

香港法律改革委員會

《慈善組織》報告書

摘要

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。”

第1章：引言

2. 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。

3. 現時監管慈善組織的機制中可察見的局限，已在諮詢文件中詳加討論，而本章會對之作一簡介。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。

第2章：關於慈善組織定義的建議

4. 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。¹

受諮詢者的回應

5. 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。

我們的觀點

6. 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。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。

7. 正如諮詢文件所言，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（Lord

¹ 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。

Macnaghten) 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。

慈善宗旨類別

“防貧或濟貧”

8. 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。²

受諮詢者的回應

9. 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

10. 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”

11. 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。³

受諮詢者的回應

12. 絕大多數對此議題作回應的受諮詢者，都支持把這類宗旨納入慈善宗旨的法定定義。

我們的觀點

13. 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。

“推廣宗教”

14. 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。⁴

受諮詢者的回應

15. 絕大多數對這類宗旨作回應的受諮詢者，都支持把這類宗旨納入法定定義。

² 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。

³ 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。

⁴ 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。

我們的觀點

16. 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⁵，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。

“促進健康”

17. 小組委員會在諮詢文件中曾建議把“促進健康”這類宗旨納入香港的慈善宗旨法定定義。⁶

受諮詢者的回應

18. 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

19. 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”

20. 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。⁷

受諮詢者的回應

21. 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

22. 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之一。

“推動公民意識或社區發展”

23. 在諮詢文件中，小組委員會曾建議“推動公民意識或社區發展”應列為定義所涵蓋的各類慈善宗旨之一。⁸

受諮詢者的回應

24. 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

⁵ *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。

⁶ 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。

⁷ 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。

⁸ 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。

《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》”）第7(3)(b)條的條文，以澄清這類宗旨的範圍。⁹

我們的觀點

25. 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。”

“推展藝術、文化、傳統遺產或科學”

26. 在諮詢文件中，小組委員會曾建議“推展藝術、文化、傳統遺產或科學”應列為慈善宗旨類別之一。¹⁰

受諮詢者的回應

27. 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

28. 有鑑於受諮詢者的回應，我們建議把這類宗旨納入善宗旨的法定定義。

“推動公眾參與體育運動”

29. 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，並不屬於慈善性質。

30. 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。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。

⁹ 《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。”

¹⁰ 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。

受諮詢者的回應

31. 在諮詢過程中，一些回應者主張把這類宗旨納入在慈善宗旨的法定定義內。

我們的觀點

32. 我們同意小組委員會在諮詢文件中所說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”

33. 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。¹¹

受諮詢者的回應

34. 就這類宗旨作回應的回應者普遍表示支持。

我們的觀點

35. 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”

36. 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。¹²

受諮詢者的回應

37. 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。

我們的觀點

38. 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。我們故此建議這類宗旨應納入在慈善宗旨的法定定義內。

“推動環境保護或改善”

39. 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。¹³

¹¹ 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。

¹² 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。

受諮詢者的回應

40. 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

41. 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”

42. 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。

受諮詢者的回應

43. 就這類宗旨作回應的回應者普遍表示支持。

我們的觀點

44. 我們建議這類宗旨應納入在慈善宗旨的法定定義內。

“促進動物福利”

45. 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。¹⁴

受諮詢者的回應

46. 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。

我們的觀點

47. 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。

“可合理地視為與任何一項上述宗旨類同的任何其他宗旨”

48. 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。

49. 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

¹³ 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。

¹⁴ 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。

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。¹⁵

受諮詢者的回應

50. 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。

我們的觀點

51. 我們注意到大多數意見都支持這類建議制定的宗旨。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。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”

52. 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。¹⁶

受諮詢者的回應

53. 絕大多數回應都支持把這類宗旨納入法定定義。

我們的觀點

54. 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。

55. 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。

56. 根據詳細的分析，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。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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。

是否需要設有公益準則？

57. 小組委員會曾建議，每一項擬制定的慈善宗旨，都必須是為了公益。¹⁷ 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。

受諮詢者的回應

58. 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。

59. 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，但公益的定義可以成為引起一定爭議的問題。

我們的觀點

60. 為便於考慮有關事宜，我們研究過其他司法管轄區的例子，並且評鑑了施加公益準則的好處和壞處。

61. 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”

62. 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。

63. 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。¹⁸

64. 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。

¹⁷ 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。

¹⁸ 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。

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；
- (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

65. 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

66. 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。

67. 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。

我們的看法

68. 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。

69. 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

70. 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。¹⁹

受諮詢者的回應

註冊規定

71. 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。

稅務局和公司註冊處備存的名單

72. 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。

73. 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，²⁰ 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。²¹

74. 有數名回應者認為，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

75. 一些回應者認為某些類別的慈善組織，例如宗教組織、規模較小的慈善組織，以及法定的慈善組織，均應獲准豁免註冊。

其他關於註冊制度的建議

76. 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。²² 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。

¹⁹ 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。

²⁰ 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。

²¹ 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。

²² 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。

公眾查閱

77. 絕大多數支持註冊制度的回應者，均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

78. 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。

79. 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。

公告

80. 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。

我們的觀點和最終建議

註冊的一般事宜

81. 很明顯，大多數回應者都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。

是否適宜豁免某些類別的慈善組織

82. 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。²³ 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，而它們亦可享受相同的稅務優惠，以及同樣獲公眾認可其慈善地位。

“不溯既往”的豁免安排

83. 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。

84. 根據本報告書第 2 章所述說的情況和理由，²⁴ 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。

²³ 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。

²⁴ 香港法律改革委員會，《慈善組織》報告書（2013年12月），2.220至2.222段。

有關建議的用詞

85. 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”此詞可予以改善，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

86. 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

87. 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。

88. 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。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

89. 然而，我們注意到有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。不過，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。

90. 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。

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

91. 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。

92. 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。²⁵

(1) 符合慈善宗旨

93. 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，小組委員會曾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。

(2) 詳情有變須作通知

94. 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。²⁶ 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。²⁷

受諮詢者的回應

95. 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。

(3) 利益披露及涉及管治的事宜

96. 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。²⁸

²⁵ 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。

²⁶ 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。

²⁷ 同上。

²⁸ 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。

受諮詢者的回應

97. 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。

(4) 財務報告

提交帳目及報表

98. 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。

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。²⁹

受諮詢者的回應

99. 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。

豁免

100. 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。

101. 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。

²⁹ 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。

每年提交活動報告及財務報表

102. 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

103. 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。

104. 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

105. 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。³⁰

受諮詢者的回應

106. 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。

香港的財務報告準則

107. 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，³¹ 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。³²

(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。³³ 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

³⁰ 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。

³¹ 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/>。

³² 《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/>。

³³ 《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。）

定，以減輕私營企業在報告方面的負擔。³⁴ 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《公司條例》（第32章）第141D條要求寬免的香港法團公司³⁵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。³⁶

108. 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。

受諮詢者的回應

109. 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。

110. 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。

我們的觀點

111. 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。³⁷ 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。

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

³⁵ 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公司。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。

³⁶ 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。

³⁷ 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承的規則。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。

112. 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。

113. 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。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一些缺點，而回應者也在諮詢的過程中提出了其中幾點。

114. 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。

115. 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。

116. 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。**
- (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

117. 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。

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

118. 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。³⁸

受諮詢者的回應

119. 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。

120. 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。

(6) 提供虛假或有誤導性的資料即屬犯罪

121. 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。³⁹

122. 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

³⁸ 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。

³⁹ 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。

資料，或更改、隱藏或銷毀為調查而須交出的文件，即屬犯罪。⁴⁰

受諮詢者的回應

123. 絕大多數就這項建議表達意見的回應者都支持這項建議。

執行與補救

124. 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。

125. 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。⁴¹

受諮詢者的回應

126. 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。

在極端的情況下行使保護慈善組織財產的建議權力

127. 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。⁴²

受諮詢者的回應

128. 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。

⁴⁰ 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。

⁴¹ 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。

⁴² 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。

我們的觀點

129. 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。

130. 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。

131. 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。在有需要撤銷慈善組織註冊的個案中，稅務局、社會福利署、牌照事務處（下稱“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。

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

132. 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、食物環境衛生署（下稱“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。⁴³

133. 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。⁴⁴

⁴³ 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月），建議18。

⁴⁴ 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)。

受諮詢者的回應

134. 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。

我們的看法

135. 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。

136. 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。

137. 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。

138. 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

139. 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。⁴⁵

受諮詢者的回應

140. 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。

141. 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。

我們的看法

142. 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。

⁴⁵ 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)。

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

143. 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。⁴⁶

受諮詢者的回應

144. 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

145. 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

146. 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。

147. 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

148. 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。

149. 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

⁴⁶ 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。

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。

150. 規管這類網上慈善籌款活動所涉及的技术問題，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。

我們的看法

151. 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。

152. 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。

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

153. 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。⁴⁷

日後須考慮的其他潛在議題

154. 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。

155. 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。⁴⁸

受諮詢者的回應

156. 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。

157. 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，有回應者建議，就招募人手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。

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 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。

我們的看法

158. 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。

159. 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。

160. 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。

161. 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。

162. 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。

163. 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

164. 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。⁴⁹

⁴⁹ 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。

受諮詢者的回應

165. 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。

166. 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。

167. 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

168. 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

169. 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。

170. 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。

我們的看法

171. 關於慈善籌款活動牌照及許可證的申請，牌照處及社會福利署均規定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。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。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。

172. 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。

173. 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）。

174. 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

175. 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；
- (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。⁵⁰

受諮詢者的回應

176. 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。

我們的看法

177. 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。

178. 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，是由澳大利亞慈善組織及非牟利機構委員會擔任‘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（例如英格蘭與威爾斯、蘇格蘭及新加坡所設有者⁵¹）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。

179. 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。

⁵⁰ 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。

⁵¹ 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。

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 8 章：關於近似原則的建議

180. 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。⁵²

181. 小組委員會參照英格蘭模式，曾建議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。⁵³

182. 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。⁵⁴

受諮詢者的回應

183. 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。

我們的看法

184. 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。

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⁵⁵），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；

⁵² 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。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 見香港法律改革委員會，《慈善組織》報告書（2013年12月），第8.18至8.22段。

- (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 9 章：關於香港成立慈善事務委員會的建議

未來的慈善事務委員會的目標

185. 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。⁵⁶

未來的慈善事務委員會的職能和權力

186. 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。

187. 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。⁵⁷

⁵⁶ 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。

⁵⁷ 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。

上訴機制

188. 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。⁵⁸

受諮詢者對成立慈善事務委員會的建議的回應

189. 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。⁵⁹

190. 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。

191. 有數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。

192. 對於小組委員會提出的設立上訴機制的建議，⁶⁰ 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。

我們研究公眾回應後而提出的觀點

193. 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。

⁵⁸ 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。

⁵⁹ 順此一提，我們留意到有很多意見書是來自不同的回應者，但內容卻完全一樣。

⁶⁰ 香港法律改革委員會，《慈善組織》諮詢文件（2011年6月），建議20。

我們的結論

194. 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⁶¹、愛爾蘭⁶²和蘇格蘭⁶³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。⁶⁴）

195. 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。

196. 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。

197. 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；

⁶¹ 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

⁶² 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。

⁶³ 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。

⁶⁴ 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））。

- (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。

198. 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。

199. 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。

200. 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。⁶⁵ 我們認為訂立法定定義會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。

⁶⁵ 香港法律改革委員會，《慈善組織》報告書（2013年12月），第2章，建議1。