

監察慈善籌款活動

A. 引言

審計署曾就監察慈善籌款活動進行審查。

2. 石禮謙議員申報，他是誇啦啦藝術集匯的董事、建造業關懷基金創辦成員及聖士提反女子中學校董會成員，該等機構均或曾進行籌款活動。謝偉俊議員申報，他曾參與慈善籌款活動。何俊賢議員申報，他是民主建港協進聯盟成員，該黨或曾進行籌款活動。林卓廷議員申報，他是民主黨成員，該黨或曾進行籌款活動。邵家輝議員申報，他是自由黨關懷基金審核委員會的委員，該基金或曾進行籌款活動。陳淑莊議員申報，她是公民黨成員，該黨或曾進行籌款活動。

背景

3. 慈善籌款活動在香港相當普遍，種類繁多，例子包括賣旗日、捐款箱，以至街頭販賣及網上募捐等。近年透過有關活動籌得的款項與日俱增，數字不菲。據審計署署長報告書所述，根據《稅務條例》(第 112 章)獲准扣稅的慈善捐款由 2005-2006 課稅年度的 52 億 5,000 萬元增至 2014-2015 課稅年度的 118 億 4,000 萬元，增幅為 126%。

現行監察框架

4. 現時，政府當局藉着為監管公眾地方干犯妨擾罪、賭博及販賣而制定的法例，附帶規管某些慈善籌款活動。在該等法例下，如慈善籌款活動於公眾地方舉辦，例如賣旗日和在街頭義賣，或該籌款活動涉及售賣獎券，均須申請許可證或牌照。然而，其他形式的籌款活動(例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、義賣、步行、電影首映禮，以至新的籌款模式，包括在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款，以及在互聯網上募捐)均無須申請許可證或牌照。下列部門負責監察慈善籌款活動(視乎有關活動的性質)：

- 根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 4(17)(i)條，在公眾地方進行任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品

監察慈善籌款活動

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，均須獲發公開籌款許可證。社會福利署("社署")負責為慈善籌款活動發出公開籌款許可證，¹以涵蓋兩類在公眾地方進行的慈善籌款活動，分別為賣旗日及一般慈善籌款活動；²

- 民政事務總署("民政署")的牌照事務處³根據《賭博條例》(第 148 章)第 22 條，向合法機構發出獎券活動牌照，批准其經營和售賣用作籌款的獎券活動彩票；
- 食物環境衛生署("食環署")根據《小販規例》(第 132AI 章)，發出臨時小販牌照予以下機構授權的人士：
 - (a) 根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託，以進行涉及街頭販賣商品的慈善籌款活動；或
 - (b) 其他根據香港法例註冊或登記的非牟利機構，以進行涉及街頭販賣商品的非慈善或非商業性質的籌款活動；及
- 地政總署批准非牟利機構暫時佔用未批租土地，以設置攤位或櫃台進行籌款活動。

在 2014-2015 年度，經社署及民政署批准的受規管慈善籌款活動籌得的收入合共只得 2 億 8,200 萬元。

¹ 《簡易程序治罪條例》第 4(17)(ii)條規定，民政事務局負責為在公眾地方進行的非慈善籌款活動(例如為政治組織的選舉開支籌款)發出公開籌款許可證。

² 一般慈善籌款活動包括徽章、紀念品或類似物件的慈善義賣、在指定地點設置捐款收集箱、攜帶捐款收集箱或袋以流動方式募捐，以及在公共屋邨逐戶登門募捐。

³ 民政署轄下的牌照事務處負責執行《雜類牌照條例》(第 114 章)、《賭博條例》、《旅館業條例》(第 349 章)、《會社(房產安全)條例》(第 376 章)、《遊戲機中心條例》(第 435 章)、《床位寓所條例》(第 447 章)和《卡拉 OK 場所條例》(第 573 章)。

監察慈善籌款活動

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

5. 法律改革委員會("法改會")在其於 2013 年 12 月所發表的有關慈善機構的報告書("法改會報告書")中，指出慈善機構的現有規管框架有不足之處，⁴包括慈善籌款活動只受到有限度的監管。法改會就提高慈善機構的透明度和問責程度提出了 18 項建議，其中多項關乎政府當局對慈善籌款活動的監察的建議載列如下：(i)在申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定；(ii)設立中央電話熱線以就慈善籌款活動接受公眾查詢及投訴；(iii)要求慈善機構在用以進行慈善募捐的任何文件及以任何方式傳送的訊息上展示其註冊號碼；(iv)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；及(v)透過政策局/部門之間的協調工作，就與慈善籌款活動相關的事宜加強公眾教育。

6. 鑒於有關建議所涉範疇分屬不同政策局的政策職責，在法改會建議的諮詢階段期間，律政司司長在 2011 年 12 月以法改會主席的身份邀請政務司司長指定一個政策局主要負責法改會的建議。政務司司長在 2012 年 5 月指定民政事務局("民政局")負責協調相關政策局/部門的意見，從而就法改會所提建議訂定回應，以供政府考慮。然而，自法改會報告書於 2013 年 12 月發表以來，民政局仍在協調相關政策局/部門的意見以考慮未來路向，亦尚未就法改會報告書提供詳盡的公眾回應。⁵

7. 委員會於 2017 年 5 月 16 日及 6 月 9 日舉行兩次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。

⁴ 有關政府對慈善機構的支援及監察的詳情，請參閱審計署署長第六十八號報告書第 1 章。為讓委員會有更多時間研究審計署署長報告書所提出的事項，委員會決定延後就此課題提交全面報告。

⁵ 行政署長在 2011 年 10 月發出總務通告，列明政策局/部門在考慮法改會的建議時須予遵從的指引(根據 2016 年重新發出的總務通告，此指引仍然生效)。根據指引，對法改會發出的報告書負有政策責任的政策局/部門，應在報告書發表後 12 個月內，向律政司司長提交詳盡的公眾回應，除非律政司司長以法改會主席的身份同意可另作處理。

監察慈善籌款活動

委員會的報告書

8. 委員會的報告書載列向證人收集所得的證據。報告書分為以下各部分：

- 引言(第 A 部)(第 1 段至第 12 段)；
- 政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作(第 B 部)(第 13 段至第 23 段)；
- 管理慈善籌款活動的公開籌款許可證(第 C 部)(第 24 段至第 41 段)；
- 管理慈善籌款活動的獎券活動牌照(第 D 部)(第 42 段至第 47 段)；
- 管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照(第 E 部)(第 48 段至第 60 段)；
- 未來路向(第 F 部)(第 61 段至第 70 段)；及
- 結論及建議(第 G 部)(第 71 段至第 73 段)。

審計署署長發表演辭

9. 在委員會於 2017 年 5 月 16 日舉行的公開聆訊開始時，**審計署署長孫德基先生**簡述審計署署長報告書，其演辭全文載於**附錄 4**。

民政事務局局長發表序辭

10. 在委員會於 2017 年 5 月 16 日舉行的公開聆訊開始時，**民政事務局局長劉江華先生**發表序辭，其內容綜述如下：

- 法改會報告書的建議對香港慈善機構的運作和發展影響深遠，而內容亦與多個政策局/部門的職責有關，由於涉及非常複雜的議題，各相關政策局/部門須詳細研究和審慎考慮有關建議；

監察慈善籌款活動

- 法改會在 2013 年 12 月發表報告後，民政局隨即於 2014 年 1 月展開政府內部諮詢，並於其後召開了兩次跨部門協調會議，討論各政策局/部門的意見。第一次會議的討論主要集中於法改會報告書提出的慈善機構規管方向和框架。相關政策局/部門整體上認為需要先作進一步探討，然後才作決定；
- 第二次會議的討論主要集中於因應法改會報告書的建議，與相關執行部門研究在現行規管框架下的短期可行措施。當局主要循以下 3 大方向作探討：
 - (a) 提高慈善機構和慈善籌款活動的透明度，加強現有“香港政府一站通”的一站式搜尋網頁(“一站式搜尋網頁”)功能，方便市民搜尋獲批准的慈善籌款活動的相關資料；
 - (b) 提高慈善籌款活動的問責程度，例如考慮進一步在一站式搜尋網頁公開獲批准籌款活動的相關財務資料或提供網站連結，方便公眾監察；及
 - (c) 檢討社署發出的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(“《參考指引》”)⁶並鼓勵慈善機構採用，而市民亦可參考該指引以衡量慈善機構舉辦籌款活動的表現，更清楚捐款者的權益；及
- 民政局及相關政策局/部門會參考審計署署長報告書的建議及委員會的意見，就法改會的建議訂定回應以供政府作整體考慮。

民政事務局局長的序辭全文載於**附錄 5**。

⁶ 《參考指引》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，供慈善機構自願採用。該指引鼓勵慈善機構披露更多本身的財務資料和盡量減少籌款開支。自願採用《參考指引》的慈善機構可以選擇遵從全部或部分指引，而該指引亦可供社會人士於評估個別慈善機構的籌款活動時作為參考。有關《參考指引》所指明的部分主要安排，請參閱審計署署長報告書附錄 A。

監察慈善籌款活動

社會福利署署長發表序辭

11. 在委員會於 2017 年 5 月 16 日舉行的公開聆訊開始時，**社會福利署署長葉文娟女士**發表序辭，其內容綜述如下：

- 社署一直不時檢視有關公開籌款許可證申請的發出許可證條件和相關指引，並分別在 2011 年、2014 年及 2017 年，更新公開籌款許可證的申請資格準則及許可證條件；
- 為進一步提升慈善籌款活動的透明度和問責性，社署同意審計署的建議，並計劃從以下 3 方面推展工作：
 - (a) 社署會與相關政府部門加強推廣應用《參考指引》和《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》("《指引說明》")；⁷
 - (b) 就處理嚴重或重複違反許可證條件的個案，社署應因應每宗個案的成因和嚴重性，研究處理該等個案的適當機制(例如公布相關資料)，並徵詢法律意見；及
 - (c) 社署會繼續探討可否界定"行政費用"的範疇，亦會研究可否為性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定行政開支上限；及
- 民政局負責統籌各政策局/部門就法改會建議所作回應，社署會藉此與其他政策局/部門加強協作。

社會福利署署長的序辭全文載於**附錄 6**。

⁷ 《指引說明》載述慈善籌款機構可採納的一些基本監管措施，以確保從慈善籌款活動籌得的款項用於指定用途上，並確保所有收入和支出均有妥善紀錄。有關《指引說明》所指明的部分主要內部財務監管措施，請參閱審計署署長報告書附錄 B。

監察慈善籌款活動

民政事務總署署長發表序辭

12. 在委員會於 2017 年 5 月 16 日舉行的公開聆訊開始時，**民政事務總署署長謝小華女士**發表序辭，其內容綜述如下：

- 主辦團體須遵守的牌照條件皆與舉行的獎券活動有關，例如獎品分發的安排、獎券的設計、活動舉行期間的安排及活動舉行後須提交的文件等。持牌人完成獎券活動後須按牌照條件，在牌照註明的到期日前提交不同的文件，以確保獎券收益悉數用於批准用途上；及
- 民政署接納審計署署長報告書的建議，認同有關的建議有助進一步加強監察獎券活動。民政署亦會與相關部門研究擬議措施的可行性，以進一步提升各類籌款活動的透明度與問責程度。民政署計劃主要從以下 4 方面推展工作：
 - (a) 檢視監察機制，並考慮適當措施以阻遏遲交文件的個案；
 - (b) 提升牌照資訊系統⁸以便監察持牌機構遲交文件的情況；
 - (c) 提供更多指引以方便持牌人準備周年財務報表；及
 - (d) 研究措施方便公眾查閱獎券帳目。

民政事務總署署長的序辭全文載於**附錄 7**。

B. 政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作

13. 根據審計署署長報告書第 2.9 及 2.14(b)段，截至 2016 年 9 月，社署已邀請 961 間慈善機構(皆為社署的公開籌款許可證申請者或資助機構)就採用《參考指引》提供資料，並接獲 426 間機構的回覆，當中有 400 間已表示會採用《參考指引》。委員會

⁸ 民政署採用牌照資訊系統記錄與牌照申請相關的資料，包括一切所需文件的到期日及實際收件日期，惟現金點算紀錄除外。

監察慈善籌款活動

查詢有關當局就 535 間沒有回覆的機構所採取的跟進行動，以及社署為鼓勵更多慈善機構採用《參考指引》所採取/將採取的行動的詳情。

14. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中補充：

- 社署在 2004 年年底公布《參考指引》，透過不同渠道的宣傳，鼓勵慈善機構自願採用。社署每年亦邀請向社署申請公開籌款許可證或獲發許可證的機構自願採用《參考指引》；有關的邀請信已上載社署網頁作推廣之用；
- 關於該 535 間沒有回覆的機構，除了小部分沒有再向社署申請公開籌款許可證的機構外，社署持續每年均有發信，再次邀請未有回覆會否採用《參考指引》的機構重新考慮或確定其採納意向。隨着社署要求申請公開籌款許可證的機構於申請表格內申報其會否採納《參考指引》的決定，預期會有更多獲發許可證的機構採用《參考指引》；

短期措施

- 經獎券基金諮詢委員會⁹在 2017 年 1 月的會議上通過後，社署已逐步落實加強推廣《參考指引》，有關的措施如下：
 - (a) 已於 2017 年 4 月開始，要求申請機構在 2018-2019 年度賣旗日的申請表格內，申報會否採納《參考指引》，以及交代只採納部分或不會採納《參考指引》的原因；
 - (b) 同一安排適用於 2017 年 7 月起申請舉辦一般慈善籌款活動的機構；及

⁹ 獎券基金諮詢委員會由社會福利署署長擔任主席，並由勞工及福利局的代表，以及來自社福界、學術界、專業界和商界並由勞工及福利局局長委任的成員組成。委員會是社署的諮詢機構，就申請獎券基金撥款及慈善籌款活動事宜，向社會福利署署長提供意見。

監察慈善籌款活動

- (c) 香港社會服務聯會的"WiseGiving 惠施網"內有網站連結，可連接至《參考指引》。社署會再次聯絡香港社會服務聯會，向其屬下會員機構(特別是新加盟的機構)推廣《參考指引》；

中期措施

- 一 社署會在 2017 年 6 月月底召開的第三次跨部門會議(有關此會議的更多詳情載於下文第 65 段)上，與相關部門共同商討進一步提升監管慈善籌款活動的短期可行措施，包括審計署署長報告書第 2.19(a)(i)及(ii)段所述的建議；及
- 一 由於各政府部門各施其職規管不同的慈善籌款活動，社署會邀請該等部門考慮《參考指引》是否適用於其職權範疇下所監管的慈善籌款活動。若適用，社署會鼓勵他們向相關的慈善機構推廣《參考指引》。

15. 委員會從審計署署長報告書第 2.13 段知悉，在地政總署於 2016 年接獲的 252 宗暫時佔用多區未批租土地以進行籌款活動的申請中，有 194 宗(77%)是為了進行當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款，而在現行法例下，有關的籌款活動無須許可證或牌照。委員會詢問社署有否探討有何方法規管該等新的籌款模式。

16. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中補充，在互聯網上募捐及在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款的籌款活動，不屬於《簡易程序治罪條例》第 4(17)(i)條下社署職權範疇內可作出規管的慈善籌款活動。社署會因應法改會有關推行良好實務的建議，與其他相關部門共同研究《參考指引》所訂明的最佳安排是否可套用於其他形式的籌款活動。

17. 委員會從審計署署長報告書第 2.14(c)段知悉，社署在 2006 年 9 月對慈善機構進行調查以檢討《參考指引》的成效後，過去 10 年再無進行相類檢討。委員會詢問繼上一次在 2006 年

監察慈善籌款活動

9 月進行檢討後，社署會否就《參考指引》的成效及內容再作檢討。

18. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中補充：

- 社署在 2004 年年底公布《參考指引》，並於 2006 年進行調查以檢討慈善機構推行《參考指引》的成效。社署其後分別於 2014 年及 2017 年更新《參考指引》的內容。此外，社署於 1998 年首次公布《指引說明》，並在香港會計師公會("會計師公會")和廉政公署的協助下於 2004 年 11 月作出修訂；
- 社署會參考以往的經驗，再次向慈善機構進行調查，以檢討《參考指引》和《指引說明》的成效和內容。社署計劃於 2017 年內開展有關的檢討工作，徵詢相關政府部門、專業團體、社福界、已採納/不採納《參考指引》的機構代表等的意見；及
- 社署會每年定期檢視是否有需要適時更新/微調《參考指引》和《指引說明》的內容。

19. 委員會提述審計署署長報告書第 2.17 段，並詢問相關部門會否考慮在一站式搜尋網頁內提供更多有關獲批准的慈善籌款活動的資料，例如慈善籌款活動的重要財務資料。

20. **社會福利署署長**在公開聆訊上表示及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中補充：

- 民政局正協調各政策局/部門的意見，供政府當局考慮如何就法改會的建議訂定整體回應。社署樂意與其他政策局/部門配合進一步發展一站式搜尋網頁功能，例如用作"一站式訊息電子平台"，上載獲批准的籌款活動的財務資料；及

監察慈善籌款活動

- 社署願意與其他政府部門分享相關經驗和加強跨部門協作，以便利市民取得已批核的慈善籌款活動(包括審計報告)的資料。

21. **民政事務總署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，為增加獎券籌款活動的透明度和問責程度，民政署除了在部門網站及一站式搜尋網頁公布獎券活動的機構名稱、日期和地點外，亦會把批准發售獎券數目及獎券售價於部門網站公布。民政署正與政府資訊科技總監辦公室("資科辦")協作，把批准發售的獎券數目和獎券售價上載至一站式搜尋網頁。同時，民政署亦與相關政策局/部門商討把獎券活動的收支結算表上載至一站式搜尋網頁的可行性。

22. **食物環境衛生署署長劉利群女士**在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 10)中表示，民政局協調的跨部門會議正研究保障公眾知情權的措施，並會評估包括資源調配、協調相關牌照要求，以及公開更多慈善籌款活動的資料或會涉及的法理等行政考慮。

23. 委員會進一步建議，政府當局應考慮推出一個容易識別的標誌，例如標識或徽章等，供慈善籌款活動的牌照及許可證的持有人在進行慈善籌款活動期間展示，以方便市民識別。**民政事務局局長**在公開聆訊上答稱，民政局及相關政策局/部門會考慮此項建議。

C. 管理慈善籌款活動的公開籌款許可證

24. 委員會從審計署署長報告書第 1.8(c)段知悉，社署多年來一直接獲公眾對籌款活動的查詢/投訴。據社署所述，在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間共接獲 891 宗此等查詢/投訴，當中有 46 宗(5%)個案懷疑涉及非法籌款活動，已轉介警方作進一步調查。委員會詢問，社署已就這些懷疑個案採取甚麼跟進行動。

25. **社會福利署署長**在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中解釋，社署設有機制處理有關慈善籌款活動的投訴。如獲發公開

監察慈善籌款活動

籌款許可證的機構在進行一般慈善籌款活動時涉嫌違反許可證條件，社署會展開調查，並要求有關機構就投訴事項提交報告，以及呈交改善方案。如違反許可證條件的投訴屬實，社署會採取以下處理方法：

- 向涉事機構發出告誡信，在日後審批該機構所提出的公開籌款許可證申請時，社署會將機構過往此等違規紀錄納入考慮之列；
- 如有關機構重複或嚴重違規，社署會暫緩處理他們的公開籌款許可證申請，直至情況有所改善；
- 如違規情況嚴重，不排除撤銷已向該機構發出的公開籌款許可證；及
- 如遭投訴的公開籌款活動涉嫌違法(例如未經批准在公眾地方舉辦慈善籌款活動)，社署會把有關投訴交由警方調查。

26. 應委員會的要求，**社會福利署署長**在其 2017 年 5 月 26 日的覆函(附錄 8)中提供公開籌款許可證申請表格副本，以及有關社署過去 3 個年度所接獲的慈善籌款活動投訴的相關數字列表。

27. 委員會從審計署署長報告書第 3.12 段知悉，在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月，共有 325 間獲發公開籌款許可證的機構應提交 1 497 份審計報告。截至 2016 年 9 月，15 份(1%)審計報告逾期未交，當中有 6 份逾期甚久，為期 216 日至 429 日不等(平均 342 日)。委員會詢問，針對不遵循許可證條件的情況，尤其是逾期未交審計報告的情況，社署會採取甚麼行動。

28. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中補充：

- 獲發公開籌款許可證的機構如未有遵循許可證規定於籌款活動完結後起計 90 日內向社署提交及/或按規定發布該活動的審計報告，社署將向有關機構發出催

監察慈善籌款活動

辦信(或電郵)/告誡信，並即時停止處理該機構已提交或新呈交的公開籌款許可證申請，直至社署收到全部所需文件及核實無誤為止。社署發出催辦信/告誡信後，如在指定時間內仍未收到籌款活動的審計報告，便會把不遵從許可證條件的機構列入"暫緩處理許可證申請名單"，不再簽發新的公開籌款許可證予該機構，以保障公眾利益；

- 截至 2017 年 3 月底，在逾期甚久而欠交的 6 份審計報告中，社署已收到 4 份審計報告。餘下兩份尚未提交的審計報告涉及兩間獲發公開籌款許可證的機構，而社署從其欠交審計報告當刻起已沒有再發出任何許可證予該兩間機構。由於該兩間機構經社署屢發催辦信/告誡信後仍未提交審計報告，社署已將該兩間機構列入"暫緩處理許可證申請名單"；及
- 社署同意審計署在審計署署長報告書第 3.25(b)段提出的建議，並擬透過以下措施加強用以處理嚴重違反/屢不遵循許可證條件的個案的機制：
 - (a) 社署在 2017 年 3 月 8 日舉行的一場有關監管一般慈善籌款活動修訂措施的簡介會上，向約 150 名來自非政府機構的代表分享過往常見的機構違規情況，再次提醒他們必須遵守所有許可證條件；及
 - (b) 社署於 2017 年 4 月透過網頁和信函，公布將於 2017 年 7 月實施一系列加強監管一般慈善籌款活動的修訂措施(例如修訂公開籌款許可證的申請程序、資格準則及條件)，當中包括在審批公開籌款許可證申請資格準則的條文中加入"申請機構如曾有違規紀錄，社署可能不接納或只能分階段處理其申請等"字句。

29. 應委員會的要求，**社會福利署署長**在其 2017 年 5 月 26 日的覆函(附錄 8)中提供公開籌款許可證所要求的審計報告樣本。

監察慈善籌款活動

30. 據審計署署長報告書第 3.5 及 3.13 段所述，截至 2016 年 9 月，有 8 間機構因不遵循公開籌款許可證條件，以致被列入暫緩處理名單(即其新的公開籌款許可證申請會暫緩處理)。然而，審計署的審查發現，其中 7 間機構仍通過其網站及其他不屬社署管轄範圍的活動繼續籌款。委員會詢問，社署會否考慮審計署的建議，公布嚴重違反或屢不遵循公開籌款許可證條件的個案的資料，以便公眾在捐款時能作出知情的選擇。

31. **社會福利署署長**在公開聆訊上表示及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 11)中補充，社署已着手研究審計署所建議的"公布機制"。社署會就如何界定嚴重/屢不遵循公開籌款許可證條件的定義諮詢獎券基金諮詢委員會的意見，並就草擬的"公布機制"尋求律政司的法律意見。社署計劃在 2017 年第四季內實施建議的"公布機制"，並會在考慮公開相關資料前，審慎考慮個別個案的成因及嚴重程度。

32. 據審計署署長報告書第 3.9 段所述，社署徵得律政司意見約 300 次，主要關乎《簡易程序治罪條例》內法律詞彙在個別公開籌款許可證的申請中應如何詮釋。據第 3.26(b)段所述，社署會研究可否就公開籌款許可證的範疇發出一般指引，供申請者參考。委員會詢問此事的進展。

33. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 11)中補充：

- 社署已在網頁上羅列一些屬公開籌款許可證規管的一般慈善籌款活動的範圍/例子，供市民或有意舉辦慈善籌款活動的機構參考；¹⁰ 及
- 社署已積極研究審計署就發出更多關於公開籌款許可證涵蓋範圍的指引所提出的意見。社署預計可於 2017 年年底前完成一般指引的初稿，再經諮詢律政司的意見後，將該指引定稿上載至社署網頁。

¹⁰ 社署網頁的相關連結為
(http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_generalcha/)。

監察慈善籌款活動

34. 據審計署署長報告書第 3.14(a)段所述，對於可進行慈善籌款活動的公眾地方(尤其是人流較高者)，社會上的需求向來殷切。然而，在社署所視察的 60 次活動中，30 次(50%)未見有籌款活動在核准地點進行，即屬"沒有到場"個案。委員會詢問，針對未有合理原因而重複"沒有到場"的個案，社署會採取甚麼改善措施。

35. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日及 6 月 16 日的函件(附錄 8 及附錄 11)中補充：

- 社署可在審核公開籌款許可證申請的過程中提醒所有申請機構善用已批准的政府土地/場地舉行慈善籌款活動，避免浪費社會資源；
- 社署已於 2015 年開始突擊實地視察部分一般慈善籌款活動。如發現"沒有到場"的個案，社署會採取跟進行動，包括以口頭或書面形式提醒機構須小心策劃慈善籌款活動和安排人手，善用相關的社會資源，並要求機構解釋原因；
- "沒有到場"的常見原因如下：
 - (a) 意料之外的惡劣天氣對於調配有殘疾的籌款人員或會有重大影響；
 - (b) 獲發公開籌款許可證的機構表示無法預計的人手短缺問題(例如籌款人員紛紛缺席以致只剩 1 人，致令活動因保安理由而最終被取消)；及
 - (c) 籌款活動在社署人員抵達有關地點巡察前已結束或在社署人員離開後才開始；
- 社署同意審計署在審計署署長報告書第 3.25(c)段提出的建議，並會採取以下措施：

監察慈善籌款活動

短期措施

- (a) 自 2017 年 5 月下旬開始，社署已在發出公開籌款許可證給機構的同時，再次提醒機構應小心策劃和安排慈善籌款活動人手，善用已獲批准舉行籌款活動的政府土地/場地；及

中期措施

- (b) 社署會加強與食環署和地政總署的溝通，分享巡察慈善籌款活動所得的資料，並對重複"沒有到場"個案的涉事機構採取聯合行動，以及研究如何處理他們日後的申請；及
- 社署、食環署及地政總署的代表均會出席在 2017 年 6 月下旬召開的第三次跨部門會議，進一步研究交換巡察慈善籌款活動資料的安排。

36. 應委員會的要求，**社會福利署署長**在其 2017 年 5 月 26 日的覆函(附錄 8)中就跟進審計署在審計署署長報告書第 3.25 段所提出的建議，提供相關的時間表。

37. 審計署在 2012 年 4 月至 2016 年 3 月期間從獲發公開籌款許可證舉辦的籌款活動中選取 60 宗虧損個案，審查該等個案的審計報告，委員會就此提出詢問。**社會福利署署長**在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中解釋，審計署署長報告書第 3.18 段表六及 3.20(a)段引述的 60 宗"虧損"個案，大部分都是關乎公眾教育或宗教目的之大型活動，籌款只佔活動的一小環節，而其大部分開支與活動推廣和製作有關。

38. 據審計署署長報告書第 3.21 段所述，鑒於一般慈善籌款活動的性質和運作模式不盡相同，加上各界對籌款活動內"行政費用"的定義並無共識，社署並未為所有一般慈善籌款活動設定開支上限。據審計署署長報告書第 3.26 段所述，社署承諾會研究可否為"行政費用"一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭

監察慈善籌款活動

一般慈善籌款活動設定開支上限。就此，委員會詢問社署推行這項改善措施的進展。

39. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 8)中補充：

- 社署的許可證條件規定，賣旗日的籌款開支不可超過總收入的 10%，這項條件一直行之有效，因為賣旗日活動具備標準的形式和開支；
- 鑒於一般慈善籌款活動的性質和運作模式不盡相同，加上各界對籌款活動內"行政費用"的定義並無共識，要為所有一般慈善籌款活動設定行政開支上限，或不切實可行；
- 現時社署如在籌款活動的審計報告中發現個別開支項目有可疑之處，即會要求有關機構提供解釋；
- 作為一項短期措施，獎券基金諮詢委員會已同意探討界定慈善籌款活動相關的"行政費用"範疇是否可行，並已於 2017 年年初開始聯絡業界。社署同時亦會考慮就此一併尋求會計師公會的專業意見；及
- 中期而言，社署會諮詢獎券基金諮詢委員會，探討就性質和方式較為類近賣旗日的一般街頭慈善籌款活動設定"行政開支"上限的可行性。

40. 據審計署署長報告書第 3.23 段所述，從個案二可見，由於按現金收付制製備的帳目無法反映應計開支，導致出現低報籌款開支的情況。再者，有關須在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶的許可證條件，亦未有獲得遵從。據第 3.26(d)段所述，社署承諾會審視公眾地方慈善籌款活動的現行會計規定。委員會查詢這方面迄今的進度。

監察慈善籌款活動

41. **社會福利署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 11)中補充：

- 社署曾在 2017 年 6 月初與會計師公會舉行會議，而會計師公會認同採用"應計制"較"現金收付制"更能全面反映所涉慈善籌款活動的整體收支狀況；
- 現行由會計師公會發出的實務說明第 850 號已提到，在一般情況下，收支結算表會以"應計制"擬備；及
- 公開籌款許可證的條件規定，獲發許可證的機構須在許可證所批准的最後一個活動日期起計 90 日內，把扣除任何開支後所得的捐款餘額(即捐款淨收入)存入相關的銀行帳戶。在實務說明第 850 號附錄 I 載列的"建議程序"中，亦要求受委聘的執業會計師查核籌款現金收入是否已在合理時間內存入獲發許可證機構的銀行帳戶，並顯示於銀行結單上。社署會繼續與會計師公會商討，以期在諮詢有關持分者(即慈善機構、會計專業人士等)的意見後，審視和修訂實務說明第 850 號或相關的會計規定。

D. 管理慈善籌款活動的獎券活動牌照

42. 據審計署署長報告書第 4.6、4.8 及 4.10 段所述，審計署審查了在 2012-2013 年度至 2015-2016 年度所發出的 263 個獎券活動牌照，發現有 120 個(46%)牌照的持牌人遲交獎券帳目，當中有 17 宗(14%)個案涉及逾期 3 個月以上(其中 1 宗逾期達 746 日)。就 10 份逾期 180 日以上的獎券帳目，民政署未有在訂明時限內向持牌人發出催辦信/警告信。¹¹ 民政署的牌照資訊系統雖存有提交文件到期日的紀錄，卻未能就例外情況發出報告，以便該署人員適時跟進尚欠文件的個案。關於民政署監察持牌人有否遵行獎券活動牌照條件方面，委員會對其工作成效表示懷疑，並查詢負責處理及監察獎券活動牌照的人手情況。

¹¹ 有關民政署就逾期提交獎券帳目發出催辦信和警告信的內部指引，請參閱審計署署長報告書第 4.7 段。

監察慈善籌款活動

43. **民政事務總署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 12)中補充：

- 民政署現時採用牌照資訊系統記錄與獎券活動牌照申請有關的有用資料，該系統於多年前由前影視及娛樂事務管理處("影視處")研發，而民政署自 2012 年從前影視處接管發出獎券活動牌照的職責以來，該系統一直未有獲得提升；
- 由於牌照資訊系統並不能發出例外情況報告，以便民政署人員跟進尚欠文件個案，該署人員目前須使用另一試算表來記錄和提示須予跟進的尚欠文件個案；
- 民政署正為牌照資訊系統進行升級，並預計於 2017 年之內完成功能提升工作；及
- 獎券活動牌照由 1 名行政主任和 1 名文書主任負責處理及監察。

44. 委員會從審計署署長報告書第 4.11 段知悉，在 6 宗個案中，持牌人所提交的經審計周年財務報表並沒有獨立載述獎券活動的收支與淨收入的使用情況，但民政署人員接納持牌人的解釋，指獎券活動的收支與淨收入的使用情況已混合在已提交的財務報表的其他收入與開支項目。委員會詢問在未獲得相關資料(例如該等收入與開支項目的分項數字)的支持下，署方有何理據接納持牌人的解釋。

45. **民政事務總署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 12)中補充：

- 部份機構把由不同籌款活動籌得的收入及所有活動支出歸入單一項目，例如"全年所得捐款"或"全年籌款活動支出"，而非獨立顯示獲批獎券活動的收支。部份全年財政報告則未有獨立指明有關機構以獎券活動淨收入支付的營運開支項目。民政署已就該等個案要求有關機構作出澄清及解釋，並在有需要時提交補充資料，以便署方了解獎券活動的收入和支出及淨收入

監察慈善籌款活動

的去向。由於有關機構已按牌照條件提交獎券帳目，述明活動的收入及開支，該等帳目所提供的資料有助釐清全年財政報告中的相關項目。基於該等機構所提供的資料，民政署信納有關獎券活動淨收入已悉數用於批准用途上；及

- 民政署已提醒有關機構日後如再舉辦獎券活動，須在其遞交的全年財政報告中列明獎券活動的收入，以及支出及淨收入的使用情況。

46. 應委員會的要求，**民政事務總署署長**在其2017年6月16日的覆函中提供最新版的《舉辦獎券活動參考指南》¹² (附錄12)。

47. 委員會就獎券活動牌照要求提交的經審計全年財政報告，詢問當局有否向申請人提供報告的範本。**民政事務總署署長**在其2017年6月16日的函件(附錄12)中答稱，獎券活動牌照條件規定，若獎券活動的淨收益是用以支付籌款機構的營運開支，持牌人須安排向牌照事務處送交一份該機構經審計的全年財政報告副本，當中須列明獎券活動的收入和支出，以及符合獎券活動批准用途的淨收入去向(如適用的話，可以"帳目備註"的形式列出)。最新版的《舉辦獎券活動參考指南》已於其附錄 VII 新增了全年財政報告的"帳目備註"樣本，為持牌人提供指引，以便他們遵循牌照條件，在財務報表內列明淨收入的使用情況。

E. 管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

48. 委員會從審計署署長報告書第 5.5(c)段知悉，由 2012 年 7 月開始，只有在 12 個月內獲發臨時小販牌照數目超過 12 個的機構，才須就其後獲發的每個牌照提交經審計的帳目。委員會詢問，當局按何理據只要求這些機構由第 13 個牌照起才須就牌照提交經審計的帳目，而不是就其在該 12 個月內所獲發的每個牌照提交有關帳目。

¹² 申請獎券活動牌照的表格，載於《舉辦獎券活動參考指南》的附錄 II。

監察慈善籌款活動

49. 食物環境衛生署署長在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日和 6 月 16 日的函件(附錄 10 及**附錄 13**)中補充：

- 在《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)的框架下，食環署發出臨時小販牌照的主要目的，是規管在公眾地方販賣商品的活動，以確保該等販賣活動合乎衛生及不會造成阻礙等滋擾。臨時小販牌照的牌照條件訂明，向持牌人發牌以街頭賣物方式進行籌款，過程涉及顧客向賣家支付金錢以換取實際商品。食環署認為，有關交易應與一般不涉及利益回報的慈善籌款活動有所區分。過去 3 年，食環署發給慈善團體的臨時小販牌照，每年只約佔總數的三至四成，而其餘超過總數一半的臨時小販牌照，實際上是發給非牟利但不獲豁免繳稅的機構或團體，讓該等機構或團體在特定時間內於某特定地點，以街頭賣物方式進行並非以慈善為目的的籌款；
- 《小販規例》規定，臨時小販牌照的有效期不得超過 1 個月，此外並無就 1 年內可向某一申請人簽發的臨時小販牌照數目訂明上限。在 2012 年 2 月，傳媒報道有免稅慈善機構在一年內獲食環署簽發逾 120 個臨時小販牌照，讓該機構藉街頭販賣商品進行籌款，此事引起公眾關注到臨時小販牌照可能被人濫用。食環署除通知社署和警方跟進上述事件外，亦隨即檢討簽發臨時小販牌照的機制，並於同年 7 月引入新的行政措施，以防止臨時小販牌照被人濫用並確保公平分配公共資源予各籌款機構。相關措施包括：
 - (a) 在一般情況下，每個籌款團體在 12 個月內可獲簽發的臨時小販牌照總數不得多於 20 個，當中獲准在同一分區內擺賣的牌照總數不得多於兩個，而獲准在小販黑點範圍內擺賣的牌照亦不得多於 4 個；
 - (b) 牌照的最長有效期為任何兩個連續星期內不多於 5 天；及

監察慈善籌款活動

(c) 任何團體如在 12 個月內獲簽發牌照數目多於 12 個，須就其後獲發的每個牌照提交審計帳目報告；

- 自實施上述新行政措施後，防止臨時小販牌照被濫用的情況已見成效。另一方面，被傳媒報道的有關機構其後亦再沒有向食環署申請臨時小販牌照；及
- 臨時小販牌照只容許機構於指定的時間內在某指定地點售賣商品，而牌照最長有效期為任何兩個連續星期內不超過 5 天。該類籌款活動規模相對較小，而且涉及實物交易，捐款人亦不符合扣稅資格。對於利便免稅慈善機構及非牟利機構以街頭賣物的形式進行籌款活動，以及回應公眾對該等籌款活動的關注這兩方面的需要，食環署須同時予以考慮。署方現時只是要求有關機構如在 12 個月內獲簽發牌照超過 12 個，才須就其後獲發的每個牌照提交審計帳目報告，此舉實為平衡上述兩方面需要的恰當做法。

50. 應委員會的要求，**食物環境衛生署署長**在其 2017 年 6 月 16 日的覆函中提供有關臨時小販牌照的申請表格及申請人須知(附錄 13)。

51. 委員會進一步詢問，自 2012 年 7 月以來，有關機構由其第 13 個牌照起向食環署提交的經審計帳目數目為何，以及根據該等帳目計算，獲批臨時小販牌照的籌款活動平均所得收入和支出為何。

52. **食物環境衛生署署長**在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 13)中補充：

- 自 2012 年 7 月實施新行政措施後，食環署只在 2013 年錄得一間機構於 12 個月內獲簽發多於 12 個臨時小販牌照的個案。按相關規定，該機構理應在第 13 個臨時小販牌照涵蓋的籌款活動結束後的 90 日期限內，就有關活動向食環署提交經審計的帳目報告。然而，由

監察慈善籌款活動

於有關機構在該期限前遞交其後的臨時小販牌照的申請，加上處理臨時小販牌照申請的電腦系統的設計在新措施實施初期有欠妥善，以致在該機構未有提交相關經審計的帳目報告的情況下獲批多於 12 個臨時小販牌照；

- 食環署正分別就處理牌照申請機制和相關電腦處理系統作出改善，以確保負責人員能適時採取跟進行動，並有效防止同類事情發生；及
- 由於有關機構仍未提交經審計的帳目報告，食環署無法提供根據該牌照進行的籌款活動所涉及的收入和支出款項。

53. 據審計署署長報告書第 5.7(c)段所述，社署和民政署均有訂明條件，規定獲發許可證的機構/持牌人必須把籌款目的知會捐款人或準捐款人，以及妥為交代捐款的使用情況，但食環署卻沒有施加類似的牌照條件或行政措施。據審計署署長報告書第 5.15(c)段所述，食環署承諾會探討有何最佳方法可提升獲發臨時小販牌照的慈善籌款活動的財務問責程度。委員會就此事的進度提出詢問。

54. **食物環境衛生署署長**在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 13)中解釋，食環署正考慮在切實及法理可行的範圍內，在發給免稅慈善機構及非牟利機構的臨時小販牌照內加入新的牌照條件及行政措施。食環署會參考社署《參考指引》所訂明的最佳安排，同時顧及籌款活動的性質、規模及時限，以及有關規定與實際情況的相稱程度和遵行規定的成本等因素。就籌款活動所收款項的保管安排、財務問責和籌款目的透明度方面，食環署預算會由 2017 年 12 月起施加新的牌照條件，要求相關持牌人展示通告/橫額以說明籌款目的。食環署亦會透過行政措施，提醒申請人須提供堅固密封收集箱以便收集、貯存和妥善保管賣物籌款所得款項。

55. 據審計署署長報告書第 5.11 段所述，在食環署進行的 2 128 次視察中，共有 1 251 次(59%)發現"沒有到場"的個案，但

監察慈善籌款活動

食環署現時並無就該等"沒有到場"的個案採取任何跟進行動。據審計署署長報告書第 5.15(g)段所述，鑒於大部分"沒有到場"的個案所涉及的籌款活動，其主辦機構都因為已向社署取得公開籌款許可證而獲食環署發出豁免書，食環署會與社署探討可否施加制裁，防止機構輕率申請公開籌款許可證，從而根治問題。委員會詢問此事有何進展。

56. **食物環境衛生署署長**在公開聆訊上表示及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 13)中補充，食環署會在 2017 年 6 月底出席第三次跨部門會議，討論事項其中包括探討如何就持牌/持證人使用政府土地作籌款活動，與相關部門銜接。此外，食環署亦會在會議中與社署和地政總署商討加強部門溝通的方法，並探討共用執法資料和對屢次"沒有到場"的個案採取一致行動的可行性。

57. 委員會從審計署署長報告書第 5.12 段察悉，由於缺乏一站式服務，機構或須就同一涉及街頭販賣的慈善籌款活動而向不同部門(食環署、社署和地政總署)申請批准。此舉不僅令規管工作重疊，亦對慈善機構衍生額外工作量及造成不便。就此，委員會詢問民政局會如何推展審計署就提供一站式服務所作出的建議，從而精簡政府當局在處理和審批涉及街頭販賣的慈善籌款活動方面的工作。

58. **民政事務局局長**在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 14)中表示，民政局會協調相關政策局/部門，探討牌照和許可證的共通要求，以至就街頭籌款活動的申請提供一站式服務的可行性。

59. 鑒於按審計署署長報告書第 5.15(d)段所述，食環署會積極考慮引入一項新行政措施，即機構若未按規定就先前籌款活動提交經審計的帳目，其新申請概不受理，委員會查詢引入這項新措施的進展。

60. **食物環境衛生署署長**在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 13)中表示，食環署計劃在 2017 年 12 月起實施新的行政措施，規定任何免稅慈善機構及非牟利機構如在 12 個月內已獲簽發 12 個

監察慈善籌款活動

臨時小販牌照而欲在該期間繼續向食環署提交第十三次申請，該機構在遞交有關該牌照申請書時須一併提交經在會計師公會註冊的會計師審核的財務報告，向食環署披露過往 12 次的牌照所籌得的款項及每項與籌款活動有關的支出的收支結算賬目報告表。若有關的免稅慈善機構及非牟利機構未能按規定提交經審計賬目報告，其遞交的新申請將暫時不獲處理，直至所須的審計賬目報告已妥為提交為止。有關提交審計賬目報告的措施，亦適用於相關期間內繼續向食環署提交的臨時小販牌照申請，但獲簽發的臨時小販牌照總數仍然以 20 個為限。

F. 未來路向

61. 委員會察悉並關注到，自法改會於 2013 年 12 月發表有關慈善機構的報告書至今已有一年半，但民政局現時仍在統籌相關政策局/部門的意見，以訂定對法改會的回應。委員會詢問相關工作因何進展緩慢，尤其是哪些事項令政府當局須用較長時間進行研究。

62. **民政事務局局長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 15)中補充：

- 民政局的協調工作並不局限於透過會議收集各相關政策局/部門的意見。民政局亦有透過不同的溝通渠道，協調各政策局/部門研究有關建議和可行的應對方法；
- 在法改會報告書於 2013 年 12 月發表後，民政局隨即於 2014 年 1 月 20 日去函相關政策局/部門，邀請其考慮法改會的建議。法改會的建議涉及至少 9 個政策局和 9 個執行部門的職責；
- 民政局在收到各相關政策局/部門的意見後，曾與部分政策局/部門澄清回覆內容。民政局繼而作出初步評估，並認為推行法改會建議所面對的困難主要來自法改會的三大建議，包括為慈善機構訂立法定定義；由單一政策局或部門設立和備存慈善機構註冊名單；以

監察慈善籌款活動

及由該政策局/部門統籌負責現時分屬不同政策局/部門涉及規管慈善機構和慈善籌款活動的工作；¹³

- 民政局於 2015 年 8 月 11 日召開跨部門會議，與另外 8 個在現行法例及法規下工作範圍與監察慈善機構或慈善籌款活動有關的政策局/部門，就法改會報告書所建議的規管方向和框架作討論。由於事情複雜，各有關政策局/部門均認為政府應該從政策和實際執行角度審慎考慮有關建議的可行性和影響，並顧及相關各方的反應；
- 法改會相關建議的一項主要理據，是希望藉提高慈善團體(特別是向公眾籌募捐款的慈善團體)的透明度，保障捐款人的利益，而各有關政策局/部門同意現時負責發出與慈善籌款活動相關許可證或牌照的部門(即食環署、民政署和社署)，可探討在現有制度下，如何加強規管為慈善目的而進行的籌款活動；
- 民政局進行進一步資料搜集和相關研究後，於 2016 年 10 月 4 日召開另一次跨部門會議，與食環署、民政署和社署共同研究制訂短期可行的行政措施，以提高慈善籌款活動的透明度。與會各方主要循三大方向考慮，包括提高慈善機構和慈善籌款活動的透明度；提高慈善籌款活動的問責程度；以及檢討社署所發出的《參考指引》，並鼓勵慈善機構遵從該等做法；及
- 有關政策局/部門正就上述三大方向探討，當中包括資源調配、協調相關牌照要求、以至公開更多與慈善籌款活動有關的財務資料或涉及的法理等行政考慮。至於優化一站式搜尋網頁和"1823"政府熱線方面，效率促進組和資料辦初步認為有關建議在技術上應該可行。

¹³ 有關政府當局就推行法改會各項建議所面對的主要困難的概要，請參閱附錄 15。

監察慈善籌款活動

63. 應委員會的要求，**民政事務局局長**在其 2017 年 6 月 16 日的覆函(附錄 14)中提供民政局就如何回應法改會的建議協調相關政策局/部門的意見的工作時序。

64. 委員會進一步詢問民政局會如何推展法改會各項建議，以加強對慈善籌款活動的規管和監察。

65. **民政事務局局長**在公開聆訊上表示及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 14)中補充，民政局將於 2017 年 6 月底召開另一次會議，進一步探討法改會建議的一系列行政措施的可行性。涉及的部門包括效率促進組、食環署、民政署、地政總署、資料辦和社署。各部門應探討在現有制度下，如何加強為慈善目的而進行籌款活動的規管，提高向公眾籌募捐款活動的透明度。各部門除會考慮法改會的相關建議外，亦會參考審計署署長報告書中有關監察慈善籌款活動的建議，以及委員會的意見，當中包括：

牌照或許可證申請

- 協調相關政策局/部門，探討牌照和許可證的共通要求，以至就街頭籌款活動的申請提供一站式服務的可行性(即法改會報告書第 9 項建議，以及審計署署長報告書第 5.14(e)段)；

監察獲許在公眾地方進行慈善籌款活動

- 按委員會所提建議，探討為獲許在公眾地方進行慈善籌款活動發出同一徽章的可行性，以便市民辨識；
- 就公眾地方慈善籌款活動的執法事宜作協調(即審計署署長報告書第 3.25(c)段的建議)；

提高慈善籌款活動的透明度

- 探討在獲批准的慈善籌款活動完成後，把籌款活動的財務報表或收支結算表上載至一站式搜尋網站或在部門網站提供相關連結，方便公眾監察(審計署署長報告書第 3.25(h)段和第 4.14(d)段的建議)；

監察慈善籌款活動

- 探討優化一站式搜尋網頁和強化現時"1823"熱線的服務，便利市民搜尋獲批准的慈善籌款活動的相關資料，並解答公眾對有關慈善籌款活動的查詢和投訴(即法改會報告書第 10 項建議，以及審計署署長報告書第 2.19(a)(iv)段的建議)；

推廣良好實務守則

- 檢視現時社署發出的《參考指引》，研究能否使之適用於更多不同種類的慈善籌款活動，包括其他新興籌款模式(即法改會報告書第 12 項建議，以及審計署署長報告書第 2.19(a)(iii)段的建議)；及
- 如研究顯示《參考指引》可適用或修訂至適用於更多不同種類的慈善籌款活動，民政局會探討相關推廣計劃，鼓勵慈善機構按慈善籌款活動的最佳安排舉辦活動。局方亦會加強向市民作宣傳，讓市民可根據《參考指引》，更容易衡量慈善機構舉辦籌款活動的表現，更清楚捐款者的權益(即法改會報告書第 13 項建議，以及審計署署長報告書第 2.19(a)(i)和(ii)段的建議)。

66. 委員會亦詢問，除採取已在本報告較前部分所提述的措施外，各相關部門採取了甚麼短期措施及會採取其他甚麼措施改善對慈善籌款活動的監察，以回應法改會的各项建議。

67. **社會福利署署長**在其 2017 年 5 月 26 的函件(附錄 8)中解釋：

提交規定(法改會報告書第 6 項建議)

- 社署在慈善機構申請許可證時已規定機構須提交其過往 3 年經審計的周年財務報表；

監察慈善籌款活動

公眾教育(法改會報告書第 13 項建議)

- 社署會透過網頁及繼續製作宣傳物品，宣傳"做個精明捐獻者"訊息；及

向公眾提供資料(法改會報告書第 7 項建議)

- 社署會一如既往繼續宣傳一站式搜尋網頁服務，方法如下：
 - (a) 在所有許可證及宣傳物品上印有一站式搜尋網頁的網址及"快速回應碼"；及
 - (b) 透過口頭/書面回覆查詢及/或投訴的機會，一併宣傳一站式搜尋網頁。

68. **民政事務總署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 25 日和 6 月 16 日的函件(附錄 9 及附錄 12)中補充：

- 為提高公眾對慈善籌款活動最佳安排和一站式搜尋網頁服務的認知，民政署會在該署的《舉辦獎券活動參考指南》內提供相關連結和資料，以及在牌照事務處發放有關資料；
- 民政署已加強監察持牌人有否遵循獎券活動牌照條件的規定提交文件；亦已重新檢視所有遲交文件的個案，發出催辦信及作出跟進。就屢屢遲交文件的個案，民政署除發出警告信外，亦會與機構商討如何改善。若情況嚴重或屢勸不改，民政署會考慮拒絕該機構日後的申請；
- 最新版的《舉辦獎券活動參考指南》新增了 1 個附錄(即附錄 II)，列明完成獎券活動後須提交的文件及相應時限；
- 民政署現正提升牌照資訊系統。預計可於 2017 年內完成有關係統功能提升，以便牌照事務處人員適時跟進尚欠文件個案；及

監察慈善籌款活動

- 由 2017 年 6 月 7 日起，持牌人遞交的獎券活動收支結算表和審查報告會上載到牌照事務處網頁，市民亦可預約到牌照事務處辦事處查看及/或付費索取複印本。

69. **食物環境衛生署署長**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 10)中補充：

- 食環署會考慮在切實及法理可行的範圍內，進一步提高發給慈善機構的臨時小販牌照的透明度和問責性。食環署會參考社署《參考指引》所訂明的最佳安排，同時顧及籌款活動的性質、規模及時限，以及有關規定與實際情況的相稱程度和遵行規定的成本等因素；及
- 食環署亦正考慮於 2017 年內更新臨時小販牌照的申請表及申請須知的內容(包括網上電子版)，以便申請人清晰了解，籌劃街頭賣物籌款活動，除須申請臨時小販牌照以外，亦應參考《參考指引》內的相關指引及確保有關活動符合其他政府部門按其執行的法例所訂立的規定。

70. **地政總署署長甯漢豪女士**在公開聆訊上解釋及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 16)中補充：

- 儘管地政總署沒有參與監察經由各個發牌/發證機關藉發出公開籌款許可證、獎券活動牌照和臨時小販牌照，而批准進行的籌款活動，但是地政總署一直按需要向發牌/發證機關提供土地類別的資料。關於涉及在政府土地上設置攤位或櫃台的籌款活動，在收到暫時佔用政府土地的申請時，地政總署一直在可能的情況下處理和審批申請。對於在設置攤位/櫃台而須暫時佔用政府土地屬籌款活動的一部分，並已由/將由各個發牌/發證機關審批的情況，地政總署至今尚未發布清晰指引，說明是否確有需要由地政總署另行審批。此外，各區的做法也有所不同；

監察慈善籌款活動

- 為精簡審批籌款活動申請的行政程序，地政總署將公布指引，明確指示已獲相關發牌/發證機關批准的籌款活動，無須向地政總署另行申請暫時佔用政府土地。地政總署會繼續因應發牌/發證機關和準持牌人的要求，給予意見，包括查核籌款活動申請所涉地點的土地類別；如活動地點涉及未批租或未撥用土地，則通知發牌/發證機關就地政總署所知，有沒有任何可能獲批或已經獲批的佔用該等地點以設置攤位或櫃台的申請，不論該等申請是否涉及籌款活動；及
- 地政總署會制訂指引實施上述安排，並會先行諮詢食環署、社署及民政署，之後才落實新安排，以助減省申請者的工作，同時也方便部門之間互相核對，以免在未批租或未撥用政府土地的相同範圍內，同時有多個團體設置攤位或櫃台的情況發生。

G. 結論及建議

整體意見

71. 委員會：

— 知悉：

- (a) 根據《稅務條例》(第 112 章)獲准扣稅的慈善捐款由 2005-2006 課稅年度的 52 億 5,000 萬元增至 2014-2015 課稅年度的 118 億 4,000 萬元，增幅達 126%。這些可扣稅的慈善捐款大部分均由無須許可證或牌照的籌款活動籌得；
- (b) 香港目前並沒有一套為監管慈善籌款活動而制定的統一法例。政府藉着為監管在公眾地方干犯妨擾罪、賭博及販賣而分別制定的法例，附帶規管某些慈善籌款活動。現時，政府對慈善籌款活動

監察慈善籌款活動

的監察，¹⁴ 只局限於那些須向社會福利署("社署")、民政事務總署("民政署")或食物環境衛生署("食環署")申領許可證或牌照的活動，例如賣旗日、獎券活動及街頭販賣。在 2014-2015 年度，獲社署及民政署批准的籌款活動籌得的收入合共只得 2 億 8,200 萬元。這 3 個發牌/發證部門各就慈善籌款活動的許可證或牌照施加不同的規定及採用不同的申請程序；

- (c) 其他形式的籌款活動，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、義賣、步行、電影首映禮，以及新形式的籌款活動，例如網上募捐及在公眾地方進行當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款等，均無須根據任何法例申請許可證或牌照；及
- (d) 公眾相當關注，慈善籌款活動是否恰當地舉行、相關機構是否負責任地運用所籌得的款項，以及政府當局對該等活動的監察是否足夠；

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

一 知悉：

- (a) 法律改革委員會("法改會")在其 2013 年有關慈善機構的報告書("法改會報告書")中，指出慈善機構的現有規管框架有不足之處，¹⁵ 包括慈善籌款活動只受到有限度的監管；及
- (b) 法改會就提高慈善機構的透明度和問責程度提出了 18 項建議，其中多項關乎政府當局對慈善籌款活動的監察的建議載列如下：(i) 在申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定；(ii) 設

¹⁴ 在公眾地方舉行賣旗日或一般慈善籌款活動(如設置捐款收集箱)，需要申領社署根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章)發出的公開籌款許可證。舉辦涉及街頭售賣的慈善籌款活動，須向食環署申領根據《小販規例》(第 132AI 章)發出的臨時小販牌照。至於藉舉辦獎券活動進行籌款，則須根據《賭博條例》(第 148 章)向民政署申領獎券活動牌照。

¹⁵ 有關政府對慈善機構的支援及監察的詳情，請參閱審計署署長第六十八號報告書第 1 章。為讓委員會有更多時間研究審計署署長報告書所提出的事項，委員會決定延後就此課題提交全面報告。

監察慈善籌款活動

立中央電話熱線以就慈善籌款活動接受公眾查詢及投訴；(iii)要求慈善機構在用以進行慈善募捐的任何文件及以任何方式傳送的訊息上展示其註冊號碼；(iv)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；及(v)透過政策局/部門之間的協調工作，就與慈善籌款活動相關的事宜加強公眾教育；

- 理解到法改會的部分建議會對慈善機構的運作及工作有重大影響，¹⁶而任何該等新措施必須先經持份者及社會大眾徹底商議方可實施；
- 對下述情況表示極度關注和不滿，並認為不可接受：民政事務局("民政局")就法改會建議擬備回應的進度緩慢，這可見於以下情況：
 - (a) 儘管政府當局發出的總務通告所載指引訂明，當局須在法改會發表報告書後 12 個月內就報告書提交詳盡的公眾回應，但自法改會報告書在 2013 年發表後，民政局 3 年多以來只是重複表示該局仍在協調相關政策局/部門的意見，以考慮未來路向；及
 - (b) 政府的內部諮詢過程有不足之處。舉例而言，雖然民政局在 2014 年 1 月已經展開內部諮詢過程，並在 2014 年 2 月至 4 月期間收到政策局/部門的回覆，但卻延至 2015 年 6 月才把意見歸納在一份初步評估文件內，並只先後在 2015 年 8 月 11 日和 2016 年 10 月 4 日召開兩次跨部門會議；
- 知悉：
 - (a) 民政事務局局長曾解釋，法改會建議所涉及的事項非常複雜，並且關乎最少 9 個政策局及 9 個行

¹⁶ 部分這些建議包括為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義、設立註冊慈善機構的名單，以及成立慈善事務委員會。

監察慈善籌款活動

政部門的職責。這些政策局/部門需要仔細及詳盡地研究有關的建議；及

- (b) 民政局將於 2017 年 6 月底召開第三次跨部門會議，討論法改會就改善慈善籌款活動的規管和監察所建議的各項行政措施；

一 促請民政局：

- (a) 加快與相關政策局/部門進行的諮詢工作，以期就法改會的所有建議訂定實質的回應；及
- (b) 在統籌相關政策局/部門的意見以就法改會的建議訂定實質回應及制訂具體的行動時間表時，對本報告書及審計署署長報告書所指出的須予改善範疇加以考慮；

慈善籌款活動的現有監察的涵蓋範疇

- 一 表示極度關注政府當局對現有慈善籌款活動所作的有限度監察，尤其是當局未能積極主動地回應近年來慈善捐款金額大增及新的籌款方式急速發展等情況，亦未能訂定有效措施以監察這類活動；
- 一 知悉民政局統籌相關決策局/部門的意見以訂定政府對法改會所提建議的回應，過程中一直有跨部門討論如何加強《慈善籌款活動最佳安排參考指引》("《參考指引》")¹⁷內容以普遍適用於籌款活動。具體而言，社署正檢討及評估《參考指引》能否適用於更多不同類別的籌款活動，包括新的籌款方式；
- 一 促請社署加快評估《參考指引》可否適用於現時無須向政府當局申領許可證或牌照的慈善籌款活動；

¹⁷ 《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，供慈善機構自願採用。《參考指引》鼓勵慈善機構披露更多財務資料和盡量減少籌款開支。自願採用《參考指引》的慈善機構可選擇遵循全部或部分指引，而《參考指引》亦可供社會人士於評估個別慈善機構的籌款活動時作為參考。有關《參考指引》所訂明的部分主要做法，請參閱審計署署長報告書附錄 A。

監察慈善籌款活動

- 促請民政局考慮制訂其他措施以加強監察慈善籌款活動(尤其是新的籌款方式)，以期相關機構就其所收捐款恪守問責和透明這兩項原則，以及保障公眾免遭不良手法所欺詐；

政府部門之間的協調

行政/發牌規定與慈善籌款活動牌照及許可證的申請

- 對下述情況表示極度關注及失望：不同發牌部門就慈善籌款活動許可證或牌照施加不同的規定，¹⁸這可見於以下情況：
 - (a) 對於慈善籌款活動及獎券活動進行期間所收款項的保管安排，社署與民政署均有施加條件，並規定獲發許可證的機構/持牌人必須把籌款目的知會捐款人或準捐款人，以及妥為交代捐款的使用情況，但食環署並沒有對臨時小販牌照施加類似的牌照條件或行政措施；及
 - (b) 雖然民政署訂有條件，規定獎券活動牌照持牌人須送交一份該機構經審計的周年財務報表，當中須列明獎券活動的收入和支出，以及符合獎券活動批准用途的淨收入去向，但社署(就一般慈善籌款活動)或食環署並無施加類似的牌照條件或行政措施；
- 對下述情況表示極度關注及失望：社署、食環署及地政總署在處理籌款活動許可證及牌照的申請方面缺乏協調，導致機構或須就同一涉及街頭販賣的慈善籌款活動而向所有 3 個部門申請批准。¹⁹此舉不僅令規管工作重疊，亦會對慈善機構衍生額外工作量及造成不便；

¹⁸ 有關社署、民政署及食環署所訂許可證/牌照主要條件及行政措施的比較，請參閱審計署署長報告書附錄 H。

¹⁹ 舉例而言，機構須為在街頭販賣商品而向食環署申請臨時小販牌照或豁免領取牌照的豁免書；如所販賣物品為《簡易程序治罪條例》所界定的徽章、紀念品或類似物件，須向社署申請公開籌款許可證；以及須就暫時佔用未批租土地以設置櫃台或攤位而向地政總署申請批准。

監察慈善籌款活動

— 促請民政局：

- (a) 與社署、民政署及食環署協調，研究統一各相關部門對慈善機構的管治、帳目、報告及披露有關慈善籌款活動的資料所施加的規定；及
- (b) 與社署、食環署及地政總署協調，研究審計署的下述建議：提供一站式服務，以精簡涉及街頭販賣的慈善籌款活動的處理和審批工作；

公眾查閱與慈善籌款活動相關的資料

- 對下述情況深表關注：政府入門網站"香港政府一站通"("一站式搜尋網頁")於 2012 年推出，以簡便的方式提供社署、民政署和食環署已批准的慈善籌款活動的資料，但該網頁的使用量一直偏低且呈跌勢；²⁰
- 知悉民政局統籌相關決策局/部門的意見以訂定政府當局對法改會所提建議的回應，過程中一直有跨部門討論以下加強措施：
 - (a) 把獲批准慈善籌款活動的資料，例如有關籌款活動的財務報告，上載至一站式搜尋網頁；及
 - (b) 利用現有的"1823"政府電話熱線方便公眾查閱獲批准慈善籌款活動的資料；
- 促請民政局：
 - (a) 加快討論工作，以制訂措施改善一站式搜尋網頁及"1823"政府電話熱線；及
 - (b) 與社署、民政署及食環署協調，加強宣傳工作以提高公眾對一站式搜尋網頁的認知；

²⁰ 據審計署對一站式搜尋網頁登入紀錄所作的分析，一站式搜尋網頁的日均瀏覽次數由 2012-2013 年度(自 2012 年 7 月)的 275 次，下跌 77%至 2016-2017 年度(至 2016 年 10 月)的 62 次。

監察慈善籌款活動

就不遵從規定的個案採取執法行動

- 對下述情況深表關注：社署、食環署、地政總署及民政署未有針對不遵循慈善籌款活動牌照及許可證規定的個案採取有效執法行動，這可見於以下情況：
 - (a) 雖然社會上對於可進行慈善籌款活動的公眾地方(尤其是人流較高者)的需求向來殷切，但社署在 2015 年 6 月至 2016 年 9 月期間就一般慈善籌款活動進行的實地視察顯示，在 60 次視察中有 30 次(50%)未見有任何籌款活動，即屬"沒有到場"個案。食環署對街頭販賣籌款活動進行視察，在 2 128 次視察中亦有 1 251 次(59%)發現"沒有到場"個案。"沒有到場"個案所佔的比例偏高，反映公眾資源未獲善用。社署、食環署及地政總署並無針對重複"沒有到場"的個案，共用執法資料以採取聯合行動；及
 - (b) 民政署因持牌人完成慈善籌款獎券活動後遲交所需文件而採取的跟進行動有不足之處。舉例而言，在 2012-2013 年度至 2015-2016 年度發出的 263 個獎券活動牌照之中，有 120 個(46%)牌照的持牌人遲交獎券帳目，當中有 17 宗(14%)個案涉及逾期 3 個月以上，而逾期最長的個案更逾期達 746 日。就 10 份逾期 180 日以上的獎券帳目，民政署未有在訂明時限內向相關持牌人發出催辦信/警告信。²¹ 民政署的電腦系統雖有提交文件到期日的紀錄，但卻未能發出例外情況報告，以便利民政署人員適時跟進尚欠文件的個案；及
- 促請社署、食環署、地政總署及民政署針對不遵循慈善籌款活動牌照及許可證所訂條件及規定的個案，加強執法行動。

²¹ 有關民政署就遲交獎券帳目的個案發出催辦信及警告信所制訂的內部指引，請參閱審計署署長報告書第 4.7 段。

監察慈善籌款活動

具體意見

72. 委員會：

政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作

- 一 對下述情況深表關注：儘管政府當局在2002年已決定應加強行政管制，以期提升籌款活動的透明度與問責程度，藉此讓捐款人在捐款時能在知情的情況下作出選擇，但當局在推動機構於舉辦慈善籌款活動時自願採用最佳安排方面的工作不足，這可見於以下情況：
- (a) 自 2004 年公布《參考指引》後，到 2016 年 9 月全港已有 8 923 間免稅慈善機構，但社署為了解《參考指引》的自願採用程度而接觸過的社署轄下慈善機構只有 961 間。在該 961 間機構中，只有 426 間對社署進行的調查作出回應，而當中有 400 間表示會採用《參考指引》；
 - (b) 地政總署在 2016 年接獲 252 宗暫時佔用多區未批租土地的申請，以設置攤位或櫃台進行慈善籌款活動。這些申請中有 194 宗(77%)旨在於公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款。²² 該 194 宗申請涉及 18 個申請者，當中只有 6 個(33%)已採用《參考指引》；及
 - (c) 儘管《參考指引》已在 2014 年 12 月獲得更新，但政府當局並無展開任何大型推廣計劃，以提高慈善機構及公眾對更新的《參考指引》的認知和認同；
- 一 對下述情況深表關注：在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，並無就目前不受政府當局監察的其他形式籌款活動提供充足指引。現行的《參考指引》就游說簽署直接付款授權書以作定期捐款所建議的最佳安排，與香港社會服務聯會發出的同類指引相比

²² 該等慈善籌款活動均無須向政府當局申請許可證或牌照，只有在活動涉及暫時佔用政府土地時才需要取得地政總署的批准。

監察慈善籌款活動

有所不及。社署在2004年發出的《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》("《指引說明》"),²³ 未有因使用互聯網上社交媒體籌款的活動增加而得到更新。對於涉及電子付款服務供應商的網上捐款,《指引說明》並無就這類捐款的財務監管訂定相關指引;

— 知悉:

- (a) 社會福利署署長同意審計署在審計署署長報告書第 2.19(a)及(b)段提出的建議;
- (b) 民政事務總署署長同意審計署在審計署署長報告書第 2.19(a)段提出的建議;
- (c) 食物環境衛生署署長整體上同意審計署在審計署署長報告書第 2.19(a)段提出的建議;及
- (d) 民政事務局局長接納審計署在審計署署長報告書第 2.19(c)段提出的建議;

管理慈善籌款活動的公開籌款許可證

— 對下述情況深表關注:

- (a) 公開籌款許可證("許可證")規定,有關機構須在最後一個活動日期起計 90 日內提交慈善籌款活動的審計報告。這項規定旨在提升對籌得收入的透明度與問責程度,但有機構卻遲交審計報告。在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月,共有 325 間獲發許可證的機構應提交 1 497 份審計報告。截至 2016 年 9 月,有 15 份審計報告逾期未交,當中有 6 份逾期甚久(為期平均有 342 日)。已提交的 1 482 份審計報告中,有 658 份報告遲交,當中有 76 份延遲逾 3 個月。此外,325 間獲發許可證

²³ 《指引說明》載列一些基本監管措施,以供慈善籌款機構考慮採納,藉此確保慈善籌款活動所籌得的款項均用於指定用途上,並確保所有收入和支出均有詳盡紀錄。有關《指引說明》所載內部財務監管措施的部分重點,請參閱審計署署長報告書附錄 B。

監察慈善籌款活動

的機構中，有 13 間多次未能依時提交審計報告，次數達 2 至 4 次；

- (b) 儘管社署設立了監察機制，規定獲發許可證的機構若在收到催辦信/警告信後仍沒提交審計報告，將被列入暫緩處理名單，就其新的許可證申請一概暫緩處理，但截至 2016 年 9 月，審計署的審查發現暫緩處理名單上 8 間機構的其中 7 間仍通過其網站及其他不屬社署管轄範圍的活動繼續籌款；
- (c) 將籌款費用維持於合理水平及把最多的資源投放在慈善計劃雖然甚為重要，但社署並無就一般慈善籌款活動設定籌款開支上限。在 2012-2013 年度至 2015-2016 年度期間，此等籌款活動的開支佔總收入的整體百分比為 22% 至 30% 不等。在 4 宗個案中，獲發許可證的機構進行街頭籌款活動，但逾 30% 的捐款收入卻用於僱用籌款人士或向義工發放津貼；及
- (d) 社署未有指明慈善籌款活動的帳目應按現金收付制或應計制製備，而按現金收付制製備的帳目或會導致低報開支，審計署留意到的一宗個案便有此問題。再者，由於獲發許可證機構的核數師無須核實獲發許可證的機構是否已遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶，審計報告因而未有就此許可證條件是否獲遵循作出核證；

— 知悉：

- (a) 社會福利署署長整體上同意審計署在審計署署長報告書第 3.25 段提出的建議；
- (b) 社署計劃在 2017 年第四季就嚴重違反或屢不遵循許可證條件的個案公開有關資料，並正與持份者合作，進行由按現金收付制過渡至按應計制製備其籌款活動收支結算表的工作；及

監察慈善籌款活動

- (c) 食物環境衛生署署長整體上同意審計署在審計署署長報告書第 3.25(c)段提出的建議；

管理慈善籌款活動的獎券活動牌照

一 對下述情況深表關注：

- (a) 審計署抽查了 30 個在 2012-2013 年度至 2015-2016 年度發出的獎券活動牌照，發現有 6 宗(20%)個案是有關持牌人並沒有在其提交予民政署的經審計周年財務報表中獨立載述獎券活動的收支與淨收入的使用情況，違反了牌照條件的規定；
- (b) 民政署要求公眾人士親身前往該署的辦事處查閱獎券帳目，並且禁止複製帳目，此舉未能利便公眾查閱該等帳目之餘，亦不利於達成政府當局提升籌款活動透明度與問責程度的目標；及
- (c) 儘管民政署鼓勵獎券活動主辦機構在其網站上公開獎券帳目，但審計署對 10 間獎券活動主辦機構的網站進行調查，發現當中無一有在其網站公布獎券帳目；

- 一 知悉民政事務總署署長同意審計署在審計署署長報告書第 4.14 段提出的建議。民政署已推行新措施以利便公眾人士查閱獎券帳目。²⁴由 2017 年 6 月 7 日起，持牌人遞交的獎券活動收支結算表和審查報告會上載到牌照事務處("牌照處")²⁵網頁。市民亦可預約到牌照處辦事處查看該等文件及/或付費索取複印本；

²⁴ 就獲發許可證可於公眾地方進行的慈善籌款活動，社署會把有關資料上載於香港政府一站通網站(網址：<http://www.gov.hk/fundraising>)及資料一線通網站(網址：<http://data.gov.hk>)。社署亦會要求獲發許可證的機構在該等機構的網站公布其經審計的周年財務報表，或透過其他渠道(如機構刊物)公布，以供公眾人士查閱。食環署並無就該署發出的臨時小販牌照訂定類似的公布財務報表規定。

²⁵ 民政署轄下的牌照處負責執行《雜類牌照條例》(第 114 章)、《賭博條例》、《旅館業條例》(第 349 章)、《會社(房產安全)條例》(第 376 章)、《遊戲機中心條例》(第 435 章)、《床位寓所條例》(第 447 章)和《卡拉 OK 場所條例》(第 573 章)。

監察慈善籌款活動

- 促請民政署檢討人手情況，以便能確保持牌人恪守牌照條件及各項規則；

管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

- 對下述情況深表關注：
 - (a) 在 12 個月內獲簽發臨時小販牌照數目超過 12 個的機構，按規定只須由第 13 個牌照起就該牌照所涵蓋的籌款活動提交經審計的帳目。這項規定或不利於提高首 12 個牌照所涵蓋的籌款活動的透明度和問責程度。再者，在一宗個案中，某機構在 2012 年 12 月中至 2013 年 12 月中的 12 個月期間獲發 16 個臨時小販牌照，但該機構沒有遵照規定提交經審計的帳目，而食環署亦沒有採取任何跟進行動；及
 - (b) 儘管食環署的內部指引規定須對臨時小販牌照所涵蓋的核准販賣地點進行視察，以查核持牌人是否有否遵循牌照條件，但在 2014 年 4 月至 2016 年 12 月期間須進行的 2 508 次視察中，卻有 139 次(6%)沒有進行。有 241 次(10%)視察的紀錄則已遺失或資料不全，因而未能確定有否進行視察；及
- 知悉食物環境衛生署署長整體上同意審計署在審計署署長報告書第 5.14 段提出的建議。

跟進行動

73. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展，尤其是關於由民政局協調就法改會報告書所提建議擬備回應的工作方面的時間表，以及落實任何新措施的詳情和時間表。