

調 查 報 告

案由：公益勸募條例修正草案規定面臨執行問題與申請政府相關弱勢補助手續繁瑣；復該條例宣導教育不足，致中央及各地方政府標準不一，亦未基於輔導社會福利團體之立場，協助其維持正常營運及合法性。究相關主管機關是否涉有違失？認有深入瞭解之必要乙案。

調查意見：

近年來，國際間常以八個衡量標準¹評鑑政府是否落實「善治（good governance）」，八個標準中，「問責（accountability，或稱究責、督責）」能否實踐，為善治能否成功之關鍵。不論政府機關、私人部門和公民社會，都須對公眾和機構成員負責；如缺乏法治（rule of law）和透明度（transparency），問責機制就不可能真正建立。

我國公益團體之規模、數量日增，資源多來自社會大眾之捐輸，其存在價值與社會責任均不容忽視，然外界往往不瞭解、不信任其勸募行動或效能，甚至因質疑而不願繼續支持，造成資源不均、無助於社會發展之缺憾。究目前我國執行公益勸募條例，能否正面幫助保障捐款人之權益？公益團體之財務運作、服務成效等資訊公開機制是否落實，均有待釐清；本院爰立案調查。經向內政部調取卷證資料，並邀集中華社會福利聯合勸募協會陳秘書長文良、臺灣公益團體自律聯盟陳秘書長琬惠、兒童福利聯盟文教基金會行政處王處長採蓮、中華民國紅十字會陳副秘書長世人、佛教慈濟基金會志業中心宗教處呂組長學正、秘書處簡組長東源、臺灣兒童暨家庭扶助基金會劉主計處長國璋、郭主任兼代處長幼萍、

¹ 「善治」的衡量標準，包括八個主要面向：（一）參與(participation)、（二）法治(rule of law)、（三）透明度(transparency)、（四）反應敏捷(responsiveness)、（五）效能(effectiveness)與效率 (efficiency)、（六）公平(equity)與包容(inclusiveness)、（七）認同取向(consensus oriented)及（八）問責(accountability，或稱究責、督責)。

臺灣世界展望會會長室何主任善欣、陽光社會福利基金會陳副董事長淑蘭及蘇會計師淑惠等等團體代表與專家學者蒞院諮詢，業經調查竣事，臚列調查意見如下：

一、公益勸募條例旨在有效管理公益團體之勸募行為，惟為確實保障捐款人權益、促進捐款之使用效率，主管機關衛生福利部允應整體落實資料公開制度，要求公益團體及時提供充分可靠資訊，推動責信及透明化制度，以昭公信。

(一)按公益勸募條例第 2 條：「非營利團體：指非以營利為目的，從事第 8 條公益事業，依法立案之民間團體...」。我國法律雖未明文規範非營利組織之定義，但所得稅法第 4 條第 1 項第 13 款免納所得稅之規定：「...十三、教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得。...」有相關說明。另依直轄市及縣（市）政府辦理非營利組織陪同外籍勞工接受詢問作業要點第 4 條規定：「本要點所稱非營利組織如下：（一）立案之社會團體。（二）財團法人社會福利機構。（三）財團法人社會福利慈善事業基金會。（四）財團法人宗教組織或文教基金會捐助章程中明定辦理社會福利者。」則有較清楚之範圍。

(二)勸募活動之管轄權責，按同條例第 4 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部（業務現屬衛生福利部，下同）²；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」。基此，按該條例之規定，主管機關應依規定辦理勸募團體申請許可（第 7 條）、專戶備查（第 13 條）、成果備查（第 18 條）、結案備查（第 20 條）、備查資料上網公告、年度查核（第

² 102 年 7 月 19 日行政院院臺規字第 1020141353 號公告第 4 條所列屬「內政部」之權責事項，自 102 年 7 月 23 日起改由「衛生福利部」管轄。

20 條及第 23 條)、勸募活動辦理情形及相關帳冊查核(第 21 條)、違規查處(含廢止、取消、處罰)等業務。同條例第 20 條第 1 項規定：「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...」及同條第 2 項規定：「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。」。又依同條例第 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」。循其立法理由為：「為昭公信，主管機關應公告核定之勸募活動資料，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」。復據內政部函稱，勸募團體基於公益目的，向外界募集財物之勸募活動，因考量其為募集不特定多數人捐贈之公共財，理應善盡監督管理人之責，故採許可制予以高密度監督，以有效規範不法情事，維護捐款大眾之權益。

- (三)惟查，內政部對於部分勸募活動結束、業經該部准予備查之勸募團體，迄今仍未能將成果報告、支出明細、收支運用情形上傳公益勸募管理系統之情形，表示將定期辦理教育訓練，召開各縣市政府開會協商，以檢視督促各勸募團體確實依照法令辦理，而團體於申請同性質勸募許可案時，若仍有前案尚未完成上傳資料者將要求改善，若該團體未完成前，將暫緩許可其新申請之勸募案。又目前內政部雖規範監督公開的公益勸募活動及特定資料公開，卻未強制規定團體揭露整體財務情形，該部及各縣市政府又未能充分督促上傳

公益勸募管理系統，往往引發外界之相關疑慮；反之，如公益團體自主透明公開相關執行作為，則有助於捐款有效率執行。況該部對公益團體未有整體財務資訊揭露之參考原則，各主管機關對於非營利組織之財務報表內容則多以基本財務報表為基準，發展內容不一（詳附件 3），而各公益團體勸募金額之自我查核機制不足，大都僅以該部既定格式規劃，報表揭露之質量均存在高度落差，影響資訊提供之完整性。又依該條例第 20 條規定：「...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...」之實務作法，有待計畫執行完竣、提經理事會及董事會等附加條件或流程，實顯緩慢，允宜定期提報之。

- (四)非營利組織活動或行為之規範，實務上可透過他律與自律兩種模式考量（馮燕，2009；喜瑪拉雅研究發展基金會譯，2000；European Commission, 2009; Gugerty et al., 2010; Sidel, 2005），而優質 NPO 的自我查核機制，基本條件之一即為公民性：所謂提供參加機會，指以簡單易懂的方式，將捐款、志工等不同型態的參加募集活動，對公民公開，並使捐款者或是志工能夠意識到自己為團體的一分子，進而可由團體籌組及運用的行為³。詢據本院諮詢會議專家指出：「各團體提出來的報表完全是不一致的，即使有會計師查核的，也不交，也只交自己做的，自律沒辦法要求，因為還沒到可比較的程度...」、「當時臺灣公益團體自律聯盟因為勸募條例本身沒訂清楚釐清這些問題，所以有的團體就是每年報...」，及「NGO 會計準則，目前都準用商業會計，不見得完全符合這塊，帳目的

³ 工藤態志原著；陳威丞譯。優質 NPO 的評選標準。

管理必須形成業內共識，統一遵行...」等，均顯示公益團體財務公開報導之必要性，及目前現況之不足處。學者王雲東（2005）亦以紅十字會於南亞震災中每 2 個月在網路上公開所有收支明細、寄會訊讓每一位捐款人知道財務流向為例，說明「責信」制度係一公開、透明、有效率作法，且政府可扮演協助、協調、資源整合及修正法令之相關工作⁴。爰此，公益團體利用透明化制度自行進行，勸募之財務報導揭露財務之來源與用途，能有效提升大眾之支持及監督，然目前我國自律組織機制尚在初步發展中，仍待主管機關積極推動，詳表六。

(五)研究指出（柯玉芳，2008）⁵：非營利組織之資源大部分來自社會的愛心，且享有租稅優惠，等於整體社會多付稅賦來支持運作，因此非營利組織理對社會大眾交代其財務的運用及服務的成效。責信不僅止於募款狀況或財務的公開（財務責信）而已，亦應包括組織的運作績效（績效責信）、對所有的社會（會員）負責，這也就是對其合法性的來源負責的民主責信（高永興，無日期）⁶；又非營利組織應有其最高之自主性，以自律、透明、公開為指標，以接受媒體、學界、網路、公眾之監督，或非營利組織之間的相互監督為原則（江明修、梅高文，2001；引自高永興）。此外，本院諮詢會議專家表示，責信制度對於小型團體雖產生「很多中小型組織都要有一個勸募字號，為了要讓活動順利，雖然可能是比較粗糙的計畫，但因為管理機制和財會流程還要再建立，可能也會遇到一個很大

⁴ 王雲東（2005）。勸募應由民間主導，並走向專業與責信。財團法人國家政策研究基金會國政評論，社會（評）094-048 號。

⁵ 柯玉芳（2008）。非營利組織財務資訊揭露之研究-內政部財務報表範例之探討。國立政治大學商學院經營管理碩士學程非營利事業管理組碩士論文。臺北市：未出版。

⁶ 高永興（無日期）。自律與他律相輔相成的責信機制。

的災難，對於小組織，責信的成本高...」，然而「財務管理和責信機制都變好了」，亦利於保障捐款人之權益。爰此，公益團體主動透過公開透明與責信之作為，有助於提升其營運效率及外界支持度，並且形成自律原則，並降低政府之不當干預，善用社會資源。

(六)惟查，目前我國法令雖已規範勸募活動之成果須公開，然公益團體之責信及公開情形均尚未成熟。依本案諮詢專家指稱：「公開和責信，即使是現有人團法或（未來的）財團法人法等相關法令都沒有足夠的條件可以做到向捐款人報告，公益勸募條例某個程度是要保障捐款人的權益...」、「應該是要讓捐款人判斷，由自律組織要求受贈團體透明化，讓市場決定，不是由政府為防弊而防弊」、「美國以稅法規定，Form 900-PF 需要揭露很多資訊，包括所有財務狀況、前 5 大會長等薪水、理事的學經歷背景等。然後另有專業學者組成所謂 watchdog 的機制去審閱。現在臺灣自律聯盟是以民間力量推動，會很慢」及「綜觀歐美國家，對於募款管理的角色有幾個：美國及瑞士主要跟稅法在一起，所以 NPO 組織的財務必須很透明，回到捐款人身上，以理性狀態。日本及菲律賓則是由政府認可的中介組織，如聯盟等，才能募款，也就是把監督角色回歸到民間。目前臺灣狀態，希望未來可以走到優質，不過在那之前，法仍有意義，對於小型組織，仍有思考作用...」。又如陳文良（2011）指出⁷，英國「公共慈善勸募條例」之目的在：「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，規範以該志願性組織是否取得募款之資格（執

⁷ 陳文良（2011）。「公益勸募條例」對公益團體的影響（下）。取自 <http://npoparty.npocenter.org.tw/knowledge/content/110>

照)為基礎，不針對個別勸募活動予以許可」。

(七)以美國非營利組織之稅務申報為例，其係依性質、規模大小(年度總收入或總資產)而分別選用 Form 990、Form 990-EZ、Form 990-PF 或 Form 990-N 等表格，向內地稅務局(Internal Revenue Service, IRS)申報；其中 Form 990 要求非營利組織揭露「經理人、董事、受託人、重要員工、最高薪酬者和獨立承包人之薪酬」(第 7 部分)、「收入表」(第 8 部分)、「功能性費用明細表」(第 9 部分)、「平衡表」(第 10 部分)、「淨資產調節表」(第 11 部分)及「財務報表與報導」(第 12 部分)等，此外，還要求非營利組織再申報諸多明細表(schedule)，如捐款人明細表、薪酬資訊明細表、關係人交易明細表、實物捐贈明細表，及清算、歇業、解散、或處分重大資產明細表等，計 16 個明細表⁸ (從 schedule A 到 schedule R，詳表七)，另外，又依組織類型之不同，如學校、醫院等而適用不同之特定明細表。

(八)綜上，目前我國相關法令尚未健全、監督機制之範圍與程序未定，為待精進之課題。前開國家法律規定須揭露之資訊，又先由稅捐稽徵單位根據其揭露之資訊落實後續監督之作法，殊值我國未來參考。

二、自 100 年 11 月至 101 年 11 月止，內政部未能提供精確數據，致統計核定許可公益勸募活動之作業時程平均耗時 32.8 日，超過公益勸募許可辦法之規定(平時為 21 日、緊急救災為 7 日)，應予檢討改進。

(一)按公益勸募許可辦法第 2 條規定：「勸募團體應檢附下列文件申請勸募許可：(1)申請表(2)勸募活動計畫書(3)勸募活動所得財物使用計畫書(4)法人

⁸ 參考資料：整理自 IRS (2013)。http://www.irs.gov/uac/Current-Form-990-Series-Forms-and-Instructions、http://www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits/Form-990-Series-Which-Forms-Do-Exempt-Organizations-File%3F-(Filing-Phase-In)、http://efile.form990.org/

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(5)其他經主管機關規定之文件。其勸募活動計畫書、勸募活動所得財物使用計畫書應載明事項規定於許可辦法第3條及第4條」，相關應備附件範例及表格公布於內政部網站供參。

(二)勸募團體對外發起募款活動之標準作業流程如下：

- 1、申請：依公益勸募條例第7條及公益勸募許可辦法第2條之規定，勸募團體應於勸募活動開始前21日（緊急救災申請勸募許可者不受限制），檢附申請表、勸募活動計畫書、勸募活動所得財物使用計畫書、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（緊急救災時可於受理申請之日起5日內補附）。及其他經主管機關規定之文件，送地方政府或內政部申請許可。
- 2、主管機關審核：地方主管機關及內政部於受理申請之日起21日內、緊急救災於7日內，以書面核復之（公益勸募許可辦法第2條第3項參照）。
- 3、專戶核備：勸募團體取得勸募許可後，應於勸募活動開始後將捐款專戶於7日內報主管機關（地方政府或內政部）備查。
- 4、勸募活動辦理成果核報：依公益勸募條例第17條規定，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。
- 5、募得款延長使用期限（有賸餘款）：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。前項賸餘款項再執行期限，不得超過3年。

6、期滿辦理結案：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。

(三)第查，內政部自 100 年 11 月 9 日至 101 年 11 月 29 日共許可辦理 101 年勸募活動案 217 案、102 年 7 個，共計 224 案。其平均作業時日約 32.8 日($(7036+312)/224=32.8$)。計算方式係以內政部核發許可函日期扣除申請單位發文日期，因此該部認為實際平均作業時日應小於上述計算方式所得之作業時日，另因受理案件補件情形各不相同，致補件時間亦包括在內，無法扣除列計。惟各縣(市)許可勸募活動之平均作業時日如下表所列，平均作業時日約僅計 13.69 天。詳表二。

(四)綜上，依前開公益勸募許可辦法之相關規定，地方主管機關及內政部於受理申請之日起 21 日內、緊急救災於 7 日內，以書面核復之。然內政部未能提供精確數據，如受理補件時間亦包括在內，致統計該部之平均作業日達 32.8 天，顯逾前開規定時間，而地方主管機關平均雖未達 21 日，惟細究前表所列各縣市作業情形，仍有待臺中市政府、新竹市政府及金門縣政府等檢討改善。

三、內政部督導各縣市政府執行公益勸募條例未見落實，部分縣市政府反映登錄管理系統不夠有效，管理機制窒礙難行，公益團體則認為規定不一、無所適從，主管機關衛生福利部允宜併予檢討。

(一)按公益勸募條例第 4 條之規定：「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」。內政部與各直轄市、縣市

政府同列為勸募活動核准之主管機關，但實務上僅有澎湖縣政府於 90 年 5 月 15 日公布該縣勸募管理自治條例外，其餘縣（市）政府均依 95 年 5 月 17 日頒布之公益勸募條例、公益勸募條例施行細則及公益勸募許可辦法之相關規範辦理。

(二)惟據地方縣市政府函稱：「有關管理勸募行為之法規面雖尚稱完備，惟對於執行面而言，因缺乏一套有效且統一之登錄管理系統，隨著案件量增加，恐將造成管理上之窒礙，以及各直轄市、縣（市）政府執行不一之情形，建議儘速建置勸募登錄管理系統，俾供全國各地方主管機關使用。」。就中央主管機關之督導執行情形，經查目前內政部實未針對各地方主管機關落實督導民間團體辦理勸募活動之情形進行調查；對此，該部則函稱爾後將檢討辦理調查之需要性。

(三)復按公益勸募許可辦法第 2 條第 1 項第 5 款規定，地方主管機關確可依其所需，訂定其他相關文件，作為其審查之依據。其作法雖與內政部不同，究其並未違反該辦法第 2 條之規定；如臺北市政府、高雄市政府、新北市政府、臺中市政府另行規定其他相關文件，如經主管機關通過年度預決算之核備公文、空白收據樣張、組織章程、勸募委員（專案負責人）名單等。然本案諮詢專家則指出，內政部對於公益勸募條例事實上雖已努力網路化，但換承辦人以後對於申請要件會變，讓公益團體認為無所適從；況因承辦窗口不一，也導致文件完備上的認知不一，相關意見諸如：「上次晚了 4 天送件就被退件，希望我們改壓日期」、「這次提早一個月前送，還是 3/1 勸募，3/1 才收到核准」，均顯示其流程、系統之不便性，業已影響執行效率。據內政部函稱，該部每年許可案件數情形為 99 年 145 案、100 年 179 案，及 101 年 219 案，某些機構送勸

募案前往該部及地方政府時被告知的要求不同，其中多應為人員異動、對於公益勸募條例之規定不熟悉、或因勸募活動樣態不一、承辦人員缺乏實務經驗...等，該部擬定期辦理教育訓練，召開各地方勸募主管機關協商會議，研商監督管理機制。

(四)綜上，目前各縣(市)主管機關多依據內政部 95 年 5 月 17 日頒布之公益勸募條例等相關規定管理公益勸募之事項，然實務上部分縣市政府反應缺乏有效之登錄管理系統，管理機制窒礙難行，公益團體於實際申請作業上，則遭遇規定不一、無所適從之情形，主管機關後續允宜妥適規劃辦理，併予檢討改善。

四、公益勸募條例執行迄今，顯有助於統一執行事權及落實監督規範；惟部分公益團體及相關研究指出仍不乏窒礙難行、尚待積極改善之處，主管機關衛生福利部允宜通盤妥適研議，納入後續修法之參考。

(一)行政院研究發展考核委員會 100 年 9 月委託樹德科技大學進行「公益勸募制度之研究」(RDEC-RES-099-037)報告發現指出，多數公益團體對公益募款條例及相關法規都有正面評價，但認為對募款主體之規範不夠周延；相關行政程序耗費龐大人力成本；主管機關承辦勸募業務人力，無法負荷；募款活動必要支出之最高限額嚴苛；公益勸募條例規範標的不明確；偏重事前程序審查，缺乏事後監督機制；捐贈機構不同，可扣抵稅額不一；非營利組織有關資訊揭露之法令缺乏等問題...，此反應公益團體之實務困境，亦與本案部分諮詢所得意見相符。針對相關運作情形，內政部於 102 年將陸續辦理勸募實務經驗研討會、修法公聽會及相關教育訓練等，以解決勸募團體之所需。

(二)茲臚列本案諮詢團體代表、相關研究及調查所得之其他待精進議題如次：

- 1、有關溢款繳回，宜更彈性周全，尊重原捐贈者意願，並同時兼顧募款計畫之執行效率：

按同條例第 19 條規定，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 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。前項之賸餘款項再執行期限，不得超過 3 年。另同條例第 22 條第 3 項規定，勸募團體辦理勸募活動之賸餘財物，因勸募團體解散或未依第 19 條規定辦理者，依前 2 項規定辦理，應將勸募所得財物返還捐贈人，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。探究該規範之理由為：勸募團體辦理勸募活動之賸餘財物，未依第 19 條規定程序及期限辦理者，亦宜有處理機制，以免久懸未決。惟部分團體則認內政部未來如規劃將未執行完畢之餘款交賑災基金會統籌運用，因賑災基金會不一定為捐款人信任之受款單位而違反捐款之原意，反之，若無條件放寬執行年限，則又有效率不彰之疑慮，均應通盤考量。

- 2、必要支出之比例：

同條例施行細則第 11 條規定，必要支出為辦理勸募活動所需人事費、業務費及其他辦理活動之有關支出。按公益勸募條例第 17 條規定，勸募所得在 1 千萬元以下者，必要支出之上限為 15% 所得超過 1 千萬元未逾 1 億元之部分，加該部分之 8%；所得超過 1 億元之部分，再加該部分之 1%。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。作成該規範之理由為：將勸募團體辦理勸募活動之

必要支出作合理限額規定，以有效運用勸募活動所得財物，並避免弊端發生。惟如何準確計算出比例？該比例是否恰當？是否未符捐贈者之初衷？允宜進一步依現行必要支出之核報數據及實際支出核銷內容全面檢討研議。

3、為強化公益團體之自律，主管機關允宜上網公告募款單位之考核結果或其他重要資訊，並加強對小團體之輔導及協助：

依公益勸募條例第 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⁹。然而，部分團體代表之諮詢意見亦指出，目前實務上，內政部要求申請團體按季於網站上公告，並針對申請的隔年進行查核，但縣市政府的沒有...，又未來對於勸募團體評鑑結果、資訊揭露程度等是否參考作為准駁勸募團體申請案之依據，實有通盤考量檢討之必要。此外，主管機關允宜加強對小團體之輔導，對於前開相關之揭露格式及公告項目均應予以宣導協助；或以主動提供揭露格式、規格、範例及會計填報系統等方式，鼓勵資訊揭露。

4、未來主管機關允宜通盤考量「執行年限」及「喊停機制」於不同類別勸募活動衍生之實務困難：

勸募團體依主管機關許可之期限辦理勸募活動，

⁹ 楊錦青（無日期）。「公益勸募條例」立法過程剖析。取自 <http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/118/2.htm>

其勸募所得之財物應依主管機關許可之財務使用計畫使用。然現行條例並無規範勸募團體應於達到預募金額時主動公告、不得繼續勸募，或能否依實際募得款項修正變更財物使用計畫書之機制，內政部雖已將「喊停機制」及勸募團體應依實際募得財物修正財務使用計畫等議題納入修法會議研商，惟據團體代表諮詢意見指出：「如重大災害和突發性的需求中，我們發起的勸募能收到多少錢，不在你的主控權，主要在於媒體。超募之前說要喊停，但實際上不可能停，如募款期限 3 個月，民眾說他收好錢之前已經超過期限... 困難在於超募以後可能無法在計畫期程用完，一個是延長期程，另一個是即使延長期程也用不完，內政部回歸 N+3，有一個裁量權，目前最多約 6 年到 8 年，足以應付一般需求。超募的問題必須一起解決」。此外，如未來針對重大災害及國際救援勸募活動是否另立專章規範，是否依據相關資訊限制勸募團體資格，不具有執行能力或經驗者，得不予許可，反之則給予較多彈性空間；或者對於不同實現目的、目標之對象，訂定不同使用年限之空間... 等考量，例如針對孤兒或未成年人之救助計畫，如規定短期內執行完畢恐難謂符合計畫之目的，爰該等項目之使用及執行年限恐長達一、二十年之久，允宜有不同考量；以上均待主管機關通盤檢討規劃。

5、公益勸募條例適用範圍允應明確界定：

於立法面上，本條例雖定義非營利團體一詞，惟揆諸條文內容並未出現該名詞，復未能涵蓋其他類型團體募款活動，實務上亦衍生各團體分別以勸募活動或例行業務辦理之區別，尚難有一致定義依據。綜整本院諮詢意見指出：例行性扶助兒童、未

公開募款、重大災害、媒體報導捐款等情形，如經機構申請勸募字號核定許可，即適用公益勸募條例等規定，須踐行嚴謹之程序，與一般機構僅提出年度決算和工作報告之密度顯有差異。爰對於目前公益勸募條例之適用對象、內容，有明確界定必要，包括機構案件適用類別、活動性質及要件等，以減少分歧與爭議。

6、針對未適用公益勸募條例之非營利團體，主管機關允宜參考自律及責信機制通盤檢討：

據本院諮詢會議專家指出：「...人民團體也有一個處理辦法，只要一旦立案，每年就要有工作報告和決算，如果沒有出來，就要由主管機關去查。請政府加強對於團體的輔導，最近自律聯盟在研究把基本的東西做成教材，有少數團體報表也可以再進步，但政府對於這一塊是不是可以扶持關心一下...」。是以，如參考國外作法，發展非營利團體自主及責信制度，主動公開資訊，透過透明化揭露提供大眾非營利組織之重要財務報導及活動，有助於提升責信、健全機構發展，並作為政府管理及公眾知悉之重要參據。

7、針對目前常見的街頭募款行為，主管機關允宜強化宣導、建立制度化控管機制。以香港為例¹⁰，公益會每星期六舉辦賣旗日活動，發動學生及上班族在街頭募款，勸募得款裝入旗袋，旗袋事先編號，不能重覆使用；民眾完成捐款行為，售旗志工提供標章，其他售旗志工即不再次邀其捐款...等，凡參加成員（售旗志工，須14歲以上）需貼認證標章，「旗袋」列管數目，當募款結束，銀行分行回收旗袋，並予

¹⁰監察院（2011）。香港地區社會福利資源配置、兒童少年保護機制、區社會福利資源配置、兒童少年保護機制、推動觀光發展及巡察我國駐外單位專題考察報告。

列管，如旗袋未回收，公益會則追蹤其下落，上述作法可供參考。

- 8、此外，實務研究指出¹¹，該條例規定要求勸募所得每筆支出在新臺幣 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。

(三)綜上，針對各界反應公益勸募條例施行至今，實務上相關窒礙難行之處，主管機關衛生福利部允宜通盤妥適研議，列入後續修法參酌。

另者，原內政部社會司業於 102 年 7 月 23 日裁併，依同年月 19 日行政院院臺規字第 1020141353 號公告公益勸募條例第 4 條所列屬「內政部」之權責事項，自 102 年 7 月 23 日起改由「衛生福利部」管轄，爰本件案內業務變更管轄，併予敘明。

處理辦法：

- 一、調查意見一至三，請確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四，請參考研議。

調查委員：周陽山
馬秀如
沈美真

¹¹曾中明、陳彥丞、吳慧貞(2007)。「公益勸募條例」立法與未來展望。社區發展季刊，118。