

# 香港法律改革委员会

## 《慈善组织》报告书

### 摘要

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。”

#### 第1章：引言

2. 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。

3. 现时监管慈善组织的机制中可察见的局限，已在咨询文件中详加讨论，而本章会对之作一简介。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。

#### 第2章：关于慈善组织定义的建议

4. 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。<sup>1</sup>

##### *受咨询者的回应*

5. 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。

##### *我们的观点*

6. 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。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。

7. 正如咨询文件所言，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（Lord

---

<sup>1</sup> 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。

Macnaghten) 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。**

## 慈善宗旨类别

### “防贫或济贫”

8. 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。<sup>2</sup>

#### 受咨询者的回应

9. 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

10. 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”

11. 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。<sup>3</sup>

#### 受咨询者的回应

12. 绝大多数对此议题作回应的受咨询者，都支持把这类宗旨纳入慈善宗旨的法定定义。

#### 我们的观点

13. 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。

### “推广宗教”

14. 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。<sup>4</sup>

#### 受咨询者的回应

15. 绝大多数对这类宗旨作响应的受咨询者，都支持把这类宗旨纳入法定定义。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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。

## 我们的观点

16. 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<sup>5</sup>，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。

### “促进健康”

17. 小组委员会在咨询文件中曾建议把“促进健康”这类宗旨纳入香港的慈善宗旨法定定义。<sup>6</sup>

## 受咨询者的回应

18. 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

19. 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”

20. 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。<sup>7</sup>

## 受咨询者的回应

21. 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

22. 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之一。

### “推动公民意识或小区发展”

23. 在咨询文件中，小组委员会曾建议“推动公民意识或小区发展”应列为定义所涵盖的各类慈善宗旨之一。<sup>8</sup>

## 受咨询者的回应

24. 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

<sup>5</sup> *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.

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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。

《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》”）第7(3)(b)条的条文，以澄清这类宗旨的范围。<sup>9</sup>

### *我们的观点*

25. 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。”

### **“推展艺术、文化、传统遗产或科学”**

26. 在咨询文件中，小组委员会曾建议“推展艺术、文化、传统遗产或科学”应列为慈善宗旨类别之一。<sup>10</sup>

### *受咨询者的回应*

27. 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*

28. 有鉴于受咨询者的响应，我们建议把这类宗旨纳入善宗旨的法定定义。

### **“推动公众参与体育运动”**

29. 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，并不属于慈善性质。

30. 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。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。

---

<sup>9</sup> 《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。”

<sup>10</sup> 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。

### *受咨询者的回应*

31. 在咨询过程中，一些响应者主张把这类宗旨纳入在慈善宗旨的法定定义内。

### *我们的观点*

32. 我们同意小组委员会在咨询文件中所说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”**

33. 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。<sup>11</sup>

### *受咨询者的回应*

34. 就这类宗旨作响应的响应者普遍表示支持。

### *我们的观点*

35. 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”**

36. 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。<sup>12</sup>

### *受咨询者的回应*

37. 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。

### *我们的观点*

38. 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。我们故此建议这类宗旨应纳入在慈善宗旨的法定定义内。

### **“推动环境保护或改善”**

39. 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。<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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。

### 受咨询者的回应

40. 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

41. 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”**

42. 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。

### 受咨询者的回应

43. 就这类宗旨作响应的响应者普遍表示支持。

### 我们的观点

44. 我们建议这类宗旨应纳入在慈善宗旨的法定定义内。

### **“促进动物福利”**

45. 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。<sup>14</sup>

### 受咨询者的回应

46. 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。

### 我们的观点

47. 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。

### **“可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何其他宗旨”**

48. 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。

49. 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

---

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 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。

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。<sup>15</sup>

### *受咨询者的回应*

50. 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。

### *我们的观点*

51. 我们注意到大多数意见都支持这类建议制定的宗旨。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。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”**

52. 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。<sup>16</sup>

### *受咨询者的回应*

53. 绝大多数响应都支持把这类宗旨纳入法定定义。

### *我们的观点*

54. 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。

55. 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。

56. 根据详细的分析，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。

---

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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。

## 是否需要设有公益准则？

57. 小组委员会曾建议，每一项拟制定的慈善宗旨，都必须是为了公益。<sup>17</sup>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。

### 受咨询者的回应

58. 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。

59. 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，但公益的定义可以成为引起一定争议的问题。

### 我们的观点

60. 为便于考虑有关事宜，我们研究过其他司法管辖区的例子，并且评鉴了施加公益准则的好处和坏处。

61. 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”

62. 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。

63. 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。<sup>18</sup>

64. 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。

<sup>17</sup> 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。

<sup>18</sup> 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。



## 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；
- (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

65. 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

66. 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。

67. 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。

## 我们的看法

68. 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。

69. 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

70. 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。<sup>19</sup>

## 受咨询者的回应

### 注册规定

71. 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。

### 税务局和公司注册处备存的名单

72. 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。

73. 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，<sup>20</sup> 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。<sup>21</sup>

74. 有数名响应者认为，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

75. 一些响应者认为某些类别的慈善组织，例如宗教组织、规模较小的慈善组织，以及法定的慈善组织，均应获准豁免注册。

### 其他关于注册制度的建议

76. 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。<sup>22</sup> 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。

<sup>19</sup> 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。

<sup>20</sup> 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。

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 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。

## 公众查阅

77. 绝大多数支持注册制度的响应者，均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

78. 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。

79. 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。

## 公告

80. 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。

## 我们的观点和最终建议

### 注册的一般事宜

81. 很明显，大多数响应者都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。

### 是否适宜豁免某些类别的慈善组织

82. 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。<sup>23</sup> 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，而它们亦可享受相同的税务优惠，以及同样获公众认可其慈善地位。

### “不溯既往”的豁免安排

83. 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。

84. 根据本报告书第2章所述说的情况和理由，<sup>24</sup> 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。

<sup>23</sup> 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。

<sup>24</sup> 香港法律改革委员会，《慈善组织》报告书（2013年12月），2.220至2.222段。

## 有关建议的用词

85. 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”此词可予以改善，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

86. 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

87. 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。

88. 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。我们同意大多数回应者的看法，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

89. 然而，我们注意到有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。不过，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。

90. 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。

### 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

91. 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。

92. 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。<sup>25</sup>

### (1) 符合慈善宗旨

93. 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，小组委员会曾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。

### (2) 详情有变须作通知

94. 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。<sup>26</sup> 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。<sup>27</sup>

### 受咨询者的回应

95. 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。

### (3) 利益披露及涉及管治的事宜

96. 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。<sup>28</sup>

<sup>25</sup> 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。

<sup>26</sup> 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。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 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。

## 受咨询者的回应

97. 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。

### (4) 财务报告

#### 提交账目及报表

98. 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。

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。<sup>29</sup>

## 受咨询者的回应

99. 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。

### 豁免

100. 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。

101. 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。

---

<sup>29</sup> 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。

## 每年提交活动报告及财务报表

102. 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

103. 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。

104. 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

105. 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。<sup>30</sup>

## 受咨询者的回应

106. 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。

## 香港的财务报告准则

107. 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，<sup>31</sup> 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。<sup>32</sup>

### (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。<sup>33</sup> 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

<sup>30</sup> 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。

<sup>31</sup> 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/>。

<sup>32</sup> 《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/>。

<sup>33</sup> 《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。）

定，以减轻私营企业在报告方面的负担。<sup>34</sup> 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《公司条例》（第32章）第141D条要求宽免的香港法团公司<sup>35</sup> 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。<sup>36</sup>

108. 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。

### 受咨询者的回应

109. 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。

110. 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。

### 我们的观点

111. 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。<sup>37</sup> 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。

<sup>34</sup> 见 <http://www.hkicpa.org.hk/en/standards-and-regulations/standards/hkfrs-pe-info-centre/>。

<sup>35</sup> 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公司。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。

<sup>36</sup> 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。

<sup>37</sup> 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。

112. 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。

113. 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。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一些缺点，而响应者也在咨询的过程中提出了其中几点。

114. 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。

115. 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。**

116. 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。**
- (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**

117. 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。

### **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**

118. 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。<sup>38</sup>

## **受咨询者的回应**

119. 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。

120. 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。

## **(6) 提供虚假或有误导性的资料即属犯罪**

121. 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。<sup>39</sup>

122. 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

<sup>38</sup> 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。

<sup>39</sup> 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。

资料，或更改、隐藏或销毁为调查而须交出的文件，即属犯罪。<sup>40</sup>

### **受咨询者的回应**

123. 绝大多数就这项建议表达意见的响应者都支持这项建议。

### **执行与补救**

124. 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。

125. 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。<sup>41</sup>

### **受咨询者的回应**

126. 绝大多数响应者赞同这项建议。不赞成的响应者也是不支持成立慈善事务委员会。

### **在极端的情况下行使保护慈善组织财产的建议权力**

127. 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。<sup>42</sup>

### **受咨询者的回应**

128. 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。

---

<sup>40</sup> 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。

<sup>41</sup> 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。

<sup>42</sup> 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。

## 我们的观点

129. 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。

130. 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。

131. 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。在有需要撤销慈善组织注册的个案中，税务局、社会福利署、牌照事务处（下称“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。

### 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

132. 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、食物环境卫生署（下称“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。<sup>43</sup>

133. 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。<sup>44</sup>

<sup>43</sup> 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），建议18。

<sup>44</sup> 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)。

## 受咨询者的回应

134. 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。

## 我们的看法

135. 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。

136. 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。

137. 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。

138. 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

139. 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。<sup>45</sup>

### 受咨询者的回应

140. 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。

141. 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。

### 我们的看法

142. 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。

<sup>45</sup> 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)。



## **建议 10**

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**

143. 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。<sup>46</sup>

### **受咨询者的回应**

144. 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**

145. 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**

146. 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。

147. 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**

148. 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。

149. 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

<sup>46</sup> 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。

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。

150. 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。

### **我们的看法**

151. 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。

152. 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。

#### **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**

153. 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。<sup>47</sup>

### **日后须考虑的其他潜在议题**

154. 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。

155. 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。<sup>48</sup>

### **受咨询者的回应**

156. 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。

157. 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，有响应者建议，就招募人手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。

<sup>47</sup> 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。

<sup>48</sup> 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。

## 我们的看法

158. 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。

159. 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。

160. 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。

161. 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。

162. 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。

163. 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

164. 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。<sup>49</sup>

<sup>49</sup> 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。

## **受咨询者的回应**

165. 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。

166. 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。

167. 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**

168. 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**

169. 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。

170. 有多名回应者同意慈善筹款活动的真实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。

## 我们的看法

171. 关于慈善筹款活动牌照及许可证的申请，牌照处及社会福利署均规定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。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。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。

172. 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。

173. 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）。

174. 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

175. 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；
- (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。<sup>50</sup>

## 受咨询者的回应

176. 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。

## 我们的看法

177. 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。

178. 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，是由澳大利亚慈善组织及非牟利机构委员会担任‘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（例如英格兰与韦尔斯、苏格兰及新加坡所设有者<sup>51</sup>）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。

179. 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，税务局应按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。**

<sup>50</sup> 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。

<sup>51</sup> 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。

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 8 章：关于近似原则的建议

180. 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。<sup>52</sup>

181. 小组委员会参照英格兰模式，曾建议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。<sup>53</sup>

182. 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。<sup>54</sup>

### 受咨询者的回应

183. 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。

### 我们的看法

184. 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。

#### 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<sup>55</sup>），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；

<sup>52</sup> 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。

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> 同上。

<sup>55</sup> 见香港法律改革委员会，《慈善组织》报告书（2013年12月），第 8.18 至 8.22 段。



- (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 9 章：关于香港成立慈善事务委员会的建议

### 未来的慈善事务委员会的目标

185. 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。<sup>56</sup>

### 未来的慈善事务委员会的职能和权力

186. 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。

187. 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。<sup>57</sup>

<sup>56</sup> 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。

<sup>57</sup> 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。

## 上诉机制

188. 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。<sup>58</sup>

## 受咨询者对成立慈善事务委员会的建议的响应

189. 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。<sup>59</sup>

190. 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。

191. 有数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。

192. 对于小组委员会提出的设立上诉机制的建议，<sup>60</sup> 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。

## 我们在研究公众响应后而提出的观点

193. 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个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。

<sup>58</sup> 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。

<sup>59</sup> 顺此一提，我们留意到有很多意见书是来自不同的响应者，但内容却完全一样。

<sup>60</sup> 香港法律改革委员会，《慈善组织》咨询文件（2011年6月），建议20。

## 我们的结论

194. 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<sup>61</sup>、爱尔兰<sup>62</sup>和苏格兰<sup>63</sup>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。<sup>64</sup>）

195. 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。

196. 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。

197. 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；

---

<sup>61</sup> 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](http://www.acnc.gov.au/ACNC/About_ACNC/ACNC_leg/ACNC/Legal/ACNC_leg.aspx?hkey=b3d40228-24a5-41d2-8873-cb577d565182)

<sup>62</sup> 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。

<sup>63</sup> 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。

<sup>64</sup> 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））。

- (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。

198. 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。

199. 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。

200. 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。<sup>65</sup> 我们认为订立法定定义会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。**

---

<sup>65</sup> 香港法律改革委员会，《慈善组织》报告书（2013年12月），第2章，建议1。