揭露範圍，而不是解決法制環境不健全等系統性問題。如此一來公益組織只好疲於應付行政要求，囚徒困境的制度失靈依然存在，整體公益責信無法有效提升，類似事件只會不斷重演。相對地，這些事件也會使公益組織不信任大眾的判斷和溝通能力，防衛性地退縮至法律規定的最低標準，例如慈濟官方網站撤下只有半頁、但能呈現組織全貌的合併財務報表，改放依勸募條例公告的勸募專案報告，表面上看來依法行事，實際上卻是以底線為上限，對整體公益責信沒有幫助。

## 五、結論

數位科技這道「光」以肉眼難辨的極快速度穿行社會的各個層面，不只呈現新的視野，同時也改變了人類社會的地貌。以網際網路為例，Google 執行董事長 Eric Schmidt 認為是「少數幾樣人類雖然親手創建，卻並不真正明瞭的東西之一」（Schmidt and Cohen, 2013）。或許我們已逐漸習慣全球化與資訊化交互作用下，無時差、無國界、虛實交錯的生活方式，但相應的破壞式創新、極端氣候和金融危機等急遽不連續性所造成的紊亂，也向我們揭示高度不確定的未來。

做為市場邏輯下被孵化的新創工具，數位科技的發展脈絡無法自外於政治與經濟現實，這個嶄新紀元也因此被認為僅是資本主義經濟的延伸。透明、公平、效率及個體性等精神雖是美好的人文要素，但企圖以之創造更穩定且可永續維持的生活模式則不免有所矛盾。例如國際間及國家內因階級而存在的「數位落差」，不僅消融了科技翻轉社會階級的瑰麗想像，本身更可能弔詭地成為階級流動的堅實障礙。與此相仿的是第三部門的「虛擬社會中的數位落差」：科技看似對各式公益組織帶來行政和溝通上的便利，但若缺乏資源建構數位策略、未能滿足同時高漲的利害相關人期待，公益組織反而可能滑向劣勢的深淵。

利害相關人愈是熟稔科技工具並試圖向公益組織取得資訊或對話，責信期待便愈是提高，心理上的感受落差更可能對實際的數位落差產生增幅的效果，並由網路推播擴散。而當原本較不受重視的受助對象及小額捐款人等都可以近用數位工具互動，原本的差異化管理策略便再難適用，行政負擔增加，並排擠組織內原

就稀缺的資源，進而對實現使命的過程產生阻力，也就是「過度責信」－公益責信的供給和需求明顯失衡、損及組織價值的現象。不管是數位策略，或是責信的利害相關人管理，本質上都是資源的競逐和分配，也就是權力者之間的相互凝視。

雖然理由各異（重大弊案、反恐或維繫政治權力等），近年美、英及中國不約而同地加強第三部門的監理。公部門一方面企圖加強控制，另一方面則又希望維持社會的創新活力或公益組織提供社會福利服務的能量。另外，英美等國逐漸由資訊揭露轉向服務績效評估，並重視向第三部門內部人及外部捐款人教育（如 *Overhead Myth*）以形塑更為健全的「責信生態圈」。美國 *Independent Sector* 修正後的良善治理及責信指南更包含了科技風險、新業務型態及隱私議題等切合時代意義的項目。中國則社會自治的空間限縮，仍以體制變革為問題核心。

台灣的公益責信發展則呈現迥然不同的圖像。解嚴後由於經濟優先導致國家發展偏重商業部門，第三部門缺乏關注導致法制環境不健全、卻也不受干預獲得獨立發展空間，依著台灣特有的多元異質社會資本迅速成長。然而十多年過去，當裙帶資本主義造成的社會問題瀕臨臨界點，政府及市場失靈需要第三部門補位支撐社會發展的時候，才發現早已錯失調整體制的時機，而且自律機制也因缺乏他律機制為槓桿（*leverage*）致影響力有限。而且更進一步推敲，政府當時低度管理的原意之一或許是冀望其成長以解決社會問題，但財團法人治理的漏洞成為公司治理的後門，間接造成所得不平等及其諸般社會問題，這不啻是一種諷刺。在緊繃的政治經濟現實裡，數位科技在技術或精神層面的影響催生了 2014 年的 318 學運，並以此為分水嶺鼓舞了現代公民參與的意識。重大災難引發關注的同時，公眾以對政府和商業部門相同的課責標準檢視第三部門，便有了紅十字會及慈濟的事件，從梳理的脈絡觀之絕非偶然，而且類似事件恐怕還会上演。

綜上所述，數位科技發展對公益責信的影響多是策略層面而非技術。政策建議如下：

- (1) 健全法制環境：儘速通過〈財團法人法〉及修正〈公益勸募條例〉等相關法規，以分級管理而非低度管理為原則，賦予強制公開揭露的法源依據，並提高治理標準。
- (2) 提供政策誘因：以行政方式獎勵或補助公益組織公開透明，稅務上免稅資格予以區分，並簡化行政程序。
- (3) 制訂統一標準：制訂基本的非營利會計準則及揭露原則，並考量組織規模（中小型機構）、國際會計準則、非營利合併財務報表及 *XBML* 等最新趨勢。公部門評鑑標準及結果亦應加以公開。
- (4) 考慮其他部門影響：商業部門公司累積較久的治理經驗，以及社會企業等尚在摸索中的治理模式，可跨領域討論並形成政策參考。

針對第三部門及補助單位：

- (1) 發展績效評估機制：法規不健全下，財務或自主揭露促進公眾信任有限，而且也容易失焦。績效評估應從內部討論開始，也可凝聚共識。
- (2) 邀請利害相關人參與：財務揭露的責信影響不及實質參與互動，尤其是參與策略層面的討論如社會設計。
- (3) 教育捐款人：說明服務專業以及公益事務，協助建立公眾公益素養，並多互動對話以累積互信。
- (4) 擬訂數位策略：將數位策略放進資源配置計畫裡，包含媒體、隱私和資訊安全等，與利害相關人討論。



## 參考文獻

- 中國民間公益透明指數，2015，〈一張圖看懂 2014 年度中國民間公益透明榜單〉，2015 年 3 月 15 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，  
<http://www.chinagti.org/news.html?id=32>。
- 冉雲飛，2013，〈論紅十字會的沒有倒掉〉，2013 年 4 月 30 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，<http://dajia.qq.com/blog/221967107365376>。
- 台灣公益團體自律聯盟，2015，〈如何成為一個有責信的 NPO—從捐款人信任談起〉，2015 年 7 月 14 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，  
<http://www.slideshare.net/nettuesday/ss-50586874?ref=http://techsoup-taiwan.blogspot.com/2015/07/npo.html>
- 台灣證券交易所，2014，〈第二屆公司治理評鑑指標，正式公告適用〉，2014 年 12 月 30 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，  
[http://www.twse.com.tw/ch/about/press\\_room/tsec\\_news\\_detail.php?id=15698](http://www.twse.com.tw/ch/about/press_room/tsec_news_detail.php?id=15698)。
- 行政院主計處，2004，〈九十二年臺灣地區社會發展趨勢調查（社會參與）統計結果〉，2004 年 7 月 5 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，  
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas03/ca/society/community-92/PDF/92analysis4.pdf>
- 朱敬一，2015，〈改善台灣世代不公平五論（五）—家族公司治理之強化〉，2015 年 5 月 8 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 24 日，  
<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/261/article/2789?ext=rel>。
- 吳琮璠，2015，〈會計的真善美學—談 CSR 報告書揭露〉，會計研究月刊，2015 年 7 月，頁 12-15。
- 李華麟、鄭佳綾，2014，《公司的品格》。台北：先覺出版。頁 275-276。
- 胡予瀨，2007，〈非營利組織會計操縱與透明度之分析—以美國非營利組織為例〉。台北：台北大學合作經濟學系碩士論文。
- 柯玉芳，2008，〈非營利組織財務資訊揭露之探討-內政部財務報表範例之探討〉。台北：政治大學商學院經營管理碩士學程非營利事業管理組碩士論文。
- 徐小波等，2001，〈國內非營利組織管理法規之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，  
[http://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=E4F9C91CF6EA4EC4&sms=4506D295372B40FB&s=0A95D1021CCA80AE](http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=E4F9C91CF6EA4EC4&sms=4506D295372B40FB&s=0A95D1021CCA80AE).
- 美國之音，2015，〈獨立 NGO 在中國遭遇寒冬〉，2015 年 3 月 10 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，  
<http://www.voachinese.com/content/china-ngo-20150307/2670593.html>。
- 南都公益，2014a，〈康曉光，社會組織發展前景樂觀嗎？〉，2014 年 12 月 24 日，



- 資料檢索日期：2015年8月23日，<http://ngo.nandu.com/info/detail/id/1044>。
- ，2014b，〈賈西津：社會沒有自治能力會非常危險〉，2014年12月28日，資料檢索日期：2015年8月23日，<http://ngo.nandu.com/info/detail/id/1069>。
- 南都網，2013，〈我提倡新的北進精神〉，2013年5月7日，資料檢索日期：2015年8月23日，<http://zgcf.oeeee.com/html/201305/07/56396.html>。
- 郭力昕，2014，〈公共知識份子的危機〉。收錄於吳介民等編，《秩序繽紛的年代：1990-2010》。新北市：左岸文化。頁67-81。
- 陳文良，2008，〈「公益勸募條例」對公益團體的影響〉，資料檢索日期：2015年8月23日，[http://www.twnpos.org.tw/upload/research\\_list/1110201455161.pdf](http://www.twnpos.org.tw/upload/research_list/1110201455161.pdf)。
- ，2015，〈一窩蜂批評慈濟之前，先釐清流言蜚語吧！〉。公益交流站，2015年2月25日，資料檢索日期：2015年8月26日，<http://npost.tw/archives/16140>。
- 陳亮光，2008，〈台灣非營利組織資訊揭露及稅務申報議題之研究〉。台北：政治大學商學院經營管理碩士學程非營利事業管理組碩士論文。
- 國家發展委員會，2014，〈103年個人/家戶數位機會調查報告〉，資料檢索日期：2015年8月25日，<http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=55C8164714DFD9E9>。
- 許崇源，2001，〈我國非營利組織責任及透明度提升之研究—德爾菲法之應用〉，《中山管理評論》，9(4): 541-566。
- 張瑞禎，2013，〈「公益勸募條例」施行之探討：信任觀點〉。台中：中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。資料檢索日期：2015年8月25日，<http://nchuir.lib.nchu.edu.tw/bitstream/309270000/153618/1/nchu-102-5098091008-1.pdf>。
- 曾姿穎，2013，〈非營利組織之責信、行銷策略與捐款人再捐款意願之相關性研究—以慈濟基金會為例〉。台北：中國文化大學社會福利學系碩士論文。
- 基金會中心網，2014，〈中國基金會透明度發展研究報告（2014）發佈〉，2014年9月22日，資料檢索日期：2015年8月23日，<http://news.foundationcenter.org.cn/html/2014-11/88335.html>。
- 陸宛蘋，2005，〈台灣非營利組織治理原則之探討—以社會福利基金會為例〉。台北：政治大學商學院經營管理碩士學程非營利事業管理組碩士論文。
- 郭宏治，2014，〈當媒體走出黨國巨靈的爪掌〉。收錄於吳介民等編，《秩序繽紛的年代》，新北市：左岸文化。頁369-389。
- 郭瑞坤等，2013，〈捐款者對非營利組織課責行為之認同度與捐款意願之研究〉。《非營利組織管理學刊》，14: 46-83。
- 粘嘉宇，2009，〈責信認知對捐款意向之影響〉。台中：逢甲大學合作經濟學系碩士論文。資料檢索日期：2015年8月25日，[http://www.twnpos.org.tw/upload/research\\_list/1110201521571.pdf](http://www.twnpos.org.tw/upload/research_list/1110201521571.pdf)。

- 馮利、章一琪，2014，〈公益領域：「行政化」與「去行政化」的雙重變奏〉。收錄於康曉光、馮利合編，《2014 中國第三部門觀察報告》。北京：社會科學文獻出版社。頁 3-33。
- 馮燕，2004，〈台灣非營利組織公益自律機制的建立〉，《第三部門學刊》，創刊號，頁 97-126。
- 游筑鈞，2010，〈影響捐贈收入因素之探討－以台灣公益團體為例〉。桃園：中原大學會計研究所碩士論文。
- 賈西津，2012，〈公益問責與公民選擇〉，新京報（北京），2012 年 1 月 7 日，資料檢索日期：2015 年 8 月 23 日，  
[http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-01/07/content\\_308148.htm?div=0](http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-01/07/content_308148.htm?div=0)。
- 熊瑞梅，2014，〈社會資本與信任：東亞社會資本調查的反思〉。《臺灣社會學刊》，54: 1-30。
- Alnoor Ebrahim, 2010, “The Many Faces of Nonprofit Accountability” Chap. 4 in *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. 3rd ed. Edited by David O. Renz, 110–121. San Francisco: Jossey-Bass.
- Alpa Dhanani, 2009, “Accountability of UK Charities”, *Public Money & Management*, 29(3): 183-190.
- Andrew Feenberg, 1999, *Questioning Technology*. London: Routledge.
- Ann Goggins Gregory & Don Howard, 2009, “The Nonprofit Starvation Cycle”, *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2009: 49-53.
- Beth Simone Noveck and Daniel L. Gorof, 2013, “Information for Impact: Liberating Nonprofit Sector Data”, Retrieved 20 August 2015,  
[http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/events/psi\\_Information-for-Impact.pdf](http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/events/psi_Information-for-Impact.pdf).
- Brianna Boles, 2013, “Technology's Role in the Nonprofit Sector: Increasing Organizational Effectiveness and Efficiency through Technology Innovations.” *Columbia Social Work Review*, 4: 69-79,  
<http://cswr.columbia.edu/wp-content/uploads/2013/04/Boles.-Technologys-role-in-the-nonprofit-sector-Increasing-organizational-effectiveness-and-efficiency-through-technology-innovations.pdf>.
- Carolyn J. Cordery and Rachel F. Baskerville, 2005, “Hegemony, Stakeholder Salience and the Construction of Accountability in the Charity Sector.” Working Paper no. 25, Victoria University of Wellington, New Zealand.
- Chao Guo and Gregory D. Saxton, 2014a, “Tweeting Social Change: How Social Media are Changing Nonprofit Advocacy.” *Nonprofit and Voluntary Sector*

- Quarterly*, 43(1): 57-79.
- , 2014b, “Attention Philanthropy: The Good, the Bad, and the Strategy.” Retrieved 16 August 2015, <http://nonprofitquarterly.org/2014/08/29/attention-philanthropy-the-good-the-bad-and-the-strategy/>.
- Charities Aid Foundation, 2014, “World Giving Index 2014”, Retrieved 16 August 2015, [https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf\\_wgi2014\\_report\\_1555awebfinal.pdf](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi2014_report_1555awebfinal.pdf)
- Charity Commission, 2015a, “Strategic Plan 2015-18”, Retrieved 22 August 2015, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/439327/Strategic\\_plan\\_2015-18.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439327/Strategic_plan_2015-18.pdf).
- , 2015b, “The quality of Charity Accounts.” Retrieved 22 August 2015, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/417016/amr\\_the\\_quality\\_of\\_charity\\_accounts.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417016/amr_the_quality_of_charity_accounts.pdf).
- , 2015c, “Low Charitable Expenditure.” Retrieved 21 August 2015, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454526/amr\\_low\\_charitable\\_expenditure.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454526/amr_low_charitable_expenditure.pdf).
- , 2015d, “Public Benefit Reporting by Charities.” Retrieved 21 August 2015, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/417019/amr\\_public\\_benefit\\_reporting\\_by\\_charities.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417019/amr_public_benefit_reporting_by_charities.pdf).
- Daniel C. Dennett and Deb Roy, 2015, “Our Transparent Future: No secret is safe in the digital age. The implications are downright Darwinian.” *Scientific American*, 312 (3): 32-37, [http://ase.tufts.edu/cogstud/dennett/papers/Dennett\\_Roy.pdf](http://ase.tufts.edu/cogstud/dennett/papers/Dennett_Roy.pdf).
- Darin Barney 著、黃守義譯，2012，《網絡社會的概念：科技、經濟、政治與認同》。新北市：韋伯文化。
- Darren Hackler and Gregory D. Saxton, 2007, “The Strategic use of Information Technology by Nonprofit Organizations: Increasing Capacity and Untapped Potential.” *Public Administration Review*, 67(3): 474-487.
- Elizabeth Palla, 2013, “Charity Navigator 3.0: Missing the (deeply human) point of philanthropy?” *Philanthropy Daily*, Retrieved 20 August 2015, <http://www.philanthropydaily.com/charity-navigator-3-0-missing-the-deeply-human-point-of-philanthropy/>.
- Eric Schmidt and Jared Cohen 著、吳家恆等譯，2013，《數位新時代》。台北：遠流出版。

- Francesco Dainelli, Giacomo Manetti and Barbara Sibilio, 2013, “Web-Based Accountability Practices in Non-profit Organizations: The Case of National Museums.”, *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 24(3): 649-665.
- Gregory D. Saxton, Chao Guo, I-Hsuan Chiu; Bo Feng, 2011, “Social Media and the Social Good: How Nonprofits Use Facebook to Communicate with the Public.” *China Third Sector Research*, 1: 40-54.
- Gregory D. Saxton, Chao Guo, 2011, “Accountability online: Understanding the web-based accountability practices of non profit organizations.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(2): 270–295.
- Hope Consulting, 2013, “Money For Good II: Driving Dollars to the Highest-Performing Nonprofits.” Retrieved 25 August 2015, [http://www.hopeconsulting.us/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/MoneyForGood\\_II\\_Summary.pdf](http://www.hopeconsulting.us/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/MoneyForGood_II_Summary.pdf)
- ImpAct Coalition, 2013, “Through a glass darkly: the case for accelerating the drive for accountability, clarity and transparency in the charity sector.” Retrieved 22 August 2015, <http://www.cfg.org.uk/news/press-releases/2013/june/~-/media/Files/Resources/Briefings/Through%20a%20Glass%20Darkly.ashx>.
- Independent Sector, “2015 Edition: Executive Summary”, Retrieved 20 August 2015, [https://www.independentsector.org/principles\\_2015\\_executive\\_summary](https://www.independentsector.org/principles_2015_executive_summary).
- Randy Kluver, 2004, “Globalization, Informatization, and Intercultural Communication.” *American Journal of Communication*, Retrieved 10 August 2015, [http://www.academia.edu/3960510/Globalization\\_Informatization\\_and\\_Intercultural\\_Communication](http://www.academia.edu/3960510/Globalization_Informatization_and_Intercultural_Communication).
- Seungahn Nah and Gregory D. Saxton, 2013, “Modeling the Adoption and Use of Social Media by Nonprofit Organizations.” *New Media & Society*, 15(2): 294-313.
- The Chronicle of Philanthropy, 2015a, “IRS Plans to Begin Releasing Electronic Nonprofit Tax Forms Next Year.” 30 June 2015, Retrieved 20 Aug 2015, <https://philanthropy.com/article/IRS-Plans-to-Begin-Releasing/231265>.
- , 2015b, “Calif. Nonprofit Association Urges Charity Navigator to Make 2 Big Changes.” 17 April 2015, Retrieved 20 August 2015, <https://philanthropy.com/article/Calif-Nonprofit-Association/229469>.

- The Nonprofit Times, 2014, "Invisible Children to Shut Down." 15 December 2014, Retrieved 15 August 2015, <http://www.thenonproffitimes.com/news-articles/invisible-children-shut/>.
- The Overhead Myth, Retrieved August 20 2015, <http://overheadmyth.com/>.
- The Washington Post, 20 May 2015, "Cancer charities scam: 5 reasons why it took the feds so long to catch on", Retrieved 15 August 2015, <http://www.washingtonpost.com/news/to-your-health/wp/2015/05/20/187-million-cancer-charities-scam-5-reasons-why-it-took-the-feds-so-long-to-catch-on/>
- Third Sector, 2015/5/27, Retrieved August 21 2015, <http://www.thirdsector.co.uk/charities-protection-social-investment-bill-announced-queens-speech/policy-and-politics/article/1348892>.
- Tim Berners-Lee, 2009, "Linked Data." Retrieved 20 August 2015, <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.
- USAID, 2013, "Non-Governmental Organizations Self-Regulatory Mechanisms: A Reference Guide For Non-Governmental Organizations In Afghanistan." Retrieved 26 August 2015, <http://www.counterpart-afg.org/Portals/0/NGO%20Self-Regulation%20Reference%20Guide.pdf>
- Woods Bowman, 2012, "Nonprofit Accountability and Ethics: Rotting from the Head Down." *Nonprofit Quarterly*, 26 October 2012, Retrieved 26 August 2015, <http://nonprofitquarterly.org/2012/10/26/nonprofit-accountability-and-ethics-rotting-from-the-head-down/>.
- World Economic Forum, 2014, "Outlook on the Global Agenda 2015." Retrieved 24 August 2015, [http://www3.weforum.org/docs/GAC14/WEF\\_GAC14\\_OutlookGlobalAgenda\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GAC14/WEF_GAC14_OutlookGlobalAgenda_Report.pdf).
- , 2015, "Global Information Technology Report 2015." Retrieved 10 August 2015, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_IT\\_Report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_IT_Report_2015.pdf).