

國立政治大學商學院經營管理碩士學程 (EMBA)

非營利事業管理組碩士論文

國人重大災難募捐行為之研究

--以中華民國紅十字會總會為例

A Study on Donation-Behavior of Disaster

-- Examples of The Red Cross Society of R.O.C.

指導教授：樓永堅博士

研究生：林秀芬

中華民國 100 年元月廿五日



致謝辭

終於走到寫謝辭的這一段。對我來說，取得碩士學位，彷彿是一個打從娘胎就有的想法，沒有為什麼，就是認為這樣才算唸完書，但偏偏自己的人生卻從來不按表操課，以致於學業、工作、甚至情感，總是走得曲曲折折。

曲折並不代表過程很痛苦，事實上，可能是因為要讓人生過得豐富、因為有太多生命中重要的貴人必須經過合理鋪陳的橋段才能隆重地現身，讓我即使在困頓失落的時候，感受到的不是痛苦，而是原來生命的安排是如此的美妙，讓我心中充滿了感恩。

隨著年歲增長，每完成一件大事，要感謝的人就愈多。感謝超級無敵、舉世無雙 93NPO 的同學們；感謝樓永堅教授願意指導我這個心中常常打結的問題學生；感謝政大 NPO 的超級奶爸黃秉德老師對 NPO 的發展總是抱持著希望；感謝紅十字會這十年來認認真真地作了很多人道救援的工作；感謝紅十字會的長官與同事在面臨龐大的工作量與壓力的情況下，仍然支持我完成學業；內心的感謝隨著論文的完成，只會更多，不會減少，因為感恩的樹苗在心中，正在滋長。

最後，做為一個人道工作者，念茲在茲的，還是數以千萬計正在受苦受難的人們，就像陳長文會長不時提醒每一個紅十字會工作伙伴的，我們必須要感謝這些在災難中受苦的人們，因為他們的需要，讓我們的工作變得有意義。

林秀芬 謹識

民國 100 年仲夏夜

摘要

受到氣候極端變遷的影響，近年來，世界各地接二連三地出現許多重大天然災害，讓我們賴以生存的地球，正面臨著嚴峻環境災難的考驗。面對這個重要課題，除了政府必須肩負的責任外，非政府組織從環境保護、減災預防、災難準備、以致災難發生時的緊急救援，到災後的復建與重建工作等環節上，也扮演愈來愈重要的角色，近代各國政府都把積極參與人道救援的非政府組織視為災難救援和賑濟上的重要伙伴。

人道救援和一般社會服務工作的動員模式與服務取向不同，除了必須在短時間內滿足無法事先確定的大量需求外，人道救援的目的是在有限資源的前提下，公允地維持受災民眾必要的生存環境、條件與尊嚴。是以，人道救援組織從平時救災人員的訓練、養成，救災器材設備與救援物資的整備，到災難發生時可以快速反應的動員能量，甚至災後不管復原或重建階段各項專業領域的參與，都需要掌握相當實力的資源，才能在必要的時候派上用場。

目前國內主要從事海內、外人道救援的民間組織，其從事人道救援的財源幾乎百分之百依賴民間捐款，而因應每次災難事件的不同，其所募得款項的多寡差異非常大，但國內相關影響重大災難募款金額多寡的因素研究卻很少，為使有限、寶貴的社會資源可以更合理、妥切地被運用，研究者以紅十字會在九二一大地震之後十年來十五起賑災專案募款的結果，運用個案研究的深度訪談以及焦點團體的探討，嘗試彙整出影響國人重大災難捐款的因素。

是以，本研究從災難本身、捐款人、勸募者及社會政經情境等面向，歸納出可能影響重大災難募捐款項的二十個因素，藉以分析說明並對照實務上募款金額的多寡。此外，本研究也提供了幾項重大災難募捐的特性，希望可以做為國人或後續研究者參用。

最後，本研究建議國人應該深切體認資源有限，整體社會的資源不

管來自何處、流向何處，其總和也是不變的，因此，無論是資源的擁有者、分配者、執行者，以及在這個過程中可能影響資源分配運用的關係人，如政府、媒體等，都應該珍惜這個寶貴的資源，善用它，讓它發揮應有的社會功能。尤其，人道救援是一個關乎生命，非常嚴肅的議題，很多人認為重大災難捐款是一種衝動性捐款，但研究者卻堅信捐款行為只是表象，其真正是人的「愛心」在驅動，因此，必須從理性、審慎的態度來探究愛心背後可能影響捐款人作為的因素，並進而提供國人的愛心一個更好的捐款與資源運用環境。

關鍵字：自然災難；非政府組織；人道救援；勸募；捐款行為



Abstract

As a result of extreme climate changes, the world has witnessed many major natural disasters. Hence, the earth on which we live is confronting severe environmental challenge. To cope with such a severe challenge, other than the governments which must take up the responsibilities, NGOs are playing more important roles which include environmental protection, disaster prevention, disaster preparedness, as well as in the event of occurrence of natural disasters, emergency relief, recovery and reconstruction. Nowadays, the governments treat NGOs as their indispensable partners in the efforts of disaster rescue and relief.

Humanitarian relief is different from social working network. The former must within a short period mobilize resources to meet unpredictable yet huge amount of need. The objective of humanitarian relief is to provide the people who were adversely affected by the disasters with resources, however limited, to live with dignity and fairness. Therefore, NGOs doing humanitarian relief must prepare themselves not only in the training of rescue teams, securing adequate equipments so that they can respond promptly to disasters, but also be in command of substantial resource so as to meet the urgent need in emergency relief, recovery and reconstruction.

The humanitarian organizations of Taiwan, whom undertake disaster relief in Taiwan and oversea, obtain funding almost 100% from the private sector. Since the amount of fund raised in different disasters can be vastly different, to help rational allocation of limited yet valuable resources in disaster relief, the author has made efforts to collect data from 15 disaster-fund-raising events since the 921 earthquake in 1999, and to analyse the factors that are relevant to the donors' behavior. The author has also carried out analysis of the factors by in-depth case study and focus group interview. On the basis of such data, case study and interview, the author has

identified 20 factors from such perspective as nature of disasters, donors, fund-raising organizers, social-economic- political situation, etc. This paper also enumerates a number of important characteristics of fund-raising in major disasters.

To conclude, the author likes to point out that the sum total of resources available to any disaster effort project is a constant. Therefore, all players in any major disaster relief project, including the organizers, the media, the government and others, must carefully use the resources and to achieve maximum utility of the resource for the benefits of those who are in need, to recover and to re-live from the disaster. Such an observation is meaningful because humanitarian relief is a serious subject and donation is not merely an act of impulse, it is also an act of “love”. Therefore, we must carefully explore the relevant factors that contribute to the donors’ behaviors. Only by so doing, we can structure a better environment under which fund-raising motivated by “love” can be truly successful and meaningful use of such resources to the maximum benefit of the people affected by the disasters be assured.

Key words: Natural Disaster ; Non-Governmental Organization (NGO) ;
Humanitarian Relief ; Fund-Raising ; Donors’ Behavior

目 錄

第一章	緒論	
	第一節 研究動機與目的	11
	第二節 研究方法	13
	第三節 研究限制	22
第二章	文獻探討	
	第一節 災難	24
	第二節 募款	35
	第三節 捐款	50
第三章	個案分析	
	第一節 人道主義的創始者與捍衛者—紅十字會	66
	第二節 921 地震以及之前辦理賑災情形	68
	第三節 紅十字會賑災募款專案的 SWOT 分析	76
	第四節 後 921 地震十年來賑災專案辦理情形	80
第四章	問題與發現	
	第一節 影響國人重大災難捐款的因素	100
	第二節 重大災難募捐的特性	116
第五章	結論與建議	

第一節	研究結論	129
第二節	研究建議	131
附件		
附件一	2010年元月五日「大紀元」新聞報導	138
附件二	公益勸募條例	141
附件三	公益勸募條例施行細則	147
附件四	中華民國紅十字會法	150
附件五	中華民國紅十字會總會募捐辦法	156
附件六	八八水災服務聯盟組織簡則	158
圖表目錄		
2-1	紅十字會災害管理循環圖	29
2-2	美國 FEMA 聯合辦公室組織架構圖	32
2-3	項鍊理論	36
2-4	募款金字塔理論	37
2-5	助人行為的預測模式	55
2-6	影響捐款人動機的內在與外在影響力	56
2-7	影響捐款人不願意捐款的面向表列	56
3-1	歷年賑災募款專案相關數據資料	89
3-2	歷年賑災募款專案個人與企業捐款筆數比例	90

3-3	歷年賑災募款專案個人與企業捐款金額比例	91
3-4	歷年賑災募款專案捐款金額級距之筆數 與該級距累積金額之百分比	92
4-1	焦點團體成員背景資料	100
4-2	歷年賑災募款專案媒體報導次數搜尋	106
4-3	歷年賑災募款專案捐款新台幣一百萬元以上 之筆數與金額比例	109
	參考目錄	160



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

受到氣候極端變遷的影響，近年來，全世界各地接二連三地出現許多重大天然災害，不論災情或是因為災害所造成的直接、間接影響，有愈來愈嚴重的趨勢。雖然在人類有限的生命歷程和經驗中，無法斷定是否真有全球暖化的現象，但我們賴以生存的地球，正面臨著嚴峻的環境災難，毫無疑問地是現今全球人類必須共同面對，並且積極改善的重要課題。

面對這個重要的課題，除了政府當負責之外，非營利組織從環境保護、減災預防、災難準備、以致災難發生時的緊急救援，到災後的復建與重建工作等環節上，也扮演愈來愈重要的角色。由於非營利組織可以免除政府官僚作業的枷鎖，對災難做出快速的反應，又可以彌補政府在緊急救援過程中人力、物力等資源的不足，甚至災後需要收容安置以及漫長的重建過程中，非營利組織可以作為政府與受災村民間溝通、服務的平台，扮演和緩衝突的潤滑角色，是以，近代各國政府都把非營利組織視為災難救援和賑濟上的重要伙伴。

尤其近廿年來，台灣受益於經濟大幅成長，民力富庶，再加上民主社會重視公民的自決和參與，促使非營利組織蓬勃發展，也間接帶動民間對於國內、外人道救援工作的積極參與。這是一個可喜的現象，也是近廿年來堪稱另類軟實力的台灣奇蹟。

人道救援與一般社會服務工作的動員模式和服務取向不同，除了必須在短時間內滿足無法事先確定的大量需求外，人道救援的目的是在有限的資源前提下，公允地維持受災民眾必要的生存環境、條件與尊嚴。但每個國家、每個地區、甚至每個人對於基本生活條件的要求不一，以致於人道救援的工作無法以顧客滿意度為效益衡量的標準，如何確實有效運用資源是一項專門的學問。

是以，人道救援組織從平時救災人員的訓練、養成，救災器材設備與救援物資的整備、到災難發生時可以快速反應的動員能量，甚至災後不管復原或重建階段的參與，都需要掌握相當的資源才能在必要的時候派上用場。以目前國內主要從事海內、外人道救援賑濟的三個民間非營利組織--中華民國紅十字會總會、佛教慈濟基金會、台灣世界展望會來說，其從事人道救援的財源幾乎百分之百依賴民間捐款，可見，國內非營利組織要從事海內、外人道救援工作，募捐是最重要的關鍵。

研究者從【台灣博碩士論文知識加值系統】、Google 搜尋引擎、雅虎奇摩關鍵字查詢、全國期刊等資料庫中查詢發現，有關非營利組織人道救援工作的募捐行為研究或報告非常有限。以【台灣博碩士論文知識加值系統】為例，在探討非營利組織募款、捐款行為、及災難相關的論文中，以募款為主軸的，大多以醫療院所、學校、宗教團體、社福機構等非營利組織平時的募捐活動探究為主，由於平時募款活動大多以事先規劃為前提，與重大災難的突發性不盡相同；而以災難為主軸的，則大多以災後創傷症候群、心靈重建、社區重建、緊急災難動員模式、國際援助、以及政府與民間救援團體公私協力等作為研究主題。

根據臧國仁、鍾蔚文（2000）指出：「災難（disaster）」事件（如台灣近期發生的集集大地震）成為社會科學研究的素材，已有一段時日。社會、心理學家以往較為關注社會組織（包括社區）之結構在災難期間如何受到破壞，以及人們（包括受難者）在這些事件中曾經感受何種壓力（collective stress）、如何應變。這些早期研究強調所有災難行為均可應用社會科學的概念與指標加以分析，形成所謂的「災難社會學（Disasterology）」領域，包括以下四個討論層次：社會、社區、組織、與聚眾或個人。然而這些研究成果迄今尚未累積成為重要研究典範，原因不外乎災難事件的定義繁瑣分歧難以統一，以及災難事件多屬突發意外不易事先準備，對研究者而言此類學術性調查所面臨之挑戰性甚大。

有鑑於民間人道救援組織在歷次的災難救援和賑濟中，協助政府提供即時人道救援服務的角色與功能愈來愈重要，而民間人道救援組織所

賴以憑藉參與這些災難救援的捐款，卻常常不一定與災難的規模和需求一致，究竟是什麼樣的因素影響災難募款的成效，而捐款人的動機又是什麼呢？

本研究者任職於人道救援組織，發覺重大災難募款的成果非常不具規則性，募款成效也非常難以預估，因此，希望可以藉由彙整國內相關研究，以及歷次重大災難募捐相關數據資料，試圖歸納分析出影響國人重大災難捐款的因素，以及重大災難的募款活動和國人捐款行為與一般勸募捐款有什麼不同？希望可以有助於探究在重大災難發生時，如何鼓舞國人的愛心積極參與，同時，在資源有限的前提下，希望有助於寶貴社會資源可以妥善、適切的運用。

第二節 研究方法

2.1 個案研究法 (Case Study Research)

經思索本研究之主題以及潛在可能蒐集資料之特性後，個案研究是比較適合採用的研究方法。

個案研究是現今探討社會科學所廣為採用的一種研究策略或架構。從 1870 年美國哈佛大學法學院開創用案例、判例的個案研究來訓練學生思考法律的原理原則迄今，個案研究從發展初期被認為不夠嚴謹、缺乏科學概化的基礎、僅能當作某些研究的探索階段等傳統定位，經過長期普遍的運用和探究，從單一個案擴展至多重個案研究；從用於研讀學習的技巧，發展成為具有完整邏輯議題設定、特定的資料蒐集和分析的一種研究方法；從法律、醫學的個案研析適用，到包括心理學、社會學、企業管理、特殊教育、甚至經濟學、政治學等研究面向廣為運用，並且獲致非常寶貴與重要的研究成果，在在都說明了個案研究是研究社會行為科學一項非常普遍且重要的方法和工具。

一般而言，當研究主題著重在探究「如何」和「為什麼」的問題，而研究者對於研究主題只有少數的控制權、或研究重點是當時生活背景中所發生的現象，則較常採用個案研究法。

美國賓州大學實驗方法大師 Donald T. Campbell 在 Robert K. Yin (2001) 所著的 Case Study Research (個案研究法) 序文中指出：科學方法的核心本質並不在於實驗，而是一種可稱為「合理的對立假設」(plausible rival hypotheses) 的策略，這個策略可能是由證據或假說開始其解答謎題的活動，而不是以實證主義者所謂「確認」(confirmation) 的方法 (或者甚至是後實證主義者的「證實」(corroboration))，用和背景無關的方式來呈現研究的假設及證據。在這種策略中，證據和假設是以一組廣泛的意涵網路來呈現 (儘管這個網路可能是不完整的)，對科學的評估而言，這種網路卻是極為關鍵的。

由於運用的範疇廣泛，且蒐集資料和分析的過程不一，許多學者專家對於個案研究的定義也不盡相同，為有助於本研究之瞭解，本文採取葉重新 (2001) 的定義，個案研究是為了決定導致個人、團體，或機構之狀態或行為的因素，或諸因素之間的關係，而對此研究對象，做深入而縝密的研究，廣泛地蒐集個案的資料，徹底的瞭解個案之現況及發展歷程，並予以研究分析，以確定問題癥結，進而提出矯正的建議，其首重在個案發展的資料分析，同時，一般的研究者皆以具有代表性的個別團體為對象，經由仔細分析樣本的資料，務期從中獲致結論，以概括所屬的母群體 (葉重新，2001)。

此外，曾任美國國會研究處研究員、任教於麻省理工學院的 Robert K. Yin (專長於社會政策問題研究與管理技術的美國 COSMOS 公司總裁) 認為個案研究是一種實徵探究 (empirical inquiry)，在真實的背景下，研究當時的現象，特別是在現象跟背景間的界線不是非常清楚的時候。也就是說，研究者可能會因為慎重地想要包含情境中的條件，並且相信這些條件可能跟研究者要研究的現象有很大的關連而使用個案研究。Yin 更強調個案研究是一種研究策略，是一種非常完整的研究方法

(all-encompassing method)，其中包含了「設計的邏輯」以及「特定的資料蒐集與分析方法」(【個案研究法】，2001)。

Yin 認為個案研究可以應用主流科學(自然科學模式)的演繹推論模式，發展出科學研究程序以及科學性判準的學術體系。針對這點，政治大學李昌雄教授在【個案研究法】的推薦序中歸結 Yin 在個案研究中所提出有別於傳統個案研究的創新知見，包括：

一、釐清好的個案研究的研究設計(research design)所涉及的要素包括：

1. 理論存在的必要，並依循理論來蒐集和分析資料
2. 在可能的範圍內盡量增加自由度(degree of freedom)包括：
 - (1) 不同理論(互斥的或相異的)
 - (2) 不同個案(單一的或多個案)
 - (3) 不同資料來源
 - (4) 不同資料蒐集法
3. 在自然的情況下作控制觀察和推論(natural experiments and controls)

二、釐清好的個案研究的科學判準(scientific criteria)，包括提出對信度、效度的內涵說明及具體作法；其中對個案研究最具爭議的外部效度問題，作者也提出深具說服力的論點。簡言之，個案研究係追求理論效度(analytical validity)，而非量化研究中常用的具統計意義的外部效度(statistical validity)。

三、釐清和建議個案研究的一般程序。

四、個案研究的目的和主要機會不在創建新的理論，而在檢測及延伸修正已有理論，藉此一作法將理論體系向前推進。(【個案研究法】，2001)

以上 Yin 對於個案研究的創新知見也正說明了他一直強調的：「個案研究是一種非常完整的研究方法，其中包含了設計的邏輯以及特定的資料蒐集與分析方法」。

究竟個案研究該如何著手進行，有學者歸納出以下九個步驟，分別為：(1) 選擇問題、(2) 確定目標及分析單位、(3) 參考文獻、(4) 設計程序（可採單一個案或多個個案）、(5) 蒐集資料（包括訪談、親身參與、觀察法、開放式或封閉式問卷、組織內部資料、書面文件以及檔案分析等）、(6) 資料分析、(7) 解釋資料、(8) 導出結論、最後 (9) 撰寫報告。(劉春初，民 95)

本研究雖然不是依照上述九個步驟逐項探究進行，而採取部分合併的研究步驟，但綜整來說，上述各項個案研究所需的內涵與要件，皆融合運用於本研究的研究過程之中。

2.1 文獻探討法 (Literature Review Research)

所謂「文獻」意指：國內外相關之研究報告、學術論文、學術期刊、專書、以及網際網路上相關分析、報導、資料等，透過對於以上文獻標的進行搜尋、並將其內容加以彙整，以利對於本論述主題的深度瞭解，並進而歸納出具有研究目的與社會意義的內容或見解。

依據文獻之資料性質，可以將其分為初級資料和次級資料(周天賜，民 80； McMillan & Schumacher，1989)。所謂初級資料又稱為第一手資料，係指由理論家或研究者所提出之原始和獨創的研究成果或論著，包括研究報告或某一理論的全文，因此顯得比較專業、專門與複雜繁瑣。初級資料大多發表於期刊和學報上，或單獨印行成冊。而次級資料又稱為第二手資訊，是指對初級資料加以分析、比較和彙整所提出的綜合性資料。次級資料常出現於百科全書、評論性的專業刊物、各式各樣論文和研究報告的文獻探討部分，以及各學門的教科書或專書。

本研究參考的文獻主要包括相關學門的教科書、工具書或參考書；政府官方網站以及可茲公開的統計資料與研究報告；不定期發表於期刊和學報的研究報告或專題論文；全國各大學的博、碩士論文；國內媒體（包括平面報紙、電視、雜誌、廣播、網站等）之新聞報導、中華民國紅十字會總會與國際紅十字組織之統計資料、出版品、檔案文件、相關網站；以及透過搜尋網站上有關國外慈善募款相關之專文等內容。

2.3 參與觀察法 (Participant Observation)

參與觀察法始於文化人類學者 Malinowski 為了瞭解 Trobriand Island 的文化而採取一種研究方式，後來成為許多社會現象、社會文化、社會行動研究者經常採取的研究方法。如果研究內容具有動態變化、因時因地可能會有不同的結果、需要較長期間的演化、或具有跨領域等特質，都適合採用參與觀察來解決有關「文化情境脈絡」(cultural context)的相關問題，或藉以瞭解一個環境的活動與互動，如何對某種行為和信仰賦予意義的相關研究。

Lofland (1984) 則認為參與觀察是一種實地觀察或是直接觀察，研究者為了對一個團體有所謂的科學瞭解，而與該團體建立和維持多面向和長期性關係。「參與」並不是唯一的目的，卻是最低的要件之一。而參與觀察者應採取「引導式訪談」，使其從交談者豐富的資料獲取可以分析的素材，企圖瞭解受訪者對特定事件的想法或是觀點，同時也尊重受訪者的經驗反映。

Raymond Gold (1969)則將參與觀察依照「參與程度的不同」與「觀察角色」分為四種：

- 一、完全參與者(complete participant)：研究者在當地進行研究完全融入對方的生活，身份一如其他的人。而對方完全不知道研究者的身份為何，研究者自然的與對方互動，成功的扮演對方的角色。然而這

樣的身份卻違反研究倫理，同時也影響所謂「科學性（客觀性）」。

- 二、參與者一如觀察者（observer-as-participant）：研究者仍完全參與，但須向研究的團體表明身份。然這樣卻有可能沒有辦法呈現原貌，也可能因此失去尊重。
- 三、觀察者一如參與者（participant-as-observer）：觀察者表明自己的身份，而不需要任何的藉口可以完全參與研究對象的社會活動。例如：記者。
- 四、完全觀察者（complete observer）：不參與過程，只進行觀察。觀察的主體較不容易受到影響，但是較不能夠體會到原始面貌和情境。所看到的現象就屬於短暫性和概略性。

各種參與觀察皆可稱為參與觀察法，只是研究者的浸入程度不同而有不同的名稱。Jorgensen（1989）認為，參與觀察法指的是一種深度個案的研究方法、研究者直接參與訊息者的生活以及直接觀察為蒐集資料的方式。一個研究特質若是包含著「內部者的觀點」、「開放式求知的過程」、「一種深度個案的研究方法」、「研究者直接參與訊息者的生活」以及「直接觀察為蒐集資料的方式」等特質，則皆可稱為參與觀察。

本研究綜合學者專家認為參與觀察法有以下幾點的優點：

- 一、由於無論是參與者或者觀察者都必須毫無條件地融入被研究者的生活或工作之中，且被研究者也不會因為研究者的出現而改變其行為，因此，採用參與觀察法較容易瞭解真實行為；
- 二、當真相和言詞或自我的認知的差異相當明顯時，一次性的探詢訪問或問卷無法反映真實，採用參與觀察法則較為適當；同時，研究者可以採用被研究者常用的語言形式來進行問題的探究，可以減少被研究者表達或理解上的落差，也可以獲致較近真實的研究結果；
- 三、透過參與和觀察事情的連續性和連結性，有助於解釋現象的意義，許多單一面向的研究無法解釋或歸納出系統的脈絡，則採用參與觀

察是最適合的研究方式。

正因為參與觀察研究有以上的特性和優點，一旦研究者的參與被視為是入侵者、或者其研究的對象、標的的利益等具有高度的隱密性，也就是說無法做到真實的基本要件時，則明顯不適用參與觀察法來進行。

一般而言，進行參與觀察研究可以採取下列步驟：

- 一、依據研究主題和研究焦點選定研究場域，也就是參與觀察的特定對象、範疇與時空。研究場域可以是公開的或者封閉的。
- 二、特定的場域選定進入之前，必須要獲得該場域的同意。倘若研究存續期間，研究場域因故不同意，也必須予以終止。因此，取得同意不是只有在研究的開始，而是持續存在，任何需要進一步的參與和觀察都須經過被研究者的同意才能進行。
- 三、進入場域之後，需與相關關係人(被研究者)建立良好的互動關係。Jorgensen (1989) 認為，建立良好關係的訣竅在於參與觀察者必須誠實的、謹慎的、不預設立場、當一個具有反思能力且對於自己的想法可以中性表達的聽眾。此外，好的研究者應具備「觀察力」、「反思能力」、「引導對方願意表達的能力」、以及「知道什麼是好的故事的能力」，研究者必須具備這樣的條件，才能在參與觀察過程中找到所謂的關鍵資料提供者並使其願意與研究者進行良好的互動。
- 四、將每天所接觸、觀察到的內容，以「誰」(who)、「什麼」(what)、「何時」(when)、「何地」(where)、「為何」(why)以及「如何」(how)的陳述方式做成記錄，以作為撰寫研究報告的依據。進行中，如有必要，可以在取得同意的前提下，針對關鍵資訊提供者進行深度訪談，並忠實地記錄呈現。
- 五、將前述單一的、實地的記錄累積成為一個連續性、關連性的報告，再從中歸納、整理、抽離或建構出對於所關注主題或焦點的研究結果。

由上可知，一個好的參與觀察研究，研究者本身必須深入參與，同時，又必須把自己抽離出來中立的觀察，同時，還必須能反思研究對象所傳遞出的意涵，進一步回饋，以引導出更符合內在深層意義的真實。

本文研究者長期參與大型災難的募款、賑災與災後重建工作，屬完全參與者角色，是以本研究的內容，係以長期參與觀察為研究基調，再輔以焦點團體所提供的資料所彙集而成，雖然參與觀察法有其研究上的限制，但由於重大災難事件涉及領域甚廣、單一事件的募款成果落差甚大、且截至目前為止，對於重大災難的募款行為研究極為有限，為免失之周全產生錯誤的引導，採用參與觀察法可以將長期以來參與重大災難募款的過程加以記錄、分析，再試圖歸納出可茲參考、建議的研究內容。

2.4 焦點團體法 (Focus Group Interview)

焦點團體法是質性研究的一種，指的是研究者將訪談法的技巧，運用在團體的情境，並透過團體互動與討論的過程，來達到研究資料蒐集的目的 (Morgan, 1996; 胡幼慧, 1996; 張英陣、彭淑華, 1996)。適用來洞察關於某一項人類活動的態度、意見、動機等探索性研究，目的是希望能瞭解問題的所在，以作為設定假設及進行研究的基礎。因是一種團體訪問的質性研究方法，又稱為「焦點訪談法」。

其操作方式係指透過六至十二位參與者針對某特定主題進行自由、互動式討論，以蒐集到比較深入、真實意見與看法。由於小組成員的多寡、彼此同質性的高低、以及對於所訪談議題內容在深度與廣度上的瞭解和掌握等因素，都會影響團體互動與討論的內容，有學者認為參與者應以同質性為原則，較利於訪談的進行。

焦點團體法有幾項優點：

- 一、相對於單獨訪談的孤立和脫離日常生活情境，焦點團體近似日常生活中的討論；

- 二、比較容易探索到較廣的議題，並引導新的假設（通常用來形成假設，然後透過調查法或實驗法，取得更為量化的資料來檢驗）；
- 三、較容易探出各種團體的討論和互動特徵；對具爭議性的議題，較容易激發受訪者的各種不同反應，和進一步討論；
- 四、省時間，較容易執行，且能蒐集豐富的集體資料；
- 五、重建個人的意見、刺激團體意見的形成。

本研究考量捐款屬於個人隱私行為，許多捐款人對於自己捐款的金額、對象等資料未必願意對外公佈或加以討論，因此，在遴選焦點團體的初期，先擬定簡易開放的問答，用電子郵件寄給三十位潛在可參與焦點團體討論的對象。詢問的主要內容為：

- 一、 請問當國內、外有重大災難發生時，您考慮是否要捐款、捐給誰、或者捐多少的原因有哪些？
- 二、 如果您決定捐款之後，您最在意的事情是什麼？
- 三、 不是重大災難募款期間，如果您有一筆款項要捐出去，請問您會主動選擇捐給人道救援組織作為賑災款的機率為何？

在三十位電子郵件受訪者中，共有十八位回復，再由其中依其可配合之時間選擇出六位進行第二輪的焦點訪談。設定在一個半小時內，不一定從訪談者自己出發，也可以表達自己看到在災難捐款中的社會現象，廣泛探討國人對於重大災難中捐款動機與特性的各種可能性。

第三節 研究限制

針對國人顯少探究重大災難下的募捐行為，本研究嘗試從實務中歸納出以下幾個可能的原因：

一、災難救援與賑濟本身就是一個複雜的、變動性高、必須隨機應變的操作；而災難捐款背後的動機、考量也是複雜多元，歸納不易。

二、重大災難發生後，許多募款團體往往囿於作業時間的緊迫，以及資訊無法在短時間內全盤掌握，以致無法先有一個周全的計畫方案再來進行勸募，所以，在進行勸募的同時，必須同步掌握災情、需求、緊急動員、擬定計畫等訊息管理工作，尤其災難當下訊息雜亂、錯誤叢生，必須隨時修改、調整、同步推進。勸募單位往往為了急需在短時間內完成勸募捐款的作業，無法在當下完整記錄捐款人的詳細資料，造成事後紀錄分析的困難；

三、災難捐款屬於社會大眾的自願性行為，一般執政當局大多採取防弊重於管理的消極態度，由官方提供可堪研究使用的統計數據與分析資訊十分缺乏；

四、不論國際或國內人道救援組織，截至目前為止並沒有一套共同普遍被採行的財務管理與報告原則，以致不同的會計作帳方式所呈現出來的財務報表有極大的差異，且一般捐款人單從財務報告是無法全盤理解相關災難賑濟的操作，因此，雖然許多大型的人道救援組織都非常重視募款責信的報告，但要做到全然百分百的財務揭露仍有一段距離。

是以，本研究面臨的限制有以下幾點：

一、過去相關主題的研究、報告、統計以及分析資料不夠；紅十字會雖然有數十萬筆捐款人的資料，但因每次勸募作業非常緊湊、大多數捐款人不願意主動提供個人資料、及紅十字會一旦發現行政作業有改進的空間就會在下一次募款時修正等因素，以致於資料的完整和一致性不足，僅可以從金額、筆數的總額和比例來作整體的分析。

二、影響災難捐款的因素太多，除了災難本身之外，當時社會政經環境氛圍與個人情況都有影響，不易歸納、探究到底是什麼原因影響捐款行為。同時，這一兩年來，世界各地災難仍持續發生，由於災難

發生的頻率過於密集與頻繁，以致募款成效與之前相比，落差很大，不易找出捐款行為的一致性。

- 三、完全參與觀察的研究雖然可以彙整寶貴的第一手資料，但也容易失之偏頗，甚至從該組織的觀點為出發點，影響中立的通盤考量。
- 四、焦點團體的研究中，囿於時間限制，只進行兩回，且在有限時間內，對於涉及個人偏好性高的議題，不易達成共識。
- 五、本研究從紅十字會近年來發動專案募款資料加以分析、歸納、整理，僅能代表國內一部份捐款者的行為，針對很多其他研究結果中提及宗教因素影響國人捐款行為的比重很大的部分，本研究僅提及國人捐款行為會受到宗教的變數影響，因紅十字會本身宗教問題不明顯（甚至強調不區分宗教信仰），因此，本研究中並無法探究宗教對於重大災難募捐的影響。
- 六、由於紅十字會所從事的人道救援工作含括海內、外，但嚴格來說，國內人道救援和國際人道救援的關注度落差是很大的，但為了探究國人對於重大災難的募捐行為，倘若不考量海外人道救援專案，則又不夠全面，因此，本研究並未針對國際與本國人道救援專案的差異，予以探究說明。
- 七、一般人都認同媒體報導對於國人捐款行為有非常關鍵的影響，但由於探究媒體的作為和影響內容十分複雜，其截然不同的研究方法和探究模式足以發展為另一個研究主題，而本研究中，僅概要以報導次數的量化統計作為分析要件，並未針對媒體報導之內容、形式對捐款行為影響，做深度的探究。

第二章 文獻探討

第一節 災難

1.1 災難的定義

新聞或是文學上，災難常用來指一種突然發生而且震驚世人的事件。然而科學必需要有一個客觀的定義。目前科學界的定義是：災難是在人類與其生態環境之間，因為自然或是人為的力量，造成巨大的衝擊，而使得這社區必須採取異於平常的作為，且需要外來的資源才能應付。而我國的災害防救法中對災害的定義：「指下列災難所造成之禍害：風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害」。(石富元，2008)

災難的定義有很多不同的說法，到目前為止，最普遍接受的定義，是由 Gunn 等人在 1990 年提出的，「災難是在人類與其生態環境之間，因為自然或是人為的力量，造成巨大的衝擊，而使得這社區必須採取異於平常的作為，且需要外來的資源才能應付」。根據世界衛生組織對災難的定義為「需要外界援助的突發性重大生態現象」。美國聯邦救難總署 (Federal Emergency Management Agency, 簡稱 FEMA) 稱所謂的「災難」是指發生的事件，其嚴重性及重大程度常會導致死亡、傷害、以及財物損失，而且無法透過政府一般的程序及資源來處理，需要諸多政府及民間的機構做出立即性、整合的、以及有效的反應，以符合人性的需求、以及加快復原的速度。」(FEMA, 1984)

人道救援組織紅十字會認為災害是指一個社會運作的嚴重失調，導致人類、物質或環境大規模的損失，並超過受創社會本身資源來處理的能力範圍。像是地震、洪水以及龍捲風之類的事件本身並不被當作是災

害，只有在嚴重影響人類生命、生計以及財產的情況下，才可說是災害。

1.2 極端氣候變遷下的災難

根據聯合國跨政府氣候變遷小組（UN Intergovernmental Panel on Climate Change，簡稱 IPCC）在最近一次（2007 年）的評估報告指出，「目前，全球大氣與海洋平均溫度的上升、雪和冰山大面積的融化，以及全球平均海平面的上升等觀察結果，都很清楚地顯示：氣候系統的暖化已經是明確的事實。而這樣的溫度改變，可能帶來嚴重異常的天候變化，使得驟雨、洪澇、乾旱、熱浪等，在全球各地更頻繁的發生。」

該評估報告也明確地警告世人：「全球暖化導致氣候災害更加普遍。」例如：熱帶風暴將更加頻繁且更猛烈；高溫和暴雨的天氣將危害部分地區導致森林火災和病疫蔓延等後果；海平面上升將使沿海地區的洪澇災害增多、陸地水源鹽化；還會發生某些地區在飽受洪澇災害的同時，另一個地區卻嚴重面臨乾旱之苦；而這些都將使得農作物、水產等產量和品質的下降，使得農糧問題更加嚴重。

根據聯合國統計顯示，過去 10 年（2000-2009）全球共發生 3,852 起自然災害，導致 78 萬人死亡，20 多億人受災，造成經濟損失逾 9,600 億美元。其中，根據聯合國國際減災戰略秘書處發表的 2008 年全球自然災害統計報告中表明，2008 年較具規模的自然災害共有 321 次，造成近 23.6 萬人死亡，2.11 億人受災，直接經濟損失為 1,810 億美元，其死亡人數和經濟損失分別為 2000 年至 2007 年期間平均值的三倍和二倍。

至於 2009 年，根據聯合國在當年年底初步的統計資料顯示，2009 年共有 245 起天然災害，雖然初估的死亡與受災人數較往年減少（因為危機意識提高），但其中逾 90% 是氣候相關天災，且氣候變遷使得災情加劇。例如：發生在北美的超級大風雪揭開了 2009 年序幕，其後像是澳洲的火燒山、義大利地震、孟加拉風災、印尼巴東的地震、襲擊菲律賓與

越南的凱薩娜風災、薩摩亞地震、印度水災、印尼西蘇門達臘省地震以及令國人感受甚深的莫拉克風災（八八水災）等，都與氣候變遷有著緊密的關聯性。

而今（2010）年一開始的海地地震、青海玉樹地震、大陸華南華東地區嚴重洪澇、俄羅斯森林大火、甘肅舟曲地震、四川地震、巴基斯坦水災等，迄今每個災難都令全世界的人怵目驚心，屢屢打破過去災難的規模與影響。在年初海地地震發生時，根據法新社新聞報導轉述聯合國發言人論及海地地震的災情時指出：「海地 12 日遭大地震侵襲後幾乎被夷為平地，災區的基礎設施蕩然無存，這是聯合國歷來面對的最嚴重災難。」而聯合國人道事務協調廳（OCHA）發言人貝爾斯（Elisabeth Byrs）也告訴法新社記者表示：「這是歷史性的災難，在聯合國的紀錄中，我們從沒遭遇過這樣的災難。沒有類似的案例。」無獨有偶，目前仍在水深火熱中的巴基斯坦水災，根據聯合國的官員表示：「巴基斯坦水患的災情比海地更嚴重，也比 2004 年的南亞海嘯更嚴峻，是他們所知道最嚴重的一次人道危機」。

究竟氣候災難的影響有多大，以『大紀元』今（2010）年元月五日一則彙整全球外電新聞報導的內容可以看出，在同一段期間內，全世界各地正承受著不同氣候災難的影響，突顯出這是一個全球人類必須共同面對的嚴峻問題與挑戰（詳附件一）。

面對全球性的氣候災難，台灣除了位於歐亞大陸板塊與太平洋的菲律賓板塊交界之處，為世界上有感地震最頻發的地區之一，每年五至六月間會有異常梅雨、七至十月間則有頻繁的颱風侵襲，加上地形陡峭，河川短促，形成多種天然災害好發之地。根據聯合國全球自然災害調查報告，台灣被列為全世界最容易受災的地區之一。從民國 88 年的九二一大地震開始、89 年的象神颱風、90 年接連而至的桃芝納利颱風、93 年的敏督利颱風併著七二水災、到 98 年的莫拉克颱風所造成的八八水災，十年間，大大小小的天災不斷，每一次災害所造成的生命財產影響，尤其是對於國土的破壞，一次比一次嚴重。以八八水災為例，嘉義縣阿里

山地區單日降雨量超過 3,000mm，超過該地區全年降雨量的百分之七十，不僅百年罕見，更超乎學者、專家、氣象預估單位、災難應變單位可以預期的範圍；而今（2010）年的梅姬颱風重創宜蘭蘇澳地區，其降雨量也是七十多年來罕見的超大豪雨，讓原本脆弱的土地更是柔腸寸斷，不堪一擊。

過去，很多人對於「聖嬰現象」、「全球暖化」、「溫室效應」抱持著懷疑的態度，直到聯合國「跨政府氣候變遷小組」（IPCC）在 2007 年發表的評估報告中，確認地球受到溫室效應的影響，惡劣氣候將會更為頻繁，且將對全球帶來更嚴峻的環境挑戰。姑且不論這類專有名詞是否足堪解釋或說明地球與大氣運行的複雜現象，但全世界災難頻傳，且一次災情比一次更嚴重，已是不爭的事實。面對災難一次次的侵襲，全人類應該採取積極面對的態度，提高災難意識，對災難有更多的認識和瞭解，並且持續做好減災、備災、以及災難的危機應變處理，才能將寶貴的生命財產損失降至最低。

1.3 災難管理的範疇

針對災害管理的範疇，有學者專家認為災害管理是對於自然與人為災難進行預防、準備、因應與回復的管理程序與方法，其含括的工作內容有（丘昌泰，民國90）：

- 一、災難預防：從事降低自然與人為災難對於生命與財產的長期風險之活動，包括建築法令、災難保險、土地利用管理、風險繪圖、安全法令等。
- 二、災難準備：發展操作性的回應緊急狀況之能力，包括緊急醫療作業系統、警告系統、緊急作業中心、緊急溝通網絡、資源管理計畫、緊急救護人員的訓練與演習等。
- 三、災難因應：在緊急狀況發生之前、當時或之後立刻採取降低財產損

失與生命傷亡的手段，包括緊急醫療計畫的啟動、民眾的緊急指示、緊急醫療救護系統、搜索與救援、安置與避難、接待與照顧等。

四、災難回復：修復重要的維生系統、俾儘早回復日常生活狀態，包括建築瓦礫的清理、環境污染的控制、災難失業的協助、暫時的安置住所與基礎設施的維護等。

也有學者認為傳統的災害管理週期（Disaster Management Cycle）應該分為六個階段：分為應變（Response）、復原（Recovery）、發展（Development）、預防（Prevention）、減災（Mitigation）、整備（Preparedness）等六個階段（趙鋼，1998；GPSDM，1998；KOMPAK，2000）其中，應變、復原與發展往往界定為災難發生後的回復階段（Post-Disaster Recovery Phase）；而預防、減災與整備則屬於災難發生前的抑制風險階段（Pre-Disaster Risk-Reduction Phase）。

上述的災害管理週期是假設每一個階段是循序漸進、按部就班地發生，而每個階段的作為，將會影響下一個階段的進行。然而，從近年來幾次大型災難的經驗，專家們提出擴大收縮模型（Expand-Contract Model）反駁了災難會循序漸進發生的說法。擴大收縮模型認為，六個災害管理階段是堆疊在一起，同一時間裡可能混合地進行不同程度的災害管理工作，但因事件本身與受災地區特性之不同，將會產生不同的重點工作項目。

從事國際人道救援工作逾百年的國際紅十字組織依據長期人道救援的經驗，發展出一套「災害循環圖」（圖 2-1），將災難的應變管理從風險分析、減災、災害準備、災害預警、災害應變以至災後的復建與重建視為一個連續循環的過程，環環相扣。災害的應變管理沒有先後順序，而是互為影響的結果，任何一個環節都缺一不可。



圖 2-1 紅十字會災害管理循環圖

1.4 緊急災難管理的公私協力

當我們瞭解災難管理的複雜性且必須即時因應處理，才能減少生命財產的損失。因此，當有災難發生的時候，雖然執政當局必須肩負起災害救援的全部責任與工作，但實際上，龐大的政府公部門組織往往無法

快速地應變，也無法針對不同需求的情境提供不同的資源挹注，因此，有些非營利組織基於使命宗旨或者基於人飢己飢、人溺己溺的同情心，當災難發生的時候，都希望可以伸出援手，給予幫助。尤其是重大災難發生時，往往災難的規模、影響的範圍、受災的人數愈大，負責的執政當局無法在同一時間即時處理這些問題時，非營利組織即扮演著與政府「公私協力」的重要角色。

公部門與民間組織建立協力關係之歷史相當久遠，合作的內容也非常廣泛。Langton (1983) 認為：公私協力的概念意涵著政府、企業、非營利組織團體及個別的市民在追求現實社群需要上，共同合夥與分享彼此的資源；江明修 (民 84) 則認為，所謂公私協力關係意旨公私部門共同尋求目標、策略及資源整合，共同分擔經營社會責任及共創可分享之成果。此種關係的建立，主要是促使民間基於參與意識的覺醒，願與政府承擔公共事務經營的責任。因此，公私協力的中心理念主要是藉由不同部門的資源優勢，經過有效的整合，以創造新的價值、增加資源使用的效益，而整合過的資源使用，共同所創造出的價值常超過未整合前的個別資源價值的總和。

之所以稱政府與第二或第三部門為協力關係，即表示這不是一種層級式的組織結構，而是一種強調合作者間的彈性、無層級性、無上下控制關係且各有其不能被對方取代的特殊性，因此，合作的雙方具有相輔相成、截長補短的互補關係。經由公私協力可以獲致的效益包括解決政府失靈的現象；透過資源整合創造的利益，使公私雙方互蒙其利；建立民間參與的社會；改善傳統公共行政的缺點；有效解決社會問題等優點，是現代政府治理的重要課題。

非營利組織在參與救援與賑災工作上，一方面可彌補政府在救援速度上、人力調度上以及資源上有限的困境，另一方面，非營利組織參與賑災行動，更能凸顯組織有良好的動員系統，可以在緊急、關鍵、或者極短時間內快速反應、支援災難所需，對於以緊急賑濟救援為使命的非營利組織而言，更是符合組織所成立的目的、宗旨。在國外，尤其已開

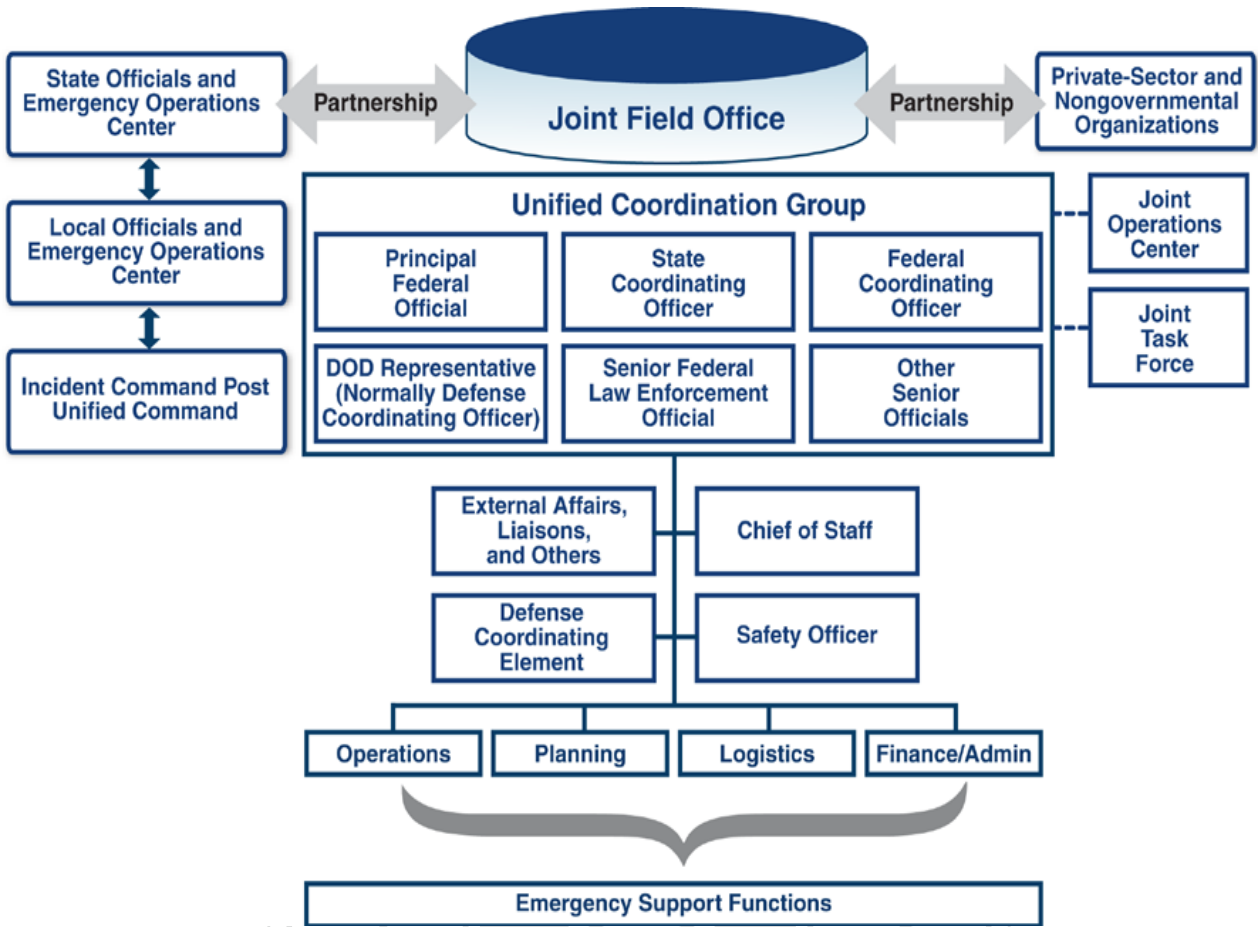
發的歐美先進國家，非營利組織參與人道救援工作非常普遍。

以美國為例，美國國土安全部（Department of Homeland Security）轄下負責整合並指揮全國緊急災難救援工作的美國聯邦緊急救援總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA），在其國家災難應變架構（The National Response Framework）中，非常明確地的將地方政府、各州政府、聯邦政府、非政府組織（NGOs）以及私部門（Private Sector）列為參與災難救援以及短期災後復建工作的合作伙伴，並對於各參與者所扮演的角色、責任、活動內容以及如何相互合作的作業模式訂定指導方針（Guidance Document）。美國政府不僅將民間的自願性組織、個人或私部門等民間資源納入災難管理的一環，並對其組織在搜救與緊急救護方面加以訓練，以便能協助政府救災而成為政府重要的後盾，並為政府的救災服務提供非常有利的後勤支援。

一旦有突發之重大災難時（如九一一事件），美國聯邦政府將與所有救災伙伴成立臨時的、第一線的聯合辦公室（Joint Field Office, JFO）（圖 2-2），以便於隨時掌握第一手災情、人力和資源的情況，並且達到所有資源分享、合作的目的。

其中，在私部門參與災難救援上，除了維持一般地方建設與商業行為的應變與運作之外，特別值得一提的是在非政府組織中，載明美國紅十字會（American Red Cross）與全國救災行動志願組織（National Voluntary Organizations Active in Disaster, NVOAD）為主要的協力組織，其中，美國紅十字會更有明確任務導向，亦即負責支援災難發生前、進行中以及災後有關公眾照護（Mass Care）、協助緊急救援（Emergency Assistance）、收容安置（Housing）、以及其他人道服務工作。（FEMA，2008）。至於全國救災行動志願組織則包括美國境內許多志願性團體，當重大災難發生時，經由全國救災行動志願組織的協調投入相關救援與賑濟服務工作。

圖 2-2 美國 FEMA 架構下的聯合辦公室組織圖



美國紅十字會參與災難的救援和賑濟工作是早在 1970 年代即由美國國會予以確認，是一項法定任務並在聯邦緊急事件處理中心出版的法規中，明確載明其負責事項的內容。除了有明確的法定地位以及負責工作內容外，美國聯邦救援總署和美國紅十字會仍會不定期就合作內容進行操演、擬定合作模式，並簽署合作備忘錄，以確認災難發生後，可以即時因應災難所需，做出有效率的反應。

以日本為例，日本與台灣相似，也是屬於災難頻繁的國家，因此，日本當局非常重視減災、防災以及救災相關的工作。根據日本「災害對策基本法」以及相關衍生的法律規範，當有重大災難發生時，由內閣負責主導，須與指定的行政機關（包括國土廳等三十一個中央省廳）、指定

的公共機關（包括日本紅十字會、銀行、電力公司、電話公司等在内的四十九個團體組織）以及都、道、府、縣知事和市、町、村長領導的地方防災會議，以及有組織的居民和村民等系統等，共同進行災害救援工作。在被指定的四十九個公共機關中，每個機關有其不同的功能與任務，與美國 FEMA 所稱的私部門是同樣的意義，都是透過正式的法令規範，明確訂定民間組織參與救災工作應扮演的角色與功能，同時，也敘明應受到政府當局的合理對待與尊重。

至於我國災害應變體系的法定依據，是民國 89 年公佈施行的「災害防救法」，這是受到九二一地震影響，朝野都認為有其立法的必要所訂定的。由於有了九二一地震的經驗，我國的災害防救法中也將蓬勃的民間組織納入共同參與災害應變救援的行列。依據災害防救法第十五條：各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項。第二十二條為減少災害發生或預防災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減災事項，其中第九項即為災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵。當有災難發生時，則依據第三十一條各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，其中第六項即是指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。至於災後復建與重建工作部分，則依據災害防救法第三十六條：為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理：

- 一、 災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析。
- 二、 災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。
- 三、 志工之登記及分配。
- 四、 捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。
- 五、 傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。
- 六、 衛生醫療、防疫及心理輔導。
- 七、 學校廳舍及其附屬公共設施之復原重建。

- 八、 受災學生之就學及寄讀。
- 九、 古蹟、歷史建築搶修、修復計畫之核准或協助擬訂。
- 十、 古蹟、歷史建築受災情形調查、緊急搶救、加固等應變處理措施。
- 十一、 受損建築物之安全評估及處理。
- 十二、 住宅、公共建築物之復原重建、都市更新及地權處理。
- 十三、 水利、水土保持、環境保護、電信、電力、自來水、油料、氣體等設施之修復及民生物資供需之調節。
- 十四、 鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠及農漁業之復原重建。
- 十五、 環境消毒與廢棄物之清除及處理。
- 十六、 受災民眾之就業服務及產業重建。
- 十七、 其他有關災後復原重建事項。

由上可知，我國的災害防救法中雖然將民間團體納為參與救災的組織，並得以協助政府執行減災、救災以及災後重建工作，但與美國和日本相比較，最大的不同在於沒有明確的合作對象與明確的分工。以致每次重大災難發生時，政府部門都須要重新啟動協商與合作的機制，且無法確保每次合作的組織是否可以確實達成賦予的任務。因此，為了確保可以有一致的指揮系統和達到快速配合的要求，各級政府的救災單位都傾向自行籌組和培力志願團體，例如隸屬於各縣市政府消防局之義消、鳳凰志工以及救難隊等，當有災難發生時優先運用，倘有不足才會再用到其他民間救援組織。如此一來，民間救援團體不僅必須非常積極主動爭取才能參與災難的救援工作，同時，也必須發展全方位的救援專業，才能在不同災難需求時，隨時派上用場。相較於美國、日本等國把民間組織當作合作伙伴、彼此間有互補作用，台灣當局的作法，往往形成政府與民間組織存在一種詭異的競合關係。

特別值得一提的是，台灣在經歷了莫拉克風災之後，總統馬英九先

生呼應中華民國紅十字會總會會長陳長文的建議，將救災工作列為國軍的主要任務之一，是以，近幾次颱風警報發佈的同時，國軍也積極做好動員的準備。然而，不論是國軍、負責災害防救的消防單位、或者民間的救援團體，整體而言，都是非常寶貴的國力資源，所謂救災如同作戰，如何讓每一個參與作戰的組織都有一個非常明確的任務和責任範圍，並且事先做好分工，才能在災難發生的危機當下，可以快速反應到位，分工合作，共同保衛國人生命財產的安全。

第二節 募款

2.1 勸募相關理論引述

The Random House Dictionary Of English Language (1987) 對「募款」定義為：非營利組織或政治團體或個人為了特定目的發動募集資金的行動或過程。Hopkins (2002) 在 The Law Of Fundraising 一書中說：「在美國，勸募一詞的定義是非常寬鬆，即使是實務上也是如此；而不光只是在解釋上，慈善勸募在法案上的應用可以是任何的意思。換句話說，慈善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做出請求而發生」。因此，以任何形式的直接或間接請求、金錢、財務或者其他種類的援助，來當作慈善目的上的使用，都可以稱為勸募（林雅莉，1999）。

非營利組織因其崇高的使命與宗旨而存在，但真正的運作卻必須仰賴穩定的資源提供者，不間斷地提供人力、物力、財力、知識力等寶貴的資源才能運作，並藉以完成組織的使命與宗旨。司徒達賢的「CORPS」模式探討非營利組織的運作，他認為：C 代表 Client，指的是服務的對象；O 代表 Operations，即是創造價值的業務運作，包含規劃與組織；R 代表 Resources，指的是財力與物力資源，含資源提供者；P 代表 Participants，指的是參與者，含專職人員與志工；S 代表 Services，指的是所創造或提

供之服務。也就是說，根據「CORPS」模式，我們可以把非營利組織的運作模式簡化為「結合人力資源 (P)、財力資源與物力資源 (R)，經由某一些有組織的活動 (O)，創造某些有價值的服務 (S)，以服務社會中某一些人 (C)。」(司徒達賢，民國 88 年初版，91 年再版)

從這個運作模式來看，資源的取得是非營利組織能否有效運作的關鍵。而非營利組織要取得寶貴的資源，勸募則是非營利組織必要且基本的活動。雖然非營利組織對於勸募有非常多的研究探討，但相關的理論論述卻很少。根據 Conrad, D. L. (1974) 的「項鍊理論 (Necklace Theory)」(圖 2-3) 指出，募款本身並不是目的，僅是達成目的的手段而已。項鍊理論將公益募款比擬如一串項鍊，公益組織就像位居中央的墜子，向兩端申展開來，一端是社會需求，另一端是捐款者需求，成功募款所扮演的角色就像項鍊上的環扣，應能有效而緊密地結合項鍊的兩翼，在結合兩端所扮演的角色上，環扣的重要性應該要大於墜子。換句話說，機構募款的訴求重點應在於結合、滿足社會期望，以及潛在捐款者的個人需求，而不是公益組織本身的需求。從災難募款的例子來說，受災民眾的需求以及捐款人人飢己飢、人溺己溺的同理心才是重點，公益組織僅是提供串連需求雙方的平台。這個理論同時也指出，倘若公益組織反客為尊，把自己組織的需求優於受災民眾的話，則違反勸募的本質。

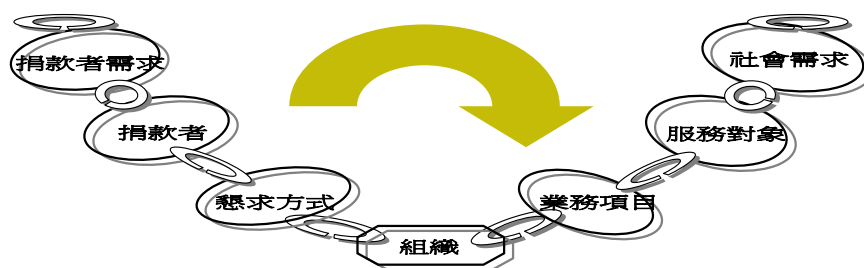


圖 2-3 項鍊理論

資料來源：Conrad, D. L. (1974)

另一個可以用來說明捐贈者與組織之間捐募關係的類型與層級的「募款金字塔 (Pyramid of Giving)」(圖 2-4) 指出，倘若金字塔的底端包含了所有可以參與勸募計畫的捐款人，則可以藉由辦理年度募款活動，找出願意長期認同且支持組織發展的捐款人，再從中辨識出可能的大額捐款人，甚至到達金字塔的頂端時，捐款人願意付出自己的一切財富，做出終極捐贈。由於不同階層的參與人數逐層減少，而形成金字塔的圖形。倘若從捐款金額大小來看，則形成倒金字塔型。有的學者稱這金字塔為募款演化論，顯示捐款人的認同度、捐款額度可以由低到高、由小到大長期經營。無論如何，這代表著募款不是一次的計畫行動，而是一個長期、持續的積極作為。

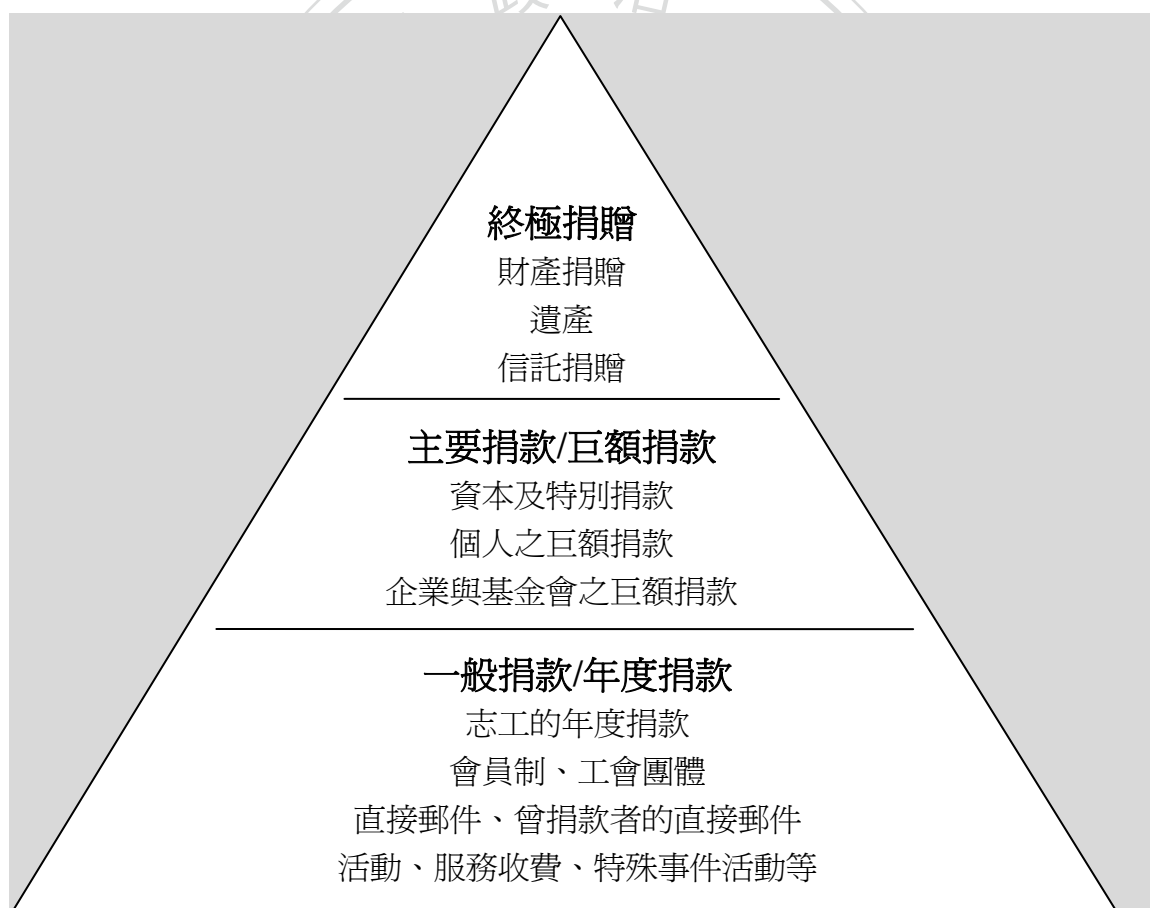


圖 2-4 募款金字塔理論

資料來源：James M. Greenfield (1999)

2.2 勸募的分類

從本文研究者參與之非營利組織勸募活動，可以歸納出勸募是一連串長期、持續的活動，透過分類的過程，可以把勸募活動的內涵做一個釐清，有助於對於勸募活動的瞭解。依勸募訴求可以區分為：

- 一、服務方案募款：宣廣內容以機構為符合設立宗旨之服務對象所提供的專業服務為主軸；
- 二、專案募款：在符合組織宗旨前提下，選定特定服務對象與內容作為募款之訴求；
- 三、個案募款：在符合組織宗旨的前提下，選定單一特定對象的個別需求，將其個案透過媒體訊息傳布方式，以獲取社會大眾的關注；
- 四、事件募款：為因應重大突發事件而發起的募款訴求。

若依勸募的方式可區分為：

- 一、活動募款：透過舉辦吸引社會大眾共同參與的活動來取得資源，或增裕潛在資源提供者。這類募款方式成本較高且捐款人的穩定度較低，但對於開發新的捐款人有幫助。愈來愈多非營利組織為了降低募款成本，採取配搭企業既有的活動，達到雙贏的效果。
- 二、網路募款：利用電子郵件、網際網路所發展出的社群功能，或入口網站的橫幅、頁面、影音短片，把組織需要外界提供的資源訊息傳布出去，一般而言，網際網路的成本較傳統媒體低，且網際網路無遠弗屆，有時可以發展出超乎意料之外的效應。隨著網際網路的發達，現今大多數的非營利組織都有自己專屬架設的網站，隨著網路電子交易愈來愈被接受，在組織專屬的網站上架設捐款作業系統也是愈來愈普遍的募款方式。
- 三、直接郵件募款：利用信函、文宣品、定期刊物等將組織希望傳達的

訊息，直接寄給目標對象的方式。又可稱為資料庫行銷。這種募款方式因為必須先有目標對象，可以依捐款人對於組織的認同度不同分類後，針對不同的募款對象製作不同的勸募內容，可以有效將訊息傳遞到目標捐款人，可以強化對組織的瞭解與認同。不過，相對而言，這類募款的成本也比較高。

四、通路募款：所謂通路指的是產品由製造商到消費者手上的路徑，廣泛來說，只要能撮合生產者與消費者交易的平台，就可以稱為通路。通路其實存在已久，但在物資商品不是那麼充裕、市場競爭不是那麼激烈的情況下，商品比通路重要。相反的，市場上商品種類繁多、差異性不大、進入門檻低時，誰可以掌握通路就等於掌握了商機，因此，通路是廿一世紀行銷的新概念。對非營利組織而言，勸募的內容就是組織的商品，倘若可以透過通路與潛在資源提供者接觸，對於勸募活動有很大的幫助。尤其目前像是統一、全家等連鎖便利超商，不僅通路分佈緊密、完整的物流與作業系統更可以讓消費者安心，甚至店鋪架設有小額交易作業系統，增加消費的便利性。對非營利組織而言，這類募款合作機制開展不容易，但一旦順利開始，其作業系統與一般募款不同，成效亦非常可觀。

五、異業合作：前述活動募款曾有提及搭載在企業既有的行銷活動中可以減少募款成本，但其缺點是不容易彰顯非營利組織的主體性，勉強只能稱為低緊密度的異業合作，或者一次性的合作方案。這裡所指的異業合作是企業因為認同組織的使命宗旨，自動願意成為組織的企業志工，長期提供組織所需的人力、物力、金錢與專業知能。例如，中國信託與慈濟基金會合作發行信用卡、花旗銀行與聯合勸募的年度募款，即是由組織規劃服務的內容與所需的資源，由企業提供上、中、下游供應鍊、員工、客戶的關係平台，共同推展的募款活動。這類合作必須組織與企業的宗旨理念一致才能達成，因此，慎選合作對象非常重要。近年來愈來愈多外商公司、大型企業希望長期關注特定主題的公益活動，以達到累積服務、具體改善的

成效，倘若非營利組織可以爭取到大型企業長期、緊密的合作，也較容易獲得長期、穩定的支持。

六、員工對等捐助計畫 (Employee Matching Gift Programs)：在美國許多雇主（包括公、私企業、政府機構等）為鼓勵員工工作慈善捐獻，凡經公司審核認可捐助的慈善機構，公司將根據員工的捐獻，以一倍、二倍或其他方式的相對基金，捐獻給員工指定捐款的非營利慈善機構。這類企業在內部員工專屬網站會有專門介紹非營利組織慈善機構所從事的服務工作，以及公司對等捐助的方式等完整訊息。

此外，若依勸募資源使用的標的，則可以分為不指定用途捐款與指定用途捐款，所謂不指定用途捐款顧名思義就是受捐贈的組織可以依其專業認定將資源做最適切的運用；而指定用途捐款則限定受捐贈單位僅能將該筆資源依捐贈人之意願妥切運用。近年來，台灣的資源提供者愈來愈多傾向捐贈指定用途，除了可以確保該筆捐款用於自己希望關注的事件或對象上外，也可以防止非營利組織將自己的捐贈用於人事行政等管銷經費。不過，任何一個非營利組織的存續，人事行政管銷費用是不可或缺的一環，對於部分責信度高、自律嚴格的非營利組織，資源提供者應嘗試以不指定用途捐贈，在從旁觀察該組織對於資源的運用方式是否符合捐贈者的期望。而很多人誤以為指定用途捐贈可以讓組織完全按照自己的主觀意識分配資源，其實不然，正確的指定用途捐贈是將資源匡列在捐贈者希望投入的服務項目或重大事件，例如可以指定用於九二一地震，但並不能要求該組織將該筆資源用於特定、單一的個案或個人（例如某間學校或某特定受災戶），而是在指定使用範圍的整體需求中，交由非營利組織依其專業將資源做最適當的分配。

另一種從募款活動的錢流途徑來區分，可分為郵局劃撥捐款、銀行轉帳捐款、信用卡扣款、現金捐款、以及實物捐贈等。不管採行哪一種勸募方式或通路，最終，所有捐款都經由郵局、銀行等金融機構匯入勸募者的指定帳戶。

隨著非營利組織的蓬勃發展，資源的競合也愈來愈多元。很多非營利組織甚至將自己的服務內容完全採以商品化行銷手法操作，大量運用媒體、通路、文宣、人際關係與網際網路的網絡，爭取更多的社會資源。

許多勸募方式的好壞評定可能見仁見智，但對於一個具有一定程度社會價值與認可的非營利組織，在執行勸募方案時，應該考量社會寶貴資源的有限性，不是讓自己獲得最多的社會資源就是好的，因為取得社會資源的同時，也代表該組織必須肩負起相對等的社會公益責任以及提供等量的社會服務。尤其非營利組織與企業合作時，更須審慎為之，不應該淪為企業商品行銷或者為達特定公關目的的工具，非營利組織的勸募應該把握要以需要服務的對象為主要訴求，才是萬法不變的核心價值。

2.3 募款的績效評估

Joan (2002) 認為所有募款活動若要成功，都應受到下列三大原則的指導：

- (一)、募款活動應該盡量擴大參與，以求能出現最大量的贊助者；
- (二)、應該與最佳的贊助人建立長期的、穩定的關係；
- (三)、提供捐款者多樣化的選擇意願。

Joan 認為，募款工作的第一課，就是在無限寬廣的社會群眾裡，辨識出樂意付出自己一點力量贊助慈善事業的人，找到這些人之後，再來逐漸增加他們捐助的意願，為組織帶來長期穩定的力量。而所謂的最佳贊助人，就是那些長期認同組織之目標(使命宗旨)，並且積極投入的人。至於多樣化的捐款機會選擇，則可以刺激捐款人的捐款意願，把心動化為行動。(Joan Flanagan, 2002)

該如何評估募款活動的績效一直是非營利組織實務工作者相當關注的重點。Cordes 與 Rooney (2002) 指出評估個別與整體非營利組織的募

款效率牽涉到許多績效衡量與責信的相關議題。在募款績效衡量上，考慮如何估算整體的募款成本以及發展適切的指標來比較不同募款方式的財務報酬是兩大主要課題。(涂瑞德，2009)

美國募款專業人協會 (Association of Fundraising Professionals) 指出在評估一個非營利組織整體的募款績效與成本時必須考慮以下的環境與組織因素：

- 一、組織年齡：歷史悠久的非營利組織通常會較新設立者有募款上的優勢；
- 二、募款部門的年齡：成立較久且雇用比較多專業人員的募款部門通常會較新設立者有較高的募款優勢；
- 三、募款資金來源：如果比較高的比例是來自於小額捐款或個人捐贈，通常整體募款成本會比較高；
- 四、募款方式：針對新捐款者的郵寄募款成本會比既有捐款者高；資產勸募的報酬率會比年度募款高；遺產捐贈募款前幾年可能投資報酬率很低；特殊事件募款比大型捐贈的投資報酬率低；
- 五、組織規模：募款的投資報酬率也許跟組織的規模有關；
- 六、捐款者的背景：捐款者的社會經濟情況會影響募款的投資報酬率；
- 七、組織的所在地：位於較富裕地區的非營利組織其募款投資報酬率會比較高；
- 八、募款個案內容的吸引程度：個案內容以及可能吸引的捐款群體會影響募款投資報酬率；
- 九、募款市場競爭情況：如果面臨許多潛在競爭者，募款投資報酬率將下降。

從辦理募款活動的實務上來看，除了募款人專業協會所提及的九個因素外，近年來，受到金融海嘯的影響，也讓募款的市場規模急遽減縮，

致使募款成本不斷墊高，成為普遍的現象。然而，非營利組織所面臨的問題的重點，應該是當外在環境愈不景氣的情況下，社會公益服務的需求愈高，因此，倘若從社會資源是一個整體的概念來說，任一非營利組織不應該為了獲得募款而耗費過多的成本，相反地，應該思索以結合市場既有活動或者以物資、人力取代捐款的參與方式，啟發潛在的社會資源，才能將寶貴的資源做最有效的運用。

目前學術界與實務界對於募款活動的績效指標有許多不同的看法。Greenfield (1996) 歸納出九個評估募款活動成效的指標，分別為：

- 一、捐款人數：實際提供捐款的捐款者
- 二、募款收入：總勸募所得
- 三、成本：募款成本
- 四、參與程度：實際捐贈者總數除以勸募標的人數
- 五、平均捐款額：總捐款收入除以實際捐贈者總數
- 六、淨募款所得：總捐款收入減總捐款支出
- 七、每筆捐款的成本：總捐款成本除以實際捐贈者人數
- 八、平均募款成本：總募款成本除以總捐款收入（乘以 100）
- 九、報酬：淨募款所得除以總募款支出（乘以 100）

雖然 Greenfield 的九項指標係以數據方式呈現募款活動成效的高低，是一個客觀、可行的指標評估。然而，辦理勸募活動的目的並不是為了取得資源，而是為了協助社會上需要外界給予幫助與服務的對象，因此，作為發起勸募的團體，更需要自覺地審視組織所募得的款項是否在最有效益的分配下，盡可能幫助了最多需要幫助的對象，同時，也提供他們切合需要的服務內容，這才是達到募款活動最主要的目的。

2.4 勸募的發展趨勢

募款成功與否對非營利組織可以說愈來愈重要，而隨著時代的變遷，募款活動也展現出不同的特徵與功能。戴鎮洲（2007）即指出現代社會的公益勸募具有以下特質：

- 一、非營利目的：藉由勸募活動來達成公益目的；
- 二、志願性：勸募者本身對於勸募活動的回應具有志願性與選擇性；
- 三、補充性：勸募活動所募得資金尚無法完全取代其他管道所獲得的財物資源；
- 四、勸募對象的去地域化：勸募對象可以多元化且不侷限於特定時間與地點；
- 五、高度組織化：勸募團體與組織朝向結構化發展；
- 六、市場化經營：勸募活動漸漸與市場或行銷活動結合

James（2000）提醒非營利組織應該深切瞭解勸募環境的改變，包括：捐款贊助人本質上的轉變（例如年長者和女性捐款人的增加）、募款區隔日益專精、審核制度日益嚴謹、募款競爭日趨激烈、公益慈善事業勢將持續成長等現象。綜觀而言，一個成功的非營利組織所擬定的募款計畫，均應符合該組織所倡導核心價值的明確目標，透過饒富創意且有效的行銷途徑，將訊息傳遞給潛在與忠誠的捐款者，且讓募得的財務透明，並展現高效率的服務成果，以建立高貴信度，樹立良好形象，進而為下次勸募活動奠定良好基礎，才能確保組織的存續發展。（James Gelatt, 2000）

2.5 責信

Day 與 Klein（1987）認為「責信」（Accountability）的基本意涵是「能夠被大家所接受的個別行為，以及公認行為者可以為其行為辯護方式的

共識」。Caiden (1988) 則認為責信就是行為主體對自己的職權負責，接受外界的批評，並有報告、解釋、說明、反應、坦承的義務與公開帳目。簡單來說，就是具有公開說明組織所獲取各種資源的流向，以及實質運作的成效，是否符合組織宗旨及其社會承諾，以證明是一個可被社會信任的組織（馮燕，2000）。

管理大師彼得·杜拉克 (Peter E. Drucker) 即認為在後資本主義時代，形構社會與組織的原理一定是責信，這種組織社會或知識社會，要求組織必須以責信為基礎。這是一個趨勢，未來所有非營利組織都要面對的重要議題。非營利組織具有服務社會大眾的公共使命，同時又仰賴社會大眾的捐款得以運作，並享有「社會公器 (Public Goods)」的免稅地位，因此，公信力與責信度是非營利組織最重要的資產，也是非營利組織的維生要素（馮燕，2000）。

一般而言，對於非營利組織的責信要求可以分為他律與自律兩個層次來談。所謂「他律」指的是具有強制性機制的法律，而「自律」則指的是組織內部對於責信相關的要求。由於台灣非營利組織環境發展逐漸成熟，符合外在他律的要求已是組織必須這麼做的基本，是一項低標。要能維持並提升組織在社會的公信力與可信度，則必須仰賴具有積極意義的高標——自律，才能做到。

美國國家慈善資訊局 (National Charities Information Bureau, NCIB) 專門發展出一套非營利組織運作的自律規範，包括：董事會管理、宗旨、業務、資訊、募款及其他尋求財物支援活動、財務管理、年度報告、責信度以及預算等九項，作為審查美國所有非營利組織是否符合責信的要求。本研究參考這九項審查要求，再輔以參與非營利組織運作之實務經驗，歸納出非營利組織的自律，可透過以下幾種作為來表現：

一、明確且易於瞭解的組織宗旨：由於社會公益層面相當廣泛多元，單一的非營利組織並無法滿足所有社會公益所需提供的服務，因此，不同的組織宗旨所做出的服務內涵會有所差異，當社會大眾或捐款

人對於組織的宗旨愈明瞭，則愈能認同組織所採取的行動。

- 二、落實理（董）監事治理：非營利組織中理（董）監事扮演組織發展方向與各項事務決策的掌舵角色，對組織而言，理（董）監事是非常重要的社會資源，透過裡（董）監事會議的指導、商議、參與可以發揮更好的執行與監督的功能，因此，倘若非營利組織的理（董）監事成員都能充分發揮所長並積極參與會務，則該組織的運作則比較可以達成透明、公開，良好治理的目標。
- 三、與組織宗旨一致的業務運作：由於社會大眾往往因為認同組織的使命與宗旨而願意不求回報的提供資源，因此，非營利組織的運作必須與其宗旨一致，才能符合資源提供者的初始意向。
- 四、可行的勸募計畫：由於勸募計畫必須做在執行之前，因此，往往落實計畫時，會有所出入。所以，對非營利組織而言，愈寬鬆、具有彈性的募款計畫愈不容易發生窒礙難行的問題；相反的，對資源提供者而言，愈清楚、明確、按部就班的募款計畫，愈容易得到青睞。然而，並非所有的募款計畫都可以在計畫初期即對所提供的服務內容百分百確定，再加上勸募可能獲取的資源也無法在計畫一開始就得到確認，因此，好的募款計畫應該盡可能明確，並確保計畫的可行性。
- 五、有效的訊息提供：無論是組織的使命、宗旨、服務的提供，或者勸募計畫的名稱、目的、期間、勸募的標的、受益的對象等，都必須透過有效的宣導讓組織的目標群眾接收到相關的訊息。尤其對勸募計畫而言，不僅在活動一開始必須清楚明確地讓外界知道，在活動進行中、活動結束後、以及組織利用該資源所提供的服務內容、乃至於後續產生的影響等，都必須精準、有效地提供給組織希望傳達、宣導的對象。
- 六、完整的工作與財務報告：除了即時的訊息提供之外，在關鍵的期間（例如：活動結束、活動週年或者會計年度結束等）非營利組織應

該公開一份完整的工作與財務報告，除了完整說明整個計畫執行的過程與成果外，尤其重要的是提供完整的財務報告，這份財務報告必須符合一般會計原則，最好可以委請合格的會計師查核後簽證，並經理（董）監事核備，以昭公信。

台灣公益團體自律聯盟在台灣遭逢莫拉克颱風侵襲，國人紛紛捐出愛心之際，提出七點注意事項，呼籲民眾做一個聰明的捐款人，這七點分別為：

- 一、合法立案組織：依據勸募條例的規定，可以申請公開勸募團體為公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人。各級政府機關（構）平時不得主動勸募，但遇重大災害或國際救援時，不在此限。
- 二、申請勸募許可：有知名度與公信的組織不代表就可以募款，還是必須要編列計畫送審通過給予文號後才可以進行勸募活動。並且依據全國與地方性勸募分別隸屬中央與地方政府核可。捐款人可以參考內政部社會司公益勸募管理系統(<http://donate.moi.gov.tw/>)
- 三、合理的勸募計畫：建議捐款人應該要了解勸募團體計畫內容與經費編列狀況是否與自己期待相同，沒有清楚計畫內容就表示有問題，應該拒絕捐款。勸募經費不該只是呼籲越多越好，而應該注意組織的執行能量。
- 四、捐款對象帳戶：為避免詐騙集團利用民眾不會確認帳號而貿然轉入非法帳戶，務必確認是否為合法帳號並與募款單位公佈一致。若希望專款專用，則需註明專案名稱或捐款目的。
- 五、收到捐款單據：勸募團體收受勸募所得財物，都應該開立收據，並載明勸募許可文號、捐贈人、捐贈金額或物品及捐贈日期，民眾應該主動索取單據。
- 六、公開徵信：捐款人可以要求組織必須公開登出捐款者相關捐款訊息以求公信。

七、使用流向與成果：好的捐款習慣不只是捐款前睜大眼睛看，捐款後也應該持續關心追蹤，了解捐款後續運用狀況與成果。

2.6 公益勸募條例

我國政府在民國 32 年由行政院公佈「統一捐募運動辦法」，當時該法的主旨係在規範「凡為提倡國防建設、慰勞國軍、舉辦公益慈善及文化教育事業發起捐募運動者」，雖然該法在民國 42 年做過修正，但隨著台灣非營利組織的蓬勃發展，以社會公義為目的募捐活動也愈來愈多，「統一捐募運動辦法」不僅內容規範過於籠統，且法的位階低，致使主管單位內政部大多以行政裁量之運作方式，被動消極地管理民間捐募活動的申請。

自民國 86 年開始，民間非營利組織自發性地發動捐募法規合理化的修法行動，但成效不彰。一直到民國 88 年台灣發生了令人震撼的九二一大地震，不僅震出我國對於大型災難的應變管理問題，當時民間大量的捐款以及後續的捐款使用，都成為國人關注的焦點，也促使政府主管單位內政部必須正視捐募管理的法規不夠齊備的問題。

雖然民間非營利組織與政府主管單位有了立法提案的共識，但在立法的過程並不順利。直至 95 年 4 月 25 日在立法院、主管單位以及民間團體各方的妥協下，立法院終於三讀通過《公益勸募條例》（詳如附件二），於同年 5 月 17 日正式頒佈。同年的 12 月 25 日頒佈《公益勸募條例施行細則》（詳如附件三），至此，非營利組織的勸募活動總算有了屬於立法位階的法的依據。

在通過的《公益勸募條例》中，負責審查的立法委員、負責管理的主管單位內政部社會司、以及實際操作執行的非營利組織，對於非營利組織年度所需的經常性捐募或者捐款人主動的捐款採取低密度管理，而對於專案勸募計畫或者重大危機事件所產生的募款活動採取高密度的管

理，有一致的共識，但對於宗教性組織的募款活動是否需要納入、政府是否可以發起捐募活動、勸募所得是否可以用於會務經費以及為了辦理勸募活動之必要經費的比例與限制、年度內各非營利組織發起的募款活動次數應否限制、企業捐款涉及行銷活動部分是否應加以規範、以及行政院版本中所提出有關罰則部分的適切內容為何等，仍存有很大的差異。

在《公益勸募條例》實施一年多後，內政部社會司為使這個法可以更切合民間非營利組織蓬勃發展的需要，又必須要可以發揮政府監督指導的角色與功能，乃於 97 年年中委請台灣公益團體自律聯盟邀集民間公益團體著手研商修法的提案內容。雖然民間非營利組織普遍認為《公益勸募條例》並無法切合民間非營利組織發展社會公益的需求，但自從 95 年《公益勸募條例》頒佈以來，各項勸募活動有了法的依據和標準，有利於民間勸募活動的進行。

《公益勸募條例》共有三十二條，其中第一條即開宗明義地指出本法立法的目的即為有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，以促進社會公益、保障捐款人權益。但由於民間捐募行為極為多元，因此，在草案擬定的過程中，經由主管單位與非營利組織代表團體達成對於捐款人主動之捐款或者該組織為維持核心服務的正常運作所對外公佈全年經常性的募捐行為，接受捐募的單位除須依法開立收據之外，僅須定期對外界公布收支情形即可。但對於專案勸募活動或因應社會突發之重大事件所發起之募款活動則採取事先計畫申請並經核可後始得辦理。這類勸募活動所募得的捐款除須遵守專款專用之原則，依提報計畫使用外，勸募團體應於勸募活動期滿之翌日起三十日內，將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告公告及公開徵信，並報主管機關備查。

此外，依據本條例所稱之勸募團體包括公立學校、行政法人、公益性社團法人以及財團法人，得因社會福利事業、教育文化事業、社會慈善事業、援外或國際人道救援以及其他經主管機關認定之事業發起勸募活動。其中各級政府機關(構)得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈，不得發起勸募，但遇重大災害或國際救援時，不在此限。《公益勸

募條例》中之所以對於政府機關發動勸募活動予以限制，係因依據我國綜合所得稅與營利事業所得稅規定，個人對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈總額在不超過綜合所得稅總額之百分之二十、營利事業在不超過年度營利事業所得申報總額之百分之十以內，得享有稅法上之扣抵優惠，但有關國防、勞軍之捐贈以及對政府之捐獻，則不受金額上限之限制，可以全額扣抵。為免政府機關憑藉其稅法上的優勢發起勸募活動影響民間正常勸募活動的進行，同時，也免於政府機關同時扮演監督者與執行者的雙重角色，因此，在《公益勸募條例》中規範政府機關僅能在發生重大災害或需要辦理國際救援行動時發起募捐。

有鑑於此，雖然《公益勸募條例》對於民間勸募活動有了法的規範依據，有利於募款活動的進行，但對於重大災難的募款而言，政府機關因為享有稅法上的優勢，同時又扮演災害搶救的關鍵角色，因此，對於民間組織在重大災難的募捐活動上，造成一定程度的排擠效應。也就是說，民間組織在重大緊急災害的應變、救援乃至於災後重建等工作上必須與政府共同協力合作，但在募集社會資源時，卻是彼此的競爭對手。

第三節 捐款

3.1 捐款的動機理論

不論捐款的動機為何，基本上把錢捐出去是一種自願性行為，就因為是自願的，其背後的動機則更耐人尋味。因此，學者專家對於人為什麼願意看似不求回報地幫助別人有相當多不同的觀點，歸納其理論，最常被提及的可以分為「社會交換理論」、「利他主義」、「利己主義」、及「助人情境因素理論」。

一、社會交換理論

交換理論 (Exchange Theory) 是社會學上的重要理論，是由經濟學、行為學、心理學三個相關領域的基礎所構成，在描述與解釋兩個主體利益交換的過程。交換除了含括交易外，也包含以有形的資產去換取無形的回饋。持此論者認為，個人願意對他人伸出援手，不單是對這些需要幫助者有責任感，而是可能過去受過他們的好處，或是期待未來能從他們身上獲得利益 (Amato, 1990; Clark, Powell, & Milberg, 1987)。因此，助人關係涉及所謂的互惠 (reciprocity) 概念，助人者和受助者之間會形成一種給與取 (give and receive) 的共識 (Amato, 1990; Feldman, 1985)。

社會交換理論的學者從三方面敘述助人行為是有收穫的。首先，是互利觀點，認為幫助別人是對外來的投資，所指的社會交換是某一天當自己也有同樣需求的時候，別人也會同樣對你伸出援手，例如捐血就是最好的例子。其次，幫助別人可以減輕自己做為一個旁觀者的痛苦，因為有相當多的證據顯示，人們看到他人受苦時心情會受到波動與影響，如果透過給予援手幫助有一部份效應會減輕自己的痛苦 (Dovidio, Piliavin, Gaertner, Schroeder, & Clark, 1991; Eisenberg & Fabes, 1991)。最後，幫助別人是利己的，因為這個舉動可以使自己獲得認同與正面回應。主張這個理論的學者認為人際間的社會關係在許多方面很類似市場上的交易，有來有往、有得有失，是一種施與受的過程。(余家斌, 1999)

社會交換理論有四個基本假設：

- 一、人類行為主要動機是為了追求快樂和避免痛苦，這種唯樂主義的說法在心理學上被用來解釋許多不同的行為。例如埋首苦讀顯然不是一件快樂的事，但一旦通過考試則內心即可獲得滿足和快樂，因此，為了得到事後的快樂，很多人願意也必須忍受之前的不快樂、限制、甚至必須失去自己一些可容許失去的東西。
- 二、自己的快樂和痛苦會受到外界評價的影響，也就是說，別人對我們的肯定和讚美會帶來快樂，而別人對我們的批評則會引起痛苦和失落。

三、要得到別人的肯定、讚揚和關懷之前，必須先懂得付出，也就是說自己必須先學會關懷別人。

四、一般人往往以最小代價換取最大的快樂，這是社會交易手段中所謂「極大極小的策略」（mini-max strategy），其基本精神是以最小的痛苦換取最大的好處。（劉安彥，1988）

Kotler & Andreasen（1996）認為，非營利組織要促成一件交易，最好的方式就是「交換」（exchange）。非營利組織通常都會希望民眾以有價值的東西來交換其所提供的利益，而民眾將支付應負擔的成本或做某種程度的犧牲，才能獲得其慈善行為所帶來的好處或利益。一般而言，這類的犧牲包含：

- （一）經濟成本，例如：捐款給慈善事業。
- （二）放棄舊有的觀念、價值或是思想，例如：女權運動。
- （三）放棄原有的行為模式，例如：開車不喝酒，戒煙運動。
- （四）犧牲時間及體力，例如：輸血，擔任義工。

民眾在做了上述的犧牲之後，就可以從非營利組織獲得經濟的、社會的與心理的報酬。而不管是民眾或非營利組織都相信：只要其中一方提供有利的交換，就能引起對方行為上的改變，也因此一般正常的交換行為將會使雙方在交換之後變得更好（余家斌，1999）。

對非營利組織來說，捐贈者與受贈者之間的社會交換關係，主要是建立在捐贈者相信受贈者會實現其宗旨或使命的承諾，而受贈的非營利組織也預期捐贈者承諾會持續地關懷其相關的活動，並願意持續地保有捐款或貢獻心力的承諾（林雅莉，1999）。

以災難捐款來說，社會氛圍和情境也非常重要，林雅莉（1998）認為，捐款行為其過程是一種需求及渴望的情境（Circumstance）存在於捐款人內在動機及外在影響因素交互而成的需求。這種情境同時包括了

接受者可從捐贈中獲得部份的滿足，而將這種存在於受贈者及捐贈者之間的交換關係稱為「社會交換」(Social exchange)。

這個社會交換過程，可以Boulding的「捐贈經濟學」(Grants Economic)的定義加以說明，亦即發生在甲方對乙方單方面的交換過程，而乙方不需要有任何經濟財貨的回報。Boulding認為，在甲方與乙方之間存在某種整合關係，可能是地位、身份、社群、法律、忠誠或慈悲等。有時我們甚至會說，有些捐款人期待能夠得到尊崇的地位、公開表揚、或者是難以言喻的心理回報。也有其他經濟學者認為，慈善的捐款如同消費決定一樣，捐款者從某種個人滿足或自我利益的動機下，進而願意支持整個社會認可的行為。(林雅莉，1999)

二、利他主義與利己主義

學者Krebs (1970) 將利他行為定義為：自我犧牲，並以他人好處為導向的行為。而Wispe (1972) 則認為：利他主義是關心別人的利益，忽略自己的利益。另有學者Severy (1974) 提到利他行為是由於他人的需要而引發助人動機的行為。一般常將個人的助人行為指涉為一種利他式的慈善行為，利他行為主義是由於他人的需要而引發助人動機的行為、是關心別人的利益，忽略自己的利益、自我犧牲，並以他人好處為導向的行為。

Feldman (1985) 將「助人行為」定義為「有利於他人的行為或態度，具有高度自我犧牲的特性，且不求回報」，在大部分人的觀念裡，常被視為一種重要的道德規範，弱勢的人常有未能滿足的需求，他們期待居於強勢的人能幫助他們。也就是說，具利他動機者，除了能同理他人的困境外，往往不希望從受助者身上得到回報。

Cohen (1978) 則提出無償的 (gratuitousness) 概念，並指出對利他動機者而言，助人行為本身就是一種酬賞。也就是說，具有利他動機的人格特質者，其捐助行為源自於內在心裡願意幫助人，當面臨一需要情

境時，不只能體會受助者情緒，也會為受助者感到難過，因此他們對別人的福祉具有強烈的責任感。

利己主義簡單的說就是抱持著增進個人利益的心態所做出的行為，具有利己動機的人格特質，其捐助的行為不僅涉及互惠（reciprocity）的概念，捐款者與受贈者也形成給取關係，兩者在付出與報酬間取得一合理的平衡。

其實，捐款行為要區分利他或利己是非常困難的，無論捐款人以利他或利己為出發點，做出捐款的作為，其結果往往都會利己同時利他。王石番（1995）認為：助人是一種行為，它可以是利他或利己的，我們可從這個行為的最後目的來加以區別。同時，幫助別人的時候，利他和利己的動機是可以同時存在的，助人並不單純只有其中一個因素存在。不過，如果我們希望增進社會的福祉，則必須強化利他的動機。

三、助人情境因素理論

根據一些學者的研究發現，情境因素是發生善行義舉一項很重要的因素。可能的情境像是緊急或一般、特殊或正常等狀況，有些情境可以激發一個人的同情心，提高助人的意願，有些則無法產生這樣的效應。

Weiner（1980）與 Reizenzein（1986）等人將情境因素細分為：

- （一）需要被幫助的人之特質以及他（她）需要何種性質的幫助；
- （二）情境發生時周圍的影響。

Kamzan（1973）則認為，倘若需要幫助者目前的處境是受制於外力，而不是自己可以控制的，則潛在捐款人成為一個真正捐款人的機率高很多。這也是當有重大災難發生時，許多平時不常捐款的人會願意捐款的主要動機之一。

情境考量因素中，成本也是決定幫與不幫的因素：

表 2-5 助人行為的預測模式

		直接幫助的成本	
		高	低
不幫助的成本	高	兩難的立場，可能採取別的助人途徑	採取助人的可能性很高
	低	不幫助或逃離現場	幫助或不幫助的可能性各佔一半，視情境隱含的規範為何

(資料來源：Deaux & Wrightsman, 1988)

Kotler & Andreasen (1996) 認為非營利組織必須瞭解捐款人的動機才能做為勸募活動的基礎，而捐款人的動機可分為下列幾項：

- (一) 自尊的需求，為從捐贈中建立自尊而捐款。
- (二) 得到他人肯定的需要，為建立社會地位或得到他人的表揚而捐款。
- (三) 對困難的恐懼，為害怕得到疾病、陷入貧困或老年時無人照顧而捐款。
- (四) 捐贈已成習慣，無其他特殊的理由。
- (五) 不耐煩的捐贈，只為擺脫募款人而不得不捐款。
- (六) 被迫捐贈，為同儕或上司的壓力而捐款。
- (七) 肝膽相照的捐贈，是以他人為中心的雪中送炭。
- (八) 幫助別人，即四海一家之心態，認為人類應互助團結而捐贈。
- (九) 人文的捐贈，如為宗教上的信仰與大愛而捐贈。

Mixer (1993) 將捐款人的動機歸納為內在動機與外在影響力兩個面向：

表 2-6 捐款人動機的內在與外在影響力

內在動機	外在影響力
<u>個人或我的因素</u> 自我承諾或自我尊重、成就感 認知上的興趣、成長、減少內疚 生活意義及目標、個人利益 神聖使命	<u>報酬</u> 認知上的報酬 個人實質報酬 社會期待
<u>社會或我們的因素</u> 地位需求、聯盟或團體力量驅使 相互依賴關係、利他主義 家庭及子孫影響、權力	<u>刺激</u> 人類基本需求的刺激 個人需求的刺激、願景 企圖心、避稅或稅制優惠刺激
<u>負面或他們的因素</u> 安撫挫折的期待 低不安全或危險 減低害怕及焦慮的心理	<u>情境特定</u> 個人本身參與組織、 參與計畫及決策、同儕壓力 家庭參與文化、傳統文化與習慣 個人角色定位壓力、富裕的收入

(資料來源：Mixer, 1993；引自林雅莉整理，1999)

Mixer (1993) 也探詢影響捐款人不捐的原因，並提出個人特質與情境問題、溝通問題、勸募反應與組織形象問題等四個面向：

表 2-7 影響捐款人不願意捐款的面向表列

個人特質與情境問題	溝通問題	勸募反應	組織形象問題
<ul style="list-style-type: none"> 個人喜好問題 優先順序考量 	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏足夠資訊 不清楚組織使 	<ul style="list-style-type: none"> 勸募太頻繁 錯誤勸募方式 	<ul style="list-style-type: none"> 對資金貧乏組織的刻板印象

<ul style="list-style-type: none"> 對募款主題沒有興趣 不關自己的事 生性吝嗇 	<ul style="list-style-type: none"> 命 不認識組織 其他人不支持 不知組織需求為何 服務記錄不良 個案不真實 看不到服務結果 	<ul style="list-style-type: none"> 對愛心騙子的疑慮 太多勸募郵件 	<ul style="list-style-type: none"> 對勸募行動的質疑 行政成本太高 機構太有錢 組織聲譽不佳 服務收費太高 服務重複 政府涉入太深 服務的稅付
理念問題	溝通形式	勸募者	管理上的問題
<ul style="list-style-type: none"> 信仰相反 不認同使命 不認同政策 不認同動機 不認同方案 不認同工作的倫理 	<ul style="list-style-type: none"> 不良的溝通 太庸俗 需求不明確 成本太高 	<ul style="list-style-type: none"> 不喜歡勸募者 對勸募者沒有義務 	<ul style="list-style-type: none"> 組織濫用捐款 不良的政策 過高募款成本 管理不良
財務問題		服務對象	
<ul style="list-style-type: none"> 沒錢捐款 經濟條件太差 稅率上的考量 		<ul style="list-style-type: none"> 個人沒有接觸 缺乏認知 服務對象不知感激 沒有捐款習慣 	
情境		時機	
<ul style="list-style-type: none"> 生活太複雜 與其他組織發生競爭 大環境變遷 非生活範圍 		<ul style="list-style-type: none"> 已經捐過 太晚要求 沒有人要求 勸募時機並不適當 	

(資料來源：Mixer (1993) 轉引自江明修編著之【第三部門：經營策略與社會參與】第一章【非營利組織之募款策略】，林雅莉，1999，頁 3-60，台北市，智勝文化)

另一個許多人非常熟悉的瑪斯洛 (Maslow) 的需求理論，認為人與生俱來即有生理的需求、安全的需求、愛與歸屬感的需求、自尊的需求以及最後自我實現的需求，而助人除了無法達到生理的需求外，對於提高安全感、強化愛與歸屬的感覺、提升自尊到自我實現都可以有所滿足。

3.2 企業捐款動機和特性

一般企業捐款的動機相較於個人而言，比較複雜。因為企業必須以公司整體最大的利益為考量，也就是傳統企業治理所稱之「追求股東的最大利益」的出發點。但現代企業經營觀念認為，除了追求股東 (Stockholders) 的最大利益外，還必須兼顧到其他利害關係人 (Stakeholders) 的權益，包括員工、消費者、供應商、社區以及環境等，這些都是企業必須肩負的社會責任，也是企業永續經營的必要條件。

所謂「企業社會責任」(Corporate Social Responsibility, CSR) 根據世界企業永續發展委員會 (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD) 的說法是：「企業承諾持續遵守道德規範，為經濟發展做出貢獻，並且改善員工及其家庭、當地整體社區、社會的生活品質。」是以，企業社會責任所涵蓋的議題包括員工權益與人權、消費者權益、股東權益、經營資訊揭露以及公司治理、環境保護、社區參與、供應商關係、遵守政策法令等。

根據《企業社會責任入門手冊》(天下文化，2008) 指出，實踐企業社會責任對企業的好處有：

- (一) 強化投資人對企業的信心；

- (二) 吸引投資，增加企業資金來源；
- (三) 塑造良好的企業形象；
- (四) 提升競爭力；
- (五) 增加員工向心力；
- (六) 企業創新的來源。

因此，當企業進行慈善公益捐款時，大多以實踐企業社會責任做為出發點。

簡單來說，企業社會責任就是一種「取之於社會、用之於社會」的概念，當企業透過慈善捐助的方式讓社會可以發展得更好、營造有利的商業環境，其實，也有利於企業本身的發展，因此，這是一個良善的循環。管理學大師 Michael Porter 在 2002 的《哈佛商業評論》中即撰文指出，企業若能正確地進行慈善行為，可以提升競爭優勢。

孫震（2009）指出，企業做公益和捐錢，只有兩個正當理由：一個是對社會無私的奉獻，一個是做為一種經營策略，進一步擴大企業的利益。目前企業界多標榜前者，以達到後者的目的。（孫震，2009）

然而，根據研究者的參與觀察發現，除了捐款同樣享有租稅扣抵的好處之外，企業對於重大災難的捐款與平時一般慈善捐款的作法，仍有些許不同，舉例來說：

一、企業擅長利用產業或產品別的優勢，投入救災與賑濟的工作、擴大綜效。例如全國性大型賣場提供民生救援物資、超商與網路購物平台提供消費者認購救援物資、通路或訊息提供者協助募款（如媒體、超商、入口網站等）、手機電信業者提供通訊服務、金融機構與財金中心提供手續費減免優惠、陸路航空等交通運輸業提供人與物的優惠運送服務、以及災區所需之特殊物品製造商提供相關物資等。

二、企業將員工視為參與賑災的伙伴，有愈來愈多企業鼓勵員工捐款或

參與志願服務工作。例如企業在內部發起員工一日捐或自由樂捐，再配合由人事相關部門統一自當月薪資扣抵，再一併合計之後捐出，除了可以提高企業投入賑災的金額外，亦可協助員工免去捐款的手續，強化企業在員工心中的公益形象。同時，在捐款之外，企業也鼓勵員工參與相關的志願服務工作，包括提供各項專業知能或擔任後勤行政支援工作。

三、有別於一般慈善捐款，企業通常不會要求募款組織配合進行媒體宣傳，通常企業在取得捐款責信證明（例如收據、來會捐款照片等）後，自行透過企業的管道對股東、員工、供應商、媒體以及相關關係人傳遞捐款的公益訊息。

四、企業如欲採取災難行銷手法，達成業績提升與公益捐款雙贏的效果，必須接受更嚴格的社會檢驗。有些企業採取將顧客購買商品金額的一部份捐出來做為賑災之用，藉以鼓勵消費者購買商品，同時兼做公益。由於這類捐款容易產生爭議，例如捐款人應該是企業還是消費者？消費者購買金額和企業應允捐款金額是否合乎具有公益性的比例原則？消費者如何確知企業最終的捐款金額是否與原先承諾捐款一致等問題，以致於往往消費者會以消費需求為前提來購買商品，而不是以公益捐款為前提，因此，不易取信於消費者。隨著國人對於公益捐款有正確的概念，災難行銷要通過社會大眾的檢驗就更形困難。

五、國內大型企業通常以成立基金會的方式進行社會公益活動，以往企業型基金會大多執行一般慈善公益活動為主，但有愈來愈多大型企業的基金會傾向直接參與災後重建工作，並且有時為了節省投入的人力，也會採取與政府部門或非營利組織合作方式進行。

整體而言，企業的財力和人力對重大災難的應急和災後重建而言，是非常重要的資源，也是政府部門和非營利組織積極爭取的合作對象。無論企業基於什麼信念、以何種模式參與重大災難的相關工作，企業已

經無法置身於重大災難之外。也就是說，任何重大災難的應急和賑災工作，政府、企業和民間組織缺一不可。

3.3 國人捐款行為相關研究

根據行政院主計處在民國 88 年所公布的社會發展趨勢調查結果顯示：在 87 年 5 月至 88 年 4 月間（九二一大地震之前），台灣地區十五歲以上民間人口中，每十人就有四人具有財物捐贈行為，總計人數達 680 萬人。曾直接捐款比率為 36.3%，捐款總金額達 424 億元，若加上購買義賣品者，則總金額近 430 億元，每位捐款者平均捐 7,238 元，其中 84.9% 捐獻額來自捐款金額較高的三分之一人口，平均每人捐款達 18,430 元；另三分之二人口平均每人捐款 1,642 元。

隔年受到九二一大地震的影響，捐款人數達 1,095 萬人，占 68.1%，較前一年明顯提升，其中曾為九二一捐款者占十五歲以上人口之 60.5%；有九二一賑災以外之捐款者占 34.7%，則較前一年略減。全年捐款額計 693 億元，包括九二一捐款 395 億元，九二一賑災以外之捐款 298 億元，後者較前一年一般性捐款減少近三成。其中，曾經捐款的女性（37.33%）比男性（36.45%）多不到一個百分點，但以平均捐款額來看，則男性（8,975 元）比女性（5,562 元）高出許多。

以上政府官方的報告中，特別值得一提的是以九二一地震捐款為例，台灣地區十五歲以上民間人口曾經（至八十九年四月）參與九二一相關賑災活動者計 1,155 萬人，占 71.8%，其中曾為震災捐款者高占十五歲以上人口之 60.5%，平均每戶約有 1.5 人參與捐款活動；提供救援物資或捐血者亦達 31%；曾經參與九二一賑災有關之志願性及義務性服務者占 5.9%；此外，在臺灣各地響應賑災活動，參與宗教祈福活動、賑災義演義賣會等民眾亦有 8.4%。

由於社會發展趨勢調查每年進行的項目內容不盡相同，以行政院主

計處所查詢到的資料來說，另一個可茲參考的數據資料是民國92年國內總計有525萬人捐款給非營利團體、家庭或個人，金額高達427億。相較於88年的統計，捐款人數略減，而捐款金額略增。根據行政院主計處93年7月5日發佈的92年台灣地區社會發展趨勢調查（社會參與）統計結果發現：

一、有財物捐贈者近三成八，平均每人捐款金額為 7,969 元。

期間（91年10月至92年9月）有37.76%之國人有捐贈財物行為，若以捐贈方式觀察，以直接捐款給非營利團體最多為26.55%，其次為實物捐贈有17.48%，向非營利團體購買義賣品最少為1.79%，與四年前比較，有財物捐贈之比率減少4.51%。期間曾直接或間接（購買義賣品）捐款給非營利性團體、家庭或個人者平均每人捐款金額7,969元，捐款額度則以1,000至未滿3,000元者占多數為39.01%，2萬元及以上者最少占8.61%，與四年前比較，平均每人捐款金額增加731元。

二、僅一成五捐款者非常清楚捐款運用，未來計畫繼續捐款者了解程度相對較高。

期間捐款給非營利團體者對所捐獻對象運用捐款情形非常清楚者僅14.98%，還算清楚者占46.14%，而完全不清楚者亦有6%。至於未來一年計畫繼續捐獻者對所捐獻團體運用捐款之了解情形，較無計畫續捐者高，尤其計畫繼續捐獻者非常清楚捐款運用情形之比率為18.85%，而未來無計畫繼續捐獻者或仍未決定者，非常清楚捐款如何運用之比率均在9%以下。與四年前比較，對捐款運用情形非常清楚及還算清楚者稍有下降，而不太清楚及完全不清楚者則略有增加。

三、未來一年計畫繼續捐獻者逾六成，逾四成有固定捐獻對象。

探究期間曾對非營利團體捐款或購買義賣品者之捐款習慣，就其未來一年捐款計畫觀之，計畫繼續捐獻者占62.79%，不一定者占34.57%，未計畫繼續捐獻者僅占2.64%。另外，觀察捐款者有定期捐獻給固定對

象者占 42.72%，定期捐獻給非固定對象者占 10.75%，未定期捐獻者占 46.53%，顯示國人有定期捐款者以有固定捐獻對象者居多。

在民間的統計調查中，依據鄭怡世1999（民國88）年8至9月以電話對十八歲以上之人口做抽樣調查發現，大台北地區近一年來捐款人同樣女性（75.8%）多於男性（69.8%）；每次捐款額在3,000元以下者佔大多數。

同時，這份研究也提及大台北地區捐款人考量捐款的三個因素分別為：覺得他們有需要的直覺（有71.46%）、受助團體的聲譽及公信力（有67.47%）、認同受助團體的理念（有60.8%）。

再從年齡來看捐款行為發現：年齡19-25歲曾經捐款者佔67.9%、26-35歲捐款人達78.6%、36-45歲為81.3%、46-55歲為73.5%，而56歲以上則有54%曾經捐款。

至於捐款的對象，捐給宗教團體佔43.56%、捐給慈善團體佔27.43%、個人佔17.05%、捐給政府則有11.12%。其中，在慈善團體部分，捐款人關心兒童議題的佔38.85%、關注急難救助的佔33.78%、身心障礙者佔16.89%、老人佔16.89%、無特定對象者為18.92%。

而捐款人獲得募捐訊息的管道，最主要來源是大眾傳播媒體，高達64.31%、由親友告知或推薦的有25.76%、透過受捐助者所舉辦活動的有20.95%、透過受助團體文宣品的有13.25%、經由網際網路取得訊息的在當時僅有1.76%（備註：相較於現今網際網路的快速、便利與普及，這個數據的落差勢將會很大）。

在每一次捐款的額度上，500元以下佔17.79%、501-1,000元佔23.73%、1,001-3,000元佔28.73%、3,000元以上佔19.56%、其餘的6.21%為不特定金額。

這份報告的最後一項調查是針對捐款後的行為進行瞭解，捐款人希望收到收據的達43.93%、希望可以在兩週內收到收據的達57.59%、希望

知道受助團體如何使用捐款者有 55.14%、希望知道受助團體的成效的則有 54.59%。

除了這份報告之外，紀蕙文（2001）以瞭解捐款人對非營利機構的行銷活動態度差異及非營利組織的行銷活動對捐款人意願的影響為目的，研究發現：捐款人的性別比例為女性多於男性；年齡層 21 到 30 歲居多；宗教信仰比例最高的是無信仰，其次為佛教；教育程度以大專以上居多；家庭狀況以與家人共住最多。

陳依伶（2001）以某社會福利基金會為例，探討捐款人的基本人口特質、捐款動機、捐款行為、後續捐款態度及固定捐款人與非固定捐款人之行為差異，其研究發現：該基金會的既有捐款者以女性、未婚者居多；年齡集中在 31 到 40 歲之間；教育程度以高中以上居多；居住在北部地區、家庭結構以沒有子女居多；經濟能力以中等收入，經濟負擔較小者居多。

李如婷（2003）以嘉義地區個人捐贈的行為特質為研究，探究個人的捐贈行為受到哪些因素影響。研究發現：已婚者的長期捐贈比例及金額均高過未婚者；教育程度高者的捐贈比例及金額也比較高。至於影響個人捐贈行為的因素方面，心理因素以回饋社會的比例最高；社會文化與環境因素以家人朋友、報章媒體有較高的影響力。捐款者最常捐贈的對象是身心障礙者、兒童類型的社福機構。

邱家准（2004）以台灣地區非營利社會福利機構捐款人名單為主題，採問卷方式探討影響社會大眾捐款行為之動機與意願的關鍵因素發現：社會大眾願意捐款所考量的重要排名為：第一是該機構對於捐款的「迫切需求性」，其次是該捐款人對自我捐款能力的「自我能力」認知，第三為捐款人對於捐款方式的「便利性」認知感受，第四為捐款人的態度動機為「自利性」，第五為對受捐贈機構服務宗旨、理念與成果深表認同的「認同性」。

由上資料可知，不同的取樣地區、不同的捐款對象、以致不同的勸

募模式，都可以吸引到不同區隔的捐款者，雖然不同研究之間略有差異，但有助於我們對於國人捐款行為的概略性瞭解。



第三章 個案研究

第一節 人道主義的創始者與捍衛者—紅十字會

在西方，「人道主義」起源於歐洲文藝復興時期，主要是針對基督教教會統治下，相對於神道主義而形成的一種以人為出發點的思潮。人道主義的核心是重視人的需求與滿足，後來也延伸為扶助弱者的慈善精神。

儘管在十八世紀晚期及十九世紀初期即有人道救援的行動，例如我們熟知英國自願前往戰場擔任護士的南丁格爾女士。但這些救援行動大多是以同一國家、種族或軍旅為服務的對象。一直到西元 1859 年，當時一位瑞士銀行家亨利·杜南（Henry Dunant, 1828--1910）先生（第一屆世界諾貝爾和平獎得主、世人稱為「紅十字之父」），在一次前往義大利出差的途中，經過蘇法利諾小鎮，當地正處於法國與薩丁尼亞聯軍對抗奧地利的戰火之中，短短數小時內，雙方死傷都非常嚴重。杜南先生不忍看到到處都是哀嚎的傷兵，無人照料，於是他捲起衣袖，把自己所有的財物都變賣成食物、衣服、飲水提供給傷兵使用，他同時號召附近的醫生、護士加入傷兵救援的行列，並且不分國籍地提供所有傷兵醫療救援，杜南先生的行動感召了當地的村民，很快地便聲名遠播，來自各地捐贈的藥品、衣物等源源不絕，但由於傷兵人數實在太多，於是杜南先生寫信並獲得與當時法國統帥拿破崙三世會面，說服他無條件釋放被俘虜的奧地利醫生參與救援工作，同時，也說服拿破崙三世同意讓獲救的奧地利傷兵回到他們自己的國家，經過杜南先生不眠不休地工作，終於順利完成這個救援的任務。

杜南先生返國後，對於他在蘇法利諾小鎮親眼目睹的慘狀一直無法忘懷，終於在返國後三年（1862）自費出版《蘇法利諾之回憶》（The Memory of Solferino），除了將他在戰爭後看到遍地死屍與傷兵的悲慘境遇揭諸於世人外，他更在書中具體建議當時的各國政府成立一個中立的民間救援組織，以便在戰爭中執行戰地傷兵的救援任務。同時，杜南先

生也主張各國政府必須透過國際立法保障這個民間組織執行各項人道救援工作的合法性。《蘇法利諾之回憶》一書在歐洲地區造成極大的迴響，在杜南先生四處的奔走、宣揚下，終於在隔年（1863）與另外四位發起人共同成立「救援傷兵國際委員會」（其後更名為紅十字國際委員會（The International Committee of the Red Cross, 簡稱 ICRC），在這個委員會不斷的國際呼籲與起草法案下，終於促成 1864 年由瑞士政府邀請歐洲 12 個國家代表共同簽署「日內瓦公約」（Geneva Conventions），不僅確認紅十字會的名稱、標誌，規範戰爭中交戰雙方應負的人道責任以及確保紅十字會在戰爭中執行人道救援的工作，形成了「國際人道法」濫觴。直到今日，「日內瓦公約」一直是全世界最多國家簽署的一個公約。

根據「日內瓦公約」，世界各國必須成立國家紅十字會，並立法保障其不受政治、經濟等因素影響，可以公正、中立、獨立地執行戰場上傷兵、俘虜與平民百姓相關的人道救援任務。包括在第一、二次世界大戰期間，全世界紅十字組織志願性、積極的人道作為，分別獲得兩次諾貝爾和平獎的肯定與殊榮。

二次世界大戰結束之後，國際人道救援工作從戰場上轉向災後病疫肆虐，以及災後嚴重貧富不均所衍生的的人道問題，各國紅十字會決定籌組國際聯盟性質的「紅十字會與紅新月會國際聯合會」（The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 簡稱 IFRC），有別於紅十字國際委員會從事戰爭中的人道任務，這個聯盟組織將致力於增進健康、預防疾病與減輕痛苦，當國際間有重大自然災難發生時，則由國際聯合會負責協調與執行相關的工作。

直到今天，國際紅十字組織（包括 ICRC、IFRC、以及國家紅十字會）不僅參與執行戰場上與各類災難的人道救援工作，同時，也是國際人道法與人道普世價值的維護者與倡導者。而雖然國際間從事人道救援的組織非常多，但仍以聯合國轄下以及國際紅十字組織相關之團體最具有指標性的意義。

第二節 921 地震以及之前辦理賑災情形

2.1 早期辦理賑災募款之情形

在我國最早參與人道救援工作的民間組織也是以紅十字會為代表。

我國紅十字會起源於西元 1904 年的日俄戰爭，其後歷經了辛亥革命、北伐、第一次世界大戰、中日抗戰以及國共戰爭，幾乎是無役不與，不僅提供戰場上的傷兵救護，包括期間發生在廣東的地震、江西的流行霍亂等，紅十字會皆予全力提供醫療救護和難民收容救助工作。

隨國民政府遷台初期，由於鄉村建設落後，衛生條件極差，傳染病以及各類疾病滋生，這個階段的紅十字會首重醫療衛生服務，協助當地政府辦理各項醫療支援與衛生教育工作。例如設立紅十字巡迴醫療車、專業助產士、烏腳病防治工作、引進小兒麻痺等疫苗，以及民國 41 年著手籌設血庫（目前已改由中華捐血運動協會負責）等社會服務，都是扮演國內醫療衛生的先驅者的角色。

其後，紅十字會分別在不同階段辦理「戰後日本弔慰金發放」業務、協助全國智障者家長協會舉辦「讓愛穿透障礙」活動、配合政府開放赴大陸探親提供國人赴大陸探親相關服務、以及擔綱簽署兩岸「金門協議」與依約定擔任偷渡客遣返的見證工作等。同時，因應大陸或海外其他國家發生災難時，轉致政府或民間的捐贈，而當台灣有災難發生時，紅十字會也是海外各地對台援助的窗口。

民國 80 年，大陸華中地區發生重大水災，紅十字會在政府的指導下，與中華救助總會（前身為中國災胞救助總會）等合計八個民間組織合組「救災籌募委員會」，展開勸募活動，總計募得新台幣 9 億 1,500 萬餘元。這是國內發起賑災募款的先例，由於有政府以及八大民間組織（如工商協進會、全國工業總會、全國商業總會等）的全力動員，成效十分良好。

民國 83 年 8 月，道格颱風造成台灣嚴重災情，紅十字會同樣在政府的支持下，仿照大陸華中水災的募款方式，邀集六個民間重要團體組成「聯合救災籌募委員會」，短短一個月的時間，就募集到新台幣 3 億 2,500 萬餘元。

其後，民國 85 年 7 月底，賀伯颱風來襲，因發生山洪爆發和海水倒灌，台灣各地災情慘重，全台有 51 人死亡，22 人失蹤，463 人受傷，房屋全毀 503 間、半毀 880 間，是全台三十年來最嚴重的一次水災。紅十字會再度結合五個民間團體合組「賀伯強烈颱風聯合救災籌募委員會」，呼籲社會各界踴躍捐款，同樣在一個月的期間，總計募得新台幣 6,400 萬餘元。

雖然賀伯颱風的災情比道格颱風更為嚴重，但兩次募款成果差異卻很大，由於並沒有相關文獻資料針對不同時間、採取同樣的募款方式，且災情更為嚴重，但募款金額卻明顯少了許多的情形詳加研析，但根據網路上搜尋到一則當時台灣省政府致中研院同仁感謝在賀伯颱風賑災期間慨允捐輸的感謝函中指出：「迄今台灣省賀伯颱風災民救助捐款專戶共收到社會各界捐款 7 億 6,000 萬餘元，以及無法計數的糧食、飲料、建材等」。此外，網路搜尋賀伯颱風的捐款，也得到許多民間機構、團體捐款給政府的字樣，顯見政府在賀伯颱風中發起募款活動，對紅十字會與其他民間組織的聯合募款，造成非常大的排擠效應。

這段期間，紅十字會的募款模式都是整合全國性、具有影響力的民間組織，透過組織動員的方式來募集善款，由於當時捐款的管道很少，再加上有政府的支持，因此，募款成效相當可觀。不過，當時，紅十字會將所募得的款項全權交由政府執行賑災與重建的工作，並未實際參與賑災。

2.2 經歷 921 地震的關鍵發展

1999年9月21日凌晨1時47分台灣發生相當於芮氏規模7.3強震，震央在南投縣集集鎮，造成台灣中部和北部地區嚴重災情，根據行政院主計處統計共2,494人死亡、11,305人受傷、超過31萬人受災、105,480戶房屋毀損，估計財物損失達新台幣3,623億。這是台灣百年來受災最嚴重的一次。當災情傳出，來自台灣和世界各地的愛心、捐款、救援物質與救災隊紛紛匯聚到災區。

當時國內募款情形非常踴躍，根據專為921地震而成立的「全國民間災後重建協調監督聯盟」（簡稱「全盟」）統計，包括合法設立或未經許可設立的民間勸募單位多達213個。即使當時國內已有《統一捐募運動辦法》規定：「發起各種捐募運動，應先將計畫用途及募集方式，申報該管社會行政機關會商各該事業主管機關核准」（第三條），然而絕大多數募款單位並未經核准即開始募款。雖然內政部事後採取權宜措施，允許募款單位於10月底前補辦核備事宜，但由於《統一捐募運動辦法》的法律位階太低、沒有罰則，且主管機關管理能力不足，再加上當時有些社會輿論認為政府執行救災不力，而政府本身的募款專戶所募到的巨額款項，也遭到非議，導致各種流言、善意的、惡意的、甚至是假募款真詐財等情事時有所聞，讓民眾的愛心蒙上一層陰影，甚至造成對後續災難捐款行為深遠的影響。截至目前為止，許多921地震的捐款是否予以妥切的運用，仍然是各說各話。

至於921地震民間捐款的總金額也有不同的數據，根據台灣公益團體自律聯盟的資料顯示，全台灣有八成民眾參與捐款，總捐款金額約有328億元，其中，行政院與中央各部會募得138億餘元、地方政府為75億餘元、民間募款團體為114億餘元。但根據前921震災重建基金會執行長謝志誠教授在該基金設立的緣起與過程專文中，提及「依據內政部的統計資料，921震災後中央政府「921賑災專戶」、各級地方政府、紅十字會、慈濟基金會、媒體等所募得的款項共約新臺幣339億元（不含慈善團體或民間機構直接援建部分）」。另外，根據其他研究者轉述全盟發表的金額為375億元；而根據行政院主計處所公布的「民國88年社

會發展趨勢調查」之 88 年 5 月至 89 年 4 月延伸調查結果，921 地震捐款則高達 395 億元。無論是 328 億或 395 億元，都是我國勸募活動史上金額最多的一次。

紅十字會除了在第一時間動員志工前往災區協助救災外，也負責接收各國紅十字會所捐輸的款項和物資，並發起募款活動。根據紅十字會的資料顯示，共收到國內 40,865 筆捐款，金額達新台幣 5 億 8,870 萬元，再加上國際捐款 11 億 2,851 萬元，合計達 17.17 億元（加上累計的利息收入約達 18 億元）。

當時，紅十字會依據法定職責（即民國 43 年立法通過之「中華民國紅十字會法」（詳如附件四）），全力配合政府辦理各項賑濟救護工作。根據紅十字會 921 賑災專案結案報告，紅十字會運用民間捐款分別興建了 1,500 戶臨時住屋；採購民生用品，分贈臨時住屋之災民；補助 224 戶災區低收入戶、殘障人士、原住民及獨居老人等弱勢族群的房屋修繕；添購災區簡易教室 2,669 台窗型冷氣；補助南投縣仁愛鄉修繕鄉立托兒所；認養南投災區新庄、民和、水尾、親愛、土城，台中災區大林、崑山、東汴、福民，雲林災區華山以及嘉義災區豐山等 11 所偏遠地區國中、小學校園的重建工程。另為協助重建區內非志願失業勞工，以及無法繳交子女就學金的低收入家庭，於民國 90 年及 91 年，訂定並執行了「教育仁愛救助金」的專案計畫；為改善原住民家庭經過震災之後，生活每況愈下，在 91 年至 92 年間，對遭逢不幸的原住民家庭，每戶給予 5 萬元的慰助金；此外，不定期辦理各項心靈重建與社區活動，以協助受災的民眾走出災變的陰霾。

在有限人力資源的情況下，紅十字會每位專職人員與志工都盡心盡力幫助災民度過難關，但由於扮演輔佐政府救災賑濟的角色作為與民眾期望有落差，再加上所執行的賑災工作無法有效透過媒體報導讓社會大眾瞭解，紅十字會在災後首次感受到來自民眾以及社會輿論的壓力，再加上 921 賑災募款期間，國內非營利組織如雨後春筍般蓬勃發展，紅十字會開始感受到募款能力與績效展現雙重不足的壓力。

所幸，地震災後三年，紅十字會得到一次非常寶貴的轉型契機。根據紅十字會檔案資料顯示，由於國際聯合會（IFRC）對台專案捐款尚有餘額，原希望說服主要捐款人（美國、日本）撤回捐款或轉捐其他賑災專案，其中，美國方面同意退回美金 100 萬元的捐款，而日本方面則仍主張捐給台灣，並同意國際聯合會之建議，將剩餘款用來提升台灣紅十字會救災備災與組織發展能力，俾利為下一次災難預作準備。

為此，紅十字會研擬了一份為期三年半的組織精進計畫，包括辦理全國專職人員與志工有關災害評估、緊急災難應變管理與災後重建相關的培訓課程、撰擬完成「中華民國紅十字會救災備災指南與工具書」並提供中央與地方政府負責救災單位以及其他民間救援組織參用、全國各地設立備災中心並強化救援器材與緊急救援物資整備、辦理基礎搜救訓練以及籌組救災隊等。在這個計畫中，紅十字會首次運用國際聯合會長年發展的災難管理作業模式，進行全面的培訓與志工養成，同時，也與台北市政府國際搜救隊合作舉辦基礎搜救訓練，並前往美國 FEMA 教學訓練中心接受進階培訓，再加上備災中心的支應，紅十字會的緊急災難應變管理作為不僅得以與國際接軌，也為國內人道救援工作帶進新的觀念與作法，對紅十字會救災備災能力的強化有非常關鍵的助益。

2.3 921 地震凸顯的賑災勸募問題

根據「全國民間災後重建協調監督聯盟」（簡稱全盟）於 2000 年 7 月 25 日出版之《921 震災捐款監督報告書》，該報告花了半年的時間，針對 46 個願意接受該組織徵信的募款單位進行視訪後，發現有關賑災捐募的一些問題，包括：

- （一）捐募單位對捐募活動的不瞭解；
- （二）缺乏善款規劃運用能力；
- （三）重建工程採購發包與工程進度之公開、公正、透明化；

- (四) 善款孳息（孳息亦屬募款收入）；
- (五) 善款財務處理及表示方式；
- (六) 捐款收據扣抵所得稅問題；
- (七) 對相關法令不清楚而產生課稅問題；
- (八) 縣市政府賑災捐款監督問題等。

該報告也指出，有民眾參加捐款活動之後無法得知該活動是否如其所言把款項捐出去或妥切運用；甚至捐給某募款單位之後，該單位沒有做捐款人責信，或者在責信芳名錄上看不到自己的名字等情形，層出不窮，實務上是需要一個具有合法性、正當性、強制性的中立組織平和地處理募款單位與捐款人之間可能衍生的誤解，增加資訊的流通，並且減少不當的募款詐騙行為。

由於接受全盟徵信視訪的募款單位大多為民間有良好信譽，但過去不曾有賑災募款的經驗，因此，願意透過全盟的專業人士提供正確的指導。而未接受全盟徵信訪視的大致可分為兩類，一類為大型組織且有豐富募款經驗者，另一類為小型、或未依法設立、或無法被公開檢視者，因此，這兩類極端的案例所面臨的問題，並未被含括在內。

根據紅十字會內部的檢討認為，以下幾個值得關注的現象：

- 一、捐款需要全國民眾的參與，但人道救援和災後重建工作，應委由專業團體來做。許多民間組織或個人過去沒有相關實務運作經驗，看到 921 地震的災情就貿然投入，往往造成資源的浪費。再加上如果因為自己親身參與就認為自己做的才是對的、好的，也會造成對政府救災單位與專業人道救援團體的批評與不信任，無助於社會資源的整合與分工。
- 二、由於發起勸募團體很多，募款競爭激烈，以致於災區湧入大量旗幟鮮明的人潮、車潮，再加上許多熱心人士主動運送民生、救援物資

前往災區，但卻不知道誰需要、該交給誰，以致造成災區的二次災難--人多、車多、物資多，單要處理這些外來主動關心的人、事、物，即耗費許多時間與人力，猶如雪上加霜。

三、有人認為 921 地震是國人愛心展現的最大集合，但捐款過後，卻出現國人愛心的冰河期。最主要原因是國內勸募活動的管理不夠嚴謹、國人對於愛心的展現仍需要更多理性的學習。所幸 2006 年《公益勸募條例》經立法院三讀通過，對於發起募款的單位有所限制，但國人對於理性地支持專業人道救援團體去執行賑災的工作，仍需要再進一步宣導。

四、紅十字會認為，要有效運用民間力量參與救災和災後重建工作，政府應扮演更積極關鍵的角色，例如事先清楚明確的專業分工，一旦災難發生的時候，各個民間組織可以立即各就各位，發揮所長，而直接參與專業分工的組織所發起的勸募活動，民眾便很容易瞭解該組織所參與協力的部分。然而，受到政治氛圍的影響，台灣一向是大政府、小民間，政府操控絕大多數的社會資源，921 地震之後，政府更積極發展全面性的災難應變管理和賑濟服務相關事務，畢竟台灣的政治氛圍是當民間組織表現好的時候，往往會被凸顯為是政府無能，所以，政府雖然知道必須妥善運用民間力量，但往往僅是用來彌補一時之不足，而不是真正彼此對等的伙伴關係。

五、一般捐款人對於勸募組織的執行成果往往必須經由媒體的報導才比較容易產生印象，尤其電視媒體的一個畫面往往勝過冗長的文字敘述。因此，許多勸募組織極力爭取媒體曝光的機會，但往往注重人情趣味的新聞容易呈現，而從整體面、強調資源均分的援助作為，甚至具有教育意義的內容則容易被忽略，造成傳播資訊的失真。甚至很多媒體本身即是勸募發起單位，有媒體加持的前提下，募款績效表現非常良好，但媒體並非人道救援的專業組織，諸如此類的現象，容易造成資源的錯置。

六、當政府作為勸募發起單位時，由於政府享有百分之一百抵稅的優勢，因此，政府發動募款勢將對民間組織的募款造成嚴重的排擠效益。以 921 地震為例，中央政府（行政院和內政部）設立「921 賑災專戶」募得新台幣 140 億元，約佔國人總募款金額的四成左右。由於募款金額龐大，為確立這筆款項是公平、公開與獨立自主地妥切運用，遂由政府於 1999 年 10 月 13 日邀集社會公正人士組成「財團法人九二一震災災後重建基金會」，該基金會自 2000 年開始運作，歷時八年，經過三屆董監事改選，於 2008 年 6 月 30 日對外宣告基金會結束運作（真正卸牌熄燈是 10 月 30 日）。該基金結餘款新台幣 45 億餘元移撥同樣也是由政府設立的「財團法人賑災基金會」。雖然政府將所募得的款項交由以民間型態存在的基金會執行，但其仍無法擺脫政治的紛擾，無論做得好或不好，都容易成為社會輿論攻擊的焦點。而紅十字會認為，資源排擠效應仍在其次，關鍵在於這樣的作法無益於政府與民間組織的合作和發展。

七、媒體監督、教育的社會功能應予以加強。每一次重大災難發生，對國人來說都是一次活生生的機會教育，台灣媒體一向有非常快速、即時的採訪報導能力，但面對災難發生時，所有的採訪報導不應該一味地追求獨家，而應該更審慎、嚴謹地扮演好媒體監督與教育的社會功能。

與全盟關注的面向不同，紅十字會做為一個人道救援的專職民間組織，希望從寶貴的社會資源如何發揮其最大效能，以及如何在政府有效的整合與分工下，可以快速對於災難救援做出反應，並且做好災難賑濟的各項服務工作。同時，對於媒體也有更高的期待。

雖然政府、民間、媒體對於 921 地震所帶來的震撼教育都深有所感，也咸認台灣面對災難必須更多有組織、系統化的應變做為，但非常可惜的是，社會各界諸多的意見一直無法有效被整合，而紅十字會雖然很幸運地獲得國際聯合會在財務以及專業知能上的挹注，但成效受限於組織本身長期存的發展困境，以及社會資源無法同向發展、形成綜效等因素，

在組織轉型發展的過程中，並未如預期的順利。但不可諱言，921 地震不僅使國人開始思考如何面對災難的問題，更是紅十字會從政治白手套轉為真正的國際人道救援組織的開始。

第三節 紅十字會賑災募款專案的 SWOT 分析

所謂「SWOT 分析」是一種用來確定組織本身的競爭優勢(Strength)，劣勢(Weakness)，機會(Opportunity)和威脅(Threat)的分析方法，清楚的確定組織的資源優勢和缺陷，了解組織所面臨的機會和挑戰，從而將組織的戰略與組織內部資源、外部環境有機結合，對於制定組織未來的發展戰略有著至關重要的意義。

經探究紅十字會經歷了 921 地震、南亞海嘯、汶川地震以及八八水災之後，其辦理重大賑災專案的優勢、劣勢、機會和威脅如下：

優勢：

- 一、辨識度及知名度高的人道救援組織；
- 二、全球國際網絡救援平台；
- 三、依據日內瓦公約，在武裝衝突的情況下唯一合法被保障執行人道救援的組織；
- 四、擁有專業型志工組織，可以在第一時間結合政府與民間組織的資源，出動救災隊和醫療隊參與救援工作；
- 五、全國有廿四處小型備災倉庫；
- 六、經由中華民國紅十字會法的規範，可以強化會務與財務運作的責信與透明化程度；
- 七、依據會法，必須協助政府辦理賑濟救護等服務工作，以致於政府各

部門與紅十字會的合作視為當然；

八、團體會員具有全國代表性；

九、訓練嚴謹，急救與水上安全救生訓練擁有良好的口碑；

十、分支會分布全省及離島，網絡綿密；

十一、兩岸關係與合作良好；

十二、理監事會與高階管理階層具有高知名度與良好社經地位；

十三、當有重大災難發生時，紅十字會依會法訂定之募捐辦法（詳如附件五），得由會長視需要對外呼籲募款，不受《公益勸募條例》事先報請核可的限制。

弱勢：

一、博愛、人道的宗旨目標過於概念化，適用於所有人，以致服務對象與內容缺乏獨特性，利基市場不明確；

二、國人對於人道價值的理解不足，甚至常以人權的概念錯誤詮釋；

三、相關法令（中華民國紅十字會法）的制肘；

四、總會與分支會各為獨立法人，彼此因認同紅十字運動而連結，是一種沒有強制性、薄弱的合作關係；

五、雖然紅十字標誌具有高度的辨識性，但受到緊急醫療救護法允許醫療救護機構使用紅十字標誌以及民間社會濫用情況嚴重，以致當紅十字會出動志工參與救援服務時，民眾往往誤以為是政府或醫療相關機構，而不會直接連結到紅十字會；

六、由於理監事成員中有政府官員，因而長期採行類公務機關的行政作業流程，以致於往往容易喪失非政府組織應有的效率特性；

七、人力短缺且E化程度較緩慢；

- 八、對於志工的運用傾向專業化，不易擴大一般民眾參與的途徑；
- 九、宣傳手法趨向保守，且缺少顯著的個案，以致於媒體能見度不高；
- 十、高階管理人員之層級較高，但卻不夠穩定，以致政策發展不易貫徹；
- 十一、紅十字會依法協助政府辦理賑濟救護工作，當政府強勢主導賑災工作並且需要凸顯政府效能時，紅十字會的績效則不易顯現。

機會：

- 一、從 921 地震、象神颱風、桃芝納莉風災、331 地震、敏督莉颱風等國內重大天然災害，紅十字會的志工夥伴配合政府執行各項緊急救援以及災民收容工作，獲得政府認同。尤其自 94 年起，中央災害應變中心將紅十字會納入應變中心一級開設之參與單位，是國內唯一一個民間團體，負責協助內政部提供緊急救援物資及相關救援行動；
- 二、民國 92 至 94 年間獲得紅十字會國際聯合會與日本紅十字會提供資金及專業知能的挹注，辦理三年期的緊急災害應變管理訓練，全面提升總、分、支會以及志工團隊的專業能力。再加上累積多年辦理賑災的經驗，已經可以與國際組織接軌，更加強化紅十字會的國際形象，並與其他人道救援團體有較明顯的區隔；
- 三、國人對於災難的應變與復原重建愈來愈重視，而政府也把救災與賑濟視為施政的重點工作。而政府為了確實做好相關工作，也愈來愈重視民間人道救援團體可以扮演積極協同的角色（政府在八八水災中與民間組織的合作，明顯較 921 地震時更為平等、尊重）；
- 四、2008 年大陸汶川地震後，紅十字會為了整合台灣地區有意願前往大陸提供人道服務的組織，與國內主要民間組織合組「512 川震台灣服務聯盟」（簡稱川盟）共同參與四川、甘肅、陝西等地的災後重建工作；八八水災時，紅十字會也將川盟的成員加以擴大，組成「八八聯盟」，藉由資源的共享，逐漸擴大與其他民間組織的合作與結盟；

- 五、隨著災難愈來愈多，引起全球性的恐慌與高度關注，整個國際紅十字運動所扮演的人道救援功能與角色，愈來愈顯著，有助於國內社會對紅十字會的認識與瞭解；
- 六、國人從不瞭解紅十字會的核心服務內容，已經逐漸確認紅十字會扮演緊急人道救援第一線工作的角色與功能；
- 七、截至目前為止，兩岸紅十字組織仍是兩岸人民與政府認可執行人道救援的重要團體，甚至是最有成效的團體；
- 八、有愈來愈多企業願意運用自身的產業優勢、出錢出力，協助人道救援組織執行救援賑濟工作，且有愈來愈多人才願意投入人道救援工作的行列。

威脅：

- 一、國軍投入大量人力參與救災工作，短期雖與紅十字會合作共同救災，但長期而言，國軍憑藉其充足的人物力，勢將對紅十字會第一線救災工作造成影響；
- 二、外界誤以為紅十字會是大型組織，樹大招風，但實際上紅十字會的組織規模與知名社福或宗教團體相較，其實很小；
- 三、面對國內外龐大的公益需求，但國內經濟衰退，社福捐贈大餅嚴重稀釋，相關資源挹注明顯不足；
- 四、九二一地震之後，國內救災賑災團體如雨後春筍般浮上台面，其中不乏具知名度之宗教團體如佛教的慈濟、法鼓山、佛光山、靈鷲山，以及基督教的世展會、善牧基金會等；
- 五、紅十字會雖然是全球認同的中立人道救援團體，但在執行國際賑災時，仍不免受到中國外交上的壓迫，壓縮國際合作之空間；
- 六、許多民眾認為紅十字會是公家機關，享有政府的補助，日常會務運

作不需要外界捐款；有些民眾認為紅十字會是國際組織，享有國際的資源挹注，因此，除非重大災難發生，否則不會主動捐款給紅十字會。但實際上，紅十字會所有資源取得都仰賴民眾的捐款；

七、紅十字會法於民國 43 年在立法院三讀通過，與現今紅十字會的發展需求有很多需要修訂的地方，然而一旦提出修法，勢將影響紅十字會原有的特殊法人地位，但不修法，很多組織發展又有窒礙難行的困境。

第四節 後 921 地震十年來賑災專案辦理情形

921 地震之後，一方面是台灣對於災難的關注度提高，另一方面有關地球暖化、氣候極端化、環境災難等相關議題也在國際間、學術研究界、甚至政治圈開始被重視和討論。根據聯合國統計顯示，過去 10 年（2000-2009）全球共發生 3,852 起自然災害，導致 78 萬人死亡，20 多億人受災，造成經濟損失逾 9,600 億美元。而台灣大學全球氣候變遷研究中心主任柳中明也表示，如果分析百年以來，全台各氣象觀測站的雨量觀測紀錄，會發現各站所測到的雨量前 5 名，幾乎都是出現在 2000 年以後，顯示破紀錄的現象還會再出現。顯見近十年來災難發生的規模、頻率以及所造成的災損有愈來愈嚴重的趨勢。

而國人也受到 921 地震的影響，一方面讓國人親自體驗了災難的無情以及可能造成嚴重的生命財產損失，讓國人對於受災地區的民眾有更深刻的同理心；另一方面，國人不再單純地認為災難是政府的事，除了政府的公權力處理之外，還需要更多社會大眾有錢出錢、有力出力，幫助受災的民眾可以得到更好的安置與復原。同時，由於 921 地震期間台灣受到來自世界各國的出手援助，因此，國人對於國際間的災難也較過去有比較高的關注度。

這段期間的災難非常頻繁，但並不是每一個災難紅十字會都會發起

募款活動，或者成立專案賑災，最主要的考量包括三個面向：

- 一、災難的需求程度：一般而言，國內的災難若受災區域很集中，且周圍可提供之救援資源豐富，或中央或地方政府在一般運作下，短時間內即可恢復之災難，通常不會發起募款活動；反之，倘若受災區域、影響範圍很大，中央或地方政府的運作之餘，災民仍有需求，且災後復原重建需要較長時間才能完成者，則透過募集民間的資源，提供受災地區和民眾的協助。而發生在國外的重大災難除了同樣的考量外，一般而言，尚須由該國政府向國際社會提出捐助的請求，才會發起募款。
- 二、國人關注度高低：由於募款活動必須要有足夠引發國人捐款的動機，因此，該災難是否引起國人的關注，進而願意採取捐款的動作，是發起募款單位必須事先做好的評估。國人的關注度評估，最重要的是來自媒體報導的次數、秒數以及內容深度，其次是災難事件與國人的關連性高低，例如受到外籍勞工或外籍新娘的社會因素，國人對於菲律賓、印尼、越南等地發生災難的關注，會高於歐美其他地區。此外，仍須評估災難事件發生的當時，是否有重大事件影響國人對於災難的關注，例如 2003 年 SARS 期間很多重要議題、活動都受到一定程度的影響。又如果同一國家、同一地區經常性地發生災難，則捐款人的關注度也會降低。
- 三、專案執行的可行性：通常會有可行性考量的專案大多為國際上的賑災，原則上做為一個國際人道救援組織，只要有人道需求的地方，都應該盡可能提供資源予以協助。但對於一個百分之百依賴捐款的組織而言，仍必須在有限資源下，考量專案的可行性。倘若災難的需求很高，且國人的關注度很高，則無論如何都必須克服可能存在的問題，辦理賑災專案；相反的，倘若災難需求不是那麼地強烈，而國人的關注度很低，且賑災專案執行的成本很高時，則考慮不會發起募款活動。

以上的評估考量很多時候是需要經驗的累積，就如同評斷一個事件新聞價值高低一樣，愈有經驗的媒體人愈能掌握新聞的脈動，但有時也會跌破專家眼鏡。紅十字會在近十年來發起廿多起賑災募款專案，募款成果從最高的數十億元到低的數十萬元都有。本研究依據紅十字會可提供完整資料的十五個專案（由於紅十字會捐募管理系統更新因素，2008年前勸募金額較低的部分專案，並未逐筆轉換至新的資料庫），就其發生的時間、地點、災情、募得金額、參與捐款的筆數、個人與企業捐款的比例、捐款金額高低的比例等資料彙整之後，再嘗試從中找出一致性或趨勢，做為瞭解國人對於重大災難捐款的參考。

4.1 2001 年印度古茶拉底省地震

2001 年 1 月 26 日上午 8 時 46 分，位於印度西北部和巴基斯坦交界的古茶拉底省(Gujarat)發生相當於芮氏規模 7.9 級強震，並持續了 30-40 秒之久。當地許多老舊建築物被夷為平地，許多居民來不及逃出而慘遭活埋。預估這次強震造成 2 萬多人死亡、16.7 萬人受傷，約 60 萬人無家可歸，受影響人數達 1,698 萬人，全倒和毀損房屋超過 70 萬棟，是該地區近五十年來最劇烈的一次地震。

4.2 2003 伊朗巴姆城地震

2003 年 12 月 26 日凌晨 5 時 28 分，伊朗東南部的柯曼省巴姆城(Bam, Kerman Province)發生芮氏規模 6.51 級強震，造成巴姆城全城 85% 建物毀損，超過 30,000 人死亡，17,500 人受傷，房屋全倒 37,754 戶，半倒或損毀的有 13,870 戶，災情相當嚴重。尤其巴姆城是伊朗的歷史古城，房屋建築以土磚或土塊為主，當清晨地震來臨時，許多民眾仍在睡夢中，瞬間的房屋倒塌將民眾掩埋在土堆中，以致生還的機率非常小。

4.3 2004 年台灣七二水災（敏督利風災）

2004 年 7 月 2 日至 7 月 4 日間受到敏督利颱風影響，在台灣中南部落下連日豪雨，雖然敏督利本身對台灣並未造成太大災情，但其離開時所夾帶的旺盛西南氣流，引發嚴重的洪水、山崩及土石流等災情，民間一般稱之為七二水災。包括台中、南投、嘉義、高雄及屏東山區的累計雨量更打破 1,000 公釐，各地陸續爆發洪水及土石流，總計造成 29 人死亡、16 人受傷、12 人失蹤，農業損失超過新台幣 57 億元，工商業損失也逼近 6 億，超過 21 萬戶停電，近 72 萬戶停水，124 處鐵公路交通受阻。

4.4 2004 年南亞海嘯

2004 年 12 月 26 日清晨 7 點 59 分(當地時間)，印尼蘇門答臘島北端亞齊省西北方外海，發生芮氏規模 8.9 的強震，引起南亞地區的大海嘯，估計至少 20 多萬人死亡、受傷以及受災人數愈百萬人計。地震的震央是在印尼亞齊省會班達亞齊南南東方約 250 公里的印度洋上，地震深度約在海底以下 40 公里。這次地震所釋放的能量相當於 1 萬 2,000 顆廣島型原子彈引發，非常強大。所引致的大海嘯以時速 500 公里的速度湧到沿岸，造成人們來不及逃避而死傷無數。

這次大海嘯所波及的國家有：印尼、斯里蘭卡、印度、泰國、緬甸、馬爾地夫、馬來西亞、孟加拉還有非洲四個國家（索馬利亞、坦尚尼亞、塞席爾、肯亞）其中以印尼的亞齊省、斯里蘭卡、印度、泰國的普吉島最嚴重。相較於過去地球上的海嘯紀錄，其影響的地區、國家、傷亡人數、災害損失以及對於世人的震驚和影響，南亞海嘯都是百年來相當巨大的一場災難。

4.5 2005 年印巴地震（喀什米爾地區）

2005 年 10 月 8 日印度和巴基斯坦邊境的喀什米爾地區發生相當於芮氏規模 7.6 級地震。震央在巴基斯坦首都伊斯蘭瑪巴德東北方 95 km（60 哩）穆扎法拉巴德附近，是這一地區 100 年來經歷的最強地震。根據巴基斯坦官方公布有 8 萬 7,350 人死亡、10 萬多人受傷、約 500 萬人無家可歸；在印度境內則有 1,200 人死亡、5,000 多人受傷。

4.6 2008 年大陸雪災

2008 年大陸雪災是指自該年 1 月 10 日起在中國大陸各省發生的大範圍低溫、雨雪、冰凍等自然災害。包括大陸的上海、浙江、江蘇、安徽、江西、河南、湖北、湖南、廣東、廣西、重慶、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆和新疆生產建設兵團等 20 個省（區、市）均不同程度受到低溫、雨雪、冰凍災害影響。截至 2 月 24 日，因災死亡 129 人，失蹤 4 人，緊急轉移安置 166 萬人；農作物受災面積 1.78 億畝，成災 8,764 萬畝，絕收 2,536 萬畝；倒塌房屋 48.5 萬間，損壞房屋 168.6 萬間；因災直接經濟損失 1,516.5 億元人民幣。森林受損面積近 2.79 億畝，3 萬隻國家重點保護野生動物在雪災中凍死或凍傷；受災人口已超過 1 億。其中湖南、湖北、貴州、廣西、江西、安徽、四川等 7 個省份受災最為嚴重。

暴風雪造成多處鐵路、公路、民航交通中斷。由於正逢春運期間，大量旅客滯留站場港埠。另外，電力受損、煤炭運輸受阻，不少地區用電中斷，電信、通訊、供水、取暖均受到不同程度影響，某些重災區甚至面臨斷糧危險。是大陸五十年來最嚴重的一次雪災，影響所及，幾乎全中國大陸的民眾都受到影響。

4.7 2008 緬甸納吉斯風災

2008 年 4 月底 5 月初強烈熱帶氣旋納吉斯橫掃了緬甸南部的海岸線，引起嚴重風暴潮，造成極大破壞，至少導致 90,000 人死亡，56,000 人失蹤。是緬甸歷史上最嚴重的自然災害，CNN 引用美國官方估計最後的死亡人數將超過十萬人。緬甸政府宣布五個地區——仰光省、伊洛瓦底省、勃固省及孟邦、克倫邦為確定的災區。數以千計的建築物被吹毀，在伊省的拉布達，官方媒體報導 75% 建築物倒塌，20% 屋頂被吹翻。有報導指在伊洛瓦底江有 95% 建築物被吹毀。

4.8 2008 年大陸四川省汶川地震

2008 年 5 月 12 日下午 2 時 28 分大陸發生芮氏規模 8 級的強震，震央位於中國大陸四川省阿壩藏族羌族自治州汶川縣映秀鎮附近，造成四川、甘肅、陝西等省嚴重的災情，根據大陸官方的統計資料顯示，共有 69,227 人遇難、374,643 人受傷、17,824 人失蹤、直接災害損失達 8,451 億元人民幣，災區的衛生、住房、校舍、通訊、交通、治安、地貌、水利、生態、少數民族文化等方面都受到嚴重破壞，中共國家當局表示，汶川地震是中國自 1949 年建國以來破壞性最強、波及範圍最大的一次地震。

根據美國地質調查局測定，汶川地震震源深度為 19 公里，屬於淺層罕見的「板塊內地震」，其引發的震波波及了半個亞洲，包括北京、上海、香港、澳門、台灣、泰國、越南、巴基斯坦等地均有震感，與中國以往地震不同，地震監測機構在地震前並沒有發現異常。截至 2010 年 2 月，根據中國地震中心測定，汶川地區災後共發生 72,046 次餘震，最大餘震為 6.4 級。包括其後在青海省玉樹鎮以及甘肅省舟曲縣的地震，也有學

者認為是與汶川地震同一個板塊移動所造成的。

4.9 2009 年台灣八八水災（莫拉克颱風）

2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲台，夾帶超大豪雨重創南台灣，造成高雄縣、屏東縣、台東縣、嘉義縣、台南縣、南投縣等地嚴重淹水、土石流等災情，其中，位於高雄縣甲仙鄉的小林村甚至遭到全村滅村的慘劇，而屏東縣林邊鄉與佳冬鄉等地則淹水不退，造成沿岸養殖業的嚴重災損。根據台灣內政部統計，八八水災共造成 675 人死亡、24 人失蹤，數萬人受災，是台灣五十年來最嚴重的一次水災。

一般災後的探究，認為莫拉克颱風造成前所未有的累積雨量是釀災的主因，以嘉義縣阿里山山區單日累積雨量達 3,000 公釐以上，屏東縣瑪家鄉單日也超過 1,000 公釐，幾乎是該地區全年降雨量的百分之七十以上在一天之內傾洩而下，造成嚴重的淹水和土石流災情。

4.10 2009 年印尼巴東地震

2009 年 9 月 30 日當地時間 17 時 16 分印尼蘇門答臘島南方發生相當於芮氏規模 7.6 級強震，造成 1,300 人喪生，超過 3,000 人失蹤，有 2,500 人嚴重受傷，13 萬幢房屋倒塌，受災人數超過 30 萬人以上。震後的巴東市斷垣殘壁、滿目瘡痍，許多基礎建設嚴重毀壞，令人怵目驚心。

4.11 2009 年凱薩娜風災（菲律賓、越南）

2009 年 9 月 29 日凱薩娜颱風襲擊菲律賓，呂宋島出現 42 年來最大降雨量，首都馬尼拉八成地區被水淹浸，造成有 240 人喪生，逾 60 萬人

受到洪水影響，現在已經有超過 37 萬人撤離到臨時搭建的救災帳篷。其後凱薩娜颱風繼續吹襲越南的中北省份、柬埔寨及老撾等東南亞國家，帶來連日豪雨，總計約有 600 多萬人受災，超過 500 人死亡或失蹤，近 60 萬人流離失所，30 多萬間房屋及超過 12,000 公頃農田被毀。是菲律賓和越南部分地區近五十年來最嚴重的水災。

4.12 2010 年海地太子港地震

2010 年 1 月 12 日當地時間下午 16 時 53 分海地首都太子港發生相當於芮氏規模 7 級地震，造成太子港大多數建築均在地震中遭到損毀，其中包括海地總統府、國會大廈、太子港大教堂、中華民國駐海地大使館、醫院和監獄等。聯合國駐海地維和部隊總部駐地——海地太子港克里斯多福酒店，也在強震中損毀，造成 36 名聯合國維和工作人員喪生。

由於海地是西半球最貧窮的國家。在 182 個國家和地區的人類發展指數排名中位居第 149，其應對重大災難的緊急救援能力極其有限，被聯合國糧食及農業組織列入「經濟脆弱」國家行列。而太子港是海地政治經濟所在地，也是人口最密集的地區，根據海地政府的報告，地震造成死亡人數已經超過 20 萬人，直追 2004 年南亞海嘯死亡人數。而受災人數也超過 300 萬人以上。

4.13 2010 年大陸青海省玉樹地震

2010 年 4 月 14 日青海省玉樹藏族自治州玉樹縣發生相當於芮氏規模 7.1 級強震，雖然玉樹縣人口僅有 14 萬人，地廣人稀，但由於當地大部分建築都是土木結構，很多都在地震中倒塌，也因此造成嚴重傷亡。根據報導，重災區玉樹縣結古鎮附近西杭村的民屋幾乎全部（99%）倒塌、而學校、宿舍毀損也相當嚴重。截止 5 月 30 日 18 時，經青海省民

政廳、公安廳和玉樹州政府按相關程序規定核准，玉樹地震已造成 2,698 人遇難，270 人失蹤、超過 12,000 多人受傷。房屋重建達 15,000 戶，約有 10 萬人需要緊急安置。

4.14 2010 年大陸甘肅省舟曲土石流

2010 年 8 月 7 日夜晚，大陸地區甘肅省甘南藏族自治州的舟曲縣，受到當地一場持續 40 多分鐘的暴雨，因發土石流，造成縣城由北向南約五公里長、500 米寬的區域被土石流夷為平地。石流奔出首當其衝的舟曲縣三眼村、月圓村、春場村幾乎全部被掩埋，而土石流堵塞河道，在當地形成一個大的堰塞湖，讓縣城約有三分之二的地區水淹，最高至三層樓高。根據官方通報災害已造成 1481 人遇難，284 人失蹤，約 5 萬人受災。但也有媒體轉述當地幸運存活的村民認為官方的數據嚴重低估，死亡人數應該超過 8,000 人以上。

4.15 2010 年巴基斯坦水災

2010 年 7 月以來，巴基斯坦西北部受到季風影響，連續暴雨成災，根據巴基斯坦官方 8 月 18 日發布的數據顯示，此次洪災已造成 1,540 人死亡，2,088 人受傷。洪水還導致 1 萬多個村庄、90 多萬間民宅被毀、150 萬人無家可歸，全國共有 2,000 萬人受災，超過 55 萬公頃農田被毀，預計將有 1,200 萬人受到糧食短缺的影響。而受災嚴重地區開伯爾普赫圖赫瓦省（Khyber Pakhtoonkhwa）、旁遮普省（Punjab）及俾路支省（Baluchistan），災情還在蔓延。這是巴基斯坦 80 年來最嚴重的一次洪災。聯合國秘書長潘基文到災區視訪後表示，這是「慢動作的海嘯」、同時也是他見過最嚴重的一次人道救援工作。

以上各專案的總捐款金額、筆數以及每筆捐款的平均金額如下表：

表 3-1 紅十字會歷年賑災募款專案相關數據資料

專案名稱	發起日 (西元)	總筆數	總金額 (新台幣/元)	每筆 平均捐款
印度地震	2001.02.02	2,023	9,110,821	4,504
伊朗巴姆城地震	2003.12.28	1,590	13,522,734	8,505
台灣七二水災	2004.07.02	10,751	76,343,614	7,101
南亞海嘯	2004.12.27	184,877	734,427,903	3,973
印巴地震	2005.10.08	3,144	19,364,343	6,159
大陸雪災	2008.02.04	226	314,204	1,390
緬甸納吉斯風災	2008.05.07	22,377	57,544,650	2,572
大陸汶川地震	2008.05.13	292,313	1,592,634,219	5,448
台灣八八水災	2009.08.09	677,968	4,138,142,425	6,104
印尼巴東地震	2009.09.30	175	1,002,947	5,731
凱薩娜風災	2009.10.05	478	1,408,306	2,946
海地太子港地震	2010.01.14	34,634	122,289,645	3,531
大陸青海玉樹地震	2010.04.14	4,956	30,396,671	6,133
大陸甘肅舟曲土石流	2010.08.11	3,291	13,798,239	4,193
巴基斯坦水災	2010.08.16	2,881	13,592,781	4,718

【備註】本表所列總金額係依據所有捐款筆數合計之數據，與該組織對外公布的募款總額會有差異，因為實際募款總額還需加上利息的計算。

捐款筆數來源別比例：

表 3-2 紅十字會歷年賑災募款專案個人與企業捐款筆數比例

專案名稱	個人	%	企業	%	其他	%
印度地震	1,956	96.688	38	1.878	29	1.434
伊朗巴姆城地震	1,500	94.340	46	2.893	44	2.767
台灣七二水災	10,345	96.224	332	3.088	74	0.688
南亞海嘯	178,225	96.402	3,887	2.102	2,765	1.496
印巴地震	3,003	95.515	97	3.085	44	1.399
大陸雪災	222	98.230	3	1.327	1	0.442
緬甸納吉斯風災	21,136	94.454	1,075	4.804	166	0.742
大陸汶川地震	284,744	97.411	5,367	1.836	2,202	0.753
台灣八八水災	624,160	92.063	53,227	7.851	581	0.086
印尼巴東地震	171	97.714	2	1.143	2	1.143
凱薩娜風災	467	97.699	9	1.883	2	0.418
海地太子港地震	33,346	96.281	953	2.752	335	0.967
大陸青海玉樹地震	4,760	96.045	127	2.563	69	1.392
大陸甘肅舟曲土石流	3,193	97.022	80	2.431	18	0.547
巴基斯坦水災	2,793	96.946	64	2.221	24	0.833

捐款金額來源別比例：

表 3-3 紅十字會歷年賑災募款專案個人與企業捐款金額比例

專案名稱	個人	%	企業	%	其他	%
印度地震	6,533,533	71.712	846,015	9.286	1,731,273	19.002
伊朗巴姆城地震	5,208,691	38.518	1,758,906	13.007	6,555,137	48.475
台灣七二水災	33,501,383	43.882	18,809,924	24.639	24,032,307	31.479
南亞海嘯	412,299,116	56.139	203,585,339	27.720	118,543,448	16.141
印巴地震	9,673,787	49.957	4,425,820	22.856	5,264,736	27.188
大陸雪災	293,804	93.507	10,400	3.310	10,000	3.183
緬甸納吉斯風災	41,577,226	72.252	10,509,749	18.264	5,457,675	9.484
大陸汶川地震	848,132,833	53.253	418,748,600	26.293	325,752,786	20.454
台灣八八水災	2,078,675,371	50.232	1,500,901,781	36.270	558,565,273	13.498
印尼巴東地震	997,147	99.422	2,000	0.199	3,800	0.379
凱薩娜風災	1,066,574	75.735	340,200	24.157	1,532	0.109
海地太子港地震	79,634,483	65.120	22,794,734	18.640	19,860,428	16.240
青海玉樹地震	12,580,329	41.387	7,224,325	23.767	10,592,017	34.846
甘肅舟曲土石流	7,316,268	53.023	5,206,786	37.735	1,275,185	9.242
巴基斯坦水災	8,788,459	64.655	912,062	6.710	3,892,260	28.635

【備註】本表其他指的是明顯可以分辨個人和公司以外的捐款者，包括其他民間團體，如宗教團體、企業型基金會、工會、商會、婦聯會、學校、扶輪社、獅子會等。其中，八八水災部分，還包括海外僑社等捐款。

從捐款金額分佈的比例來看：

表 3-4 紅十字會歷年賑災募款專案捐款金額級距之筆數與該級距累積金額之百分比

2001 年印度地震捐款金額分佈比例				
捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	1,694	83.737%	1,888,880	20.732%
3,001-5,000	151	7.464%	733,100	8.046%
5,001-10,000	101	4.993%	905,351	9.937%
10,001-100,000	69	3.411%	2,281,695	25.044%
100,001-500,000	6	0.297%	901,795	9.898%
500,001-1,000,000	1	0.049%	1,000,000	10.976%
1,000,001-5,000,000	1	0.049%	1,400,000	15.366%
5,000,001 以上	0	0.000%	0	0.000%
合計	2,023	100.000%	9,110,821	100.000%
2003 伊朗巴姆城地震捐款金額分佈比例				
捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	1,287	80.943%	1,391,265	10.288%
3,001-5,000	115	7.233%	532,672	3.939%
5,001-10,000	113	7.107%	1,025,180	7.581%
10,001-100,000	62	3.899%	2,178,027	16.106%
100,001-500,000	10	0.629%	2,720,000	20.114%
500,001-1,000,000	1	0.063%	1,000,000	7.395%
1,000,001-5,000,000	2	0.126%	4,675,590	34.576%

5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	1,590	100.000%	13,522,734	100.000%

2004 年七二水災（敏督利颱風）捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	8,761	81.490%	10,067,242	13.187%
3,001-5,000	909	8.455%	4,325,991	5.666%
5,001-10,000	654	6.083%	5,789,954	7.584%
10,001-100,000	388	3.609%	13,847,677	18.139%
100,001-500,000	21	0.195%	4,746,707	6.218%
500,001-1,000,000	11	0.102%	9,255,923	12.124%
1,000,001-5,000,000	6	0.056%	10,918,970	14.302%
5,000,001 以上	1	0.009%	17,391,150	22.780%
合計	10,751	100.000%	76,343,614	100.000%

2004 年南亞海嘯捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	159,737	86.402%	163,409,087	22.250%
3,001-5,000	11,856	6.413%	55,094,207	7.502%
5,001-10,000	8,151	4.409%	72,541,731	9.877%
10,001-100,000	4,641	2.510%	165,546,583	22.541%
100,001-500,000	386	0.209%	91,554,755	12.466%
500,001-1,000,000	67	0.036%	53,859,838	7.334%
1,000,001-5,000,000	34	0.018%	77,578,871	10.563%

5,000,001 以上	5	0.003%	54,842,831	7.467%
合計	184,877	100.000%	734,427,903	100.000%

2005 印巴地震（喀什米爾山區）捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	2,577	81.966%	2,639,086	13.629%
3,001-5,000	225	7.156%	1,096,945	5.665%
5,001-10,000	197	6.266%	1,819,788	9.398%
10,001-100,000	128	4.071%	5,199,043	26.849%
100,001-500,000	12	0.382%	2,809,481	14.509%
500,001-1,000,000	4	0.127%	3,800,000	19.624%
1,000,001-5,000,000	1	0.032%	2,000,000	10.328%
5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	3,144	100.000%	19,364,343	100.000%

2008 年大陸雪災捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	211	93.363%	157,204	50.032%
3,001-5,000	4	1.770%	20,000	6.365%
5,001-10,000	8	3.540%	72,000	22.915%
10,001-100,000	3	1.327%	65,000	20.687%
100,001-500,000	--	0.000%	--	0.000%
500,001-1,000,000	--	0.000%	--	0.000%
1,000,001-5,000,000	--	0.000%	--	0.000%

5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	226	100.000%	314,204	100.000%

2008 年緬甸納吉斯風災捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	19,856	88.734%	19,123,482	33.232%
3,001-5,000	1,237	5.528%	5,950,635	10.341%
5,001-10,000	816	3.647%	7,434,078	12.919%
10,001-100,000	439	1.962%	14,372,345	24.976%
100,001-500,000	24	0.107%	4,664,110	8.105%
500,001-1,000,000	4	0.018%	4,000,000	6.951%
1,000,001-5,000,000	1	0.004%	2,000,000	3.476%
5,000,001 以上	0	0.000%	0	0.000%
合計	22,377	100.000%	57,544,650	100.000%

2008 年大陸四川省汶川地震捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	247,690	84.735%	278,089,326	17.461%
3,001-5,000	20,030	6.852%	95,485,224	5.995%
5,001-10,000	15,641	5.351%	141,274,940	8.871%
10,001-100,000	8,102	2.772%	289,713,104	18.191%
100,001-500,000	631	0.216%	150,353,606	9.441%
500,001-1,000,000	109	0.037%	97,728,542	6.136%
1,000,001-5,000,000	88	0.030%	235,998,704	14.818%

5,000,001 以上	22	0.008%	303,990,773	19.087%
合計	292,313	100.000%	1,592,634,219	100.000%

2009 年台灣八八水災（莫拉克颱風）捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	554,328	81.763%	692,617,433	16.737%
3,001-5,000	56,364	8.314%	269,215,853	6.506%
5,001-10,000	42,115	6.212%	376,591,514	9.100%
10,001-100,000	22,843	3.369%	794,141,053	19.191%
100,001-500,000	1,749	0.258%	427,993,826	10.343%
500,001-1,000,000	316	0.047%	267,449,106	6.463%
1,000,001-5,000,000	199	0.029%	446,601,395	10.792%
5,000,001 以上	54	0.008%	863,532,245	20.868%
合計	677,968	100.000%	4,138,142,425	100.000%

2009 年印尼巴東地震捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	154	88.000%	153,708	15.326%
3,001-5,000	9	5.143%	41,539	4.142%
5,001-10,000	6	3.429%	60,000	5.982%
10,001-100,000	4	2.286%	147,700	14.727%
100,001-500,000	2	1.143%	600,000	59.824%
500,001-1,000,000	--	0.000%	--	0.000%
1,000,001-5,000,000	--	0.000%	--	0.000%

5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	175	100.000%	1,002,947	100.000%

2009 年凱薩娜風災（菲律賓、越南）捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	425	88.912%	450,557	31.993%
3,001-5,000	23	4.812%	115,000	8.166%
5,001-10,000	17	3.556%	158,000	11.219%
10,001-100,000	11	2.301%	204,749	14.539%
100,001-500,000	2	0.418%	480,000	34.084%
500,001-1,000,000	--	0.000%	--	0.000%
1,000,001-5,000,000	--	0.000%	--	0.000%
5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	478	100.000%	1,408,306	100.000%

2010 年海地太子港地震捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	29,970	86.533%	31,036,578	25.380%
3,001-5,000	2,194	6.335%	10,555,716	8.632%
5,001-10,000	1,562	4.510%	14,188,591	11.602%
10,001-100,000	831	2.399%	29,914,463	24.462%
100,001-500,000	63	0.182%	14,353,810	11.738%
500,001-1,000,000	9	0.026%	7,877,548	6.442%
1,000,001-5,000,000	5	0.014%	14,362,939	11.745%

5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	34,634	100.000%	122,289,645	100.000%

2010 年大陸青海省玉樹地震捐款金額分佈比例

捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	4,260	85.956%	4,375,449	14.395%
3,001-5,000	295	5.952%	,420,480	4.673%
5,001-10,000	257	5.186%	2,387,356	7.854%
10,001-100,000	122	2.462%	4,019,394	13.223%
100,001-500,000	15	0.303%	3,391,292	11.157%
500,001-1,000,000	3	0.061%	3,000,000	9.870%
1,000,001-5,000,000	4	0.081%	11,802,700	38.829%
5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	4,956	100.000%	30,396,671	100.000%

2010 年大陸甘肅省舟曲土石流捐款金額分佈比例

金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	2,883	87.603%	2,954,424	21.412%
3,001-5,000	215	6.533%	1,047,477	7.591%
5,001-10,000	132	4.011%	1,234,094	8.944%
10,001-100,000	52	1.580%	1,695,900	12.291%
100,001-500,000	8	0.243%	1,975,044	14.314%
500,001-1,000,000	1	0.030%	4,891,300	35.449%
1,000,001-5,000,000	--	0.000%	--	0.000%

5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	3,291	100.000%	13,798,239	100.000%
2010 年巴基斯坦水災捐款金額分佈比例				
捐款金額	筆數	百分比	金額	百分比
3,000 以下	2,408	83.582%	2,450,006	18.024%
3,001-5,000	196	6.803%	950,396	6.992%
5,001-10,000	156	5.415%	1,433,253	10.544%
10,001-100,000	108	3.749%	3,569,126	26.258%
100,001-500,000	10	0.347%	2,390,000	17.583%
500,001-1,000,000	2	0.069%	1,600,000	11.771%
1,000,001-5,000,000	1	0.035%	1,200,000	8.828%
5,000,001 以上	--	0.000%	--	0.000%
合計	2,881	100.000%	13,592,781	100.000%

紅十字會表示，由於捐款人數眾多且基於保護捐款人的理由，過去紅十字會一向不會採取刊登芳名錄的方式來進行責信，而是透過總會網站、部落格、發送新聞稿、每兩個月出版一次的「紅十字會訊」、年報等把賑災經過和成果向社會大眾充分揭露。但近一、二年來，因應國人對責信的要求愈來愈高，紅十字會遂依照公益勸募辦法的規定，將捐款芳名錄在官網上公布。同時，針對個案，如伊朗巴姆城地震、南亞海嘯、汶川地震、八八水災等專案也會於專案結束、或者週年、兩週年等關鍵時刻，印製摺頁、發行專刊、錄製影片或致捐款人信函等方式，在合宜的成本範圍內，盡可能做好捐款人的責信工作。

第四章 問題與發現

第一節 影響國人重大災難捐款的因素

從上一章的個案研究，為進一步瞭解影響國人重大災難捐款的決定因素，本研究者參考鄭怡世 1999 年捐款行為統計報告，以高捐款比例年齡層（即 36 歲至 55 歲）為對象，隨機選取不同行業別的男性或女性 30 個，以電子信函開放式問答的方式，探詢當有重大災難發生時，影響其捐款行為之可能因素。前述 30 封電子信函中，收到 18 封回復，內容繁簡不一。於是，再從中邀集六位成為焦點團體成員，以「當重大災難發生時，影響你或家人捐款與否的原因是什麼？」為題，採取自由、互動式的討論。

表 4-1 焦點團體成員背景資料

成員	年齡	學歷	家庭情況	年收入 (概估)	近五年 捐款次數
汪小姐	38	專科	單身	80 萬	小額多次
蔡先生	48	碩士	已婚三子	300 萬	十次以上
柳小姐	45	碩士	已婚二子	500 萬以上	每年一次
楊小姐	40	專科	離婚一子	90 萬	三次
張小姐	43	大學	單身	80 萬	六次
陳先生	55	大學	已婚三子	200 萬	十次以上

上述六位焦點團體成員經過一個半小時的討論後，認為影響國人重大災難募捐行為的因素，可從下列四個面向加以探討：

一、災難的因素

（一）災難的規模與嚴重性：

災難規模與嚴重性是影響捐款的首要條件，通常災難愈大、死傷人數愈高，且影響範圍愈大、救援提供愈困難，則國人捐款的意願愈高。由於每個災難事件都是單獨存在與發生的，除了可量化的傷亡、受災人數、受災面積、經濟損害等資料勉強可以相互比較之外，每個災難因為時間、空間、類型以及發生地區的承受量度不同等複雜因素，鮮少有學者專家針對不同的災難事件試圖找出一致的脈絡。

（二）災難的瞬間爆發力：

通常災難的規模大小會引發捐款人的關注，但要促成捐款行為的動力，則以地震、海嘯、土石流等瞬間造成嚴重災情，比起雪災、淹水、森林大火等慢慢累積成的災情，更為震撼人心。其中，水災的情形特別明顯，其募款的力道與地震有明顯的不同，往往需要累積很長的時間才能募集到一定的款源。

（三）災情需求與受災地區復原能力的對比：

愈是資源落後的地區，當災難很大的時候，則捐款意願愈高。例如巴基斯坦邊境的喀什米爾山區以及汶川地震與玉樹地震都涉及的藏族與羌族等少數民族自治區等地，因為資源取得較困難，當有災難發生的時候，則特別容易引發捐款人想要幫助的意願。反之，通常被認為世界富強國家，如歐美日等先進國家，倘若有重大災難發生，國人會認為該國政府有足夠的能力和資源提供受災民眾妥善的照料，以致不會採取捐款的行動。以我們最熟悉的美國卡翠娜颶風、九一一事件、甚至包括美伊戰爭等人道事件，國人捐款意願都不高。

（四）受災地區與捐款人的關連性：

在焦點團體的討論中，國內賑災的捐款意願遠遠高於國外賑災，甚至有多位捐款人表示只捐國內賑災，不捐助國外的情形；而從實務捐款數據上也明顯顯示，當受災地區與我們的關連性愈高時，捐款意願愈高。

（五）災難發生的時間以及同一地區災難發生的頻率：

一般而言，如果災難接二連三地發生，或者同一個地區重複發生不同的災難，則除非有非常顯著的災情，否則捐款人的捐款意願會降低。以被稱為災難超級市場的印尼為例，由於印尼發生災難的頻率很高，容易形成關注度上的疲乏，也會影響捐款的意願。同時，同一期間不同災難事件，彼此也會產生捐款的排擠效應。

二、捐款人的因素

（一）同情（理）心的作用：

俗話說「惻隱之心，人皆有之」、「人飢己飢、人溺己溺」這是人與生俱來的良善本性。尤其災難往往在無法預期的情況下發生，受災民眾面對生命威脅、財產損失，其內心驚恐、無助的表情，透過新聞報導的畫面和陳述，會促使許多人願意主動伸出援手。尤其，自己曾經有過受災經驗的話，同理心愈強。以紅十字會南亞海嘯募款為例，921 地震中受災最嚴重的南投縣，當時各界援助逐漸撤離災區，正面臨另一波生計瓶頸的時候，卻能透過支會募集到新台幣三百多萬元參與賑災，高出同樣經濟條件的縣市許多，當地民眾表示，由於自己曾在 921 地震接受國際社會的幫忙，因此，當別人有災難時，也要伸出援手。

（二）利己或利他的動機：

除了基於同情心、愛心的善的人性本能外，捐款人也會因為自己捐款對他人有幫助，或者對自己有某些意義而願意捐款。在焦點團體討論時，大家都認為捐款有利己或利他的動機，甚至兩者可以同時存在，但在災難捐款上，則認為利他的動機會比較多些，尤其當災難來得又急又快，當下的念頭很單純的，就是希望可以幫助他們，其後，才會再想到其他考量。

（三）個人經驗值的選擇和判斷：

無論國內外學者，都認為個人因素是捐款行為最複雜的變數，每個人對於社會事件的反應不僅非常多元，甚至可能有極端的差異。

在焦點團體訪談中發現，有些人對於災難特別容易伸出援手，有些則表示就因為大家都捐，所以自己可以不捐；很多人只願意捐助自己國家，對於國際的捐助意願很低；也有人只願意捐助受災的兒童；有人只願意捐給自己信仰的宗教所辦理的賑災募款；有人只願意捐物資，不願意捐錢，甚至自己辦理採購之後再把物資送往災區，認為這樣可以免去分攤募款單位的行政經費，也能確保愛心確實送到災民手中；有人只願意配合公司發起的募款，以一日捐或半日捐的方式捐款，既方便又可以配合公司政策，但也有人認為公司或機關團體未事先徵詢大家的意見，為了面子要求員工配合一日捐，非常反感。有人認為電視台的募款活動可以非常有效的提高捐款意願，也有人覺得電視募款是在作秀，不喜歡隨之起舞；總之，這個部分完全因人而異、因人而定，也必須予以絕對的尊重。

（四）個人或家庭的經濟條件：

決定捐與不捐、捐多少？當下的經濟條件也會是一項關鍵的指標。從焦點團體訪談和紅十字會賑災專案統計資料顯示，收入對於捐款的行為會有絕對的影響，但並不一定收入高的捐款金額就高。

從紅十字會十年來十五個賑災專案中可以看出，至少有百分之八十以上（最高到百分之九十三多）捐款額度為三千元以下，有百分之九十五的捐款人捐款金額在一萬元以下。顯示小額捐款仍是大宗，而小額捐款則會受到個人與家庭當時的經濟條件的影響。

（五）捐款的便利性：

捐款的便利性對捐款人非常重要，愈便利則捐款意願愈高。在紅十字會的經驗中，民眾最常使用的捐款方式是郵局、銀行匯款、信用卡捐款、畫線支票以及現金等。其中在郵局部分為了便利民眾，紅十字會會

主動提供印有捐款帳戶的劃撥單，或者在郵局窗口清楚寫上紅十字會賑災專戶的帳號，可以防止不肖歹徒的詐騙行為，也可以讓捐款人覺得心安。不過畢竟郵局捐款仍須親自到郵局劃撥，在民眾小額捐款中，從十年前約有八成來自郵局郵政劃撥，到現在約佔五成左右左右。

至於銀行帳戶部分，由於不同銀行間匯款的手續費必須由捐款人負擔，因此，有些募款單位會在每個銀行都設立帳戶，由捐款人自行選擇銀行進行匯款，但由於這樣做法並不符合「公益勸募條例」所謂專案必須單一帳戶的要求，因此紅十字會並未採取這樣的作法。也由於銀行匯款有手續費的成本，除了公司行號仍方便採用之外，小額捐款人也有減少的趨勢。

而信用卡捐款（包括網路捐款以及下載信用卡捐款單）則明顯有增加的趨勢，最主要的原因是網路和信用卡的安全性和便利性提升，讓捐款人可以放心地透過網路信用卡扣款的方式進行捐款。再加上信用卡捐款不是立即扣款，且有累積消費紅利的好處，對於募款單位而言，信用卡捐款人必須填具比較完整的個人資料，有助於捐款人的管理，是互利的捐款方式。

此外，當有重大災難發生時，很多媒體和企業的通路也會主動提供募款的協助，如統一超商和全家超商的小額捐款、物資認購、企業統整代收、雅虎奇摩公益網站、智邦公益館、與電信業者合作的手機 55135 小額捐款等，都有助於捐款的便利性。而民眾由於對這些平台有一定的信任度，也不會擔心捐款是否確實送抵等問題。

至於在 921 地震期間被社會大眾質疑的街頭募款箱的捐款方式，雖然有高度的便利性，但不易取信於捐款人，也無法開立收據，近年來已經明顯減少。而紅十字會也不採用這種方式募款，除非是封閉式的內部活動，所有參與成員間可以彼此信任，且必須做到當日活動結束有兩人以上共同點收的作業程序，才會考慮予以配合辦理。

雖然捐款的便利非常重要，但當與責信、稽核做為有所衝突的時候，

仍應該以後者為重。

三、社會因素

(一) 媒體的報導與投入程度：

隨著媒體和人們生活的連結性愈來愈緊密，災難事件中，媒體所扮演的角色與功能也愈來愈重要，甚至已經逐漸發展成為引領社會輿論變化最重要的平台。

當災難事件發生時，大眾傳播成為社會的預警系統，人們依賴媒介獲知相關消息以及應變資訊（Baker & Chapman, 1962; Barton, 1963；臧國仁、鍾蔚文，2000）。由媒介依賴理論來看，社會、媒體、公眾三者間的相互依附程度因情境而調整；當社會內部發生重大的失序、衝突、變化時，公眾經由大眾傳媒獲取因應社會巨變的資訊，依賴媒介的程度因而升高（Ball-Rokeach & DeFleur, 1976）。大眾傳播的偵測環境（surveillance）與連結各組織（correlation）的功能在社會災變情境中尤為重要。（臧國仁、鍾蔚文，2000）

傳播媒體報導對於災難事件的建構，是一種危機屬性的塑造，使新聞議題成為社會關心的對象，促成輿論支持政策與否的關鍵。新聞事件處理得宜，可將災民悲傷情緒轉為支持力量，成為災難動員的最大助力，反之則危機提高，促使社會陷入不確定與不信任的動態中，阻礙災後社會秩序的恢復。（朱愛群，2008，31-35）。

從紅十字會的實務經驗以及焦點團體的訪談中，一致認為媒體報導的次數、內容、深度以及手法，對民眾的捐款有非常高度的影響。媒體報導的次數和內容愈多、或者愈深入描述災難現場的情境與村民的反應，則促使捐款人捐款的機會愈高。

本研究者利用國家圖書館資訊系統之「新聞知識庫」（包含聯合報

系、中國時報、經濟日報、工商時報、自由時報，民生報、蘋果日報、自立早報、中央日報、星報、聯統時報、臺灣新聞報)，以災難發生後約三個月期間，採用全文檢索查詢的結果，發現媒體報導的次數愈多，所募集到的金額愈高。(如下表)

表 4-2 紅十字會歷年賑災募款專案媒體報導次數搜尋

專案名稱	募款總額/元	搜尋期間	檢索內容	新聞知識庫/次
台灣八八水災	4,138,142,425	2009.08.05- 2009.10.31	八八水災 莫拉克	4122 5195
大陸汶川地震	1,592,634,219	2008.05.12- 2008.08.31	地震+四川	4145
南亞海嘯	734,427,903	2004.12.26- 2005.03.31	海嘯 南亞海嘯	2418 646
台灣七二水災	76,343,614	2004.07.01- 2004.09.30	敏督利 七二水災	2228 1703
海地太子港地震	122,289,645	2010.01.13- 2010.04.30	地震+海地	1030
大陸雪災	314,204	2008.01.01- 2008.03.31	雪災 雪災+大陸 雪災+中國	1112 630 190
大陸青海玉樹地震	30,396,671	2010.04.14- 2010.07.31	地震+青海	481
緬甸納吉斯風災	57,544,650	2008.05.01- 2008.07.31	風災+緬甸	263
大陸甘肅舟曲土石流	13,798,239	2010.08.10- 2010.10.31	甘肅舟曲 泥石流+甘肅	102 125
伊朗巴姆城地震	13,522,734	2003.12.26-	地震+伊朗	98

		2004.03.31		
凱薩娜風災	1,408,306	2009.10.01- 2009.12.31	颱風+菲律賓 賓 颱風+凱薩 娜	66 2
印尼巴東地震	1,002,947	2009.09.30- 2009.12.31	地震+印尼	45
印巴地震	19,364,343	2005.10.08- 2005.12.31	地震+喀什 米爾	34
巴基斯坦水災	13,592,781	2010.08.15- 2010.11.30	水災+巴基 斯坦	28
印度地震	9,110,821	2001.01.26- 2001.04.30	地震+印度	21

(資料來源：本文研究者彙整)

其中，媒體報導次數與捐款金額不符合比例的像是大陸雪災、凱薩娜風災、印尼巴東地震以及巴基斯坦水災等。根據紅十字會的經驗判斷，以大陸雪災為例，因為影響層面非常大，所以報導次數多，但缺乏災難瞬間的爆發點，且所造成民眾的不便以及各地公共建設和設施的損壞，與其他災難所造成的傷亡人數不同，再加上適逢農曆春節期間，國人忙於年節事務，捐款的意願也會比較低。

其次，以凱薩娜風災和印尼巴東地震為例，由於發生的日期與八八水災太過於接近，造成募款上明顯的排擠效應，再加上印尼地區經常發生各類災難，也會造成國人募款意願的疲乏。但由於這兩起災難發生在與我國鄰近的東南亞地區，相對於與台灣關連性較低的巴基斯坦，台灣媒體報導的頻率仍高於巴基斯坦。然而，就災情的嚴重性而言，2005年的印巴地震造成八萬多將近九萬人死亡，與印尼巴東地震一千多人嚴重很多，而2010年的巴基斯坦水災，其受災人數高達二千萬人，聯合國秘書長認為這是他見過最嚴重的一次人道危機，但因為國內媒體報導不

多，以致於募款成果未達預期。

當然，媒體對於災難事件的報導多寡取決於新聞要件的強弱。當新聞性強時，媒體不僅會製作專題報導，也會搭配相關的公益活動，例如台灣八八水災募款期間，即有中視集團（中視與中天）、TVBS、三立、民視等電視台先後舉辦電視募款晚會；而大陸汶川地震募款期間也有中視集團與 TVBS 兩場、南亞海嘯募款期間則有當時的東風衛視舉辦了一場。每場電視募款晚會動輒都可以募集到數千萬到數億元的善款，最重要的透過知名藝人、政治人物、意見領袖等共同參與，再加上節目現場感性的帶動，可以說是重大災難募款最佳的催化劑。除了電視台之外，國內四大平面報紙也會開闢特別報導，甚至協助提供捐款帳號等相關訊息。如果災難發生在海外，各大媒體還會派遣特派記者前往採訪，以豐富新聞報導的內容。

相對於新聞性不高的災難事件，即使災情相當嚴重，但因為媒體報導少，在焦點團體訪談時，大多數人對於媒體報導次數較少的災難，明顯地不清楚災情和有什麼樣的需求，以致於募款成效往往不如預期。雖然如此，在紅十字會的募款經驗中也發現國內仍有非常小部分的捐款人長期關注國外的人道救援工作，以致縱使媒體報導的次數很少，但仍會有捐款挹注。

至於大陸地區的災難，由於近年來兩岸往來十分密切，當大陸任何地區有災難發生時，台灣的媒體都會高度關注，並且幾乎沒有任何時差的同步報導，因此，國人對於大陸地區的災難捐款也會高於其他地區。

（二）企業的投入與參與程度：

在災難募款活動中，很明顯的，如果企業的投入和參與程度愈高，尤其是大型企業，則所募得的款項愈高。由於大型企業不僅員工人數多、動員快、還可以有效提高民間救援組織在通路、物資、人力上的不足，對於重大災難的賑濟可以發揮非常高的效益。

我們從紅十字會十五個賑災專案中發現，捐款新台幣一百萬元以上的大額捐款筆數很少，但其對金額的貢獻卻很大。尤其像是南亞海嘯、大陸汶川地震、八八水災等超大型災難，企業的投入愈加積極。

表 4-3 紅十字會歷年賑災募款專案捐款新台幣一百萬元以上之筆數與金額比例：

專案名稱	筆數	百分比	金額	百分比
印度地震	1	0.049%	1,400,000	15.366%
伊朗巴姆城地震	2	0.126%	4,675,590	34.576%
台灣七二水災	7	0.065%	28,310,120	37.082%
南亞海嘯	39	0.021%	132,421,702	18.030%
印巴地震	1	0.032%	2,000,000	10.328%
大陸雪災	--	0.000%	--	0.000%
緬甸納吉斯風災	1	0.004%	2,000,000	3.476%
大陸汶川地震	110	0.038%	539,989,477	33.905%
台灣八八水災	253	0.037%	1,309,133,640	31.660%
印尼巴東地震	--	0.000%	--	0.000%
凱薩娜風災	--	0.000%	--	0.000%
海地太子港地震	5	0.014%	14,362,939	11.745%
大陸青海玉樹地震	4	0.081%	11,802,700	38.829%
大陸甘肅舟曲土石流	--	0.000%	--	0.000%
巴基斯坦水災	1	0.035%	1,200,000	8.828%

企業除了公司或者負責人的大額捐款挹注外，當災難的嚴重程度引

起全民關注時，很多企業會發起一日捐活動，甚至有愈來愈多企業會協助員工個別且不定額的捐款，這些捐款以公司名義捐出，但依捐款員工的名冊和金額開立個人捐款收據，不僅可以善盡企業的社會責任，也是對員工的一種服務，對募款單位來說，也可以節省行政作業，一舉數得。而莫拉克風災中，紅十字會也接到跨國公司如美商高盛公司（Goldman Sachs）、美國運通（American Express）等以對等捐款計畫（Matching Giving Program）方式，在企業內部網站上刊登募款方案，供員工自行認捐，每一筆員工的捐款金額，公司都會提撥對等一致的捐款，以擴大發揮員工捐款的效益。

很多企業也提供救援物資的協助，例如與紅十字會合作提供緊急救援物資的大潤發、家樂福、全家便利商店等，由於這些連鎖店具有通路、物流上的優勢，可以搭配紅十字會的救援志工快速將所需物資送抵災難現場。其中，大潤發也曾協助紅十字會辦理大陸地區的緊急救援工作，可以在台灣辦理採購，直接指定在大陸地區點收；而家樂福（法商）則可以提供國際三十多個國家的緊急物資調度服務。

而不同業別的企業，如郵局、銀行、財金公司、聯合信用卡中心等金融機構，則以免收手續費做為回饋社會的方式。不過這類減免通常以超大型災難為主，例如汶川地震與莫拉克風災。

又如航空、海運與倉儲業者等，也常常在重大災難的人道救援中扮演關鍵角色的功能，特別是國際人道救援，當海外有重大災難發生時，倘若政府或民間救援組織希望提供搜救、醫療或緊急救援物資的援助時，包括人員和物資都必須透過航空公司的協助才能順利完成。以大陸汶川地震為例，當時，兩岸尚未開放直航的情況下，中華航空公司在政府主管單位的默許下，旋即與大陸民航單位協商，三天內即由紅十字會與慈濟共同提供 100 噸材積的救援物資，以直航方式運往四川成都。而翌（16）日當紅十字會的搜救隊趕赴災區時，更是由中華航空子公司華信航空，以專機方式直飛成都，開兩岸直航之先例。這其中，相關航權、航道與航班的申請程序十分複雜，都必須仰賴航空業者的全力協助。

另外，企業也提供人力補充的協助，包括南亞海嘯、汶川地震以及台灣八八水災，許多銀行業者如匯豐、花旗、渣打、華南等，在募款尖峰期間鼓勵員工到紅十字會協助開立收據的電腦作業，由於銀行員工平時對於電腦、數字非常熟悉，可以提供募款單位快速、正確、有效率的行政協助。

同時，企業還會主動協助做為民眾小額捐款的平台，例如統一超商 ibon 便利生活站；全家便利商店的 FamiPort 平台、零錢捐以及物資認購；雅虎奇摩公益網站與智邦公益館也提供網路捐款的平台方便民眾捐款；電信業者與易利信合作的手機小額語音與簡訊捐款（紅十字會的簡碼為 55135）等，都是重大災難發生時，提供民眾便利的小額捐款管道。

還有很多企業會在重大災難募款期間，以公關行銷的手法舉辦各類活動，募集善款，再轉捐給募款單位。最常見的就是消費者購買商品，再由公司從商品購價中捐出一定金額投入災難捐款。由於這類作法對於活動的主要目的是捐款還是商品促銷，容易造成混淆，且最後的捐款金額與商品銷售成果是否相符也無從稽核，因此，紅十字會在非賑災期間就很少配合這類活動，賑災募款期間則皆予以婉復。

從過去很多企業基於稅法上的優惠以及人脈關係建立的雙重好處，大多把錢捐給政府，但 921 地震之後，企業捐款轉為如何選擇志同道合的民間救援組織，最好讓公司的捐款可以被社會大眾知道，或者至少可以讓所有利害關係人（stakeholders）瞭解公司有善用這筆捐款。近來，隨著災難愈來愈頻繁，企業則更進一步動員自己的核心資源，並尋求可長期發展運作的模式，進而成為企業核心競爭力的一環。例如：紅十字會因應八八水災災後重建所成立的「八八水災服務聯盟」，結合了國內逾七十多個非營利組織共同參與災後社區生活與心靈重建工作，其中，台灣微軟公司不僅贊助架設專屬網頁，並與中華電信基金會負責資訊組，長期協助提供聯盟以及災區電腦資訊相關的服務工作；又如生產 LED 燈的億光電子、生產鋁窗的台塑集團、以及生產衛浴設備的和成企業都以提供相當龐大金額的公司主力商品實際參與災後重建工作。

由上可知，企業無論是出錢、出力、出物資，對於災難募款或賑災相關工作都有很大的幫助。而透過這樣的合作，可以促成企業與非營利組織資源的互補、增進相互的瞭解，有助於公民社會良性的發展，是可喜的現象。

而除了企業之外，許多民間社團、機構、組織也具有同樣高度參與的意願，從紅十字會賑災專案中的其他類別可以看出，是一股不容小覷的民間力量。

（三）政治層面的考量：

人道救援工作不應該有政治上的考量，但社會大眾的捐款行為則難免還是會受到政治氛圍的影響。

以國際賑災來說，最明顯的區別是邦交國與非邦交國，當邦交國有重大災難發生時，外交部會主動聯繫主要參與國際人道救援的民間組織配合政府進行救援行動，以發生在今（2010）年元月的海地地震來說，最主要是災難重擊海地政治、經濟核心，其次我政府駐海地大使館毀壞，駐地代表受傷以及撤僑等相關事件引起媒體與國人關注，再則外交部召開緊急協調會議，主動協調救援行動，並安排總統馬英九先生以人道關懷為主題出訪鄰近邦交國家等做為，都有助於提高國人對於海地賑災的關注度。

不過，也不是每次邦交國有難或者外交部介入都會得到很好的募款成果，以2005年同樣在海地的水災為例，由於沒有顯著、立即的災難焦點，外交部曾經召集國內人道救援組織共商如何協助海地度過水災的困境，但最後的結果仍是不了了之。由此可見，國際賑災募款最主要的考量還是災難本身，而政府相關做為在適當時機仍有其作用。

然而，從國際政治學的觀點，國際人道援助是一種國力的展現和延伸，紅十字會長期主張台灣應該多多參與世界各國的人道救援行動，特別是針對沒有邦交的國家和地區，讓這些地方的民眾也可以感受到來自

台灣民眾的愛心和友誼，其實才是最有效的國民外交。

特別值得一提的是，由於台灣與中國大陸特殊的兩岸關係，再加上近年來兩岸商務、旅遊等民間往來活動頻繁，當大陸地區發生災難時，很可能也會有台灣民眾受災，再加上媒體即時的第一手訊息報導，致使大陸地區的災難捐款往往高於其他國家或地區。

（四）同儕壓力與機會教育：

當重大災難成為社會事件之一，且引起社會各界高度關注時，同儕壓力就會出現。最明顯出現在公司行號或機關團體進行一日捐時，很多反對捐款的人，卻不敢表達自己不同意見。尤其在同等級的小型社群中，倘若成員中大多數都有捐款，則也會促使其他少數成員採取同樣的捐款行動。甚至有些志工或捐款人會以當年曾經參與 921 地震賑災而尋求組織或團體的認同感。

至於機會教育則主要出現在家庭和學校。很多家長（尤其是媽媽）進行捐款的同時，希望可以開啟孩子的惻隱之心，養成樂善好施的習慣。在焦點團體訪談時，多位媽媽都表示，在進行捐款時，會和自己的小孩一起討論，甚至用小孩子的名義進行捐款。學校也很類似，很多老師為了教導學生樂善好施的生活教育，會利用這些重大災難的新聞事件，鼓勵學生把零用錢捐出來，盡一份心力。台北歐洲學校就是一個很好的例子，由於該校含括歐洲各國從小學、中學到高中各年級，每次的災難事件學校都會以培養國際村的學生為出發點，無論金額高低，希望同學可以把自己的愛心匯集起來，幫助受災的民眾。

（五）賦稅上的優惠：

所謂稅賦上的優惠係指依照我國稅法相關規定，個人的慈善捐款以不超過綜合所得總額的 20%，企業以不超過營業所得總額的 10%，可以列舉扣抵相關稅款，但對於政府之捐獻，不受金額的限制（100%扣抵）。根據紅十字會實務上的觀察以及焦點團體訪談的結論，由於一般慈善社

福捐款也可以享有同樣的稅賦優惠，因此，是否進行災難捐款與稅賦優惠誘因沒有直接關連，但有部分受訪者表示，當考量捐款金額高低時會有所影響。

四、勸募單位的因素

(一) 知名度：

以莫拉克風災募捐活動為例，根據行政院莫拉克風災災後重建委員會統計，全國共有 74 個單位發起募款，其中政府部門有 24 個單位，募得新台幣 103 億 6,752 萬餘元，民間有 50 個單位，募得 130 億 259 萬餘元，兩者合計 233 億 7,011 萬元餘元；其中佛教慈濟基金會、中華民國紅十字會總會以及台灣世界展望會三個國內主要民間人道救援組織即募得約 100 億元，佔所有民間捐款總額的三分之二，倘若再加上財團法人張榮發文教基金會、基督教長老教會、法鼓山社會福利慈善基金會、台灣家扶基金會，以及由媒體主導發起的 TVBS 關懷台灣基金會、民視文教基金會、林榮三文化公益基金會（自由時報）等，則超過九成五以上，可見國人選擇捐款單位時，知名度是很重要的考量，當然，這其中宗教與媒體的力量也不容小覷。

(二) 公信力：

根據所有焦點團體的訪談，對於募款單位最重視的就是公信力。至於公信力評斷的參考，包括捐款人過去對該組織整體的印象以及相關執行專案的成果與記錄，此外，組織的領導人對公信力評定的影響非常重要，如果組織有可以信賴的典範、標竿、知名社會人士，則對於募款也有幫助。

(三) 專業能力：

前述兩個因素很大的層面乃是捐款人長期累積的印象決定其捐款的

對象，但專業能力則必須有實務參與的成效做為基礎。可以從兩個方面來思考募款組織的專業能力，第一是該組織的使命宗旨是否與人道救援有直接相關，其次是過去執行人道救援相關工作的表現。雖然在焦點團體訪談的過程中，與談者都認為募款單位是否具有良好的專業能力完成捐款人的託付是很重要的關鍵，然而，在 921 地震的 214 個募款單位以及莫拉克風災的 74 個募款單位中，很多都不具有人道救援的專業，例如政黨、銀行、媒體等，但仍然可以募到不少款項，由此可見，捐款人所謂的專業能力並不一定是專業人道救援團體所界定依照緊急災害應變管理的作為，以及災後復原、重建相關工作的專業能力，仍有一部分捐款人只要認為該組織具有可以處理該筆捐款與社會連結的能力，即可進行捐款。

（四）媒體的傳播力：

不論是組織知名度、公信力以及專業能力的認知建構，都必須高度仰賴媒體的傳播，才能在捐款人心中逐步形塑成為一個好的、可以信賴的募款單位，才能在眾多捐款活動中雀屏中選，成為捐款人委託的單位。現今募款單位除了仰賴大眾傳播媒體外，也非常積極地開發各類分眾、小眾的媒體，甚至廣泛地運用直效行銷的手法，擴大對捐款人的認知影響。此外，在重大災難募款活動中，傳媒還有一個非常重要的功能，就是告知捐款帳戶以及捐款方法，有很多捐款人都是透過媒體得知組織募款的訊息和方法，進而捐款，倘若這些訊息無法傳遞給捐款人，則勸募的成果將會大打折扣。

（五）專款是否專用、財務是否公開：

從焦點團體訪談中得知，所有捐款人對於捐款是否專款專用、是否即時地用在災民身上、財務報表是否公開等認為非常重要，但當被問及：捐款後是否會主動去瞭解勸募單位的執行與財務報告？答案幾乎都是「不會」。有些人認為，既然決定捐款給某個組織就代表對該組織妥切處理捐款有信任度，因此，不會也沒有時間再去主動去瞭解。由此可見，

捐款人的關注與真實資訊的取得之間，存在一個明顯的鴻溝。這與粘嘉宇（民國 98）在其【責信認知對捐款意向之影響】中提及：「Herzlinger（1996）認為加強非營利組織相關資訊的揭露，可促成捐款人更願意捐款。非營利組織的整體運作績效無法完全用財務來加以衡量，且促進財務透明運作的內部與外部稽核制度常難以發揮應有的功效，往往僅有組織願景績效的揭露而已，....。」是相符的。

然而，看似捐款人對於捐款專款專用、公開透明的期望高、要求低，但捐款人對於該組織的信任基礎其實是非常薄弱的，一旦坊間有質疑財務不公開、行政經費過高、沒有妥善運用捐款或者批評捐款使用進度太慢等流言時，因為捐款人對於事實的掌握很少，因此，不論對錯，往往採取無風不起浪，寧可信其有的態度，造成對勸募單位很大的殺傷力。即使事後發現這樣的流言是不正確的，但捐款人的認知、印象與態度卻已經改變。由於募款單位要建立在社會大眾心中的形象非常不容易，但要被毀壞卻非常容易。因此，勸募單位應該盡各種可能讓捐款人可以很容易地接收到或者感受到他們捐的款項已經發揮很好的效用。

第二節 重大災難募捐的特性

一、必須在短時間內達成人物力的高度動員

由於災難事件來得快且突然，因此，與一般計畫性募款最大的不同，首先，就是必須在短時間內承受高度動員的壓力。

以紅十字會為例，當有災難事件傳出，必須很快地評估內部和外部環境，決定是否發起募款活動，一旦決定發起之後，不僅要同時掌握即時的災情以及災難需求，並且積極做出反應，還必須透過各類媒體的宣傳，把災情和募款的訊息傳布出去，當民眾開始關注或有捐款意願時，則來自四面八方的電話、傳真、電子郵件、親訪人數等都會同步遽增，而增加的幅度即可顯示民眾對於該災難事件的關注度。透過這些來自四

面八方的訊息，其中有些是單純的詢問捐款事宜，有些則需要進一步聯繫並發展出適合的募款合作方案，還有各類活動、媒體採訪等需要配合，也有很多企業、民間團體要求親自來會捐款，以及相關衍生的溝通過程。

倘若同時計畫派遣搜救隊或醫療隊前往災區協助救災，則還必須同時啟動物資與志工動員系統，並安排在最快的時間內送抵災區，而在進行相關動員的同時，還需要隨時向媒體與社會大眾告知。如果災難發生在大陸地區或國外，則動員的同時，還必須處理交通運輸、簽證、檢疫、安全以及經費等問題。根據紅十字會的實務操作經驗，當有派遣救災隊、醫療隊前往災區賑災的專案，其募款成效較高，一方面可以吸引媒體的注意和報導，藉以擴大民眾的認知和瞭解；另一方面由於募款組織可以在第一時間進入災區、掌握第一手訊息時，則捐款人會認為，該組織可以取得較正確的賑災訊息，對災區的需求瞭解較多，其相關的執行計畫亦會具有較高的可信度。

當捐款開始湧入之後，有時一天之內高達數萬筆，隨之而來的是與各金融機構聯繫、對帳、入款、繕打與開立捐款收據等行政作業，這個部分看似單純，但卻是不能有任何錯誤發生，是募款單位耗費最多人力資源的作業，如果無法快速有效率地將捐款收據正確地寄送到捐款人手中，則單處理大批湧入的詢問電話，又是另一個耗費人力處理的麻煩。

當然，並非所有的募款單位都和紅十字會一樣，從災難救援一路參與到災後重建工作，因此，作業模式也會有所不同。不過，其他募款組織相對來說，也不容易有經驗的累積，以致當災難發生必須辦理募款時，仍然會感受到時間以及人手不足的壓力。

二、募款金額與募款計畫的不確定性很高

依據內政部「公益勸募條例」的規定，募款單位必須事先提報預定募款金額和募款計畫，經核准後始得辦理募款活動。然而，由於重大災

難事件為緊急突發狀況，因此，基本上很難做到事先報備的程序，雖然政府體恤重大災難事件的特性，同意給予事後補正的應變措施，但這些仍僅是為了符合程序正義的做為，並沒有達到法律規範所希望達到的守門目的。依據「公益勸募條例」要求勸募活動必須事先審核的目的，是希望藉由主管單位的審核，可以幫助捐款人確實掌握募款金額與計畫執行的合理性與可行性，以重大災難的募款為例，即使各募款單位事後補齊書面勸募計畫，但已經無法達成事先審核的目的了。

由於，紅十字會是我國唯一一個不需要經過內政部審核同意即可發起賑災勸募活動的民間組織，因此，當重大災難發生時，往往可以掌握第一時間發起勸募活動的優勢。不過，紅十字會也認為，對任何一個勸募單位來說，要在災難一發生進行募款之前，即可提出募款金額和計畫內容的可行方案，並且確實依計畫執行，是很困難的。然而，為了符合法定程序，通常募款單位會依據組織的使命和宗旨，擬定概略的計畫方案提報，而實際上是否依計畫執行，則充滿了不確定的變數。

雖然紅十字會無須提請主管機關審核，但仍有內部（包括理監事）稽核上的需求，必須依紅十字會法規定提出賑災計畫並補呈理監事追認核准。由於重大災難的勸募，不僅資源取得的不確定性高，服務對象的需求往往也不是立即可以確定，因此，在執行過程中，必須保有適時機動調整的可能性。不過，倘若募款單位不像紅十字會一樣幾乎是直接參與賑災與災後重建的每個階段，而是針對特定對象、人數提供特定的需求，則可以降低募得款項使用的不確定性（例如認養災區一千人次兒童的營養晚餐等）。

除了提報作業的層面外，實際操作時，有時災難規模很大，但募款金額卻不如預期，而當災難的情境張力大於災難實際損害需求時，則容易超額募款。以 2004 年的南亞海嘯為例，當時無國界醫生組織在短短一週之內收到四千萬歐元的捐款，超過其可執行的能力範圍，於是透過媒體宣布停止募款，引發國際間開始省思是否出現捐款過多的情況，消息一出，旋即造成捐款明顯的短縮，以聯合國和國際紅十字組織為首的人

道救援團體，許多原本承諾的捐款以此為由拒絕履約，一種說法是為使寶貴的資源可以幫助其他需要的地方，而另一種說法卻是，許多國家或組織在當初受到災情過於震撼的衝動捐款或者為達國際捐款競賽目的所承諾的捐款，得以捐款過多作為下台階，為反悔捐款找到合理化的藉口。受到這則新聞的影響，許多捐款人因而卻步，許多國際捐款未如預期全數到位，致使國際人道組織原本應允協同當地政府執行重建的計畫，因此被延誤，甚至在災後二年，不得不發動二次募款，希望可以補足初期應允計畫的缺口。

由此可見，影響捐款金額和執行計畫的因素實在很多，重大災難的勸募和賑濟方案不僅很難事先擬定，即使事後也會受到很多外界的因素而必須做出調整。

三、社會各界主動的關注和參與是助力也是壓力

很多非營利組織在平時希望尋求企業合作募款，必須經過企畫書提報等層層關卡，最後才能成案。但是，一旦有非常重大災難發生時，往往企業和民間團體會主動請求合法發起勸募的單位予以配合辦理。這類的民間組織和企業的自發性募款活動像是電視募款、義演、義賣、義展、園遊會、記者會等，為了提供募款活動的可信度和公信力，都會邀請知名度較高的募款單位出席活動現場，以達到公開徵信的目的。

而媒體也往往會在這個時候主動提出採訪報導的要求，除了說明賑災或募款的進度之外，還會被要求對於當下的社會現象做出反應。

這類活動通常會密集地在賑災募款的尖峰期出現，對募款單位來說，必須在人力最吃緊的時候配合辦理，其實是相當為難的，尤其又必須指派高階主管代表參與，表達對活動主辦單位的重視，往往是疲於奔命。不過，這些主動發起活動的企業、機關、團體，甚至是捐款人與媒體，都是募款單位日後非常重要的支持者，必須透過非常時期所建立起

來的關係網絡，進一步尋求成為長期合作伙伴的可能性。

正所謂水能載舟，也能覆舟。社會各界與媒體的關注對募款單位來說是助力，但同樣的，一旦有任何不當處置或錯誤發生，或者坊間散佈不實的流言中傷，則也會對募款單位造成嚴重的公信力損害，必須即時針對問題予以危機處理，否則後果影響非常深遠。

舉例來說，在全盟的「921 震災捐款監督報告」中，有關募款單位行政運作費計算問題提到：「全盟於徵信訪視中，曾發現某募款單位提示之報表其中之行政費用竟高達募款總額之百分之四十六，經全盟訪視人員逐筆核對之後，赫然發現該單位在執行重建計劃中所衍生之人事、業務費用，均列入行政費用，以致造成高比率之行政費用，經全盟訪視人員一一輔導其歸納於重建案後，其行政費用仍屬合理範圍內。所以，為免遭受不必要之質疑，行政費用之歸屬乃財務報表之專業學問，值得募款單位特別注意。」由於媒體新聞報導時，凸顯了募款單位高達百分之四十六的行政經費，造成每當有重大災難募捐時，很多捐款人對勸募單位傳達出不信任的訊息，甚至認為自己採購物品送到災區，可以免去圖利募款單位收取高額的行政經費，讓自己的錢發揮最大的愛心效益（事實上，這樣的作為極可能造成資源嚴重的浪費，同時，災區為了處理這些物資，必須耗費比救災更龐大的人力和時間，造成所謂的二次災難）。又如大陸汶川地震時，民眾檢舉大陸海南省三亞紅十字會收取三成的行政管理費，同樣造成輿論的譁然，初期坊間輿論串流指摘紅十字會不當得利，還發起拒捐紅十字會的號召，大陸紅十字組織總會得知訊息趕緊做出對三亞紅十字會的處分並且對外宣布絕無扣取任何行政管理費，以爭取民眾的信任。而這波新聞事件也對台灣的紅十字會募款造成影響。而這類負面的耳語和新聞即使經過危機處理，仍會在捐款人心中留下印記，對後續的募款活動仍會造成影響。

四、募款成本較低但執行成本較高

依照內政部「公益勸募條例」，勸募團體辦理勸募活動之必要支出，得於下列範圍內由勸募活動所得支應：（一）勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，為百分之十五。（二）勸募活動所得超過新臺幣一千萬元未逾新臺幣一億元者，為新臺幣一百五十萬元加超過新臺幣一千萬元部分之百分之八。（三）勸募活動所得超過新臺幣一億元者，為新臺幣八百七十萬元加超過新臺幣一億元部分之百分之一。前項勸募所得為金錢以外之物品者，應依捐贈時之時價折算之。

以紅十字會的賑災專案來看，由於很多活動成本係由承辦單位自行吸收，因此募款的成本都很低，主要來自三個方面：第一是支付金融機構的手續費；其次是開立和寄發收據所需的耗材、文具和郵資；第三是專職人員超時工作和志工來會志願服務的餐費。其中，像汶川地震和八八水災等重大災難，則郵局、財金公司和聯合信用卡中心有時會給予手續費的減免或優惠，或者收了之後再回捐，因此，類此賑災專案的募款成本都遠低於上述勸募條例規範許可的額度範圍。

不過，賑災專案的執行成本卻可能比一般專案高，尤其是直接參與賑災活動的海外專案。紅十字會海外賑災的執行方式可分為三類：第一類，如果募款金額不高，例如印度地震、大陸雪災、凱薩娜風災等，因考量派遣專人往返所需的成本以及所募金額可以發揮的效益有限，則透過與國際紅十字組織或受災國紅十字會聯繫，確認可行的方案後，全數交由國際的紅十字會辦理，再適時提報執行成果。第二類，如果募款金額足夠在受災地區獨立執行方案，或可與其他組織團體聯合執行重建計畫，但並不充裕，例如伊朗地震、印巴地震、納吉斯風災、青海玉樹地震等，則採取期初、期中以及結案時，指派專案人員前往協商計畫方案、監督計畫執行過程以及驗收執行成果。而人員往返的次數則視專案的需要，例如伊朗、巴基斯坦的次數很少，而緬甸的頻率則較多。第三類是像七二水災、南亞海嘯、汶川地震以及八八水災等，紅十字會不僅派駐專人全程參與援建方案，並主導重建計畫的內容、執行方式、品質控管以及自行製作相關成果與財務報告等。

上述三類執行方式，可以想見，以第三類執行成本最高，而海外賑災成本又高於國內賑災。以 2004 年發生、迄今（2010）年執行六年，即將辦理結案的南亞海嘯為例，執行成本約在 3% 左右，雖然比國內許多社服專案執行成本的比例來得低，但由於捐款總金額高，以致於計算下來的執行成本仍然相當可觀。

由於專案執行成本的高低，取決於專案執行的方式。國人或媒體因為不瞭解方案執行的方式，往往會希望募款單位可以直接參與，又希望行政成本可以很低，形成兩難的困境。其實，專案行政成本的計算方式非常複雜，且不同的計算方式會呈現不同的成果，這也是造成許多募款方案很難管理、非營利組織的責信報告無法完全取信於社會大眾的主要原因。我們的社會對於這個問題，仍需要更多的社會教育和省思。

五、災後重建工作耗時費力，募款成果不易立竿見影

每一個重大災難的災後重建工作，都是一個非常複雜的問題。

以南亞海嘯的受災國斯里蘭卡為例，該國的地形地勢和台灣十分相近，四周環海，中央隆起，當南亞海嘯發生時，不僅對該國的國土（海岸線嚴重損毀）造成損害，沿海地區的漁民傷亡也非常地嚴重。因此，在研商災後重建計畫時，斯國政府提出國土重劃以及沿海岸線 200 公尺的範圍不能做為永久屋重建位址，以免類似海嘯再次來襲，造成沿海地區非常慘重的災情。是以，來自世界各國的人道團體據此原則配合政府的重建計畫。然而，兩年之後，大多數永久屋的援建遲遲無法進行，因為過去沿海地區一直是斯國人口最密集的地帶，且這次受災的村民都是以捕魚為生，往內陸移不僅造成村民生計上的困難，同時，政府也無法釋出等量的土地共災民重建，以致重建兩年來，人道組織、斯國政府以及村民一直無法取得共識。最後，斯國政府讓步將沿海 200 公尺限建放寬為 50 公尺，這樣所釋放出來的土地才稍稍舒緩了土地取得困難的問

題，重新再開啟重建永久屋的協商。

類此案例在人道救援行動中，是很普遍的情形，有經驗的人道組織都會在所有情況都確定的情況下，再把資源投入，以確保計畫的可行性、符合災民的需求。然而，很多時候，如果募款單位無法即時提出計畫，或者捐款使用進度太慢，則往往都會被社會大眾質疑。

以莫拉克風災為例，當災後屆滿一週年，內政部公布國內捐款使用情形時表示：「根據內政部資料，截至 7 月 29 日，合計募得新台幣 233 億 7,011 萬元，合計支用 118 億 5,946 萬元，使用率 50.75%。以內政部募得的 69 億 9,575 萬餘元為例，合計已支用 69 億 5,507 萬餘元，其中轉撥賑災基金會 41 億 4,078 萬元，指定捐款 28 億 1,278 萬元。」其後，各大媒體均以「八八善款，逾半未使用」的角度予以報導。這裡面凸顯了兩個有關賑災款使用的議題：

其一，使用率的計算問題。以內政部對外公佈的訊息內容可以看出，內政部將所募得款項轉撥至政府立案成立的財團法人賑災基金會視為已支用。依據 921 災後重建基金會接收當時政府募款專戶的款項後，共執行了八年六個月，因此，政府賑災專戶的捐款轉至賑災基金會不能視為已支用，且納入執行率的計算。有此可見，倘若這個部分的金額扣除，則執行率勢將降低。而一般國人和媒體往往只看數據的表面，而不探究數據的計算方式，往往會造成錯誤訊息或者把複雜的訊息簡單化，再形成以訛傳訛的效應，無助於國人對於問題真正的瞭解。

其二，對人道救援行動來說，假設一年有 50%的執行率是非常非常高效率的表現，但國內媒體普遍採用的標題都著重在「未使用」的部分，甚至出現批評募款單位有負捐款人的委託，沒有即時把錢用出去的氛圍。可見，國人普遍希望或者認為捐款應該立即做出分配。這與實務的操作有很大的落差。

以 921 災後重建基金會執行了將近九年，紅十字會 921 地震專案也執行了六年，此外，像是南亞海嘯專案也執行了六年，預計 2010 年底前

結案。而包括汶川地震與莫拉克風災專案，紅十字會都擬定了三年硬體重建以及六年軟體重建計畫，希望不僅把硬體建設完成，還可以幫助村民學得一技之長，可以有能力從災後自己站起來。

從研究者的焦點團體訪談中，在沒有任何提示的前提下，大多數與談人都希望捐的錢可以即時送抵災民手中，但如果是有計畫的提供災民所需的中、長期協助的話，普遍與談人都認為可以接受。

由於災後重建工作需要長時間的執行，而國人或媒體不僅希望可以立竿見影，一旦時間久了，沒有新聞價值，則不僅媒體不會報導，捐款人也似乎不再那麼熱切地關注執行的成果，導致很多賑災募款到最後容易變成不了了之，唯有等到下一次重大災難又發生的時候，才會再度關注捐款執行成效的問題，而導致對於募款單位的不信任一次次加劇。

六、容易產生資源排擠效應

歷次大型災難募款活動結束之後，國內社福團體一致認為重大災難的捐款會對例行的捐款造成排擠效應。在資源有限的前提下，重大災難募款對其他例行或經年的募款活動產生排擠效應是很難避免的，關鍵應在於資源如何分配和運用。

在紅十字會的重大災難募款經驗中，也曾經出現主動向捐款人（以大型企業為主）說明並請求其改變捐款指定用途的案例，紅十字會認為應事先對捐款人提供完整的捐款資訊，再由捐款人自行決定，有些捐款人因而暫時不捐，但有些則仍堅持要捐。在紅十字會的經驗中，大多數的捐款人認為如果捐款過多可以暫緩捐款，等有實際需要時再捐，但如果希望遊說捐款人改捐其他勸募活動，則可能性非常低。

為了整合重建資源、降低資源排擠效應，紅十字會首次在大陸汶川地震後邀集國內曾經參與 921 地震災後重建工作的台灣社工與心理輔導專業人員共同組成「521 川震台灣服務聯盟」（www.521tsa.org），投入四

川、甘肅、陝西等地災後社區與心理重建工作。截至目前為止，有超過五十個民間非營利組織及個人參與，長期關照大陸災區有關兒童照護、婦女議題、心理諮商輔導、老人安養、社區工作、傷殘協助、醫療照護、衛生教育等社會不同面向的需求。

同樣在八八水災後，紅十字會也再度邀集川盟的成員共同籌組「八八水災服務聯盟」(www.88alliance.org)，不僅獲得更多非營利組織的參與和支持，同時，也首度有企業代表的參與。八八水災服務聯盟迄今已有超過八十個以上的團體參與，並依其專長功能分為十個組別，分別為社工/社區組、心理組、行政後勤組、醫療/健康組、文化組、法律組、教育組、資訊組、安置組以及專家學者組。聯盟的決策由十組召集人共同會議決定，各成員除自行募款需優先使用外，由紅十字會提供一定比例的金額，經聯盟共同審定符合災區需求後，再由紅十字會撥款補助，其執行成果為聯盟共同的成果。（【八八聯盟組織簡則】詳如附件六）

如此一來，不僅可以增進國內非營利組織間的合作與瞭解，對於資源不足但仍希望可以參與災後社區重建工作的伙伴，也提供參與和學習的機會，最重要的是，災後重建工作面向多元、內容專業，原本就需要不同專長的組織團體共同協力合作，而透過「川盟」和「八八聯盟」的合作平台，不僅舒緩了資源排擠所產生的負面效應，同時，也促成國內非營利組織在重大災難重建工作上採取一致的行動，並提高彼此合作的可能性。

七、政府發起賑災募款有利有弊

依據相關法令規定，捐款給政府可以享有全額扣抵的稅賦優惠，因此，在 921 地震時，中央與地方政府募得款項約有新台幣 215 億元，佔總民間捐款金額六成左右，其中中央政府募款超過 140 億元，在社會各界認為政府因應災難已經編列緊急預算支應相關重建計畫，政府募得的

捐款不應該成為政府編列預算的補充或替代計畫，於是政府將所募得的款項委請社會公正人士成立「921 災後重建基金會」，採取獨立運作的方式，以符合社會的期望和落實責信的工作。

在南亞海嘯募款期間，當時新聞局舉辦「明天過後，一萬個希望」募款活動，也得到社會各界熱烈的響應，總計募得新台幣 4 億多元。由於募款後八個月仍遲未對外撥款遭輿論批評，並受到監察院調查予以糾正。而新聞局表示，延遲作業的主要原因係為了符合政府有關捐募、報備、審核、繳庫、轉帳、信託、簽約、撥款及監督等各項事宜，並不算延宕作業。根據新聞局的說法，為了妥切運用這筆款項，新聞局必須事先專案訂定「一萬個希望專案監督會設置要點」，再委請社會人士、學者專家以及捐款人代表組成「一萬個希望專案監督委員會」，再撥款委由慈濟基金會、台灣世界展望會、家扶基金會、以及兒福聯盟四個國內非常知名的非營利組織代為執行。

而最近一次的莫拉克風災中，包括中央與地方政府共有 24 個單位發起募款，總計募得新台幣 103 億 6,752 萬餘元，佔全國總捐款 233 億 7,011 萬餘元的 44%。其中，行政院和內政部的專戶募到 69 億 9,602 萬餘元，其中依指定用途轉至各權責單位計 28 億 3,812 萬餘元，其餘 41 億 4,078 萬餘元則匯入財團法人賑災基金會統籌運用。

本研究之焦點團體訪談中，有與談者主動提及不會捐款給政府，當主持人逐一詢問之後，所有與談人都表示不會捐款給政府。可見捐款給政府可享 100% 稅賦扣抵的優惠，對個人捐款者來說，誘因不大，這與內政部過往公佈的捐款名單大多為國營事業、大型企業、工商團體等，可謂相符。

由上述政府幾次重大災難發起募款活動以及後續執行情形可以發現，一旦政府單位發起勸募活動，對同一事件進行勸募的非營利組織而言，是有明顯資源排擠效應的，也因此，在公益勸募條例立法過程中，對於政府是否可以發起募款，非營利組織代表與政府部門有不同的見

解，經過多次協商之後，採取限縮政府部門得以發起勸募的要件，根據公益勸募條例第五條：各級政府機關（構）得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈，不得發起勸募。但遇重大災害或國際救援時，不在此限。也就是說，只有重大災難發生時，政府才可以發起募款。

然而，政府發起勸募活動，卻常常無法親自執行募款計畫。政大教授，同時也是現任監察委員馬秀如認為，有些勸募團體直接把募來的款項轉捐給其他機關，違背民眾捐款原意；如果是勸募機關沒有能力執行募款使用計畫卻勸募，也違背公益勸募精神。雖然地方政府單位轉捐款的情況較少，但監察院的報告也指出：有些縣市發起勸募，卻沒有上網公告，也沒有依法辦理公開徵信。另外，部分政府機關發起勸募，沒有落實執行公益勸募條例規定，沒有設立專帳處理捐款收支，又缺乏外部監督機制。

受到台灣特殊政治氛圍的影響，台灣的執政當局不僅常常無法扮演好輔導、甚至創造第三部門發展的空間，甚至會與這些非官方的民間組織競相爭取在民眾心中的績效，也由於民間組織做得好，往往會被認為是台灣民間力量厚實穩健所致，而非政府正確政策下的結果。因此，當政府在重大災難事件中發起募款活動的心態是可以理解的。但如果希望在國人心中得到好的績效、爭取好的印象，甚至在國際人道援助工作上，獲得附加的外交利益，則政府更應該用心、善用所募得的民間捐款，擴大影響力和綜效。倘若交由其他組織代為執行且僅是達成責信的目的的話，則似乎不需要如此大費周章。

此外，莫拉克風災募款初期，也有許多社會人士認為政府應該將 921 災後重建基金會剩餘的 45 億元投入賑災之後，再對外發起勸募，否則，921 地震龐大的剩餘款，無法取信於社會大眾。

由此可見，雖然政府募款比一般民間組織更可以吸納資源，但同樣的，國人對於政府的要求也比一般民間組織更高，政府部門應該審慎思考長期認為自己掌握資源才有權力或者安全感的錯誤思維，而是應該體

認，握有資源者也同樣必須肩負相對的責任。倘若政府可以轉換成為非營利組織募款的助力而非競爭對手的話，則也可以增加政府與民間組織緊密合作的可能性。



第五章 結論與建議

從前述章節的探究中，可以確認國人對於重大災難捐募的動機、行為模式與一般社福捐款不同，而所募得款項的操作也必須因應許多政經社會條件而有所不同，當重大災難事件引起國人高度關注，並且匯集了龐大資源的捐款，無論發起募款的非營利組織或愛心滿滿的捐款人，都必須學習如何在盈滿愛心的同時，可以很真切的幫助到需要幫助的人。是以，本研究嘗試針對人道救援組織、捐款人、政府有關當局提出可行的建議，以期讓寶貴有限的社會資源可以發揮最大的效益。

第一節 研究結論

本研究認為，影響國人重大災難捐款行為的決定因素，可以從以下四個面向來探究：

一、災難的因素：

- (一) 災難的規模與嚴重性愈大，則募捐到的資源愈多；
- (二) 災難的瞬間爆發力愈能震撼人心，則募捐到的資源愈多；
- (三) 災情需求與受災地區復原能力的對比，通常災情愈嚴重而受災地區的復原能力愈弱，則募捐到的資源愈多；但如果受災地區是強勢的已開發國家，則國人捐款的意願明顯偏低；
- (四) 受災地區與捐款人的關連性愈高，則捐款的意願愈高；
- (五) 災難發生的時間以及同一地區災難發生的頻率愈集中，則會產生資源排擠的效應。

二、捐款人的因素：

- (一) 同情（理）心愈強，則捐款意願愈高；

- (二) 利己或利他的動機愈強，則捐款意願愈高；
- (三) 捐款與否會因個人經驗值的選擇和判斷影響；
- (四) 捐款與否會因個人或家庭的經濟條件影響；
- (五) 捐款的便利性愈強，則捐款的意願愈高；

三、社會的因素

- (一) 媒體的報導與投入程度愈多，則國人捐款意願愈高；
- (二) 企業的投入與參與程度愈多，則勸募的資源愈多；
- (三) 有關政治層面的考量也會影響募捐資源的多寡；
- (四) 同儕壓力愈大，則捐款的機率愈高；機會教育的意義愈多，則捐款的機率也會比較多；
- (五) 稅賦上的扣抵優惠一直是影響人們捐款意願的一項重要指標，不過在重大災難事件捐款中，稅賦優惠的考量低於災難的需求；

四、勸募單位的因素：

- (一) 知名度愈高，愈容易募集到社會資源；
- (二) 公信力愈好，愈容易募集到社會資源；
- (三) 專業能力愈強，愈容易募集到社會資源；
- (四) 媒體的傳播力愈強，則愈容易募集到社會資源；
- (五) 民眾捐款是否專款專用、組織財務是否公開，都會影響國人捐款的意願；民眾愈知道捐款用在什麼地方或者財務愈公開透明，則愈容易被捐款者認同。

第二節 研究建議

一、對人道救援組織之建議

有鑑於人道救援組織在重大災難中扮演資源募集者以及資源分配者的角色與功能。首先，在資源募集者的角色來說：

(一) 當重大災難發生時，人道救援組織的責任是因應災難的需求提供援助，不可以創造需求，切忌為了募款而募款。有些組織當重大災難發生時，會為了增加募款而過度誇大或渲染災難事件的需求；或利用人性急欲給予幫助的心理，刻意凸顯受災的個人或單一事件，以強化捐款的動力；或者對所有捐贈的資源全部無條件接受；或者過去不曾辦理同樣業務的非營利組織，為了擔心資源流失，而必須發起募款活動，其所募得的資源投入災區後，很容易產生資源重疊的現象。因此，專業的人道救援組織應該審慎評估災情，並依據災難所需以及本身組織可動員的能量，再接受捐款。因為一旦捐款人的愛心被不當的動員，不僅會擴大資源的排擠效應，也會對下一次的災難募款造成深遠的影響。但倘若災難事件的募款嚴重不足時，人道救援組織可以再清楚地陳述災難的需求和計畫，透過理性的溝通以爭取外界的支持和捐助。

(二) 應在平時加強與媒體的溝通和合作，除了要讓媒體瞭解組織的作為外，也要透過媒體的報導提升組織的知名度、公信力以及專業能力。平時有了良好的合作關係，當重大災難發生的時候，才會增加對於災難相關事件發言的機會，並透過媒體與捐款大眾搭建理性溝通的平台。

(三) 人道救援組織應於平時多加強對捐款人的溝通，包括組織使命願景的傳播、正確人道救援觀念的灌輸、過去執行人道救援專案的成果與財務報告等，最好可以學習宗教團體長期、

持續辦理法會的作法，把備災、救災的相關知識，藉由平日的活動操演，增加與捐款人接觸的機會，落實備災的作為，並培養理性的捐款人。

- (四) 人道救援組織在平時即要加強與大型企業有關災難救援相關事務合作的機制，才能在第一時間有效緊急動員，甚至可以直接整合災民所需和企業可提供的資源，達到即時救援的目的。如果可能，也應該促成人道救援組織間的協調和合作，摒棄個人英雄主義，以社會整體資源效應的最大化為追求的目標。
- (五) 人道救援組織在平時應針對災難的特性，創新規劃可於平時進行募款的方案，藉此改善重大災難事件資源過度集中，而有些災難急需外界幫助卻苦於募不到款的困境。尤其當環境災難事件接二連三的發生，做為資源募集的平台，需要更宏觀、謹慎地看待有限的社會資源。雖然專款專用是捐款人對於災難捐款的基本要求，但無論如何，資源過度集中或者嚴重不足，都會造成資源的錯置，一個專業的人道救援組織應該在平時規劃災難捐款的方案，並教育社會大眾理性資源分配的重要。

其次，從人道救援組織扮演資源分配者的功能：

- (一) 當社會大眾將寶貴的資源捐由人道救援組織執行時，接受資源的組織應該體認這個資源是社會的，而不是該組織的。人道救援組織僅是透過其專業，扮演代為執行分配的角色，因此，應該秉持公平、公正、公開的態度，避免資源過度集中在單一個案或特定地區，更切忌不可做為追求私人利益的手段。
- (二) 人道救援組織對於社會資源應善盡「善良管理人」的責任，除了必須把錢花在刀口上，不能浪費之外，還必須定期揭露

執行情形和捐款使用情形。

二、對捐款人之建議

對勸募單位來說，無論個人、企業或團體都是捐款人，除了鼓勵捐款人行有餘力應該多予捐助之外，也期望捐款人可以養成捐款的習慣並培養理性捐款的思維。如果可以長期關注一項公共的社會福利、人權或人道議題，透過經常性的捐款和參與該組織相關活動，不僅可以幫助捐款人對於其關注的公共議題與發起募款的單位有更多的瞭解，也可以確保自己的捐款被妥切的運用。

其中，尤其是個人的捐款者，佔所有重大災難捐款者的八成以上，甚至可以高達九成，但他們對於相關訊息掌握的速度和正確性往往卻是最慢或者最低的。而募款單位囿於經費的考量也無法全面提供這些捐款者完整的第一手資訊，因此，建議捐款人不要因為捐款金額高低，都可以主動向勸募單位索取與瞭解相關捐款的運用，以確保自己的捐款做了對的事、幫助了需要幫助的人。同時，也建議捐款人可以藉由瞭解該組織的運作模式，進而支持合理的行政經費使用比例，應該避免單從一個被簡化的數據對募款單位任意批判。對於做的好的組織可以在平日多予捐助，而對於做不好的組織，捐款人不再繼續支持，就是最嚴厲的處罰。

不論是人道救援組織、社會福利團體等非營利組織，捐款人一直都是組織賴以存在的最大支柱。而台灣近年來非營利組織蓬勃發展，除了民間富裕之外，還有一個中國人的特性就是認為自己作得比別人好，是以，很多捐款人認為既然要把資源給別人用，而別人的運作又不一定完全照著自己的意見，因此，企業和團體都紛紛自己成立基金會，把寶貴的資源交由自己操作。而個人平時雖然無法自己操作捐款，但在重大災難發生時，尤其受災地區在台灣的話，因為需求面向非常廣，很多捐款人喜歡自己做，自己買東西送到災區，自己去發送急難救助金...等，這

樣的作法雖然滿足了捐款人自己的「愛心」，實際上，不僅造成人力、物力的耗費，更會發生資源重疊、凸顯不公平性，或者為了管理這些沒有一致性的資源而必須耗費災區更多的人力、物力、甚至更多看不到的無形成本。在救災現場稱這樣的情形為「二次災難」，顯見這是一個錯誤的作法，值得捐款人深思。

總之，做一個聰明的捐款人，不要人云亦云，應該主動降低（減少）捐款人與勸募單位間資訊不對等的現象，但不是自己做，而是透過對於正確資訊的掌握、瞭解和監督，讓專業的人道救援組織去做，可以比自己做得更好。

三、對政府有關當局之建議

要快速對重大災難事件做出反應、營造健康的募捐環境、讓有限的寶貴資源可以發揮最大的效益等議題，政府有關當局的做為非常重要。本研究嘗試對政府提出以下建議：

（一）加強對國人捐募行為之統計、調查與公布：

本研究過程中發現行政院主計處針對國人相關捐募行為的統計報告，是偶一為之，且不是以政府會計年度做為統計期間的標準，以致於一般學者專家對於國人公益慈善的捐款行為無法提出有系統化的比較和分析。至於坊間學者採取問卷等方式進行的調查，因為母體樣本數比較小，且受限於探究組織本身的服務特性而會有不同的取向，無法凸顯統計學上長期統計所發現的價值和意義。

（二）建議政府立法促成專業民間捐款監督單位的設立：

不僅 921 地震賑災期間，全盟提過這樣的建議；八八水災賑災期間，公益自律聯盟也再度提出同樣的建議。本研究

也發現，勸募單位和捐款人之間有嚴重資訊不對等的情形存在，倘若可以比照國外作法，例如美國專司捐款監督的「忠實看守人」組織--國家慈善資訊局（National Charities Information Bureau）、改善商業局的慈善諮詢服務（Philanthropic Advisory Service of the Better Business Bureau）以及美國慈善協會（American Institute of Philanthropy）等，不僅可以公平客觀地監督非營利組織切實做好自律和他律的要求，也可以確保捐款大眾知的權利。

（三）賦予民間非營利組織更明確的賑災任務分配：

本研究建議政府應比照美國和日本的作法，清楚地將國內積極參與人道救援工作的民間組織賦予更明確的任務分配，這樣的作法對多方都有利。對政府來說，民間組織有明確的分工，一旦災難發生時，這些組織可以立即投入工作，減少很多耗時費力的協調程序；對民間組織來說，明確知道自己所負責的工作內容，有助於提升其專業化發展，同時，也有助於在非救災期間即可事先最好充分的準備；對捐款人來說，可以從不同組織所扮演的角色和功能決定捐款的對象，就可以知道捐款究竟用在什麼地方。至於各非營利組織間的任務該如何分配，對政府當局來說的確是一個很困難的問題，但是賑災視同作戰，無法面面討好，也不容易面面俱到，仍應該以如何協助受災民眾，讓他們可以快速地獲得必要的人道援助才是重點。

（四）加強對於經政府核可募款計畫的後續追蹤、監督：

政府主管機關對於民間勸募活動皆依照「公益勸募條例」由發起單位提報勸募計畫，經核可後始得辦理募款，但這樣的被動管理，嚴格來說，是只管君子，不管小人。因為如果該組織沒有依法提出申請及辦理募款，除非有人舉報，否則

政府當局可能很難發現，同樣地，當然政府後續對於相關經費的運用、監督也管不到。建議政府應該比照各縣市政府設立消法官的作法，主動出擊，一旦發現有不符合公益勸募條例的勸募活動，就應該立即對社會大眾公布，以免更多的捐款人在不知情的情況下捐款。同時，也應該主動向國人宣導正確的捐款知識，以免寶貴的資源遭到濫用。

(五) 重視災難訊息的即時溝通：

當國內發生重大災難時，政府部門往往忙於賑災，而缺乏一個有系統的運作，可以將正確的訊息即時地傳布出去。由於媒體的使命和政府不同，當災難發生時，政府第一時間首要任務是救災，等災情明確或有一個段落時，才會對外公佈和說明，但媒體的首要任務就是即時的報導，甚至希望可以搶得獨家新聞，其反應速度有時比政府還要迅速。當政府方面無法即時提供媒體對於災難事件的看法和解釋說明時，媒體就會透過受災的村民把不滿的情緒傳布出去，再藉由第三者的評論主導整個訊息的走向，倘若政府無法在第一時間提供官方訊息做為媒體報導的主軸，則勢將更疲於奔命應付不同媒體所呈現出來似是而非的新聞，增加危機處理的困難。因此，建議政府在平時應該指定負責重大災難媒體訊息溝通的小組成員，當有重大災難發生時，由他們負責對外說明，以主導媒體報導的方向、安定國人情緒、釐清災難的對應和需求，對於重大災難的訊息整合非常重要。

四、對後續研究者之建議

本研究初衷希望可以拋磚引玉，提供有興趣的後續研究者從人道救援組織本身出發，彙整一些偏向實務操作的資料。據此，後續研究者可

以進一步研究不同人道救援組織間重大災難募款的差異或者探究媒體和政府如何有助於民間募款、捐款的傳布與監督等。同時，本研究也建議政府應該每年統計提供國人各項捐款行為調查的內容，以做為後續研究者探究、驗證的依據。

很多人說，重大災難的捐款行為就是類似衝動性購買的行為，但研究者並未從這個面向加以探討，因為研究者認為，人道救援是關乎生命的嚴肅議題，捐款人縱使出現衝動的因子，但其背後驅動的關鍵是「愛心」，因此，在層次上與行銷學上所指的衝動性購買的操作有很大的不同，再加上研究者認為，包括「人道議題」和「愛心」兩者都不應該「被操作」因此，本研究並未從行銷的角度來分析捐款人的行為，希望後續的研究者也可以深切體認這份心意的重要性。



附件

【附件一】2010年元月五日媒體「大紀元」新聞報導

【大紀元 1 月 5 日報導】近幾日，北半球受到強烈寒流及創記錄的暴雪侵襲，從中國到俄羅斯、西歐至美國大平原都陷入嚴寒，給人們生活造成混亂。南半球也不平靜，數週來滂沱大雨淹沒赤道地帶及南半球。數百人喪生。氣象專家試圖在一團混亂中尋找線索。

北半球暴雪酷寒 亞歐北美多國交通癱瘓

難得一見的全球性酷寒及冰雪，在印度奪走數十條人命，影響北京人的生活起居，威脅美國佛羅里達州橘子園的收成。芝加哥人蟄居躲避致命的低溫，巴黎冷得像西伯利亞，意大利人得動手鏟雪。波蘭攝氏零下 25 度的創記錄低溫造成 13 人喪生。而英國人的新年在嚴寒、濕冷的天氣中度過。今天入冬將是 30 多年來最冷的一次。亞歐北美多國交通癱瘓，一片混亂。

●中國

北京及附近的港市天津的降雪量是 1951 年來最多的一次。積雪厚達 20 公分，氣溫降到攝氏零下 10 度，經歷近 40 年最嚴寒的天氣。更北方地區的氣溫甚至降至攝氏零下 32 度。超過 200 萬名北京及天津學童停課返家，大雪導致航空交通癱瘓，北京國際機場有 1200 次班機誤點或取消。

寒冷天氣導致用電需求也創歷史紀錄，一些省份供電已不能滿足需求。重慶，湖南，江西和湖北已開始限制用電。工業用電大戶，諸如建材和陶瓷企業已減少用電。由於河流封凍，黃河 12 公里的河段封凍，中斷了水利發電。另外河水封凍增加了向電廠輸煤的困難。

本周末，許多地方預料會有更多降雪和降溫。供電會受到更大壓力。一些城市的蔬菜價格已經翻倍上漲。

暴雪重災區內蒙古更發生冰封列車事故，最少 13 班列車被大雪掩埋及冰封車門無法開動。從黑龍江、哈爾濱開往內蒙古包頭的 1817 次列車，3 日下午 6 時許駛至烏蘭察布市大東溝村附近受阻，有 15 節車廂被大雪掩埋。另一列哈爾濱開往包頭的 1814 次列車被大雪圍困在大山溝中，大批乘客在零下 30 多度低溫下斷糧斷水近 20

小時，4日下午方獲救。另一列載有 642 名乘客、由呼和浩特駛往通遼的 K502 號班次列車，3日晚 8 時於半路被積雪所阻，640 多名乘客被困，氣溫最低達零下 36 度，令救援難度大增。列車長稱車上食物足夠兩日食用，等待救援趕到。

●南韓

韓國大部份地區 4 日遭遇大雪，至下午 2 時許，首都首爾地區積雪累計超過 28 厘米。韓國氣象廳官員說，這次降雪是自 1937 年有記錄以來積雪最厚的一次大規模降雪。

●美國積雪厚度超 1 米

美國東北部近日再次遭遇暴雪侵襲，紐約州一些地區積雪厚度已超過 1 米。佛蒙特州（Vermont）伯靈頓上週末風暴積雪達 83 公分，平 1969 年累積 3 天的記錄。有近 10 人因寒冷天氣死亡。美國南部和東部的數百所學校因天氣原因暫時停課。美國國家氣象局說，寒冷天氣至少會延續到本週末。北方大平原居民得到警訊，致命的寒冷氣溫可能降至攝氏零下 30 度。

●歐洲-38.8°C 創記錄

英國正在經歷自 1981 年以來時間最長的一次寒潮。1 月 6 日，英國降下 30 年來最大規模大雪後，因天氣嚴寒，路面結冰，仿若大型滑冰場，交通持續混亂，降雪迫使英國關閉了包括第二大機場蓋特威克機場在內的眾多機場。並傳出數起死亡意外，部分地區氣溫降到攝氏零下 17 度，數萬家庭停電，酷寒難耐。

54 歲的凱·尤伊住在蘇格蘭最西北端的「瑞斯角」，聖誕節前她出門採購聖誕要吃的火雞。但當她買完東西回家途中，道路被冰雪阻塞，她被迫前往附近友人家過夜。到 4 日為止，她已經被困 15 天，不僅錯過了聖誕節，連新年也沒有慶祝成。大雪天氣持續，尤伊不知何日才能回家。而她的先生則與 6 隻狗、2 名客人一起度過了聖誕節。

西歐冰天雪地的氣候去年 12 月打破半世紀來的記錄，預計至少持續一星期。

大雪橫掃波羅的海（Baltic）地區，歐洲的雪崩造成至少 10 名滑雪者死亡或失蹤。瑞士蒂姆提格河谷（Diemtig Valley）3 日的雪崩災情最嚴重，活埋一批滑雪者及搜救人員；有 8 人幸運生還，7 人喪生，1 人失蹤。警方稱，這是瑞士近 10 年最嚴重的雪崩之一。

意大利緊急救難服務由於嚴寒及冰雪壅礙難行，東北部的公路關閉。軍方派遣直升機運送醫藥用品至西西里（Sicily）。

瑞典受來自西伯利亞的寒流侵襲，瑞典近 2 天氣溫急劇下降，有些地方的氣溫已降至最近數十年來的最低點，全國有 1 萬多戶居民供電中斷。北部西博滕省的海馬萬地區 6 日凌晨的氣溫降至零下 38.8 攝氏度，創瑞典入冬以來最低記錄。

波蘭 在新年期間遭受寒流襲擊，氣溫驟降至零下 25 攝氏度，造成 13 人死亡。

●印度

印度北部及東部近日氣溫驟降，逾 60 名無家可歸的人凍死；數千所學校關閉。政府耗資 130 萬英鎊購買毛毯及柴薪給鄰近尼泊爾的北方省（Uttar Pradesh）貧民。2 日，10 人在一起因冷天大霧引起的火車相撞事故中喪生，並有 47 人受傷。

孟加拉國 媒體 5 日報導，在過去 2 週中襲擊孟加拉國全國的寒潮已造成至少 39 人死亡。

●俄羅斯

俄國西部遭遇嚴寒。庫頁島（Sakhalin）發生暴風雪及雪崩。

南半球豪雨不斷

●肯尼亞豪雨迫使上千人無家可歸，至少 20 人死於洪水。肯尼亞紅十字會 4 日表示，過去一週來肯尼亞連降暴雨引發洪水和泥石流，約 3 萬人急需援助。

●澳洲政府宣布卡色萊河（Castlereagh River）沿岸為天然災害區，暴雨使得河水暴漲，數百戶農村民居被淹。在悉尼西北 500 公里的庫南布爾鎮，1200 名居民被迫撤離家園逃往高處。

●澳大利亞國家氣象局 5 日公布的年度氣候變化報告說，2000 年至 2009 年是澳大利亞歷史上最熱的十年。2009 年，澳大利亞維多利亞州最熱的一天氣溫高達 48.4 攝氏度。

●巴西里約熱內盧省上週三以來暴雨不斷，引發洪水氾濫及山泥傾瀉，造成 68 人死亡，另有數十人失蹤，兩座核電廠可能要關閉。當地已有超過 4000 人被疏散。（大紀元綜合報導）

【附件二】公益勸募條例

中華民國 95 年 4 月 25 日 制定 32 條

中華民國 95 年 5 月 17 日公布

第一條：

為有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，以促進社會公益，保障捐款人權益，特制定本條例。

第二條：

本條例所用名詞定義如下：

- 一、公益：指不特定多數人的利益。
- 二、非營利團體：指非以營利為目的，從事第八條公益事業，依法立案之民間團體。

第三條：

除下列行為外，基於公益目的，募集財物或接受捐贈之勸募行為及其管理，依本條例之規定。但其他法律另有規定者，從其規定：

- 一、從事政治活動之團體或個人，基於募集政治活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。
- 二、宗教團體、寺廟、教堂或個人，基於募集宗教活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。

第四條：

本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第五條：

本條例所稱勸募團體如下：

- 一、公立學校。
- 二、行政法人。
- 三、公益性社團法人。
- 四、財團法人。

各級政府機關（構）得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈，不得發起勸募。但遇重大災害或國際救援時，不在此限。

第六條：

各級政府機關（構）應依下列規定辦理前條第二項之勸募：

- 一、開立收據。
- 二、定期辦理公開徵信。
- 三、依指定之用途使用。

前項政府機關（構）有上級機關者，應於年度終了後二個月內，將辦理情形函報上級機關備查。

勸募團體基於公益目的，向會員或所屬人員募集財物、接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈者，依第一項規定辦理，公立學校並應於年度終了後二個月、其他勸募團體於年度終了後五個月內，將辦理情形及收支決算函報許可其設立、立案或監督之機關備查。

第七條：

勸募團體基於公益目的募集財物（以下簡稱勸募活動），應備具申請書及相關文件，向勸募活動所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請許可。但勸募活動跨越直轄市或縣（市）者，應向中央主管機關申請許可。

前項申請許可及補辦申請許可之程序、期限、應檢附文件、許可事項及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第八條：

勸募團體辦理勸募活動所得財物，以下列用途為限：

- 一、社會福利事業。
- 二、教育文化事業。
- 三、社會慈善事業。
- 四、援外或國際人道救援。
- 五、其他經主管機關認定之事業。

第九條：

勸募團體於最近三年內有下列情形之一者，主管機關應不予勸募許可：

- 一、違反第十三條、第十四條、第十九條、第二十一條或第二十二條規定。
- 二、有第十條第一款規定情形，經主管機關廢止其勸募許可。但其負責人或代表人經無罪判決確定者，不在此限。
- 三、有第十條第二款、第三款或第十一條規定情形，經主管機關廢止或撤銷其勸募許可。

第十條：

勸募團體有下列情形之一者，主管機關得廢止其勸募許可：

- 一、勸募團體之負責人或代表人因進行勸募涉犯罪嫌疑，經提起公訴。
- 二、依第十六條規定開立之收據，記載不實。
- 三、違反會務、業務及財務相關法令，情節重大。

第十一條：

勸募團體申請勸募活動許可之文件有不實之情形者，主管機關得撤銷其勸募許可。

第十二條：

勸募團體辦理勸募活動期間，最長為一年。

第十三條：

勸募團體應於郵局或金融機構開立捐款專戶，並於勸募活動開始後七日內報主管機關備查。但公立學校開立捐款專戶，以代理公庫之金融機構為限。

第十四條：

勸募行為不得以強制攤派或其他強迫方式為之。亦不得向因職務上或業務上關係有服從義務或受監督之人強行為之。

第十五條：

勸募團體所屬人員進行勸募活動時，應主動出示主管機關許可文件及該勸募團體製發之工作證。但以媒體方式宣傳者，得僅載明或敘明勸募許可文號。

第十六條：

勸募團體收受勸募所得財物，應開立收據，並載明勸募許可文號、捐贈人、捐贈金額或物品及捐贈日期。

第十七條：

勸募團體辦理勸募活動之必要支出，得於下列範圍內，由勸募活動所得支應：

- 一、勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，為百分之十五。
- 二、勸募活動所得超過新臺幣一千萬元未逾新臺幣一億元者，為新臺幣一百五十萬元加超過新臺幣一千萬元部分之百分之八。
- 三、勸募活動所得超過新臺幣一億元者，為新臺幣八百七十萬元加超過新臺幣一億元部分之百分之一。

前項勸募所得為金錢以外之物品者，應依捐贈時之時價折算之。

第十八條：

勸募團體應於勸募活動期滿之翌日起三十日內，將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告公告及公開徵信，並報主管機關備查。

前項勸募活動所得金額，開支新臺幣一萬元以上者，應以支票或經由郵局、金融機構匯款為之，不得使用現金。

第十九條：

勸募團體辦理勸募活動所得財物，應依主管機關許可之勸募活動所得財物使用計畫使用，不得移作他用。

如有賸餘，得於計畫執行完竣後三個月內，依原勸募活動之同類目的擬具使用計畫書，報經主管機關同意後動支。

前項之賸餘款項再執行期限，不得超過三年。

第二十條：

勸募團體應於勸募活動所得財物使用計畫執行完竣後三十日內，將其使用情形提經理事會或董事會通過後公告及公開徵信，連同成果報告、支出明細及相關證明文件，報主管機關備查。但有正當理由者，得申請延長，其期限不得超過三十日。

勸募團體應將前項備查資料在主管機關網站公告，主管機關並定期辦理年度查核。

第二十一條：

主管機關得隨時檢查勸募活動辦理情形及相關帳冊，勸募團體及其所屬人員不得規避、妨礙或拒絕。

第二十二條：

有下列情形之一者，應將勸募所得財物返還捐贈人：

- 一、非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。
- 二、勸募活動未經許可。
- 三、勸募活動之許可經主管機關撤銷或廢止。但於撤銷或廢止前，已依原許可目的使用之財物，經查證屬實者，不在此限。
- 四、逾許可勸募活動期間而為勸募活動。
- 五、違反第十四條規定。

前項財物難以返還，經報請主管機關認定者，應繳交主管機關，依原勸募活動計畫或相關目的執行，並得委託相關團體執行之。

勸募團體辦理勸募活動所得之賸餘財物，因勸募團體解散或未依第十九條規定辦理者，依前二項規定辦理。

第廿三條：

主管機關應將已核定之勸募活動、其所得及使用情形等資料予以上網公告。

第廿四條：

有下列情形之一，經制止仍不遵從者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰，並公告其姓名或名稱、違規事實及其處罰；經再制止仍不遵從者，得按次連續處罰：

- 一、非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。
- 二、勸募活動未經許可。
- 三、勸募活動之許可經主管機關撤銷或廢止，仍為勸募活動。
- 四、逾許可勸募活動期間，仍為勸募活動。

前項罰鍰，於勸募團體或其他法人、團體，併罰其負責人或代表人，並公告其姓名。

第廿五條：

違反第十四條規定，經制止仍不遵從者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰，經再制止仍不遵從者，得按次連續處罰；情節重大者，並得廢止其勸募許可。

第廿六條：

違反第十三條、第十五條至第二十條或第二十二條規定者，得予以警告並限期改善，屆期末改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第廿七條：

規避、妨礙或拒絕主管機關依第二十一條規定之檢查者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得強制檢查；情節重大者，並得廢止其勸募許可。

第廿八條：

違反第六條規定者，由其上級機關、許可其設立、立案或監督之機關予以警告並限期改善，屆期末改善者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第廿九條：

違反本條例規定者，除依本條例處罰外，其有犯罪嫌疑時，應移送司法機關處理。

第三十條

本條例所定之罰鍰，除第二十八條規定者外，由主管機關處罰之。

第三十一條：

本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第三十二條：

本條例自公布日施行。



【附件三】公益勸募條例施行細則

民國 95 年 12 月 25 日發布

第一條：

本細則依公益勸募條例（以下簡稱本條例）第三十一條規定訂定之。

第二條：

本條例所定財物之範圍如下：

- 一、金錢。
- 二、不須變現即可依勸募用途直接使用之物品。
- 三、其他得按時價折算現值之動產或不動產。
- 四、本條例第八條、第十九條第一項、第二十條第一項及第二十二條之財物，並包括其孳息。

第三條：

本條例第三條所稱政治活動，指競選活動或其他政治相關活動。

第四條：

本條例第三條所稱宗教活動，指佈道、弘法或其他與宗教群體運作、教義傳佈有關之活動。

第五條：

政府機關（構）及勸募團體依本條例第六條第一項第二款、第十八條第一項及第二十條第一項辦理公開徵信時，應刊登於所屬網站或發行之刊物；無網站及刊物者，應刊登於新聞紙或電子媒體。

第六條：

政府機關（構）及勸募團體依本條例第六條辦理公開徵信時，至少每六個月應刊登捐贈人之基本資料及辦理情形。

前項基本資料，包括捐贈者名稱或姓名、捐贈財物、捐贈年月及捐贈用途。

第七條：

本條例所稱所屬人員，指政府機關（構）或勸募團體之員工、校（會）友及有服從

義務或受監督關係者。

第八條：

勸募團體至遲應按月將辦理勸募活動所得金額存入依本條例第十三條規定所開立之捐款專戶。但公立學校應依國庫法、公庫法等有關公款存儲規定直接存入捐款專戶存管。

勸募團體應依勸募活動所得財物使用計畫專款專用；並應設置專簿，載明收支運用情形。

第九條：

勸募團體依本條例第十六條規定開立收據時，應按捐贈財物之種類載明下列事項：

- 一、金錢：金額。
- 二、不須變現即可依勸募用途直接使用之物品：種類、數量及時價。
- 三、其他得按時價折算現值之動產或不動產：
 - (一) 動產：種類、數量及時價。
 - (二) 不動產：坐落、面積及權利範圍。

第十條：

政府機關（構）及勸募團體依本條例第六條第一項及第十六條規定所開立之收據存根，應於年度決算程序辦理終了後，至少保存五年。

記載收據紀錄之會計帳簿及財務報表，應於年度決算程序辦理終了後，至少保存十年。但有關未結會計事項者，不在此限。

第十一條：

本條例第十七條第一項所定必要支出，包括進行勸募活動所需人事費、業務費及其他辦理活動有關支出。

第十二條：

本條例第十七條第二項所稱物品捐贈時之時價，於捐贈人購入時，為其購入價格；於捐贈人自行生產時，為其生產成本。但皆應扣除折舊額。

第十三條：

捐贈財物為第二條第三款之動產或不動產者，於處分變現前，不列入本條例第十七條第二項之勸募活動必要支出比率之計算範圍。

第十四條：

本條例第十八條所定捐贈人捐贈資料，包括捐贈者名稱或姓名、捐贈年月及捐贈財物明細表。

前項捐贈資料報主管機關備查時，應載明收據編號。

第十五條：

本條例第十八條第一項所定勸募活動所得與收支報告及第二十條第一項所定使用情形，包括勸募活動名稱、目的、期間、許可文號、所得及收支一覽表。

第十六條：

勸募團體應將本條例第二十條第一項備查資料，於主管機關備查後三十日內，在主管機關網站公告一年。

第十七條：

主管機關應依下列規定，定期公布勸募活動情形：

- 一、於每月十五日前，公布前一月本條例第二十三條及第二十四條規定之公告事項及違反本條例案件處理情形。
- 二、於每年三月三十一日前，公布前一年勸募活動情形統計值。

第十八條：

本細則自發布日施行。

【附件四】中華民國紅十字會法

中華民國 43 年 10 月 5 日制定 37 條，同年 10 月 18 日公布
中華民國 89 年 4 月 7 日修正第 6, 10, 12, 15, 20, 32, 34 條，同年 4 月 26 日公布

第一章、總則

第一條：

中華民國紅十字會，依照政府簽訂之國際紅十字公約，並基於國際紅十字會議所決議各項原則之精神，以發展博愛服務事業為宗旨。

第二條：

中華民國紅十字會為法人。

第三條：

中華民國紅十字會以白地紅十字為標幟；除國際紅十字公約有規定者外，其他公私機關及社團，概不得使用，並禁止作為商業上之製造標及商標。

第四條：

中華民國紅十字會輔佐政府辦理下列事項：

- 一、關於戰時傷兵之救護及戰俘、平民之救濟。
- 二、關於國內外災變之救護與賑濟。
- 三、關於預防疾病、增進健康及減免災難之服務。
- 四、合於第一條規定之其他事項。

第五條：

中華民國紅十字會總會設於中央政府所在地。

第二章、組織

第六條：

中華民國紅十字會總會以內政部為主管機關，並依其目的事業受有關部會之指導。

第七條：

中華民國紅十字會總會設名譽會長一人，名譽副會長若干人，由總會理事會聘請之。

第八條：

中華民國紅十字會總會以全國會員代表大會為最高權力機關，每兩年在中央政府所在地舉行一次，必要時經理事會之決議得於全國其他各地舉行，閉會期間，由理事會執行會務。

第九條：

中華民國紅十字會總會設會長一人，綜理會務，並對外代表總會；副會長一人至三人，襄助會長處理會務；會長、副會長，均由全國會員代表大會選舉，任期四年，連選得連任；會長因故不能視事時，由會長指定副會長一人代理；必要時，得由副會長互推一人代理之。

第十條：

中華民國紅十字會總會設理事會，負責審議紅十字會所辦理之重要事項；置理事三十一人，其中七人為當然理事，由政府指派主管機關及目的事業有關各機關主管人員擔任，十六人由全國會員代表大會選舉，八人由當然理事及選舉產生之理事，就全國社團負責人中推選，除當然理事人選由政府通知變更外，其他理事任期均四年，每屆改選二分之一，連選得連任。

第十一條：

中華民國紅十字會總會設常務理事會，負責處理日常會務，由理事互推常務理事五人至七人組織之。

第十二條：

中華民國紅十字會總會設監事會，負責審核紅十字會收支帳目，及稽查會務進行；置監事九人，其中三人為當然監事，由政府指派財政主計審計等機關主管人員擔任，六人由全國會員代表大會選舉，並由監事互推常務監事三人，組織常務監事會，負責處理日常事務，當然監事之人選由政府通知變更之，選舉產生之監事任期四年，連選得連任。

第十三條：

理事會每半年開會一次，常務理事會每三個月開會一次，必要時均得舉行臨時會；開會時會長、副會長均為當然出席人，並以會長為主席，會長因故缺席時，由副會

長或理事互推一人代理之。監事會每年開會一次，常務監事會每半年開會一次，必要時均得舉行臨時會；開會時，由常務監事互推一人為主席。

第十四條：

中華民國紅十字會總會理事會，依其事業得設各種委員會。

第十五條：

中華民國各省（直轄市）得設分會，縣（市）得設支會，分別隸屬總會或分會，受當地政府之監督，並依其目的事業，受當地主管機關之指導。

第十六條：

中華民國紅十字會分會，設會長一人，副會長一人至二人，理事十五人至二十一人，均由會員代表大會選舉，會長、副會長及理事任期均四年，連選得連任，並設常務理事三人至五人，由理事互推之。支會設會長一人，副會長一人至二人，理事九人至十五人，均由會員代表大會或會員大會選舉之，任期四年，連選得連任。

第十七條：

中華民國紅十字會分會，設監事五人至七人，由會員代表大會選舉，並設常務監事一人至三人，由監事互推之，任期四年，連選得連任。支會設監事三人至五人，由會員代表大會或會員大會選舉之，任期四年，連選得連任。

第三章、會員

第十八條：

中華民國紅十字會會員分下列各種：

- 一、名譽會員：有特殊功績或捐獻，經總會理事會認可者。
- 二、基本會員：（一）總會、分會、支會發起人或個人，照章繳納一次會費者。（二）普通會員，照章繳納會費滿十年以上者。
- 三、特別會員：醫藥護理及其他社會工作人員，照章繳納一次會費，或志願義務服務，卓著成績者。
- 四、團體會員：團體照章繳納常年會費者。
- 五、普通會員：個人照章繳納常年會費者。
- 六、少年會員：未成年國民，照章繳納常年會費。

前項第一款至第三款之會員，為終身會員；第四款至第六款之會員，為常年會員；各種會員繳費標準，由總會定之。

第十九條：

中華民國紅十字會會員，有出席所加入之支會會員大會，或支會會員代表大會，及享受選舉與被選舉之權，支會會員超過一千名時，得分區開會員大會，選舉代表出席支會會員代表大會。

第二十條：

中華民國紅十字會各分會、支會每年定期徵求會員一次，省分會由內政部協助辦理，直轄市分會及縣（市）支會由當地政府協助辦理。

第二十一條：

中華民國紅十字會得依法取消任何會員之資格。

第四章、會員代表大會

第二十二條：

中華民國紅十字會依本法第八條之規定，每兩年召開全國會員代表大會一次，必要時得由總會理事會決議，或由三分之一以上分會之請求，經總會理事會通過，召開臨時大會。

第二十三條：

全國會員代表大會由各分會分別召開會員代表大會推選代表組織之。

第二十四條：

全國會員代表大會之任務如下：

- 一、聽取會務報告。
- 二、決定會務方針。
- 三、稽核財務收支。
- 四、選舉總會會長副會長及理事監事。
- 五、其他重要事項。

第二十五條：

中華民國紅十字會全國會員代表大會以總會會長為當然主席。

第二十六條：

中華民國紅十字會全國會員代表大會開會日期重要議題由總會理事會決定，但總會應於開會前兩個月通知分支會並公告之。

第廿七條：

中華民國紅十字會分支會每年應舉行會員代表大會或會員大會一次。

第五章、資產

第廿八條：

中華民國紅十字會資產如下：一、基金。二、政府補助。三、會費。四、遺贈。五、捐募。六、事業收入。七、動產及不動產。八、孳息收入。

第廿九條：

中華民國紅十字會得經理事會通過向國內外募捐。

第三十條：

中華民國紅十字會享有政府依法給予豁免賦稅之權利。

第卅一條：

中華民國紅十字會得與國內外機關社團合作辦理合於本法第四條規定之事業，並接受其補助。

第六章、戰時特例

第卅二條：

中華民國紅十字會戰時隨軍救護人員之待遇，比照軍用文職人員，其服裝制式除國際協定另有規定外，由總會規定送請主管機關備案。

第卅三條：

中華民國紅十字會戰時隨軍救護人員及救護器材之載運，准照軍事運輸規定辦理。

第卅四條：

中華民國紅十字會戰時隨軍救護人員，在戰地需用衛生器材、房屋、糧食、舟車、馬匹及航空器等，得分別請有關主管機關核撥。

第七章、附則

第卅五條：

中華民國紅十字會總會應於每年年度開始時，將工作計畫及預算，並於每年年度結束時，將業務報告及決算，送經內政部轉請行政院備案。

第卅六條：

本法施行細則由內政部擬訂送請行政院核定之。

第卅七條：

本法自公布日施行。



【附件五】中華民國紅十字會總會募捐辦法

中華民國 91 年 3 月 20 日 91 年第 1 次理監事聯席會議通過

91 年 4 月 15 日 (91) 社字第 0172 號函頒

95 年 12 月 14 日 95 年第 2 次理監事聯席會議修正通過

第一條：

中華民國紅十字會總會（以下簡稱本會）為達成紅十字會法第四條規定之任務，特依同法第二十九條及施行細則第十六條規定，訂定「中華民國紅十字會總會募捐辦法」。（以下簡稱本辦法）

第二條：

募捐方式分為「專案募捐」與「緊急賑災募捐」兩種，並依左列程序分別辦理：

一、專案募捐：本會為積極推動會務，以發展博愛服務事業，得擬定專案募捐計畫（詳附件），提請理事會審議通過後，依相關規定辦理。

二、緊急賑災募捐：遇有國內外突發重大災變時，由會長視狀況緊急對外籲請社會各界人士捐贈財物，並進行緊急賑災。事後仍應提報理事會核備。

第三條：

凡募捐所得財物，均應開立收據給予捐贈人。

第四條：

募捐所得之款項，應以本會名義於合法金融機構專戶儲存；至於募捐所得物資，應詳細列帳妥善保管處理。

第五條：

募捐所得財物，均應按照原定計畫及緊急賑災之目的執行，非經提報理事會通過，不得移做他用。

第六條：

募捐所得財物，其收支程序應按照本會簡易會計制度辦理。

第七條：

如遇募捐計畫未列有之類同事故，而情形緊迫必須立即予以救濟或處理者，會長得在原計畫所列「預備金」項下酌情核撥，以應急需。並於事後提請理事會備查。

第八條：

募捐活動期間之必要開支費用，得於公益勸募條例規定之範圍內支應。

第九條：

募捐活動期滿之翌日起三十日內，應將捐贈人捐贈財物資料、募捐活動所得款項或物資數量與收支報告公告徵信，提報理監事會及主管機關備查。

第十條：

募捐計畫執行完竣後三十日內，應將執行情形公告徵信，連同成果報告、支出明細資料及相關證明文件，提報理監事會及主管機關備查。

第十一條：

本會會員或社會熱心人士，為贊助本會推動急難救助與社會公益工作，而於平時主動捐贈之財物，應依本會計畫預算及會計程序處理。唯捐贈人指定用途者，仍應依其指定用途使用，並彙案提報理事會。

第十二條：

本辦法所定未盡事宜，悉依政府相關法令規定辦理。

第十三條：

本辦法經理事會通過後施行。

【附件六】八八水災服務聯盟組織簡則

98年8月26日第3次共識會議修訂通過

一、聯盟定位

為促進重建過程中，政府部門與民間部門的協調、資訊與資源的分享與整合，透過邀集中央政府、地方與受災縣市政府，民間組織等，形成結盟平台。在此平台上進行服務協調、資訊分享與資源互助，以發揮整合性服務的加乘效果，提升災後重建的效能。

二、聯盟目標

- (一) 近程目標:促進資源統整與服務協調。
- (二) 中程目標:協助並輸送重建地區居民安置與生活、社區、社工與心理輔導等專業服務；協助受災區社區與生活重建。
- (三) 長程目標：建立重大災害因應與重建系統，強化備災救災能量與教育推廣，並促成大眾文化教育之成長。

三、聯盟策略

- (一) 邀集政府各相關部門、受災縣市政府與未受災之協力縣市政府，形成縱向系統。
- (二) 邀集民間相關專業團體,分組並推 派召集人形成聯絡網,掌握組內服務能量；以服務據點形成跨專業服務團隊,整合該點內跨專業發展服務方案。
- (三) 召開定期會議,邀集政府部門與民間部門共同參與、主持，以建立橫向服務網絡。
- (四) 建立網站資訊平台，提供災後重建所需資訊和資源，並以多媒體模式記錄重建區支援活動及成果。
- (五) 出版工作手冊及相關資料，提供各方學者專家組織工作人員使用。
- (六) 提供盟員經審核通過之服務所需經費與資源。

四、聯盟組織

- (一) 盟員資格與核定

1. 本聯盟盟員組成以台灣地區非營利立案組織，或與災區重建相關之團體為限。
2. 申請加入時，應檢附入會申請單及申請單位之立案證明等相關資料；非立案單位須有二個立案組織之盟友推薦。

(二) 盟員（名單見附錄）依功能分為十組：

1. 社工/社區組：召集人－海棠文教基金會陸宛蘋執行長；
2. 心理組：召集人－中華心理衛生協會張珏常務監事；
3. 行政後勤組：召集人－聯合勸募協會周文珍秘書長；
4. 醫療/健康組：召集人－康泰醫療教育基金會江綺雯執行長；
5. 文化組：召集人－國家文化藝術基金會江宗鴻執行長；
6. 法律組：召集人－法律扶助基金會郭吉仁秘書長；
7. 教育組：召集人－台灣輔導與諮商學會張德聰理事長；
8. 資訊組：召集人－中華電信基金會呂學錦董事長；
9. 安置組：召集人－中華民國紅十字會總會陳士魁秘書長；
10. 專家學者組：召集人－台灣大學學務長馮燕教授。

總召由中華民國紅十字會總會陳士魁秘書長擔任。

聯盟決策小組由各組召集人共同組成，各組召集人需建立各組名冊、追蹤相關資訊蒐集工作，召集必要之工作會議。

五、聯盟成員之權利義務

(一) 義務

1. 提供相關資源、協助聯盟行動與推展。
2. 登錄並提供各自於重建區進行的服務報告。
3. 恪守專業倫理，提供專業服務。

(二) 權利

1. 申請紅十字會總會提供之 88 水災生活與社區重建資金。
2. 使用本聯盟之名稱及所提供之相關資源。
3. 參與本聯盟各項工作及決策。
4. 分享本聯盟共同努力的成果。

參考目錄

(按字母順序與姓氏筆畫順序排列)

- ◎ Joan Flanagan (瓊恩·福納根) 著，陳希林、方怡雯、陳麗如、曾于珍翻譯，【募款成功—義工與專家必讀】，五觀藝術管理有限公司，2002
- ◎ Peter F. Drucker (彼得·杜拉克) 著，余佩珊翻譯，【非營利機構的經營之道】，遠流出版公司，1994
- ◎ Robert K. Yin 著，尚榮安翻譯，【個案研究法】，弘智文化，2001
- ◎ 中華民國紅十字會總會編印，【中華民國紅十字會備災救災與組織發展指南暨工具書】，2004
- ◎ 中華民國紅十字會總會發行，【紅十字會訊】，2000-2010
- ◎ 中華民國紅十字會總會發行，【年報】，2001-2010
- ◎ 中華民國紅十字會總會編印，張玉法主編，【中華民國紅十字會百年會史】，2004
- ◎ 王振軒著，【人道救援的理論與實務】，鼎茂圖書出版股份有限公司，2003
- ◎ 王育敏，【非營利組織建構社會資源之探討】，內政部社會司社區發展季刊第 115 期，民國 95 年 9 月
- ◎ 司徒達賢著，【非營利組織的經營管理】，天下遠見出版股份有限公司，1999
- ◎ 台灣公益團體自律聯盟 2009 年 8 月 18 日「聰明捐款助災民」記者會新聞稿
- ◎ 行政院主計處「民國 88 年台灣地區社會發展趨勢及社會參與延伸調查」、「民國 92 年台灣地區社會發展趨勢調查統計」
- ◎ 呂朝賢 (2000)，【非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例】，台灣社會福利學刊 (電子期刊) 第二期，PP.39-77
- ◎ 杜綺文 (2006)，【參與觀察法】，國科會報告
- ◎ 余家斌 (1999)，【慈善機關捐款人之行為意向研究】，國立中山大學公共事務管理研究所，碩士論文
- ◎ 李如婷 (2003)，【個人捐贈行為及其影響因素之探討—以嘉義地區為例】，國立中正大學社會福利研究所，碩士論文
- ◎ 李若綺 (2006)，【我國非營利組織個案是募款之研究】，南華大學非營利事業管理研究所，碩士論文
- ◎ 宋明光 (2005)，【家戶捐贈行為的實證分析—以台北市為例】，台北大學財政學系，碩士論文
- ◎ 邱家准 (2004)，【影響非營利組織捐款人行為關鍵因素之研究—從計畫行為理

- 論 (TPB) 之觀點探討】，中原大學企管研究所，碩士論文
- ◎ 林雅莉 (1997)，【非營利組織募款之研究】，政治大學公共行政學系，碩士論文
 - ◎ 林瑞發 (2009)，【責信認知對捐款意向之影響】，逢甲大學合作經濟學系，碩士論文
 - ◎ 林中瑛 (2009)，【新華社、中央社報導中國四川地震災難新聞之內容分析】，國防大學政治作戰學院新聞系，碩士論文
 - ◎ 林麗容 (2010)，【宗教型非營利組織行銷策略之研究—以慈濟基金會為例】，國立東華大學公共行政研究所，碩士論文
 - ◎ 洪郁婷 (2001)，【建構危機狀態下的公私協力關係：九二一緊急醫療與安置照顧在災難管理過程中的角色】，東海大學公共行政學系，碩士論文
 - ◎ 紀蕙文 (2002)，【非營利組織行銷活動與捐款人捐款行為之研究】，台北大學合作經濟研究所，碩士論文
 - ◎ 高希均審訂，林宜諄編著，【企業社會責任入門手冊】，天下遠見，2008
 - ◎ 孫震著，【企業倫理與企業社會責任】，天下文化，2009
 - ◎ 財團法人九二一震災重建基金會--謝志誠之觀察學習與經驗分享
(www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw)
 - ◎ 陳順孝 (<http://ashaw.org>)，【從公益新聞、公共新聞到公民新聞--輔大新傳系《生命力新聞》的十年探索】
 - ◎ 陳春山 (公視基金會董事長)，【公共媒體在公民社會的角色】
 - ◎ 陳麗文 (2001)，【台灣民間社會福利機構在九二一震災的救援與重建之角色扮演與功能發揮研究】，中正大學社會福利系，碩士論文
 - ◎ 陳依伶 (2001)，【民間社會福利機構捐款人捐款行為探討—以某社會福利基金會為例】，暨南國際大學社會政策與社會工作學系，碩士論文
 - ◎ 黃慶榮，【非政府組織勸募策略分析】，中華民國保護動物協會秘書長、南華大學非營利事業管理研究生
 - ◎ 黃書芸 (1999)，【中大型企業捐贈行為之研究】，台灣大學會計學研究所，碩士論文
 - ◎ 黃意錦 (1999)，【九二一地震之後災後重建善款運用與監督】，台灣大學新聞研究所，碩士論文
 - ◎ 黃龍冠 (2009)，【非營利組織募款策略之研究—以某慈善公益組織為例】，佛光大學管理學系，碩士論文
 - ◎ 楊永方 (2007)，【大額捐款者捐款行為之研究—媒體新聞報導的內容分析】，政治大學經營管理碩士學程 (EMBA)，碩士論文

- ◎ 臧國仁、鍾蔚文 (2000), 【災難事件與媒體報導：相關研究簡述】
- ◎ 蔡行瀚、邱文達、謝屈平、吳雪如、蔡龍文 (民 92), 【國家緊急應變隊動員運作模式之研究】，行政院災害防救委員會委託台北醫學大學之研究報告
- ◎ 劉俐吟 (2008), 【我國政府與非政府組織在國際人道救援事務伙伴關係之研究】，東海大學行政管理暨政策學系，碩士論文
- ◎ 蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，【非營利部門：組織與運作】(第二版)，巨流圖書公司，2009
- ◎ 謝國興、馮燕 (2000), 【921 震災捐款監督報告書】，全國民間災後重建協調監督聯盟
- ◎ 鍾淑真 (2009), 【全球暖化的環境知識與危機意識—以晚近環境災難影片為例作分析】，南華大學建築與景觀學系，碩士論文
- ◎ 嚴禎儀 (2006), 【Consumer Perceptions and Donation Intention to International Relief Organizstions】，國立中興大學行銷學系，碩士論文
- ◎ Akchin, D. (2001), Nonprofit Marketing : Just how far has it gone? *Nonprofit World*, 19(1), 33-35.
- ◎ Amato, P. R. (1990), Personality & Social Network Involvement as Predictors of Helping Behavior in Everyday Life , *Social Psychology Quarterly*, 53(1):31-43.
- ◎ Andreoni, J., & Lise, V. (2001), Which is the Fair Sex ? Gender Differences in Altruism , *Quarterly Journal of Economics* , 116(1), 293-312.
- ◎ Barry Berman, Joel R. Evans (1978), *Retail Management : A Strategic Approach*, New York, Macmillan Publishing Co., Inc., 124-125 .
- ◎ Berelson, B. (1952), *Content Analysis in Communication Research* , NY : Free Press.
- ◎ Boulding, W., Kalra, A., Staelin, R., & Zeithaml, V.A. (1993), A Dynamic Process Model of Service Quality : From Expectations to Behavioral Intentions , *Journal of Marketing Research* , 30(1), 7-27.
- ◎ Berelson, B. (1952), *Content Analysis in Communication Research* , New York : Free Press.
- ◎ Clark, M. S., Powell, M. C., Ouellette, R., & Milberg, S. (1987), Recipient's Mood, Relationship Type, & Helping , *Journal of Psychology & Social Psychology* , 53(1), 94-103.
- ◎ Cohen, R. (1978), Altruism: Human, Cultural, or What ? In Laruen, W. (Eds.) , *Altruism, Sympathy, and Helping* (pp81-98) , New York : Academic Press.
- ◎ Croson, R., & Buchan, N. (1999), Gender and Culture : International Experimental Evidence from Trust Games , *American Economic Review* , 89(2), 386-391.
- ◎ Donati, P. R. (1992), Political Discourse Analysis, in Eller, M. B, (1997), Study

- Collective Action (pp77-96) , Federal Taxation of Wealth Transfers”Statistics, 57.
- ◎ Feldman, R. S. (1985) , *Social Psychology : Theories, Research, and Applications* , New York : McGraw-Hill.
 - ◎ Gronbjerg, Kirsten A. (1993) , *Understanding Nonprofit Funding : Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations* , San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
 - ◎ Glazer, A., & Konrad, K.A. (1996) , A Signaling Explanation for Charity , *American Economic Review* , 86(4), 1019-1028.
 - ◎ Harbaugh, W. T. (1998) , What do Donations Buy ? A Model of Philanthropy Based on Prestige and Warm Glow , *Journal of Public Economics* , 67, 269-284.
 - ◎ Homans, G. C. (1958) , Social Behavior as Exchange , *The American Journal of Sociology* , 1958, 597-606.
 - ◎ Johnson, O. (1966) , Corporate Philanthropy : An Analysis of Corporate Contributions , *Journal of Business* , 39(4), 489 -504.
 - ◎ Kolter, P., & Andreasen, A. R. (1996) , *Strategies Marketing for Nonprofit Organization* , Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice Hall.
 - ◎ Krebs, D.L. (1970) , Altruism-an Examination of the Concept and a Review of the Literature , *Psychological Bulletin* , 73, 258-302.
 - ◎ Levi-Strauss, C., (1969) , *The Elementary Structures of Kinship* , Boston : Beacon Press.
 - ◎ Levy, Ferdinand K. and Gloria M. Shatto (1978) , The Evaluation of Corporate Contributions , *Public Choice* , 33, 19-28.
 - ◎ Mauss, M., (1954) , *The Gift : Forms and Functions of Exchange in Archaic Society* , New York : Free Press.
 - ◎ Mixer, J. R., (1993) , *Principles of Professional Fundraising : Useful Foundations for Successful Practice* , San Francisco , California : Jossey - Bass Publishers.
 - ◎ Navarro, P. (1988) , Why do Corporate Give to Charity ? *Journal of Business* , 61, 65-93.
 - ◎ Ostrower, F. (1995) , *Why the Wealthy Give : The Culture of Elite Philanthropy* , Princeton , N.J. : Princeton University Press.
 - ◎ Ritzer, G. (1988) , *Social Theory* , New York : Knopf.
 - ◎ Schwartz, R.A.(1968) , Corporate Philanthropic Contributions , *Journal of Finance* , (June), 479-497.
 - ◎ Severy, L. J. (1974) , Comment : On the Essence of Altruism , *Journal of Social Issues* , 30, 189-194.

- ◎ Simmel, G. (1978) , *The Philosophy of Money* , Trans. T. Bottomore and D. Frisby , Boston : Routledge & Kegan Paul.
- ◎ Skinner, B.F. (1938) , *The Behavior of Organisms : An Experimental Analysis* , New York : Appleton-Century-Crofts.
- ◎ Turner, J. H. (1986) , *The Structure of Sociological Theory* , Chicago : The Dorsey Press.
- ◎ Wang, J. & Coffey, B. S. (1992) , Board Composition and Corporate Philanthropy , *Journal of Business Ethics* , 11, 771-778.
- ◎ Wilhelm, I. (2006) , Investor's Mega-Pledge Signals New Era for Philanthropy , *The Chronicle of Philanthropy* , Retrieved June 25, 2006, from <http://www.philanthropy.com/free/articles/v18/i19/19000601.htm>
- ◎ Wispe, L. G. (1972) , Positive Forms of Social Behavior : An Overview , *Journal of Social Issues* , 28(3), 1-19.

