

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2510/10-11(01)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2011年8月24日舉行的特別會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

監管慈善籌款活動

目的

本文件載述慈善籌款活動的監管機制，並概述福利事務委員會(下稱"事務委員會")曾就此議題進行的商議。

現行規管制度

2. 目前沒有法律條文界定何謂慈善組織或慈善目的，亦沒有特定法例規管慈善籌款活動。

3. 根據《稅務條例》(第112章)第88條，稅務局豁免屬公共性質的慈善機構或慈善信託繳付稅款。

4. 在規管街頭籌款活動方面，社會福利署署長根據《簡易程序治罪條例》(第228章)第4(17)(i)條發出公開籌款許可證(下稱"許可證")，以供為慈善用途在公眾地方進行任何籌款活動，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、紀念品或類似物品的活動。根據《賭博條例》(第148章)第22條，任何機構必須事先向影視及娛樂事務管理處處長申請獎券活動牌照，方可於公用街道售賣獎券。如慈善團體以透過售賣貨品形式在公眾地方籌款，則須根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)向食物環境衛生署署長申請臨時小販牌照；如申請屬商業或牟利性質，食物環境衛生署不會考慮。

5. 據政府當局表示，倘若賣旗、籌款或獎券活動被指違反法例，社會福利署(下稱"社署")或影視及娛樂事務處(下稱"影視處")一般會把個案轉介警方跟進。

加強慈善籌款活動的監管機制

申訴專員的直接調查

6. 2003年2月，申訴專員發表有關慈善籌款活動監管機制的直接調查結果。該報告建議制訂一份守則和設立一套自願性質的登記制度，作為中短期措施。長遠來說，申訴專員則籲請政府當局檢討政府政策及做法是否足夠和適切，以供在整體上監管慈善機構，特別是其籌款活動。

《慈善籌款活動最佳安排參考指引》

7. 社署曾於2003年8月19日至9月30日期間進行公眾諮詢，就制訂擬議的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(下稱"《參考指引》")，以及備存公開登記冊載列自願遵守《參考指引》的慈善機構名單，收集慈善機構和公眾的意見。《參考指引》的內容涵蓋捐款人的權利、籌款活動的運作和會計／審計規定方面的最佳安排，以符合具透明度和公眾問責性的標準。

8. 政府當局於2004年11月公布載有21項最佳安排的《參考指引》，以及《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(下稱"《指引說明》")的更新版本。《指引說明》載述的建議關乎現金的安全保管和慈善籌款活動收支的妥善記錄等事宜。自願遵守《參考指引》的慈善機構可靈活選擇採納全部或部分指引。公眾可參考該指引，藉以衡量慈善機構舉辦籌款活動時的表現。捐款人或準捐款人如對《參考指引》的遵守情況有任何疑問或關注，可聯絡舉辦活動的慈善機構。

事務委員會曾進行的商議

慈善組織的公開登記冊

9. 在2004年7月19日的會議席上，政府當局向事務委員會簡介加強監察慈善籌款活動的計劃。部分委員雖然支持當局制訂《參考指引》，但認為應設立強制登記制度，以遏止存心欺詐的機構向公眾募捐，以及確保善款用途與公眾的捐款目的一致。

10. 政府當局解釋，假如引入強制登記制度，當局將須制訂嚴格的審批和檢討程序，並須為此動用大量資源。此外，這些程序和為這套制度收回成本的政策可能會窒礙慈善機構的籌款

活動，這對小型慈善機構的影響尤為嚴重。政府當局認為，《參考指引》公布後，公眾將更加瞭解慈善機構的籌款安排，以決定是否捐款予某一慈善機構。政府當局表示會在公布《參考指引》的一年後進行檢討，以監察計劃的進度，以及考慮是否需要重新研究設立公開登記冊的建議。

監管慈善籌款活動

11. 鑒於遵守《參考指引》與否純屬自願，委員關注當局有何措施協助公眾辨別含有欺詐成分的籌款活動。

12. 據政府當局表示，獲社署和影視處批准的所有籌款活動，均會透過傳媒公布或上載至這兩個部門的網頁。申請機構必須是真正的慈善或非牟利機構，並根據《稅務條例》第88條獲豁免繳稅。申請機構的誠信、管理能力和往績紀錄必須令社署信納，舉辦擬議籌款活動的需要及目的亦須得到社署的認同。申請成功的機構須在籌款項目結束後的90天內，提交經執業會計師審計的帳目。如捐款將用於香港以外的地區，該機構亦須在該90天內於一份本地英文報章刊登聲明。申請機構若不遵守審批條件，並且在籌款過程中採用不良手法，這些事情將影響當局日後評估該機構就籌款活動提出的申請。再者，獲豁免繳稅的慈善機構名單會刊登於憲報和稅務局網頁。稅務局會定期覆檢慈善機構名單，以確保只有在《稅務條例》下獲列為慈善機構的實體才可獲豁免繳稅。當局會在公布《參考指引》後推行多項教育及宣傳活動，以加深公眾對《參考指引》內容的認識。此外，當局會加強提醒公眾，如遇到可疑的慈善機構，應向社署或警方求助。

13. 鑒於利用郵遞方式募捐的情況日趨普遍，委員表示關注缺乏措施監管這類籌款活動的問題。他們要求政府當局考慮修訂第228章，以涵蓋透過郵遞方式進行的籌款活動。此舉有助公眾根據印在募捐信件上的許可證號碼，辨別籌款機構是否真正的非牟利慈善機構。

14. 政府當局雖然答允考慮上述建議，但指出實施該等建議有實際困難，例如當局將難以管制香港境外組織利用郵遞方式向香港市民募捐。

15. 委員亦關注有何措施可確保慈善機構遵守《參考指引》的規定，把籌款開支規限在總收入的10%之內，以免慈善機構的營運開支過高。

16. 政府當局表示，由於考慮到公眾諮詢所得的意見和慈善機構的情況各有不同，《參考指引》的定稿將不會就行政開支佔捐款收入的百分比訂定劃一上限。反之，當局會鼓勵慈善機構披露其活動的整體投資回報比率和有關其經審計帳目的收支數字，供捐款人參考。這些資料有助市民考慮日後應否支持有關機構的籌款活動。

各部門在審批慈善籌款活動申請時的協調工作

17. 在2007年6月11日的事務委員會會議席上，委員關注街頭慈善籌款活動日增的情況。委員察悉並關注到，不同類型的慈善籌款活動申請由不同的部門審批，即社署只會批准籌款機構暫時佔用那些地政總署署長並無異議的地點；而地政總署署長在考慮申請時，如有需要，亦會徵詢警務處處長、運輸署署長及路政署署長的意見。委員促請政府當局進一步加強各部門在審批有關申請時的協調工作，以免同時同地有太多籌款活動。

18. 委員認為，為維護公眾利益，當局應加強採取措施，例如由執法部門／機關到場進行突擊檢查，以確保在街上進行慈善籌款活動的機構均為真正的慈善機構。委員關注到，任何機構或信託團體可根據《稅務條例》第88條向稅務局申請成為認可慈善團體。委員認為，當局應進行檢討，把監察公眾慈善籌款活動的職責交予指定部門。此外，政府當局應提高該等活動的透明度及問責性，特別是捐款收入是否用於指明用途。為此，當局應考慮強制慈善機構遵守《參考指引》及《指引說明》的規定。

19. 委員察悉政府當局的解釋：決定某一機構／信託團體是否符合《稅務條例》第88條下獲豁免繳稅的資格時，稅務局會考慮該機構／信託團體成立的宗旨是否純屬慈善和公共性質，以及該機構或信託團體的活動是否符合其慈善宗旨。雖然"慈善"一詞沒有法定的定義，但慈善團體在法律上的特質須按照由法庭的決定演變而成的判例法界定。前述特質包括濟貧、促進教育和促進宗教發展等。應委員要求，政府當局提交了一份名單，臚列了2004年6月1日至2007年5月31日期間根據《稅務條例》第88條下獲豁免繳稅的1 125個慈善機構。

20. 政府當局表示，為利便辨識真正的籌款活動，當局會向循正當手續獲准進行的慈善籌款活動發出許可證。有意捐款的人士可要求籌款機構出示許可證，加以核實。市民可瀏覽社署和"公共服務電子化"的網頁，查看已獲發許可證的慈善籌款活動

名單。市民亦可致電社署熱線查詢，以及在懷疑有關的籌款活動是否合法時向警方舉報。

《慈善組織》諮詢文件

21. 在2007年6月，終審法院首席法官和律政司司長邀請法律改革委員會(下稱"法改委")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。在2007年9月，法改委委任了一個小組委員會負責檢討此議題。慈善組織小組委員會於2011年6月中發出《慈善組織》諮詢文件，並進行為期3個月的公眾諮詢，至2011年9月中結束，以蒐集公眾對其初步建議的反應及意見。法改委將會收集公眾意見，以草擬最後報告。諮詢文件和摘要可於法改委的網站查閱：

http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/charities_c.pdf及

http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/charities_sc.pdf。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，委員可於立法會網站瀏覽有關文件。

立法會秘書處

議會事務部2

2011年8月18日

監察慈善籌款活動

相關文件

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	2004年7月19日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2007年6月11日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>CB(2)472/07-08(01)</u> <u>號文件</u>
立法會	2011年6月1日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第38至47頁</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2011年8月18日