

臺灣重大災害的募捐運用與責信

——以近五年地方縣市的四個災害為例

陸宛蘋

臺北大學公共政策暨行政系兼任副教授
財團法人海棠文教基金會顧問

壹、前言

根據世界銀行 2005 年出版的「天災熱點—全球風險分析」(Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis)，在颱風、地震、洪水、坡地崩塌、土石流等 5 項天然災害中，臺灣暴露於其中 3 項以上天災的土地面積，以及面臨災害威脅的人口皆為 73%，高居世界第一；暴露於其中 2 項以上天災的土地面積與人口，更是皆高達 99% (World Bank, 2005)，我國天然災害的發生頻率高，政府的防救災體系是否足夠健全，與民眾安全息息相關。

在發生重大災害之後，其衍生之人員傷亡與財物損失，往往能激起民眾對於受災者之同情，進而慷慨解囊大方捐輸。同時，也常出現大規模之勸募活動，數百個或是數千個群體（包括政府與民間組織），向善心且慷慨的公眾募集捐款。不幸的是，品牌認知，情感訴求和災害的故事提高了大部分現金，而不是那些具有最大服務災民能力的現金。

救災組織應對重大災害的能力差異很大。定位或響應能力的差異往往被組織的品牌認知所壓倒。最知名的組織通常籌集最多的錢。一旦籌集到資金，很難跟蹤和衡量其救濟工作的有效性。通常在數個月後，有關救濟和恢復工作的成果和不足的新聞報導出現了。問題通常集中在籌集和支出的數量上。

以 1999 年 921 大地震為例，地震後一年內，政府機關設立之捐款專戶計一〇八個，民間募款團體計二三五個，合計四三四個帳戶，捐款總額高達約 375 億元，扣除企業認養學校重建之隱藏性捐款約 60 億元，現金捐款約 315 億元左右¹。當時

¹ 謝國興，協力與培力：全國民間災後重建協調監督聯盟兩年工作紀要，頁 10，2001 年 9 月。我國災後勸募規範之法制發展與運作實況——以莫拉克風災後全國性勸募活動為例之法實證研

有民間團體出面籌組「全國民間災後重建協調監督聯盟」(下稱「全盟」),成立「捐款監督委員會」,擬定「九二一民間募款帳戶監督原則」,並於募款單位同意後,由全盟協調會計師及律師共同查核募款單位資金來源、流向及其用途。2000年4月9日捐款監督總結報告記者會,並由時任全盟執行長之中央研究院謝國興教授主筆撰寫「九二一震災捐款監督報告書」,該報告書於當年7月25日出版。不久之後,內政部也委託正風聯合會計師事務所辦理民間團體賑災捐款之查核,並於2002年2、4月出版《九二一震災民間團體賑災捐款數額使用情形及流向帳目查核報告²》。其目的在於努力確保捐贈的款額能夠確實用於災害服務。

貳、臺灣近五年重大災害的募款

雖然於2006年立法院通過「公益勸募條例」,其中第5條第2項「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。」,近五年來國內幾個重大災害,以高雄市81石化氣爆、新北市八仙粉塵暴、0206美濃地震臺南永康維冠大樓倒塌、以及0206花蓮地震四個重大災害為例來看,發生災害的地方政府接受捐款的狀況,整理如下表一:

表一 四大災害統計表

單位：新台幣，元

發生時間	地點	事件	死亡	受傷	捐款金額
2014.07.31	高雄市	81石化氣爆	32人	321人	45億6,579萬4,588元 ³
2015.06.27	新北市	八仙粉塵暴	15人	498人	18億5,403萬9,007元(包含衛福部專教募款4,406萬1,467元、一般捐款16億4,374萬957元、指定用途捐款1,405萬1,000元、利息190萬4,233元、特殊捐款1億5,028萬1,350元)。

究,陳竹上、傅從喜、林萬億、謝志誠。政大法學評論 第一二九期,頁305。

² 我國災後勸募規範之法制發展與運作實況——以莫拉克風災後全國性勸募活動為例之法實證研究,陳竹上、傅從喜、林萬億、謝志誠。政大法學評論 第一二九期,頁305。

³ 高雄市政府八一石化氣爆事件民間捐款專戶運用情形報告,資料截止時間:107年9月3日。

file:///C:/Users/lucia/Downloads/%E7%9F%B3%E5%8C%96%E6%B0%A3%E7%88%86%E7%B6%93%E8%B2%BB%E9%81%8B%E7%94%A8%E6%83%85%E5%BD%A2%20(2).pdf

臺灣重大災害的募捐運用與責信—以近五年地方縣市四個災害為例

2016.02.06	臺南市	永康維冠大樓倒塌	115 人	96 人	4,307,774,625 元(包括社會捐贈收入4,268,149,791 元、利息收入 5,236,396 元、其他收入 34,388,438 元)。
2018.02.06	花蓮市	地震造成統帥飯店及雲門翠堤大樓等建物傾斜或坍塌	17 人	282 人	26 億 2500 萬 9825 元，扣除退還款 4739 萬 6567 元，實際捐贈收入 25 億 7761 萬 3268 元(至 2018 年 5 月 31 日)。

以同樣四個重大災害民間募款情形，其中 2014 年高雄 81 石化氣爆並無民間組織申請公益勸募，依據衛福部公益勸募管理系統的資料：

- 2015 年新北市八仙粉塵暴共有二家申請勸募(臺北市如新善的力量慈善基金會、陽光社會福利基金會)，募款金額合計 252,000,000 元。
- 2016 年臺南地震只有世界展望會申請募款，募款金額 33,000,000 元。
- 2018 年花蓮地震只有紅十字會、中華飛揚關懷協會及臺積電慈善基金會，募款金額合計 453,000,000 元。

從上面資料呈現民間組織在重大災害募款的規模明顯少於捐給政府。

民間募款以紅十字會為例：

紅十字會⁴在這四大災害中只有新北市的八仙粉塵暴並無募款，其他三個災害均有募款如下：

- 高雄市 81 石化氣爆捐款+利息收入共募得 2 億 2,297 萬 8,279 元(自 2014/8/1 至 2016/6/21)。⁵
- 0206 臺南地震捐贈收入 257,321,369 元+利息收入 462,868 元+補助收入 526,968 元合計共 258,311,205 元(自 2016/2/6 至 2018/8/28)。
- 0206 花蓮地震的募款截至 2018 年 5 月 6 日止捐款收入累計 3985 萬 4,171 元。

⁴ 資料來源紅十字會官網/專案報告 <http://www.redcross.org.tw/home.jsp?pageno=201209120002>

⁵ 紅十字會此次(2014 年)的募款在衛福部的公益勸募管理系統並無資料，是否依紅十字會法只要其理事會通過即可募款所致。2016 年 7 月 13 日《紅十字會法》在立院三讀通過廢止，總統府於 7 月 27 日公佈總統令，正式廢止《紅十字會法》。

參、重大災害募款運用與責信

從上述顯見當重大災害發生，湧入熱烈的社會捐款，多數捐到災區當地政府，少數捐至民間非營利組織，然而社會捐款的使用和監督機制，雖有公益勸募條例，但是對重大災害的捐募款並無較具體的使用與監督規定。雖然公益勸募條例第 6 條「各級政府機關（構）應依下列規定辦理前條第二項之勸募：

- 1.開立收據。
- 2.定期辦理公開徵信。
- 3.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。」

以四次的重大災害，政府的捐款專戶所公告運用的整理如下：

一、2014 年高雄市 81 石化氣爆捐款的運用狀況⁶：

(一) 高雄市政府社會局設有專案官網

(http://socbu.kcg.gov.tw/kcg_gas/index.php?prog=21&icf_code=F201506005)，且資料更新至 2018 年 9 月 3 日。

(二) 依高雄市政府所報勸募活動計畫所示，捐款用於災區災民生活扶助、就學、就醫、就業、財物損失慰助、重建及其他受災所需服務等方案⁷。

(三) 截至 104 年 1 月 6 日止，高雄市政府網站公開徵信已核定辦理計畫 44 案，匡用 37 億 5,423 萬 444 元；指定用途捐款金額 3 億 5,831 萬 5,541 元，餘 4 億 2,188 萬 6,395 元，尚未指定計畫用途。

⁶資料來源:高雄市政府 81 石化氣爆善款資訊網

file:///C:/Users/lucia/Downloads/%E7%9F%B3%E5%8C%96%E6%B0%A3%E7%88%86%E7%B6%93%E8%B2%BB%E9%81%8B%E7%94%A8%E6%83%85%E5%BD%A2.pdf

⁷ 104 年 1 月 12 日衛生福利部於立法院第 8 屆第 6 會期財政委員會第 21 次全體委員會議報告「高雄氣爆事件，高雄市政府有無浮濫發放各界善款」專案報告。

1.核定辦理計畫 44 案計 37 億 5,423 萬 444 元

1.1.生活扶助與照顧：包含慰問金、受傷醫療照顧、受災學生就學補助、臨時工作津貼等 17 案計 17.98 億。

1.2.災區救助與振興：包含住宅重建、房屋修復、建築景觀改善、受災戶損壞修復鑑定、攤販影響營業慰助金等 26 案計 10.24 億。

1.3.求償救助計畫：洽請律師公會推薦律師辦理 81 氣爆災害受災者賠償請求權讓與等法律服務計 9.32 億。

2.指定用途明細

2.1.受傷及罹難者慰助及生活補助：9,305 萬 8,325 元

2.2.房屋修繕：3,494 萬 7,500 元

2.3.教育補助：75 萬 6,000 元

2.4.復建工程：24 萬 5,000 元

2.5.醫療相關：360 萬 0,860 元

2.6.環境衛生：170 萬元

2.7.警義消相關：1 億 6,037 萬 5,446 元

2.8.振興觀光：3,074 萬 1,910 元

2.9.其他：3,289 萬 500 元

(四) 就下表 2. 可以發現至 2018 年 9 月社會捐款總經費已達 99.05%，但是進一步看到，短中期的 42 案(2014-2019)計畫執行率為 99.25%，長期計畫 12 案的執行底率則為 63.23%，而且期間要到 2051 年(140 年)；指定用途的捐款使用率雖已達 98.14%，但是仍有 3 千多萬的餘款。

表二 81 石化氣爆經費運用情形

單位：新台幣，元

項目	說明		金額	
81 氣爆捐款總金額			45 億 6,579 萬 4,588 元	
非指定用途捐款	核定總金額		41 億 5,372 萬 2,447 元	
	整體執行率		76.44%	
	截至 107 年 9 月總經費支用率		99.05%	
	核定辦理計畫 54 案	短中期計畫 42 案 (103~108 年)	核定金額	15 億 2,925 萬 2,740 元
			執行金額	15 億 1,777 萬 3,893 元
			經費執行率	99.25%
		長期計畫 12 案 (103~140 年)	核定金額	26 億 1,117 萬 9,469 元
			執行金額	16 億 5,106 萬 5,851 元
			經費執行率	63.23%
	民間團體核定 4 案計畫		1,329 萬 238 元	
指定用途捐款	核定金額		3 億 7,879 萬 1,029 元	
	執行金額		3 億 7,174 萬 3,218 元	
	執行率		98.14%	
餘額			3,328 萬 1,112 元	

註 1：長期計畫包含各項陪伴及支持傷者重建所需之計畫，包含生活重建基金、教育基金、醫療照護、居家復健、輔具之長期照顧補助；以及代位求償需俟三審定線後始能撥付尾款之計畫。

註 2：資料截止時間：民國 107 年 9 月 3 日。

註 3：詳細金費運用情形詳如高雄市政府社會局 81 石化氣爆善款資訊網。

二、2015 年新北市八仙粉塵暴捐款的運用狀況⁸

(一) 新北市政府社會局設有八仙粉塵氣爆捐款專案資訊服務網

(<http://disaster.sw.ntpc.net.tw/disasters>)，且資料更新至 2018 年 6 月 30 日。

⁸ 資料來源八仙粉塵氣爆捐款專案資訊服務網 <http://disaster.sw.ntpc.net.tw/disasters/plan/exec>

- (二) 依新北市政府所報勸募活動計畫所示，捐款用於協助此次氣爆 498 人受傷，燒燙傷患者所需醫療復健費用龐大後續醫療照護與復健、協助後續醫療照護與復健、及救助生活與社會重建。
- (三) 至 2018 年 6 月 30 日捐款已支出總計 17 億 4,985 萬 2,052 元【包含生活照顧費 7,960 萬、往生慰問金 1,200 萬(每人 100 萬元，共 12 名)、陪伴照顧費 1,468 萬 8,000 元、第二階段善款發放 9 億 2,850 萬 1,200 元(含 15 名往生撫慰金)、第三階段善款發放 5 億 6,215 萬 5,000 元(含 15 名往生者家屬慰問金)、非健保給付醫療費用 1 億 3,596 萬 162 元、指定捐款已支出 1,175 萬 7,022 元、退款 364 萬 668 元、預撥訴訟鑑定費 155 萬元等】。捐款尚可運用數為 1 億 189 萬 2,977 元(含利息，不含指定用途捐款 1,405 萬 1,000 元)。餘款並未說明用途。

表三 八仙粉塵氣爆捐款專案善款運用情形—收支簡表

單位：新台幣，元

項目	金額	備註
捐款總金額	18 億 5,403 萬 9,007 元	包含衛福部專教募款 4,406 萬 1,467 元、一般捐款 16 億 4,374 萬 957 元、指定用途捐款 1,405 萬 1,000 元、利息 190 萬 4,233 元、特殊捐款 1 億 5,028 萬 1,350 元)。
捐款總支出金額	17 億 4,985 萬 2,052 元	如下列支出明細表(已包含支出之指定捐款 1,175 萬 7,022 元—詳見附件 2)
捐款可用數	1 億 189 萬 2,977 元	含利息，不含指定用途 1,405 萬 1,000 元

註 1：資料截止日：107 年 6 月 30 日。

註 2：詳細金費運用情形詳如八仙粉塵氣爆捐款專案資訊服務網。

三、2016 年美濃地震臺南永康維冠大樓倒塌

- (一) 在臺南市政府社會局官網的社會福利專區下設有 0206 震災專區 (<http://social.tainan.gov.tw/social/socpage.asp?nsub=C0B400>)，資料更新

至 2018 年 8 月 31 日。

(二) 關於運用計畫在網站內並未找到具體計畫，但有公告 0206 地震受災民眾生活扶助及照顧服務補助實施計畫、重/輕/微輕傷救助(慰問)/臺南市○二○六地震災害慰問金發放作業要點/臺南市 0206 地震受傷者醫療照顧補助實施計畫/及死亡救助(慰問)

(三) 截至 2018 年 8 月 31 日捐款使用情形

從下表 4 可以看出執行率只有 55% (2,388,607,013/4,307,774,625)，尚有餘款 1,919,167,612 元，政府網站上並未說明餘款的運用。

表四 0206 臺南永康維冠大樓倒塌捐款專戶收支情形表

單位：新臺幣，元

項目	收入	已執行金額	計畫內容	辦理情形簡述
收入合計：	4,307,774,625			
捐贈收入	4,268,149,791			
捐贈收入利息	5,236,396			
其他收入	34,388,438		永康區維冠金龍都市更新會承購永康區大灣段 90 坪土地、土木技師公會工程違約金及建築師公會工程違約金以及 0206 震災相關計畫工程違約金、維冠都更會匯予本府不參與分配補償金。	永康區維冠金龍都市更新會承購永康區大灣段 90 坪土地、土木技師公會工程違約金及建築師公會工程違約金以及 0206 震災相關計畫工程違約金、維冠都更會匯予本府不參與分配補償金、幸福大樓地下室拆除工程鋼筋殘餘價值金及違約金。
支出合計：		2,388,607,013		

註 1：截至中華民國 107 年 8 月 31 日。

註 2：詳細金費運用情形詳如臺南市政府社會局官網的社會福利專區。

(四) 再依據自由時報 2018 年 2 月 7 日的報導：「0206 臺南地震捐款總共 43 億餘元，至去年底，總計訂定 59 項計畫，匡列需用金額近 26 億元，未來善款若有餘款如何運用？南市代理市長李孟諺表示，可能設置災難援助相關基金或是捐給中央震災基金，各種方案研議中尚未定案，目前是仍以穩定災民生活復建為首要⁹。

四、2018.02.06 花蓮地震

- (一) 設有花蓮縣政府 0206 震災專區的網站
(<https://0206.hl.gov.tw/bin/home.php>)，除了 3 月份每周公告捐款專戶收支情形表，最近一次公告是 2018 年 6 月 29 日。
- (二) 網站上並無運用計畫及內容
- (三) 從至 2018 年 5 月 31 日捐款收支統計表¹⁰來看，共要執行 16 項計畫，總預算經費為 1,191,365,129 元，至 5 月 31 日實際執行經費為 780,991,524 元，請只有表達辦理情形，無法了解是否餘額為尚未執行完畢的項目。再比對預計執行款與實際捐款收入為 2,577,613,268 元，尚餘 1,386,248,139 元並未交代運用。

表五 花蓮縣 0206 地震災害捐款收支統計表

單位：新臺幣，元

統計日期：截至 107 年 5 月 31 日	
捐款收入	新臺幣：26 億 2,500 萬 9,835 元
退款支出	新臺幣：4,739 萬 6,567 元
捐款實際收入	新臺幣：25 億 7,761 萬 3,268 元

註：詳細金費運用情形詳如花蓮縣政府 0206 震災專區。

從上面四個重大災害的政府官網所揭露的捐款及其使用資料，發現各個政府各自表達，對閱讀者是否都能清楚？則值得繼續探討。

五、重大災害民間組織捐款使用—以紅十字會為例

同樣以前面所述臺灣近五年重大災害中，紅十字會只有新北市的八仙粉塵暴並無募款，其他三個災害均有募款如下：2014 年高雄市 81 石化氣爆共募得 2 億

⁹ 臺南 0206 地震捐款餘款 如何運用未定案—自由時報〔記者洪瑞琴／臺南報導〕2018-02-07

¹⁰ 花蓮縣政府 0206 震災專區 <https://0206.hl.gov.tw/files/15-1070-76363,c7671-1.php>

2,297 萬 8,279 元(自 2014/8/1 至 2016/6/21)。2016 年 0206 臺南地震合計共募得 258,311,205 元(自 2016/2/6 至 2018/8/28)。2018 年 0206 花蓮地震的募款至 2018 年 5 月 6 日止捐款收入累計 3,985 萬 4,171 元。

從其官網資料¹¹來看，高雄 81 氣爆並無財務收支報告，只有高雄氣爆賑災專案進度說明，至 2016 年 9 月 30 日以 100%執行完畢，其中發現有一項較大額的支出幣 1 億 4,026 萬 7,116 元，占募款收入的 63%，係用於「強化備災救災能量—購置消防車輛及救災救護設備」，由於未見募款使用計畫，但這麼大筆利用於備災救災設備是否恰當值得探討。

臺南地震則有會計師對 0206 臺南地震專案收支結餘表(2016/26-2018/8/28)得財務查核簽證報告，雖然支出均用於災民身上，但是與臺南市政府所提共給災民的有重複或相似之支出。

2018 年花蓮地震並無財務收支報告，同樣只有 0206 花蓮震災賑濟復原重建專案進度說明(2018/6/30)，其中對於計劃與預算說明如下：

- 1、 緊急賑濟：匡列經費 237 萬 4,590 元 5.96%。
 - 2、 中長程之復原重建：匡列經費 3,636 萬 9,637 元 91.25%。
 - 3、 勸募活動必要支出：匡列經費 110 萬 9,944 元 2.79%。
- 總計 3,985 萬 4,171 元 100.00%

多數捐款將用於中長程支復原重建，預計執行其為 2018 年 2 月 7 日至 2021 年 2 月 6 日止，為期 3 年。

六、重大災害募款運用與責信

《韋氏大辭典》對「責信」的定義是，「負責的特質或狀態，尤其是有義務與意願接受責任的情況，或為某人的行為負責」，Goodin (2003)認為責信所要交待的內涵有三種類型，分別是行動(action)、結果(result) 和意圖(intention)，且可逐一對應於政府、企業和非營利部門。對於政府部門的責信，應是著重在公共事務的行動上，其責信的達成需要依賴於科層體制的結構。非營利部門的責信，則是強調其意圖，責信的機能是透過網絡成員之間的相互監督，和名聲的認可來達成。

馮燕則認為責信與公信力是非營利組織對外對內必須負起的使命，而責信與公信力除了必須依靠外來的他律力量，給予非營利組織存在於社會的合法地位外，

¹¹ 紅十字會官網/捐款責信/專案報告，<http://www.redcross.org.tw/home.jsp?pageno=201209120002>

對組織內部而言，還必須以高道德標準加以自律規範，所謂的自律規範即是組織願意以較高標準來審視組織自身內部的相關運作，積極為提升組織績效而努力，並且應有的合法及合理的規範條件，不辜負社會大眾給予的信任和資源的貢獻，完成組織的願景和使命，即是大眾期望的社會目標¹²。

責信也隱含著主體和客體的關係，有一方要負責提出交代說明，另一方則是有權利獲得相關的解釋和說明，這兩者之間要有良性的互動，否則其責信就難達成。由於責信涉及主、客體雙方，責信就必須要有共通的語言，以及對於責信的內容具有共同的期待(NCVO，2004)。

Rochester(1995)指出非營利組織的責信度應包含四種內涵：

1. 財務責信(fiscal accountability)
2. 程序與規則的責信 (process accountability)
3. 確保工作品質與成效的責信 (program accountability)
4. 適當優先順序的責信 (accountability for priorities)

依此 2006 年通過公益勸募條例其中第 18 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。第 20 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。均在提醒募款的責信，但是多只「注重財務責信」，而忽略了「程序與規則的責信」、「確保工作品質與成效的責信」、以及「適當優先順序」的責信。

大家一定還記得 2011 年 311 日本大地震時，紅十字會收到將近 25 億臺幣捐款，其中的 16 億元過了許久仍未捐出，雖然紅十字會出面解釋是一次性捐後不理是不負責任，應該「分批捐款」，必須等待日方確認重建項目才撥款，但形象已經大傷。

在國外則有 2018 年 2 月英國《泰晤士報》9 日頭版爆料：2010 年海地發生強

¹² 非營利組織的績效與責信—臺灣公益團體自律聯盟的發展，馮燕，非營利組織之評估--績效與責信研討會論文資料，海棠文教基金會，2005 年。

烈地震後（20 多萬人遇難），以救災為名進入海地的國際知名慈善組織「樂施會」(Oxfam)人員，組團召嫖當地女子和未成年少女，並讓她們穿著樂施會愛心 T 恤，供「慈善人士」在租來的別墅（工作站）裡縱情玩弄。而嫖資是以慈善捐款支付。

美國 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。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。美國紅十字會是全美規模最大的人道組織之一，因為 911 事件募款所引發的爭議，導致大眾傳播媒體、國會議員及社會大眾的強烈質疑。美國國會舉辦的聽證會，曾針對公益慈善團體在 911 事件後是否將捐款有效分發至受難者家庭的部份提出討論。主要的爭議在於紅十字會的作法，係將部分捐款留置並用於其他用途，但大部分捐款給紅十字會的人卻希望捐款能直接交付給 911 事件的災民，因此紅十字會的做法引致各界的不滿，也危及社會大眾對非營利組織的信任。美國紅十字會曾公開表示，911 事件後有五億六千四百萬美元大量湧至救援基金帳戶，它們將保留其中的二億六千四百萬美元暫不發放，以因應未來可能發生的恐怖攻擊事件。但其所謂「保留部份款項以因應未來可能的恐怖威脅」的說法，並不符合捐款者當初慷慨解囊的初衷。由於決策失當，引發社會大眾質疑紅十字會的誠信，美國紅十字會總裁 Dr.Healy 已於 2001 年 10 月董事會上被解聘，並於 12 月底離職。受到公眾輿論的批判和質疑之後，美國紅十字會已在 2002 年 6 月宣布亡羊補牢的新募款策略，除表示所有的 9.67 億美金捐款均將運用於與 911 相關的服務之外，並將修正原先的錯誤，設法驅除捐款人的疑慮，以改善對於捐款人的責信。總部設置在華府的美國紅十字會強調將宣布幾項新的措施，以充分回應捐款人的期許，並讓捐款的運用更加透明化¹³。

以上案例談到的都是非營利重大災害募款組織所作所為無法對對捐款人責信，以致遭到政府的監督與公眾的信任危機。

非營利組織要取信於社會大眾，主要有兩個途徑：自律與他律。他律是遵守法律的規範，並接受政府的監督，而自律則是行事作為都必須要能夠符合責信 (accountability) 的要求。政府部門規範非營利組織募款的作為從臺灣於 2006 年 5 月 17 日公布施行的「公益勸募條例」，在開宗明義的第一條即標舉為有效管理勸募行

¹³ 政府監督與 NPO 責信，高永興，災害救助與社會工作論壇，中華救助總會，2010/11/13

為，妥善運用社會資源。但是從前述臺灣重大災害捐款多集中在地方政府，有誰來監督政府如何使用善款？

肆、臺灣重大災害災害募款運用的建議

災難事件所造成的破壞性相對更為嚴重，救災和災後重建工作對於政府部門和非營利部門，都是一項無可避免且又日趨嚴峻的考驗。

重大災害所需的資源包括人力、物資、經費、設備等等，但救災是否具有成效？資源的募集與運用能否發揮最大的效用？表現是否能符合社會大眾的期待？卻是很大的挑戰，經歷幾次的重大災害，我們必須確保「經驗教訓」可以學習的。以下是對於重大災害捐款運用與責信的幾項建議：

- 一、 從近五年來臺灣四個重大災害的案例可以看到，多數的資源是捐至災害發生地的地方政府，在公益勸募條例裡雖有規定要交代，但是僅只於函報主管單位或上級單位。建議對於重大災害政府的捐款應加以高密度的監管和揭露，尤其應監管整個災害政府的資源包括政府既有的社會救助預算、災害捐款、政府相關組織的支助(例如賑災基金會等)，盡量不應重複。
- 二、 對於重大災害捐款未用完的餘款更要小心處理，基於專款專用的原則，不是受限不易再運用，如為變更改用途則易觸到違背捐款人的熱心與期待。建議應考慮餘款捐入一個無受專款專用限制的災害防救捐款的池子裡，類似賑災基金會，惟賑災基金會為政府捐助型的基金會，建議是由民間與政府共同監管的池子(Liberty Fund)。
- 三、 對於重大災害捐款的運用中，都會看到中長期的使用計畫，建議依據美國聯邦緊急事務管理總署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)於1979年發表的綜合急難管理(Comprehensive Emergency Management)文中，將災變管理分為四個階段，分別為：減災(Mitigation)、整備(Preparedness)、應變(Response)和復原重建(Recovery)，此四階段環環相扣成為一個循環週期，做捐款的運用計畫的交代。由於多數捐款人期待捐款應該運用於應災階段，因此建議在捐款的分配上以捐款人的期待為優先，再透過教育讓捐款人了解整個災害管理的各階段過程中所需的資源。

- 四、目前對於重大災害捐款的使用揭露，各組織(包括政府與民間)各有其揭露的格式與內容(多數是財務揭露)，而且除了 921 的全盟，幾乎沒有民間組織有系統的分析揭露的資料狀況，建議可以推動成立例如美國 U.S. nonprofit Disaster Accountability Project.的組織，該組織創辦人 Ben Smilowitz 在目睹了卡特里娜颶風的影響，2007 年，開始了災害責任項目(U.S. nonprofit Disaster Accountability Project.)，透過提高透明度和公眾可獲得的關於應對災害的團體活動的事實數據，提高人道主義/援助和救濟工作效率、效果和協調。
- 五、災害救援與重建雖是政府的責任，但是無法全然地要依賴政府，民眾也是有責任的，例如災民平日即準備好「緊急避難包」、鼓勵鄰里民眾互助、社區民間組織的協力等。建議加強平日民眾的災害防救教育。

伍、結語

受全球暖化效應影響，極端氣候發生頻仍，以近年來臺灣災害的發生，可以發現災害發生的頻率加速、災害影響的範圍更廣、出現複合式的災害，在在都強烈挑戰我國因應多元及複合性災害之整備與應變工作。災害救援與重建本來是件極為複雜以及耗費資源的工作。因此已無法將災害救援與重建視為意外事件處理，而是例常即要有所準備，在災害時才有機會發揮政府與民間的協力合作。

對於重大災害的捐款，也需要與媒體溝通，尤其在災害發生的第一時間，尚未有災害評估之前，經由媒體的大事報導，容易擴大災害的損害，資源也會因此而急速湧入，此時如果沒有勇氣喊停，則事後才發現資源過剩的窘境。幾年來的經驗足以讓我們學習與珍惜資源，否則民眾的善心與熱心將會逐漸退熱，並且喪失信任。在準備此篇報告時發現今年(2018)的 8 月 23 日中南部泡水的災害似乎沒有激熱的捐款潮，且沒有申請公益勸募的案件，此現象值得進一步研究。

參考資料

你的愛心捐款，是救災還是釀災？臺灣公益責信協會

<http://www.apa-tw.org/2014/07/disasterdonation.html#more>

政府監督與 NPO 責信，高永興，政府監督與 NPO 責信研討會，中華救助總會
2010/11/13

非營利組織的責信，高永興，臺灣公益組織自律聯盟學網，

http://www.twnpolearning.org.tw/index.php?tpl=xuetang_info&cid=19&aid=300025

震災捐款流向何處？夏傳位，天下雜誌 230 期，2012-06-25

我國災後勸募規範之法制發展與運作實況——以莫拉克風災後全國性勸募活動為例之法實證研究，陳竹上、傅從喜、林萬億、謝志誠，2012

「災害救助資源整合網絡先導性研究」；衛生福利部委託研究；計畫主持人：陸宛蘋；2017

U.S. nonprofit Disaster Accountability Project.

<http://disasteraccountability.org/>

高雄市 81 石化氣爆經費運用情形

<file:///C:/Users/carespc3/Downloads/%E7%9F%B3%E5%8C%96%E6%B0%A3%E7%88%86%E7%B6%93%E8%B2%BB%E9%81%8B%E7%94%A8%E6%83%85%E5%BD%A2.pdf>

新北市八仙粉塵暴善款運用情形

<http://social.ntpc.gov.tw/swj2/dd/download/273122188>

臺南賑災捐款專戶收支情形

<http://social.tainan.gov.tw/warehouse/A30000file/0206%E9%9C%87%E7%81%BD%E6%8D%90%E6%AC%BE%E5%B0%88%E6%88%B6%E6%88%AA%E8%87%B31070831%E6%94%B6%E6%94%AF%E6%83%85%E5%BD%A2%E8%A1%A8.pdf>

花蓮賑災捐款專戶收支情形

<file:///C:/Users/carespc3/Downloads/0206%E9%9C%87%E7%81%BD%E6%8D%90%E6%AC%BE%E5%B0%88%E6%88%B6%E6%94%B6%E6%94%AF%E6%83%85%E5%BD%A2%E8%A1%A8-1070629.pdf>

作者簡介

陸宛蘋

現職：臺北大學公共政策暨行政系兼任副教授

財團法人海棠文教基金會顧問

輔仁大學非營利管理學程兼任副教授

白茂榮社區教育基金會董事

第三部門學會理事

學歷：澳門科技大學工商管理博士

國立政治大學 EMBA 非營利事業管理組碩士

舊金山大學 (USF, Nonprofit Organization management Institute) 短期進修「非營利組織管理 (Nonprofit Organization Management training program)」

Madonna University MSA

實踐家專社會工作科畢業

經歷：財團法人海棠文教基金會執行長

賑災基金會董事、執行長

中華民國社會工作專業人員協會秘書長

亞洲協會臺灣非營利組織發展專案負責人

中華社會福利聯合勸募協會秘書長

聲寶文教基金會執行秘書

臺北縣政府社會局社會工作及督導員

新竹縣政府社會科社會工作