

從非營利組織的觀點談

台灣捐募法規應有的法律建制

鄭怡世

壹、前言

相信我們都會有過類似的經驗：走在路上會有穿著某個社會福利團體背心的年輕學生，向您請求買包面紙，或向您推銷某種卡片，希望您發揮愛心贊助某機構從事特定的福利服務。或是回到家中，打開信箱，發現某機構寄來精心設計的募款套件，希望您能回應他們的募款需求。或者是打開報紙，出現某機構正在進行國際性人道救援募款活動的大幅報導，請大家踴躍捐輸，以顯示台灣「外匯存底第一，愛心存底也是第一」的決心。也有可能打開電視，在廣告中出現了某基金會爲了籌建特殊服務的硬體設施，以公益廣告的方式在電視上進行募款的訴求。或是在某綜藝節目中，看到某個家庭的兒女哭訴她們的家庭是如何的不幸，亟需社會大眾伸出援手的單元。或有親友向我們推薦某宗教組織的義行善舉，希望我們每個月捐出一定金額的善款來支持其工作，並由該推薦人每月定期來收取善款……等情事。面對這麼多樣化的募款方式，我們不禁要問，要

如何判斷這些募款活動是否合法？什麼樣的組織才可以進行募款？我們所捐的款項是否真的會被這些組織妥善運用？若有假愛心、真斂財的情事發生時，有無法令可以懲罰這些不肖份子？……這一連串的問題，正是本文所欲探討的重點。

隨著社會的多元化發展，各種社會議題不斷產生，而相對應的各類型非營利組織亦紛紛成立，規模有大有小，這些非營利組織所從事的公共服務包括了社會福利、慈善救濟、醫療衛生、教育文化、政策倡導、環境保護、社區發展等工作。這些組織對社會需求迅速回應，並針對社會各種議題進行價值的倡導與捍衛，或發展各項服務方案輸送至有特殊需求的特定族群或社區。因此，無論是西方民主國家或是台灣，非營利組織的發展已越來越受重視，管理學大師 Peter Drucker (1993) 在其所著「Post-Capitalist」一書中甚至稱非營利組織爲「美國最大的雇主」(American's largest employer)。

然而，非營利組織並無法像企業組織可以經由「生產」、「銷

售」而產生利潤來維持其生存，必須仰賴募款或各種管道來籌措財源，以確保服務的品質與連續性。但是，綜觀台灣目前的社會環境，

非營利組織普遍面臨資源匱乏、經費籌措不易的困境，大部分組織的經費仍需仰賴社會大眾的捐款。因此，如何使捐募行為法制化，使政府得以管理、輔導的角色來健全非營利組織的捐募活動，讓非營利組織在明確的法令監督下進行募款，便成為現代社會極重要的

課題之一。本文首先針對美國及台灣的非營利組織財務來源進行分析，接著對現行的捐募法規內容進行綜合性的歸納與比較，而後探討台灣捐募法規法律建制的相關問題。期待這樣的整理與討論，能作為台灣捐募法規制定單位及民間非營利組織的參考，同時亦期待台灣捐募法規的建制能獲得社會各界的重視，使台灣的非營利組織得以在健全的捐募法規下進行募款活動，以獲得穩定的財務來源。

貳、非營利組織的財務來源分析

Grondjers (1993) 針對美國芝加哥地區非營利機構所做的調查發現，非營利組織的經費來源大致有個人捐款，企業、聯合勸募、基金會、宗教組織的捐贈，政府補助，孳息，義賣所得，會費收入及其他（包括投資、遺產捐贈、公關活動等）。Greenfield (1993) 針對全美非營利組織所做的研究發現，非營利組織財源籌措的主要方式計有：

- 一、向服務對象收取費用；
- 二、個人定期或不定期、指定或不指定用途、小額或大額的金錢捐助；

三、公開的勸募活動，如慈善音樂會、募款餐會、義賣會……等；

四、政府的委辦或補助費；或企業的大額捐贈；

五、尋求其他社會性服務團體的贊助，如獅子會、青商會、扶輪社等。

另依「全美募款諮詢專業協會」(American Association of Fund Raising Counsel) 的資料顯示：一九九四年全美公益捐助總額高達美金一、二九八·八億元，其中八〇·九%來自個人捐款；遺產捐贈共計美金八七·七億元，佔六·八%；企業捐款則達美金六一·一億元，佔四·七%(Greenfield, 1997)，顯示捐款收入是美國非營利組織非常重要的經費來源(詳如表一)。

台灣並沒有精確的數據顯示非營利組織的經費來源。一般來說，台灣非營利組織的財務來源大致有：社會捐款、政府補助、服務收費、基金孳息、會員會費、聯合勸募補助等，而其中又以捐款收入最為民間社會福利機構所重視(張英陣，一九九八；施教裕，一九九七；張培土等，一九九三)。依施教裕(一九九七)針對台灣民間社會福利機構、慈善團體和基金會所進行的「民營化推動現況」問卷調查結果顯示，民間社會福利機構主要的經費來源，其重要程度依序為社會捐款、政府補助、服務收費、基金孳息、會員會費及聯合勸募補助(詳見表二)。

另依內政部統計處「中華民國台灣地區各級人民團體活動概況調查報告」的資料顯示，一九九五年台灣地區各級社會服務及慈善團體收入共計八、七三〇、四七四、〇〇〇元，其中捐款收入共一、

三四三、九一九元，佔一五%；會費收入一、〇三八、九一四元，佔一二%（詳如表三）。若我們將會費收入視為是一種廣義的募款，我們會發現捐款收入與會費收入共二、三八二、八三三、〇〇〇元，佔所有社會服務及慈善團體總收入的二七%，顯見捐款收入亦是台灣非營利組織極為重要的經費來源之一。

表一 一九九四年全美公益捐助金額來源一覽表

經費來源	金額	百分比
個人捐款	\$ 一〇五〇・九	八〇・九%
基金會捐贈	\$ 九九・一	七・六%
遺產捐贈	\$ 八七・七	六・八%
企業捐贈	\$ 六一・一	四・七%
總計	\$ 一二九八・八	一〇〇%

資料來源：Greenfield, 1997, p.492.

表二 台灣民間社會福利機構主要經費來源百分比

經費來源	排序	百分比
社會捐款	1.	三九・九%
政府補助	2.	二八・七%
服務收費	3.	一一・七%
其他	4.	九・〇%
基金孳息	5.	五・二%
會員會費	6.	四・八%
聯合勸募補助	7.	〇・五%

資料來源：施教裕，一九九七，頁四一。

表三 一九九五年社會服務及慈善團體經費來源一覽表

	中央級	省市級	縣市級
上年度結餘	六五〇、一〇八 (二八・八二%)	四五九、八七八 (三六・〇七%)	一、二二九、九七三 (三〇・五〇%)
會費收入	一七七、八〇七 (五・一五%)	一六〇、七〇三 (一二・六〇%)	七〇〇、四〇四 (一七・五二%)
政府補助收入	九三二、九一四 (二七・〇〇%)	四二一、三三二 (三三・三〇%)	三四五、二六八 (八・六三%)
會員捐助收入	三七八、九一二 (一〇・九七%)	二〇四、八一七 (一六・〇六%)	七六〇、一九〇 (一九・〇〇%)
專業費收入	七一、六〇三 (二・〇七%)	三、六二六 (〇・二八%)	五八、六九五 (一・四七%)
服務委託	一一、七四三 (〇・三二%)	九五、四八七 (七・四九%)	四九、五七四 (一・二四%)
專案計畫收入	五〇三、〇一一 (一四・五六%)	一〇〇、二八七 (七・八七%)	三三一、四七八 (八・二九%)
基金利息收入	五三六、三四二 (一五・五二%)	一二三、六四二 (九・七〇%)	一三八、五八三 (三・四六%)
其他收入	一九一、七九五 (五・五五%)	八四、四二二 (六・六二%)	三九六、〇九二 (九・九〇%)
總計	三、四五五、二三五 (一〇〇%)	一、二七四、九八二 (一〇〇%)	四、〇〇〇、二五七 (一〇〇%)

資料來源：內政部統計處，一九九七，頁六四一七三。

參、台灣現行的捐募法規內容探討

台灣目前對於捐募及捐贈行為的管理，大致上是分為二大系統（費春華，一九九六），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；目前對於這樣的規定散見於所得稅法、遺產及贈與稅法、娛樂稅法、營業稅法、土地減免規則……等法規（詳如表四）。

另一個系統則是由社政體系所訂頒的捐募運動管理辦法，以規範各類型組織的募款活動。目前社政主管機關所訂頒的管理辦法共有四個：行政院於民國卅二年訂頒、民國四十二年修訂的「統一捐募運動辦法」；台灣省政府於民國五十七年公布的「台灣省統一捐募運動實施辦法」；台北市政府於民國六十年公布的「台北市捐募運動管理辦法」；以及高雄市政府於民國七十年公布、七十九年修訂的「高雄市捐募運動管理辦法」。綜觀這四個辦法，我們可以發現其具有下列特點：

一、四者在台灣的法律體系中，皆僅是「辦法」的位階，因此對於沒有按照這四個辦法而申請的募款行為，除了該管社政主管機關得以取締、糾正，或募款行為人、組織有明顯違法行為可移送法辦外，對於以「假愛心、真斂財」來進行不當募款行為者，並無法有任何的處分規定。

二、限制捐款的目的：這四個辦法皆限制必須是「提倡國防建設、慰勞國軍、舉辦公益慈善事業及文化教育事業」這四個目的方得以辦理捐募運動。

三、以募得款之使用地域決定捐募運動主管機關：這四個辦法皆規定，捐募用途屬於全國性者，得向國內外募集捐款，並向中央社政主管機關報請核准；捐募用途屬於全省性或有跨縣市者，應報請省政府社政主管機關核准；捐募用途屬台北市、高雄市者，則報請該市市政府社會局核准。

四、發動捐募運動單位之限制：「台灣省統一捐募運動實施辦法」及「台北市捐募運動管理辦法」、「高雄市捐募運動管理辦法」皆有限制發動捐募運動單位的規定，僅有政府及民意機關，經主管官署核准立案並已辦妥法人登記之社團、財團及政黨組織，或已立案並辦妥財團法人登記之公、私立學校，以及其他經政府認可之組織，方可發動捐募運動。

五、捐募運動是採事前核准制及事後報備制：發起捐募運動之單位，必須依募得款用途所屬地域向各社政主管機關申請核准。同時，亦規定在各個捐募運動進行之前，需準備不同的書類、文件向主管機關申請核准。現行「辦理統一捐募運動流程」詳如圖一所示。而在捐募運動結束後一個月內，發起捐募運動的組織亦必須填具相關的表格及提出募款成果報告予主管機關核備。

六、相關之禁制規定：在這四個辦法中皆明確規定發起捐募運動的組織不得攤派；不得強迫捐募；長官不得向僚屬勸募；管理人不得向投資人勸募；學校當局不得向學生勸募；警察機關不得向民眾勸募；以義演、義賣、義展或其他遊藝方式發售勸募券者，不得派送；另「統一捐募運動辦法」中特別規定，應募人除民營事業經理人外，概不得以非個人所有之財物認捐……等相關規定。

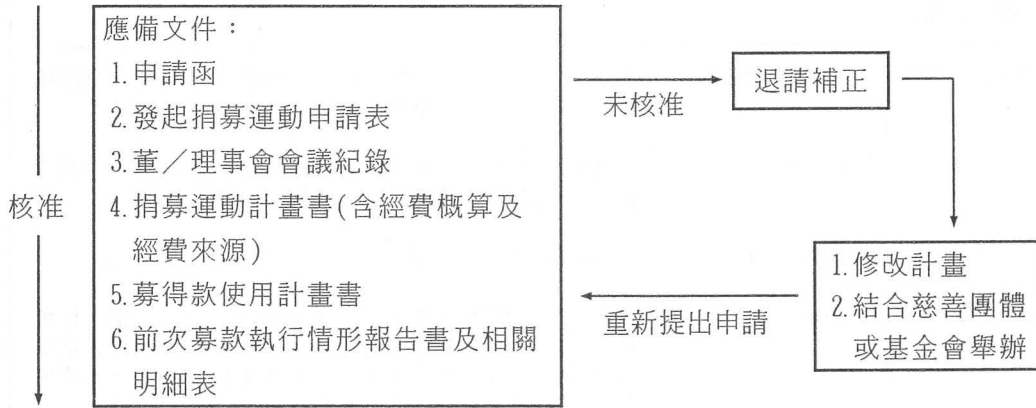
表四 台灣非營利組織賦稅優惠相關法規一覽表

法條名稱	法條	內容大要
所得稅法	第4條第1項第13款	教育、文化、公益、慈善機關或團體其本身所得及附屬作業組織之所得，免納所得稅。
	第11條第4項	上述機關或團體係指合於民法總則之公益社團及財團之組織，或逕向主管機關登記立案者為限。
	第17條第1項第2款	明訂捐贈之費用可列為列舉扣除額。
平均地權條例	第35條之1	明訂捐贈供興辦社會福利事業使用之土地，免徵土地增值稅。但捐贈對象需為財團法人；法人章程明訂解散時，財產歸於當地地方政府；及捐贈人未以任何方式取得所捐贈土地之利益。
遺產及贈與稅法	第16條第1項第3款 第20條第1項第3款	明訂捐贈給已登記為財團法人之教育、文化、公益、慈善、宗教團體及祭祀公業之財產，列入遺產及贈與總額。
娛樂稅	第4條1項1款	明訂教育、文化、公益、慈善機關或團體合於民法總則之公益社團及財團之組織，或逕向主管機關登記立案者，所舉辦之各種娛樂活動，其收入全部作為目的事業之用者，免徵所得稅。
房屋稅條例	第15條第1項第2款 第5款	明定完成財團法人登記之慈善救濟事業，經主管機關證明辦理成效優良者，其直接供辦理事業所使用之房屋，免徵房屋稅。
營業稅法	第8條第1項	明訂依法組織之慈善救濟事業所標售或義賣之貨物與舉辦之義演，其收入除支付標售、義賣或義演之必要費用外，全部供該事業目的事業之用者，免徵營業稅。
	第8條第1項第4款 第5款 第12款	列舉規定免徵營業稅的貨物或勞務。
	第26條第5項	明訂辦理救濟事業之政府機構、公益、慈善團體進口或受贈之救濟品免徵關稅。
土地稅減免規則	第8條第1項第5款	私有土地減免地價稅或田賦之標準如下： 經事業主管機關核准設立之私立醫院、捐血機構、社會救濟慈善及其他為促進公眾利益，不以營利為目的，且不以同業、同鄉、同學、宗親成員或其他特定之人等為主要受益對象之事業，其本身事業用地全免。但除當地稽徵主管機關報經省（市）主管機關核准免徵者外，其餘應以辦妥財團法人登記，或係辦妥財團法人登記所興辦，且其用地為該財團法人所有者為限。
使用牌照稅法	第7條第1項	明訂救護車、診療車、灑水車、水肥車、垃圾車等用於公共事業之車輛，免徵牌照稅。

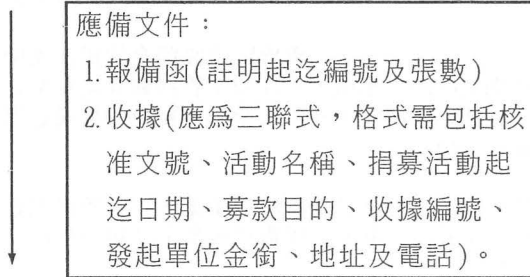
資料來源：蔡漢賢，一九九三，頁四一五。

製表：鄭怡世

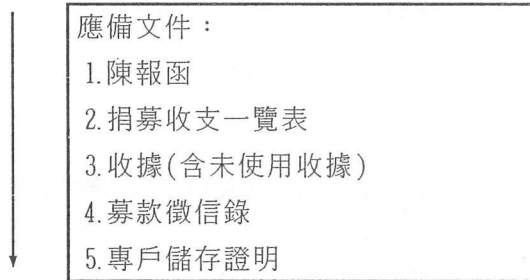
一、申請：（捐募活動開始前三十日之前）



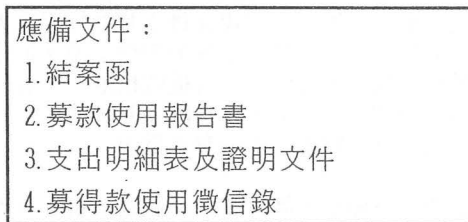
二、驗印收據（於收受核准函後七日內到主管機關驗印）



三、函報捐募活動辦理情形（活動後十五日內）



四、結案：



圖一 辦理統一捐募運動流程

資料來源：內政部社會司

七、行政費用之限制：在這四個辦法中皆規定不得自募得款中支付經募人報酬。所發起之捐募運動其必要之支出，在實募新台幣十五萬元以內者，最高以百分之三為限；超過新台幣十五萬元者，其超過部份最高以百分之二為限。

八、捐款人之限制：「統一捐募運動辦法」中規定，各種捐募運動有由公庫負擔一部分以資提倡者，應由各級政府以命令一次捐助之，各機關不得以機關名稱認捐。

從以上的整理中我們可以了解，政府相關單位在應對捐募活動的態度上，是採監督及防弊的立場。由於這四個辦法訂頒的時間皆遠超過十五年以上，隨著時空的變化，這樣過度簡化的辦法實在無法因應日趨複雜的捐募模式，及有心人士層出不窮「假愛心，真貪財」的欺騙伎倆。同時申請舉辦捐募運動的過程中所需準備的書類、文件等資料，亦太過於繁瑣。以收據的印製為例，這四個辦法規定，必須特別針對該次的捐募運動印製特別的收據；但在實務的運作上，大部分的非營利組織若有接受社會大眾的捐款，皆會在收到捐款人的捐款後，隨即寄發捐款收據給捐款人，要特別為了某次特別舉辦的捐募運動，再特別印製捐募收據，不但造成行政成本的提高，且在實務的處理上，亦很難區分那些捐款是針對該次特定捐募運動所捐的款項，那些是機構例行性的捐款。

再者，有關捐募運動行政費用的限制，政府主管機關的本意甚佳，以避免捐募運動的行政成本過高，而使發起捐募運動的組織獲得太少的捐款。但這樣的規定在實務上亦非常容易造成非營利組織的困擾，以拍攝募款公益廣告為例：假若一個機構拍攝公益廣告的

成本是五十萬元，若行政費用只能使用募款所得的百分之二，那麼這支公益廣告必須在三個月內為該機構募得新台幣二千五百萬元才符合「統一招募運動辦法」的規定，但這在現實上是不太可能達到的目標。因此，行政機關雖然希望以捐募運動管理辦法來防弊、監督不法的募款情事，但由於辦法的法律位階過低，辦法中的規定又和當前社會現實差距甚大，而使得非營利組織，特別是社會福利機構抱怨連連（彭懷真，一九九四），各種捐募弊端非但無法斬除，還不斷產生新的問題困擾行政機關與合法的非營利組織。台灣的捐募法規實到了應通盤檢討的時候了。

肆、台灣捐募法規應有的法律建制 相關問題探討

從以上的分析及論述中我們可以了解，政府對於獎勵民間團體或個人參與社會福利、公益慈善、教育、文化等事業，是採租稅優惠或直接輔助的方式予以支持；而對於主動發起「捐募運動」之組織，則是依募得款使用的地域，分別以「統一捐募運動辦法」、「台灣省統一捐募運動實施辦法」、「台北市捐募運動管理辦法」或「高雄市捐募運動管理辦法」予以規範。這兩大體系構成了目前台灣捐募法規的法律建制基礎。

然而這兩大體系的規定，僅能說將台灣的捐募制度予以「制度化」，但還未到達「法制化」的層次。因為各項的優惠措施零星地

散見於各種稅法中，對於捐募活動的管理，更是以低於「法律」位階的「辦法」來加以規範，公權力的介入有限，而間接助長了少部分有心斂財的不法人士或機構從事不法的捐募活動（葛克昌，一九九四）。但是，不論是從事社會福利、公益慈善或教育文化事業的非營利組織，又都非常需要長期仰賴社會大眾的捐款來維繫其組織的生存及發揮其社會功能，因此，捐募行為應納入國家整體的法律體制中予以法制化，以協助政府在預防或解決社會問題、實現社會正義、協助人民享有完全與美滿生活的過程中，能更主動、積極地吸納民間資源來共同參與。

綜合以上的論述，筆者認為在台灣捐募法規的法律建制過程中，有下列幾點需要納入考慮的：

一、法規在整體法律體系中位階的考慮：

在台灣的整體法制系統中，以憲法的位階最高，為國家的根本大法，憲法之下的法制，依制定機關的不同，而有法律及命令（又稱行政規章）兩個不同的層級（張家洋，一九九一）。依中央法規標準法第三條之規定：「各機關發佈之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，以現行的「統一捐募運動辦法」、「台灣省統一捐募運動實施辦法」、「台北市捐募運動管理辦法」及「高雄市捐募運動管理辦法」的形式來看，是屬於命令（行政規章）的位階。另外，依行政法學者張家洋（一九九一）

的見解，認為「命令是行政機關基於委任立法授權，或本於職權，對未來的一般事項或特別類別事項所具有法律效力與形式的抽象書面規定」，因此命令可再細分為「委任命令」與「職權命令」兩種。所謂的「委任命令」，是指行政機關基於法律的授權，就法律的特定部分或事項，自行制頒規範性的命令；而「職權命令」則是指行政機關基於各種組織法規所賦予的職權，就其職權範圍內之管事項加以規定。現行的「捐募運動管理辦法」，因為沒有母法可為依據，所以很明顯的是屬於「職權命令」。

然而，這樣的職權命令便產生了兩個弊端及弔詭的現象，其一是憲法及中央法規標準法皆有規定：「有關人民之權利、義務事項，應以法律定之」。因此，在這樣的職權命令中，不可能對違反這些辦法者有實質的處分，因為任何的處分皆是剝奪人民的權利，必須以「法律」明確規範，方不致於違憲。另外，弔詭的是社政主管機關主管的是社會福利相關業務，因此，有關募款用途用於社會福利或社會服務業務者，自然由社政主管機關管轄。但若是募款用途是用於教育、文化或國防建設者，社政主管機關對這些業務並無管轄權，若一個組織發起「為○○大學建校」的募款活動，而未向社政主管機關申請核准，就法理而言，應該不算違反現行的「統一捐募運動辦法」。因此，若是捐募法規仍停留在社政主管機關所頒佈的「辦法」層次，可能會造成募款目的是為「社會福利用途者」才需受現行捐募運動管理辦法規範的結果。為徹底解決上述之弊端及困擾，

提昇捐募法規至「法律」層級方是斧底抽薪之計。

二、以單一法規整合現行的各項規定：

如前所述，現行的捐募法規可區分為二大體系，即散見於各稅法中的租稅優惠措施，及社政主管機關所訂頒的各種捐募運動管理辦法。為統整這兩個系統，筆者認為宜以單一法規來整合現行的各項規定，使此法規兼具獎勵組織或個人捐款或捐贈，以及規範募款行為兩種功能。

三、母法名稱的考量：

目前規範募款行為的辦法皆是以「統一捐募運動」或「捐募運動管理」為名，名稱中充分蘊涵著政府對捐募行為是採監督與防弊的立場。然而，此等法規既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，又有規範募款行為之期待，依筆者淺見，或許以「公益捐募獎勵與管理條例」作為法規名稱較為妥適。茲說明如下：

依辭海（一九八〇）的解釋，「『公益』謂社會公共之利益也」；「『捐』乃輸財之意，入貲得官，襄助善舉均曰捐」；「『募』，廣求也，招之使來也」。中文大辭典（一九七六）針對「捐募」的解釋則是：「勸募捐助也」，而所謂的「勸募」，該辭典的解釋是「勸求也」。因此，「公益捐募」若照字面上的解釋，即為「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

的正面意義。而「獎勵與管理」一方面有鼓勵各界踴躍捐輸以使合法的非營利組織從事社會公益事務，另一方面則可針對不法之勸募行為予以管理及明確規範，甚至對不法之行為予以處分之深刻意涵。另外，使用「條例」為法規的名稱，則是因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，故以「條例」稱之較為適當。

四、租稅及獎勵措施應更加優惠：

目前各項租稅措施對於捐款或捐贈行為雖有優惠的規定，但仍相當有限，在不動搖國家稅基的原則下，對於個人或組織捐款或捐贈給合法的非營利組織從事公益事務者，其租稅優惠及獎勵措施應更加優惠，以達充分吸納民間資源之效。例如，個人或營利組織對非營利組織之捐款或捐贈，宜比照對政府之捐款或捐贈，不受綜合所得稅不超過二〇%，營利事業所得稅不超過一〇%的限制，或是將上述二〇%及一〇%的額度予以提高；而為鼓勵個人對非營利組織的小額捐款，對採用標準扣除額的捐款者，亦應准其另行扣除（葛克昌，一九九四）。

另外，在國外盛行的「遺產捐贈或贈與」（estate giving）的捐款或捐贈模式，亦有值得我們效法之處。依表一的資料顯示，一九九四年全美的公益捐助總額中，遺產捐贈高達美金八十七億七千萬元，佔捐款總額的六·八%；究其原因，實是美國的稅法中，

對於將遺產捐贈或贈與給非營利組織的行為有極為優惠的稅賦優惠措施（Hopkins, 1998）。因此，若台灣對於遺產的捐贈或贈與行為能給予更大的稅賦優惠空間，必定能更有效地鼓勵遺產捐贈的風氣，使非營利組織的財務來源更加多元化。

總之，對於個人或組織捐款或捐贈給合法之非營利組織從事公益事務者，在訂定「公益捐募獎勵與管理條例」時，應賦與更大的稅賦優惠措施，方能充分的誘因促使個人或營利組織踴躍捐輸，使社會大眾在不是很充分相信政府能對納稅人所繳納的稅賦做有效運用之餘，覺得捐款給合法的民間非營利組織亦不啻為另一種極佳的選擇（施教裕，一九九六）。

五、對捐募行為之規範：

此法規另一重要的功能即在於對捐募行為的明確規範，包括主管捐募活動的主管機關的界定；可接受捐款或發起捐募活動的組織的界定；募得款用途之限制；相關的禁制規定；以及違反此條例之處分規定……等事項，以對不肖份子及地下組織的斂財行為予以有效的約束與防杜。

六、募款行為宜採「統一監督制」：

依非營利組織實務上的運作，一個非營利組織的捐募行為大致可分為兩種主要的方式：一是例行性的捐款，如透過劃撥單、現金袋、信用卡……等不同管道收取民眾經常性的捐款；另一則是發起

募款活動。依現行法令的規定，前者並不需要特別申請核准，只要接受捐款或捐贈的組織依規定每年（或每月）向政府主管機關繳交捐款收據存查聯、特定的書類、報表核備即可；而後者則必須依募得款使用的地域依「統一捐募運動辦法」、「台灣省統一捐募運動實施辦法」、「台北市捐募運動管理辦法」或「高雄市捐募運動管理辦法」申請核准。也就是說，現行捐募制度很明顯地將一個非營利組織的勸募活動區分為經常性、例行性或專案性的募款行為，這樣的劃分方法對於非營利組織在實務的操作上，真的只有徒增困擾，實在無沒有太大的意義。而且若要非營利組織每一個募款活動在執行前皆向政府機關申請核准，亦會造成政府行政成本的增加；同時，捐款或捐贈行為在法律上應屬捐款人或捐贈人與組織間意思合致的契約行為，政府機關基本上不應有過多的干預與限制。

因此，基於人民團體自主、自立及自治的精神及立場，對於非營利組織的募款行為，宜採統一監督制，亦即不再將非營利組織的勸募活動區分為經常性、例行性或專案性，而是將一個組織的所有募款行為視為一項統整性的收入來源，其所得必需在一定期間內，經合格的會計師簽證及一定徵信程序公告後，再報請主管機關備查，如此，可使政府主管機關得以更多的時間來進行輔導、協助、鼓勵非營利組織從事各項服務或募款工作，並讓非營利組織可以有更大的空間來從事各項資源獲得與配置的工作。當然採行這種模式的前提是：「公益捐募獎勵與管理條例」必須賦予主管機關明確的公權

力，一旦發現任何違法的勸募行為，可以立即予以制止並對違法者施予即時的處分，如此方能透過有效的公權力介入，避免斂財事件的發生，保障合法勸募的非營利組織。

七、需有保護捐款人或捐贈人權益，以及募款

倫理之相關規定

對於捐款人或捐贈人的保護，以及募款倫理的規定，亦應是此法規的重點之一。例如：捐款人或捐贈人應有充分知悉募款用途的權利；當組織將募得款移作他用時，捐款人或捐贈人有制止權或請求歸還權；捐款人或捐贈人有請求機構對其個人資料予以保密的權利；捐款人或捐贈人有請求捐款證明的提供權……等。同時，也應強制規定接受捐款或募款活動的發起組織，必須定期或於特殊募款活動後一定時間內進行徵信工作；禁止依募款所得抽取一定比例的酬庸；非營利組織亦必須拒絕接受或支付介紹費，以作為募集大額捐款之酬勞……等基本募款倫理原則。這樣的規定可避免傷害到非營利組織與捐款人或捐贈人之間的關係，以及捐款人或捐贈人未來的捐款意願（葛克昌，一九九四；雷重瑞譯，一九九三）。

肆、結語

健全的捐募法規是主動吸納社會資源，協助國家及非營利組織共同致力於預防或解決社會問題、實現社會正義、讓人民享有完全與美滿生活的一個重要機制，但募款法規必須納入台灣整體的法律

體系中予以法制化，才能充分發揮如此的效能。

在捐募法規的建制過程中，必須兼顧積極地提供足夠的誘因，以吸引社會大眾或營利組織願意捐款或捐贈給非營利組織從事特定的服務，同時也要能消極地規範及防弊，以避免有心人士或組織利用民衆的愛心來從事斂財的行為。唯有捐募行為及活動公開化、透明化，才達到公平、公正、公開分配社會資源的目的。同時，募款是非營利組織極為重要的生存管道之一，但必須要有一套適切的遊戲規則來讓各組織遵循，讓非營利組織在合理、合法的環境下，充分發揮其社會功能。期待政府相關機關及民意機關能更重視這個議題，讓台灣能早日建構出一套完全奠基於本土實務經驗的捐募法規，讓台灣的非營利組織得以在健全、完善的法令規範下進行捐募工作，這不僅是整個社會走向現代化極為重要的一環，更是非營利組織所引領企盼的渴望。

【本文承蒙蔡漢賢、張英陣兩位老師的指導與指正，特致謝忱】

（本文作者為東吳大學社會工作研究所碩士班研究生）

參考文獻：

台灣中華書局辭海編輯委員會編 辭海（上）（中）（下） 台北

台灣中華書局 一九八〇

林尹、高明主編 中文大辭典 台北 華岡出版有限公司 一九七

六

施教裕 民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略 社區

發展季刊 第八十期 一九九七 頁卅七至五五

二五期 一九九六 頁一七至廿一

施教裕 志願機構團體在勸募活動上的因應和推展 社會福利雙月

Drucker, P.E. (1993). *Post-Capitalist society*. New York: Harper

刊 第一二五期 一九九六 頁一〇至一四

Collins.

張英陣 兒童福利組織的財務來源分析 社區發展季刊 第八一期

Greenfield, J.M. (1997). *Found - raising management*. In T.D.

一九九八 頁一〇二至一一四

Connor (Ed). *The nonprofit handbook: Management*(2nd ed.),

張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展季刊 第七十期

pp.490-528. New York: John Wiley & Sons.

一九九五 頁一四四至一五九

Greenfield, J.M. (1993). *Found - raising overview*. In T.D.

彭懷真 爲良好的募款法規催生 社會福利雙月刊 第一一四期

Connor (Ed.). *The nonprofit management handbook: Operating*

一九九四 頁一〇至一四

and policies procedures(2nd ed.), pp.441-469. New York:

葛克昌 捐募應有之法律建制 收錄於社會福利機構募款研究會議

John Wiley & Sons.

資料彙編 台北 台大法商學院綜合大樓三樓會議室 一九九

Gronbjerg, K.A. (1993) *Understanding nonprofit fund: Managing*

四 頁四二至四七

revenues in social services and community development

張培士、萬育維、陸宛蘋 台灣地區聯合勸募有效作法之探討 台

organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

北 中華民國社區發展訓練中心 一九九三

Hopkins, B.R. (1998). *The law of tax-exempt organization*

張家洋 行政法(五版) 台北 三民 一九九一

(7th ed.). New York: John Wiley & Sons.

雷重瑞譯 美國國家募款專業人員協會之會員規則 社區發展季刊

第六二期 一九九三 頁一二七至一二八

蔡漢賢 變遷社會中福利團體與基金會應有的角色 社區發展季刊

第六二期 一九九三 頁三至七

費春華 善用民間福利資源健全募款活動 社會福利雙月刊 第一