



公共管治指引

實踐公共利益，從何入手？

香港特許秘書公會成立之公共管治議題小組 (PGIG) 重點關注非政府組織 (NGO) 的管治。非政府組織管治議題廣泛，包括高層次議題如非政府組織管理者義務、技術議題如成立非政府組織時採用什麼架構、如何召集會議、編製報告和帳目，以及其相關規例及最佳實踐流程問題。

在本首期《指引》中，公共管治議題小組介紹何謂非政府組織管治，重點講解非政府組織管治與商業企業管治的區別，並探討非政府組織管理者的義務以及滿足廣泛持份者訴求的需要。

公共管治

企業管治的定義可參閱權威資料「經濟合作與發展組織企業管治原則」(OECD Principles of Corporate Governance)，在最新修訂的「2015年二十國集團/經濟合作與發展組織企業管治原則」(G20/OECD Principles of Corporate Governance 2015)¹中其定義如下：

「企業管治涉及公司管理層、董事會、股東及其他持份者之間的關係。藉企業管治之架構，以確立公司目標、及實現目標的方式與監控其表現。」

目前並未有就非政府組織作出權威的企業管治定義。「二十國集團/經濟合作與發展組織企業管治原則」可為非政府組織管治涉及之商業問題提供指引，但我們須透過其他途徑為公共管治尋求指引。一項對國際會計師聯合會 (International Federation of Accountants) 的研究——「研究十三：公共部門的管治」(2001年)² (Study 13 – Governance in the Public Sector, (2001)) 提及：

「……公共部門單位須達到多樣而複雜的……經濟和社會目標，同時受制於不同的外部限制。此外，公共部門單位須向各持份者負責，然而該等責任與私營企業對股東和客戶等人士所負的不盡一樣。」

該研究亦指出，持份者無需一定對公共部門單位有任何擁有權，亦可享有合法權益。

將非政府組織的公司和公共管治合二為一，非政府組織明顯必須：

- 建立制度、原則及流程，並確保管理者受到制衡
- 瞭解營運所在地的複雜社會經濟環境
- 為其持份者增值，及
- 為公共利益行事。

董事必須具備的個人品質

諾倫委員會 (Nolan Committee) 頒布「公職生活的七項原則 (1995年)」³ (The Seven Principles of Public Life (1995))，為公職人員訂立個人品質要求。這七項原則亦適用於非政府組織決策者，當中包括：

- 無私
- 正直
- 客觀
- 問責——包括對運用和管理公帑及公共資產的問責
- 公開
- 誠實，以及
- 領導力。

在提供進一步指引的過程中，上述問題將成為基礎議題供進一步討論。現時需要瞭解的是，擔任非政府組織董事和管理層成員時有必要考慮上述個人品質。

1 www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf

2 <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>

3 <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>

持份者的期望

非政府組織持份者所涵蓋的公眾群體比商業企業持份者更廣泛，這些持份者要求：

- 提供服務
- 適當運用公帑
- 具備充分理據的遴選標準，以及
- 不逃避責任。

結論

公共管治議題小組首度發佈此《指引》介紹相當重要的議題。非政府組織為公共利益而提供多種服務。

我們在下文的撮要中所提及的有關事項，會在往後的《指引》

內繼續探討。

在個人層面，非政府組織的董事會和管理層必須至少具備以下品質：無私、正直、客觀、問責、公開、誠實和領導力。

為實施非政府組織管治，董事及管理層必須實施必要的制度、原則和流程。這些將在往後的《指引》內探討，包括透明度及問責的需要、適當策略、若干基準，還有財政監控及風險管理及相關合規。

根據我們的結論，非政府組織管治並非易事，有志於此者倘遭遇困境，需以「謀求公共利益」自勉。

案例研究

現以一項案例研究，為所討論議題提供背景資料。

閣下是一間企業的公司秘書。企業的一名董事有意參與非政府組織。他認為閣下似乎對管治略知一二，所以向閣下諮詢。他希望知道管治一間公司和非政府組織之間的分別，亦希望瞭解在宏觀層面上有何需要注意的地方。

閣下或會先向其解釋，非政府組織管治明顯涉及商業層面，例如捐贈盈餘的投資，但與此同時非政府組織承擔更廣泛的「公共利益」責任。負責非政府組織管理者的人必需明白，其持份者所關注的問題遠較旨在牟利的商業企業的持份者廣泛。

假設該名董事參與的非政府組織為青少年音樂人才服務，他可能會從事的「公共利益」事業是將學習音樂的香港青少年培育成為未來的音樂人才。此非政府組織的組織章程文件或會列

明此目標。因此，該名董事參與該非政府組織時，首要考慮是為香港培養音樂人才。

不過，持份者並非僅包括音樂新人，亦可能包括音樂新人的父母和有興趣為香港培養音樂人才的公眾人士，例如校長及教師等。這意味著該名董事有可能要跟各類持份者聯絡，以聆聽其訴求。換言之，該名董事需要運用的不僅是商業判斷能力，亦包括交際技巧，故情況可能變得更加複雜。

例如，某兒童未獲取錄入一項音樂課程，其父母（持份者）希望透過申訴或投訴，試圖令其子女能夠參加課程。該家長甚至可能訴諸傳媒並提出各種指責。該名董事對「公共利益」負責，該名董事及其所屬的非政府組織須無私無畏地行事，力求為非政府組織作出正確決定。該名董事應免於顧忌，以「公共利益」為香港發掘年青音樂人才。

整件事含蓄地表明，非政府組織資源有限，無法滿足所有持份者。有些時候，這可能會很複雜，亦可能令人沮喪。例如，貴公司的董事加入一間救助難民的慈善機構，由於資金匱乏，非政府組織可提供的協助相當有限，這種情況或會令人沮喪，士氣受挫。

該名董事亦需留意可能存在的利益衝突。例如，倘若案例研究中的父母是其業務夥伴，該名董事需避嫌而不參與決策過程。在此情況下，其他決策者可能為謹慎起見而謝絕其申請，以免被指與貴公司的董事串謀。無論如何，該名董事應時刻以持守「公共利益」的態度履行其非政府組織角色和職責。

綜合上述，該名董事需明瞭參與非政府組織可能會遇上吃力不討好的情況，還可能與持份者產生衝突。然而，為公益事業出一分力令人有滿足感，實在是施比受更有福。事實上，回饋社會本身就充滿意義及成就感。

公共管治議題小組成員包括陳姚慧兒 FCIS FCS (PE) (小組主席)、劉嘉時 BBS、吳婉文 ACIS ACS、孫佩儀 FCIS FCS (PE)、何笑英及盧詩曼 FCIS FCS (PE)。高朗 FCIS FCS (PE) 擔任秘書。若對此議題小組的相關議題有任何建議，請聯絡香港特許秘書公會高級總監兼專業知識及研究部主管高朗，聯絡方式：mohan.datwani@hkics.org.hk。

香港特許秘書公會 (The Hong Kong Institute of Chartered Secretaries)

(於香港註冊成立的擔保有限公司)

免責與版權聲明

本《指引》刊載多項建議，但用意並非提供法律意見，或減免公會會員或任何人士遵守有關規則及規例的責任，公會會員和讀者應注意本《指引》僅供參考，其應就個別情況建立自己的看法。如有疑問，會員應視乎需要諮詢其法律或專業顧問。本《指引》所載意見不一定代表公會意見，用意亦非提供詳盡無遺的指引，而是協助會員理解相關課題。公會對任何人士或組織因倚賴本《指引》所載資料或觀點而導致之損失或損害概不負責。

本《指引》之版權屬香港特許秘書公會所有。本指引乃作公開發放用途。如引述其內容，或複製全文或其中部分，應作出適當引註。