

營造 NPO 的發展環境

●關於 “ 非政府組織法的立法原則 ” 一書

Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations

(Discussion Draft)

健全的非政府組織 (Non-governmental Organization 簡稱 NGO) ，無論對已開發國家或開發

中國家皆會帶來重要的貢獻。為此，世界銀行 (World Bank) 近年來對世界各國非政府組織的活動日益感到興趣，在其贊助的計劃中，對於涉及非政府組織支出經費大幅上升。

台灣的公益部門，最近十年來呈現蓬勃發展，深受政府與社會的重視。但在非營利組織的立法方面，由於主管官署眾多，短時間之內難以迅速修法規範。因此，目前法規不是失之於過於寬鬆或無法可管，讓不肖者利用此一弱點為非作歹，使整個非營利組織蒙羞，受到誤解。另一方面，行之多年對於公益部門的法律規範，基於管理與防弊的觀點，實施種種不合理或者不必要的限制，阻礙了台灣非營利組織健全的發展。顯然，各國政府苦於不容易找到良好的公益部門法律範本之際，慶幸世界銀行適時地提供了這本『非政府組織法的立法原則』 (Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations) 。

喜 瑪拉雅研究發展基金會自成立以來，即致力於鼓勵台灣公益活動與公益事業的健全發展，並成立『台灣公益資訊中心』，包括『非營利部門圖書館』與『公益網站』。兩年前在籌設圖書館時，接獲一本由世界銀行聘請非政府組織專家——「國際非營利法規中心」(International center for not-for-profit Law，簡稱 ICNL) 草擬的「非政府組織法的立法原則」一書(討論草案)，經研讀內容後，深感世銀倡導的此一非政府組織的立法原則，對我國非營利組織的健全發展亦深具參考價值。經本會致函「國際非營利法規中心」蒙同意授與中文版權，並推薦曾在華府協助起草工作的蔡惠娟律師(目前任職台北常在國際法律事務所)親自譯為中文，並蒙中央研究院蕭新煌教授推介台大馮燕教授審稿，中文版討論草案乃得以問世。

● 營建「公民社會組織」更健康的成長環境：

試讀「非政府組織法的立法原則」

政大公行所 江明修教授

「非 營利組織／非政府組織」乃構成公民社會的重要中介機制，就我國而言，解嚴后迄今已十餘年，在千禧年回首，確實可以發現民間公益組織已如雨後春筍，勃然興發，實已蔚成不可遏止的社會力了。尤其九二一震災之后，民眾憬然領悟，社會之攜手合作、心心相連，才是更美好社會重建的關鍵；在共同受災救災經驗的引領下，另一波「公民社會組織」已漸漸組成，更多的非營利組織更是蓄勢待發了。

從 九二一震災之殷鑑，民間社會已漸漸覺悟，也開始強烈地針對政府無力回應社會要求的現象，提出批判。政府一再採用一些時髦的口號，卻忽視了應由下而上地結合民眾力量，政府應以團隊合作方式，具體地解決民眾生活實際問題，而不是一味以形式主義及官僚作風來徒增民眾反感。

此種反省，對正面臨政治、經濟和社會劇變衝擊下的我國政府，實深具啟示作用，吾人應針對當前如何整合政府與民間資源，以實現公共服務使命加以深入探討，實際面對變動中社會，針對問題，共同提出問題解決方案。

基本上，當前面對國內外政治、經濟、社會與文化等各方面空前未有之變化，學術研究及其實踐工作，將愈來愈顯得必要和重要。而且，也應加強公民社會的自我反省能力，針對如下之課題，加以考量。

首先，政府不僅應著重管理效率的達成，更應重政治民主、經濟平等與社會倫理的考量。而且，政府應將其使命和價值，定位在促進民主政治、保障人權，和實現公共利益之上。另外，民主理念之落實，端視政府措施是否具有及時回應性？是否能促使民眾有心和有力去參與？是否在分配國家資源時，符合公平及正義的社會價值？最後，也是相當重要的，政府不僅應積極地謀求社會福祉的增進，同時更應致力於解除人民的痛苦，如貧困、疾病等問題。

為了國家之長治久安，我國政府應採取各種「公民參與」和公私部門資源整合的策略，亦宜促使公共部門與民間社會力量結合時，主動尋求與「非營利組織／非政府組織」（即第三部門）及自發性「公民社區／社群」合作，期能一方面增進行政績效和民主，另一方面，亦有助於我國「社區組織」和「公民社會」之創發，以重建國家與社會之美好未來。祈願二十一世紀的台灣社會是充滿愛、和平及公義，且讓我們虔誠禱之。

面對新的情勢，民間也好、政府也好，均應有新的思惟方式、理念與做法。喜瑪拉雅研究發展基金會自從創立以來，觀察其理念與做法，似已實際朝所謂「傘狀」、或「高峰」或「保母」型的基金會發展，相對比較起近來常「出事」的政客主導的「基金會」而言，其公益性已為許多人肯定和重視，所設立的「台灣公益資訊中心」對許多研究者和莘莘學子而言，更深覺倍感方便。喜瑪拉雅基金會用心良好的指出：「台灣的公益部門，最近幾十年來呈蓬勃發展，深受政府與社會的重視。但政府在非營利組織的立法方面，由於主管官署眾多，短時間之內難以迅速修法規範，因此，目前法規不是失之過於寬鬆或無法可管，讓不肖者利用此一弱點為非作歹，使整個非營利組織蒙羞，受到誤解。另一方面，行之多年對於公益部門的法律規範，基於管理與防弊的觀點，實施種種不合理或者不必要的限制，阻礙了台灣非營利組織健全的發展」實值得吾人深思。

誠然，如何營造一對台灣非營利組織發展有利的環境（包括政策、法律、管理等面向），更是吾人取法他山之石的動機所在。「非政府組織法的立法原則」一書所將發揮的效用亦應在此。就以行政管理的角度而言，大致上有下列幾點原則，似可加以檢視：

一、非政府組織 / 非營利組織的相關立法，應與營利組織的立法一樣簡便可行，並宜以鼓

勵為原則，而儘量不宜有太多限制，以免傷害基本人權及公民社會自然成長的條件。

二、非政府組織 / 非營利組織的行政管理越少越好，不要因防弊而致有害民間公益之串連

和興利行動。而且要以簡便為本，不宜煩瑣，如能解除管制更佳，更要符合「行政程

序法」所明定之公正、公開的規範。

三、非政府組織 / 非營利組織應有其最高之自主性，以自律、透明、公開性為指標，儘量

不要有立法、政策之外控與他律，如能受媒體、學界、網路及公眾之監督或非政府組

織／非營利組織之間的相互監督，則當可確保其「公共性」。

四、非政府組織 / 非營利組織之行政管理應遵守「依法行政」之原則行之，尤其是應受「

法律保留」原則之拘束，細言之，即應遵守民主原則、法治國家原則、基本人權規

定等。

以 上淺見，敬祈方家指正。

從社會福利及立法的觀點評論

Last Updated:

2000/08/07

● 「非政府組織法的立法原則」研討會會議紀錄

時 間：八十九年一月六日（星期四）上午 9:00~12:00

地 點：師範大學國際會議廳

與會人員：主辦單位 - 喜瑪拉雅研究發展基金會

貴賓 -Dr. Leon E. Irish 、 Prof. Karla W. Simon 、周清玉立委

主持人 - 蕭新煌教授、馮燕教授（兼評論人）

評論人 - 江綺雯立委、江明修教授、李復甸院長、陳惠琪執行長

<主辦單位致詞>

江顯新執行長：

感 謝各位來賓前來參加「非政府組織法的立法原則」研討會，在此先大略介紹喜瑪拉雅基金會：本基金會成立於 1990 年，這幾年除了搜集台灣各 NPO 的資料，也參與國內外舉辦的研討會，並在去年（1999 年）10 月成立了台灣公益資訊中心，同時架設公益網站、開放非營利部門圖書館供資料查詢與研究。

由 於目前台灣的第三部門蓬勃發展，也是社會的重要角色；因此，我們覺得這本討論草案可予我們做修訂法規的參考；很感謝來自華府國際非營利組織法規中心的二位起草人同意授權，並指定其學生蔡惠娟律師翻譯為中文，也謝謝蕭新煌教授、馮燕教授協助完成審稿。

礙於時間的關係，今天研討會可能無法讓各位一一充份發言，但希望在閱畢此書後的一個月內，將您的意見、建議、問題或是補充資料以傳真或是電郵至本會，待詳細彙整後將寄予各位，請大家多多支持並給予指教。

< 貴賓致詞 >

Dr. Irish :

這 本討論草案原是世界銀行的專案，花費了相當多的精力投注在上面，終於在 1997 年發行，接著是西班牙、法國、阿拉伯、俄文版之完成，很高興現在也看到了中文版的問世。

我 個人是國際非營利組織法規中心 (ICNL) 的創辦人及總裁，過去的四、五年

也身為世界銀行的資深法律顧問；世界銀行的成立宗旨是讓發展中的國家促進他們社會的發展，世銀也發現 NGO 對推動社會的活動有很大的助益，這就是世銀關心 NGO 法案的原因。

本人在書裡談到 NGO 對社會的重要，如：一、 NGO 能促進社會多元化，可凝聚相同理念的民眾來結社；二、 NGO 可以讓人民更尊重法治，使社會更穩定；三、作為來自社會各階層意見表達的管道；四、政府透過 NGO 可提供更多的公共服務與利益，同時也可降低資源成本；五、對市場經濟的支持，故國家應提供良好的法律來促進結社自由的實現。再者，該書將 NGO 分為二種類型，一為「互惠性」，例如棋藝社、園藝社等個人成長方面的結社；另為「公益性」，指直接或是間接取得捐款、資金的組織。這類組織成立後的誠信度要求比互惠性要來得高，在未來修訂版的內容裡，還會再更詳細地將這二種類型的差別做說明。

在 這裡必須向各位強調，這本書的編制背景是根據全球各國及地方的法律，探討如何立法。紀錄來自一百多國的政府與 NGO 學者專家進行會議討論後的想法，目的是讓各位據以評估如何制定更完善的 NGO 法律。故這是一本實務性的書，而非理論或只屬範本性質，非政府組織法在修訂的時候，須依照各國情況而訂定，也就是全球性的問題，要因應當地現況尋求解決之道。

以上乃此書簡單的宗旨及背景概述，盼望待會兒各位坦白直率提出建議，謝謝。

Prof. Simon ：

謝 謝大家百忙中抽空參與此會，也很榮幸能看到中文版的出版，本人是在華盛頓特區之

天主教美國大學法律系任教；協助完成中譯的蔡惠娟律師，也是本系的學生，在此僅代表天主教美國大學的學生及蔡律師向各位問好。

ICNL 為以專案的方式找出非政府組織之立法原則而出版此書，也曾出版與 NGO 有關的報告；除此之外，還提供世界各國技術性的援助與立法方面的諮詢，同時成立了網站 www.icnl.org 及電子期刊，除了可連結其他 NGO 和立法等資料的網站，也記載相關的文件、文章、手冊等，歡迎各位前往搜尋。

NGO 的活動與政府執政是相關的，例如這本書在第九章提到，為了公眾利益，NGO 向政府提出報告是很重要的，又如第五章說明 NGO 內部管理的自律規範，能使 NGO 運作靈活，同時應有法律訂定簡明的規定，提高 NGO 的標準，所發揮的功能會較大且較能得到民眾的尊重及認同；第五章也探討每一位 NGO 的董事會或理事會應做何種準則來自我要求，不只是在法律上，實務的要求才是更重要。

第十三章談到整個 NGO 在訂定自我規範後能贏得民眾信任，與政府的社交，也提到不同 NGO 組織在形成網絡時應有規範來做為行為準則，也就是 NGO 部門的倫理守則；附錄裡有記載 NGO 守則的案例，如需參考更多的範例，請上 ICNL 的網站查詢。

以上為本人簡短的報告，雖然仍有很多議題值得探討，但現在希望多聽各位的意見，謝謝。

主持人蕭教授：

謝 謝本書二位起草人的發言，他們對世銀出版此書的用心和目的有很好的說明。

透過喜瑪拉雅基金會將本書的中文版加以發行，其目的更是希望讓所有的本土 NGO 自己來討論和思考在當前台灣的政經條件下，需要何種的法律架構和內容，來幫助促進 NGO 的健全發展。我願意在此特別強調，訂定非政府組織的法律是用來幫忙建立一個強大而有效能的 NGO，而不是藉它來管制 NGO 的存在和運作。

民間團體應該對公眾負責任並且在組織和財務上透明化，訂定法律是要能規範和確保這種原則。所謂「負責任」和「透明化」是要對社會公眾履行，而不只是對政府的權力機關。目前台灣的相關法律是否健全和合理，值得探討，而且也沒有一套針對 NGO 的單行法律。是不是眼前就該去推動「修法」或「立法」？又該要有怎樣的內容？在在值得我們在座關心民間社會團體的人思考。

上述說明在於希望大家不要誤解了此次會議是在急於幫政府訂約束和管理 NGO 的法律。如果要訂這樣的法律，那也是為保障 NGO 的自主、健全發展而訂。

因為周清玉委員待會兒要趕往立法院討論與 NGO 有關的會議，所以現在先請她發言。

周清玉委員：

謝 謝喜瑪拉雅基金會安排這個會議。為強大 NGO，需要大家有心一致來共同推動；就像這次九二一地震，經費短缺是各個單位的狀況，且應有一個特別的法來安置兒童或孤兒，這也就是待會兒本人須先離席轉赴立法院討論的議題。

本人很少有機會可與各位研討 NGO 的問題，希望在幾經討論後，可以得到一個適合 NGO 的法規，謝謝各位。

<茶點時間>

<評論人回應時間>

主持人蕭教授：

由於許崇源教授未能前來共同討論，他特別撰寫一份書面評論，而在座的江明修教授與陳惠琪執行長也都提供了書面資料，這些資料都已經放在各位的資料袋中，請大家一併參考。

現在請江綺雯立委做第一個評論回應。

江綺雯立委：

各位好，本人在進入立法院之前，是在高雄市擔任社會局長。在高雄市的社團就有一千一百三十多個，有半數以上為公益性質，在任職社會局期間，我深深地感受到這些團體需要一個規範來促進茁壯。但由於政府部門的法規不全，時而經費有限，有時需要民間團體捐助，捐助時又涉及到繁瑣的法規；因此，民間的力量很難向外開展，是社會的一大缺憾。

本席進入立法院後，為促進公私部門的合作，即積極推動志願服務法，其原因在於目前台灣在志願服務方面，缺乏法源基礎且負責志工的單位呈多頭馬車之勢，亟待整合；例如九二一地震，志工不少但專業不夠或供需失調，以致無法達到立即救災或後續復建的

理想效率。志工服務應有平時的專業訓練，也應針對需求來分配有效人力。

為 強大 NGO 的成效，對內部管理方面，首應強化管理階層的治理職能，明確劃分董事會與執行長的權責範圍，進行有效的人力資源運用與規劃、定期績效考評，並定出未來發展方案及目標；對外運作則應強化 NGO 對外募款，如本書第八章所提募款部份，應將所得募款作有效分配，方能發揮最大的功能；例如本席在當選立委後，將政府發予的選舉補助金一百二十多萬全數捐出，經由社會局捐募專戶，專款專用，選定老人、孤兒及不幸婦女為捐助對象，受贈單位包括十個非營利組織，並列出贈與原因公諸於世，一則鼓勵績優團體，一則激勵社會愛心，像在場的勵馨基金會便是其中之一；這次捐款的程序正好提供大眾了解如何運用所得捐款以維護捐款人與受款人的權益，當然，這只屬個案，我們實在需要的是由法源的規範來作捐募管理。

最 後，本人肯定此書的問世，也期待各方不同的意見。

主持人蕭教授：

江 委員提到募款方面的章節，其實此書還有尚未完全翻譯出來的部份，如附錄二「自律規範工作小組的報告」，及附錄五有關於非政府組織的各種簡寫及相關名詞的縮寫，如：GONGO (Government Organized NGO) 口語說法是由政府組織的 NGO 、 BONGO (Business Organized NGO) 則是由企業組織的 NGO ，這些名詞的中文譯法也請在座各位思考。

接 下來請目前為政治大學公共行政所的江明修教授從行政管理的觀點來加以回應；江教授與一些政大的同仁已在該校成立了「非營利組織研究中心」，共同開拓有關 NPO 研

究的學術領域。

江明修教授：

很 榮幸今天在這裡為大家提出本人在閱讀此書後的觀點；以實務的角度來看 NGO 與政府間的互動，確實這本書提出了許多的問題，值得我們在實際運作上時作參考，如各國國情、背景、發展階段不同，我們應該從台灣的需求面去思考適合我們的 NGO 法規。

目 前的法規不是失之過於寬鬆或無法可管，就是太過嚴謹，讓不肖者利用此弱點為非作歹，使整個非營利組織蒙羞，受到一些誤解，同時人們也會懷疑，有些善心捐款是否被人所誤用了？所有 NGO 應有其最高自主性，以自律、透明、公開性為指標，尤其自律比他律更為重要。

政 府最好能解除對 NGO 的限制、管制，從九二一為始省思，重新學習、檢討，並將許多繁雜的規範精簡，思考可簡便那些法規，但也不是完全不要訂定法規。

我 們的理念為：走向一個福利型的法治國，在此意識下將善心捐款的妥善運用及監督，是來自於自律而非他律。我們也需要民間組織的相互鼓勵、相互合作。

NGO 能為大眾服務，但也要避免成為影子政府或官僚的次殖民地；政府與民間共同學習、合作、互動，才是重建更美好社會的關鍵。

主持人蕭教授：

江 教授提到現在台灣的 NGO 需要「自律」更甚於「他律」，我原則上很同意他這個觀

點。不過我更相信在「自律」與「他律」之間如何取得平衡點，也是很重要的。同時所謂「他律」的來源也不只侷限於政府，人民和社會或其他民間的規範皆可成為「他律」的一部份，再說如果要訂定有關「他律」的法律，其目的更只是為了達到 NGO 能夠健全地「自律」。

世 新法學院的院長李復甸先生也是律師，這幾年也參與了一些社會立法的修改與討論，現在就請李院長做回應報告。

李復甸院長：

各位好，首先回應二位起草人所言：全球性的問題，要以地方的情況來解決，但就某些與人權、環保、生態有關的議題來說，我個人覺得若以地方的情況解決，恐怕不夠，還須靠全球性立法才能更完善的處理。所以在此建議未來此書可在全球性立法方面提出一些建議。

國內非營利組織的觀念不足，也許是因為一直在民法的結構下，受到大陸法系的法律組織觀所影響，而將之分為財團法人及社團法人，實際從 NGO 的角度來看，應是分為國際性的組織及非國際性的組織；國際性組織的規範除了符合國內法規的要求，同時也應具備國際間共通的需求。

在此說明最早由交通部所訂出的規範只有十六條，由於第三部門的崛起，教育部便請本人重新擬訂，目前正經四次修改，交通部方面也要做修改，同樣也請本人進行並針對台灣的基金會做調查，調查後發現台灣的趨勢有社團法人轉為財團法人化，也就是在一個性質完整的組織，為推動某些活動而需籌備資金，逐漸形成社團法人的模式，如慈濟擁

有多數的會員，不斷募集資金後形成為財團法人化；另一趨勢則是財團法人轉為社團法人化，在 NGO 的機構裡也有公、私立並存，例學校內的董事會，就是以傳承的方式來經營學校，又如圓山飯店是用基金會的方式存在，諸如此類的例子在台灣實在是太多了，非常地複雜、混亂，需要一個以基本法作為原則的規範。規範的重點在於組織章程裡，由組織的成立人給予訂定，政府只是從旁協助、輔助。

主持人蕭教授：

李 院長談到台灣有許多類型多樣、而且運作方式複雜的非營利組織，有關社團法人和財團法人之法律該如何分別訂定規範？有關非營利組織的「基本法」，適用對象又該如何明確界定？這些都是很實際的課題。我因此在近來一直在想，我們的確有必要對當前台灣所有 NGO 做一次有系統的彙整及盤點式的整理，也就是進行 NGO 的普查，而且可以每三到五年做一次，但此大行動要有經費、時間，我很希望有機會學術界能對此構想認真集思廣益，將此普查計劃落實。

再 來請台灣大學社會學系的馮燕教授回應；馮教授替亞太慈善聯合會 (APPC) 在前幾年的一個研究計劃，撰寫了一篇關於評估台灣非營利組織的相關法律，我也希望很快的能看到這篇英文文章被翻譯成中文。

馮燕教授：

在 座各位大家好；本人回應蕭教授所說的，台灣目前 NGO 的類型混亂、雜多，在這個

狀況下，做一個整體的盤點是必要的，要討論的除了經費、時間外，應由何單位來著手？

日本在阪神地震後，政府與民間一起將所有的 NGO 做檢討，終於在一九九八年制定了 NGO 法，此法分為籌募與 NGO 管理二部份；而 NGO 管理即在於資源盤點，雖然這是由政府來執行制定，難免效率不高，但對於第三部門的組織而言，已是一個開端成就，或許我們也可以從這方面來思考。

這 本草案從一百多個國家探討出一個原則，從社會福利的觀點來看，本人有二個觀點，第一是社會福利的思潮，二是界面間的互動；如同江委員之前說明，社會福利的思潮即是福利多元主義，重點是社會福利的私有化及分散，目的在於鼓勵公民結社並參與福利輸送網絡化；網絡化的重點在於分工合作、資源的規劃評估，避免資源的浪費，例如福利社區的進行，與回歸家庭；回歸家庭意指政府負起社會責任來支持私人部門也就是家庭。

另 外社會福利的思潮是與 NGO 也就是非政府組織的運動合流，達成共識；

而 NGO 的運動有二個共識，一為均衡發展，二為永續經營；所謂均衡發展指的是先進工業國家與後開發國家的發展，重點也就是「行動」；環保、物質、精神與倫理即是永續經營的原則，重點在於資源整合。

將 以上落實在台灣來看，即指福利多元化結合民間資源；早先大眾以為利用民間資源是在利用專業的人力做福利輸送，變成結合民間的財務資源，以致政府財務責任退後，這也就是我們要提醒政府的地方，這些都要再進一步討論。

說到服務福利輸送的網絡化，現在台灣政府與民間都很努力的在執行，

但有出現二種情況，第一種為可能因規劃不周或合作不全而產生分工但無法合作的問題；

第二種是在回歸家庭功能裡，還有許多發生的家庭迫害，並沒有被揭發，在這方面

並未做到一個預防的動作。

民間可使用的資源相當的多，若沒有分配得當，將形成浪費，同時也希望政府能開放更大的空間讓非營利部門發揮更多的服務。

主持人蕭教授：

到目前為止，我們聽到了很多名詞，例如「非政府組織」、「非營利組織」、「第三部門」、「公民社會組織」及「民間社會組織」等，這些名詞所指的都是政府在企業之外，受到結社自由保障，以「自律」為組織原則並以公共利益為目標的民間組織、團體和基金會。這些不同類型的民間部門和它的組織，在將來的普查盤點裡都將包含在內。

接下來是由台灣亞洲基金會陳惠琪執行長向各位報告；該基金會可以說是在台灣的基金會中，從國際化落實到本土化，也就是起源是美國的國會撥款，而於台灣所設立的美國基金會，但這兩年卻改組成立為「台灣」亞洲基金會，其基金由台灣籌集，因此已轉型成一個台灣本土的民間基金會。陳惠琪執行長最近已開始在非營利組織的發展上，投注了很多的注意力。

陳惠琪執行長：

感謝喜瑪拉雅基金會出版這本書；我在這裡將所報告的分為三部份。第一是提出此書的出版背景；第二為各位手上的書面資料裡所提，第三部門的認知及該做何事；第三則是我個人在看此書後的感想及建議。

就 此書背景，之前二位起草人也有說明世界銀行的宗旨在協助參與性發展，需要接受協助者區分為開發中國家及未開發國家，這些國家的資源提供者通常是已開發國家；就當地地方文化及政治制度而言，這樣的研究是有極限，所以要納入開發中或未開發的國家之觀點是否能與當地文化融合作為考量。

再 來就是此書的出版正好適合現在台灣的狀況。第一方面是台灣環境的條件日趨成熟；已有許多學者和民眾投入非營利組織領域的研究及服務。另外在鄰近的國家現在正在立 NGO 的管理法，法又分善法及惡法，舉例來看中國大陸所立的法是用來監督民間力量的興起，則被批評為惡法；日本在阪神大地震後的五年，所立的新法雖不周全，但仍被稱為善法。反觀台灣，九二一發生後若經過五年，會不會有新的立法出現？是善法還是惡法？

如 何建立一個自治法律環境的重要，以及如何定位第三部門，這些問題的解決不能從政府的觀點來看，應從整體國家、社會及人民的角度去著手。

從 此書或是相關的學術研究來看，非營利組織的蓬勃發展，公益價值已高於慈善價值，更重要的是能提供社會服務功能，也能提高服務的效率、降低服務的成本。人民與政府最好能將非營利組織視為社會資產的價值，有政府與非營利組織應是合作的觀念，並且由非營利組織來分配資源。

如 何將企業協助非營利組織之功能發揮的觀念很重要，企業不應自己投入，而是協助、提供整個 NGO 的資源或訓練，使之發揮功能。

在 這裡就不再重覆之前已說到了透明化及負責任，但本人要強調網絡化，也就是包括社群內、外；現在台灣的非營利組織並沒有很大的社群共識，只覺得自己是個組織或團體，應該有更高的意識，體認到我們是屬於第三部門或非營利組織。

再 來，所適合台灣法律環境的觀念及名詞需要釐清：一、統治與治理；治理還包含了自律與他律的意思，所以行政機關不要從統治的角度來訂定法規；二、一般人不能了解 rule by law 及 rule of law ，前者為以法行政，後者為依法行政；三、regulating 與 managing ，也就是政府應解除管制、協助管理，透過第三部門將資源整合運用；政府要將自己認定為管理者。

這 本從實務行政的觀點來看而形成的書，它的價值乃給予台灣的非營利組織一個起步的機會，呼籲台灣應現在開始討論適合 NGO 的法規為何。

主持人蕭教授：

目 前的確有很多人愈來愈重視企業基金會，所討論的重點，在我看來應不只是企業基金會能多做什麼事，而是如何將企業基金會與它的企業母體做法律上和運作上的分割，讓基金會能獨立自主，而不再附屬和完全依賴個別企業。

陳 執行長在書面資料上所提名詞觀念的釐清非常好，像是訂法應是為依法管理，而非藉法統治，這些在討論法律規範時將可以作為訂定原則。

接 下來有二十分鐘的討論時間，主辦單位也希望各位也可在閱畢此書後，於一個月內將您的建議、意見交回作彙總整理。

<綜合討論時間>

發言一：

就 人權的角度來看，似乎書中說到 NGO 越是以公共利益為主旨，透明度也越高，是否有道理呢？本人知道這本書的出版，受到國際間一些批評，本人也準備了一些書面資料，各位可至簽到處索取參考；關於此點，請作回答，謝謝。

發言二：

在 這裡提供一些意見及回應之前各位評論人的發言；以現在的社會來看，一、自律的必要，二、監督的必要，三、所得捐款之單位有公共責任之必要，四、分工的必要，意即使政府與民間分工；以上是個人的看法，謝謝。

發言三：

當 社福團體的活動干係到政府時，常常遇到政府部門的處理繁雜而無法順利進行的麻煩；除此之外，社福團體的問題還有，一、是否需由政府來統合 NGO ？還是依現況分部會管轄？二、政府處理 NGO 的事情時，是否能整合只交由某一單位來負責？三、若將 NGO 分類，應如何類型化？分類之後 NGO 所擔任的責任又為何？四、監督準則的訂定也很重要；五、除去非營利組織淪為財團避稅或是政治動員的工具；在此提出上述問題，望各位共同討論，謝謝。

發言四：

本 人對於這本書出版給予很大的認同；請問 Dr. Irish，接下來要如何進一步推動立法？

在其他國家，是否在推動法規方面有後續的進展與成果？

發言五：

本 人（陳美伶參事）今天代表法務部出席，在此向各位提出從法治方面的報告與建議；現行的法律架構下將 NGO 分為財團法人、社團法人及人民團體三大類，其中財團與社團法人是由民法規範，人民團體則有人民團體法。

因 財團法人的種類眾多，約分為一般性和特殊性；特殊性如醫院、學校、宗教、寺廟等，上述這些組織仍沒有法治予以規範；若要針對資金來源，又可分為純民間及半官方性質的組織。

在 如此雜亂的狀況下要做分類，以台灣的地域來說，較為困難，建議以設定範圍的方式來做分類。

以 上建議請各位參考。

發言六：

將 美國與台灣做比較，台灣一般的民眾對非營利組織的觀念較不清楚，人民對 NGO 的認知，需加強宣導；除了民眾的認知加強，NGO 也須類別化，讓成立者去辨別該屬何種類型，提供該類型應有的服務。

主持人蕭教授：

謝 謝以上幾位來賓的發言；若到場無其他意見發表，現在請貴賓、評論人回應及總結。

< 貴賓及評論人總結 >

Dr. Irish ：

本 書扮演的角色是催化劑，促成政府和 NGO 之間進行溝通與對話。有目共睹的是，全球已有二十六至三十五個國家，因此書的出版，在推動立法方面有所進展，在法規方面也有新的修訂，歡迎各位有興趣可透過 ICNL 的網站，查看各國 NGO 目前發展的狀況；很高興能來台灣與各位共同參與此會議，謝謝。

Prof. Simon ：

有 二點補充說明；第一點、此書的目的之一，即是幫助各位在觀念上作進一步的澄清與討論，第二點、在立法上的討論，且如何將 NGO 有系統的分類，都是須繼續進行探討的部份，例如烏克蘭現在正進入將 NGO 分類的工作，大家可至 ICNL 的網站上查看；謝謝各位。

馮燕教授：

基本上，設立社團並無太大的困難，困難則是於資源上的整合；還有很多要討論的議題，例如捐募法、適合 NGO 的法規、一個可以全權處理 NGO 的專職機構如何成立、法院將 NGO 的定位為何，這些問題都值得我們持續不停的探討。

陳惠琪執行長：

有一點需向大家強調：監督需被重視，且自律也要他律，政府和 NGO 要有分工的觀念；所有非營利組織是否願意承擔更大的責任，以致達到透明化、負責任，也能接受監督，都是未來可以努力的目標。

江明修教授：

有許多的機構真假不清，因此須趕緊立法，杜絕這些不法的害群組織，同時請大家付予耐心給予法規成長的空間，讓我們先從自律、自守開始，強大整個 NGO。

依我的看法，自律準則較可行，透過 NGO 的聯盟組織及學界每年追蹤報告等方法，監督 NGO 的發展。

主持人蕭教授：

再次謝謝大家的發言，經過我整理之後，我想可以看出各位已有共識的意見和沒有共識的地方。大家的共識是我們的確要去創造一個夠宏觀的法律環境，其精神是在尊重「結社自由」，其目標是在保障 NGO 不受政府的干擾，其做法則是在鼓勵 NGO 自律，做為「他律」來源的法律，其功能無他，是要能藉此壯大 NGO 。至於還沒有共識的看法，則是認為有關 NGO 的立法可不需急迫，茲事體大，得一步一步的深思之後才能訂出好法，大家的發言也似乎認為對 NGO 的發展而言，「惡法」不如「無法」。要訂就得訂出「好法」，為了在未來能訂出「好法」就需要從現在開始透過集體的思考、討論這些腦力激盪，做為「催化劑」。今天大家這麼關心 NGO 今後在台灣的發展，而且出席本會，共同討論立法規範的原則，相信大家都願意做「催化劑」。

將來，也可藉由網路讀書會，或是一系列的小型座談會議共同探討如何修法、作盤點普查。我相信，待大家所有的意見都一一交換溝通，而且達成共識之後，再來進而推動立法，應是很合理的步驟。

謝謝各位前來參與此會。

<散會>

從社會福利及立法的觀點評論

Last Updated:

2000/08/07

● 「非政府組織法的立法原則」研討會會議紀錄

時 間：八十九年一月六日（星期四）上午 9:00~12:00

地 點：師範大學國際會議廳

與會人員：主辦單位 - 喜瑪拉雅研究發展基金會

貴賓 -Dr. Leon E. Irish 、 Prof. Karla W. Simon 、周清玉立委

主持人 - 蕭新煌教授、馮燕教授（兼評論人）

評論人 - 江綺雯立委、江明修教授、李復甸院長、陳惠琪執行長

<主辦單位致詞>

江顯新執行長：

感 謝各位來賓前來參加「非政府組織法的立法原則」研討會，在此先大略介紹喜瑪拉雅基金會：本基金會成立於 1990 年，這幾年除了搜集台灣各 NPO 的資料，也參與國內外舉辦的研討會，並在去年（1999 年）10 月成立了台灣公益資訊中心，同時架設公益網站、開放非營利部門圖書館供資料查詢與研究。

由 於目前台灣的第三部門蓬勃發展，也是社會的重要角色；因此，我們覺得這本討論草

案可予我們做修訂法規的參考；很感謝來自華府國際非營利組織法規中心的二位起草人同意授權，並指定其學生蔡惠娟律師翻譯為中文，也謝謝蕭新煌教授、馮燕教授協助完成審稿。

礙於時間的關係，今天研討會可能無法讓各位一一充份發言，但希望在閱畢此書後的一個月內，將您的意見、建議、問題或是補充資料以傳真或是電郵至本會，待詳細彙整後將寄予各位，請大家多多支持並給予指教。

< 貴賓致詞 >

Dr. Irish :

這 本討論草案原是世界銀行的專案，花費了相當多的精力投注在上面，終於在 1997 年發行，接著是西班牙、法國、阿拉伯、俄文版之完成，很高興現在也看到了中文版的問世。

我 個人是國際非營利組織法規中心 (ICNL) 的創辦人及總裁，過去的四、五年也身為世界銀行的資深法律顧問；世界銀行的成立宗旨是讓發展中的國家促進他們社會的發展，世銀也發現 NGO 對推動社會的活動有很大的助益，這就是世銀關心 NGO 法案的原因。

本人在書裡談到 NGO 對社會的重要，如：一、 NGO 能促進社會多元化，可凝聚相同理念的民眾來結社；二、 NGO 可以讓人民更尊重法治，使社會更穩定；三、作為來自社會各階層意見表達的管道；四、政府透過 NGO 可提供更多的公共服務與利益，同時

也可降低資源成本；五、對市場經濟的支持，故國家應提供良好的法律來促進結社自由的實現。再者，該書將 NGO 分為二種類型，一為「互惠性」，例如棋藝社、園藝社等個人成長方面的結社；另為「公益性」，指直接或是間接取得捐款、資金的組織。這類組織成立後的誠信度要求比互惠性要來得高，在未來修訂版的內容裡，還會再更詳細地將這二種類型的差別做說明。

在 這裡必須向各位強調，這本書的編制背景是根據全球各國及地方的法律，探討如何立法。紀錄來自一百多國的政府與 NGO 學者專家進行會議討論後的想法，目的是讓各位據以評估如何制定更完善的 NGO 法律。故這是一本實務性的書，而非理論或只屬範本性質，非政府組織法在修訂的時候，須依照各國情況而訂定，也就是全球性的問題，要因應當地現況尋求解決之道。

以上乃此書簡單的宗旨及背景概述，盼望待會兒各位坦白直率提出建議，謝謝。

Prof. Simon ：

謝 謝大家百忙中抽空參與此會，也很榮幸能看到中文版的出版，本人是在華盛頓特區之天主教美國大學法律系任教；協助完成中譯的蔡惠娟律師，也是本系的學生，在此僅代表天主教美國大學的學生及蔡律師向各位問好。

ICNL 為以專案的方式找出非政府組織之立法原則而出版此書，也曾出版與 NGO 有關的報告；除此之外，還提供世界各國技術性的援助與立法方面的諮詢，同時成立了網站 www.icnl.org 及電子期刊，除了可連結其他 NGO 和立法等資料的網站，也記載相關的文件、文章、手冊等，歡迎各位前往搜尋。

NGO 的活動與政府執政是相關的，例如這本書在第九章提到，為了公眾利益，NGO 向政府提出報告是很重要的，又如第五章說明 NGO 內部管理的自律規範，能使 NGO 運作靈活，同時應有法律訂定簡明的規定，提高 NGO 的標準，所發揮的功能會較大且較能得到民眾的尊重及認同；第五章也探討每一位 NGO 的董事會或理事會應做何種準則來自我要求，不只是在法律上，實務的要求才是更重要。

第十三章談到整個 NGO 在訂定自我規範後能贏得民眾信任，與政府的社交，也提到不同 NGO 組織在形成網絡時應有規範來做為行為準則，也就是 NGO 部門的倫理守則；附錄裡有記載 NGO 守則的案例，如需參考更多的範例，請上 ICNL 的網站查詢。

以上為本人簡短的報告，雖然仍有很多議題值得探討，但現在希望多聽各位的意見，謝謝。

主持人蕭教授：

謝謝本書二位起草人的發言，他們對世銀出版此書的用心和目的有很好的說明。

透過喜瑪拉雅基金會將本書的中文版加以發行，其目的更是希望讓所有的本土 NGO 自己來討論和思考在當前台灣的政經條件下，需要何種的法律架構和內容，來幫助促進 NGO 的健全發展。我願意在此特別強調，訂定非政府組織的法律是用來幫忙建立一個強大而有效能的 NGO，而不是藉它來管制 NGO 的存在和運作。

民間團體應該對公眾負責任並且在組織和財務上透明化，訂定法律是要能規範和確保這種原則。所謂「負責任」和「透明化」是要對社會公眾履行，而不只是對政府的權力機

關。目前台灣的相關法律是否健全和合理，值得探討，而且也沒有一套針對 NGO 的單行法律。是不是眼前就該去推動「修法」或「立法」？又該要有怎樣的內容？在在值得我們在座關心民間社會團體的人思考。

上述說明在於希望大家不要誤解了此次會議是在急於幫政府訂約束和管理 NGO 的法律。如果要訂這樣的法律，那也是為保障 NGO 的自主、健全發展而訂。

因為周清玉委員待會兒要趕往立法院討論與 NGO 有關的會議，所以現在先請她發言。

周清玉委員：

謝 謝喜瑪拉雅基金會安排這個會議。為強大 NGO，需要大家有心一致來共同推動；就像這次九二一地震，經費短缺是各個單位的狀況，且應有一個特別的法來安置兒童或孤兒，這也就是待會兒本人須先離席轉赴立法院討論的議題。

本人很少有機會可與各位研討 NGO 的問題，希望在幾經討論後，可以得到一個適合 NGO 的法規，謝謝各位。

<茶點時間>

<評論人回應時間>

主持人蕭教授：

由於許崇源教授未能前來共同討論，他特別撰寫一份書面評論，而在座的江明修教授與陳惠琪執行長也都提供了書面資料，這些資料都已經放在各位的資料袋中，請大家一併參考。

現在請江綺雯立委做第一個評論回應。

江綺雯立委：

各位好，本人在進入立法院之前，是在高雄市擔任社會局長。在高雄市的社團就有一千一百三十多個，有半數以上為公益性質，在任職社會局期間，我深深地感受到這些團體需要一個規範來促進茁壯。但由於政府部門的法規不全，時而經費有限，有時需要民間團體捐助，捐助時又涉及到繁瑣的法規；因此，民間的力量很難向外開展，是社會的一大缺憾。

本席進入立法院後，為促進公私部門的合作，即積極推動志願服務法，其原因在於目前台灣在志願服務方面，缺乏法源基礎且負責志工的單位呈多頭馬車之勢，亟待整合；例如九二一地震，志工不少但專業不夠或供需失調，以致無法達到立即救災或後續復建的理想效率。志工服務應有平時的專業訓練，也應針對需求來分配有效人力。

為強大 NGO 的成效，對內部管理方面，首應強化管理階層的治理職能，明確劃分董事會與執行長的權責範圍，進行有效的人力資源運用與規劃、定期績效考評，並定出未來發展方案及目標；對外運作則應強化 NGO 對外募款，如本書第八章所提募款部份，應將所得募款作有效分配，方能發揮最大的功能；例如本席在當選立委後，將政府發予的選舉補助金一百二十多萬全數捐出，經由社會局捐募專戶，專款專用，選定

老人、孤兒及不幸婦女為捐助對象，受贈單位包括十個非營利組織，並列出贈與原因公諸於世，一則鼓勵績優團體，一則激勵社會愛心，像在場的勵馨基金會便是其中之一；這次捐款的程序正好提供大眾了解如何運用所得捐款以維護捐款人與受款人的權益，當然，這只屬個案，我們實在需要的是由法源的規範來作捐募管理。

最後，本人肯定此書的問世，也期待各方不同的意見。

主持人蕭教授：

江委員提到募款方面的章節，其實此書還有尚未完全翻譯出來的部份，如附錄二「自律規範工作小組的報告」，及附錄五有關於非政府組織的各種簡寫及相關名詞的縮寫，如：GONGO (Government Organized NGO) 口語說法是由政府組織的 NGO 、 BONGO (Business Organized NGO) 則是由企業組織的 NGO ，這些名詞的中文譯法也請在座各位思考。

接下來請目前為政治大學公共行政所的江明修教授從行政管理的觀點來加以回應；江教授與一些政大的同仁已在該校成立了「非營利組織研究中心」，共同開拓有關 NPO 研究的學術領域。

江明修教授：

很榮幸今天在這裡為大家提出本人在閱讀此書後的觀點；以實務的角度來看 NGO 與政府間的互動，確實這本書提出了許多的問題，值得我們在實際運作上時作參考，如各國

國情、背景、發展階段不同，我們應該從台灣的需求面去思考適合我們的 NGO 法規。

目前的法規不是失之過於寬鬆或無法可管，就是太過嚴謹，讓不肖者利用此弱點為非作歹，使整個非營利組織蒙羞，受到一些誤解，同時人們也會懷疑，有些善心捐款是否被人所誤用了？所有 NGO 應有其最高自主性，以自律、透明、公開性為指標，尤其自律比他律更為重要。

政府最好能解除對 NGO 的限制、管制，從九二一為始省思，重新學習、檢討，並將許多繁雜的規範精簡，思考可簡便那些法規，但也不是完全不要訂定法規。

我們的理念為：走向一個福利型的法治國，在此意識下將善心捐款的妥善運用及監督，是來自於自律而非他律。我們也需要民間組織的相互鼓勵、相互合作。

NGO 能為大眾服務，但也要避免成為影子政府或官僚的次殖民地；政府與民間共同學習、合作、互動，才是重建更美好社會的關鍵。

主持人蕭教授：

江教授提到現在台灣的 NGO 需要「自律」更甚於「他律」，我原則上很同意他這個觀點。不過我更相信在「自律」與「他律」之間如何取得平衡點，也是很重要的。同時所謂「他律」的來源也不只侷限於政府，人民和社會或其他民間的規範皆可成為「他律」的一部份，再說如果要訂定有關「他律」的法律，其目的更只是為了達到 NGO 能夠健全地「自律」。

世新法學院的院長李復甸先生也是律師，這幾年也參與了一些社會立法的修改與討論，現在就請李院長做回應報告。

李復甸院長：

各位好，首先回應二位起草人所言：全球性的問題，要以地方的情況來解決，但就某些與人權、環保、生態有關的議題來說，我個人覺得若以地方的情況解決，恐怕不夠，還須靠全球性立法才能更完善的處理。所以在此建議未來此書可在全球性立法方面提出一些建議。

國內非營利組織的觀念不足，也許是因為一直在民法的結構下，受到大陸法系的法律組織觀所影響，而將之分為財團法人及社團法人，實際從 NGO 的角度來看，應是分為國際性的組織及非國際性的組織；國際性組織的規範除了符合國內法規的要求，同時也應具備國際間共通的需求。

在此說明最早由交通部所訂出的規範只有十六條，由於第三部門的崛起，教育部便請本人重新擬訂，目前正經四次修改，交通部方面也要做修改，同樣也請本人進行並針對台灣的基金會做調查，調查後發現台灣的趨勢有社團法人轉為財團法人化，也就是在一個性質完整的組織，為推動某些活動而需籌備資金，逐漸形成社團法人的模式，如慈濟擁有多數的會員，不斷募集資金後形成為財團法人化；另一趨勢則是財團法人轉為社團法人化，在 NGO 的機構裡也有公、私立並存，例學校內的董事會，就是以傳承的方式來經營學校，又如圓山飯店是用基金會的方式存在，諸如此類的例子在台灣實在是太多了，非常地複雜、混亂，需要一個以基本法作為原則的規範。規範的重點在於組織章程裡，由組織的成立人給予訂定，政府只是從旁協助、輔助。

主持人蕭教授：

李 院長談到台灣有許多類型多樣、而且運作方式複雜的非營利組織，有關社團法人和財團法人之法律該如何分別訂定規範？有關非營利組織的「基本法」，適用對象又該如何明確界定？這些都是很實際的課題。我因此在近來一直在想，我們的確有必要對當前台灣所有 NGO 做一次有系統的彙整及盤點式的整理，也就是進行 NGO 的普查，而且可以每三到五年做一次，但此大行動要有經費、時間，我很希望有機會學術界能對此構想認真集思廣益，將此普查計劃落實。

再 來請台灣大學社會學系的馮燕教授回應；馮教授替亞太慈善聯合會 (APPC) 在前幾年的一個研究計劃，撰寫了一篇關於評估台灣非營利組織的相關法律，我也希望很快的能看到這篇英文文章被翻譯成中文。

馮燕教授：

在 座各位大家好；本人回應蕭教授所說的，台灣目前 NGO 的類型混亂、雜多，在這個狀況下，做一個整體的盤點是必要的，要討論的除了經費、時間外，應由何單位來著手？日本在阪神地震後，政府與民間一起將所有的 NGO 做檢討，終於在一九九八年制定了 NGO 法，此法分為籌募與 NGO 管理二部份；而 NGO 管理即在於資源盤點，雖然這是由政府來執行制定，難免效率不高，但對於第三部門的組織而言，已是一個開端成就，或許我們也可以從這方面來思考。

這 本草案從一百多個國家探討出一個原則，從社會福利的觀點來看，本人有二個觀點，

第一是社會福利的思潮，二是界面間的互動；如同江委員之前說明，社會福利的思潮即是福利多元主義，重點是社會福利的私有化及分散，目的在於鼓勵公民結社並參與福利輸送網絡化；網絡化的重點在於分工合作、資源的規劃評估，避免資源的浪費，例如福利社區的進行，與回歸家庭；回歸家庭意指政府負起社會責任來支持私人部門也就是家庭。

另 外社會福利的思潮是與 NGO 也就是非政府組織的運動合流，達成共識；

而 NGO 的運動有二個共識，一為均衡發展，二為永續經營；所謂均衡發展指的是先進工業國家與後開發國家的發展，重點也就是「行動」；環保、物質、精神與倫理即是永續經營的原則，重點在於資源整合。

將 以上落實在台灣來看，即指福利多元化結合民間資源；早先大眾以為利用民間資源是在利用專業的人力做福利輸送，變成結合民間的財務資源，以致政府財務責任退後，這也就是我們要提醒政府的地方，這些都要再進一步討論。

說到服務福利輸送的網絡化，現在台灣由政府與民間都很努力的在執行，

但有出現二種情況，第一種為可能因規劃不周或合作不全而產生分工但無法合作的問題；第二種是在回歸家庭功能裡，還有許多發生的家庭迫害，並沒有被揭發，在這方面並未做到一個預防的動作。

民 間可使用的資源相當的多，若沒有分配得當，將形成浪費，同時也希望政府能開放更大的空間讓非營利部門發揮更多的服務。

主持人蕭教授：

到目前為止，我們聽到了很多名詞，例如「非政府組織」、「非營利組織」、「第三部門」、「公民社會組織」及「民間社會組織」等，這些名詞所指的都是政府在企業之外，受到結社自由保障，以「自律」為組織原則並以公共利益為目標的民間組織、團體和基金會。這些不同類型的民間部門和它的組織，在將來的普查盤點裡都將包含在內。

接下來是由台灣亞洲基金會陳惠琪執行長向各位報告；該基金會可以說是在台灣的基金會中，從國際化落實到本土化，也就是起源是美國的國會撥款，而於台灣所設立的美國基金會，但這兩年卻改組成立為「台灣」亞洲基金會，其基金由台灣籌集，因此已轉型成一個台灣本土的民間基金會。陳惠琪執行長最近已開始在非營利組織的發展上，投注了很多的注意力。

陳惠琪執行長：

感謝喜瑪拉雅基金會出版這本書；我在這裡將所報告的分為三部份。第一是提出此書的出版背景；第二為各位手上的書面資料裡所提，第三部門的認知及該做何事；第三則是我個人在看此書後的感想及建議。

就此書背景，之前二位起草人也有說明世界銀行的宗旨在協助參與性發展，需要接受協助者區分為開發中國家及未開發國家，這些國家的資源提供者通常是已開發國家；就當地地方文化及政治制度而言，這樣的研究是有極限，所以要納入開發中或未開發的國家之觀點是否能與當地文化融合作為考量。

再來就是此書的出版正好適合現在台灣的狀況。第一方面是台灣環境的條件日趨成熟；已有許多學者和民眾投入非營利組織領域的研究及服務。另外在鄰近的國家現在正在立

NGO 的管理法，法又分善法及惡法，舉例來看中國大陸所立的法是用來監督民間力量的興起，則被批評為惡法；日本在阪神大地震後的五年，所立的新法雖不周全，但仍被稱為善法。反觀台灣，九二一發生後若經過五年，會不會有新的立法出現？是善法還是惡法？

如 何建立一個自治法律環境的重要，以及如何定位第三部門，這些問題的解決不能從政府的觀點來看，應從整體國家、社會及人民的角度去著手。

從 此書或是相關的學術研究來看，非營利組織的蓬勃發展，公益價值已高於慈善價值，更重要的是能提供社會服務功能，也能提高服務的效率、降低服務的成本。人民與政府最好能將非營利組織視為社會資產的價值，有政府與非營利組織應是合作的觀念，並且由非營利組織來分配資源。

如 何將企業協助非營利組織之功能發揮的觀念很重要，企業不應自己投入，而是協助、提供整個 NGO 的資源或訓練，使之發揮功能。

在 這裡就不再重覆之前已說到了透明化及負責任，但本人要強調網絡化，也就是包括社群內、外；現在台灣的非營利組織並沒有很大的社群共識，只覺得自己是個組織或團體，應該有更高的意識，體認到我們是屬於第三部門或非營利組織。

再 來，所適合台灣法律環境的觀念及名詞需要釐清：一、統治與治理；治理還包含了自律與他律的意思，所以行政機關不要從統治的角度來訂定法規；二、一般人不能了解 rule by law 及 rule of law，前者為以法行政，後者為依法行政；三、regulating 與 managing，也就是政府應解除管制、協助管理，透過第三部門將資源整合運用；政府要將自己認定為管理者。

這 本從實務行政的觀點來看而形成的書，它的價值乃給予台灣的非營利組織一個起步的

機會，呼籲台灣應現在開始討論適合 NGO 的法規為何。

主持人蕭教授：

目前的確有很多人愈來愈重視企業基金會，所討論的重點，在我看來應不只是企業基金會能多做什麼事，而是如何將企業基金會與它的企業母體做法律上和運作上的分割，讓基金會能獨立自主，而不再附屬和完全依賴個別企業。

陳 執行長在書面資料上所提名詞觀念的釐清非常好，像是訂法應是為依法管理，而非藉法統治，這些在討論法律規範時將可以作為訂定原則。

接 下來有二十分鐘的討論時間，主辦單位也希望各位也可在閱畢此書後，於一個月內將您的建議、意見交回作彙總整理。

<綜合討論時間>

發言一：

就 人權的角度來看，似乎書中說到 NGO 越是以公共利益為主旨，透明度也越高，是否有道理呢？本人知道這本書的出版，受到國際間一些批評，本人也準備了一些書面資料，各位可至簽到處索取參考；關於此點，請作回答，謝謝。

發言二：

在 這裡提供一些意見及回應之前各位評論人的發言；以現在的社會來看，一、自律的必要，二、監督的必要，三、所得捐款之單位有公共責任之必要，四、分工的必要，意即使政府與民間分工；以上是個人的看法，謝謝。

發言三：

當 社福團體的活動干係到政府時，常常遇到政府部門的處理繁雜而無法順利進行的麻煩；除此之外，社福團體的問題還有，一、是否需由政府來統合 NGO ？還是依現況分部會管轄？二、政府處理 NGO 的事情時，是否能整合只交由某一單位來負責？三、若將 NGO 分類，應如何類型化？分類之後 NGO 所擔任的責任又為何？四、監督準則的訂定也很重要；五、除去非營利組織淪為財團避稅或是政治動員的工具；在此提出上述問題，望各位共同討論，謝謝。

發言四：

本 人對於這本書出版給予很大的認同；請問 Dr. Irish ，接下來要如何進一步推動立法？在其他國家，是否在推動法規方面有後續的進展與成果？

發言五：

本人（陳美伶參事）今天代表法務部出席，在此向各位提出從法治方面的報告與建議；現行的法律架構下將 NGO 分為財團法人、社團法人及人民團體三大類，其中財團與社團法人是由民法規範，人民團體則有人民團體法。

因 財團法人的種類眾多，約分為一般性和特殊性；特殊性如醫院、學校、宗教、寺廟等，上述這些組織仍沒有法治予以規範；若要針對資金來源，又可分為純民間及半官方性質的組織。

在 如此雜亂的狀況下要做分類，以台灣的地域來說，較為困難，建議以設定範圍的方式來做分類。

以上建議請各位參考。

發言六：

將 美國與台灣做比較，台灣一般的民眾對非營利組織的觀念較不清楚，人民對 NGO 的認知，需加強宣導；除了民眾的認知加強，NGO 也須類別化，讓成立者去辨別該屬何種類型，提供該類型應有的服務。

主持人蕭教授：

謝 謝以上幾位來賓的發言；若到場無其他意見發表，現在請貴賓、評論人回應及總結。

< 貴賓及評論人總結 >

Dr. Irish :

本書扮演的角色是催化劑，促成政府和 NGO 之間進行溝通與對話。有目共睹的是，全球已有二十六至三十五個國家，因此書的出版，在推動立法方面有所進展，在法規方面也有新的修訂，歡迎各位有興趣可透過 ICNL 的網站，查看各國 NGO 目前發展的狀況；很高興能來台灣與各位共同參與此會議，謝謝。

Prof. Simon :

有二點補充說明；第一點、此書的目的之一，即是幫助各位在觀念上作進一步的澄清與討論，第二點、在立法上的討論，且如何將 NGO 有系統的分類，都是須繼續進行探討的部份，例如烏克蘭現在正進入將 NGO 分類的工作，大家可至 ICNL 的網站上查看；謝謝各位。

馮燕教授：

基本上，設立社團並無太大的困難，困難則是於資源上的整合；還有很多要討論的議題，例如捐募法、適合 NGO 的法規、一個可以全權處理 NGO 的專職機構如何成立、法院將 NGO 的定位為何，這些問題都值得我們持續不停的探討。

陳惠琪執行長：

有一點需向大家強調：監督需被重視，且自律也要他律，政府和 NGO 要有分工的觀念；所有非營利組織是否願意承擔更大的責任，以致達到透明化、負責任，也能接受監督，都是未來可以努力的目標。

江明修教授：

有許多的機構真假不清，因此須趕緊立法，杜絕這些不法的害群組織，同時請大家付予耐心給予法規成長的空間，讓我們先從自律、自守開始，強大整個 NGO。

依我的看法，自律準則較可行，透過 NGO 的聯盟組織及學界每年追蹤報告等方法，監督 NGO 的發展。

主持人蕭教授：

再次謝謝大家的發言，經過我整理之後，我想可以看出各位已有共識的意見和沒有共識的地方。大家的共識是我們的確要去創造一個夠宏觀的法律環境，其精神是在尊重「結社自由」，其目標是在保障 NGO 不受政府的干擾，其做法則是在鼓勵 NGO 自律，做為「他律」來源的法律，其功能無他，是要能藉此壯大 NGO。至於還沒有共識的看法，則是認為有關 NGO 的立法可不需急迫，茲事體大，得一步一步的深思之後才能訂出好

法，大家的發言也似乎認為對 NGO 的發展而言，「惡法」不如「無法」。要訂就得訂出「好法」，為了在未來能訂出「好法」就需要從現在開始透過集體的思考、討論這些腦力激盪，做為「催化劑」。今天大家這麼關心 NGO 今後在台灣的發展，而且出席本會，共同討論立法規範的原則，相信大家都願意做「催化劑」。

將來，也可藉由網路讀書會，或是一系列的小型座談會議共同探討如何修法、作盤點普查。我相信，待大家所有的意見都一一交換溝通，而且達成共識之後，再來進而推動立法，應是很合理的步驟。

謝謝各位前來參與此會。

<散會>

從非營利組織的觀點評論

Last Updated:

2000/08/07

● 催生尊重自律精神的法制環境

台灣亞洲基金會 陳惠琪執行長

建置第三部門法制此其時也

- 國內環境條件日趨成熟
 - 從自主意識到自發行動的民間力量
 - 漸次累積的學術投入
- 鄰近國家立法法例可為借鏡
 - 中國大陸
 - 日本
- 九二一地震後顯現的需求

定位第三部門的社會價值

- 公益價值更甚慈善目的
 - 從可貴的道德情操發展成寶貴的社會資產
- 建立總體國家生產力或競爭力的社會指標
 - 提供高品質、低成本、有效率的社會服務功能
 - 為社會創造附加價值：第三部門的整合價值
- 政府長於分配
- 企業長於生產

改變社會對於第三部門的角色認知

- 政府部門的認知
 - 從主管的從屬轉為夥伴的關係（ partnership ）
 - 協助建立公民監督的政策與法律環境
- 企業部門的認知
 - 將企業經營的理念導入公益社會的創造
- 魚與釣竿
 - 將利潤導向的動力轉為期待社會影響的產生

第三部門的自我認知

- 透明化（ transparency ）
 - 接受公民社會的公開檢視
 - 建立符合社會規範的管理機制
- 負責任（ accountability ）
 - 擴大擔負社會功能的視野與成熟態度
 - 提升擔負社會功能的能力
- 運用現代化的管理工具
- 學習型組織的轉化
- 網絡化（ networking ）
 - 社群內與社群外
 - 國內與國際

若干觀念的釐清

- 統治與治理 (Governing & Governance)
- 「以法行政」與「依法行政」 (rule by law & rule of law)
- 管制與管理 (regulating & managing)

從財稅的觀點評論

Last Updated:

2000/08/07

● 從財稅觀點看「非政府組織法的立法原則」

許崇源

1. 前言

世界銀行 (World Bank) 委託國際非營利法規中心 (International Center for Not-for-profit Law)

研撰、蔡惠娟律師翻譯、喜瑪拉雅研究發展基金會印行之「非政府組織法的立法原則」 (Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations) 一書將於民國八十九年問世，相信此書之出版及討論，對我國非營利組織相關法律之修訂及公益事業

未來之發展必有重大影響與貢獻。本文就其財稅部分之觀點及我國現行狀況加以探討，

以供相

關單位及人士參考。

本書討論各種非政府組織（雖然原書中非政府組織與非營利組織有些微不同，但在本文中非

政府組織將與非營利組織一詞混用）相關法律的立法原則，全書共分十三章，並包含六個附

錄。其中第九章討論非政府組織之報告，第十章及附錄一討論與非政府組織相關稅捐之立法原

則。本文將首先探討租稅部分，進而討論報告部分。

2、租稅立法原則

2.1 基本原則

本書第十章首先說明稅捐優惠之基本原則，進而分成五節，探討有關非政府組織應否繳納

所得稅、捐助人之捐助可否作為所得或應納稅款之減項、非政府組織之商業活動所得應否免稅

（部分討論列於附錄一）、非政府組織可否享（加值型）營業稅及關稅之優惠以及其他稅捐優

惠等問題。本節將依上述主題，分別按基本原則、非政府組織之所得稅（含商業活動所得）

、（加值型）營業稅及關稅、其他各稅及捐助人之捐助可否作為所得或應納稅款之減項加以

探討。

在非政府組織稅捐之立法基本原則中，有幾個觀念值得探討。首先本書強調公益組織與互惠性組織劃分之重要性，前者從事社會公益服務，而後者僅為其會員利益服務，故前者應較後者享有更多之稅捐優惠。基本上，筆者贊成公益組織與互惠性組織之劃分非常重要，因為此種劃分在立法決定是否給予某類組織租稅優惠時有其方便之處；亦贊成公益組織應較互惠性組織享有更多之稅捐優惠，但這並不代表在所有租稅中，前者皆應較後者享有更大的免稅優惠，而應根據不同活動及稅別之本質決定。

有關非營利組織之免稅理論有補助說 (subsidy)、租稅本質說 (base-defining) 及主權說 (sovereignty) 等。筆者偏好採用補助說與主權說以解釋為什麼給予公益組織免稅優惠，採用租稅本質說解釋為什麼給予互惠性組織免稅優惠。根據補助說與主權說，非營利組織從事公益事務，具有輔助政府支出的功能，使政府的負擔減輕，所以政府應減免其稅捐。政府不選擇直接支出而選擇免稅（政府可選擇自行執行、直接補助或減免稅捐之隱藏式補助），其目的在使非營

利組織免於政府干預，並免於浪費資源於遊說或租稅規劃。租稅本質說則認為，非營利組織只

是達成某種目標的方法或工具而已，該組織之會員或捐助人本來應個別的支出其金錢於某一特

定目的，但在成立該組織後，由該組織進行金錢之收支而集體的完成會員所欲達成之目標，因

此非營利組織之收入或營業等，本質上即非課稅標的。故就所得稅而言，非營利組織將因其從

事公益活動而免稅，或因其本質僅屬個人集體消費之代替工具而免稅。如果公益組織未從事公

益活動，或互惠性組織實質上非僅為其會員服務，或賺取鉅額差價，則不符合免稅之原理。就

營業稅而言，如果公益組織從事商業行為，亦應與其他營利事業同樣納稅，除非該行為是政策

上所獎勵而給予免稅優惠。反之，互惠性組織若僅代表其會員集體消費，不屬營業之本質，即

非課稅之標的。

其次本書提及「賦稅優惠在所有法系中，都是自願性且只提供予主動尋求的組織。… 不願

在伴隨稅捐優惠而來的高度監督與審查下運作的組織，可選擇不要申請上述優惠」，此項原則

並未納入我國所得稅法中。根據我國所得稅法第四條規定，非政府組織只要符合免稅標準即可

免稅，並不以申請為要件，更沒有要求免稅機構公開其活動及財務報告之規定。上述資訊透明

原則對非營利組織責任度 (accountability) 及運作透明度 (transparency) 之建立非常有幫助，美

國已明文規定於法律中，我國應可考慮納入所得稅法中。

2.2 非營利組織之所得稅

本書第十章第一節主張非政府組織之非商業所得，包括接受捐助所得及資產之非商業性衍生

所得（如利息及股利等），皆應免納所得稅。台灣對非營利組織之所得稅課，基本上是符合上述原

則的。根據所得稅法第四條及行政院所定「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標

準」，只要這些組織團體之上述所得符合下列條件即可免稅：(1) 依法設立，(2) 不分配利潤及剩

餘財產與捐贈人或其關係人，(3) 不經營與其創設目的無關之業務，(4) 收支記錄完全，財務保

管與運用符合規定（如限制存於銀行及購置上市股票，目的事業支出達基金孳息及其他經常性收

入之百分之八十以上，(5) 主要捐贈人及各該人之配偶及三親等以內之親屬擔任董監事

比例不超

過三分之一，及 (6) 與其捐贈人、董監事間無業務上或財務上不正常關係。民國八十三年以前，

台灣稅捐機關對非營利組織之稅捐稽徵較為放任，導致不肖個人或團體利用非營利組織規避稅

負，但民國八十四年起所有非營利組織皆應結算申報（是否應稅依上述標準決定），

但 宗教團

體、各行業公會組織、同鄉會、同學會、宗親會、營利事業產業工會、各級學校學生家長會、

國際獅子會、國際扶輪社、國際青年商會、國際同濟會、國際崇她社及各縣市工業發展投資策

進會等，如無任何營業或作業組織收入，僅有會費、捐贈、基金存款利息且其財產總額或當年

度收入總額在新台幣一億元以下者免申報。

比較值得一提的是，台灣自 1998 年起實施設算扣抵兩稅合一制度，營利事業所納之營利

事業所得稅於分配給個人股東時應列入股利總額，但已納稅額（可扣抵稅額）可由股東抵減其應

納稅額，如有剩餘尚可退稅。該規定實質上相當於營利所得於營利事業階段免稅（僅暫時扣繳）

，每個人按其個人稅率繳納綜合所得稅。但教育、文化、公益、慈善機關或團體轉投資

於國內

營利事業，所獲配之股利淨額或盈餘淨額，雖然不計入所得額課稅，但其所含的可扣抵稅額，

亦不得用以扣抵機關團體應納的所得稅額，亦不得申請退還。其實質即為教育、文化、公益、

慈善機關或團體繳納之稅率為所投資公司繳納之平均稅率，顯然與上述免所得稅之基本精神相

違反。

基本上，台灣並未禁止非營利組織從事商業活動，故非營利組織可利用商業活動來從事其

目的事業（例如殘障團體可開立商店來幫助殘障人士就業、文化機構可成立出版社等），亦可利用

經濟活動來募集資金，故娛樂稅法第四條第一項甚至規定公益團體舉辦娛樂活動之全部收入（扣

除必要費用）全部供本事業之用者免稅。至於非營利組織之商業活動所得應否免稅，台灣自

1995年起採取的方式是，原則上應稅，但如非商業活動之收入不足支應與其創設目的有關活動

之支出時，該不足支應部分得自商業活動所得中扣除。此項規定應屬合理，一則可給予非營利

組織利用商業活動籌措目的事業必要經費之機會，另則可減少不肖個人或團體利用非營

利組織

之名義，從事逃避稅負之行為，致使非營利組織蒙受污名之情事。

2.3 非營利組織之營業稅與關稅

第十章第四節主張公益組織應享有增值稅方面的優待，且除了免稅之優惠外，最好是零稅率

或優惠稅率。基本上台灣的營業稅制兼採增值型與總額型制度，其中總額型以金融保險、特種行業

及小規模營利事業為主，在增值型體系下，台灣並未給予公益組織零稅率之優惠（零稅率僅適用

於外銷相關營業），但對教育、文化、醫療、慈善救濟等活動給予免稅優惠。 [1] 通常教育、文

化、醫療、慈善救濟等活動屬最後一手消費，故免稅應屬租稅優惠，惟零稅率或特別優惠稅率

將更有鼓勵作用。至於互惠型組織，只要不是對非會員營業，現行營業稅法仍給予免稅優惠（或

者可說本質上係共同消費而非營業行為，故免營業稅）。

有關關稅部分，台灣之免稅並不以身分判斷，而是按進口物質之用途決定，依關稅法第二

十六條第五、六款規定凡辦理救濟事業進口之救濟物資，教育、研究、實驗必需品及國際比賽

體育用品（成品）免稅，與本書所述「對於促進其公益目的的進口物品或勞務，公益

組織應可享

有優惠關稅或根本免交關稅」之原則相符，但免稅範圍則較狹窄，例如文化、宗教團體之進口

物品並未免關稅。

2.4 其他稅捐

台灣稅法對非營利組織租稅之相關規定與本書所述其他各國之規定類似，「採取目的或活

動的表列方式而非原則」，亦即在各種稅捐上，針對不同之活動種類給予免稅，而非僅依非營

利組織之身分免稅（見表一）。例如使用牌照稅僅對專供衛生使用及教育文化之宣傳巡迴使用之

交通工具，有固定特殊設備及特殊標幟者免稅；印花稅法對於私校處理公款之憑證，財、社團

法人領受福利金及領受捐贈收據，及農田水利會收取水利費收據予以免稅。各稅優惠主要係給

予公益團體，而對互惠團體則通常不予免稅（依其本質決定應否課稅），例如土地稅減免規則僅

給與公益組織所有，且從事公益之土地減免地價稅之優惠，未給與互惠性組織減免地價稅之優

惠。

2.5 捐助者的所得稅扣除額或稅款扣抵

本書認為「在合理的範圍內，捐助公益組織（而非互惠組織）的個人與商業團體，應對該等款

項享有賦稅扣除額或稅款扣抵優惠。就賦稅政策而言，在累進稅率體系中，雖然扣除額可能吸

引富有的捐助者做出更多金額更高的捐款，個人享有稅款扣抵較扣除額為佳。」對於本主張之

前半部「在合理的範圍內，捐助公益組織的款項享有賦稅扣除額」正是台灣現行之規定。至於

後半部「在累進稅率體系中，個人享有稅款扣抵較扣除額為佳」之主張，則有待商榷，亦未為

台灣現行稅法所採取。基本上，為尊重多元化意見，對捐助公益組織的款項給予賦稅扣除額之

優惠尚稱合理，但若作為稅款扣抵，則讓捐助人將其應納稅款轉為個人偏好之項目，將各種政

府公共服務之成本轉由他人負擔，顯然不公平。 [2] 雖然對抵繳金額可設限，但如同文中所述，

此種作法反而會減少捐款，不利公益事業之發展。故此種局部的、不務實的公平，實在不值得

追求。

3. 報告責任

本書第九章討論非營利組織之報告責任，其基本前提為非營利組織應接受政府及公眾之

監

督，因為慈善團體並非必然是好的，它們常是無效率、不專業，甚至有貪污舞弊情事，

故政府

及其內部管理機構對其運作與活動應善加監督，如有涉及公益者亦應接受大眾之監督。

建立責

信度與運作透明度，乃是避免政府過度干預，讓非營利組織發展之最好方式。而達成非

營利組

織之責信度與運作透明度之最佳工具則為提交各種財務與活動報告，報告內容的繁簡應

與組織

規模及公眾影響程度成正比。較詳細之原則包括：

(1) 非營利組織之內部管理機構（如會員大會或董事會、監察人等）應審查組織之財務及營運報

告、會計紀錄，如果組織規模達一定標準，應由會計師審查。

(2) 非營利組織應向主管機關提交報告並接受審查。報告之內容、提供頻率及審查程度應與其

規模及公益程度成正比。

(3) 非營利組織應向稅捐機關提交報告，其格式應與向主管機關提交報告相一致，但稅捐機關

宜檢視與賦稅無關之資訊。

(4) 非營利組織宜向捐助者提交報告，提供有關捐款使用之資訊。

(5) 非營利組織應向大眾公布或供應其資訊。此等資訊應作適當調整，以對捐助人名字

及

其他機密資料保密。

(6) 對非營利組織之報告責任應訂定罰則，以確保如期提出及其精確性。

基 本上，台灣對非營利組織應向內部最高管理機構、主管機關及稅捐機關提交報告之要求

，皆已訂立於相關法令上（見表二）。其不足者在執行情況。例如內政部及教育部主管非營利組織單位

各達五百個以上，而其人員編制、經費、專業能力皆有不足，實不足以完全勝任審查監督之

責。加上我國目前對非營利組織財務報表之編制仍無一套完整的法令或一般公認會計原則以為

依據，有關報告責任之達成仍有待努力。基本上我國相關法令對非營利組織之報告責任已逐漸

重視改善，由教育部新修訂監督準則，要求財產總額或當年收入達三千萬元之財團法人，其財

務報告應經會計師查核可見一斑。但對報告之編制準則、向公眾公開及相關罰則仍有待立法規

範。

依 據美國之發展情況，加強主管機關之人員經費可能是不可行且非最好的方式。對非營利

組織之監督，或非營利組織自律最好的方式，是將組織之業務及財務資料公開，任何人

均可非

常方便的取得資料，直接的可發現並進而減少非營利組織管理人員之舞弊，間接的可促

使非營

利組織提升其效率。 [3]

4. 結論與建議

從 上述討論中，我們可發現台灣稅法對非營利組織，尤其對公益性組織之租稅優惠，除

少

數（例如兩稅合一後對公益性組織購買股票之股利所得，或對文化事業之進口關稅等）

仍有不及

外，大部分皆符合本書之立法原則，甚至有過分寬鬆之情況，未要求非營利組織在享受

免稅之

同時，善盡其應接受監督之責。另一方面雖然現行法令要求非營利組織定期向主管機關

申報年

度預、決算及工作報告，但由於會計原則未具體，主管機關人員、經費、會計專業之不

足，實

無以有效監督非營利組織之運作，導致弊案常有所聞。雖然弊案 就整體來說並不多，但

對非營

利事業傷害甚大。或許仿倣美國作法，將免稅之優惠與公眾之監督相連結，將 非營利組

織之財

務與稅務申報合而為一，並公諸大眾，一方面減少報告之編制成本，另一方面可接受大

眾之監

督，減少自我圖利之弊端，進而提升其效率與效能。當然，那些資料應公開，那些資料不應公

開，如何公開，仍有待進一步探討。

表一 教育、文化、公益、慈善機關或團體之相關稅捐

稅目	課稅標的 (主、客體)	教育、文化、公益、慈善機關或團體免稅規定
----	---------------	----------------------

所得稅

綜合所得稅	個人之中華民國來源所得 (屬地)	N/A 註 1
-------	--------------------	---------

營利事業所得稅	營利事業所得 (屬人及教育、文化、公益、慈善機關或團體，屬地)	符合行政院規定標準者，其本身及其附屬作業組織之所得免稅。 註 2
---------	-----------------------------------	----------------------------------

遺產與贈與

遺產稅	個人總遺產 (屬人及屬地)	N/A 註 3
-----	-----------------	---------

贈與稅	個人總贈與 (屬人及屬地)	N/A 註 4
-----	-----------------	---------

關稅	進口貨物之收貨人、提貨單或貨物持有人	辦理救濟事業進口之救濟物資，教育、研究、實驗必需品及國際比賽體育用品 (成品) 免稅 [第二十六條第五、六
----	--------------------	--

款]

貨物稅 應稅貨物出廠或進口
(外銷展覽、捐贈勞軍免
稅)

證券交易稅 出售有價證券

礦區稅 礦業權 (探礦及採礦
權) 者或國營礦業權承
租人 (從量)

營業稅 銷售貨物或勞務及進口 8-3 醫療； 8-4 育養； 8-5 教育文化勞
貨物 務； 8-6 教科書及學術專門著作； 8-8
職校不對外營業之實習商店； 8-10 合
作社； 8-11 農、漁、工、商業及工業
會售與會員貨物或勞務及代辦政府委託
業務； 8-12 依法組織之慈善救濟事業
義賣、義演之全部收入 (扣除必要費
用) 全部供本事業之用者免稅； 8-13
政府、公營事業及社會團體不對外營業
之員工福利社之銷售； 8-31 研究勞務
免稅。

印花稅 銀錢收據；買賣動產契 私校處理公款憑證，財、社團法人領受
據；承攬契據；典賣、福利金及領受捐贈收據免稅；農田水利

	讓受及分割不動產契據。	會收取水利費收據免稅。 [第六條第二、十四及十五款]
使用牌照稅	機動車輛	專供衛生使用及教育文化之宣傳巡迴使用之交通工具有固定特殊設備及特殊標幟者免稅。 [第七條第一項第四、五及七款]
土地稅		
地價稅	規定地價土地非供農業用	全免或減徵，詳見土地稅減免規則 #7、8。
田賦	停徵	
土地增值稅	移轉土地	私人捐地供興辦社會福利事業或私立學校（受贈人為財團法人其剩餘財產權歸地方政府且捐贈人未取得任何利益者）免稅。 [第二十八條之一]
房屋稅	房屋建築物	私立學校研究機構之校舍辦公室；慈善救濟事業用屋；宗祠、教堂、寺廟；公益社團辦公用屋，及經文教主管機關核准設立之私立圖書館、博物館、藝術館、美術館、民俗文物館、實驗劇場等場所免稅。但以已辦妥財團法人登記或係辦妥登記之財團法人興辦，且其用地及建

建築物為該財團法人所有者為限。農會儲存公糧倉庫免稅，自用倉庫及檢驗場減半。 [第十五條第一項第一、二、三、五、十款及二項第三款]

契稅 不動產之買賣、承典、交換、贈與、分割、或因占有而取得所有權者（已納土地增值稅之土地除外），由取得者繳納（購用公定契紙）。

娛樂稅 娛樂場所、設施、活動全部收入（扣除必要費用，但必要費用所收票價不可超過 20%）全部供本事業之用者免稅。 [第四條第一項第一款]

N/A 表此稅不適用於教育、文化、公益、慈善機關或團體

註 1 個人對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈，得於申報所得稅時，作為當年度列

舉扣除額。但除有關國防、勞軍之捐贈及對政府之捐獻（以及復興中華文化、發展全民體育等）

，不受金額之限制外，其捐贈總額最高不超過綜合所得總額百分之二十為限。

註 2 營利事業對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈可於限額內（所得之 10%）認列

為費用。

註 3 「遺贈人、受遺贈人或繼承人捐與被繼承人死亡之時，已依法登記設立為財團法人組織之教育、文化、公益、慈善、宗教團體及祭祀公業之財產。」不計入遺產總額課稅。

註 4 捐贈公立教育、文化、公益、慈善機關及依法登記為財團法人組織且符合行政院規定之教育、文化、公益、慈善、宗教團體及祭祀公業之財產，不計入贈與總額課稅。

本表僅簡單列示主要規定，其詳細內容仍應參閱相關法令。

表二 財團法人財務及業務監督之相關規定

規定內容	教育事務財團法人設立許可及監督準則	內政部業務財團法人監督準則
------	-------------------	---------------

最新規則更	八十八年六月三日	八十四年十一月二十九日
-------	----------	-------------

新日期

規則適用範圍	第二條	第二條
--------	-----	-----

圍	教育事務財團法人（以下簡稱教育法	本準則所稱財團法人，係指民政、戶
	人），指以舉辦符合本部主管業	政、役政、社會、地政、營建、警
		政、著作權業務及其他有關內政業務

務之公益性

之財團法人。

教育事務為目的之財團法人。

董事及監事第十一條

第九條

之職權

董事會之職權如下：

財團法人之捐助章程，應記載左列事

一、基金之籌集、管理及運用。

項：

二、董事之選聘及解聘。

六、董事會之職權。

三、內部組織之制定及管理。

四、業務計畫之審核及推行。

五、年度收支預算及決算之審定。

六、其他重要事項之擬議或決議。

財務資訊之第十三條

第十六條

定期申報

教育法人應依設立宗旨及目的事

財團法人應於年度開始前三個月，檢

業，擬定年度工作計劃及經費預

具年度預算書及業務計畫書；於年度

算，聯同前一年度工作報告及經

終了後三個月內，檢具年度決算及業

費決算、財產清冊於每年二月底

務執行書，報請主管機關核備。主管

前，報本部備查；但依第二十條

機關為瞭解財團法人之狀況，得隨時

第一項規定須經會計師查核簽證

通知其提出業務及財務報告，並得派

者，得延至四月底前報本部備

員查核之外。

查。

支出之限制第十七條規定：

第五條

教育法人用於有關目的事業之支出，應以所捐助財產及其收入，不得低於每年孳息及其他收入、孳息辦理公益事務為目的。百分之八十。

組織人事、第十九條規定：

第十五條

財務及會計

制度之規定

教育法人應依下列規定建立會計制度，採權責發生制，應設置帳簿，詳細紀錄有關會計

一、會計年度起訖以歷年至為準，並於使用前應經稅捐稽徵機關

二、會計基礎採權責發生制，應設置帳簿，詳細紀錄有關會計

三、設置會計簿籍。各種會計簿籍修改而免

及會計報告，應自決算報本部備查之日起至少保存十年。

四、經費收支須有合法憑證。各種

憑證，除有關債權債務者外，應

自決算報本部備查之日起至少保

存五年。五、年度經費決算除應

依預算費用科目列報外，另應依

年度辦理業務活動列載各項活動

之經費支出。

六、其設有附屬作業組織者，附屬

作業組織之會計事項應獨立作業，年度所得應列歸法人之收入統籌運用。

委託會計師第二十條 無。

查核簽證之
財產總額或當年度收入總額達新
金額規定
台幣三千萬元以上之教育法人應
將財務報表委請會計師查核簽證
前項委請之會計師，不得接受委
託查核年度前三年度內曾受懲戒
並公告確定。

主管機關之第二十四條 第十三條第二項及第三項

檢查權
教育法人之業務，本部得派員檢
查。檢查項目如下：
一、設立許可事項
二、組織運作及設施狀況
三、年度重大措施及業務辦理情形核。
四、財產保管運用情形及財務狀況
五、會計帳簿及憑證保存
六、公益績效
財團法人於完成法人登記後，捐助
人、繼承人或遺囑執行人應於三個月
內將全部財產移歸法人，並由該管主
管機關併同其業務設施進度予以查
核。
財團法人未於前二項規定期限內辦理
者，主管機關得撤銷其許可。

七、其他事項

前項檢查，必要時得聘請專業人士，並請有關機關派員共同為之。

主管機關之第二十五條

糾正權

教育法人有下列情形之一者，本部應予糾正並限期改善：

一、違反法令、公共秩序或善良風俗者。

二、違反設立許可條件、捐助章程或遺囑者。

三、管理、運作方式與設置目的有完備之會計記錄者。

四、財務收支未取得合法之憑證者。

五、隱匿財產或妨礙本部依前條九、財產總額已無法達成目的事業規

定檢查者。

六、對於業務、財務為不實之陳報者。

七、收費率開支過高者。

八、經費開支浮濫者。

九、其他違反本準則之情事者。

第十九條

財團法人有左列情形之一者，主管機關應予糾正並通知限期改善。

一、違反法令、捐助章程或遺囑者。

二、經營方針與設立目的不符者。

三、董事會之決議顯屬不當者。

四、財務變支未取具合法之憑證或未

稽核者。

五、隱匿財產或妨礙主管機關檢查、

稽核者。

六、收費率開支過高者。

七、經費開支浮濫者。

八、其他違反本準則之情事者。

六、 對於業務、財務為不實之陳

報

者。

七、 經費開支不當者。

八、 其他違反本準則及相關法令

之

規定者。

註：我國非營利組織並無統一主管機關，而是依其業務性質由相關部會或縣市政府監督，故內政

部、教育部、經濟部、財政部、法務部、勞工委員會、大陸事務委員會、蒙藏委員會、衛生

署、環境保護署、新聞局、農業委員會、原子能委員會、青年輔導委員會、體育委員會等行政

院所屬部會皆對全國性財團法人訂有相關財團法人設立許可及監督準則，本表僅列舉主管單位

最多之內政部及教育部之有關財務及業務監督相關規定，以供參考。

參考文獻：

Swords, P. 1998. Form 990 as an Accountability Tool for 501(c)(3) Nonprofits. Tax Lawyer (Spring): 571-618.

財政部， 1999 ， **稅法輯要** 。

教育部，1999，**教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則** (88.6.3. 教育部台
(八八)參字第 88061893 號令修正發布)

內政部，1995，**內政部業務財團法人監督準則** (84.11.29 台內法字第 8488846 號令修
正發

布) 蔡惠娟譯，2000，**非政府組織法的立法原則** (台北：喜瑪拉雅研究發展基金
會)

[1] 在加值型稅制下，零稅率才是真正的免稅，至於免稅則僅免除本階段加值部分之加值稅，如果本階段為產銷之最終階段，則免稅有其優惠；如屬最前階段，則僅有緩稅之好處；如屬中間階段，反有重複課稅之後果，故我國營業稅法允許營業人申請放棄免稅。

[2] 例如 100 元所得，應納 30 元所得稅 (即 30% 稅率)，如採扣除額方式，捐款 30 元可作所得扣除，仍應繳納 21 元所得稅，其捐贈 30 元，實質由政府 (或全體國民) 負擔 9 元，自己負擔 21 元；

如採稅款扣抵，捐款 30 元可作應納稅款之扣抵，則不再

繳納所得稅，其捐贈 30 元，完全由政府

(或全體國民) 負擔，自己並未負擔任何額外支出。

[3] 例如美國所得稅 Form 990(及其表 A) 共有四

個主要部分要求揭露付給個人之款項 :(1) Form

990 之 Part V 要求揭露付給董事 (directors) 及主要

員工 (key employees) 酬勞 (compensation) 之

相關資訊；(2) 表 A 之 Part I 要求揭露其他五位最

高酬勞 (且年所得超過 \$50,000) 員工之相關資

訊；(3) 表 A 之 Part II 要求揭露五位最高酬勞

(且年所得超過 \$50,000) 之廠商 (independent

contractors ，包括律師、會計師、醫師等) 之相關

資訊；(4) 表 A 之 Part III 問題 2 詢問關係人內

部交易 (self-dealing) 之相關資訊。所稱酬勞包括薪

資 (salary) 、補助 (fees) 、紅利 (bonus) 、遣散

費 (severance payments) 、各式遞延酬勞 (deferred

compensation) 及各種福利 (fringe

benefits) 。如果此項資訊正確填寫，我們可藉以評估

非營利組織是否有圖利私人情況，如果發

現此項資訊有所遺漏，亦將引發對申報資料之注意

(Swords, 1998) 。

謝謝你的閱讀請《關閉》