

國立政治大學商學院經營管理碩士學程

非營利事業管理組 EMBA 班碩士論文

我國公益勸募條例之探討：以中華民國紅十字會總會
「重大災難」勸募為例

A Study on Charity Solicitation Act in Taiwan : The Case
of "heavy catastrophe" Solicitation in The Red Cross
Society of The Republic of China

指導教授：許崇源 博士

研究生：鍾淑美 撰

中華民國一〇一年七月

謝 辭

終於在最後期限完成了我的畢業論文，沒想到會有寫謝辭的這一刻，一切要感謝當初不斷鼓勵我報考政大 EMBA 的陽光基金會前董事長方慶榮先生，由於您苦口婆心的遊說及鼓勵，才能讓我有機會及毅力進入政大圓夢，始終沒有機會向您表達心中的"感恩"，謹此與您分享這份榮耀。

論文寫作期間，特別感謝指導教授許崇源老師不吝給予指正與建議，也謝謝我的好朋友金梅、君裳、秀芬的砥礪與支持，以及念祖的幫忙，更要感謝世人接受我的專訪，並提供許多寶貴的意見，以及各種協助，論文得以順利完成，感謝有您們的協助、鼓舞與陪伴！此外，也謝謝口試委員黃秉德老師與林江亮老師，精闢的見解讓我的論文更加完備與豐富，真的非常感謝！

最要感謝的是我的先生立元和兩個兒子君佐、君佑的默默支持，讓我能夠全心全意、專心的完成論文，並且和我一起分享這份喜悅。最後，謹將這份榮耀與喜悅獻給我永遠敬愛的父親。

淑美 于

2012 年 10 月

中文摘要

「公益勸募條例」自民國95年5月立法院三讀通過總統公布實施迄今六年，由於許多非營利組織對於條文解讀不同，因此實務上就產生「無所適從」、「有法無可管」的現象，社會各界對於修正勸募條例的聲音，亦時有所聞。100年日本311震災事件後，內政部召開「公益勸募條例部分條文修正草案」會議，主要針對「重大災害或國際救援」勸募修正條文內容，修正的條文草案版本實有許多值得研商探討的部分。本研究依據內政部「公益勸募條例」部份條文修正草案會議通過版本，以及自律聯盟理事會通過版本，將兩個草案版本對照比較，且依勸募活動之時序歸納區分為：「勸募申請及許可」、「勸募期間規範」、「募得款使用規範」、「資訊揭露」等四大面向作為本研究探討主軸，並藉由紅十字會總會「重大災難」勸募之經驗，確認部分條文內容修正之適切性與可行性。

本研究發現公益勸募條例募款主體規範不夠周延；偏重事前程序審查，缺乏事後監督機制；轉捐行為、退款機制未作規範；國內重大災害勸募「救災執行能力」未加以規範；有關資訊揭露之法令缺乏；捐贈機構不同，扣抵稅額不一等問題。「公益勸募條例」部分條文修正草案內容尚欠完備，仍有許多值得檢討及研商修正部分，政府修法應廣納民間團體之意見，確認條文內容更為妥適可行，以確保有效管理勸募行為，達到「妥善運用資源，保障捐款人的權益」之立法旨意。

關鍵字：非營利組織、公益勸募條例、勸募申請及許可、勸募期間規範、募得款使用規範、資訊揭露、重大災難

目 錄

第一章 緒 論	頁次
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的與問題	2
第三節 研究範圍	4
第四節 研究方法及流程	5
壹、文獻探討	5
貳、次級資料蒐集	5
參、個案深度訪談.....	5
肆、研究流程.....	6
第二章 文獻探討	
第一節 非營利組織	7
壹、非營利組織相關理論	7
貳、非營利組織相關規範	11
參、非營利組織財源與責信.....	16
第二節 公益勸募條例之規範	20
壹、勸募法規政策形成背景及立法過程	20
貳、公益勸募條例規範要點	27
參、公益勸募條例實施後之現況	32
第三節 各國勸募規範概況	52
第三章 個案分析	
第一節 紅十字會個案簡介	56
壹、紅十字運動的起源與發展.....	56
貳、中華民國紅十字會成立宗旨與去源依據.....	59
第二節 紅十字會「備災、救災與重建」機制	67
第三節 紅十字會「重大災難」勸募規範	74
壹、紅十字會募捐辦法.....	75

貳、募捐過程與實務運作情形.....	78
第四節 個案深度訪談資料分析	83
第四章 結論與建議	
第一節 結論.....	101
第二節 建議.....	104
參考文獻：	
中文部分.....	107
英文部分.....	111
附錄：	
附錄一：統一捐募運動辦法.....	112
附錄二：公益勸募條例	114
附錄三：公益勸募條例施行細則.....	120
附錄四：公益勸募許可辦法.....	122
附錄五：公益勸募條例部分條文修正草案－內政部版本.....	125
附錄六：公益勸募條例部分條文修正草案－自律聯盟【民間】版本.....	138
附錄七：中華民國紅十字會法.....	148
附錄八：中華民國紅十字會會施行細則	153
附錄九：中華民國紅十字會總會募捐辦法	156
附錄十：訪談大綱.....	159

表目錄

表 2-1 公益勸募條例條文要旨及規範內容.....	29
表 2-2 現行勸募條例與內政部版本及自律聯版本部分修正條例對照比較表...	34
表 2-3 勸募團體資訊揭露之相關查核結果.....	48
表 2-4 勸募團體依法公告徵信及自律徵信情形.....	49
表 3-1 重大災害救援及重建概況表	63
表 3-2 社區與生活重建補助計畫統計表.....	73
表 3-3 公益勸募條例與紅十字會募捐辦法條文對照表.....	76
表 3-4 紅十字會重大災難勸募必要支出比率.....	82
表 3-5 「重大災難」勸募捐款筆數及金額統計表.....	86
表 3-6 設立捐款專戶、專戶儲存查核結果.....	90
表 3-7 設立捐款專戶、專戶儲存查核未符規定原因.....	90
表 3-8 「八八水災」政府機關募得財物統計表.....	94
表 3-9 「八八水災」政府機關募得款轉捐概況表.....	95
表 3-10 紅十字會「重大災難」勸募專案公告徵信檢核表.....	99

圖目錄

圖 1 - 1 研究流程圖.....	6
圖 3 - 1 紅十字會標幟圖.....	57
圖 3 - 2 紅十字會組織架構圖.....	60
圖 3 - 3 總分支會系統圖.....	62



第一章 緒論

第一節 研究動機

1999年9月21日台灣發生規模7.3級的九二一地震，造成2,506人死亡及失蹤，11,306人受傷，當時台灣受到國際上許多國家的協助與救援；接著2004年12月26日在印尼亞齊省發生規模九級的大地震，隨大地震而來的海嘯強烈席捲印度洋周邊國家，有超過15萬人失蹤及死亡，上百萬人無家可歸，台灣人民也適時地展現愛心，全台共計募得善款約計新台幣50億元。由於全球環境及氣候變遷，天然災害造成的重大災難有明顯增加情形，因此非營利組織因應國內外災難而發起勸募活動情形亦隨之增加，例如2008年5月7日之緬甸納吉斯風災、5月12日大陸汶川地震、2009年8月8日國內莫拉克風災、以及2011年3月11日日本311地震（引發強烈海嘯），募款金額動輒數十億元到百億元。¹

2011年日本311震災事件，中華民國紅十字會總會（以下簡稱紅十字會）截至同年4月5日為止，募得新台幣16億餘元，却因未將善款一次撥付日本赤十字社，而遭到民眾及立委的質疑，以及網民連署「踹共」²，繼而引發一波退款潮。當捐款人不落人後地付諸善行、捐出善款時，更需要募款單位適時地提供善款使用計畫與資金流向，包括是否確實交付善款、如何交付、以及是否妥善運用、階

¹ 根據內政部社會司公益勸募管理系統截至100年4月28日資料顯示：汶川地震全台募得財物加計利息收入總計新台幣57億3,373萬7,303元。根據內政部98年莫拉克颱風（八八水災）截至101年2月24日統計資料顯示：募得財物加計利息收入總計新台幣254億710萬5,089元。根據內政部100年12月份出具之「99年內政部核准勸募團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案查核報告」資料顯示：100年311日本震災民間團體募得財物加計利息收入總計新台幣54億8,558萬9,661元（政府單位未顯示）。

² NOWnews新聞網／政治中心／台北報導2011-04-11 標題：管碧玲：紅十字各分支會徵信資料不齊，易引發民眾不滿。中華民國紅十字會對日捐款引發爭議，民進黨立委管碧玲11日呼籲內政部應比照勸募條例為最低標準，儘速修改紅十字會募款規定，且紅十字會南亞海嘯、四川地震、莫拉克風災募款贖餘比例過高，顯示紅十字會的執行效率亟待加強，而其各縣市分支會網站有半數以上全無任何徵信資料。2011-04-12 中國時報【鄭閔聲、朱芳瑤、曾蕙蘋／台北報導】民間慈善團體公益募款執行率過低，昨天在立法院引爆爭議！民進黨立委管碧玲昨天抨擊紅十字會募款能力強，執行率卻不及格，四川大地震時募款十六億元，剩餘款近六億，執行率六三%；八八風災募款四十五億，至今竟有高達廿一億未執行，執行率五三%。NOWnews／政治中心／台北報導／<http://www.nownews.com/2011/04/05/11490-2702255.htm> 標題：網友臉書連署呼籲紅十字會賑災捐款立即全數交給日本。「踹共」就是台語「出來講」的意思；網路流行語。

段執行進度等資訊，公開供捐款人了解，借以達到監督善款之功能。然而此一事件也突顯了非營利組織資訊公開、透明的重要性；而政府部門對於非營利組織的勸募規範，以及法令上的監督管理是否充份發揮與落實，也成為立委另一個關注的焦點。

現行公益勸募條例於民國 95 年 4 月 25 日立法院第 6 屆第 3 會期第 10 次會議完成三讀，95 年 5 月 17 日總統公布實施迄今六年。然因紅十字會依據「中華民國紅十字會法」第二十九條規定，不受公益勸募條例之約束，進而引發立委的質疑，內政部緊急召開會議，並於 100 年 8 月 11 日審議通過「中華民國紅十字會法」修正草案，明訂紅十字會勸募應比照「公益勸募條例」之規範，以符合時代需求與民眾期待；而公益勸募條例與募款相關法規，對非營利組織勸募活動及行為之規範，其實質內涵是否能與時俱進，達到興利防弊之功效，也備受考驗。

第二節 研究目的與問題

公益勸募條例規範的勸募主體僅限於公立學校、行政法人、公益性社團法人與財團法人等四種團體。政府機關平時得基於公益目的接受外界主動捐款，但遇「重大災害或國際救援」時，則可對外發起勸募。政黨、宗教團體或個人基於政治活動、宗教活動募集相關經費除外，為公益目的而發起之勸募活動仍應接受公益勸募條例之規範。但有立委及民間團體認為勸募條例係規範「勸募行為」之專法，因此不該排除政治、宗教團體募集政治、宗教活動經費之適用；亦有人將條文解讀為政治、宗教團體不受公益勸募條例之規範，而從其他法令之規定。由於許多人對於條文解讀不同，因此實務上就產生「無所適從」、「有法無可管」的現象。然而，本研究擬進一步探討政治團體是否為適格之勸募主體？非營組織可否發起與其目的事業無關之勸募，及被動接受與其目的事業無關之民眾捐款？此外，各級政府機關並非公益團體，且為勸募團體及勸募活動主管機關，但遇「重大災害或國際救援」時，是否適合自為勸募？募得財物可否轉捐？其勸募行為是否亦應比照勸募團體，接受公益勸募條例之規範申請勸募許可、規劃募得財物使用計畫，並定期將募得財物使用情形及收支報告公告徵信，接受社會的公評與檢

視？

2011 年內政部邀集相關機關及民間團體，召開「公益勸募條例」部份條文修正草案會議，並於 10 月 16 日經內政部部務會報通過建議草案版本，送行政院審議，修正建議草案版本是否將上述議題納入其中？政府單位於「重大災害或國際救援」發生時得否發起勸募，當初在立法過程中即倍受爭議，此次部分條文修正草案又新增第十九條第五項規定，「重大災害或國際救援」募得款執行完竣後，如有贖餘款應公告返還，無法返還時應繳交主管機關轉入政府成立之「財團法人賑災基金會」。此一作為是否允當？是否符合專款專用原則？又是否更加凸顯政府球員兼裁判，有自肥之疑？期待政府機關能夠以身作則，遵守法律規範，以為勸募團體之最佳示範。

此次「公益勸募條例」部分條文修正草案主要係針對「重大災害或國際救援」勸募修訂條文。對於重大災難發生而發起之「重大災害或國際救援」勸募與「一般專案」勸募，是否應分級管理或專章處理，以避免增加規模較小的慈善團體或機構募款負荷，但執行上又能達到「妥善運用社會資源，以促進社會公益之目的」，以上皆為本研究發想之原點。

基此，本研究探討的問題歸納有以下三點：

- 一、 探討現行公益勸募條例對非營利組織勸募行為之監督與管理。
- 二、 政府與民間團體對「公益勸募條例」條文修正案之期待與建議。
- 三、 藉紅十字會辦理「重大災難」賑濟與勸募情形，探討公益勸募條例對「重大災害或國際救援」勸募規範之周延性或適用性。

第三節 研究範圍

本研究係以修訂公益勸募條例之研究為主要目的，研究範圍集中於我國公益勸募現況之探討。研究議題乃以公益勸募活動自申請至結案所涉及的相關議題為考量脈絡，期能真正符合公益勸募條例之立法旨意，透過有效管理勸募行為，來達成社會資源的妥善運用，以保障廣大捐款人的權益。主要探討之相關議題歸納為：

一、勸募申請及許可

- (一)、適格之勸募主體
- (二)、政府機關遇「重大災害或國際救援」可否發起勸募
- (三)、重大災難勸募是否應具備「救災執行能力或經驗」
- (四)、重大災難勸募活動期限規範
- (五)、重大災難未經勸募許可團體，可否收受主動捐贈財物

二、勸募階段（期間）之規範

- (一)、開立捐款專戶，專款專用
- (二)、當募款已達預定金額時，應主動公告及停止勸募活動

三、募得款使用之規範

- (一)、重大災難勸募活動之必要支出
- (二)、對於「重大災害或國際救援」勸募，募得款轉捐行為
- (三)、民間團體之捐款可否用於公共建設
- (四)、募得款使用期限，及贖餘款再執行年限之規範
- (五)、贖餘款公告返還及轉入「賑災基金會」

四、資訊揭露

- (一)、按月捐款名錄徵信及收支表公告徵信
- (二)、計畫執行完竣公告徵信

第四節 研究方法及流程

由於本研究的主要研究範圍為我國公益勸募條例現況之探討與分析，為蒐集國內外資料與學術文獻，並瞭解國內實務工作人員的經驗及看法，所使用的主要研究方法包括文獻探討、資料蒐集、及深度訪談。

壹、文獻探討

本研究蒐集了國內外與非營利組織相關之專書論著、學術期刊、碩博士論文、政府委託研究報告、政府法令規章、立法院公報、及論述非營利組織、募款及責信資料文獻，透過整理分析，建立本文研究基礎。

貳、次級資料蒐集

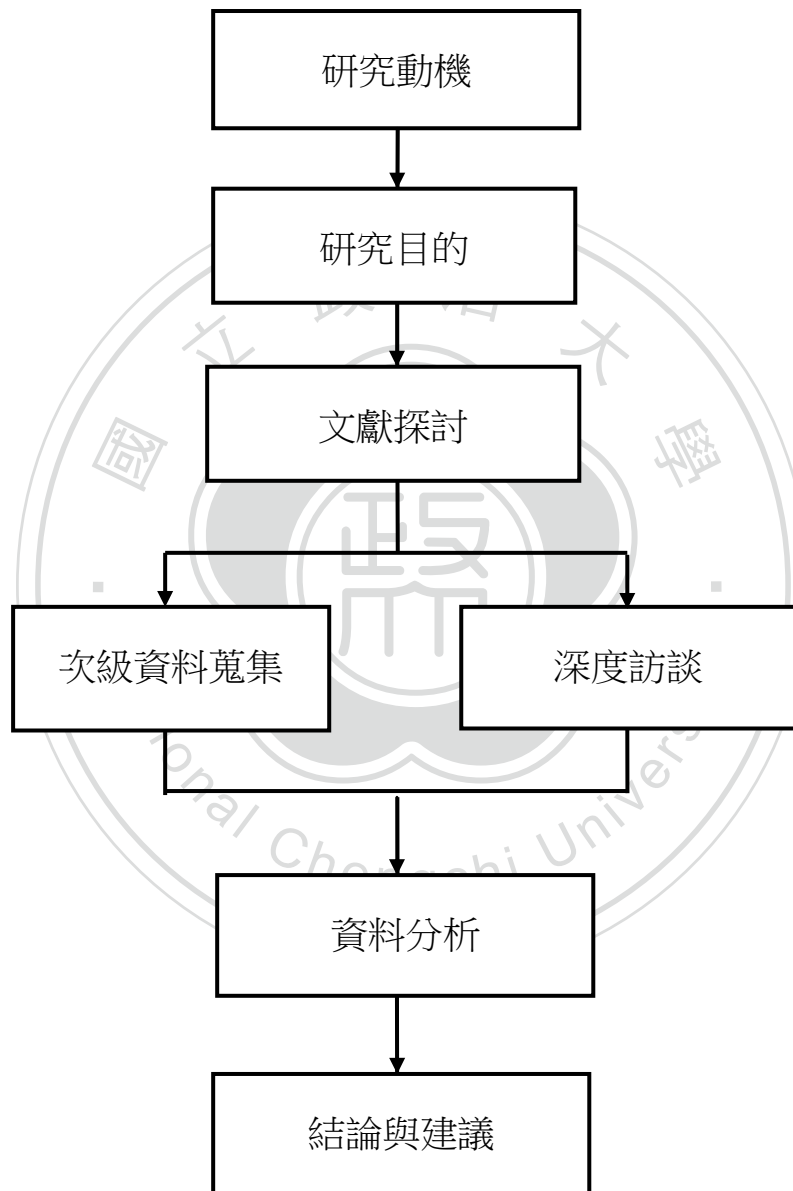
為瞭解個案資料，本研究經由所研究之個案組織，取得其內部資料，如：會議記錄、對外新聞稿、會法、組織章程、募捐辦法、財務報表、刊物等；外部資料則包括了政府及民間所提供的資料庫，如：內政部公益勸募條例修正草案資料、內政部委託查核報告、內政部社會司公益勸募管理系統網站資料、勸募團體所屬網站，以及網路報導資料等等。

參、個案深度訪談

本研究除取得研究個案之次級資料外，為瞭解個案實務經驗及看法，因此配合訪談個案機構高階主管及實務工作者，以確認及檢視各項論點。所謂的深度訪談，亦即質化訪談(qualitative interviews)，是訪問者與受訪者對於研究概略計畫的互動。深度訪談的主要目的是釐清個案機構對公益勸募制度之看法，以瞭解現行之情況與問題，加以整合分析並納入研究報告。本研究之訪談分為兩個層次：其一，針對個案機構「備災救災及重建」機制及「重大災難」勸募管理之負責主管或承辦人員進行非正式訪談，據此瞭解個案之組織運作實況。其次，針對「公益勸募條例」現階段規範下的實務概況探討，以個案機構高階管理者，做為訪談對象進行深度訪談。據此探討個案執行勸募專案之困境與瓶頸。

肆、研究流程

本研究在確立研究動機與研究目的之後，即開始蒐集相關的文獻資料，媒體報導資料、個案資料等，並進而設計深度訪談大綱內容，在進行個案深度訪談之後，進行資料整理分析並據以提出結論與建議，本研究流程如圖 1-1 所示。



第二章 文獻探討

第一節 非營利組織

早在公益勸募條例頒布之前，非營利組織之說，只是一種學術上的用語，並非法律或行政命令上的定義，通常指不以營利為目的的法人，近似民法 46 條³的公益法人，其所涵蓋的範圍甚廣，本節僅針對本研究涉及的相關理論作一整理，以利於本研究之探討。

壹、非營利組織相關理論

一、非營利組織定義

「非營利組織」一詞源於美國國內稅法 (the internal Revenue Code, 簡稱 IRC) 所採行的用語。依據 IRC 第 105 條第 C 項第三款規定⁴，所謂非營利組織 (nonprofit organization, 簡稱 NPO) 係指在該稅制下符合免稅條件的「善意」組織，包括教育、宗教、科學等，必需是致力於公共利益而非促進私人組織的利益，方可享有免稅待遇之組織。

國外學者 Worf (1990) 曾對非營利組織作一描述性的定義：(一) 具備有公眾服務的使命。(二) 必須在政府立案，並接受相關法令規章的管轄。(三) 必須為一個非營利或慈善的機構。(四) 經營結構必須排除私人利益或財物之獲得。(五) 其經營得享有免除政府稅收的優待。(六) 享有法律上的特別地位，捐助或贊助者的捐款得列入免(減)稅的範圍。

Salamon 探討非營利組織之特質應具備以下五項條件：

- (一) 正式化(Formal)：正式組織有制度化的運作過程、有定期的會議、規劃的運作過程和某些程度的組織呈現。
- (二) 私人的(Private)：它的組織結構完全由民間來組成及運作，是分立於政府之外，不屬於政府的一部份，也不受其管轄，但接受政府的支援。

³ 民法第 46 條：以公益為目的之社團，於登記前，應得主管機關之許可。

⁴ 501(c)(3)免稅條款適用於為宗教、教育、慈善、科學、文學、公共安全測試、促進業餘體育競爭和防止虐待兒童或動物等公共利益而建立並運作的公司、機構及公益金、基金和基金會。

- (三) 非利潤分配(Non-profit-distributing)：非營利組織也會賺取利潤作為機構的目的事業之用，不分配給機構的擁有者或工作人員或政府部門。非營利組織不以獲取利益為優先，這是不同於其他商業組織之處。
- (四) 自主管理(Self-governor)：在非營利組織是自行管理業務，可以自行處理他們所擁有的事務，而非受外部控制。
- (五) 志願服務(Voluntary)：非營利組織的有些事務是由志工來處理，董事在某種程度上亦可視為視志工的一種，因此非營利組織在某種意義上具有志願性。

就聯合國對非營利組織所下的定義進行瞭解：非營利組織為公民所成立的地方性、全國性或國際性非營利志願性組織，以促成公共利益為工作導向，提供多元的服務以發揮人道的功能，將人民的需求傳達給政府，監督政府政策、鼓勵人民參與地方事務⁵。目前台灣社會中所謂非營利組織，是指其設立之目的並非在獲取財務上之利潤，且其淨盈餘不得分配予其成員及其他私人，具有獨立、公共、民間等性質之組織或團體。最一般性的定義是不以利潤為目的，而從事公益性活動的民間法人組織。現行公益勸募條例第二條則將非營利團體定義為：非以營利為目的，依法立案之民間團體；並從事(第八條)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、及其他經主管機關認定之事業。此為我國法律上對非營利組織的定義，也是我國法律上首次出現「非營利」用語的法令。

非營利組織服務的範圍很廣，包括教育、文化藝術、環境保護、動物保育、社會公利(如：人權、消費者權益、婦女權…)等。在今日社會，非營利組織已發展成為與政府公部門(public sector，即「第一部門」)和企業界私部門(private sector，即「第二部門」)三足鼎立的局面，這也就是非營利組織被稱做「第三部門」的原因。

二、非營利組織的功能

⁵ 呂大慶(2007)，「美國緊急事件(災害)管理體系與專職人員訓練之研究」，專題報告。

非營利組織扮演調和市場與國家政府政策失靈的功能角色，學者 R. M. Kramer 歸納出非營利組織的功能有四：

1. 開拓與創新的功能：非營利組織具有組織彈性、功能自發性、民主代表性的特色，對社會大眾的需求知覺較敏銳，往往能挾多樣化人才發展出應時之策略，從實際行動中驗證理想，嘗試出合宜的工作方針與方法，引導社會革新。
2. 改革與倡導的功能：透過社會各個不同層面的參與服務，非營利組織能洞察社會脈動核心，運用所累積的聲譽和資源來發動輿論及展開遊說，具體促成社會態度之改變，促成政策與法規制定或修改，進而提升公共服務的質與量，扮演對整個社會體系與政府組織之監督者與批評者的角色。
3. 價值維護的功能：非營利組織透過實際運作，有系統地激勵民眾對社會事務之關懷和參與，提供社會菁英領袖的培育場所，促進一般大眾人格之提升與再社會化的機會，凡此種種均有助於民主社會之理念及各種正面價值觀的維護。
4. 服務提供的功能：當政府礙於資源與價值優先順序的限制，而無法充分履踐其保障與福利功能時，非營利組織多種類、多樣化的服務提供，恰能發揮「彌補差距」（gap-filling）的功能，對政府無法履現之福利服務職責加以補充，提供人民更廣泛的選擇機會、發揮人權尊重。

另外，非營利組織亦提供人民參與公共事務的便利管道，不論是服務的提供或意見的表達，均有助於民主政治的發展，具「擴大社會參與」之功能。

三、非營利組織與政府的互動方式

非營利組織與政府公部門的關係十分密切，Najam 提出「4C's」模式，藉以說明非營利組織與公部門間的四種互動方式：

1. 合作 (Cooperation) 模式：係指政府的政策目標與非營利組織的使命目的相合，且偏好採取的行動手段亦類同，在基於互惠平等的地位，非營利組織與公部門共創公益事業，但實際上，多為非營利組織秉政府之命執行公共政策。

2. 互補（Complementarity）模式：係指政府與非營利組織雖有共同的價值目標，但所認定合適的政策工具或手段方法有所不同，屬因利益結合「以利合」的形式之一。由於公部門本質上的「弱勢」（weaknesses）與「威脅」（threat），政府必須運用私部門的「優勢」（strengths）與未來潛在「機會」（opportunities），以私部門的資源進行公共服務輸送或是公共政策執行。
3. 吸納（Co-optation）模式：係指政府與非營利組織的行動目標不同、選擇的手段或資源來源方面恰巧一致，基本上亦屬「以利合」的另一種形式，政府藉共辦活動分享資源，非營利組織則希望透過參與建立聯繫網絡，伺機影響政府政策。
4. 衝突（Confrontation）模式：係指當非營利組織與政府對政策目標認知差距過大時，缺乏合作空間的狀況。此種情形往往是非營利組織所發動之策略性作為，特別是政府雖有相關立法，但執行上顯得無力，則以推動該政策為己任的非營利組織亦會以較強烈的姿態，要求政府面對問題貫徹始終。又有時政府對某些公共問題採取不作為的態度時，關注該議題的非營利組織就可能選擇以較激烈的方式，藉以吸引媒體、公眾的注意，以形成強大的輿論壓力，製造開啟「政策窗」（policy window）的環境系絡。

第三部門與政府的互動關係是多元、複雜的，通常決定於彼此對政策目標與執行手段的共識，無法一概而定（Najam, 2000）。兩部門之間並非是全然的合作關係，亦包含衝突關係，以及既合作又衝突的關係。其中，非營利組織的財務自主性很大程度影響彼此日後的互動關係。

綜合本段所論，在當今民主社會的實務運作中，非營利組織與政府間的關係複雜、密切而動態（劉淑瓊，2009）。國內重大災難發生時的救援與重建工作中，非營利組織與政府間的合作與互補關係尤其明顯。以八八水災為例，救災工作由政府主導，民間團體則協助第二線的支援工作，因此非營利組織在緊急救援期間多以安撫及慰問災民、發送物資、提供安置服務等。而復原重建工作涉及層面極為廣泛，例如災民的房舍重建工程，與政府土地取得、國土安全規劃等息息相關，因此非營利組織必須與政府部門密切配合。此外，政府受限於政府採購法之限制，

為爭取時效完成組合屋及永久屋之興建，則須仰賴與民間非營利組織合作，產生互補效應。兩部門間因而發展出相當微妙的互動關係。

貳、非營利組織的管理機制

一、非營利組織的分類

我國規範非營利組織的法源是民法，在我們的法律體系中，並沒有「非營利組織」或「基金會」等名詞，「非營利組織」的概念見諸「民法」裡面對「公益法人」的規範，而基金會則是一般對「財團法人」的代稱（馮燕，2009）。

民法總則規定，法人可分為公法人與私法人，前者指涉有公權力的政府機關；後者則包含營利或非營利機構或團體（官有垣，2003）。私法人又可分為「社團法人」及「財團法人」兩種類型，一是以「人」為組成基礎的所謂「社團」及「社團法人」等組織，一是以「財」為組成基礎的所謂「財團法人」的組織。

社團法人可區分為營利性社團法人及非營利社團法人，後者又可區分為中間性社團法人（如同鄉會、宗親會、校友會、俱樂部、工會、商會及公會等）和公益社團法人（如文化、科學、學術、宗教、慈善機構等）。並明訂以營利為目的之社團，其法人資格取得，須依特別之規定（如公司依「公司法」設立），而以公益為目的之社團，於登記前，應得主管機關之許可（民法第 46 條）。

財團法人則係集合「財產」的組織，為達成一定目的而加以管理運用。財團並無社員組成，不能有自主的意思，必須設立管理人，依捐助目的忠實管理財產，以維護不特定人的公益，並確保受益人的權益。其設立需經目的事業主管機關的許可（民法第 59 條）。財團法人則可分一般性財團法人（如基金會）、特殊財團法人（如依私立學校法設立的私立學校、依醫療法設立的醫療機構，以及政府捐資成立的財團法人等），以及宗教法人。

二、社團法人的法律規範

社團法人的法律規範以我國的人民團體法為主要依據，其中將人民團體分為三種：(1)職業團體，如工會、商會、農會、公會等；(2)社會團體，如協會、學會、權益促進會……等；(3)政治團體，如政黨等。又規定人民團體之主管機關：

在中央為內政部；在省（市）為省（市）政府社會局；在縣（市）為縣市政府。但其目的事業仍應受各該事業主管機關之指導、監督。人民團體法的通則中將社會團體定義為：係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。一般所稱社團法人，都是指「公益社團法人」。公益勸募條例規範的公益性社團法人，是指社會團體⁶。

依據「人民團體法」第十一條：「人民團體經主管機關核准立案後，得依法向該地方法院辦理法人登記，並於完成法人登記後三十日內，將登記證書影本送主管機關備查。」，故社團得登記為「社團法人」也可不登記而只是「社團」。登記為「社團法人」者則在法律上具備「法人地位」，可以以法人組織擁有財產、訴訟之權利等。

三、財團法人的法律規範

「財團法人法草案」尚未通過立法，因此目前並沒有專屬的法律規範「財團法人」，只能依據民法第三十二條及第五十九條將財團法人（基金會）之許可及業務監督權限，賦予目的事業行政主管機關，由各行政主管機關在其職權範圍內，具體訂定監督準則，作為對其所管財團的監督準據。

不同類別的基金會有不同的主管機關，目前共有 22 個中央行政主管機關就財團法人之管理監督訂頒有行政法規，換言之，即有 22 套財團法人的管理規範。

四、賦稅減免規定

台灣對非營利組織的管理大致分為兩大系統，一是透過財稅體系經由稅制上的管理及稅捐上的減免，對個人、非營利組織及營利事業捐款或捐贈行為加以管理；目前與非營利組織相關的租稅減免法規，散見於所得稅法、營業稅法、印花稅……等，其中「教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準」

⁶ 官有垣（2003：48）認為，人民團體法所界定的三大類型，只有社會團體可泛稱為非營利組織，職業團體與政治團體均不在非營利組織的界定範圍。亦有學者認為，社會團體中諸如同鄉會、同學會、合作社等「中間性社團法人」，大都是服務一小撮己身的會員，公共利益屬性不強，可否界定為非營利組織，仍有討論的餘地（黃世鑫、宋秀玲，1989：19-21）。

是特別規範非營利組織本身的免稅規定，其他都是部分條文制定免稅優惠，包括鼓勵捐贈者捐贈給非營利組織有關之免稅優惠。分別如下：

(一) 捐贈者扣抵所得稅規定

為鼓勵國人從事公益贈與，我國稅法中對於捐贈非營利組織之款項，有扣抵優惠之規定，現行稅法對於捐贈者的扣抵優惠有以下三項：

- 1、綜合所得稅：個人在申報綜合所得稅時，可作為列舉扣除額扣除之捐贈部分，對教育、文化、公益、慈善機關或團體的捐贈總額以不超過綜合所得總額 20% 為限。但對國防、勞軍及政府的捐贈不受金額限制。(所得稅法 17 條)
- 2、營利事業所得稅：營利事業對教育、文化、公益、慈善機關或團體的捐贈總額以不超過所得額 10% 為限，作為當年度費用或損失。但對國防、勞軍及政府的捐贈不受金額限制。(所得稅法 36 條)
- 3、遺產及贈與稅：(1) 遺產人、受贈人或繼承人捐贈給被繼承人死亡時，已依法登記設立為財團法人組織且符合行政院規定之教育、文化、公益、慈善、宗教團體及祭祀公益之財產，可不計入遺產總額課稅。(2) 將遺產或財產贈與依法登記為財團法人組織且符合行政院規定符合之教育、文化、公益、慈善、宗教團體及祭祀公益之財產，可不計入遺產或贈與總額課稅。(遺產及贈與稅法 16 條及 20 條)

(二) 非營利組織免稅規定

根據現行所得稅法第四條第一項第十三款制訂，由財政部發布的「教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準」，規定教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬事業之所得，除銷售貨物或勞務之所得外，免納所得稅。其適用標準為：

- 1、合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案。

- 2、除為其創設目的而從事之各種活動所支付之必要費用外，不以任何方式對捐贈人或與捐贈人有關係之人給予變相盈餘分配。
- 3、其章程中明定該機關團體於解散後，其賸餘財產應歸屬該機關團體所在地之地方自治團體，或政府主管機關指定之機關團體。但依其設立之目的，或依其據以成立之關係法令，對解散後賸餘財產之歸屬已有規定者，得經財政部同意，不受本款規定之限制。
- 4、其無經營與其創設目的無關之業務。
- 5、其基金及各項收入，除零用金外，均存放於金融機構，或購買公債、公司債、金融債券、國庫券、可轉讓之銀行定期存單、銀行承兌匯票、銀行或票券金融公司保證發行之商業本票、上市、上櫃公司股票或國內證券投資信託公司發行之受益憑證，或運用於其他經主管機關核准之項目。但由營利事業捐助之基金，得部分投資該捐贈事業之股票，其比率由財政部定之。
- 6、其董監事中，主要捐贈人及各該人之配偶及三親等以內之親屬擔任董監事，人數不超過全體董監事人數三分之一。
- 7、與其捐贈人、董監事間無業務上或財務上不正常關係。
- 8、其用於與其創設目的有關活動之支出，不低於基金之每年孳息及其他各項收入百分之七十。但經主管機關查明函請財政部同意者，不在此限。
- 9、其財務收支應給與、取得及保存合法之憑證，有完備之會計紀錄，並經主管稽徵機關查核屬實。

五、非營利組織勸募管理

另一種與非營利組織業務運作有關的法規，就是由社政體系所頒訂的勸募管理辦法，以規範各類組織的募款活動（鄭怡世，1999）。根據馮燕（1994）所做調查，指出絕大多數文教基金會的運作，都無法依賴基金孳息，而是需要向社會大眾募捐。彭懷貞等（1994）亦指明民間社會福利機構運作經營上，最大的困難

是財源不穩，非營利組織必須以募款方式籌措經費。

隨著社會的進步，資訊的發達，民眾捐款已成為非營利組織的主要收入來源，根據行政院主計處家庭收支統計資料發現，台灣地區 93 年家庭支出於公益慈善捐款計約新台幣 366 億餘元(共 708 萬 3,445 戶，平均每戶捐款金額為 5,172 元)，94 年計約新台幣 383 億餘元(共 720 萬 6,883 戶，平均每戶捐款為 5,321 元)，提供政府機關、教育、文化、公益、慈善機關或團體作為公益用途使用(曾中明、陳彥丞、吳慧貞，2007)。對此龐大的捐款市場，以及日益蓬勃的公益勸募活動，在「公益勸募條例」頒布之前，主要係依據行政院民國 31 年訂定，42 年 5 月 20 日修正發布之「統一捐募運動辦法」規定辦理。此一辦法僅有十條文，屬行政命令，無法源依據，同時因年久失修不合時宜，總是一再被提出檢討立法的必要。

現行「公益勸募條例」則於民國 95 年 4 月 25 日經立法院三讀通過，總統於同年 5 月 17 日公布實施。其立法精神是「透有效管理勸募行為來達成社會資源的妥善運用，藉此以保障捐款人的權益。」，將募款活動管理法制法，並使募款行為公開透明化，藉以保障捐款人權益。此乃我國正式管理勸募行為的法令。

綜上所述，我國對非營利組織相關法律規範包括：(1) 人民團體法：規範社團組織型態的非營利組織；(2) 中央各部會及各地方政府的財團法人設立許可及監督要點：規範財團法人型態的非營利組織(「財團法人法」尚未完成立法程序)；(3) 賦稅減免規定：規範非營利組織免稅及捐款等規定；(4) 公益勸募條例：規範非營利組織勸募捐款行為。

從賦稅減免規定瞭解我國對非營利組織免稅是依其身分，只要是教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者即可免稅。而美國對非營利組織免稅優惠的處理可分為四等級，包括非慈善組織(俱樂部、合作社)、公共支援型慈善組織、作業型基金會及非作業型基金會(或稱非支援型基金會)。英國對投入貧窮救助、教育、宗教、社區者免所得稅。我國並未如此區分，現行稅法對非營利組織的租稅獎勵，整體而言，並不亞於其他國家(許崇源，2009)。

<公益勸募條例>是我國第一部明文要求勸募團體將募款所得公開徵信的

法律，其立法精神在於透過資訊公開透明，來達到保障捐款人的權益。內政部社會司配合勸募條例實施，為有效管理勸募作為及定期公布勸募活動情形，於 96 年底完成「公益勸募管理系統」網站建置並上線使用。依據勸募條例第 23 條規定：「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。」，公益勸募條例施行細則第 17 條規定：「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，公告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。」。據此得知，主管機關有責任義務將勸募團體之募得款收支使用情形，公告於該網站平台供民眾徵信；該系統除作為勸募團體登錄及上傳文件之處，亦是提供民眾徵信的平台。

叁、非營利組織財源與責信

一、非營利組織的募款

有人將非營利組織解釋為「不以營利分配為目的的組織」，也就是說非營利組織的存在目的並不在賺取利潤，而在於實現一個「公益的使命」。為了組織的生存發展與永續經營，非營利組織也可以成立附屬事業有營業收入（例如：陽光洗車中心、喜憨兒手工麵包坊），甚至有盈餘，但是這些盈餘並不像一般營利事業將它分配給每位股東和利益關係人，而是將盈餘轉回組織的公益目的事業，做為實現公益使命的各項服務經費使用，這些附屬事業大部分以庇護工場型態出現，畢竟事業經營不是非營利組織的專業，能夠有盈餘用以支持目的事業經費使用的實際上並不多，大多數的非營利組織還是得仰賴社會大眾的捐款。因此，募款是非營利組織非常重要的工作。」（張在山譯 1991）。

管理學大師彼得·杜拉克也說：「資金的來源，可說是非營利機構和營利與政府機構的主要差別。商業機構可以賣東西賺錢，政府則經由抽稅，但非營利機構就只有靠贊助者捐錢了，其中大部分來自許多無意圖利的善心人士。」（余佩姍譯 1994：77）。

「募款」的英文為 Fund-Raising，在我國實務工作上常稱為「勸募」、「捐募」或「募款」。依據 The Random House Dictionary of English Language 對「募

款」之定義：非營利組織或政治組織或個人為了政治因素，發動募集資金的行動或過程。另外，Hopkins（1991；1996）曾指出，「在美國，勸募一詞的定義是非常的寬鬆的。換句話而言，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而發生」。因此 Hopkins 對勸募的定義為：「在懇求或陳述上，以任何形式的請求（包含直接和間接）、金錢、貸款、財產，或者其他種類的財務援助來當作慈善目的上的使用，都可稱為勸募。」

Froelich（1999：246-268）將非營利組織的財務來源歸納為三大類，即民間的捐助（private contribution）、政府的贊助（government funding）、及商業交易（commercial activity）等方式。民間的捐助主要來自於個人、企業與基金會，其中又以個人的捐款可說是所有慈善捐款活動的主要來源。政府的贊助方式主要由政府與民間組織訂定購買服務的契約、補助及協議合作。商業交易主要有服務收費、出售商品的收益，以及會員繳交的會費等。

然而，重大災變的募款與一般性的募款有所不同，災變的募款常常因為媒體的大量報導影響整體社會氛圍，因而使民眾的捐助意願大大提升，大量資源瞬間湧入，也考驗機構組織的應對能力；因此，監督機制的誕生就相當重要，不僅能促使機構組織更加有效益的運用手上的資源，更能經由公正透明的監督機制，提升民眾對勸募機構的信心。

二、非營利組織的責信

非營利組織以「公共利益」服務為目的，經費來源多數仰賴政府及社會大眾的捐助，享有「社會公器」的免稅地位。對非營利組織而言，這種公共責任相對於企業組織來說更顯突出，更有必要加強資訊的揭露及透明度。瑞吉娜.赫茲林格 Regina E. Gerzlinger 在哈佛商業評論提到「DADS」策略，即主張非營利組織的營運資訊必須「揭露」（disclosure）、「分析」（analysis）、「傳佈」（dissemination），並對無法達到這些標準的組織予以「制裁」（sanctions）。瑞吉娜.赫茲林格，Regina E. Gerzlinge 強調非營利組織及政府機構應該效法上市公司之規定，定期向出資人（即捐款人及納稅人）報告，同時應廣為傳佈資訊，方便外界取用。台灣目前資訊揭

露的方式一般是由非營利組織自行發佈會訊及年報，或在網站公告各項財務報告、捐款徵信明細、工作成果報告，並有會計師簽證的財務報告以達成責信的自我要求（鄭信真，2009）。

非營利組織要贏得社會大眾的信賴，顯然不能單靠政府現有的監督機制，而必須要由 NPO 本身採取更具體的行動，展現出良好的責信（高永興，2012）。提升責信的一種方法就是「自律」（蘇雅珍譯（2006），非政府組織的自律：責信的強制執行與平衡）。學者 Lloyd 和 Casas 分析了許多的行為規範及認證計劃，他們發現達成責信的最重要的方法是為內部的管理，以及行政和財務的處理制度設定準則，以便確實符合各種法律和規定之要求，因為他們害怕對於責信的質疑，會損害他們的形象、影響他們募款的努力、降低群眾信任的層級，以及導致更多政府涉入的規定，因而制定自律規範。大多數的自律機制重點放在對非營利組織最有影響力的利害關係人：政府、贊助機構，與一般大眾。

許多非營利組織，現在以集體的方式透過自律的機制，像行為準則和認證計劃，來解決責信的問題。世界各地的非營利組織正在形成共同的責信規範和標準。學者 Lloyd 和 Casas 將自律機制分為三類：（一）以追求道義／道德為本的行為準則，簽署者必須致力於實踐；（二）訂立內容詳實的行為準則；（三）由第三方社團見證的認證系統。在我國，「台灣公益團體自律聯盟」（以下簡稱自律聯盟），即屬於第一類型的自律機制組織，自律聯盟是由國內 30 個發展較成熟之公益團體，在民國 94 年 10 月 21 日自發成立，加入的會員均須簽署「公益團體自律公約」，承諾及實踐組織的公信力及責信，目前加入該團體的會員已超過 120 個團體，成立的宗旨為：推動公益團體財務透明、募款責信、服務績效、良善管理。主要工作包括：提供公益團體責信資訊平台、健全公益團體發展之法律環境、國際交流及研討會、非營利組織培力等。成立迄今六年多，期間辦理有多場非營利組織國際座談與研討，其成立的意義，意謂台灣非營利組織自主監督理念又跨進一大步。

我國目前捐款監督工作由各主管機關負責，不像有些歐美國家由自律組織來分擔監管的工作。一般而言，非營利組織固然必須遵守所有適用的法令，包含一

般的民、刑法，但民主國家強調自律性的規範（self-regulating），以防止政府單位過度監督非營利組織部門。

在某些國家，有成立所謂的「忠實看守人」（watchdog）的制度，這些非營利組織專職從事捐款監督的工作，他們以自己發展出來的標準與價值觀來審視其他捐款機關的運作。這些「忠實看守人」所作的評估報告，可使大眾意識到捐款標準對募款組織十分重要。以美國為例，專司捐款監督的「忠實看守人」組織，至少有：國家慈善資訊局（National Charities Information Bureau），改善商業局的慈善諮詢（Philanthropic Advisory Service Of The Better Business Bureau），美國慈善協會（American Institute Of Philanthropy）等。

國家慈善資訊局的角色是資訊提供者，他不推薦任何組織接受捐款，也不阻止任何組織接受捐款。但是，他提供詳細調查後的實質資訊給捐款者，以期能夠幫助願意捐款的個人或是機關團體作出決定，讓他們達成參與慈善工作的目的。國家慈善資訊局的監督辦法是依照其所制訂的「慈善機構標準」（Standard in Philanthropy），固定檢查並評估將近350個慈善機構（National Charities Information Bureau, 2010）。

改善商業局是由各行各業的商務或專業會員支持運作之非營利機構。慈善諮詢服務是改善商業局的其中一個部門，負責提昇慈善團體的道德水準，並提供社會大眾慈善機構的資訊，以及教育個人和團體捐款者作有智慧的捐款。慈善諮詢服務出版的季刊，提供了將近二百個慈善團體的資訊，包括每個團體是否達到慈善諮詢服務的標準。並且積極鼓勵各慈善團體盡到自律的責任，以及符合改善商業局「慈善勸募標準」（Standards for Charitable Solicitations）之道德規範。

而美國慈善協會的主要任務是，提供捐款者做有效捐款決定之資訊，並監督每一分善款使其作最有效率的應用。協會的工作目標為研究並評估非營利組織的效率、責任感，並管理、教育大眾有關正確捐款的重要性，告知社會大眾有關非營利組織浪費或不道德的行為，並表揚有效率且遵守道德規範的慈善機構，提供協會成員諮詢服務，並對非營利組織進行特別調查及評估，定期擴展並重新制定協會的計劃，以符合提供捐款者有效資訊的挑戰。協會出版的「慈善事業評鑑指

南」(Charity Rating Guide)提供的資訊也包括捐款給某機構是否可抵稅，關於機構的最新資訊及評估，以及某機構是否提供協會年度報告、會計師稽核的財務報表、聯邦國稅局報備資料等。

綜上所論，責信與透明化是一體的兩面。責信不是由非營利組織自圓其說就能算數，必須要有清楚的資訊作為佐證（高永興，2012）。對非營利組織的角色與立場而言，面對利害關係人與社會大眾對於組織責信的要求下，必須以更高的標準檢視自己的政策、誠信及透明度，並公開接受外界的檢視，以取得社會大眾的信任與信心，進而建立組織聲譽。目前我國並沒有像美國國家慈善資訊局、改善商業局的慈善諮詢、美國慈善協會等民間勸募監督機制，有學者專家認為或許未來政府機關能適度支援及透過有公信力的民間團體，對勸募機構做評估，並定時向社會大眾公開評量結果。在遵守法律規範的基本要求之餘，同時藉由外部公正單位，以更為嚴格的自律要求，透過大眾的公開監督，提升組織責任度，來取得社會大眾的信任，這才是責信的真正意義。

第二節 公益勸募條例之規範

壹、勸募法規形成背景及立法過程

一、勸募法規政策形成背景

〈公益勸募條例〉未完成立法之前，民間團體辦理勸募活動，係依據民國 31 年 5 月 2 日國民政府訂定發佈，並於 42 年 5 月 20 日經行政院修正之「統一捐募運動辦法」規定辦理。主要目的在於防範捐募之氾濫及斂財，針對「提倡國防建設、慰勞國軍、舉辦公益慈善及文化教育事業而發起捐募運動者」，均應依此辦法規定辦理。

九二一大地震之後，非營利組織如雨後春筍相繼成立，各界也興起一股募款熱潮，而「統一捐募運動辦法」早已不符現況使用，造成勸募行為缺乏管理，勸募所得運用缺乏徵信，損及民眾捐款權益及公益團體的發展。此一辦法，不僅法

令位階低，舉凡勸募之定義、主管機關、得發起勸募之主體、勸募活動結束之陳報、徵信、勸募所得財物執行成果之審核管理等，均付諸闕如，且對於違規行為亦缺乏相關罰則以為強制，無法產生嚇阻效果，以約束不法勸募行為，因此，早有透過立法做相關的規定及處理之必要性及正當性⁷。

二、「公益勸募條例」立法過程

民國 81 年 9 月 15 日內政部將〈統一捐募運動辦法〉修正草案函報行政院審查。直至民國 88 年 6 月 3 日行政院函復本辦法為行政命令，為配合最新公布之行政執行法及行政程序法相關規範，使其具強制力，宜制定有關捐募管理之法律，請內政部迅行研擬相關法案報院⁸。

立法院江綺雯委員於民國 88 年 3 月任期內發現勸募管理缺乏法律依據，因此由江綺雯委員等 37 人擬具了「捐募管理條例草案」，此為立法部門首部正式提出的勸募法案。同年 9 月 21 日台灣遭逢九二一集集大地震，因而陸續有包括由朱惠良委員等 32 人擬具之「社會募捐管理條例草案」、顏錦福委員等 33 人擬具之「國家重大變故勸募管理條例草案」，朱鳳芝委員等 36 人擬具之「捐募法草案」及鄭龍水委員等 39 人擬具之「公益勸募法草案」，分別就勸募許可、資訊揭露以及國家重大變故的定義等規範，提出不同版本的草案，並且在江綺雯委員推動下，研擬出「協商版」送入 12 月 6 日及 12 月 29 日第 4 屆第 2 會期委員會審查，但因無行政院版本的相對提案，且會議中各委員對勸募管理範圍無法取得共識，因此，會中僅達成行政院版本於下一會期開議前送達立院，一起併案審查的決議。而行政院版於 89 年 10 月 24 日才於立法院第 4 屆第 4 會期與相關提案併案審查，惟於當屆並未完成審查。

九二一地震所引發的討論熱潮過後，這個法案又沉寂了一陣子，聯合勸募協會持續透過朱鳳芝、徐中雄及周清玉立委等 44 人於民國 92 年 6 月立法院第 5 屆第 3 會期又連署提出「公益勸募法草案」，此時行政院「勸募管理條例」版本也結合上個會期民間版本所提出的「經常性募款採登記制」、「一般性募款採

⁷ 楊錦青（2007）「公益勸募條例」立法過程剖析，社區發展季刊第 118 期。

⁸ 曾中明、陳彥丞、吳慧貞（2007）「公益勸募條例」立法與未來展望。社區發展季刊，118 期。

申請許可制」、機關團體內部募款採「核備制」等彈性處理便民精神，惟於第 5 屆仍未完成審查。（94 年 3 月間內政部就較具爭議之意見與民間團體等進行 8 次會議研商後，於 94 年 9 月再次研提草案並經行政院函轉立法院審議）。

直至 94 年 8 月間爆發行政院新聞局局長林佳龍所發起的「十萬個希望--南亞海嘯募款活動」撥款問題，引發政治風暴⁹，在各界檢討聲浪中，行政院加速審議行政院版「公益勸募條例草案」，於兩週內通過院會討論，並將該法草案列入優先審議法案，於 94 年 9 月送立法院第 6 屆第 2 會期與王榮璋立委等 66 人所提之「公益勸募條例草案」，以及朱鳳芝委員等 33 人所提之「公益勸募法草案」併案審查，終於在 95 年 1 月立法院第 6 屆第 2 會期完成審查，於 95 年 4 月 25 日經立法院第 6 屆第 3 會期完成三讀程序。

三、立法審查會議討論及爭議之問題

此法案審查過程中，許多立法委員也積極參與審查工作，由於立法委員對於勸募對象、勸募範圍、政府角色定位、勸募管理內容、勸募財物管理、勸募活動公告、勸募支出比例等存在某些差異，且在法案審查過程中對於政府主管機關之能力、人力有所存疑，因此法案遲遲未能通過。而公益勸募條例草案之審查，最終於 95 年 1 月 5 日立法院第 6 屆第 2 會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第 1 次聯席會議中完成，該次會議進行情形及內容，遂成為公益勸募條例完成之重要轉折處，以下將該次會議中討論及爭議的重點予以分析如下¹⁰：

（一）行政機關應否從事募款

王榮璋委員：認為行政機關不應該從事勸募工作。

朱鳳芝委員：原提案版本是規定由各級機關來做，行政院版則是對內可以，對外則不可以。然而當天會議審查法案前發言表示，由於 94 年元月新聞局林佳龍局長針對南亞海嘯事件發起「明

⁹ 引自蘋果日報 2005-08-24〈林佳龍搞的「一萬個希望」善款，至今遲未撥付；新聞局慢半拍 3.9 億捐款未撥學者痛批：真讓人感到政府無能〉。2005.08.23 中國時報【社論】〈一萬個失望〉。取自 <http://mypaper.pchome.com.tw/mayer018/post/1250561992>，瀏覽日期：2012 年 4 月 12 日。

¹⁰ 楊錦青（2007）「公益勸募條例」立法過程剖析，社區發展季刊第 118 期。

天過後一萬個希望」募款活動」所引起之風波，朱委員改變主張認為政府機關不適宜主動募款；（其主張理由：由政府機關募款反而沒有辦法監督，也不知所募得的錢究竟用到何處，這樣反而會有問題；政府募款比一般公益團體容易，政府若出面募款，會影響民間團體之募款，希望資源能分配到民間；如果政府真的急需經費做事，可以透過編列預算或動用預備金支應，所以再怎麼說，政府都不應該主動募款。此外，由於民眾捐款給政府，在所得稅抵扣上可以享有較高抵扣率，所以應同時修法，讓捐款人不論捐給政府機關或公益團體，其所享受的所得稅抵扣率都能一致。）

侯彩鳳委員：認為政府募款給人的第一印象常常是帳目不清，花到哪裡去，民眾往往不知道。

楊麗環委員：關心政府自己能否自清的問題。

鍾紹和委員、鄭金玲委員：書面意見強烈表示各級政府機關（構）不宜為本條例之勸募團體。（其理由：政府已有預備金之設計；且政府已發行公益彩券作為公益用途，政府募款將造成捐款排擠效應。）

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

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

（二）冀望透過此法律建構起我國非營利組織之募款機制

王榮璋委員：表示希望能儘速讓台灣 NGO 發展環境中有關募款環境這重

要的一環能更好，讓非營利組織的福利服務工作能有更大的進展及進步。

李明憲委員：書面意見以為，對公益團體的監督需官方民間分頭合作，政府應從稅法上嚴格規範非營利組織免稅資格的行為類型、地位及其財務公開的內容與範圍；民間公益團體則應提出完整訊息，協助社會大眾選擇捐款對象或從事志願服務；甚至應進一步據此形成公益團體自律的專業認證，以營造一個互信的公益事業發展環境。

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

（三）勸募主體之管理定位

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

主張登記制者認為，現行公司法也是採準則登記主義，按照程序完成就預期可以為之；而許可制度類似特許制度，除了要符合某些準則外，還賦予行政單位部分的裁量空間。勸募管理之重點在於對捐款之使用要公開、透明化，因此在適用對象上應可較為寬鬆，重點要擺在後段有關捐款之嚴密管理。此外，由於某些捐款涉及時效性，遇有緊急情況時，若係許可制，主管行政單位是否能適時處理，不無疑義。

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

謝明源委員：在審查會議表示，社團法人成立後，一定要經過一定的期限，才能夠對外募款，因為外界必須經過一定時間的評斷，

才能知道這些社團法人是否有在從事公益活動。

陳秀卿委員：書面意見以為對經常性的勸募活動，應以登記制為原則，而緊急性或臨時性勸募，則似以申請制為妥。

鍾紹和委員、鄭金玲委員：書面意見以為，查核對勸募團體有較多干預，可就該團體勸募活動與計畫執行嚴密審查，杜絕假公益之活動，但主管機關之人力是否能負荷為主要問題；備查對勸募團體有較少干預，只能靠勸募團體自我監控及捐款人對勸募團體之監督，只有明顯弊端出現方能發現問題，但對主管機關在人力負荷上較輕。因此必須請主管機關就「查核」及「備查」之人力運用情形及相關後續影響進行評估，以利委員審查本法。

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

（四）處罰對象

王榮璋委員：行政院版本的重點在於罰款，但問題是要罰誰？是罰團體？還是罰負責人？還是罰主要執行人？關於這部分現在並沒有辦法明確的規範。再者，如果有把握募到很多款且足夠繳納罰款，是否就表示有違法的空間？也就是說如果可以募到上千萬，就算被罰總額一、兩百萬，也不在乎。

楊麗環委員：罰則屬事後才罰，捐款民眾恐有捐出去的錢被糟蹋之感，

此屬消極的處罰作法，應著重在建立一個隨時查核的機制可以積極查核。

陳秀卿委員：書面意見指出，為避免資源過度集中，特定個案對象亦宜向相關社福團體申請援助，不宜針對單一特例發起募款活動。至於目前猖獗的違法進行勸募活動者，主張加重處罰額度，並公告其姓名或組織或團體名稱；經制定仍不遵從者，可按次連續處罰。

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

（五）勸募團體之財務稽核、運用管理

在審查過程中，許多委員皆表示對於勸募團體財務稽核、運用管理之重要性，其中：

楊麗環委員：認為應將監督稽核工作交給地方政府和中央政府一起去做，

- 並請相關團體主動向主管機關申報，日後民眾想要捐款時，可在內政部或地方政府社會局的網站上查詢，以瞭解哪些團體確實將捐款用於合法的地方。

李明憲委員：書面意見指出，公益團體的經費主要是向社會大眾募款取得，大部分的慈善捐款依法可以抵免一定程度的所得稅，基於慈善捐款的「公共財」屬性，的確需要明定財務公開透明的程度與範圍，讓捐款大眾知道自己的愛心去了哪裡。這種「公共財」的觀念也需要讓公益團體負責人明白，任何經費都需要向社會大眾徵信，財務經費公開透明，組織運作負責守信。例如社福團體已跨界攜手合作成立的「台灣公益團體自律聯盟」，共同簽署自律公約，就是民間期能建構公開透明化的捐款環境之具體表現。

陳秀卿委員：書面意見認為，由於臺灣民眾屬於「淚腺型衝動捐款」，因此政府對於募款成本，應有上限；同時勸募活動所得應

專款專用，且孳息應歸於募款收入；又勸募活動務必重視徵信，尤其應與時俱進，徵信方式可以包括辦理上網徵信，或運用勸募團體之刊物；徵信內容，應詳實記載募款數額、收支報告及捐款人資料，強調資訊公開透明化，公布捐款者芳名、勸募活動財務報告，以及於勸募活動文宣、廣告、文件中顯示勸募總額及款項使用等；至於勸募活動與企業合作，更主張應訂立契約，並將契約呈報主管機關。對於委託民間機構整合運用不當時，應停止委託，或是加以罰款。而當重大事件發生，民間機構不願繳交所得款項給主管機關時，也應該禁止其募款活動，並處罰其負責人及解散該團體，倘有涉及詐欺情事，則應移送法院依法論處。主管部會蘇部長表示：內政部對於勸募團體採嚴格的事後稽核，如果有違法使用，就會依法處罰。而這部分的專業會利用委託會計師做稽核予以落實。

財政部國庫署則表示：如果民間團體募款有逃漏稅之虞，可以根據稅法處罰。

貳、「公益勸募條例」規範要點

從民國 88 年 5 月 15 日由立法委員江綺雯提出之「捐募管理條例草案」勸募法案，到 95 年 1 月 5 日立法院完成審查，4 月 25 日完成三讀，5 月 17 日總統公佈施行，總共經歷 7 年才完成立法，成為我國管理勸募活動的正式法令。〈公益勸募條例〉共計三十二條，其子法包括「公益勸募條例施行細則」共計 18 條，以及「公益勸募許可辦法」共計 9 條，於同年 12 月 25 日及 27 日訂定發布，勸募活動之相關法制規定同時到位，至此堪稱完備。

整體架構上，公益勸募條例已提升為法律位階，並訂有相關罰則，勸募團體申請勸募採許可制。對於勸募之定義、主管機關、得發起勸募之主體、勸募活動結束之陳報、資訊揭露徵信、勸募所得財物執行成果之審核管理等有較明確的規

範，對於勸募活動之必要支出範圍亦有較明確之比率規定。其條文規範內容重點摘要如下：

- (一) 立法精神及名詞定義：開宗明義闡述本法訂定的目的為，透過有效管理勸募行為來達成社會資源的妥善運用，並且藉此可以保障廣大捐款人的權益。同時在將「公益」定義為「不特定多數人的利益」。
- (二) 勸募發起單位：合法發起勸募的單位為公立學校、行政法人、公益性社團法人、以及財團法人。同時排除了政治與宗教活動，不在本條例的規範範圍內，並且主張政府平時不得主動發起勸募活動，以禁絕政府機關藉由對外勸募從事原本應由公部門編列預算處理的事項。但是當遇到國家重大災害或國際救援時，不在此限。
- (三) 勸募活動申請：勸募活動的申請採「許可制」。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。勸募團體至遲應按月將募得款存入捐款專戶。募款期限最長為一年。
- (四) 勸募活動申請不予許可：有其中一項情形者，得不予許可。(1)違反會務、業務及財務相關法令規定。(2)曾有違法情形，經令其改善未改善。(3)勸募所得財物使用曾有逾計畫書所載使用期限。(4)賸餘款使用曾有逾再執行期限。(5)辦理國際救援勸募，不具執行能力或經驗等五項。
- (五) 募得款使用用途：勸募所得財物以從事「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等為限。如有賸餘款再執行期限，不得超過三年。
- (六) 募款必要支出：依照募得款所得愈高，勸募成本愈低的原則設置上限。
 1. 勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，為百分之十五。
 2. 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。
 3. 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。
 4. 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。

(七) 資訊揭露：(1)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；(2)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。(3)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。(4)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。(5)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。

以上為公益勸募條例規範要點。本研究嘗試將公益勸募條例及其子法，依勸募活動之時序歸納區分為：「勸募申請及許可」、「勸募期間規範」、「募得款使用規範」、「資訊揭露」等面向；共通適用條文則歸納為「總則及附則」；並依此面向將相關條文規範要點摘要如表 2-1，並依此四大面向做為以下問題探討之架構。

表 2-1 公益勸募條例條文要旨及規範內容

類別	條號	條文要旨	規範內容	相關罰則
一、總則及附則	1	立法旨意	有效管理勸募行為，以期達到妥善運用社會資源，以促進社會公益，保障捐款人權益。	
	2	名詞定義	「公益」指不特定多數人利益。「非營利團體」不以營利為目的，從事第八條公益事業，依法完成立案之民間團體。	
	3	適用範圍	基於公益目的，募集或接受捐贈行為者。其他法律另有規定者（政治及宗教團體募集政治或宗教活動經費者）除外。 （施行細則 3、4 所稱政治活動，指競選活動或其他政治相關活動；所稱宗教活動，指佈道、弘法、或其他與宗教群體運作、教義有關之活動）	
	4	主管機關	中央為內政部，直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	

	31	施行細則之訂定		
	32	施行日		
一、勸募申請及許可	5	勸募主體	公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人。 各級政府機關得基於公益目的接受外界主動捐贈，不得發起勸募，但遇重大災害或國際救援時，不在此限。	勸募發起單位外之勸募，(依 24 條)處 4~20 萬元以下罰鍰/公告，得連續處罰。
	8	募得款使用用途	社會福利、教育文化、社會慈善、援外或國際人道救援、及其他主管機關認定之事業。	
	7	勸募活動申請	依「勸募許可辦法」申請。 1.活動前 21 日申請；緊急救災不受前款限制。 2.同意勸募之理事會或董事會議資料可於受理申請日 5 日內補件。 3.取消辦理活動時，應於 7 日內報主管機關許可。	未經許可勸募，(依 24 條)處 4~20 萬元罰鍰/公告，得連續處罰。
	12	勸募活動期限	勸募活動期間，最長為 1 年。	
	9	勸募不予許可	(1).最近三年有違反第 13、14、19、21、22 條規定，(2).有第 10 條第 1 及第 2 款及第 11 條規定情形者。	
二、勸募期間規範	13	開立捐款專戶	應於郵局或金融機構開立捐款專戶，並於勸募活動開始 7 日內報主管機關；公立學校以代理公庫之金融機構為限。(施行細則 8:勸募團體至遲應按月將募得款存入依第 13 條開立之捐款專戶)	違反，(依 26 條)處 2~20 萬元以下罰鍰，得連續處罰
	14	勸募行為	不得強制攤派或強迫方式勸募。	違反，(依 25 條)處 4~20 萬元，得連罰及廢止勸募許可
	15	勸募活動	勸募人員進行勸募應主動出示許可文號及工作證。 媒體宣傳得僅載明或敘明勸募許可文號。	違反，(依 26 條)處 2~20 萬元以下罰鍰，得連續處罰 違反，(依 26 條)處 2~20 萬元以下罰鍰，得連續處罰
	10	廢止勸募許可	(1)負責人或代表人勸募涉犯，經提起公訴，(2)違反第 16 條收據開立不實；(3)違反會務、業務及財務相關法令，情節重大。	廢止或撤銷許可仍行勸募，(依 24 條)處 4~20 萬元罰鍰/公告，得連續處罰。 廢止或撤銷許可仍行勸

	11	撤銷勸募許可	申請勸募活動之資料，有不實情形。	募，(依 24 條)處 4~20 萬元罰鍰/公告，得連處罰。
四、募得款使用	17	募款必要支出範圍 (施行細則 11：勸募活動所需人事費、業務費及其他有關支出。細則 13：受贈動產或不動產變現前不列入支出比率計算。)	(1).募得款 1,000 萬元以下 15% (2).募得款 1,000 萬元以上 1 億元以下 / 150 萬元加超過 1,000 萬元部分之 8% ; (3).募得款超過 1 億元以上 / 870 萬元加超過 1 億元部分之 1%。	
	18-2	募得款現金支用限制	1 萬元以上者，應以支票或匯入金融帳戶。	
	19-1	依募得財物使用計畫使用之義務	依勸募許可之計畫使用，不得移作他用。	
	19-1 19-2	賸餘款使用計畫及使用期限	如有賸餘，得於計畫執行完竣後三個月內，擬具使用計畫書，報主管機關同意動支。再執行期限不得超過三年。	
	22	返還勸募財物之事由	違反第 5、9、10、11、12、14、條規定之一者。 前項財物難以返還，報認定繳交主管機關執行，並得委託團體執行。賸餘財物因團體解散或未依第 19-1 條執行時亦同。	違反，(依 26 條)處 2~20 萬元以下罰鍰，得連續處罰
五、資訊揭露(一)	16	開立捐款收據	載明勸募許可文號、捐款日期、金額或物品、捐款人姓名。 (施行細則 9：應按捐贈財物之種類載明。)(細則 10：收據存根至少保存 5 年、帳簿財報至少保存 10 年。)(細則 12：捐贈物品：係捐贈人，如為自行生產時，依其生產成本認列購入時以購入價。)	
	18-1	募款活動期滿徵信	勸募活動期滿翌日 30 天內，將捐款人捐贈資料(施行細則 14：包括捐贈者名稱、捐贈年月、捐贈財物明細)及收支表公告及徵信(細則 5、6：至少每 6 個月：於所屬網站或發行之刊物刊登)，並報主管機關備查。	

五、資訊揭露 (二)	20	募得財物使用計畫執行完竣徵信	計畫執行完竣翌日 30 天內，將使用情形經理事會或董事會通過後公告徵信(施行細則 5、6：至少每 6 個月於所屬網站或發行之刊物刊登)，將成果報告、支出明細及相關文件報主管機關備查。(施行細則 16：於主管機關網站公告 1 年)	違反·(依 26 條)處 2~20 萬元以下罰鍰·得連續處罰
	21	主管機關檢查勸募相關帳冊權限	勸募團體及其他團體不得規避·妨礙或拒絕。	規避·妨礙或拒絕(依 27 條)處 1~5 萬元·並得廢止勸募許可。
	23	主管機關監督及徵信義務	定期上網公告。(施行細則 17：(1)每月 15 日前公告第 23 及 24 條規定事項。(2)每年 3/31 前公布前 1 年勸募活動情形。)	
	6-1	政府勸募之徵信	開立收據、定期徵信(施行細則 5、6：至少每 6 個月於所屬網站或發行之刊物刊登)、依指定用途使用。	違反·(依 28 條)處 3 千~1.5 萬元以下罰鍰·得連續處罰 (由其上級主管機關·許可設立·立案或監督之機關為之)
	6-2	勸募團體之經常性捐贈徵信	勸募團體之經常性捐贈於年度決算時報主管機關核備。【期限依各主管機關之規定】	

資料來源：全國法規會入口網站<http://law.moj.gov.tw/>，由研究者整理而成

叁、「公益勸募條例」實施後之現況

〈公益勸募條例〉自民國 95 年 5 月立法院三讀通過總統公布實施迄今六年，社會各界對於修正勸募條例的聲音，時有所聞。台灣公益團體自律聯盟於 2007 年召開之「公益勸募條例法規施行細則與公益勸募許可辦法施行週年建議座談會」，產官學代表當時針對捐款行為規範、規範身份／對象、勸募團體、核備流程、限制用途、徵信等面向即有殊多討論及建議。適用本法之團體迭有反映，認為現行條文有其窒礙難行之處¹¹。行政院研究發展考核委員會編印之委託研究報告¹²（2011，9），對於現行〈公益勸募條例〉綜整提出八項評論，包括：(一)勸募主體規範不夠周延；(二)相關行政程序耗費龐大人力成本；(三)主管機關承辦勸募業務人力無法負荷；(四)募款活動必要支出最高限額嚴苛；(五)公益勸募條例規

¹¹ 參閱「公益勸募條例面面觀」2011.11 社團法人台灣公益團體自律聯盟。

¹² 行政院研究發展考核委員會委託樹德科技大學研究案「公益勸募制度之研究」。(2011，9)

範標的不明確；(六)偏重事前程序審查，缺乏事後監督機制；(七)捐贈機構不同，可扣抵稅額不一；(八)非營利組織有關資訊揭露之法令缺乏。由此可知，各界對現行勸募條例實施後仍有許多期待檢討改進之處。100 年日本 311 震災，民間各界踴躍捐款，但因中華民國紅十字會總會處理「日本震災捐款」撥款方式引發爭議¹³。因此，公益勸募條例才被正式提出修法討論。

內政部於 100 年 6 月 28 日邀集相關部會、民間團體及地方政府召開「公益勸募條例部分條文修正草案」會議，參與的民間團體包括：台灣公益團體自律聯盟、中華民國紅十字會總會、台灣兒童暨家扶基金會、世界展望會、聯合勸募協會、基督教救助協會、佛教慈濟慈善基金會、佛光山慈悲基金會、一貫道總會、法鼓山慈善基金會、伊甸基金會等 11 個團體，前後經過五次會議討論¹⁴，於 8 月 12 日完成「公益勸募條例部分條文修正草案」版本，並於 10 月 6 日經內政部部務會報通過，依法制作業程序送行政院審議中。因應現勢，民間團體公益自律聯盟也再度召開法規委員會，研擬修改條文意見，提送理事會決議，提出部分條文修正草案【民間版】。

以下將依據內政部《公益勸募條例》部份條文修正草案會議通過版本，及自律聯盟理事會通過版本，按本研究前述五個面向：共通適用條文、勸募申請及許可、勸募行為及活動規範、募得款使用規範、資訊揭露等，將修訂條文內容與現行條文做成對照比較（如下表 2-2）。

表 2-2 現行勸募條例與內政部版本及自律聯盟版本部分條文修正對照比較表

¹³ NOWnews 新聞網／政治中心／台北報導 2011-04-11 標題：管碧玲：[紅十字各分支會](#)徵信資料不齊，易引發民眾不滿中華民國紅十字會對日捐款引發爭議，民進黨立委管碧玲 11 日呼籲內政部應比照勸募條例為最低標準，儘速修改紅十字會募款規定，且紅十字會南亞海嘯、四川地震、莫拉克風災募款贖餘比例過高，顯示紅十字會的執行效率亟待加強，而其各縣市分支會網站有半數以上全無任何徵信資料。

¹⁴ 內政部分別於 100 年 6 月 17 日、6 月 24 日、7 月 1 日、7 月 14 日、8 月 9 日、8 月 12 日召開「公益勸募條例部分條文修正草案」會議。

類別	條文	條文要旨	原條文	內政部修正版	自律聯盟【民間版】
一、總則及附則	2	名詞定義	「公益」指不特定多數人利益。「非營利團體」不以營利為目的，從事第八條公益事業，並依法完成立案之民間團體。	未修正	一、公益：指教育、文、化、慈善、社會福利、社會服務、醫療、保健、環境保育、國內外人道救援或其他經主管機關認定之事項。二、勸募：以公益為目的的公開募集財物之行為。」
	3	適用範圍	基於公益目的，募集或接受捐贈行為者。其他法律另有規定者（政治及宗教團體）除外。	未修正	本條例之制訂應係規範勸募行為之專法，排除政治、宗教團體之適用，形成管理漏洞，本條但書所附之一、二兩款，建議予以刪除。
二、勸募申請及許可	5	勸募主體（發起單位）	公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人。但政府遇重大災害時，得發起勸募。	未修正	政府遇重大災害應由政府預備金支應，刪除政府不可發起勸募
	8	募得款使用用途	社會福利、教育文化、社會慈善、援外或國際人道救援、及其他主管機關認定之事業。	未修正	配合第二條修正為「勸募團體辦理勸募活動所得財物應以第二條所列之公益用途為限。」
	9	勸募不予許可	(1).最近三年有違反第 13、14、19、21、22 條規定，(2).有第 10 條第 1 及第 2 款及第 11 條規定情形者。	新增第 4 項「經主管機關或其設立、立案或監督之機關評鑑為丙等或丁等者。」	未修正
	6 條之 1	未經勸募許可之特例	無	遇重大災害，未經勸募活動許可之非營利團體接受國內或境外人士、法人、團體或其他機關(構)主動捐贈財物者，應將下列事項函報主管機關備查及副知許可其設立、立案或監督之機關。	無
	15	勸募活動之規範	媒體宣傳得僅載明或敘明勸募許可文號。	未修正	媒體文宣增加載明團體之立案字號
三、勸募期間					

	18-2	喊停機制	無	新增：若募款金額已達原訂計畫，勸募團體應主動告知及停止勸募活動，並報主管機關備查，重大災害不在此限。	新增：若募款金額已達原訂計畫百分之九十五，雖未及募款期限，勸募團體即應公開呼籲大眾停止捐款。
四、募得款使用	17	募款必要支出比例	(1).募得款 1,000 萬元以下者，為 15% (2).募得款 1,000 萬元以上 1 億元以下者，為 150 萬元加超過 1,000 萬元部分之 8%； (3).募得款超過 1 億元以上者，為 870 萬元加超過 1 億元部分之 1%。	(1).募得款 1,000 萬元以下者，為 10% (2).募得款 1,000 萬元以上 1 億元以下者，為 100 萬元加超過 1,000 萬元部分之 5%； (3).募得款超過 1 億元以上者，為 550 萬元加超過 1 億元部分之 1%。	(1).募得款 1,000 萬元以下者，上限為 15% (2).募得款 1,000 萬元以上 1 億元以下，上限為 150 萬元加超過 1,000 萬元部分之上限 8%； (3).募得款超過 1 億元以上，上限為 870 萬元加超過 1 億元部分之 1%。
	18-3	募得款現金支用限制	1 萬元以上者，應以支票或匯入金融帳戶。	未修正	本條文未修正(條次項目由 18-2 修正為 18-3)
	19-2	募得財物使用計畫修正	無	勸募活動期滿，勸募所得金額如超過或未達預定勸募金額時，應於勸募活動期滿之翌日起三十日內調整變更勸募活動計畫書及財物使用計畫書，提經理事會或董事會通過後並報主管機關備查。	
	19-3	募得財物使用計畫為【轉交】	無	勸募活動計畫如為辦理國際救援，且載明轉交其他國家或團體者，募得財物應依第十八條第一項規定報經主管機關備查後之翌日起十五日內撥付完竣。	
	19-4 19-5 前段	賸餘款使用計畫及使用期限	如有賸餘，得於計畫執行完竣後三個月內，擬具使用計畫書，報主管機關同意；再執行期限不得超過三年。	勸募團體辦理勸募活動，其所得財物使用期限最長不得超過三年，必要時，得依原計畫或依原勸募活動之同類目的變更使用計畫書，報經主管機關同意後再延長一次，最長以二年為限。 如為辦理重大災害或國際救援，其所得財物使用期限最長不得超過五年，必要時，得依原計畫或依原勸募活動之同類目的變更使用計畫書，報經主管機關同意後再延長一次，最長以三年為限。	

	19-5 後段	賸餘款處置	無	使用計畫執行完竣後，如有賸餘應公告捐贈人，指定一個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議，返還其捐贈之財物，無法返還時，應將賸餘財物繳交主管機關轉交「財團法人賑災基金會」統籌用於重大災害。	無
五、資訊揭露公告及徵信	18-1	募款活動期滿徵信	勸募期滿翌日 30 天內，將捐款人捐贈資料及收支表公告及徵信（細則 5、6：至少每 6 個月：於所屬網站或發行之刊物刊登），並報主管機關備查。	1.修正為勸募期間按月將捐款人捐贈資料及收支表公告及公開徵信。	1.修正為勸募期間按月將捐款人捐贈資料及收支表公告及公開徵信。
	20	募得財物使用計畫執行完竣徵信	勸募團體應於勸募活動所得財物使用計畫執行完竣翌日 30 天內，將使用情形經理事會或董事會通過後公告徵信（施行細則 5、6：至少每 6 個月於所屬網站或發行之刊物刊登），將成果報告、支出明細及相關文件報主管機關備查。（施行細則 16：於主管機關網站公告 1 年）但有正當理由者，得申請延長，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，主管機關定期辦理年度查核。	增列 20-1：勸募團體應於募得財物使用計畫執行期間，每季將其使用情形，報請主管機關備查，並公告及公開徵信。	勸募團體應於募得財物使用計畫執行期間，每半年將其使用情形，報請主管機關備查，並公告及公開徵信。
				原條文不變；增列：並應副知許可其設立、立案或監督之機關。必要時，得報經主管機關同意後再延長一次，最長以三十日為限。	原條文不變；增列：但有正當理由者，得申請延長，其期限不得超過三十日。
				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及考評。	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。
6-2	勸募團體之經常性捐贈徵信	勸募團體之經常性捐贈於年度決算時報主管機關核備。 【期限依各主管機關之規定】	未修正	非屬本法管理公開勸募行為事項，建議刪除	

註：6-2 表示第六條第 2 項，依此類推。

註：受限版面因素，兩版本【內政部及民間版】未修正之條文，未予列示。

資料來源：由研究者整理繪製

以下謹就內政部及自律聯盟所提「公益勸募條例」部分條文修正草案版本之修正要點綜整如下，除探討兩版本不同觀點外，並就立法過程中立委曾經關注討論及爭議之重要議題，以及透過各專家學者相關研究報告，媒體、報章雜誌報導等次級資料作綜整及分析，並於各面向做成意見小結說明如下：

一、總則與附則

(一) 名詞定義（自律聯盟版本）：修正第 2 條：「本條例所用名詞定義如下：

(1) 公益：指教育、文化、慈善、社會福利、社會服務、醫療、保健、環境保育、國內外人道救援或其他經主管機關認定之事項。

(2) 勸募：以公益為目的公開募集財物之行為。」

自律聯盟說明：將「公益」及「勸募」作明確定義。並配合將第 8 條規定修正為：「勸募團體辦理勸募活動所得財物應以第 2 條所列之公益用途為限。」

(二) 適用範圍（自律聯盟版本）：修正第 3 條條文：「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。」

自律聯盟說明：本條例之制訂應係規範勸募行為之專法，而第三條條文但書所附之一、二兩款，排除政治、宗教團體之適用，形成管理漏洞，建議予以刪除。

公益自律聯盟版本主張將公益勸募條例之「公益」及「勸募」名詞重新定義，明確範訂本條例所認定之公益範圍及勸募行為，相較原條文以「不特定多數人利益」及「非營利團體」之解釋，要來得周延。其次，有關本條例第 3 條排除政治及宗教團體之適用，形成管理漏洞，故自律聯盟亦建議予以刪除。觀其第 3 條之規定：「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。」。勸募條例施行細則第 3 條規定「所稱政治活動，指競選活動或

其他政治相關活動。」。第 4 條規定「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。」。據此推論，政治及宗教團體除了募集有關政治及宗教活動經費，依據政治獻金法及宗教團體法之外，基於公益目的而發起之勸募活動，仍應適用本條例之規範。惟政治團體可否基於「公益目的」發起勸募？是否為本條例規範適格之勸募主體？本研究將進一步予以探究。

二、勸募申請及許可之探討

(一) 勸募主體（自律聯盟版本）：修正第 5 條條文：「勸募行為應以登記立案之公益團體、公立學校、行政法人（以下簡稱勸募團體）為之。各級政府機關（構）得基於公益目的接受所屬人員或外界捐贈，但不得發起勸募。」

自律聯盟說明：各級政府機關（構）並非公益團體，且為公益團體及勸募行為主管機關，不宜自為勸募；此外，政府對各項施政均編有法定預算，遇重大災害時亦可運用特別條例編列特別預算，以資因應，實無發起勸募需要，故刪除第二項但書規定。

(二) 勸募不予許可（內政部版本）：新增第 9 條第 4 項勸募不予許可之條件：「經主管機關或其設立、立案或監督之機關評鑑為丙等或丁等者。」

內政部說明：對於會務、業務、人事、財務不健全，經主管機關業務評鑑結果為丙、丁等或不合格之勸募團體恐難有效執行勸募及其所得，主管機關將不予勸募許可的規定。

(三) 新增第 6 條之 1（內政部版本）：未經勸募許可團體收受主動捐贈財物者：「遇重大災害，未經勸募活動許可之非營利團體接受國內或境外人士、法人、團體或其他機關（構）主動捐贈財物者，應將收受捐贈財物及財物使用計畫書函報主管機關備查及副知許可其設立、立案或監督之機關。並按季辦理公開徵信，並公告使用情形。收受財物執行完竣後三十日內，將收支使用情形提經理事會或董事會通過，公告及公開徵信。主管機關得隨時

檢查辦理情形及相關帳冊，非營利團體及其所屬人員不得規避、妨礙或拒絕。」

〈公益勸募條例〉於95年1月5日立法院第6屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第1次聯席會議時，立委朱鳳芝、侯彩鳳、楊麗環、鍾紹和、鄭金玲等多位立委當時即反對政府機關對外發起勸募，最後通過之條文則為現行條例第5條第2項之規定：政府遇「重大災害或國際救援」時得對外發起勸募。其所受規範僅有第6條第1項：「各級政府機關（構）應依下列規定辦理前條第2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。」。由於無需經過許可，從而亦無比照民間勸募團體提出勸募活動相關計畫之規定，故其勸募後所得財物要如何使用亦無計畫可資依循，相對於政府預算之編列與執行尚須提出計畫並經民意機關審查通過，現行法規及政府機關關於勸募活動之自我要求，明顯是「寬以待己」。（陳竹上、傅從喜、林萬億、謝志誠，2012）

公益自律聯盟部分條文修正版本，對於政府機關遇重大災害或國際救援得發起勸募仍堅持反對，並強調政府機關可運用特別條例編列特別預算，以資因應，實無發起勸募需要。政府機關「莫拉克風災」（又稱為八八水災）募得財物所得有相當高比作轉捐，根據「內政部社會司公益勸募管理系統」網站，101年2月24日「莫拉克風災」勸募統計資料顯示，內政部募得款高居第一，總計新台幣69億9,602萬元，佔總募款金額27.54%，其中將41億5,790萬元轉給「財團法人賑災基金會」，28億3,812萬轉給各權責單位。而 24 個政府機關將勸募所得全數轉捐給其他政府機關或勸募團體者共9個，除災區政府機關外，其餘均有相當高比例作轉捐。而此轉捐作法是否得當，可待商榷。惟此種轉捐行為是否意味政府機關不具執行能力？從政府機關「莫拉克風災」高比率轉捐情形來看，政府機關遇重大災害是否得發起勸募，實在令人質疑。

重大災害所發起之勸募活動，勸募團體是否亦應具備一定程度的救災經驗與能力，在莫拉克風災後亦引發關注。目前公益勸募許可辦法除於第7條第1項第5

款訂有：「辦理國際救援勸募活動，不具備執行能力或經驗」，不予許可規定之外，對於「辦理國內重大災害勸募活動」則未見要求勸募團體應附具相關能力及文件之規定。因此，當國內發生八八水災時仍有31個全國性團體發起勸募，根據陳竹上、傅從喜、林萬億、謝志誠¹⁵（2012）研究報告指出：「31個勸募團體之相關計畫書，發現其中有部分計畫書似非全然與莫拉克風災之救災或重建直接相關，如某協會之申請表及勸募活動計畫書雖皆以莫拉克風災為對象，但勸募所得財物使用計畫書卻為四川地震之財務運用規劃；而某基金之勸募活動名稱為「97年重大災害暨急難救援服務」，勸募期間為「97年9月1日起至98年8月31日止」，因莫拉克風災發生於98年8月，故本計畫應為八八水災前送出，以致於申請表及計畫書均未提及莫拉克風災救災重建工作。另一基金會之活動名稱為「99年度失能家庭各類弱勢服務經費」，似非因應莫拉克風災而發起，故於申請書及計畫書中亦未提出莫拉克風災相關勸募活動及救災重建工作規劃。由此可發現主管機關並未於受理勸募申請審核期間，進行勸募團體之計畫工作內容審核，即予以通過勸募許可。」。

此外，有關內政部修正草案新增第6條之1條文，條文內容主要係對於未經勸募許可之非營利團體，遇重大災害接受國內或境外人士、法人、團體或其他機關主動捐贈財物時，於事後補辦理申報程序等相關規定。依此條文內容，可以理解政府係針對未申請勸募許可，實際有接受民眾或機構主動捐款之團體，給予補辦申請程序並納入管理之用意，但實務上也極可能造成更多類似「八八水災」無黨籍立委接受中國國台辦捐助近億元（人民幣2,000萬元）捐款事件，該筆捐款後來轉交給台灣原住民族群文化交流協會，設立「八八風災專戶」與「援助失學原住民專戶」兩個專戶。暫且不論該筆捐款後續使用計畫及支用情形是否公告徵信，以及政府是否列入專案追蹤管理，僅對於未發起「重大災害」勸募之團體，收受民眾、機關或境外人士主動捐款之作為，提出質疑？新增條例第6條之1之規定是否具鼓勵不守法團體採此方式取得捐款之嫌？政府在制訂法令上應營造正向並鼓勵守法團體，杜絕投機違規事件為前提，此條文制定之合理性，應可再予審酌。

¹⁵ 陳竹上、傅從喜、林萬億、謝志誠（2012）我國災後勸募規範之法制發展與運作實況：以莫拉克風災後全國性勸募活動為例之法實證研究。

三、勸募期間規範之探討

(一) 喊停機制 (自律聯盟版本)：若募款金額已達原訂計畫百分之九十五，雖未及募款期限，勸募團體即應公開呼籲大眾停止捐款。(新增第 18 條第 2 項)

自律聯盟表示：為使社會大眾善心捐款能有效配置，增列募款金額達原定計畫金額之百分之九十五時，即應公開呼籲大眾停止捐款。

(二) 喊停機制 (內政部版本)：新增第 18 條第 2 項，勸募團體於勸募期間，勸募所得已達預定勸募金額時，應主動公告及停止勸募活動，並報主管機關備查，但重大災害報經主管機關同意者不在此限。

有關自律聯盟版本第 18 條增列第 2 項：「若募款金額已達原訂計畫百分之九十五，雖未及募款期限，勸募團體即應公開呼籲大眾停止捐款。」；內政部版本則「已達成預定勸募金額時，應主動公告及停止勸募活動」，並將重大災害排除。根據內政部 100 年 12 月出具之查核報告¹⁶資料顯示，「重大災難」勸募專案八八水災預募金額平均達成率 110.97%、日本震災平均達成率 182.4%，其中有 4~5 成之勸募團體超過預募金額；而「一般專案」預募金額平均達成率為 48.6%¹⁷，有 2 成以上勸募活動 (或團體) 達成率超過預募金額，而超過預募金額最高達到 496.7%；無論是「重大災難」或「一般專案」勸募均有遠遠超出預募金額之情形，其中又以重大災害勸募超出情況最為嚴重。探究其原因，主要是台灣民眾對於突發之重大災害捐款，通常是屬於「淚腺型捐款」¹⁸，因此往往會有要五毛給一塊的情形。美國 911 恐怖攻擊事件發生之後，美國紅十字會因為募款所引發的爭議，導致大眾傳播媒體、國會議員及社會大眾的強烈質疑。美國紅十字會受到公眾輿論的批

¹⁶ 99 年度內政部核准勸募團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案查核報告。

¹⁷ 「99 年度內政部核准勸募團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案查核報告」(2011, 12)。該報告係以 99 年度申請核准之勸募專案為查核標的，收支統計數係截至 100 年 6 月 30 日止，因勸募期限最長可為一年，因此推估預募金額達成率平均 48.6% 應該會高一點。

¹⁸ 聯合勸募協會秘書長周文珍解釋，撇開宗教情懷下的「積功德、求福報」心理不論，台灣人的捐款行為其實比較接近「用淚腺帶動愛心」的衝動型捐款，就是「聽聞悲慘事件時趕緊掏錢出來，不太細究募款資訊，也鮮少過問後續發展」，請參考陳歆怡，「愛心商數」全民升級，台灣光華雜誌，35 卷 1 期，頁 70-81，2010 年。

判和質疑之後，已在2002年6月宣布新的募款策略，經過廣泛徵求捐款者、各地分會主管、國會議員、慈善監督團體等多方意見後制定的措施，主要有四個特徵，其中一項是：「募款金額達成目標時，會對社會大眾說明，並建議後續捐款者將捐贈運用於後續的災難救援上。」，此一立場正可呼應本條例「喊停機制」之規定：「當勸募所得達預定勸募金額時，應主動公告及停止勸募活動之規範。」。

四、募得款使用規範之探討

(一) 募款必要支出（自律聯盟版本）：在勸募之必要支出所佔比率方面，內政部指出，實務發現許多小型勸募團體對於勸募必要支出之文宣、廣告及行政費用等，往往超過其財力所能負荷範圍。再加上近年來查核發現，勸募團體之必要行政支出大都未超過百分之十，為確保愛心勸募款項能充分運用於災民身上，修正將勸募團體勸募之必要支出比率：勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，原百分之十五調降為百分之十。勸募活動所得超過新臺幣一千萬元未逾新臺幣一億元者，為新臺幣一百萬元加超過新臺幣一千萬元部分之原百分之八調降百分之五。勸募活動所得超過新臺幣一億元者，為新臺幣五百五十萬元加超過新臺幣一億元部分之百分之一。（第 17 條）

自律聯盟表示：勸募活動必要支出佔勸募金額之比例，依勸募所得總額大小而有不同，所得總額愈大其比例愈小，總額愈小則比例愈大，故僅應規範必要支出之上限比例，且規定須覈實支應即可，若下修比例，反將影響小額勸募之實際運作需求。

(二) 募得財物使用計畫（內政部及自律聯盟版本）：勸募活動期滿，勸募所得金額如超過或未達預定勸募金額時，應於勸募活動期滿之翌日起三十日內調整變更勸募活動計畫書及財物使用計畫書，提經理事會或董事會通過後並報主管機關備查。勸募活動計畫如為辦理國際救援，且載明轉交其他國家或團體者，募得財物應依第 18 條第 1 項規定報經主管機關備查後之翌日起十五日內撥付完竣。（第 19 條第 2 及 3 項）

(三)募得款使用期限(內政部及自律聯盟版本)：為因應社會變遷及實務需要，未來公益勸募團體勸募所得使用年限，「一般專案」勸募使用年限最長不得超過 3 年，必要時，報經主管機關同意後，得延長 2 年(第 19 條第 4 項)；而對於「重大災害或國際救援」勸募，最長不得超過 5 年，經報請主管機關同意後，可再延長 3 年。(新增第 19 條第 5 項)

(四)贖餘款使用計畫(內政部版本)：新增第 19 條第 5 項，「重大災害或國際救援」勸募，募得款使用計畫執行完竣後，如有贖餘款應公告捐贈人，指定一個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議，返還其捐贈之財物，無法返還時，應將贖餘款繳交主管機關轉交「財團法人賑災基金會」統籌運用於重大災害。

內政部所持理由：有鑑於重大災害或國際救援發生時(如 921 大地震、南亞海嘯等)，少數勸募團體之募得款迄今尚有贖餘，為符合社會大眾之期待與責任信賴原則。此外，贖餘款轉入「財團法人賑災基金會」，係因該基金會為政府設立，由行政院、內政部、教育部、經濟部、行政院衛生署、.....、民間團體等多方代表擔任董事，並由財政部、主計處、審計部擔任監察人，相關會務、業務、財務亦受立法院、監察院及審計部查核監督，爰有其公信力。

公益勸募條例規範的勸募活動可分為：「一般專案」勸募與「重大災害或國際救援」勸募。兩者的不同在於「一般專案」勸募發起背景多為社會長期存在的現象或問題，通常由機構常態業務中形成專案，因擴大服務層面或服務對象、新增服務需求等而發起勸募，專案計畫的使用用途及資金需求一般可經由機構短、中、長期的調查及評估而擬具勸募計畫，因此計畫的可行性及計畫執行率較容易掌握，募款期限通常是 1 年。而「重大災害或國際救援」勸募則為突發的天然災害所產生的災後緊急救援及復原需求，發起勸募時必須在極短的時間憑著機構所掌握之資訊，依據受災情形及需求預估擬定募款計畫，其計畫用途及資金需求變

數較大，具有不確定性且難以預測，募款期限較短（1~3 個月），且常需於募款期限滿後，依募得款情形修正使用計畫。

通常「一般專案」相較於「重大災害或國際救援」勸募，單筆捐款金額較低，因此募款必要成本佔總募得款比率相對會較高，而「重大災害或國際救援」勸募獲得的外部資源挹注較多，例如金融機構於勸募期間配合減免捐款手續費，而「一般專案」勸募則無此優惠。下修募款成本法定額度對於辦理一般專案勸募的團體產生之影響顯然較大。因此，自律聯盟版本則建議以原支出成本計算比率為上限，不得超過此法定額度上限，超過部分將由機構自行吸收。

學者涂瑞德（2012）針對各國勸募規範內容之研究報告顯示：美國、加拿大、英國、澳洲等國家對於勸募支出並未設定比率；在美國，非營利組織並不需要針對個別勸募活動，向政府單位申請許可，加拿大、新加坡則以會計年度支出比率來作為判定勸募支出比率的合理性，其中加拿大以低於 35% 進行監督管理，新加坡則不得超過 30% 為限。反觀我國對於勸募支出的比率則採取嚴格的限制，民眾對於捐款必須支付募款成本也存有疑問，政府更為迎合民眾將募款支出比率佔募款所得修訂為 10%（1 千萬元以下）。這種情形，相較於處理募款監督經驗豐富的國家，不再將募款成本當做監督重點來看，本法所訂成本限制顯然與世界主要國家關於公益勸募規範的潮流相左¹⁹。

此外，對於內政部本次修法版本新增第 19 條第 5 項之規定：「重大災害或國際救援」勸募計畫執行完竣後，如有賸餘款應公告捐贈人，指定一個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議，返還其捐贈之財物，無法返還時，應將賸餘款繳交主管機關轉交「財團法人賑災基金會」統籌運用於重大災害。」。此規定爭議點在於：第一，針對賸餘款公告返還捐贈人之規定，以重大災害勸募轉捐情形普遍，轉捐再轉捐情況下，返還對象是原始捐款人亦或是轉捐款人，應該要有明確定義，且應有具體之配套措施，否則執行上恐怕會造成困擾。第二，賸餘款繳交主管機關轉交「財團法人賑災基金會」統籌運用於重大災害；內政部所持

¹⁹ 陳文良「公益勸募條例對公益團體的影響」。刊登於公益勸募條例面面觀 P21；台灣公益團體自律聯盟出版，（2012）。

理由：「因該基金會為政府設立，由行政院、內政部、教育部、經濟部、……等多方代表擔任董事，並由財政部、主計處、審計部擔任監察人，相關會務、業務、財務亦受立法院、監察院及審計部查核監督，爰有其公信力。」。既為政府設立之基金會難免會有瓜李之嫌，似有變相增加了政府的經費，其公正性更加令人質疑；其次，「賑災基金會」是國內救助團體，若「國際救援」贖餘款撥入該基金會，是否符合專款專用原則？抑或符合民眾期待？確實值得商榷。

五、資訊揭露之探討

(一) 勸募活動期間徵信（內政部及自律聯盟版本）：修正第 18 條第 1 項條文內容：勸募團體應於勸募期間按月將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告公告及公開徵信，並於活動期滿之翌日起三十日內，將前述資料報主管機關備查。

自律聯盟表示：由於勸募所得可能遠超過原訂金額，且為回應募款期限過長時捐款者對捐款進度的期待，增列規定勸募團體需按月公開徵信；

(三) 募得財物使用計畫執行完竣徵信（自律聯盟版本）：修正第 20 條條文：勸募團體應於募得財物使用計畫執行期間，每半年將其使用情形，報請主管機關備查，並公告及公開徵信。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，並經監事會或監察人審查後公告及公開徵信，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。

自律聯盟表示：公益團體依法每半年必須至少召開理監事會乙次，勸募計畫之執行報告應符合該頻率，故增列第一項，規定計畫執行期間每半年公告執行情況，以符責信。

另於第二項增列計畫執行完竣後，需經監事會或監察人審

查，以期更符合公益團體組織分工權責，及公開責信透明原則。

(四) 勸募徵信(自律聯盟版本): 刪除原條文第6條第3項:「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1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。」

自律聯盟表示:勸募團體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,乃為其組織正常業務,非屬本法管理公開勸募行為事項,應另依相關法規辦理,故予刪除。至公立學校亦屬廣義的政府機關(構)之一,自可依第二項規範辦理。

主管機關及民間團體對於勸募條例規範之落實程度如何?根據勸募條例相關規範對應內政部100年度委外查核結果報告、內政部社會司「公益勸募管理系統」網站公告資料,及勸募團體所屬網站或發行之刊物公告徵信資料,歸整分析並說明如下:

一、主管機關資訊揭露及徵信之執行情形

98年8月發生之八八水災是我國公益勸募條例施行後首次面對的國內大型災難,勸募的資訊揭露亦於此時引發關注,內政部社會司「公益勸募管理系統」網站特別將「八八水災」作成專案管理並定期更新徵信資料。主管機關依據勸募條例第21條規定有檢查勸募相關帳冊權限;第23條規定主管機關之監督徵信義務,並依據勸募條例施行細則第17條規定:於每月15日前,應將已核定之勸募活動、其收支使用情等資料上網公告;每年3月31日前,公布前一年勸募活動情形統計值。

經瀏覽內政部社會司「公益勸募管理系統」網站,查詢結果發現【公告編號2】:載有97年5月汶川震災計23個勸募團體(包括:政府機關及民間團體)之募得款與支用情形;98年8月八八水災則設置專區管理,資料顯示有政府機關及民

間團體計77個單位發起勸募，並載有各別募得款與支用情形；【公告編號3】則將日本震災勸募與100年度已核准之一般專案勸募合併統計，總計有179個申請核准案；據知政府部門有外交部等16個單位發起勸募，惟政府機關勸募資料並未於該網站刊登徵信，且「日本震災」亦未獨立以專案表達而與一般專案合併公告，有別於汶川震災及八八水災專案，獨立統計專案公告。

主管機關依法將已核准之勸募申請資料於網站公告徵信，惟依上述三起重大災害勸募徵信方式比較，即呈現三種不同之徵信方式。本研究以為「公益勸募管理系統」網站兼具提供民眾查詢及徵信的功能，現行呈現標準不一的情況，極有可能因為民眾查詢不到資料，而損及勸募團體的形象與公信力。且社會大眾及立委經常關心「重大災害」募得款支用情形，若以目前「日本震災」專案在該網站的擺放位置，實務上很難連貫並找到資料，即使找到也得花時間從179筆核准勸募資料中，找出日本震災專案並自行逐筆加總。經詢問內政部中部辦公室人員表示，日本震災專案勸募統計表已轉交由外交部網站公告，然勸募條例規範勸募之主管機關係內政部，募得款統計公告資料却於外交部網站公告，而內政部網站也未作連結，就連勸募團體都不知道會由外交部網站公告，更何況是一般民眾？

有鑑於「責信」是公部門與非營利團體的重要資產，而網站公告徵信是快速達到資訊揭露，表現責信的方式；可以向社會大眾及捐款人交代捐款使用流向的有效通路，因此報表的表達要能易於閱讀及搜尋，並且資料愈詳細、透明，參考價值及責信度就愈高。基此，主管機關應加強網站的經營管理，提供更為便利的查詢服務，讓民眾能夠快速的取得資訊，並有機會參與及協助政府監督善款使用流向，藉以達到妥善運用社會資源之目的。

二、勸募團體資訊揭露現況及自律規範

依據現行勸募條例第18條規定：勸募團體應於勸募期滿翌日起30天內，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，並將前述資料報主管機關備查；第20條規定：勸募團體應於募得財物使用計畫執行完竣翌日30天內，將使用情形經提報董事會議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，報請主管機關備查。以上為法制上對勸募團體公開徵信之規範。

實務上，本研究針對同時辦理過「莫拉克風災」及「日本震災」勸募，且勸募金額均達一定規模之兩家勸募團體，根據內政部社會司於100年9月委託會計師查核出具之查核報告，以及勸募團體所屬網站及刊物，就有關「莫拉克風災」、「日本震災」依法公告徵信情形，以及本條例規範之外勸募團體自律規範公告徵信部分進行瞭解。相關查核及查詢結果分別彙整如表2- 3：勸募條例規範勸募團體之相關查核結果；及表2- 4：勸募團體依法公告徵信及自律徵信情形。

表2- 3：勸募條例規範勸募團體之相關查核結果

檢核項目	A 團體		B 團體	
	莫拉克風災	日本震災	莫拉克風災	日本震災
災害發生時間	98.8.8	100.3.11	98.8.8	100.3.11
勸募活動計畫名稱	八八水災救援行動	22屆飢餓三十	97年暨98年重大災害暨急難救援	99年愛不停止-守護兒童計畫
核准募款期間	98.10.1-99.9.30	99.11.1-100.10.31	98.9.1-99.8.31	99.9.1-100.8.31
募得財物所得 100.6.30止(新台幣)	1,399,208,538	539,880,958	443,141,601	49,980,041
1.會議通過捐募活動	有/98.9.10 臨時董事會議 通過	有/99.8.13 董 監事聯席會議 通過	有/98.6.24 董事會議通過	有/99.7.5 董事會通過
2.勸募申請核准日期	內政部98.10.9 核准	內政部99.10.20 核准	內政部98.8.14 核准 /98.9.8 個案核備	內政部99.8.27 核准
3.專戶儲存、專款專用	未符規定	未符規定(原活 動通報專戶)	未符合規定(以 一般帳戶動支)	有設 (非以原 99年核准專戶)
4.開立捐款收據	已開立	已開立	已開立(部分未 於核准期限)	已開立
5.依核准程序動支	符合	符合	符合	符合
6.會計作業	符合	符合	符合	符合
7.募款總額報部備查	符合	符合	符合	符合
8.結案報告報部備查	尚無需呈報	尚無需呈報	尚無需呈報	尚無需呈報

資料來源：99年度內政部核准勸募團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案查核報告，(2011，12)。

依據表2- 3；本研究歸納發現有下列現象及建議：

- (一) A、B 兩家團體對於突發之重大災害發起勸募，皆有延用既有已核准執行中之勸募計畫發起，並未重新申請勸募許可，亦未以新增計畫或調整計畫

內容，向主管機關核備。

- (二) 以B團體為例，兩起重大災難均未重新申請勸募許可。其中98年8月8日發生之「莫拉克風災」，係以原於98年6月份董事會議決議通過，內政部98年8月14日核准之「重大災害暨急難救援」計畫發起勸募，並於98.9.8取得內政部核准專戶核備文號，以原計畫新增八八水災捐款專戶帳號募捐「八八水災」捐款；100年3月發生之日本震災，則以內政部99年8月核准之勸募活動「99年愛不停止-守護兒童計畫」進行100年「日本震災」勸募，該計畫似非因應日本震災而發起，內政部查核報告中亦未附註說明原因，是否有違勸募條例之立法精神或程序，有待商榷。然此項查核項目：會議通過勸募活動情形。均顯示為「有」(表示符合程序)；惟其審查係以原申請核准計畫是否經董事會議通過，是否取得主管機關核准文號等為審核標準，而計畫是否為因應當時災難而發起，並未列入審查因素考量。據此推論，突發之重大災難發生時，各勸募團體可憑年度內已申請核准勸募許可之計畫，發起「重大災害或國際救援」勸募，不需另案申請勸募許可，亦無需向主管機關核備？
- (三) 針對第二點之疑問，現行勸募條例及勸募許可辦法中並未訂定規定；若此為主管機關認可合法之行為，建議應納入辦法中規範，俾利所有團體均可適用，比照辦理依法行事。

表2- 4勸募團體依法公告徵信及自律徵信情形

檢核項目	A 團體		B 團體	
	莫拉克風災	日本震災	莫拉克風災	日本震災
1.開立收據	有	*	有	有
2.捐款名錄徵信(活動期滿翌日30天內公告)	公告	未公告	公告	公告
3.勸募活動所得(活動期滿翌日30天內公告)	有(截至勸募期99.9.30止)	未公告	(併入第4項公告)	公告 100.9.30
4.專案收支情形徵信(活動期滿翌日30天內公告；致少每個6月更新公告資料)	未公告	未公告	公告 (未定期更新) 100.11.30	公告 (未定期更新) 100.9.30

5.計畫執行完竣徵信(含結案成果報告、使用情形及支出明細、相關證明文件)	執行中尚無需公告	*	執行中尚無需公告	*
6.出版年報並於網站刊登	公告	公告	無此項目	無此項目
7.年度會計師查核簽證報告	未公告	未公告	未公告	未公告
8.勸募專案會計師查核簽證報告	無	無	無	無

附註：*缺乏可供參考之資料，無法判別確認。

資料來源：A團體及B團體所屬網站

表2- 4審核項目1-4項，係依據勸募條例第18條、及施行細則第5、6條之規定，經查內政部社會司公益勸募管理系統網站，A皆未上傳有關資料；B團體則有上傳捐款徵信名錄，以下謹依表2-8觀察情形，分析說明如下：

- 1、開立收據並於勸募活動期滿（翌日30天內）將捐款人資料徵信公告情形：A團體「八八水災」有開立收據並有公告徵信名錄；「日本震災」則係以上一年度核准之其他專案發起勸募，因此於所網站並未發現「日本震災」勸募活動之捐款徵信名錄，可供查詢，因此無法確認是否公告，且查內政部勸募管理系統網站，A團體兩個專案之徵信名錄欄位皆顯示「無此資料」，故無法確認「日本震災」捐款徵信情形。
- 2、勸募活動期滿（翌日30天內）將募得財物所得公告情形：此項目係針對勸募活動期間募得財物所得公告；A團體「八八水災」依勸募條例規範，將（截至99.9.30止）募得財物所得公告徵信；「日本震災」則無公告資料。而B團體「日本震災」依規定於期滿後30天內公告，「八八水災」專案則無。因公告格式及公告期限未予限制，故無法推測該會是否已撤換，或以勸募專案募得財物收支報告取代。實際上勸募專案收支報告已包括募得財物所得，因此本研究認為若機構已經公告專案收支報告，則募得財物所得即無公告必要；而募得財物所得公告，僅表達勸募期滿募得款情形，並無法取代專案收支報告。此部分仍有待商榷。
- 3、勸募活動期滿（翌日 30 天內）募得財物收支報告公告情形：A 團體未以專案方式公告收支情形，係與一般常態業務混於年報登刊，且僅表達

經費支出部分，未載明專案收入部分，因此看不出專案收支全貌，顯然不符合勸募條例專案收支報告之規範。B 團體「八八水災」專案，依規定以專案方式表達經費收支使用情形並公告徵信，惟資料未依規定至少每六個月更新，因此資料呈現仍停留於 100 年 11 月之數據。「日本震災」專案則未公告。

- 4、計畫執行完竣應公告使用情形、成果報告、支出明細、及相關證明文件公告：A、B 團體兩項專案，「八八水災」專案執行中故尚不需要公告；「日本震災」專案兩團體皆看不出是否執行中，因無募得財物收支報告，亦無結案報告，因此無法確認。
- 5、年報刊登：A 團體出版電子年報，刊載專案執行概況。B 團體則未發行。
- 6、機構年度會計師查核簽證財務報表公告情形：經查 A、B 團體並未將機構年度會計師簽證查核報告公告（依「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」均達會計師查核簽證之規定）。此項目雖非勸募條例規範項目，但非營利組織之財源來自社會大眾，基於募款誠信原則，資訊應該公開透明，因此應主動揭露組織財務報表，以示責信。
- 7、專案獨立委請會計師簽證情形：A、B 團體皆無。惟此議題曾於焦點團體中討論過，專家學者及民間團體多表示認同。因此本研究將其列入檢視項目之一，以瞭解機構資訊公開、透明程度。

由上項資料顯示：有關開立捐款收據並公告徵信部分，大致均能依規定執行及公告，惟有與其他共用專案勸募情形，因此無法確定是否已合併於其他專案內公告徵信。有關募得財物所得及專案收支報告公告徵信之執行情形則有待加強；其中 A、B 團體「日本震災」專案因無募得財物收支報告，亦無結案報告，因此無法確認是否執行完竣，或符合規定。此外，機構年度收支決算委由會計師簽證之財務報表公告情形，A、B 團體均未主動公告，專案亦無委託會計師專案簽證，出具財務報告。總體而論，捐款人資料徵信是做得最好的，而專案收支報告公告徵信情形並未落實，因此捐款人只能從捐款徵信名錄確認自己的捐款，却無從即時瞭解受贈團體募款財物全貌，更無從監督。

據此，建議勸募團體基於募款誠信應加強機構對外的資訊公開，尊重捐款人知的權益，以及接受社會大眾的監督。而主管機關對於公告格式、公告期限等應訂定規範，並加強監督管理、落實法令制度，以確保有效管理勸募行為，達到「妥善運用資源」，「保障捐款人權益」之立法旨意。

第三節 各國勸募規範概況

壹、各國勸募規範內容

在大部分的國家中，任何人都能夠呼籲大眾捐款，甚至沒有任何限制，例如在澳洲沒有任何限制、加拿大、德國、挪威、荷蘭是部分限制；或在登記之後才能進行勸募，如法國、瑞典。以下針對各國的勸募規範內容說明如下：

- 一、加拿大：目前並沒有關於勸募規範的單獨立法，因此非營利組織或慈善團體在進行勸募活動時並不需要申請許可。但是 2009 年加拿大國稅署針對慈善團體的勸募活動規範，制訂『登記慈善團體的勸募指引』(Fundraising by Registered Charities Guidance)，該指引對於勸募的定義、違返勸募行為、勸募支出、勸募活動評估與最佳實務指標等，均有明確的說明。而勸募支出的規範部分，國稅署以會計年度的支出比率來作為判定勸募支出的合理性，通常以低於 35%，比較不會有問題或爭議。
- 二、德國：多數的德國聯邦政府（16 個州中有 14 州）各自都有自己的勸募法，而這些法律的內容都很類似，主要是針對街頭募款或是實物勸募等規範。向大眾勸募行為必須向地方政府登記/立案，並經過批准。而勸募的所得與資源配置方式必須對政府管理單位公佈，但是勸募行為本身並沒有特定的法令來規範。勸募活動係「事後評估制」，由五個機構定期作出事後評估。而財政部對合格的慈善募款機構有一定的基本要求，以強化公益責信的監督，例如審查募款機構所募資金是否按照捐贈者的要求進行支配，是否有挪用現象，捐贈的金額是否有效地使用、其運作成本不能超過 35%，募款機構的全職員工的工資不能超過公務員工資。

三、法國：機構在進行勸募之前，需事先向當地的警察局(la Préfecture)申請勸募計劃之許可。而街頭募款受到非常嚴格的管制。此外，任何慈善事業只要有向當地政府登記、立案，都被允許可以向社會大眾勸募。但部分的勸募行為還是受到政府管制，如下：

- 1.團體以及與他們有合作的行政機構，兩者關係必須受到” Loi Sapin” 法案的管制（於 1993 年 4 月生效），必須公開招標，所有經濟活動皆必須透明化。
- 2.公益團體的認證(Label “grande cause”)以及地位，是由政府所決定的。
- 3.捐款者或潛在捐款者的資料清單，必須遵守保密義務法” Informatique et Libertes” 亦即清單上的民眾得以自由修改或是刪除他們的資料。
- 4.不是所有的團體都可以接受資產饋贈：如果想要接受饋贈，必須要有公家單位的認證。
- 5.公益團體每年必須對地方政府公開並提供最新的勸募情況。

四、瑞士：在大多數的州，對勸募行為有申請許可的規定。各州可以決定誰能在管轄範圍內募款。在大多數的城鎮上，街頭與挨家挨戶(door-to door)的募款需要先經過同意，而藉由信件的募款則較少被規範。

五、挪威：對勸募並沒有管制與限制。然而，當團體在公眾場合進行勸募時，還是必須要有警方的批准。

六、瑞典：每一個法人組織都必須向當地稅務政府單位或是瑞典專利與註冊局（PRV, Swedish Patent and Registration Office）的認可，才能對外進行勸募。對外募款、募衣服等是不需要批准的。但是所有的募款機構必須向省管理委員會（County Administrative Board，相當於國內的省政府）登記/立案，並且受該委員會的監督。

七、英國：組織為了要向社會大眾勸募，必須經過慈善委員會認證為慈善事業。慈善機構必須取得當地政府的「許可證」。募款活動必須要遵守法令上的規

定。每一個慈善機構發出去有關募款的廣告、信件、門票、海報、或文件或宣傳，都要附上其組織的慈善機構編號(charity number)，這是慈善機構法之規定。如果慈善機構打算挨家挨戶的募款，那麼就要申請「家戶募款執照」(House Collection License)。

英國募款組織(Institute of Fundraising)以及志願服務組織全國委員會(NCVO)都認為：募款成本的比例不是衡量效益的有效工具，因為每一種公益活動的大小、屬性、執行地點、支持者背景、歷史長短以及捐助對象各有不同，其募款成本比例與費用自然不一樣，用齊頭式平等來衡量所有機構反而非常不公平的。公益團體應該把它視為「投資」(investment)而非「成本」(cost) (Institute of Fundraising,2006;NCVO,2006)。

1860 年專門監督管理慈善組織的「慈善委員會」(The Charity Commission)正式成立。慈善委員會具有準司法的權利，註冊後的慈善組織每年應向慈善委員會提交財務記錄明細及年度報告等資料。慈善委員會對年收入在 1,000 英鎊以下的小型慈善組織，僅於接到公眾對該組織違法行為的舉報時，對其監管權力；對年收入在 1,000 至 10,000 英鎊的慈善組織，則要求每年提交年度報告；對年收入在 10,000 至 1,000 萬英鎊的慈善組織，則要求每年提交詳細的年度報告，包括財物及活動的明細；對年收入在 1,000 萬英鎊以上的慈善組織，則需接受慈善委員會的重點監管。

八、美國：全美有38個州訂定有公益勸募的法規（Charity Solicitation Act），各州法令的內容與規定因立法背景不同，而會有一些差異，但都要求發起募款的機關，必須要預先在該州註冊。進行勸募活動時，需要事先報備或得到勸募許可之規定，透過事前管制之機制，非經主管機關的同意，不得在州內進行勸募的活動。慈善目的支用金額比例是機構總支出中實際用在慈善事業的比例，美國慈善協會（American Institute of Philanthropy）認為至少60%是合理的比例，其餘的40%則可用於募款及一般行政支出。勸募成本則是指每勸募美金100 元所支出之費用，在美國慈善協會的標準，少於美金35元是合理的勸募成本。

稅法上，美國聯邦政府1999年修正法律規定，除了私人基金會外，每年都要向國稅局(IRS)提報990(Form 990-PF)報表，接受國稅局在財務上的監控，詳細報告其財務狀況、組織運作及其他免稅證明之文件，這些報表必須對社會大眾公開，以供公眾查閱。財務報表均需有合格會計師的簽證。除政府的監督之外，許多民間監督團體也藉由倫理準則及評鑑方式來要求勸募團體做到資訊公開，以利捐款者做合理的捐款判斷。例如指導星（Guidestar）是由慈善團體成立於1994年，其使命是藉著提供資訊及提升非營利組織透明度，做慈善革命及執行非營利工作，讓使用者做較好的決策，並鼓勵慈善捐贈。指導星和內地的稅務局連線，已申報的非營利組織的Form 990格式隨時可在指導星網站查得。

小結

「公益勸募條例」是我國第一部明文要求勸募團體將募款所得公開徵信的法律，其立法精神在於透過資訊公開透明，來達到保障捐款人的權益，使得勸募團體的責信機制受到重大衝擊，尤其是接連九二一地震及南亞海嘯所引發募款活動和撥款問題，更引起行政機關、立法部門、非營利組織及學者專家的熱烈討論，也提出相當多的意見，包括勸募申請及許可、勸募期間喊停機制、募得款使用範圍及使用期限，更重要的是資訊揭露(公告及徵信)。並按各國勸募規範內容，在大部分的國家中，任何人都能夠呼籲大眾捐款，甚至沒有任何限制（在澳洲沒有任何限制、加拿大、德國、挪威、荷蘭是部分限制），或在登記之後能進行勸募（如加拿大、法國、瑞典）。無論如何，面對面的募款或多或少都被規範，但規範內容亦相當分歧。

中華民國紅十字會總會在台灣及國際重大災害救援活動中，始終扮演著極重要的角色，但其財源仍不外乎需靠大量民眾捐款，身為非營利組織之一員，除必須遵守「公益勸募條例」相關之規定，其實證經驗及面臨困境，對於未來修法及執行成效亦相當寶貴，故擬以「公益勸募條例」的規範內容逐一探討中華民國紅十字會總會運作情況。

第三章 個案分析

第一節 中華民國紅十字會總會個案簡介

壹、紅十字運動的起源與發展

²⁰尚·亨利·杜南（法語：Jean Henri Dunant，1828年5月8日－1910年10月30日）是瑞士商人和人道主義者，紅十字會創辦人，後人尊稱他為「紅十字會之父」。

1859年6月24日，瑞士商人亨利·杜南（Henry Dunant），前往義大利行經蘇法利諾小鎮，正好遇上法國、薩丁尼亞聯軍正在對奧地利作戰。戰爭過後，戰場上滿是傷兵，杜南先生當時看到這種景象，於是成立臨時醫療所，召喚附近的醫生、護士、婦人組成救難小組，為這些傷兵做急救²¹。後來杜南先生在自己的著作《蘇法利諾回憶錄》中記錄了這段經歷，並且建議今後應該有一個國際性中立組織來照顧受傷的士兵。

杜南先生四處奔走宣揚他的理念並化為行動，邀約了在瑞士非常有名望的人，分別為：日內瓦公共福利會會長莫瓦尼埃（Gustave Moynier）、杜福爾（Guillaume-Henri Dufour）將軍、阿皮亞（Louis Appia）醫師，以及莫諾瓦（Théodore Maunoir）醫師與杜南先生本人共五人，在1863年於日內瓦成立「救援傷兵國際委員會」，後來演變成「紅十字國際委員會」。²²在五人委員會的時期，確立了三項基本原則，此三項原則成為爾後人道救援行動的主要精神，分別為：

- （一）、人道：戰爭期間傷者之中立地位應予以尊重。救援物資應發放給所有傷者。
- （二）、中立：應成立一獨立救援組織，不受政治及戰爭之影響。此項原則促成紅十字會的發展。
- （三）、公正：訂定法律，此法律戰時也適用。後來促成國際人道法的產生。

²⁰ 引用中文維基百科亨利·杜南、阿爾及利亞、蘇法利諾戰役、紅十字會等單元。網址 <http://zh.wikipedia.org/zh-hant/%E4%BA%A8%E5%88%A9%C2%B7%E6%9D%9C%E5%8D%97>

²¹ 紅十字之父-亨利·杜南。(中華民國紅十字會總會，2005)。

²² Ibid, p.30

隔年（1864）年 8 月，瑞士政府邀集委員會 12 國代表在日內瓦召開的外交會議中，除了確立紅十字會名稱，並首度簽署了《改善戰地武裝部隊傷者境遇公約》，即第一部日內瓦公約，也制訂了識別的標幟。救援傷兵國際委員會選擇了白底紅十字這個共同標幟為該會的識別標幟，由瑞士的國旗顏色翻轉而成，這項選擇是為了對瑞士政府召集會議的努力表示敬意。

西元 1876 年土耳其與俄羅斯交戰時，土耳其通知瑞士政府，紅十字標幟冒犯了該國軍隊的信仰，因此該國改採紅新月（Red Crescent）為標幟。其後，許多阿拉伯國家或回教國家也陸續改採紅新月符號作為識別標幟。2005 年 12 月國際紅十字正式通過將白底紅方塊的紅水晶（Red Crystal），列為與紅十字及紅新月一樣，成為代表紅十字運動的標誌，並享有日內瓦公約的保障。使得以色列成為紅十字運動的一員。



圖 3-1 紅十字會標幟圖

一、國際紅十字組織介紹

紅十字會成立時，雖以救援傷兵為主要任務，在沒有戰爭的承平時期的，每逢天災變故，基於人道救援的精神和原則，也併入一起救護。

紅十字會是全世界組織最龐大的志願救援組織，目前世界上 191 個國家有紅十字會，總共有超過一億個會員與志工，紅十字會依據 1965 年在維也納召開的國際紅十字會議，通過有七個基本原則：人道、公正、中立、獨立、統一、志願服務、普遍。

國際紅十字組織有兩套體系在運作，一個是成立於 1863 年的紅十字國

國際委員會（International Committee of the Red Cross，簡稱 ICRC），簡稱國際委員會；各國紅十字會在 1919 年又組成紅十字會與紅新月會國際聯合會（International Federation of Red Cross，IFRC），簡稱國際聯合會。

國際委員會主要工作：根據日內瓦公約，以中立、公正且獨立的角色，致力戰時與武裝衝突地區的人道保護工作。主要任務包括：戰地醫療、平民援助、探視戰俘及遭拘禁人士、尋人轉信、傳播國際人道法知識等。

國際聯合會主要工作：致力國際重大天然災害及國際人道救援工作。主要任務包括：促進及協助國家紅十字會發展、統籌協調天然災害救援行動、協助國家紅十字會建立救災備災應變體系、倡導社區衛生保健及健康教育、及擔任國家紅十字會國際發言人等。

二、中華民國紅十字會國際地位的發展歷程

中華民國紅十字會成立於西元 1904 年，當時稱為上海萬國紅十字會，於 1910 年改為大清紅十字會、1912 年改為中國紅十字會；清末民初，當時政府有關當局曾派員參加日內瓦公約的各項修訂會議，在 1912 年確定簽署並遵守日內瓦公約相關規範後，當時的中國紅十字會曾獲得紅十字國際委員會認可，並於 1919 年加入紅十字會與紅新月會國際聯合會（當時稱紅十字會協會）成為會員國。

西元 1934 年（民國 23 年）中國紅十字會改稱中華民國紅十字會，但是我國與國際紅十字會的關係在 1949 年發生重大轉變。1949 年（民國 38 年）聯合國通過日內瓦公約，國際紅十字會要求會員國都要加入日內瓦公約成為締約國，但由於當時國共內戰，政府遷台，政局混亂，立法院遲遲未通過公約，而中共卻於 1956 年簽署日內瓦公約，成為國際紅十字會的會員。由於紅十字會七大原則中有一個原則是統一，因此國際紅十字會的政策是一個國家只承認一個紅十字會，由於中共先簽署日內瓦公約，因此就順理成章取代中華民國紅十字會。此後，因為中共的杯葛，我國紅十字會始終無法恢復會籍。

貳、中華民國紅十字會成立的宗旨與法源依據

一、成立的宗旨及法源依據

為確保紅十字會可以中立地執行各項人道救援任務，紅十字國際委員會籲請各國政府依照日內瓦公約的規範制訂國家紅十字會法。包括美國、日本、澳洲、歐洲各國、中國大陸等皆有紅十字會法的律定。我國政府則在民國四十三年十月十五日由立法院立法通過、同年十月十八日由總統頒布「中華民國紅十字會法」(以下簡稱紅十字會法)，全文含總則、組織、會員、會員代表大會、資產、戰時特例、附則等共七章三十七條，確立了紅十字會的法定地位。

紅十字會法第一條開宗明義即闡述紅十字會的成立宗旨：依國際紅十字公約，及國際紅十字會議所決議各項原則之精神與中華民國紅十字會法之規定，以發展博愛服務事業為宗旨。

依據紅十字會法第一章第四條規定，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。

依據紅十字會法第二十九條之規定：中華民國紅十字會得經理事會通過向國內外募捐。第三十條規定：中華民國紅十字會享有政府依法給予豁免賦稅之權利。

二、理、監事選派流程

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；紅十字會法第九條明訂：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。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。

紅十字會法第十二條明訂：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。紅十字會法施行細則第七條明訂：紅十字會會長、副會長、常務理事、常務監事、理事及監事均為無給職，不得兼任會內有給職之職務。

圖 3-2：總會組織架構圖



圖表來源：中華民國紅十字會總會網站

三、總會與分支會的關係

紅十字會為全國唯一推行紅十字業務之組織，依其隸屬關係分總會、分會、支會三級。紅十字會法第十五條明訂：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，省分會受內政部監督，直轄市分會及縣（市）支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。總會組織章程第四條明訂：總會得在各省（直轄市）設分會，以省（直轄市）行政區域為其組織區域，隸屬總會，並為總會之會員。第五條明訂：各省分會得在各縣（市）設支會，以縣（市）行政區域為其組織區域，隸屬分會，並為分會之會員。但情形特殊之縣（市），得設置直屬支會，以縣（市）行政區域為其組織區域，隸屬總會，並為總會之會員。

總會設於中央政府所在地，但報經主管機關核准者，得設於其他地區，並得設置分支機構。分會設於省（市）政府所在地，支會設於縣（市）政府所在地，必要時得設於其他地區，並得設置分支機構，但應先經上級紅十字會之同意。

依據紅十字會總會組織章程第九條之規定，下列事項由總會策畫辦理之：

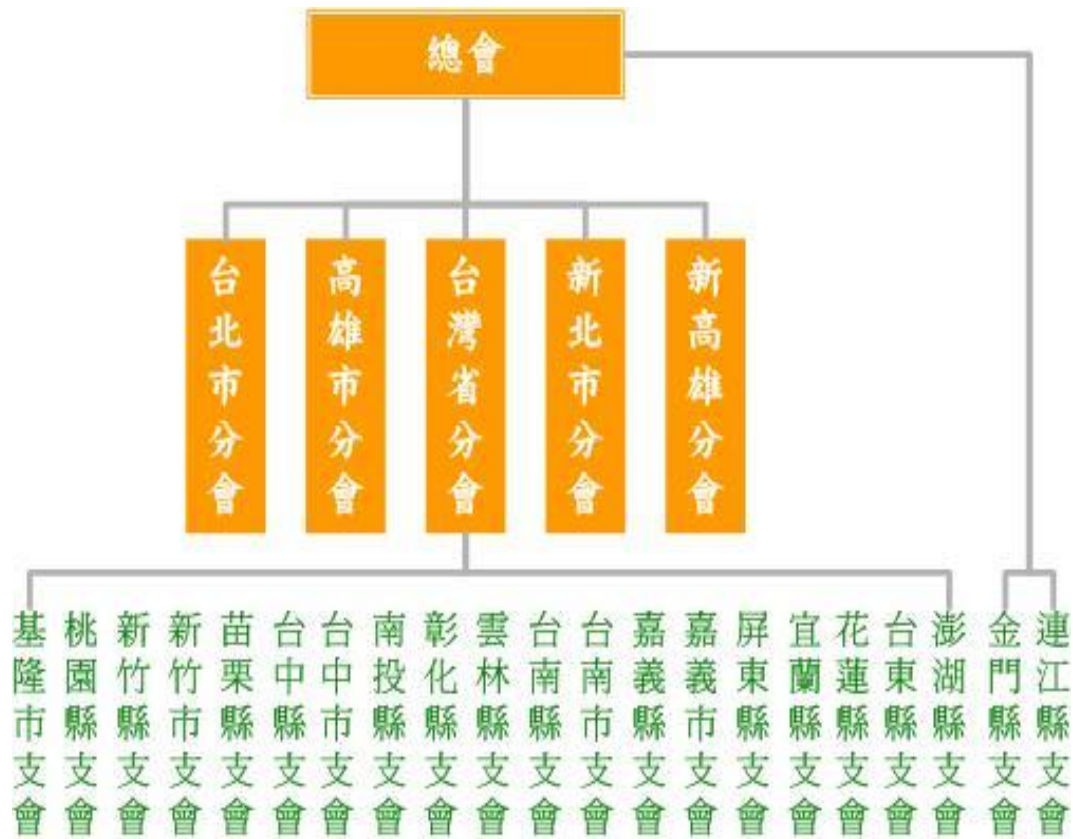
- （一）紅十字會業務發展之總體目標。
- （二）全國性或應動員全國力量之重大事項。
- （三）中央政府委辦事項。
- （四）分會爭議之協調處理事項。
- （五）國外災變之救護與賑濟及其他涉外事項。
- （六）其他應由總會統籌辦理事項。

前項業務，必要時得授權分會或由分會報准後辦理之。

依據民國 43 年通過之現行會法，紅十字會為一個總會、分會與支會三級制的法人，共有 27 個總分支機構，彼此雖有隸屬關係，但實際上均為獨立的社團法人，各自獨立運作。所以，總會對分支會並無直接的管理監督

權限，分會、支會各別向地方政府立案，具有法人身份，按縣、市區分擁有各自的會員、理、監事、及章程；不同於一般分公司與子公司或附設的分支會概念，因此人事任用或財務運作各自獨立，但分、支會可提報方案向總會申請補助。

圖 3-3：總分支會系統圖



圖表來源:中華民國紅十字會總會網站

四、紅十字會參與國內外「重大災害」救援與重建情形：

紅十字會於九二一地震發生之前，主要業務為辦理急難救助、家庭健康照護、捐血，以及兩岸業務往來等。九二一震災發生後，紅十字會與國際聯合會開始有了接觸及往來，至此紅十字會參與國際賑濟的工作也愈加頻繁，同時也獲得國際聯合會的認同。近年紅十字會投入國內及國際的賑濟情形彙整如表 3-1。

表 3-1 重大災害救援及重建概況表

紅十字會參與「重大災害」救援及重建概況表		
年份	專案名稱	救援及重建工作
1999年	台灣921震災 (集集大地震)	1999年9月21日發起勸募，募得財物加計利息收入總計17億9,202萬1,234元。用於緊急救援及安置服務：包括採購救濟物資分送災區、發放3,989戶災區弱勢原住民家庭慰助金、設置臨時收容安置中心17處、興建臨時住屋11,303戶、補助受災區南投、台中、雲林縣政府災後環境整頓及消毒維護計畫。硬體重建：包括補助南投縣仁愛鄉三個村聯合衛生所重建及醫療設備、車輛等經費、認養災區11所國中小學校校舍復原(含冷氣機2,669台)、1所大學課桌椅及電腦螢幕、補助212戶重建修繕房屋經費。軟體重建：包括災區學童助學金計畫20,152人受惠、強化及設置備災中心、災區村民心靈重建及關懷送暖服務、救災備災相關訓練及發展、災區支會備災發展計畫等。
2003年	伊朗巴姆城 震災	募得財物總計新台幣1,680萬餘元，全額捐贈給國際聯合會作為伊朗震災重建之用。捐贈之賑災款，聯合會全部應用在災區學校重建專案。
2004年	南亞海嘯	2004年12月27日發起勸募，募得財物加計利息收入總計新台幣7億8,259萬餘元。緊急救援階段匯撥美金300萬給國際聯合會作為賑濟使用。復原重建部分：分別在印尼、斯里蘭卡、緬甸等國家，援建災區17處災民臨時收容中心、4個村落之供水與衛生改善計畫、援造550艘漁船及必要設備、援建可倫坡地區192戶永久住屋及周邊公用設施、協助興建水塔、幼稚園以及提供民生、生計等器具、資助1所孤兒院與10所幼稚園電腦教室及圖書館、援建1所綜合中學之水上救生訓練場，其他包括醫療、生計支持、教育生活補助、社區防備災等計畫。
2005年	巴基斯坦 震災	共捐款美金47萬元，支持國際聯合會整體協助災區興建19所教育設施、13個醫療衛生中心及醫院，支持其災後生計發展計畫，於災區興建18個多功能社區中心、辦理生計技能訓練，並提供災民生計所需之家畜及園藝材料。
2006年	印尼日惹 震災	共捐款美金53萬元，支持印尼紅十字會於緊急賑濟安置階段：發放賑濟物資予124,778戶受災家庭、於災區設立4個緊急醫療站及13個流動診所、清理近1,800個水井，並為17,000戶災民興建臨時庇護所；後續支持災後重建工作，重建25所學校、興建社區活動中心，並於社區及學校推展141個教育及健康相關計畫，以及協助印尼紅會社區減災及強化組織發展計畫。

2007年	秘魯震災	災害發生後，該會除向國際聯合會表達關注外，並隨即發起「送愛到秘魯」募款活動，於同年11月14日捐助美金3萬元予國際聯合會執行賑災行動。
2008年	緬甸風災 (納吉斯颱風)	2008年5月7日發起勸募，募得款加計利息收入總計新台幣5,823萬餘元，除緊急階段支持國際聯合會的募款呼籲，其後並與國際聯合會／靈鷲山基金會合作生計恢復與臨時住屋計畫、水井、學校與衛生所等重建及計畫。
2008年	512汶川震災	2008年5月12日發起勸募，募得款加計利息收入總計新台幣16億2,309萬餘元。緊急救援階段：運送賑濟物資，派遣救災隊、醫療團先後前往四川協助救援；硬體重建部分：於川甘陝三省共興建43所學校、43所衛生院及1所殘疾人康復中心。軟體重建部分：提供受災地區學童生活與教育補助金、與「512台灣川震服務聯盟」合作成立社區與生活重建中心提供服務、適時針對弱勢族群提供寒冬送暖關懷服務及救護車捐贈等。
2009年	台灣八八水災 (莫拉克颱風)	2009年8月8日發起勸募，募得財物加計利息收入總計新台幣51億776萬餘元，緊急救援階段：協助搜救與直昇機後送，發送緊急救援物資、發放急難救助金、營區和組合屋收容安置所服務、興建臨時住所或臨時學校組合屋共398戶。硬體重建部分：陸續於嘉義等五縣市認養四所學校、一處吊橋、15處永久屋基地以及協助村民個別重建，共計規劃興建1,359戶永久屋。軟體重建部份：包含與「八八水災服務聯盟」夥伴共同協助之社區與生活重建計畫、生計扶助計畫、永續山林計畫以及強化備災與救災能量計畫等。
2009年	印尼巴東 震災	2009年9月30日起發起勸募，募得捐款新台幣99萬6,497元，全數運用於災區的緊急救援物資協助。印尼巴東震災該會援助金額為美金20萬元，折合新臺幣654萬8,000元，不足部分因係南亞海嘯受災國，故由「南亞海嘯專案指定用途款」支應。
2009年	菲律賓凱薩娜 風災	2009年10月5日起發起勸募，募得捐款新台幣140萬8,306元，全數運用於災區供水衛生計畫，計1,200個受災家庭、約4,800人受惠。凱薩娜風災專案該會援助金額為美金6萬5,000元，折合新台幣207萬元，不足部分由紅十字會年度國際賑濟款項下支應。
2010年	海地震災	2010年1月14日發起勸募，募得款總計新台幣1億6,274萬餘元。除緊急救援階段：派出搜救及醫療救護隊、賑濟物資運送外，並透過國際聯合會執行關於供水、公共衛生、醫療衛生教育推廣、健康照護等計畫。硬體重建部分：現與外交部合作興建新希望村200戶住屋及周邊設施，預計101年9月底可完工進住。

2010 年	青海震災	2010 年 4 月 14 日發起勸募，募得款加計利息收入總計新台幣 3,610 萬餘元。緊急救援期間：出動醫療隊支援及捐贈大陸紅十字組織美金 10 萬元；硬體重建部分：援建青海省玉樹州稱多縣歇武鎮中心衛生院。軟體重建部分：於災區辦理受災學生就學與生活補助之寒梅助學計畫。
2010 年	甘肅土石流	2010 年 8 月 16 日發起勸募，募得款加計利息收入總計新台幣 1,911 萬餘元。緊急救援期間：捐助大陸紅十字組織美金 10 萬元（折合新台幣 319 萬 6,000 元）。硬體重建部分：援建舟曲縣醫院門診綜合大樓體檢中心新台幣 1,356 萬 7,920 元。
2010 年	巴基斯坦水災	2010 年 8 月 16 日發起勸募，募得款加計利息收入總計新台幣 1,608 萬餘元，除緊急救援時期捐款國際聯合會 30 萬美金外，另外 18.5 萬美金支持國際聯合會包括供水衛生及後勤等的行動計畫，20 萬美金支持巴基斯坦紅新月會社區減災計畫(CBDRR)。
2011 年	澳洲水災	未發起勸募，但收到民眾指定捐助款總計新台幣 34 萬 4,235 元，並於 3 月 24 日捐出澳幣 1 萬 2,000 元(約合新台幣 35 萬 6,040 元)，支持澳洲南部維多利亞地區 13 個收容安置中心提供食物與生活起居照護等工作。
2011 年	紐西蘭震災	未發起勸募。惟國際賑濟業務項目下，收到民眾指定捐助紐西蘭震災捐款總計新台幣 78 萬 8,940 元，約合紐幣 3 萬 4,353 元；於 5 月 31 日去函紐西蘭紅十字會表達關心，同日捐出紐幣 3 萬 5,000 元(約合新台幣 82 萬 2,780 元)，支持災後復原行動。
2011 年	日本311震災	2011 年 3 月 11 日發起勸募，募得款加計利息收入總計新台幣 25 億 7,263 萬餘元。緊急救援階段：捐助美金 2000 萬元支持日本赤十字社用於緊急賑濟及復原行動，包含發放賑濟物資、緊急醫療服務及心理支持計畫、基礎醫療設施恢復、臨時收容所及組合屋環境改善、支持社會福利服務等；硬體重建部分：雙方簽訂合作備忘錄，援建福島縣新地町興建老人住宅 29 戶、相馬市老人住宅 48 戶，宮城縣南三陸町興建醫院、氣仙沼市市民福祉館，岩手縣山田町保育園及學生課後輔導中心、大槌町公營住宅 480 戶，總計 19 億 5,668 萬元。軟體重建：規劃透過關懷送暖等服務方案，提供災區居民社會與心理重建與支持。
2011 年	東非甘旱	自 2010 年 8 月 3 日發起勸募，截至 101 年 3 月 31 日止募得款加計利息收入總計收入為新台幣 3,474 萬 5,181 元。賑濟行動係與外交部、國際聯合會、肯亞及衣索比亞紅十字會、吉布提及索馬利亞紅新月會會，以及紅十字國際委員會等共同合作進行。截至目前已投入經費計新台

		幣 3,362 萬 7,969 元，協助肯亞、索馬利亞、衣索比亞、吉布提等四個受災國。
2011 年	泰國水災	未發起勸募。2011 年泰國境內 6 月至 8 月間發生嚴重水患，國際聯合會於網路發出緊急物資需求呼籲。同年 12 月自紅十字會儲存於吉隆坡之國際聯合會亞太備災中心內調撥 5,000 個盛水器與 500 件帳篷捐贈予泰國紅十字會，用以協助賑災。
2011 年	土耳其震災	未發起勸募。2011 年 10 月 23 日土耳其發生 7.3 級大地震，紅十字會收到民眾指定捐助款共計 1,100 美金，透過國際聯合會將國人善款匯予土耳其賑災之用。
2011 年	菲律賓水災	未發起勸募。2011 年 12 月菲律賓民答那峨島遭瓦西颱風之侵襲。紅十字會捐助 5 萬美元予菲律賓紅十字會支援緊急賑災，並配合國際聯合會呼籲，於 2012 年 1 月捐贈菲律賓紅十字會睡袋、睡墊、毛毯、夾克各 3,000 件及日用品組 1,000 組。

資料來源：中華民國紅十字會總會／由筆者整理而成

綜整上述所論，目前聯合國共有 193 個主權國家成員，其中加入紅十字會與紅新月會國際聯合會的國家有 191 個，可見紅十字運動具有普世價值，各國政府稟承日內瓦公約呼籲立法保障紅十字組織，我國政府也在 1954 年由總統正式頒布紅十字會法。但由於中華民國政府在國際上並未受到承認，故未能正式加入聯合國，因此我國紅十字會自然無法成為國際聯合會的正式成員，但我國紅十字會自九二一之後即與國際聯合會維持合作關係，從表 3-2 可以看出紅十字會在台灣人民的支持下，過去這十年國際發生災難時，紅十字會亦從未缺席，形式上完備雖無名份，惟實質上却具代表台灣人民參與並發揮國際人道救援功能。

從組織結構來看，中華民國紅十字會係依 1954 年立法院通過之中華民國紅十字會法所成立，性質上與一般民間團體依法設立之法人較不相同，紅十字會法第 2 條規定：「中華民國紅十字會為法人。」，另參照該法所規範如會員代表大會（第 8 條）、理事會（第 10 條）之組織架構，較屬公益性社團法人之性質。惟其依據紅十字會法之規範，理事及監事會成員有三分之一由政府指派，會員代表包括：行政院、監察院、考試院、交通部、教育部、財政部、審計部、內政部、法務部、醫院、學校、社會團體、.....等多方代表擔任理事，並由財政部、主計處、審計部擔任監察人，相關會務、業務、財務亦受立法院、監察院及審計部查

核監督，但體質上却是十足的民間團體。紅十字會的理事及監事成員有政府官派代表，目前還看不出政府有實質介入該會組織運作，但形式上却造成民眾誤認紅十字會為政府機構，且日後是否有機會影響紅十字會的中立性，近期也有立法委員對此表示，內政部是否有球員兼裁判的情形，而這種形態是好是壞還有待商榷。

從收入結構來看，紅十字會的常態業務經費來源，主要來自社會大眾的捐款，佔總收入 79%；向政府申請之補助、委辦收入，及參與政府招標案收入佔總收入 7.3%；會費、利息及其他收入佔總收入 13.7%。由此觀之，紅十字會大部分的經費仍需仰賴社會大眾捐款，其民間性質強烈而明顯。此外，紅十字會平時並未發起一般專案勸募，惟國內或國際發生重大災害時，紅十字會才會對外發起勸募，而重大災難之指定捐款遠遠大於該會常態捐款，且募得金額經常是重大災難發起勸募團體中高居前三大的團體。據此推論，民眾對於紅十字會國際人道救援、災難賑濟救助角色的肯定與支持，只要國際上發生災難，即使紅十字會未發起勸募，民眾還是會主動指定捐款予紅十字會，從表 3-2 即可看出。基於紅十字會本身為重大災害國際救援組織，且民眾對紅十字會人道救援的認同與肯定，因此本研究選擇以紅十字會為研究個案。

第二節 紅十字會「備災、救災及重建」機制

紅十字會長期投入國內災害救援工作，當國家災害應變中心因應災情實施一級開設時，紅十字會是第一個依法進駐該中心提供後勤支援的民間團體。該會並於 101 年 3 月 21 日與國防部共同簽署了「災害防救支援協定書」，未來雙方在相互支援合作的前提下，平時依災害應變需求做好整備並共同演練；災時則共同協助執行災害救援及復原重建。紅十字會也是目前唯一與國防部正式簽署支援協定之民間組織，此項行動亦代表著自八八風災重創台灣後，整體國家備災救災工作體系邁向另一個新的里程碑。

為深入瞭解紅十字會救援及重建工作，本章節所有內容係依據紅十字會總會

所提供之書面資料，以及個案深度訪談內容彙整而成，依序將其分為：一、救災隊任務編組及運作；二、成立國際災難醫療事務委員會；三、設置備災中心；四、設置收容安置中心；五、救援與復原重建工作模式等五大項目。並略述如下：

一、救災隊任務編組及運作

(一)、紅十字會法規範紅十字會輔佐政府辦理國內外災變之救護與賑濟。為期達此目的，紅十字會成立有救災隊，救災隊分為北、中、南、東四大隊，第四大隊因地域狹長因此又分為花蓮、台東兩中隊。每一大隊的成員有 32 人，各大隊設有隊長及副隊長各 1 人，行政幹部 2 人。各隊組織又分為：搜索分隊：設二個搜索小隊，負責災難調查、人命搜索及救援，共計 9 人；救援分隊：設三個救援小隊，負責災害搶救工作，共計 13 人；後勤小組：置小組長及後勤作業人員，共計 3 人；救護小組：置小組長及救護作業人員，共計 3 人。救災隊成員皆為志願服務者，參與的成員由總、分、支會分別推薦專職人員及優秀志工參加，受推薦人員應具備急救教育訓練、水上教育訓練證照，及 128 小時基礎搜救訓練的結業資格。

(二)、運作方式：

1. 搜索、救援分隊及後勤小組物資及相關裝備器材，由總會負責採購，管理、運用及維護由各隊負責。
2. 指揮、後勤、救護小組及搜索、救援分隊人員應能全天二十四小時隨時接受緊急調派，並隨時備妥有效護照，於接獲通知四小時內，至集合地點完成報到。
3. 國內重大災難事故發生時，由總會調度指揮機動支援各地救災行動。
4. 遇國外重大災害，由總會視需要派遣前往災區支援。
5. 訓練及動員演練由總會統籌規劃。

二、成立「國際災難醫療事務委員會」

97年5月大陸汶川發生芮氏規模7.9強震，紅十字會與台北市立聯合醫院、國立成功大學附設醫院、僧伽醫護基金會等，籌組醫療團前往災區協助醫療救援。99年1月中美洲海地發生芮氏規模7強震，紅十字會與三軍總醫院籌組成立醫療隊，併同紅十字會搜救隊共同前往災區執行救災與緊急醫療任務。99年4月大陸青海發生芮氏規模7.1強震，紅十字會與桃園壠新醫院、台北市立聯合醫院、成大醫院等組隊前往西寧市及格爾木市提供緊急醫療看診。

從近幾年參與國際間重大災害之緊急醫療任務中，為能夠進一步建立整體運作制度，我們邀請政府單位及醫界專家學者召開兩次會議，共同研討，達成成立紅十字會「國際災難醫療事務委員會」的共識，期望在紅十字會的平台，整合公部門與國內大型公立醫院力量，系統性規劃援外醫療相關事務，集中運用資源，使我國援外醫療工作得以做得更有效果，共同致力於國際緊急醫療人道救援事務發展。

三、設置備災中心

九二一之後，在國際紅十字會的協助之下，紅十字會建立了一套完備的備災體系，讓台灣在未來遭遇重大災難時，可以有獨立救災的能力。所以紅十字會在各縣市設立了24個備災物資倉儲中心，每個備災中心都儲備有全套的賑濟物資，包括：棉被、毛毯、保暖夾克、帳篷睡袋、日用品組等，以及可供紅十字救災志工使用的救災設備如：橡皮艇、拋繩槍、切割機、油壓剪、千斤頂等。每個備災中心由總會撥發1筆緊急救災準備金，以因應緊急救災所需使用。備災中心之物資由各分、支會負責管理。平時救災物資之儲備係災害應變措施之一，當國內發生緊急災害或急難救助事件時，各分支會可經評估動用備災倉庫物資進行救援，並函報總會同意；物資採購由總會依據各備災中心使用情形，適時採購回補。八八水災之後紅十字會於八八水災永久屋重建社區設置20個小型備災倉庫，以隨時因應應變。

四、設置收容安置中心

收容安置中心係指預期災害可能發生，或災害發生後，民眾必須暫時或

被迫離開居所至安全的臨時住所，該住所稱之為收容安置中心。平時政府單位規劃以該縣市學校禮堂或里民活動中心作為臨時避難收容中心，最常見於颱風季節，疏散山區居民時使用；以目前收容中心模式，對災民而言，是開放且毫無隱私的，並不適合作為中、長期的安置。

八八水災時，受災人數上千人，然交通疏通或永久屋興建評估需時 6 個月至 3 年，因此紅十字會與政府單位、及軍方單位共同合作協調結果，除於高雄小林村五里埔、嘉義等地興建組合屋外，另於高雄縣仁美、陸軍官校、鳳雄營區，及屏東縣忠誠營區等四所營區，將部分區域修建為臨時收容安置中心，作為當時的中、長期安置使用。

據此合作經驗，紅十字會與軍方合作，取得位於高雄縣牛稠埔營區之使用權（雙方簽訂合約），並將營區修建成為臨時收容安置中心，平時由紅十字會管理並作為救災演訓使用；收容中心的標準規格以符合民眾基本生活為原則，該收容中心已於 100 年底完工，成為全台第一所常設的災害臨時收容中心，預計收容人數可達 368 人。101 年 6 月中旬南部連日豪雨，以及 6 月 20 日泰利颱風即有 400 多位村民被安置在此，對於經常發生颱風的南部地區民眾而言，不失為妥善之備災準備措施。

五、救援及重建工作模式

（一）、策略聯盟

當國內發生重大災難時政府責無旁貸，紅十字會也適時配合政府單位投入人道救援之各項工作，而民間擁有專業及愛心的非營利組織也不會置身事外。面對突發的重大災變與重建工作，紅十字會亦體認災後需要有各種專業的投入，因此在近年兩次重大災難發生時，紅十字會成立了跨組織服務聯盟，並提供組織聯盟平台資源，以服務災區居民的各項所需。透過與政府、企業合作，並藉由其他非營利組織團體的力量，共同完成重建之路，這是紅十字會救援重建體系的重大突破。紅十字會與各單位具體合作情形，略述如下：

1、建立與企業合作關係：

九二一震災時，紅十字會收到民眾捐贈的物資堆滿整座運動場，耗盡無數志工日夜分類、整理、打包、再運送至災區，除了耗時費力之外，有些食品類的物資有保存期限問題，而部分物資也不見得完全符合災民所需，以致於造成物資過多、食物過期、分配不均或部分物資短缺情形。因此，經歷九二一震災救援之經驗後，紅十字會與企業賣場（大潤發、家樂福等）合作，建立了救災賑濟物資採購通路，雙方簽訂合作備忘錄，當國內或國際發生災變時，企業依紅十字會之訂單即時調配全省物資送達指定災區縣市或地點。八八水災物資的處理，就是很好的案例，不但在人力、物力上均可達到精簡與即時性，使救災物資的發送作業更為有效率，亦可避免民眾的愛心浪費、同時降低有形及無形的社會成本。

2、建立與政府協力合作關係：

消防人員在災害應變之重要性無庸置疑，其為第一線應變人員的角色（First responder）世界各國皆然。在台灣，紅十字會一直與中央及地方的消防機關配合執行各項救援工作，而災後重建則是長遠的工作，以八八水災為例合作的面向及廣度更擴及至行政院重建委員會、受災縣市政府、國防部、及農委會林務局等單位。重大災難的重建涉及層面極廣，就地重建或異地重建與土地取得、國土安全規劃等息息相關，因此災難的復原重建有賴非營利組織與政府密切合作，方能還民一個安全的居所，避免災難再度重演。近期紅十會更與國防部共同簽署了「災害防救支援協定書」，整合軍民資源，為共同合作做好災害防救工作，打下堅實的基礎。

3、建立與民間組織合作關係

興建永久屋之有關工程，包括土地安全評估、建築設計、建築使用執照取得、工程價格標準訂定及審核、工程招標、發包、監工、驗收等工程浩大且專業。而紅十字會本身並不具有這方面的專長或人力可及，因此紅十字會結合有營建方面的專業組織「台灣營建研究院」，以協助紅十字會處理有關硬體重建工程之相關事項，雙方簽訂合作合約。平時紅十字會有專業人員作專案管理，俾便隨時掌握整體進度及適時的溝通

協調，此為重建工作中另一項專業技術合作模式。

4、組織聯盟平台：

紅十字會近年結合其他非營利組織之專業及能力，發起成立「512 川震台灣服務聯盟(簡稱川盟)」、及「八八水災服務聯盟(簡稱八八聯盟)」，逐步發展組織聯盟平台，整合服務與資源，提供全方位、跨領域的服務。其成立及運作情形略述如下：

- (1) 2008 年 5 月 12 日大陸汶川發生大地震，紅十字會除動員志工參與緊急救援外，亦邀請具有參與 921 重建經驗的國內非營利組織召開研商會議，共同發起成立「512 川震台灣服務聯盟」，促成較有組織的跨海支援團隊，該聯盟成員由 31 個組織組成，參與的組織大多是社工、及心理背景。計畫主要分為硬體援建區及非援建區二部分，在硬體援建區部分，籌設社區重建中心，並依社區民眾及重建中心需求，發展服務方案；非硬體援建區部分，則以服務專案方式，由各川盟組織向紅十字會申請方案補助，以進行災區服務工作。
- (2) 2009年8月8日台灣發生八八水災時，紅十字會持續「512 地震」的應變經驗模式，立即投入採取應變措施，亦於8月10日成立「八八水災服務聯盟」，8 月12 日的籌建大會上有81個團體組織出席，參與的盟員有5 個贊助企業，和76 個非營利組織團體。組織結構分為社工/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、安置組與專家學者組共十組，並公推紅十字會為總召集人，主動橫向聯繫其他獨立作業的大型民間（宗教）組織，並出席各級政府重建會議，協調在各災區規劃的軟硬體重建工程。此聯盟平台預計執行期程定為六年，由各八八聯盟組織向紅十字會申請方案補助。

自98年至101年3月底止，紅十字會補助聯盟之重建方案共計80件，補助類別清單如表3-2。

表3-2：社區與生活服務補助計畫統計表

類別	案件數	核定經費	百分比
心理	8	4,304,400	7.19%
文化	17	14,802,130	24.72%
社工	28	24,057,540	40.17%
研討座談	10	1,352,900	2.26%
教育	3	2,937,820	4.91%
評估研究	5	8,897,584	14.86%
資訊	6	2,339,440	3.91%
綜合	3	1,191,220	1.99%
總計	80	59,883,034	100.00%

資料來源：中華民國紅十字會總會提供

- 4、國際紅十字組織合作：透過國際紅十字委員會（ICRC）、紅十字會與紅新月會聯合會（IFRC）、及受災國紅十字會合作，確實掌握災情，給予適時的支援與援助。

(二)、階段任務：

紅十字會對於重大災害，以全面性參與緊急災難救援，以及災後重建工作為主要任務。救援和重建大致分為三個階段，三個階段相互關聯。緊急救援階段最初的3周時間為搜救階段，重點是尋找倖存者和救治傷者。此后的復原工作原則要持續約1年，而重建階段大概需要3年到6年。各階段任務包括：

1. 緊急救援階段：災害發生後為搜救階段，重點是尋找倖存者和救治傷者。提供關懷慰問、醫療、熱食、保暖衣物、日用品組，以及臨時收容等服務。依據災害程度及受災情形不同，此階段時間的工作可細分：救援行動（出動救災隊、派遣醫療隊、捐助緊急賑濟款）、採購救援物資、及發放災害慰助金等。
2. 復原階段：亦稱災後復原、災後重建，復原包含了短期措施與長期措施，如短期的基本生活維持系統之建立，以及長期的回復到原有生活方式之一切作為。一般以國內災害時適用；包括：提供臨時安置、興建臨時住屋（組

合屋)等。

3. 重建階段：屬長期的工作(約3~6年)，可分為軟體及硬體重建。硬體部分包括：興建房舍(住屋、學校、醫院及其他)，軟體部分包括：社區與生活重建、急難救助及助學金、生計改善、建立社區的備災系統、減災、防災、救災教育宣導等。

綜合上述所論，雖然備災主要是政府的職責所在，紅十字會亦扮演多重的輔助角色，透過與政府及非政府組織的溝通及協調，可協助政府改善災害防救相關計畫，使其更符合實際需求，增加整體的效率。紅十字會的備災救災作業體系發展實際是在921之後，2001年底，在國際聯合會與丹麥紅十字會顧問支持下，開始規劃備災與組織發展計畫，並自2002年6月1日起至2005年12月31日止，為期4年分5個階段實施，逐步發展成今日規模。目前台灣備災暨救災作業體系，公部門除外，紅十字會是少數民間團體擁有搜救隊及裝備，並有備災物資儲存、收容計畫與安置中心的單位，具實際輔佐政府及參與重大災難救災行動的組織之一。

面對日趨專業的國濟賑濟救援需求，紅十字會除了逐步強化具備能量投入災害賑濟與重建能力外，並從汶川震災、八八水災聯盟平台的運作，逐漸建立國內NPO之間可協調合作的機制，具有擔負民間資源整合平台的功能，亦與政府、軍方等建立常態合作機制，以協助政府因應減災、防災、救災之工作。

第三節 紅十字會「重大災難」勸募規範

紅十字會法在民國43年由立法院立法通過、總統頒布。依據紅十字法第一章第四條第二項之規定，紅十字會輔佐政府辦理關於國內、外災變之救護與賑濟。因此，當國內發生重大災害時，紅十字會總在第一時間協助政府進行救災行動並發起勸募。該會依據紅十字會第二十九條之規定：中華民國紅十字會得經理事會通過向國內外募捐。並依據紅十字會法施行細則第十六條之規定：紅十字會依本法第二十九條向國內外募捐，應訂定募捐辦法。前項募捐辦法，

應規定募捐之用途、方式、期間、變更用途之程序及其他相關事項。

據此，紅十字會勸募活動之規範，係依據該會民國 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，並於 95 年 12 月 14 日 95 年第 2 次理監事聯席會議修正通過之「中華民國紅十字會總會募捐辦法」。以下將該會「募捐辦法」條文要點，以及該會辦理勸募活動實務運作情形，概述如下：

壹、紅十字會總會「募捐辦法」

紅十字會募捐辦法係於民國 91 年 3 月 20 日經理監事聯席會議通過，同年 4 月 15 日 (91) 社字第 0172 號函頒實施，因應「公益勸募條例」頒布實施，紅十字會亦於 95 年 12 月 14 日 95 年第 2 次理監事聯席會議修正通過「紅十字會募捐辦法」，以符合現況。全文共計十三條，其要點說明如下：

- (一) 募捐方式：募捐分為「專案募捐」與「緊急賑災募捐」兩種。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。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。（第二條）。
- (二) 開立收據：第三條「凡募捐所得財物，均應開立收據給予捐贈人。」
- (三) 專戶儲存：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。（第四條）
- (四) 募得財物使用規範：針對募得財物之使用及支用程序分別於第五、六、七條訂定規範：「募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。」、「募捐所得財物，其收支程序應按照本會會計制度辦理。」、「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。」。
- (五) 募款成本：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。（第八條）

(六) 公告徵信：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。」

(七) 其他規定：第 12 條本辦法所定未盡事宜，悉依政府相關法令規定辦理。

紅十字會雖未適用公益勸募條例，但該會募捐辦法與公益勸募條例比較對照(如表 3-3)，除因紅十字會募捐辦法非政府法規，故沒有勸募條例「總則及附則」、「處分」規範外，另因該辦法源於紅十字會法之授權訂定，故亦無「勸募申請及許可」，其他條文則與勸募條例規範內容大致相符；且該辦法第 12 條規定本辦法所定未盡事宜，依政府相關法令規定辦理。而政府相關法令規定即為「公益勸募條例」之規範。

表 3-3 公益勸募條例及紅十字會募捐辦法條文對照表

類別	條號	條文要旨	公益勸募條例規範內容	紅十字會募捐辦法
勸募申請許可	7	勸募活動申請	依「勸募許可辦法」申請。 1.活動前 21 日申請；緊急救災不受前款限制。 2.同意勸募之理事會或董事會議資料可於受理申請日 5 日內補件。 3.取消辦理活動時，應於 7 日內報主管機關許可。	第 1 條：為達成紅十字會法第 4 條規定之任務，特依同法第 29 條規定及施行細則第 16 條規定，訂定中華民國紅十字會總會募捐辦法。(擬訂專案募捐計畫，提經理事會審議通過。如遇重大災變時，由會長視狀況緊急對外發起勸募，事後提報理事會核備)
	12	勸募活動期限	勸募活動期間，最長為 1 年。	(通常以 1~3 個月為限)
勸募期間規範	13	開立捐款專戶	勸募活動開始 7 日內報主管機關；公立學校以代理公庫之金融機構為限。(細則 8：勸募團體至遲應按月將募得存入依第 13 條開立之捐款專戶)	第 4 條：募捐所得之款項，應以本會名義存於合法金融機構專戶儲存；募捐所得物資，應詳細列帳妥善保管處理。
	14	勸募行為	不得強制攤派或強迫方式勸	無

			募。	
	15	勸募活動進行	勸募人員進行勸募應主動出示許可文號及工作證。 媒體宣傳得僅載明或敘明勸募許可文號。	無
募得款使用	17	募款必要支出範圍 (細則 11：勸募活動所需人事費、業務費及其他有關支出。細則 13：受贈動產或不動產變現前不列入支出比率計算。)	(1).募得款 1,000 萬元以下 15% (2).募得款 1,000 萬元以上 1 億元以下 / 150 萬元加超過 1,000 萬元部分之 8% ; (3).募得款超過 1 億元以上 / 870 萬元加超過 1 億元部分之 1%。	第 8 條：募捐活動期間之必要開支費用，得於公益勸募條例定之範圍內支應。
	18-2	募得款現金支用限制	1 萬元以上者，應以支票或匯入金融帳戶。	無（依該會會計作業規範）
	19-1	依募得財物使用計畫使用之義務	依勸募許可之計畫使用，不得移作他用。	第 5 條：募得財物均應按照原定計畫及緊急賑災之目的執行，非經理事會通過，不得移作他用。 第 7 條：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。
	19-1 19-2	賸餘款使用計畫及使用期限	如有賸餘，得於計畫執行完竣後三個月內，擬具使用計畫書，報主管機關同意動支。再執行期限不得超過三年。	（秉持專款專用原則，用於受災當地縣市，或原受災國地區相關救備災能量提升及方案。）
	22	返還勸募財物之事由	違反第 5、9、10、11、12、14、條規定之一者。 前項財物難以返還，報認定繳交主管機關執行，並得委託團體執行。賸餘財物因團體解散或未依第 19-1 條執行時亦同。	無
資訊揭露（公告及徵信）	16	開立捐款收據	載明勸募許可文號、捐款日期、金額或物品、捐款人姓名。 (細則 9：應按捐贈財物之種類載明。)(細則 10：收據存根至少保存 5 年、帳簿財報至少保存 10 年。)(細則 12：捐贈物品：係捐贈人,如為自行生產時，依其生產成本認列購入時以購入價。)	第 3 條：凡募捐所得財物，均應開立收據給予捐贈人。 第 6 條：募得財物，其收支程序應按照本會會計制度辦理。

18-1	募款活動期滿徵信	勸募活動期滿翌日 30 天內，將捐款人捐贈資料（細則 14：包括捐贈者名稱、捐贈年月、捐贈財物明細）及收支表公告及徵信（細則 5、6：至少每 6 個月：於所屬網站或發行之刊物刊登），並報主管機關備查。	第 9 條：勸募活動期滿翌日起 30 天內，將捐款人捐贈財物資料、募捐所得款項、物資數量，及收支報告公告徵信，提報理監事會及主管機關備查。
20	募得財物使用計畫執行完竣徵信	計畫執行完竣翌日 30 天內，將使用情形經理事會或董事會通過後公告徵信（細則 5、6：至少每 6 個月於所屬網站或發行之刊物刊登），將成果報告、支出明細及相關文件報主管機關備查。（細則 16：於主管機關網站公告 1 年）	第 10 條：募捐計畫執行完竣翌日起 30 天內，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。
21	主管機關檢查勸募相關帳冊權限	勸募團體及其他團體不得規避，妨礙或拒絕。	無
23	主管機關監督及徵信義務	按季上網公告。（細則 17：(1)每月 15 日前公告第 23 及 24 條規定事項。(2)每年 3/31 前公布前 1 年勸募活動情形。）	按季上網公告：專案進度執行暨經費使用情形。（勸募專案原則 1 億元以上委由會計師查核簽證、公告）

資料來源：全國法規會入口網站及中華民國紅十字會網站/由研究者整理而成

貳、勸募過程與運作情形

紅十字會募捐辦法第 1 條開宗明義即表示，依紅十字會第 29 條及施行細則第 16 條規定訂定募捐辦法。募捐辦法第 2 條規定，紅十字會募捐可分為「專案募捐」及「緊急賑災募捐」兩種，發起募捐應擬訂募捐計畫提請理事會審議通過，如遇國內外突發重大災變時，由會長視狀況緊急對外發起勸募，事後仍應提報理事會核備。為深入瞭解該會募捐管理作業，以下資料及內容係根據紅十字會總會所提供之書面資料，以及深度訪談之內容所得；本研究依辦理勸募活動時序，據以將該會募捐管理情形彙整概述如下：

一、發起募捐程序：

- 1、災情評估：重大災難發生第一時間，緊急召開災害應變小組會議，由秘書長主持，小組成員包括各單位正、副主管及重要幹部，業管單位必須確實掌握災情並隨時向小組報告。如為國際災難，則與受災國紅十字會及國際

聯合會取得聯繫，以掌握最新災情狀況，並充份瞭解災區當地所需援助，及該國政府對外來援助所持態度。最後由應變小組就災情及募款因素評估後作成決策建議，由業務單位負責簽報。

- 2、擬定募捐計畫：業務單位依據紅十字會「募捐辦法」，確認勸募專案名稱，擬具募捐計畫，計畫內容包括：目的、預定募捐總額、募捐對象及區域、募捐方式、捐款保管方式、募捐期限、募捐費用來源、徵信方式、募捐所得財物用途等，簽報會長同意。
- 3、開立捐款專戶：向財務單位取得「勸募專案」專戶銀行帳號資料。
- 4、發佈勸募：對外發佈新聞稿公告募款。
- 5、計畫追認：事後提報理（監）事會議追認通過，報主管機關備案。

二、募捐計畫擬定

重大災害募捐計畫之擬定，其募款預募金額及募款期間長短，依受災情形及需求評估訂定，募款期間通常不超過三個月；預募金額因較難掌握，實際執行亦時常會受媒體報導效應、災情持續擴大等因素影響，因此募款金額的變數很大。而募捐所得財物用途，則先以緊急救援及重建工作等原則訂定，之後再依此原則視災害重建需求，及實際募得款情形，擬定具體之募得款使用計畫。

三、勸募期間

1. 重大災害（例如：汶川、八八、日本賑災）募款期間，依勸募專案募款情形，不定期由每天或每週對外發佈新聞稿，發佈最新勸募金額。
2. 每筆捐款均開立捐款收據，載明捐款姓名、捐款日期、捐款金額、專案用途（專案名稱）。
3. 捐款徵信名錄定期於所屬官網公告徵信。

四、募得款使用計畫

1. 募得款使用計畫擬定：若為國際救援則與國際紅十字聯合會、受災國紅十字會合作，取得最新災情及需求評估，再配合實際募得款情形與受災國紅十字會協商來擬定具體可行之使用計畫。

2. 募得款使用年限：通常為六年，於緊急救援後期開始規劃重建計畫，硬體重建一般需時二年至三年，軟體重建最長六年。實際執行期間通常依據復原重建項目及內容，以及可供使用資金狀況作成決定。
3. 募得款使用計畫審議：募得款使用計畫須通過理監事會議審議，並於執行期間依實際進度，不定期向理監事會議提出進度報告，接受監督，相關會議資料及記錄並報請主管機關備查。
4. 計畫執行完竣：計畫執行完畢，擬具結案報告（包括計畫經費使用情形）提報理監事會議核定，並報請主管機關核備。

五、撥款原則

紅十字會不是捐款「轉捐單位」或「轉捐國」，而是災害救援行動「參與者」，救援項目包括：緊急救援期間的賑濟、災民收容安置及災後復原重建等。救援經費撥款原則視參與援助計畫內容而定，可分為兩種情形，第一種是參與受災國家紅十字會的計畫，通常為未發起勸募但收到民眾主動捐款，或有勸募但金額不大，即選擇參與受災國紅十字會有關緊急救援計畫並採一次撥款；第二種情形為發起勸募並募得款有一定規模，則於緊急救援期間先行撥付部分金額支援受災國紅十字會緊急賑濟計畫，再與受災國紅十字會協商特定項目支援重建計畫，並依計畫內容需求分階段撥款，通常分為三至四個階段，具體比率則依個案而定。

六、贖餘款使用計畫

贖餘款使用規劃，秉持專案專用原則。以南亞海嘯為例，贖餘款經提報理監事會同意仍以用於南亞海嘯受災國家，以提升其防災、減災、備災等災害管理能力，計畫執行年限為兩年。

七、徵信

1. 捐款人資料原則每月公告徵信。
2. 募款期限（通常 1~3 個月）結束後，於網站公告募款結果，並提報理監事會議及主管機關核備。
3. 募得款使用計畫執行進度暨經費使用情形，定期每季於紅十字會網站更新

公告²³。

4. 募款專案使用計畫執行完竣後三十日內，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。
5. 每兩個月出版雙月刊、每年出版年報等寄送捐款人，詳實報告各項專案執行概況。
6. 每月向主管機關內政部，填報「重大災害募得款計畫經費使用概況表」。
7. 「重大災害勸募專案」內政部每年不定期委託外部會計師事務所到會辦理查核。相關查核結果可參閱內政部 99 年 12 月及 100 年 12 月分別出具之「98 年度內政部核准勸募團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案查核報告」及「99 年度內政部核准勸募團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案查核報告」。
8. 「緊急賑災」專案勸募，募得金額超過 1 億元以上，原則會委由會計師作獨立專案查核簽證，相關簽證報告亦於紅十字會網站官網公告²⁴。

八、募款成本

募捐活動期間之必要支出，依據公益勸募條例第 17 條規定由勸募活動所得核實支應。近十年「重大災難」勸募必要支出（表 3-4）佔勸募活動所得介於 0.13~0.44%之間。主要報支項目包括：捐款手續費、收據郵資、收據印製、人力、便當費、電費、電話費、油費及文具耗材等。勸募活動期間，捐款劃撥手續費及信用卡手續費通常郵局、銀行會配合減免退還，勸募期限（通常為 3 個月）之後，則回歸正常依規定支付；如有辦理電視勸募晚會，通常現場節目製作成本等由募款合作單位（如：電視台、媒體、公關公司等）自行吸收。

表 3-4：重大災難勸募必要支出比率

²³ 紅十字會官網 [www/redcross.org.tw/.....](http://www.redcross.org.tw/)，載有該會南亞、緬甸、汶川、八八、海地、青海、甘肅、巴基斯坦、日本等九大專案執行進度暨經費收支概況表。

²⁴ 紅十字會官網 [www/redcross.org.tw/.....](http://www.redcross.org.tw/)載有該會 100 年及 99 年度會計師報告、南亞海嘯 93-100 年 3 月 31 日止會計師查核報告、汶川震災 97-100 年度會計師查核報告、八八水災 98-100 年度會計師查核報告、日本賑災 100-101 年 3 月 31 日止會計師查核報告。

專案名稱	勸募活動所得	募款必要支出			
		法定額度	%	實際報支	%
南亞海嘯	722,857,703	14,928,577	2.07%	3,159,242	0.44%
512 汶川震災	1,593,380,319	23,633,803	1.48%	3,080,697	0.19%
八八水災	4,901,019,787	56,710,198	1.16%	7,016,402	0.14%
日本 311 震災	2,560,080,009	33,300,800	1.30%	3,299,430	0.13%

註：募得款不包括物資捐贈、利息及其他收入。

資料來源：中華民國紅十字會總會

綜合上述所論，紅十字會勸募管理係依據紅十字會第29條規定，得經理事會通過向國內外募捐。同法施行細則第16條規定，依紅十字會第29條訂定「中華民國紅十字會總會募捐辦法」。按「公益勸募條例」第3條明定公益勸募行為之管理，其他法律另有規定者，從其規定。從而確認紅十字會不需向主管機關申請勸募及許可。紅十字會總會募捐辦法除前述因非政府法規，故無「總則及附則」、及「處分」規範之外，另因該辦法源於紅十字會法之授權對外發起勸募，故無「申請勸募及許可」之規範，惟其辦法第2條第1項訂有「擬定募捐計畫」及「發起勸募程序」規定，其他條文亦與勸募條例規範內容大致相符，且其募捐辦法所訂定規定如有未盡事宜，悉依政府相關法令規定辦理。據此說明紅十字會辦理勸募活動不須向主管機關申請許可外，仍適用公益勸募條例之規範。

本研究個案係國際人道救援組織，且為國內「重大災害或國際救援」前三大勸募團體，該會訂定之募捐辦法與公益勸募條例之規範亦相符合。此外，紅十字會發起勸募程序中，從重大災變發生後召開災害應變小組會議，提出災情評估報告至確認發起勸募，進而擬具募捐計畫、對外公告勸募、提報理事會追認通過、報主管機關核備等，某種程度應具有向主管機關勸募申請及許可之功能，其辦理重大災難勸募活動之經驗及資料應具有相當程度之參考價值，因此本研究以紅十字會為例進行探討。

第四節 個案深度訪談資料分析

延續本章第二節對於個案之「備災救災與重建機制」，及第三節「募捐辦法」之討論及瞭解後，本節將以公益勸募條例立法期間立委爭議之問題，及勸募條例部分條文修正要點的疑慮，試圖從個案資料及訪談中，更進一步探討公益勸募條例對「重大災難」勸募規範之適切性，藉由個案實務上之經驗及見解，使本研究探討內容更貼近實務現況，並提供政府作為修訂條文之參考。

本研究主要訪談對象為個案機構秘書處處長，陳處長任職於紅十字會將近十年，具有法律背景，及實際負責重大災難勸募之經驗，內政部舉辦公益勸募條例部分條文修正草案座談時，亦代表機構受邀參與會議；同時亦代表紅十字會擔任台灣公益團體自律聯盟常務監事，任期自 95 年迄今，對於自律聯盟所提「公益勸募條例修正草案版本」亦提供殊多見解及建議。因此，其訪談內容對本研究具有相當之參考價值。此外，為進一步具體瞭解個案機構募款必要支出結構，及內政部委外查核結果之意見，亦非正式訪談秘書處財會人員。以下謹依本研究四大構面各項議題，透過文獻探討、次級資料分析，以及個案深度訪談結果，彙整分析說明如下：

一、勸募申請及許可

(一)、法定之勸募主體

公益勸募條例規範的勸募主體僅限於公立學校、行政法人、公益性社團法人與財團法人等四種團體。然而公益勸募條例第 3 條規範本條例適用範圍時，將政治及宗教團體排除適用，惟政治團體究竟是否為本法規範適格之勸募主體，一直有許多不同的爭議和解读。每當重大災難發生時，常見政治團體紛紛發起勸募，亦未有任何單位提出質疑；學者官有垣（2003）認為：「人民團體法所界定的三大類型團體，只有社會團體可泛稱為非營利組織，職業團體與政治團體均不在非營利組織的界定範圍。」。又根據內政部（2006，4）²⁵表示，政治及宗教活動因性質特殊排除適用本條例，

²⁵ 自由電子報 2006 年 4 月 26 日 <http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/apr/26/today-t1.htm>。記者施曉光／台北報導。瀏覽日期 2012.5.30。

政治活動另有尚待立法的政黨法及政治獻金法規範；但宗教團體所設立、不涉宗教事務的公益團體和財團法人募款，則受本法規範。

從人民團體法的界定，政治團體並非勸募條例規範之適格勸募主體；從內政部的解釋，政治團體本來就不得辦理募集與政治活動經費無關之勸募活動。公益自律聯盟表示現行勸募條例第 3 條第 1 款第 1 項之但書，確實容易令人混淆而各自解讀；因此，本研究認為對於政治團體於重大災難時發起勸募情形，主管機關應加以宣導，以免觸法，並於法令上做明確之文字修訂。

(二)、政府機關遇「重大災害或國際救援」可否發起勸募

勸募條例第 5 條規範政府平時得基於公益目的，接受所屬人員及外界主動捐款，但遇「重大災難或國際救援」時，得對外發起勸募。自律聯盟提出之勸募條例條文修正版本，則表示政府機關遇重大災難時可編列特別預算，不該對外發起勸募，內政部並非公益團體，且為公益團體及勸募行為主管機關，更是不宜自為勸募。對此，紅十字會受訪者表示：

發生重大災難時政府可編列特別預算因應，921 震災及 88 水災皆是如此，實在沒有理由再向民眾募款。

此外，民眾捐給政府可以 100%免稅，捐給 NPO 卻只能限定在收入總額的 20%以內免稅，同樣是捐款，稅基不一樣，因此勸募條例也規範政府不能公開勸募，那麼為什麼重大災難時又要例外呢？

921 震災時政府募的善款用不完，拿去成立賑災基金會；88 水災時政府募款拿去補助賑災基金會發放慰助金，顯見政府的執行效力不彰。重大災難時政府執行特別預算，民間善用勸募款項，分工合作才是最佳的方式，不應該隨意紊亂體制。

本研究認為國內發生重大災變時，政府機關發起勸募所得款項往往較民間團體募得款高，以八八水災為例，內政部募得款高居第一，總計將近新台幣 70 億元，排除企業捐款給政府之利益考量外，顯見民眾及企業對於政府投入救災是給予肯定的；從租稅減免的角度來看，民眾或企業捐款給

企業可以百分百的扣抵所得或認列費用，捐給民間團體則有比率的限制，這也是民眾或企業捐款的考量因素之一。

此外，政府機關發起勸募時並未比照民間團體申請勸募許可，更沒有擬訂募捐計畫，及募得款使用計畫；公益勸募條例也僅有第 6 條針對政府機關作規範。勸募條例係規範勸募行為的專法，當政府機關遇重大災害發起勸募時即為勸募團體，理應遵循勸募條例之規範，不該享有特權，包括稅制上不公平的待遇等。

(三)、重大災難勸募是否應具備「救災執行能力或經驗」

公益勸募許可辦法第 7 條第 1 項第 5 款辦理「國際救援」勸募活動，不具有執行能力或經驗者，得不予許可。對於辦理「國內災害」是否應比照「國際救援」具備執行能力或經驗，此外救災執行能力或經驗如何界定？在條例中亦未明確定義。對此，紅十字會受訪者表示：

政府對於「具備執行能力或經驗」並未訂定明確的定義，實務上也不容易定義。原則上應該回歸到組織設立宗旨來看，也就是組織的目的事業是不是和救災或人道救援有關，否則任何團體只要撰寫募捐計畫，都可以在重大災難發生時，為機構既定的服務對象發起勸募，資源可能就會散落在無數個勸募單位，造成重疊、浪費，或無法匯集大眾捐款做整體重建規劃。紅十字會近年在汶川震災及八八水災時，分別成立汶川聯盟及八八水災聯盟，透過聯盟的平台運作，盟員可以提案申請重建計畫補助，經過專案審查小組審核通過後，即可獲得經費補助至災區執行服務方案，使災區居民得到生、心理重建的專業幫助，善款資源也能夠有合理的分配與運用，這種聯盟平台合作方式應該是未來救災復原重建可努力的方向。

我們認為國內災害勸募之「執行能力或經驗」應該加以清楚界定；此外，更重要的是中央及地方主管機關是否具備有這種審核能力跟人力。

本研究認為天然災害發生造成重大災難時，民間勸募團體不待政府徵召即深入災區，參與救援行動或發放物資，據此而論國內發生重大災害時，

勸募團體更應具備救災執行能力或經驗。然而現行勸募條例並未規範或列為申請勸募許可之評估項目，以致於災難發生時，仍有許多非救援組織發起「重大災害」勸募。如何界定勸募團體其組織公益目的事業與救災及重建有關，進而確認那些團體得於「重大災害或國際賑濟」時發起勸募，此乃值得深入探討之議題。

(四)、重大災難勸募活動期限

勸募條例第 12 條規範勸募期限最長 1 年。勸募團體應於勸募期限結束後，將捐款人資料、募得財物及收支報告公告徵信。惟募款期限結束再行公告徵信，通常是 1 年以後。紅十字會受訪者表示：

紅十字會「重大災難」勸募期限通常都設定在 1~3 個月，主要考量災難救助具有時效性；而且重大災難的勸募通常是情緒型的捐款，以過去汶川震災、八八水災、日本震災為例，一般捐款的高峰期通常都在災變後 2 個月內，捐款筆數與金額平均就可以達到總數額八、九成以上（如表 3-5）；其次，我們希望儘快掌握可用資金，以便能與受災國或受災地區確認重建認養計畫，而且也能即時向捐款人公告徵信；因此，1~3 個月是我們認為最適當的期限，對重大災難而言一年太長了，沒辦法向民眾交代。

表 3-5 「重大災難」勸募捐款筆數及金額統計表：至 101 年 6 月 15 日止

勸募專案	勸募期限	項目	總募得款	勸募期 前兩個月	佔募得款 比率
汶川震災	97.5.12~8.11	筆數	292,604	280,666	95.9%
		金額	1,619,378,786	1,397,255,082	86.3%
八八水災	98.8.13~11.14	筆數	678,084	582,980	86.0%
		金額	4,937,964,112	3,691,850,806	74.8%
日本震災	100.3.11~5.10	筆數	433,897	422,545	97.4%
		金額	2,566,485,066	2,280,781,591	88.9%

資料來源：中華民國紅十字會總會/本研究者整理而成

依據內政部 100 年 12 月出具之「99 年度內政部核准勸募團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案查核報告」資料，八八水災經內政部

核准發起勸募之團體有 30 個，其中 16 個將勸募活動期限訂為 1 年；有 7 個訂為 4~6 個月；有 5 個訂為 1~3 個月；另外有 2 個團體則是以 97 年度原已申請獲准之勸募專案發起「八八水災」勸募。而「日本震災」時亦有 2 個團體以同樣方式發起勸募。對此，紅十字會受訪者亦表示：

這兩個團體都是全國性團體，主管機關是內政部，而內政部能夠同意這種變通方式，對於依法申請勸募許可的團體來說，非常的不公平。直接一點說，就是根本沒有擬定計畫就進行勸募，這已經違返了公益勸募條例「專款專用」的原則，把重大災難募得款跟原本專案要執行的計畫混合使用，民眾根本無法分辨自己的捐款到底是用在災區，還是其他地區。在同一個法律的適用下，標準應該要一致，建議政府機關應該予以導正。況且這些團體都是大機構，應該要有正面的作為，否則大家都藉由年度內已申請核准的勸募專案，進行重大災害勸募，那重大災害勸募的整體概況，主管機關如何能掌握？社會大眾又怎麼能看得清楚各單位的績效呢？

現行條例第 18 條規定勸募團體應於勸募活動期滿翌日 30 天內將捐款人捐贈資料、活動所得、收支報告公告徵信。因此勸募期限長短直接影響對捐款人公告徵信的時效。若依上述資料顯示，勸募期限規範在 1 年的團體佔 53%，亦即有一半以上的團體，一年後才需要將上述資料公告徵信，捐款人最長必需於一年後，才能知道自己捐助的單位，整體募得財物收支使用情形。目前勸募條例修正草案版本已建議修正規範為按月公告徵信，這種情形應該可獲得改善。至於重大災害勸募，藉由年度內已申請核准發起勸募之其他專案，或以上一年度跨年度進行中之勸募專案，募集本年度突發性災難勸募之情形，確實有違公益勸募條例規範應設立專戶，專戶儲存、專款專用之原則。主管機關應嚴加監督管理，落實本條例之規範。

(五)、重大災難未經勸募許可團體，可否收受主動捐贈之財物

針對本次勸募條例修正草案內政部增列第 6 條之 1，未經申請勸募取可

團體，遇重大災害收受國內外人士或機關主動捐贈²⁶財物者，事後應將收受捐贈財物及使用計畫函報主管機關備查，及副知其立案或監督之機關，並受勸募條例定期公告徵信之規範。對此，紅十字會受訪者表示：

如果未申請勸募的團體也可以被動收受捐款，並據以訂定使用計畫，執行重大災害救助工作的話，等於是開了後門，變相鼓勵勸募單位不要申請勸募，直接以"被動收受"名義接收捐款，省卻申請許可的繁瑣手續（擬定勸募計畫、理事會通過、函請核准、取得核准字號、按計畫進行勸募、公告徵信...）。尤其重大災害具有急迫性、不確定性（災害情況難以預估），又是全社會的關注焦點，要完全符合勸募條例的相關規範，本來就是對勸募團體的一大挑戰，也是檢驗其是否具備執行災害救助專業能力的一個指標，如果開了這個後門，等於是鼓勵團體便宜行事，完全違背公益勸募條例積極立法管理勸募行為的本旨。

重大災害發生時，民眾大多會主動捐款，如紅十字會、慈濟、世展等具備有災害救助能量與實績的團體，不待公開勸募即會收到大量捐款，試問，此一增列條文通過後，未來遇有重大災害，該等團體如欲循此管道處理所收善款，主管機關將如何解釋？

內政部擬訂此條文原意是希望對於「重大災害」有收受捐贈之單位可以誠實補件申報及列管，惟此條文實施後難免會有投機或不法之團體，產生利用此條文先收受捐款再補申報程序的心態，亦可能產生勸募單位無計畫先搶錢的情況。公益勸募應該是先將計畫清楚地寫出來之後，再看需要的資源來募款；如果先拿到一筆錢，很容易會造成且戰且走的狀況（張宏林，2009）²⁷。

²⁶ 公益勸募條例所稱主動捐贈係指捐款人的捐款行為。所謂主動捐贈：係指機構未發起勸募，由民眾主動捐款給機構的一種行為，一般為機構平時收受民眾的常態捐款，目前主管機關係採核備制管理。被動捐贈：係指機構依法申請發起勸募，引導民眾捐款給機構之指定勸募專案捐款，謂之；目前採取申請許可制。

²⁷ NOW news 今日新聞 2009 年 8 月 23 日
<http://www.nownews.com/2009/08/23/301-2495927.htm>

實務案例在本研究文獻探討中曾經提及八八水災時，有無黨籍立委收受中國國台辦捐贈「八八水災」約新台幣 1 億元(人民幣 2,000 萬元)捐款，這種特殊案例捐贈，內政部應不待修法即可要求收受捐款團體，比照勸募規範將使用計畫及支用情形公告徵信，然而實際上內政部並未作任何處理。此一事件，事後由受贈協會於 100.11.16 召開記者會說明資金使用流向，全數用於發放災區原住民慰問金及學童助學生活補助費。實際上資源的使用是否妥善或資源是否重疊，還有進一步探討空間，且政治人物在收受捐款更應格外審慎評估，尤其是在無計畫的情況下。錢要用在哪個部落、用途為何都要說明清楚，不要給人綁樁的感覺(張宏林，2009)。

二、勸募階段之規範

(一)、開立捐款專戶，專款專用

關於開立捐款專戶，專款專用。勸募條例第 13 條規定：勸募團體應於郵局或金融機構開立捐款專戶，並於七日內報主管機關備查；施行細則第 8 條規定募得財物應按月存入上開捐款專戶。依據內政部 99 年度查核報告，有關「開立捐款專戶」查核項目結果顯示(表 3-6)，「一般專案」勸募團體總計有 146 家團體接受查核，其中設有專戶、專款專用者有 115 件，其中 20 件以”*”註記「所有動支均以一般帳戶支付」；不符規定有 25 件；不適用有 6 件。「八八水災」核准辦理勸募之 30 家團體資料顯示，設專戶者有 27 件，其中有 6 件以”*”註記「所有動支均以一般帳戶支付」、未符合規定有 2 件，不適用有 1 件。

經查，本項目查核報告有”*”註記的團體，發現註記內容尚可分為：所有動支均以一般帳戶支付、部分動支以一般帳戶支付、大部分支出由各分事務所直接支付等原因。

未符規定之原因(表 3-7)依序為：捐款未依規定 30 天內轉入專戶、勸募團體未提示資料、專戶收支與活動收支情形不符、原專戶轉作日本震災案、法院調扣資料、以今年勸募所得支付前一年度活動支出、專戶資金存取不符等。

不適用之原因包括：活動撤銷、查無此機構、法院調扣資料、其他法

律另有規定，但查核附註：「與其他捐款帳戶混合使用保管、未設單一帳戶控管」等。

勸募條例第 26 條規定違反本條例第 13 條、15 條、20 條、及 22 條規定者，得予以警告並限期改善，屆期未改善者，處 2 萬元以上 20 萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。對於本項目未符規定之團體，查「內政部社會司公益勸募系統」網站並無公告違反事件，因此不確定是否均已改善。

表 3-6 設立捐款專戶、專戶儲存查核結果

查核結果	有設專戶		未符規定	不適用	合計
	完全符合	*註記事項			
一般勸募	95	20	25	6	146
八八水災	21	6	2	1	30

*註記事項：「所有動支以一般專戶先行支付」、部分動支以一般帳戶支付、大部分支出由各分事務所直接支付表。

3-7 設立捐款專戶、專戶儲存查核未符規定原因

未符規定原因	一般專案	八八專案
捐款未依規定 30 天內轉入專戶	13	1
未提示資料	6	
專戶收支與活動收支情形不符	2	
原專戶轉作日本震災案	1	
法院調扣會計帳冊等資料	1	
本年勸募專戶支付前一年度之活動支出	1	
專戶資金存取不符	1	
所有支出以一般帳戶先行支付		1
合計	25	2

紅十字會總會「八八專案」之本項目查核報告資料顯示：不適用。原因係紅十字會不須向主管機關通報設立捐款專戶，惟查核報告仍有附註該會「與其他捐款帳戶混合使用保管，未設立單一管控專戶」之情形。對此，紅十字會財會人員表示：

每一項勸募專案本會都依法設置專用帳戶，各項勸募專案的支出都是

以專戶為單一帳戶存取。但如果是「國際救援」勸募專案，匯入的是外幣捐款，我們統一存入本會唯一的外匯綜合帳戶（5505#），這個帳戶的錢主要是「國際救援」勸募專案的捐款（如：日本賑災、汶川震災、海地震災等），所以當我們收到外幣時，不會把它轉為台幣（除非是捐助國內八八水災），因為國際救援仍以美金為流通貨幣。內政部則據此判定本會「與其他捐款帳戶混合使用保管，未設立單一管控專戶」。

沒有按各別勸募專案分別再開立外匯專戶原因，主要是這些外幣捐款除了這次日本震災之外，在此之前實際上並不多，所以為了管理上的方便我們以帳載方式作區分管理；另一方面是我們要管理的帳戶已經夠多了，目前進行中的「國際救援」專案有 9 件，如果每個專案都要符合專戶儲存，那麼台幣加外幣就要 18 個帳戶，加上國內專案及本會常態業務指定項目捐款專戶，那要管理的帳戶可能會超過 30 個，對我們而言這是成本，也是困擾；對於內政部的查核意見，我們只能表示尊重，盡力配合改善，也希望主管機關對「專戶儲存、專款專用」能夠明確定義，並且開放專案在專戶以外銀行作資金定存規劃，讓善款發揮更大的效益。

主管機關規範勸募活動募得財物應專戶儲存、專款專用，所有的收支均應以原開立專戶為單一帳戶存取。然而重大災難勸募對於部分募得款金額較大之團體，其重建執行期程較長（最長 6 年），勸募活動所得全部存於捐款專戶，不得於此專戶以外作任何資金儲存之規劃，是否過於嚴苛僵化，確實有待研究。

根據「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第二條第五項之規定：「其基金及各項收入，除零用金外，均存放於金融機構，或購買公債、公司債、金融債券、國庫券、可轉讓之銀行定期存單、銀行承兌匯票、銀行或票券金融公司保證發行之商業本票、上市、上櫃公司股票或國內證券投資信託公司發行之受益憑證，或運用於其他經主管機關核准之項目。」但由營利事業捐助之基金，得部分投資該捐贈事業之股票，其比率由財政部定之。重大災難勸募活動所得相較於一般專案勸募所得高出許多，主管機關

是否可考量有條件開放「重大災害或國際救援」勸募團體將勸募活動所得於上項規範內比照辦理，以使勸募專案資金得配合計畫執行期程，作有效的規劃運用。

(二)、當募款已達預定金額時，應主動公告及停止勸募活動

內政部研擬修法，當募款已達預定金額時，應公告並停止募款，重大災害募款則不在此限。台灣公益團體自律聯盟另提「民間版」主張，所有募款達預定金額 95%就應一律喊停，才不會有募款太多用不完的問題。對此，紅十字會受訪者亦表示：

募款喊停機制是一種責信的展現，勸募單位依據實際需求及其執行能力訂定勸募計畫，其中顯示的預訂募款額度應該就是勸募單位有信心、有能力執行的規模，超過這個額度理論上就有可能是勸募單位能力未及之處，因此當勸募金額已經達到預定額度時，自然應該公告喊停。對於重大災害來說，因為有急迫和難以預測的特性，所以在訂定勸募額度時，確實有困難，同時在勸募期間喊停的實際成效也不大，但相對於勸募的責信要求，清楚透明、真實告知應該是更加重要的事，同時這樣的要求也正好可以檢驗勸募單位的專業性和誠信度。

紅十字會財會人員表示：

災難發生之後，民眾的善款擋也擋不住，經常還沒發起勸募許多民眾就已經打電話來表示要捐款，勸募期限過了也有民眾打來....；而且現在的捐款通路很多，有些要等合作的單位把錢匯入之後才能確認，像手機捐款、便利商店代收捐款、大賣場合作案、捐款箱等等，所以「重大災害」勸募要在預募金額達到 95%時喊停，實務上有執行的困難。

其次是重大災難發生之後，受災情況並不一定能在第一時間掌握，過程中修正預募金額對重大災害勸募是很正常的事，所以實務上我個人是比較同意內政部版本，排除「重大災害」這個部分。

本研究認為實務上可能會有執行上的困難。但是基於社會大眾的善心捐

款能夠有效配置，喊停機制有其必要性。「喊停」是責信的展現，誠如自律聯盟前任理事長鄭信真所說：「有喊停就不會募太多」，雖是形式重於實質效益，卻是機構對捐款人誠信的表徵。因此，建議內政部版本不應將重大災害勸募排除，避免因募款期程過長、資源過度集中於某一事件或機構，在特定時期，淪為不同理念人士攻訐之對象，不但打擊公益機構工作人員士氣，造成工作困擾，且易在訊息不對稱的片面報導情況下，影響社會人心。

三、募得款使用規範

(一)、重大災難勸募活動之必要支出

公益勸募條例第 17 條規範勸募團體辦理勸募活動之必要支出，得於法定範圍額度內由勸募活動所得支應。法定上限採取與勸募所得累退之計算方式，勸募團體必須在此法定額度上限內，檢據覈實報支，不得超支。

根據表 3-4 資料顯示「重大災難」勸募必要支出，法定額度上限確實高於實際報支成本許多，因此容易讓民眾產生疑慮。而實際檢據報支之募款必要支出成本，則介於勸募活動所得 0.13~0.44%，平均為 0.17%。紅十字會財會人員表示：

募款活動必要支出項目主要包括：寄送收據郵資、收據印製費、處理捐款人力、便當費、電費、電話費、油費及文具耗材...等。其他比較大的成本，例如捐款手續費、電視台募款晚會等，則分別由郵局、銀行、電視台等單位自行吸收，我們也不需要宣傳廣告，所以平均募款成本大概都在 0.5% 以內，甚至於更低，從來沒有外界所說按比率扣取 15% 行政費的情形。重大災害勸募金額比較大，而且社會給予的資源投入比較多，所以實際要承擔的募款成本相對就比較低。調降比率對「一般專案」勸募影響會比較大，這就要看行銷募款部門如何擴大宣傳勸募訴求，來達到募款目標，否則以現在政府機關的強勢態度，勸募團體也只能依法行事。

由於媒體對重大災難之事件報導產生募款效應，因此重大災害勸募並

不需花費廣告文宣；其次，電視媒體主動協助製作募款晚會節目，匯集了民眾大量的愛心善款；而金融機構郵局、銀行亦主動配合減免捐款手續費，這些隱形成本並沒有被放進募款必要支出裡計算，而是由合作單位自行吸收，因此重大災難勸募成本得以在很低的情況下達到最大效益。然而，「一般專案」勸募並沒有這些優勢，反而需要投入更多的廣告及文宣製作，活動規模通常較小，活動所得也相對比較低，因此勸募必要支出佔活動所得自然會比較高。本條例條文將募款必要支出計算法定額度比率調降，恐怕影響的還是「一般專案」的勸募。

(二)、對於「重大災害或國際救援」勸募，募得款轉捐行為

公益勸募條例實施以後仍產生許多問題，其中對於國內「重大災難」勸募，常有勸募單位（包括政府及民間團體）將募得款轉捐其他單位或團體執行的情形，尤其是政府機關；以內政部社會司公益勸募管理系統網站（101年2月24日更新）公告之八八水災統計資料，政府機關有24個單位勸募，募得款總計新台幣114億3萬元²⁸（表3-8），其中有62.12%轉捐給其他單位、有30.43%各單位自行執行支用、有7.45%尚未支用。轉捐當中（如表3-9）轉捐給其他縣市政府金額為28億5,675萬元（佔40.34%）；轉捐給政府設立之賑災基金會金額為42億150萬元（佔59.33%），其中新台幣41億5,791萬元係由內政部轉捐；轉捐給民間團體金額為2,312萬元（佔0.33%）。而民間團體有53個發起勸募（包括地方性團體），募得款總計新台幣139億107萬元，轉捐比率僅佔總募得款0.71%，轉捐金額未達新台幣1億元。

表3-8八八水災募政府機關募得財物統計表

單位：新台幣元

項目	轉捐	由單位執行支用	尚未支用	合計
金額	7,081,385,241	3,469,180,784	849,466,476	11,400,032,501
百分比	62.12%	30.43%	7.45%	100.00%

²⁸依據「內政部社會司公益勸募管理系統」網站，公布截至 101.2.24 政府機關八八水災勸募統計數據，進一步分析總募得款金額為新台幣 115 億 603 萬元，惟其中 1 億 600 萬元係由地方縣市政府轉捐匯入內政部賑災專戶，而內政部再將總募得款 69 億 9,603 萬元再轉捐給其他單位，依此推論，這筆金額重覆計算在內政部募得款總金額內，據此，政府機關總募得款應為新台幣 114 億 3 萬元。

表3-9政府機關募得款轉捐概況表

單位：新台幣元

受贈單位	其他縣市政府	賑災基金會	民間團體	合計
金額	2,856,750,423	4,201,506,987	23,127,831	7,187,388,168
百分比	40.34%	59.33%	0.33%	100.00%

由上述可知，政府機關募得款有4成（新台幣28億5,675萬元）轉捐給受災縣市執行救災及重建工作，之後這些受災縣市執行計畫進度及支用情形，仍可於內政部定期統計公布之資料中獲得資訊；而轉捐給賑災基金會之6成捐款（新台幣42億150萬元），則因該基金會並未發起勸募，而係接受政府機關主動捐款，在內政部公布的資料中無從查知後續資金流向。這種將勸募活動募得財物轉捐給非發起勸募單位的情形，勸募條例並未加以規範，而內政部亦未將其納入勸募管理系統網站管理，因此民眾根本無從監督，而轉捐再轉捐亦可能形成捐款流向黑洞。對於這種轉捐現象是否適切？轉捐受贈單位應該具備那些條件或能力？轉捐受贈單位之執行計畫及責信如何接受社會的監督？對此，紅十字會受訪者表示：

首先要確認轉捐行為是不是可以被接受，或者轉捐是不是代表勸募單位不具備執行能力；其次是，轉捐受贈單位是不是也應該做規範，包括受贈單位的資格和條件。

國際救援必需考量國際合作關係、國際邦交和執行成本等問題，因此勸募團體多以代收轉捐方式處理；但是「國內災害」發起勸募單位將募得款作轉捐的原因就令人不解，如果要作轉捐那麼當初何必發起勸募，民眾直接捐給轉捐受贈單位就好，何必由 A 團體勸募後再轉捐給 B 團體？基本上除非特殊因素，否則我認為國內重大災害勸募不宜作轉捐。發起勸募的性質是爭取民眾信任，接受民眾委託，運用善款從事救助，所以要擬定計畫、按計畫執行、檢討並評估效益，這是一項專業的工作，和代收捐款、直接轉送的性質完全不同。

公益勸募條例尚未明確規定不可轉捐之前，先就規範轉捐受贈單位的

資格及條件而論，如果受贈單位本身是發起勸募單位，那麼使用計畫及資金流向可以受到主管機關的監管；但如果受贈單位並非勸募單位，那麼募得款項在轉捐後即告終止結案，從此這筆「錢」就下落不明.....後續資金使用情形根本無從監管。所以轉捐受贈單位一定要設限規範，如果要同意募得款可以轉捐，也應該要以有發起專案勸募的團體為限。

本研究認為轉捐受贈單位（包括政府機關及民間團體）本身若有發起勸募，受贈款項自然會併入該單位募得財物總額於使用計畫中支用，並受政府之監督；但當轉捐之受贈單位非為發起勸募團體時，該轉捐受贈單位亦應比照勸募條例規範，將使用計畫及支用情形定期於「內政部社會司公益勸募管理系統網站」公告責信，如此才算完整交代資金流向，並確保捐款人權益受到保障。

（三）、民間團體之捐款可否用於公共建設

公益勸募條例第 8 條對於勸募用途之規範，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。但是並未將「公共建設」納入，檢視八八水災災後重建，勸募團體或政府機關都有將募得款所得財物用於橋樑或學校重建情形。對此，紅十字會受訪者表示：

民間團體募得款可否投入「公共建設」，我想應視個案而定，非營利組織是在補政府的不足，災難發生時政府有其一定能量處理救災重建。例如八八水災，政府編列 1,000 億的預算，在此預算範圍之外，政府力有未逮之處，民間團體再就能力所及補其不足。以學校重建為例，教育部經過整體普查編列預算，其中政府能夠提供的經費之外，就必須由民間團體投入，這個要視個案實際需求而定。

政府的經費投入很多公共設施的重建，如：公路、橋樑、公務單位（鄉公所、學校...），其預算是否用得恰當由立法院、審計部、民意機關去監督，民間團體在做善事要積極、要熱心，但善款的運用要心熱頭冷，審慎評估，才不會辜負捐款人的善心，這是非常重要的。

重大災害之復原重建，包括臨時安置住屋、永久住屋、學校及橋樑等硬體重建。根據個案所述學校之重建，係由地方政府向中央政府申請補助重建款項，若有補助上之差額亦由地方政府及校方結合地方人士或民間團體的補助，民間團體在政府預算之外補其不足，乃屬社會慈善事業之一部分，因此廣義的解釋「公共建設」並非單項勸募用途項目。

(四)、募得款使用期限，及賸餘款再執行年限之規範

修訂勸募條例第 19 條：公益勸募團體勸募所得使用年限。一般勸募最長不得超過 3 年，必要時，報經主管機關同意後，得延長 2 年；而對於重大災害或國際救援勸募，最長不得超過 5 年，經報請主管機關同意後，可再延長 3 年。對此，紅十字會受訪者表示：

紅十字會的災後重建工作，硬體重建大約 2-3 年；軟體重建通常執行期限大約 6 年，8 年的期限應該是夠的，但如果能直接訂為最長 6 年，可延長 2 年，應該可以節省一些申請延長期限的行政程序。

(五)、賸餘款公告返還及轉入賑災基金會

募得款使用計畫執行完畢後賸餘款，應公告聲明捐贈人於期限內提出異議，返還其捐贈財物，實務上是否可行？紅十字會受訪者對此表示：

捐款是一種契約行為，當勸募團體依募捐計畫發起勸募，募得之財物依計畫執行，執行後有賸餘時，應依同類目的變更使用計畫，延長使用期限，勸募案經過 5 年、8 年後，再公告返還賸餘捐款，這是很奇怪的事。如果真要返還，那是只有來登記的才返還？返還是不是也應該按比率？這當中的公平性在那裡？另外民眾的捐款可能在捐款當年度即申請扣抵稅款，5 年、8 年後再返還捐款，年底勸募團體還得開立扣繳憑單給捐款人申報補稅，這些都會增加勸募團體許多人力及物力成本，而且是很没有效益的事。

本研究認為有關返還捐款除涉有所得稅、或贈與稅問題尚待釐清之外，返還過程中之行政作業，如：確認捐款人身份、取得退款帳號、訂定退款比

率、匯退款手續費等，應有配套機制併入考量。

其次，無法返還捐款人時，贖餘款應繳交主管機關轉交賑災基金會，這恐怕違反了捐款人的初衷。賑災基金會是什麼樣的單位，如之前所說的，賑災基金會是內政部成立的基金會，……是以國內賑濟為主，如果國外賑災款也轉入該基金會，是不是符合公益勸募條例專款專用的原則呢？特別是賑災基金會的本質並非民間團體，……各團體也一致表示反對。

內政部係公益團體及核准辦理勸募活動的主管機關，遇重大災害或國際救援時得發起勸募，訂定法律時又不避諱的主張將計畫贖餘款轉捐至政府成立之基金會，轉捐之後的監督及責信亦未加以規範，難免會有瓜田李下之嫌。聯合勸募協會秘書長周文珍直言，不只失信於捐款者，原受款單位也監督不到「賑災基金會」用途（2011）。而慈濟基金會亦認為：不符災民需求，有違捐款者初衷（2011）。

四、資訊揭露

（一）、按月捐款名錄徵信及收支表公告徵信

紅十字會募捐辦法第九條規定：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、募捐活動所得財物、及收支報告公告徵信，提報理監事會及主管機關備查。紅十字會受訪者表示：

紅十字會重大災難勸募期限平均為三個月，所以勸募期滿後 30 天內公告徵信，時間上是洽當的，如果要按月公告，平時絕對沒問題，但是重大災難的捐款筆數實在太龐大……我們會盡力來達成。至於紅十字會的責信，早從 921 震災時就已經在做，做得好不好是一回事。我們也一直在改進，期盼以最淺顯易懂的表達方式，讓民眾都可以瞭解整體專案的重建進度和收支情形，這些資料一直都刊登在我們的官網。

另外，紅十字會不是一個捐款轉捐單位，從南亞海嘯以來，一直是跟受災國當地的紅十字會合作進行重建工作，有時候是大家溝通和觀念的問題，只要是善意的，紅十字會都會虛心改進。

本研究根據紅十字會公告徵信檢核表（表 3-10）發現，紅十字會公告徵信之資料皆符合勸募條例及紅十會募捐辦法之規範。年度會計師簽證報告及年報均於網站刊登徵信；勸募專案金額達 1 億元以上之專案，均委由會計師獨立簽證並於所屬官網公告；此外各勸募專案（10 項專案）之計畫執行進度暨經費支用情形亦每三個月定期更新公告，對應本章第二節紅十字會勸募規範有關資訊揭露之資料所載皆相符合。經查其網站資料尚有包括八八水災、汶川震災專案不同時期之週年進度報告等可供參考。惟其募捐計畫並未設專區公告，係於專案執行進度暨經費使用概況中合併表達。該機構雖依據紅十字會法發起勸募，不需向主管機關申請勸募許可，惟基於誠信原則，仍應主動設置專區，將募捐計畫及主管機關核備公文於官網公告，以為徵信。

表 3-10 紅十字會「重大災難」勸募專案公告徵信檢核表

檢核項目	南亞海嘯	汶川震災	莫拉克風災	日本震災
1.開立收據	有	有	有	有
2.捐款名錄徵信(活動期滿翌日30天內公告)	公告	公告	公告	公告
3.勸募活動所得(活動期滿翌日30天內公告)	(併入第4項公告)	(併入第4項公告)	(併入第4項公告)	(併入第4項公告)
4.專案收支情形徵信(活動期滿翌日30天內公告,致少每個6月更新資料)	公告 (每季更新)	公告 (每季更新)	公告 (每季更新)	公告 (每季更新)
5.計畫執行完竣徵信(結案成果報告、使用情形及支出明細及證明文件)	公告(新增計畫執行中)	執行中 尚無需公告	執行中 尚無需公告	執行中 尚無需公告
6.出版年報並於網站刊登	公告	公告	公告	公告
7.年度會計師查核簽證報告	公告	公告	公告	公告
8.勸募專案會計師查核簽證報告	公告	公告	公告	公告

資料來源：中華民國紅十字會總會網站

(二)、計畫執行完竣公告徵信

紅十字會募捐辦法第十條規定：「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。」。

經查個案網站「財務報告」專區，確實刊登有歷年專案執行結案報告，包括有南亞海嘯專案、菲律賓凱薩娜風災、印尼巴東震災等。依據個案機構專案公告徵信檢核表（表 3-10），對照 A、B 團體（表 2-8）公告徵信情形確實差異很大，雖有改進空間，但亦足為其他機構參考。

有關資訊揭露，依據「教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第二條第 2 項規定：「財產總額或當年度收入總額達新台幣 1 億元以上之教育、文化、公益、慈善機關或團體，其本身之所得及其附屬事業之所得，除銷售貨或勞務之所得外，免納所得稅者，除應符合前項第 1 款至第 9 款規定外，並應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證申報」。社團法人財務處理辦法第 13 條規定：「社會團體應於年度終了後二個月內由理事會編造當年度工作報告、收支決算報告，連同.....報主管機核備。前項決算金額在新台幣 1,500 萬元以上者，得委請會計師簽證。」。

由此可知，財團法人型態之機構財產總額或當年度收入總額達 1 億元以上，應委託會計師簽證申報；社團法人型態機構年度收入 1,500 萬元以上時，得委由會計師簽證；而「重大災害或國際救援」的勸募，募得財物所得動輒數十億元，因此委由會計師專案查核簽證，有其必要性，且可提升組織財務責信度。據此，主管機關確應訂定勸募團體於辦理勸募活動，募得財物所得達一定金額時，應委由會計師專案簽證之規定。

第四章 結論與建議

第一節 結 論

我國「公益勸募條例」經立法院三讀通過，於民國95年5月17日公布施行，第一條開宗明義即闡述「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。」整體架構上，勸募條例已提升為法律位階。實行後之現況仍有許多值得商榷研議，依據前述章節針對「公益勸募條例」四大面向之探討，以及紅十字會總會「重大災難」勸募的經驗，綜整提出以下結論：

一、勸募申請及許可：

(一) 法定勸募主體：

政治團體並非勸募條例規範之適格勸募主體，現行勸募條例第3條第1項第1款有關政治團體勸募之但書規定，容易令人產生混淆，依公益勸募條例之立法本意，此一規定應予刪除。

(二) 政府機關遇「重大災害或國際救援」可否發起勸募

政府機關遇重大災害或國際救援發起勸募時，即為勸募主體，應比照民間團體接受公益勸募條例的規範，甚至必須展現更高的自我要求，然以莫拉克風災及日本賑災實例觀察，顯然政府部門對於勸募之自我管理，以及資訊公開、定期公告等都還有極大的改善空間。其次，政府機關於「莫拉克風災」勸募時將募得款轉捐其他單位或公設基金會執行的比例相當大，意謂政府不具備執行能力及人力，況且政府機關遇國內重大災害時尚可編列特別預算，並傾全力執行，實不宜再對外發起勸募。

(三)「重大災害」勸募是否應具備「救災執行能力或經驗」

「莫拉克風災」發生時，民間團體發起勸募情形相較於921紛起勸募情形減少許多。民間多元救災行動彈性而靈活，不待政府徵召動員，已迅速深入災區，但各個團體不一定具備相關專業能力與知識，團隊之間亦缺乏

協調機制。故宜參照公益勸募許可辦法第 7 條有關不予許可辦理勸募之規範，將「救災執行能力或經驗」列為是否許可發起重大災害勸募之審查要件，並建立官民合作救災與重建機制，組織聯盟平台以使資源配置更有效率的運用。

(四) 重大災難勸募活動期限

重大災難發起勸募期限最長一年，但災難具有時效性及迫切性，因此勸募期限不宜過長，建議以 1-3 個月為宜，最長為 6 個月。

(五) 重大災難時未經申請勸募許可團體，可否收受主動捐贈之財物

內政部研擬新增勸募條例第 6 條之 1，讓未申請勸募之團體仍可接受捐款，並於事後函報主管機關備查，難免會間接引導有心投機或不法之團體，藉此規避依法申請勸募許可，亦可能產生勸募單位無計畫先搶錢的情況，建議刪除此「後門條款」。

二、勸募階段之規範

(一) 開立捐款專戶，專款專用

重大災難勸募活動所得通常較高，且執行期程長達 6~8 年，主管機關可考量有條件開放「重大災害或國際救援」勸募團體，將勸募活動所得依據「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第 2 條第 5 項之規定，作更有效的規劃運用。

(二) 當募款已達預定金額時，應主動公告及停止勸募活動

基於誠信原則，使得社會資源能夠有效配置，發起勸募團體於募得款達到預定金額時，均應主動公告及停止勸募活動，「重大災害」雖有急迫性與不確定性的困難，但為免善款過度集中於不具計劃與執行能力的單位，有關主動公告及停止勸募的規範，實在不應排除適用。

三、募得款使用規範

(一) 重大災難勸募活動之必要支出

募款成本並非各國立法的規範重點，加拿大對於勸募支出的規範，係

由該國國稅署以會計年度的支出比率作為判定勸募支出的合理性，通常以低於 35%比較不會有問題或爭議。德國則審查規範其運作成本不能超過 35%。美國慈善協會則是以每勸募美金 100 元所支出之費用，少於美金 35 元為合理的勸募成本。英國勸募組織認為募款成本比例不是衡量效益的有效工具，公益團體應該把它視為「投資」而非「成本」。我國勸募條例修正案將募款必要支出之法定額度比率由 15%調降至 10%，相對顯得嚴苛許多，而受影響最大的還是「一般專案」的勸募，建議參考國外之經驗酌量放寬募款成本。

(二) 對於「重大災害或國際救援」勸募，募得款轉捐行為

國內「重大災害」勸募，當轉捐受贈單位不是發起勸募單位時，該轉捐受贈單位亦應接受勸募條例之規範，將使用計畫及支用情形定期於「內政部社會司公益勸募管理系統網站」公告責信，如此才算完整交代資金流向，並確保捐款人權益受到保障。對於轉捐受贈單位、轉捐比率、受贈單位之執行計畫及責信等，亦應有配套機制加以規範。

(三)、民間團體之捐款可否用於公共建設

通常民間團體涉及公共建設之援建多為學校或橋樑，這些重建項目主要由地方政府結合中央及地方政府經費預算辦理，在其能力所及範圍之外，再由民間團體補其不足；這些建設均為提供民眾或災區學童使用，而非公務單位使用，應屬符合公益目的之使用，並無不宜。這個部分的認定仍應視個案而定。

(四)、募得款使用期限，及贖餘款再執行年限之規範

災區受災程度及重建類型不同，所需期程也未必一致，因此有部分團體認為不宜以共通標準規範使用期限，然而募得款使用期限乃捐款責信的表徵，為昭公信，規範使用期限實有其必要性。

(五)、贖餘款公告返還及轉入賑災基金會

內政部主張將計畫執行完畢之贖餘款公告返還捐款人，可謂立意良善，惟其可行性仍待商榷，包括返還比例、抵稅問題等執行面的問題，

都需要縝密規劃。至於無法返還時，應將賸餘款轉捐至政府成立之賑災基金會，惟此是否符合捐款者的原始本意，事涉勸募管理制度的重大改變，應予審慎評估。再者，轉捐後的監督及責信亦未加以規範，因此捐款者無從監督管理，且賑災基金會性質僅限於國內救災，若將國際救援餘款轉捐至該基金會，除違反捐款者本意外，亦違反勸募條例第 19 條第 1 項有關募得款應依使用計畫專款專用，不得移作他用之規範。

四、資訊揭露

公益勸募條例所規範的資訊公開仍著重於財務責信，政府的監督機制相當有限，且亦缺乏配套的公開機制。為能真正達到透明化的要求，主管機關應考慮規範勸募團體辦理勸募活動，募得財物所得達到一定金額時，應委請會計師辦理專案簽證。此外，「內政部社會司公益勸募管理系統」網站，對於「重大災害或國際賑濟」勸募專案公告之報表格式應予統一，並設置公告專區；且勸募主管機關是內政部，資訊揭露公告之權責主管機關即為內政部，政府機關不論是基於政策因素或外交因素，內政部仍應依法行使公告徵信之責，類似「日本震災」專案轉由外交部網站公告情形，顯然不符勸募條例第 23 條之規範，應即補正或採網站資訊連結方式公告，以符規定。

第二節 建議

一、明確規範勸募主體：勸募條例第 2 條規範勸募主體為公益性團體，但對於發起之勸募計畫與勸募團體的目的事業相關性並未加以規範，因此在發生重大災害或國際救援時，任何公益性團體只要打著公益的旗號都可以發起勸募，造成資源分散、服務重疊、難以管理的困境與亂象。針對此一情形，或許應該援引公益勸募許可辦法第 7 條對於不具有執行能力或經驗的團體，不予許可發起國際救援勸募活動的精神，明定其目的事業與救災無關，或不具有救災執行能力或經驗的團體，不得發起重大災害的勸募活動，以避免資源的浪費。

- 二、跨組織聯盟平台：為避免資源的浪費，重大災難勸募應朝向建立如「汶川震災」及「八八水災」聯盟平台模式發展，讓真正具有專業扶持能力的團體，可以透過 NGO 聯盟平台，參與各項賑濟救助工作，更可因為聯盟平台的運作，使各項服務可以有機會結合，強化災後救助的整體能量，使民間資源可以適切分配，發揮最大效益，更有助於主管機關的監督，與捐款民眾的關注。
- 三、落實「重大災難」申請勸募許可程序：「八八水災」及「日本震災」勸募時，均有少數大型民間團體未申請勸募許可，轉而藉由該組織上一年度已奉核准且跨年度進行之「一般專案」勸募案，杜絕以新增或修正使用計畫方式進行突發性重大災難之勸募，這種不合申請程序的現象，礙於主管機關本身無需申請勸募許可且忙於勸募，對於不合申請程序之團體，事後亦並未加以糾正或處分；申請勸募程序是否太過煩瑣，以致於連大型勸募團體也要鑽此漏洞？以目前勸募許可辦法第 2 條之規範，相關申請文件可於受理申請之日起 5 日內補件，相較於一般專案勸募申請條件寬厚，建議政府機關應落實監督管理，以維護勸募條例的立法精神。
- 四、資訊揭露與責信：內政部社會司「公益勸募管理系統」網站具有提供民眾查詢、徵信，以及監督善款的功能，應加強及落實網站之經營管理。對於「重大災害或國際救援」勸募應設置專案公告專區，明訂應公開的資訊項目及標準格式；提升及擴大網站功能，與地方主管機關、民間團體網站連結，以使捐款流向及資訊揭露更為完整與透明。
- 五、轉捐行為規範：內政部研擬增列第 19 條第 3 項，規定勸募活動計畫如為辦理國際救援，且載明轉交其他國家或團體者，募得財物應於報主管機關後 15 天內撥付。此一增列規範與公益勸募許可辦法第 7 條，對於不具有執行能力或經驗的團體，不予許可發起國際救援勸募活動的規範似有衝突，如果勸募單位具有執行能力，自然沒有直接轉交捐款的道理，反之，則不得核准發起

勸募，又如何會有載明轉交的可能呢？內政部作為勸募活動的主管機關，應該對勸募條例的精神有所掌握，亦應堅持維護，實不宜輕易妥協，否則勸募行為如何能有序規範呢？

六、加強宣導公益勸募條例規範要點：對民間團體及民眾加強宣導勸募條例規範要點，除了申請勸募許可的必要程序外，募款所得亦須按照計畫執行、定期公告服務成果，接受主管機關及社會的監督，特別是勸募所得不應直接轉捐，經費撥用進度亦非執行效益的唯一指標等觀念，更須不斷強調說明，才不會讓偏差的觀念誤導公益勸募活動的正向發展。

七、捐款退款機制：捐款是一種契約關係，關於契約的成立或中止，應該有明確的標準可循。當捐款人希望退還捐款時，勸募團體如何因應？目前並無相關法令可為依據，就此實有必要訂定明確規範，使捐款人的意願可以得到尊重，同時又不致影響勸募計畫的執行。

八、稅制優惠一致性：現行稅法對於捐贈者捐款給政府機關或民間團體可扣抵稅額不一，間接影響「重大災害或國際救援」勸募時，捐款人捐款流向政府機關的現象，這種政府與民間團體競爭資源的差別待遇，實有待政府財政單位能與時俱進，在稅制上予以改善，以符合租稅公平原則，以及捐贈者的期待。

九、分級或專章規範：公益勸募條例對於「重大災害或國際救援」勸募應分級管理或專章規範，以使相關條文更為具體與明確；亦可避免原本為規範「重大災害或國際救援」勸募之規定，造成「一般專案」勸募團體之困擾，以及增加其行政作業程序。

參考文獻

中文部分：

全國法規資料庫（2011）法規檢索。網址：<http://law.moj.gov.tw/>。

全國法規資料庫（2007）公益勸募條例，網頁：

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=D0050146>，
下載日期2012年4月11日。

全國法規資料庫（2007）公益勸募許可辦法，網頁：

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=D0050146>，
下載日期2012年4月15日

全國法規資料庫（2007）公益勸募條例施行細則，網頁：

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=D0050146>，
下載日期2012年4月15日

全國法規資料庫（2007）政治獻金法，網頁：

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=A0020119>，
下載日期2012年4月15日

行政院（2008）宗教團體法草案。網址：

<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=41834&ctNode=2294&mp=1>，下載日期
2012年4月11日。

行政院主計處（2003）社會發展趨勢調查。網址：

<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas03/ca/society/community-92/91Trea1-1.html>，
下載日期2012年4月11日。

自由電子報，2006年4月26日，標題：公益募款 須政府許可一年為限公布明細，

網頁：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/apr/26/today-t1.htm>。下載日期
2012年4月21日。

內政部（1998）中華民國臺閩地區社會福利機構概況調查報告。台北：鼎文。

喜瑪拉雅基金會（譯）（2000）非政府組織的立法原則（原作者：John D. Clark）。

台北：喜瑪拉雅基金會。

- 台灣公益自律聯盟（2009），募款監督CH.4—政府的規範與組織。網址：
<http://www.wretch.cc/blog/twnpo/21429639>，下載日期：2012年4月2日。
- 陳 林（2004）非營利組織法人治理，台北：洪葉。
- 張茂芸（譯）（2000）非營利組織。（原作者：Herzlinger天下遠見。原著出版年：1999）。
- 馮 燕（2000）非營利組織的法律規範。載於編者（蕭新煌），非營利部門：組織與運作，60-87。台北市：巨流。
- 馮 燕、黃瓊億（2010）台灣非營利組織災變應對平台模式之發展-從九二一震災到莫拉克風災。社區發展季刊，131期，315-325頁。
- 顧忠華（2003）非營利組織之角色功能與經營實務。網址：
<http://www.parentschool.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100014&Part=03121504>，下載日期2012年4月13日。
- 黃慶榮（2006）非政府組織勸募策略分析。非政府組織學刊（創刊號）45-86頁。
- 林江亮、章語喬（2010年6月）影響非營利組織財務及非財務資訊揭露因素之探討"，非營利組織管理研討會。
- 曾華源、張友馨（2007）財務管理是非營利組織募款責信之基礎。社區發展季刊，118期，121-141頁。
- 涂瑞德（2009）非營利組織募款與慈善捐款。載於編者（蕭新煌），非營利部門：組織與運作，136-138頁。台北市：巨流。
- 涂瑞德（2011）各國勸募規範模式與內容之比較。載於「公益勸募條例面面觀32-47頁。台北，公益自律聯盟。
- 許崇源（2001）非營利組織的責信與監督機制。世紀曙光-非營利組織經營管理新途徑研討會，台北。
- 林淑馨（2007）日本非營利組織現況、制度與政府之互動，台北巨流。
- 呂朝賢（2002）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，1（2），39-77頁。
- 張菁芬（2007）歐盟會員國的公益勸募議題與發展。社區發展季刊，118期，75-86

頁。

葉肅科（2007）澳洲公益勸募發展與特色。社區發展季刊，118期，87-100頁。

公益自律聯盟（2011）公益勸募條例面面觀。社團法人灣公益團體自律聯盟。

陳文良（2008）「公益勸募條例」對公益團體的影響（上）。網址：

<http://www.meworks.net/meworksv2a/meworks/page1.aspx?no=149896&newsno=54288&step=1>，下載日期2012年3月15日。

陳文良（2011）「公益勸募條例」對公益團體的影響(下)。網頁：

<http://www.meworks.net/meworksv2a/meworks/page1.aspx?no=149896>，下載日期2012年4月12日。

陳文良（2011）「公益勸募條例」立法推動歷程與觀察。網址：

<http://www.meworks.net/meworksv2a/meworks/page1.aspx?no=149896&newsno=54288&step=1>，下載日期2012年4月12日。

曾中明、陳彥丞、吳慧貞（2007）公益勸募條例立法與未來展望。社區發展季刊，118期，8-21頁。

許傳盛（2007）公益勸募實施一年後之觀察分析-以高雄市在地經驗為例。社區發展季刊，118期，40-48頁。

彭懷真、陶蕃瀛（1994）「福利機構對勸募法令看法之研究」，中華社會福利聯合勸募協會。

江亮演（2007）公益勸募的開拓與自律論壇：日本公益勸募與其社會福利關係之簡介。網址：http://www.cares.org.tw/S_4200_detail.asp?booksn=72，下載日期2012年4月15日。

楊錦青（2007）「公益勸募條例」立法過程剖析。社區發展季刊，118期，22-39頁。

陳佳好（2007）公益勸募條例應有的政策取向與檢討。網址：

<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/12.htm>，下載日期2012年4月15日。

劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋（2003）九二一震災的救災組織動員與資源連結，中

- 國行政評論，12（2），139-178頁。
- 鄭怡世（1999）從非營利組織的觀點談台灣捐募法規應有的法律建制。社區發展季刊，85期，93-104頁。
- 高永興（2011）政府監督與NPO責信。災害救助與社會工作研討會，207-214頁。
- 鄭怡世（2001）我國應有的勸募法規建制。社區發展季刊，第85期，93-104頁。
- 鄭讚源（2000）統一捐募運動管理之研究。內政部委託研究。網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/25/3/89/89-1/%e7%9b%ae%e9%8c%84.htm>。下載日期：
2012年3月20日。
- 鄭讚源（2003）從九二一大地震探討我國勸募活動之管理運用問題期末報告。
九二一震災後重建委員會委託研究。
- 鄭讚源（2007年11月）政府管制與非營利自主：勸募管理與非營利組織認證對政策倡導的啟示。研討會主持人（王名），2007年亞太非營利部門國際學術研討會「第三部門與政府跨域比較」，台灣大學。
- 鄭惠文、彭文賢（2007）非營利組織財務資訊的公開報導：美國經驗與其意涵。行政暨政策學報，44期，1-42頁。
- 謝國興、馮燕主編（1999）921賑災捐款監督報告書。台北：全國民間災後重建聯盟。
- 謝國興（2001）協力與培力：全國民間災後重建聯盟兩年工作紀要。全國民間災後重建聯盟。
- 羅承宗（2007）勸募作為政府財政工具-以公益勸募條例上之募款團體為中心。月旦財經法雜誌，12（11）期，75-98頁。
- 江亮演（2007）日本共同募金（公益勸募）與其社區福利關係之探究。社區發展，118期，60-74頁。
- 劉宜中（2010）公益勸募條例實施對於非營利組織募款造成之影響。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 林美伶（2011）我國公益勸募條例之執行評估：以全國性勸募活動為例。亞洲大學社會工作學系碩士論文。

英文部分：

EFA(2010) European Fundraising Association.網址：<http://www.efa-net.eu/about-us/>，
下載日期2012 年4月15 日。

Greenfield, J.M. (1991). Fund-Raising: evaluating and managing the fund development process. New York: John Wiley & Sons,Inc.

Ken Blakemore (2007). Social policy :an introduction.Berkshire, England:Open University Press.

Pressman, J. L., & A. Wildavsky 1984 Implementation. 3rd.ed. Berkely, CA.: University of California Press.

Scott,J.(1992).Social network analysis . London : Sage .

Wildasy . A . (1988) . Searching for Safety . New Brunswick . NJ : Transaction .



附錄一

統一捐募運動辦法

中華民國三十一年五月二日國民政府訂定發布

中華民國四十二年五月二十日行政院臺規字第二八七三號令修正發布

- 第一條 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，均應照本辦法之規定辦理。
- 第二條 捐募用途屬於全國性者，得向國內外募集之，屬於地方性者，祇許在各該地區內募集之，但慈善事業中之災難急賑，不在此限。
- 第三條 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，但向國外舉行捐募時，須呈經行政院核准，未經核准而進行捐募者，該管社會行政機關得予以取締。
- 第四條 捐募方式，應遵守下列各項：
- 一、應尊重應募人量力捐認之自由，不得以任何方式攤派，並不得以認募人之身分為捐募之比例。
 - 二、不得攔阻交通或利用其他機會強迫捐募。
 - 三、以遊藝或義賣等名義發售募券，應當場或利用其他場所公開競賣，不得派送。
 - 四、關於勸募時所發之臨時收據及前款之券票，概應由經募機關團體編號蓋章，額面有價格者，不得折扣。
 - 五、捐募不得支經募報酬，開支應力求節省，其必須支出之費用，在實募銀元五萬元以內者，以百分之五為限；超過五萬元者，其超過數額以百分之二為限。
- 第五條 經募人應受下列限制：
- 一、長官不得向僚屬勸募。
 - 二、管理人不得向被管理人勸募。
 - 三、學校當局不得向學生勸募。
- 第六條 應募人除民營事業經理人外，概不得以非個人所有之財物認捐。

第七條 各種捐募運動有由公庫負擔一部分以資提倡者，應由各級政府以命令一次捐助之，各機關概不得以機關名義認捐。

第八條 各種捐募運動之實施及其收據券票辦理情形，該管社會行政機關得隨時派員考查，如有違背法令行為，應制止之，其觸犯刑事者，並應依法處理。

第九條 捐募財物之收支屬於全國性者，應依「國庫法」及「統一捐款獻金收支處理辦法」之規定辦理，屬於地方性者，應由各該公庫主管機關、社會行政主管機關及各該事業主管機關參照公庫法之規定會商定之。

第十條 本辦法自公布之日施行。



中華民國 95 年 5 月 17 日華總一義字第 09500069731 號公布

- 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

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。

第二十三條 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。

第二十四條 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。

第二十五條 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。

第二十六條 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，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第二十七條 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。

第二十八條 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，屆期未改善者，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。

第二十九條 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。



附錄三

公益勸募條例施行細則

(民國 95 年 12 月 25 日發布)

- 第 1 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 2 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 3 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 4 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 5 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 6 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 7 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 8 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 9 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 10 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 11 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 12 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 13 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 14 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 15 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 16 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 17 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 18 條 本細則自發布日施行。

附錄四

公益勸募許可辦法

內政部95年12月27日內授中社字第0950716846號令

第一條 本辦法依公益勸募條例（以下簡稱本條例）第七條第二項規定訂定之。

第二條 勸募團體應於勸募活動開始前二十一日，檢附下列文件申請勸募許可。但因緊急救災申請勸募許可者，不受二十一日之限制：

- 一、申請表。
- 二、勸募活動計畫書。
- 三、勸募活動所得財物使用計畫書。
- 四、法人應備法人登記證書及理事會或董事會會議議決同意發起勸募之會議紀錄。
- 五、其他經主管機關規定之文件。

勸募團體因緊急救災申請勸募許可時，前項第四款文件，得於主管機關受理申請之日起五日內補附，屆期未補附者，駁回其申請。

主管機關應於受理第一項申請之日起二十一日內、緊急救災於七日內，以書面核復之。但必要時，得延長一次。

第一項之緊急救災，由主管機關會商有關機關認定之。

第三條 勸募活動計畫書，應載明下列事項：

- 一、勸募活動名稱及目的。
- 二、勸募活動地區、方式及起訖日期。
- 三、預定勸募財物。
- 四、勸募活動支出概算。
- 五、公告及徵信方式。

第四條 勸募活動所得財物使用計畫書，應載明下列事項：

- 一、計畫名稱。
- 二、計畫目標。
- 三、勸募活動所得財物使用目的。

- 四、 工作內容及服務對象。
- 五、 使用期限及其起迄日期。
- 六、 經費概算表。
- 七、 預期效益。

第五條 申請案件經審查符合規定者，應發給許可文件；經審查不符合規定者，應附具理由駁回申請；其得補正者，應通知限期補正，屆期未補正或經補正仍不符合規定者，駁回其申請。

前項許可文件，應登載下列事項：

- 一、 勸募團體名稱。
- 二、 勸募活動名稱。
- 三、 勸募活動地區。
- 四、 勸募活動方式。
- 五、 勸募活動起迄日期。
- 六、 勸募活動所得財物使用目的。
- 七、 許可日期及文號。

前項第四款或第五款所載事項有變更，應敘明理由，於事實發生前七日報主管機關許可；除公立學校外，其他勸募團體並應報理事會或董事會追認通過。其餘各款所載事項，不得變更。

第六條 勸募團體因故取消辦理勸募活動時，應敘明理由，於事實發生後七日內報主管機關備查；除公立學校外，其他勸募團體並應報理事會或董事會追認通過。

第七條 勸募團體申請勸募許可，除有本條例第九條規定情形應不予許可外，有下列情形之一者，得不予許可：

- 一、 經團體許可設立、立案或監督之主管機關認定違反會務、業務及財務相關法令規定。
- 二、 勸募活動曾有違法情形，經主管機關令其改善未改善
- 三、 勸募所得曾有逾勸募活動所得財物使用計畫書所載使用期限
- 四、 勸募所得賸餘款曾有逾再執行期限。

五、 辦理國際救援勸募活動，不具有執行能力或經驗。

第八條 勸募活動所得財物使用計畫書有變更時，公立學校應報經其教育主管機關同意、其他勸募團體應提經理事會或董事會同意，並報主管機關許可，同時通知或公告捐贈人，指定一個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議。

前項期限內捐贈人提出異議時，勸募團體應返還其捐贈之財物。

第九條 本辦法自發布日施行。



附錄五 100年8月12日第5次公益勸募部份條文修正草案會議
【保留條文】 修正版

修正條文(7/27)	現行條文	說明
<p>第一條</p> <p>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。</p>	<p>第一條</p> <p>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。</p>	本條未修正
<p>第二條</p> <p>本條例所用名詞定義如下：</p> <p>一、公益：指不特定多數人的利益。</p> <p>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。</p>	<p>第二條</p> <p>本條例所用名詞定義如下：</p> <p>一、公益：指不特定多數人的利益。</p> <p>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。</p>	本條未修正
<p>第三條</p> <p>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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>第三條</p> <p>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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>一、本條未修正。</p> <p>二、按政治團體或個人，基於募集政治活動經費之政治活動，係依政治獻金法；宗教團體、寺廟、教堂，係依宗教團體法(已送立法院審議)相關特別法辦理，爰不適用本條例。</p>
<p>第四條</p> <p>本條例所稱主管機關：</p>	<p>第四條</p> <p>本條例所稱主管機關：</p>	本條未修正

<p>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。</p>	<p>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。</p>	
<p>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，<u>經上級機關核可者</u>，不在此限。 <u>各級政府機關（構）接受所屬人員或外界主動捐贈或發起勸募活動勸募所得財物，其收支處理應依政府財政及會計相關法規辦理。</u></p>	<p>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。</p>	<p>一、各級政府機關（構）遇有重大災害常有多重發起勸募，致難以有效追蹤管制，易滋生勸募資源重疊，為利於統籌規劃賑災，爰增列「經上級機關核可者」之規定，以資明確。 二、鑑於政府單位接受民眾之捐款，其捐款視為公款，應依「國庫法」等政府會計作業程序相關規定辦理，如辦理國際救援，因國情不同，檢附支出明細及憑證辦理結案確有困難時，應另具執行成果相關證明文件及依其慣例提出相關憑證，由經手人加註說明並簽名，以為撥款給付之憑據，爰增列第三項針對其收支處理之規定，以資配套。</p>
<p>第六條 各級政府機關（構）應依下列規定辦理勸募： 一、開立收據。 二、<u>按月</u>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</p>	<p>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</p>	<p>一、參採老人福利法、老人福利法施行細則、私立身心障礙福利機構設立許可及管理辦法、內政業務財團法人設立許可及監督要點、社會團體財務處理辦法等相關法規，規定於年度終了後五月底前須將年度決算函報其主管機關備查，爰擬維持現行條文第3項「五個月內」之相關規定。</p>

<p>集財物、接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈者，<u>除其他法規另有規定者外，應依第一項第一款及第三款規定辦理</u>，公立學校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，<u>並辦理公開徵信</u>。</p>	<p>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。</p>	<p>二、 依據公益勸募條例施行細則第 6 條規定政府機關及勸募團體辦理公開徵信時，至少每 6 個月應刊登捐贈人之基本資料及辦理情形，爰因時間久遠，不符民眾期待及社會觀感，且未符責信原則，確有檢討修正為「按月」徵信之必要。</p> <p>三、 另依老人福利法施行細則第 11 條規定，老人福利機構接受私人或團體捐贈時應於每年六月及十二月將其接受捐贈財物使用、使用情形及公開徵信陳報主管機關；又依私立身心障礙福利機構設立許可及管理辦法第 21 條規定，私立身心障礙福利機構應將每月捐款目錄及徵信說明於每年十一月底前報主管機關備查，因法規規定徵信密度不一致，爰於第三項增列「除其他法規另有規定者外，應依第 1 項第 1 款及第 3 款辦理..並辦理公開徵信。」以符實際。</p>
<p>第六條之一 遇重大災害，未經勸募活動許可之非營利團體接受國內或境外人士、法人、團體或其他機關(構)主動捐贈財物者，應將下列事項函報主管機關備查及副知許可其設立、立案</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、鑑於每逢重大災害發生，國內及境外善心人士捐款蜂擁而至，為免愛心被利用，對於非營利團體因重大災害而被動接受國內及境外主動捐贈財物，應有監督管理之機制，俾</p>

<p>或監督之機關。</p> <p>一、收受捐贈財物及財物使用計畫書。</p> <p>二、按季辦理公開徵信，並公告使用情形。</p> <p>三、收受財物執行完竣後三十日內，將收支使用情形提經理事會或董事會通過，公告及公開徵信。</p> <p>主管機關得隨時檢查辦理情形及相關帳冊，非營利團體及其所屬人員不得規避、妨礙或拒絕。</p>		<p>有效管理捐贈財物，爰增列其於接受財物執行期間應按季辦理公開徵信等規定，以妥善運用資源，並昭公信，爰增列本條規定。</p> <p>三、重大災害係指天然災害發生時，中央或直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)業經成立災害應變中心為認定標準。</p>
<p>第七條</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>第七條</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>本條未修正</p>
<p>第八條</p> <p>勸募團體辦理勸募活動所得財物,以下列用途為限:</p> <p>一、社會福利事業。</p> <p>二、教育文化事業。</p> <p>三、社會慈善事業。</p> <p>四、援外或國際人道救</p>	<p>第八條</p> <p>勸募團體辦理勸募活動所得財物,以下列用途為限:</p> <p>一、社會福利事業。</p> <p>二、教育文化事業。</p> <p>三、社會慈善事業。</p> <p>四、援外或國際人道救</p>	<p>本條未修正</p>

<p>援。</p> <p>五、其他經主管機關認定之事業。</p>	<p>援。</p> <p>五、其他經主管機關認定之事業。</p>	
<p>第九條</p> <p>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：</p> <p>一、違反<u>第六條之一</u>、<u>第十三條</u>、<u>第十四條</u>、<u>第十九條第一項</u>、<u>第二十一條</u>或<u>第二十二條</u>規定。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>四、<u>經主管機關或其設立、立案或監督之機關評鑑為丙等或丁等者。</u></p>	<p>第九條</p> <p>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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>一、增列第一項第一款規定。</p> <p>二、增列第四項，對於會務、業務、人事、財務不健全，績效不佳，評鑑結果為丙等或丁等之勸募團體恐難有效落實執行勸募活動，爰增列為不予許可情事之一，以免滋生爭議。</p>
<p>第十條</p> <p>勸募團體有下列情形之一者，主管機關得廢止其勸募許可：</p> <p>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。</p> <p>二、依第十六條規定開立之收據，記載不實。</p>	<p>第十條</p> <p>勸募團體有下列情形之一者，主管機關得廢止其勸募許可：</p> <p>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。</p> <p>二、依第十六條規定開立之收據，記載不實。</p>	<p>本條未修正</p>

<p>三、違反會務、業務及財務相關法令，情節重大。</p>	<p>三、違反會務、業務及財務相關法令，情節重大。</p>	
<p>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。</p>	<p>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。</p>	<p>本條未修正</p>
<p>第十二條 勸募團體辦理勸募活動期間，最長為一年，<u>期滿不得再繼續辦理勸募。</u></p>	<p>第十二條 勸募團體辦理勸募活動期間，最長為一年。</p>	<p>一、酌作文字修正。 二、基於立法明確性原則，勸募活動期滿，自不得再繼續勸募，應主動在勸募帳戶、帳號作截止整理，期配合第 18 條勸募所得金額已達預募金額時，應主動公告及停止勸募活動之規定前後呼應，以資配套。</p>
<p>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。</p>	<p>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。</p>	<p>一、本條未修正。 二、勸募團體開立捐款專戶報請主管機關備查時，應先結清。 三、勸募團體未經許可勸募開立專戶前，以其既有帳戶收受捐款，除應依其指定用途使用外，如與勸募活動同性質，應轉入勸募專戶，不得移作他用。 四、上開情事，擬於本條例施行細則修正時增列之。</p>
<p>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。</p>	<p>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。</p>	<p>本條未修正</p>

<p>第十五條</p> <p>勸募團體所屬人員進行勸募活動時，應主動出示主管機關勸募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</p>	<p>第十五條</p> <p>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。</p>	<p>一、酌作文字修正</p> <p>二、基於立法明確性原則，爰將出示主管機關許可文件，增列「勸募」文字，以符實際。</p>
<p>第十六條</p> <p>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</p>	<p>第十六條</p> <p>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</p>	<p>本條未修正</p>
<p>第十七條</p> <p>勸募團體辦理勸募活動之必要支出，得於下列範圍內，由勸募活動所得核實支應並由主管機關覈實查核其實際支出：</p> <p>一、勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，為百分之十。</p> <p>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，為新臺幣一百萬元加超過新臺幣一千萬元部分之百分之五。</p> <p>三、勸募活動所得超過新臺幣一億元者，為新臺幣五百五十萬元加超過新臺幣一億元部分之百分之一。</p> <p>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。</p>	<p>第十七條</p> <p>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：</p> <p>一、勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，為百分之十五。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>鑑於小團體實難負擔所需勸募活動必要之文宣、廣告、行政費用支出且近年來查核發現，勸募團體之必要支出大都未超過百分之十，爰將原必要支出比率百分之「十五」，調降為百分之「十」，餘依超過部份，調降為百分之「五」，並由主管機關覈實查核，以避免不適當濫用等情事之發生。</p>

<p>第十八條</p> <p>勸募團體應將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告於勸募期間按月公告及公開徵信，並於活動期滿翌日起三十日內，報請主管機關備查。</p> <p>勸募團體於辦理勸募期間，勸募所得金額已達預定勸募金額時，應主動公告及停止辦理勸募活動，並報請主管機關備查，但重大災害報經主管機關同意者不在此限。</p> <p>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。但因重大災害急難救助得由見證人證明以現金慰助。</p>	<p>第十八條</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、增列第2項明定勸募團體在辦理勸募期間如勸募金額已達其預定勸募金額時，應停止勸募活動，並報主管機關備查。但重大災害不在此限。</p> <p>三、增列遇有重大災害急難救助需現金慰助者，免受開支一萬元以上，不得使用現金之規定，以資發揮緊急救災之時效。但仍應以見證人(如律師、村里長或其他公正人士)證明方式以符合會計原則。</p> <p>四、另「見證人」之界定將於本條例施行細則修正時，酌作補充性規定。</p>
<p>第十九條</p> <p>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。</p> <p>勸募活動期滿，勸募所得金額如超過或未達預定勸募金額時，應於勸募活動期滿之翌日起三十日內調整變更勸募活動計畫書及財物使用計畫書，提經理事會或董事會通過後並報主管機關備查。</p> <p>勸募活動計畫如為辦理國際救援，且載明轉交</p>	<p>第十九條</p> <p>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。</p> <p>前項之剩餘款項再執行期限，不得超過三年。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、增列第三項勸募活動計畫書載明轉捐國家或團體者，應於活動期滿之翌日起三十日內撥付完竣。</p> <p>三、鑑於重大災害或國際救援發生時(88年921大地震、93年南亞海嘯)，少數勸募團體之募得善款迄今尚有賸餘，為符合社會大眾之期待與責信原則，爰增列第五項，如有賸餘款應繳交主管機關負責轉交財團法人賑災基金會</p>

<p>其他國家或團體者，募得財物應依第十八條第一項規定報經主管機關備查後之翌日起十五日內撥付完竣。</p> <p><u>勸募團體辦理勸募活動，其所得財物使用期限最長不得超過三年，必要時，得依原計畫或依原勸募活動之同類目的變更使用計畫書，報經主管機關同意後再延長一次，最長以二年為限。</u></p> <p><u>如為辦理重大災害或國際救援，其所得財物使用期限最長不得超過五年，必要時，得依原計畫或依原勸募活動之同類目的變更使用計畫書，報經主管機關同意後再延長一次，最長以三年為限，使用計畫執行完竣後，如有賸餘應公告捐贈人，指定一個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議，返還其捐贈之財物，無法返還時，應將賸餘財物繳交主管機關轉交財團法人賑災基金會統籌運用於重大災害。</u></p>	<p>政治大學 政大 Chengchi University</p>	<p>之規定，以資配套。</p> <p>四、財團法人賑災基金會係由政府設立，由行政院、內政部、教育部、經濟部、行政院衛生署、行政院農業委員會、行政院原住民族委員會、工商企業界、社會公正人士、民間團體等多方代表擔任董事，並由財政部、主計處、審計部擔任監察人，相關會務、業務、財務亦受立法院、監察院及審計部查核監督，爰有其公信力。</p>
<p>第二十條</p> <p>勸募團體應於募得財物使用計畫執行期間，每季將其使用情形，報請主管機關備查，並公告及公開徵信。</p> <p>勸募團體應於勸募活</p>	<p>第二十條</p> <p>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</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、由於重大災害或國際救援募得款財物使用計畫長達數年始可執行完竣，為有效監督管控募得款使用管理之機制，爰增列募得款執行</p>

<p>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，<u>並應副知許可其設立、立案或監督之機關。必要時，得報經主管機關同意後再延長一次，最長以三十日為限。</u></p> <p>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及考評。</p> <p><u>前項查核及考評辦法由中央主管機關定之。</u></p>	<p>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。</p> <p>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。</p>	<p>期間應每季報請主管機關備查，且需上網公告，以符責信原則。</p> <p>三、為加強外部監督機制，有效評估查核募得款使用是否符合公益勸募條例規定及使用是否適當、浮濫。深入查核其管控程序是否適當及被執行，有無確實落實公益勸募條例規定。爰增列對勸募團體考評機制，俾結合會計師、社福專家、學者、相關部會及民間團體組成考評小組進行評核。</p>
<p>第二十一條</p> <p>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。</p>	<p>第二十一條</p> <p>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。</p>	<p>本條未修正</p>
<p>第二十二條</p> <p>有下列情形之一者，應將勸募所得財物返還捐贈人：</p> <p>一、非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。</p> <p>二、勸募活動未經許可。</p> <p>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。</p> <p>四、逾許可勸募活動期間</p>	<p>第二十二條</p> <p>有下列情形之一者，應將勸募所得財物返還捐贈人：</p> <p>一、非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。</p> <p>二、勸募活動未經許可。</p> <p>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。</p> <p>四、逾許可勸募活動期間</p>	<p>本條未修正</p>

<p>而為勸募活動。</p> <p>五、違反第十四條規定。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>而為勸募活動。</p> <p>五、違反第十四條規定。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	
<p>第二十三條</p> <p>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按季予以上網公告。</p>	<p>第二十三條</p> <p>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。</p>	<p>一、酌作文字修正。</p> <p>二、增列「按季」上網公告之規定，俾符資訊公開透明，讓民眾益加瞭解善款使用流向情形。</p>
<p>第二十四條</p> <p>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，得按次處罰：</p> <p>一、非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。</p> <p>二、勸募活動未經許可。</p> <p>三、勸募活動之許可經主管機關撤銷或廢止，仍為勸募活動。</p> <p>四、逾許可勸募活動期間，仍為勸募活動。</p> <p>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</p>	<p>第二十四條</p> <p>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：</p> <p>一、非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。</p> <p>二、勸募活動未經許可。</p> <p>三、勸募活動之許可經主管機關撤銷或廢止，仍為勸募活動。</p> <p>四、逾許可勸募活動期間，仍為勸募活動。</p> <p>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</p>	<p>本條未修正</p>

公告其姓名。	公告其姓名。	
第二十五條 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，得按次處罰；情節重大者，並得廢止其勸募許可。	第二十五條 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。	本條未修正
第二十六條 違反第十三條、第十五條至第十九條、第二十二條第二項、第三項或第二十二條規定者，主管機關得予以警告並限期改善，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。	第二十六條 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，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。	一、酌作文字修正。 二、增列違反「第十九條、第二十條第二項、第三項」之罰則規定。又為配合本條例罰則之立法例刪除「連續」處罰二字。
第二十七條 規避、妨礙或拒絕主管機關依第六條之一第二項及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，並得按次處罰及強制檢查；情節重大者，並得廢止其勸募許可。 <u>前項因規避、妨礙或拒絕檢查當次所生查核、績效考評費用，由違反規定之團體或非營利團體負擔。</u>	第二十七條 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。	一、配合本條例罰則之立法例增列「並得按次處罰」酌作文字修正。 二、增列規避、妨礙或拒絕主管機關之查核或考評，致所增加當次查核或考評費用由勸募團體或非營利團體自行負擔，以示公允。
第二十八條 違反第六條、第六條之一第一項規定者，由其上級機關、許可其設立、立案或監督之機關予以警	第二十八條 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	一、由於罰則過輕，如無依指定用途使用，鉅額款留存專戶，未依法公開徵信，無法有效落實公益勸募條例之規定，爰提高罰

<p>告並限期改善，屆期未改善者，處新臺幣<u>一萬元</u>以上<u>五萬元</u>以下罰鍰，並得按次處罰。</p> <p><u>違反第二十條第一項規定者，由其主管機關予以警告並限期改善，屆期未改善者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。</u></p>	<p>未改善者，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。</p>	<p>則額度，將「三千元以上一萬元五千元以下」修正為處「一萬元以上五萬元以下」之罰鍰。</p> <p>二、本條罰則之規定，「第六條之一第一項」及「第二十條第一項」，比照違反第六條之罰則規定辦理。</p>
<p>第二十九條</p> <p>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。</p>	<p>第二十九條</p> <p>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。</p>	<p>本條未修正</p>
<p>第三十條</p> <p>本條例所定之罰鍰，除第二十八條第一項規定者外，由主管機關處罰之。</p>	<p>第三十條</p> <p>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。</p>	<p>一、酌作文字修正。</p> <p>二、由於第二十八條第一項之處罰係由其上級機關、許可其設立、立案或監督之機關辦理，爰作文字修正。</p>
<p>第三十一條</p> <p>本條例施行細則，由中央主管機關定之。</p>	<p>第三十一條</p> <p>本條例施行細則，由中央主管機關定之。</p>	<p>本條未修正</p>
<p>第三十二條</p> <p>本條例自公布日施行。</p> <p><u>本條例增修條文第十九條第五項修正施行前已許可辦理勸募者，自公布日起二年後施行。</u></p>	<p>第三十二條</p> <p>本條例自公布日施行。</p>	<p>一、酌作文字修正。</p> <p>二、鑑於已有辦理重大災害或國際救援之勸募團體，依增修條文第十九條第五項其使用計畫執行期間即將屆滿八年，為預備二年之準備期間，加強執行人員對本條例之認識與訓練，使人民團體能有相當時間瞭解新修正之法律制度，以維護其權益並全力配合，爰增修施行日期延期適用之規定。</p>

附錄六 公益勸募條例現行條文與自律聯盟修正草案版本對照表

現行條文	建議修正條文	建議修正說明
<p>第一條</p> <p>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。</p>	<p>未修正</p>	<p>未修正</p>
<p>第二條</p> <p>本條例所用名詞定義如下：</p> <p>一、公益：指不特定多數人的利益。</p> <p>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。</p>	<p>第二條</p> <p>本條例所用名詞定義如下：</p> <p>一、公益：指教育、文化、慈善、社會福利、社會服務、醫療保健、環境保育、國內外人道救援或其他經主管機關認定之事項。</p> <p>二、勸募：以公益為目的公開募集財物之行為。</p>	<p>原條文對於公益及勸募均未作明確定義，卻於第八條限定勸募所得須用於特定用途，顯有未妥。</p>
<p>第三條</p> <p>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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>第三條</p> <p>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。</p>	<p>本條例之制訂應係規範勸募行為之專法，而本條但書所附之一、二兩款，排除政治、宗教團體之適用，形成管理漏洞，建議予以刪除。</p>
<p>第四條</p> <p>本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直</p>	<p>未修正</p>	<p>未修正</p>

<p>轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p>		
<p>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。</p>	<p>第五條 勸募行為應以登記立案之公益團體、公立學校、行政法人（以下簡稱勸募團體）為之。 各級政府機關（構）得基於公益目的接受所屬人員或外界捐贈，<u>但不得發起勸募。</u></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原條文僅規定勸募團體之類別，建議修正文字，強調勸募行為僅限於勸募團體始得為之。 2. 刪除第二項之主動二字，因為捐贈應無主動、被動之分。 3. 各級政府機關（構）並非公益團體，且為公益團體及勸募行為主管機關，不宜自為勸募；此外，政府對各項施政均編有法定預算，遇重大災害時亦可運用特別條例編列特別預算，以資因應，實無發起勸募需要，故刪除第二項但書規定。
<p>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</p>	<p>第六條 各級政府機關（構）接受前條第二項之捐贈，應依下列規定辦理： 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。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 配合第五條之修正，修正第一項文字。 2. 勸募團體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，乃為其組織正常業務，非屬本法管理公開勸募行為事項，應另依相關法規辦理，故予刪除。至公立學校亦屬廣義的政府機關（構）之一，自可依第二項規範辦理。（本項說明原建議將第二項及第三項改列於施行細則，惟此建議之立論為何，並不清楚，故改寫說明如上。）

<p>決算函報許可其設立、立案或監督之機關備查。</p>		
<p>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。</p>	<p>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。</p>	<p>第二項之文字易誤導勸募團體，認為辦理勸募活動於事後補文申請許可即可，故建議刪除「及補辦申請許可」等文字。</p>
<p>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。</p>	<p>第八條 勸募團體辦理勸募活動所得財物應以第二條所列之公益用途為限。</p>	<p>配合第二條條文修正，本條無須重複列舉，故作文字修正。</p>
<p>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</p>	<p>未修正</p>	<p>未修正</p>

<p>確定者，不在此限。</p> <p>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。</p>		
<p>第十條</p> <p>勸募團體有下列情形之一者，主管機關得廢止其勸募許可：</p> <p>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。</p> <p>二、依第十六條規定開立之收據，記載不實。</p> <p>三、違反會務、業務及財務相關法令，情節重大。</p>	未修正	未修正
<p>第十一條</p> <p>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。</p>	未修正	未修正
<p>第十二條</p> <p>勸募團體辦理勸募活動期間，最長為一年。</p>	未修正	未修正
<p>第十三條</p> <p>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。</p>	未修正	未修正
<p>第十四條</p> <p>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。</p>	未修正	未修正
<p>第十五條</p> <p>勸募團體所屬人員進</p>	第十五條 勸募團體所屬人員進	勸募團體原已習慣將法人登記字號作為募款徵

<p>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。</p>	<p>行勸募活動時，應主動出示團體立案證書字號、主管機關許可文件及該勸募團體製發之工作證。但以媒體方式宣傳或寄送文宣者，得僅載明或敘明勸募許可文號及法人登記字號。</p>	<p>信要件之一，同時民眾多認同以此作為重要徵信項目，故建議增列法人登記證書字號。</p>
<p>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。</p>	<p>未修正</p>	<p>未修正</p>
<p>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。</p>	<p>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，由勸募活動所得覈實支應： 一、勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，上限為百分之十五。 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，上限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，上限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。</p>	<p>勸募活動必要支出佔勸募金額之比例，依勸募所得總額大小而有不同，所得總額愈大其比例愈小，總額愈小則比例愈大，故僅應規範必要支出之上限比例，且規定須覈實支應即可，若下修比例，反將影響小額勸募之實際運作需求。</p>
<p>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</p>	<p>第十八條 勸募團體應於勸募期間按月將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報</p>	<p>由於勸募所得可能遠超過原訂金額，且為回應募款期限過長時捐款者對捐款進度的期待，增列規</p>

<p>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。</p> <p>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。</p>	<p>告公告及公開徵信，並於活動期滿之翌日起三十日內，將前述資料報主管機關備查。</p> <p>若募款金額已達原訂計畫百分之九十五，雖未及募款期限，勸募團體即應公開呼籲大眾停止捐款。</p> <p>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。</p>	<p>定勸募團體需按月公開徵信；另為使社會大眾善心捐款能有效配置，增列募款金額達原定計畫金額之百分之九十五時，即應公開呼籲大眾停止捐款。</p>
<p>第十九條</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>前項之賸餘款項再執行期限，不得超過三年。</p>	<p>第十九條</p> <p>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。</p> <p>勸募活動期滿，勸募所得金額如超過或未達預定勸募金額時，應於勸募活動期滿之翌日起三十日內調整變更勸募活動計畫書及財物使用計畫書，提經理事會或董事會通過後並報主管機關備查。</p> <p>勸募活動計畫如為辦理國際救援，且載明轉交其他國家或團體者，募得財物應依第十八條第一項規定報經主管機關備查後之翌日起十五日內撥付完竣。</p> <p>勸募團體辦理勸募活動，其所得財物使用期限最長不得超過三年，必要時，得依原計畫或依原勸募活動之同類目的變更使用計畫書，報經主管機關同意後</p>	<p>1. 鑒於目前勸募活動採報備許可制，預設募款金額與計畫規模直接相關，若勸募期滿時金額超過或未達，均將影響原定計畫，故增列第二項。</p> <p>2. 針對國際救援發起的勸募活動，若僅為轉交而非在當地執行或與當地機關團體合作，應盡快轉交募得財物，以善盡勸募團體之責信，故增列第三項。</p> <p>3. 考量到執行計畫時的環境變動，勸募活動之內容與時程確有可能變更，惟若有變更，建議報請主管機關同意後可延長一次、最長以二年為限；另考量到重大災害或國際救援之專案執行規模，建議報請主管機關同意後得延長一次、最長以三年為限。上述延長次數及年限之管制，實為要求勸募團體能夠具備自我</p>

	<p>再延長一次，最長以二年為限。</p> <p>如為辦理重大災害或國際救援，其所得財物使用期限最長不得超過五年，必要時，得依原計畫或依原勸募活動之同類目的變更使用計畫書，報經主管機關同意後再延長一次，最長以三年為限。</p>	<p>控管專案執行時程之能力，故修正第三項及第四項。</p> <p>4. 綜合修正條文第十八條增設勸募金額若達原訂百分之九十五時，應公開喊停的機制，加上本條文對勸募期間金額上限的管控、因應募得財物的變更計畫，及執行期間的延長限制，應可有效管理勸募與執行的責任，並充分運用善款。</p>
<p>第二十條</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>第二十條</p> <p>勸募團體應於募得財物使用計畫執行期間，每半年將其使用情形，報請主管機關備查，並公告及公開徵信。</p> <p>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，並經監事會或監察人審查後公告及公開徵信，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。</p> <p>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。</p>	<p>1. 公益團體依法每半年必須至少召開理監事會乙次，勸募計畫之執行報告應符合該頻率，故增列第一項，規定計畫執行期間每半年公告執行情況，以符責任。</p> <p>2. 另於第二項增列計畫執行完竣後，需經監事會或監察人審查，以期更符合公益團體組織分工權責，及公開責任透明原則。</p>
<p>第二十一條</p> <p>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。</p>	未修正	未修正

<p>第二十二條</p> <p>有下列情形之一者，應將勸募所得財物返還捐贈人：</p> <p>一、非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。</p> <p>二、勸募活動未經許可。</p> <p>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。</p> <p>四、逾許可勸募活動期間而為勸募活動。</p> <p>五、違反第十四條規定。</p> <p>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。</p> <p>勸募團體辦理勸募活動所得之贖餘財物，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。</p>	<p>未修正</p>	<p>未修正</p>
<p>第二十三條</p> <p>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。</p>	<p>未修正。</p>	<p>未修正。</p>
<p>第二十四條</p> <p>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：</p> <p>一、非屬第五條規定之勸募</p>	<p>未修正。</p>	<p>未修正。</p>

<p>主體發起勸募。</p> <p>二、勸募活動未經許可。</p> <p>三、勸募活動之許可經主管機關撤銷或廢止，仍為勸募活動。</p> <p>四、逾許可勸募活動期間，仍為勸募活動。</p> <p>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。</p>		
<p>第二十五條</p> <p>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。</p>	未修正。	未修正。
<p>第二十六條</p> <p>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，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。</p>	未修正。	未修正。
<p>第二十七條</p> <p>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。</p>	未修正。	未修正。
<p>第二十八條</p> <p>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，屆期未改善</p>	未修正。	未修正。

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。		
第二十九條 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。	未修正。	未修正。
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。	未修正。	未修正。
第三十一條 本條例施行細則，由中央主管機關定之。	未修正。	未修正。
第三十二條 本條例自公布日施行。	未修正。	未修正。



中華民國紅十字會法

中華民國四十三年十月五日立法院通過
中華民國四十三年十月十八日總統公布
中華民國八十九年四月二十六日
總統(八九)華總一義字第八九〇〇一〇四四七〇號令修正公布

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左列事項：
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構，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賬目，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依其事業得設各種委員會。
- 第十五條 中華民國各省（市）得設分會，縣（市）得設支會，分別隸屬總會或分會，省分會受內政部監督，直轄市分會及縣（市）支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左列各種：

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者。

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，或分支會會員代表大會，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左：

- 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。

第二十七條 中華民國紅十字會分支會每年舉行會員代表大會或會員大會一次。

第五章 資 產

第二十八條 中華民國紅十字會資產如左：

- 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。

第二十九條 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。

第三十一條 中華民國紅十字會得與國內外公私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

第三十二條 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。

第三十三條 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。

第三十四條 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

第三十五條 中華民國紅十字會總會應於每年年度開始時，將工作計劃及預算，並於每年年度結束時，將業務報告及決算，送經內政部轉行政院備案。

第三十六條 本法施行細則由內政部擬訂送請行政院核定之。

第三十七條 本法自公佈日施行。



中華民國紅十字會法施行細則

中華民國七十九年二月二十三日
內政部台（七九）內社字第七七八六九三號令訂頒
中華民國八十八年十月二十七日
內政部台（八八）內社字第八八九三八九四號令修正

- 第一條 本細則依中華民國紅十字會法（以下簡稱本法）第三十六條規定訂定之。
- 第二條 本法第六條、第十五條關於目的事業主管機關對中華民國紅十字會（以下簡稱紅十字會）之指導，應各就其主管業務會同或副知主管機關為之。
- 第三條 紅十字會總會及分、支會會長、副會長、理事、監事之選舉及候選人之提名程序，應於各該紅十字會章程載明之。
紅十字會分會之選舉由總會督導辦理；支會之選舉由分會督導辦理。
選舉之會議均應通知主管機關，主管機關得派員列席。
- 第四條 本法第十條規定就全國社團負責人推選產生之理事，應由總會理事會於理事任期屆滿三個月前就全國社團負責人中推薦理事候選人。
- 第五條 紅十字會總會及分支會會長之當選證明書，得由各該會申請主管機關頒發。
- 第六條 紅十字會選舉產生之會長、副會長、常務理事、常務監事、理事、監事應於當選後一個月內就職，其任期自就職日起算。
- 第七條 紅十字會會長、副會長、常務理事、常務監事、理事及監事均為無給職，不得兼任會內有給之職務。
- 第八條 紅十字會會長綜理會務，應依章程之規定辦理，並不得變更或違反會員代表大會、理事會或常務理事會之決議。

總會、分會或支會會長死亡時，由副會長互推一人繼任。其因故不能視事時，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。

總會及分、支會會長、副會長均因故不能視事時，由常務理事

或理事互推一人代理。

第九條 紅十字會總會置秘書長一人，副秘書長一人至二人，其他工作人員若干人，得分處辦事。

第十條 紅十字會分、支會置總幹事一人，其他工作人員若干人，得分組辦事。
分、支會之組織簡則由總會定之。

第十一條 本法第十八條第一項規定之紅十字會會員，其會籍隸屬依左列規定：

一、名譽會員、總會之發起人、分會、中央各機關(構)、學校及全國性團體之團體會員，其會籍隸屬於總會。

二、分會之發起人、支會、省級機關、團體及直轄市各機關(構)、學校、團體之團體會員，其會籍隸屬於分會。

三、前二款以外之會員，其會籍隸屬於支會。

第十二條 紅十字會會員繳費標準由總會理事會提經會員代表大會通過，並報請主管機關核備之。

第十三條 本法第二十條之定期徵求會員，其徵求辦法由總會訂定，報請主管機關核備後行之。

第十四條 紅十字會會員代表產生辦法由總會訂定，報請主管機關核備後行之。

第十五條 紅十字會全國會員代表大會之決議，應有全國會員代表總額過半數之出席，出席人數過半數或較多數之同意行之。但左列事項之決議應有出席人數三分之二以上同意行之。

一、章程之訂定與變更。

二、會員代表之除名。

三、會長、副會長、理事、監事之罷免。

四、財產之處分。

五、其他與會員權利義務有關之重大事項。

前項全國會員代表總額之計算，應以依前條辦法之規定產生之會員代表總人數為準。

第十六條 紅十字會依本法第二十九條向國內外募捐，應訂定募捐辦法。

前項募捐辦法，應規定募捐之用途、方式、期間、變更改用途之程序及其他相關事項。

第十七條 紅十字會總會及分、支會之財務處理，準用社會團體財務處理辦法辦理。

第十八條 本細則自發布日施行。



附錄九

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)

中華民國紅十字會總會「

案」募捐計畫

一、目的：

二、預定募捐總額：

三、募捐對象及區域：

四、募捐方式：

五、捐款保管方式：

六、募捐期限：

七、募捐費用來源：

八、徵信方式：

九、募捐所得財物用途：

(一) 款項部分：

使用項目	金額	摘要	說明	備註
預備金				以不超過現金款項總額十分之一為原則
總計				

(二) 物資部分：

物資名稱	單位	數量	摘要	說明	備註
分類總計					

- 一、紅十字會依據「紅十字會法」對外發起勸募，並依紅十字會總會訂定之募捐辦法進行監管，您認為貴會現行募捐辦法與公益勸募條例規範最大的不同為何？
- 二、勸募期限最長以一年為限，貴會對於重大災害勸募期限則設定以 1~3 個月為限，其目的及用意為何？
- 三、勸募許可辦法第七條規定勸募不予許可的情形，其中第 5 項：「辦理國際救援勸募，不具備執行能力或經驗。」，您認為「執行能力或經驗」的定義為何？應具備那些條件？您認為對於國內重大災害勸募是否應比照國際救援之條件限制？貴會「備災、救災及重建」機制是否符合需求或規定？
- 四、您對於九二一地震或八八水災等重大災害募得款，用來作為「公共建設」用途之事，您認為有何不妥？例如八八水災用於學校，吊橋等建設。
- 五、汶川震災及八八水災時貴會組織「聯盟平台」，該平台是否將成為貴會未來國內外「救災及重建」服務模式？其運作模式是否已經發展成熟？對於國內重大災害勸募帶來何種影響及建議？
- 六、您認為國內「重大災害」勸募團體，將募得款轉捐其他勸募團體之作法，是否適切？對於轉捐受贈單位應具備那些條件或能力？若非為勸募團體可否接受轉捐？其公告責信部分是否應受勸募條例監督？
- 七、媒體對於紅十字會「日本震災」捐款撥款進度表示關切，您對捐款委託人與代理人關係有何看法？
- 八、「日本震災」撥款事件引發之退款潮，對於捐款人要求退款您的看法或者建議為何？對於捐款人辦理退款，是否建議勸募條例應規範捐款退款期限？
- 九、對於內政部草案增列第 19 條第 5 項募得款使用計畫執行完畢後，賸餘款公

告捐款人，公告 1 個月以上，聲明捐贈人於期限內提出異議，返還其捐贈之財物，您認為實務執行上會有那些困難？若無法返還則交由主管機關轉交『賑災基金會』，對於贖餘款轉交給國內賑災機構之看法為何？

十、紅十字會「重大災害或國際救援」勸募，目前在貴會官網公告之徵信資料，您認為是否足以向捐款人交代資金流向，並達保障捐款人權益之目的？

十一、對於有勸募團體以年度內已申請勸募許可的計畫進行重大災害勸募的作法是否認同？

十二、對於外界評論紅十字會法是「亂源」之說，並主張廢法，您的看法及意見為何？

十三、總會與分支會關係是否影響目前紅十字會的發展？總會對於總分支會「合併案」做了那些努力？合併後之相關管理機制與財源是否有詳細的規劃及預期成果？

