

二零零四年七月十九日

討論文件

立法會福利事務委員會 慈善籌款活動

目的

本文件旨在告知各委員關於當局加強監管慈善籌款活動的計劃。

背景

現行的規管制度

2. 根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條的規定，稅務局可以批准屬公共性質的慈善機構或信託團體豁免繳稅。本港並無法例專門管制慈善籌款活動，但社會福利署（下稱「社署」）署長會根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 4(17)(i)條的規定，對於為慈善用途而在公眾地方進行的籌款活動或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，發出公開籌款許可證。

3. 社署署長行使法定權力發出許可證時，會在許可證附加若干有關會計和透明度的規定，包括由合資格會計師審核有關帳目，並於指定時間內把有關帳目的核證副本送交社署署長，以及於最少一份本地中文報章和一份本地英文報章刊登有關帳目的資料。

4. 申訴專員於二零零三年二月二十七日發表有關慈善籌款活動監管機制的直接調查結果。她建議制訂一份守則和

設立一套自願性質的登記制度作為中短期措施。長遠來說，她亦建議當局檢討政府現時監管慈善機構，尤其是他們的籌款活動的政策和做法，是否適切及足夠。

公眾諮詢

5. 社署在二零零三年八月十九日至九月三十日期間就以下方案進行公眾諮詢－

- (a) 制訂《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》（下稱《參考指引》）。《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，以符合透明度和公眾問責性的標準。
- (b) 自願遵守《參考指引》規定的慈善機構，可申請把機構列入由社署備存的公開登記冊，而社署會把該登記冊上載其網頁供市民查閱。由於制度屬自願性質，社署不打算強制登記冊上的每一間慈善機構執行《參考指引》的規定，但會就有關公開登記冊上的慈善機構違反《參考指引》所載條文的投訴作出處理。假如投訴成立，社署會考慮把該慈善機構從公開登記冊中除名。

—— 諮詢文件已載於附件 I。

6. 在諮詢期終結時，當局收到 62 個機構／人士提供的意見，普遍認同增強慈善機構及所舉辦的籌款活動的透明度和問責性的原則。當中，約有 38.6%的意見明確支持政府的建議，54.4%不表反對或大致上支持，而 7%則表示反對。亦有意見關注其他具體事項，這類意見摘要載於附件 II。

未來路向

7. 我們考慮到公眾諮詢期間所蒐集的意見、負責就籌款等事宜向社署署長提供意見的獎券基金諮詢委員會（下稱「獎券基金委員會」）以及社會福利諮詢委員會的意見後，現建議敲定和公布一份《慈善籌款活動最佳安排參考指引》初步供慈善機構自願遵守。現階段我們不會考慮設立建議的

公開登記冊，原因如下 —

- (a) 自願登記制度無法協助社會人士識別那些所謂「可疑」的慈善機構。實際上，這一登記制度所能訂定的名單，可能只與《稅務條例》第 88 條的名單相若。
- (b) 假如引入強制性登記制度，便須制訂嚴格的審批和檢討程序，並涉及大量資源需求。此外，這些程序及為這套制度收回成本的政策，可能會不經意地窒礙了慈善機構的籌款活動，這對小規模慈善機構的影響尤甚。

8. 在擬訂《參考指引》時，我們已參考公眾諮詢時蒐集所得的意見，以及獎券基金委員會和社會福利諮詢委員會的意見。這份涵蓋捐款人的權利、籌款活動的運作和財務責任最佳安排的《參考指引》，現載於附件 III。《參考指引》一方面要求慈善機構不應向捐款人或準捐款人施加不適當的壓力；另一方面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。自願採用本《參考指引》的慈善機構可以選擇遵從全部或部分指引，而《參考指引》亦可供社會人士於評估一間慈善機構的籌款活動時作為參考。我們將於指引公布一年後檢討有關進展，亦會因應檢討結果重新考慮設立公開登記冊的建議。

相關事宜

9. 自一九九八年起，當局便一直向慈善機構發出一份《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》（下稱「《指引說明》」）以供參考，當中包括保管現金和妥善記錄慈善籌款活動收支等建議。社署最近在香港會計師公會和廉政公署的協助下，修訂了該《指引說明》（附件 IV），社署將於公布《參考指引》的同時，一併發出這份《指引說明》的最新版本。

10. 香港社會服務聯會最近推出《捐獻者權利約章》計劃，供成員機構作自我規管和自律。計劃的目的，是希望透過非政府機構主動及自發地向捐款人作出承諾，尊重和保障

約章所載有關捐款人的權利，讓慈善機構與捐款人建立一個更緊密及可持續發展的關係。

徵詢意見

11. 請各委員閱悉當局於上文第 7 至第 9 段的建議。

衛生福利及食物局／社會福利署
二零零四年七月



附件 I

公開諮詢 監管慈善籌款活動的安排

社會福利署
二零零三年八月



擬議的《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》 及公開登記冊

目的

政府現正就擬議中的監管慈善籌款活動的新機制，徵詢公眾意見。

背景

2. 根據《稅務條例》（香港法例第 112 章）第 88 條的規定，稅務局可以批准屬公共性質的慈善機構或信託團體豁免繳稅。本港並無法例專門管制慈善籌款活動，但社會福利署署長會基於公共秩序理由而根據《簡易程序治罪條例》第 4(17)(i)條的規定，對於為慈善用途而在公共地方進行的籌款活動或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，發出許可證。影視及娛樂事務管理處處長可根據《賭博條例》發出牌照，批准籌辦及售賣獎券。

3. 上述的許可證和牌照所管制的範疇，並不包括以其他各種形式（例如餐舞會、音樂會、晚宴、步行籌款、電影首映禮、表演、以郵件／電話／廣告／傳媒募捐等）向公眾募捐的慈善籌款活動或在上述條例訂明的地方以外進行的慈善籌款活動。

4. 一向以來，社會人士、審計署署長、申訴專員及立法會議員均曾作出呼籲，為慈善用途而進行的籌募和善款的處理應有更大透明度和問責性。

5. 多年來，不乏有人提出建議，要求政府監管每一項籌款活動以杜絕不當的行為，例如擴大上文提及的許可證的管制範圍，以涵蓋所有籌款活動。不過，這個建議並非切實可行，因為此舉除了耗用龐大的政府



人力和資源外，亦會為籌款團體帶來額外的行政費用和繁瑣的繁文縟節，以致可能窒礙一些有心人希望進行有意義的籌款活動。由於涉及的機構數目眾多而活動範圍又相當廣泛，一個全面的管制制度能否行之有效頓成疑問。

6. 社會上另一種意見則希望政府完全不加干預：捐款人可自行選擇其善款的受惠對象，而他們選擇時往往視乎有關慈善機構的名氣。不過，由於有投訴指若干來歷不明或身分可疑的團體向市民募捐，而捐款人沒有現成的方法核實這些團體的身分，上述建議顯然不能解決有關問題。況且，較少市民熟悉的慈善機構亦會蒙受不利影響，因為缺乏一個核實制度會令捐款人傾向於捐款支持較具規模的機構。

建議

7. 政府經審慎考慮和平衡各項有關因素，認為較適宜的做法，是加強行政措施以制訂一個自願性質的自我規管制度。有關制度的目的，是讓捐款人可在捐款時作出知情的選擇，或在有疑問時查核籌款機構的身分或性質。這項建議的制度已獲社會福利諮詢委員會通過，而且與申訴專員在二零零三年二月發表的建議一致。

8. 社會福利署（下稱「社署」）會按照獎券基金諮詢委員會的意見，肩負制訂和管理擬議制度的工作，有關這項制度現概述於附件。簡括而言，社署會制訂《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》（《參考指引》），內容包括捐款人的權利、籌款活動的運作以及會計／審計規定方面的最佳安排，以符合透明度及公眾問責性的標準。自願遵守《參考指引》規定的慈善機構，可申請把機構列入由社署備存的公開登記冊，而社署會把登記冊上載其網頁供市民查閱。由於制度屬自願性質，社署不打算強制登記冊上的每一間慈善機構執行《參考指引》的規定，但會就有關公開登記冊上的慈善機構違反《參考指引》的投訴作出處理。假如投訴成立，社署會考慮把該慈善機構從公開登記冊中除名。

9. 擴大法定發牌範圍和管制會為慈善機構和發牌機構雙方均帶來沉重的負擔，並可能窒礙民間自發支持社會的活動。相對來說，現時建



議的模式至少在初期會較為可取。此模式採用循序漸進的方法，回應市民大眾的關注。設立公開登記冊，方便達到同一基準水平的慈善機構進行登記，並讓捐款人從中嘗試了解自己有意支持的慈善機構，是具有教育意義的過程。對於歷史悠久、家喻戶曉的慈善機構來說，他們未必會充分體會到獲列入公開登記冊的好處。不過，公開登記冊卻可以為那些成績斐然而規模較小的慈善機構提供一個途徑向公眾人士保證，機構已採取妥善的安排以確保善款用得其所，從而吸引準捐款人的注意並贏取他們的信任。至於可能把不遵守《參考指引》規定的慈善機構從登記冊中除名，則可視為一種有效的制裁。

10. 鑑於《參考指引》是建議機制的主要部分，指引條文不單應該足以回應市民大眾對良好籌款行為的關注，同時對慈善機構亦應為切實可行。因此，我們現在諮詢利益相關者對《參考指引》的意見。

徵詢意見

11. 歡迎慈善機構和公眾人士對建議內容提供意見。請於二零零三年九月三十日或之前把有關意見函寄以下地址或以電郵方式送交社署－

香港灣仔
皇后大道東 213 號
胡忠大廈 30 樓
社會福利署
獎券基金計劃組

查詢電話：2832 4376

電郵地址：grlfp@swd.gov.hk

社會福利署
二零零三年八月



公開登記冊制度的建議機制

前言

1. 獎券基金諮詢委員會（下稱「委員會」）將負責擬訂及推行一套慈善籌款活動的《參考指引》。自願採用《參考指引》所訂守則的慈善機構*，均可申請列入由社會福利署（下稱「社署」）備存的公開登記冊。雖然社署不會強制執行《參考指引》的規定或監管其推行，但不再採用《參考指引》所訂守則行事的慈善機構，或已喪失其作為慈善機構的資格，又或如被發現不符合《參考指引》的規定（社署會在接到投訴後作出調查），有關機構將從登記冊中除名。這本公開登記冊會上載於社署網頁以供市民查閱，從而協助市民捐款時能作出知情的選擇。

委員會

2. 成員包括慈善機構代表、社區領袖和區議員的委員會，會就慈善籌款事宜向社會福利署署長（下稱「社署署長」）提供意見、協助社署署長制訂《參考指引》及在有需要時作出更新，並檢討公開登記冊的運作情況。具體來說，該委員會就下列兩項範疇向社署署長提供意見—
 - (a) 擬訂一套慈善籌款活動的《參考指引》並定期更新；以及
 - (b) 就有關《參考指引》的投訴作出裁決，亦即慈善機構某項具體的行動是否違反《參考指引》。

《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》（下稱《參考指引》）

3. 載於附錄的《參考指引》，內容涵蓋捐款人的權利、籌款活動的運作及財務責任。



*註：慈善機構或慈善組織一般界定為《稅務條例》第 88 條所涵蓋的獲豁免繳稅機構。

4. 《參考指引》會在諮詢各有關方面，包括慈善機構、香港會計師公會及廉政公署防止貪污處，並在廣泛諮詢公眾後才作最後敲定。
5. 我們會就《參考指引》作出廣泛宣傳及上載於社署網頁。委員會將根據推行《參考指引》的經驗所得，修訂和更新《參考指引》。
6. 不論社署或委員會均不會監管《參考指引》的推行情況或強制其執行。不過，如委員會接獲有關社署公開登記冊上慈善機構的某些行動違反《參考指引》守則的投訴，便會研究所得的資料，然後裁決投訴是否成立。如委員會裁決投訴成立，則投訴的詳情、慈善機構的回覆以及裁決結果均會上載於社署網頁。

公開登記冊

7. 社署會設立及備存一套公開登記冊，載列自願採用《參考指引》所訂守則的慈善機構名稱。有關的慈善機構董事會可就此事通過正式決議，以資證明。公開登記冊亦會臚列慈善機構的聯絡資料（如地址、電話號碼、網址及電郵地址）。在各慈善機構確認它們仍具備慈善機構的資格（根據《稅務條例》第 88 條所訂）及採用《參考指引》的守則後，委員會便會定期更新公開登記冊的資料。一旦發現有慈善機構違反《參考指引》，委員會便會建議社署署長考慮暫時或永久把機構從公開登記冊中除名。此外，如社署署長於諮詢委員會後，認為某一間慈善機構的名字並不適宜出現在公開登記冊上，例如該機構因觸犯刑事罪行而被定罪，可能會把這一機構從登記冊中除名。登記冊亦會上載於社署的網頁。
8. 公開登記冊將有助準捐款人在捐款時作出知情的選擇。而由於登記冊上有慈善機構的聯絡資料，慈善機構亦可藉此讓準捐款人知悉機構的目標和活動。

可供進一步考慮的可能性



9. 當這個制度確立後，社署可能考慮為登記冊上的慈善機構，優先處理售旗日公開籌款許可證的申請或其他根據《簡易程序治罪條例》第 4(17)(i)條提出的籌款活動申請。最終來說，社署可能規定慈善機構都必須採用《參考指引》所訂守則，作為所有公開籌款許可證申請的資格準則。



《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》

引言

1. 本文件擬稿由社會福利署（下稱「社署」）制訂作諮詢意見用途。將來最終敲定的《參考指引》，目的主要是為有籌募及接受捐款人財政支援的慈善機構*提供一套基準，藉此向捐款人保證有關慈善機構為誠實可靠和負責任的組織。
2. 採用本《參考指引》的慈善機構，有責任確保所推行的籌款活動尊重捐款人的私隱及獲得真實資料的權利。他們亦應以負責任的方式管理捐款人交託的善款，以及準確和全面匯報本身的財政事務。
3. 捐款人或準捐款人如對有關籌款活動存有疑問或有任何關注，應聯絡進行籌款的慈善機構，而採用本《參考指引》的慈善機構有責任立即公平處理這類查詢。此外，社署會提供有關公開登記冊（見下文第 5 段）上的慈善機構的有關資料，及接受對於這些機構違反《參考指引》的投訴。
4. 為使社署得以識別慈善機構是否已採用本《參考指引》，機構的董事會必須通過以下動議，作為正式的決議：

「[慈善機構名稱]現採用香港特別行政區社會福利署的《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》，作為機構的政策。採用該《參考指引》後，董事會各成員承諾會擔當負責任的捐款保管人，審慎管理籌款活動及財務報告的工作，以及盡一切能力確保機構恪守《參考指引》的規定。謹此確認，董事會各成員已收到一份《參考指引》，而其後加入董事會的人士，每人亦會獲提供一份《參考指引》。」



*註：慈善機構或慈善組織一般界定為《稅務條例》第 88 條所涵蓋獲豁免

5. 採用《參考指引》的慈善機構待申請獲批准後，可列入社署的公開登記冊之內。如欲知悉有關申請程序的詳情或索取登記表格，可瀏覽（網址），或聯絡〈詳情〉。

A. 捐款人的權利

1. 所有捐款人（包括個別人士、機構和基金）均可就其捐款金額獲發正式收據。慈善機構的董事會可訂定自動發出收據的最低捐款金額，而數額較小的捐款只在捐款人提出要求時，才會發出收據。機構應告知捐款人及準捐款人上述最低捐款金額的水平。
2. 所有由慈善機構舉辦或代表該機構舉辦的籌款活動，須公開慈善機構的名稱和籌集善款的目的。募捐印刷品（不論以何種方式傳送），亦須載有機構的地址或其他聯絡資料。
3. 捐款人及準捐款人有權在提出要求後立即獲得以下資料（或有機會查閱以下資料）：
 - (a) 慈善機構章程文件中詳述機構宗旨及目標的有關部分；
 - (b) 慈善機構經董事會通過的最新年報和財務報表；
 - (c) 確認慈善機構是否為根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的慈善機構的文件；若然，則連同有關豁免的生效日期；
 - (d) 慈善機構現屆董事會成員名單；
 - (e) 本《參考指引》的最新版本（可於社署網頁下載）；有關慈善機構應提供上述資料的中文或英文本。
4. 捐款人及準捐款人有權在提出要求後，獲悉代表慈善機構募捐善款的個別人士是一名義工、機構僱員還是受聘募捐的人士。



5. 慈善機構如有任何理由相信建議的捐款可能嚴重影響捐款人的財政情況或與其他家庭成員的關係，便應鼓勵捐款人尋求獨立意見。
6. 捐款人如要求以不記名捐款，慈善機構應予尊重。
7. 捐款人的私隱須獲得尊重。慈善機構保存的有關捐款人的任何記錄，須獲得最高度的保密程序處理。捐款人有權查閱本身的捐款記錄，並可對記錄的準確性提出質疑。
8. 慈善機構必須事先得到捐款人明確同意，才可與其他機構交換、向其租出或以其他方式共用籌款名單。如捐款人其後要求從名單中剔除其姓名，慈善機構應盡快執行。
9. 捐款人及準捐款人須受到尊重的對待。機構須盡力遵照他們在以下方面的要求：
 - (a) 限制募捐的次數；
 - (b) 不使用電話或其他科技募捐；或
 - (c) 獲取有關慈善機構的印刷品。
10. 慈善機構須立即回應捐款人或準捐款人對本《參考指引》所述任何事宜的投訴。機構指派的職員或義工，須立即處理投訴及盡量解決投訴人所關注的問題。如投訴人仍然不滿，應獲告知可向慈善機構的現屆董事會或其委託人提出書面上訴，並會獲書面通知處理上訴的結果。假如投訴人仍感不滿，便應獲告知如有關慈善機構現時列於社署的公開登記冊，他／她可以書面通知社署其不滿。

B. 籌款活動的運作

1. 代表慈善機構的募捐活動須：
 - (a) 屬真實無訛；
 - (b) 準確描述慈善機構的活動和所得捐款的擬作用途；以及



- (c) 尊重慈善機構所辦活動受惠人的尊嚴和私隱。
2. 慈善機構會確保代表該機構募捐或接收善款的義工、僱員和受聘募捐的人士：
 - (a) 遵守本《參考指引》的規定；
 - (b) 以公平和具誠信的態度行事，並遵照所有適用的法例、許可證／發牌條件、規則、規例、指引等；
 - (c) 遵守各項適用的專業操守指引、常規等的規定；
 - (d) 立即停止向認為募捐活動構成騷擾或不必要壓力的準捐款人募捐；
 - (e) 立即向慈善機構報告任何實際或表面的利益衝突；以及
 - (f) 不會接受用途與慈善機構的宗旨或目標不符的捐款。
 3. 慈善機構須立即按照捐款人的要求，修訂捐款人的既定捐款指示。
 4. 受薪的籌款人員，不論是有關機構的職員或顧問，都須獲發薪金、顧問費或獲發費用作為酬勞，但不會獲支付物色捐款人的費用、佣金或其他按所收到饋贈或所籌得善款價值為基礎計算的款項。有關籌款者的補償政策，包括以工作表現為本的補償方法（如加薪或紅利），須與慈善機構適用於非籌款人員的政策及做法一致。
 5. 慈善機構不得出售其捐款人名單。在適用的情況下，機構在租用、交換或以其他方式共用本身的捐款人名單時，須按照捐款人的要求從名單上除去有關捐款人的姓名（一如上文第 A8 段的規定）。假如慈善機構交換、租用或以其他方式與另一機構共用捐款人名單，便須在指定的時間內交換、租用或共用名單作指定的用途。
 6. 慈善機構的董事會須最少每年一次獲悉機構所收到捐款人或準捐款人對本《參考指引》所述事宜的投訴宗數、類別和處理方法。



C. 財務責任

1. 慈善機構須以負責任並符合適用的法律規定和有關的操守或專業責任的方式，處理各項財務事宜。
2. 所有捐款均須用作支持慈善機構在章則文件中詳述的宗旨。
3. 所有有限制或指定的捐款均須用於達成既定的捐款目標。如需因為計劃本身或機構在組織上的變動而更改捐款用途，須盡可能與捐款人或其法律代表進行有關商討。如捐款人已身故或在法律上不具決策能力而慈善機構又未能聯絡其法律代表，則有關機構須盡量按照捐款人的原意運用有關捐款。
4. 周年財務報告須在所有要項上均據實報導及準確無誤，並經外界審核，當中披露的資料包括：
 - (a) 籌款總收入（包括已發出或沒有發出收據的捐款）；
 - (b) 籌款總支出（包括薪金及經常費用）；
 - (c) 慈善活動總開支（包括饋贈其他慈善機構的禮物）；
 - (d) 政府的補助金和捐款須與其他捐款分開獨立顯示；
 - (e) 在所有要項上均根據公認會計準則及香港會計師公會釐訂的準則編製；以及
 - (f) 應把涉及公眾募捐的個別籌款項目／活動所得收入識別出來。
5. 應為個別涉及公眾募捐（在公眾地方、透過廣播、在互聯網上、在報章／雜誌或其他刊物等）的籌款項目或活動，在有關項目／活動結束後 90 天內及每年（如該項目／活動歷時超過一年），編製經外界審核的獨立財務報表。這些財務報表在所有要項上均應據實報導及準確無誤，當中披露的資料包括—
 - (a) 籌款總收入（已發出或沒有發出收據的捐款）；
 - (b) 籌款總支出（包括薪金及經常費用）；
 - (c) 淨收入用於何處，以及當有關收入全數或部分轉撥為慈善機構



的收入時，應在機構的周年報表中說明（見上文第 C4(f)段）；
以及

(d) 在所有要項上均根據公認會計準則及香港會計師公會釐訂的準則編製。

6. 行政和籌款費用不得多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。就涉及公眾募捐的籌款項目／活動，其開支不得超過總收入10%。
7. 董事會須定期就慈善機構籌款計劃的成本效益進行檢討。

進行公眾諮詢的過程和結果

(諮詢日期為二零零三年八月十九日至九月三十日)

1. 透過報章、電視和電台等途徑，就這次諮詢工作進行連串宣傳活動。
2. 諮詢 18 區區議會轄下有關委員會（或區議會本身）的意見。
3. 社署把是次諮詢通知聯絡名單上的慈善機構，並請多個經常與慈善機構有聯繫的決策局／部門如教育統籌局、衛生署、民政事務局等，通知該等機構。
4. 請香港社會服務聯會和公益金，協助把諮詢的訊息向其會員機構廣為宣揚。
5. 舉辦數次交流會，聽取慈善機構代表的意見。

有關各界對擬議的《參考指引》及公開登記冊制度支持程度的意見，現摘錄於附件 II(A)。各界對部分主要事項的意見，則載於附件 II(B)。

對擬議的《參考指引》及公開登記冊制度的支持程度

意見摘要

	總計 (%)
支持擬議的制度	22 (38.6%)
大致支持／不反對 [✧]	31 (54.4%)
反對擬議的制度	4 (7%)
總計 ^(註 1) :	57 (100%) ^(註 2)

註：

- ✧ 這類意見是在會議上發表，又或者沒有明確表示支持或反對整個制度，因此有別於贊同或反對的意見。
- 1. 由於香港會計師公會只提供專業意見，因此該會的意見並未包括在有關數字之內。
- 2. 只計算提交書面意見的機構。

對公眾諮詢文件的意見

主要事項	機構提出的意見
a) 獎券基金委員會會就擬議制度的管理(例如擬訂／修訂《參考指引》及就公開登記冊上慈善機構被投訴的事項作出裁決)，向社署署長提供意見。	(i) 九間機構建議由社署或一個新成立的委員會，取代獎券基金委員會這方面的角色。 (ii) 三間機構對獎券基金委員會成員的代表性和組成表示關注。 (iii) 三間機構擔心獎券基金委員會的參與，可能令反對與賭博有關的活動／團體有任何聯繫的慈善機構不願參與擬議的機制。 (iv) 兩間機構認為應加強獎券基金委員會的角色。
b) 當擬議的制度確立後，社署可能把採用《參考指引》所訂守則，作為簽發公開籌款許可證的資格準則。	(i) 五間機構反對這項建議。 (ii) 一間機構支持這項建議。
c) 《參考指引》的定位。	(i) 一間機構建議，有需要確定《參考指引》所載的守則是否屬最佳安排，意即並非所有慈善機構都能達到有關標準；抑或有關條文是慈善機構必須達到的最低要求。
d) 慈善機構如有理由相信，捐款人的捐贈可能會嚴重影響其財政情況或與其他家庭成員的關係，便應鼓勵捐款人尋求獨立意見。 (附件 I《參考指引》擬稿第 A5 條)	(i) 七間機構對此表示關注，認為這項工作不應屬於慈善機構的職責。 (ii) 一間機構擔心，假如有人訂立遺囑，把部分遺產贈予慈善機構而該遺囑又備受爭議時，這項條文可能令建議的制度遭人濫用。 (iii) 一間機構表示，難以核實慈善機構有沒有採取所需行動。 (iv) 一間機構支持本條文的規定。

主要事項	機構提出的意見
e) 受薪的籌款人員，不論是有關機構的職員或顧問，都須獲發薪金等作為酬勞，但不會獲支付物色捐款人的費用、佣金或其他按所收到饋贈或所籌得善款價值為基礎計算的款項。 （附件 I《參考指引》擬稿第 B4 條）	(i) 五間機構建議慈善機構應可彈性決定本身支付酬勞的政策。 (ii) 三間機構認為慈善機構如聘用專業籌款公司提供服務而採用佣金制度，將有助減低風險。 (iii) 三間機構建議折衷的做法，認為只需向公眾交代支付酬勞制度的資料便已足夠。
f) 應為個別涉及公眾募捐的籌款項目或活動，編製經外界審核的獨立財務報表。 （附件 I《參考指引》擬稿第 C5 條）	(i) 12 間機構反對這項條文，主要因為有關規定會影響成本和行政。 (ii) 五間機構建議設立下限，讓收入低於下限的籌款活動獲豁免不受這項規定規管。
g) 行政和籌款費用不得多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。就涉及公眾募捐的籌款項目／活動，其開支不得超過總收入 10%。 （附件 I《參考指引》擬稿第 C6 條）	(i) 機構普遍接納這項原則，即行政和籌款費用不應多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。 (ii) 共 21 項意見認為，把籌款開支的上限劃一訂為總收入 10%並不合適，因為活動性質和慈善機構的議價能力等各有不同。 (iii) 八間機構建議為不同類型的活動訂定不同水平或範圍的基準（由 15%至超過 100%不等）。 (iv) 四間機構認為慈善機構應披露這些資料。
h) 推行建議制度的其他程序上細節。	(i) 18 間機構對慈善機構被投訴事項作出裁決的行政安排是否公平和公開，表示關注。 (ii) 12 間機構對建議制度的制裁、除名程序及上訴機制等方面，表示關注。

《慈善籌款活動最佳安排參考指引》

社會福利署
二零零四年七月

I. 引言

背景

1. 為加強慈善籌款活動的透明度和問責性，社會福利署（下稱「社署」）曾擬訂一份《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》及一套公開登記冊制度，並於二零零三年八月十九日至九月三十日期間發出諮詢文件進行公眾諮詢。經慎重考慮社會人士和慈善機構的回應後，社署已根據社會福利諮詢委員會及獎券基金諮詢委員會的意見，決定公布一份《慈善籌款活動最佳安排參考指引》（下稱《參考指引》）初步供慈善機構* 自願遵守。慈善機構可靈活選擇全面或只採用部分指引。社會人士則可參考該指引，藉以衡量慈善機構舉辦籌款活動時的表現。社署將於指引公布一年後進行檢討，以確定將來的做法。

*註：慈善機構或慈善組織一般界定為《稅務條例》第 88 條所涵蓋的獲豁免繳稅機構。

獎券基金諮詢委員會（下稱「獎券基金委員會」）

2. 獎券基金委員會會就慈善籌款事宜向社署署長提供意見、協助社署署長制訂《參考指引》及在有需要時作出更新，並檢討這一制度的運作情況。

《慈善籌款活動最佳安排參考指引》

3. 社署在擬訂《參考指引》時，已參考海外地區性質相若的守則，並徵詢慈善機構、香港會計師公會和廉政公署防止貪污處等多方面意見，然後作最後敲定。

4. 《參考指引》會上載社署網頁。社署日後會根據實際運作經驗及獎券基金委員會的意見，修訂和更新《參考指引》。
5. 《參考指引》分為三部分，內容涵蓋捐款人的權利、籌款活動的運作及財務責任。
6. 《參考指引》所載的最佳安排無意監管懷疑欺詐活動，因為這類欺詐活動為《盜竊罪條例》（第 210 章）所管制，應受到刑事調查。另一方面，負責任的慈善機構亦可能基於本身的各種原因而不採用這套《參考指引》（例如已採用另一套同樣符合良好操守標準的守則）。

機制

7. 自願採用本《參考指引》的慈善機構，有責任確保所推行的籌款活動尊重捐款人的私隱及獲得真實資料的權利。他們亦應以負責任的方式管理捐款人交託的善款，以及準確和全面匯報本身的財務事宜。
8. 捐款人或準捐款人如對有關籌款活動有任何關注或疑問，應聯絡舉辦活動的慈善機構，而採用本《參考指引》的慈善機構有責任立即公平處理這類查詢。
9. 社署邀請那些自願全面或部份採用本指引的慈善機構，就採用指引一事知會社署，待日後進行檢討時，一併諮詢這些機構有關推行指引的實際經驗。檢討工作將於《參考指引》公布一年後展開。

II. 參考指引

A. 捐款人的權利	
《參考指引》	說明
A1. 所有捐款人（包括個別人士、機構和基金）均可就其捐款金額獲發正式收據。慈善機構的董事會可訂定自動發出收據的最低捐款金額，而數額較小的捐款只在捐款人提出要求時，才會發出收據。機構應告知捐款人及準捐款人上述最低捐款金額的水平。	(i) 慈善機構應就發出正式收據事宜制訂清晰政策，並應特別注意不須發出收據的情況。
A2. 所有由慈善機構舉辦或代表該機構舉辦的籌款活動，須公開慈善機構的名稱和籌集善款的目的。募捐印刷品，亦須載有機構的地址或其他聯絡資料。	(i) 所有與捐款人及準捐款人通訊的函件應說明有關籌款活動的目的，並同時包括充足的聯絡資料，方便捐款人及準捐款人向該慈善機構作進一步查詢。 (ii) 如募捐所得款項並非用於某特定項目，有關的慈善機構應倍加小心，避免誤導捐款人或準捐款人以為捐款會用於該項目。〔如慈善機構籌款作一般用途，最佳的做法是清楚說明在有關籌款活動中提及的項目為機構過往工作的部分例子。〕 (iii) 慈善機構宜提供完整的本港地址。但倘若此舉並不可行（如有關慈善機構在港並無辦事處），又或鑑於慈善活動或募捐活動的性質（如透過電話募捐），提供完整地址並不合理，有關機構亦應提供足夠資料，以便捐款人或準捐款人可於一般辦

A. 捐款人的權利	
《參考指引》	說明
	公時間聯絡到機構的僱員或義工，以解答他們的查詢。
A3. 捐款人及準捐款人有權在提出要求後立即獲得以下資料（或有機會查閱以下資料）： (a) 慈善機構章則文件（例如有關條例、組織章程大綱及章程細則）中詳述機構宗旨及目標的有關部分； (b) 慈善機構經董事會通過的最新年報和經審核的財務報表； (c) 確認慈善機構是否為根據《稅務條例》第88條獲豁免繳稅的慈善機構的文件；若然，則連同有關豁免的生效日期、以及有關豁免有否被取消； (d) 慈善機構現屆董事會成員名單；以及 (e) 本《參考指引》的最新版本（可於社署網頁下載）。 有關慈善機構應提供上述資料的中文或英文本。	(i) 慈善機構均明白到要向捐款人負責及向他們交代，因此，慈善機構應向外披露一切有關資料（如財務報表、年報）將順理成章地提高公眾人士對機構營運、籌款方法和成本方面的認識和信心。 (ii) 慈善機構對所有索取資料的要求，應立即作出回覆。 (iii) 財務報表應提供足夠的資料，讓捐款人可作出有根據的決定。此外，報表亦須準確交代機構的財務活動和整體財政狀況，並最少須披露本《參考指引》所指定的資料。 (iv) 從慈善機構財務報表中獨立編製的一切財務摘要或摘錄，均應與整份財務報表包括附註中所載資料明確相關及貫徹一致。 (v) 本守則應與下文第 C4 段一併閱讀。 (vi) 如慈善機構接受查詢人預約查閱有關文件，或已把有關資料上載機構網頁內〔或在網頁內提供相關網站的連結〕，將會視為已遵守本規定。
A4. 捐款人及準捐款人有權要求獲悉代表慈善機構募捐善款的人士，是一名義工、機構僱員還	(i) 「義工、機構僱員及受聘募捐的人士」只是其中一些可為慈善機構募捐善款人士的例子，其他人士如董事會

A. 捐款人的權利	
《參考指引》	說明
是受聘募捐的人士等。	成員亦可能參與這些籌款活動。 (ii) 在訓練募捐人員（不論是義工或是受薪人員）時，應向他們講解清楚捐款人有權知悉募捐人員的身分。
A5. 捐款人如要求以不記名捐款，慈善機構應予尊重。	(i) 每名捐款人均有權把自己的事務保密，亦有權要求不公開披露他們的身分及／或捐款額。 (ii) 捐款人有權以不記名捐款，而除非法例上規定必須披露，這項權利才會受到限制。
A6. 慈善機構務須遵守《個人資料（私隱）條例》中有關捐款人個人資料的收集、準確性、保留、使用、保安、查閱及改正的規定。	(i) 慈善機構需要妥善使用和管理所擁有的捐款人和準捐款人的個人資料，才可確保機構本身以至業界的誠信。每間慈善機構均應審慎處理捐款人或準捐款人合理認為屬私人的資料，確保這些資料得以保密。 (ii) 即使慈善機構與捐款人或準捐款人的捐贈關係已完結，仍須繼續承擔保密的責任。
A7. 捐款人及準捐款人須受到尊重。機構須在合理範圍內盡力遵照他們在以下方面的要求： (a) 限制募捐的次數；或 (b) 不使用電話或其他科技募捐。	(i) 我們明白到慈善機構在選擇如何接觸捐款人方面需要有靈活性，但舉行籌款活動時，機構亦應維持並提高公眾人士對慈善機構本身以至業界整體誠信的信心。捐款人或準捐款人在聯絡方式或聯絡次數方面提出的明確要求應獲尊重，否則不僅違反良好行為守則，更為整個業界帶來負面的影響。

A. 捐款人的權利	
《參考指引》	說明
	(ii) 本守則應與下文第 B2 段一併閱讀。 (iii) 在某些情況下第 A7(a)條規定可能並不適用，例如在街頭募捐的義工將難以遵守這項規定。
A8. 慈善機構須立即回應捐款人或準捐款人對本《參考指引》所述任何事宜的投訴。	(i) 慈善機構應以深入、專業和公正不阿的態度，調查及處理投訴，並應就此妥善記錄在案。 (ii) 慈善機構董事會對機構的所有籌款活動的道德操守負上最終責任，他們應確保募捐的僱員和義工均知道並熟悉本《參考指引》的規定。 (iii) 本守則應與下文第 B6 段一併閱讀。

B. 籌款活動的運作	
《參考指引》	說明
B1. 代表慈善機構的募捐活動須： (a) 屬真實無訛； (b) 準確描述慈善機構的活動和所得捐款的擬作用途；以及 (c) 尊重慈善機構所辦活動受惠人的尊嚴和私隱。	(i) 所有與籌款活動有關的市場推廣、宣傳及公開的資訊，必須直接明確及真實無訛，並應準確描述機構的宗旨、活動及所得捐款的用途。 (ii) 籌款通訊不應有重大遺漏、誇張事實、誤導的照片或任何其他傾向於造成假象或誤會的資訊。進行募捐活動時，應讓公眾根據真實情況和機構的實際能力決定是否捐款，而並非基於故意提供的錯誤資訊或捏造的事實或數據。
B2. 慈善機構會確保代表該機構募捐或接收善款的義工、機構僱員及受聘募捐的人士： (a) 遵守本《參考指引》的規定； (b) 以公平和具誠信的態度行事，並遵照所有適用的法例、許可證／牌照條件、規則、規例、指引等； (c) 遵守各項適用的專業操守指引、常規等的規定； (d) 立即停止向認為募捐活動構成騷擾或不必要壓力的準捐款人募捐； (e) 立即向慈善機構披露任何實際、潛在或表面的利益衝突；以及	(i) 一如上文第 A4 段所說明，「義工、機構僱員及受聘募捐的人士」只是其中一些可為慈善機構募捐善款人士的例子，其他人士如董事會成員亦可能參與這些籌款活動。 (ii) 慈善機構與受聘的募捐人士訂立的合約應該訂明，代表該機構進行的所有籌款活動，均會符合本《參考指引》的各項規定。 (iii) 慈善機構應有效監管義工、僱員和受聘募捐的人士，並採取所有合理步驟，確保每名參與籌款活動人士知悉及遵照本《參考指引》的規定。 (iv) 慈善機構應把適用於本身籌款活動的所有法例規定告知義工、僱員和受聘募捐的人士，並採取所有合理步驟確保籌款活動符合法例規定。 (v) 募捐活動應鼓勵自發性捐款，不應

B. 籌款活動的運作	
《參考指引》	說明
(f) 不會接受與慈善機構的宗旨或目標不符的捐款。	施加不必要或不當的壓力。 (vi) 縱使在披露「表面的利益衝突」時，機構或其代表必須從公眾和捐款人的角度評估是否存在利益衝突。 (vii) 本守則要求個別籌款人員向慈善機構全面披露所有實際、潛在或表面的利益衝突。全面披露有助慈善機構決定，於存在利益衝突的情況下，籌款人員是否仍適合繼續代表該機構行事。 (viii) 慈善機構應緊記，他們需要確保任何關乎捐款人或準捐款人的實際利益或足以影響其捐款決定的利益衝突，均應予以披露。 (ix) 本守則應與上文第 A4 和 A7 段一併閱讀。 (x) 如慈善機構僅為活動的受惠者而非舉辦者，則本條款不適用於有關活動。但即使在該等情況下，最佳的做法是該慈善機構在切實可行的情況下，建議活動主辦機構遵守本條款的規定。
B3. 慈善機構須立即按照捐款人的要求，修訂捐款人常設的捐款指示。	(i) 在捐款人提出要求時，慈善機構應採取所有合理步驟協助捐款人修訂其常設的（例如每月）捐款指示。
B4. 受薪的籌款人員，不論是有關機構的職員或顧問，都須獲發薪金、顧問費或費用作為酬勞，但不會獲支付物色捐款人	(i) 這項規定具爭議性，原因是一些慈善機構認為佣金制度有助他們減低聘用專業籌款公司提供服務的風險。另有部分慈善機構認為他們應

B. 籌款活動的運作	
《參考指引》	說明
的費用、佣金或其他按所物色到的捐款數目、所收到饋贈物的價值（或數量）或所籌得善款價值為基礎計算的款項。有關籌款者的補償政策，包括以工作表現為衡量基礎的補償方法（如加薪或紅利），須與慈善機構適用於非籌款人員的政策及做法一致。	可自行靈活釐定薪酬政策。 (ii) 這項規則的理據如下： - 向專業募捐人員支付定額薪金、顧問費或費用，是確認他們這項工作的價值，而非衡量籌款結果如何（籌款結果往往是無法保證的）。 - 按百分比計算的補償方法，本身存有潛在利益衝突：籌款人員向捐款者進行募捐，令自己從中得益。 - 成功的籌款活動建基於與捐款人建立長久關係。向籌款人員支付按百分比計算的補償雖可提供誘因，令他們盡量增加當前籌款活動的即時收入，但卻可能為慈善機構的長遠利益帶來負面影響。 - 由於按百分比計算的補償把善款轉入或看來轉入了個別人士的口袋，不免影響捐款人士的信心。捐款人和準捐款人可能會對有關機構存有戒心；如他們認為捐款令募捐人員而非有關機構或機構所代表的慈善事業受惠，或會重新考慮捐款的決定。 - 專業籌款團體普遍認為，按所籌得善款收取佣金是不合乎道德的。海外許多著名的非牟利專業籌款機構〔例如：Association of Fundraising Professionals, Canadian Association of Gift

B. 籌款活動的運作	
《參考指引》	說明
	Planners〕均禁止會員收取按百分比或佣金方式計算的酬勞。 (iii) 本規定並不排除慈善機構可以籌款目標作為衡量籌款人員工作表現的其中一項指標，但卻不同意在有關人員的薪金／酬金中包含按籌得的善款比例來計算的酬勞。 (iv) 如捐款承諾或所得善款數字是根據另一機構／公司所銷售的物品／提供的服務來計算，則本規定將不適用。在這情況下，最佳的做法是慈善機構或捐款機構公開捐款的指定比率，例如是收入的百分一或每出售一件物品便捐贈 1 元等。
B5. 慈善機構不得出售其捐款人名單。如機構在符合《個人資料（私隱）條例》的規定下，交換、租用或以其他方式與另一機構共用捐款人名單，便須在指定的時間內交換、租用或共用名單作指定的用途。	(i) 慈善機構的董事會應就所有有關使用捐款人名單的政策給予正式批准。 (ii) 捐款人名單是慈善機構可帶來收入的資產。出售捐款人名單而放棄控制權，或容許他人毫無限制地使用捐款人名單而削弱其價值，可能會妨礙慈善機構的長遠發展。 (iii) 本守則應與上文第 A6 段一併閱讀。
B6. 慈善機構的董事會須最少每年一次獲悉機構所收到捐款人或準捐款人對本《參考指引》所述事宜的投訴宗數、類別和處理方法。	(i) 慈善機構的董事會有責任熟悉本身的籌款活動，包括機構會採取什麼步驟監察籌款活動是否遵照本《參考指引》的要求，並處理因實際或被指違反本《參考指引》所作的投訴。 (ii) 籌款活動會對慈善機構的聲譽造成

B. 籌款活動的運作	
《參考指引》	說明
	影響。董事們有責任保護這些無形資產。 (iii) 本守則應與上文第 A8 段一併閱讀。

C. 財務責任	
《參考指引》	說明
C1. 慈善機構須以負責任並符合適用的法律規定和有關的操守或專業責任的方式，處理各項財務事宜。	(i) 凡涉及慈善機構財務管理的一切事宜，董事會作為慈善機構及其資產的監護人，必須審慎行事。 (ii) 董事會須確保慈善機構存備妥善的帳目，並確保機構的財務報表內所有項目全部有據可依。
C2. 所有捐款均須用作支持慈善機構在章則文件中詳述的宗旨。	(i) 慈善機構應清晰闡明其宗旨和使命。 (ii) 慈善機構的董事會有責任確保機構一直忠誠履行其使命和宗旨，亦須確保機構的形象、舉辦的計劃和活動不會為外界或內部的私利所歪曲或破壞。 (iii) 慈善機構不可向其他機構提供金錢或其他資源，以進行偏離或不符機構宗旨的活動。
C3. 所有受規限或有指定用途的捐款均須用於達成既定的捐款目標。	(i) 本守則適用於受規限或有指定用途的捐款，運用這類捐款須符合個別捐款人所訂的條件或限制。本守則同時亦適用於向公眾人士募捐以支持特定計劃或項目所籌得的款項。 (ii) 捐款人捐出善款作指定用途時，有權要求按其指示運用善款。 (iii) 慈善機構就捐款用途作出的所有聲明應悉數兌現。 (iv) 如需因為計劃本身或機構在組織上的變動而更改捐款用途，須盡可能與捐款人或其法律代表進行商討。如捐款人已身故或在法律上不具決策能力而

C. 財務責任	
《參考指引》	說明
	慈善機構又未能聯絡其法律代表，則有關機構須盡量按照捐款人的原意運用有關捐款。 (v) 慈善機構應制訂機制以處理： - 未能應用於某特定項目的捐款；及 - 捐款額多於某籌款活動所需款項的餘款。 這些機制應在所有籌款活動中清楚交代。 (vi) 為審慎起見，慈善機構在處理本範疇的事宜前，應尋求法律意見。本守則不應被詮釋為授權慈善機構在他們應遵守的法例範疇以外獨立行事或不按原本捐贈協議的條款行事。 (vii) 應建立一套會計系統，以追查有關指定捐款的記錄。
C4. 周年財務報告須在所有要項上均據實報導及準確無誤，並經外界審核，當中披露的資料包括： (a) 籌款總收入（包括已發出或沒有發出收據的捐款）； (b) 籌款總支出（包括薪金及經常費用）； (c) 慈善活動總開支（包括饋贈其他慈善機構的禮物）； (d) 政府的補助金和撥款須與其他捐款分開獨立顯示；	(i) 本守則是有關慈善機構公開匯報其財務狀況事宜。財務報表應根據香港會計師公會釐訂的準則編製，以確保所載資料貫徹一致及準確無誤。 (ii) 本守則所指的披露事項可透過財務報表附註形式表達。 (iii) 只要能顯示出財務報表為根據香港會計師公會釐訂的準則編製，便能符合本守則有關財務報表「在所有要項上均據實報導及準確無誤」的規定。 (iv) 慈善機構有責任確保他們的財務報表和年報可供公眾索閱、簡便、齊備、

C. 財務責任	
《參考指引》	說明
(e) 其財務報表的所有要項均根據公認會計準則及香港會計師公會釐訂的準則編製；以及 (f) 在適用情況下，應把個別涉及公眾募捐的籌款項目／活動所得收入識別出來。	易於理解及真確。 (v) 本守則應與上文第 A3 段一併閱讀。 (vi) 對於慈善機構應就某些項目例如獲捐贈的禮物估值，以真確而公平地呈示機構帳目的這項建議，我們表示欣賞，亦不會反對機構這樣做。不過，由於這項建議的必要性仍未獲得普遍認可，我們暫無意把其納入為正式規定。
C5. 作為最佳的做法，慈善機構宜在切實可行範圍內，就個別籌款項目編製財務報表，以供公眾查閱。針對籌款額高及明確的計劃，機構應盡可能為個別涉及公眾募捐（在公眾地方、透過廣播、在互聯網上、在報章／雜誌或其他刊物等方式進行）的籌款項目或活動，於有關項目／活動結束後 90 天內及每年（如該項目／活動歷時超過一年），編製經外界審核（或審閱）的獨立財務報表。這些財務報表在所有要項上均應據實報導及準確無誤，當中披露的資料宜包括－ (a) 籌款總收入（已發出或沒有發出收據的捐款）； (b) 籌款總支出（包括薪金及經常費用）； (c) 淨收入用於何處，以及當	(i) 編製個別項目的經審核報表的好處是有助提高透明度及向公眾作出交代，無人對這些好處表示異議。不過，一些慈善機構關注到，這項規定如適用於每一項慈善活動，則會為機構帶來財務和行政負擔。因此我們建議一項最佳安排：機構宜在情況許可時，就個別籌款項目編製財務報表，以供公眾查閱；尤其以籌款額高及明確的計劃並涉及公眾募捐的項目為然。 (ii) 如該項目所得捐款轉撥慈善機構作一般用途或撥至一指定帳戶以資助某一計劃，則應在其財務報表或經審核周年報表中說明有關捐款用於何處。 (iii) 其他詳細規定可參閱上文第 C4 段的說明。

C. 財務責任	
《參考指引》	說明
有關收入全數或部分轉撥為慈善機構的收入時，應在機構的周年報表中說明（見上文第C4(f)段）；以及 (d) 在所有要項上均根據公認會計準則及香港會計師公會釐訂的準則編製。	
C6. 行政和籌款費用不得多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。慈善機構應盡可能披露其在全部慈善事業的投資回報，以供捐款人參考。此外，作為最佳的做法，機構亦宜披露籌款額高及明確的計劃的收支數字。	(i) 本守則的目的是要確保籌款費用和行政費用處於合理水平，以便慈善機構把最多的資源用於其慈善計劃上。籌款費用的水平恰當與否，會視乎以下各項因素而有所不同：慈善機構的規模、成立年期、知名度和聲譽、捐款人網絡、義工協助、企業網絡、管理專長、成功財務管理，以及募捐人員的專業經驗。 (ii) 慈善機構的董事會有責任監察如何釐定籌款費用，並向捐款人和公眾人士匯報。董事會應積極參與批准及監察涉及以下事項的政策： - 機構的籌款活動；及 - 披露籌款開支的性質和款額。
C7. 董事會須定期就慈善機構籌款計劃的成本效益進行檢討。	(i) 作為管治活動的一部分，慈善機構董事會有責任定期檢討籌款計劃的成本效益，然後作出所需改動，以確保最多的捐款可運用於慈善活動，符合慈善機構及其受惠人的長遠利益。 (ii) 董事會可決定進行是項檢討的頻率。

C. 財務責任	
《參考指引》	說明
	「定期」是指按固定頻率進行這項重要的檢討工作。



慈善籌款活動 內部財務監管指引說明

引言

本「指引說明」建議慈善籌款機構採納一些基本監管措施，確保籌得的款項用於指定用途上，並確保所有收入和支出均有詳盡記錄。長遠來說，慈善機構應盡可能在資源允許的情況下建立其內部審核制度，作為良好的管理措施。任何機構如有意就各項內部財務監管事宜尋求進一步的意見，可致電 2526 6363 與廉政公署的私營機構顧問組聯絡。

機構組織架構必須明確

2. 慈善籌款機構的組織架構必須明確，清楚界定：

- 責任分界
- 權責分配，包括：
 - 批核不同限額的付款，
 - 簽發不同金額的支票，
 - 管理零用現金，及
 - 授權從零用現金帳目發還已支付金額；以及
- 問責關係

適當人選

3. 慈善籌款機構應聘用具有才能、訓練有素和符合資歷的職員處理慈善籌款活動的工作，機構亦應徵詢會計師和審計師（或稱核數師）或其他專業團體的專

業意見。

防患未然

4. 分開職責可以有效減少因疏忽或人為因素而引致的錯誤。機構應以不同職員處理收取款項、發出正式收據、記帳等工作，以免出現欺詐行為或記帳錯誤。

收取捐款

5. 慈善籌款機構應盡可能於收取捐款後發出正式收據。機構應要求捐款者於「支票抬頭人」一欄填上機構名稱，而非機構內個別人士的姓名。同時，應留意下列事項：

- 正式收據應該填上日期並於收取捐款後即時發出；收據應印上編號和順序發出。
- 信件應盡早拆閱，以郵遞方式收取的支票應即時作出記錄並交給另一名職員核對。
- 塗污／廢棄的正式收據應即時註銷，並保存於正式收據簿中。
- 機構應備有正式收據記錄冊，以便監控各種正式收據的存量及發出的情況。待用的正式收據簿應該鎖上，鎖匙由一名指定的職員保管。
- 機構應記錄每天收取的捐款和擬備每天收取捐款的摘要，內容包括收款日期、發出正式收據的編號、捐款性質、捐款者姓名（如適用）、捐款數額及存入銀行的日期。
- 所有收取的捐款應於一星期內或在累積至某個限額後便立即存入銀行。所有未存入銀行的捐款，都應該由適當職級的指定職員負責鎖上。收取未劃線的支票後應該即時劃線以保障機構利益。

收入記錄

6. 慈善籌款機構應經常核對收入記錄及進行突擊檢查，確保收入記錄準確（從而可透過會計制度，追查收到的捐款及其他資產），以及確保會計記錄並無差異。

核對和記錄工作應交由不同職員處理。不論核對或檢查工作都應予書面記錄。同時，亦應留意下列事項：

- 收取的現款及支票捐款與存入銀行的款項（見銀行存款單）相符；
- 銀行存款單與銀行結單的紀錄，例如存款數目及日期應該相同；
- 所有轉帳或直接存入銀行款項均有記錄可供核對；
- 如果捐款者有指定捐款的用途，機構應審慎處理，並按規定運用捐款。

銀行帳戶的處理

7. 所有銀行帳戶須以機構名義開立。每個銀行帳戶應至少由兩人聯署管理，其中一人必須為管理委員會／董事會成員，另一人應為管理委員會／董事會成員或指定的高級職員，視乎獲授權付款的限額而定。凡支付大額款項，應由兩名以上簽署人聯署授權；倘若所涉金額相當龐大並已達機構訂定的某一限額，簽署人更應包括委員會／董事會主席。待用的支票簿應該鎖上；以每個銀行帳戶計算，負責會計工作的職員不應持有超過一本支票簿。廢棄及塗污的支票應該蓋上「註銷」字樣，註銷的支票應該保存於支票簿的存根。所有支票不可預早簽署。應該先查看已核實的文件始簽發支票。

8. 每月應為每個銀行帳戶擬備銀行對帳表，而該對帳表應與銀行存款單、支票簿存根、正式收據記錄冊，以及每天收取捐款摘要等文件核對，以查看是否有差異。銀行對帳表中未進支的帳項應該立即跟進處理。

監管付款的措施

9. 所有付款應根據發票或付款通知書支付並附上付款存票。付款存票應該包括下列資料：

- 順序印上編號的單據號碼；
- 日期；

- 存入的分類帳項；
- 付款說明；
- 款額；以及
- 負責準備付款、核對付款及批准付款職員的簽署。

10. 所有開支均須核實才可付款。負責核對和批准付款的職員必須考慮該項開支的性質和款額，在滿意的情況下才可批准。有關發票及單據應蓋上「付訖」字樣以免重複付款。

零用現金付款

11. 機構應採用定額備用制度。在這個制度之下，負責管理零用現金的職員會預支一筆固定金額的備用零錢，用來支付零用現金開支的申請。機構應訂定可從零用現金帳目支付款項的情況和限額，而零用現金的總額應為合理數額，不超過日常一般需要。當備用零錢快將用完，負責零用現金的職員會根據發票／申請表格申請發還已支付的金額。因此，負責零用現金的職員在任何時間內，手頭的現金加上已支付發票的金額應與備用零錢總額相等。所有零用現金付款必須核實方可支付。

12. 機構應保存一本零用現金簿，藉此定期記錄和分析各種零用開支。負責核實零用現金付款的職員不應是負責管理零用現金的職員。申請支取款項的職員應在發票／單據上簽署以證明已領取該筆款項。在付款後，所有發票／申請表格應蓋上「付訖」字樣以免重複付款。

13. 機構的管理階層應安排突擊查核現金有否損失及被挪用。負責查核的職員應在零用現金簿上記錄查核的日期、結果及簽署。若發現不妥之處，負責查核的職員應立即通知管理階層作出調查和跟進。

開支記錄

14. 機構應經常隨機查核開支記錄，以證明：

- 付款記錄與支票存根、「付訖」的發票及其他批核文件等相符；
- 付款的支票與銀行結單所顯示者相符；

- 零用現金記錄保存妥當；以及
- 經常作出銀行結單對帳和跟進發現差異之處。

給小型慈善籌款機構的建議

15. 小型慈善籌款機構因資源所限，可能難以全面採納上述的內部財務監管措施。雖然如此，他們仍可以依照這些建議盡量加強各項監管措施。

各類慈善籌款活動注意事項

16. 香港最常見的慈善籌款活動包括售旗日、設置在固定攤位的籌款箱、義賣、步行籌款、慈善舞會、慈善音樂會、慈善表演及電影首映等。有關這些慈善籌款活動的建議如下：－

售旗日

- 主辦機構應妥善督導售旗者。
- 售旗者應以二人為一組售旗。
- 旗袋／錢箱應印上編號及加封／上鎖。
- 售旗者在交收旗袋／錢箱時應簽署確認交收的文件。

設置在固定攤位並有人看管的籌款箱

- 籌款機構應定時開啟籌款箱，點算和記錄籌得的款項，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察。
- 在可能的情況下，在收到捐款時應發出正式收據。機構可預備一式兩份的收據，一張發給捐款者，另一張作記錄用途，夾附在攤位工作人員呈交主管的報告內。

義賣（例如曲奇餅及禮物包）

- 籌款機構應定時點算和記錄義賣收益，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察。
- 在可能的情況下，在收到善款時應發出正式收據。機構可預備一式兩份

的收據，一張發給捐款者，另一張作記錄用途，夾附在義賣工作人員呈交主管的報告內。

- 應就義賣前後的結餘和售出的物品數量兩者互為核對。

步行籌款完成後收取捐款

- 籌款機構應在兩名負責人員在場監察下，盡早拆閱收到的信件。若實際情況許可，應考慮讓職員輪流擔任拆閱信件的工作。
- 應即時記錄收到的支票和現金，並由另一名職員核對記錄。
- 應妥善保管尚未拆閱的信件。

慈善舞會、音樂會及電影首映

- 籌款機構應向每名購買入場券的人士發出由售票者簽發的正式收據。機構可預備一式兩份的收據，一張發給購票者，另一張作記錄用途，夾附在售票者呈交主管的報告內。
- 所有入場券必須預先印上編號，並應清楚記錄發出的入場券。
- 應清楚記錄已銷售的入場券。
- 應核對入場券的銷售情況和收到的收入。

由傳媒籌辦的慈善表演

- 應清楚記錄認捐的款項數目。若稍後要註銷認捐的款項，該項註銷應交由另一名職員查核。
- 應即時記錄收到的支票和現金，並由另一名職員核對記錄。

透過廣告、電話、信件及傳單進行的募捐

- 監管措施與步行籌款類同。

二零零四年七月