

# 勸募活動管理之檢討與改進

江國仁  
陳世昌

## 壹、前言

臺灣地區八十八年九月二十一日凌晨一時四十七分於南投縣日月潭發生規模七·三地震。由於震度強烈，加上餘震陸續發生，災情慘重，總計造成二千四百四十人罹難，五十四人失蹤，九千餘人受傷送醫，住屋全倒五萬一千三百九十二戶，半倒五萬三千四百五十五戶，其他各項損失難以估計。

這次地震雖然造成了臺灣百年來最大的災難，難能可貴的是無數的愛心民眾慷慨捐輸以賑濟災民，相對地各種捐款專戶應運而生。根據內政部社會司的統計，截至八十九年四月三十日止，政府機關設立之捐款專戶有一〇八個，民間設有二二二個，合計共有三三〇個專戶，捐款總金額約新臺幣二百八十九億四千三百餘萬元。盛況空前，歷年來所僅見。惟眾多受款專戶暨龐大捐款

金額流向如何追蹤、管理？民眾所捐善款是否真能災款災用？亦使得勸募活動的管理問題，再度受到社會各界的高度關注。

由於捐募活動涉及「施」——捐贈行為與「受」——勸募行為等兩大部分，有關於個人、非營利組織及營利事業的捐贈行為之鼓勵措施，因其規範的對象、意旨與勸募行為之管理大不相同，且相關作法散見於所得稅法、遺產及贈與稅法、營業稅法等相關法規，暫不列入討論範疇之內。本文擬以民間各類型組織的勸募活動為討論標的，首先說明現行勸募活動管理之相關規定與作法，並闡述九二一震災期間勸募活動之權宜管理措施與檢討，最後再就勸募活動管理工作的改進方向提出個人淺見供參考。

## 貳、現行勸募活動管理作法

「政府補助有限，民間力量無窮」，對於各類公益組織而言，為了有效推展各類公益事業，結合民間資源是一項重要的工作，

而勸募活動就成爲獲取資源不可或缺的方法。從尊重組織自主發展的角度觀之，政府自不應過度干預，對於勸募活動本應著重於「輔導」、「協助」功能的發揮；然而對大多數不特定的捐贈者而言，捐贈行爲是個人關懷社會、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，讓所捐贈的每一分資源能發揮最大的運用效益，故政府更應著重於「監督」、「防弊」功能的發揮。「輔導」、「監督」兩種功能孰輕孰重？如何兼顧？尺度如何拿捏？將決定政府對於勸募活動的有所作爲與不作爲。

爲了有效管理各式勸募活動，以避免「假愛心、真斂財」的情形發生，行政院前於三十二年五月二日公布（四十二年五月二十日修正公布）「統一捐募運動管理辦法」，各省市亦有相關捐募運動管理（實施）辦法之訂定，藉以規範關於國防建設、慰勞軍警、教育文化、公益慈善等公益用途的公開募款活動，並廣續沿用迄今。

依現行統一捐募運動辦法之規定，辦理勸募活動者應按募款用途【分全國性（含跨省市者）、各省市（含跨縣市者）、各縣市等三種】向各級社政主管機關申請許可。其用途屬於全國性者，發起單位應於勸募活動開始日前三十日，備齊申請函、發起捐募運動申請表、理（董）監事會議紀錄、捐募運動計畫書及募得款使用計畫書向內政部提出申請。

內政部接獲申請案件後，依申請單位屬性及其募得款使用目的，另行會商各該目的事業主管機關，共同審核申請計畫相關內容。另爲便利民眾明確辨識勸募活動之合法性並保護合法發起勸

募活動單位免遭誤解，均要求申請單位應於募款文宣品及專用收據載明捐募活動核准文號、活動起訖日期、主辦單位名稱、地址、電話等內容，並將專用收據送達內政部加蓋驗印章，以協助申請單位對外募款。

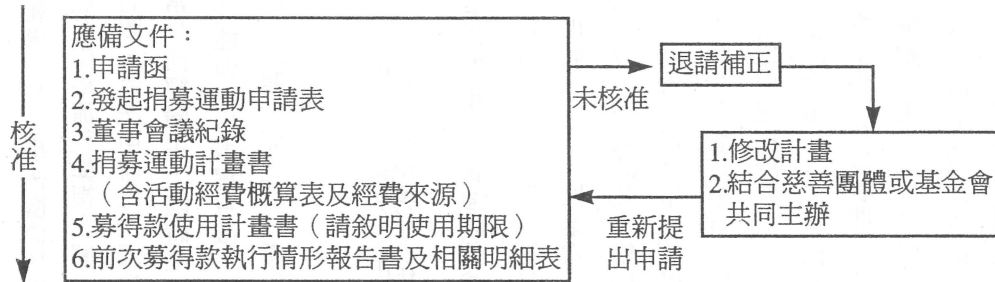
事後，申辦單應於勸募活動結束十五日內，備函將勸募所得收支明細、空白收據、專戶儲存證明、徵信錄報送內政部備查，始得依原訂募得款使用計畫書動支募得款；在募得款動支完竣後，申辦單位亦應檢附募得款使用報告書、支出明細及徵信文件送達內政部辦理結案手續，以累積申辦單位之信用。以上作法詳見「舉辦統一捐募運動流程」（如圖）。

從上述說明可以得知，我國政府對於民間組織辦理勸募活動的管理，較傾向以「監督」、「防弊」爲主要的工作目標，而爲考量民間組織自主性的發展，僅針對其主動對外勸募的行爲予以規範，平時經常性、被動式接受民眾捐贈的部分，則依據「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第二條第一項第八款之規定（備註），鼓勵機關團體將各類經常性收入（含民眾捐贈所得）用於與其創設目的有關之活動，並未硬性規定其接受捐款應公開徵信或捐款用途等相關規範，以避免過度干預，試圖在「監督」與「協助」當中取得一個平衡點。

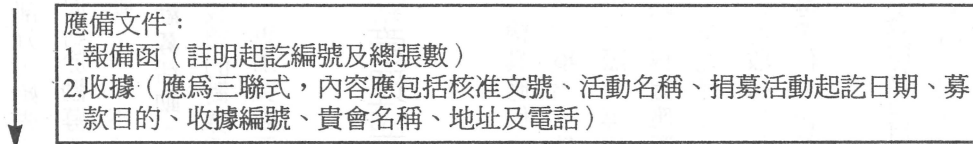
然而由於我國對於勸募活動的規範，係以行政命令（中央及各省市的捐募運動管理辦法）爲法源依據，法令層級較低致未能訂定罰則，缺乏正當性與強制力，主管機關難以針對部分不法勸募組織予以處分，尙難達到「監督」、「防弊」的功能；另一方

## 舉辦統一捐募運動流程

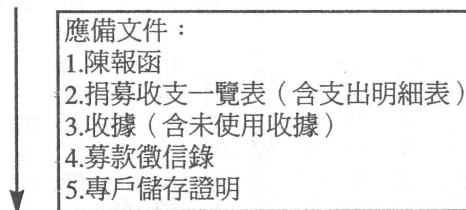
### 一、申請《於捐募活動開始前三十日提出》



### 二、收據驗印《於收受核准函後七日內到部驗印》

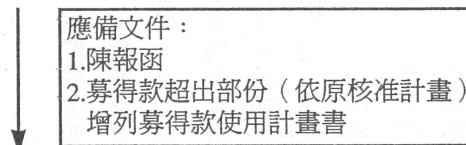


### 三、函報捐募活動辦理情形《於捐募活動結束十五日內》

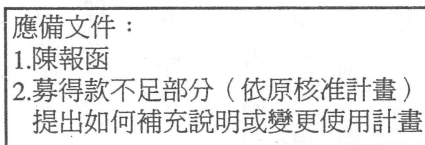


### 四、函報募得款超出或不足部分：

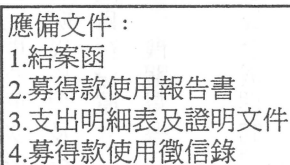
#### (一) 超出部分



#### (二) 不足部分



### 五、結案《募得款執行完竣後十五日內》



備註：第三項與第四項可同時函報

面，一個合法的勸募活動申辦流程必須同時完成「事前核准」、「募款成果報備」及「事後徵信核備」等三部分，始告完整，不讓勸募團體有申辦流程繁複之感，加上政府對於勸募管理相關規定之宣導有限，合法申辦之全國性勸募活動，一年不過數十件，相較於日常生活經驗中，隨時隨地可見的勸募活動，「輔導」、「協助」的功能似乎也著實有限。由此得見我國的勸募活動管理工作確有檢討之必要，而九二一震災的發生，更加突顯了這個問題的嚴重性。

## 參、九二一震災勸募活動管理與檢討

### 一、賑災專戶管理部分

依照前述規定，一般勸募活動應於事前檢具應備文件向內政部申請核准再據以實施，惟本次九二一大地震事出突然，且災情嚴重，全國各界為爭取時效，紛紛於日內設立賑災專戶供民眾捐款，少有依上開規定辦理事先報備者。內政部為因應緊急情勢，加強九二一震災捐募管理事宜，除於八十八年九月二十五日發布新聞，呼籲民眾慎選捐款對象並於捐款時索取收據以供申報綜合所得稅列舉扣除之用以外，特採准予各勸募單位事後核備方式辦理，並成立專案小組負責辦理下列措施：

- (一)查詢瞭解各賑災專戶設置情形、募款金額及運用方式。
- (二)函請各設置賑災專戶單位提供相關資料，如其捐款擬自行運用，則請該單位依「統一捐募運動辦法」規定報內政部核備。

(三)督導地方政府及各民間專戶應公開徵信。

(四)召開九二一震災捐款專戶協調會議，請財政部金融局及交通部郵政儲金匯業局提供民間於金融機構或郵局開立賑災專戶情形，俾各級政府及檢調單位瞭解社會各界設置賑災專戶及捐款運用情形，以輔導其依法辦理；另一方面，民間自行設置九二一震災捐款專戶者，請各該主管機關及目的事業主管機關督導其依照「統一捐募運動辦法」規定辦理相關作業。

儘管內政部採取上開措施，然而民間團體配合辦理的情形卻與官方的期待有所落差，一方面由於過去勸募活動之宣導成效有限，募款單位及社會大眾（捐款單位、捐款人）不諳相關法規，大部分民間團體未能依統一捐募運動辦法規定於勸募活動各階段辦理法定作為；另一方面因主管機關缺乏強制性的法源依據，內政部僅能以柔性勸說方式（包括發布新聞稿以周知社會大眾，以及電話聯繫、公文函請其配合作業）處理及掌握募款情形，或移請警政單位協助了解，管理成效相對有限。

### 二、賑災捐款運用部分

確實掌握捐款流向，並予以協調分配，以有效發揮整體捐款運用效益，避免捐款資源重複或不當配置，是勸募活動管理工作的重點內容。有鑒於本次震災龐大捐款運用良窳對於災後重建工作之重要性，民間已自行成立「全國民間災後重建協調監督聯盟」以監督民間募款單位對於募得款之運用情形；政府採行之相關管

理措施部分，內政部除行文請各捐款專戶及地方主管機關輔導掌握區域性捐款專戶速送資料核備以掌握捐款流向之外，並函請財政部金融局、交通部郵政儲金匯業局協助瞭解民間設立專戶情形及捐款金額。同時邀集政府相關部會及各捐款專戶單位召開「九二一賑災捐款專戶協調會議」，請各民間自行設置專戶並擬自行運用者確實依所訂募得款使用計畫實施，落實專款專用原則，並於事後檢附募得款使用報告送內政部核備；未擬定募得款使用計畫者，請參考內政部等相關單位提供之災區需求資料及相關團體所從事之服務內容後再行訂定，以避免資源之重複配置。

本次震災捐款依募得款之使用者區分可大致分為三大流向：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重建基金會」規劃運用，所收各界捐款計約新台幣一百三十億餘元；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，計約新台幣九十四億餘元；第三類是依捐款人之指定用途或指定使用地區由部分中央部會及各受災地區之縣（市）政府及其鄉（鎮、市、區）公所自行運用者，所收捐款約新台幣六十四億餘元。上開三大流向內部及彼此間並無橫向溝通聯繫的機制，致無法統整運用，捐款支出項目及援助地區難免有所重複及遺漏之處，亦為本次勸募活動管理最大的爭議之一。

### 三、九二一震災勸募活動管理檢討

依現行「統一捐募運動辦法」之規定，發起單位應事先向主管機關提出申請並取得許可後方得辦理勸募活動。惟本次震災事出突然，上開辦法中並未針對此類緊急勸募活動為特別之規範，

致法令規定與執行緩不濟急，無法符合捐款民眾及勸募組織之需求。內政部雖另以事後核備方式辦理，並成立專案小組負責各專戶之清查與聯繫工作，但仍有部分發起單位對於勸募相關規定未盡熟稔，加上申辦核備手續繁冗費時，致核備時效略嫌不足，通過許可單位之比例亦稍有偏低，未能迅速便利民眾明確辨識勸募活動之合法性並保護合法發起勸募活動之單位；另一方面，上開辦法係屬行政命令，法令層級較低致未能訂定罰則，缺乏正當性與強制力，相對使得少數有心團體與人士有機可乘，值此申請案件激增而承辦人力不足之際，更增添相關機關管理與稽查之難度。

至於捐款目的之確保部分，揆究其問題癥結，多與上開專戶管理檢討內容大致相同，惟本次震災民眾捐贈款項，或有指定用途交付相關目的事業主管機關運用者，或有指定使用地區交付各地方政府運用者，其餘部分勸募組織多配合行政院之作法，將所得款項轉交付「財團法人九二一震災重建基金會」運用，以維護捐款之正當用途，發揮最大效用。顯示多數捐款民眾之明智及各勸募組織之良正用心。

### 肆、勸募活動管理工作改進之芻議

政府之所以必須介入民間勸募活動有四個原因：1. 為協助捐款民眾辨識正當、著有績效的募款活動及發起單位；2. 為避免不法團體從中斂財；3. 為保障優良民間組織取得公信及社會資源；

4. 為確保捐贈所得之有效運用，並進一步提昇民眾對勸募活動的信賴程度。由此目標基準檢視我國對於勸募活動之管理工作，可以發現最大的問題根源在於法源依據以及宣導工作不足所致，此即為未來勸募活動管理工作改進之重點方向，分述如下：

## 一、法源依據

現行勸募管理法令——行政院及各省市所訂定之捐募運動（實施、管理）辦法，係分別於民國四十二年及七十九年間修正發布之行政法規，用以規範各類捐募運動，然以其法律體系均僅屬「辦法」位階，且相關作業規定與社會需求未盡相符，建議可朝下列幾點方向研議修訂：

（一）**提昇法令位階**：有關人民之權利、義務者，應以法律定之，業於我國憲法「人民之權利義務章」及中央法規標準法第五條所明定。為達成勸募活動良性管理的目標以增進公共利益既屬必要，對於不法團體的罰則勢不可免，故相關管理工作之法源依據仍應以「法律」位階定之。至於勸募組織之受理應採「許可制」或「登記制」？由強化規範機制或順應民主潮流等不同觀點出發，將獲致不同主張。依前述政府介入勸募活動管理的各項原因，本文認為仍以「許可制」方式辦理為宜，以確實掌握民間勸募活動辦理情形，惟如何簡化申辦手續，亦須一併考量。

（二）**簡化行政手續**：首先對於民間勸募行為之規範，應限於以民間組織偶發性、對外主動發起的勸募活動為規範標的，其經常性、被動式接受各界（含組織內外成員）之捐款仍不宜納入管理之列，主要原因有四：1. 民間組織被動接受捐款，係與特定捐贈

人之契約行為，尚非屬勸募行為範疇；2. 依據「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」之規定，對於此部分捐款之用途已有適度之規範；3. 尊重民間組織業務推展的自主性；4. 減少政府管理之行政成本。

其次，以往申辦作業以勸募活動流程分為三階段（事前核准、募款成果報備及事後徵信核備），分別有其不同規範標的（申辦單位、勸募所得、捐款用途）之考量，惟就實務面來說，以勸募活動個案受理似無必要，且嫌繁瑣，應可鼓勵申辦勸募活動之民間組織於年度初即研提全年度勸募活動計畫，並可將第二、三階段予以簡併，或於來年辦理申請許可時併同辦理前案報結即可。可免申辦之民間組織為個別勸募活動不時往返政府部門之苦，亦可防止部分民間組織為勸募而勸募，分別以不同名目之活動於年中不斷申辦之情事發生。又針對因突發性事由（如九二一震災）而有對外勸募之必要者，應有時限、手續方面之彈性規定，以便利民間組織申辦，並符時效。

為配合最新公布之行政執行法及行政程序法相關規定，使其具強制力，內政部已研擬「勸募管理條例」草案，就得發起勸募之團體及事由、勸募行為定義及徵信等相關規範、罰則修訂相關條文以因應實際需要，上開草案並業於八十八年十二月二十一日送請行政院審議中。

## 二、宣導工作

（一）**捐款民眾權利意識之建立**：由於民生富裕，民眾捐輸的能力及意願，相較於以往有過之而無不及，然而對於捐贈對象的選

擇及權利意識並未同時提昇，各級政府應運用各類傳播媒體並於適當時機及場合，加強建立民眾捐款的權利意識，慎選捐贈組織，有效發揮「監督」的功能，讓捐贈資源能用在最需要的服務活動上，也讓民眾更願意參加勸募活動。

(二)勸募組織守法暨申辦手續之熟稔：徒法不足以自行，以往法源不足加上宣導有限的情況下，申辦勸募活動的民間組織不是不知如何辦理者，就是未經許可直接對外勸募者，法令規範效力著實有限，期待法令能夠依社會需要並簡化修訂後，各級政府亦應廣為協助民間組織熟悉勸募法令，據以辦理，有效發揮「輔導」的功能。

(三)倡導以「聯合勸募」取代單打獨鬥：社會漸趨民主開放，民間組織林立，而過於浮濫的勸募活動，不僅令民眾無所適從，各民間組織勸募活動的效果也會打折扣，更重要的是勸募資源難以做有效管理，導致大者恆大、強者恆強的福利資源逆配置情形。為避免勸募活動過於氾濫，節省各民間組織的行政成本，並便利於勸募資源有效配置，以昭公信，各級政府似有必要倡議各個具地緣關係或創設目的性質相近的社區或民間組織，以「聯合勸募」(United Way)的方式，一年一次聯合辦理，以強化勸募活動的可見性(Visibility)與正當性，提昇民眾參與的意願。

以上謹研提個人意見供政府各有關機關及社會各界參考，冀望未來勸募管理工作能有更明確周延之法令規範俾資遵循，以利勸募活動之良性發展，協助各類公益團體廣泛結合民間資源蓬勃推動各項慈善事業。

(本文作者：江國仁現任內政部社會司科長；陳世昌現任內政部社會司專員)

◎備註：

「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第二條：教育、文化、公益、慈善機關或團體符合下列規定者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得，除銷售貨物或勞務之所得外，免納所得稅。一、合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案者。(以下略)：：：：八、其用於與其創設目的有關活動之支出，不低於基金之每年孳息及其他經常性收入百分之八十者，但經主管機關查明函請財政部同意者，不在此限。(以下略)：：：：

◎參考文獻：

林明禎 八十四年三月 談國外聯合勸募現況兼論臺灣推動情形介紹 社區發展季刊 第六十九期 頁一七〇—一七八

鄭怡世 八十八年三月 從非營利組織的觀點談臺灣勸募法規應有的法律建制 社區發展季刊 第八十五期 頁九十三—一〇四