

談 國外聯合勸募現況

兼論 臺灣推動情況介紹

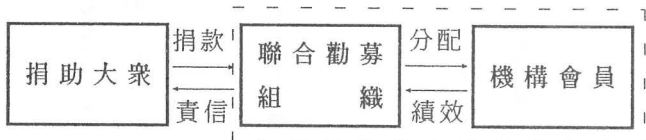
林明禛

一、前言

隨著政治、社會、經濟型態的轉變，臺灣地區民間福利機構的數量，一度有急遽增加的趨勢。依內政部統計處調查資料顯示，從一九八八年至一九九〇年，三年之內臺灣地區民間社會福利機構的數量，成長了將近八〇%；另外在社會福利基金會方面，則亦成長將近二〇%，其自有基金累積總額從三六·三八億增加至七八·一七億，然而其中卻仍有五六·八四%以上的基金會年基金孳息不敷使用，截至一九九〇年底止，基金會總收入來源的八十五%，需靠對外募捐取得。

民間社會福利機構經營上所面臨最大的困難是財源；政府雖難予轄管民間福利機構團體、弱勢團體以實質性的經費補助，然近年來幾個縣市地方政府，逐漸開始嘗試著以地區性為範圍，辦理社會福利「聯合勸募」，募集財源，補助民間社會福利機構、團體，以改善設施設備、拓展服務項目等，可視為地方政府對於民間福利機構經費預算編列不足的另一種間接協助的替代性作法方式之一。一項聯合勸募運作過程包括了捐助大眾、聯合勸募組織、以及福利機

構如圖一，唯有三者關係的完整運作才可能成就一項成果與事業。



圖一 聯合勸募組織與捐助大眾、機構間關係

一一、名詞的再界定

有關「United Way」這個名詞，國內首推以陸光教授最早將其概念與運作法做成系統、完整之介紹（一九八七），除譯為「聯合作業」外，並極力倡導「統一勸募」（陸光，一九九一）；另外邱汝娜亦曾詳細介紹過美國克利夫蘭（Cleveland）地區聯合勸募組織運作之經驗情形（一九八七）。

聯合勸募的意義，若依社會工作辭典的定義（Baker, 1987）：指的是地方組織的全國性聯合，

以系統化及合作方式建立，投入志願性的基金籌募工作。經由「United Way」所募集到的款項，用在供作社會機構、非營利人群服務機構，以及一些健康、教育、地方社區重建方案的資金用途上；這樣的組織至今已廣為人們所知悉，而在美國一些地區，亦有稱做「聯合勸募運動」(United Campaign)、「聯合基金」(United Fund)、「社區基金」(Community Chest)等「紅羽毛組織」(Red Feather Organization)。同樣的精神，卻具有不同的名稱；因而所謂「聯合勸募」一詞的使用，僅係國內目前社會福利各界的用法而已，本文中亦予以沿用之。

國外描述「聯合勸募」實施方式名詞很多，有稱為「方式」或「管道」(Way)，亦有稱做「活動」(Campaign)、「運動」(Drive)，以及「社會運動」(Movement)。值此臺灣地區民間組織以及若干地方政府，刻正推動其觀念與作法之際，毋寧將其視為一種運動。

三、有關對聯合勸募的議題

歐美聯合勸募制度實施了一個多世紀，從經驗中不斷的修正，以及因應不同地區特性作法，產生了諸多優點；然而亦有為人所批評的缺點（陸光，一九九一）。一般對聯合勸募的負面看法，其實只是程度性、以及不同面向角度的看法而已；例如：

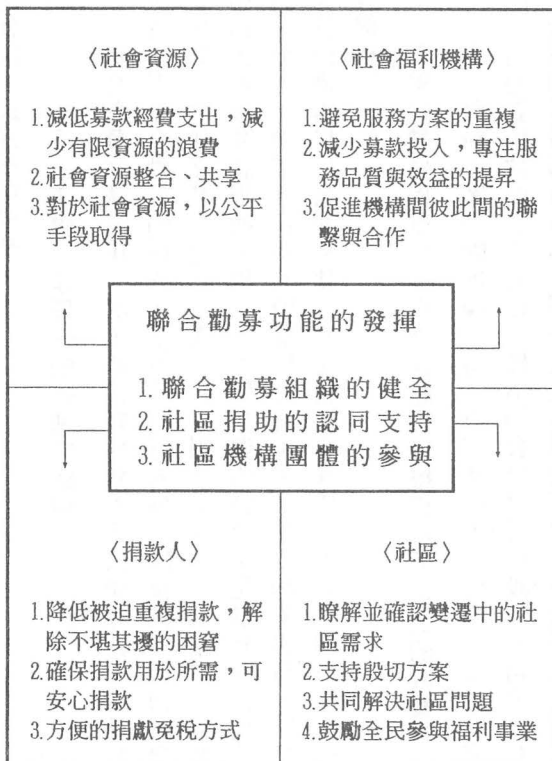
1. 認為「強勢性的福利機構參與聯合勸募，得到的捐款經費，反而比自行公開募款還少」之論點

筆者以為此或可反面說明，強勢性福利機構從社區中取走了大部資源；使得弱勢機構的經費籌措，倍感艱辛；因此從社會公平正義與資源共享的觀點來看，聯合勸募的確有其必要性。

2. 認為「與其利用民間資源，何不要求政府增加責任」之論點

政府對於不同民間福利機構輔導與協助的理念型態(idea type)為何？其所扮演的角色義務應如何界定？能面面俱顧嗎？顧及到何種程度才屬合理？對此意象上些許模糊、著附點不很明確之際，僅從此一向度思考，亦即要求政府增加責任，輔導補助社區中的福利機構；顯然太忽略了聯合勸募在社區資源的合理共享、供需調節、以及在對於促進機構之間服務聯繫、合作協調、提昇服務品質上的重大功能。

以下筆者試區分為從資源本身、社區本身、機構本身、捐款者個人等四個角度審視聯合勸募之功能（如圖二）：



四、美國聯合勸募發展成功之主要因素

聯合勸募發軔於英國，蓬勃發展於美國；截至一九九三年為止，在美國就已經有了二一〇〇個，以社區為基點的聯合勸募組織，更在世界十二個國家有類似推廣此作法的組織；就以全美來看，一九九二年聯合勸募組織所共募得的款項即高達三〇億四〇〇萬美元，而經由個別社區、地方性志工所著手募款以提供地方性服務機構數即達四七、〇〇〇個以上(United Way of America, 1994)。其成功的因素包括：

1. 不以硬性規定各區域組織的組成成員對象

各地區以當地之實際狀況、條件，決定聯合勸募組織的構成；因此有所謂屬於福利機構一方者，亦有屬於代表社區捐款人的志願服務熱心人士之一方者；也有屬於二者之共同結合者，更有一個地區擁有不同之組織存在者。依客觀的環境因素與條件，結合有利資源而成。

2. 發展過程從各地方開始，逐次形成，終而產生全面性的運動

從過程來看，美國聯合勸募是一種觀念的結合，也是一種方式的統一，更是一種制度的建立；從地方區域性的發展，到區域間的呼應結合但不混合情形下，分別辦理、逐次形成。

3. 所有事務均由各地區組織自行辦理，重視地區居民的參與

如以社區工作觀點來看，讓民衆願意參與並協助推行社區事務，在於推行之事務與其相關，以及能看到自己努力的成果（包含捐款成果、分配贊助機構情形）。美國由各區域的組織推動聯合勸募，並將其成果由區域組織成員自行決定分配；完全是取之社區，用

之社區；民衆參與率高。

4. 「一年一次聯合辦理」的精神之堅持

聯合勸募強調一年一次，聯合對社會大眾公開募款；並且約束所有參與聯合勸募的機構，不得再另行對外公開募款；因而民衆得以毫無「後顧之憂」盡力一次、一日捐。這樣的原則相當的重要，因為民衆較願意捐輸，提昇了大眾參與的動機；也唯有對機構的強制約束，才能促成民衆的瞭解與支持；毋令聯合勸募組織，因容許會員機構的另行公開募款，而使組織本身成了地區中的「另一個募款機構」。

5. 聯合勸募組織無需負責保證福利機構百分之百的經費來源

人群服務方案不斷推陳出新；所以基本上，機構需求是無窮時的，而面對捐款的有時而盡；機構即會自己另行設法，藉由已有其他管道如：董事會籌措、服務收費、基金孳息、政府補助、固定贊助者等滿足所需。

6. 會員機構應提供既有資源，協助募款

美國的聯合勸募組織類別中，除了完全屬於捐款一方的組織以外，亦有會員機構所屬的志願服務人員，協助募款的工作；志願服務人員本為特定機構服務，現更因機構而為聯勸組織工作；志願服務人員從走入社區協助聯合勸募過程中，不止反應了其福利機構的需求，也傳達了聯合勸募組織的理念。

7. 重視區域社區需要與特色，分區組織分開辦理

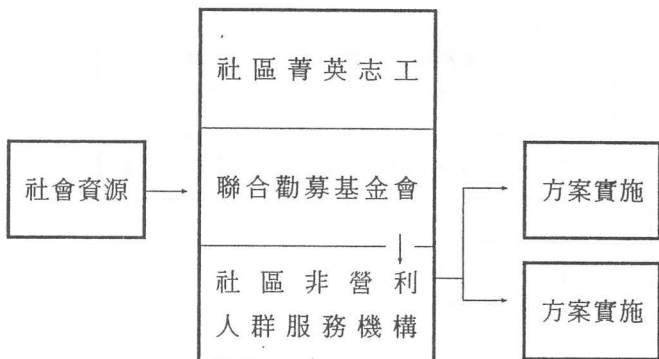
美國聯合勸募雖然有全國性組織，然其功能主要是與政府方面有關部門關係、以及尋求與大企業公共關係的建立與支持；各地區

聯合勸募事務辦理均具有自主性，全國性組織並不涉入各地區組織的運作，各地區組織乃能適應各個不同社區特色自行發展，全美國截至一九九三年止，共有二一〇〇個聯合勸募組織，四七、〇〇〇個以上機構參與、加入、或接受補助，平均每個地區聯合勸募組織約有二十餘個會員。

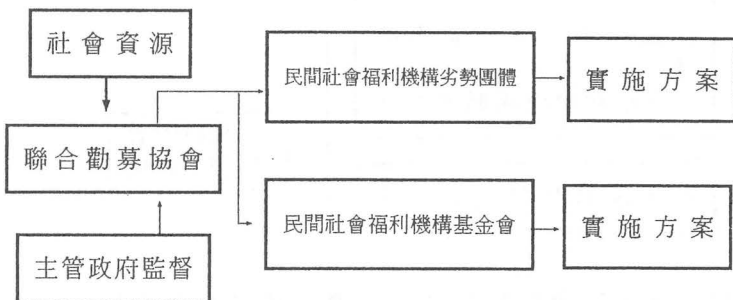
8. 有效將理念影響至廣大的中產階級之中

一般人的觀念中總以為捐款的主要來源，應當是少數富裕的慈善家、企業家、工商鉅子；事實上美國聯合勸募所募集的捐款，最大的來源卻是出自大企業工廠所屬的員工，接近總捐款額的六成；相對的，其雇主的捐款額只有一成多左右。

美國不同區域聯合勸募組織組成運作方式並不完全一致，亦即有的組織由各福利機構組成（代表受款一方），有些組織係完全由社區志工所組成（代表捐款一方），亦有組織係由各地區福利機構以及志工所組成（捐款與受款一方）社區志工抑或機構所屬志工主要擔任組織基金會選任幹部，組



圖三 美國 Cleveland 聯合勸募基金會組織、資源、福利機構關係流程



圖四 中華聯合勸募協會、福利機構、資源、政府角色流程

織運作除了志工以外，最重要的是聘請專職人員來負責內部日常會務工作、以及對外募款策略；而志工的加入對社區大眾提供了較佳的勸募說服力。

如果機構之間不願意彼此結合、共同募款，而僅係以投機式「分大餅」的心態參與現有的聯合勸募要素經費補助，另一方面卻大肆單獨對外公開募款，無法體認支持資源「共享」的觀念，則機構間再多的所謂服務協調與聯繫、

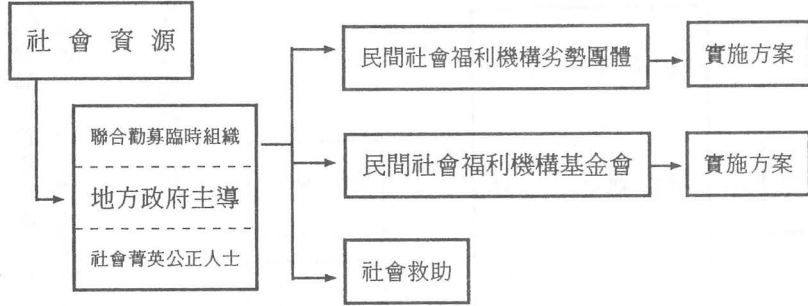
業務上的提攜共進也都將只是表徵性的，一旦面臨已有資源上的不足時，則少數機構攫取擄掠式的作法對於原本單純的社區捐款者之影響顯可預見，捐款者將不只對機構易遽增反感，亦會連帶質疑到宣稱可整合社區中福利機構，以統一作業方式募集資源，促使機構專心提供福利服務的聯合勸募組織之功能；捐款人混淆無法決定而退卻的同時，自然極有可能訴諸以周遭的時尚風潮為選擇對象，而此資源流向改變後的處置組織乃而未必是最具有專業判斷、或最值得之指輪對象。

五、臺灣地區聯

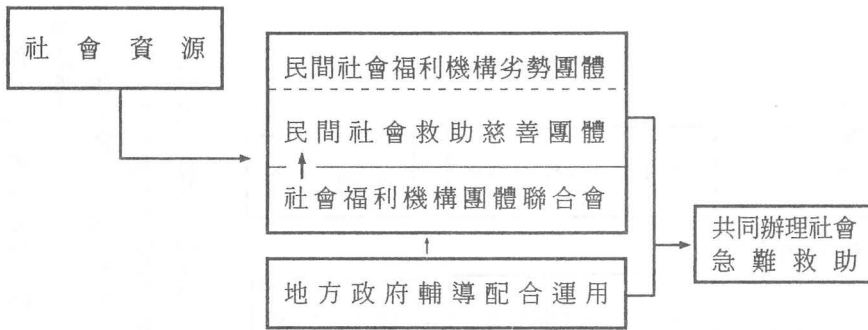
合勸募現況

民國七十八年臺北市政府社會局原擬結合民間福利機構，共同辦理聯合勸募；後因故改由民間團體即臺北市聯合勸募協會接辦，該會為期擴大募款對象區域，復已登記為中華社會福利聯合勸募協會。其他則有高雄市政府社會局亦於七十九、八十三年舉辦港都之愛聯合勸募活動、宜蘭縣政府社會科八十一、八十二年策畫推動社會福利機構團體聯合勸募、彰化縣政府八十二年各界關懷殘障聯合勸募活動等；另外高雄市慈善團體聯合立人協會亦具有頗為符合聯合勸募精神之作法。以下試從資源流程主管政府機關角色、聯勸組織構成、及與機構會員間的關係以圖示方式並簡述說明其作法：

1. 中華社會福利聯合勸募



圖五 高雄市聯勸組織、福利機構、資源、政府角色流程



圖六 立人協會組織、所屬機構團體、資源、政府角色流程

協會

中華社會福利聯合勸募協會係正式登記之社團法人，其對外募款方式主要以信函邀募、電視媒體、以及宣導重於實質之街頭邀募等，屬於基金籌募管道中效率較高、募款成本較低，亦較不會造成對民眾困擾的募款方式；募款區域含跨全臺灣地區；該會組成之個別會員許多是國內社會工作學者、實務工作者、熱心社會公益者中的精英，因而對於捐款分配審核頗為嚴謹，理論上具有絕對的專家效度。參與中華聯合勸募協會之會員機構即各福利機構，同於社團法人之一般個人會員、團體會員，必須參與會員大會，至於組織勸募期間的工作則無需協助，其立意主要希望機構得以專心於服務對象工作上；組織並無限制機構募款之規範約束；僅需於年度擬



圖七 宜蘭縣聯勸組織、福利機構、資源、政府角色流程

募得之捐款所補助對象含跨福利機構團體、遭急難災害之個人家庭等。募款期間各福利機構無需提供聯勸組織協助募款工作，組織亦無限制申請補助之機構不得另行對外公開募款，福利機構僅依需要

具服務方案計畫申請組織的補助；該組織看似捐、受款二方的結合，實質上屬於代表捐款一方的組織，具完全民間自主性色彩。

2. 高雄市「港都之愛」聯合勸募組織

高雄市港都之愛聯合勸募係由地方政府主導策畫推動，聯合勸募組織僅係統一捐募運動辦法規定中的臨時性組織；其運用募款方式包括慈善餐會、義演晚會、街頭勸募等，募款區域僅限於高雄市地區；審核分配則由市府人員、捐款者代表、公正人士、慈善公益團體代表等組成；募得捐款以專戶基金儲存，並非年年舉辦勸募，俟基金用罄始重新辦理募款，至今辦理過二次，所



圖八 彰化縣聯勸組織、福利機構、資源、政府角色流程

體之間的聯繫與服務的合作協調，避免個別性急難救助的重複浪費，提供了較好的個案管理方式；聯合組織僅負責擔任服務協調與照會的角色。此外慈善服務團體的會員並得透過聯合組織的照會聯繫

擬定方案計畫申請補助。港都之愛聯合勸募募集所得之運用頗似於地方政府社會福利基金的使用方式之一，亦即涵括了一般大眾的社會救助以及福利機構之補助。屬政府與捐款人一方的組合，地方政府主政者主導色彩濃厚。

3. 高雄市聯合立人協會

高雄市聯合立人協會屬於正式登記之社團法人，雖然實質辦理聯合募款，然而運作方式卻類似社會福利聯合會之作法（陸光，一九九一；陸宛蘋，一九九二）。甚至與歐美早期的C.O.S.組織很相像，亦即由地區社會服務慈善團體、社會福利機構等共同組成；主要目的在於加強各福利機構、慈善團

，提供會員與熱心志工協助福利機構的福利服務活動。因此其組織功能已不在聯合募款，而係提供民間社會救助組織間對於救助個案之聯繫照會角色。

4. 宜蘭縣聯合勸募組織

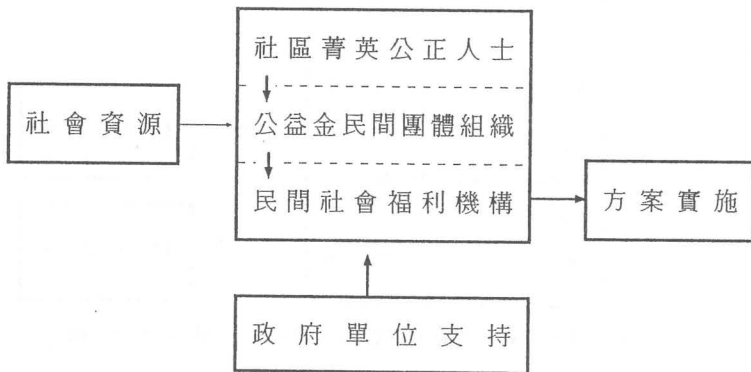
宜蘭縣聯合勸募亦由縣政府所主導策畫推動，屬捐款人與受款機構的結合，聯合勸募組織為臨時性的組合，募款方式運用了包括信函邀募、街頭勸募、福利機構成果展勸募、愛心美展義賣、園遊會、義演晚會等；募款區域以宜蘭縣為範圍；募款目標係根據各福利機構事前提報年度計畫做成需求評估所得，審核分配由勸募委員（熱心公益人士、社會服務社團代表、民意代表）與縣府人員組成；募款結束即依先前申請計畫比例，將捐款所得悉數分配會員機構。募款期間各會員機構尚須提供人力資源協助邀募、促銷活動票券；為目前各聯合勸募組織中，唯一要求各會員機構於募款及前後期間共半年，不得對外有公開募款行為者，已連續辦理三年。雖亦有代表捐款一方參與，但仍以偏重於政府與受款機構一方的組合。

5. 彰化縣聯合勸募組織

彰化縣聯合勸募亦由縣政府所主導策畫推動，較偏向屬於捐款人一方的結合，聯合勸募組織亦係臨時性的組合，募款方式運用了殘障藝品義賣、義演晚會等；募款區域以彰化縣為範圍；審核分配由勸募委員（熱心公益人士、慈善社團代表）與縣府人員組成；捐款使用限定於殘障對象領域類學校、福利機構、團體、急難個人，於募款結束始由符合申請資格者提出申請補助，無限制募款規範約束，尚無持續辦理計畫。地方政府主政者色彩亦極濃厚。

六、香港新加坡聯合勸募發展特色

香港地區能以公益金單一組織作法的模式，維持相當耀眼的成長，主要因素有法令的明訂支持、促成捐款抵稅的便利、間接促進大眾的參與興趣；再者其整個地區幅員小，可以視為單一大社區，易於統一募款策略、結合社區資源；最後尤其是總人口數的適度，



圖九 香港公益組織、福利機構、資源、政府角色流程

募款區域人數過少，相對的社區中參與的熱心人士亦少、資源亦不多，而過度龐大人口數區域所形成的聯勸組織，則又易形成各核心份子紛代表不同機構等原因，以致較不容易行使聯勸組織的操控；因此強調社區特性所形成的人口數量，也是決定聯合勸募推動成功與否的外在條件之一。

新加坡方面客觀條件與香港類似

，幅員小、人口少，社會福利機構不多，其聯合勸募組織所屬機構僅香港組織的三分之一強，與臺灣地區相比，則機構數僅與臺北市相當而已，亦即整個地區可視為一個大社區，因故發展方式亦類似循香港運作模式。

七、他山之石的省思

其實除了上述現時條件因素以外，吾等或可從更深一層社會背景予以審視；香港之P.O.發展基本上承繼自英國，如同南方朔（一九九四）指出：英國有錢人的回饋以慈善恤貧為主，資本家有錢階級就等於將自己定位成「國家角色的輔助者」，亦即社會的不幸應當是國家的責任；而美國資本家有錢階級卻將金錢用於興辦更有開創性的文化教育和科學事業，亦即將自己定位成「與國家平行」的角色。亦即對於英國、香港等地區，政府永遠是主體；而在美國地區，民間力量是可以超越或至少與政府平行的。觀此則或可較易於從香港聯合勸募發展模式與美國聯合勸募發展模式窺見其不同背景，造就不同發展成果與結局；香港發展的聯合勸募具有政府的立法明白支持，美國發展的卻是區域，而美國發展的聯合勸募是具多樣性的特質，不只侷限社會福利機構而已，更含跨所有之P.O.人群服務機構，以及一些健康、教育、地方社區重建方案的資金用途上。

香港、新加坡等模式雖然亦有政府相關背景人士、單位的予以支持協助，唯其方式卻是不同於國內地方政府的介入模式，國內政府作法雖程度有別，然幾乎都是以政府主導方式，完全掌握聯合勸募的運作募款策略、強調施政者的德政，卻甚少思及藉此機會推展介紹社區內福利機構、讓機構本身凸顯其需求、強調聯合勸募意義與功能；當然，地方政府願意主動協助機構籌措所需，為政者欲望

造其形象、展示政績，本亦無可厚非，但是如果地方政府能漸次更退居幕後，由「帶領者」、「主導者」的角色，成為「鼓勵者」、「倡導者」、「協助者」以及機構間共識的「促成者」、運作爭議上的「仲裁者」等角色，並使其運作上的臻於完善與自立自足，則聯合勸募運動乃可望於社區生根，漸而不獨吸引熱心人士協助，從機構長遠一方的考量，對於機構而言亦是逐漸扶持而不形成其依賴。

全國性單一組織作法例如香港、新加坡辦理方式有其優點，即：

- (一)募款成本較低。
 - (二)相對的可以提昇募款績效。
 - (三)容易集結專家、精英擬定募款策略。
 - (四)遇有整體政策上的修訂可立即配合實施、步驟一致。
 - (五)可以有統一的機構經費申請計畫審核標準，信度較高。
- 分區性多組織作法例如美國辦理方式亦有其優點，即：
- (一)機構與捐款大眾同屬一地區、民衆較易認同，參與情形較踴躍。
 - (二)易於結合地方資源，使得募款的絕對額度增加。
 - (三)募款策略較能依照不同社區特性而因地制宜。
 - (四)組織屬於社區，較能瞭解機構的實際狀況與需求。
 - (五)組織與會員機構間的規範，易於要求與實施。
 - (六)經由各地區的發展生根，較容易串聯成爲一項全面性的運動。

香港等單一組織地區的發展模式雖可供以臺灣地區推動之參考與借鏡，然而參酌援用的同時，亦毋忽略考量美國地區分區組織發展模式的優點，吾等須知美國分區發展的意義應非主在於地大人博

之故，（否則又何需發展至多達二一〇〇個以上的組織、四七、〇〇〇個會員機構，平均計算每個組織僅二十二個會員機構。）其另一層含意在於，因應不同地區特性自動自發的自然發展，實施區域聯合勸募之所謂形成的社區範圍條件，宜以社區內多數居民可享受、使用的機構為社區範圍，民衆纔較有可能與意願參與。

八、結語

臺灣社會福利機構、基金會即超過三〇〇以上；而相關社會福利團體更達二、〇〇〇以上，這其中多少團體係捐款一方、多少團體又係受款一方、或二者兼具者，尚無確切資料可資參考，再考量政府補助民間機構經費又一向不多，機構募款壓力大，聯合勸募中的重要意義規範，即對於各機構限制募款規定，單一組織模式恐難面面顧及、一一規範得到。或許有人會認為，與其限制會員機構募款，不如由捐款人自行決定捐款對象，然而須知目前臺灣地區捐款人無論北中南部，均有半數者以主觀、自行感性認定方式決定捐助對象（張培士等，一九九三）；苟此為真則吾等更不宜對此寄以樂觀於短期之內。

綜上所述，審慎評估臺灣地區發展不同模式的有利條件為何？現有可配合的基礎因素又是如何？選擇何種模式在不同期程的利弊各是如何？如何將現有的成果再做進一步連結、統合，都是值得吾等應再三斟酌思量並不斷予以修正的，掌握其利基(niche)所在，不至到處如曇花般一現，而能如細水長流般漸次形成一股潮流與永業，應是所有關心臺灣地區聯合勸募的發展者所期許的。

作者說明：本文主要摘自碩士論文的一部分，感謝中華社會福利聯合勸募協會陸宛蘋秘書長提供資料，在此一併致謝。

（本文作者為東海大學社工碩士，現任職於宜蘭縣政府民政局）

參考書目

中文部分

邱汝娜

一個民間參與型態的社區福利服務工作典範——美國聯合基金會實務介紹 社區發展季刊 三十九期 一九八七 八八—九七頁

邱汝娜 聯合勸募的理論與實務 福利社會雙月刊 十五期 一九八九 六—十一頁

南方朔 早期美國富豪資本家回饋社會的傳統 新新聞周刊 一九九四年一月二十三日—二十九日 六十三—六十五頁

陸光 推行統一勸募改革社區發展 中華民國社區發展訓練中心印行 一九九一

張培士、萬育維 臺灣地區聯合勸募有效作法之探析 中華民國社區發展訓練中心 一九九三

陸宛蘋 從實務談社會福利聯合勸募運動 社區發展季刊 五十九期 二十七—二十九頁

臺灣地區社會福利機構概況調查報告（一九八八—一九九〇） 內政部統計處編印

西文部分
Barker, R. L. (1987). United Way. The Social Work Dictionary. pp.168-169.

MSW (1977). Charity Organization Movement. Encyclopedha of Social Work, 17 Vol. II, 1573-1591.

MSW (1987). Charity Organization Movement. Encyclopedha of Social Work, 18 Vol. I, A-1.

Singapore Council of Social Service. (1991). 1990 Annual Report. The Community Chest of Hong Kong.(1992). Annual Report 1990/91.

The Community Chest of Hong Kong.(1994). Annual Report 1992/93.

United Way of America. (1994). 1993 United Way Fact Sheets.

United Way of Bergen County. (1994). 1992-93 Annual Report of United Way of Bergen County.