香港法律改革委員會

報告書

慈善組織

本報告書已上載互聯網，網址為：<**http://www.hkreform.gov.hk**>。

2013 年 **12** 月

香港法律改革委員會（法改會）於 1980 年 1 月由當時的行政局任命成立，負責研究由律政司司長或終審法院首席法官轉交該會的有關香港法律的課題，以進行改革。

法改會現時的成員如下：

主席：	**袁國強先生**	**資深大律師，太平紳士，律政司司長**
成員：	**馬道立首席法官**	**GBM，終審法院首席法官**
	鄧國楨法官	**SBS，終審法院常任法官**
	尹效良先生	**太平紳士，法律草擬專員**
	陳黃穗女士	**BBS，太平紳士**
	白仲安先生	**SBS，太平紳士**
	羅德士先生	
	韋健生教授	
	林李靜文女士	**SBS，OBE，太平紳士**
	李慧賢女士	**BBS，太平紳士**
	周家明先生	**資深大律師**
	馮庭碩先生	**資深大律師**

法改會的秘書長是首席政府律師**黃繼兒先生**，辦事處地址為：

香港灣仔

告士打道 39 號夏慤大廈 20 樓

電話：2528 0472

傳真：2865 2902

電郵：hklrc@hkreform.gov.hk

網址：http://www.hkreform.gov.hk

香港法律改革委員會

報告書

慈善組織

目錄

		頁
導言		1
	法律改革委員會就慈善組織所進行的研究	1
	本報告書的意旨和編排方式	2
第 1 章	**引言**	3
	何謂慈善組織？	3
	香港慈善事業的增長	4
	有必要檢討香港的慈善法	5
	涉及香港非牟利機構的其他主動措施	6
	小組委員會進行檢討的目標	7
	香港慈善組織現有法律及規管框架概覽	9
	“慈善組織”的法律定義	9
	慈善地位所帶來的優惠	11
	成立慈善組織：可供採用的法律架構	14
	對慈善組織的監管	15
	慈善組織的解散以及“近似”原則	18
	監管香港慈善組織的規管框架中可察見的不足之處	18
	香港慈善組織在監管方面的問題	18
第 2 章	**關於慈善組織定義的建議**	23
	香港現時的情況	23

頁

“慈善組織”的法律定義 23
慈善組織在普通法中的歷史演變 23
普通法中的“慈善宗旨”特定類別 25
被裁定為非屬慈善性質的宗旨 29
“慈善組織”在香港法例之下如何界定 29
現有法律的問題以及進行改革的需要 33
定義不合時宜 33
相關法律混亂不清 33
訂立法定定義的正反意見 34
受諮詢者的回應 35
我們的觀點 36
界定慈善地位時須予考慮的問題 36
純屬慈善性質的宗旨 36
其他考慮事項 37
可以採用的改革模式：其他司法管轄區所採用的定義 38
英格蘭與威爾斯 38
蘇格蘭 40
慈善宗旨類別 43
“防貧或濟貧” 43
受諮詢者的回應 43
我們的觀點 43
“促進教育” 43
受諮詢者的回應 44
我們的觀點 44
“推廣宗教” 45
受諮詢者的回應 45
我們的觀點 46
“促進健康” 46
受諮詢者的回應 47
我們的觀點 47
“拯救生命” 47
受諮詢者的回應 49
我們的觀點 49
“推動公民意識或社區發展” 49
受諮詢者的回應 50
我們的觀點 50
“推展藝術、傳統遺產、文化或科學” 51

頁

受諮詢者的回應 51
我們的觀點 51
“推動公眾參與體育運動” 51
受諮詢者的回應 52
我們的觀點 53
“促進宗教和諧或種族和諧” 53
受諮詢者的回應 54
我們的觀點 54
“促進平等及多元化” 54
受諮詢者的回應 54
我們的觀點 54
“推動環境保護或改善” 54
受諮詢者的回應 55
我們的觀點 55
“對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助” 55
受諮詢者的回應 55
我們的觀點 55
“促進動物福利” 56
受諮詢者的回應 56
我們的觀點 56
“可合理地視為與任何一項上述宗旨類同的任何其他宗旨” 57
受諮詢者的回應 59
我們的觀點 59
“促進人權、衝突的解決或和解” 60
受諮詢者的回應 64
我們的觀點 66
促進人權應否屬慈善宗旨 67
(a) 支持把促進人權列為慈善宗旨的論據 67
(b) 反對把促進人權列為慈善宗旨的論據 71
“衝突的解決與和解” 72
是否需要設有公益準則？ 73
受諮詢者的回應 74
我們的觀點 75
施加“為了公益”規定的好處 76
廢除公益推定的壞處 77

頁

"不溯既往的豁免安排" 79

第 3 章 關於慈善組織法律架構的建議 81

香港現時的情況 81
慈善組織的架構類別 81
規管文書 87
小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於慈善組織法律形式的最終建議 87
受諮詢者的回應 87
我們的看法 88

第 4 章 關於慈善組織註冊的建議 90

香港現時的情況 90
欠缺正式的慈善組織註冊紀錄冊 90
其他司法管轄區的慈善組織註冊制度 94
小組委員會的討論 95
小組委員會在諮詢文件的建議和我們關於慈善組織註冊的最終建議 96
受諮詢者的回應 96
我們的觀點和最終建議 101

第 5 章 關於慈善組織的管治、帳目及報告的建議 105

香港現時的情況 105
稅務局的規定 105
《公司條例》(第 32 章)及《社團條例》(第 151 章)的規定 105
社會福利署的規定 105
民政事務局的規定 106
教育局的規定 106
衞生署的規定 107
小組委員會在諮詢文件中所提出的建議和我們就慈善組織的管治、帳目及報告的框架而提出的最終建議 108
(1) 符合慈善宗旨 108
(2) 詳情有變須作通知 109

頁

受諮詢者的回應 109
(3) 利益披露及涉及管治的事宜 110
受諮詢者的回應 111
(4) 財務報告 111
提交帳目及報表 111
受諮詢者的回應 113
每年提交活動報告及財務報表 114
周年活動報告的內容 114
備存帳目紀錄 116
受諮詢者的回應 116
香港的財務報告準則 117
其他司法管轄區的情況 118
英格蘭與威爾斯 118
新西蘭 120
受諮詢者的回應 121
我們的觀點 122
慈善組織披露資料 125
(5) 調查權力 125
受諮詢者的回應 128
(6) 提供虛假或有誤導性的資料即屬犯罪 129
受諮詢者的回應 129
執行與補救 130
(1) 撤銷慈善地位 130
(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理 130
(3) 民事訴訟 130
(4) 保護慈善組織的財產 130
關於執行與補救的建議權力 130
受諮詢者的回應 131
在極端的情況下行使保護慈善組織財產的建議權力 132
受諮詢者的回應 132
我們的觀點 133

頁

第 6 章　關於規管慈善籌款活動的建議 134

香港現時的情況 134
慈善籌款活動的法定規管範圍 134
自願遵守的慈善籌款指引發展 140
其他司法管轄區對慈善籌款活動的監管 144
英格蘭與威爾斯 145
愛爾蘭 147
小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於規管慈善籌款活動的最終建議 148
受諮詢者的回應 150
我們的看法 151
公眾可取得慈善籌款活動資料的渠道 153
受諮詢者的回應 155
我們的看法 155
慈善組織註冊號碼的展示 156
受諮詢者的回應 156
我們的看法 156
其他類別的籌款活動 156
受諮詢者的回應 157
我們的看法 159
職業籌款人 160
臨時特別籌款活動 161
日後須考慮的其他潛在議題 161
受諮詢者的回應 162
我們的看法 163
公眾教育 164
受諮詢者的回應 165
我們的看法 165
政府決策局或部門所作出的協調工作 166
受諮詢者的回應 166
我們的看法 166

第 7 章　關於慈善組織與稅務的建議 169

香港現時的情況 169

頁

慈善組織的免稅 170
慈善捐款的扣稅 172
提交帳目及報告 173
其他司法管轄區的慈善組織與稅務 174
小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於香港慈善組織稅務的最終建議 175
受諮詢者的回應 176
我們的看法 176

第 8 章 關於近似原則的建議 180

香港在近似原則、信託復歸及解散慈善組織方面的情況 180
普通法中的近似原則及信託復歸 180
慈善機構的解散 183
近似原則在其他司法管轄區的適用 184
英格蘭與威爾斯 184
小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於慈善組織的變更的最終建議 193
受諮詢者的回應 194
我們的看法 194

第 9 章 關於香港成立慈善事務委員會的建議 196

是否需要有“一站式機構” 196
海外的經驗 197
英格蘭與威爾斯 197
愛爾蘭 198
新西蘭 199
關於成立慈善事務委員會一事小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們的最終建議 200
未來的慈善事務委員會的目標 200
未來的慈善事務委員會與律政司司長（作為慈善事務守護人）兩者在角色上的相互作用 200
未來的慈善事務委員會的一般特點 201
未來的慈善事務委員會的職能和權力 202
上訴機制 206

受諮詢者對成立慈善事務委員會的建議的回應 207
我們在研究公眾回應後而提出的觀點 212
我們的結論 214

建議摘要 217

附件 1 諮詢文件的回應者名單 223

附件 2 海外慈善事務委員會的成員組合和內部監管：對香港未來可能成立的慈善事務委員會的啟示 231

附件 3 部分法定機構委任主席和成員的方法及成員組合一覽表 247

導言

法律改革委員會就慈善組織所進行的研究

1. 2007 年 6 月，終審法院首席法官及律政司司長把慈善法這個課題交由法律改革委員會進行研究。研究範圍如下：

> “檢討關乎香港慈善組織的法律及規管框架，並作出其認為適當的改革建議。”

2. 專責研究這個課題的小組委員會於 2007 年 9 月委出。小組委員會的成員如下：

陳智思議員，GBS，太平紳士（主席）	行政會議成員 香港社會服務聯會主席
白仲安先生，SBS，太平紳士	律師 高露雲律師行合夥人
陳黃穗女士，BBS，太平紳士	消費者委員會前總幹事
方敏生女士，BBS，太平紳士	香港社會服務聯會前行政總裁
顧志翔先生[1]	世界自然基金會香港分會 行政總裁
蔡克剛先生，BBS，太平紳士	律師 蔡克剛律師事務所合夥人
衛嘉麗女士[2]	社會福利署總行政主任（獎券基金）
王青平先生[3]	稅務局總評稅主任（特別任務）

[1] 任期由 2012 年 7 月開始。
[2] 任期由 2010 年 5 月開始。
[3] 任期由 2007 年 9 月至 2008 年 9 月，以及由 2010 年 9 月至今。

3. 小組委員會的前任成員，包括有龐毅理先生[4]、資深大律師林雲浩先生[5]、顏劉佩蓮女士[6]及葉岑燕霞女士。[7] 法律改革委員會秘書處的副首席政府律師（署理）馮淑芬女士，是小組委員會的現任秘書，而高級政府律師張美雅女士，則是小組委員會的前任秘書，任期至2009年5月為止。

4. 小組委員會自成立以來，一直定期召開會議，以討論和考慮研究範圍所涵蓋多方面的各項事宜。

本報告書的意旨和編排方式

5. 小組委員會經詳細研究後，包括就多個海外司法管轄區的慈善組織機制進行了分析，在2011年6月發表諮詢文件，以徵詢公眾的看法和意見。諮詢期原定於2011年9月16日結束，但由於有多名市民要求延期，諮詢期結果延遲結束。小組委員會一共收到264份書面回應，回應者的名單見本報告書的附件1。

6. 本報告書的第1章扼要說明進行這項法律改革研究的背景，並概略介紹香港慈善組織的現有法律及規管架構。第2章討論*"慈善組織"*的法律定義，列出我們在這方面的建議。第3章研究慈善組織法律架構的各個不同方面。第4章載有我們就慈善組織的註冊而作出的討論和建議，第5章則是關於慈善組織的管治、帳目及報告框架。規管慈善籌款活動所涉及到的問題，以及我們在這方面的建議，臚列於第6章。第7章分析慈善組織的稅務情況，載有我們就這方面的改革幅度而作出的建議。我們就解散慈善組織以及近似原則所作出的建議，載於第8章，而我們就成立慈善事務委員會所作出的建議，則載於第9章。

---

4 世界自然基金會香港分會前行政總裁，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 社會福利署前總行政主任（獎券基金），任期由2007年9月至2010年5月。
7 稅務局前總評稅主任（特別任務），任期由2008年9月至2010年9月。

第 1 章　引言

1.1　在本章中，我們會簡略介紹慈善組織的特色，因慈善組織而出現的獨特問題，以及我們就這範疇的法律進行檢討的原因。

何謂慈善組織？

1.2　香港現時有超過 7,500 個免稅慈善組織。[1] 這些組織通常是以下列其中一種形式而成立：

- 根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的公司，可以是股份有限公司或擔保有限公司，又或者是在海外成立為法團並根據《公司條例》第 XI 部註冊的公司；
- 可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊的非屬法團的組織；
- 信託；或
- 根據特定香港條例成立的法定團體。

1.3　要被認定為 *"慈善組織"*，有關組織或信託必須 *"純粹是為法理上承認的慈善用途而設立"*。[2] 慈善宗旨現時在香港是由案例法[3]界定，並包括以下各類宗旨：

- 濟貧；
- 促進教育；
- 推廣宗教；及
- 可令社會得益但非屬以上任何一類的其他屬慈善性質的宗旨。

1　據稅務局的統計資料所示，以截至 2013 年 3 月 31 日為止的年度來計，獲准免稅的慈善組織數目是 7,592。

2　稅務局，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

3　*Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891] 3 Tax Cases 53，見麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）對慈善宗旨的闡釋，有關部分載於第 96 頁。

1.4 在實務上來說，慈善組織必須通過一份規管文書而成立，所採用的文書類別，會視乎計劃成立的慈善組織的具體情況以及組織的發起人或創辦人的選擇意願而定。

1.5 成立慈善組織的主要好處是組織本身一般無須繳稅，而捐款給組織的人士亦可要求在自己的應課稅入息中扣除捐出之數。《稅務條例》（第 112 章）第 88 條訂明，*"任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託"*，均獲豁免繳稅並當作一直獲豁免繳稅。《稅務條例》第 16D 及 26C 條容許納稅人在課稅年度中就認可慈善捐款作出扣除。根據該條例，*"認可慈善捐款"*一詞的定義是 *"捐贈給根據第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項，或指捐贈給政府作慈善用途的款項。"*[4]

1.6 常見的誤解是慈善組織等同 *"志願"* 或 *"非牟利"* 機構或非政府機構，但稅務局指出：

> "並非所有'志願'或所謂'非牟利'團體均為慈善團體，無論這些團體設立的目的是如何有意義。事實上，《稅務條例》中並無給予'志願'或'非牟利'團體豁免繳稅的條文。"[5]

香港慈善事業的增長

1.7 稅務局所提供的統計資料足以說明慈善事業在香港日益受到關注。於 2000 至 2001 課稅年度，在利得稅和薪俸稅項下獲扣除的認可慈善捐款分別為 8.3 億元和 20.8 億元。[6] 上述數字於 2011 至 2012 課稅年度，分別躍升至 36.9 億元和 57.6 億元。[7] 捐款人每年實際捐出之數有可能要比上述數字大得多，因為部分捐款人可能未有向稅務局申請免稅，或可能在相關年度沒有應課稅入息或應評稅利潤，又或者捐出之數可能已超出其應評稅入息的扣除上限。[8]

---

4 《稅務條例》（第 112 章）第 2(1)條。

5 稅務局，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

6 稅務局 2001-02 年報第 68 頁。

7 根據稅務局所提供的數據。

8 見《稅務條例》（第 112 章）第 16D(2)(c)及 26C(2A)(b)條。這個上限數額可以年年不同。"就 2008 年 4 月 1 日或其後開始的任何課稅年度而言"，現時上限是 35%：見《稅務條例》（第 112 章）第 16D(2)(d)及 26C(2A)(c)條。

1.8 稅務局根據紀錄，為我們提供了截至 2007 年 12 月為止歸於四大類慈善宗旨之下的認可免稅慈善組織數目資料。該等組織的總數是 5,123，而按慈善宗旨分類的數目如下：

濟貧	1,037
促進教育	1,790
推廣宗教	1,773
其他	523

1.9 根據稅務局所提供的數字，截至 2013 年 3 月底為止，認可免稅慈善組織的總數已達到 7,592，慈善組織在香港增長之快可見一斑。與上一年度相比，[9] 獲准免稅的慈善組織增加了 398 個，僅僅一年之間已有超過 5%的增長。

有必要檢討香港的慈善法

1.10 慈善組織的免稅地位大大強化了它們可為社會作出的善行。不過，慈善事業的急速增長和本地運作慈善組織數目的增加，突顯了有必要確保這些組織妥為運作，以及它們籌集的金錢是用於捐贈所指定的慈善用途。申訴專員曾指出：

> “為慈善組織籌款是香港日常生活的一部分。香港社會一向熱心公益，樂於扶助無助和弱勢的社群，紀錄驕人。鑑於所涉金額相當龐大，社會人士不時都會關注籌款活動的安排是否恰當，以及所得捐款是否用得其所。很多人都希望能獲得保證，肯定慈善組織會受到有效的監管，並且會期望當局能負責任地對慈善組織進行適度的監管。”[10]

1.11 慈善活動的監管有欠協調，公眾對此日表關注，在報章中時有提及。[11]

---

9 據稅務局的統計資料所示，以截至 2012 年 3 月 31 日為止的年度來計，獲准免稅的慈善組織數目是 7,194。

10 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 1.1 段。

11 例如："As charity numbers grow, so do doubts"，《南華早報》（2007 年 8 月 20 日）；"Our charitable heart needs looking after"，《南華早報》（2007 年 8 月 20 日）；"Control of charities may be bolstered"，《南華早報》（2007 年 8 月 20 日）；"Donors, aid groups welcome proposal to regulate charities"，《南華早報》（2007 年 8 月 21 日）；“港擬規管慈善籌款”，《東方日報》（2007 年 8 月 21 日）；"Is a law needed to regulate charities?"，《南華早報》（2007 年 8 月 22 日）；"Be more open"，《南華早報》（2007 年 8 月 23 日）；“港慈善團體 8 年增四成擬規管”，《明報》（2008 年 5 月 25 日）；“會長的話：對慈善機構的監管”，《香港律師》（2008 年 11 月）；“規管政出多門學者促簡化”，《明報》（2009 年 4 月 11 日）；《籌款涉貪 3 年 7 宗賣獎券報細數”，《明報》（2009 年 10 月 7 日）；“狎童社工收監未停籌款”，《明

涉及香港非牟利機構的其他主動措施

1.12 自 1998 年以來，社會福利署在香港會計師公會及廉政公署的協助之下，發出了一套《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》。[12] 這套指引說明 *"載述如何進行基本監管工作，確保慈善籌款活動的收支須妥善記錄，而有關的收入是用於指定用途。"* [13]

1.13 2002 年 6 月，社會福利署發出一本有用的小冊子，名為《領導你的非政府機構：機構管治：非政府機構董事會參考指引》。[14] 這本小冊子所討論的是問責及機構責任方面的原則，以及機構管治的一般問題。

1.14 在法律改革委員會尚未展開現有研究之時，申訴專員公署已於 2003 年就該署曾對慈善籌款活動的監管所主動進行的調查編製了一份報告。[15] 有關調查發現慈善組織所受到的監管並不一致，有欠全面，而監管機制的透明度及問責性亦不足夠。申訴專員建議，在短期至中期來說，應制訂一套慈善組織的良好行政管理守則，而社會福利署則應備存一份慈善組織中央登記冊，收錄符合該套守則所訂規定的慈善組織名稱，以便市民查閱，並應引入一套機制，監察那些希望列入中央登記冊的慈善組織的誠信。至於較長期來說，申訴專員建議對慈善組織的規管工作進行更廣泛和更全面的檢討。[16]

1.15 為加強對慈善籌款活動的行政管控以提升慈善組織的透明度及問責性，社會福利署於 2003 年進行公眾諮詢，其後於 2004 年引入《慈善籌款活動最佳安排參考指引》，供慈善組織在自我規管的制度下遵從。[17] 這套參考指引就捐款人的權利、籌款活動的運作及財政責任等方面，建議如何作出最佳安排。[18]

報》（2011 年 1 月 6 日）；"申小販牌避監管核准地點外募捐 街頭籌款違規多社署新例「無牙」"，《明報》（2011 年 8 月 21 日）；"慈善團體請人扮義工籌款"，《香港經濟日報》（2012 年 7 月 23 日）；"Charity business"，《英文虎報》（2012 年 10 月 26 日）；"部分慈善機構行政費比例高 宣傳開支龐大 籲增透明度"，《星島日報》（2013 年 3 月 1 日）。

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

13 見立法會 CB(2)2046/06-07(05)號文件，第 25 段。

14 可於社會利署網站下載：http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/corp-gov-chi.pdf。

15 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）。見報告摘要，網頁為：http://www.ombudsman.gov.hk/tc/concluded/2003_02_01.doc。

16 同上。見報告摘要第 18 段。

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

18 見立法會福利事務委員會文件中關於此指引的討論，立法會 CB(2)2046/06-07(05)號文件，第 23 至 24 段，網頁為：http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ws/papers/ws0611cb2-2046-5-c.pdf。

1.16 2008年10月，廉政專員在2008-2009年度施政報告中有以下陳述：

> "香港的慈善機構數目已由2005年的4,000多間增至2008年的超過5,300間；在2006/2007年的可扣除稅款的慈善捐款更高達60億元。我們必須確保龐大的市民捐款獲得適當保障和運用。廉署將會就慈善機構的籌款活動進行防貪研究，藉此增加對籌款活動和發放捐款收益的管控；聯同相關監管機構公布紀律守則和《防貪錦囊》，以協助慈善機構檢討和加強管治架構和管理方式；舉辦講座，以提高職員的道德意識。"[19]

1.17 2009年10月，廉政公署推出慈善機構及籌款活動管理防貪錦囊，協助香港慈善機構在舉辦籌款活動時，加強內部管治和提升透明度及問責性。防貪錦囊建議慈善機構採取多項實際措施，透過加強內部監管以減低貪污風險。[20]

1.18 福利界的非政府機構也設立了一個自願性質的網上自我披露平台（惠施網 www.wisegiving.org.hk），以提升慈善組織在管治、財務、籌款、服務質素及資訊透明度等方面的問責水平。

小組委員會進行檢討的目標

1.19 公眾對慈善組織有信心，對於創造充滿活力的未來以解決世界上一些最迫切的問題，例如濟貧，協助促進教育、促進健康及推廣宗教等等，是不可或缺的元素。公眾對慈善組織有信心，可影響慈善捐款、慈善義務工作及慈善組織僱員的招聘，並可鼓勵慈善組織把資源全力投放於其目標和活動之上。

1.20 小組委員會在《慈善組織》諮詢文件（下稱"諮詢文件"）[21]中指出，雖然有關部門和機構主動採取了上述多項措施，但公眾對如何規管慈善組織仍表關注，並且有人促請當局對慈善組織加強監管並提升其透明度。[22]

1.21 小組委員會認定對現有法律及規管框架進行檢討的目標應是：

---

19 見立法會CB(2)66/08-09(02)號文件第18段，網頁為：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 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月）。

22 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月），第1.20段。

- 令慈善法可追上時代；
- 令慈善法更加清晰；
- 提升問責性及透明度，以加強公眾信任和信心；及
- 於保持慈善界獨立自主之同時，亦須確保慈善組織受到有效、公平和適度的規管。[23]

令慈善法可追上時代並且更加清晰

1.22 小組委員會曾指出，關於慈善地位的現有法律，在很多方面均既過時亦有欠明確。小組委員會曾認為關於慈善宗旨的法律必須更新，而且或需以法例條文訂明以令其明確清晰。小組委員會又曾認為有必要把法律焦點更加集中於公眾利益這議題上。

提升問責性及透明度以建立公眾信任和信心

1.23 小組委員會留意到在某些個案中，慈善組織須對其受益人及捐款人負責的規定有欠清晰。重要的是慈善界應就其活動提供足可取覽而又相關的資料，以滿足公眾的需要，並避免造成不必要的公眾擔憂。[24]

1.24 籌款活動是部分慈善組織的主要收入來源。當局應就慈善籌款活動訂立明確規定或指引，因為這些規定或指引可強烈影響公眾的態度。小組委員會曾認為應就公眾籌款活動引入一套簡化的發牌機制。[25] 雖然小組委員會未有低估主動自我規管的力量，但小組委員會曾認為慈善組織應由獨立組織監管，而籌款活動的最佳安排亦應予廣泛推動。

於保持慈善界獨立自主之同時亦須確保慈善組織受到有效、公平和適度的規管

1.25 小組委員會曾認為當局有必要對慈善組織作出有效而又公平的規管。[26] 這項規管工作也必須是適度的，不應超出改良機制所需，以便慈善界可以保持獨立自主。

---

23 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 1.21 段。
24 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 1.23 段。
25 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 1.24 段。
26 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 1.25 段。

1.26 小組委員會曾認為規管慈善組織，應旨在達到以下各項目標：

- 確保慈善組織遵從有關慈善組織的法律；
- 加強對受益人及捐款人的問責性；
- 提高公眾的信任和信心；及
- 鼓勵慈善組織充分發揮其社會及經濟潛力。[27]

香港慈善組織現有法律及規管框架概覽

"慈善組織"的法律定義

1.27 一般來說，*"慈善組織"*一詞在香港法律下的涵義是以普通法為依歸，重點在於有關組織或活動的特定目的在法律意義上是否屬*"慈善"*性質。正如一般的法律參考書籍所指出，*"慈善組織"*、*"慈善"*、*"慈善宗旨"*、*"慈善目的"*及*"慈善用途"*等詞，在法律上有專門意思，在某些方面可能與一般人的理解不同。[28]

> "'慈善'一詞在法律意義上，可涵蓋多項非法律專業人士可能認為不應歸於此詞之下的宗旨，而一些可能被非法律專業人士認為屬慈善性質的愛心或慈善活動，卻被排除於此詞範圍之外。"[29]

1.28 要被認定為慈善組織，有關組織成立的宗旨，必須是按法律來說純粹屬慈善性質。[30] 麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）在 1891 年的一宗個案中所提出的著名說法，是闡述慈善組織定義的最權威普通法案例，香港的法庭須予以明確遵從[31]，而稅務局也明確採納[32]。在該宗 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案[33] 中，麥納頓勳爵列出慈善宗旨的*"四大主要類別"*：

---

27 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（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 頁。

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

32 見稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），網頁為：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

33 [1891] AC 531 (HL).

(1) 旨在濟貧的信託；

(2) 旨在促進教育的信託；

(3) 旨在推廣宗教的信託；及

(4) 旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託。[34]

1.29 上表的淵源可追溯至 1601 年的英格蘭法例，那就是英格蘭《1601 年慈善用途法令》（Charitable Uses Act 1601）的弁言。[35]

1.30 各種特定的*"慈善宗旨"*類別，已隨着時日在普通法下演變為包括以下各類宗旨：

- 濟貧；
- 促進教育；
- 推廣宗教；
- 成立屬公共性質的宗教團體；
- 促進健康；
- 賑濟災民；
- 救助殘障人士；
- 保護動物；及
- 保護環境。

1.31 有一些宗旨在法庭上已被認定為在法律意義上*非*屬*"慈善性質"*，例子包括屬政治性質的宗旨[36]、促進機構創辦人或捐助人利益的宗旨、提倡某類體育運動（而非一般體育運動）的宗旨，以及為某公司或行業屬下僱員提供體育場地、遊樂場地或獎學金的宗旨。[37]

---

34 [1891] AC 531 (HL) 第 583 頁。

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

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

37 稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月），見第 9 段中的討論，網頁為：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

慈善地位所帶來的優惠

1.32 在法律上及經濟上來說，在香港法律下被認定為屬*"慈善"*性質者可帶來多項優惠。

稅務優惠

1.33 獲認可為屬公共性質的慈善機構或慈善信託的主要好處，便是根據《稅務條例》（第 112 章）的條文，慈善機構本身一般無須繳稅，而捐給該機構的捐款亦可作扣稅之用。這些優惠，下文會作簡略討論。

(a) 慈善組織的免稅地位

1.34 香港稅務局備有一份申請免稅成功的機構名單[38]，這些機構可獲豁免繳稅，是因為得到稅務局認可為屬《稅務條例》（第 112 章）第 88 條所指的*"屬公共性質的慈善機構或慈善信託"*範圍內的機構。雖然該條例第 88 條載有一般的豁免繳稅規定，但如果某行業或業務是由某慈善組織經營，則經營所得的利潤，只在符合以下情況時方可獲豁免繳稅：

- 該慈善組織經營的行業或業務所得的利潤會純粹作慈善用途；及
- 該等利潤大部分不會在香港以外地方使用；

並符合以下規定：

- 該慈善組織所經營的行業或業務，是在貫徹該慈善組織明文規定的宗旨時經營的；或

  與該慈善組織所經營的行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該慈善組織正是為該等人的利益而成立的。[39]

1.35 另一項規定是只有受香港法院司法管轄的慈善團體，即是在香港成立的慈善團體，或*"海外慈善團體的香港機構，例如根據《社*

---

38 這份名單的網上版本見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm。

39 《稅務條例》（第 112 章）第 88 條。

團條例》第 4 條當作在港成立的社團或根據《公司條例》第 XI 部註冊的法團等”，才可獲豁免繳稅。[40]

(b) 慈善捐款可獲稅項扣除

1.36 稅務局曾指出：

> “按一般理解，‘捐款’一詞是指一項餽贈。‘餽贈’是指在無須任何有值代價下轉移一項東西的業權。作為餽贈，業權的轉移必須出於自願，而非因合約上的義務而轉移。再者，捐贈人不得收受任何實質利益作為交換。”[41]

1.37 根據《稅務條例》（第 112 章）第 26C 條，納稅人可從他在某個課稅年度的應評稅利潤或應評稅入息中，扣除他所作出的 *“認可慈善捐款”*（總額不少於港幣 100 元）。*“認可慈善捐款”*一詞，在該條例第 2(1)條中有界定，是指 *“捐贈給根據第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項。”* 該條例第 16D 條又容許須繳付利得稅的納稅人，就認可慈善捐款作出扣除。根據第 26C 條或第 16D 條作出的扣除，現時上限是應評稅入息或利潤的 35%。[42]

1.38 應強調者是此處所指的饋贈，必須是金錢上的捐贈。饋贈土地，或藝術品（被歸類為 *“動產”*），雖然正如下文所指出，可獲豁免繳付印花稅，卻不得作扣除入息稅之用。[43]

1.39 雖然就慈善捐款而言，免稅優惠是直接給予捐贈者而非慈善組織，但這些條文顯然可令慈善組織間接受惠，因為它們在經濟效用上可令向慈善組織作出的捐款更具‘效益’，因而從捐款人的角度來看，捐款給慈善組織要比捐款給非慈善組織更有吸引力。

---

40 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

41 稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月），第 3 段，見 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 《稅務條例》（第 112 章）第 16D(2)(b)或 26C(2A)(c)條。這個上限數額可以年年不同。舉例來說，第 26C(2A)條述明：“就—— (a)自 2002 年 4 月 1 日開始的課稅年度及之前任何課稅年度而言，……指明的百分率為 10%；(b)自 2003 年 4 月 1 日開始的課稅年度、自 2007 年 4 月 1 日開始的課稅年度，或該兩個課稅年度之間的任何課稅年度而言，……指明的百分率為 25%；(c)自 2008 年 4 月 1 日或其後開始的任何課稅年度而言，……指明的百分率為 35%。”

43 Susan Collins，“為善最樂”(The Rise of Charitable Giving)，《香港律師》（2001 年 4 月），文章由第 84 頁開始，有關部分（中文版）見第 87 頁。

(c) 豁免繳付印花稅

1.40 向慈善組織作出非屬金錢形式的饋贈，例如饋贈土地或藝術品，可獲豁免繳付印花稅。[44]

享有慈善地位的其他好處

(a) 可獲豁免遵從某些法定的註冊或登記規定

1.41 慈善組織可獲豁免遵從某些法定的註冊或登記規定，例如無須根據《社團條例》（第 151 章）[45] 註冊為社團或根據《商業登記條例》（第 310 章）[46] 登記。

(b) 豁免遵從禁止財產恆繼的規則

1.42 禁止財產恆繼的普通法規則訂明，一般而言饋贈或信託在某段期限完結之前必須*"歸屬"*原定的受益人，否則便會*"因有恆繼的傾向"*而無效。[47] 不過，贈予慈善組織的饋贈在這方面可享有特殊待遇。只要作出饋贈的目的屬慈善性質，法庭即樂於指定財產須作慈善之用。

1.43 在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 這宗香港案例中，賴恩德法官在裁定有關的饋贈是否為慈善饋贈時述明：

> "這項饋贈，只在整體純粹作慈善用途時才會被裁定為有效的慈善遺贈，若然有任何部分……是作非慈善用途，便會因違反禁止財產恆繼的規則而全然落空。"[48]

(c) 法庭有寬鬆的酌情決定權可裁定慈善饋贈有效

1.44 即使一份設定慈善饋贈的文書行文拙劣，法庭在裁定慈善饋贈是否有效時也會採取較寬鬆的做法。屬遺囑性質的產權處置，若是贈予慈善組織，則即使用詞有欠精確（在這種情況下，何謂精確用詞會由法庭決定），法庭仍往往樂於裁定信託有法律效力或是'有效'

---

44 《印花稅條例》（第 117 章），第 44 條。見 Susan Collins 一文，同上，第 87 頁。

45 《社團條例》（第 151 章），第 5A(2)條。

46 《商業登記條例》（第 310 章），第 16(a)條。

47 Jean Warburton, *Tudor on Charities*（Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版），第 149 頁，亦可參閱《財產恆繼及收益累積條例》（第 257 章）。該條例適用於 1970 年 3 月 13 日後生效的屬遺囑性質的產權處置。

48 [1984] 1 HKC 152，第 155 頁。

的。只要贈予慈善組織的饋贈能體現*"一般的慈善意願"*[49]，即足以令該饋贈成為有效。某些被認為必須使用才能令其他形式的產權處置成為有效的精確用詞，對於贈予慈善組織的饋贈來說，卻並非令其成為有效的必要用詞。[50]

(d) 慈善宗旨的替代

1.45 如慈善組織的宗旨一開始便是無法貫徹或後來變得無法貫徹，法庭可代為訂立盡量與原來慈善宗旨近似（即諾曼法語中*"cy-près"*之意）的新宗旨。與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法庭可應律政司司長的申請，批准將饋贈按法庭認為適當的慈善目的而作處置的計劃。[51]

(e) 以私人協約方式批地

1.46 政府會收取象徵式地價，以私人協約方式把土地批予非牟利的教育、醫療及慈善機構，用作營辦學校、醫院、社會福利及其他社區設施。[52]。非牟利機構向政府申請以私人協約方式批地，以提供一些有助決策局落實相關政策的設施，也是常見的做法。[53]

(f) 優先長期預訂體育設施

1.47 康樂及文化事務署所管理的體育設施，設有預訂制度供人租用。慈善團體可在 3 個月至 12 個月前優先預訂該等設施。[54]

成立慈善組織：可供採用的法律架構

1.48 在實務上來說，慈善組織必須通過一份規管文書而成立。[55]所採用的文書類別，會視乎計劃成立的慈善組織的情況以及組織的發

---

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

50 這方面另有一些特別規定，例如慈善受託人只要取得大多數同意便可行事，但對於私人信託來說，除非信託契據另有訂明，否則受託人必須取得一致同意方可行事：*Re Whiteley* [1910] 1 Ch 600，第 608 頁；又例如為期六年的時效期，適用於信託下的受益人，但不適用於檢察總長（在香港則是律政司司長）以慈善事務守護人身分所提出的訴訟：*AG v Cocke* [1988] 2 All ER 391。

51 見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。

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 可優先預訂體育設施的其他團體，包括體育總會、地區或社區體育會、學校、政府部門、正式的協會和法團，而預訂該等設施是為了主辦運動會，進行訓練，推廣和主辦錦標賽、聯賽及其他體育活動。個別市民也可預訂在10天內未有被這些團體所優先長期預訂的節數。見http://www.lcsd.gov.hk/b5/ls_fac_improve.php。

起人或創辦人的選擇意願而定。香港的慈善組織通常是以下列其中一種形式而成立：

- 根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的公司，可以是股份有限公司或擔保有限公司，又或者是在海外成立為法團並根據《公司條例》第 XI 部註冊的公司；
- 可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊的非屬法團的組織；
- 信託；或
- 由法規成立的法定團體，例如東華三院（根據法例第 1051 章成立）及保良局（根據法例第 1040 章成立）。

對慈善組織的監管

1.49 在香港，政府對慈善組織的監管程度並不一致，視乎慈善組織屬哪一類別而定，可由*"嚴格的法定全面監管"*至對特定活動只作有限度的監察不等。[56] 這方面的監管情況下文會有簡略介紹。

慈善組織的類別

(a) 由法規成立的慈善組織

1.50 由法規成立並受其本身法例規管的慈善組織所受到的監管，是*"既清晰又全面"*[57]，並且大部分列明於相關的成立條例之中。[58] 這些法定機構必須對如何運用其所有收益作出交代，就所有交易擬備及備存妥善的經審計帳目，而該等帳目須於任何合理時間可供機構的董事及行政長官為此而委任的人士查閱。[59]

---

55 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），第 7 段，見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

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

57 同上，第 5.4 段。

58 例子見《東華三院條例》（第 1051 章）附表所載的列有多項事宜的長清單。

59 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 2.4 段。

(b) 接受政府資助的慈善組織

1.51 接受政府資助的慈善組織（例如某些提供涉及福利、教育、醫療及藝術的服務的非政府組織）須受政府規管，由負責管轄的決策局或部門監管它們如何運用政府的資助。[60]

(c) 其他慈善組織

1.52 除下文所討論的監管機制另有規定外，其他各類慈善組織通常可以在各自的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作。[61] 這些組織包括私人慈善組織、非屬法定亦非受資助的非政府慈善組織，以及在香港成立的海外慈善組織。

由稅務局進行的監管

1.53 正如上文所指出，稅務局只負責慈善組織的免稅事宜，不負責為慈善組織註冊，亦不負責監管慈善組織的行為，而香港亦無法例規定慈善組織須提交年報或帳目以就其財務情況作出報告。稅務局只會為覆查個別組織的免稅地位而不時要求該組織提交帳目、年報或其他文件，以確保該組織仍屬慈善性質以及其活動符合其宗旨。[62] 不過，稅務局指出，在現有法律之下，這項查閱慈善組織帳目的規定非屬強制性質。[63]

1.54 形式屬法團公司的慈善組織，須不時向稅務局提交經審計的帳目，但每四年不少於一次，這是上文所提到的稅務局覆查慈善組織的程序之一。形式屬社團或非屬法團組織的慈善組織，則只須提交自我核證的帳目副本。

由公司註冊處進行的監管

1.55 公司註冊處本身不負責監管慈善組織。公司註冊處處長規定根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的公司，每年均須向公司註冊處提交載有指定詳細資料的周年申報表。[64] 只有根據《公司條例》成立為公司的慈善組織方須提交周年申報表。

---

60 同上，第 5.4 段及 2.5 段。

61 同上，第 2.6 段。

62 《稅務條例》（第 112 章），第 51(1)條。

63 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），第 17 段，見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

64 《公司條例》（第 32 章）第 107 條。

律政司司長以“慈善事務守護人”（政府作為監護人）身分作出的監管

1.56 香港律政司司長接替前律政司而肩負慈善事務守護人的職責。作為慈善事務守護人，律政司司長是慈善法律程序的必然一方，並且代表有關慈善組織的實益權益或宗旨。[65] *“透過維護一般慈善利益，律政司司長為慈善組織的監管及管控框架作出貢獻。”*[66]

1.57 雖然律政司司長並非親自規管慈善組織的*“規管者”*，但《受託人條例》（第 29 章）第 57A 條賦權律政司司長在慈善信託遭違反或有需要更有效地管理慈善信託時採取行動。第 57A 條述明，法院可因應以下人士所提出的申請，提供法院認為屬於公正並與慈善信託有關的濟助，或作出法院認為屬於公正並與慈善信託有關的命令或指示：

(a) (i) 2 名或多於 2 名已獲律政司司長書面同意向法院提出申請的人；

(ii) 律政司司長；或

(iii) 全部或任何一名或多於一名受託人，或全部或任何一名或多於一名管理或聲稱管理慈善信託的人，或在其他情況下在該信託中有權益的人；而

(b) 該申請——

(i) 是就投訴違反該信託或投訴假定的違反該信託而提出的；或

(ii) 是為更有效地管理該信託而提出的。

1.58 自 1997 年以來，律政司司長曾參與多宗涉及慈善組織的案件。[67]

---

65 黃仁龍，“律政司司長擔任公眾利益維護者——延續與發展”（The Secretary for Justice As the Protector of the Public Interest: Continuity and Development），《香港法律學刊》（2007 年）第 37 期第 319 頁，有關部分見第 333 頁。亦見 *Halsbury's Laws of England*，卷 8 (2010 年)，第 5 版，第 590 段。

66 黃仁龍，“律政司司長擔任公眾利益維護者——延續與發展”，《香港法律學刊》（2007 年）第 37 期第 319 頁，有關部分見第 333 頁。

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)

由其他政府部門進行的監管

1.59 除上述政府部門外，還有一些其他部門須就屬其範疇的慈善組織行使某些監管職能。這些部門包括：民政事務局（負責統籌康體政策及康體活動的設施）；教育局（負責監察教育服務的提供）；衞生署（負責確保醫護機構適合提供服務）。

慈善組織的解散以及"近似"原則

1.60 稅務局已就慈善組織解散時資產的轉移或捐贈作出行政安排。在發給有意根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條要求免稅的慈善機構的指南中，稅務局述明該等慈善機構的規管文書所應載有的條款，其中之一須 *"說明在有關團體解散時如何處理餘下資產（餘下的資產通常應捐贈與其他慈善團體）。"*[68] 因此，根據第 88 條要求免稅的機構，應在機構的規管文書中加入此項說明條款，以供稅務局考慮。

1.61 若然一般慈善饋贈一開始便是無法執行或後來變得無法執行，法庭有權代為訂立盡量與原來目的近似（即諾曼法語中的 *"cy-près"* 之意）的新目的。與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法院可應律政司司長的申請，批准將饋贈按法院認為適當的慈善目的而作處置的計劃。[69]

監管香港慈善組織的規管框架中可察見的不足之處

香港慈善組織在監管方面的問題

1.62 正如上文所見，香港可獲免稅的慈善組織數目近年急劇上升，突顯了香港現時監管慈善組織的機制所存在的局限。申訴專員在

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 (志蓮淨苑一案); *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 見稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版）第 9(e)段，網頁為：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

69 見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。該條訂明："凡立遺囑人以信託以外的方式將其遺產的任何部分為並無指明的慈善目的而饋贈或遺贈，則法院在應律政司司長的申請的情況下，有司法管轄權批准將該項饋贈或遺贈按法院認為適當的慈善目的而作處置的計劃。"

2003 年所發表的報告[70] 中，把現有的監管機制描述為 *"既不全面也不周密，而且東拼西湊，缺乏成效。"*[71] 申訴專員指出，慈善組織在運作方面透明度和問責性不足，而現有的監管措施，既非涵蓋所有慈善團體，亦非涵蓋所有慈善籌款活動。[72]

1.63 從在香港運作的慈善組織的角度來看，現有的監管措施由多個不同的政府部門負責執行，而每個部門又在不同情況之下各自訂立規定和標準，這必然會造成某程度的混亂，並且無助於慈善組織的有效運作。

1.64 以上各點，以及現時監管慈善組織的機制中可察見的其他局限，已在諮詢文件中詳細討論，而下文會簡略作介紹。

慈善組織定義不合時宜

1.65 正如上文所見，*"慈善組織"* 一詞在香港的定義，並非基於明確的法定定義，而是基於可追溯至數百年前的英格蘭法例在普通法上的詮釋。這法例就是《1601 年伊利沙伯一世法規》（1601 Statute of Elizabeth I）的弁言（全文載於本報告書第 2 章，並會在該章中作討論），當中用語古舊過時，並不切合現代情況。

1.66 關於慈善組織定義的最重要案例，公認是上議院法官於 1891 年在 *Pemsel* 案[73] 中作出的裁決。麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）在該案中為闡釋慈善宗旨的四大主要類別（即濟貧、促進教育、推廣宗教，以及非屬這三類的任何其他宗旨）而提出的著名說法，雖然也可能會被視為與現代看法脫節，但今天仍然適用。一些較近期出現的慈善宗旨，有很多都難免會歸入意思含糊的 *"任何其他宗旨"* 類別，因而特別演變出一套關於慈善宗旨的案例法，但這套案例法卻是含糊不清，令人費解。[74]

慈善組織的註冊欠缺統一協調的機制

1.67 正如上文所指出，稅務局不負責為慈善組織註冊，亦不負責監管慈善組織，而稅務局所編製的根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條取得免稅地位的機構名單，並不構成一份正式的慈善組織 '註

---

70 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）。

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 頁。

74 這看法最早是由上訴法院民事法庭庭長斯特代爾勳爵（Lord Sterndale, MR）於 1922 年在 *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258 (CA)案中提出，有關部分見第 266 頁。

冊紀錄冊’。這可能會有以下危險：公眾（即潛在的慈善捐款人）或會因為這些慈善組織已取得免稅地位並被列入該名單，所以覺得它們*“冠冕堂皇，似乎得到官方認可，但此非《稅務條例》的原意。”*[75]

慈善組織的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定

1.68 正如諮詢文件[76]所論及，在香港成立慈善組織可採用各種不同的法律架構，包括法定團體、成立為法團的公司、慈善信託及社團。雖然小組委員會覺得可供慈善組織採用的各種法律形式未有出現特別問題，但小組委員會留意到每一種組織架構，在組織成立之時及組織運作期間，均可以涉及不同的法例規定。[77] 在現有的監管機制之下，根據特定條例成立的法定慈善組織，可以受到嚴格的法定監管[78]，但其他類別的慈善組織，可能只是特定活動受到有限度的監管，又或者在某些情況中甚至完全不受監管。[79]

1.69 舉例來說，法定慈善組織須就如何運用其所有收益作出交代，就所有交易擬備及備存妥善的經審計帳目，而該等帳目須於任何合理時間，可供組織的董事及行政長官所委任的人士查閱。[80] 接受政府資助的慈善組織（例如某些提供涉及福利、教育、醫療及藝術的服務的非政府組織）須受政府規管，由負責管轄的相關決策局或部門監管它們如何運用政府的資助。[81] 根據《公司條例》（第 32 章）成立的慈善組織須擬備經審計的帳目，以遵從該條例所訂的規定。不過，如慈善組織是以《社團條例》（第 151 章）下註冊社團的形式而成立，情況便有不同。此外，既非法定亦非接受資助的慈善組織，可以在本身的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作。[82]

---

75 此看法見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）第 5.12 段。

76 見香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 2 章及第 6 章。

77 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 3.10 段。

78 例子見《東華三院條例》（第 1051 章）附表中載列有多項事宜的長清單。

79 例如不在公眾地方籌款或不舉辦獎券籌款活動的非法定慈善組織及非資助慈善組織。這些慈善組織所收到的慈善捐款款額，以及這些款項如何運用，均無須受政府的任何監管。見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 5.3 段。

80 同上，第 2.4 段。

81 同上，第 5.4 及 2.5 段。

82 同上，第 2.6 段。

慈善籌款只受到有限度的監管

1.70 政府對慈善組織籌款活動的監管，只局限於那些須經社會福利署、食物環境衞生署或牌照事務處[83]批准的活動，例如售旗日、街頭售賣及獎券活動。有報告指出，上述部門在其相關法例所賦予的權力下，監管籌款活動所得收益的運用，一直表現盡責，實在值得表揚，但這方面的監管，只能是片面和有限度的。至於一些其他形式的籌款活動，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，或以郵寄或廣告方式募捐的活動，卻不受政府監管，因為這些慈善募捐無須申領許可證或牌照。[84]

1.71 在諮詢文件中，現時規管慈善籌款活動的措施被認定有多種局限。

- 從慈善組織的角度來看，有意進行某些籌款活動的慈善組織，須向一個或多個政府部門提出申請以取得批准，但每個部門的程序和規定均有不同。

- 從公眾的角度來看，並無渠道可取得慈善籌款活動的資料，亦無中央統籌的資訊站或熱線，讓公眾可就這些籌款活動作出查詢。

- 並無法例條文列出慈善組織進行慈善籌款時須予遵從的詳細規定，包括關於內部監管、問責及透明度等問題的規定。雖然現時有一些關於籌款活動的一般指引和最佳實務手冊，但這些都是自願性質的指引，只是個別部門或主管當局經累積多年工作經驗而制訂，當中可能有重疊及缺漏之處，因此不能為慈善組織提供一套有連貫性的指引。

1.72 小組委員會又關注到，現時對世界其他地方或中國內地偏遠地區的捐款（例如為四川地震賑災而捐出者），在核實工作方面會有困難。小組委員會認為除了政府須加強這方面的監管外，也要多注意慈善組織的核數師就所得捐款而進行的審計工作。

1.73 諮詢文件曾提及另有報告書建議，可在監管機制中加入關於捐款人透明度的若干規定，以提供誰曾向慈善組織捐款、捐出多少、

---

83 由 2012 年 4 月 1 日起，民政事務總署轄下的牌照事務處接手負責前影視及娛樂事務管理處根據《雜類牌照條例》(第 114 章)、《賭博條例》(第 148 章)及《遊戲機中心條例》(第 435 章)處理娛樂牌照的工作；見 http://www.hadla.gov.hk/el。

84 申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 3.1 段。

作甚麼用途及有甚麼期望等方面的資料。[85] 小組委員會未有認為捐款人透明度須列作議題，但認為保護捐款人的個人資料及私隱有其重要性，因為部分捐款人會希望為善而不揚名。

1.74 小組委員會在諮詢文件中所曾考慮和提出的建議，目的正是處理並糾正這些可察見的不足之處。因應諮詢期間所得的公眾回應，本報告書會重新考慮該等建議。

---

85 亞洲基金會，*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 日修訂），第 1 至 2 段。

第 2 章　關於慈善組織定義的建議

2.1　在諮詢文件的第 5 章中，小組委員會曾深入探討*"慈善組織"*此概念在法律中如何界定，並就有關定義的各項要素作出建議。在本章中，我們會闡述香港現時的情況，並檢視其他司法管轄區的狀況。我們接着會考慮受諮詢者的回應，然後提出最終建議。

香港現時的情況

"慈善組織"的法律定義

2.2　*"信託如要成為慈善信託，其宗旨就必須純屬慈善性質。"*[1] *"慈善組織"*一詞在香港法律下的涵義是以普通法為依歸，重點在於有關組織或活動的特定宗旨在法律意義上是否屬*"慈善性質"*。

慈善組織在普通法中的歷史演變

2.3　麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）在 1891 年的 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案中所提出的著名說法，是闡述慈善組織定義的最權威普通法案例。在該案中，麥納頓勳爵述明：

> "'慈善組織'在法律意義上包含四大主要類別：旨在濟貧的信託；旨在促進教育的信託；旨在推廣宗教的信託；以及旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託。"[2]

2.4　麥納頓勳爵所列舉的慈善宗旨*"四大主要類別"*，本身源於英格蘭《1601 年慈善用途法令》（Charitable Uses Act 1601）（又名《伊利沙伯一世法規》（Statute of Elizabeth I））的弁言。[3] 弁言所臚列的各項慈善宗旨（以現代英語來表達）包括：

> "濟助年老、無能力及貧困的人；供養傷病的軍人和水手，維修學校和義學，供養大學學者；修葺橋樑、海港、港口、堤道、教堂、海堤及公路；教育和提攜孤兒；為

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

2　[1891] AC 531 (HL)，第 583 頁。

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

懲教所提供濟助、儲備及保養；協助貧困女子出嫁，支援、扶助及幫助年青商人、手工藝人及敗壞的人；濟助或救贖囚犯或俘虜；就繳付十五之數、士兵開拔費用及其他稅款而為貧困居民提供援助或減輕其負擔。”[4]

2.5 麥納頓勳爵在 *Pemsel* 案中作出判決時曾論及上述法規及其弁言，他的說法是：

“《〔伊利沙伯一世〕法規》僅旨在提供一個新機制，以革除慈善組織的弊端，但這法規經過特有的詮譯後，卻被裁定為准許把某些本屬無效的饋贈贈予慈善組織。這法規的弁言又載有一份慈善事工清單，涉及不同種類和廣泛範圍，以致法庭視這份清單為索引或列表，但大家亦從來沒有忘記‘弁言所臚列的宗旨’……只是舉例而已，慈善組織宗旨並非僅限於此。”[5]

2.6 《1601 年慈善用途法令》是由《1888 年永久管業權及慈善用途法令》（Mortmain and Charitable Uses Act 1888，下稱《1888 年法令》）廢除，但弁言不在廢除之列，全文改載於《1888 年法令》第 13 條。《1888 年法令》後來在英格蘭被《1960 年慈善法令》（Charities Act 1960）廢除。關於這項廢除對弁言有何影響，論者認為：

“自《1888 年法令》被《1960 年慈善法令》廢除後，弁言無復見於法規彙編，但弁言從來不曾以法規的形式實施，而它最終被廢除，既不影響曾以它為準則所裁決的案件的效力，亦不影響日後裁決案件時所依據的原則。”[6]

2.7 至於甚麼可構成 *“慈善宗旨”*，現時的普通法原則是有關的宗旨必須屬《伊利沙伯一世法規》弁言所列明的一系列宗旨之一，或是屬麥納頓勳爵所訂的四類源於弁言的慈善宗旨之一。[7] 有關的宗旨又必須是 *“為了公益”*。在普通法中，除非能證明情況並非如此，否則麥納頓勳爵所訂的首三類慈善宗旨，即防貧、促進教育及推廣宗

---

4 這是賴恩德法官在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 案中的說法，載於有關的高院案例彙報（〔1984〕1 HKC 152）第 156 頁，他當時提到 Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第 8 頁。

5 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531，第 581 頁（上議院）。

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

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

教，均推定是*“為了公益”*。（不過，我們得指出這項普通法推定，已於 2006 年在英格蘭被法規撤銷。[8]）

2.8 至於麥納頓勳爵所訂的第四類慈善宗旨（即旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託），有說法認為此類宗旨，*“必須本身符合或根據就同一議題得出裁決的案件而類推符合〔伊利沙伯時代〕古舊法規的精神及用意，又或者必須是經由其他法規宣布為慈善宗旨。”*[9] 要符合*“公益”*準則，歸於此類的慈善宗旨必須具有可以確定的利益，而且有關利益必須可供足夠數目的社會人士取用。[10]

普通法中的“慈善宗旨”特定類別

濟貧

2.9 英格蘭《1601 年慈善用途法令》的弁言列出濟助年老、無能力及貧困的人這項慈善用途，但當中用詞可分拆詮釋。[11] 換言之，濟助貧困的人本身已屬慈善性質，無須規定這些貧困的人也要同時是*“年老”*或*“無能力”*方符合慈善之旨。*“貧困”*一詞只是相對概念，涵義未經法庭或法規界定。貧困與否是一個程度上的問題，要視乎情況而定。[12] 就部分案例所見，顯然無須陷於赤貧才符合貧困的涵義。[13]

2.10 錢納爾法官（Channell J）在 *Trustees of the Mary Clark Home v Andersons* 案中表示：

> “這似乎可得出以下結論：在旨在令貧困的人受惠的信託中，‘貧困的人’一詞並非指極度貧困的人，完全陷於赤貧的人；‘貧困’一詞似乎是相對概念而已。在本案此類案件中，很難決定以甚麼角度來看此問題，因為甚麼是貧，甚麼是富，大家顯然會有極之不同的看法。”[14]

---

8 因《2006 年慈善法令》（Charities Act 2006）的制定而被撤銷。見該法令第 3(2)條。

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

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 頁。

14 (1904) 2 KB 645，第 655 頁。

促進教育

2.11 *"弁言特別提到促進教育的各個層面，即'學校、義學及大學學者'以及'教育和提攜孤兒'。……收取學費的學校（只要不是把利潤撥作非慈善宗旨之用）也可以屬慈善性質。"*[15]

2.12 慈善法賦予*"教育"*一詞廣闊涵義，不囿限於老師在課室、操場或運動場所進行的教育工作。[16] 要符合在促進教育方面的慈善性質，有關機構必須旨在落實一項法律視為屬慈善性質並且符合《伊利沙伯一世法規》弁言的精神及用意的教育宗旨。此外，捐贈者所有意提供的教育必須對社會具有教育價值，而相關利益亦必須可供公眾或數目有足夠重要性的社會人士取用。[17]

2.13 在 *Ng Chi-fong v Hui Ho Pui-fun* 案[18] 中，賴恩德法官裁定，*"文化發展"*一般來說，是一項屬促進教育類別的慈善宗旨，而在以香港為例的中國人社會中，*"發展中華文化"*屬慈善性質。

推廣宗教

2.14 有論者指出，《伊利沙伯一世法規》弁言旨在闡明慈善宗旨，無意為慈善組織擬定一個詳盡無遺的定義。[19] 因此，雖然弁言未有特別提到*"推廣宗教"*（弁言所列的最相近例子是*"修葺教堂"*），但*"推廣宗教"*已被裁定為慈善宗旨類別之一。[20]

2.15 用於宗教的饋贈，必須符合兩項條件方可歸於麥納頓勳爵所指的第三類慈善組織範疇。首先，這項饋贈必須對推廣宗教有貢獻，但何謂宗教要由法庭來詮釋。其次，這項饋贈必須對公眾的宗教啟導或教育起推廣作用。[21]

2.16 正如之前所指出，《伊利沙伯一世法規》弁言特別訂明修葺教堂是一項宗教宗旨。被視為就宗教宗旨而言屬慈善性質的饋贈，包

---

15 Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大學出版社，2001 年)，第 118 頁。

16 見英格蘭與威爾斯慈善事務委員會指引：《促進教育為公益》 *(The Advancement of Education for the Public Benefit)* (2008 年 12 月)，見：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 頁。

18 [1987] HKLR 462.

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

20 見前註。

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

括建造、裝備、維修或修葺崇拜場所，提供合用的家具或裝飾，利便進行宗教崇拜，以及推廣進行與崇拜場所有關的純屬宗教性質工作。[22]

2.17 英格蘭與威爾斯慈善事務專員（Charity Commissioner of England and Wales）（即慈善事務委員會的前身）規定，必須有證據證明某所修道院、男修道院或女修院是以公眾可充分得益的方式來推廣宗教，然後才會讓它註冊為慈善組織。[23] 有論者認為，*"如有證據證明有關的宗旨違反所有道德規範，或是提倡一套新信仰，或公眾對落實該項宗旨的機構表示關注，或該機構過份專注於其信眾"*，則該機構為慈善組織的推定會被推翻，而該機構亦必須主動證明其工作可令公眾得益。[24]

促進健康

2.18 保護人類生命是一項確立已久的慈善宗旨，屬《伊利沙伯一世法規》弁言的範圍之內。促進健康的信託屬慈善性質，範圍涵蓋為促進健康而進行的疾病防治。有多項與健康有關但不囿限於解除病人痛苦的宗旨，也被視為屬慈善性質。[25] 旨在設立或維持一所醫院、一間病房或一張病牀的信託，屬慈善性質並會歸於促進健康的類別。信託如旨在研究疾病的成因、醫治或治療或旨在維持有助健康的條件，也被視為屬慈善性質。[26]

賑濟災民

2.19 某些賑災基金如旨在賑濟災民（不論是以災民身分直接受苦或是以災民家屬身分間接受苦），便會被視為屬慈善性質。此宗旨屬《伊利沙伯一世法規》弁言所訂的 *"解困"* 類別。[27]

濟助殘障人士

2.20 《伊利沙伯一世法規》弁言提到 *"濟助無能力的人"*。*"無能力"* 在字典中的定義是 *"無力、無助、無效用；體力衰弱、衰老"*。[28] 在現代語言中，此詞指弱能或智障人士[29]，範圍之廣不但可

---

22 同上，第 83 頁。

23 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 132 至 133 頁。

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

25 同上，第 107 頁。

26 美國法學會（American Law Institute），《法律重述》（*Restatement of the Law*）系列 2：信託，卷 2，第 372 段。

27 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 141 頁。

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

29 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 139 頁。

涵蓋有永久殘障（不論是身體抑或智能方面）的人，也可涵蓋因受傷或患病而暫時失去能力的人或需要休養的人，以及沒有能力保護自己以免遭受虐待或乏人照顧的幼童。[30] 由於在弁言中，*"濟助年老、無能力及貧困的人"*此句可分拆詮釋，無能力的人無須也要貧困或年老才能成為慈善組織的濟助對象。

保護動物

2.21 旨在保護動物或為動物謀福利的信託，不論相關的動物是否對人類有用，表面上也屬慈善性質，屬 *Pemsel* 案所訂的第四類慈善宗旨。[31] 旨在照顧一般動物或某品種動物的信託，可能會被視為有效的慈善信託。[32]

2.22 在 *Re Wedgwood* 案中，受勳上訴法官斯温芬伊迪（Swinfen Eady L-J）表示：

> "旨在造福和保護動物的饋贈，多傾向於推動和鼓勵善待動物，反對虐待動物，以及改善有關條件以防造成殘害，從而引發人類對較低等動物的矜憐之心，並藉此倡導一般的仁愛之心和道德之情，遏止殘暴行為，以便提升人類情操。上訴法院民事法庭庭長所提到的多宗案例，可充分證明以'慈善性質'一詞的已確立法律意義來說，上述各項宗旨明顯屬慈善性質。"[33]

保護環境

2.23 保護環境（包括保護動植物）是一項認定的慈善宗旨。歸於此類別的其他普通例子包括：廢物回收處理研究；推動保護瀕臨絕種的動植物；教育公眾認識樹木以及樹木的種植、護理及保護在生態方面的重要性；推動能源範疇及能源相關項目（例如再生能源的形態）的教育和研究；以及教育公眾認識潔淨空氣的價值及空氣污染的方式和後果。[34]

---

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

31 同上，第 128 頁。

32 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 157 頁。

33 [1915] 1 Ch 113，第 122 頁。

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

被裁定為非屬慈善性質的宗旨

2.24 相反而言，為政治宗旨而成立的信託並不屬慈善性質。這項規則有時被稱為*"不得涉及政治的規則"*，說來容易，應用時卻有困難，而這方面的案例也顯示出它在應用上有不一致的情況。有論者指出，*"〔英國〕慈善事務專員已竭力闡明在他們的眼中，此範疇有甚麼地方值得非議，並曾於過去多年發出多份指引，述明他們對相關法律的看法。"*[35]

2.25 據皮卡達（Picarda）所解釋，*"政治"*一詞，在用於慈善法而描述各種宗旨或活動時，並不囿限於黨派政治。以下各種宗旨或活動均被裁定為屬政治性質：

> "……推動任何政黨的利益；倡議或反對更改本國的法律、政策或行政做法；謀求改變別國的法律；謀求推翻外國政府的政策或外國政府主管當局的某些裁定；促進和平、國際了解或不同羣組之間的友誼（為推動國內種族和諧者除外）；消弭戰爭或停止某場戰爭；力求或試圖左右公眾對具爭議性的社會問題的看法。"[36]

2.26 被認定在法律意義上非屬*"慈善性質"*的機構宗旨包括：促進機構創辦人或捐助人利益；提倡一項特別體育運動，例如提倡足球或單車運動（而非一般體育運動）；以及專為某公司或行業屬下僱員提供運動場地、遊樂場地或獎學金。[37]

"慈善組織"在香港法例之下如何界定

《稅務條例》（第 112 章）

2.27 香港稅務局備有一份申請免稅成功的機構名單，這些機構可獲豁免繳稅，是因為得到稅務局認可為屬《稅務條例》（第 112 章）第 88 條所指的*"屬公共性質的慈善機構或慈善信託"*範圍內的機構。[38]《稅務條例》（第 112 章）第 88 條述明：

---

35 同上，第 167 頁。

36 同上，第 167 頁。

37 見稅務局所發出的《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》(2006 年 9 月)第 9 段中的討論，見：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/e_dipn37.pdf。

38 這份名單的網上版本見：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach.htm。

"即使本條例載有相反規定，任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託，均獲豁免並當作一直獲豁免繳稅：

但凡任何行業或業務是由任何該等機構或信託經營，而得自該行業或業務的利潤是純粹作慈善用途及其中大部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定，在此情況下，該等利潤方獲豁免並當作獲豁免繳稅—

(a) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或

(b) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是為該等人的利益而設立的。"

2.28 雖然*"屬公共性質的慈善機構或慈善信託"*及*"慈善用途"*兩詞在《稅務條例》中未有界定，但*"認可慈善捐款"*一詞卻被界定為指*"捐贈給根據第88條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項，或指捐贈給政府作慈善用途的款項。"*[39] 正如我們之前所指出，稅務局的做法是參考普通法以裁定某個機構可否說是為慈善宗旨而成立，[40] 特別是參考麥納頓勳爵在*Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案[41] 中所列明的慈善宗旨四大主要類別。要被視為慈善組織，有關的機構必須按法律來說純粹為慈善宗旨而成立。稅務局述明：*"該團體不能同時有慈善性質和非慈善性質的混合宗旨。"*[42]

2.29 稅務局用以裁定某些捐款可否作為*"認可慈善捐款"*而扣稅的稅例釋義及執行指引[43]，雖然可供公眾取覽，但卻沒有約束力，也不影響納稅人反對評稅或向*"[稅務局]局長、稅務上訴委員會或法院"*提出上訴的權利。[44]

---

39 《稅務條例》（第 112 章）第 2(1)條。

40 稅務局資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

41 [1891] AC 531 (HL).

42 稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月），見 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

43 同上。

44 同上，見封面。

2.30 這套釋義及執行指引的第 9 段述明：

“某一用途除非是旨在使社會全部或相當大部分人士獲得利益，否則便不屬慈善性質。一般來說，一個基本上是為指定人士的利益而成立的團體，並非是慈善團體。不過，怎樣才構成社會上相當大部分人士，實在難以明確界定。多年來，法院曾考慮過聲稱具慈善性質的不同個案。現歸納法院的判定如下——

- 經法院判定為慈善的用途
  - 救助貧困人士
  - 救助特殊災害中的受害者
  - 救助病者
  - 救助身體和智能殘缺者
  - 設立或營辦非牟利學校
  - 提供獎學金
  - 特定學科的傳播
  - 設立或營辦教堂
  - 設立屬公共性質的宗教機構
  - 防止虐畜
  - 保護環境或郊區
- 經法院判定為非慈善的用途
  - 為達到政治目的
  - 為促進創辦人或捐助人的利益
  - 提倡某一項特別運動，如足球或單車
  - 專為某公司或行業屬下僱員提供遊樂場所、運動場所或獎學金。”

《註冊受託人法團條例》（第 306 章）

2.31 《註冊受託人法團條例》（第306章）對某些團體、社團及社群所委任的受託人以及慈善信託受託人的成立為法團作出規管。[45] 為實施該條例，*"慈善組織"*一詞在第2(1)條中被界定為指 *"為慈善目的而以契據或其他方式成立的信託或組織。"*

2.32 《註冊受託人法團條例》(第306章)第2(1)條把 *"慈善目的"* 界定為包括：

> "(a) 濟貧；
>
> (b) 促進藝術、教育、學術、文學、科學或研究的發展；
>
> (c) 提供準備以—
>
> (i) 治癒、減輕或預防影響人類的疾病、衰弱或傷殘；或
>
> (ii) 照顧患有或受困於影響人類的疾病、衰弱或傷殘的人，包括照顧在分娩前、分娩中及分娩後的婦女；
>
> (d) 促進宗教發展；
>
> (e) 教會目的；
>
> (f) 提高社會公德及促進市民的身心健康；及
>
> (g) 對社會有益但沒有在(a)至(f)段指明的其他目的。"[46]

---

45 見《註冊受託人法團條例》（第 306 章）詳題。

46 《註冊受託人法團條例》（第 306 章）第 2(1)條。第 2(2)條補充說："凡任何團體或慈善組織的宗旨，涉及由該團體或慈善組織，或其個別成員或受託人(視屬何情況而定)謀取利益，則該團體或慈善組織即非本條例所指的團體或慈善組織。"第 2(3)條對此有進一步解釋，該條述明："就第(2)款而言，任何團體或慈善組織的個別成員或受託人，如向該團體或慈善組織提供專業服務並收取薪酬，而此舉又為設立、組成或規管該團體或組織的遺囑、契據、規則、規例或其他文書所准許者，則該項收取薪酬不屬謀取利益。"

現有法律的問題以及進行改革的需要

2.33 正如我們所見，任何團體如要被視為香港法律所指的慈善團體，就必須純粹為*"法理上承認的慈善用途"*[47]而成立。我們對*"慈善宗旨"*的定義，即使時至今日，仍以麥納頓勳爵於 1891 年所提出的四類慈善宗旨[48]為依據，而此說法本身的依據，則是英格蘭《1601 年慈善用途法令》的弁言。[49]

2.34 在二十一世紀的香港，藉參考一項英格蘭都鐸王朝的法規以及維多利亞時代的案例法來裁定甚麼可構成慈善組織，顯然會有困難。我們會在下文列出其中一些困難之處。

定義不合時宜

2.35 《1601 年法令》弁言用語古舊，不切合現代情況，其中所提到的例子，很多都與現今社會脫節。麥納頓勳爵所提出的四類慈善宗旨，重點似乎同樣與現代思維格格不入。把*"濟貧"*及*"促進教育"*列為確當的慈善宗旨，可能不會引起多大爭議，但有人可能會認為沒道理突出*"推廣宗教"*，讓其自成一類，因為所有其他宗旨（例如照顧病人和老人、防止殘暴行為、保護環境、提倡體育運動等等）都是一併撥入*"可令社會得益的其他宗旨"*的第四大類，沒有再作細分。

2.36 裁定甚麼可構成慈善宗旨，所依據者是發源於十九世紀的案例法及一項十七世紀法規的古舊用語。對於法律門外漢來說，兩者均難以掌握，而且它們所提供的指引，無論如何也是有限的。我們有充分的理由認為，為了公眾及慈善機構的利益起見，界定甚麼可構成慈善宗旨的法律定義，應該清晰明確，易於掌握，並且能配合現代價值觀。

相關法律混亂不清

2.37 香港現時並無全面的法定機制，處理慈善組織的註冊或規管事宜。根據《稅務條例》（第 112 章）的條文，獲稅務局認可為慈善組織的機構通常無須繳稅，而捐給該等機構的捐款亦可獲扣稅，但《稅

---

47 稅務局，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

48 *Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891]，稅務案件卷 3 第 53 頁，麥納頓勳爵此說法載於第 96 頁。

49 又名《慈善用途法規》或《伊利沙伯一世法規》。弁言載有一份長長的清單，臚列了各式各樣的慈善用途：見 *Halsbury's Laws of England*，卷 5(2)（2001 年再版），第 2 段。

務條例》沒有為甚麼可構成慈善組織提供法定定義。因此，稅務局必須參考普通法來裁定某個機構能否說是為*"慈善宗旨"*而成立。這方面的案例法卻不夠清晰。

2.38 麥納頓勳爵在 *Pemsel* 案中用以描述第四類慈善宗旨之詞，是*"旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託"*，這對於甚麼才是或不是慈善宗旨，幫助不大。由於此詞含糊不清，令人難以確定其涵義，大家只好通過昂貴的訴訟來釐清問題，故此難怪上訴法院民事法庭庭長斯特代爾勳爵（Lord Sterndale, MR）曾有此一說：*"甚麼是慈善饋贈，甚麼不是慈善饋贈，這方面的案例糾結不清，本席無法找到任何原則作為指引，令人可以輕易地安然擺脫糾結。"*[50]

訂立法定定義的正反意見

2.39 贊成訂立法定定義的主要論據如下：

(a) 可令法律更為易於取用兼且更加明確，以協助捐贈者和慈善機構本身；

(b) 可反映相關的現代價值觀以及慈善機構現時進行的各式各樣活動，這是古舊的案例法所不能辦到的；

(c) 以應用行政指引（即使是以普通法為依據者）而非訂立明確法定定義的方式，裁定是否根據《稅務條例》給予某個機構及其捐贈者稅務優惠，並不是可取的做法；

(d) 如要訂立法定機制以規管慈善機構，便有必要為須受規管的機構訂立明確的法定定義；及

(e) 為界定甚麼可構成慈善組織而訂立法定定義，會符合普通法世界的法律發展大勢。

2.40 反對訂立法定定義的論據如下：

(a) 任何法定定義均無法預見慈善捐獻的所有未來發展，案例法本身富有靈活性，可隨時日逐步演變以配合不斷變化的社會情況，訂立法定定義便會失去靈活性；及

(b) 在高難度的案件中，法定定義不能免卻訴訟的必要，反而

---

[50] *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258，第 266 頁（上訴法院）。

會喪失案例法多年以來已被確認的好處。

2.41 在詳細解釋反對訂立法定定義的第一個論據時，英國的一份白皮書最後於 1989 年總結如下：

> "試圖以任何一種下述方法來界定慈善組織〔即列出當作屬慈善性質的宗旨、按麥納頓勳爵的分類方法為慈善組織訂立定義，或把'慈善宗旨'界定為'可令社會得益的宗旨'〕，也會是困難重重，而且可能會損及現有法律的靈活性，而靈活性是現有法律的力量所在，也是現有法律的最珍貴特色。〔政府〕尤其認為試圖在法規中指明哪些宗旨會被視為屬慈善性質，將會十分危險。"[51]

此看法後來當然不被政府接納，因為政府在英格蘭《2006 年慈善法令》（Charities Act 2006）中納入了*"慈善宗旨"*的定義。[52]

2.42 在諮詢文件中，小組委員會曾建議應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。[53]

受諮詢者的回應

2.43 諮詢結果顯示，絕大部分受諮詢者都贊成為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確法定定義。受諮詢者普遍支持這項建議，主要是因為明確的法定定義有助使有關法律更為明確，令公眾更易明白有關法律的規定。其中一個意見認為，*"在慈善宗旨的定義上，公眾適宜有明確並以法例條文形式編纂的一手法律資料，盡可能包括已獲認定的核心慈善宗旨類別，而非依靠過時而來源分散的普通法。"*。

2.44 香港律師會表示，採納根據麥納頓勳爵在 *Pemsel* 案的附帶意見而形成的普通法觀點，並不合時宜。他們認為，採納明確的法定定義以認定範圍更廣的慈善宗旨，可推動慈善組織的整體發展，並鼓勵公眾更多參與慈善活動。

---

51 英國內政部，《慈善組織：建設未來框架》(*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 日開始實施。該《2011 年法令》旨在以單一項法令取代《1992 年慈善法令》、《1993 年慈善法令》和《2006 年慈善法令》的大部分條文以及《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）的全部條文，以便使法律更容易理解，但法律本身並無改變。見：http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Regulation/charbill.aspx。

53 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.42 段，建議 1。

2.45 一些回應者認為，在擬定法定定義的過程中，必須適當考慮減少不明確之處和保留靈活性這兩點。

2.46 少數回應者的意見與上述觀點不同。他們認為無須訂立法定定義，因為新定義會過於狹窄，並認為採納現有的普通法規定更為可取。

我們的觀點

2.47 我們同意諮詢文件所表達的觀點，認為有壓倒性的理據支持訂立法定定義。若然我們認為現有的案例法模糊不清，有欠明確，那麼說訂立法定定義會令現有的案例法好處喪失，便不可能是反對訂立法定定義的有力理據。我們和大部分受諮詢者的看法一樣，認為訂立法定定義會使有關法律更為明確，令人對有關法律有更好的理解，並便利有關法律的施行。訂立法定定義也是鼓勵公眾參與慈善活動的好方法，亦可推動慈善組織的整體發展。

2.48 正如諮詢文件所說，任何法定定義也無法預見所有將會發生之事，但如果訂立一個定義，在涵蓋範圍廣泛的各類宗旨的同時，亦保留某程度上的靈活性，讓那些非屬指明類別宗旨範圍之內的宗旨得到認受，則對於麥納頓勳爵所訂的四類慈善宗旨來說，這會是一種改良的做法。我們故此建議應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。

建議 1

我們建議，應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。

界定慈善地位時須予考慮的問題

2.49 經得出結論認為應以法例清楚述明甚麼可構成慈善宗旨後，我們須就裁定*如何*界定慈善地位而考慮多項相關問題。

純屬慈善性質的宗旨

2.50 現有法律規定，機構要獲認可為慈善機構，其宗旨必須*純粹*屬慈善性質。另一做法則是讓宗旨屬混合性質的機構享有慈善地位，但這樣做會與其他司法管轄區所採取的做法不一致。

2.51 諮詢文件第 2.46 至 2.50 段對公益準則進行了詳細討論。

其他考慮事項

須確保現有的慈善宗旨均在涵蓋之列

2.52 在諮詢文件中，小組委員會曾認為不應把現有的慈善宗旨排除於法定定義之外。因此，在為香港擬定慈善宗旨的法定定義時，我們應小心行事，確保法定定義不會排除任何現時屬慈善性質的宗旨。與此同時，若要擴闊法定定義以納入一些現時非屬慈善性質的宗旨，我們亦須謹慎從事，並須仔細考慮這樣做在撥款資助及稅收損失方面，可能會對政府資源有甚麼影響。

2.53 英國內政部在 2003 年發表一份報告書，認為 *"〔慈善宗旨〕清單所載的特定宗旨，應反映那些已經或應該得到公眾大力認可的慈善工作主要範疇。"*[54] 按此論據，我們可以說為香港而設的法定定義所須特別列明的宗旨，應反映那些已經或應該得到公眾大力認可的本地慈善工作主要範疇。

現有的案例法

2.54 正如英國策略小組在其報告書中所指出，現有法律容或有反常之處，但當中也有一套有用的案例法，曾就一些特定問題（例如 *"教育"* 一詞在慈善法中的涵蓋範圍和涵義）進行探討。正如策略小組報告書所指出：

> "移除對現有案例法的所有提述，會令現存的慈善組織須面對殊不明朗的情況，這意味着很多相同的問題均須再經法庭探討，而這是沒有必要的。"[55]

2.55 在諮詢文件中，小組委員會曾明確表明無意廢棄現有的案例法，但如果它明顯與小組委員會所曾建議的法定定義不協調，則作別論。

---

54 英國內政部，《慈善組織與非牟利工作：建設現代法律框架，政府對"私人行動，公眾得益"報告書的回應》（*Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework, The Government's response to "Private Action, Public Benefit"*）（2003 年 7 月），第 9 頁。

55 英國策略小組報告書，《私人行動，公益得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》（2002 年 9 月），第 41 頁。

可以採用的改革模式：其他司法管轄區所採用的定義

2.56 在諮詢文件中，小組委員會研究過海外各種關於慈善宗旨定義的模式。在研究的過程中，小組委員會曾發覺英格蘭與威爾斯以及蘇格蘭所採取的做法最為可取，下文會扼要介紹這些做法，而其他司法管轄區所採用的模式，詳情已在諮詢文件附件 1 討論。

英格蘭與威爾斯

2.57 英格蘭《2011 年慈善法令》（Charities Act 2011）（下稱《英格蘭 2011 年法令》）第 2 條把 *"慈善宗旨"* 界定為：

> "(1) 就英格蘭與威爾斯的法律而言，慈善宗旨是指符合以下說明的宗旨——
>
> (a) 屬第3(1)條的範圍內，及
>
> (b) 是為了公益（見第 4 條）。
>
> (2) 在任何成文法則或文件中，如以任何字眼提述——
>
> (a) 慈善宗旨，或
>
> (b) 根據英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律，具有慈善宗旨的機構，
>
> 均須按照第(1)款予以理解。……"

2.58 《英格蘭 2011 年法令》第2(1)條把慈善宗旨界定如下：屬該法令第 3(1)條所列宗旨範圍以內並且是為了公益的宗旨。該條所列的宗旨如下：

> "(a) 防貧或濟貧；
>
> (b) 促進教育；
>
> (c) 推廣宗教；
>
> (d) 促進健康或拯救生命；
>
> (e) 推動公民意識或社區發展；
>
> (f) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學；

(g) 推動業餘體育運動；

(h) 促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等及多元化；

(i) 推動環境保護或改善；

(j) 對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助；

(k) 促進動物福利；

(l) 提高國家武裝軍隊的效能，或提高警隊、消防及拯救服務或救護服務的效能；

(m) 符合以下說明的的任何其他宗旨——

(i) 非屬(a)至(l)段範圍內，但憑藉第 5 條（康樂信託和類似信託等）或根據舊有法律被認定為慈善宗旨；

(ii) 可合理地視為與屬(a)至(l)段或第(i)節範圍內的宗旨類同，或可合理地視為符合該項宗旨的精神；或

(iii) 可合理地視為與根據英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律被認定屬第(ii)節或本節範圍內的宗旨類同，或可合理地視為符合該項宗旨的精神。”

2.59 第3(2)條對部分列於第 3(1)條的宗旨作進一步解釋如下：

“(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) 不涉及對神信仰的宗教；

(b) 在(d)段中，‘促進健康’包括預防或解除病患、疾病或人類痛苦；

(c) (e)段包括——

(i) 郊區或市區重建，及

(ii) 推廣公民責任、志願工作或志願界，或提高慈善組織的效能或效率；

(d) 在(g)段中，‘體育運動’指可透過體能、智能、體力活動或智力活動來促進健康的體育運動或遊戲；

(e) (j)段包括透過對該段所述人士提供住宿或照顧而給予的濟助；及

(f) 在(l)段中，‘消防及拯救服務’指消防及拯救部門根據《2004 年消防及拯救服務法令》（Fire and Rescue Services Act 2004）第 2 部所提供的服務。”

2.60 第3(4)條對第3(1)(m)(i)條作以下澄清：

“(4) 在第(1)(m)(i)款中，‘舊有法律’指緊接 2008 年 4 月 1 日之前實施的英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律。”

2.61 這在實質上意味着所有現時被視為屬慈善性質的宗旨，仍然會被視為屬慈善性質。不過，重要的是第2(1)及 4(1)條提到，慈善組織的宗旨必須符合慈善組織準則的兩大規定，那就是有關宗旨必須屬所列各類宗旨其中之一，*並且*必須是*“為了公益”*。第4(2)條進一步述明不得推定某類別的某項宗旨必然是為了公益，這樣可有效地移除舊有的普通法推定，即慈善組織如旨在防貧或濟貧、促進教育或推廣宗教，便必然是為了公益。

2.62 至於甚麼可構成*“公益”*，該法令未有作出界定，但第4(3)條有此規定：*“凡提及公益一詞，所指者是該詞按英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律而理解之義。”*

2.63 《英格蘭 2011 年法令》第 17 條規定，慈善事務委員會須就公益規定的運作發出指引，並且必須在發出指引之前進行公眾諮詢。

蘇格蘭

2.64 任何團體如要根據《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）（下稱《蘇格蘭

2005 年法令》）註冊為慈善組織，均必須符合第 7 條所列明的 *"慈善組織準則"*。任何團體如屬以下情況，即符合此項準則：

"(a) 其宗旨只包含一項或多項慈善宗旨，及

(b) 它在蘇格蘭或其他地方提供（如屬申請人的情況，則為申請人在蘇格蘭或其他地方提供或有意提供）公益。"

2.65 《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2) 條把 *"慈善宗旨"* 界定為：

"(a) 防貧或濟貧，

(b) 促進教育，

(c) 推廣宗教，

(d) 促進健康，

(e) 拯救生命，

(f) 推動公民意識或社區發展，

(g) 推展藝術、傳統遺產、文化或科學，

(h) 推動公眾參與體育運動，

(i) 提供康樂設施或組織康樂活動，而目的是改善該等設施或活動的主要服務對象的生活條件，

(j) 促進人權、衝突的解決或和解，

(k) 促進宗教和諧或種族和諧，

(l) 促進平等及多元化，

(m) 推動環境保護或改善，

(n) 對因年齡、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助，

(o) 促進動物福利，

(p) 可合理地視為與任何一項上述宗旨類同的任何其他宗旨。"

2.66 該法令第7(3)條對部分列於第7(2)條的慈善宗旨作進一步解釋如下：

"(a) 在(d)段中，'促進健康'包括預防或解除病患、疾病或人類痛苦，

(b) (f)段包括——

(i) 郊區或市區重建，及

(ii) 推廣公民責任、志願工作或志願界，或提高慈善組織的效能或效率，

(c) 在(h)段中，'體育運動'指涉及體能及體力活動的體育運動，

(d) (i)段只適用於符合以下說明的康樂設施或活動——

(i) 服務對象主要是因年齡、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有此需要的人士，或

(ii) 可供市民大眾的成員取用，或可供市民大眾的男性或女性成員取用，

(e) (n)段包括透過提供住宿或照顧而給予的濟助，及

(f) 就(p)段而言，推廣任何哲學信仰（不論是否涉及對神的信仰）與(c)段所列明的宗旨類同。"

2.67 該法令第8(1)條訂明，為裁定第7(1)條所指的*"慈善組織準則"*是否已予符合，任何宗旨均不得推定為*"為了公益"*。第8(2)條列明以下各項在裁定某團體是否提供*"公益"*時須予考慮的因素：

"(a) 因該團體行使其職能而——

(i) 令該團體的成員或任何其他人士（公眾人士除外）得到或有可能得到的利益，及

(ii) 令公眾蒙受或有可能蒙受的不利，

與公眾因該團體行使其職能而得到或有可能得到的利益相比的結果，及

(b) 如利益只向或有可能只向部分公眾人士提供，則須

考慮取得利益的條件（包括任何收費或費用）是否過於嚴苛。”

慈善宗旨類別

2.68 在諮詢文件中，小組委員會研究過慈善宗旨的法定定義所擬涵蓋的各類不同宗旨。在為慈善宗旨擬定香港適用的定義時，由於香港與英格蘭及蘇格蘭有相同的法律傳統，小組委員會相信英格蘭及蘇格蘭的法例尤其可供借鑑，作為有用的起步點。我們會在下文闡述英格蘭及蘇格蘭的相關法例、受諮詢者的回應，以及我們對各類不同慈善宗旨的看法。

“防貧或濟貧”

2.69 根據諮詢文件第 2(1)項建議，*“防貧或濟貧”*應列為可構成慈善宗旨的法定定義的其中一項慈善宗旨類別。[56]

受諮詢者的回應

2.70 所有就這類宗旨作回應的受諮詢者，都贊成把這類宗旨納入法定定義。

我們的觀點

2.71 我們認為，防貧或濟貧毫無疑問應列為慈善宗旨類別之一，以反映現有的普通法。我們建議，*“防貧或濟貧”*應列為慈善宗旨類別之一。

“促進教育”

2.72 根據《蘇格蘭 2005 年法令》及《英格蘭 2011 年法令》，促進教育被列為第二類慈善宗旨。[57]

2.73 正如我們之前所見，在英格蘭與威爾斯，於《英格蘭 2006 年法令》制定之前，除非有相反證據把推定推翻，否則促進教育（或濟貧或推廣宗教）的宗旨是推定為為了公益。至於其他類別的宗旨，則必須證明它們是為了公益。不過，《英格蘭 2006 年法令》的第 1 部已移除了這個關於教育的公益推定（關於濟貧及推廣宗教者亦然）。

---

56 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.68 和 5.69 段。

57 見《英格蘭 2011 年法令》第 3(1)(b)條及《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(2)(b)條。

因此，英格蘭與威爾斯的 *"私立學校"*，現時須受《英格蘭 2011 年法令》所施加的 *"公益"* 準則規限，並且必須取得慈善地位方能享用此地位所帶來的稅務優惠。關於這一點，我們留意到英國策略小組有以下的看法：

> "有部分慈善組織就所提供的服務收取費用。如果費用對大部分人來說是可以負擔的話，收費不會影響慈善組織本身的慈善性質，但收費的慈善組織必須確保組織本身屬公共性質。那就是說，它們的服務可供那些會因收費而被拒諸門外的人取用。舉例來說，為了保住慈善地位，收費昂貴的私立學校必須為那些無力支付全費的學生提供重大支援，而大部分此類學校可能已是如此行事。"[58]

2.74 為了符合公益準則，英格蘭的私立學校必須做更多工作，運用專長在其設施內向更多不同背景的兒童提供教育，[59] 包括設立獎學金及助學金，為如無獎學金及助學金之設即無能力負擔所需學費的學生提供經濟援助。

2.75 在諮詢文件中，小組委員會曾建議 *"促進教育"* 應列為慈善宗旨類別之一。[60]

受諮詢者的回應

2.76 絕大多數對此議題作回應的受諮詢者，都支持這項建議列入的慈善宗旨類別。

我們的觀點

2.77 我們贊同這類宗旨應屬慈善宗旨，並建議將之列為慈善宗旨類別之一。

---

58 英國策略小組，《私人行動，公益得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》（2002 年 9 月），第 41 頁。

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

60 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.70 至 5.73 段。

"推廣宗教"

2.78 根據《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(2)(c)條及《英格蘭 2011 年法令》第 3(1)(c)條，*"推廣宗教"*被列為慈善宗旨之一。《英格蘭 2011 年法令》第 3(2) (a)條進一步解釋：

> "*'宗教'*包括——
>
> (i) 涉及多神信仰的宗教，及
>
> (ii) 不涉及對神信仰的宗教。"

這意味着就英格蘭法例而言，*"宗教"*可涉及無神信仰、一神信仰或多神信仰。

2.79 《蘇格蘭 2005 年法令》所提供的進一步解釋卻另有說法。第7(3)(f)條述明，*"……推廣任何哲學信仰（不論是否涉及對神的信仰）與(c)段所列明的宗旨〔推廣宗教〕類同。"*

2.80 在諮詢文件中，小組委員會曾建議把*"推廣宗教"*列為慈善宗旨之一。[61]

受諮詢者的回應

2.81 絕大多數對此類別作回應的受諮詢者，都支持把此類別納入法定定義。在這些受諮詢者中，若干為宗教團體。

2.82 一名反對把此類別納入法定定義的受諮詢者表示，雖然香港很多宗教團體為社會提供慈善服務，但慈善和宗教不應混為一談。該名受諮詢者認為，推廣宗教的宗旨不是對每名市民都有幫助，而只是為有關的宗教或宗教團體服務，並認為人們的福祉沒有因為這些團體所做的事而改善。亦有受諮詢者認為，目前並無有效機制監管宗教團體，確保它們把募集的慈善捐款用於慈善服務。

2.83 除了考慮*"推廣宗教"*應否列為其中一類慈善宗旨外，有些受諮詢者還對這項宗旨也必須是*"為了公益"*的規定表達意見。一名受諮詢者擔心，如新法例移除*"公益"*推定，基督教會和組織便必須令授予它們慈善地位的有關主管當局確信，它們活動的宗旨是*"為了公益"*。結果是新的基督教會和組織會較難合資格成為慈善組織。此

---

[61] 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.74 至 5.76 段。

外，有受諮詢者指出，目前被視為慈善組織的現有基督教會和組織，可能會較難保持它們的慈善地位。

我們的觀點

2.84 我們已仔細研究回應者就此議題所表達的不同意見。我們認為，案例法已明確確立*"推廣宗教"*為慈善宗旨[62]，社會也將其視為慈善宗旨。因此，我們建議在慈善宗旨的法定定義中，*"推廣宗教"*應列為其中一類慈善宗旨。

2.85 至於這類宗旨是否必須符合*"為了公益"*的規定，我們已仔細研究回應者所表達的寶貴意見。這個問題會在本章的較後部分另行討論。

"促進健康"

2.86 在《蘇格蘭 2005 年法令》中，*"促進健康"*見於第7(2)(d)條，是其中一類慈善宗旨，而第7(2)(e)條則把*"拯救生命"*列為另一類慈善宗旨。《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(d)條則有所不同，是把*"促進健康或拯救生命"*合併為一類慈善宗旨。我們又留意到上述兩項法令均把*"促進健康"*界定為包括*"預防或解除病患、疾病或人類痛苦。"*[63]

2.87 在英格蘭與威爾斯，英格蘭慈善事務委員會曾就*"促進健康及拯救生命"*這類慈善宗旨涵義發出指引。就這類宗旨的第一部分（即*"促進健康"*），該委員會的指引述明：

> "1. 促進健康包括預防或解除病患、疾病或人類痛苦，也包括提倡健康之道。促進健康既涵蓋傳統的療法，亦涵蓋各種旨在醫治身、心、靈以紓緩病徵及治療疾病的輔助、另類或整全療法。要屬於慈善性質，便必須有足夠證據證明所會採取的療法具有療效。評估各種不同的療法是否具有療效，是視乎它們聲稱對病人有何好處（即究竟是診斷、醫治、治療以及／抑或紓緩方面的好

---

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 見《英格蘭 2011 年法令》第 3(2)(b)條及《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(3)(a)條。

處），也視乎是否提供此等療法以補傳統醫學的不足或作為另一選擇。每一宗個案均按其實際情況而考慮，但上議院就輔助及另類醫學所發表的報告書[64]可提供有用的指引。

2. 解除病患並不囿限於醫治或提供護理（例如醫院），而是擴及於提供物品、服務及設施，以紓緩患病、療養、殘疾或衰弱人士的痛苦或幫助他們康復過來，又或者是給予病人慰藉。”[65]

2.88 參照蘇格蘭的做法，小組委員會在諮詢文件中曾建議把*“促進健康”*納入香港的慈善宗旨法定定義。[66]

受諮詢者的回應

2.89 絕大多數就這類宗旨表達意見的回應者，都支持把這類宗旨納入法定定義。

我們的觀點

2.90 由於回應者普遍表示支持，我們建議*“促進健康”*應列為慈善宗旨類別之一。

“拯救生命”

2.91 根據《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(e)條，*“拯救生命”*是自成一類的慈善宗旨。蘇格蘭慈善組織規管局（Scottish Charity Regulator）曾表明其看法為*“拯救生命”*：

“……包括各種旨在拯救生命有危險的人和保障人命的活動。以此為追求目標的活動，可能包括提供救援服務或提供急救或其他救生技能的訓練。”[67]

---

64 上議院，《科學及科技：第 6 號報告書：輔助及另類醫學》（*Science and Technology: Sixth Report: Complementary and Alternative Medicine*）（2000 年 11 月 21 日），見：http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/123/12302.htm#a1。

65 見慈善事務委員會網站：http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx。

66 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.77 至 5.79 段。

67 蘇格蘭慈善組織規管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator）《符合慈善組織準則：用以諮詢的指引草擬本》（*Meeting the Charity Test, Draft Guidance for Consultation*），2008 年 1 月。

2.92 正如之前所指出，《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(d)條，把*"促進健康或拯救生命"*這項合併的宗旨列為慈善宗旨之一。英格蘭慈善事務委員會就*"促進健康及拯救生命"*的涵義發出指引，述明：

> "拯救生命包括各種旨在拯救生命有危險的人以及保障人命和財產的慈善活動。
>
> 符合此說明的慈善組織及慈善宗旨類別包括：
>
> - 提供（傳統及／或輔助、另類或整全）醫療、護理及治療的慈善組織，例如醫院及治療中心，以及支援其工作或與其有關連的慈善組織，例如醫院之友聯會（*Hospital Leagues of Friends*）；
> - 為患病、療養、殘疾或衰弱的人提供慰藉、物品、服務及設施的慈善組織，例如醫院電台（*Hospital Radio*）；
> - 進行醫學研究的慈善組織；
> - 為醫生提供服務及設施（例如護士宿舍）的慈善組織，；
> - 確保醫生行醫水平符合標準的慈善組織，例如英國醫學總會（*General Medical Council*）；
> - 推動證實有益健康的活動的慈善組織；
> - 提供救援服務（例如救生艇、登山救援、消防救護車、空中救援機及急救等服務）或協助警方及救援服務工作（例如在發生全國性災難及地區性災難時提供緊急無線電通訊）的慈善機構；
> - 為協助天災或戰爭受害者而成立的慈善組織；
> - 提供救生或自衛課程；
> - 提供輸血服務。"[68]

---

[68] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《促進健康或拯救生命指引》（*Guidance on the Advancement of health or the saving of lives*），見：http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx。

2.93 參照在蘇格蘭法例之下所採取的做法，小組委員會在諮詢文件中曾建議自成一類的*"拯救生命"*應列為慈善宗旨類別之一。[69]

受諮詢者的回應

2.94 就這類宗旨作回應的受諮詢者，普遍支持把這類宗旨納入法定定義。

我們的觀點

2.95 由於所收到的回應普遍表示支持，我們建議這類宗旨應列為慈善宗旨類別。

"推動公民意識或社區發展"

2.96 根據《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(2)(f)條，*"推動公民意識或社區發展"*是慈善宗旨之一。第 7(3)(b)條進一步解釋此類慈善宗旨包括：

> "(i) 郊區或市區重建，及
>
> (ii) 推廣公民責任、志願工作或志願界，或提高慈善組織的效能或效率。"

2.97 相同的條文見於《英格蘭 2011 年法令》。[70] 正如英格蘭慈善事務委員會所指出，促進公民意識或社區發展涵蓋一系列範圍廣濶的慈善宗旨，而這些宗旨是以支援社會及社區基礎建設為目標，焦點在於社區而非個人。[71] 屬於此類的慈善工作及慈善宗旨類別，包括推廣公民責任及良好公民意識（例如好市民獎勵計劃、童軍及女童軍組織）、推動市區及郊區重建[72]、推動志願工作及推動志願界[73]、提高慈善組織的效率及效能，以及推動善用慈善資源。[74]

---

69 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.80 至 5.82 段。

70 見《英格蘭 2011 年法令》第 3(1)(e)及 3(2)(c)條。

71 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，"慈善宗旨指引"（*Guidance on Charitable Purposes*），見 http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx。

72 慈善事務委員會發出了一份指引說明（RR2），解釋推動市區及郊區重建，在甚麼情況下屬慈善性質而可令公眾得益。"屬慈善性質的重建機構，可透過保養或改善實質、社會及經濟基礎建設，以及協助基於社會及經濟條件而處於弱勢的人，令公眾得以受益。重建機構可能提供以下部分或所有服務：

- 對貧困人士提供經濟或其他援助；
- 為有需要者提供住屋，並且協助改善貧困地區中住屋環境惡劣地點的一般住屋水平；
- 協助失業人士找尋工作；

2.98 在諮詢文件中，小組委員會曾建議這類宗旨應列為定義所涵蓋的各類慈善宗旨之一。[75]

受諮詢者的回應

2.99 絕大多數就這類宗旨表達意見的回應者，都支持把這類宗旨納入慈善宗旨的清單內。香港大律師公會也支持這類建議制定的宗旨，但認為應加入相等於《蘇格蘭 2005 年法令》第7(3)(b)條的條文，以澄清這類宗旨的範圍。[76]

我們的觀點

2.100 在考慮回應者的意見後，我們建議這類宗旨應列為慈善宗旨法定定義的慈善宗旨類別之一。此外，我們同意香港大律師公會的建議，認為這類宗旨的範圍應予澄清。因此，我們建議按《蘇格蘭 2005 年法令》第7(3)(b)條的規定，澄清這類宗旨是包括：

> "(i) 郊區或市區重建，及
>
> (ii) 推廣公民責任、志願工作或志願界，或提高慈善組織的效能或效率。"

- 提供教育、培訓及再培訓機會以及工作經驗，特別是以失業人士為對象；
- 如為新業務或現有業務提供經濟或技術援助或意見可令失業人士得到培訓或就業機會，便提供該類援助或意見；
- 以優惠條件向商界提供土地及建築物，以便為失業人士製造培訓及就業機會；
- 提供、保養及改善通往主要交通幹線的道路及通道；
- 提供、保養及改善康樂設施；
- 保育地區中具有歷史或建築重要性的建築物；
- 提供公共設施。"

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

73 慈善事務委員會發出了一份指引說明（RR13），解釋推動為公益而工作的志願界在甚麼情況下屬慈善性質，見：http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx。

74 有一些機構的工作，旨在提高慈善組織的效率及效能並且推動善用慈善資源以令公眾得益。慈善事務委員會發出了一份指引說明（RR14），提供了一些準則，用以裁定這些機構在甚麼情況下也可視為屬慈善性質。這份指引所涉及的機構，是那些向慈善組織提供服務或支援的機構，或本身活動有助非慈善組織以及慈善組織更加善用資源以落實純慈善宗旨的機構。見：http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx。

75 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.83 至 5.85 段。

76 《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(3)(b)條：

> "(b) (f)段包括 ——
>
> (i) 郊區或市區重建，及
>
> (ii) 推動公民責任、志願工作或志願界，或提高慈善組織的效能或效率。"

"推展藝術、傳統遺產、文化或科學"

2.101 根據《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(g)條，*"推展藝術、傳統遺產、文化或科學"*是慈善宗旨類別之一。《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(f)條載有一類幾乎與此完全一樣的慈善宗旨，分別僅在於*"傳統遺產"*與*"文化"*兩詞的位置互調。

2.102 對藝術的推動涵蓋多種多樣的慈善活動，包括在全國、專業、地區及業餘等層面推動各種不同形式的藝術，提供藝術設施及提倡高水平的藝術。*"文化"*一詞，涵義廣濶，經常用於藝術或傳統遺產的推展。*"傳統遺產"*可視為一個國家世代相傳的本土或全國歷史及風俗。推展傳統遺產，範疇涵蓋旨在保護有歷史性的土地及建築物的慈善組織。推展科學包括科學研究，與各種不同學會及學術機構有關連的慈善機構也屬此範疇之內。歸於此類的慈善組織及慈善宗旨類別，包括藝術展覽館、藝術節、藝術委員會，以及推動或鼓勵戲劇、芭蕾舞、音樂、歌唱及其他此類藝術向高水平發展的慈善機構，以至推動工藝、工藝技巧及科研計劃。[77]

2.103 在諮詢文件中，小組委員會曾建議這類宗旨應列為慈善宗旨類別之一。[78]

受諮詢者的回應

2.104 就這類宗旨作回應的受諮詢者，普遍支持把這類宗旨納入法定定義。

我們的觀點

2.105 有鑑於受諮詢者的回應，我們建議把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。

"推動公眾參與體育運動"

2.106 在普通法中，推廣體育運動本身，不論是否涉及一種或多於一種體育運動，並不屬慈善性質。舉例來說，在 *Re Nottage* 案[79]中，法庭裁定只為提倡體育運動而作出的饋贈，雖然可能會令公眾得益，卻

---

77 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《推展藝術、文化、傳統遺產或科學的指引》（*Guidance on the advancement of the arts, culture, heritage or science*），見：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 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.86 至 5.88 段。

79 [1895] 2 Ch 649.

不能說是屬慈善性質。不過，《英格蘭 2011 年法令》及《蘇格蘭 2005 年法令》現時均特別訂有一類與體育運動有關的慈善宗旨，只是用詞略有不同而已。

2.107 《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(h)條所用之詞是*"推動公眾參與體育運動"*，而在英格蘭，《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(g)條的用詞則是*"推動業餘體育運動"*。就英格蘭的分類方式而言，第3(2)(d)條解釋*"體育運動"*指*"可透過體能、智能、體力活動或智力活動促進健康的體育運動或遊戲"*。[80] 至於蘇格蘭的分類方式，《蘇格蘭 2005 年法令》第7(3)(c)條述明，*"體育運動"*在第7(2)(h)條中指*"涉及體能及體力活動的體育運動"*。

2.108 在諮詢文件中，小組委員會曾考慮究竟此類參照英國兩種法定分類法其中之一而訂立的慈善宗旨，應否納入香港的慈善宗旨新定義內。小組委員會當時曾決定，基於以下兩項原因，參照蘇格蘭或英格蘭條文而為體育運動另立的類別，不應納入在慈善宗旨的新法定定義內。第一，有多個可歸入此類的慈善組織，已可由其他類別的慈善宗旨涵蓋。舉例來說，雖然香港的《稅務條例》不會視宗旨僅限於推動體育運動的團體為慈善團體而准其免稅，但稅務局認為為*"推動公眾參與康樂活動／體育運動以促進健康"*而成立的機構是慈善機構，因為它們的宗旨是*"促進健康"*，而這項宗旨屬*Pemsel*案所訂的第四類宗旨（即*"可令社會得益但非屬以上任何一類的宗旨"*）。在諮詢文件中，小組委員會曾建議慈善宗旨的新法定定義應納入特定的*"促進健康"*類別，以肯定並維持現有做法。

2.109 第二，小組委員會關注到如果把*"推動公眾參與體育運動"*加入為慈善宗旨之一，則某些以前不被視為慈善組織的機構，可能會有資格列為慈善組織而因此得到稅務優惠。

受諮詢者的回應

2.110 在諮詢過程中，一些回應主張把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。一名回應者認為，體育運動除了有益健康外，亦可為一個人的生命帶來正面影響，例如和諧、快樂、性格培養、自豪感、成就感和歸屬感。另一名回應者表示支持把這類宗旨納入法定定義，原

---

[80] 按照慈善事務委員會所發出的《推動業餘體育運動指引》（*Guidance on The advancement of amateur sport*），符合此說明的慈善組織及慈善宗旨類別，包括在本地會社推動體育運動的慈善組織，例如本地足球會、欖球會、網球會等等，也包括綜合運動中心，以及工作是推動某項業餘體育運動或遊戲的其他機構，見：http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_amateur_sport.aspx。

因有二。首先，在如英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、新加坡等其他司法管轄區，*"推動業餘體育運動"*或*"促進健康"*都被視為慈善宗旨，因此這類宗旨被視為慈善宗旨必定是有合理原因的。第二，對於小組委員會擔心某些以前不被視為慈善組織的機構，可能會有資格列為慈善組織而因此得到稅務優惠的問題，該名回應者提議可實施行政措施以防濫用。

2.111 香港律師會支持把*"推動業餘體育運動"*這類宗旨納入法定定義。該會認為，擬定得宜的指引可為這類慈善宗旨設定範圍，以防止出現小組委員會所擔心的問題，即某些以前不被視為慈善組織的機構可能會有資格列為慈善組織。再者，任何可能出現的濫用情況（如某些*"體育運動"*的賭博）均可通過其他方法解決，例如以有關機構涉及營商和牟利為理由，使該機構不能有資格列為慈善組織。

2.112 一名來自學術界的回應者也支持納入這類宗旨（而非只作為觀眾），因為體育運動除了對健康有好處外，亦對社會帶來重要好處。

我們的觀點

2.113 我們注意到小組委員會已在諮詢文件中說明不把這類宗旨列為慈善宗旨的理由。我們也得悉一些支持把這類宗旨納入法定定義的回應者所提出的論據。在衡量正反的意見後，我們認為這類宗旨不應列為新法定定義下慈善宗旨的類別之一。

"促進宗教和諧或種族和諧"

2.114 《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(k)條把*"促進宗教和諧或種族和諧"*納入為慈善宗旨之一。正如之前所指出，《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(h)條是把此類宗旨納入合併的*"促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等或多元化"*類別之內。

2.115 按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨為*"促進宗教和諧或種族和諧"*的團體被視為屬慈善性質。在諮詢文件中，小組委員會曾認為應維持現有做法，並建議把這類宗旨列為慈善宗旨類別之一。[81]

---

[81] 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.113 和 5.114 段。

受諮詢者的回應

2.116 就這類宗旨作回應的回應者普遍表示支持。

我們的觀點

2.117 有鑑於受諮詢者的回應，我們建議把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。

"促進平等及多元化"

2.118 如同上一類宗旨一樣，《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(l)條把*"促進平等及多元化"*納入為慈善宗旨之一，而《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(h)條，則把它納入合併的*"促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等或多元化"*類別之內。

2.119 按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨為*"促進平等及多元化"*的團體被視為屬慈善性質。在諮詢文件中，小組委員會曾認為應維持現有做法，並建議把這類宗旨列為慈善宗旨類別之一。[82]

受諮詢者的回應

2.120 就這類宗旨作回應的回應者，普遍支持把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。有回應者建議仿效《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(h)條，把這類宗旨和*"促進宗教和諧或種族和諧"*的宗旨，納入*"促進人權、衝突的解決或和解"*的類別之內。

我們的觀點

2.121 受諮詢者的回應清楚顯示，這類宗旨應列為慈善宗旨類別之一。我們亦曾考慮訂立合併的*"促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等或多元化"*類別，如同《英格蘭 2011 年法令》一樣，但認為諮詢文件的建議所述的依循《蘇格蘭 2005 年法令》的做法較為可取。

"推動環境保護或改善"

2.122 《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(m)條訂明，*"推動環境保護或改善"*是慈善宗旨之一，而《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(i)條也訂有同一宗旨。

---

[82] 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.115 和 5.116 段。

2.123 按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨為*"推動環境保護或改善"*的團體被視為屬慈善性質。在諮詢文件中，小組委員會曾認為應維持現有做法，並建議把這類宗旨列為慈善宗旨類別之一。[83]

受諮詢者的回應

2.124 就這類宗旨作回應的回應者，全都贊同把這類宗旨納入法定定義。

我們的觀點

2.125 由於受諮詢者表示支持，我們建議把這類宗旨列為慈善宗旨類別之一。

"對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助"

2.126 此類慈善宗旨列明於《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(n)條。第7(3)(e)條進一步解釋，第7(2)(n)條也涵蓋*"透過提供住宿或照顧而給予的濟助"*。《英格蘭 2011 年法令》第3(1)(j)條列有同一類別的慈善宗旨，而該法令的第3(2)(e)條也載有類似的解釋。

2.127 按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨為*"對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助"*的團體被視為屬慈善性質。在諮詢文件中，小組委員會曾認為應維持現有做法，並建議把這類宗旨列為慈善宗旨類別之一。[84]

受諮詢者的回應

2.128 就這類宗旨作回應的回應者普遍表示支持。然而，有回應者認為這類宗旨可能與*"防貧或濟貧"*和*"促進健康"*的宗旨重疊。亦有意見認為這類宗旨應列為*"可令社會得益的任何其他宗旨"*類別之下的分類。

我們的觀點

2.129 我們已考慮回應者的意見，並注意到這類宗旨可能與*"防貧或濟貧"*、*"促進健康"*等其他宗旨重疊。由於不同類別的宗旨有所重疊是無可避免的，而且這類宗旨會包含一些不被其他類別所包含的

---

83 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.117 和 5.118 段。

84 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.119 和 5.120 段。

宗旨，因此我們選擇依循《蘇格蘭 2005 年法令》所採取的做法，建議把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。

"促進動物福利"

2.130 *"促進動物福利"*這項慈善宗旨，在《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(2)(o)條及《英格蘭 2011 年法令》第 3(1)(k)條中均被列為慈善宗旨之一。在普通法中，促進動物福利被視為屬 *Pemsel* 案所訂的第四類慈善宗旨。由是之故，按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨為 *"促進動物福利"*的團體屬慈善性質。

2.131 在諮詢文件中，小組委員會曾建議 *"促進動物福利"*應仍是新法定定義之下的慈善宗旨。[85]

受諮詢者的回應

2.132 受諮詢者大多支持把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。亦有回應者認為這類宗旨應包括 *"防止虐畜"*。

我們的觀點

2.133 我們注意到受諮詢者支持把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內，並考慮了某些回應者在這類宗旨應否包括防止虐畜的問題上所表達的關注。英格蘭與威爾斯慈善事務委員會的指引訂明，*"促進動物福利"*包括 *"任何防止或制止虐待動物或防止動物受苦或救助受苦動物的宗旨"*。[86]

2.134 我們明確的意願是這類宗旨應包括防止虐畜。鑑於受諮詢者大多表示支持，我們建議把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。

---

85 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.121 和 5.122 段。

86 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會舉出以下例子，說明哪類慈善組織和慈善宗旨屬於這個類別：

- 提倡善待動物和防止或制止虐待動物的慈善組織；
- 動物收容所；
- 提供獸醫護理和治療；
- 照顧被遺棄、被虐待或遺失的動物和為這些動物尋找新家的慈善組織；
- 控制野生動物，例如閹割措施。

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

“可合理地視為與任何一項上述宗旨類同的任何其他宗旨”

2.135 《英格蘭 2011 年法令》第 3(1)(m)(i)條，把 *“非屬(a)至(l)段範圍內，但憑藉第 5 條（康樂信託和類似信託等）或根據舊有法律被認定為慈善宗旨”* 的宗旨，納入為慈善宗旨類別之一。第3(1)(m)(ii)及 3(1)(m)(iii)條訂明，*“任何其他宗旨”* 是指符合以下說明的宗旨：*“可合理地視為與屬(a)至(l)段或第(i)節範圍內的宗旨類同，或可合理地視為符合該項宗旨的精神；或可合理地視為與根據英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律被認定屬第(ii)節或本節範圍內的宗旨類同，或可合理地視為符合該項宗旨的精神”*。第 3(4)條對第(1)(m)(i)款作出澄清，闡明 *“舊有法律”* 指 *“緊接 2008 年 4 月 1 日之前實施的英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律。”* 第 5 條納入《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）第 1 條，規定：

> “(1) 只要為以下目的而設的設施是為社會福利而提供的，則提供或協助提供有關設施屬慈善性質（而且須當作一向屬慈善性質）——
>
> (a) 康樂；或
>
> (b) 其他休閒活動。
>
> (2) 如不能符合有關的基本條件，則不能符合有關設施是為社會福利而提供的規定。
>
> (3) 有關的基本條件是——
>
> (a) 有關設施是為改善其主要服務對象的生活條件而提供的；及
>
> (b) (i) 該等人士是因年齡、衰弱或殘疾、貧困或社會及經濟條件而需要有關設施；或
>
> (ii) 有關設施須可供市民大眾的成員取用，或可供市民大眾的男性或女性成員取用。
>
> (4) 第(1)款尤其適用於以下情況——
>
> (a) 在鄉村會堂、社區中心和婦女機構提供設施：及
>
> (b) 提供和維護用作康樂或休閒活動的場地和建築物，並引伸而適用於藉組織任何活動而提供為上述目的而設的設施。
>
> 但這仍須受有關設施是為社會福利而提供的規定規限。
>
> (5) 本條任何條文均不得視作為減損公益規定的效力。”

2.136 《英格蘭2011年法令》第3(1)(m)(i)條所指者，是那些根據慈善（普通）法和憑藉關乎康樂信託和類似信託的第5條而被認定是慈善宗旨的宗旨，而非第3(1)(a)至(l)條所列明的慈善宗旨。第3(1)(m)(ii)及(iii)條則有所不同，是指下述宗旨：被視為與根據第3(1)(a)至(l)條所訂的慈善宗旨類別、慈善（普通）法和關乎康樂信託和類似信託的第5條而被認定是慈善宗旨的宗旨*"類同或符合其精神"*。因此，第3(1)(m)條的涵蓋範圍極為廣濶。

2.137 在蘇格蘭，各種不同的慈善宗旨均列明於《蘇格蘭2005年法令》第7(2)(a)至(p)條。第7(2)(p)條訂有一項*"包羅萬有"*的條文，把*"可合理地視為與任何一項上述定旨類同的任何其他宗旨"*均網羅其中。*"任何類同的宗旨"*似乎必然涉及第7(2)(a)至(o)條已有訂明的各類慈善宗旨，因為《蘇格蘭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現有慈善法。（關於此點的闡釋，似乎僅見於《蘇格蘭2005法令》第7(3)(f)條。該條訂明，*"就(p)段而言，推廣任何哲學信仰（不論是否涉及對神的信仰）與(c)段所列明的宗旨（即"推動宗教"）類同。"*）。以此來說，《蘇格蘭2005年法令》所訂的各類慈善宗旨的涵蓋範圍，似乎要比英格蘭所訂者狹窄得多。

2.138 在愛爾蘭，相關法例基本上沿用源自*Pemsel*案的四類慈善宗旨。在愛爾蘭《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第3(1)(d)條中，*"可令社會得益的任何其他宗旨"*是四類慈善宗旨之一。第3(11)條提供了一些指引，說明就第3(1)(d)條而言，甚麼可構成*"可令社會得益的宗旨"*，並且大幅度地擴闊了*"慈善宗旨"*的涵蓋範圍，令其不囿限於第3(1)條所列明的促進教育、推廣宗教、防貧、濟貧、防止或紓解經濟困難等宗旨。

2.139 按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨屬*Pemsel*案所訂第四類慈善宗旨（即：可令社會得益但非屬濟貧、促進教育或推廣宗教等類別的宗旨）的團體屬慈善性質。

2.140 此類宗旨的涵蓋範圍，按照普通法原則所訂者與按照英國兩種法定模式所訂者大有不同，小組委員會曾就這一點詳細討論。小組委員會認為重要的是保留足夠彈性，令慈善宗旨的涵蓋範圍可作調整，以配合社會和經濟的變化，而同時又可以有足夠的清晰度，以免情況含糊不清和有欠明確。經小心考慮後，小組委員會所得的看法是，採用*"可令社會得益的任何其他宗旨"*此程式，可以取得適度的平衡。鑑於有建議認為應該更詳細列明各類慈善宗旨，小組委員會相信訂明補遺宗旨類別，不會有損令法律更加透明和更易於取用的目

標。因此，小組委員會在諮詢文件中曾建議把*"可令社會得益的任何其他宗旨"*納入法定清單，作為補遺宗旨類別。[87]

受諮詢者的回應

2.141 大多數回應都贊同把這類宗旨納入為慈善宗旨，但有一些回應者卻認為這類宗旨過於抽象，不完全清楚這類宗旨究竟擬包括甚麼。例如，有回應者提出，在建議制定的法例中澄清*"社會"*一詞的涵義會有幫助。尤其應要澄清的，是只令香港以外地方得益的慈善組織會否合資格成為慈善組織。亦有回應者建議，應明確列出關於*"可令社會得益的任何其他宗旨"*的詳細條件。

2.142 一名回應者深入討論這類宗旨所帶來的影響。該名回應者所引用的相關英國案例指出一點，法律並非一成不變，而是應跟隨社會價值觀念改變。該名回應者認為這樣有兩重含意。第一，先前不被視為屬慈善性質的新目標和宗旨，可被視為屬慈善性質。第二，先前被視為屬慈善性質慈善的目標和宗旨，可不再被視為屬慈善性質。[88] 由於慈善宗旨和公共宗旨或公益宗旨之間有差別，而按照諮詢文件所建議採用的字眼，這類宗旨看來會包含多類為公益目的而成立的機構，因此該名回應者認為，如要保持慈善組織或慈善宗旨真正的法律涵義，應考慮對這類宗旨施加英國的法定模式所訂有的類似限制。否則，認可慈善組織的範圍會被擴大，一些機構即使在宗旨上不符合弁言隨着時間而變通的精神及原意，也會被包括在內。

我們的觀點

2.143 我們注意到大多數意見都支持這類建議制定的宗旨。不過，對於一些回應者認為*"社會"*一詞的涵義有欠明確，或是不清楚*"可令社會得益的任何其他宗旨"*擬包括甚麼的意見，我們認為有必要作出回應。

2.144 正如先前提及，慈善組織在香港法律下的涵義是以普通法為依歸，而 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 一案是闡述慈善組織定義的最權威普通法案例。該案訂出慈善宗旨的四大類別，這些類

---

87 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.123 至 5.128 段。

88 *IRC v McMullen* [1981] AC 1，第 15 頁 E 行。威爾伯福斯勳爵（Lord Wilberforce）在 *Scottish Burial Reform and Cremation Society v Glasgow Corporation* 一案（[1968] AC 138，第 154 頁）概括了須予應用的原則，他說法庭的判決"必須在新意念興起或舊意念變成過時或已獲實現的時候，推動關乎慈善組織的法律向前發展，……目前已為人接受的觀點是，我們須注意的不是弁言本身的字眼，而是法庭對弁言的範圍所作判決的影響。這些判決曾在新的社會需要出現或舊有需要變成過時或已獲滿足的時候，致力推動關乎慈善組織的法律向前發展。"

別源於英格蘭《1601年慈善用途法令》的弁言。Pemsel案所訂的第四類慈善宗旨是*"可令社會得益的任何其他宗旨"*，但並非屬*"濟貧"*、*"促進教育"*和*"推廣宗教"*以上三個類別。現已有大量案例，說明*"可令社會得益的任何其他宗旨"*的涵義。我們明白為這個詞下定義，會帶來使法律更為明確和清晰的好處，但另一方面，我們更關注的，是我們有需要*"在新的社會需要出現或舊有需要變成過時或已獲滿足的時候，推動關乎慈善組織的法律向前發展"*。[89] 我們既要提高明確性，又同時需要保留足夠彈性，令慈善宗旨的涵蓋範圍可作調整，以配合社會和經濟的變化。我們在上述兩者之間作出平衡後，認為應採納能夠保留足夠彈性的方案。我們相信為*"社會"*一詞的涵義下定義，會使保留更大彈性以配合社會和經濟的變化這個目標無法實現。因此，我們建議*"可令社會得益的任何其他宗旨"*這類補遺宗旨，應列為法定定義的慈善宗旨類別之一。

"促進人權、衝突的解決或和解"

2.145 《英格蘭2011年法令》第3(1)(h)條，把*"促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等或多元化"*納入慈善宗旨清單之中。《蘇格蘭2005年法令》第7(2)條，則把這項綜合性的宗旨分拆為三個不同部分：

> "(j) 促進人權、衝突的解決或和解，
>
> (k) 促進宗教和諧或種族和諧，
>
> (l) 促進平等及多元化"。

小組委員會在考慮這類宗旨時，曾認為蘇格蘭的做法較可取。

2.146 *"促進人權、衝突的解決或和解"*均屬日益重要和越來越受公眾關注的範疇。不過，在涉及到善慈組織的情況下，我們必須區分屬這些範疇的活動，哪些是帶有政治目的而哪些則不然，因為前者不會被視為屬慈善性質。可惜的是，雖然法律表明慈善組織不得帶有政治目的，法庭卻未有直接作出多少指引，指示如何區分哪些是慈善組織可以為落實其慈善宗旨而進行的政治活動，以及哪些是由於變得"過於政治化"而不符合慈善準則的活動。[90] 上議院在*Bowman v Secular Society Ltd*案中所作出的裁定，是這方面的一個早期權威案例。華登頓

---

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

90 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9──慈善組織的推廣宣傳及政治活動》（*CC 9 - Campaigning and Political Activities by Charities*）（2008年3月）。

的栢嘉勳爵（Lord Parker of Waddington）在該案中述明須予應用的一般原則如下：

> "為達到政治目標而作出的信託，一向均被裁定為無效，原因不在於此項信託屬於非法，因為人人均可透過合法途徑來倡議或推動法律變革，原因反在於法庭無法判定所擬作出的法律變更會否令公眾得益，故此不能說旨在促致法律變更的饋贈是慈善饋贈。"[91]

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

> "基於以下其中一個或兩個原因，法庭不會視主要目標在於促致英國法律變更的信託為慈善信託：第一，法庭一般沒有足夠的方法，可以判定究竟在證據上來說，所擬作出的變更會否令公眾得益。第二，即使有證據足以令法庭有表面理由認為法律變更是可取的，法庭仍須按現有法律乃屬正確的原則來裁決案件，因為若非如此便會僭越立法機關的職能。"[92]

2.148 關於為政治目的而成立的信託，斯萊德法官扼要說明他的結論如下：

> "(1) 為政治目的而成立並且符合栢嘉勳爵在 *Bowman* 案中作出的聲明的精神的信託，即使在其他方面似乎符合《伊利沙伯法規》弁言的精神及原意，也絕不能視作以法律認為屬慈善性質的方式而令公眾得益。
>
> (2) 各種為政治目的而成立並且符合此項聲明的精神的信託，當中有一些的直接及主要目的是(i)推動某個政黨的利益；或(ii)促致本國的法律變更；或(iii)促致別國的法律變更；或(iv)促致本國的政府政策或政府部門的某些決定被推翻；或(v)促致別國的政府政策或政府部門的某些決定被推翻。"[93]

2.149 較近期來說，英格蘭慈善事務委員會發表了一套名為《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治活動（2008年3月）》（*CC 9-*

---

91 [1917] AC 406, 第442頁。
92 [1982] Ch 321，第336、337頁。
93 [1982] Ch 321，第340頁。

Campaigning and Political Activities by Charities (March 2008)）的指引[94]，希望能為慈善受託人提供指引，令他們知悉自己可確當地參與屬政治性質的活動的程度。慈善事務委員會述明，有關的各套指引均經常檢討，以確保根據就該委員會所見，以這些指引對慈善組織活動的影響來說，它們的演變是適當的。[95] CC9 的 2008 年版本（用以取代之前的 2004 年版本）及 CC9 的 2007 年版本中的問答部分，焦點集中於慈善組織參與政治運動及其他各種政治活動的自由和可能性，以及受託人所必須緊記的限制和風險。

2.150　指引訂明，如果機構本身的目的或宗旨屬政治性質，機構便非屬慈善性質，而這點正是指引的中心原則。按照這套指引，政治目的指符合下述說明的目的：不論是在英國抑或海外，旨在推動某個政黨的利益，又或者旨在促致或反對改變法律或改變中央政府、地方主管當局或其他公眾團體的政策或決定。

2.151　就這套指引而言，*"推廣宣傳"*（*campaigning*）及 *"政治活動"*（*political activity*）兩詞的定義由指引的 C4 條訂明，並以慈善法為準則。*"推廣宣傳"*一詞指 *"提高意識，或指就某個議題透過動員公眾支持而教育或推動公眾參與的工作，或指影響或改變公眾態度的工作。"* 此詞亦指 *"旨在確保現有法律得獲遵從的推廣宣傳活動。"* *"推廣宣傳"*有別於以下一類活動：不論是在英國抑或海外，涉及試圖令人支持或反對改變法律或改變中央政府、地方主管當局或其他公眾團體的政策或決定，而該類活動在這套指引中均稱為 *"政治活動"*。

2.152　這套指引述明，*"推廣宣傳"*及 *"政治活動"*可以是慈善組織所能進行的合法及有價值活動。不過，慈善組織進行相關的政治推廣宣傳或政治活動，必須*只是為了協助有關組織貫徹其慈善宗旨*。被視為屬慈善活動的推廣宣傳，例子可能包括：

- 推廣均衡飲食有助減少患心臟疾病的健康慈善組織；
- 宣揚難民對社會所曾作出的貢獻以及籲請政府執行現有支援難民權益的法例的難民慈善組織；
- 促請關注家庭暴力及虐兒的危害的兒童慈善組織；或
- 籲請政府遵守某些基本人權並消除酷刑的人權慈善組織。

94　英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治運動（2008 年 3 月）》，見 http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc9.aspx。

95　同上。

2.153　旨在確保人們遵守一項現有法律的活動，會歸入*"推廣宣傳"*範疇；假如有某慈善組織反對廢除或修訂一項現有法例，則為保留該項法例而進行的活動，會歸入*"政治活動"*範疇。慈善事務委員會的指引指出，在某些情況之下，進行政治活動有可能是慈善受託人維護慈善組織宗旨的最佳方法，而慈善組織可以選擇在某段期間內，把組織的大部分或全部資源集中投放在政治活動之上。不過，慈善受託人所面對的重大問題，是有必要確保此類活動並非而且不會成為慈善組織存在的原因。[96]

2.154　有些活動雖然屬政治性質，但慈善組織仍可進行以助貫徹其慈善宗旨，而有些活動則帶有政治目的並且不得由慈善組織進行。即使英格蘭慈善事務委員會發出了指引，以試圖澄清這兩類活動之間的分別，界線仍確是極之微細。在現實情況中，要區分這兩類活動通常會有困難，所以小組委員會已接受這方面可能會有不明確及含糊之處。

2.155　澳大利亞近期一宗具指標性的上訴案件，顯示出在此問題之上，不同的普通法司法管轄區可以採取截然不同的做法。在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation*[97] 這宗 2010 年的案件中，澳大利亞高等法院（在下級審裁處及法院就有關爭議作出一連串互相矛盾的裁定後[98]）裁定，即使某個機構本身帶有*"政治目的"*，只要它被視為正在落實一項可令社會得益的宗旨，屬 *Pemsel* 案所訂第四類宗旨的範疇之內，它仍然可以視為屬慈善性質。Aid/Watch 的宗旨表明是提高外國援助的效率和效益。在高等法院的判詞中，法庭裁定，用於濟貧的外國援助，其有效運用的途徑合法與否所引發的公眾討論，本身是一項可令社會得益的宗旨，屬 *Pemsel* 案所訂第四類宗旨的範疇之內。法庭又裁定，澳大利亞的情況與英格蘭不同，並無通用的原則把*"政治目的"*排除於慈善宗旨之外（即英格蘭法院在 *McGovern v Attorney-General*

96　同上。

97　[2010] HCA 42.

98　自 2000 年 7 月 14 日起，Aid/Watch Incorporated 獲認可為*"慈善機構"*，故此根據《1997 年入息稅評估法令》（聯邦）（Income Tax Assessment Act 1997 (Cth)）是可獲豁免入息稅的實體，而就《1986 年附帶福利稅評估法令》（聯邦）（Fringe Benefits Tax Assessment Act 1986 (Cth)）及《1999 年新稅制（貨品及服務稅）法令》（聯邦）（A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999 (Cth)）而言，它亦獲認可為*"慈善機構"*，但由 2006 年 10 月 2 日開始，稅務局長撤銷了該等認可。Aid/Watch 其後就撤銷提出反對，而局長於 2007 年 3 月 6 日駁回反對。行政上訴審裁處（Administrative Appeals Tribunal，下稱"審裁處"）於 2008 年 7 月 28 日宣告局長的裁定無效，並裁定 Aid/Watch 是有關法例所指的*"慈善機構"*。局長提出上訴，而聯邦法院合議庭（Full Court of the Federal Court）宣告審裁處的裁定無效，並確認局長就 Aid/Watch 反對撤銷一事所作出的裁定有效。Aid/Watch 之後向澳大利亞高等法院提出上訴，而在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation* [2010] HCA 42 案中，Aid/Watch 上訴得直，審裁處的裁定恢復有效。

案中作出的裁定所示明者)。因此,不應透過應用一項用詞籠統的*"政治目的"*原則,來判定某個機構的宗旨非屬慈善性質。

2.156 諮詢文件提及,對於促進人權也可以屬慈善性質的建議,小組委員會並無異議,但小組委員會亦曾指出,有人認為必須區分慈善宗旨與政治目的,不過作此區分並不容易。在諮詢文件中,小組委員會曾邀請公眾特別就這類宗旨應否納入法定定義以及這類宗旨應如何界定發表意見。[99]

受諮詢者的回應

2.157 絕大多數回應都支持把這類宗旨納入法定定義。

2.158 有些回應者對於一些正從事人道主義工作的現有慈善組織的慈善地位會變得不明確和受到影響,表示關注。一名屬慈善組織的回應者聲稱,很多環保團體在拯救環境時,所從事的工作正是*"倡議或反對更改本國的法律、政策或行政做法"*。 該名回應者認為倡議和推廣宣傳是他們工作的必要部分,以便達到減貧的目的。該名回應者亦認為,在其紓緩貧窮的慈善宗旨中,倡議和推廣宣傳工作是必不可少的部分。如這些活動被視為*"政治活動"*,因而不屬慈善組織的工作範圍,是不可接受的。不少回應者也認為,目前很多推廣宣傳的工作,例如減貧和促進種族和諧,都與政府政策和法律有關,現在也被視為慈善活動。由於社會需要與時俱進,以應付不斷改變的社會挑戰,因此法律和政策出現改變是無可避免的。非政府組織經常需要改變政策和法律,以達到社會和諧,改善人民生活。長久以來,公眾一直承認倡議工作是實現社會公義和平等機會的慈善手段。

2.159 一些回應者雖然支持把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內,但認為這類宗旨應以清晰和毫不含糊的字眼加以定義,並應明確規定有關定義不應包括任何政治組織。

2.160 一些回應者表示,由於香港已承認多項人權法律文書,包括聯合國《兒童權利公約》(the UN Convention on the Rights of the Child)、《公民權利和政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)、《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)、《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)和《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(Convention against Torture

---

[99] 香港法律改革委員會,《慈善組織》諮詢文件(2011 年 6 月),第 5.101 至 5.112 段。

and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment），因此不把促進人權納入在慈善宗旨的定義內是不合理的。況且，某些慈善組織是根據這些人權法律文書而進行其工作。一名回應者表示，人權是保障人類安全和尊嚴的基本價值。《基本法》和《香港人權法案條例》都明確說明保障人權的重要性。該名回應者認為，維護人權是香港一直奉行的政策，也是政府和公民社會的主要責任，這點是清楚不過的。

2.161　一名來自學術界的回應者極力申言，儘管有關組織的活動涉及促致法律變更，但如果說該等活動不屬慈善宗旨的範圍，則是有違憲法精神的。該名回應者認為，只有活動是為了促進某一政黨的利益，才應被視為政治活動或為達到政治目的。如屬這種情況，有關機構便可被視為不符合慈善宗旨。這樣的詮釋也大致符合《社團條例》（第151章）對*"政治性團體"*的定義。[100] 在該名回應者看來，無論慈善組織通過政治活動推廣宣傳法律變更是否符合其慈善宗旨，這不一定牽涉法律變更最終會否令公眾得益的討論。該名回應者又認為，不論法律變更最終會如何影響社會，促致法律修訂以便使法律符合人權規定之舉，已推動了公眾討論和理解現有的法律和人權標準。此事本身已令公眾得益。因此，那些旨在促進慈善宗旨的政治活動，應被視為符合關於慈善宗旨的規定。

2.162　多名來自社會福利界的回應者表示，國際社會工作者聯會（International Federation of Social Workers）和國際社會工作教育學院聯會（International Association of Schools of Social Work）在它們的《社會工作倫理原則聲明》（Ethics in Social Work, Statement of Principles）中指出，社工專業*"推動社會改變"*，而*"人權原則和社會公義是社會工作的根本"*。香港的《註冊社會工作者工作守則》也在第一部分第1及4條訂明，社工的首要使命為協助有需要的人士及致力處理社會問題，而社工也有責任維護人權及促進社會公義。假如這類宗旨不包括在慈善宗旨的定義內，社工便會陷於兩難的困境，因為此舉似乎與國際社會和本地社會要求社工所做的事互相矛盾。他們要麼冒着使機構失去慈善地位的風險，要麼在行事時違反工作守則。

2.163　一名回應者認為，限制政策倡議已是不合時宜，而假如香港打算在此刻收緊或嚴格執行有關原則，在國際間更會被視為一種倒退。該名回應者舉了英格蘭與威爾斯為例，說當地為單一議題進行推

100　根據《社團條例》（第151章）第2條，
"政治性團體" (political body)指——
(a)　政黨或宣稱是政黨的組織；或
(b)　其主要功能或宗旨是為參加選舉的候選人宣傳或作準備的組織。

廣宣傳的組織和志願活動正不斷增加，英國社會亦有呼聲要求放寬慈善組織進行政策倡議的限制，以便推動民主的政策制定過程，制定令公眾得益的政策。[101] 因此，英國政府和慈善事務委員會已放寬有關規定。況且，澳大利亞的法院曾在近期一宗案件中裁定，即使某個機構本身帶有*"政治目的"*，只要它被視為正在落實一項可令社會得益的宗旨，它仍然可以視為屬慈善性質。[102]

2.164 香港大律師公會認為，如以*"保障平等、多元化和社會公義"*取代*"促進平等及多元化"*這個類別，大概可涵蓋*"促進人權"*。至於與*"衝突的解決或和解"*有關的那部分宗旨，香港大律師公會認為不是各類衝突的解決或和解都應獲賦予慈善地位。例如，防止非洲發生武裝衝突明顯是值得法律認可的崇高宗旨，但促進本地的仲裁或調解卻難以同日而語。

2.165 一些回應者表示，*"衝突的解決或和解"*按道理可包括國內或國際層面的活動，也可包括組織層面或人際間的活動，把它納入為慈善宗旨，可能會使範圍過廣。他們擔心，就如促進人權一樣，很難分清楚哪些活動是與國內或國際衝突的解決或和解有關，哪些活動則是帶有政治目的。此外，有回應者指出，組織層面或人際間的衝突可能更適合在法律制度內解決或通過替代訴訟糾紛解決方案解決。

我們的觀點

2.166 在諮詢文件中，小組委員會曾表示對於促進人權也可以屬慈善性質的建議並無異議，但同時亦曾指出有人認為必須區分慈善宗旨與政治目的，不過作此區分並不容易。因此，小組委員會曾邀請公眾特別就促進人權這類宗旨應否納入法定定義以及這類宗旨應如何界定發表意見。[103]

2.167 發表諮詢文件後，我們隨即知道把這個類別選出供公眾發表意見的舉措，已引起了公民社會成員的熱烈關注，他們包括非政府組織、人權組織和學者。為了回應所收到的意見書所表達的意見，我們建議參照海外司法管轄區在這個法律領域的法例架構和經驗，更深入探討有關討論所牽涉的問題。

---

101 Kennedy Report，0.2.1、0.2.3 段。

102 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.111 段。

103 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.112 段。

2.168 我們首先會考慮促進人權應否視為自成一類的法定慈善宗旨，接着會考慮*"衝突的解決與和解"*應否列為法定慈善宗旨類別之一。

促進人權應否屬慈善宗旨

2.169 香港的公民社會大力支持把促進人權列為法例界定的慈善宗旨類別。小組委員會在諮詢期內收到260多份意見書，當中絕大多數回應者都贊同把*"促進人權"*納入為慈善宗旨。來自不同界別的很多回應者提出了強而有力的論據，支持納入這類宗旨。

2.170 本章節會根據回應者所提出的意見，以及案例和回應者所訂出的概念架構，闡述支持和反對把促進人權列為慈善宗旨的主要論據。

(a) 支持把促進人權列為慈善宗旨的論據

(1) 人權是普世價值

2.171 首先，人權在香港已獲接納為普世原則和核心價值。《基本法》第三章載有保障人權的條文，列明香港居民所享有的權利和自由。尤其是，《公民權利和政治權利國際公約》已憑藉《基本法》第三十九條而納入在香港法例中的《香港人權法案條例》（第383章）內。香港政府已承認多項人權公約，包括《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》和《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（《聯合國禁止酷刑公約》）。在這些人權公約之中，有些公約規定締約各國有責任採取一切適當措施，包括制定法律，使公約所認可的權利得到充分實現，最顯著的例子就是《消除對婦女一切形式歧視公約》。[104]

2.172 此外，聯合國《人權維護者宣言》（the UN Declaration on Human Rights Defenders）訂明，政府有責任和義務保護和促進一切人權和基本自由，確認和尊重人權組織和人權活動在促進和保護人權方面的作用和義務，並支持它們的工作。[105]

---

104 例子可見《消除對婦女一切形式歧視公約》第3條。

105 就《宣言》的法律性質而言，《宣言》本身不是一項具有法律拘束力的文書，但其中載有一系列基於《公民權利和政治權利國際公約》等具有法律拘束力的其他國際文書載列的人權標準的原則和權利。此外，《宣言》是大會以協商一致意見方式通過的，因此是各國對

2.173 因此，把促進人權列為法定的慈善宗旨，只是為落實這些國際公約所承認的基本人權和自由而作的合理延伸。如不把促進人權與其他慈善宗旨視作同等，會違反香港的國際義務的精神，甚至是違反香港的憲法。

(2) 提升人類的精神面貌和道德修養

2.174 第二，如對普通法更仔細研究，會發現促進人權本身已獲確認為在根本上屬慈善性質。在 *McGovern v Atorney General* 一案中，[106] 雖然法庭最終裁定，由於濟助政治犯的主要方法是通過對國內和國際的政策施加壓力，因而使有關信託的宗旨帶有政治目的，但斯萊德法官也承認《伊利沙伯一世法規》弁言[107] 的範圍足以包含宗旨是解除人類痛苦和貧困的信託，而國際特赦組織的信託是 *"為憐憫助人的宗旨而成立的信託"*，有關信託只要符合公益規定，在英國的普通法下可以屬慈善性質。*McGovern* 案所採取的立場支持促進人權在本質上並非不屬慈善性質的觀點。[108]

2.175 況且，促進人權亦已因為與 *"提升人類的精神面貌和道德修養"* 這類宗旨類同而獲認可為慈善宗旨，而後者在很久前已被裁定為符合《伊利沙伯一世法規》弁言的精神和原意。[109] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會在其關於促進人權的指引中表示："由於人們已普遍認為尊重人權是必要的道德價值，因此提升道德或心靈福祉和改善社會這個確立已久的慈善宗旨，可提供一個足夠（但不是唯一）相似的類別，從而將促進人權一般視作為屬慈善性質。"[110]

2.176 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會亦承認，促進人權明顯可令公眾得益，包括權利受到保障的個人所得的實際利益，以及整個社會因為察覺到社會所有成員的基本權利正受保障而得到的更大利益。但另一方面，英格蘭與威爾斯慈善事務委員會規定，為了明確表達取得

執行這項文書的非常堅決的承諾。越來越多的國家正在考慮將《宣言》作為具有拘束力的國內立法。

106 [1982] Ch 321，第 336、337 頁。

107 《慈善用途法令》（又名《伊利沙伯一世法規》）於 1601 年在英格蘭生效，引入"慈善宗旨"的法律概念。

108 見 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 頁。

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

110 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《慈善組織註冊處報告：促進人權》（*Review of the Charity Register: The Promotion of Human Rights*）（2005 年 1 月）。

慈善地位而需要具備的宗旨，任何組織如欲成立為促進人權的慈善組織，必須指明它謀求促進哪一套或哪幾套人權準則。[111]

(3) 人權和社會問題的緊密關係

2.177 第三，人權範疇無遠弗屆，是個人生活和社會生活極為重要的部分。事實上，大多數獲得接納的慈善宗旨，例如推動公民意識和社會發展，與人權原則都是密不可分的。構成人權基礎的概念，例如平等和反歧視、公民權利和政治權利，以至日漸普遍的社會權利和經濟權利，經常在不同領域為慈善組織的使命提供指引。對於為少數族裔或邊緣社羣爭取平等待遇和資源的慈善組織來說，情況可能更為如此。因此，公民社會在促進人權和推進社會公義方面起着極其重要的作用。

2.178 獲普遍接納的慈善宗旨，包括防貧和推動環境保護，都與政府政策和法律密不可分，這點與促進人權十分相似。雖然不同的司法管轄區容許慈善組織進行不同程度的政策倡議和游說工作，但僅因為促進人權與政策倡議關係密切而不把促進人權列入慈善宗旨的清單內，似乎並不合理。

2.179 另一個重要的考慮因素，是某組織必須純粹為慈善宗旨而成立，才可視為慈善組織的規定。稅務局目前正實行慈善組織必須純粹為慈善宗旨而成立的規定，[112] 而小組委員會的建議也清楚顯示，這項規定相當可能會保留下來，以便與其他司法管轄區保持一致。[113] 多名回應者非常擔心，如日後慈善組織的定義不包括促進人權，慈善組織便不能夠把促進人權的宗旨列為組織的使命，以致慈善組織的運作和發展會受到極大的限制。倘若慈善組織的慈善宗旨與人權議題有密切關係，但有關組織還是要*“迴避”*這些人權議題，這樣的情況並不可取。

(4) 在法律上被英聯邦司法管轄區孤立

2.180 第四，在香港進行法律改革時所經常參考的普通法司法管轄區中，把*“促進人權”*列為慈善宗旨明顯是慣例而不是例外。誠然，下文所研究的司法管轄區在政治和社會情況上都非常不同，但香港如

---

111 同上。

112 稅務局述明：“該團體不能同時有慈善性質和非慈善性質的混合宗旨”。見稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月）；香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.28 段。

113 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.44 段和第 79 頁。

不把 *"促進人權"* 列為慈善宗旨，就可能會在法律上被那些總體上制度較自由的司法管轄區孤立。

2.181 小組委員會認為，在為慈善宗旨擬定香港適用的定義時，由於香港與英格蘭與威爾斯和蘇格蘭有相同的法律傳統，因此英格蘭與威爾斯及蘇格蘭的法例尤其可供借鑑。由於建議列入的慈善宗旨類別大部分與英格蘭與威爾斯及蘇格蘭的法令所規定者相同，而且英格蘭與威爾斯及蘇格蘭都把 *"促進人權、衝突的解決或和解"* 另外列為一類慈善宗旨，[114] 因此如沒有明確的理據把香港的情況區別開來，單單在促進人權這一類宗旨上偏離英格蘭與威爾斯和蘇格蘭的法例架構是難以自圓其說的。

2.182 除了英格蘭與威爾斯和蘇格蘭外，南非也在《1962年入息稅法令》（Income Tax Act 1962）附表9第I部把 *"促進或倡議人權和民主"* 列為 *"公益活動"*。[115]

2.183 在加拿大，加拿大稅務局轄下的慈善組織理事會（Charities Directorate of the Canada Revenue Agency）承認，維護人權本身可以是 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel*一案 [1891] A.C. 531 (H.L.) 所訂的第四類慈善宗旨下的一項慈善宗旨。[116] 加拿大稅務局也就可如何進行維護人權的活動（不論是否同時為實踐其他慈善宗旨）提供指引。[117]

2.184 在澳大利亞，《2013年慈善法令》（Charities Act 2013）最近在2013年6月制定。根據該法令第12條，促進或保障人權是慈善宗旨之一。該法令會在2014年1月1日開始實施。

2.185 反之，愛爾蘭的法例並無提及促進人權屬愛爾蘭《2009年慈善法令》第11條所規定的 *"可令社會得益的任何其他宗旨"*，但 *"促進衝突的解決或和解"* 則被納入其中。《2009年法令》的立法歷史包括在2003年所發出的把促進人權類別排除的諮詢文件，以及愛爾蘭國會通過有關法令草案的兩年過程。這些立法歷史顯示，儘管公民社會極力爭取把促進人權納入《2009年法令》之內，但愛爾蘭政府堅拒在

---

114 英格蘭與威爾斯的情況見《2011 年慈善法令》第 3(1)(h)條；蘇格蘭的情況則見《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 7(2)(j)條。

115 在南非，屬《1962 年入息稅法令》第 30 條所界定的 *"公益組織"* 的非牟利組織會獲給予稅務優惠。有關組織的宗旨必須純粹或主要是進行一項或多項該法令附表 9 所列的公益活動或後來被財政部裁定為屬於公益活動的活動。

116 加拿大稅務局《指引：維護人權和慈善組織註冊》（"Guidance: Upholding Human Rights and Charitable Registration"）(CG-001)（2010 年 5 月），見 http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cgd/hmn-rghts-eng.html。

117 同上。

慈善宗旨的清單加入對人權的明確提述，這不但沒有經過合乎規範的論證，更可能是有政治動機。[118]

(b) 反對把促進人權列為慈善宗旨的論據

(1) 政治目的

2.186 在拒絕向人權組織給予慈善地位時，一項經常引用的論據是促進人權與政治目的有密切關係，而根據上議院在*Bowman v Secular Society Ltd* 一案[119] 以及較近期的*McGovern v Attorney General*一案[120] 所定下的英格蘭普通法，政治目的已被明確禁止。

2.187 儘管促進人權與政治活動確實有密切關係，最常見的形式便是為某些法例和政策進行政策倡議和推廣宣傳，但這項論據把人權組織的政治活動（按廣泛的定義而言）詮釋為政治目的，會有把慈善宗旨和慈善組織所使用的手段混為一談之虞。

(2) 列為其他類別的慈善宗旨

2.188 反對把促進人權列為慈善宗旨另一項看來言之成理的論據，是*"可令社會得益的任何其他宗旨"*這類補遺宗旨可保留足夠彈性，令慈善宗旨的涵蓋範圍可作調整以配合社會和經濟的需要，從而包括以促進人權為使命的組織。因此，即使沒有把促進人權列為另一類宗旨，人權組織只要能證明其宗旨可令社會得益，也未必不能成為慈善組織。

2.189 在權衡前文所述的正反意見後，我們認為支持把促進人權列為慈善宗旨的論據明顯比反對的論據更為充分。我們接着會考慮這類宗旨餘下的內容。

---

118 見 Breen （2012 年）， 註腳 10。作者討論國會對《2007 年慈善法令草案》（Charities Bill 2007）的辯論，包括當中出現的兩個事實：是內閣而非檢察總長指定把人權排除於慈善宗旨的清單之外，以及內閣遵從稅務局局長辦公室（Office of the Revenue Commissioners）先前根據 *McGovern v Attorney General* 一案 [1982] Ch 321 （第 336、337 頁）的粗略理解而對人權組織所作的處理。

119 [1917] AC 406（上議院）。

120 [1982] Ch 321，第 336、337 頁。

"衝突的解決與和解"

2.190 英格蘭與威爾斯和蘇格蘭都把*"衝突的解決與和解"*這個類別納入為慈善宗旨。小組委員會認為，蘇格蘭的做法把*"促進人權、衝突的解決或和解"*的宗旨與*"促進宗教和諧或種族和諧"*、*"促進平等或多元化"*等其他宗旨區分開來，較英格蘭與威爾斯《2011年慈善法令》的做法可取。[121]

2.191 對於*"衝突的解決與和解"*的範圍，英格蘭與威爾斯慈善事務委員會曾表示，這個類別包括促進復和司法和其他形式的衝突解決或和解的慈善組織、與解決國家衝突或國際衝突有關的慈善組織，以及與調解有關的慈善組織。[122]

2.192 在Concordis International Trust的個案中，英格蘭與威爾斯慈善事務專員（即慈善事務委員會的前身）審議一個組織為取得慈善地位而提出的申請，該組織的宗旨包括促進國內或國際衝突的解決及和解。慈善事務專員的結論是，促進國內或國際衝突的解決可以是一項為了公益的慈善宗旨。[123] 慈善事務專員在裁決中指出，根據普通法，國際友誼或了解並不屬慈善性質。但是，慈善事務專員把這個宗旨與衝突解決區分開來，後者是為了解決和緩解羣體或國家之間的爭鬥或戰爭所帶來的影響，而非為了促進兩國之間更深入和更體恤的了解。[124]

2.193 在蘇格蘭，蘇格蘭慈善組織規管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator）也表示，第7(2)(j)條所規定的類別包括解決國際衝突，以及通過找出衝突的原因並謀求解決有關衝突，以緩解國內或國際衝突所導致的痛苦、貧窮和困苦。促進復和司法和促進不同的人、組織、主管當局或羣體之間的調解或和解，亦屬這類宗旨的範圍。[125]

2.194 除了英格蘭與威爾斯和蘇格蘭外，我們所研究過的其他司法管都普遍在法例上把*"衝突的解決與和解"*界定為慈善宗旨。根據愛爾蘭《2003年慈善法令》（Charities Act 2003）第3(11)(e)條，*"促進衝*

---

121 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月），第5.101段；見《2005年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第7(2)條；以及英格蘭與威爾斯《2011年慈善法令》第3(1)(h)條。

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

123 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《Concordis International Trust的註冊申請》（*Application for Registration of Concordis International Trust*）（2004年7月23日），見：http://www.charitycommission.gov.uk/Library/start/concordisdecision.pdf。

124 見裁決第6.1節。

125 蘇格蘭慈善組織規管局公署，《符合慈善準則：申請人和現有慈善組織的指引》（*Meeting the Charity Test: Guidance for applicants and for existing charities*），第8頁；見 http://www.oscr.org.uk/media/32303/meeting_the_charity_test_full_ guidance.pdf。

突的解決或和解”被列為“*可令社會得益的宗旨*”。南非也把“*解決衝突，促進南非各族人民之間的和解、互相尊重和包容*”，列為《1962年入息稅法令》（Income Tax Act 1962）附表9第1部福利和人道主義一節下的公益活動之一。

2.195 在新西蘭，雖然“*衝突的解決與和解*”沒有列為《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第5(1)條所規定的四類慈善宗旨之一，但按道理仍屬“*可令社會得益的其他事項*”。

2.196 在澳大利亞，“*促進澳大利亞各羣體之間的和解、互相尊重和包容的宗旨*”是《2013年慈善法令草案》（Charities Bill 2013）下的慈善宗旨類別之一。[126]

2.197 根據上述的分析，並考慮到回應者所提出的有力論據，我們建議“*促進人權、衝突的解決或和解*”這類宗旨應納入在慈善宗旨的法定定義內。

是否需要設有公益準則？

2.198 小組委員會建議，每一項擬制定的慈善宗旨，都必須是為了公益。[127] 這樣做會移除現有的普通法推定。根據這項推定，旨在濟貧、促進教育及推廣宗教等宗旨，表面看來是屬慈善性質並且是為了公益。

2.199 至於甚麼可構成“*慈善宗旨*”，現時的普通法原則是有關的宗旨必須屬《伊利沙伯一世法規》弁言所列明的一系列宗旨之一，或是屬麥納頓勳爵所訂的四類源於弁言的慈善宗旨之一。[128] 有關的宗旨又必須是“*為了公益*”。在普通法中，除非能證明情況並非如此，否則麥納頓勳爵所訂的首三類慈善宗旨，即防貧、促進教育及推廣宗教，均推定是“*為了公益*”。（不過，我們得指出這項普通法推定，已於2006年在英格蘭被法規撤銷。）[129]

2.200 至於麥納頓勳爵所訂的第四類慈善宗旨（即旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託），有說法認為此類宗旨，“*必須本身符合或根據就同一議題得出裁決的案件而類推符合〔伊利沙伯時代〕古*

---

126 《2013年慈善法令草案》和《2013年慈善（相應修訂和過渡性條文）法令草案》（Charities (Consequential Amendments and Transitional Provisions) Bill 2013）為所有的澳大利亞聯邦法例引進慈善組織和慈善宗旨的定義；見《2013年慈善法令草案》第12(1)(f)條。

127 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月），第78至79頁。

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）的制定而被撤銷。見該法令第3(2)條。

舊法規的精神及用意，又或者必須是經由其他法規宣布為慈善宗旨。"[130] 要符合*"公益"*準則，慈善宗旨必須有兩項不同的要素：*"(1)有關宗旨必須具有可以確定的利益；以及(2)有關宗旨的利益必須可供足夠數目的公眾取用"*[131]

2.201 根據《蘇格蘭 2005 年法令》第 8(2)條，與*"公益"*有關的考慮因素包括：因有關團體行使其職能而令該團體的成員或任何其他人得到或有可能得到的利益，以及令公眾蒙受或有可能蒙受的不利，與公眾因該團體行使其職能而得到或有可能得到的利益相比的結果。[132] 換言之，屬慈善宗旨法定清單的範圍，是獲得慈善地位的必要但非充分條件。

受諮詢者的回應

2.202 大多數就公益規定表達意見的回應者，都贊成這項規定應施加於法定定義內的所有慈善宗旨類別。一名回應者認為，這項明確的並行規定可在承認慈善組織方面提供更大保障。這名回應者認為，對有關組織施加這種舉證責任，一般不應被視為對有關組織帶來困難的舉證工作。與此同時，這項規定容許其他有利害關係的各方在適當的個案中提出相反證據，證明儘管有關的宗旨表面看來是屬於慈善宗旨的指定類別之一，但貫徹這個宗旨會對社會有不利影響，因此有關組織不應獲得慈善地位。亦有回應者提議，*"公益"*一詞應給予較廣義的解釋，使諸如促進人類福祉之類的宗旨也可以是為了公益。

2.203 雖然大多數回應者都支持加入公益規定，但一些回應者擔心濟貧、促進教育和推廣宗教是為了公益的推定會被移除。他們認為，雖然這項公益推定對現代社會可能已不再適用，按道理亦應該訂立明確的規定，但公益的定義可以成為引起一定爭議的問題。有回應者認為，儘管對所有類別的慈善組織引入法定的*"公益"*準則，可連帶弄清楚每一類慈善組織所惠及的公眾究竟必須是香港的公眾還是可包括香港以外的對象，但看來市民大眾並無大力支持改變現有依循普通法規定的情況。

2.204 在少數不同意加入了這項公益準則的回應者之中，有人認為小組委員會的用意雖然良好，但界定公益的標準和準則可以是一項非常複雜的工作。英格蘭與威爾斯慈善事務委員會為各類慈善組織制定了大量指引，便足以說明這項工作的複雜程度。有關的回應者指出，

---

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

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

132 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 5.65 段。

這些指引對慈善組織和公眾造成了不少混亂和誤會。他亦認為，如果香港的慈善法律加入這項條文，會立即令很多組織的慈善地位變得不確定。在這些組織當中，很多是非牟利學校（特別是直資學校和私立學校）。確定某些宗教團體的公益地位，也可變成極為敏感的政治問題，並可引起侵犯宗教自由的指責。總的來說，有關的回應者認為不應低估把*"公益"*納入為新法例的一部分所帶來的實質社會影響。

2.205 亦有意見認為，公益推定已存在一段很長時間，並沒有造成不良影響，所以不應輕率廢除。廢除有關推定，或會使慈善組織在服務該等組織的人員數目、收費和成本效益這三方面，受到更嚴格的管制。因此，有關回應者建議，應繼續保留濟貧、促進教育和推廣宗教都是為了公益的推定。

2.206 除了上述的意見外，還有回應者建議有關推定應適用於諮詢文件所列的類別(1)至(12)的慈善宗旨，而公益規定只應適用於類別(13)，即*"可令社會得益的任何其他宗旨"*。

我們的觀點

2.207 為便於考慮有關事宜，我們研究了其他司法管轄區的例子。跟英格蘭與威爾斯一樣，蘇格蘭已廢除了 *Pemsel* 案所訂的三類傳統的慈善宗旨都是為了公益的普通法推定。《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第8(1)條規定，任何宗旨均不得推定為為了公益。第 8(2)條列明各項在裁定某團體是否提供*"公益"*時須予考慮的因素，包括成員或任何其他人有可能得到的利益，令公眾蒙受或有可能蒙受的不利，以及利益是否有過多限制。

2.208 在澳大利亞，推廣宗教是為了公益的推定仍然存在。在 2013 年 5 月 29 日，澳大利亞政府向國會提交關於慈善組織法定定義的法例。根據《2013 年慈善法令草案》，慈善實體的每項宗旨都必須是為了公益，而且有關宗旨所針對的利益，必須是可供公眾的成員或足夠數目的公眾取用。[133] 該法令草案第 7 條規定，有幾類宗旨須推定為是為了公益。[134]

---

133 《2013 年慈善法令草案》第 6(1)條；亦見澳大利亞聯邦國會眾議院，《2013 年慈善法令草案和 2013 年慈善（相應修訂和過渡性條文）法令草案——摘要說明》（*Charities Bill 2013, Charities (Consequential Amendments and Transitional Provisions) Bill 2013 - Explanatory Memorandum*）。

134 第 7 條——
"在沒有相反證據的情況下，某實體所具備的宗旨如屬以下任何一項宗旨，須被推定為符合第 6(1)(a)及(b)段的規定（為了公益的宗旨）：
(a) 預防或解除病患、疾病或人類痛苦的宗旨；

2.209 愛爾蘭在根據《2009年慈善法令》第3(4)條所制定的包含架構下，保留了公益推定。只有證明對公眾所造成的損害明顯大於任何利益時，宗教宗旨才會喪失慈善地位。有論者指出，上述裁定仍然是根據客觀證據，但無須有直接證據證明特定的宗教宗旨可令公眾得益。

2.210 除了考慮其他司法管轄區的例子外，我們會在下文說明施加公益準則的好處和壞處。

施加“為了公益”規定的好處

2.211 一名回應者指出，從自由的角度而言，慈善法律是一種手段，使國家可藉着支持和促進一些可提升自主權的共益宗旨，從而展示國家在維護個人自主權價值觀方面的承諾。因此，如沒有加強自主權以外的有力依據，國家是有充分理由不去推廣一些可能削弱實現自主權的先決條件的宗教信仰和習俗的。[135]

2.212 由於財政優惠和慈善地位之間有密切關係，因此推廣宗教之類的獲豁免宗旨，應讓人覺察到可為社會帶來一些利益，而這些利益大於放棄的收入。[136] 因此，慈善組織須證明自己是為了公益的規定，可加強公眾對慈善界的信心，並提高公眾對當局向慈善組織給予稅務優惠的支持。

2.213 另一項相關的理由，是公眾輿論強烈認為不應通過稅務制度，要求納稅人資助其他人的宗教信仰和習俗，或是資助冒犯其他納稅人的信仰和價值。[137]

(b) 促進教育的宗旨；
(c) 紓解個人或家庭的貧窮、困苦或不利情況的宗旨；
(d) 照顧和支援以下人士的宗旨：
(i) 老人；或
(ii) 殘疾人士；
(e) 推廣宗教的宗旨。”

135 Matthew Harding, *‘What is the point of Charity Law?’*（於 2011 年 7 月 21 日在昆士蘭大學舉行的 Private and Public Law – Intersections in Law and Method Conference 上所發表的文章），引用於 Pauline Ridge, “Religious Charitable Status and Public Benefit in Australia”, 35 Melb. U. L. Rev. 1071。

136 見 Evelyn Brody 和 John Tyler, ‘*Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?*’（2010 年）85 Chicago-Kent Law Review 571，引用於 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.

廢除公益推定的壞處

2.214　對於上述關於財政政策的論點，一項反駁的論點是：單單享有財政優惠，並不構成對慈善地位引入公益準則的明確理由。事實上，很多獲得財政優惠的個人和團體都不須遵守規管標準，也不受信仰或行為方面的公眾準則限制。[138]

2.215　有論者在反對廢除普通法的推定時指出，公益準則是有力的規管機制，可充當國家的一項手段，篩除那些宗旨不符合國家利益的宗教團體，不向這些團體授予慈善地位。[139]

2.216　此外，必須符合公益準則的規定，會促使宗教團體之類的組織依據慈善組織的法律定義來制定其宗旨，以便享受財政優惠，對於新的宗教團體來說尤其如此。[140]

2.217　另一個支持保留普通法推定的常見論據，是慈善組織為遵守規則而招致的開支和行政開支都會增加，但慈善組織在傳統上非常依賴志願人員的服務，並力求減省開支。[141]

2.218　除了考慮上文所述的好處和壞處外，英格蘭近期的一宗案件也可對我們考慮這個問題帶來一定的啟發。*The Independent Schools Council v The Charity Commission and others* [142] 一案（下稱“私立學校理事會案”）凸

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

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

140　英格蘭與威爾斯的一個例子，就是德魯伊網絡（Druid Network）註冊為慈善組織的申請。德魯伊網絡本來在其章程中稱自己為 *"神秘的傳統宗教信仰"*，帶有 *"更深的奧秘和習俗"*。不過，在英格蘭與威爾斯慈善事務委員會進行調查後，德魯伊網絡已修訂其章程，說明 *"德魯伊網絡內沒有神秘、秘密或隱密的習俗"*，而且他們的教義是對所有人開放的。見 2010 年 9 月 21 日慈善事務委員就德魯伊網絡所作的裁決。

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

142　*[2011] UKUT 421 (TCC)*；在英格蘭與威爾斯，《2011 年慈善法令》第 4(3)條規定，“凡提及公益一詞，所指者是該詞按英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律而理解之義。”除此之外，該法令並未界定甚麼可構成 *"公益"*。該法令第 17 條規定慈善事務委員會須就公益規定的運作發出指引，並且必須在發出指引之前進行公眾諮詢。慈善事務委員會在這方面所發出的指引包括：在 2008 年 1 月發出的《慈善和公益──慈善事務委員會對公益的一般指引》（ "*Charities and Public Benefit - the Charity Commission's General Guidance on Public Benefit*"），以及在 2008 年 12 月發出的《公益和收費》（"*Public Benefit and Fee-Charging*" ）和《為公益而促進教育》（"*The Advancement of Education for the Public Benefit*"）（下稱 *"有關指引"*）。本案的第一項法律程序 （下稱“司法覆核申請”）是由私立學校理事會（Independent Schools Council）所提出的司法覆核申請，要求法庭頒布命令，撤銷慈善事務委員會所發出的指引的部分內容。申索人指稱有關指引包含法律上的錯誤，這些錯誤關乎適用於對慈善活動收費的慈善組織的公益規定，特別是適用於私立學校的公益規定。

顯出因為慈善宗旨法定定義中的公益規定而可能引起的有爭議的問題。這宗案件由兩項獨立但關係密切的法律程序組成。這兩項法律程序關乎《2006 年慈善法令》中的公益規定對英國收費的私立學校的影響。本案凸顯出下述各點：

(1) 對第一、第二和第三類慈善宗旨（即 *"防貧"*、*"推廣宗教"*和 *"促進教育"*）加入 *"公益"*規定，可能使一些現有的慈善組織無法確定其慈善宗旨是否為了公益。一些慈善組織相當可能會不符合慈善宗旨的法定定義，因此不再獲認可為慈善組織。根據普通法，上述三類宗旨都推定是為了公益，或被視作 *"表面看來"*是為了公益（法庭在私立學校理事會案中所用的字眼）。由於 *"公益規定"*，一些如私立學校之類的慈善組織可能須證明其宗旨是為了公益而非私利。

(2) 在 *"公益"*應否有明確定義的問題上面對兩難選擇。在英格蘭與威爾斯，法規並沒有給這個詞下定義。反之，慈善事務委員會發出了大量指引，說明這項規定的涵義。然而，在私立學校理事會案中，有關指引在法庭上受到挑戰，理由是有關指引在法律上有錯誤，當中對部分條文的挑戰頗為成功。而且，相當可能會繼續有人在法庭上挑戰有關指引的法律效力。這說明了把有關規定的實際施行交由慈善事務委員會或其他相關的主管當局負責，可能會引起問題。不闡明 *"公益"* 這個詞的解釋，也可能會造成混亂和不明確的局面。

(3) 對某組織是否為了公益的考慮可能涉及政治方面的因素。如關係到一些現有的慈善組織的慈善地位，例如宗教團體、私立學校或甚至是屬於第四類慈善宗旨的私營醫院，情況尤其如是。

第二項法律程序（下稱"轉交"）是檢察總長（Attorney General）依據經《2006 年法令》修訂的《1993 年慈善法令》的若干條文所作出的轉交，把某些關乎慈善法律的問題轉交審裁處裁定。司法覆核申請和轉交被案件管理程序編在一起，由皇家高等法院在單一次聆訊中審理。主要的爭論點是關於憲法問題和運作問題。在這些爭論點中，第一項是關於一所學校需要在管限文件中（如有這樣的文件的話）訂定甚麼條文，才能夠成為慈善組織。第二項爭論點是關於一所學校實際上需要做甚麼，才可被視作是為了公益而運作。法院在裁決中就公益規定所作的判詞只局限於教育範疇的慈善組織，法院也沒有被要求處理各類慈善組織的公益規定，但該案對有關原則和論據的分析或會有更為廣泛的影響。

2.219 在考慮回應者的意見和海外經驗的利弊後，我們認為所有慈善組織應受到平等對待和遵守相同規定。因此，我們認為上述所建議的各類慈善宗旨也應該是為了公益。

"不溯既往的豁免安排"

2.220 儘管我們認為所有慈善組織應受到平等對待和遵守相同規定，但我們也注意到，一些回應者對*"防貧或濟貧"*、*"促進教育"*和*"推廣宗教"*這三類慈善宗旨都是為了公益的普通法推定會被廢除表示關注。在廢除這項法律推定後，屬以上三個類別的現有慈善組織都必須符合公益準則。舉例來說，香港的國際學校便可能受到必須符合公益準則這項規定影響。宗教團體也將會須符合公益準則，但在普通法下，宗教團體的宗旨是推定為慈善宗旨。我們明白，一些依靠慈善捐款的現有慈善組織如必須遵守符合公益準則的規定，其慈善地位可能出現疑問。倘若現有的免稅慈善組織突然發覺自己無法符合擬設制度下的公益準則，或會出現法律訴訟。

2.221 在其他司法管轄區，例如蘇格蘭，公益準則適用於《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》所界定的每一類慈善宗旨。在 2005 年前已存在的慈善組織，會在新規定*"不溯既往"*的情況下過渡至蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊。然而，這些慈善組織仍須如其他根據該法令而新註冊的慈善組織一樣，受蘇格蘭慈善組織規管局公署審核和監察。[143]

2.222 我們相信，*"不溯既往的豁免安排"*政策會為現有的慈善組織提供保障，並紓緩它們的憂慮，使這些慈善組織可在現行制度有任何變革之前事先作好計劃，因而減少尤其是在新變革實施初期出現法律訴訟的可能性。因此，我們認為，如新制度予以推行，目前根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲豁免繳稅的現有慈善組織，應在新規定*"不溯既往"*的情況下過渡至經改革的制度。

建議 2

我們建議，界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括以下各類宗旨：

(1) 防貧或濟貧；

---

143 Turcan Connell，《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令的指引》（*Guide to the Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005*），第 4 頁。

(2) 促進教育；

(3) 推廣宗教；

(4) 促進健康；

(5) 拯救生命；

(6) 推動公民意識或社區發展，包括：

(i) 郊區或市區重建，及

(ii) 推廣公民責任、志願工作或志願界，或提高慈善組織的效能或效率；

(7) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學；

(8) 促進人權、衝突的解決或和解；

(9) 促進宗教和諧或種族和諧；

(10) 促進平等及多元化；

(11) 推動環境保護或改善；

(12) 對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助；

(13) 促進動物福利；

(14) 可令社會得益的任何其他宗旨。

我們又建議，上述所建議的各類慈善宗旨也必須是為了公益。

第 3 章　關於慈善組織法律架構的建議

3.1　在諮詢文件的第 6 章中，小組委員會詳細介紹了香港及海外司法管轄區的慈善組織法律架構現況，並且考慮過各種可行的改革方案。我們會在下文先介紹香港現時的情況和列出小組委員會的建議，接着會研究受諮詢者的回應，然後作出最終建議。

香港現時的情況

慈善組織的架構類別

3.2　正如諮詢文件第 2 章所簡略論及，香港的慈善組織可採用各種不同的法律形式，包括：

- 可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊的非屬法團的組織；
- 信託；
- 根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的公司，可以是股份有限公司或擔保有限公司，又或者是在海外成立為法團的公司；或
- 根據特定條例成立為法團的法定團體。

3.3　根據稅務局的統計數字，採用以上各種法律形式的慈善組織，在 2013 年 3 月的分布情況如下：

形式	組織數目
法團	5,651
社團	796
信託	428
其他[1]	717
總計	7,592

[1] 根據稅務局的統計數字，被列入 *"其他"* 類別的慈善組織形式，大部分是根據《教育條例》（第 279 章）成立的法團校董會，其餘的是法定團體、臨時專責委員會，以及根據《公司條例》（第 32 章）第 XI 部註冊的海外公司。

社團

3.4 非屬法團的組織，是一群自願組合的人（成員），通過一套規則（通常稱為章程）結成一體並受其規限，而且以一個獨特的名稱為名。[2] 此類組織的實例有非屬法團的會社、非屬法團的慈善團體及以進行社會活動為宗旨的志願組織。此類組織沒有法律實體，故此不能以組織的名義或代組織訂立合約、起訴與被起訴（法例明文賦予組織此等權利者除外）。如曾為組織工作或向組織供應貨品，法律責任方面的問題，由適用於代理人所代為訂立的合約的規則規管。可被追究法律責任的人，僅限於實際上就有關工作或貨品作出指令的人，或以明示或暗示方式授權他人作出指令的人，或在該指令作出後追認該指令的人。[3]

3.5 非屬法團的組織，通常在其成員組合有變後仍會繼續存在。[4] 要符合資格成為非屬法團的*慈善*組織，而不是其他類別的非屬法團的組織，有關組織的宗旨必須僅以慈善宗旨為限，而其規則須載有解散條款，規定餘下財產須用於其他慈善宗旨，而不是由成員攤分。以非屬法團的組織的形式來進行慈善工作，主要優勢在於*"靈活（因為組織的章程可配合個別情況而擬訂），運作費用不高，並且不受法例管制。"*[5] 不過，這類組織在香港可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊。

3.6 《社團條例》最初於 1949 年訂立，用以規管在香港成立的社團。該條例為社團的成立訂立通知機制，並且禁止某些社團運作。該條例第 5 條規定本地社團須於成立或當作成立後一個月內，以指明的表格向隸屬香港警務處的社團事務主任[6] 申請根據該條例註冊或豁免註冊。*"本地社團"*指在香港組織和成立或總部或主要的業務地點設於香港的社團，包括當作是在香港成立的社團。[7] 舉例來說，撒瑪利亞會和香港失明人協進會，便是兩個根據該條例註冊為社團的慈善團體。

3.7 即使某社團是在香港以外地方組織，而其總部或主要的業務地點亦設於香港以外地方，但如該社團有任何幹事或成員是在香港居

---

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

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，牛津大學出版社)，第 365 頁。

5 G Dal Pont, 同上，第 366 頁。

6 *"社團事務主任"*指按照《社團條例》（151 章）第 3 條的條文委任的社團事務主任及任何助理社團事務主任。

7 《社團條例》（第 151 章）第 2 條。

住，或該社團是由一名在香港的人管理或協助管理或代為在香港索取或收取金錢或社團費，則該社團當作是在香港成立。

3.8 社團事務主任如信納任何社團或分支機構是純粹為宗教、慈善、社交或康樂目的而成立，或純粹成立以作為鄉事委員會或由鄉事委員會組成的聯會或其他組織，則可豁免該社團或該分支機構註冊。社團事務主任可用指明的表格發出豁免證明書，豁免任何社團註冊。

3.9 根據《社團條例》第 5A 條，社團事務主任經諮詢保安局局長後，可拒絕任何社團或分支機構註冊或拒絕讓其豁免註冊——

(a) 如他合理地相信拒絕註冊或拒絕豁免註冊，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；或

(b) 如該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫。

3.10 根據《社團條例》第 11 條，社團事務主任就所有已獲註冊或豁免註冊的社團及分支機構備有一份名單，列出該等社團及分支機構的名稱，該等社團及分支機構的各別主要業務地點的地址，以及該等社團所擁有或佔用的地方或處所的地址。社團事務主任所備存的名單，須於辦公時間內在社團事務處免費供人查閱。

3.11 根據《社團條例》第 15 條，社團事務主任可隨時要求社團以書面向他提交為履行條例下的職能而合理需要的資料。須予提交的資料，可包括社團或其分支機構的收入、收入來源及開支。已獲註冊或豁免註冊的社團或其分支機構，如果名稱、宗旨、幹事或主要業務地點有變，或結束任何已獲註冊或豁免註冊的分支機構，則根據該條例第 10 條，亦須在一個月內，以書面通知社團事務主任。

信託

3.12 信託可界定如下：*"當一位人士（稱為受託人）為其他一些人（稱為受益人）或法律所容許的一些對象的利益持有財產，而財產的實際利益不歸予受託人而歸予受益人或信託的對象，便會產生信託關係。"*[8] 受託人負有受信責任，須為信託受益人的最佳利益而行事，並須確保信託資產受到保護。

---

[8] 財經事務及庫務局，《檢討《受託人條例》及相關課題諮詢文件》（2009 年 6 月），第 1.1 段。檢討所得的*諮詢總結已*於 2010 年 2 月發表，見 http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/topical/

3.13 慈善信託是以慈善為宗旨而成立的信託，通常由一群人士成立，他們訂立信託聲明書，並在聲明書中概述信託的目的。慈善信託也可以由財產授予人或立遺囑人成立，而此人是透過信託把款項或財產轉移或遺贈給受託人全部及純粹作慈善用途。[9] 慈善信託的規管文書，為列明信託目的及受託人權力的信託文書。[10] 受託人的法律權利、責任、義務及酌情權力，以及他們的個人法律責任所受到的限制，不但可由信託契據的內文訂明，也可由普通法及法例訂明。[11]

3.14 大體而言，規管慈善信託的案例法原則及實體內容與規管普通信託者相同。要成為有效的慈善信託而非有效的非慈善信託，信託的用詞必須足以表明財產授予人的意願，而饋贈的標的事項亦必須可予確定。此外，所有潛在的宗旨亦必須屬於慈善性質。[12]

3.15 香港的信託法機制，是以英國普通法及衡平法原則為基礎，並由多條條例作補充。信託法條文基本上可分為兩類。第一類是*"強制性"*規則，即不會被信託文書的條款排除的法定條文，例如禁止財產恆繼的規則及禁止收益過度累積的規則。[13] 第二類是*"非強制性"*或*"預設"*條文，這類條文適用於沒有信託文書或信託文書未有就特定事宜作出規定的信託。[14]

3.16 《受託人條例》（第 29 章）最初於 1934 年制定，主要以英格蘭與威爾斯的《1925 年受託人法令》（Trustees Act 1925）為藍本，用以增補及修訂涉及受託人的普通法規則，範圍包括受託人的權力、受託人的委任及撤職，以及信託公司的註冊事宜。[15] 《受託人條例》的大部分條文，均屬*"非強制性"*或*"預設"*類別的條文。慈善基金的受託人，可以是根據《受託人條例》註冊的信託公司。

3.17 另一條屬此範疇的條例是《註冊受託人法團條例》（第 306 章）。該條例旨在*"利便由某些團體、社團及社群委任的受託人，以及慈善組織的受託人成立為法團，並為與該等事宜相關的目的訂定條文。"*[16]

---

to review.htm。

9 愛爾蘭法律改革委員會，《慈善信託法諮詢文件：一般建議》(*Consultation Paper on Charitable Trust Law: General Proposals*)（2005, LRC CP 36），第 1 頁。

10 愛爾蘭法律改革委員會，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 頁。

13 見《財產恆繼及收益累積條例》（第 257 章）的相關法律條文。

14 財經事務及庫務局，《檢討《受託人條例》及相關課題諮詢文件》（2009 年 6 月），第 1.3 段。

15 《受託人條例》（第 29 章）自制定以來一直未有作出大幅度的修訂，現時正在檢討之中：見財經事務及庫務局所發表的諮詢文件，同上。

16 見《註冊受託人法團條例》（第 306 章）詳題。

3.18 根據該條例第 3 條，任何團體或慈善組織的獲妥為委任的受託人，均可向公司註冊處處長申請法團註冊證書。此證書由行政長官發給，可載有任何條件或指示，並可隨時由行政長官取消或修訂。根據該條例第 4(2)條，該等受託人及其職位繼任人會以證書內所載名稱成為法人團體，亦可起訴及被起訴，以及持有及使用法團印章。公司註冊處處長備存有一份收錄所有此類註冊受託人法團的註冊紀錄冊，可供公眾查閱。

3.19 並非所有註冊受託人法團都是慈善團體。根據該條例第 2 條，*"慈善組織"*指為慈善目的而以契據或其他方式成立的信託或組織。[17] 第 2 條又訂明根據該條例，*"團體"*指（a）因習俗、宗教、親屬關係、國籍、地區利益或本土利益而聯結在一起的任何社群；或（b）為任何慈善目的而成立的任何團體或社團。[18] 根據《註冊受託人法團條例》成立為法團的慈善團體，實例有香港戒毒會。

3.20 應注意的是，成立為法團此舉，不會令成立為法團的註冊受託人可以卸除因違反信託而可能須負上的法律責任。根據該條例第 11 條，組成註冊法團的所有受託人，均須對已在他們手中的信託財產承擔責任，並且須對他們自己的作為、收取、疏忽行為及過失，以及對信託及信託財產的妥善管理負責和作出交代，方式及程序猶如他們未有成立為法團一樣。

根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的公司

3.21 法團與其他商業實體之間的基本分別，在於法團在法律上被視為法人（通常稱為*"非自然人"*或*"法人團體"*）。成立為法團會帶來法人資格，而法團通常被指具有獨立的法人資格。[19] 因此，法律會視法團為獨立於組成公司的人之外。[20]

---

17 "*慈善目的*"在《註冊受託人法團條例》（第 306 章）第 2 條下有界定，包括——
(a) 濟貧；
(b) 促進藝術、教育、學術、文學、科學或研究的發展；
(c) 提供準備以——
(i) 治癒、減輕或預防影響人類的疾病、衰弱或傷殘；或
(ii) 照顧患有或受困於影響人類的疾病、衰弱或傷殘的人，包括照顧在分娩前、分娩中及分娩後的婦女；
(d) 促進宗教發展；
(e) 教會目的；
(f) 提高社會公德及促進市民的身心健康；及
(g) 對社會有益但沒有在(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 這個法律論點，並非列明於《公司條例》（第 32 章）而是來自英國的普通法案例：見 *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 《公司條例》（第 32 章）第 21(1)條述明，凡有證明提出，令公司註冊處處長信納一個即將組成為有限公司的組織，其組成的宗旨是為了促進商業、藝術、科學、宗教、慈善或為了其他具效益的宗旨，並擬將其利潤及其他收入的任何部分用於實踐其宗旨，且擬禁止向其成員支付任何股息，則處長可藉特許證，指示該組織可註冊為有限法律責任的公司，但無須在其英文名稱及／或中文名稱中分別加入*"Limited"*一字及／或*"有限公司"*一詞。

3.23 如果不涉及股本的話，有不少慈善團體是以*"擔保有限"*公司的形式註冊，否則或會以*"股份有限"*公司的形式註冊。此類組織的結構與私人有限公司相同，都是設有董事局，擁有成員及本地秘書，而成員則可以是個人或法團。[21] 慈善組織如果也是一間有限法律責任公司，便自然要遵從《公司條例》（第 32 章）訂明的所有法定披露規定。根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的慈善團體，實例有聯合國兒童基金會香港委員會及愛護動物協會。

由法規成立為法團的法人團體

3.24 香港有多個慈善法人團體是由法例成立的。有關的法規為法人團體的各項相關事宜，包括法團的宗旨及權力、法團的成員、董事局的組成、顧問局、會議及程序等事宜，作出規定。這類法人團體的實例，有根據《香港明愛法團條例》（第 1092 章）成立為法團的香港明愛、根據《保良局條例》（第 1040 章）成立為法團的保良局，以及根據《東華三院條例》（第 1051 章）成立為法團的東華三院。

在海外成立為法團的法人團體

3.25 有不少慈善法人團體是在海外成立為法團，並且主要在海外進行慈善工作。由於這些團體是在香港以外地方成立為法團的海外公司，它們必須根據《公司條例》（第 32 章）第 XI 部註冊。根據《公司條例》第 333 條，在香港設立營業地點的非香港公司，須在營業地點設立後一個月內，以指明表格向公司註冊處處長申請註冊，並提交例如是公司的憲章、規程或章程大綱（包括章程細則（如有的話））的經核證副本之類的文件。公司註冊處處長備存有一份收錄遵從第 333 條的非香港公司資料的註冊紀錄冊。在海外成立為法團的慈善團體，實例有國際奧比斯。

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 投資推廣署，*Setting up a Non-profit/Charitable Organisation in Hong Kong*,（2010 年 3 月）。

規管文書

3.26 慈善組織必須通過一份規管文書而成立。正如諮詢文件所指出，所採用的文書類別，會視乎計劃成立的慈善組織的個別情況及組織的發起人或創辦人的喜好而定。

小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於慈善組織法律形式的最終建議

3.27 小組委員會曾在諮詢文件中，就慈善組織所應採用的法律形式考慮過一些方案，並邀請公眾就應否改革各種現有的慈善組織法律形式以及改革的幅度應有多大，發表意見。小組委員會曾特別邀請公眾就以下問題發表意見：

(1) 現時容許慈善組織的多種法律形式並存的制度應否保留，若應予保留，又應如何變通（如要變通的話）；及

(2) 應否改為採用單一模式的做法，規定慈善組織在架構上只能屬單一種形式，如果應該的話，又應採用甚麼形式作為單一模式。

受諮詢者的回應

3.28 在這次諮詢中，大部分的回應者均不認為現有的多種慈善組織法律形式應予改革，主要原因是任何改革均會對慈善組織的運作造成重大阻滯，並會令那些非以規定法律形式存在的慈善組織成本增加。部分回應者認為，規定香港所有慈善組織只能採用單一種法律形式並無實質好處。他們認為應像英格蘭與威爾斯一樣，容許慈善組織以最能配合其需要的法律形式存在。再者，要決定哪一種單一形式對慈善組織來說最為可取並不容易，而現有的慈善組織，要由某一種法律形式轉換至另一種法律形式，也需支付高昂費用和大費周章。覺得法律形式無需改革的回應者，認為容許現有的多種法律形式繼續作為成立慈善組織可以採用的架構，就如同容許大家以各種形式在香港經營業務一樣，可以保持同樣的靈活性。每一個慈善組織，均應可以因應本身情況而靈活決定哪一種法律形式最為適合。規定慈善組織只能採用某種法律形式（尤以法團為指定形式為然），很可能會增加維持該種法律架構的成本，並且會對基層慈善工作不利。

3.29 一名回應者也表示，只要已對慈善組織施加足夠的規定，要求定期提交報告及帳目，則似乎並無必要規定慈善組織必須採用某種

法律形式或單一種法律形式。英國的單一模式仍處於萌芽時期，其實質好處及／或實際困難尚有待評估，所以香港宜應先靜觀其效果，然後才決定是否追隨。有數名回應者認為，雖然其他的現有形式和架構（例如社團和信託）仍可供選擇，但擔保有限公司這種法律形式是較為可取的。

3.30 雖然大部分回應者均認為現有的法律形式應維持不變，但香港律師會則強烈認為，非屬法團的社團以及非屬法團的組織均非適合慈善組織採用的形式，故應規定現時以這種形式成立的慈善組織，必須轉變為適當的法律實體。該會認為，很多此類慈善組織的運作者以及與他們有業務往來的人，均未有察覺到當中所涉及的眾多法律問題，特別是涉及個人法律責任及欠缺法律行為能力的問題。該會又認為這是引入全面改革的大好機會，可規定那些欠缺法律行為能力的現有慈善組織必須轉變為適當的法律實體。若轉變為慈善法團機構（charitable incorporated organisation）的，便須受建議成立的慈善事務委員會監管，若轉變為擔保有限公司的，則須受公司註冊處及建議成立的慈善事務委員會監管。如能像英格蘭與威爾斯的做法一樣，把那些有助成立和運作此類實體的有用先例及指引說明，上載至建議成立的慈善事務委員會的網站，供人免費查閱，則任何在規管、行政及法律費用方面所察見的問題，均可迎刃而解。

3.31 律師會又建議，以非屬法團的社團形式或以非屬法團的組織形式成立的現有慈善組織，應獲給予一段合理的時間（例如三至五年），以便轉變為慈善法團機構或擔保有限公司。雖然所有慈善組織均應採用同一法律形式，但相信某些類別的實體必然會獲准以其現有形式繼續存在，並在新規定不溯既往的情況下順利過渡至新機制。這些類別的實體，包括擔保有限公司（現時最常見的形式）、信託及由法規成立的公司。

我們的看法

3.32 經考慮回應者對這個議題的看法後，我們覺得一般的共識是慈善組織的現有法律架構應予保留，以保持靈活性、避免運作中斷及節省成本。不過，我們認為律師會所提出的改革理由，既合理而又具說服力。我們相信某些法律形式（例如擔保有限公司），的確較其他法律形式可取，因為它們受到較嚴謹的規管，對公眾的透明度較大，這是個十分有力的理由。為了令慈善組織的透明度和問責性得以加強而同時又不會破壞現有機制，一個可行的做法是由政府及法律專業團

體鼓勵慈善組織（特別是在這些組織初始成立之時），選擇擔保有限公司作為其法律形式。

3.33 至於把現有的法律形式轉變為慈善法團機構的建議，我們相信時機仍未成熟，因為這機制在英格蘭與威爾斯仍處於萌芽時期。不過，我們相信經過一段時間之後，這機制會是一個很值得考慮的選擇，因為它既具備法團公司的好處，亦可令慈善組織負上須在公司註冊處註冊的責任。

3.34 經考慮回應者的大多數意見以及他們所提出的理據後，我們建議，現時容許慈善組織的多種法律形式並存的制度應予保留。

建議 3

我們建議，現時容許慈善組織的多種法律形式並存的制度應予保留。

第 4 章　關於慈善組織註冊的建議

4.1　在本章中，我們會闡述我們關於為香港的慈善組織引入一套註冊制度的建議。

香港現時的情況

欠缺正式的慈善組織註冊紀錄冊

4.2　正如小組委員會在諮詢文件所說，[1] 香港目前沒有一套正式和既定的慈善組織註冊制度，亦沒有一個政府機構在這方面肩負整體責任。現時有個別的慈善組織名單因著不同的目的而存在，但都不是涵蓋所有慈善組織的正式名單，所以有些慈善組織可能沒有在任何一份名單中出現。這意味著在某些情況下，公眾人士對於一些在香港自稱為慈善組織的機構，未必能夠確定是否屬真正的慈善組織。

由稅務局備存的免稅慈善組織名單

4.3　稅務局備存了香港慈善組織的最大份可查閱名單，但這份名單只包括那些根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲認可為屬公共性質的慈善機構或慈善信託（並因此而獲得免稅地位）的組織。[2] 這份名單可在稅務局的網頁內找到，[3] 目前已超過 900 頁（A4 版面）。該名單所載列資料包括（以英文字母順序排列）：每個慈善組織的英文及／或中文名稱、獲批免稅地位的日期，以及其任何分支的名稱。

4.4　根據稅務局的統計資料，近年獲准豁免繳稅的慈善組織的數目如下：

1　香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 7 章，第 7.2 段等。

2　任何組織如根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲稅務局認可為"*屬公共性質的慈善機構或慈善信託*"，均可獲豁免繳稅。

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

（獲准豁免繳稅的慈善組織）

截至以下年度終結日期	*數目*
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 從上表可明顯見到，過去多年來慈善組織的數目一直穩步上升。然而，應予強調的是，雖然稅務局備存了免稅慈善組織的龐大名單，但該局既不負責為慈善組織註冊，亦不負責監察它們的運作。

根據其他條例備存的慈善組織名單

4.6 從前一章所列關於慈善組織的形式的統計資料，我們見到獲稅務局認可的香港免稅慈善組織，大部分都是成立為擔保有限公司的。[4] 作為擔保有限公司，它們須根據《公司條例》（第 32 章）註冊，並須遵守該條例所訂立的法定披露規定。不過除此之外，公司註冊處與稅務局一樣，並無責任監管屬這類公司的慈善組織。公司註冊處備有已向該處註冊的公司的名單，而這些公司包括在本地和海外成立為法團的公司。公眾可透過電子搜尋服務在網上查閱這些公司的資料，例如公司成立為法團、註冊和解散的日期、公司名稱的變更記錄、公司的狀況、清盤的模式、押記，以及（非香港公司）成立為法團的地點。[5]

4.7 社會福利署備有一份獲政府撥款資助的非政府機構的名單。該名單載列接受資助機構的中、英文名稱及所獲資助的款額。公眾可透過互聯網查閱這份定期更新的名單。

4.8 《社團條例》（第 151 章）就香港境內社團的成立訂有一套通知機制，並禁止某些社團運作。該條例第 5 條規定，任何本地社團須於其成立後或被當作成立後的一個月內，以指明的表格向警務處的

---

4 見前一章第 3.3 段顯示香港慈善組織的不同形式的列表。

5 http://www.icris.cr.gov.hk/csci/.

社團事務主任申請根據該條例註冊或豁免註冊。本身為社團的慈善組織如欲尋求豁免註冊，可向社團事務主任提出證明，令該主任信納該慈善組織是純粹為宗教或慈善宗旨而成立的。並非所有慈善社團都會尋求豁免註冊，因此部分至今仍然是根據該條例註冊的（例如撒瑪利亞會及香港失明人協進會），不過與香港的免稅慈善組織總數相比，這類社團的數量很少。[6]

4.9 民政事務局備有下列多份名單：

(i) 信託基金——

這份名單載列各信託基金的名稱及關於其基金的周年帳目報表。這些資料可應公眾人士的請求而提供予他們查閱。[7]

(ii) 華人廟宇——

民政事務局備有數份關於華人廟宇的名單。第一份名單載有根據《華人廟宇條例》（第 153 章）組成的華人廟宇委員會所直接管理的華人廟宇。這份名單列出該等華人廟宇的名稱及詳細資料，例如其背景及地址等。

第二份名單包括已轉授其他機構代為管理的廟宇。這份名單載有該類華人廟宇的名稱、地址及代管機構的名稱。

第三份名單載列已根據《華人廟宇條例》（第 153 章）註冊的廟宇的詳細資料。然而，少數沒有披露其詳細資料的廟宇並不包括在內。

這幾份名單於民政事務局的接待處或互聯網上提供予公眾查閱。[8]

(iii) 華人永遠墳場——

另有一份華人永遠墳場的名單，當中載列這些墳場的名稱及其帳目報表。有關資料於民政事務局的接待處提供予公眾查閱。

---

6 見上文第 4.4 段顯示香港免稅慈善組織的不同形式列表。

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

8 http://www.ctc.org.hk.

4.10 教育局備存了一份已根據《教育條例》（第279章）註冊的學校的名單。這份名單就每一所學校載有其註冊狀況（已臨時註冊或已註冊）、學校註冊編號、註冊或臨時註冊的日期、註冊校舍、批准課室及宿舍容額以及核准課程和學費資料。[9] 公眾可於教育局的網頁查閱這份名單。[10] 此外，大學教育資助委員會亦已在其網頁上載了該委員會所資助院校的核准資助項目的現行名單。[11]

4.11 醫院管理局備有一份由醫院管理局營運的醫院和診所的名單。這份名單載有這些醫院和診所的名稱、地址、服務範圍、應診時間及其他一般資料。公眾人士可在醫院管理局的網頁查閱這份名單。[12]

4.12 正如我們在前面的章節所見，香港還有一些由法例設立的慈善組織，因此它們的名稱可見於香港法例的清單中。[13] 然而，這些組織只在其個別法定機制的條款範圍內受到監管，而它們在香港的慈善組織中只屬極少數。

個別慈善活動的“註冊”規定

4.13 慈善組織必須為每一項在公眾地方舉辦的籌款活動尋求社會福利署的許可。社會福利署會因應根據《簡易程序治罪條例》（第228章）第4(17)(i)條向其提出在公眾地方收集慈善捐款的申請，批出公開募集款項的許可證。該署備有一份關於在公眾地方舉辦慈善籌款活動的現行有效許可證的清單，這份清單載列經核准的籌款活動的舉行日期、地點、主辦機構名稱以及有關的公開募捐許可證編號。社會福利署亦備存了一份關於現行賣旗籌款年度內賣旗日主辦機構的名單，這份名單列出舉行賣旗的日期和地區以及就此獲發公開募捐許可證的機構等資料。[14] 上述兩份由社會福利署備存的清單及名單均可於互聯網上查閱，不過單內所載資料是有時限的。應注意的是，社會福利署只是在籌款活動方面擔當上述有限職責，但並不負責為慈善組織註冊或監管其運作。

4.14 至於批給獎券活動牌照的事宜，民政事務總署轄下的牌照事務處（下稱“牌照處”）備有一份關於獲批給指明期限獎券活動牌照

---

9 不包括根據《教育（豁免）（提供非正規課程的私立學校）令》（第279章，附屬法例F）獲豁免的學校。

10 http://www.edb.gov.hk.

11 http://www.ugc.edu.hk.

12 http://www.ha.org.hk.

13 關於香港法例的網上資料庫，見律政司的雙語法例資料系統（BLIS），網址是：http://www.legislation.gov.hk/。

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

的機構名單，這份名單載列有關機構的名稱和有關牌照的號碼，以及在哪段期間舉行獎券活動。[15] 牌照處亦另外備有一份獎券活動收支結算表的名單，這些收支結算表在主辦機構遞交有關資料起計的一年內，可以供公眾查閱。[16] 這兩份名單均可在互聯網上查閱，而名單內所載資料是有時限的。

4.15 不論慈善或非慈善的組織，若要在街頭舉行銷售活動，均須向食物環境衞生署（下稱“食環署”）申請臨時小販牌照。由食環署署長批出的臨時小販牌照，容許持牌人為牌照內所指明的目的擺賣一段不超逾一個月的期間，並須受限於牌照內所指明的任何條件。食環署在處理這些申請時，會諮詢警務處、地政署、民政事務總署或社會福利署等有關部門。食環署備有一份為慈善籌款目的獲簽發臨時小販牌照的團體的名單。這份名單指明舉行有關籌款活動的所在地區、核准活動日期、核准活動時間、團體名稱、核准活動地點及主要販賣的貨品。[17]

其他司法管轄區的慈善組織註冊制度

4.16 在諮詢文件的第 7 章和附件 3，小組委員會研究過多個司法管轄區的註冊制度。小組委員會曾觀察到在這些制度中，慈善組織的註冊紀錄冊普遍是由有關司法管轄區的慈善組織規管機構備存的。以英格蘭與威爾斯為例，慈善組織註冊紀錄冊是由英格蘭慈善事務委員會（English Charity Commission）備存的。該紀錄冊載有每一個註冊慈善組織的名稱及與其有關的其他資料詳情。英格蘭慈善事務委員會有權將所有不再被當作是慈善組織的機構及已不再存在或運作的慈善組織從紀錄冊中除名。該註冊紀錄冊（包括因機構被除名而刪除的記項）在任何合理時間內公開予公眾查閱。根據英格蘭《2011 年慈善法令》（Charities Act 2011）第 30 條，每個慈善組織均須註冊於慈善組織註冊紀錄冊中，但如該組織屬*“獲豁免慈善組織”*，*“例外慈善組織”*或小型慈善組織，則不在此限。[18]

4.17 類似於英格蘭與威爾斯的做法，愛爾蘭即將透過其《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）成立慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）。該規管局將會設立並備存慈善組織註冊紀錄冊，亦將會監

---

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

18 見已廢除的英格蘭《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）第 3A 條。關於這幾類慈善組織的進一步資料，載於諮詢文件的附件 3。

管各慈善組織，確保他們遵行這項法令。慈善組織規管局也獲賦權基於某些理由而將某慈善組織自註冊紀錄冊中除名，例如該慈善組織已更改名稱、本身是法團的該慈善組織循公訴程序被裁定犯罪，或慈善組織規管局認為該註冊團體不是慈善組織。

4.18 新西蘭慈善事務委員會（Charities Commission）是根據新西蘭《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）第 8 條成立的。一份稱為 *"慈善實體註冊紀錄冊"* 的紀錄冊根據該法令第 21 條而設立。然而，慈善組織的註冊是出於自願的，但只有已向慈善事務委員會註冊的慈善組織，才合資格獲得免稅地位。根據該法令第 22 條，這份註冊紀錄冊的作用是讓公眾人士可以確定某一實體是否已註冊為慈善實體，並取得關於慈善實體的性質、活動及宗旨，以及聯絡方法等資料。該委員會有權在該法令所指明的某些情況下將某一實體從註冊紀錄冊中除名。

4.19 《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）成立了蘇格蘭慈善組織規管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱"公署"）。根據該法令第 3 條，公署必須備存慈善組織的註冊紀錄冊，稱為 *"蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊"*。該紀錄冊須在任何合理時間於公署的主要辦事處或公署認為合適的其他地方，提供予公眾查閱。根據該蘇格蘭法令第 30 條，公署如對某一慈善組織進行研訊後，發現該慈善組織不再符合慈善組織的準則，便必須將之從蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊中除名。[19]

小組委員會的討論

4.20 在諮詢文件中，小組委員會曾觀察到於香港獲認可的免稅慈善組織的數目一直穩步上升。小組委員會亦曾注意到本地沒有設立全面的慈善組織註冊制度，也沒有任何政府機構對備存註冊紀錄冊一事負有整體責任。現有的各份慈善組織名單，在涵蓋面上是零碎不全的，因此公眾人士無法在所有個案中確定某一組織的慈善組織地位。這個情況令人日益關注，因為這類組織為數不少，而且所涉及的金錢數額十分龐大。

---

19 根據《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 5 條，公署只可在其認為某申請者符合該法令所訂的慈善組織準則的情況下，方可將該申請者登記入蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊內。以下所述的組織符合慈善組織的準則——

(a) 其宗旨含有一個或多個慈善宗旨；及

(b) 它在蘇格蘭或其他地方提供（或就申請者而言，提供或打算提供）公益。

4.21 小組委員會也提及在多個海外司法管轄區(例如英格蘭與威爾斯、愛爾蘭、蘇格蘭及新西蘭)所實施的慈善組織註冊制度。小組委員會曾認為香港有需要設立註冊制度,尤其是要將那些向公眾進行慈善募捐的慈善組織以及獲准免稅的慈善組織納入該制度中。

4.22 小組委員會深入考慮過某些慈善機構(特別是小型慈善組織)應否獲准豁免註冊的問題。然而,小組委員會有一項憂慮,就是若容許每年入息低於一個訂明門檻的小型慈善組織豁免註冊,在缺乏監管的情況下可能會引致舞弊。為了避免令公眾對這些小型慈善組織的合法慈善地位感到混淆,亦為了避免可能出現的舞弊,小組委員會曾認為任何類別的慈善組織都不應獲准豁免註冊,但那些既不申請豁免繳稅亦不進行公開慈善募捐的慈善組織,則屬例外。這樣可確保絕大部分慈善組織都會受制於相同的規管及監察機制以及相同的問責規定,而它們亦可享有相同的稅務優惠,以及同樣獲公眾認可其慈善地位。

4.23 小組委員會又曾認為,具*"海外背景"*的慈善組織與本地慈善組織的註冊程序應無分別。

小組委員會在諮詢文件的建議和我們關於慈善組織註冊的最終建議

4.24 在諮詢文件中,小組委員會曾建議,所有向公眾進行慈善募捐的及/或尋求豁免繳稅的慈善組織,均必須註冊。小組委員會曾建議,未來的慈善事務委員會應設立和備存註冊慈善組織的名單,而這份名單應可供公眾查閱。小組委員會亦曾建議,不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。小組委員會又曾建議,關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜,應交由未來的慈善事務委員會按每宗個案的情況裁定。[20]

受諮詢者的回應

註冊規定

4.25 諮詢的大多數回應者都支持小組委員會關於註冊規定的建議,其中多人同意這樣的註冊制度可保護公眾,使準捐款人能夠確定募捐的組織是否真正的慈善組織。亦有人指出,註冊會方便未來的慈善事務委員會監察慈善組織。一名回應者認為,在不嚴重影響慈善組

[20] 香港法律改革委員會,《慈善組織》諮詢文件(2011 年 6 月),第 7.37 段,建議 4。

織現有運作的前提下，必須提高慈善組織的問責性和透明度，而慈善組織註冊對達成這個目的大有幫助，應該盡快實行。

4.26 一名來自商界的回應者表示全力支持提高慈善組織的問責性和透明度這個目標，尤其是那些依賴公帑的慈善組織。這名回應者相信，這個目標最好是通過引入一套註冊、報告和可讓公眾查閱資料的制度來達到，並配合對籌款活動進行經協調的監管和審批工作。這名回應者又認為，在規管方面，有必要清楚地把私人的慈善組織和基金會與那些依靠公眾籌款的慈善組織和基金會區分開來，只有後一類組織要向公眾問責或提高透明度，但前一類組織卻不需要。

4.27 一名回應者建議，為免與政府的其他監察或撥款機制重疊，慈善組織的註冊和披露制度必須清楚和簡單。這樣會使慈善組織無須因為要向不同的機構負責，以致行政開支增加。

稅務局和公司註冊處備存的名單

4.28 在不支持設立註冊制度的回應者當中，大多數人認為稅務局已備存香港慈善組織的最大份名單。由於公眾現在很容易便可查閱這份名單，以找出某組織是否慈善組織，因此這些回應者認為，建議設立的註冊制度只會製造多一份註冊慈善組織名單，而這份名單可能與稅務局所備存的名單有所不同。他們認為，這樣會使設立註冊制度的目的無法達到。

4.29 一些回應者雖然支持訂立註冊規定，但由於稅務局現已備存超過 6,000 個獲准豁免繳稅的慈善組織的紀錄，[21] 因此他們認為最簡單的做法是讓稅務局根據該局現有的名單，制訂一份慈善組織註冊紀錄冊。[22] 只有具有註冊號碼的慈善組織，才會獲准進行公眾籌款活動。

4.30 另一名回應者認為，由於公眾一般不能查閱稅務局的紀錄，因此由公司註冊處備存會向公眾公開的慈善組織註冊紀錄冊，可能較為合理。這名回應者認為，公司註冊處也最適合裁定是否容許慈善組織採用某些名稱。

4.31 幾位回應者認為，註冊和批准豁免繳稅的工作應由同一個政府決策局負責，以達到為慈善組織提供一站式的註冊和指引服務的目

---

21 截至 2011 年 3 月 31 日、2012 年 3 月 31 日和 2013 年 3 月 31 日，獲准豁免繳稅的慈善組織的數目分別為 6,788、7,194 和 7,592 個。

22 根據這項建議，每個慈善組織都會有一個註冊號碼，這個號碼須以顯眼的方式展示於相關的文件或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）上；見香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 9.45 至 9.48 段，建議 14。

的。因此，有必要重新檢討《稅務條例》第 88 條，以設立協調不同政府部門的架構。

豁免註冊

4.32 一些回應者認為某些類別的慈善組織應獲准豁免註冊。

4.33 *宗教組織*。一名來自宗教界的回應者建議，*"自古以來已建立並已憑藉某一條例成立為法團的宗教和宗教團體，其特定的法律地位應按照'現況'而獲得認可，它們應自動被納入有關的名錄或名單內，無須再經過任何申請、註冊和審核程序。"*[23]

4.34 另一名同樣來自宗教界的回應者表示，很多宗教團體 *"不單有為公益而向公眾籌募，亦有屬於內部，由會員自願性為教會工作，甚至在教義上是向上帝作出的奉獻；這些收入在本質上是與向公眾籌募的款項有極大的分別，並不能混為一談。"*。儘管這名回應者同意在使用從公眾募集的款項時必須保持透明，以便公眾可進行監察，但教會在使用教友的捐款時只應受內部監管。這名回應者所提出的理由，是局外人對教會管理財政的背後理念和使用款項的輕重緩急並無認識。

4.35 *規模較小的慈善組織*。一些回應者關注到強制註冊對規模較小的慈善組織的影響，尤其是對那些沒有員工或行政支援的特小型慈善組織／自助團體的影響。有回應者建議，為了節省行政開支，每年收入低於某水平的特小型慈善組織應獲准豁免註冊，與英格蘭與威爾斯的制度相類似。其他表達類似關注的回應者建議，另一個辦法是設立小型慈善組織註冊紀錄冊，並有專為小型慈善組織而設的簡化註冊程序。

4.36 *法定的慈善組織*。幾位回應者建議，現在根據法定計劃管理的某些慈善組織應獲准豁免註冊。

註冊寬限期

4.37 一名本身是慈善組織的回應者表示，儘管任何慈善組織都不應獲准豁免註冊，但現有的慈善組織在遵守新註冊規定時應享有寬限

---

[23] 小組委員會曾在建議 4 中建議，所有向公眾進行慈善募捐的及／或尋求豁免繳稅的慈善組織，均必須註冊。換言之，不向公眾募捐的**和**不尋求豁免繳稅的慈善組織，無須註冊。符合上述其中一項規定的慈善組織則必須註冊。

期。這名回應者建議，應設有機制防止未來的註冊當局把註冊制度用作工具，限制慈善組織的運作或拖延慈善組織的成立。

其他關於註冊制度的建議

4.38 一名回應者建議設立兩級的註冊制度。[24] 在這項註冊制度下，註冊的慈善組織能夠在名稱中使用*"慈善組織"*一詞（如使用*"醫生"*或*"有限公司"*等詞語的情況），而沒有註冊或不可註冊的組織，如為實踐良好的宗旨，仍會獲准在取得籌款許可證後向公眾募捐。這名回應者建議，這些組織只能夠以*"利他組織"*（altruistic organisations）等名稱來稱呼自己，而且不會獲准豁免繳稅。

4.39 另一名回應者建議，應設有退出機制，供慈善組織自願撤銷註冊（例如因為慈善組織解散，已不再存在或停止運作）。這名回應者亦建議，應設有制度確保這些慈善組織會妥為清盤，以及餘下的款項會用於正當目的，例如敦促或規定受託人或董事申請採用合適的近似原則機制，或把慈善基金轉移給其他慈善組織。[25]

4.40 一名回應者關注到，他未能從諮詢文件建議 4 的措詞中，[26] 確定小組委員會是否有意禁止沒有註冊為慈善組織的團體向公眾募捐。該名回應者認為，雖然只有註冊為慈善組織的團體才應獲准進行街頭或逐戶形式的募捐，但如其他組織沒有自認為註冊慈善組織，似乎沒有理由禁止它們為了非慈善目的而向公眾募捐。[27]

---

24 在南非的制度下，規管非牟利的非政府機構的法律框架由四個主要級別組成。只有第三法定級別容許非牟利機構申請成為*"公益機構"*（public benefit organisation）。這類機構可享有廣泛的財務優惠，包括局部豁免入息稅、豁免捐款稅以及豁免不動產的轉讓稅。第四法定級別則容許公益機構申請收取可扣稅捐款的權利。見香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），附件 2 第 25 段和附件 3 第 34 至 39 段。

25 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 11 章第 11.11 至 11.14 段，以及建議 17。

26 建議 4
"我們建議，所有：
(1) 向公眾進行慈善募捐的；及／或
(2) 尋求豁免繳稅的
慈善組織，均必須註冊。
我們建議，未來的慈善事務委員會應設立和備存註冊慈善組織的名單，而這份名單應可供公眾查閱。
我們建議，不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。
我們建議，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由未來的慈善事務委員會按每宗個案的情況裁定。"

27 諮詢文件建議 4 規定："所有：
(1) 向公眾進行慈善募捐的；及／或
(2) 尋求豁免繳稅的
慈善組織，均必須註冊……"
該項建議並無提及非慈善組織。

4.41 香港大律師公會認為，*"慈善募捐"*的概念含糊不清，涵蓋範圍更可以說是過於廣闊。[28] 舉例來說，這個概念表面上可包含某組織對志願人士參加海外援助和救濟活動的呼籲。該會認為，在這類例子中，出現濫用的機會很少，無須進行規管。該會認為，在各種向公眾進行慈善募捐的可能形式中，最容易受慈善組織濫用的是募集款項，因此必須進行監察和監管。據此，該會建議，諮詢文件建議 4 所載的*"向公眾進行慈善募捐"*這個用語，應由*"向公眾募集現金捐款或其等值物"*取代。

4.42 一名來自醫學界的回應者認為，已獲稅務局批准而享有免稅地位的現有慈善組織，應獲得不溯既往的豁免安排。這名回應者認為，不溯既往的豁免安排可以使現有慈善組織無須再提交新的註冊申請，有助減輕新委員會的工作量。[29]

公眾查閱

4.43 絕大多數支持註冊制度的回應者都贊成把註冊慈善組織的名單公開給公眾查閱。

慈善組織採用的名稱

4.44 支持註冊的回應者大致上贊同，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由未來的慈善事務委員會按每宗個案的情況裁定。

4.45 有些回應者不支持慈善事務委員會應裁定是否容許慈善組織採用某一名稱的建議。他們認為，未來的慈善事務委員會應公布指引，說明在哪些情況下不會批准某一名稱的註冊，例如有關名稱已出現在慈善組織註冊紀錄冊上，以及有關名稱可能使公眾以為使用有關名稱的組織與政府部門有聯繫。同樣地，幾位回應者認為，未來的委員會應該能夠根據明確訂明的原則而非每宗個案的情況，裁定某一名稱是否可以採用。註冊規定的細節和在哪些情況下可以批准或拒絕註冊，以及是否容許慈善組織採用某一名稱的條件，都應該清楚說明。

4.46 另一名回應者建議，未來的慈善事務委員會應與公司註冊處等其他監管機構合作，確保慈善組織不能採用已被使用的名稱，但如獲得這些名稱的註冊擁有人同意，則不在此限。

---

[28] 小組委員會曾在建議 4 中建議，所有向公眾進行慈善募捐的及／或尋求豁免繳稅的慈善組織，均必須註冊。換言之，不向公眾募捐的**和**不尋求豁免繳稅的慈善組織，無須註冊。

[29] 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 7.31 至 7.33 段。

公告

4.47 絕大多數回應者都支持不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告的建議。

4.48 一名回應者贊同慈善組織須就其註冊申請作出公告。該名回應者認為，一些公眾可能知道某些申請人的背景，而在這些申請人中，部分可能有不良記錄。由於某組織一經註冊便可向公眾募捐，直到有濫用情況被揭露出來，因此公告或可起重要作用，使未來的慈善事務委員會能夠接收到其他資料，在處理註冊申請時加以考慮。

我們的觀點和最終建議

註冊的一般事宜

4.49 很明顯，大多數回應者贊成設立慈善組織註冊制度，也贊成獲准豁免繳稅並進行慈善籌款活動的慈善組織應該註冊。

4.50 我們留意到，幾位贊成維持稅務局現有的"*註冊*"制度的回應者存有誤解。我們必須澄清一點，正如諮詢文件所說，[30] 香港目前沒有一套正式和既定的慈善組織註冊制度，亦沒有一個政府機構在這方面肩負整體責任。稅務局備存了香港慈善組織的最大份可查閱名單，但這份名單只包括那些根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲認可為屬公共性質的慈善機構或慈善信託的組織。[31] 我們也在較早前解釋，這份名單並不是包含香港所有慈善組織的全面和確證的名單，而慈善組織也並非必須把自己的名稱記錄在這份名單內。

4.51 我們還想澄清，我們無意禁止沒有註冊為慈善組織的團體向公眾募捐。我們的用意，是確保所有向公眾進行慈善募捐的及／或根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條向稅務局尋求豁免繳稅的*慈善*組織，都必須註冊。

是否適宜豁免某些類別的慈善組織

4.52 我們注意到，一些回應者表達了小型慈善組織和宗教慈善組織是否可獲准豁免註冊的意見。我們仔細考慮了這些回應者的意見，所得的結論是，任何類別的慈善組織，不論其規模或性質，都不應獲

---

30 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 3.3、3.8、7.2、10.2 和 12.2 段。

31 任何組織如根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲稅務局認可為"*屬公共性質的慈善機構或慈善信託*"，均可獲豁免繳稅。

准豁免註冊，但那些**既**不申請豁免繳稅**亦**不進行公開慈善募捐的慈善組織，則屬例外。[32] 這樣做會避免令公眾對這些組織的合法慈善地位感到混淆，亦會避免可能出現的舞弊。這樣做也合乎公眾利益，可確保絕大部分慈善組織都會受制於相同的規管及監察機制以及相同的問責規定，而它們亦可享有相同的稅務優惠，以及同樣獲公眾認可其慈善地位。

"不溯既往"的豁免安排

4.53 我們也留意到，有回應者建議向現有的慈善組織給予不溯既往的豁免安排。我們同意這名回應者的意見，這項豁免安排有助減輕註冊當局的工作量。在新註冊制度成立的初期階段，這一點是尤為重要的。

4.54 根據第 2 章所述說的情況和理由，[33] 我們認為如新制度予以推行，現有的慈善組織應在新規定*"不溯既往"*的情況下過渡至經改革的制度。

有關建議的用詞

4.55 我們接納香港大律師公會的意見，同意諮詢文件建議 4 中*"慈善募捐"*這個詞可予以改善，以避免可能出現的含糊和不明確之處。因此，我們建議，所有(i)向公眾募集現金捐款或其等值物的；及／或(ii)已尋求豁免繳稅的慈善組織，均必須註冊。

公眾查閱

4.56 我們注意到絕大多數回應者都贊成註冊慈善組織的名單應可供公眾查閱的建議，以提高慈善組織的問責性和透明度。我們同意他們的意見。

公告

4.57 我們也留意到，大多數回應者都贊同不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。

4.58 同樣地，大多數回應者都同意，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由未來的慈善事務委員會按每宗個案的情況裁定。不過，我們也注意到有幾位回應者支持根據明確訂明的原則來裁

---

32 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 7.33 段。

33 本報告書第 2.220 至 2.222 段。

定關於慈善組織名稱的事宜。我們認為，雖然在慈善組織所用的名稱上制定明確訂明的原則會有好處，但我們同意大多數回應者的看法，認為此事應交由註冊當局裁定。

由哪個公共主管當局備存註冊紀錄冊

4.59 至於應由哪個主管當局設立和備存註冊慈善組織名單的問題，我們認為這個問題與香港應否成立慈善事務委員會的問題有密切關係。後一個問題會在本報告書第 9 章討論。

4.60 然而，我們注意到一些回應者支持由稅務局和公司註冊處設立和備存註冊慈善組織的名單。顯然，稅務局目前有責任根據普通法裁定某組織是否慈善組織，以便按照《稅務條例》（第 112 章）第 88 條給予免稅地位。稅務局也備存了一份免稅慈善組織的名單。況且，我們注意到稅務局具備專業知識，可根據普通法裁定某組織是否為了慈善宗旨而成立。

4.61 有回應者建議，公司註冊處應承擔設立和備存註冊慈善組織名單的職責。我們注意到，公司註冊處目前所備存的慈善組織名單，只包含那些已向該處註冊在本地或海外成立為法團的公司。雖然香港超過 74%的慈善組織都採用這種法律形式，[34] 但公司註冊處所備存的名單並不及稅務局目前所備存的免稅慈善組織名單那麼全面。由於以上原因，我們認為應由政府當局指定由哪個政府決策局／部門承擔管理慈善組織註冊制度的職責。

4.62 按照我們在第 9 章關於是否成立慈善事務委員會的最終建議，我們建議註冊慈善組織的名單應由政府當局所指定的政府決策局／部門設立和備存，而這份名單應可供公眾查閱。我們建議，不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。我們又建議，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由有關的政府決策局／部門按每宗個案的情況裁定。

---

[34] 根據稅務局的統計數字，採取各種法律形式的免稅慈善組織，在 2013 年 3 月的分布情況如下：

形式	組織數目
法團	5,651
社團	796
信託	428
其他	717
總計	7,592

免稅慈善組織的名單可在稅務局的網站主頁內找到。

建議 4

我們建議，所有：

(1) 向公眾募集現金捐款或其等值物的；及／或

(2) 已尋求豁免繳稅的

慈善組織，均必須註冊。

我們建議，註冊慈善組織的名單應由政府當局所指定的政府決策局／部門設立和備存，而這份名單應可供公眾查閱。

我們建議，不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。

我們又建議，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由有關的政府決策局／部門按每宗個案的情況裁定。

第 5 章　關於慈善組織的管治、帳目及報告的建議

5.1　在本章中，我們會探討多個關乎慈善組織的管理和管治以及相關的帳目和報告規定的問題。然後，我們會考慮在諮詢中所收到的公眾回應，再提出我們在這方面的最終建議。

香港現時的情況

5.2　正如先前各章和早前在諮詢文件[1]所論及，香港並無規管慈善組織的單一法例。政府現時對慈善組織的監管工作零碎割裂，而且主要限於監管慈善籌款活動，例如分別由社會福利署、食物環境衞生署以及民政事務總署轄下的牌照事務處（下稱“牌照處”）作出的監管。我們會在下文列出這些規定，以及適用於接受政府資助的非政府機構的監管規定和服務標準規定。

稅務局的規定

5.3　獲稅務局准予免稅的慈善機構現時須不時接受覆查。稅務局會向這些機構發出問卷，規定須於一個月內填報和交還。這些機構亦須提交財務報表及活動報告。稅務局會審視這些機構對問卷的回覆以及其財務報表，以確保其宗旨仍屬慈善性質而且活動也與宗旨相符，然後才讓它們繼續享有免稅地位。未有提供問卷所要求填報的資料，可能會令免稅地位遭撤銷。

《公司條例》（第 32 章）及《社團條例》（第 151 章）的規定

5.4　由於香港的慈善機構大部分是有限公司，所以它們也須擬備經審計的帳目，以符合《公司條例》（第 32 章）所訂的規定。至於以非屬法團的機構形式存在的慈善機構，例如根據《社團條例》（第151 章）註冊的社團，法例未有規定它們須提交經審計的帳目。

社會福利署的規定

5.5　社會福利署為非政府機構提供一站式服務，同時就有關監察服務表現和津貼的事宜，向各機構提供意見、指導及支援。[2] 社會福

1　香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 3.2、3.3 和 12.2 段。

2　見社會福利署網站：http://www.swd.gov.hk/doc/annreport0507/tc/14_other.html。

利署所實施的服務表現監察制度，旨在令社會福利署及受資助機構能更有效率地提供以人為本、講求問責、著重服務表現的福利服務。[3] 在服務表現監察制度之下，社會福利署與受資助機構共同制訂津貼及服務協議以及一套通用的服務質素標準，以評估服務表現。這些文件列明了社會福利署對服務營辦者的責任、社會福利署在監察服務營辦者服務表現方面的角色、須予提供的服務種類、服務表現標準，以及提供津貼的基礎。[4]

民政事務局的規定

5.6 民政事務局負責制定及統籌香港的康體發展政策和相關法例，並統籌康體設施的規劃工作。該局的部分重點工作目標，包括有協調高質素的康體設施的供應情況，鼓勵社會不同界別互相合作以便在社會建立熱愛體育的文化，以及支持和協助推行有助香港成為國際體育盛事之都的措施。[5] 民政事務局也負責全面監管華人廟宇及華人永遠墳場的管理工作，管理受託人是民政事務局局長法團[6]的信託基金，以及管理屬於民政事務局局長法團的財產。信託基金及廟宇聯合秘書處為華人廟宇委員會及多項信託基金提供行政支援。[7] 此外，民政事務局也為香港賽馬會音樂及舞蹈信託基金及衛奕信勳爵文物信託基金提供行政支援。

教育局的規定

5.7 教育局負責監察大學教育資助委員會、學生資助辦事處、香港考試及評核局、香港學術及職業資歷評審局及職業訓練局所提供的服務，並負責監察教育計劃的有效推行。[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 見民政事務局網站：http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/Recreation_Sport_and_Entertainment_Licensing/sport.htm。

6 民政事務局局長法團是根據《民政事務局局長法團條例》（第 1044 章）成立而當其時負責執行民政事務局局長職務的單一法團。若干教育用途或用於指定範疇的基金是根據該條例運作。http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/trustfnd.htm.

7 民政事務局所負責管理的慈善信託基金，包括有蒲魯賢慈善信託基金（第 1077 章）、華人廟宇基金（第 153 章，附屬法例 A）、華人慈善基金(第 153 章，附屬法例 B)、葛量洪獎學金(第 1076 章)、李寶椿慈善信託基金(第 1110 章)、衛奕信勳爵聯合世界書院獎學基金、尤德爵士紀念基金（第 1140 章）、柏立基爵士信託基金（第 1101 章）、麥理浩爵士信託基金（第 1118 章）。

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

5.8 校董會須在某些情況與政府簽訂服務合約。[9] 有關學校須向教育局提交學校發展計劃書[10]，而教育局會以此作評審學校在首份校董會服務合約或法團校董會服務合約期內表現的準則。[11]

衞生署的規定

5.9 醫護機構註冊辦事處於 2005 年正式在衞生署之下成立，主要負責確保醫護機構適合提供服務。衞生署署長在執行這些職能時，須執行《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章）、《診療所條例》（第343 章）及（就學校醫護設施而言）《教育條例》（第279 章）的相關條文。[12] 監察個別機構是否遵行這些法定規定的方式，計有實地視察、審閱機構活動及投訴的統計資料、發出建議和警告，以及直接處理公眾對有關機構的投訴。

5.10 根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章），私家醫院必須向衞生署署長註冊，而註冊會否獲批，可能視乎私家醫院是否符合房舍、人手及設備方面的條件。署長亦有權視察醫院處所及根據該條例須予備存的紀錄。為了申請再次註冊，私家醫院必須每年就其組織架構、人手、設施、儀器與服務、員工發展、教育及培訓，以及未來服務和發展計劃提交報告。

5.11 衞生署於 2003 年公布*《私家醫院、護養院及留產院實務守則》*，並於 2004 年起開始推行。這套守則列明良好實務的標準供醫護機構採用，以為病人提供優質護理。守則列明各項關於員工管理、

---

9 這些情況包括：
(a) 辦學團體獲政府資助進行基礎建設工程或編配校舍，用作
- 開辦全新資助／直接資助學校；或
- 小學轉全日制；或
- 重置、重建或加建現有校舍。

(b) 獲准參加直接資助計劃的學校。
(c) 兩所或以上學校合併，下列情況除外：
- 合併學校由同一辦學團體的屬校組成；或
- 合併學校由不同辦學團體的屬校組成，並在其辦學團體的原有校舍營辦。

在簽署服務合約前，有關的學校須先符合以下三項條件：
(a) 校董會必須成為法人團體。該團體可根據
- 《教育條例》（第 279 章）成立法團校董會；或
- 《公司條例》（第 32 章）註冊成為校董會有限公司。

(b) 該團體根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲豁免繳稅。
(c) 建議學校發展計劃獲教育局學校發展組批核。
見 http://www.edb.gov.hk/tc/sch-admin/sch-management-committee/about-sch- management-committee/index.html。

10 學校發展計劃書應清楚列出達成各主要目標的工作或措施、評估成效的成功準則和學校發展的優次。

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

12 見衞生署網站：http://www.dh.gov.hk/tc_chi/main/main_orhi/main_orhi.html。

處所和服務管理、政策與程序及處理投訴機制的規定，並載有關於某些特定類別的臨牀服務和支援服務的規定，而各項專業標準及規管準則適用於所有私家醫院、護養院及留產院。衞生署署長在評核醫護機構是否適合根據《醫院、護養院及留產院條例》獲得註冊和再次獲得註冊時，考慮因素之一是它們可有遵從守則所訂規定。[13]

小組委員會在諮詢文件中所提出的建議和我們就慈善組織的管治、帳目及報告的框架而提出的最終建議

5.12 在審議過程中，小組委員會研究過多個司法管轄區的慈善組織規管及監管機制。[14] 一般來說，這些司法管轄區所採取的做法，是由慈善組織的監管當局就慈善組織的報告及帳目訂立適當的框架。監管當局有權就出現問題的慈善組織進行研訊並為保護它們而行事。

5.13 就小組委員會研究海外司法管轄區的報告及監管機制所得，小組委員會的結論是應訂立監管機制，俾能達到透明、公開、對慈善組織的捐款人和受益人以及公眾負責等主要目標。小組委員會指出，一個旨在達到這些主要目標的監管機制，會有助加強公眾對慈善組織的信任和信心，而同時亦可滿足公眾在慈善方面的需求。

5.14 為達到這些目標，小組委員會曾認為對慈善組織的監管應以下列各項原則為依歸。[15]

(1) 符合慈善宗旨

5.15 小組委員會曾建議，未來的慈善事務委員會應有責任確保註冊慈善組織符合其慈善宗旨以維持其註冊地位。有關當局應規定註冊慈善組織須每年提交活動報告，述明其慈善宗旨可有更改，以及曾進行哪些主要活動以貫徹其慈善宗旨。這規定可能會對小型慈善組織施加重擔，經仔細考慮此點後，小組委員會建議該報告應以未來的慈善事務委員會所指明的標準格式提交。

---

13 衞生署，《二零零六至二零零七年度衞生署年報》第 52 和 53 頁；衞生署，“立法會衞生事務委員會《私家醫院、護養院及留產院實務守則》”（2004 年 1 月）。

14 關於海外規管和監管慈善組織的機制的詳細分析，見香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），附件 4。

15 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.18 至 8.20 段。

(2) 詳情有變須作通知

5.16 小組委員會曾建議，應規定如董事及註冊辦事處地址有變，註冊慈善組織須在其周年活動報告中向未來的慈善事務委員會作出通知。

5.17 未來的慈善事務委員會應有權採取適當和相稱的措施，以調查慈善組織可有遵從這些規定，並且強制慈善組織遵從這些規定。

5.18 小組委員會曾建議，應規定註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交周年活動報告。[16] 該報告應以標準格式提交，所涵蓋的事項應包括——

(1) 慈善宗旨的變更；

(2) 為貫徹慈善宗旨而曾進行的主要活動；

(3) 董事的變更；

(4) 註冊辦事處地址的變更。[17]

受諮詢者的回應

5.19 大多數回應者同意，應規定註冊慈善組織須以標準格式提交周年活動報告。他們認為，這樣會方便監察慈善組織的運作，敦促慈善組織認真負責地提供慈善服務，並使公眾可了解各慈善組織的運作和表現。

5.20 一名回應者表示，周年活動報告不應對那些可能只有志願人士工作的較小慈善組織，造成過於沉重的負擔。該名回應者又認為，對於現在須向各有關政府機構提交報告的慈善組織，例如學校、醫院和註冊公司，周年活動報告不應取代這些慈善組織在報告方面的規定。

5.21 一名回應者建議，如新的規管當局也負責管理慈善組織的免稅事宜，那就有必要確保不論大小的慈善組織都會在周年活動報告中提供所需資料，以便有效地監察這些組織的慈善地位。此外，規管當局的權力應與稅務局執行稅務法律的權力一樣有效，以便裁定某慈善組織是否仍有資格獲得免稅。

---

16 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.18 至 8.20 段，建議 5。

17 同上。

5.22 一名回應者建議，有關的標準格式應涵蓋貸款開支和對海外的捐款和轉移，慈善組織對海外的捐款和轉移也不應超過該組織該年慈善收入的 5%。這名回應者亦建議，應禁止慈善組織向任何人或組織貸款，或利用其資產為任何人或組織提供擔保或保證，但如慈善組織為保證償還其向銀行借入用以購買物業自用的按揭款項，則不在此限。

5.23 有少數回應者不同意這項建議。他們一般認為不是每個慈善組織都有能力和資源擬定周年活動報告。一些回應者也認為，所需的資料大部分已在公司註冊處提供予公眾查閱，[18] 而在稅務局為確定慈善組織是否仍有資格獲准免稅而進行定期覆查時，慈善組織亦已向稅務局提供這方面的資料。

5.24 一名來自教育界的回應者表示，根據《教育條例》等現有法例，一些慈善組織已須向政府機構負責，因此不應規定這些慈善組織須重複履行現有在報告和問責方面的職能。這名回應者也表示，加重問責方面的負擔，只會增加這些慈善組織的行政開支，卻不能使公眾受益。

(3) 利益披露及涉及管治的事宜

5.25 小組委員會曾認為，未來的慈善事務委員會應透過推動慈善受託人或董事在管理其慈善組織時更切實履行其法律責任，從而負起管理和管治慈善組織之責。[19] 慈善受託人或董事有必要履行其法律責任，以確保慈善組織能對捐款人、受益人及公眾負責。做法可以是規定註冊慈善組織的慈善受託人或董事須備存和提交帳目，並且須向未來的慈善事務委員會提交周年報告和周年申報表。這些文件可以讓公眾取覽，以確保慈善受託人或董事有責任向公眾作出披露。

5.26 此外，小組委員會指出，慈善受託人或董事也有受信責任行使其權力，以達到其獲賦權力的原來目的，並且真正令慈善組織得益，而不是令自己對慈善組織的責任與自己的個人利益有所衝突。[20] 慈善受託人或董事如有利益衝突，應有責任申報。

5.27 小組委員會曾建議，未來的慈善事務委員會應有權調查有問題的慈善組織。如發現慈善組織在管理上有行為失當或管理不善的情

---

18 只有根據《公司條例》（第 32 章）註冊的股份有限公司或擔保有限公司，才須每年向公司註冊處提交經審計的帳目。根據稅務局截至 2013 年 3 月的統計數字，在 7,592 個免稅的慈善組織中，有 5,651 個為法團。

19 見香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（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 頁。

況，未來的慈善組織應有權暫停或免除有關人士管理慈善組織的職務，或命令慈善組織所持有的財產須改為歸屬官方保管人。

5.28 小組委員會曾在諮詢文件中建議，註冊慈善組織的慈善受託人或董事應有責任申報任何利益衝突及個人利益。[21]

受諮詢者的回應

5.29 絕大多數回應者同意，應設有慈善組織的慈善受託人或董事的利益申報制度，以便提高透明度。

5.30 有回應者建議，應加強諮詢文件建議 6，附加規定有利益衝突的董事、管理層成員或受託人不得影響關於他們和慈善組織之間的交易（例如慈善組織向他們批給合約）的決策過程，不得在有關過程中投票，或不得以其他方式參與有關過程。

5.31 一名回應者建議，應探討是否適宜對任何死者的遺產代理人施加責任，要求他們在由遺囑設定的慈善遺贈或慈善信託存在時，必須向未來的慈善事務委員會報告，以便糾正目前在管理涉及慈善成分的遺產時，缺乏即時的正式通知和監察的弊端。

(4) 財務報告

提交帳目及報表

5.32 就研究海外司法管轄區所得，小組委員會曾留意到幾乎所有監管當局均規定慈善組織須在其財政年度終結後提交周年財務申報表。[22] 小組委員會曾留意到部分海外司法管轄區，例如英格蘭與威爾斯，是按慈善組織的總收入及資產總值而施加不同的提交規定。

5.33 雖然小組委員會已理解到按慈善組織的大小而設置不同的門檻有其優勝之處，但小組委員會認為，以香港的情況來說，特別是在這個有待首次設立慈善組織註冊機制的時候，採用簡單的架構會有顯著的好處。小組委員會又關注到部分小型慈善組織可能會受提交規定所影響，也留意到香港有一些小型慈善組織是以自助的形式運作，未有聘用全職員工，或是只聘用一名全職員工。小組委員會曾認為，必須擬備和提交經審計帳目這項行政規定，不應令小型慈善組織感到

---

21 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.21 至 8.24 段，建議 6。

22 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.25 至 8.29 段。撮錄海外司法管轄區慈善組織監管當局提交周年財務報告的法律規定一覽表，載於諮詢文件附件 5。

不勝負荷。小組委員會又曾認為，每年收入 50 萬元是適當的門檻，可以決定一間機構在經濟上是否有能力聘用全職員工，以遵從更加嚴格的提交規定。

5.34 考慮到小型慈善組織為符合提交規定而會遇到的財務及資源問題，小組委員會曾在諮詢文件中建議，只有那些每年收入超逾 50 萬元的慈善組織才須向未來的慈善事務委員會提交經審計帳目及帳目報表。至於每年收入不超逾 50 萬元的註冊慈善組織，小組委員會曾建議無須提交經審計帳目（但不影響它們若屬公司便須根據《公司條例》（第 32 章）遵從的規定），但仍須提交經其董事局核證的帳目或財務報表，而未來的慈善事務委員會也應有權調查這些帳目。[23]

5.35 小組委員會曾認為，除了慈善組織有必要向未來的慈善事務委員會提交周年帳目報表及標準格式的周年活動報告外，這些提交給未來的慈善事務委員會的文件也應可供公眾取覽。這樣便可達到透明、公開、慈善組織須承擔問責等目標，並可防止濫用和鼓勵善用資金。

5.36 小組委員會曾在諮詢文件中建議：

(1) 應規定每年收入超逾 50 萬元的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交核數師報告及財務報表。

(2) 在不影響《公司條例》（第 32 章）所訂的法定規定的情況下，應規定每年收入不超逾 50 萬元的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交經其董事局核證的財務報表。

(3) 慈善組織向未來的慈善事務委員會所提交的核數師報告及財務報表，應可供公眾取覽。

小組委員會又曾邀請公眾就以下問題發表意見——

(1) 每個已向未來的慈善事務委員會註冊的慈善組織應否每年均向該委員會提交活動報告及財務報表；

(2) 如應提交，則這份周年活動報告應涵蓋甚麼內容。[24]

---

23 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.25 至 8.29 段，建議 7。

24 同上。

受諮詢者的回應

5.37 大多數就這項建議表達意見的回應者，都支持關於提交規定的建議，以便提高透明度和問責性。一些回應者雖然同意這項建議，但對於把門檻設於 50 萬元則有意見。

5.38 香港律師會極為贊同慈善組織需要增加透明度，尤其是從捐款者和持份者的觀點來看。然而，該會認為應以不會使慈善組織更難有效地籌款的方法，來增加慈善組織的透明度。該會承認，雖然通過慈善組織的財務帳目和讓公眾更容易取覽這些帳目的措施，可以有多種方法增加慈善組織的透明度，但是要使全社會或參與營運慈善組織的人在慈善組織可以或應該增加多少透明度這個問題上形成共識，會十分困難。該會認為，應規定慈善組織須根據獲普遍接納的會計原則編制財務帳目，而註冊慈善組織的受託人或董事應有法定責任備存妥善的會計紀錄。為了幫助較小的慈善組織遵從這些規定，未來的慈善事務委員會應發出關於編制帳目的詳細指引。

5.39 總的來說，香港律師會認為適宜規定超過一定規模的慈善組織須將其帳目審計。該會質疑建議的 50 萬元門檻如何適用於那些無固定活動／收入的慈善組織，例如慈善組織的收入可能在某年超逾 50 萬元，但在下一年卻少於此數。該會建議，可能的解決辦法是將這個門檻適用於前三年收入的平均數。此外，可設定收入超逾 50 萬元和／或資產超逾一定數額的雙重準則。

5.40 一名回應者認為，跟英格蘭與威爾斯比較，小組委員會所建議的門檻過低。這名回應者認為，一個較接近 300 萬元的數額會與英格蘭與威爾斯的數額相若，但最初設定一個較低的數額（如 150 萬元）也許是審慎的做法。這名回應者又建議，為了確保慈善組織不會在這兩個制度之間轉來轉去，有關規定可加入一些條文，訂明一旦某組織的收入超逾有關門檻，該組織便須在往後兩年提交帳目，即使其收入再低於有關門檻亦然。

豁免

5.41 一些回應者表示，小型慈善組織可能沒有財政資源支付專業服務的費用。一名回應者建議，政府應考慮豁免*每年開支*少於 50 萬元的慈善組織遵守審計規定，並准許這些組織的財務報告可由其董事會通過。另一名回應者認為，每年開支的門檻應訂於 100 萬元。

5.42 一些來自宗教界的回應者認為，給予基督教會的捐獻應獲得豁免，因為他們認為捐獻是來自教會的會眾，而教會只對教會的會眾而非一般公眾負有義務。因此，即使教會要向政府提交財務報表，這些報表也不需要向公眾披露，但如向教會的會眾披露，或許還可接受。他們又認為，由於一些慈善組織可能有很多財政獨立的成員教會，因此擬定綜合帳目並不切實可行。這是因為這些組織的結構很複雜，會在行政上涉及大量時間和開支。他們認為，自古以來已建立的宗教和宗教團體不應受到干擾，它們應有自由根據其既定的內部管治制度和架構來管治自己。用於維護和發展宗教和宗教機構的收入和開支，應獲豁免交代帳目和獲豁免向政府或其代理機構報告。

5.43 一名是公共機構的回應者認為，由於某些法定機構已須遵守社會福利署、衞生福利及食物局等不同政府部門所施加的各項提交規定和報告規定，新一套的提交規定會對這些慈善組織的運作造成負擔。這名回應者建議，已受到嚴格規管的法定機構應獲得特別豁免，無須遵守提交或報告方面的規定，以免這些機構須重複報告工作，加重這些機構的行政負擔。

每年提交活動報告及財務報表

5.44 大多數就這方面的建議表達意見的回應者都贊成，註冊慈善組織應每年向未來的慈善事務委員會提交活動報告及財務報表。

周年活動報告的內容

5.45 香港律師會認為，在任何情況下，應規定為慈善組織所編制的財務報表須包括若干主要財務指標的披露。該會建議，財務報表應包括和重點列出以下的財務資料，以提高透明度：

i) 該年的收入額；

ii) 慈善組織的收入用於行政開支的百分比；及

iii) 慈善組織每年所作出的資助或捐款的數額。

香港律師會相信，從捐款者和各持份者的角度來看，應提高慈善組織的透明度，但無論如何不能使慈善組織更難有效地籌款。

5.46 假設周年活動報告包括主要財務指標和其他相關比率，而該報告又會向公眾提供，香港律師會在應否規定慈善組織也須讓公眾查閱其財務報表的問題上有一定保留。該會有此關注，是因為該會認為關於某些慈善組織的財政儲備的資料，可能會使捐款者卻步（舉例來

說，公眾可能認為這些機構“富有”，但沒有完全了解到實際情況是這些機構需要為某些資本承擔在未來預留款項）。倘若帳目予以公開，這就可能意味着一些慈善組織需要加入更多註釋或說明，以便向公眾解釋其財務狀況。

5.47 一些回應者就周年活動報告應包括甚麼內容表達意見。建議加入的資料項目包括：

- 慈善組織的宗旨或理念，以及這些宗旨或理念的變更。
- 慈善組織的架構和運作概要。
- 慈善組織為實踐其慈善宗旨而進行的主要活動，以及這些活動如何或為何可實踐其慈善宗旨的簡略說明和解釋。
- 慈善組織的所有附屬機構（如有的話），以及每一個附屬機構的業務性質。
- 與慈善組織有商業交易的所有關聯者。（有回應者建議，*“關聯者”*一詞的定義，應與慈善組織為編制財務報表而採納的會計政策和準則對關聯者或關聯者交易所下的定義保持一致。）在披露商業交易方面，這些交易可縮窄至超逾一個指定數額或超逾慈善組織每年收入一個指定百分比的交易。
- 主要的收入項目，例如捐款、營業或服務活動（包括社會企業）所產生的收益、投資回報和利息收入，並列出每個項目約佔的百分比。
- 主要的開支項目，例如租金、員工薪酬、承辦商所收取的服務費和每項慈善計劃的支出，並列出每個項目約佔的百分比。
- 受託人或董事的利益衝突和個人利益。
- 受託人確認慈善組織已根據未來的慈善事務委員會或其他相關的政府機構所訂出的管治守則運作。
- 董事會會議的日期和出席會議的董事或受託人的數目的紀錄。
- 儲備政策、投資政策、風險管理和資產組合的敘述。

備存帳目紀錄

5.48 小組委員會在諮詢文件中研究過多個海外司法管轄區的慈善法律，當中有很多（例如英格蘭與威爾斯、愛爾蘭、蘇格蘭及新加坡）均對慈善組織或慈善受託人施加備存妥善帳目的法律責任。[25]

5.49 根據這些海外模式，小組委員會曾認為應規定慈善組織的慈善受託人或董事須確保慈善組織的帳目紀錄得以備存。這些紀錄須足以顯示和說明慈善組織的所有交易，並必須於某段時間以合理的準確程度披露慈善組織在該段時間的財政狀況，令該等受託人或董事可確保他們所擬備的帳目報表符合法定規定。

5.50 至於這些紀錄須備存多久，在某些司法管轄區，例如蘇格蘭及新西蘭，慈善組織的帳目紀錄指定必須保留最少六年。在決定香港的慈善組織應保留帳目紀錄多久時，小組委員會也考慮過香港的做法。《公司條例》（第 32 章）第 121 條訂有規定，公司的帳簿應保存七年。按照《律師帳目規則》（第 159 章，附屬法例 F） 第 10 條及《事務律師專業操守指引》（Solicitors' Guide to Professional Conduct），每名律師須保留他所備存的所有簿冊、帳目及紀錄至少六年，由最後記項的日期起計。根據《時效條例》（第 347 章）第 4 條，提出民事申索的時限是六年。[26]

5.51 為確保能與《公司條例》所訂規定一致，小組委員會曾認為七年是慈善組織保留帳目紀錄的適當期限。因此，小組委員會曾建議註冊慈善組織的慈善受託人或董事應有法定責任備存慈善組織的妥善帳目紀錄。這些紀錄應足以顯示和說明慈善組織的所有交易，並應保留最少七年。[27]

受諮詢者的回應

5.52 大部分回應者都支持這項建議。不支持的回應者大體上也是不支持成立慈善事務委員會。在這些回應者中，有些人關注到慈善事務委員會建議的架構和權力。一些回應者也認為，稅務局已有責任在不時進行的覆查中對有問題的慈善組織採取跟進行動，這已經足夠。

---

25 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），附件 4。

26 如訴訟是由受益人在欺詐案件中根據信託而提出的，則不在此限：見《時效條例》（第 347 章）第 20 條。

27 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.30 至 8.33 段，建議 8。

香港的財務報告準則

5.53 香港並無為慈善組織而設的標準財務報告準則。財務報告一般採用以下三個框架的其中之一：

(a) *《香港財務報告準則》*

這是一套由香港會計師公會發出的準則，[28] 訂明在一般用途的財務報表中，在量度和披露重要交易和事件方面的規定以及其他事宜。預期適當地運用這套準則，加上在必要時作出額外的披露，會使財務報表能夠 *"真實而中肯地反映"*（用會計術語來說）某組織的財務活動和財務狀況。[29]

(b) *《私營企業香港財務報告準則》*

這是一套由香港會計師公會在2010年4月30日發出的準則，為私營企業提供另一套可供選擇的財務報告準則。[30] 香港會計師公會發出這套準則的目標，是寬免私營企業遵從應用整套《香港財務報告準則》的規定，以減輕私營企業在報告方面的負擔。[31] 私營企業雖然有資格採用《私營企業香港財務報告準則》，但無須一定採用。

(c) *《中小企財務報告總綱》和《中小企財務報告準則》*

《中小企財務報告總綱》訂明根據《中小企財務報告準則》編制財務報表的概念基礎和資格準則。有資格根據《公司

---

28 根據《專業會計師條例》（第 50 章）第 18A 條，香港會計師公會理事會可就會計執業發出或指明規定香港會計師公會會員須遵守、維持或以其他方式應用的任何會計執業準則。理事會有責任批准《香港財務報告準則》和有關的文件，如《編制和呈報財務報表的基本框架》（*Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements*）、徵求意見初稿和其他討論文件。見香港會計師公會，《私營企業香港財務報告準則》，2011 年 2 月。亦見：http://www.hkicpa.org.hk/en/standards-and-regulations/standards/financial-reporting/。

29 《香港財務報告準則》包括所有獲香港會計師公會理事會批准和現正發出的《香港財務報告準則》、《香港會計準則》和釋義。《香港財務報告準則》亦說明該準則與《國際財務報告準則》（International Financial Reporting Standards）的關係，以及香港會計師公會所發出的《會計指引》（Accounting Guidelines）和《會計公報》（Accounting Bulletins）的範圍和權威性。見香港會計師公會，《香港財務報告準則》的導言，2010 年 9 月。亦見香港會計師公會，《私營企業香港財務報告準則》，2011 年 2 月；以及 http://www.hkicpa.org.hk/en/standards-and-regulations/standards/financial-reporting。

30 《私營企業香港財務報告準則》第 1 條將 *"私營企業"* 界定為符合以下說明的企業：
(i) 不須向公眾問責；及
(ii) 為外部使用者發布一般用途的財務報表。（外部使用者的例子包括不參與業務管理的擁有人、現在和潛在的債權人，以及信貸評級機構：見香港會計師公會，《私營企業香港財務報告準則》，2011 年 2 月。）

31 見 http://www.hkicpa.org.hk/en/standards-and-regulations/standards/hkfrs-pe-info-centre/。

條例》（第32章）第141D條要求寬免的香港法團公司[32] 和其他符合這套準則所訂的資格規定的企業，都可以應用這套準則。[33]

5.54 由於這些財務報告框架有非強制性的部分，因此不同的會計報告不一定能夠互相比較。

其他司法管轄區的情況

英格蘭與威爾斯

5.55 在英國，財務匯報局（Financial Reporting Council）是獨立的監管機構，目標是推動優質的公司報告和管治。[34] 該局的職權範圍包括發布守則和準則，供公司、核數師、精算師和會計師在提交公司報告時採用。該局也參與國際上對審計市場前景的討論。[35] 會計準則委員會（Accounting Standards Board）於1990年在財務匯報局之下成立。該委員會的職責包括發出主要適用於一般用途的公司財務報表的會計準則（但在某些行業或界別，可能需要更詳盡的指引才能有效地實施會計準則）。[36]

5.56 有關當局在2012年7月進行改革，以便財務匯報局能夠以統一的監管機構的形式運作，並具有更大的獨立性。改革的其中一環，是成立守則和準則委員會（Codes and Standards Committee），在如何為英國維持一個有效的財務報告守則和準則的框架方面，向財務匯報局董

---

32 這關乎某些私人公司的股東在免除遵從與帳目有關的規定上的權力。《公司條例》第141D條規定，私人公司（但屬於公司集團的成員的公司或某些被特別排除的公司除外）可就某個財政年度編制簡化的帳目和簡化的董事報告。新《公司條例》（2012年第28號條例）第9部第2分部處理公司在提交報告方面的新豁免。根據新的第359條，公司如符合歸類為小型私人公司或小型擔保公司的資格，會就某財政年度在提交報告方面獲豁免。根據新的第363條，如公司是根據該條例組成及註冊的擔保有限公司，且符合附表3新的第1(5)條所訂明的條件（每年收入總額不得超過2,500萬港幣），則該公司是小型擔保司。2012年第28號條例新的第366條所描述的小型擔保公司集團（每年收入總額不得超過2,500萬港幣）也有資格提交簡化的報告。新《公司條例》預定在2014年年初生效。

33 香港會計師公會，《中小企財務報告總綱》和《中小企財務報告準則》，在 2011 年 2 月修訂。

34 http://www.frc.org.uk/Our-Work.aspx.

35 同上。

36 見英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，會計準則委員會對《建議實務說明書》的說明（Statement by the Accounting Standards Board on the SORP），《慈善組織的帳目和報告：建議實務說明書》（*Accounting and Reporting by Charities: Statement of Recommended Practice*），在2005年修訂。在1990年8月1日至2012年7月1日，英國的所有會計準則由會計準則委員會發出。所有由會計準則委員會編訂和發出的會計準則稱為財務報告準則（Financial Reporting Standards）。由2012年7月2日起，財務匯報局董事會負起訂立會計準則的責任。見：http://www.icaew.com/en/library/subject-gateways/accounting-standards/knowledge-guide-to-uk-accounting-standards。

事會（FRC Board）提供意見。在上述的改革中，帳目委員會（Accounting Council）也取代了會計準則委員會，負責向守則和準則委員會和財務匯報局董事會提供意見。由2012年7月2日起，先前由守則和準則委員會所訂立的會計準則，轉為由財務匯報局董事會負責。[37]

5.57 在最近的改革進行之前，會計準則委員會承認慈善事務委員會是慈善界內負責就帳目和報告編訂和發出《建議實務說明書》（Statements of Recommended Practice）的主管當局。這些《建議實務說明書》必須依循會計準則委員會的實務守則，有關守則訂明編訂《建議實務說明書》時所必須採取的程序。[38] 因此，《建議實務說明書》為慈善組織而提出的帳目建議是以會計準則委員會所發出的最新《財務報告準則》（Financial Reporting Standards）作為依據，[39] 並是由慈善事務委員會連同慈善組織建議實務說明書委員會(Charities Statements of Recommended Practice Committee）一起制定的。慈善組織建議實務說明書委員會是一個由慈善組織的財務董事、慈善組織的核數師、學者、慈善組織的顧問和慈善組織的規管當局所組成的顧問委員會。[40] 正如慈善事務委員會解釋，《建議實務說明書》的目的是提供 *"一個框架，使慈善組織能夠解釋它們的目標是做甚麼，它們如何達成目標，以及它們取得了甚麼成就。為此，《建議實務說明書》將敘事式報告和財務報告結合成一套前後一致的報告，聚焦於慈善組織所進行的活動上"*。[41] 在《建議實務說明書》的涵蓋範圍上，說明書的帳目建議適用於英國所有按照應計制編制帳目的慈善組織，[42] 旨在真實而中肯地反映慈善組織的財務活動和財務狀況，不論慈善組織的規模、結構或複雜程度如何。[43]

---

37 見 http://www.icaew.com/en/library/subject-gateways/accounting-standards/knowledge-guide-to-uk-accounting-standards。

38 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，會計準則委員會對《建議實務說明書》的說明，《慈善組織的帳目和報告：建議實務說明書》，在 2005 年修訂。

39 會計準則委員會在 2004 年 12 月發出五份新的會計準則（財務報告準則 22 至財務報告準則 26），這是該委員會銜接《國際財務報告準則》（International Financial Reporting Standards）的策略的其中一環；見英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，會計準則委員會對《建議實務說明書》的說明，《慈善組織的帳目和報告：建議實務說明書》，在 2005 年修訂，附件 2。

40 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，會計準則委員會對《建議實務說明書》的說明，《慈善組織的帳目和報告：建議實務說明書》，在 2005 年修訂，第 iii 頁。

41 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，會計準則委員會對《建議實務說明書》的說明，《慈善組織的帳目和報告：建議實務說明書》，在 2005 年修訂，第 iii 頁。

42 即是所有慈善公司和總收入超逾 25 萬英鎊的非公司慈善組織。《慈善組織的帳目和報告：建議實務說明書》第 vi 頁說明："每個註冊慈善組織都要編制年報和帳目，解釋該組織的資金來源和如何運用其資金，但是，只有你的慈善組織是按照活動發生的時間而非按照收取和付出現金的時間而報告收入和支出的，《建議實務說明書》才適用。這種報告收入和支出的制度稱為應計制會計"。

43 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，會計準則委員會對《建議實務說明書》的說明，《慈善組織的帳目和報告：建議實務說明書》，在 2005 年修訂，第 3 段。

5.58 慈善事務委員會已發表名為《CC15b—慈善組織的報告和帳目要點》（*CC15b - Charity Reporting and Accounting: The essentials*）的指引，總括概述慈善組織的報告和帳目框架，目的是協助慈善組織應用《建議實務說明書》。[44] 在CC15b中，慈善組織的帳目框架列出對不同規模和類型的慈善組織所適用的不同規定。慈善組織的帳目可以按照收付記帳制編制，[45] 也可以按照應計制編制。[46] 慈善組織必須採用上述哪一種制度，將視乎該組織的收入和該組織是否已成立為公司而定。[47]

新西蘭

5.59 在新西蘭，大多數非牟利組織都不須符合特定的財務報告準則。[48]

5.60 外部報告委員會（External Reporting Board）[49] 在2012年3月建議制定一個會計準則框架（Accounting Standards Framework），這個框架會適用於那些法例規定必須根據公認會計慣例編制財務報告的實體。[50] 外部報告委員會建議，新的會計準則框架由一個包括兩個界別、四個級別的架構組成，不同的會計準則會適用於每一級別。[51] 兩個界別分別

---

44 見 http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx。

45 根據 CC15b，在兩種編制帳目的方法之中，這是較簡單的一種，可由年內總收入不超逾 25 萬英鎊的非公司慈善組織採用，其內容包含概述慈善組織在財政年度內所有收取和支付的款項的帳目，以及一個詳述慈善組織在財政年度結束時的資產和負債的報表。公司法不准慈善公司採用這種方法。見慈善事務委員會，《CC15b—慈善組織的報告和帳目要點》，2012 年 3 月，B 段；http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx。

46 根據 CC15b，這些帳目包括資產負債表、財務活動報表和註釋，用會計的術語來說，這些帳目必須 *"真實而中肯地反映"* 慈善組織的情況。根據《建議實務說明書》，必須按照應計制編制帳目的慈善組織包括所有慈善公司，以及總收入超逾 25 萬英鎊的非公司慈善組織。見慈善事務委員會，《CC15b—慈善組織的報告和帳目要點》，2012 年 3 月，B 段；http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx。

47 同上。亦見 http://www.charitycommission.gov.uk/Publications/cc15b.aspx。

48 新西蘭外部報告委員會（New Zealand External Reporting Board），《關於新西蘭會計準則框架的建議》（*Proposals for the New Zealand Accounting Standards Framework*），2012 年 3 月，第1.3節。

49 外部報告委員會是根據新西蘭《1993 年財務報告法令》（Financial Reporting Act 1993）第 22條成立的法定組織，負責制定和實施關於財務報告準則以及審計和核證準則的整體策略；編訂和發出會計準則；編訂和發出審計和核證準則，包括規管核數師專業操守的專業和道德準則；以及與國家組織和國際組織聯絡。見新西蘭《1993 年財務報告法令》第 24 條和 http://www.xrb.govt.nz/Site/about_us/default.aspx。

50 根據新西蘭《1993 年財務報告法令》第 34A 條，外部報告委員會必須根據該法令第 34C 條擬定策略草案，為不同類別的相關實體訂立不同的財務報告級別，並將策略草案提交部長批准。在有關策略獲部長批准後，外部報告委員會必須採取合理步驟實施有關策略。

51 已建議制定四個不同的報告等級，稱為"級別"（Tiers）：
見 http://www.charities.govt.nz/news/information-sheets/proposed-new-financial-Reporting-standards/。
這四個級別是：
第 1 級別：財政年度的開支超逾 3,000 萬元。
第 2 級別：財政年度的開支在 200 萬元至 3,000 萬元之間。
第 3 級別：財政年度的開支少於 200 萬元，並使用應計制會計。

是與牟利實體[52]（for-profit entities）有關的界別和與公益實體[53]（public benefit entities）有關的界別。擬設的會計準則框架包括各級別準則的定義。這個框架亦界定了適用於每一級別的會計準則。[54] 非牟利實體（not-for-profit entities）（包括屬於公益實體界別的慈善組織）日後必須按指定標準完成周年財務報告。[55]

5.61 從2009年年初開始，擬設的會計準則框架已通過一個廣泛的制定和諮詢過程而制定。外部報告委員會建議，新的會計準則框架應按界別分階段在三年內實施。[56]

受諮詢者的回應

5.62 我們注意到，儘管回應者對諮詢文件所述的各項議題提出了多種不同意見，但這些意見都傳達了一個明確的信息——香港的慈善組織必須提高透明度和問責性，以便加強公眾對慈善界的信任和信心。

5.63 在編制財務報表方面，回應者普遍認為，施加報告規定並把有關的財務報表提供予公眾查閱，對增強公眾信心是極為重要的。一些回應者認為，為了防止可能出現的舞弊，必須訂有妥善和一致的規例，而維持良好的會計準則也非常重要。一些回應者表示，應比現在更清楚地指明慈善組織須編制甚麼類別的財務報表。那些須經審計的財務報表應以應計制編制並達到令核數師信納已真實而中肯地反映有關情況的標準，而且應在總體上符合香港的會計準則。

第 4 級別：支付的款項少於 4 萬元，並獲法律准許使用現金會計制。
每年開支超逾 3,000 萬元的慈善組織，如沒有其他報告方面的規定適用於它們，必須按第 1 級別的標準完成報告。
每年開支在 200 萬元至 3,000 萬元之間的慈善組織，如沒有其他報告方面的規定適用於它們，必須在第 1 級別或第 2 級別的標準之間選擇並遵從所選擇的標準。

52 新西蘭外部報告委員會，《關於新西蘭會計準則框架的建議》，2012 年 3 月，第 31 段。外部報告委員會建議牟利實體的定義如下：“任何不是公益實體的報告實體（reporting entities）”。公益實體的定義是：“主要目標是為社區或社會的利益提供貨品或服務，而且獲得提供股本以支持這個主要目標而非為股本持有人提供財務回報的報告實體”：見新西蘭外部報告委員會，《關於新西蘭會計準則框架的建議》，2012 年 3 月，第 31 段。由於外部報告委員會的構思是一些會計準則的規定可能只適用於屬公營界別的公益實體或只適用於屬非牟利界別的公益實體，因此外部報告委員會為這兩個界別下了定義。公營公益實體的定義是：“任何屬《2001 年公共審計法令》（Public Audit Act 2001）所界定的公營實體並且是公益實體的報告實體，以及所有國會轄下的辦事處”。非牟利公益實體的定義是：“任何是公益實體而又不是公營公益實體的報告實體”。見新西蘭外部報告委員會，《關於新西蘭會計準則框架的建議》，2012 年 3 月，第 32 段。

53 同上。

54 新西蘭外部報告委員會，《關於新西蘭會計準則框架的建議》，2012 年 3 月，第 6 頁。

55 新西蘭內政部（New Zealand Internal Affairs），《建議為非牟利機構而設的新財務準則會怎樣影響註冊慈善組織？》（*Proposed new financial reporting standards for not-for-profits: how will they affect registered charities?*），2013 年 2 月。

56 新西蘭外部報告委員會，《關於新西蘭會計準則框架的建議》，2012 年 3 月，第 6 頁。

5.64 一名來自社會福利界的回應者主張統一慈善組織的會計準則和報告格式。幾位回應者表示，由於不同的政府部門採用不同的會計準則，因此慈善組織現在很難符合披露規定。他們相信，政府當局應該與專業團體合作，為慈善組織設計一套統一的會計準則和報告格式。這套準則和格式應是簡單、易於理解，並且能夠準確地反映慈善組織的實際情況。他們認為，這樣可減低慈善組織在披露方面的開支，並方便公眾監察慈善組織的財務活動。

5.65 包括一些慈善組織在內的多個回應者認為，在考慮改革的技術細節時，相關的主管當局應在如何簡化有關的披露程序的問題上，與會計業界、稅務局以及各類別和規模的非牟利機構緊密聯繫。他們亦指出，在上述的過程中，應特別考慮到非受資助的慈善組織資源有限的情況，使這些慈善組織能夠在無額外的行政負擔下按照規定辦事。他們又建議，應為慈善界另外設計一款一般用途的財務報表，並附設一套特定的會計準則，以保證情況更為清晰明確。為免對非受資助的慈善組織造成財政困難，這些回應者建議上述的會計準則不應為行政開支和籌款開支設定上限。

5.66 一個宗教團體認為，政府當局有需要採取措施，確保專為慈善組織而設的規定與適用於商業機構的規定有所不同。這名回應者指出，香港會計師公會現時所採用的獲普遍接納的會計原則是為規管商業機構而制定的，商業機構須履行多項責任，包括每年編制合併報表，並為物業重估價值。這名回應者認為，這些規定對慈善組織並不適合，除了增加慈善組織的營運開支，以致公眾捐款不能有效地用於公益之外，這些規定並無任何作用。

我們的觀點

5.67 我們提出改善慈善組織的問責性這個目標，背後有三大理據。第一，慈善組織獲得稅務局豁免繳稅。第二，慈善組織向公眾募捐。第三，慈善組織由於根據《稅務條例》（第112章）第88條享有免稅地位，因此在提出不同類別的申請時享有政府所給予的各項優惠。[57] 由於以上原因，我們相信規定慈善組織須就其活動作出交代是合理的。公眾顯然也期望慈善組織應加強向公眾問責和提高管治的透明度。因此，我們稍後會在本章提出多項改善慈善組織管治的建議。至於一些回應者建議是否可豁免某些慈善組織遵從提交規定，我們認

---

57 成為慈善組織的優惠包括：可獲豁免繳稅，可獲豁免遵從某些法定的註冊或登記規定，以及可獲豁免遵從禁止財產繼恆的規則。見香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件(2011年6月)，第2.8至2.21段；亦見本報告書第1.32至1.47段。

為所有向公眾募集現金捐款或其等值物的及／或已根據《稅務條例》（第112章）第88條向稅務局尋求豁免繳稅的慈善組織，都必須註冊，不應有任何豁免。按照本章稍後的建議，所有上述慈善組織由於其慈善地位，因此在財務報告準則和提交規定這兩方面都應該受到同等對待。

5.68 我們注意到，香港目前並沒有為慈善組織而設的財務報告準則。在諮詢的過程中，回應者明顯支持引入這樣的報告準則。我們知道，為慈善組織訂立這樣的財務報告準則，可帶來多種好處。

(1) 由於共同的財務報告準則必然會規定個別慈善組織須在收入額、如何使用收入和行政開支這三方面作更多披露，因此有關準則會提高慈善組織的透明度，使公眾在捐款給慈善組織時能在知情的情況下作出選擇。

(2) 共同的財務報告準則會使人更易於比較各慈善組織，方便公眾監察不同慈善組織的財務活動。

(3) 如不同的政府部門採用劃一的會計規定，會為慈善組織在披露方面帶來更大的確定性，並應可以把慈善組織為符合不同政府部門的會計規定而招致的行政開支減至最少。

5.69 與此同時，我們注意到對慈善組織實施共同的會計準則可能會有以下缺點，回應者也在諮詢的過程中提出了其中幾點。

(1) 慈善組織由於須作更大程度的披露，因此可能會招致更多行政開支。這會對小型慈善組織造成特別沉重的負擔。

(2) 慈善組織需要時間適應新的會計規定。

(3) 從相關的慈善組織主管當局的角度來看，如採用劃一的會計規定，就會需要在不同的方案中作出選擇，以決定哪一個方案最適合慈善組織。新的規定會需要時間測試，日後也可能需要進行修訂和調整。

5.70 我們注意到，在一些其他司法管轄區，相關的主管當局已採用《建議實務說明書》的形式，編訂和公布慈善組織的財務指引。正如先前所論述，英國的《建議實務說明書》由慈善事務委員會以建議

實務的形式發布，該說明書是根據英國現正使用的財務報告準則而編訂的。[58]

5.71 在考慮相關的問題和所有受諮詢者的意見後，我們認為香港的慈善組織應採納《建議實務說明書》，使慈善組織所編制的財務報表能達到適當水平的透明度，而且可以互相比較。

5.72 我們建議，政府當局應與香港相關的會計專業團體合作，制定這樣的財務報告準則。

建議 5

我們建議，應為香港的慈善組織採納特別制定的財務報告準則。

我們建議，政府當局應與會計專業團體合作，制定這套準則。

5.73 我們在本章前文論及，註冊善慈善組織應視乎每年收入而符合不同的提交帳目和財務報表的規定。我們認為，應採納在較早前的討論中所列出的類似準則，以決定慈善組織在申請慈善籌款的牌照或許可證時必須符合哪些提交規定。根據先前所提及的提高慈善組織問責性的理據，政府當局規定慈善組織須就其活動作出交代會是合理的，而且公眾也期望慈善組織應加強向公眾問責和提高管治的透明度。因此，我們認為審批籌款活動的政府決策局／部門應擔當把關者，以避免出現欺詐性和非法的籌款活動。

建議 6

我們建議，政府的決策局／部門應在慈善組織申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加以下的提交規定：

(1) 應規定每年收入超逾 50 萬元的慈善組織須提交核數師報告及財務報表。

---

58 雖然《建議實務說明書》不是由會計準則委員會或現時的財務匯報局編訂或發出的，但該說明書已得到會計準則委員會認可。會計準則委員會認為，該說明書的編訂過程符合該委員會的原則。見上文的討論。

(2) 在不影響《公司條例》（第 32 章）所訂的法定規定的情況下，應規定每年收入不超逾 50 萬元的註冊慈善組織須提交經其董事局核證的財務報表。

慈善組織披露資料

5.74 我們留意到，在澳大利亞、加拿大、新西蘭等海外司法管轄區，關於註冊慈善組織的某些資料會向公眾提供。我們相信，這是確保慈善組織提高透明度和問責性的有效方法。在香港，倘若對慈善組織施加強制的披露規定，可能會使人關注是否需要保護慈善組織的非公開資料。毫無疑問，在制定關於強制向公眾披露資料的特定條文時，必須權衡公眾取覽有關資料和保護慈善組織的非公開資料這兩方面的重要性。我們相信，對慈善組織施加強制的資料披露規定會帶來明顯好處，包括以下兩點：

(1) 提高免稅慈善組織的透明度和問責性，並使公眾能更容易取覽資料。

（如關於慈善組織的財務報表和報告等資料可以向公眾提供，這個結果是顯而易見的。公眾會更清楚認識免稅慈善組織的運作情況，因此能夠在捐款給慈善組織的問題上作出適當和明智的決定。）

(2) 加強公眾對免稅慈善組織的信任和信心。

（免稅慈善組織如披露自己的資料，會取得公眾更大的信任和信心。這應會積極鼓勵免稅慈善組織提高透明度和問責性。）

建議 7

我們建議，政府當局應確保免稅慈善組織在其網站發布某些文件，例如財務報表和活動報告，藉以向公眾提供關於其運作情況的資料。

(5) 調查權力

5.75 小組委員會曾認為，未來的慈善事務委員會如有能力調查和遏止濫用事件，對建立和維持公眾信心可起重要作用。

5.76　在大部分海外司法管轄區中，規管當局均獲賦法定權力，可在有人舉報慈善組織或其高級人員違反信託及行政失當時作出調查。在英格蘭與威爾斯，慈善事務委員會（Charity Commission）獲賦廣泛權力，可進行一般性或有特定目的的調查和研訊，並可就慈善組織內部的管理不善和行為失當進行調查。該委員會也有權保護有危險的慈善組織資產，可對那些須就慈善組織內部的行為失當和管理不善負責的人採取行動。

5.77　當慈善組織的資產、聲譽、服務或受益人已受到傷害或有遭濫用或損害的風險時，英格蘭與威爾斯慈善事務委員會的目標便是遏止此等濫用或損害，令慈善組織將來可重回正軌。慈善事務委員會的工作是找出和調查慈善組織在管理方面的行為失當或管理不善成因，並且解決所發現的問題。[59]

5.78　慈善事務委員會曾發出一套指引，名為《CC46—對慈善組織進行法定研訊：為慈善組織及其顧問而設的指引》（*CC46 - Statutory inquiries into charities:guidance for charities and their advisers*，下稱《CC46 指引》），希望能提供指引，幫助慈善組織及其顧問了解委員會的規管職責，包括委員會為找出和調查慈善組織在管理方面看似行為失當或管理不善的情況和解決受關注的問題而執行的遵從規管工作。研訊所採用的方式和所涉及的法律權力，列明於《CC46 指引》D 段。根據《CC46 指引》D1 段，*"行為失當"*包括*"犯事人知道（或應該知道）是屬於刑事、非法或不恰當的行為。"* *"管理不善"*包括*"作出任何可導致以下情況之事：喪失或誤用重要的慈善資源；嚴重破壞慈善組織的聲譽；或令受益人蒙受風險。"*

5.79　在較為嚴重的個案中，委員會可進行法定研訊，而進行法定研訊，可能會涉及委員會在運用其補救及保護權力屬於適當和相稱的情況下運用該等權力。委員會在決定對任何個案展開研訊時所考慮的準則，列於 G3 段的風險架構應用文件內。[60]

59　英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC46—對慈善組織進行法定研訊：為慈善組織及其顧問而設的指引》（*CC46 - Statutory inquiries into charities:guidance for charities and their advisers*），見：http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/protecting-your-charity/statutory-inquiries-into-charities-guidance-for-charities-and-their-advisers-cc46/。

60　英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC46—對慈善組織進行法定研訊：為慈善組織及其顧問而設的指引》，C2 段，見：http://www.charitycommission.gov.uk/Our_regulatory_activity/Our_approach/app_risk_framework.aspx。

5.80 委員會的《CC46 指引》列出多項可能須以法定研訊處理的較高風險問題，例子包括：

"• 慈善組織蒙受重大經濟損失；

• 受益人（特別是易受傷害的受益人）受到嚴重傷害；

• 為恐怖主義目的而不當地利用慈善組織（包括慈善組織與恐怖主義有財政或其他方面的聯繫或在財政或其他方面支持恐怖主義，與被禁制組織有關連，或不當地利用慈善組織促進刑事性質的極端主義）；

• 在慈善組織內發生嚴重犯罪及／或非法活動或發生涉及慈善組織的嚴重犯罪及／或非法活動（包括欺詐和洗黑錢）；

• 為非法或不當目的成立慈善組織；

• 故意利用慈善組織牟取重大私人利益；

• 慈善組織的獨立性受嚴重質疑；

• 有其他嚴重的不遵從規定情況、違反信託行為或濫用情況，以致在其他方面嚴重影響公眾對某慈善組織和一般慈善組織的信任和信心。"[61]

5.81 在蘇格蘭，蘇格蘭慈善組織規管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator）亦獲賦相類的廣泛權力，可以進行研訊和調查慈善組織。

5.82 雖然有必要讓未來的慈善事務委員會獲賦權力，就慈善組織被指稱內部有濫用情況的個案進行調查和探究，但小組委員會曾在諮詢文件中認為應審慎界定甚麼是可啟動調查的觸發點，以確保這些觸發點不會漫無邊際。[62] 小組委員會又曾認為保護受調查的慈善組織的聲譽至為重要，而保護的方式是避免在時機未成熟時披露與調查有關的資料，因為這樣做可能會對慈善組織的信譽有不利或破壞性的影響。

---

61 同上。

62 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.40 段。

5.83 小組委員會曾留意到在英格蘭與威爾斯，慈善事務委員會對披露涉及正在接受調查的慈善組織的資料，是採取謹而慎之的做法。《CC46 指引》E2 段所處理的問題，是慈善受託人所提供的資料會否保密。《CC46 指引》述明，所有資料，不論屬私人與否，委員會均會予以保密，而委員會亦保證會以適當和謹慎的方式，看待及處理為進行調查而提供的資料。不過，《CC46 指引》進一步指出在某些情況下，委員會可能會基於資料保護原則或身為慈善組織規管者的職責所需而必須披露有關的資料。最常見的披露方式，是由委員會發出研訊結果聲明書以公布研訊結果。[63]

5.84 參照聯合王國模式所採取的做法，小組委員會曾認為有必要賦予未來的慈善事務委員會權力，在有需要時調查慈善組織，並向受調查的慈善組織索取活動資料、文件、紀錄、簿冊及帳目。小組委員會又曾認為，由於此類調查性質敏感，而且有需要保護慈善組織的信譽，所以有需要訂立適當的保障措施以確保調查保密。

5.85 小組委員會曾建議，未來的慈善事務委員會應獲賦權力，就慈善組織在涉及其慈善宗旨的事宜上被指稱管理不善和行為失當的個案進行調查。在行使這項調查慈善組織被指稱管理不善和行為失當的個案的權力時，未來的慈善事務委員會應有權就某個受調查的慈善組織而調查其資金、財產及活動，並向這個慈善組織索取有關資料，包括文件、紀錄、簿冊及帳目。在上述調查進行期間，應訂有適當的保障措施以確保調查保密。[64]

受諮詢者的回應

5.86 支持上述建議的回應者的人數與反對的人數相若。大部分反對上述建議的回應者也是反對成立慈善事務委員會。

5.87 一些回應者雖然支持未來的慈善事務委員會應獲賦權力，就慈善組織在涉及其慈善宗旨的事宜上被指稱管理不善和行為失當的個案進行調查，但他們憂慮在甚麼構成*"管理不善和行為失當"*的問題上有欠明確。有回應者建議，有需要制定清晰的定義，以免委員會獲賦予過大或可被濫用的權力。一些來自宗教界的回應者認為，建議賦予委員會的權力，會對慈善組織的獨立運作和管治構成不必要的威脅。

---

63 《CC46—對慈善組織進行法定研訊：為慈善組織及其顧問而設的指引》（2010 年 3 月），E2 段，見 http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc46.aspx。

64 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.34 至 8.42 段，建議 9。

5.88　對於在調查進行期間應訂有適當的保障措施以確保調查保密的建議，絕大多數回應者表示支持。有回應者建議，在初步調查的階段亦應保密。為了公眾利益起見，慈善事務委員一旦決定進行全面調查，應將涉及的慈善組織列於公開的名單上，讓公眾可以在知情的情況下選擇是否向該慈善組織捐款。亦有回應者認為，雖然在調查進行期間需要在一定程度上確保調查保密，但由於不當行為幾乎總是涉及公眾利益，因此調查委員會有必要向公眾披露調查結果。一名回應者認為，有需要保護慈善組織免受惡意指控。這名回應者指出，即使調查後來發現某慈善組織並無做出不法行為，單單是該慈善組織受到調查的事實也相當可能對其聲譽造成損害。

(6)　提供虛假或有誤導性的資料即屬犯罪

5.89　為加強未來的慈善事務委員會所行使的調查權力，小組委員會曾在諮詢文件中建議，任何人如故意或罔顧後果地向未來的慈善事務委員會或該委員會所委任的調查員提供虛假或有誤導性的資料，應屬犯罪。參照部分海外司法管轄區的做法，小組委員會曾建議這項罪行應屬法定罪行。這樣會對因涉及慈善組織的行為失當或行政失當而接受調查的人起適當阻嚇作用。[65]

5.90　小組委員會曾建議，任何人如故意或罔顧後果地向未來的慈善事務委員會或該委員會所委任的調查員提供虛假或有誤導性的資料，或未有提供調查所需的資料，或更改、隱藏或銷毀為調查而須交出的文件，即屬犯罪。[66]

受諮詢者的回應

5.91　絕大多數就這項建議表達意見的回應者都支持這項建議。香港律師會認為，這項建議會給予未來的慈善事務委員會*"實質權力"*。一名回應者擔心，這項建議所提及的罪行的犯罪意念或精神意念元素會難以證明，因為罪行背後謀取個人利益的*"主腦"*，可能會以各種方法把罪責轉嫁別人，例如替換現有的人員和董事局，使調查人員難以證實指稱的罪行。

65　香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.44 段。
66　香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.44 段，建議 10。

執行與補救

5.92 透過妥善的執行程序及補救行動對慈善組織進行監管，可確保慈善組織履行其法律責任並按照其確當宗旨而運作。慈善組織的規管當局應有權採取適當和相稱的措施，以調查慈善組織可有遵從指定的規定，並且強制慈善組織遵從該等規定。根據海外司法管轄區的經驗，小組委員會曾在諮詢文件中留意到有各種不同的執行權力及補救方法，視乎慈善組織不履行其法律責任有多嚴重和持續多久而以不同程度應用於慈善組織。在不抵觸適當程序的前提下，以下是諮詢文件所述的一些針對執行與補救兩大議題的可行做法。[67]

(1) 撤銷慈善地位

5.93 在所有設有註冊制度的海外司法管轄區中，註冊慈善組織的規管當局均有權撤銷慈善組織的註冊，但規管當局只會在有人嚴重地或持續不履行慈善組織或其主管人的法律責任時才撤銷慈善組織的註冊。舉例來說，在新西蘭，規管當局在以慈善組織不履行其法律責任為理由而撤銷其註冊前，會先向有關的慈善組織或其相關人士發出書面警告。

(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理

5.94 如在研訊過程中揭發慈善組織在管理上有行為失當或管理不善的情況而可能涉及刑事行為，未來的慈善事務委員會應有權將個案轉交執法機構處理。

(3) 民事訴訟

5.95 在對慈善組織或涉及慈善組織行為失當或管理不善的人進行研訊的過程中，如有可能需要提出民事訴訟，未來的慈善事務委員會應有權將有關事宜轉交律政司司長，由司長以慈善事務守護人的身分採取進一步行動。

(4) 保護慈善組織的財產

關於執行與補救的建議權力

5.96 為免行為失當或管理不善造成進一步的損害，保護慈善組織的財產應是實際而又有效的補救行動。在海外司法管轄區中，例如英

---

67 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.45 段。

格蘭與威爾斯，慈善事務委員會有廣泛的權力可為保護財產而行事，例如委任額外的慈善受託人、暫停或免除慈善組織的受託人或高級人員的職務、把慈善組織的財產歸屬官方保管人，以及規定代慈善組織持有財產的人不得在未經委員會批准的情況下放棄持有該財產。

5.97 小組委員會曾認為，應訂立妥善的執行權力及補救方法，以保持公眾信心和推動慈善組織內部的妥善管治，而這些列明於諮詢文件建議 11 的權力，應賦予未來的慈善事務委員會。

5.98 小組委員會曾建議，在慈善組織不履行其法律責任時適用的執行及補救權力，應賦予未來的慈善事務委員會。

5.99 這些權力應包括但不限於以下各項權力：

(1) 撤銷慈善組織在慈善組織註冊紀錄冊上的註冊；

(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理；

(3) 將有可能提出的民事訴訟轉交律政司司長處理；及

(4) 保護慈善組織財產所需的權力。[68]

受諮詢者的回應

5.100 絕大多數回應者贊同這項建議。不贊同的回應者也是不支持成立慈善事務委員會。一些回應者認為，部分政府部門現已承擔建議的職責，而公眾也可將可疑的個案轉交執法機構或社會福利署跟進。他們認為，與其將權力賦予未來的慈善事務委員會，倒不如賦予社會福利署和稅務局更多權力，讓這兩個部門承擔更大的監察責任。這樣會避免不同主管當局的監察責任重疊。

5.101 香港律師會關注到未來的慈善事務委員會同時獲賦予調查和執行的權力。該會認為，將調查和執行的規管權力清楚地分開是很重要的。該會建議，應進一步考慮設立一個權力與稅務上訴委員會相似的獨立審裁處。[69] 這個審裁處應有權不同意未來的慈善事務委員會的意見，並有權撤銷委員會所作的裁定而代之以自己的裁定。律師會

---

68 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.45 至 8.50 段，建議 11。

69 稅務上訴委員會是根據《稅務條例》（第 112 章）第 65 條組成的獨立法定機構，負責裁定稅務上訴。如任何人已對稅務局局長的任何評稅作出有效的反對，但局長在考慮該項反對時沒有與該人達成協議，或任何人根據《稅務條例》第 82A 條被評定補加稅，則該人可向該委員會提出上訴；見 http://www.info.gov.hk/bor/tc/info.htm；亦見《稅務條例》第 66 和 82B 條。

又認為，設立一個廉宜和非正式的制度去解決爭議十分重要。慈善組織如不滿審裁處的裁定，可申請司法覆核以推翻有關裁定。[70]

在極端的情況下行使保護慈善組織財產的建議權力

5.102 小組委員會曾認為，未來的慈善事務委員會在行為失當或管理不善的個案中保護慈善組織財產的權力，應包括其他各種權力。由於這些權力只會在極端的情況下行使（例如當懷疑慈善組織的受託人從事涉及慈善信託財產的非法活動時），小組委員會曾認為把這些權力賦予未來的慈善事務委員會，對為公眾提供更佳保障來說是既適當而又有必要的。

5.103 小組委員會曾建議，當慈善組織在管理上出現行為失當或管理不善的情況時，未來的慈善事務委員會應獲賦權保護慈善組織的財產，而這項權力應包括但不限於以下各項權力：

(1) 委任額外的慈善組織受託人或董事；

(2) 暫停或免除慈善組織受託人、董事或高級人員的職務；

(3) 把慈善組織的財產歸屬官方保管人；及

(4) 規定代慈善組織持有財產的人不得在未經未來的慈善事務委員會批准的情況下放棄持有該財產。[71]

受諮詢者的回應

5.104 大多數就這項建議表達意見的回應者都支持這項建議。他們認為，這些權力對保護慈善組織的財產是既必要而又合理的。一名回應者提及，其他地方的經驗顯示，即使具法團地位的慈善組織的董事被暫停或免除職務，如他獲准繼續擔任該慈善組織的成員，例如出席成員會議並在會上投票，他仍然可以為該慈善組織製造困難。這名回應者建議，如慈善組織是擔保有限公司，暫停或免除慈善組織受託人或董事的職務的權力，應引伸而適用於該慈善組織的成員。

5.105 香港律師會認為，未來的慈善事務委員會也應獲賦予以下權力：

(a) 罷免以擔保有限公司形式成立的慈善組織的成員的權力；及

---

70 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 12.44 段，建議 20。

71 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 8.51 段，建議 12。

(b) 在慈善組織的管理人員行為失當或管理不善的個案中，保護財產的權力，但這項權力不應包括為保持財產完好或為管理財產而委任接管人的權力。這是因為如某組織內部有嚴重分歧，經常會出現僵持不下的情況，因此這項委任應交由法庭作出。律師會亦指出，非屬法人團體的團體並無權力作出這項委任。

我們的觀點

5.106 我們從回應中得知，公眾強烈要求慈善界提高透明度和問責性，也普遍希望能更容易取得關於慈善組織的資料。

5.107 我們感謝回應者提出的所有寶貴的建議和意見，尤其感謝一些回應者就實施諮詢文件的建議而可能引起的問題，認真詳細地討論了可行的解決辦法。無容置疑，在政府當局日後設立慈善組織的管治、帳目及報告的框架時，這些回應和建議會成為有用的參考依據。

5.108 我們較早前就可提高慈善組織透明度和問責性的措施，提出了多項建議。我們認為重要的是，政府當局應指定一個政府決策局／部門承擔關於執行行動的職責，確保慈善組織遵從有關規定。慈善組織如不遵從本章較早前所建議的規定，應導致各種後果，例如籌款牌照或許可證的申請被拒絕或是將來提出的有關申請被拒絕，現有的籌款牌照或許可證被撤銷，喪失稅務局所給予的免稅地位，註冊被撤銷，或有關個案轉交執法機關處理。我們指出，在有需要撤銷慈善組織註冊的個案中，稅務局、社會福利署、牌照處和其他相關的政府決策局／部門應獲得通知，以作記錄或採取適當的跟進行動。

5.109 我們認為，小組委員會在諮詢文件第 8 章所提出的建議，在很大程度上取決於是否成立一個慈善事務委員，行使諮詢文件所建議的各項權力。因此，我們在本報告書的較後部分考慮是否成立慈善事務委員的問題之前，暫時不會就本章所討論的問題提出進一步建議。

建議 8

我們建議，政府當局應指定一個政府決策局或部門，在有慈善組織不遵從我們所建議適用於慈善組織的提交和披露規定時，負責採取執行行動。

第 6 章　關於規管慈善籌款活動的建議

6.1　在本章中，我們會探討現時在香港進行慈善籌款時所受監管的情況以及在這方面所察見的問題。我們會提出一系列建議，我們認為這些建議如獲採納，可令慈善籌款的規管方法得到即時和顯著的改善。

香港現時的情況

慈善籌款活動的法定規管範圍

6.2　香港所有慈善組織（不論法定抑或非屬法定）的籌款活動，如果是在公眾地方進行（例如收集捐款或慈善義賣）或涉及售賣獎券，均須先經政府批准，並且須先向有關的政府主管當局取得許可證或牌照方可進行。與籌款活動有關的政府部門及決策局，包括社會福利署、民政事務局、食物環境衞生署（下稱“食環署”）以及牌照事務處（下稱“牌照處”）[1]，就批准進行籌款活動所訂的規定各有不同，本章稍後會作討論。

6.3　其他類別的慈善活動，如涉及公眾募捐但未有在公眾地方收集捐款的活動，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、步行、電影首映禮、傳媒表演節目、透過郵件和廣告進行的募捐、當面游說捐款人承諾定期捐款的慈善籌款活動，或透過電話熱線安排、社交媒介（例如文字信息、facebook 及 twitter）、電郵或其他電子方式進行的籌款活動，卻無須申領許可證或牌照。這些慈善活動的主辦人，無須向政府或公眾披露所收到的捐款數額或此等款項會如何運用。[2] 就觀察所得，這些收益的用途，因此是 *“不受政府或公眾的任何監管。”*[3]

社會福利署及民政事務局對籌款活動的規管

6.4　正如上文所指出，須先經政府批准方可進行慈善籌款活動的情況通常有兩種。第一種是在公眾地方進行的籌款活動，規定須取得

1　由 2012 年 4 月 1 日起，民政事務總署轄下的牌照事務處接手負責前影視及娛樂事務管理處根據《雜類牌照條例》(第 114 章)、《賭博條例》(第 148 章)及《遊戲機中心條例》(第 435 章)處理娛樂牌照的工作；見 http://www.hadla.gov.hk/el。

2　申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 3.1 段。

3　同上。

批准，目的似乎在於確保公共秩序得以維持，而第二種則涉及售賣獎券。

在公眾地方進行慈善籌款

6.5 《簡易程序治罪條例》（第228章）第4(17)(i)及(ii)條，在*"妨擾罪及雜項罪行"*的標題下訂明：

> "任何人無合法權限或解釋而—
>
> (17) 在公眾地方組織、參與或提供設備以進行任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或為獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動，但根據及按照以下的人發出的許可證而進行此等活動者，則屬例外—
>
> (i) 為慈善用途而進行的籌款、售賣或交換活動，許可證由社會福利署署長發出；或
>
> (ii) 為任何其他用途而進行的籌款、售賣或交換活動，許可證由民政事務局局長發出；……"

《簡易程序治罪條例》（第228章）第2(1)條把*"公眾地方"*界定為包括：

> "……公眾可隨時進入或在開放時間進入的碼頭、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小徑、通路和地方，不論此等地方是否屬政府或私人財產。"

6.6 *社會福利署的批准*。慈善組織如有意透過在公眾地方舉行的活動為慈善目的而收集捐款，必須先向社會福利署取得*"公開籌款許可證"*。該署在簽發許可證之前會進行查核，以確保計劃舉行的籌款活動符合慈善組織的慈善宗旨，而慈善組織亦已獲有關場地的管理機構批准進行該項活動。

6.7 公開籌款許可證機制訂有兩種不同的申請程序，選用哪一種是視乎所舉行的活動是*"賣旗日"*抑或*"在公眾地方舉辦的一般慈善籌款活動"*（例如為募捐而售賣徽章或紀念品，或以在指定地點設

置捐款收集箱的方式收集捐款），而適用的申請表格及審核申請資格準則亦各有不同。[4]

6.8 《申請公開籌款許可證的申請須知》[5]，是社會福利署所發出的文件，說明許可證申請人所必須同意遵守並且確有遵守方可獲發許可證的各項條件。這些條件包括所籌得的款項，必須用於申請表格內註明的籌款目的。申請須知的條件（8）述明：

> "籌得的款項在扣除任何開支後所得餘款，獲發許可證的機構必須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，用於許可證上列明的目的或存入有關的銀行帳戶內。"

6.9 另一項規定是籌款活動的審計報告，必須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內，以社會福利署所指明的途徑之一刊載。這份審計報告必須公布所籌得的淨收益款額，以及該筆款項已如何運用及作何用途用。[6] 至於賣旗日以及捐款會用於香港以外地方的其他一般籌款活動，賣旗日的審計報告，應在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內，在一份本地中文報章及一份本地英文報章刊登，而有關的剪報亦應同時遞交社會福利署。[7]

---

4 申請表格（附有申請須知及審核申請資格準則）可於社會福利署網站下載：
（適用於賣旗日）
http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/FD%20eligibility%20criteria%2020121107tc.pdf。
（適用於一般慈善籌款活動）
http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20criteria%2020120119_1tc.pdf。

5 http://www.swd.gov.hk/tc/index/.

6 《申請公開籌款許可證的申請須知》條件（12）：
"若所籌得的款項會在本港使用，獲發許可證的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，選擇在以下其中一種途徑刊載審計報告：
(i) 該機構的網頁，網頁須容許公眾人士隨意閱覽；
(ii) 機構的年報；
(iii) 機構的通訊；或
(iv) 機構發給會員的特別通告。
採用途徑（i）的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，向社會福利署署長遞交其網址（連同網頁的螢幕截圖）及該審計報告從網上下載的副本，並在其網頁連續刊載審計報告最少六個月及保存該審計報告的副本供公眾人士查閱。採用途徑（ii）、（iii）或（iv）的機構，亦須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，向社會福利署署長遞交有關刊物一份存案，和按公眾人士的要求向其提供有關刊物。"
見 http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20Application%20Form%20and%20Explanatory%20Notes%2020120712_1.pdf。

7 《申請公開籌款許可證的申請須知》條件（13）：
"若所籌得款項會在本港以外地方使用，獲發許可證的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，將審計報告分別以中文刊登在本港至少一份中文報章及以英文刊登在本港至少一份英文報章內，該剪報並需同時遞交社會福利署署長。

6.10 *民政事務局的批准*。正如上文所指出，《簡易治罪程序條例》（第 228 章）第 4(17)(ii)條訂明，在公眾地方為非屬慈善性質的用途進行籌款，須向民政事務局局長申領許可證。*"非慈善"*組織（例如政治組織）所進行的籌款活動，屬於該條範圍之內。根據該條例第4(17)條，未有取得有效的許可證即屬犯罪，觸犯此罪者可被處以最高罰款 $2,000 及監禁三個月。[8] 有關法律主要旨在確保可有秩序地收集捐款，以及禁止進行或會造成妨擾的非法募捐。

食物環境衞生署對籌款活動的規管

6.11 另一項適用於公眾地方進行的慈善籌款活動的規管措施，是主辦人須事先向食環署申請進行街頭販賣活動的臨時小販牌照。食環署在接獲申請時，會徵詢其他相關政府部門（包括警務處、地政總署、民政事務總署或社會福利署）的意見，看看是否有部門反對批出牌照。[9] 如果批出的話，臨時小販牌照准許持牌人販賣貨品不多於一個月。有關的機構必須遵守牌照所載的發牌條件以及根據《小販規例》（第 132 章，附屬法例 AI）而施加的相關條文。相關的政府部門也可施加其他條件以規管該機構的籌款活動。

牌照事務處對慈善籌款活動的規管

6.12 第二種須先經政府批准方可進行慈善籌款活動的情況，是有關的籌款活動透過獎券活動而進行。慈善組織如有意以此方式籌款，便須向民政事務總署轄下的牌照處申領牌照。根據《賭博條例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i)條，

若這一類籌款活動的總收入不超過港幣伍萬圓，獲發許可證的機構可在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，選擇在本港報章刊登或以下其中一種途徑以中文及英文刊載審計報告：

(i) 該機構的網頁（中文網頁上載中文審計報告及英文網頁上載英文審計報告），網頁須容許公眾人士隨意閱覽；

(ii) 機構的年報；

(iii) 機構的通訊；或

(iv) 機構發給會員的特別通告。

採用途徑（i）的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，向社會福利署署長遞交其網址（連同網頁的螢幕截圖）及該審計報告從網上下載的副本，並在其網頁連續刊載審計報告最少六個月及保存該審計報告的副本供公眾人士查閱。採用途徑（ii）、（iii）或（iv）的機構，亦須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計九十日內，向社會福利署署長遞交有關刊物一份存案，和按公眾人士的要求向其提供有關刊物。"見 http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20Application%20Form%20and%20Explanatory%20Notes%2020120712_1.pdf。

8 見《刑事訴訟程序條例》（第 221 章）第 113C(2)條。

9 http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/news/details/23-10-2009-1540.html.

"民政事務局局長委派的公職人員可—

(a) 藉牌照批准—

(i) 為一間經由民政事務局局長委派的公職人員所批准的會社、協會或其他團體而籌辦及經營任何獎券活動；……"

6.13 申請機構必須是在香港註冊的真正非牟利機構。如果申請機構並非可根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託，只要受惠的慈善組織可提交確認同意書及認可信件，證明組織本身可根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅，則申請機構仍可為使該慈善組織得益而舉辦獎券活動。

6.14 《賭博條例》(第148章)第2條把 *"獎券活動"* 界定為包括：

"(a) 抽獎；

(b) 大馬票；

(c) 字花；

(d) 紅票；

(e) 舖票；

(f) 任何為金錢或其他財產而作的競賽，而競賽的取勝—

(i) 涉及猜測或估計未來事件的結果，或猜測或估計仍未廣泛地被知悉的過去事件結果；或

(ii) 在極大程度上並非依賴競賽者的技巧運用；及

(g) 任何經抽籤或碰機會而分發或分配獎品的博彩遊戲、方法、設計或計劃，

不論該等獎券活動是否在香港境內或境外籌辦、經營或管理；……。"

6.15 《賭博條例》(第 148 章)第 22(3)條訂明，根據第 22(1)(a)(i)條發出的牌照，須受訂明的條件以及民政事務局局長委派的公職人員可施加的任何其他條件所規限。批給獎券活動牌照的條件之一，是每

個籌辦獎券活動的機構均須在獎券活動完成後，編製一份收支結算表並取得一份會計師的審查報告。這些文件應遞交民政事務局局長委派的公職人員（亦即牌照處），目的之一是讓文件可按公職人員認為合適的方式，在公職人員認為合適的期間內供公眾人士查閱。這些文件會存放於牌照處，由收到主辦機構來件時起計為期一年。可供公眾查閱的文件一覽表，已上載到牌照處的主網頁。[10] 除了有關文件須遞交公職人員之外，公職人員亦可在有需要的情況下施加其他條件。[11]

6.16 根據《賭博條例》（第148章）第22(6)及(7)條，不遵守牌照上訂明的條件即構成刑事罪行。第22(6)及(7)條訂明：

> "(6) 如該等牌照的條件遭違反，持牌人即屬犯罪，除非他證明該違反行為並非在其同意或縱容下發生，而他已作出一切應盡的努力加以防止。
>
> (7) 任何人如犯有第(6)款所訂的罪行，經定罪後，可處罰款$50,000及監禁2年。"

6.17 該條例第22(4)條又訂明，如獎券活動牌照的條件遭違反，則不論是否有人被裁定犯該條例第22(6)條所訂的罪行，又或是民政事務局局長委派的公職人員（亦即牌照處）認為基於公眾利益必須如此行事，牌照處也可隨時取消該牌照。

地政總署對籌款活動的規管

6.18 慈善組織在公眾地方設置攤位或櫃台，游說捐款人承諾對組織作出定期捐款，這情況近年已越來越普遍。這些慈善組織可以書面向地政總署提出申請，在繳付訂明的費用後暫時佔用未批租土地。[12] 申請人須提交證明，顯示組織是根據《稅務條例》(第112章)第88條享有免稅地位的慈善組織。申請須符合地政總署所指明的一些條件方可獲得批准。這些條件，舉例來說，可包括申請人須盡量減少對公眾造成妨礙或在佔用土地期間任何時候均不得對道路使用者造成妨礙的規定，對將會設於申請指定地點的攤位所施加的面積限制，或不得在有關活動舉行期間進行任何商業活動或宣傳推廣的規定。我們留意到地政總署的主要考慮因素，是攤位或櫃台佔用土地會否在該段期間

---

10 http://www.hadla.gov.hk/el.

11 民政事務總署轄下的牌照事務處，《舉辦獎券活動參考指南》，2013年7月，第8 – 10頁。可瀏覽以下網頁：
http://www.hadla.gov.hk/el/filemanager/common/docs/forms/HAD-Lottery_GR_chi.pdf。

12 見《土地(雜項條文)條例》（第28章）第5及6條以及《土地(雜項條文)規例》（第28章，附屬法例A）第2條。

對道路使用者造成妨礙，故此地政總署未必會關注到申請人的背景資料。再者，由於此類活動不是賣旗日或一般慈善籌款活動，所以這些慈善組織無須向社會福利署申領公開籌款許可證。

自願遵守的慈善籌款指引發展

6.19 這些規管慈善籌款的法定措施有限，為補其不足，社會福利署及香港會計師公會，近期還有廉政公署，均已主動製訂非強制性的實務指引，供涉及慈善籌款活動的人士參考。

社會福利署所發出的指引

6.20 社會福利署先後於 1998 年及 2004 年發出兩套與慈善籌款有關的指引說明。該署在 1998 年所發出的《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》（下稱《指引說明》）[13] 中，*"建議慈善籌款機構採納一些基本監管措施，確保籌得的款項用於指定用途上，並確保所有收入和支出均有詳盡記錄。"*[14] 《指引說明》所涵蓋的特定論題包括：

- 慈善籌款機構的組織架構應明確；
- 慈善籌款機構應確保參與籌款工作的員工具有才能和訓練有素；及
- 防止出現財政錯誤及濫用情況的措施，例如把各種涉及收取款項的職責分開，發出收據、付款及記帳等工作應受到監察，而機構內部亦應訂明詳細的程序來處理此等問題。

6.21 對於香港最常見的慈善籌款活動，包括售旗日、設置在固定攤位的籌款箱、慈善義賣、步行籌款、慈善舞會、慈善音樂會、慈善表演及電影首映等，《指引說明》提出了一些其他 *"注意事項"* 如下：

"*售旗日*

- 主辦機構應妥善督導售旗者。
- 售旗者應以二人為一組售旗。
- 旗袋／錢箱應印上編號及加封／上鎖。

---

13 可於社署網站取覽：http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf。

14 同上，第 1 段。

- 售旗者在交收旗袋／錢箱時應簽署確認交收的文件。

設置在固定攤位並有人看管的籌款箱

- 籌款機構應定時開啟籌款箱，點算和記錄籌得的款項，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察。

- 在可能的情況下，在收到捐款時應發出正式收據。機構可預備一式兩份的收據，一張發給捐款者，另一張作記錄用途，夾附在攤位工作人員呈交主管的報告內。

義賣（例如曲奇餅及禮物包）

- 籌款機構應定時點算和記錄義賣收益，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察。

- 在可能的情況下，在收到善款時應發出正式收據。機構可預備一式兩份的收據，一張發給捐款者，另一張作記錄用途，夾附在義賣工作人員呈交主管的報告內。

- 應就義賣前後的結餘和售出的物品數量兩者互為核對。

步行籌款完成後收取捐款

- 籌款機構應在兩名負責人員在場監察下，盡早拆閱收到的信件。若實際情況許可，應考慮讓職員輪流擔任拆閱信件的工作。

- 應即時記錄收到的支票和現金，由另一名職員核對紀錄。

- 應妥善保管尚未拆閱的信件。

慈善舞會、音樂會及電影首映

- 籌款機構應向每名購買入場券的人士發出由售票者簽發的正式收據。機構可預備一式兩份的收據，一張發給購票者，另一張作記錄用途，夾附在售票者呈交主管的報告內。

- 所有入場券必須預先印上編號，並應清楚記錄發出的入場券。

- 應清楚記錄已銷售的入場券。

- 應核對入場券的銷售情況和收到的收入。

由傳媒籌辦的慈善表演

- 應清楚記錄認捐的款項數目。若稍後要註銷認捐的款項，該項註銷應交由另一名職員查核。

- 應即時記錄收到的支票和現金，並由另一名職員核對紀錄。

透過廣告、電話、信件及傳單進行的募捐

- 監管措施與步行籌款類同。"

6.22 社會福利署所發出的第二套指引，是2004年發出的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》（下稱《參考指引》）。[15]《參考指引》分為三部分，內容涵蓋捐款人的權利，籌款活動的運作及財務責任。《參考指引》是供慈善機構自願遵守，文件第7段述明：

> "自願採用本《參考指引》的慈善機構，有責任確保所推行的籌款活動尊重捐款人的私隱及獲得真實資料的權利。他們亦應以負責任的方式管理捐款人交託的善款，以及準確和全面匯報本身的財務事宜。"

6.23 《參考指引》的說明簡張[16] 列出以下各項 *"《參考指引》內容要點"*：

"A. 捐款人的權利

- 所有捐款人均可就其捐款金額獲發正式收據。

- 所有籌款活動，須公開慈善機構的名稱和籌集善款的目的。

- 捐款人及準捐款人有權在提出要求後獲得或有機

---

15 可於社署網站取覽：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.

會查閱慈善機構最新年報和經審核的財務報表等資料。

- 捐款人如要求以不記名捐款，慈善機構應予尊重。

B. 籌款活動的運作

- 慈善機構的募捐活動須屬真實無訛。

- 慈善機構會停止向認為募捐活動構成騷擾或不必要壓力的準捐款人募捐。

- 慈善機構須立即按照捐款人的要求，修訂捐款人常設的捐款指示。

- 受薪的籌款人員，不會獲支付物色捐款人的費用、佣金或其他按所物色到的捐款人數目或所籌得善款價值為基礎計算的款項等。

C. 財務責任

- 慈善機構須以負責任並符合適用的法律規定和有關的操守或專業責任的方式，處理各項財務事宜。

- 周年財務報告須在所有要項上均據實報導及準確無誤，並經外界審核，當中披露的資料包括籌款總收入及籌款總支出等。

- 行政和籌款費用不得多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。

- 董事會須定期檢討慈善籌款計劃的成本效益。"

香港會計師公會所發出的指引

6.24 香港會計師公會就領有社會福利署所發許可證而於公眾地方進行的籌款活動，發出了關於財務報告的進一步指引。《工作指引850：賣旗日帳目審閱》（*Practice Note 850 Review of Flag Day Accounts*）最初是在1999年8月發出[17]，而《關於社會福利署公開籌款許可證所適用的一般慈善籌款活動（賣旗日除外）財務報告的通知》（*Circular on*

[17] 可於香港會計師公會網站取覽：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)）則於2007年11月發出[18]，這兩份文件的主要對象是會計執業者。

廉政公署所發出的指引

6.25 2009年10月，廉政公署（下稱"廉署"）推出《「慈善機構及籌款活動管理」防貪錦囊》。[19] 廉政專員在發出這些防貪指引時，強調*"儘管接獲涉及慈善籌款的舉報不多，但捐款數額龐大，因此不能忽略慈善組織及籌款活動管理的貪污和舞弊風險。"*[20]

6.26 廉政專員指出，廉署在這些防貪指引中建議*"採取多項措施，以加強有關機構的內部監管，減低有關貪污風險。"*[21] 此等措施包括慈善機構應：

- 編製妥善的財政預算
- 保存良好的紀錄
- 定期對帳目進行審計
- 設定行政開支上限
- 妥善存放捐款，及
- 向外公布籌款活動的經審計帳目。[22]

6.27 為推廣使用這些防貪指引，當局的構思是社會福利署、前影視及娛樂事務管理處（現已改由牌照處負責）及稅務局會在慈善機構申請許可證、豁免或牌照時，協助派發廉署防貪錦囊給有關機構。[23]

其他司法管轄區對慈善籌款活動的監管

6.28 小組委員會在諮詢文件附件6中詳細探討過適用於多個海外司法管轄區的規管慈善籌款活動機制。就探討所見，監管的性質及

---

18 可於香港會計師公會網站取覽：http://app1.hkicpa.org.hk/ professionaltechnical/assurance/rm/GCFA_0711.pdf。

19 可於廉署網站取覽：http://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_1031/fund_raising.pdf。

20 見新聞公布："廉署推出防貪錦囊提昇慈善籌款內部管治及透明度"（2009年10月6日）。

21 同上。

22 同上。

23 同上。

程度顯然每個司法管轄區均有不同。小組委員會發覺英格蘭及愛爾蘭所分別採用的機制特別有啟發性，可供借鑑，故此我們會在下文扼要介紹這兩個機制。小組委員會留意到，特別是在愛爾蘭的機制之下，當局近期已制定法例，為慈善收益的收集、處理及交代方法訂立了詳盡的條文。這些措施的適用範圍廣闊，包括訂有條文處理慈善募捐的最新方法及*"職業籌款人"*這個行業的出現。

英格蘭與威爾斯

6.29 在英格蘭與威爾斯，規管公開慈善募捐的法定規定是由《1993年逐戶募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）及《1916年警察、工廠等（雜項條文）法令》（Police, Factories etc (Miscellaneous Provisions) Act 1916）訂定。此外，慈善事務委員會（Charity Commission）亦發出了兩套指引說明：《CC8 —— 慈善組織內部財務監管》（*CC8 – Internal Financial Controls for Charities*，下稱《CC8指引》）[24] 及《CC20 —— 慈善組織與籌款活動》（*CC20 – Charities and Fundraising*，下稱《CC20指引》）。[25]

6.30 就透過電話進行的慈善籌款活動，《CC20指引》述明：慈善組織應確保組織不會擅自致電已在電話拒聽系統（Telephone Preference System，下稱"TPS"）登記的電話用戶。（TPS是英國的電話拒聽官方中央登記冊，電話用戶可在冊上登記，表明不會接聽不請自來的銷售或市場推廣電話。[26]）已在TPS登記的捐款人，如仍與慈善組織保持關係，並且同意讓慈善組織接觸他，則慈善組織可繼續致電這名捐款人。所有涉及錄取或記下個人資料的籌款活動，均須受保障資料的法律規管。慈善組織如採用當面籌款、網上籌款、直接郵寄、活動、廣播或電話籌款等方法籌款，並且處理例如姓名、聯絡資料、入帳或扣帳資料之類的個人資料，便應對《1998年保障資料法令》（Data Protection Act 1998）有所認識並予以遵從.[27]

6.31 至於郵寄給慈善組織的善款，《CC8指引》給予慈善受託人的忠告[28]，是慈善組織應第一時間在兩名與慈善組織無關連的人在場之下開啟所收到的郵件。郵寄給慈善組織的支票及現金須即時予以記錄並存入銀行。《CC8指引》也建議負責開啟郵件的員工應輪值工作，而未開啟的郵件也要確保安全。

---

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 如籌款是以公開募捐的方式進行，《CC8 指引》建議[29]，受託人須確保此類募捐是按照規管公開募捐的法定規定（列明於《1939 年逐戶募捐法令》及《1916 年警察、工廠等（雜項條文）法令》）而進行。《CC8 指引》又建議，在進行公開募捐期間，捐款收集箱必須密封，獨立編號並予以記錄。固定的捐款收集箱應在最少兩名獲受託人授權監管開箱及點算的人在場之下，定期開啟及點算箱中善款。

6.33 至於籌款活動及獲贊助的活動，《CC8 指引》述明[30]：舉行這些活動的慈善受託人，應確保慈善組織能管控他人為其籌得的款項，以便慈善組織能全數收到這些活動的應得善款。

6.34 關於社團所舉辦的獎券活動，《CC20 指引》述明[31]，如獎券的銷售價值超逾 20,000 英鎊，或與同一年內已舉辦的其他獎券活動中售出的獎券價值合計超逾 250,000 英鎊，則這項活動必須向博彩委員會（Gambling Commission）登記。銷售價值低於上述兩個款額的獎券，只須向當地的主管當局登記。

6.35 如慈善組織在籌款活動中聘用*"職業籌款人"*（professional fund-raiser）或*"商業參與人"*（commercial participator）[32]，《CC20 指引》訂明[33]，此類人士所作出的*"募捐聲明"*（solicitation statement）必須向公眾提供某些資料。如慈善機構需使用商業參與人的服務，商業參與

---

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 "*職業籌款人*"及"*商業參與人*"在《CC20 指引》A4 段中有界定，見 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx。兩詞的定義如下：
"職業籌款人指經營純粹或主要為慈善宗旨而進行籌款的商業籌款業務的人，或指在有酬的情況下為慈善組織募捐金錢或其他財產的任何其他人士，但以下各者除外：
- 任何慈善組織或'相關公司'；
- 慈善組織或相關公司的任何高級人員或僱員；
- 以受託人身分行事的慈善受託人；
- 任何公開慈善籌款募集人，但發起人除外；
- 在電視或電台上募捐的人；
- 任何商業參與人；或
- 就某項籌款活動而獲付不多於 1,000 英鎊的人，或就未有指明的籌款活動而每天獲付不多於 10 英鎊或每年獲付不多於 1,000 英鎊的人。

*商業參與人*並非籌款業務，而是參與某項推廣活動（例如宣傳或銷售活動）的商業業務，而在該項活動中，公眾已得知捐款會惠及慈善組織或作該用途。如商業參與人的活動全部均為'慈善宗旨'而進行，則商業參與人所須遵守的規管規定，與職業籌款人所須遵守者相同。"

33 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E7 段。

人必須提供某些資料，例如哪個慈善組織可受惠於推廣活動，以及收益有多少會撥歸有關的慈善組織。[34]

愛爾蘭

6.36 在 2009 年之前，規管愛爾蘭慈善籌款活動的法例只有 1961 年及 1973 年的《慈善法令》(Charities Acts 1961 and 1973)以及《1962 年街頭及逐戶募捐法令》(Street and House to House Collections Act 1962)。《2009 年慈善法令》(Charities Act 2009，下稱《2009 年法令》)於 2009 年 2 月制定，現時與較早期所制定的監管法例並行不悖。《2009 年法令》的條文將會分階段實施。[35]

6.37 《2009 年法令》對監管籌款活動的舊有機制的主要影響範圍似乎是：[36]

> "以現金及非現金(例如直接扣帳、常設指示等)方式向公眾進行的慈善籌款活動，均須向愛爾蘭警方申領許可證，並且只有註冊慈善組織方能進行慈善籌款活動。
>
> 在公眾地方募捐須予遵守的標準規定是捐款收集箱必須密封，並且必須展示慈善組織的名稱及編號(規管專員有酌情權，可批准捐款收集箱的密封規定有例外情況，以利便紀念品售賣人進行找續)。
>
> 進行籌款的慈善組織須遵從非屬法定的《籌款活動原則聲明》(*Statement of Principles for Fundraising*)(可於 www.ictr.ie 取覽)，並且一俟各套指定的《籌款活動良好實務守則》(*Codes of Good Practice for Fundraising*)制訂，也須予以遵從。"[37]

6.38 《2009 年法令》第 93 條為*"募捐"*(collection)一詞提供了一個新定義。該條述明：

> "'募捐'指在任何公眾地方或以逐戶到訪形式或在公眾地方兼且以逐戶到訪形式向公眾進行或試圖進行

---

34 同上。

35 http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf，第 1 頁第 1 段。

36 見 Wheel 所發出的題為"《2009 年慈善法令》"的資料便覽：http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf。
據 http://www.wheel.ie/about 所提供的資料顯示，"Wheel 是一個屬支援和代表性質的團體，作用是把愛爾蘭社會大眾與全國的志願機構和慈善組織連結起來。Wheel 成立於 1999 年，現已演變為社區和志願機構的資源中心及論壇。"

37 http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf，第 2.3 段。

的金錢募捐，目的在於令某項（實際、指稱或暗示的）宗旨受益，不論該項宗旨是否屬慈善性質，亦不論有否為如此募得的金錢——

(a) 付出任何代價，或

(b) 交換或提出交換任何徽章、紋章或其他紀念品，

但不包括獲豁免活動、行乞或收取施捨；……。"

6.39 第 93 條又為*"金錢"*及*"非現金募捐"*兩詞引入新的定義。透過 2009 年的改革，一些往昔在《1962 年法令》之下未為人知的新募捐方法（例如直接扣帳及常設指示），現已明文納入法律，並且在用於慈善籌款活動之時受到規管和控制。

6.40 新改革也會涵蓋非屬法定的實務守則的使用。為配合新改革，當局已發出《籌款活動指導原則聲明》（*Statement Of Guiding Principles For Fundraising*）。[38] 這份文件是由慈善籌款人與捐款人共同擬定，[39] *"與現時所有慈善組織的運作法律框架互補不足，並在此基礎上求取進步"*，以及*"希望透過提供一套關於如何處理和組織籌款活動的統攝原則和指引，可以超越最起碼的法例規定而向前邁進。"*[40]

小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於規管慈善籌款活動的最終建議

6.41 正如本章的較前部分所見，在現有機制之下，當局對香港慈善籌款活動的規管，只局限於採取各種維持公共秩序、保持公共衞生及防止賭博的措施。對於*無須*事先向社會福利署、食環署或牌照處取得批准的慈善募捐（即並非在公眾地方進行或不涉及獎券活動的慈善籌款[41]，或游說捐款人作出定期捐款的承諾），似乎並無機制可讓政府或公眾有效地監察所籌得的款項會如何運用。

---

38 見愛爾蘭慈善稅研究有限公司（Charities Tax Research Ltd）所發出的 Statement Of Guiding Principles For Fundraising: Draft Proposals（2008 年 2 月），網頁為：http://www.ictr.ie/files/R2.%20Guiding%20Principles%20of%20Fundraising%20-%20Feb%202008.pdf。

39 同上，第 9 頁。

40 同上。

41 例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、步行、電影首映禮、傳媒表演節目、以郵寄、廣告或電話熱線方式安排的捐款活動：見申訴專員的報告，第 6 段第 ii 項。

6.42 小組委員會在諮詢文件中，認定現時規管慈善籌款活動的措施有以下的主要局限。[42]

- 有意進行某些籌款活動(即在公眾地方進行或涉及獎券活動者)的慈善組織，須向一個或多個政府部門(包括社會福利署及牌照處)提出申請以取得批准，但每個部門的程序和規定均有不同。

- 雖然社會福利署及牌照處已克盡己任進行各種可以進行的查核，但似乎均未有對申請機構施加*"合適"*測試以確保它們具有誠信。(只有賣旗日的申請才規定申請人須有三年慈善工作的過往紀錄，至於其他的一般籌款活動，申請人如曾違反對上一次籌款活動的許可證條件，則有可能會不獲批給許可證。)

- 公眾並無渠道可取得慈善籌款活動的資料，此外亦無中央統籌的資訊站或熱線，讓公眾可就公開進行的慈善籌款活動作出查詢。

- 雖然現時有一些關於慈善籌款活動的一般指引和最佳實務手冊，但並無法例條文列出慈善組織進行籌款時須予遵從的詳細規定，包括關於內部監管、問責及透明度等問題的規定。

- 就香港慈善籌款活動此範疇所發出的各種指引，均屬自願兼非法定性質的指引，慈善組織可選擇遵從，亦可選擇不予遵從。這些指引是個別部門或主管當局經累積多年工作經驗而制訂，故此當中可能有重疊及缺漏之處，對重要的議題可能未有充分顧及或完全未有顧及。

- 雖然違反牌照處對獎券活動牌照所施加的條款及細則會帶來刑事制裁，而且根據《簡易程序治罪條例》(第228章)第4(17)條，如無許可證而在公眾地方舉行籌款活動即屬犯罪，但社會福利署及食環署分別批給許可證及臨時小販牌照時所施加的條款及細則只屬行政性質。違反這些條款所帶來的唯一制裁，似乎只是慈善組織日後可能不獲批給許可證或牌照。

---

42 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件(2011年6月)，第9.41段。

6.43 在進行研究期間，小組委員會已設法定出建議，以直接處理規管香港慈善籌款活動的現有機制中可察見的弱點。小組委員會所遵從的指導原則，是此類活動日後應以更加透明和加強問責的方式進行。不過，小組委員會也深切明白到未來的任何規管措施，均不應超出改善有關機制所需者，因為小組委員會不希望看到盡心盡力肩負行善重責的慈善組織和志願機構或樂善好施的市民大眾蒙受不必要的不便，亦不希望對這些組織、機構或市民大眾造成不必要的不便。在權衡以上兩項目標的輕重時，小組委員會曾相信整體而言，在這方面採取較為温和的做法是恰當的。

6.44 小組委員會在諮詢文件中曾認為，香港慈善組織的籌款活動現時只受到有限度的規管，是值得關注之事，特別是所籌得的慈善捐款如何運用以及有多少是用於原定的慈善用途，均欠缺透明度。小組委員會也留意到，負責這範疇的各個政府部門，均有不同的規定和程序，以致有機會造成混亂。[43]

6.45 經仔細研究各種可能採取的改革方案後，小組委員會在諮詢文件中曾總結認為現時由社會福利署、食環署及牌照處履行的慈善籌款活動規管職能，應移交給小組委員會在諮詢文件中建議成立的慈善事務委員會。[44]

6.46 小組委員會在諮詢文件中曾建議：

(1) 應設有單一（*"一站式"*）的規管組織，負責處理和批給進行慈善籌款活動所需的各類許可證和牌照，並且監管此類活動所籌得款項的運用；及

(2) 此項*"一站式"*的服務，應由未來的慈善事務委員會提供，而現時社會福利署、食物環境衞生署以及前影視及娛樂事務管理處（現已改由牌照處負責），就批准在公眾地方進行的慈善籌款活動及涉及獎券的慈善籌款活動而行使的權力和執行的職責，應賦予該委員會。[45]

受諮詢者的回應

6.47 就這項建議表達意見的回應者，大部分均贊成設有單一的規管組織，負責處理和批給進行慈善籌款活動所需的各類許可證和牌

---

43 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 9.43 段。

44 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），建議 18。

45 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 9.43 及 9.44 段，建議 13(1)及(2)。

照，並且監管此類活動所籌得款項的運用。有為數甚多的回應者認為，有需要改善對公開慈善籌款活動的規管以杜絕不當行徑。此外有意見認為慈善籌款活動的規管和關於問責的規定應該劃一。至於不支持小組委員會這項建議的回應者，則同樣不支持成立慈善事務委員會。

6.48 有一名回應者表示，機構如要取得關於慈善籌款活動的資料，到底應前往哪個政府部門，以及如何取得所需的批准，往往並不清晰。這名回應者也有論及應否設有單一的規管組織，負責處理和批給進行慈善籌款活動所需的各類許可證和牌照，並且監管此類活動所籌得款項的運用。他認為設有“一站式”的規管組織，可令慈善組織更容易取得進行慈善籌款活動所需的許可證／牌照，有望鼓勵各機構舉辦慈善籌款活動。這樣做亦有助縮短取得進行此等類活動所需批准的時間。

6.49 一名來自社福界的回應者建議，慈善籌款活動許可證／牌照的申請程序應該劃一。這名回應者認為，由於社會福利署有較其他部門完備的機制（包括帳目須經審計的規定在內），社會福利署應獲賦法律權力及適當資源，以統籌處理和批給進行慈善籌款活動所需的許可證和牌照，同時亦希望社會福利署能就牌照的發出訂明詳盡的服務承諾，並應訂有快速審批程序，以處理緊急和突發情況。有多名其他回應者也認為，慈善籌款活動應由社會福利署負責統籌和監管。

6.50 此外有為數甚多的回應者表示，應規定慈善組織必須披露帳目並讓帳目可供公眾查閱，以提升透明度。雖然大部分回應者均表示，慈善組織的管治、活動報告及財務情況需要有更大的透明度，但有部分意見是反對現行須向不同政府部門提交報告的規定，認為需符合不同政府部門的各式規定是過於費時，為慈善組織帶來了不必要的壓力。

我們的看法

6.51 正如諮詢文件所提到，在香港進行慈善籌款活動現時只受到有限度的規管，公眾對此表示關注。大家所特別關注的問題，是向公眾籌得的慈善捐款如何運用以及有多少是用於原定的慈善用途，均欠缺透明度。我們又留意到，負責處理慈善籌款的各個政府部門，均訂有不同的規定和申請程序，以致有機會造成混亂。

6.52 慈善籌款活動將來必須以更加透明和問責的方式進行。基於這項指導原則，我們認為處理各類慈善籌款活動的行政程序，應透過

切實可行的行政手段予以改善。我們尤其認為應訂有標準的申請表格，列明批核各類慈善籌款牌照或許可證申請的一些共通基本規定。採用這份慈善籌款活動標準申請表格的好處如下：

i) 可利便慈善組織申請慈善籌款許可證或牌照。申請程序經簡化和劃一後，可大大提高慈善組織在行政上的方便程度。

ii) 當某些申請條件（例如須披露帳目）成為標準規定後，慈善組織的透明度和問責性一般會得到改善。

iii) 關於公眾查閱已披露資料的各項規定如能劃一，便可改善公眾取得資料的渠道並加強公眾對慈善組織的監察。

iv) 不同政府部門在處理慈善籌款許可證和牌照申請表格時如能互相協調，便可確保就規管慈善籌款活動而採取相同的政策，而這樣做會符合公眾利益。

6.53 我們認為這些許可證的標準條件，應包括須披露所籌得的款項會如何運用和慈善組織最新會計年度帳目的規定，以及須讓該等資料可供公眾查閱的規定。我們認為公眾監察，可有效監察籌款活動的不當行徑。為了達到這個目的，每日獲准進行的公開籌款活動的相關資料，應可讓公眾易於在一個資訊入門網站取覽。我們歡迎政府最近在香港政府一站通的網站之下設立一個一站式的資訊入門網站，這樣做可讓公眾易於取覽在進行中的慈善籌款活動相關資料，並且查核這些活動是否合法。我們建議，設於香港政府一站通網站之下的資訊入門網站，其現有功能應予以加強，讓慈善組織在其慈善籌款活動牌照或許可證申請書內所披露的資料可供公眾查閱。我們認為訂立這些規定的理據有三。第一，根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條，慈善組織可獲豁免繳稅。第二，慈善組織是向公眾募捐，所以公眾應該得到妥善的保障。第三，由於慈善組織根據該條例第 88 條享有免稅地位，慈善組織可享有政府給予各類申請的優惠。因此，規定慈善組織須為其活動接受問責是合情合理的，而且公眾亦期望慈善組織可在管治方面加強對公眾的問責性和透明度。有關的政府部門也應擔當把關人，採取適當措施以防止有欺詐成分和非法的慈善籌款活動。由於不同的政府部門會就審批籌款活動施加不同的條件，非標準條件應在標準申請表格上列明為 *“其他規定”*。

建議 9

我們建議：

(1) **應就批核各類慈善籌款牌照或許可證的申請，採用標準申請表格，其內列明某些共通的基本規定；**

(2) **這些許可證的標準條件，會包括以下規定：**

(a) **須披露：**

(i) **慈善組織的背景（包括但不限於其組成、宗旨及工作概況）；**

(ii) **慈善組織的活動；**

(iii) **慈善籌款的目的；**

(iv) **所籌得的款項會如何運用；及**

(v) **慈善組織最新會計年度的帳目；以及**

(b) **設於香港政府一站通網站之下的資訊入門網站，其現有功能須予以加強，讓以上(a)(i)-(v)項所述的慈善籌款活動資料可供公眾查閱。**

(3) **其他政府決策局／部門就審批慈善籌款活動所施加而有別於標準規定的條件（例如關於披露帳目的條件），應在標準申請表格上列明為*"其他規定"*。**

公眾可取得慈善籌款活動資料的渠道

6.54 正如上文所論及，慈善組織如要在公眾地方舉辦個別的慈善籌款活動，必須先經社會福利署批准。社會福利署會因應根據《簡易治罪程序條例》（第 228 章）第 4(17)(i)條提出的申請，就在公眾地方進行的慈善籌款活動批給公開籌款許可證。至於已獲發該許可證的公眾地方慈善籌款活動一覽表，社會福利署的網站有超連結可連接到

香港政府一站通的網站，後者會定期上載有關的詳細資料，包括舉行籌款活動的時間和地點。

6.55 社會福利署也備有今個賣旗年度的舉辦賣旗日機構名單。這份名單載有賣旗的地點、分區及獲發公開籌款許可證的相關機構。[46] 這份名單可於互聯網上取覽，由社會福利署負責備存和存檔。

6.56 關於獎券活動牌照的發給，牌照處備存有一份就指定的獎券活動日期獲發獎券活動牌照的機構名單。[47] 這份名單載有有關機構的名稱和牌照號碼，以及舉辦獎券活動的日期。牌照處另有備存一份關於獎券活動收支結算表的名單，可供公眾人士查閱，由主辦機構提交資料時起計為期一年。[48] 兩份名單均可於互聯網上取覽，但名單所載資料是有期限的。

6.57 慈善機構以及非慈善機構，均須就街頭販賣活動向食環署申領臨時小販牌照。該署備存有一份與籌款活動有關而獲簽發臨時小販牌照的機構名單。該份名單列明籌款活動的進行地區、有關機構的名稱、活動獲准進行的日期和時間，以及所發售的主要物品。[49]

6.58 2012年7月，政府資訊科技總監辦公室在香港政府一站通的網站之下，設立了一個一站式的入門網站，所有獲社會福利署、民政事務總署及食環署批准的慈善籌款活動的詳細資料[50]，公眾均可免費查閱。[51]

6.59 政府於2001年設立1823電話中心，以提升政府部門接聽市民來電的效率和便捷程度。1823電話中心現時提供24小時一站式服務，為市民解答有關21個政府部門（包括社會福利署、食環署及康樂及文化事務署在內）的服務查詢。如查詢是涉及1823服務所未涵蓋的部門，電話中心會向查詢者提供有關部門的聯絡方法。電話中心的另一作用，是接受關於政府服務任何方面的投訴，並記錄這些投訴的詳情和追查處理進度，以確保投訴會得到適當處理。我們留意到在2012年，電話中心接獲超過三百萬個來電。[52]

---

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

47 http://www.hadla.gov.hk/el/tc/forms/approved_lottery_acitivities.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/fundrasing.html.

50 例如有關機構的名稱以及籌款活動的日期/時間/地點。

51 http://www.gov.hk/fundraising.

52 http://www.1823.gov.hk/big5/based/aboutus.aspx.

6.60 小組委員會在諮詢文件中曾建議，未來的慈善事務委員會應負責確保公眾有渠道可取得籌款活動的資料，並應負責向公眾提供回應查詢的服務。[53]

受諮詢者的回應

6.61 諮詢文件的回應者大多表示慈善組織的透明度應予提高，特別是在讓公眾有渠道取得籌款活動資料方面。有多名來自宗教界的回應者亦建議，部門之間應互相協調，統一處理發布更多關於已獲批准進行的慈善籌款活動資料，以防止非法的街頭籌款活動。

6.62 有多名回應者覺得現有機制的主要問題之一，是公眾沒有渠道取得關於籌得的善款如何運用的資料，同時也沒有渠道查閱有關慈善組織的帳目。有部分回應者建議政府應就此而設立一個獨立網站，讓公眾可進行查閱。他們建議網站的資料，可包括披露慈善組織的周年財務報表、收入所作用途（須定期予以披露）、已提出的籌款申請、所籌得的款項數額，以及會如何運用這些款項的計劃。他們又認為這樣做有助推行公眾教育。

6.63 有一名回應者提及公司註冊處的做法。該處以網上資料庫的形式，公開披露所有根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲豁免繳稅並以股份有限公司或擔保有限公司形式向該處註冊的慈善組織的憲章。[54] 資料庫內載的資料，也包括這些機構的周年大會報告、周年報告及財務報告。市民大眾如有渠道取得這些資料，便可自行決定應否捐款給某個機構，並且利便傳媒進行監察。

我們的看法

6.64 我們認為重要的是，公眾應可在有懷疑或慈善籌款活動出現不當情況時作出查詢和投訴。因此，我們認為 1823 電話中心的現有工作，應可進一步加強以負起這個責任。另一選擇則是由政府為此目的而設立一條新的熱線。

---

53 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），建議 13(3)。

54 根據《公司條例》（第 32 章）註冊的股份有限公司或擔保有限公司，每年均須向公司註冊處提交公司的經審計帳目。這些根據《公司條例》註冊的慈善組織的經審計帳目，公眾可在繳付《公司條例》附表 8 所訂明的 23 元費用後取覽。

建議 10

我們建議，政府應加強其現有 1823 電話中心的中央熱線功能，又或者應設立一條新的電話熱線，就慈善籌款活動的問題，解答公眾的查詢和接受投訴。

慈善組織註冊號碼的展示

6.65 小組委員會又曾在諮詢文件中建議，就所有形式的慈善籌款活動而言，參與活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式展示於相關的文件或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）之上。[55]

受諮詢者的回應

6.66 就這項建議發表意見的回應者，絕大部分是表示支持。

我們的看法

6.67 由於回應者清楚表示支持，我們建議就所有形式的慈善籌款活動而言，參與活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式展示於相關的文件或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）之上。

其他類別的籌款活動

6.68 在諮詢文件中，小組委員會未有建議立法規管其他類別的籌款活動，例如慈善舞會和音樂會，或透過募捐信和電子方式（例如互聯網及個人或慈善組織所發出的短訊）而進行的募捐。不過，小組委員會曾認為就所有慈善籌款活動而言，不論是否屬於公開性質，均應規定有關的籌款團體須在籌款活動進行期間，以顯眼的方式展示其慈善組織註冊號碼。這項規定，應包括規定有關的慈善組織須在其網站或任何其他募捐資料上展示其註冊號碼。

6.69 報章近年曾廣泛報道一宗涉及某慈善組織的創辦人被裁定在該組織於雲南開辦的兒童院舍內與一名未成年兒童發生性關係罪名成立的案件。[56] 有人關注到該組織於創辦人被定罪後仍繼續透過組織的網站進行募捐。因為這宗案件的緣故，有人呼籲此類募捐途徑應

---

55 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 9.45 至 9.48 段，建議 14。

56 例如見以下報道："Social worker gets eight years for child sex"，《南華早報》，2011 年 1 月 7 日；"Orphan mercy man gets eight years for child sex"，《虎報》，2011 年 1 月 7 日。類似報道同日亦見於《明報》、《東方日報》、《太陽報》及《香港經濟日報》。

受到規管。不過，小組委員會曾認為就網上募捐訂立可行的監管措施在實際上有困難，現時尚未有良法可防止存心行騙者在網上進行募捐，特別是如果接受捐款的人或機構並非實際在港的話。

6.70 小組委員會曾相信一項有助公眾的措施，便是訂立法定規定，規定任何慈善組織，如果是在我們所建議設立的新法律機制之下於香港註冊，均須在其網站展示其註冊號碼。小組委員會曾認為此措施再加上宣傳運動，加強公眾對新條文的認識，便可對公眾提供一些保證，令大家有信心自己在網上所捐助的慈善組織是合法的。小組委員會曾預計，公眾人士可透過未來的慈善事務委員會，查核慈善組織的註冊是否有效。

6.71 透過互聯網或其他電子方式進行募捐，是慈善捐獻中一個不斷發展而又變化迅速的範疇。小組委員會在諮詢文件中，歡迎公眾就如何規管此類活動以及規管的程度應有多大提出意見和建議，以減低出現濫用情況的風險，而同時又不會不當地抑制真正的慈善組織進行其工作。

受諮詢者的回應

透過互聯網作出捐獻

6.72 有多名回應者就透過互聯網所進行的募捐發表意見，而部分回應者認為政府應對網上慈善籌款活動加以管制，以取締有意行騙公眾的不當和非法活動。

6.73 有數名回應者認為，難以找到實際可行的方法，用以規管透過互聯網進行的募捐，尤以非香港的慈善組織所進行的這類籌款活動為然。他們認為減低濫用情況的最實際方法，是加強公眾對這個問題的認識，並規定有關的機構須以顯眼的方式，在其網站展示其慈善組織地位及註冊號碼。

6.74 規管這類網上慈善籌款活動所涉及的技術問題，其中之一是治外法權，因為它會對這個範疇的相關法例及規例的擬定和執行造成困難。有一名回應者關注到，如果網上慈善籌款受到過度規管的措施所監管和管控，則可能會令跨國慈善團體打消在香港運作的念頭。因此，有意見認為在匆匆作出任何改變之前，先與其他司法管轄區分享經驗，找出可應付這些挑戰的方法，會有幫助。有一名回應者表示不應作出任何規管，因為規管只會在管控和管理方面，造成更大和更加複雜的問題。

6.75 律師會認為，透過有用的互聯網途徑所進行的公開籌款，其規管方式應盡可能與公開籌款的相同，而有關組織是否為註冊慈善組織，亦應可從其網站清楚得見。以下各項建議，是回應者就規管透過互聯網進行的慈善籌款而提出的可行方案。

- 規定在香港註冊的慈善組織在其用以進行慈善募捐的網頁上展示：(1)其註冊號碼；(2)其成立歷史、服務對象及接受服務的人數；(3)創辦人和董事的姓名、照片、國籍、慣常居住地、學歷、專業及工作經驗，以及他們過往十年在香港或海外的定罪或檢控紀錄；(4)在香港進行慈善籌款的核准號碼；(5)透過互聯網募捐所得款項連續的三年每月結算表或每月款額。

- 在未來的慈善事務委員會官方網站中，應在查詢頁面設有超連結，讓公眾可易於取覽某個在網上進行慈善籌款的慈善組織的資料。

- 應規定有關的慈善組織須向未來的慈善事務委員會，提交一份計劃在互聯網上發放的募捐聲明，提交日期不得遲於募捐開始前的某段日期，而有關的資料應可供公眾取覽。

- 關於收入（透過互聯網收取的公眾捐款）及支出的每月報告應可供公眾取覽，並應透過自動網上系統向捐款人發出收據。

- 規定慈善組織須就不同類別的籌款活動開立不同的銀行戶口，為經常開支及長期慈善工作而籌得的款項亦應另設戶口。

- 透過互聯網收取的慈善捐款，應先存入未來的慈善事務委員會的戶口，經核實後才轉交有關的慈善組織。

- 應發布守則或指引，列明透過互聯網進行募捐的慈善組織“應做”和“不應做”的事項。

- 未來的慈善事務委員會官方網站，應設立公眾教育專欄，提醒公眾透過互聯網而進行的募捐本身隱藏有危險。委員會的網站應提供公眾教育，以提醒公眾籌款活動的陷阱和圈套。

- 政府資訊科技總監及個人資料私隱專員，應獲委任為未來的慈善事務委員會的成員，負責監管網上籌款的運作並作出相關的建議，而他們的工作目標，應是減低捐款人的個人和戶口資料遭擅自取用的風險。

我們的看法

6.76 我們感謝回應者就這範疇的慈善捐獻作出多項建議，提出了各種有建設性的意見。我們相信，就慈善籌款活動而言，不論是以甚麼途徑或形式進行，公眾也應受到保障。不過，我們同意部分回應者的看法，認為對透過互聯網而進行的募捐執行規管措施會有技術問題，特別是涉及治外法權以及非香港慈善組織的問題，但即使有這方面的困難，我們仍認為基於公眾利益應當作出應對，以確保這個不斷發展而又變化迅速的慈善籌款活動範疇會受到有效管制。我們認為，應規定香港的註冊慈善組織須在其用以進行慈善募捐的網頁上展示其註冊號碼。此外，我們認為，對於那些涉及進行當面游說捐款人承諾定期捐款的活動的慈善組織，同一規定亦應適用。該等組織的註冊號碼應以顯眼的方式，展示於用以作出這類定期慈善捐款募捐的文件上以及為此目的而設置的攤位內或櫃台上。我們認為，再加上政府為加強公眾對這些新措施的認識而推出的宣傳活動，公眾會得到一些保證，有信心自己在網上所捐助的慈善組織是合法的。（我們就公眾教育所提出的建議，見本章較後部分。）

建議 11

我們建議：

(1) 就所有形式的慈善籌款活動而言，涉及活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式，展示於相關的文件上或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）上；

(2) 就透過互聯網或其他電子方式進行的慈善籌款活動而言，涉及活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式，展示於用以進行慈善募捐的網頁上或以電子方式傳送的此類訊息上；及

(3) 就涉及進行當面游說捐款人承諾定期捐款的慈善籌款活動而言，涉及活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式，展示於用以游說捐款人作出定期慈善捐款的相關文件上以及為此目的而設置的攤位內或櫃台上。

職業籌款人

6.77 小組委員會明白到近年來慈善組織聘用職業籌款人的情況大有增長。小組委員會曾認為職業籌款人的活動應受到甚麼程度的規管，是一個重要的議題。小組委員會留意到海外的司法管轄區，例如愛爾蘭，已採用非屬法定的良好實務守則來規管職業籌款人的活動。小組委員會曾認為，未來的慈善事務委員會應參照此做法而制訂實務守則。小組委員會又曾建議，未來的慈善事務委員會應考慮規定職業籌款人須向該委員會註冊的可行性。

6.78 小組委員會留意到檢討香港職業籌款人現況的原因之一，是現時捐款人如簽署常設指示捐款給某個慈善組織，他有可能不知道捐款的募集人其實是受聘於慈善組織而代其籌款，而且部分捐款會用於支付此等職業籌款人的酬金。支付酬金的方式可以多種多樣，例如基本月薪或佣金。小組委員會曾相信職業籌款人的酬金，有必要向未來的慈善事務委員會及公眾作出更大程度的披露。小組委員會又曾認為，理想的做法是職業籌款人或商業參與人以及慈善組織，應就彼此之間所事先訂立的書面協議作出充分披露。作出募捐聲明（例如在英格蘭與威爾斯機制之下所採用者），也是理想的做法，應該加以鼓勵。

6.79 小組委員會關注到有職業籌款人聘用長者進行街頭募捐。為免長者在此類活動中遭到剝削，小組委員會曾建議，未來的慈善事務委員會應檢討有關事宜並發出適當指引。

6.80 關於職業籌款人，小組委員會曾建議：

(1) 未來的慈善事務委員會應制訂並發出非屬法定的良好實務守則，以規管職業籌款人的活動；

(2) 未來的慈善事務委員會應考慮規定職業籌款人須向該委員會註冊的可行性；

(3) 作為職業籌款人或商業參與人的良好實務指南，未來的慈善事務委員會應鼓勵（包括但不限於以下做法）——

(a) 職業籌款人作出募捐聲明（一如在英格蘭與威爾斯機制之下所採用者）；

(b) 職業籌款人向未來的慈善事務委員會及公眾披露自己的酬金；

(c) 職業籌款人向未來的慈善事務委員會披露自己與慈善組織所事先訂立的書面協議；及

(4) 未來的慈善事務委員會應就聘用長者進行街頭募捐一事，檢討現有情況並發出指引。[57]

臨時特別籌款活動

6.81 不幸的是，近年來慈善組織因應重大天災而需要進行臨時特別籌款活動的次數似乎越來越多，小組委員會因此曾考慮是否須為這類特別籌款活動設立特別機制。小組委員會留意到這方面現時已有特別安排，那就是社會福利署會特別優先和彈性處理為此類活動而提出的公開籌款許可證申請。

6.82 由於現時已有特別安排，快速處理涉及為天災進行臨時特別籌款活動的申請，小組委員會在諮詢文件中曾認為當局日後亦應採取相類的行政措施。小組委員會又曾認為，這些安排的細節，應由未來的慈善事務委員會決定。[58]

日後須考慮的其他潛在議題

6.83 對於應否就不遵守慈善籌款活動的規管措施引入進一步的法律制裁，小組委員會尚未定出任何臨時建議。

6.84 正如我們在本章的較前部分所指出，現時已有法律制裁是針對某些在沒有所需的許可證及牌照的情況下進行的籌款活動。無許可證而在公眾地方進行籌款，違規者可被當局根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）提出檢控，至於無牌照而透過售賣獎券來籌款的違規者，則可被當局根據《賭博條例》（第 148 章）提出檢控。社會福利

---

57 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 9.49 至 9.51 段，建議 15。

58 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 9.52 及 9.53 段。

署也可在日後拒絕對曾違反許可證條件的慈善組織發出許可證，作為對違規機構施加的行政制裁。

6.85 小組委員會在諮詢文件的建議 13 曾提出，現時社會福利署、食環署以及前影視及娛樂事務管理處（現已改由牌照處負責），就批准在公眾地方進行的慈善籌款活動及批准涉及獎券的慈善籌款活動而行使的權力和執行的職責，應賦予未來的慈善事務委員會。不過，小組委員會認為上述部門就違法的慈善組織提出檢控的職責和權力，則應改由警方或其他相關主管當局擔當和行使。小組委員會未有認為未來的慈善事務委員會應負責檢控違規的機構，但小組委員會的成員所關注者，是如果慈善組織的違規行為涉及違反未來的慈善事務委員會發出的指引或行為守則所訂明的規定，該委員會可以對慈善組織施加甚麼行政制裁。小組委員會在諮詢文件中，對這一點未有肯定的看法。

6.86 小組委員會已就應否賦予未來的慈善事務委員會明訂權力，對不遵守該委員會發出的行為守則所訂條款的機構施加制裁，徵詢公眾的意見。[59]

受諮詢者的回應

6.87 在諮詢過程中，回應者一般支持發出非屬法定的良好實務守則，為職業籌款人的活動提供指引。一名回應者表示應訂有某種形式的良好實務守則，以確保職業籌款人的表現可達到一定水平。這樣做的另一作用，是令到聘用職業籌款人的慈善組織，對職業籌款人的表現具有信心。

6.88 一名回應者認為政府和專業團體應透過教育社會工作者、律師、會計師之類的人士，推廣職業籌款人良好實務。此外，有意見認為社會福利機構及組織應帶頭制訂職業籌款人良好實務守則，而建議成立的慈善事務委員會，則可制訂與該等守則並行不悖的指引，分發全港的社會服務團體及機構。

6.89 關於聘用長者進行街頭募捐這個議題，有意見認為應特別注意長者的安全和體能，而有回應者則覺得應發出指引，以免長者、弱勢社群及殘疾人士遭到剝削，成為進行慈善籌款活動的機構或職業籌款人的“穩定收入來源”。此外，有某個政府部門建議，就招募人手

---

59 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 9.54 至 9.57 段。

進行街頭募捐而發出的指引應涵蓋殘疾人士，但須考慮這樣做會否違反法律禁止殘疾歧視的規定。

我們的看法

6.90 我們留意到公眾一般支持發出非屬法定的職業籌款人良好實務守則。我們認為非屬法定的良好實務守則，對維持慈善組織的水準和紀律會有正面作用。

6.91 經研究此議題後，我們認為應鼓勵慈善組織與廉政公署或香港社會服務聯會之類的機構／組織合作，以推行良好實務，並改善慈善組織與政府之間的合作，而不是施加一套強制性的實務守則。有關的機構／組織，應透過參考政府部門的現有指引或最佳實務守則，倡導良好實務並制訂合適的非屬法定指引。

6.92 良好實務所涵蓋的範疇，應包括發出涉及以下各方面的指引：捐款人的權利及私隱所受到的保障和尊重；以合約形式聘用職業籌款人；以及長者、弱勢社群及殘疾人士的招募。我們留意到，在制訂這些指引時，有關方面必須審慎行事，以確保不會違反任何涉及年齡或殘疾歧視的現有法律。

6.93 現時有某些類別的慈善籌款活動不受監管機制的規管，為了加強對這些活動的問責，我們認為應設有非屬法定的守則，以規管如何進行面對面的慈善籌款活動，例如游說捐款人承諾定期捐款的活動。

6.94 此外，我們認為這些良好實務指引，應由一個統籌的政府決策局或部門發出。

建議 12

我們建議：

(1) 應鼓勵慈善組織與有關的機構／組織合作，以推行良好實務，並改善慈善組織與政府之間的合作；及

(2) 應由一個統籌的政府決策局或部門，發出涉及以下各事項的良好實務指引：(a)保障和尊重捐款人

的權利及私隱；(b)以合約形式聘用職業籌款人；以及(c)招募長者、弱勢社群及殘疾人士進行街頭募捐。

6.95 回應者就慈善籌款的多個範疇，提出了各種不同的意見。我們會在下文列出一些重點問題，所得回應以及我們的看法。

公眾教育

6.96 現時並無任何政府決策局或部門負責帶頭推行關於慈善組織的公眾教育。此外，不同的政府決策局或部門之間，對於慈善籌款活動資料的發放亦欠協調。正如諮詢文件所指出，出現這種情況，主要是因為慈善組織的註冊欠缺統一協調的機制。[60]

6.97 正如我們之前所指出，稅務局不負責為慈善組織註冊，亦不負責監管慈善組織，而稅務局所編製的根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條取得免稅地位的機構名單，並不構成一份正式的慈善機構"註冊紀錄冊"。有人可能會有錯覺，以為取得免稅地位機構的工作，已通過詳細查核和受到持續監管，故此大可放心，因而令到這些機構顯得*"冠冕堂皇，似乎得到官方認可，但此非《稅務條例》的原意。"*[61]

6.98 正如本報告書的較前部份所指出，截至 2013 年 3 月為止，香港有 7,592 個獲豁免繳稅的慈善組織，而其中有 5,651 個是法團，佔獲豁免繳稅慈善組織的總數超過 74%。[62] 由於香港的慈善組織大部分是擔保有限公司，它們必須符合《公司條例》（第 32 章）所訂立的法定披露規定。因此，公眾在繳付《公司條例》附表 8 所訂明的費用後，可以取覽這些根據《公司條例》註冊的慈善組織的經審計帳目。任何公眾人士，均可仔細查閱根據《公司條例》註冊的慈善組織的經

---

60 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 3.8 及 3.9 段。

61 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 5.12 段。

62 根據稅務局的統計數字，截至 2013 年 3 月為止，獲豁免繳稅的慈善組織所採用的各種不同法律形式分布情況如下：

形式	組織數目
法團	5,651
社團	796
信託	428
其他	717
總計	7,592

至於以非屬法團的形式而存在的慈善組織，例如根據《社團條例》（第 151 章）註冊的社團，法例未有規定必須提交經審計的帳目。

審計帳目，在查明其財務活動及情況後，才決定是否作出慈善捐款。不過，這種取覽慈善組織資料的方式，未必是市民大眾所知悉的。

受諮詢者的回應

6.99　在諮詢的過程中，有多名回應者建議，政府應在教育公眾如何做個精明的捐款人一事上擔當主要的角色。他們又建議，為求效果更佳，有需要由一個中央機構，例如是社會福利署，負責統籌不同的持份者，並製訂公眾教育策略，讓公眾可取覽所有慈善志願機構的背景資料。此外，有一名回應者建議政府應加強取締非法的公開籌款活動，例如對詐騙個案加以廣泛報道，以提高公眾警覺。

6.100　我們留意到有一名回應者指出：*"政府應多作教育推廣，鼓勵慈善組織自律，具備問責精神，主動向捐助者交代和溝通。"*他同時認為重要的是應向捐款人傳達下述信息：*"捐贈是自願行為，如對捐助的組織不了解或沒有信心，便不應勉強或被迫捐助。"*

6.101　另外有建議指政府應發出載有指引的小冊子，以易於理解的方式說明如何向適用的主管當局提出申請，以加強申請人對相關程序的了解。有多名回應者表示，相關的主管當局應鼓勵公眾人士，就非法的機構或違規的籌款活動作出投訴，並嚴厲處理此類個案，以保障公眾和直接打擊那些*"害群之馬"*。回應者同時覺得應向公眾提供更多教育，令公眾更能辨別他們所考慮捐助的慈善籌款活動是否已獲批准，並令公眾更能決定哪些籌款機構值得支持。

6.102　正如本章的較前部分所指出，政府應提高公眾對網上慈善籌款所涉風險的警覺，回應者也有就這項工作的重要性提出了意見。

我們的看法

6.103　我們認為公眾監察，可有效監管籌款活動的不當行徑。我們又認為重要的是，政府應帶頭透過公眾教育，例如播放政府宣傳信息，加強公眾對慈善組織及其運作以及捐款人權利和職責的認識。上文曾提到，有某些類別的慈善籌款活動是不受現有機制監管的。我們認為這種情況並不可取，應透過公眾教育來處理。我們故此認為政府應透過不同決策局或部門之間的協調工作，就公眾所應知悉的慈善籌款活動相關事宜，對公眾進行教育。該等事宜，包括那些不受現有機制監管的活動，例如網上慈善籌款活動。這樣做可令公眾在捐出善款時作出明智的決定。

建議 13

我們建議，政府當局應透過政府決策局及部門之間的協調工作，就市民如何做個精明的捐款人以及就慈善籌款活動的相關事宜，加強公眾教育。這些政府決策局及部門之間的協調工作，應互相配合。

政府決策局或部門所作出的協調工作

受諮詢者的回應

6.104 諮詢所得的回應，很多都認為應加強規管慈善籌款活動，特別是那些涉及街頭募捐的活動。

6.105 有多名回應者同意慈善籌款活動的真確性以及所籌得款項的運用應受到管控。他們覺得政府必須加強現有的行政措施，並提升負責批給慈善籌款活動牌照的各個部門的權力。這樣做會有助打擊非法籌款活動和減低公眾疑慮。

6.106 有一名回應者建議，各政府部門之間在慈善組織公開籌款活動這議題上的重疊工作，例如廉署及社會福利署均有發出這方面的指引，日後應該減少，讓公共資源更用得其所，並且令慈善組織必須遵從規定的局面更加明朗。

6.107 有一名回應者強調，重要的是各政府部門之間應互相合作和交流資訊，並建議應研究如何訂立“一站式”的機制，負責協調和中央統籌各個不同部門現時處理籌款活動申請及監管籌款活動的機制。這名回應者建議，舉例來說，民政事務總署或者可以作為註冊及監管工作的中央統籌組織。他又認為公開籌款活動的監管機制，可以社會福利署的規管賣旗活動機制作為藍本。有部分屬於非政府機構的回應者，則表示慈善籌款工作應由社會福利署負責統籌和監管。另外有建議指由於社會福利署的機制已較其他部門的機制完備，該署應得到更多法律權力和適當資源，以統籌申領進行公開慈善籌款活動所需許可證及牌照的處理和批核工作。

我們的看法

6.108 正如上文所解釋，牌照處及社會福利署均規定許可證及牌照的申請人，必須就指定的籌款活動提交審計報告，作為批准申請的條件。獲社會福利署發給公開籌款許可證（在公眾地方進行慈善籌款活

動）的慈善組織，須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內，向社會福利提交籌款活動的審計報告。至於賣旗日以及捐款會用於香港以外地方的其他慈善公開籌款活動，有關的審計報告應在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內，至少在一份本地中文報章及一份本地英文報章刊登，而有關的剪報亦應同時遞交社會福利署。食環署負責就街頭販賣活動發出臨時小販牌照，但持牌人須遵守某些發牌條件。地政總署負責批核慈善組織要求暫時佔用未批租土地的申請，申請人可在公眾地方設置攤位或櫃台，游說捐款人承諾對組織作出定期捐款，但申請人必須遵守地政總署所施加的一些條件。

6.109　不同的批核機關，對於如何處理慈善籌款活動牌照及許可證的申請，現時似乎欠缺協調。

6.110　我們認為，不同的政府決策局或部門，在處理涉及慈善籌款活動的事宜時應有更好的協調。加強協調會有以下好處—

(1) 慈善組織監管機制的效益得以提高

不同的政府決策局或部門之間加強合作，可促使慈善組織的監管和規管工作更具效益。這會加強公眾對慈善組織的信心及信任程度。

(2) 政策統一集中

這可確保政府就慈善組織採取統一集中的政策，好處是可令慈善組織在進行慈善籌款時做法更加一致。這會有助提高慈善活動的問責性及透明度，亦是建立公眾對慈善組織的信心和信任的有效方法。

(3) 較具問責性及較易取覽資料

這會利便公眾取覽關於慈善組織的資料。市民大眾會因此而更加能夠就自己的捐款作出適當和有資料根據的決定。

(4) 效率得以提高

處理籌款活動申請工作的效率會得以提高。慈善組織無須向不同政府部門或機關申領各類牌照或核准，省時省力。

(5) 降低行政開支

政府的行政開支會得以降低。

我們故此建議，政府當局應在負責審批慈善籌款活動牌照的不同政府部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請（包括批准暫時佔用未批租土地）。

建議 14

我們建議，政府當局應在負責審批慈善籌款活動牌照的不同政府部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請（包括批准暫時佔用未批租土地）。

6.111 為了有關的工作能進行得更有效率和更加快捷。我們認為負責審批慈善籌款活動牌照的政府部門，應獲提供更多資源以執行其監管職責，包括確保慈善籌款活動許可證的標準條件獲得遵從，以及處理透過本章較前部分所建議設立的熱線而接獲的查詢和投訴。

建議 15

我們建議，負責審批慈善籌款活動牌照的政府部門，應獲分配更多資源，以加強其監管慈善籌款活動的職責，包括確保慈善籌款活動許可證的標準條件獲得遵從，以及處理透過建議設立的查詢熱線而接獲的查詢和投訴。

第 7 章　關於慈善組織與稅務的建議

7.1　　在本章中，我們會檢討香港的慈善組織在稅務方面的特殊地位，並會列出我們對改革幅度的建議。

香港現時的情況

7.2　　本報告書較前部分已提到，[1] 任何組織如獲稅務局根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條接納為 *"慈善機構"* 或 *"屬公共性質的信託"*，即可在香港獲豁免繳稅。稅務局備有一份已成功取得免稅地位的香港慈善組織的名單。然而，正如我們在本報告書的較前部分所見，稅務局並不負責為慈善組織註冊，亦不負責監管其行為。根據稅務局的統計資料，近年來獲准豁免繳稅的慈善組織數目如下：

（獲准豁免繳稅的慈善組織）

截至以下年度終結日期	*數目*
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　　香港並無法例規定慈善組織須擬備或無論如何須提交年報或帳目，以就其財政狀況作出報告（除非該等組織屬根據《公司條例》（第 32 章）成立的公司）。稅務局會為覆查個別免稅組織而不時要求該組織提交帳目、年報或其他文件，以確保該組織仍屬慈善性質以及其活動符合其宗旨。

---

[1] 本報告書第 2.27 段。

慈善組織的免稅

7.4 正如上文所指出，某組織若是《稅務條例》（第 112 章）第 88 條所指範圍內的屬公共性質的慈善機構或信託，便可獲准豁免繳稅[2]。本報告書第 2 章已討論過慈善宗旨之定義。雖然《稅務條例》未有界定*"慈善機構"*、*"屬公共性質的信託"*及*"慈善用途"*等詞，但有界定*"認可慈善捐款"*一詞，這是指*"捐贈給根據第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項，或捐贈給政府作慈善用途的款項。"*[3]

7.5 實際上，稅務局是依據普通法來決定可否接納某一組織乃為慈善宗旨而成立，[4] 尤其是依據麥納頓勳爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel*[5] 案中所定下的慈善宗旨之四個主要分項。此外，該組織必須是純粹為慈善宗旨而成立的。[6]

7.6 《稅務條例》（第 112 章）第 88 條述明：

> "即使本條例載有相反規定，任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託，均獲豁免並當作一直獲豁免繳稅：
>
> 但凡任何行業或業務是由任何該等機構或信託經營，而得自該行業或業務的利潤是純粹作慈善用途及其中大部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定，在此情況下，該等利潤方獲豁免並當作獲豁免繳稅——
>
> (a) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或
>
> (b) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是為該等人的利益而設立的。"

7.7 另一項條件是只有受香港法院司法管轄的慈善組織才合資格獲得豁免。這些組織包括在香港成立的慈善組織，或是*"海外慈善*

---

2 這份名單的網上版本，見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm。

3 《稅務條例》（第 112 章）第 2(1)條。

4 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

5 [1891] AC 531 (HL).

6 稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月），見 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

團體的香港機構，例如根據《社團條例》第 4 條當作在香港成立的社團或根據《公司條例》第 XI 部註冊的法團等。" [7]

7.8 根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條的但書，某慈善組織只要符合但書所列條件，顯然便可以經營某一行業或業務而仍可享有免稅待遇。這些條件是：

- 該慈善組織經營的行業或業務所得的利潤是純粹作慈善用途；
- 該等利潤大部分並非在香港以外地方使用；

並符合以下規定：

- 該慈善組織所經營的行業或業務，是在實際貫徹該慈善組織明文規定的宗旨時經營的；或

與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該慈善組織正是為該等人的利益而成立的。

7.9 稅務上訴委員會[8]及高等法院原訟法庭[9]最近曾在一宗涉及香港聖公會管業委員會（即香港聖公會所成立的法團）的案件中，考慮過該條例第 88 條但書的適用範圍。

7.10 該案件是關於第 88 條但書的適用範圍，以及香港聖公會在一宗地產發展交易中所獲得的利潤，究竟被當作是為作慈善用途而*"持有的資本"*還是為作非慈善用途而進行*"買賣或業務"*的得益。稅務上訴委員會以及聆訊該宗上訴的高等法院原訟法庭，均裁定有關慈善組織有舉證責任，須主動證明該宗交易已符合第 88 條的所有規定。在這宗案件中，法庭裁定沒有證據支持香港聖公會的說法，即衍生自該宗交易（本案中所指的*"買賣或業務"*）的利潤是*"純粹作慈善用途的"*。據此，香港聖公會被裁定有法律責任就它在該宗交易中所賺取的款項繳交利得稅。

---

7 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

8 案件編號 D14/08 (2008-09)，第 23 冊，稅務上訴委員會裁決。裁決書見 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。法院的裁決見 http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=69523&currpage=T。

7.11　香港聖公會已向高等法院上訴法庭提出上訴，案件排期在2013年10月進行聆訊。

慈善捐款的扣稅

7.12　根據《稅務條例》（第112章）第26C條，納稅人如在某一課稅年度中作出任何*"認可慈善捐款"*（總額不少於港幣$100），即可從該年度的應評稅利潤或應課稅入息中扣除這筆捐款。正如上文所指出，*"認可慈善捐款"*在該條例第2(1)條中已有界定。該條例第16D條亦容許須繳付利得稅的納稅人，在報稅時扣除認可慈善捐款。根據這兩項條文可作出的扣除，現時的上限是應評稅利潤或入息的35%。[10] 下表列出香港近年獲准扣稅的認可慈善捐款的總額（數字由稅務局提供）。

（獲准扣稅的認可慈善捐款款額）

課稅年度	*利得稅（億元）*	*薪俸稅（億元）*	*總額（億元）*
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　稅務局已向公眾人士提供該局在決定某些捐款是否視作可扣稅的*"認可慈善捐款"*時所採用的釋義和執行指引。[11] 然而，這套

10　《稅務條例》（第112章）第16D(2)(b)條或第26C(2A)(c)條。這個上限數額可以年年不同。舉例來說，第26C(2A)條述明："就——(a)自2002年4月1日開始的課稅年度及之前任何課稅年度而言，……指明的百分率為10%；(b)自2003年4月1日開始的課稅年度、自2007年4月1日開始的課稅年度，或該兩個課稅年度之間的任何課稅年度而言，……指明的百分率為25%；(c)自2008年4月1日或其後開始的任何課稅年度而言，……指明的百分率為35%"。

11　稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第37號（修訂本）特惠扣除：第26C條：認可慈善捐款》（2006年9月），見 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

釋義和執行指引並無法律約束力，亦不會影響納稅人*"向稅務局局長、稅務上訴委員會或法院"*提出反對或上訴的權利。[12]

提交帳目及報告

7.14 現時，慈善組織的免稅地位須不時接受稅務局覆查。正如上文所指出，任何組織如獲稅務局根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條接納為*"慈善機構"*或*"屬公共性質的信託"*，即可在香港獲豁免繳稅。稅務局備有一份已成功取得免稅地位的香港慈善組織的名單。

7.15 稅務局只負責慈善組織的免稅事宜，不負責為慈善組織註冊，亦不負責監管慈善組織的行為，而《稅務條例》也未有規定慈善組織必須提交年報或帳目以就其財務情況作出報告。[13] 稅務局只會為覆查個別組織的免稅地位而不時要求該組織提交帳目、年報或其他文件，以確保該組織仍屬慈善性質以及其活動符合其宗旨。[14]免稅慈善組織，如情況有變可能會影響其免稅地位，便有責任通知稅務局。

7.16 稅務局會在該局認為有需要時對免稅慈善組織進行覆查，而該等覆查最少每四年進行一次。在進行覆查期間，稅務局會向有關的慈善組織發出問卷，要求該慈善組織填寫並在一個月之內交回該局。這些慈善組織亦須就已進行的活動，提交財務報表及報告。為此目的，慈善組織若屬根據《公司條例》（第32章）成立為法團的公司，便須向稅務局提交經審計的帳目；慈善組織若屬社團或非屬法團的組織，則只須提交自我核證的帳目副本。稅務局會審閱所收到的問卷答案以及財務報表，以確保慈善組織的宗旨仍屬慈善性質，而其活動亦與其宗旨相符。

7.17 舉例來說，如果稅務局發現某個免稅慈善組織曾從事看似與該組織的規管文書所述明的慈善宗旨不符的活動，便會要求該組織作出澄清。稅務局繼而會審閱所收到的進一步資料，然後決定該組織的免稅地位應予保留還是撤銷。稅務局在撤銷某慈善組織的免稅地位之前，通常會向該組織表示，如該組織欲保留其免稅地位，便須就上述活動作出解釋。稅務局可能也會要求該組織採取補救措施，例如立即終止不適當的投資和活動，並繳付應付的稅款。根據現行法例，稅務

---

12 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見 http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

13 不過，《公司條例》（第 32 章）訂有規定，根據該條例註冊為股份有限公司或擔保有限公司的慈善組織，每年均須提交報告和帳目。

14 《稅務條例》（第 112 章），第 51(1)條。

局有權在有關課稅年度屆滿後六年之內提出評稅及追討稅款。如慈善組織未有在訂明期限內遵辦規定事項，稅務局便會即時撤銷該組織的免稅地位。稅務局對於那些沒有回應覆查或已停止運作的慈善組織會採取同一行動。

7.18 稅務局的撤銷慈善組織免稅地位決定，是為了保障政府稅收而依據《稅務條例》（第112章）作出的。被撤銷免稅地位的慈善組織，有權就稅務局的決定向法院申請司法覆核。慈善組織亦可透過該條例所訂的反對及上訴程序，對稅務局所評定的稅款額提出異議。

7.19 大部分慈善組織都是擔保有限公司，故須符合《公司條例》（第32章）所訂的擬備經審計帳目規定。以非屬法團形式存在的慈善組織，例如根據《社團條例》（第151章）註冊的社團，則沒有法例規定它們須擬備經審計的帳目。

其他司法管轄區的慈善組織與稅務

7.20 其他普通法司法管轄區的情況與香港的一樣，慈善組織為慈善宗旨而收到的入息可獲豁免繳稅。[15]

7.21 小組委員會在商討香港未來的慈善事務委員會所應具有的權力和職責時，其中一個考慮過的議題是在評定慈善組織的免稅地位方面，該委員會的職責應在多大範圍內與稅務局的職責互相配合。[16]在探討海外的情況時，小組委員會聚焦於英格蘭、蘇格蘭、愛爾蘭及新西蘭的慈善事務委員會或類似機構，並研究這些慈善事務委員會在處理慈善組織的免稅事宜上與稅務機構如何‘分工’。據小組委員會的研究所得顯示，這兩類機構之間的職責一般都有清楚的劃分，而評定慈善組織是否具有免稅資格一事，均是由有關地方的稅務機構牢牢掌握的。[17]

---

15 小組委員會在諮詢文件中詳細分析了多個此類司法管轄區中關於慈善組織與稅務的法律。見香港法律改革委員會《慈善組織》諮詢文件（2011年6月）附件7。

16 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月），第10.19段。

17 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月），第10.18至10.38段。

小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於香港慈善組織稅務的最終建議

7.22 小組委員會在諮詢文件中小心考慮過應否改變香港的慈善組織在稅務方面的現況。[18] 小組委員會也曾檢討在未來的慈善事務委員會成立後，現時稅務局透過定期覆查慈善組織而行使的免稅權力和職能，是否應移交給未來的慈善事務委員會。

7.23 小組委員會就上述議題進行商討後，在諮詢文件中曾總結認為雖然認可慈善地位的申請應向未來的慈善事務委員會提出，但現時豁免慈善組織繳稅的權力以及為稅務目的而定期覆查慈善組織的工作，應繼續由稅務局執掌。小組委員會之所以得出這個結論，是因為現行制度大致上運作順暢，亦可以反映其他普通法司法管轄區（包括一些已成立慈善事務委員會的司法管轄區）所普遍採取的做法。

7.24 然而，小組委員會注意到新西蘭的慈善事務委員會與稅務機構在行政上的有效合作模式，亦可堪借鑑。小組委員會認為未來的慈善事務委員會應透過向稅務局提供有關慈善組織的帳目資料，盡量協助稅務局定期覆查慈善組織可否繼續享有免稅待遇。未來的慈善事務委員會，尤其應向稅務局舉報懷疑作弊的個案以作調查。

7.25 小組委員會在諮詢文件中曾強調稅務局獲分配充足資源的重要性，讓稅務局可執行職能覆查慈善組織的帳目，以確保其入息純粹遵照法律而用於慈善宗旨。這是一項非常重要的職能，而且在很大程度上是公眾對慈善界的信心基礎所在。

7.26 小組委員會曾建議：

(1) 現有豁免慈善組織繳稅的權力以及為稅務目的而定期覆查慈善組織的職能，應繼續由稅務局執掌；

(2) 慈善組織必須已向未來的慈善事務委員會註冊，才可獲稅務局批准豁免繳稅；

(3) 除上文第（2）段所述規定外，香港現時規管慈善組織稅務的法律應維持不變；

---

[18] 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 10.39 至 10.42 段。

(4) 未來的慈善事務委員會應盡量與稅務局合作，尤其是在適當情況下透過提供有關慈善組織的帳目資料，協助稅務局對慈善組織執行評稅的職能；及

(5) 政府當局應確保稅務局獲分配充足資源，就慈善組織向未來的慈善事務委員會提交的周年帳目，執行覆查的職能。[19]

受諮詢者的回應

7.27 就此項建議表達意見的回應者，大部分均持支持立場。有很多回應是認同有需要由稅務局執行覆查周年帳目的職能。回應者認為稅務局應該可以覆查帳目和提出質詢，以決定舉例來說，慈善組織的活動是否配合其宗旨，又或者慈善組織是否有可能經營在其免稅地位所批准的範圍以外的業務。

7.28 回應者又建議稅務局應更頻密地覆查慈善組織的免稅地位，以便對慈善組織的帳目和涉及慈善活動的工作進行更有效的監管。

我們的看法

7.29 在確定我們在這方面的結論的過程中，我們也研究過一些未有設立統一集中的慈善組織規管機構(或近期才設有此類機構)的海外司法管轄區。我們發現在並無設有統一集中的規管機構（例如慈善事務委員會）的司法管轄區中，通常是由稅務機構負責考慮慈善組織是否有資格獲豁免繳付入息稅。

澳大利亞

7.30 在澳大利亞，舉例來說，慈善機構及慈善基金如獲澳大利亞稅務局（Australian Taxation Office，下稱“ATO”）認可為豁免繳付入息稅的慈善組織，則直至最近為止仍可根據《1997 年入息稅評估法令》（Income Tax Assessment Act 1997）獲豁免繳付入息稅。不過，由 2012 年 7 月 1 日開始，就要求取得慈善機構、公益機構及非牟利機構優惠的組織而言，決定其法律地位的工作，已改由新成立的澳大利亞慈善組織及非牟利機構委員會（Australian Charities and Not-for-profits Commission，下稱“ACNC”），代所有聯邦層面的相關機關而負責執行，所以 ACNC 將會是聯邦層面的慈善界‘一站式’規管者。[20] 在新機制之下，ACNC 也會負責規管涉及註

---

19 香港法律改革委員會慈善組織小組委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 10.39 至 10.42 段，建議 16。

20 現時已獲 ATO 認可為豁免繳付入息稅的慈善組織，將會過渡至新機制，無須重新向 ACNC 註冊為慈善組織。ATO 會承認 ACNC 就任何組織所作出的慈善地位註冊，但會繼續負責決

冊組織的管治規定。這意味着 ACNC 會接手執行澳大利亞證券及投資委員會（Australian Securities and Investments Commission，下稱“ASIC”）就非牟利擔保有限公司所行使的管治責任，並會肩負其他在聯邦層面受到規管的慈善組織的管治責任。當局會為因新法例而須變革的組織作出安排，也會為 ACNC 及 ASIC 與 ATO 之間的資料轉移作出安排。[21]

7.31 在新機制之下，ATO 會繼續執行覆查獲認可慈善組織（即獲認可為豁免繳付入息稅的慈善組織）的職責，以助確定它們是否有資格獲得認可。ATO 可要求慈善組織提供與其認可資格有關的資料和文件。慈善組織最少有 28 天的時間提供所需資料和文件，未有遵辦可導致認可被撤銷並且可遭檢控。[22] ATO 又建議慈善組織每年自我覆查一次，以確定組織是否有資格獲得認可而享有稅項寬減。慈善組織如在架構或運作方面有任何重大變更，便有責任通知 ATO，未有遵辦可導致喪失認可資格並且可遭檢控。[23]

7.32 澳大利亞商業登記冊（Australian Business Register）[24] 的網站展示了獲批准享有慈善組織稅項寬減的慈善組織詳細資料。這些資料包括慈善組織的類別（例如組織是慈善基金、慈善機構、公益機構抑或是旨在促進健康的慈善組織）、有關機構獲批准享有的慈善組織稅項寬減類別（例如豁免繳付入息稅、寬減商品及服務稅），以及每次批准寬減的生效日期。

加拿大

7.33 在加拿大，加拿大稅務局（Canada Revenue Agency，下稱“CRA”）被視為慈善組織的主要規管者。任何機構均可向 CRA 申請註冊為慈善組織，如獲批准，CRA 轄下的慈善組織理事會（Charities Directorate）便可

定該組織是否有資格獲得聯邦層面的稅項寬減，而要取得該等稅項寬減是必須符合某些特別條件的：見澳大利亞庫務局（Australian Treasury）於 2011 年 12 月 9 日發出的非牟利機構改革資料便覽《ACNC 徵求意見稿中關於過渡安排的議題》（*The ACNC Exposure Draft Transitional Issues*）。

21 同上。

22 同上。

23 澳大利亞稅務局，《慈善組織稅項寬減的批准》（*Endorsement to access charity tax concessions*），2012 年 3 月 19 日。

24 澳大利亞商業登記冊是由澳大利亞商業登記冊登記官備存，而登記官本身也是澳大利亞稅務局的局長。登記冊是一個龐大的資料庫，收載了可辨別商業機構身分的資料，由商業機構在登記以取得一個澳大利亞商業登記號碼時提供。這是一個安全的網站，一星期七天每日 24 小時均可登入，以進行登記、瀏覽資料或更新資料。見《1999 年新稅制（澳大利亞商業登記號碼）法令》（A New Tax System (Australian Business Number) Act 1999）第 28 條以及 http://www.ato.gov.au/Tax-professionals/TP/The-Australian-Business-Register/。

對該機構進行審計及執行行動。[25] 機構一經註冊為慈善組織，即必須在其會計期終結後六個月內，提交周年申報表（稱為“註冊慈善組織資料申報表”（*Registered Charity Information Return*））以及機構的財務報表，並且必須繼續遵從加拿大聯邦《入息稅法令》（Income Tax Act）的其他規定。根據該法令的第188.1(6)條，任何註冊慈善組織，如未有就某個課稅年度提交周年申報表，均可處相等於加幣500元的罰款。

7.34 在加拿大，註冊慈善組織有責任備存完備的帳目及紀錄，並在當局要求時將之交出作審計之用。註冊慈善組織也有責任把組織本身的最新變化向CRA轄下的慈善組織理事會呈報。呈報事項包括組織在地址、董事、法律上的名稱或營運名稱、宗旨、活動及結構方面的變化。可供公眾取覽的註冊慈善組織資料多種多樣，包括組織的規管文書、大部分申請表格、周年申報表的公開部分，以及已提交給慈善組織理事會的財務報表。

7.35 註冊慈善組織如未有履行根據加拿大聯邦《入息稅法令》而須予履行的責任，便可能會被處以罰款及／或喪失其註冊地位。慈善組織如被撤銷註冊，即除非具備非牟利機構的資格，否則不會再獲豁免繳稅。此外，組織再也不能發出正式的捐款收據，並且必須把財產轉移給合資格的獲授權人，或者繳付相等於其餘下資產的十足價值的撤銷註冊稅。[26]

7.36 香港現時並無慈善組織註冊機制之設，所以稅務局可擔當有用的角色，確保只有是《稅務條例》（第112章）第88條所指的屬公共性質的機構或信託方可獲豁免繳稅。不過，我們認為要確保已取得免稅地位的慈善組織會進行與其明文規定的宗旨相符的活動，正如本章較前部分所提到，進行覆查是唯一的方法。

7.37 我們會在本報告書其後的章節討論關於成立慈善事務委員會的議題，但我們認為稅務局在覆查免稅慈善組織帳目方面的工作有其重要性，可確保只有進行與組織宗旨相符的活動的慈善組織，方可繼續享有免稅地位。我們留意到澳大利亞和加拿大這兩個實例，前者在尚未過渡至新機制之前，ACNC會是‘一站式’的規管者，而後者則如同香港一樣，是由稅務局負責考慮有關機構是否有資格獲豁免繳付入息稅。雖然香港仍未嚐到設有統一集中的慈善組織規管機構（例如

---

25 B Wyatt,“從加拿大的角度綜述慈善法（Overview from Canada）”，文章發表於2009年4月16至18日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議之上。

26 澳大利亞稅務局，《就入息稅而為慈善組織進行註冊》（*Registering a Charity for Income Tax Purposes*），2012年修訂版。

英格蘭與威爾斯、蘇格蘭及新加坡所設有者[27]）的好處，但我們認為稅務局應在為批准慈善組織免稅而監管其活動方面繼續發揮強大作用。

7.38 我們相信稅務局所擔當的職能十分重要，在很大程度上是公眾對慈善界的信心基礎所在。我們建議，稅務局應按需要更頻密地繼續覆查個別慈善組織的帳目，我們相信這項可較為快速實施的行政措施，會提高慈善組織的問責程度並改善其管治情況。

建議 16

我們建議，稅務局應按需要更頻密地覆查個別免稅慈善組織的帳目，以確定這些慈善組織的活動是否與其慈善宗旨相符。

我們又建議，稅務局應獲分配更多資源，讓該局可進行這些更頻密的帳目覆查。

[27] 香港法律改革委員會慈善組織小組委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 12 章。

第 8 章　關於近似原則的建議

8.1　在本章中，我們會列出我們對涉及慈善組織的變更及解散的法律的考慮結果和最終建議，而重點是特別在於*"近似原則"*（cy-près doctrine）。[1]

香港在近似原則、信託復歸及解散慈善組織方面的情況

8.2　我們在諮詢文件的第 11 章指出，雖然有多個其他司法管轄區已改為就慈善組織的變更訂立法定框架，但在香港來說，近似原則仍以普通法為依歸。這項原則的適用範圍會在下文討論。

普通法中的近似原則及信託復歸

8.3　設立慈善信託一般是為了推動*特定*的慈善宗旨。慈善信託的受託人有責任運用歸屬慈善信託的財產，以推動該項信託的慈善宗旨。偶爾會出現指定的宗旨變得*"落實並不可能或不切實可行"*的情況，[2] 亦即是說該項信託再也不能落實當初設立時所希望落實的宗旨。如果法庭不干預的話，饋贈遇上這種情況便可能會落空，而根據*"信託復歸"*（resulting trust）原則，信託財產可能須退還給捐贈者或撥歸捐贈者的遺產。這是因為慈善信託人並非慈善信託所擬惠及的受益人，在信託財產中沒有實益權益。不過，如果符合某些規定條件，法庭可應用近似原則，命令慈善組織的財產應該用於與捐贈者的表明或原來意願盡量近似的宗旨。如果可以辦到，饋贈便不致落空。

8.4　在決定可否適用近似原則時，捐贈者的意願起關鍵作用。如果信託帶有*"一般慈善意願"*，近似原則即容許信託財產用於與捐贈者的表明意願盡量近似的其他用途，以便信託財產仍可專門用於慈善工作。有文獻曾述明：

> "根據慈善法的基本原則，但凡顯示有明確意願把財產獻與慈善工作，而該意願未有限定捐獻只可用於某種原本並不切實可行的慈善工作，亦未有限定捐獻只能作某種非法用途，則該意願必須予以達成。法律把慈善意願和達成此意願的方式區分開來，訂明慈善意願可以近似

1　*"Cy-près"* 一詞意指*"近似"(as near as)*：見 B A Garner 主編的 *Black's Law Dictionary*（West Group，1999），第 392 頁。

2　L Ma，*Equity and Trusts Law in Hong Kong*（Lexis Nexis，2009），第 16-67 段。

的方式來達成，亦即是說以另一種盡量近似的方式來代替捐贈者所示明的方式。”[3]

8.5 饋贈可能會因根本無法執行而有落空之虞。在 *Re Davis* 案[4]中，由於立遺囑的女士在遺囑中指定的機構根本並不存在，贈予 *“倫敦紅獅坊 27 號露宿者之家”* 的 500 英鎊特定饋贈結果落空。[5] 不過，法庭裁定可從遺囑推斷這名女士有一般的慈善意願，所以近似原則適用。

8.6 法庭在 *Ironmongers' Company v AG* 案[6] 中所作出的裁決，也可說明這一點。在此案中，立遺囑人清楚不二地指示其遺產只能作某些特定用途，包括把一半遺產用於 *“救贖在土耳其或巴巴里的英國奴隸……”*[7]，以及把四份一遺產贈予 *“倫敦市中心及郊區依循英國聖公會教育模式的慈善學校……。”*[8] 然而，待到遺產須予分割之時，土耳其或巴巴里均再無英國奴隸可予救贖，以致此用途無法落實。法庭在本案中裁定可適用近似原則，以便遺產的大部分款項可作第二種用途，即支援英格蘭與威爾斯境內依循英國聖公會教育模式的慈善學校。法庭裁定，雖然第一個目標（法庭裁定這個目標旨在令英國社會大眾受惠），基於法庭無法找到任何相類或近似的目標而未能予以延伸，但在立遺囑人所指定的其他慈善用途中，有一項卻可予以延伸，因為當中有一些東西被裁定為與第一個目標的一般慈善用途近似。[9]

8.7 在 *Re Welsh Hospital (Netley) Fund* 案[10] 中，慈善用途本來可以落實，但情況後來有變。此案涉及一項款額龐大的慈善基金，該基金於第一次世界大戰爆發時在威爾斯籌得，目的是為傷病的威爾斯軍人興建一所醫院並維持其運作。基金之得以設立，有賴來自各方的捐獻，包括私人捐出的大額捐款、威爾斯全國各地的音樂會和其他娛樂活動的收益，以及全國各地的街頭和教會募捐的收益。大戰結束後醫院於 1919 年關閉，但留下一筆剩餘的款項。有人提議把這筆款項用於設立獎學金，供威爾斯籍人士在威爾斯大學攻讀內科及外科。事件後來提交法院，要求法官指示受託人能否以此方式運用這筆款項，又或者指示這筆款項是否須以信託復歸的形式退還給捐獻者。

---

3 J Warburton， *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 435 至 436 頁。

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 頁。（“*救贖*”奴隸，即是把他們買下然後還他們自由。）

8 (1844) 10 CI & F 908，8 ER 983，第 983 至 984 頁。

9 *Ironmongers' Company v AG* (1844) 10 CI & F 908，8 ER 983，第 987 頁。

10 [1921] 1 Ch 655.

8.8 法庭裁定，由於可從有關信託推斷基金帶有一般的慈善意願，旨在令傷病的威爾斯人受惠，所以法庭可按近似原則運用餘下的款項。勞倫斯法官（Lawrence J）列明裁決理由如下：

> "基金之得以設立，有賴來自各方或多或少的捐獻……。就娛樂籌款及街頭募捐等活動的捐獻者而言，本席會毫不猶疑地裁定他們必須當作無意收回捐出的金錢。如果說某人付款購入音樂會門券或在街頭向遞上的收集箱投入硬幣，而他的本來意願是舉行音樂會或收集捐款的即時目標一旦終結，他所捐出的金錢便應退還給他，這是匪夷所思的一回事。作出這麼一項推斷，從表面來看也是荒謬的。
>
> 至於個別大額捐獻者，應作出甚麼推斷卻不是那麼清楚。不過，本席認為這些捐獻者必須當作知道自己是捐獻給一項普通基金，其籌募方式一如本席於上文所述者，而且也知道他們的捐獻會與娛樂籌款及街頭募捐等活動的收益併合起來，不會以任何方式特別標明。本席認為，他們也必須當作知道由各種來源籌集所得的款項總額，將會用於有關的慈善工作，並不會區分款項的個別來源。在這情況之下，本席認為可正確推斷捐獻是已出之物，這些捐獻者無意收回，不會要求一旦慈善工作的即時目標終結，捐獻若有任何剩餘部分便得退還給他們。
>
> 本席故此裁定，雖然所有的捐獻當初是特別為了要在尼特利（Netley）興建威爾斯醫院並負責其裝置及維修，但捐獻者的主要基本目標，是提供金錢作撫慰傷病的威爾斯人之用；本席又裁定所有捐獻者的意願，是將其捐獻不單用於特定目標，也一般惠及傷病的同胞。基於情況如此，本席的判決是法庭可以按近似原則運用基金的餘數。"[11]

8.9 *Hong Kong Housing Services for Refugees Ltd v Secretary for Justice* 案[12]，是一宗討論到近似原則的香港案例。此案涉及一間旨在促進香港難民營內越南難民的福利的慈善公司。當這些難民營後來關閉而該慈善公司又解散時，有關方面尋求法庭指示，根據公司章程大綱第 8 條，同是

---

11 [1921] 1 Ch 655，第 660 至 661 頁。

12 [1999] 3 HKLRD 510.

負責難民工作的明愛，是否喪失資格接收公司餘下的資產及收入。李義法官（當時為高等法院法官）裁定，按案件的情節及第 8 條的正確解釋，明愛未有喪失接收公司餘下的資產及收入的資格。李義法官又裁定，即使他對第 8 條的作用看法有誤，他也會憑藉法院的司法管轄權，指示公司所餘下的屬慈善性質的資產須按近似原則而運用，並會指示該等資產及收入須轉移給明愛。[13]

8.10 法院有權根據近似原則訂立與原來目的盡量近似的新目的，與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第10章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法院可應律政司司長的申請，批准將該項饋贈按法院認為適當的慈善目的而作處置的計劃。[14]

慈善機構的解散

8.11 香港的慈善機構可採用甚麼方式解散，視乎慈善機構屬於哪一種法律架構而定。

8.12 我們在本報告書的較前部分提到，我們已探討過慈善機構須符合甚麼條件才可獲稅務局豁免繳稅。在發給有意根據《稅務條例》（第 112 章）第88 條要求免稅的慈善機構的指南中，稅務局述明該等慈善機構的規管文書所應載有的條款，其中之一須 *"說明在有關團體解散時如何處理餘下資產（餘下的資產通常應捐贈與其他慈善團體）。"*[15] 因此，根據第 88 條要求免稅的機構，應在機構的規管文書中加入一項具有此意的條款，以供稅務局考慮。

8.13 至於以非屬法團的組織這類形式存在的慈善組織，其規則中可能會有一項關於解散的條款，規定餘下財產須作其他慈善用途，而不是由成員攤分。這項條款應見於根據《社團條例》（第151 章）註冊的慈善組織的會章。（此外，該條例第 14 條訂明如註冊社團或獲豁免社團自行解散，則在緊接解散前身為該社團幹事的人，必須在解散生效後一個月內，以書面通知社團事務主任該社團已解散。）

---

13 [1999] 3 HKLRD 510，第 519 頁。關於在香港適用近似原則的更全面討論，請參閱：*Halsbury's Laws of Hong Kong*（2012 LexisNexis Hong Kong），第 400.104 及 400.105 段。

14 見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。該條訂明："凡立遺囑人以信託以外的方式將其遺產的任何部分為並無指明的慈善目的而饋贈或遺贈，則法院在應律政司司長的申請的情況下，有司法管轄權批准將該項饋贈或遺贈按法院認為適當的慈善目的而作處置的計劃。"

15 見稅務局的資料小冊子：《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版）第 9(e)段，網頁為：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc. htm。

8.14 就慈善信託而言，關於解散時資產如何分發的相關條款會載於慈善信託的信託契據。至於根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的慈善公司，這項條款會載於該公司的組織章程大綱及章程細則。由法規成立的慈善團體，其解散方式受成立該團體的法例的條文規管。

近似原則在其他司法管轄區的適用

8.15 香港所適用的近似原則，源於自普通法並遵循普通法，但有多個海外司法管轄區已擴闊了近似原則的涵蓋範圍，並將之編纂為法例。小組委員會仔細研究過其他海外司法管轄區（例如英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、愛爾蘭、澳大利亞、新西蘭及南非）的多個法定近似原則機制。雖然這些司法管轄區在法例上的改革，已以各種不同的方式擴闊了近似原則的適用範圍，但小組委員會曾認為英格蘭的模式（下文會作詳細分析），對香港來說特別有用。

8.16 小組委員會在這個標題下所探討過的其他司法管轄區，個別分析見諮詢文件附件 8。

英格蘭與威爾斯

8.17 在英格蘭與威爾斯，近似原則曾經歷重大變革，與香港現時仍遵循的普通法做法有所不同。因此，可適用近似原則的情況已大為增加，不再像香港一樣，只在落實信託財產所涉的慈善宗旨已變得不可能或不切實可行時方適用。帶來這項變革的法律條文，本來載於《1960 年慈善法令》第 13 條，後來載於《1993 年慈善法令》第 13 及 14 條，而《2006 年慈善法令》又修訂了《1993 年慈善法令》，加入新的第 14A 及 14B 條。[16] 早前所訂立的多項《慈善法令》，現時大部分均已由《2011 年慈善法令》（下稱“《2011 年法令》”）取代，而適用近似原則的情況載於《2011 年法令》第 62 條。[17]

8.18 在英格蘭與威爾斯，近似原則可適用於信託財產的情況，現時由《2011 年法令》第62(1)條訂明。根據第62(1)條這項新條文，即使落實當初成立信託時的慈善宗旨是不可能或不切實可行，慈善信託中的財產仍可按近似原則而運用。《2011 年法令》第62(1)條述明：

---

16 J Warburton，*Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 435 至 436 頁。

17 《2011 年慈善法令》於 2012 年 3 月 14 日生效。這項法令旨在以單一項法令取代 1992 年、1993 年及 2006 年的《慈善法令》的大部分條文以及整項《1958 年康樂慈善法令》(Recreational Charities Act 1958)，從而令有關法律變得更易理解，但並無對有關法律作出任何改變；見 http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Regulation/charbill.aspx。

"(1) 除第(3)款另有訂明外，如有以下情況，便可更改慈善饋贈的原來用途，以便捐贈的財產或其部分可按近似原則而運用的情況是——

(a) 原來用途整體或部分——

(i) 已盡可能落實，或

(ii) 無法落實，或無法按照所發出的指示及該項饋贈本身的精神而落實，

(b) 對於憑藉該項饋贈可供動用的財產，原來用途訂明只能動用其中部分，

(c) 下述財產——

(i) 憑藉該項饋贈而可供動用的財產，以及

(ii) 可用於相類用途的其他財產，

併合起來可以更有效地運用，而為此，顧及到適當的考慮因素，這些財產可以適當地用於共同用途，

(d) 原來用途——

(i) 參照某個範疇而訂立，這個範疇當時歸於另一項用途之下但現時已非如此，或

(ii) 以某類人士為對象或參照某個範疇而訂立，但這類人士或這個範疇基於某種原因已不再合適，或顧及到適當的考慮因素，執行該項饋贈已不再切合實際，或

(e) 原來用途自訂立以來，整體或部分——

(i) 已通過其他方法得以充分滿足其需要，

(ii) 由於對社會無用或有害，或由於其他原因，在法律上已不再屬於慈善性質，或

(iii) 顧及到適當的考慮因素，已完全無法再提供適合而又有效的方法，使用憑藉該項饋贈而可供動用的財產。"

8.19 《2011 年法令》第 62(1)條提到一項慈善饋贈的 *"原來用途"*。此詞在《2011 年法令》第 62(4)條中被界定，意思為 *"如原來用途已被修訂，則也指現有或現時用途。"*《2011 年法令》第 62(1)條所提到的 *"適當的考慮因素"* 一詞，在《2011 年法令》第 62(2)條中被界定如下：

> "(2) 在第(1)款中，'適當的考慮因素'指——
>
> (a) （一方面）有關饋贈本身的精神，以及
>
> (b) （另一方面）建議改動原來用途之時的社會及經濟情況。"

8.20 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會所發出的《如何按照近似原則運用財產實務指引》(*Operational Guidance on Application of Property Cy-près*)[18] 指出，並非一定要宗旨落空方可按近似原則運用財產：

> "……不過，有一要點得指出，容許把慈善組織的財產按近似原則而運用，並不限於宗旨'落空'此一情況。因此，受託人不一定要證明慈善組織的宗旨是無法落實，又或者要落實是完全不切實可行，特別是當受託人也考慮到當時的社會及經濟情況。
>
> 在某些情況中，即使慈善組織的宗旨仍然可以落實，根據第 62(1)條的其他條文，也有充分理由支持按近似原則運用財產。舉例來說，我們可以在現有宗旨並未'落空'的情況下，根據以下條款訂立近似原則機制：
>
> - 第 62(1)(b)條 —— 慈善組織的宗旨可能是完全可行，但未有為所有可供動用的收入或財產提供用途；
>
> - 第 62(1)(c)條 —— 慈善組織計劃與另一宗旨相類的慈善組織合併；宗旨是否'落空'並無關係；或
>
> - 第 62(1)(e)條 —— 該條可容許慈善組織提出理據，證明其宗旨已完全無法就其財產的使用，提供適合而又有效的方法（考慮到有關饋贈本身的精神**以及**當時的社會及經濟情況）。……"

---

[18] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《如何按照近似原則運用財產實務指引》，OG2 A1, 2012 年 3 月 14 日，第 1.2 段；網頁為：http://ogs.charitycommission.gov.uk/ g002a001.aspx。

8.21　根據《2011 年法令》，另一種可應用近似原則的情況，是為特定的慈善宗旨而捐出的財產無法用於該項宗旨，而捐贈者又身分不明或已放棄收回此財產的權利。《2011 年法令》第 63 及 64 條訂明近似原則在此情況下適用。這兩項條文述明：

"63(1) 為特定的慈善宗旨而捐出的財產，如屬於下述捐贈者所有，在該等宗旨落空時可按近似原則運用，猶如財產是為一般慈善宗旨而捐出——

(a) 捐贈者——

(i) 在訂明的啟事刊登及訂明的查訊作出後，以及

(ii) 在該等啟事刊登之時起計的訂明期限已完結後，

仍然身分不明或未能尋獲；或

(b) 捐贈者已按訂明的形式簽立一份卸棄書，放棄要求退還相關財產的權利。

(2) 凡受託人已就任何該等財產刊登訂明的啟事及作出訂明的查訊或已有人代受託人如此行事，而在第(1)(a)(ii)款所述的期限完結前，受託人未有接獲任何人對上述財產的權益申索，則受託人無須對任何人負法律責任。

(3) 如財產憑藉本條而按近似原則運用，捐贈者在財產中的所有權益，均當作已在饋贈作出之時放棄。

(4) 但倘若財產是如同屬於身分不明或無法尋獲的捐贈者所有般而如此運用，而不是憑藉第 64 條（捐贈者被當作身分不明）而如此運用，則——

(a) 有關計劃須指明財產的總款額，

(b) 擁有該款額的任何部分的捐贈者，有權在限期之內提出申索，向動用財產的慈善機構討回相等於該部分款額之數，但須扣除慈善受託人在有關計劃的日期後就涉及捐贈者的饋贈的申索而確當地招致的開支，及

(c) 有關計劃可加入一些指示，示明須為應付按照(b)段提出的申索而撥備的款項。

(5) 就第(4)(b)款而言 ——

(a) 申索只有在有關計劃作出的日期後 6 個月內提出，方為在限期之內提出，及

(b) ‘有關計劃的日期’指有關計劃的訂立日期。

(6) 如屬以下情況，則第(7)款適用 ——

(a) 已按照根據第(4)(c)款納入有關計劃的指示而撥備款項，以應付按照第(4)(b)款提出的申索，但

(b) 已確實提出的該等申索，合計之數超出有關款項，

而就此目的，‘有關款項’指在扣除慈善受託人就涉及捐贈者的饋贈的申索而確當地招致的開支後而如此撥備的款項。

(7) 如委員會有此指示，每一名有關的捐贈者有權討回的有關款項份額，僅以其申索款項在第 6(b)款所述合計之數中所佔的份額為限。

64(1) 就第 63 條而言，如財產由以下類別的收益組成，則（在無須刊登啟事或作出查訊的情況下）可作出一項不可推翻的推定，謂有關財產屬於身分不明的捐贈者所有 ——

(a) 透過以下方式收集所得的現金收益 ——

(i) 收集箱，或

(ii) 其他未有特別區分個別饋贈的收集方式，或

(b) 任何獎券、比賽、娛樂活動、售賣或相類籌款活動所得的收益，但容許從捐贈的財產中扣除提供獎品或作出售或其他用途的物品以進行上述活動所需的費用。

(2) 如法庭或委員會認為情況如下，可藉命令指示非屬第(1)款範圍之內的財產，須就第 63 條而言（在無須刊登啟事或作出查訊的情況下），當作屬於身分不明的捐贈者所有——

(a) 經考慮可能退還給捐贈者的款額，為了退還有關財產而招致開支並不合理，或

(b) 經考慮有關饋贈的性質、情況及款額，以及有關饋贈作出後已流逝的時間，捐贈者預期有關財產會退還給他並不合理。”

8.22 《2011 年法令》第65 條訂明，如財產是應 *“募捐”* 而為特定的慈善宗旨捐出，近似原則即適用，而 *“募捐”* 一詞在《2011 年法令》第65(8)條中被界定。第65 及 66 條訂明：

“65(1) 本條適用於符合以下說明的財產——

(a) 為特定的慈善宗旨而捐出，及

(b) 應第(2)款所指的募捐而捐出。

(2) 募捐如屬以下情況，即為本款所指的募捐——

(a) 為特定的慈善宗旨而作出，及

(b) 附同一項陳述，表示除非捐贈者在作出饋贈之時作出相關聲明，否則若然該等宗旨落空，應募捐而捐出的財產會按近似原則而運用，猶如財產是為慈善宗旨而一般捐出。

(3) 相關聲明是捐贈者以書面作出的一項聲明，表示若然特定的慈善宗旨落空，捐贈者希望持有相關財產的受託人能讓他有機會要求退還相關財產（或一筆相等於相關財產在饋贈作出之時的價值的款項）。

(4) 如有以下情況，第(5)及(6)款即適用——

(a) 某人已按第(1)款所述的情況捐出財產，

(b) 特定的慈善宗旨落空，及

(c) 捐贈者已作出相關聲明。

(5) 持有相關財產的受託人必須採取訂明步驟，以——

(a) 通知捐贈者該等宗旨已告落空，

(b) 查探捐贈者究竟希望要求退還相關財產（抑或要求退還一筆相等於其價值的款項），及

(c) 如捐贈者在訂明的期限內有此要求，則把相關財產（或該筆款項）退還給他。

(6) 如該等受託人已採取所有適當的訂明步驟，但——

(a) 未能尋獲捐贈者，或

(b) 捐贈者未有在訂明的期限內要求退還相關財產（或一筆相等於其價值的款項），

則第 63(1)條適用於相關財產，猶如相關財產是屬於第 63(1)(b)條（在捐贈者已放棄要求退還財產的權利的情況下運用財產）所指的捐贈者所有。

(7) 如——

(a) 某人已按第(1)款所述的情況捐出財產，

(b) 特定的慈善宗旨落空，及

(c) 捐贈者未有作出相關聲明，

則第 63(1)條同樣適用於相關財產，猶如相關財產是屬於第 63(1)(b)條所指的捐贈者所有。

(8) 就本條而言——

(a) ‘募捐’指以任何方式作出的募捐，不論如何向募捐對象傳達，

(b) 是否或會否因獲贈相關財產而付出任何代價是無關重要的，及

(c) 如呼籲捐獻涉及以下兩種募捐——

(i) 附同第(2)(b)款所指的陳述的募捐，及

(ii) 未有附同該項陳述的募捐，

則除非因應呼籲而捐出財產的人能證明情況並非如此，否則該人須當作回應第一種募捐而不是回應第二種募捐。

66(1) 就第 63 及 65 條而言，如果把財產用於慈善宗旨會有困難，因而令財產或財產中未能按近似原則運用的部分可退還給捐贈者，則慈善宗旨須當作落空。

(2) 在第 63 至 65 條及本條中 ——

(a) 凡提述捐贈者，包括透過原捐贈者或在原捐贈者之下提出申索的人，及

(b) 凡提述捐贈的財產，包括當其時原來捐贈的財產或其所衍生的財產。

(3) 除非文意另有所指，否則第(2)款適用。

(4) 在第 63 及 65 條中，‘訂明’指由委員會訂立的規例訂明。

(5) 任何該等規例均須按委員會認為合適的方式發布。

(6) 任何該等規例，就為施行第(63)(1)(a)條而須刊登的啟事而言，可就啟事的形式、內容及刊登方式訂定條文。”

8.23 英格蘭的法定模式特別為慈善法團的解散訂有條文。《2011 年法令》第263(1)條述明，慈善事務委員會如信納有以下任何一種情況發生，可作出命令解散慈善法團：

“(a) 慈善法團已無資產或不再運作，

(b) 相關的慈善組織已不再存在，

(c) 之前構成或被委員會視為構成相關的慈善組織的機構，已不再是慈善組織，又或者（視屬何情況而定）在慈善法團成立為法團之時並不是慈善組織，或

(d) 相關的慈善組織的宗旨 ——

(i) 已盡可能予以落實，或

(ii) 實際上無法落實。”

8.24 因此，舉例來說，如慈善組織的宗旨無法落實而近似原則又被認為不適用，結果便可能是解散有關的法人團體。

8.25 慈善事務委員會處理慈善組織在解散令作出時所持有的財產的權力，列明於《2011年法令》第263(3)及(4)條：

“(3) 除第(4)款另有規定外，根據本條就某法人團體作出的命令，作用是把下述財產以信託形式代為持有的方式，歸屬相關慈善組織的受託人——

(a) 當其時歸屬該法人團體的所有財產，或

(b) 當其時歸屬任何其他人（官方保管人除外）的所有財產，

而該法人團體或該人是以信託形式代該慈善組織持有該財產的。

(4) 如慈善事務委員會在解散令中有此指示——

(a) 該財產的全部或任何指定部分，歸屬以下人士而非歸屬相關慈善組織的受託人——

(i) 一名指定人士，而該財產是以此人為該慈善組織的受託人或代名人而歸屬他的，或

(ii) 指定的人等（相關慈善組織的受託人除外）；

(b) 由某人以信託形式代相關慈善組織持有的任何指定投資或任何指定類別或種類的投資，須轉移給——

(i) 該慈善組織的受託人，或

(ii) (a)(i)或(ii)段所述的人或人等。

為此目的，‘指定’指由慈善事務委員會在解散令中指定。”

小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們關於慈善組織的變更的最終建議

8.26 在諮詢文件中，小組委員會留意到香港須應用近似原則的個案似乎較為罕有，但在普通法下應用此原則的先決條件卻極其嚴苛。小組委員會關注到這情況可導致為某項慈善宗旨而籌集的款項最終無法用於該項宗旨，以致無論在運籌方面有多困難，這些款項也一定要退還給捐贈者。[19]

8.27 海外有多個司法管轄區已作出改革，為近似原則提供法定依據，並且擴闊了可適用近似原則的情況。經參考這些海外發展後，小組委員會曾認為香港應採取相類的做法。在小組委員會所研究過的多個海外模式之中，小組委員會曾認為英格蘭與威爾斯所採取的立法路向特別有用。

8.28 小組委員會曾建議在香港引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例（該模式包含於英格蘭《2011 年慈善法令》的條文之內），為在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍。[20]

8.29 小組委員會參照英格蘭模式，曾建議[21] 擴闊近似原則在香港的適用範圍，以便即使落實慈善信託的慈善宗旨並非不可能或不切實可行，近似原則仍可適用於以下情況：

(1) 為特定的慈善宗旨而捐出的財產未能用於該項宗旨，而捐贈者又身分不明或已放棄收回財產的權利；

(2) 財產是應募捐而為特定的慈善宗旨而捐出；

(3) 慈善團體已解散。

8.30 小組委員會又曾建議，未來的慈善事務委員會應透過法規獲賦權力，在特定的情況下管理近似原則的應用。[22]

---

19 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 11.26 及 11.27 段。

20 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 11.26 及 11.27 段，建議 17。

21 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 11.26 及 11.27 段，建議 17。

22 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 11.26 及 11.27 段，建議 17。

受諮詢者的回應

8.31 就上述建議提出意見的回應者，絕大部分均支持小組委員會的建議，認為應把近似原則編纂為法例，並且擴大可適用近似原則的情況。他們又贊同近似原則應予擴闊，以符合英格蘭的法定模式。有多名回應者相信這樣做，可有效解決慈善餽贈因原來用途整體或部分無法落實而致落空時所產生的各種問題。有部分回應者建議應就近似原則的適用，訂立一套透明的程序，並且訂明應用準則和設立上訴機制。

我們的看法

8.32 根據回應者的意見，我們認為把近似原則編纂為法例並且擴闊其適用範圍，顯然是可取的做法，值得推介。此外，我們認為近似原則的適用範圍，顯然應符合英格蘭的法定模式。

8.33 小組委員會曾建議賦權未來的慈善事務委員會，在特定的情況下管理近似原則的應用，這一點顯然視乎當局會否成立一個慈善事務委員會而定，有關議題在下一章會作討論。

建議 17

我們建議：

(1) 在香港引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例（該模式包含於英格蘭《2011 年慈善法令》第 62 至 66 條之內[23]），為在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍；

(2) 參照英格蘭模式，擴闊近似原則在香港的適用範圍，而即使落實慈善信託的慈善宗旨並非不可能或不切實可行，近似原則仍可適用於以下情況：

(a) 為特定的慈善宗旨而捐出的財產未能用於該項宗旨，而捐贈者又身分不明或已放棄收回財產的權利；

[23] 見之前第 8.18 至 8.22 段。

(b) 財產是應募捐而為特定的慈善宗旨而捐出；或

(c) 慈善團體已解散。

第 9 章　關於香港成立慈善事務委員會的建議

9.1　在本章中，我們根據在諮詢公眾的過程中所收到的回應，就香港應否成立慈善事務委員會以規管慈善組織這個議題，列述我們所曾商議的論點。我們繼而提出關於這方面的最終建議。

是否需要有“一站式機構”？

9.2　正如小組委員會曾在諮詢文件以及在本報告書前面的章節中指出，本地現時規管慈善組織的制度存在不少缺點。[1] 最基本的一點是我們沒有單一個規管機構負責管理一份全面和集中的慈善組織註冊紀錄冊。現時監管慈善組織及其籌款活動的安排，看來是零散累贅的，將不同的責任分割給不同的部門承擔，而每一部門各自運用不同的監管機制和標準。

9.3　在諮詢文件中，小組委員會研究過是否需要有一個盡可能屬“一站式”的機構，作為一個中央組織，以接管現時由不同政府部門負責的監管慈善組織及其籌款活動的工作。小組委員會曾注意到這個做法有以下明顯的好處：

(1) *慈善組織監管機制的效益得以提高*

由單一個規管機構進行監管，可促使慈善組織的監管和規管工作更具效益。這會加強公眾對慈善組織的信心及信任程度。

(2) *政策統一集中*

由單一個規管機構推行統一集中的政策，可確保慈善組織在某些事宜（例如籌款）的行事手法較為一致，有助於提高慈善活動的問責性及透明度，亦是建立公眾對慈善組織的信心和信任的有效方法。

(3) *較具問責性及較易取覽資料*

單一個較具問責性和較易接觸的規管機構，有助公眾取覽

[1] 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 3.2 至 3.16 段。

關於慈善組織的資料，市民大眾便因而能夠較容易就他們的捐款作出適當和有資料根據的決定。

(4) *效率得以提高*

單一個規管機構會提高處理籌款活動申請的效率，從而令慈善機構免於向不同政府部門或機關申領各類牌照或核准，省時省力。

(5) *降低行政開支*

由單一個規管機構去監管慈善組織，不僅會令政府因減少不同部門或機構的職能重疊而節省行政開支，亦會降低非政府機構的行政開支。

9.4 小組委員會曾在諮詢文件中建議依循幾個海外的普通法司法管轄區的既定做法，即這個規管機構應採用慈善事務委員會的模式。

9.5 雖然小組委員會預期慈善組織會遵守未來的慈善事務委員會所定下的規定，但曾認為重要的是，該慈善事務委員會擔當寬鬆規管者的角色，而該新的規管機制不應大大加重慈善組織的開支。

海外的經驗

9.6 多個司法管轄區均設有中央規管機構，為規管慈善組織而履行重要的職能，例如備存慈善組織註冊紀錄冊、監察慈善組織履行其法律責任、提出質詢，以及在出現行為失當或管理不善的情況下保障有關慈善組織的資金和財產。下文列出英格蘭與威爾斯、愛爾蘭及新西蘭各自的慈善事務委員會的簡介。至於其詳細資料以及其他海外慈善組織規管機構的有關情況，則於諮詢文件的附件 9 中列出。

英格蘭與威爾斯

9.7 在英格蘭與威爾斯，《2011 年慈善法令》（Charities Act 2011）列明慈善事務委員會（Charity Commission）的職能及職責。[2] 這些職能與職責包括：

---

[2] 《2011 年慈善法令》（Charities Act 2011）在 2012 年 3 月 14 日開始實施。該《2011 年法令》旨在以單一項法令取代《1992 年慈善法令》、《1993 年慈善法令》和《2006 年慈善

"1. 裁定機構是否屬慈善組織。

2. 鼓勵並協助慈善組織做好管理工作。

3. 認定和調查慈善組織在管理上看來是行為失當及管理不善的情況，以及就慈善組織在管理上的行為失當及管理不善的情況採取補救或保護行動。

4. 就公開慈善籌款活動裁定應否發出公開籌款證明書以及該證明書是否仍然有效.....。"[3]

9.8 根據該法令第 14 條，慈善事務委員會的宗旨是：加強公眾對慈善組織的信任和信心，促進人們認識和明白公益規定的運作，推動慈善受託人在控制和管理其慈善組織的行政事務時履行其法律責任，促進善用慈善資源，以及加強慈善組織對捐款人、受益人及公眾的問責性。

愛爾蘭

9.9 在愛爾蘭，慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）是根據愛爾蘭《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第 13 條成立的。該規管局的主要職能包括：

(1) 加強公眾對慈善信託及慈善組織在管理及行政方面的信任和信心；

(2) 推動慈善受託人履行他們在控制和管理慈善信託及慈善組織方面的職責；

(3) 確保慈善組織對慈善饋贈的捐贈者和受益人以及對公眾負責；

(4) 促進大眾明白慈善宗旨須為公益的規定；

(5) 設立及備存慈善組織註冊紀錄冊；

(6) 確保慈善組織遵從《2009 年慈善法令》，並就此作出監察；

法令》的大部分條文以及《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）的全部條文，以便使法律更容易理解，但法律本身並無改變。見：http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Regulation/charbill.aspx。

[3] 《2011 年慈善法令》第 15(1)條。

(7) 按照該法令進行調查；及

(8) 透過提供資料或意見，鼓勵並協助慈善組織改善其管理和行政。

新西蘭

9.10 新西蘭慈善事務委員會（Charities Commission）是根據新西蘭的《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8條成立的。該委員會的主要職能包括：

(1) 加強公眾對慈善界的信任和信心；

(2) 鼓勵及推動善用慈善資源；

(3) 就涉及良好管治及管理的事宜，對慈善組織進行教育並提供協助；

(4) 收取、審議及處理要求註冊為慈善實體的申請；

(5) 確保慈善實體註冊紀錄冊得以編制並予備存；

(6) 收取、審議及處理慈善實體所提交的周年申報表；

(7) 為《稅務法令》（Inland Revenue Acts）的施行而在適當的情況下提供資料及文件；

(8) 監察慈善實體及其活動，以確保已註冊為慈善實體的實體繼續具備資格註冊為慈善實體；

(9) 如有慈善實體或人士曾經或現正作出構成或可能構成違反該法令的行為或曾經或現正干犯涉及慈善實體的嚴重錯失，則對有關的慈善實體或人士進行研訊；及

(10) 監察該法令的遵從情況並推動對該法令的遵從，包括在適用的情況下就違反該法令的罪行進行檢控。

關於成立慈善事務委員會一事小組委員會在諮詢文件中的建議以及我們的最終建議

未來的慈善事務委員會的目標

9.11 小組委員會關於為香港成立慈善事務委員會的初步建議載於諮詢文件第 12 章。小組委員會曾認為應在香港成立慈善事務委員會，以承擔慈善組織規管者的職責。這個委員會對慈善組織而言應盡可能是“一站式機構”，並應具有多項目標。小組委員會曾建議應成立慈善事務委員會，作為慈善組織的單一規管機構。慈善事務委員會的目標將會是：

(1) 加強公眾對慈善組織的信任和信心；

(2) 提高對捐贈者及受益人的透明度與問責性；

(3) 在關乎慈善組織的事宜上推廣良好管治及良好管理實務；及

(4) 促使慈善組織更切實地履行其法律責任。[4]

未來的慈善事務委員會與律政司司長（作為慈善事務守護人）兩者在角色上的相互作用

9.12 小組委員會在討論過程中，考慮過未來的慈善事務委員會與律政司司長（作為慈善事務守護人）兩者在角色上的相互作用，並參考了英格蘭與威爾斯的經驗。

9.13 自 1997 年 7 月 1 日起，原本由香港當時的律政司（Attorney General）在香港法庭所享有的權利，[5] 現時均可由律政司司長行使。[6] 律政司司長，一如英格蘭與威爾斯的檢察總長，具有不少權力和職責，包括在慈善事務中以政府角色作為監護人。

9.14 在英格蘭，雖然法例訂明慈善事務委員會在監管和管控慈善組織的工作上扮演重要的角色，但檢察總長亦有份參與有關的規管框架，因他在職責上須維護慈善的一般利益，並代表慈善組織的實益權

---

4 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 12.11 段，建議 18。

5 抵觸《基本法》的權利除外：見《律政人員條例》（第 87 章）第 5 條。

6 根據《律政人員條例》（第 87 章）第 5 條（現已廢除），這些權利與英格蘭檢察總長所享有的權利相若。

益或“宗旨”。在所有關乎慈善的申索案件中（由慈善事務委員會所提起者除外），一般而言檢察總長是必然的一方，並可親自或由代表律師出庭。[7]

9.15 在維護慈善事務的權力方面，英格蘭的慈善事務委員會可行使檢察總長的相同權力，就慈善組織、其財產或事務提起法律程序，而這些權力都是檢察總長憑其職權而可行使的。唯一的例外是慈善事務委員會不能夠提出呈請，要求將某慈善公司清盤。[8] 由慈善事務委員會進行的法律程序，與檢察總長憑其職權而進行的法律程序，兩者的實務與程序（特別是關乎訟費方面）是相同的。然而，慈善事務委員會必須取得檢察總長的協議，才可以行使這些權力。[9]

9.16 在研究過英格蘭與威爾斯的例子後，小組委員會曾認為律政司司長應繼續參與由未來的慈善事務委員會所推行的慈善組織監管和管控框架。此外，律政司司長應繼續在所有關乎慈善的申索案件中，成為必然的一方，以代表慈善組織的實益權益或宗旨。小組委員會曾在諮詢文件中認為，未來的慈善事務委員會在行使諮詢文件所建議的權力和職責時，不會獲賦權就慈善案件提起法律程序。小組委員會的看法是，未來的慈善事務委員會應有權在慈善組織不履行其法律責任的案件中，為執行和補救而將可訴的民事案件轉交律政司司長處理。[10]

未來的慈善事務委員會的一般特點

9.17 考慮過海外在慈善組織規管機構方面的經驗後，小組委員會曾在諮詢文件中認為未來的慈善事務委員會應具有下列的一般特點：

(1) 相稱的權力

9.18 由於未來的慈善事務委員會負有職責確保慈善組織履行其法律責任，因此委員會將會獲賦予各類有關權力。

9.19 小組委員會曾強調，未來的慈善事務委員會所具有的權力，應以公平、合理和相稱的方式行使。小組委員會曾認為應依循英格蘭與威爾斯所採取的做法，即慈善事務委員會在行使其法定權力時，應

---

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 條；另同上，第 234 段。

9 *Halsbury's Laws of England*, Vol 8 (2010 年，第 5 版)，第 553 段。倘若慈善事務委員會覺得適宜由檢察總長就某慈善組織進行法律程序，委員會便會將解釋有關事宜的陳述書和詳情送交檢察總長：第 593 段。

10 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 12.12 至 12.16 段。

採取寬鬆、温和及敏銳的處事方法，以免令慈善界怯於推出新猷以及使人不欲自願參與慈善工作。

(2) 問責性

9.20 小組委員會曾認為，任何人士或機構如因慈善事務委員會的某項裁定而感到受屈，應有一適當的上訴機制供其提出上訴，就好像香港其他法定委員會（例如平等機會委員會和證券及期貨事務監察委員會）的上訴機制一樣。小組委員會曾建議該等上訴可向高等法院原訟法庭提出。

(3) 透明度

9.21 小組委員會曾認為，未來的慈善事務委員會在設立一套有效的規管和監察制度時，應公布清楚明晰的指引，讓慈善組織對有關事宜（例如註冊和籌款）的程序和規定有明確的認識。這樣做會有助公眾建立對慈善組織及新的規管機制的信任和信心。

未來的慈善事務委員會的職能和權力

9.22 小組委員會曾在諮詢文件中建議，未來的慈善事務委員會應擔當規管者的角色，並應在關乎慈善組織的事宜上推廣良好管治及良好管理實務。

9.23 為了達致其目標，小組委員會曾認為未來的慈善事務委員會應有下列的職能和權力。

(1) 備存和管理慈善組織註冊紀錄冊

9.24 小組委員會曾建議，未來的慈善事務委員會的其中一項主要職能是裁定有關組織的慈善地位，並備存一份註冊紀錄冊，載列所有在香港運作的慈善組織。該註冊紀錄冊應公開供公眾人士查閱。小組委員會又曾建議，未來的慈善事務委員會應按每一個案的情況，就是否容許使用某些慈善組織名稱的相關事宜作出裁定。

9.25 其慈善地位獲得核准並已向慈善事務委員會註冊的慈善組織，可向稅務局申請免稅。

9.26 在研究未來的慈善事務委員會為慈善組織註冊的權力的過程中，小組委員會考慮過應否賦予未來的慈善事務委員會剩餘權力，以便在某些機構看來符合慈善組織準則的情況下，委員會仍有權拒絕

將這些機構註冊為慈善組織。小組委員會曾注意到，例如在某些個案中，有合理證據顯示申請註冊的機構在表面上雖符合慈善組織準則，但其尋求確立慈善地位的背後用意，是欲利用慈善來達致其他非慈善目的。這些個案或許不多，但這項剩餘權力應可適用。[11]

9.27 在蘇格蘭，除非某些條件適用，否則蘇格蘭慈善組織規管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱"公署"）不能拒絕為符合慈善組織準則的申請機構註冊。[12] 這些適用條件是：公署認為申請註冊的機構所用名稱是一個"可予反對的名稱"[13] 或申請屬於根據法令訂立的規例為此而指明的情況。[14] 在英格蘭與威爾斯，慈善事務委員會為慈善組織註冊的職責，似乎沒有採用具相同強制意味的字眼來訂明。根據《2011 年慈善法令》第 15(1)條，*"裁定機構是否屬慈善組織"*被列為慈善事務委員會一般職能的第一項，而備存*"一份準確和資料最新的慈善組織註冊紀錄冊"*屬其一般職能第五項的範圍之內。[15] 法例也述明慈善事務委員會具有附帶權力，以處理與其職能和一般職責的履行有關的事項。[16] 然而，舉例來說，可否行使這項附帶權力以拒絕某一個案中的慈善組織註冊，則未能肯定。

9.28 小組委員會曾在諮詢文件中認為，如果未來的慈善事務委員會具有可拒絕某項註冊申請的剩餘權力，好處之一是它能有更大的彈性來處理註冊申請。這類剩餘權力需要予以清晰界定（例如在法定規例中限定在哪些情況下才可行使這項權力）。為防止濫用這項權力，小組委員會曾建議申請人如因未來的慈善事務委員的裁定而感到受屈，可針對有關裁定向高等法院原訟法庭提出上訴。

---

11 見香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 12. 26 段。

12 見《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005），第 5 條。

13 就《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 10 條而言。

14 見《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 6 條。該條訂明：
"(1) 蘇格蘭各有關部長可藉規例，就申請名登紀錄冊以及裁定有關申請的程序事宜，作出其認為適當的進一步規定。
(2) 這些規例可特別就以下事項作出規定–
(a) 申請書必須指明或附隨的資料或文件，
(b) 申請書的格式及提交方式，
(c) 公署就申請作出裁定的期限，及
(d) 在甚麼情況下公署必須拒絕將某機構名登入註冊紀錄冊內。"

15 《2011 年慈善法令》第 15(4)條。

16 根據《2011 年慈善法令》第 20(1)條，委員會獲賦權處理與其職能和一般職責的履行有關的事項。第 20(1)條述明："委員會有權做任何旨在便利、有助於或附帶於委員會履行其任何職能或一般職責的事情。"

9.29 小組委員會曾注意到，在某機構看似已符合慈善組織準則的情況下，如未來的慈善事務委員會仍具有可拒絕其註冊的剩餘權力，可引起以下弊端：令法律產生不確定性，而未來的慈善事務委員會在運作上會欠缺透明度。假如未來的慈善事務委員會有權在某些情況下（例如當涉及不當行為時）撤銷慈善組織的註冊，這做法也被視為不必要。

9.30 經衡量利弊後，小組委員會曾認為未來的慈善事務委員會應具有經清晰界定的剩餘權力，以便在適當的個案中拒絕註冊申請。

(2) 監察慈善組織履行其法律責任

9.31 小組委員會曾在諮詢文件中建議，未來的慈善事務委員會將會是負責監察慈善組織的規管者，以確保慈善組織履行其法律責任。這包括慈善組織須遵守未來的慈善事務委員會所施加的規定而提交某些文件。

9.32 未來的慈善事務委員會應有責任確保註冊慈善組織繼續遵行其本身的慈善宗旨，以維持它在委員會的註冊地位，而慈善組織的慈善宗旨如有任何變動，便須向慈善事務委員會提交報告。

9.33 雖然慈善組織須遵從慈善事務委員會所定下的規定，但小組委員會曾認為新的機制不應增加慈善組織的開支；而在規管慈善界別方面，委員會應採取寬鬆的處事方法。

(3) 審批籌款活動申請

9.34 小組委員會曾認為，未來的慈善事務委員會應該是負責批給慈善籌款所需的一切許可證及牌照的唯一規管機構。在承擔這項職責時，委員會應接掌現時由社會福利署、食物環境衞生署及牌照事務處等部門就慈善籌款所履行的監管職能。

9.35 據建議，未來的慈善事務委員會應告知慈善組織在進行籌款活動時所引起的法律責任。這些法律責任應由委員會以淺白易明的用詞在實務守則或指引中述明，以便利慈善組織妥善履行。

9.36 未來的慈善事務委員會應確保公眾人士能取覽關於慈善組織籌款活動的資料，並應提供公眾查詢服務。

(4) 推廣良好管治及良好管理實務

9.37 正如小組委員會曾在諮詢文件中建議，未來的慈善事務委員會應從宏觀上負責慈善組織的管治，並應就關乎慈善組織的事宜訂立法定或非法定的實務守則。這些事宜包括內部監控、問責性與透明度、良好管治、良好實務、利益衝突、個人利益申報等。

(5) 關於行為失當或管理不善個案的調查權力

9.38 正如在諮詢文件中所曾論述，小組委員會認為未來的慈善事務委員會如有能力調查及制止慈善組織的弊端，對於推廣慈善組織的良好管治，以至建立和維持公眾的信心，是至關重要的。因此，小組委員會曾在諮詢文件的建議 9 中提議委員會應獲賦予權力，調查慈善組織的任何管理不善及行為失當個案。

9.39 據建議，凡慈善事務委員會接獲舉報，關於慈善組織或其高級人員管理不善或行為失當的個案，或委員會自發調查該等事宜，委員會均應有權自行或委任他人(例如會計師或法律執業者)進行調查。

9.40 小組委員會曾在諮詢文件中建議，未來的慈善事務委員會或其委任的調查員在調查慈善組織管理不善或行為失當時所獲賦予的權力，應包括向受調查的慈善組織取得活動資料及要求提交文件、紀錄、簿冊及賬目或其副本的權力。

9.41 為了令未來的慈善事務委員會及其委任的調查員能有效行使其權力，小組委員會曾認為任何人如就上述調查故意或罔顧後果地提供虛假或有誤導性的資料，或未有提供調查所需的資料，或更改、隱藏或銷毀為調查而須交出的文件，即屬犯罪。

(6) 執行和補救

9.42 小組委員會曾在諮詢文件中建議，未來的慈善事務委員會應獲賦予執行的權力，亦應有補救可供其採取，以確保慈善組織履行其法律責任及按照其慈善宗旨妥當地履行其義務。

(7) 近似原則的適用

9.43 在諮詢文件第 11 章中，小組委員會曾提議應引入法例以擴闊近似原則在香港的適用範圍。(我們也參照這項提議在本報告書第 8 章作出建議。)小組委員會曾認為未來的慈善事務委員會應獲授權在諮詢文件所列的情況下，對在慈善信託下持有的財產應用這項經

擴闊的近似原則。[17] 小組委員會曾建議，未來的慈善事務委員會應具有下列職能及權力：

(1) 裁定機構是否屬慈善組織；

(2) 備存及管理慈善組織註冊紀錄冊，包括在適當的個案中有權拒絕註冊；

(3) 監察慈善組織履行其法律責任；

(4) 審批籌款活動所需批准的申請；

(5) 推廣慈善組織的良好管治及良好實務；

(6) 自行或委任調查員調查慈善組織或其高級人員的失當行為或不善管理；

(7) 執行裁定及批給補救；及

(8) 應用近似原則。[18]

上訴機制

9.44 為了平衡未來的慈善事務委員會獲賦上述權力以及確保公平，小組委員會曾在諮詢文件中提議，應設立上訴機制，讓有關慈善組織或感到受屈的人可以對未來的慈善事務委員會的某些裁定提出上訴。小組委員會曾認為這項上訴權利應適用於委員會因慈善組織不履行其法律責任而在執行和補救方面所具有的各項權力，也應適用於近似原則的應用。小組委員會又曾認為上訴權利應延伸適用於委員會拒絕將某組織註冊為慈善組織的裁定。小組委員會曾認為此等個案的上訴，應向高等法院原訟法庭提出。小組委員會曾建議，因未來的慈善事務委員會就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善機構或人士，應有權向高等法院原訟法庭提出上訴：

(1) 委員會拒絕將有關機構註冊為慈善組織；

(2) 委員會因慈善組織不履行其法律責任而行使其在執行和補救方面的權力；或

(3) 近似原則的應用。[19]

---

17 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），建議 17。

18 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 12.43 段，建議 19。

9.45 就關乎籌款許可證及牌照的申請而提出的上訴，小組委員會曾認為應由行政上訴委員會處理，或應設立新的行政上訴機制以處理此等上訴。

受諮詢者對成立慈善事務委員會的建議的回應

9.46 我們收到大量有關這些建議的回應。大多數的回應者都不支持諮詢文件的建議 18 及 19，即關於成立單一個規管慈善組織的機構並賦予多項職能及權力。[20]

9.47 我們注意到，雖然不支持建議的回應者在數目上大大超過支持建議的回應者，但大多數的回應者都同意慈善組織更為透明和對社會有更大的問責性，是至為重要的。回應者也有共識，認為有需要保障捐款人的權利。

9.48 有鑑於所收到的意見各有不同的性質，我們把反對成立慈善事務委員會建議的意見扼要分列如下：

(1) 建議成立的慈善事務委員會的組織和架構

有些回應者表達了以下的意見：由於他們不清楚未來的慈善事務委員會的組織和架構，他們對於支持這些建議有所猶豫，尤其因為這些建議涉及公帑而成立慈善事務委員會的好處仍屬未知之數。

(2) 權力過大和缺乏制衡

有些回應者對於慈善事務委員會的建議權力範圍廣泛，無所不包，憂慮缺乏制衡。他們認為建議賦予慈善事務委員會的調查和處罰權力非同小可，可以嚴重地干預慈善組織的運作，妨礙慈善界的健康發展。他們擔心在既無制衡，又無清晰監管指引的情況下，建議成立的慈善事務委員會可能會濫用其權力。

(3) 政府的行政費用

如果要成立慈善事務委員會，以及賦予委員會調查慈善組織管理不善的權力，則無可避免地需要資助其行政費用，因而令到有些回應者擔心，由此而引起的財政負擔最終會

---

19 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），第 12.44 段，建議 20。

20 順此一提，我們留意到有很多意見書來自不同的回應者，但內容卻完全一樣。

轉嫁予慈善界。

有些回應者懷疑，成立一個獨立的機構來規管慈善組織，是否合乎成本效益。這些回應者提出反建議，認為政府應加強現行與社會福利署和稅務局有關的法律和規例，好讓這些政府部門能夠有足夠的法定權力以履行為慈善團體註冊和監察所有籌款活動的職能。有些回應者亦認為，政府應針對任何不法及詐騙行為的案件，透過廉政公署及香港警察執法。

(4) 慈善組織的行政負擔

一名回應者表示，成立新的委員會只會增加慈善組織的工作量，例如需要擬備更多報告，而這些報告的性質與慈善組織的周年報告重疊。該名回應者認為，這對於規模較小的團體來說，影響會特別大。

(5) 工作重疊

有些回應者認為，政府決策局／部門與建議成立的慈善事務委員會在工作和職權範圍上會有重疊之處。舉例來說，學校和教育機構已受教育局所管限和監督，需要直接向教育局負責。這些回應者認為，不應有另一套報告規定施加於這些機構。

(6) 干預自主權

有些來自宗教界的回應者反對有關建議，因為他們認為成立慈善事務委員會監管和審查宗教團體的慈善工作和活動，可能導致對宗教教義和活動的干預，這樣做可能違反香港特區《基本法》第一百四十一條。[21]

(7) 其他措施

不少回應者認為，可能會有其他比成立慈善事務委員會更佳的措施，以達到所述的目標，並且有助慈善組織向前邁進和茁壯成長，以服務社會。回應者提出一些建議，例如在現行機制下的慈善組織報告制度應予以加強。也有建議

---

21 《基本法》第一百四十一條訂明：
"香港特別行政區政府不限制宗教信仰自由，不干預宗教組織的內部事務，不限制與香港特別行政區法律沒有抵觸的宗教活動。"

謂可加強公眾教育，讓公眾對慈善組織和慈善事業有更多認識，從而作出明智的捐款。回應者相信會有正面的方法處理捐款的問責問題。他們認為應盡可能利用現有的制度，透過非政府的自願機制和傳媒報道，提高慈善組織的問責性和透明度，糾正在缺乏規管下人們難以區別哪些公眾籌款活動是真和哪些是假的情況。

有些回應者相信，與其成立慈善事務委員會，倒不如倚仗“一站式”的監管機制。他們認為這樣的機制已足以規管所有程序，由慈善組織申請的審批，到註冊和財務報告的提交。

一名來自學術界的回應者認為，如果規管慈善組織只是為了讓捐款者知道捐款是否已用於捐款的目的，則只需設立一個資料庫，供慈善組織披露有關資料，也同樣奏效。在此方式下，捐款者可以要求慈善組織交代，或決定應否繼續支持某一個慈善組織。因此，該名回應者認為不需要設立慈善事務委員會，而這樣的一個機構即使設立了，也只應負責慈善組織的註冊和管理上述的資料庫，因為在該名回應者看來，應通過由捐款人自己監察這些慈善組織，以達到規管慈善組織的目的。

(8) 不需要改變

有些回應者表示，既然香港的慈善組織沒有出過甚麼大問題，實不需要對現行的監管制度作出任何改變。他們認為現行的制度，包括廉政公署、執法部門和各個政府資助機構，已經可以有適當的法律和執行權力來規管慈善組織的行為。

在考慮新的規管機構會否比稅務局更適合擔任慈善組織的監管者這個問題上，一名回應者認為，沒有證據顯示慈善組織行為失當和管理不善的情況普遍，因此建議由慈善事務委員會進行規管，可能會產生過度規管的問題。

9.49 雖然有很多回應者反對成立慈善事務委員會的建議，但也有顯著的少數回應者支持這項建議。這些表示支持的回應者指出建議的好處，部分如下所述：

(1) 獨立的機構

一名回應者認為，由於向慈善組織給予稅務豁免必然會對稅收造成損失，因此授權政府部門負責裁定和認可某團體的慈善地位，會有潛在的衝突。這名回應者覺得由獨立的機構（如慈善事務委員會）而非由政府部門負責裁定團體的慈善地位，會是較佳的安排。

(2) 因享有認可地位而得益

慈善組織在獲得慈善事務委員會註冊後，會因享有認可地位而得到若干好處。這對於慈善組織的慈善籌款能力會有正面的影響。

(3) 建立公眾信心

慈善組織如須註冊及接受慈善事務委員會規管，慈善組織的事務便會公開讓公眾監察。這有助維持公眾對註冊慈善組織的信心。積極規管指設有機制處理違規運作的慈善組織，而針對嚴重違反規定的個案，慈善事務委員會可對慈善組織的活動展開調查。有回應者認為這樣做會令有問題的活動及早被揭發。

(4) 慈善界更加獨立

有回應者指出，英格蘭與威爾斯的《2011 年慈善法令》第 13(4)條規定“委員會在行使其職能時，無須聽從政府任何部長或其他政府部門的指示或受其控制”。回應者評論說，這項規定有助慈善界更加獨立於政府。建議成立的慈善事務委員會可參照英格蘭與威爾斯慈善事務委員會的模式運作，以確保香港慈善界的獨立性。

(5) 協助慈善界運作

慈善事務委員會可發出命令，例如批准修訂慈善組織宗旨的計劃，批准慈善組織合併，以至就慈善組織在日常運作上所出現的問題提供指引。回應者認為這樣會大大改善慈善組織的運作。

(6) 解答疑問的非正式平台

有一名回應者注意到，很多慈善組織都是由非法律界人士所管理，只有有限的資源支付專業費用。如果慈善組織需要就某些事項尋求指引，慈善事務委員會便可提供較為非正式的平台，以解答有關疑問。慈善事務委員會可以讓慈善組織在其行政管理和管治的事情上得到更為便利的協助。假如原本會交由法院審理的事項能夠轉交慈善事務委員會處理，則慈善事務委員會的存在亦會有助減輕司法系統的負擔。

慈善事務委員會的成員組合

9.50 幾名回應者支持成立慈善事務委員會，但認為只有該委員會讓人看得見是獨立和有威信的，而且得到公眾信任，該委員會的各項目標才能夠達到。此外，有回應者表示，必須設有制衡制度，以確保慈善事務委員會不會任意妄為和濫用權力。

9.51 幾名回應者就慈善事務委員會的成員組合提出一些建議。他們認為該委員會應由以下三類成員組成：

(i) 政府官員；

(ii) 專業界別（包括法律界、會計界、社會福利界和商界）的代表和受委託人，以及立法會的民選議員；及

(iii) 慈善組織的代表。

9.52 一名回應者建議，慈善組織的代表佔慈善事務委員會成員總數不應少於 40%，這些代表會從慈善組織所委派的候選人中選出。亦有回應者認為，慈善事務委員會的成員應來自不同背景和規模的慈善組織，他們必須由註冊慈善組織通過公平、開放和透明的公開甄選方式選出，以加強慈善事務委員會的代表性和認受性。

9.53 一名回應者支持成立慈善事務委員會，作為簡化的“一站式”程序的一部分，但指出慈善事務委員會和慈善事務專員不應構成任何團體成為慈善組織的障礙。由於創辦和成立慈善組織的過程絕不容易，需要時間和金錢，因此他建議慈善事務委員會應給予新成立的慈善組織在社會上站穩陣腳的機會。他又認為，慈善事務專員的委任不應是政府為酬庸而作的委任。他強烈認為，慈善事務委員會應在某種形式上獨立於香港的政治和行政架構。

上訴機制

9.54 對於小組委員會提出的設立上訴機制的建議，[22] 大多數回應者都不予支持，主要是因為他們不支持成立慈善事務委員會。那些支持關於成立慈善事務委員會的建議的回應者，則認為上訴機制會加強公眾對規管框架的信心。他們相信香港需要良好的制度保護其樂善好施的文化。一名回應者認為，應訂立條文，規定所有感到受屈、受影響或有利害關係的人，有權挑戰慈善事務委員會的行為或裁定，或在高等法院尋求糾正，並有權向終審法院提出上訴。

9.55 有回應者認為，應訂立條文，規定如某行為、遺漏或失當行為沒有涉及欺詐意圖或罔顧後果，或是在高等法院認為可予寬宥的情況下而作的，則慈善組織的受託人、董事或高級人員可向高等法院提出申請，要求寬免該行為、遺漏或失當行為。

9.56 一些回應者擔心，向高等法院原訟法庭提出上訴的訟費高昂，部分慈善組織（特別是中小型慈善組織）會無法負擔。

9.57 幾名回應者認為，如設立了接受和覆核投訴的審裁處或委員會，則慈善組織可向該審裁處或委員會而非向法院提出上訴。

我們在研究公眾回應後而提出的觀點

9.58 正如我們在上文指出，我們所收到的大量回應都是與成立單一個慈善組織規管機構的建議有關。這些主要是現有慈善組織的回應者，大都反對這項建議。少數支持這項建議的回應者有各種團體，包括慈善組織、專業團體和公共機構，還有學者和個別的公眾人士。雖然回應者普遍認為提升問責性和透明度對促進香港慈善事業的發展至為重要，但我們必須承認最令我們關注的，是社會顯然在是否成立未來的慈善事務委員會這個問題上沒有共識。這使我們不得不重新考慮我們在本標題下所提出的原來建議。

9.59 對於回應者所提出的一些問題，我們的回應如下。

建議成立的慈善事務委員會的組織和架構

9.60 正如先前所說，一些公眾的回應關注到建議成立的慈善事務委員會的成員組合。這些回應提出了多項問題，包括該委員會成員的人數、資格和由誰委任，以至該委員會獨立於政府的程度，以及建議

---

22 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011 年 6 月），建議 20。

為該委員會設立的內部問責機制。由於小組委員會在諮詢文件中並無討論這些問題，因此我們在考慮回應者的意見時，研究了設有慈善事務委員會或類似組織的海外司法管轄區在這些問題上的情況，以及香港部分的法定委員會。我們就這些組織所收集的相關資料載於本報告書附件 2 和 3。根據我們所研究的海外司法管轄區的經驗，我們注意到有某些要點，與慈善事務委員會或其他中央規管機構的成立以及其成員組合有關：

(1) 獲委任的成員數目，包括主席；

(2) 由誰委任主席和成員；

(3) 每次任命的任期，以及再獲委任者的最長總計任期；

(4) 獲委任所需的資格，例如來自司法機構、法律專業、會計界、社會福利界、政府、公眾等等的代表；

(5) 委員會問責的方式，例如提交周年報告的規定、應向誰提交周年報告和帳目，以及會議應否公開舉行；

(6) 獨立於政府的程度，例如委員會及其成員應否被視為政府的僱員或代理人；及

(7) 關於主席和成員的特別規定，例如利益衝突的披露和保密規定。

工作重疊

9.61 關於工作重疊的意見，我們認為設立一個中央規管機構主要的好處之一，是可減少不同政府決策局或部門之間工作重疊的情況，這與一些回應者所提出的意見剛好相反。任何責任重疊的情況都應予避免，以便慈善組織可在慈善籌款和問責制度方面採用簡化的申請程序。

憂慮自主權受到干預

9.62 我們注意到一些來自宗教界的回應者認為，如成立慈善事務委員會，可能會違反《基本法》第一百四十一條。我們不打算詳細討論這個問題，但我們認為成立慈善事務委員會的若干主要目標，是提高慈善組織（包括也屬慈善組織的宗教團體）的透明度和問責性，並推動良好的管治。這些目標旨在保護公眾利益，不應令人擔心宗教團體的自主權可能會受到干預。

建議無需改變

9.63 我們也注意到一些回應者提出關於不適宜設立一個中央規管機構的論據，理由是香港的慈善組織目前似乎沒有任何重大問題。根據小組委員會所曾進行並在諮詢文件和本報告書所載述的詳細研究，我們認為香港不宜繼續只依靠不同的政府決策局或部門規管和監察慈善組織，而不設立中央規管機構。我們必須強調，設立適當和有效的監察制度，以確保慈善組織能順暢和妥善地運作，是十分重要的。我們相信，這是防止出現嚴重的行為失當和管理不善的有效手段，否則最終會損害香港慈善組織的名聲。這樣不但會阻礙慈善界的發展，更會使慈善家的善舉變得徒勞無益。

我們的結論

9.64 我們相信，設立良好和持續的慈善組織監察制度，對慈善界的健康發展至關重要。從小組委員會所曾進行並在諮詢文件和本報告書所載述的詳細研究中，我們注意到多個司法管轄區已成立慈善事務委員會作為監察機構，也知悉那些已成立慈善事務委員會一段時間的司法管轄區的成功經驗。不過，在考慮我們在本標題下的建議的不同方案時，我們明白目前的情況對在香港成立慈善事務委員會而言並不合適。（我們也留意到，在海外司法管轄區的經驗方面，澳大利亞[23]、愛爾蘭[24] 和蘇格蘭[25] 都只是在最近幾年才設立中央規管機構，因此這些模式是否成功或是否有甚麼問題，仍有待觀察。[26]）

9.65 有鑑於公眾在諮詢期間所表達的意見和持份者所關注的多個問題，我們認為審慎的做法是建議不應在現時成立慈善事務委員會，因為公眾明顯在此議題上沒有普遍的共識。我們相信社會需要更多時間討論慈善事務委員會這個概念，尤其是考慮到諮詢工作所引起的兩極化的意見。

---

23 澳大利亞《2012 年慈善組織和非牟利組織事務委員會法令》（Charities and Not-for-profits Commission Act 2012）就澳大利亞慈善組織和非牟利組織事務委員會的成立作出規定。見：http://www.acnc.gov.au/ACNC/About_ACNC/ACNC_leg/ACNC/Legal/ACNC_leg.aspx?hkey=b3d40228-24a5-41d2-8873-cb577d565182.

24 慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority ）是根據愛爾蘭《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第 13 條成立的。

25 蘇格蘭慈善組織規管局（Scottish Charity Regulator）是根據《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 1 條成立的。

26 舉例來說，在澳大利亞於 2012 年 12 月成立慈善組織和非牟利組織委員會前，上一次在澳大利亞的聯邦層面進行的重要慈善改革已是差不多十年前（即關乎慈善宗旨定義的《2004 年擴大慈善宗旨法令》（Extension of Charitable Purposes Act 2004））。

9.66 我們也注意到，由於協調不同決策局和部門的過程必然涉及重大改動，因此即使政府當局全力推動在現階段成立慈善事務委員會，有關計劃也不可能立即予以推行。我們相信，在香港有充分的良好條件成立慈善事務委員會之前，必須特別解決以下問題：

(1) 在行政上協調不同的決策局和部門；

(2) 從政府和慈善界的角度，考慮成立慈善事務委員會在資源方面的影響；及

(3) 更進一步考慮是否對慈善事務委員會的權力作適當制衡。

9.67 有鑑於在諮詢文件和本報告書前面章節中所提及的許多好處以及其他司法管轄區的實例，我們相信為香港成立慈善事務委員會或慈善組織的中央規管機構，應是長遠的目標。我們認為未來的慈善事務委員會應包括有以下的職責：

(1) 規管慈善組織並監察其遵從法規的情況；

(2) 備存和管理慈善組織的註冊紀錄冊，並協調委員會為慈善組織註冊和稅務局批給稅務豁免這兩項職責；

(3) 處理公眾的查詢和投訴；

(4) 透過相關的宣傳計劃和公眾教育來促進慈善事業的發展；及

(5) 為持份者發出指引和實務摘要。

9.68 在過渡期間，我們認為最好能夠通過實施屬權宜性質的行政措施來達到我們的目標。這正是我們在本報告書前面的章節中所建議者，因為這些措施能夠提高慈善組織的透明度和問責性，從而向公眾提供更佳保障。

9.69 我們提議政府當局應把未來的慈善事務委員會的成立，一直保留作為考慮事項，並應在實施本報告書所建議的多項措施後進行檢討，以評估這些措施的影響和效果。

9.70 再者，我們已在本報告書前面的章節中建議，應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。[27] 我們認為訂立法定定義會

[27] 本報告書第 2 章，建議 1。

使慈善法律更為明確，令人對慈善法律有更好的理解，並便利慈善法律在香港的施行。

建議 18

我們建議，不應在現階段成立慈善事務委員會，但政府當局應在檢討實施本報告書的建議所帶來的影響和效果後，以成立慈善事務委員會或中央規管機構為長遠目標。

建議摘要

建議 1

（法定定義）

我們建議，應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。（第 2.47–2.48 段）

建議 2

（慈善宗旨的類別）

我們建議，界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括以下各類宗旨：

(1) 防貧或濟貧；

(2) 促進教育；

(3) 推廣宗教；

(4) 促進健康；

(5) 拯救生命；

(6) 推動公民意識或社區發展，包括：

  (i) 郊區或市區重建，及

  (ii) 推廣公民責任、志願工作或志願界，或提高慈善組織的效能或效率；

(7) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學；

(8) 促進人權、衝突的解決或和解；

(9) 促進宗教和諧或種族和諧；

(10) 促進平等及多元化；

(11) 推動環境保護或改善；

(12) 對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助；

(13) 促進動物福利；

(14) 可令社會得益的任何其他宗旨。

我們又建議，上述所建議的各類慈善宗旨也必須是為了公益。（第 2.207–2.222 段）

建議 3

（慈善組織的法律形式）

我們建議，現時容許慈善組織的多種法律形式並存的制度應予保留。（第 3.32–3.34 段）

建議 4

（慈善組織的註冊）

我們建議，所有：

(1) 向公眾募集現金捐款或其等值物的；及／或

(2) 已尋求豁免繳稅的

慈善組織，均必須註冊。

我們建議，註冊慈善組織的名單應由政府當局所指定的政府決策局／部門設立和備存，而這份名單應可供公眾查閱。

我們建議，不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。

我們又建議，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由有關的政府決策局／部門按每宗個案的情況裁定。（第 4.49–4.62 段）

建議 5

（財務報告準則）

我們建議，應為香港的慈善組織採納特別制定的財務報告準則。

我們建議，政府當局應與會計專業團體合作，制定這套準則。（第 5.67–5.72 段）

建議 6

（提交規定）

我們建議，政府的決策局／部門應在慈善組織申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加以下的提交規定：

(1) 應規定每年收入超逾 50 萬元的慈善組織須提交核數師報告及財務報表。

(2) 在不影響《公司條例》（第 32 章）所訂的法定規定的情況下，應規定每年收入不超逾 50 萬元的註冊慈善組織須提交經其董事局核證的財務報表。（第 5.73 段）

建議 7

（向公眾提供資料）

我們建議，政府當局應確保免稅慈善組織在其網站發布某些文件，例如財務報表和活動報告，藉以向公眾提供關於其運作情況的資料。（第 5.74 段）

建議 8

（對不遵從提交和披露規定的慈善組織採取執行行動）

我們建議，政府當局應指定一個政府決策局或部門，在有慈善組織不遵從我們所建議適用於慈善組織的提交和披露規定時，負責採取執行行動。（第 5.106 –5.109 段）

建議 9

（標準申請表格和條件）

我們建議：

(1) 應就批核各類慈善籌款牌照或許可證的申請，採用標準申請表格，其內列明某些共通的基本規定；

(2) 這些許可證的標準條件，會包括以下規定：

(a) 須披露：

(i) 慈善組織的背景（包括但不限於其組成、宗旨及工作概況）；

(ii) 慈善組織的活動；

(iii) 慈善籌款的目的；

(iv) 所籌得的款項會如何運用；及

(v) 慈善組織最新會計年度的帳目；以及

(b) 設於香港政府一站通網站之下的資訊入門網站，其現有功能須予以加強，讓以上(a)(i)-(v)項所述的慈善籌款活動資料可供公眾查閱。

(3) 其他政府決策局／部門就審批慈善籌款活動所施加而有別於標準規定的條件（例如關於披露帳目的條件），應在標準申請表格上列明為*"其他規定"*。（第 6.51–6.53 段）

建議 10

（中央熱線）

我們建議，政府應加強其現有 1823 電話中心的中央熱線功能，又或者應設立一條新的電話熱線，就慈善籌款活動的問題，解答公眾的查詢和接受投訴。（第 6.64 段）

建議 11

（展示註冊號碼）

我們建議：

(1) 就所有形式的慈善籌款活動而言，涉及活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式，展示於相關的文件上或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）上；

(2) 就透過互聯網或其他電子方式進行的慈善籌款活動而言，涉及活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式，展示於用以進行慈善募捐的網頁上或以電子方式傳送的此類訊息上；及

(3) 就涉及進行當面游說捐款人承諾定期捐款的慈善籌款活動而言，涉及活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式，展示於用以游說捐款人作出定期慈善捐款的相關文件上以及為此目的而設置的攤位內或櫃台上。（第 6.76 段）

建議 12

（推行良好實務）

我們建議：

(1) 應鼓勵慈善組織與有關的機構／組織合作，以推行良好實務，並改善慈善組織與政府之間的合作；及

(2) 應由一個統籌的政府決策局或部門，發出涉及以下各事項的良好實務指引：(a)保障和尊重捐款人的權利及私隱；(b)以合約形式聘用職業籌款人；以及(c)招募長者、弱勢社群及殘疾人士進行街頭募捐。（第 6.90–6.94 段）

建議 13

（公眾教育）

我們建議，政府當局應透過政府決策局及部門之間的協調工作，就市民如何做個精明的捐款人以及就慈善籌款活動的相關事宜，加強公眾教育。這些政府決策局及部門之間的協調工作，應互相配合。（第 6.103 段）

建議 14

（設立統籌平台）

我們建議，政府當局應在負責審批慈善籌款活動牌照的不同政府部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請（包括批准暫時佔用未批租土地）。（第 6.108–6.110 段）

建議 15

（更多資源的分配）

我們建議，負責審批慈善籌款活動牌照的政府部門，應獲分配更多資源，以加強其監管慈善籌款活動的職責，包括確保慈善籌款活動許可證的標準條件獲得遵從，以及處理透過建議設立的查詢熱線而接獲的查詢和投訴。（第 6.111 段）

建議 16

（由稅務局進行更頻密的覆查）

我們建議，稅務局應按需要更頻密地覆查個別免稅慈善組織的帳目，以確定這些慈善組織的活動是否與其慈善宗旨相符。

我們又建議，稅務局應獲分配更多資源，讓該局可進行這些更頻密的帳目覆查。（第 7.29–7.38 段）

建議 17

（近似原則）

我們建議：

(1) 在香港引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例（該模式包含於英格蘭《2011 年慈善法令》第 62 至 66 條之內），為在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍；

(2) 參照英格蘭模式，擴闊近似原則在香港的適用範圍，而即使落實慈善信託的慈善宗旨並非不可能或不切實可行，近似原則仍可適用於以下情況：

(a) 為特定的慈善宗旨而捐出的財產未能用於該項宗旨，而捐贈者又身分不明或已放棄收回財產的權利；

(b) 財產是應募捐而為特定的慈善宗旨而捐出；或

(c) 慈善團體已解散。（第 8.32–8.33 段）

建議 18

（我們對成立慈善事務委員會的結論）

我們建議，不應在現階段成立慈善事務委員會，但政府當局應在檢討實施本報告書的建議所帶來的影響和效果後，以成立慈善事務委員會或中央規管機構為長遠目標。（第 9.64–9.70 段）

附件 1

諮詢文件的回應者名單

慈善組織及相關機構

1. 防止虐待兒童會有限公司
2. 義務工作發展局
3. 關懷愛滋
4. 雅麗氏何妙齡那打素慈善基金會
5. 病人互助組織聯盟
6. 國際特赦組織香港分會人權教育慈善基金
7. 新婦女協進會
8. 香港女障協進會
9. 善愿會有限公司
10. 香港小童群益會
11. 突破
12. 嘉諾撒仁愛女修會
13. 香港明愛
14. 天主教香港教區
15. 明德兒童啟育中心
16. 中華基督教禮賢會香港區會
17. 基督教宣道會香港區聯會有限公司
18. 基督教宣道會香港區聯會有限公司宣道會社會服務處
19. 基督徒信望愛堂
20. 基督徒關懷香港學會
21. 中華基督教會長洲堂
22. 中華基督教會傳恩堂
23. 中華基督教會全完堂
24. 中華基督教會香港志道堂
25. 中華基督教會香港區會
26. 中華基督教會基灣堂
27. 中華基督教會全完堂葵涌事工委員會
28. 中華基督教會廣福堂有限公司
29. 中華基督教會梅窩堂
30. 中華基督教會聖光堂
31. 中華基督教會大埔堂富善佈道所
32. 中華基督教會田景堂
33. 中華基督教會青衣全完堂

34. 中華基督教會元朗堂有限公司
35. 中華基督教會大埔堂有限公司
36. 基督教恩霖堂(長沙灣堂)
37. 思匯政策研究所
38. 氣候組織(香港)有限公司
39. 製衣業訓練局
40. 世界傳道會／那打素基金
41. 基督教香港信義會社會服務部總處(企業傳訊)
42. 般福堂
43. 中華基督教播道會恩福堂
44. 遠東廣播有限公司
45. 香港基督徒學生福音團契
46. 恩泉基金會有限公司
47. 扶康會
48. 綠色力量
49. 環保觸角
50. 綠領行動
51. 綠色和平
52. 香港哮喘會
53. 香港失明人協進會
54. 香港學園傳道會有限公司
55. 香港癌症基金會
56. 香港天主教勞工事務委員會
57. 香港基督教協進會
58. 香港基督教服務處
59. 香港社會服務聯會
60. 香港家庭福利會
61. 香港婦女中心協會
62. 香港青年協會
63. 香港肌健協會
64. 香港紅十字會
65. 香港聖公會福利協會
66. 香港盲人輔導會
67. 香港保護兒童會
68. 香港聖約翰救護機構
69. 香港融樂會
70. 香港科技大學
71. 香港婦女基督徒協會

72. 香港婦聯
73. 香港婦女勞工協會
74. The ICAEW Foundation in Hong Kong
75. 弘立書院
76. 香港天主教正義和平委員會
77. 基道文字事工有限公司
78. 香港心理衞生會
79. 香港基督教循道衞理聯合教會
80. 基督教宣道會北角堂
81. 海外基督使團
82. 樂施會
83. 學前弱能兒童家長會
84. 竹園區神召會
85. 保良局
86. 博愛醫院
87. 香港復康聯盟
88. 長者安居協會
89. 信興教育及慈善基金有限公司
90. 香港社區組織協會
91. 明光社
92. 聖雲先會香港中央分會
93. 苗圃行動
94. 香港崇真會
95. 東華三院
96. 永光鄰舍關懷服務隊有限公司
97. 香港世界宣明會
98. 世界自然基金會香港分會
99. 仁濟醫院
100. 香港基督教青年會
101. 圓玄學院

政府部門及相關機構

102. 公司註冊處
103. 律政司民事法律科
104. 律政司法律政策科
105. 教育局
106. 食物環境衞生署
107. 香港警務處

108. 醫院管理局
109. 稅務局
110. 司法機構
111. 法律援助署
112. 香港個人資料私隱專員公署
113. 社會福利署
114. 社會工作者註冊局

其他機構

115. 友盟建築材料有限公司
116. 奧雅納集團有限公司
117. 亞洲人權委員會
118. 香港工商專業聯會
119. 商界環保協會有限公司
120. Cannon Trustees Limited
121. 中國信徒佈道會有限公司
122. 中華電力有限公司
123. 小型福利機構關注組
124. 康和互助社聯會
125. 中遠太平洋有限公司
126. 職工盟教育基金
127. 陶氏化學太平洋有限公司
128. Ecopoint Limited
129. 福田科技有限公司
130. 富士施樂(香港)有限公司
131. 金門建築有限公司
132. 香港基督女少年軍
133. Golden Power Manufacturing Limited
134. 鷹君發展及策劃管理有限公司
135. 遠大醫療用品有限公司
136. Green Mobility Innovations Limited
137. 長春行有限公司
138. 恆生銀行有限公司
139. 史密夫律師事務所
140. 香港中華煤氣有限公司（煤氣公司）
141. 香港大律師公會
142. 香港教會更新運動有限公司
143. 香港職工會聯盟

144. 香港電燈有限公司
145. 香港機電工程商聯會
146. 香港社會企業總工會有限公司
147. 香港人權監察
148. 香港政策透視
149. 香港社會工作人員協會
150. 香港社會工作者總工會
151. 香港信託人公會有限公司
152. 明施慎選
153. 怡和機器有限公司
154. 九龍巴士（一九三三）有限公司（九巴）
155. 香港律師會
156. 三菱電機菱電空調・影像設備(香港)有限公司
157. 現代貨箱碼頭有限公司
158. 無標籤協會
159. 立法會張國柱議員辦事處
160. 國際扶輪 3450 地區
161. 施耐德電氣（香港）
162. 香港蜆殼有限公司
163. 香港愛護動物協會
164. STEP Hong Kong Limited
165. 新鴻基地產發展有限公司
166. 太古地產有限公司
167. TCOG Concern Group
168. 同志社區聯席
169. TPIZ Resources Limited
170. 會德豐有限公司
171. 五旬節聖潔會永光堂有限公司

個人

172. 不評人
173. 一群有心的市民
174. A member of the public
175. 一市民（簽名無法辨認）
176. 白景崇
177. Baig Raees Begum
178. Bradshaw Dan
179. 陳先生
180. 陳章明
181. Chan Clement
182. 陳堅麗牧師
183. Chan Matthew
184. Chan Sang Hing
185. 陳惠琴
186. 張振華牧師
187. Cheng Wai Him
188. Cheung Allen
189. Cheung Iris
190. Cheung Luko
191. 程暐強
192. 趙振漢
193. Choi Yat Sing
194. 莊耀洸
195. Chow Roland
196. 朱小文
197. 朱靜華
198. Chun Angela
199. 鍾炳霖
200. Crawley W.A.T.
201. Fan Nic
202. 霍婉紅
203. 方黃吉雯
204. 馮可立
205. Gallagher Steven
206. Gladys
207. Gunson David

208. HK Citizen
209. 何淑貞
210. 蕭文琥
211. 葉子揚
212. 龔偉森
213. Kwong Gordon
214. 林靜嫻
215. Lau Carolyn 及 Swetnam Marcus
216. 劉浩榮
217. 劉有蓮
218. Law M Y
219. 李詠怡及劉康慧
220. 李穎芝、何錦璇及陳祖為
221. 李緹瑩
222. Leung Anita
223. Leung Mei Ying
224. Li George
225. 勞敏研
226. 羅沛然
227. 羅達雄
228. 陸漢思
229. 麥德偉
230. Moore Marion
231. 蕭楚基
232. 蘇智航
233. 戴耀廷
234. Tang W Brian
235. Tang Stephen
236. 狄國法
237. 湯穎芝
238. 曾文堯
239. 謝世傑
240. 曹鴻輝
241. Tsui Chung Man
242. 抽刀斷水
243. 温法德
244. 黃小姐
245. Wong Chan

246. 黃帆風
247. Woodhead Geoffrey
248. 許英
249. 有型勁人
250. 葉毓秀
251. 虞瑋倩
252. Yuen Connie
253. Yuen HP Patrick
254. 阮耀啟
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

海外慈善事務委員會的成員組合和內部監管：對香港未來可能成立的慈善事務委員會的啟示

英格蘭與威爾斯

1. 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會（Charity Commission）根據《1993 年慈善法令》（1993 Charities Act）第 1A 條成立。[1]《2011 年慈善法令》（2011 Charities Act，下稱"《2011 年法令》"）第 13(3)條規定，慈善事務委員會須代表政府履行職能。根據《2011 年法令》第 13(4)條，慈善事務委員會在行使其職能時，不得受任何政府部長或其他政府部門指揮或控制，但這並不包括財政部（Treasury）對委員會的開支作出行政管制。[2]

2. *成員的人數和資格*。《2011 年法令》附表 1 就慈善事務委員會的成員組合作出規定，包括成員的人數、任期和薪酬。附表 1 第 1(1)段規定，慈善事務委員會須由一名主席以及最少四名但不多於八名的其他成員組成。

3. 慈善事務委員會的理事會（Board of the Commission）由非執行成員組成，負責制定慈善事務委員會的策略和未來方向。理事會授權高級管理小組（Senior Management Team）作出涉及日常運作的決定。該小組由行政總裁擔任主席，組員包括各總監及主要高級人員。總監負責實行因理事會的決定而產生的計劃和政策。每一名總監由小組委員會提供支援，這些小組委員會由高級人員和慈善事務委員會其他主要部分的代表組成。[3]

4. *成員的委任*。根據附表 1 第 1(1)段，慈善事務委員會的主席和成員由部長委任。第 1(2)及(3)段進一步規定——

"(2) 部長須行使第(1)節的權力，以確保——

---

1 《2011 年慈善法令》第 13(1)條規定，英格蘭與威爾斯慈善事務委員會繼續屬法人團體。

2 《2011 年慈善法令》第 13(5)條。

3 http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/About_the_Commission/Our_Board_index.aspx.

(a) 委員會的成員在總體上具備關於第(3)節所提及的事宜的知識和經驗；

(b) 最少有兩名成員具有《1990年法庭和法律服務法令》(Courts and Legal Services Act 1990)[4]第71條所指的七年一般資格；及

(c) 最少有一名成員

(i) 熟悉威爾斯的情況，及

(ii) 是在徵詢威爾斯部長(Welsh Ministers)的意見後而獲委任。

(3) 有關事宜是——

(a) 關於慈善組織的法律；

(b) 慈善組織的帳目和為慈善組織提供資金；及

(c) 不同規模和類別的慈善組織的運作和規管。

(4) 在第(2)(c)節，'成員'不包括獲委任為委員會主席的人。"

5. 附表1第3段規定，任何人獲委任為慈善事務委員會成員，其任期不得超過三年。慈善事務委員會成員的任期總計不得超過十年。

6. 行政總裁和其他人員由慈善事務委員會根據附表1第5段聘任。受聘人員的服務條款和條件由慈善事務委員會決定，並經公務員部長批准。[5]

7. *問責方式*。在慈善事務委員會如何問責方面，附表1第11段規定——

"在每一財政年度屆滿後，委員會須在切實可行範圍內盡快就以下各方面發表一份報告——

---

[4] 根據《1990年法庭和法律服務法令》第71(3)(c)條，某人如在高等法院的任何部分就任何類別的法律程序有出庭發言權，或在郡級法院或裁判法院就所有法律程序有出庭發言權，即屬具有*"一般資格"*。

[5] 《2011年慈善法令》附表1。

(a) 在該年度內履行其職能的情況；

(b) 委員會認為在該年度內其目標（見第 14 條）[6] 已獲達到的程度；

(c) 在該年度內執行其一般職責的情況（見第 16 條）[7]；及

(d) 在該年度內管理其事務的情況。”

8. 根據附表 1 第 12 段，慈善事務委員會須舉行公開會議（“周年會議”），以便對報告進行審議。周年會議會在報告發表當日起三個月內舉行。

---

[6] 第 14 條

委員會有以下目標——

1. 公眾信心目標
   公眾信心目標是增加公眾對慈善組織的信任和信心。
2. 公益目標
   公益目標是促進對公益規定的施行的認識和理解。
3. 履行法律義務目標
   履行法律義務目標是促使慈善受託人在控制和管理慈善組織的行政事務時履行其法律義務。
4. 慈善資源目標
   慈善資源目標是推動善用慈善資源。
5. 問責目標
   問責目標是加強慈善組織對捐款人、受助人和公眾的問責。

[7] 第 16 條

委員會有以下一般職責——

1. 委員會在執行其職能時，須在合理地切實可行的範圍內採取符合以下說明的行事方式——
   (a) 能與其目標相符；及
   (b) 是該會認為就達致該等目標而言屬最適當的。
2. 委員會在執行其職能時，須在合理地切實可行的範圍內採取符合鼓勵以下事項的行事方式——
   (a) 所有類型的慈善捐獻；及
   (b) 志願參與慈善工作。
3. 委員會在執行其職能時，須顧及有需要以最有效率、最有效益和最符合經濟原則的方式使用其資源；
4. 委員會在執行其職能時，須在相關的情況下顧及最佳規管慣例的原則（包括規管活動應是合乎比例、負責任、一致、透明，以及只針對有需要採取行動的個案這項原則）。
5. 委員會在執行其職能時，須在合適的個案中顧及是否適宜協助慈善組織進行創新或協助他人代慈善組織進行創新。
6. 委員會在管理其事務時，須顧及可合理地視為適用於該會並且獲普遍接納的良好企業管治原則。

9. 慈善事務委員會是公開和負責任的組織。該會的理事會會議以公開形式舉行，任何人都可出席，以便親身了解該會如何在關於其工作方面作出運作和政策上的決定。[8]

愛爾蘭

10. 慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）在2009年根據愛爾蘭《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第13條成立。該法令的附表1就慈善組織規管局的成立作出詳細規定。

11. *成員的人數和資格*。根據附表1第2(1)段，規管局須由最少9名和不多於20名的成員組成，而在這20名成員中，最少有三名成員應是正在或曾在高級法院（Superior Courts）擔任司法職位的人，或者是有不少於十年資歷的大律師或律師。

12. 附表1第2(6)至2(8)段規定——

"(6) 規管局成員的任期由部長決定，但從成員獲委任之日起不得超逾5年。

(7) 除第(8)節另有規定外，規管局的成員在任期隨時間過去而屆滿後，有資格再獲委任為規管局的成員。

(8) 根據第(7)節再獲委任為規管局成員的人，擔任成員的任期總計不得超過10年。"

13. 附表1第3(3)段規定，規管局的成員如有以下情況，可能會喪失資格或停任——

"(a) 被判定破產；

(b) 與債權人達成債務重整協議或債務償還安排；

(c) 被具有司法管轄權的法院判處監禁；

(d) 被裁定犯了與公司有關的可公訴罪行；

---

[8] http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/About_the_Commission/Our_Board_index.aspx.

(e) 被裁定犯了與慈善組織或慈善信託有關的可公訴罪行；

(f) 被裁定犯了涉及欺詐或不誠實行為的罪行（不論是否與公司有關）；或

(g) 受根據《1990 年公司法令》（Companies Act 1990）第 160 條[9] 所作出的命令規限。”

14. 不過，在一些情況下，如規管局的成員、委員會的成員或行政總裁獲提名為愛爾蘭國會參議院（Seanad Éireann）的議員，獲選為愛爾蘭國會（Oireachtas）兩院其中一院的議員[10] 或歐洲議會（European Parliament）的代表，或根據《1997 年歐洲議會選舉法令》（European Parliament Elections Act 1997）附表 2 第 XIII 部被當作獲選為歐洲議會的代表，他可能須停止擔任規管局的成員。

15. 附表 1 第 9 及 10 段是關於規管局的成員或職員須披露利益的規定。第 11 段則規定，任何人不得披露他以規管局成員、規管局職員或委員會成員的身分所取得的機密資料。

---

[9] 《1990 年公司法令》第 160 條規定——

“(1) 如任何人被裁定犯了與公司有關的可公訴罪行或涉及欺詐或不誠實行為的罪行，則在被定罪當日起的 5 年期間內或法院應檢控官的申請並在考慮該案件的所有情況後而命令的期間內——

(a) 該人不得被委任為任何公司或任何根據 1893 至 1978 年各項《工業和公積金社團法令》（Industrial and Provident Societies Acts）註冊的社團的核數師、董事或其他高級人員、接管人、清盤人或審核人，或是以上述的身分行事，或是以任何方式直接或間接關涉或參與上述的公司或社團的發起、成立或管理；

(b) 就本法令而言，該人須被當作在上述期間受到一項取消資格令規限。

(2) 如法院在任何法律程序中信納或因應根據本條所提出的申請而信納——

(a) 某人在身為某公司的發起人、高級人員、核數師、接管人、清盤人或審核人期間，曾犯了與該公司或該公司的成員或債權人有關的欺詐罪；或

(b) 某人在身為某公司的發起人、高級人員、核數師、接管人、清盤人或審核人期間，曾犯了違反其作為該等發起人、高級人員、核數師、接管人、清盤人或審核人所應履行的責任之罪；或

(c) 曾根據主體法令第 297A 條（藉本法令第 138 條而加入）就某人作出宣告；或

(d) 任何人作為某公司的發起人、高級人員、核數師、接管人、清盤人或審核人的行為操守，使該人不適宜關涉公司的管理；或

(e) 由於法院或部長根據各項《公司法令》而委任的調查員所作的報告，任何人的行為操守使該人不適宜關涉公司的管理；或

(f) 某人因持續不履行相關規定而構成失責；

則法院可自行作出或因應有關申請而作出一項針對該人的取消資格令，為期一段法院認為合適的期間。

.....”

[10] 愛爾蘭國會（Oireachtas）由主席和兩院（即眾議院（Dáil Éireann）和參議院（Seanad Éireann））組成；見 http://www.oireachtas.ie/parliament/oireachtasbusiness/billslegislation/。

16. *成員的委任*。附表 1 第 2(2)至 2(5)段就成員的委任作出詳細規定——

"(2) 規管局的成員須由部長經政府批准後委任。

(3) 規管局的主席須由部長在規管局的成員中委任。

(4) 部長須在切實可行範圍內，盡力確保規管局成員的男女比例保持合理平衡；及

(5) 部長在委任規管局的成員時，須確保在該等成員中有具備關於以下方面的知識和專長的人——

(a) 與慈善組織有關的法律；

(b) 慈善組織備存帳目和資助慈善組織的事宜；及

(c) 慈善組織的管理。"

17. 附表 1 第 6 段規定，規管局可成立一個全部或部分由規管局成員組成的委員會，以協助規管局履行其職能，並在這方面向該局提出意見。

18. 根據附表 1 第 6(2)段，規管局在委任委員會的成員時，須——

"(a) 考慮對委員會適當和有效率地履行其職能而言屬需要的各類資格和經驗；

(b) 考慮委員會成員的男女比例是否適宜保持恰當平衡。"

19. *問責方式*。在規管局如何問責方面，每當根據眾議院會議常規（Standing Orders of Dáil Éireann）成立的負責審核庫務和審計總長（Comptroller and Auditor General）的撥款帳目和報告並就有關帳目和報告向眾議院匯報的眾議院委員會（Committee of Dáil Éireann）以書面提出要求時，行政總裁須根據該法令第 22(1)條就以下事宜向該委員會作證——

"(a) 已在規管局根據本法令須擬備並須經庫務和審計總長審計的簿冊或其他帳目紀錄中記錄的交易，或須在上述簿冊或帳目紀錄中記錄的交易，是否合乎規定和適當；

(b) 規管局在運用其資源方面，是否符合經濟原則及講求效率；

(c) 規管局為評估其運作效能而採用的系統、程序和常規；及

(d) 根據《1993年庫務和審計總長（修訂）法令》（Comptroller and Auditor General (Amendment) Act 1993）第11(2)條擬備的庫務和審計總長特別報告或提交眾議院省覽的庫務和審計總長的任何其他報告（在該報告與第(a)、(b)或(c)段所指定的事宜有關的範圍內）所提及的任何影響規管局的事宜。”

20. 第22(2)條規定——

“行政總裁在履行其在本條下的職責時，不得對政府或政府部長的任何政策是否可取，或該等政策的目標是否可取，提出質疑或發表意見。”

21. 該法令第23條就行政總裁向其他國會委員會的問責作出規定。行政總裁須應委員會的書面要求，出席由國會兩院的其中一院委任或由國會兩院共同委任的委員會（但並非第22條所提及的委員會或眾議院轄下的議員個人利益監察委員會或參議院轄下的議員個人利益監察委員會）或該等委員會轄下的小組委員會，交代規管局的一般行政管理事宜。然而，根據第23(3)條，如任何事宜屬或曾屬或在將來可能屬愛爾蘭任何法院或審裁處的法律程序的標的，則行政總裁無須就該等事宜在委員會席前作出交代。

22. 第23(4)及(5)條規定——

“(4) 行政總裁如認為他被要求在委員會席前作出交代的事宜屬第(3)款所適用的事宜，須將上述意見和他持有上述意見的理由告知委員會，而除非行政總裁是在委員會席前將有關資料傳達給委員會的，否則有關資料須以書面向委員會傳達。

(5) 如行政總裁已根據第(4)款將其意見告知委員會，而委員會沒有撤回第(2)款所提及的要求（在該項要求涉及上述意見所指的事宜的範圍內）——

(a) 行政總裁在獲告知委員會不這樣做的決定

後，可在不遲於 21 天內以簡易方式向高等法院提出申請，要求高等法院裁定有關事宜是否屬第(3)款所適用的事宜；或

(b) 委員會的主席可代委員會提出上述申請；

而高等法院須對有關事宜作出裁定。”

23. 第 23(8)條規定——

“行政總裁在履行其在本條下的職責時，不得對政府或政府部長的任何政策是否可取，或該等政策的目標是否可取，提出質疑或發表意見。”

24. 上文所提及的相關條文至今仍未實施。

新西蘭

25. 新西蘭的慈善事務委員會（Charities Commission）根據新西蘭《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）第 8 條成立。根據該法令第 9(1)條，慈善事務委員會是《2004 年官方實體法令》（Crown Entities Act 2004）所指的官方實體。[11]

26. *成員的人數和資格*。該法令第 11 條就慈善事務委員會的成員作出規定。慈善事務委員會由不少於五名但不多於七名的成員組成。慈善事務委員會的成員是《2004 年官方實體法令》所指的委員會。

27. *成員的委任*。慈善事務委員會的成員（包括主席）由部長委任。目前，慈善事務委員會由社會和志願界別部長（Minister for the Community and Voluntary Sector）所委任的理事會管理。

28. *問責方式*。作為《2004 年官方實體法令》所規定的自主官方實體（Autonomous Crown Entity），新西蘭慈善事務委員會是獨立於政府的組織，但在負責的政府部長作出指示時，該委員會須 *‘考慮’* 政府的政策。[12]

---

11 官方實體指屬《2004 年官方實體法令》第 7 條所列的五個類別的其中之一的實體。這五個類別是法定實體、官方實體公司、官方實體的附屬公司、學校的受託人委員會和專上學院。慈善事務委員會是屬於法定實體類別的自主官方實體，列於《2004 年官方實體法令》附表 1 第 2 部。

12 http://charities.govt.nz/about/board.

29. 在如何問責方面，慈善事務委員會須每年與慈善實體的代表舉行最少一次周年會議。根據《2005年慈善法令》第12(3)條，部長或部長的代表或部長及其代表須在舉行會議的每年出席最少一次周年會議。第12(6)及(7)條規定如下——

"(6) 在每次周年會議上，委員會須——

(a) 報告委員會在上一財政年度的運作情況；及

(b) 將委員會在該年度的財務報表提交會議席上省覽；及

(c) 報告在現有財政年度內，委員會知道可能對慈善界造成重大影響的事宜；及

(d) 為出席會議的人提供合理機會——

(i) 就委員會在上一財政年度的運作情況提出問題；及

(ii) 就委員會在上一財政年度的運作情況向委員會提出意見；及

(iii) 就(c)段所提及的事宜提出問題，並就該等事宜向委員會提出意見。

如披露任何資料會違反保密原則、違反信託、違反合約、違反任何成文法則或違反任何其他法律規則，則第(6)款並不規定委員會須披露有關資料。"

蘇格蘭

30. 《2005年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第1條規定成立一個稱為蘇格蘭慈善組織規管局公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱"公署"）的辦事處。

31. *成員的人數和資格*。該法令附表1列出蘇格蘭慈善組織規管局（Scottish Charity Regulator）的成員組合和獲轉授的權力。附表1第1段規定：

"蘇格蘭慈善組織規管局（在本附表中稱為'規管局'）須由蘇格蘭部長認為合適的數目的成員組成，但不得少於4人。

……

如某名個人是——

(a) 蘇格蘭議會的成員；

(b) 下議院的成員；

(c) 歐洲議會的成員；

(d) 蘇格蘭政府的公務員；

(e) 蘇格蘭部長藉命令而規定的其他類別的個人，

該人即喪失獲委任為和成為規管局成員的資格。"

32. *成員的委任*。根據該法令附表1第1(2)段，蘇格蘭部長（Scottish Ministers）須在他們覺得具有關乎公署的職能的知識和技能的人當中委任成員。

33. 根據附表1第3(1)段，蘇格蘭部長須在規管局的成員中委任一人出任主席，並在該等成員中委任另一人作為上述成員的副手。

34. 根據附表1第4段，規管局須聘任一名行政總裁，並可聘任它認為合適的其他僱員。行政總裁和其他僱員的聘任條款及條件，以及其他僱員的數目，須經蘇格蘭部長批准。

35. *問責方式*。蘇格蘭政府的部長對關於慈善法例和第三界別的政策負有最終責任。公署與蘇格蘭政府訂有框架協議，該協議確定公署與蘇格蘭政府之間的關係，並提供政策和企業參與的組織框架，公署與蘇格蘭政府會在這個框架下運作。公署亦與蘇格蘭政府內負責落實慈善法例的慈善法小組緊密合作。[13]

[13] http://www.oscr.org.uk/about-oscr/oscr-management/.

新加坡

36. *成員的人數和資格*。按照新加坡的規管慈善團體與公益機構跨部委員會（Inter-Ministry Committee on the Regulation of Charities and Institutions of a Public Character）在2006年3月所提出的建議，新加坡慈善總監辦公室（the office of the Commissioner of Charities）在2006年9月1日由新加坡稅務局（Inland Revenue Authority）轉移至社會發展、青年和體育部（Ministry of Community Development, Youth and Sports）。[14]

37. 有五個界別管理人（Sector Administrators）在他們各自所負責的界別中協助慈善總監（Commissioner of Charities）監督慈善團體與公益機構，這五個界別管理人分別是：

- 教育部（Ministry of Education）——教育
- 衛生部（Ministry of Health）——衛生
- 信息、通訊和藝術部（Ministry of Information, Communications and the Arts）——藝術和文化遺產
- 人民組織（People's Association）——社會
- 新加坡體育局（Singapore Sports Council）——體育

38. 慈善團體和公益機構如具有與宗教、社會和福利服務、保護或改善環境或動物福利有關的慈善宗旨，或是不純屬於上述界別，則由慈善總監辦公室管轄。[15]

39. 根據新加坡《慈善法令》（Charities Act）第4A(2)條，慈善理事會（Charity Council）的主席和其他成員按照部長所決定的任期和條款及條件而獲委任。目前，慈善理事會由包括主席在內的15名成員組成，其中十名成員來自人民界別，他們因為具備會計、企業管治、創業和法律方面的專長而被選中。他們也在不同領域參與義務和慈善工作，如藝術和文化遺產、社區、教育、衛生和社會服務。[16]

40. *成員的委任*。新加坡《慈善法令》第3條就慈善總監的委任作出規定。該條規定——

---

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) 部長可委任——

(a) 一名稱為慈善總監的人員，該人員須具有本法令賦予他的職能；及

(b) 一名副慈善總監和部長認為所需的助理慈善總監或其他人員，以協助慈善總監妥為執行其職能。"

第 3(2)條就慈善總監向副慈善總監轉授權力作出規定，而第 3(3)條則就以書面向助理慈善總監轉授權力作出規定。

41. *問責方式*。慈善理事會根據《慈善法令》第 4A 條成立，成員包括人民界別的代表，負責在慈善界推動良好的管治和自律規管。慈善理事會的職能，是就慈善總監轉交該理事會而關於《慈善法令》的執行和慈善總監的目標和職能的問題，向慈善總監提供意見。慈善理事會也在規管慈善團體以及在慈善界推動自律規管和良好的管治水平這兩方面，向慈善總監提出建議。

南非

42. 根據南非的《非牟利機構法令》（Nonprofit Organisations Act）第 4 條，非牟利機構專員公署（Directorate for Nonprofit Organisations）在一個國家級部門內成立。

43. *成員的人數和資格*。非牟利機構專員公署作為公共辦事處，持有關於註冊非牟利機構的資料，以供公眾查閱。該公署現設於社會發展部內（Department of Social Development）。[17]

44. *成員的委任*。根據該法令第 8 條，部長必須指定該國家級部門的一名僱員為非牟利機構專員，負責管理非牟利機構專員公署，並執行賦予專員的其他職能。部長亦可根據第 10(1)條委任顧問委員會或技術委員會，以達到該法令的目的。

45. 第 10(3)條規定——

"在委任顧問委員會或技術委員會時，部長須——

(a) 決定該等委員會的成員組合、職能和工作程序；

---

[17] http://www.dsd.gov.za/npo/.

(b) 在諮詢財政部長後，決定適用於該等委員會的成員的條款、條件、薪酬和津貼；及

(c) 決定與該等委員會有關的其他事宜。”

46. 根據該法令第 9 條，部長須委任人員以維持一個由最少七人組成的仲裁小組，並指定其中一名成員為主席。

47. *問責方式*。根據該法令第 7 條，部長須在每一財政年度屆滿後六個月內，將關於公署在上一財政年度的事務的書面敘述和財政報告，提交國會省覽。

香港的情況

48. 我們研究了在香港成立的部分法定委員會／公署（例如平等機會委員會、廉政公署、證券及期貨事務監察委員會和個人資料私隱專員公署）的成員組合、主席和成員的委任方法，以及問責方式，有關資料載於本報告書附件 3 的列表。據觀察，這些委員會／公署每一個都有不同數目的成員。列表內的委員會／公署的所有主席和成員均由行政長官委任，並向不同的政府官員負責。

考慮事項

49. 在研究其他司法管轄區和香港的情況後，我們注意到以下各點：

(1) 在委員會／公署的成員組合方面，委員會／公署的成員人數差異很大，由英格蘭與威爾斯的 4 至 8 名到愛爾蘭的 9 至 20 名不等。在委員會／公署的成員人數上，似乎沒有固定的規律。

在香港，不同類型的委員會／公署在成員人數上也沒有固定的規律。舉例來說，平等機會委員會有一名主席和 4 至 16 名成員，而個人資料(私隱)諮詢委員會在主席以外則有四至八名成員。

(2) 一些司法管轄區對委任某人擔任成員的任期施加限制。英格蘭與威爾斯規定，慈善事務委員會成員的任期不能超過三年；如再獲委任，任期總計不得超過十年。在愛爾蘭，

慈善組織規管局成員的任期不得超過五年；如再獲委任，任期總計不得超過十年。

香港並無特定的法例，規定各委員會／公署的成員的任期。

(3) 在我們研究過的所有海外司法管轄區，委員會／公署的主席和成員都是由部長負責委任。在香港，我們研究過的所有委員會／公署的主席和成員都是由行政長官委任。行政長官在委任強制性公積金計劃管理局的成員之前，必須諮詢該管理局的意見。

(4) 在某些司法管轄區，獲委任的成員常常有資格方面的規定。舉例來說，在英格蘭與威爾斯，獲部長委任的委員會成員須具備關於下列事宜的知識和經驗：i)慈善法律；ii)慈善組織的帳目和為慈善組織提供資金；以及 iii)不同規模和類別的慈善組織的運作和規管。此外，最少有兩名成員須具有《1990 年法庭和法律服務法令》[18] 第 71 條所指的七年一般資格，而且最少有一名成員須熟悉威爾斯的情況，並是在徵詢威爾斯部長的意見後而獲委任。

愛爾蘭在成員的專長和經驗方面也有類似的規定。獲部長委任的慈善組織規管局的成員須在慈善法律、慈善組織備存帳目，以及資助和管理慈善組織這三方面，具備知識和經驗。此外，最少三名規管局的成員應正在或曾在高級法院（Superior Courts）擔任司法職位，或者是有不少於 10 年資歷的大律師或律師。

愛爾蘭亦有法例條文規定導致喪失成員資格的情況，例如被判定破產或因犯了可公訴罪行而被定罪。有關法例也訂有成員須披露利益和不得披露機密資料的規定。

在蘇格蘭，蘇格蘭部長須委任他們覺得具有關乎公署的職能的知識和技能的人擔任成員。

(5) 在問責方面，不同的司法管轄區採納了不同程度的問責規定。一些司法管轄區（如英格蘭與威爾斯、愛爾蘭和南非）所普遍採納的一項規定，是委員會／公署須發表周年報

---

18 根據《1990 年法庭和法律服務法令》第 71(3)(c)條，某人如在高等法院的任何部分就任何類別的法律程序有出庭發言權，或在郡級法院或裁判法院就所有法律程序有出庭發言權，即屬具有 *"一般資格"*。

告，交代在該年內執行其職能和職責的情況。在一些司法管轄區，如英格蘭與威爾斯和新西蘭，法例規定相關的委員會須舉行周年會議審議有關報告。在英格蘭與威爾斯，周年會議是以公開會議的形式舉行，以確保問責性和透明度。

在一些司法管轄區，例如愛爾蘭，法例對慈善組織規管局的行政總裁施加詳細的問責規定。行政總裁須就規管局的帳目、資源運用和運作向愛爾蘭眾議院委員會作證，並須出席由愛爾蘭國會委任的國會委員會。

蘇格蘭並無訂立特定的法定問責規定。反之，慈善組織規管局公署一般對政府部長負責，政府部長對慈善界別負有最終的政策責任。

在新加坡，慈善總監是新加坡政府的一部分，向社會發展、青年和體育部長負責。慈善理事會是獨立的非政府機構，成員包括來自社會界別的代表。慈善理事會會就關於《慈善法令》的執行和慈善總監的目標和職能的問題，向慈善總監提供意見。慈善理事會也可在規管慈善團體以及在慈善界推動自律規管和良好的管治水平這兩方面，向慈善總監提出建議。

在香港，我們所研究過的所有委員會／公署，按照法例規定須向行政長官（廉政公署）、政務司司長（平等機會委員會和個人資料私隱專員公署）或財政司司長（證券及期貨事務監察委員會和強制性公積金計劃管理局）提交妥當的帳目和財務報表。除了強制性公積金計劃管理局外，法例規定其他的委員會／公署須將提交行政長官或主要官員的事務報告、帳目報表和核數師就該帳目報表所作的報告，提交立法會省覽。

(6) 獨立性

值得注意的是，在其他司法管轄區設立的委員會／公署獨立於政府的程度各有不同。在獨立程度頻譜一端，一些委員會／公署是政府的一部分，例如新加坡和南非的委員會／公署。因此，這些委員會／公署並不獨立於政府。在頻譜的另一端，一些委員會／公署（如在英格蘭與威爾斯）擁有很大程度的獨立性。事實上，有關法例特別規定，英

格蘭與威爾斯慈善事務委員會在行使其職能時，不得受任何政府部長或其他政府部門指揮或控制，但如財政部對委員會的開支作出行政管制，則屬例外。

在頻譜的兩端之間，則有愛爾蘭、新西蘭和蘇格蘭等例子。在愛爾蘭，有特定的法例條文訂明，慈善組織規管局的行政總裁不得對政府或政府部長的任何政策是否可取，或是該等政策的目標是否可取，提出質疑或發表意見。在新西蘭，新西蘭慈善事務委員會是自主的官方實體，這意味着雖然該委員會是獨立於政府，但在政府部長作出指示時，該委員會須‘考慮’政府的政策。在蘇格蘭，慈善組織規管局公署與蘇格蘭政府訂有框架協議，建立政策和企業參與的組織框架，公署與蘇格蘭政府會在這個框架下運作。公署亦與蘇格蘭政府的慈善法小組緊密合作。

在香港，與某些委員會／公署（如平等機會委員會或個人資料私隱專員公署）有關的法例特別規定，這些委員會／公署不得被視為政府的僱員或代理人，亦不得被視為享有政府的任何地位、豁免權或特權。

部分法定機構委任主席和成員的方法及成員組合一覽表

法定機構名稱	職能	成員組合	委任主席和成員的方法	其他事項
1. 平等機會委員會	平等機會委員會(委員會)是法定機構，負責在香港實施和執行《性別歧視條例》(第480章)、《家庭崗位歧視條例》(第527章)、《殘疾歧視條例》(第487章)和《種族歧視條例》(第602章)的條文。委員會是獨立機構，由政府公帑資助。	委員會由以下人士組成—— (a) 一名主席；及 (b) 不少於4名但不多於16名的其他成員， 主席和成員均須為非公職人員的個人(第480章第63(3)條)。	由行政長官委任(第480章第63(3)條)。	• 委員會不得被視為政府的僱員或代理人，亦不得被視為享有政府的任何地位、豁免權或特權(第480章第63(7)條)。 • 委員會須就委員會所有其財務往來安排備存妥善的帳目(第480章附表6第18(1)段)。 • 在財政年度屆滿後，委員會須擬備委員會帳目的報表，其中須包括收支結算表及資產負債表(第480章附表6第18(2)段)。

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
				• 委員會須委任一名核數師，該核數師須審計所須備存的帳目及帳目報表，並就該報表向委員會提交報告(第480章附表6第18(3)段）。 • 在財政年度屆滿後9個月內(或在政務司司長准許的較長期間內)，委員會須將以下文件提交政務司司長，而政務司司長則須安排將之提交立法會省覽—— (a) 一份委員會在該年度內的事務的報告，報告須包括一項縱覽，內容是在委員會職能

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
				範圍之內的事宜方面，在該年度內的發展； (b) 該年度帳目報表一份；及 (c) 核數師就該帳目報表所作的報告（第480章附表6第18(4)段）。 • 審計署署長可就任何財政年度，對委員會在執行其職能及行使其權力時使用其資源是否合乎經濟原則及講求效率及效驗的情況，進行審核（第480章附表6第19(1)段）。

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
2. 廉政公署	廉政專員部分的主要職責包括—— (a) 接受及考慮有關指稱貪污行為的投訴，並在其認為切實可行範圍內就該等投訴進行調查； (b) 調查—— (i) 任何涉嫌或被指稱是犯《廉政公署條例》（第204章）、《防止賄賂條例》（第201章）和《選舉(舞弊及非法行為)條例》（第554章）所訂的罪行； (ii) 任何涉嫌或	廉政公署由以下人員組成：廉政專員、副廉政專員，以及行政長官認為協助廉政專員執行其職能而所需的其他廉署人員（第204章第3、6及8條）。	由行政長官委任（第204章第5條）。	• 廉政專員在每個財政年度內，須在行政長官指定的日期前將廉政公署下一個財政年度的開支預算呈交行政長官批准。該預算須符合行政長官所要求的格式及載有行政長官所要求的資料（第204章第14條）。 • 廉政專員須就行政長官所指定的廉政公署開支備存恰當的帳目(第204章第15(1)條）。 • 廉政專員在每個財政年度終結後，須擬備一份上一個財政年度的帳目報表（第204章第15(2)條）。

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	被指稱是由訂明人員藉着或通過不當使用職權而犯的勒索罪； (iii) 任何涉嫌或被指稱是串謀犯《防止賄賂條例》(第201章)和《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)所訂的罪行； (iv) 對任何涉嫌或被指稱是(由2人或多於2人，其中包括訂明人員)串謀藉着或通過該名			• 審計署署長有權隨時查閱所有根據第15(1)條備存的帳目，並可要求就帳目提供他認為合適的資料及解釋（第204章第16(1)條）。 • 審計署署長須審計廉政專員所擬備的帳目報表，並就審計向行政長官報告（第204章第16(2)條）。 • 廉政專員在每年的3月31日或該日之前，或在行政長官所容許的較遲日期或該日之前，向行政長官呈交一份有關廉政公署上一個年度事務的報告（第204章第17(1)

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	訂明人員不當使用職權而犯的勒索罪； (c) 對廉政專員認為與貪污有關連或助長貪污的訂明人員行為進行調查，並就此事向行政長官報告； (d) 審查各政府部門及公共機構的工作常規及程序，以利便揭露貪污行為，並確保廉政專員認為可能助長貪污的工作方法或程序得以修正；及 (e) 教育公眾認識貪污的害處。 （《廉政公署條例》（第			條）。 • 行政長官須安排將該報告提交立法會會議席上省覽（第204章第17(2)條）。

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	204章）第12條）			
3. 證券及期貨事務監察委員會	根據《證券及期貨條例》（第571章），證券及期貨事務監察委員會（證監會）部分的主要職能包括—— (a) 採取該會認為適當的步驟，以維持和促進證券期貨業的公平性、效率、競爭力、透明度及秩序； (b) 監管、監察和規管認可交易所、認可結算所、認可控制人或認可投資者賠償公司所進行的活動，以及進行受證監會根據任何有關條文規管的活動的人(註冊機構除外)所進行	證監會由一名主席、一名行政總裁及多名其他執行董事及非執行董事組成。執行董事及非執行董事的人數由行政長官決定，而證監會成員的人數不得少於8名。證監會非執行董事的人數須超逾該會執行董事的人數（《證券及期貨條例》（第571章）附表2第1段）。	由行政長官委任（第571章附表2第1段）。	• 證監會須在財政司司長提出要求時，就該會達致其任何規管目標或執行其任何職能時所依循或採取或擬依循或擬採取的原則、實務及政策，向財政司司長提交他指明的資料，以及該會依循或採取或擬依循或擬採取該等原則、實務及政策的理由（第571章第12條）。 • 證監會須在其每個財政年度的12月31日或之前，將下一個財政年度的收支預算呈交行政長官批准（第571章第13(2)條）。

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	的活動； (c) 促進和發展證券期貨業內適當程度的自律規管； (d) 促進、鼓勵和以強制方式確保進行受證監會規管的活動的人在進行該等活動時操守正當、力足勝任和廉潔自持； (e) 鼓勵就與金融產品有關的交易或活動提供明智的、不偏不倚的和有根據的意見； (f) 增進公眾對證券期貨業，以及對投資於金融產品所涉的利益、風險及法律責任的了解； (g) 鼓勵公眾理解透			• 財政司司長須安排將已獲批准的預算提交立法會會議席上省覽（第571章第13(3)條）。 • 證監會須備存其財務往來的妥善帳目及紀錄。證監會須在其每個財政年度終結後，擬備財務報表（第571章第15(1)及(2)條）。 • 證監會須在其每個財政年度終結後，擬備在該年度內該會事務的報告，並將該報告的文本送交財政司司長，而財政司司長須安排將一份文本提交立法會會議席上省覽（第571章第15(3)

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	過進行受證監會規管的活動的人，而投資於金融產品的相對利益； (h) 提高公眾對以下事宜的重要性的了解：就與金融產品有關的交易及活動，作出有根據的決定；及為該等決定承擔責任； (i) 在顧及投資於或持有金融產品的公眾對該等投資或持有的認知水平和專門知識所達程度後，確保他們獲得適當程度的保障； (j) 促進、鼓勵和以強制方式確保—— (i) 進行受證監會規管的活動的			條）。

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	人採用適當的內部監控及風險管理制度；及 (ii) 註冊機構在進行受證監會規管的活動時，採用適當的內部監控及風險管理制度； (k) 遏止在證券期貨業內的非法、不名譽和不正當行為；及 (l) 倡議與證券期貨業有關的法律的改革。			
4. 強制性公積金計劃管理局	強制性公積金計劃管理局（管理局）部分的主要職能包括—— (a) 負責確保《強制性公積金計劃條例》	• 管理局由不少於10名由行政長官委任的董事組成。 • 在該等董事中—— (a) 不少於4名董	由行政長官委任（第485章第6A(1)條）。 行政長官在委任強制性公積金計劃諮詢委員會的成員之前，必須	• 在管理局每一財政年度終結後，管理局必須就以下各方面擬備一份報告——

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	（第485章）獲得遵守； (b) 將公積金計劃註冊為註冊計劃； (c) 核准符合資格的人擔任註冊計劃的核准受託人； (d) 規管核准受託人的事務及活動，並在合理的切實可行範圍內盡量確保該等受託人以審慎的方式管理其所負責的註冊計劃； (e) 就強制性供款的支付訂立規則或指引，並就註冊計劃在該等供款方面的管理訂立規則或指引； (f) 研究與職業退休	事須是執行董事；及 (b) 其他董事須是非執行董事。 • 在該等非執行董事中—— (a) 至少1名但不多於2名董事須是行政長官認為屬代表參與僱主的利益的人；及 (b) 至少1名但不多於2名董事須是行政長官認為屬代表有關僱員的利益的人。 • 行政長官在委任董事時必須確保—— (a) 過半數的董事是非執行董	諮詢管理局的意見。	(a) 《強制性公積金計劃條例》在該年度內的實施；及 (b) 管理局在該年度內的活動（第485章第6I(1)條）。 • 管理局在擬備報告後，必須將該報告連同以下文件送遞財政司司長—— (a) 管理局在該報告所關乎的財政年度的財務報表；及 (b) 管理局的核數師就該等報表所作出的報告（第485章第6I(2)條）。

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	計劃或公積金計劃有關的法律，並作出改革該等法律的建議；及 (g) 促進及鼓勵退休計劃行業在香港的發展，包括核准受託人及服務提供者採用高水平的操守準則及良好和穩妥的業務經營方式。	事；及 (b) 獲委任代表有關僱員的利益的人數相等於獲委任代表參與僱主的利益的人數。 （《強制性公積金計劃條例》（第485章）第6A(1)至(4)條）。 • 一個稱為"強制性公積金計劃諮詢委員會"（英文名稱為"Mandatory Provident Fund Schemes Advisory Committee"）的委員會，根據第485章第6R條設立。 諮詢委員會由以下人士組成——		• 財政司司長可將管理局送遞的文件，以其認為合適的方式公布（第485章第6I(3)條）。 • 管理局必須在其每一財政年度終結前，為其下一財政年度擬備一份事務計劃（第485章第6J(1)條）。 • 事務計劃必須指明—— (a) 管理局在有關財政年度的活動的目標；及 (b) 為達致該等目標而需進行的活動的性質及範圍；及 (c) 為達致該等目標所需的估計

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
		(a) 一名由管理局指定的管理局執行董事；及 (b) 不少於9名但不多於11名由行政長官委任的其他成員。 • 行政長官須在諮詢委員會成員中委任一人為諮詢委員會主席，以及在該等成員中委任另一人為諮詢委員會副主席。 • 行政長官在委任諮詢委員會的成員時，必須確保該等人士包括—— (a) 一名或多於一名屬行政長官認為是在投資及財務管理方面具有知識或		開支的預算（第485章第6J(2)條）。 • 在完成擬備事務計劃前，管理局必須將該計劃的草案呈交財政司司長核准，並且必須考慮財政司司長就該草案而提出的任何意見（第485章第6J(3)條）。 • 財政司司長可將管理局送遞的事務計劃，以其認為適當的方式公布（第485章第6J(5)條）。 • 每當管理局認為有需要時，該局可就其認為對該局的有效或有效率運作而言屬需要的任何改善措施，向財政司

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
		經驗的人士；及 (b) 一名或多於一名屬行政長官認為是在處理退休利益計劃方面具有知識或經驗的人士；及 (c) 一名或多於一名屬行政長官認為是代表參與僱主的利益的人士；及 (d) 一名或多於一名屬行政長官認為是代表有關僱員的利益的人士， 並確保獲委任代表有關僱員的利益的人數相等於獲委任代表參與僱主的利		司長提交報告（第485章第6K(1)條）。 • 財政司司長可不時要求管理局就以下各方面向其提交報告—— (a) 《強制性公積金計劃條例》的實施；或 (b) 管理局的活動（第485章第6K(2)條）。 • 管理局必須備存正確地說明其財務往來及財政狀況的會計紀錄，以使—— (a) 真實而中肯的財務報表得以不時擬備；及 (b) 該等報表得以方便而妥善地

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
		益的人數。 • 行政長官在委任諮詢委員會的成員之前，必須諮詢管理局的意見（第 485 章第 6R 條）。		審計（第 485 章第 6N(1)條）。 • 管理局必須確保財務報表符合財政司司長以書面通知管理局的所有會計標準（第 485 章第 6N(3)條）。 • 在管理局每一財政年度終結後的6個月內，或在財政司司長以書面核准的較長限期內，管理局必須將就該財政年度擬備的財務報表，呈交管理局的核數師進行審計（第485章第6P(1)及(2)條）。 • 管理局可將強制性公積金計劃管理局行政帳戶內的款

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
				項，以任何可將信託基金合法地投資的方式進行投資，或以財政司司長所核准的任何其他方式進行投資(第485章第6Q條）。
5. 個人資料私隱專員公署	個人資料私隱專員(專員)部分的主要職能包括—— (a) 就遵守《個人資料(私隱)條例》（第486章）的條文作出監察及監管； (b) 促進及協助代表資料使用者的團體擬備實務守則，以在遵守該條例條文(尤其是各保障資料原則)方面提供指引； (c) 促進對該條例的	個人資料(私隱)諮詢委員會根據第486章第11條設立。 諮詢委員會由以下人士組成—— (a) 專員，他須擔任主席；及 (b) 由政制及內地事務局局長委任的4名至8名其他人士，其中—— (i) 最少須有1名具備5年或5年以上處理資料的經驗；及	由行政長官委任（第486章第5(3)條）。	專員不得視為政府的僱員或代理人，亦不得視為享有政府的地位、豁免權及特權（第486章第5(8)及(9)條）。 • 專員須就其所有財務往來安排備存妥善的帳目（第486章附表2第4段）。 • 在財政年度屆滿後，專員須擬備專員帳目的報表，其中須包括收支結算表及資產負債表（第486章附表2

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	條文(尤其是各保障資料原則)的認識及理解以及遵守； (d) 對專員認為可影響在個人資料方面的個人私隱的建議制定的法例加以審核，並向建議制定該法例的人報告其審核結果； (e) 進行視察，包括對屬政府部門或法定法團的資料使用者所使用的任何個人資料系統的視察； (f) 為更佳地執行專員的其他職能而對資料處理及資訊科技進行研究及監察其發展，以	(ii) 公職人員不得多於1名。 根據第(2)(b)款委任的諮詢委員會成員，須按政制及內地事務局局長在他們各自的委任書中指明的或不時指明的任期及任職條款，擔任成員職位（第486章第11(1)至(3)條）。		第4(2)段）。 • 專員須委任一名核數師，該核數師須審計有關的帳目及帳目報表，並就該報表向專員提交報告（第486章附表2第4(3)段）。 • 在財政年度屆滿後9個月內(或在政務司司長准許的較長期間內)，專員須將以下文件提交政務司司長，而政務司司長則須安排將之提交立法會省覽—— (a) 一份專員在該年度內的事務的報告，報告須包括一項縱覽，內容是在專員職能範圍

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
	顧及該等發展在個人資料方面對個人私隱相當可能有的不利影響；及 (g) 與—— (i) 在香港以外任何地方執行專員認為與其在該條例下的任何職能相似的職能的人，進行聯絡及合作；及 (ii) 該等人士在某些相互關注的並涉及在個人資料方面的個人私隱的事項方面進行聯絡及合作。			之內的事宜，在該年度內的發展； (b) 帳目報表一份；及 (c) 核數師就該帳目報表所作的報告（第486章附表2第4(4)段）。 • 審計署署長可就任何財政年度，對專員在執行其職能及行使其權力時使用其資源是否合乎經濟原則及講求效率及效驗的情況，進行審核（第486章附表2第5(1)段）。 • 審計署署長可向立法會主席提交關於他進行的審核的結果的報告（第486

法定機構 名稱	職能	成員組合	委任主席和成員 的方法	其他事項
				章附表 2 第 5(4) 段）。