



公益勸募條例應有的政策取向與檢討

陳佳妤

壹、前言

「公益勸募條例」經由立法院三讀通過，總統於民國 95 年 5 月 17 日公布，台灣終於出現正式管理捐募及捐贈行為的法令，其目的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。公益勸募條例之所以快速形成，主要是由於 2004 年南亞海嘯過後，行政院發起募款活動援助，但卻因遲發善款引發爭議，而設立草案後，當時立委王榮璋表示，他反對行政院版草案中有關各級政府機關基於公益目的可對內募集財物，亦可接受員工或外界主動捐款，他認為政府不適宜主動發起募款活動（自由時報：94/12/6），此事件說明了國內長期對於捐款管理與募集財物單位的資格限定，有很大的漏

洞。

事實上，國內有許多學者早在公益勸募條例出現之前，即提到原有與捐募行為相關的辦法有許多缺失。台灣對於捐募及捐贈行為管理，大致上分為兩大系統（鄭怡世，1999；費春華，1996），一是透過財稅體系經由稅制上的管理及稅捐上的減免，對個人、非營利組織及營利事業的捐款或捐贈行為加以管理，但是，這些規定卻散見於所得稅法、遺產及贈與稅法、娛樂稅法、營業稅法、土地減免規則……等法規中，另一個系統則是由社政體系所頒訂的捐募運動管理辦法，以規範各類組織的募款活動（鄭怡世，1999），然而，捐募相關辦法的零散，致使捐款人及募集財物單位難以配合；還有，彭懷真（1994）也指出，隨著社會經濟劇

變，當時的「台灣省統一捐募運動實施辦法」、台北市及高雄市各自公布的「捐募運動管理方法」，其內容已不合時宜，也不符合實際需求，再加上，各辦法法律位階過低，無法有效規範各種捐募行為，也使原辦法難以奏效，這也常常造成各福利機構在勸募時，捐款人因權益沒有直接由「法」來保障，所以，勸募單位難以獲得捐款人的信任，無形之中，就難以募集到需要的款項。因此，為求有效管理捐款行為及保障捐款人權益，我們確實需要更有效的捐募法令做為依歸，而公益勸募的誕生更是勢在必行。

在慶幸台灣擁有正式合法的公益勸募條例的同時，我們應該試著回溯捐贈者的動機與內涵，以掌握捐款者的行為取向及所需的保障；還有，相對於捐款者，非營利組織的管理也實際影響著勸募行為的發展，所以，我們也需要藉由非營利組織勸募管理的相關研究與各國法令的相關規定，來檢視公益勸募條例對非營利組織勸募管理的規定與取向。再來，則是探討現行公益勸募條例，是否符合文化與國際上的認同與實用性，並檢視公益勸募條例中，是否回應捐款者需求、勸募行為管理方式是否合宜、對促進社

會公益的目標是否能達成和運用社會資源是否真的妥善。最後，則是以時事運用來觀察公益勸募條例執行是否遇到困境。

貳、捐款動機與內涵

在這個促進社會公益的年代，為了協助更多需要協助的人，以增加更多民間資源，我們需要了解捐款者的動機與捐款取向，以掌握捐款人與捐款行為的特質；相反的，我們可以從勸募單位與捐款人之間的交流型態，以找出人們決定不捐款的原因；在克服人們不願捐款的因素之後，要如何讓捐款人持續捐款也是很重要的課題。此部分的最後一段則是聚焦回目前台灣的捐款動機與行為概況。

一、捐贈動機與理論

(一) Bryce 指出捐款是利他利己的，捐款者常有以下動機（黃琦智，1993）：

1. 減稅。
2. 表達感謝。
3. 同意組織使命。
4. 被要求。
5. 尊敬或紀念他人。
6. 帶來注意力、影響力及滿足感。

(二) 捐款人動機以「利己行爲」、「利他行爲」，以及「社會交換理論」三大部分來討論（陳淞慶，2000；黃世偉，2006）：

1. 利己行爲：指抱持著增進個人利益心態所做的行爲，捐款者與受贈者之間形成給與取的關係（林雅莉，1993），即代表此捐款行爲，係以捐款人認知此行爲可取得其所定義所欲之利益爲前提下進行並完成之。

2. 利他行爲：依據心理學觀點，此類型捐款人，內在心理樂於助人，當面臨需協助之情境，能同理受助者，故對他人福祉具強烈責任感，而捐款行爲本身就是一種酬賞，不須從受助者身上得到回報，這是一種無償概念，此行爲有四種特性（陳依伶，2002）：

(1) 一種出自於自覺自願的行爲。

(2) 以有益他人爲目的。

(3) 不附有任何期望他人日後的報答。

(4) 利他者本身有所損失。

3. 社會交換理論：「交換」是行銷學的核心概念。指雙方都擁有對方認爲有價值，且在個人能力上可以得到的東西；在自由意願下，雙方進行交易，互取所需並盡可能得到最大滿足。「可交換的東西」

指得是有形的爲物品與勞務，無形的爲名譽與感受。所以，對於群眾而言，他們所付出的，可能是金錢、體力、時間、舊有觀念、原有行爲模式等，而他們所能得到的是社會的（如名譽）、經濟的（如稅賦的減免）、或個人心理層面的（如滿足感、救贖）。

綜合以上所述，捐款者的動機主要分爲主動層面與被動層面，主動的部分爲捐贈者經由思考之後，以增進個人利益、增進他人利益或是有互利的情況下，有捐贈的行爲；被動的部分有由於自己隸屬的組織有所需要，再加上，自身對組織有其認同感，就會有捐贈行爲，或是無論在何時何地受外力影響及被要求之下，產生捐贈行爲。

二、拒絕捐款的原因

然而，捐款動機並無法直接促使捐款行爲的完成，這牽涉到捐款人心理複雜考量因素，在此，列出台灣居民不願意捐款的相關研究。台灣居民決定不捐款原因主要分爲個人特質與情境問題，溝通問題，勸募反映問題，組織形象問題（陳愛椿，2004）（詳見表一）。

從人們不捐款的原因中，個人特質與情境問題裡的個人特質、理

念問題及情境狀態，屬於因人而異的個人背景因素；而其他三個面向問題與勸募政策及勸募單位則息息相關，政府部分則是稅賦優惠的實

施和政策無法保障捐款人；勸募單位在勸募組織形象不良及勸募管理疏失也會減少捐款人捐款動機。

表一 人們決定不捐款原因

個人特質與情境問題	溝通問題	勸募反映問題	組織形象問題
個人特質 個人喜好 問題優先順勢考量 對募款主題沒興趣 不關自己的事 生性吝嗇	缺乏足夠資訊 不清楚組織使命 其他人不支持 不知組織需求為何 服務紀錄不良 個案不真實 看不到服務結果	勸募反應 勸募太頻繁 錯誤勸募方式 對愛心騙子疑慮 太多勸募郵件	對資金貧乏組織的刻板印象 對募款行動的質疑 行政成本太高 機構太有錢 組織聲譽不佳 服務收費太高 服務重複 政府涉入太深 服務稅付 (taxes pay for services)
理念問題 信仰相反 不認同使命 不認同政策 不認同動機 不認同方案 不認同工作倫理	溝通形式 不良溝通 太庸俗 需求不明確 成本太高	勸募者 不喜歡勸募者 對勸募者沒有義務	管理上的問題 組織濫用捐款 不良政策 過度的募款成本 管理不良
財務問題 沒錢捐款 經濟條件太差 稅率上考量		服務對象 個人無接觸 缺乏認知 服務對象不知感激 沒有捐款習慣	
情境 生活複雜 與其他組織發生競爭 大環境變遷 不在生活範圍			

(資料來源：林雅莉，1999：32-33；陳愛椿，2004：30)

三、持續捐款因素

當捐款人已有了捐款行為，如何讓捐款行為持續發生，這也是很關鍵的問題，一個非營利組織若能夠使捐款人持續捐款，不僅能讓組織穩定生存，也減少許多花費在找尋新捐款人上的成本。

劉依婷（2005）的研究整理出影響持續捐款人持續捐款原因與不持續捐款的因素有：

（一）持續捐款原因：

1. 基金會告知捐款用途。
2. 經常提供捐助的相關訊息。
3. 寄發捐款收據。

（二）不持續捐款原因：

1. 經費運用透明度低。
2. 捐助人經濟狀況改變。
3. 感到受騙。
4. 支持計畫停止。
5. 失去聯絡。

持續捐款與不捐款因素中，除了組織計畫結束或捐款人經濟能力下降的難以抗拒因素外，對持續捐款與否的主要因素為勸募單位的勸募用途與經費運用透明化及捐款收據的寄發，這些部分都與勸募單位對於勸募行為的管理有關。

四、台灣居民捐款特質

（一）中華文化影響：

中華文化對於慈善事業的看法，實質上是有直接或間接影響到臺灣地區的捐款動機。中華文化的民間公益事業基於重民保民的民本主義思想和儒家仁義學說，歷代統治者或者只是想表現仁政，或者是要釣取仁義君主的榮譽，但是他們所關注的對象以鰥寡孤獨殘疾貧病之人予以救助。而佛教傳入之後，基於佛教的慈悲觀念、善惡報應思想及其延伸福田思想，在南北朝及唐宋時代，先後出現了「六疾館」、「孤獨園」、「悲田養病坊」及「福田院」等慈善機構。宋朝以後，儒、佛、道三教出現合流趨勢，尤其在道德倫理方面，佛道兩教走上儒家化的道路。三教合一，宣揚以仁義為中心的王政思想，要求人們行善積德（王衡平、黃鴻山，2004），這也可對應到台灣地區受到中華文化的影響，除了做好事，不求回饋，還有積陰德的考量。

而捐贈即是一種幫助別人的表現，尤其是在他人面對天災人禍之時，藉由己身的捐贈，協助他人渡過一時的危機或是得到持續性的照顧，不過，協助的同時，中華文化下的捐贈者也會考量到人應有自我努力與發展的本質，不應過度的協

助，而造成受助者的依賴。然而，中華文化對於捐助行為的時空範圍多限定扶弱濟貧，而在政府主動且積極管理民間慈善組織募得財物的層面，則較少看到。

(二)台灣捐贈行為特質：

從陳愛椿（2004）的研究整理可看到國人普遍的捐獻情形：

1.主計處針對捐獻情形所做的相關調查（1999）：

(1)捐獻給宗教團體最多。

(2)大多來自教育程度高。

(3)收入較多的男性與女性沒有太大差異，但平均金額男性大於女性。

(4)年齡分佈於 45~54 歲的族群人口，其捐款原因以「支持組織，宏揚主張」及「行有餘力，回饋社會」為主要原因。

(5)教育程度越高，對於捐款運用越清楚。

(6)持續捐款者對於捐贈組織運用捐款情形了解程度高。

2.萬育維（1994）調查台灣地區居民捐款概況，就區域而言：中部比例最高，北部地區民眾最主要捐款對象為社會福利機構。性別比例以女性較高，捐助對象也以一般福利機構為主要捐助。已婚捐款比例多於未婚捐款比例。

3.台灣省政府社會處（1999）調查台灣省地區捐款意向中，家庭平均收入越多者，捐的比例越高，捐贈對象以特定慈善機構為主。捐款動機以幫助他人，不求回饋的比例占最多數，同情心與積陰德次之。較年長，學歷較高捐款金額也較高。

4.組織公信力的重要性：陳茂榜文教基金會（1999）調查「愛的體驗——大台北地區民眾捐款行為」報告中指出：大台北地區的主要捐款對象為宗教團體及慈善團體為主；而捐款者之所以願意捐款，「救急」、「助人」及「認同理念」是重要考量因素。然而，並不是所有的非營利組織所提出的募款訴求都能獲得迴響，捐款人仍然會以一個非營利組織的聲譽及公信力來評量是否對該組織進行捐款，而評斷是否有聲譽及公信力，大眾媒體宣傳與親友介紹為主要評斷因素。

從以上的研究整理，我們可以得知台灣居民捐款者的概況，而陳茂榜文教基金會（1999）所提出大台北地區捐款者對於非營利組織的聲譽與公信力相當注意，經由大眾媒體與親友介紹，才能信任所要捐款的單位，此處所提到的方式為非

受捐贈組織主動徵信，而是處在被動的徵信過程。所以，非營利組織的主動徵信與其徵信方式都是相當重要的。

綜合以上所述，一般捐款動機有利他、利己及互利的考量，但是，動機產生之後，捐款行為的產生有賴於消除致使捐款者不捐款的因素，這些因素包含個人特質與情境問題中的財務問題的稅率考量，溝通形式中所提到的組織使命不清、服務紀錄不良、服務結果不明，勸募反應中的對愛心騙子疑慮，及組織形象問題中各項原因都是需要藉由法令去規範與保障的。事實上，持續與不持續捐款因素與拒絕捐款因素差異不大，所以，法令可從勸募單位的勸募行為作為切入點，勸募行為包含告知捐款人捐款用途、寄發捐款收據和經費運用透明化。

還有，台灣捐款者與捐款行為的概況為捐款動機以支持組織，宏揚主張及幫助他人，不求回饋為多數；而較年長、學歷較高者捐款的數目較多，已婚者及收入較高者，捐款比例較高；而主要捐款對象以宗教團體與慈善團體為主；捐款人會以一個非營利組織的聲譽與公信力來評量是否對該組織進行捐款，

這也呼應到勸募單位的勸募管理會直接影響捐款者的捐款行為，另外，大眾媒體和親友介紹主要為捐款者評斷捐款與否的重要管道。

參、非營利組織的勸募管理

一、非營利組織勸募的必要性

宗教、文化藝術、慈善救濟到環境保護均屬非營利組織範疇中。組織的層級從全球性、國家性的專業組織到地方小型社區組織都有。儘管屬性不同，卻同樣面臨募款日趨困難的問題。非營利組織大多都被財務問題所困擾，尤其是在競爭激烈的環境中，如何籌措足夠的財源，成為非營利組織是否能夠生存的關鍵因素。非營利組織必須有效的規劃募款策略，以爭取資源，維持組織的運作。因此，募款策略的擬定對於組織的發展有相當大的影響。非營利組織的崇高使命與理想，還是需要財力的協助方可以順利達成（吳佳霖，2005）。

組織是要從社會環境中得到的資源主要是財力、物力、人力、技術等。對社會福利組織，尤其是民間的，最大和最普通的問題就是財力，因為屬於非營利機構，本身不能創造產品與財富，因此必須依賴

外界給予財力支持。梁偉康即指出：「發展和履行可行的預算及募集財源，乃是有效管理所不可或缺的」（彭懷真，1994）。

馮美珠（2005）也指出社會福利機構，已經成為台灣地區社會福利服務相當重要的服務提供者，其對於社會福利的貢獻，已無庸置疑。所以，財源的穩定可以促進社會福利機構持續發展任務。

然而，對於非營利性質的福利機構而言，從事募款活動來籌措財源的方式，是必須要承擔一些社會責任的，不但是為自己的公益形象負責，更是為其服務的案主人口群及整個社會大眾擔任起無形的資源分配的角色（黃志忠，1994）。

有此可知，非營利組織為完成使命與持續組織運作的其中一個要務就是對外募款。

二、相關勸募法令取向

（一）亞洲公益事業突破：

亞太地區為完善非營利組織（即慈善和公益性非營利組織）的法律環境所做的工作之廣泛是無可比擬的；為什麼這些工作能在亞洲地區蓬勃發展？至少有六個主要成因：1.是冷戰的結束和政府對威脅安全的因素控制有所放鬆；2.本地

區經濟快速成長（儘管近年來有半數嚴重下滑）和經濟實力有不斷增強的趨勢；3.通信革命和非營利部門網絡全球化發展使公民社會的呼聲高漲；4.當代政府官員受高等教育人數顯著上升；5.亞太地區社會主義國家不斷改革；6.亞太地區許多國家政府獨裁統治消亡（中國科學基金研究會主譯，2000）。亞太地區公益事業有其相關法令為依歸，而在非營利組織認定上、免稅或減稅方面、徵信要求與資金來源為公益事業需考量的重要部分。

針對亞太十國，澳大利亞、中國、台灣、印度、日本、韓國、菲律賓、新加坡、泰國和越南的公益事業法規中，主要要六個核心問題（中國科學基金研究會主譯，2000）：

1.非營利組織登記與否：

由於公益事業的法規即在約束非法的非營利組織進行募款行為，所以，非營利組織是否登記為合法非營利組織是首要條件之一。此處所指的登記即是一個非營利組織通過正式程序，成為獨立法人，在以上國家中，這個成立與否都牽涉到秩序與自由選擇的問題，有些小規模的、社區背景的團體，以及有些宗旨無法通過法律標準者，較期待

不受政府管理和控制考量為優先。

然而，亞太地區所擁有的登記制度事實上只是為許可制度延伸，就其法律成分約束力則不高。

亞太地區中，有一些國家的非正式非營利組織的數量多於正式非營利組織，如韓國、日本、中國、越南、印度及菲律賓，相反的，強制登記的新加坡和登記程序簡單的澳大利亞，未登記的非營利組織相當少。

2. 限制與要求：

(1) 對活動範圍限制：

① 禁止非營利組織參加與任何有商業目的的活動（菲律賓）。

② 禁止非營利組織參加與任何有商業目的的活動，但為非營利組織生存目的除外（中國、台灣）。

③ 禁止與非營利無關的商業活動（新加坡）。

④ 允許商業活動，條件是商業活動所得需用於廣泛非營利目標（澳大利亞、泰國、越南）。

⑤ 允許商業活動，條件是商業活動所得需用於廣泛非營利目標，且事先須獲得相關政府部門批准（泰國）。

⑥ 做為合法行為的商業活動不受限制（印度）。

⑦ 允許商業活動，條件是不與

營利組織競爭，同時，保證商業支出少於 50%，公益性支出至少為總支出的 50% 以上（日本）。

(2) 對個人額外經濟收益限制：除印度外，亞太其他國家皆是禁止非營利組織從捐贈中獲得過多報酬。

(3) 特定宗旨的要求：各國對於非營利組織所要扶持的宗旨不一，例如韓國的宗旨為扶持教育、研究、藝術、科學及公益性慈善事業，但是官方卻不能給予以上宗旨的確切定義與標準。

(4) 對司法宣傳與政治參與的限制：亞太地區對於非營利組織參政的限制很少。

(5) 要求多重登記：十國中，有六個國家要求非營利組織需要通過一個以上政府部門的批准。

(6) 集資限制：台灣禁止協會向非協會會員募集資金。其他國家對非營利組織募集資金沒有限制。

3. 免稅和減稅：

事實上，各國都無法為非營利組織免稅待遇制定相應的稅法。而此處所要指的免稅則是以免除所得稅為主，除了中國、越南和印度無免除所得稅繳交以外，其他國家法律均規定免除非營利組織繳交部分所得稅。在世界的其他國家，非營

利組織所得稅減免稅制更傾向於對捐贈者提供免稅而不是減稅待遇，但是，亞太地區恰巧相反，大多數給予非營利組織的公益捐助給予減稅。

4.資金構成：

透過資金的累積以發展非營利組織，事實上仍舊受到許多制約；其中有趣的是亞太各國的法律中並沒有特別限制國外資助，除了印度以外，印度的有關條例指出不經政府同意，不得接受國外資助。

5.責任制與報告要求：

非營利組織的責任相當廣泛，他們既得向管理機構負責接受管控，也對會員組織或捐助者負責。各國的非營利組織一般來說都需要向一個或多各政府機構提交年度報告，而澳大利亞是唯一不需提交納稅報表的國家。在亞太地區，各國法令通常規範了非營利組織對政府的責任制度，而缺少非營利組織對捐助者和公共責任制度的規定。而在亞太地區的法律制度中，簡要的責任制和嚴格的政府監管之間常常混淆不清。

6.解散：

解散分為自願解散與非自願解散，前者於亞太地區的情況為大多數國家的非營利組織章程中即有包

括自願解散程序、載明償債、剩餘財產的資格認定等；後者為亞太地區的強制解散法令大同小異，政府官員可考量非營利組織是否從事超越許可經營的範圍業務、變更經營目的、經營年限到期、濫用或未使用特許權……等有自由裁量權，能終止非營利組織營運。

從以上亞太地區的勸募相關法令中，非營利組織的登記制大多僅是許可制，其約束力並不高，所以，大部分亞太國家的非正式非營利組織也較多；而法令對非營利的限制與要求部分主要有執行商業行為與否，此部分差異較多，有些完全禁止，有些則是考量機構生存、符合廣泛非營利目標或不與營利組織競爭而做適度的開放，還有，個人額外收益不可過多、官方無法給予宗旨確切的定義、對於組織的參政限制很少及除了台灣禁止協會向非協會會員募集資金外，其他國家在這部分無限制。

亞太地區大部分國家對捐款者採行減稅；資金構成部分，僅印度之外，其他各國皆無「法」限制國外資助；各國法令通常規範非營利組織對政府的報告責任制度，但是對於非營利組織向捐款者與公共責任的規定卻不明；最後，政府對於

非營利組織非自願解散的權限包含：「從事超越許可經營的範圍業務、變更經營目的、經營年限到期、濫用或未使用特許權……等」。

(二)美國慈善事業：

20 世紀是美國非營利部門飛速發展的年代，非營利組織的數量由 1950 年的大約 5 萬個增加到 20 世紀的 100 多萬個，究其原因，美國對慈善組織有利的法律架構是促進發展的最重要因素。事實上，美國並沒有一部獨立關於慈善組織法律，由於稅收是促進非營利組織發展的最有效工具，所以，與慈善組織有關法律當以稅法為起點（NPO 信息諮詢中心譯，2002）。

慈善組織是美國非營利部門中最具代表性的，但獲得免稅資格多達三十多種，從工會、社會俱樂部、公墓到政治行動組織等。非營利組織可分為兩大類：慈善及其他公共福利非營利組織和互助性非營利組織；按照英國法律衍生出的普通法對慈善組織傳統界定為四個主要目的：扶貧、發展教育、傳播宗教和其他公益，但是，目前美國對於非營利組織的目的擴大為宗教、慈善、科學、公眾安全實驗、文學、教育、促進國家或國際間業餘體育競賽（其活動不涉及提供體育

器材和設施），以及預防虐待兒童和動物而建立和營運的法人社團、社區金庫、基金會，擴大的同時，他們努力避免使私人股東或個人受益，並且不讓其實質性活動落入進行大規模宣傳或影響立法，還有，避免公共職位候選人（或反對者）名義參加或干預任何政治選舉（NPO 信息諮詢中心譯，2002）。

美國慈善事業發展至今，積極於捐款者免稅的優惠、避免非營利相關組織的干政的特質不同於亞太地區的國家，但在避免個人因勸募而得到額外報酬的管控及組織宗旨的多元，則與亞太地區國家相近。

綜合以上所述，公益勸募的相關法令與非營利組織勸募管理所牽涉的層面有政府對組織登記制的約束力、商業行為執行與否、個人額外收益的限制、宗旨的訂定與解釋、參政議提的討論、募集資金的限制、對政府責任範圍及捐款者、公共責任的保障及政府解散非法非營利組織的權限。下面將以國內公益勸募條例來對應上面的各個層面，以探究此條例所涵蓋的範圍與內容，是否已屬完備。

肆、國內公益勸募條例探討

一、「公益勸募」與「條例」的涵義

鄭怡世（1999）指出先前所使用的「統一捐募運動」或「捐募運動管理」，其名稱充分顯示政府對捐募行為是採監督與防弊，然而，這類法規不僅有以上規範的期待，還有吸引民間資源共同參與國家社會福利或社會建設的用意；而現今的「公益勸募條例」，名字的中也由有此涵義，依辭海（1980）解釋，「『公益』謂社會公共之利益也」；「『募』，廣求也，招之使來也」。中文大辭典（1976）針對「捐募」的解釋維「勸募捐之也」，而所謂的「勸募」，該辭典解釋為：「勸求也」。所以，「公益捐募」的意思為「廣泛地勸求捐助以實現公共利益」，具有主動吸引各界捐款或捐贈。

而「條例」的出現則由於此法規是針對捐募行為所進行的特別立法，屬於專門性及特殊性事項的規定。所以，就法令的名稱看來，「公益勸募條例」即為廣泛地勸求捐助以實現公共利益的專屬立法，這也說明了政府對勸募行為的鼓勵外，確保公共利益的實踐也是目標之一。以下將簡要分析民國 95 年 5 月 17 日公布的「公益勸募條例」（以下簡稱條例）（台灣公益團體自律聯盟網頁，2007）中，對於非

營利組織管理行為的規範程度及捐款人權益是否被滿足。

二、非營利組織勸募行為的規範

（一）政府對組織登記制的約束力：

這牽涉到條例中的勸募組織的界定，條例中即明定此條例所指的勸募團體為公立學校、行政法人、公益性社團法人和財團法人，以上團體的登記規則與程序是主要是由人民團體法與其他法為依歸。

（二）商業活動執行與否：

商業活動的部分主要是以營利為目標而進行的活動；條例中第 6 條說明「……勸募團體基於公益目的，向會員或所屬人員募集財務、接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈者……」，此指出非營利團體的主要目的為公益，不為商業營利為目標。第 19 條也指出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。但是，非營利組織為求繼續生存與完成服務理念，其小部分商業活動的進行則會形成隱而不諱的必要之務。

（三）個人額外收益的限制：

對於勸募組織與單位的額外收益管控是必要的，但是，如何計算出以下比例？這樣比例是當與否？

都值得再深入探討，雖然，勸募資金可支應在辦理活動必要支出，但是，實際上，公益勸募條例中放寬了原先統一捐募運動辦法對於勸募所募得的資金運用在非營利組織營運的費用比例調漲，這意味著增加非營利組織營運的條件的同時，也說明了捐款人原先捐款目的不被完全實現。有關條例第 17 條指出：「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：

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。」

(四)宗旨的訂定與解釋：

宗旨的訂定直接影響到捐款的用途；條例的第 8 條指出其用途有社會福利、教育文化、社會慈善、援外或國際人道救援及其他經主管機關認定之事業，這些看似清楚，又看似未明的用途，在實施細則也沒有更深入的解釋，只得由主管機

關自行判斷與認定；再來，見條例第 3 條，其勸募行為中宗教性與政治性的活動並沒有包含在公益勸募條例中，裡頭有提到這兩種活動各有其他法令來規範，如政治活動主要由人民團體法及政治獻金法來約束；然而，台灣並沒有監督宗教勸募管理的法令。

(五)參政議題的討論：

條例中並沒有相關說明；而政治活動的勸募行為管理屬於政治獻金法的範圍內，所以，也可去探究其法對於參政的支持及鼓勵。這說明了公益勸募條例與政治勸募行為、參政議題是被完全區分的。

(六)募集資金的限制：

原先統一捐募運動辦法中即提到可對外勸募與對外捐款，但在新的公益勸募條例第 8 條提到勸募用途有可援外或國際人道救援，條例中無提及對外國勸募或集資的部分。公益勸募條例施行細則中（全國法規資料庫，2007），本條例所訂的財務的範圍除了金錢以外，還有不需變現即可依勸募用途直接使用之物品、其他得按時價折算現職之動產或不動產；事實上，有些物品有其保存期限（如食物），若某非營利組織勸募過多的量，一旦過期，則難以計算其成本或是與金錢

等值的價格；而動產與不動產得按時價折算，但是時價是要以何時的價格為基準，是以捐贈者購買時價格？捐贈時的時價？或是待勸募計畫結束之後，多餘的動產與不動產的時價？

募集資金的實際金額部分並沒有上限，政府藉「公益勸募許可辦法」（全國法規資料庫，2007）中的第 3 條要求勸募單位提出活動計畫書時，應載明預定勸募財物及勸募活動支出概算，主管單位才能依此判斷勸募的正當性。

（七）對政府責任範圍：

條例中第 7 條即是規定勸募團體應被拒申請書及相關文件，向勸募活動所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請許可，此部分都可參照公益勸募許可辦法；而條例中的第 18 條、第 20 條與第 21 條，即是針對勸募團體於勸募活動結束之事後向主管機關報備捐贈人資料、勸募活動所得與收支報告及公開徵信，還有，勸募團體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，報主管機關備查，最後，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。

（八）對捐款者公共責任的保障：

公益勸募條例第 1 條，即開宗明義制定此條例的目的中，就有一點為「保障捐款人權益」，有此可知，政府的角色已從過去被動處理特別案件成為主動保障及維護捐款人權益的守門員。公益勸募條例詳細明定受款單位須在捐助者捐助之後立即給予捐款收據，並且須列上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。另外，條例中的第 22 條提到返還的規定，即若違反五種情形之一，則勸募單位應將勸募所得財物返還捐贈人，但是返還會遇到一個重要的狀況是應返還到何處？由於當初開立收據時，僅記錄許可文號、捐贈人姓名、捐贈金額及物品，還有捐贈日期，然而，捐贈人地址並沒有紀錄，所以，一旦財務需要返還，該返還至何處則難以確實執行。

有關部分捐款人在意的問題即是捐款是否有免稅或是減稅的優惠，與原先勸募辦法一樣，公益勸募條例中，仍然沒有明定捐款人稅賦優惠的部分，事實上，稅率優惠

的部分仍散見在其他法律中，但是對於捐款人來說，則較難以理解。

(九)政府解散非法非營利組織的權限：

事實上，條例中所能執行的權限為勸募許可的給予及取消為主，若是有關非法非營利組織的解散則不在本法規定中。以下針對勸募許可認定作分析，條例中對於勸募團體限定、勸募活動申請流程及申請機關都有詳細明定，另外，在不給予勸募許可的條件上，也在條例中的第 9 條明定，裡頭也提出若是違反第 10 條第 2 款、第 3 款或第 11 條規定情形，主管機關可廢止或撤銷勸募許可。另外，對於非營利組織違反條例的規定，罰鍰為主要的處罰方式，也就是對於違反公益勸募條例中所規範的各個部分，針對不同違反情況，處以不同等級罰鍰，這也是對於宵小份子或組織加以管控，以減少捐款人被騙的機會，並監督各個非營利組織的營運。

伍、結論

事實上，現今使用的公益勸募條例對於非營利組織的勸募管理有著多項且明確的規定，但是，對於勸募單位的界定與管控仍然有不明之處；如副總統呂秀蓮於 2007 年 1

月 19 日宣布，「小秀才學堂」推動委員會正式成立，由她與立法院長王金平擔任共同發起人，法務部長施茂林率先響應，同意即日起撥用各地方檢察署的被告緩起訴處分金，作為設立小秀才學堂的補助經費，不過，「公益勸募條例」第 5 條指出：「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，不得發起勸募行為」，但弔詭的部分則是撥用其他政府單位的部分費用做為勸募款項，雖不直接向民眾勸募，但這樣的「調動」與「發起」，確實無法判斷是勸募，還是只是一種行政作為。另外，2006 年 9 月 30 日發起的紅衫軍募款 100 元活動，就是號召支持組織，宏揚主張的人，而發起人提出民眾可藉由匯款至固定戶頭以表示支持此活動，雖然此活動的宗旨目的接近於政治獻金法中（全國法規資料庫，2007）的目的，即為規範及管理政治獻金，促進國民政治參予，確保政治活動公平與公正，健全民主政治發展，再加上，內政部將此募款活動也歸為政治獻金法可管控的範圍內，然而，政府也難以排除其捐款者有可能為政治獻金法中第 7 條所禁止政黨、政治團體收受 12 種對象的政治獻金，所以，

公益勸募條例的法令已去除政治活動，甚至其他法令對於此勸募一事，也難以管控，若是有不肖份子藉此機會騙取民眾，則難以保障民眾權益。

近年來，台灣居民的捐款動向大多屬於認同組織及信仰的宗教團體，其需要保障的部分即是減少被騙的機會，然而，台灣至今無宗教勸募行為管理的相關法令，而公益勸募條例也直接明定宗教勸募活動不在法令範圍之內，所以，許多年來，人因信仰而以捐款方式表達支持，卻也因此落入某些宗教詐欺的陷阱中，這時不僅失財，對於深信的依靠也會瞬間瓦解。而台灣捐款者的捐款單位考量大都來自媒體與親友介紹，同樣的，我們在生活中也發覺越來越多須要協助的家庭都透過電視、電腦等管道來喚醒社會

大眾的關注，這個管道的確是讓一般社會大眾直接且容易吸收的管道，經由電視不斷報導，捐款不斷湧入，其社會資源瞬間可以協助需幫助的家庭，但是，需要被協助的家庭到底需要多少的幫助？社會資源是否也因此有分配不均的情況，此部分也需要我們更努力的關注。

公益勸募條例的成型，就是政府以管理非營利組織的勸募行為，來確保捐款人的權益及社會分配的可能性，不過，此條例有些部分顯然需要政府再次定義，以促使公益勸募條例更有其實際效用，同時，在促進社會公益的年代，我們仍就期待此條例能減少不合理的勸募行為，並且增加捐款人的信心。

（本文作者陳佳妤現為東吳大學社會工作研究所研究生）

📖 參考文獻

- Besty Buchalter Adler (1999) NPO 信息諮詢中心譯 (2002) 美國慈善法指南，北京：中國社會科學出版社。
- 王衡平、黃鴻山 (2004) 中國古代傳統社會保障與慈善事業——以明清時期為重點的考查，北京：群言出版社。
- 托瑪斯·西爾克編 (1998) 中國科學基金會譯 (2000) 亞洲公益事業及其法規，北京：科學出版社。

- 台灣公益團體自律聯盟（2007）公益勸募條例，網頁：（http://www.npoalliance.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=498）
- 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>）
- 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>）
- 自由時報，2005/12/6，標題：公益勸募法草案，反對政府對自由時報，2005/12/6，標題：公益勸募法草案，反對政府對內募款。
- 吳佳霖（2005）非營利組織募款策略之比較研究，佛光人文社會學院公共事務學系碩士論文。
- 侯建州（2003）台灣地區民間社會福利資源中介組織角色與定位之研究——以中華社會福利聯合勸募協會為例，東海大學社會工作系碩士論文。
- 陳愛椿（2004）持款捐款行為之研究——以財團法人瑪麗亞文教基金會為例。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 陸宛蘋（1992）從實務談社會福利聯合勸募運動，社區發展季刊（59），27～30。
- 彭懷真（1994）為良好的募款法催生，社會福利雙月刊（114），10～14。
- 馮美珠（2005）非營利社會福利資源中介組織治理問題之研究——以中華社會福利聯合勸募協會為例，中原大學會計學系碩士學位論文。
- 黃世偉（2006）非營利組織捐款者忠誠度之分析研究——以某社會福利基金會兒童服務方案為例，天主教輔仁大學社會工作學研究所碩士論文。
- 黃志忠（1994）以積極態度鼓勵良好捐募活動——福利機構對捐募法令看法報告，社會福利雙月刊（114），15～16。
- 黃琦智（1993）建立慈濟基金會電腦化勸募系統之研究，交通大學管理科學研究所碩士班論文。
- 劉依婷（2005）持續捐款人捐款行為之探討，高雄醫學大學行為科學研究所碩士論文。
- 蔡漢賢（2005）中華文化與社會福利十二講，台北市：中華社會行政協會。
- 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），93～104。