



# 政府接受民間善款規範之探討 與建議

政府於 95 年制定公布公益勸募條例，建立政府機關（構）與民間團體發起勸募行為之法制規範。本文謹就政府接受民間捐款之規範、管理運用方式、近年審計機關查核情形，及建議未來政府因應作為等，特撰文說明供外界參考。

伍行睿、林長毅（審計部第三廳審計兼科長、審計）

## 壹、前言

921 大地震發生後，政府於 95 年制定公布公益勸募條例，建立政府機關（構）與民間團體發起勸募行為之法制規範，該法施行迄今逾 14 年，期間國內歷經數起重大災害，各級政府多於短時間內募集鉅額善款，其募得災害捐款之管理與支用有無符合法令規定、捐款專戶收支資訊是否公開透明，暨贖餘善款之後續運用情形等，均備受社會各界矚目。

鑑於政府近年管理募得之災害捐款，間有因規劃用途引發捐款者疑慮要求退款，或贖餘款龐鉅尚待規劃用途等情，本文爰研析政府接受民間捐款之規範與管理運用方式，及說明審計機關查核情形，並就未來政府因應作為提出簡要建議。

## 貳、政府接受民間捐款之相關規範與管理及運用方式

各級政府機關接受民間捐款，可分為主動勸募或被動受

贈，前者係依公益勸募條例第 5 條第 2 項規定，遇重大災害或國際救援時發起之勸募活動；後者則包括非指定用途捐款國庫者、各機關接受外界主動捐贈等。依衛生福利部歷年函示，政府機關基於公益目的，不論係主動勸募或被動受贈，均應依公益勸募條例第 6 條第 1 項及第 2 項規定，開立收據、定期辦理公開徵信、依指定之用途使用，並應於年度終了後 2 個月內，將辦理情形函報上級機關備查。茲就上開 2 類捐款

適用之規範、管理及運用方式，分述如下：

## 一、主動勸募

### (一) 政府勸募之規範

各級政府機關主動發起勸募，除依公益勸募條例第6條第1項及第2項規定辦理，對於民間捐助救災之款項，亦應依災害防救法第45條規定，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。

### (二) 政府勸募所得善款之管理及運用方式

近年各級政府遇國內重大災害發起勸募活動時，中央機關主要係將募得款逕撥予受災市縣政府統籌運用，如：衛生福利部辦理八仙粉塵爆燃、0206臺南震災及0206花蓮震災等專案募款；各市縣政府募得之款項，則主要透由訂定捐款管理及監督作業要點，邀集官方及民間各界代表，成立捐款專戶管理及監督委員會，據以

審議及監督各項善款運用計畫執行情形。多數地方政府勸募所得善款，其捐款專戶管理及監督委員會審議通過各項運用計畫，執行一段時間後，仍有高額賸餘款滯留捐款專戶，其中臺南市政府105年發起0206地震災害勸募案，其捐款專戶管理及監督委員會已決議將相關款項轉型成立臺南市重大災害賑災捐款專戶，並規劃轉型成立前，先公告得由捐款人提出異議，對於提出異議者將按比例返還善款；其餘市縣政府則由捐款專戶管理及監督委員會，持續審議及規劃賸餘款之運用。

## 二、被動受贈

### (一) 捐贈各機關之規範

未指定用途捐款國庫者，依財政部接受各界捐款國庫處理要點，由國庫統收統支；各級政府機關被動接受各界捐贈，除依前揭公益勸募條例第6條第1項及第2項規定辦理外，部分法規亦規範得將受贈款項運用於

推展特定業務，如：兒童及少年未來教育與發展帳戶條例第24條第1項規定，主管機關得接受各界捐贈，用於兒少教育發展帳戶相關事宜等。另部分地方政府已就所屬機關接受捐款收支訂有統一之管理規範，如：「臺北市政府所屬各機關學校捐款收支管理要點」、「新北市政府所屬各機關接受捐贈作業要點」等。

### (二) 捐贈各機關之管理及運用方式

各級政府機關被動接受各界捐贈，實務上係由機關設置特定帳戶持續存管，並依轄管業務性質自行律定運用原則，惟各機關自訂之管理及運用方式未盡相同（下頁表1），舉如：衛生福利部社會及家庭署係依「衛生福利部社會及家庭署捐款及捐物處理要點」，成立管理運用小組，對於捐款人明確指定用途之捐款，得經該小組授權該署依行政程序動支，並提付小組會議追認，而未指定用途之捐款則由業

# 論述》預算·決算

務單位提具運用計畫，交該小組審議後支用。臺北市政府所屬機關係依「臺北市政府所屬各機關學校捐款收支管理要點」，對於指定用途之捐款累計達 300 萬元以上者由機關設管理委員會，並將指定用途捐款之結餘、

非指定用途之捐款解繳市庫或各該特種基金專戶。新北市市政府所屬機關係依「新北市市政府所屬各機關接受捐贈作業要點」，對於指定用途之捐款，請捐贈人確認如無法執行原指定用途，或執行後仍有結餘款時之運用方式

（退還或供該府其他公益目的的使用），並將捐贈者未指定對象或未指定具體明確用途之捐款解繳市庫。

## 參、政府機關接受民間捐款之財務處理

政府機關接受民間捐款之財務處理方式，除未指定用途捐款國庫者，由國庫統收統支外，其餘各機關主動勸募或被動受贈之款項，依捐款是否指定用途而有不同處理方式。

### 一、指定用途捐款

對於指定用途捐款之財務處理，除少數機關已將受贈款項納入預算表達外（如國立故宮博物院係將受贈指定用途之捐款納入故宮文物藝術發展基金預算表達），多數機關仍採代收代付方式列帳處理，其款項收支呈現於會計報告或決算之代收款明細表，未納入預算。前開做法主要係考量若將受贈善款列為歲入款，囿於未編列相關歲出用途預算額度，無法支用，決算時須將相關款項解

表 1 各級政府機關接受捐款管理及運用方式之案例比較

規範名稱	衛生福利部社會及家庭署捐款及捐物處理要點	臺北市政府所屬各機關學校捐款收支管理要點	新北市市政府所屬各機關接受捐贈作業要點
管理及運用方式	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 成立管理運用小組，由署長擔任召集人。</li> <li>2. 對於捐款人明確指定用途之捐款，得經該小組授權該署依行政程序動支，並提付下次小組會議追認。</li> <li>3. 未指定用途之捐款則由業務單位提具運用計畫，交該小組以書面或召集會議審議後支用。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 業務機關對捐款者有業務監督關係，不得接受捐款。</li> <li>2. 指定用途之捐款累計達 300 萬元以上者由機關設管理委員會，指定用途之捐款累計達 100 萬元以上者由機關訂定管理運用要點或執行計畫。</li> <li>3. 指定用途捐款之結餘、非指定用途之捐款解繳市庫或各該特種基金專戶。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各機關接受捐贈之財物，僅得作公益目的的使用。</li> <li>2. 捐贈者指定對象及具體明確用途，不得變更用途，並得透過各機關保管金專戶採代收代付方式，依會計程序辦理。</li> <li>3. 捐贈者未指定對象或未指定具體明確用途之捐款，應解繳市庫。</li> <li>4. 對於指定用途之捐款，請捐贈人確認如無法執行原指定用途，或執行後仍有結餘款時之運用方式（退還或供該府其他公益目的的使用）。</li> </ol>

資料來源：作者自行整理。

繳國（市、縣）庫，恐違反捐贈者指定用途之原意；若以收支併列方式編列公務預算，則受贈善款較預算超收之部分仍須繳庫，且對於指定用途之捐贈，籌編預算時恐難以預先匡列收入額度及對應用途支出科目。

## 二、未指定用途捐款

至於未指定用途捐款之財務處理，部分機關（如：衛生福利部社會及家庭署）仍係以代收代付方式，列帳處理款項收支，該做法未將受贈款項納入預算之原因如前所述；部分機關將接受款項納入附屬單位預算收支科目併列表達，如：國立故宮博物院係將受贈款項納入故宮文物藝術發展基金預算表達，依該基金收支保管及運用辦法第 5 條第 2 項規定，受贈收入屬未指定用途者，應以供第 5 條第 1 項第 3 款用途（收購文物支出）之用為主；部分地方政府則將之解繳市庫或各該特種基金專戶，如：臺北市及新北市政府所屬機關。

## 肆、近年審計機關查核政府運用民間善款情形

### 一、中央制度規章方面

公益勸募條例對於政府發起勸募應備具計畫書等事項尚無明文規範，致現行各市縣政府辦理方式未盡相同，不利民眾即時瞭解攸關資訊，經審計部函請衛生福利部研議政府發起重大災害勸募備具及公開相關計畫書之可行性。衛生福利部已於 108 年 5 月 13 日邀集中央部會及地方政府召開「政府機關（構）主動發起勸募之辦

理方式研商會議」，決議政府機關（構）基於公益目的遇有重大災害或國際人道救援主動發起勸募，宜於發布勸募訊息 10 至 14 日內公告募得財物使用計畫，以利捐款人瞭解相關資訊。

### 二、地方政府執行方面

依據審計部相關地方審計處室查核近年高雄市「石化氣爆」、臺南市「地震災害」、花蓮縣「地震災害」等政府重大災害勸募之善款運用情形，已提出多項查核意見促請主管機關檢討改進，包括：部分慰（問）助金溢發或重複發放；

表 2 近年地方政府主要勸募案件災害捐款專戶賸餘款情形

項目	臺南市政府	花蓮縣政府	高雄市政府	新北市政府
災害事件	地震災害	地震災害	石化氣爆	八仙粉塵氣爆
發起日期	105.2.6	107.2.7	103.8.1	104.6.29
捐款金額	42 億 7,258 萬餘元	27 億 4,275 萬餘元	45 億 6,630 萬餘元	18 億 5,430 萬餘元
賸餘款金額	16 億 8,907 萬餘元	15 億 7,991 萬餘元	9,020 萬餘元	745 萬餘元
資料日期	截至 109.3.31 止	截至 108.10.31 止	截至 109.3.31 止	截至 109.2.29 止

資料來源：整理自各該市縣政府網站公開資料。

## 論述》預算·決算



部分計畫贖餘款未即繳回捐款專戶；部分計畫對於案件補助資格審查未盡覈實；向善款借支經費未依決議辦理歸墊；未妥適規劃善款撥付時間，影響專戶孳息收入；允宜盤點可用善款及規劃處理方式，以及時運用善款；部分捐款收入及孳息未轉入專戶存款等。

### 伍、未來建議

現行公益勸募條例對於政府機關（構）勸募所得善款結餘之運用及執行期限並無相關規範，未如對勸募團體已訂有贖餘財物得依同類目的擬具使用計畫書或返還捐贈人、再執行期限不得超過3年等明確規定，致各級政府機關處理方式不同。鑑於近年政府因應重大災害發起勸募或被動受贈之民間公益捐款金額龐鉅，多數案件經執行一段時間後仍有鉅額贖餘款，以103至107年度間高雄市「石化氣爆」、新北市「八仙粉塵氣爆」、臺南市「地震災害」、花蓮縣「地震災害」等4案為例，各該案件募得捐款18億餘元至45億餘元不等，

執行迄今已歷2至5年餘，尚有贖餘款745萬餘元至16億餘元不等（表2）。為符合社會大眾期待及責信原則，中央政府權責機關允宜研議訂定善款結餘運用方式及執行期限等規範，或建立善款運用結果由各級民意機關監督機制之可行性，以周延勸募法制，並使各級政府機關（構）有所依循，俾利善用社會資源。

### 陸、結語

國人熱心公益，且基於對政府之信任，近年來因應重大災害事件，無論係政府主動發起勸募或被動受贈，均收受民間大量捐輸善款。按現行政府機關接受民間善款之運用，雖均須遵循公益勸募條例等有關規範辦理，然長期以來，仍有政府接受民間善款未能妥為運用之訾議，或部分災害勸募案件經執行後仍有鉅額善款結餘未妥善處理等問題。本文謹從現行規範未臻完整之處，提出相關建議，以期強化政府接受民間捐款之外部監督機制，俾有效運用社會資源，維護政府

公信力。又鑑於政府機關接受善款來自社會各界愛心，為保障捐款人權益，審計機關應秉持善款等同政府預算經費，應具嚴謹收支程序之觀念，據以查核其管理運用情形，督促改進善款不當運用或虛擲資源情事，以補現行外部監督機制之不足，發揮公共課責功能，善盡審計職責。❖