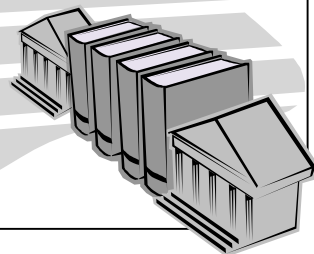


「公益勸募條例」實施一年後之觀察分析 ——以高雄市在地經驗為例

許傳盛



一、前言

「公益勸募條例」自民國 95 年 5 月 17 日總統公布實施之後，至今已經滿一年有餘，雖然一項法案的實施在短短的一年之內，很難對其做出怎麼樣的利弊得失檢討，不過由於這項法案對整體社會公益慈善活動有重大的影響，雖然只是短短一年，但是在實施過程中卻已衍生出許多的問題，讓許多社團無所適從，而且在無形中也增加了許多的行政成本。諸如以前許多社團習慣的募款方式，像慈善音樂會，園遊會等方式，現在都必須要加以修正，增加相當多的文書報表工作，這對一般規模較小的慈善團體或機構來說，造成許多的困擾與不便。又譬如以前台灣民間有許多善心人

士願意以一己之力量，先拋磚引玉，再結合眾多的民間親友與資源來從事公益慈善活動，但是在新法實施之後，由於明定只有各類「團體」才能從事募款，因此無形中阻絕了這些善心人士從事公益慈善活動的熱情與管道。像這些狀況可能是當初立法時所未考慮到的問題，也可能是立法者有意要避免一些弊端而採取的防堵措施。不管考慮點是什麼，由於整個法律實施的第一線主管機關均為各地方政府，而關於這個法律所衍生出來的種種執行問題也必須由各地方政府概括承受，因此筆者乃不辭喘陋，將高雄市政府在這一年來所碰到的問題作一番檢討，以提供各界在將來考慮修法時作一參考。為便於討論之有效進行，本文將針對可能對現行社

會的勸募行為造成影響的相關規定提出來，簡單分成以下幾個部分來討論；第一，立法意旨、第二，勸募主體、第三，勸募要件、第四，實際案例、第五，檢討分析。

二、「公益勸募條例」立法意旨分析

關於「公益勸募條例」的立法意旨在該條例的第一條中即已開宗明義的指出：「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」在此我們要討論的是，本條例的相關規定可否達成這樣的立法意旨與精神？

我們知道之所以要制定新的公益勸募條例，乃是因為原本的「統一捐募運動辦法」自民國 31 年行政院訂定，民國 42 年修正發布之職權命令，一直到民國 95 年為止，都未有修正。由於該項「統一捐募運動辦法」對於勸募的定義、主管機關、發起主體、結束之陳報、徵信、募得款項執行成果之審核管理等規定均付諸闕如，以至於許多的勸募行為都無法可管，甚至於淪為私人斂財的工具，不僅浪費社會資源，也傷透了許多捐款人的心！有鑑於此，民間各慈善團體、社團法人、學者專家與各級政府部門的代

表，均呼籲我國立法部門應針對新的社會發展趨勢，儘速制定出一套新的勸募管理辦法出來。

這套新的勸募管理辦法，其立法精神可簡單化約為以下五點：

- 1.提升勸募行為管理的法律位階。
- 2.募款活動管理法制化。
- 3.募款行為公開透明化。
- 4.定位為普通法，其他法律另有規定者，從其規定。（政治、宗教活動性質特殊宜另以其他法令規範）。
- 5.採備查制（不涉對外勸募者予以低密度管理）及許可制（涉向外勸募者給予較高密度管理）兩種型態之雙軌制。

這樣的立法意旨及精神可以說相當的用心良苦，既要有效管理勸募行為，以妥善運用社會資源，同時保障捐款人權益，建立良好的責信（accountability）制度；又要結合各方資源以促進社會公益。這就好像既要防弊又要興利一樣，有時候難免會面臨兩難的困境。如在理論上不管任何個人或團體，只要有心想從事公益慈善活動，我們都應該予以鼓勵才對。但是本條例為了避免有心人假慈善之名行斂財之實，所以規定只有公立學校、行政法

人、公益性社團法人及財團法人等四種團體才可以進行募款活動，其他個人及私人公司乃至於政府部門均不可以進行募款活動，結果有許多的善心人士和公司行號也就因此卻步了！這無形中也排除了許多社會資源投入公益慈善活動，對本條例的立法宗旨「促進社會公益」也有負面的影響。

三、關於「勸募主體」的探討

關於勸募的主體，本條例在第 5 條中規定如下：

- 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。

從以上的條文規定中，我們可以看出立法者的用意其實是防弊重於興利的。

只有具公益性質的「團體」才可以公開辦理募款活動，其他私人或公司行號則完全在禁止之列，這對現行社會上所進行的公益慈善活動造成了重大的影響，也對地方政府在管理勸募活動上，憑添許多困

擾。比方說以往台灣民間社會都會有許多善心人士，基於自己的理想與善念，主動從事許多公益慈善活動，她（他）會運用個人的影響力，去結合自己的親朋好友以及相當多的民間資源來共同投入社會福利工作，這對社會公益的促進具有重大的效果。但是在本條例公布之後，類似這樣的善心人士都被明文禁止以個人名義募款，這無形中不僅澆熄了他們的熱情，更是一種社會資源的損失，我相信這樣的結果絕對不是當初立法者所願意見到的！

又譬如說完全禁止私人的公司行號進行募款活動，這雖然可以避免許多弊端的產生，但是無形中卻也拒絕了許多有意從事公益慈善活動的私人公司，他們的熱情與善意。舉例來說，著名的外商公司：美國花旗銀行，他們在每年聖誕節的時候，都會辦理公開的捐贈與勸募活動，並將所募集資金公開捐贈給國內各社福團體。而由於他們的行銷公關能力很強，在媒體的宣導之下，往往在短時間之內就能募集龐大的資金，對國內各社福團體，如喜憨兒基金會，有重大的幫助。但是在新的勸募條例頒布實施之後，類似花旗銀行這樣的善舉可能

就會成爲絕響了，想想看這不是很可惜嗎？

再者，禁止各級政府主動從事募款活動，只能被動接受捐贈，這也是矯枉過正了。立法者原先的想法是認爲政府自己有稅收、有預算，爲什麼還要向民間募款，來跟民間團體競奪資源？但是立法者可能沒有想到，現在各級地方政府的財政狀況幾乎都處於負債的情形，每年都只能針對例行性工作，勉強編出一個收支平衡的預算書出來，針對許多新的社會問題或突發性事故，其實已經沒有足夠的預算去因應，在這種情形之下，往昔各級政府還可以藉助發起募款活動來因應各種新興或突發性的事件，以掌握時效，解決困難。現在，一個新的勸募條例公布之後，這些都不能做了，這對整體社會公益活動的促進真的會比較好嗎？

四、關於「勸募要件」的探討

爲有效管理勸募行爲，本條例詳細規定了各公益慈善團體在辦理勸募時，應向各主管機關申請許可，同時應載明各項勸募計畫，如募得財物之金額、使用計畫、捐款專戶、捐款人資料等，並應於勸募活動所得財物使用計畫執行完竣後

30 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等，報請主管機關備查。其實爲了募款行爲之合法化與公正化，這些要求原本無可厚非。但是本條例之相關規定，落實到執行層面，卻讓各募款單位吃足了苦頭。單單募款計畫書的撰寫就不是一般小型慈善社團可以勝任的，而關於捐款人的資料，包括姓名、捐贈財務數量、捐贈年月及捐贈用途等資料，就忙壞一堆工作人員。而新的勸募條例似乎沒有考量到匿名捐款的問題，導致於受贈單位於接受捐款時，必須一再的追問捐款人的姓名及住址，好做成報告書，但是有些人就是爲善不欲人知，這造成了相當多的困擾，而這個規定也許會讓有些人以後乾脆就不要捐款了，省得麻煩。此外，龐大的捐款人資料，有時後高達上萬筆，這些捐款不分大小，也一律要造冊呈報，並要於 6 個月內公開徵信。像這些龐大的文書工作，也都不是一些中小社團可以勝任的，其結果就是讓這些社團望勸募而卻步，而間接影響了社會公益活動的進行。

另外，在整個勸募活動的期程中，如果勸募單位發現原本所提報

的勸募計畫有些疏漏想要補正，或者是因應新的發展情勢及突發性的需求等，必須作更正時，不僅要重新報請主管機關核備，同時還要徵求眾多捐款人的同意，這樣規定的結果，不是讓募款單位再一次忙得人仰馬翻，就是乾脆放棄修正募款計畫的想法，然後再勉強自己撐下去！

五、實際案例之探討

為進一步讓讀者了解在新的公益勸募條例公布實施之後，在地方政府實際執行的情形，以及對社會慈善工作的影響，在這裡特別引用幾個在高雄市發生的案例來說明公益勸募條例實際實施的情形。

首先，以 95 年發生的梅嶺車禍事件為例說明，95 年 12 月 3 日下午，一台搭載高雄市鼎金國小家長會成員的遊覽車，於台南縣楠西鄉的梅嶺山上，發生重大車禍，死傷慘重。該事件在經過各家媒體的報導之後，引起社會各界普遍的關注，尤其是有幾位父母雙亡的孤兒，其處境更是令人同情。為協助車禍罹難者家庭度過難關，當時的高雄市代理市長葉菊蘭遂率先捐款 50 萬元，希望號招各界踴躍捐輸。這在以前往往是由社會局開設捐款

專戶，接受社會各界的捐款。但是，在新的公益勸募條例公布之後，由於明文規定政府不可以成為募款單位，因此社會局只好協調高雄市慈善團體聯合會出面，當作募款的主辦單位，同時邀請幾位高雄市的學者專家組成募款管理及運用委員會，負責整個善款的管理與運用，這其中有社會工作界的學者、律師、會計師、慈善團體代表以及政府部門代表等，大家經過初步的討論之後，設定捐款金額為 3 千萬元。不過由於當時時間緊迫，而且大家也都沒有經驗，因此在制定勸募計畫書時，並沒有設想太多，就匆匆送件，這導致於往後要修正時，卻面臨重重的阻礙，以致於募款單位與主管機關社會局最後都苦不堪言！

在擇定募款單位以及撰寫完募款計畫書並報請主管機關核定之後，高雄市慈善團體聯合會就開始接受社會各界的募款。由於媒體的不斷報導，社會各界的愛心也不斷湧現，在短短的 20 天之內，就有超過 1 萬多人捐款，金額超過 3 千萬元，已經達到當初所設定的目標，因此就正式關閉帳戶，開始各項的善款運用計劃。這時候募款單位所碰到的第一個難題就是人手不足的

問題。龐大的捐款人資料，不僅要一一建立，同時捐款不分大小，每一張都要開立收據。單單這兩項工作，就讓所有的慈協工作同仁忙上 1 個月以上，而且天天加班到晚上 10 點以後，龐大的工作量也導致執行長於整個募款計畫完成之後，決定辭職走人，好好休息一下。

整個募款計畫除了需要龐大的人力來進行資料登打以及徵信過程之外，更麻煩的是應付一些突發的需求。善款依原先計畫發放不久，就接獲罹難者家屬陳情，他們希望能將部分善款移作假扣押遊覽車公司資產之保證金，由於這項計畫並不在當初的募款計畫書之中，當然未獲管理委員會同意，但是家屬們仍然不死心，不斷的透過民意代表要求社會局同意。站在法的立場，社會局其實很難同意議員及家屬的要求，不過在情理上，由於假扣押的保證金相當龐大，家屬們也不可能拿得出來，因此如果善款可以代墊，也不失為一個辦法，可以解決家屬的燃眉之急。但是由於當初的募款計畫書並沒有這項支出計畫，因此不管是管委會或是社會局其實都很難同意家屬的要求，而且此時如果要修改募款計畫書，改變善款用途，還必須徵求捐款人之同意，

可是大家想想看，一萬多名捐款人要如何徵求他們的同意？最後此案只好另尋其他管道解決了。

梅嶺車禍事件的募款計畫，算是高雄市政府在公益勸募條例公布實施之後，第一個接手的案例。雖然到今年 4 月底為止，整個計畫已經執行完畢，所有募集的善款也全部發放完畢，算是功德圓滿了。但是在整個勸募過程中，給所有工作同仁帶來的壓力和負擔，那還真是筆墨難以形容呢！我們都同意善款的使用要慎重，也同意募款活動必須對所有的捐款人負責，但是，當整個募款活動的行政成本是如此的沉重，工作同仁的負荷量又是如此的龐大時，我們是不是應該思考一下重新設計一個較簡便的募款程序和方式，以興利大於防弊的角度，來促進社會公益活動的推展。

另一個要提出來探討的案例則是關於募款主體的問題，由於在新的勸募條例中規定，只有「團體」才能成為募款主體，因此凡想以個人名義來從事募款活動並以之所得來推動慈善工作者，在新法中均不被允許。這樣一來使得本市某一著名的女慈善家不得不停止其行之有年的募款慈善計畫，而這也間接使得高雄市的各福利社團一年約少了 2

百萬的善款來源。原本該慈善家的募款方式為運用自己的人脈網絡，向親朋好友及各界善心人士兜售餐券，每張約在 5 千至 1 萬元左右，然後在每年 8 月舉辦一場慈善餐會（類似政治人物盛行的募款餐會），好為本市各身障團體及機構募集運作資金，以造福身心障礙朋友。而其所募集的金額每年約在 2 百萬元左右。據了解該名慈善家在高雄市的社福界頗負盛名，人品也備受肯定，也因為這樣，每年才會有這麼多的人響應她的善行義舉！

但是在新法施行之後，她被告知不可以再以個人名義進行募款，必須依附在某一社團底下才可以進行募款活動，否則就會違法。在聽到這樣的新規定之後，她在去年就暫停了這項行之有年的募款方案，令社福團體及各界人士深感惋惜。從這個案例中我們可以學習到，新的勸募條例中將個人完全排除在募款主體之外，雖然可以杜絕某些不肖人士假借慈善之名行斂財之實，但是無形中卻也是排除了許多真正有心、也願意從事公益慈善活動的善心人士。這其中限制寬嚴之分寸的拿捏也值得我們去細細探究一番。

六、檢討分析

公益勸募條例自 95 年 5 月 17 日總統公布實施之後，至今也不過只有短短的一年多的時間，要在這麼短的時間之內去評估一項法律的優缺點，其實也還有一點困難。不過因為募款行為在台灣來說已經成為一種常態，各式各樣的募款活動，不管是慈善的、宗教的、乃至於政治性的募款活動，都無時無刻充斥在我們的日常生活週遭，所以一般民眾早已習慣了各式各樣的募款行為及其形式。因此，當新的公益勸募條例公布施行時，確實對於現存的許多募款行為及型態造成某些衝擊。而這些衝擊有好有壞，吾人應該在這個時候針對這項法律予以適度的檢視，以作為下一階段修正之參考。

因此，本文從公益勸募條例的立法意旨及精神開始，分析本條例的相關規定，發現本條例在立法精神上雖然強調要有效管理勸募行為、妥善運用社會資源、保障捐款人權益，以促進社會公益。但是在諸多條文的規定上，卻是呈現防弊重於興利的心態，無形中不僅增加了相當多的行政成本，甚至也扼殺了許多善心人士的熱情。我們不禁

要問，這樣的規定是否失之過苛了？

此外，由於募款規定較之前的辦法嚴謹且嚴格，這將導致於一些小型的組織或機構因為自己無力撰寫募款計畫書或者是無力應付龐大的人力支出，而將整個募款方案委託專業的公關公司處理，進而產生「募款捐客」的現象出來。事實上民間已經出現這樣的代辦服務，只是尚未浮出檯面而已。如果有一天真正的發生這種情形，我想也是本

條例該修正的時候了。

最後，在目前的數位時代，有許多的行為已經改變在網路上進行了，這也包括募款行為在內。在網路上早就有刷卡捐款的方案在進行，但是類似這樣的網路募款行為在本條例中卻未見規範，這在將來恐怕成為勸募行為在管理上的漏洞之一，主事者應積極尋求補救之道。

（本文作者許傳盛現為高雄市政府社會局局長）

📖 參考文獻

- 行政院財政部（1987）教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準，台北：行政院財政部。
- 行政院研考會（1994）財團法人監督問題之探討，台北：行政院研考會。
- 官有垣（1998）非營利組織的董事會角色與功能之研究：以全國性社會福利相關的基金會為例，嘉義：中正大學學報，第9卷，第1期。
- 張盛和（1993）現階段民間社會暨公益慈善事業發展環境之現況分析及未來展望，發表於「現階段社會福利暨公益慈善事業募款」研討會，世界展望會與台灣IBM公司主辦。
- 陳惠馨（1994）財團法人監督問題之探討，台北：行政院研究發展考核委員會編。
- 彭懷真等（1994）福利機構對勸募法令看法之研究，台北：中華社會福利聯合勸募協會。
- 馮燕（1996）全國性文教基金會分類暨績效統計調查報告，台北：教育部社教司。
- 鄭清霞（1994）自願性福利資源與稅式支出，台北：經社法制論叢（14），

433~456。

Micheal Allison & Jude Kaye (1997) *Strategic Planning for Nonprofit Organization: A Practical Guide and Workbook*, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Greenfield, James.M. (ed) (1997) *The Nonprofit hand book: Fund Raising*, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Herman, R.D. & Heimovics, R.D. (1991) *Executive Leadership in nonprofit organization: New strategies for shaping executive board dynamics*, San Francisco: Jossey-Bass Publish.