

調查報告 (公布版)

壹、案由：據訴，衛生福利部(下稱衛福部)認定台灣雷伊翰勒世界公民中心(下稱台灣中心)與貝○股份有限公司簽約集資糾紛乙案，引起社會關注，透過此案檢視，在目前網路集資風氣盛行下，現行公益勸募條例規定與相關機制是否完整？有深入瞭解調查之必要案。

貳、調查意見：

據外交部表示，我國推動各項人道援助計畫隱含盼透過實質參與，向國際社會展現「Taiwan can help」之精神，以此拓展我國國際外交的空間，達成雙贏目標。自民國(下同)105年起至今，我國陸續對土耳其進行援助，其中與土耳其雷伊翰勒市政府(下稱雷市)的合作尤為顯著。

107年駐安卡拉台北經濟文化代表團(下稱駐土耳其代表處)與雷市簽署合作備忘錄，原先的計畫是設立一座具有職訓、商業、教育、文藝、集會及宗教等多功能的活動中心，最終發展成為一座名為「土耳其雷伊翰勒市政府及台灣雷伊翰勒世界公民中心」(下稱台灣中心)，由外交部援助40萬美元作為建築物興建經費，陳訴人則負責執行建築設計及基地調查等。台灣中心在初期即設定了多項目標，包括深化與土耳其中央政府、國會及地方政府的關係，擴大與土耳其大學的合作，提升臺灣在國際建築領域的聲望，以及援助敘利亞難民與土耳其弱勢族群等。

該中心於109年4月動工，同年9月完工。109年5月10日，雷市市議會通過法案，確立台灣中心的法源依據，任命陳訴人擔任該中心執行長。因40萬美元尚不

足支應所有建築等經費，尚有資金需求，陳訴人欲發起集資活動，爰於109年12月15日與貝○股份有限公司（下稱貝○公司）簽約，欲透過推廣台灣中心所輔導婦女生產圍巾與肥皂等產品，藉以籌措台灣中心當時建設與營運之資金。110年8月間，駐土耳其代表處為資助該中心營運及4個單位的建設，再以四方協議提供該中心20萬美元。

因民眾檢舉，衛生福利部（下稱衛福部）於110年4月27日發函給貝○公司，認為該案為公益勸募。因此，集資活動在110年4月29日提前結束。

112年2月6日土耳其南部發生規模7.8強震，台灣中心不但無災情，反而持續提供援助，發揮安置災民的功能，為當地受災民眾提供實質的協助。112年下半年起，台灣中心建築陸續獲得國際建築設計獎項，並獲國際媒體報導。

本案本院接受正、反陳訴人陳情而立案調查，有關於個案之合法性，非在調查範圍。因該案涉及公益勸募與國際援助的網路集資問題，故本報告聚焦於公益勸募條例等相關法制，是否足以因應國際援助與網路集資所生相關問題，檢視現行法令是否足以規範相類集資活動，以確保公眾利益與捐助者權益。

據訴，衛福部認定台灣中心與貝○公司簽約集資糾紛乙案，引起社會關注，透過此案檢視，在目前網路集資風氣盛行下，現行公益勸募條例規定與相關機制是否完整？有深入瞭解調查之必要，案經調閱衛福部、外交部、金融監理管理委員會（下稱金管會）、基隆市政府等機關卷證資料，於112年5月18日、同年9月6日詢問衛福部、外交部、金管會、基隆市政府等機關人員；並於同年6月13日邀請集資平台業者、同年7月10日邀請台灣海外援助發展聯盟、財團法人賑災基金會進行座

談；及於同年6月26日、同年7月31日舉行諮詢會議，已調查完畢，調查意見臚列如下：

一、公益勸募條例公布施行迄今，除109年修正主管機關外，已逾17年未修正。惟現今已為網路盛行世代，社群媒體或網路平台之集資活動，屢見不鮮，歷來已有多位立法委員對之提出修正草案，衛福部宜與時俱進彙整各方意見，儘速提出具前瞻性的修法版本，以符合目前網路發達世代之所需。又該條例之立法目的包括確保捐款用於公益事業，進而保護捐款人。惟現實中，捐款人對勸募主體之資訊透明、責信等，關心度甚低，衛福部宜加強對捐款人的宣導。

(一)按公益勸募條例(下稱條例)第1條規定：「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2條第1款規定：「本條例所用名詞定義如下：一、公益：指不特定多數人的利益。」刑法第159條規定：「公然冒用公務員服飾、徽章或官銜者，處新臺幣(下同)15,000元以下罰金。」第222條第1項第6款規定：「犯前條之罪而有下列情形之一者，處7年以上有期徒刑：……六、利用駕駛供公眾或不特定人運輸之交通工具之機會犯之。」最高法院93年度台上字第1621號刑事判決：「刑法第159條之冒用公務員官銜罪，必以對於不特定人或多數人為之，而達於公然之程度者為限。」

(二)查條例第2條第1款對於公益固作有定義，然特定與不特定，乃相對概念，且運用不同技術或科技，即可將規範對象予以特定。此外，所稱不特定多數人的利益，究係指使用捐款者，抑或因活動而獲益者；又所稱利益，係指直接獲益者，還

是間接獲益者？均有未明。茲舉三例如下：

事例	募款活動內容	使用捐款者	因活動獲益者
1	某偏鄉國小合唱團獲得代表臺灣參加國際比賽機會	(直接) 參與比賽之團員	(間接；因比賽獲勝而獲益) 社會大眾
		特定	不特定
2	浴火重生(資助八仙塵爆燒燙傷者之醫材與門診補助)	燒燙傷者(但願否申請，尚未確定)	(直接)申請補助之傷者 (間接)本應負賠償責任之人
		不特定	特定
3	無毒生菜 從產地到長輩餐桌	參與者	參與者(直接)、受贈老人
		特定	特定/不特定

資料來源：本院自行製作

對照刑法規定，刑法未使用「不特定人」，而係使用「公眾」、「公然」；或如第222條第1項第6款，將不特定人與公眾併列。足徵公益條例之立法文字與刑法不同。倘公益之定義未盡明確，易使募資行為應否適用公益條例，因主管機關解釋差異而使公益勸募的審查標準不一，進而形成不公。

(三)次查，歷來多位立法委員即針對公益勸募定義不明提出修正草案，例如黃秀芳等 21 位立法委員提案¹、蘇巧慧、伍麗華Saidhai Tahovecahe、王美惠等18人提案²、民眾黨黨團提案³等是，尤其黃秀芳等21位立法委員之提案說明指出：「鑑於現行公益條例公益一詞之界定寬鬆及廣泛，造成勸募團

¹ 立法院第10屆第4會期第1次會議議案關係文書院總第1775號委員提案第26512號(110年5月7日)。

² 立法院第10屆第4會期第1次會議議案關係文書院總第1775號委員提案第26447號(110年4月30日)。

³ 立法院第10屆第4會期第1次會議議案關係文書院總第1775號委員提案第26834號(110年9月17日)。

體難以適從，且社會大眾亦容易產生疑惑與誤解……而為使將本條例中勸募行為明確化，應詳述勸募之名詞定義。」可見現行公益條例所定公益，似未周延。本院諮詢專家亦指出，除109年修正主管機關以外，條例距離上次修正已近17年，當時並無網路集(募)資，且在個案中，公益與私益間有灰色地帶，如果沒有被檢舉也不會被質疑，易引發不公，宜進行檢討修正。以上足徵，在目前已為網路盛行之世代下，社群媒體或網路平台之集資(募)活動，屢見不鮮，倘條例規範未盡周全，將使各集資活動無所適從。

- (四)再查，據條例第1條規定可知，條例除管理公益勸募行為外，同時體現國家對捐款人權益的高度重視，透過法律規範確保捐款人之善款得以妥善運用，防範不當使用與詐欺。對此，衛福部查復稱近年持續於網路、電視、戶外媒體等通路播放宣導短片，提醒民眾捐款前留意勸募活動文宣是否揭露勸募許可文號，另設有公益勸募管理系統，供民眾運用系統查詢等語。惟查，該部建置之公益勸募管理系統網站之宣導專區，固置有「勸募要合法，捐款停看聽」影片，然該影片為108年5月13日上架，迄今已逾4年餘，點閱次數(至113年7月1日止)為231,084次。另該部於網路平台(Youtube)所建置有關公益勸募之影片，除前述影片外，另有105年2月25日上架之「勸募要合法，捐款停看聽」之影片，點閱次數(至113年7月1日止)為3,472次，除可見民眾點閱率不高以外，該等影片內容均僅限於提醒民眾確認募款之許可字號，而未及於非營利事業組織之財務透明、服務績效與責信等，足徵衛福部對捐款人宣教之深度

與廣度，均未充分。

(五)既然條例兼有保護捐款人，衛福部亦應加強對捐款人之宣導，除對勸募活動的合法性辨識外，更可包括對於勸募主體之財務揭露、組織治理等項目。易言之，透過教育宣導，使捐款人能夠更全面地瞭解自身權益，不但在捐款時做出更為明智的選擇，更能主動監督勸募主體。對此，本院諮詢專家亦指出，捐款人不能總是倚賴政府的管制進行保護。事實上，非營利組織中，即存有倡議公益團體建立應責信與自律，致力於提高透明度和責任感，不僅倡議，甚至提供具體的輔導課程或活動，且行之有年，倘衛福部與之合作，不僅將有助於提升公益團體之健全與透明度，捐款人素質的提升，亦是對捐款人更全面的保護。

(六)綜上所述，公益勸募條例公布施行迄今，除109年修正主管機關外，已逾17年未修正。惟現今已為網路盛行世代，社群媒體或網路平台之集(募)資活動，屢見不鮮，歷來已有多位立法委員對之提出修正草案，衛福部宜與時俱進彙整各方意見，儘速提出具前瞻性的修法版本，以符合目前網路發達世代之所需。又該條例之立法目的包括確保捐款用於公益事業，進而保護捐款人。惟現實中，捐款人對勸募主體之資訊透明、責信等，關心度甚低，衛福部應加強對捐款人的宣導。

二、條例維護社會公益的同時，亦應重視對於發起方的合理輔導，避免資源不足的小型公益機構或團體觸法。政府宜建立完善的指導和協助體系，確保公益機構或團體在募款過程中能夠合法、透明地運作，降低不可測的風險，協助公益事業的發展。

(一)按條例第7條規定：「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（第1項）。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2項）。」第10條規定：「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16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11條規定：「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18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（第1項）。前項勸募活動所得金額，開支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（第2項）。」第22條第1項第1款及第2項規定：「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5條規定之勸募主體發起勸募。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（第2項）。」第24條第1項規定：「有下列情形之一，經制止仍不遵從者，處4萬元以上20萬元以下罰鍰，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5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。」

- (二)據條例第7條、第24條規定可知，我國對於公益勸募活動設有諸多管制規定，不但非經申請許可不得為之，依條例第10條、第11條規定，倘勸募團體負責人具有特定前科，或申請等文件不實，可廢止或撤銷勸募許可。如有前開情形經制止不遵從，主管機關更得依該條例第24條規定處罰，且得連續處罰。縱使勸募活動結束，依條例第18條規定，另應將收支等資料報主管機關備查。
- (三)該等規範固係為保障募款活動之合法性與相關資訊的透明度，防範不法分子利用。然而，部分公益機構或團體，尤其是小型組織，缺乏足夠之法務和行政資源，它們在勸募過程中可能不慎觸犯條例規定，本院諮詢專家表示，可能扼殺立意良善之公益活動。易言之，相關管制恐變相成為對小型公益機構或團體的打擊，反而阻礙公益事業的發展。
- (四)據衛福部查復，該部每年辦理公益勸募業務研習，開放公益團體報名，於公益勸募管理系統提供客服專線，輔導團體依法辦理勸募活動；勸募團體對公益條例如有疑問可洽主管機關（該部及各縣市政府）詢問等語。然查，據該部公益勸募管理系統網頁資料⁴，最近一期之教育訓練課程，為109年9月21日至同年10月16日之「109年度公益勸募實務研習班（金門場）」，此後即無相關之教

⁴ 參見<https://sasw.mohw.gov.tw/app39/trainingView/list>；最後造訪日113年7月1日。

育或輔導課程或活動。至於地方主管機關，亦僅臚列衛福部相關函釋或網站連結，亦未見相關教育或輔導課程，足徵主管機關對於勸募團體之宣(輔)導，未列作績效考核項目，宣(輔)導成效低落。

(五)以本案為例，衛福部認定台灣中心之勸募活動不符條例第5條規定，爰依第22條，命陳訴人於7日內返還捐款人。而對照條例第26條第1項規定，主管機關對於違反第22條者，不但可處以罰鍰，且得按次連續處罰。則倘勸募主體未於7日內返還捐款人，除面臨被裁處罰鍰外，恐還要面對連續處罰之責任，將對勸募主體形成極大之壓力。尤其，若勸募活動已進行相當時間，捐款者亦已累積相當人數，則7日內返還捐款人之時限是否充足，似有疑義。

(六)綜上，條例在維護社會公益的同時，亦應重視對於發起方的合理輔導，避免資源不足的小型公益機構或團體觸法。政府應當建立完善的指導和協助體系，確保公益機構或團體在募款過程中能夠合法、透明地運作，降低不可測的風險，協助公益事業的發展。

三、臺灣作為國際社會的一份子，民眾有援外的意願與熱忱，國際援外必須同時面對基於防制洗錢或資恐所設立之金流管制，因此援外款項可能面臨匯款困難，需要政府正視並提供適時的個案協助，以確保國際援外活動順利進行，實現全球公益。

(一)按洗錢防制法第5條第3項第5款規定：「本法所稱指定之非金融事業或人員，指從事下列交易之事業或人員：……五、其他業務特性或交易型態易為洗錢犯罪利用之事業或從業人員。」第11條第2

項規定：「前項所稱洗錢或資恐高風險國家或地區，指下列之一者：一、經國際防制洗錢組織公告防制洗錢及打擊資恐有嚴重缺失之國家或地區。二、經國際防制洗錢組織公告未遵循或未充分遵循國際防制洗錢組織建議之國家或地區。三、其他有具體事證認有洗錢及資恐高風險之國家或地區。」銀行業及其他經金融監督管理委員會指定之金融機構防制洗錢及打擊資恐內部控制與稽核制度實施辦法第3條第7款規定：「銀行業及其他經本會指定之金融機構辦理通匯往來銀行業務及其他類似業務，應定有一定政策及程序，內容應包括：……七、對於無法配合提供上開資訊之委託機構，銀行業及其他經本會指定之金融機構得對其拒絕開戶、暫停交易、申報疑似洗錢或資恐交易或中止業務關係。」FATA(防制洗錢金融行動工作組織)西元2023年10月27日公告加強監督國家或地區：「……敘利亞、土耳其……」

(二)臺灣作為國際社會的一份子，國際社會固存在中國的打壓，惟並不減損民眾援外之熱忱⁵，及諸多民間團體藉由其敏捷靈活，在緊急或特殊情況下提供國際社會即時的協助，彌補政府行動上的不足。國際援外事務並非專屬政府之業務，政府允宜肯定民眾參與國際援助，讓更多的力量，透過不同管道投入到全球公益事業中，實踐Taiwan can help。換言之，國際援外事務，這不僅是政府的實質外交行為，同時也是民眾(個人與團體)參與國際社會、發揮實質影響的時刻。

⁵ 以日本311地震為例，依外交部統計資料所示，含政府單位及發起勸募之民間捐款，即有62億100萬元。而113年1月1日日本石川縣能登半島之地震，據衛福部資料，至113年1月19日止，專戶總計接獲捐款金額為5億4158萬9,468元。

(三)然而，在參與的過程中，募款主體(包括個人與團體)需將社會大眾之善款，轉移至特定國家或區域以履行募款目的，惟此時必須同時面臨國際社會對於特定國家或地區，基於防制洗錢或資恐所設立嚴格金流管制，可能需要更複雜的程序或文件，同時也可能遭遇資金遭扣押的風險，使募款主體在資金移轉過程中面臨相當大的困難，至此，恐已超出募款主體所能處理或面對之程度，成為援外活動的阻礙，而需要國家正視並提供適時的協助，例如但不限於提供專業法律諮詢、協助與金融機構溝通等，使募款主體在法令規定下，順利進行資金移轉，確保援外資金的安全，履行募款目的。

(四)綜上，臺灣作為國際社會的一份子，民眾有援外的意願與熱忱，然而，國際援外必須同時面對基於防制洗錢或資恐所設立之金流管制，因此援外款項可能面臨匯款困難。需要政府正視並提供適時的個案協助，以確保國際援外活動順利進行，實現全球公益。

四、群眾募(集)資平台已是近年新興產業，惟除股權募資與公益勸募外，其他種類之募(集)資，並無專責之法令及主管機關。政府應正視群眾募(集)資平台在市場極具實質影響力，強化相關法令規範，使群眾募(集)資平台業負起應負之責任，以保護產業健全發展及一般民眾權益。

(一)查群眾募(集)資，目前並無固定之法律定義，多係利用數位平臺介面，吸引或招募不特定的大眾投入資金。除公司法第356條之4第1項所定股權群眾募資，及公益勸募條例所定公益勸募外，群眾募(集)資行為與平台，並無專法或專責之主管機

關。群眾募(集)資包括一般常見之商品募(集)資、服務與活動之募(集)資等。而以有無回饋作標準，又可分為回饋型與捐贈型等，種類繁多。

(二)依民間統計數據，募(集)資案件逐年增加⁶，金額也連年創新高⁷，近年群眾募(集)資已獲民眾與市場接受，成長迅速。募(集)資平台業者運用其行銷專業、廣告投放等專業，能成功引入資金。因此，近年陸續有公益勸募活動與募(集)資平台業者合作之事例，成功募得所需善款，甚至超標甚多⁸。除此之外，數產署近期亦與募(集)資平台業者合作，進行「公益創新·徵案100」活動⁹。

(三)然而，因群眾募(集)資與募(集)資平台業者尚未納入法令管制，在募(集)資活動日益成長下，募(集)資平台業者對發起方或一般群眾之影響力，與日俱增。對發起方而言，其掌握了募(集)資能否成功的關鍵(群眾的目光與參與)；對參與者而言，募(集)資平台是取得資訊的來源或交付款項的對象。在資訊及實力日趨不對等的關係下，可能損害參與者甚至發起方的權益。事實上，相關

⁶ 根據台灣經濟研究院研六所副研究員張嘉玲於「群眾募資亮點觀測站」所述，101至104年間台灣群眾募資飛快成長，104年群眾募資案件首度超過了700件，105、106年略微下滑約50件，107年全年度台灣群眾募資案件則超過900件，108年截至第3季為止，亦累計有872件提案。資來來源：

<https://www.findit.org.tw/researchPageV2.aspx?pageId=1925>；最後造訪日113年2月29日。

⁷ 據「群眾觀點」統計112年，台灣累積超過2,100件成功的群眾集資案例、創下有史以來新高紀錄，集資總額約35.6億元，略低於111年的37.7億元。資來來源：

https://crowdwatch.tw/post/53746/?utm_campaign=media&utm_term=&utm_medium=0221&utm_source=newsletter&utm_content=；最後造訪日113年2月29日。

⁸ 例如但不限於財團法人賑災基金會透過挖貝(wabay)募(集)資平台，發起「為自由而站：烏克蘭難民援助計畫」，募款期間為111年3月3日至4月1日，目標金額為10萬元，最終所募金額為180,224,402元。

⁹ 以17項聯合國永續發展目標(SDGs)為徵案方向，期望能針對當前社會面臨的議題與挑戰，鼓勵民間團體往新興的「低延遲、高頻寬」通訊傳播技術發想創新提案、發起群眾集資計畫，以期共創社會福祉，帶動台灣多元族群永續發展。參見

<https://si.taiwan.gov.tw/Home/Raise/view/206>；最後造訪日113年1月29日。

爭議已逐漸出現¹⁰，甚至已有提出應訂定專法之倡儀¹¹。對此，數位發展部數位產業署固於112年完成「集資平臺之贊助者保護措施自律規範」，惟自律規範僅具建議性質¹²，對募(集)資平台業者尚無實際的管制權力¹³。

(四)而當公益與私益間存在灰色模糊地帶，而衛福部與地方主管機關對各類募(集)資活動，以未檢舉便不主動查察的背景，易引發爭議。易言之，群眾募(集)資若被認定為公益勸募，依條例規定，發起人須具特定資格、募集活動須先經申請核准等。在目前群眾募(集)資蓬勃發展情況下，哪些屬於公益勸募；哪些屬於群眾集資，不易判別，若因無民眾檢舉即無裁處，對於遵守法令之團體而言，實有不公。而當衛福機關認定屬公益勸募，要求發起人返還所受捐款時，群眾募(集)資平台業者全無責任是否合理？不無疑義。本院諮詢專家亦表示，目前對於平台業者的監管，並不明確。對此，衛福部固曾發函提醒募(集)資平台業者¹⁴，惟衛福部既非募(集)資平台業者主管機關，縱募(集)資平台業者未盡審查義務，衛福部對募(集)資平台業者亦無相應之管制措施，況是否為公益勸募，本應由主管機關認定，由募(集)

¹⁰ 出貨一再遲延，財團法人消費者文教基金會呼籲業者應儘速以誠實且負責的態度面對消費者，並給予等待的贊助者應有的補償措施。參見：<https://www.consumers.org.tw/product-detail-2648005.html>。最後造訪日：113年1月29日。

¹¹ 楊春吉，群眾募資法(條例)專法之倡議，參見：<https://www.lawtw.com/archives/1094433>。最後造訪日：113年1月29日。

¹² 同此理解，參見彭文暉，群眾募(集)資爭議問題之法制研析，立法院法制局，研究成果/議題研析，112年7月13日，編號：R02146。

¹³ 該署另於112年11月27日預告訂定「集資平臺定型化契約應記載及不得記載事項草案」，目前已預告終止。

¹⁴ 108年1月15日衛部救字第1081360339號函、112年3月23日衛部救字第1121361101號函。

資平台業者審查，亦有未當。而倘募(集)資平台業者提醒，嗣後卻發生爭議，仍未釐清發起方與募(集)資平台業者對參與者所應負之責任。換言之，政府應正視並研議群眾募(集)資產業之發展，及其對商業、文創、消費者保護等層面(含公益勸募)之影響，尤其是群眾募(集)資平台於市場所發揮之實質影響力，透過制定相應的法令與標準，使其負擔應有的責任，如此方能實質保護產業健全發展(含發起方)與一般民眾之權益。

(五)綜上，群眾募(集)資平台已是近年新興產業，惟除股權募資與公益勸募外，其他種類之募(集)資，並無專責主管機關與法令。在公益與私益間存有灰色地帶，及主管機關未獲檢舉即不查察的管制方式下，易引發爭議。政府應正視群眾募(集)資平台在市場極具實質影響力，強化相關法令規範，使群眾募(集)資平台業負起應負之責任，以保護產業健全發展及一般民眾權益。

調查委員：紀惠容

范巽綠

林盛豐