

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^{*}

陳竹上^{**}、傅從喜^{***}、林萬億^{****}、謝志誠^{*****}

要 目

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 壹、前言：從九二一災後之立法呼籲
到公益勸募條例之誕生 | 二、研究範圍及分析架構
參、申請及許可階段之探討 |
| 貳、研究定位與研究方法
一、以檔案分析法從事事實證研究
之嘗試 | 一、政治及宗教團體之募款活動應
否納入規範：立法爭議與結果
二、政府得否發起勸募之爭議 |

^{*} 本文改寫自國科會補助研究計畫（民間救災捐款之募集、管理與運用：921地震與莫拉克風災之比較）之成果（計畫編號NSC99-2420-H-002-005-）。作者對於兩位審查委員之專業意見深感受益，並由衷致謝。

^{**} 高雄師範大學通識教育中心助理教授，中正大學社會福利學博士。

^{***} 臺灣大學社會工作學系助理教授，英國約克大學社會政策博士。

^{****} 臺灣大學社會工作學系教授，美國加州柏克萊大學社會福利學博士。

^{*****} 臺灣大學生物產業機電工程學系教授，臺灣大學機械工程博士。（本文通訊作者，電子郵件信箱：jcsieh@ntu.edu.tw）

投稿日期：一〇〇年五月二十五日；接受刊登日期：一〇一年二月二十三日

責任校對：黃雅媛

(一)立法爭議與結果	(一)立法爭議與結果
(二)實證分析與制度困境	(二)實證分析與制度困境
三、事前許可或事後核備之爭議	三、勸募結果分析
(一)立法爭議與結果	(一)勸募結果之法律社會學意涵
(二)實證分析與制度困境	(二)實證分析與制度困境
四、勸募發起團體之資格爭議	伍、勸募所得財物使用階段
(一)立法爭議與結果	一、勸募所得可否用於公共建設立法爭議與制度困境
(二)實證分析與制度困境	二、轉捐現象之爭議：實證分析與制度困境
五、災後募款是否應審核救災能力之爭議	三、監督機制之建立：立法爭議與制度困境
(一)立法爭議與結果	(一)監督機制之立法過程與結果
(二)實證分析與制度困境	(二)實證分析與制度困境：資訊不足與解讀不易
肆、勸募階段之分析	陸、結論與建議
一、勸募活動期間之分析：法律規範與執行實況	
二、勸募活動必要支出之規範	

摘 要

發生於二〇〇九年八月之莫拉克風災，是公益勸募條例施行後首度面臨之大型災害，各界踴躍捐輸之情一如九二一震災，十年前災後募款引發之疑慮及期待，是否因法律制定而獲得解決及兌現？本文藉由立法院議事紀錄之彙整，呈現該條例制度選擇之軌跡，並以八八災後全國性勸募活動為例，呈現該條例之適用實況及執行困境，重要發現包括：一、勸募團體資格限制導致莫拉克災後發起勸募之團體明顯少於九二一震災，三十一個全國性勸募團體以社會福利及宗教性質居多；二、法制上雖採事前申請及許可制，但國內救災並未要求募款團體須具備相關經驗，亟待平時加強災害應變及重建能力之培植；三、我國災後勸募呈現大者恆大之集中趨勢，各勸募團體間及災後、平時勸募間之雙重排擠效應不容小覷；四、勸募活動必要支出雖已有所規範，但就轉捐規範、資訊公開及非營利組織會計作業準則之建立則仍亟待加強。

關鍵字：法實證研究、公益勸募條例、莫拉克風災、申請許可制、財團法人、公益性社團法人、救災能力、勸募活動必要支出、資訊公開、會計作業準則

壹、前言：從九二一災後之立法呼籲到公益勸募條例之誕生

重大災害之防救，近年來已成為國際上備受關注之焦點，聯合國曾將一九九〇年起之十年定位為「國際降低自然災害十年」（the International Decade for Natural Disaster Reduction），此等宣告正反映出近年來國際上重大災害頻傳之現況¹。Dille等人曾表列全球面臨多重災害風險程度偏高之國家，其中臺灣被列在面臨最多重災害數（三種或以上）之地區，並且於此一類屬中風險度排名第一，全臺有73.1%之區域暴露於災害風險之下²，顯見災害之防備與治理已是臺灣政府與民間相關單位之重大課題。重大災害之發生，常造成可觀之財物損失。例如，九二一震災估計財物損失達新臺幣3,623億元，此一數額約占當年GDP之3.7%，其比重較高於日本阪神大地震（約2%）及美國加州大地震（約0.7%）所造成之損失³。

重大災害之發生及其衍生之人員傷亡與財物損失，往往能激起民眾對於受災者之同情，進而慷慨解囊大方捐輸。同時，在重大災害發生後，也常出現大規模之勸募活動⁴。一九九九年，九二一震

¹ L. APTEKAR, ENVIRONMENTAL DISASTER IN GLOBAL PERSPECTIVE 13 (1994); William Hooke, *U.S. Participation in International Decade for Natural Disaster Reduction*, 1 NATURAL HAZARDS REVIEW 2-9 (2000).

² M. DILLE, ROBERT S. CHEN, UWE DEICHMANN, ARTHUR L. LERNER-LAM & MARGARET ARNOLD, NATURAL DISASTER HOTSPOTS: A GLOBAL RISK ANALYSIS 7 (2005).

³ 行政院主計處，九十二年臺灣地區社會發展趨勢調查，頁5，2004年。

⁴ W.N. Canter, *Disaster Response in Developing Countries*, 1 DISASTER MANAGEMENT 17, 19-20 (1989); Dennis Wegner & Thomas James, *The Convergence of Volunteers in a Consensus Crisis: The Case of the 1985 Mexico City Earthquake*, in DISASTER, COLLECTIVE BEHAVIOR, AND SOCIAL ORGANIZATION 229, 229-43 (Russell Dynes & Kathleen Tierney eds., 1994); FEMA, DONATIONS AND VOLUN-

災發生四天之內，即出現至少六十多個募款帳戶。在地震發生之後三個月內，「大人上班時公司有同事負責勸募；小孩上學時有老師負責愛心捐款箱；去郵局寄信或到銀行辦事可以看到牆壁上張貼了一串劃撥帳號；下班後參加社團，也會有勸募活動；連經過天橋、便利商店或是廟宇，都有募款箱……。」⁵地震後一年內，政府機關設立之捐款專戶計一〇八個，民間募款團體計二三五個，合計四三四個帳戶，捐款總額高達約375億元，扣除企業認養學校重建之隱藏性捐款約60億元，現金捐款約315億元左右⁶。相較於一九九五年發生於日本之阪神大地震匯集了1,790億日圓捐款（當時約合臺幣481億元），若以捐款對照人口比率觀之，臺灣平均每人對九二一震災之捐款是日本平均每人對阪神大地震捐款之4.4倍⁷。

誠如上述，九二一震災巨變後，來自國內外世界公民之愛心伴隨一批又一批之捐款、物資與人力支援，如潮水般地匯聚至災區。其中，引發討論之關鍵議題，在於紛紛成立之募款帳戶與沿街托持或設立之募款箱，其正當性、合法性究竟如何？民間善心資源是否獲得妥善運用？雖然當時已有統一捐募運動辦法，規定「發起各種捐募運動，應先將計畫用途及募集方式，申報該管社會行政機關會商各該事業主管機關核准」（第三條），然而於事發突然下，許多募款單位並未經核准即開始進行勸募。稍後，內政部採取權宜措施，允許募款單位於同年十月底前補辦核備事宜，若募得款項並非

TEER MANAGEMENT: BEST PRACTICE AND STRATEGIES FOR SUCCESS 44 (2009).

5 全國民間災後重建協調監督聯盟，921震災捐款監督報告書，頁2，2000年7月。

6 謝國興，協力與培力：全國民間災後重建協調監督聯盟兩年工作紀要，頁10，2001年9月。

7 黃意錦，九二一地震之後災後重建善款運用與監督，臺灣大學新聞學研究所碩士論文，頁15，2000年7月。

交由中央統籌運用者，須將使用計畫書或執行運用分配要點、會議紀錄等相關資料函送內政部備查。當年於法令架構不甚完備之情形下，有民間團體出面籌組「全國民間災後重建協調監督聯盟」（下稱「全盟」），成立「捐款監督委員會」，擬定「九二一民間募款帳戶監督原則」，並於募款單位同意後，由全盟協調會計師及律師共同查核募款單位資金來源、流向及其用途⁸。按統一捐募運動辦法為一九四三年二次世界大戰時期所發布，未必能充分因應當前臺灣社會之時空背景⁹，故不論是全盟之捐款監督報告書或內政部之查核報告，均將九二一震災勸募問題指向統一捐募運動辦法之低位階與不完備，並倡議制訂更周延之勸募法制¹⁰。

提升勸募規範之位階，雖為各界共識，然而對於勸募規範之實質內容，則存有不少爭議。自一九九九年六月立法委員江綺雯提出「捐募管理條例草案」起，至二〇〇六年四月三讀通過公益勸募條例止，共歷經第四、五、六屆立法委員，將近七年之時間始完成立法。期間除行政院版之草案外，亦先後有五位立法委員提出不同之

⁸ 2000年4月29日全盟「捐款監督委員會」於總召集人李遠哲院長主持下，召開捐款監督總結報告記者會，並由時任全盟執行長之中央研究院謝國興教授主筆撰寫「九二一震災捐款監督報告書」，該報告書於當年7月25日出版。不久之後，內政部也委託正風聯合會計師事務所辦理民間團體賑災捐款之查核，並於2002年2、4月出版《九二一震災民間團體賑災捐款數額使用情形及流向帳目查核報告(一)、(二)》。

⁹ 統一捐募運動辦法在1943年5月2日制定公布，其背景為抗戰動員時期，當時受助者眾，惜零星式救援力有未逮，利弊時見，乃有定法規約束之需要，即訂定此法。可參考李家諭、王珮玲，公益勸募的探析，頁23，2009年2月；楊錦青，公益勸募條例立法過程剖析，社區發展季刊，118期，頁22-39，2007年11月。

¹⁰ 全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁10；內政部，九二一震災民間團體賑災捐款數額使用情形及流向帳目查核報告(一)，頁22，2002年2月。

版本，足見勸募規範於法制選擇上之多元性及爭議性¹¹。二〇〇六年五月十七日，以「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」為目的之公益勸募條例共計三十二條終於完成立法程序、公告施行，其子法尚包括由內政部訂定公告共計十八條之公益勸募條例施行細則，以及公益勸募許可辦法共計九條，使我國公益勸募法規之位階提升至法律層次，配套之行政命令亦同時到位，規範之形式架構堪稱完備。

發生於二〇〇九年八月之莫拉克風災（又稱「八八水災」），是我國於公益勸募條例公告施行後第一次面對之大型災害，各界踴躍捐輸之情況，一如九二一震災。十年前之疑慮及期待，是否因公益勸募條例之制定而獲得解決及兌現？本文嘗試藉由公益勸募條例立法過程中曾引發之爭議，呈現其制度選擇之軌跡，並以莫拉克風災後發起之全國性勸募活動為例，呈現公益勸募條例之實際適用及執行情形，並評估其規範機能之良窳。全文係以公益勸募條例之規範架構為分析之基礎進行探討，期能於法律制度面與社會事實面之對照過程中，一方面彙整莫拉克風災後之勸募實況，一方面檢視公益勸募條例當初之制度選擇，是否有助於規範目的之達成，以作為未來政策興革之參考。

¹¹ 各版本之草案名稱亦不盡相同，包括：捐募管理條例草案（江綺雯版）、社會募捐管理條例草案（朱惠良版）、國家重大變故勸募管理條例草案（顏錦福版）、捐募法草案（朱鳳芝版）、公益勸募法草案（鄭龍水版）、勸募管理條例草案（行政院版）等六種版本。立法歷史進程本文整如表1。關於公益勸募條例之相關立法沿革係整理自立法院公報相關議事紀錄，可由「立法院法律系統」下載取得，請參考網址：<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lglaw>，最後瀏覽日：2011年4月20日。

貳、研究定位與研究方法

一、以檔案分析法從事法實證研究之嘗試

法實證或經驗研究（Empirical Legal Studies, ELS）是以取材自經驗世界之研究方法，對於規範、法律、制度、政策所進行之研究，於近年來並著重運用日益精緻化之社會科學研究方法來理解法律。其探究之主要議題之一包括法律之實際運作（亦即law-in-action）與法規範（law-in-books）間之對照，藉此對照以分析並瞭解法律與社會變遷間之關係，以及法律如何形成（constitutive of）並反映（reflective of）社會關係及社會結構。於此定位下，本文並未將重心置於公益勸募條例之相關權利論述、效力論證或比較法研究，而是較著眼於法實證研究對促成學術本土化及批判法政策之貢獻。也因此，相較於將法律視為既成及給定（as given）之研究對象，本文期能對我國公益勸募及災後募款之法制，一方面往前回溯其形成歷史，呈現法律制訂前制度選擇之爭議及軌跡，一方面就法律生效施行後，進行法律體制與社會實相（social reality）間之探討，使法律規範與實務運作之間相互對照、彼此檢視¹²。

本文除力求就公益勸募制度及災後勸募規範採取經驗及實證研究外，於研究定位及論述軸線上亦融合「社會法學」及「法律社會學」關於研究取徑之思考。Campbell及Wiles認為社會法學雖然使用了社會科學研究方法來研究法律，但其「提問之方式」對應於傳統法學，較無本質性之改變，研究上近似於特定法律之執行評估；相較於此，法律社會學之研究取徑則試圖把法律系統置於社會結構

¹² 關於法實證研究之介紹，可參考林執中、陳昭如、顏厥安，讓法學看見經驗的世界：「臺灣法實證研究資料庫」介紹，人文與社會科學簡訊，12卷2期，頁14-32，2011年3月。

當中作理解及詮釋，也因此，當法律社會學從事經驗研究時，往往是從一個較廣之社會性旨趣出發，進而與對特定法律制度之研究作更廣泛之對話，研究者關切之範疇不僅僅止於特定法律制度下一對一之執行成效評估，該法律實施過程中連帶引發或伴隨之預期性及非預期結果（intended and unintended consequence），舉凡有助於相關社會結構之勾勒描繪及實況呈現者，例如該法律與性別、族群、階級、城鄉差距等權力結構互動下所引發之現象，均是法律社會學之關切範疇¹³。從而，本文就公益勸募制度及災後勸募規範所從事之法實證研究，其關注並不僅僅止於公益勸募條例之執行成效評估，該法實施過程中與我國公益團體所處社會結構攸關之面向，亦將納入探討。

本文主要採用質性研究方法中之「檔案分析法」（archival analysis），就相關檔案予以「內容分析」（content analysis），以進行公益勸募條例之立法爭議、制度抉擇及莫拉克風災後全國性勸募活動之探討。檔案分析法係由研究者檢視某一特定系統中所累積之特定文件紀錄或檔案，例如日記、小說、信件、刊物、廣告、公報、文告等等，就此進行系統性之蒐羅、整理與分析，此一過程將有助於研究者檢視該系統及其相關行動者之價值觀及關注之焦點¹⁴。於涉及公益勸募條例之立法爭議及制度選擇部分，本研究據以分析之檔案主要為立法院公報中相關議事紀錄、委員發言、主管行政機關答詢、議事資料等¹⁵。誠如前述，自一九九九年六月立法

¹³ C.M. Campbell & P. Wiles, *The Study of Law in Society in Britain*, 10 LAW AND SOCIETY REVIEW 547, 547-55 (1976).

¹⁴ 簡春安、鄒平儀，社會工作研究法，頁205，2004年8月。

¹⁵ 關於公益勸募條例之立法院公報相關議事紀錄，可由「立法院法律系統」下載取得，請參考網址：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw>，最後瀏覽日：2011年1月23日。

委員江綺雯提出捐募管理條例草案，至二〇〇六年四月三讀通過公益勸募條例止，共歷經第四、五、六屆立法委員，將近七年之時間始完成立法。期間除行政院版之草案外，亦先後有五位立法委員提出不同之版本，其立法歷史進程可參照表一，各版本於關鍵制度選擇所持之立場則彙整如表二。由於相關議事紀錄浩繁，為回溯制度之選擇軌跡，本文於逐筆進行分析後嘗試以報導方式呈現行政院之主張、提案委員及全盟之看法，以及立法委員與主管機關官員於法案審查過程之答詢對話，以一窺主管機關、立法委員及民間團體對各該課題之態度，俾就至今產生影響之爭議議題呈現勸募規範於法制選擇上之多元路徑與軌跡。

表一 公益勸募條例立法歷史進程

日期及會期	審查法案名稱（提案人）	審查結果
1999年6月1日第4屆第1會期第14次會議	捐募管理條例草案（江綺雯版，下稱「江版」）	交付聯席會議審查。
1999年11月16日第4屆第2會期第8次會議	社會募捐管理條例草案（朱惠良版，下稱「朱版」）	交付聯席會議併案審查。
1999年11月16日第4屆第2會期第8次會議	國家重大變故勸募管理條例草案（顏錦福版，下稱「顏版」）	交付聯席會議併案審查。
1999年12月6日第4屆第2會期第1次聯席會議	捐募管理條例草案（江版）、社會募捐管理條例草案（朱版）、國家重大變故勸募管理條例草案（顏版）	詢答、未逐條審查。
1999年12月29日第4屆第2會期第2次聯席會議	江、朱、顏版協商條文	1. 進行第1至6條條文審查，僅第1至3條修正通過。

日期及會期	審查法案名稱（提案人）	審查結果
		2. 行政院須於下一會期開議後一個月內提案送至立法院審查。
1999年12月31日第4屆第2會期第15次會議	捐募法草案（朱鳳芝版）	交付聯席會議併案審查。
2000年6月20日第4屆第3會期第25次會議	公益勸募法草案（鄭龍水版）	交付聯席會議併案審查。
2000年10月13日第4屆第4會期第6次會議	勸募管理條例草案（行政院版）	退回程序委員會。
2000年10月24日第4屆第4會期第8次會議	勸募管理條例草案（行政院版）	交付聯席會議併案審查。
2002年4月9日第5屆第1會期第8次會議	勸募管理條例草案（行政院版）	交付聯席會議審查。
2003年10月23日第5屆第4會期第1次聯席會議	勸募管理條例草案（行政院版）	詢答、未逐條審查。
2003年11月14日第5屆第4會期第10次會議	公益勸募法草案（朱鳳芝版）	交付聯席會議併案審查。
2004年4月7日第5屆第5會期第1次聯席會議	勸募管理條例草案（行政院版）、公益勸募法草案（朱版）	完成逐條審查，提交院會審查前，保留條文需黨團協商。
2005年9月16日第6屆第2會期第2次會議	公益勸募條例草案（行政院版）	交付聯席會議審查
2005年10月7日第6屆第2會期第5次會議	公益勸募條例草案（朱鳳芝版）	交付聯席會議併案審查。
2005年12月16日第6屆第2會期第15次會議	公益勸募法草案（王榮璋版，下稱「王版」）	交付聯席會議併案審查。
2006年1月5日第6屆第2會期第1次聯席會議	公益勸募條例草案（行政院版、朱版）、公益勸募法草案（王版）	審查完竣，不須黨團協商，逕送請院會二讀、三讀。

日期及會期	審查法案名稱（提案人）	審查結果
2006年4月25日第6屆第3會期第10次會議	公益勸募條例草案	完成二讀及三讀。

註：聯席會議包括衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會。

表二 公益勸募條例相關個別版本立場

法案名稱 （提案人， 年份）	公開勸募 之申請	勸募主體 資格限制	勸募 目的	勸募期 限規範	使用 期限 規範	可否用 於公共 建設
捐募管理條例草案（江綺雯，1999年）	申請許可，用於國外者應報經行政院核准，立法院核備。	1. 社會團體、財團法人、非營利組織。 2. 政府機關（經同級立法機關同意）。	公益，排除政治性捐募。	3+3月	無	可
社會募捐管理條例草案（朱惠良，1999年）	申報核准。	1. 人民團體、財團法人。 2. 各級政府之捐獻活動不適用。	公益。	無	無	未載明
國家重大變故勸募管理條例草案（顏錦福，1999年）	事後備查公告。	公益社團法人、財團法人、非營利組織、各級政府及民意機關。	公益。	3+1月	無	未載明
捐募法草案（朱鳳芝，1999年）	申請許可。緊急事項捐募活動先報備後申請許可。各級政府機關與公立學校發起	各級政府機關、公立學校、社會公益機構、經主管機關認可之非營利組織。	公益。	3+1月	無	未載明

法案名稱 (提案人， 年份)	公開勸募 之申請	勸募主體 資格限制	勸募 目的	勸募期 限規範	使用 期限 規範	可否用 於公共 建設
	緊急事項捐 募活動免申 請許可。					
公益勸募法 草案（鄭龍 水，2000 年）	申請許可。 民間勸募用 於國外者應 報中央主管 機關核准； 政府勸募用 於國外者由 行政院送立 法院核備。	各級政府機關、社 團法人、財團法 人、公立學校、經 主管機關認可之非 營利組織。	公益。	3+3月	無	未載明
勸募管理條 例草案（行 政院，2000 年）	申請許可。	各級政府機關、公 立學校、公益性社 團法人、財團法 人、已立案之非營 利團體。	公益， 排除宗 教與政 治活動 之勸募。	3+1月	無	可
勸募管理條 例草案（行 政院，2002 年）	申請許可。	各級政府機關、公 立學校、公益性社 團法人、財團法 人、已立案之非營 利團體。	公益， 排除宗 教與政 治活動 之勸募。	3+1月	無	可
公益勸募法 草案（朱鳳 芝，2003 年）	申請許可。	各級政府機關、公 立學校、公益性社 團法人、財團法 人、已立案之非營 利團體。	公益， 排除宗 教與政 治活動 之勸募。	3+1月	無	可

法案名稱 (提案人， 年份)	公開勸募 之申請	勸募主體 資格限制	勸募 目的	勸募期 限規範	使用 期限 規範	可否用 於公共 建設
公益勸募條例草案（行政院，2005年）	申請許可。	1. 公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人、已立案之非營利團體。 2. 各級政府機關府機關以向所屬人員募集財物，接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈為限。	公益，排除宗教與政治活動之勸募。	一年	無	可
公益勸募條例草案（朱鳳芝，2005年）	申請許可	1. 各級政府機關、公立學校、公益性社團法人、財團法人、已立案之非營利團體。 2. 各級政府機關府機關以向所屬人員募集財物，接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈為限。	公益	3+1月	無	可
公益勸募法草案（王榮璋，2005年）	申請許可	1. 公立學校、行政法人、已立案之非營利團體。 2. 各級政府機關不得發起勸募。	公益	一年	無	否

法案名稱 (提案人， 年份)	公開勸募 之申請	勸募主體 資格限制	勸募 目的	勸募期 限規範	使用 期限 規範	可否用 於公共 建設
公益勸募條例（三讀， 2006年）	申請許可， 各級政府機 關免申請許 可。	1. 公立學校、行政 法人、公益性社 團法人、財團法 人。 2. 各級政府機關不 得公開發起勸 募，但遇重大災 害或國際救援 時，不於此限。	公益， 排除宗 教與政 治活動 之勸募。	一年	無	否

至於涉及莫拉克風災後全國性勸募活動之探討部分，因內政部社會司已架設「公益勸募管理系統」網站，作為勸募團體上傳法定文件之處，亦是提供民眾徵信之平臺¹⁶，故本研究分析莫拉克風災後全國性勸募活動之檔案，包括勸募申請表、勸募活動計畫書、勸募活動所得財物使用計畫書、各勸募團體上傳內政部之善款使用情形（稽核表）等百餘份檔案文件，主要即是由內政部「公益勸募管理系統」所下載取得¹⁷。此外，於文獻資料許可之際，本研究亦

¹⁶ 內政部社會司架設之「公益勸募管理系統」，請參考網址：<http://donate.moi.gov.tw>，最後瀏覽日：2011年4月23日。

¹⁷ 勸募團體進行勸募活動過程中必須向主管機關提送之法定文件，就勸募活動開始前之申請程序而言，依公益勸募許可辦法第2條第1項規定，包括：「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。」雖然公益勸募條例及相關子法尚未要求此5項文件須公告於主管機關網站，但目前內政部社會司架設之「公益勸募管理系統」均將勸募團體提送之申請表、勸募活動計畫書、勸募活動所得財物使用計畫書3項文件上傳公開，故本研究遂得以下載此等檔案進

適時將莫拉克風災之勸募活動情形與九二一震災相比對，期能透露更多立法前後制度變遷及其實際影響之訊息。

二、研究範圍及分析架構

本文雖以災後勸募為探討對象，然基於災後勸募一方面須適用一般公益勸募之基本規範，另一方面，現行法之基本規範於災後重建特殊需求考量下亦有所調整，故為求論述上之完整性，一般公益勸募制度之形成、現狀及實施，以及因應災後勸募之特殊設計，均納入本文之探討範圍。實證研究上係以莫拉克風災後勸募團體發起之全國性勸募活動為主，並將逕行發起勸募活動之各級政府機關納入參考。所謂「全國性募款活動」，係指跨越直轄市或縣（市）之勸募活動，由勸募團體依公益勸募條例第七條第一項規定，向中央主管機關（內政部）申請許可者。之所以排除勸募活動所於地僅為單一直轄市、縣（市）並僅向地方主管機關申請許可者，主要係因地方型募款活動至今尚未達到檔案公開之一致性及可親近性。從地方政府對於勸募活動資訊之揭示情形來看，臺北市政府社會局、臺北縣政府社會處，均僅提供勸募活動申請資料之彙整¹⁸，進一步之資料則必須連結至個別勸募團體之網頁瀏覽，在個別網頁設計不一之情況下，資訊之可親近性明顯不足。相較之下，由內政部社會司公益勸募管理系統揭露之資訊則較完整一致。二〇〇九年因莫拉克風災申請全國性勸募活動而獲得許可者共計有二十八個勸募團體，二〇一〇年則有二個，若再加上依「中華民國紅十字會法」第二

行分析。

¹⁸ 參考臺北市政府社會局網頁：http://www.bosa.taipei.gov.tw/i/i0300.asp?l1_code=17&l2_code=05&fix_code=1705008&group_type=2、臺北縣政府社會處網頁：<http://www.sw.tpc.gov.tw/web/SUBORG1?command=detaillist&MGroupID=3285>，最後瀏覽日：2011年4月23日。

十九條規定發起勸募之中華民國紅十字會總會（下稱「紅十字會」）¹⁹，則莫拉克風災後發起全國性勸募活動之勸募團體共計三十一個（下稱「全國性勸募團體」），其名稱及基本資料請參照表三。

表三 全國性勸募團體基本資料²⁰

編號	勸募團體名稱	申請年份	所於縣市
A01	社團法人台南市清心慈善協會	2009年	臺南市
A02	社團法人中華民國肯愛社會服務協會	2009年	臺北市
A03	社團法人台灣粉條兒文化協會	2009年	臺北市
A04	社團法人台灣佛教協會	2009年	桃園縣
A05	社團法人中華護生協會	2009年	宜蘭縣
A06	社團法人中華社會福利聯合勸募協會	2009年	臺北市
A07	社團法人中華基督教救助協會	2009年	臺北市
A08	社團法人屏東縣原住民文教協會	2010年	屏東縣
A09	社團法人台灣原住民族學院促進會	2009年	南投縣
A10	中國國民黨	2009年	臺北市
A11	社團法人中華民國截肢青少年輔健勵進會	2009年	臺南縣
A12	社團法人中華民國一貫道總會	2009年	臺北縣

¹⁹ 關於中華民國紅十字會總會發起之勸募活動是否亦應適用公益勸募條例，經查內政部於2006年9月21日曾以內授中社字第0950010658號函復該會有關臺灣省分會提出之勸募活動申請相關疑義，略以：「中華民國紅十字會係依中華民國紅十字會法成立之法人團體，其募捐之發起與辦法依中華民國紅十字會法第29條『中華民國紅十字會得經理事會通過向國內外募捐。』及其施行細則第16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、變更用途之程序及其他相關事項。』辦理。……未訂定者，仍應適用公益勸募條例之規定。」從而本文將中華民國紅十字會總會之勸募活動納入全國性募款活動之討論範疇，惟因無申請資料可供參考，部分討論議題僅限於其他30個民間勸募團體。

²⁰ 有鑑於莫拉克災後募款期間尚未完成五都改制，故本文係以改制前之地方自治實況為準。

編號	勸募團體名稱	申請年份	所於縣市
A13	中華民國紅十字會總會	2009年	臺北市
B01	財團法人靈鷲山佛教基金會	2009年	臺北縣
B02	財團法人北部台灣基督長老教會新竹中會	2009年	新竹市
B03	財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會	2009年	臺北市
B04	財團法人喜憨兒社會福利基金會	2009年	高雄市
B05	財團法人至善社會福利基金會	2009年	臺北市
B06	財團法人平安社會福利慈善事業基金會	2009年	臺北市
B07	財團法人陽信文教基金會	2009年	臺北市
B08	財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會	2009年	臺中市
B09	財團法人富邦慈善基金會	2009年	臺北市
B10	財團法人伊甸社會福利基金會	2009年	臺北市
B11	財團法人新境界文教基金會	2009年	臺北市
B12	財團法人原鄉部落重建文教基金會	2010年	臺東縣
B13	財團法人天主教會台北教區	2009年	臺北市
B14	財團法人天主教會台灣地區主教團	2009年	臺北市
B15	財團法人台灣世界展望會	2009年	臺北市
B16	財團法人台灣基督長老教會宣教基金會	2009年	臺北市
B17	財團法人法鼓山社會福利慈善事業基金會	2009年	臺北市
B18	財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會	2009年	花蓮縣

註：本表A類為社團法人，B類為財團法人，除紅十字會外，係分別依其預募金額之多寡排序。

誠如前述，莫拉克風災是我國於公益勸募條例公告施行後第一次面對之大型災害，各界踴躍捐輸之情況，一如九二一震災。相較於九二一震災後之社會捐輸，公益勸募條例對於勸募活動所形成之規範效果如何？其所運用之政策手段，是否能達成第一條所揭示「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」之立法目的？法制實施過程中連帶引發或伴隨產生與我國公益團體所處社會結構攸關之現象，其實況究竟如何？此等現

象又潛藏何等值得公民社會發展過程中予以關心之課題，將是本文關切之核心。從而，以下將以公益勸募條例之規範架構作為分析之基礎，探討莫拉克風災後勸募活動之法律面、事實面、社會面。

公益勸募條例因合計僅三十二條，故立法時並未分章制定，本文將各條條文要旨搭配其法律效果、施行細則予以整理對照，並綜觀條文內容，嘗試將整體規範依照勸募活動之時序歸納及區分為：「申請及許可階段」、「勸募階段」、「勸募所得財物使用階段」；此外，於各階段均共通適用之條文，則歸納為「總則及附則」類（表四參照）²¹。截至二〇一〇年底，三十一個全國性勸募團體均已完成勸募活動，但就勸募所得財物之支用而言，則諸多團體均尚在進行中，故本文以下之分析主要將集中於申請及許可階段（含勸募團體之資格規範）、勸募階段，並於檔案資料許可之範圍內，兼及勸募所得財物使用階段之制度及實證探討。以上三個階段之論述架構則包含爭議問題、制度選擇、適用實況等面向，最後於此等基礎上提出我國災後勸募之實況歸結及相關政策建議。

表四 公益勸募條例條文要旨及配套措施——依規範階段彙整

規範階段	條號及條文要旨 (18-1表示第18條第1項)	相關罰則或子法 (行政管制手段)
總則及附則	1.立法目的	
	2.名詞定義	配合細則2、3、4之再定義
	3.適用範圍	
	4.主管機關	

²¹ 我國近年來之立法模式，偏向於將法律所要求之作爲或不作爲義務等構成要件，與違反義務之管制手段等法律效果層面分開制訂，通常將後者全數納入獨立的「罰則」中，如此立法模式將導致法律義務與違法效果間在條文上失去連結而無法一目了然，影響規範效果。本文經由表4之製作，應可使公益勸募條例之法定要求與行政管制手段間獲得更明確的對應。

規範階段	條號及條文要旨 (18-1表示第18條第1項)	相關罰則或子法 (行政管制手段)
	22.返還勸募所得財物事由	警告／限期改善／罰鍰 (26) 三年內不予勸募許可(9)
	23.主管機關上網公告義務	每月15日前公告 (細則17) 每年3/31前公告年度統計 (細則17)
	31.施行細則之訂定	
	32.施行日	
申請及許可階段	5.適格之勸募團體	返還財務(22)、罰鍰／ 公告(24)
	7.勸募申請	罰鍰／公告(24) 依「公益勸募許可辦法」 申請
	9.勸募不予許可事由	罰鍰／公告(24)
	10.廢止勸募許可事由	罰鍰／公告(24)
	11.撤銷勸募許可事由	罰鍰／公告(24)
勸募階段及徵信	12.勸募期間規範	罰鍰／公告(24)
	13.開立捐款專戶義務	警告／限期改善／罰鍰 (26) 三年內不予勸募許可 (9) 應按月存入(細則8-1) 依國庫法、公庫法 (細則8-1)
	14.強行勸募之禁止	罰鍰／廢止許可(25) 三年內不予勸募許可 (9)

規範階段	條號及條文要旨 (18-1表示第18條第1項)	相關罰則或子法 (行政管制手段)
	15.出示許可文號義務	警告／限期改善／罰鍰 (26)
	16.開立收據義務	收據應記載事項 (細則9) 收據存根保留五年 (細則10) 廢止勸募許可(10)
	17.必要支出上限規範	必要支出之定義 (細則11) 物品捐贈之計算 (細則12) 變現前之計算 (細則13)
	18-1.勸募活動期滿公告義務	依細則5所定之公告方式 捐贈資料之定義 (細則14) 所得及收支報告內容 (細則15) 帳簿應保存十年 (細則10)
	21.主管機關檢查權限	罰鍰／強制檢查／廢止 許可(27) 三年內不予勸募許可 (9)
勸募所得財物 使用及徵信階段	8.勸募所得財物之用途	
	18-2.非現金支用原則	

規範階段	條號及條文要旨 (18-1表示第18條第1項)	相關罰則或子法 (行政管制手段)
	19-1.依計畫使用勸募所得之義務	應設置專簿紀錄 (細則8-2) 三年內勸募不予許可 (9)
	19-2.剩餘款項再使用程序	三年內勸募不予許可 (9)
	19-3.剩餘款項再使用期限	
	20.使用完竣後之徵信及備查	定期辦理年度查核 (20-2) 使用情形應載內容 (細則15) 備查後上網公告一年 (細則16) 依細則5所定之公告方式 警告／限期改善／罰鍰 (26)
	6-1.政府勸募之徵信規範	警告／限期改善／罰鍰 (28) 依細則5、6所定之公告方式
	6-2.對內勸募之徵信規範	警告／限期改善／罰鍰 (28) 依細則5、6所定之公告方式

參、申請及許可階段之探討

就勸募活動及災後勸募之申請及許可階段而言，經檔案分析後本文歸納五項較重大而曾引發立法爭議之課題，包括政治及宗教團體之募款活動應否納入規範、政府得否發起勸募、得發起勸募之資格門檻、事前許可或事後核備之爭議、發起災後勸募是否應審核救災經驗與能力等，以下分述之，最後並呈現莫拉克風災後適用公益勸募條例之社會實況。

一、政治及宗教團體之募款活動應否納入規範：立法爭議與結果

關於政治及宗教團體之募款活動是否亦應納入公益勸募條例規範之問題，於立法過程中主管機關內政部認為因另有宗教團體法及政治獻金管理條例之規範，故主張不納入，但立委們對此仍有諸多質疑，例如郭素春委員憂心分類規範後之模糊地帶並表示²²：

……方才你（指內政部次長）提至關於寺廟添香油錢就沒有辦法管理，假如於九二一災變後，寺廟於香油錢箱子旁再放一個桶子，並註明是募集九二一地震賑災捐款，一直至現於桶子還放於那邊，請問對於這些募款的金額是否要管理？

此外，廖婉汝委員亦認為²³：

……你們（指內政部）跳脫最難管理的政治及宗教，把其範圍侷限於這部份，難怪其他委員也認為你們「不敢打老虎

²² 引自立法院公報，88卷57期，頁227，立法院第4屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，郭素春委員發言紀錄。

²³ 引自立法院公報，92卷48期，頁174，立法院第5屆第4會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，廖婉汝委員發言紀錄。

只敢拍蒼蠅」……對於真正有心要做的小型公益團體，你們沒有鼓勵反而有諸多規範；但對管不至的部份，你們以宗教法、政治獻金法來規範，這樣我覺得很奇怪……。

最後立法院三讀通過之版本，將以募集政治活動及宗教活動經費為目的之財物募集或捐贈接受排除於公益勸募條例適用範圍之外。從結果來看，立法者是以「勸募活動之目的」作為是否受公益勸募條例規範之標準，而非以「團體性質」為斷。因此，政治及宗教團體之勸募，倘非基於募集政治或宗教活動經費之目的，則仍應受公益勸募條例規範。然而兩者間亦存在灰色地帶，例如，災害發生後，常見為撫慰災民、祝禱亡者安息而舉辦之祈安或追思法會，雖為宗教活動，亦可被視為災後心理重建工作之一種，故將勸募所得財物用於類此法會活動，仍應適用公益勸募條例而受規範。九二一震災後，曾經出現對將捐款用於法會之質疑，雖屬零星意見，仍值得勸募主體借鏡，宜以更審慎並具備社會共識且兼顧捐款人本意及救災重建緩急順序之方式進行²⁴。

二、政府得否發起勸募之爭議

(一)立法爭議與結果

綜觀立法院第四、五屆會期六個提案版本，得知僅朱惠良版將各級政府機關所舉辦之募款活動排除於規範之外，其餘版本均主張各級政府機關可為發起勸募之主體，因此截至立法院第四屆會期，數次審查會議中對此表示異議者均屬有限，但至第五屆會期審查會

²⁴ 相關報導可參考中國時報，救災不當 議員、里長齊轟彭百顯 指賑災品發放不公 大難當頭尤熱衷辦法會 縣長辯稱救人優先，20版，1999年10月7日；聯合報，用賑災款辦法會 災戶質疑 彰縣賑災捐款管委會撥款七十萬 李詩焱認為祭典無需鋪張 照顧生者更重要，17版，2000年9月17日。

議則開始引發爭議，當時主管機關內政部許應深次長主張：「政府若能投入公益工作反而會具有公信力，而且於執行過程之中會有一定的機制進行處理。」²⁵楊麗環委員卻認為：「……政府機關的勸募方面，本席深感不以為然。如果本法制定之後，假如內政部以某種名義成立某機關並進行勸募工作，那無異是白道勒索。」²⁶王鍾渝委員也表示反對：「政府機關有預算可執行，不應再辦理勸募，因此，本席反對政府機關得對外勸募。」²⁷

截至第六屆會期之三個勸募法規版本中，王榮璋委員版明確主張政府機關（構）不應該從事勸募工作，王榮璋委員認為：「政府對想要做或認為該做之事就應該從預算中執行，如果預算不夠就追加預算，不應該用募款的手段或方式來執行，否則如果募款成績不佳，是否就影響至原來該做的事情？」²⁸會期中向來支持政府機關可列為勸募主體之朱鳳芝委員亦一改初衷，於提案說明時表示：「……政府不應該主動募款。再說如果政府真的需要做事時，第一、可以先編列預算，第二、如果真的發生災難或意外事件，也可以動用預備金，所以再怎麼說，政府都不應該主動募款。」²⁹對此，時任內政部長之蘇嘉全則回應：「行政院版的考量是擔心如果碰至一些災害要捐款的話，至少行政院還可以有一個由內部來捐款

²⁵ 引自立法院公報，92卷48期，頁167，立法院第5屆第4會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，許應深次長發言紀錄。

²⁶ 引自同前註，楊麗環委員發言紀錄。

²⁷ 引自立法院公報，93卷21期，頁294，立法院第5屆第5會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，王鍾渝委員發言紀錄。

²⁸ 引自立法院公報，95卷6期，頁120-121，立法院第6屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，王榮璋委員發言紀錄。

²⁹ 引自同前註，朱鳳芝委員發言紀錄。

的機構……內政部並沒有特別堅持某一部分。」³⁰至於民間團體部分，就各級政府機關是否得為發起勸募之主體，雖全盟似無明顯立場，不過亦認為所得稅法第十七條關於以捐贈作為列舉扣除額之規定：「納稅義務人、配偶及受扶養親屬對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈總額最高不超過綜合所得總額百分之二十為限。但有關國防、勞軍之捐贈及對政府之捐獻，不受金額之限制。」其但書之誘因設計可能將間接影響捐款人之捐款流向，衍生捐款重政府機關而輕忽民間團體之疑慮。因此，全盟建議放寬民眾捐款民間團體之租稅減免條件，以免發生失衡之現象³¹。

綜上所述，按照行政院之提案版本，各級政府機關（構）發起勸募，應限縮於以基於公益目的，向所屬人員募集財物、接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈者為限。惟協商後通過之條文則為現行公益勸募條例第五條第二項之規定：「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，不於此限。」亦即重大災害後政府機關非僅限於向所屬人員募集財物、接受所屬人員或外界主動捐贈，並且可以對外發起勸募，且制度上並無應向主管機關申請許可之事前管制規範。

（二）實證分析與制度困境

二〇〇九年八月，重創臺灣南部地區之莫拉克風災，是公益勸募條例公告施行後首度引發大量勸募活動之重大災害。如表五所示，依公益勸募條例第七條第一項但書規定，向內政部申請並經許可及依其他法律規定發起跨越直轄市、縣（市）勸募活動之全國性

³⁰ 引自同註28，蘇嘉全部長發言紀錄。

³¹ 參考全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁184。

勸募團體共三十一個；依公益勸募條例第七條第一項本文規定，向活動所在地直轄市、縣（市）主管機關申請許可者則有二十二個，扣除其中事後申請撤銷勸募者，實際辦理勸募活動者有二十一個，總計勸募團體有五十二個（68.4%）；至於依公益勸募條例第五條第二項但書辦理勸募活動之政府機關共有二十四個（31.6%），包含內政部、十五個直轄市、縣（市）政府、八個鄉（鎮、市）公所。以上總計七十六個勸募團體及政府機關，勸募所得共254億483萬元，政府機關占115億156萬元（45.3%），民間勸募團體占139億326萬元（54.7%），單一勸募主體勸募所得最高者為內政部之69億9,602萬元（27.54%）。

表五 莫拉克風災勸募主體與勸募所得分析

勸募主體	個數	實募金額	實募金額／預募金額 ³²
內政部	1	6,996,027,977	3.50倍
直轄市、縣（市）政府	15	4,463,340,277	0.59倍
鄉（鎮、市）公所	8	42,197,265	0.68倍
跨越直轄市或縣（市）之勸募團體	31	12,324,695,662	2.08倍
直轄市、縣（市）政府許可之勸募團體	21	1,578,573,826	4.16倍
合計	76	25,404,835,007	1.65倍
合計（淨募得款，扣除轉捐重複計算）		25,113,118,731	

資料來源：內政部社會司公益勸募管理系統網站（<http://donate.moi.gov.tw/>）公布之「88水災政府及民間團體勸募活動上網公告情形一覽表」（最後瀏覽日：2012年2月28日）。

³² 桃園縣政府、嘉義縣政府、彰化縣政府未提供預募金額，不列入比較。

誠如上述，依據公益勸募條例第五條第二項規定，各級政府機關於平時除基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈外，不得發起勸募；但遇重大災害或國際救援時，不於此限。因此，莫拉克風災後，政府機關得不經申請之程序而公開發起勸募活動，其所受既有公益勸募條例之規範，僅第六條第一項所要求之開立收據、定期辦理公開徵信、依指定之用途使用三項，以及發起勸募之政府機關有上級機關者，應於年度終了後二個月內，將辦理情形函報上級機關備查而已。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，現行法及政府機關於勸募活動之自我要求，明顯「寬以待己」。

依上述表五統計，莫拉克風災後政府機關募款占總金額之45.3%，內政部更高居單一勸募主體勸募所得最高者之69億9,602萬（27.54%）。然而從二十四個政府機關揭露於「內政部社會司公益勸募管理系統網站」之支出使用明細得知，將勸募所得全數轉捐給其他政府機關或勸募團體者共九個，除災區政府機關外，其餘均有相當高比例之轉捐。礙於現行制度關於政府勸募並無「勸募活動所得財物使用計畫書」可供捐款人於捐款瞭解捐款用途，加上目前民間勸募團體亦有將勸募所得轉捐給政府機關或其他勸募團體者，故上述政府機關轉捐之作法是否妥當，應可商榷。然而觀諸民間勸募團體被要求應於勸募發起前申請許可，並且應於申請時製備勸募計畫文件，則縮短勸募團體與政府機關發起勸募之規範落差，要求政府機關應於發起勸募活動前，提出勸募活動相關計畫送上級主管機關許可或備查，或至少要求其應將勸募計畫文件主動公告等，均屬合理期待。就此，審計部亦提出類似批評，並於審計年報指出：

公益勸募條例第6條第2項有關上級機關之定義並不明確，許多地方政府機關辦理勸募款項支用情形，缺少外部監督機制，事前未比照勸募團體依同條例第7條第1項申請許可，事後又因依同條例第4條後段各直轄市及縣市政府就是勸募主管機關，或因鄉鎮市公所自認是地方自治團體，未將募得款項支用情形函報上級政府或當地主管機關備查。

因缺少外部監督機制，部分地方政府將未支用之莫拉克捐款留待以後使用，均遭審計部指出應明確改進³³。

三、事前許可或事後核備之爭議

(一)立法爭議與結果

如前所述，於公益勸募條例通過之前，各種捐募運動應受統一捐募運動辦法之規範，該辦法第三條規定，發起各種捐募運動應於事前檢具應具備資料，向主管機關內政部申請核准再據以實施，但就九二一震災後之募款活動而言，根據內政部對監察院所提供之資料指出：「本次地震發生後，由於災情嚴重，事出突然，各界設立捐款十分踴躍，本部為因應緊急情勢，乃採准於各單位事後核備方式辦理。」然而有許多募款金額龐大之民間團體，依其章程不得募款或募款不恰當，但主管機關內政部於災後逾半年卻未能就其經費運用情形進行實地查核，因而遭監察院糾正³⁴。

觀諸公益勸募條例立法過程中立法院第四屆會期之六個提案版本，就發起勸募活動之監督管理有採核准制（朱惠良版）、報備制

³³ 多團體未依法勸募審計部地方政府缺少外部監督機制，參考<http://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=91651.00>，最後瀏覽日：2012年3月20日。

³⁴ 參考監察院公報，2319期，頁29-65，2001年。

（顏錦福版）及許可制（朱鳳芝版、江綺雯版、鄭龍水版及行政院版）等，鄭龍水版及江綺雯版特別針對勸募所得財物擬用於國外者，採取事前核准制。江綺雯版甚至主張應拉高核准層級至行政院，並送立法院核備。至於行政院版所提公益勸募條例草案之立法說明則主張勸募團體基於公益目的向所屬人員募集財物、接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈者，係採「備查制」予以低密度管理；向外界募集財物之勸募活動，則採「許可制」予以高密度管理。對於管制密度最高之事前許可制，亦有立法委員不以為然，如第四屆第二會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第二次聯席會議中，蘇煥智委員認為³⁵：

……規定勸募必須採取許可制，這實在很奇怪，因為做好事還要經過許可，……若為了防止有些人假藉名義，以勸募之名行斂財之實，那麼採取的作法也應是規定發起勸募者必須先行登記，並且將勸募所得予以公開，讓主管機關查核，這才是在鼓勵做好事。……在即將邁入二十一世紀，一切講求自由化的現在，這種作法實在是非常奇怪。

類此見解，陳瓊讚委員進一步認為：「……立法的精神，即應朝向好的、常態的方向來思考，所以改採報備制度最適宜，並賦予主管機關有一查核的機制，而不能說不要讓主管機關知道……。」就此主張許可制之江綺雯委員則回應：「……規範的目的不是在遏止大家的善心善行，而是在保障捐款人的權益，所以訂定本法較著重於保障捐款人的權益……。」時任內政部副主任之黃碧霞亦支持許可制並表示：「……之所以決定使用『許可』意在希望一些勸募團體，能

³⁵ 引自立法院公報，89卷7期，頁200-202，立法院第4屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第2次聯席會議，蘇煥智委員、江綺雯委員、黃碧霞副主任、陳瓊讚委員發言紀錄。

提供勸募計畫，讓主管機關瞭解其所擬的計畫，是否合乎公益，才准許其勸募，並照本法的規範來做，不可將募款轉作其他用途……。」

就民間團體之立場而言，顯然反對「申請許可制」之事前管制方式，全盟於九二一震災捐款監督報告書指出：「近來社福團體共同提出了『捐募法草案』，並且與立院提出的其他版本進行協商，社福團體最反對者，莫過於以『申請許可制』之事前管制方式，對募款活動進行限制。」然而，行政院版之「申請許可制」顯然獲得共識，截至立法院第五、六屆會期之提案版本均採「申請許可制」，討論過程不僅不再朝向寬鬆，反而有從嚴許可之建議³⁶。誠如前述，立法審查階段，部分委員對於發起勸募活動者之資格、募款條件與應備文件，仍期待應有較嚴格之要求，例如主張社團法人成立後，必須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之評斷，才能知道這些社團法人是否有在從事公益活動³⁷。最後立法院通過之公益勸募條例，對於符合資格之勸募團體，並未再進一步就年資等門檻設限，而係就勸募活動採「事前申請及許可制」而非「事後報備制」由主管機關進行把關，亦即公益勸募條例第七條第一項之規定：「勸募團體基於公益目的募集財物，應備具申請書及相關文件，向勸募活動所於地之直轄市、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。」並透過訂定「公益勸募許可辦法」規範申請程序，要求勸募團體應於勸募活動開始前二十一日，檢附相關文件申

³⁶ 引自立法院公報，95卷6期，頁131-133，立法院第6屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，謝明源委員、蘇麗瓊司長發言紀錄。

³⁷ 摘錄自立法院公報，95卷6期，頁131-133，立法院第6屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，委員會紀錄。

請勸募許可³⁸，主管機關應於受理申請之日起二十一日內，以書面核復之³⁹。

(二)實證分析與制度困境

勸募團體應於勸募活動開始前，檢附「申請表」、「勸募活動計畫書」及「勸募活動所得財物使用計畫書」等文件申請勸募許可，至於主管機關據以核駁之規範，僅公益勸募許可辦法第七條第一項第五款就辦理國際救援勸募活動者，必須檢視其是否具有執行能力或經驗，此外係採負面表列方式呈現，區分為「應不予許可」事由⁴⁰及「得不予許可」事由⁴¹。惟關於「申請許可制」之實際運作情形，經本文訪談得知主管機關於接獲勸募團體之申請文件後，

³⁸ 依據公益勸募許可辦法第2條第1項，此等申請文件包括：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。

³⁹ 參考公益勸募許可辦法第2條第3項：「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。」

⁴⁰ 參考公益勸募條例第9條：「勸募團體於最近三年內有下列情形之一者，主管機關應不予勸募許可：一、違反第十三條、第十四條、第十九條、第二十一條或第二十二條規定。二、有第十條第一款規定情形，經主管機關廢止其勸募許可。但其負責人或代表人經無罪判決確定者，不在此限。三、有第十條第二款、第三款或第十一條規定情形，經主管機關廢止或撤銷其勸募許可。」

⁴¹ 參考公益勸募許可辦法第7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。」

將先依使用計畫書之內容，請相關部會表示意見，如無反對意見且未見不予許可事由者即予以許可。觀諸莫拉克風災後申請全國性勸募活動之團體全數獲得許可之現象，似亦與主管機關負責勸募相關業務之人力不足及應於受理申請之日起二十一日內（緊急救災於七日內）以書面核復之規定攸關，故實際上欲就勸募團體之計畫書內容、經驗及執行能力等進行實質審查恐確有困難，導致立法時因追求高密度管理而選擇之許可制，於重大災害後有名實不符之虞。因此，爾後究應落實許可制而就所有勸募申請予以事前管理並搭配適足人力，或採取低密度管理之備查制，尚非全無討論空間⁴²。

四、勸募發起團體之資格爭議

（一）立法爭議與結果

於制度選擇上，如何確保公益勸募活動之公益性，一來可透過對於「勸募活動目的」之規範，一來亦可透過對於「勸募團體屬性」之規範，我國現行制度係採取較嚴謹之兩者並行方式，力求同

⁴² 國際經驗上，國際非營利法規中心（International Center for Not-for-profit Law）草擬之「非政府組織法的立法原則」亦持保障捐款人權益之事前許可制立場，可參考INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, HANDBOOK ON GOOD PRACTICES FOR LAWS RELATING TO NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS 103 (1997)；至於美國則除了「有獎募捐」須得到政府之特別批准外，NPO一般勸募無須事前申請許可，僅須向捐款人履行資訊公開義務，並將勸募集使用情形併同NPO之年度報告對外公開；至於英國「公共慈善勸募條例」（Public Charitable Collection Regulation）對於NPO發起勸募之規範，則以該組織是否取得募款資格證照為準，並搭配相關責信機制，不針對個別勸募活動進行事前審查與許可，可參考劉宜中，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，頁41-59，2009年6月。

時確保「勸募活動目的」及「勸募團體屬性」之公益性質⁴³。就勸募活動目的之公益性而言，係透過公益勸募條例第八條關於勸募用途之限定來達成，亦即：「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。」⁴⁴至於政策上如何界定得進行合法勸募活動之「法定適格團體」，或稱「勸募主體」，於公益勸募條例制訂過程中曾引發相當之爭議。公益勸募條例施行前，依據「申辦全國性或跨直轄市縣（市）統一捐募須知」第二條之規定，得發起勸募之團體包括：政府機關（構）、公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人及已立案之非營利團體，然而實際上亦見非公益性質之營利事業機構如媒體事業發起勸募。從而，九二一震災捐款監督報告書於「捐款監督管制規範之改革」中，曾指出「募款之事前管制與募款人資格」係一有待規範之事項⁴⁵。為此，於公益勸募條例之立法過程

⁴³ 相較於此，並非募集「財物」而係招募「人力」之志願服務法，則係於確保志工招募計畫之公益性下，開放非公益性質之營利團體（如公司）亦得以招募志工，請參考志願服務法第3條所定義之「志願服務運用單位」係指：「運用志工之機關、機構、學校、法人或經政府立案團體。」

⁴⁴ 公益勸募雖屬公民社會自發能量，但就勸募目的之具體發展而言，亦與各國政策引導有關；以歐盟為例，強化將公益勸募所得款項部分運用於研究與發展，已然成為歐盟各國之發展趨勢，此一趨勢與歐盟政府在里斯本策略（Lisbon strategy）中聲明，世界將於2010年之際朝向「最具競爭力以及動態之知識經濟」攸關，故歐盟各國早期公益勸募之目的多著力於實質服務之提供，或者針對需求者之經費補助，近年來用於研發之比例日增，以英國和瑞典為例，勸募已是大學資金重要來源，所募集經費中有16%是給付大學之研究與發展支出。就歐盟整體情況而論之，公益勸募支付在研究與發展費用平均約4.2%。可參考張菁芬，歐盟會員國的公益勸募議題與發展，社區發展季刊，118期，頁78-79，2007年11月。

⁴⁵ 全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁178。

中，就適格勸募主體之門檻亦有極關鍵之論辯與轉折。以下透過立法紀錄之摘錄及整理，呈現其制度抉擇之軌跡及結果。

就勸募團體之公益性而言，誠如前述，相較於九二一震災後之民間募款團體，非公益性質之營利事業機構，已經被排除於「得發起勸募之團體」之外，就此於立法過程中並未見爭議。然而，縱使是非營利團體，亦有委員主張應再予以限縮，例如謝明源委員即表示⁴⁶：

台灣地區的勸募活動相當頻繁，幾乎快要讓大家覺得不勝其煩了，所以內政部對於想要對外勸募的公益團體之成立，必須建立一定的規定，成立後也要檢驗他們的績效，如果每個財團法人或社團法人都可以對外勸募的話，屆時一定會過於氾濫，如果內政部於管理上不能做到嚴格管控的話，有心人士一定會利用這個漏洞去斂財，因為申請成立社團法人實於太簡單了。本席認為社團法人成立後，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於從事公益活動……社團法人，因為只要找到33人來擔任發起人，就可以向市政府提出申請，通過後即可成立社團法人，如果這樣就可以展開勸募的話，難道不會產生弊端嗎？本席擔心勸募條例通過以後，類似的社團法人會一下子就四處林立，並展開勸募，請問這樣做好嗎？其實市政府對於社團的補助，都會要求社團必須已經成立1年或2年以上，而且必須有於辦理活動，業績良好者才能獲得補助，所以本席擔心不設限制會出現很多不好的後遺症。

⁴⁶ 引自立法院公報，95卷6期，頁131-133，立法院第6屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，委員會紀錄。

就此憂慮，時任內政部社會司之蘇麗瓊司長回覆⁴⁷：

原先的版本是立案團體都可以勸募，經過協調之後，我們認為應該要更嚴謹一些，所以現於已經規範為必須完成法人登記者才可以募款。……現行募款許可的規範確實很寬鬆，不過於新法通過以後，我們對於募款的條件及應備的文件，都採比較嚴格的要求，而且我們會進一步去訂定授權法規。

公益勸募條例最後納入之常態性適格勸募團體，則為第五條第一項所規定之：「一、公立學校。二、行政法人。三、公益性社團法人。四、財團法人。」共四類；從而，已立案但未有法人登記之人民團體如社區發展協會，即不得發起勸募。至於行政法人，因目前僅有國立中正文化中心屬之，除非未來繼續設置，否則將其納入適格勸募團體之實質意義似較有限⁴⁸。現行公益勸募條例亦進一步規範，如非屬第五條規定之勸募團體卻仍發起勸募者，應將勸募所得財物返還捐贈人，若經制止仍不遵從者，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，以求落實⁴⁹。

⁴⁷ 引自同前註，頁131-133。

⁴⁸ 參考國立中正文化中心設置條例第2條規定：「本中心為行政法人，其監督機關為教育部」。

⁴⁹ 參考公益勸募條例第22條規定：「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。……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。」第24條規定：「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。……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。」

(二)實證分析與制度困境

如上表三所示，莫拉克風災後發起全國性勸募之團體共計三十一個，其中公益性社團法人十三個，財團法人十八個，公立學校及行政法人則未發起募款⁵⁰。相較於九二一震災後之募款團體數量，若將當年部分屬於同一系統者歸併後，仍有二一七個，顯見公益勸募條例施行後，基於對勸募團體之資格規範，已使發起勸募之團體數銳減。就此，亦可由兩次災害後勸募團體之性質略見一斑。九二一震災後募款團體依其性質可分為類：傳播媒體性質三十五個、營利事業機構三十六個、互惠型非營利團體九十四個、社會福利機構十二個、宗教團體三十一個、政治團體六個、其他三個⁵¹；相較於莫拉克風災後，全國性勸募團體已無傳播媒體性質及營利事業機構，由表六觀之，係以社會福利性質居多，合計十四個（45.16%），包括綜合類、兒童福利類、身心障礙權益促進類；其次則為宗教團體，合計十個（32.26%），包括佛教、基督教、天主教、一貫道。政治類及文化教育類之募款團體則分別有二個（6.45%），值得注意者是本次有三個（9.68%）原住民相關權益促進團體進行全國性勸募，顯示出原鄉災後重建之自主性力量。整體觀之，於公益勸募條例施行後，因相關規範導致災後勸募團體數目銳減，而能夠跨越行政規制門檻並獲取社會信任，以進行全國性勸募之公益團體，於臺灣仍以宗教性及社會福利性團體居多。

⁵⁰ 在公立學校部分，立委蔣乃辛等曾引用審計部之調查指出，18所公立大學發動八八風災募款，卻未依法申請勸募許可，被點名之大學紛紛喊冤，表示只在校內募款，用於該校受災學生，並未向外募款。可參考聯合報，未申請勸募許可 18大學踩紅線，A7版，2011年4月20日。

⁵¹ 全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁23。

表六 全國性勸募活動之募款團體性質分析

性質	分類及個數				合計	比率（n=31）
宗教性	佛教	基督教	天主教	一貫道	10	32.26%
	4	3	2	1		
政治性	國民黨		民進黨 ⁵²		2	6.45%
	1		1			
社福性	綜合類	兒福類	身心障礙類		14	45.16%
	9	2	3			
文教性	2				2	6.45%
原住民團體	3				3	9.68%

於災後募款之法實證及社會分析上，城鄉及區位面向亦值得關注。就區位分析而言，藉由「內政部社會司公益勸募管理系統」所公告各團體勸募申請書中之基本資料，可得知該勸募團體依法登記之所於縣市，經彙整後發現三十一個全國性募款團體共分布於全國十三個縣市⁵³（表七參照），其中又以臺北市顯然居多，共十八個，占整體之58%，若再加上臺北縣（新北市）之二個募款團體，則大臺北地區即占65%；其中位於大臺北地區者有十三個為財團法人，占十八個募款財團法人之72%。相較於募款團體集中於大臺北地區之現象，莫拉克風災災區（重建區）之臺南縣、屏東縣均僅一個勸募團體，亦屬災區之高雄縣則無團體發起全國性勸募活動。雖然災區在地團體仍可向地方主管機關即縣（市）政府申請單一縣（市）之募款活動，但全國性、跨縣市之募款往往仍較具規模，故

⁵² 因「財團法人新境界文教基金會」係由民主進步黨捐助成立，故將其歸為政治類。

⁵³ 本文就地方自治之行政區而言係以2010年底縣市合併前為準。

區位分析似呈現大型募款活動集中於大臺北地區之現象。

表七 全國性勸募團體所於縣市分析

序號	所於縣市	募款團體數	所占比率 (n=31)
1	臺北市	18	58.06%
2	臺北縣	02	6.45%
3	桃園縣	01	3.23%
4	新竹市	01	3.23%
5	南投縣	01	3.23%
6	臺中市	01	3.23%
7	臺南縣	01	3.23%
8	臺南市	01	3.23%
9	高雄市	01	3.23%
10	屏東縣	01	3.23%
11	宜蘭縣	01	3.23%
12	花蓮縣	01	3.23%
13	臺東縣	01	3.23%

此一現象與臺北地區為中央政府所在地並為媒體中心而方便宣傳、經濟活動頻率及居民平均所得較高等有關，且國內發起勸募之知名團體亦多數設立或登記於臺北地區，故可以預期勸募所得亦將產生集中之現象。然而，重大災害後之重建工作繁瑣，亟需龐大之人力從不同面向投入，且往往得持續數年之時間，一旦災害發生地點不在臺北地區，甚至是資源相對貧瘠之偏鄉地區，如何支持在地組織並廣納民間團體投入重建，遂成為一個必須重視之課題。以九二一震災重建過程為例，由中央政府勸募所得轉捐成立之「財團法人震災重建基金會」，即於捐款運用時特別成立「九二一災後生活與社區重建123協力專案」，支持投入災後重建之在地組織與民間

團體⁵⁴。類此，莫拉克風災後紅十字會亦成立「八八水災服務聯盟」，補助國內依法立案並成為該聯盟盟員之非營利組織，鼓勵其投入災後生活、心理與社區重建計畫⁵⁵。國際經驗如日本政府於重大災害後透過地方交付稅制度設立「復興基金」，已行之有年，從最早之「財團法人雲仙岳災害對策基金」，到爾後之「阪神・淡路大震災復興基金」、「新潟縣中越地震復興基金」、「能登半島地震復興基金」與「新潟縣中越沖地震復興基金」等，均透過內容與目標明確之事業計畫，補助受災者及在地草根民間團體，提供長期性、安定性與機動性之支持⁵⁶。此等作法，頗值得我國作為因應勸募資源區位集中化之參考對策。

五、災後募款是否應審核救災能力之爭議

(一)立法爭議與結果

面對重大災害此等特殊情況所發起之勸募活動，勸募團體除合乎法定基本之適格要求外（形式要件），是否亦應具備一定程度之救災經驗與能力（實質要件），於莫拉克風災後亦引發關注。誠如前述，重大災害後救災重建需求迫切，我國民眾捐輸之踴躍亦明顯超越日本，乃至於有「淚腺型捐款」之稱⁵⁷，故就災後勸募理應有

⁵⁴ 關於「九二一災後生活與社區重建123協力專案」，其詳細內涵可參考財團法人九二一震災重建基金會，網址：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921pdf/FO8911.html>，最後瀏覽日：2012年3月2日。

⁵⁵ 關於「八八水災服務聯盟」，已架設獨立之網頁，網址：<http://www.88alliance.org/>，最後瀏覽日：2012年3月2日。

⁵⁶ 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会，阪神・淡路大震災の教訓，頁202-205，2009年3月。

⁵⁷ 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，臺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

更適切之規範。相較於上述一般性勸募活動之申請及許可，就重大災害後發起募款之程序，公益勸募許可辦法規劃有較具彈性之因應措施，包括：1. 如因緊急救災申請勸募許可者，不受勸募活動開始二十一日前提出申請之限制，足見縱使是因緊急救災而發起勸募活動，仍採事前申請及許可制，只是時程較具彈性；2. 相較於上述一般性勸募活動申請時須檢附之「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」，於緊急救災時得於主管機關受理申請之日起五日內補附；3. 相較於一般勸募申請主管機關應於受理之日起二十一日內核復，對於因緊急救災申請勸募許可者，法令亦要求主管機關應於七日內以書面核復之。然而，除了申請程序上之調整外，就災後募款而言，包括救災重建能力等實質要件，是否亦應納入立法規範或行政審核時之考量，亦曾引發關注。例如立法院王幸男委員針對莫拉克風災一年後重建進度與規劃問題之書面質詢曾指出⁵⁸：

……雖然募款金額遠超過了預募金額數倍，然而根據網站資料顯示27個募款單位，居然有高達17個單位募款經費還是掛零？是這些民間團體的募款能力不足？計畫不吸引人？或者是大團體吸金太多？抑或是政府螺絲又鬆動了，根本都沒做後續的監督？民眾當然可以選擇自己想捐助的組織，然計畫案金額理當是代表組織的執行能量。多了的經費是否能被妥善執行？或者到最後也會淪為亂消化預算？法規若沒有募款停止機制，也將排擠至其他募款單位的經費。且按照規定，若超過原

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3月。

⁵⁸ 詳參立法院公報，99卷52期，頁543-545，立法院第7屆第6會期，院會紀錄。

有的募款金額，應該是要重新補上對於經費使用說明。然目前網站上超募單位的計畫書，居然都還停於第一次的計畫內容，內政部顯然有嚴重督導失職之嫌。

由於法令對於募款審核並未訂有具體之實質規範，故核駁與否僅能依申請者有無公益勸募條例第九條及公益勸募許可辦法第七條所定「不予勸募許可」之事由。進一步檢視不予勸募許可之事由，除公益勸募許可辦法第七條第一項第五款訂有「辦理國際救援勸募活動，不具有執行能力或經驗」外，並未見法令對於「辦理國內重大災害救援、安置及重建相關之勸募活動」者，要求申請團體應附具可供驗證其執行能力或經驗相關文件之規定。有鑑於此，基於重大災害後民眾捐款數額龐大，災區需求迫切，加上全球氣候變遷與極端化之影響，導致災害風險升高，災害常態化已成為人類必須面對之挑戰。因此，政府機關與民間團體如何於平時強化災害應變能力，並於災害發生後透過勸募審核及許可機制進行救災重建能力把關及任務分派，將是能否真正落實「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」等立法目的之關鍵。以下將開發指標進一步檢視莫拉克風災後各全國性勸募團體之救災能力或經驗。

(二)實證分析與制度困境

如前所述，公益勸募條例對於辦理國內勸募活動者，並未如發起國際救援勸募般要求勸募團體須具備執行能力或經驗，且法令中亦未進一步解釋何謂執行能力或經驗，故本節乃就莫拉克風災後勸募發起團體之年資、募款能力、是否參與過九二一震災重建、勸募計畫書內容等作為檢視指標。

1. 勸募團體之年資與募款能力

相較於一般公益活動，災後救災重建理應更須具備相關經驗及

能力，惟受限於可供比對之一致性資料取得不易，本研究遂彙整勸募發起團體之年資以供參考。就三十一個全國性勸募團體之年資而言，以成立十年以下者占十二個即38.71%居多（文末附表參照），成立五年以內者亦有四個團體，其次為成立十年以上未滿二十年者占十一個即35.48%，成立二十年以上之勸募團體共計八個占25.81%（表八）。若進一步就勸募所得與成立年資間進行比對，則由文末附表可發現截至二〇一〇年底三十一個勸募團體中有二個勸募團體所得為零，成立年資均為六年；至於實募金額100萬以下者，則有七個團體，當中年資十年以內者即有五個；另就成立未滿十年之十二個募款團體而言，實募金額未達預募金額有九個，其中七個實募金額未達預募金額之20%，可見勸募所得與其成立年資間仍有一定之關聯性。

表八 全國性勸募團體成立至莫拉克風災年資之次數分配

年資（年）	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-
團體數 (N=31)	12	11	3	1	2	2
比率	38.71%	35.48%	9.68%	3.23%	6.45%	6.45%

2. 是否具有救災經驗

經核對九二一震災捐款監督報告書，可發現莫拉克風災後三十一個全國性勸募團體中曾有參與九二一震災重建經驗之團體共計十三個。此外，部分勸募發起團體亦於所提之相關計畫書表示曾有其他救災經驗，如社團法人中華基督教救助協會、財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會表示曾有四川大地震之重建經驗，財團法人至善社會福利基金會表示曾有二〇〇四年艾利颱風重建經驗（文末附表參照）。

3. 計畫書與救災工作之關聯性及內容分析

經閱讀三十一個全國性勸募團體之相關計畫書，發現多表示持人飢己飢人溺己溺之精神進行救災重建之工作，但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；而某基金會之勸募活動名稱為「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二〇〇九年八月，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。

除上述計畫書與莫拉克風災間較缺乏關聯性之情形外，本研究亦就勸募團體相關計畫書中之服務對象及工作內容進行研析，發現有二個勸募團體並無執行直接服務，而係分別轉捐至內政部賑災專戶及受災縣市政府⁵⁹。就服務對象而言，則有三個勸募團體勸募所得財物之運用僅針對就學學生；就工作內容而言，本研究將其歸納為災後重建、緊急救災、生活補助、心理衛生及就學扶助等五類，並就勸募團體於計畫書中所規劃之工作內容進行次數分配，似可發現主管機關並未於受理勸募申請審核期間，先就勸募團體之計畫工作內容進行整合與分工（參考表九）。誠如前述，對於勸募申請之核駁與否，公益勸募許可辦法第七條第一項第五款僅就辦理國際救援勸募活動之執行能力有所要求，對於辦理國內重大災害之勸募活

⁵⁹ 關於募款後轉捐其他機構所涉及是否違反捐款人意願以及如何徵信之問題，現行公益勸募條例並未納入規範，尚待進一步規劃，經本文研究者訪問中央主管機關，得知目前亦已納入修法項目之一。

動則未設實質門檻。就此法規範上之空白，由於重大災難後民眾捐款數額龐大，災區需求迫切，加上災害常態化之挑戰，主管機關應可參酌災害防救法令關於災害防救團體及志願組織參與救災應經一定時數訓練之規定⁶⁰，先於平時定期舉辦強化災害應變能力之知能研習與分工規劃，並強化關於救災、重建與勸募管理之規範共識，如行為守則與人權基準等，鼓勵各級政府機關與民間團體參與，並於災害發生後透過勸募審核及許可機制進行執行能力之把關及任務分派，俾能落實有效管理勸募行為、妥善運用社會資源並保障捐款人權益之目的，凡此均是未來制度上亟需納入規劃之一環⁶¹。

表九 莫拉克風災勸募計畫書之工作內容及次數分配

工作內容	團體數	團體性質	
		公益性社團法人	財團法人
災後重建	12	4	8
緊急救災	13	4	9
生活補助	5	2	3
心理衛生	13	5	8
就學扶助	8	3	5

註：本表係扣除使用計畫書與莫拉克風災較無關之二個團體、直接轉捐之二個團體、因無申請資料可供參考之一個團體，以及因某基金會於計畫書僅作概括性說明，並未撰寫公益勸募許可辦法第四條第六款所規定之經費概算，故可統計之募款團體數為二十五個。

⁶⁰ 可參考依災害防救法第31條第3項規定訂定之「民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法」，以及依災害防救法第50條第1項規定訂定之「災害防救團體或災害防救志願組織登錄辦法」。

⁶¹ 經本文研究者訪問中央主管機關，得知莫拉克風災之勸募及資源整合機制，主要係由中央主管機關聯繫災區地方政府提出救災及重建需求，並於募款後邀集各勸募團體會議研商救災及重建工作分配等事宜。

肆、勸募階段之分析

於公益勸募條例共三十二條條文中，與勸募階段之規範相關者主要集中於第十二條至第十八條，包括第十二條之勸募期間規範、第十三條之開立捐款專戶義務、第十四條之強行勸募禁止、第十五條之揭示許可文號義務、第十六條之開立收據義務、第十七條之勸募活動必要支出上限規範、第十八條第一項之勸募活動期滿公告義務。其中可由「內政部社會司公益勸募管理系統」公告資料分析者，主要為勸募活動期間、勸募活動必要支出、勸募結果及公告等三者，此三者亦與公益勸募規範目的之達成與否攸關，故分別探討其立法歷程並分析莫拉克風災後相關勸募實況如下。

一、勸募活動期間之分析：法律規範與執行實況

關於勸募活動期間，公益勸募條例第十二條規定：「勸募團體辦理勸募活動期間，最長為一年。」經分析三十個申請許可之全國性募款團體勸募活動計畫書，得知各團體提出之勸募期間以法定上限一年者居多，占將近半數之十四個；勸募期間最短者為一個月，計二個（文末附表參照），整體次數分配及比率可參考表十。此外，由文末附表亦可得知勸募期間之長短與實募金額多寡未必成正相關，例如上述勸募期間僅一個月之新境界文教基金會及財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會（下稱「慈濟基金會」），前者募得6,800萬餘元，為其預募金額之137%；後者更募得46億餘元，為其預募金額之387%，並占三十一個勸募團體總實募金額之37.71%。

表十 勸募活動期間次數分配

勸募活動期間	0～3個月	3～6個月	6～9個月	9～12個月
團體數	7	6	1	16
比率	23%	20%	3%	53%

註：不含因無申請資料可供參考之紅十字會。

二、勸募活動必要支出之規範

(一)立法爭議與結果

九二一震災後勸募活動所引發之課題，包括勸募團體辦理勸募活動之必要支出等行政費用是否得由勸募所得扣抵？得扣抵之上限如何？當時就有募款團體提報之行政費用高達總募款金額之46%，從而引發爭議。依據當時有效之統一捐募運動辦法第四條第一項第五款規定：「捐募不得支經募報酬，開支應力求節省，其必須支出之費用，於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。」全盟認為此一齊頭式規定過於嚴苛，易使勸募團體透過隱藏行政成本，以求合乎規定。為此，全盟提出之建議為：「辦理勸募所支出之必要行政費用，捐募所得款額於新台幣一百萬元以下者，以百分之八為限；捐募所得款額超過新台幣一百萬元者，其超過部分以百分之四為限；若捐募活動計畫列明者，依許可之必要行政費用支應。」⁶²本文綜合公益勸募條例立法前之九個提案版本，發現個別版本主張紛歧（表十一參照）。誠如立法院第五屆第五會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第一次聯席會議簡肇棟委員所言：「從召開第一次公聽會至現今已歷經十年之久……基本上本法只有二個爭議點，一個就是應以多少勸募所

⁶² 全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁165、184。

得比例作為管理費，協商版本將其定為百分之十五，及行政院版本的規定不同……。」⁶³

表十一 個別版本所列勸募活動之必要支出比較表

屆期	版本別	勸募活動之必要支出上限
第4屆	江綺雯版	100萬元以內：8%；超過100萬元以上部分：4%。
	朱惠良版	漏列
	顏錦福版	100萬元以內：5%；超過100萬元以上部分：3%。
	朱鳳芝版	100萬元以內：8%；超過100萬元以上部分：4%。
	鄭龍水版	20%。
	行政院版	100萬元以內：8%；100萬~1,000萬：為8萬+超過100萬元以上部分4%；1,000萬~1億：44萬+超過1,000萬元以上部分2%；1億以上：224萬+超過1億元以上部分1%。
第5屆	行政院版	同上
	朱鳳芝版	漏列
第6屆	行政院版	1,000萬元以內：15%；1,000萬~1億：150萬+超過1,000萬元以上部分8%；1億以上：870萬+超過1億元以上部分1%。
	朱鳳芝版	
	王榮璋版	

該會期由於其他立法委員對於一律定為15%仍有疑慮，擔心引發爭議，轉向支持行政院版之分級制，因而保留再協商。直至第六屆，三個版本才有共識，審議時亦不再有異議。公益勸募條例於第十七條規範勸募團體辦理勸募活動之必要支出，得於法定範圍內由勸募活動所得支應，其法定上限則採取與勸募所得「累退」之計算

⁶³ 引自立法院公報，93卷21期，頁287-291，立法院第5屆第5會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，簡肇棟委員等發言紀錄。

方式（表十二）⁶⁴。此外為求明確，公益勸募條例第十七條第二項則規定勸募所得為金錢以外之物品者，應依捐贈時之時價折算之⁶⁵。立法後勸募團體辦理勸募活動可列之必要支出，明顯高於九二一震災後民間團體之期待。

表十二 公益勸募條例第十七條辦理勸募活動必要支出上限之計算方式

勸募活動所得	必要支出上限
1千萬以下	15%
1千萬至1億	150萬 + (勸募活動所得 - 1千萬) × 8%
1億以上	870萬 + (勸募活動所得 - 1億) × 1%

(二)實證分析與制度困境

關於辦理勸募活動必要支出上限之規範，由於立法階段就已預見此一議題之敏感性，內政部官員於答詢時即表示：「我們要給他們多少比例，於計畫許可時會審核。」⁶⁶就此由內政部社會司公益勸募管理系統所公告之「勸募活動申請表」觀之，該表其中之「勸募費用來源」欄位亦已載明「請務必填寫並附詳細活動經費概算表，且經費支應方式應符合公益勸募條例第17條規定」之注意文字（文末附件參照）。然基於勸募發起團體間差異性很大，有些團體

⁶⁴ 「內政部社會司公益勸募管理系統」公告之勸募申請表亦於「勸募費用來源」欄位註明「請務必填寫並附詳細活動經費概算表，且經費支應方式應符合公益勸募條例第17條規定」等注意字樣，以期勸募團體遵循。

⁶⁵ 關於「物品捐贈」，公益勸募條例施行細則第12條進一步規定：「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條則規定：「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。」

⁶⁶ 引自立法院公報，93卷21期，頁291，立法院第5屆第5會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，林中森次長發言紀錄。

擁有大量之志工，可以動用支援之人力與物力較為豐沛，勸募活動支出必然會較低，有些團體則不然。經由分析三十個勸募團體之勸募活動計畫書，發現所編列之勸募活動必要支出差異頗大，依據其預募金額及公益勸募條例第十七條之法定標準，換算勸募活動必要支出之法定上限金額後，表十三為勸募團體所編列勸募活動必要支出占法定上限比率之次數分配，其中有六個團體將勸募活動必要支出編列至法定上限；反之，亦有新境界文教基金會及慈濟基金會未編列勸募活動支出，亦即其勸募所得將全數用於勸募計畫所定之目的⁶⁷。至於辦理勸募活動之必要支出，其實際項目為何？公益勸募條例施行細則第十一條具體範定為「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」。經分析計畫書，發現勸募活動必要支出之項目可大別為宣傳費、活動業務費、行政庶務費、雜支等四類，其項目及金額如表十四。

⁶⁷ 就國際經驗而言，我國「勸募活動必要支出」之規範，與美國所發展之「方案開銷比」（program-spending ratio）制度有足供參照之機能。在美國一般民眾常會以非營利組織之方案開銷比當作捐款決策之依據，認為方案開銷比愈高之非營利組織，表示其將愈多之資源用在服務上，從而認定該組織之績效愈好。普林斯頓調查研究機構（Princeton Survey Research Associates）於2001年針對2003位美國成年民眾所作之調查發現：79%之民眾以「組織用於專案業務之支出比率」作為捐款時之重要依據。請參考J. Trussel, *Assessing Potential Accounting Manipulation: The Financial Characteristics of Charitable Organizations with Higher Than Expected Program-Spending Ratios*, 32(4) NONPROFIT AND VOLUNTARY SECTOR QUARTERLY 616, 620-34 (2003); 胡予瀨，非營利組織會計操縱與透明度之分析——以美國非營利組織為例，臺北大學合作經濟學系碩士論文，頁13，2007年6月。

表十三 全國性勸募團體編列勸募活動必要支出占法定上限比率之次數分配

比 率	0%	1~20%	20~ 40%	40~ 60%	60~ 80%	80~ 99%	100%	逾越 ⁶⁸
團體數 (N=30)	2	7	3	4	1	5	6	2
比率	7%	23%	10%	13%	3%	17%	20%	7%

註：未包含紅十字會。

表十四 勸募活動必要支出之編列項目及金額

項目	細目	編列金額	比率
宣傳費	記者會活動、網站維護	10,524,400	15%
活動業務費	場地租金、交通、會議、清潔器物與耗材、活動企劃、活動人事等相關費用	31,498,100	46%
行政庶務費	電話、郵資、銀行手續費、簡訊、影印、文具、紙張、信封收據、文宣品運送等支出	22,654,900	33%
雜支		3,531,000	5%
合計		68,208,400	100%

註：本次勸募有二個團體將勸募所得全數轉捐，並無將勸募所得用於勸募活動支出之規劃；另有二個團體未填報活動經費概算表，故本表納入統計之勸募團體數為二十六個（不含紅十字會）。

三、勸募結果分析

(一)勸募結果之法律社會學意涵

誠如前述，當法律社會學從事經驗研究時，往往是從一個較廣之社會性旨趣出發，進而使特定法律制度與社會實況作更廣泛之對

⁶⁸ 表13雖呈現2個團體編列之勸募活動必要支出總額超過法定上限，但其另於計畫書註明「本次活動由主辦單位與參與廠商共同支付」，特此說明。

話，研究者關切之範疇不僅止於特定法律制度下一對一之執行成效評估，還包括特定法律實施過程中連帶引發或伴隨之預期性及非預期結果（intended and unintended consequence）。相較於上述諸項公益勸募特定法制之分析，勸募主體之勸募結果，雖未必直接與特定制度設計相對應，卻是諸多法制抉擇綜合影響與既有社會結構彼此增強之非預期結果及其附隨效應，包括勸募發起資格、事前許可制、各項備審文件及計畫書之要求、各項不予許可事由之規範等法令與行政門檻等，這套公益勸募規範，於整體公民社會資源有限及分布不均之前提下，必然對於誰能加入賽局、誰能於賽局中強盛，形成一定之篩選機制。上述關於勸募發起主體之分析，以及相較於九二一震災後募款團體數之銳減情形，已呈現公益勸募條例實施後之第一層篩選效果。以下關於勸募結果之分析，適足以發掘在這套篩選機制及既有社會結構下，各勸募主體之適應情形及募款表現等社會實況，從而呈現公益勸募條例實施後之第二層篩選效果，而此等結果，則未必合於公益勸募條例第一條所揭示之立法目的及公民社會之健全發展。

（二）實證分析與制度困境

截至二〇一〇年年終，因莫拉克風災發起之勸募活動均已結束，如以上表五所示，莫拉克風災後總計七十六個勸募主體，勸募所得共254億483萬元，政府機關占115億156萬元（45.3%），勸募團體占139億326萬元（54.7%）。單一勸募主體勸募所得最高者為內政部之69億9,602萬（27.54%），其次依序為慈濟基金會46億4,800萬元、紅十字會之45億9,819萬元、高雄縣政府之21億2,109萬元、財團法人台灣世界展望會（以下簡稱「世展會」）之13億8,529萬元。文末附表顯示，三十一個全國性勸募團體之實募總額超過123億元；其中，超過10億者有三個，分別為慈濟基金會之46

億餘元、紅十字會之45億餘元及世展會之13億餘元。慈濟基金會之募款期間僅一個月，募得金額即占前述實募總額之37.71%，相當具有特色。其他勸募所得超過1億以上者有四個，分別為「財團法人法鼓山社會福利慈善事業基金會」、「財團法人台灣基督長老教會宣教基金會」、「財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會」、「社團法人中華基督教救助協會」，以上七個團體勸募所得合計占前述實募總額之95.48%。此外，亦有二個團體之勸募所得為零，顯示各勸募團體間勸募能力差距頗大，亦可見國人之捐款偏向集中於少數公益團體。勸募結果呈現大者恆大之情形，除延續九二一震災後之募款集中趨勢外，公益勸募條例施行後之勸募發起門檻及行政配合成本等篩選機制，加上國內大型公益團體或具有宗教色彩，或較有運用媒體宣傳之機會等因素，均使得此一集中趨勢更形明顯⁶⁹。

於我國，非營利組織及公益團體分類及分析上之另一重要指標，為社團法人與財團法人之區別。由於財團法人之設立有其較高之捐助資金門檻，故一般而言財務、人事等組織規模亦強於僅以人之結合為設立門檻之社團法人⁷⁰。表十五係就公益性社團法人與財團法人之勸募結果進行加總式之比較，俾呈現組織形態所造成之影響。就預募總金額而言，財團法人為公益性社團法人之5.3倍，平均預募金額亦為3.5倍，可見募款設定之初規模即有所不同；就實募總金額而言，財團法人為公益性社團法人之16.6倍，平均實募金

⁶⁹ 九二一地震後之勸募情形，其中以宗教團體募款金額最多，超過68億元（其中慈濟即占50億元左右），傳播媒體次之，約37億元，社會福利團體又次之，約20億元。營利事業機構設募款帳戶者約募得11億餘元。參考全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁23。

⁷⁰ 參考施啓揚，民法總則，頁155以下，1993年3月5版；鄭玉波，民法總則，頁117以下，1993年2月9版；王澤鑑，民法實例研習：民法總則，頁117以下，1993年4月12版。

額亦為11.1倍，可見整體而言財團法人之募款能力，包含組織配合勸募規範之資源與能量均較公益性社團法人為佳，成為上述我國公益勸募大者恆大趨勢之註腳⁷¹。若進一步將紅十字會定位為公益性社團法人納入統計，則因其實募金額高居莫拉克災後募款第二，故將導致財團法人平均實募金額僅為公益性社團法人之1.05倍（表十六參照）⁷²。

表十五 公益性社團法人與財團法人之勸募結果比較

	財團法人（A）	公益性社團法人（B）	A/B
個數	18	12	1.5
預募總金額	2,451,133,000	464,479,600	5.3
平均預募金額	136174056	38706633	3.5
實募總金額	7,207,926,407	433,419,443	16.6
平均實募金額	400,440,356	36,118,287	11.1

註：未包含紅十字會。

表十六 公益性社團法人與財團法人之勸募結果比較

	財團法人（A）	公益性社團法人（B）	A/B
個數	18	13	1.38
預募總金額	2,451,133,000	3,464,479,600	0.71
平均預募金額	136,174,056	266,498,431	0.51
實募總金額	7,290,415,179	5,034,280,483	1.45
平均實募金額	405,023,066	387,252,345	1.05

註：未包含紅十字會。

⁷¹ 但亦有個別之例外情形，如實募金額之排序前10名中仍有3個公益性社團法人，分別為社團法人中華基督教救助協會（第6）、中國國民黨（第7）、社團法人中華社會福利聯合勸募協會（第10）。

⁷² 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，中華民國紅十字會法第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。

就實募金額與預募金額間之關係而言，由文末附表及實募金額占預募金額比率之次數分配（表十七）可知，實募金額超過預募金額之勸募團體計有十五個，實募金額未達預募金額者則有十六個，究其原因除部分團體募款能力較為有限外，亦與部分團體預募金額設定較高有關。整體而言，三十一個全國性勸募團體原計畫之預募總額為59億1,561萬2,600元，實募總額則達123億2,469萬5,662元，為預募金額之208%⁷³。

表十七 勸募團體實募金額占預募金額比率之次數分配

比率 區間	0%	1~ 10%	11~ 50%	51~ 100%	101~ 200%	201~ 300%	301~ 500%	>500%
團體數	2	6	5	3	8	1	3	3

此外，莫拉克風災總勸募所得雖低於九二一震災，但若考量就受災範圍與受災戶數，則本次勸募所得相對較高，再次展現國人災後踴躍捐輸之社會能量。然而，整體公民社會資源有限，重大災難後之大量捐款，往往亦將導致捐款人助人之愛心額度用罄，行善之自我要求獲得安頓，對於公益團體其他例行性之公益業務及勸募需求遂發生排擠效應⁷⁴；於此窘境下，我國災後勸募所呈現大者恆大

⁷³ 若將政府機關及紅十字會發起之勸募亦納入統計，則莫拉克風災後之總實募金額相對於各發起機關團體所填報之預募金額，亦達165%，部分直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所等政府機關實募金額低於預募金額。

⁷⁴ 重大災害後社會大量捐款導致NPO經常性募款之排擠效應，於1999年九二一震災後就有報導，如苗栗家扶中心於2000年1月表示，往年一個月平均可收到15萬元到20萬元捐款，但九二一大地震後減少三分之一，此外1萬元以上大筆捐款幾乎沒有，每年舉辦之「寒冬送暖」園遊會，也怕募款不易沒有辦理（請參考聯合報，愛心捐款 今冬大幅縮水，17版，2000年1月18日；南投縣家扶中心亦於2000年3月表示，過去每個月接受各界捐助之金額平均都接近40萬

之趨勢，將使得善款同時產生匯聚於災後及匯聚於少數大型民間團體之雙重集中化結果，對於中小型公益團體之發展甚至生存所產生之負面效應，自然值得關切。依據社團法人聯合勸募協會於二〇〇九年十二月份針對全國四五五個社會福利機構進行之「社福團體資源排擠與因應」調查顯示，社福團體主要經費來自於大眾捐助及企業捐助，合計占總經費來源38%以上；惟二〇〇九年截至九月份為止前三季募款與去年同期相較，近八成之社福團體表示募款金額大幅衰退高達21%，若依照訪查的社福機構去年所募得之善款推估，募款金額短差了將近2億3,000餘萬元；調查中也歸納了公益捐款減少之幾個重要因素，依序為全球不景氣（83.1%）、捐款集中特定公益慈善機構（70.8%）、莫拉克風災（65.1%）、失業問題（63.0%，表十八參照）⁷⁵。我國災後勸募所呈現大者恆大之趨勢，是公益勸募法制與既有社會結構加乘作用之附隨效應。少數團體募得大量捐款後，制度上就後續之勸募所得財物使用階段是否備有相對應之監督機制，則是以下將繼續討論之焦點⁷⁶。

元，921震災後降至20多萬元，認為是受地震賑災排擠作用，因為接受扶助者眾，家扶中心希望熱心民眾以小額捐款幫助受扶助者（請參考聯合報，捐助款變少了 家扶中心盼熱心民眾伸援手，18版，2000年3月1日）；截至2000年11月，各社福團體仍多表示九二一震災募款排擠效應至今未消，股市又大跌，捐款銳減，依靠捐款維持之社福團體苦哈哈……。紀惠容表示，勵馨的確面臨危機，這是九二一之後即出現的，因為募款排擠效應，各個團體募款都很辛苦……（請參考聯合報，景氣低迷 社福捐款大幅減少 殘盟本月捐款只有六萬 勵馨赤字四百萬 聯合勸募需求三億多 僅募得三千萬，5版，2000年11月27日）。

⁷⁵ 資料來源：社團法人聯合勸募協會「社福團體資源排擠與因應調查」（2009年12月），刊載於「募款成績令人憂 搶救愛心大作戰」，http://www.citibank.com.tw/global_docs/chi/csr/new25.htm，最後瀏覽日：2012年4月5日。

⁷⁶ 至於當實募金額超越預募金額過多時，是否因逾越使用計畫書之範圍而應停止勸募活動或立即修改使用計畫書？是否逾越該團體之執行能量？是否因而

表十八 公益捐款減少原因調查（N=284，本題為複選題）

公益捐款金額減少原因	比 率
全球不景氣	83.1%
捐款集中特定公益慈善機構	70.8%
八八水災	65.1%
失業問題	63.0%
社會事件	13.0%
政治因素	7.4%
其他	5.3%

資料來源：社團法人聯合勸募協會「社福團體資源排擠與因應調查」（2009年12月），刊載於http://www.citibank.com.tw/global_docs/chi/csr/new25.htm，最後瀏覽日：2012年4月5日。

伍、勸募所得財物使用階段

如表四所示，公益勸募條例對於勸募所得財物使用階段之規範包括第六條對於政府勸募、機構對內勸募所得之使用及徵信規範；第八條則將所有勸募所得財物之用途限於五類法定業務；第十八條第二項則要求勸募所得使用如開支新臺幣1萬元以上者，應以支票或經由郵局、金融機構匯款為之，不得使用現金；第十九條則分別規範依計畫使用勸募所得財物義務、剩餘款項再使用程序及期限；第二十條則規範勸募所得財物使用計畫執行完竣後之徵信及備查；第二十三條則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。此等規範於立法或執行過程中，亦曾引發相關爭議，特別於重大災害後面對龐大之勸募所得及迫切之重建需求，法制設計上容或有再調整以資因應之空間。經本研究之歸

造成資源統籌分配不均等問題，未來於制度規範上亦值得關切。

納，茲將勸募所得財物使用階段之爭議探討分為勸募所得可否用於公共建設之爭議、轉捐現象之爭議及監督機制之建立三部分。

一、勸募所得可否用於公共建設立法爭議與制度困境

觀諸立法院第四、五屆會期六個提案版本關於勸募所得用途之規範，除應限於公益目的外，尚有江惠良版、朱鳳芝版及行政院版之用於「國家建設」，然而將勸募所得用於國家建設，於第五屆第四會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第一次聯席會議審議時即引發批評，徐中雄委員就質疑：「我們現在是未開發國家嗎？」廖婉汝委員也質疑：「這讓我覺得似乎政府在變相加稅。」謝明源委員則提議：「九二一地震時有很多公共建設，例如震倒的學校很多，有捐款的、有認養的，……如果改為公共建設是不是會好一點？」⁷⁷截至第六屆會期，王榮璋委員版之公益勸募法草案則將公共建設排除於勸募所得之運用項目外，對此問題，蘇嘉全部長於回答盧天麟委員之質詢時表示⁷⁸：

像慈濟等團體都有興建一些學校，當時的確幫了政府不少的忙，記得當時屏東縣政府也有捐給埔里鎮公所蓋埔里鎮公所辦公大樓，所以公共建設是否為使用捐款的對象之一，我們尊重委員的意見，大家可以再來協商一下，不過要提醒各位，像有時獅子會也會捐款來做一些公共藝術硬體設備，所以如果強制不可以使用於公共建設上的話，屆時於實務上可能會發生一些問題。……或許可以分成兩部分來處理，一個是公部門的

⁷⁷ 引自立法院公報，92卷48期，頁169、174、180，立法院第5屆第4會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，徐中雄委員、廖婉汝委員發言紀錄。

⁷⁸ 引自同前註，蘇嘉全部長、盧天麟委員發言紀錄。

硬體建設，比方說某一社福團體想要興建大樓，但本身無法籌措，而且公務預算又不能編列於這個上面來支應，這時就應該有所調整了，換言之，我們希望所謂的公共建設於定義上，大家能夠再協商一下。

最後，三讀通過之公益勸募條例第八條對於勸募用途之規範為：「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。」亦即並未將「公共建設」納入。

雖然「公共建設」已於立法過程自勸募所得財物之用途項目中排除，但檢視莫拉克風災後之勸募所得財物用於橋樑與學校之重建者，不僅出現於勸募團體，也包括政府機關於內；甚至有捐款者指定其捐款用於「公共建設」之情形。解釋上是否得將「公共建設」視為公益勸募條例第八條第一項第五款之「其他經主管機關認定之事業」，誠如上述，此一問題因已於立法過程有過討論，雖贊成者與反對者各有所本，但立法者終究已依程序作出最終決定，就法律解釋中考量歷史解釋之角度而言，若貿然納入恐有疑慮⁷⁹。參照九二一震災災後重建經驗，當時全盟對於勸募所得可否用於公共建設或重建工程並沒有明顯態度，惟其於徵信訪視過程發現，募款單位於認養重建工程時，以協助學校及托兒所重建及修復居多，其方式可分為自行規劃執行、撥款予受災單位協助重建或轉捐給教育部以指定捐款用途方式協助受災學校重建。訪視過程中發現募款單位自行執行重建之部分，交由關係企業或共同認養之企業辦理相關重建

⁷⁹ 關於歷史因素對於法律解釋的影響，可參考黃茂榮，法學方法與現代民法，頁25以下，2011年9月增訂6版。

工程，於外界無法瞭解其內情之情況下，難免會有瓜田李下之嫌。因此，全盟建議勸募團體應採公開招標方式認養重建工程，並應建立監督體系，隨時公開該工程之進度及支出帳目，以昭公信⁸⁰。

有鑑於此，基於災後重建需求之事實考量，建議重新檢討「公共建設」列為勸募所得財物用途項目之可行性，並就招標、監督與徵信方式予以較明確之配套規範。否則，目前之規定將使部分勸募主體陷於違反公益勸募條例第八條，而主管機關又無相對罰則可處分之窘境。以莫拉克風災後永久屋之興建為例，主要勸募團體之招標公開程度、建築單價便有相當之落差。至於政府機關將勸募得款項用於公共建設之規範，如前所述，程序上應要求政府機關發動勸募前亦須提報申請書、勸募活動計畫書及勸募活動所得財物使用計畫書，申請主管機關許可或備查；此外政府機關運用捐款於公共建設，其招標方式亦應循採購法規範辦理，惟是否比照公務預算受民意機關、審計機關之監督，則尚待討論，常見各級政府透過捐款管理委員會之籌組審核捐款運用事宜，此一機制亦值得進一步評估利弊得失。

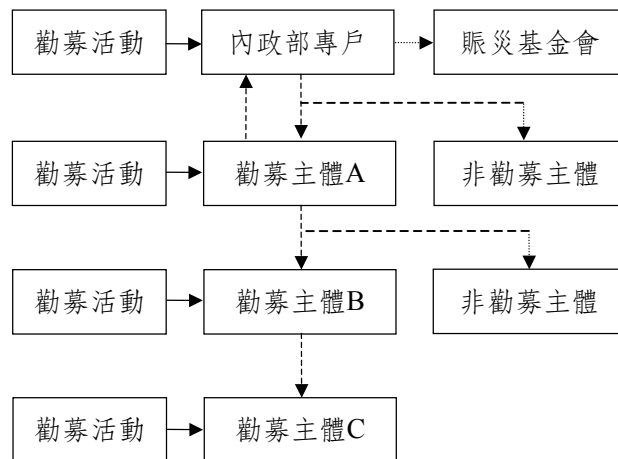
二、轉捐現象之爭議：實證分析與制度困境

經分析莫拉克風災後勸募所得流向顯示，勸募主體將勸募所得主動轉捐給其他單位，或接受捐款人之要求將捐款轉贈予其他單位或個人之情況，相當頻繁。以內政部開立之專戶為例，扣除轉撥「財團法人賑災基金會」統籌運用之部分，依捐款人之要求將捐款轉至指定之其他勸募發起團體、未發起勸募之政府機關及民間團體或個人者即占有40.57%，相對於九二一震災後之8.72%，明顯高出

⁸⁰ 全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁166。

很多⁸¹。資料分析顯示，有內政部專戶及三個勸募主體A、B、C，勸募主體A將勸募所得轉至內政部專戶，內政部專戶另將一筆指定捐款轉至勸募主體A，勸募主體A再將該指定捐款轉至勸募主體B及另一未發起勸募之主體，而勸募主體B於接獲該筆指定捐款前，即已將勸募所得轉至勸募主體C。換言之，勸募主體B還持有勸募主體A轉來之指定捐款，其間錯綜之勸募所得流轉如下圖所示。於現行勸募規範下，由勸募網站公告之資訊無法得知莫拉克風災後接受外界主動捐贈之非勸募發起主體關於捐款之使用資料，連勸募主體B自勸募主體A取得之指定捐款，亦未於勸募主體B之「支出使用明細」中揭露；至於從其他管道接受主動捐贈者，如「多元族群文化交流協會」，因未有針對不特定大眾之公開募款行為，更無法要求其於勸募網站上揭露善款使用訊息。為避免類此層層轉捐之行為製造出捐款流向之黑洞，甚或因此製造出不必要之政治爭議，建議修法要求所有接受轉捐之政府機關與非政府組織比照勸募主體，公開捐款使用情形，如揭露於內政部勸募網站。

⁸¹ 本國捐款人將捐款給政府機關，再轉捐給民間團體或個人，相對於直接捐給民間團體，或再轉捐給個人，有捐款租稅減免落差之問題，或許可部分解釋轉捐頻繁之現象。



莫拉克風災後勸募所得流轉圖

三、監督機制之建立：立法爭議與制度困境

(一)監督機制之立法過程與結果

以上關於勸募所得用途規範及轉捐現象之爭議，均呈現出實務上各勸募主體之勸募所得運用千頭萬緒，法制上欲建構鉅細靡遺之監督或管理規範，誠有其難度，若監管密度過高，亦不免陷入行政程序繁瑣之窘境而損傷公益組織之社會能量。為此，面對九二一震災後之募款及重建經驗，全盟對於勸募所得使用監督規範之建議，係主張以「資訊公開」作為立法原則，促成勸募主體務必作到資訊公開，包括已執行之計畫、使用之經費、完成之目標、服務之人次、地點及對象等，讓每一位捐款人可藉以瞭解勸募主體之服務哲學及目的、服務方法等，進而作出合理之決定，並參與監督工

作⁸²。不同於本文上述諸多爭點，公益勸募條例立法過程中，對於資訊公開之訴求，歷年提出之草案版本均有相當程度之共識，主管機關亦表贊同，如蘇嘉全部長表示：「所有的使用面都能上網公告……要求盡量讓社會大眾知道捐贈的錢是用於哪裡。」各草案版本提出之具體機制包括：1.勸募團體應於勸募活動結束後，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；2.勸募團體應該於勸募活動所得財物使用計畫執行後，將其使用情形公告及公開徵信；3.勸募團體不得規避、妨礙或拒絕主管機關之隨時檢查；4.主管機關應將已核定之勸募活動及其勸募所得、使用情形等資料予以上網公告⁸³。

以上共識大多於公益勸募條例及其施行細則中有相對應之立法措施（參照表四），亦屬於公益勸募條例規範事項中最力求細緻周延者，大致上可區分為主管機關之資訊公開義務及勸募團體之資訊公開義務⁸⁴，前者為公益勸募條例第二十三條所規定：「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。」⁸⁵此外，第二十條第二項主管機關應就勸募團體依勸募活動

⁸² 全國民間災後重建協調監督聯盟，同註5，頁181。

⁸³ 立法院公報，98卷49期，頁111，立法院第7屆第4會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第3次會議，陳瑩委員、江宜樺部長發言紀錄。立法院公報，98卷54期，頁205-207，立法院第7屆第4會期社會福利及衛生環境委員會第6次全體委員會議，孔文吉委員、江宜樺部長發言紀錄。

⁸⁴ 此外，如係對內勸募，則另有較寬鬆之徵信程序，可參考公益勸募條例第6條之規範。

⁸⁵ 具體作法亦應依照公益勸募條例施行細則第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。」

所得財物使用計畫執行完竣後之備查資料，定期辦理年度查核⁸⁶。至於勸募團體資訊公開之義務，本文進一步區分公開標的、程序及公開方式，彙整如表十九以呈現立法內容。

表十九 勸募團體之資訊公開義務

時點	公開標的	法定內容	公開程序	公開方式
勸募活動結束	1. 捐贈人捐贈資料	1. 捐贈者名稱或姓名。 2. 捐贈年月。 3. 捐贈財物明細表。 4. 收據編號。 (細則第14條)	1. 勸募活動期滿之翌日起三十日內公告。 2. 同時報主管機關備查。 (第18條第1項)	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。 (細則第5條)
	2. 勸募活動所得	1. 勸募活動名稱。 2. 目的。 3. 期間。 4. 許可文號。 5. 所得及收支一覽表。 (細則第15條)		
	3. 收支報告	同上		
使用計畫執行期間	未定	未定	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。 (第23條)	每月15日前公告、每年3/31前公告年度統計 (細則第17條)

⁸⁶ 經本研究訪談得知，歷年來主管機關之查核方式係透過招標委託民間會計師進行，並製作年度查核報告。

時點	公開標的	法定內容	公開程序	公開方式
勸募活動所得財物使用計畫執行完竣	1. 使用情形	1. 勸募活動名稱。 2. 目的。 3. 期間。 4. 許可文號。 5. 所得及收支一覽表。 (細則第15條)	1. 勸募活動所得財物使用計畫執行完竣後三十日內(得申請延長)公告。 2. 公告前應先提經理事會或董事會通過。	1. 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。 (細則第5條)
	2. 成果報告	未定	3. 同時報主管機關備查。 (第20條第1項)	2. 備查後三十日內於主管機關網站公告一年。 (第20條第2項、細則第16條)
	3. 支出明細	未定		
	4. 相關證明文件	未定		

(二)實證分析與制度困境：資訊不足與解讀不易

誠如上述，資訊公開被視為公益勸募條例最核心之規範機制，亦是立法過程中最具共識之部分，然而實務上卻存在資訊不足與解讀不易之困境，並因此對應出相關制度之闕漏，舉其要者包括：1. 誠如前述，向勸募活動所於地之直轄市、縣（市）主管機關申請許可之非全國性勸募，並無「內政部社會司公益勸募管理系統」可作為資訊上傳之統一平臺；2. 縱使係向中央主管機關申請許可之全國性勸募，其發起團體依法應將公益勸募條例第十八條、第二十條所示文件刊登於所屬網站或發行之刊物（無網站及刊物者，應將刊登於新聞紙或電子媒體），惟經本研究逐一瀏覽三十一個勸募團體之網頁，發現有三個團體未架設網頁或網頁無法連結，有七個團體網

頁上未有法定應刊登文件或刊登不全。3.公益勸募條例第二十三條雖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，卻缺乏對於勸募發起團體於勸募所得財物使用計畫執行期間應交付之資料內容有相對應之規範。4.既有促進勸募團體履行資訊公開義務之配套措施亦未具備一致性，目前公益勸募條例僅於第二十六條授權主管機關就違反勸募所得財物使用計畫執行完竣後之資訊公開及徵信義務者（第二十條），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。然而就勸募活動結束後資訊公開及徵信義務（第十八條）之違反，並無罰則規範，至於勸募所得財物使用計畫執行期間之資訊公開機制則更顯空白。5.本研究數度檢視「內政部社會司公益勸募管理系統」之「違規案例公告區」，亦均呈現「尚無任何違規公告」之狀態⁸⁷。

現行公益勸募條例所規劃之監督機制除有上述資訊公開不足之困境外，尚有資訊解讀不易之問題。莫拉克災後三十一個勸募發起團體所公開之勸募所得財物使用資訊，科目分類、項目精細程度、開支計算方式等均各不相同，例如某勸募團體公布之支出明細中有一「安家助學方案」13,574,006元⁸⁸；另一勸募團體公布之支出明細中有一「事工費」6,566,681元⁸⁹；又如北部某政府機關於二〇一〇年七月二十九日前公布之支出明細中持續有一「中繼國宅莫拉克風災災民緊急安置方案」23,837,840元，之後又轉為0元⁹⁰。類此情形比比皆是，金額均頗龐大，但可解讀之資訊有限，從而影響原本

87 網址：<http://donate.moi.gov.tw/>，最後瀏覽日：2012年4月7日。

88 網址：<http://www.093.org.tw/order/listall.htm>，最後瀏覽日：2012年4月7日。

89 網址：http://www.ccra.org.tw/aboutus/financial_Content.asp?ID=106，最後瀏覽日：2012年4月7日。

90 網址：<http://donate.moi.gov.tw/>，最後瀏覽日：2012年4月7日。

預期之徵信機能。縱使是「內政部社會司公益勸募管理系統」所公告莫拉克風災後各勸募發起團體之「支出使用明細」，以慈濟基金會、紅十字會、世界展望會三個主要勸募團體觀之，截至二〇一一年二月二十八日，其公告之行政費用占已支用勸募所得比例分別為3.29%、1.63%、0.39%，然由於不同勸募團體間各自規劃之勸募所得使用計畫內容差異頗大，若不深究計畫內容而僅比較行政費用之高低，進而推崇某勸募團體很節省，或者批判某勸募團體慷捐款人之慨，均因缺乏一致之比較基礎而失公允。

回顧公益勸募條例立法歷程，以上資訊無法解讀之問題實際上已被提出，例如，除建構資訊公開制度外，王榮璋委員進一步提出建立「非營利組織會計作業準則」之訴求：

目前對於非營利團體、非營利事業有沒有會計作業準則？例如……以人事費來說，有的團體公佈於人事費上，有的是放於業務費，有的則是放於服務費……，因此縱使上網公告，民眾於作分析、考量時，其實得到的資訊並不一致。

就此當時社會司蘇麗瓊司長則回應：

……目前我們確實有建立一套財團法人的會計作業準則，這個準則的定義部分還在做細項討論，看看還有沒有要做檢討的，希望能建立一套精準的準據，這樣大家才會有標準依循⁹¹。

惟主管機關於立法階段承諾之「法人會計作業準則」此一關鍵配套迄今仍未建立，令勸募團體無從依循。目前主管機關依法公告

⁹¹ 引自立法院公報，95卷6期，頁126-127，立法院第6屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族二委員會第1次聯席會議，蘇嘉全部長、王榮璋委員、蘇麗瓊司長發言紀錄。

於勸募網站之勸募主體「支出使用明細」亦僅流於條列之記帳式記載，進一步瀏覽勸募主體之網站，誠不易由揭露之資訊瞭解善款使用之內容及經費、服務人次、實施地點及對象等。例如，莫拉克風災後最引人注目者當屬永久屋之興建，經瀏覽主管機關與勸募團體之網站，卻難以一窺究竟各基地興建戶數、坪數、發包金額、承攬廠商等資訊。為提升社會大眾對勸募行為之信任，協助捐款人瞭解捐款之流向，主管機關及勸募主體應戮力於資訊公開之一致性、完整性、可親近性、可解讀性、可比較性，俾提升徵信機能。誠如國際非營利法規中心（International center for not-for-profit Law）草擬之「非政府組織法立法原則」（Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations）所建議，與其硬性規定行政費用比例，不如規定所有勸募團體必須對大眾公開所有帳目，讓社會大眾及捐款人去決定是否繼續贊助行政成本或勸募成本過高之組織。不過，其前提是政府應提供一個合理之成本會計基準，發展一致之比較基礎以提升資訊之可解讀性及徵信機能⁹²。此外，亦可進一步考量民間團體規模與行政成本負擔之關聯，以及避免過度監督而影響中小型民間團體之發展，採取類似募款活動必要支出部分之分級管理態樣，對勸募所得財物較多者，累進資訊公開之密度要求與接受監督之義務。

陸、結論與建議

二〇〇六年五月十七日，以「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」為目的之公益勸募條例完成立法、公告施行。發生於二〇〇九年八月之莫拉克風災，是

⁹² INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, *supra* note 42, at 103.

我國於公益勸募條例公告施行後第一次面對之大型災害，各界踴躍捐輸之情況，一如一九九九年九月之九二一震災。十年前九二一震災後募款引發之疑慮及期待，是否因為公益勸募條例之制定而獲得解決及兌現？欲回應此一問題，固然藉由相關權利論述、效力論證或比較法研究，亦可有相當豐沛之貢獻，惟公益勸募條例自一九九九年提案起歷經七年之立法討論及議事紀錄，以及莫拉克風災後之各項勸募相關文件，若能予以系統性之整理分析，相信亦可傳遞相當之法學意涵及政策參考價值。為此，本文嘗試採用法實證或經驗研究（empirical legal studies, ELS）取徑，運用「檔案分析法」（Archival Analysis）探究公益勸募條例立法過程之主要爭議，及莫拉克颱風災後之實際運作，一方面往前回溯其形成歷史，呈現法律制定前制度選擇之爭議及軌跡，一方面就法律生效施行後進行法律體制與社會實相（social reality）間之探討，使規範與法律實務運作之間相互對照、反省。於法律社會學研究取徑之引導下，公益勸募條例實施過程中連帶引發或伴隨與我國公益組織所處社會結構攸關之面向，亦將納入探討⁹³。

⁹³ 法律規範的特質之一在於企圖以事前設想的文字化規則，去規範無窮的動態世界，往往有其侷限，故藉由法律的實證或經驗研究取徑，向社會實境所蘊含豐富素材探求的結果，往往可更充分而全面地呈現出立法階段所未設想的非預期結果，從而以此等研究發現為基礎進一步修正法律使其正契合初衷。以日本為例，阪神大地震後的重建過程中最具關鍵地位者並非政府機關或傳統公益法人，而是草根性NPO或志願團體，然而這些在地團體卻不易取得法人資格。為回應及貼近此一社會事實，1998年日本眾議院一致通過「特定非營利活動促進法」。「特定非營利活動促進法」的誕生雖源自於阪神大地震後重建經驗的社會事實，但立法者亦就法律規範於事前設想與實際執行的可能落差有所體認，故該法特於附則規定：「本法於施行三年後，須調查實際施行情況，以對相關優惠措施進一步檢討」，其以立法方式促進法律的實證或經驗研究，頗值得我國參照。請參考劉宜中，同註42，頁41-59。

本文分就勸募發起團體之資格規範、申請及許可階段、勸募階段三大主軸進行探討後之重要發現包括：一、公益勸募條例授權政府得於災後發起勸募，但無須經過許可程序，相關責信監督機制明顯不足，相較於民間公益團體，難免有「寬以待己」之疑慮；建議應要求政府機關發動勸募前亦須提報申請書、勸募活動計畫書及勸募活動所得財物使用計畫書等文件，申請主管機關許可或備查，以縮短與民間勸募團體之待遇落差；至於球員兼裁判疑慮之破除，除仰賴政府內部之稽核機制外，亦有賴勸募發起機關樹立資訊公開機制以接受外部監督；二、公益勸募條例將勸募發起團體資格限制為公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人四類，故莫拉克風災後發起募款之團體明顯少於九二一震災；本次雖有三個（10%）原住民相關權益促進團體進行全國性勸募，顯示出原鄉災後重建之自主性力量，但三十一個全國性募款團體多位於遠離莫拉克風災之大臺北地區，並以社會福利性質及宗教性居多；大型勸募活動集中於臺北地區且勸募所得集中於中央政府及大型勸募團體之現象，短期之內恐難以避免。為妥善運用社會資源，發起勸募之政府機關或大型勸募團體可考慮匡列部分勸募所得成立專案，廣納於地組織及民間團體由不同面向投入重建，發揮在地長期陪伴與多元化之優點，並促進草根性團體累積災後重建之實務經驗，培植其因應未來災害之能力，進而建立更和諧之政府與民間、民間與民間之夥伴關係；三、法制上僅要求國際救災之災後勸募團體須具備救災及重建經驗，對於國內災後募款卻未規範；面對災害常態化之挑戰，實有賴主管機關聯結民間相關團體於平時強化災害應變及重建能力，並於災害發生後透過勸募審核及許可機制進行能力之把關與責任之適性分派，以化解救災或重建經驗不足之疑慮；四、公益勸募條例未將公共建設納入勸募所得用途之一，恐與現況出現落差，勸募所得是否及如何使用於公共建設，法制上應務實面對與檢討，

並予以更明確之界定及規範；五、我國災後勸募非但延續九二一震災後大者恆大之集中趨勢，益且更加明顯，公益團體彼此間以及災後、平時勸募間之雙重排擠效應誠不容小覷；鑑於此一趨勢之延續性，建議大型勸募團體應超越法定最低標準，於平時即建制完整之救災、安置與重建計畫，募款後並自我要求資訊公開之完整性及可親近性，規範上主管機關亦可考慮採取分級管理態樣，針對勸募所得財物較多者，累進資訊公開之密度要求與接受監督之義務；六、立法後勸募活動必要支出之法定上限已有所規範，但就轉捐行為、資訊公開及非營利組織會計作業準則之建立而言，則仍亟待加強，建議修法明訂於重大災害後接受轉捐款之政府機關與民間團體，應比照勸募主體，將捐款使用情形揭露於勸募網站，並迅行建立法人會計作業準則，資訊公開內容則應再予深化，俾使捐款大眾、社會各界得以更清楚瞭解勸募所得使用計畫及善款流向等重要資訊。國人災後踴躍捐輸之社會能量，乃公民社會寶貴資產之一，未來如何就制度面及執行面，持續朝有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，以促進社會公益，保障捐款人權益等目標持續邁進，誠值得主管機關、學術、非營利組織等各界攜手努力。

附表：莫拉克風災後全國性勸募團體之年資、救災經驗、募款能力

編號	機構名稱	設立日	年數	921	川震	勸募 期間	預募金額 (A)	實募金額 (B)	B÷A	B÷ 總數
B18	慈濟基金會	1980/1/16	31	○	○	30天	1,200,000,000	4,648,000,285	387%	37.71%
A13	紅十字會總會	1904	107	○	○		3,000,000,000	4,598,193,927	153%	37.31%
B15	台灣世界展望會	1964/1/9	47	○	○	一年	179,200,000	1,385,292,605	773%	11.24%
B8	兒扶基金會	1995/1/12	16	○	○	一年	30,000,000	438,073,093	1460%	3.55%
B17	法鼓山基金會	1999/4/2	11	○		142天	300,000,000	288,785,507	96%	2.34%
B16	長老教會宣教基金會	2000/3/22	10			一年	180,000,000	256,989,187	143%	2.09%
A7	基督教救助協會	1998/9/7	12	○	○	115天	20,000,000	152,288,401	761%	1.24%
A10	中國國民黨	1989/2/10	21	○		82天	80,000,000	91,462,553	114%	0.74%
A12	一貫道總會	1988/3/5	22	○		143天	100,000,000	71,683,143	72%	0.58%
B11	新境界文教基金會	1999/7/19	11	○		30天	50,000,000	68,337,292	137%	0.55%
A06	聯合勸募協會	1992/11/9	18	○		51天	20,000,000	64,054,144	320%	0.52%
B09	富邦慈善基金會	1988/12/17	22			141天	36,000,000	58,396,040	162%	0.47%
B10	伊甸基金會	1994/5/14	16	○		306天	37,000,000	48,898,214	132%	0.40%
B03	兒童福利聯盟基金會	1991/12/27	19			172天	19,683,500	34,100,917	173%	0.28%
B14	天主教臺灣地區主教團	2000/11/4	10			一年	100,000,000	20,237,209	20%	0.16%
A05	中華護生協會	2002/8/27	8			61天	12,000,000	18,220,575	152%	0.15%
A03	粉條兒文化協會	2008/6/25	2			一年	8,000,000	16,262,317	203%	0.13%
A08	原住民文教協會	2001/10/16	9			一年	60,000,000	16,136,707	27%	0.13%
B01	靈鷲山佛教基金會	1997/1/17	14	○		81天	5,000,000	15,855,803	317%	0.13%
B04	喜憨兒基金會	2001/5/8	9			一年	30,000,000	11,633,749	39%	0.09%
A04	台灣佛教協會	2005/12/5	5			一年	10,000,000	5,571,298	56%	0.05%
B05	至善基金會	2007/6/15	3			一年	30,000,000	5,398,170	18%	0.04%

編號	機構名稱	設立日	年數	921	川震	勸募期間	預募金額 (A)	實募金額 (B)	B+A	B+ 總數
B07	陽信基金會	1995/10/3	15			197天	30,000,000	4,972,961	17%	0.04%
B13	天主教會台北教區	1956/5/9	54			一年	100,000,000	4,184,079	4%	0.03%
B02	長老教會新竹中會	1965/10/6	45	○		一年	10,000,000	916,903	9%	0.01%
B06	平安基金會	1999/4/2	11			333天	30,000,000	343,165	1%	0.00%
A09	原住民族學院促進會	2002/11/5	8			一年	63,479,600	324,118	1%	0.00%
A01	清心慈善協會	2007/5/9	3			一年	1,000,000	45,000	5%	0.00%
A11	截肢青少年輔健勵進會	1996/12/5	14			60天	88,000,000	38,300	0%	0.00%
A02	肯愛社會服務協會	2004/10/28	6			一年	2,000,000	0	0%	0.00%
B12	原鄉部落重建文教基金會	2004/8/20	6			一年	84,249,500	0	0%	0.00%
合計							5,915,612,600	12,324,695,662	208%	100.00%

參考文獻

一、中 文

1. 內政部，九二一震災民間團體賑災捐款數額使用情形及流向帳目查核報告(一)，2002。
Ministry of the Interior (R.O.C.), Accounts Audit Report of the Use and Flow of Donation from Civil Society after 921 Earthquake in Taiwan I, 2002.
2. 王澤鑑，民法實例研習：民法總則，12版，1993。
Wang, Ze-Jian, Civil Code Instance Learning: General Principles, 12th ed., 1993.
3. 全國民間災後重建協調監督聯盟，921震災捐款監督報告書，2000。
National Post-Earthquake Reconstruction Alliance (R.O.C.), Supervision Report of 921 Earthquake Donations, 2000.
4. 行政院主計處，九十二年臺灣地區社會發展趨勢調查，2004。
DGBAS, Executive Yuan (R.O.C.), Taiwan Social Trends Survey 2003, 2004.
5. 李家諭、王珮玲，公益勸募的探析，2009。
Li, Gu-Yu & Wang, Pei-Ling, Analysis of Charity Fundraising, 2009.
6. 林執中、陳昭如、顏厥安，讓法學看見經驗的世界：「臺灣法實證研究資料庫」介紹，人文與社會科學簡訊，12卷2期，頁14-32，2011。
Lin, Zhi-Chung, Chen, Zhao-Zu & Yen Chueh-An, Let Jurisprudence See the Experience of the World: Introduction of Database of Empirical Study of Law in Taiwan, The Humanities and Social Sciences Newsletter, vol. 12, no. 2, pp. 14-32, 2011.
7. 施啟揚，民法總則，5版，1993。
Shi, Chi-Yang, Civil Code: General Principles, 5th ed., 1993.
8. 胡予瀕，非營利組織會計操縱與透明度之分析——以美國非營利組織為例，臺北大學合作經濟學系碩士論文，2007。
Hu, Yu-Pin, Accounting Manipulation, Ratings, and Transparency of the Non-profit Organization: Examples from Nonprofit Organizations in the U.S., Master's

Thesis, Department of Cooperative Management, National Taipei University, 2007.

9. 張菁芬，歐盟會員國的公益勸募議題與發展，社區發展季刊，118期，頁75-88，2007。

Chang, Jing-Fen, The Development of Charity Fundraising of the EU Member States, Community Development Quarterly, no. 118, pp. 75-88, 2007.

10. 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。

Chen, Sin-Yi, "Love Quotient" Universal Upgrade, Taiwan Panorama Magazine, vol. 35, no. 1, pp. 70-81, 2010.

11. 黃茂榮，法學方法與現代民法，增訂6版，2011。

Huang, Mao-Rong, Legal Method and Modern Civil Code, 6th ed., 2011.

12. 黃意錦，九二一地震之後災後重建善款運用與監督，臺灣大學新聞研究所碩士論文，2000。

Huang, Yi-Jin, Use and Supervision of Donation for Post-disaster Reconstruction after the 921 Earthquake, Master's Thesis, Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University, 2000.

13. 楊錦青，公益勸募條例立法過程剖析，社區發展季刊，118期，頁22-39，2007。

Yang, Chin-Ching, The Analysis of Legislative Process of Charity Fundraising Act, Community Development Quarterly, no. 118, pp. 22-39, 2007.

14. 劉宜中，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，2009。

Liu, Yi-Chung, The Impact of the Implementation of Charity Fundraising Act on Fund-raising of NPOs, Master's Thesis, Department of Nonprofit Organization Management, Nanhua University, 2009.

15. 鄭玉波，民法總則，9版，1993。

Cheng, Yu-Bo, Civil Code: General Principles, 9th ed., 1993.

16. 謝國興，協力與培力：全國民間災後重建協調監督聯盟兩年工作紀要，2001。

Hsieh, Kuo-Hsing, Participation and Empowerment: The 2-year Summary of the National Post-Earthquake Reconstruction Alliance, 2001.

17. 簡春安、鄒平儀，社會工作研究法，2004。

Chien, Chun-An & Tzou, Ping-Yi, Social Work Research Methods, 2004.

二、日 文

- ・阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会，阪神・淡路大震災の教訓，2009。

三、英 文

1. APTEKAR, L., ENVIRONMENTAL DISASTER IN GLOBAL PERSPECTIVE (1994).
2. Campbell, C.M. & Wiles, P., *The Study of Law in Society in Britain*, 10 LAW AND SOCIETY REVIEW 547 (1976).
3. Canter, W.N., *Disaster Response in Developing Countries*, 1 DISASTER MANAGEMENT 17 (1989).
4. DILLE, M., CHEN, ROBERT S., DEICHMANN, UWE, LERNER-LAM, ARTHUR L. & ARNOLD, MARGARET, NATURAL DISASTER HOTSPOTS: A GLOBAL RISK ANALYSIS (2005).
5. FEMA, DONATIONS AND VOLUNTEER MANAGEMENT: BEST PRACTICE AND STRATEGIES FOR SUCCESS (2009).
6. Hooke, William, *U.S. Participation in International Decade for Natural Disaster Reduction*, 1 NATURAL HAZARDS REVIEW 2 (2000).
7. INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, HANDBOOK ON GOOD PRACTICES FOR LAWS RELATING TO NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (1997).

8. Trussel, J., *Assessing Potential Accounting Manipulation: The Financial Characteristics of Charitable Organizations with Higher Than Expected Program-Spending Ratios*, 32(4) NONPROFIT AND VOLUNTARY SECTOR QUARTERLY 616 (2003).
9. Wegner, Dennis & James, Thomas, *The Convergence of Volunteers in a Consensus Crisis: The Case of the 1985 Mexico City Earthquake*, in DISASTER, COLLECTIVE BEHAVIOR, AND SOCIAL ORGANIZATION 229 (Russell Dynes & Kathleen Tierney eds., 1994).

The Legislation and Practice of “Post-disaster Charity Fundraising Act” in Taiwan: The Empirical Legal Study from Nationwide Fundraising Activities after Typhoon Morakot

Jwu-Shang Chen^{*}、Tsung-His Fu^{**}
Wan-I Lin^{***}、Jyh-Cherng Shieh^{****}

Typhoon Morakot, which occurred in August 2009 in Taiwan, was the first large-scale disaster after the enforcement of the “Charity Fundraising Act.” Enthusiastic donations from members of Taiwan society were just like those made in the wake of the 921 Earthquake in 1999. Have the concerns and expectations of fundraising been resolved and achieved because of the enactment of the “Charity Fundraising Act”? This paper attempts to reveal the policy choice trajectory and to present

^{*} Assistant Professor, Department of Social Work, Asia University; Ph.D. in Social Welfare, National Chung Cheng University.

^{**} Assistant Professor, Department of Social Work, National Taiwan University; Ph.D. in Social Policy, University of York.

^{***} Professor, Department of Social Work, National Taiwan University; Ph.D. in Social Welfare, University of California (Berkeley).

^{****} Professor, Department of Bio-Industrial Mechatronics Engineering, National Taiwan University; Ph.D. in Mechanical Engineering, National Taiwan University.

Received: May 25, 2011; accepted: February 23, 2012

the practical applications of the “Charity Fundraising Act” by compiling relevant legislative procedure records and nationwide fundraising activity documents after Typhoon Morakot. Some important discoveries include: (1) There were 31 nationwide non-governmental fundraising groups after Typhoon Morakot, substantially less than the 225 non-governmental fundraising groups after the 921 Earthquake due to the new regulation about the qualification of fund raising groups. (2) Fundraising activities are now restricted to the “prior application and permit system,” but rescue and reconstruction experience are not required to apply for post-disaster fundraising. It is of urgency for the government to reinforce the ability to adjust to stricken situations and to cultivate the capacity of reconstruction. (3) In Taiwan, post-disaster fundraising is much apparently the continuance of the central tendency of the bigger the stronger after the 921 Earthquake. What should never be underestimated is the crowding-out effect between post-disaster fundraising and ordinary fundraising, and among the fundraising groups. Respecting the continuity of this tendency, we suggest that large fundraising groups should regulate the complete planning of relief, relocation, and reconstruction. The activity of fundraising demands actively that all relevant information should be accessible and completely known to the public. It is also possible to consider adopting a hierarchy management whose accountability would be in the light of fundraising contribution. (4) Although the maximum of necessary expenditure for fundraising is now statutorily regulated, it still remains to intensify the behavior of donation, to implement the disclosure of information, and to institute (!) the accounting guidelines of non-profit organizations.

Keywords: Empirical Legal Studies, Charity Fundraising Act, Typhoon Morakot, Application and Permit System, Corporate Bodies, Corporation with a Social Welfare Character, Rescue Ability, Necessary Expenditure, Information Disclosure, Accounting Guidelines