

南 華 大 學

非營利事業管理研究所

碩士論文

公益勸募條例實施對於非營利組織募款造成之影響

The impact of the implementation of Public Charitable
Collection Regulation on NPOs fund-raising.



研 究 生：劉 宜 中

指 導 教 授：王 振 軒 教 授

中 華 民 國 九 十 九 年 六 月 二 十 三 日

南 華 大 學
非 營 利 事 業 管 理 學 系
碩 士 學 位 論 文

公益勸募條例立法對於非營利組織募款之影響

研究生：劉 宜 中

經考試合格特此證明

口試委員：傅 重 誠
王 振 軒
李 心

指導教授：王 振 軒

系主任(所長)：呂 朝 賢

口試日期：中華民國 九十九 年 六 月 二十三日

論文摘要

「公益勸募條例」自民國 95 年 5 月 17 日總統公布實施之後，在短短的 3 年內卻衍生出許多的問題，讓許多社團無所適從，不僅未能如預期提升合法勸募機構的責信度，增加社會資源的募集，而且在依法辦理下，必須做許多繁瑣的文書報表工作，無形中增加了行政成本的負擔，諸多對於造成非營利組織的募款與現存的許多募款行為及型態的影響等。本文根據文獻資料，針對「公益勸募條例」實施前的社會背景與社政體系、立法的背景、期待立法歷程及相關條文規範等逐一進行探討，以驗證該法是否能實現「有效管理勸募行為」、「妥善運用社會資源」、「保障捐款人權益」及「促進社會公益」之立法意旨，並藉由各國法規探討及個案研究，進一步瞭解一、探討現行公益勸募條例是否健全？二、現行勸募條例限制與修法建議。三、探討美、英、日等國募款法令規範為何？立法精神為何？四、探討非營利組織簽署自律公約的必要性。五、如何避免政府立法過度干預公民活動而影響社會公益推行？

對於邁向文明化的台灣社會來說，所謂『人飢已飢、人溺已溺』之公益勸募的慈善作為，理應有它回歸到之於一般民眾、社福機構以及相關法規等等的論述思考。從而本文就我國「公益勸募條例」施行後對募款環境的衝擊與影響的研究分析歸納後，提出下列幾點建議：壹、、衡酌實務運作需要，通盤檢討勸募法規之研修，貳、繼續進行非營利組織之法令建制工作，參、加強個案式募款之專案管理，肆、主管機關應上網加註相關募款單位之歷年評鑑、績效考核結果或相關資訊，伍、嚴加管理與嚴格執行間應取得平衡，陸、加強監督政府接受捐款之使用情形。以作為公益勸募條例立法對於非營利組織募款爾後精進方向的參據。

關鍵字：非營利組織(Non-Profit Organization)、勸募(Fund-raising)

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
壹、研究動機.....	1
貳、研究目的.....	2
第二節 研究範圍.....	4
第三節 研究方法.....	5
壹、文獻探討法.....	5
貳、個案研究.....	6
參、比較研究法.....	6
第四節 重要名詞釋義.....	8
壹、非營利組織.....	8
貳、財團法人與社團法人.....	9
參、基金會.....	10
肆、募款.....	11
第二章 文獻探討	14
第一節 NPO 定義探討	14
壹、第三部門的理論基礎.....	14
貳、非營利(非政府)組織的角色與功能.....	23
第二節 非營利組織與募款.....	26
壹、捐款動機的探討.....	26
貳、非營利(非政府)組織募款能力的建構 — 「募款架構」的思考... ..	28
第三節 「公益勸募條例」立法時代背景的演進與推動的歷程	34

壹、「公益勸募條例」實施前的社會背景與社政體系的規範.....	34
貳、「公益勸募條例」立法的時代背景與期待.....	34
參、「公益勸募條例」立法的歷程.....	35
第四節 立法審查的諸多問題討論	36
第三章 各國勸募條例分析.....	41
第一節 美國勸募條例現況與立法精神分析.....	42
壹、美國非營利組織財源籌措部分.....	42
貳、非營利組織資訊公開原則.....	42
參、美國非營利組織的稅捐減免.....	43
第二節 英國勸募條例現況與立法精神分析.....	48
壹、英國非營利性組織類型.....	48
貳、英國非營利性組織設立登記.....	50
參、英國非營利性組織財源籌措.....	51
肆、英國非營利性組織資訊公開.....	51
伍、英國非營利性組織稅捐減免.....	52
第三節 日本勸募條例現況與立法精神分析.....	53
壹、日本非營利組織的發展緣起與稅捐減免地位.....	54
貳、日本的公益法人制度.....	57
第四章 公益勸募條例的實施對於非營利組織募款之衝擊	60
第一節 我國勸募法規的建制與檢討.....	60
壹、前言.....	60
貳、「公益勸募條例」實施後適用之疑義	60
參、實例個案在執法的衝擊與修法的省思.....	61
肆、「公益勸募條例」修法建議	61

第二節 立法完成後之展望.....	67
第三節 因應衝擊之改進方向	69
第五章 研究發現與建議.....	74
第一節 研究發現.....	74
壹、勸募行為公開化，勸募活動之合法性易於辨識.....	74
貳、勸募管理法制化	75
參、勸募財物使用透明化.....	75
肆、社會資源有效運用.....	75
第二節 研究建議.....	78
壹、衡酌實務運作需要，通盤檢討勸募法規之研修	78
貳、繼續進行非營利組織之法令建制工作	78
參、加強個案式募款之專案管理	79
肆、主管機關應上網加註相關募款單位之歷年評鑑、績效考核結果或 相關資訊.....	79
伍、嚴加管理與嚴格執行間應取得平衡	79
陸、加強監督政府接受捐款之使用情形	79
第三節 研究限制及後續研究建議.....	81
壹、研究限制	81
貳、後續研究建議.....	81
參考文獻	85
壹、中文部份	85
貳、外文部份	89

公益勸募條例實施對於非營利組織募款造成之影響

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

「公益勸募條例」自民國 95 年 5 月 17 日總統公布實施之後，在短短的 3 年內卻衍生出許多的問題，讓許多社團無所適從，不僅未能如預期提升合法勸募機構的責信度，增加社會資源的募集，而且在依法辦理下，必須做許多繁瑣的文書報表工作，無形中增加了行政成本的負擔。如民國 95 年發生的梅嶺車禍事件，一台搭載高雄市鼎金國小家長會成員的遊覽車，於台南縣楠西鄉的梅嶺山上，發生重大車禍，死傷慘重。該事件在經過各家媒體的報導之後，引起社會各界普遍的關注，當時的高雄市代理市長葉菊蘭為協助車禍罹難者家庭及幾位父母雙亡令人同情的孤兒度過難關，率先捐款 50 萬元，希望拋磚引玉號召各界踴躍捐輸。由於公益勸募條例明文規定政府不可以成為勸募主體，因此高雄市社會局不得按往例開設專戶自為募款單位，只好協調高雄市慈善團體聯合會出面，擔任募款的主辦單位，同時邀請幾位高雄市的學者專家組成募款管理及運用委員會，統籌善款的管理與運用。而該項勸募活動在短短的 20 天之內就達到超過 3 千萬元的勸募目標，並隨即展開各項的善款運用計劃，但此時募款單位面臨到的第一個難題就是人手不足，因為超過 1 萬多的龐大捐款人資料的建立，及不分捐款金額大小的收據開立。單單這兩項工作，就讓所有的慈協工作同仁天天加班到晚上 10 點以後，並且忙上 1 個月以上（許傳盛 2007），如此龐大的工作量豈是台灣所有非營利機構所能承受的？由上述的例子來看，公益勸募條例的實施，除了讓小型基金會因人力問題根本無力舉辦任何募款活動外，勸募條例中所訂定的「勸募主體」僅限於公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人等四種團體，且執

行之勸募活動「從計畫到執行結果都必須公開」¹之規定，恐怕也讓許多大型基金會視募款為畏途，因為一旦舉辦一個小型募款活動，可以預期的是將要投入數十倍的人力進行文書工作與捐款人資料追蹤，甚至會影響年度正常會務的運作。

此外，以往許多社團習慣的募款方式，像慈善音樂會，園遊會等方式，現在都必須要加以修正，這對一般規模較小的慈善團體或機構來說，造成許多的困擾與不便。又公益勸募條例中為了杜絕某些不肖人士假借慈善之名行斂財之實的防弊規定與措施，則以往台灣民間以一己之力量拋磚引玉，再結合眾多的民間親友與資源來從事公益慈善活動，或是傳統村里部落基於自發性互助勸募行為，都將成為絕響，無形中澆滅了善心人士的熱情與排除了傳統互助的善良民風。諸多公益勸募條例實施後所衍生問題，而嚴重影響非營利組織營運與公益活動推展的結果，顯非立法之本意，亦非當局所樂見的。

貳、研究目的

日前「台灣版羅倫佐的油-高雄張家三兄弟事件」在主角返國後，引發大眾關切善款的使用流向。媒體追逐下的張家，在鏡頭前回應一連串看似尖銳的問題，但這些問題是作為一個善款受益者所必需面對的壓力。近年來捐款意識逐漸抬頭，接受社會資源者，不論是個人或是團體，都需受到社會的公評與檢視，捐款的使用流向也被要求透明公開。其實在張家三兄弟募款事件的背後，除了思索媒體為個案募款的適當性，也正好藉此機會來好好檢視台灣的募款環境。由於公益勸募條例只限於公開進行的公益勸募活動進行有效管理，對於其他涉及非營利組織運作，財富重新分配功能以及公益團體資訊揭露的規定，仍應釜底抽薪，盡速研修「財團法人法」、「公益法人法」等相關法令，讓我國非營利組織的運作有理想運作環境，才能鼓勵民間資源用於公益活動。

¹ 請參閱中華民國 95 年 5 月 17 日以華總一義字第 09500069731 號公布之「公益勸募條例」全文，網址 <http://sowf.moi.gov.tw/15/1.htm>，瀏覽時間 2009/5/10。

因此，本研究臚列下列幾項研究目的：

一、探討現行公益勸募條例是否健全？

二、現行勸募條例限制與修法建議。

三、探討美、英、日等國募款法令規範為何？立法精神為何？

四、探討非營利組織簽署自律公約的必要性。

五、如何避免政府立法過度干預公民活動而影響社會公益推行？

第二節 研究範圍

有鑑於「公益勸募條例」的施行後衍生的問題，對於非營利組織的募款與現存的許多募款行為及型態所造成的影響等，藉由文獻資料針對「公益勸募條例」實施前的社會背景與社政體系、立法的背景、期待立法歷程及相關條文規範等逐一進行探討，以驗證該法是否能實現「有效管理勸募行為」、「妥善運用社會資源」、「保障捐款人權益」及「促進社會公益」之立法意旨，因此本研究之研究將以「公益勸募條例」為主軸，由美、英、日等國募款法令規範及立法精神之探討為經，藉以比較我國現行「公益勸募條例」內容及相關的案例事實比較分析研究為緯，探討我國如何在現行「公益勸募條例」規範下，非營利組織如何因應募款條例規範的限制而突破募款困境？非營利組織簽署自律公約的必要性，最後在進一步深入探討政府應如何避免立法過度干預公民活動而影響社會公益推行？此為本研究之主要研究範圍。

第三節 研究方法

本研究將使用文獻分析、個案研究法與比較研究三種研究方法進行資料的統整，文獻分析係蒐集其他研究者所作相關的研究，分析其研究結果與建議，以作為進一步研究的基礎，範圍包括各種次級資料²；個案研究法則著重於「公益勸募條例」現階段規範下的實務概況分析，據以作為公益勸募條例立法對於非營利組織募款之衝擊以及爾後精進方向參據。比較分析法則是本研究將援引之國內外相關個案資料，作統一並列性的優劣比較，然後截長補短成為本研究結論的鋪陳基礎，期能使本研究內容更加完備。

本研究所採用的研究方法分述如下：

壹、文獻探討法（literature research Method）

本研究蒐集之文獻可分為下列幾類：

- 一、官方委託研究出版品或報告：例如行政院研考會委託研究案、官方統計數據與報告、國內外募款法規與文獻、公報、出國考察報告等等。
- 二、非政府組織相關資料：例如網站資訊、統計報表、研究報告、國際交流資訊、報章雜誌報導等等。
- 三、國內外公部門人權教育執行現況與相關學術研究(論文)資料：中西文期刊、圖書、論文、研討會會議資料、專案研究報告、各項出版品等等。
- 四、政府法令規章：例如立法院公告、政府公告、相關法令如「公益勸募條例」、「人民團體法」等規定中是否有類似條文或人權具體的保障作為。

研究步驟乃就上述四點資料，本研究將分別進行理論與實務面交相比對分析，據以針對公益勸募條例立法對於非營利組織募款之衝擊深入探討。

² 次級資料係經由各種管道所蒐集得到已經整理的資料，諸如已發表或列為公開的政府統計報告、公共紀錄、宣傳品、會議紀錄、新聞稿、電子資訊等，可輔助研究者在事件探索過程中，得到較豐富的觀察與思維。

貳、個案研究 (Case Study)

「個案研究法」旨在探討一個個案在特定情境脈絡下的活動性質，以了解它的獨特性及複雜性。個案研究法已經存在許多年並且運用於如人類學、臨床心理學、法律、醫藥專業及社會工作等領域。其優點為（一）能著重在觀眾的最重要問題。（二）三角測量驗證。（三）健全的提供質化資訊分析。（四）考慮脈絡的影響。（五）檢查方案的內部運作及如何產出結果。研究步驟可分為（一）研究者根據自己的經驗或某個理論，提出問題。（二）定義研究範圍 (bounded system, 又稱 boundaries), 可能範圍包括事件、組織的背景及實務經驗、行為模式、活動環境、個體與個體環境的互動等等。（三）列出指標，以便從事研究活動。（四）收集研究範圍的相關資料。（五）修正問題，有必要的話，重複步驟 2-4。（六）分析資料。（七）描述個案者的行動過程、環境對各案者的影響。

參、比較研究法 (Comparative Method)

比較研究法是對事物同異關係進行對照、比較，從而揭示事物本質的思維過程和方法。它是人們根據一定的標準或以往的經驗、教訓把彼此有某種聯繫的事物加以對照，從而確定其相同與相異之點，對事物進行分類，並對各個事物的內部矛盾的各個方面進行比較後，得出事物的內在聯繫，從而認清事物的本質。比較是和觀察、分析、綜合等活動交織在一起的，是一種複雜的智力勞動。比較研究法是一種思維方法，也是一種具體的研究方法。它與其他研究方法不同之處在於：（一）比較的角度把握物件特有的規定性；（二）研究物件必須具有可比較性，從而限定了研究的內容和範圍；（三）研究方法上以比較分析方法為主。比較研究方法簡單、生動、鮮明，由於研究結論是從比較分析的推論中得出，其客觀性程度還有待實踐證明並加以檢驗修正。

例如本研究及針對國內外類此的事件案例、機制與經驗，作同質的比較分析，作後從其粹取各方優點，作成結論，甚至型成一個模型，提供本研究深入探討之依據。

比較法的研究工作應分為四個階段或步驟。

(一)描述：

主要是指描述一個國家或一個地區的現象，也可以是一個部門或一個團體、一個單位的狀態。為使描述的結果客觀、準確、公正，必須廣泛收集有關資料，瞭解實際情況。

(二)解釋：

是對所瞭解的實際災害與防處情況進行解釋。以便不僅瞭解事物是怎樣或如何進行的，而且要弄清楚事物為什麼會那樣。為此，必須對影響災害防處各種因素進行分析與解釋。要分析時可採用各種分析方法，如因果分析法、動態分析法等等。

(三)並列：

首要任務是要將所要比較的材料，按照一定的規則將其順序排列起來，然後確定比較的形式或格局，並且確定比較的標準或參照物，最後分析材料，提出比較分析的具體事項。

(四)比較

比較的過程是四個階段中最重要的一個步驟。它的主要任務是對第三階段所列材料進行全面的比較研究，驗證第三階段所提出的各事項，做出最後的結論。上述四個階段既相互聯繫，又各有側重，前一階段為後一階段提供條件，打好基礎，後一階段承前啟後、互為依託。

鑑此，本研究以上述三種研究方法進行剖析，試圖對研究目的進行深入的探討，以解決問題並提出爾後精進建議。

第四節 重要名詞釋義

壹、非營利組織（Non-profit Organizations，NPO）

非營利組織（Non-profit Organizations，NPO：）是指那些合法組成的非政府組織(Non-government organization)，在國家法制下，組成慈善或非營利的法人團體，以公共服務和非營利為目的，且根據相關的法律享受某種層度的免稅條件。本研究所用之NPO即代表於我國立案之各類型基金會，它是由一定的志願人員所組成的自我管理的團體，且其組織的目的是為公共利益服務，而並不是為自身成員謀利的組織。

非營利組織一詞，不同的學者有不同的界定方式，根據Wolf(1990:6; 1999:21)的歸納，非營利組織具有五項特質：

- 1.具有公共服務的使命。
- 2.為不營利或慈善的法人組織。
- 3.排除自利營私的管理結構。
- 4.免除聯邦稅。
- 5.捐助者享有減稅的優惠待遇。

Hansmann（1980: 840-842）則以「財源籌措方式」作為縱軸，分為捐贈型（donative）和商業型（commercial）兩種類別；又將「組織控制方式」列為橫軸，分成互助型（mutual）和創業型（entrepreneurial）兩種模式。

Salamon（1992）則具體指出非營利組織的六大特徵，包括：

- 1.正式的組織：非營利組織必須具有某種程度的制度化，而非臨時或非正式的民眾集合體，同時也要得到政府制定的法律之合法承認，因而具有法人團體的資格，可以以組織之名與其他團體訂定契約和保管財務。
- 2.民間私人性質：它必須與政府機關有所區隔，既不屬於政府的部門，也不應

由政府官員組成董事會的多數成員，但此並不意味非營利組織就不能接受政府的財源或是政府官員絕對不能擔任董事。簡言之，一個重要的關鍵就是，非營利組織基本的架構必須是民間私人性質的組織。

- 3.利潤不能分配：組織本身可以生產利潤，但必須將組織的利潤運用在機構宗旨限定的任務，再者，組織內部的工作人員不能分配利潤，這和營利組織運作的配股分經情形有很大的不同。
- 4.能夠自我治理：非營利組織要能夠自我管理自己的活動，組織本身要有內部的治理程序，不受外在團體的掌控。
- 5.志願人員的參與：非營利組織應有某種數量的志願人員參與機構活動，特別是由志願人員所組成具有領導與治理性質的董事會。
- 6.公共利益的屬性：非營利組織所提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務公眾為職志。

綜合言之，非營利組織的定義可以歸納為：以公共服務為使命之民間性正式組織，其自主且獨立運作，不以營利為目的，享有合法的免稅地位，且捐贈者亦享有稅法上之優惠，其必須在政府法律所規範的權利下運作，運用所獲取之資源，以遞送符合組織宗旨之服務。

貳、財團法人與社團法人

我國屬大陸法系國家，對於民間團體的規範係體現在民法之中，民法中並未使用「非營利組織」或「基金會」等詞彙，相近似的概念是私法人中的「社團法人」與「財團法人」。社團法人為人的組織體，組成基礎為社員；財團法人為財產的集合體，其成立基礎為財產（施啓揚，民83：116）。

民法中將法人分為公法人與私法人，前者指涉有公權力的政府機關，後者則包含營利與非營利機構或團體。私法人又可分為「社團法人」及「財團法人」，社團法人包括營利性社團法人（如公司、商號）及非營利社團法人，後者又可區

分爲「中間性社團法人」（如同鄉會、校友會等）和「公益社團法人」。財團法人則有一般性財團法人（如基金會）、特殊性財團法人（如依私立學校法設立的私立學校、依醫療法設立的醫療機構，以及政府捐資成立的財團法人等），以及宗教法人（官有垣，民89：80）。

參、基金會（foundation）

基金會的產生是基於社會的需要，會隨著社會發展有所改變。財團法人喜馬拉雅研究發展基金會對當前基金會之地位與運作，於1997年出版之《台灣基金會現況概述》定義基金會爲：「基金會是透過基金的結合，引導社會財富運用於公益慈善事業的法律與社會的非營利機構，其組織定位爲財團法人的一種」。而美國「基金會指南」指出：「基金會是一種非政府、非營利組織，有其自己的基金，由基金會之受託人或董事管理，以維持或協助教育、社會、慈善、宗教等公共服務目的，而且提供補助金的公益性組織（Margolin，1991：1）。

就以上定義加以闡述而言，基金會是透過一筆基金的集合而成的，成立之目的在於藉由本身之力量將社會上較爲分散或尚未利用之社會資源結合起來，用以協助缺乏政府資源溢助之公共服務項目。而在台灣「基金會」又稱財團法人，指的是協會以外的所有非營利組織（特殊法人除外），範圍非常廣泛，有缺乏基金而需要募款的、也有基金雄厚而不須募款的；也有承接政府補助計畫以及進行多項業務的、有的只做捐助或獎助的業務等。（李禮孟，1997：1）和台灣相較，美國的基金會範圍就較爲狹隘。

綜而言之，在我國，基金會是屬於財團法人的一類，是以公益爲目的的，而其設立標準則是依法向各主管機關提出申請，並需向各法院登記。

肆、募款 (fundraising)

非營利組織與他類組織一樣，都希望能夠尋求組織的生存與發展，而「資源」乃組織追求生存所不可或缺的重要因素。然而，資源的不穩定卻是非營利組織主要的弱點之一，因為非營利組織卻往往必須依來「外部單位」(external units)以獲取資源，但對這些單位卻沒有充分對等的抗衡力量，Hasenfeld 與English(1974：100)則形容非營利組織是處於一種「依賴情境」(state of dependency)。因此，對非營利組織而言，能否從外部環境穩定地取得經費及其他資源，是其組織生存的一個重要因素(官有垣，1998：2)。McMurty, Netting 與 Ketter則認為保持經費的持續流入是維繫組織的核心工作之一，而這些經費的勸(捐)募過程，就是所謂的募款 (fundraising)。

對非營利組織來說，獲取資源的目的不是為了金錢本身，而是為了要達成組織的使命。與政府部門和營利部門相比較，非營利組織有比較複雜的贊助結構 (complex funding structure)，而較複雜的贊助結構意味著獲取資源的困難度較高。以政府部門的組織而說，其財力資源主要來自稅收，而營利部門的組織主要是仰賴市場交易，由顧客身上或其他營利事業投資獲得財源，或者是大量仰賴借貸獲得資金。但非營利組織的財力來源則依賴政府的補助或契約，營利部門的贊助，稱非營利組織可謂是標準的「混血兒」(鄭怡世等，2001：4)。Gronbjerg(1993：87)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，會費收入以及其他(包括投資、遺產捐贈、公關活動等)。而Froelich(1999：248-268)將非營利組織的財務來源歸納為三大類，即民間的捐助(private contribution)、政府的贊助(government funding)、及商業交易(commercial activity)等方式。民間的捐助主要來自於個人、企業、與基金會，其中又以個人的捐款可以說是所有慈善捐款活動的主要來源。政府的贊助方式主要是透過購買(procurement)與獎助(assistance)，購買是由政府與民間組織訂定購買服務的契約(purchase or service contracting, 簡稱POSC)，政府為購買者(purchaser)，民間組織則為案主提供

服務。獎助可分為補助(grants-in-aid)與協議合作(cooperative agreements)，補助是政府撥出一筆經費直接協助民間組織提供服務，政府扮演獎勵者(patron)的角色，而協議合作則是政府與民間組織共同決策並贊助經費給民間組織提供服務，政府則轉為伙伴(partner)的角色。商業交易主要有服務收費、出售商品的收益、以及會員繳交的會費等。由於本研究將重點置於募款，以下為非營利組織五個募款的對象：(一) 社會大眾的捐款(二)企業(三)基金會(四)聯合勸募組織(五)政府等等。

一般而言，非營利組織不會只運用單一募款的方式，尤其在經濟不景氣的今日，非營利組織普遍面臨資源缺乏、以及經費籌措不易的困境，因此更需採用多元化的方式以募集非營利組織所需的經費來維繫生存。募款是捐款者導向的，使用大眾行銷技巧的各種組合，讓人們可以選擇他最喜歡的方式，加入捐贈的行列，再經由反覆的捐贈，建立捐款人的忠誠度(Flanagan, 2002: 229)。Kotler(轉引自鄭怡世, 2001: 114)認為，非營利組織的募款管道是募款策略中極為重要的思考基礎，因每個管道所接觸之目標群體不同，是以設計出來的募款方案亦將不同。Kotler(轉引自鄭怡世, 2001: 114)將募款管道分為溝通管道(communication channel)與集款管道(collection channel)。前者主要是以大眾傳播媒體和不特定大眾溝通，或以小眾傳播的方式進行一對一的宣傳，後者則是指捐款人將錢捐獻給非營利組織之管道。筆者就Kotler(轉引自鄭怡世, 2001: 114)所提出的溝通與集款管道分析圖，再經由其他文獻整理出更加完整之內容。

此外，根據過去幾年來諸位學者在實證方面之研究，歸結出捐款人的捐款動機與訴求重點的誘發效果多基於感性的原因，在同情、或想幫助弱勢團體的情況下捐贈，並認為幫助別人是應該的，可以得到心靈上的平靜與喜悅。然而，若希望捐款人能夠再次捐款，甚至與之維持長久穩定的關係，非營利組織就必須使募得款項之使用方向與組織使命相符，且經費的運用上與機構的服務成果上須獲得捐款人的信任，故建立良好的徵信成為組織不可或缺之制度，換言之，捐款人會從理性的角度來評估是否與該非營利組織建立更深厚的關係；再者，隨著社會的變遷，非營利組織也應有更多元化的募款及捐款管道以開發更多更廣的潛在捐款

人，而面對現代人忙碌的生活型態，在募款方面多半希望能愈方便愈好，這些都是非營利組織在募款方面所不可忽視之重要面向。

第二章 文獻探討

第一節 NPO 定義探討

以下僅就本研究所涉及的那三個理論作一探討與回顧：

壹、第三部門的理論基礎

Nye Jr, and Donahue³ 認為第三部門依性質可概分為「非政府組織」(NGOs) 及「非營利組織」(NPOs)。「非政府組織」常用於指國際性、非某一特定國家之公益組織；而「非營利組織」則常用以指某一國家內之公益組織，不過依據我國學者王振軒在其 2000 年著作「非政府組織概論」中指出，社會組織因大多屬從事社會公益之志願工作，對於國內、外的活動領域概分不清，在定義上宜採用聯合國統稱之「非政府組織」為宜，因此，本研究後所指稱之「非營利組織」，均概指「非政府組織」(如表 2-1)。

表 2-1：第三部門之範圍

部 門 層級	私 部 門	政 府 部 門	第 三 部 門
跨國層級	跨國公司	跨國政府組織	非政府組織
中央層級	企 業	中央政府	全國性非營利組織
地方層級	工 廠	地方政府	地區性非營利組織

資料來源：Nye Jr, and Donahue,2000：13。

然而「第三部門」不是法律名詞而只是一個學術概念，所以不論何種名稱或層級，只要是在政府和企業領域之外，以公益為宗旨的組織，均屬第三部門的範圍，為基於本研究題意，將以非營利組織為主要對象。

³ Nye Jr, Joseph S. and Donahue, John D. (2000) Governance in a Globalizing World, Brooking Institution Press, Washington, D.C.

「第三部門」(the third sector) 最早是由一些美國學者在 1970 年代所提出⁴，並在 1980 年代隨著社會型態轉變，快速的蓬勃發展⁵。因為其數量愈來愈多，號召力也愈來愈大，所匯集的人力、物力與組織資源日益豐沛，已茁長成獨立於政府(公部門)，和企業(私部門)之外的一個自成一體的部門⁶。第三部門的興起，除了滿足社會各種的需求，也提供了被邊緣化弱勢族群的照顧，對整個社會的經濟與安全有直接與間接的助益。近年來，第三部門更因可避免追求最大利潤與科層組織的缺失，又兼具市場的彈性(flexibility)和效率(efficiency)與政府公部門的公平性(equality)和可預測性(predictability)的優點，更直接涉入社會各種重要議題與價值之倡導、參與公共事務或提供公共服務，已實質成為社會不可或缺的部門⁷。為了使研究者本身對第三部門的產生與快速成長的因素有所瞭解，將以政治、經濟及社會三個層面來做相關的理論探討：

(一)政治學觀點

第三部門的存在，可彌補政府部門在服務上「質」與「量」的不足，以下將從政治學觀點的第三者政府論(the third party government)及組織優勢論(the niche theory of organization)來分析、解釋第三部門的興起：

1、第三者政府理論

Salamon⁸認為第三部門應該是一種優先機制(preferred mechanism)，提供集體性的財貨或服務，此即所謂的「第三者政府理論」⁹。由於民眾渴望公共服務，卻又懼怕政府權力過度膨脹，第三者政府的出現恰能解決這種矛盾困境，藉由非營利組織對公共事務的參與，補充政府提供服務的角色與功能。

⁴ 張英陣(1995)，第三部門與社會福利政策分析，社區發展季刊，第七十期，p.146。

⁵ 許世雨(1999)，非營利組織與公共行政，江明修主編，第三部門：經營策略與社會參與，p.155，台北：智勝文化。

⁶ 馮燕(2000)，非營利組織之定義、功能與發展，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作：p.4，台北：巨流圖書公司。

⁷ 轉引自司徒賢達(1999)，非營利組織的經營管理，台北：天下遠見出版股份有限公司。

⁸ Salamon, Lester M.(1987), "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations" in W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. p.99-117. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

⁹ 第三者政府的主要特徵是由民間非政府組織執行政府目標，對公共基金的支出具有實質上的裁量權，代為政府執行公權力。

而同時「第三者政府理論」也在下列四種現象中出現失衡的狀況：

- (1)善的不足性 (philanthropic insufficiency) 非營利組織無法提供足夠的集體性財貨或服務，以因應社會上各種人群的需求。
- (2)慈善的特定性 (philanthropic particularism) 非營利組織提供服務時，受惠對象偏向某些次級團體或人口，慈善的特殊性使得服務資源不夠普及，造成差別待遇，且使服務資源重複與浪費。
- (3)慈善的干涉性 (philanthropic paternalism) 非營利組織的主要支持力量倘若私人時，他們可能私自決定服務對象、左右組織的目標，使得組織受少數人控制，而非由全體會員決定掌握。在非營利組織的實務中，的確有這種情形，當組織的捐助來源是單一的私人或特定的團體，而組織又不思為公眾服務、不履行使命時，非營利部門等於名存實亡。
- (4)慈善的業餘性 (philanthropic amateurism) 非營利組織資源有限，無法以高薪吸引專業人才，必須靠許多業餘的志工來支撐運作，以致遭受外行人、專業性不足的批評。

當失衡的狀況發生時，非營利部門需要政府的協助與介入，由此可見，政府和第三部門各有長短，兩者是互補又合作的關係，在傳送公共服務及實現公益的目的上，第三者政府成為公、私部門以外的新機制，提供多元化且具競爭性的公共服務，而這個概念也成為非營利組織和政府互動時的發展趨勢。

2、.組織優勢論

組織結構必須在變動環境中能夠適應與維持穩定，亦即具有減低交易成本的能力，提高分配的效率。

Seibel認為非營利部門的組織行為較不重視效率與回應，但因為意識型態或政治的顧慮，政府組織必須強調效率與回應性。如此二難的情境，常使政府處於進退維谷的狀態。為了緩和民主政治的合法性困境，同時也

標示第三部門的「適當位置」(niche)，我們需要一種組織，其具備政府組織能調節市場失靈的特質，卻又不必那麼強調效率與合法性，顯然非營利組織正是符合上述條件的組織型態。¹⁰它能提供民眾需要的集體性財貨，也能避免組織層級節制化的限制，具彈性的實現公共服務。

而從組織優勢論的層面來解釋，有以下的分述¹¹：

(1)政府組織的類目限制：

係指公共服務若由政府提供，則經費是由稅收支應，除了要經由多數人的同意外，更會受到許多規範性的限制，例如程序、規格和法令的類目範疇(category)限制，使政府不見得能滿足所有人的需求。非營利組織則可自由的依其志願提供服務，不會受到政治可行性與公平性的限制，畢竟，志願服務乃出於公益慈善的目的，而政府的行動卻須植基於公平與合法。可知非營利組織不受限於類目範疇的限制是其組織優勢。

(2)政府科層化：

政府爲了確保行動的合法性及公平性，產生典型官僚繁瑣程序的困境，也就是官僚化或科層化(bureaucratization)現象。非營利組織通常運作規模較小，服務對象較少，因此組織不若政府部門龐大，業務也不似政府部門繁雜，其行動的正當性與公平性也較少受爭議，自然較不會科層化。非營利部門因較少受科層化缺失的影響，並且自由度與彈性相對較高，故形成組織優勢，有些政府機構還會運用這種機制來執行其公共服務，以減少成本提高效率。

¹⁰ Anheier H.K. and Seibel W. (eds.), "Institutional Choice and the Nonprofit Sector" *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. New York: Water de Gruyter, 1990, p321.

¹¹ 官有垣、王仕圖(2000)，「非營利組織的相關理論」，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，p.43-74。

(3)非營利組織的多樣性：

類目限制使政府無法充分反映民眾多元的價值與需求，非營利組織的存在代表這些聲音的呈現，也填補了政府未處理的需求漏洞，使社會更具多樣性。政治理論中的多元主義強調多樣性的重要，因為它處理了民主政治的核心矛盾議題，非營利組織相對於政府部門能提供多樣性的服務，即是其組織優勢，故健全的非營利組織是民主社會的指標之一。

(4)非營利組織的實驗與創新：

從歷史的進程看來，志願部門一直扮演實驗者與創新者的角色，幾乎每一項重大的社會服務均由志願部門開始發展。提倡垃圾分類與廚餘回收的環保構想就是從主婦聯盟開始發起，進而成為台北市推行的政策；又如強調教育改革、終身學習理念的社區大學教育也是從民間文山社大開始推動，進而成為燎原之火影響整個台灣。由於非營利組織不必背負如與政府組織形影不離的繁文縟節重重關卡，只要會員或董事會同意便可以執行，所以組織具有高度彈性使其得以從事實驗與創新的行動，此即其組織優勢。

從政治學觀點解釋第三部門的興起的原因，認為第三部門是優先機制、具有優勢地位，對第三部門的存在相當具有信心。這也可以看成是政府組織產生「不可治理性」（ungovernability）讓民眾失望下所發生的一種反動。

(二)經濟學觀點：

一九六〇年代晚期非營利組織的結構和產出已顯著的影響公共政策，因此非營利組織的經濟理論在一九七〇年代初期即形成；並以經濟學理論中的市場失靈理論（market failure）、政府失靈理論（government failure）、制度選擇理論（institutional choice）及供給面的解釋第三部門的角色與責任。

1.市場失靈理論：

完全競爭市場有以下特質：生產者效用與利潤最大化、無任何參與資格限制的領域、對產品及價格的選擇有明顯的偏好、所有財貨及服務皆為私有、產品技術是明顯易知、消費者偏好及產品都有固定的運作模式等。因此依據經濟學觀點，「完全競爭市場」是資源配置最有效率的市場，在這樣的經濟制度下，透過「看不見的手」來引導經濟活動的價格機能，分配財貨和服務，可不損及任何人的效用或利潤而增加他人的利益，達到所謂的「柏拉圖效率」（Pareto efficiency）¹²。

然而，當經濟不穩定、負擔大規模風險、壟斷或獨占、消費者資訊不完整時，這種完全競爭機制就失效，Hansmann¹³提出「契約失效論」（contract failure）解釋非營利組織的興起，他認為契約失效類似私人部門市場失靈的狀況，當營利部門運用市場機制卻不能完全滿足消費者的需求與偏好時，非營利組織於是產生。

在市場失靈的情況下，人們欲尋求另一個管道來取得所需之服務或產品，除了政府介入市場外，第三部門亦因本身的「公益目的」及「不分配盈餘」特性（non-distribution constraint），被認為較不會為了減少成本而降低服務品質，犧牲消費者權益，故得到公眾的青睞與信任，進而取代了市場一部分的功能。

2.政府失靈理論：

Weisbord¹⁴從政府部門的觀點來解釋第三部門的興起，他認為非營利部門乃為了彌補政府功能的不足而存在，成為政府部門以外的集體性財貨（collective good）供應者。傳統經濟學理論認為政府運作的立論基礎正來自生產那些無法透過市場提供的公共財，然而政府提供的公共財也講究普

¹² Varian 著，劉楚俊、洪啓嘉譯（2000），「現代個體經濟學」。

¹³ Hansmann（1980），"The Role of Nonprofit Enterprise". Yale Law Journal, Vol. 89, No. 5, p.835-901.

¹⁴ Weisbord, Burton A.（1988），The Nonprofit Economy. Cambridge, Massachusetts：Harvard University Press.

遍性與多數同意，人民的需求卻異質多元，某些成本高而效益低的生產活動會被排斥，於是某些民眾的需求便被忽略。

Weisbrod稱這種「政府提供的集體性財貨或服務無法滿足部分人民需求」的現象為「政府失靈」。此時第三部門扮演中介者的角色，有效率的將社會捐贈的資源轉為民眾需要的財貨或服務，提供政府未能供應的公共財。非營利組織具有自發性及彈性，較能滿足民眾的需求，類型繁多的第三部門更能有效提供各種服務¹⁵。

3.制度選擇論：

在上述兩種理論中，討論了「市場失靈」與「政府失靈」導致第三部門的興起，但也讓人發現在經濟學領域中其實是建構著公私二分、非公即私的二元制度選擇，亦即市場失靈端賴政府介入以彌補，政府失靈就靠市場機制來克服，兩者皆視第三部門的存在為公私部門之外的附屬機制。但學者Badelt¹⁶對此並不以為然，他提出了概念更為寬廣的「制度選擇」(institutional choice)理論來解釋第三部門的產生。

這個理論包括三個面向的可能：

- (1)提出現存社會中，未達目標的可能制度範圍
- (2)解釋制度如何形成
- (3)比較不同制度的績效分析。

(三)社會學觀點

當多數學者在政治經濟領域中探尋第三部門產生的原因時，社會學家Milofsky(1979)則從「觀察社區的形成」發現解釋第三部門興起的不同視野。他認為在社區形成的過程中，公民參與和志願主義是兩大重要基石，而第三部門的發展也是沿著相同的路徑進行，往往也伴隨著社區發展。此就志願主

¹⁵ 江明修(1998)，非營利組織公共服務功能之研究，行政院國家科學委員會專題研究報告，計

¹⁶ Badelt, Christoph(1990)，"Institutional Choice and the Nonprofit Sector"，in Anheier H.K. Seibel W. (eds.)，The Third Sector：Comparative Studies of Nonprofit Organizations.pp.53-63. Berlin：Walter de Gruyter.

義與公民參與加以闡述。

1. 志願主義

志願主義 (voluntarism) 乃指由個人、團體或正式的第三部門，依其自由意願和興趣，以協助他人、改善社會為意旨，不求私人報酬或利益所進行的人類服務。

Schram (1985) 指出七個論點可解釋人們參與志願組織的原因，同時可說明第三部門的形成¹⁷：

- (1) 利他主義 (altruism)：被公認是人們參與非營利組織的主要原因，人們參與志願服務時，可藉由利益他人同時滿足自己，不求回報。
- (2) 效用理論 (utility)：經濟學中所謂的「效用」即是將資源置於最有利的地位，求其最大化。易言之，透過志願服務可得到個人的最大效益。
- (3) 人群資本理論 (human capital theory)：強調付出與獲得的關係，認為參與志願服務可增進本身人際關係的技巧與拓展。
- (4) 交換理論 (exchange theory)：認為人的行為是利益取向的，此謂利益並非純然指金錢、物質上的利益，亦包括愛、成就感等精神上的利益。當人們認為參與志願服務的報酬大於成本時，他們就願意成為志願服務者。
- (5) 期望理論 (expectancy theory)：認為人們的行為植基於對未來可能報酬的期待，即參與者預期可藉由奉獻己力得到心靈滿足、改善社會等。
- (6) 需要滿足理論 (need fulfillment)：從Maslow 的需求層級理論可瞭解人類不僅有生理、安全的需求，還有較高層次的相互信任、愛、自我實現的需求。這也確實是相當多人參與志願服務的動機。
- (7) 社會化理論 (socialization)：係指把自己的行為融入社會價值體系的過程。人們受到社會化的影響，認為參與志願服務是個人角色的一部份，是己身的責任。

¹⁷ 潘文文 (1995)，非營利組織公共關係策略之研究，中興大學公共政策研究所碩士論文。

由上可知人們參與志願組織可能有利他主義、Maslow 需求滿足理論¹⁸、或是社會化理論等動機，志願組織和志願服務者（志工）為第三部門的重要組成，人們的志願奉獻也使第三部門蓬勃發展。這個解釋與前面提到經濟學觀點中的「供給面的解釋」似有異曲同工之妙。

2. 公民參與

公民參與（citizen Participation）的概念來自古典民主理論，其理論核心是假設公民對公共事務有興趣並積極參與。公民參與較之政治參與，是比較中性而不具政治面向的，其指涉公民基於對自主權、公共性與公民資格的體認，以及對公共利益與公共責任的重視，主動投入意志、情感、知識與勞力於公共事務的決策與執行過程。公民參與可增加政府在方案執行與管理上的回應，且是公民涉入公共事務更直接的行動方式，理論認為運用民間力量參與服務工作，是基於民主化理念、公民參與公共事務決定的意識增強，而形成一種志願服務的動力。第三部門若要得到認同，組織的語彙必須能讓參與者理解、運用，這也是關於上述內在價值的另一假定。易言之，因為第三部門必須爭取公眾支持，因此需要用簡單易懂的語言進行溝通，艱澀難懂的術語一般公眾是不能輕易瞭解的；也因為運用普通語言，故第三部門能被多數人接受。

公民社會理論強調的不僅是民主社會重視的參與精神，更難得的是，它突顯出第三部門是獨立於市場、國家之外，長久持續存在人類社會的公共領域。

¹⁸ 心理學大師馬斯洛(Abraham Harold Maslow)在一九四〇年代提出的需求層級理論(need-hierarchy theory)對心理學界、企業與管理的影響深遠，至今方興未艾。馬斯洛的需求層次理論是研究組織激勵時應用得最廣泛的理論。馬斯洛理論把需求分成生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我實現需求五類，依次由較低層次到較高層次。資料來源，管理學理論研究網：http://www.manage9.com/type.asp?news_id=92

貳、非營利（非政府）組織的角色與功能

非營利部門中不同的組織差異頗大，一般而言，很難用單一的分類對其中種種面貌加以描述。有學者特別提醒道：在將非營利組織歸類時，若較關注於生產取向或政策導向的組織，而忽略許多過程取向、表達性質、參與性的組織，將錯失掌握非營利組織整體風貌的機會。一般國內外學者對於非營利組織的分類可依其事業目的、業務性質、服務對象、資金來源、法人人格等其他構面來加以分類，現將學者分類方式說明如下：

Ivancevich, Donneily, and Gibson將社會上各種組織劃分為三大部份：第一部門為私人部門組織(private sector organization)；第二部份為公共部門組織(public sector organization)包括了中央、省，及其它地方政府機關；以及第三部門(third sector organization)，包括範圍很廣，從教堂、學校到博物館皆屬之，主要使命在發展企業或政府所不能充分提供的服務。

而其中第二部門與第三部門組織又稱為非營利組織而 Anthony and Young(1988)¹⁹ 認為非營利組織包括政府部門與私人部門的非營利組織，將私人的非營利組織又分成慈善組織與商業暨會員組織兩種。但是，Weisbrod²⁰認為非營利組織並不包括政府組織，非營利組織只包括第三部門組織。Weisbord進一步將非營利組織分為三種，分別為商業性(commercial)、集體性(collective)及信賴性(trust)的非營利組織，而其中商業性非營利組織是屬於私人性質，而其他兩類型的非營利組織則為公共性質。

另對第三部門的角色與功能分析如下：

(一)歸納馮燕、王永慈²¹、孫本初²²、孫永文²³、葉淑芬²⁴等對第三部門的特質、

¹⁹ Anthony, Rober N. and David W. Young.(1988). Management Control in Nonprofit Organizations. Illinois: Irwin, 4th.

²⁰ Weisbrod, B.(1988). The nonprofit economy, Cambridge,Massachusetts: Harvard University Press.

²¹ 王永慈(1987)，我國志願福利機構環境與角色之探討，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

²² 孫本初(1994)，學習型組織的內涵與運用，空大行政學報第三期 p.1-17。

²³ 孫永文(1999)，非營利組織的使命落實研究—以基金會為例，東海大學管理研究所碩士論文。

目標和實際功效分析，概有下列五種角色：

- 1.服務的前瞻者：因具有組織的彈性、功能自發性，能敏銳察覺社會的需求，發展創新的服務方法或發掘新的服務對象，引領社會革新。
- 2.價值維護者：非營利組織被期待去維護特定的對象或社會價值，並保持開放的管道讓公民參與與服務。
- 3.倡導者：非營利組織從社會各層面的參與和實踐，洞察社會脈動，並運用服務經驗展開輿論和遊說，促進社會態度的改變，導引政策與法規的制定或修正，扮演監督政府的角色，促進更公平、負責的服務。
- 4.公眾教育者：為維護大眾知的權利，將服務方式與內容，以及問題的癥結所在告知大眾。
- 5.服務提供者：當政府囿於資源和價值優先順序的限制，無法充分履行其應提供福利服務的責任時，非營利組織的多樣化服務輸送，能彌補這種缺憾，相對也提供人民更廣泛的選擇機會。

(二)孫永文、官有垣²⁵也以組織的性質歸納出第三部門的六大特徵：

- 1.正式的組織：它必須具有某種程度的制度化，而非臨時或非正式民眾的集合體，同時也要得到政府制定的法律之合法承認。
- 2.民間私人性質：既不屬於政府的部門，也不應由政府的財源或政府官員充當董事會成員，但並不意味著不能接受政府的財源，或是政府官員絕對不能夠擔任董事。簡言之，一個重要的關鍵，必須是民間私人性質的組織。
- 3.利潤不能分配：組織本身可以生產利潤，但必須將利潤運用在機構宗旨限定的任務。再者，組織內部的工作人員不能分配利潤。
- 4.能夠自我治理：非營利組織要能夠自我管理自己的活動，組織本身要有內部的治理程序，不受外在團體的掌控。
- 5.志願人員的參與：非營利組織應有某種程度的志願人員參與機構活動，特

²⁴ 葉淑芬（2000），財團法人文教基金會策略管理之研究，大葉大學事業經營研究所碩士論文。

²⁵ 官有垣編著（2000），非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析，台北市：亞太出版社。

別是由志願人員所組成具有領導與治理性質的董事會。

6.公共利益的屬性：非營利組織所提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務大眾為職志。

(三)蕭新煌²⁶、許世雨²⁷則由第三部門對社會的貢獻途徑區分出五種功能：

- 1.發現、創造新的社會關懷領域。
- 2.發起與提倡必要的改革。
- 3.保護維繫某些社會價值。
- 4.提供服務給需要的個人與團體。
- 5.擴大社會參與的方法與管道。

因為第三部門提供了一個鼓勵人民參與公共事務的便利管道。不論是服務的提供或意見的表達方式，均有助於民主政治的發展。

²⁶ 蕭新煌(2000),台灣非營利組織的現況與特色,作者主編,非營利部門組織與運作:p.115-116,台北:巨流圖書公司。

²⁷ 許世雨(1999),非營利組織與公共政策,江明修主編,第三部門:經營策略與社會參與:p.158-159,台北:智勝文化。

第二節 非營利組織與募款

已故管理學大師彼得杜拉克（Peter Drucker, 1994）曾指出：「非營利組織的管理，不是靠『利潤動機』的驅使，而是靠『使命』引導……」，一言道出非營利組織存在的獨特性。身為非營利組織的一員，對利他主義（altruism）、責信能力（accountability）與公開透明度（transparency）的原則，當然必須永遠堅持。所以「理性捐贈、專業審查、合理分配及有效運用」的理念，雖經歷不同階段，卻是始終是非營利組織的核心價值。

對於強調善用社會資源的非政府組織而言，「募款」本來就是維持組織經營的重要活動。然而，在當前漸趨「市場導向」經營模式的公益市場中，一些組織大、知名度高的非政府組織，由於具有壟斷性的優勢，不僅經營資源不虞匱乏，甚至還對其他組織結構尚未成熟、知名度不夠的中小型非營利組織，造成了資源分配上的排擠效應，使的許多非營利組織產生了資源短缺的狀況，甚而沒有生存、發展的空間。因此，「募款能力」的建構，也就成爲這些中小型非政府組織急需關注的課題。以下僅就捐款者的動機出發，探討募款者與捐款人的互動與反置的因果關係，分別發展出幾個募款活動應側重的要素，並針就各個募款要素，進行剖析²⁸。

壹、捐款動機的探討(募款行爲應用理論)

(一)社會交換理論(Social Exchange Theory, SET)²⁹

²⁸ 請參閱王振軒（2007），「非政府組織的議題、發展與能力建構」第 21 章：建構非政府組織的募款能力，嘉義：鼎茂。

²⁹ 社會交換理論是從微觀的角度去探討人類的社會行爲，與巨型理論從社會制度、組織結構去解釋人類的社會現象有所不同。此理論的中心議題是人，它研究人與人之間的社會交換關係，其中酬賞與互惠概念是交換理論的礎石。此理論主要的義涵是認爲人與人之間的社會互動，是一種理性的，會計算得失的資源交換，「公平分配」、「互惠」是理論的主要規範及法則，公平分配係指成本與酬賞的平衡，即個人所付出的成本或代價與所獲得的酬賞利益應是相等的，付出越多，酬賞也應越多，酬賞包括具體的物品，也包括抽象的聲望、喜愛、協助、贊同等，其價值因人而異；互惠規範則指個人在人際互動中所期望的禮尚往來的回饋。請參考，Homans, G. C., (1958). Social Behavior as Exchange, The American Journal of Sociology, pp. 597-606.

捐款活動者的心理動機，就社會心理學的角度分析，論點繁多，但大致不脫三種心理狀態。³⁰一是「利他主義理論」(altruism theory)，二是「利己主義理論」(egoism theory)，三則是「社會交換理論」(social exchange theory)³¹。然而，不論從哪一種動機理論分析，這些理論或多或少都有「社會交換理論」中「交換」的意涵，涉入其中。例如，利他主義者在捐助後，雖然不求任何物質上的報酬，但其心靈卻可因此獲得若干程度的慰藉與滿足。而利己主義者，則視捐助為“投資行為”，其在捐助前，就以將“投資報酬”算在是否要捐助的先決條件中，明顯的交換意圖自不待言。因此，學者 Kotler (1982)便認為非政府組織，要達到募集慈善資源的方法，就是運用「交換」的手段³²。

在人類社會的結構中，有上層少數的菁英份子，中層多數的中間份子，底層大多數的一般人民，結構組成就像一個金字塔狀。

(二)金字塔心理需求理論 (Maslow's Hierarchy of Needs)³³

³⁰ 黃慶榮，非政府組織勸募策略分析，嘉義南華大學：第七屆非營利組織管理研討會，頁 171。

³¹ 王振軒，《非政府組織議題與發展》，台北，鼎茂圖書出版股份有限公司，2005 年，頁 23—24。

³² 張坤彬，捐血者捐款行為之研究－以台南捐血中心為例，國立成功大學企業管理學系碩士論文，2002 年。

³³ 馬斯洛提出的需求動機理論，指出人性需求層次由下而上分別為：(一)生理需求、(二)安全需求、(三)歸屬與愛的需求、(四)自尊需求、(五)自我實現的需求。其後他感到這一層次架構不夠完整，因此，於 1969 年又發表了一篇重要文章《Theory z》，即「Z 理論」，來重新思考多年來所發展出的需求理論，並歸納成為三個次理論。認為人有七種基本的需要，其滿足先後依次排列成一個階層。此動機理論說明人以需求的滿足為其行為背後的動機，當需求被滿足時，人也就處在一個平衡的狀態了，該理論其主要內容如下：

- (一) 生理的需求 (physiological need)：維持生存的需求，指的是生理的、本能的需求。如飲食、水、空氣、睡眠、性慾等生理層面屬之。「解除飢餓」是一個人最基本的需求，當人們處在一個無任何需求滿足的情況下，免去飢餓將是最基本的需求。
- (二) 安全的需求 (safety need)：尋找安全、避免危險、職業保障等需求；係指健康身體及寬裕生活的需求。可以視為對於未來生理需求的滿足，亦即一個人生理需求滿足之後，會開始產生對未來生活也能夠安穩的需求。
- (三) 歸屬與被愛的需求 (belongingness and love need)：指被人接納、愛護、關注等的需求。當生理與安全的需求都滿足之後，人會產生對於愛與被愛及歸屬感的需求。
- (四) 自尊需求 (esteem need)：維護自尊心的需求。這個需要的滿足讓人產生自信心，覺得自己在這個世界上有價值、有能力、有用處，可分為自尊與受到尊重兩類。
- (五) 認知與理解的需求 (acknowledge need)：好奇心驅使一個人去探索、分析、解釋及瞭解事情的真相，也藉由此衝動激發個體建立了知識和價值體系。所以認知與理解的需求即是學習的動機及意願。
- (六) 審美的需求 (aesthetic need)：對美好的事物的需求。人們追求結構、追求系統、追求對稱、追求完備，以獲得滿足感的經驗。
- (七) 自我實現的需求 (self-achievement need)：使自己實現自己，充分的表現自己的能力和技能。

心理學大師馬斯洛(Abraham. H. Maslow)，在其著名的金字塔理論中將人在其一生中各階段的需求，運用不同的心理狀態加以區分，並予以階層化，共分為生理、安全、愛與歸屬、尊重以及自我實現等五大需求階層。其中人生最後一個需求階段，是所謂的“自我實現”³⁴，也就是實踐理想、為自身所好之事。美國學者 Frank L. Ellesworth 與 Joe Lumarda 便將馬斯洛的需求金字塔結構，用以說明捐款人的動機與心態。他們認為馬斯洛金字塔的每個階段都可描述出捐款人是否熱衷或願意捐款的程度，可以從最基礎的確認組織、依次往上提升為獲得充分資訊、對組織產生興趣、積極參與致有計畫性的捐贈承諾；最後，到最終心理需求階段(自我實踐)時，則因捐款人在事業有成、人際關係圓滿，以及對社會責任的了解，通常願意將大筆的捐款與心力投注於社會慈善事業上。³⁵

貳、非營利組織募款能力的建構—「募款架構」的思考

「募款」是非營利組織，利用組織的使命、理念、做法或以私人的交誼，打動捐款者的情感或想法，讓他們自願性地願意將口袋的錢掏出，並貢獻於組織的一個過程。這個過程，除了包括一些心理動機上的情感因素外，還必須有清楚的募款標地(對象)與募款管道；當然，過程中也需要運用若干能影響捐款者捐款意向的技術、策略；最重要的是，欲從事募款動的非政府組織，在社會上的信任度、公信力上，仍必須有穩固的倫理基礎做後盾，才有可能取得社會公眾的信任，讓

詳細內容請參考，林建平，學習動機的歸因輔導。諮商與輔導，115期，1995，頁42-45。

³⁴自我實現是馬斯洛人格理論的中心，馬斯洛從事心理學研究，原本是在行為主義心理學主流中，從事動物行為實驗的研究。後已觀察動物行為所獲啟示，改變了研究興趣。馬斯洛發現，動物在行為上似有盡力發揮其潛在特徵以展現其個性的傾向；不僅猴子在飽食之餘仍努力不懈的探索環境，就是一向被認為拙笨的豬羊，也會選擇較佳的食物與住處。因此，馬斯洛認為，人為萬物之靈，期所前藏的人性優良品質，遠勝於動物，如何善加引導，使其潛力充分展現，這是心理學上理應研究而位研究的問題。於是他提出了自我實現是人性本質的理念。所謂自我實現是指個體在成長中，其身心各方面的潛力獲得充分發展的歷程與結果，意即個體本身生而俱有但潛藏為露的良好品質，得以在現實生活中充分展現出來。自我實現可視為個體發展的歷程，在此歷程中促使個體發展與導向個體發展者，就是自我實現。也就是說，個體之所以存在，之所以有生命意義，就是為了自我實現。參考，國家網路醫院，網路參考資料，參考網址：<http://hospital.kingnet.com.tw/heartsustain/b-6.html>。瀏覽日期：2006年7月10日。

³⁵ Frank L. Ellesworth and Joe Lumarda, From Grantmaker To Leader; Emerging Strategies for Twenty-First Century Foundations, New Jersey; John Wiley & Sons, 2003, p.50.

公眾放心、安心地對組織進行捐助行為。學者王振軒（2007）將上述這些募款要素，統整為一個「募款架構」，並以此架構為分析基礎，逐一針對這些募款所必須具備的核心因素(組織使命與理念的實踐)、募款倫理(組織責信度與財務透明度)、募款的各種管道、募款所需要的技術、募款可以運用的策略，以及募款的標地(對象)，進行系統性的分析；並在針對這些募款要素，探討如何強化非營利組織的募款能力：

(一)非營利組織募款的核心因素

眾所週知的是，非營利組織的核心架構就在於「公益使命」，這也是非政府組織執行公益理念的動力基礎。因此，一般社會大眾對於非營利組織擁有很高的期待，同時也會用更高的道德標準來檢視非營利組織；當然，由於非營利組織也具有高度的「公共性」³⁶，一般社會公眾對於非營利組織的執行力，以及服務項目的履行能力，當然也有著更高的檢驗標準。換言之，非營利組織所有的想法與作為都必須用於服務於組織的使命，而所有的資源則都必須運用在理念與服務項目的實踐。也就是說，非營利組織公益資源的募集，其根本的用途，乃在於服務社會、實現組織理念；相對而言，非營利組織反映在其對理念與社會服務事務上的執行力，則應該是社會公眾願不願意投注更多的資源進入組織的重要核心因素。

綜言之，非營利組織對於組織使命、理念與社會服務的執行、實踐能力，是組織是否能爭取社會良好印象、募集公益資金的重要指標；而公益資金的多寡，亦同樣是驅策非營利組織執行力能否有效發揚的一個重要關鍵因素。因此，非營

³⁶ 從政治社會學角度來分析非營利組織中所謂的「公共性」，我們可以說非營利組織是基於公民社會中的社會力量與合作精神所構成，在其設立的目的、經營方式及社會責任方面，都具備公共的特性。此外，從公共財理論來看，由於非營利組織之「不分配盈餘」特性，社會大眾對於非營利組織特別信賴，政府亦委任非營利組織來提供服務，以彌補政府服務提供不足之處。由此可知非營利組織提供的服務具備公共財的特性，使我們更可以確認非營利組織的「公共性」。馮 燕，社會福利非營利組織與自律規範的建立，2002年兩岸四地社會福利學術研討會，頁186。

利組織如果淪為個人或其他利益團體的藏私工具而喪失其「公共性」，就談不上使命、理念與服務項目的執行力，如此便無社會認可的機會，即等於失去了募集公益資源的根基。

(二)募款倫理

非營利組織的存活與永續經營，除了需要豐沛的民間人物力的支援，還要依賴大量和持續不斷的善款來源，來維持它的運作。因此，非營利組織的財政收支、經費籌募、預算管理，也就成為社會公眾關注的重點之一。

1. 與捐款人維持良好的信任關係：事實上，非營利組織都靠各種募款方式來維持，因此募款就涉及到“信任”和“倫理”問題。
2. 有效運用善款並透明化：對捐款人而言，最重要的便是能夠得知他們的捐款是如何被運用的，以及這些捐款會對需要幫助的民眾產生什麼樣的影響。同時，捐款人也會希望，能夠有更多的機會讓他們可以參與團體的活動，以及擁有對團體決策更大的影響力。
3. 建立監督機制，取信於民：若要捐款人慷慨解囊，組織必先有一套良善、健全的自律、自清的機制，除了讓組織能在正常的制度下運作外，也可藉由將這些自律機制對外公開的機會，取信於民，讓捐款人願意相信組織，挹注更多的資源給組織。

(三)募款管道

Norton、Smith、Bucklin 與 Associates 認為，非營利組織可以使用以下幾種募款的管道：1.人際請託；2.特別勸募活動；3.個人勸募管道等等。³⁷總括而言，則

³⁷ 鄭世怡，非營利組織的個人勸募，《非營利組織培力指南 3》，台北：行政院青年輔導會，2005 年 5 月，頁 49-52。

可說募款的管道包含了單一個人的請託、人際網絡的群眾動員，以及利用事件與媒體的結合，達到特殊傳波效果的募款管道。

(四)募款技術

1. 直接募款：顧名思義也就是個人面對面接洽的募款方法。有一著名的募款專家曾說：『一般人願意捐錢是爲了某個人，而不爲某個機構。』也就是捐款者是看募款者的面子或某些因素才捐贈。因此，面對面的接觸可說是最有效的方式，就像慈濟會員挨家挨戶去收受捐款一樣。³⁸然而，近來直接針對個人的募款方式，以不若以往，純粹人與人面對面的募款方式；現代直接募款的方式，由於工具與傳輸通路的進步，也展現了更爲多元的形式，除了傳統的私人懇請(personal solicitations)方式外，還有：

- (1) 直銷募款：又稱爲「直效行銷」，是利用直效信函，直接寄給比較有可能捐款的民眾，希望民眾會被信函內容打動，或是產生虧欠感（因爲附上了各種小禮物），進而捐款給社福機構。「世界緊急援助」、「國際兒童關注」及「世界兒童基金會」3個單位，於近年時都曾運用種募款方式。³⁹
- (2) 會員募款：會員制度(memberships drives)提供了組織每年穩定的收入來源，同時對其他捐款人提供關於組織合法性與接受度的證明基礎。⁴⁰這種方式以組織制度內正式成員(個人)對組織的歸屬感爲基礎，要求會員個人對組織定期提供資金。
- (3) 電話勸募(telemarketing)：這是一種以打電話的方式，針對各人提出募款要求的方式。雖然有人對電話募款不堪其擾，但這種方式通常能

³⁸ 施教裕，志願機構團體在聯勸活動上的因應和推展，社會福利雙月刊 125 期，1996 年，頁 10-14。

³⁹ 李怡志，別讓「直銷募款」打擊民眾捐款意願，2004 年 6 月 8 日。參考網址：

http://www.richyli.com/column/2004_06_08_HK_Donate.htm。瀏覽日期：2006 年 7 月 7 日。

⁴⁰ 林莉雅，江明修審定，〈非營利組織之募款策略〉：第三部門策略與社會參與，台北：勝智出版社，2000 年 4 月，頁 26。

開發新的捐款者。不論是運用志工或專職人員作電話募款，都需做電話募款訓練、撰寫通話稿以及備妥捐贈者基本資料及捐贈紀錄。

- (4) 郵件直接募款(direct mail)：這可說是較有效率的一種方法，但必需製作貼心的信封、信函、回函、回覆信封與相關附件，且讓捐款者用簡便的方式捐款，以提升持續捐款的行動。

(五)募款策略：

1. 聲望募款策略：該策略又稱為「形象募款策略」；這種募款策略，是運用組織在社會中廣獲肯定的公益形象，公眾除了信任該組織，也願意將其視為自身從事公益活動的「代理人」角色，將本身無法實踐的公益理想，藉由對該組織的金錢捐贈行為，轉化、間接地完成。
2. 事件募款策略：此募款策略與行銷策略中的「事件行銷」⁴¹策略，有異曲同工之妙。也就是利用單一事件的擴大性，創造組織的環境優勢，進而取得社會公眾的注意，甚至得到認同。而對於非營利組織，此單一事件的成功策略應用，可獲得更多的社會社會支持，而取得更多的公益資源。
3. 專案募款策略：「專案募款策略」，又可稱為「企劃募款策略」。亦即，利用內容具創意、可行，執行後又可為捐款單位帶來後續效益的「專案企劃」，去吸引捐款的注意，並願意為此專案企劃，付出若干的款項，參與該專案企劃執行的慈善活動。

(六)募款對象：

從前述對募款技術、管道與策略的討論得知，募款的範圍包括社會中各個群體與個人，其中不乏一般的市井小民，或者是加才萬貫的企業主，甚或是執行公

⁴¹ 所謂「事件行銷」，是指「企業整合資源，透過企劃或創意，創造大眾關心的話題、議題，因而吸引媒體的報導與消費者的參與，進而達到提升企業形象，以及銷售商品的目的」。參考張永誠，事件行銷 100(2)，台北：遠流出版社，1998 年 4 月 16 日，頁 2。

務的政府單位等等。可見非營利組織募款的對象，應包括了社會上所有有能力幫助他人、參與公益事務的單一個人、群體、單位或部門。可類分為以下：

1. 個人：對非營利組織議題投以關注，或有意參與公益事務的個人；此範圍甚至可擴及每一個有能力幫助他人的個人。
2. 企業：企業本來在營利的過程中，本就大量利用社會資源從事商業操作的行為；因此，在「取於社會、用之於社會」的道德理念下，本來就該在營利之餘，多投身公益事業，回饋社會。
3. 政府：近來政府功能不彰的現象頻生，許多公共政策與資源，由於政府的效能不佳，經常發生空轉、浪費的情形；「政府失靈」的現象油然而生，公部門也因此飽受批評。
4. 捐助型基金會：非營利組織的募款對象，當然不僅止於非營利組織領域以外的群體或個人；許多非營利組織其運作的性質是屬於「捐助型」(Grant Making)的組織，其本身所從事的公益慈善事務，就是以捐贈為主。

由以上探討可知，「募款」是一個充滿高度技術性的工作，尤其是非營利組織所從事的都是公益性的工作，在沒有實質報酬的前提下，非政府組織就必須利用更多的巧思，創造出更多的“非物質性誘因”，讓捐助者自願、樂意把資金貢獻出來。當非營利組織孜孜不倦地為實踐組織使命與理念付出的同時，也必須為維持組織的經營而敖費苦心；而「募款」就是非營利組織經營者，無可避免且須煞費苦心的工作，它是一個複雜過程，若要成功地将公益資金募集至組織中，不單須具備過人的意志力，還必須運用許多技巧與策略；當然，還必須顧及到一些外部環境、文化與組織內部制度性的問題。

第三節 「公益勸募條例」立法時代背景的演進與推動的歷程

壹、「公益勸募條例」催生背景與規範

公益勸募並非是現代產物，但是，隨著社會結構變遷，近年來的公益勸募在規模、範圍、方式方面都與傳統的勸募活動有著極大的差別。

在傳統社會中，群聚村落的人與人之間的關係是親密且彼此熟悉的。然而交通不便卻使得兩個村落或社群，形成兩個獨立的生活圈，相互間訊息的傳遞與交流幾乎是片斷、緩慢或阻絕的，再者，在早期的農業社會中，圖溫飽已是相當幸福的事，有能力能濟助他人的更是屈指可數。從而公益勸募的發展在傳統農業社會中是受限制的。

隨著產業結構的變遷與交通的發達，由農業社會轉變到工業社會改變了人的生活、社會的結構，而人開始有餘力於生存需求外的其他需求（如休閒、關懷……等需求）的同時，產生了勸募存在的社會條件。不過，在早期的工業社會中，社會中普遍是勞工階級，資訊流通仍為有限，大規模的公益勸募活動甚少。況且，妥善的運用社會資源建構福利國家，尚未為政府所重是主導的政策。所以在民國95年公布之公益勸募條例實施前，幾十年來的勸募或捐獻活動在社政體系中，均由民國32年5月2日行政院所公布、42年5月14日行政院修正的統一捐募運動辦法所規範⁴²。歷時久遠的統一捐募辦法除了表示過去政府對於公益勸募的忽視之外，也間接的說明了當時勸募活動的規模並未引起多大的討論。

貳、「公益勸募條例」立法的時代背景與期待

伴隨著科技的高度進步，縮短了時空距離，透過快速資訊傳遞的傳播媒介—電視或收音機轉播，可以立即知悉並感受921大地震、南海大海嘯或颱風等天災所造成的傷害，同樣的，媒介不停的對我們傳遞一些需要幫助的特定對象（如水蜜阿嬤、高雄羅倫佐兄弟、一碗麵故事）的訊息，不斷重複觸動著人溺己溺的畫

⁴²鄭讚元（2000）統一捐募運動管理之研究，內政部委託研究。

面，迅速凝聚了社會的共鳴與相繼公益勸募活動的進行，隨之所匯集的龐大捐贈物資與金錢，在捐助人與社會大眾期待政府與勸募機構（人）能有效盡速協助其解決，發揮人類互助美德的同時，相繼而生的捐贈資源如何妥善用管理問題，勸募者中飽私囊與勸募詐欺的弊端，善款使用流向的關切與質疑，及當時無法因應社會結構變遷的勸募規範－「統一捐募運動辦法」，造成政府無力執行的窘態，直接或間接影響了捐款人的意願、勸募機構的責信與政府的威信，從而社會集體意識的具體體現－法律，即社會大眾為規範妥善運用管理捐募資源與公開使用流向資訊的立法期待便孕育而生。

參、「公益勸募條例」立法的歷程

我國立法部門最早有關勸募之法案，係出自於當時由曾任高雄市政府社會局局長的第四屆立法委員江綺雯委員，有鑑於任期內發現勸募管理缺乏法律依據，提出了「捐募管理條例草案」，同年發生九二一大地震後，社會各界在紛紛提出援助的同時，民間期由立法來規範相關勸募活動及有效運用管理龐大的捐助資源呼求甚高，從而相繼有顏錦福委員提出「國家重大變故勸募管理條例」、朱惠良委員提出「社會捐募管理條例」、鄭龍水委員提出「公益勸募法」、朱鳳芝委員提出「捐募法草案」提出不同版本的草案，雖然最後在江綺雯委員推動研擬出的「協商版」送入委員會進入一讀，但是卻因行政院版本未送入立法院、立法院改選屆期不延續的內規、委員之間對於勸募管理的範圍與立法位階各的不同意見、涉及募款所得如被濫用是否得以有效監督、合理募款成本未能協商共識等諸多因素，全民引領期盼之公益勸募法案，延宕至94年9月立法院第6屆第2會期的朱鳳芝委員等33人及王榮璋委員等62人提案下，並於95年4月25日立法院第6屆第3會期第10次會議完成三讀程序。

第四節 立法審查的諸多問題討論

在現代化社會，立法院已成為民主國家決策及政治運作中心，行使多項重大的職權，以求行政院對之確實的述職，完成憲法機關之間權力相互制衡的角色及任務（林水波，2004年）。回顧勸募的法案審查過程中，由於立法委員間對於勸募對象、勸募範圍、政府角色定位、勸募管理內容、勸募財物管理、勸募活動公告、勸募支出比例等存在某些差異，且在法案審查過程中對於政府主管機關之能力、人力有所存疑，此就公益勸募條例草案，最終完成審查之95年1月5日立法院第6屆第2會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第1次聯席會議，該次會議中諸多問題，委員及主管部會官員等討論內容整理分析如下：（楊錦青 2007）⁴³

（一）行政機關應否從事募款

王榮璋委員：認為行政機關不應該從事勸募工作，

朱鳳芝委員：原是提案規定由各級機關來做，但是當天會議審查法案前發言表示，由於94年元月新聞局林佳龍局長針對南亞海嘯事件發起「明天過後一萬個希望」募款活動」所引起之風波，故而改變主張認為政府機關不適宜主動募款。

侯彩鳳委員：認為政府募款給人的第一印象常常是帳目不清，花到哪裡去，民眾往往不知道。

楊麗環委員：關心政府自己能否自清的問題。

鍾紹和委員、鄭金玲委員：書面意見強烈表示各級政府機關（構）不宜為本條例之勸募團體。

對此，學者（王雲東，2005）也曾指出，南亞海嘯事件最主要突顯了政府（或說是政治人物）因為急於表現，以至於在未作內部專業評估的情況之下，就貿然作了這個錯誤決策，因此，勸募應由民間主導，並走向專業與責任。

⁴³楊錦青（2007）「公益勸募條例」立法過程剖析，社區發展季刊第118期。

主管部會蘇部長：則認為雖然政府的行政程序會造成有些事情緩不濟急，但因多數一般人對政府出面發起的捐款比較有信心，因此，立法後，中央政府若有需求時，將委由經政府許可的團體來接受人民的捐款。

(二) 冀望透過此法律建構起我國非營利組織之募款機制

王榮璋委員：表示希望能儘速讓台灣NGO 發展環境中有關募款環境這重要的一環能更好，讓非營利組織的福利服務工作能有更大的進展及進步。

李明憲委員：書面意見則以為，對公益團體的監督需官方民間分頭合作，政府應從稅法上嚴格規範非營利組織免稅資格的行為類型、地位及其財務公開的內容與範圍；民間公益團體則應提出完整訊息，協助社會大眾選擇捐款對象或從事志願服務；甚至應進一步據此形成公益團體自律的專業認證，以營造一個互信的公益事業發展環境。

內政部主管官員：則表示委員所說的方向確實是在建構完整的公益勸募環境時所應該處理的部分，目前內政部已經建立一套財團法人的會計作業準則，而這個準則的定義部分還在做細項討論，俟完成檢討後就能有一套依循標準。

(三) 勸募主體之管理定位

在立法過程中前後7 個提案（包括行政院版），對於勸募主體之管理定位，大致張兩種態樣：

主張登記制者認為，現行公司法也是採準則登記主義，為按照程序完成就預期可以為之；而許可制度類似特許制度除了要符合某些準則外，還賦予行政單位部分的裁量空間。勸募管理之重點在於對於捐款之使用要公開、透明化，因此在適用對象上應可較為寬鬆，重點要擺在後段有關捐款之嚴密管理。此外，由於某些捐款涉及時效性，遇有緊急情況時，若係許可制，主管行政單位是否能適時處

理不無疑義。

主張報備制者之論點主要認為詐騙份子畢竟少數，立法精神應朝常態、好的方向思考，宜採報備制，但應賦予主管機關查核機制，但不需所有都採核備制，捐募活動只是一個活動，向社會上不特定之人，就公益活動進行勸募慈善的基金，採取核備制徒增行政成本。

謝明源委員：在審查會議表示，社團法人成立後，一定要經過一定的期限，才能夠對外募款因為外界必須經過一定時間的評斷，才能知道這些社團法人是否有在從事公益活動；

陳秀卿委員：書面意見以為對於經常性的勸募活動，應以登記制為原則，而緊急性或臨時性勸募，則似以申請制為妥。

鍾紹和委員、鄭金玲委員：書面意見另以為 查核對勸募團體有較多干預，可就該團體勸募活動與計畫執行嚴密審查，杜絕假公益之活動，但主管機關之人力是否能負荷為主要問題、備查對勸募團體有較少干預，只能靠勸募團體自我監控及捐款人對勸募團體之監督，只有明顯弊端出現方能發現問題，但對主管機關在人力負荷上較輕。因此必須請主管機關就「查核」及「備查」之人力運用情形及相關後續影響進行評估，以利委員審查本法。

行政院版本：對於勸募行為之管理，係考量其對象係所屬人員、會員或一般社會大眾，方式為積極募集財物抑或僅係接受捐贈者主動捐贈之不同等，區分層次定其管理密度，於不涉及向外界募集財物之情形，採備查制予以低密度管理；如係向外界募集財物之勸募活動，則採較高密度管理，而採許可制，換言之，行政單位主張被動接受捐款的部分採報備制及事後查核的方式，而公開募款的部分，擬採許可制，

使用較嚴格的管控方式。因此，對於那些有信用的團體而言，若有經常性的會員固定捐款，將可以繼續依照現行的狀況繼續執行。

(四) 處罰對象

王榮璋委員：以為行政院版本的重點在於罰款，但問題是要罰誰？是罰團體？還是罰負責人？還是罰主要執行人？關於這部分現在並沒有辦法明確的規範。第二、如果有把握募到很多款且足夠繳納罰款，是否就表示有違法的空間？也就是說，如果可以募到上千萬，就算被罰總額一、兩百萬，也不在乎。

楊麗環委員：認為若罰則屬事後才罰，捐款民眾恐有捐出去的錢被糟蹋之感，此屬消極的處罰作，應著重在建立一個隨時查核的機制可以積極查核。

陳秀卿委員：書面意見指出，為避免資源過度集中，特定個案對象亦宜向相關社福團體申請援助，不宜針對單一特例發起募款活動。至於目前猖獗的違法進行勸募活動者，主張加重處罰額度，並公告其姓名或組織或團體名稱；經制定仍不遵從者，可按次連續處罰。

而針對楊麗環委員之質疑，主管部會蘇部長給予非常肯定答覆，表示政府會建立隨時查核之機制。

(五) 勸募團體之財務稽核、運用管理

楊麗環委員：認為應將監督稽核工作交給地方政府和中央政府一起去做，並請相關團體主動向主管機關申報，日後民眾想要捐款時，可以在內政部或地方政府社會局的網站上查詢，以瞭解哪些團體確實將捐款用於合法的地方。

李明憲委員：書面意見則進一步指出，公益團體的經費主要是向社會大眾募款取得，大部分的慈善捐款依法可以抵免一定程度的所得稅，基於慈善捐款的「公共財」屬性，的確需要明定財務公開透明的程度與範圍，

讓捐款大眾知道自己的愛心去了哪裡。這種「公共財」的觀念也需要讓公益團體負責人明白，任何經費都需要向社會大眾徵信，財務經費公開透明，組織運作負責守信。例如社福團體已跨界攜手合作成立的「台灣公益團體自律聯盟」，已經並共同簽署自律公約，就是民間期能建構公開透明化的捐款環境之具體表現。

陳秀卿委員：書面意見認為，由於臺灣民眾屬於「淚腺型衝動捐款」，因此政府對於募款成本，應有上限；同時勸募活動所得應專款專用，且孳息應歸於募款收入；又勸募活動務必重視徵信，尤其應與時俱進，徵信方式可以包括辦理上網徵信，或運用勸募團體之刊物；徵信內容，應詳實記載募款數額、收支報告及捐款人資料，強調資訊公開透明化，公布捐款者芳名、勸募活動財務報告，以及於勸募活動文宣、廣告、文件中顯示勸募總額及款項使用等；至於勸募活動與企業合作，更主張應訂立契約，並將契約呈報主管機關。對於委託民間機構整合運用不當時，應停止委託，或是加以罰款。而當重大事件發生，民間機構不願繳交所得款項給主管機關時，也應該禁止其募款活動，並處罰其負責人及解散該團體，倘有涉及詐欺情事，則應移送法院依法論處。

主管部會蘇部長表示：內政部對於勸募團體採嚴格的事後稽核，如果有違法使用，就會依法處罰。而這部分之專業會利用委託會計師做稽核予以落實。

財政部國庫署則表示：如果民間團體募款有逃漏稅之虞，可以根據稅法處罰。

第三章 各國勸募條例分析

Irish 等學者在世界銀行所出版的《非政府組織立法原則》一書指出：「非政府組織的獨立與自主是公民部門發展的重要因素，因而，募款活動應該受到鼓勵，適當的經濟活動和合法財源應該被鼓勵。」然而「非政府組織進行公開募款事先取得許可是適當的措施，並且將許可證明向捐款人揭示，藉以保障捐款人權益；同時，也應該將相關資訊合理揭露」有鑒於太多欺騙社會大眾的無恥事件，世界銀行認為「所以募款是一極需大量自我規範的領域，以保護非政府組織的形象與聲譽，及保護社會大眾。」有些國家明文規定非政府組織募款成本，或整個組織行政費用的比例上限（如：所募款項的 20%），但這種規定的執行往往極不成功。原因之一，是各種組織的行政費用差異極大，如採行齊頭式的行政成本限制規定，將迫使非政府組織「發揮創意」地記帳，將行政成本隱藏他處，以合乎規定。因此，Irish 等認為，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，讓社會大眾及捐款人去決定，是否繼續贊助行政成本或募款成本過高的組織。（喜馬拉雅基金會譯, 2000）。

第一節 美國勸募條例現況與立法精神分析

壹、美國非營利組織財源籌措部分

美國非營利組織除了採用有獎募捐需得到政府的特別批准外，一般募捐不需報經政府批准，這是與我國目前現行法令最大的不同處。根據美國聯邦法律規定，非營利組織進行募捐時，有義務向被募捐人披露有關資訊，包括募捐組織的性質和宗旨、所捐款項是否可以抵扣應納稅所得額、募捐的目的及被募捐的款項有多少用於慈善目的，以及募捐組織的電話、地址等。募捐組織不得試圖掩蓋其性質和情況，若不如實披露，一經發現，將受到處罰。非營利組織的募捐情況和內容，必須附在其年度報告中向州檢察長報告。

另外，美國非營利組織可以投資股票市場，且無上限金額之限制，以鼓勵資產多樣化，唯投資應注重風險評估及長期投資。

貳、非營利組織資訊公開原則⁴⁴

在美國，美國聯合勸募 (United Way of America) 的前任總裁於1995 年因詐騙該組織120 萬美元，而且還連帶揭發出他的超額薪資，導致該組織收入一落千丈。因此，社會上開始出現檢討非營利組織之監督機制的聲浪，並開始強調非營利組織的責信度(accountability)和透明度 (transparency) 的重要性。

美國國稅局 (Internal Revenue Service; IRS) 要求這些免稅的非營利組織，每年必須填寫990 報表 (Form 990) 以繳交該組織的財務報表，並公開部分薪資與績效的資料。

若非營利組織無法遵守規定，美國國稅局有權力撤銷其免稅資格，同時也要求非營利組織必須接受由一般民眾共同監督組織最新財務報告及組織的免稅資格，表示非營利組織有義務向任何人公開財務報告。

一般大眾、政府機構與其他利害關係人通常會傾向將捐款與資源捐給服務成果較好、經營績效較佳的非營利組織，一般大眾、政府機構與其他利害關係人如

⁴⁴ 研考會 (2001) 國內非營利組織管理法規之研究,頁 78-82.

何從非營利組織所提供的財務報告中，來評斷這些非營利組織的經營績效？由於非營利組織的服務產出不易衡量，因此 Trussel (2003) 以方案開銷比 (program-spending ratio) 來衡量非營利組織的服務努力的成果。亦即對於捐款者而言，他們最關心的是非營利組織用在方案上的支出費用比例。普林斯頓調查研究機構 (Princeton Survey Research Associates) 於2001 年針對2003 位美國成年民眾所做的調查發現：79%的民眾以「組織用於專案業務的支出比例」作為捐款時的重要考量。

由於年度財務報表會散發出非營利組織的經營狀況，非營利組織的管理階層為了送出非營利組織未來前景的正面信號，或為了符合某些財務的目標，而可能有動機去操縱會計記錄。Trussel (2003) 提到非營利組織為了宣揚良好的財務績效而故意地謊報其財務資訊的行為即稱為「會計操縱」。當捐款者捐贈金錢、勞務等給非營利組織時，並不知道這個非營利組織是否會將這些捐款用在需要幫助的地方，因此捐款者只能從非營利組織所提出的財務績效 - 譬如方案開銷比 - 來判斷。故非營利組織為了可以得到更多的捐款，那麼非營利組織的管理階層有動機去從事會計操縱，藉以對捐款者發散出此非營利組織有良好的績效的信號給捐款人，進而吸引到更多的捐款。

為何大眾捐款者、政府機構及相關的利害關係人會想找出可能從事會計操縱的非營利組織呢？因為一旦非營利組織從事會計操縱，將會誤導大眾捐款者、政府機構與其他利害關係人，讓這家從事會計操縱的非營利組織吸引到更多的捐款或資源，而排擠掉真正需要捐款或資源的非營利組織。

參、美國非營利組織的稅捐減免

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，美國對非營利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非營利組織法律，由於稅收是促進非營利組織發展的最有效工具，所以，與非營利組織有

關法律當以稅法為起點⁴⁵。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非營利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。

美國非營利組織發展至今，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。

非營利組織的事業化的起始，有很重要的一部份就是來自於政府補助的縮減，導致非營利組織必須另求資金的來源，來彌補預算上的短缺。而當非營利組織開始事業化的行動時，對於公共政策的影響，最重要的就是挑戰原本稅務上的規範⁴⁶。

由於非營利組織的免稅地位是來自於其對社會使命的促進，政府藉由『稅式支出』（tax expenditures）的方式來鼓勵非營利組織從事福利活動的金額開銷。但非營利組織開始運用事業化的手段時，其動作與一般商業部門沒有很大的差異，

⁴⁵ NPO 信息諮詢中心譯，2002

⁴⁶ 黃慶榮（2006），非政府組織勸募策略分析：非政府組織學刊.頁 14-15.

故會從原本稅務上的規制上進行管制。

美國在規範非營利組織免稅地位是依據國內稅制的第501 條C項所列舉的組織類型而定，而其中對非營利組織資金募集活動判斷其免稅的依據是此活動是否與使命有關，這些活動是否與使命有無一致⁴⁷，若是發現與使命無關的組織活動，則此活動會依照商業部門，必須徵收相關的稅務。當非營利組織開始了增多商業化的活動時，政府對非營利組織的監督焦點從其組織使命的達成與否，變成非營利組織資金收入來源（Tuckman，1998）。由於政府監督焦點的改變，也會間接影響到非營利組織相對於組織社會使命的達成，變成更加重視其資金來源的方式。

美國符合法律所定義的非營利組織可以享受稅捐上的減免，主要是聯邦稅法上的優惠，除了聯邦稅法外，美國各州對於非營利組織也各自設了一些優惠稅制。例如加州稅法規定，對於獲得免稅資格的非營利組織，還可免除消費稅。另外，為鼓勵人民購買加州政府幫助非營利組織籌集建設資金的特種債券，州政府規定，凡購買此種債券的利息所得可以免稅。

美國聯邦政府對於非營利組織的稅收優惠分為兩部分：一是對非營利組織自身的優惠，二是對於向非營利組織捐贈的機構和個人給予稅收優惠。前者包括所得稅、財產稅、失業稅等，組織不需要課徵所得稅，除非經營與慈善目的無關的商業活動，且組織所擁有的土地、房地產等資產，可以免除土地稅和房屋稅。

此外，寄送大宗郵件還可以折扣郵資。至於給予非營利組織捐贈者的稅收優惠包括所得稅、財產稅及遺產稅，例如捐款者之捐款可列為當年度支出項目扣抵，最高可達50%，捐贈經估價的實物，扣除額為30%以下，捐贈數目特別龐大的，可以轉移到往後五年中扣除，至於企業所捐贈的捐款，扣除額度則為當年應稅所得的5%以下。

911恐怖攻擊事件發生之後，美國民眾紛紛慷慨解囊，在事件發生三個星期

⁴⁷ 葉玲伶（2005）非營利事業產業化——以新港文教基金會與新港客廳為例，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，頁32。

之內，就有約六億美元的捐款湧入超過100個的慈善基金帳戶中。如此龐大的金額是歷史上其它救援行動難及的，已足夠讓6,193個罹難者(或失蹤者)的家庭，每戶獲得九萬七千美元的撫慰金。捐款的募集在這次的危機事件中變得較以往容易，應如何有效地分配這些捐款反而成了最困難的部份。美國紅十字會911募款的倫理議題，可能是因樹大招風引起廣泛的討論，事實上，除了紅十字會之外，尚有許多非營利組織的作為也受到質疑，只是沒有像紅十字會那樣受到關注罷了，例如一些居心不良的個人或團體想要趁此機會斂財，許多名稱中帶有“世貿大樓”或是“九一一攻擊事件”的慈善基金不斷出現，再加上這些基金成立的時間大都不超過一個星期，更提高了民眾判斷真偽的難度。而一些消費者團體也已提出警告，除了要求民眾在進行捐贈時必須要提防不斷增加的詐財騙局之外，也必須謹慎的考慮捐贈的對象是否有足夠的能力管理這些高額的善款。

美國國會參議院財政委員會於2004年十月召集一個「獨立部門圓桌論壇」(The Panel on Independent Sector)，針對美國非營利部門的治理、透明度以及倫理標準進行全面性的檢視。從他們所彙整的結案報告中可以看出，美國企業出現的「安隆風暴」，以及九〇年代以來非營利組織發生的許多醜聞案件，都導致了相關法律監督的緊縮，該報告的摘要建議中，甚至明確要求國會修法授權，提供足夠資源，讓美國國稅局(IRS)得以針對非營利組織的財務資訊的正確性進行有效的檢核勾稽，並且聯邦官員應該與州政府官員分享相關資訊來防止弊端；整體而言，美國在相關法令的規範近年來往加強資訊揭露的方向發展。

回顧美國的NPO發展史，在公益慈善編年史(The Chronicle of Philanthropy)所列舉的20世紀的公益大事紀，在近十年內就有三則與募款倫理及責信有關的事件，包括1992年UWA 總裁William Aramony 違法失職而下台並入獄；1995年The Foundation for New Era Philanthropy 因詐欺案件而宣告解散；以及1996年，美國國會通過法案，規範慈善團體的主管人員的薪資和津貼，並且要求NPO的990報表必須對社會大眾公開。美國聯勸(United Way of American, 簡稱UWA)在1990年代發生一連串的濫用捐款醜聞，連帶使得各地聯勸分支機構收入減少，連其他的慈

善機構也因此受到質疑，募款成績大受影響⁴⁸。UWA之外，發生募款倫理問題的還有 Episcopal Church、The NAACP 和New Era Philanthropy等公益團體 (Charles, 1999)。

⁴⁸ 美國聯勸 (United Way of American, 簡稱UWA)UWA在1991年底和1992年初爆發的醜聞案，不僅讓UWA形象受損，也一度造成捐款下滑。UWA是一家很有規模的非營利組織，在全美各地有1,440 個分支機構，一年約可募得31億美元，並捐助經費給45,000家慈善機構。雖然各地的聯勸組織並無嚴謹的隸屬關係，也各自保有相當程度的自主性，但UWA 的總裁和執行長 Mr. William Aramony 因濫用公共資源來滿足自己奢華的消費，包機供女友旅行、圖利自己和友人的貪瀆案，對於聯勸的整體形象難免造成負面影響。雖然，經過聯邦政府司法部、國稅局、紐約司法部門的偵訊調查後，僅將Aramony等少數人移送法辦，最後的裁定也證明整個案件屬於個人的貪瀆行為，不是UWA整體運作的問題，但社會大眾已對其產生疑慮，也造成員工的高度流動。

美國聯勸對於整個案件的反應，雖因初期抱持著息事寧人的心態錯過最佳時機，及至事件傳揚開來才斷然採取對策，但亡羊補牢仍可將傷害降低到最小。這些療傷止痛的措施包括解聘 Aramony，並決定在選出新任的總裁之前改採輪值主席方式運作，調整組織結構，設立了一個倫理委員會(成員包括UWA內部以及許多會外人士)，並發展出一套倫理守則。

第二節 英國勸募條例現況與立法精神分析

「慈善的」(charitable)一詞為英國專有之法律名詞，始用於1601年英國國會通過的「伊莉莎白法」(Elizabethan Act)，1891年重新定義為慈善組織的四大主要原則，包括：救濟窮苦、促進教育、宣揚宗教，以及其他有利於社區之意圖。這四大原則沿用至今，做為判斷某組織是否具備慈善組織身份的立法標準，而取得慈善組織身份最大的益處，是在所得稅寬減額的部份。

二次大戰後，許多新的民間組織不斷產生，其意圖之廣已遠非慈善組織四大原則所能涵括，新名詞「志願部門」(voluntary sector)因而誕生，只要是有助於人群的組織，均屬此類，其認定標準大致如下：

- 1.該組織係為公眾利益而非私人利益而設立。
- 2.該組織雇用一些志願服務且不支薪的人員。
- 3.盈餘不得分配給會員或成員。
- 4.無給職董事會負責管理該組織之事務。
- 5.其資金來自不同單位之捐贈。

七〇年代末期，由於經濟不景氣，英國地方政府縮減了提供給志願服務性質和慈善組織的經費，促使某些組織或機構採用公司企業的結構，以便自行取得經費，這個轉變使得志願服務性質和慈善性質組織的定義和身份產生重大的變化。

壹、英國非營利性組織類型

英國非營利性組織設立的法源依據為習慣法，在習慣法中，宗旨或目的十分重要，即一組織必須要符合慈善目的的法定定義，才會被界定為慈善組織，並依其所採用的模式或結構，而由不同的法律來加以規範。就性質而言，非營利性組織可分為註冊登記和未註冊登記二種，而登記又可分為四類。

(一) 登記的組織

登記的組織必須接受英國慈善委員會(Charity Commission)和國稅局(Inland Revenue)的管理。在英國，英格蘭和威爾斯屬同一行政區域，蘇格蘭與北愛蘭

則各有相關的機關和法令管理非營利性組織。申請登記的組織，大致可分為以下四類：

1. 慈善信託 (charitable trusts)：對於想要擁有財產並接受資金補助的組織而言，慈善信託是最佳的組織結構，它必須向慈善委員會申請登記。這種組織最大的特色是容易成立，且花費不高，可合法經營其財產，並可公開從事募款活動。信託組織必須成立董事會，董事必須負起信託所有的法律責任。
2. 互助會社 (friendly societies)：為公司型態的組織，大多為以保險為業的公司，其不以謀利為第一要務，而是以謀求人們的福利和保障人們的生活為宗旨。要成為互助會社的條件必須符合1992年互助會社法案 (The Friendly Society Act 1992) 所規定的定義，如果此類組織同時登記為慈善組織的話，還必須受到1992年和1993年慈善法的管理。
3. 有擔保的有限公司 (limited companies by guarantee)：有別於一般商業性質的公司，這類型組織不得有股東，所有的獲利必須轉投資在公司上，如果公司破產的話，所有會員必須繳交一鎊至五鎊的名義擔保金。此類型組織亦可向慈善委員會登記，一般通用於大規模的組織，因此組織有正式全職職員、擁有財產、可從事貿易行為及接受大筆捐款，而且會員有權選舉或罷免職員，會員也受到法律上的保障 (如破產時)。
4. 工商業公司所設立的組織 (industrial and provident societies)：此一類型的組織亦為公司型態，但不用隨時通知所屬登記單位其組織的任何變動，其受1965年工商業會社法 (Industrial and Provident Societies Act 1965) 的規範。此類組織可聯合其他相同的組織，共同結合成傘形的聯合組織。一般來說，這類型組織登記申請的審核時間較長，申請費用甚高，修改組織章程的費用也不少，每年繳交年度報告書時還得額外付費。此外，即使組織合乎慈善資格的條件，也無法向慈善委員會申請成為其會員，然而，組織可向國稅局申請慈善資格的認可，以便享受在稅務上的優待。所有登記

的組織都可享有減稅的優惠，也較容易向企業界、政府、其他大型慈善組織或大眾募款。許多組織擁有多種身分，如有些慈善信託組織也具有有限公司的身份，以健全該組織的結構，並能長久發展，或者是互助會社組織同時具有慈善的身份，以便享受稅務上的優惠待遇。

（二）未登記的組織

未登記的結社（an unregistered associations）其目標通常是短期性的，其收入也十分有限，因此沒有雇員，所有事務均由其會員共同運作。選擇不登記的優點是組織隨時可以設立，同時不用花費時間或金錢尋求設定組織章程方面的諮詢，也不用每年繳交會計紀錄。然而，未登記的組織不能以組織名義擁有財產，必須將財產置於某些會員名下，一旦破產，該會員無法像登記的組織之董事或會員能受到法律上的保護，而必須擔負起債務的責任。

貳、英國非營利性組織設立登記

除了某些無需向慈善委員會申請登記為具慈善資格的組織外，有一些組織也可以不用登記，其必須符合年收入未達一千英鎊、未使用土地或建築物，或沒有任何永久之基金。所有申請登記的組織，必須符合法律上的定義，即必須具有慈善資格，所以組織必須注意其成立宗旨是否符合慈善組織的四大原則。另外，組織必須設立在英格蘭或威爾斯，多數的董事必須居住在這二區，且大部份的財產也須位於這些地方。

只要填妥登記申請資料袋內應填的資料，包括申請表和所有董事的宣誓書及簽名，連同二份組織章程、過去三年的財務紀錄影本，一起寄到慈善委員會，慈善委員會收到後，會在十五天內寄收件證明給申請者，並開始審核所有文件，如果資料有所欠缺，特別是組織章程，委員會可不予受理。慈善委員會所審核的要件有：組織的宗旨和活動是否具有慈善性質、檢驗該組織是否需要登記、檢查組織名稱是否恰當，有時委員會會將申請表轉交給國稅局進行審核。只要所有要件都符合委員會所設立的條件，委員會會儘快通過申請，並將該組織的資料登記

在慈善組織登記中心，同時將登記確認信和登記號碼寄給申請的組織。一旦委員會認為申請組織的成立宗旨和相關活動並不符合慈善性質，或是章程不切實際，委員會會將其理由告知該組織，並給予該組織申辯之機會。

參、英國非營利性組織財源籌措

若以1994至1995年登記的慈善組織為例，以投資和貿易活動中所得的收入成長最快，目前已成為多數組織主要的經費來源。1961年英國政府頒布了慈善機構投資法，之後經過多次修訂。1995年慈善委員會發佈題為「慈善資金的投資」

（Investment of Charitable Funds）之文件，規定不論投資額大小，所有慈善機構在進行投資之前，必須要徵詢適當和公正的投資建議。此項投資建議必須以書面形式提出，而提供諮詢者必須具備相當的資格和投資方面的經驗。如果投資額度龐大，可以任命專門的投資經理，由董事會授權投資經理來運作。投資經理必須具備法定資格和十五年以上的投資管理經驗，亦提供低成本或零利息的貸款，使組織能有運用資金的管道，以妥善經營其慈善事業。

肆、英國非營利性組織資訊公開

英國的非營利組織無論有沒有登記，若有任何人要求一份最新的帳目影本時，該組織必須據實呈現。至於已登記的非營利組織，必須每年定期寄送會計紀錄和年度報告書，通知慈善委員會有關組織章程的任何變動，通知慈善委員會關於組織在資料表上紀錄的異動，以及通知慈善委員會組織解散的消息等。而慈善委員會也會陸續寄送相關消息或建議給組織，並給予必要的協助。1992年英國的慈善法明確規定：只要交付「合理的費用」，公眾有權獲得慈善機構的年度帳目和財務報告。

此外，有擔保的有限公司由於其為公司的型態，故受到公司法投資權限並獲得投資經理了解其權限的書面證明。另外，慈善組織（The Company Act 1985）的諸多限制，例如每年必須繳交給公司登記處年度報告書和會計紀錄（若同時也

向慈善委員會登記的話，也要繳交以上文件給慈善委員會），這些文件也必須公開給大眾查詢，而組織的董事和其他主要會員必須隨時接受大眾的調查，並將公司的任何變動通知登記處。

伍、英國非營利性組織稅捐減免

英國法律規定只有純粹慈善目的的組織或個人才有資格享受特殊的納稅優惠待遇，包括所得稅、公司稅、資產收益稅、遺產稅、增值稅等；而非慈善組織的任何法人團體和非公司社團都必須上繳稅收。對於向慈善機構捐贈的個人或團體沒有統一的免稅政策，只在遺產稅、資產收益稅等方面有一些特別的減免稅規定。法國有關的稅收法律要求，享受稅收優惠的組織必須是從事其它組織不能提供服務的公共領域，並且其主要目標是非營利性的。減免的稅種主要是所得稅和增值稅。對向特定的非營利組織捐贈的個人和公司給予部分的稅收減免。此外，非營利公共組織協會在接受捐贈和遺產方面享有更大的稅收優惠⁴⁹。

英國募款組織(Institute of Fundraising)以及志願服務組織全國委員會(NCVO)認為：募款成本的比例不是衡量效益的有效工具，因為每一種公益活動的大小、屬性、執行地點、支持者背景、歷史長短以及捐助對象各有不同。其募款成本比例與花費自然不一樣，用齊頭式平等來衡量所有機構反而非常不公平的。公益團體應該把它視為「投資」(investment)而非「花費」(cost)。(Institute of Fundraising, 2006; NCVO, 2006)

英國內政部所公佈的慈善法改革草案則闡明：「公共慈善勸募條例」(Public Charitable Collection Regulation)的目的在於：「開創一個公平而有效率的公共慈善勸募許可機制，以促進負責任的勸募活動與相稱的慈善工作，革除對於慈善及募款組織的不信任。」其法律內容對於「公共慈善活動」的規範以該志願性組織是否取得募款資格的執照為基礎，不針對個別勸募活動予以許可。

⁴⁹中國財稅法網 http://www.cftl.cn/show.asp?c_id=24&a_id=8456

第三節 日本勸募條例現況與立法精神分析

一般而言，提及非營利組織的定義，不論台灣或日本，最廣為人所引用者，不外乎是霍普金斯大學教授 Salamon 的定義。根據 Salamon 的說法，非營利組織是民間的法人組織，也是以追求保健、教育、科學進步、社會福利、多元性價值觀的促進等公共目的為主的組織，其構成包含下列六項特性，分別是正式組織（Formal）、民間的組織（Private）、不從事盈餘分配（Non-profit-distributing）、自主管理（Self-governing）、從事自願服務（Voluntary）與公益的屬性（philanthropic）（Salamon, 1987；1992）。

在日本，一般認為所謂的非營利組織是指從事非營利活動的組織，為避免在概念上與政府的行政組織或特殊法人等非營利性組織發生混淆，因而多加「民間」兩字，將之譯為「民間非營利組織（團體）」，以有別於行政組織或特殊法人（中村陽一，1999；前田成東，2000）。在本文中為求用語在概念上統一並避免產生混淆起見，將以中文之非營利組織稱之。

大抵而言，有關日本的非營利組織所指涉的概念大致脫離不了上述 Salamon 所言之內容，一般多指獨立於政府或民間企業之外，從事各種非營利活動的非政府或民間組織。其與私人企業不同的是，強調組織不從事盈餘分配（藤田由紀子，1998；山內直人，1999a）。此外，非根據民法所設立的公益法人、學校法人、社會福利法人、醫療法人、宗教法人等法人或具有法人資格的一般團體也包含在非營利組織的範疇之內（牛山久仁彥，1998；今田忠，2000）。

然而，即便日本非營利組織一詞在概念上和內容上與其他國家有共通之處，但有部分學者認為，前述 Salamon 和 Wolf 所提示之非營利組織的定義（構成要素），係根據西方國家標準而整理的，對於現代非營利組織研究的發展雖有重要貢獻，但是否惟有這些要素才足以表達非營利組織的概念與本質，卻是值得深思。從現實的觀點來看，上述的定義因僅能適用在特定國家，卻無法用以完全解釋日本的非營利組織（藤田由紀子，1998；塚本一郎，2001a；加藤洋二郎，2001；田

中敬文，2002）。以 Salamon 的定義為例，加藤洋二郎指出，該定義是以美國的非營利部門為對象，並以該國國內稅法第 501 條 C 項（Section 501(c) of the Internal Revenue Code）中所指稱之包括教育、科學、宗教法人組織、社區團體以及公民和社會福利團體等合於免稅規定組織的概念為主軸而訂定的，因此，在文化、思想、政治制度及法律規範等方面都有適用上的限制。

日本非營利組織（NPO）的發展，一直處於相當落後的階段，在先進國家中尤其顯得如此。在 1998 年 12 月，日本實行了「特定非營利活動促進法」（通稱 NPO 法），NPO 在日本的存在才有了正式的法律地位，目前日本有超過 1 萬 2 千個 NPO 法人組織。

壹、日本非營利組織的緣起與稅捐減免地位

從歷史來看，以日本民間為主體而展開的公益性活動，主要包括來自古代傳統地緣型相互扶助活動，或以佛教等宗教為基礎的勵志性活動，甚或近年來民間企業所從事的社會貢獻活動等等。但是由公民來從事所謂的公益性活動，則緣起於六〇年代後期。當時的公益活動多以公害防治運動、自然保護運動、消費者運動等議題為主，而後漸擴展至福利、教育、環境等相關議題，甚至進一步延伸到保健、文化、國際交流等領域。但是這個時期因尚未使用非營利組織的用語，普遍稱這類型的活動為「志願性活動」。直到八〇年代，將有關政府或民間企業所無法提供的公共性服務交由非營利性的組織去施行，也就是非營利組織的構想才逐漸導入日本社會（松原明，1999）。邁向九〇年代，非營利組織用語雖已普遍流傳在日本國內，但真正導致非營利組織迅速發展的契機卻是在 1990 年 1 月所發生的阪神大地震。此次的大地震雖然帶給日本嚴重的損失，但卻也因而促使以公民為主之志願性活動的興起。所以，有學者甚至指出：倘若沒有發生此次的大地震，日本社會對於非營利組織也不會呈現如此高度的關心。另一方面，政府開始正視公民活動的重要性，也是起於阪神大地震之後。一九九五年二月，經濟企劃廳（現改稱內閣府）聯絡了十八個省廳的事務局，設置「關於志願服務問題關係

省廳聯絡會」(以下簡稱聯絡會)。若檢視此聯絡會的設置綱領則可以發現，其主要是以支援志願服務組織所從事的公益活動為目的，並檢討志願服務組織之法人格的取得、稅制優惠措施及其保險等事項。同年十月，聯絡會雖欲提出有關新的法人制度案之中間報告書，但因執政黨提出法案權屬於國會議員之建議，聯絡會於是撤回此次的發表，之後法律制定的主導權乃轉移至國會議員(松下啓一，1998)。

日本政府為減輕財政負擔，以非營利組織來代替行政機關用以提供公共服務的作法非常盛行。一般談到政府和非營利組織間的關係，幾乎將非營利組織視為是政府的代理組織。換言之，若政府是公共服務的計畫者、管理者，那麼非營利組織充其量只是計畫的執行者，未擁有實質的裁量權，因而容易淪為行政機關的附屬單位。

日本法律規定，凡符合“民法典”和有關特別法規定，經政府主管部門批准並依法登記為公益法人和特定公益法人的非營利組織，均可享受稅法規定的免稅優惠待遇。對公益團體免征團體所得稅，也免除對它們的受贈基金和紅利、利息徵稅，但必須繳納消費稅、債券交易稅、地方稅和其它間接稅。對非營利組織從事營利活動所得的收入，除法律規定的一些特殊活動外，要徵收所得稅，但可以適當降低稅率。向非營利組織捐款的稅收優惠因捐款者類型、捐款的類型以及接受捐贈的組織類型及目的的不同而有所差別。儘管法律對此做出了規定，但也留有餘地讓政府機關特別是財政部長來處理⁵⁰。

基本上，政府和非營利組織在財源、人力、資訊等資源方面均呈現密切的互動關係。以財源而言，不穩定、匱乏的資金幾乎是困擾許多非營利組織的問題。在此情況下，為能繼續營運，多數非營利組織會轉向政府尋求支援，以稅賦減免、低利融資、發放補助金等方式，減輕沈重的經濟負擔。而政府方面，因非營利組織所提供之服務可以彌補政府功能不足或服務不周的缺陷(一般稱之為政府失靈)，所以也盡量利用各種方案，以減輕非營利組織的負擔；如在新修訂的特定

⁵⁰ 中國財稅法網 http://www.cftl.cn/show.asp?c_id=24&a_id=8456

非營利活動促進法中規定，特定非營利活動法人受國稅廳長官的認定得以適用捐款抵免。而各地方政府為減緩非營利組織的負擔，有實施地方稅減免者，或是以契約外包的方式將服務委託給非營利組織來提供，或是以補助金的方式援助非營利組織的各項活動。由此觀之，政府機關對非營利組織的金錢性援助可分為直接或間接兩種方式，也因之，非營利組織對政府的依存關係日益增加。

在如此的關係下，自然也影響非營利組織的人事任用。原本非營利組織的經營即不是靠利潤動機的驅使，而是靠使命的凝聚，也因此在人力（尤其是專業人力）的募集上較政府部門或民間部門困難，往往需要政府部門支援相關的專業人才，以致產生組織過於依靠政府部門專業人才的弊病。有學者即指出，受到前述不平等之依存關係的影響，非營利組織容易淪為政府行政部門為了協調組織內部的人事，利用其為安插相關人事或安排欲退休人員轉任的地方，影響非營利組織在羅織優秀、合適人才方面的自主性。

但事實上，若從前述所提有關非營利組織的定義來探討，非營利組織存在的意義不應僅是行政機關的替代，而需擁有獨立自主的能力。但從以上的論述得知，日本的非營利組織長期被置於政府的控制下，較難以發揮獨立自主的功能。因此，如何減少政府對非營利組織的介入，消除政府和非營利組織間不平等的依存關係而成為一獨立自主機構，就成為日本非營利組織的重要課題。作者認為，如欲避免非營利組織過度依存政府部門，其基本前提是非營利組織本身需具備穩定、健全的財務基礎。因為惟有在不過度或單一依賴政府財源補助的情況下，非營利組織才能擺脫來自政府的影響，獲得獨立自主的經營裁量權，建立非營利組織和政府間的平等合夥關係，此乃日本非營利組織今後所應致力解決的問題。

如前所述，日本特定非營利活動促進法的制定雖然意味著非營利組織法人日趨制度化，但多數日本學者認為：如欲健全非營利組織的發展環境，有關非營利組織的租稅減免問題卻仍有再檢討的空間⁵¹。

⁵¹關於此點，多數日本非營利組織研究的學者都曾經於論文中提及（田中尙輝，1998：45-46；山內直人，1999b：126；齋藤力夫、田中義幸編，2001：8-9）。

如根據前述非營利組織成立的要件來分析，非營利組織的設立即非以獲取「營利」為目的，在力求獨立、自主的情況下，如何獲得民眾的捐款就為非營利組織存續的要素之一。就常理而言，非營利組織因從事社會公益活動，政府應採取租稅優惠或減免等措施予以鼓勵。但從一九九八年所制訂的非營利組織法來看，日本政府對於個人或企業捐獻給非營利組織的金額有嚴格的規定，需占個人所得或公司資本額的一定比例，非在此範圍之內，無法成為稅賦減免的對象。因此，對於個人或企業而言，原本欲藉由捐款而達到減免稅的目的難以達成，自然喪失鼓勵社會大眾捐款的誘因，進而直接影響非營利組織欲求穩定財源基礎之目標的達成⁵²。

貳、日本的公益法人制度

1. 民法和公益法人

從日本阪神大地震後之復興、賑災的相關研究發現，在這段重建的過程中，表現最傑出、貢獻較卓越者並非是政府機關或是傳統的公益法人，而是所謂的「草根性非營利組織」或志願團體（山內直人，1999a）。然而，如前所述，在以民法為基礎的公益法人制度下，小規模的草根性非營利組織是不容易取得法人資格。也因此，阪神大地震時，許多志願團體或公民團體原本可以發揮充分即時、彈性的功能卻受到限制，導致大地震之後，除了由經濟企劃廳召開「聯絡會」外，同時由政府執政三黨（自民黨、社會黨、先趨黨）結合成非營利組織企畫小組，對於如何使小規模草根性非營利組織能夠較容易地取得法人資格進行制度討論⁵³。之後，各政黨雖提出執政三黨案、新進黨案、民主黨修正案、共產黨案等多項提案，但因無法達成協議，於一九九六年中止法案的審議，直到翌年，執政三黨和民主黨聯合提出「公民活動促進法案」，各黨才又恢復有關非營利組織法案的討

⁵²針對此種情形，田中尚輝指出：日本政府應轉變過去中央集權的心態，跳脫過去大藏省（現在的財務省）集中財政管理的體制，認同社會的多元價值觀念，促進形成多元性社會，使非營利組織的租稅優惠措施得以落實（田中尚輝，1998：45）。而山內直人則認為，日本可以參考美國採用所得稅扣繳方式，對於捐款者予以減稅的誘因，設計稅額扣除方式的捐獻稅制（山內直人，1999b：138）。

⁵³山內直人，1999a；雨宮孝子，2002

論、審議，執政三黨和民主黨同意共同修正「公民活動促進法案」，並於同年五月二十八日，在眾議院內閣委員會中進行三法案的審議。這期間，公民團體與各政黨在各地交換意見，其意見在某種程度下也被執政三黨和民主黨納入共同修正案中。因之，有學者指稱，日本特定非營利活動促進法的制訂可視為是公民參與立法的精神表現。

一九九八年二月二十六日，執政三黨和民主黨聯合提出的「公民活動促進法案」被修改為「特定非營利活動促進法」（一般稱之為非營利組織法，簡稱 NPO 法），¹⁰ 三月十九日在眾議院以全員一致通過的情況下，順利通過此法案，並於同年十二月一日施行，但在其附則（但書）部分規定：「特定非營利活動促進法在施行三年後（二〇〇一年），需根據實際施行情況進行調查，對於優稅措施再做進一步之檢討」（山內直人，1999a；齋藤力夫、田中義幸編，2001），為日後該法的修訂奠定正當、合法的基礎。

民法中的法人，以其設立的目的為標準，可分為營利法人和公益法人。相對於營利法人只要滿足形式要件並登記即可成為法人，公益法人卻需是以公益為目的之社團，於登記前應獲得主管機關的許可才得以成為法人。根據日本民法第三十四條所示，狹義的公益法人係指「以（祭祀、宗教、慈善、學術、技藝等）公益為目的」，並獲得主管機關許可而設立之「不以營利為目的之財團法人或社團法人」。另外，關於私立學校、宗教團體、社會福利等設施、組織或是醫院等醫療機構，在日本有個別的法律予以規範，分別受到文部省（相當我國的教育部）、厚生省（相當我國的衛生署）等的監督。其中，宗教法人因受憲法二十條（宗教的自由）的影響，不論是設立或監查其中，宗教法人因受憲法二十條（宗教的自由）的影響，不論是設立或監查都極為寬鬆，但是學校法人或社會福利法人的成立是採取許可制，實際的許可標準非常嚴格。尤其是社會福利法人，由於幾乎所有活動財源皆來自公的補助，主管機關的監督更是相當嚴格（電通總研，1996）。據此，一般將上述社會福利法人、學校法人、宗教法人等基於民法以外的特別法

而成立之各種法人視為是廣義的公益法人。

日本 NPO 的發展阻礙，可分為幾個面向來看：一、文化面：日本的 NPO 發展時間很短，國民並未養成對 NPO 活動捐款支持的文化。二、政府面：政府未給予足夠的獎勵與支援。在 NPO 生存條件嚴酷的環境下，許多 NPO 不得已向政府申請外包工作，但 NPO 的自主性與目標也會逐漸模糊，而失去方向。根據經濟產業省的調查，日本 NPO 年收入達到 3 千萬日圓以上的團體只有一成，可見其籌募資金的困難。政府在 2002 年度投入 1500 億日圓補助 NPO，卻只有 30 個團體接受了政府補助，更顯示出少數 NPO 寡佔大部分資源的現象。看來日本的 NPO 要發展，還有相當長的路要走。

第四章 公益勸募條例的實施對於非營利組織募款之衝擊

第一節 我國勸募法規的建制與檢討

壹、前言

在公益勸募條例制定實施前有關勸募行為之輔導及規範，主要係民國 31 年訂定、42 年修正公布之「統一捐募運動辦法」。此一辦法全文僅有 10 個條文，對於勸募行為僅有原則性、片斷式零星之規範，不僅因年久失修不符合時宜，其中舉凡勸募之定義、主管機關、得發起勸募之主體、勸募活動結束之陳報、徵信、勸募所得財物執行成果之審核管理等，均付諸闕如，再者該辦法的法律位階僅為職權命令，且缺乏相關罰則處理違規行為，從而在法治國家行政行為必須合乎「依法行政」原則的要求下，立法者本於提升勸募行為管理的法律位階、募款活動管理法制化與募款行為公開透明化的共識基礎，制定法律定位為普通法，採備查制（不涉對外勸募者予以低密度管理）及許可制（涉向外勸募者給予較高密度管理）兩種型態之雙軌制管理機制，以期達成有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，保障捐款人權益，促進社會公益立法意旨的勸募法規—公益勸募條例。

貳、「公益勸募條例」實施後適用之疑義：

- (1)「公益」為不特定多數人之利益之定義甚不明確。
- (2)條文中無「非營利團體」一詞，卻有其定義。
- (3)「勸募」一詞無定義，是否與「捐募」有別，適用上易於混淆。
- (4)「勸募行為」是否涵蓋「勸募活動」？是否應統一適用？
- (5)本法之管理對象應著重於“勸募團體“亦或”勸募行為”？
- (6)本法究竟是「管募不管捐」或二者皆管？何者須申請許可？

何者僅須報備？認定解釋的疑義發生，對已發生之勸募行為該如何處置？

參、實例個案在執法的衝擊與修法的省思：

- (1) 94 年南亞海嘯之「明天過後一萬個希望」事件，95 年「梅嶺車禍事件」—依法政府機構不得為對外勸募行為，但事後得否委由適法之勸募團體申請為之，無異如同球員兼裁判之權利濫用（參考法條：5，7）。
- (2) 高雄的「羅倫佐兄弟」事件，蘋果日報披露個案事件募款—依第八條規定勸募活動所得財物不得為特定事件或特定對象之慰助用途—此立法缺漏主管機關顯然無法可管。
- (3) 適格之勸募團體之年度經費勸募計畫是否應依本法第 6、7 條規定辦理？未依前述規定辦理主管機關可否逕認違法處罰之？—執行本法認知上的混淆。

肆、「公益勸募條例」修法建議

「公益勸募條例」完成立法後，在政局紛擾的台灣並未引起太大注意，中研院社會學研究所張晉芬研究員於中時論壇發表了一篇文章，認為「公益勸募條例」內容讓人覺得是「公民社會的挫敗」，理由為「這個條例賦予行政和司法單位干預民間公益團體募款行動及帳目的機會」。此觀點主要是從國家對於「公益團體募集資源」的干預程度觀之，認為如果關乎公益團體生存之道的勸募行為訂定了如此多重的國家干預管道，則很容易在政治動機不良的執政者別有用心之下，有了不當干預的法源⁵⁴。

然而，國家如果藉「公益勸募條例」干預民間團體運作，應該仔細探究的不只是「勸募管理」而是這個國家的民主運作是否成熟的根本問題。即便是美國，政府透過免稅資格的審定來規範公益團體的類型以及所應歸屬的免稅程度，同時基於防弊的理由，對於資訊揭露有相當鉅細靡遺的規範要求，而這些規範未必都被認為是一種國家力量的負面介入，反而，稅務機關與媒體的強力監督，相當程

⁵⁴ 請參閱陳文良（2008），「公益勸募條例」對公益團體的影響，回饋 NPO 聯合網資料，網址：http://www.meworks.net/meworksv2a/meworks/page1.aspx?no=149896&newsno=55130&step=1#_ftn1，瀏覽時間：2010/06/08。

度反映了民眾對於公益團體因為弊端造成的不信任，於是影響立法，藉由國家干預介入揭露程度。

馮燕教授於 2002 年的調查顯示：公益團體認為應納入法律條文的是「募款訴求須與組織使命相符」與「有確實的募款使用計畫與資訊」；馮教授認為本質上屬於「募款前準備工作」的項目。然而，對於「當捐贈者要求時，應提供組織之所有收入狀況及財務報告」、「募款活動花費與成果的比例必須符合成本效益」、「募款活動須符合非營利組織倫理，避免過於商業化」等項目則反對納入法規。同時，在深度訪談中，對於立法可能造成「綁手綁腳」、「惡法不如無法」、並且透露出對於政府行政管理人員的管理態度表達相當程度的不信任，甚至對於其管理人力不足，管理能力存疑，以致於對政府所定出的制度信心薄弱(馮燕, 2004)。在許多公益團體自解嚴以來藉由法律及社會合法性所帶來的公益捐助所產生的專業經驗與信心，相對於本條例通過的內容與主管機關在訂定子法的研議過程中呈現出來的專業管理能力，並未能夠取得公益團體的普遍信任，因而，本法剛公佈施行不久，修法聲浪已經浮現，也是當初極力推動本法的相關人士始料未及的。

以下僅就2007年由「社團法人台灣公益團體自律聯盟」所召開之「公益勸募條例法規施行細則與公益勸募許可辦法施行週年建議座談會」相關的會議紀錄，針對「捐款行為規範」、「身份/對象別」、「勸募團體」、「核備流程」、「限制用途」、「徵信」等面向重點摘要說明⁵⁵。

原 條 文	建 議 修 正 條 文	產 官 學 代 表 意 見
第二條 本條例所使用名詞定義如下... 二、非營利團體：指非以營利為目的，從事第八條公益事業，依法立案之民間團體。	第二條刪除	產業（自律聯盟理事長鄭信真）： 建議不刪除，應將公益和勸募的核心價值定義，引導後面條文的運行。 官方代表（內政部陳科長） 公益的總類很多，現行採行不特定多數人的定

⁵⁵ 下列內容整理自「台灣公益團體公益勸募條例法規施行細則與公益勸募許可辦法施行週年建議座談會」，網址：http://www.npoalliance.org.tw/TC/Page_Show.asp?Page_ID=569，瀏覽時間：2010/6/7。

		<p>義是王委員的版本，但法令裡並未提到非營利團體，建議刪除。</p> <p>學者代表（台大社工系教授馮燕）</p> <p>同意刪除公益的定義，增加勸募行為的定義，國外也有相關定義，因為牽涉到免稅與否（如美國稅法503C），支持公益要有一個範圍的界定，可呼應第八條的勸募行為用途（應先釐清核心精神）。</p>
<p>第三條</p> <p>除下列行為外，基於公益目的，募集財物或接受捐贈之勸募行為及其管理，依本條例之規定。但其他法律另有規定者，從其規定：</p> <p>一、從事政治活動之團體或個人，基於募集政治活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。</p> <p>二、宗教團體、寺廟、教堂或個人，基於募集宗教活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。</p>	<p>第三條</p> <p>除下列行為外，基於公益目的，募集財物或接受捐贈之行為及其管理，依本條例之規定。但其他法律另有規定者，從其規定：</p> <p>一、從事政治活動之團體或個人，基於募集政治活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。</p> <p>二、從事宗教活動之團體、寺廟、教堂或個人，基於募集宗教活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。</p>	<p>業界（自律聯盟理事長鄭信真）</p> <p>宗教團體的宗教行為與社會福利行為有模糊地帶。</p> <p>官方代表（內政部陳科長）</p> <p>將勸募與捐募分開定義，被動捐募的部分由內政業務財團法人監督準則呈報備查。建議界定宗教團體，再請教其主管機關內政部分司修法後修正（北區座談）。未來不僅要管募不管捐，捐的部份也要一視同仁，對外辦理勸募都要依照本條例辦理（南區座談）。</p> <p>學者代表（台大社工系教授馮燕）</p> <p>此次修法有三個重要原則，第一，區分為高密度與低密度，及專案許可和備查的區別；第二，規範行為而非身份別；第三，管募不管捐。只要符合勸募的行為即受此法規範，有其他的法才適用其他法。</p>
<p>第五條</p> <p>本條例所稱勸募團體如下：</p> <p>一、公立學校。</p> <p>二、行政法人。</p> <p>三、公益性社團法。</p> <p>四、財團法人。</p> <p>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。但遇重大災害或國際救援時，不在此限。</p>	<p>第五條 照原條文</p>	<p>業界（自律聯盟理事長鄭信真）</p> <p>此條為原來法的精神，建議列入修改，管行為而非團體。並刪除政府機關部份（北區座談會）。</p> <p>官方代表（內政部陳科長）</p> <p>當初立法時認為政府機關在緊急需要時比如重大災害可以動用政府預備金，而不是跟民間募款。另外個人部分，容易產生流弊，因此規範個人不能發起勸募。</p> <p>有意見表示，營利事業單位也有意願基於公益部分發起勸募，此部分可用但書方式在第5條</p>

		<p>第2項律定，商業營利事業單位若基於公益目的是可以同意他們進入本法案的主體，但還有很多可討論的空間（中區座談）。</p>
<p>第七條 勸募團體基於公益目的募集財物（以下簡稱勸募活動），應備具申請書及相關文件，向勸募活動所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請許可。但勸募活動跨越直轄市或縣（市）者，應向中央主管機關申請許可。前項申請許可及補辦申請許可之程序、期限、應檢附文件、許可事項及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>第七條 勸募團體基於公益目的募集財物（以下簡稱勸募活動），應備具申請書及相關文件，向勸募活動所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請許可。但勸募活動跨越直轄市或縣（市）者，應向中央主管機關申請許可。 勸募活動僅以媒體或文宣寄送方式宣傳者，以勸募團體會址為勸募活動所在地。 第一項申請許可之程序、期限、應檢附文件、許可事項及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>業界（自律聯盟理事長鄭信真） 第7條之一是新增，大家不太贊成原條文的修改文，由受贈之勸募團體為發起勸募之主體，這一條引起大部分團體的困擾，因為勸募行為非團體在做，是商業組織在做；受捐贈的團體卻要去付責任，不符比例原則；或是商業行為要捐給好幾個團體，到底是哪個團體申請成勸募團體。因為一開始就把商業團體排除，所以非找勸募團體不可。假設只管勸募行為時，只要勸募行為被規範。這一點請主管機關說明（中區座談）。</p> <p>官方代表（內政部陳科長） 實際案例分享，商業週刊的城邦基金會，每年根據專題募款，先訂合約，包含行銷費用或依比例分配募款所得等，詳細註明（北區座談）。 第2項建議增定勸募活動僅以媒體或文宣寄送方式宣傳者，以勸募團體會址為勸募活動所在地。 由於受理案件中發現一些問題，比如網路募款無遠弗屆；募款是跨越縣市或歸內政部主管存有爭議點，所以才以勸募團體的會址所在地向當地主管機關申請許可，這樣會較貼切。我們會請地方政府轉送縣市團體到內政部申請許可後，就主管機關權責和團體宗旨做相關規定的辦理。有鑑於此，如此律定後可儘量避免爭議（中區座談）。</p> <p>學者代表（台大社工系教授馮燕） 此法的目的主要在談公開透明及責信度，公開捐款且有正當用途，保障捐款人的權益。例</p>

	<p>第七條之一 商業組織以捐贈公益團體名義從事行銷活動，屬勸募行為，應由受贈之勸募團體為發起勸募之主體，向主管機關申請許可。</p>	<p>如：企業募款，商業的行銷目的達成後，並不保證捐款金額，因此列入規範。 NPO與主管單位間已經低密度的管理，非計畫性專案再採高密度管理，讓此法不至於滯行。站在公益自律聯盟的立場，盼各單位自我管理，互相監督，使主管單位省力，建立社會公信力。 第七條之一，個人的部份，可以再考慮增加。應該所有行為都要如同組織申請。與企業的行銷活動，先簽署協議書，可保障雙方權益（北區座談）。</p>
<p>第八條 勸募團體辦理勸募活動所得財物，以下列用途為限： 一、社會福利事業。 二、教育文化事業。 三、社會慈善事業。 四、援外或國際人道救援。 五、其他經主管機關認定之事業。</p>	<p>第八條 勸募團體辦理勸募活動所得財物，以下列用途為限：一、社會福利事業。 二、教育文化事業。 三、特定事件或特定對象之慰助。 四、社會慈善事業。 五、援外或國際人道救援。 六、其他經主管機關認定之事業。</p>	<p>業界（自律聯盟理事長鄭信真） 法律不外乎人情，此法要規範的是公開、大型、容易誤導民眾、帳務又交代不清的活動。捐助的背後是服務，服務是由專業團體執行，避免造成個案資源過多或是運用不當的情形。像是地方政府寫公函詢問個案，就必須尋找法源回答，因而對於此條修改有些為難之處，特定對象的定義為何，是否在施行細則解釋（北區座談）。</p> <p>官方代表（內政部陳科長） 王委員和朱委員的立法條文中皆有特定對象或事件的定義，因為地方政府的同仁反映，將特定對象如政府的社會救助和急難救助的體系給予照顧，像羅倫佐油個案，讓地方政府執法時有所依據（北區座談）。</p> <p>因為之前遇到很多個案，比如羅倫佐事件、還有國小學生車禍身亡等這類急難救助問題，於是發起愛心捐款。像這類特定事件和特定對象，依我們現行條例中，是不被允許發起。因是特定就會有衝突之處。回歸到之前立法後朱委員和王委員的版本，都有提到特定事件和特</p>

		<p>定對象納入財物用途之一，有鑑於此，納進來後看要怎麼修比較符合需要（中區座談）。</p> <p>第八條第一項第三款，針對「特定事件或特定對象之慰助」，立法院在審議時，依照行政院提案修正通過，刪除特定對象部份，刪除後，地方政府反映特定對象在做勸募時，便於法無據，希望此次修法納入，作為日後立法建議（南區座談）。</p>
<p>第十八條 勸募團體應於勸募活動期滿之翌日起三十日內，將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告公告及公開徵信，並報主管機關備查。前項勸募活動所得金額，開支新臺幣一萬元以上者，應以支票或經由郵局、金融機構匯款為之，不得使用現金。但因緊急救災申請許可者，不在此限。</p>	<p>第十八條 勸募團體應於勸募活動期滿之翌日起三十日內，將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告公告及公開徵信，並報主管機關備查。前項勸募活動所得金額，開支新臺幣一萬元以上者，應以支票或經由郵局、金融機構匯款為之，不得使用現金。</p>	<p>業界（自律聯盟理事長鄭信真）</p> <p>勸募活動最多可長達一年，一年結束後再給30天整理資料。18條最重要只是在做勸募活動的結案報告而非執行。假設30天內無法做完，就給初步報告，據實以告就好，這條沒有罰則。關於一萬元以上都要用開支票或匯款，因為有一些反映表示，金額限制得太低，希望可放寬。當然這需要團體的內控做好，才不會有漏洞。我們也願相信團體，希望法律不要過於嚴格強制，（中區座談）。</p> <p>官方代表（內政部陳科長）</p> <p>依照地方政府反映，若緊急救災該怎麼辦，所以就加個但書，緊急救災便不受開支新臺幣一萬元以上者，應以支票或經由郵局、金融機構匯款為之，不得使用現金的限制。我們放寬急難救助金是1萬到3萬，未來要修為3萬（中區座談）。</p>

資料來源：摘要整理自「台灣公益團體公益勸募條例法規施行細則與公益勸募許可辦法施行週年建議座談會」會議記錄

第二節 立法完成後之展望

民國 88 年 921 震災那一場歷史性大災難，雖然震得中台灣滿目瘡痍，但間接也讓我國有關公益勸募運動獲得國家全面性法制化的契機。據聯勸調查，有高達 76% 的捐款人，對於瞭解善款運用是有所期待的，另 39.2% 捐款人希望受贈組織讓他們知道善款使用用途，顯見「公益勸募管理條例」這一項立法確實能契合民眾之需求。

「公益勸募條例」的公佈施行顯示出，政府主管機關試圖藉由本法以及相關子法的細則規範，將申請公益勸募的組織納入監督機制，然而，過去二十年來，藉由基本的法律合法性與社會肯定的合法性，逐漸茁壯的公益團體對於政府因為立法規範而從原本相對寬鬆的管理方式，出現必須提出諸多申請文件的作業流程，究竟是否有利於長遠發展，或者具體保障捐款人權益仍有待觀察。

由以上的內容可以發現，新法施行後民間與官方對於勸募行為的規範重點在「勸募所得」還是「勸募活動」各有不同解讀，究其原因，該法只限於公開進行的公益勸募活動進行有效管理，對於其他涉及非營利組織運作，財富重新分配功能以及公益團體資訊揭露的規定，仍應釜底抽薪，盡速研修「財團法人法」、「公益法人法」等相關法令，讓我國非營利組織的運作有理想運作環境，才能鼓勵民間資源用於公益活動。政府應及早提出我國非營利組織發展政策，有計畫將我國非營利組織所需相關法律逐步完成立法，並且從實施經驗中累積適合國情的方式成為我國的運作模式，以造就台灣公民社會的理想發展環境。

揆諸本條例，其立法精神著重「積極開放」，而非「消極處罰」。例如公開徵信制度的建立方面，法令除了要求勸募團體應將勸募所得財物及辦理情形在網站公開徵信外，同時也要求主管機關必須以身作則，將勸募許可或違法案件辦理情形一併上網公告；又如罰則方面，規定違法情事經主管機關制止或限期改善不遵從者，始予以處罰，且罰鍰亦適度向下修正為最高可處新台幣 20 萬元整。足見

本條例已完全跳脫過往法律規範採「嚴刑峻罰」之窠臼，而能以更具包容且民主開放的態度管理勸募行為，是政府施政的一大進步⁵⁶。

鑑於內政部是勸募管理之中央主管機關，為使勸募行為法制化更周延完備，內政部已逐步規劃相關施政藍圖。除賡續推動法令研修及加強教育宣導工作外，近程亦將完成勸募資訊管理系統之建置，以落實主管機關的公告制度。俟勸募管理法制完備，能充分提昇社會大眾信心指數後，至於如何能真正開拓資源並激發潛在捐款人踴躍捐輸，使法令融入政府對捐贈者之獎勵措施等，則是政府規劃未來應積極努力的發展方向。

⁵⁶ 請參閱曾中明、陳彥丞、吳慧貞（2008），「公益勸募條例」立法與未來展望。網址：<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/1.htm>。瀏覽時間：2010/6/9。

第三節 因應衝擊之改進方向--台灣非營利組織公益自律機制的建立

中研院社會學研究所張晉芬研究員於中時論壇發表如下批判：

「公益勸募條例」內容讓人覺得是「公民社會的挫敗」，理由為「這個條例賦予行政和司法單位干預民間公益團體募款行動及帳目的機會」，因為「從過去的經驗可知，當執政黨要懲罰或警告一個營利性企業時，最常用的手段之一就是檢查帳目。『公益募款條例』的通過，必然也會產生類似效應。由於許多的民間公益組織是在挑戰國家體制及政商關係，故會因此處於可能被國家以帳目不清為由，藉機騷擾、打壓的風險中。」「當一個抗衡、監督國家和市場機制的民間公民組織，被認為對於本身的財務不能自行管理和監督、而拱手讓國家介入時，已經形同公民社會的自我削弱及獨立立場的斷傷。」同時「這個條例真正宗旨似乎是：有效管理『民間的』勸募行為、讓『國家』妥善運用社會資源、但不保證能「保障捐款人權益」。」

講情重義的台灣，歷經去年（2009）八八水災募款總動員，再度創造了單一事件募款百億的愛心奇蹟。然而，資訊社會助長了公共討論，「愛心商數」也相應提升；越來越多人想問：如何給才能真的幫上忙？誰來監督捐款的流向？我所託付的愛心是否有被好好運用？以及，大型災難募款造成資源排擠要怎麼看待？然而，正因為法令環境不健全，加上捐款者多屬衝動型，當 1999 年 921 地震發生後，打著 921 名號的專案募款金額一下子暴衝到 315 億元，五花八門的募款單位高達 213 家（其中 4 成是各產業公會、宗親會等互惠型組織，3 成是媒體、銀行等營利事業），多數徵信不足且沒有執行經驗；此外，引起爭議的現象還包括：慈善團體在災區發放急難慰助金過度輕率、電視台利用募款所得添購 SNG 車、政府把民間善款拿來支應勞農漁保保費、募款單位挪用百萬捐款購買廣告宣揚自家貢獻等等，這才讓大眾驚覺自己的愛心可能遭到誤用、濫用，從而促使內政部於當年 12 月底完成「公益勸募條例草案」，民間組織也開始省思專業自律的議題。

經過 921 的教訓，「台灣社會開始將『保障捐款人權益』等同於『保護消費者權益』，」然而台灣非營利組織在法律規範之外，更需「自律」。在國外，由非營利組織策略結盟的監督機制已行之有年，這類機構獨立於政府及任何民間團體之外，透過授權聯盟本部做盟員稽核，協助捐款人做出決策。

舉例而言，美國「智慧捐贈聯盟」就有 9 位專職人員負責分析全美數百家全國性慈善組織的資料，並對它們的服務效能與資訊透明程度做出評分，定期公布在刊物及網站上。在台灣，由 30 個跨領域非營利組織發起的「公益團體自律聯盟」在 2005 年底正式成立，共同承諾「組織治理、募款誠信、服務效率、財務透明」4 大自律原則。該聯盟是以高於法令規範的責信標準來自我要求，加盟成員的年度財務與工作報表都會百分之百上傳到聯盟網站，提供所有民眾查閱。

由前述的案例可知，誠信和公眾的信任才是非營利組織最大的資源，缺乏誠信或喪失公信力將造成很大的傷害，雖然涉及弊端的可能是組織中的極少數人，但卻可能對整各組織造成莫大的傷害，而且持續長遠很難彌補。人命是無價的，如何在重大災難事件發生時，能及時反應、估量損失，並提出適宜的救援計畫及經費預算，在在考驗救援單位的反應能力和智慧。國內的非營利組織應可從早年的海山煤礦災變、空難事件、921 震災，甚或美國的 911 事件…等等慘痛的事件中，學得寶貴的經驗。募款也不能投機取巧，以整個機構的信譽當賭注，必須要尊重捐款人的意願，募款的運用也必須符合募款訴求，不能傳達模糊的訊息，更不可刻意隱瞞或誤導民眾。

任何組織都要有反省的機制，不能姑息和縱容弊端。例如美國 Bishop Estate 的領導董事、美國聯勸董事會兩次信任投票、紅十字會等等自覺站得住腳而一意孤行、Children's Wish 的負責人認為一切都是公務所需等等，都說明了未能防患於未然，事發之後仍不願面對問題，終於帶來了重大的傷害。非營利組織的決策思考不能閉門造車，必須了解外界的期待和反應。鑑此，建立一套台灣非營利組織公益自律機制，才是當務之急。

一、良好的 NPO 倫理規範

最有效的規範應是來自於非營利組織的自律。美國聯勸在弊端發生之後，即能勇於興革，調整組織，設置倫理委員會並發展出一套倫理手則，就受到各界的肯定，也相當程度的恢復自己的聲譽。

對於急切想投入網路世界的 110 萬家非營利組織，美國的「電子公益基金會」(e Philanthropy Foundation) 對於線上倫理的標準、資訊、典範均有一套作業準則，亦可提供相關的協助。該基金會旨在為非營利組織建構一個健全且安全的網路線上交易環境、建立線上募款資源，並且提供一個全方位資訊的網站。其工作重點是倡導網際網路的整合與安全性，為非營利組織及基金會的服務對象培育一個安全的線上環境(online environment)，使捐款者和有潛力的捐款人對線上交易有信心，進而安心地利用網路機制捐款給非營利組織。

電子公益基金會已建立一套數位公益(digital philanthropy)的倫理準則、非營利組織及商業電子公益網站只要符合該基金會設立的標準即可在其網站上展示的「信譽標誌」(trust mark)、線上捐款保險、電子公益及線上募款參考書。此外，該基金會現正建構一個提供全方位服務的網站。其中某些服務是免費提供，部份服務則需收取少許費用。國際教育機構(The Institute of International Education 簡稱 IIE)的募款計畫會刻意地避免向企業募款，原因就在於參與其培訓的人員，有許多是來自於草根組織的代表，他們對於某些環保、社會或人文議題的主張，可能會和產業界的立場或價值觀對立，也難免產生利益衝突，而這正是 IIE 想要避免的，也是 IIE 的募款倫理。

美國的 Independent Sector 為了幫助非營利組織建立倫理規範，曾發展出一套名為 ” Everyday Ethics: Key Ethical Questions for Grant makers and Grant seekers ” 的倫理守則，內容包括大綱和檢查表。最有趣的是，不僅是尋求捐贈的人(Grant seekers)要遵守倫理規範，就連贊助者(Grant makers)也有倫理規範，因為贊助者如果隨意捐贈，對捐贈不用心，贊助者也很可能成為違背倫理規範的幫兇。

二、建立 NPO 公開監督的機制

美國民眾一直希望能夠提升他們監督慈善機構的能力，但是一些相關的資料總是令民眾難以取得。由美國優良企業局智慧捐贈聯盟(BBB Wise Giving Alliance)所贊助，並於近日公佈結果的一份調查研究中，便可以明顯的看出美國民眾在決定捐贈對象時所遭遇到的許多問題。其中，大部分的民眾都表示他們很難去辨別向他們募款的慈善機構是否合法，也很難在許多家類似性質的慈善機構中辨別好壞。大多數的美國民眾必須依賴這些慈善機構所主動提出的相關資料來幫助他們在捐贈時做出決定，然而也有將近一半的民眾認為這些慈善機構並沒有公開足夠多的活動資料，使得他們無法做出正確的判斷。

美國優良企業局智慧捐贈聯盟成立於 2001 年，由美國國家慈善機構資訊中心(National Charities Information Bureau)、美國優良商業局基金會聯合會(Council of Better Business Bureaus Foundation)、以及該會的慈善諮詢服務部(Philanthropic Advisory Service)合併而成，屬於符合美國稅法 501(c)(3)的慈善組織。該聯盟的成立宗旨在於監督全美數百家全國性募款的慈善組織以及經營全國性或國際性慈善服務的非營利組織，並且以定期的方式蒐集並公佈這些組織的相關資訊，包括專案計畫、經營管理、募款實務、以及財務方面等相關報告。美國非營利組織公開徵信的管道，尚包括有 Guide Star 網站(www.guidestar.org) 或由 The Chronicle of Philanthropy (網站及雙週刊)提供的及時的資訊，充分的公開非營利組織的資訊，並且輪番刊載基金會的年報資料。

三、與捐款人建立信任關係

在不同類別的資料中，美國民眾最希望能夠獲得的是與財務狀況相關的資料，他們希望能夠藉此要求慈善機構善用募集到的捐款，並且認為這些機構的總支出中，應該要有百分之七十到八十是用在提供慈善服務上，而不是用來進行更多的募款活動，或是消耗在內部管理之上。除此之外，民眾也相當重視慈善機構是否

能夠有效的達成他們所宣稱的使命，因此也希望能夠儘可能的得知關於運作經營及專案執行效率的相關資訊。

在英國社會改革機構(Directory of Social Change, DSC)的年度捐募研討會上，亨利管理學院(Henley Management College)發表其最新一份研究報告，內容顯示許多公益慈善團體在募款的過程中，沒有適時地與潛在的捐款者建立長期信賴的溝通機制，而錯失了與這些捐款人保持良好互動關係的機會。報告中顯示，有 69% 的人決定捐款給公益慈善團體與否的主要因素為：能獲得滿足感、對募款主題的認同、以及個人對公益的態度。然而這份報告也檢測了英國前十大慈善組織與其捐款者的關係，有許多捐款者表示並不滿意他們與所支持的慈善團體之間的關係，同時他們也抱怨缺乏適當的管道讓他們能夠更進一步地參與這些慈善團體所舉辦的公益活動。而藉由這份報告，公益慈善團體除了能夠了解到未來應該如何修正捐募策略的發展方向來迎合捐贈民眾的需求，同時也幫助它們能夠更準確地預測捐款行為、並且給予捐款人適時的回饋與更多參與慈善團體活動的機會。

這份研究報告中也指出，捐款者對慈善團體的信任(trust)與信心(confidence)也是影響他們捐款行為的主要因素，如果慈善團體能夠積極發展與捐款人的互信關係，便可以讓這些捐款人更樂於掏腰包捐款。有很多慈善團體因為缺乏掌握既有捐款人的能力，只好不斷的尋找新的支持對象來試圖彌補，然而開發新捐款人的成本是留住既有捐款人成本的 10 倍，因此對於慈善團體來說，如何發展與既有捐款人之間的長期關係，便成了極為重要的課題。

對捐款人而言，最重要的便是能夠得知他們的捐款是如何被運用的，以及這些捐款會對需要幫助的民眾產生什麼樣的影響。同時，捐款人也會希望能夠有更多的機會讓他們可以參與慈善團體的活動，以及擁有對慈善團體決策更大的影響力，這些都是慈善團體在未來可以再加以改進的地方。

第五章 研究發現與建議

第一節 研究發現

近年，中國大陸四川震災的慘狀震驚國際社會，我國非營利組織快速動員及募款的實力再次展現，但是連帶地，對於善後重建的復原工作，也因為牽連甚廣而引發資源募集、整合與有效運用的動員壓力，也再次實際驗證我國 2006 年通過的公益勸募機制是否仍有缺漏不足之處，藉以達到募集財物以及觀念充權的多重目的。誠然，對於邁向文明化的台灣社會來說，所謂『人飢已飢、人溺已溺』之公益勸募的慈善作為，理應有它回歸到之於一般民眾、社福機構以及相關法規等等的論述思考。

回歸到公益勸募的法令課題時，任何的勸募行為理當是要有它從自律性的道德期許以朝向透明管理之建制性做法的基本提問，而這也使得公益勸募條例、公益勸募施行細則以及公益勸募許可辦法裡諸如勸募主體、主管機關、勸募定義、勸募範圍、登記備查、申請許可、勸募活動、財物管理、捐款專戶、工作證、開立收據、公告徵信、造冊呈報、陳報查核、必要支出、相關罰則等等的運作細節，據以提出法制化的規範作用。

以此觀之，我國各類型宗教類非營利組織，各自所相繼推展的勸募活動，初步上，雖然已經吻合行政程序核准要件的基本規求，以下將本研究之發現列舉如次：

壹、勸募行為公開化，勸募活動之合法性易於辨識：

「公益勸募條例」規定勸募團體所屬人員進行勸募活動時，應主動出示主管機關許可文件及該勸募團體製發之工作證。以媒體方式宣傳者，得僅載明或敘明勸募許可文號；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。社會大眾可隨時檢視勸募行為的合法性，並取得合法之收據，作為節稅之憑證。

貳、勸募管理法制化：

勸募法規由原來「統一捐募運動辦法」職權命令提昇為法律位階，奠定了公益勸募行為法制化的基礎，使捐款的募集、運用都能以透明化、公開化的方式進行並接受政府之輔導管理及民眾之監督。

參、勸募財物使用透明化：

「公益勸募條例」規定勸募團體應於勸募活動期滿之翌日起 30 日內，將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告公告及公開徵信，並報主管機關備查；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。並應將前項備查資料在主管機關網站公告。社會大眾可透過公告及公開徵信之機制，查詢經主管機關許可之勸募案件，勸募活動辦理成果及勸募活動所得財物使用情形。

肆、社會資源有效運用：

「公益勸募條例」規定勸募團體辦理勸募活動所得財物，以社會福利事業、教育文化事業、社會慈善事業、援外或國際人道救援及其他經主管機關認定之事業為限；勸募團體辦理勸募活動所得財物，受到主管機關使用範圍限制。社會大眾透過前述公開透明機制，可以有效評估受贈對象。

另外，本研究在探討過程中，亦發現與此議題相關聯的衍生性問題，其內容包括：

- (一) 勸募活動說明、徵信形式、勸募方式、捐款專戶、成果查察等等的運作指標上，仍有它操作性定義的努力空間，特別是關乎於專款用途、計劃說明等等資訊對稱性（information symmetry）以及責信績效之勸募環境等等的命題思考。

- (二) 街頭勸募、定點勸募等等側重在面對面之緊迫釘人式的直接勸募，這使得關乎於勸募行爲、互動技巧、人身感受及其所要傳達的機會教育，理應有它止於至善的必要檢討；至於，背後所直指出來的是關於理性捐款、衝動捐款抑或是不樂捐款等等『捐贈/不捐贈意識』的教化目的。
- (三) 搭上愛心熱情以及勸募熱潮的誘因情境底下，如何防止冒用名義以進行非法勸募或是斂財行爲以及非正式的義賣勸募行爲，而這也是主管機關和勸募團體必須要防範注意的管理課題。
- (四) 包括個人募款、電匯捐款、語音捐款、劃撥捐款、轉帳捐款、信用卡捐款等等的捐款工具，背後各自所隱含的手續費用、清算程序以及必要性支出的勸募成本，這也是需要進一步釐清的。
- (五) 捐贈者（含匿名與隨興捐贈者）、勸募單位及其捐贈用途（一般用途與指定用途捐贈）的貫通與落差還是有待廓清，特別是捐贈者權益保障以及捐款使用制度的基本提問。
- (六) 對於國內其它公益慈善事業之資源排擠效應及其可能衝擊的影響程度，也是需要詳實檢討，特別是資源不平均分配的結構性探究。
- (七) 公益勸募條例的立法通過，在彰顯國家取向（state-oriented）理念的同時，人民、組織團體的權利與義務由於必須取決於國家的法令規範以及行政部門的裁量權，這對於非營利組織以及市民社會的力量發微，會帶來那些預期與非預期性的影響後果，這也是需要進一步深究，特別是團體自律、中介聯盟以及法令他律彼此之間的衡平關係。
- (八) 最後，公益勸募條例的立法通過，除了標示勸募主題中心聚焦化、勸募求助廣泛主動化、勸募標地選擇性強化、勸募活動管理法制化、勸募行爲公開透明化、勸募運作高度組織化以及勸募環境允當建置化外，亦直指著對於『公信』、『公開』、『公益』、『公共財』與『公共性』等等命題的根本廓清；連帶地，之於各種公益勸募需求活動而來

的專業評估、專案管理、專責募款以及專業責信，也有它嚴肅提問的必要。

第二節 研究建議

壹、衡酌實務運作需要，通盤檢討勸募法規之研修：

「公益勸募條例」施行至今，不乏有待修正之處，仍須仰賴產、官、學通力合作，循修法途徑，將不合時宜之條文予以修正，使法律更臻周延妥適。舉例而言，對條文中對於「公益」一詞定義為不特定多數人的利益，過於簡陋，反而限縮公益原應具備之內涵；又該條例雖對「非營利團體」一詞下定義，惟揆諸條文內容並未出現該名詞，故屬立法疏漏；其次，在實務運作方面：「公益勸募條例」規定進行勸募活動之人員應出示工作證表明身分，不符實需（例如可否改以共同服裝方式表明身分）；另要求勸募所得每筆支出在新台幣 1 萬元以上者，不得使用現金，屆時如遇緊急救災，可能緩不濟急；勸募團體將所得轉捐其他公益團體，其轉捐額度未予限制，可能造成民間團體互勸互捐之現象，以規避條例之規範，這些都是實行之後所發現的問題，均亟待各界共同研商，衡酌實務運作需要，通盤檢討勸募法規之研修。

貳、繼續進行非營利組織之法令建制工作

非營利組織是現代社會不可或缺的一個社會環節，未來不管在台灣或世界各國中，都將扮演愈來愈吃重的角色，這不僅僅因為非營利組織從事的是「公益」事業，更重要的意義還在於非營利組織為「公民社會」所不斷累積的能量（顧忠華，2000 年），因此，公益勸募管理條例之通過是我國首部要求公益團體將募款所得公開徵信的法案，也是我國非營利組織發展的重要里程碑。權衡日本在阪神大地震之後，設立位階直屬總理府的委員會，進行公益法人相關法令的整頓；由此可見，公益勸募條例是啓動我國非營利組織財務陽光化的濫觴，然而，徒法不足以自行，爲了確實做好非營利組織的制度性改革，更進一步的相關法制作業、細部規劃應該繼續進行，例如，現行人民團體法及其子法（如社會團體財務處理辦法、人民團體獎勵辦法、全國性社會團體績效評鑑要點、內政業務財團法人監督準則等）、或相關社會福利法規中有關機構、團體之規定都應該配合進行檢討

和修正。

參、加強個案式募款之專案管理

近來水蜜桃阿嬤故事所引發之募款事件，無疑突顯了個案式的募款救助也應有專業的機構負責專業評估之必要性，宜以公益信託或委託專業團體方式，進行專案管理，避免社會愛心遭到商業行銷的不當消費，讓民眾的愛心有了資源錯置的遺憾。

肆、主管機關應上網加註相關募款單位之歷年評鑑、績效考核結果或相關資訊

依據公益勸募條例第 23 條規定，主管機關應將已核定之勸募活動等資料予以上網公告，除此，主管機關應在這些公開資料上加註相關募款單位之歷年評鑑或績效考核結果或相關資訊（例如，政府評鑑、考查結果、該團體是否參加公益團體自律聯盟、歷年募款使用執行情形、董監事人員相關資料等），供民眾參考，藉此建立民眾正確捐款觀念以及促使民間團體注意其平常表現和自律。

伍、嚴加管理與嚴格執行間應取得平衡

在目前非營利組織日益增多、募款漸漸為大眾所熟悉的狀況下，從消費者保護的立場來說，對於募款似乎應該嚴加管理；但是，從福利多元化與政策執行的角度來看，政府規模愈來愈小、政府人力愈來愈少，是否有能力嚴格執行？兩者之間的平衡，將是一個持續的對話過程。

陸、加強監督政府接受捐款之使用情形

非營利組織因得依捐募相關法令規定，從事捐募活動，因此，為使民眾瞭解非營利組織營運的情形，增進民眾對非營利組織的信賴，有必要賦予非營利組織公開相關資訊的義務。對此，在日本的特定非營利活動促進法中規定，非營利組織法人負有說明的責任，需公開自身的資訊（事業計畫書、收支預算表、資產負債表、業務報告書及財產目錄等）以獲取民眾的信賴。另一方面，經由非營利組織的說明，民眾得以瞭解非營利組織的經營與運作情形，有助於非營利組織募集到更多的資源。反觀我國，由於台灣的非營利組織大都依照民法、人民團體法及各種特別法規所設立，似乎較強調對非營利組織的管理防弊功能，反而忽略了非

營利組織的資訊公開與財務透明的重要性。然而，若從青輔會所研擬之「非營利組織發展法」草案第十條第一項的內容「非營利組織應於每年年度開始前或年度終了後三個月內，將其業務計畫書及收支預算表，或業務報告書、收支決算表、資產負債表及財產目錄等各項營運資料提請會員大會或理、監事會通過後，送主管機關備查，並主動公開之」來看，此法規的精神與內容與日本的非營利組織法是相近的，顯示資訊公開與財務透明的觀念與作法，已逐漸在我國得到認同與重視。

以這幾年台灣地區發生之案例而言，政府單位縱未主動向外界募款，但民眾大批捐款、物資仍紛紛湧向政府機關，使得其所獲贈之金額或物資相當龐大，且或遠遠超過民間團體所獲贈者。以中央政府為例，近年來所接獲民眾捐款眾多，雖然以間接成立各類基金會統籌運用及繼續執行捐款（如 921 震災，其中 136 億餘元係交由行政院成立之「財團法人 921 震災重建基金會」，90 年間發生的桃芝和納莉風災捐款，則於 90 年 10 月由行政院核定成立「財團法人天然災害賑災基金會」、92 年 SARS 期間之捐款，行政院又核定成立「財團法人歐巴尼紀念基金會」），惟 94 年南洋海嘯事件發生後，政府機關究竟應該如何建立捐款使用制度、本身執行計畫、內部或外部監督系統、如何讓捐款能與公務預算清楚劃分等議題，在公益勸募條例中並未獲得法制性的解決，因此，對於政府單位之監督，仍有待加強。

第三節 研究限制及後續研究建議

壹、研究限制

本研究之限制如下所述：

一、文獻資料蒐整不足之限制：

前面提到，公益勸募條例自 2006 年 5 月 17 日由總統公布實施之後，至今已衍生出許多執行上的問題，本研究一開始由公益勸募條例的立法過程及精神開始加以探討，但由於研究者個人學識、能力及時空因素等限制，以及在文獻上觀察、歸納的結果，僅能就發生「現象」的現象進行論述，無法由勸募條例「法律研修」層次進行探討，因此在論述的廣度上勢必受到侷限，此為本研究之主要限制之一。

二、研究方法比較上的限制

本研究係採比較研究之研究方法，旨在將攸關研究重心之議題，作一完整的描述後，在進行總體的優劣作法之分析，然而，由於其所涉層面過於寬廣，而我國目前社會各個階層存在不同類別、功能與規模大小的基金會，在公益勸募條例施行後對於募款所造成衝擊之情形論述受到侷限，無法真實呈現我國目前多數中小型基金會在募款上所面臨的嚴峻挑戰，因此文末僅能就原則性的「募款作為爾後發展建議」做為結尾，實為本研究主要限制之二。

貳、後續研究建議

由於募款行為在台灣來說已經成為一種常態，各式各樣的募款活動，不管是慈善的、宗教的、乃至於政治性的募款活動，都無時無刻充斥在我們的日常生活週遭，所以一般民眾早已習慣了各式各樣的募款行為及其形式。因此，當新的公益勸募條例公布施行時，確實對於現存的許多募款行為及型態造成某些衝擊。而除了建慶政府權責單位應針對這項法律所衍生的負面影響予以適度的檢視，以作為下一階段修正之參考外，本研究擬就跨越「公益勸募條例」法制規範的架構，

試以勸募管理機構－政府、勸募主體－非營利組織、勸募對象－捐款人三方，作以下的後續研究建議：

一、由政府倡導與民間共同推動成立與國際接軌的募款專業（人）機構

本研究發現，與美、英兩國相較，我國公益勸募條例諸多條文的規定上，多呈現防弊重於興利的心態（美英兩國多僅以稅法為管理主軸，在行為層次上對於非營利組織約束不多），無形中不僅增加了相當多的行政成本，甚至也扼殺了許多善心人士的熱情。此外，由於募款規定較之前的辦法嚴謹且嚴格，這將導致於一些小型的組織或機構，因為自己無力撰寫募款計畫書或者是無力應付龐大的人力支出，而將整個募款方案委託專業的公關公司處理，進而產生「募款捐客」的現象出來，此為後續需加以探討並防範衍生的弊端之一，但是法律規範是有限的，

而瞬息萬變的社會現象所生的弊端是無窮的，欲已有限的法律規範去解決無窮的社會弊端無異是緣木求魚，當我們樂見勸募法制化的同時卻也發現缺少一些元素，而使期盼產生的法治效果不彰，誠如英國「樂施會」所支持成立的國際募款專業組織Resource Alliance專案主任Neelam Makhijani在2005年由台灣花旗銀行所舉辦的專業募款訓練中表示，台灣似乎缺乏「專業募款人員」(professional fundraiser)的專業認同與環境。

反觀國際上許多國家都有專業的勸募機構，並於1980年代晚期，由美國、加拿大、法國、英國、墨西哥、南非與澳洲等全國勸募機構共同組成世界勸募議會（Foundation Member of the World Fundraising Council），成為一個國際性的勸募組織關聯的網絡。這些勸募機構關聯的世界性勸募組織包括：美國的勸募專業者協會（Association for Fundraising Professional, AFP）與醫療保健慈善事業協會（Association for Healthcare Philanthropy, AHP）、英國的勸募機構（Institute of Fundraising, IF）、紐西蘭的勸募機構（Fundraising Institute of New Zealand, FINZ），以及澳洲勸募機構（the Fundraising Institute-Australia Inc., FIA）等會員。該國際組織成立的目的主要在於：提供國際勸募專業者的認證或檢定。（葉肅科 2007）

成立專業協會亦是近期歐盟的發展重點， 歐盟勸募協會（European Fundraising Association,EFA）成立於2002 年2 月的布魯塞爾，於2004 年在阿姆斯特丹正式註冊。歐盟勸募協會是屬於跨歐盟各會員國的組織，目前有14 個國家加入，共同為「優質勸募實務」(good fund raising practice)而努力(EFA, 2007)。主要著力於協助歐盟會員國之中的非營利組織對於和募款有關的議題，包括：

- 訓練 • 教育 • 勸募的倫理與道德議題。

歐盟勸募協會從事跨歐洲各國提供服務與策略聯盟的目的在於協助各組織面對未來公民社會（civilsociety）過程中可能的挑戰。此協會本身也接受歐盟政府推動特別方案的補助。同時，歐盟勸募協會的基金來源也包括歐盟會員國勸募協會以及個別或者私部門的捐款。

歐盟勸募協會成立的主要目的在於（EFA, 2007）：建立並維持歐盟組織網絡，以使這些組織可投入募款的專業與實務；同時並提供會員們資訊的交換、討論並形成議題論壇；教育社會大眾了解有關勸募的相關議題；透過知識、技能與專業的方式，促進並發展慈善行為；透過設立專業準則及強化募款的倫理實務，以保障慈善行為；針對勸募相關議題進行研究；與其他相關專業團體一起同工；對於歐洲及世界各地的公益勸募活動進行監督並適時的參與行動。

目前國內編制有專責或專業的人員的非營利機構屈指可數，較為耳熟能詳的專業性勸募機構－中華社會福利聯合勸募協會，雖然其積極募集社會資源，統籌合理地分配給需要的社會福利機構或團體的作為值得肯定，但是參酌上述國際勸募專業化的趨勢，如何融入勸募專業人員的教育、訓練及倫理與道德規範的教導與探討，建構更完善的勸募環境，並由政府倡導與民間共同推動成立與國際接軌的募款專業（人）機構，實有待後續勸募推展研究之課題。

二，正視數位時代的勸募型態演進，建構專屬非營利組織的勸募 e 化系統

在數位時代的衝擊下，許多傳統募款行為已經改變，例如網路上進行的募款行為也是逐漸受到重視的管道之一，而許多非營利組織在網路上早就有「刷卡捐款」的方案在進行，但是類似這樣的網路募款行為在我國勸募條例中卻未見規範，

此一部分將來恐怕成為勸募行為在管理上的漏洞之一，反之若能妥善運用則可成為募款的重要管道，故如何建立完備的網路勸募查核系統以提升機構責信度？如何簡便募款行為與電子文書等管理作業系統利於勸募工作的推展等？諸多層面相關研究仍有待後續研究者投入更多的關注。

三，將勸募行為轉化捐款人為投資做公益事業的股東

依前述捐款活動者的心理動機，就社會心理學的角度分析，大致不脫三種心理狀態。一是「利他主義理論」(altruism theory)，二是「利己主義理論」(egoism theory)，三則是「社會交換理論」(social exchange theory)。然而，不論從哪一種動機理論分析，這些理論或多或少都有「社會交換理論」中「交換」的意涵，涉入其中。例如，利他主義者在捐助後，雖然不求任何物質上的報酬，但其心靈卻可因此獲得若干程度的慰藉與滿足。而利己主義者，則視捐助為“投資行為”，其在捐助前，就以將“投資報酬”算在是否要捐助的先決條件中，明顯的交換意圖自不待言。因此，若能仿效英國的非營利組織類型，例如成立其有擔保的有限公司（limited companies by guarantee）並向慈善委員會登記的組織，讓該組織有正式全職職員、擁有財產、並可從事貿易行為及接受大筆捐款，徵詢適當和公正的投資建議。依法任命具備法定資格和十五年以上的投資管理經驗專門的投資經理，由董事會授權投資經理來運作「慈善資金的投資」。或者或者仿效美國加州政府鼓勵人民購買幫助非營利組織籌集建設資金而利息所得可以免稅的特種債券。倡議勸募行為轉化為捐款人投資做公益事業的股東，藉以股東身分查核組織業務的機制，減少捐款人對捐款流向的疑義及非營利組織就資訊公開所必需的文書作業負擔，培育具有使命感的 CEO 人才治理非營利事業，推展公益創投與社會企業。讓非營利組織擺脫追求生存所不可或缺的勸募資源，及資源的不穩定「依賴情境」的弱點，轉變勸募型態及脫離勸募為公益唯一管道，實乃本研究期待延伸後續研究的課題。

參考文獻

壹、中文部份

一、書籍：

- 1、 ICNL (International Center for Non-Profit Law) 著，喜瑪拉雅基金會編譯，民89，《非政府組織法的立法原則（討論草案）》，台北：喜瑪拉雅基金會。
- 2、 P. F. Drucker 著，余佩珊譯，民83，《非營利機構的經營之道》，台北：遠流。
- 3、 R. E. Herzlinger 等著，張茂芸譯，民89，《非營利組織》，台北：天下。
- 4、 王振軒，《非政府組織議題與發展》，台北，鼎茂圖書出版股份有限公司，2005年，頁23—24。
- 5、 王紹光，1999，《多元與統一：第三部門國際比較研究》，浙江：浙江人民出版社，頁163-219。
- 6、 司徒達賢，民88，《非營利組織的經營管理》，台北：天下。
- 7、 全國人大常委會法工委國家法行政法室、中國青少年發展基金會編，2000，《「中華人民共和國公益事業捐贈法」學習輔導讀本》，北京：中國民主法制出版社。
- 8、 林莉雅，江明修審定，〈非營利組織之募款策略〉：第三部門策略與社會參與，台北：勝智出版社，2000年4月，頁26。
- 9、 江明修、陳定銘，民88，「我國基金會之問題與健全之道」，收錄於江明修主編，《第三部門：經營策略與社會參與》，頁215-267，台北：智勝。
- 10、 江明修主編，民88，《第三部門：經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 11、 周志忍、陳慶云，1999，《自律與他律：第三部門監督機制個案研究》，浙江：浙江人民出版社。
- 12、 官有垣，民89b，「非營利組織的決策與領導」，收錄於蕭新煌主編，《非營利部門：組織與運作》，頁129-176，台北：巨流。

- 13、官有垣，民89c，《非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析》，台北：亞太。
- 14、施啓揚，民83，《民法總則》，增訂六版。
- 15、胡幼慧，民85，「焦點團體法」，收錄於胡幼慧主編，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，頁223-237。
- 16、官有垣，民89a，「非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範」，《中國行政評論》，第10卷第1期，頁75-110。
- 17、翁岳生編，《行政法》（上、下冊），民87，台北：翁岳生發行。
- 18、蕭新煌主編，民89，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流。
- 19、蕭新煌，民89，「台灣非營利組織的現況與特色」，《非營利部門：組織與運作》，109-128，台北：巨流。

二、期刊：

- 1、Fumitoshi Tamakuni 著，莊文政譯，民80，「日本非營利組織課稅問題」，《財稅研究》第23卷第6期，頁39-52。
- 2、施教裕，志願機構團體在聯勸活動上的因應和推展，社會福利雙月刊125期，1996年，頁10-14。
- 3、顧忠華，民87，「公民社會與非營利組織：一個理論性研究的構想」，《亞洲研究》，第26期，頁8-23。
- 4、孫本初（1994），學習型組織的內涵與運用，空大行政學報第三期p.1-17。
- 5、李怡志，別讓「直銷募款」打擊民眾捐款意願，2004年6月8日。參考網址：
http://www.richyli.com/column/2004_06_08_HK_Donate.htm。
- 6、曾中明、陳彥丞、吳慧貞（2008），「公益勸募條例」立法與未來展望，社區發展季刊 第118期 第1篇。網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/1.htm>。
- 7、「台灣公益團體公益勸募條例法規施行細則與公益勸募許可辦法施行週年建

議座談會」，網址：

http://www.npoalliance.org.tw/TC/Page_Show.asp?Page_ID=569。

- 8、葉肅科，澳洲公益勸募發展與特色，社區發展季刊 第118期 第7篇，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/7.htm>。
- 9、張菁芬，歐盟會員國的公益勸募議題與發展，社區發展季刊 第118期 第6篇，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/6.htm>。
- 10、戴鎮州，公益勸募的發展與多元福利社會的來臨：社會人文觀點的反思，社區發展季刊 第118期 第13篇，參考網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/13.htm>。
- 11、楊錦青，「公益勸募條例」立法過程剖析，社區發展季刊 第118期 第2篇，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/2.htm>。
- 12、陳佳妤，公益勸募條例應有的政策取向與檢討，社區發展季刊 第118期 第12篇，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/12.htm>。
- 13、許傳盛，「公益勸募條例」實施一年後之觀察分析——以高雄市在地經驗為例，社區發展季刊 第118期 第3篇，參考網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/3.htm>。
- 14、張英陣（1995），第三部門與社會福利政策分析，社區發展季刊，第七十期。

三、博碩士學位論文：

- 1、張坤彬，捐血者捐款行為之研究—以台南捐血中心為例，國立成功大學企業管理學系碩士論文，2002年。
- 2、許世雨，民81，《非營利部門對公共行政之影響》，國立政治大學公共行政研究碩士論文。
- 3、陳志瑋，民83，《政府捐助的財團法人和政策執行的關聯性》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 4、王永慈（1987），我國志願福利機構環境與角色之探討，國立台灣大學社會

學研

- 5、究所碩士論文。
- 6、孫永文（1999），非營利組織的使命落實研究—以基金會為例，東海大學管理研究所碩士論文。
- 7、葉淑芬（2000），財團法人文教基金會策略管理之研究，大葉大學事業經營研究所碩士論文。

四、會議或研討會論文：

- 1、江明修，民83，《非營利組織領導行為之研究》，行政院國科會專題研究計畫。
- 2、江明修，民89，《政府與非營利組織關係之理論辯證與實務析探》（1），國科會專題研究計畫。
- 3、大陸民政部，大陸民政部赴美考察美國基金會報告。
- 4、何偉敏，民80，「發掘在地的寶藏：介紹以美國為主的社區基金會之運作與發展現況」，紐約市立大學慈善研究中心獎助計畫學習報告。
- 5、官有垣，民90，「內部治理與董事會的功能」，發表於台灣世界展望會、台灣亞洲基金會與喜馬拉雅基金會主辦之「世紀曙光：非營利組織經營管理新途徑」研討會，民國90年3月22日。
- 6、紀惠容、鄭怡世，民90，「非營利組織主管機關應扮演的角色」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國90年3月8日。
- 7、許崇源，民90a，「非營利組織之經濟活動與免稅資格及資訊透明化」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國90年3月8日。
- 8、許崇源，民90b，「非營利組織的責信與監督機制」，發表於台灣世界展望會、台灣亞洲基金會與喜馬拉雅基金會主辦之「世紀曙光：非營利組織經

營管理新途徑」研討會，民國90年3月22日。

- 9、陳美伶，民80，《統一財團法人主管機關可行性之研究》，法務部。
- 10、陳美伶，民90，「非營利組織的責信與監督機制」，發表於台灣世界展望會、台灣亞洲基金會與喜瑪拉雅基金會主辦之「世紀曙光：非營利組織經營管理新途徑」研討會，民國90年3月22日。
- 11、陳惠馨，民84，《財團法人監督問題之探討》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 12、陳惠馨，民90，「由學理面看非營利組織設立程序及監督準則」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國90年3月8日。
- 13、劉靜淳，民90，「由實務面看非營利組織設立程序及監督準則」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國90年3月8日。

貳、外文部份

- 1、Anheier, H. K. and S. Toepler (eds.). (1999). *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- 2、Blazek, J. (1999). *Tax Planning and Compliance for Tax-Exempt Organizations: Forms, Checklists, Procedures*. (3rd ed.) New York: John Wiley & Sons.
- 3、Fishman, J. J. and S. Schwarz (eds.) (1995). *Nonprofit Organizations: Cases and Materials*. Westbury, New York: The Foundation Press.
- 4、Fishman, J. J. and S. Schwarz (eds.) (1995). *Nonprofit Organizations: Statutes, Regulations and Forms..* Westbury, New York: The Foundation Press.
- 5、Hayes, T. (1996). *Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary*

- Organizations*. Aldershot: Ashgate.
- 6 ‧ Hodgkinson, V. A., R. W. Lyman, and Associates (eds.). (1989). *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*. San Francisco, California: Jossey-Bass.
 - 7 ‧ Holcombe, R. G. (2000). *Writing Off Ideas: Taxation, Foundations, and Philanthropy in America*. New Brunswick: Transaction Publishers.
 - 8 ‧ Hopkins, B. R. (1998). *The Law of Tax-Exempt Organizations*. (7th ed.) New York: John Wiley & Sons.
 - 9 ‧ Hopkins, B. R. and J. Blazek. (1997). *Private Foundations: Tax Law and Compliance*. New York: John Wiley & Sons.
 - 10 ‧ Independent Sector (2000a). "On Accountability." (report 1)
http://www.independentsector.org/programs/leadership/accountability_report.pdf
 - 11 ‧ Independent Sector (2000b). "On Accountability." (report 2)
 - 12 ‧ http://www.independentsector.org/programs/leadership/accountability_report_2.pdf
 - 13 ‧ Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
 - 14 ‧ Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
 - 15 ‧ Leifer, J. C. and M. B. Glomb. (1992). *The Legal Obligations of Nonprofit Boards: A Guidebook for Board Members*. Washington, DC: National Center for Nonprofit Boards.
 - 16 ‧ Light, P. C. (1994). "Federal Inspectors General and the Paths to Accountability," in T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.267-283). New York: Marcel Dekker.
 - 17 ‧ Nye Jr, Joseph S. and Donahue, John D. (2000) *Governance in a Globalizing World* ‧

公益勸募條例

中華民國 95 年 4 月 25 日 制定 32 條

中華民國 95 年 5 月 17 日公布

第一條 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，特制定本條例。

第二條 本條例所用名詞定義如下：

- 一、 公益：指不特定多數人的利益。
- 二、 非營利團體：指非以營利為目的，從事本法第八條公益事業，依法立案之民間團體。

第三條 除下列行為外，基於公益目的，募集財物或接受捐贈之勸募行為及其管理，依本條例之規定。但其他法律另有規定者，從其規定：

- 一、 從事政治活動之團體或個人，基於募集政治活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。
- 二、 宗教團體、寺廟、教堂或個人，基於募集宗教活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。

第四條 本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第五條 本條例所稱勸募團體如下：

- 一、 公立學校。
- 二、 行政法人。

三、 公益性社團法人。

四、 財團法人。

各級主管機關（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。但遇重大災害或國際救援時，不在此限。

第六條 各級政府機關（構）應依下列規定辦理前條第二項之勸募：

- 一、 開立收據。
- 二、 定期辦理公開徵信。
- 三、 依指定之用途使用。

前項政府機關（構）有上級機關者，應於年度終了後二個月內，將辦理情形函報上級機關備查。

勸募團體基於公益目的，向會員或所屬人員募集財物、接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈者，依第一項規定辦理，公立學校並應於年度終了後二個月、其他勸募團體於年度終了後五個月內，將辦理情形及收支決算函報許可其設立、立案或監督之機關備查。

第七條 勸募團體基於公益目的募集財物（以下簡稱勸募活動），應備具申請書及相關文件，向勸募活動所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請許可。但勸募活動跨越直轄市或縣（市）者，應向中央主管機關申請許可。前項申請許可及補辦申請許可之程序、期限、應檢附文件、許可事項及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第八條 勸募團體辦理勸募活動所得財物，以下列用途為限：

- 一、 社會福利事業。
- 二、 教育文化事業。
- 三、 社會慈善事業。
- 四、 援外或國際人道救援。

五、 其他經主管機關認定之事業。

第九條 勸募團體於最近三年內有下列情形之一者，主管機關應不予勸募許可：

- 一、 違反第十三條、第十四條、第十九條、第二十一條或第二十二條規定。
- 二、 有第十條第一款規定情形，經主管機關廢止其勸募許可。但其負責人或代表人經無罪判決確定者，不在此限。
- 三、 有第十條第二款、第三款或第十一條規定情形，經主管機關廢止或撤銷其勸募許可。

第十條 勸募團體有下列情形之一者，主管機關得廢止其勸募許可：

- 一、 勸募團體之負責人或代表人因進行勸募涉犯罪嫌疑，經提起公訴。
- 二、 依第十六條規定開立之收據，記載不實。
- 三、 違反會務、業務及財務相關法令，情節重大。

第十一條 勸募團體申請勸募活動許可之文件有不實之情形者，主管機關得撤銷其勸募許可。

第十二條 勸募團體辦理勸募活動期間，最長為一年。

第十三條 勸募團體應於郵局或金融機構開立捐款專戶，並於勸募活動開始後七日內報主管機關備查。但公立學校開立捐款專戶，以代理公庫之金融機構為限。

第十四條 勸募行為不得以強制攤派或其他強迫方式為之。

亦不得向因職務上或業務上關係有服從義務或受監督之人強行為之。

第十五條 勸募團體所屬人員進行勸募活動時，應主動出示主管機關許可文件及該勸募團體製發之工作證。但以媒體方式宣傳者，得僅載明或敘明勸募許可文號。

第十六條 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。

第十七條 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：

- 一、勸募活動所得在新臺幣一千萬元以下者，為百分之十五。
- 二、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。
- 三、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。

前項勸募所得為金錢以外之物品者，應依捐贈時之時價折算之。

第十八條 勸募團體應於勸募活動期滿之翌日起三十日內，將捐贈人捐贈資料、勸募活動所得與收支報告公告及公開徵信，並報主管機關備查。
前項勸募活動所得金額，開支新臺幣一萬元以上者，應以支票或經由郵局、金融機構匯款為之，不得使用現金。

第十九條 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。

如有賸餘，得於計畫執行完竣後三個月內，依原勸募活動之同類目的擬具使用計畫書，報經主管機關同意後動支。

前項之賸餘款項再執行期限，不得超過三年。

第二十條 勸募團體應於勸募活動所得財物使用計畫執行完竣後三十日內，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。但有正當理由者，得申請延長，其期限不得超過三十日。

勸募團體應將前項備查資料在主管機關網站公告，主管機關並定期辦理年度查核。

第二十一條 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。

第二十二條 有下列情形之一者，應將勸募所得財物返還捐贈人：

- 一、 非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。
- 二、 勸募活動未經許可。
- 三、 勸募活動之許可經主管機關撤銷或廢止。但於撤銷或廢止前，已依原許可目的使用之財物，經查證屬實者，不在此限。
- 四、 逾許可勸募期間而為勸募活動。
- 五、 違反第十四條規定。

前項財物難以返還，經報請主管機關認定者，應繳交主管機關，依原勸募活動計畫或相關目的執行，並得委託相關團體執行之。

勸募團體辦理勸募活動所得之賸餘財物因勸募團體解散或未依第十九條規定辦理者，依前二項規定處理。

第二十三條 主管機關應將已核定之勸募活動、其所得及使用情形等資料予以上網公告。

第二十四條 有下列情形之一，經制止仍不遵從者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰，並公告其姓名或名稱、違規事實及其處罰；經再制止仍不遵從者，得按次連續處罰：

- 一、 非屬第五條規定之勸募主體發起勸募。
- 二、 勸募活動未經許可。
- 三、 勸募活動之許可經主管機關撤銷或廢止，仍為勸募活動。

四、 逾許可勸募活動期間，仍為勸募活動。

前項罰鍰，於勸募團體或其他法人、團體，併罰其負責人或代表人，並公告其姓名。

第二十五條 違反第十四條規定，經制止仍不遵從者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰，經再制止仍不遵從者，得按次連續處罰；情節重大者，並得廢止其勸募許可。

第二十六條 違反第十三條、第十五條至第二十條或第二十二條規定者，得予以警告並限期改善，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第二十七條 規避、妨礙或拒絕主管機關依第二十一條規定之檢查者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得強制檢查；情節重大者，並得廢止其勸募許可。

第二十八條 違反第六條規定者，由其上級機關、許可其設立、立案或監督之機關予以警告並限期改善，屆期未改善者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第二十九條 違反本條例規定者，除依本條例處罰外，其有犯罪嫌疑時，應移送司法機關處理。

第三十條 本條例所定之罰鍰，除第二十八條規定者外，由主管機關處罰之。

第三十一條 本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第三十二條 本條例自公布日施行。

公益勸募條例施行細則

民國 95 年 12 月 25 日發布

第 1 條 本細則依公益勸募條例（以下簡稱本條例）第三十一條規定訂定之。

第 2 條 本條例所定財物之範圍如下：

- 一、金錢。
- 二、不須變現即可依勸募用途直接使用之物品。
- 三、其他得按時價折算現值之動產或不動產。
- 四、本條例第八條、第十九條第一項、第二十條第一項及第二十二條之財物，並包括其孳息。

第 3 條 本條例第三條所稱政治活動，指競選活動或其他政治相關活動。

第 4 條 本條例第三條所稱宗教活動，指佈道、弘法或其他與宗教群體運作、教義傳佈有關之活動。

第 5 條 政府機關（構）及勸募團體依本條例第六條第一項第二款、第十八條第一項及第二十條第一項辦理公開徵信時，應刊登於所屬網站或發行之刊物；無網站及刊物者，應刊登於新聞紙或電子媒體。

第 6 條 政府機關（構）及勸募團體依本條例第六條辦理公開徵信時，至少每六個月應刊登捐贈人之基本資料及辦理情形。

前項基本資料，包括捐贈者名稱或姓名、捐贈財物、捐贈年月及捐贈用途。

第 7 條 本條例所稱所屬人員，指政府機關（構）或勸募團體之員工、校（會）友及有服從義務或受監督關係者。

第 8 條 勸募團體至遲應按月將辦理勸募活動所得金額存入依本條例第十三條規定所開立之捐款專戶。但公立學校應依國庫法、公庫法等有關公款存儲規定直接存入捐款專戶存管。

勸募團體應依勸募活動所得財物使用計畫專款專用；並應設置專簿，載明收支運用情形。

第 9 條 勸募團體依本條例第十六條規定開立收據時，應按捐贈財物之種類載明下列事項：

- 一、金錢：金額。
- 二、不須變現即可依勸募用途直接使用之物品：種類、數量及時價。
- 三、其他得按時價折算現值之動產或不動產：
 - (一) 動產：種類、數量及時價。
 - (二) 不動產：坐落、面積及權利範圍。

第 10 條 政府機關（構）及勸募團體依本條例第六條第一項及第十六條規定所開立之收據存根，應於年度決算程序辦理終了後，至少保存五年。記載收據紀錄之會計帳簿及財務報表，應於年度決算程序辦理終了後，至少保存十年。但有關未結會計事項者，不在此限。

第 11 條 本條例第十七條第一項所定必要支出，包括進行勸募活動所需人事費、業務費及其他辦理活動有關支出。

第 12 條 本條例第十七條第二項所稱物品捐贈時之時價，於捐贈人購入時，為其購入價格；於捐贈人自行生產時，為其生產成本。但皆應扣除折舊額。第 13 條 捐贈財物為第二條第三款之動產或不動產者，於處分變現前，不列入本條例第十七條第二項之勸募活動必要支出比率之計算範圍。

第 14 條 本條例第十八條所定捐贈人捐贈資料，包括捐贈者名稱或姓名、捐贈年月及捐贈財物明細表。
前項捐贈資料報主管機關備查時，應載明收據編號。

第 15 條 本條例第十八條第一項所定勸募活動所得與收支報告及第二十條第一項所定使用情形，包括勸募活動名稱、目的、期間、許可文號、所得

及收支一覽表。

第 16 條 勸募團體應將本條例第二十條第一項備查資料，於主管機關備查後三十日內，在主管機關網站公告一年。

第 17 條 主管機關應依下列規定，定期公布勸募活動情形：

一、於每月十五日前，公布前一月本條例第二十三條及第二十四條規定之公告事項及違反本條例案件處理情形。

二、於每年三月三十一日前，公布前一年勸募活動情形統計值。

第 18 條 本細則自發布日施行。

公益勸募許可辦法、

民國 95 年 12 月 27 日發布

第 1 條 本辦法依公益勸募條例（以下簡稱本條例）第七條第二項規定訂定之。

第 2 條 勸募團體應於勸募活動開始前二十一日，檢附下列文件申請勸募許可。

但因緊急救災申請勸募許可者，不受二十一日之限制：

- 一、申請表。
- 二、勸募活動計畫書。
- 三、勸募活動所得財物使用計畫書。
- 四、法人應備法人登記證書及理事會或董事會會議議決同意發起勸募之會議紀錄。
- 五、其他經主管機關規定之文件。

勸募團體因緊急救災申請勸募許可時，前項第四款文件，得於主管機關受理申請之日起五日內補附，屆期未補附者，駁回其申請。

主管機關應於受理第一項申請之日起二十一日內、緊急救災於七日內，以書面核復之。但必要時，得延長一次。

第一項之緊急救災，由主管機關會商有關機關認定之。

第 3 條 勸募活動計畫書，應載明下列事項：

- 一、勸募活動名稱及目的。
- 二、勸募活動地區、方式及起訖日期。
- 三、預定勸募財物。
- 四、勸募活動支出概算。
- 五、公告及徵信方式。

第 4 條 勸募活動所得財物使用計畫書，應載明下列事項：

- 一、計畫名稱。

- 二、計畫目標。
- 三、勸募活動所得財物使用目的。
- 四、工作內容及服務對象。
- 五、使用期限及其起迄日期。
- 六、經費概算表。
- 七、預期效益。

第 5 條 申請案件經審查符合規定者，應發給許可文件；經審查不符合規定者，應附具理由駁回申請；其得補正者，應通知限期補正，屆期未補正或經補正仍不符合規定者，駁回其申請。

前項許可文件，應登載下列事項：

- 一、勸募團體名稱。
- 二、勸募活動名稱。
- 三、勸募活動地區。
- 四、勸募活動方式。
- 五、勸募活動起迄日期。
- 六、勸募活動所得財物使用目的。
- 七、許可日期及文號。

前項第四款或第五款所載事項有變更，應敘明理由，於事實發生前七日報主管機關許可；除公立學校外，其他勸募團體並應報理事會或董事會追認通過。其餘各款所載事項，不得變更。

第 6 條 勸募團體因故取消辦理勸募活動時，應敘明理由，於事實發生後七日內報主管機關備查；除公立學校外，其他勸募團體並應報理事會或董事會追認通過。

第 7 條 勸募團體申請勸募許可，除有本條例第九條規定情形應不予許可外，有下列情形之一者，得不予許可：

- 一、經團體許可設立、立案或監督之主管機關認定違反會務、業務及財務相關法令規定。
- 二、勸募活動曾有違法情形，經主管機關令其改善未改善。
- 三、勸募所得曾有逾勸募活動所得財物使用計畫書所載使用期限。
- 四、勸募所得賸餘款曾有逾再執行期限。
- 五、辦理國際救援勸募活動，不具有執行能力或經驗。

第 8 條 勸募活動所得財物使用計畫書有變更時，公立學校應報經其教育主管機關同意、其他勸募團體應提經理事會或董事會同意，並報主管機關許可，同時通知或公告捐贈人，指定一個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議。

前項期限內捐贈人提出異議時，勸募團體應返還其捐贈之財物。

第 9 條 本辦法自發布日施行。