

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係莫拉克八八水災專案調查。

貳、調查對象：內政部

參、案由：莫拉克八八水災專案調查研議：莫拉克颱風造成重大災情，各界愛心捐贈物資與捐款源源不絕，主管機關對於勸募款項及財物，有無建立監督管理與運用機制案

肆、調查依據：本院 98 年 9 月 8 日(98)院台調壹字第 0980800839 號函。

伍、調查重點：

- 一、各級政府機關因莫拉克八八水災發起勸募及支用之辦理情形。
- 二、各級政府機關對勸募團體因莫拉克八八水災發起勸募及支用之監督管理情形。

陸、調查事實：

緣莫拉克颱風造成重大災情，各界愛心捐贈物資與捐款源源不絕，主管機關對於勸募款項及財物，有無建立監督管理與運用機制乙案，本院先後於民國(下同)99年1月15日、7月28日約詢內政部次長曾○明、社會司司長黃○霞、承辦科長陳○丞等相關業務人員到院，並查得內政部、台北市政府、台北縣政府、台中縣政府、高雄市政府及基隆市政府於上半年辦理年度查核其所許可民間團體之勸募及支用情形。另審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形」調查之結果概述檢送到院。茲將調查事實列敘如下：

一、公益勸募行為及管理法制化：

政府鑑於近年來時代快速變遷，原以「統一捐募運動辦法」職權命令規範之法制已有不足，迫切需要將勸募行為之管理法制提升位階並嚴密規定，爰於95年5月17日制定公布公益勸募條例(下稱本條例)，以有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，並保障捐款人之權益。其要點如次：

(一)除政治及宗教活動因性質特殊，排除適用本條例外，凡基於公益目的，募集財物或接受捐贈之勸募行為及其管理，原則上適用本條例，另教育、文化、社會福利及醫療衛生等各領域，如其他法律另有規定者，從其規定(本條例第3條)。勸募發起主體包括各級政府機關(構)、公立學校、行政法人、公益性社團法人及財團法人(本條例第5條第1項)。

(二)各級政府機關(構)發起勸募之規定：

1、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，例外得發起勸募，且無庸依本條例申請許可（本條例第5條第2項）。

2、政府機關（構）有上級機關者，應於年度終了後2個月內，將辦理情形函報上級機關備查（本條例第6條第2項）。

（三）其他勸募團體所發起勸募之程序及其他相關規定：

1、勸募團體基於公益目的募集財物（下稱勸募活動），應備具下列第(1)至(3)等文件，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（本條例第7條第1項、第12條、公益勸募許可辦法第2條至第3條）。

（1）申請表。

（2）勸募活動計畫書，應載明下列事項：

<1>勸募活動名稱及目的。

<2>勸募活動地區、方式及起迄日期。

<3>預定勸募財物。

<4>勸募活動支出概算。

<5>公告及徵信方法。

（3）勸募活動所得財物使用計畫書，應載明下列事項：

<1>使用計畫名稱。

<2>使用計畫目的。

<3>勸募活動所得財物使用目的。

<4>工作內容及服務對象。

<5>使用期限及其起迄日期。

<6>經費概算表。

<7>預期效益。

(4)勸募活動許可文件，應登載下列事項（公益勸募許可辦法第5條）：

<1>勸募團體名稱。

<2>勸募活動名稱。

<3>勸募活動地域。

<4>勸募活動方式。

<5>勸募活動起迄日期（勸募活動期間，最長為1年）。

<6>勸募活動所得財物使用目的。

<7>許可日期及文號。

2、「勸募活動所得財物使用計畫書」變更時，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1個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議。捐贈人提出異議時，勸募團體應返還其捐贈之財物（公益勸募許可辦法第8條）。

3、勸募所得應依主管機關核定「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3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。再執行期限，不得超過3年（本條例第19條）。

4、勸募所得應開立收據：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（本條例第16條）。

5、勸募團體辦理勸募活動之必要支出：得於下表

範圍內，由勸募活動所得支應（本條例第 17 條）：

勸募活動所得金額	必要支出金額
1000 萬元以下	勸募活動所得 15%
超過 1000 萬元未逾 1 億元	150 萬元加超過 1000 萬元部分之 8%
超過 1 億元	870 萬元加超過 1 億元部分之 1%

6、主關機關公告：

(1) 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（本條例第 23 條）。

7、勸募團體勸募活動及使用執行公告報請備查：

(1) 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（本條例第 18 條）。

(2) 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。但有正當理由者，得申請延長，其期限不得超過 30 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（本條例第 20 條）。

(四) 中華民國紅十字會適用中華民國紅十字會法規定：

1、輔佐政府辦理事項（第 4 條）：

(1) 關於戰時傷病之救護及戰俘平民之救濟。

- (2) 關於國內外災變之救護與賑濟。
- (3) 關於預防疾病增進健康及減免災難之服務。
- (4) 合於第 1 條規定（中華民國紅十字會，依照政府簽訂之國際紅十字公約，並基於國際紅十字會議所決議各項原則之請神，以發展博愛服務事業為宗旨）之其他事項。

2、募捐規定（第 29 條）：

中華民國紅十字會得經理事會通過向國內外募捐。

3、接受補助規定（第 31 條）：

中華民國紅十字會得與國內外機關社團合作辦理合於本法第 4 條規定之事業，並接受其補助。

4、年度報告及決算備案（第 35 條）

中華民國紅十字會總會應於每年年度開始時，將工作計畫及預算，並於每年年度結束時，將業務報告及決算，送經內政部轉請行政院備案。

二、八八水災政府機關、勸募團體之募得款項概況（資料更新日期：99 年 7 月 29 日）：

據內政部（社會司公益勸募管理系統）公告資料：有關莫拉克八八水災政府發起勸募單位包括 24 個政府機關及經該部、地方政府許可之勸募團體 52 個，共計 76 個機關團體，其募得收支結餘，詳如表一。

(一) 勸募機關、勸募團體：

1、24 個政府機關：

(1) 中央：內政部。

(2) 直轄市、縣市政府：計有：基隆市政府、台北市政府等 15 個機關。

(3)鄉鎮市公所：計有大武鄉公所、太麻里溪鄉公所等 8 個機關

2、52 個勸募團體之勸募活動內容，詳如表 OVL。

(二)募得總額超過 1 億元之機關、超過 0.5 億元之勸募團體，分別表列於表二(一)。

(三)預募金額與實際募得總額之比較，分別表列於表二(二)。

三、八八水災政府機關、勸募團體勸募所得之支用概況：

各勸募機關、勸募團體之支用情形（各支出項目之金額），就審計部查核日期（99 年 2 月底）、內政部年度查核日期（99 年 3 月底）及內政部公告資料（99 年 7 月 29 日），彙總及分列於表三(一)、表三(二)。支用概況略以：

(一)截至目前使用情形：

1、政府機關：如表三(二)-3。

2、勸募團體：如表三(三)及表三(三)-1。其支出項目欠明確者，列表表三(四)。

3、支出項目區分為自用與轉捐者，如表三(五)-1 及表三(五)-2。

4、募款之使用，指定收受人與用途者，如表三(六)-1 及表三(六)-2。

(二)依內政部公告資料，列明勸募團體辦理勸募活動之行政費用，涵蓋於其支出中，詳如表三(七)。

四、主管機關查核、監督勸募團體之勸募及支用情形（截至日期：99 年 3 月 31 日）：

(一)主管機關年度查核情形：

1、內政部年度查核該部許可 30 個民間團體之結果略以：

- (1) 該部 99 年度委託會計師辦理年度查核八八水災勸募團體活動募得財物數額、使用情形及流向案，預算編列 54 萬元，參考最有利標精神擇符合需要者議價後決標，查核該部所許可 30 個八八水災之民間團體（其中肯愛協會因募得款為 0，實際查核 29 個團體）。查核結果，如表四(一)及表四(二)。
- (2) 會計師查核報告略以：
- <1> 召開會議之情形：捐募活動均有董事（理事）會議通過紀錄。
 - <2> 募得款開立收據情形：有 4 件（13.33%）未載明核准文號，1 件（3.33%）超過核准之活動期限，1 件（3.33%）募得款項未開立收據，其餘經抽核均已依規定開立收據予捐款人。查收據未載明核准文號，主要係部分團體第一次辦理公開勸募，忽略在收據上註明核准文號之規範，經 99 年 7 月 7 日第一次檢討會議之共識，由各團體在其所屬網站刊登聲明補正。
 - <3> 動支情形：有 3 件（10.00%）以現金支應各項費用支出，不符規定；6 件（20.00%）勸募所得尚未動用，暫不適用本項查核外，其餘經抽核 1 萬元以上之動支，除 98 年 12 月 31 日以前部分現場急難救助以之發放，經抽核已以支票或匯款方式支付，並備有必要之支付憑證。急難現場之現金救助之現金發放實難避免，本次查核中，已備一定之管控程序者，視為符合規範，惟仍建議有進一步的金額、及時效限制機

制，以避免現場的現金發放流於浮濫。

- 〈4〉專戶儲存、專款專用情形：未專款專用 9 件(30.00%)，或有多個帳戶同時應用於一項專案，或和團體一般帳戶及分事務所帳戶混用，持有過多現金，未於 30 天內提存專戶；3 件(10.00%)未提示核備函，餘均符合專戶專用之規範。本次查核結果，佔三成以上之受查團體，專戶專用之遵循情況不符規定，當受查團體以非專戶以外之銀行存款併入專案餘額時，即潛藏者專案資金被挪用而以團體其他資金支應受查的風險，仍建議對捐募團體有較積極性的監督。
- 〈5〉依使用計畫動支情形：有 6 件(20.00%)，截止受查截止日 99 年 3 月 31 日止尚未動支捐募所得，不適用本項查核外，餘均已依使用計畫書所編列之項目執行。
- 〈6〉依核准程序動支情形(支出透明化情形)：有 1 件(3.33%)所有支出均未有授權簽章，有 6 件(20.00%)截止受查截止日 99 年 3 月 31 日尚未動支勸募所得，不適用本項查核外，餘經抽核均已在核准程序下動支。
- 〈7〉符合會計作業情形：有 3 件(10.00%)因未在一定時限內以合法單據核銷之金額過大，不符合會計作業規範，有 1 件(3.33%)未募得款項，無會計紀錄，有 1 件(3.33%)會計紀錄尚未完成，無法提供帳冊外，其餘經抽核均已符一般之會計作業

規範。本次不符會計作業者，主要為預支之資金，未能在一定期限內核銷，其實亦存在資金挪用無法以合法單據核銷的風險，亦或經費未實際執行而僅匯款至受查團體分事務所充當經費之執行。

<8>依規定公開徵信情形：本次查核結果，已全部依規定辦理公開徵信。

<9>募款總額（餘額）依規定報部備查情形：有2件（6.67%）因統計方式差異，成果通報金額與本次查核金額不符；2件（6.67%）未在期限內通報活動成果。

<10>共同建議事項：

①轉捐贈款項之監督與管理-

以轉捐至各級政府及學校金額\$142,349,491.約佔總支出5.93%，轉捐至民間公益團體及附屬機構金額\$48,161,608.佔總支出2.01%。捐募資金進入受贈機構後，通常即不再受「主管機關」每年例行查核之監督，經費執行透明化即產生漏洞；亦或在不斷的轉捐後，看似已被執行之支出，實際上並無法確認其執行情況，則活動成果之統計金額亦將虛增。

截至99年3月31日止，含轉捐贈支出金額之執行率約20.84%，若扣除無法確認前揭所示轉捐贈7.91%之執行情況，則實際執行率將更低。

建議明訂非勸募單位親自執行

所得經費者，仍應盡監督之責；至少包括對受贈者「經費使用計畫」及執行結果之審核。另除「聯合勸募協會」，若非其本身原創會之宗旨即為代其他勸募經驗不足之團體代為統籌勸募外，餘自己無執行救助能力或經驗而必須轉捐由其他單位執行者，主管機關審核其等勸募申請時，即應持保留之立場。

② 功能別（專案別）收支餘絀表之一致性編制-

為避免勸募活動之收入與執行和團體本身的帳務混淆不清，而本勸募活動實際上仍為受查團體帳務處理的一部分，受查團體宜為個別活動依使用計畫書之分類及一致性的會計科目，編制功能別之受查核收支餘絀表，以利查核之進行，並定期提醒受查者個案金額之管控。

③ 勸募所得超過個案所需剩餘款之使用-

建議有一定之統籌出路，避免為執行完畢而執行，致大眾之愛心過度浪費方式之使用。

④ 受救助所得歸戶問題-

以本次查核為例，各公益團體所發放之急難救助金分攤到該個案之實際受災人數，可能超過在救急情況下所應給予，進而有人重複領受，有違

公平正義原則，宜建立共通的通報資料庫，以利不同執行單位的比對。

<1 1>八八風災執行率偏低分析：

①缺乏捐募及救助經驗，勸募所得亦未達執行突發性災害救助之經濟規模-

截至 99 年 3 月 31 日查核截止日止，共有 6 件完全未對其捐得款項執行原申請之計畫內容，有 1 件僅扣除活動必要支出外，亦完全未動用其活動所得，1 家未募得任何款項；上開 8 件 (26.67%) 其所募得之金額共計 \$6,254,222. 佔八八風災專案總募款金額 0.05%。除捐募單位多為一時熱情發動勸募後，卻對臨時災害缺乏救助之經驗外；亦因所募得金額過少，無法達到個別執行救助之經濟規模，而執行困難。

②重建工程預算過高，實際執行比率過低及進度落後-

包括紅十字會、世界展望會、台灣佛教協會、一貫道總會、基督教長老宣教會及法鼓山等 6 件，其募得總金額 \$5,898,841,104.，佔八八風災專案總募款金額之 51.04%，而原申請備核之「經費使用計畫」中，「重建工程」單項均佔原總經費比率 46%~60%，原本單項工程之時效即約需 2 年，截至 99 年 3 月 31 日止，僅紅十字會及世界展望會實際投入約活動所

得之 5%，餘 4 件均未有在硬體工程之投入，是故造成活動所得執行率過低主因。

③ 實際募得金額遠超過預計執行之經費-

包括家庭扶助基金會、聯合勸募協會、基督教長老宣教會及基督教救助協會等 4 件，實際募得金額共計 \$896,483,546。較其原預計執行之總經費 \$463,178,814。高出近一倍之多，各勸募團體為避免過度浪費，無法完全執行，致使執行金額占總所得金額之下低落的原因之一。

2、台北市政府查核該市府所許可 8 個勸募團體結果略以：

(1) TVBS 文教基金會：

<1>查核缺失：募款活動未於期滿 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，並報社會局備查。經查發現，募款活動於 99 年 1 月 31 日完竣，而於 99 年 3 月 23 日報局，已逾 30 日內之期限。

<2>具體改善方式：募款活動應於期滿 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，並報社會局備查。建議應依公益勸募條例第 18 條辦理。

(2) 民視與民視文教基金會：

<1>查核缺失一：募得之款項，未另設專戶儲存之。

- <2>具體改善方式：應依規定設立專戶儲存。
建議應依公益勸募條例第 13 條辦理。
 - <3>查核缺失二：募款活動未於期滿 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，並報社會局備查。
 - <4>具體改善方式：募款活動應於期滿 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，並報社會局備查。
建議應依公益勸募條例第 18 條辦理。
- (3)張榮發慈善基金會：
- <1>查核缺失：經查未發現異常情形。
 - <2>其他查核發現與建議事項：無。
- (4)台灣好文化基金會：
- <1>查核缺失：經查未於勸募活動開始後 7 日內將金融機構開立之捐款專戶，報主管機關備查。
 - <2>具體改善方式：應依規定設立專戶儲存。
建議應依公益勸募條例第 13 條辦理。
- (5)太平洋崇光社會福利基金會：
- <1>查核缺失：經查未於勸募活動開始後 7 日內將金融機構開立之捐款專戶，報主管機關備查。
 - <2>具體改善方式：應依規定設立專戶儲存。
建議應依公益勸募條例第 13 條辦理。
- (6)希望基金會：
- <1>查核缺失一：經查未於勸募活動開始後 7 日內將金融機構開立之捐款專戶，報主管機關備查。
 - <2>具體改善方式：應依規定設立專戶儲存。

建議應依公益勸募條例第 13 條辦理。

<3>查核缺失二：捐款支出收據抬頭誤植為其他機構。

<4>具體改善方式：捐款支出收據應為原基金會。

<5>查核缺失三：募款活動未於期滿 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，並報社會局備查。

<6>具體改善方式：募款活動應於期滿 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，並報社會局備查。
建議應依公益勸募條例第 18 條辦理。

(7) 台灣歸零愛心服務協會：

<1>查核缺失：經查未發現異常情形。

<2>其他查核發現事項建議：無。

(8) 余紀忠文教基金會：已申請撤銷在案。

3、台北縣政府查核該縣府許可 6 個勸募團體結果略以：

(1) 台北縣私立新希望社會福利慈善事業基金會：

<1>設有專戶儲存、專款專用。

<2>募得款項均已開立收據。

<3>募得款使用情形：依使用計畫並經核准動支。經費 1 萬元以上之動支，經抽核以支票或匯款方式支付。

<4>募款收支之會計作業情形：收支詳實入帳，並附有必要支憑證，帳冊處理符合會計作業規定。

(2) 林榮三文化公益基金會：

- <1>設有專戶儲存、專款專用。
 - <2>募得款項均已開立收據。
 - <3>募得款使用情形：依使用計畫並經核准動支。經費1萬元以上之動支，經抽核以支票或匯款方式支付。
 - <4>募款收支之會計作業情形：收支詳實入帳，並附有必要支憑證，帳冊處理符合會計作業規定。
- (3)台北縣中緬南傳佛教協會：
- <1>設有專戶儲存、專款專用。
 - <2>募得款項均已開立收據（收據僅註明活動名稱，未列示核准文號）。
 - <3>募得款使用情形：依使用計畫並經核准動支。經費1萬元以上之動支，經抽核以支票或匯款方式支付。
 - <4>募款收支之會計作業情形：收支詳實入帳，並附有必要支憑證，帳冊處理符合會計作業規定。
- (4)中國人間淨土功德基金會：
- <1>設有專戶儲存、專款專用。
 - <2>募得款項均已開立收據。
 - <3>募得款使用情形：依使用計畫並經核准動支。經費1萬元以上之動支，經抽核以支票或匯款方式支付。惟部分支出係以一般帳戶支應後，再由專戶轉出。
 - <4>募款收支之會計作業情形：收支詳實入帳，並附有必要支憑證，帳冊處理符合會計作業規定。
- (5)紙風車文教基金會：

- <1>設有專戶儲存、專款專用。
- <2>募得款項均已開立收據。另有 16,000,000 元以定期存單方式存放於第一銀行。
- <3>募得款使用情形：依使用計畫並經核准動支。經費 1 萬元以上之動支，經抽核以支票或匯款方式支付。
- <4>募款收支之會計作業情形：收支詳實入帳，並附有必要支憑證，帳冊處理符合會計作業規定。

(6) 中國青年救國團：

- <1>設有專戶儲存、專款專用。
- <2>募得款項均已開立收據。
- <3>募得款使用情形：依使用計畫並經核准動支。經費 1 萬元以上之動支，經抽核以支票或匯款方式支付。
- <4>募款收支之會計作業情形：收支詳實入帳，並附有必要支憑證，帳冊處理符合會計作業規定。

4、台中縣政府查核該縣府許可 2 個勸募團體結果略以：

(1) 查核團體：

- <1>台中縣向善行慈善會。
- <2>台中縣新社鄉白冷圳社區總體營造促進會。
- <3>一貫道崇正基金會（未列入內政部網站）

(2) 查核項目：

- <1>有無會議紀錄。
- <2>募得財物是否均開立合法收據予捐款人。
- <3>募得財物是否確實依使用計畫動支，動支

方式是否符合規定，是否有浮濫開支情形。

<4>募得財物使用情形是否透明化（有無侵占等舞弊情事）。

<5>募得財物是否專戶儲存、專款專用（含專戶使用情形流向）。

<6>募得財物是否詳實入帳、募得款使用財務清冊、收支明細表等必要之憑證及帳冊是否符合會計作業規定。

<7>募得財物是否辦理公開徵信及留存徵信錄（含募得財物徵信及募得財物使用徵信）。

<8>募得財物及使用情形與報部備查資料有否相符。

(3)查核結果：均合乎規定。

5、高雄市政府查核該市府許可2個勸募團體結果略以：

(1)高雄市慈善團體聯合協會：

<1>設有專戶儲存、專款專用。

<2>募得款項均已開立收據。

<3>募得款使用情形：依使用計畫並經核准動支。

<4>募款收支之會計作業情形：

①收支詳實入帳。

②附有必要支憑證。

③帳冊處理符合會計作業規定。

(2)太平洋崇光社會福利基金會：

經洽內政部獲告併入台北市政府許可基金會查核。

6、基隆市政府查核該市府許可 2 個勸募團體結果略以：

(1)基隆市慈母功德會：

<1>募款方式：

①於七堵菜市場及百福黃昏市場以擺桌方式提供募款箱，人員定點展開勸募活動。

②預計募得款項 8 萬元，並由該會補足至 10 萬元捐贈基隆市賑災專戶。

<2>開立收據情形：

①有開立收據方式。

②無開立收據方式直接投入募款箱者。

<3>專戶儲存、專款專用：無設立捐款專戶，係將捐款總額補足 10 萬元捐贈基隆市賑災專戶。

<4>公開徵信情形：每日由勸募人員開啟募款箱紀錄金額，並由理事長及其他在場人員簽名見證，報理事會報告並呈報主管機關備查。

(2)基隆市私立光隆高級家事商業職業學校：

<1>募款方式：

①由該校班聯會發起，師生自動參與，於基隆市廟口及各市場設置募款箱、海報進行勸募。

②預計募得款項 40 萬元，所募捐款轉交兒福基金會或教育部代辦。

<2>開立收據情形：因直接投入募款箱無法開立收據。

<3>專戶儲存、專款專用：無設立捐款專戶，

係將捐款總額捐至教育部 301 專戶。

<4>公開徵信情形：公開該校徵信網址。

(二)內政部其他監督機制：

- 1、內政部辦理八八水災勸募團體年度查核結束後，為讓勸募團體相關缺失落實改進，嗣於 99 年 7 月 1 日邀集相關勸募團體針對八八水災募得款使用成效舉行檢討會，針對相關缺失部分提出檢討及補證方式。另為提升八八水災募得款使用率及救災重建速度，於 99 年 7 月 26 日再次邀集募得款使用率低及查核缺失團體，再行開會研商，並要求針對募得款使用計畫之使用項目提出說明，並對落後項目擬訂解決方式或替代方案，以期配合募得款使用計畫期程，達成勸募緊急賑災之目的。除依公益勸募條例施行細則第 17 條規定，對外公告勸募團體辦理情形，並列入後續追蹤輔導監督之對象，直迄執行完竣，以善盡主管機關監督之責。
- 2、對於轉捐使用需再進一步追蹤之團體，內政部將於本（99）年度下半年再委請會計師進行查核。

五、審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形」專案調查結果略以：

(一)收受捐款或募款收支概況（截至 99 年 2 月底）

各級政府及民間團體收受捐款及募款收支情形一覽表

單位：億元

勸募或收款機關團體別	收入	支出	尚未支用款項
內政部	67.5784	66.4506	1.1277
各地方政府(含鄉鎮市)	43.4990	16.5899	26.9091

勸募或收款機關團體別	收入	支出	尚未支用款項
民間團體	126.2802	23.5365	102.7436
合計	237.3576	106.5771	130.7804

1、內政部部分：

- (1)募款金額：67 億 5,784 萬餘元。
- (2)支用金額及用途：支用 66 億 4,506 萬餘元，其中，25 億 9,427 萬餘元係依民眾指定用途使用（如撥予教育部災區兒童教育基金；空中勤務總隊罹難同仁家屬慰問金；各受災縣市國小、道路、橋梁等重建經費）；另 40 億 5,078 萬餘元，內政部依「募得財物使用計畫書」之募款用途，將款項撥予財團法人賑災基金會統籌運用。
- (3)未支用金額及原因：未支用款項 1 億 1,277 萬餘元，內政部將確認鉅額款項之捐款用途後，儘速依捐款人指定用途使用或轉撥財團法人賑災基金會。

2、各地方政府（含鄉鎮市公所）部分

- (1)募款金額：43 億 4,990 萬餘元。
- (2)支用金額及用途：支用金額 16 億 5,899 萬餘元，其中：
 - <1>轉撥內政部賑災專戶 2 億 7,010 萬餘元。
 - <2>轉撥當地或災區縣市政府社會資源專戶 1 億 3,774 萬餘元。
 - <3>轉撥民間團體（如中華民國紅十字總會、財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會、財團法人臺灣世界展望會等團體）等 6,758 萬餘元。

- <4>依民眾指定用途使用 1 億 3,972 萬餘元。
- <5>自行運用 10 億 4,383 萬餘元(主要係運用內政部及教育部平臺認養災區需求、發放災民各項死亡、失蹤、淹水、安遷、農林漁牧損失等救《慰》助金，及安置災民費用暨校園重建支出等)。

(3)未支用金額及原因：未支用 26 億 9,091 萬餘元，尚待各地方政府依計畫進度繼續支用，或尚待提報支用計畫。

3、勸募團體

(1)募款金額：共計 54 家民間團體募得款項 126 億 2,802 萬餘元。

(2)支用金額及用途：支用金額 23 億 5,365 萬餘元，主要係用於災區物資採買、臨時安置費用、組合屋興建、急難救助金發放等項目。

(3)未支用金額及原因：未支用 102 億 7,436 萬餘元，主要係中華民國紅十字總會、財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會、財團法人臺灣世界展望會等團體，按原訂財物運用計畫期限分別為 102 至 107 年不等，將依使用計畫分階段繼續執行。

4、財團法人賑災基金會接受內政部轉撥款項之支用情形

(1)內政部撥付金額：40 億 5,078 萬餘元。

(2)支用金額及用途：支用金額 58 億 2,557 萬餘元(內政部撥付不足數，該基金會係運用財團法人 921 震災重建基金會清算後撥入之餘款 45 億 3,051 萬餘元支應)，支用項目概述如次：

- <1>透過各縣市政府發放淹水救助、安遷賑助。
 - <2>辦理八八水災低收入戶加強照顧計畫。
 - <3>莫拉克風災獎助學金。
 - <4>國家營區及榮民之家安置費用補助計畫。
 - <5>莫拉克颱風優惠安家方案。
 - <6>透過內政部所屬社會福利機構核發死亡/失蹤慰問金。
 - <7>補助行政院農業委員會辦理「莫拉克風災受災漁畜賑助計畫」。
- (3)已撥付各執行機關尚待執行金額及原因：留存各執行機關尚待執行款項為9億2,990萬餘元，主要原因如次：
- <1>辦理莫拉克颱風優惠安家方案之租金補助，因補貼期程最長為2年，各地方政府審核受災戶資格後，須按月撥付租金予合格戶。
 - <2>辦理莫拉克颱風優惠安家方案之生活賑助金，各地方政府刻正處理核銷作業中。
 - <3>辦理國家營區及榮民之家安置費用補助計畫，因研擬計畫初期，預算編列較為寬鬆，內政部將洽請相關縣(市)政府評估後續經費需求，控留部分款項後，繳還無須使用之款項。

(二)審計部查核結果：

1、審核通知事項略以：

- (1)公益勸募條例之規範，未能落實執行；復未設立專帳處理捐款收支，難以釐清款項支用明細：

各級政府機關收受捐款或辦理勸募活動之收支情形，核有：

- <1>公立大專院校、國中小學等勸募團體未申請勸募許可，即辦理勸募活動；或未設立捐款專戶並報主管機關備查。
- <2>收受捐款（含機關內員工樂捐 1 日所得）未逐筆開立收據、未辦理公開徵信、未依指定用途或財物運用計畫使用捐款。
- <3>未於年度終了或勸募活動期滿或財物運用計畫執行完竣後，公告辦理情形並函報上級機關備查等情事，顯示各級政府機關學校未能落實辦理公益勸募條例規定之應辦事項，難為民間團體表率。另在帳務處理方面，亦有收支未納入會計帳管理，以及未設專帳（戶）管控莫拉克捐款收支等缺失，致難管控支用有無確依捐款用途使用。

(2) 主管機關未落實督導民間團體辦理勸募活動：

經統計，內政部及台北市、高雄市、台北縣、台中市、台中縣、台東縣等地方政府，共核定 53 家民間團體之勸募許可，查民間團體辦理勸募結果，核有：

- <1>未於期限內將捐款帳戶函報主管機關備查。
- <2>財物使用計畫執行完竣，未函報上級機關備查或逾期函報備查等情形，惟主管機關未依公益勸募條例通知或延遲通知改善。
- <3>民間團體申請將未支用完畢之捐款，改作

其他用途，惟主管機關核定財物使用計畫期間超逾法定期程。

<4>主管機關未辦理勸募活動之定期查核或隨時檢查等缺失，顯未善盡法規主管機關督導責任。

(3)各地方政府款項支用情形缺乏外部監督機制；鉅額款項留存專戶，迄未訂定用途或計畫：

據統計，截至99年2月底止，各地方政府尚未支用之捐款達26億9,091萬餘元，查：

<1>依現行公益勸募條例之規定，政府機關辦理勸募時，事前毋須比照民間勸募團體具備申請書、勸募活動計畫書、勸募活動所得財物使用計畫書等申請許可，事後因各直轄市及縣(市)政府本身即為公益勸募條例之主管機關，或鄉(鎮、市)公所自認係地方自治團體，故未將募得款項支用情形函報上級政府或當地主管機關備查，亦未公告成果報告等資訊，顯示公益勸募條例第6條有關上級機關之定義有欠明晰，除易使地方政府缺乏外部監督機制。

<2>產生部分地方政府將未支用之莫拉克捐款，留待以後災情發生時備用(雲林縣政府)。

<3>未依捐款人指定用途轉撥或延遲撥付捐款至其他縣政府(花蓮縣政府、高雄市政府)。

<4>尚未支用之鉅額捐款迄未擬訂後續支用用

途或計畫等欠妥情事。

(4)核發災民死亡、失蹤慰問金，未明確規範具領人資格：

截至 99 年 2 月底止，內政部計核發 642 人死亡、失蹤慰問金（每人 80 萬元，內政部【莫拉克颱風災後重建特別預算】負擔 20 萬元、賑災基金會負擔 60 萬元），查「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」第 5 點已規範死亡、失蹤慰問金具領人之順位，又依內政部 90 年 7 月 26 日台（90）內社字第 9020826 號函示略以：「…『災害防救法』第 48 條所訂定之『風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準』…相關條文中，雖無天然災害救助對象限於本國國民之規定。惟『災害防救法』…為國內法，其規範對象為國內居民。外國人在我國遭受天然災害，除非兩國有國民待遇之協定，我國並無救助之義務…。民眾如未具中華民國國籍，當不適用前揭『災害防救法』…之規定。」顯示遭逢莫拉克風災而死亡或失蹤之外籍人士，除兩國有國民待遇之協定外，其慰問金具領人應限於具中國民國國籍者；次查外交部調查我國國人如遭受天然災害，除美國、哥倫比亞、日本、澳大利亞、泰國、比利時、西班牙、利比亞，有規範我國國人得領取救助金外，其餘國家尚無此待遇。復查風災發生後 1 個月，因執行機關對於災害救助對象是否包括罹難外籍人士存有疑義，內政部爰於 98 年 9 月 17 日召開會議研商討論，

並決議同意開放外籍及大陸配偶之親屬（含本國籍及外籍人士）領取死亡、失蹤慰助金，其中外籍人士包含未提供國人類此待遇之越南、印尼、大陸等國家。該部上開作法與90年7月26日之函示內容相悖，有關外籍人士具領慰問金之資格，亟待明確規範並檢討納入法制化之可行性。

(5) 設立財團法人賑災基金會之必要性有待商榷，監督考核亦待強化：

政府為能以客觀、超然立場，統籌運用各界賑災捐款，以發揮最大效用，爰於90年度由內政部申請動支第二預備金3千萬元，成立財團法人賑災基金會。查該基金會係依民法設置，收入源自內政部賑災專戶之捐款收入，尚無自行募得款項之能力，且僅有4名工作人員，係從事基本行政支援工作（如會計事務、憑證之彙整核銷、董監事會之召開等），至推動各項董事會決議之賑災措施，悉賴中央及地方政府協助處理（例如統計並核發各項慰問金、救助金係透過內政部所屬社政機構、經濟部、農委會或地方政府辦理），顯示該基金會之運作性質非屬執行單位，而係捐款之資源分配單位，設立財團法人之必要性，頗值商榷；又內政部對其監督考核之強度與密度，與監督非政府捐助成立之民間團體相同，僅能透過民法及「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」辦理，在現行以制度化規範政府捐助財團法人之立法趨勢下，亦待檢討以特別法

為設置依據，並強化監督考核作業。

六、內政部對八八水災勸募團體募得物資發放之監督查核機制：

內政部為因應災害防救所需，平時督導各直轄市、縣市政府規劃儲備民生救濟物資，擬訂災民臨時收容場所；此外為強化災民災害救助效率及提昇工作品質，並妥善運用民間資源，訂有相關規定及作業原則，請各地方政府加以執行：

- (一)於防汛期前已請各縣市政府預先規劃災民臨時收容處所及民生物資儲備地點等相關資料，並報部備查。縣市政府除於收容所儲存備災物資外，另與相關廠商簽訂開口契約配合提供所需物資。災害發生後，係由直轄市、縣市政府統籌轄區所需之物資運補、管理及發放等作業，地方政府因受限人力不足，亦有結合民間團體志工進行災民救濟及物資發放情形。
- (二)莫拉克風災發生後，除由紅十字會提供備災物資外，救災期間，該部每日逐一調查受災縣（市）需求物資及聯絡窗口、連結捐助者（大型量販店），直接將物資運送至縣（市）政府指定需求地點，共計調度 218 批物資，快速提供地方政府運用。
- (三)在精進未來作為方面：為避免各縣市發生因災害造成連外道路中斷，導致民生救濟物資供應斷絕，內政部除於 91 年訂頒「直轄市、縣（市）危險區域（村里、部落）因應天然災害緊急救濟物資儲存作業要點範例」，由各縣市政府據以辦理外，復於 98 年莫拉克風災後，建議縣

市政府、公所宜因地制宜，規劃於邊遠村落或易形成孤島地區設置小型備災場所或據點，並促請縣市政府、公所提醒或協助易交通中斷受困區域居民儲備多天份(14 日)糧食與必要物資；倘有空中運補需求，再按行政院災防會 99 年 5 月 4 日召開「99 年汛期間疏散撤離及收容安置處置對策」研商會議決議，由縣市政府申請空中運補。(有關內政部空中勤務總隊規劃全島土石流潛勢地區周邊山區臨時起降場統計表，該部亦於 99 年 5 月 17 日函轉縣市政府)。

柒、調查意見：

政府鑑於近年來時代快速變遷，原以「統一捐募運動辦法」職權命令規範之法制已有不足，迫切需要將勸募行為之管理法制提升位階並嚴密規定，爰於民國（下同）95年5月17日制定公布公益勸募條例，建立公開透明勸募制度，以使民眾辨識勸募活動之合法性，促進民眾捐款發揮最大效果。98年8月7、8日莫拉克颱風挾帶豪雨，釀成嚴重災情，內政部及各級地方政府紛紛發起勸募救災活動；民間團體除號召志工加入救災外，亦籌措協助災民急難救助、緊急安置與災後身心靈輔導、房舍等軟硬體重建等經費。依公益勸募條例規定，勸募團體須向內政部、直轄市或縣（市）政府申請勸募許可。

莫拉克颱風至今已屆1年，各界愛心捐贈物資與款項源源不絕，據內政部（社會司公益勸募管理系統）莫拉克八八水災勸募公告及相關資訊（資料更新日期：99年7月29日）之統計，總淨募款金額計新台幣（下同）248.2602億元，本院就相關主管機關對於勸募所得及其支用情形，有無建立監督管理與運用機制案之調查，除蒐集該內政部網站所公告政府機關與勸募團體之勸募活動、其所得及使用情形等資料，進行制表分析外，期間查審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形(截至99年2月底止)」專案調查、內政部及各級地方政府亦委請會計師為「(99)年度查核八八水災勸募民間團體辦理勸募活動募得財物數額、使用情形及流向案(截至99年3月底止)」等情事。爰就各級政府機關勸募、使用情形及主管機關就民間團體勸募、使用情形之監督管理與運用機制，提出調查意見如下：

一、部分政府機關（構）發起勸募，未能落實執行公益勸募條例之規定，未設立專帳處理捐款收支，又缺乏外部監督機制，致難管控支用有無確依捐款用途使用，鉅額款項留存專戶，迄未訂定用途或計畫；更有部分政府機關發起勸募未上網公告，亦未依法辦理公開徵信：

（一）按各級政府機關（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，例外得發起勸募，且無庸依本條例申請許可，公益勸募條例第 5 條第 2 項定有明文。同條例第 6 條第 1 項及第 2 項並規定，各級政府機關辦理勸募，應為：1、開立收據。2、定期辦理公開徵信。3、依指定之用途使用。其有上級機關者，應於年度終了後 2 個月內，將辦理情形函報上級機關備查。另同條例第 23 條規定，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。除各級政府機關外，同條例第 7 條第 1 項規定，勸募團體（包括公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人）發起勸募，應向主管機關申請許可。

（二）依內政部莫拉克八八水災勸募公告資料揭示，政府機關發起勸募，中央有內政部 1 個機關，各級地方政府機關則有 2 個直轄市、13 個縣市政府、8 個鄉鎮公所，共計 24 個機關。共募得金額為 114.8945 億元，已使用 95.6517 億元，執行率為 83.25%，執行進度，尚屬順遂。惟計算各地方政府機關募得金額為 44.9342 億元，已使用 25.8622 億元，執行率即下降為 **57.55%**。

（三）案經審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外

界主動捐款收支情形」專案調查發現，各級地方政府機關共有 25 個，包括：2 個直轄市，23 個縣市政府，鄉鎮市公所則納入各該縣市欄位列之，募得金額為 43.499 億元，已使用 16.5899 億元，執行率僅為 **38.14%**。至未使用原因，各地方政府部分，尚待依計畫進度繼續支用，或尚待提報支用計畫。而依本條例第 6 條第 1 項規定，政府機關發起勸募，應定期辦理公開徵信。惟經將審計部調查資料較之前項內政部公告資料，查 1、內政部公告僅有 13 個縣市政府，審計部查核卻有 23 個縣市政府，核有新竹市、台南市、嘉義市、台中縣、花蓮縣、苗栗縣、雲林縣、新竹縣、金門縣、連江縣等 10 縣市都發起勸募，均未上網公告，亦未依法辦理公開徵信。2、鄉鎮市公所部分，依內政部公告資料有 8 個鄉鎮公所（2 個屬台東縣，6 個屬南投縣），惟查審計部所查核資料，除台東縣、南投縣外，另有台北縣、台中縣、台南縣、宜蘭縣、花蓮縣、屏東縣、苗栗縣、桃園縣、高雄縣、雲林縣、新竹縣、嘉義縣、彰化縣、澎湖縣及金門縣共 15 個縣均有鄉鎮市公所發起勸募，均未上網公告，亦未依法辦理公開徵信。

(四)各級政府機關收受捐款或辦理勸募活動之收支情形，業經審計部前項專案調查結果，核有以下違失：

- 1、公立大專院校、國中小學等勸募團體未申請勸募許可，即辦理勸募活動；或未設立捐款專戶並報主管機關備查。
- 2、收受捐款（含機關內員工樂捐 1 日所得）未逐

筆開立收據、未辦理公開徵信、未依指定用途或財物運用計畫使用捐款。

3、未於年度終了或勸募活動期滿或財物運用計畫執行完竣後，公告辦理情形並函報上級機關備查等情事。

(五)按依首揭條例規定，政府機關辦理勸募時，事前毋須比照民間勸募團體具備申請書、勸募活動計畫書、勸募活動所得財物使用計畫書等申請許可，事後或因各直轄市及縣（市）政府本身即為公益勸募條例之地方主管機關，或鄉（鎮、市）公所自認係地方自治團體，故未將募得款項支用情形函報上級機關備查，亦未公告成果報告等資訊，顯示地方政府機關未落實上開條例之規定，缺乏外部監督機制，以致發生部分地方政府將未支用之莫拉克捐款，留待以後災情發生時備用（雲林縣政府）；未依捐款人指定用途轉撥或延遲撥付捐款至其他縣政府（花蓮縣政府、高雄市政府）；或尚未支用之鉅額捐款迄未擬訂後續支用用途或計畫等違失情事，亦經審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形（截至99年2月底）」專案調查，查核屬實。

(六)綜上，顯示部分政府機關學校發起勸募，未能落實辦理公益勸募條例規定之應辦事項，難為民間團體表率。另在帳務處理方面，亦有收支未納入會計帳管理，以及未設專帳（戶）管控莫拉克捐款收支等缺失，又缺乏外部監督機制，致難管控支用有無確依捐款用途使用，鉅額款項留存專戶，迄未訂定用途或計畫；更有部分政府機關發起勸募，未上網公告，亦未依法辦理公開徵信，內

政部應本於中央主管機關權責，除責成各級地方政府專案辦理外，並將辦理情形函報該部備查。

二、各級主管機關未確實依公益勸募條例規定監督、管理其所許可之勸募團體辦理勸募活動，業經審計部查核屬實，且執行率偏低，未使用金額占募款總額達 71.497%，有失公益勸募之本旨，內政部允應本於中央主管機關權責，加強監督及查核：

(一)按「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。前項勸募活動所得金額，開支新臺幣 1 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。」「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。」公益勸募條例第 7 條、第 18 條及第 21 條分別定有明文。

(二)據內政部公告資料：有關莫拉克八八水災政府發起勸募單位中，經該部、地方政府許可之民間勸募團體 52 個（內政部許可 32 個團體、基隆市政府許可 2 個團體、台北市政府許可 8 個團體、台北縣政府許可 6 個團體、台中縣政府許可 2 個團體、高雄市政府許可 2 個團體），惟依審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形」專案調查，計有 54 個民間勸募團體（內

政部許可 30 個團體、台北市政府許可 8 個團體、基隆市政府許可 1 個團體、台北縣政府許可 6 個團體、台中縣政府許可 2 個團體、台中市許可 3 個團體、高雄市政府許可 3 個團體、台東縣政府許可 1 個團體），經將審計部本案調查資料較之內政部公告資料，查除經主管機關許可之勸募團體總數不符，基隆市、高雄市許可勸募團體數亦不符，且審計部查核有台中市、台東縣許可勸募團體，均未列入內政部公告資料。另 52 個勸募團體，其中社團法人中國青年救國團、基隆市私立光隆高級家事商業學校，業經內政部查復係屬本案勸募團體，惟查該網站仍漏未公告，內政部允應檢討改善。

(三)前依審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形」專案調查，各勸募團體實際募得金額為 126.2802 億元，已使用 23.5366 億元，執行率為 18.63%，未使用 102.7436 億元，占募得總額 81.36%。復據內政部公告資料，勸募團體名稱、預募金額及截至 99 年 7 月 29 日之收支結餘情形，詳如表一-4：各勸募團體之勸募收支結餘（含其他單位），計算其募得金額為 141.499 億元，已使用 41.7457 億元，執行率為 29.502%，未使用 99.7534 億元，占募得總額 71.497%。使用率仍顯偏低。

(四)審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形（截至 99 年 2 月底止）」專案調查結果，民間勸募團體募得金額未使用原因，主要係中華民國紅十字總會、中華民國佛教慈濟慈善事業基金會、臺灣世界展望會等團體，按原訂

財物運用計畫期限分別為 102 至 107 年不等，將依使用計畫分階段繼續執行。主管機關未落實督導、管理民間團體辦理勸募活動，查勸募團體辦理勸募結果，核有下列違失：

- 1、未於期限內將捐款帳戶函報主管機關備查。
- 2、財物使用計畫執行完竣，未函報上級機關備查或逾期函報備查等情形，惟主管機關未依公益勸募條例通知或延遲通知改善。
- 3、民間團體申請將未支用完畢之捐款，改作其他用途，惟主管機關核定財物使用計畫期間超逾法定期程。
- 4、主管機關未辦理勸募活動之定期查核或隨時檢查等缺失，顯未善盡法規主管機關督導責任。

(五)各級主管機關辦理年度查核，發現有下列缺失，亟待改善：

- 1、動支情形，有以現金支應各項費用支出，不符規定之情形。急難現場之現金救助之現金發放實難避免，建議應有進一步的金額、及時效限制機制，以避免現場的現金發放流於浮濫。
- 2、專戶儲存、專款專用情形，有未專款專用，或有多個帳戶同時應用於一項專案，或和團體一般帳戶及分事務所帳戶混用，持有過多現金，未於 30 天內提存專戶等情事。當受查團體以非專戶以外之銀行存款併入專案餘額時，即潛藏者專案資金被挪用而以團體其他資金支應受查的風險，仍建議對捐募團體有較積極性的監督。
- 3、未符合會計作業情形，有因未在一定時限內以合法單據核銷之金額過大，不符合會計作業規範，有未募得款項，無會計紀錄，有會計紀錄

尚未完成，無法提供帳冊等情事。不符會計作業者，主要為預支之資金，未能在一定期限內核銷，其實亦存在資金挪用無法以合法單據核銷的風險，亦或經費未實際執行而僅匯款至受查團體分事務所充當經費之執行。

(六)綜上，勸募團體使用率偏低（未使用金額占募得總額之比率，99年2月底為81.36%，99年7月29日仍為71.497%），且各級主管機關未確實依公益勸募條例規定監督、管理其所許可之民間勸募團體辦理勸募活動，業經審計部查核屬實，內政部於下半年辦理查核時，允應針對上揭缺失加強查核，並將查核結果函報本院。

三、政府就勸募團體實募得金額大幅超過預募金額者，缺乏應變管理之配套機制：

- (一)依公益勸募條例、公益勸募許可辦法之規定，民間團體基於公益目的募集財物，應備具「申請表」、「勸募活動計畫書」、「勸募活動所得財物使用計畫書」等文件，向主管機關申請許可。其中「勸募活動計畫書」應載明：勸募活動名稱及目的、勸募活動地區、方式及起迄日期、預定勸募財物等；「勸募活動所得財物使用計畫書」應載明：勸募活動所得財物使用目的、工作內容及服務對象、使用期限及其起迄日期、經費概算表等事項，是以，民間團體提出使用計畫書，允應依預募所得，據以擬定工作內容與所需經費。
- (二)又依公益勸募條例第19條規定，勸募所得應依主管機關許可「勸募活動所得財物使用計畫」使用，不得移作他用。且公益勸募許可辦法第8條規定，「勸募活動所得財物使用計畫書」有變更時

，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1個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議。捐贈人提出異議時，勸募團體應返還其捐贈之財物。

(三)分別就政府機關、勸募團體之預募金額與實募金額列表如表二(二)，項下再分列表二(二)-1、表二(二)-2及表二(二)-3。該表所列勸募團體實際募得金額遠超出勸募活動計畫所需經費，如依公益勸募許可辦法第8條規定，變更「勸募活動所得財物使用計畫書」，須先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1個月以上之期限，聲明捐贈人得於期限內提出異議。捐贈人提出異議時，勸募團體應返還其捐贈之財物，然目前網站上超募團體之計畫書仍維持在第一次計畫內容，主管機關顯未落實督導民間團體辦理勸募活動；民間團體如不變更「勸募活動所得財物使用計畫書」，主管機關將如何審核該超募所得之使用情形，如何阻止其移作他用，迄無對策。是以，政府就民間團體募得總額超過預募總額，目前尚乏應變管理之配套機制，亟待改善。

四、對於無名氏捐贈及設募款箱無法開立收據等之勸募行為，如何建立公開徵信機制，內政部應迅予檢討：

(一)公益勸募條例第16條規定：「勸募團體收受所得財物，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。」復依公益勸募條例第18條、第23條等規定，勸募團體應將

捐贈人捐贈資料公告及公開徵信，並報主管機關備查。主管機關應將已核定勸募所得情形等資料，予以上網公告。

(二)就無法開立收據之勸募行為之監督，經內政部查復略以：大部分勸募團體，以劃撥帳戶為勸募活動收款帳戶，再於30日內將募得款存入報備之專戶，符合公益勸募條例施行細則第8條規定，按月將捐款金額存入帳戶。惟規模較小團體(例如：粉條兒文化協會、佛教協會)，僅提供八八風災專案之獨立帳冊，非專戶及現金之捐款部分，仍有賴勸募團體之自律，並依公益勸募條例第6條規定，於年度終了後5個月，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。未能個別開立收據之捐款，大多勸募團體係採定期(通常是月底)、分組、分服務點，以無名氏或善心人士之名稱方式開立收據及存入專戶處理。查核方式如同短開之查核，並檢視勸募活動計畫書，觀察該團體的勸募活動方式是否會發生無法立即開立收據之情況等語。本案茲有「基隆市慈母功德會」之勸募方式，即在菜市場以擺桌方式提供募款箱，人員定點展開勸募，對無開立收據方式直接投入募款箱者之勸募所得，其公開徵信：每日由勸募人員開啟募款箱紀錄金額，並由理事長及其他在場人員簽名見證方式，似可成為各勸募團體對於未能個別開立收據捐款之公開徵信方式之參考。

(三)天然災害一發生，國內民眾常發揮最大愛心，捐款源源不絕，並常以「無名氏」名義捐款，主管機關對於「無名氏」捐贈資料之公告，如未能加

註捐贈日期、捐贈地點等較詳盡資料，似難達公開徵信之效果，如何建立有效之公開徵信機制，內政部應迅予檢討。

五、公益勸募條例所規定勸募活動必要支出之計算，應指該必要支出上限，其實際支出，主管機關應覈實查核：

(一)按公益勸募條例第 17 條規定，勸募團體辦理勸募活動之必要支出，可由勸募活動所得支應，所得在 1 千萬元以下者，為 15%；所得超過 1 千萬元未逾 1 億元者，為 150 萬元加超過 1 千萬元部分之 8%；所得超過 1 億元者，為 870 萬元加超過 1 億元部分之 1%。另金錢以外之物品者，應依捐贈時之時價折算之，何謂「必要支出」，同條例施行細則第 11 條規定，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。而內政部就該必要支出之查核內容略以：

- 1、檢視明細之內容如薪資、差旅交通費各佔多少金額，是否為執行勸募活動時，合理比例的行政支出。
- 2、抽核是否已取得合法外部憑證，1 萬元以上以支票(匯款)支付。
- 3、檢視是否有以團體本身之開銷，報銷勸募專案之虞。

(二)依內政部公告資料(99 年 7 月 29 日止)，將本案勸募團體募得金額超過 1 億元者，其必要支出上限及已支出金額，表列如表三(七)。查本案勸募團體募得金額超過 1 億元即有 11 個、超過 10 億元更有 3 個，列明必要支出者，僅紅十字會、慈濟基金會、TVBS、基督教救助協會，其餘 7 個

均無從辨別其必要支出金額，內政部應予檢討改善。

- (三)按民間團體進行勸募活動所需之必要支出，上開公益勸募條例第 17 條規定，採將勸募團體辦理勸募活動之必要支出作合理限額規定，係指必要支出之上限，應無疑義。查上開勸募團體依該條例第 17 條規定，計算必要費用，屬相當可觀，主管機關就各勸募團體進行勸募活動所需必要支出之查核，允應覈實查核，以有效運用勸募活動所得財物並避免濫用等弊端發生。
- (四)復依公益勸募條例第 17 條規定，以募得金額之一定比率計算其必要支出，然必要支出額與實際支用金額之關係，應比其與募得金額之關係更密切，且公益勸募條例之目的，應係將募得金額確實依所核定使用計畫支用之，故規範重點應在鼓勵使用，而非只鼓勵勸募，是該條以募得金額之一定比率計算其必要支出之合理性，容有進一步檢討空間。
- (五)有關勸募團體將勸募所得直接轉捐之問題，經內政部查復略以：勸募團體無法自己執行，而須轉捐者，應在申請勸募活動之募得款經費使用計畫書明示，以事先申請許可為原則。主管機關審核其轉捐內容時，即可預先確認其合理性。另無能力自己執行，卻要辦理勸募活動，即有違公益勸募之精神，除類似聯合勸募協會為募款協助補助民間公益團體執行公益性服務之外，不符經濟規模之民間團體，嗣後對無執行勸募僅轉捐其他團體辦理之勸募活動，當列為準駁許可辦理之參考等語。依表三(五)-2 所示，查有平安社福、陽信

、清心及國民黨等團體，其支用除轉捐外，別無其他公益性服務作為，該等團體是否於申請許可時，即明示於使用計畫，政府機關已將許可之勸募活動、其所得及使用情形等資料予以上網公告，惟從公告資料中，未能得知各勸募團體勸募所得財物使用計畫之具體工作內容，亦無從得知其勸募所得使用目的，各勸募團體或募款計畫說明不清，或因後續沒有能力執行而轉捐政府機關或其他勸募團體，恐有違背捐款民眾之原意，亦與許可之使用計畫不符，且有違公益勸募之精神，主管機關於審核各勸募團體之勸募計畫及公告各勸募團體之使用計畫內容，允應檢討改善。

六、主管機關委請會計師查核，其所定查核項目及會計師查核報告，均應檢討改善：

- (一)查主管機關委請會計師查核勸募團體，所定查核項目計有召開會議情形、募得款開立收據情形等9項，惟查第1項「召開會議情形」：應查核是否召開會議、是否討論及決議勸募活動，並非查核是否有會議紀錄；第2項「募得款開立收據情形」：應查核募得款未開立收據及未入帳之情形，而非僅查核募得款未開立收據而有入帳之情形；第3項「動支情形」之查核，並非僅止於已備一定管控程序者，即視為符合規範，應再深入查核該管控程序是否適當及是否被執行，內政部應予檢討改善。
- (二)內政部委請會計師查核結果，核有：1、查核情形彙總表，如表四(一)查核發現所示，其中「依使用計畫動支」與「依核准程序動支」欄位分列有：未依、部分未依，另有「公開徵信」與

「募得總(餘)額報部備查」欄位分列有：尚無須呈報、不適用，該等欄位設計，顯有違誤。2、會計師查所提出共同建議事項二、「功能別(專案別)收支餘絀表之一致性編制」等語，應係「針對專案編製其收支餘絀表」：為避免勸募活動之收入與執行，和團體本身其他活動的帳務混淆，受查團體宜為個別計畫分別編製收支餘絀表，其分類及使用之會計科目應前後期一致，且應依功能別表達。內政部允應予審核查核結果及往後查核，予以導正。

(三)內政部、台北市政府委請會計師查核之報告，雖較其他縣市政府委請會計師查核之報告，較為詳細，但仍未能列報勸募團體已存在之缺失，內政部應本於中央主管機關之權責，責成各主管機關確實查核。

七、主管機關公告「莫拉克八八水災政府機關與民間團體募得款及支出使用明細」等資料，未盡透明與確實，難達公開徵信效果：

(一)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、其所得及使用情形等資料予以上網公告」，有關政府機關、勸募團體單位數，詳如表一。並將內政部公告莫拉克八八水災勸募資料，與審計部專案調查作比較，其列管辦理勸募活動之政府機關與勸募團體並不相符。

- 1、縣市政府部分：內政部公告 13 個縣市政府發起勸募或收到捐款；審計部查核，卻發現有 23 個縣市政府發起勸募或收到捐款。
- 2、鄉鎮市公所部分：內政部公告 8 個鄉鎮公所(2 個屬台東縣，6 個屬南投縣)發起勸募或收到

捐款；審計部查核資料，除台東縣、南投縣外，另有台北縣、台中縣、台南縣、宜蘭縣、花蓮縣、屏東縣、苗栗縣、桃園縣、高雄縣、雲林縣、新竹縣、嘉義縣、彰化縣、澎湖縣及金門縣共 15 個縣均有鄉鎮市公所發起勸募或收到捐款。

- 3、勸募團體部分：審計部查核經台中市政府許可之真佛覺心社會福利慈善基金會等 3 個民間團體與台東縣政府許可之台灣安心家庭關懷協會，均未列入內政部公告資料。

(二)政府機關發動勸募，無須申取許可，公告資料應予詳盡，俾利全民監督，以昭公信：

- 1、依公益勸募條例第 5 條第 2 項但書及第 6 條規定，政府機關遇重大災害或國際救援，辦理勸募時，毋須比照民間勸募團體具備申請書、勸募活動計畫書、勸募活動所得財物使用計畫書等文件，向主管機關申請許可。各級政府機關辦理勸募，除應為：1、開立收據。2、定期辦理公開徵信。3、依指定之用途使用外，其有上級機關者，應於年度終了後 2 個月內，將辦理情形函報上級機關備查，查各直轄市及縣(市)政府本身即為公益勸募條例之地方主管機關，而鄉(鎮、市)公所亦係地方自治團體，卻有部分政府機關未將募得款項支用情形函報上級政府機關備查，亦未公告執行情形等資訊，上開條例第 6 條規定，顯未落實。
- 2、復依內政部公告「八八水災政府及民間團體勸募活動上網公告情形一覽表(資料更新日期：99 年 7 月 29 日)」所載：政府機關募得總額已

達 114 億 8 千 9 百餘萬元，已使用金額為 95 億 6 千 5 百餘萬元，未使用餘額則有 19 億 2 千 4 百餘萬元。另審計部辦理「莫拉克颱風勸募款項或接受外界主動捐款收支情形（截至 99 年 2 月底）」調查報告，即發現各地方政府款項支用情形缺乏外部監督機制；鉅額款項留存專戶，迄未訂定用途或計畫，產生部分地方政府將未支用之莫拉克捐款，留待以後災情發生時備用（雲林縣政府）、未依捐款人指定用途轉撥或延遲撥付捐款至其他縣政府（花蓮縣政府、高雄市政府）或尚未支用之鉅額捐款迄未擬訂後續支用用途或計畫等欠妥情事。是以上級主管機關除應依公益勸募條例第 6 條規定落實監督外，其查核結果允應公告，俾使民眾公開監督。

（三）政府機關所公告各勸募團體募得款明細及支出使用明細，允宜檢討改善，俾使募得款項及勸募所得之使用情形透明，以達公開徵信：

- 1、鑑於公益勸募條例第 23 條規定，旨在公開政府資訊，以昭公信，同條例施行細則第 17 條規定，主管機關應定期公布勸募活動情形：(1) 每月 15 日前，公布前 1 月勸募團體開立捐款專戶並報備查情形及違反勸募相關規定者之姓名或團體名稱及違反本條例案件處理情形；(2) 每年 3 月 31 日前，公布前 1 年勸募活動情形統計值。主管機關應確實依規定公布勸募活動情形，供社會大眾在充分資訊狀況下進行捐款行為，以確實建構透明誠信之勸募環境，並於活動結束後公告活動所得及使用情形，以保障捐

款大眾權益，並作為後續經費使用情形之查察依據。主管機關亦應建立資訊平台，避免社會資源無效率使用。

- 2、依內政部公告「八八水災政府及民間團體勸募活動上網公告情形一覽表」，所刊載各勸募團體之募得款明細及支出使用明細內容，民眾無法了解各勸募團體之使用計畫及工作內容，亦無法分辨其等團體工作是否完全相同，甚至重複發放或救助，政府機關允宜檢討改善，俾使募得款項及勸募所得之使用情形透明，以達公開徵信。

- (四)勸募團體各期間之收支情形，如表五，並就勸募活動起始日與核准日不符、各階段勸募期間產生變動、各階段預募金額產生變動、99年7月29日之募得金額，內政部公告資料與查復資料不同、累計金額之合理性產生疑義，結餘金額為0，卻不結案及結餘金額大於0，但已結案等疑義，分別列表六-1至表六-7，內政部應就上開數據確實查核正確後，並上網公告。

捌、處理辦法：

- 一、抄調查報告，函請內政部就調查意見確實檢討改進，並於二個月內見復。
- 二、抄調查報告，函請審計部依法處理。
- 三、調查報告上網公告。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：

中 華 民 國 99 年 9 月 日
附件：本院 98 年 9 月 8 日(98)院台調壹字第 0980800839
號派查函暨相關案卷全宗。

