

# 香港法律改革委员会 慈善组织小组委员会

## 《慈善组织》咨询文件 摘要

（咨询文件载有小组委员会的初步建议，供咨询公众意见之用。本摘要为咨询文件内容的概要，有意提出意见者宜参阅咨询文件全文。咨询文件可向香港湾仔告士打道39号夏慤大厦20楼法律改革委员会秘书索取，亦可于法律改革委员会的网站下载，网址是：<http://www.hkreform.gov.hk/chs/publications/charities.htm>）

回应者应于2011年9月16日或之前将意见提交法律改革委员会秘书。本摘要所提及的段落编号，乃咨询文件内文的段落编号。）

### 引言

1. 据估计现时大约有 6,000 个慈善组织在香港运作。单在 2008-2009 财政年度期间，透过慈善捐献在香港筹得的款项约有 80 亿元。这数字比 2000-2001 财政年度所筹得的善款高出不止一倍。因此，本地活跃蓬勃的慈善界实在非常值得自豪。
2. 不少海外的司法管辖区近年来在慈善捐献方面亦有类似的快速增长，并对其慈善法律进行重大改革。这方面的发展透过提供一个现代化和精简的慈善法框架，让慈善组织在这个框架之内运作，以期保障捐赠者的权益和支持慈善组织的活动。
3. 香港目前仍未有如此全面的法律框架去规管慈善组织，只有有限的法例条文界定甚么构成“慈善组织”或“慈善宗旨”，亦只有有限的监管制度。关于合资格获豁免缴税的慈善组织的法例，也只是散见于各项专责条文之中。

### 研究范围

4. 2007 年 6 月，终审法院首席法官及律政司司长邀请法律改革委员会研究这个课题，研究范围如下：

“检讨关乎香港慈善组织的法律及规管框架，并作出其认为适当的改革建议。”

# 第 1 章 香港慈善组织简介

5. 成立慈善组织的主要好处是组织本身一般无须缴税，而捐款给组织的人士亦可要求在自己的应课税入息中扣除捐出之数。《税务条例》（第 112 章）第 88 条订明，“任何属公共性质的慈善机构或慈善信托”，均获豁免缴税并当作一直获豁免缴税。《税务条例》第 16D 及 26C 条容许纳税人在课税年度中就认可慈善捐款作出扣除。

6. 要被认定为“慈善组织”，有关组织或信托必须“纯粹是为法理上承认的慈善用途而设立”。慈善宗旨现时在香港是由案例法界定，并包括以下各类宗旨：

- 济贫；
- 促进教育；
- 推广宗教；及
- 可令社会得益但非属以上任何一类的其他属慈善性质的宗旨。

7. 截至 2007 年 12 月为止，获税务局认可的免税慈善组织为数共 5,123，按上述四大慈善宗旨类别而细分的数目如下：

济贫	1,037
促进教育	1,790
推广宗教	1,773
其他	523

## 有必要检讨香港慈善法

8. 我们留意到在香港，公众对如何规管慈善组织日表关注，多个界别均曾促请有关当局对慈善组织加强监管并提升其透明度。

9. 小组委员会认为规管慈善组织应旨在达到以下各项目标：

- 确保慈善组织遵从慈善法；
- 加强对受益人及捐款人的问责性；
- 提高公众的信任和信心；及
- 鼓励慈善组织充分发挥其社会及经济潜力。

## 第 2 章 香港法律现况概览

### 慈善组织和筹款活动的监管

10. 在香港，政府对慈善组织的监管程度并不一致，视乎慈善组织属哪一类别而定，可“由严格的法定全面监管”至对特定活动只作有限度的监察不等。<sup>1</sup> 慈善组织如有意透过在公众地方举行的活动（例如售旗日）筹款，必须首先根据《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 4(17)(i)条，向社会福利署申领公开筹款许可证。该条订明，任何人“在公众地方组织或参与任何筹款活动，或售卖徽章、纪念品或类似物件的活动，或为获取捐款而交换徽章、纪念品或类似物件的活动”，即属犯罪，但按照社会福利署署长就为慈善用途而进行的筹款、售卖或交换活动所发出的许可证而进行该等活动者，则属例外。施加上述监管，目的在于限制妨碍公众和维持秩序。

11. 涉及街头售卖的慈善筹款活动，可能须受《小贩规例》（第 132 章，附属法例 AI）规管，并须预先向食物环境卫生署申领进行街头售卖活动的临时小贩牌照。

12. 同样地，慈善组织如有意透过奖券活动筹款，则须根据《赌博条例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i)条，向影视及娱乐事务管理处处长申领牌照。

## 第 3 章 监管香港慈善组织的规管框架中可察见的不足之处

13. 这些可察见的不足之处如下：第一，“慈善组织”一词在香港的定义，并非基于明确的法定定义，而是基于可追溯至数百年前的英格兰法例在普通法上的诠释。这法例就是《1601 年伊利沙伯一世法规》（1601 Statute of Elizabeth I）的弃言，当中用语古旧过时，并不切合现代情况。第二，慈善组织的注册欠缺统一协调的机制。第三，慈善组织的管治、账目及报告并无划一的标准或规定。在香港成立慈善组织，可以采用各种不同的法律架构，包括法定团体、成立为法团的公司、慈善信托及社团，而上述每一种组织架构，在组织成立之时及组织运作期间，均可以涉及不同的法例规定。第四，慈善筹款只受到有限度的监管，此点在第 9 章有更详尽的讨论。第五，现有的监管措施由多个不同的政府部门负责执行，而每个部门又在不同情况之下各自订立规定和标准，这必然会造成某程度的混乱，并且无助于慈善组织的有效运作。

---

<sup>1</sup> 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 5.3 段。

## 第 4 章 其他司法管辖区的慈善法概览

### 澳大利亚

14. 虽然澳大利亚曾努力尝试改革慈善法，但除了制定《2004 年扩阔慈善宗旨法令》（联邦）（Extension of Charitable Purpose Act 2004 (Commonwealth)）外，至今仍未有任何其他重大改革，而该法令主要是关乎慈善组织的定义。理论上，监管慈善信托的工作是由各州的检察长负责，但实际上是由澳大利亚税务局（Australian Taxation Office）担任最近似国家规管机构的角色。

### 加拿大

15. 加拿大各省份有权根据加拿大宪法监管慈善组织。然而，实际上规管慈善组织的主要机构，是联邦税务机关，即加拿大税务局（Canada Revenue Agency）。团体可向加拿大税务局申请注册为慈善组织，而加拿大税务局辖下的慈善组织理事会（Charities Directorate）可对注册的慈善组织进行审计及执行行动。

### 英格兰与威尔斯

16. 《2006 年慈善法令》（Charities Act 2006）界定了何谓慈善组织及慈善宗旨，并订立了慈善组织的规管框架。该法令会分阶段生效。第 1 部界定何谓“慈善组织”及“慈善宗旨”。第 2 部第 1 章是规管慈善组织的条文。该章成立一个属法人团体的全新慈善事务委员会（Charity Commission），并列明其目标、职能及职责，又废除现有的慈善事务专员（Charity Commissioner），将其职能、权利及法律责任转移至新的慈善事务委员会。第 2 部第 8 章引入“慈善法团机构”（Charitable Incorporated Organisation）这个新概念。这类机构可成立为有限法律责任或无限法律责任的机构，但只可为慈善宗旨而成立。为利便良好管治，法例订有关于慈善受托人的免任、暂时停任、报酬及取消资格等条文。

### 爱尔兰

17. 经过当局对慈善界的研究，加上爱尔兰律师会、爱尔兰法律改革委员会以及社区、乡郊及爱尔兰语地区事务部（Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs）的改革呼吁，《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）于 2009 年 3 月得以制定。第 1 部界定“慈善宗旨”的意义。第 2 部成立新的慈善组织规管局（Charitable Regulatory Authority）：将税务机关对慈善组织的规管责任（包括申请者是否属慈善性质的责任）转移至一个较为独立的机构，并将归属于检察总长而与慈善组织有关的所有职能转移给规管局（第 38 条）。第 3 部透过下列方法规管慈善组织：

- 设立慈善组织注册纪录册，所有慈善组织均须注册；
- 施加责任，规定须备存妥善账目以供查阅，并须制备周年账目报表；

- 规定慈善组织向规管局提交周年活动报告，并供公众查阅；及
- 为慈善受托人的取消资格及其他事宜订定条文。

## 新西兰

18. 由《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）成立的慈善事务委员会（Charities Commission），负责评估任何实体为取得慈善地位而提出的申请。第1部成立委员会，并列出其职能、权力和责任。第1部第4及5条界定“慈善实体”及“慈善宗旨”。第2部第1分部就某些事宜作出规定，其中包括社团、机构，及信托的受托人注册为慈善实体，以及此等慈善实体的注册撤销等事宜。第2部第2分部就委员会作出某些规定，其中包括委员会的以下规管职责：规定慈善实体或其他人士履行某些责任，例如慈善实体拟备周年报表的职责；以及授权委员会对任何慈善实体或有关人士进行审查及研讯，并将不遵从委员会所发出的通知订为罪行。

## 苏格兰

19. 苏格兰在对慈善法进行检讨后，便制定了新的规管框架，载列于《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）之内。新框架涉及成立一个独立的新领导规管机构，名为苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator）：将税务机关的规管职责（包括裁定申请者是否具慈善性质的职责）转移至一个较为独立的机构。

## 新加坡

20. 在新加坡，规管慈善团体的现有法律载于《慈善法令》（Charities Act）（第37章），而该法令经由《2007年慈善团体（修订）法令》（Charities (Amendment) Act 2007）作出大幅修订。新加坡的《慈善法令》就慈善团体的注册、行政管理及其事务作出规定，亦就慈善团体与公益机构的规管、为慈善团体或其他机构进行的筹款活动的规管以及如何提出筹款呼吁等事宜作出规定。

## 南非

21. 南非的法律制度是罗马荷兰法与英格兰普通法混合的制度。因此，在南非发展出来的慈善信托法律颇具特色，当中包含一些与英格兰普通法司法管辖区所具有的共同元素。

22. 非牟利机构专员公署（Directorate of Non-Profit Organisations）根据《非牟利机构法令》（Non Profit Organisations Act, 1997年第71号法令），将该类机构注册。制定该法令的目的是透过创立一个能令该类机构兴旺发展的环境，以及在管治、问责性及透明度方面设立和维持一套完备的标准来鼓励和支持这类机构。南非的非牟利机构

可以有三种法律模式，而规管框架则有四个级别。因此，在不同的规管级别内，机构可能要遵从各项不同的规定及规例。

## 第 5 章 关于慈善组织定义的结论及建议

### 普通法中的“慈善宗旨”特定类别

23. “慈善组织”一词在香港法律下的涵义是以普通法为依归，重点在于有关组织或活动的特定宗旨在法律意义上是否属“慈善性质”。麦纳顿勋爵（Lord Macnaghten）在 1891 年的 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案中所提出的著名说法，是阐述慈善组织定义的最权威普通法案例。麦纳顿勋爵所列举的慈善宗旨“四大主要类别”，本身源于英格兰《1601 年慈善用途法令》（Charitable Uses Act 1601）（又名《慈善用途法规》（Statute of Charitable Uses）或《伊利沙伯一世法规》（Statute of Elizabeth I））的弁言。

24. 济贫。英格兰《1601 年慈善用途法令》的弁言列出济助年老、无能力及贫困的人这项慈善用途，但当中用词可分拆诠释，换言之，济助贫困的人本身已属慈善性质，无须规定这些贫困的人也要同时是“年老”或“无能力”方符合慈善之旨。

25. 促进教育。慈善法赋予“教育”一词广阔涵义，不囿限于老师在教室、操场或运动场所进行的教育工作。要符合在促进教育方面的慈善性质，有关机构必须旨在落实一项法律认为属慈善性质并且符合《伊利沙伯一世法规》弁言的精神及用意的教育宗旨。此外，捐赠者所有意提供的教育必须对社会具有教育价值，而相关利益亦必须可供公众或数目有足够重要性的社会人士取用。

26. 推广宗教。用于宗教的馈赠，必须符合两项条件方可归于麦纳顿勋爵所指的第三类慈善组织范畴。首先，这项馈赠必须对推广宗教有贡献，但何谓宗教要由法庭来诠释。其次，这项馈赠必须对公众的宗教启导或教育起推广作用。

27. 促进健康。保护人类生命是一项确立已久的慈善宗旨，属《伊利沙伯一世法规》弁言的范围之内。促进健康的信托属慈善性质，范围涵盖为促进健康而进行的疾病防治。

28. 赈济灾民。此宗旨属于《伊利沙伯一世法规》弁言所订的“解困”类别。

29. 济助残障人士。《伊利沙伯一世法规》弁言提到“济助无能力的人”。“无能力”在字典中的定义是“无力、无助、无效用；体力衰弱、衰老”。在现代语中，此词指弱能或智障人士。

30. *保护动物*。旨在保护动物或为动物谋福利的信托，不论相关的动物是否对人类有用，表面上也属慈善性质，属于 *Pemsel* 案所订的第四类慈善宗旨。

31. *保护环境*。保护环境（包括保护花草树木）是一项认定的慈善宗旨。

## 被裁定为非属慈善性质的宗旨

32. 相反而言，为政治宗旨而成立的信托并不属于慈善性质。这项规则有时被称为“不得涉及政治的规则”，说来容易，应用时却有困难，而这方面的案例也显示出它在应用上有不一致的情况。

## 现有法律的问题以及进行改革的需要

33. 在二十一世纪的香港，藉参考一项英国都铎王朝的法规以及维多利亚时代的案例法来决定甚么可构成慈善组织，显然会有困难。

### 建议 1

我们建议应为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确的法定定义。

34. 小组委员会研究过海外各种关于慈善宗旨定义的模式。在研究的过程中，我们发觉英格兰与威尔斯以及苏格兰所采取的做法最为可取。

### 建议 2

我们建议，界定甚么可构成纯属慈善性质的慈善宗旨的法定定义，应包括以下各类宗旨：

- (1) 防贫或济贫；<sup>2</sup>
- (2) 促进教育；
- (3) 推广宗教；<sup>3</sup>
- (4) 促进健康；
- (5) 拯救生命；
- (6) 推动公民意识或社区发展；
- (7) 推展艺术、文化、传统遗产或科学；
- (8) 促进宗教和谐或种族和谐；
- (9) 促进平等及多元化；

---

<sup>2</sup> 須按第 5.69 段所建議者而再作修訂。

<sup>3</sup> 須按第 5.76 段所建議者而再作修訂。

- (10) 推动环境保护或改善；
- (11) 对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助；
- (12) 促进动物福利；
- (13) 可令社会得益的任何其他宗旨。

我们又建议，任何一项特定的宗旨，不论属于哪一类慈善宗旨，也必须是为了公益。<sup>4</sup>

至于“促进人权、冲突的解决或和解”等宗旨应否纳入慈善宗旨的清单，我们欢迎公众发表意见。

## 第 6 章 关于慈善组织法律架构的结论及建议

35. 根据税务局的统计数字，采取各种不同法律形式的慈善组织，在 2007 年 12 月的分布情况如下：

形式	组织数目
法团	3,680
社团	626
信托	406
其他	411
总计	5,123

### 建议 3

我们邀请公众，就应否改革各种现有的慈善组织法律形式以及改革的幅度应有多大，发表意见。

我们特别邀请公众就以下问题发表意见：

- (1) 现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应否保留，若应予保留，又应如何变通（如要变通的话）；及
- (2) 应否改为采用单一模式的做法，规定慈善组织在架构上只能属单一种形式，如果应该的话，又应采用甚么形式作为单一模式。

<sup>4</sup> 我們留意到，這樣做可移除現有的普通法推定。根據這項推定，旨在濟貧、促進教育及推廣宗教等宗旨，表面看來是屬於慈善性質並且是爲了公益。

## 第 7 章 关于慈善组织注册的结论及建议

36. 香港目前没有一套正式和既定的慈善组织注册制度，亦没有一个政府机构在这方面肩负整体责任。现时有个别的慈善组织名单因着不同的目的而存在，但都不是涵盖所有慈善组织的正式名单，所以有些慈善组织可能没有在任何一份名单中出现。这意味着在某些情况下，公众人士对于一些在香港自称为慈善组织的机构，未必能够确定是否属真正的慈善组织。

37. 有多个司法管辖区均设有慈善组织注册制度，其中包括了英格兰与威尔斯、爱尔兰、苏格兰及新西兰。在这些制度中，慈善组织的注册纪录册普遍是由有关司法管辖区的慈善组织规管机构备存。以英格兰与威尔斯为例，慈善组织注册纪录册是由英格兰慈善事务委员会备存。该纪录册载有每一个注册慈善组织的名称及与其有关的其他资料详情。英格兰慈善事务委员会有权将所有不再被当作是慈善组织的机构及已不再存在或运作的慈善组织从纪录册中除名。该注册纪录册（包括因机构被除名而删除的记项）在任何合理时间内公开予公众查阅。

38. 我们认为香港有需要设立注册制度，尤其是要将那些向公众进行慈善募捐的慈善组织以及获准免税的慈善组织纳入该制度中。

### 建议 4

我们建议，所有：

- (1) 向公众进行慈善募捐的；及／或
- (2) 寻求豁免缴税的

慈善组织，均必须注册。

我们建议，未来的慈善事务委员会应设立和备存注册慈善组织的名单，而这份名单应可供公众查阅。

我们建议，不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告。

我们建议，关于是否容许慈善组织采用某一名称的事宜，应交由未来的慈善事务委员会按每宗个案的情况裁定。

## 第 8 章 慈善组织的管治、账目及报告的 建议框架

39. 香港并无规管慈善组织的单一法例。政府现时对慈善组织的监管工作零碎割裂，而且主要限于监管慈善筹款活动，例如分别由社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处作出的监管。

40. 在审议过程中，我们研究过多个司法管辖区的慈善组织规管及监管机制。一般来说，这些司法管辖区所采取的做法，是由慈善组织的监管当局就慈善组织的报告及账目订立适当的框架。监管当局有权就出现问题的慈善组织进行研讯并为保护它们而行事。

### **建议 5**

我们建议，应规定注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交周年活动报告。该报告应以标准格式提交，所涵盖的事项应包括——

- (1) 慈善宗旨的变更；
- (2) 为贯彻慈善宗旨而曾进行的主要活动；
- (3) 董事的变更；
- (4) 注册办事处地址的变更。

41. 我们认为，未来的慈善事务委员会应透过推动慈善受托人或董事在管理其慈善组织时更切实履行其法律责任，从而负起管理和管治慈善组织之责。

42. 此外，慈善受托人或董事也有受信责任行使其权力，以达到其获赋权力的原来目的，并且真正令慈善组织得益，而不是令自己对慈善组织的责任与自己的个人利益有所冲突。慈善受托人或董事如有利益冲突，应有责任申报。

### **建议 6**

我们建议，注册慈善组织的慈善受托人或董事应有责任申报任何利益冲突及个人利益。

43. 就我们研究海外司法管辖区所得，我们留意到几乎所有监管当局均规定慈善组织须在其财政年度终结后提交周年财务申报表。

### **建议 7**

我们建议：

- (1) 应规定每年收入超逾\$500,000的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交核数师报告及财务报表。
- (2) 在不影响《公司条例》（第 32 章）所订的法定规定的情况下，应规定每年收入不超逾\$500,000的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交经其董事局核证的财务报表。

- (3) 慈善组织向未来的慈善事务委员会所提交的核数师报告及财务报表，应可供公众取览。

我们又邀请公众就以下问题发表意见——

- (1) 每个已向未来的慈善事务委员会注册的慈善组织应否每年均向该委员会提交活动报告及财务报表；
- (2) 如应提交，则这份周年活动报告应涵盖甚么内容。

44. 有多个海外司法管辖区，例如英格兰与威尔斯、爱尔兰、苏格兰及新加坡，均对慈善组织或慈善受托人施加备存妥善账目的法律责任。

### 建议 8

我们建议，注册慈善组织的慈善受托人或董事应有法定责任备存慈善组织的妥善账目纪录。这些纪录应足以显示和说明慈善组织的所有交易，并应保留最少七年。

45. 我们认为，未来的慈善事务委员会如有能力调查和遏止滥用事件，对建立和维持公众信心可起重要作用。在大部分海外司法管辖区中，规管当局均获赋法定权力，可在有人举报慈善组织或其高级人员违反信托及行政失当时作出调查。

### 建议 9

我们建议，未来的慈善事务委员会应获赋权力，就慈善组织在涉及其慈善宗旨的事宜上被指称管理不善和行为失当的个案进行调查。

在行使这项调查慈善组织被指称管理不善和行为失当的个案的权力时，未来的慈善事务委员会应有权就某个受调查的慈善组织而调查其资金、财产及活动，并向这个慈善组织索取有关资料，包括文件、纪录、簿册及账目。在上述调查进行期间，应订有适当的保障措施以确保调查保密。

### 建议 10

我们建议，任何人如故意或罔顾后果地向未来的慈善事务委员会或该委员会所委任的调查员提供虚假或有误导性的资料，或未有提供调查所需的资料，或更改、隐藏或销毁为调查而须交出的文件，即属犯罪。

46. 透过妥善的执行程序及补救行动对慈善组织进行监管，可确保慈善组织履行其法律责任并按照其确当宗旨而运作。未来的慈善事务委员会应有权采取适当和相称的措施，以调查慈善组织可有遵从指定的规定，并且强制慈善组织遵从该等规定。根据海外司法管辖区的经验，我们留意到有各种不同的执行权力及补救方法，视乎慈善组织不履行其法律责任有多严重和持续多久而以不同程度应用于慈善组织。

### 建议 11

我们建议，在慈善组织不履行其法律责任时适用的执行及补救权力，应赋予未来的慈善事务委员会。

这些权力应包括但不限于以下各项权力：

- (1) 撤销慈善组织在慈善组织注册纪录册上的注册；
- (2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理；
- (3) 将有可能提出的民事诉讼转交律政司司长处理；及
- (4) 保护慈善组织财产所需的权力。

### 建议 12

我们建议，当慈善组织在管理上出现行为失当或管理不善的情况时，未来的慈善事务委员会应获赋权保护慈善组织的财产，而这项权力应包括但不限于以下各项权力：

- (1) 委任额外的慈善组织受托人或董事；
- (2) 暂停或免除慈善组织受托人、董事或高级人员的职务；
- (3) 把慈善组织的财产归属官方保管人；及
- (4) 规定代慈善组织持有财产的人不得在未经未来的慈善事务委员会批准的情况下放弃持有该财产。

## 第 9 章 关于规管筹款活动的 结论及建议

47. 香港所有慈善组织（不论法定抑或非属法定）的筹款活动，如果是在公众地方进行（例如收集捐款或慈善义卖）或涉及售卖奖券，均须先经政府批准，并且须先向有关的政府主管当局取得许可证或牌照方可进行。有关的政府部门及政

策局，包括社会福利署、民政事务局、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处。

48. 这些规管筹款的法定措施有限，为补其不足，社会福利署及香港会计师公会，近期还有廉政公署，均已主动制订非强制性的实务指引，供涉及慈善筹款活动的人士参考。

49. 我们已详细探讨适用于多个海外司法管辖区的规管筹款活动机制。监管的性质及程度显然每个司法管辖区均有不同。我们发觉英格兰及爱尔兰所分别采用的机制特别有启发性，可供借鉴。

50. 在进行研究期间，我们已设法定出建议，以直接处理规管香港慈善筹款活动的现有机制中可察见的弱点。我们所遵从的指导原则，是此类活动日后应以更加透明和加强问责的方式进行。不过，我们也明白到未来的任何规管措施，均不应超出改善有关机制所需者，因为我们不希望看到所引入的措施，对尽心尽力肩负行善重责的慈善组织和志愿机构，又或者对乐善好施的市民大众，造成不必要的不便。在权衡以上两项目标的轻重时，我们相信整体而言，在这方面采取较为温和的做法是恰当的。

### **建议 13**

我们建议：

- (1) 应设有单一（“一站式”）的规管组织，负责处理和批给进行慈善筹款活动所需的各类许可证和牌照，并且监管此类活动所筹得款项的运用；
- (2) 此项“一站式”的服务，应由未来的慈善事务委员会提供，而现时社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处，就批准在公众地方进行的慈善筹款活动及涉及奖券的慈善筹款活动而行使的权力和执行的职责，应赋予该委员会；  
及
- (3) 未来的慈善事务委员会应负责确保公众有渠道可取得筹款活动的资料，并应负责向公众提供回应查询的服务。

### **建议 14**

我们建议，就所有形式的慈善筹款活动而言，参与活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式展示于相关的文件或用以进行慈善募捐的工具（例如募捐单张）之上。

## 建议 15

关于职业筹款人，我们建议：

- (1) 未来的慈善事务委员会应制订并发出非属法定的良好实务守则，以规管职业筹款人的活动；
- (2) 未来的慈善事务委员会应考虑规定职业筹款人须向该委员会注册的可行性；
- (3) 作为职业筹款人或商业参与人的良好实务指南，未来的慈善事务委员会应鼓励（包括但不限于以下做法）——
  - (a) 职业筹款人作出募捐声明（一如在英格兰与威尔斯机制之下所采用者）；
  - (b) 职业筹款人向未来的慈善事务委员会及公众披露自己的酬金；
  - (c) 职业筹款人向未来的慈善事务委员会披露自己与慈善组织所事先订立的书面协议；及
- (4) 未来的慈善事务委员会应就聘用长者进行街头募捐一事，检讨现有情况并发出指示。

## 第 10 章 慈善组织与税务

51. 根据税务局的统计资料，近年来获准豁免缴税的慈善组织数目如下：

*（获准豁免缴税的慈善组织）*

<i>截至以下年度终结日期</i>	<i>数目</i>
31.3.2005	4,162
31.3.2006	4,435
31.3.2007	4,832
31.3.2008	5,311
31.3.2009	5,898
31.3.2010	6,380

52. 某组织若是《税务条例》（第 112 章）第 88 条所指范围内的属公共性质的慈善机构或信托，<sup>5</sup> 便可获准豁免缴税。实际上，税务局依赖普通法来决定可否接纳某一组织是为慈善宗旨而成立的，<sup>6</sup> 尤其是麦纳顿勋爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案中所定下的慈善宗旨四大类别。此外，该组织必须是纯粹为慈善宗旨而成立的。

53. 根据《税务条例》（第 112 章）第 26C 条，纳税人如在某一课税年度中作出任何“认可慈善捐款”（总额不少于港币\$100），即可从该年度的应评税利润或应课税入息中扣除这笔捐款。该条例第 16D 条亦容许须缴付利得税的纳税人在报税时扣除认可慈善捐款。根据这两条条文明可作出的扣除，现时受制于应评税利润或入息的 35% 这个上限。下表列出香港近年获准扣税的认可慈善捐款的总额（数字由税务局提供）。

（获准扣税的认可慈善捐款款额）

课税年度	利得税 (亿元)	薪俸税 (亿元)	总额 (亿元)
2003/04	12.8	28.9	41.7
2004/05	17.2	33.9	51.1
2005/06	17.9	34.0	51.9
2006/07	21.5	37.6	59.1
2007/08	25.1	45.2	70.3
2008/09	30.3	50.1	80.4

54. 其中一个我们考虑过的议题，是在评定慈善组织的免税地位方面，未来的慈善事务委员会的职责应在多大范围内与税务局互相配合。在探讨海外的情况时，我们聚焦于英格兰、苏格兰、爱尔兰及新西兰的慈善事务委员会或类似组织，并研究这些慈善事务委员会在处理慈善组织的免税事宜上与税务机关如何“分工”。我们的研究所得显示，这两类机构之间的职责一般都有清楚的划分，而评定慈善组织是否具有免税资格一事，均是由有关地方的税务机构牢牢掌握的。

## **建议 16**

我们建议：

- (1) 现有豁免慈善组织缴税的权力以及为税务目的而定期覆查慈善组织的职能，应继续由税务局执掌；

<sup>5</sup> 該名單的網上（中文）版本，見以下網頁：[http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach\\_index.htm](http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm)。

<sup>6</sup> 稅務局的資料小冊子《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010年9月修訂版），見以下網頁：[http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach\\_tgc.htm](http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm)。

- (2) 慈善组织必须已向未来的慈善事务委员会注册，才可获税务局批准豁免缴税；
- (3) 除上文第（2）段所述规定外，香港现时规管慈善组织税务的法律应维持不变；
- (4) 未来的慈善事务委员会应尽量与税务局合作，尤其是在适当情况下透过提供有关慈善组织的账目资料，协助税务局对慈善组织执行评税的职能；及
- (5) 政府当局应确保税务局获分配充足资源，就慈善组织向未来的慈善事务委员会提交的周年账目，执行覆查的职能。

## 第 11 章 关于近似原则的结论及建议

55. 虽然有多个其他司法管辖区已改为就慈善组织的变更订立法定框架，但在香港来说，近似原则（*cy-près doctrine*）仍以普通法为依归。

56. 设立慈善信托一般是为了推动特定的慈善宗旨。慈善信托的受托人有责任运用归属慈善信托的财产，以推动该项信托的慈善宗旨。偶尔会出现指定的宗旨变得“落实并不可能或不切实可行”的情况，亦即是说该项信托再也不能落实当初设立时所希望落实的宗旨。如果法庭不干预的话，馈赠遇上这种情况便可能会落空，而根据“信托复归”（*resulting trust*）原则，信托财产可能须退还给捐赠者或拨归捐赠者的遗产。这是因为慈善信托人并非慈善信托所拟惠及的受益人，在信托财产中没有实益权益。不过，如果符合某些规定条件，法庭可应用近似原则，命令慈善组织的财产应该用于与捐赠者的表明或原来意愿尽量近似的宗旨。如果可以办到，馈赠便不致落空。

57. 在决定可否适用近似原则时，捐赠者的意愿起关键作用。如果信托带有“一般慈善意愿”，近似原则即容许信托财产用于与捐赠者的表明意愿尽量近似的其他用途，以便信托财产仍可用于慈善工作之上。

58. 香港所适用的近似原则，源于自普通法并遵循普通法，但多个海外司法管辖区已扩阔了近似原则的涵盖范围，并将之编纂为法例。我们仔细研究过其他海外司法管辖区（例如英格兰与威尔斯、苏格兰、爱尔兰、澳大利亚、新西兰及南非）的多个法定近似原则机制。虽然这些司法管辖区在法例上的改革，已以各种不同的方式扩阔了近似原则的适用范围，但我们认为英格兰的模式，对香港来说特别有用。

### 建议 17

我们建议在香港引入与英格兰近似原则的法定模式相类似的法例（该模式包含于英格兰《1993 年慈善法令》的条文之内，于 2006

年曾作修订)，为在香港适用近似原则提供法定依据，并且扩阔近似原则的适用范围。

参照英格兰模式，我们建议扩阔近似原则在香港的适用范围，而即使落实慈善信托的慈善宗旨并非不可能或不切实可行，近似原则仍可适用于以下情况：

- (1) 为特定的慈善宗旨而捐出的财产未能用于该项宗旨，而捐赠者又身分不明或已放弃收回财产的权利；
- (2) 财产是应募捐而为特定的慈善宗旨而捐出；
- (3) 慈善团体已解散。

我们又建议，未来的慈善事务委员会应透过法规获赋权力，在特定的情况下管理近似原则的应用。

## 第 12 章 关于香港成立慈善事务委员会的结论及建议

59. 我们认为需要有一个尽可能属“一站式”的机构，作为一个统一集中的组织，以接管现时由不同政府部门负责的监管慈善组织及其筹款活动的工作。

60. 多个司法管辖区均设有统一集中的规管机构，为规管慈善组织而履行重要的职能，例如备存慈善组织注册纪录册、监察慈善组织履行其法律责任、提出质询，以及在出现行为失当或管理不善的情况下保障有关慈善组织的资金和财产。

### 建议 18

我们建议成立慈善事务委员会，作为慈善组织的单一规管机构。

慈善事务委员会的目标将会是：

- (1) 加强公众对慈善组织的信任和信心；
- (2) 提高对捐赠者及受益人的透明度与问责性；
- (3) 在关乎慈善组织的事宜上推广良好管治及良好管理实务；及
- (4) 促使慈善组织更切实地履行其法律责任。

61. 考虑到海外在慈善组织规管机构方面的经验，我们认为未来的慈善事务委员会应具有下列的一般特点。

### (1) 相称的权力

62. 由于未来的慈善事务委员会负有职责确保慈善组织履行其法律责任，因此委员会将会获赋予各类有关权力。未来的慈善事务委员会所具有的此等权力，应以公平、合理和相称的方式行使。

### (2) 问责性

63. 我们认为，任何人士或机构如因慈善事务委员会的某项决定而感到受屈，应有一适当的上诉机制供其提出上诉，就好像香港其他法定委员会（例如平等机会委员会和证券及期货事务监察委员会）的上诉机制一样。我们建议该等上诉可向高等法院原讼法庭提出。

### (3) 透明度

64. 未来的慈善事务委员会在设立一套有效的规管和监察制度时，应公布清楚明晰的指引，让慈善组织对有关事宜（例如注册和筹款）的程序和规定有明确的认识。

65. 为了达致其目标，我们认为未来的慈善事务委员会应具有适当的职能和权力。

## **建议 19**

**我们建议，未来的慈善事务委员会应具有下列职能及权力：**

- (1) 裁定机构是否属慈善组织；**
- (2) 备存及管理慈善组织注册纪录册，包括在适当的个案中有权拒绝注册；**
- (3) 监察慈善组织履行其法律责任；**
- (4) 审批筹款活动所需批准的申请；**
- (5) 推广慈善组织的良好管治及良好实务；**
- (6) 自行或委任调查员调查慈善组织或其高级人员的失当行为或不善管理；**
- (7) 执行裁定及批给补救；及**
- (8) 应用近似原则。**

66. 为了平衡未来的慈善事务委员会获赋上述权力以及确保公平，我们认为应设立上诉机制，让有关慈善组织或感到受屈的人可以对未来的慈善事务委员会的某些裁定提出上诉。

### **建议 20**

**我们建议，因未来的慈善事务委员会就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善机构或人士，应有权向高等法院原讼法庭提出上诉：**

- (1) 委员会拒绝将有关机构注册为慈善组织；**
- (2) 委员会因慈善组织不履行其法律责任而行使其在执行和补救方面的权力；或**
- (3) 近似原则的应用。**

67. 参照英格兰与威尔斯的例子，小组委员会认为律政司司长应继续参与由未来的慈善事务委员会所推行的慈善组织监管和管控框架。此外，律政司司长应继续在所有关乎慈善的申索案件中，成为必然的一方，以代表慈善组织的实益权益或宗旨。

# 征求意见

法律改革委员会辖下的慈善组织小组委员会发表本咨询文件，以征集公众对文件所载改革建议的看法及意见。

欢迎大家就本咨询文件发表任何意见，但小组委员会特别希望大家能就以下问题作出回应，*如果可能的话，更希望能知道每个答案的理由：*

## **(慈善组织的定义——第5章)**

问题 1. 你认为应否为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确的法定定义？（见建议 1<sup>7</sup>。）

问题 2. 如回答问题 1 的答案是“应该”，请回答以下问题：

- (a) 你认为界定甚么可构成纯属慈善性质的慈善宗旨的法定定义，应否把建议 2<sup>8</sup>所列举的各类宗旨全部包括在内？
- (b) 如果不应全部包括，你认为哪些类别的慈善宗旨应从清单中删除？哪些类别应予修订及如何修订？你认为可有其他类别的慈善宗旨应加入清单内？
- (c) 你是否认为慈善组织无论归属哪一类慈善宗旨之下，也必须是為了公益？（见建议 2。）
- (d) 你认为“促进人权、冲突的解决或和解”应否纳入各类慈善宗旨的法定清单内？（见建议 2。）

## **(慈善组织的法律架构——第6章)**

问题 3. 你认为应否改革各种现有的慈善组织法律形式？（见建议 3<sup>9</sup>。）

问题 4. 如回答问题 3 的答案是“应该”，请回答以下问题：

- (a) 你认为现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应否保留？若应予保留而又要变通的话，应如何变通？（见建议 3。）
- (b) 你认为应否改为采用单一模式的做法，规定慈善组织在架构上只能属单一种形式？如果应该的话，又应采用甚么形式作为单一模式？（见建议 3。）

---

<sup>7</sup> 第 5.42 段。

<sup>8</sup> 第 5.128 段。

<sup>9</sup> 第 6.41 段。

## **(慈善组织的注册——第7章)**

问题 5. 你是否同意所有：

- (a) 向公众进行慈善募捐的；及／或
- (b) 寻求豁免缴税的

慈善组织，均必须注册？（见建议 4<sup>10</sup>。）

问题 6. 如果你同意慈善机构应该注册，但不赞同问题 5(a)及(b)所列明的注册先决条件，请回答以下问题：

- (a) 你认为哪一项先决条件不应在规范之列？理由何在？可有其他先决条件是你认为应该纳入的？理由何在？（见建议 4。）
- (b) 你是否同意未来的慈善事务委员会应设立和备存注册慈善组织的名单？（见建议 4。）
- (c) 你是否同意这份名单应可供公众查阅？（见建议 4。）
- (d) 你是否同意不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告？（见建议 4。）
- (e) 你是否同意容许慈善组织采用某一名称与否，应交由未来的慈善事务委员会按每宗个案的情况裁定？（见建议 4。）

## **(慈善组织的管治、账目及报告的建议框架——第8章)**

问题 7. 你认为应否规定注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交周年活动报告？如果应该的话，该报告应否以标准格式提交和涵盖建议 5<sup>11</sup>所列明的事项？你认为有哪些事项应从清单中删除？可有任何事项应纳入清单内？

问题 8. 你认为注册慈善组织的慈善受托人或董事是否应有责任申报任何利益冲突及个人利益？（见建议 6<sup>12</sup>）

问题 9. 建议 7<sup>13</sup>提议：

“(1) 应规定每年收入超逾\$500,000 的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交核数师报告及财务报表。

---

<sup>10</sup> 第 7.37 段。

<sup>11</sup> 第 8.20 段。

<sup>12</sup> 第 8.24 段。

<sup>13</sup> 第 8.29 段。

- (2) 在不影响《公司条例》（第 32 章）所订的法定规定的情况下，应规定每年收入不超逾\$500,000的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交经其董事局核证的财务报表。
- (3) 慈善组织向未来的慈善事务委员会所提交的核数师报告及财务报表，应可供公众取览。”

你是否赞同建议 7 所列出的规定？如果不赞同，你认为哪些规定应予删除？可有其他规定是你认为应予加入的？

- 问题 10. 你认为每个已向未来的慈善事务委员会注册的慈善组织是否每年均应向该委员会提交活动报告及财务报表？如应提交，则这份周年活动报告应涵盖甚么内容？（见建议 7。）
- 问题 11. 你认为注册慈善组织的慈善受托人或董事应否有法定责任备存足以显示和说明慈善组织的所有交易的妥善账目纪录？如果应该的话，这些纪录应否保留最少七年？（见建议 8<sup>14</sup>。）
- 问题 12. 你是否同意未来的慈善事务委员会应获赋权力，就慈善组织在涉及其慈善宗旨的事宜上被指称管理不善和行为失当的个案进行调查？（见建议 9<sup>15</sup>。）
- 问题 13. 如对问题 12 的答案是“同意”，你是否同意在行使这项调查慈善组织被指称管理不善和行为失当的个案的权力时，未来的慈善事务委员会应有权就某个受调查的慈善组织而调查其资金、财产及活动，并向这个慈善组织索取有关资料，包括文件、纪录、簿册及账目？（见建议 9。）
- 问题 14. 你是否同意在问题 13 所列明的该类调查进行期间，应订有适当保障措施以确保调查保密？（见建议 9。）
- 问题 15. 你是否同意任何人如故意或罔顾后果地向未来的慈善事务委员会或该委员会所委任的调查员提供虚假或有误导性的资料，或未有提供调查所需的资料，或更改、隐藏或销毁为调查而须交出的文件，即属犯罪？（见建议 10<sup>16</sup>。）
- 问题 16. 你是否同意在慈善组织不履行其法律责任时适用的执行及补救权力，应赋予未来的慈善事务委员会？（见建议 11<sup>17</sup>。）

---

<sup>14</sup> 第 8.33 段。

<sup>15</sup> 第 8.42 段。

<sup>16</sup> 第 8.44 段。

<sup>17</sup> 第 8.50 段。

问题 17. 如对问题 16 的答案是“同意”，你是否同意这些权力应包括但不限于以下各项列于建议 11 的权力：

- “(1) 撤销慈善组织在慈善组织注册纪录册上的注册；
- (2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理；
- (3) 将有可能提出的民事诉讼转交律政司司长处理；及
- (4) 保护慈善组织财产所需的权力。”

如果不同意，有哪些权力不应纳入？未来的慈善事务委员会应获赋哪些在执行和补救方面的附加权力（如有的话）？

问题 18. 你认为当慈善组织在管理上出现行为失当或管理不善的情况时，未来的慈善事务委员会应否获赋权保护慈善组织的财产？（见建议 12<sup>18</sup>。）

问题 19. 如对问题 18 的答案是“应该”，你是否同意这项权力应包括但不限于以下各项列于建议 12 的权力：

- “(1) 委任额外的慈善组织受托人或董事；
- (2) 暂停或免除慈善组织受托人、董事或高级人员的职务；
- (3) 把慈善组织的财产归属官方保管人；及
- (4) 规定代慈善组织持有财产的人不得在未经未来的慈善事务委员会批准的情况下放弃持有该财产。”

如果不同意，有哪些权力不应纳入？未来的慈善事务委员会应获赋哪些附加权力（如有的话）以保护慈善组织的财产？

### **（规管筹款活动——第 9 章）**

问题 20. 你认为应否设有单一（“一站式”）的规管组织，负责处理和批给进行慈善筹款活动所需的各类许可证和牌照，并且监管此类活动所筹得款项的运用？（见建议 13(1)<sup>19</sup>。）

问题 21. 如对问题 20 的答案是“应该”，请回答以下问题：

- (a) 你认为此项“一站式”的服务，应否由未来的慈善事务委员会提供，而现时社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处，就批准在公众地方进行的慈善筹款活动及涉及奖券的慈善

---

<sup>18</sup> 第 8.51 段。

<sup>19</sup> 第 9.44 段。

筹款活动而行使的权力和执行的职责，应否赋予该委员会？（见建议 13(2)。）

(b) 你认为未来的慈善事务委员会应否负责确保公众有渠道可取得筹款活动的资料，以及应否负责向公众提供回应查询的服务？（见建议 13(3)。）

问题 22. 你认为应如何规管透过互联网而进行的募捐，以减低出现滥用情况的风险，而同时又不会不当地抑制真正的慈善组织进行其工作？规管的程度又应有多大？（见第 9.48 段）

问题 23. 你是否同意就所有形式的慈善筹款活动而言，参与活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式展示于相关的文件或用以进行慈善募捐的工具（例如募捐单张）之上？（见建议 14<sup>20</sup>。）

问题 24. 你是否同意未来的慈善事务委员会应实施建议 15<sup>21</sup>所列的措施，以推动职业筹款人遵行良好实务？如果不同意，有哪些措施不应纳入？你认为可有其他措施应加入清单内？

问题 25. 你认为未来的慈善事务委员会应否赋予明订权力，对不遵守委员会发出的行为守则所订明条款的机构施加制裁？（见第 9.57 段）

### **（慈善组织与税务——第 10 章）**

问题 26. 你是否同意现有豁免慈善组织缴税的权力以及为税务目的而定期覆查慈善组织的职能，应继续由税务局执掌？（见建议 16(1)<sup>22</sup>。）

问题 27. 你是否同意慈善组织必须已向未来的慈善事务委员会注册才可获税务局批准豁免缴税，而且除这项规定外，香港现时规管慈善组织税务的法律应维持不变？（见建议 16(2)及(3)。）

问题 28. 你认为未来的慈善事务委员会应否尽量与税务局合作，尤其是在适当情况下透过提供有关慈善组织的账目资料，协助税务局对慈善组织执行评税的职能？（见建议 16(4)。）

问题 29. 你是否同意政府当局应确保税务局获分配充足资源，就慈善组织向未来的慈善事务委员会提交的周年账目，执行覆查的职能？（见建议 16(5)。）

---

<sup>20</sup> 第 9.48 段。

<sup>21</sup> 第 9.51 段。

<sup>22</sup> 第 10.42 段。

## **(近似原则——第 11 章)**

- 问题 30. 你认为应否在香港引入与英格兰近似原则的法定模式相类似的法例（该模式包含于英格兰《1993 年慈善法令》的条文之内，于 2006 年曾作修订），为在香港适用近似原则提供法定依据，并且扩阔近似原则的适用范围？（见建议 17<sup>23</sup>。）
- 问题 31. 如对问题 30 的答案是“应该”，你是否同意应参照英格兰模式而扩阔近似原则在香港的适用范围，而即使落实慈善信托的慈善宗旨并非不可能或不切实可行，近似原则仍可适用于建议 17 所列明的情况？（见建议 17。）
- 问题 32. 你是否同意未来的慈善事务委员会应透过法规获赋权力，在特定的情况下管理近似原则的应用？（见建议 17。）

## **(香港成立慈善事务委员会——第 12 章)**

- 问题 33. 你是否认为应成立慈善事务委员会，作为慈善组织的单一规管机构？（见建议 18<sup>24</sup>。）
- 问题 34. 如对问题 33 的答案是“应该”，你是否赞同建议 18 所列明的未来慈善事务委员会目标？如果不同意，你认为哪些目标不应纳入清单内？你认为可有其他目标应加入清单内？
- 问题 35. 你是否同意未来的慈善事务委员会应具有建议 19<sup>25</sup>所列明的职能及权力？如果不同意，哪些职能及权力不应纳入清单内？未来的慈善事务委员会应获赋哪些附加的职能及权力（如有的话）？
- 问题 36. 你是否同意因未来的慈善事务委员会就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善机构或人士，应有权向高等法院原讼法庭提出上诉：
- “（1）委员会拒绝将有关机构注册为慈善组织；
- （2）委员会因慈善组织不履行其法律责任而行使其在执行和补救方面的权力；或
- （3）近似原则的应用”？（见建议 20<sup>26</sup>。）

---

<sup>23</sup> 第 11.27 段。

<sup>24</sup> 第 12.11 段。

<sup>25</sup> 第 12.43 段。

<sup>26</sup> 第 12.44 段。

问题 37. 你是否认为就关乎筹款许可证及牌照的申请而提出的上诉，应由行政上诉委员会或为此而设立的新行政上诉机制处理？（见第 12.45 段）

香港法律改革委员会  
慈善组织小组委员会  
2011 年 6 月