

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2046/06-07(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2007年6月11日的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

監管慈善籌款活動

目的

本文件旨在載述慈善籌款活動的監管機制，以及簡述福利事務委員會曾就議題進行的商議。

現行的規管制度

2. 雖然本港現時並無法例專門管制慈善籌款活動，但社會福利署署長可根據《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任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或為獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動，發出公開籌款許可證。影視及娛樂事務管理處處長則可根據《賭博條例》(第148章)第22條發出獎券活動牌照，批准籌辦及售賣獎券。根據《稅務條例》(第112章)第88條的規定，稅務局可批准屬公共性質的慈善機構或信託豁免繳稅。

3. 上述許可證和牌照所管制的範疇，並不包括以其他各種形式(例如慈善拍賣、電影首映禮、音樂會、表演、餐舞會、晚宴、步行籌款，以及以電話／互聯網／郵件／傳媒／廣告募捐)向公眾募捐的慈善籌款活動，或在第148及228章訂明的地方以外進行的慈善籌款活動。捐款的金額及其使用不受任何法定或行政規管所約束。

4. 倘若賣旗、籌款或獎券活動被指違反法例，社會福利署(下稱"社署")或影視及娛樂事務管理處一般會把個案轉介警方跟進。

加強慈善籌款活動的監管機制

申訴專員的直接調查

5. 2003年2月，申訴專員發表有關慈善籌款活動監管機制的直接調查結果。該報告建議制訂一份守則和設立一套自願性質的登記制度，作為中短期措施。長遠來說，申訴專員則籲請政府當局檢討政府政策及做法是否足夠和適切，以供在整體上監管慈善機構，特別是其籌款活動。

《慈善籌款活動最佳安排參考指引》

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

7. 政府當局完成公眾諮詢後，建議公布《參考指引》供慈善機構自願遵守。自願遵守《參考指引》的慈善機構可靈活選擇採納全部或部分指引。公眾可參考該指引，藉以衡量慈善機構舉辦籌款活動時的表現。捐款人或準捐款人如對《參考指引》的遵守情況有任何疑問或關注，可聯絡舉辦活動的慈善機構。

福利事務委員會曾進行的商議

8. 在2004年7月19日的會議上，政府當局曾向福利事務委員會簡述加強監管慈善籌款活動的計劃。

慈善機構的公開登記冊

9. 羅致光議員及梁耀忠議員雖然支持當局制訂《參考指引》，但認為應設立強制登記制度，以遏止存心欺詐的機構向公眾募捐，以及確保善款用途與公眾的捐款目的一致。

10. 政府當局解釋，假如引入強制登記制度，當局將須制訂嚴格的審批和檢討程序，並須為此動用大量資源。此外，這些程序和為這套制度收回成本的政策可能會窒礙慈善機構的籌款活動，這對小型慈善機構的影響尤為嚴重。政府當局認為，《參考指引》公布後，公眾將更加瞭解慈善機構的籌款安排，以決定是否捐款予某一慈善機構。政府當局表示會在公布《參考指引》的一年後進行檢討，以監察計劃的進度，以及考慮是否需要重新研究設立公開登記冊的建議。

監管慈善籌款活動

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

12. 政府當局表示，獲社署和影視及娛樂事務管理處批准的所有籌款活動，均會透過傳媒公布或上載至這兩個部門的網頁。獲豁免繳稅的慈善機構名單則會刊登於憲報和稅務局網頁。稅務局會定期覆檢慈善機構名單，以確保只有在《稅務條例》下獲列為慈善機構的實體才可獲得稅務寬免。當局會在公布《參考指引》後推行多項教育及宣傳活動，以加深公眾對《參考指引》內容的認識。此外，當局會加強提醒公眾，如遇到可疑的慈善機構，應向社署或警方求助。

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

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

15. 梁耀忠議員詢問有何措施可確保慈善機構遵守《參考指引》的規定，把籌款開支規限在總收入的10%之內，以免慈善機構的營運開支過高。

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

審批籌款活動申請的考慮因素

17. 政府當局表示，申請機構必須是真正的慈善或非牟利機構，並根據第112章第88條獲豁免繳稅。申請機構的誠信、管理能力和往績紀錄必須令社署滿意，舉辦擬議籌款活動的需要及目的亦須得到社署的認同。申請成功的機構須在籌款項目結束後的90天內，提交經執業會計師審計的帳目。如捐款將用於香港以外的地區，該機構亦須在該90天內於一份本地英文報章刊登聲明。

18. 申請機構若不遵守審批條件，並且在籌款過程中採用不良手法，這些事情將影響當局日後評估該機構就籌款活動提出的申請。

最新發展

19. 政府當局於2004年11月公布載有21項最佳安排的《參考指引》，以及《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(下稱"《指引說明》")的更新版本。《指引說明》載述的建議關乎現金的安全保管和慈善籌款活動收支的妥善記錄等事宜。

20. 在2007年2月12日的事務委員會會議上，委員表示關注部分慈善籌款活動的失當行為，因為這些行為會對真正提供福利服務的非政府機構所舉辦的籌款活動造成負面影響。部分委員亦認為第112章第88條所訂的慈善團體註冊規定過於寬鬆。

21. 政府當局將於2007年6月11日的會議上向事務委員會簡述慈善籌款活動的監管事宜。

相關文件

22. 委員可於立法會網站<http://www.legco.gov.hk>閱覽福利事務委員會2004年7月19日及2007年2月12日會議的會議紀要及相關文件。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年6月5日