

# 香 港 人 權 監 察

## HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號 南北行商業中心 602 室  
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

### 就香港法律改革委員會《慈善組織》諮詢文件 向立法會福利事務委員會特別會議提交意見書 2011 年 8 月 24 日

香港法律改革委員會(法改會)慈善組織小組委員會在 2011 年 6 月 16 日公佈《慈善組織》諮詢文件，建議規管慈善組織及籌款活動。香港人權監察就此評論其影響並提出建議。

#### 1. 指導原則

##### 1.1 無損結社自由

任何改革不應削弱結社自由。<sup>1</sup>評鑑改革的準則包括慈善法會否收窄團體的言論和活動空間？會否削弱民間社會的活躍程度和多元？甚至令更多團體倒閉？

##### 1.2 無減服務質量

改革建議會否不合理地增加行政工作？有否豁免小團體及已受社會福利署、公益金及賽馬會等大機構監管的團體，免其受過度監管？如何支援因此而有營運困難的團體？如何資助慈善團體因應付新措施而引起的額外開支？

##### 1.3 無礙社工專業

如何令專業社工在慈善團體工作，也可實踐其專業操守？現行法律及諮詢文件建議能否維護其專業自主及專業發展？

#### 2. 就諮詢文件主要建議的評論

##### 2.1 慈善宗旨定義有違普世價值和社工操守

法改會建議將普通法已納入慈善宗旨的訂明為法定定義，並參照蘇格蘭和英格蘭條文，然而，一些未有案例顯示為慈善宗旨的，則被拒諸於法改會門外，例如不將「推動公眾參與運動」納入慈善宗旨的新法定定義內，諮詢文件指以免從前不

---

<sup>1</sup> 《公民權利和政治權利國際公約》第 22 條

獲承認為慈善組織的機構變成有資格而獲稅務優惠，<sup>2</sup>可見其保守性質。

法改會建議 13 個慈善宗旨的法律定義，包括防貧或濟貧；促進教育；推廣宗教；促進健康；拯救生命；推動公民意識或社區發展；推展藝術、文化、傳統遺產或科學；促進宗教和諧或種族和諧；促進平等及多元化；推動環境保護或改善；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；促進動物福利以及可令社會得益的任何其他宗旨。而每項慈善宗旨必須為了公益。<sup>3</sup>即如《2005 年蘇格蘭法令》，公益的考慮因素包括「令該團體成員的任何其他人士得到或有可能得到的利益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」。<sup>4</sup>

然而，法改會唯獨將「促進人權、衝突的解決或和解」抽出，指「有人認為必須區分慈善宗旨與政治目的」，又指難以區分，遂諮詢公眾應否將「政治目的」納入法定定義及此詞應如何界定，<sup>5</sup>並無跟隨《2005 年蘇格蘭法令》或 2006 年英格蘭立法將「促進人權、衝突的解決或和解」納入慈善定義。

加上稅務局表明「該團體不能同時有慈善性質和非慈善性質的混合宗旨」，<sup>6</sup>此將局限慈善組織運作及發展。若最終制訂的慈善定義不包括「促進人權、衝突的解決或和解」，慈善組織亦須跟隨。此將令社工難以履行促進人權的職責，有違香港《註冊社會工作者工作守則》第 1 部分第 4 條「社工有責任維護人權及促進社會公義」。<sup>7</sup>

## 2.2 不得涉及政治的嚴苛規定

「不得涉及政治」乃指慈善團體不可從事政治活動，否則有損其慈善宗旨，惟慈善宗旨屬目的層面，政治活動則為手段，此普通法的古老規定混淆了「目的」與「手段」，造成法律規定含糊不清，增加執法的難度，還賦予執法官員過大酌情權，易生濫權。

法改會在諮詢文件闡釋慈善宗旨在普通法的法律定義，指釐訂慈善宗旨定義時採取「不得涉及政治的規則」。<sup>8</sup>凡屬政治性質宗旨，則不會被界定為慈善性質。而

<sup>2</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.92。

<sup>3</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件建議 2 頁 78-79。

<sup>4</sup> 全稱為《2005 年慈善及受託人投資(蘇格蘭)法令》，香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.65。

<sup>5</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.112。

<sup>6</sup> 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 月版本段 8。網址：[http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c\\_dipn37.pdf](http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf) 以及香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.28。

<sup>7</sup> 見香港社會工作者註冊局：〈註冊社會工作者工作守則〉，2010 年 1 月 15 日修訂版。

<sup>8</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.24。

屬政治性質的宗旨或活動，即是「……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決定；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」。<sup>9</sup> 法改會看來無意放寬現行對政治性質宗旨極其廣泛的理解，這將令慈善團體對任何維權活動舉步維艱，甚至嚴格自我審查和自我設限。

諮詢文件重申「倡議或反對更改本國的法律、政策或行政做法」為政治目的，<sup>10</sup> 這有違社工倡導法律和政策改革的職責，抵觸香港《註冊社會工作者工作守則》第 50 條：「社工認同有需要倡導修訂政策及法律，以改善有關的社會情況，促進社會的公義及福祉。社工亦認同有需要致力推動社會福利政策的實施。社工不可運用個人的知識、技能或經驗助展不公平的政策或不人道的活動」。<sup>11</sup>

政治性質的宗旨或活動亦包括「力求或試圖左右公眾對具爭議性的社會問題的看法」，<sup>12</sup> 這有違社工的天職乃提倡社會轉變，此國際標準見諸國際社會工作者聯會與國際社會工作教育學院聯會制訂的《社會工作倫理原則聲明》<sup>13</sup> 中的社工定義，即「專業社會工作提倡社會轉變」，有違段 4.1「社會工作建基於尊重人內在的價值、尊嚴及由此而引申的權利」及段 4.2「社工有責任推動社會公義」的原則。上文對政治性質的理解或有違香港《註冊社會工作者工作守則》第一部分第 1 條「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」、第 4 條「社工有責任維護人權及促進社會公義」以及第 5 條「社工相信任何社會都應為其公民謀取最大的福祉」。

政治性質亦包括「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）」，<sup>14</sup> 這使慈善團體連推動普世價值亦感艱難，《聯合國憲章》第 1(1) 條指聯合國須「維持國際和平及安全」，即有關聯合國宗旨的條文，<sup>15</sup> 而《世界人權宣言》第 26(2) 條規定：「教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、

<sup>9</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.25。

<sup>10</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.25。

<sup>11</sup> 香港社會工作者註冊局：〈註冊社會工作者工作守則〉第 1 條。2010 年 1 月 15 日修訂版。該定義同時有違《守則》第 49 條：「當政府、社團或機構的政策、程序或活動導致或構成任何人士陷入困境及痛苦，又或是妨礙困境及痛苦的解除時，社工認同有需要喚起決策者或公眾人士對這些情況的關注」。

<sup>12</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.25。

<sup>13</sup> 〈社會工作倫理原則聲明〉英文原文為：Ethics in Social Work, Statement of Principles by International Federation of Social Workers (IFSW) and International Association of Schools of Social Work (IASSW) (2004)。網址：<http://www.ifsw.org/p38000324.html> (2011 年 7 月 25 日瀏覽)。中譯本(2005 年修訂本)參考香港社會工作人員協會。網址：<http://www.hkswa.org.hk/en/node/60>。

<sup>14</sup> 香港法律改革委員會(2011 年 6 月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.25。

<sup>15</sup> 《聯合國憲章》。網址：<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter1.shtml>

容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動」，<sup>16</sup>可見現行慈善法背離國際人權標準，應予改革。

將「倡議或反對更改本國的法律」及「力求或試圖左右公眾對具爭議性的社會問題的看法」<sup>17</sup>納入為政治性質，除有違社工專業及職責，亦剝奪社工及社福機構作為持份者參與相關政策諮詢的權利。在此脈絡下，屬持份者及監管對象的慈善社福機構若參與是次法改會《慈善組織》諮詢，又或是就社會福利署轄下的社會福利諮詢委員會「長遠社會福利規劃」提出意見，均屬參與倡議法律或政策改革，均屬政治性質，有違慈善定義，可見定義十分荒謬，牢牢控制慈善社福機構推動社會公義及人權的力量。

1995年及2000年，理工學生會<sup>18</sup>及香港婦女基督徒協會<sup>19</sup>分別被稅務局質疑其政治性質而不符慈善團體資格，可見有關原則如何損害結社自由，以至表達政見的自由。<sup>20</sup>諮詢文件並無持平地指出，只要有關活動是促進其慈善宗旨，普通法亦容許慈善團體從事游說及倡議改變法律和政策等政治活動。<sup>21</sup>

若日後仍維持此慈善定義，社工將會夾在隙縫，一是放棄在屬慈善組織的社福機構工作，以繼續履行社工專業操守，一是在屬慈善組織的社福機構工作時放棄社工專業，沉默應對社會不公義事情。固然，仍有不少慈善組織的社工「走鋼線」，繼續倡議社會變革，倘被稅局質疑則據理力爭，指有關活動旨在促進機構的慈善宗旨。即使如此，社工仍面對遵守如此慈善法及捍衛社工專業的兩難局面。

### 2.3 固守過時英國案例有礙法律改革

<sup>16</sup> 《世界人權宣言》。網址：<http://www.un.org/chinese/work/rights/rights.htm>

<sup>17</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段5.25。

<sup>18</sup> 1995年12月，稅務局發信警告理工學生會，「若希望維持慈善團體註冊，則須修憲，刪去具政治含意的「提倡民主自治精神」條文」，並「要求承諾不再舉辦悼念六四的同類活動，否則可能會追收稅款」，學生會拒絕稅局要求，事件不了了之。參考：蔡子強、黃昕然、蔡耀昌及莊耀洸著(1998)《同途殊歸—前途談判以來的香港學運》頁422，香港：人民科學出版社。理工學生會自1979年起為慈善團體。

<sup>19</sup> 2000年9月，即在有關居港權的入境處縱火案發生後一個月，政治氣氛壓抑，稅務局發信予曾協助爭取居港權人士的香港婦女基督徒協會，「逐項指出該會曾參與有關居留權及公安法的抗議示威活動，屬政治行為，與促進慈善無關」。「稅局信件措辭強硬，指該會不應參與政治活動，為保留《稅務條例》第八十八章(編者按：應為第88條)內的稅務豁免待遇，要求該會確保日後不應再參與相類活動，慈善團體參與示威會損害公眾的支持，日後參與集會要非常小心考慮其後果。」該會在1992年曾被稅局質疑其支聯會成員身份，事件後來不了了之。當時民間團體擔心政府選擇性執法，打壓異議團體。其後，署理稅務局副局長劉麥懿明承認「查詢信件的用詞可能有不當，會加以檢討」。事後該會仍能維持慈善組織資格。香港人權監察在2001年促請聯合國經濟社會與文化權利委員會要求港府確認民間團體在維權的重要性。詳見“UN to hear of pressure over sect”, *South China Morning Post*, 16 April 2001.

<sup>20</sup> *Lange v Australian Broadcasting Corporation* (1997) 189 CLR 520.

<sup>21</sup> *Australian Conversation Foundation Inc v Commissioner of State Revenue*, VCAT, No T34 of 2002, 17 Oct 2002; *Re Inman* [1965] VR238.

此外，法改會在「促進人權、衝突的解決或和解」區分屬落實慈善宗旨的政治活動及不符慈善準則的政治活動時，引述斯萊德法官（Slade J）在 *McGovern v Att-Gen* 案有關促致英國法律變更的信託為慈善信託，指「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」，<sup>22</sup>而即使有證據，「法庭仍須按現有法律乃屬正確的原則來裁決案件，因為若非如此立法機關的職能即會被奪去」，<sup>23</sup>即是說法庭基於此原因無法判斷倡議法律改革的組織為慈善組織，對倡議改變法律屬慈善性質甚為不利，假設國會必對的原則看來與英國「國會至上」攸關。倘如是，則與香港的情況大不同，香港政制肯定不是立法主導，有關原則不應適用於香港。

## 2.4 對政治活動的規定未及鮮明

法改會引述英格蘭慈善事務委員會《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治活動（2008年3月）》指引，區分「推廣宣傳」與「政治活動」性質。若是推廣宣傳遵從現有法律，則屬推廣宣傳範疇；<sup>24</sup>若屬「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」，則屬政治活動。<sup>25</sup>箇中分別，令人難以理解。

該指引又指，若慈善組織進行政治活動，「必須只是為了協助有關組織貫徹其慈善宗旨」，<sup>26</sup>但其慈善宗旨本身並非政治目的，即使某階段將組織的全部資源投放於政治活動，亦「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」，<sup>27</sup>。然而，法改會令人混淆的是，沒有表明會採納這些較開明的指引，也沒就此諮詢公眾。此外，值得討論的是，為何不是凡非牟利的活動均應免稅？

然而兩者界線模糊，亦無著墨慈善活動與政治活動比重，難以釐訂符合標準的清晰界線。此舉將令社工及慈善社福機構無所適從，避免踩界而對倡議法律或政策改變的工作卻步，噤若寒蟬，劃地為牢，有損實踐社工專業自主及倡議空間，最終會削弱其中一環推動社會改革及促進人權公義的民間力量。

## 2.5 慈善事務委員會權力過大

法改會建議成立慈善事務委員會，統一規管慈善組織註冊及運作。法改會建議賦權慈善事務委員會，「向受調查的慈善組織取得活動資料及要求提交文件、紀錄、簿冊及帳目或其副本」，<sup>28</sup>調查涉「管理不善」或「行為失當」的慈善組織。慈

<sup>22</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.103。[1982] Ch321, 第 336、337 頁。

<sup>23</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.103。

<sup>24</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.109。

<sup>25</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.107。

<sup>26</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.108。

<sup>27</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.109。

<sup>28</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 12.40。

善事務委員會既有權在接獲投訴後調查，亦有權主動調查及委任他人調查。<sup>29</sup>

然而，「行為失當」及「管理不善」定義含混，過於廣泛。法改會引用英格蘭慈善事務委員會《CC45—遵從規管的個案：為慈善組織及其顧問而設的指引》，指「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」，<sup>30</sup>「不恰當的行為」意涵極其廣泛；「管理不善」則包括「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」，<sup>31</sup>當中「或令受益人蒙受風險」亦是語義含混。按此定義，無異於賦予官方隨時調查任何慈善組織的權力，此權極易被濫用和擾民。

慈善事務委員會將獲賦權保護慈善組織的財產，在慈善組織出現「管理不善」或「行為失當」時，不但可「委任額外的慈善組織受託人或董事」，空降人員接管組織；亦可「暫停或免除慈善組織受託人、董事或高級人員的職務」，暫停組織運作；亦可「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」；甚至是「把慈善組織的財產歸屬官方保管人」，即慈善組織可頃刻喪失其財產管有權。<sup>32</sup>

更甚的是，法改會考慮賦予慈善委員會剩餘權力，在慈善組織註冊時，即使符合準則，委員會仍有酌情權拒絕該等組織註冊為慈善組織，<sup>33</sup>以便委員會有「更大的彈性」處理申請註冊事宜。<sup>34</sup>然而，諮詢文件並無交代蘇格蘭的慈善事務委員會並無剩餘權力。

由此可見，慈善事務委員會啟動調查權和懲處權均過大，容易濫用，成為慈善組織頭上一把刀，有損結社自由。此權力過大的慈善事務委員會一旦成立，即使法改會指「規管工作也必須是適度的，不應超出改良體制所需，以便慈善界可以保持獨立自主」，<sup>35</sup>亦動輒成為空言。

## 2.6 上訴機制：需向高等法院上訴 缺乏便捷省錢途徑

若慈善組織不服慈善事務委員會拒絕註冊、就「管理不善」及「行為失當」等調查作出的懲處、或應用近似原則的裁定，需向高等法院上訴。<sup>36</sup>若屬籌款許可證及牌照申請，則向委員會行政上訴機制申訴。<sup>37</sup>

<sup>29</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 12.39。

<sup>30</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 8.36。

<sup>31</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 8.36。

<sup>32</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 8.51 及建議 12。

<sup>33</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 12.26。

<sup>34</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 12.28。

<sup>35</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 1.25。

<sup>36</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 12.44。

<sup>37</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 12.45。

雖設上訴機制，但缺乏便捷省錢的途徑，尤其向高等法院上訴，對資源緊絀的小型組織更為不利。即使有律師義務協助上訴，但面對敗訴或需付高昂堂費，委員會的裁決實質上是最終決定。法改會為何不參考外地以審裁處專責處理有關上訴？若真的鬧上法庭，可否參考反歧視法律的做法，毋須敗方付堂費？

### 3. 對諮詢文件的整體評論

#### 3.1 未能解決問題，只針對團體而非受爭議的籌款活動

雖然法改會規管慈善組織的目標為：「確保慈善組織遵從慈善法；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」，<sup>38</sup>但建議有負眾望，未能解決現存問題。

現行慈善組織規管機制的主要問題是欠缺途徑及透明度，尤其公眾缺乏渠道得知及查閱慈善籌款帳目及運用。平情而論，公眾特別關注的是街頭和網上籌款活動，確實需要監管，警方亦需對未經批准和有欺詐成分的籌款活動加強執法，這是最需要著力之處。須知道無論街頭籌款、售賣獎券或義賣，除慈善團體外，公司也可向有關當局申請。然而，法改會既不建議規管網上籌款，<sup>39</sup>又對最受公眾關注的街頭籌款，很少具體建議規管辦法，<sup>40</sup>並無釋除公眾疑慮，未能解決現存問題，卻轉而僅針對規管慈善組織，集中探討慈善組織的定義和設立慈善事務委員會，其實解決問題的方法毋須成立龐大機構，而是可以透過改善現行監管機制和提高透明度，予公眾監察及自行決定是否捐款。

申訴專員公署在 2003 年《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告摘要》，指現行監管問題包括「(d)現時的法律條文未能有效保障市民，免受奸詐或不負責任的籌款機構欺騙。」<sup>41</sup>當局必須加強執法以防市民受騙和深入研討改善措施，這亦是當局最急需著力之處。

#### 3.2 一刀切規管易招擾民

法改會指，每年收入不多於 5 萬港元的慈善組織共有 724 個，<sup>42</sup>若實施慈善法，其註冊行政費用將與每年收入不成比例，但又指豁免小型慈善組織註冊，缺乏監管可能引致舞弊。<sup>43</sup>

<sup>38</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 1.26。

<sup>39</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 9.45-9.48。

<sup>40</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 9.40-9.57。

<sup>41</sup> 香港申訴專員公署(2003)〈有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告摘要〉段 17。

<sup>42</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 7.31 及 7.32。

<sup>43</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 7.33。

若一刀切規管，本來資源緊絀的小型組織，須額外投放資源應付隨慈善法而來的行政工作，勞民傷財，反而扼殺小型慈善組織生存空間，有違慈善法「鼓勵慈善組織充分發揮其社會及經濟潛力」的規管目標，亦與現行力求壓縮行政成本的趨勢背道而馳。

而現時受社會福利署、公益金等監管的慈善組織已受足夠監管，再設立慈善事務委員會規管實屬擾民，造成多重監管或過度監管，對慈善組織和各監管機構均不利。

### 3.3 諮詢文件有失公正，預先定案

法改會在諮詢文件僅著力建議成立慈善事務委員會，竟無探討慈善事務委員會的組成辦法、<sup>44</sup>高等法院以外的上訴機制、為何海外有些慈善事務委員會並無裁定慈善資格的剩餘權力等關鍵問題，而介紹外地經驗甚具偏向，主要參考實行議會制的英國及其前殖民地，與本港政制不同，也沒探討一些案例的適用性，<sup>45</sup>亦無討論各地落實情況和參考官方檢討報告或民間評論，取例並不全面，予人預先定案之感，有失公正。

### 3.4 慈善法可成社會控制工具

目前諸如一筆過撥款、用者自付、外判競投合約等政策措施，早已令社福界深受管理主義的禍害，備受各撥款機構(社署、公益金等)的諸多要求而疲於奔命，既無暇維權，亦不願開罪政府，尤其政府是部分團體的主要收入來源。

2009 年有報導指政府曾政治干預社福機構專業自主，在政府官員施壓下，香港基督教女青年會辭退維權社工，<sup>46</sup>即使在現時較寬鬆執行監管機制下，稅務局亦可藉評稅令慈善組織不勝其煩，深受困擾。

在此背景下，加強監管意味社福界需接受官方傾向市場主導思維所制訂的規範，將損害社福界生態，讓管理主義進一步侵蝕社福界，步教育改革遺害的後塵。

成立慈善事務委員會令人憂慮政府可藉此牢牢控制慈善組織，使其更為順從上命維護建制，削弱組織參與公共生活以至倡議社會公義推動人權的民間力量，以達

---

<sup>44</sup> 法改會應探討外地遴選有關委員會成員的過程如何公開透明，引入民間團體的參與，及上任後如何向民選的立法機關問責。法改會不參考外國經驗，是否預設建議中的慈善事務委員會成員全由行政長官委任，而不受任何限制？

<sup>45</sup> 香港法律改革委員會(2011年6月)〈慈善組織〉諮詢文件段 5.111。在澳洲 2010 年 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation* 案，澳洲高等法院裁定不把「政治目的」排除於慈善宗旨之外，使慈善宗旨定義較為寬鬆廣泛。

<sup>46</sup> 抗河蟹大聯盟：〈女青河蟹事件〉，2009 年 11 月 4 日，網址：[http://nofalseharmony.org/?page\\_id=10](http://nofalseharmony.org/?page_id=10) 以及香港人權監察：〈致行政長官信函：要求就女青事件成立獨立調查委員會〉，2009 年 9 月 30 日，網址：<http://www.hkhrm.org.hk/resource/lettertoceonhexie30092009.doc>



加強社會控制之效，倘有社工敢於維權，也膽顫心驚，如履薄冰，隨時被機構叫停，甚至被機構懲處。

政府和立法會一方面邀請民間團體就各種諮詢表達意見，但另一方面，慈善團體發聲卻有失慈善團體地位之虞。就以慈善法諮詢，倘若積極反對慈善法，也可能因涉政治性質而失慈善團體資格。

#### 4. 總結及建議<sup>47</sup>

##### 4.1 規管慈善組織應遵從的原則

在考慮如何規管慈善組織、應否立法制訂慈善法及如何立法時，應符合上文 1.1 段所提及的原則：一、無損結社自由，不會收窄組織倡議政策和法律改革、促進人權及社會公義的空間，不會削弱民間社會的活躍程度；二、不會減低社會服務的質量，造成多重監管和不必要地增加行政工作；三、不會有礙社工實踐專業自主與專業發展。

就此，人權監察期望法改會回應以下問題：一、如何確保立法不會收窄組織倡議和促進人權的空間以至生存空間，以及民間社會的活躍程度？二、如何確保立法不會減低社會服務質量？如何避免改革令團體不符成本效益地增加行政工作？可否完全豁免小團體受慈善事務委員會監管？可否完全豁免已受社署或公益金等規管的團體受慈善事務委員會監管？三、如何令慈善團體的社工可實踐社工專業守則？

##### 4.2 「促進人權」應屬慈善宗旨

法改會提出的十三項慈善宗旨，除保護動物權益外，其他各項均涉人權，如促進平等機會，但據聯合國《維也納宣言和行動綱領》，各項人權乃平等和互相依存。<sup>48</sup>視某些人權為慈善宗旨，隱含某些人權較為重要，不符人權原則。在諮詢文件討論人權原則的部分，與不涉政治原則混為一談。不得涉及政治的原則乃行動層面，「促進人權」乃宗旨層面，應分開討論。再者，不得涉及政治原則涉及所有慈善宗旨，而非獨「促進人權」這項宗旨，故諮詢文件在「促進人權」部分，並無直接討論支持或反對「促進人權」作為慈善宗旨的論點。促進人權乃普世價值，香港有責任落實各適用於本地的人權公約。<sup>49</sup>

<sup>47</sup> 香港人權監察：《慈善法諮詢文件》簡報，2011年8月。網址：<http://www.hkhrm.org.hk>

<sup>48</sup> 聯合國《維也納宣言和行動綱領》。於1993年6月25日在聯合國大會通過。網址：<http://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/6.PDF>

<sup>49</sup> 適用於香港的國際人權公約包括《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》、《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》及《殘疾人權利公約》。

諮詢文件所示的普通法地區經驗，慈善立法時均將「促進人權」納入慈善宗旨。倘香港依循，慈善事務將更全面和多元，且有助推動人權發展。有關具體安排只需修訂《稅務條例》而給予慈善宗旨法定定義，包括推動人權，而毋須另立慈善法。

#### 4.3 取消「不得涉及政治」規定

確定慈善宗旨的最佳和最有效的辦法是參照團體的會章。據澳洲案例，應先從會章確定其宗旨，倘有含糊不清，才可考慮其活動。<sup>50</sup>人權監察建議慈善組織的主要活動需促進其慈善宗旨。倘慈善組織的主要活動是支持政黨或候選人參選公職，或為其籌募經費，始可基於政治性質而取消慈善團體資格。換言之，慈善組織可從事政治活動，但有關活動需可合理地預期能促進或有助慈善宗旨。此規定的原意，並非以活動推論其宗旨不具慈善性質，而是確保慈善團體按會章行事。

#### 4.4 維持公益準則的推定

諮詢文件並無說明取消公益準則推定的理據，而取消的效果，將令慈善團體受到嚴密規管，因當中涉及接受服務人數、收費和成本效益等考量。因此，人權監察建議維持對濟貧、促進教育和推廣宗教的公益準則推定，諮詢文件所列出的第一至十二項慈善宗旨，均應享有此推定，惟第十三項(即其他令社會得益的慈善宗旨)才需通過此公益準則，而公益準則中需有相當部分人數得益的規定亦應予廢除，因是否需要幫助與人數多寡無關，而愈屬小眾的人士，往往飽受歧視、邊緣化和不為公眾認識，故愈需協助。

#### 4.5 提高籌款的透明度

應對公眾交代向公眾籌款的目的、善款數目和善款去向等資料。至於應否公開整個組織的活動報告和財務狀況，尤其所公開的細緻程度，宜再深入探討，包括可考慮涉及機構的大小、向公眾募捐所得善款佔機構收入比例等因素。倘慈善組織的善款乃公眾自願所捐，其透明度不應高於政府活動和財務狀況，因政府收入主要靠強制徵稅。然而，政府缺乏陽光法案等公開資料法律，而僅有成效不彰的《公開資料守則》。此外，近兩年，政府並無公開人權教育的開支，可見政府的透明度也嚴重不足，政府應以身作則，帶頭提高政府透明度，這亦有助推動提高民間組織透明度。現階段，當局應在改良目前的法律和政策的基礎上解決問題，而非建立新的管治架構。法改會應在此基礎上探討，並讓宗教界、不同政見團體、人權組織和小型慈善機構提名代表進入法改會有關小組繼續研究。

#### 4.6 加強管制違規籌款活動及研究

政府當局應加強執法打擊詐騙籌款活動，就公眾關注而經常出現違規甚至違法的活動，需進一步研究並提供具體改善建議，包括研究規管網上籌款的可行辦法。

<sup>50</sup> *Public Trustee v A-G of New South Wales & Ors* (1997) 42 NSWLR 600 at p.609/10.

鑑於諮詢文件就此著墨太少，未能引導公眾在這方面作深入討論，建議法改會可繼續研究。此外，可研究美國法律，尤其有關容許慈善團體倡議法律改革、游說議員和影響公眾意向的部分。<sup>51</sup>

#### 4.7 反對成立慈善事務委員會

慈善事務委員會權力過大，即使團體宗旨表面上符合慈善宗旨，也可拒絕其註冊，又可免除團體董事職務，委任外人成為團體董事，以至保管團體財產，極易濫用權力而扼殺慈善團體的活動以至生存空間。再者，上訴有關決定又只能往高等法院，且無法確定慈善事務委員會的產生辦法，能組成一個具透明度、向公眾問責，成員背景反映社會不同力量的委員會，其提名和遴選過程應公開透明，讓公眾和民間社會充分參與。更重要的是，諮詢文件未能論證成立慈善事務委員會的需要。人權監察認為，應按申訴專員建議，設立自願公開資料的機制，最終讓捐款人自行決定是否支持或支持哪些慈善活動或慈善組織。<sup>52</sup>實施一段時間後，觀察其成效後再作檢討，不應一下子便實行嚴厲的管制方案。

香港人權監察主席 莊耀洸律師

-完-

---

<sup>51</sup> Comment on s28 of the Restatement of the Law Third, Trusts, which was adopted and promulgated in 2001, at 23-24.

<sup>52</sup> 香港申訴專員公署：《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告摘要》。2003年。段14。