A. 引言

審計署曾就政府對慈善機構的支援及監察進行審查。

2. 石禮謙議員申報，他是誇啦啦藝術集匯和國際小母牛香港分會有限公司的董事、建造業關懷基金創辦成員及建造業技能培訓有限公司董事局成員。他亦是聖士提反女子中學校董會成員。此外，他曾參與香港童軍總會新總部的建築工程。謝偉俊議員申報，他曾是香港童軍總會會員，亦曾參與數個慈善機構的工作。邵家輝議員申報，他是自由黨關懷基金審核委員會的委員。

背景

3. 截至 2016 年 9 月，共有 8 923 間根據《稅務條例》(第 112 章)獲認可及一般無須繳稅的慈善機構，而捐贈給該等機構的款項則可獲扣稅。[1] 目前，"慈善目的"一詞在香港的法定定義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。稅務局須參考案例以決定某機構是否為"慈善目的"[2] 而設立。

4. 獲稅務局批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%。在 2014-2015 課稅年度，因作出認可慈善捐款而獲扣稅的納稅人共有 588 000 人，估計少收稅款逾 15 億元。

---

1 《稅務條例》(最初於 1947 年制定)自 1970 年起已訂明慈善捐款可獲扣稅。在某一課稅年度內可扣稅捐款的總額不得少於 100 元亦不得超逾應評稅總利潤/收入的 35%(由 2008-2009 課稅年度開始)。

2 有關慈善的定義的最重要普通法權威案例是 *Income Tax Special Purposes Commissioner v Pemsel* 一案[1891] AC 531 (HL)，該案中有關慈善目的的"*4 大主要類別*"載列如下：
(1) 濟貧信託；
(2) 促進教育信託；
(3) 推廣宗教信託；及
(4) 有益於社會的任何其他宗旨信託。有關列表本身建基於追溯至 1601 年的英格蘭法律，即英格蘭*《1601 年慈善用途法》的弁言*。亦請參閱 *Halsbury's Law of England*, Vol 8, 5th ed, (2010)，第 2 段，註 25。

5. 香港並無全面的法定機制以處理慈善機構的註冊和規管事宜，慈善機構可完全自主地選擇法律形式，即成立為法團的團體(例如公司)或非屬法團的團體(例如社團或信託)，以切合其運作，從而達致慈善目的。[3] 慈善機構根據其法律形式及有否申請確認免稅地位和政府支援，受制於政府內所屬不同政策局/部門管理的監察及/或註冊框架。情況如下：

— 稅務局處理慈善機構根據《稅務條例》第 88 條 [4] 提出的確認免稅地位申請。作為行政程序，稅務局會不時向免稅慈善機構索取帳目、年報及其他文件，以檢視其免稅地位，從而確定該等機構的宗旨是否仍符合"慈善目的"的資格準則，以及其活動是否符合其宗旨。在獲得免稅慈善機構同意下，稅務局備有屬公共性質的該等慈善機構或慈善信託的名單("第 88 條名單")；

— 地政總署收取象徵式或優惠地價，以私人協約方式批出土地，或收取象徵式或優惠租金，以短期租約方式出租土地，供若干慈善機構用作營辦學校、醫院，以及社會福利和社區設施。該類慈善機構受地政總署及支持決策局/部門所規管，以確保他們遵從批地的條款和符合批地的政策原意；

— 公司註冊處負責實施和執行《公司條例》(第 622 章)，該條例規管公司登記冊上約 134 萬間有限公司，包括成立為法團公司的慈善機構。截至 2016 年 9 月，共有 6 619 間註冊公司根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位；

---

[3] 在截至 2016 年 9 月 30 日稅務局紀錄上的 8 923 間免稅慈善機構當中，6 622 間(74%)為公司、813 間(9%)為社團(包括 3 間公司及 2 個社團於 2016 年 9 月 30 已被撤銷註冊，但未在稅務局紀錄中反映)、772 間(8.7%)為學校法團校董會、540 間(6%)為信託、147 間(2%)為法定組織及 29 間(0.3%)為其他形式。

[4] 根據稅務局在 2003 年取得的法律意見，《稅務條例》第 88 條並沒有賦權該局批予免稅地位。該條文訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託獲豁免繳稅，該等機構或信託若希望的話，可向稅務局申請豁免繳稅確認。

— 香港警務處("警務處")的社團事務處負責實施《社團條例》(第 151 章)，截至 2016 年 9 月已批准 37 861 間本地註冊或豁免註冊社團。這些社團當中有 1 000 間註冊或豁免註冊慈善社團，其中 811 間已根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位；

— 教育局：根據《教育條例》(第 279 章)，所有資助學校均須設立法團校董會。直接資助學校可選擇是否根據該條例設立法團校董會。截至 2016 年 9 月，在教育局法團校董會登記冊上的 846 個法團校董會當中，有 772 個已根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位；及

— 民政事務局("民政局")：為遏止並預防華人廟宇管理失當及濫用捐款，《華人廟宇條例》(第 153 章)於 1928 年訂立，並成立華人廟宇委員會，由民政事務局局長擔任主席，以規管華人廟宇。截至 2016 年 9 月，在為數約 600 間華人廟宇當中，有 347 間已根據《華人廟宇條例》向華人廟宇委員會註冊，當中有 45 間由華人廟宇委員會直接或間接管轄，餘下 302 間則由個別人士或機構管理。在 347 間註冊廟宇當中，有 129 間由免稅慈善機構管理。

6. 應終審法院首席法官及律政司司長的要求，法律改革委員會("法改會")檢討了關於監察慈善機構的議題，並在就此議題進行公眾諮詢後，於 2013 年 12 月發表有關慈善機構的報告書("法改會報告書")。法改會在其報告書提出多項建議，包括慈善機構的定義和註冊；推行良好實務；慈善機構的財務報告；以及就慈善籌款活動交付文件的規定。法改會尤其認為，稅務局第 88 條名單並不構成一份正式的慈善機構"註冊記錄冊"，並非本港所有慈善機構的全面或確實名單，而且可能會有一危險，就是公眾及慈善捐款人或會因為第 88 條名單而覺得該等慈善機構似乎得到官方認可，但這並非《稅務條例》的原意。此外，稅務局須履行覆查免稅慈善機構的帳目此項非常重要的職能，以確保只有舉辦符合其宗旨的活動的慈善機構才應繼續獲批予免稅地位，這在很大程度上是公眾對慈善界的信心基礎所在。

7. 鑒於有關建議所涉範疇分屬不同政策局的政策職責，民政局遂負責統籌相關決策局/部門的意見，從而就法改會所提建議訂定回應，以供政府當局考慮。

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 至 13 段)；

— 慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理(第 B 部)(第 14 至 35 段)；

— 批地予慈善機構營運福利/社會服務的管理(第 C 部)(第 36 至 76 段)；

— 根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定(第 D 部)(第 77 至 100 段)；

— 對華人廟宇的規管(第 E 部)(第 101 至 114 段)；

— 未來路向(第 F 部)(第 115 至 116 段)；及

— 結論及建議(第 G 部)(第 117 至 119 段)。

公開聆訊

9. 委員會分別於 2017 年 5 月 6、19 及 27 日和 6 月 27 日舉行了 4 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。

審計署署長發表演辭

10. 在委員會於 2017 年 5 月 6 日舉行的公開聆訊開始時，**審計署署長孫德基先生**簡述此主題，其演辭全文載於***附錄 4***。

民政事務局局長發表序辭

11. 在委員會於 2017 年 5 月 6 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：

— 由於慈善機構的支援和監察涉及多個政策局/部門的工作範疇，而法改會的多項建議對香港慈善機構從定義、審批準則到運作等方面均會有重大影響，因此各政策局及部門須詳細和審慎考慮有關建議；

— 自法改會報告書發表以來，民政局曾召開兩次跨部門協調會議，綜合各決策局及部門有關加強監察慈善機構的意見，以及研究改善慈善機構籌款的申請程序和安排；

— 現時與慈善機構及其籌款活動相關的法例、發牌和撥地等工作涉及最少 9 個政策局和多個執行部門，要整合這些法例和權力然後交由某一個政策局或部門管理和執行，可能會牽涉大量政策協調、資源分配甚至架構重組等整合工作。政府當局需時深入研究和審慎考慮；

— 因應法改會報告書的建議，民政局正與有關部門探討一些短期可行的行政措施，以提高慈善機構和慈善籌款活動的透明度，從而保障公眾知情權；及

— 民政局會繼續協調各政策局/部門的意見，供政府當局整體考慮如何回應法改會提出的建議。該局並會參考審計署署長報告書中的建議及委員會就如何改善對慈善機構及籌款活動的監察所提出的意見。

民政事務局局長的序辭全文載於***附錄 5***。

12. 在委員會於 2017 年 5 月 6 日舉行的公開聆訊開始時，**財經事務及庫務局局長陳家強教授**發表序辭，其內容綜述如下：

— 稅務局會盡力落實審計署署長報告書所提出的建議，內容如下：

(a) 稅務局已為處理慈善機構提出的確認免稅地位申請訂定服務承諾，並會在申請機構提交所需的所有資料及文件的情況下，致力於 4 個月內作回覆；

(b) 在加強監察覆查個案方面，稅務局轄下的慈善捐款組已由今年 2 月起在每月工作報告中，加入未完成覆查個案的數目及其案齡與概況，以便管理層更全面監察該類個案的處理進度；

(c) 稅務局已與公司註冊處及警務處訂定加強溝通安排，以適時更新第 88 條名單。公司註冊處及警務處會定期向稅務局通報已撤銷註冊的公司或社團的資料；及

(d) 稅務局局長已要求負責的同事更仔細核實捐款收據的有效性，並在有需要時向相關納稅人作出跟進；及

— 稅務局的主要職責在於評稅及徵稅，保障政府稅收。就確認慈善機構的免稅地位而言，稅務局一直按照保障政府稅收的原則處理新申請及覆查個案。

財經事務及庫務局局長的序辭全文載於***附錄 6***。

13. 在委員會於 2017 年 5 月 6 日舉行的公開聆訊開始時，**地政總署署長甯漢豪女士**發表序辭，其內容綜述如下：

— 由於地契於不同年代、不同政策和社會環境下簽立，即使承批人同樣為慈善機構或非牟利組織，地契條款亦不盡相同；

— 就審計署署長報告書引述的 14 宗個案而言，有些土地契約並非以私人協約方式的批地個案，又或是其用途限制條款相當廣義。至於其餘個案，用途條款雖然包括"hostel"(譯作"旅舍")的用途限制，但契約內沒有條文規管相關旅舍的服務對象、服務和收費；

— 根據法律意見，有關個案涉及的旅舍或酒店並沒有違反土地契約用途限制。不過，由於該等旅舍座落的土地大致上是批給有關團體作非牟利用途，事件的關鍵是該旅舍或旅館以商業方式運作取得的收入應用於有關組織的慈善或社會事務。就此，若相關土地契約加入了"提交帳目"及"不得分派利潤"條款，政府當局會按土地契約條款跟進。如果沒有這樣的條款，但土地契約列明設施屬非牟利性質及/或訂明設施的運作須符合政府部門的要求，地政總署會徵詢法律意見，並在有需時依據這些條款向承批人索取所需資料；及

— 地政總署同意審計署署長報告書的建議，日後以象徵式地價向慈善機構或非牟利組織批出土地，或當現行契約到期或申請修訂時，考慮加入相關條款，以配合當前的社會環境和政策要求。日後在處理以私人協約方式批地作福利或社會服務的申請時，地政總署會繼續與相關政策局合作，確保批地條款能恰當地反映當時的政策目標和要求。

地政總署署長的序辭全文載於***附錄 7***。

B. 慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理

14. 鑒於稅務局的角色是保障政府透過徵稅所得的收入，而確認慈善機構的免稅地位對稅收會有直接影響，委員會詢問稅務局已採取何種措施，以確保慈善機構的宗旨符合"慈善目的"的資格準則及其活動根據《稅務條例》第 88 條的相關規定符合其宗旨。

15. **稅務局局長黃權輝先生**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上答稱及**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(***附錄 8***)中補充：

— 稅務局一直根據《稅務條例》履行其角色。有意根據《稅務條例》第 88 條申請確認免稅地位的團體須向稅務局遞交申請，並提供其規管文書副本、列出其過去 12 個月所舉辦活動的列表及列出其未來 12 個月擬舉辦

活動的列表。若有關團體已成立 18 個月或以上，則須提供其上一個財政年度的財務報表副本；

— 在處理根據《稅務條例》第 88 條提出的申請時，稅務局會審閱有關團體的規管文書及其他資料，並會特別仔細審閱關乎宗旨、收入及解散的條文以確保有關團體的所有宗旨皆屬慈善性質，並有足夠的保障防止資金被挪用作非慈善用途。如有關團體未能符合要求，稅務局不會批准其申請；及

— 各認可慈善機構的免稅地位會定期受到覆查(通常是每隔 4 年一次)，以確保其宗旨仍屬慈善性質及其活動符合其宗旨。稅務局會要求被覆查的機構提交年報及財務報表，並在有需要時要求有關機構作澄清。稅務局或會根據慈善捐款組的員工手冊所列明的原因撤銷確認免稅地位。

附錄 8 載列圖表，展示在 2012-2013 至 2016-2017(截至 2016 年 9 月 30 日)財政年度期間，未能獲稅務局批准的申請數目，以及稅務局就 2012 年至 2016 年(截至 2016 年 9 月 30 日)的覆查年度所發出的覆查問卷數目。應委員會的要求，**財經事務及庫務局局長**提供了載於附錄 8 的員工手冊。該手冊訂明稅務局轄下慈善捐款組的工作做法及程序。

16. 應委員會的要求，**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(附錄 8)中提供 2012-2013 年度至 2016-2017 年度(截至 2016 年 9 月)，被稅務局撤銷免稅地位的慈善機構的分類數字。他補充，若一個慈善機構修改其規管文書內的宗旨，使其不再純粹為慈善用途而設立，該機構將不再符合屬公共性質的慈善機構或慈善信託的地位(即審計署署長報告書第 2.4(c)(iii)段提及的原因)。

17. 據審計署署長報告書第 2.2 及 2.16 段所述，《稅務條例》並無賦權稅務局決定某機構是否慈善機構及純粹基於慈善機構不遵從任何法定或非法定責任而撤銷該機構的免稅地位，該局亦無權要求慈善機構退還不為貫徹其慈善宗旨的任何開支項

目。稅務局曾就該局在某慈善機構的行為違反其規管文書時採取執行行動的權力，於 2003 年尋求法律意見。委員會詢問：

— 該局有否就當某慈善機構的行為違反其規管文書時如何處理其免稅地位一事，向慈善捐款組的職員發出指引；及

— 鑒於《稅務條例》的局限，稅務局在 2003 年後有否尋求進一步的法律意見，以釐清其權力及權限，以及有否將此方面的局限轉告財經事務及庫務局或其他相關政策局/部門，並要求修訂《稅務條例》，以便該局可採取所需的執行行動。

18. **稅務局局長**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上答稱和**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日及 26 日的函件(分別載於***附錄 8*** 及***附錄 9***)中補充：

— 因應公眾人士對規管慈善籌款活動的關注，稅務局於 2003 年 9 月向律政司尋求法律意見，所尋求的意見屬一般性的政策範疇而不涉及任何特定個案；

— 慈善捐款組不時更新員工手冊。該手冊主要列明該組的工作程序。慈善捐款組是一個小組別，組內職員透過討論、匯報及經驗分享，完全清楚在 2003 年所獲得的法律意見的詳情；及

— 由於稅務局已在 2003 年徵詢法律意見，該局未有再就此事尋求法律意見。就達致《稅務條例》第 88 條的立法原意而言，稅務局認為沒有迫切需要檢討《稅務條例》有關條文。稅務局作為稅務管理機構，其主要職責在於評稅和收稅。

19. 委員會要求稅務局局長提供有關法律意見的全文。稅務局局長在其 2017 年 5 月 4 日的函件中向委員會提供***附錄 10*** 所載的有關法律意見的要點。該局其後提供有關法律意見的刪節本，只供委員參閱。

20. 考慮到《釋義及通則條例》(第 1 章)第 40(1)條關於根據任何條例授予權力作出或確使作出任何作為或事情的條文，委員會對於稅務局在有效履行其維護稅收的職能及關乎《稅務條例》第 88 條的職責(包括其擁有的權限及所採取行動的合法性)方面所擔當的角色表示關注。

21. **稅務局局長**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上回應時表示和**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(附錄 8)中補充：

— 在執行《稅務條例》第 88 條時，稅務局會小心考慮所有情況，從而確定一個團體是否符合"慈善機構"的意思，以及是否符合第 88 條訂明的豁免繳稅的條件；及

— 立法機關已具體列明《稅務條例》第 88 條下的豁免繳稅條件。除立法機構在《稅務條例》第 88 條下具體列明的條件外，《釋義及通則條例》第 40(1)條並無賦予稅務局權力增加豁免繳稅的條件或向某一機構施加該等額外條件。

22. 鑒於法改會報告書的其中一項建議是稅務局應透過更頻密地覆核免稅慈善機構的帳目，在為批准慈善組織豁免繳稅而監管其活動方面繼續發揮強大作用，以確定這些慈善機構的活動是否與其慈善宗旨相符，同時應增撥資源以便可進行更頻密的覆核，因為此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，委員會詢問：

— 稅務局對法改會的建議的回應及其因應法改會的建議已採取/推行的行動/措施，尤其是在確定慈善機構的活動是否與其宗旨相符方面；

— 鑒於稅務局提及其針對違反規管文書或慈善宗旨的慈善機構採取執行行動時所受的局限，稅務局是否認為其現時就懷疑違規個案所採取的行動與法改會就該局的角色所提出的建議有落差；

— 每隔 4 年對慈善機構進行覆核及向其索取財務報告的做法是否足以確定有關慈善機構仍屬慈善性質；及

— 鑒於慈善機構的數目已由 2006 年的 4 435 間倍增至 2016 年 9 月的 8 923 間(審計署署長報告書第 1.5 段)，慈善捐款組的人手是否足以應付因處理慈善機構的免稅地位申請及對該等機構進行定期覆檢所產生的工作量。

23. **稅務局局長**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上回應時表示及**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(附錄 8)中補充：

— 稅務局在考慮有關個案的相關事實和情況，以及參考經其他渠道取得的資料後，就覆查個別免稅慈善機構的頻密程度作出決定。根據一般做法，稅務局每隔 4 年會對免稅慈善機構進行一次覆查，但如有其他資料(例如來自傳媒、慈善機構的過往紀錄、第三方所提供的資料等)顯示某慈善機構曾進行懷疑非慈善活動，稅務局會展開行動(例如提早覆查免稅慈善機構)。在有需要時，稅務局會調撥額外和適切的資源，處理屬於"高危"性質的個案；

— 申請確認免稅地位的慈善機構和需要進行覆查的個案均逐漸增多，為應付上述情況，慈善捐款組的員工已在 2013 年 4 月由 5 人增至 8 人。稅務局認為慈善捐款組的現有人手足以應付現時的工作量。如有需要，稅務局會考慮透過既定機制申請增加人手；

— 稅務局在 2012 年至 2015 年期間，每年平均向 1 300 至 1 600 間免稅慈善機構發出覆查問卷。審計署署長報告書中的表二及圖四顯示，完成覆查個案的平均辦理時間，以及有待慈善捐款組辦理的個案和通訊數目，均在近年錄得明顯跌幅；及

— 稅務局在進行定期覆查時，會審視慈善機構在覆查問卷中所提供的資料、財務報表和活動列表，以識別懷

疑違反的情況，並向有關方面提出查詢。稅務局認為現行的覆查機制足夠。

24. 委員會詢問當局有關審計署署長報告書第 2.12(c)段提及的個案 C 的最新進展，以及稅務局為何在多次長達 9 至 16 個月的期間未有行動。

25. **財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(附錄 8)中提供有關個案的細節：

— 在回應稅務局的查詢時，團體 C 在 2014 年 6 月答稱，該處所的樓層面積約為 20 000 平方呎，而在 2009 年 3 月 31 日止的年度，該處所的應課差餉租值為 288,000 元；該筆 480,000 元的年計租金是使用該處所的合理款額；

— 稅務局注意到截至 2014 年 7 月 31 日止年度的財務報表披露涉及關聯方交易的租金支出，並查詢關於該處所業主的詳情及該業主與團體 C 董事的關係。團體 C 在 2016 年 6 月答稱該處所業主為兩名個人，他們與團體 C 並無關係；

— 稅務局然後詢問團體 C 為何敍述該處所的租金是屬於關聯方交易。在 2016 年 10 月，團體 C 確認這些業主從來不是該團體的董事，但曾營運該團體現在營運的幼稚園。稅務局接納有關租金雖然高於應課差餉租值，但並非不符合獨立交易原則的交易。基於團體 C 的宗旨仍屬慈善性質，而其活動亦與其敍述的慈善宗旨相符，稅務局認為該團體仍是慈善機構；及

— 由於處理有關個案的職員工作繁重及有所疏漏，令致稅務局曾有一段長時間未有就此個案採取跟進行動。由 2016 年起，稅務局已加快採取有關跟進行動，並於收到團體 C 的信件後 1 至 4 個月內作回應。

26. 關於審計署署長報告書第 2.14 段重點提及有關慈善機構違反其規管文書內董事薪酬條款的 4 宗個案(個案 D 至 G)，委員會詢問：

— 稅務局所採取的跟進行動為何，以及如某慈善機構違反其規管文書中禁止董事收取薪酬的條款(一如個案 D 至 G)，稅務局會否撤銷該慈善機構的免稅地位；

— 稅務局以甚麼依據接納該 4 間慈善機構所採取的補救行動(該等補救行動在個別個案中均有所不同)；及

— 稅務局就該 4 宗個案執行《稅務條例》第 88 條時的立場為何，以及如稅務局的覆查發現存在違規事項，稅務局可採取甚麼跟進行動。

27. **財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日及 26 日的函件(分別載於附錄 8 及附錄 9)中提供該 4 宗個案的細節：

<u>個案 D</u>

— 稅務局認為，團體 D 的執行委員會成員是以僱員身份獲發酬金，而所得酬金看似並非過度，儘管由於該團體的規管文書不容許其執行委員會或管治組織成員被委任擔當該團體任何受薪的職位，因而可能技術上違反了規管文書上有關董事酬金的條文，但有關行為未有影響其慈善地位。9 名執行委員會成員並沒有向團體 D 退還酬金；

<u>個案 E</u>

— 在 1999 年，團體 E 以相關人士所提供的服務、交通費用資助，以及提供資助應付財務困難為由，向該團體一名受託人支付合共 11,000 元的捐款(形容為"顧念款")，並向兩名執行委員會成員每月支付 600 元(合共 7,200 元)及 2,500 元。在稅務局查詢時，團體 E 提供證明，顯示合共 20,700 元的款項已經全數退還。考慮所有相關事實及情況之後，稅務局認為團體 E 是一個慈善機構，亦繼續承認其免稅地位；

— 在 2007 年，稅務局發現一名執行委員會成員在截至 2006 年 3 月 31 日止的年度內得到 21,400 元，並在截至 2007 年 3 月 31 日止的年度內每月得到合共 22,100 元。在回覆稅務局的查詢時，團體 E 提供證明，顯示合共 43,500 元的款項已經全數退還，並承諾未來不會支付這些款項。稅務局認為團體 E 是一個慈善機構，亦繼續承認其免稅地位；

個案 F

— 團體 F 未有回覆稅務局發出的查詢信件，因此稅務局於 2003 年撤銷其免稅地位。在 2011 年，團體 F 要求恢復確認其免稅地位。稅務局從團體 F 截至 2003 年 6 月 30 日止年度到截至 2013 年 6 月 30 日止年度的經審核財務報表留意到，團體 F 曾支付 3,773 元至 53,582 元的愛心禮物予一位同時身兼長老董事會成員的牧師以表達敬意，並非酬金。在稅務局忠告團體 F，向長老董事會成員發出酬金或會違反其規管文書內的條款後，該名牧師向團體 F 歸還過去兩年所收的愛心禮物，即 3,773 元(2012 年)及 9,400 元(2013 年)。考慮所有相關事實及情況後，稅務局認為團體 F 是一個慈善機構，並在 2015 年恢復確認其免稅地位；

個案 G

— 團體 G 未有回覆稅務局發出的覆查問卷，因此稅務局於 2006 年撤銷其免稅地位。在 2012 年，團體 G 要求恢復其免稅地位。截至 2008 年 12 月 31 日止年度、截至 2009 年 12 月 31 日止年度及截至 2010 年 12 月 31 日止年度，團體 G 的經審核財務報表分別載有董事酬金 30,000 元、130,000 元及 80,000 元。在稅務局查詢時，團體 G 表示董事是因服務該團體而得到酬金。稅務局告知團體 G 支付酬金予董事或會違反其規管文書的條款後，有關董事在 2013 年 4 月辭任董事局，並同意退還該團體由 2008 年至 2012 年所給予酬金的一半。考慮所有相關事實及情況之後，稅務局認為團體 G 是一個慈善機構，並在 2015 年恢復確認其免稅地位；

— 稅務局會審閱不同資料，其中包括有關團體的規管文書，以釐清其宗旨是否符合"慈善用途"的意義。當某慈善機構違反其規管文書的條款時，會否根本性地影響其慈善地位視乎事實及程度問題；

— 在上述 4 個個案中，有關慈善機構的規管文書內的宗旨仍是純粹屬慈善性質，其活動亦大致上與其所列明的宗旨相符。並無證據顯示，其管治組織的成員公然從有關慈善機構中尋求私人利益。有個別受託人或董事並非以董事或受託人身份收取酬金或利益，而是以員工身份收取(如個案 D、F 和 G)，或者是年老及有需要的教會成員(如個案 E)，而所得酬金款額或利益看似並非過度。考慮所有相關事實及情況之後，包括有關慈善機構的運作規模及方式，稅務局認為，有關違反屬技術上的違反，但不會對這些慈善機構的慈善地位有根本上的改變。因此，稅務局沒有撤銷確認其免稅地位；

— 如果某慈善機構公然違反其規管文書的條款，稅務局在全面審視後，認為有關違反會根本性地改變其慈善地位，就會撤銷確認其免稅地位。現時沒有這方面的先例個案；及

— 在該 4 宗個案中，稅務局並無規定補救行動的類型。補救行動是由有關慈善機構建議，並可採用不同的類型。如慈善機構違反條款向管治組織成員支付酬金，但沒有根本性地改變其慈善地位，稅務局認為在法理上不可撤銷其免稅地位。

28. 委員會從審計署署長報告書第 2.4(d)段知悉，如因失去聯絡或不回應稅務局查詢而被撤銷免稅地位的慈善機構，可申請恢復確認。委員會詢問稅務局恢復慈善機構 F 及 G 的免稅地位的依據為何。

29. **財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 9)中答稱：

— 正如慈善捐款組的員工手冊第 6.6.3 段所述，一直以來，稅務局處理恢復慈善機構免稅地位申請所採取的方式與新申請相似。在處理這些申請時，稅務局會重新審視慈善機構所有必需的文件；及

— 與處理確認豁免繳稅新申請相若，稅務局要求團體 F 及團體 G 提供所需資料，以決定該兩個團體在法理上是否屬慈善機構。經審閱相關事實，包括團體 F 及團體 G 就過去違規情況作出的補救行動，以及兩個團體承諾日後會遵守規管文書的條款，稅務局認為團體 F 及團體 G 的宗旨仍屬慈善性質。團體 F 支付的愛心禮物及團體 G 向其管治組織成員支付酬金等情況不足以根本性地改變該兩個團體慈善地位。因此，稅務局於 2015 年恢復確認團體 F 及 G 的免稅資格。

30. **稅務局局長**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上表示，在審計署署長第二十九號報告書及政府帳目委員會第二十九號報告書分別於 1997 年及 1998 年發表前，稅務局並無規定慈善機構在其規管文書中加入禁止其管治組織成員收取薪酬的條款。委員會詢問，部分在 1997 年之前成立的慈善機構的規管文書是否沒有這些董事薪酬條款，以及如慈善機構的管治組織成員收取薪酬，稅務局會否針對有關慈善機構採取跟進行動。

31. **稅務局局長**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上回應時表示及**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(附錄 8)中補充：

— 在審計署署長第二十九號報告書中，審計署署長指出，當稅務局在 1987 年發現一間認可慈善機構向其董事發放薪酬後，便規定慈善機構如向董事發放薪酬，須制定條款，訂明董事須具備特別的資歷，而有關機構又無法從其他途徑物色到具備相同資歷的人選，機構才可向董事發放薪酬。審計署的帳目審查顯

示，7 間在 1988 年之前獲確認其免稅地位的認可慈善機構，均有在其規管文書訂明條款，容許向董事發放薪酬，作為他們實際服務機構的報酬，但文書並無納入條款規管向董事發放薪酬的條件。雖然上述 7 間認可慈善機構都是在 1988 年前根據當時行事常規獲確認其免稅地位，不過，由於監管向董事發放薪酬可防止有人挪用慈善機構收入以中飽私囊，因此，審計署署長認為全港的認可慈善機構均需受到這方面的監管；

— 部分於 1988 年前獲稅務局確認其免稅資格的慈善機構的規管文書並沒有規管其董事收取薪酬的條款。為回應審計署署長報告書，稅務局曾於 1997 年尋求法律意見，以確定倘若稅務局要求現有慈善機構考慮修訂其規管文書以加入一項有關向董事支付薪酬的條款，於法律上是否恰當。根據當時所取得的法律意見，加入該條款對稅務局確認慈善機構的免稅地位並不屬關鍵性；同時，稅務局亦無權單憑慈善機構未有依從稅務局要求加入有關條款而撤銷確認其免稅資格；及

— 自 1988 年開始，依據《稅務條例》第 88 條向稅務局提出確認免稅地位申請的機構須於其規管文書中加入禁止向董事支付薪酬的條款，此為稅務局現時的行事常規。另外，當稅務局得悉免稅慈善機構打算修訂其規管文書的其他條款，而這些慈善機構的規管文書並沒有關於董事酬金的條款，稅務局亦會要求慈善機構加入或更新有關條款。

32. 委員會詢問稅務局就審計署署長報告書第 2.15 段重點提及的個案 H 及 I 採取甚麼跟進行動，以及分配不為貫徹慈善宗旨的支出是否已經構成違反《稅務條例》第 88 條，而應基於"慈善機構不再符合屬公共性質的慈善機構或慈善信託"的原因撤銷其免稅地位。

33. **稅務局局長**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上回應時表示及**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(附錄 8)中補充：

— 在稅務局查詢時，團體 H 聲稱該筆 704,519 元的交通開支，是海外弟子回港參加寺院法師的葬禮的機票開支。稅務局向團體 H 指出，該筆交通開支看來並非為貫徹其慈善宗旨的支出，並要求團體 H 說明其會採取的補救行動。團體 H 答稱，為了符合公眾利益要求，已決定向弟子索回交通開支，並已索回 500,000 元，在適當時候會收回餘額。衡量所有相關事實與情況，以及團體 H 已採取補救行動，稅務局認為團體 H 仍然是一間慈善機構，其免稅地位並不受影響；

— 稅務局注意到一項撥款是修葺先人的墳墓與墳場，並在 2009 年 11 月查問團體 I 有關活動如何符合該機構的慈善宗旨。儘管多番催辦，團體 I 並無答覆，稅務局於 2011 年撤銷確認其免稅地位；

— 在 2014 年，團體 I 要求稅務局恢復確認其免稅地位。經審查團體 I 提供的資料後，稅務局認為兩筆合共 236,223 元的款項看來並非為貫徹其慈善宗旨或為公眾利益的支出。團體 I 解釋，該兩筆款額是用以支付部分祖先寺廟建築費用，並修葺祖先墳墓與墳場的捐款。團體 I 認為有關款項與推廣儒家思想的孝道教育有關，能推動及促進人類的生活水平及人類的社會、公德及身心健康，故符合其慈善宗旨。稅務局不同意團體 I 的說法。儘管團體 I 仍維持對該兩筆款項的看法，但亦向稅務局確認往後不會再作類似的捐款/開支。考慮到該個案的所有相關事實及情況，包括並未發現其他違規事項，以及該慈善機構保證往後不會再作類似的捐款/開支，稅務局認為團體 I 屬慈善機構並於 2015 年恢復確認其免稅地位；及

— 就團體 H 及 I 的情況而言，並無資料顯示這些機構有經營任何行業或業務；而即使這些機構經營任何行業或業務，亦無資料顯示有應課利得稅的利潤。稅務局並不認為應撤銷確認其免稅地位。

34. 委員會詢問就個案 L(審計署署長報告書第 2.19 段)所採取的跟進行動為何，以及鑒於向稅務局提供的資料與公司註冊處所提供的資料不一致，稅務局有否或會否考慮把有關個案轉介予其他相關執法當局以作進一步調查。

35. **稅務局局長**在 2017 年 5 月 6 日的公開聆訊上回應時表示及**財經事務及庫務局局長**在其 2017 年 5 月 16 日的函件(附錄 8)中補充：

— 稅務局於 2009 年及 2014 年進行兩次覆查，認為該等活動計劃符合團體 L 的慈善宗旨，並完成有關覆查；

— 團體 L 向稅務局提供了截至 2015 年 3 月 31 日止年度的經審計財務報表，並連同兩張發出日期分別為 2015 年 9 月 13 日及 2016 年 7 月 31 日的捐款收據(金額分別為 389.5 元及 450 元)以及一份活動小冊子。2017 年 3 月，稅務局要求團體 L 解釋為何先前所提供的資料，與截至 2016 年 3 月 31 日止年度的經審計財務報表所載的資料不符。團體 L 回覆時表示有意舉辦教會活動，但仍未進行；先前向稅務局所提供的資料是機構計劃進行的活動，而有關的捐款收據純粹是樣本收據。團體 L 表示，沒有持有任何銀行帳戶；

— 稅務局由 2014 年起進行覆檢，直至 2016 年 9 月完成覆檢期間，一直未取得截至 2016 年 3 月 31 日止年度的經審計財務報表。關於日期為 2016 年 7 月 31 日的捐款收據，截至 2016 年 3 月 31 日止年度的經審計財務報表並不涵蓋該日期。至於日期為 2015 年 9 月 13 日的捐款收據，雖然截至 2016 年 3 月 31 日止年度的經審計財務報表涵蓋該日期，但沒有確鑿證據證明該團體確曾收取有關的捐款；及

— 由於團體 L 在一段長時間內從未展開活動，稅務局已於 2017 年 5 月 15 日透過通函，取消確認該團體的免稅地位。

C. 批地予慈善機構營運福利/社會服務的管理

36. 委員會從審計署署長報告書第 3.2 及 3.3 段，知悉涉及以私人協約方式免地價、按優惠地價或按十足市值地價批出用地的土地管理政策，有關政策載列於政府當局在 1959 年及 1981 年向前行政局提交的文件。委員會要求地政總署署長解釋 1959 年和 1981 年以私人協約方式批地方面的土地管理政策原意。

37. **地政總署署長**在 2017 年 5 月 27 日的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：

— 由於沒有文件檔案可供追溯至 1950 年代，因此地政總署嘗試參考 1959 年前行政局備忘錄的內容，藉以推斷該文件的政策原意。地政總署注意到該份備忘錄是以資料文件的形式提交，概略地列出按免地價/按象徵式地價、按優惠地價及按十足市值地價而適用的不同類別私人協約批地的情況，以及一般的土地管理安排。因此，該文件並無規定(其原意也並非如此)加入相關類別私人協約批地的標準條件和條款；

— 1959 年備忘錄表達的原則，是在以私人協約方式免地價批出作非牟利用途的用地，其設施/服務的營運須令相關部門首長滿意，至為重要。此外，任何根據私人協約批地准予的設施/服務所得的利潤，均不得分派，而須用於該土地之內或之外符合公益的設施/服務上；及

— 至於 1981 年的前行政局備忘錄，地政總署認為主要適用的情況是以私人協約方式免地價或按優惠地價獲批地作社會服務用途的承批人有意與私人發展商合伙重新發展相關用地，而該發展項目將加入可賺取收入的"商用"部分，私人發展商則可從中獲得利潤。在此闡述的政策架構的政策原意是，藉着准許合伙經營，使用地得以及早重新發展，並充分利用商用部分資助相關發展項目，以及支付維修保養和營運社會服務活動的費用。

應委員會的要求，**地政總署署長**提供了載於***附錄 12*** 的前行政局有關"土地管理政策"及"重新發展就社會服務用途免地價或按優惠地價批出的用地"的備忘錄和所作決定的副本。

38. 委員會察悉載列於前行政局文件中有關 1959 年及 1981 年的政策指令的政策原意，並進一步詢問當局，有關指令如何在審計署署長報告書重點提及的 14 幅以私人協約方式批出的用地的土地契約上應用和落實執行。

39. **地政總署署長**在 2017 年 5 月 27 日的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：

— 該 14 幅用地的土地契約於不同時間簽立，而當時的情況各異，考慮因素也不盡相同。地政總署提供了載於附錄 11 的列表，當中列明該 14 幅用地的各項契約條件；

— 在審計報告重點提及的 14 幅用地中，個案 A、B 及 E 的用地的土地契約年期於 1840 年代至 1880 年代之間開始，而持有的土地契約沒受任何限制，不是以私人協約方式批出。因此，1959 年和 1981 年的備忘錄均不適用於該等用地。個案 C、D 及 K 的契約年期/原本的契約年期於 1920 年代至 1950 年代初開始，相關用地所受的用途限制十分廣泛，給予承租人較多自由。至於是否有規管該 3 宗個案的具體政策原意，署方至今尚未找到相關資料。在此情況下，地政總署無從推論 1959 年的備忘錄是否適用；

— 其餘 8 宗個案(個案 F、G、H、I、J、L、M 及 N)的用地的契約則明文准許經營旅舍/宿舍，但該等用地的契約條件已載有下列一項或多於一項的規定：

(a) 准許用途或經營項目必須以非牟利形式運作；

(b) 在各方面必須按某部門首長(通常為相關監察部門的首長)所滿意的程度營運；

(c) 必須提交帳目；及

(d) 不得分派利潤。

— 地政總署認為上述(a)項和(d)項是不同的方式，以配合該份 1959 年的前行政局備忘錄所反映的原則，即藉私人協約方式免地價或按象徵式地價批地准予的設施/服務所得的利潤，均不得分派，而且按照相關個案的政策原意，利潤必須用於相關土地之內或之外，符合公益的設施/服務。就契約條件載有上述(b)項和(c)項的情況，當中規定亦符合確保相關政府部門能夠予以足夠管制的原則；及

— 由於個案 N 涉及按十足市值地價批地，並加入公眾停車場和電話機樓的商業元素，以便重新發展承批人 N 的總部，因此，該份 1981 年的前行政局備忘錄與個案 N 有關，就個案 N 的重新發展項目向行政會議提交的相關文件中，亦確實曾經提及該份備忘錄。

40. 於 1959 年提交前行政局的土地政策文件已清楚訂明"不得分派利潤"的條件，然而在以私人協約方式批出的土地契約中，卻未有述明這項條款(契約 M 除外)。此外，就審計署署長報告書表五所列舉 11 幅作酒店/服務式住宅營運的用地，當中涉及的土地契約 C、D、K、F、G、I 及 L，所載條款並無規定須提交經審計帳目。就此，委員會詢問：

— 在以私人協約方式批出的土地契約中未有述明"不得分派利潤"的條款的原因；

— 地政總署如何能夠有效地監察在該 13 幅用地的個案(承批人 M 除外)中有關機構遵從規定的情況；

— 支持的政策局/部門如何能夠有效地監察分派營運酒店所得的利潤均用於政府當局接納的用途；及

— 當局可以採取哪些補救措施，以解決問題。

41. **地政總署署長**在 2017 年 5 月 27 日的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：

— 地政總署認為，正如上文第 39 段就個案 A、B、C、D、E 及 K 的背景所提供的解釋，"不得分派利潤"的規定不適用於該等個案；

— 雖然餘下 7 宗個案(即個案 F、G、H、I、J、L 及 N)的契約並無明文載列"不得分派利潤"的條款，不過當中有 4 宗個案(即個案 F、G、J 及 L)載有條款，規定有關的運作必須屬非牟利形式。這項條款是以另一個措辭方式擬定"不得分派利潤"的規定。至於其餘 3 宗個案，個案 H 及 N 載有必須提交帳目的條款，而個案 I 則載有運作必須令政府滿意的條款；此等條款能讓政府當局提出查詢，並監察是否符合"不得分派利潤"的精神；

— 同樣，就並無載列"必須提交經審計帳目"規定的契約而言，藉機構是以"非牟利"方式營運的規定及/或運作必須令政府滿意的規定，已給予政府當局查問帳目的空間。假如政府當局認為提出查詢有助查核機構有否遵從以"非牟利"方式營運的規定及/或"運作必須令政府滿意"的規定，便可以查問帳目；及

— 地政總署同意在相關私人協約方式批地的條款中，訂明"必須提交經審計帳目"及"不得分派利潤"，可以提高履行契約責任的明確程度，亦有助政府當局查核機構有否遵從規定。展望未來，在審計署署長報告書列出的 11 幅私人協約方式批出的用地中(不包括 3 份沒受任何限制的土地契約)，如有機會(例如接獲契約修訂和契約續期申請)，地政總署會建議主責的政策局/部門增訂"必須提交經審計帳目"及"不得分派利潤"規定。假如相關的政策局/部門不接納該署的建議，署方會要求提供理據。此安排也適用於處理新的私人協約方式批地。

42. 委員會提及審計署署長報告書表五所列出的承批人，並詢問當局在釐定有關機構獲發的資助時，會否考慮經營酒店/服務式住宅/旅舍所賺取的收入，以及社會福利署("社署")有否要求他們(承批人 N 除外)提交帳目及/或與經營旅舍/服務式住宅/酒店相關的資料以作審查，以確保承批人遵從契約條件。

43. **社會福利署署長葉文娟女士**在 2017 年 6 月 27 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 7 月 11 日的函件(***附錄 13***)中補充：

— 除契約 N 外，其他土地契約並沒有條款規定要就賺取收入設施(包括宿舍/旅舍)所得的盈餘作扣減資助的安排。因此，關於屬社署監管的土地契約(即契約 F、G、H、I、J、K 及 L)，除非日後有關契約有所規定，社署沒有計劃考慮扣減有關機構的資助；

— 社署知悉有關機構就其宿舍/旅舍所得的盈餘都會根據非牟利的原則用於機構的其他慈善服務上，例如將盈餘用作支援機構非獲資助的社會、教育、醫療等服務，或補貼機構其他服務單位的虧損或轄下設施的維修保養等，而不會用於分紅。事實上，該些機構都會將其包括宿舍/旅舍設施在內的經審計帳目報表載於其年報或網頁內；及

— 就有關機構的宿舍/旅舍設施的監管，部門間過往或許存在分工不清的情況。自審計署署長報告書發出後，社署已聯絡相關機構，了解有關設施的運作及盈餘的安排。在社署監管的土地契約中(即契約 F 至 L)，除契約 H 及 J 外，其他契約都沒有條款規定要提交審計帳目。就此，社署會嚴格執行土地契約 H 及 J 承批人須提交審計帳目的規定。至於其他契約，社署會繼續與有關承批人保持聯絡，在有需要時，署方會要求機構就其宿舍/旅舍設施提交審計帳目，以確保有關盈餘的使用符合非牟利性質。

44. 至於承批人須就營運旅館/服務式住宅/酒店提交帳目/相關資料，以確保他們遵從契約條件方面，**地政總署署長**[5]在其 2017 年 7 月 27 日的函件(***附錄 14***)中補充：

— 地政總署不清楚個案 C、D 及 K 的政策原意，也不知道 1959 年和 1981 年的政策指令是否適用於該等個案，因此署方認為沒有理據要求該 3 宗個案的承批人就營運旅館/酒店提交帳目及/或相關資料；

— 契約 H、J 及 M 加入了"提交帳目條款"。契約 H 及 J 的承批人均須向社會福利署署長提交經審計年度帳目。地政總署最近獲社署告知，承批人並無提交經審計帳目報表，違反批地文件所載的"提交帳目條款"。因此，地政總署於 2017 年 5 月 5 日致函該等承批人，要求他們於 2017 年 6 月 1 日或之前，就用地上營運的項目，包括旅舍部分，向社署提交經審計帳目。兩名承批人要求更多時間準備所需報表，並要求把期限延長至 2017 年 7 月 31 日。社署對承批人的延期要求並無異議。如社署認為他們的運作未能令該署滿意，或要求提供進一步資料以供他們考慮，地政總署作為契約管理人，會根據契約賦予政府當局的權力提供協助；

— 至於個案 M，鑑於政府當局內部尚未釐清監察職能和責任，地政總署已主動要求承批人提交經審計帳目和相關的資料，並會繼續監察旅舍的運作。承批人 M 已提交旅館由 2013 年至 2015 年的經審計年度帳目和獨立會計師發出的證書，證明旅舍於 2013 年至 2015 年期間的收入已回撥慈善機構 M。地政總署最近另函承批人 M，促請早日提交 2016 年經審計帳目，並就所有已提交或即將提交的經審計帳目提供證書，以及提交根據用途劃分的旅舍收入回撥分項數字；

— 在政府當局中負責監察個案 L 的部門並不清晰。因此，地政總署也採取了積極做法，於 2014 年 12 月 22 日致函承批人 L，要求保存顯示契約條件獲得遵從的證明文件，尤其是證明"非牟利旅館"方面的文件。

[5] 陳松青先生由 2017 年 7 月 1 日起接掌地政總署署長一職。

承批人 L 於 2017 年 6 月 6 日回覆地政總署，提交了 2016 年的經審計帳目，並表示沒有分派從營運旅舍得來的盈餘。地政總署會再致函承批人 L，要求提供由獨立核數師就上述報表發出的證書，述明包括運用經回撥的旅舍收入用途類別的細項，例如教育、福利等；及

— 至於其餘個案(個案 F、G 及 I)，契約訂明旅舍的營運必須令社會福利署署長滿意。地政總署一直就契約相關條件的遵從情況與社署聯絡。社署至今未有接觸地政總署，要求協助採取執行契約條款行動，也未有要求這 3 宗個案的承批人提交帳目及其他相關資料，供社署考慮/監察旅舍的營運是否令該署滿意。地政總署會與社署緊密聯繫，檢視是否需要根據契約採取行動。

45. 委員會知悉，地政總署在 2014 年發布了"地政總署與支持的政策局/部門之間有關監察私人協約批地的職責劃分的規程"("有關規程")，並詢問：

— 當局採取了/將會採取甚麼措施，提醒支持的政策局/部門他們的責任，尤其在契約年期內監察和執行契約條款方面；及

— 地政總署向支持的政策局/部門就各自的管轄範圍，在制訂監察和執行契約條款的指引或機制方面所提供的協助，以及有關協助的詳情。

46. **地政總署署長**在 2017 年 5 月 27 日的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：

— 在 2014 年發布的規程，已列出各政策局/部門考慮以私人協約方式批地相關事宜的一般指引。地政總署相信，主責的政策局/部門和地政總署既會根據慣例考究相關先例，再加上該規程，將有助審研可能的私人協約批地申請個案；

— 該規程本身對支持以私人協約方式批地提供設施/服務的政策局/部門，已發揮重要的提醒作用。根據現行的做法，地政總署會在私人協約批地簽立後書面通知所有相關政策局/部門，讓它們知道根據契約須各自履行的監察職責；

— 相關政策局/部門有可能並無按相關契約及其內的特定條款通盤檢視個案，尤其是多年前簽立的契約。為此，地政總署將會就免地價或按優惠地價私人協約批地及其內的特定條文，視乎資源情況分階段協助進行通盤檢視。資料會與相關政策局/部門共享。然而，地政總署會交由支持的政策局/部門自行擬備監察指引，以達到就每宗個案支持批地的政策原意。但是，如負責的政策局/部門發現任何違契情況屬實，地政總署作為政府(即地主)的土地代理，會按照各政策局/部門的指示，採取適當的執行契約條款行動；及

— 如發現由於有灰色地帶，例如該酒店/旅舍作為可賺取收入的設施，是支援不同政策局轄下的社區/福利服務，以致未能就監察個別契約條款指定特定的政策局/部門，地政總署會作內部協調以取得共識；並會在有需要時積極執行監察工作。

應委員會的要求，**地政總署署長**提供了載於***附錄 15*** 的規程副本。

47. 委員會詢問地政總署會否考慮明確界定"酒店"(hotel)和"旅舍"(hostel)的定義，以便日後以免地價或按優惠地價批地予非政府機構營運酒店時，可以在土地契約顯示兩者的分別。

48. **地政總署署長**在 2017 年 5 月 27 日的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，就以免地價或按優惠地價批地的土地契約而言，地政總署認同應在契約中更為準確地列明用地的准許用途，以反映政策原意和減少含糊不清之處，藉此回應現今社會的期望。地政總署近年處理涉及興建酒店或旅舍的私人協約批地或契約修訂/換地的新建議時，已注意到在相關契約或與契約有關的服務協議內，訂明運作模式、

顧客類別、收費方式等細則，是可取的做法。舉例而言，在民政局的青年宿舍計劃下以私人協約方式批地便是典型的例子，因為地政總署在相關契約中已詳細說明何謂"hostel"(旅舍)。

49. 委員會注意到，儘管在審計署署長報告書個案一中涉及的土地契約有清楚訂明條款，規定必須提交帳目，但直至 2013 年 8 月，地政總署才因應在 2011 年 4 月收到的投訴，要求契約的承批人 M 提交帳目。委員會詢問地政總署因何延遲採取相關行動，檢視承批人 M 的帳目；以及該署由 2013 年 8 月起採取了甚麼跟進行動。

50. **地政總署署長**在 2017 年 5 月 27 日的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：

— 署方在 2011 年 4 月收到的投訴與用地上營運酒店有關，投訴人懷疑酒店以牟利形式營運，違反其以私人協約方式批地的契約中訂明"旅舍"為准許用途之一的規定。為回應投訴人的疑慮，地政總署初步集中處理涉嫌違反契約用途限制的事宜、尋求法律意見，以及聯絡相關的政策局/部門，以確定有關政策意向；

— 雖然契約 M 載有向地政總署提交帳目的條款，但該項條款訂明，承批人須"因應要求"提交年度帳目。直至近年，地政總署一直認為，就用地上的設施負有政策職責的政策局/部門，應決定承批人須否提交上述帳目。待作出決定後，該署即會相應作出跟進，以政府的土地代理身分，根據契約行使權力，要求提交帳目。地政總署近年跟進與該個案有關的投訴時發現，當用地上的旅舍作為可賺取收入的設施是支援用地之內和之外的社區/福利服務時，由於服務屬不同政策局的管轄範疇，因此未能如預期般，釐清"提交帳目"條款的責任誰屬。有見及此，地政總署自 2013 年起已擔當更主動的角色，要求承批人 M 根據契約特別條件第(13)條，提交旅舍的經審計帳目；

— 地政總署由 2013 年起已要求承批人M每年提交該地段上有關旅舍的經審計帳目，至今並收到了 2013 年至 2015 年的經審計年度帳目。地政總署亦收到為慈善機構M擔任獨立核數師的執業會計師所發出的證書，證明旅舍由 2013 年至 2015 年的收入，已由慈善機構M用於改善及/或擴展該機構所提供的慈善服務。[6] 此外，地政總署現正等待慈善機構M提交 2016 年的經審計帳目和獨立核數師提供關於 2016 年旅舍的收入是用於慈善機構M的同類證書；及

— 為進一步加強政府當局對回撥旅舍收入的監察，地政總署最近已要求慈善機構 M 與承批人 M 增加由獨立核數師發出的證書內容，包括加入按用途類別(例如教育、福利、教會活動等)劃分的回撥旅舍收入分項數字。地政總署此舉旨在與相關政策局分享資訊，以利便該等政策局在其管轄範圍內對各項用途和相關的資助金作出監察。

51. 關於提供承批人 M 與經營者之間就該酒店的發展和營運所訂定的營運協議方面，**地政總署署長**在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 11)中答稱，地政總署曾於 2014 年 8 月要求承批人 M 提供上述營運協議，但承批人 M 表示當中涉及與酒店經營者訂立的私人合約，基於保密原因而難以提供資料。地政總署在 2017 年 5 月再次提出要求，並於最近促請承批人 M 盡力採取各項措施，以解決保密方面的問題，例如取得另一方同意披露資料、披露營運協議並把敏感資料遮蓋，或提供條文摘要。

52. 據審計署署長報告書個案一第 4 段所述，承批人 M 截至 2013 年 3 月止年度的經審計帳目顯示營運宿舍/酒店賺取了 1,600 萬元的收入，並向慈善機構 M 支付了相同的金額。委員會詢問社署在訂定向慈善機構 M 發放的撥款金額時，會否計及已支付予慈善機構 M 的 1,600 萬元。

---

6 2014 年和 2015 年的證書，是在政府帳目委員會於 2017 年 5 月 27 日舉行聆訊後收到的。

53. **社會福利署署長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(***附錄 16***)中補充，有關地契要求承批人 M 須根據相關條例及規例，以在各方面均令時任屋宇地政署署長滿意的方式運作有關設施。正如審計署署長報告書第 3.13 段所述，根據時任屋宇地政署署長於 1989 年 6 月發出的函件，承批人 M 在該幅土地上經營的設施所得的利潤，獲准用於改善及/或擴展由慈善機構 M 提供的一切慈善服務。有關批地條件並沒有規定設施所得的利潤須用於調整社署向慈善機構 M 所營辦的津助服務發放的撥款。

54. 委員會從審計署署長報告書個案一的第 7 段知悉，地政總署並無所需的專業或知識來審查承批人所提交的帳目，或決定相關利潤是否已按政府當局接納的方式用於政府當局接納的用途。委員會詢問地政總署採取了什麼措施以處理有關情況，以及從上述個案可汲取到甚麼教訓。

55. **地政總署署長**在 2017 年 5 月 27 日的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：

— 儘管地政總署並無所需的專業或知識來審查承批人所提交的帳目，但署方希望各項措施，包括由獨立核數師發出證書的規定、要求提供分項數字，以及與相關政策局/部門共享分項數字的資料等，會有助監察"不牟利"原則的遵從情況；及

— 至於免地價或按優惠地價以私人協約方式批地的新個案，地政總署會確保在契約定稿前，審查帳目的職責已在內部協定，而且已經消除灰色地帶，以助監察不得分派利潤規定是否獲得遵從。

56. 據審計署署長報告書第 3.15 段所述，前行政局批准承批人 N 有關批出一幅土地的申請，以供興建其新總部，當中包括宿舍和食堂等可賺取收入的設施(須支付象徵式地價)及一個停車場(須支付十足地價)；而前行政局批准上述申請所基於的理解是，由於預期承批人 N 的收入會超出政府的資助款額，因而可削減並最終省卻每年對承批人 N 的活動資助。委員會

詢問，讓承批人 N 營運可賺取收入設施的理據為何，就如何營運酒店/旅舍是否訂有任何限制，以及契約 N 或政府當局與承批人 N 所訂立的其他協議中落實上述理解的相關條文為何。

57. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 22 日的函件(***附錄 17***)中答稱：

— 在批出契約 N 時，前行政局是考慮到承批人 N 的可賺取收入設施將會產生收入，可讓政府當局逐步削減並最終終止每年向承批人 N 提供資助。前行政局的目標實為容許該旅舍開放予公眾租住，藉此為承批人 N 帶來收入；及

— 承批人 N 曾於 1985 年 6 月去函社會福利署署長，表示"預計所產生的收入將用作償還貸款.....其後政府便可適當地削減每年給予的資助"。這正好印證前行政局所理解的情況，即承批人 N 總部內可賺取收入的設施所產生的收入，能讓承批人 N 逐漸減少依賴政府當局的資助。

58. 據審計署署長報告書第 3.19 及 3.20 段所述，承批人 N 在過去 18 年營運可賺取收入設施所得的利潤淨額達 8 億 2,900 萬元，然而，審計署留意到，自民政局於 2000 年 4 月起接掌監督制服團體(包括承批人 N)的工作後，局方一直沒有就覆檢削減資助一事採取任何行動，直至 2010-2011 年度，該局才凍結給予承批人 N 的資助。就此，委員會詢問：

— 自 2000 年以來每年提供的資助金額水平的變動；

— 民政局沒有採取任何行動與承批人 N 覆檢削減資助一事的原因為何；

— 民政局削減給予承批人 N 的資助時所考慮的因素，以及該等因素與社署在 2000 年之前於民政局尚未接掌監督制服團體工作時所採用的考慮因素相比，是否有所不同；及

— 採取審計署署長報告書第 3.21(a)及(b)段所述的跟進行動的時間表為何。

59. 關於削減給予承批人 N 的資助時所考慮的因素，**社會福利署署長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 16)中答稱：

— 承批人 N 在償還發展成本後，社署會視乎項目的收入水平，決定是否繼續資助承批人 N 的活動。社署在 1997 年經考慮多項因素及與承批人 N 磋商後，從付還承批人 N 的地租及差餉中，扣起 1994-1995 年度、1995-1996 年度及 1996-1997 年度在有關土地上營運的福利設施的部分地租及差餉津貼，涉及款額合共 110 萬元，以作為初步扣減經常補助金的臨時安排；及

— 社署在 1999 年經分析承批人 N 於 1995-1996 年度至 1997-1998 年度期間的財政狀況後，發現承批人 N 錄得經營盈餘，因此社署預期有空間再扣減給予承批人 N 的資助，所以社署與承批人 N 商討後，再扣起 1997-1998 年度、1998-1999 年度及 1999-2000 年度付還的部分地租及差餉，每年款額為 147 萬元，合計 441 萬元。

60. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 22 日的函件(附錄 17)中答稱：

— 在考慮削減資助水平時，民政局會因應承批人 N 在香港青年發展工作方面的貢獻、其財政狀況和日後所需的資源而釐定；

— 在 2004-2005 和 2005-2006 兩個年度，民政局削減大部份受資助青年制服團體的恆常資助，當中包括向承批人 N 分別削減 54 萬元和 67 萬元。除了以上兩個年度的一般削減外，民政局同意，該局在 2000-2001 年度至 2009-2010 年度期間並沒有與承批

人 N 再展開談判，商討進一步削減承批人 N 的資助事宜；及

— 前行政局的決定並未就何時須達致最終終止向承批人 N 發放資助的目標訂定時間表。因應審計署署長報告書的建議，民政局已重新與承批人 N 展開談判，以期與承批人 N 就進一步削減其資助的幅度和時間表達成協議。在這過程中，民政局會考慮承批人 N 在香港青年發展工作方面的貢獻、其財政狀況和未來的資源需要。倘民政局確定未能落實前行政局的理解，即最終終止向承批人 N 發放資助，民政局會徵求行政會議批准改變有關決定。

民政事務局局長提供了載於附錄 17 的承批人 N 自 2000-2001 年度至 2016-2017 年度所獲資助金額水平的資料。

61. 關於在承批人 N 總部內營運食堂、西餐廳和酒廊("3 項餐飲設施")方面，委員會詢問：

— 指定部分餐飲設施專供承批人 N 的會員使用的理由；

— 有關當局(即民政局、地政總署和規劃署)對上述食堂、西餐廳和酒廊的處理有何不同(特別是民政局支持承批人 N 的豁免申請)，以及相關地契中"附屬地方及設施"的定義為何；

— 民政局何時發現該 3 項餐飲設施已開放予公眾光顧，以及民政局是否因接獲市民投訴或由其他政府部門作出轉介而展開調查；

— 民政局/社署在西餐廳和酒廊各自獲發牌照前有否得到諮詢；及

— 民政局就該 3 項餐飲設施採取了甚麼跟進行動。

62. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 22 日及 7 月 18 日的函件(分別載於***附錄 17*** 及***附錄 18***)中答稱：

— 關於該 3 項餐飲設施，食堂只應開放予承批人 N 的會員。食物環境衞生署("食環署")在 2015 年 6 月提示民政局，指當時開放予公眾的食堂須符合相關的地契要求。因應民政局的要求，承批人 N 其後已分別取得城市規劃委員會的規劃許可和獲地政總署臨時豁免契約條件，把食堂改以餐廳形式經營。民政局在 2016 年 1 月通知地政總署，指局方支持承批人 N 的臨時豁免契約條件申請，惟須收取全數行政費用和豁免費用。該規劃許可和臨時豁免契約條件已分別於 2016 年 12 月和 2017 年 3 月獲批；

— 一般而言，規劃署和地政總署分別負責就有關發展項目內所提供的餐飲設施是否符合分區計劃大綱圖和地契的要求提供意見，而民政局則負責審視承批人 N 所提交在地契下需徵求民政局批准的計劃。根據契約 N 的《特別條件》第(6)(i)條，社會福利署署長(現為民政事務局局長)可決定有關用途能否被視為契約下的"附屬地方和設施"。在過程中，民政局會考慮到該用途的性質，及該用途是否契約下核准用途的附帶或直接相關用途。根據契約 N 的規定，食堂只應開放予承批人 N 的會員。由於承批人 N 的食堂並不屬於旅舍的一部分，而現時該食堂以餐廳形式經營並不能被視為承批人 N 總部的附屬設施，因此承批人 N 需要申請規劃許可和豁免契約條件，方可把食堂改以餐廳形式經營。另一方面，西餐廳和酒廊則屬於旅舍經營的一部分，因而可被視為旅舍的附屬設施；

— 因應審計署署長報告書的建議，民政局正向地政總署和規劃署確認該西餐廳和酒廊的經營符合相關地政和規劃要求；及

— 該食堂在 1994 年 7 月開始運作，並於 1996 年 2 月取得普通食肆牌照。根據承批人 N 的紀錄，在 1996 年 2 月取得普通食肆牌照前，該食堂一直沒有作為食肆經營，亦無開放予公眾使用。西餐廳和酒廊則分別在

1993 年 10 月和 1995 年 8 月投入運作，相關用途均在契約 N(附錄 17)的《特別條件》第(6)(i)條內訂明。

署理地政總署署長陳佩儀女士在 2017 年 6 月 27 日的公開聆訊上確認，上述西餐廳和酒廊的經營符合相關地政和規劃要求，可開放予公眾使用。

63. 關於社署在上述西餐廳和酒廊各自獲發牌照前有否得到諮詢，**社會福利署署長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 16)中補充：

— 位於閣樓的西餐廳及酒廊屬旅舍的附屬地方及設施，可對公眾開放；及

— 社署的檔案資料沒有紀錄顯示承批人 N 曾特別就食肆的普通食肆牌照申請諮詢社署。管理委員會的會議紀錄亦沒有記載有關營運食肆、西餐廳及酒廊的討論。

64. 委員會詢問民政局/社署有否取得承批人 N 可賺取收入設施的帳目報表，如否，原因為何。

65. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 22 日的函件(附錄 17)中補充，由 2000 年起，承批人 N 並沒有向民政局提交有關承批人 N 總部內可賺取收入設施和停車場的獨立帳目。然而，有關帳目均載入承批人 N 每年向民政局提交的年度財務報告內。因應審計署署長報告書的建議，民政局要求承批人 N 於 2017 年 5 月重啟管理委員會的會議，並重新提交有關總部內可賺取收入設施和停車場的獨立帳目。應委員會的要求，**民政事務局局長**提供了載於附錄 18 的有關承批人 N 總部可賺取收入設施和承批人 N 整體運作過去 3 年的收入和支出的資料。

66. **社會福利署署長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 16)中補充，社署在 1997-1998年度後取得承批人N可賺取收入設施的下列年度帳目報表：

年度	收到日期
1998-1999	1999 年 7 月 22 日
1999-2000	2000 年 7 月 4 日
2000-2001	2001 年 7 月 9 日
2001-2002	2002 年 6 月 8 日
2002-2003	2003 年 4 月 10 日

67. 據審計署署長報告書第 3.16 段所述，承批人 N 須成立管理委員會，成員包括承批人 N 的代表，以及社會福利署署長和時任政務司或其代表，以確保總部的可賺取收入設施和停車場以適當及有效的方式營運。委員會詢問：

— 在 2000 年 4 月民政局接掌承批人 N 的管理及資助工作之前及之後，管理委員會的工作範疇、職權範圍和成員名單有否任何變更；及

— 在 2000 年 4 月至 2017 年年初這段期間之前及之後，社署/民政局有否要求承批人 N 根據契約條件召開管理委員會會議。

68. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 22 日的函件(附錄 17)中補充：

— 由 1998 年起，管理委員會已沒有召開會議。承批人 N 在 2017 年 5 月因應民政局的要求重啟管理委員會會議時，管理委員會的工作範疇和職權範圍並沒有改變，而成員名單則略有更新，以反映民政局已接替社署擔任提供支援的政策局；及

— 自民政局於 2000 年起成為負責為承批人 N 提供支援的政策局後，雖然局方在 2017 年年初之前一直沒有要求承批人 N 召開管理委員會會議，但局方的代表一

直以觀察員身份出席承批人 N 的執行委員會會議，而承批人 N 的財務事宜為有關會議的常設議程。

69. **社會福利署署長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 16)中補充：

— 根據管理委員會的會議紀錄，承批人 N 在 1993 年至 1998 年期間曾舉行 5 次會議；及

— 有關承批人 N 的監管工作在 2000 年由社署轉交民政局，該署此後再沒有參與相關的管理工作。

社會福利署署長提供了載於附錄 16 的管理委員會工作範疇、職權範圍及成員名單。

70. 委員會詢問有關承批人 N 的執行委員會舉行的相關會議的詳情，該等會議曾討論總部和停車場可賺取收入設施的營運情況。

71. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 22 日的函件(附錄 17)中答稱，根據承批人 N 的組織章程，在承批人 N 轄下會務委員會的各個會議與會議期間內，執行委員會會是承批人 N 的主管當局，負責主要政策的決議、與總監的協調、財政與資源的管制和財政支援等事宜。2000 年 1 月至 2017 年 5 月期間，執行委員會共召開了 105 次會議。在所有會議上，執行委員會會定期就總部和停車場可賺取收入設施的營運情況作匯報，並討論有關該等設施的收支情況和承批人 N 的每年財政預算。

72. 委員會提到審計署署長報告書重點提及的個案二及三，並詢問社署就契約 G 及 H 的可能違契情況採取了甚麼跟進行動。

73. **社會福利署署長**在 2017 年 6 月 27 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 7 月 11 日的函件(附錄 13)中補充：

契約 G

— 有關機構曾在 1968 年表示，宿舍設施主要用作學生或年輕工人住宿之用。鑒於宿舍需求減少，經檢討在此情況下的服務需要後，該機構於契約 G 土地的大樓設立賓館服務，藉此為機構轄下成人教育服務舉辦的酒店業務課程學生提供在職訓練，使學生能獲取足夠工作經驗，為就業作好準備；

— 社署同意過往有關設施曾用作賓館用途並不合宜。地政總署在 2014 年 6 月要求有關承批人終止在該地段上營運賓館設施。該機構在 2016 年 6 月通知地政總署，表示該地段上的賓館已於 2016 年 5 月終止營運。有關宿舍設施現時主要的服務對象是附近大專院校有住宿需要的學生，包括由有關院校轉介的學生。該機構並計劃將有關宿舍設施用作回應社會的福利需要，而考慮中的服務對象包括因為種種原因而需要短暫住宿服務的人士。社署會繼續與該機構跟進，確保在使用有關宿舍設施方面符合地契條款的訂明用途，並配合現時社會的福利需要；及

— 有關地契沒有要求承批人提交經審計帳目，亦沒有就從宿舍設施所賺取盈餘的使用作出規定。不過，該機構每年都會在年報中就其轄下賓館及餐飲服務的收支及財務狀況(包括該地段的宿舍設施)作簡述，而有關資料亦可在網上查閱。據社署所了解，該機構會將從宿舍設施賺取的盈餘撥入機構的"一般基金"，用以支援機構轄下非獲資助的社會、教育及醫療等服務，或用於機構日常的營運、服務/項目的發展，以及補貼其他服務單位的營運虧損。部分盈餘亦會撥至機構的"維修儲備基金"，以支付機構因應法例要求及/或設施破舊而需維修的項目所涉及的支出；

契約 H

— 據該機構所述，現時有關旅舍的服務對象包括該機構的合作夥伴、教會相關機構及團體、學生、來港參加會議的人士及旅客。由於有關地契沒有明文限制使用有關旅舍設施人士的類別，社署認為用作旅舍並沒有違反契約規定；及

— 就有關提交經審計帳目的規定方面，雖然承批人 H 沒有按土地契約的規定就整座大樓向社署提交經審計帳目，但就該機構在相關土地上營辦的社署津助福利服務而言，署方一直根據與該機構達成的津貼及服務協議進行有關的監管，而該機構亦根據津貼及服務協議的要求，向社署提交所需的財務報表以供審核。在審計署署長報告書發出後，地政總署已去信要求該機構須按地契條款的規定，在 2017 年 6 月 1 日前向社會福利署署長提交整座大樓的相關經審計帳目。該機構已於日前回覆地政總署，表示由於需要時間準備有關的經審計帳目，因而申請延遲提交有關帳目的限期至 2017 年 7 月 30 日。社署在收到該機構提交的經審計帳目後會加以審閱，並會在有需要時進一步與該機構商討在有關地段上營運設施所得盈餘的用途。

74. 委員會詢問當局有何指引或機制，供民政局/社署職員在民政局/社署轄下土地契約的契約年期內監察及執行契約條款時使用。

75. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 27 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 22 日的函件(附錄 17)中答稱，民政局現時根據地政總署在 2014 年發出的規程，審批用地申請和監察及執行契約條款。因應審計署署長報告書的建議，民政局會研究有否需要制訂額外指引，協助民政局的職員監察和執行契約條件。

76. **社會福利署署長**在 2017 年 5 月 27 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 16 日的函件(附錄 16)中補充，就契約 N 而言，社署根據有關地契條款，在 1993 年至 1998 年期間委派代

表參與相關管理委員會的會議。此外，社署曾在 1999 年 9 月與承批人 N 舉行會議，繼續商討扣減津貼的安排。在 2000 年民政局從社署接管有關制服團體的管理及資助工作之前，社署是根據當時的《社會福利資助指引》，監管該承批人所提供的制服團體服務，包括檢視服務數據資料，以及進行服務評估探訪和資助審查等。

D. 根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

77. 根據審計署署長報告書第 4.9 段，審計署的分析發現，在 263 間註冊為擔保有限公司的違規慈善機構當中，有 21 間公司屢次違反交付文件規定，沒有交付 2011 年至 2016 年期間的周年申報表(即 12 間公司違規 5 年，9 間公司違規 6 年)。委員會詢問：

— 慈善機構因何屢次違反規定，以及有關當局採取了甚麼跟進行動，以解決有關問題；

— 公司註冊處有否訂立任何按時呈閱制度，以利便監察及提高就屢次違規的個案進行循規審查的成效，例如運用資訊科技；及

— 關於第 4.9(a)段重點提及的公司註冊處在循規審查時沒有識別出兩間公司一事的最新進展，以及公司註冊處採取了甚麼跟進行動，防止日後出現類似情況。

78. **公司註冊處處長鍾麗玲女士**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上回應時表示及在其 2017 年 5 月 29 日的函件(***附錄 19***)中補充：

— 公司註冊處在查核中若發現違規個案，會發出"交付文件通知書"，要求該公司在指明限期內，就違規事項採取補救行動。如該公司沒有遵從通知書作出補救行動，公司註冊處會考慮作出檢控及/或剔除公司註冊行動。一般而言，過往的經驗是大部分未有遵從交付文件規定的擔保有限公司聲稱他們沒有足夠資源

及/或人手依時製備周年財務報表，以致逾期向公司註冊處交付周年申報表；

— 就審計署署長報告書第 4.9 段提及的 21 宗個案所採取的行動及其最新進展如下：

公司註冊處採取的行動	**個案數目**
已從公司登記冊上剔除註冊	2
已被檢控及展開剔除註冊行動	12
已展開剔除註冊行動	5
已提出檢控行動	1
跟進行動視乎有關公司訴訟的結果	1
總數	**21**

— 正如審計署署長報告書第 4.9(a)段所述，公司註冊處正加強循規審查的系統，包括年度審查和每周審查，以找出沒有遵從規定交付周年申報表的擔保有限公司。由於現行《公司條例》已簡化有關擔保有限公司交付周年申報表的規定，令公司註冊處可加強系統查核公司交付周年申報表的到期日，從而採取更適時的跟進行動。

79. 委員會從審計署署長報告書第 4.10 段及表六知悉，有 126 間公司遲交 2016 年的周年申報表，當中 35 間(28%)在到期日過後超過 90 日才交付申報表，逾期時間最長為到期日過後 229 日。委員會詢問，公司註冊處根據《公司條例》的相關條文，對這些慈善機構採取了甚麼行動，尤其是長期延誤的個案。

80. **公司註冊處處長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上回應時表示及在其 2017 年 5 月 29 日的函件(附錄 19)中補充，於審計署署長報告書第 4.10 段及表六提及的 126 間公司，全部都已交付欠交的周年申報表。當中 38 間公司在公司註冊處發出通知書後已交回欠交的周年申報表；而 16 間公司在公司註冊處採取檢控行動後，已遵從交付文件規定(包括逾期 229 天交付周年申報表的個案)。其餘的 72 間公司已在期限過後自動交付周年申報表，無須發出"交付文件通知書"催促，因此公司註冊處認為不需採取其他行動。

81. 委員會詢問，新的《公司條例》(由 2014 年 3 月起取代舊的《公司條例》(第 32 章))下有關擔保有限公司的新措施及規定為何，以及公司註冊處為推動公司遵從交付文件規定而推行了甚麼措施。

82. **公司註冊處處長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上回應時表示及在其 2017 年 5 月 29 日的函件(附錄 19)中補充：

— 擔保有限公司須就每一個財政年度，交付周年申報表以及財務報表的經核證副本以作登記。交付財務報表的經核證副本的規定適用於所有擔保有限公司，藉此提高公司資料的透明度；

— 交付周年申報表的規定已經簡化，擔保有限公司須就每一個財政年度，在該公司的申報表日期後的 42 日內，將周年申報表，連同財務報表的經核證副本交付公司註冊處登記。申報表日期為公司的會計參照期終結後的 9 個月。因此，交付周年申報表的限期，是根據公司的會計參照期而釐定，較在舊有《公司條例》的情況下，更容易預計。按舊有條例，周年申報表的到期日是參照舉行周年成員大會的日期而釐定，而每間公司舉行周年成員大會的日期，每年都可以不同；

— 現行《公司條例》已引入遞增收費模式，訂明逾期交付周年申報表所須繳付的每年登記費用，藉此鼓勵擔保有限公司依時遵從交付申報表的法定規定；

— 為推動公司遵從《公司條例》關於交付文件的法定規定，公司註冊處會繼續進行教育及宣傳工作，其中包括在公司註冊處網頁內設立"遵從法規"專題欄目以提供有關公司及其高級人員須履行責任的資訊，以及發布海報、資料小冊子及通函等；及

— 公司註冊處的執法政策是以公司登記冊上所有的公司為對象。鑒於《公司條例》並沒有界定慈善機構為獨立的公司類別，針對公司登記冊上以公司形式成立

的慈善機構和其他公司所採取的執法行動，必須取得合理的平衡。

83. 委員會知悉，截至 2016 年 9 月，為慈善目的而成立的社團有 189 間(見審計署署長報告書第 4.14 段)；委員會詢問，警務處如何釐定某本地社團是否為慈善目的而成立。

84. **警務處處長盧偉聰先生**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(***附錄 20***)中補充，《社團條例》沒有就"慈善"或"慈善目的"作定義。若申請社團於社團註冊或豁免註冊的申請表上註明純粹或部分為慈善目的而成立，該社團便會被界定為慈善社團或與慈善有關的社團。

85. 委員會詢問，註冊社團及豁免註冊社團的法律責任及其他法律約束有何分別，以及在甚麼情況和條件下，社團可申請豁免註冊。

86. **警務處處長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 20)中補充：

— 根據《社團條例》第 5A(2)條，本地社團如"純粹"為宗教、慈善、社交或康樂的目的而成立，或是"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，社團可向社團事務主任申請豁免註冊。社團事務主任如豁免任何社團註冊，可發出豁免證明書；

— 本地社團若根據上文所載《社團條例》第 5A(2)條以外的目的成立，可根據《社團條例》第 5A(1)條向社團事務主任申請註冊；及

— 社團事務主任在《社團條例》下對註冊社團及豁免註冊社團的職責及職權並無分別。同樣地，註冊社團及豁免註冊社團在《社團條例》下的法律責任及其他法律約束也沒有分別。

87. 根據審計署署長報告書第 4.17 段，警務處會就過去 10 年未曾聯絡警務處的社團進行定期覆檢。委員會詢問，警務處會否考慮採取更有效的措施，以識別出不活躍的註冊社團/豁免註冊社團，從而盡快更新警務處網站上的社團名單。

88. **警務處處長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 20)中補充：

— 根據《社團條例》第 14 條，如任何註冊社團或獲豁免註冊社團其後自行解散，該社團幹事有責任於解散生效 1 個月內以書面通知社團事務主任。警務處在完成社團註冊時向社團幹事發出的確認信中，已提醒社團幹事這項法律責任。此外，有關這項法律責任的提示訊息亦已上載至警務處網站；

— 社團事務處已發出內部工作指引，將現行覆檢不活躍社團的工作恆常化。警察牌照課的電腦登記系統將於 2018 年第四季完成升級，未來將更有效地識別不活躍社團及管理已註冊及豁免註冊社團的名單；

— 社團事務處將會更改社團註冊或豁免註冊的申請表，申請社團可選擇提供電郵地址，以電子方式聯絡；及

— 警務處將會研究內部通知機制的可行性，若有本地社團需要就所舉行的活動通知警方，例如公眾活動或舞龍/舞獅/舞麒麟等，負責的警察單位將會通知社團事務處，社團事務處便會得悉該社團仍然存在。

89. 委員會詢問，警務處採取了甚麼跟進行動及改善措施，以防止審計署署長報告書第 4.17(b)、(c)及(d)段重點提及的違規情況再次出現。

90. **警務處處長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 20)中補充：

— 第 4.17(b)及(c)段指警務處沒有於 2015 年及 2016 年覆檢不活躍社團，原因是社團事務處於這兩年全力參與其他更迫切的行動項目；及

— 第 4.17(d)段指有 19 間撤銷註冊的社團仍被列入警務處網站的社團名單上，以致註冊/豁免註冊社團的名單尚未更新。有關失誤是由於電腦系統升級期間的數據轉移錯誤，以及數據輸入過程中的人手錯誤所引致。有關錯誤已於 2017 年 1 月更正，該 19 個已撤銷註冊的社團已從註冊/豁免註冊社團的名單中刪除。

91. 委員會詢問，警務處一般每年須處理多少宗新申請、撤銷註冊或除名個案，以及警務處是否有足夠人手處理每年該等數量的個案。

92. **警務處處長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 20)中補充：

— 社團事務處平均每年須處理約 9 000 至 10 000 宗申請，其中約 2 000 宗為社團註冊或豁免註冊的新申請。社團事務處平均每年亦須處理約 100 宗註冊或豁免註冊社團自行解散的通知(根據《社團條例》第 14 條對社團幹事的法律責任)。至於因社團停止存在而被社團事務主任於註冊/豁免註冊的社團名單上刪除的社團，社團事務處每年處理的宗數均不同(由 100 至 1 000 宗不等)；及

— 因應工作量增加，社團事務處已於 2011 年增加 1 個紀律人員職位。社團事務處以現時 6 名人員的人手安排，應足夠處理現階段的有關工作。警察牌照課的電腦登記系統將於 2018 年第四季完成升級，將有助進一步提升社團事務處的工作效率及效能。

93. 委員會知悉，《社團條例》並無條文規定註冊/豁免註冊社團交付財務報表；因此，適用於根據《社團條例》及《公司條例》註冊的慈善機構和根據《教育條例》成立的法團校董會

的財務報表交付規定並不相同。就此方面，委員會詢問，《社團條例》對上一次是於何時修訂、相關修訂的詳情為何，以及保安局有否計劃於日後就該條例進行檢討。

94. **保安局局長**在其 2017 年 5 月 29 日的函件(***附錄 21***)中答稱：

— 《社團條例》第 15 條訂明，社團事務主任可隨時藉送達任何社團的書面通知，規定該社團以書面向他提交他為根據該條例履行他的職能而合理需要的資料。有關資料可包括該社團或其分支機構的收入、收入來源及開支。如沒有遵從上述規定，可處以罰款。因此，《社團條例》已賦權社團事務主任，要求社團提交有關該社團或其分支機構的收入、收入來源及開支的資料；及

— 政府當局不時檢討《社團條例》。過去 10 年間，該條例曾作出共兩次修訂，包括於 2008 年因應香港終審法院在*梁國雄 訴 香港特別行政區([2005] 3 HKLRD 164)*一案中的裁決而作出修訂，以及於 2012 年因應《公司條例》的相應及相關修訂而作出修改。

95. 根據審計署署長報告書第 4.30 段，若干法團校董會學校屢次遲交 2010-2011 學年至 2014-2015 學年的經審計財務報表，即分別有 68、41 和 70 間法團校董會學校在 3、4 及 5 個學年遲交報表。在 70 間連續 5 個學年遲交經審計財務報表的法團校董會學校中，有 8 間平均逾期超過 190 日。委員會詢問：

— 教育局是否知悉上述情況，以及學校因何屢次違規；及

— 教育局有否密切監察屢次違規的法團校董會學校，並且採取了甚麼行動解決有關問題，以及這些行動的實施時間表。

96. **教育局副局長楊潤雄先生**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及**教育局局長**在其 2017 年 5 月 29 日的函件(***附錄 22***)中補充：

— 教育局設有適當機制，與未能在限期前提交經審計周年財務報表的法團校董會學校作出跟進。根據現行機制，教育局會與有關學校聯絡，了解何以未能如期提交，並視乎需要向學校提供協助。學校逾期提交經審計財務報表，主要是由於會計人員頻頻流失、負責員工經驗不足、撤換核數師、核數師遲交經審計財務報表等。不過，亦有部分學校沒有優先處理以確保能適時完成和提交經審計財務報表；及

— 關於未能在期限前提交經審計周年財務報表的法團校董會學校，教育局會在期限屆滿後兩個月內，向其發出催辦通知書，而該校所屬區域的教育局人員亦會與校方緊密跟進。負責人員每隔兩個月便會以電郵方式把欠交個案上報教育局高層以便與校方跟進。如經審計財務報表已逾期超過 10 個月，則教育局會接觸有關學校的辦學團體，要求即時提交。但值得注意的是，逾期超過 3 個月的遲交比例，於 2010-2011 學年至 2014-2015 學年平均為 5%，這些學年亦沒有尚未提交的經審計周年財務報表。教育局認為現行機制運作良好。

97. 委員會知悉，教育局指引載明，法團校董會學校可考慮把經審計周年帳目上載學校網站，以提高透明度。審計署抽查了 30 間法團校董會學校，發現 27 間已把財務摘要上載網站，但全部沒有上載經審計周年帳目。委員會詢問，法團校董會學校因何沒有上載經審計周年帳目，以及教育局採取了甚麼措施，鼓勵法團校董會學校採納這種良好做法。

98. **教育局副局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及**教育局局長**在其 2017 年 5 月 29 日的函件(附錄 22)中補充，為提高透明度，教育局建議資助法團校董會學校在其周年校務報告中載錄財務摘要，而校務報告必須上載至學校網頁。學校亦可考慮把其經審計帳目上載至學校網頁。雖然有些學校

贊同教育局之見，認為將學校財務統計數字上載至其網頁會提高透明度，但亦有些學校認為這無此需要。教育局會在 2017-2018 學年開課前更新相關指引，並在 2018 年 1 月舉行的相關研討會及簡介會上向法團校董會學校宣傳有關訊息，藉此鼓勵更多學校依循良好做法，把其財務摘要/經審計周年帳目上載至學校網頁。

99. 據審計署署長報告書第 4.23 段所述，根據《教育條例》，法團校董會學校須擬備該學校的帳目報表，供執業會計師審計，以期於學年/財政年度結束後 6 個月(資助學校)/7 個月(直接資助學校)內交付教育局。委員會詢問，經審計財務報表的格式規定為何，而相關格式有否經教育局或相關的政策局/部門審閱或批准，或是有關當局在制訂這些規定時曾否向專業會計團體徵詢意見。

100. **教育局副局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及**教育局局長**在其 2017 年 5 月 29 日的函件(附錄 22)中補充，根據《教育條例》第 40BB 條，法團校董會學校須按教育局常任秘書長指明的時間及指明的方式，向其提交經審計的周年財務報表。經審計的周年財務報表須包括收支帳目和資產負債表，並由學校校監及 1 名為該目的而獲法團校董會授權行事的校董簽署確認。就此，教育局每年均發出通函，要求法團校董會學校在相關學年完結後的 6/7 個月內，提交經審計的周年財務報表。教育局會在通函內訂明具體的申報要求，並特別提供範本供法團校董會學校申報該學年內從教育局獲取的每項津貼的財政狀況。教育局一直與香港會計師公會保持聯繫，而公會已就學校審計的申報事宜發出通告並不時作出更新，向核數師提供有關審計資助和直接資助學校財務報表的指引。

E. 對華人廟宇的規管

101. 委員會從審計署署長報告書第 5.12 段知悉，民政局與華人廟宇委員會於 2012 年至 2015 年期間檢討《華人廟宇條例》的條文，以修訂法例，務求更能反映現時做法及滿足現時需要。委員會詢問，擬議的法例修訂為何，以及落實檢討所載建議的進展和時間表。

102. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(***附錄 23***)中補充：

— 《華人廟宇條例》在 1928 年基於當時部分華人廟宇管理失當及濫用捐款等情況而制定。隨着社會環境轉變，若根據《華人廟宇條例》要求廟宇必須註冊否則不可運作，未必符合現時社會情況；

— 民政局已聯同華人廟宇委員會就《華人廟宇條例》展開檢討工作，以期在尊重宗教自由和保障公眾利益之間取得適當平衡，以符合現今社會情況需要的安排，更新華人廟宇的規管制度。經初步檢討，有關當局在 2015 年就《華人廟宇條例》的條文提出多項修訂建議，包括以自願註冊計劃取代強制註冊規定，以及在該條例加入條文，賦予民政事務局局長權力參與涉及華人廟宇管理及濫用廟宇基金的法律訴訟。民政局及華人廟宇委員會在 2015 年 3 月至 5 月期間就有關建議諮詢公眾。檢討《華人廟宇條例》公眾諮詢文件載於附錄 23；及

— 公眾諮詢結果反映社會上對主要修訂建議未取得清楚共識。華人廟宇委員會在 2016 年 8 月成立跟進《華人廟宇條例》檢討專責小組，研究修例建議和方向。專責小組已在 2016 年 11 月進行首次會議。民政局和華人廟宇委員會會繼續探討為華人廟宇設立合理和與時並進的規管制度，而民政局會在適當時候向立法會民政事務委員會報告進一步建議。

103. 委員會知悉，截至 2015 年 3 月，香港約有 250 間非註冊廟宇，而華人廟宇委員會沒有對這些非註冊廟宇採取任何行動。委員會詢問，政府當局可如何預防這些非註冊廟宇管理失當及濫用捐款，並且有效地鼓勵這些非註冊廟宇自願註冊，以及自願註冊計劃能否確保在香港有效管理和監察華人廟宇。

104. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 23)中補充，雖然《華人廟宇條例》需進一步檢討，但現時仍有多項法例，可就涉及華人

廟宇涉嫌濫用款項或管理不當等行為，保障市民和公眾利益。假若任何廟宇違反有關條例的要求，相關政府部門會按照法例跟進。舉例而言，《盜竊罪條例》(第 210 章)針對以欺詐或欺騙手段索取金錢的罪行。倘屬廟宇爭訟案並涉及慈善利益或重大的公眾利益，律政司司長可根據《受託人條例》(第 29 章)，履行其作為公共慈善事務守護人的職責，以維護公眾利益。華人廟宇所在地段的核准土地用途，亦須受相關土地契約等規定規管。

105. 根據審計署署長報告書第 5.15 及 5.16 段，民政局會考慮採取措施以提高廟宇運作的透明度及問責程度，包括公布個別廟宇的經審計帳目及財務報表，以供公眾查閱。委員會詢問，有關當局會取甚麼行動，以及就此方面的實施時間表為何。

106. **民政事務局局長**在 2017 年 6 月 27 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 7 月 18 日的函件(附錄 18)中補充：

— 現時，華人廟宇委員會管理 45 間廟宇，當中有 25 間廟宇由華人廟宇委員會直接管轄("直接管轄廟宇")，以及 20 間廟宇透過簽訂委託協議，委託給 8 間機構管理("委託管理廟宇")。根據現行安排，經審計署審核並每年提交立法會省覽的華人廟宇基金週年財務報表，載有華人廟宇委員會所有直接管轄廟宇和 9 間委託管理廟宇的相關財務資料。該報告亦已上載至華人廟宇委員會網站供公眾查閱；

— 為進一步提高透明度，華人廟宇委員會計劃於 2017 年年底把每間直接管轄廟宇各自的相關財務資料上載於華人廟宇委員會網站。至於委託管理廟宇，華人廟宇委員會計劃於委託協議屆滿續期時新增條款，要求受委託機構公開這些委託管理廟宇的相關財務資料。在這段期間，華人廟宇委員會秘書處會與受委託機構商討，鼓勵他們盡快自願公開廟宇的相關財務資料；及

— 華人廟宇委員會亦會鼓勵收取公眾捐款的註冊廟宇，參考社署公布的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》("參考指引")，以提高廟宇營運的透明度。

107. 委員會從審計署署長報告書第 5.7(a)段知悉，機構 A 拒絕與華人廟宇委員會訂立新的委託協議，而機構 A 因此繼續管理有關廟宇，並保留及使用所得捐款和收入，且無須向華人廟宇委員會交代。自 2007 年起，並無紀錄顯示華人廟宇委員會曾向機構 A 作出跟進。委員會詢問，民政事務局局長是否知悉有關情況，以及採取了甚麼行動解決這個問題。

108. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱，他在 2015 年 7 月上任前已知悉此事。他表示，民政局一直有就為委託協議續期向機構 A 作出跟進。

109. 委員會提述審計署署長報告書第 5.7(a)段，該段述明"自 2007 年起，並無記錄顯示華人廟宇委員會向機構 A 作出跟進"。委員會要求民政局提供文件，以證明民政事務局局長在 2017 年 5 月 19 日舉行的公開聆訊上所作的陳述屬實，即民政局一直有就為委託協議續期，向機構 A 跟進此事。

110. **民政事務局局長**提供了載於附錄 23 的華人廟宇委員會與機構 A 之間的往來書信。他在 2017 年 6 月 27 日舉行的公開聆訊上承認，華人廟宇委員會與機構 A 最後一次通信是於 2007 年 10 月。他在 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 23)中表示：

— 根據華人廟宇委員會紀錄，該委員會在 1996 年正式與機構 A 簽訂委託管理協議，按華人廟宇委員會設立的規定管理廟宇。委託管理協議在 2006 年 7 月屆滿後，由於雙方未能就協議條款達成共識，華人廟宇委員會同意與機構 A 按照原來協議的合約文本，續約 3 個月至 2006 年 10 月。華人廟宇委員會秘書處其後在 2006 年 9 月及 12 月、2007 年 6 月及 10 月 4 次發信給機構 A 要求簽訂協議，但並未獲機構 A 回覆(秘書處和機構 A 信件載於附錄 23)。由於雙方未

能就協議條款達成共識，華人廟宇委員會秘書處一直暫緩處理簽署協議事宜；

— 華人廟宇委員會同意現時安排並不理想，因此華人廟宇委員會轄下的財務及管理小組在 2016 年 8 月重新跟進機構 A 個案，並在 2016 年 11 月舉行大會，通過由民政局和華人廟宇委員會秘書處負責跟進個案。民政局、華人廟宇委員會秘書處和機構 A 當區的民政事務處在 2017 年 1 月進行會議，三方同意先由該民政事務處與機構 A 商討和華人廟宇委員會重新簽訂協議的安排。民政事務處於 2017 年 2 月向機構 A 提出重新與華人廟宇委員會簽訂協議的要求，並於 2017 年 3 月以電郵向秘書處匯報有關會面情況(附錄 23)；及

— 華人廟宇委員會秘書處已在 2017 年 5 月 18 日向機構 A 發信，要求機構 A 盡快重新和華人廟宇委員會簽訂新的協議，並表明如得不到回覆，會考慮採取其他適當行動。與此同時，民政局正就《華人廟宇條例》或其他法例下華人廟宇委員會的權益和可採取的行動徵詢法律意見，並會按此擬備跟進計劃。民政局準備在一年內向政府帳目委員會匯報個案的跟進情況。

111. 委員會提述審計署署長報告書第 5.7(b)段，並查詢華人廟宇委員會與機構 B 商討解決續訂委託管理協議的最新進展。

112. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 23)中補充，華人廟宇委員會秘書處在 2015 年 11 月開始和機構 B 商討重新簽訂委託管理協議，並已在 2017 年 4 月向機構 B 提供協議文本，解釋條款要求。華人廟宇委員會秘書處會加快與機構 B 商討簽訂協議，並會以符合有關法例和協議的方法，處理其自行加建的儲物室。

113. 據審計署署長報告書第 5.11 段所述，機構 D 提交的帳目中記錄了一筆約 38 萬元的員工膳食開支，該筆開支與廟宇的營

運開支不相稱。華人廟宇委員會未有要求機構 D 作出澄清。委員會詢問：

— 38 萬元員工膳食開支的詳情，以及有關開支較上年度大幅增加的原因；及

— 華人廟宇委員會未有要求機構 D 就開支詳情作出澄清的原因，以及華人廟宇委員會有否妥善履行管理委託廟宇的角色，以確保有關廟宇使用基金時符合委託管理協議的規定。

114. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 23)中補充：

— 根據機構 D 提交的截至 2015 年 12 月止年度帳目，機構 D 在 2015 年的員工開支(1 個全職和 2 個兼職職位)為 301,361 元；

— 機構 D 截至 2015 年 12 月止年度帳目中，有一筆約 38 萬元的員工膳食開支，較 2014 年度的約 137,000 元為高。機構 D 向華人廟宇委員會秘書處解釋，負責審核帳目的核數師，錯誤把該年度"員工膳食開支"以外的支出項目，例如清潔費用、供奉神祇用品、以及維修保養費，納入"員工膳食開支"支出項目。機構 D 在 2017 年 3 月向秘書處提交經核數師重新審核的截至 2015 年 12 月止年度帳目；及

— 在該筆 38 萬元的支出中，只有約 154,484 元為"員工膳食開支"，金額較 2014 年度經審計帳目的 137,143 元增加約 13%，屬可接受水平。這筆"員工膳食開支"實際是為廟宇提供服務的義工的膳食和交通津貼。有 3 位義工長期在廟宇提供協助，包括在廟宇向善信講解廟宇歷史、解說簽文、售賣香燭和打掃；機構 D 亦會於每年傳統節誕期間舉辦活動，每次招募約 40 至 50 名臨時義工，並向他們提供膳食和交通津貼；

該筆約 38 萬元的支出經重新審計後的分項數字載於附錄 23。

F. 未來路向

115. 委員會知悉，民政局曾於 2015 年 8 月 11 日及 2016 年 10 月 4 日召開兩次會議，討論法改會報告書。委員會詢問，政府當局需時這麼久才回應法改會所作建議的原因，有何短期措施可以落實，以及制訂中長期措施的時間表為何。

116. **民政事務局局長**在 2017 年 5 月 19 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 5 月 26 日的函件(附錄 23)中補充：

— 鑒於法改會的建議對香港慈善機構的定義和運作會構成重大影響，政府當局需時詳細和審慎考慮有關建議。民政局在會議上協調各相關政策局/部門的意見，並透過不同的溝通渠道，研究可行的未來路向；

— 在法改會於 2013 年 12 月發表報告書後，民政局隨即於 2014 年 1 月 20 日去函下列相關政策局/部門，邀請他們考慮法改會的建議：

(a) 民政局於 2014 年 1 月去函諮詢的 8 個政策局(即政制及內地事務局、教育局、環境局、財經事務及庫務局、食物及衞生局、勞工及福利局、發展局和保安局)和 1 個部門(即效率促進組)；

(b) 向民政局提出意見的另外 7 個執行部門(即漁農自然護理署、公司註冊處、食環署、民政事務總署("民政署")、警務處、稅務局和社署)；及

(c) 負責"香港政府一站通"網站運作的政府資訊科技總監辦公室。

— 根據有關政策局/部門提供的意見，民政局初步評估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、由單一政府政策局或部門設立和備存慈善機構註冊名單，以及由該政策局或部門統籌負責現時分屬不同政

策局/部門的涉及規管慈善機構和慈善籌款活動的工作。主要困難歸納如下：

(a) 難以就"慈善機構"或"慈善宗旨"訂立法定定義：

- 法改會其中一項重要建議，是應就"慈善機構"或"慈善宗旨"(涵蓋 14 個宗旨)[7] 立法定定義。政府當局亦應按法改會建議的慈善機構定義，設立慈善機構註冊制度；及

- 訂立"慈善機構"或"慈善宗旨"的法定定義和設立註冊制度，需要有明確宗旨和目的。一般來說，若訂立新法例，政府當局較難單是提供"慈善宗旨"定義或要求慈善機構註冊，而沒有清晰的規管框架和執法安排。正因為存有不同的規管目的，訂立可適用於各種規管目的和框架的"慈善機構"或"慈善宗旨"的定義絕非易事。法改會在諮詢公眾過程中，社會對部分宗旨(例如促進人權、衝突的解決或和解)是否屬慈善性質並沒有普遍

[7] 該 14 個宗旨為：
(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，當中包括：郊區或市區重建，以及推廣公民責任、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；及
(14) 可令社會得益的任何其他宗旨。

共識。因此，政府當局在考慮制訂慈善機構的法定定義時，需要更全面評估社會上的不同意見；

(b) 社會對由單一規管機構設立和備存慈善機構註冊名單未有共識：

- 正如法改會報告書所指出，公眾諮詢顯示社會在成立單一機構並設立註冊制度，以至負責統籌規管慈善機構的建議上未有共識。不少慈善機構更反對這項建議，除了憂慮慈善事務委員會權力過大及缺乏制衡外，亦認為日後該委員會的行政開支或會轉嫁慈善機構，加重機構的財政負擔。宗教界更擔心註冊制度涉及審查宗教團體的慈善工作，或會干預宗教教義和活動，影響《基本法》所保障的宗教自由；及

- 基於公眾意見，法改會建議慈善機構註冊名單應由單一政府部門設立和備存。然而，在沒有新設獨立規管機構的情況下，如何由現在政府部門落實推行慈善機構註冊制度，是一個非常複雜的課題。由某一政府部門或機構代替獨立的慈善事務委員會處理註冊和規管，能否釋除慈善機構在財政負擔及宗教自主方面的疑慮，民政局須要進一步思考；及

(c) 由單一政策局或部門統籌現時各政策局/部門有關規管慈善機構和慈善籌款活動的工作：

- 法改會建議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，應交由一個政策局或部門負責。事實上，現時與慈善機構和籌款活動相關的法例、發牌、撥地等工作，以至法改會建議涵蓋的慈善宗旨

涉及最少 9 個政府政策局和 9 個執行部門的職責，有關工作亦涉及不同的規管目的。要整合這些法例和權力然後交由某一個政策局或部門管理和執行，將牽涉大量政策協調、資源甚至架構重組等整合工作；

- 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(包括財經事務及庫務局、勞工及福利局、效率促進組、食環署、民政署、警務處、稅務局和社署)，就法改會報告書建議的規管方向和框架作討論。由於事情複雜，有關政策局/部門均認為政府當局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；及

- 法改會提出有關建議背後的一項主要理據，是希望藉着提高慈善機構(特別是向公眾籌募捐款的慈善機構)的透明度，以保障捐款人的利益。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，如何加強為慈善目的而進行籌款活動的規管。[8]

[8] 請參閱委員會第六十八號報告書第 4 部第 2 章"監察慈善籌款活動"。民政事務局局長在 2017 年 6 月 16 日就委員會對於此章的詢問作答時表示，民政局將於 6 月底召開另一次跨部門會議，以探討在現有制度下，如何加強為慈善目的而進行籌款活動的規管，並提高向公眾籌募捐款活動的透明度。請參閱政府帳目委員會第六十八號報告書附錄 14。有關會議其後已於 2017 年 6 月 20 日舉行。

G. 結論及建議

整體意見

117. 委員會：

— 知悉：

(a) 香港並無全面的法定機制以處理慈善機構的註冊和規管事宜。慈善機構根據其法律形式及有否申請確認免稅地位和政府支援，受制於政府不同政策局/部門管理的監察及/或註冊框架。慈善機構可根據《稅務條例》(第 112 章)第 88 條("第 88 條")獲確認免稅地位，而此類機構的數目已由 2006 年 3 月的 4 435 間劇增至 2016 年 9 月的 8 923 間。[9] 根據《稅務條例》獲准扣稅的慈善捐款亦由 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，少收的稅款超過 15 億元。慈善事業的急速發展需要有效的監察框架配合，以確保慈善機構在管治、監管和操守方面均表現良好，並在處理所收捐款時恪守向公眾人士問責和公開的原則；及

(b) 稅務局網站登載根據《稅務條例》第 88 條獲確認免稅的屬公共性質的慈善機構及慈善信託名單，讓公眾人士查閱，但該名單並非香港所有慈善機構的完整或確證的名單。由於沒有這樣的名單，公眾人士未必能確定某間機構的慈善地位。此外，《稅務條例》沒有為"慈善機構"或"慈善目的"提供法定定義。因此，在香港，何謂"慈善機構"或"慈善目的"是由法庭按個別情況，參照普通法決定；

[9] 《稅務條例》第 88 條訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託獲豁免繳稅。根據《稅務條例》的條文獲確認的慈善機構一般無須繳稅，而向此類機構所作的捐款可獲得扣稅。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

— 知悉法律改革委員會("法改會")在 2011 年進行公眾諮詢後，於 2013 年 12 月發表有關慈善機構的報告書，當中提出多項建議，部分建議關乎對慈善機構的監察，[10] 包括關於慈善機構的定義、慈善機構的註冊、善機構的管治、帳目及報告、慈善機構與稅務及成立慈善事務委員會的建議。法改會尤其認為，稅務局在覆核免稅慈善機構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機構，方可繼續享有免稅地位，以及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。法改會建議，稅務局應按需要更頻密地覆核個別免稅慈善機構的帳目，藉以在為批准慈善機構免稅而監管其活動方面繼續發揮強大作用，從而確定這些慈善機構的活動是否與其慈善宗旨相符。法改會相信，這項可較為快速實施的行政措施，會提高慈善機構的問責程度及改善其管治情況。回應者大部分均支持法改會轄下的慈善組織小組委員會在諮詢文件內所提出的建議；

— 對法改會指出香港慈善機構現有規管框架的以下不足之處表示極度關注：

(a) 即使稅務局第 88 條名單並不構成一份正式的慈善機構"註冊紀錄冊"，但仍可能會有以下危險：公眾及慈善捐款人或會因為這些慈善機構獲確認免稅地位並被列入第 88 條名單，所以覺得這些慈善機構似乎得到官方認可，但此非《稅務條例》的原意；

[10] 法改會報告書的其他建議關乎政府當局對慈善籌款活動的監察，當中包括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、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，以及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等。請參閱政府帳目委員會第六十八號報告書第 4 部第 2 章有關委員會就此章節所作的結論及建議。

(b) 根據不同條例以不同法律形式成立的慈善機構，可以受到不同的法定監管。舉例而言，根據《公司條例》(第 622 章)成立的慈善機構須擬備經審計的帳目。不過，如慈善機構是以《社團條例》(第 151 章)下註冊社團的形式而成立，情況便有不同。至於既非法定亦非接受資助的慈善機構，則可以在本身的決策組織下運作，不受公眾監督；及

(c) "慈善目的"一詞在香港的定義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。[11] 不少較近期出現的慈善目的難免會歸入意思含糊的"任何其他宗旨"類別，演變出一套關於慈善目的的案例法，但這套案例法卻是含糊不清，令人費解；

— 對民政事務局("民政局")在回應法改會的建議時進度緩慢表示極度關注和不滿，並認為不可接受，這可見於以下情況：

(a) 儘管根據政府當局的總務通告所載列的指引，當局應在法改會報告書發表後的 12 個月內作出詳盡的公開回應，但在法改會報告書於 2013 年發表後超過 3 年，民政局只是重申，該局仍在協調相關政策局/部門所作的評論，以考慮未來路向；及

---

[11] 有關慈善的定義的最重要普通法權威案例是 *Income Tax Special Purposes Commissioner v Pemsel* 一案[1891] AC 531 (HL)，該案中有關慈善目的的"*4 大主要類別*"載列如下：

(1) 濟貧信託；
(2) 促進教育信託；
(3) 推廣宗教信託；及
(4) 有益於社會的任何其他宗旨信託。

有關列表本身建基於追溯至 1601 年的英格蘭法律，即英格蘭*《1601 年慈善用途法》的弁言*。亦請參閱 *Halsbury's Law of England*, Vol 8, 5th ed, (2010)，第 2 段，註 25。

(b) 就法改會的建議進行的內部諮詢存在不足之處。舉例而言，雖然民政局於 2014 年 1 月已展開內部諮詢程序，並由 2014 年 2 月至 4 月期間陸續接獲政策局/部門的回覆，但該局直至 2015 年 6 月才將有關意見綜合整理成一份初步評估文件，並只分別於 2015 年 8 月 11 日、2016 年 10 月 4 日及 2017 年 6 月 20 日召開 3 次跨部門會議，其中最後兩次會議只集中討論對慈善籌款活動的監察；

— 理解到法改會有關慈善機構的報告書所載列的部分建議對香港慈善機構作為此等機構的資格及運作均會構成重大影響，以及法改會接獲公眾人士各式各樣的意見；並知悉，為擬備對法改會建議作出的回應以供政府當局作整體考慮，民政局作為協調收集相關政策局/部門意見的政策局，需時探討可行的未來路向；

— 強烈促請民政局：

(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，並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；及

(b) 與此同時，探討提高慈善機構的透明度及問責性的行政措施，以期為公眾人士提供更佳保障；

— 知悉民政事務局局長整體上接納審計署在審計署署長報告書第 6.6 段提出的建議；

<u>在監察慈善機構方面的不足之處</u>

對慈善機構免稅地位的管理

— 強調在現行法律架構下，稅務局在確認慈善機構的免稅地位及覆核免稅慈善機構帳目以確保它們符合免稅地位的資格方面擔當關鍵及獨特角色；

— 對下述情況表示極度關注和不滿，並認為不可接受：稅務局在確定慈善機構的活動或開支是否與其宗旨相符方面存在不足之處及局限，這可見於以下情況：

(a) 就覆查個案延遲採取跟進行動。在 1 宗個案(審計署署長報告書的個案 C)中，稅務局花了超過 5 年跟進某慈善機構被發現的不當情況，而在上述 5 年內的 3 個情況中，稅務局都是在未有採取行動長達 9 至 16 個月後，才要求相關慈善機構進一步提供解釋和文件；

(b) 有 4 宗審計署指出的個案(即審計署署長報告書中的個案 D 至 G)涉及 4 間慈善機構向其董事支付薪酬，違反其規管文書中的董事薪酬條款。雖然稅務局曾提醒該 4 間慈善機構注意此等違規事項及要求它們採取補救行動，但有關機構所採取的補救行動有重大差異(個案 D 是沒有退還獲支付的薪酬、個案 E 是全部退還獲支付的薪酬、個案 F 及 G 則分別退還 5%及 50%獲支付的薪酬)，而它們的免稅地位均不受影響；及

(c) 有兩宗審計署署長報告書指出的個案(即個案 H 及 I)涉及有關慈善機構並非用於貫徹其慈善宗旨的開支。該兩宗個案所涉及的慈善機構的免稅地位均不受影響；

— 對下述情況表示極度關注和不滿，並認為不可接受：稅務局未有積極主動地檢視《稅務條例》有關慈善機構免稅地位的現有條文，以及處理其在有效履行管理慈善機構免稅地位的角色方面所受的局限。稅務局從 2003 年取得的法律意見知悉《稅務條例》第 88 條的以下局限：

(a) 稅務局局長無權單憑慈善機構不遵從任何法定或非法定責任，便可推翻該機構的免稅地位；

(b) 稅務局無權決定某機構是否屬慈善機構；及

(c) 稅務局無權要求慈善機構退還(全部或部分)並非用於貫徹有關慈善機構的慈善宗旨的任何開支項目(例如向其管治組織的董事或成員支付薪酬)。

此等局限有負公眾期望及與法改會就稅務局在管理慈善機構免稅地位的角色所提出的建議有落差；

— 對下述情況表示極度關注：就涉及嚴重規管關注的事宜(例如並非為貫徹有關慈善宗旨而動用款項及嚴重違反慈善機構的規管文書)而言，稅務局沒有主動徵詢相關政策局/部門(包括律政司和財經事務及庫務局)的意見，以釐清其在規管慈善機構的運作方面的權力及權限，亦沒有為其轄下的慈善捐款組在履行規管職能方面訂下清晰指引。舉例而言，慈善捐款組在何種情況下，可基於若某慈善機構不再符合《稅務條例》第 88 條所規定屬公共性質的慈善機構或慈善信託而向其發出警告信或甚至撤銷其免稅地位。稅務局應考慮為慈善捐款組訂出清晰指引，以便其更嚴格及一致地管理慈善機構的免稅地位；

— 強烈促請稅務局按照法改會的建議，更頻密地覆核免稅慈善機構的周年帳目，以確定此等慈善機構的活動及其運作是否符合其慈善宗旨；並就與規管關注事宜有關的跟進行動採取改善措施，包括探討覆檢《稅務條例》條文的可行性，令其可有效履行在管理慈善機構免稅地位方面所擔當的角色；

— 強烈促請政府當局檢討哪個政策局/部門更適合負責整體規管及監察慈善機構的運作的工作，例如確保慈善機構遵守其規管文書，畢竟稅務局的主要職責是管理與稅務相關的事宜；

監察及執行以私人協約方式批予慈善機構的土地的契約條款

— 從 1959 年及 1981 年提交前行政局的文件知悉，以私人協約方式免地價或按優惠地價批作福利用途的土地，會在契約條款加入非常嚴格的管制權力條款，包括不得分派利潤及所得利潤必須用於改善由承批人

提供的福利服務。若在有關土地上重建或擴建設施作牟利商用，所得的收入須用於政府當局接納的用途。此外，政府當局給予的直接資助應會減少。在任何情況下，承批人均須就所得的收入問責；

— 對下述情況深表不滿，並認為不可接受：地政總署作為政府的土地代理及相關支持的政策局/部門，未有在土地契約條款內，對免地價或按優惠地價批予慈善機構的土地的使用加入嚴格的管制權，令地政總署本身及相關的政策局/部門難以對有關慈善機構及其在有關用地上的運作施行有效管制，這可見於以下情況：

(a) 在審計署署長報告書指出的 14 幅免地價或按優惠地價[12]批予非政府機構並被指營運酒店的用地當中，14 項土地契約只有 8 項列明可作宿舍或機構宿舍用途，但沒有特定條文規管作此等用途的各種情況，例如宿舍的客源、服務標準、收費、"宿舍"及"酒店"的定義及兩者之間的分別，以及可否以商業方式營運；

(b) 在審計署曾審查的 11 份在有關土地上以商業方式營運酒店/服務式住宅的土地契約(不包括 3 幅用途沒受任何限制的土地)當中，只有 1 份載有不得分派利潤的規定；及

(c) 在上述 11 份土地契約中，只有 4 份載有規定提交宿舍營運的帳目的條件，以便相關政策局/部門可監察及確保所賺取的利潤會用於政府當局接納的用途；

[12] 據政府當局所述，該 14 幅用地中，有 3 幅以沒受任何限制的土地契約持有，根據相關土地契約，地政總署不能對該等用地行使任何管制權，而另有 3 幅以指明廣泛用途的土地契約持有，例如土地契約准許相關地段用於承批人機構轄下進行，並可能受有關法團章程或法團條例規管的任何用途。

— 對下述情況表示極度關注，並認為不可接受：地政總署及相關的支持政策局/部門在監察以私人協約方式批出的土地上的宿舍/服務式住宅所賺取的收入的用途及適當運用方面有失職之嫌，這可見於以下情況：

(a) 在 4 份載有提交帳目的規定的土地契約(審計署署長報告書中的契約H、J、M及N)中，地政總署及社會福利署("社署")均沒有接獲有關契約H及J的宿舍營運帳目。契約M方面，地政總署只因應接獲的投訴才在 2013 年 8 月要求有關方面提交帳目，即在承批人M為其重建建築物取得佔用許可證的 22 年後。至於契約N，民政局[13]自 2000 年後便沒收到有關承批人N的可賺取收入設施的帳目報表；及

(b) 審計署對承批人 M 的帳目報表進行的審查顯示，在 2014 年及 2015 年，有關帳目的附註說明營運宿舍/酒店所得收入已轉撥至慈善機構 M (承批人 M 的直屬機構)，並屬其所有，因此不會視作或計入承批人 M 的收入。由 2013 年至 2015 年的 3 年期間，由承批人 M 委聘的酒店/宿舍經營者曾根據營運協議支付合共約 7,000 萬元。雖然時任屋宇地政署署長在 1989 年 6 月發出批准信，訂明相關設施所得利潤須用於改善及/或擴展由慈善機構 M 提供的一切慈善服務，但除了慈善機構 M 的核數師及承批人 M 分別於 2014 年 5 月及 2016 年 3 月提供的保證外，並沒有足夠資料顯示，源於有關宿舍/酒店的收入已運用於符合契約條款及 1989 年批准信所訂的社會/慈善用途。此外，地政總署直至 2013 年(即有關宿舍開始營運 22 年之後)才要求承批人 M 提交其首份帳目報表；

[13] 民政局在 2000 年 4 月自社署接管承批人 N 的管理工作，並成為契約 N 的支持決策局/部門。承批人 N 的可賺取收入設施在 1994 年開始營運。

— 對下述情況表示關注：儘管地政總署已於 2014 年 7 月發出規程("2014 年規程")，劃分地政總署作為政府土地代理與支持各類私人協約批地的政策局/部門之間的職責，但在執行相關契約條款及其他實施困難的監察角色方面仍存在灰色地帶。舉例而言，在契約 M 的個案中，地政總署曾於 2016 年 5 月向社署提交有關宿舍/酒店及福利設施的帳目報表，請該署就承批人 M 有否將源於有關設施的收入用於契約條款及 1989 年 6 月的批准信所訂明的用途一事作出評論。然而，社署認為，不應將宿舍/酒店視作福利設施，因而不會就源於宿舍/酒店的收入的用途作出評論。地政總署在答覆審計署的查詢時表示，該署並無所需的專業或知識來審查承批人所提交的帳目，或決定相關利潤是否已按政府當局接納的方式用於政府當局接納的用途。對承批人 M 的宿舍/酒店所賺取的收入進行監察以確保其符合相關契約條款的工作未能有效執行；

— 促請地政總署檢討 2014 年規程的實施情況，以檢視有否改善空間；

— 知悉地政總署：

(a) 將在土地契約續期或收到修訂契約申請及在日後處理新的私人協約方式批地個案時，與相關支持的政策局/部門合作檢討是否需要加入不得分派利潤及提交帳目的條款，以令在土地契約下的責任更為清晰及利便政府當局查核遵守契約的情況；

(b) 正就承批人 M 採取跟進行動，要求其提交資料，包括有關宿舍/酒店的帳目報表、承批人 M 與營運者之間有關興建及營運酒店的營運協議，亦已要求慈善機構 M 及承批人 M 增加由獨立核數師發出的證書內容，包括運用宿舍收入用途類別的細項，例如教育、福利、教會活動等，以便與相關政策局/部門分享資訊，以利便其在各自管轄範圍內監察有關收入及相關資助的使用情況；及

(c) 將與相關政策局/部門協調以達致共識，並會在因有灰色地帶(例如可賺取收入設施的酒店/宿舍用於支持屬不同政策局/部門管轄範圍的社區/福利服務)而未能確定由某特定政策局/部門負責監察個別契約條款時，積極主動地承擔此方面的監察角色；

— 知悉發展局局長及地政總署署長同意審計署在審計署署長報告書第 6.7 段提出的建議；

監察一份契約內的削減資助安排及可賺取收入設施

— 知悉前行政局是基於下述理解而批准按象徵式地價將有關用地批予承批人 N，用作興建包括可賺取收入設施(即宿舍及一間食堂)的新總部，以及興建一個按十足市值地價批出土地的停車場：預期承批人 N 的收入會超出資助款額，而承批人 N 會逐漸不再依賴政府當局的資助營運。承批人 N 須每年向支持政策局/部門提交完整帳目報表，以及成立管理委員會，成員包括承批人 N 的會員及支持政策局/部門的代表，以確保總部的可賺取收入設施和停車場以適當及有效的方式營運；

<u>削減資助安排</u>

— 對下述情況深表遺憾，並認為不可接受：民政局作為自 2000 年起負責監察承批人 N 的支持政府政策局，沒有妥為管理削減資助安排及監察相關用地上的可賺取收入設施的營運，這可見於以下情況：

(a) 管理委員會於 1993 年至 1998 年期間只舉行 5 次會議，並有社署的代表出席，但此後再無舉行其他會議。雖然民政局的代表以觀察員身份出席承批人 N 的行政委員會會議，該會議亦討論承批人 N 的財務事宜，但行政委員會並非商討如何適當及有效營運可賺取收入設施的指定平台；

(b) 並無紀錄顯示承批人 N 自 2000 年後的每年均有向民政局提交帳目報表；

(c) 社署在 1999 年通知民政局，根據承批人N於1995-1996 年度至 1997-1998 年度的財政狀況，預期有空間可削減給予承批人N的資助。[14] 然而，民政局在接管承批人N的管理工作後，直至2010-2011 年度(10 年後)才採取行動，決定凍結給予承批人N的資助；[15] 及

(d) 在 1994 年至 2011 年，承批人N營運可賺取收入設施所得的利潤淨額達 8 億 2,900 萬元。承批人N在 1993-1994 年度至 2010-2011 年度的活動資助水平合共為 2 億 8,000 萬元。民政局與承批人N於 2013 年 2 月達成協議，把年度資助由 2012-2013 年度的 1,728 萬元減少至 2015-2016 年度的 1,061 萬元。[16] 然而，達成的削減資助計劃卻未能完全反映前行政局關於最終省卻資助的理解，亦無紀錄顯示民政局已就此採取跟進行動；

— 知悉：

(a) 民政局已要求承批人 N 於 2017 年 5 月重啟管理委員會的會議，並重新提交有關總部內可賺取收入設施和停車場的獨立帳目；及

(b) 民政局已與承批人 N 重新展開談判，旨在與承批人 N 就進一步削減資助的幅度和時間表達成協議。倘民政局確定未能落實前行政局的理解，即最終終止向承批人 N 發放資助，民政局會徵求行政會議批准改變有關決定；

---

[14] 社署與承批人 N 商討後，扣起 1997-1998 年度、1998-1999 年度及1999-2000 年度付還的部分地租及差餉，每年款額為 147 萬元，即合共扣起給予承批人 N 的 441 萬元。

[15] 給予承批人 N 的年度資助在 2010-2011 年度至 2012-2013 年度凍結在1,728 萬元。

[16] 民政局向承批人 N 發放的活動資助於 2013-2014 年度減少至 1,506 萬元，但於 2014-2015 年度卻增加至 2,566 萬元(由於所有制服團體的資助增加)，其後於 2015-2016 年度減少至 2,344 萬元。

在不符合契約條款的情況下營運餐飲設施

— 對下述情況表示震驚和強烈不滿，並認為不可接受：民政局及社署並未有效監察承批人 N 在新總部營運餐飲設施，這可見於以下情況：

(a) 根據契約 N，承批人 N 的食堂屬總部的一部分，專供承批人 N 的會員使用。然而，該食堂自 1996 年起以商業方式營運向公眾開放的食肆，但沒有取得城市規劃委員會("城規會")的規劃許可；及

(b) 承批人 N 營運一間西餐廳及一間酒廊，並向公眾開放。然而，民政局及社署沒有向地政總署和規劃署確認，營運該兩個餐飲設施是否為契約 N 及相關分區計劃大綱圖所准許的用途；

— 知悉：

(a) 民政局已要求承批人 N 分別向城規會和地政總署申請規劃許可和臨時豁免契約條件，把食堂改以餐廳形式經營。2016 年 12 月，承批人 N 獲城規會批准使用食堂作為臨時食肆，為期 3 年。2017 年 3 月，地政總署提出相關的豁免條款，以供承批人 N 接納；及

(b) 民政局現正向規劃署確認該西餐廳和酒廊的經營是否符合相關地政和規劃要求。地政總署在公開聆訊上表示，根據契約條文，該西餐廳和酒廊獲准以附屬設施的方式營運，並可向公眾開放；

對華人廟宇的監察

— 對下述情況表示極度關注和不滿，並認為不可接受：華人廟宇委員會對華人廟宇的規管有不足之處，因為審計署的審查發現，兩間廟宇在相關的委託協議分別於 2006 年及 2007 年屆滿後，一直由機構 A 及機構 B 管理。相關機構保留及使用所得捐款和其他收入，而無須向華人廟宇委員會交代。自 2007 年 10 月起，並

無紀錄顯示華人廟宇委員會曾就委託協議向機構 A 作出跟進。機構 B 則在協議於 2007 年屆滿前在廟宇處所搭建非法構築物，違反協議條件，但有關問題拖拉超過 10 年，仍未解決；

— 對下述情況表示強烈不滿及失望：民政事務局局長在回答委員會關於華人廟宇委員會在自 2007 年起的接近 10 年內，沒有就為委託協議續期向機構 A 採取行動一事作出的查詢時，在 2017 年 5 月 19 日舉行的公開聆訊上明確表示他在 2015 年 7 月上任前已知悉此事，而民政局一直有向機構 A 跟進此事，但他卻無法提供任何文件，證明其陳述屬實，其後又在 2017 年 6 月 27 日舉行的公開聆訊上承認，華人廟宇委員會與機構 A 最後一次通信是於 2007 年 10 月。由此可見，民政事務局局長其後的證供與他在 2017 年 5 月 19 日舉行的公開聆訊上所作的陳述明顯不一致；

— 強烈強調證人獲邀出席公開聆訊向委員會提供證據時，必須作好充分準備，並且對調查中的事宜有透徹的認識，這點十分重要。此外，證人在答覆委員會的查詢時，必須提供準確而完整的資料，以及避免向委員會提供誤導性的證據；

— 對下述情況表示強烈不滿及失望：鑒於在公眾諮詢期間收到的意見不一，在 2015 年對《華人廟宇條例》(第 153 章)進行的檢討尚未就推行擬議自願註冊計劃定案。鑒於有報導指稱華人廟宇管理失當及濫用廟宇款項，民政局需要推行臨時措施，保障廟宇款項，以及提高廟宇運作的整體透明度及問責性；及

— 知悉：

(a) 民政局已就機構 A 及機構 B 的個案採取跟進行動，以期簽訂新協議。如得不到回覆，民政局會採取適當行動；及

(b) 民政局已聯同華人廟宇委員會成立跟進《華人廟宇條例》檢討專責小組，研究修訂該條例的建議和方向，包括為華人廟宇設立合理和與時並進的規管制度。

具體意見

118. 委員會：

慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理

— 對下述情況深表關注：稅務局在監察定期覆查的進度、就覆查個案採取跟進行動，以及獲取免稅慈善機構撤銷註冊的資料方面有不足之處，相關情況如下：

(a) 雖然稅務局有進行定期覆查，以確定慈善機構的免稅地位，但《稅務條例》沒有有效條文，規定慈善機構須在指定時間內回應稅務局為定期覆查其免稅地位而索取資料和文件的要求；

(b) 慈善捐款組為稅務局管方擬備的每月工作報告未能完整反映所有未完成覆查個案及其案齡，原因如下：(i)所匯報數字並不涵蓋相關慈善機構不回應該組查詢的覆查個案；(ii)就已多番通訊的覆查個案而言，最近有待辦理通訊的日期未能反映該個案已辦理多久；以及(iii)編製每月報告時，有遺漏未完成覆查個案的情況。舉例而言，雖然每月報告顯示截至 2016 年 9 月 30 日，慈善捐款組未辦理 60 份已提交問卷，最早提交的問卷的等待時間是 42 日，但審計署分析稅務局的資料庫後發現，截至 2016 年 9 月 30 日，有 635 宗於 2006 年至 2015 年期間已開展或擬開展的覆查個案尚未完成，其中 71 宗(11%)已逾 5 年尚未完成；

(c) 審計署抽查 17 宗定期覆查個案後，發現 15 宗(88%)有稅務局延誤的情況，包括在一宗個案中，某慈善機構於 2009 年 4 月交回問卷，但直至 2016 年 9 月(約 7.5 年後)才獲稅務局處理；

(d) 在兩宗覆查個案中，即使捐款開支(其中一宗的捐款開支是 100 萬元，另一宗的捐款開支是 46 萬元)所涉及的活動，是相關慈善機構耗用該年收到捐款的全部/大部分的唯一活動，但個案負責人員也沒有要求相關慈善機構就其捐款開支作出充分解釋，以證明有關開支符合其宗旨；

(e) 在 3 宗覆查個案中，慈善捐款組用了超過兩年來處理不活躍個案。在該 3 宗個案當中，其中一宗個案的慈善機構，自獲確認為免稅慈善機構後 12 年來未曾開始運作；及

(f) 雖然稅務局已與公司註冊處作出安排，把將會被公司註冊處除名的公司通知稅務局，以便稅務局適時採取行動，更新免稅慈善機構名單，以及向相關公司查詢解散後處理資產的情況，但稅務局並沒有就根據其他條例成立的免稅慈善機構，與其他相關政策局/部門作出類似的通知安排；

— 對下述情況深表關注：審計署抽查稅務局就慈善捐款申索進行案頭審核的個案，發現在一宗利得稅個案中，納稅人提交的附表，並沒有顯示捐款是否捐贈給免稅慈善機構，但評稅人員沒有要求納稅人澄清便批准扣稅。在兩宗薪俸稅個案中，雖然其中一宗的捐款並非捐贈給認可的免稅慈善機構，而另一宗的納稅人姓名與捐款人姓名不符，但評稅人員仍然批准扣稅；

— 知悉：

(a) 稅務局局長整體上同意審計署在審計署署長報告書第 2.29 段提出的建議，包括在提交管方審閱的每月工作報告中，加入所有未完成覆查個案的數目及其案齡與概況；加強關於慈善機構未回覆稅

務局查詢個案的管制制度；以及提醒慈善捐款組人員，在決定核實工作的多寡時，須適當考慮捐款開支的重要程度；及

(b) 警務處處長同意審計署在審計署署長報告書第 2.29(f)段提出的建議；

批地予慈善機構營運福利/社會服務的管理

— 知悉地政總署的下述解釋：(i)土地管理政策自 1959 年以來不斷演變，當中充分考慮在 11 宗已提交前行政局審批的個案中的 7 宗個案;(ii)該 7 宗個案並沒有加入不得分派利潤條款，為後來個案定下先例；以及(iii)因此，批地作福利用途時須加入不得分派利潤條款的規定也不再適用；

— 對下述情況表示關注：現時在 3 份土地契約(審計署署長報告書中的契約 G、H 及 N)下，把宿舍/機構宿舍作為酒店/服務式住宅用途可能不符政策原意，而支持政策局/部門是根據該等政策原意建議免地價或按優惠地價批出土地，即在契約 N 下，相關設施是符合承批人的宗旨，而在契約 G 及 H 下，相關設施是符合福利用途；

— 知悉：

(a) 地政總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) 社會福利署署長同意審計署在審計署署長報告書第 3.26 段提出的建議；及

(c) 民政事務局局長同意審計署在審計署署長報告書第 3.27 段提出的建議；

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

— 對以下情況表示關注：

(a) 註冊為公司的慈善機構適時交付周年申報表，對捐款人來說十分重要，因為他們可以查閱相關財務資料，才能在捐贈時作出知情選擇，但卻有不遵從文件交付規定的個案。截至 2016 年 11 月，屬擔保有限公司的慈善機構尚未交付約 1 237 份 2011 年至 2016 年的周年申報表。21 間公司的欠交情況尤其嚴重(即 12 間公司違規 5 年，9 間公司違規 6 年)，屢次違反交付規定。在 3 219 間慈善機構所提交的 2016 年周年申報表中，有 126 間(3.9%)遲交文件。在 35 宗個案中，遲交時間超過 90 日；

(b) 註冊或豁免註冊社團的名單沒有經常盡快更新，原因是香港警務處("警務處")：(i)於 2015 年及 2016 年沒有進行關於不活躍社團的覆檢；(ii)沒有在 2014 年的覆檢要求 53 個 10 年或以上未曾聯絡警務處的慈善社團提交存在證據；以及(iii)沒有就 19 個社團地位已被撤銷的社團更新註冊或豁免註冊社團名單；及

(c) 資助學校根據《教育條例》(第 279 章)設立的法團校董會，負責處理從政府當局獲取的經費和資產及向公眾募集的捐款，但卻有若干法團校董會學校遲交經審計財務報表的個案。在 305 間遲交 2014-2015 學年經審計財務報表的法團校董會學校中，有 26 間(9%)法團校董會學校在到期日過後超過 120 日才交付經審計財務報表，因而妨礙教育局及公眾適時監察該等學校的財務狀況。此外，有 68、41 和 70 間法團校董會學校分別有 3、4 及 5 年遲交 2010-2011 學年至 2014-2015 學年的經審計財務報表；

— 知悉：

(a) 公司註冊處處長整體上同意審計署在審計署署長報告書第 4.12 段提出的建議；

(b) 警務處處長同意審計署在審計署署長報告書第 4.19 段提出的建議；及

(c) 教育局局長同意審計署在審計署署長報告書第 4.31 段提出的建議；

<u>對華人廟宇的規管</u>

— 對以下情況表示極度關注：

(a) 由華人廟宇委員會直接管理的廟宇和由獲該委員會授權的機構管理的廟宇均收取公眾的自願捐款，但登載在華人廟宇委員會網站以供公眾查閱的華人廟宇基金財務報表中，現時只把 25 間直轄廟宇和 20 間委託管理廟宇中 9 間廟宇的財務資料列帳。華人廟宇委員會沒有提供或要求相關受委託機構提供餘下 11 間委託管理廟宇的經審計帳目以供公眾查閱，因而妨礙公眾適時監察該等廟宇的財務狀況；

(b) 4 間受委託機構沒有按規定提交經審計帳目及行政報告。在一宗個案中，截至 2017 年 1 月，一間受委託機構未曾提交其管理廟宇過去 3 年的經審計帳目及過去 11 年的行政報告。其餘 3 間機構管理共 15 間廟宇，在提交其經審計帳目及行政報告時亦有延誤。例如，一間管理 5 間廟宇的機構直至 2016 年 12 月才提交分別於 2014 年、2015 年及 2016 年 3 月到期的經審計帳目；及

(c) 儘管一間受委託機構所提交由其管理的 5 間廟宇截至 2015 年 12 月止年度的帳目顯示有一筆約 380,000 元的員工膳食開支，與上年度此方面 137,000 元的開支數額並不相稱，但華人廟宇委員會沒有要求相關的受委託機構作出澄清；及

— 知悉民政事務局局長整體上接納審計署在審計署署長報告書第 5.15 段提出的建議。

跟進行動

119. 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。