

香港法律改革委员会

报告书

慈善组织

本报告书已上载互联网，网址为：<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

2013年12月

香港法律改革委员会（法改会）于 1980 年 1 月由当时的行政局任命成立，负责研究由律政司司长或终审法院首席法官转交该会的有关香港法律的课题，以进行改革。

法改会现时的成员如下：

主席：袁国强先生 **资深大律师，太平绅士，律政司司长**

成员：马道立首席法官 **GBM，终审法院首席法官**

邓国楨法官 **SBS，终审法院常任法官**

尹效良先生 **太平绅士，法律草拟专员**

陈黄穗女士 **BBS，太平绅士**

白仲安先生 **SBS，太平绅士**

罗德士先生

韦健生教授

林李静文女士 **SBS，OBE，太平绅士**

李慧贤女士 **BBS，太平绅士**

周家明先生 **资深大律师**

冯庭硕先生 **资深大律师**

法改会的秘书长是首席政府律师**黄继儿先生**，办事处地址为：

香港湾仔

告士打道 39 号夏慤大厦 20 楼

电话：2528 0472

传真：2865 2902

电邮：hklrc@hkreform.gov.hk

网址：<http://www.hkreform.gov.hk>

香港法律改革委员会

报告书

慈善组织

目录

| | 页 |
|--------------------------|-----------|
| 导言 | 1 |
| 法律改革委员会就慈善组织所进行的研究 | 1 |
| 本报告书的意旨和编排方式 | 2 |
| 第 1 章 引言 | 3 |
| 何谓慈善组织？ | 3 |
| 香港慈善事业的增长 | 4 |
| 有必要检讨香港的慈善法 | 5 |
| 涉及香港非牟利机构的其他主动措施 | 6 |
| 小组委员会进行检讨的目标 | 7 |
| 香港慈善组织现有法律及规管框架概览 | 9 |
| “慈善组织”的法律定义 | 9 |
| 慈善地位所带来的优惠 | 11 |
| 成立慈善组织：可供采用的法律架构 | 14 |
| 对慈善组织的监管 | 15 |
| 慈善组织的解散以及“近似”原则 | 18 |
| 监管香港慈善组织的规管框架中可察见的不足之处 | 18 |
| 香港慈善组织在监管方面的问题 | 18 |
| 第 2 章 关于慈善组织定义的建议 | 23 |
| 香港现时的情况 | 23 |

| | 页 |
|-------------------------|----|
| “慈善组织”的法律定义 | 23 |
| 慈善组织在普通法中的历史演变 | 23 |
| 普通法中的“慈善宗旨”特定类别 | 25 |
| 被裁定为非属慈善性质的宗旨 | 29 |
| “慈善组织”在香港法例之下如何界定 | 29 |
| 现有法律的问题以及进行改革的需要 | 33 |
| 定义不合时宜 | 33 |
| 相关法律混乱不清 | 33 |
| 订立法定定义的正反意见 | 34 |
| 受咨询者的回应 | 35 |
| 我们的观点 | 36 |
| 界定慈善地位时须予考虑的问题 | 36 |
| 纯属慈善性质的宗旨 | 36 |
| 其他考虑事项 | 37 |
| 可以采用的改革模式：其他司法管辖区所采用的定义 | 38 |
| 英格兰与韦尔斯 | 38 |
| 苏格兰 | 40 |
| 慈善宗旨类别 | 43 |
| “防贫或济贫” | 43 |
| 受咨询者的回应 | 43 |
| 我们的观点 | 43 |
| “促进教育” | 43 |
| 受咨询者的回应 | 44 |
| 我们的观点 | 44 |
| “推广宗教” | 45 |
| 受咨询者的回应 | 45 |
| 我们的观点 | 46 |
| “促进健康” | 46 |
| 受咨询者的回应 | 47 |
| 我们的观点 | 47 |
| “拯救生命” | 47 |
| 受咨询者的回应 | 49 |
| 我们的观点 | 49 |
| “推动公民意识或小区发展” | 49 |
| 受咨询者的回应 | 50 |
| 我们的观点 | 50 |
| “推展艺术、传统遗产、文化或科学” | 51 |

| | 页 |
|--|----|
| 受咨询者的回应 | 51 |
| 我们的观点 | 51 |
| “推动公众参与体育运动” | 51 |
| 受咨询者的回应 | 52 |
| 我们的观点 | 53 |
| “促进宗教和谐或种族和谐” | 53 |
| 受咨询者的回应 | 54 |
| 我们的观点 | 54 |
| “促进平等及多元化” | 54 |
| 受咨询者的回应 | 54 |
| 我们的观点 | 54 |
| “推动环境保护或改善” | 54 |
| 受咨询者的回应 | 55 |
| 我们的观点 | 55 |
| “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” | 55 |
| 受咨询者的回应 | 55 |
| 我们的观点 | 55 |
| “促进动物福利” | 56 |
| 受咨询者的回应 | 56 |
| 我们的观点 | 56 |
| “可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何 其他宗旨” | 57 |
| 受咨询者的回应 | 59 |
| 我们的观点 | 59 |
| “促进人权、冲突的解决或和解” | 60 |
| 受咨询者的回应 | 64 |
| 我们的观点 | 66 |
| 促进人权应否属慈善宗旨 | 67 |
| (a) 支持把促进人权列为慈善宗旨的论据 | 67 |
| (b) 反对把促进人权列为慈善宗旨的论据 | 71 |
| “冲突的解决与和解” | 72 |
| 是否需要设有公益准则？ | 73 |
| 受咨询者的回应 | 74 |
| 我们的观点 | 75 |
| 施加“为了公益”规定的好处 | 76 |
| 废除公益推定的坏处 | 77 |

| | 页 |
|---|------------|
| “不溯既往的豁免安排” | 79 |
| 第 3 章 关于慈善组织法律架构的建议 | 81 |
| 香港现时的情况 | 81 |
| 慈善组织的架构类别 | 81 |
| 规管文书 | 87 |
| 小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于慈善组织法律形式的最终建议 | 87 |
| 受咨询者的回应 | 87 |
| 我们的看法 | 88 |
| 第 4 章 关于慈善组织注册的建议 | 90 |
| 香港现时的情况 | 90 |
| 欠缺正式的慈善组织注册纪录册 | 90 |
| 其他司法管辖区的慈善组织注册制度 | 94 |
| 小组委员会的讨论 | 95 |
| 小组委员会在咨询文件的建议和我们关于慈善组织注册的最终建议 | 96 |
| 受咨询者的回应 | 96 |
| 我们的观点和最终建议 | 101 |
| 第 5 章 关于慈善组织的管治、账目及报告的建议 | 105 |
| 香港现时的情况 | 105 |
| 税务局的規定 | 105 |
| 《公司条例》（第 32 章）及《社团条例》（第 151 章）的規定 | 105 |
| 社会福利署的規定 | 105 |
| 民政事务局的規定 | 106 |
| 教育局的規定 | 106 |
| 卫生署的規定 | 107 |
| 小组委员会在咨询文件中所提出的建议和我们就慈善组织的管治、账目及报告的框架而提出的最终建议 | 108 |
| (1) 符合慈善宗旨 | 108 |
| (2) 详情有变须作通知 | 109 |

| | 页 |
|----------------------------|-----|
| 受咨询者的回应 | 109 |
| (3) 利益披露及涉及管治的事宜 | 110 |
| 受咨询者的回应 | 111 |
| (4) 财务报告 | 111 |
| 提交账目及报表 | 111 |
| 受咨询者的回应 | 113 |
| 每年提交活动报告及财务报表 | 114 |
| 周年活动报告的内容 | 114 |
| 备存账目纪录 | 116 |
| 受咨询者的回应 | 116 |
| 香港的财务报告准则 | 117 |
| 其他司法管辖区的情况 | 118 |
| 英格兰与韦尔斯 | 118 |
| 新西兰 | 120 |
| 受咨询者的回应 | 121 |
| 我们的观点 | 122 |
| 慈善组织披露数据 | 125 |
| (5) 调查权力 | 125 |
| 受咨询者的回应 | 128 |
| (6) 提供虚假或有误导性的资料即属犯罪 | 129 |
| 受咨询者的回应 | 129 |
| 执行与补救 | 130 |
| (1) 撤销慈善地位 | 130 |
| (2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理 | 130 |
| (3) 民事诉讼 | 130 |
| (4) 保护慈善组织的财产 | 130 |
| 关于执行与补救的建议权力 | 130 |
| 受咨询者的回应 | 131 |
| 在极端的情况下行使保护慈善组织财产的 建议权力 | 132 |
| 受咨询者的回应 | 132 |
| 我们的观点 | 133 |

| | 页 |
|-----------------------------------|-----|
| 第 6 章 关于规管慈善筹款活动的建议 | 134 |
| 香港现时的情况 | 134 |
| 慈善筹款活动的法定规管范围 | 134 |
| 自愿遵守的慈善筹款指引发展 | 140 |
| 其他司法管辖区对慈善筹款活动的监管 | 144 |
| 英格兰与韦尔斯 | 145 |
| 爱尔兰 | 147 |
| 小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于规管慈善筹款活动的最终建议 | 148 |
| 受咨询者的回应 | 150 |
| 我们的看法 | 151 |
| 公众可取得慈善筹款活动资料的渠道 | 153 |
| 受咨询者的回应 | 155 |
| 我们的看法 | 155 |
| 慈善组织注册号码的展示 | 156 |
| 受咨询者的回应 | 156 |
| 我们的看法 | 156 |
| 其他类别的筹款活动 | 156 |
| 受咨询者的回应 | 157 |
| 我们的看法 | 159 |
| 职业筹款人 | 160 |
| 临时特别筹款活动 | 161 |
| 日后须考虑的其他潜在议题 | 161 |
| 受咨询者的回应 | 162 |
| 我们的看法 | 163 |
| 公众教育 | 164 |
| 受咨询者的回应 | 165 |
| 我们的看法 | 165 |
| 政府决策局或部门所作出的协调工作 | 166 |
| 受咨询者的回应 | 166 |
| 我们的看法 | 166 |
| 第 7 章 关于慈善组织与税务的建议 | 169 |
| 香港现时的情况 | 169 |

| | 页 |
|----------------------------------|------------|
| 慈善组织的免税 | 170 |
| 慈善捐款的扣税 | 172 |
| 提交账目及报告 | 173 |
| 其他司法管辖区的慈善组织与税务 | 174 |
| 小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于香港 | 175 |
| 慈善组织税务的最终建议 | |
| 受咨询者的回应 | 176 |
| 我们的看法 | 176 |
| 第 8 章 关于近似原则的建议 | 180 |
| 香港在近似原则、信托复归及解散慈善组织方面的情况 | 180 |
| 普通法中的近似原则及信托复归 | 180 |
| 慈善机构的解散 | 183 |
| 近似原则在其他司法管辖区的适用 | 184 |
| 英格兰与韦尔斯 | 184 |
| 小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于慈善 | 193 |
| 组织的变更的最终建议 | |
| 受咨询者的回应 | 194 |
| 我们的看法 | 194 |
| 第 9 章 关于香港成立慈善事务委员会的建议 | 196 |
| 是否需要“一站式机构” | 196 |
| 海外的经验 | 197 |
| 英格兰与韦尔斯 | 197 |
| 爱尔兰 | 198 |
| 新西兰 | 199 |
| 关于成立慈善事务委员会一事小组委员会在咨询文件 | 200 |
| 中的建议以及我们的最终建议 | |
| 未来的慈善事务委员会的目标 | 200 |
| 未来的慈善事务委员会与律政司司长（作为慈善 | 200 |
| 事务守护人）两者在角色上的相互作用 | |
| 未来的慈善事务委员会的一般特点 | 201 |
| 未来的慈善事务委员会的职能和权力 | 202 |
| 上诉机制 | 206 |

| | 页 |
|--|------------|
| 受咨询者对成立慈善事务委员会的建议的响应 | 207 |
| 我们在研究公众响应后而提出的观点 | 212 |
| 我们的结论 | 214 |
| 建议摘要 | 217 |
| 附件 1 咨询文件的回应者名单 | 223 |
| 附件 2 海外慈善事务委员会的成员组合和内部监管：对香港未来可能成立的慈善事务委员会的启示 | 231 |
| 附件 3 部分法定机构委任主席和成员的方法及成员组合一览表 | 247 |

导言

法律改革委员会就慈善组织所进行的研究

1. 2007年6月，终审法院首席法官及律政司司长把慈善法这个课题交由法律改革委员会进行研究。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。”

2. 专责研究这个课题的小组委员会于2007年9月委出。小组成员会的成员如下：

| | |
|------------------------|----------------------|
| 陈智思议员，GBS，太平绅士 (主席) | 行政会议成员 香港社会服务联会主席 |
| 白仲安先生，SBS，太平绅士 | 律师 高露云律师行合伙人 |
| 陈黄穗女士，BBS，太平绅士 | 消费者委员会前总干事 |
| 方敏生女士，BBS，太平绅士 | 香港社会服务联会前行政总裁 |
| 顾志翔先生 ¹ | 世界自然基金会香港分会 行政总裁 |
| 蔡克刚先生，BBS，太平绅士 | 律师 蔡克刚律师事务所合伙人 |
| 卫嘉丽女士 ² | 社会福利署总行政主任 (奖券基金) |
| 王青平先生 ³ | 税务局总评税主任(特别任务) |

¹ 任期由2012年7月开始。

² 任期由2010年5月开始。

³ 任期由2007年9月至2008年9月，以及由2010年9月至今。

3. 小组委员会的前任成员，包括有庞毅理先生⁴、资深大律师林云浩先生⁵、颜刘佩莲女士⁶及叶岑燕霞女士。⁷ 法律改革委员会秘书处的副首席政府律师（署理）冯淑芬女士，是小组委员会的现任秘书，而高级政府律师张美雅女士，则是小组委员会的前任秘书，任期至 2009 年 5 月为止。

4. 小组委员会自成立以来，一直定期召开会议，以讨论和考虑研究范围所涵盖多方面的各项事宜。

本报告书的意旨和编排方式

5. 小组委员会经详细研究后，包括就多个海外司法管辖区的慈善组织机制进行了分析，在 2011 年 6 月发表咨询文件，以征询公众的看法和意见。咨询期原定于 2011 年 9 月 16 日结束，但由于有多名市民要求延期，咨询期结果延迟结束。小组委员会一共收到 264 份书面响应，回应者的名单见本报告书的附件 1。

6. 本报告书的第 1 章扼要说明进行这项法律改革研究的背景，并概略介绍香港慈善组织的现有法律及规管架构。第 2 章讨论“慈善组织”的法律定义，列出我们在这方面的建议。第 3 章研究慈善组织法律架构的各个不同方面。第 4 章载有我们就慈善组织的注册而作出的讨论和建议，第 5 章则是关于慈善组织的管治、账目及报告框架。规管慈善筹款活动所涉及到的问题，以及我们在这方面的建议，胪列于第 6 章。第 7 章分析慈善组织的税务情况，载有我们就这方面的改革幅度而作出的建议。我们就解散慈善组织以及近似原则所作出的建议，载于第 8 章，而我们就成立慈善事务委员会所作出的建议，则载于第 9 章。

⁴ 世界自然基金会香港分会前行政总裁，任期由 2007 年 9 月至 2012 年 6 月。

⁵ 任期由 2007 年 9 月至 2013 年 1 月。

⁶ 社会福利署前总行政主任（奖券基金），任期由 2007 年 9 月至 2010 年 5 月。

⁷ 税务局前总评税主任（特别任务），任期由 2008 年 9 月至 2010 年 9 月。

第 1 章 引言

1.1 在本章中，我们会简略介绍慈善组织的特色，因慈善组织而出现的独特问题，以及我们就这范畴的法律进行检讨的原因。

何谓慈善组织？

1.2 香港现时有超过 7,500 个免税慈善组织。¹ 这些组织通常是以下列其中一种形式而成立：

- 根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，可以是股份有限公司或担保有限公司，又或者是在海外成立为法团并根据《公司条例》第 XI 部注册的公司；
- 可能要或无须根据《社团条例》（第 151 章）注册的非属法团的组织；
- 信托；或
- 根据特定香港条例成立的法定团体。

1.3 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”。² 慈善宗旨现时在香港是由案例法³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。

¹ 据税务局的统计资料所示，以截至 2013 年 3 月 31 日为止的年度来计，获准免税的慈善组织数目是 7,592。

² 税务局，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

³ *Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891] 3 Tax Cases 53，见麦纳顿勋爵（Lord Macnaghten）对慈善宗旨的阐释，有关部分载于第 96 页。

1.4 在实务上来说，慈善组织必须通过一份规管文书而成立，所采用的文书类别，会视乎计划成立的慈善组织的具体情况以及组织的发起人或创办人的选择意愿而定。

1.5 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。根据该条例，“认可慈善捐款”一词的定义是“捐赠给根据第 88 条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项，或指捐赠给政府作慈善用途的款项。”⁴

1.6 常见的误解是慈善组织等同“志愿”或“非牟利”机构或非政府机构，但税务局指出：

“并非所有‘志愿’或所谓‘非牟利’团体均为慈善团体，无论这些团体设立的目的是如何有意义。事实上，《税务条例》中并无给予‘志愿’或‘非牟利’团体豁免缴税的条文。”⁵

香港慈善事业的增长

1.7 税务局所提供的统计资料足以说明慈善事业在香港日益受到关注。于 2000 至 2001 课税年度，在利得税和薪俸税项下获扣除的认可慈善捐款分别为 8.3 亿元和 20.8 亿元。⁶ 上述数字于 2011 至 2012 课税年度，分别跃升至 36.9 亿元和 57.6 亿元。⁷ 捐款人每年实际捐出之数有可能要比上述数字大得多，因为部分捐款人可能未有向税务局申请免税，或可能在相关年度没有应课税入息或应评税利润，又或者捐出之数可能已超出其应评税入息的扣除上限。⁸

⁴ 《税务条例》（第 112 章）第 2(1)条。

⁵ 税务局，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁶ 税务局 2001-02 年报第 68 页。

⁷ 根据税务局所提供的数据。

⁸ 见《税务条例》（第 112 章）第 16D(2)(c)及 26C(2A)(b)条。这个上限数额可以年年不同。“就 2008 年 4 月 1 日或其后开始的任何课税年度而言”，现时上限是 35%：见《税务条例》（第 112 章）第 16D(2)(d)及 26C(2A)(c)条。

1.8 税务局根据纪录，为我们提供了截至 2007 年 12 月为止归于四大类慈善宗旨之下的认可免税慈善组织数目数据。该等组织的总数是 5,123，而按慈善宗旨分类的数目如下：

| | |
|------|-------|
| 济贫 | 1,037 |
| 促进教育 | 1,790 |
| 推广宗教 | 1,773 |
| 其他 | 523 |

1.9 根据税务局所提供的数字，截至 2013 年 3 月底为止，认可免税慈善组织的总数已达到 7,592，慈善组织在香港增长之快可见一斑。与上一年度相比，⁹ 获准免税的慈善组织增加了 398 个，仅仅一年之间已有超过 5% 的增长。

有必要检讨香港的慈善法

1.10 慈善组织的免税地位大大强化了它们可为社会作出的善行。不过，慈善事业的急速增长和本地运作慈善组织数目的增加，突显了有必要确保这些组织妥为运作，以及它们筹集的金钱是用于捐赠所指定的慈善用途。申诉专员曾指出：

“为慈善组织筹款是香港日常生活的一部分。香港社会一向热心公益，乐于扶助无助和弱势的社群，纪录骄人。鉴于所涉金额相当庞大，社会人士不时都会关注筹款活动的安排是否恰当，以及所得捐款是否用得其所。很多人都希望能获得保证，肯定慈善组织会受到有效的监管，并且会期望当局能负责任地对慈善组织进行适度的监管。”¹⁰

1.11 慈善活动的监管有欠协调，公众对此日表关注，在报章中时有提及。¹¹

⁹ 据税务局的统计资料所示，以截至 2012 年 3 月 31 日为止的年度来计，获准免税的慈善组织数目是 7,194。

¹⁰ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 1.1 段。
¹¹ 例如：“As charity numbers grow, so do doubts”，《南华早报》（2007 年 8 月 20 日）；“Our charitable heart needs looking after”，《南华早报》（2007 年 8 月 20 日）；“Control of charities may be bolstered”，《南华早报》（2007 年 8 月 20 日）；“Donors, aid groups welcome proposal to regulate charities”，《南华早报》（2007 年 8 月 21 日）；“港拟规管慈善筹款”，《东方日报》（2007 年 8 月 21 日）；“Is a law needed to regulate charities?”，《南华早报》（2007 年 8 月 22 日）；“Be more open”，《南华早报》（2007 年 8 月 23 日）；“港慈善团体 8 年增四成拟规管”，《明报》（2008 年 5 月 25 日）；“会长的话：对慈善机构的监管”，《香港律师》（2008 年 11 月）；“规管政出多门学者促简化”，《明报》（2009 年 4 月 11 日）；《筹款涉贪 3 年 7 宗卖奖券报细数》，《明报》（2009 年 10 月 7 日）；“狎童社工收监未停筹款”，《明

涉及香港非牟利机构的其他主动措施

1.12 自 1998 年以来，社会福利署在香港会计师公会及廉政公署的协助之下，发出了一套《慈善筹款活动内部财务监管指引说明》。¹² 这套指引说明“*载述如何进行基本监管工作，确保慈善筹款活动的收支须妥善记录，而有关的收入是用于指定用途。*”¹³

1.13 2002 年 6 月，社会福利署发出一本有用的小册子，名为《领导你的非政府机构：机构管治：非政府机构董事会参考指引》。¹⁴ 这本小册子所讨论的是问责及机构责任方面的原则，以及机构管治的一般问题。

1.14 在法律改革委员会尚未展开现有研究之时，申诉专员公署已于 2003 年就该署曾对慈善筹款活动的监管所主动进行的调查编制了一份报告。¹⁵ 有关调查发现慈善组织所受到的监管并不一致，有欠全面，而监管机制的透明度及问责性亦不足够。申诉专员建议，在短期至中期来说，应制订一套慈善组织的良好行政管理守则，而社会福利署则应备存一份慈善组织中央登记册，收录符合该套守则所订规定的慈善组织名称，以便市民查阅，并应引入一套机制，监察那些希望列入中央登记册的慈善组织的诚信。至于较长期来说，申诉专员建议对慈善组织的规管工作进行更广泛和更全面的检讨。¹⁶

1.15 为加强对慈善筹款活动的行政管控以提升慈善组织的透明度及问责性，社会福利署于 2003 年进行公众咨询，其后于 2004 年引入《慈善筹款活动最佳安排参考指引》，供慈善组织在自我规管的制度下遵从。¹⁷ 这套参考指引就捐款人的权利、筹款活动的运作及财政责任等方面，建议如何作出最佳安排。¹⁸

报》（2011 年 1 月 6 日）；“中小贩牌避监管核准地点外募捐 街头筹款违规多社署新例「无牙」”，《明报》（2011 年 8 月 21 日）；“慈善团体请人扮义工筹款”，《香港经济日报》（2012 年 7 月 23 日）；“Charity business”，《英文虎报》（2012 年 10 月 26 日）；“部分慈善机构行政费比例高 宣传开支庞大 吁增透明度”，《星岛日报》（2013 年 3 月 1 日）。

¹² 见 http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf。

¹³ 见立法会 CB(2)2046/06-07(05)号文件，第 25 段。

¹⁴ 可于社会利署网站下载：<http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/corp-gov-chi.pdf>。

¹⁵ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月）。见报告摘要，网页为：http://www.ombudsman.gov.hk/tc/concluded/2003_02_01.doc。

¹⁶ 同上。见报告摘要第 18 段。

¹⁷ 见 http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_referenceg/。

¹⁸ 见立法会福利事务委员会文件中关于此指引的讨论，立法会 CB(2)2046/06-07(05)号文件，第 23 至 24 段，网页为：

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ws/papers/ws0611cb2-2046-5-c.pdf>。

1.16 2008年10月，廉政专员在2008-2009年度施政报告中有以下陈述：

“香港的慈善机构数目已由2005年的4,000多间增至2008年的超过5,300间；在2006/2007年的可扣除税款的慈善捐款更高达60亿元。我们必须确保庞大的市民捐款获得适当保障和运用。廉署将会就慈善机构的筹款活动进行防贪研究，藉此增加对筹款活动和发放捐款收益的管控；联同相关监管机构公布纪律守则和《防贪锦囊》，以协助慈善机构检讨和加强管治架构和管理方式；举办讲座，以提高职员道德意识。”¹⁹

1.17 2009年10月，廉政公署推出慈善机构及筹款活动管理防贪锦囊，协助香港慈善机构在举办筹款活动时，加强内部管治和提升透明度及问责性。防贪锦囊建议慈善机构采取多项实际措施，透过加强内部监管以减低贪污风险。²⁰

1.18 福利界的非政府机构也设立了一个自愿性质的网上自我披露平台（惠施网 www.wisegiving.org.hk），以提升慈善组织在管治、财务、筹款、服务质素及信息透明度等方面的问责水平。

小组委员会进行检讨的目标

1.19 公众对慈善组织有信心，对于创造充满活力的未来以解决世界上一些最迫切的问题，例如济贫，协助促进教育、促进健康及推广宗教等等，是不可或缺的元素。公众对慈善组织有信心，可影响慈善捐款、慈善义务工作及慈善组织雇员的招聘，并可鼓励慈善组织把资源全力投放于其目标和活动之上。

1.20 小组委员会在《慈善组织》咨询文件（下称“咨询文件”）²¹中指出，虽然有关部门和机构主动采取了上述多项措施，但公众对如何规管慈善组织仍表关注，并且有人促请当局对慈善组织加强监管并提升其透明度。²²

1.21 小组委员会认定对现有法律及规管框架进行检讨的目标应是：

¹⁹ 见立法会 CB(2)66/08-09(02)号文件第18段，网页为：

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/se/papers/se1021cb2-66-2-c.pdf>。

²⁰ http://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_1031/fund_raising.pdf。

²¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月）。

²² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第1.20段。

- 令慈善法可追上时代；
- 令慈善法更加清晰；
- 提升问责性及透明度，以加强公众信任和信心；及
- 于保持慈善界独立自主之同时，亦须确保慈善组织受到有效、公平和适度的规管。²³

令慈善法可追上时代并且更加清晰

1.22 小组委员会曾指出，关于慈善地位的现有法律，在很多方面均既过时亦有欠明确。小组委员会曾认为关于慈善宗旨的法律必须更新，而且或需以法例条文订明以令其明确清晰。小组委员会又曾认为有必要把法律焦点更加集中于公众利益这议题上。

提升问责性及透明度以建立公众信任和信心

1.23 小组委员会留意到在某些个案中，慈善组织须对其受益人及捐款人负责的规定有欠清晰。重要的是慈善界应就其活动提供足可取览而又相关的数据，以满足公众的需要，并避免造成不必要的公众担忧。²⁴

1.24 筹款活动是部分慈善组织的主要收入来源。当局应就慈善筹款活动订立明确规定或指引，因为这些规定或指引可强烈影响公众的态度。小组委员会曾认为应就公众筹款活动引入一套简化的发牌机制。²⁵ 虽然小组委员会未有低估主动自我规管的力量，但小组委员会曾认为慈善组织应由独立组织监管，而筹款活动的最佳安排亦应予广泛推动。

于保持慈善界独立自主之同时亦须确保慈善组织受到有效、公平和适度的规管

1.25 小组委员会曾认为当局有必要对慈善组织作出有效而又公平的规管。²⁶ 这项规管工作也必须是适度的，不应超出改良机制所需，以便慈善界可以保持独立自主。

²³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第1.21段。

²⁴ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第1.23段。

²⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第1.24段。

²⁶ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第1.25段。

1.26 小组委员会曾认为规管慈善组织，应旨在达到以下各项目标：

- 确保慈善组织遵从有关慈善组织的法律；
- 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。²⁷

香港慈善组织现有法律及规管框架概览

“慈善组织”的法律定义

1.27 一般来说，“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目的在法律意义上是否属“慈善”性质。正如一般的法律参考书籍所指出，“慈善组织”、“慈善”、“慈善宗旨”、“慈善目的”及“慈善用途”等词，在法律上有专门意思，在某些方面可能与一般人的理解不同。²⁸

“‘慈善’一词在法律意义上，可涵盖多项非法律专业人士可能认为不应归于此词之下的宗旨，而一些可能被非法律专业人士认为属慈善性质的爱心或慈善活动，却被排除于此词范围之外。”²⁹

1.28 要被认定为慈善组织，有关组织成立的宗旨，必须是按法律来说纯粹属慈善性质。³⁰ 麦纳顿勋爵（Lord Macnaghten）在 1891 年的一宗个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，香港的法庭须予以明确遵从³¹，而税务局也明确采纳³²。在该宗 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案³³ 中，麦纳顿勋爵列出慈善宗旨的“四大主要类别”：

²⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 1.26 段。

²⁸ *Halsbury's Laws of England*，卷 8（2010 年），第 5 版，第 2 段。

²⁹ 同上。

³⁰ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 12 至 13 页。

³¹ 见例如以下各案：*Ng Chi-fong v Hui Ho Pui-fun* [1987] HKLR 462; *Re Tsing Shan Monastery* [2003] 1 HKLRD 237, 第 242 页，以及 *Cheung Man Yu v Lau Yuen Ching & Ors* [2007] 4 HKC 314 (CA)，第 25 段。

³² 见税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），网页为：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

³³ [1891] AC 531 (HL).

- (1) 旨在济贫的信托；
- (2) 旨在促进教育的信托；
- (3) 旨在推广宗教的信托；及
- (4) 旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托。³⁴

1.29 上表的渊源可追溯至 1601 年的英格兰法例，那就是英格兰《1601 年慈善用途法令》（Charitable Uses Act 1601）的弁言。³⁵

1.30 各种特定的“慈善宗旨”类别，已随着时日在普通法下演变为包括以下各类宗旨：

- 济贫；
- 促进教育；
- 推广宗教；
- 成立属公共性质的宗教团体；
- 促进健康；
- 赈济灾民；
- 救助残障人士；
- 保护动物；及
- 保护环境。

1.31 有一些宗旨在法庭上已被认定为在法律意义上非属“慈善性质”，例子包括属政治性质的宗旨³⁶、促进机构创办人或捐助人利益的宗旨、提倡某类体育运动（而非一般体育运动）的宗旨，以及为某公司或行业属下雇员提供体育场地、游乐场地或奖学金的宗旨。³⁷

³⁴ [1891] AC 531 (HL) 第 583 页。

³⁵ *Halsbury's Laws of England*, 卷 8 (2010 年), 第 5 版, 第 2 段, 注 25。

³⁶ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999), 第 167 页。

³⁷ 税务局, 《税务条例释义及执行指引第 37 号 (修订本) 特惠扣除: 第 26C 条: 认可慈善捐款》(2006 年 9 月), 见第 9 段中的讨论, 网页为: http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

慈善地位所带来的优惠

1.32 在法律上及经济上来说，在香港法律下被认定为属“慈善”性质者可带来多项优惠。

税务优惠

1.33 获认可为属公共性质的慈善机构或慈善信托的主要好处，便是根据《税务条例》（第 112 章）的条文，慈善机构本身一般无须缴税，而捐给该机构的捐款亦可作扣税之用。这些优惠，下文会作简略讨论。

(a) 慈善组织的免税地位

1.34 香港税务局备有一份申请免税成功的机构名单³⁸，这些机构可获豁免缴税，是因为得到税务局认可为属《税务条例》（第 112 章）第 88 条所指的“属公共性质的慈善机构或慈善信托”范围内的机构。虽然该条例第 88 条载有一般的豁免缴税规定，但如果某行业或业务是由某慈善组织经营，则经营所得的利润，只在符合以下情况时方可获豁免缴税：

- 该慈善组织经营的行业或业务所得的利润会纯粹作慈善用途；及
- 该等利润大部分不会在香港以外地方使用；

并符合以下规定：

- 该慈善组织所经营的行业或业务，是在贯彻该慈善组织明文规定的宗旨时经营的；或

与该慈善组织所经营的行业或业务有关的工作主要是由某些人进行，而该慈善组织正是为该等人的利益而成立的。³⁹

1.35 另一项规定是只有受香港法院司法管辖的慈善团体，即是在香港成立的慈善团体，或“海外慈善团体的香港机构，例如根据《社

³⁸ 这份名单的网上版本见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm。

³⁹ 《税务条例》（第 112 章）第 88 条。

团条例》第4条当作在港成立的社团或根据《公司条例》第XI部注册的法人等”，才可获豁免缴税。⁴⁰

(b) 慈善捐款可获税项扣除

1.36 税务局曾指出：

“按一般理解，‘捐款’一词是指一项馈赠。‘馈赠’是指在无须任何有值代价下转移一项东西的业权。作为馈赠，业权的转移必须出于自愿，而非因合约上的义务而转移。再者，捐赠人不得收受任何实质利益作为交换。”⁴¹

1.37 根据《税务条例》（第112章）第26C条，纳税人可从他在某个课税年度的应评税利润或应评税入息中，扣除他所作出的“认可慈善捐款”（总额不少于港币100元）。“认可慈善捐款”一词，在该条例第2(1)条中有界定，是指“捐赠给根据第88条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项。”该条例第16D条又容许须缴付利得税的纳税人，就认可慈善捐款作出扣除。根据第26C条或第16D条作出的扣除，现时上限是应评税入息或利润的35%。⁴²

1.38 应强调者是此处所指的馈赠，必须是金钱上的捐赠。馈赠土地，或艺术品（被归类为“动产”），虽然正如下文所指出，可获豁免缴付印花税，却不得作扣除入息税之用。⁴³

1.39 虽然就慈善捐款而言，免税优惠是直接给予捐赠者而非慈善组织，但这些条文显然可令慈善组织间接受惠，因为它们在经济效用可令向慈善组织作出的捐款更具‘效益’，因而从捐款人的角度来看，捐款给慈善组织要比捐款给非慈善组织更有吸引力。

⁴⁰ 税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010年9月修订版），见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁴¹ 税务局，《税务条例释义及执行指引第37号（修订本）特惠扣除：第26C条：认可慈善捐款》（2006年9月），第3段，见 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。此文所引述的案例是 *Sanford Yung-tao Yung v CIR* [1979] 1 HKTC 1081。

⁴² 《税务条例》（第112章）第16D(2)(b)或26C(2A)(c)条。这个上限数额可以年年不同。举例来说，第26C(2A)条说明：“就——(a)自2002年4月1日开始的课税年度及之前任何课税年度而言，……指明的百分率为10%；(b)自2003年4月1日开始的课税年度、自2007年4月1日开始的课税年度，或该两个课税年度之间的任何课税年度而言，……指明的百分率为25%；(c)自2008年4月1日或其后开始的任何课税年度而言，……指明的百分率为35%。”

⁴³ Susan Collins, “为善最乐” (The Rise of Charitable Giving), 《香港律师》(2001年4月), 文章由第84页开始, 有关部分(中文版)见第87页。

(c) 豁免缴付印花税

1.40 向慈善组织作出非属金钱形式的馈赠，例如馈赠土地或艺术品，可获豁免缴付印花税。⁴⁴

享有慈善地位的其他好处

(a) 可获豁免遵从某些法定的注册或登记规定

1.41 慈善组织可获豁免遵从某些法定的注册或登记规定，例如无须根据《社团条例》（第 151 章）⁴⁵ 注册为社团或根据《商业登记条例》（第 310 章）⁴⁶ 登记。

(b) 豁免遵从禁止财产恒继的规则

1.42 禁止财产恒继的普通法规则订明，一般而言馈赠或信托在某段期限完结之前必须“归属”原定的受益人，否则便会“因有恒继的倾向”而无效。⁴⁷ 不过，赠予慈善组织的馈赠在这方面可享有特殊待遇。只要作出馈赠的目的属慈善性质，法庭即乐于指定财产须作慈善之用。

1.43 在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 这宗香港案例中，赖恩德法官在裁定有关的馈赠是否为慈善馈赠时述明：

“这项馈赠，只在整体纯粹作慈善用途时才会被裁定为有效的慈善遗赠，若然有任何部分……是作非慈善用途，便会因违反禁止财产恒继的规则而全然落空。”⁴⁸

(c) 法庭有宽松的酌情决定权可裁定慈善馈赠有效

1.44 即使一份设定慈善馈赠的文书行文拙劣，法庭在裁定慈善馈赠是否有效时也会采取较宽松的做法。属遗嘱性质的产权处置，若是赠予慈善组织，则即使用词有欠精确（在这种情况下，何谓精确用词会由法庭决定），法庭仍往往乐于裁定信托有法律效力或是‘有效’

⁴⁴ 《印花税条例》（第 117 章），第 44 条。见 Susan Collins 一文，同上，第 87 页。

⁴⁵ 《社团条例》（第 151 章），第 5A(2)条。

⁴⁶ 《商业登记条例》（第 310 章），第 16(a)条。

⁴⁷ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 149 页, 亦可参阅《财产恒继及收益累积条例》（第 257 章）。该条例适用于 1970 年 3 月 13 日后生效的属遗嘱性质的产权处置。

⁴⁸ [1984] 1 HKC 152, 第 155 页。

的。只要赠予慈善组织的馈赠能体现“一般的慈善意愿”⁴⁹，即足以令该馈赠成为有效。某些被认为必须使用才能令其他形式的产权处置成为有效的精确用词，对于赠予慈善组织的馈赠来说，却并非令其成为有效的必要用词。⁵⁰

(d) 慈善宗旨的替代

1.45 如慈善组织的宗旨一开始便是无法贯彻或后来变得无法贯彻，法庭可代为订立尽量与原来慈善宗旨近似（即诺曼法语中“*cy-près*”之意）的新宗旨。与这项权力相关的是《遗嘱认证及遗产管理条例》（第10章）中一项涉及属遗嘱性质的一般慈善馈赠的特定条文。该项条文赋权法庭可应律政司司长的申请，批准将馈赠按法庭认为适当的慈善目的而作处置的计划。⁵¹

(e) 以私人协约方式批地

1.46 政府会收取象征式地价，以私人协约方式把土地批予非牟利的教育、医疗及慈善机构，用作营办学校、医院、社会福利及其他小区设施。⁵² 非牟利机构向政府申请以私人协约方式批地，以提供一些有助决策局落实相关政策的设施，也是常见的做法。⁵³

(f) 优先长期预订体育设施

1.47 康乐及文化事务署所管理的体育设施，设有预订制度供人租用。慈善团体可在3个月至12个月前优先预订该等设施。⁵⁴

成立慈善组织：可供采用的法律架构

1.48 在实务上来说，慈善组织必须通过一份规管文书而成立。⁵⁵ 所采用的文书类别，会视乎计划成立的慈善组织的情况以及组织的发

⁴⁹ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第452-453页。

⁵⁰ 这方面另有一些特别规定，例如慈善受托人只要取得大多数同意便可行事，但对于私人信托来说，除非信托契据另有订明，否则受托人必须取得一致同意方可行事：*Re Whiteley* [1910] 1 Ch 600, 第608页；又例如为期六年的时效期，适用于信托下的受益人，但不适用于检察总长（在香港则是律政司司长）以慈善事务守护人身份所提出的诉讼：*AG v Cocke* [1988] 2 All ER 391。

⁵¹ 见《遗嘱认证及遗产管理条例》（第10章）第3(4)条。

⁵² http://www.yearbook.gov.hk/2003/tc_chi/chapter12/12_15.html。

⁵³ http://www.hab.gov.hk/file_manager/tc/documents/publications_and_press_releases/20050302q2_c.pdf。

⁵⁴ 可优先预订体育设施的其他团体，包括体育总会、地区或小区体育会、学校、政府部门、正式的协会和法团，而预订该等设施是为了主办运动会，进行训练，推广和主办锦标赛、联赛及其他体育活动。个别市民也可预订在10天内未有被这些团体所优先长期预订的节数。见http://www.lcsd.gov.hk/b5/ls_fac_improve.php。

起人或创办人的选择意愿而定。香港的慈善组织通常是以下列其中一种形式而成立：

- 根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，可以是股份有限公司或担保有限公司，又或者是在海外成立为法团并根据《公司条例》第 XI 部注册的公司；
- 可能要或无须根据《社团条例》（第 151 章）注册的非属法团的组织；
- 信托；或
- 由法规成立的法定团体，例如东华三院（根据法例第 1051 章成立）及保良局（根据法例第 1040 章成立）。

对慈善组织的监管

1.49 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。⁵⁶ 这方面的监管情况下文会有简略介绍。

慈善组织的类别

(a) 由法规成立的慈善组织

1.50 由法规成立并受其本身法例规管的慈善组织所受到的监管，是“既清晰又全面”⁵⁷，并且大部分列明于相关的成立条例之中。⁵⁸ 这些法定机构必须对如何运用其所有收益作出交代，就所有交易拟备及备存妥善的经审计账目，而该等账目须于任何合理时间可供机构的董事及行政长官为此而委任的人士查阅。⁵⁹

⁵⁵ 税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），第 7 段，见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁵⁶ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 5.3 段。

⁵⁷ 同上，第 5.4 段。

⁵⁸ 例子见《东华三院条例》（第 1051 章）附表所载的列有多项事宜的长清单。

⁵⁹ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 2.4 段。

(b) 接受政府资助的慈善组织

1.51 接受政府资助的慈善组织（例如某些提供涉及福利、教育、医疗及艺术的服务的非政府组织）须受政府规管，由负责管辖的决策局或部门监管它们如何运用政府的资助。⁶⁰

(c) 其他慈善组织

1.52 除下文所讨论的监管机制另有规定外，其他各类慈善组织通常可以在各自的决策组织下，按照本身的规则和规例独立运作。⁶¹ 这些组织包括私人慈善组织、非属法定亦非受资助的非政府慈善组织，以及在香港成立的海外慈善组织。

由税务局进行的监管

1.53 正如上文所指出，税务局只负责慈善组织的免税事宜，不负责为慈善组织注册，亦不负责监管慈善组织的行为，而香港亦无法例规定慈善组织须提交年报或账目以就其财务情况作出报告。税务局只会为覆查个别组织的免税地位而不时要求该组织提交账目、年报或其他文件，以确保该组织仍属慈善性质以及其活动符合其宗旨。⁶² 不过，税务局指出，在现有法律之下，这项查阅慈善组织账目的规定非属强制性。⁶³

1.54 形式属法团公司的慈善组织，须不时向税务局提交经审计的账目，但每四年不少于一次，这是上文所提到的税务局覆查慈善组织的程序之一。形式属社团或非属法团组织的慈善组织，则只须提交自我核证的账目副本。

由公司注册处进行的监管

1.55 公司注册处本身不负责监管慈善组织。公司注册处处长规定根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，每年均须向公司注册处提交载有指定详细资料的周年申报表。⁶⁴ 只有根据《公司条例》成立为公司的慈善组织方须提交周年申报表。

⁶⁰ 同上，第 5.4 段及 2.5 段。

⁶¹ 同上，第 2.6 段。

⁶² 《税务条例》（第 112 章），第 51(1)条。

⁶³ 税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），第 17 段，见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁶⁴ 《公司条例》（第 32 章）第 107 条。

律政司司长以“慈善事务守护人”（政府作为监护人）身分作出的监管

1.56 香港律政司司长接替前律政司而肩负慈善事务守护人的职责。作为慈善事务守护人，律政司司长是慈善法律程序的必然一方，并且代表有关慈善组织的实益权益或宗旨。⁶⁵ “透过维护一般慈善利益，律政司司长为慈善组织的监管及管控框架作出贡献。”⁶⁶

1.57 虽然律政司司长并非亲自规管慈善组织的“规管者”，但《受托人条例》（第 29 章）第 57A 条赋权律政司司长在慈善信托遭违反或有需要更有效地管理慈善信托时采取行动。第 57A 条述明，法院可因应以下人士所提出的申请，提供法院认为属于公正并与慈善信托有关的济助，或作出法院认为属于公正并与慈善信托有关的命令或指示：

- (a) (i) 2 名或多于 2 名已获律政司司长书面同意向法院提出申请的人；
 - (ii) 律政司司长；或
 - (iii) 全部或任何一名或多于一名受托人，或全部或任何一名或多于一名管理或声称管理慈善信托的人，或在其他情况下在该信托中有权益的人；而
- (b) 该申请——
- (i) 是就投诉违反该信托或投诉假定的违反该信托而提出的；或
 - (ii) 是为更有效地管理该信托而提出的。

1.58 自 1997 年以来，律政司司长曾参与多宗涉及慈善组织的案件。⁶⁷

⁶⁵ 黄仁龙，“律政司司长担任公众利益维护者——延续与发展”（*The Secretary for Justice As the Protector of the Public Interest: Continuity and Development*），《香港法律学刊》（2007 年）第 37 期第 319 页，有关部分见第 333 页。亦见 *Halsbury's Laws of England*，卷 8（2010 年），第 5 版，第 590 段。

⁶⁶ 黄仁龙，“律政司司长担任公众利益维护者——延续与发展”，《香港法律学刊》（2007 年）第 37 期第 319 页，有关部分见第 333 页。

⁶⁷ *HSBC Trustee (Hong Kong) Limited v Wilhelmina Wu and Others* (1997) HCMP 1861/1997; *HSBC Trustee (Hong Kong) Limited in their capacity as trustees of the Sir Robert Ho Tung Charitable Fund v Secretary for Justice and Others* (1999) HCMP 1975/1997; *Hong Kong Housing Services for Refugees Ltd v Secretary for Justice* (1999) HCMP 6007/1999; *To Kan Chi & Others v Pui Man Yau & Others* (1998)

由其他政府部门进行的监管

1.59 除上述政府部门外，还有一些其他部门须就属其范畴的慈善组织行使某些监管职能。这些部门包括：民政事务局（负责统筹康体政策及康体活动的设施）；教育局（负责监察教育服务的提供）；卫生署（负责确保医护机构适合提供服务）。

慈善组织的解散以及“近似”原则

1.60 税务局已就慈善组织解散时资产的转移或捐赠作出行政安排。在发给有意根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条要求免税的慈善机构的指南中，税务局说明该等慈善机构的规管文书所应载有的条款，其中之一须“说明在有关团体解散时如何处理余下资产（余下的资产通常应捐赠与其他慈善团体）。”⁶⁸ 因此，根据第 88 条要求免税的机构，应在机构的规管文书中加入此项说明条款，以供税务局考虑。

1.61 若然一般慈善馈赠一开始便是无法执行或后来变得无法执行，法庭有权代为订立尽量与原来目的近似（即诺曼法语中的“*cy-près*”之意）的新目的。与这项权力相关的是《遗嘱认证及遗产管理条例》（第 10 章）中一项涉及属遗嘱性质的一般慈善馈赠的特定条文。该项条文赋权法院可应律政司司长的申请，批准将馈赠按法院认为适当的慈善目的而作处置的计划。⁶⁹

监管香港慈善组织的规管框架中可察见的不足之处

香港慈善组织在监管方面的问题

1.62 正如上文所见，香港可获免税的慈善组织数目近年急剧上升，突显了香港现时监管慈善组织的机制所存在的局限。申诉专员在

HCMP 2084/1994; *To Kan Chi & Others v Pui Man Yau and Others* (2000) CACV 32/1999; *Secretary for Justice v To Kan Chi and Others* [2000] 3 HKCFAR 481; *Re Hang Tak Buddhist Hall Association Ltd* (2003) HCCW 796/2001; *Fujino Wong Annie Mei Mei & Others v Lauren Eiko Lai Ying Fujino & Others* (2004) HCMP 5179/2001 (志莲净苑一案); *Estate of Ho Nai Chew* [2009] 5 HKLRD 129; *LLC (Statutory Will)* [2010] 3 HKLRD 16; *LLC (No 2)* [2010] 4 HKLRD 400; *Chinachem Charitable Foundation Ltd v Chan Chun Chuen* (2011) HCAP 8/2007.

⁶⁸ 见税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010年9月修订版）第9(e)段，网页为：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁶⁹ 见《遗嘱认证及遗产管理条例》（第10章）第3(4)条。该条订明：“凡立遗嘱人以信托以外的方式将其遗产的任何部分为并无指明的慈善目的而馈赠或遗赠，则法院在应律政司司长的申请的情况下，有司法管辖权批准将该项馈赠或遗赠按法院认为适当的慈善目的而作处置的计划。”

2003 年所发表的报告⁷⁰ 中，把现有的监管机制描述为“既不全面也不周密，而且东拼西凑，缺乏成效。”⁷¹ 申诉专员指出，慈善组织在运作方面透明度和问责性不足，而现有的监管措施，既非涵盖所有慈善团体，亦非涵盖所有慈善筹款活动。⁷²

1.63 从在香港运作的慈善组织的角度来看，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定义立规定和标准，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。

1.64 以上各点，以及现时监管慈善组织的机制中可察见的其他局限，已在咨询文件中详细讨论，而下文会简略作介绍。

慈善组织定义不合时宜

1.65 正如上文所见，“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）的弁言（全文载于本报告书第 2 章，并会在该章中作讨论），当中用语古旧过时，并不切合现代情况。

1.66 关于慈善组织定义的最重要案例，公认是上议院法官于 1891 年在 *Pemsel* 案⁷³ 中作出的裁决。麦纳顿勋爵（Lord Macnaghten）在该案中为阐释慈善宗旨的四大主要类别（即济贫、促进教育、推广宗教，以及非属这三类的任何其他宗旨）而提出的著名说法，虽然也可能被视为与现代看法脱节，但今天仍然适用。一些较近期出现的慈善宗旨，有很多都难免会归入意思含糊的“任何其他宗旨”类别，因而特别演变出一套关于慈善宗旨的案例法，但这套案例法却是含糊不清，令人费解。⁷⁴

慈善组织的注册欠缺统一协调的机制

1.67 正如上文所指出，税务局不负责为慈善组织注册，亦不负责监管慈善组织，而税务局所编制的根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条取得免税地位的机构名单，并不构成一份正式的慈善组织‘注

⁷⁰ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月）。

⁷¹ 同上，第 6.1(c)段。

⁷² 同上，第 5 章及第 6.1 段。

⁷³ *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531 (HL)，第 583 页。

⁷⁴ 这看法最早是由上诉法院民事法庭庭长斯特代尔勋爵（Lord Sterndale, MR）于 1922 年在 *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258 (CA)案中提出，有关部分见第 266 页。

册纪录册’。这可能会有以下危险：公众（即潜在的慈善捐款人）或会因为这些慈善组织已取得免税地位并被列入该名单，所以觉得它们“冠冕堂皇，似乎得到官方认可，但此非《税务条例》的原意。”⁷⁵

慈善组织的管治、账目及报告欠缺划一的标准或规定

1.68 正如咨询文件⁷⁶所论及，在香港成立慈善组织可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。虽然小组委员会觉得可供慈善组织采用的各种法律形式未有出现特别问题，但小组委员会留意到每一种组织架构，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。⁷⁷在现有的监管机制之下，根据特定条例成立的法定慈善组织，可以受到严格的法定监管⁷⁸，但其他类别的慈善组织，可能只是特定活动受到有限度的监管，又或者在某些情况中甚至完全不受监管。⁷⁹

1.69 举例来说，法定慈善组织须就如何运用其所有收益作出交代，就所有交易拟备及备存妥善的经审计账目，而该等账目须于任何合理时间，可供组织的董事及行政长官所委任的人士查阅。⁸⁰接受政府资助的慈善组织（例如某些提供涉及福利、教育、医疗及艺术的服务的非政府组织）须受政府规管，由负责管辖的相关决策局或部门监管它们如何运用政府的资助。⁸¹根据《公司条例》（第32章）成立的慈善组织须拟备经审计的账目，以遵从该条例所订的规定。不过，如慈善组织是以《社团条例》（第151章）下注册社团的形式而成立，情况便有不同。此外，既非法定亦非接受资助的慈善组织，可以在本身的决策组织下，按照本身的规则和规例独立运作。⁸²

⁷⁵ 此看法见申诉专员公署《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003年2月）第5.12段。

⁷⁶ 见香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第2章及第6章。

⁷⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第3.10段。

⁷⁸ 例子见《东华三院条例》（第1051章）附表中载列有多项事宜的长清单。

⁷⁹ 例如不在公众地方筹款或不举办奖券筹款活动的非法定慈善组织及非资助慈善组织。这些慈善组织所收到的慈善捐款款额，以及这些款项如何运用，均无须受政府的任何监管。见申诉专员公署《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003年2月），第5.3段。

⁸⁰ 同上，第2.4段。

⁸¹ 同上，第5.4及2.5段。

⁸² 同上，第2.6段。

慈善筹款只受到有限度的监管

1.70 政府对慈善组织筹款活动的监管，只局限于那些须经社会福利署、食物环境卫生署或牌照事务处⁸³批准的活动，例如售旗日、街头售卖及奖券活动。有报告指出，上述部门在其相关法例所赋予的权力下，监管筹款活动所得收益的运用，一直表现尽责，实在值得表扬，但这方面的监管，只能是片面和有限度的。至于一些其他形式的筹款活动，例如慈善拍卖、舞会、音乐会、晚宴，或以邮寄或广告方式募捐的活动，却不受政府监管，因为这些慈善募捐无须申领许可证或牌照。⁸⁴

1.71 在咨询文件中，现时规管慈善筹款活动的措施被认定有多种局限。

- 从慈善组织的角度来看，有意进行某些筹款活动的慈善组织，须向一个或多个政府部门提出申请以取得批准，但每个部门的程序和规定均有不同。
- 从公众的角度来看，并无渠道可取得慈善筹款活动的数据，亦无中央统筹的信息站或热线，让公众可就这些筹款活动作出查询。
- 并无法例条文列出慈善组织进行慈善筹款时须予遵从的详细规定，包括关于内部监管、问责及透明度等问题的规定。虽然现时有一些关于筹款活动的一般指引和最佳实务手册，但这些都是自愿性质的指引，只是个别部门或主管当局经累积多年工作经验而制订，当中可能有重迭及缺漏之处，因此不能为慈善组织提供一套有连贯性的指引。

1.72 小组委员会又关注到，现时对世界其他地方或中国内地偏远地区的捐款（例如为四川地震赈灾而捐出者），在核实工作方面会有困难。小组委员会认为除了政府须加强这方面的监管外，也要多注意慈善组织的核数师就所得捐款而进行的审计工作。

1.73 咨询文件曾提及另有报告书建议，可在监管机制中加入关于捐款人透明度的若干规定，以提供谁曾向慈善组织捐款、捐出多少、

⁸³ 由 2012 年 4 月 1 日起，民政事务总署辖下的牌照事务处接手负责前影视及娱乐事务管理处根据《杂类牌照条例》(第 114 章)、《赌博条例》(第 148 章)及《游戏机中心条例》(第 435 章)处理娱乐牌照的工作；见 <http://www.hadla.gov.hk/el>。

⁸⁴ 申诉专员公署《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 3.1 段。

作甚么用途及有甚么期望等方面的资料。⁸⁵ 小组委员会未有认为捐款人透明度须列作议题，但认为保护捐款人的个人资料及私隐有其重要性，因为部分捐款人会希望为善而不扬名。

1.74 小组委员会在咨询文件中所曾考虑和提出的建议，目的正是处理并纠正这些可察见的不足之处。因应咨询期间所得的公众响应，本报告书会重新考虑该等建议。

⁸⁵ 亚洲基金会，*Report to the Hong Kong Leadership Council of the Asia Foundation: More Effective Philanthropy in Hong Kong – Findings and Recommendations*（2006年11月13日修订），第1至2段。

第 2 章 关于慈善组织定义的建议

2.1 在咨询文件的第 5 章中，小组委员会曾深入探讨“慈善组织”此概念在法律中如何界定，并就有关定义的各项要素作出建议。在本章中，我们会阐述香港现时的情况，并检视其他司法管辖区的状况。我们接着会考虑受咨询者的响应，然后提出最终建议。

香港现时的情况

“慈善组织”的法律定义

2.2 “信托如要成为慈善信托，其宗旨就必须纯属慈善性质。”¹ “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”。

慈善组织在普通法中的历史演变

2.3 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。在该案中，麦纳顿勋爵述明：

“‘慈善组织’在法律意义上包含四大主要类别：旨在济贫的信托；旨在促进教育的信托；旨在推广宗教的信托；以及旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托。”

²

2.4 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《伊利沙伯一世法规》（Statute of Elizabeth I））的弁言。³ 弁言所列举的各项慈善宗旨（以现代英语来表达）包括：

“济助年老、无能力及贫困的人；供养伤病的军人和水手，维修学校和义学，供养大学学者；修筑桥梁、海港、港口、堤道、教堂、海堤及公路；教育和提携孤儿；为

¹ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 12-13 页。

² [1891] AC 531 (HL), 第 583 页。

³ *Halsbury's Laws of England*, 卷 8 (2010 年) 第 5 版, 第 2 段注 25。

惩教所提供济助、储备及保养；协助贫困女子出嫁，支持、扶助及帮助年青商人、手工艺人及败坏的人；济助或救赎囚犯或俘虏；就缴付十五之数、士兵开拔费用及其他税款而为贫困居民提供援助或减轻其负担。”⁴

2.5 麦纳顿勋爵在 *Pemsel* 案中作出判决时曾论及上述法规及其弁言，他的说法是：

“《〔伊利沙伯一世〕法规》仅旨在提供一个新机制，以革除慈善组织的弊端，但这法规经过特有的诠释后，却被裁定为准许把某些本属无效的馈赠赠予慈善组织。这法规的弁言又载有一份慈善事工清单，涉及不同种类和广泛范围，以致法庭视这份列表为索引或列表，但大家亦从来没有忘记‘弁言所胪列的宗旨’……只是举例而已，慈善组织宗旨并非仅限于此。”⁵

2.6 《1601年慈善用途法令》是由《1888年永久管业权及慈善用途法令》（*Mortmain and Charitable Uses Act 1888*，下称《1888年法令》）废除，但弁言不在废除之列，全文改载于《1888年法令》第13条。《1888年法令》后来在英格兰被《1960年慈善法令》（*Charities Act 1960*）废除。关于这项废除对弁言有何影响，论者认为：

“自《1888年法令》被《1960年慈善法令》废除后，弁言无复见于法规汇编，但弁言从来不曾以法规的形式实施，而它最终被废除，既不影响曾以它为准则所裁决的案件的效力，亦不影响日后裁决案件时所依据的原则。”⁶

2.7 至于甚么可构成“慈善宗旨”，现时的普通法原则是有关的宗旨必须属《伊利沙伯一世法规》弁言所列明的一系列宗旨之一，或是属麦纳顿勋爵所订的四类源于弁言的慈善宗旨之一。⁷有关的宗旨又必须是“为了公益”。在普通法中，除非能证明情况并非如此，否则麦纳顿勋爵所订的首三类慈善宗旨，即防贫、促进教育及推广宗教，

⁴ 这是赖恩德法官在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 案中的说法，载于有关的高院案例汇报（〔1984〕1 HKC 152）第156页，他当时提到 Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999), 第8页。

⁵ *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531, 第581页（上议院）。

⁶ *Halsbury's Laws of England*, 卷5(2)（2001年再版），第2段注7。

⁷ *Halsbury's Laws of England*, 卷8（2010年）第5版，第2段注25。

均推定是“为了公益”。（不过，我们得指出这项普通法推定，已于2006年在英格兰被法规撤销。⁸⁾

2.8 至于麦纳顿勋爵所订的第四类慈善宗旨（即旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托），有说法认为此类宗旨，“必须本身符合或根据就同一议题得出裁决的案件而类推符合（伊利沙伯时代）古旧法规的精神及用意，又或者必须是经由其他法规宣布为慈善宗旨。”⁹ 要符合“公益”准则，归于此类的慈善宗旨必须具有可以确定的利益，而且有关利益必须可供足够数目的社会人士取用。¹⁰

普通法中的“慈善宗旨”特定类别

济贫

2.9 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。¹¹ 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。“贫困”一词只是相对概念，涵义未经法庭或法规界定。贫困与否是一个程度上的问题，要视乎情况而定。¹² 就部分案例所见，显然无须陷于赤贫才符合贫困的涵义。

¹³

2.10 钱纳尔法官（Channell J）在 *Trustees of the Mary Clark Home v Andersons* 案中表示：

“这似乎可得出以下结论：在旨在令贫困的人受惠的信托中，‘贫困的人’一词并非指极度贫困的人，完全陷于赤贫的人；‘贫困’一词似乎是相对概念而已。在本案此类案件中，很难决定以甚么角度来看此问题，因为甚么是贫，甚么是富，大家显然会有极之不同的看法。”¹⁴

⁸ 因《2006年慈善法令》（Charities Act 2006）的制定而被撤销。见该法令第3(2)条。

⁹ *Halsbury's Laws of England*, 卷5(2)（2001年再版），第2段注7。

¹⁰ *Halsbury's Laws of England*, 卷8（2010年）第5版，第6段。

¹¹ *Joseph Rowntree Memorial Trust Housing Assoc Ltd v A-G* [1983] Ch 159, 第171至174页。

¹² Nuzhat Malik, "Defining 'Charity' and 'Charitable Purposes' in the United Kingdom", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 卷11, 第1期（2008年11月）：
http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_2.htm。

¹³ *Re Coulthurst* [1951] Ch 661, 第665, 666页。

¹⁴ (1904) 2 KB 645, 第655页。

促进教育

2.11 “弁言特别提到促进教育的各个层面，即‘学校、义学及大学学者’以及‘教育和提携孤儿’。……收取学费的学校（只要不是把利润拨作非慈善宗旨之用）也可以属慈善性质。”¹⁵

2.12 慈善法赋予“教育”一词广阔涵义，不囿限于老师在课室、操场或运动场所进行的教育工作。¹⁶ 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视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。¹⁷

2.13 在 *Ng Chi-fong v Hui Ho Pui-fun* 案¹⁸ 中，赖恩德法官裁定，“文化发展”一般来说，是一项属促进教育类别的慈善宗旨，而在以香港为例的中国人社会中，“发展中华文化”属慈善性质。

推广宗教

2.14 有论者指出，《伊利沙伯一世法规》弁言旨在阐明慈善宗旨，无意为慈善组织拟定一个详尽无遗的定义。¹⁹ 因此，虽然弁言未有特别提到“推广宗教”（弁言所列的最相近例子是“修葺教堂”），但“推广宗教”已被裁定为慈善宗旨类别之一。²⁰

2.15 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。²¹

2.16 正如之前所指出，《伊利沙伯一世法规》弁言特别订明修葺教堂是一项宗教宗旨。被视为就宗教宗旨而言属慈善性质的馈赠，包

¹⁵ Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大学出版社, 2001年), 第118页。

¹⁶ 见英格兰与韦尔斯慈善事务委员会指引：《促进教育为公益》(*The Advancement of Education for the Public Benefit*) (2008年12月), 见：
<http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/charitable-purposes-and-public-benefit/charities-and-public-benefit/the-advancement-of-education-for-the-public-benefit/>。

¹⁷ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第47页。

¹⁸ [1987] HKLR 462.

¹⁹ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999), 第72页。

²⁰ 见前注。

²¹ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第73页。

括建造、装备、维修或修葺崇拜场所，提供合用的家具或装饰，利便进行宗教崇拜，以及推广进行与崇拜场所有关的纯属宗教性质工作。²²

2.17 英格兰与韦尔斯慈善事务专员（Charity Commissioner of England and Wales）（即慈善事务委员会的前身）规定，必须有证据证明某所修道院、男修道院或女修院是以公众可充分得益的方式来推广宗教，然后才会让它注册为慈善组织。²³ 有论者认为，“如有证据证明有关的宗旨违反所有道德规范，或是提倡一套新信仰，或公众对落实该项宗旨的机构表示关注，或该机构过份专注于其信众”，则该机构为慈善组织的推定会被推翻，而该机构亦必须主动证明其工作可令公众得益。²⁴

促进健康

2.18 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。有多项与健康有关但不囿限于解除病人痛苦的宗旨，也被视为属慈善性质。²⁵ 旨在设立或维持一所医院、一间病房或一张病床的信托，属慈善性质并会归于促进健康的类别。信托如旨在研究疾病的成因、医治或治疗或旨在维持有助健康的条件，也被视为属慈善性质。²⁶

赈济灾民

2.19 某些赈灾基金如旨在赈济灾民（不论是以灾民身分直接受苦或是以灾民家属身分间接受苦），便会被视为属慈善性质。此宗旨属《伊利沙伯一世法规》弁言所订的“解困”类别。²⁷

济助残障人士

2.20 《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”。²⁸ 在现代语言中，此词指弱能或智障人士²⁹，范围之广不但可涵盖有

²² 同上，第 83 页。

²³ Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大学出版社，2001 年），第 132 至 133 页。

²⁴ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 78 页。

²⁵ 同上，第 107 页。

²⁶ 美国法学会（American Law Institute），《法律重述》（*Restatement of the Law*）系列 2：信托，卷 2，第 372 段。

²⁷ Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大学出版社，2001 年），第 141 页。

²⁸ Lesley Brown, *The New Shorter Oxford English Dictionary*, (Clarendon Press, 1993).

²⁹ Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大学出版社，2001 年），第 139 页。

永久残障（不论是身体抑或智能方面）的人，也可涵盖因受伤或患病而暂时失去能力的人或需要休养的人，以及没有能力保护自己以免遭受虐待或乏人照顾的幼童。³⁰ 由于在弁言中，“济助年老、无能力及贫困的人”此句可分拆诠释，无能力的人无须也要贫困或年老才能成为慈善组织的济助对象。

保护动物

2.21 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 *Pemsel* 案所订的第四类慈善宗旨。³¹ 旨在照顾一般动物或某品种动物的信托，可能会被视为有效的慈善信托。³²

2.22 在 *Re Wedgwood* 案中，受勋上诉法官斯温芬伊迪（Swinfen Eady L-J）表示：

“旨在造福和保护动物的馈赠，多倾向于推动和鼓励善待动物，反对虐待动物，以及改善有关条件以防造成残害，从而引发人类对较低等动物的矜怜之心，并藉此倡导一般的仁爱之心和道德之情，遏止残暴行为，以便提升人类情操。上诉法院民事法庭庭长所提到的多宗案例，可充分证明以‘慈善性质’一词的已确立法律意义来说，上述各项宗旨明显属慈善性质。”³³

保护环境

2.23 保护环境（包括保护动植物）是一项认定的慈善宗旨。归于此类别的其他普通例子包括：废物回收处理研究；推动保护濒临绝种的动植物；教育公众认识树木以及树木的种植、护理及保护在生态方面的重要性；推动能源范畴及能源相关项目（例如再生能源的形态）的教育和研究；以及教育公众认识洁净空气的价值及空气污染的方式和后果。³⁴

³⁰ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第35页。

³¹ 同上, 第128页。

³² Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大学出版社, 2001年), 第157页。

³³ [1915] 1 Ch 113, 第122页。

³⁴ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999), 第164至165页。

被裁定为非属慈善性质的宗旨

2.24 相反而言，为政治宗旨而成立的信托并不属慈善性质。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。有论者指出，“（英国）慈善事务专员已竭力阐明在他们眼中，此范畴有甚么地方值得非议，并曾于过去多年发出多份指引，述明他们对相关法律的看法。”³⁵

2.25 据皮卡塔尔（Picarda）所解释，“政治”一词，在用于慈善法而描述各种宗旨或活动时，并不囿限于党派政治。以下各种宗旨或活动均被裁定为属政治性质：

“……推动任何政党的利益；倡议或反对更改本国的法律、政策或行政做法；谋求改变别国的法律；谋求推翻外国政府的政策或外国政府主管当局的某些裁定；促进和平、国际了解或不同群组之间的友谊（为推动国内种族和谐者除外）；消弭战争或停止某场战争；力求或试图左右公众对具争议性的社会问题的看法。”³⁶

2.26 被认定在法律意义上非属“慈善性质”的机构宗旨包括：促进机构创办人或捐助人利益；提倡一项特别体育运动，例如提倡足球或单车运动（而非一般体育运动）；以及专为某公司或行业属下雇员提供运动场地、游乐场地或奖学金。³⁷

“慈善组织”在香港法例之下如何界定

《税务条例》（第 112 章）

2.27 香港税务局备有一份申请免税成功的机构名单，这些机构可获豁免缴税，是因为得到税务局认可为属《税务条例》（第 112 章）第 88 条所指的“属公共性质的慈善机构或慈善信托”范围内的机构。³⁸《税务条例》（第 112 章）第 88 条述明：

³⁵ 同上，第 167 页。

³⁶ 同上，第 167 页。

³⁷ 见税务局所发出的《税务条例释义及执行指引第 37 号（修订本）特惠扣除：第 26C 条：认可慈善捐款》（2006 年 9 月）第 9 段中的讨论，见：
http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/e_dipn37.pdf。

³⁸ 这份名单的网上版本见：<http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach.htm>。

“即使本条例载有相反规定，任何属公共性质的慈善机构或慈善信托，均获豁免并当作一直获豁免缴税：

但凡任何行业或业务是由任何该等机构或信托经营，而得自该行业或业务的利润是纯粹作慈善用途及其中大部分并非在香港以外地方使用，并符合以下规定，在此情况下，该等利润方获豁免并当作获豁免缴税—

- (a) 该行业或业务是在实际贯彻该机构或信托明文规定的宗旨时经营的；或
- (b) 与该行业或业务有关的工作主要是由某些人进行，而该机构或信托正是为该等人的利益而设立的。”

2.28 虽然“属公共性质的慈善机构或慈善信托”及“慈善用途”两词在《税务条例》中未有界定，但“认可慈善捐款”一词却被界定为指“捐赠给根据第88条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项，或指捐赠给政府作慈善用途的款项。”³⁹正如我们之前所指出，税务局的做法是参考普通法以裁定某个机构可否说是为慈善宗旨而成立，⁴⁰特别是参考麦纳顿勋爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案⁴¹中所列明的慈善宗旨四大主要类别。要被视为慈善组织，有关的机构必须按法律来说纯粹为慈善宗旨而成立。税务局说明：“该团体不能同时有慈善性质和非慈善性质的混合宗旨。”⁴²

2.29 税务局用以裁定某些捐款可否作为“认可慈善捐款”而扣税的税例释义及执行指引⁴³，虽然可供公众取览，但却没有约束力，也不影响纳税人反对评税或向“[税务局]局长、税务上诉委员会或法院”提出上诉的权利。⁴⁴

2.30 这套释义及执行指引的第9段述明：

“某一用途除非是旨在使社会全部或相当大部分人士获得利益，否则便不属慈善性质。一般來說，一个基本

³⁹ 《税务条例》（第112章）第2(1)条。

⁴⁰ 税务局资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010年9月修订版），见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁴¹ [1891] AC 531 (HL).

⁴² 税务局，《税务条例释义及执行指引第37号（修订本）特惠扣除：第26C条：认可慈善捐款》（2006年9月），见 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上，见封面。

上是为指定人士的利益而成立的团体，并非是慈善团体。不过，怎样才构成社会上相当大部分人士，实在难以明确界定。多年来，法院曾考虑过声称具慈善性质的不同个案。现归纳法院的判定如下——

- 经法院判定为慈善的用途
 - 救助贫困人士
 - 救助特殊灾害中的受害者
 - 救助病者
 - 救助身体和智能残缺者
 - 设立或营办非牟利学校
 - 提供奖学金
 - 特定学科的传播
 - 设立或营办教堂
 - 设立属公共性质的宗教机构
 - 防止虐畜
 - 保护环境或郊区
- 经法院判定为非慈善的用途
 - 为达到政治目的
 - 为促进创办人或捐助人的利益
 - 提倡某一项特别运动，如足球或单车
 - 专为某公司或行业属下雇员提供游乐场所、运动场所或奖学金。”

《注册受托人法团条例》（第 306 章）

2.31 《注册受托人法团条例》（第 306 章）对某些团体、社团及社群所委任的受托人以及慈善信托受托人的成立为法团作出规管。⁴⁵ 为实施该条例，“慈善组织”一词在第 2(1)条中被界定为指“为慈善目的而以契据或以其他方式成立的信托或组织。”

2.32 《注册受托人法团条例》（第 306 章）第 2(1)条把“慈善目的”界定为包括：

- “ (a) 济贫；
- (b) 促进艺术、教育、学术、文学、科学或研究的发展；
- (c) 提供准备以—
 - (i) 治愈、减轻或预防影响人类的疾病、衰弱或伤残；或
 - (ii) 照顾患有或受困于影响人类的疾病、衰弱或伤残的人，包括照顾在分娩前、分娩中及分娩后的妇女；
- (d) 促进宗教发展；
- (e) 教会目的；
- (f) 提高社会公德及促进市民的身心健康；及
- (g) 对社会有益但没有在 (a) 至 (f) 段指明的其他目的。”

46

⁴⁵ 见《注册受托人法团条例》（第 306 章）详题。

⁴⁶ 《注册受托人法团条例》（第 306 章）第 2(1)条。第 2(2)条补充说：“凡任何团体或慈善组织的宗旨，涉及由该团体或慈善组织，或其个别成员或受托人(视属何情况而定)谋取利益，则该团体或慈善组织即非本条例所指的团体或慈善组织。”第 2(3)条对此有进一步解释，该条说明：“就第(2)款而言，任何团体或慈善组织的个别成员或受托人，如向该团体或慈善组织提供专业服务并收取薪酬，而此举又为设立、组成或规管该团体或组织的遗嘱、契据、规则、规例或其他文书所准许者，则该项收取薪酬不属谋取利益。”

现有法律的问题以及进行改革的需要

2.33 正如我们所见，任何团体如要被视作香港法律所指的慈善团体，就必须纯粹为“法理上承认的慈善用途”⁴⁷而成立。我们对“慈善宗旨”的定义，即使时至今日，仍以麦纳顿勋爵于1891年所提出的四类慈善宗旨⁴⁸为依据，而此说法本身的依据，则是英格兰《1601年慈善用途法令》的弁言。⁴⁹

2.34 在二十一世纪的香港，藉参考一项英格兰都铎王朝的法规以及维多利亚时代的案例法来裁定甚么可构成慈善组织，显然会有困难。我们会在下文列出其中一些困难之处。

定义不合时宜

2.35 《1601年法令》弁言用语古旧，不切合现代情况，其中所提到的例子，很多都与现今社会脱节。麦纳顿勋爵所提出的四类慈善宗旨，重点似乎同样与现代思维格格不入。把“济贫”及“促进教育”列为确当的慈善宗旨，可能不会引起多大争议，但有人可能会认为没道理突出“推广宗教”，让其自成一类，因为所有其他宗旨（例如照顾病人和老人、防止残暴行为、保护环境、提倡体育运动等等）都是一并拨入“可令社会得益的其他宗旨”的第四大类，没有再作细分。

2.36 裁定甚么可构成慈善宗旨，所依据者是发源于十九世纪的案例法及一项十七世纪法规的古旧用语。对于法律门外汉来说，两者均难以掌握，而且它们所提供的指引，无论如何也是有限的。我们有充分的理由认为，为了公众及慈善机构的利益起见，界定甚么可构成慈善宗旨的法律定义，应该清晰明确，易于掌握，并且能配合现代价值观。

相关法律混乱不清

2.37 香港现时并无全面的法定机制，处理慈善组织的注册或规管事宜。根据《税务条例》（第112章）的条文，获税务局认可为慈善组织的机构通常无须缴税，而捐给该等机构的捐款亦可获扣税，但《税务条例》没有为甚么可构成慈善组织提供法定定义。因此，税务局必

⁴⁷ 税务局，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010年9月修订版），见http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁴⁸ *Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891]，税务案件卷3第53页，麦纳顿勋爵此说法载于第96页。

⁴⁹ 又名《慈善用途法规》或《伊利沙伯一世法规》。弁言载有一份长长的清单，胪列了各式各样的慈善用途：见 *Halsbury's Laws of England*，卷5(2)（2001年再版），第2段。

须参考普通法来裁定某个机构能否说是为“慈善宗旨”而成立。这方面的案例法却不够清晰。

2.38 麦纳顿勋爵在 *Pemsel* 案中用以描述第四类慈善宗旨之词，是“旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托”，这对于甚么才是或不是慈善宗旨，帮助不大。由于此词含糊不清，令人难以确定其涵义，大家只好通过昂贵的诉讼来厘清问题，故此难怪上诉法院民事法庭庭长斯特代尔勋爵（Lord Sterndale, MR）曾有此一说：“甚么是慈善馈赠，甚么不是慈善馈赠，这方面的案例纠结不清，本席无法找到任何原则作为指引，令人可以轻易地安然摆脱纠结。”⁵⁰

订立法定定义的正反意见

2.39 赞成订立法定定义的主要论据如下：

- (a) 可令法律更为易于取用兼且更加明确，以协助捐赠者和慈善机构本身；
- (b) 可反映相关的现代价值观以及慈善机构现时进行的各式各样活动，这是古旧的案例法所不能办到的；
- (c) 以应用行政指引（即使是以普通法为依据者）而非订立明确法定定义的方式，裁定是否根据《税务条例》给予某个机构及其捐赠者税务优惠，并不是可取的做法；
- (d) 如要订立法定机制以规管慈善机构，便有必要为须受规管的机构订立明确的法定定义；及
- (e) 为界定甚么可构成慈善组织而订立法定定义，会符合普通法世界的法律发展大势。

2.40 反对订立法定定义的论据如下：

- (a) 任何法定定义均无法预见慈善捐献的所有未来发展，案例法本身富有灵活性，可随时日逐步演变以配合不断变化的社会情况，订立法定定义便会失去灵活性；及
- (b) 在高难度的案件中，法定定义不能免却诉讼的必要，反而会丧失案例法多年以来已被确认的好处。

⁵⁰ *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258, 第 266 页（上诉法院）。

2.41 在详细解释反对订立法定定义的第一个论据时，英国的一份白皮书最后于 1989 年总结如下：

“试图以任何一种下述方法来界定慈善组织（即列出当作属慈善性质的宗旨、按麦纳顿勋爵的分类方法为慈善组织订立定义，或把‘慈善宗旨’界定为‘可令社会得益的宗旨’），也会是困难重重，而且可能会损及现有法律的灵活性，而灵活性是现有法律的力量所在，也是现有法律的最珍贵特色。（政府）尤其认为试图在法规中指明哪些宗旨会被视为属慈善性质，将会十分危险。”

51

此看法后来当然不被政府接纳，因为政府在英格兰《2006 年慈善法令》（Charities Act 2006）中纳入了“慈善宗旨”的定义。⁵²

2.42 在咨询文件中，小组委员会曾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。⁵³

受咨询者的回应

2.43 咨询结果显示，绝大部分受咨询者都赞成为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确法定定义。受咨询者普遍支持这项建议，主要是因为明确的法定定义有助使有关法律更为明确，令公众更易明白有关法律的规定。其中一个意见认为，“在慈善宗旨的定义上，公众适宜有明确并以法例条文形式编纂的一手法律数据，尽可能包括已获认定的核心慈善宗旨类别，而非依靠过时而来源分散的普通法。”

2.44 香港律师会表示，采纳根据麦纳顿勋爵在 *Pemsel* 案的附带意见而形成的普通法观点，并不合时宜。他们认为，采纳明确的法定定义以认定范围更广的慈善宗旨，可推动慈善组织的整体发展，并鼓励公众更多参与慈善活动。

⁵¹ 英国内政部，《慈善组织：建设未来框架》（*Charities: A Framework for the Future*）(1989) Cm 694，第 2.11 段。

⁵² 《2011 年慈善法令》（Charities Act 2011）在 2012 年 3 月 14 日开始实施。该《2011 年法令》旨在以单一法令取代《1992 年慈善法令》、《1993 年慈善法令》和《2006 年慈善法令》的大部分条文以及《1958 年康乐慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）的全部条文，以便使法律更容易理解，但法律本身并无改变。见：http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Regulation/charbill.aspx。

⁵³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.42 段，建议 1。

2.45 一些响应者认为，在拟定法定定义的过程中，必须适当考虑减少不明确之处和保留灵活性这两点。

2.46 少数响应者的意见与上述观点不同。他们认为无须订立法定定义，因为新定义会过于狭窄，并认为采纳现有的普通法规定更为可取。

我们的观点

2.47 我们同意咨询文件所表达的观点，认为有压倒性的理据支持订立法定定义。若然我们认为现有的案例法模糊不清，有欠明确，那么说订立法定定义会令现有的案例法好处丧失，便不可能是反对订立法定定义的有力理据。我们和大部分受咨询者的看法一样，认为订立法定定义会使有关法律更为明确，令人对有关法律有更好的理解，并便利有关法律的施行。订立法定定义也是鼓励公众参与慈善活动的好方法，亦可推动慈善组织的整体发展。

2.48 正如咨询文件所说，任何法定定义也无法预见所有将会发生之事，但如果订立一个定义，在涵盖范围广泛的各类宗旨的同时，亦保留某程度上的灵活性，让那些非属指明类别宗旨范围内的宗旨得到认受，则对于麦纳顿勋爵所订的四类慈善宗旨来说，这会是一种改良的做法。我们故此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。

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。

界定慈善地位时须予考虑的问题

2.49 经得出结论认为应以法例清楚述明甚么可构成慈善宗旨后，我们须就裁定如何界定慈善地位而考虑多项相关问题。

纯属慈善性质的宗旨

2.50 现有法律规定，机构要获认可为慈善机构，其宗旨必须纯粹属慈善性质。另一做法则是让宗旨属混合性质的机构享有慈善地位，但这样做会与其他司法管辖区所采取的做法不一致。

2.51 咨询文件第 2.46 至 2.50 段对公益准则进行了详细讨论。

其他考虑事项

须确保现有的慈善宗旨均在涵盖之列

2.52 在咨询文件中，小组委员会曾认为不应把现有的慈善宗旨排除于法定定义之外。因此，在为香港拟定慈善宗旨的法定定义时，我们应小心行事，确保法定定义不会排除任何现时属慈善性质的宗旨。与此同时，若要扩阔法定定义以纳入一些现时非属慈善性质的宗旨，我们亦须谨慎从事，并须仔细考虑这样做在拨款资助及税收损失方面，可能会对政府资源有甚么影响。

2.53 英国内政部在 2003 年发表一份报告书，认为“（慈善宗旨）清单所载的特定宗旨，应反映那些已经或应该得到公众大力认可的慈善工作主要范畴。”⁵⁴ 按此论据，我们可以说为香港而设的法定定义所须特别列明的宗旨，应反映那些已经或应该得到公众大力认可的本地慈善工作主要范畴。

现有的案例法

2.54 正如英国策略小组在其报告书中所指出，现有法律容或有反常之处，但当中也有一套有用的案例法，曾就一些特定问题（例如“教育”一词在慈善法中的涵盖范围和涵义）进行探讨。正如策略小组报告书所指出：

“移除对现有案例法的所有提述，会令现存的慈善组织须面对殊不明朗的情况，这意味着很多相同的问题均须再经法庭探讨，而这是没有必要的。”⁵⁵

2.55 在咨询文件中，小组委员会曾明确表明无意废弃现有的案例法，但如果它明显与小组委员会所曾建议的法定定义不协调，则作别论。

⁵⁴ 英国内政部，《慈善组织与非牟利工作：建设现代法律框架，政府对“私人行动，公众得益”报告书的响应》（*Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework, The Government's response to "Private Action, Public Benefit"*）（2003 年 7 月），第 9 页。

⁵⁵ 英国策略小组报告书，《私人行动，公益得益：慈善组织及更广泛非牟利界的检讨》（2002 年 9 月），第 41 页。

可以采用的改革模式：其他司法管辖区所采用的定义

2.56 在咨询文件中，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，小组委员会曾发觉英格兰与韦尔斯以及苏格兰所采取的做法最为可取，下文会扼要介绍这些做法，而其他司法管辖区所采用的模式，详情已在咨询文件附件 1 讨论。

英格兰与韦尔斯

2.57 英格兰《2011 年慈善法令》（Charities Act 2011）（下称《英格兰 2011 年法令》）第 2 条把“慈善宗旨”界定为：

“ (1) 就英格兰与韦尔斯的法律而言，慈善宗旨是指符合以下说明的宗旨——

(a) 属第 3(1) 条的范围内，及

(b) 是为了公益（见第 4 条）。

(2) 在任何成文法则或文件中，如以任何字眼提述——

(a) 慈善宗旨，或

(b) 根据英格兰与韦尔斯关乎慈善组织的法律，具有慈善宗旨的机构，

均须按照第(1)款予以理解。……”

2.58 《英格兰 2011 年法令》第 2(1) 条把慈善宗旨界定如下：属该法令第 3(1) 条所列宗旨范围以内并且是为了公益的宗旨。该条所列的宗旨如下：

“ (a) 防贫或济贫；

(b) 促进教育；

(c) 推广宗教；

(d) 促进健康或拯救生命；

(e) 推动公民意识或小区发展；

(f) 推展艺术、文化、传统遗产或科学；

- (g) 推动业余体育运动；
- (h) 促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等及多元化；
- (i) 推动环境保护或改善；
- (j) 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；
- (k) 促进动物福利；
- (l) 提高国家武装军队的效能，或提高警队、消防及拯救服务或救护服务的效能；
- (m) 符合以下说明的任何其他宗旨——
 - (i) 非属(a)至(l)段范围内，但凭借第5条（康乐信托和类似信托等）或根据旧有法律被认定为慈善宗旨；
 - (ii) 可合理地视为与属(a)至(l)段或第(i)节范围内的宗旨类同，或可合理地视为符合该项宗旨的精神；或
 - (iii) 可合理地视为与根据英格兰与韦尔斯关乎慈善组织的法律被认定属第(ii)节或本节范围内的宗旨类同，或可合理地视为符合该项宗旨的精神。”

2.59 第3(2)条对部分列于第3(1)条的宗旨作进一步解释如下：

“ (2) 在第(1)款中——

(a) 在(c)段中，‘宗教’包括——

- (i) 涉及多神信仰的宗教，及
- (ii) 不涉及对神信仰的宗教；

(b) 在(d)段中，‘促进健康’包括预防或解除病患、疾病或人类痛苦；

(c) (e)段包括——

- (i) 郊区或市区重建，及
- (ii) 推广公民责任、志愿工作或志愿界，或提高慈善组织的效能或效率；
- (d) 在(g)段中，‘体育运动’指可透过体能、智能、体力活动或智力活动来促进健康的体育运动或游戏；
- (e) (j)段包括透过对该段所述人士提供住宿或照顾而给予的济助；及
- (f) 在(l)段中，‘消防及拯救服务’指消防及拯救部门根据《2004年消防及拯救服务法令》(Fire and Rescue Services Act 2004)第2部所提供的服务。”

2.60 第3(4)条对第3(1)(m)(i)条作以下澄清：

“ (4) 在第(1)(m)(i)款中，‘旧有法律’指紧接2008年4月1日之前实施的英格兰与韦尔斯关乎慈善组织的法律。”

2.61 这在实质上意味着所有现时被视为属慈善性质的宗旨，仍然会被视为属慈善性质。不过，重要的是第2(1)及4(1)条提到，慈善组织的宗旨必须符合慈善组织准则的两大规定，那就是有关宗旨必须属所列各类宗旨其中之一，并且必须是“为了公益”。第4(2)条进一步说明不得推定某类别的某项宗旨必然是为了公益，这样可有效地移除旧有的普通法推定，即慈善组织如旨在防贫或济贫、促进教育或推广宗教，便必然是为了公益。

2.62 至于甚么可构成“公益”，该法令未有作出界定，但第4(3)条有此规定：“凡提及公益一词，所指者是该词按英格兰与韦尔斯关乎慈善组织的法律而理解之义。”

2.63 《英格兰2011年法令》第17条规定，慈善事务委员会须就公益规定的运作发出指引，并且必须在发出指引之前进行公众咨询。

苏格兰

2.64 任何团体如要根据《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》(Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005)（下称《苏格兰

2005 年法令》) 注册为慈善组织，均必须符合第 7 条所列明的“慈善组织准则”。任何团体如属以下情况，即符合此项准则：

- “(a) 其宗旨只包含一项或多项慈善宗旨，及
- (b) 它在苏格兰或其他地方提供（如属申请人的情况，则为申请人在苏格兰或其他地方提供或有意提供）公益。”

2.65 《苏格兰 2005 年法令》第 7(2) 条把“慈善宗旨”界定为：

- “(a) 防贫或济贫，
- (b) 促进教育，
- (c) 推广宗教，
- (d) 促进健康，
- (e) 拯救生命，
- (f) 推动公民意识或小区发展，
- (g) 推展艺术、传统遗产、文化或科学，
- (h) 推动公众参与体育运动，
- (i) 提供康乐设施或组织康乐活动，而目的是改善该等设施或活动的主要服务对象的生活条件，
- (j) 促进人权、冲突的解决或和解，
- (k) 促进宗教和谐或种族和谐，
- (l) 促进平等及多元化，
- (m) 推动环境保护或改善，
- (n) 对因年龄、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，
- (o) 促进动物福利，
- (p) 可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何其他宗旨。”

2.66 该法令第7(3)条对部分列于第7(2)条的慈善宗旨作进一步解释如下：

- “ (a) 在(d)段中，‘促进健康’包括预防或解除病患、疾病或人类痛苦，
- (b) (f)段包括——
 - (i) 郊区或市区重建，及
 - (ii) 推广公民责任、志愿工作或志愿界，或提高慈善组织的效能或效率，
- (c) 在(h)段中，‘体育运动’指涉及体能及体力活动的体育运动，
- (d) (i)段只适用于符合以下说明的康乐设施或活动——
 - (i) 服务对象主要是因年龄、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有此需要的人士，或
 - (ii) 可供市民大众的成员取用，或可供市民大众的男性或女性成员取用，
- (e) (n)段包括透过提供住宿或照顾而给予的济助，及
- (f) 就(p)段而言，推广任何哲学信仰（不论是否涉及对神的信仰）与(c)段所列明的宗旨类同。”

2.67 该法令第8(1)条订明，为裁定第7(1)条所指的“慈善组织准则”是否已予符合，任何宗旨均不得推定为“为了公益”。第8(2)条列明以下各项在裁定某团体是否提供“公益”时须予考虑的因素：

- “ (a) 因该团体行使其职能而——
 - (i) 令该团体的成员或任何其他人士（公众人士除外）得到或有可能得到的利益，及
 - (ii) 令公众蒙受或有可能蒙受的不利，与公众因该团体行使其职能而得到或有可能得到的利益相比的结果，及
- (b) 如利益只向或有可能只向部分公众人士提供，则须

考虑取得利益的条件（包括任何收费或费用）是否过于严苛。”

慈善宗旨类别

2.68 在咨询文件中，小组委员会研究过慈善宗旨的法定定义所拟涵盖的各类不同宗旨。在为慈善宗旨拟定香港适用的定义时，由于香港与英格兰及苏格兰有相同的法律传统，小组委员会相信英格兰及苏格兰的法例尤其可供借鉴，作为有用的起步点。我们会在下文阐述英格兰及苏格兰的相关法例、受咨询者的回应，以及我们对各类不同慈善宗旨的看法。

“防贫或济贫”

2.69 根据咨询文件第 2(1)项建议，“防贫或济贫”应列为可构成慈善宗旨的法定定义的其中一项慈善宗旨类别。⁵⁶

受咨询者的回应

2.70 所有就这类宗旨作响应的受咨询者，都赞成把这类宗旨纳入法定定义。

我们的观点

2.71 我们认为，防贫或济贫毫无疑问应列为慈善宗旨类别之一，以反映现有的普通法。我们建议，“防贫或济贫”应列为慈善宗旨类别之一。

“促进教育”

2.72 根据《苏格兰 2005 年法令》及《英格兰 2011 年法令》，促进教育被列为第二类慈善宗旨。⁵⁷

2.73 正如我们之前所见，在英格兰与韦尔斯，于《英格兰 2006 年法令》制定之前，除非有相反证据把推定推翻，否则促进教育（或济贫或推广宗教）的宗旨是推定为为了公益。至于其他类别的宗旨，则必须证明它们是为了公益。不过，《英格兰 2006 年法令》的第 1 部已移除了这个关于教育的公益推定（关于济贫及推广宗教者亦然）。

⁵⁶ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.68 和 5.69 段。

⁵⁷ 见《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(b)条及《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(b)条。

因此，英格兰与韦尔斯的“私立学校”，现时须受《英格兰 2011 年法令》所施加的“公益”准则规限，并且必须取得慈善地位方能享用此地位所带来的税务优惠。关于这一点，我们留意到英国策略小组有以下的看法：

“有部分慈善组织就所提供的服务收取费用。如果费用对大部分人来说是可以负担的话，收费不会影响慈善组织本身的慈善性质，但收费的慈善组织必须确保组织本身属公共性质。那就是说，它们的服务可供那些会因收费而被拒诸门外的人取用。举例来说，为了保住慈善地位，收费昂贵的私立学校必须为那些无力支付全费的学生提供重大支持，而大部分此类学校可能已是如此行事。”⁵⁸

2.74 为了符合公益准则，英格兰的私立学校必须做更多工作，运用专长在其设施内向更多不同背景的儿童提供教育，⁵⁹ 包括设立奖学金及助学金，为如无奖学金及助学金之设即无能力负担所需学费的学生提供经济援助。

2.75 在咨询文件中，小组委员会曾建议“促进教育”应列为慈善宗旨类别之一。⁶⁰

受咨询者的回应

2.76 绝大多数对此议题作响应的受咨询者，都支持这项建议列入的慈善宗旨类别。

我们的观点

2.77 我们赞同这类宗旨应属慈善宗旨，并建议将之列为慈善宗旨类别之一。

⁵⁸ 英国策略小组，《私人行动，公益得益：慈善组织及更广泛非牟利界的检讨》（2002 年 9 月），第 41 页。

⁵⁹ 英国广播公司，One-minute World News, Mike Baker, "School charity test or class war?" (2009 年 7 月 17 日)，见 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/8156757.stm。

⁶⁰ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.70 至 5.73 段。

“推广宗教”

2.78 根据《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(c)条及《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(c)条，“推广宗教”被列为慈善宗旨之一。《英格兰 2011 年法令》第 3(2) (a)条进一步解释：

“‘宗教’包括——

- (i) 涉及多神信仰的宗教，及
- (ii) 不涉及对神信仰的宗教。”

这意味着就英格兰法例而言，“宗教”可涉及无神信仰、一神信仰或多神信仰。

2.79 《苏格兰 2005 年法令》所提供的进一步解释却另有说法。第 7(3)(f)条述明，“……推广任何哲学信仰（不论是否涉及对神的信仰）与(c)段所列明的宗旨（推广宗教）类同。”

2.80 在咨询文件中，小组委员会曾建议把“推广宗教”列为慈善宗旨之一。⁶¹

受咨询者的回应

2.81 绝大多数对此类别作响应的受咨询者，都支持把此类别纳入法定定义。在这些受咨询者中，若干为宗教团体。

2.82 一名反对把此类别纳入法定定义的受咨询者表示，虽然香港很多宗教团体为社会提供慈善服务，但慈善和宗教不应混为一谈。该名受咨询者认为，推广宗教的宗旨不是对每名市民都有帮助，而只是为有关的宗教或宗教团体服务，并认为人们的福祉没有因为这些团体所做的事而改善。亦有受咨询者认为，目前并无有效机制监管宗教团体，确保它们把募集的慈善捐款用于慈善服务。

2.83 除了考虑“推广宗教”应否列为其中一类慈善宗旨外，有些受咨询者还对这项宗旨也必须是“为了公益”的规定表达意见。一名受咨询者担心，如新法例移除“公益”推定，基督教会和组织便必须令授予它们慈善地位的有关主管当局确信，它们活动的宗旨是“为了公益”。结果是新的基督教会和组织会较难合资格成为慈善组织。此

⁶¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.74 至 5.76 段。

外，有受咨询者指出，目前被视为慈善组织的现有基督教会和组织，可能会较难保持它们的慈善地位。

我们的观点

2.84 我们已仔细研究响应者就此议题所表达的不同意见。我们认为，案例法已明确确立“推广宗教”为慈善宗旨⁶²，社会也将其视为慈善宗旨。因此，我们建议在慈善宗旨的法定定义中，“推广宗教”应列为其中一类慈善宗旨。

2.85 至于这类宗旨是否必须符合“为了公益”的规定，我们已仔细研究响应者所表达的宝贵意见。这个问题会在本章的较后部分另行讨论。

“促进健康”

2.86 在《苏格兰 2005 年法令》中，“促进健康”见于第7(2)(d)条，是其中一类慈善宗旨，而第7(2)(e)条则把“拯救生命”列为另一类慈善宗旨。《英格兰 2011 年法令》第3(1)(d)条则有所不同，是把“促进健康或拯救生命”合并为一类慈善宗旨。我们又留意到上述两项法令均把“促进健康”界定为包括“预防或解除病患、疾病或人类痛苦。”⁶³

2.87 在英格兰与韦尔斯，英格兰慈善事务委员会曾就“促进健康及拯救生命”这类慈善宗旨涵义发出指引。就这类宗旨的第一部分（即“促进健康”），该委员会的指引述明：

“1. 促进健康包括预防或解除病患、疾病或人类痛苦，也包括提倡健康之道。促进健康既涵盖传统的疗法，亦涵盖各种旨在医治身、心、灵以纾缓病征及治疗疾病的辅助、另类或整全疗法。要属于慈善性质，便必须有足够证据证明所会采取的疗法具有疗效。评估各种不同的疗法是否具有疗效，是视乎它们声称对病人有何好处（即究竟是诊断、医治、治疗以及／抑或纾缓方面的好

⁶² *The Catholic Diocese of Hong Kong v Secretary for Justice*, HCAL 157/2005, 2006 年 11 月 23 日；*Gilmour Appellant v Coats and Others Respondents*, House of Lords, 1949 年 4 月 8 日, [1949] A.C. 426; *In Re Warre's Will Trusts, Wort v Salisbury Diocesan Board of Finance and Others*, Chancery Division, 1953 年 4 月 28 日, [1953] 1 W.L.R. 725; *In Re Banfield, decd, Lloyds Bank Ltd v Smith and Others*, Chancery Division, 1967 年 11 月 21 日, [1968] 1 W.L.R. 846; *In Re Hetherington, decd*, Chancery Division, 1989 年 1 月 23 日, [1990] Ch. 1.

⁶³ 见《英格兰 2011 年法令》第3(2)(b)条及《苏格兰 2005 年法令》第7(3)(a)条。

处)，也视乎是否提供此等疗法以补传统医学的不足或作为另一选择。每一宗个案均按其实际情况而考虑，但上议院就辅助及另类医学所发表的报告书⁶⁴可提供有用的指引。

2. 解除病患并不囿限于医治或提供护理（例如医院），而是扩及于提供物品、服务及设施，以纾缓患病、疗养、残疾或衰弱人士的痛苦或帮助他们康复过来，又或者是给予病人慰藉。”⁶⁵

2.88 参照苏格兰的做法，小组委员会在咨询文件中曾建议把“促进健康”纳入香港的慈善宗旨法定定义。⁶⁶

受咨询者的回应

2.89 绝大多数就这类宗旨表达意见的响应者，都支持把这类宗旨纳入法定定义。

我们的观点

2.90 由于响应者普遍表示支持，我们建议“促进健康”应列为慈善宗旨类别之一。

“拯救生命”

2.91 根据《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(e)条，“拯救生命”是自成一类的慈善宗旨。苏格兰慈善组织规管局（Scottish Charity Regulator）曾表明其看法为“拯救生命”：

“……包括各种旨在拯救生命有危险的人和保障人命的活动。以此为追求目标的活动，可能包括提供救援服务或提供急救或其他救生技能的训练。”⁶⁷

⁶⁴ 上议院，《科学及科技：第 6 号报告书：辅助及另类医学》（*Science and Technology: Sixth Report: Complementary and Alternative Medicine*）（2000 年 11 月 21 日），见：
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/123/12302.htm#a1>。

⁶⁵ 见慈善事务委员会网站：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx。

⁶⁶ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.77 至 5.79 段。

⁶⁷ 苏格兰慈善组织规管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator）《符合慈善组织准则：用以咨询的指引草拟本》（*Meeting the Charity Test, Draft Guidance for Consultation*），2008 年 1 月。

2.92 正如之前所指出，《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(d)条，把“促进健康或拯救生命”这项合并的宗旨列为慈善宗旨之一。英格兰慈善事务委员会就“促进健康及拯救生命”的涵义发出指引，说明：

“拯救生命包括各种旨在拯救生命有危险的人以及保障人命和财产的慈善活动。

符合此说明的慈善组织及慈善宗旨类别包括：

- 提供（传统及／或辅助、另类或整全）医疗、护理及治疗的慈善组织，例如医院及治疗中心，以及支持其工作或与其有关连的慈善组织，例如医院之友联会（*Hospital Leagues of Friends*）；
- 为患病、疗养、残疾或衰弱的人提供慰藉、物品、服务及设施的慈善组织，例如医院电台（*Hospital Radio*）；
- 进行医学研究的慈善组织；
- 为医生提供服务及设施（例如护士宿舍）的慈善组织；
- 确保医生行医水平符合标准的慈善组织，例如英国医学总会（*General Medical Council*）；
- 推动证实有益健康的活动的慈善组织；
- 提供救援服务（例如救生艇、登山救援、消防救护车、空中救援机及急救等服务）或协助警方及救援服务工作（例如在发生全国性灾难及地区性灾难时提供紧急无线电通讯）的慈善机构；
- 为协助天灾或战争受害者而成立的慈善组织；
- 提供救生或自卫课程；
- 提供输血服务。”⁶⁸

⁶⁸ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《促进健康或拯救生命指引》（*Guidance on the Advancement of health or the saving of lives*），见：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx。

2.93 参照在苏格兰法例之下所采取的做法，小组委员会在咨询文件中曾建议自成一类的“拯救生命”应列为慈善宗旨类别之一。⁶⁹

受咨询者的回应

2.94 就这类宗旨作响应的受咨询者，普遍支持把这类宗旨纳入法定定义。

我们的观点

2.95 由于所收到的响应普遍表示支持，我们建议这类宗旨应列为慈善宗旨类别。

“推动公民意识或小区发展”

2.96 根据《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(f)条，“推动公民意识或小区发展”是慈善宗旨之一。第 7(3)(b)条进一步解释此类慈善宗旨包括：

- “ (i) 郊区或市区重建，及
- (ii) 推广公民责任、志愿工作或志愿界，或提高慈善组织的效能或效率。”

2.97 相同的条文见于《英格兰 2011 年法令》。⁷⁰ 正如英格兰慈善事务委员会所指出，促进公民意识或小区发展涵盖一系列范围广阔的慈善宗旨，而这些宗旨是以支持社会及小区基础建设为目标，焦点在于小区而非个人。⁷¹ 属于此类的慈善工作及慈善宗旨类别，包括推广公民责任及良好公民意识（例如好市民奖励计划、童军及女童军组织）、推动市区及郊区重建⁷²、推动志愿工作及推动志愿界⁷³、提高慈善组织的效率及效能，以及推动善用慈善资源。⁷⁴

⁶⁹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.80 至 5.82 段。

⁷⁰ 见《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(e)及 3(2)(c)条。

⁷¹ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，“慈善宗旨指引”（*Guidance on Charitable Purposes*），见 http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx。

⁷² 慈善事务委员会发出了一份指引说明（RR2），解释推动市区及郊区重建，在甚么情况下属慈善性质而可令公众得益。“属慈善性质的重建机构，可透过保养或改善实质、社会及经济基础建设，以及协助基于社会及经济条件而处于弱势的人，令公众得以受益。重建机构可能提供以下部分或所有服务：

- 对贫困人士提供经济或其他援助；
- 为有需要者提供住屋，并且协助改善贫困地区中住屋环境恶劣地点的一般住屋水平；
- 协助失业人士找寻工作；

2.98 在咨询文件中，小组委员会曾建议这类宗旨应列为定义所涵盖的各类慈善宗旨之一。⁷⁵

受咨询者的回应

2.99 绝大多数就这类宗旨表达意见的响应者，都支持把这类宗旨纳入慈善宗旨的清单内。香港大律师公会也支持这类建议制定的宗旨，但认为应加入相等于《苏格兰 2005 年法令》第7(3)(b)条的条文，以澄清这类宗旨的范围。⁷⁶

我们的观点

2.100 在考虑响应者的意见后，我们建议这类宗旨应列为慈善宗旨法定定义的慈善宗旨类别之一。此外，我们同意香港大律师公会的建议，认为这类宗旨的范围应予澄清。因此，我们建议按《苏格兰 2005 年法令》第7(3)(b)条的规定，澄清这类宗旨是包括：

- “ (i) 郊区或市区重建，及
- (ii) 推广公民责任、志愿工作或志愿界，或提高慈善组织的效能或效率。”

-
- 提供教育、培训及再培训机会以及工作经验，特别是以失业人士为对象；
 - 如为新业务或现有业务提供经济或技术援助或意见可令失业人士得到培训或就业机会，便提供该类援助或意见；
 - 以优惠条件向商界提供土地及建筑物，以便为失业人士制造培训及就业机会；
 - 提供、保养及改善通往主要交通干线的道路及信道；
 - 提供、保养及改善康乐设施；
 - 保育地区中具有历史或建筑重要性的建筑物；
 - 提供公共设施。”

见 http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx。

⁷³ 慈善事务委员会发出了一份指引说明（RR13），解释推动为公益而工作的志愿界在甚么情况下属慈善性质，见：

http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx。

⁷⁴ 有一些机构的工作，旨在提高慈善组织的效率及效能并且推动善用慈善资源以令公众得益。慈善事务委员会发出了一份指引说明（RR14），提供了一些准则，用以裁定这些机构在甚么情况下也可视为属慈善性质。这份指引所涉及的机构，是那些向慈善组织提供服务或支持的机构，或本身活动有助非慈善组织以及慈善组织更加善用资源以落实纯慈善宗旨的机构。见：

http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx。

⁷⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.83至5.85段。

⁷⁶ 《苏格兰 2005 年法令》第7(3)(b)条：

- “ (b) (f)段包括 —
- (i) 郊区或市区重建，及
- (ii) 推动公民责任、志愿工作或志愿界，或提高慈善组织的效能或效率。”

“推展艺术、传统遗产、文化或科学”

2.101 根据《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(g)条，“推展艺术、传统遗产、文化或科学”是慈善宗旨类别之一。《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(f)条载有一类几乎与此完全一样的慈善宗旨，分别仅在于“传统遗产”与“文化”两词的位置互调。

2.102 对艺术的推动涵盖多种多样的慈善活动，包括在全国、专业、地区及业余等层面推动各种不同形式的艺术，提供艺术设施及提倡高水平的艺术。“文化”一词，涵义广阔，经常用于艺术或传统遗产的推展。“传统遗产”可视为一个国家世代相传的本土或全国历史及风俗。推展传统遗产，范畴涵盖旨在保护有历史性的土地及建筑物的慈善组织。推展科学包括科学研究，与各种不同学会及学术机构有关连的慈善机构也属此范畴之内。归于此类的慈善组织及慈善宗旨类别，包括艺术展览馆、艺术节、艺术委员会，以及推动或鼓励戏剧、芭蕾舞、音乐、歌唱及其他此类艺术向高水平发展的慈善机构，以至推动工艺、工艺技巧及科研计划。⁷⁷

2.103 在咨询文件中，小组委员会曾建议这类宗旨应列为慈善宗旨类别之一。⁷⁸

受咨询者的回应

2.104 就这类宗旨作响应的受咨询者，普遍支持把这类宗旨纳入法定定义。

我们的观点

2.105 有鉴于受咨询者的响应，我们建议把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。

“推动公众参与体育运动”

2.106 在普通法中，推广体育运动本身，不论是否涉及一种或多于一种体育运动，并不属慈善性质。举例来说，在 *Re Nottage* 案⁷⁹中，法庭裁定只为提倡体育运动而作出的馈赠，虽然可能会令公众得益，却

⁷⁷ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《推展艺术、文化、传统遗产或科学的指引》（*Guidance on the advancement of the arts, culture, heritage or science*），见：
<http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/charitable-purposes-and-public-benefit/guidance-on-charitable-purposes/the-advancement-of-the-arts-culture-heritage-or-science/>。

⁷⁸ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.86 至 5.88 段。

⁷⁹ [1895] 2 Ch 649.

不能说是属慈善性质。不过，《英格兰 2011 年法令》及《苏格兰 2005 年法令》现时均特别订有一类与体育运动有关的慈善宗旨，只是用词略有不同而已。

2.107 《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(h)条所用之词是“推动公众参与体育运动”，而在英格兰，《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(g)条的用词则是“推动业余体育运动”。就英格兰的分类方式而言，第 3(2)(d)条解释“体育运动”指“可透过体能、智能、体力活动或智力活动促进健康的体育运动或游戏”。⁸⁰至于苏格兰的分类方式，《苏格兰 2005 年法令》第 7(3)(c)条述明，“体育运动”在第 7(2)(h)条中指“涉及体能及体力活动的体育运动”。

2.108 在咨询文件中，小组委员会曾考虑究竟此类参照英国两种法定分类法其中之一而订立的慈善宗旨，应否纳入香港的慈善宗旨新定义内。小组委员会当时曾决定，基于以下两项原因，参照苏格兰或英格兰条文而为体育运动另立的类别，不应纳入在慈善宗旨的新法定定义内。第一，有多个可归入此类的慈善组织，已可由其他类别的慈善宗旨涵盖。举例来说，虽然香港的《税务条例》不会视宗旨仅限于推动体育运动的团体为慈善团体而准其免税，但税务局认为为“推动公众参与康乐活动／体育运动以促进健康”而成立的机构是慈善机构，因为它们的宗旨是“促进健康”，而这项宗旨属 *Pemsel* 案所订的第四类宗旨（即“可令社会得益但非属以上任何一类的宗旨”）。在咨询文件中，小组委员会曾建议慈善宗旨的新法定定义应纳入特定的“促进健康”类别，以肯定并维持现有做法。

2.109 第二，小组委员会关注到如果把“推动公众参与体育运动”加入为慈善宗旨之一，则某些以前不被视为慈善组织的机构，可能会有资格列为慈善组织而因此得到税务优惠。

受咨询者的回应

2.110 在咨询过程中，一些响应主张把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。一名响应者认为，体育运动除了有益健康外，亦可为一个人的生命带来正面影响，例如和谐、快乐、性格培养、自豪感、成就感和归属感。另一名响应者表示支持把这类宗旨纳入法定定义，原

⁸⁰ 按照慈善事务委员会所发出的《推动业余体育运动指引》（*Guidance on The advancement of amateur sport*），符合此说明的慈善组织及慈善宗旨类别，包括在本地会社推动体育运动的慈善组织，例如本地足球会、榄球会、网球会等等，也包括综合运动中心，以及工作是推动某项业余体育运动或游戏的其他机构，见：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_amateur_sport.aspx。

因有二。首先，在如英格兰与韦尔斯、苏格兰、新加坡等其他司法管辖区，“*推动业余体育运动*”或“*促进健康*”都被视为慈善宗旨，因此这类宗旨被视为慈善宗旨必定是有合理原因的。第二，对于小组委员会担心某些以前不被视为慈善组织的机构，可能会有资格列为慈善组织而因此得到税务优惠的问题，该名响应者提议可实施行政措施以防滥用。

2.111 香港律师会支持把“*推动业余体育运动*”这类宗旨纳入法定定义。该会认为，拟定得宜的指引可为这类慈善宗旨设定范围，以防止出现小组委员会所担心的问题，即某些以前不被视为慈善组织的机构可能会有资格列为慈善组织。再者，任何可能出现的滥用情况（如某些“*体育运动*”的赌博）均可通过其他方法解决，例如以有关机构涉及营商和牟利为理由，使该机构不能有资格列为慈善组织。

2.112 一名来自学术界的回应者也支持纳入这类宗旨（而非只作为观众），因为体育运动除了对健康有好处外，亦对社会带来重要好处。

我们的观点

2.113 我们注意到小组委员会已在咨询文件中说明不把这类宗旨列为慈善宗旨的理由。我们也得悉一些支持把这类宗旨纳入法定定义的响应者所提出的论据。在衡量正反的意见后，我们认为这类宗旨不应列为新法定定义下慈善宗旨的类别之一。

“促进宗教和谐或种族和谐”

2.114 《苏格兰 2005 年法令》第7(2)(k)条把“*促进宗教和谐或种族和谐*”纳入为慈善宗旨之一。正如之前所指出，《英格兰 2011 年法令》第3(1)(h)条是把此类宗旨纳入合并的“*促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等或多元化*”类别之内。

2.115 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“*促进宗教和谐或种族和谐*”的团体被视为属慈善性质。在咨询文件中，小组委员会曾认为应维持现有做法，并建议把这类宗旨列为慈善宗旨类别之一。⁸¹

⁸¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.113和5.114段。

受咨询者的回应

2.116 就这类宗旨作响应的响应者普遍表示支持。

我们的观点

2.117 有鉴于受咨询者的响应，我们建议把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。

“促进平等及多元化”

2.118 如同上一类宗旨一样，《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(1)条把“促进平等及多元化”纳入为慈善宗旨之一，而《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(h)条，则把它纳入合并的“促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等或多元化”类别之内。

2.119 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“促进平等及多元化”的团体被视为属慈善性质。在咨询文件中，小组委员会曾认为应维持现有做法，并建议把这类宗旨列为慈善宗旨类别之一。⁸²

受咨询者的回应

2.120 就这类宗旨作响应的响应者，普遍支持把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。有响应者建议仿效《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(h)条，把这类宗旨和“促进宗教和谐或种族和谐”的宗旨，纳入“促进人权、冲突的解决或和解”的类别之内。

我们的观点

2.121 受咨询者的响应清楚显示，这类宗旨应列为慈善宗旨类别之一。我们亦曾考虑订立合并的“促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等或多元化”类别，如同《英格兰 2011 年法令》一样，但认为咨询文件的建议所述的依循《苏格兰 2005 年法令》的做法较为可取。

“推动环境保护或改善”

2.122 《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(m)条订明，“推动环境保护或改善”是慈善宗旨之一，而《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(i)条也订有同一宗旨。

⁸² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.115 和 5.116 段。

2.123 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“推动环境保护或改善”的团体被视为属慈善性质。在咨询文件中，小组委员会曾认为应维持现有做法，并建议把这类宗旨列为慈善宗旨类别之一。⁸³

受咨询者的回应

2.124 就这类宗旨作响应的响应者，全都赞同把这类宗旨纳入法定定义。

我们的观点

2.125 由于受咨询者表示支持，我们建议把这类宗旨列为慈善宗旨类别之一。

“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”

2.126 此类慈善宗旨列明于《苏格兰 2005 年法令》第7(2)(n)条。第7(3)(e)条进一步解释，第7(2)(n)条也涵盖“透过提供住宿或照顾而给予的济助”。《英格兰 2011 年法令》第3(1)(j)条列有同一类别的慈善宗旨，而该法令的第3(2)(e)条也载有类似的解释。

2.127 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“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”的团体被视为属慈善性质。在咨询文件中，小组委员会曾认为应维持现有做法，并建议把这类宗旨列为慈善宗旨类别之一。⁸⁴

受咨询者的回应

2.128 就这类宗旨作响应的响应者普遍表示支持。然而，有响应者认为这类宗旨可能与“防贫或济贫”和“促进健康”的宗旨重迭。亦有意见认为这类宗旨应列为“可令社会得益的任何其他宗旨”类别之下的分类。

我们的观点

2.129 我们已考虑响应者的意见，并注意到这类宗旨可能与“防贫或济贫”、“促进健康”等其他宗旨重迭。由于不同类别的宗旨有所重迭是无可避免的，而且这类宗旨会包含一些不被其他类别所包含的

⁸³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.117和5.118段。

⁸⁴ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.119和5.120段。

宗旨，因此我们选择依循《苏格兰 2005 年法令》所采取的做法，建议把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。

“促进动物福利”

2.130 “促进动物福利”这项慈善宗旨，在《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(o)条及《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(k)条中均被列为慈善宗旨之一。在普通法中，促进动物福利被视为属 *Pemsel* 案所订的第四类慈善宗旨。由是之故，按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“促进动物福利”的团体属慈善性质。

2.131 在咨询文件中，小组委员会曾建议“促进动物福利”应仍是新法定定义之下的慈善宗旨。⁸⁵

受咨询者的回应

2.132 受咨询者大多支持把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。亦有响应者认为这类宗旨应包括“防止虐畜”。

我们的观点

2.133 我们注意到受咨询者支持把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内，并考虑了某些响应者在这类宗旨应否包括防止虐畜的问题上所表达的关注。英格兰与韦尔斯慈善事务委员会的指引订明，“促进动物福利”包括“任何防止或制止虐待动物或防止动物受苦或救助受苦动物的宗旨”。⁸⁶

2.134 我们明确的意愿是这类宗旨应包括防止虐畜。鉴于受咨询者大多表示支持，我们建议把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。

⁸⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 5.121 和 5.122 段。

⁸⁶ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会举出以下例子，说明哪类慈善组织和慈善宗旨属于这个类别：

- 提倡善待动物和防止或制止虐待动物的慈善组织；
- 动物收容所；
- 提供兽医护理和治疗；
- 照顾被遗弃、被虐待或遗失的动物和为这些动物寻找新家的慈善组织；
- 控制野生动物，例如阉割措施。

见 http://www.charity-commission.gov.uk/charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/advancing_animal_welfare.aspx。

“可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何其他宗旨”

2.135 《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(m)(i)条，把“非属(a)至(l)段范围内，但凭借第 5 条（康乐信托和类似信托等）或根据旧有法律被认定为慈善宗旨”的宗旨，纳入为慈善宗旨类别之一。第 3(1)(m)(ii)及 3(1)(m)(iii)条订明，“任何其他宗旨”是指符合以下说明的宗旨：“可合理地视为与属(a)至(l)段或第(i)节范围内的宗旨类同，或可合理地视为符合该项宗旨的精神；或可合理地视为与根据英格兰与韦尔斯关乎慈善组织的法律被认定属第(ii)节或本节范围内的宗旨类同，或可合理地视为符合该项宗旨的精神”。第 3(4)条对第(1)(m)(i)款作出澄清，阐明“旧有法律”指“紧接 2008 年 4 月 1 日之前实施的英格兰与韦尔斯关乎慈善组织的法律。”第 5 条纳入《1958 年康乐慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）第 1 条，规定：

- “ (1) 只要为以下目的而设的设施是为社会福利而提供的，则提供或协助提供有关设施属慈善性质（而且须当作一向属慈善性质）——
 - (a) 康乐；或
 - (b) 其他休闲活动。
- (2) 如不能符合有关的基本条件，则不能符合有关设施是为社会福利而提供的规定。
- (3) 有关的基本条件是——
 - (a) 有关设施是为改善其主要服务对象的生活条件而提供的；及
 - (b) (i) 该等人士是因年龄、衰弱或残疾、贫困或社会及经济条件而需要有关设施；或
 - (ii) 有关设施须可供市民大众的成员取用，或可供市民大众的男性或女性成员取用。
- (4) 第(1)款尤其适用于以下情况——
 - (a) 在乡村会堂、小区中心和妇女机构提供设施；及
 - (b) 提供和维护用作康乐或休闲活动的场地和建筑物，并引伸而适用于藉组织任何活动而提供为上述目的而设的设施。
但这仍须受有关设施是为社会福利而提供的规定规限。
- (5) 本条任何条文均不得视作为减损公益规定的效力。”

2.136 《英格兰 2011 年法令》第 3(1)(m)(i) 条所指者，是那些根据慈善（普通）法和凭借关乎康乐信托和类似信托的第 5 条而被认定是慈善宗旨的宗旨，而非第 3(1)(a) 至 (l) 条所列明的慈善宗旨。第 3(1)(m)(ii) 及 (iii) 条则有所不同，是指下述宗旨：被视为与根据第 3(1)(a) 至 (l) 条所订的慈善宗旨类别、慈善（普通）法和关乎康乐信托和类似信托的第 5 条而被认定是慈善宗旨的宗旨“类同或符合其精神”。因此，第 3(1)(m) 条的涵盖范围极为广阔。

2.137 在苏格兰，各种不同的慈善宗旨均列明于《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(a) 至 (p) 条。第 7(2)(p) 条订有一项“包罗万有”的条文，把“可合理地视为与任何一项上述定旨类同的任何其他宗旨”均网罗其中。“任何类同的宗旨”似乎必然涉及第 7(2)(a) 至 (o) 条已有订明的各类慈善宗旨，因为《苏格兰 2005 年法令》既未有提及任何其他法例，亦未有提及普通法之下的现有慈善法。（关于此点的阐释，似乎仅见于《苏格兰 2005 年法令》第 7(3)(f) 条。该条订明，“就 (p) 段而言，推广任何哲学信仰（不论是否涉及对神的信仰）与 (c) 段所列明的宗旨（即“推动宗教”）类同。”）。以此来说，《苏格兰 2005 年法令》所订的各类慈善宗旨的涵盖范围，似乎要比英格兰所订者狭窄得多。

2.138 在爱尔兰，相关法例基本上沿用源自 *Pemsel* 案的四类慈善宗旨。在爱尔兰《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第 3(1)(d) 条中，“可令社会得益的任何其他宗旨”是四类慈善宗旨之一。第 3(11) 条提供了一些指引，说明就第 3(1)(d) 条而言，甚么可构成“可令社会得益的宗旨”，并且大幅度地扩阔了“慈善宗旨”的涵盖范围，令其不囿限于第 3(1) 条所列明的促进教育、推广宗教、防贫、济贫、防止或纾解经济困难等宗旨。

2.139 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨属 *Pemsel* 案所订第四类慈善宗旨（即：可令社会得益但非属济贫、促进教育或推广宗教等类别的宗旨）的团体属慈善性质。

2.140 此类宗旨的涵盖范围，按照普通法原则所订者与按照英国两种法定模式所订者大有不同，小组委员会曾就这一点详细讨论。小组委员会认为重要的是保留足够弹性，令慈善宗旨的涵盖范围可作调整，以配合社会和经济的变化，而同时又可以有足够的清晰度，以免情况含糊不清和有欠明确。经小心考虑后，小组委员会所得的看法是，采用“可令社会得益的任何其他宗旨”此程序，可以取得适度的平衡。鉴于有建议认为应该更详细列明各类慈善宗旨，小组委员会相信订明补遗宗旨类别，不会有损令法律更加透明和更易于取用的目标。因此，

小组委员会在咨询文件中曾建议把“可令社会得益的任何其他宗旨”纳入法定清单，作为补遗宗旨类别。⁸⁷

受咨询者的回应

2.141 大多数响应都赞同把这类宗旨纳入为慈善宗旨，但有一些响应者却认为这类宗旨过于抽象，不完全清楚这类宗旨究竟拟包括甚么。例如，有响应者提出，在建议制定的法例中澄清“社会”一词的涵义会有帮助。尤其应要澄清的，是只令香港以外地方得益的慈善组织会否合资格成为慈善组织。亦有响应者建议，应明确列出关于“可令社会得益的任何其他宗旨”的详细条件。

2.142 一名响应者深入讨论这类宗旨所带来的影响。该名响应者所引用的相关英国案例指出一点，法律并非一成不变，而是应跟随社会价值观念改变。该名响应者认为这样有两重含意。第一，先前不被视为属慈善性质的新目标和宗旨，可被视为属慈善性质。第二，先前被视为属慈善性质慈善的目标和宗旨，可不再被视为属慈善性质。⁸⁸ 由于慈善宗旨和公共宗旨或公益宗旨之间有差别，而按照咨询文件所建议采用的字眼，这类宗旨看来会包含多类为公益目的而成立的机构，因此该名响应者认为，如要保持慈善组织或慈善宗旨真正的法律涵义，应考虑对这类宗旨施加英国的法定模式所订有的类似限制。否则，认可慈善组织的范围会被扩大，一些机构即使在宗旨上不符合弁言随着时间而变通的精神及原意，也会被包括在内。

我们的观点

2.143 我们注意到大多数意见都支持这类建议制定的宗旨。不过，对于一些响应者认为“社会”一词的涵义有欠明确，或是不清楚“可令社会得益的任何其他宗旨”拟包括甚么的意见，我们认为有必要作出响应。

2.144 正如先前提及，慈善组织在香港法律下的涵义是以普通法为依归，而 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 一案是阐述慈善组织定义的最权威普通法案例。该案订出慈善宗旨的四大类别，这些类

⁸⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.123至5.128段。

⁸⁸ *IRC v McMullen* [1981] AC 1, 第15页E行。威尔伯福斯勋爵(Lord Wilberforce)在 *Scottish Burial Reform and Cremation Society v Glasgow Corporation* 一案([1968] AC 138, 第154页)概括了须予应用的原则，他说法庭的判决“必须在新意念兴起或旧意念变成过时或已获实现的时候，推动关乎慈善组织的法律向前发展，……目前已为人接受的观点是，我们须注意的不是弁言本身的字眼，而是法庭对弁言的范围所作判决的影响。这些判决曾在新的社会需要出现或旧有需要变成过时或已获满足的时候，致力推动关乎慈善组织的法律向前发展。”

别源于英格兰《1601年慈善用途法令》的弃言。Pemsel案所订的第四类慈善宗旨是“可令社会得益的任何其他宗旨”，但并非属“济贫”、“促进教育”和“推广宗教”以上三个类别。现已有大量案例，说明“可令社会得益的任何其他宗旨”的涵义。我们明白为这个词下定义，会带来使法律更为明确和清晰的好处，但另一方面，我们更关注的，是我们有需要“在新的社会需要出现或旧有需要变成过时或已获满足的时候，推动关乎慈善组织的法律向前发展”。⁸⁹ 我们既要提高明确性，又同时需要保留足够弹性，令慈善宗旨的涵盖范围可作调整，以配合社会和经济的变化。我们在上述两者之间作出平衡后，认为应采纳能够保留足够弹性的方案。我们相信为“社会”一词的涵义下定义，会使保留更大弹性以配合社会和经济的变化这个目标无法实现。因此，我们建议“可令社会得益的任何其他宗旨”这类补遗宗旨，应列为法定定义的慈善宗旨类别之一。

“促进人权、冲突的解决或和解”

2.145 《英格兰 2011 年法令》第3(1)(h)条，把“促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等或多元化”纳入慈善宗旨清单之中。《苏格兰 2005 年法令》第7(2)条，则把这项综合性的宗旨分拆为三个不同部分：

“ (j) 促进人权、冲突的解决或和解，

(k) 促进宗教和谐或种族和谐，

(l) 促进平等及多元化”。

小组委员会在考虑这类宗旨时，曾认为苏格兰的做法较可取。

2.146 “促进人权、冲突的解决或和解”均属日益重要和越来越受公众关注的范畴。不过，在涉及到善慈组织的情况下，我们必须区分属这些范畴的活动，哪些是带有政治目的而哪些则不然，因为前者不会被视作属慈善性质。可惜的是，虽然法律表明慈善组织不得带有政治目的，法庭却未有直接作出多少指引，指示如何区分哪些是慈善组织可以为落实其慈善宗旨而进行的政治活动，以及哪些是由于变得“过于政治化”而不符合慈善准则的活动。⁹⁰ 上议院在 *Bowman v Secular Society Ltd* 案中所作出的裁定，是这方面的一个早期权威案例。华登顿

⁸⁹ *Scottish Burial Reform and Cremation Society v Glasgow Corporation* [1968] AC 138, 第 154 页。

⁹⁰ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《CC9——慈善组织的推广宣传及政治活动》（CC 9 - *Campaigning and Political Activities by Charities*）（2008 年 3 月）。

的栢嘉勋爵（Lord Parker of Waddington）在该案中述明须予应用的一般原则如下：

“为达到政治目标而作出的信托，一向均被裁定为无效，原因不在于此项信托属于非法，因为人人均可透过合法途径来倡议或推动法律变革，原因反在于法庭无法判定所拟作出的法律变更会否令公众得益，故此不能说旨在促致法律变更的馈赠是慈善馈赠。”⁹¹

2.147 在 *McGovern v Att-Gen* 案中，斯莱德法官（Slade J）述明：

“基于以下其中一个或两个原因，法庭不会视主要目标在于促致英国法律变更的信托为慈善信托：第一，法庭一般没有足够的方法，可以判定究竟在证据上来说，所拟作出的变更会否令公众得益。第二，即使有证据足以令法庭有表面理由认为法律变更是可取的，法庭仍须按现有法律乃属正确的原则来裁决案件，因为若非如此便会僭越立法机关的职能。”⁹²

2.148 关于为政治目的而成立的信托，斯莱德法官扼要说明他的结论如下：

- “（1）为政治目的而成立并且符合栢嘉勋爵在 *Bowman* 案中作出的声明的精神的信托，即使在其他方面似乎符合《伊利沙伯法规》弁言的精神及原意，也绝不能视作以法律认为属慈善性质的方式而令公众得益。
- （2）各种为政治目的而成立并且符合此项声明的精神的信托，当中有一些的直接及主要目的是（i）推动某个政党的利益；或（ii）促致本国的法律变更；或（iii）促致别国的法律变更；或（iv）促致本国的政府政策或政府部门的某些决定被推翻；或（v）促致别国的政府政策或政府部门的某些决定被推翻。”⁹³

2.149 较近期来说，英格兰慈善事务委员会发表了一套名为《CC9——慈善组织的推广宣传及政治活动（2008年3月）》（*CC9 - Campaigning*

⁹¹ [1917] AC 406, 第 442 页。

⁹² [1982] Ch 321, 第 336、337 页。

⁹³ [1982] Ch 321, 第 340 页。

and Political Activities by Charities (March 2008)) 的指引⁹⁴，希望能为慈善受托人提供指引，令他们知悉自己可适当地参与属政治性质的活动的程度。慈善事务委员会述明，有关的各套指引均经常检讨，以确保根据就该委员会所见，以这些指引对慈善组织活动的影响来说，它们的演变是适当的。⁹⁵ CC9 的 2008 年版本（用以取代之前的 2004 年版本）及 CC9 的 2007 年版本中的问答部分，焦点集中于慈善组织参与政治运动及其他各种政治活动的自由和可能性，以及受托人所必须紧记的限制和风险。

2.150 指引订明，如果机构本身的目的或宗旨属政治性质，机构便非属慈善性质，而这点正是指引的中心原则。按照这套指引，政治目的指符合下述说明的目的：不论是在英国抑或海外，旨在推动某个政党的利益，又或者旨在促致或反对改变法律或改变中央政府、地方主管当局或其他公众团体的政策或决定。

2.151 就这套指引而言，“推广宣传”（*campaigning*）及“政治活动”（*political activity*）两词的定义由指引的 C4 条订明，并以慈善法为准则。“推广宣传”一词指“提高意识，或指就某个议题透过动员公众支持而教育或推动公众参与的工作，或指影响或改变公众态度的工作。”此词亦指“旨在确保现有法律得获遵从的推广宣传活动。”“推广宣传”有别于以下一类活动：不论是在英国抑或海外，涉及试图令人支持或反对改变法律或改变中央政府、地方主管当局或其他公众团体的政策或决定，而该类活动在这套指引中均称为“政治活动”。

2.152 这套指引述明，“推广宣传”及“政治活动”可以是慈善组织所能进行的合法及有价值活动。不过，慈善组织进行相关的政治推广宣传或政治活动，必须只是为了协助有关组织贯彻其慈善宗旨。被视为属慈善活动的推广宣传，例子可能包括：

- 推广均衡饮食有助减少患心脏疾病的健康慈善组织；
- 宣扬难民对社会所曾作出的贡献以及吁请政府执行现有支持难民权益的法例的难民慈善组织；
- 促请关注家庭暴力及虐儿的危害的儿童慈善组织；或
- 吁请政府遵守某些基本人权并消除酷刑的人权慈善组织。

⁹⁴ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《CC9——慈善组织的推广宣传及政治运动（2008 年 3 月）》，见 <http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc9.aspx>。

⁹⁵ 同上。

2.153 旨在确保人们遵守一项现有法律的活动，会归入“推广宣传”范畴；假如有某慈善组织反对废除或修订一项现有法例，则为保留该项法例而进行的活动，会归入“政治活动”范畴。慈善事务委员会的指引指出，在某些情况之下，进行政治活动有可能是慈善受托人维护慈善组织宗旨的最佳方法，而慈善组织可以选择在某段期间内，把组织的大部分或全部资源集中投放在政治活动之上。不过，慈善受托人所面对的重大问题，是有必要确保此类活动并非而且不会成为慈善组织存在的原因。⁹⁶

2.154 有些活动虽然属政治性质，但慈善组织仍可进行以助贯彻其慈善宗旨，而有些活动则带有政治目的并且不得由慈善组织进行。即使英格兰慈善事务委员会发出了指引，以试图澄清这两类活动之间的分别，界线仍确是极之微细。在现实情况中，要区分这两类活动通常会有困难，所以小组委员会已接受这方面可能会有不明确及含糊之处。

2.155 澳大利亚近期一宗具指标性的上诉案件，显示出在此问题之上，不同的普通法司法管辖区可以采取截然不同的做法。在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation*⁹⁷ 这宗 2010 年的案件中，澳大利亚高等法院（在下级审裁处及法院就有关争议作出一连串互相矛盾的裁定后⁹⁸）裁定，即使某个机构本身带有“政治目的”，只要它被视为正在落实一项可令社会得益的宗旨，属 *Pemsel* 案所订第四类宗旨的范畴之内，它仍然可以视为属慈善性质。*Aid/Watch* 的宗旨表明是提高外国援助的效率和效益。在高等法院的判词中，法庭裁定，用于济贫的外国援助，其有效运用的途径合法与否所引发的公众讨论，本身是一项可令社会得益的宗旨，属 *Pemsel* 案所订第四类宗旨的范畴之内。法庭又裁定，澳大利亚的情况与英格兰不同，并无通用的原则把“政治目的”排除于慈善宗旨之外（即英格兰法院在 *McGovern v Attorney-General*

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ [2010] HCA 42.

⁹⁸ 自 2000 年 7 月 14 日起，*Aid/Watch Incorporated* 获认可为“慈善机构”，故此根据《1997 年入息税评估法令》（联邦）（*Income Tax Assessment Act 1997 (Cth)*）是可获豁免入息税的实体，而就《1986 年附带福利税评估法令》（联邦）（*Fringe Benefits Tax Assessment Act 1986 (Cth)*）及《1999 年新税制（货品及服务税）法令》（联邦）（*A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999 (Cth)*）而言，它亦获认可为“慈善机构”，但由 2006 年 10 月 2 日开始，税务局长撤销了该等认可。*Aid/Watch* 其后就撤销提出反对，而局长于 2007 年 3 月 6 日驳回反对。行政上诉审裁处（*Administrative Appeals Tribunal*，下称“审裁处”）于 2008 年 7 月 28 日宣告局长的裁定无效，并裁定 *Aid/Watch* 是有关法例所指的“慈善机构”。局长提出上诉，而联邦法院合议庭（*Full Court of the Federal Court*）宣告审裁处的裁定无效，并确认局长就 *Aid/Watch* 反对撤销一事所作出的裁定有效。*Aid/Watch* 之后向澳大利亚高等法院提出上诉，而在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation* [2010] HCA 42 案中，*Aid/Watch* 上诉得直，审裁处的裁定恢复有效。

案中作出的裁定所示明者)。因此,不应透过应用一项用词笼统的“政治目的”原则,来判定某个机构的宗旨非属慈善性质。

2.156 咨询文件提及,对于促进人权也可以属慈善性质的建议,小组委员会并无异议,但小组委员会亦曾指出,有人认为必须区分慈善宗旨与政治目的,不过作此区分并不容易。在咨询文件中,小组委员会曾邀请公众特别就这类宗旨应否纳入法定定义以及这类宗旨应如何界定发表意见。⁹⁹

受咨询者的回应

2.157 绝大多数响应都支持把这类宗旨纳入法定定义。

2.158 有些响应者对于一些正从事人道主义工作的现有慈善组织的慈善地位会变得不明确和受到影响,表示关注。一名属慈善组织的响应者声称,很多环保团体在拯救环境时,所从事的工作正是“倡议或反对更改本国的法律、政策或行政做法”。该名响应者认为倡议和推广宣传是他们工作的必要部分,以便达到减贫的目的。该名响应者亦认为,在其纾缓贫穷的慈善宗旨中,倡议和推广宣传工作是必不可少的部分。如这些活动被视为“政治活动”,因而不属慈善组织的工作范围,是不可接受的。不少响应者也认为,目前很多推广宣传的工作,例如减贫和促进种族和谐,都与政府政策和法律有关,现在也被视为慈善活动。由于社会需要与时俱进,以应付不断改变的社会挑战,因此法律和政策出现改变是无可避免的。非政府组织经常需要改变政策和法律,以达到社会和谐,改善人民生活。长久以来,公众一直承认倡议工作是实现社会公义和平等机会的慈善手段。

2.159 一些响应者虽然支持把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内,但认为这类宗旨应以清晰和毫不含糊的字眼加以定义,并应明确规定有关定义不应包括任何政治组织。

2.160 一些响应者表示,由于香港已承认多项人权法律文书,包括联合国《儿童权利公约》(the UN Convention on the Rights of the Child)、《公民权利和政治权利国际公约》(International Covenant on Civil and Political Rights)、《经济社会文化权利国际公约》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(Convention against Torture

⁹⁹ 香港法律改革委员会,《慈善组织》咨询文件(2011年6月),第5.101至5.112段。

and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment），因此不把促进人权纳入在慈善宗旨的定义内是不合理的。况且，某些慈善组织是根据这些人权法律文书而进行其工作。一名响应者表示，人权是保障人类安全和尊严的基本价值。《基本法》和《香港人权法案条例》都明确说明保障人权的重要性。该名响应者认为，维护人权是香港一直奉行的政策，也是政府和公民社会的主要责任，这点是清楚不过的。

2.161 一名来自学术界的响应者极力申言，尽管有关组织的活动涉及促致法律变更，但如果说该等活动不属慈善宗旨的范围，则是有违宪法精神的。该名响应者认为，只有活动是为了促进某一政党的利益，才应被视为政治活动或为达到政治目的。如属这种情况，有关机构便可被视为不符合慈善宗旨。这样的诠释也大致符合《社团条例》（第151章）对“政治性团体”的定义。¹⁰⁰ 在该名响应者看来，无论慈善组织通过政治活动推广宣传法律变更是否符合其慈善宗旨，这不一定牵涉法律变更最终会否令公众得益的讨论。该名响应者又认为，不论法律变更最终会如何影响社会，促致法律修订以便使法律符合人权规定之举，已推动了公众讨论和理解现有的法律和人权标准。此事本身已令公众得益。因此，那些旨在促进慈善宗旨的政治活动，应被视为符合关于慈善宗旨的规定。

2.162 多名来自社会福利界的响应者表示，国际社会工作者联合会（International Federation of Social Workers）和国际社会工作教育学院联合会（International Association of Schools of Social Work）在它们的《社会工作伦理原则声明》（Ethics in Social Work, Statement of Principles）中指出，社工专业“推动社会改变”，而“人权原则和社会公义是社会工作的根本”。香港的《注册社会工作者工作守则》也在第一部分第1及4条订明，社工的首要使命为协助有需要的人士及致力处理社会问题，而社工也有责任维护人权及促进社会公义。假如这类宗旨不包括在慈善宗旨的定义内，社工便会陷于两难的困境，因为此举似乎与国际社会和本地社会要求社工所做的事互相矛盾。他们要么冒着使机构失去慈善地位的风险，要么在行事时违反工作守则。

2.163 一名回应者认为，限制政策倡议已是不合时宜，而假如香港打算在此刻收紧或严格执行有关原则，在国际间更会被视为一种倒退。该名响应者举了英格兰与韦尔斯为例，说当地为单一议题进行推

¹⁰⁰ 根据《社团条例》（第151章）第2条，

“政治性团体”（political body）指——

(a) 政党或宣称是政党的组织；或

(b) 其主要功能或宗旨是为参加选举的候选人宣传或作准备的组织。

广宣传的组织和志愿活动正不断增加，英国社会亦有呼声要求放宽慈善组织进行政策倡议的限制，以便推动民主的政策制定过程，制定令公众得益的政策。¹⁰¹ 因此，英国政府和慈善事务委员会已放宽有关规定。况且，澳大利亚的法院曾在近期一宗案件中裁定，即使某个机构本身带有“政治目的”，只要它被视为正在落实一项可令社会得益的宗旨，它仍然可以视为属慈善性质。¹⁰²

2.164 香港大律师公会认为，如以“保障平等、多元化和社会公义”取代“促进平等及多元化”这个类别，大概可涵盖“促进人权”。至于与“冲突的解决或和解”有关的那部分宗旨，香港大律师公会认为不是各类冲突的解决或和解都应获赋予慈善地位。例如，防止非洲发生武装冲突明显是值得法律认可的崇高宗旨，但促进本地的仲裁或调解却难以同日而语。

2.165 一些响应者表示，“冲突的解决或和解”按道理可包括国内或国际层面的活动，也可包括组织层面或人际间的活动，把它纳入为慈善宗旨，可能会使范围过广。他们担心，就如促进人权一样，很难分清楚哪些活动是与国内或国际冲突的解决或和解有关，哪些活动则是带有政治目的。此外，有响应者指出，组织层面或人际间的冲突可能更适合在法律制度内解决或通过替代诉讼纠纷解决方案解决。

我们的观点

2.166 在咨询文件中，小组委员会曾表示对于促进人权也可以属慈善性质的建议并无异议，但同时亦曾指出有人认为必须区分慈善宗旨与政治目的，不过作此区分并不容易。因此，小组委员会曾邀请公众特别就促进人权这类宗旨应否纳入法定定义以及这类宗旨应如何界定发表意见。¹⁰³

2.167 发表咨询文件后，我们随即知道把这个类别选出供公众发表意见的举措，已引起了公民社会成员的热烈关注，他们包括非政府组织、人权组织和学者。为了响应所收到的意见书所表达的意见，我们建议参照海外司法管辖区在这个法律领域的法例架构和经验，更深入探讨有关讨论所牵涉的问题。

¹⁰¹ Kennedy Report, 0.2.1、0.2.3 段。

¹⁰² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.111段。

¹⁰³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.112段。

2.168 我们首先会考虑促进人权应否视为自成一类的法定慈善宗旨，接着会考虑“冲突的解决与和解”应否列为法定慈善宗旨类别之一。

促进人权应否属慈善宗旨

2.169 香港的公民社会大力支持把促进人权列为法例界定的慈善宗旨类别。小组委员会在咨询期内收到260多份意见书，当中绝大多数响应者都赞同把“促进人权”纳入为慈善宗旨。来自不同界别的很多响应者提出了强而有力的论据，支持纳入这类宗旨。

2.170 本章节会根据响应者所提出的意见，以及案例和响应者所订出的概念架构，阐述支持和反对把促进人权列为慈善宗旨的主要论据。

(a) 支持把促进人权列为慈善宗旨的论据

(1) 人权是普世价值

2.171 首先，人权在香港已获接纳为普世原则和核心价值。《基本法》第三章载有保障人权的条文，列明香港居民所享有的权利和自由。尤其是，《公民权利和政治权利国际公约》已凭借《基本法》第三十九条而纳入在香港法例中的《香港人权法案条例》（第383章）内。香港政府已承认多项人权公约，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（《联合国禁止酷刑公约》）。在这些人权公约之中，有些公约规定缔约各国负有责任采取一切适当措施，包括制定法律，使公约所认可的权利得到充分实现，最显著的例子就是《消除对妇女一切形式歧视公约》。¹⁰⁴

2.172 此外，联合国《人权维护者宣言》（the UN Declaration on Human Rights Defenders）订明，政府有责任和义务保护和促进一切人权和基本自由，确认和尊重人权组织和人权活动在促进和保护人权方面的作用和义务，并支持它们的工作。¹⁰⁵

¹⁰⁴ 例子可见《消除对妇女一切形式歧视公约》第3条。

¹⁰⁵ 就《宣言》的法律性质而言，《宣言》本身不是一项具有法律拘束力的文书，但其中载有一系列基于《公民权利和政治权利国际公约》等具有法律拘束力的其他国际文书载列的人权标准的原则和权利。此外，《宣言》是大会以协商一致意见方式通过的，因此是各国对

2.173 因此，把促进人权列为法定的慈善宗旨，只是为落实这些国际公约所承认的基本人权和自由而作的合理延伸。如不把促进人权与其他慈善宗旨视作同等，会违反香港的国际义务的精神，甚至是违反香港的宪法。

(2) 提升人类的精神面貌和道德修养

2.174 第二，如对普通法更仔细研究，会发现促进人权本身已获确认为在根本上属慈善性质。在 *McGovern v Attorney General* 一案中，¹⁰⁶ 虽然法庭最终裁定，由于济助政治犯的主要方法是通过对国内和国际的政策施加压力，因而使有关信托的宗旨带有政治目的，但斯莱德法官也承认《伊利沙伯一世法规》¹⁰⁷ 的范围足以包含宗旨是解除人类痛苦和贫困的信托，而国际特赦组织的信托是“为怜悯助人的宗旨而成立的信托”，有关信托只要符合公益规定，在英国的普通法下可以属慈善性质。*McGovern* 案所采取的立场支持促进人权在本质上并非不属慈善性质的观点。¹⁰⁸

2.175 况且，促进人权亦已因为与“提升人类的精神面貌和道德修养”这类宗旨类同而获认可为慈善宗旨，而后者在很久前已被裁定为符合《伊利沙伯一世法规》¹⁰⁹ 的精神和原意。¹⁰⁹ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会在其关于促进人权的指引中表示：“由于人们已普遍认为尊重人权是必要的道德价值，因此提升道德或心灵福祉和改善社会这个确立已久的慈善宗旨，可提供一个足够（但不是唯一）相似的类别，从而将促进人权一般视作为属慈善性质。”¹¹⁰

2.176 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会亦承认，促进人权明显可令公众得益，包括权利受到保障的个人所得的实际利益，以及整个社会因为察觉到社会所有成员的基本权利正受保障而得到的更大利益。但另一方面，英格兰与韦尔斯慈善事务委员会规定，为了明确表达取得

执行这项文书的非常坚决的承诺。越来越多的国家正在考虑将《宣言》作为具有拘束力的国内立法。

¹⁰⁶ [1982] Ch 321, 第 336、337 页。

¹⁰⁷ 《慈善用途法令》（又名《伊利沙伯一世法规》）于 1601 年在英格兰生效，引入“慈善宗旨”的法律概念。

¹⁰⁸ 见 Breen, O. B., (2012 年) "Too political to be charitable? The Charities Act 2008 and the future of human rights organisations in Ireland", (2012 年) Public Law, 4 月, 第 268 至 287 页。

¹⁰⁹ 见 *Re South Place Ethical Society* [1980] 1 W.L.R. 1565。亦见 G. Moffatt, "Charity, Politics and the Human Rights Act 1998: Much Ado about Nothing?" (2002 年) 13 Kings College Law Journal 1, 第 13 页。

¹¹⁰ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《慈善组织注册处报告：促进人权》（*Review of the Charity Register: The Promotion of Human Rights*）（2005 年 1 月）。

慈善地位而需要具备的宗旨，任何组织如欲成立为促进人权的慈善组织，必须指明它谋求促进哪一套或哪几套人权准则。¹¹¹

(3) 人权和社会问题的紧密关系

2.177 第三，人权范畴无远弗届，是个人生活和社会生活极为重要的部分。事实上，大多数获得接纳的慈善宗旨，例如推动公民意识和社会发展，与人权原则都是密不可分的。构成人权基础的概念，例如平等和反歧视、公民权利和政治权利，以至日渐普遍的社会权利和经济权利，经常在不同领域为慈善组织的使命提供指引。对于为少数族裔或边缘社羣争取平等待遇和资源的慈善组织来说，情况可能更为如此。因此，公民社会在促进人权和推进社会公义方面起着极其重要的作用。

2.178 获普遍接纳的慈善宗旨，包括防贫和推动环境保护，都与政府政策和法律密不可分，这点与促进人权十分相似。虽然不同的司法管辖区容许慈善组织进行不同程度的政策倡议和游说工作，但仅因为促进人权与政策倡议关系密切而不把促进人权列入慈善宗旨的清单内，似乎并不合理。

2.179 另一个重要的考虑因素，是某组织必须纯粹为慈善宗旨而成立，才可视为慈善组织的规定。税务局目前正实行慈善组织必须纯粹为慈善宗旨而成立的规定，¹¹² 而小组委员会的建议也清楚显示，这项规定相当可能会保留下来，以便与其他司法管辖区保持一致。¹¹³ 多名回应者非常担心，如日后慈善组织的定义不包括促进人权，慈善组织便不能够把促进人权的宗旨列为组织的使命，以致慈善组织的运作和发展会受到极大的限制。倘若慈善组织的慈善宗旨与人权议题有密切关系，但有关组织还是要“回避”这些人权议题，这样的情况并不可取。

(4) 在法律上被英联邦司法管辖区孤立

2.180 第四，在香港进行法律改革时所经常参考的普通法司法管辖区中，把“促进人权”列为慈善宗旨明显是惯例而不是例外。诚然，下文所研究的司法管辖区在政治和社会情况上都不同，但香港如

¹¹¹ 同上。

¹¹² 税务局说明：“该团体不能同时有慈善性质和非慈善性质的混合宗旨”。见税务局，《税务条例释义及执行指引第37号（修订本）特惠扣除：第26C条：认可慈善捐款》（2006年9月）；香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.28段。

¹¹³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.44段和第79页。

不把“促进人权”列为慈善宗旨，就可能会在法律上被那些总体上制度较自由的司法管辖区孤立。

2.181 小组委员会认为，在为慈善宗旨拟定香港适用的定义时，由于香港与英格兰与韦尔斯和苏格兰有相同的法律传统，因此英格兰与韦尔斯及苏格兰的法例尤其可供借鉴。由于建议列入的慈善宗旨类别大部分与英格兰与韦尔斯及苏格兰的法令所规定者相同，而且英格兰与韦尔斯及苏格兰都把“促进人权、冲突的解决或和解”另外列为一类慈善宗旨，¹¹⁴ 因此如没有明确的理据把香港的情况区别开来，单单在促进人权这一类宗旨上偏离英格兰与韦尔斯和苏格兰的法例架构是难以自圆其说的。

2.182 除了英格兰与韦尔斯和苏格兰外，南非也在《1962年入息税法令》（Income Tax Act 1962）附表9第I部把“促进或倡议人权和民主”列为“公益活动”。¹¹⁵

2.183 在加拿大，加拿大税务局辖下的慈善组织理事会（Charities Directorate of the Canada Revenue Agency）承认，维护人权本身可以是 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 一案 [1891] A.C. 531 (H.L.) 所订的第四类慈善宗旨下的一项慈善宗旨。¹¹⁶ 加拿大税务局也就可如何进行维护人权的活动（不论是否同时为实践其他慈善宗旨）提供指引。¹¹⁷

2.184 在澳大利亚，《2013年慈善法令》（Charities Act 2013）最近在2013年6月制定。根据该法令第12条，促进或保障人权是慈善宗旨之一。该法令会在2014年1月1日开始实施。

2.185 反之，爱尔兰的法例并无提及促进人权属爱尔兰《2009年慈善法令》第11条所规定的“可令社会得益的任何其他宗旨”，但“促进冲突的解决或和解”则被纳入其中。《2009年法令》的立法历史包括在2003年所发出的把促进人权类别排除的咨询文件，以及爱尔兰国会通过有关法令草案的两年过程。这些立法历史显示，尽管公民社会极力争取把促进人权纳入《2009年法令》之内，但爱尔兰政府坚拒在

¹¹⁴ 英格兰与韦尔斯的情况见《2011年慈善法令》第3(1)(h)条；苏格兰的情况则见《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第7(2)(j)条。

¹¹⁵ 在南非，属《1962年入息税法令》第30条所界定的“公益组织”的非牟利组织会获给予税务优惠。有关组织的宗旨必须纯粹或主要是进行一项或多项该法令附表9所列的公益活动或后来被财政部裁定为属于公益活动的活动。

¹¹⁶ 加拿大税务局《指引：维护人权和慈善组织注册》（“Guidance: Upholding Human Rights and Charitable Registration”）(CG-001)（2010年5月），见 <http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/ply/cgd/hmn-rghts-eng.html>。

¹¹⁷ 同上。

慈善宗旨的清单加入对人权的明确提述，这不但没有经过合乎规范的论证，更可能是有政治动机。¹¹⁸

(b) 反对把促进人权列为慈善宗旨的论据

(1) 政治目的

2.186 在拒绝向人权组织给予慈善地位时，一项经常引用的论据是促进人权与政治目的有密切关系，而根据上议院在 *Bowman v Secular Society Ltd* 一案¹¹⁹ 以及较近期的 *McGovern v Attorney General* 一案¹²⁰ 所定下的英格兰普通法，政治目的已被明确禁止。

2.187 尽管促进人权与政治活动确实有密切关系，最常见的形式便是为某些法例和政策进行政策倡议和推广宣传，但这项论据把人权组织的政治活动（按广泛的定义而言）诠释为政治目的，会有把慈善宗旨和慈善组织所使用的手段混为一谈之虞。

(2) 列为其他类别的慈善宗旨

2.188 反对把促进人权列为慈善宗旨另一项看来言之成理的论据，是“可令社会得益的任何其他宗旨”这类补遗宗旨可保留足够弹性，令慈善宗旨的涵盖范围可作调整以配合社会和经济的需要，从而包括以促进人权为使命的组织。因此，即使没有把促进人权列为另一类宗旨，人权组织只要能证明其宗旨可令社会得益，也未必不能成为慈善组织。

2.189 在权衡前文所述的正反意见后，我们认为支持把促进人权列为慈善宗旨的论据明显比反对的论据更为充分。我们接着会考虑这类宗旨余下的内容。

¹¹⁸ 见 Breen（2012年），脚注10。作者讨论国会对《2007年慈善法令草案》（Charities Bill 2007）的辩论，包括当中出现的两个事实：是内阁而非检察总长指定把人权排除于慈善宗旨的清单之外，以及内阁遵从税务局局长办公室（Office of the Revenue Commissioners）先前根据 *McGovern v Attorney General* 一案 [1982] Ch 321（第336、337页）的粗略理解而对人权组织所作的处理。

¹¹⁹ [1917] AC 406（上议院）。

¹²⁰ [1982] Ch 321，第336、337页。

“冲突的解决与和解”

2.190 英格兰与韦尔斯和苏格兰都把“冲突的解决与和解”这个类别纳入为慈善宗旨。小组委员会认为，苏格兰的做法把“促进人权、冲突的解决或和解”的宗旨与“促进宗教和谐或种族和谐”、“促进平等或多元化”等其他宗旨区分开来，较英格兰与韦尔斯《2011年慈善法令》的做法可取。¹²¹

2.191 对于“冲突的解决与和解”的范围，英格兰与韦尔斯慈善事务委员会曾表示，这个类别包括促进复和司法和其他形式的冲突解决或和解的慈善组织、与解决国家冲突或国际冲突有关的慈善组织，以及与调解有关的慈善组织。¹²²

2.192 在 *Concordis International Trust* 的个案中，英格兰与韦尔斯慈善事务专员（即慈善事务委员会的前身）审议一个组织为取得慈善地位而提出的申请，该组织的宗旨包括促进国内或国际冲突的解决及和解。慈善事务专员的结论是，促进国内或国际冲突的解决可以是一项为了公益的慈善宗旨。¹²³ 慈善事务专员在裁决中指出，根据普通法，国际友谊或了解并不属慈善性质。但是，慈善事务专员把这个宗旨与冲突解决区分开来，后者是为了解决和缓解群体或国家之间的争斗或战争所带来的影响，而非为了促进两国之间更深入和更体恤的了解。¹²⁴

2.193 在苏格兰，苏格兰慈善组织规管局公署（*Office of the Scottish Charity Regulator*）也表示，第7(2)(j)条所规定的类别包括解决国际冲突，以及通过找出冲突的原因并谋求解决有关冲突，以缓解国内或国际冲突所导致的痛苦、贫穷和困苦。促进复和司法和促进不同的人、组织、主管当局或群体之间的调解或和解，亦属这类宗旨的范围。¹²⁵

2.194 除了英格兰与韦尔斯和苏格兰外，我们所研究过的其他司法管都普遍在法例上把“冲突的解决与和解”界定为慈善宗旨。根据爱尔兰《2003年慈善法令》（*Charities Act 2003*）第3(11)(e)条，“促进冲

¹²¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第5.101段；见《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第7(2)条；以及英格兰与韦尔斯《2011年慈善法令》第3(1)(h)条。

¹²² 见 <http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/charitable-purposes-and-public-benefit/guidance-on-charitable-purposes/the-advancement-of-human-rights-conflict-resolution/>。

¹²³ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《*Concordis International Trust* 的注册申请》（*Application for Registration of Concordis International Trust*）（2004年7月23日），见：<http://www.charitycommission.gov.uk/Library/start/concordisdecision.pdf>。

¹²⁴ 见裁决第6.1节。

¹²⁵ 苏格兰慈善组织规管局公署，《符合慈善准则：申请人和现有慈善组织的指引》（*Meeting the Charity Test: Guidance for applicants and for existing charities*），第8页；见 http://www.oscr.org.uk/media/32303/meeting_the_charity_test_full_guidance.pdf。

突的解决或和解”被列为“可令社会得益的宗旨”。南非也把“解决冲突，促进南非各族人民之间的和解、互相尊重和包容”，列为《1962年入息税法令》（Income Tax Act 1962）附表9第1部福利和人道主义一节下的公益活动之一。

2.195 在新西兰，虽然“冲突的解决与和解”没有列为《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第5(1)条所规定的四类慈善宗旨之一，但按道理仍属“可令社会得益的其他事项”。

2.196 在澳大利亚，“促进澳大利亚各群体之间的和解、互相尊重和包容的宗旨”是《2013年慈善法令草案》（Charities Bill 2013）下的慈善宗旨类别之一。¹²⁶

2.197 根据上述的分析，并考虑到响应者所提出的有力论据，我们建议“促进人权、冲突的解决或和解”这类宗旨应纳入在慈善宗旨的法定定义内。

是否需要设有公益准则？

2.198 小组委员会建议，每一项拟制定的慈善宗旨，都必须是为了公益。¹²⁷这样做会移除现有的普通法推定。根据这项推定，旨在济贫、促进教育及推广宗教等宗旨，表面看来是属慈善性质并且是为了公益。

2.199 至于甚么可构成“慈善宗旨”，现时的普通法原则是有关的宗旨必须属《伊利沙伯一世法规》弃言所列明的一系列宗旨之一，或是属麦纳顿勋爵所订的四类源于弃言的慈善宗旨之一。¹²⁸有关的宗旨又必须是“为了公益”。在普通法中，除非能证明情况并非如此，否则麦纳顿勋爵所订的首三类慈善宗旨，即防贫、促进教育及推广宗教，均推定是“为了公益”。（不过，我们得指出这项普通法推定，已于2006年在英格兰被法规撤销。）¹²⁹

2.200 至于麦纳顿勋爵所订的第四类慈善宗旨（即旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托），有说法认为此类宗旨，“必须本身符合或根据就同一议题得出裁决的案件而类推符合（伊利沙伯时代）古

¹²⁶ 《2013年慈善法令草案》和《2013年慈善（相应修订和过渡性条文）法令草案》（Charities (Consequential Amendments and Transitional Provisions) Bill 2013）为所有的澳大利亚联邦法例引进慈善组织和慈善宗旨的定义；见《2013年慈善法令草案》第12(1)(f)条。

¹²⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第78至79页。

¹²⁸ *Halsbury's Laws of England*, 卷5(2)（2001年再版），第2段。

¹²⁹ 因《2006年慈善法令》（Charities Act 2006）的制定而被撤销。见该法令第3(2)条。

旧法规的精神及用意，又或者必须是经由其他法规宣布为慈善宗旨。”

¹³⁰ 要符合“公益”准则，慈善宗旨必须有两项不同的要素：“(1)有关宗旨必须具有可以确定的利益；以及(2)有关宗旨的利益必须可供足够数目的公众取用”¹³¹

2.201 根据《苏格兰 2005 年法令》第 8(2)条，与“公益”有关的考虑因素包括：因有关团体行使其职能而令该团体的成员或任何其他人士得到或有可能得到的利益，以及令公众蒙受或有可能蒙受的不利，与公众因该团体行使其职能而得到或有可能得到的利益相比的结果。¹³² 换言之，属慈善宗旨法定清单的范围，是获得慈善地位的必要但非充分条件。

受咨询者的回应

2.202 大多数就公益规定表达意见的响应者，都赞成这项规定应施加于法定定义内的所有慈善宗旨类别。一名响应者认为，这项明确的并行规定可在承认慈善组织方面提供更大保障。这名响应者认为，对有关组织施加这种举证责任，一般不应被视为对有关组织带来困难的举证工作。与此同时，这项规定容许其他有利害关系的各方在适当的个案中提出相反证据，证明尽管有关的宗旨表面看来是属于慈善宗旨的指定类别之一，但贯彻这个宗旨会对社会有不利影响，因此有关组织不应获得慈善地位。亦有响应者提议，“公益”一词应给予较广义的解释，使诸如促进人类福祉之类的宗旨也可以是为了公益。

2.203 虽然大多数响应者都支持加入公益规定，但一些响应者担心济贫、促进教育和推广宗教是为了公益的推定会被移除。他们认为，虽然这项公益推定对现代社会可能已不再适用，按道理亦应该订立明确的规定，但公益的定义可以成为引起一定争议的问题。有响应者认为，尽管对所有类别的慈善组织引入法定的“公益”准则，可连带弄清楚每一类慈善组织所惠及的公众究竟必须是香港的公众还是可包括香港以外的对象，但看来市民大众并无大力支持改变现有依循普通法规定的情况。

2.204 在少数不同意加入了这项公益准则的响应者之中，有人认为小组委员会的用意虽然良好，但界定公益的标准和准则可以是一项非常复杂的工作。英格兰与韦尔斯慈善事务委员会为各类慈善组织制定了大量指引，便足以说明这项工作的复杂程度。有关的响应者指出，

¹³⁰ *Halsbury's Laws of England*, 卷 5(2) (2001 年再版), 第 2 段注 7。

¹³¹ *Halsbury's Laws of England*, 卷 8 (2010 年) 第 5 版, 第 6 段。

¹³² 香港法律改革委员会, 《慈善组织》咨询文件 (2011 年 6 月), 第 5.65 段。

这些指引对慈善组织和公众造成了不少混乱和误会。他亦认为，如果香港的慈善法律加入这项条文，会立即令很多组织的慈善地位变得不确定。在这些组织当中，很多是非牟利学校（特别是直资学校和私立学校）。确定某些宗教团体的公益地位，也可变成极为敏感的政治问题，并可引起侵犯宗教自由的指责。总的来说，有关的响应者认为不应低估把“公益”纳入为新法例的一部分所带来的实质社会影响。

2.205 亦有意见认为，公益推定已存在一段很长时间，并没有造成不良影响，所以不应轻率废除。废除有关推定，或会使慈善组织在服务该等组织的人员数目、收费和成本效益这三方面，受到更严格的管制。因此，有关响应者建议，应继续保留济贫、促进教育和推广宗教都是为了公益的推定。

2.206 除了上述的意见外，还有响应者建议有关推定应适用于咨询文件所列的类别(1)至(12)的慈善宗旨，而公益规定只应适用于类别(13)，即“可令社会得益的任何其他宗旨”。

我们的观点

2.207 为便于考虑有关事宜，我们研究了其他司法管辖区的例子。跟英格兰与韦尔斯一样，苏格兰已废除了 *Pemsel* 案所订的三类传统的慈善宗旨都是为了公益的普通法推定。《2005 年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第8(1)条规定，任何宗旨均不得推定为为了公益。第8(2)条列明各项在裁定某团体是否提供“公益”时须予考虑的因素，包括成员或任何其他人有可能得到的利益，令公众蒙受或有可能蒙受的不利，以及利益是否有过多限制。

2.208 在澳大利亚，推广宗教是为了公益的推定仍然存在。在2013年5月29日，澳大利亚政府向国会提交关于慈善组织法定定义的法例。根据《2013年慈善法令草案》，慈善实体的每项宗旨都必须是为了公益，而且有关宗旨所针对的利益，必须是可供公众的成员或足够数目的公众取用。¹³³ 该法令草案第7条规定，有几类宗旨须推定是为了公益。¹³⁴

¹³³ 《2013年慈善法令草案》第6(1)条；亦见澳大利亚联邦国会众议院，《2013年慈善法令草案和2013年慈善（相应修订和过渡性条文）法令草案——摘要说明》（*Charities Bill 2013, Charities (Consequential Amendments and Transitional Provisions) Bill 2013 - Explanatory Memorandum*）。

¹³⁴ 第7条——

“在没有相反证据的情况下，某实体所具备的宗旨如属以下任何一项宗旨，须被推定为符合第6(1)(a)及(b)段的规定（为了公益的宗旨）：

(a) 预防或解除病患、疾病或人类痛苦的宗旨；

2.209 爱尔兰在根据《2009年慈善法令》第3(4)条所制定的包含架构下，保留了公益推定。只有证明对公众所造成的损害明显大于任何利益时，宗教宗旨才会丧失慈善地位。有论者指出，上述裁定仍然是根据客观证据，但无须有直接证据证明特定的宗教宗旨可令公众得益。

2.210 除了考虑其他司法管辖区的例子外，我们会在下文说明施加公益准则的好处和坏处。

施加“为了公益”规定的好处

2.211 一名响应者指出，从自由的角度而言，慈善法律是一种手段，使国家可藉着支持和促进一些可提升自主权的共益宗旨，从而展示国家在维护个人自主权价值观方面的承诺。因此，如没有加强自主权以外的有力依据，国家是有充分理由不去推广一些可能削弱实现自主权的先决条件的宗教信仰和习俗的。¹³⁵

2.212 由于财政优惠和慈善地位之间有密切关系，因此推广宗教之类的获豁免宗旨，应让人觉察到可为社会带来一些利益，而这些利益大于放弃的收入。¹³⁶ 因此，慈善组织须证明自己是为了公益的规定，可加强公众对慈善界的信心，并提高公众对当局向慈善组织给予税务优惠的支持。

2.213 另一项相关的理由，是公众舆论强烈认为不应通过税务制度，要求纳税人资助其他人的宗教信仰和习俗，或是资助冒犯其他纳税人的信仰和价值。¹³⁷

-
- (b) 促进教育的宗旨；
 - (c) 纾解个人或家庭的贫穷、困苦或不利情况的宗旨；
 - (d) 照顾和支持以下人士的宗旨：
 - (i) 老人；或
 - (ii) 残疾人士；
 - (e) 推广宗教的宗旨。”

¹³⁵ Matthew Harding, *‘What is the point of Charity Law?’* (于2011年7月21日在昆士兰大学举行的 Private and Public Law – Intersections in Law and Method Conference 上所发表的文章)，引用于 Pauline Ridge, “Religious Charitable Status and Public Benefit in Australia”, 35 *Melb. U. L. Rev.* 1071。

¹³⁶ 见 Evelyn Brody 和 John Tyler, *‘Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?’* (2010年) 85 *Chicago-Kent Law Review* 571, 引用于 Pauline Ridge, “Religious Charitable Status and Public Benefit in Australia”, 35 *Melb. U. L. Rev.* 1071。

¹³⁷ *Federal commissioner of Taxation v World Investments Ltd* (2008) 236 *CLR* 204.

废除公益推定的坏处

2.214 对于上述关于财政政策的论点，一项反驳的论点是：单单享有财政优惠，并不构成对慈善地位引入公益准则的明确理由。事实上，很多获得财政优惠的个人和团体都不须遵守规管标准，也不受信仰或行为方面的公众准则限制。¹³⁸

2.215 有论者在反对废除普通法的推定时指出，公益准则是有力的规管机制，可充当国家的一项手段，筛除那些宗旨不符合国家利益的宗教团体，不向这些团体授予慈善地位。¹³⁹

2.216 此外，必须符合公益准则的规定，会促使宗教团体之类的组织依据慈善组织的法律定义来制定其宗旨，以便享受财政优惠，对于新的宗教团体来说尤其如此。¹⁴⁰

2.217 另一个支持保留普通法推定的常见论据，是慈善组织为遵守规则而招致的开支和行政开支都会增加，但慈善组织在传统上非常依赖志愿人员的服务，并力求减省开支。¹⁴¹

2.218 除了考虑上文所述的好处和坏处外，英格兰近期的一宗案件也可对我们考虑这个问题带来一定的启发。*The Independent Schools Council v The Charity Commission and others*¹⁴² 一案（下称“私立学校理事会案”）凸

¹³⁸ Brian Lucas 和 Anne Robinson, 'Religion as a Head of Charity', 载于 Myles McGregor-Lowndes and Kerry O'Halloran (编着), *Modernising Charity Law: Recent Developments and Future Directions* (Edward Elgar, 2010) 第 187 页, 引用于 Pauline Ridge, "Religious Charitable Status and Public Benefit in Australia", 35 Melb. U. L. Rev. 1071.

¹³⁹ 见 Pauline Ridge, "Religious Charitable Status and Public Benefit in Australia", 35 Melb. U. L. Rev. 1071.

¹⁴⁰ 英格兰与韦尔斯的一个例子，就是德鲁伊网络 (Druid Network) 注册为慈善组织的申请。德鲁伊网络本来在其章程中称自己为“神秘的传统宗教信仰”，带有“更深的奥秘和习俗”。不过，在英格兰与韦尔斯慈善事务委员会进行调查后，德鲁伊网络已修订其章程，说明“德鲁伊网络内没有神秘、秘密或隐密的习俗”，而且他们的教义是对所有人开放的。见 2010 年 9 月 21 日慈善事务委员就德鲁伊网络所作的裁决。

¹⁴¹ 见 Pauline Ridge, "Religious Charitable Status and Public Benefit in Australia", 35 Melb. U. L. Rev. 1071.

¹⁴² [2011] UKUT 421 (TCC); 在英格兰与韦尔斯，《2011 年慈善法令》第 4(3)条规定，“凡提及公益一词，所指者是该词按英格兰与韦尔斯关乎慈善组织的法律而理解之义。”除此之外，该法令并未界定甚么可构成“公益”。该法令第 17 条规定慈善事务委员会须就公益规定的运作发出指引，并且必须在发出指引之前进行公众咨询。慈善事务委员会在这方面所发出的指引包括：在 2008 年 1 月发出的《慈善和公益——慈善事务委员会对公益的一般指引》（"Charities and Public Benefit - the Charity Commission's General Guidance on Public Benefit"），以及在 2008 年 12 月发出的《公益和收费》（"Public Benefit and Fee-Charging"）和《为公益而促进教育》（"The Advancement of Education for the Public Benefit"）（下称“有关指引”）。本案的第一项法律程序（下称“司法复核申请”）是由私立学校理事会 (Independent Schools Council) 所提出的司法复核申请，要求法庭颁布命令，撤销慈善事务委员会所发出的指引的部分内容。申索人指称有关指引包含法律上的错误，这些错误关乎适用于对慈善活动收费的慈善组织的公益规定，特别是适用于私立学校的公益规定。

显出因为慈善宗旨法定定义中的公益规定而可能引起的有争议的问题。这宗案件由两项独立但关系密切的法律程序组成。这两项法律程序关乎《2006年慈善法令》中的公益规定对英国收费的私立学校的影响。本案凸显出下述各点：

- (1) 对第一、第二和第三类慈善宗旨（即“防贫”、“推广宗教”和“促进教育”）加入“公益”规定，可能使一些现有的慈善组织无法确定其慈善宗旨是否为了公益。一些慈善组织相当可能会不符合慈善宗旨的法定定义，因此不再获认可为慈善组织。根据普通法，上述三类宗旨都推定是为了公益，或被视作“表面看来”是为了公益（法庭在私立学校理事会案中所用的字眼）。由于“公益规定”，一些如私立学校之类的慈善组织可能须证明其宗旨是为了公益而非私利。
- (2) 在“公益”应否有明确定义的问题上面对两难选择。在英格兰与韦尔斯，法规并没有给这个词下定义。反之，慈善事务委员会发出了大量指引，说明这项规定的涵义。然而，在私立学校理事会案中，有关指引在法庭上受到挑战，理由是有关指引在法律上有错误，当中对部分条文的挑战颇为成功。而且，相当可能会继续有人在法庭上挑战有关指引的法律效力。这说明了把有关规定的实际施行交由慈善事务委员会或其他相关的主管当局负责，可能会引起问题。不阐明“公益”这个词的解释，也可能造成混乱和不明确的局面。
- (3) 对某组织是否为了公益的考虑可能涉及政治方面的因素。如关系到一些现有的慈善组织的慈善地位，例如宗教团体、私立学校或甚至是属于第四类慈善宗旨的私营医院，情况尤其如是。

第二项法律程序（下称“转交”）是检察总长（Attorney General）依据经《2006年法令》修订的《1993年慈善法令》的若干条文所作出的转交，把某些关乎慈善法律的问题转交审裁处裁定。司法复核申请和转交被案件管理程序编在一起，由皇家高等法院在单一次聆讯中审理。主要的争论点是关于宪法问题和运作问题。在这些争论点中，第一项是关于一所学校需要在管限文件中（如有这样的文件的话）订定甚么条文，才能够成为慈善组织。第二项争论点是关于一所学校实际上需要做甚么，才可被视作是为了公益而运作。法院在裁决中就公益规定所作的判词只局限于教育范畴的慈善组织，法院也没有被要求处理各类慈善组织的公益规定，但该案对有关原则和论据的分析或会有更为广泛的影响。

2.219 在考虑响应者的意见和海外经验的利弊后，我们认为所有慈善组织应受到平等对待和遵守相同规定。因此，我们认为上述所建议的各类慈善宗旨也应该是为了公益。

“不溯既往的豁免安排”

2.220 尽管我们认为所有慈善组织应受到平等对待和遵守相同规定，但我们也注意到，一些响应者对“防贫或济贫”、“促进教育”和“推广宗教”这三类慈善宗旨都是为了公益的普通法推定会被废除表示关注。在废除这项法律推定后，属以上三个类别的现有慈善组织都必须符合公益准则。举例来说，香港的国际学校便可能受到必须符合公益准则这项规定影响。宗教团体也将会须符合公益准则，但在普通法下，宗教团体的宗旨是推定为慈善宗旨。我们明白，一些依靠慈善捐款的现有慈善组织如必须遵守符合公益准则的规定，其慈善地位可能出现疑问。倘若现有的免税慈善组织突然发觉自己无法符合拟设制度下的公益准则，或会出现法律诉讼。

2.221 在其他司法管辖区，例如苏格兰，公益准则适用于《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》所界定的每一类慈善宗旨。在2005年前已存在的慈善组织，会在新规定“不溯既往”的情况下过渡至苏格兰慈善组织注册纪录册。然而，这些慈善组织仍须如其他根据该法令而新注册的慈善组织一样，受苏格兰慈善组织规管局公署审核和监察。¹⁴³

2.222 我们相信，“不溯既往的豁免安排”政策会为现有的慈善组织提供保障，并纾缓它们的忧虑，使这些慈善组织可在现行制度有任何变革之前事先作好计划，因而减少尤其是在新变革实施初期出现法律诉讼的可能性。因此，我们认为，如新制度予以推行，目前根据《税务条例》（第112章）第88条获豁免缴税的现有慈善组织，应在新规定“不溯既往”的情况下过渡至经改革的制度。

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；

¹⁴³ Turcan Connell, 《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令的指引》（*Guide to the Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005*），第4页。

- (2) 促进教育；
- (3) 推广宗教；
- (4) 促进健康；
- (5) 拯救生命；
- (6) 推动公民意识或小区发展，包括：
 - (i) 郊区或市区重建，及
 - (ii) 推广公民责任、志愿工作或志愿界，或提高慈善组织的效能或效率；
- (7) 推展艺术、文化、传统遗产或科学；
- (8) 促进人权、冲突的解决或和解；
- (9) 促进宗教和谐或种族和谐；
- (10) 促进平等及多元化；
- (11) 推动环境保护或改善；
- (12) 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；
- (13) 促进动物福利；
- (14) 可令社会得益的任何其他宗旨。

我们又建议，上述所建议的各类慈善宗旨也必须是为了公益。

第 3 章 关于慈善组织法律架构的建议

3.1 在咨询文件的第 6 章中，小组委员会详细介绍了香港及海外司法管辖区的慈善组织法律架构现况，并且考虑过各种可行的改革方案。我们会在下文先介绍香港现时的情况和列出小组委员会的建议，接着会研究受咨询者的响应，然后作出最终建议。

香港现时的情况

慈善组织的架构类别

3.2 正如咨询文件第 2 章所简略论及，香港的慈善组织可采用各种不同的法律形式，包括：

- 可能要或无须根据《社团条例》（第 151 章）注册的非属法团的组织；
- 信托；
- 根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，可以是股份有限公司或担保有限公司，又或者是在海外成立为法团的公司；或
- 根据特定条例成立为法团的法定团体。

3.3 根据税务局的统计数字，采用以上各种法律形式的慈善组织，在 2013 年 3 月的分布情况如下：

| 形式 | 组织数目 |
|-----------------|-------|
| 法团 | 5,651 |
| 社团 | 796 |
| 信托 | 428 |
| 其他 ¹ | 717 |
| 总计 | 7,592 |

¹ 根据税务局的统计数字，被列入“其他”类别的慈善组织形式，大部分是根据《教育条例》（第 279 章）成立的法团校董会，其余的是法定团体、临时专责委员会，以及根据《公司条例》（第 32 章）第 XI 部注册的海外公司。

社团

3.4 非属法团的组织，是一群自愿组合的人（成员），通过一套规则（通常称为章程）结成一体并受其规限，而且以一个独特的名称为名。² 此类组织的实例有非属法团的会社、非属法团的慈善团体及以进行社会活动为宗旨的志愿组织。此类组织没有法律实体，故此不能以组织的名义或代组织订立合约、起诉与被起诉（法例明文赋予组织此等权利者除外）。如曾为组织工作或向组织供应货品，法律责任方面的问题，由适用于代理人所代为订立的合约的规则规管。可被追究法律责任的人，仅限于实际上就有关工作或货品作出指令的人，或以明示或暗示方式授权他人作出指令的人，或在该指令作出后追认该指令的人。³

3.5 非属法团的组织，通常在其成员组合有变后仍会继续存在。⁴ 要符合资格成为非属法团的慈善组织，而不是其他类别的非属法团的组织，有关组织的宗旨必须仅以慈善宗旨为限，而其规则须载有解散条款，规定余下财产须用于其他慈善宗旨，而不是由成员摊分。以非属法团的组织的形式来进行慈善工作，主要优势在于“灵活（因为组织的章程可配合个别情况而拟订），运作费用不高，并且不受法例管制。”⁵ 不过，这类组织在香港可能要或无须根据《社团条例》（第151章）注册。

3.6 《社团条例》最初于1949年订立，用以规管在香港成立的社团。该条例为社团的成立订立通知机制，并且禁止某些社团运作。该条例第5条规定本地社团须于成立或当作成立后一个月内，以指明的表格向隶属香港警务处的社团事务主任⁶ 申请根据该条例注册或豁免注册。“本地社团”指在香港组织和成立或总部或主要的业务地点设于香港的社团，包括当作是在香港成立的社团。⁷ 举例来说，撒玛利亚会和香港失明人协进会，便是两个根据该条例注册为社团的慈善团体。

3.7 即使某社团是在香港以外地方组织，而其总部或主要的业务地点亦设于香港以外地方，但如该社团有任何干事或成员是在香港居

² *Re Macaulay's Estate* [1943] Ch 435, 第436页。

³ *Halsbury's Laws of Hong Kong* (LexisNexis 2012), 第115.147段。

⁴ G Dal Pont, *Charity Law in Australia and New Zealand* (2000年, 牛津大学出版社), 第365页。

⁵ G Dal Pont, 同上, 第366页。

⁶ “社团事务主任”指按照《社团条例》（151章）第3条的条文委任的社团事务主任及任何助理社团事务主任。

⁷ 《社团条例》（第151章）第2条。

住，或该社团是由一名在香港的人管理或协助管理或代为在香港索取或收取金钱或社团费，则该社团当作是在香港成立。

3.8 社团事务主任如信纳任何社团或分支机构是纯粹为宗教、慈善、社交或康乐目的而成立，或纯粹成立以作为乡事委员会或由乡事委员会组成的联合会或其他组织，则可豁免该社团或该分支机构注册。社团事务主任可用指明的表格发出豁免证明书，豁免任何社团注册。

3.9 根据《社团条例》第 5A 条，社团事务主任经咨询保安局局长后，可拒绝任何社团或分支机构注册或拒绝让其豁免注册——

- (a) 如他合理地相信拒绝注册或拒绝豁免注册，是维护国家安全或公共安全、公共秩序或保护他人的权利和自由所需要者；或
- (b) 如该社团或该分支机构是政治性团体，并与外国政治性组织或台湾政治性组织有联系。

3.10 根据《社团条例》第 11 条，社团事务主任就所有已获注册或豁免注册的社团及分支机构备有一份名单，列出该等社团及分支机构的名称，该等社团及分支机构的各别主要业务地点的地址，以及该等社团所拥有或占用的地方或处所的地址。社团事务主任所备存的名单，须于办公时间内在社团事务处免费供人查阅。

3.11 根据《社团条例》第 15 条，社团事务主任可随时要求社团以书面向他提交为履行条例下的职能而合理需要的数据。须予提交的资料，可包括社团或其分支机构的收入、收入来源及开支。已获注册或豁免注册的社团或其分支机构，如果名称、宗旨、干事或主要业务地点有变，或结束任何已获注册或豁免注册的分支机构，则根据该条例第 10 条，亦须在一个月內，以书面通知社团事务主任。

信托

3.12 信托可界定如下：“当一位人士（称为受托人）为其他一些人（称为受益人）或法律所容许的一些对象的利益持有财产，而财产的实际利益不归于受托人而归于受益人或信托的对象，便会产生信托关系。”⁸ 受托人负有受信责任，须为信托受益人的最佳利益而行事，并须确保信托资产受到保护。

⁸ 财经事务及库务局，《检讨《受托人条例》及相关课题咨询文件》（2009 年 6 月），第 1.1 段。检讨所得的咨询总结已于 2010 年 2 月发表，见 <http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/topical/>

3.13 慈善信托是以慈善为宗旨而成立的信托，通常由一群人士成立，他们订立信托声明书，并在声明书中概述信托的目的。慈善信托也可以由财产授予人或立遗嘱人成立，而此人是透过信托把款项或财产转移或遗赠给受托人全部及纯粹作慈善用途。⁹ 慈善信托的规管文书，为列明信托目的及受托人权力的信托文书。¹⁰ 受托人的法律权利、责任、义务及酌情权力，以及他们的个人法律责任所受到的限制，不但可由信托契据的内文订明，也可由普通法及法例订明。¹¹

3.14 大体而言，规管慈善信托的案例法原则及实体内容与规管普通信托者相同。要成为有效的慈善信托而非有效的非慈善信托，信托的用词必须足以表明财产授予人的意愿，而馈赠的目标事项亦必须可予确定。此外，所有潜在的宗旨亦必须属于慈善性质。¹²

3.15 香港的信托法机制，是以英国普通法及衡平法原则为基础，并由多条条例作补充。信托法条文基本上可分为两类。第一类是“强制性”规则，即不会被信托文书的条款排除的法定条文，例如禁止财产恒继的规则及禁止收益过度累积的规则。¹³ 第二类是“非强制性”或“预设”条文，这类条文适用于没有信托文书或信托文书未有就特定事宜作出规定的信托。¹⁴

3.16 《受托人条例》（第 29 章）最初于 1934 年制定，主要以英格兰与韦尔斯的《1925 年受托人法令》（Trustees Act 1925）为蓝本，用以增补及修订涉及受托人的普通法规则，范围包括受托人的权力、受托人的委任及撤职，以及信托公司的注册事宜。¹⁵ 《受托人条例》的大部分条文，均属“非强制性”或“预设”类别的条文。慈善基金的受托人，可以是根据《受托人条例》注册的信托公司。

3.17 另一条属此范畴的条例是《注册受托人法团条例》（第 306 章）。该条例旨在“*利便由某些团体、社团及社群委任的受托人，以及慈善组织的受托人成立为法团，并为与该等事宜相关的目的订定条文。*”¹⁶

[to review.htm](#)。

⁹ 爱尔兰法律改革委员会，《慈善信托法咨询文件：一般建议》（*Consultation Paper on Charitable Trust Law: General Proposals*）（2005, LRC CP 36），第 1 页。

¹⁰ 爱尔兰法律改革委员会，同上。

¹¹ *Halsbury's Laws of Hong Kong* (LexisNexis 2011)，第 335.409 段。

¹² Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 134、137 及 141 页。

¹³ 见《财产恒继及收益累积条例》（第 257 章）的相关法律条文。

¹⁴ 财经事务及库务局，《检讨《受托人条例》及相关课题咨询文件》（2009 年 6 月），第 1.3 段。

¹⁵ 《受托人条例》（第 29 章）自制定以来一直未有作出大幅度的修订，现时正在检讨之中：见财经事务及库务局所发表的咨询文件，同上。

¹⁶ 见《注册受托人法团条例》（第 306 章）详题。

3.18 根据该条例第 3 条，任何团体或慈善组织的获妥为委任的受托人，均可向公司注册处处长申请法团注册证书。此证书由行政长官发给，可载有任何条件或指示，并可随时由行政长官取消或修订。根据该条例第 4(2)条，该等受托人及其职位继任人会以证书内所载名称成为法人团体，亦可起诉及被起诉，以及持有及使用法团印章。公司注册处处长备存有一份收录所有此类注册受托人法团的注册纪录册，可供公众查阅。

3.19 并非所有注册受托人法团都是慈善团体。根据该条例第 2 条，“慈善组织”指为慈善目的而以契据或其他方式成立的信托或组织。¹⁷ 第 2 条又订明根据该条例，“团体”指（a）因习俗、宗教、亲属关系、国籍、地区利益或本土利益而联结在一起的任何社群；或（b）为任何慈善目的而成立的任何团体或社团。¹⁸ 根据《注册受托人法团条例》成立为法团的慈善团体，实例有香港戒毒会。

3.20 应注意的是，成立为法团此举，不会令成立为法团的注册受托人可以卸除因违反信托而可能须负上的法律责任。根据该条例第 11 条，组成注册法团的所有受托人，均须对已在他们手中的信托财产承担责任，并且须对他们自己的作为、收取、疏忽行为及过失，以及对信托及信托财产的妥善管理负责和作出交代，方式及程序犹如他们未有成立为法团一样。

根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司

3.21 法团与其他商业实体之间的基本分别，在于法团在法律上被视为法人（通常称为“非自然人”或“法人团体”）。成立为法团会带来法人资格，而法团通常被指具有独立的法人资格。¹⁹ 因此，法律会视法团为独立于组成公司的人之外。²⁰

¹⁷ “慈善目的”在《注册受托人法团条例》（第 306 章）第 2 条下有界定，包括——

- (a) 济贫；
- (b) 促进艺术、教育、学术、文学、科学或研究的发展；
- (c) 提供准备以——
 - (i) 治愈、减轻或预防影响人类的疾病、衰弱或伤残；或
 - (ii) 照顾患有或受困于影响人类的疾病、衰弱或伤残的人，包括照顾在分娩前、分娩中及分娩后的妇女；
- (d) 促进宗教发展；
- (e) 教会目的；
- (f) 提高社会公德及促进市民的身心健康；及
- (g) 对社会有益但没有在(a)至(f)段指明的其他目的。

¹⁸ *Halsbury's Laws of Hong Kong* (LexisNexis 2011), 第 335.409 段。

¹⁹ 这个法律论点，并非列明于《公司条例》（第 32 章）而是来自英国的普通法案例：见 *Good Profit Development Ltd v Leung Hoi* [1993] 2 HKLR 176, [1992] 2 HKC 539; *Salomon v Salomon & Co Ltd* [1897] AC 22, HL; *Macaura v Northern Assurance Co Ltd and others* [1925] AC 619, HL; *Lee v Lee's*

3.22 《公司条例》（第 32 章）第 21(1)条述明，凡有证明提出，令公司注册处处长信纳一个即将组成为有限公司的组织，其组成的宗旨是为了促进商业、艺术、科学、宗教、慈善或为了其他具效益的宗旨，并拟将其利润及其他收入的任何部分用于实践其宗旨，且拟禁止向其成员支付任何股息，则处长可藉特许证，指示该组织可注册为有限法律责任的公司，但无须在其英文名称及／或中文名称中分别加入“*Limited*”一字及／或“有限公司”一词。

3.23 如果不涉及股本的话，有不少慈善团体是以“担保有限”公司的形式注册，否则或会以“股份有限”公司的形式注册。此类组织的结构与私人有限公司相同，都是设有董事局，拥有成员及本地秘书，而成员则可以个人或法团。²¹ 慈善组织如果也是一间有限法律责任公司，便自然要遵从《公司条例》（第 32 章）订明的所有法定披露规定。根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的慈善团体，实例有联合国儿童基金会香港委员会及爱护动物协会。

由法规成立为法团的法人团体

3.24 香港有多个慈善法人团体是由法例成立的。有关的法规为法人团体的各项相关事宜，包括法团的宗旨及权力、法团的成员、董事局的组成、顾问局、会议及程序等事宜，作出规定。这类法人团体的实例，有根据《香港明爱法团条例》（第 1092 章）成立为法团的香港明爱、根据《保良局条例》（第 1040 章）成立为法团的保良局，以及根据《东华三院条例》（第 1051 章）成立为法团的东华三院。

在海外成立为法团的法人团体

3.25 有不少慈善法人团体是在海外成立为法团，并且主要在海外进行慈善工作。由于这些团体是在香港以外地方成立为法团的海外公司，它们必须根据《公司条例》（第 32 章）第 XI 部注册。根据《公司条例》第 333 条，在香港设立营业地点的非香港公司，须在营业地点设立后一个月內，以指明表格向公司注册处处长申请注册，并提交例如是公司的宪章、规程或章程大纲（包括章程细则（如有的话））的经核证副本之类的文件。公司注册处处长备存有一份收录遵从第 333 条的非香港公司数据的注册纪录册。在海外成立为法团的慈善团体，实例有国际奥比斯。

Air Farming Ltd [1961] AC 12, [1960] 3 All ER 420, PC; *Multinational Gas and Petrochemical Co v Multinational Gas and Petrochemical Services Ltd* [1983] Ch 258, [1983] 2 All ER 563, CA (Eng).

²⁰ *Halsbury's Laws of Hong Kong* (LexisNexis 2012), 第 95.008 段。

²¹ 投资推广署，*Setting up a Non-profit/Charitable Organisation in Hong Kong*, (2010 年 3 月)。

规管文书

3.26 慈善组织必须通过一份规管文书而成立。正如咨询文件所指出，所采用的文书类别，会视乎计划成立的慈善组织的个别情况及组织的发起人或创办人的喜好而定。

小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于慈善组织法律形式的最终建议

3.27 小组委员会曾在咨询文件中，就慈善组织所应采用的法律形式考虑过一些方案，并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。小组委员会曾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。

受咨询者的回应

3.28 在这次咨询中，大部分的回应者均不认为现有的多种慈善组织法律形式应予改革，主要原因是任何改革均会对慈善组织的运作造成重大阻滞，并会令那些非以规定法律形式存在的慈善组织成本增加。部分响应者认为，规定香港所有慈善组织只能采用单一种法律形式并无实质好处。他们认为应像英格兰与韦尔斯一样，容许慈善组织以最能配合其需要的法律形式存在。再者，要决定哪一种单一形式对慈善组织来说最为可取并不容易，而现有的慈善组织，要由某一种法律形式转换至另一种法律形式，也需支付高昂费用和大费周章。觉得法律形式无需改革的响应者，认为容许现有的多种法律形式继续作为成立慈善组织可以采用的架构，就如同容许大家以各种形式在香港经营业务一样，可以保持同样的灵活性。每一个慈善组织，均应可以因应本身情况而灵活决定哪一种法律形式最为适合。规定慈善组织只能采用某种法律形式（尤以法团为指定形式为然），很可能会增加维持该种法律架构的成本，并且会对基层慈善工作不利。

3.29 一名响应者也表示，只要已对慈善组织施加足够的规定，要求定期提交报告及账目，则似乎并无必要规定慈善组织必须采用某种

法律形式或单一种法律形式。英国的单一模式仍处于萌芽时期，其实质好处及／或实际困难尚有待评估，所以香港宜应先静观其效果，然后才决定是否追随。有数名响应者认为，虽然其他的现有形式和架构（例如社团和信托）仍可供选择，但担保有限公司这种法律形式是较为可取的。

3.30 虽然大部分响应者均认为现有的法律形式应维持不变，但香港律师会则强烈认为，非属法团的社团以及非属法团的组织均非适合慈善组织采用的形式，故应规定现时以这种形式成立的慈善组织，必须转变为适当的法律实体。该会认为，很多此类慈善组织的运作者以及与他们有业务往来的人，均未有察觉到当中所涉及的众多法律问题，特别是涉及个人法律责任及欠缺法律行为能力的问题。该会又认为这是引入全面改革的大好机会，可规定那些欠缺法律行为能力的现有慈善组织必须转变为适当的法律实体。若转变为慈善法团机构（charitable incorporated organisation）的，便须受建议成立的慈善事务委员会监管，若转变为担保有限公司的，则须受公司注册处及建议成立的慈善事务委员会监管。如能像英格兰与韦尔斯的做法一样，把那些有助成立和运作此类实体的有用先例及指引说明，上载至建议成立的慈善事务委员会的网站，供人免费查阅，则任何在规管、行政及法律费用方面所察见的问题，均可迎刃而解。

3.31 律师会又建议，以非属法团的社团形式或以非属法团的组织形式成立的现有慈善组织，应获给予一段合理的时间（例如三至五年），以便转变为慈善法团机构或担保有限公司。虽然所有慈善组织均应采用同一法律形式，但相信某些类别的实体必然会获准以其现有形式继续存在，并在新规定不溯既往的情况下顺利过渡至新机制。这些类别的实体，包括担保有限公司（现时最常见的形式）、信托及由法规成立的公司。

我们的看法

3.32 经考虑响应者对这个议题的看法后，我们觉得一般的共识是慈善组织的现有法律架构应予保留，以保持灵活性、避免运作中断及节省成本。不过，我们认为律师会所提出的改革理由，既合理而又具说服力。我们相信某些法律形式（例如担保有限公司），的确较其他法律形式可取，因为它们受到较严谨的规管，对公众的透明度较大，这是个十分有力的理由。为了令慈善组织的透明度和问责性得以加强而同时又不会破坏现有机制，一个可行的做法是由政府及法律专业团

体鼓励慈善组织（特别是在这些组织初始成立之时），选择担保有限公司作为其法律形式。

3.33 至于把现有的法律形式转变为慈善法团机构的建议，我们相信时机仍未成熟，因为这机制在英格兰与韦尔斯仍处于萌芽时期。不过，我们相信经过一段时间之后，这机制会是一个很值得考虑的选择，因为它既具备法团公司的好处，亦可令慈善组织负上须在公司注册处注册的责任。

3.34 经考虑响应者的大多数意见以及他们所提出的理据后，我们建议，现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应予保留。

建议 3

我们建议，现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应予保留。

第 4 章 关于慈善组织注册的建议

4.1 在本章中，我们会阐述我们关于为香港的慈善组织引入一套注册制度的建议。

香港现时的情况

欠缺正式的慈善组织注册纪录册

4.2 正如小组委员会在咨询文件所说，¹ 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。

由税务局备存的免税慈善组织名单

4.3 税务局备存了香港慈善组织的最大份可查阅名单，但这份名单只包括那些根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获认可为属公共性质的慈善机构或慈善信托（并因此而获得免税地位）的组织。² 这份名单可在税务局的网页内找到，³ 目前已超过 900 页（A4 版面）。该名单所载列数据报括（以英文字母顺序排列）：每个慈善组织的英文及／或中文名称、获批免税地位的日期，以及其任何分支的名称。

4.4 根据税务局的统计资料，近年获准豁免缴税的慈善组织的数目如下：

¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 7 章，第 7.2 段等。

² 任何组织如根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获税务局认可为“属公共性质的慈善机构或慈善信托”，均可获豁免缴税。

³ http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm

(获准豁免缴税的慈善组织)

| 截至以下年度终结日期 | 数目 |
|------------|-------|
| 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 |
| 31.3.2011 | 6,788 |
| 31.3.2012 | 7,194 |
| 31.3.2013 | 7,592 |

4.5 从上表可明显见到，过去多年来慈善组织的数目一直稳步上升。然而，应予强调的是，虽然税务局备存了免税慈善组织的庞大名单，但该局既不负责为慈善组织注册，亦不负责监察它们的运作。

根据其他条例备存的慈善组织名单

4.6 从前一章所列关于慈善组织的形式的统计数据，我们见到获税务局认可的香港免税慈善组织，大部分都是成立为担保有限公司的。⁴ 作为担保有限公司，它们须根据《公司条例》（第 32 章）注册，并须遵守该条例所订立的法定披露规定。不过除此之外，公司注册处与税务局一样，并无责任监管属这类公司的慈善组织。公司注册处备有已向该处注册的公司的名单，而这些公司包括在本地和海外成立为法团的公司。公众可透过电子搜寻服务在网上查阅这些公司的数据，例如公司成立为法团、注册和解散的日期、公司名称的变更记录、公司的状况、清盘的模式、押记，以及（非香港公司）成立为法团的地点。⁵

4.7 社会福利署备有一份获政府拨款资助的非政府机构的名单。该名单载列接受资助机构的中、英文名称及所获资助的款额。公众可透过互联网查阅这份定期更新的名单。

4.8 《社团条例》（第 151 章）就香港境内社团的成立订有一套通知机制，并禁止某些社团运作。该条例第 5 条规定，任何本地社团须于其成立后或被当作成立后的一个月內，以指明的表格向警务处的

⁴ 见前一章第 3.3 段显示香港慈善组织的不同形式的列表。

⁵ <http://www.icris.cr.gov.hk/csci/>

社团事务主任申请根据该条例注册或豁免注册。本身为社团的慈善组织如欲寻求豁免注册，可向社团事务主任提出证明，令该主任信纳该慈善组织是纯粹为宗教或慈善宗旨而成立的。并非所有慈善社团都会寻求豁免注册，因此部分至今仍然是根据该条例注册的（例如撒玛利亚会及香港失明人协进会），不过与香港的免税慈善组织总数相比，这类社团的数量很少。⁶

4.9 民政事务局备有下列多份名单：

(i) 信托基金——

这份名单载列各信托基金的名称及关于其基金的周年账目报表。这些数据可应公众人士的请求而提供予他们查阅。⁷

(ii) 华人庙宇——

民政事务局备有数份关于华人庙宇的名单。第一份名单载有根据《华人庙宇条例》（第 153 章）组成的华人庙宇委员会所直接管理的华人庙宇。这份名单列出该等华人庙宇的名称及详细资料，例如其背景及地址等。

第二份名单包括已转授其他机构代为管理的庙宇。这份名单载有该类华人庙宇的名称、地址及代管机构的名称。

第三份名单载列已根据《华人庙宇条例》（第 153 章）注册的庙宇的详细资料。然而，少数没有披露其详细资料的庙宇并不包括在内。

这几份名单于民政事务局的接待处或互联网上提供予公众查阅。⁸

(iii) 华人永远坟场——

另有一份华人永远坟场的名单，当中载列这些坟场的名称及其账目报表。有关数据于民政事务局的接待处提供予公众查阅。

⁶ 见上文第 4.4 段显示香港免税慈善组织的不同形式列表。

⁷ http://www.hab.gov.hk/tc/access_to_informaion/list_of_available_information/listpub.htm

⁸ <http://www.ctc.org.hk>

4.10 教育局备存了一份已根据《教育条例》（第 279 章）注册的学校的名单。这份名单就每一所学校载有其注册状况（已临时注册或已注册）、学校注册编号、注册或临时注册的日期、注册校舍、批准课室及宿舍容额以及核准课程和学费数据。⁹ 公众可于教育局的网页查阅这份名单。¹⁰ 此外，大学教育资助委员会亦已在其网页上载了该委员会所资助院校的核准资助项目的现行名单。¹¹

4.11 医院管理局备有一份由医院管理局营运的医院和诊所的名单。这份名单载有这些医院和诊所的名称、地址、服务范围、应诊时间及其他一般数据。公众人士可在医院管理局的网页查阅这份名单。¹²

4.12 正如我们在前面的章节所见，香港还有一些由法例设立的慈善组织，因此它们的名称可见于香港法例的清单中。¹³ 然而，这些组织只在其个别法定机制的条款范围内受到监管，而它们在香港的慈善组织中只属极少数。

个别慈善活动的“注册”规定

4.13 慈善组织必须为每一项在公众地方举办的筹款活动寻求社会福利署的许可。社会福利署会因应根据《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 4(17)(i) 条向其提出在公众地方收集慈善捐款的申请，批出公开募集款项的许可证。该署备有一份关于在公众地方举办慈善筹款活动的现行有效许可证的列表，这份列表载列经核准的筹款活动的举行日期、地点、主办机构名称以及有关的公开募捐许可证编号。社会福利署亦备存了一份关于现行卖旗筹款年度内卖旗日主办机构的名单，这份名单列出举行卖旗的日期和地区以及就此获发公开募捐许可证的机构等数据。¹⁴ 上述两份由社会福利署备存的清单及名单均可于互联网上查阅，不过单内所载数据是有时限的。应注意的是，社会福利署只是在筹款活动方面担当上述有限职责，但并不负责为慈善组织注册或监管其运作。

4.14 至于批给奖券活动牌照的事宜，民政事务总署辖下的牌照事务处（下称“牌照处”）备有一份关于获批给指明期限奖券活动牌照

⁹ 不包括根据《教育（豁免）（提供非正规课程的私立学校）令》（第 279 章，附属法例 F）获豁免的学校。

¹⁰ <http://www.edb.gov.hk>

¹¹ <http://www.ugc.edu.hk>

¹² <http://www.ha.org.hk>

¹³ 关于香港法例的网上数据库，见律政司的双语法例数据系统（BLIS），网址是：

<http://www.legislation.gov.hk/>。

¹⁴ http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_recentlyap/。

的机构名单，这份名单载列有关机构的名称和有关牌照的号码，以及在哪段期间举行奖券活动。¹⁵ 牌照处亦另外备有一份奖券活动收支结算表的名单，这些收支结算表在主办机构递交有关数据起计的一年内，可以供公众查阅。¹⁶ 这两份名单均可在互联网上查阅，而名单内所载资料是有时限的。

4.15 不论慈善或非慈善的组织，若要在街头举行销售活动，均须向食物环境卫生署（下称“食环署”）申请临时小贩牌照。由食环署署长批出的临时小贩牌照，容许持牌人为牌照内所指明的目的摆卖一段不超逾一个月的期间，并须受限于牌照内所指明的任何条件。食环署在处理这些申请时，会咨询警务处、地政署、民政事务总署或社会福利署等有关部门。食环署备有一份为慈善筹款目的获签发临时小贩牌照的团体的名单。这份名单指明举行有关筹款活动的所在地区、核准活动日期、核准活动时间、团体名称、核准活动地点及主要贩卖的货品。¹⁷

其他司法管辖区的慈善组织注册制度

4.16 在咨询文件的第7章和附件3，小组委员会研究过多个司法管辖区的注册制度。小组委员会曾观察到在这些制度中，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的。以英格兰与韦尔斯为例，慈善组织注册纪录册是由英格兰慈善事务委员会（English Charity Commission）备存的。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。根据英格兰《2011年慈善法令》（Charities Act 2011）第30条，每个慈善组织均须注册于慈善组织注册纪录册中，但如该组织属“获豁免慈善组织”，“例外慈善组织”或小型慈善组织，则不在此限。¹⁸

4.17 类似于英格兰与韦尔斯的做法，爱尔兰即将透过其《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）成立慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）。该规管局将会设立并备存慈善组织注册纪录册，亦将会监

¹⁵ http://www.hadla.gov.hk/el/tc/forms/approved_lottery_activities.html.

¹⁶ http://www.hadla.gov.hk/el/filemanager/common/docs/forms/HAD-Lottery_GR_f_chi.pdf.

¹⁷ http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/pleasant_environment/hawker/fundraising.html.

¹⁸ 见已废除的英格兰《1993年慈善法令》（Charities Act 1993）第3A条。关于这几类慈善组织的进一步数据，载于咨询文件的附件3。

管各慈善组织，确保他们遵行这项法令。慈善组织规管局也获赋权基于某些理由而将某慈善组织自注册纪录册中除名，例如该慈善组织已更改名称、本身是法团的该慈善组织循公诉程序被裁定犯罪，或慈善组织规管局认为该注册团体不是慈善组织。

4.18 新西兰慈善事务委员会（Charities Commission）是根据新西兰《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8条成立的。一份称为“慈善实体注册纪录册”的纪录册根据该法令第21条而设立。然而，慈善组织的注册是出于自愿的，但只有已向慈善事务委员会注册的慈善组织，才合资格获得免税地位。根据该法令第22条，这份注册纪录册的作用是让公众人士可以确定某一实体是否已注册为慈善实体，并取得关于慈善实体的性质、活动及宗旨，以及联络方法等数据。该委员会有权在该法令所指明的某些情况下将某一实体从注册纪录册中除名。

4.19 《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）成立了苏格兰慈善组织规管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）。根据该法令第3条，公署必须备存慈善组织的注册纪录册，称为“苏格兰慈善组织注册纪录册”。该纪录册须在任何合理时间于公署的主要办事处或公署认为合适的其他地方，提供予公众查阅。根据该苏格兰法令第30条，公署如对某一慈善组织进行研讯后，发现该慈善组织不再符合慈善组织的准则，便必须将之从苏格兰慈善组织注册纪录册中除名。¹⁹

小组委员会的讨论

4.20 在咨询文件中，小组委员会曾观察到于香港获认可的免税慈善组织的数目一直稳步上升。小组委员会亦曾注意到本地没有设立全面的慈善组织注册制度，也没有任何政府机构对备存注册纪录册一事负有整体责任。现有的各份慈善组织名单，在涵盖面上是零碎不全的，因此公众人士无法在所有个案中确定某一组织的慈善组织地位。这个情况令人日益关注，因为这类组织为数不少，而且所涉及的金钱数额十分庞大。

¹⁹ 根据《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第5条，公署只可在其认为某申请者符合该法令所订的慈善组织准则的情况下，方可将该申请者登记入苏格兰慈善组织注册纪录册内。以下所述的组织符合慈善组织的准则——

- (a) 其宗旨含有一个或多个慈善宗旨；及
- (b) 它在苏格兰或其他地方提供（或就申请者而言，提供或打算提供）公益。

4.21 小组委员会也提及在多个海外司法管辖区（例如英格兰与韦尔斯、爱尔兰、苏格兰及新西兰）所实施的慈善组织注册制度。小组委员会曾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。

4.22 小组委员会深入考虑过某些慈善机构（特别是小型慈善组织）应否获准豁免注册的问题。然而，小组委员会有一项忧虑，就是若容许每年入息低于一个订明门槛的小型慈善组织豁免注册，在缺乏监管的情况下可能会引致舞弊。为了避免令公众对这些小型慈善组织的合法慈善地位感到混淆，亦为了避免可能出现的舞弊，小组委员会曾认为任何类别的慈善组织都不应获准豁免注册，但那些既不申请豁免缴税亦不进行公开慈善募捐的慈善组织，则属例外。这样可确保绝大部分慈善组织都会受制于相同的规管及监察机制以及相同的问责规定，而它们亦可享有相同的税务优惠，以及同样获公众认可其慈善地位。

4.23 小组委员会又曾认为，具“海外背景”的慈善组织与本地慈善组织的注册程序应无分别。

小组委员会在咨询文件的建议和我们关于慈善组织注册的最终建议

4.24 在咨询文件中，小组委员会曾建议，所有向公众进行慈善募捐的及／或寻求豁免缴税的慈善组织，均必须注册。小组委员会曾建议，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。小组委员会亦曾建议，不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告。小组委员会又曾建议，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。²⁰

受咨询者的回应

注册规定

4.25 咨询的大多数响应者都支持小组委员会关于注册规定的建议，其中多人同意这样的注册制度可保护公众，使准捐款人能够确定募捐的组织是否真正的慈善组织。亦有人指出，注册会方便未来的慈善事务委员会监察慈善组织。一名响应者认为，在不严重影响慈善组

²⁰ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第7.37段，建议4。

织现有运作的前提下，必须提高慈善组织的问责性和透明度，而慈善组织注册对达成这个目的大有帮助，应该尽快实行。

4.26 一名来自商界的响应者表示全力支持提高慈善组织的问责性和透明度这个目标，尤其是那些依赖公帑的慈善组织。这名响应者相信，这个目标最好是通过引入一套注册、报告和可让公众查阅资料的制度来达到，并配合对筹款活动进行经协调的监管和审批工作。这名响应者又认为，在规管方面，有必要清楚地把私人的慈善组织和基金会与那些依靠公众筹款的慈善组织和基金会区分开来，只有后一类组织要向公众问责或提高透明度，但前一类组织却不需要。

4.27 一名响应者建议，为免与政府的其他监察或拨款机制重迭，慈善组织的注册和披露制度必须清楚和简单。这样会使慈善组织无须因为要向不同的机构负责，以致行政开支增加。

税务局和公司注册处备存的名单

4.28 在不支持设立注册制度的响应者当中，大多数人认为税务局已备存香港慈善组织的最大份名单。由于公众现在很容易便可查阅这份名单，以找出某组织是否慈善组织，因此这些响应者认为，建议设立的注册制度只会制造多一份注册慈善组织名单，而这份名单可能与税务局所备存的名单有所不同。他们认为，这样会使设立注册制度的目的无法达到。

4.29 一些响应者虽然支持订立注册规定，但由于税务局现已备存超过 6,000 个获准豁免缴税的慈善组织的纪录，²¹ 因此他们认为最简单的做法是让税务局根据该局现有的名单，制订一份慈善组织注册纪录册。²² 只有具有注册号码的慈善组织，才会获准进行公众筹款活动。

4.30 另一名响应者认为，由于公众一般不能查阅税务局的纪录，因此由公司注册处备存会向公众公开的慈善组织注册纪录册，可能较为合理。这名响应者认为，公司注册处也最适合裁定是否容许慈善组织采用某些名称。

4.31 几位响应者认为，注册和批准豁免缴税的工作应由同一个政府决策局负责，以达到为慈善组织提供一站式的注册和指引服务的目

²¹ 截至 2011 年 3 月 31 日、2012 年 3 月 31 日和 2013 年 3 月 31 日，获准豁免缴税的慈善组织的数目分别为 6,788、7,194 和 7,592 个。

²² 根据这项建议，每个慈善组织都会有一个注册号码，这个号码须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）上；见香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 9.45 至 9.48 段，建议 14。

的。因此，有必要重新检讨《税务条例》第 88 条，以设立协调不同政府部门的架构。

豁免注册

4.32 一些响应者认为某些类别的慈善组织应获准豁免注册。

4.33 *宗教组织*。一名来自宗教界的响应者建议，“自古以来已建立并已凭借某一条例成立为法团的宗教和宗教团体，其特定的法律地位应按照‘现况’而获得认可，它们应自动被纳入有关的名录或名单内，无须再经过任何申请、注册和审核程序。”²³

4.34 另一名同样来自宗教界的响应者表示，很多宗教团体“不单有为公益而向公众筹募，亦有属于内部，由会员自愿性为教会工作，甚至在教义上是向上帝作出的奉献；这些收入在本质上是与向公众筹募的款项有极大的分别，并不能混为一谈。”。尽管这名响应者同意在使用从公众募集的款项时必须保持透明，以便公众可进行监察，但教会在使用教友的捐款时只应受内部监管。这名响应者所提出的理由，是局外人对教会管理财政的背后理念和使用款项的轻重缓急并无认识。

4.35 *规模较小的慈善组织*。一些响应者关注到强制注册对规模较小的慈善组织的影响，尤其是对那些没有员工或行政支持的特小型慈善组织／自助团体的影响。有响应者建议，为了节省行政开支，每年收入低于某水平的特小型慈善组织应获准豁免注册，与英格兰与韦尔斯的制度相类似。其他表达类似关注的响应者建议，另一个办法是设立小型慈善组织注册纪录册，并有专为小型慈善组织而设的简化注册程序。

4.36 *法定的慈善组织*。几位响应者建议，现在根据法定计划管理的某些慈善组织应获准豁免注册。

注册宽限期

4.37 一名本身是慈善组织的响应者表示，尽管任何慈善组织都不应获准豁免注册，但现有的慈善组织在遵守新注册规定时应享有宽限

²³ 小组委员会曾在建议 4 中建议，所有向公众进行慈善募捐的及／或寻求豁免缴税的慈善组织，均必须注册。换言之，不向公众募捐的和不寻求豁免缴税的慈善组织，无须注册。符合上述其中一项规定的慈善组织则必须注册。

期。这名响应者建议，应设有机制防止未来的注册当局把注册制度用作工具，限制慈善组织的运作或拖延慈善组织的成立。

其他关于注册制度的建议

4.38 一名响应者建议设立两级的注册制度。²⁴ 在这项注册制度下，注册的慈善组织能够在名称中使用“慈善组织”一词（如使用“医生”或“有限公司”等词语的情况），而没有注册或不可注册的组织，如为实践良好的宗旨，仍会获准在取得筹款许可证后向公众募捐。这名响应者建议，这些组织只能以“利他组织”（altruistic organisations）等名称来称呼自己，而且不会获准豁免缴税。

4.39 另一名响应者建议，应设有退出机制，供慈善组织自愿撤销注册（例如因为慈善组织解散，已不再存在或停止运作）。这名响应者亦建议，应设有制度确保这些慈善组织会妥为清盘，以及余下的款项会用于正当目的，例如敦促或规定受托人或董事申请采用合适的近似原则机制，或把慈善基金转移给其他慈善组织。²⁵

4.40 一名响应者关注到，他未能从咨询文件建议 4 的措词中，²⁶ 确定小组委员会是否有意禁止没有注册为慈善组织的团体向公众募捐。该名响应者认为，虽然只有注册为慈善组织的团体才应获准进行街头或逐户形式的募捐，但如其他组织没有自认为注册慈善组织，似乎没有理由禁止它们为了非慈善目的而向公众募捐。²⁷

²⁴ 在南非的制度下，规管非牟利的非政府机构的法律框架由四个主要级别组成。只有第三法定级别容许非牟利机构申请成为“公益机构”（public benefit organisation）。这类机构可享有广泛的财务优惠，包括局部豁免入息税、豁免捐款税以及豁免不动产的转让税。第四法定级别则容许公益机构申请收取可扣税捐款的权利。见香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），附件2第25段和附件3第34至39段。

²⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第11章第11.11至11.14段，以及建议17。

²⁶ 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。”

²⁷ 咨询文件建议4规定：“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……”

该项建议并无提及非慈善组织。

4.41 香港大律师公会认为，“慈善募捐”的概念含糊不清，涵盖范围更可以说是过于广阔。²⁸ 举例来说，这个概念表面上可包含某组织对志愿人士参加海外援助和救济活动的呼吁。该会认为，在这类例子中，出现滥用的机会很少，无须进行规管。该会认为，在各种向公众进行慈善募捐的可能形式中，最容易受慈善组织滥用的是募集款项，因此必须进行监察和监管。据此，该会建议，咨询文件建议 4 所载的“向公众进行慈善募捐”这个用语，应由“向公众募集现金捐款或其等值物”取代。

4.42 一名来自医学界的回应者认为，已获税务局批准而享有免税地位的现有慈善组织，应获得不溯既往的豁免安排。这名响应者认为，不溯既往的豁免安排可以使现有慈善组织无须再提交新的注册申请，有助减轻新委员会的工作量。²⁹

公众查阅

4.43 绝大多数支持注册制度的响应者都赞成把注册慈善组织的名单公开给公众查阅。

慈善组织采用的名称

4.44 支持注册的响应者大致上赞同，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。

4.45 有些响应者不支持慈善事务委员会应裁定是否容许慈善组织采用某一名称的建议。他们认为，未来的慈善事务委员会应公布指引，说明在哪些情况下不会批准某一名称的注册，例如有关名称已出现在慈善组织注册纪录册上，以及有关名称可能使公众以为使用有关名称的组织与政府部门有联系。同样地，几位响应者认为，未来的委员会应该能够根据明确订明的原则而非每宗个案的情况，裁定某一名称是否可以采用。注册规定的细节和在哪些情况下可以批准或拒绝注册，以及是否容许慈善组织采用某一名称的条件，都应该清楚说明。

4.46 另一名响应者建议，未来的慈善事务委员会应与公司注册处等其他监管机构合作，确保慈善组织不能采用已被使用的名称，但如获得这些名称的注册拥有人同意，则不在此限。

²⁸ 小组委员会曾在建议 4 中建议，所有向公众进行慈善募捐的及／或寻求豁免缴税的慈善组织，均必须注册。换言之，不向公众募捐的和不寻求豁免缴税的慈善组织，无须注册。

²⁹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 7.31 至 7.33 段。

公告

4.47 绝大多数回应者都支持不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告的建议。

4.48 一名响应者赞同慈善组织须就其注册申请作出公告。该名响应者认为，一些公众可能知道某些申请人的背景，而在这些申请人中，部分可能有不良记录。由于某组织一经注册便可向公众募捐，直到有滥用情况被揭露出来，因此公告或可起重要作用，使未来的慈善事务委员会能够接收到其他资料，在处理注册申请时加以考虑。

我们的观点和最终建议

注册的一般事宜

4.49 很明显，大多数响应者赞成设立慈善组织注册制度，也赞成获准豁免缴税并进行慈善筹款活动的慈善组织应该注册。

4.50 我们留意到，几位赞成维持税务局现有的“注册”制度的回应者存有误解。我们必须澄清一点，正如咨询文件所说，³⁰ 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。税务局备存了香港慈善组织的最大份可查阅名单，但这份名单只包括那些根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获认可为属公共性质的慈善机构或慈善信托的组织。³¹ 我们也在较早前解释，这份名单并不是包含香港所有慈善组织的全面和确证的名单，而慈善组织也并非必须把自己的名称记录在这份名单内。

4.51 我们还想澄清，我们无意禁止没有注册为慈善组织的团体向公众募捐。我们的用意，是确保所有向公众进行慈善募捐的及／或根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条向税务局寻求豁免缴税的慈善组织，都必须注册。

是否适宜豁免某些类别的慈善组织

4.52 我们注意到，一些响应者表达了小型慈善组织和宗教慈善组织是否可获准豁免注册的意见。我们仔细考虑了这些响应者的意见，所得的结论是，任何类别的慈善组织，不论其规模或性质，都不应获

³⁰ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 3.3、3.8、7.2、10.2 和 12.2 段。

³¹ 任何组织如根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获税务局认可为“属公共性质的慈善机构或慈善信托”，均可获豁免缴税。

准豁免注册，但那些既不申请豁免缴税亦不进行公开慈善募捐的慈善组织，则属例外。³² 这样做会避免令公众对这些组织的合法慈善地位感到混淆，亦会避免可能出现的舞弊。这样做也合乎公众利益，可确保绝大部分慈善组织都会受制于相同的规管及监察机制以及相同的问责规定，而它们亦可享有相同的税务优惠，以及同样获公众认可其慈善地位。

“不溯既往”的豁免安排

4.53 我们也留意到，有回应者建议向现有的慈善组织给予不溯既往的豁免安排。我们同意这名响应者的意见，这项豁免安排有助减轻注册当局的工作量。在新注册制度成立的初期阶段，这一点是尤为重要的。

4.54 根据第 2 章所述说的情况和理由，³³ 我们认为如新制度予以推行，现有的慈善组织应在新规定“不溯既往”的情况下过渡至经改革的制度。

有关建议的用词

4.55 我们接纳香港大律师公会的意见，同意咨询文件建议 4 中“慈善募捐”这个词可予以改善，以避免可能出现的含糊和不明确之处。因此，我们建议，所有(i)向公众募集现金捐款或其等值物的；及／或(ii)已寻求豁免缴税的慈善组织，均必须注册。

公众查阅

4.56 我们注意到绝大多数回应者都赞成注册慈善组织的名单应可供公众查阅的建议，以提高慈善组织的问责性和透明度。我们同意他们的意见。

公告

4.57 我们也留意到，大多数响应者都赞同不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告。

4.58 同样地，大多数响应者都同意，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。不过，我们也注意到有几位响应者支持根据明确订明的原则来裁

³² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第7.33段。

³³ 本报告书第2.220至2.222段。

定关于慈善组织名称的事宜。我们认为，虽然在慈善组织所用的名称上制定明确订明的原则会有好处，但我们同意大多数响应者的看法，认为此事应交由注册当局裁定。

由哪个公共主管当局备存注册纪录册

4.59 至于应由哪个主管当局设立和备存注册慈善组织名单的问题，我们认为这个问题与香港应否成立慈善事务委员会的问题有密切关系。后一个问题会在本报告书第 9 章讨论。

4.60 然而，我们注意到一些响应者支持由税务局和公司注册处设立和备存注册慈善组织的名单。显然，税务局目前有责任根据普通法裁定某组织是否慈善组织，以便按照《税务条例》（第 112 章）第 88 条给予免税地位。税务局也备存了一份免税慈善组织的名单。况且，我们注意到税务局具备专业知识，可根据普通法裁定某组织是否为了慈善宗旨而成立。

4.61 有响应者建议，公司注册处应承担设立和备存注册慈善组织名单的职责。我们注意到，公司注册处目前所备存的慈善组织名单，只包含那些已向该处注册在本地或海外成立为法团的公司。虽然香港超过 74% 的慈善组织都采用这种法律形式，³⁴ 但公司注册处所备存的名单并不及税务局目前所备存的免税慈善组织名单那么全面。由于以上原因，我们认为应由政府当局指定由哪个政府决策局／部门承担管理慈善组织注册制度的职责。

4.62 按照我们在第 9 章关于是否成立慈善事务委员会的最终建议，我们建议注册慈善组织的名单应由政府当局所指定的政府决策局／部门设立和备存，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。我们又建议，关于是否容许慈善组织采用某一名称的事宜，应交由有关的政府决策局／部门按每宗个案的情况裁定。

³⁴ 根据税务局的统计数字，采取各种法律形式的免税慈善组织，在 2013 年 3 月的分布情况如下：

| <u>形式</u> | <u>组织数目</u> |
|-----------|-------------|
| 法团 | 5,651 |
| 社团 | 796 |
| 信托 | 428 |
| 其他 | 717 |
| 总计 | 7,592 |

免税慈善组织的名单可在税务局的网站主页内找到。

建议 4

我们建议，所有：

- (1) 向公众募集现金捐款或其等值物的；及／或
- (2) 已寻求豁免缴税的

慈善组织，均必须注册。

我们建议，注册慈善组织的名单应由政府当局所指定的政府决策局／部门设立和备存，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。

我们又建议，关于是否容许慈善组织采用某一名称的事宜，应交由有关的政府决策局／部门按每宗个案的情况裁定。

第 5 章 关于慈善组织的管治、账目及报告的建议

5.1 在本章中，我们会探讨多个关乎慈善组织的管理和管治以及相关的账目和报告规定的问题。然后，我们会考虑在咨询中所收到的公众响应，再提出我们在这方面的最终建议。

香港现时的情况

5.2 正如先前各章和早前在咨询文件¹所论及，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民政事务总署辖下的牌照事务处（下称“牌照处”）作出的监管。我们会在下文列出这些规定，以及适用于接受政府资助的非政府机构的监管规定和服务标准规定。

税务局的規定

5.3 获税务局准予免税的慈善机构现时须不时接受覆查。税务局会向这些机构发出问卷，规定须于一个月內填报和交还。这些机构亦须提交财务报表及活动报告。税务局会审视这些机构对问卷的回复以及其财务报表，以确保其宗旨仍属慈善性质而且活动也与宗旨相符，然后才让它们继续享有免税地位。未有提供问卷所要求填报的数据，可能会令免税地位遭撤销。

《公司条例》（第 32 章）及《社团条例》（第 151 章）的规定

5.4 由于香港的慈善机构大部分是有限公司，所以它们也须拟备经审计的账目，以符合《公司条例》（第 32 章）所订的规定。至于以非属法团的机构形式存在的慈善机构，例如根据《社团条例》（第 151 章）注册的社团，法例未有规定它们须提交经审计的账目。

社会福利署的规定

5.5 社会福利署为非政府机构提供一站式服务，同时就有關監察服务表现和津贴的事宜，向各机构提供意见、指导及支持。² 社会福

¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第3.2、3.3和12.2段。

² 见社会福利署网站：http://www.swd.gov.hk/doc/annreport0507/tc/14_other.html。

利署所实施的服务表现监察制度，旨在令社会福利署及受资助机构能更有效率地提供以人为本、讲求问责、着重服务表现的福利服务。³ 在服务表现监察制度之下，社会福利署与受资助机构共同制订津贴及服务协议以及一套通用的服务质素标准，以评估服务表现。这些文件列明了社会福利署对服务营办者的责任、社会福利署在监察服务营办者服务表现方面的角色、须予提供的服务种类、服务表现标准，以及提供津贴的基础。⁴

民政事务局的规定

5.6 民政事务局负责制定及统筹香港的康体发展政策和相关法例，并统筹康体设施的规划工作。该局的部分重点工作目标，包括有协调高质素的康体设施的供应情况，鼓励社会不同界别互相合作以便在社会建立热爱体育的文化，以及支持和协助推行有助香港成为国际体育盛事之都的措施。⁵ 民政事务局也负责全面监管华人庙宇及华人永远坟场的管理工作，管理受托人是民政事务局局长法团⁶的信托基金，以及管理属于民政事务局局长法团的财产。信托基金及庙宇联合秘书处为华人庙宇委员会及多项信托基金提供行政支持。⁷ 此外，民政事务局也为香港赛马会音乐及舞蹈信托基金及卫奕信勋爵文物信托基金提供行政支持。

教育局的规定

5.7 教育局负责监察大学教育资助委员会、学生资助办事处、香港考试及评核局、香港学术及职业资历评审局及职业训练局所提供的服务，并负责监察教育计划的有效推行。⁸

³ http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_objectives/

⁴ http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_fundingand/

⁵ 见民政事务局网站：

http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/Recreation_Sport_and_Entertainment_Licensing/sport.htm。

⁶ 民政事务局局长法团是根据《民政事务局局长法团条例》（第 1044 章）成立而当其时负责执行民政事务局局长职务的单一法团。若干教育用途或用于指定范畴的基金是根据该条例运作。

http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/trustfund.htm

⁷ 民政事务局所负责管理的慈善信托基金，包括有蒲鲁贤慈善信托基金（第 1077 章）、华人庙宇基金（第 153 章，附属法例 A）、华人慈善基金（第 153 章，附属法例 B）、葛量洪奖学金（第 1076 章）、李宝椿慈善信托基金（第 1110 章）、卫奕信勋爵联合世界书院奖学基金、尤德爵士纪念基金（第 1140 章）、柏立基爵士信托基金（第 1101 章）、麦理浩爵士信托基金（第 1118 章）。

⁸ <http://www.edb.gov.hk/tc/sch-admin/sch-management-committee/about-sch-management-committee/index.html>。

5.8 校董会须在某些情况与政府签订服务合约。⁹ 有关学校须向教育局提交学校发展计划书¹⁰，而教育局会以此作评审学校在首份校董会服务合约或法团校董会服务合约期内表现的准则。¹¹

卫生署的规定

5.9 医护机构注册办事处于 2005 年正式在卫生署之下成立，主要负责确保医护机构适合提供服务。卫生署署长在执行这些职能时，须执行《医院、护养院及留产院注册条例》（第 165 章）、《诊疗所条例》（第 343 章）及（就学校医护设施而言）《教育条例》（第 279 章）的相关条文。¹² 监察个别机构是否遵行这些法定规定的方式，计有实地视察、审阅机构活动及投诉的统计数据、发出建议和警告，以及直接处理公众对有关机构的投诉。

5.10 根据《医院、护养院及留产院注册条例》（第 165 章），私家医院必须向卫生署署长注册，而注册会否获批，可能视乎私家医院是否符合房舍、人手及设备方面的条件。署长亦有权视察医院处所及根据该条例须予备存的纪录。为了申请再次注册，私家医院必须每年就其组织架构、人手、设施、仪器与服务、员工发展、教育及培训，以及未来服务和计划提交报告。

5.11 卫生署于 2003 年公布《私家医院、护养院及留产院实务守则》，并于 2004 年起开始推行。这套守则列明良好实务的标准供医护机构采用，以为病人提供优质护理。守则列明各项关于员工管理、

⁹ 这些情况包括：

- (a) 办学团体获政府资助进行基础建设工程或编配校舍，用作
 - 开办全新资助 / 直接资助学校；或
 - 小学转全日制；或
 - 重置、重建或加建现有校舍。
- (b) 获准参加直接资助计划的学校。
- (c) 两所或以上学校合并，下列情况除外：
 - 合并学校由同一办学团体的属校组成；或
 - 合并学校由不同办学团体的属校组成，并在其办学团体的原有校舍营办。

在签署服务合约前，有关的学校须先符合以下三项条件：

- (a) 校董会必须成为法人团体。该团体可根据
 - 《教育条例》（第 279 章）成立法团校董会；或
 - 《公司条例》（第 32 章）注册成为校董会有限公司。
- (b) 该团体根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获豁免缴税。
- (c) 建议学校发展计划获教育局学校发展组批核。

见 <http://www.edb.gov.hk/tc/sch-admin/sch-management-committee/about-sch-management-committee/index.html>。

¹⁰ 学校发展计划书应清楚列出达成各主要目标的工作或措施、评估成效的成功准则和学校发展的优先次序。

¹¹ <http://www.edb.gov.hk/tc/sch-admin/sch-management-committee/about-sch-management-committee/index.html>。

¹² 见卫生署网站：http://www.dh.gov.hk/tc_chi/main/main_orhi/main_orhi.html。

处所和服务管理、政策与程序及处理投诉机制的规定，并载有关于某些特定类别的临床服务和支持服务的规定，而各项专业标准及规管准则适用于所有私家医院、护养院及留产院。卫生署署长在评核医护机构是否适合根据《医院、护养院及留产院条例》获得注册和再次获得注册时，考虑因素之一是它们可有遵从守则所订规定。¹³

小组委员会在咨询文件中所提出的建议和我们就慈善组织的管治、账目及报告的框架而提出的最终建议

5.12 在审议过程中，小组委员会研究过多个司法管辖区的慈善组织规管及监管机制。¹⁴ 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。

5.13 就小组委员会研究海外司法管辖区的报告及监管机制所得，小组委员会的结论是应订立监管机制，俾能达到透明、公开、对慈善组织的捐款人和受益人以及公众负责等主要目标。小组委员会指出，一个旨在达到这些主要目标的监管机制，会有助加强公众对慈善组织的信任和信心，而同时亦可满足公众在慈善方面的需求。

5.14 为达到这些目标，小组委员会曾认为对慈善组织的监管应以下列各项原则为依归。¹⁵

(1) 符合慈善宗旨

5.15 小组委员会曾建议，未来的慈善事务委员会应有责任确保注册慈善组织符合其慈善宗旨以维持其注册地位。有关当局应规定注册慈善组织须每年提交活动报告，述明其慈善宗旨可有更改，以及曾进行哪些主要活动以贯彻其慈善宗旨。这规定可能会对小型慈善组织施加重担，经仔细考虑此点后，小组委员会建议该报告应以未来的慈善事务委员会所指明的标准格式提交。

¹³ 卫生署，《二零零六至二零零七年度卫生署年报》第 52 和 53 页；卫生署，“立法会卫生事务委员会《私家医院、护养院及留产院实务守则》”（2004 年 1 月）。

¹⁴ 关于海外规管和监管慈善组织的机制的详细分析，见香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），附件 4。

¹⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 8.18 至 8.20 段。

(2) 详情有变须作通知

5.16 小组委员会曾建议，应规定如董事及注册办事处地址有变，注册慈善组织须在其周年活动报告中向未来的慈善事务委员会作出通知。

5.17 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这些规定，并且强制慈善组织遵从这些规定。

5.18 小组委员会曾建议，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。¹⁶ 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。¹⁷

受咨询者的回应

5.19 大多数响应者同意，应规定注册慈善组织须以标准格式提交周年活动报告。他们认为，这样会方便监察慈善组织的运作，敦促慈善组织认真负责地提供慈善服务，并使公众可了解各慈善组织的运作和表现。

5.20 一名响应者表示，周年活动报告不应对那些可能只有志愿人士工作的较小慈善组织，造成过于沉重的负担。该名响应者又认为，对于现在须向各有关政府机构提交报告的慈善组织，例如学校、医院和注册公司，周年活动报告不应取代这些慈善组织在报告方面的规定。

5.21 一名响应者建议，如新的规管当局也负责管理慈善组织的免税事宜，那就有必要确保不论大小的慈善组织都会在周年活动报告中提供所需数据，以便有效地监察这些组织的慈善地位。此外，规管当局的权力应与税务局执行税务法律的权力一样有效，以便裁定某慈善组织是否仍有资格获得免税。

¹⁶ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.18至8.20段，建议5。

¹⁷ 同上。

5.22 一名响应者建议，有关的标准格式应涵盖贷款开支和对海外的捐款和转移，慈善组织对海外的捐款和转移也不应超过该组织该年慈善收入的 5%。这名响应者亦建议，应禁止慈善组织向任何人或组织贷款，或利用其资产为任何人或组织提供担保或保证，但如慈善组织为保证偿还其向银行借入用以购买物业自用的按揭款项，则不在此限。

5.23 有少数响应者不同意这项建议。他们一般认为不是每个慈善组织都有能力和资源拟定周年活动报告。一些响应者也认为，所需的数据大部分已在公司注册处提供予公众查阅，¹⁸ 而在税务局为确定慈善组织是否仍有资格获准免税而进行定期覆查时，慈善组织亦已向税务局提供这方面的数据。

5.24 一名来自教育界的响应者表示，根据《教育条例》等现有法例，一些慈善组织已须向政府机构负责，因此不应规定这些慈善组织须重复履行现有在报告和问责方面的职能。这名响应者也表示，加重问责方面的负担，只会增加这些慈善组织的行政开支，却不能使公众受益。

(3) 利益披露及涉及管治的事宜

5.25 小组委员会曾认为，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。¹⁹ 慈善受托人或董事有必要履行其法律责任，以确保慈善组织能对捐款人、受益人及公众负责。做法可以是规定注册慈善组织的慈善受托人或董事须备存和提交账目，并且须向未来的慈善事务委员会提交周年报告和周年申报表。这些文件可以让公众取览，以确保慈善受托人或董事有责任向公众作出披露。

5.26 此外，小组委员会指出，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。²⁰ 慈善受托人或董事如有利益冲突，应有责任申报。

5.27 小组委员会曾建议，未来的慈善事务委员会应有权调查有问题的慈善组织。如发现慈善组织在管理上有行为失当或管理不善的情

¹⁸ 只有根据《公司条例》（第 32 章）注册的股份有限公司或担保有限公司，才须每年向公司注册处提交经审计的账目。根据税务局截至 2013 年 3 月的统计数字，在 7,592 个免税的慈善组织中，有 5,651 个为法团。

¹⁹ 见香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 8.21 至 8.24 段。

²⁰ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 282 页。

况，未来的慈善组织应有权暂停或免除有关人士管理慈善组织的职务，或命令慈善组织所持有的财产须改为归属官方保管人。

5.28 小组委员会曾在咨询文件中建议，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。²¹

受咨询者的回应

5.29 绝大多数响应者同意，应设有慈善组织的慈善受托人或董事的利益申报制度，以便提高透明度。

5.30 有响应者建议，应加强咨询文件建议 6，附加规定有利益冲突的董事、管理层成员或受托人不得影响关于他们和慈善组织之间的交易（例如慈善组织向他们批给合约）的决策过程，不得在有关过程中投票，或不得以其他方式参与有关过程。

5.31 一名响应者建议，应探讨是否适宜对任何死者的遗产代理人施加责任，要求他们在由遗嘱设定的慈善遗赠或慈善信托存在时，必须向未来的慈善事务委员会报告，以便纠正目前在管理涉及慈善成分的遗产时，缺乏实时的正式通知和监察的弊端。

(4) 财务报告

提交账目及报表

5.32 就研究海外司法管辖区所得，小组委员会曾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。²² 小组委员会曾留意到部分海外司法管辖区，例如英格兰与韦尔斯，是按慈善组织的总收入及资产总值而施加不同的提交规定。

5.33 虽然小组委员会已理解到按慈善组织的大小而设置不同的门坎有其优胜之处，但小组委员会认为，以香港的情况来说，特别是在这个有待首次设立慈善组织注册机制的时候，采用简单的架构会有显著的好处。小组委员会又关注到部分小型慈善组织可能会受提交规定所影响，也留意到香港有一些小型慈善组织是以自助的形式运作，未有聘用全职员工，或是只聘用一名全职员工。小组委员会曾认为，必须拟备和提交经审计账目这项行政规定，不应令小型慈善组织感到

²¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.21至8.24段，建议6。

²² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.25至8.29段。撮录海外司法管辖区慈善组织监管当局提交周年财务报告的法律规定一览表，载于咨询文件附件5。

不胜负荷。小组委员会又曾认为，每年收入 50 万元是适当的门坎，可以决定一间机构在经济上是否有能力聘用全职员工，以遵从更加严格的提交规定。

5.34 考虑到小型慈善组织为符合提交规定而会遇到的财务及资源问题，小组委员会曾在咨询文件中建议，只有那些每年收入超逾 50 万元的慈善组织才须向未来的慈善事务委员会提交经审计账目及账目报表。至于每年收入不超逾 50 万元的注册慈善组织，小组委员会曾建议无须提交经审计账目（但不影响它们若属公司便须根据《公司条例》（第 32 章）遵从的规定），但仍须提交经其董事局核证的账目或财务报表，而未来的慈善事务委员会也应有权调查这些账目。²³

5.35 小组委员会曾认为，除了慈善组织有必要向未来的慈善事务委员会提交周年账目报表及标准格式的周年活动报告外，这些提交给未来的慈善事务委员会的文件也应可供公众取览。这样便可达到透明、公开、慈善组织须承担问责等目标，并可防止滥用和鼓励善用资金。

5.36 小组委员会曾在咨询文件中建议：

- (1) 应规定每年收入超逾 50 万元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 50 万元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。

小组委员会又曾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。²⁴

²³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 8.25 至 8.29 段，建议 7。
²⁴ 同上。

受咨询者的回应

5.37 大多数就这项建议表达意见的响应者，都支持关于提交规定的建议，以便提高透明度和问责性。一些响应者虽然同意这项建议，但对于把门坎设于 50 万元则有意见。

5.38 香港律师会极为赞同慈善组织需要增加透明度，尤其是从捐款者和持份者的观点来看。然而，该会认为应以不会使慈善组织更难有效地筹款的方法，来增加慈善组织的透明度。该会承认，虽然通过慈善组织的财务账目和让公众更容易取览这些账目的措施，可以有多种方法增加慈善组织的透明度，但是要使全社会或参与营运慈善组织的人在慈善组织可以或应该增加多少透明度这个问题上形成共识，会十分困难。该会认为，应规定慈善组织须根据获普遍接纳的会计原则编制财务账目，而注册慈善组织的受托人或董事应有法定责任备存妥善的会计纪录。为了帮助较小的慈善组织遵从这些规定，未来的慈善事务委员会应发出关于编制账目的详细指引。

5.39 总的来说，香港律师会认为适宜规定超过一定规模的慈善组织须将其账目审计。该会质疑建议的 50 万元门坎如何适用于那些无固定活动 / 收入的慈善组织，例如慈善组织的收入可能在某年超逾 50 万元，但在下一年却少于此数。该会建议，可能的解决办法是将这个门坎适用于前三年收入的平均数。此外，可设定收入超逾 50 万元和 / 或资产超逾一定数额的双重准则。

5.40 一名响应者认为，跟英格兰与韦尔斯比较，小组委员会所建议的门坎过低。这名回应者认为，一个较接近 300 万元的数额会与英格兰与韦尔斯的数额相若，但最初设定一个较低的数额（如 150 万元）也许是审慎的做法。这名响应者又建议，为了确保慈善组织不会在这两个制度之间转来转去，有关规定可加入一些条文，订明一旦某组织的收入超逾有关门坎，该组织便须在往后两年提交账目，即使其收入再低于有关门坎亦然。

豁免

5.41 一些响应者表示，小型慈善组织可能没有财政资源支付专业服务的费用。一名响应者建议，政府应考虑豁免每年开支少于 50 万元的慈善组织遵守审计规定，并准许这些组织的财务报告可由其董事会通过。另一名回应者认为，每年开支的门坎应订于 100 万元。

5.42 一些来自宗教界的响应者认为，给予基督教会的捐献应获得豁免，因为他们认为捐献是来自教会的会众，而教会只对教会的会众而非一般公众负有义务。因此，即使教会要向政府提交财务报表，这些报表也不需要向公众披露，但如向教会的会众披露，或许还可接受。他们又认为，由于一些慈善组织可能有很多财政独立的成员教会，因此拟定综合账目并不切实可行。这是因为这些组织的结构很复杂，会在行政上涉及大量时间和开支。他们认为，自古以来已建立的宗教和宗教团体不应受到干扰，它们应有自由根据其既定的内部管治制度和架构来管治自己。用于维护和发展宗教和宗教机构的收入和开支，应获豁免交代账目和获豁免向政府或其代理机构报告。

5.43 一名是公共机构的响应者认为，由于某些法定机构已须遵守社会福利署、卫生福利及食物局等不同政府部门所施加的各项提交规定和报告规定，新一套的提交规定会对这些慈善组织的运作造成负担。这名响应者建议，已受到严格规管的法定机构应获得特别豁免，无须遵守提交或报告方面的规定，以免这些机构须重复报告工作，加重这些机构的行政负担。

每年提交活动报告及财务报表

5.44 大多数就这方面的建议表达意见的响应者都赞成，注册慈善组织应每年向未来的慈善事务委员会提交活动报告及财务报表。

周年活动报告的内容

5.45 香港律师会认为，在任何情况下，应规定为慈善组织所编制的财务报表须包括若干主要财务指标的披露。该会建议，财务报表应包括和重点列出以下的财务数据，以提高透明度：

- i) 该年的收入额；
- ii) 慈善组织的收入用于行政开支的百分比；及
- iii) 慈善组织每年所作出的资助或捐款的数额。

香港律师会相信，从捐款者和各持份者的角度来看，应提高慈善组织的透明度，但无论如何不能使慈善组织更难有效地筹款。

5.46 假设周年活动报告包括主要财务指标和其他相关比率，而该报告又会向公众提供，香港律师会在应否规定慈善组织也须让公众查阅其财务报表的问题上有一定保留。该会有此关注，是因为该会认为关于某些慈善组织的财政储备的数据，可能会使捐款者却步（举例来

说，公众可能认为这些机构“富有”，但没有完全了解到实际情况是这些机构需要为某些资本承担在未来预留款项）。倘若账目予以公开，这就可能意味着一些慈善组织需要加入更多注释或说明，以便向公众解释其财务状况。

5.47 一些响应者就周年活动报告应包括甚么内容表达意见。建议加入的数据项包括：

- 慈善组织的宗旨或理念，以及这些宗旨或理念的变更。
- 慈善组织的架构和运作概要。
- 慈善组织为实践其慈善宗旨而进行的主要活动，以及这些活动如何或为何可实践其慈善宗旨的简略说明和解释。
- 慈善组织的所有附属机构（如有的话），以及每一个附属机构的业务性质。
- 与慈善组织有商业交易的所有关联者。（有响应者建议，“关联者”一词的定义，应与慈善组织为编制财务报表而采纳的会计政策和准则对关联者或关联者交易所下的定义保持一致。）在披露商业交易方面，这些交易可缩窄至超逾一个指定数额或超逾慈善组织每年收入一个指定百分比的交易。
- 主要的收入项目，例如捐款、营业或服务活动（包括社会企业）所产生的收益、投资回报和利息收入，并列出的每个项目约占的百分比。
- 主要的开支项目，例如租金、员工薪酬、承办商所收取的服务费和每项慈善计划的支出，并列出的每个项目约占的百分比。
- 受托人或董事的利益冲突和个人利益。
- 受托人确认慈善组织已根据未来的慈善事务委员会或其他相关的政府机构所订出的管治守则运作。
- 董事会会议的日期和出席会议的董事或受托人的数目的纪录。
- 储备政策、投资政策、风险管理和资产组合的叙述。

备存账目纪录

5.48 小组委员会在咨询文件中研究过多个海外司法管辖区的慈善法律，当中有很多（例如英格兰与韦尔斯、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。²⁵

5.49 根据这些海外模式，小组委员会曾认为应规定慈善组织的慈善受托人或董事须确保慈善组织的账目纪录得以备存。这些纪录须足以显示和说明慈善组织的所有交易，并必须于某段时间以合理的准确程度披露慈善组织在该段时间的财政状况，令该等受托人或董事可确保他们所拟备的账目报表符合法定规定。

5.50 至于这些纪录须备存多久，在某些司法管辖区，例如苏格兰及新西兰，慈善组织的账目纪录指定必须保留最少六年。在决定香港的慈善组织应保留账目纪录多久时，小组委员会也考虑过香港的做法。《公司条例》（第 32 章）第 121 条订有规定，公司的账簿应保存七年。按照《律师账目规则》（第 159 章，附属法例 F）第 10 条及《事务律师专业操守指引》（Solicitors' Guide to Professional Conduct），每名律师须保留他所备存的所有簿册、账目及纪录至少六年，由最后记项的日期起计。根据《时效条例》（第 347 章）第 4 条，提出民事申索的时限是六年。²⁶

5.51 为确保能与《公司条例》所订规定一致，小组委员会曾认为七年是慈善组织保留账目纪录的适当期限。因此，小组委员会曾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。²⁷

受咨询者的回应

5.52 大部分响应者都支持这项建议。不支持的回应者大体上也是不支持成立慈善事务委员会。在这些响应者中，有些人关注到慈善事务委员会建议的架构和权力。一些响应者也认为，税务局已有责任在不时进行的覆查中对有问题的慈善组织采取跟进行动，这已经足够。

²⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），附件4。

²⁶ 如诉讼是由受益人在欺诈案件中根据信托而提出的，则不在此限：见《时效条例》（第347章）第20条。

²⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.30至8.33段，建议8。

香港的财务报告准则

5.53 香港并无为慈善组织而设的标准财务报告准则。财务报告一般采用以下三个框架的其中之一：

(a) 《香港财务报告准则》

这是一套由香港会计师公会发出的准则，²⁸ 订明在一般用途的财务报表中，在量度和披露重要交易和事件方面的规定以及其他事宜。预期适当地运用这套准则，加上在必要时作出额外的披露，会使财务报表能够“真实而中肯地反映”（用会计术语来说）某组织的财务活动和财务状况。²⁹

(b) 《私营企业香港财务报告准则》

这是一套由香港会计师公会在2010年4月30日发出的准则，为私营企业提供另一套可供选择的财务报告准则。³⁰ 香港会计师公会发出这套准则的目标，是宽免私营企业遵从应用整套《香港财务报告准则》的规定，以减轻私营企业在报告方面的负担。³¹ 私营企业虽然有资格采用《私营企业香港财务报告准则》，但无须一定采用。

(c) 《中小企财务报告总纲》和《中小企财务报告准则》

《中小企财务报告总纲》订明根据《中小企财务报告准则》编制财务报表的概念基础和资格准则。有资格根据《公司

²⁸ 根据《专业会计师条例》（第50章）第18A条，香港会计师公会理事会可就会计执业发出或指明规定香港会计师公会会员须遵守、维持或以其他方式应用的任何会计执业准则。理事会有责任批准《香港财务报告准则》和有关的文件，如《编制和呈报财务报表的基本框架》（*Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements*）、征求意见初稿和其他讨论文件。见香港会计师公会，《私营企业香港财务报告准则》，2011年2月。亦见：<http://www.hkicpa.org.hk/en/standards-and-regulations/standards/financial-reporting/>。

²⁹ 《香港财务报告准则》包括所有获香港会计师公会理事会批准和现正发出的《香港财务报告准则》、《香港会计准则》和释义。《香港财务报告准则》亦说明该准则与《国际财务报告准则》（*International Financial Reporting Standards*）的关系，以及香港会计师公会所发出的《会计指引》（*Accounting Guidelines*）和《会计公报》（*Accounting Bulletins*）的范围和权威性。见香港会计师公会，《香港财务报告准则》的导言，2010年9月。亦见香港会计师公会，《私营企业香港财务报告准则》，2011年2月；以及<http://www.hkicpa.org.hk/en/standards-and-regulations/standards/financial-reporting/>。

³⁰ 《私营企业香港财务报告准则》第1条将“私营企业”界定为符合以下说明的企业：

- (i) 不须向公众问责；及
- (ii) 为外部使用者发布一般用途的财务报表。（外部使用者的例子包括不参与业务管理的拥有人、现在和潜在的债权人，以及信贷评级机构：见香港会计师公会，《私营企业香港财务报告准则》，2011年2月。）

³¹ 见 <http://www.hkicpa.org.hk/en/standards-and-regulations/standards/hkfrs-pe-info-centre/>。

条例》(第32章)第141D条要求宽免的香港法团公司³²和其他符合这套准则所订的资格规定的企业,都可以应用这套准则。³³

5.54 由于这些财务报告框架有非强制性的部分,因此不同的会计报告不一定能够互相比较。

其他司法管辖区的情况

英格兰与韦尔斯

5.55 在英国,财务汇报局(Financial Reporting Council)是独立的监管机构,目标是推动优质的公司报告和管治。³⁴该局的职权范围包括发布守则和准则,供公司、核数师、精算师和会计师在提交公司报告时采用。该局也参与国际上对审计市场前景的讨论。³⁵会计准则委员会(Accounting Standards Board)于1990年在财务汇报局之下成立。该委员会的职责包括发出主要适用于一般用途的公司财务报表的会计准则(但在某些行业或界别,可能需要更详尽的指引才能有效地实施会计准则)。³⁶

5.56 有关当局在2012年7月进行改革,以便财务汇报局能够以统一的监管机构的形式运作,并具有更大的独立性。改革的其中一环,是成立守则和准则委员会(Codes and Standards Committee),在如何为英国维持一个有效的财务报告守则和准则的框架方面,向财务汇报局董

³² 这关乎某些私人公司的股东在免除遵从与账目有关的规定上的权力。《公司条例》第141D条规定,私人公司(但属于公司集团的成员的公司或某些被特别排除的公司除外)可就某个财政年度编制简化的账目和简化的董事报告。新《公司条例》(2012年第28号条例)第9部第2分部处理公司在提交报告方面的新豁免。根据新的第359条,公司如符合归类为小型私人公司或小型担保公司的资格,会就某财政年度在提交报告方面获豁免。根据新的第363条,如公司是根据该条例组成及注册的担保有限公司,且符合附表3新的第1(5)条所订明的条件(每年收入总额不得超过2,500万港币),则该公司是小型担保司。2012年第28号条例新的第366条所描述的小型担保公司集团(每年收入总额不得超过2,500万港币)也有资格提交简化的报告。新《公司条例》预定在2014年年初生效。

³³ 香港会计师公会,《中小企财务报告总纲》和《中小企财务报告准则》,在2011年2月修订。

³⁴ <http://www.frc.org.uk/Our-Work.aspx>.

³⁵ 同上。

³⁶ 见英格兰与韦尔斯慈善事务委员会,会计准则委员会对《建议实务说明书》的说明(Statement by the Accounting Standards Board on the SORP),《慈善组织的账目和报告:建议实务说明书》(Accounting and Reporting by Charities: Statement of Recommended Practice),在2005年修订。在1990年8月1日至2012年7月1日,英国的所有会计准则由会计准则委员会发出。所有由会计准则委员会编订和发出的会计准则称为财务报告准则(Financial Reporting Standards)。由2012年7月2日起,财务汇报局董事会负起订立会计准则的责任。见:

<http://www.icaew.com/en/library/subject-gateways/accounting-standards/knowledge-guide-to-uk-accounting-standards>。

事会（FRC Board）提供意见。在上述的改革中，账目委员会（Accounting Council）也取代了会计准则委员会，负责向守则和准则委员会和财务汇报局董事会提供意见。由2012年7月2日起，先前由守则和准则委员会所订立的会计准则，转为由财务汇报局董事会负责。³⁷

5.57 在最近的改革进行之前，会计准则委员会承认慈善事务委员会是慈善界内负责就账目和报告编订和发出《建议实务说明书》（Statements of Recommended Practice）的主管当局。这些《建议实务说明书》必须依循会计准则委员会的实务守则，有关守则订明编订《建议实务说明书》时所必须采取的程序。³⁸ 因此，《建议实务说明书》为慈善组织而提出的账目建议是以会计准则委员会所发出的最新《财务报告准则》（Financial Reporting Standards）作为依据，³⁹ 并是由慈善事务委员会连同慈善组织建议实务说明书委员会（Charities Statements of Recommended Practice Committee）一起制定的。慈善组织建议实务说明书委员会是一个由慈善组织的财务董事、慈善组织的核数师、学者、慈善组织的顾问和慈善组织的规管当局所组成的顾问委员会。⁴⁰ 正如慈善事务委员会解释，《建议实务说明书》的目的是提供“一个框架，使慈善组织能够解释它们的目标是做甚么，它们如何达成目标，以及它们取得了甚么成就。为此，《建议实务说明书》将叙事式报告和财务报告结合成一套前后一致的报告，聚焦于慈善组织所进行的活动上”。⁴¹ 在《建议实务说明书》的涵盖范围上，说明书的账目建议适用于英国所有按照应计制编制账目的慈善组织，⁴² 旨在真实而中肯地反映慈善组织的财务活动和财务状况，不论慈善组织的规模、结构或复杂程度如何。⁴³

³⁷ 见 <http://www.icaew.com/en/library/subject-gateways/accounting-standards/knowledge-guide-to-uk-accounting-standards>。

³⁸ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，会计准则委员会对《建议实务说明书》的说明，《慈善组织的账目和报告：建议实务说明书》，在2005年修订。

³⁹ 会计准则委员会在2004年12月发出五份新的会计准则（财务报告准则22至财务报告准则26），这是该委员会衔接《国际财务报告准则》（International Financial Reporting Standards）的策略的其中一环；见英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，会计准则委员会对《建议实务说明书》的说明，《慈善组织的账目和报告：建议实务说明书》，在2005年修订，附件2。

⁴⁰ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，会计准则委员会对《建议实务说明书》的说明，《慈善组织的账目和报告：建议实务说明书》，在2005年修订，第iii页。

⁴¹ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，会计准则委员会对《建议实务说明书》的说明，《慈善组织的账目和报告：建议实务说明书》，在2005年修订，第iii页。

⁴² 即是所有慈善公司和总收入超逾25万英镑的非公司慈善组织。《慈善组织的账目和报告：建议实务说明书》第vi页说明：“每个注册慈善组织都要编制年报和账目，解释该组织的资金来源和如何运用其资金，但是，只有你的慈善组织是按照活动发生的时间而非按照收取和付出现金的时间而报告收入和支出的，《建议实务说明书》才适用。这种报告收入和支出的制度称为应计制会计”。

⁴³ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，会计准则委员会对《建议实务说明书》的说明，《慈善组织的账目和报告：建议实务说明书》，在2005年修订，第3段。

5.58 慈善事务委员会已发表名为《CC15b——慈善组织的报告和账目要点》（*CC15b - Charity Reporting and Accounting: The essentials*）的指引，总括概述慈善组织的报告和账目框架，目的是协助慈善组织应用《建议实务说明书》。⁴⁴ 在CC15b中，慈善组织的账目框架列出对不同规模和类型的慈善组织所适用的不同规定。慈善组织的账目可以按照收付记账制编制，⁴⁵ 也可以按照应计制编制。⁴⁶ 慈善组织必须采用上述哪一种制度，将视乎该组织的收入和该组织是否已成立为公司而定。⁴⁷

新西兰

5.59 在新西兰，大多数非牟利组织都不须符合特定的财务报告准则。⁴⁸

5.60 外部报告委员会（External Reporting Board）⁴⁹ 在2012年3月建议制定一个会计准则框架（Accounting Standards Framework），这个框架会适用于那些法例规定必须根据公认会计惯例编制财务报告的实体。⁵⁰ 外部报告委员会建议，新的会计准则框架由一个包括两个界别、四个级别的架构组成，不同的会计准则会适用于每一级别。⁵¹ 两个界别分别

⁴⁴ 见 <http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx>。

⁴⁵ 根据 CC15b，在两种编制账目的方法之中，这是较简单的一种，可由年内总收入不超逾 25 万英镑的非公司慈善组织采用，其内容包含概述慈善组织在财政年度内所有收取和支付的款项的账目，以及一个详述慈善组织在财政年度结束时的资产和负债的报表。公司法不准慈善公司采用这种方法。见慈善事务委员会，《CC15b——慈善组织的报告和账目要点》，2012 年 3 月，B 段；<http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx>。

⁴⁶ 根据 CC15b，这些账目包括资产负债表、财务活动报表和注释，用会计的术语来说，这些账目必须“真实而中肯地反映”慈善组织的情况。根据《建议实务说明书》，必须按照应计制编制账目的慈善组织包括所有慈善公司，以及总收入超逾 25 万英镑的非公司慈善组织。见慈善事务委员会，《CC15b——慈善组织的报告和账目要点》，2012 年 3 月，B 段；<http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx>。

⁴⁷ 同上。亦见 <http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx>。

⁴⁸ 新西兰外部报告委员会（New Zealand External Reporting Board），《关于新西兰会计准则框架的建议》（*Proposals for the New Zealand Accounting Standards Framework*），2012 年 3 月，第 1.3 节。

⁴⁹ 外部报告委员会是根据新西兰《1993 年财务报告法令》（*Financial Reporting Act 1993*）第 22 条成立的法定组织，负责制定和实施关于财务报告准则以及审计和核证准则的整体策略；编订和发出会计准则；编订和发出审计和核证准则，包括规管核数师专业操守的专业和道德准则；以及与国家组织和国际组织联络。见新西兰《1993 年财务报告法令》第 24 条和 http://www.xrb.govt.nz/Site/about_us/default.aspx。

⁵⁰ 根据新西兰《1993 年财务报告法令》第 34A 条，外部报告委员会必须根据该法令第 34C 条拟定策略草案，为不同类别的相关实体订立不同的财务报告级别，并将策略草案提交部长批准。在有关策略获部长批准后，外部报告委员会必须采取合理步骤实施有关策略。

⁵¹ 已建议制定四个不同的报告等级，称为“级别”（Tiers）：

见 <http://www.charities.govt.nz/news/information-sheets/proposed-new-financial-Reporting-standards/>。这四个级别是：

第 1 级别：财政年度的开支超逾 3,000 万元。

第 2 级别：财政年度的开支在 200 万元至 3,000 万元之间。

是与牟利实体⁵² (for-profit entities)有关的界别和与公益实体⁵³ (public benefit entities)有关的界别。拟设的会计准则框架包括各级别准则的定义。这个框架亦界定了适用于每一级别的会计准则。⁵⁴ 非牟利实体 (not-for-profit entities) (包括属于公益实体界别的慈善组织) 日后必须按指定标准完成周年财务报告。⁵⁵

5.61 从2009年年初开始,拟设的会计准则框架已通过一个广泛的制定和咨询过程而制定。外部报告委员会建议,新的会计准则框架应按界别分阶段在三年内实施。⁵⁶

受咨询者的回应

5.62 我们注意到,尽管响应者对咨询文件所述的各项议题提出了多种不同意见,但这些意见都传达了一个明确的信息——香港的慈善组织必须提高透明度和问责性,以便加强公众对慈善界的信任和信心。

5.63 在编制财务报表方面,响应者普遍认为,施加报告规定并把有关的财务报表提供予公众查阅,对增强公众信心是极为重要的。一些响应者认为,为了防止可能出现的舞弊,必须订有妥善和一致的规例,而维持良好的会计准则也非常重要。一些响应者表示,应比现在更清楚地指明慈善组织须编制甚么类别的财务报表。那些须经审计的

第3级别: 财政年度的开支少于200万元,并使用应计制会计。

第4级别: 支付的款项少于4万元,并获法律准许使用现金会计制。

每年开支超逾3,000万元的慈善组织,如没有其他报告方面的规定适用于它们,必须按第1级别的标准完成报告。

每年开支在200万元至3,000万元之间的慈善组织,如没有其他报告方面的规定适用于它们,必须在第1级别或第2级别的标准之间选择并遵从所选择的标准。

⁵² 新西兰外部报告委员会,《关于新西兰会计准则框架的建议》,2012年3月,第31段。外部报告委员会建议牟利实体的定义如下:“任何不是公益实体的报告实体(reporting entities)”。公益实体的定义是:“主要目标是为小区或社会的利益提供货品或服务,而且获得提供股本以支持这个主要目标而非为股本持有人提供财务回报的报告实体”:见新西兰外部报告委员会,《关于新西兰会计准则框架的建议》,2012年3月,第31段。由于外部报告委员会的构思是一些会计准则的规定可能只适用于属公营界别的公益实体或只适用于属非牟利界别的公益实体,因此外部报告委员会为这两个界别下了定义。公营公益实体的定义是:“任何属《2001年公共审计法令》(Public Audit Act 2001)所界定的公营实体并且是公益实体的报告实体,以及所有国会辖下的办事处”。非牟利公益实体的定义是:“任何是公益实体而又不是公营公益实体的报告实体”。见新西兰外部报告委员会,《关于新西兰会计准则框架的建议》,2012年3月,第32段。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 新西兰外部报告委员会,《关于新西兰会计准则框架的建议》,2012年3月,第6页。

⁵⁵ 新西兰内政部(New Zealand Internal Affairs),《建议为非牟利机构而设的新财务准则会怎样影响注册慈善组织?》(Proposed new financial reporting standards for not-for-profits: how will they affect registered charities?),2013年2月。

⁵⁶ 新西兰外部报告委员会,《关于新西兰会计准则框架的建议》,2012年3月,第6页。

财务报表应以应计制编制并达到令核数师信纳已真实而中肯地反映有关情况的标准，而且应在总体上符合香港的会计准则。

5.64 一名来自社会福利界的响应者主张统一慈善组织的会计准则和报告格式。几位响应者表示，由于不同的政府部门采用不同的会计准则，因此慈善组织现在很难符合披露规定。他们相信，政府当局应该与专业团体合作，为慈善组织设计一套统一的会计准则和报告格式。这套准则和格式应是简单、易于理解，并且能够准确地反映慈善组织的实际情况。他们认为，这样可减低慈善组织在披露方面的开支，并方便公众监察慈善组织的财务活动。

5.65 包括一些慈善组织在内的多个响应者认为，在考虑改革的技术细节时，相关的主管当局应在如何简化有关的披露程序的问题上，与会计业界、税务局以及各类别和规模的非牟利机构紧密联系。他们亦指出，在上述的过程中，应特别考虑到非受资助的慈善组织资源有限的情况，使这些慈善组织能够在无额外的行政负担下按照规定办事。他们又建议，应为慈善界另外设计一款一般用途的财务报表，并附设一套特定的会计准则，以保证情况更为清晰明确。为免对非受资助的慈善组织造成财政困难，这些响应者建议上述的会计准则不应为行政开支和筹款开支设定上限。

5.66 一个宗教团体认为，政府当局有需要采取措施，确保专为慈善组织而设的规定与适用于商业机构的规定有所不同。这名响应者指出，香港会计师公会现时所采用的获普遍接纳的会计原则是为规管商业机构而制定的，商业机构须履行多项责任，包括每年编制合并报表，并为物业重估价值。这名响应者认为，这些规定对慈善组织并不适合，除了增加慈善组织的营运开支，以致公众捐款不能有效地用于公益之外，这些规定并无任何作用。

我们的观点

5.67 我们提出改善慈善组织的问责性这个目标，背后有三大理据。第一，慈善组织获得税务局豁免缴税。第二，慈善组织向公众募捐。第三，慈善组织由于根据《税务条例》（第112章）第88条享有免税地位，因此在提出不同类别的申请时享有政府所给予的各项优惠。⁵⁷ 由于以上原因，我们相信规定慈善组织须就其活动作出交代是合理的。公众显然也期望慈善组织应加强向公众问责和提高管治的透

⁵⁷ 成为慈善组织的优惠包括：可获豁免缴税，可获豁免遵从某些法定的注册或登记规定，以及可获豁免遵从禁止财产继恒的规则。见香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第2.8至2.21段；亦见本报告书第1.32至1.47段。

明度。因此，我们稍后会在本章提出多项改善慈善组织管治的建议。至于一些响应者建议是否可豁免某些慈善组织遵从提交规定，我们认为所有向公众募集现金捐款或其等值物的及／或已根据《税务条例》（第112章）第88条向税务局寻求豁免缴税的慈善组织，都必须注册，不应有任何豁免。按照本章稍后的建议，所有上述慈善组织由于其慈善地位，因此在财务报告准则和提交规定这两方面都应该受到同等对待。

5.68 我们注意到，香港目前并没有为慈善组织而设的财务报告准则。在咨询的过程中，响应者明显支持引入这样的报告准则。我们知道，为慈善组织订立这样的财务报告准则，可带来多种好处。

- (1) 由于共同的财务报告准则必然会规定个别慈善组织须在收入额、如何使用收入和行政开支这三方面作更多披露，因此有关准则会提高慈善组织的透明度，使公众在捐款给慈善组织时能在知情的情况下作出选择。
- (2) 共同的财务报告准则会使人更易于比较各慈善组织，方便公众监察不同慈善组织的财务活动。
- (3) 如不同的政府部门采用划一的会计规定，会为慈善组织在披露方面带来更大的确定性，并应可以把慈善组织为符合不同政府部门的会计规定而招致的行政开支减至最少。

5.69 与此同时，我们注意到对慈善组织实施共同的会计准则可能会有以下缺点，响应者也在咨询的过程中提出了其中几点。

- (1) 慈善组织由于须作更大程度的披露，因此可能会招致更多行政开支。这会对小型慈善组织造成特别沉重的负担。
- (2) 慈善组织需要时间适应新的会计规定。
- (3) 从相关的慈善组织主管当局的角度来看，如采用划一的会计规定，就会需要在不同的方案中作出选择，以决定哪一个方案最适合慈善组织。新的规定会需要时间测试，日后也可能需要进行修订和调整。

5.70 我们注意到，在一些其他司法管辖区，相关的主管当局已采用《建议实务说明书》的形式，编订和公布慈善组织的财务指引。正如先前所论述，英国的《建议实务说明书》由慈善事务委员会以建议

实务的形式发布，该说明书是根据英国现正使用的财务报告准则而编订的。⁵⁸

5.71 在考虑相关的问题和所有受咨询者的意见后，我们认为香港的慈善组织应采纳《建议实务说明书》，使慈善组织所编制的财务报表能达到适当水平的透明度，而且可以互相比较。

5.72 我们建议，政府当局应与香港相关的会计专业团体合作，制定这样的财务报告准则。

建议 5

我们建议，应为香港的慈善组织采纳特别制定的财务报告准则。

我们建议，政府当局应与会计专业团体合作，制定这套准则。

5.73 我们在本章前文论及，注册善慈善组织应视乎每年收入而符合不同的提交账目和财务报表的规定。我们认为，应采纳在较早前的讨论中所列出的类似准则，以决定慈善组织在申请慈善筹款的牌照或许可证时必须符合哪些提交规定。根据先前所提及的提高慈善组织问责性的理据，政府当局规定慈善组织须就其活动作出交代会是合理的，而且公众也期望慈善组织应加强向公众问责和提高管治的透明度。因此，我们认为审批筹款活动的政府决策局 / 部门应担当把关者，以避免出现欺诈性和非法的筹款活动。

建议 6

我们建议，政府的决策局 / 部门应在慈善组织申请慈善筹款活动的牌照或许可证时施加以下的提交规定：

(1) 应规定每年收入超逾 50 万元的慈善组织须提交核数师报告及财务报表。

⁵⁸ 虽然《建议实务说明书》不是由会计准则委员会或现时的财务汇报局编订或发出的，但该说明书已得到会计准则委员会认可。会计准则委员会认为，该说明书的编订过程符合该委员会的原则。见上文的讨论。

(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 50 万元的注册慈善组织须提交经其董事局核证的财务报表。

慈善组织披露数据

5.74 我们留意到，在澳大利亚、加拿大、新西兰等海外司法管辖区，关于注册慈善组织的某些数据会向公众提供。我们相信，这是确保慈善组织提高透明度和问责性的有效方法。在香港，倘若对慈善组织施加强制的披露规定，可能会使人关注是否需要保护慈善组织的非公开数据。毫无疑问，在制定关于强制向公众披露数据的特定条文时，必须权衡公众取览有关数据和保护慈善组织的非公开数据这两方面的重要性。我们相信，对慈善组织施加强制的数据披露规定会带来明显好处，包括以下两点：

(1) 提高免税慈善组织的透明度和问责性，并使公众能更容易取览数据。

（如关于慈善组织的财务报表和报告等资料可以向公众提供，这个结果是显而易见的。公众会更清楚认识免税慈善组织的运作情况，因此能够在捐款给慈善组织的问题上作出适当和明智的决定。）

(2) 加强公众对免税慈善组织的信任和信心。

（免税慈善组织如披露自己的数据，会取得公众更大的信任和信心。这应会积极鼓励免税慈善组织提高透明度和问责性。）

建议 7

我们建议，政府当局应确保免税慈善组织在其网站发布某些文件，例如财务报表和活动报告，藉以向公众提供关于其运作情况的数据。

(5) 调查权力

5.75 小组委员会曾认为，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。

5.76 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。在英格兰与韦尔斯，慈善事务委员会（Charity Commission）获赋广泛权力，可进行一般性或有特定目的的调查和研讯，并可就慈善组织内部的管理不善和行为失当进行调查。该委员会也有权保护有危险的慈善组织资产，可对那些须就慈善组织内部的行为失当和管理不善负责的人采取行动。

5.77 当慈善组织的资产、声誉、服务或受益人已受到伤害或有遭滥用或损害的风险时，英格兰与韦尔斯慈善事务委员会的目标便是遏止此等滥用或损害，令慈善组织将来可重回正轨。慈善事务委员会的工作是找出和调查慈善组织在管理方面的行为失当或管理不善成因，并且解决所发现的问题。⁵⁹

5.78 慈善事务委员会曾发出一套指引，名为《CC46—对慈善组织进行法定研讯：为慈善组织及其顾问而设的指引》（*CC46 - Statutory inquiries into charities: guidance for charities and their advisers*，下称《CC46 指引》），希望能提供指引，帮助慈善组织及其顾问了解委员会的规管职责，包括委员会为找出和调查慈善组织在管理方面看似行为失当或管理不善的情况和解决受关注的问题而执行的遵从规管工作。研讯所采用的方式和所涉及的法律权力，列明于《CC46 指引》D 段。根据《CC46 指引》D1 段，“行为失当”包括“犯事人知道（或应该知道）是属于刑事、非法或不恰当的行为。”“管理不善”包括“作出任何可导致以下情况之事：丧失或误用重要的慈善资源；严重破坏慈善组织的声誉；或令受益人蒙受风险。”

5.79 在较为严重的个案中，委员会可进行法定研讯，而进行法定研讯，可能会涉及委员会在运用其补救及保护权力属于适当和相称的情况下运用该等权力。委员会在决定对任何个案展开研讯时所考虑的准则，列于 G3 段的风险架构应用文件内。⁶⁰

⁵⁹ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《CC46—对慈善组织进行法定研讯：为慈善组织及其顾问而设的指引》（*CC46 - Statutory inquiries into charities: guidance for charities and their advisers*），见：

<http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/protecting-your-charity/statutory-inquiries-into-charities-guidance-for-charities-and-their-advisers-cc46/>。

⁶⁰ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《CC46—对慈善组织进行法定研讯：为慈善组织及其顾问而设的指引》，C2 段，见：

http://www.charitycommission.gov.uk/Our_regulatory_activity/Our_approach/app_risk_framework.aspx。

5.80 委员会的《CC46 指引》列出多项可能须以法定研讯处理的较高风险问题，例子包括：

- “ • 慈善组织蒙受重大经济损失；
- 受益人（特别是易受伤害的受益人）受到严重伤害；
- 为恐怖主义目的而不当地利用慈善组织（包括慈善组织与恐怖主义有财政或其他方面的联系或在财政或其他方面支持恐怖主义，与被禁制组织有关连，或不当地利用慈善组织促进刑事性质的极端主义）；
- 在慈善组织内发生严重犯罪及 / 或非法活动或发生涉及慈善组织的严重犯罪及 / 或非法活动（包括欺诈和洗黑钱）；
- 为非法或不当目的成立慈善组织；
- 故意利用慈善组织牟取重大私人利益；
- 慈善组织的独立性受严重质疑；
- 有其他严重的不遵从规定情况、违反信托行为或滥用情况，以致在其他方面严重影响公众对某慈善组织和一般慈善组织的信任和信心。”⁶¹

5.81 在苏格兰，苏格兰慈善组织规管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator）亦获赋相类的广泛权力，可以进行研讯和调查慈善组织。

5.82 虽然有必要让未来的慈善事务委员会获赋权力，就慈善组织被指称内部有滥用情况的个案进行调查和探究，但小组委员会曾在咨询文件中认为应审慎界定甚么是可启动调查的触发点，以确保这些触发点不会漫无边际。⁶² 小组委员会又曾认为保护受调查的慈善组织的声誉至为重要，而保护的方式是避免在时机未成熟时披露与调查有关的资料，因为这样做可能会对慈善组织的信誉有不利或破坏性的影响。

⁶¹ 同上。

⁶² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.40段。

5.83 小组委员会曾留意到，在英格兰与韦尔斯，慈善事务委员会对披露涉及正在接受调查的慈善组织的数据，是采取谨而慎之的做法。《CC46 指引》E2 段所处理的问题，是慈善受托人所提供的数据会否保密。《CC46 指引》述明，所有数据，不论属私人与否，委员会均会予以保密，而委员会亦保证会以适当和谨慎的方式，看待及处理为进行调查而提供的资料。不过，《CC46 指引》进一步指出在某些情况下，委员会可能会基于数据保护原则或身为慈善组织规管者的职责所需而必须披露有关的数据。最常见的披露方式，是由委员会发出研讯结果声明书以公布研讯结果。⁶³

5.84 参照联合王国模式所采取的做法，小组委员会曾认为有必要赋予未来的慈善事务委员会权力，在有需要时调查慈善组织，并向受调查的慈善组织索取活动数据、文件、纪录、簿册及账目。小组委员会又曾认为，由于此类调查性质敏感，而且有需要保护慈善组织的信誉，所以有需要订立适当的保障措施以确保调查保密。

5.85 小组委员会曾建议，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数据，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。⁶⁴

受咨询者的回应

5.86 支持上述建议的响应者的人数与反对的人数相若。大部分反对上述建议的响应者也是反对成立慈善事务委员会。

5.87 一些响应者虽然支持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，但他们忧虑在甚么构成“管理不善和行为失当”的问题上有欠明确。有响应者建议，有需要制定清晰的定义，以免委员会获赋予过大或可被滥用的权力。一些来自宗教界的响应者认为，建议赋予委员会的权力，会对慈善组织的独立运作和管治构成不必要的威胁。

⁶³ 《CC46—对慈善组织进行法定研讯：为慈善组织及其顾问而设的指引》（2010年3月），E2段，见 <http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc46.aspx>。

⁶⁴ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.34至8.42段，建议9。

5.88 对于在调查进行期间应订有适当的保障措施以确保调查保密的建议，绝大多数响应者表示支持。有响应者建议，在初步调查的阶段亦应保密。为了公众利益起见，慈善事务委员一旦决定进行全面调查，应将涉及的慈善组织列于公开的名单上，让公众可以在知情的情况下选择是否向该慈善组织捐款。亦有响应者认为，虽然在调查进行期间需要在一定程度上确保调查保密，但由于不当行为几乎总是涉及公众利益，因此调查委员会有必要向公众披露调查结果。一名响应者认为，有需要保护慈善组织免受恶意指控。这名响应者指出，即使调查后来发现某慈善组织并无做出不法行为，单单是该慈善组织受到调查的事实也相当可能对其声誉造成损害。

(6) 提供虚假或有误导性的资料即属犯罪

5.89 为加强未来的慈善事务委员会所行使的调查权力，小组委员会曾在咨询文件中建议，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，应属犯罪。参照部分海外司法管辖区的做法，小组委员会曾建议这项罪行应属法定罪行。这样会对因涉及慈善组织的行为失当或行政失当而接受调查的人起适当阻吓作用。⁶⁵

5.90 小组委员会曾建议，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。⁶⁶

受咨询者的回应

5.91 绝大多数就这项建议表达意见的响应者都支持这项建议。香港律师会认为，这项建议会给予未来的慈善事务委员会“实质权力”。一名响应者担心，这项建议所提及的罪行的犯罪意念或精神意念元素会难以证明，因为罪行背后谋取个人利益的“主脑”，可能会以各种方法把罪责转嫁别人，例如替换现有的人员和董事局，使调查人员难以证实指称的罪行。

⁶⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.44段。

⁶⁶ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.44段，建议10。

执行与补救

5.92 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。慈善组织的规管当局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，小组委员会曾在咨询文件中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。在不抵触适当程序的前提下，以下是咨询文件所述的一些针对执行与补救两大议题的可行做法。⁶⁷

(1) 撤销慈善地位

5.93 在所有设有注册制度的海外司法管辖区中，注册慈善组织的规管当局均有权撤销慈善组织的注册，但规管当局只会在有人严重地或持续不履行慈善组织或其主管人的法律责任时才撤销慈善组织的注册。举例来说，在新西兰，规管当局在以慈善组织不履行其法律责任为理由而撤销其注册前，会先向有关的慈善组织或其相关人士发出书面警告。

(2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理

5.94 如在研讯过程中揭发慈善组织在管理上有行为失当或管理不善的情况而可能涉及犯罪行为，未来的慈善事务委员会应有权将个案转交执法机构处理。

(3) 民事诉讼

5.95 在对慈善组织或涉及慈善组织行为失当或管理不善的人进行研讯的过程中，如有可能需要提出民事诉讼，未来的慈善事务委员会应有权将有关事宜转交律政司司长，由司长以慈善事务守护人的身分采取进一步行动。

(4) 保护慈善组织的财产

关于执行与补救的建议权力

5.96 为免行为失当或管理不善造成进一步的损害，保护慈善组织的财产应是实际而又有效的补救行动。在海外司法管辖区中，例如英

⁶⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.45段。

格兰与韦尔斯，慈善事务委员会有广泛的权力可为保护财产而行事，例如委任额外的慈善受托人、暂停或免除慈善组织的受托人或高级人员的职务、把慈善组织的财产归属官方保管人，以及规定代慈善组织持有财产的人不得在未经委员会批准的情况下放弃持有该财产。

5.97 小组委员会曾认为，应订立妥善的执行权力及补救方法，以保持公众信心和推动慈善组织内部的妥善管治，而这些列明于咨询文件建议 11 的权力，应赋予未来的慈善事务委员会。

5.98 小组委员会曾建议，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。

5.99 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。⁶⁸

受咨询者的回应

5.100 绝大多数响应者赞同这项建议。不赞同的响应者也是不支持成立慈善事务委员会。一些响应者认为，部分政府部门现已承担建议的职责，而公众也可将可疑的个案转交执法机构或社会福利署跟进。他们认为，与其将权力赋予未来的慈善事务委员会，倒不如赋予社会福利署和税务局更多权力，让这两个部门承担更大的监察责任。这样会避免不同主管当局的监察责任重迭。

5.101 香港律师会关注到未来的慈善事务委员会同时获赋予调查和执行的权力。该会认为，将调查和执行的规管权力清楚地分开是很重要的。该会建议，应进一步考虑设立一个权力与税务上诉委员会相似的独立审裁处。⁶⁹ 这个审裁处应有权不同意未来的慈善事务委员会的意见，并有权撤销委员会所作的裁定而代之以自己的裁定。律师会

⁶⁸ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.45至8.50段，建议11。

⁶⁹ 税务上诉委员会是根据《税务条例》（第112章）第65条组成的独立法定机构，负责裁定税务上诉。如任何人已对税务局局长的任何评税作出有效的反对，但局长在考虑该项反对时没有与该人达成协议，或任何人根据《税务条例》第82A条被评定补加税，则其人可向该委员会提出上诉；见 <http://www.info.gov.hk/bor/tc/info.htm>；亦见《税务条例》第66和82B条。

又认为，设立一个廉宜和非正式的制度去解决争议十分重要。慈善组织如不满审裁处的裁定，可申请司法复核以推翻有关裁定。⁷⁰

在极端的情况下行使保护慈善组织财产的建议权力

5.102 小组委员会曾认为，未来的慈善事务委员会在行为失当或管理不善的个案中保护慈善组织财产的权力，应包括各种权力。由于这些权力只会在极端的情况下行使（例如当怀疑慈善组织的受托人从事涉及慈善信托财产的非法活动时），小组委员会曾认为把这些权力赋予未来的慈善事务委员会，对为公众提供更佳保障来说是既适当而又有必要的。

5.103 小组委员会曾建议，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。⁷¹

受咨询者的回应

5.104 大多数就这项建议表达意见的响应者都支持这项建议。他们认为，这些权力对保护慈善组织的财产是既必要而又合理的。一名响应者提及，其他地方的经验显示，即使具法团地位的慈善组织的董事被暂停或免除职务，如他获准继续担任该慈善组织的成员，例如出席成员会议并在会上投票，他仍然可以为该慈善组织制造困难。这名响应者建议，如慈善组织是担保有限公司，暂停或免除慈善组织受托人或董事的职务的权力，应引伸而适用于该慈善组织的成员。

5.105 香港律师会认为，未来的慈善事务委员会也应获赋予以下权力：

- (a) 罢免以担保有限公司形式成立的慈善组织的成员的权力；及

⁷⁰ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第12.44段，建议20。

⁷¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第8.51段，建议12。

- (b) 在慈善组织的管理人员行为失当或管理不善的个案中，保护财产的权力，但这项权力不应包括为保持财产完好或为管理财产而委任接管人的权力。这是因为如某组织内部有严重分歧，经常会出现僵持不下的情况，因此这项委任应交由法庭作出。律师会亦指出，非属法人团体的团体并无权力作出这项委任。

我们的观点

5.106 我们从响应中得知，公众强烈要求慈善界提高透明度和问责性，也普遍希望能更容易取得关于慈善组织的数据。

5.107 我们感谢响应者提出的所有宝贵的建议和意见，尤其感谢一些响应者就实施咨询文件的建议而可能引起的问题，认真详细地讨论了可行的解决办法。毫无疑问，在政府当局日后设立慈善组织的管治、账目及报告的框架时，这些响应和建议会成为有用的参考依据。

5.108 我们较早前就可提高慈善组织透明度和问责性的措施，提出了多项建议。我们认为重要的是，政府当局应指定一个政府决策局 / 部门承担关于执行行动的职责，确保慈善组织遵从有关规定。慈善组织如不遵从本章较早前所建议的规定，应导致各种后果，例如筹款牌照或许可证的申请被拒绝或是将来提出的有关申请被拒绝，现有的筹款牌照或许可证被撤销，丧失税务局所给予的免税地位，注册被撤销，或有关个案转交执法机关处理。我们指出，在有需要撤销慈善组织注册的个案中，税务局、社会福利署、牌照处和其他相关的政府决策局 / 部门应获得通知，以作记录或采取适当的跟进行动。

5.109 我们认为，小组委员会在咨询文件第 8 章所提出的建议，在很大程度上取决于是是否成立一个慈善事务委员，行使咨询文件所建议的各项权力。因此，我们在本报告书的较后部分考虑是否成立慈善事务委员的问题之前，暂时不会就本章所讨论的问题提出进一步建议。

建议 8

我们建议，政府当局应指定一个政府决策局或部门，在有慈善组织不遵从我们所建议适用于慈善组织的提交和披露规定时，负责采取执行行动。

第 6 章 关于规管慈善筹款活动的建议

6.1 在本章中，我们会探讨现时在香港进行慈善筹款时所受监管的情况以及在这方面所察见的问题。我们会提出一系列建议，我们认为这些建议如获采纳，可令慈善筹款的规管方法得到实时和显著的改善。

香港现时的情况

慈善筹款活动的法定规管范围

6.2 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。与筹款活动有关的政府部门及决策局，包括社会福利署、民政事务局、食物环境卫生署（下称“食环署”）以及牌照事务处（下称“牌照处”）¹，就批准进行筹款活动所订的规定各有不同，本章稍后会作讨论。

6.3 其他类别的慈善活动，如涉及公众募捐但未有在公众地方收集捐款的活动，例如慈善拍卖、舞会、音乐会、晚宴、步行、电影首映礼、传媒表演节目、透过邮件和广告进行的募捐、当面游说捐款人承诺定期捐款的慈善筹款活动，或透过电话热线安排、社交媒介（例如文字信息、facebook 及 twitter）、电邮或其他电子方式进行的筹款活动，却无须申领许可证或牌照。这些慈善活动的主办人，无须向政府或公众披露所收到的捐款数额或此等款项会如何运用。² 就观察所得，这些收益的用途，因此是“不受政府或公众的任何监管。”³

社会福利署及民政事务局对筹款活动的规管

6.4 正如上文所指出，须先经政府批准方可进行慈善筹款活动的情况通常有两种。第一种是在公众地方进行的筹款活动，规定须取得

¹ 由 2012 年 4 月 1 日起，民政事务总署辖下的牌照事务处接手负责前影视及娱乐事务管理处根据《杂类牌照条例》(第 114 章)、《赌博条例》(第 148 章)及《游戏机中心条例》(第 435 章)处理娱乐牌照的工作；见 <http://www.hadla.gov.hk/el>。

² 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 3.1 段。

³ 同上。

批准，目的似乎在于确保公共秩序得以维持，而第二种则涉及售卖奖券。

在公众地方进行慈善筹款

6.5 《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 4(17)(i)及(ii)条，在“*妨碍罪及杂项罪行*”的标题下订明：

“任何人无合法权限或解释而—

(17) 在公众地方组织、参与或提供设备以进行任何筹款活动，或售卖徽章、纪念品或类似对象的活动，或为获取捐款而交换徽章、纪念品或类似对象的活动，但根据及按照以下的人发出的许可证而进行此等活动者，则属例外—

(i) 为慈善用途而进行的筹款、售卖或交换活动，许可证由社会福利署署长发出；或

(ii) 为任何其他用途而进行的筹款、售卖或交换活动，许可证由民政事务局局长发出；……”

《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 2(1)条把“*公众地方*”界定为包括：

“……公众可随时进入或在开放时间进入的码头、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小径、通路和地方，不论此等地方是否属政府或私人财产。”

6.6 *社会福利署的批准*。慈善组织如有意透过在公众地方举行的活动为慈善目的而收集捐款，必须先向社会福利署取得“*公开筹款许可证*”。该署在签发许可证之前会进行查核，以确保计划举行的筹款活动符合慈善组织的慈善宗旨，而慈善组织亦已获有关场地的管理机构批准进行该项活动。

6.7 公开筹款许可证机制订有两种不同的申请程序，选用哪一种视乎所举行的活动是“*卖旗日*”抑或“*在公众地方举办的一般慈善筹款活动*”（例如为募捐而售卖徽章或纪念品，或以在指定地点设置

捐款收集箱的方式收集捐款），而适用的申请表格及审核申请资格准则亦各有不同。⁴

6.8 《申请公开筹款许可证的申请须知》⁵，是社会福利署所发出的文件，说明许可证申请人所必须同意遵守并且确有遵守方可获发许可证的各项条件。这些条件包括所筹得的款项，必须用于申请表格内注明的筹款目的。申请须知的条件（8）说明：

“筹得的款项在扣除任何开支后所得余款，获发许可证的机构必须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，用于许可证上列明的目的或存入有关的银行账户内。”

6.9 另一项规定是筹款活动的审计报告，必须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计 90 日内，以社会福利署所指定的途径之一刊载。这份审计报告必须公布所筹得的净收益款额，以及该笔款项已如何运用及作何用途。⁶ 至于卖旗日以及捐款会用于香港以外地方的其他一般筹款活动，卖旗日的审计报告，应在许可证上所批准的最后一个活动日期起计 90 日内，在一份本地中文报章及一份本地英文报章刊登，而有关的剪报亦应同时递交社会福利署。⁷

⁴ 申请表格（附有申请须知及审核申请资格准则）可于社会福利署网站下载：
（适用于卖旗日）
http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/FD%20eligibility%20criteria%2020121107tc.pdf
（适用于一般慈善筹款活动）

⁵ http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20criteria%2020120119_1tc.pdf
⁶ <http://www.swd.gov.hk/tc/index/>

⁶ 《申请公开筹款许可证的申请须知》条件（12）：
“若所筹得的款项会在本港使用，获发许可证的机构须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，选择在以下其中一种途径刊载审计报告：
(i) 该机构的网页，网页须容许公众人士随意阅览；
(ii) 机构的年报；
(iii) 机构的通讯；或
(iv) 机构发给会员的特别通告。
采用途径（i）的机构须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，向社会福利署署长递交其网址（连同网页的屏幕截图）及该审计报告从网上下载的副本，并在其网页连续刊载审计报告最少六个月及保存该审计报告的副本供公众人士查阅。采用途径（ii）、（iii）或（iv）的机构，亦须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，向社会福利署署长递交有关刊物一份存案，和按公众人士的要求向其提供有关刊物。”见
http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20Application%20Form%20and%20Explanatory%20Notes%2020120712_1.pdf。

⁷ 《申请公开筹款许可证的申请须知》条件（13）：
“若所筹得款项会在本港以外地方使用，获发许可证的机构须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，将审计报告分别以中文刊登在本港至少一份中文报章及以英文刊登在本港至少一份英文报章内，该剪报并需同时递交社会福利署署长。
若这一类筹款活动的总收入不超过港币伍万圆，获发许可证的机构可在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，选择在本港报章刊登或以下其中一种途径以中文及英文刊载审计报告：

6.10 *民政事务局的批准*。正如上文所指出，《简易治罪程序条例》（第 228 章）第 4(17)(ii)条订明，在公众地方为非属慈善性质的用途进行筹款，须向民政事务局局长申领许可证。“非慈善”组织（例如政治组织）所进行的筹款活动，属于该条范围之内。根据该条例第4(17)条，未有取得有效的许可证即属犯罪，触犯此罪者可被处以最高罚款 \$2,000 及监禁三个月。⁸ 有关法律主要旨在确保可有秩序地收集捐款，以及禁止进行或会造成妨碍的非法募捐。

食物环境卫生署对筹款活动的规管

6.11 另一项适用于公众地方进行的慈善筹款活动的规管措施，是主办人须事先向食环署申请进行街头贩卖活动的临时小贩牌照。食环署在接获申请时，会征询其他相关政府部门（包括警务处、地政总署、民政事务总署或社会福利署）的意见，看看是否有部门反对批出牌照。⁹ 如果批出的话，临时小贩牌照准许持牌人贩卖货品不多于一个月。有关的机构必须遵守牌照所载的发牌条件以及根据《小贩规例》（第 132 章，附属法例 AI）而施加的相关条文。相关的政府部门也可施加其他条件以规管该机构的筹款活动。

牌照事务处对慈善筹款活动的规管

6.12 第二种须先经政府批准方可进行慈善筹款活动的情况，是有关的筹款活动透过奖券活动而进行。慈善组织如有意以此方式筹款，便须向民政事务总署辖下的牌照处申领牌照。根据《赌博条例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i)条，

“民政事务局局长委派的公职人员可—

(a) 藉牌照批准—

(i) 该机构的网页（中文网页上载中文审计报告及英文网页上载英文审计报告），网页须容许公众人士随意阅览；

(ii) 机构的年报；

(iii) 机构的通讯；或

(iv) 机构发给会员的特别通告。

采用途径（i）的机构须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，向社会福利署署长递交其网址（连同网页的屏幕截图）及该审计报告从网上下载的副本，并在其网页连续刊载审计报告最少六个月及保存该审计报告的副本供公众人士查阅。采用途径（ii）、（iii）或（iv）的机构，亦须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计九十日内，向社会福利署署长递交有关刊物一份存案，和按公众人士的要求向其提供有关刊物。”

见 http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20Application%20Form%20and%20Explanatory%20Notes%2020120712_1.pdf。

⁸ 见《刑事诉讼程序条例》（第 221 章）第 113C(2)条。

⁹ http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/news/details/23-10-2009-1540.html。

- (i) 为一间经由民政事务局局长委派的公职人员所批准的会社、协会或其他团体而筹办及经营任何奖券活动；……”

6.13 申请机构必须是在香港注册的真正非牟利机构。如果申请机构并非可根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托，只要受惠的慈善组织可提交确认同意书及认可信件，证明组织本身可根据《税务条例》第 88 条获豁免缴税，则申请机构仍可为使该慈善组织得益而举办奖券活动。

6.14 《赌博条例》（第 148 章）第 2 条把“奖券活动”界定为包括：

- “ (a) 抽奖；
- (b) 大马票；
- (c) 字花；
- (d) 红票；
- (e) 铺票；
- (f) 任何为金钱或其他财产而作的竞赛，而竞赛的取胜—
 - (i) 涉及猜测或估计未来事件的结果，或猜测或估计仍未广泛地被知悉的过去事件结果；或
 - (ii) 在极大程度上并非依赖竞赛者的技巧运用；及
- (g) 任何经抽签或碰机会而分发或分配奖品的博彩游戏、方法、设计或计划，

不论该等奖券活动是否在香港境内或境外筹办、经营或管理；……。”

6.15 《赌博条例》（第 148 章）第 22(3)条订明，根据第 22(1)(a)(i)条发出的牌照，须受订明的条件以及民政事务局局长委派的公职人员可施加的任何其他条件所规限。批给奖券活动牌照的条件之一，是每个筹办奖券活动的机构均须在奖券活动结束后，编制一份收支结算表并取得一份会计师的审查报告。这些文件应递交民政事务局局长委派的公职人员（亦即牌照处），目的之一是让文件可按公职人员认为合适的方式，在公职人员认为合适的期间内供公众人士查阅。这些文件

会存放于牌照处，由收到主办机构来件时起计为期一年。可供公众查阅的文件一览表，已上载到牌照处的主网页。¹⁰ 除了有关文件须递交公职人员之外，公职人员亦可在有需要的情况下施加其他条件。¹¹

6.16 根据《赌博条例》（第 148 章）第 22(6)及(7)条，不遵守牌照上订明的条件即构成刑事罪行。第 22(6)及(7)条订明：

“ (6) 如该等牌照的条件遭违反，持牌人即属犯罪，除非他证明该违反行为并非在其同意或纵容下发生，而他已作出一切应尽的努力加以防止。

(7) 任何人如犯有第(6)款所订的罪行，经定罪后，可处罚款 \$50,000 及监禁 2 年。”

6.17 该条例第 22(4)条又订明，如奖券活动牌照的条件遭违反，则不论是否有人被裁定犯该条例第 22(6)条所订的罪行，又或是民政事务局局长委派的公职人员（亦即牌照处）认为基于公众利益必须如此行事，牌照处也可随时取消该牌照。

地政总署对筹款活动的规管

6.18 慈善组织在公众地方设置摊位或柜台，游说捐款人承诺对组织作出定期捐款，这情况近年已越来越普遍。这些慈善组织可以书面向地政总署提出申请，在缴付订明的费用后暂时占用未批租土地。¹² 申请人须提交证明，显示组织是根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条享有免税地位的慈善组织。申请须符合地政总署所指明的一些条件方可获得批准。这些条件，举例来说，可包括申请人须尽量减少对公众造成妨碍或在占用土地期间任何时候均不得对道路使用者造成妨碍的规定，对将会设于申请指定地点的摊位所施加的面积限制，或不得在有关活动举行期间进行任何商业活动或宣传推广的规定。我们留意到地政总署的主要考虑因素，是摊位或柜台占用土地会否在该段期间对道路使用者造成妨碍，故此地政总署未必会关注到申请人的背景资料。再者，由于此类活动不是卖旗日或一般慈善筹款活动，所以这些慈善组织无须向社会福利署申领公开筹款许可证。

¹⁰ <http://www.hadla.gov.hk/el>

¹¹ 民政事务总署辖下的牌照事务处，《举办奖券活动参考指南》，2013年7月，第8-10页。可浏览以下网页：

http://www.hadla.gov.hk/el/filemanager/common/docs/forms/HAD-Lottery_GR_chi.pdf。

¹² 见《土地(杂项条文)条例》（第28章）第5及6条以及《土地(杂项条文)规例》（第28章，附属法例A）第2条。

自愿遵守的慈善筹款指引发展

6.19 这些规管慈善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。

社会福利署所发出的指引

6.20 社会福利署先后于 1998 年及 2004 年发出两套与慈善筹款有关的指引说明。该署在 1998 年所发出的《慈善筹款活动内部财务监管指引说明》（下称《指引说明》）¹³ 中，“建议慈善筹款机构采纳一些基本监管措施，确保筹得的款项用于指定用途上，并确保所有收入和支出均有详尽记录。”¹⁴ 《指引说明》所涵盖的特定论题包括：

- 慈善筹款机构的组织架构应明确；
- 慈善筹款机构应确保参与筹款工作的员工具有才能和训练有素；及
- 防止出现财政错误及滥用情况的措施，例如把各种涉及收取款项的职责分开，发出收据、付款及记账等工作应受到监察，而机构内部亦应订明详细的程序来处理此等问题。

6.21 对于香港最常见的慈善筹款活动，包括售旗日、设置在固定摊位的筹款箱、慈善义卖、步行筹款、慈善舞会、慈善音乐会、慈善表演及电影首映等，《指引说明》提出了一些其他“注意事项”如下：

“售旗日

- 主办机构应妥善督导售旗者。
- 售旗者应以二人为一组售旗。
- 旗袋 / 钱箱应印上编号及加封 / 上锁。
- 售旗者在交收旗袋 / 钱箱时应签署确认交收的文件。

¹³ 可于社署网站取览：http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf。

¹⁴ 同上，第 1 段。

设置在固定摊位并有人看管的筹款箱

- 筹款机构应定时开启筹款箱，点算和记录筹得的款项，并应委派最少两名获授权人士在场监察。
- 在可能的情况下，在收到捐款时应发出正式收据。机构可预备一式两份的收据，一张发给捐款者，另一张作记录用途，夹附在摊位工作人员呈交主管的报告内。

义卖（例如曲奇饼及礼物包）

- 筹款机构应定时点算和记录义卖收益，并应委派最少两名获授权人士在场监察。
- 在可能的情况下，在收到善款时应发出正式收据。机构可预备一式两份的收据，一张发给捐款者，另一张作记录用途，夹附在义卖工作人员呈交主管的报告内。
- 应就义卖前后的结余和售出的物品数量两者互为核对。

步行筹款完成后收取捐款

- 筹款机构应在两名负责人员在场监察下，尽早拆阅收到的信件。若实际情况许可，应考虑让职员轮流担任拆阅信件的工作。
- 应实时记录收到的支票和现金，由另一名职员核对纪录。
- 应妥善保管尚未拆阅的信件。

慈善舞会、音乐会及电影首映

- 筹款机构应向每名购买入场券的人士发出由售票者签发的正式收据。机构可预备一式两份的收据，一张发给购票者，另一张作记录用途，夹附在售票者呈交主管的报告内。

- 所有入场券必须预先印上编号，并应清楚记录发出的入场券。
- 应清楚记录已销售的入场券。
- 应核对入场券的销售情况和收到的收入。

由传媒筹办的慈善表演

- 应清楚记录认捐的款项数目。若稍后要注销认捐的款项，该项注销应交由另一名职员查核。
- 应实时记录收到的支票和现金，并由另一名职员核对纪录。

透过广告、电话、信件及传单进行的募捐

- 监管措施与步行筹款类同。”

6.22 社会福利署所发出的第二套指引，是2004年发出的《慈善筹款活动最佳安排参考指引》（下称《参考指引》）。¹⁵《参考指引》分为三部分，内容涵盖捐款人的权利，筹款活动的运作及财务责任。《参考指引》是供慈善机构自愿遵守，文件第7段述明：

“自愿采用本《参考指引》的慈善机构，有责任确保所推行的筹款活动尊重捐款人的私隐及获得真实数据的权利。他们亦应以负责任的方式管理捐款人交托的善款，以及准确和全面汇报本身的财务事宜。”

6.23 《参考指引》的说明简张¹⁶列出以下各项“《参考指引》内容要点”：

“ A. 捐款人的权利

- 所有捐款人均可就其捐款金额获发正式收据。
- 所有筹款活动，须公开慈善机构的名称和筹集善款的目的。
- 捐款人及准捐款人有权在提出要求后获得或有机

¹⁵ 可于社署网站取览：

http://www.swd.gov.hk/doc/whatsnew/Control_of_Char/Booklet%2020050809tc.pdf。

¹⁶ http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/Leaflet%2020100603c2.PDF。

会查阅慈善机构最新年报和经审核的财务报表等资料。

- 捐款人如要求以不记名捐款，慈善机构应予尊重。

B. 筹款活动的运作

- 慈善机构的募捐活动须属真实无讹。
- 慈善机构会停止向认为募捐活动构成骚扰或不必要压力的准捐款人募捐。
- 慈善机构须立即按照捐款人的要求，修订捐款人常设的捐款指示。
- 受薪的筹款人员，不会获支付物色捐款人的费用、佣金或其他按所物色到的捐款人数目或所筹得善款价值为基础计算的款项等。

C. 财务责任

- 慈善机构须以负责任并符合适用的法律规定和有关的操守或专业责任的方式，处理各项财务事宜。
- 周年财务报告须在所有要项上均据实报导及准确无误，并经外界审核，当中披露的数据报括筹款总收入及筹款总支出等。
- 行政和筹款费用不得多于为确保有效管理和资源开发所需的开支。
- 董事会须定期检讨慈善筹款计划的成本效益。”

香港会计师公会所发出的指引

6.24 香港会计师公会就领有社会福利署所发许可证而于公众地方进行的筹款活动，发出了关于财务报告的进一步指引。《工作指引 850：卖旗日账目审阅》（*Practice Note 850 Review of Flag Day Accounts*）最初是在 1999 年 8 月发出¹⁷，而《关于社会福利署公开筹款许可证所适用的一般慈善筹款活动（卖旗日除外）财务报告的通知》（*Circular on*

¹⁷ 可于香港会计师公会网站取览：
http://app1.hkicpa.org.hk/ebook/HKSA_Members_Handbook_Master/volumeIII/pn850.pdf。

Reporting on General Charitable Fundraising Activities Covered by Public Subscription Permits issued by the Social Welfare Department (Other than Flag Days) 则于 2007 年 11 月发出¹⁸，这两份文件的主要对象是会计执业者。

廉政公署所发出的指引

6.25 2009 年 10 月，廉政公署（下称“廉署”）推出《「慈善机构及筹款活动管理」防贪锦囊》。¹⁹ 廉政专员在发出这些防贪指引时，强调“尽管接获涉及慈善筹款的举报不多，但捐款数额庞大，因此不能忽略慈善组织及筹款活动管理的贪污和舞弊风险。”²⁰

6.26 廉政专员指出，廉署在这些防贪指引中建议“采取多项措施，以加强有关机构的内部监管，减低有关贪污风险。”²¹ 此等措施包括慈善机构应：

- 编制妥善的财政预算
- 保持良好的纪录
- 定期对账目进行审计
- 设定行政开支上限
- 妥善存放捐款，及
- 向外公布筹款活动的经审计账目。²²

6.27 为推广使用这些防贪指引，当局的构思是社会福利署、前影视及娱乐事务管理处（现已改由牌照处负责）及税务局会在慈善机构申请许可证、豁免或牌照时，协助派发廉署防贪锦囊给有关机构。²³

其他司法管辖区对慈善筹款活动的监管

6.28 小组委员会在咨询文件附件 6 中详细探讨过适用于多个海外司法管辖区的规管慈善筹款活动机制。就探讨所见，监管的性质及

¹⁸ 可于香港会计师公会网站取览：
http://appl.hkicpa.org.hk/professionalttechnical/assurance/rm/GCFA_0711.pdf。

¹⁹ 可于廉署网站取览：
http://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_1031/fund_raising.pdf。

²⁰ 见新闻公布：“廉署推出防贪锦囊提升慈善筹款内部管治及透明度”（2009年10月6日）。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 同上。

程度显然每个司法管辖区均有不同。小组委员会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，故此我们会在下文扼要介绍这两个机制。小组委员会留意到，特别是在爱尔兰的机制之下，当局近期已制定法例，为慈善收益的收集、处理及交代方法订立了详尽的条文。这些措施的适用范围广阔，包括订有条文处理慈善募捐的最新方法及“职业筹款人”这个行业的出现。

英格兰与韦尔斯

6.29 在英格兰与韦尔斯，规管公开慈善募捐的法定规定是由《1993年逐户募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）及《1916年警察、工厂等（杂项条文）法令》（Police, Factories etc (Miscellaneous Provisions) Act 1916）订定。此外，慈善事务委员会（Charity Commission）亦发出了两套指引说明：《CC8——慈善组织内部财务监管》（CC8 – *Internal Financial Controls for Charities*，下称《CC8指引》）²⁴及《CC20——慈善组织与筹款活动》（CC20 – *Charities and Fundraising*，下称《CC20指引》）。²⁵

6.30 就透过电话进行的慈善筹款活动，《CC20指引》述明：慈善组织应确保组织不会擅自致电已在电话拒听系统（Telephone Preference System，下称“TPS”）登记的电话用户。（TPS是英国的电话拒听官方中央登记册，电话用户可在册上登记，表明不会接听不请自来的销售或市场推广电话。²⁶）已在TPS登记的捐款人，如仍与慈善组织保持关系，并且同意让慈善组织接触他，则慈善组织可继续致电这名捐款人。所有涉及录取或记下个人资料的筹款活动，均须受保障资料的法律规管。慈善组织如采用当面筹款、网上筹款、直接邮寄、活动、广播或电话筹款等方法筹款，并且处理例如姓名、联络数据、入账或扣帐数据之类的个人资料，便应对《1998年保障资料法令》（Data Protection Act 1998）有所认识并予以遵从。²⁷

6.31 至于邮寄给慈善组织的善款，《CC8指引》给予慈善受托人的忠告²⁸，是慈善组织应第一时间在两名与慈善组织无关联的人在场之下开启所收到的邮件。邮寄给慈善组织的支票及现金须实时予以记录并存入银行。《CC8指引》也建议负责开启邮件的员工应轮值工作，而未开启的邮件也要确保安全。

²⁴ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>.

²⁵ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，A1段。

²⁶ <http://www.mpsonline.org.uk/tps/>.

²⁷ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E4段。

²⁸ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C1段。

6.32 如筹款是以公开募捐的方式进行，《CC8 指引》建议²⁹，受托人须确保此类募捐是按照规管公开募捐的法定规定（列明于《1939 年逐户募捐法令》及《1916 年警察、工厂等（杂项条文）法令》）而进行。《CC8 指引》又建议，在进行公开募捐期间，捐款收集箱必须密封，独立编号并予以记录。固定的捐款收集箱应在最少两名获受托人授权监管开箱及点算的人在场之下，定期开启及点算箱中善款。

6.33 至于筹款活动及获赞助的活动，《CC8 指引》述明³⁰：举行这些活动的慈善受托人，应确保慈善组织能管控他人为其筹得的款项，以便慈善组织能全数收到这些活动的应得善款。

6.34 关于社团所举办的奖券活动，《CC20 指引》述明³¹，如奖券的销售价值超逾 20,000 英镑，或与同一年内已举办的其他奖券活动中售出的奖券价值合计超逾 250,000 英镑，则这项活动必须向博彩委员会（Gambling Commission）登记。销售价值低于上述两个款额的奖券，只须向当地的主管当局登记。

6.35 如慈善组织在筹款活动中聘用“职业筹款人”（professional fund-raiser）或“商业参与者”（commercial participator）³²，《CC20 指引》订明³³，此类人士所作出的“募捐声明”（solicitation statement）必须向公众提供某些数据。如慈善机构需使用商业参与人的服务，商业参与者必须提供某些数据，例如哪个慈善组织可受惠于推广活动，以及收益有多少会拨归有关的慈善组织。³⁴

²⁹ 同上。

³⁰ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C2 段。

³¹ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E5 段。

³² “职业筹款人”及“商业参与者”在《CC20 指引》A4 段中有界定，见 <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>。两词的定义如下：

“职业筹款人指经营纯粹或主要为慈善宗旨而进行筹款的商业筹款业务的人，或在有酬的情况下为慈善组织募捐金钱或其他财产的任何其他人士，但以下各者除外：

- 任何慈善组织或‘相关公司’；
- 慈善组织或相关公司的任何高级人员或雇员；
- 以受托人身分行事的慈善受托人；
- 任何公开慈善筹款募集人，但发起人除外；
- 在电视或电台上募捐的人；
- 任何商业参与者；或
- 就某项筹款活动而获付不多于 1,000 英镑的人，或就未有指明的筹款活动而每天获付不多于 10 英镑或每年获付不多于 1,000 英镑的人。

商业参与者并非筹款业务，而是参与某项推广活动（例如宣传或销售活动）的商业业务，而在该项活动中，公众已得知捐款会惠及慈善组织或作该用途。如商业参与人的活动全部均为‘慈善宗旨’而进行，则商业参与者所须遵守的规管规定，与职业筹款人所须遵守者相同。”

³³ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E7 段。

³⁴ 同上。

爱尔兰

6.36 在 2009 年之前，规管爱尔兰慈善筹款活动的法例只有 1961 年及 1973 年的《慈善法令》（Charities Acts 1961 and 1973）以及《1962 年街头及逐户募捐法令》（Street and House to House Collections Act 1962）。

《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009，下称《2009 年法令》）于 2009 年 2 月制定，现时与较早期所制定的监管法例并行不悖。《2009 年法令》的条文将会分阶段实施。³⁵

6.37 《2009 年法令》对监管筹款活动的旧有机制的主要影响范围似乎是：³⁶

“以现金及非现金（例如直接扣帐、常设指示等）方式向公众进行的慈善筹款活动，均须向爱尔兰警方申领许可证，并且只有注册慈善组织方能进行慈善筹款活动。

在公众地方募捐须予遵守的标准规定是捐款收集箱必须密封，并且必须展示慈善组织的名称及编号（规管专员有酌情权，可批准捐款收集箱的密封规定有例外情况，以便利纪念品售卖人进行找续）。

进行筹款的慈善组织须遵从非属法定的《筹款活动原则声明》（*Statement of Principles for Fundraising*）（可于 www.ictr.ie 取览），并且一俟各套指定的《筹款活动良好实务守则》（*Codes of Good Practice for Fundraising*）制订，也须予以遵从。”³⁷

6.38 《2009 年法令》第 93 条为“募捐”（collection）一词提供了一个新定义。该条述明：

“‘募捐’指在任何公众地方或以逐户到访形式或在公众地方兼且以逐户到访形式向公众进行或试图进行的金钱募捐，目的在于令某项（实际、指称或暗示的）宗旨受益，不论该项宗旨是否属慈善性质，亦不论有否为如此募得的金钱——

³⁵ <http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf>，第 1 页第 1 段。

³⁶ 见 Wheel 所发出的题为“《2009 年慈善法令》”的资料便览：

http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf。

据 <http://www.wheel.ie/about> 所提供的数据显示，“Wheel 是一个属支持和代表性质的团体，作用是把爱尔兰社会大众与全国的志愿机构和慈善组织链接起来。Wheel 成立于 1999 年，现已演变为小区和志愿机构的资源中心及论坛。”

³⁷ http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf，第 2.3 段。

- (a) 付出任何代价，或
 - (b) 交换或提出交换任何徽章、纹章或其他纪念品，
- 但不包括获豁免活动、行乞或收取施舍；……。”

6.39 第 93 条又为“金钱”及“非现金募捐”两词引入新的定义。透过 2009 年的改革，一些往昔在《1962 年法令》之下未为人知的新募捐方法（例如直接扣帐及常设指示），现已明文纳入法律，并且在用于慈善筹款活动之时受到规管和控制。

6.40 新改革也会涵盖非属法定的实务守则的使用。为配合新改革，当局已发出《筹款活动指导原则声明》（*Statement Of Guiding Principles For Fundraising*）。³⁸ 这份文件是由慈善筹款人与捐款人共同拟定，³⁹ “与现时所有慈善组织的运作法律框架互补不足，并在此基础上求取进步”，以及“希望透过提供一套关于如何处理和组织筹款活动的统摄原则和指引，可以超越最起码的法例规定而向前迈进。”⁴⁰

小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于规管慈善筹款活动的最终建议

6.41 正如本章的较前部分所见，在现有机制之下，当局对香港慈善筹款活动的规管，只局限于采取各种维持公共秩序、保持公共卫生及防止赌博的措施。对于无须事先向社会福利署、食环署或牌照处取得批准的慈善募捐（即并非在公众地方进行或不涉及奖券活动的慈善筹款⁴¹，或游说捐款人作出定期捐款的承诺），似乎并无机制可让政府或公众有效地监察所筹得的款项会如何运用。

6.42 小组委员会在咨询文件中，认定现时规管慈善筹款活动的措施有以下的主要局限。⁴²

- 有意进行某些筹款活动（即在公众地方进行或涉及奖券活动者）的慈善组织，须向一个或多个政府部门（包括社会

³⁸ 见爱尔兰慈善税研究有限公司（Charities Tax Research Ltd）所发出的 *Statement Of Guiding Principles For Fundraising: Draft Proposals*（2008 年 2 月），网页为：<http://www.ictr.ie/files/R2.%20Guiding%20Principles%20of%20Fundraising%20-%20Feb%202008.pdf>。

³⁹ 同上，第 9 页。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 例如慈善拍卖、舞会、音乐会、晚宴、步行、电影首映礼、传媒表演节目、以邮寄、广告或电话热线方式安排的捐款活动：见申诉专员的报告，第 6 段第 ii 项。

⁴² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 9.41 段。

福利署及牌照处)提出申请以取得批准,但每个部门的程序和规定均有不同。

- 虽然社会福利署及牌照处已克尽己任进行各种可以进行的查核,但似乎均未有对申请机构施加“合适”测试以确保它们具有诚信。(只有卖旗日的申请才规定申请人须有三年慈善工作的过往纪录,至于其他的一般筹款活动,申请人如曾违反对上一次筹款活动的许可证条件,则有可能会不获批给许可证。)
- 公众并无渠道可取得慈善筹款活动的资料,此外亦无中央统筹的信息站或热线,让公众可就公开进行的慈善筹款活动作出查询。
- 虽然现时有一些关于慈善筹款活动的一般指引和最佳实务手册,但并无法例条文列出慈善组织进行筹款时须予遵从的详细规定,包括关于内部监管、问责及透明度等问题的规定。
- 就香港慈善筹款活动此范畴所发出的各种指引,均属自愿兼非法定性质的指引,慈善组织可选择遵从,亦可选择不遵从。这些指引是个别部门或主管当局经累积多年工作经验而制订,故此当中可能有重迭及缺漏之处,对重要的议题可能未有充分顾及或完全未有顾及。
- 虽然违反牌照处对奖券活动牌照所施加的条款及细则会带来刑事制裁,而且根据《简易程序治罪条例》(第228章)第4(17)条,如无许可证而在公众地方举行筹款活动即属犯罪,但社会福利署及食环署分别批给许可证及临时小贩牌照时所施加的条款及细则只属行政性质。违反这些条款所带来的唯一制裁,似乎只是慈善组织日后可能不获批给许可证或牌照。

6.43 在进行研究期间,小组委员会已设法定出建议,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。小组委员会所遵从的指导原则,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,小组委员会也深切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,因为小组委员会不希望看到尽心尽力肩负行善重责的慈善组织和志愿机构或乐善好施的市民大众蒙受不必要的,亦不希望对这些组织、机构或市民大众造成不必要的。在

权衡以上两项目目标轻重时，小组委员会曾相信整体而言，在这方面采取较为温和的做法是恰当的。

6.44 小组委员会在咨询文件中曾认为，香港慈善组织的筹款活动现时只受到有限度的规管，是值得关注之事，特别是所筹得的慈善捐款如何运用以及有多少是用于原定的慈善用途，均欠缺透明度。小组委员会也留意到，负责这范畴的各个政府部门，均有不同的规定和程序，以致有机会造成混乱。⁴³

6.45 经仔细研究各种可能采取的改革方案后，小组委员会在咨询文件中曾总结认为现时由社会福利署、食环署及牌照处履行的慈善筹款活动规管职能，应移交给小组委员会在咨询文件中建议成立的慈善事务委员会。⁴⁴

6.46 小组委员会在咨询文件中曾建议：

- (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；及
- (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前影视及娱乐事务管理处（现已改由牌照处负责），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。⁴⁵

受咨询者的回应

6.47 就这项建议表达意见的响应者，大部分均赞成设有单一的规管组织，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。有为数甚多的响应者认为，有需要改善对公开慈善筹款活动的规管以杜绝不当行径。此外有意见认为慈善筹款活动的规管和关于问责的规定应该划一。至于不支持小组委员会这项建议的响应者，则同样不支持成立慈善事务委员会。

6.48 有一名响应者表示，机构如要取得关于慈善筹款活动的资料，到底应前往哪个政府部门，以及如何取得所需的批准，往往并不

⁴³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第9.43段。

⁴⁴ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），建议18。

⁴⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第9.43及9.44段，建议13(1)及(2)。

清晰。这名响应者也有论及应否设有单一的规管组织，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。他认为设有“一站式”的规管组织，可令慈善组织更容易取得进行慈善筹款活动所需的许可证／牌照，有望鼓励各机构举办慈善筹款活动。这样做亦有助缩短取得进行此等类活动所需批准的时间。

6.49 一名来自社福界的响应者建议，慈善筹款活动许可证／牌照的申请程序应该划一。这名响应者认为，由于社会福利署有较其他部门完备的机制（包括账目须经审计的规定在内），社会福利署应获赋法律权力及适当资源，以统筹处理和批给进行慈善筹款活动所需的许可证和牌照，同时亦希望社会福利署能就牌照的发出订明详尽的服务承诺，并应订有快速审批程序，以处理紧急和突发情况。有多名其他响应者也认为，慈善筹款活动应由社会福利署负责统筹和监管。

6.50 此外有为数甚多的响应者表示，应规定慈善组织必须披露账目并让账目可供公众查阅，以提升透明度。虽然大部分响应者均表示，慈善组织的管治、活动报告及财务情况需要有更大的透明度，但有部分意见是反对现行须向不同政府部门提交报告的规定，认为需符合不同政府部门的各式规定是过于费时，为慈善组织带来了不必要的压力。

我们的看法

6.51 正如咨询文件所提到，在香港进行慈善筹款活动现时只受到有限度的规管，公众对此表示关注。大家所特别关注的问题，是向公众筹得的慈善捐款如何运用以及有多少是用于原定的慈善用途，均欠缺透明度。我们又留意到，负责处理慈善筹款的各个政府部门，均订有不同的规定和申请程序，以致有机会造成混乱。

6.52 慈善筹款活动将来必须以更加透明和问责的方式进行。基于这项指导原则，我们认为处理各类慈善筹款活动的行政程序，应透过切实可行的行政手段予以改善。我们尤其认为应订有标准的申请表格，列明批核各类慈善筹款牌照或许可证申请的一些共通基本规定。采用这份慈善筹款活动标准申请表格的好处如下：

- i) 可便利慈善组织申请慈善筹款许可证或牌照。申请程序经简化和划一后，可大大提高慈善组织在行政上的方便程度。

- ii) 当某些申请条件（例如须披露账目）成为标准规定后，慈善组织的透明度和问责性一般会得到改善。
- iii) 关于公众查阅已披露数据的各项规定如能划一，便可改善公众取得资料的渠道并加强公众对慈善组织的监察。
- iv) 不同政府部门在处理慈善筹款许可证和牌照申请表格时如能互相协调，便可确保就规管慈善筹款活动而采取相同的政策，而这样做会符合公众利益。

6.53 我们认为这些许可证的标准条件，应包括须披露所筹得的款项会如何运用和慈善组织最新会计年度账目的规定，以及须让该等数据可供公众查阅的规定。我们认为公众监察，可有效监察筹款活动的不当行径。为了达到这个目的，每日获准进行的公开筹款活动的相关数据，应可让公众易于在一个信息入门网站取览。我们欢迎政府最近在香港政府一站通的网站之下设立一个一站式的信息入门网站，这样做可让公众易于取览在进行中的慈善筹款活动相关数据，并且查核这些活动是否合法。我们建议，设于香港政府一站通网站之下的信息入门网站，其现有功能应予以加强，让慈善组织在其慈善筹款活动牌照或许可证申请书内所披露的资料可供公众查阅。我们认为订立这些规定的理据有三。第一，根据《税务条例》（第112章）第88条，慈善组织可获豁免缴税。第二，慈善组织是向公众募捐，所以公众应该得到妥善的保障。第三，由于慈善组织根据该条例第88条享有免税地位，慈善组织可享有政府给予各类申请的优惠。因此，规定慈善组织须为其活动接受问责是合情合理的，而且公众亦期望慈善组织可在管治方面加强对公众的问责性和透明度。有关的政府部门也应担当把关人，采取适当措施以防止有欺诈成分和非法的慈善筹款活动。由于不同的政府部门会就审批筹款活动施加不同的条件，非标准条件应在标准申请表格上列明为“其他规定”。

建议 9

我们建议：

- (1) 应就批核各类慈善筹款牌照或许可证的申请，采用标准申请表格，其内列明某些共通的基本规定；**

- (2) 这些许可证的标准条件，会包括以下规定：
- (a) 须披露：
 - (i) 慈善组织的背景（包括但不限于其组成、宗旨及工作概况）；
 - (ii) 慈善组织的活动；
 - (iii) 慈善筹款的目的；
 - (iv) 所筹得的款项会如何运用；及
 - (v) 慈善组织最新会计年度的账目；以及
 - (b) 设于香港政府一站通网站之下的信息入门网站，其现有功能须予以加强，让以上(a)(i)-(v)项所述的慈善筹款活动资料可供公众查阅。
- (3) 其他政府决策局／部门就审批慈善筹款活动所施加而有别于标准规定的条件（例如关于披露账目的条件），应在标准申请表格上列明为“*其他规定*”。

公众可取得慈善筹款活动资料的渠道

6.54 正如上文所论及，慈善组织如要在公众地方举办个别的慈善筹款活动，必须先经社会福利署批准。社会福利署会因应根据《简易程序条例》（第 228 章）第 4(17)(i)条提出的申请，就在公众地方进行的慈善筹款活动批给公开筹款许可证。至于已获发该许可证的公众地方慈善筹款活动一览表，社会福利署的网站有超链接可连接到香港政府一站通的网站，后者会定期上载有关的详细资料，包括举行筹款活动的时间和地点。

6.55 社会福利署也备有今个卖旗年度的举办卖旗日机构名单。这份名单载有卖旗的地点、分区及获发公开筹款许可证的相关机构。⁴⁶

⁴⁶ http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_recentlyap/.

这份名单可于互联网上取览，由社会福利署负责备存和存档。

6.56 关于奖券活动牌照的发给，牌照处备存有一份就指定的奖券活动日期获发奖券活动牌照的机构名单。⁴⁷ 这份名单载有有关机构的名称和牌照号码，以及举办奖券活动的日期。牌照处另有备存一份关于奖券活动收支结算表的名单，可供公众人士查阅，由主办机构提交资料时起计为期一年。⁴⁸ 两份名单均可于互联网上取览，但名单所载资料是有期限的。

6.57 慈善机构以及非慈善机构，均须就街头贩卖活动向食环署申领临时小贩牌照。该署备存有一份与筹款活动有关而获签发临时小贩牌照的机构名单。该份名单列明筹款活动的进行地区、有关机构的名称、活动获准进行的日期和时间，以及所发售的主要物品。⁴⁹

6.58 2012年7月，政府资讯科技总监办公室在香港政府一站通的网站之下，设立了一个一站式的入门网站，所有获社会福利署、民政事务总署及食环署批准的慈善筹款活动的详细资料⁵⁰，公众均可免费查阅。⁵¹

6.59 政府于2001年设立1823电话中心，以提升政府部门接听市民来电的效率和便捷程度。1823电话中心现时提供24小时一站式服务，为市民解答有关21个政府部门（包括社会福利署、食环署及康乐及文化事务署在内）的服务查询。如查询是涉及1823服务所未涵盖的部门，电话中心会向查询者提供有关部门的联络方法。电话中心的另一作用，是接受关于政府服务任何方面的投诉，并记录这些投诉的详情和追查处理进度，以确保投诉会得到适当处理。我们留意到在2012年，电话中心接获超过三百万个来电。⁵²

6.60 小组委员会在咨询文件中曾建议，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数据，并应负责向公众提供响应查询的服务。⁵³

⁴⁷ http://www.hadla.gov.hk/el/tc/forms/approved_lottery_activities.html.

⁴⁸ http://www.hadla.gov.hk/el/filemanager/common/docs/forms/HAD-Lottery_GR_chi.pdf.

⁴⁹ http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/pleasant_environment/hawker/fundraising.html.

⁵⁰ 例如有关机构的名称以及筹款活动的日期/时间/地点。

⁵¹ <http://www.gov.hk/fundraising>.

⁵² <http://www.1823.gov.hk/big5/based/aboutus.aspx>.

⁵³ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），建议13(3)。

受咨询者的回应

6.61 咨询文件的响应者大多表示慈善组织的透明度应予提高，特别是在让公众有渠道取得筹款活动资料方面。有多名来自宗教界的响应者亦建议，部门之间应互相协调，统一处理发布更多关于已获批准进行的慈善筹款活动数据，以防止非法的街头筹款活动。

6.62 有多名响应者觉得现有机制的主要问题之一，是公众没有渠道取得关于筹得的善款如何运用的资料，同时也没有渠道查阅有关慈善组织的账目。有部分响应者建议政府应就此而设立一个独立网站，让公众可进行查阅。他们建议网站的数据，可包括披露慈善组织的周年财务报表、收入所作用途（须定期予以披露）、已提出的筹款申请、所筹得的款项数额，以及会如何运用这些款项的计划。他们又认为这样做有助推行公众教育。

6.63 有一名响应者提及公司注册处的做法。该处以网上数据库的形式，公开披露所有根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获豁免缴税并以股份有限公司或担保有限公司形式向该处注册的慈善组织的宪章。⁵⁴ 数据库内载的数据，也包括这些机构的周年大会报告、周年报告及财务报告。市民大众如有渠道取得这些数据，便可自行决定应否捐款给某个机构，并且利便传媒进行监察。

我们的看法

6.64 我们认为重要的是，公众应可在有怀疑或慈善筹款活动出现不当情况时作出查询和投诉。因此，我们认为 1823 电话中心的现有工作，应可进一步加强以负起这个责任。另一选择则是由政府为此目的而设立一条新的热线。

建议 10

⁵⁴ 根据《公司条例》（第 32 章）注册的股份有限公司或担保有限公司，每年均须向公司注册处提交公司的经审计账目。这些根据《公司条例》注册的慈善组织的经审计账目，公众可在缴付《公司条例》附表 8 所订明的 23 元费用后取览。

我们建议，政府应加强其现有 1823 电话中心的中央热线功能，又或者应设立一条新的电话热线，就慈善筹款活动的问题，解答公众的查询和接受投诉。

慈善组织注册号码的展示

6.65 小组委员会又曾在咨询文件中建议，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。⁵⁵

受咨询者的回应

6.66 就这项建议发表意见的响应者，绝大部分是表示支持。

我们的看法

6.67 由于响应者清楚表示支持，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。

其他类别的筹款活动

6.68 在咨询文件中，小组委员会未有建议立法规管其他类别的筹款活动，例如慈善舞会和音乐会，或透过募捐信和电子方式（例如互联网及个人或慈善组织所发出的短讯）而进行的募捐。不过，小组委员会曾认为就所有慈善筹款活动而言，不论是否属于公开性质，均应规定有关的筹款团体须在筹款活动进行期间，以显眼的方式展示其慈善组织注册号码。这项规定，应包括规定有关的慈善组织须在其网站或任何其他募捐数据上展示其注册号码。

6.69 报章近年曾广泛报道一宗涉及某慈善组织的创办人被裁定在该组织于云南开办的儿童院舍内与一名未成年儿童发生性关系罪名成立的案件。⁵⁶ 有人关注到该组织于创办人被定罪后仍继续透过组织的网站进行募捐。因为这宗案件的缘故，有人呼吁此类募捐途径应受到规管。不过，小组委员会曾认为就网上募捐订立可行的监管措施

⁵⁵ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第9.45至9.48段，建议14。

⁵⁶ 例如见以下报道：“Social worker gets eight years for child sex”，《南华早报》，2011年1月7日；“Orphan mercy man gets eight years for child sex”，《虎报》，2011年1月7日。类似报道同日亦见于《明报》、《东方日报》、《太阳报》及《香港经济日报》。

在实际上有困难，现时尚未有良法可防止存心行骗者在网上进行募捐，特别是如果接受捐款的人或机构并非实际在港的话。

6.70 小组委员会曾相信一项有助公众的措施，便是订立法定规定，规定任何慈善组织，如果是在我们所建议设立的新法律机制之下于香港注册，均须在其网站展示其注册号码。小组委员会曾认为此措施再加上宣传运动，加强公众对新条文的认识，便可对公众提供一些保证，令大家有信心自己在网上所捐助的慈善组织是合法的。小组委员会曾预计，公众人士可透过未来的慈善事务委员会，查核慈善组织的注册是否有效。

6.71 透过互联网或其他电子方式进行募捐，是慈善捐献中一个不断发展而又变化迅速的范畴。小组委员会在咨询文件中，欢迎公众就如何规管此类活动以及规管的程度应有多大提出意见和建议，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。

受咨询者的回应

透过互联网作出捐献

6.72 有多名响应者就透过互联网所进行的募捐发表意见，而部分响应者认为政府应对网上慈善筹款活动加以管制，以取缔有意行骗公众的不当和非法活动。

6.73 有数名回应者认为，难以找到实际可行的方法，用以规管透过互联网进行的募捐，尤以非香港的慈善组织所进行的这类筹款活动为然。他们认为减低滥用情况的最实际方法，是加强公众对这个问题的认识，并规定有关的机构须以显眼的方式，在其网站展示其慈善组织地位及注册号码。

6.74 规管这类网上慈善筹款活动所涉及的技术问题，其中之一是治外法权，因为它会对这个范畴的相关法例及规例的拟定和执行造成困难。有一名响应者关注到，如果网上慈善筹款受到过度规管的措施所监管和管控，则可能会令跨国慈善团体打消在香港运作的念头。因此，有意见认为在匆匆作出任何改变之前，先与其他司法管辖区分享经验，找出可应付这些挑战的方法，会有帮助。有一名响应者表示不应作出任何规管，因为规管只会在管控和管理方面，造成更大和更加复杂的问题。

6.75 律师会认为，透过有用的互联网途径所进行的公开筹款，其规管方式应尽可能与公开筹款的相同，而有关组织是否为注册慈善组织，亦应可从其网站清楚得见。以下各项建议，是响应者就规管透过互联网进行的慈善筹款而提出的可行方案。

- 规定在香港注册的慈善组织在其用以进行慈善募捐的网页上展示：(1)其注册号码；(2)其成立历史、服务对象及接受服务的人数；(3)创办人和董事的姓名、照片、国籍、惯常居住地、学历、专业及工作经验，以及他们过往十年在香港或海外的定罪或检控纪录；(4)在香港进行慈善筹款的核准号码；(5)透过互联网募捐所得款项连续的三年每月结算表或每月款额。
- 在未来的慈善事务委员会官方网站中，应在查询页面设有超链接，让公众可易于取览某个在网上进行慈善筹款的慈善组织的数据。
- 应规定有关的慈善组织须向未来的慈善事务委员会，提交一份计划在互联网上发放的募捐声明，提交日期不得迟于募捐开始前的某段日期，而有关的资料应可供公众取览。
- 关于收入（透过互联网收取的公众捐款）及支出的每月报告应可供公众取览，并应透过自动网上系统向捐款人发出收据。
- 规定慈善组织须就不同类别的筹款活动开立不同的银行账户，为经常开支及长期慈善工作而筹得的款项亦应另设户口。
- 透过互联网收取的慈善捐款，应先存入未来的慈善事务委员会的户口，经核实后才转交有关的慈善组织。
- 应发布守则或指引，列明透过互联网进行募捐的慈善组织“应做”和“不应做”的事项。
- 未来的慈善事务委员会官方网站，应设立公众教育专栏，提醒公众透过互联网而进行的募捐本身隐藏有危险。委员会的网站应提供公众教育，以提醒公众筹款活动的陷阱和圈套。

- 政府资讯科技总监及个人资料私隐专员，应获委任为未来的慈善事务委员会的成员，负责监管网上筹款的运作并作出相关的建议，而他们的工作目标，应是减低捐款人的个人和户口数据遭擅自取用的风险。

我们的看法

6.76 我们感谢响应者就这范畴的慈善捐献作出多项建议，提出了各种有建设性的意见。我们相信，就慈善筹款活动而言，不论是以甚么途径或形式进行，公众也应受到保障。不过，我们同意部分响应者的看法，认为对透过互联网而进行的募捐执行规管措施会有技术问题，特别是涉及治外法权以及非香港慈善组织的问题，但即使有这方面的困难，我们仍认为基于公众利益应当作出应对，以确保这个不断发展而又变化迅速的慈善筹款活动范畴会受到有效管制。我们认为，应规定香港的注册慈善组织须在其用以进行慈善募捐的网页上展示其注册号码。此外，我们认为，对于那些涉及进行当面游说捐款人承诺定期捐款的活动的慈善组织，同一规定亦应适用。该等组织的注册号码应以显眼的方式，展示于用以作出这类定期慈善捐款募捐的文件上以及为此目的而设置的摊位内或柜台上。我们认为，再加上政府为加强公众对这些新措施的认识而推出的宣传活动，公众会得到一些保证，有信心自己在网上所捐助的慈善组织是合法的。（我们就公众教育所提出的建议，见本章较后部分。）

建议 11

我们建议：

- (1) 就所有形式的慈善筹款活动而言，涉及活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式，展示于相关的文件上或用以进行慈善募捐的工具（例如募捐单张）上；
- (2) 就透过互联网或其他电子方式进行的慈善筹款活动而言，涉及活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式，展示于用以进行慈善募捐的网页上或以电子方式传送的此类讯息上；及

(3) 就涉及进行当面游说捐款人承诺定期捐款的慈善筹款活动而言，涉及活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式，展示于用以游说捐款人作出定期慈善捐款的相关文件上以及为此目的而设置的摊位内或柜台上。

职业筹款人

6.77 小组委员会明白到近年来慈善组织聘用职业筹款人的情况大有增长。小组委员会曾认为职业筹款人的活动应受到甚么程度的规管，是一个重要的议题。小组委员会留意到海外的司法管辖区，例如爱尔兰，已采用非属法定的良好实务守则来规管职业筹款人的活动。小组委员会曾认为，未来的慈善事务委员会应参照此做法而制订实务守则。小组委员会又曾建议，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。

6.78 小组委员会留意到检讨香港职业筹款人现况的原因之一，是现时捐款人如签署常设指示捐款给某个慈善组织，他有可能不知道捐款的募集人其实是受聘于慈善组织而代其筹款，而且部分捐款会用于支付此等职业筹款人的酬金。支付酬金的方式可以多种多样，例如基本月薪或佣金。小组委员会曾相信职业筹款人的酬金，有必要向未来的慈善事务委员会及公众作出更大程度的披露。小组委员会又曾认为，理想的做法是职业筹款人或商业参与人以及慈善组织，应就彼此之间所事先订立的书面协议作出充分披露。作出募捐声明（例如在英格兰与韦尔斯机制之下所采用者），也是理想的做法，应该加以鼓励。

6.79 小组委员会关注到有职业筹款人聘用长者进行街头募捐。为免长者在此类活动中遭到剥削，小组委员会曾建议，未来的慈善事务委员会应检讨有关事宜并发出适当指引。

6.80 关于职业筹款人，小组委员会曾建议：

- (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（一如在英格兰与韦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引。⁵⁷

临时特别筹款活动

6.81 不幸的是，近年来慈善组织因应重大天灾而需要进行临时特别筹款活动的次数似乎越来越多，小组委员会因此曾考虑是否须为这类特别筹款活动设立特别机制。小组委员会留意到这方面现时已有特别安排，那就是社会福利署会特别优先和弹性处理为此类活动而提出的公开筹款许可证申请。

6.82 由于现时已有特别安排，快速处理涉及为天灾进行临时特别筹款活动的申请，小组委员会在咨询文件中曾认为当局日后亦应采取相类的行政措施。小组委员会又曾认为，这些安排的细节，应由未来的慈善事务委员会决定。⁵⁸

日后须考虑的其他潜在议题

6.83 对于应否就不遵守慈善筹款活动的规管措施引入进一步的法律制裁，小组委员会尚未定出任何临时建议。

6.84 正如我们在本章的较前部分所指出，现时已有法律制裁是针对某些在没有所需的许可证及牌照的情况下进行的筹款活动。无许可证而在公众地方进行筹款，违规者可被当局根据《简易程序治罪条例》（第 228 章）提出检控，至于无牌照而透过售卖奖券来筹款的违规者，则可被当局根据《赌博条例》（第 148 章）提出检控。社会福利署也

⁵⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第9.49至9.51段，建议15。

⁵⁸ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第9.52及9.53段。

可在日后拒绝对曾违反许可证条件的慈善组织发出许可证，作为对违规机构施加的行政制裁。

6.85 小组委员会在咨询文件的建议 13 曾提出，现时社会福利署、食环署以及前影视及娱乐事务管理处（现已改由牌照处负责），就批准在公众地方进行的慈善筹款活动及批准涉及奖券的慈善筹款活动而行使的权力和执行的职责，应赋予未来的慈善事务委员会。不过，小组委员会认为上述部门就违法的慈善组织提出检控的职责和权力，则应改由警方或其他相关主管当局担当和行使。小组委员会未有认为未来的慈善事务委员会应负责检控违规的机构，但小组委员会的成员所关注者，是如果慈善组织的违规行为涉及违反未来的慈善事务委员会发出的指引或行为守则所订明的规定，该委员会可以对慈善组织施加甚么行政制裁。小组委员会在咨询文件中，对这一点未有肯定的看法。

6.86 小组委员会已就应否赋予未来的慈善事务委员会明订权力，对不遵守该委员会发出的行为守则所订条款的机构施加制裁，征询公众的意见。⁵⁹

受咨询者的回应

6.87 在咨询过程中，响应者一般支持发出非属法定的良好实务守则，为职业筹款人的活动提供指引。一名响应者表示应订有某种形式的良好实务守则，以确保职业筹款人的表现可达到一定水平。这样做的另一作用，是令到聘用职业筹款人的慈善组织，对职业筹款人的表现具有信心。

6.88 一名响应者认为政府和专业团体应透过教育社会工作者、律师、会计师之类的人士，推广职业筹款人良好实务。此外，有意见认为社会福利机构及组织应带头制订职业筹款人良好实务守则，而建议成立的慈善事务委员会，则可制订与该等守则并行不悖的指引，分发全港的社会服务团体及机构。

6.89 关于聘用长者进行街头募捐这个议题，有意见认为应特别注意长者的安全和体能，而有回应者则觉得应发出指引，以免长者、弱势社群及残疾人士遭到剥削，成为进行慈善筹款活动的机构或职业筹款人的“稳定收入来源”。此外，有某个政府部门建议，就招募人手

⁵⁹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第9.54至9.57段。

进行街头募捐而发出的指引应涵盖残疾人士，但须考虑这样做会否违反法律禁止残疾歧视的规定。

我们的看法

6.90 我们留意到公众一般支持发出非属法定的职业筹款人良好实务守则。我们认为非属法定的良好实务守则，对维持慈善组织的水平和纪律会有正面作用。

6.91 经研究此议题后，我们认为应鼓励慈善组织与廉政公署或香港社会服务联会之类的机构／组织合作，以推行良好实务，并改善慈善组织与政府之间的合作，而不是施加一套强制性的实务守则。有关的机构／组织，应透过参考政府部门的现有指引或最佳实务守则，倡导良好实务并制订合适的非属法定指引。

6.92 良好实务所涵盖的范畴，应包括发出涉及以下各方面的指引：捐款人的权利及私隐所受到的保障和尊重；以合约形式聘用职业筹款人；以及长者、弱势社群及残疾人士的招募。我们留意到，在制订这些指引时，有关方面必须审慎行事，以确保不会违反任何涉及年龄或残疾歧视的现有法律。

6.93 现时有某些类别的慈善筹款活动不受监管机制的规管，为了加强对这些活动的问责，我们认为应设有非属法定的守则，以规管如何进行面对面的慈善筹款活动，例如游说捐款人承诺定期捐款的活动。

6.94 此外，我们认为这些良好实务指引，应由一个统筹的政府决策局或部门发出。

建议 12

我们建议：

- (1) 应鼓励慈善组织与有关的机构／组织合作，以推行良好实务，并改善慈善组织与政府之间的合作；及**
- (2) 应由一个统筹的政府决策局或部门，发出涉及以下各事项的良好实务指引：(a)保障和尊重捐款人**

的权利及私隱；(b)以合约形式聘用职业筹款人；
以及(c)招募长者、弱势社群及残疾人士进行街头募捐。

6.95 响应者就慈善筹款的多个范畴，提出了各种不同的意见。我们会在下文列出一些重点问题，所得响应以及我们的看法。

公众教育

6.96 现时并无任何政府决策局或部门负责带头推行关于慈善组织的公众教育。此外，不同的政府决策局或部门之间，对于慈善筹款活动数据的发放亦欠协调。正如咨询文件所指出，出现这种情况，主要是因为慈善组织的注册欠缺统一协调的机制。⁶⁰

6.97 正如我们之前所指出，税务局不负责为慈善组织注册，亦不负责监管慈善组织，而税务局所编制的根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条取得免税地位的机构名单，并不构成一份正式的慈善机构“注册纪录册”。有人可能会有错觉，以为取得免税地位机构的工作，已通过详细查核和受到持续监管，故此大可放心，因而令到这些机构显得“冠冕堂皇，似乎得到官方认可，但此非《税务条例》的原意。”⁶¹

6.98 正如本报告书的较前部份所指出，截至 2013 年 3 月为止，香港有 7,592 个获豁免缴税的慈善组织，而其中有 5,651 个是法团，占获豁免缴税慈善组织的总数超过 74%。⁶² 由于香港的慈善组织大部分是担保有限公司，它们必须符合《公司条例》（第 32 章）所订立的法定披露规定。因此，公众在缴付《公司条例》附表 8 所订明的费用后，可以取览这些根据《公司条例》注册的慈善组织的经审计账目。任何公众人士，均可仔细查阅根据《公司条例》注册的慈善组织的经

⁶⁰ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 3.8 及 3.9 段。

⁶¹ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 5.12 段。

⁶² 根据税务局的统计数字，截至 2013 年 3 月为止，获豁免缴税的慈善组织所采用的各种不同法律形式分布情况如下：

| <u>形式</u> | <u>组织数目</u> |
|-----------|-------------|
| 法团 | 5,651 |
| 社团 | 796 |
| 信托 | 428 |
| 其他 | 717 |
| 总计 | 7,592 |

至于以非属法团的形式而存在的慈善组织，例如根据《社团条例》（第 151 章）注册的社团，法例未有规定必须提交经审计的账目。

审计账目，在查明其财务活动及情况后，才决定是否作出慈善捐款。不过，这种取览慈善组织数据的方式，未必是市民大众所知悉的。

受咨询者的回应

6.99 在咨询的过程中，有多名响应者建议，政府应在教育公众如何做个精明的捐款人一事上担当主要的角色。他们又建议，为求效果更佳，有需要由一个中央机构，例如是社会福利署，负责统筹不同的持份者，并制订公众教育策略，让公众可取览所有慈善志愿机构的背景资料。此外，有一名响应者建议政府应加强取缔非法的公开筹款活动，例如对诈骗个案加以广泛报道，以提高公众警觉。

6.100 我们留意到有一名回应者指出：“政府应多作教育推广，鼓励慈善组织自律，具备问责精神，主动向捐助者交代和沟通。”他同时认为重要的是应向捐款人传达下述信息：“捐赠是自愿行为，如对捐助的组织不了解或没有信心，便不应勉强或被迫捐助。”

6.101 另外有建议指政府应发出载有指引的小册子，以易于理解的方式说明如何向适用的主管当局提出申请，以加强申请人对相关程序的了解。有多名响应者表示，相关的主管当局应鼓励公众人士，就非法的机构或违规的筹款活动作出投诉，并严厉处理此类个案，以保障公众和直接打击那些“害群之马”。响应者同时觉得应向公众提供更多教育，令公众更能辨别他们所考虑捐助的慈善筹款活动是否已获批准，并令公众更能决定哪些筹款机构值得支持。

6.102 正如本章的较前部分所指出，政府应提高公众对网上慈善筹款所涉风险的警觉，响应者也有就这项工作的重要性提出了意见。

我们的看法

6.103 我们认为公众监察，可有效监管筹款活动的不当行径。我们又认为重要的是，政府应带头透过公众教育，例如播放政府宣传信息，加强公众对慈善组织及其运作以及捐款人权利和职责的认识。上文曾提到，有某些类别的慈善筹款活动是不受现有机制监管的。我们认为这种情况并不可取，应透过公众教育来处理。我们故此认为政府应透过不同决策局或部门之间的协调工作，就公众所应知悉的慈善筹款活动相关事宜，对公众进行教育。该等事宜，包括那些不受现有机制监管的活动，例如网上慈善筹款活动。这样做可令公众在捐出善款时作出明智的决定。

建议 13

我们建议，政府当局应透过政府决策局及部门之间的协调工作，就市民如何做个精明的捐款人以及就慈善筹款活动的相关事宜，加强公众教育。这些政府决策局及部门之间的协调工作，应互相配合。

政府决策局或部门所作出的协调工作

受咨询者的回应

6.104 咨询所得的回应，很多都认为应加强规管慈善筹款活动，特别是那些涉及街头募捐的活动。

6.105 有多名回应者同意慈善筹款活动的真确性以及所筹得款项的运用应受到管控。他们觉得政府必须加强现有的行政措施，并提升负责批给慈善筹款活动牌照的各个部门的权力。这样做会有助打击非法筹款活动和减低公众疑虑。

6.106 有一名响应者建议，各政府部门之间在慈善组织公开筹款活动这议题上的重迭工作，例如廉署及社会福利署均有发出这方面的指引，日后应该减少，让公共资源更用得其所，并且令慈善组织必须遵从规定的局面更加明朗。

6.107 有一名响应者强调，重要的是各政府部门之间应互相合作和交流信息，并建议应研究如何订立“一站式”的机制，负责协调和中央统筹各个不同部门现时处理筹款活动申请及监管筹款活动的机制。这名响应者建议，举例来说，民政事务总署或者可以作为注册及监管工作的中央统筹组织。他又认为公开筹款活动的监管机制，可以社会福利署的规管卖旗活动机制作为蓝本。有部分属于非政府机构的响应者，则表示慈善筹款工作应由社会福利署负责统筹和监管。另外有建议指由于社会福利署的机制已较其他部门的机制完备，该署应得到更多法律权力和适当资源，以统筹申领进行公开慈善筹款活动所需许可证及牌照的处理和批核工作。

我们的看法

6.108 正如上文所解释，牌照处及社会福利署均规定许可证及牌照的申请人，必须就指定的筹款活动提交审计报告，作为批准申请的条件。获社会福利署发给公开筹款许可证（在公众地方进行慈善筹款活

动)的慈善组织,须在许可证上所批准的最后一个活动日期起计 90 日内,向社会福利提交筹款活动的审计报告。至于卖旗日以及捐款会用于香港以外地方的其他慈善公开筹款活动,有关的审计报告应在许可证上所批准的最后一个活动日期起计 90 日内,至少在一份本地中文报章及一份本地英文报章刊登,而有关的剪报亦应同时递交社会福利署。食环署负责就街头贩卖活动发出临时小贩牌照,但持牌人须遵守某些发牌条件。地政总署负责批核慈善组织要求暂时占用未批租土地的申请,申请人可在公众地方设置摊位或柜台,游说捐款人承诺对组织作出定期捐款,但申请人必须遵守地政总署所施加的一些条件。

6.109 不同的批核机关,对于如何处理慈善筹款活动牌照及许可证的申请,现时似乎欠缺协调。

6.110 我们认为,不同的政府决策局或部门,在处理涉及慈善筹款活动的事宜时应有更好的协调。加强协调会有以下好处—

(1) 慈善组织监管机制的效益得以提高

不同的政府决策局或部门之间加强合作,可促使慈善组织的监管和规管工作更具效益。这会加强公众对慈善组织的信心及信任程度。

(2) 政策统一集中

这可确保政府就慈善组织采取统一集中的政策,好处是可令慈善组织在进行慈善筹款时做法更加一致。这会有助提高慈善活动的问责性及透明度,亦是建立公众对慈善组织的信心和信任的有效方法。

(3) 较具问责性及较易取览资料

这会利便公众取览关于慈善组织的数据。市民大众会因此而更加能够就自己的捐款作出适当和有资料根据的决定。

(4) 效率得以提高

处理筹款活动申请工作的效率会得以提高。慈善组织无须向不同政府部门或机关申领各类牌照或核准,省时省力。

(5) 降低行政开支

政府的行政开支会得以降低。

我们故此建议，政府当局应在负责审批慈善筹款活动牌照的不同政府部门之间设立一个统筹平台，以处理慈善筹款活动牌照的申请（包括批准暂时占用未批租土地）。

建议 14

我们建议，政府当局应在负责审批慈善筹款活动牌照的不同政府部门之间设立一个统筹平台，以处理慈善筹款活动牌照的申请（包括批准暂时占用未批租土地）。

6.111 为了有关的工作能进行得更有效率和更加快捷。我们认为负责审批慈善筹款活动牌照的政府部门，应获提供更多资源以执行其监管职责，包括确保慈善筹款活动许可证的标准条件获得遵从，以及处理透过本章较前部分所建议设立的热线而接获的查询和投诉。

建议 15

我们建议，负责审批慈善筹款活动牌照的政府部门，应获分配更多资源，以加强其监管慈善筹款活动的职责，包括确保慈善筹款活动许可证的标准条件获得遵从，以及处理透过建议设立的查询热线而接获的查询和投诉。

第 7 章 关于慈善组织与税务的建议

7.1 在本章中，我们会检讨香港的慈善组织在税务方面的特殊地位，并会列出我们对改革幅度的建议。

香港现时的情况

7.2 本报告书较前部分已提到，¹ 任何组织如获税务局根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条接纳为“慈善机构”或“属公共性质的信托”，即可在香港获豁免缴税。税务局备有一份已成功取得免税地位的香港慈善组织的名单。然而，正如我们在本报告书的较前部分所见，税务局并不负责为慈善组织注册，亦不负责监管其行为。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）

| 截至以下年度终结日期 | 数目 |
|------------|-------|
| 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 |
| 31.3.2011 | 6,788 |
| 31.3.2012 | 7,194 |
| 31.3.2013 | 7,592 |

7.3 香港并无法例规定慈善组织须拟备或无论如何须提交年报或账目，以就其财政状况作出报告（除非该等组织属根据《公司条例》（第 32 章）成立的公司）。税务局会为覆查个别免税组织而不时要求该组织提交账目、年报或其他文件，以确保该组织仍属慈善性质以及其活动符合其宗旨。

¹ 本报告书第 2.27 段。

慈善组织的免税

7.4 正如上文所指出，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，便可获准豁免缴税²。本报告书第 2 章已讨论过慈善宗旨之定义。虽然《税务条例》未有界定“慈善机构”、“属公共性质的信托”及“慈善用途”等词，但有界定“认可慈善捐款”一词，这是指“捐赠给根据第 88 条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项，或捐赠给政府作慈善用途的款项。”³

7.5 实际上，税务局是依据普通法来决定可否接纳某一组织乃为慈善宗旨而成立，⁴ 尤其是依据麦纳顿勋爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel*⁵ 案中所定下的慈善宗旨之四个主要分项。此外，该组织必须是纯粹为慈善宗旨而成立的。⁶

7.6 《税务条例》（第 112 章）第 88 条述明：

“即使本条例载有相反规定，任何属公共性质的慈善机构或慈善信托，均获豁免并当作一直获豁免缴税：

但凡任何行业或业务是由任何该等机构或信托经营，而得自该行业或业务的利润是纯粹作慈善用途及其中大部分并非在香港以外地方使用，并符合以下规定，在此情况下，该等利润方获豁免并当作获豁免缴税——

- (a) 该行业或业务是在实际贯彻该机构或信托明文规定的宗旨时经营的；或
- (b) 与该行业或业务有关的工作主要是由某些人进行，而该机构或信托正是为该等人的利益而设立的。”

7.7 另一项条件是只有受香港法院司法管辖的慈善组织才合资格获得豁免。这些组织包括在香港成立的慈善组织，或是“海外慈善

² 这份名单的网上版本，见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm。

³ 《税务条例》（第 112 章）第 2(1)条。

⁴ 税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁵ [1891] AC 531 (HL).

⁶ 税务局，《税务条例释义及执行指引第 37 号（修订本）特惠扣除：第 26C 条：认可慈善捐款》（2006 年 9 月），见 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

团体的香港机构，例如根据《社团条例》第4条当作在香港成立的社团或根据《公司条例》第XI部注册的法团等。”⁷

7.8 根据《税务条例》（第112章）第88条的但书，某慈善组织只要符合但书所列条件，显然便可以经营某一行业或业务而仍可享有免税待遇。这些条件是：

➤ 该慈善组织经营的行业或业务所得的利润是纯粹作慈善用途；

➤ 该等利润大部分并非在香港以外地方使用；

并符合以下规定：

➤ 该慈善组织所经营的行业或业务，是在实际贯彻该慈善组织明文规定的宗旨时经营的；或

与该行业或业务有关的工作主要是由某些人进行，而该慈善组织正是为该等人的利益而成立的。

7.9 税务上诉委员会⁸及高等法院原讼法庭⁹最近曾在一宗涉及香港圣公会管业委员会（即香港圣公会所成立的法团）的案件中，考虑过该条例第88条但书的适用范围。

7.10 该案件是关于第88条但书的适用范围，以及香港圣公会在—宗地产发展交易所获得的利润，究竟被当作是为作慈善用途而“持有的资本”还是为作非慈善用途而进行“买卖或业务”的得益。税务上诉委员会以及聆讯该宗上诉的高等法院原讼法庭，均裁定有关慈善组织有举证责任，须主动证明该宗交易已符合第88条的所有规定。在这宗案件中，法庭裁定没有证据支持香港圣公会的说法，即衍生自该宗交易（本案中所指的“买卖或业务”）的利润是“纯粹作慈善用途的”。据此，香港圣公会被裁定有法律责任就它在该宗交易所赚取的款项缴交利得税。

⁷ 税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010年9月修订版），见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁸ 案件编号 D14/08 (2008-09)，第23册，税务上诉委员会裁决。裁决书见 http://www.info.gov.hk/bor/eng/pdf/dv_23first/d1408.pdf。

⁹ *Church Body of the Hong Kong Sheng Kung Hui v Commissioner of Inland Revenue; Hong Kong Sheng Kung Hui Foundation v Commissioner of Inland Revenue* (2010年1月)，HCIA 2/2009。法院的裁决见 http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=69523&currpage=T。

7.11 香港圣公会已向高等法院上诉法庭提出上诉，案件排期在2013年10月进行聆讯。

慈善捐款的扣税

7.12 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。正如上文所指出，“认可慈善捐款”在该条例第2(1)条中已有界定。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。根据这两项条文可作出的扣除，现时的上限是应评税利润或入息的35%。¹⁰ 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 |
| 2009/10 | 38.2 | 49.5 | 87.7 |
| 2010/11 | 37.3 | 55.0 | 92.3 |
| 2011/12 | 36.9 | 57.6 | 94.5 |

7.13 税务局已向公众人士提供该局在决定某些捐款是否视作可扣税的“认可慈善捐款”时所采用的释义和执行指引。¹¹ 然而，这套

¹⁰ 《税务条例》（第112章）第16D(2)(b)条或第26C(2A)(c)条。这个上限数额可以年年不同。举例来说，第26C(2A)条说明：“就——(a)自2002年4月1日开始的课税年度及之前任何课税年度而言，……指明的百分率为10%；(b)自2003年4月1日开始的课税年度、自2007年4月1日开始的课税年度，或该两个课税年度之间的任何课税年度而言，……指明的百分率为25%；(c)自2008年4月1日或其后开始的任何课税年度而言，……指明的百分率为35%”。

¹¹ 税务局，《税务条例释义及执行指引第37号（修订本）特惠扣除：第26C条：认可慈善捐款》（2006年9月），见 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

释义和执行指引并无法律约束力，亦不会影响纳税人“向税务局局长、税务上诉委员会或法院”提出反对或上诉的权利。¹²

提交账目及报告

7.14 现时，慈善组织的免税地位须不时接受税务局覆查。正如上文所指出，任何组织如获税务局根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条接纳为“慈善机构”或“属公共性质的信托”，即可在香港获豁免缴税。税务局备有一份已成功取得免税地位的香港慈善组织的名单。

7.15 税务局只负责慈善组织的免税事宜，不负责为慈善组织注册，亦不负责监管慈善组织的行为，而《税务条例》也未有规定慈善组织必须提交年报或账目以就其财务情况作出报告。¹³ 税务局只会为覆查个别组织的免税地位而不时要求该组织提交账目、年报或其他文件，以确保该组织仍属慈善性质以及其活动符合其宗旨。¹⁴ 免税慈善组织，如情况有变可能会影响其免税地位，便有责任通知税务局。

7.16 税务局会在该局认为有需要时对免税慈善组织进行覆查，而该等覆查最少每四年进行一次。在进行覆查期间，税务局会向有关的慈善组织发出问卷，要求该慈善组织填写并在一个月之内交回该局。这些慈善组织亦须就已进行的活动，提交财务报表及报告。为此目的，慈善组织若属根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，便须向税务局提交经审计的账目；慈善组织若属社团或非属法团的组织，则只须提交自我核证的账目副本。税务局会审阅所收到的问卷答案以及财务报表，以确保慈善组织的宗旨仍属慈善性质，而其活动亦与其宗旨相符。

7.17 举例来说，如果税务局发现某个免税慈善组织曾从事看似与该组织的规管文书所述明的慈善宗旨不符的活动，便会要求该组织作出澄清。税务局继而会审阅所收到的进一步数据，然后决定该组织的免税地位应予保留还是撤销。税务局在撤销某慈善组织的免税地位之前，通常会向该组织表示，如该组织欲保留其免税地位，便须就上述活动作出解释。税务局可能也会要求该组织采取补救措施，例如立即终止不适当的投资和活动，并缴付应付的税款。根据现行法例，税务

¹² 税务局的资料小册子，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），见 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

¹³ 不过，《公司条例》（第 32 章）订有规定，根据该条例注册为股份有限公司或担保有限公司的慈善组织，每年均须提交报告和账目。

¹⁴ 《税务条例》（第 112 章），第 51(1)条。

局有权在有关课税年度届满后六年之内提出评税及追讨税款。如慈善组织未有在订明期限内遵办规定事项，税务局便会实时撤销该组织的免税地位。税务局对于那些没有响应覆查或已停止运作的慈善组织会采取同一行动。

7.18 税务局的撤销慈善组织免税地位决定，是为了保障政府税收而依据《税务条例》（第112章）作出的。被撤销免税地位的慈善组织，有权就税务局的决定向法院申请司法复核。慈善组织亦可透过该条例所订的反对及上诉程序，对税务局所评定的税款额提出异议。

7.19 大部分慈善组织都是担保有限公司，故须符合《公司条例》（第32章）所订的拟备经审计账目规定。以非属法团形式存在的慈善组织，例如根据《社团条例》（第151章）注册的社团，则没有法例规定它们须拟备经审计的账目。

其他司法管辖区的慈善组织与税务

7.20 其他普通法司法管辖区的情况与香港的一样，慈善组织为慈善宗旨而收到的入息可获豁免缴税。¹⁵

7.21 小组委员会在商讨香港未来的慈善事务委员会所应具有的权利和职责时，其中一个考虑过的议题是在评定慈善组织的免税地位方面，该委员会的职责应在多大范围内与税务局的职责互相配合。¹⁶在探讨海外的情况时，小组委员会聚焦于英格兰、苏格兰、爱尔兰及新西兰的慈善事务委员会或类似机构，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构如何‘分工’。据小组委员会的研究所得显示，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。¹⁷

¹⁵ 小组委员会在咨询文件中详细分析了多个此类司法管辖区中关于慈善组织与税务的法律。见香港法律改革委员会《慈善组织》咨询文件（2011年6月）附件7。

¹⁶ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第10.19段。

¹⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第10.18至10.38段。

小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于香港慈善组织税务的最终建议

7.22 小组委员会在咨询文件中小心考虑过应否改变香港的慈善组织在税务方面的现况。¹⁸ 小组委员会也曾检讨在未来的慈善事务委员会成立后，现时税务局透过定期覆查慈善组织而行使的免税权力和职能，是否应移交给未来的慈善事务委员会。

7.23 小组委员会就上述议题进行商讨后，在咨询文件中曾总结认为虽然认可慈善地位的申请应向未来的慈善事务委员会提出，但现时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工作，应继续由税务局执掌。小组委员会之所以得出这个结论，是因为现行制度大致上运作顺畅，亦可以反映其他普通法司法管辖区（包括一些已成立慈善事务委员会的司法管辖区）所普遍采取的做法。

7.24 然而，小组委员会注意到新西兰的慈善事务委员会与税务机构在行政上的有效合作模式，亦可堪借鉴。小组委员会认为未来的慈善事务委员会应透过向税务局提供有关慈善组织的账目数据，尽量协助税务局定期覆查慈善组织可否继续享有免税待遇。未来的慈善事务委员会，尤其应向税务局举报怀疑作弊的个案以作调查。

7.25 小组委员会在咨询文件中曾强调税务局获分配充足资源的重要性，让税务局可执行职能覆查慈善组织的账目，以确保其入息纯粹遵照法律而用于慈善宗旨。这是一项非常重要的职能，而且在很大程度上是公众对慈善界的信心基础所在。

7.26 小组委员会曾建议：

- (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；
- (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；

¹⁸ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第10.39至10.42段。

- (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数据，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。¹⁹

受咨询者的回应

7.27 就此项建议表达意见的响应者，大部分均持支持立场。有很多响应是认同有需要由税务局执行覆查周年账目的职能。响应者认为税务局应该可以覆查账目和提出质询，以决定举例来说，慈善组织的活动是否配合其宗旨，又或者慈善组织是否有可能经营在其免税地位所批准的范围以外的业务。

7.28 响应者又建议税务局应更频密地覆查慈善组织的免税地位，以便对慈善组织的账目和涉及慈善活动的工作进行更有效的监管。

我们的看法

7.29 在确定我们在这方面的结论的过程中，我们也研究过一些未有设立统一集中的慈善组织规管机构(或近期才设有此类机构)的海外司法管辖区。我们发现在并无设有统一集中的规管机构（例如慈善事务委员会）的司法管辖区中，通常是由税务机构负责考虑慈善组织是否有资格获豁免缴付入息税。

澳大利亚

7.30 在澳大利亚，举例来说，慈善机构及慈善基金如获澳大利亚税务局（Australian Taxation Office，下称“ATO”）认可为豁免缴付入息税的慈善组织，则直至最近为止仍可根据《1997年入息税评估法令》（Income Tax Assessment Act 1997）获豁免缴付入息税。不过，由2012年7月1日开始，就要求取得慈善机构、公益机构及非牟利机构优惠的组织而言，决定其法律地位的工作，已改由新成立的澳大利亚慈善组织及非牟利机构委员会（Australian Charities and Not-for-profits Commission，下称“ACNC”），代所有联邦层面的相关机关而负责执行，所以ACNC将会是联邦层面的慈善界‘一站式’规管者。²⁰ 在新机制之下，ACNC也会负责规管涉及注

¹⁹ 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（2011年6月），第10.39至10.42段，建议16。

²⁰ 现时已获ATO认可为豁免缴付入息税的慈善组织，将会过渡至新机制，无须重新向ACNC注册为慈善组织。ATO会承认ACNC就任何组织所作出的慈善地位注册，但会继续负责决

册组织的管治规定。这意味着 ACNC 会接手执行澳大利亚证券及投资委员会（Australian Securities and Investments Commission, 下称“ASIC”）就非牟利担保有限公司所行使的管治责任, 并会肩负其他在联邦层面受到规管的慈善组织的管治责任。当局会为因新法例而须变革的组织作出安排, 也会为 ACNC 及 ASIC 与 ATO 之间的数据转移作出安排。²¹

7.31 在新机制之下, ATO 会继续执行覆查获认可慈善组织（即获认可为豁免缴付入息税的慈善组织）的职责, 以助确定它们是否有资格获得认可。ATO 可要求慈善组织提供与其认可资格有关的数据和文件。慈善组织最少有 28 天的时间提供所需数据和文件, 未有遵办可导致认可被撤销并且可遭检控。²² ATO 又建议慈善组织每年自我覆查一次, 以确定组织是否有资格获得认可而享有税项宽减。慈善组织如在架构或运作方面有任何重大变更, 便有责任通知 ATO, 未有遵办可导致丧失认可资格并且可遭检控。²³

7.32 澳大利亚商业登记册（Australian Business Register）²⁴ 的网站展示了获批准享有慈善组织税项宽减的慈善组织详细数据。这些数据包括慈善组织的类别（例如组织是慈善基金、慈善机构、公益机构抑或是旨在促进健康的慈善组织）、有关机构获批准享有的慈善组织税项宽减类别（例如豁免缴付入息税、宽减商品及服务税），以及每次批准宽减的生效日期。

加拿大

7.33 在加拿大, 加拿大税务局（Canada Revenue Agency, 下称“CRA”）被视为慈善组织的主要规管者。任何机构均可向 CRA 申请注册为慈善组织, 如获批准, CRA 辖下的慈善组织理事会（Charities Directorate）便可

定该组织是否有资格获得联邦层面的税项宽减, 而要取得该等税项宽减是必须符合某些特别条件的: 见澳大利亚库务局（Australian Treasury）于 2011 年 12 月 9 日发出的非牟利机构改革资料便览《ACNC 征求意见稿中关于过渡安排的议题》（*The ACNC Exposure Draft Transitional Issues*）。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 澳大利亚税务局,《慈善组织税项宽减的批准》(Endorsement to access charity tax concessions), 2012 年 3 月 19 日。

²⁴ 澳大利亚商业登记册是由澳大利亚商业登记册登记官备存, 而登记官本身也是澳大利亚税务局的局长。登记册是一个庞大的数据库, 收录了可辨别商业机构身分的资料, 由商业机构在登记以取得一个澳大利亚商业登记号码时提供。这是一个安全的网站, 一星期七天每日 24 小时均可登入, 以进行登记、浏览数据或更新数据。见《1999 年新税制（澳大利亚商业登记号码）法令》（A New Tax System (Australian Business Number) Act 1999）第 28 条以及 <http://www.ato.gov.au/Tax-professionals/TP/The-Australian-Business-Register/>。

对该机构进行审计及执行行动。²⁵ 机构一经注册为慈善组织，即必须在其会计期终结后六个月内，提交周年申报表（称为“注册慈善组织数据申报表”（*Registered Charity Information Return*））以及机构的财务报表，并且必须继续遵从加拿大联邦《入息税法令》（*Income Tax Act*）的其他规定。根据该法令的第188.1(6)条，任何注册慈善组织，如未有就某个课税年度提交周年申报表，均可处相等于加币500元的罚款。

7.34 在加拿大，注册慈善组织有责任备存完备的账目及纪录，并在当局要求时将之交出作审计之用。注册慈善组织也有责任把组织本身的最新变化向CRA辖下的慈善组织理事会呈报。呈报事项包括组织在地址、董事、法律上的名称或营运名称、宗旨、活动及结构方面的变化。可供公众取览的注册慈善组织数据多种多样，包括组织的规管文书、大部分申请表格、周年申报表的公开部分，以及已提交给慈善组织理事会的财务报表。

7.35 注册慈善组织如未有履行根据加拿大联邦《入息税法令》而须予履行的责任，便可能会被处以罚款及／或丧失其注册地位。慈善组织如被撤销注册，即除非具备非牟利机构的资格，否则不会再获豁免缴税。此外，组织再也不能发出正式的捐款收据，并且必须把财产转移给合资格的获授权人，或者缴付相等于其余下资产的十足价值的撤销注册税。²⁶

7.36 香港现时并无慈善组织注册机制之设，所以税务局可担当有用的角色，确保只有是《税务条例》（第112章）第88条所指的属公共性质的机构或信托方可获豁免缴税。不过，我们认为要确保已取得免税地位的慈善组织会进行与其明文规定的宗旨相符的活动，正如本章较前部分所提到，进行覆查是唯一的方法。

7.37 我们会在本报告书其后的章节讨论关于成立慈善事务委员会的议题，但我们认为税务局在覆查免税慈善组织账目方面的工作有其重要性，可确保只有进行与组织宗旨相符的活动的慈善组织，方可继续享有免税地位。我们留意到澳大利亚和加拿大这两个实例，前者在尚未过渡至新机制之前，ACNC会是‘一站式’的规管者，而后者则如同香港一样，是由税务局负责考虑有关机构是否有资格获豁免缴付入息税。虽然香港仍未尝到设有统一集中的慈善组织规管机构（例如

²⁵ B Wyatt, “从加拿大的角度综述慈善法（Overview from Canada）”，文章发表于2009年4月16至18日假布里斯本举行的慈善法现代化会议之上。

²⁶ 澳大利亚税务局，《就入息税而为慈善组织进行注册》（*Registering a Charity for Income Tax Purposes*），2012年修订版。

英格兰与韦尔斯、苏格兰及新加坡所设有者²⁷⁾的好处，但我们认为税务局应在为批准慈善组织免税而监管其活动方面继续发挥强大作用。

7.38 我们相信税务局所担当的职能十分重要，在很大程度上是公众对慈善界的信心基础所在。我们建议，税务局应更需要更频密地继续覆查个别慈善组织的账目，我们相信这项可较为快速实施的行政措施，会提高慈善组织的问责程度并改善其管治情况。

建议 16

我们建议，税务局应更需要更频密地覆查个别免税慈善组织的账目，以确定这些慈善组织的活动是否与其慈善宗旨相符。

我们又建议，税务局应获分配更多资源，让该局可进行这些更频密的账目覆查。

²⁷⁾ 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(2011年6月)，第12章。

第 8 章 关于近似原则的建议

8.1 在本章中，我们会列出我们对涉及慈善组织的变更及解散的法律的考虑结果和最终建议，而重点是特别在于“近似原则”（*cy-près doctrine*）。¹

香港在近似原则、信托复归及解散慈善组织方面的情况

8.2 我们在咨询文件的第 11 章指出，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，近似原则仍以普通法为依归。这项原则的适用范围会在下文讨论。

普通法中的近似原则及信托复归

8.3 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，² 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。

8.4 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，以便信托财产仍可专门用于慈善工作。有文献曾述明：

“根据慈善法的基本原则，但凡显示有明确意愿把财产献与慈善工作，而该意愿未有限定捐献只可用于某种原本并不切实可行的慈善工作，亦未有限定捐献只能作某种非法用途，则该意愿必须予以达成。法律把慈善意愿和达成此意愿的方式区分开来，订明慈善意愿可以近似

¹ “*Cy-près*” 一词意指“近似”（*as near as*）：见 B A Garner 主编的 *Black's Law Dictionary*（West Group, 1999），第 392 页。

² L Ma, *Equity and Trusts Law in Hong Kong*（Lexis Nexis, 2009），第 16-67 段。

的方式来达成，亦即是说以另一种尽量近似的方式来代替捐赠者所示明的方式。”³

8.5 馈赠可能会因根本无法执行而有落空之虞。在 *Re Davis* 案⁴中，由于立遗嘱的女士在遗嘱中指定的机构根本并不存在，赠予“伦敦红狮坊 27 号露宿者之家”的 500 英镑特定馈赠结果落空。⁵ 不过，法庭裁定可从遗嘱推断这名女士有一般的慈善意愿，所以近似原则适用。

8.6 法庭在 *Ironmongers' Company v AG* 案⁶中所作出的裁决，也可说明这一点。在此案中，立遗嘱人清楚不二地指示其遗产只能作某些特定用途，包括把一半遗产用于“救赎在土耳其或巴巴里的英国奴隶……”⁷，以及把四份一遗产赠予“伦敦市中心及郊区依循英国圣公会教育模式的慈善学校……。”⁸ 然而，待到遗产须予分割之时，土耳其或巴巴里均再无英国奴隶可予救赎，以致此用途无法落实。法庭在本案中裁定可适用近似原则，以便遗产的大部分款项可作第二种用途，即支持英格兰与韦尔斯境内依循英国圣公会教育模式的慈善学校。法庭裁定，虽然第一个目标（法庭裁定这个目标旨在令英国社会大众受惠），基于法庭无法找到任何相类或近似的目标而未能予以延伸，但在立遗嘱人所指定的其他慈善用途中，有一项却可予以延伸，因为当中有一些东西被裁定为与第一个目标的一般慈善用途近似。⁹

8.7 在 *Re Welsh Hospital (Netley) Fund* 案¹⁰中，慈善用途本来可以落实，但情况后来有变。此案涉及一项款额庞大的慈善基金，该基金于第一次世界大战爆发时在韦尔斯筹得，目的是为伤病的韦尔斯军人兴建一所医院并维持其运作。基金之得以设立，有赖来自各方的捐献，包括私人捐出的大额捐款、韦尔斯全国各地的音乐会和其他娱乐活动的收益，以及全国各地的街头和教会募捐的收益。大战结束后医院于 1919 年关闭，但留下一笔剩余的款项。有人提议把这笔款项用于设立奖学金，供韦尔斯籍人士在韦尔斯大学攻读内科及外科。事件后来提交法院，要求法官指示受托人能否以此方式运用这笔款项，又或者指示这笔款项是否须以信托复归的形式退还给捐献者。

³ J Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 435 至 436 页。

⁴ [1902] 1 Ch 876.

⁵ L Ma, *Equity and Trusts Law in Hong Kong* (Lexis Nexis, 2009), 第 16-69 段。

⁶ (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983.

⁷ (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983, 第 983 至 984 页。（“救赎”奴隶，即是把他们买下然后还他们自由。）

⁸ (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983, 第 983 至 984 页。

⁹ *Ironmongers' Company v AG* (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983, 第 987 页。

¹⁰ [1921] 1 Ch 655.

8.8 法庭裁定，由于可从有关信托推断基金带有一般的慈善意愿，旨在令伤病的韦尔斯人受惠，所以法庭可接近似原则运用余下的款项。劳伦斯法官（Lawrence J）列明裁决理由如下：

“基金之得以设立，有赖来自各方或多或少的捐献……。就娱乐筹款及街头募捐等活动的捐献者而言，本席会毫不犹疑地裁定他们必须当作无意收回捐出的金钱。如果说某人付款购入音乐会门券或在街头向递上的收集箱投入硬币，而他的本来意愿是举行音乐会或收集捐款的实时目标一旦终结，他所捐出的金钱便应退还给他，这是匪夷所思的一回事。作出这么一项推断，从表面来看也是荒谬的。

至于个别大额捐献者，应作出甚么推断却不是那么清楚。不过，本席认为这些捐献者必须当作知道自己是捐献给一项普通基金，其筹募方式一如本席于上文所述者，而且也知道他们的捐献会与娱乐筹款及街头募捐等活动的收益并合起来，不会以任何方式特别标明。本席认为，他们也必须当作知道由各种来源筹集所得的款项总额，将会用于有关的慈善工作，并不会区分款项的个别来源。在这情况之下，本席认为可正确推断捐献是已出之物，这些捐献者无意收回，不会要求一旦慈善工作的实时目标终结，捐献若有任何剩余部分便得退还给他们。

本席故此裁定，虽然所有的捐献当初是特别为了要在尼特利（Netley）兴建韦尔斯医院并负责其装置及维修，但捐献者的主要基本目标，是提供金钱作抚慰伤病的韦尔斯人之用；本席又裁定所有捐献者的意愿，是将其捐献不单用于特定目标，也一般惠及伤病的同胞。基于情况如此，本席的判决是法庭可以接近似原则运用基金的余数。”¹¹

8.9 *Hong Kong Housing Services for Refugees Ltd v Secretary for Justice* 案¹²，是一宗讨论到近似原则的香港案例。此案涉及一间旨在促进香港难民营内越南难民的福利的慈善公司。当这些难民营后来关闭而该慈善公司又解散时，有关方面寻求法庭指示，根据公司章程大纲第 8 条，同是

¹¹ [1921] 1 Ch 655, 第 660 至 661 页。

¹² [1999] 3 HKLRD 510.

负责难民工作的明爱，是否丧失资格接收公司余下的资产及收入。李义法官（当时为高等法院法官）裁定，按案件的情节及第 8 条的正确解释，明爱未有丧失接收公司余下的资产及收入的资格。李义法官又裁定，即使他对第 8 条的作用看法有误，他也会凭借法院的司法管辖权，指示公司所余下的属慈善性质的资产须接近似原则而运用，并会指示该等资产及收入须转移给明爱。¹³

8.10 法院有权根据近似原则订立与原来目的尽量近似的新目的，与这项权力相关的是《遗嘱认证及遗产管理条例》（第 10 章）中一项涉及属遗嘱性质的一般慈善馈赠的特定条文。该项条文赋权法院可应律政司司长的申请，批准将该项馈赠按法院认为适当的慈善目的而作处置的计划。¹⁴

慈善机构的解散

8.11 香港的慈善机构可采用甚么方式解散，视乎慈善机构属于哪一种法律架构而定。

8.12 我们在本报告书的较前部分提到，我们已探讨过慈善机构须符合甚么条件才可获税务局豁免缴税。在发给有意根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条要求免税的慈善机构的指南中，税务局述明该等慈善机构的规管文书所应载有的条款，其中之一须“说明在有关团体解散时如何处理余下资产（余下的资产通常应捐赠与其他慈善团体）。”¹⁵ 因此，根据第 88 条要求免税的机构，应在机构的规管文书中加入一项具有此意的条款，以供税务局考虑。

8.13 至于以非属法团的组织这类形式存在的慈善组织，其规则中可能会有一项关于解散的条款，规定余下财产须作其他慈善用途，而不是由成员摊分。这项条款应见于根据《社团条例》（第 151 章）注册的慈善组织的会章。（此外，该条例第 14 条订明如注册社团或获豁免社团自行解散，则在紧接解散前身为该社团干事的人，必须在解散生效后一个月内，以书面通知社团事务主任该社团已解散。）

¹³ [1999] 3 HKLRD 510, 第 519 页。关于在香港适用近似原则的更全面讨论，请参阅：*Halsbury's Laws of Hong Kong* (2012 LexisNexis Hong Kong)，第 400.104 及 400.105 段。

¹⁴ 见《遗嘱认证及遗产管理条例》（第 10 章）第 3(4)条。该条订明：“凡立遗嘱人以信托以外的方式将其遗产的任何部分为并无指明的慈善目的而馈赠或遗赠，则法院在应律政司司长的申请的情况下，有司法管辖权批准将该项馈赠或遗赠按法院认为适当的慈善目的而作处置的计划。”

¹⁵ 见税务局的资料小册子：《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版）第 9(e)段，网页为：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

8.14 就慈善信托而言，关于解散时资产如何分发的相关条款会载于慈善信托的信托契据。至于根据《公司条例》（第32章）成立为法团的慈善公司，这项条款会载于该公司的组织章程大纲及章程细则。由法规成立的慈善团体，其解散方式受成立该团体的法例的条文规管。

近似原则在其他司法管辖区的适用

8.15 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。小组委员会仔细研究过其他海外司法管辖区（例如英格兰与韦尔斯、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，但小组委员会曾认为英格兰的模式（下文会作详细分析），对香港来说特别有用。

8.16 小组委员会在这个标题下所探讨过的其他司法管辖区，个别分析见咨询文件附件8。

英格兰与韦尔斯

8.17 在英格兰与韦尔斯，近似原则曾经历重大变革，与香港现时仍遵循的普通法做法有所不同。因此，可适用近似原则的情况已大为增加，不再像香港一样，只在落实信托财产所涉的慈善宗旨已变得不可能或不切实可行时方适用。带来这项变革的法律条文，本来载于《1960年慈善法令》第13条，后来载于《1993年慈善法令》第13及14条，而《2006年慈善法令》又修订了《1993年慈善法令》，加入新的第14A及14B条。¹⁶ 早前所订立的多项《慈善法令》，现时大部分均已由《2011年慈善法令》（下称“《2011年法令》”）取代，而适用近似原则的情况载于《2011年法令》第62条。¹⁷

8.18 在英格兰与韦尔斯，近似原则可适用于信托财产的情况，现时由《2011年法令》第62(1)条订明。根据第62(1)条这项新条文，即使落实当初成立信托时的慈善宗旨是不可能或不切实可行，慈善信托中的财产仍可接近似原则而运用。《2011年法令》第62(1)条述明：

¹⁶ J Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第435至436页。

¹⁷ 《2011年慈善法令》于2012年3月14日生效。这项法令旨在以单一法令取代1992年、1993年及2006年的《慈善法令》的大部分条文以及整项《1958年康乐慈善法令》(Recreational Charities Act 1958)，从而令有关法律变得更易理解，但并无对有关法律作出任何改变；见http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Regulation/charbill.aspx。

“ (1) 除第(3)款另有订明外，如有以下情况，便可更改慈善馈赠的原来用途，以便捐赠的财产或其部分可接近似原则而运用的情况是——

(a) 原来用途整体或部分——

(i) 已尽可能落实，或

(ii) 无法落实，或无法按照所发出的指示及该项馈赠本身的精神而落实，

(b) 对于凭借该项馈赠可供动用的财产，原来用途订明只能动用其中部分，

(c) 下述财产——

(i) 凭借该项馈赠而可供动用的财产，以及

(ii) 可用于相类用途的其他财产，

并合起来可以更有效地运用，而为此，顾及到适当的考虑因素，这些财产可以适当地用于共同用途，

(d) 原来用途——

(i) 参照某个范畴而订立，这个范畴当时归于另一项用途之下但现时已非如此，或

(ii) 以某类人士为对象或参照某个范畴而订立，但这类人士或这个范畴基于某种原因已不再合适，或顾及到适当的考虑因素，执行该项馈赠已不再切合实际，或

(e) 原来用途自定义立以来，整体或部分——

(i) 已通过其他方法得以充分满足其需要，

(ii) 由于对社会无用或有害，或由于其他原因，在法律上已不再属于慈善性质，或

(iii) 顾及到适当的考虑因素，已完全无法再提供适合而又有效的方法，使用凭借该项馈赠而可供动用的财产。”

8.19 《2011年法令》第62(1)条提到一项慈善馈赠的“原来用途”。此词在《2011年法令》第62(4)条中被界定，意思为“如原来用途已被修订，则也指现有或现时用途。”《2011年法令》第62(1)条所提到的“适当的考虑因素”一词，在《2011年法令》第62(2)条中被界定如下：

“(2) 在第(1)款中，‘适当的考虑因素’指——

(a) (一方面) 有关馈赠本身的精神，以及

(b) (另一方面) 建议改动原来用途之时的社会及经济情况。”

8.20 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会所发出的《如何按照近似原则运用财产实务指引》(*Operational Guidance on Application of Property Cy-près*)¹⁸指出，并非一定要宗旨落空方可接近似原则运用财产：

“……不过，有一要点得指出，容许把慈善组织的财产接近似原则而运用，并不限于宗旨‘落空’此一情况。因此，受托人不一定需要证明慈善组织的宗旨是无法落实，又或者要落实是完全不切实可行，特别是当受托人也考虑到当时的社会及经济情况。

在某些情况中，即使慈善组织的宗旨仍然可以落实，根据第62(1)条的其他条文，也有充分理由支持接近似原则运用财产。举例来说，我们可以在现有宗旨并未‘落空’的情况下，根据以下条款订立近似原则机制：

- 第62(1)(b)条——慈善组织的宗旨可能是完全可行，但未有为所有可供动用的收入或财产提供用途；
- 第62(1)(c)条——慈善组织计划与另一宗旨相类的慈善组织合并；宗旨是否‘落空’并无关系；或
- 第62(1)(e)条——该条可容许慈善组织提出理据，证明其宗旨已完全无法就其财产的使用，提供适合而又有效的方法（考虑到有关馈赠本身的精神以及当时的社会及经济情况）。……”

¹⁸ 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会，《如何按照近似原则运用财产实务指引》，OG2 A1, 2012年3月14日，第1.2段；网页为：<http://ogs.charitycommission.gov.uk/g002a001.aspx>。

8.21 根据《2011年法令》，另一种可应用近似原则的情况，是为特定的慈善宗旨而捐出的财产无法用于该项宗旨，而捐赠者又身分不明或已放弃收回此财产的权利。《2011年法令》第63及64条订明近似原则在此情况下适用。这两项条文述明：

“63(1) 为特定的慈善宗旨而捐出的财产，如属于下述捐赠者所有，在该等宗旨落空时可按近似原则运用，犹如财产是为一般慈善宗旨而捐出——

(a) 捐赠者——

(i) 在订明的启事刊登及订明的查讯作出后，
以及

(ii) 在该等启事刊登之时起计的订明期限已
完结后，

仍然身分不明或未能寻获；或

(b) 捐赠者已按订明的形式签立一份卸弃书，放弃
要求退还相关财产的权利。

(2) 凡受托人已就任何该等财产刊登订明的启事及作出订明的查讯或已有人代受托人如此行事，而在第(1)(a)(ii)款所述的期限完结前，受托人未有接获任何人对上述财产的权益申索，则受托人无须对任何人负法律责任。

(3) 如财产凭借本条而按近似原则运用，捐赠者在财产中的所有权益，均当作已在馈赠作出之时放弃。

(4) 但倘若财产是如同属于身分不明或无法寻获的捐赠者所有般而如此运用，而不是凭借第64条（捐赠者被当作身分不明）而如此运用，则——

(a) 有关计划须指明财产的总款额，

(b) 拥有该款额的任何部分的捐赠者，有权在限期之内提出申索，向动用财产的慈善机构讨回相当于该部分款额之数，但须扣除慈善受托人在有关计划的日期后就涉及捐赠者的馈赠的申索而确当地招致的开支，及

(c) 有关计划可加入一些指示，示明须为应付按照 (b)段提出的申索而拨备的款项。

(5) 就第(4)(b)款而言——

(a) 申索只有在有关计划作出的日期后 6 个月内提出，方为在限期之内提出，及

(b) ‘有关计划的日期’指有关计划的订立日期。

(6) 如属以下情况，则第(7)款适用——

(a) 已按照根据第(4)(c)款纳入有关计划的指示而拨备款项，以应付按照第(4)(b)款提出的申索，但

(b) 已确实提出的该等申索，合计之数超出有关款项，

而就此目的，‘有关款项’指在扣除慈善受托人就涉及捐赠者的馈赠的申索而确当地招致的开支后而如此拨备的款项。

(7) 如委员会有此指示，每一名有关的捐赠者有权讨回的有关款项份额，仅以其申索款项在第 6(b)款所述合计之数中所占的份额为限。

64(1) 就第 63 条而言，如财产由以下类别的收益组成，则（在无须刊登启事或作出查讯的情况下）可作出一项不可推翻的推定，谓有关财产属于身分不明的捐赠者所有——

(a) 透过以下方式收集所得的现金收益——

(i) 收集箱，或

(ii) 其他未有特别区分个别馈赠的收集方式，或

(b) 任何奖券、比赛、娱乐活动、售卖或相类筹款活动所得的收益，但容许从捐赠的财产中扣除提供奖品或作出售或其他用途的物品以进行上述活动所需的费用。

- (2) 如法庭或委员会认为情况如下，可藉命令指示非属第(1)款范围内的财产，须就第 63 条而言（在无须刊登启事或作出查讯的情况下），当作属于身分不明的捐赠者所有——
 - (a) 经考虑可能退还给捐赠者的款额，为了退还有关财产而招致开支并不合理，或
 - (b) 经考虑有关馈赠的性质、情况及款额，以及有关馈赠作出后已流逝的时间，捐赠者预期有关财产会退还给他并不合理。”

8.22 《2011 年法令》第 65 条订明，如财产是应“募捐”而为特定的慈善宗旨捐出，近似原则即适用，而“募捐”一词在《2011 年法令》第 65(8)条中被界定。第 65 及 66 条订明：

“65(1) 本条适用于符合以下说明的财产——

- (a) 为特定的慈善宗旨而捐出，及
 - (b) 应第(2)款所指的募捐而捐出。
- (2) 募捐如属以下情况，即为本款所指的募捐——
- (a) 为特定的慈善宗旨而作出，及
 - (b) 附同一项陈述，表示除非捐赠者在作出馈赠之时作出相关声明，否则若然该等宗旨落空，应募捐而捐出的财产会按近似原则而运用，犹如财产是为慈善宗旨而一般捐出。
- (3) 相关声明是捐赠者以书面作出的一项声明，表示若然特定的慈善宗旨落空，捐赠者希望持有相关财产的受托人能让他有机会要求退还相关财产（或一笔相等于相关财产在馈赠作出之时的价值的款项）。
- (4) 如有以下情况，第(5)及(6)款即适用——
- (a) 某人已按第(1)款所述的情况捐出财产，
 - (b) 特定的慈善宗旨落空，及
 - (c) 捐赠者已作出相关声明。

(5) 持有相关财产的受托人必须采取订明步骤，以——

- (a) 通知捐赠者该等宗旨已告落空，
- (b) 查探捐赠者究竟希望要求退还相关财产（抑或要求退还一笔相等于其价值的款项），及
- (c) 如捐赠者在订明的期限内有此要求，则把相关财产（或该笔款项）退还给他。

(6) 如该等受托人已采取所有适当的订明步骤，但——

- (a) 未能寻获捐赠者，或
- (b) 捐赠者未有在订明的期限内要求退还相关财产（或一笔相等于其价值的款项），

则第 63(1)条适用于相关财产，犹如相关财产是属于第 63(1)(b)条（在捐赠者已放弃要求退还财产的权利的情况下运用财产）所指的捐赠者所有。

(7) 如——

- (a) 某人已按第(1)款所述的情况捐出财产，
- (b) 特定的慈善宗旨落空，及
- (c) 捐赠者未有作出相关声明，

则第 63(1)条同样适用于相关财产，犹如相关财产是属于第 63(1)(b)条所指的捐赠者所有。

(8) 就本条而言——

- (a) ‘募捐’指以任何方式作出的募捐，不论如何向募捐对象传达，
- (b) 是否或会否因获赠相关财产而付出任何代价是无关重要的，及
- (c) 如呼吁捐献涉及以下两种募捐——
 - (i) 附同第(2)(b)款所指的陈述的募捐，及

(ii) 未有附同该项陈述的募捐，

则除非因应呼吁而捐出财产的人能证明情况并非如此，否则该人须当作回应第一种募捐而不是回应第二种募捐。

66(1) 就第 63 及 65 条而言，如果把财产用于慈善宗旨会有困难，因而令财产或财产中未能接近似原则运用的部分可退还给捐赠者，则慈善宗旨须当作落空。

(2) 在第 63 至 65 条及本条中——

(a) 凡提述捐赠者，包括透过原捐赠者或在原捐赠者之下提出申索的人，及

(b) 凡提述捐赠的财产，包括当其时原来捐赠的财产或其所衍生的财产。

(3) 除非文意另有所指，否则第(2)款适用。

(4) 在第 63 及 65 条中，‘订明’指由委员会订立的规例订明。

(5) 任何该等规例均须按委员会认为合适的方式发布。

(6) 任何该等规例，就为施行第(63)(1)(a)条而须刊登的启事而言，可就启事的形式、内容及刊登方式订定条文。”

8.23 英格兰的法定模式特别为慈善法团的解散订有条文。《2011年法令》第263(1)条述明，慈善事务委员会如信纳有以下任何一种情况发生，可作出命令解散慈善法团：

“ (a) 慈善法团已无资产或不再运作，

(b) 相关的慈善组织已不再存在，

(c) 之前构成或被委员会视为构成相关的慈善组织的机构，已不再是慈善组织，又或者（视属何情况而定）在慈善法团成立为法团之时并不是慈善组织，或

(d) 相关的慈善组织的宗旨——

- (i) 已尽可能予以落实，或
- (ii) 实际上无法落实。”

8.24 因此，举例来说，如慈善组织的宗旨无法落实而近似原则又被认为不适用，结果便可能是解散有关的法人团体。

8.25 慈善事务委员会处理慈善组织在解散令作出时所持有的财产的权力，列明于《2011年法令》第263(3)及(4)条：

“ (3) 除第(4)款另有规定外，根据本条就某法人团体作出的命令，作用是把下述财产以信托形式代为持有的方式，归属相关慈善组织的受托人——

- (a) 当其时归属该法人团体的所有财产，或
- (b) 当其时归属任何其他人（官方保管人除外）的所有财产，

而该法人团体或该人是以信托形式代该慈善组织持有该财产的。

(4) 如慈善事务委员会在解散令中有此指示——

(a) 该财产的全部或任何指定部分，归属以下人士而非归属相关慈善组织的受托人——

- (i) 一名指定人士，而该财产是以此人为该慈善组织的受托人或代名人而归属他的，或
- (ii) 指定的人等（相关慈善组织的受托人除外）；

(b) 由某人以信托形式代相关慈善组织持有的任何指定投资或任何指定类别或种类的投资，须转移给——

- (i) 该慈善组织的受托人，或
- (ii) (a)(i)或(ii)段所述的人或人等。

为此目的，‘指定’指由慈善事务委员会在解散令中指定。”

小组委员会在咨询文件中的建议以及我们关于慈善组织的变更的最终建议

8.26 在咨询文件中，小组委员会留意到香港须应用近似原则的个案似乎较为罕有，但在普通法下应用此原则的先决条件却极其严苛。小组委员会关注到这情况可导致为某项慈善宗旨而筹集的款项最终无法用于该项宗旨，以致无论在运筹方面有多困难，这些款项也一定要退还给捐赠者。¹⁹

8.27 海外有多个司法管辖区已作出改革，为近似原则提供法定依据，并且扩阔了可适用近似原则的情况。经参考这些海外发展后，小组委员会曾认为香港应采取相类的做法。在小组委员会所研究过的多个海外模式之中，小组委员会曾认为英格兰与韦尔斯所采取的立法路向特别有用。

8.28 小组委员会曾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《2011年慈善法令》的条文之内），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。²⁰

8.29 小组委员会参照英格兰模式，曾建议²¹扩阔近似原则在香港的适用范围，以便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。

8.30 小组委员会又曾建议，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。²²

¹⁹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第11.26及11.27段。

²⁰ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第11.26及11.27段，建议17。

²¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第11.26及11.27段，建议17。

²² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第11.26及11.27段，建议17。

受咨询者的回应

8.31 就上述建议提出意见的响应者，绝大部分均支持小组委员会的建议，认为应把近似原则编纂为法例，并且扩大可适用近似原则的情况。他们又赞同近似原则应予扩阔，以符合英格兰的法定模式。有多名响应者相信这样做，可有效解决慈善馈赠因原来用途整体或部分无法落实而致落空时所产生的各种问题。有部分响应者建议应就近似原则的适用，订立一套透明的程序，并且订明应用准则和设立上诉机制。

我们的看法

8.32 根据响应者的意见，我们认为把近似原则编纂为法例并且扩阔其适用范围，显然是可取的做法，值得推介。此外，我们认为近似原则的适用范围，显然应符合英格兰的法定模式。

8.33 小组委员会曾建议赋权未来的慈善事务委员会，在特定的情况下管理近似原则的应用，这一点显然视乎当局会否成立一个慈善事务委员会而定，有关议题在下一章会作讨论。

建议 17

我们建议：

- (1) 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《2011年慈善法令》第 62 至 66 条之内²³），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；
- (2) 参照英格兰模式，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：
 - (a) 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；

²³ 见之前第 8.18 至 8.22 段。

(b) 财产是应募捐而为特定的慈善宗旨而捐出；或

(c) 慈善团体已解散。

第 9 章 关于香港成立慈善事务委员会的建议

9.1 在本章中，我们根据在咨询公众的过程中所收到的响应，就香港应否成立慈善事务委员会以规管慈善组织这个议题，列述我们所曾商议的论点。我们继而提出关于这方面的最终建议。

是否需要“一站式机构”？

9.2 正如小组委员会曾在咨询文件以及在本报告书前面的章节中指出，本地现时规管慈善组织的制度存在不少缺点。¹ 最基本的一点是我们没有单一个规管机构负责管理一份全面和集中的慈善组织注册纪录册。现时监管慈善组织及其筹款活动的安排，看来是零散累赘的，将不同的责任分割给不同的部门承担，而每一部门各自运用不同的监管机制和标准。

9.3 在咨询文件中，小组委员会研究过是否需要有一个尽可能属“一站式”的机构，作为一个中央组织，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。小组委员会曾注意到这个做法有以下明显的好处：

(1) 慈善组织监管机制的效益得以提高

由单一个规管机构进行监管，可促使慈善组织的监管和规管工作更具效益。这会加强公众对慈善组织的信心及信任程度。

(2) 政策统一集中

由单一个规管机构推行统一集中的政策，可确保慈善组织在某些事宜（例如筹款）的行事手法较为一致，有助于提高慈善活动的问责性及透明度，亦是建立公众对慈善组织的信心和信任的有效方法。

(3) 较具问责性及较易取览资料

单一个较具问责性和较易接触的规管机构，有助公众取览

¹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第3.2至3.16段。

关于慈善组织的数据，市民大众便因而能够较容易就他们的捐款作出适当和有资料根据的决定。

(4) *效率得以提高*

单一个规管机构会提高处理筹款活动申请的效率，从而令慈善机构免于向不同政府部门或机关申领各类牌照或核准，省时省力。

(5) *降低行政开支*

由单一个规管机构去监管慈善组织，不仅会令政府因减少不同部门或机构的职能重迭而节省行政开支，亦会降低非政府机构的行政开支。

9.4 小组委员会曾在咨询文件中建议依循几个海外的普通法司法管辖区的既定做法，即这个规管机构应采用慈善事务委员会的模式。

9.5 虽然小组委员会预期慈善组织会遵守未来的慈善事务委员会所定下的规定，但曾认为重要的是，该慈善事务委员会担当宽松规管者的角色，而该新的规管机制不应大大加重慈善组织的开支。

海外的经验

9.6 多个司法管辖区均设有中央规管机构，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。下文列出英格兰与韦尔斯、爱尔兰及新西兰各自的慈善事务委员会的简介。至于其详细数据以及其他海外慈善组织规管机构的有关情况，则于咨询文件的附件 9 中列出。

英格兰与韦尔斯

9.7 在英格兰与韦尔斯，《2011年慈善法令》（Charities Act 2011）列明慈善事务委员会（Charity Commission）的职能及职责。² 这些职能与职责包括：

² 《2011年慈善法令》（Charities Act 2011）在2012年3月14日开始实施。该《2011年法令》旨在以单一项法令取代《1992年慈善法令》、《1993年慈善法令》和《2006年慈善

- “1. 裁定机构是否属慈善组织。
2. 鼓励并协助慈善组织做好管理工作。
3. 认定和调查慈善组织在管理上看来是行为失当及管理不善的情况，以及就慈善组织在管理上的行为失当及管理不善的情况采取补救或保护行动。
4. 就公开慈善筹款活动裁定应否发出公开筹款证明书以及该证明书是否仍然有效……。”³

9.8 根据该法令第 14 条，慈善事务委员会的宗旨是：加强公众对慈善组织的信任和信心，促进人们认识和明白公益规定的运作，推动慈善受托人在控制和管理其慈善组织的行政事务时履行其法律责任，促进善用慈善资源，以及加强慈善组织对捐款人、受益人及公众的问责性。

爱尔兰

9.9 在爱尔兰，慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）是根据爱尔兰《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第 13 条成立的。该规管局的主要职能包括：

- (1) 加强公众对慈善信托及慈善组织在管理及行政方面的信任和信心；
- (2) 推动慈善受托人履行他们在控制和管理慈善信托及慈善组织方面的职责；
- (3) 确保慈善组织对慈善馈赠的捐赠者和受益人以及对公众负责；
- (4) 促进大众明白慈善宗旨须为公益的规定；
- (5) 设立及备存慈善组织注册纪录册；
- (6) 确保慈善组织遵从《2009 年慈善法令》，并就此作出监察；

法令》的大部分条文以及《1958 年康乐慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）的全部条文，以便使法律更容易理解，但法律本身并无改变。见：

http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Regulation/charbill.aspx。

³ 《2011 年慈善法令》第 15(1)条。

- (7) 按照该法令进行调查；及
- (8) 透过提供数据或意见，鼓励并协助慈善组织改善其管理和行政。

新西兰

9.10 新西兰慈善事务委员会（Charities Commission）是根据新西兰的《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8条成立的。该委员会的主要职能包括：

- (1) 加强公众对慈善界的信任和信心；
- (2) 鼓励及推动善用慈善资源；
- (3) 就涉及良好管治及管理的事宜，对慈善组织进行教育并提供协助；
- (4) 收取、审议及处理要求注册为慈善实体的申请；
- (5) 确保慈善实体注册纪录册得以编制并予备存；
- (6) 收取、审议及处理慈善实体所提交的周年申报表；
- (7) 为《税务法令》（Inland Revenue Acts）的施行而在适当的情况下提供数据及文件；
- (8) 监察慈善实体及其活动，以确保已注册为慈善实体的实体继续具备资格注册为慈善实体；
- (9) 如有慈善实体或人士曾经或现正作出构成或可能构成违反该法令的行为或曾经或现正干犯涉及慈善实体的严重错失，则对有关的慈善实体或人士进行研讯；及
- (10) 监察该法令的遵从情况并推动对该法令的遵从，包括在适用的情况下就违反该法令的罪行进行检控。

关于成立慈善事务委员会一事小组委员会在咨询文件中的建议以及我们的最终建议

未来的慈善事务委员会的目标

9.11 小组委员会关于为香港成立慈善事务委员会的初步建议载于咨询文件第 12 章。小组委员会曾认为应在香港成立慈善事务委员会，以承担慈善组织规管者的职责。这个委员会对慈善组织而言应尽可能是“一站式机构”，并应具有多项目标。小组委员会曾建议应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。⁴

未来的慈善事务委员会与律政司司长（作为慈善事务守护人）两者在角色上的相互作用

9.12 小组委员会在讨论过程中，考虑过未来的慈善事务委员会与律政司司长（作为慈善事务守护人）两者在角色上的相互作用，并参考了英格兰与韦尔斯的经验。

9.13 自 1997 年 7 月 1 日起，原本由香港当时的律政司（Attorney General）在香港法庭所享有的权利，⁵ 现时均可由律政司司长行使。⁶ 律政司司长，一如英格兰与韦尔斯的检察总长，具有不少权力和职责，包括在慈善事务中以政府角色作为监护人。

9.14 在英格兰，虽然法例订明慈善事务委员会在监管和管控慈善组织的工作上扮演重要的角色，但检察总长亦有份参与有关的规管框架，因他在职责上须维护慈善的一般利益，并代表慈善组织的实益权

⁴ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011 年 6 月），第 12.11 段，建议 18。

⁵ 抵触《基本法》的权利除外：见《律政人员条例》（第 87 章）第 5 条。

⁶ 根据《律政人员条例》（第 87 章）第 5 条（现已废除），这些权利与英格兰检察总长所享有的权利相若。

益或“宗旨”。在所有关乎慈善的申索案件中（由慈善事务委员会所提起者除外），一般而言检察总长是必然的一方，并可亲自或由代表律师出庭。⁷

9.15 在维护慈善事务的权力方面，英格兰的慈善事务委员会可行使检察总长的相同权力，就慈善组织、其财产或事务提起法律程序，而这些权力都是检察总长凭其职权而可行使的。唯一的例外是慈善事务委员会不能够提出呈请，要求将某慈善公司清盘。⁸ 由慈善事务委员会进行的法律程序，与检察总长凭其职权而进行的法律程序，两者的实务与程序（特别是关乎讼费方面）是相同的。然而，慈善事务委员会必须取得检察总长的协议，才可以行使这些权力。⁹

9.16 在研究过英格兰与韦尔斯的例子后，小组委员会曾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。小组委员会曾在咨询文件中认为，未来的慈善事务委员会在行使咨询文件所建议的权力和职责时，不会获赋权就慈善案件提起法律程序。小组委员会的看法是，未来的慈善事务委员会应有权在慈善组织不履行其法律责任的案件中，为执行和补救而将可诉的民事案件转交律政司司长处理。¹⁰

未来的慈善事务委员会的一般特点

9.17 考虑过海外在慈善组织规管机构方面的经验后，小组委员会曾在咨询文件中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

9.18 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。

9.19 小组委员会曾强调，未来的慈善事务委员会所具有的权力，应以公平、合理和相称的方式行使。小组委员会曾认为应依循英格兰与韦尔斯所采取的做法，即慈善事务委员会在行使其法定权力时，应

⁷ *Halsbury's Laws of England*, Vol 8 (2010 年, 第 5 版), 第 583 及 599 段。

⁸ 《2011 年慈善法令》第 113 及 114 条；另同上, 第 234 段。

⁹ *Halsbury's Laws of England*, Vol 8 (2010 年, 第 5 版), 第 553 段。倘若慈善事务委员会觉得适宜由检察总长就某慈善组织进行法律程序, 委员会便会将解释有关事宜的陈述书和详情送交检察总长: 第 593 段。

¹⁰ 香港法律改革委员会, 《慈善组织》咨询文件 (2011 年 6 月), 第 12.12 至 12.16 段。

采取宽松、温和及敏锐的处事方法，以免令慈善界怯于推出新猷以及使人不欲自愿参与慈善工作。

(2) 问责性

9.20 小组委员会曾认为，任何人士或机构如因慈善事务委员会的某项裁定而感到受屈，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。小组委员会曾建议该等上诉可向高等法院原讼法庭提出。

(3) 透明度

9.21 小组委员会曾认为，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。这样做会有助公众建立对慈善组织及新的规管机制的信任和信心。

未来的慈善事务委员会的职能和权力

9.22 小组委员会曾在咨询文件中建议，未来的慈善事务委员会应担当规管者的角色，并应在关乎慈善组织的事宜上推广良好管治及良好管理实务。

9.23 为了达致其目标，小组委员会曾认为未来的慈善事务委员会应有下列的职能和权力。

(1) 备存和管理慈善组织注册纪录册

9.24 小组委员会曾建议，未来的慈善事务委员会的其中一项主要职能是裁定有关组织的慈善地位，并备存一份注册纪录册，载列所有在香港运作的慈善组织。该注册纪录册应公开供公众人士查阅。小组委员会又曾建议，未来的慈善事务委员会应按每一个案的情况，就是否容许使用某些慈善组织名称的相关事宜作出裁定。

9.25 其慈善地位获得核准并已向慈善事务委员会注册的慈善组织，可向税务局申请免税。

9.26 在研究未来的慈善事务委员会为慈善组织注册的权力的过程中，小组委员会考虑过应否赋予未来的慈善事务委员会剩余权力，以便在某些机构看来符合慈善组织准则的情况下，委员会仍有权拒绝

将这些机构注册为慈善组织。小组委员会曾注意到，例如在某些个案中，有合理证据显示申请注册的机构在表面上虽符合慈善组织准则，但其寻求确立慈善地位的背后用意，是欲利用慈善来达致其他非慈善目的。这些个案或许不多，但这项剩余权力应可适用。¹¹

9.27 在苏格兰，除非某些条件适用，否则苏格兰慈善组织规管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）不能拒绝为符合慈善组织准则的申请机构注册。¹² 这些适用条件是：公署认为申请注册的机构所用名称是一个“可予反对的名称”¹³ 或申请属于根据法令订立的规例为此而指明的情况。¹⁴ 在英格兰与韦尔斯，慈善事务委员会为慈善组织注册的职责，似乎没有采用具相同强制意味的字眼来订明。根据《2011年慈善法令》第15(1)条，“裁定机构是否属慈善组织”被列为慈善事务委员会一般职能的第一项，而备存“一份准确和数据最新的慈善组织注册纪录册”属其一般职能第五项的范围之内。¹⁵ 法例也述明慈善事务委员会具有附带权力，以处理与其职能和一般职责的履行有关的事项。¹⁶ 然而，举例来说，可否行使这项附带权力以拒绝某一个案中的慈善组织注册，则未能肯定。

9.28 小组委员会曾在咨询文件中认为，如果未来的慈善事务委员会具有可拒绝某项注册申请的剩余权力，好处之一是它能有更大的弹性来处理注册申请。这类剩余权力需要予以清晰界定（例如在法定规例中限定在哪些情况下才可行使这项权力）。为防止滥用这项权力，小组委员会曾建议申请人如因未来的慈善事务委员的裁定而感到受屈，可针对有关裁定向高等法院原讼法庭提出上诉。

¹¹ 见香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第12.26段。

¹² 见《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005），第5条。

¹³ 就《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第10条而言。

¹⁴ 见《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第6条。该条订明：

“(1) 苏格兰各有关部长可藉规例，就申请名登纪录册以及裁定有关申请的程序事宜，作出其认为适当的进一步规定。

(2) 这些规例可特别就以下事项作出规定—

(a) 申请书必须指明或附随的数据或文件，

(b) 申请书的格式及提交方式，

(c) 公署就申请作出裁定的期限，及

(d) 在甚么情况下公署必须拒绝将某机构名登入注册纪录册内。”

¹⁵ 《2011年慈善法令》第15(4)条。

¹⁶ 根据《2011年慈善法令》第20(1)条，委员会获赋权处理与其职能和一般职责的履行有关的事项。第20(1)条述明：“委员会有权做任何旨在便利、有助于或附属于委员会履行其任何职能或一般职责的事情。”

9.29 小组委员会曾注意到，在某机构看似已符合慈善组织准则的情况下，如未来的慈善事务委员会仍具有可拒绝其注册的剩余权力，可引起以下弊端：令法律产生不确定性，而未来的慈善事务委员会在运作上会欠缺透明度。假如未来的慈善事务委员会有权在某些情况下（例如当涉及不当行为时）撤销慈善组织的注册，这做法也被视为不必要。

9.30 经衡量利弊后，小组委员会曾认为未来的慈善事务委员会应具有经清晰界定的剩余权力，以便在适当的个案中拒绝注册申请。

(2) 监察慈善组织履行其法律责任

9.31 小组委员会曾在咨询文件中建议，未来的慈善事务委员会将会是负责监察慈善组织的规管者，以确保慈善组织履行其法律责任。这包括慈善组织须遵守未来的慈善事务委员会所施加的规定而提交某些文件。

9.32 未来的慈善事务委员会应有责任确保注册慈善组织继续遵行其本身的慈善宗旨，以维持它在委员会的注册地位，而慈善组织的慈善宗旨如有任何变动，便须向慈善事务委员会提交报告。

9.33 虽然慈善组织须遵从慈善事务委员会所定下的规定，但小组委员会曾认为新的机制不应增加慈善组织的开支；而在规管慈善界别方面，委员会应采取宽松的处事方法。

(3) 审批筹款活动申请

9.34 小组委员会曾认为，未来的慈善事务委员会应该是负责批给慈善筹款所需的一切许可证及牌照的唯一规管机构。在承担这项职责时，委员会应接掌现时由社会福利署、食物环境卫生署及牌照事务处等部门就慈善筹款所履行的监管职能。

9.35 据建议，未来的慈善事务委员会应告知慈善组织在进行筹款活动时所引起的法律责任。这些法律责任应由委员会以浅白易明的用词在实务守则或指引中述明，以便利慈善组织妥善履行。

9.36 未来的慈善事务委员会应确保公众人士能取览关于慈善组织筹款活动的数据，并应提供公众查询服务。

(4) 推广良好管治及良好管理实务

9.37 正如小组委员会曾在咨询文件中建议，未来的慈善事务委员会应从宏观上负责慈善组织的管治，并应就关乎慈善组织的事宜订立法定或非法定的实务守则。这些事宜包括内部监控、问责性与透明度、良好管治、良好实务、利益冲突、个人利益申报等。

(5) 关于行为失当或管理不善个案的调查权力

9.38 正如在咨询文件中所曾论述，小组委员会认为未来的慈善事务委员会如有能力调查及制止慈善组织的弊端，对于推广慈善组织的良好管治，以至建立和维持公众的信心，是至关重要的。因此，小组委员会曾在咨询文件的建议 9 中提议委员会应获赋予权力，调查慈善组织的任何管理不善及行为失当个案。

9.39 据建议，凡慈善事务委员会接获举报，关于慈善组织或其高级人员管理不善或行为失当的个案，或委员会自发调查该等事宜，委员会均应有权自行或委任他人（例如会计师或法律执业者）进行调查。

9.40 小组委员会曾在咨询文件中建议，未来的慈善事务委员会或其委任的调查员在调查慈善组织管理不善或行为失当时所获赋予的权力，应包括向受调查的慈善组织取得活动数据及要求提交文件、纪录、簿册及账目或其副本的权力。

9.41 为了令未来的慈善事务委员会及其委任的调查员能有效行使其权力，小组委员会曾认为任何人如就上述调查故意或罔顾后果地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。

(6) 执行和补救

9.42 小组委员会曾在咨询文件中建议，未来的慈善事务委员会应获赋予执行的权力，亦应有补救可供其采取，以确保慈善组织履行其法律责任及按照其慈善宗旨妥当地履行其义务。

(7) 近似原则的适用

9.43 在咨询文件第 11 章中，小组委员会曾提议应引入法例以扩阔近似原则在香港的适用范围。（我们也参照这项提议在本报告书第 8 章作出建议。）小组委员会曾认为未来的慈善事务委员会应获授权在咨询文件所列的情况下，对在慈善信托下持有的财产应用这项经

扩阔的近似原则。¹⁷ 小组委员会曾建议，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。¹⁸

上诉机制

9.44 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，小组委员会曾在咨询文件中提议，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。小组委员会曾认为这项上诉权利应适用于委员会因慈善组织不履行其法律责任而在执行和补救方面所具有的各项权力，也应适用于近似原则的应用。小组委员会又曾认为上诉权利应延伸适用于委员会拒绝将某组织注册为慈善组织的裁定。小组委员会曾认为此等个案的上诉，应向高等法院原讼法庭提出。小组委员会曾建议，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。¹⁹

¹⁷ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），建议17。

¹⁸ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第12.43段，建议19。

9.45 就关乎筹款许可证及牌照的申请而提出的上诉，小组委员会曾认为应由行政上诉委员会处理，或应设立新的行政上诉机制以处理此等上诉。

受咨询者对成立慈善事务委员会的建议的响应

9.46 我们收到大量有关这些建议的响应。大多数的响应者都不支持咨询文件的建议 18 及 19，即关于成立单一个规管慈善组织的机构并赋予多项职能及权力。²⁰

9.47 我们注意到，虽然不支持建议的响应者在数目上大大超过支持建议的响应者，但大多数的响应者都同意慈善组织更为透明和对社会有更大的问责性，是至为重要的。响应者也有共识，认为有需要保障捐款人的权利。

9.48 有鉴于所收到的意见各有不同的性质，我们把反对成立慈善事务委员会建议的意见扼要分列如下：

(1) 建议成立的慈善事务委员会的组织和架构

有些响应者表达了以下的意见：由于他们不清楚未来的慈善事务委员会的组织和架构，他们对于支持这些建议有所犹豫，尤其因为这些建议涉及公帑而成立慈善事务委员会的好处仍属未知之数。

(2) 权力过大和缺乏制衡

有些响应者对于慈善事务委员会的建议权力范围广泛，无所不包，忧虑缺乏制衡。他们认为建议赋予慈善事务委员会的调查和处罚权力非同小可，可以严重地干预慈善组织的运作，妨碍慈善界的健康发展。他们担心在既无制衡，又无清晰监管指引的情况下，建议成立的慈善事务委员会可能会滥用其权力。

(3) 政府的行政费用

如果要成立慈善事务委员会，以及赋予委员会调查慈善组织管理不善的权力，则无可避免地需要资助其行政费用，因而令到有些响应者担心，由此而引起的财政负担最终会

¹⁹ 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），第12.44段，建议20。

²⁰ 顺此一提，我们留意到有很多意见书来自不同的响应者，但内容却完全一样。

转嫁予慈善界。

有些响应者怀疑，成立一个独立的机构来规管慈善组织，是否合乎成本效益。这些响应者提出反建议，认为政府应加强现行与社会福利署和税务局有关的法律和规例，好让这些政府部门能够有足够的法定权力以履行为慈善团体注册和监察所有筹款活动的职能。有些响应者亦认为，政府应针对任何不法及诈骗行为的案件，透过廉政公署及香港警察执法。

(4) 慈善组织的行政负担

一名响应者表示，成立新的委员会只会增加慈善组织的工作量，例如需要拟备更多报告，而这些报告的性质与慈善组织的周年报告重迭。该名响应者认为，这对于规模较小的团体来说，影响会特别大。

(5) 工作重迭

有些响应者认为，政府决策局 / 部门与建议成立的慈善事务委员会在工作和职权范围上会有重迭之处。举例来说，学校和教育机构已受教育局所管限和监督，需要直接向教育局负责。这些响应者认为，不应有另一套报告规定施加于这些机构。

(6) 干预自主权

有些来自宗教界的响应者反对有关建议，因为他们认为成立慈善事务委员会监管和审查宗教团体的慈善工作和活动，可能导致对宗教教义和活动的干预，这样做可能违反香港特区《基本法》第一百四十一条。²¹

(7) 其他措施

不少响应者认为，可能会有其他比成立慈善事务委员会更佳的措施，以达到所述的目标，并且有助慈善组织向前迈进和茁壮成长，以服务社会。响应者提出一些建议，例如在现行机制下的慈善组织报告制度应予以加强。也有建议

²¹ 《基本法》第一百四十一条订明：
“香港特别行政区政府不限制宗教信仰自由，不干预宗教组织的内部事务，不限制与香港特别行政区法律没有抵触的宗教活动。”

谓可加强公众教育，让公众对慈善组织和慈善事业有更多认识，从而作出明智的捐款。响应者相信会有正面的方法处理捐款的问责问题。他们认为应尽可能利用现有的制度，透过非政府的自愿机制和传媒报道，提高慈善组织的问责性和透明度，纠正在缺乏规管下人们难以区别哪些公众筹款活动是真和哪些是假的情况。

有些响应者相信，与其成立慈善事务委员会，倒不如倚仗“一站式”的监管机制。他们认为这样的机制已足以规管所有程序，由慈善组织申请的审批，到注册和财务报告的提交。

一名来自学术界的响应者认为，如果规管慈善组织只是为了让捐款者知道捐款是否已用于捐款的目的，则只需设立一个数据库，供慈善组织披露有关数据，也同样奏效。在此方式下，捐款者可以要求慈善组织交代，或决定应否继续支持某一个慈善组织。因此，该名响应者认为不需要设立慈善事务委员会，而这样的一个机构即使设立了，也只应负责慈善组织的注册和管理上述的数据库，因为在该名响应者看来，应通过由捐款人自己监察这些慈善组织，以达到规管慈善组织的目的。

(8) 不需要改变

有些响应者表示，既然香港的慈善组织没有出过甚么大问题，实不需要对现行的监管制度作出任何改变。他们认为现行的制度，包括廉政公署、执法部门和各个政府资助机构，已经可以有适当的法律和执行权力来规管慈善组织的行为。

在考虑新的规管机构会否比税务局更适合担任慈善组织的监管者这个问题上，一名响应者认为，没有证据显示慈善组织行为失当和管理不善的情况普遍，因此建议由慈善事务委员会进行规管，可能会产生过度规管的问题。

9.49 虽然有很多响应者反对成立慈善事务委员会的建议，但也有显著的少数响应者支持这项建议。这些表示支持的响应者指出建议的好处，部分如下所述：

(1) 独立的机构

一名响应者认为，由于向慈善组织给予税务豁免必然会对税收造成损失，因此授权政府部门负责裁定和认可某团体的慈善地位，会有潜在的冲突。这名响应者觉得由独立的机构（如慈善事务委员会）而非由政府部门负责裁定团体的慈善地位，会是较佳的安排。

(2) 因享有认可地位而得益

慈善组织在获得慈善事务委员会注册后，会因享有认可地位而得到若干好处。这对于慈善组织的慈善筹款能力会有正面的影响。

(3) 建立公众信心

慈善组织如须注册及接受慈善事务委员会规管，慈善组织的事务便会公开让公众监察。这有助维持公众对注册慈善组织的信心。积极规管指设有机制处理违规运作的慈善组织，而针对严重违反规定的个案，慈善事务委员会可对慈善组织的活动展开调查。有响应者认为这样做会令有问题的活动及早被揭发。

(4) 慈善界更加独立

有回应者指出，英格兰与韦尔斯的《2011年慈善法令》第13(4)条规定“委员会在行使其职能时，无须听从政府任何部长或其他政府部门的指示或受其控制”。响应者评论说，这项规定有助慈善界更加独立于政府。建议成立的慈善事务委员会可参照英格兰与韦尔斯慈善事务委员会的模式运作，以确保香港慈善界的独立性。

(5) 协助慈善界运作

慈善事务委员会可发出命令，例如批准修订慈善组织宗旨的计划，批准慈善组织合并，以至就慈善组织在日常运作上所出现的问题提供指引。响应者认为这样会大大改善慈善组织的运作。

(6) 解答疑问的非正式平台

有一名响应者注意到，很多慈善组织都是由非法律界人士所管理，只有有限的资源支付专业费用。如果慈善组织需要就某些事项寻求指引，慈善事务委员会便可提供较为非正式的平台，以解答有关疑问。慈善事务委员会可以让慈善组织在其行政管理和管治的事情上得到更为便利的协助。假如原本会交由法院审理的事项能够转交慈善事务委员会处理，则慈善事务委员会的存在亦会有助减轻司法系统的负担。

慈善事务委员会的成员组合

9.50 几名响应者支持成立慈善事务委员会，但认为只有该委员会让人看得见是独立和有威信的，而且得到公众信任，该委员会的各项目标才能够达到。此外，有响应者表示，必须设有制衡制度，以确保慈善事务委员会不会任意妄为和滥用权力。

9.51 几名响应者就慈善事务委员会的成员组合提出一些建议。他们认为该委员会应由以下三类成员组成：

- (i) 政府官员；
- (ii) 专业界别（包括法律界、会计界、社会福利界和商界）的代表和受委托人，以及立法会的民选议员；及
- (iii) 慈善组织的代表。

9.52 一名响应者建议，慈善组织的代表占慈善事务委员会成员总数不应少于 40%，这些代表会从慈善组织所委派的候选人中选出。亦有响应者认为，慈善事务委员会的成员应来自不同背景和规模的慈善组织，他们必须由注册慈善组织通过公平、开放和透明的公开甄选方式选出，以加强慈善事务委员会的代表性和认受性。

9.53 一名响应者支持成立慈善事务委员会，作为简化的“一站式”程序的一部分，但指出慈善事务委员会和慈善事务专员不应构成任何团体成为慈善组织的障碍。由于创办和成立慈善组织的过程绝不容易，需要时间和金钱，因此他建议慈善事务委员会应给予新成立的慈善组织在社会上站稳阵脚的机会。他又认为，慈善事务专员的委任不应是政府为酬庸而作的委任。他强烈认为，慈善事务委员会应在某种形式上独立于香港的政治和行政架构。

上诉机制

9.54 对于小组委员会提出的设立上诉机制的建议，²² 大多数响应者都不予支持，主要是因为他们不支持成立慈善事务委员会。那些支持关于成立慈善事务委员会的建议的响应者，则认为上诉机制会加强公众对规管框架的信心。他们相信香港需要良好的制度保护其乐善好施的文化。一名响应者认为，应订立条文，规定所有感到受屈、受影响或有利害关系的人，有权挑战慈善事务委员会的行为或裁定，或在高等法院寻求纠正，并有权向终审法院提出上诉。

9.55 有回应者认为，应订立条文，规定如某行为、遗漏或失当行为没有涉及欺诈意图或罔顾后果，或是在高等法院认为可予宽宥的情况下而作的，则慈善组织的受托人、董事或高级人员可向高等法院提出申请，要求宽免该行为、遗漏或失当行为。

9.56 一些响应者担心，向高等法院原讼法庭提出上诉的讼费高昂，部分慈善组织（特别是中小型慈善组织）会无法负担。

9.57 几名响应者认为，如设立了接受和复核投诉的审裁处或委员会，则慈善组织可向该审裁处或委员会而非向法院提出上诉。

我们在研究公众响应后而提出的观点

9.58 正如我们在上文指出，我们所收到的大量响应都是与成立单一慈善组织规管机构的建议有关。这些主要是现有慈善组织的响应者，大都反对这项建议。少数支持这项建议的回应者有各种团体，包括慈善组织、专业团体和公共机构，还有学者和个别的公众人士。虽然响应者普遍认为提升问责性和透明度对促进香港慈善事业的发展至为重要，但我们必须承认最令我们关注的，是社会显然在是否成立未来的慈善事务委员会这个问题上没有共识。这使我们不得不重新考虑我们在本标题下所提出的原来建议。

9.59 对于响应者所提出的一些问题，我们的响应如下。

建议成立的慈善事务委员会的组织和架构

9.60 正如先前所说，一些公众的响应关注到建议成立的慈善事务委员会的成员组合。这些响应提出了多项问题，包括该委员会成员的人数、资格和由谁委任，以至该委员会独立于政府的程度，以及建议

²² 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），建议20。

为该委员会设立的内部问责机制。由于小组委员会在咨询文件中并无讨论这些问题，因此我们在考虑响应者的意见时，研究了设有慈善事务委员会或类似组织的海外司法管辖区在这些情况上的情况，以及香港部分的法定委员会。我们就这些组织所收集的相关数据载于本报告书附件 2 和 3。根据我们所研究的海外司法管辖区的经验，我们注意到有某些要点，与慈善事务委员会或其他中央规管机构的成立以及其成员组合有关：

- (1) 获委任的成员数目，包括主席；
- (2) 由谁委任主席和成员；
- (3) 每次任命的任期，以及再获委任者的最长总计任期；
- (4) 获委任所需的资格，例如来自司法机构、法律专业、会计界、社会福利界、政府、公众等等的代表；
- (5) 委员会问责的方式，例如提交周年报告的规定、应向谁提交周年报告和账目，以及会议应否公开举行；
- (6) 独立于政府的程度，例如委员会及其成员应否被视为政府的雇员或代理人；及
- (7) 关于主席和成员的特别规定，例如利益冲突的披露和保密规定。

工作重迭

9.61 关于工作重迭的意见，我们认为设立一个中央规管机构主要的好处之一，是可减少不同政府决策局或部门之间工作重迭的情况，这与一些响应者所提出的意见刚好相反。任何责任重迭的情况都应予以避免，以便慈善组织可在慈善筹款和问责制度方面采用简化的申请程序。

忧虑自主权受到干预

9.62 我们注意到一些来自宗教界的响应者认为，如成立慈善事务委员会，可能会违反《基本法》第一百四十一条。我们不打算详细讨论这个问题，但我们认为成立慈善事务委员会的若干主要目标，是提高慈善组织（包括也属慈善组织的宗教团体）的透明度和问责性，并推动良好的管治。这些目标旨在保护公众利益，不应令人担心宗教团体的自主权可能会受到干预。

建议无需改变

9.63 我们也注意到一些响应者提出关于不适宜设立一个中央规管机构的论据，理由是香港的慈善组织目前似乎没有任何重大问题。根据小组委员会所曾进行并在咨询文件和本报告书所载述的详细研究，我们认为香港不宜继续只依靠不同的政府决策局或部门规管和监察慈善组织，而不设立中央规管机构。我们必须强调，设立适当和有效的监察制度，以确保慈善组织能顺畅和妥善地运作，是十分重要的。我们相信，这是防止出现严重的行为失当和管理不善的有效手段，否则最终会损害香港慈善组织的名声。这样不但会阻碍慈善界的发展，更会使慈善家的善举变得徒劳无益。

我们的结论

9.64 我们相信，设立良好和持续的慈善组织监察制度，对慈善界的健康发展至关重要。从小组委员会所曾进行并在咨询文件和本报告书所载述的详细研究中，我们注意到多个司法管辖区已成立慈善事务委员会作为监察机构，也知悉那些已成立慈善事务委员会一段时间的司法管辖区的成功经验。不过，在考虑我们在本标题下的建议的不同方案时，我们明白目前的情况对在香港成立慈善事务委员会而言并不合适。（我们也留意到，在海外司法管辖区的经验方面，澳大利亚²³、爱尔兰²⁴和苏格兰²⁵都只是在最近几年才设立中央规管机构，因此这些模式是否成功或是否有甚么问题，仍有待观察。²⁶）

9.65 有鉴于公众在咨询期间所表达的意见和持份者所关注的多个问题，我们认为审慎的做法是建议不应在现时成立慈善事务委员会，因为公众明显在此议题上没有普遍的共识。我们相信社会需要更多时间讨论慈善事务委员会这个概念，尤其是考虑到咨询工作所引起的两极化的意见。

²³ 澳大利亚《2012年慈善组织和非牟利组织事务委员会法令》（Charities and Not-for-profits Commission Act 2012）就澳大利亚慈善组织和非牟利组织事务委员会的成立作出规定。见：http://www.acnc.gov.au/ACNC/About_ACNC/ACNC_leg/ACNC/Legal/ACNC_leg.aspx?hkey=b3d40228-24a5-41d2-8873-cb577d565182.

²⁴ 慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）是根据爱尔兰《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第13条成立的。

²⁵ 苏格兰慈善组织规管局（Scottish Charity Regulator）是根据《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第1条成立的。

²⁶ 举例来说，在澳大利亚于2012年12月成立慈善组织和非牟利组织委员会前，上一次在澳大利亚的联邦层面进行的重要慈善改革已是差不多十年前（即关乎慈善宗旨定义的《2004年扩大慈善宗旨法令》（Extension of Charitable Purposes Act 2004））。

9.66 我们也注意到，由于协调不同决策局和部门的过程必然涉及重大改动，因此即使政府当局全力推动在现阶段成立慈善事务委员会，有关计划也不可能立即予以推行。我们相信，在香港有充分的良好条件成立慈善事务委员会之前，必须特别解决以下问题：

- (1) 在行政上协调不同的决策局和部门；
- (2) 从政府和慈善界的角度，考虑成立慈善事务委员会在资源方面的影响；及
- (3) 更进一步考虑是否对慈善事务委员会的权力作适当制衡。

9.67 有鉴于在咨询文件和本报告书前面章节中所提及的许多好处以及其他司法管辖区的实例，我们相信为香港成立慈善事务委员会或慈善组织的中央规管机构，应是长远的目标。我们认为未来的慈善事务委员会应包括有以下的职责：

- (1) 规管慈善组织并监察其遵从法规的情况；
- (2) 备存和管理慈善组织的注册纪录册，并协调委员会为慈善组织注册和税务局批给税务豁免这两项职责；
- (3) 处理公众的查询和投诉；
- (4) 透过相关的宣传计划和公众教育来促进慈善事业的发展；及
- (5) 为持份者发出指引和实务摘要。

9.68 在过渡期间，我们认为最好能够通过实施属权宜性质的行政措施来达到我们的目标。这正是我们在本报告书前面的章节中所建议者，因为这些措施能够提高慈善组织的透明度和问责性，从而向公众提供更佳保障。

9.69 我们提议政府当局应把未来的慈善事务委员会的成立，一直保留作为考虑事项，并应在实施本报告书所建议的多项措施后进行检讨，以评估这些措施的影响和效果。

9.70 再者，我们已在本报告书前面的章节中建议，应为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确的法定定义。²⁷ 我们认为订立法定定义会

²⁷ 本报告书第 2 章，建议 1。

使慈善法律更为明确，令人对慈善法律有更好的理解，并便利慈善法律在香港的施行。

建议 18

我们建议，不应在现阶段成立慈善事务委员会，但政府当局应在检讨实施本报告书的建议所带来的影响和效果后，以成立慈善事务委员会或中央规管机构为长远目标。

建议摘要

建议 1

(法定定义)

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。

(第 2.47–2.48 段)

建议 2

(慈善宗旨的类别)

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；
- (2) 促进教育；
- (3) 推广宗教；
- (4) 促进健康；
- (5) 拯救生命；
- (6) 推动公民意识或小区发展，包括：
 - (i) 郊区或市区重建，及
 - (ii) 推广公民责任、志愿工作或志愿界，或提高慈善组织的效能或效率；
- (7) 推展艺术、文化、传统遗产或科学；
- (8) 促进人权、冲突的解决或和解；
- (9) 促进宗教和谐或种族和谐；
- (10) 促进平等及多元化；
- (11) 推动环境保护或改善；
- (12) 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；
- (13) 促进动物福利；
- (14) 可令社会得益的任何其他宗旨。

我们又建议，上述所建议的各类慈善宗旨也必须是为了公益。
(第 2.207-2.222 段)

建议 3

(慈善组织的法律形式)

我们建议，现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应予保留。
(第 3.32-3.34 段)

建议 4

(慈善组织的注册)

我们建议，所有：

- (1) 向公众募集现金捐款或其等值物的；及／或
- (2) 已寻求豁免缴税的

慈善组织，均必须注册。

我们建议，注册慈善组织的名单应由政府当局所指定的政府决策局／部门设立和备存，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。

我们又建议，关于是否容许慈善组织采用某一名称的事宜，应交由有关的政府决策局／部门按每宗个案的情况裁定。(第 4.49-4.62 段)

建议 5

(财务报告准则)

我们建议，应为香港的慈善组织采纳特别制定的财务报告准则。

我们建议，政府当局应与会计专业团体合作，制定这套准则。
(第 5.67-5.72 段)

建议 6

(提交规定)

我们建议，政府的决策局／部门应在慈善组织申请慈善筹款活动的牌照或许可证时施加以下的提交规定：

- (1) 应规定每年收入超逾 50 万元的慈善组织须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 50 万元的注册慈善组织须提交经其董事局核证的财务报表。（第 5.73 段）

建议 7

（向公众提供数据）

我们建议，政府当局应确保免税慈善组织在其网站发布某些文件，例如财务报表和活动报告，藉以向公众提供关于其运作情况的数据。

（第 5.74 段）

建议 8

（对不遵从提交和披露规定的慈善组织采取执行行动）

我们建议，政府当局应指定一个政府决策局或部门，在有慈善组织不遵从我们所建议适用于慈善组织的提交和披露规定时，负责采取执行行动。（第 5.106 – 5.109 段）

建议 9

（标准申请表格和条件）

我们建议：

- (1) 应就批核各类慈善筹款牌照或许可证的申请，采用标准申请表格，其内列明某些共通的基本规定；
- (2) 这些许可证的标准条件，会包括以下规定：
 - (a) 须披露：
 - (i) 慈善组织的背景（包括但不限于其组成、宗旨及工作概况）；
 - (ii) 慈善组织的活动；
 - (iii) 慈善筹款的目的；
 - (iv) 所筹得的款项会如何运用；及
 - (v) 慈善组织最新会计年度的账目；以及
 - (b) 设于香港政府一站通网站之下的信息入门网站，其现有功能须予以加强，让以上(a)(i)-(v)项所述的慈善筹款活动资料可供公众查阅。

- (3) 其他政府决策局／部门就审批慈善筹款活动所施加而有别于标准规定的条件（例如关于披露账目的条件），应在标准申请表格上列明为“其他规定”。（第 6.51–6.53 段）

建议 10

（中央热线）

我们建议，政府应加强其现有 1823 电话中心的中央热线功能，又或者应设立一条新的电话热线，就慈善筹款活动的问题，解答公众的查询和接受投诉。（第 6.64 段）

建议 11

（展示注册号码）

我们建议：

- (1) 就所有形式的慈善筹款活动而言，涉及活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式，展示于相关的文件上或用以进行慈善募捐的工具（例如募捐单张）上；
- (2) 就透过互联网或其他电子方式进行的慈善筹款活动而言，涉及活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式，展示于用以进行慈善募捐的网页上或以电子方式传送的此类讯息上；及
- (3) 就涉及进行当面游说捐款人承诺定期捐款的慈善筹款活动而言，涉及活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式，展示于用以游说捐款人作出定期慈善捐款的相关文件上以及为此目的而设置的摊位内或柜台上。（第 6.76 段）

建议 12

（推行良好实务）

我们建议：

- (1) 应鼓励慈善组织与有关的机构／组织合作，以推行良好实务，并改善慈善组织与政府之间的合作；及
- (2) 应由一个统筹的政府决策局或部门，发出涉及以下各事项的良好实务指引：(a)保障和尊重捐款人的权利及私隐；(b)以合约形式聘用职业筹款人；以及(c)招募长者、弱势社群及残疾人士进行街头募捐。（第 6.90–6.94 段）

建议 13

(公众教育)

我们建议，政府当局应透过政府决策局及部门之间的协调工作，就市民如何做个精明的捐款人以及就慈善筹款活动的相关事宜，加强公众教育。这些政府决策局及部门之间的协调工作，应互相配合。

(第 6.103 段)

建议 14

(设立统筹平台)

我们建议，政府当局应在负责审批慈善筹款活动牌照的不同政府部门之间设立一个统筹平台，以处理慈善筹款活动牌照的申请（包括批准暂时占用未批租土地）。（第 6.108–6.110 段）

建议 15

(更多资源的分配)

我们建议，负责审批慈善筹款活动牌照的政府部门，应获分配更多资源，以加强其监管慈善筹款活动的职责，包括确保慈善筹款活动许可证的标准条件获得遵从，以及处理透过建议设立的查询热线而接获的查询和投诉。（第 6.111 段）

建议 16

(由税务局进行更频密的覆查)

我们建议，税务局应按需要更频密地覆查个别免税慈善组织的账目，以确定这些慈善组织的活动是否与其慈善宗旨相符。

我们又建议，税务局应获分配更多资源，让该局可进行这些更频密的账目覆查。（第 7.29–7.38 段）

建议 17

(近似原则)

我们建议：

- (1) 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《2011年慈善法令》第 62 至 66 条之内），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；

- (2) 参照英格兰模式，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：
- (a) 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；
 - (b) 财产是应募捐而为特定的慈善宗旨而捐出；或
 - (c) 慈善团体已解散。（第 8.32–8.33 段）

建议 18

（我们对成立慈善事务委员会的结论）

我们建议，不应在现阶段成立慈善事务委员会，但政府当局应在检讨实施本报告书的建议所带来的影响和效果后，以成立慈善事务委员会或中央规管机构为长远目标。（第 9.64–9.70 段）

咨询文件的回应者名单

慈善组织及相关机构

1. 防止虐待儿童会有限公司
2. 义务工作发展局
3. 关怀爱滋
4. 雅丽氏何妙龄那打素慈善基金会
5. 病人互助组织联盟
6. 国际特赦组织香港分会人权教育慈善基金
7. 新妇女协进会
8. 香港女障协进会
9. 善愿会有限公司
10. 香港小童群益会
11. 突破
12. 嘉诺撒仁爱女修会
13. 香港明爱
14. 天主教香港教区
15. 明德儿童启育中心
16. 中华基督教礼贤会香港区会
17. 基督教宣道会香港区联合会有限公司
18. 基督教宣道会香港区联合会有限公司宣道会社会服务处
19. 基督徒信望爱堂
20. 基督徒关怀香港学会
21. 中华基督教会长洲堂
22. 中华基督教会传恩堂
23. 中华基督教会全完堂
24. 中华基督教会香港志道堂
25. 中华基督教会香港区会
26. 中华基督教会基湾堂
27. 中华基督教会全完堂葵涌事工委委员会
28. 中华基督教会广福堂有限公司
29. 中华基督教会梅窝堂
30. 中华基督教会圣光堂
31. 中华基督教会大埔堂富善布道所
32. 中华基督教会田景堂
33. 中华基督教会青衣全完堂

34. 中华基督教会元朗堂有限公司
35. 中华基督教会大埔堂有限公司
36. 基督教恩霖堂(长沙湾堂)
37. 思汇政策研究所
38. 气候组织(香港)有限公司
39. 制衣业训练局
40. 世界传道会 / 那打素基金
41. 基督教香港信义会社会服务部总处(企业传讯)
42. 般福堂
43. 中华基督教播道会恩福堂
44. 远东广播有限公司
45. 香港基督徒学生福音团契
46. 恩泉基金会有限公司
47. 扶康会
48. 绿色力量
49. 环保触角
50. 绿领行动
51. 绿色和平
52. 香港哮喘会
53. 香港失明人协进会
54. 香港学园传道会有限公司
55. 香港癌症基金会
56. 香港天主教劳工事务委员会
57. 香港基督教协进会
58. 香港基督教服务处
59. 香港社会服务联会
60. 香港家庭福利会
61. 香港妇女中心协会
62. 香港青年协会
63. 香港肌健协会
64. 香港红十字会
65. 香港圣公会福利协会
66. 香港盲人辅导会
67. 香港保护儿童会
68. 香港圣约翰救护机构
69. 香港融乐会
70. 香港科技大学
71. 香港妇女基督徒协会

72. 香港妇联
73. 香港妇女劳工协会
74. The ICAEW Foundation in Hong Kong
75. 弘立书院
76. 香港天主教正义和平委员会
77. 基道文字事工有限公司
78. 香港心理衞生会
79. 香港基督教循道衞理联合教会
80. 基督教宣道会北角堂
81. 海外基督使团
82. 乐施会
83. 学前弱能儿童家长会
84. 竹园区神召会
85. 保良局
86. 博爱医院
87. 香港复康联盟
88. 长者安居协会
89. 信兴教育及慈善基金有限公司
90. 香港小区组织协会
91. 明光社
92. 圣云先会香港中央分会
93. 苗圃行动
94. 香港崇真会
95. 东华三院
96. 永光邻舍关怀服务队有限公司
97. 香港世界宣明会
98. 世界自然基金会香港分会
99. 仁济医院
100. 香港基督教青年会
101. 圆玄学院

政府部门及相关机构

102. 公司注册处
103. 律政司民事法律科
104. 律政司法律政策科
105. 教育局
106. 食物环境卫生署
107. 香港警务处

- 108. 医院管理局
- 109. 税务局
- 110. 司法机构
- 111. 法律援助署
- 112. 香港个人资料私隐专员公署
- 113. 社会福利署
- 114. 社会工作者注册局

其他机构

- 115. 友盟建筑材料有限公司
- 116. 奥雅纳集团有限公司
- 117. 亚洲人权委员会
- 118. 香港工商专业联合会
- 119. 商界环保协会有限公司
- 120. **Cannon Trustees Limited**
- 121. 中国信徒布道会有限公司
- 122. 中华电力有限公司
- 123. 小型福利机构关注组
- 124. 康和互助社联会
- 125. 中远太平洋有限公司
- 126. 职工盟教育基金
- 127. 陶氏化学太平洋有限公司
- 128. **Ecopoint Limited**
- 129. 福田科技有限公司
- 130. 富士施乐(香港)有限公司
- 131. 金门建筑有限公司
- 132. 香港基督女少年军
- 133. **Golden Power Manufacturing Limited**
- 134. 鹰君发展及策划管理有限公司
- 135. 远大医疗用品有限公司
- 136. **Green Mobility Innovations Limited**
- 137. 长春行有限公司
- 138. 恒生银行有限公司
- 139. 史密夫律师事务所
- 140. 香港中华煤气有限公司（煤气公司）
- 141. 香港大律师公会
- 142. 香港教会更新运动有限公司
- 143. 香港职工会联盟

144. 香港电灯有限公司
145. 香港机电工程商联会
146. 香港社会企业总工会有限公司
147. 香港人权监察
148. 香港政策透视
149. 香港社会工作人员协会
150. 香港社会工作者总工会
151. 香港信托人公会有限公司
152. 明施慎选
153. 怡和机器有限公司
154. 九龙巴士（一九三三）有限公司（九巴）
155. 香港律师会
156. 三菱电机菱电空调·影像设备(香港)有限公司
157. 现代货箱码头有限公司
158. 无标签协会
159. 立法会张国柱议员办事处
160. 国际扶轮 3450 地区
161. 施耐德电气（香港）
162. 香港蚬壳有限公司
163. 香港爱护动物协会
164. **STEP Hong Kong Limited**
165. 新鸿基地产发展有限公司
166. 太古地产有限公司
167. **TCOG Concern Group**
168. 同志小区联席
169. **TPIZ Resources Limited**
170. 会德丰有限公司
171. 五旬节圣洁会永光堂有限公司

个人

- 172. 不评人
- 173. 一群有心的市民
- 174. A member of the public
- 175. 一市民（签名无法辨认）
- 176. 白景崇
- 177. Baig Raees Begum
- 178. Bradshaw Dan
- 179. 陈先生
- 180. 陈章明
- 181. Chan Clement
- 182. 陈坚丽牧师
- 183. Chan Matthew
- 184. Chan Sang Hing
- 185. 陈惠琴
- 186. 张振华牧师
- 187. Cheng Wai Him
- 188. Cheung Allen
- 189. Cheung Iris
- 190. Cheung Luko
- 191. 程璋强
- 192. 赵振汉
- 193. Choi Yat Sing
- 194. 庄耀洸
- 195. Chow Roland
- 196. 朱小文
- 197. 朱静华
- 198. Chun Angela
- 199. 钟炳霖
- 200. Crawley W.A.T.
- 201. Fan Nic
- 202. 霍婉红
- 203. 方黄吉雯
- 204. 冯可立
- 205. Gallagher Steven
- 206. Gladys
- 207. Gunson David

- 208. HK Citizen
- 209. 何淑贞
- 210. 萧文琥
- 211. 叶子扬
- 212. 龚伟森
- 213. Kwong Gordon
- 214. 林静娴
- 215. Lau Carolyn 及 Swetnam Marcus
- 216. 刘浩荣
- 217. 刘有莲
- 218. Law M Y
- 219. 李咏怡及刘康慧
- 220. 李颖芝、何锦璇及陈祖为
- 221. 李缙莹
- 222. Leung Anita
- 223. Leung Mei Ying
- 224. Li George
- 225. 劳敏研
- 226. 罗沛然
- 227. 罗达雄
- 228. 陆汉思
- 229. 麦德伟
- 230. Moore Marion
- 231. 萧楚基
- 232. 苏智航
- 233. 戴耀廷
- 234. Tang W Brian
- 235. Tang Stephen
- 236. 狄国法
- 237. 汤颖芝
- 238. 曾文尧
- 239. 谢世杰
- 240. 曹鸿辉
- 241. Tsui Chung Man
- 242. 抽刀断水
- 243. 温法德
- 244. 黄小姐
- 245. Wong Chan

- 246. 黄帆风
- 247. Woodhead Geoffrey
- 248. 许英
- 249. 有型劲人
- 250. 叶毓秀
- 251. 虞玮倩
- 252. Yuen Connie
- 253. Yuen HP Patrick
- 254. 阮耀启
- 255. Zhou Jin Josie

匿名者

- 256. 匿名者 1
- 257. 匿名者 2
- 258. 匿名者 3
- 259. 匿名者 4
- 260. 匿名者 5
- 261. 匿名者 6
- 262. 匿名者 7
- 263. 匿名者 8
- 264. 匿名者 9

海外慈善事务委员会的成员组合 和内部监管：对香港未来可能 成立的慈善事务委员会的启示

英格兰与韦尔斯

1. 英格兰与韦尔斯慈善事务委员会（Charity Commission）根据《1993年慈善法令》（1993 Charities Act）第1A条成立。¹《2011年慈善法令》（2011 Charities Act，下称“《2011年法令》”）第13(3)条规定，慈善事务委员会须代表政府履行职能。根据《2011年法令》第13(4)条，慈善事务委员会在行使其职能时，不得受任何政府部长或其他政府部门指挥或控制，但这并不包括财政部（Treasury）对委员会的开支作出行政管制。²

2. *成员的人数和资格*。《2011年法令》附表1就慈善事务委员会的成员组合作出规定，包括成员的人数、任期和薪酬。附表1第1(1)段规定，慈善事务委员会须由一名主席以及最少四名但不多于八名的其他成员组成。

3. 慈善事务委员会的理事会（Board of the Commission）由非执行成员组成，负责制定慈善事务委员会的策略和未来方向。理事会授权高级管理小组（Senior Management Team）作出涉及日常运作的决定。该小组由行政总裁担任主席，组员包括各总监及主要高级人员。总监负责实行因理事会的决定而产生的计划和政策。每一名总监由小组委员会提供支持，这些小组委员会由高级人员和慈善事务委员会其他主要部分的代表组成。³

4. *成员的委任*。根据附表1第1(1)段，慈善事务委员会的主席和成员由部长委任。第1(2)及(3)段进一步规定——

“ (2) 部长须行使第(1)节的权力，以确保——

¹ 《2011年慈善法令》第13(1)条规定，英格兰与韦尔斯慈善事务委员会继续属法人团体。

² 《2011年慈善法令》第13(5)条。

³ http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/About_the_Commission/Our_Board_index.aspx.

- (a) 委员会的成员在总体上具备关于第(3)节所提及的事宜的知识和经验；
 - (b) 最少有两名成员具有《1990年法庭和法律服务法令》(Courts and Legal Services Act 1990)⁴第71条所指的七年一般资格；及
 - (c) 最少有一名成员
 - (i) 熟悉韦尔斯的情况，及
 - (ii) 是在征询韦尔斯部长(Welsh Ministers)的意见后而获委任。
- (3) 有关事宜是——
- (a) 关于慈善组织的法律；
 - (b) 慈善组织的账目和为慈善组织提供资金；及
 - (c) 不同规模和类别的慈善组织的运作和规管。
- (4) 在第(2)(c)节，‘成员’不包括获委任为委员会主席的人。”

5. 附表1第3段规定，任何人获委任为慈善事务委员会成员，其任期不得超过三年。慈善事务委员会成员的任期总计不得超过十年。

6. 行政总裁和其他人员由慈善事务委员会根据附表1第5段聘任。受聘人员的服务条款和条件由慈善事务委员会决定，并经公务员部长批准。⁵

7. *问责方式*。在慈善事务委员会如何问责方面，附表1第11段规定——

“在每一财政年度届满后，委员会须在切实可行范围内尽快就以下各方面发表一份报告——

⁴ 根据《1990年法庭和法律服务法令》第71(3)(c)条，某人如在高等法院的任何部分就任何类别的法律程序有出庭发言权，或在郡级法院或裁判法院就所有法律程序有出庭发言权，即属具有“一般资格”。

⁵ 《2011年慈善法令》附表1。

- (a) 在该年度内履行其职能的情况；
- (b) 委员会认为在该年度内其目标（见第 14 条）⁶ 已获达到的程度；
- (c) 在该年度内执行其一般职责的情况（见第 16 条）⁷；
及
- (d) 在该年度内管理其事务的情况。”

8. 根据附表 1 第 12 段，慈善事务委员会须举行公开会议（“周年会议”），以便对报告进行审议。周年会议会在报告发表当日起三个月内举行。

⁶ 第 14 条
委员会有以下目标——

1. 公众信心目标
公众信心目标是增加公众对慈善组织的信任和信心。
2. 公益目标
公益目标是促进对公益规定的施行的认识和理解。
3. 履行法律义务目标
履行法律义务目标是促使慈善受托人在控制和管理慈善组织的行政事务时履行其法律义务。
4. 慈善资源目标
慈善资源目标是推动善用慈善资源。
5. 问责目标
问责目标是加强慈善组织对捐款人、受助人和公众的问责。

⁷ 第 16 条
委员会有以下一般职责——

1. 委员会在执行其职能时，须在合理地切实可行的范围内采取符合以下说明的行事方式——
 - (a) 能与其目标相符；及
 - (b) 是该会认为就达致该等目标而言属最适当的。
2. 委员会在执行其职能时，须在合理地切实可行的范围内采取符合鼓励以下事项的行事方式——
 - (a) 所有类型的慈善捐献；及
 - (b) 志愿参与慈善工作。
3. 委员会在执行其职能时，须顾及有需要以最有效率、最有效益和最符合经济原则的方式使用其资源；
4. 委员会在执行其职能时，须在相关的情况下顾及最佳规管惯例的原则（包括规管活动应是合乎比例、负责任、一致、透明，以及只针对有需要采取行动的个案这项原则）。
5. 委员会在执行其职能时，须在合适的个案中顾及是否适宜协助慈善组织进行创新或协助他人代慈善组织进行创新。
6. 委员会在管理其事务时，须顾及可合理地视为适用于该会并且获普遍接纳的良好企业管治原则。

9. 慈善事务委员会是公开和负责任的组织。该会的理事会会议以公开形式举行，任何人都可出席，以便亲身了解该会如何在关于其工作方面作出运作和政策上的决定。⁸

爱尔兰

10. 慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）在2009年根据爱尔兰《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第13条成立。该法令的附表1就慈善组织规管局的成立作出详细规定。

11. *成员的人数和资格*。根据附表1第2(1)段，规管局须由最少9名和不多于20名的成员组成，而在这20名成员中，最少有三名成员应是正在或曾在高级法院（Superior Courts）担任司法职位的人，或者是有不少于十年资历的大律师或律师。

12. 附表1第2(6)至2(8)段规定——

“ (6) 规管局成员的任期由部长决定，但从成员获委任之日起不得超逾5年。

(7) 除第(8)节另有规定外，规管局的成员在任期随时间过去而届满后，有资格再获委任为规管局的成员。

(8) 根据第(7)节再获委任为规管局成员的人，担任成员的任期总计不得超过10年。”

13. 附表1第3(3)段规定，规管局的成员如有以下情况，可能会丧失资格或停任——

“ (a) 被判定破产；

(b) 与债权人达成债务重整协议或债务偿还安排；

(c) 被具有司法管辖权的法院判处监禁；

(d) 被裁定犯了与公司有关的可公诉罪行；

⁸ http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/About_the_Commission/Our_Board_index.aspx.

- (e) 被裁定犯了与慈善组织或慈善信托有关的可公诉罪行；
- (f) 被裁定犯了涉及欺诈或不诚实行为的罪行（不论是否与公司有关）；或
- (g) 受根据《1990年公司法令》（Companies Act 1990）第160条⁹所作出的命令规限。”

14. 不过，在一些情况下，如规管局的成员、委员会的成员或行政总裁获提名为爱尔兰国会参议院（Seanad Éireann）的议员，获选为爱尔兰国会（Oireachtas）两院其中一院的议员¹⁰或欧洲议会（European Parliament）的代表，或根据《1997年欧洲议会选举法令》（European Parliament Elections Act 1997）附表2第XIII部被当作获选为欧洲议会的代表，他可能须停止担任规管局的成员。

15. 附表1第9及10段是关于规管局的成员或职员须披露利益的规定。第11段则规定，任何人不得披露他以规管局成员、规管局职员或委员会成员的身分所取得的机密资料。

⁹ 《1990年公司法令》第160条规定——

- “ (1) 如任何人被裁定犯了与公司有关的可公诉罪行或涉及欺诈或不诚实行为的罪行，则在被定罪当日起的5年期间内或法院应检控官的申请并在考虑该案件的所有情况后而命令的期间内——
- (a) 该人不得被委任为任何公司或任何根据1893至1978年各项《工业和公积金社团法令》（Industrial and Provident Societies Acts）注册的社团的核数师、董事或其他高级人员、接管人、清盘人或审核人，或是以上述的身分行事，或是以任何方式直接或间接关涉或参与上述的公司或社团的发起、成立或管理；
 - (b) 就本法令而言，该人须被当作在上述期间受到一项取消资格令规限。
- (2) 如法院在任何法律程序中信纳或因应根据本条所提出的申请而信纳——
- (a) 某人在身为某公司的发起人、高级人员、核数师、接管人、清盘人或审核人期间，曾犯了与该公司或该公司的成员或债权人有关的欺诈罪；或
 - (b) 某人在身为某公司的发起人、高级人员、核数师、接管人、清盘人或审核人期间，曾犯了违反其作为该等发起人、高级人员、核数师、接管人、清盘人或审核人所应履行的责任之罪；或
 - (c) 曾根据主体法令第297A条（藉本法令第138条而加入）就某人作出宣告；或
 - (d) 任何人作为某公司的发起人、高级人员、核数师、接管人、清盘人或审核人的行为操守，使该人不适宜关涉公司的管理；或
 - (e) 由于法院或部长根据各项《公司法令》而委任的调查员所作的报告，任何人的行为操守使该人不适宜关涉公司的管理；或
 - (f) 某人因持续不履行相关规定而构成失责；

则法院可自行作出或因应有关申请而作出一项针对该人的取消资格令，为期一段法院认为合适的期间。

.....”

¹⁰ 爱尔兰国会（Oireachtas）由主席和两院（即众议院（Dáil Éireann）和参议院（Seanad Éireann））组成；见 <http://www.oireachtas.ie/parliament/oireachtasbusiness/billslegislation/>。

16. *成员的委任*。附表 1 第 2(2)至 2(5)段就成员的委任作出详细规定——

- “ (2) 规管局的成员须由部长经政府批准后委任。
- (3) 规管局的主席须由部长在规管局的成员中委任。
- (4) 部长须在切实可行范围内，尽力确保规管局成员的男女比例保持合理平衡；及
- (5) 部长在委任规管局的成员时，须确保在该等成员中有具备关于以下方面的知识和专长的人——
 - (a) 与慈善组织有关的法律；
 - (b) 慈善组织备存账目和资助慈善组织的事宜；及
 - (c) 慈善组织的管理。”

17. 附表 1 第 6 段规定，规管局可成立一个全部或部分由规管局成员组成的委员会，以协助规管局履行其职能，并在这方面向该局提出意见。

18. 根据附表 1 第 6(2)段，规管局在委任委员会的成员时，须——

- “ (a) 考虑对委员会适当和有效率地履行其职能而言属需要的各类资格和经验；
- (b) 考虑委员会成员的男女比例是否适宜保持恰当平衡。”

19. *问责方式*。在规管局如何问责方面，每当根据众议院会议常规（Standing Orders of Dáil Éireann）成立的负责审核库务和审计总长（Comptroller and Auditor General）的拨款账目和报告并就有关账目和报告向众议院汇报的众议院委员会（Committee of Dáil Éireann）以书面提出要求时，行政总裁须根据该法令第 22(1)条就以下事宜向该委员会作证——

- “ (a) 已在规管局根据本法令须拟备并须经库务和审计总长审计的簿册或其他账目纪录中记录的交易，或须在上述簿册或账目纪录中记录的交易，是否合乎规定和适当；

- (b) 规管局在运用其资源方面，是否符合经济原则及讲求效率；
- (c) 规管局为评估其运作效能而采用的系统、程序和常规；及
- (d) 根据《1993年库务和审计总长（修订）法令》（Comptroller and Auditor General (Amendment) Act 1993）第11(2)条拟备的库务和审计总长特别报告或提交众议院省览的库务和审计总长的任何其他报告（在该报告与第(a)、(b)或(c)段所指定的事宜有关的范围内）所提及的任何影响规管局的事宜。”

20. 第 22(2)条规定——

“行政总裁在履行其在本条下的职责时，不得对政府或政府部长的任何政策是否可取，或该等政策的目标是否可取，提出质疑或发表意见。”

21. 该法令第 23 条就行政总裁向其他国会委员会的问责作出规定。行政总裁须应委员会的书面要求，出席由国会两院的其中一院委任或由国会两院共同委任的委员会（但并非第 22 条所提及的委员会或众议院辖下的议员个人利益监察委员会或参议院辖下的议员个人利益监察委员会）或该等委员会辖下的小组委员会，交代规管局的一般行政管理事宜。然而，根据第 23(3)条，如任何事宜属或曾属或在将来可能属爱尔兰任何法院或审裁处的法律程序的目标，则行政总裁无须就该等事宜在委员会席前作出交代。

22. 第 23(4)及(5)条规定——

“ (4) 行政总裁如认为他被要求在委员会席前作出交代的事宜属第(3)款所适用的事宜，须将上述意见和他持有上述意见的理由告知委员会，而除非行政总裁是在委员会席前将有关资料传达给委员会的，否则有关资料须以书面向委员会传达。

(5) 如行政总裁已根据第(4)款将其意见告知委员会，而委员会没有撤回第(2)款所提及的要求（在该项要求涉及上述意见所指的事宜的范围内）——

(a) 行政总裁在获告知委员会不这样做的决定后，

可在不迟于 21 天内以简易方式向高等法院提出申请，要求高等法院裁定有关事宜是否属第 (3)款所适用的事宜；或

(b) 委员会的主席可代委员会提出上述申请；

而高等法院须对有关事宜作出裁定。”

23. 第 23(8)条规定——

“行政总裁在履行其在本条下的职责时，不得对政府或政府部长的任何政策是否可取，或该等政策的目标是否可取，提出质疑或发表意见。”

24. 上文所提及的相关条文至今仍未实施。

新西兰

25. 新西兰的慈善事务委员会（Charities Commission）根据新西兰《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）第 8 条成立。根据该法令第 9(1)条，慈善事务委员会是《2004 年官方实体法令》（Crown Entities Act 2004）所指的官方实体。¹¹

26. *成员的人数和资格*。该法令第 11 条就慈善事务委员会的成员作出规定。慈善事务委员会由不少于五名但不多于七名的成员组成。慈善事务委员会的成员是《2004 年官方实体法令》所指的委员会。

27. *成员的委任*。慈善事务委员会的成员（包括主席）由部长委任。目前，慈善事务委员会由社会和志愿界别部长（Minister for the Community and Voluntary Sector）所委任的理事会管理。

28. *问责方式*。作为《2004 年官方实体法令》所规定的自主官方实体（Autonomous Crown Entity），新西兰慈善事务委员会是独立于政府的组织，但在负责的政府部长作出指示时，该委员会须‘考虑’政府的政策。¹²

¹¹ 官方实体指属《2004 年官方实体法令》第 7 条所列的五个类别的其中之一一的实体。这五个类别是法定实体、官方实体公司、官方实体的附属公司、学校的受托人委员会和专上学院。慈善事务委员会是属于法定实体类别的自主官方实体，列于《2004 年官方实体法令》附表 1 第 2 部。

¹² <http://charities.govt.nz/about/board>.

29. 在如何问责方面，慈善事务委员会须每年与慈善实体的代表举行最少一次周年会议。根据《2005年慈善法令》第12(3)条，部长或部长的代表或部长及其代表须在举行会议的每年出席最少一次周年会议。第12(6)及(7)条规定如下——

“ (6) 在每次周年会议上，委员会须——

- (a) 报告委员会在上一财政年度的运作情况；及
- (b) 将委员会在该年度的财务报表提交会议席上省览；及
- (c) 报告在现有财政年度内，委员会知道可能对慈善界造成重大影响的事宜；及
- (d) 为出席会议的人提供合理机会——
 - (i) 就委员会在上一财政年度的运作情况提出问题；及
 - (ii) 就委员会在上一财政年度的运作情况向委员会提出意见；及
 - (iii) 就(c)段所提及的事宜提出问题，并就该等事宜向委员会提出意见。

如披露任何资料会违反保密原则、违反信托、违反合约、违反任何成文法则或违反任何其他法律规则，则第(6)款并不规定委员会须披露有关资料。”

苏格兰

30. 《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第1条规定成立一个称为苏格兰慈善组织规管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）的办事处。

31. *成员的人数和资格*。该法令附表1列出苏格兰慈善组织规管局（Scottish Charity Regulator）的成员组合和获转授的权力。附表1第1段规定：

“ 苏格兰慈善组织规管局（在本附表中称为‘规管局’）须由苏格兰部长认为合适的数目的成员组成，但不得少于 4 人。

.....

如某名个人是——

- (a) 苏格兰议会的成员；
- (b) 下议院的成员；
- (c) 欧洲议会的成员；
- (d) 苏格兰政府的公务员；
- (e) 苏格兰部长藉命令而规定的其他类别的个人，

该人即丧失获委任为和成为规管局成员资格。”

32. *成员的委任*。根据该法令附表 1 第 1(2)段，苏格兰部长（Scottish Ministers）须在他们觉得具有关乎公署的职能的知识和技能的人当中委任成员。

33. 根据附表 1 第 3(1)段，苏格兰部长须在规管局的成员中委任一人出任主席，并在该等成员中委任另一人作为上述成员的副手。

34. 根据附表 1 第 4 段，规管局须聘任一名行政总裁，并可聘任它认为合适的其他雇员。行政总裁和其他雇员的聘任条款及条件，以及其他雇员的数目，须经苏格兰部长批准。

35. *问责方式*。苏格兰政府的部长对关于慈善法例和第三界别的政策负有最终责任。公署与苏格兰政府订有框架协议，该协议确定公署与苏格兰政府之间的关系，并提供政策和企业参与的组织框架，公署与苏格兰政府会在这个框架下运作。公署亦与苏格兰政府内负责落实慈善法例的慈善法小组紧密合作。¹³

¹³ <http://www.oscr.org.uk/about-oscr/oscr-management/>.

新加坡

36. *成员的人数和资格*。按照新加坡的规管慈善团体与公益机构跨部委员会（Inter-Ministry Committee on the Regulation of Charities and Institutions of a Public Character）在 2006 年 3 月所提出的建议，新加坡慈善总监办公室（the office of the Commissioner of Charities）在 2006 年 9 月 1 日由新加坡税务局（Inland Revenue Authority）转移至社会发展、青年和体育部（Ministry of Community Development, Youth and Sports）。¹⁴

37. 有五个界别管理人（Sector Administrators）在他们各自所负责的界别中协助慈善总监（Commissioner of Charities）监督慈善团体与公益机构，这五个界别管理人分别是：

- 教育部（Ministry of Education）——教育
- 卫生部（Ministry of Health）——卫生
- 信息、通讯和艺术部（Ministry of Information, Communications and the Arts）——艺术和文化遗产
- 人民组织（People's Association）——社会
- 新加坡体育局（Singapore Sports Council）——体育

38. 慈善团体和公益机构如具有与宗教、社会和福利服务、保护或改善环境或动物福利有关的慈善宗旨，或是不纯属于上述界别，则由慈善总监办公室管辖。¹⁵

39. 根据新加坡《慈善法令》（Charities Act）第 4A(2)条，慈善理事会（Charity Council）的主席和其他成员按照部长所决定的任期和条款及条件而获委任。目前，慈善理事会由包括主席在内的 15 名成员组成，其中十名成员来自人民界别，他们因为具备会计、企业管治、创业和法律方面的专长而被选中。他们也在不同领域参与义务和慈善工作，如艺术和文化遗产、小区、教育、卫生和社会服务。¹⁶

40. *成员的委任*。新加坡《慈善法令》第 3 条就慈善总监的委任作出规定。该条规定——

¹⁴ <https://www.charities.gov.sg/charity/charity/html/AboutUs.html>.

¹⁵ <https://www.charities.gov.sg/charity/charity/viewAboutUs.do>.

¹⁶ http://www.charities.gov.sg/charity/council/abtus_charity.html.

“ (1) 部长可委任——

- (a) 一名称为慈善总监的人员，该人员须具有本法令赋予他的职能；及
- (b) 一名副慈善总监和部长认为所需的助理慈善总监或其他人员，以协助慈善总监妥为执行其职能。”

第 3(2)条就慈善总监向副慈善总监转授权力作出规定，而第 3(3)条则就以书面向助理慈善总监转授权力作出规定。

41. *问责方式*。慈善理事会根据《慈善法令》第 4A 条成立，成员包括人民界别的代表，负责在慈善界推动良好的管治和自律规管。慈善理事会的职能，是就慈善总监转交该理事会而关于《慈善法令》的执行和慈善总监的目标和职能的问题，向慈善总监提供意见。慈善理事会也在规管慈善团体以及在慈善界推动自律规管和良好的管治水平这两方面，向慈善总监提出建议。

南非

42. 根据南非的《非牟利机构法令》（Nonprofit Organisations Act）第 4 条，非牟利机构专员公署（Directorate for Nonprofit Organisations）在一个国家级部门内成立。

43. *成员的人数和资格*。非牟利机构专员公署作为公共办事处，持有注册非牟利机构的数据，以供公众查阅。该公署现设于社会发展部内（Department of Social Development）。¹⁷

44. *成员的委任*。根据该法令第 8 条，部长必须指定该国家级部门的一名雇员为非牟利机构专员，负责管理非牟利机构专员公署，并执行赋予专员的其他职能。部长亦可根据第 10(1)条委任顾问委员会或技术委员会，以达到该法令的目的。

45. 第 10(3)条规定——

“在委任顾问委员会或技术委员会时，部长须——

- (a) 决定该等委员会的成员组合、职能和工作程序；

¹⁷ <http://www.dsd.gov.za/npo/>.

(b) 在咨询财政部长后，决定适用于该等委员会的成员的条款、条件、薪酬和津贴；及

(c) 决定与该等委员会有关的其他事宜。”

46. 根据该法令第 9 条，部长须委任人员以维持一个由最少七人组成的仲裁小组，并指定其中一名成员为主席。

47. *问责方式*。根据该法令第 7 条，部长须在每一财政年度届满后六个月内，将关于公署在上一财政年度的事务的书面叙述和财务报告，提交国会省览。

香港的情况

48. 我们研究了在香港成立的部分法定委员会 / 公署（例如平等机会委员会、廉政公署、证券及期货事务监察委员会和个人资料私隐专员公署）的成员组合、主席和成员的委任方法，以及问责方式，有关数据载于本报告书附件 3 的列表。据观察，这些委员会 / 公署每一个都有不同数目的成员。列表内的委员会 / 公署的所有主席和成员均由行政长官委任，并向不同的政府官员负责。

考虑事项

49. 在研究其他司法管辖区和香港的情况后，我们注意到以下各点：

- (1) 在委员会 / 公署的成员组合方面，委员会 / 公署的成员人数差异很大，由英格兰与韦尔斯的 4 至 8 名到爱尔兰的 9 至 20 名不等。在委员会 / 公署的成员人数上，似乎没有固定的规律。

在香港，不同类型的委员会 / 公署在成员人数上也没有固定的规律。举例来说，平等机会委员会有一名主席和 4 至 16 名成员，而个人资料(私隐)咨询委员会在主席以外则有四至八名成员。

- (2) 一些司法管辖区对委任某人担任成员的任期施加限制。英格兰与韦尔斯规定，慈善事务委员会成员的任期不能超过三年；如再获委任，任期总计不得超过十年。在爱尔兰，

慈善组织规管局成员的任期不得超过五年；如再获委任，任期总计不得超过十年。

香港并无特定的法例，规定各委员会 / 公署的成员的任期。

- (3) 在我们研究过的所有海外司法管辖区，委员会 / 公署的主席和成员都是由部长负责委任。在香港，我们研究过的所有委员会 / 公署的主席和成员都是由行政长官委任。行政长官在委任强制性公积金计划管理局的成员之前，必须咨询该管理局的意见。
- (4) 在某些司法管辖区，获委任的成员常常有资格方面的规定。举例来说，在英格兰与韦尔斯，获部长委任的委员会成员须具备关于下列事宜的知识和经验：i) 慈善法律；ii) 慈善组织的账目和为慈善组织提供资金；以及 iii) 不同规模和类别的慈善组织的运作和规管。此外，最少有两名成员须具有《1990 年法庭和法律服务法令》¹⁸ 第 71 条所指的七年一般资格，而且最少有一名成员须熟悉韦尔斯的情况，并是在征询韦尔斯部长的意见后而获委任。

爱尔兰在成员的专长和经验方面也有类似的规定。获部长委任的慈善组织规管局的成员须在慈善法律、慈善组织备存账目，以及资助和管理慈善组织这三方面，具备知识和经验。此外，最少三名规管局的成员应正在或曾在高级法院（Superior Courts）担任司法职位，或者是有不少于 10 年资历的大律师或律师。

爱尔兰亦有法例条文规定导致丧失成员资格的情况，例如被判定破产或因犯了可公诉罪行而被定罪。有关法例也订有成员须披露利益和不得披露机密数据的规定。

在苏格兰，苏格兰部长须委任他们觉得具有关乎公署的职能的知识和技能的人担任成员。

- (5) 在问责方面，不同的司法管辖区采纳了不同程度的问责规定。一些司法管辖区（如英格兰与韦尔斯、爱尔兰和南非）所普遍采纳的一项规定，是委员会 / 公署须发表周年报

¹⁸ 根据《1990 年法庭和法律服务法令》第 71(3)(c)条，某人如在高等法院的任何部分就任何类别的法律程序有出庭发言权，或在郡级法院或裁判法院就所有法律程序有出庭发言权，即属具有“一般资格”。

告，交代在该年内执行其职能和职责的情况。在一些司法管辖区，如英格兰与韦尔斯和新西兰，法例规定相关的委员会须举行周年会议审议有关报告。在英格兰与韦尔斯，周年会议是以公开会议的形式举行，以确保问责性和透明度。

在一些司法管辖区，例如爱尔兰，法例对慈善组织规管局的行政总裁施加详细的问责规定。行政总裁须就规管局的账目、资源运用和运作向爱尔兰众议院委员会作证，并须出席由爱尔兰国会委任的国会委员会。

苏格兰并无订立特定的法定问责规定。反之，慈善组织规管局公署一般对政府部长负责，政府部长对慈善界别负有最终的政策责任。

在新加坡，慈善总监是新加坡政府的一部分，向社会发展、青年和体育部长负责。慈善理事会是独立的非政府机构，成员包括来自社会界别的代表。慈善理事会会就关于《慈善法令》的执行和慈善总监的目标和职能的问题，向慈善总监提供意见。慈善理事会也可在规管慈善团体以及在慈善界推动自律规管和良好的管治水平这两方面，向慈善总监提出建议。

在香港，我们所研究过的所有委员会 / 公署，按照法例规定须向行政长官（廉政公署）、政务司司长（平等机会委员会和个人资料私隐专员公署）或财政司司长（证券及期货事务监察委员会和强制性公积金计划管理局）提交妥当的账目和财务报表。除了强制性公积金计划管理局外，法例规定其他的委员会 / 公署须将提交行政长官或主要官员的事务报告、账目报表和核数师就该账目报表所作的报告，提交立法会省览。

(6) 独立性

值得注意的是，在其他司法管辖区设立的委员会 / 公署独立于政府的程度各有不同。在独立程度频谱一端，一些委员会 / 公署是政府的一部分，例如新加坡和南非的委员会 / 公署。因此，这些委员会 / 公署并不独立于政府。在频谱的另一端，一些委员会 / 公署（如在英格兰与韦尔斯）拥有很大程度的独立性。事实上，有关法例特别规定，英

格兰与韦尔斯慈善事务委员会在行使其职能时，不得受任何政府部长或其他政府部门指挥或控制，但如财政部对委员会的开支作出行政管制，则属例外。

在频谱的两端之间，则有爱尔兰、新西兰和苏格兰等例子。在爱尔兰，有特定的法例条文订明，慈善组织规管局的行政总裁不得对政府或政府部长的任何政策是否可取，或是该等政策的目标是否可取，提出质疑或发表意见。在新西兰，新西兰慈善事务委员会是自主的官方实体，这意味着虽然该委员会是独立于政府，但在政府部长作出指示时，该委员会须‘考虑’政府的政策。在苏格兰，慈善组织规管局公署与苏格兰政府订有框架协议，建立政策和企业参与的组织框架，公署与苏格兰政府会在这个框架下运作。公署亦与苏格兰政府的慈善法小组紧密合作。

在香港，与某些委员会 / 公署（如平等机会委员会或个人资料私隐专员公署）有关的法例特别规定，这些委员会 / 公署不得被视为政府的雇员或代理人，亦不得被视为享有政府的任何地位、豁免权或特权。

部分法定机构委任主席和成员的方法及成员组合一览表

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|------------|--|--|------------------------|---|
| 1. 平等机会委员会 | 平等机会委员会(委员会)是法定机构,负责在香港实施和执行《性别歧视条例》(第480章)、《家庭岗位歧视条例》(第527章)、《残疾歧视条例》(第487章)和《种族歧视条例》(第602章)的条文。委员会是独立机构,由政府公帑资助。 | 委员会由以下人士组成—— (a) 一名主席; 及 (b) 不少于4名但不多于16名的其他成员, 主席和成员均须为非公职人员的个人(第480章第63(3)条)。 | 由行政长官委任(第480章第63(3)条)。 | <ul style="list-style-type: none"> • 委员会不得被视为政府的雇员或代理人,亦不得被视为享有政府的任何地位、豁免权或特权(第480章第63(7)条)。 • 委员会须就委员会所有其财务往来安排备存妥善的账目(第480章附表6第18(1)段)。 • 在财政年度届满后,委员会须拟备委员会账目的报表,其中须包括收支结算表及资产负债表(第480章附表6第18(2)段)。 |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|------------|----|------|----------------|---|
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • 委员会须委任一名核数师，该核数师须审计所须备存的账目及账目报表，并就该报表向委员会提交报告（第480章附表6第18(3)段）。 • 在财政年度届满后9个月内（或在政务司司长准许的较长期间内），委员会须将以下文件提交政务司司长，而政务司司长则须安排将之提交立法会省览—— <ul style="list-style-type: none"> (a) 一份委员会在该年度内的事务的报告，报告须包括一项纵览，内容是在委员会职能 |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|------------|----|------|----------------|---|
| | | | | <p>范围之内的事 宜方面，在该 年度内的发 展；</p> <p>(b) 该年度账目报 表一份；及</p> <p>(c) 核数师就该账 目报表所作的 报告（第480 章附表6第 18(4)段）。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 审计署署长可就任 何财政年度，对委 员会在执行其职能 及行使其权力时使 用其资源是否合乎 经济原则及讲求效 率及效验的情况， 进行审核（第480 章附表6第19(1) 段）。 |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|---------|---|--|---------------------------|---|
| 2. 廉政公署 | <p>廉政专员部分的主要职责包括——</p> <p>(a) 接受及考虑有关指称贪污行为的投诉,并在其认为切实可行范围内就该等投诉进行调查;</p> <p>(b) 调查——</p> <p>(i) 任何涉嫌或被指称是犯《廉政公署条例》(第204章)、《防止贿赂条例》(第201章)和《选举(舞弊及非法行为)条例》(第554章)所订的罪行;</p> <p>(ii) 任何涉嫌或</p> | <p>廉政公署由以下人员组成:廉政专员、副廉政专员,以及行政长官认为协助廉政专员执行其职能而所需的其他廉署人员(第204章第3、6及8条)。</p> | <p>由行政长官委任(第204章第5条)。</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 廉政专员在每个财政年度内,须在行政长官指定的日期前将廉政公署下一个财政年度的开支预算呈交行政长官批准。该预算须符合行政长官所要求的格式及载有行政长官所要求的数据(第204章第14条)。 • 廉政专员须就行政长官所指定的廉政公署开支备存恰当的账目(第204章第15(1)条)。 • 廉政专员在每个财政年度终结后,须拟备一份上一个财政年度的账目报表(第204章第15(2)条)。 |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|--------|---|------|------------|---|
| | <p>被指称是由订明人员藉着或通过不当使用职权而犯的勒索罪；</p> <p>(iii) 任何涉嫌或被指称是串谋犯《防止贿赂条例》(第201章)和《选举(舞弊及非法行为)条例》(第554章)所订的罪行；</p> <p>(iv) 对任何涉嫌或被指称是(由2人或多于2人，其中包括订明人员)串谋藉着或通过该名</p> | | | <ul style="list-style-type: none"> • 审计署署长有权随时查阅所有根据第15(1)条备存的账目，并可要求就账目提供他认为合适的的数据及解释(第204章第16(1)条)。 • 审计署署长须审计廉政专员所拟备的账目报表，并就审计向行政长官报告(第204章第16(2)条)。 • 廉政专员在每年的3月31日或该日之前，或在行政长官所容许的较迟日期或该日之前，向行政长官呈交一份有关廉政公署上一个年度事务的报告(第204章第17(1) |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|------------|---|------|----------------|--|
| | <p>订明人员不当使用职权而犯的勒索罪；</p> <p>(c) 对廉政专员认为与贪污有关连或助长贪污的订明人员行为进行调查,并就此事向行政长官报告；</p> <p>(d) 审查各政府部门及公共机构的工作常规及程序,以便利揭露贪污行为,并确保廉政专员认为可能助长贪污的工作方法或程序得以修正；及</p> <p>(e) 教育公众认识贪污的害处。</p> <p>(《廉政公署条例》(第</p> | | | <p>条)。</p> <ul style="list-style-type: none"> 行政长官须安排将该报告提交立法会会议席上省览(第204章第17(2)条)。 |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|-----------------|---|--|------------------------------|---|
| | 204章) 第12条) | | | |
| 3. 证券及期货事务监察委员会 | <p>根据《证券及期货条例》(第571章), 证券及期货事务监察委员会(证监会)部分的主要职能包括——</p> <p>(a) 采取该会认为适当的步骤, 以维持和促进证券期货业的公平性、效率、竞争力、透明度及秩序;</p> <p>(b) 监管、监察和规管认可交易所、认可结算所、认可控制人或认可投资者赔偿公司所进行的活动, 以及进行受证监会根据任何有关条文规管的活动的人(注册机构除外)所进行</p> | <p>证监会由一名主席、一名行政总裁及多名其他执行董事及非执行董事组成。执行董事及非执行董事的人数由行政长官决定, 而证监会成员的人数不得少于8名。证监会非执行董事的人数须超逾该会执行董事的人数(《证券及期货条例》(第571章)附表2第1段)。</p> | <p>由行政长官委任(第571章附表2第1段)。</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 证监会须在财政司司长提出要求时, 就该会达致其任何规管目标或执行其任何职能时所依循或采取或拟依循或拟采取的原则、实务及政策, 向财政司司长提交他指明的数据, 以及该会依循或采取或拟依循或拟采取该等原则、实务及政策的理由(第571章第12条)。 • 证监会须在其每个财政年度的12月31日或之前, 将下一个财政年度的收支预算呈交行政长官批准(第571章第13(2)条)。 |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|--------|---|------|------------|--|
| | <p>的活动；</p> <p>(c) 促进和发展证券期货业内适当程度的自律规管；</p> <p>(d) 促进、鼓励和以强制方式确保进行受证监会规管的活动的人在从事该等活动时操守正当、力足胜任和廉洁自持；</p> <p>(e) 鼓励就与金融产品有关的交易或活动提供明智的、不偏不倚的和有根据的意见；</p> <p>(f) 增进公众对证券期货业，以及对投资于金融产品所涉的利益、风险及法律责任的了解；</p> <p>(g) 鼓励公众理解透</p> | | | <ul style="list-style-type: none"> • 财政司司长须安排将已获批准的预算提交立法会会议席上省览（第571章第13(3)条）。 • 证监会须备存其财务往来的妥善账目及纪录。证监会须在其每个财政年度终结后，拟备财务报表（第571章第15(1)及(2)条）。 • 证监会须在其每个财政年度终结后，拟备在该年度内该会事务的报告，并将该报告的文本送交财政司司长，而财政司司长须安排将一份文本提交立法会会议席上省览（第571章第15(3)条）。 |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|------------|---|------|----------------|------------|
| | <p>过进行受证监会规管的活动的人，而投资于金融产品的相对利益；</p> <p>(h) 提高公众对以下事宜的重要性的了解：就与金融产品有关的交易及活动，作出有根据的决定；及为该等决定承担责任；</p> <p>(i) 在顾及投资于或持有金融产品的公众对该等投资或持有的认知水平和专门知识所达程度后，确保他们获得适当程度的保障；</p> <p>(j) 促进、鼓励和以强制方式确保——</p> <p>(i) 进行受证监会规管的活动的</p> | | | <p>条)。</p> |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|----------------|---|---|---|---|
| | <p>人采用适当的内部监控及风险管理制度； 及</p> <p>(ii) 注册机构在进行受证监会规管的活动时，采用适当的内部监控及风险管理制度；</p> <p>(k) 遏止在证券期货业内的非法、不名誉和不正当行为； 及</p> <p>(l) 倡议与证券期货业有关的法律的改革。</p> | | | |
| 4. 强制性公积金计划管理局 | <p>强制性公积金计划管理局（管理局）部分的主要职能包括——</p> <p>(a) 负责确保《强制性公积金计划条例》</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 管理局由不少于10名由行政长官委任的董事组成。 • 在该等董事中—— (a) 不少于4名董 | <p>由行政长官委任（第485章第6A(1)条）。</p> <p>行政长官在委任强制性公积金计划咨询委员会的成员之前，必须</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 在管理局每一财政年度终结后，管理局必须就以下各方面拟备一份报告—— |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|--------|--|--|------------------|--|
| | <p>(第485章) 获得遵守；</p> <p>(b) 将公积金计划注册为注册计划；</p> <p>(c) 核准符合资格的人担任注册计划的核准受托人；</p> <p>(d) 规管核准受托人的事务及活动，并在合理的切实可行范围内尽量确保该等受托人以审慎的方式管理其所负责的注册计划；</p> <p>(e) 就强制性供款的支付订立规则或指引，并就注册计划在该等供款方面的管理订立规则或指引；</p> <p>(f) 研究与职业退休</p> | <p>事须是执行董事；及</p> <p>(b) 其他董事须是非执行董事。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在该等非执行董事中—— <ul style="list-style-type: none"> (a) 至少1名但不多于2名董事须是行政长官认为属代表参与雇主的利益的人；及 (b) 至少1名但不多于2名董事须是行政长官认为属代表有关雇员的利益的人。 • 行政长官在委任董事时必须确保—— <ul style="list-style-type: none"> (a) 过半数的董事是非执行董 | <p>咨询管理局的意见。</p> | <p>(a) 《强制性公积金计划条例》在该年度内的实施；及</p> <p>(b) 管理局在该年度内的活动（第485章第6I(1)条）。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 管理局在拟备报告后，必须将该报告连同以下文件送递财政司司长—— <ul style="list-style-type: none"> (a) 管理局在该报告所关乎的财政年度的财务报表；及 (b) 管理局的核数师就该等报表所作出的报告（第485章第6I(2)条）。 |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|--------|--|--|------------|---|
| | <p>计划或公积金计划有关的法律，并作出改革该等法律的建议；及</p> <p>(g) 促进及鼓励退休计划行业在香港的发展，包括核准受托人及服务提供商采用高水平的操守准则及良好和稳妥的业务经营方式。</p> | <p>事；及</p> <p>(b) 获委任代表有关雇员的利益的人数相等于获委任代表参与雇主的利益的人数。</p> <p>(《强制性公积金计划条例》(第485章)第6A(1)至(4)条)。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一个称为“强制性公积金计划咨询委员会”(英文名称为“Mandatory Provident Fund Schemes Advisory Committee”)的委员会，根据第485章第6R条设立。 <p>咨询委员会由以下人士组成——</p> | | <ul style="list-style-type: none"> 财政司司长可将管理局送递的文件，以其认为合适的方式公布(第485章第6I(3)条)。 管理局必须在其每一财政年度终结前，为其下一财政年度拟备一份事务计划(第485章第6J(1)条)。 事务计划必须指明—— <ul style="list-style-type: none"> (a) 管理局在有关财政年度的活动的目标；及 (b) 为达致该等目标而需进行的活动性质及范围；及 (c) 为达致该等目标所需的估计 |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|------------|----|---|----------------|---|
| | | <p>(a) 一名由管理局指定的管理局执行董事；及</p> <p>(b) 不少于9名但不多于11名由行政长官委任的其他成员。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 行政长官须在咨询委员会成员中委任一人为咨询委员会主席，以及在该等成员中委任另一人为咨询委员会副主席。 • 行政长官在委任咨询委员会的成员时，必须确保该等人士包括—— <p>(a) 一名或多于一 名属行政长官认为是在投资及财务管理方面具有知识或</p> | | <p>开支的预算（第485章第6J(2)条）。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在完成拟备事务计划前，管理局必须将该计划的草案呈交财政司司长核准，并且必须考虑财政司司长就该草案而提出的任何意见（第485章第6J(3)条）。 • 财政司司长可将管理局送递的事务计划，以其认为适当的方式公布（第485章第6J(5)条）。 • 每当管理局认为有需要时，该局可就其认为对该局的有效或有效率运作而言属需要的任何改善措施，向财政司 |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|------------|----|---|----------------|--|
| | | <p>经验的人士； 及</p> <p>(b) 一名或多于一 名属行政长官 认为是在处理 退休利益计划 方面具有知识 或经验的人 士；及</p> <p>(c) 一名或多于一 名属行政长官 认为是代表参 与雇主的利益 的人士；及</p> <p>(d) 一名或多于一 名属行政长官 认为是代表有 关雇员的利益 的人士，</p> <p>并确保获委任代表 有关雇员的利益的 人数相等于获委任 代表参与雇主的利</p> | | <p>司长提交报告（第 485章第6K(1)条）。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 财政司司长可不时 要求管理局就以下 各方面向其提交报 告—— <ul style="list-style-type: none"> (a) 《强制性公积 金计划条例》 的实施；或 (b) 管理局的活动 （第485章第 6K(2)条）。 • 管理局必须备存正 确地说明其财务往 来及财政状况的会 计纪录，以使—— <ul style="list-style-type: none"> (a) 真实而中肯的 财务报表得以 不时拟备；及 (b) 该等报表得以 方便而妥善地 审计（第485 |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|------------|----|---|----------------|---|
| | | <p>益的人数。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 行政长官在委任咨询委员会的成员之前，必须咨询管理局的意见（第 485 章第 6R 条）。 | | <p>章 第 6N(1) 条)。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 管理局必须确保财务报表符合财政司司长以书面通知管理局的所有会计标准（第 485 章第 6N(3)条）。 • 在管理局每一财政年度终结后的 6 个月内，或在财政司司长以书面核准的较长限期内，管理局必须将就该财政年度拟备的财务报表，呈交管理局的核数师进行审计（第 485 章第 6P(1) 及 (2) 条）。 • 管理局可将强制性公积金计划管理局行政账户内的款项，以任何可将信 |

| 法定机构 名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员 的方法 | 其他事项 |
|-------------------|---|--|-----------------------|--|
| | | | | 托基金合法地投资的方式进行投资，或以财政司司长所核准的任何其他方式进行投资（第485章第6Q条）。 |
| 5. 个人资料私隐 专员公署 | <p>个人资料私隐专员（专员）部分的主要职能包括——</p> <p>(a) 就遵守《个人资料（私隐）条例》（第486章）的条文作出监察及监管；</p> <p>(b) 促进及协助代表数据用户的团体拟备实务守则，以在遵守该条例条文（尤其是各保障数据原则）方面提供指引；</p> <p>(c) 促进对该条例的条文（尤其是各保</p> | <p>个人资料（私隐）咨询委员会根据第486章第11条设立。</p> <p>咨询委员会由以下人士组成——</p> <p>(a) 专员，他须担任主席；及</p> <p>(b) 由政制及内地事务局局长委任的4名至8名其他人士，其中——</p> <p>(i) 最少须有1名具备5年或5年以上处理数据的经验；及</p> <p>(ii) 公职人员不得</p> | 由行政长官委任（第486章第5(3)条）。 | <p>专员不得视为政府的雇员或代理人，亦不得视为享有政府的地位、豁免权及特权（第486章第5(8)及(9)条）。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 专员须就其所有财务往来安排备存妥善的账目（第486章附表2第4段）。 • 在财政年度届满后，专员须拟备专员账目的报表，其中须包括收支结算表及资产负债表（第486章附表2第4(2)段）。 • 专员须委任一名核 |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|--------|--|---|------------|--|
| | <p>障数据原则)的认识及理解以及遵守；</p> <p>(d) 对专员认为可影响在个人资料方面的个人隐私的建议制定的法例加以审核，并向建议制定该法例的人报告其审核结果；</p> <p>(e) 进行视察，包括对属政府部门或法定法团的数据用户所使用的任何个人资料系统的视察；</p> <p>(f) 为更佳地执行专员的其他职能而对数据处理及信息科技进行研究及监察其发展，以顾及该等发展在</p> | <p>多于1名。</p> <p>根据第(2)(b)款委任的咨询委员会成员，须按政制及内地事务局局长在他们各自的委任书中指明的或不时指明的任期及任职条款，担任成员职位（第486章第11(1)至(3)条）。</p> | | <p>数师，该核数师须审计有关的账目及账目报表，并就该报表向专员提交报告（第486章附表2第4(3)段）。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在财政年度届满后9个月内(或在政务司司长准许的较长期间内)，专员须将以下文件提交政务司司长，而政务司司长则须安排将之提交立法会省览—— <p>(a) 一份专员在该年度内的事务的报告，报告须包括一项纵览，内容是在专员职能范围之内的事宜，在该年度内的发展；</p> |

| 法定机构名称 | 职能 | 成员组合 | 委任主席和成员的方法 | 其他事项 |
|--------|--|------|------------|--|
| | <p>个人资料方面对个人私隐相当可能有的不利影响；及</p> <p>(g) 与——</p> <p>(i) 在香港以外任何地方执行专员认为与其在该条例下的任何职能相似的职能的人，进行联络及合作；及</p> <p>(ii) 该等人士在某些相互关注的并涉及在个人资料方面的个人私隐的事项方面进行联络及合作。</p> | | | <p>(b) 账目报表一份；及</p> <p>(c) 核数师就该账目报表所作的报告（第486章附表2第4(4)段）。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 审计署署长可就任何财政年度，对专员在执行其职能及行使其权力时使用其资源是否合乎经济原则及讲求效率及效验的情况，进行审核（第486章附表2第5(1)段）。 • 审计署署长可向立法会主席提交关于他进行的审核的结果的报告（第486章附表2第5(4)段）。 |

