



# 如何加強捐款之監督與管理

翁文蒂

## 壹、前言

民國八十八年九月二十一日凌晨一時四十七分，臺灣地區南投縣日月潭發生七·三級地震。由於震度強烈，加上餘震不斷，災情慘重。據內政部社會司統計，截至九十年六月六日止，總計造成二、四五四人罹難，五〇人失蹤，七五五人重傷，房屋全倒五〇、六三六戶、半倒五三、六一五戶，災區居民逢此鉅變，不僅生活失據、老人及孤兒失依、學生失學、青年失業，心靈更嚴重受創，難以平復。

這次百年來最大地震，雖然造成重大災難，但也激發國人愛心，除有許多公益慈善團體自動自發加入救援服務行列外，社會大眾更是紛紛慷慨解囊捐輸，賑濟災民，充分展現心中大愛。

迄今九二一大地震已近二年，災區問題集結叢生，仍亟待各界伸出援手，因此行政院九二一震災重建推動委員會日前積極規劃「愛心再動員」之活動，但反映不如預期，因為媒體經常報導九二一捐款帳目不明、遭私人侵吞、違法或不當使用等種種問題，令各界質疑捐款到底有多少？用到哪裡去？誰在監督？政府扮演什麼角色？這筆錢是否被妥善運用？答案關係著下一次民眾掏錢出來捐獻的意願，需要全民共同來關心。

## 貳、九二一大地震震出之捐款問題

由於九二一大地震事發突然，災情慘重，全國各界為爭取時效，均紛紛設立賑

災專戶供民眾捐款，而發起捐募單位因時間急迫，少有依規定辦理事先報備者。而社會大眾透過電視媒體親眼目睹災區慘狀與許多救援團體不捨晝夜參與搶救，相互啓發激盪成大愛，捐款如潮水般湧入各個募款帳戶，在善款快速募集的情況下，政府主管機關對於相關規範如何執行監督顯得措手不及。

據內政部社會司統計，截至九十年二月二十五日止，政府機關設立之捐款專戶計一〇八個，民間團體設立者有三三五個，合計三四三個專戶，捐款總額計新台幣三二六億餘元。其中政府機關部分為：行政院與中央各部會計一三六億餘元，地方政府計七五億餘元。民間團體設立之二三五個捐款專戶中，除一二二個單位將其

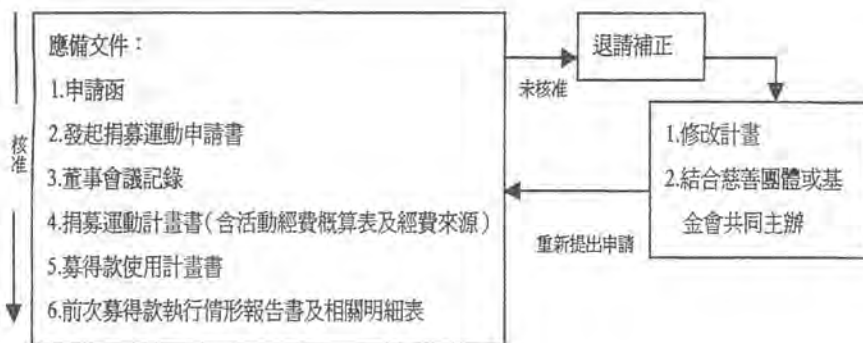
捐款交由各級政府統籌運用外，餘一一三個係自行運用者，民間團體捐款計一一四億餘元。行政院與中央各部會捐款計新台幣一三六億餘元，均交由行政院輔導成立之「財團法人九二一震災重建基金會」統籌運用(內政部，二〇〇〇)。

當緊急救援工作暫告一段落，社會大眾的情緒亦隨著捐款數字急遽累積逐漸平息下來後，災區不斷有捐款使用不當之傳聞出現，各界開始正視捐款之運用與管理，發現愛心捐款問題叢生，謹將相關問題分析如下：

一、「統一捐募管理辦法」不合時宜  
現行「統一捐募運動辦法」(見附錄)為民國三十一年五月二日行政院發布，並於四十二年五月二十日修正發布之行政命令，以防範捐募之氾濫及斂財，惟內容簡略，又無強制力，不足防弊，而適用在一般社會福利機構勸募活動，反成掣肘，徒增主管機關管理之困難，致社會資源善款無法經由正確途徑發揮其效用。

依照該法之規定，辦理勸募活動者應

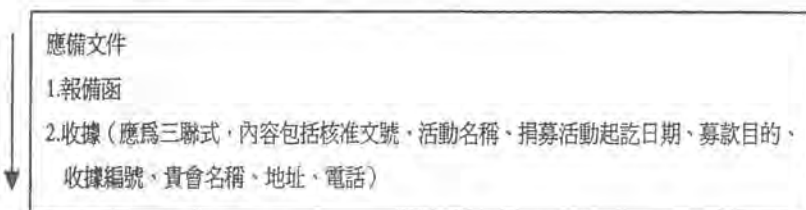
### (一)申請



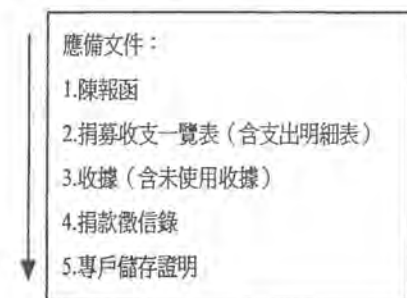
按募款用途向各級社政主管機關提出申請，並取得許可後方得辦理勸募活動。一個合法之勸募活動申辦流程(如附圖)必須同

時完成「事前核准」、「募款成果報備」、及「事後徵信核備」等三部分(江國仁，二〇〇〇)。

### (二)收據驗印



### (三)函報捐募活動辦理情形(於捐募活動結束十五日內)



由於行政程序僵硬化、繁複，造成合法申辦之勸募活動件數偏低。而本次震災事出突然，上開辦法並未對此類緊急勸募活動為特別之規範，致法令規定與執行緩

#### (四)函報募得款超出或不足部分：

##### 1. 超出部分

應備文件：

1. 陳報函
2. 募得款超出部分（依原核准計畫）增列募得款使用計畫書

##### 2. 不足部分

應備文件：

1. 陳報函
2. 募得款不足部分（依原核准計畫）提出如何補助說明或變更使用計畫

#### (五)結案【募得款執行完成後十五日內】

應備文件

1. 結案函
2. 募得款使用報告書
3. 支出明細表及徵信證明
4. 募得款使用徵信錄

備註：第三項與第四項可同時函報

#### 舉辦統一捐募流程圖(資料來源：內政部社會司)

不濟急，無法符合民眾及勸募組織之需求。另一方面，該法係以行政命令定之，法令層級較低致未能訂定罰則，缺乏正當性與強制力，主管機關難以針對不法活動予以處分(陳世昌，二〇〇〇)。由於現行法令不完備，致外界紛紛質疑捐款用途之「合法性」與「正當性」，影響民眾再度捐款之意願。

##### 二、捐款分配欠允當

民間捐款應該用在哪裡？許多人認為

民間捐款應該用於緊急救難、弱勢救助方面，長期重建則是政府的事。舉日本與美國為例，中央政府在重大災害中一定扛起絕大部分的責任。日本阪神大地震的民間

捐款，就統籌運用在死亡、重傷者的慰問金、全倒半倒的慰助、需要援助家庭激勵金及受災兒童的教育補助上。(內政部統計處，二〇〇〇)。經建會編印「美國對重大災害重建之財務支援措施」考察報告中說明，美國法律明文規定，「聯邦援助的數額應不少於費用之百分之七十五」。

或許是台灣民間團體太有效率，以致於民間捐款取代了相當部分的政府職能。此次捐款使用最多是在學校重建，其次在蓋組合屋，這兩項工作似乎都應是政府的責任。反觀山區原住民一直要求買水塔、接水電、找水源被地震破壞而位移；鄉間仍有災民住帳篷、搭木條屋，這些問題只要區區幾十萬元就能解決。但地方政府因礙於法令無法提供災民所期望之支援。

根據調查(內政部，二〇〇〇)，災後一年餘，仍有許多災區鄉鎮公所，尚留有不少民間捐款。隨著時間的流逝，人們的記憶逐漸淡忘，這筆捐款最後下場會如何？頗為堪慮。某些地方政府雖然口袋都留有民間捐的私房錢，但大家都向上級政府叫

窮，想先用外援，自己的資源留到最後才用，放在銀行先生利息。原因可能是欠缺規劃能力，先留著、先跟上級要錢；也可能是謹慎小心，避免滋生爭議。在這樣的心態下，發生許多問題，例如：災區緊急支出往往等待上級補助而被耽擱；中央政府不知道地方政府到底還有多少捐款？縣市政府跳過鄉鎮公所，直接補助村里或社區；鄉鎮公所與縣市政府亦缺乏連繫。

而捐款之管理亦鬆緊不一，有些透過議會監督(如高雄縣)，有些成立管理委員會處理，有些僅放在社會科的「社會救濟專戶」當中(包括台東縣、台中市、彰化縣、基隆市、台南市)；只要縣長簽准即可動用(內政部，二〇〇〇)。以原社會救濟會報專戶混合存儲捐款，易滋混淆，日前某一市政府就因賬目無法釐清，致遭市議會猛烈抨擊，影響市府信譽不說，更讓捐款人不願再對公部門進行捐獻。

除此之外，各級政府接受多少民間捐款？如何使用？捐款流向？有沒有重複運

用？是否真正契合需要？似乎是各憑心證，沒有一個整體圖像，也沒有追蹤考核，基層更可聽聞捐款幾乎成為政治角力的籌碼，不少是透過傳統的地方派系分贓模式在運作。

### 三、捐款運用欠缺統整性與計畫性

本次震災捐款依募得款之使用者區分，大致分為三大流向：第一類是由行政院整合各界捐款輔導成立的「財團法人九二一震災基金會」規劃運用，所收各界捐款計約新臺幣一百三十二億餘元；第二類是由各民間團體(含勸募單位本身)擬訂計畫自行運用者，計約新臺幣九十四億餘元；第三類是依捐款人指定用途或指定使用地區部分，由相關中央部會及各受災地區之縣(市)政府及其鄉(鎮、市)公所自行運用者，所收捐款約新台幣六十四億餘元(江國仁等，二〇〇〇)。

上開三大流向內部及彼此間並無橫向聯繫機制，造成政府與民間在使用民間捐款上，協調性、合作性不足，共識難以達

成，各自為政的局面。而什麼錢該由中央政府編列預算支出，什麼錢該動用民間捐款，定位不清，造成支出項目重複或遺漏，失去社會公平正義原則，亦無法整合各界資源勾勒出災後重建之具體藍圖。

「九二一震災重建基金會」是屬於半官方組織，在成立之初，僅開放供中央部會申請經費補助，受災之縣市政府無法直接向該會提案申請，這種由上而下的官僚運作方式，造成規劃粗糙、資源浪費，且不切合災區實際需求等弊病。而中央部會為爭取經費，要求災區縣市政府在極短之時間內提報計畫，每項計畫只能針對一個項目(如單親、身心障礙、老人等)提出，經費上限為一百萬元。縣市政府限於時間急迫，計畫內容難免不符實際；而每個計畫又因一百萬元經費上限，嚴重切割災民的整體需要。

再看地方政府捐款使用狀況，由於震災發生，各項需求殷切，捐款管理委員會只得在急迫狀況下核定使用計畫，其金額

及執行績效未必全然妥適。在鄉鎮公所，地方派系共治、分贓的舊有運作模式，主導了民間捐款的使用方式。據內政部日前實地查訪結果發現（內政部，二〇〇〇），十三個縣市當中，除南投縣政府及台南縣政府已無餘額外，餘十一縣市對於募得款餘額尚未審定使用計畫，亦有募款單位不知如何規劃使用捐款，致無法落實資源之有效運用。

#### 四、捐款使用之正當性迷思質疑

九二一地震發生後初期，各縣市政府紛紛成立捐款基金會與管理委員會，惟其董監事幾乎一半以上均是官方代表，故捐款之使用導致受災戶聯盟強烈質疑，要求各縣市政府開放災民參與監督，內政部雖已行文災區縣市政府將災民代表納入管理委員會，惟災民代表名額有限，其是否具有代表性，災民代表之要求是否符合捐款者原先所期，均有存疑？

又在九二一基金會尚未改組之前，部分被聘為審查委員的民間團體代表，就質

疑九二一基金會淪為政府的白手套，拿民眾捐款補助政府預算該做的事，捐款並未花在刀口上。當許多災民還在苦苦等著有人幫他們蓋房子時，有數億元之捐款已悄悄地用在不符實際的規劃報告書上，如農委會水保局的「農村聚落重建調查規劃費用」八千八百多萬元、原住民委員會的「原住民聚落重建調查規劃費用」二千多萬元，災區「社區重建調查規劃費用」六億六千五百六十萬元（九二一基金會，二〇〇〇）。

在災區重建的過程中，事先整體規劃當然很重要，但重點是，這些花了幾億元的規劃書被執行了多少？以農村聚落規劃來說，災民以為規劃的目的是政府要幫他們蓋房子，結果規劃案出爐後，政府下手先做的是公共工程，規劃案中多的是一親水公園、停車場、休憩涼亭」等等，對現在遷住組合屋的災民來說太不實際。

由於缺乏完整的災民需求調查，兼以部分縣市未將災民代表納入捐款運用管理

委員會，形成資源分配凌亂與僵化，以致使得來自海內外的愛心捐款，被誤認是行政預算、政府的「私房錢」，導致捐款使用之正當性遭受質疑，讓災民感受不到捐款者之關懷。

#### 五、緊急救濟物資發放零亂

由於九二一震災發生突然且範圍廣大，國內外踴躍捐輸，震災初期在災區常看見載送救濟物資之車輛絡繹於途，難以計數，造成災區交通壅塞，妨礙緊急救災之时效。由於初期部分地區交通不便，通訊不良，致發生捐贈救災物資有過度集中、供需失衡之情況。而捐贈單位亦未將救濟物資分類標記包裝，致使許多食品因堆放過久腐敗，形成浪費嚴重影響環境衛生。

因為賑災物資之儲存場地及管理人員多係緊急因應而予調配，在儲存設備不足，人力欠缺應變能力之情況下，物資之管理、分配、調度頻頻發生狀況，如：鄉鎮長私自將救濟物資占為己有，或循私分



給同一派系之鄉親，加深地方派系間隙。

## 參、他山之石可以攻錯 ——美、日之經驗

### 一、美國民間自律性組織扮演重要

#### 監督功能

我國目前捐款監督工作欠缺自律機關進行監督管制，反觀美國民主先進國家則是以政策、法令等，要求非營利組織必需以嚴謹專業的態度處理社會大眾託付的資源，並積極鼓勵其自律規範，以避免政府過與不及監督非營利組織。特別是在救災或經濟發展的領域中，已發展國家經常形成一兩傘型組織聯盟，以特別管理、資訊揭露、募款等標準，要求會員組織遵循這些標準。經由會員同意，該組織聯盟具有稽核會員或調查投訴事件之權力，及必要時得開除未符標準之會員。並藉由公佈會員組織相關資料，以加強公眾對其會員組織之信任感，俾獲得政府或其他企業之補助或契約。(謝國興等，11000)

有些國家之非營利組織部門專職從事捐款監督的工作，這些監督團體常自認為是「忠實看守人」(watchdog)，並訂有一套標準與制度對接受捐款單位進行審查，將評估報告對外公佈，俾教育社會大眾如何選擇適當之募款組織，確有助於提高募款組織的工作績效。以美國為例，專司捐款監督的組織有：國家慈善資訊局(National Charities Information Bureau)、改善商業局之慈善諮詢服務(Philanthropic Advisory Service of the Better Business Bureau)、美國慈善協會(American Institute of Philanthropy)等單位，茲將其服務內容摘述如下(謝國興等，11000)：

(一)國家慈善資訊局：由於有許多民眾對捐贈之慈善機構並不瞭解，美國國家慈善資訊局認為社會大眾有權知道其所支持之非營利組織相關資訊，乃於西元一九一八年創立，其所扮演之角色是資訊提供者，其不推薦任何組織接受捐款，也不阻止任何組織接受捐款，它僅提供詳細調查

後的非營利組織資訊給捐款者，以期能夠幫助願意捐款之人或單位做出適當之決定，以協助他們參與慈善公益事業。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)，定期檢查並評估將近三五〇非營利組織。

(二)改善商業局：是由各行各業的商務或專業會員所支持之非營利組織，慈善諮詢服務是該局某一部門之工作，其主要使命除輔導組織提高其服務品質外，尚包括促進並提昇營利組織(公司行號等)、非營利組織、社會大眾之道德標準，提供非營利組織之相關資訊給社會大眾，俾教育個人或團體捐款者進行有智慧的捐款。其亦提供教育宣導資料給各非營利組織，並積極的鼓勵其自我提昇服務績效，以符合該局之「慈善勸募標準」(Standards for Charitable Solicitations)。

(三)美國慈善協會：其主要任務是提供捐款者做有效捐款決定之資訊，並監督每

一筆善款能有效率的運用。其工作內容為研究、調查、評估非營利組織之服務績效、責信及管理，表揚績優且遵守道德規範之非營利組織，並教育社會大眾有關正確捐款的重要性，及提供協會成員諮詢服務。美國慈善協會出版之「慈善事業評鑑指南」(Charity Rating Guide)將每個非營利組織分類，列出其電話號碼、財務執行成效、以及評分。指南中提供的資訊包括捐款給某非營利單位是否可抵稅、非營利單位最新資訊及評估報告，以及其是否有將年度報告、會計師稽核的財務報表、聯邦國稅局報備資料等定期提供給協會審查。該會評分之標準主要包括兩大類，一是直接用於慈善事業支出佔總支出之比例，一為勸募成本。以前者而言，該會認為至少百分之六十應是合理的下限，其餘百分之四十則可用於募款及一般行政支出。至於合理之勸募成本，該會則認為每勸募一百元美金，所支出之費用應不宜超過三十五元。該會並依上述兩個標準評分

等級，分為優良、好、滿意、不滿意、劣、及資訊不足等六個等級。

最好的非營利組織應有最高的社會責任感，而社會責任感有賴良好之監督機制維繫，在已發展國家來說，非營利組織社會責任之監督機制包括獨立自主的董事會、非營利組織的自律機制、積極且富社會道德責任之媒體，以及政府之相關政策或法令。而上述國家慈善資訊局、改善商業局的慈善諮詢服務、美國慈善協會等非營利組織之自律機制正是台灣目前所最需要的。

## 二、美國法律對募款單位訂有資格與條件

近年來社福團體共同提出了「募款法草案」，並且與立法院提出其他版本進行協商，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。參考美國各州對慈善勸募的規範，可發現此一事前管制的概念乃是一原則性規範，亦有部分募款者得以享有不受

事前管制之權力。

基本上，美國各州之勸募法均規定在各州內進行勸募活動時，需有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活動。除了註冊或申請外，有些州的法令並要求勸募單位繳交註冊費用。部分州的註冊費是固定金額，部分則是按總募得款金額比例計算，或按行政、勸募總支出的金額比例計算(謝國興等，二〇〇〇)。

除非法規內明訂勸募活動可免報備，所有的勸募活動均應符合法令要求進行註冊報核。免事先報備者僅限於慈善團體，例如有些州的法令明訂某類慈善團體可免報備。在各勸募法規中，「慈善單位」基本上被定義為「任何為慈善原因而組織運作的團體」。各州對「慈善」的定義不同，而且定義非常廣泛，包含聯邦稅法內所規範的一切慈善事業，如醫院、學校、圖書館、博物館、教會、安養院等。「單位」

的定義也各州不同，原則上是指包含了個人、組織、信託、基金會、協會、合夥人、法人、會社、或以組織為單位運作的團體。在某種程度上，慈善單位也包含對外自稱為「慈善團體」或有進行勸募及接受大眾捐款的個人。換句話說，只要有慈善性質的募捐行為都在這些勸募法規規範的範圍。

為了避免不道德的募捐行為，大部分的州政府訂有複雜的註冊或報備規定，要求募款單位檢附下列相關表件註冊，並要求機構負責人對所填寫申報之註冊表、申請書、執照等文件做擔保(謝國興等，二〇〇〇)。

1. 單位名稱。
2. 勸募活動使用之名稱。
3. 單位註冊地址及在申請州內之地址，若機構無固定辦公室，則填寫保管機構財務資料者的姓名及地址。
4. 州內之分會、支會、附屬團體的名稱及地址。

5. 單位之董(理)事、監事、主管、行政幕僚、註冊代理人之姓名及地址。

6. 單位正式成立之時間及地點。

7. 單位之章程(法人、信託或非法人組織)。

8. 聯邦稅法免稅資格證明。

9. 組織目的。

10. 上一年度損益表及資產負債表，包含募捐所得款項之分類及募款成本。

11. 勸募活動計畫(含使用目的、運用、款項之保管者)。

12. 是否曾被別州禁止募款之陳述。

13. 單位與專業募款者之合約。

14. 經主管機關要求提供之其他資料。

除了前述書面資料審核外，主管機關亦可主動對申請單位進行實地調查，若發現有不實或隱瞞之情事，則駁回其申請，如有違反勸募法令者，得暫時終止或取消其註冊及募款資格。

三、美國要求勸募單位公開資訊  
資訊公開的目的，旨在使每位捐款者

掌握瞭解捐款相關資訊，俾做出理性之捐款決定，並讓社會大眾協助政府進行監督工作，使勸募行為確能符合社會公平正義原則，杜絕不法之勸募情事發生。

美國許多州規定，除了少部分之勸募單位得符合免提報告的資格外，絕大多數之勸募單位需對主管機關提出勸募報告，內容包括：

1. 勸募活動之捐款及實際收入金額。

2. 募款收入中直接用於慈善事業支出之金額及募款行政費用，暨總行政費用支出。

3. 聘用之專業募款者或勸募者。

4. 按支出項目詳列支出金額。

5. 經合格會計師的簽證之前一會計年度財務報表。

此外，許多民間監督團體亦要求勸募單位將資訊公開，以利捐款者作合理的捐款判斷。重要捐助者應有權要求募款單位公開資訊，使捐助者能評估該組織是否適合收受捐款，及所捐款項是否已被妥善運



用。

國家慈善資訊局在其所制訂之慈善團體監督標準中，要求機構提出上一年之年度報告，及其未來之捐款使用計畫。年度報告應包含：

1. 按照財務報表的時間與分項，詳細描述機構主要的活動。供讀者瞭解機構之服務哲學及目的、服務方法與績效等。

2. 董事會成員。

3. 經會計師簽證之財務報表：國家慈善資訊局要求財務報表應按一般會計原則 (Generally Accepted Accounting Principles) 製作，並應列出財務來源及債務，包含與相關團體的財務往來、影響財務情況之因素，以及重要的收入與支出項目。另外，若有分支單位或附屬單位，均應一併納入。

總而言之，募款單位應提供其財務及運作的報告供社會大眾索閱，惟捐助者及接受捐贈者之隱私資料應予保密。

四、會計師與律師在美國之勸募活動

中扮演重要之角色

專業會計師與律師在募款活動中扮演相當吃重之角色，無論是法令規定之財務報表簽證，或監督單位要求配合提供之相關資訊等，均需藉重其專業知能。

(一) 會計師：對募款收入為主之慈善團體而言，募款成本是最具體之管理績效指標。因此勸募成本會計自然成為首要之工作，會計師除負責機構之財務管理，將勸募費用與勸募計畫活動直接有關之支出及一般性支出分開計列，並使成本會計符合一般會計原則，財務報表符合政府或監督管理機關之要求，以享有稅捐減免優惠。經由專業會計師之輔導、查核、簽證，可使慈善團體之財務更為健全，提升捐款使用效益，更能獲得社會大眾認同與支持。

(二) 律師：律師在勸募單位之責任包括：詳查當地之勸募法規，並協助勸募單位依法辦理勸募活動，提供與專業募款者或勸募者簽訂合約之意見，確保服務單位按時申報所有之資料，調解處理糾紛事件

等。律師應秉持專業知能與倫理，與勸募單位各階層工作人員，如：執行長、董事會、顧問、會計師以及專業勸募人員等合作無間，俾引導捐款妥善有效的運用。

有專業會計師與律師的投入，確實有助於捐款單位釐清帳目與法律關係，我國宜參酌國外經驗於勸募法令中增列相關規定。

五、美國成立國家導航委員會整合

捐款與物資

為了統一捐獻管理方式，美國結合聯邦、州與地方政府、非營利性組織等部門，共同組成國家導航委員會 (National Donations Steering Committee)。曾研擬國家捐獻策略 (National Donations Strategy)。對於各界之捐獻有一套相當詳細之管理規定 (丘昌泰，二〇〇〇)：

(一) 所有捐獻物品必須先與災區特定之非營利組織聯繫，然後再安排交通運輸工具，所有捐贈物資應包裝完整，否則不得進入災區。以免過多之物資湧入災區，妨

礙緊急救災行動。

(二)捐款是最實惠之方式，且可以享有抵稅之優惠。

(三)在捐獻物資前，請先與特定之非營利組織洽詢，如：紅十字會、救世軍、地方食物銀行(Local Food Banks)等，以確定災民需求，或者打免費電話八〇〇詢問，再安排捐贈物資之項目。

(四)未經整理過之衣物與小型物品最好不要送到災區，可送到當地之社區互助組織單位處理，以免影響救災行動。

另外，聯邦緊急災難管理署(Federal Emergency Management Agency)，簡稱FEMA，爲了加強州與地方政府、非營利組織等部門對於捐獻管理之技巧與能力，設置三T課程(train-the-trainer)，針對訓練者進行有關捐獻管理之教育訓練課程，以提升其捐獻管

附表 日本阪神地震捐款分配計畫表

區 分	內 容	分配金額 (萬日圓)
一、死亡者、行蹤不明者慰問金	發放死亡者、行蹤不明者慰問金	10
二、住宅損害慰問金	1.住宅遭受損傷(全倒、全部燒毀)家庭	10
	2.住宅遭受損傷(半倒、燒毀一半)家庭	10
三、重傷慰問金	發放慰問金給需要治療一個月以上者	5
四、需要援助家庭激勵金：住宅全倒(燒毀)、半倒(燒毀)，需要援助救護的家庭，為了促進恢復基本生活及自力更生，支付救助金	1.獨居老人：80歲以上的獨居老人	30
	2.需要看護的老人：65歲以上需要看護的老人的家庭	
	3.母子：沒有配偶的婦女需扶養兒童的家庭	
	4.父子：沒有配偶的男人需扶養兒童的家庭	
	5.孤兒：有孤兒同住的家庭	
	6.重度殘障者	
	(1)領有1~2級殘障手冊的殘障者(兒童)及和1~2級殘障者同住的家庭	
	(2)領有判定為A級療養手冊的精神衰弱者(兒童)及和A級精神衰弱者同住的家庭	
	(3)領有1級特別殘障證明的精神病者及和1級特別殘障的精神病者同住的家庭	
	7.生活保護：根據生活保護法，接受保護的家庭	
五、受災兒童、學生教育補助金	8.特定疾病患者：特定疾病患者及和這些患者同住的家庭	2 5 幼保 1 小 2 中 5
	9.公害認定患者：特級~2級公害認定患者和這些患者同住的家庭	
	10.遭受原子彈爆炸的被炸者：領有遭受原子彈被炸的證書，及和這些人同住的家庭	
	1.補助購買高中生的教科書	
六、受災兒童特別教育資金	2.高中新生補助	100
	3.托兒所、幼稚園、小學生、中學生的新生補助	
七、住宅補助	為了避免失去雙親或父母任何一方的兒童，教育環境顯著降低，支付教育資金	30
	1.自有房屋修繕：補助為了支援全倒(燒毀)、半倒(燒毀)的家園(住宅)，早日重建，而補助住宅修繕者	
	2.租賃住宅：補助住宅全倒(燒毀)、半倒(燒毀)的家庭，對進住民間租屋者，提供租金及押金等的補助	

理能力(丘昌泰, 二〇〇〇)。

六、日本阪神地震捐款係以公平正義

#### 原則分配

民國八十四年一月十七日五時四十六分日本發生規模七・二級的阪神大地震，造成六千餘人死亡，二千餘人重傷，建築物損失估計達六兆三千億日元(約新台幣一兆九、五〇〇億元)，其中住家房屋全倒一〇萬棟，半倒十一萬棟，部分毀損十八萬棟，受災情況與國內九二一集集大地震情形相當類似(內政部統計處, 二〇〇〇)。

至同年五月底，日本各界震災捐款已達一、六二三億日元(約新台幣五〇四億元)。地震發生之初，賑災款項係由各地方政府及救助團體個別接受，惟自元月二十五日開始，兵庫縣、神戶市等地方政府、日本紅十字會等救助團體及大眾媒體所組成的「兵庫縣南部地震災害捐款招募委員會」成立運作，將所有賑災捐款匯總統籌運用，並依據社會公平正義原則訂定發放計畫與標準給受災者(如前頁附表)(內政部

統計處, 二〇〇〇)。

日本在阪神地震後，政府與民間一起將所有的非營利組織(Nonprofits Organization)進行總檢討，終於在一九九八年制定「非營利組織法」，此法分為籌募與管理二部分，而管理之重點即在於資源整合與運用。

### 肆、未來展望與建議

#### 一、提昇法令位階——訂定

##### 「勸募管理條例」法案

有關人民之權利、義務者，應以法律定之，我國憲法「人民之權利義務章」及中央標準法第五條業有明文規定。為使社會資源有效運用，必要之獎勵與罰則確屬必要。現行之「統一捐募運動辦法」中並無罰則，又無強制力，雖然該法第八條規定各種勸募運動之實施及收據卷票辦理情形得由該管社政機關隨時派員考察，但對捐款之流向與運用是否合乎勸募目的，以及有無斂財等行為，均無法追查，為使社會捐贈勸募活動法制化，並具功效性及強

制力，故應徹底翻修，修正重點建議如下(民間捐募法草案)：

(一)捐募活動分為社會公益機構之年度經常性捐募活動，及團體發起之緊急社會公益事項捐募活動。為因應重大災難所發起之緊急勸募活動，應賦予更具彈性之行政程序。

(二)社會公益機構為年度經常性捐募活動，以年度工作計畫報備、年終報核及資訊公開為規範，未符前項規定者不適用租稅優惠減免措施。

(三)加強捐募活動之公告、徵信及檢查，使善款捐募及運用透明化。

(四)限制非社會公益機構及團體以外之組織及個人為社會公益之捐募活動。

(五)加重假藉愛心捐募之詐欺、侵占犯罪之處罰。

(六)放寬募款單位之行政成本：我國現行「統一捐募運動辦法」中，為有效查核捐款之數額，避免捐款遭到挪用，要求捐募不得支勸募報酬，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一為限（第四條）。此一齊頭是規範規定過於嚴苛，忽略掉不同屬性或地理區域機構運作之成本，將使募款單位將行政成本隱藏他處，以求合乎規定，並非常態運作之方向。International Center for Not-for-profit即建議，與其硬性規定行政費用比例，不如規定所有組織必須對大眾公開所有帳目，讓社會大眾及捐款者決定，是否繼續贊助行政成本或募款成本過高的組織。（謝國興等，二〇〇〇）

有關「勸募管理條例」草案目前計有五個版本，分別來自行政、立法機關與民間團體等。社福團體期待立法院審議「勸募管理條例」草案時，能夠超越「防弊」的思維，用更長遠的角度來看待「募款」。因為對於社福團體而言，募款與其組織經營存續密切相關，非營利組織如果長期依賴政府的補助，勢必無法產生強大、獨立與活躍之公民活動，因此社福團體反對勸

募管理條例中採取「申請許可制」的立場，以促進我國民間非營利組織多元蓬勃發展（中華社會福利聯合勸募協會等，一九九九）。為能兼顧「興利」與「防弊」二大原則，建構自律性之監督機制不可或缺。

## 二、鼓勵民間發展自律性之監督機制

台灣近年來，國民所得快速增加，社會大眾「愛心」捐款亦隨之水漲船高。兼以福利多元主義思潮影響，使非營利組織蓬勃發展，募款機構及募款活動的逐年遞增，光憑政府之監督機制，顯然已無法管理龐大之社會資源。從尊重組織自主發展的角度觀之，政府似不宜過度干預，應扮演「輔導者」之角色。然而對捐贈者而言，捐贈行為是個人關懷社會、伸張公義的表現，政府有義務協助捐贈者辨識，並鼓勵著有績效的公益組織，故政府亦應扮演「監督者」之角色（江國仁等，二〇〇〇）。

為了國家之長治久安，政府應採取

「公民參與」和公私部門資源整合的策略，促使公共部門與民間社會力量結合，主動尋求與「非營利組織／非政府組織」（即第三部門）及自發性「公民社區／社群」合作。目前喜瑪拉雅研究發展基金會所設立的「台灣公益資訊中心」，觀察其理念與作法，已略具此雛型。

為了鼓勵民間發展自律性之監督機制，我們有責任營造一個對非營利組織發展有利的環境，包括政策、法律、管理等面向，在「非政府組織法的立法原則」一書中提供下列幾點原則（蔡惠娟譯，二〇〇〇），可供參考：

（一）非政府組織／非營利組織之相關立法，應簡便可行，並宜以鼓勵為原則，不宜有太多限制，以免傷害基本人權及公民社會自然成長的條件。

（二）對非政府組織／非營利組織之管理越少越好，不要因防弊而致有害民間公益之串連和興利行動。而且要以簡便為本，不宜煩瑣，如能解除管制更佳，更要符合

「行政程序法」所明定之公正、公開的規範。

(三)非政府組織／非營利組織應有其最高之自主性，以自律、透明、公開性為指標，儘量不要有立法、政策之外控與他律，如能受媒體、學界、網路及公眾之監督或非政府組織／非營利組織之間的相互監督，則當可確保其「公共性」。

(四)非政府組織／非營利組織之管理應遵守「依法行政」原則，換言之，即應遵守民主原則、法治國家原則、基本人權規定等。

綜上，我們應積極鼓勵民間發展類似美國自律性之監督機制，透過有公信力之民間團體，蒐集分析募款單位之相關資訊，再對募款單位進行公平且有效之評估，並將評鑑結果定時向社會大眾公佈，使民眾能充分掌握、瞭解資訊後，做出理性之捐款判斷，而募款單位亦自會在公眾之監督及輿論壓力下，努力提昇其營運績效，使社會大眾之愛心捐款發揮最高效

益。

### 三、捐募公開化、透明化

九二一震災所帶來的勸募風潮，短時間吸納了數倍於往年的捐款從事災區重建，卻也使得倚賴小額捐款生存的社福團體面臨斷炊的壓力，如果再通過一部限制重重的勸募法案，無異雪上加霜。為了讓社會大眾的愛心投資更有保障，不至於因為缺乏監督的而造成資源不公平分配，勸募法案應搭配「陽光法案」，透過這些資訊的公開化，一切攤在陽光底下，使得民間社福團體形成良性競爭的風氣（中華社會福利聯合會勸募協會等，一九九九）。

對於非營利組織而言，應以服務績效向社會大眾展現責任信用度，使得社會大眾願意以參與服務、捐款行為來支持他們。同時組織應向社會大眾公開相關的業務計畫、工作成果以及財務狀況，以示尊重捐款人之意願，及保障捐款人之權益，並向社會大眾展現誠信。唯有建立這樣之機制，才能鼓勵公民合法、合理地監督負

有社會期待的非營利民間組織，形成一股民間自發力量，彌補政府與企業部門所未能滿足社會需要之服務，並得以有效監督。

經歷這次震災所突顯之各種問題，我們更確信，該是催生一部適合台灣的社會公益捐募法規之必要性，對於發起捐募團體應基於獎勵與輔導之立場，促其以公開透明之財務計畫，建立社會公信，更應強化其合理調度各項資源之專業能力，以免在社會自發性捐輸的資源運用中，再度形成資源錯置、分配不均的情形（陳文良，二〇〇〇）。

或許仿效美國作法，將免稅之優惠與公眾之監督相連結，將非營利組織之財務與稅務申報合而為一，並公諸大眾，一方面減少報告之編制成本，另一方面可接受大眾之監督，減少自我圖利之弊端，進而提升其效率與效能。當然，那些資料應公開，那些資料不應公開，如何公開，需審慎探討（許重源，二〇〇〇）。



#### 四、建構政府與民間聯繫機制

##### (一)定期召開聯繫會報：

目前九二一震災災區重建經費之來源大致分爲三部分，第一係由行政院九二一震災災後重建推動委員會函請部會及災區縣市政府依據地方需求彙整提送重建會統編特別預算，有關地方政府之部分，重建會再按業務別轉請主管部會審查，如此可兼顧區域間之公平性，使受災者不因居住縣市之不同而享有不一樣之待遇；其次爲地方政府尚留存之捐款剩餘經費；其三爲「九二一震建基金會」所持各界轉捐贈之餘款。爲使重建經費之使用不再發生重複、遺漏使用或形成區域間之不均衡現象，所有掌握重建經費之公私部門，應定期召開聯繫會報，以溝通作法與觀念，釐清區隔中央政府與地方政府間、正式預算與捐款收入間、公部門與私部門間，應負擔之責任與使用之項目。

此外，並應訂定共通性之經費使用審查原則，對災民生活或經濟改善有實際助

益之計畫，或充分有社區居民參與討論執行之計畫、及已有具體績效並已完成報告或具體執行方案，應予主動規劃並優先補助或納入特別預算，並加強追蹤考核。

##### (二)建立捐獻管理機制

捐獻管理需要中央、地方政府、非營利組織部門與社區、企業界、大眾傳播媒體等的通力合作，才能發揮效用。中央政府應協助與支援地方政府建立一套捐獻管理與控制之系統，地方政府爲實際執行捐獻管理之部門，爲統整捐獻資源，宜設立捐獻協調中心(Donations coordination Center)，並結合非營利組織展開緊急救援物資發放工作。中央政府則扮演下列之角色：

1. 加強與自願性組織溝通協調，以協助地方政府展開緊急救援工作。
2. 協助地方政府成立捐獻協調中心，設置地點最好在災難作業中心，要有足夠之電話與接線人員。
3. 支援技術與管理。

4. 建立全國性之資源網絡，並密切與捐獻專家聯繫。

##### 5. 規劃建立捐獻管理軟體系統。

##### 五、制定有條件之租稅獎勵措施

有關非營利組織之免稅理論有補助說(subsidy)、租稅本質說(base-defining)等(許崇源，二〇〇〇)。補助說主張非營利組織從事公益事務，具有輔助政府支出的功能，使政府的負擔減輕，所以政府應減免其稅捐。政府不選擇直接支出而選擇免稅(政府可選擇自行執行、直接補助或減免稅捐之隱藏式補助)，其目的在使非營利組織免於政府干預，並免於浪費資源於遊說或租稅規劃。租稅本質說則認爲，非營利組織只是達成某種目標的方法或工具而已，該組織之會員或捐助入本來應個別的支出其金錢於某一特定目的，但在成立該組織後，由該組織進行金錢之收支而集體的完成會員所欲達成之目標，因此非營利組織之收入或營業等，本質上即非課稅標的。故就所得稅而言，非營利組織因從事

公益活動而免稅，或因其本質僅屬個人集體消費之代替工具而免稅。如果公益組織未從事公益活動，或互惠性組織實質上非僅為其會員服務，或賺取鉅額差價，則不符合免稅之原理。

現有法系中對非營利組織所採取之賦稅優惠措施，都屬自願性且只提供予主動尋求的非營利性組織，如果該組織不願接受法定之高標準監督與審查，則不得享有租稅優惠。我國目前所得稅法中並無此項規定，根據所得稅法第四條規定，非營利組織只要符合免稅標準即可免稅，並不以申請為要件，更沒有要求免稅機構公開其活動及財務報告之規定（許崇源，二〇〇〇）。上述資訊透明原則對非營利組織責任度（accountability）及運作透明度（transparency）之建立非常有幫助，美國已明文規定於法律中，我國應可考慮納入所得稅法中。

又現行所得稅法第十七條規定，對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈得列為所得扣除額，惟最高不超過所得

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，則不受金額之限制。上述規定間接會左右捐款之流向，使捐款人多將款項捐予政府部門而忽略了民間團體，造成資源扭曲分配。

為確保捐款能合理公平之配置與運用，政府應修正租稅獎措施，對捐予政府或非營利組織之款項，應訂定相同之免稅標準，避免捐款人為免納所得稅，而草率將捐款用於非相關或急迫之項目上，或將捐款轉捐政府，成為政府之「私房錢」。

#### 六、改變社會對於非營利組織角色之認知

應分從政府部門、企業部門、非營利組織部門、社會大眾著手。首先政府部門應體認到其與非營利組織之關係要由「從屬關係」轉為「夥伴的關係」(partnership)，所以不宜限制過多，政府並有責任營造建立公民監督的政策與法律環境（陳惠琪，二〇〇〇）。企業部門則應將公益社會的理念導入企業經營體，兼顧社會責任與利潤雙重導向。

第三部門（即非營利組織部門）亦要自我認知，取之於社會必需用之於社會，應朝向學習型組織發展，將所有資訊透明化（transparency）、網絡化（networking）、公開化，以接受公民社會的檢視，並運用現代化的管理工具建立符合社會規範之責任制度（accountability）。

最後是社會大眾應有要求勸募單位提供資訊之觀念。目前台灣民眾普遍尚欠缺詳細瞭解接受捐款單位如何使用捐款之意識，以致接受捐款者對捐款之使用效果易遭扭曲或質疑。如果捐款者都能要求募款單位將資訊公開，讓勸募收支透明化，定能提昇捐款使用績效。

#### 七、倡導聯合勸募

由於近年來國內經濟迅速發展、福利日趨多元化，所以公益慈善團體林立，為節省民間組織勸募成本，並使社會資源有效整合運用，各級政府宜鼓勵倡導具有地緣性或創設目的性質相近之非營利組織，以「聯合勸募」（United Way）之方式辦理招募活動，以強化勸募活動之「正當性」、

「公益性」、「合法性」，進而提升社會大眾對捐款之正確認知及參與感。

## 伍、結語

從九二一大震災之殷鑑，民眾憬然領悟，社會之攜手合作、心心相連，才是更美好社會重建的關鍵。在共同受災救災經驗的引領下，另一波「公民社會組織」已漸漸組成，更多的非營利組織更是蓄勢待發了（江明修，二〇〇〇）。政府應體察民意、掌握民意、順從民意，將民間視為工作夥伴，結合社區民眾之力量，以團隊合作方式，具體地回應解決民眾生活實際問題。

九二一震災，雖然讓我們失去了摯愛的親人、田宅財產，但是只要我們記取經驗，重新學習思考人與人間、人與團體間、人與大自然間和諧相處之道，定能早日重建美好家園。就如聖嚴法師所言：「九二一大地震的所有罹難者都是大菩薩，是老師，用生命作教材，現身說法，代替兩千萬臺灣人受災受難，救了我們下一代。我們應該從過去的錯誤中學習重生，

讓社會充滿祥和與善良。」所以「愛心捐款」需要您我共同的「關心」，因為每個人心中愛的源泉，可以相互啓發激盪成大愛。

（本文作者現任行政院九二一震災災後重建推動委員會生活重建處副處長）

### ◎參考書目：

謝國興、馮燕 二〇〇〇 九二一震災捐款監

督報告書 臺北 全國民間災後重建聯盟

江國仁、陳世昌 二〇〇〇 勸募活動管理之

檢討與改進 社區發展季刊九十期 臺北

內政部社區發展雜誌社

內政部統計處 一九九九 日本阪神大地震住

宅對策與捐款分配之概述

140.129.146.192/dgbasoa/info/info-

main.asp

內政部 二〇〇〇 九二一震災捐款管理及運

用查核報告 臺北 內政部

謝志誠 二〇〇〇 財團法人九二一震災重建

基金會業務簡報

蔡惠娟譯 二〇〇〇 非政府組織法的立法原

則 臺北 喜瑪拉雅研究發展基金會

丘昌泰 二〇〇〇 剖析九二一災後重建的問

題糾葛與解決之道 府際關係與震災重建

學術研討會論文集 南投 國立暨南大學

美國聯邦緊急災難管理署 (www.fema.gov/)

中華民國社會福利聯合勸募協會等 一九九九

社會福利團體聯合聲明 www.npo.org.tw/

NPOLaw/index3-3.htm

民間版勸募法草案 www.npo.org.tw/ NPOLaw/

index3-4.htm

陳惠琪 二〇〇〇 從非營利組織觀點看非營

利組織法的立法原則 www.npo.org.tw/

NPOLaw/index4-2a.asp

江明修 二〇〇〇 從行政管理觀點看非營利

組織法的立法原則

www.npo.org.tw/ NPOLaw/index4-2.asp

陳文良 一九九九 催生捐募法—妥善運用民

間資源 www.npo.org.tw/ NPOLaw/index3-

1.htm

許崇源 二〇〇〇 從財稅觀點看非政府組織

法的立法原則 www.npo.org.tw/ NPOLaw/

index4-2b.htm