



## 「公益勸募條例」立法過程剖析

楊錦青

### 壹、前言

我國最早有關勸募行為之輔導及規範，主要係民國 31 年訂定、42 年修正公布之「統一捐募運動辦法」（註 1）。此一辦法全文僅有 10 個條文，對於民間及政府之勸募行為約略作原則性、片斷式零星之規範，不僅因年久失修不符合時宜，其中舉凡勸募之定義、主管機關、得發起勸募之主體、勸募活動結束之陳報、徵信、勸募所得財物執行成果之審核管理等，均付諸闕如，此外，在現代行政典範有關「依法行政」（註 2）原則下，該辦法僅屬職權命令，且缺乏相關罰則處理違規行為，因此，早有透過立法做相關的規定及處理之必要性及正當性。

95 年元月 5 日立法院於第 6 屆第 2 會期間，由衛生環境及社會福利委員會及內政及民族委員會兩委員會召開第 1 次聯席會議併案審查，包括行政院「公益勸募條例」版本、立法院朱鳳芝委員等 33 人擬具之「公益勸募條例」及王榮璋委員等 66 人擬具之「公益勸募法」等草案，並於當天審查完竣，繼而，於 95 年 4 月 25 日立法院第 6 屆第 3 會期第 10 次會議完成三讀，於 95 年 5 月 17 日總統公布。

在現代化社會，立法院已成為民主國家決策及政治運作中心，行使多項重大的職權，以求行政院對之確實的述職，完成憲法機關之間權力相互制衡的角色及任務（林水波，2004 年）。基此，本文擬對於募款法制化進行約略理論性探討，

繼而將本文主要焦點集中在立法過程中（時間點主要放在立法院審查過程），朝野政黨及行政部門對於「公益勸募」之法律建制上之攻防及討論情形之探討，並進一步提出對於該法之期待與展望。

## 貳、建立募款法制化之探討

一般對於募款的了解，僅止於字面上之意義，較少為其作一明確之定義。「募款」的英文為 Fund-Raising，在我國實務工作上常稱為「勸募」、「捐募」或「募款」。依據 The Random House Dictionary Of English Language 對「募款」之定義：非營利組織或政治組織或個人為了政治因素，發動募集資金的行動或過程。

學者 Hopkins（1996 年）曾指出，在美國募款一詞的定義是非常的寬鬆的。換句話而言，慈善募款可以因為個人的請求、郵寄、其他的出版形式、電視、收音機、電話或者是其他的媒體提出而發生，因此 Hopkins 對募款的定義為：「在懇求或陳述上，以任何形式的請求（包含直接和間接）金錢、貸款、財產，或者其他種類的財務援助來當作慈善目的上的使用，都可稱為募款。」

社會學家涂爾幹曾經認為，利他主義存在於一切社會中，並認為「它在社會生活中不只是令人喜悅的裝飾品」，而聖經哥林多前書亦記載：「如今長存的有信、有望、有愛，這三樣其中最大的是愛」，一般而言，「利他主義」已經成為人類最偉大的美德之一（Nielsen, 2001）。透過勸募活動，民眾捐出以金錢為媒介的愛心，無疑是人類利他主義的最佳體現。

從捐贈者角度而言，有人之捐贈單純出於利他主義精神、有人將其作為遺產計畫的一部分、或是出於宗教信仰、或為了獲得社會地位和名聲、或甚至企圖以此為自己的不良名聲塗脂抹粉、或將捐贈作為手段來支持其所崇尚的事業（如，教育、藝術、醫療保健等）、或出於對於社區本土的感情、或是為對其所愛之人的紀念以此凝聚家庭，簡言之，有些人之目的非常清楚、有人顯然沒有、或是只想圖留個後名而已。

姑且不論捐款的利他行為背後的動機如何，我國社會在幾個重要社會事件下（如 921 震災、南洋大海嘯、高雄羅倫佐兄弟、一碗麵故事、甚或最近之水蜜桃阿嬤等事件）所展現出來的驚人、感人的民

間捐輸力量，實在可說是台灣社會之活力所在；其次，再從平常在街道上看到的小型募款、家中信箱看到某機構寄來的募款套件、辦公室或親朋好友間口耳相傳的各類小額定期募款、大眾媒體報導的國際性人道救援或國內某特殊個案的緊急救援等，均可看出民眾隨時隨地接觸到募款的活動，根據主計處統計（註 3），92 年度我國計有 525 萬人捐款給非營利性團體、家庭或個人，金額高達 427 億，顯見「募款」活動已經是民眾日常生活中經常碰觸到的生活經驗。

國內學者（鄭讚元，2000 年）曾指出這種募款活動的熱絡，一方面顯示公民社會力量之展現；但另一方面也可能會有 Salamon 所謂「公益失靈」現象之產生。所謂公益失靈，包括：第一種稱為公益的不足（Philanthropic insufficiency），係指非營利部門的組織，其資源（含人力與財源）常常是不穩定的，所以非營利機構所提供的服務也常不夠穩定；第二種稱為公益的特殊性（Philanthropic particularism），係指非營利組織可能發展成極端的、排他性極強的、只為特殊群體服務的組織；第三種稱為公益的父權性（Philanthropic paternalism），係指

非營利組織可能為少數人所控制，變成私相授受、圖利私人（尤其是機構負責人）的工具；第四種稱為公益的業餘性（Philanthropic amateurism），就是從事公益活動者，常是志願服務者，所以可能熱心有餘，而專業不足。

相對於非營利部門（註 4）（Salamon, 1994）而言，由於政府的資源遠較非營利組織為穩定，所以來自政府的資源可以彌補其公益失靈的不足；政府注重多數國民之需求與對公平的要求，可以防止公益的特殊性之缺點；而政府的監督與輔導，亦可以提高公益事業的專業性與防止徇私。

由此可見，公部門與非營利部門合作時，雙方的優缺點正好可以相互補足。換句話說，政府對於非營利組織，可以補其不足。而補足的方式，除了資金與知識的提供之外；政策與法令的指引，也是一個很重要的工具。

隨著社會多元的發展，非營利組織在社會中的功能，愈來愈重要，它承接了政府和商業所無法處理的社會問題，其所致力於的公共服務（包括社會福利、慈善救濟、醫療衛生、教育文化、政策倡導、環境保護及社區發展等工作）對於社

會及社區貢獻顯著，其發展也越來越受大眾重視；然而，其必須仰賴募款或各種管道來籌措財源，以確保服務品質與其連續性，且往往因為非營利組織缺乏有效的管理機制，外界也很難監督。因此，不管在美國或在台灣，都不時有非營利組織經營不善、甚至濫用大眾捐款的案例（Herzlinger, 2000 年）。

因此，從非營利組織的觀點來看，募款事件之重點，在於如何使募款行為法制化，使政府得以管理、輔導的角色來健全非營利組織的募款活動；亦即，讓非營利組織得以在明確的法令監督下進行募款。而從民眾的觀點而言，對於募款事件關切的重點在於：如何判斷這些募款活動是否合法？什麼樣的組織才可以進行募款？民眾所捐的款項是否真的會被這些組織妥善運用？若有假愛心、真斂財的事情發生時，有無法令可以懲罰這些不肖份子？因此，如何將這股力量予以制度性之凝聚，用以轉換成有利的財物資源系統，或透過制度性建制規範募款行為，用以協助社會福利建設，遂成為我國制定公益勸募條例之濫觴。

## 參、公益勸募條例立法過程研析

我國近年來民間非營利團體對於「統一捐募管理辦法」早有修訂的呼聲及立法方向之期待（註 5），自從民國 88 年，921 震災之後，中華社會福利聯合勸募協會、老人福利推動聯盟、台北市社會福利聯盟、勵馨基金會及兒童福利聯盟文教基金會等民間團體共同發表「社福團體聯合聲明」並表示，反對「申請許可制」、支持以「資訊公開」為監督依據的勸募法規立法原則，讓該法成為社福團體的陽光法案（陳文良，2006 年），且於民國 88 年 10 月成立由社會福利機構代表及律師組成之民間勸募法規修訂小組（註 6）。由於當時 921 震災事件於捐款數量、流程、運用、徵信等問題與影響，引起國人普遍重視，所以，國內立法委員於其時便相繼提出捐募或勸募的法案。

我國立法部門（註 7）最早有關勸募之法案，係出自於江綺雯委員等 37 人擬具之「捐募管理條例草案」，於民國 88 年 3 月 1 日經立法院第 4 屆第 1 會期第 14 次會議通過一讀，案交內政及民族、衛生環境及社會福利兩委員會審查，其後陸續有於立法院第 4 屆第 2、3 會期由

朱惠良委員等 32 人擬具之「社會募捐管理條例草案」、顏錦福委員等 33 人擬具之「國家重大變故勸募管理條例草案」，朱鳳芝委員等 36 人擬具之「捐募法草案」及鄭龍水委員等 39 人擬具之「公益勸募法草案」，於民國 88 年 12 月 6 日及 29 日召開立法院第 4 屆第 2 會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會聯席會議，由於當時仍無行政單位（行政院）之相對提案，因此會中僅達成行政院版本需在下一會期開議前送達立院，一併併案審查的決議。而行政單位（行政院）之對案，直到 89 年 10 月 24 日才於立法院第 4 屆第 4 會期第 8 次會議獲決議交衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會，與相關提案併案審查，惟於當屆並未完成審查。

至民國 92 年 6 月立法院第 5 屆第 3 會期第 15 次會議，朱鳳芝委員等 44 人又擬具「公益勸募法草案」，獲決議交衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會，與相關提案併案審查，於民國 92 年 10 月立法院第 5 屆第 4 會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第 1 次聯席會議併行政院提案審查（未完成），92 年 11 月 14 日同意朱鳳芝委員等 44 人撤回提案，復於 93

年 4 月立法院第 5 屆第 5 會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第 1 次聯席會議併案審查行政院及朱鳳芝委員等 45 人擬具之草案，惟於第 5 屆仍未完成審查。之後，內政部鑑於該草案（前稱勸募管理條例）於前述審查期間，其他各版本及立法委員所提審查意見與行政院版條文間稍有落差，且有部分委員對相關條文亦有所堅持，內政部於 94 年 3 月間與民間團體等，就較具爭議之意見進行研商後，於 94 年 9 月再次研提草案並經行政院函轉立法院審議。

至 94 年 9 月立法院第 6 屆第 2 會期起，除有行政院提案外、陸續有朱鳳芝委員等 33 人及王榮璋委員等 62 人提案，終於在 95 年 1 月立法院第 6 屆第 2 會期，由衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第 1 次聯席會議進行審查且完成審查，於 95 年 4 月 25 日立法院第 6 屆第 3 會期第 10 次會議完成三讀程序。

基上可知，有關勸募之立法院委員提案前後共有 6 個版本（註 8），為了解各提案之立法重點，依提案時間先後順序整理如下：

## 一、江綺雯委員版本

1.爲了實現社會公益及促進公共建設（國家建設、軍警慰勞、教育文化及公益慈善），各級政府及民間團體（社會團體、財團法人及非營利組織及）得以捐募方式募集資金，排除政治性捐募及個人不得爲發起捐募主體。

2.發起捐募應組織捐募委員會。

3.發起捐募機關（構）在捐募10日前提出申請許可，每次捐募以3個月爲限。

4.爲辦理捐募活動，捐募金額在1百萬元以內者，得於該金額中編列最高8%之預算支應，在1百萬元以上者，超過部分以4%爲上限。

5.透過撤銷其許可及勒令將募得財物全數退還認捐人，處分違反規定者。

## 二、朱惠良委員版本

1.適用範圍不包括政府舉辦之捐獻活動、選舉經費等政治性捐獻及各團體所接受之一般性捐贈，因此，所稱募捐活動係指依法登記之人民團體或財團法人，爲特定目的對外公開舉辦之義賣或募集捐款活動。

2.各級政府所舉辦之捐獻活

動，其募得款項仍必須依據預算及審計制度動支，且有同級之民意機關加以監督，以達監督制衡及財務透明之要求，其相關之舉辦活動及動支經費等程序規定，由各級政府另行訂定，否則有侵犯地方自治權之疑慮。

3.採事前核准制，但主管機關不予核准之理由限於所列舉之具體情形，但也強化主管機關對募捐活動之輔導權限（如，修改團體募得款項之使用計畫或限制其募款區域或要求幾個申請團體聯合舉辦募捐活動）。

4.兼顧有些團體係以接受募款爲設立目的，長期接受各界捐款，因此對於經常性募捐活動另有規範，規定每半年編造財務帳冊以加強財務監督。

## 三、顏錦福委員版本

1.限定適用範圍爲國家因發生重大變故或天然災害，致使人民生命、身體、財產，受到重大損害所發起之勸募活動；對一般之民間募款活動爲顧及人民對其財產之處分自由且鼓勵人民勇於從事公益事項，無須納入。

2.各勸募團體應將募得之金錢，繳交主管機關，主管機關再將

所徵繳之金錢，委託民間具公信力團體本於公平公正透明之原則集中統籌使用，並設有監督委員會監督受委託團體執行受託事項之經過。

3.勸募期間以 3 個月為限，最多延長 1 個月以 1 次為限，勸募所得應公告以昭公信。

4.採報備制，為辦理勸募所支出必要費用得以比例支出：勸募所得總額在新台幣 1 百萬元以下者最高以 5%為限；勸募所得總額超過新台幣 1 百萬元者，期超過部分以 3%為限。

#### 四、鄭龍水委員版本

1.訂定之目的為促進社會公益、獎勵捐贈、保障捐贈人權益，及因應國家社會重大變故或天然災害之勸募。

2.所稱之勸募，係指勸募團體（機構）以公益為目的，在特定時間內向不特定對象募集財務或接受其捐贈之行為，而所稱公益目的，包括為舉辦慈善或文化教育事業之經費、為救助特定事件或特定對象、為援助各社會福利團體（機構）、援外、國際人道援助或其他涉外公益事業、國家發生重大變故或天然災害致人民之生命、身體、財產遭受重大損害所發起之緊急勸

募活動等。

3.除為經常性勸募團體（機構）及或其他依法令辦理勸募者，原則上，採活動前申請許可制。

4.每次勸募以 3 個月為限，必要時得申請延長之，延長時間最長不得逾 3 個月。

5.團體（機構）於勸募期間，得以不超過勸募總額所得 20%為辦理勸募所支出之必要費用。

6.中央主管機關為獎勵及輔導公益勸募團體（機構），應訂定獎勵及輔導辦法，並應設立勸募基金；為鼓勵民間團體（機構）及個人參與勸募活動，中央主管機關應訂定租稅減免及獎勵措施。

7.對於違反財務稽核原則、違反使用計畫、規避、妨礙或拒絕接受檢查、違反發還捐贈人財物規定、違反國家重大變故勸募款之管理、違反該法之處罰及執行方式之勸募團體訂有罰鍰，對於告發獲檢舉違法勸募之情事者，設有告發或檢舉獎金。

#### 五、朱鳳芝委員版本

1.勸募活動分為勸募團體以年度計畫登記之勸募活動，及勸募團體因緊急社會公益事項發起之勸募活動。

2.勸募團體為年度之勸募活動，以年度工作計畫報備、年終報核及資訊公開為規範。

3.緊急社會公益事項之勸募活動，以主管機關許可及符合一定程序為規範。

4.對於發起勸募團體應基於獎勵及輔導立場，促其以公開透明之財務計畫，建立社會公信。

5.對於發起勸募團體應強化其合理調度各項資源之專業能力，及加強勸募活動之公告、徵信及檢查，以免在社會自發性捐輸的資源運用中形成資源錯置、分配不均以及促使勸募活動及運用透化。

6.勸募活動分為勸募團體以年度計畫登記之勸募活動及勸募團體因緊急社會公益事項發起之活動。

7.限制非勸募團體以外之組織及個人為社會公益之活動，至於勸募行為之管理考量其對象係會員、所屬人員或一般社會大眾，方式為積極募集財務或僅係接受捐贈者主動捐贈之不同級勸募之目的與其存立有無關聯等，區分層次定其管理密度：於不涉及向外界募集財物之情形，採登記備查制予以低密度管理，如係向外募集財物則以合理的方式進行高密度監督。亦即原則上採許可制，惟如與其存在之公益目

的有關並依一定程序由目的事業主管機關介入管理者，採登記制。

## 六、王榮璋委員版本

1.凡基於公益目的募集財物之勸募行為及其管理，原則上皆應依法規定辦理。惟鑑於教育、文化、社會福利及醫療衛生等各領域，皆有以從事公益活動為目的而依法存立之公益團體，其業務特性及勸募需求未必一致，目的事業主管機關管理方式亦可能有所不同，故予以排除。

2.勸募之發起主體包括公立學校、行政法人或已立案之非營利團體。

3.勸募團體基於公益目的，向所屬會員或員工募集財物、接受其主動或外界主動捐贈者，採備查制予以低密度管理；其向外界募集財物之勸募活動，採許可制予以嚴格管理。勸募團體辦理勸募申請許可之相關辦法由中央主管機關定之。

4.勸募團體辦理勸募所得財物限於一定公益用途，以符合其基於公益目的辦理勸募之宗旨。

5.勸募團體辦理勸募期間，不宜漫無限制，規定最長以 1 年為限。

6.對於辦理勸募之必要支出規



定限額，以有效運用勸募所得財物，避免弊端發生。

7.主管機關應公告核定之勸募活動、所得及使用情形。

從上述 6 個相關提案看來，立法委員對於此議題相當關注，在法案審查過程中，也確實看到許多立法委員積極參與審查工作，但由於立法委員間對於勸募對象、勸募範圍、政府角色定位、勸募管理內容、勸募財物管理、勸募活動公告、勸募支出比例等存在某些差異，且在法案審查過程中對於政府主管機關之能力、人力有所存疑，因此，勸募相關立法工作遲遲未獲完成。

公益勸募條例草案之審查，最終於 95 年 1 月 5 日立法院第 6 屆第 2 會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第 1 次聯席會議（註 9）中完成，因此該次會議進行情形及內容，遂成為公益勸募條例完成之重要轉折處，以下將對於該次會議中討論的重點予以分析：

### 1.行政機關應否從事募款

王榮璋委員版認為行政機關不應該從事勸募工作，但朱鳳芝委員版則是規定由各級機關來做，行政院版則是對內可以，對外則不可以（註 10），然而朱委員於當天會議

審查法案前發言表示，由於 94 年元月新聞局林佳龍局長針對南亞海嘯事件發起「明天過後一萬個希望」募款活動」所引起之風波，朱委員（註 11）改變主張認為政府機關不適宜主動募款；侯彩鳳委員也認為政府募款給人的第一印象常常是帳目不清，花到哪裡去，民眾往往不知道；楊麗環委員也關心政府自己能否自清的問題；此外，鍾紹和委員、鄭金玲委員書面意見強烈表示各級政府機關（構）不宜為本條例之勸募團體（註 12）。

對此，學者（王雲東，2005）也曾指出，南亞海嘯事件最主要突顯了政府（或說是政治人物）因為急於表現，以至於在未作內部專業評估的情況之下，就貿然作了這個錯誤決策，因此，勸募應由民間主導，並走向專業與責任。

而主管部會蘇部長則正式表示認為，雖然政府的行政程序會造成有些事情緩不濟急，但因多數一般人對政府出面發起的捐款比較有信心，因此，立法後，中央政府若有需求時，將委由經政府許可的團體來接受人民的捐款。

### 2.冀望透過此法律建構起我國非營利組織之募款機制

王榮璋委員表示希望能儘速讓

台灣 NGO 發展環境中有關募款環境這重要的一環能更好，讓非營利組織的福利服務工作能有更大的進展及進步；李明憲委員書面意見則以為，對公益團體的監督需官方民間分頭合作，政府應從稅法上嚴格規範非營利組織免稅資格的行為類型、地位及其財務公開的內容與範圍；民間公益團體則應提出完整訊息，協助社會大眾選擇捐款對象或從事志願服務；甚至應進一步據此形成公益團體自律的專業認證，以營造一個互信的公益事業發展環境。

至於內政部主管官員則表示，委員所說的方向確實是在建構完整的公益勸募環境時所應該處理的部分，目前內政部已經建立一套財團法人的會計作業準則，而這個準則的定義部分還在做細項討論，俟完成檢討後就能有一套依循標準。

### 3.勸募主體之管理定位

在立法過程中前後 7 個提案（包括行政院版），對於勸募主體之管理定位，大致主張兩種態樣：登記制及報備制。

主張登記制者認為，現行公司法也是採準則登記主義，為按照程序完成就預期可以為之；而許可制度類似特許制度除了要符合某些準

則外，還賦予行政單位部分的裁量空間。勸募管理之重點在於對於捐款之使用要公開、透明化，因此在適用對象上應可較為寬鬆，重點要擺在後段有關捐款之嚴密管理。此外，由於某些捐款涉及時效性，遇有緊急情況時，若係許可制，主管行政單位是否能適時處理不無疑義。

主張報備制者之論點主要認為詐騙份子畢竟少數，立法精神應朝常態、好的方向思考，宜採報備制，但應賦予主管機關查核機制，但不需所有都採核備制，捐募活動只是一個活動，向社會上不特定之人，就公益活動進行勸募慈善的基金，採取核備制徒增行政成本。

此外，謝明源委員在審查會議表示，社團法人成立後，一定要經過一定的期限，才能夠對外募款，因為外界必須經過一定時間的評斷，才能知道這些社團法人是否有在從事公益活動；陳秀卿委員書面意見以為對於經常性的勸募活動，應以登記制為原則，而緊急性或臨時性勸募，則似以申請制為妥；而鍾紹和委員、鄭金玲委員書面意見另以為(1)查核對勸募團體有較多干預，可就該團體勸募活動與計畫執行嚴密審查，杜絕假公益之活動，

但主管機關之人力是否能負荷為主要問題、(2)備查對勸募團體有較少干預，只能靠勸募團體自我監控及捐款人對勸募團體之監督，只有明顯弊端出現方能發現問題，但對主管機關在人力負荷上較輕。因此必須請主管機關就「查核」及「備查」之人力運用情形及相關後續影響進行評估，以利委員審查本法。

而行政院版本對於勸募行為之管理，係考量其對象係所屬人員、會員或一般社會大眾，方式為積極募集財物抑或僅係接受捐贈者主動捐贈之不同等，區分層次定其管理密度，於不涉及向外界募集財物之情形，採備查制予以低密度管理；如係向外界募集財物之勸募活動，則採較高密度管理，而採許可制，換言之，行政單位主張被動接受捐款的部分採報備制及事後查核的方式，而公開募款的部分，擬採許可制，使用較嚴格的管控方式。因此，對於那些有信用的團體而言，若有經常性的會員固定捐款，將可以繼續依照現行的狀況繼續執行。

#### 4. 處罰對象

王榮璋委員以為行政院版本的重點在於罰款，但問題是要罰誰？是罰團體？還是罰負責人？還是罰主要執行人？關於這部分現在並沒

有辦法明確的規範。第二、如果有把握募到很多款且足夠繳納罰款，是否就表示有違法的空間？也就是說，如果可以募到上千萬，就算被罰總額一、兩百萬，也不在乎；而楊麗環委員認為若罰則屬事後才罰，捐款民眾恐有捐出去的錢被糟蹋之感，此屬消極的處罰作法，應著重在建立一個隨時查核的機制可以積極查核。陳秀卿委員書面意見指出，為避免資源過度集中，特定個案對象亦宜向相關社福團體申請援助，不宜針對單一特例發起募款活動。至於目前猖獗的違法進行勸募活動者，主張加重處罰額度，並公告其姓名或組織或團體名稱；經制定仍不遵從者，可按次連續處罰。

而針對楊麗環委員之質疑，主管部會蘇部長給予非常肯定答覆，表示政府會建立隨時查核之機制。

#### 5. 勸募團體之財務稽核、運用管理

在審查過程中，許多委員皆表示對於勸募團體財務稽核、運用管理之重要性，其中，楊麗環委員認為，應將監督稽核工作交給地方政府和中央政府一起去做，並請相關團體主動向主管機關申報，日後民眾想要捐款時，可以在內政部或地

方政府社會局的網站上查詢，以瞭解哪些團體確實將捐款用於合法的地方。

李明憲委員書面意見則進一步指出，公益團體的經費主要是向社會大眾募款取得，大部分的慈善捐款依法可以抵免一定程度的所得稅，基於慈善捐款的「公共財」屬性，的確需要明定財務公開透明的程度與範圍，讓捐款大眾知道自已的愛心去了哪裡。這種「公共財」的觀念也需要讓公益團體負責人明白，任何經費都需要向社會大眾徵信，財務經費公開透明，組織運作負責守信。例如社福團體已跨界攜手合作成立的「台灣公益團體自律聯盟」，已經並共同簽署自律公約，就是民間期能建構公開透明化的捐款環境之具體表現；繼之，陳秀卿委員書面意見也認為，由於臺灣民眾屬於「淚腺型衝動捐款」，因此政府對於募款成本，應有上限；同時勸募活動所得應專款專用，且孳息應歸於募款收入；又勸募活動務必重視徵信，尤其應與時俱進，徵信方式可以包括辦理上網徵信，或運用勸募團體之刊物；徵信內容，應詳實記載募款數額、收支報告及捐款人資料，強調資訊公開透明化，公布捐款者芳名、勸募

活動財務報告，以及於勸募活動文宣、廣告、文件中顯示勸募總額及款項使用等；至於勸募活動與企業合作，更主張應訂立契約，並將契約呈報主管機關。對於委託民間機構整合運用不當時，應停止委託，或是加以罰款。而當重大事件發生，民間機構不願繳交所得款項給主管機關時，也應該禁止其募款活動，並處罰其負責人及解散該團體，倘有涉及詐欺情事，則應移送法院依法論處。

而主管部會蘇部長表示：內政部對於勸募團體採嚴格的事後稽核，如果有違法使用，就會依法處罰。而這部分之專業會利用委託會計師做稽核予以落實。此外，財政部國庫署則表示，如果民間團體募款有逃漏稅之虞，可以根據稅法處罰。

#### 肆、立法完成後之展望

民國 88 年 921 震災那一場歷史性大災難，雖然震得中台灣滿目瘡痍，但間接也讓我國有關公益勸募運動獲得國家全面性法制化的契機。據聯勸調查（註 13），有高達 76% 的捐款人，對於瞭解善款運用是有所期待的，另 39.2% 捐款人希望受贈組織讓他們知道善款使用用

途，顯見「公益勸募管理條例」這一項立法確實能契合民眾之需求。而從上一節對於立法過程中立法委員無論從會議質詢或是書面質詢內容裡，不難看出此條例在先天上就有結構性上的限制，而在日後執行上也有如下的改進空間。

### 一、繼續進行非營利組織之法令建制工作

非營利組織是現代社會不可或缺的一個社會環節，未來不管在台灣或世界各國中，都將扮演愈來愈吃重的角色，這不僅僅因為非營利組織從事的是「公益」事業，更重要的意義還在於非營利組織為「公民社會」所不斷累積的能量（顧忠華，2000年），因此，王榮璋委員於三讀時於立法院院會上正式表示：公益勸募管理條例之通過是我國首部要求公益團體將募款所得公開徵信的法案，也是我國非營利組織發展的重要里程碑。

李明憲委員曾指出日本在阪神大地震之後，設立位階直屬總理府的委員會，進行公益法人相關法令的整頓（註 14），而王榮璋委員也以美國為例說明在案（註 15）；由此可見，公益勸募條例是啟動我國非營利組織財務陽光化的濫觴，然

而，徒法不足以自行，為了確實做好非營利組織的制度性改革，更進一步的相關法制作業、細部規劃應該繼續進行，例如，現行人民團體法及其子法（如社會團體財務處理辦法、人民團體獎勵辦法、全國性社會團體績效評鑑要點、內政業務財團法人監督準則等）、或相關社會福利法規中有關機構、團體之規定都應該配合進行檢討和修正。

### 二、加強個案式募款之專案管理

近來水蜜桃阿嬤故事（註 16）所引發之募款事件，無疑突顯了個案式的募款救助也應有專業的機構負責專業評估之必要性，宜以公益信託或委託專業團體方式，進行專案管理，避免社會愛心遭到商業行銷的不當消費，讓民眾的愛心有了資源錯置的遺憾。

### 三、主管機關應上網加註相關募款單位之歷年評鑑、績效考核結果或相關資訊

依據公益勸募條例第 23 條規定，主管機關應將已核定之勸募活動等資料予以上網公告，除此，主管機關應在這些公開資料上加註相關募款單位之歷年評鑑或績效考核結果或相關資訊（例如，政府評鑑、考查結果、該團體是否參加公

益團體自律聯盟、歷年募款使用執行情形、董監事人員相關資料等），供民眾參考，藉此建立民眾正確捐款觀念以及促使民間團體注意其平常表現和自律。

#### 四、嚴加管理與嚴格執行間應取得平衡

在目前非營利組織日益增多、募款漸漸為大眾所熟悉的狀況下，從消費者保護的立場來說，對於募款似乎應該嚴加管理；但是，從福利多元化與政策執行的角度來看，政府規模愈來愈小、政府人力愈來愈少，是否有能力嚴格執行？兩者之間的平衡，將是一個持續的對話過程。

#### 五、加強監督政府接受捐款之使用情形

以這幾年台灣地區發生之案例而言，政府單位縱未主動向外界募款，但民眾大批捐款、物資仍紛紛湧向政府機關，使得其所獲贈之金

額或物資相當龐大，且或遠遠超過民間團體所獲贈者。以中央政府為例，近年來所接獲民眾捐款眾多，雖然以間接成立各類基金會統籌運用及繼續執行捐款（如 921 震災（註 17），其中 136 億餘元係交由行政院成立之「財團法人 921 震災重建基金會」，90 年間發生的桃芝和納莉風災捐款，則於 90 年 10 月由行政院核定成立「財團法人天然災害賑災基金會」、92 年 SARS 期間之捐款，行政院又核定成立「財團法人歐巴尼紀念基金會」），惟 94 年南洋海嘯事件（註 18）發生後，政府機關究竟應該如何建立建立捐款使用制度、本身執行計畫、內部或外部監督系統、如何讓捐款能與公務預算清楚劃分等議題，在公益勸募條例中並未獲得法制性的解決，因此，對於政府單位之監督，仍有待加強。

（本文作者楊錦青現為立法院法制局副研究員）

#### 註釋

註 1：台灣對於募款行為的管理，大致上分為二大系統，一是透過財稅體系，經由稅制上的管理及稅捐上的減免，對個人、非營利組織及營利事業的募款行為加以管理，相關之規定散見在所得稅法、遺產及贈與稅法、娛樂稅法、營業稅法、土地減免規則等法規；另一個系統則是

由社政體系所訂頒的規定，以規範各類型組織的募款活動。而在「公益勸募條例」頒布之前，社政體系計有在中央部門的民國 42 年修正發布的「統一捐募運動辦法」；在臺灣省政府有民國 57 年發布的「台灣省統一捐募運動實施辦法」；在台北市有民國 60 年發布的「台北市捐募運動管理辦法」；以及高雄市政府於民國 70 年訂頒、民國 79 年修正發布之「高雄市捐募運動管理辦法」。

註 2：依據行政程序法「依法行政」原則下，有關人民相關的權利義務應以法律定之。

註 3：<http://www129.tpg.gov.tw/mbas/society/index.html>：行政院主計處>政府統計>主計處統計專區>社會參與>社會發展趨勢調查>92 年度>捐獻概況。

註 4：Salamon 定義非營利部門為「各種自我管理之民間組織的紛紛出現，這些組織不分配盈餘給股東或主管，而是以追求政府正式機能外的公共目的為使命。這類組織的激增很可能永久地改變了國家與公民之間的關係」。就更廣泛的觀點來看，非營利組織不只提供各種醫療、教育及社會福利等服務，更促成了各式各樣的社會與政治運動，挑戰那些看來無法抗拒的國家和市場。

註 5：社會福利團體期待該法之立法基調，冀能建立在超越「防弊」的思維，而用更長遠的角度看待「募款」。因此，社會福利團體反對採取「申請許可制」之立場，並主張為能兼顧「興利」及「防弊」，應建構自律性之監督機制；依據 <http://www.npo.org.tw/NPOLaw/index3-3.asp> 資料顯示，社會福利團體於民國 88 年提出了「捐募法草案」，並且與立院提出的其他版本進行協商，希望能有效規範勸募活動，然而整體第三部門的健全發展仍有賴未來逐步訂定之「財團法人條例」相關法案，以相互配搭更為周延完備。又依據 <http://www.npo.org.tw/NPOLaw/index3-11.asp>，社會福利團體又於 92 年提出「公益勸募法」草案，強調基本精神應為「建構良善募款環境，保障社會大眾捐款權益」，避免「防弊重於興利」。對勸募活動所得及使用均採取公開透明的責信作為與規範，以合理的方式進行高密度監督，以有效規範不法情事，確實保障捐募雙方。

- 註 6：<http://sowf.moi.gov.tw/25/4%B3%B9%A4%A7%A4@.htm>
- 註 7：立法部門之資訊皆出自立法院公報及相關議事錄。
- 註 8：朱鳳芝委員前前後後提案及撤案部分，本文將其視為一個版本，且最後於 95 年與行政院等版本並案審查者，也就是聯勸公益法規小組所委託的所謂「民間版本」，本文有關朱鳳芝委員之立法重點整理，係依據最後之所謂民間版本。
- 註 9：會議紀錄見立法院公報第 95 卷第 6 期委員會紀錄。
- 註 10：見 95 年 1 月 5 日召開立法院第 6 屆第 2 會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第 1 次聯席會議紀錄，委員盧天麟發言內容。
- 註 11：見同上紀錄有關朱鳳芝委員發言，其主張政府機關不適宜主動募款之理由在於：(1)由政府機關募款反而沒有辦法監督，也不知所募得的錢究竟用到何處，這樣反而會有問題；(2)政府募款比一般公益團體容易，政府若出面募款，會影響民間團體之募款，希望資源能分配到民間；(3)如果政府真的急需經費做事，可以透過編列預算或動用預備金支應，所以再怎麼說，政府都不應該主動募款。此外，由於民眾捐款給政府，在所得稅抵扣上可以享有較高抵扣率，所以應同時修法，讓捐款人不論捐給政府機關或公益團體，其所享受的所得稅抵扣率都能一致。
- 註 12：鍾紹和委員、鄭金玲委員書面意見以為各級政府機關（構）不宜為本條例之勸募團體之主要理由與朱鳳芝委員略同：(1)政府已有預備金之設計；(2)政府已發行公益彩券作為公益用途；(3)捐款排擠效應。
- 註 13：[http://www.unitedway.org.tw/news/index\\_detail.asp?id=15&flag=B](http://www.unitedway.org.tw/news/index_detail.asp?id=15&flag=B)：中華社會福利聯合勸募協會 > 聯勸觀點 > 公益券募條例通過民眾捐得安心新聞稿。
- 註 14：參見立法院公報 95 卷第 6 期委員會紀錄，相關法令之整頓包括，如在民法當中明定「公益法人」的地位，並且依照不同公益事業的屬性，訂定專法以規範與管理；尤其是「特定非營利組織法」明確將非營利組織的「公共性質」與鼓勵措施加以規範，並且因應當時已經進入低利率時代，讓公益團體得以在法令允許範圍內，釋出部分



基金合理運用，以維繫組織發展，逐步改善公益事業體質與經營環境。

- 註 15：參見立法院公報 95 卷第 6 期委員會紀錄，王委員指出美國將團體依據其是否需要租稅減免、政府補助，或是需要對社會大眾募款等性質予以分類分級，並訂出各種規定、標準，然後由團體自己自行評估其類別等級申請，據此經過主管單位審核後，團體就能從事活動或是由政府提供補助。
- 註 16：依據商業周刊 [http://www.businessweekly.com.tw/event/2007/atwn2face/main/home/tw/index01\\_home.php](http://www.businessweekly.com.tw/event/2007/atwn2face/main/home/tw/index01_home.php) 故事，發起勸募單位為城邦文化藝術基金會，其網址為 <http://www.citefoundation.org.tw/>，又該網頁顯示，其 2007 年「一個台灣·兩個世界」生命教育教材募款至 2007.07.29 共募集 7、188、712 元。
- 註 17：根據內政部 921 賑災捐款查詢網址 <http://www.moi.gov.tw/921/?sid=2&sid2=12> 統計，截至 90 年 2 月 25 日止，募得金額共計新台幣 326 億餘元（其中民間團體共募得 114 億餘元，政府機關募得款為 212 億元）。
- 註 18：南洋海嘯事件，當時有行政院新聞局長林佳龍為南亞災童發起「一萬個希望」募款活動，捐款達 4 億元；另依據內政部至 94 年 8 月 15 日之統計，共計有 32 單位發起募捐或捐贈，金額高達 49 億餘元。

## 📖 參考文獻

- 王雲東（2005）勸募應由民間主導，並走向專業與責信，財團法人國家政策研究基金會國政評論，社會（評）094-048 號。
- 林水波（2004）立法院職權行使法逐條釋論，周萬來著，台北：五南書局。
- 陳文良（2006）公益勸募條例立法推動歷程與觀察，社教雙月刊（133），17。
- 鄭讚元（2000）統一捐募運動管理之研究，內政部委託研究。
- 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

Herzlinger, Regina E.等著，張茂芸譯（2000），非營利組織哈佛商業評論，台北：天下文化。

Hopkins, Bruce R., *The Law of Fund-Raising* (2nd Ed.) (New York: John Wiley & Sons, 1966), p.22.

Salamon Lester M., "Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations," in W.W.Powell ed., *The Nonprofit Sector: a Research Handbook* (New Haven & Landon: Yale University Press, 1987).

Salamon Lester M., *The Rise of the Nonprofit Sector*. *Foreign Affairs* vol. 73, no.4 (1994), pp. 109-122.

Waldemar A. Nielsen 著，鄭勝天、程迺欣譯（2001）美國慈善事業內幕：大捐贈者的傳奇，台北：典藏，5~7。