香港法律改革委員會

慈善組織小組委員會

諮詢文件

慈善組織

本諮詢文件已上載互聯網，網址爲：<**http://www.hkreform.gov.hk**>。

2011 年 **6** 月

本諮詢文件是由法律改革委員會（法改會）屬下的慈善組織小組委員會擬備，以供各界人士討論及發表意見。本諮詢文件的內容並不代表法改會或小組委員會的最終意見。

小組委員會歡迎各界人士就本諮詢文件發表意見，並請於 **2011** 年 **9** 月 **16** 日或之前將有關的書面意見送達：

香港灣仔

告士打道 **39** 號夏慤大廈 **20** 樓

法律改革委員會

慈善組織小組委員會秘書

電話： **(852) 2528 0472**

傳真： **(852) 2865 2902**

電郵： **hklrc@hkreform.gov.hk**

法改會和小組委員會日後與其他人士討論或發表報告書時，可能會提述和引用各界人士就本諮詢文件所提交的意見。任何人士如要求將他提出的所有或部分意見保密，法改會當樂於接納，惟請清楚表明，否則法改會將假設有關意見無須保密。

法改會在日後發表的報告書中，通常會載錄就本諮詢文件提交意見的人士的姓名。任何人士如不願意接納這項安排，請於書面意見中表明。

香港法律改革委員會

慈善組織小組委員會

諮詢文件

慈善組織

目錄

		頁
導言		1
	引言	1
	研究範圍	2
	小組委員會成員	2
	本諮詢文件的編排方式	3
第 1 章	**香港慈善組織簡介**	5
	何謂慈善組織？	5
	香港慈善事業的增長	6
	有必要檢討香港慈善法	7
	涉及香港非牟利機構的其他行動	8
	小組委員會進行檢討的目標	9
第 2 章	**香港法律現況概覽**	11
	引言	11
	“慈善組織”的法律定義	11
	慈善地位所帶來的優惠	13
	稅務優惠	13
	享有慈善地位的其他好處	15
	成立慈善組織：可供採用的法律架構	16
	慈善組織的監管	17
	由法規成立的慈善組織	17

頁

接受政府資助的慈善組織 17
其他慈善組織 17
由稅務局進行監管 18
由公司註冊處進行監管 18
律政司司長以“慈善事務守護人”（政府作爲監護人）身分作出的監管 18
由其他政府部門進行監管 19
監管籌款活動 20
現時由社會福利署、影視及娛樂事務管理處以及其他主管當局作出的監管 20
不受政府監管的籌款活動類別 21
慈善組織的解散以及*“近似”*原則 21

第 3 章 監管香港慈善組織的規管框架中可察見的不足之處 22

引言 22
香港慈善組織在監管方面的問題 22
慈善組織定義不合時宜 22
慈善組織的註冊欠缺統一協調的機制 23
慈善組織的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定 23
慈善籌款只受到有限度的監管 24
結論 25

第 4 章 其他司法管轄區的慈善法概覽 27

引言 27
澳大利亞 27
加拿大 28
英格蘭與威爾斯 29
愛爾蘭 31
新西蘭 34
蘇格蘭 35
新加坡 36
南非 38

頁

第 5 章　關於慈善組織定義的結論及建議 41

香港現時的情況 41
“慈善組織”的法律定義 41
慈善組織在普通法中的歷史演變 41
普通法中的“慈善宗旨”特定類別 43
被裁定爲非屬慈善性質的宗旨 46
“慈善組織”在香港法例之下如何界定 47
現有法律的問題以及進行改革的需要 50
定義不合時宜 51
相關法律混亂不清 51
訂立法定定義的正反意見 52
界定慈善地位時須予考慮的問題 53
純屬慈善性質的宗旨 53
“公益”與“私利”之分 54
“公益”而非“利他主義” 55
“慈善宗旨”而非“慈善活動” 55
其他考慮事項 56
可以採用的改革模式：其他司法管轄區所採用的定義 57
英格蘭與威爾斯 57
蘇格蘭 59
慈善宗旨類別──我們的建議 62
“防貧或濟貧” 62
“促進教育” 63
“推廣宗教” 64
“促進健康” 64
“拯救生命” 65
“推動公民意識或社區發展” 67
“推展藝術、傳統遺產、文化或科學” 68
“提供康樂設施或組織康樂活動，而目的是改善該等設施或活動的主要服務對象的生活條件” 69
“促進人權、衡突的解決或和解” 72
“促進宗教和諧或種族和諧” 75
“促進平等及多元化” 76
“推動環境保護或改善” 76

頁

"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" 76
"促進動物福利" 76
"可合理地視爲與任何一項上述宗旨類同的任何其他宗旨" 77

第 6 章 關於慈善組織法律架構的結論及建議 80

引言 80
香港現時的情況 80
慈善組織的架構類別 80
規管文書 86
其他司法管轄區的慈善組織法律架構 86
我們的建議 87
方案 1 —— 慈善組織單一模式 87
方案 2 —— 維持慈善組織的多種法律形式 88
結論 88

第 7 章 關於慈善組織註冊的結論及建議 90

引言 90
香港現時的情況 90
欠缺正式的慈善組織註冊紀錄冊 90
其他司法管轄區的慈善組織註冊制度 94
香港應否設有慈善組織註冊紀錄冊？ 95
強制還是自願的註冊制度 97
慈善地位的裁定 97
第三者反對註冊 97
個別慈善組織的規管或豁免規管 98
具海外背景的慈善組織 99
我們的建議 99

第 8 章 慈善組織的管治、帳目及報告的建議框架 101

香港現時的情況 101
稅務局的規定 101

頁

《公司條例》（第 32 章）及《社團條例》（第 151 章）的規定 101
社會福利署的規定 101
民政事務局的規定 102
教育局的規定 102
衞生署的規定 103
其他司法管轄區的慈善組織監管機制 104
英格蘭與威爾斯 104
愛爾蘭 105
新西蘭 105
我們就香港慈善組織的報告及帳目而建議採用的框架 106
(1) 符合慈善宗旨 106
(2) 詳情有變須作通知 106
(3) 利益披露及涉及管治的事宜 107
(4) 財務報告 108
(5) 調查權力 110
(6) 提供虛假或有誤導性的資料即屬犯罪 113
執行與補救 113
(1) 撤銷慈善地位 114
(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理 114
(3) 民事訴訟 114
(4) 保護慈善組織的財產 114

第 9 章 關於規管籌款活動的結論及建議 117

引言 117
香港現時的情況 117
慈善籌款活動的法定規管範圍 117
自願遵守的慈善籌款指引發展 121
其他司法管轄區對籌款活動的監管 126
英格蘭與威爾斯 127
愛爾蘭 128
我們對規管香港籌款活動的結論及建議 130
我們就慈善籌款而提出的建議 131

頁

第 10 章　慈善組織與稅務 137

引言 137
香港現時的情況 137
　慈善組織的免稅 138
　慈善捐款的扣稅 140
　提交帳目及報告 141
其他司法管轄區的慈善組織與稅務 142
　英格蘭與威爾斯 142
　愛爾蘭 143
　新西蘭 144
　蘇格蘭 145
我們對香港慈善組織的稅務的結論及建議 147

第 11 章　關於近似原則的結論及建議 149

引言 149
香港在近似原則、信託復歸及解散慈善組織方面的情況 149
　普通法中的近似原則及信託復歸 149
　慈善機構的解散 152
近似原則在其他司法管轄區的適用 153
　英格蘭與威爾斯 153
我們對香港慈善組織的變更的結論及建議 161

第 12 章　關於香港成立慈善事務委員會的結論及建議 163

是否需要有‘一站式機構’？ 163
海外的經驗 164
　英格蘭與威爾斯 164
　愛爾蘭 165
　新西蘭 166
我們對成立慈善事務委員會的建議 166
　未來的慈善事務委員會的目標 166
　未來的慈善事務委員會與律政司司長(作爲慈善事務守護人)兩者在角色上的相互作用 167
　未來的慈善事務委員會的一般特點 168
　未來的慈善事務委員會的職能和權力 169

頁

上訴機制 173

徵求意見 175

建議摘要 182

附件 **1** 其他司法管轄區關於“慈善組織”定義的法律 192

附件 **2** 其他司法管轄區關於慈善組織的法律架構的法律 201

附件 **3** 其他司法管轄區關於慈善組織的註冊的法律 213

附件 **4** 其他司法管轄區關於慈善組織的管治、帳目及報告的法律 223

附件 **5** 撮錄海外司法管轄區慈善組織監管局提交周年財務報告的法律規定一覽表 236

附件 **6** 其他司法管轄區關於規管籌款活動的法律 240

附件 **7** 其他司法管轄區關於慈善組織及稅務的法律 262

附件 **8** 其他司法管轄區關於近似原則的法律 286

附件 **9** 其他司法管轄區關於成立慈善事務委員會或相等組織的法律 304

導言

引言

1. 根據估計，現時大約有 6,000 個慈善組織在香港運作。[1] 單在 2008-2009 財政年度期間，透過慈善捐獻在香港籌得的款項約有 80 億元。[2] 這數字比 2000-2001 財政年度所籌得的善款高出不止一倍。[3] 因此，本地活躍蓬勃的慈善界實在非常值得自豪。

2. 不少海外的司法管轄區近年來在慈善捐獻方面亦有類似的快速增長，並對其慈善法律進行重大改革。這方面的發展透過提供一個現代化和精簡的慈善法框架[4]，讓慈善組織在這個框架之內運作，以期保障捐贈者的權益和支持慈善組織的活動。

3. 香港目前仍未有如此全面的法律框架去規管慈善組織，只有有限的法例條文界定甚麼構成*“慈善組織”*或*“慈善宗旨”*，亦只有有限的監管制度確保慈善組織所籌得的善款妥善地用於其籌款目的。[5] 關於合資格獲豁免繳稅的慈善組織的法例，也只是散見於各項專責條文之中。[6]

4. 任何實體如獲稅務局認可爲屬公共性質的慈善機構或慈善信託，即可享有稅款豁免，但稅務局並不負責爲慈善組織註冊，亦不會監管其行爲。香港亦沒有法定條文規定慈善組織須呈交周年報告或財政狀況帳目。香港稅務局只會爲了覆查某一機構的免稅地位才會要求該機構提交帳目、周年報告或其他文件，以確定該機構仍屬慈善性

---

1 見《稅務局年報》（2009-2010 年度），第 45 頁：“於 2010 年 3 月 31 日，合共有 6,380 個慈善團體獲本局豁免繳稅，其中 581 個是於過去一年內獲豁免的。市民可瀏覽稅務局網頁，查閱免稅慈善團體的名單。”

2 根據稅務局提供的數據，在 2008 至 2009 課稅年度，利得稅和薪俸稅項下獲扣除的認可慈善捐款分別爲 30.3 億元和 50.1 億元。

3 見《稅務局年報》（2001-2002 年度），第 68 頁：“於 2000 至 2001 課稅年度，在利得稅和薪俸稅項下獲扣除的認可慈善捐款分別爲 8.3 億元和 20.8 億元。”

4 例子包括英格蘭與威爾斯的《2006 年慈善法令》、新西蘭的《2005 年慈善法令》以及蘇格蘭的《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》。

5 當局近年引入了一些參考指引以推廣慈善籌款活動的最佳安排，但是這些指引的採納純屬自願。見社會福利署的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》（2004 年），可於以下網頁找到：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc//sub_referenceg/；及社會福利署的《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》（2004 年），可於以下網頁找到：http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf。

6 例子見《稅務條例》（第 112 章）第 2(1)條及第 88 條，以及《註冊受託人法團條例》（第 306 章）第 2 條。

質，而其活動亦符合其宗旨。然而，在現行法律下，審查慈善組織的帳目不是強制性的。

5. 近年來，是否需要加強監管慈善組織的問題已在社會上引起廣泛討論，而設立制度以監管慈善組織及提高其透明度已成爲關乎公眾利益的重大議題。法律改革委員會因此獲律政司司長和終審法院首席法官邀請，對適用於本港慈善組織的法律進行檢討。

研究範圍

6. 2007 年 6 月，終審法院首席法官及律政司司長邀請法律改革委員會研究這個課題，研究範圍如下：

> "檢討關乎香港慈善組織的法律及規管框架，並作出其認爲適當的改革建議。"

小組委員會成員

7. 專責研究這個課題的小組委員會於 2007 年 9 月委出。小組委員會的成員如下：

陳智思先生，GBS，太平紳士（主席）	香港社會服務聯會主席
龐毅理先生	世界自然基金會香港分會行政總裁
白仲安先生，SBS，太平紳士	高露雲律師行合夥人
陳黃穗女士，BBS，太平紳士	消費者委員會前總幹事
方敏生女士，太平紳士	香港社會服務聯會行政總裁
林雲浩先生，SC	資深大律師
顏劉佩蓮女士(至 2010 年 5 月止)	社會福利署津貼科總行政主任（獎券基金）
蔡克剛先生，BBS，太平紳士	蔡克剛律師事務所合夥人

衛嘉麗女士（由 2010 年 5 月起）	社會福利署津貼科總行政主任（獎券基金）
王青平先生（2007 年 9 月至 2008 年 9 月；再由 2010 年 9 月起）	稅務局總評稅主任（特別任務）
葉岑燕霞女士（2008 年 9 月至 2010 年 9 月）	稅務局總評稅主任（特別任務）

8. 法律改革委員會秘書處的高級政府律師馮淑芬女士是小組委員會的現任秘書，而高級政府律師張美雅女士則曾擔任小組委員會秘書至 2009 年 5 月爲止。小組委員會在 2007 年 10 月至 2010 年 10 月期間共舉行了二十五次會議以研究該課題，而本諮詢文件中的建議就是會議中的討論成果。這些建議代表小組委員會的初步看法，現向社會大眾提出以供考慮。

本諮詢文件的編排方式

9. 本諮詢文件第 1 章介紹香港慈善組織的種類、數目及性質，以及這些慈善組織對香港社會的影響。這一章亦討論小組委員會進行檢討的目標。

10. 第 2 及 3 章分別研究香港關於慈善組織的法律現況以及在現行法律框架中可察見的局限。第 4 章探討其他司法管轄區的近期發展。

11. 第 5 章探討 *“慈善組織”* 的定義，包括小組委員會就這個議題而提出的改革建議。有關法律架構的分析以及小組委員會就該課題而作出的討論則於第 6 章列出。第 7 章論及小組委員會對慈善組織註冊的結論及建議。第 8 章的主題是小組委員會就慈善組織的管治、帳目及報告而建議採用的框架。

12. 第 9 章所討論的議題關乎籌款活動的規管及小組委員會在這方面的建議。小組委員會對慈善組織與稅務的結論及建議在第 10 章列出，而第 11 章則討論慈善組織的解散以及近似原則。小組委員會提出在香港成立慈善事務委員會的建議，則見於第 12 章。

13. 小組委員會歡迎各界就本諮詢文件所列議題提出任何意見、評論及建議，這對小組委員會在此重要範疇達成其最終結論會有極大幫助。

第 1 章　香港慈善組織簡介

1.1　在本章中，我們會簡略介紹慈善組織的特色，因與慈善組織有關而出現的獨特問題，以及爲何現時會有急切需要檢討此範疇的法律。

何謂慈善組織？

1.2　香港現時有超過 6,000 個免稅慈善組織。[1] 這些組織通常是以下列其中一種形式而成立：

- 根據《公司條例》（第 32 章）成立爲法團的公司，它們可以是股份有限公司或擔保有限公司，又或者是在海外成立爲法團並根據《公司條例》第 XI 部註冊的公司；
- 可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊的非屬法團的組織；
- 信託；或
- 根據特定香港條例成立的法定團體。

1.3　要被認定爲 *"慈善組織"*，有關組織或信託必須 *"純粹是爲法理上承認的慈善用途而設立"*。[2] 慈善宗旨現時在香港是由案例法[3]界定，並包括以下各類宗旨：

- 濟貧；
- 促進教育；
- 推廣宗教；及
- 可令社會得益但非屬以上任何一類的其他屬慈善性質的宗旨。

1　據稅務局的統計資料所示，以截至 2010 年 3 月 31 日爲止的年度來計，獲准免稅的慈善組織數目是 6,380。

2　稅務局，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

3　*Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891] 3 Tax Cases 53，見麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）對慈善宗旨的闡釋，有關部分載於第 96 頁。

1.4　　在實務上來說，慈善組織必須通過一份規管文書而成立，所採用的文書類別，會視乎所擬成立的慈善組織的具體情況以及組織的發起人或創辦人的選擇意願而定。

1.5　　成立慈善組織的主要好處是組織本身一般無須繳稅，而捐款給組織的人士亦可要求在自己的應課稅入息中扣除捐出之數。《稅務條例》（第 112 章）第 88 條訂明，*"任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託"*，均獲豁免繳稅並當作一直獲豁免繳稅。《稅務條例》第 16D 及 26C 條容許納稅人在課稅年度中就認可慈善捐款作出扣除。根據該條例，*"認可慈善捐款"*一詞的定義是*"捐贈給根據第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項，或指捐贈給政府作慈善用途的款項。"*[4]

1.6　　常見的誤解是慈善組織等同*"志願"*或*"非牟利"*機構或非政府機構，但稅務局指出：

> "並非所有'志願'或所謂'非牟利'團體均爲慈善團體，無論這些團體設立的目的是如何有意義。事實上，《稅務條例》中並無給予'志願'或'非牟利'團體豁免繳稅的條文。"[5]

香港慈善事業的增長

1.7　　稅務局所提供的統計資料足以說明慈善事業在香港日益受到關注。於 2000 至 2001 課稅年度，在利得稅和薪俸稅項下獲扣除的認可慈善捐款分別爲 8.3 億元和 20.8 億元。[6] 上述數字於 2008 至 2009 課稅年度，分別躍升至 30.3 億元和 50.1 億元。[7] 捐款人每年實際捐出之數有可能要比上述數字大得多，因爲部分捐款人可能未有向稅務局申請免稅，或可能在相關年度沒有應課稅入息或應評稅利潤，又或者捐出之數可能已超出其應評稅入息的扣除上限。[8]

4　《稅務條例》（第 112 章）第 2(1)條。

5　稅務局，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

6　稅務局 2001-02 年報第 68 頁。

7　根據稅務局所提供的數據。

8　見《稅務條例》（第 112 章）第 16D(2)(c)及 26C(2A)(b)條。這個扣除上限可年年不同。"就 2008 年 4 月 1 日或其後開始的任何課稅年度而言"，現時上限是 35%：見《稅務條例》（第 112 章）第 16D(2(d)及 26C(2A)(c)條。

1.8　　稅務局根據紀錄，爲我們提供了截至 2007 年 12 月爲止歸於四大類慈善宗旨之下的認可免稅慈善組織數目資料。該等組織的總數是 5,123，而按慈善宗旨分類的數目如下：

濟貧	1,037
促進教育	1,790
推廣宗教	1,773
其他	523

1.9　　然而，根據稅務局所提供的數字，剛過一年不久於 2009 年 3 月杪之時，認可免稅慈善組織的總數已達到 5,898，慈善組織在香港增長之快可見一斑。這個數字並不包括未有申請免稅的慈善組織，但已顯示剛過一年不久，認可慈善組織即已多添 775 個（即超過總數的 13%）。

有必要檢討香港慈善法

1.10　　慈善組織的免稅地位大大強化了它們可爲社會作出的善行。不過，慈善事業的急速增長和本地運作慈善組織數目的增加，突顯了有必要確保這些組織妥爲運作，以及它們籌集的金錢是用於捐贈所指定的慈善用途。申訴專員曾指出：

> "爲慈善組織籌款是香港日常生活的一部分。香港社會一向熱心公益，樂於扶助無助和弱勢的社群，紀錄驕人。鑑於所涉金額相當龐大，社會人士不時都會關注籌款活動的安排是否恰當，以及所得捐款是否用得其所。很多人都希望能獲得保證，肯定慈善組織會受到有效的監管，並且會期望當局能負責任地對慈善組織進行適度的監管。"[9]

1.11　　慈善活動的監管有欠協調，公眾對此日表關注，在報章中時有提及。[10]

---

[9] 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 1.1 段。

[10] 例如："As charity numbers grow, so do doubts"，《南華早報》（2007 年 8 月 20 日）；"Our charitable heart needs looking after"，《南華早報》（2007 年 8 月 20 日）; "Control of charities may be bolstered"，《南華早報》（2007 年 8 月 20 日）； "Donors, aid groups welcome proposal to regulate charities"，《南華早報》（2007 年 8 月 21 日）;"港擬規管慈善籌款"，《東方日報》（2007 年 8 月 21 日）; "Is a law needed to regulate charities? "，《南華早報》（2007 年 8 月 22 日）；"Be more open"，《南華早報》（2007 年 8 月 23 日）；"港慈善團體 8 年增四成擬規管"，《明報》（2008 年 5 月 25 日）；"會長的話：對慈善機構的監管"，《香港律師》 （2008 年 11 月）;"規管政出多門學者促簡化"，《明報》（2009 年 4 月 11 日）；《籌款涉貪 3 年 7 宗賣獎券報細數"，《明報》（2009 年 10 月 7 日）。

涉及香港非牟利機構的其他行動

1.12　自 1998 年以來，社會福利署在香港會計師公會及廉政公署的協助之下，發出了一套《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》。[11] 這套指引說明*“載述如何進行基本監管工作，確保慈善籌款活動的收支須妥善記錄，而有關的收入是用於指定用途。”*[12]

1.13　2002 年 6 月，社會福利署發出一本有用的小冊子，名爲《領導你的非政府機構：機構管治：非政府機構董事會參考指引》。[13] 這本小冊子所討論的是問責及機構責任方面的原則，以及機構管治的一般問題。

1.14　在法律改革委員會尚未展開現有研究之時，申訴專員公署已於 2003 年就該署曾對慈善籌款活動的監管所主動進行的調查編製了一份報告。[14] 有關調查發現慈善組織所受到的監管並不一致，有欠全面，而監管機制的透明度及問責性亦不足夠。申訴專員建議，在短期至中期來說，應制訂一套慈善組織的良好行政管理守則，而社會福利署則應備存一份慈善組織中央登記冊，收錄符合該套守則所訂規定的慈善組織名稱，以便市民查閱，並應引入一套機制，監察那些希望列入中央登記冊的慈善組織的誠信。至於較長期來說，申訴專員建議對慈善組織的規管工作進行更廣泛和更全面的檢討。[15]

1.15　爲加強對慈善籌款活動的行政管控以提升慈善組織的透明度及問責性，社會福利署於 2003 年進行公眾諮詢，其後於 2004 年引入《慈善籌款活動最佳安排參考指引》，供慈善組織在自我規管的制度下遵從。[16] 這套參考指引就捐款人的權利、籌款活動的運作及財政責任等方面，建議如何作出最佳安排。[17]

1.16　較近期來說，廉政專員在 2008-2009 年度施政報告中有以下的說法：

11　見 http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf.

12　見立法會 CB(2)2046/06-07(05)號文件，第 25 段。

13　可於社會利署網站下載：http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/corp-gov-chi.pdf.

14　申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）。見報告摘要，網頁是：http://www.ombudsman.gov.hk/tc/concluded/2003_02_01.doc.

15　同上。見報告摘要第 18 段。

16　見以下網頁：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_referenceg/.

17　見立法會福利事務委員會文件中關於此指引的討論，立法會 CB(2)2046/06-07(05) 號文件第 23 至 24 段，網頁爲：http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ws/papers/ws0611cb2-2046-5-c.pdf.

> “香港的慈善機構數目已由 2005 年的 4,000 多間增至 2008 年的超過 5,300 間；在 2006/2007 年的可扣除稅款的慈善捐款更高達 60 億元。我們必須確保龐大的市民捐款獲得適當保障和運用。廉署將會就慈善機構的籌款活動進行防貪研究，藉此增加對籌款活動和發放捐款收益的管控；聯同相關監管機構公布紀律守則和《防貪錦囊》，以協助慈善機構檢討和加強管治架構和管理方式；舉辦講座，以提高職員的道德意識。”[18]

1.17 2009 年 10 月，廉政公署推出慈善機構及籌款活動管理防貪錦囊，協助香港慈善機構在舉辦籌款活動時，加強內部管治和提升透明度及問責性。防貪錦囊建議慈善機構採取多項實際措施，透過加強內部監管以減低貪污風險。[19]

1.18 福利界的非政府機構建立了一個自願性質的網上自我披露平台（惠施網 www.wisegiving.org.hk），以提升慈善機構在管治、財務、籌款、服務質素及資訊透明度等方面的問責水平。

小組委員會進行檢討的目標

1.19 讓公眾對慈善組織有信心以創造一個充滿活力的未來，對於解決世界上某些最迫切的問題，例如濟貧，協助促進教育、促進健康及推廣宗教等等，是不可或缺的元素。公眾對慈善組織有信心，可影響慈善捐款、慈善義務工作及慈善組織僱員的招聘，並可鼓勵慈善組織把資源全力投放於其目標和活動之上。

1.20 我們留意到在香港，雖然有關部門近期已主動採取一些行動，但公眾對如何規管慈善組織仍日表關注，多個界別均促請有關當局對慈善組織加強監管並提升其透明度。

1.21 在顧及香港的情況並經考慮海外司法管轄區的發展後，小組委員會認定現有檢討的目標應是：

- 令慈善法可追上時代；
- 令慈善法更加清晰；
- 提升問責性及透明度，以加強公眾信任和信心；及

---

18 見立法會 CB(2)66/08-09(02)號文件第 18 段，網頁爲：http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/se/papers/se1021cb2-66-2-c.pdf.

19 http://www.icac.org.hk/tc/news_and_events/pr2/index_uid_846.html.

- 於保持慈善界獨立自主之同時，亦須確保慈善組織受到有效、公平和適度的規管。

令慈善法可追上時代並且更加清晰

1.22 正如本諮詢文件隨後各章將會更詳盡論及，關於慈善地位的現有法律既過時亦有欠明確。關於慈善宗旨的法律必須更新，而且或需以法例條文訂明以令其明確清晰，此外也有必要把焦點更加集中於公眾利益這議題之上。

提升問責性及透明度以建立公眾信任和信心

1.23 我們留意到在某些個案中，慈善組織須對其受益人及捐款人負責的規定有欠清晰。重要的是慈善界應就其活動提供足可取覽而又相關的資料，以滿足公眾的需要，並避免造成不必要的公眾擔憂。

1.24 籌款活動是部分慈善組織的主要收入來源。當局應就籌款活動訂立明確規定或指引，因爲這些規定或指引可強烈影響公眾的態度。正如本諮詢文件稍後會更詳盡論及，我們認爲應就公眾籌款活動引入一套簡化的發牌機制。我們不會低估主動自我規管的力量，但我們認爲慈善組織應由獨立組織監管，而籌款活動的最佳安排亦應予廣泛推動。

於保持慈善界獨立自主之同時亦須確保慈善組織受到有效、公平和適度的規管

1.25 正如本諮詢文件稍後會更詳盡論及，有關當局有必要對慈善組織作出有效而又公平的規管。這項規管工作也必須是適度的，不應超出改良體制所需，以便慈善界可以保持獨立自主。

1.26 我們認爲規管慈善組織應旨在達到以下各項目標：

- 確保慈善組織遵從慈善法；
- 加強對受益人及捐款人的問責性；
- 提高公眾的信任和信心；及
- 鼓勵慈善組織充分發揮其社會及經濟潛力。

第 2 章　香港法律現況概覽

引言

2.1　在本章中，我們會簡略探討 *“慈善組織”* 的法律定義、成爲慈善組織所帶來的好處、成立慈善組織可採用哪一種法律架構，以及慈善組織和慈善活動在香港的受規管程度。以上多個範疇，會分別在本諮詢文件的隨後各章作更深入的探討。

“慈善組織” 的法律定義

2.2　一般來說，*“慈善組織”* 一詞在香港法律下的涵義是以普通法爲依歸，重點在於有關組織或活動的特定目的在法律意義上是否屬 *“慈善”* 性質。正如一般的法律參考書籍所指出，*“慈善組織”*、*“慈善”*、*“慈善宗旨”*、*“慈善目的”* 及 *“慈善用途”* 等詞，在法律上有專門意思，在某些方面可能與一般人的理解不同。[1]

> “‘慈善’一詞在法律意義上，可涵蓋多項非法律專業人士可能認爲不應歸於此詞之下的宗旨，而一些可能被非法律專業人士認爲屬慈善性質的愛心或慈善活動，卻被排除於此詞範圍之外。”[2]

2.3　要被認定爲慈善組織，有關組織成立的宗旨，必須是按法律來說純粹屬慈善性質。[3] 麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）在 1891 年的 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案[4] 中所提出的著名說法，是闡述慈善組織定義的最權威普通法案例，香港的法庭須予以明確遵從[5]，而稅務局也明確採納[6]。在該案中，麥納頓勳爵列出慈善宗旨的 *“四大主要類別”*：

1　*Halsbury's Laws of England*，卷 5(2)（2001 年再版），第 2 段。

2　同上。

3　Jean Warburton, *Tudor on Charities*（Sweet & Maxwell 2003，第 9 版），第 12 至 13 頁。

4　[1891] AC 531 (HL).

5　見例如以下各案：*Ng Chi-fong v Hui Ho Pui-fun* [1987] HKLR 462; *Re Tsing Shan Monastery* [2003] 1 HKLRD 237，第 242 頁，以及 *Cheung Man Yu v Lau Yuen Ching & Ors* [2007] 4 HKC 314 (CA)，第 25 段。

6　見稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

(1) 旨在濟貧的信託；

(2) 旨在促進教育的信託；

(3) 旨在推廣宗教的信託；及

(4) 旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託。[7]

2.4 上表的淵源可追溯至 1601 年的英格蘭法例，那就是英格蘭《1601 年慈善用途法令》（Charitable Uses Act 1601）（又名《慈善用途法規》（Statute of Charitable Uses）或《伊利沙伯一世法規》（Statute of Elizabeth I））的弁言。[8]

2.5 各種特定的*"慈善宗旨"*類別，已隨着時日在普通法下演變爲包括以下各類宗旨：

- 濟貧；
- 促進教育；
- 推廣宗教；
- 成立屬公共性質的宗教團體；
- 促進健康；
- 賑濟災民；
- 救助殘障人士；
- 保護動物；及
- 保護環境。

2.6 有一些宗旨在法庭上已被認定爲在法律意義上*非*屬*"慈善性質"*，例子包括屬政治性質的宗旨[9]、促進機構創辦人或捐助人利益的宗旨、提倡某類運動（而非一般運動）的宗旨，以及爲某公司或行業屬下僱員提供運動場地、遊樂場地或獎學金的宗旨。[10]

---

7 [1891] AC 531 (HL) 第 583 頁。

8 *Halsbury's Laws of England*，卷 5(2)（2001 年再版），第 2 段。

9 Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第 167 頁。

10 見稅務局所發出的《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月）第 9 段中的討論，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf.

2.7　慈善組織一詞在普通法以及法規中的定義涵蓋範圍，在本諮詢文件第 5 章會有更詳盡的討論。

慈善地位所帶來的優惠

2.8　在法律上及經濟上來說，在香港法律下被認定爲屬 *"慈善"* 性質者可帶來多項優惠。

稅務優惠

2.9　獲認可爲屬公共性質的慈善機構或慈善信託的主要好處，便是根據《稅務條例》（第 112 章）的條文，慈善機構本身一般無須繳稅，而捐給該機構的捐款亦可作扣稅之用。（關於香港慈善組織及稅務的情況，更詳盡的討論見本諮詢文件第 10 章。）

慈善組織的免稅地位

2.10　香港稅務局備有一份申請免稅成功的機構名單[11]，這些機構可獲豁免繳稅，是因爲得到稅務局認可爲屬《稅務條例》（第 112 章）第 88 條所指的 *"屬公共性質的慈善機構或慈善信託"* 範圍內的機構。雖然該條例第 88 條載有一般的豁免繳稅規定，但如果某行業或業務是由某慈善組織經營，則經營所得的利潤，只在符合以下情況時方可獲豁免繳稅：

- 由該慈善組織經營的行業或業務所得的利潤，會純粹作慈善用途；及
- 該等利潤，不會大部分在香港以外地方使用；

並且必須符合以下其中一項規定：

- 該慈善組織所經營的行業或業務，是在貫徹該慈善組織的明文規定的宗旨時經營的；或
- 與該慈善組織所經營的行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該慈善組織正是爲他們的利益而成立的。[12]

---

[11] 這份名單的網上版本見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm.

[12] 《稅務條例》（第 112 章）第 88 條。

2.11　另一項規定是只有受香港法院司法管轄的慈善團體，即是在香港成立的慈善團體，或*“海外慈善團體的香港機構，例如根據《社團條例》第 4 條當作在港成立的社團或根據《公司條例》第 XI 部註冊的法團等”*，才可獲豁免繳稅。[13]

慈善捐款可獲稅項扣除

2.12　稅務局曾指出：

> “按一般理解，‘捐款’一詞是指一項餽贈。‘餽贈’是指在無須任何有值代價下轉移一項東西的業權。作爲餽贈，業權的轉移必須出於自願，而非因合約上的義務而轉移。再者，捐贈人不得收受任何實質利益作爲交換。”[14]

2.13　根據《稅務條例》（第 112 章）第 26C 條，納稅人可從他在某個課稅年度的應評稅利潤或應評稅入息中，扣除他所作出的*“認可慈善捐款”*（總額不少於港幣 100 元）。*“認可慈善捐款”*一詞，在該條例第 2(1)條中有界定，是指*“捐贈給根據第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項。”*該條例第 16D 條又容許須繳付利得稅的納稅人，就認可慈善捐款作出扣除。根據第 26C 條或第 16D 條作出的扣除，現時上限是應評稅入息或利潤的 35%。[15]

2.14　應強調者是此處所指的饋贈，必須是金錢上的捐贈。饋贈土地，或藝術品（被歸類爲*“動產”*），雖然正如下文所指出，可獲豁免繳付印花稅，卻不得作扣除入息稅之用。[16]

2.15　雖然就慈善捐款而言，免稅優惠是直接給予捐贈者而非慈善組織，但這些條文顯然可令慈善組織間接受惠，因爲它們在經濟效用

---

[13] 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

[14] 稅務局所發出的《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月），第 3 段，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。此文所引述的案例是 *Sanford Yung-tao Yung v CIR* [1979] 1 HKTC 1081.

[15] 《稅務條例》（第 112 章）第 16D(2)(b)或 26C(2A)(c)條。這個上限之數可年年不同。舉例來說，第 26C(2A)條述明：“就—— (a) 自 2002 年 4 月 1 日開始的課稅年度及之前任何課稅年度而言，……指明的百分率爲 10%；(b) 自 2003 年 4 月 1 日開始的課稅年度、自 2007 年 4 月 1 日開始的課稅年度，或該兩個課稅年度之間的任何課稅年度而言，……指明的百分率爲 25%；(c)自 2008 年 4 月 1 日或其後開始的任何課稅年度而言，……指明的百分率爲 35%。”

[16] Susan Collins，“爲善最樂”(The Rise of Charitable Giving)，《香港律師》（2001 年 4 月），文章由第 84 頁開始，有關部分（中文版）見第 87 頁。

上可令向慈善組織作出的捐款更具‘效益’，因而從捐款人的角度來看，捐款給慈善組織要比捐款給非慈善組織更有吸引力。

豁免繳付印花稅

2.16　向慈善組織作出非屬金錢形式的饋贈，例如饋贈土地或藝術品，可獲豁免繳付印花稅。[17]

享有慈善地位的其他好處

可獲豁免遵從某些法定的註冊或登記規定

2.17　慈善組織可獲豁免遵從某些法定的註冊或登記規定，例如無須根據《社團條例》（第 151 章）[18] 註冊爲社團或根據《商業登記條例》（第 310 章）[19] 登記。

豁免遵從禁止財產恆繼的規則

2.18　禁止財產恆繼的普通法規則訂明，一般而言饋贈或信託在某段期限完結之前必須*“歸屬”*原定的受益人，否則便會*“因有恆繼的傾向”*而無效。[20] 不過，贈予慈善組織的饋贈在這方面可享有特殊待遇。只要作出饋贈的目的屬慈善性質，法庭即樂於指定財產須作慈善之用。

2.19　在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 這宗香港案例中，賴恩德法官在裁定有關的饋贈是否爲慈善饋贈時述明：

> “這項饋贈，只在整體純粹作慈善用途時才會被裁定爲有效的慈善遺贈，若然有任何部分……是作非慈善用途，便會因違反禁止財產恆繼的規則而全然落空。”[21]

17　《印花稅條例》（第 117 章），第 44 條。見 Susan Collins 一文，同上，第 87 頁。

18　《社團條例》（第 151 章），第 5A(2)條。

19　《商業登記條例》（第 310 章），第 16(a)條。

20　Jean Warburton, *Tudor on Charities*（Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 149 頁，亦可參閱《財產恆繼及收益累積條例》（第 257 章）。該條例適用於 1970 年 3 月 13 日後生效的屬遺囑性質的產權處置。

21　[1984] 1 HKC 152，第 155 頁。

法庭有寬鬆的酌情決定權可裁定慈善饋贈有效

2.20　即使一份設定慈善饋贈的文書行文拙劣，法庭在裁定慈善饋贈是否有效時也會採取較寬鬆的做法。屬遺囑性質的產權處置，若是贈予慈善組織，則即使用詞有欠精確（在這種情況下，何謂精確用詞會由法庭決定），法院仍往往樂於裁定信託有法律效力或是‘有效’的。只要贈予慈善組織的饋贈能體現 *“一般的慈善意願”*[22]，即足以令該饋贈成爲有效。某些被認爲必須使用才能令其他形式的產權處置成爲有效的精確用詞，對於贈予慈善組織的饋贈來說，卻並非令其成爲有效的必要用詞。[23]

慈善宗旨的替代

2.21　如慈善組織的宗旨一開始便是無法貫徹或後來變得無法貫徹，法庭可代爲訂立盡量與原來慈善宗旨近似（即諾曼法語中 *“cy-près”* 之意）的新宗旨。與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法院可應律政司司長的申請，批准將饋贈按法院認爲適當的慈善目的而作處置的計劃。[24]（近似原則在香港的適用範圍及應用，在本諮詢文件第 11 章會作討論。）

成立慈善組織：可供採用的法律架構

2.22　在實務上來說，慈善組織必須通過一份規管文書而成立。[25] 所採用的文書類別，會視乎所擬成立的慈善組織的情況以及組織的發起人或創辦人的選擇意願而定。香港的慈善組織通常採用以下其中一種成立形式：

- 根據《公司條例》（第 32 章）成立爲法團的公司，可以是股份有限公司或擔保有限公司，又或者是在海外成立爲法團並根據《公司條例》第 XI 部註冊的公司；

22　Jean Warburton, *Tudor on Charities*（Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 452-453 頁。

23　這方面另有一些特別規定，例如慈善受託人只要取得大多數同意便可行事，但對於私人信託來說，除非信託契據另有訂明，否則受託人必須取得一致同意方可行事：*Re Whiteley* [1910] 1 Ch 600，第 608 頁；又例如爲期六年的時效期，適用於信託下的受益人，但不適用於檢察總長（在香港則是律政司司長）以慈善事務守護人身分所提出的訴訟：*AG v Cocke* [1988] 2 All ER 391。

24　見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。

25　稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），第 7 段，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

- 可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊的非屬法團的組織；
- 信託；或
- 由法規成立的法定團體，例如東華三院（根據法例第 1051 章成立）及保良局（根據法例第 1040 章成立）。

2.23 香港慈善組織的各種法律架構，在本諮詢文件第 6 章會有深入探討。

慈善組織的監管

2.24 在香港，政府對慈善組織的監管程度並不一致，視乎慈善組織屬哪一類別而定，可 *"由嚴格的法定全面監管"* 至對特定活動只作有限度的監察不等。[26] 這方面的監管情況下文會有簡略介紹。（相關議題的更全面討論，見本諮詢文件第 8 及 9 章。）

由法規成立的慈善組織

2.25 由法規成立並受其本身法例規管的慈善組織所受到的監管，是 *"既清晰又全面"*[27]，並且大部分列明於成立它們的條例之中。[28] 這些法定機構必須對如何運用其所有收益作出交代，就所有交易擬備及備存妥善的經審計帳目，而該等帳目須於任何合理時間可供機構的董事及行政長官爲此而委任的人士查閱。[29]

接受政府資助的慈善組織

2.26 接受政府資助的慈善組織（例如某些提供涉及福利、教育、醫療及藝術的服務的非政府組織）須受政府規管，由負責管轄它們的政策局或部門監管它們如何運用政府的資助。[30]

其他慈善組織

2.27 除下文所討論的監管機制另有規定外，其他各類慈善組織通常可以在各自的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作。[31] 這

---

26 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 5.3 段。
27 同上，第 5.4 段。
28 例子見《東華三院條例》（第 1051 章）附表所載的列有多項事宜的長清單。
29 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 2.4 段。
30 同上，第 5.4 段及 2.5 段。
31 同上，第 2.6 段。

些組織包括私人慈善組織、非屬法定亦非受資助的非政府慈善組織，以及在香港成立的海外慈善組織。

由稅務局進行監管

2.28 正如上文所指出，稅務局只負責慈善組織的免稅事宜，不負責爲慈善組織註冊，亦不負責監管慈善組織的行爲，而香港亦無法例規定慈善組織須提交年報或帳目以就其財務情況作出報告。反之，稅務局只會爲定期覆查個別組織的免稅地位而要求該組織提交帳目、年報或其他文件，以確保該組織仍屬慈善性質及其活動仍符合其宗旨。[32] 不過，稅務局指出，在現有法律之下，這項查閱慈善組織帳目的規定非屬強制性質。[33]

2.29 形式屬法團公司的慈善組織，通常每四年須向稅務局提交經審計的帳目一次，這是上文所提到的稅務局定期覆查慈善組織的程序之一。形式屬社團或非屬法團組織的慈善組織則只須提交帳目的自我核證副本。

由公司註冊處進行監管

2.30 公司註冊處本身不負責監管慈善組織。公司註冊處處長規定根據《公司條例》（第 32 章）成立爲法團的公司，每年均須向公司註冊處提交載有指定詳細資料的周年申報表。[34] 只有根據《公司條例》成立爲公司的慈善組織方須提交周年申報表。

律政司司長以“慈善事務守護人”（政府作爲監護人）身分作出的監管

2.31 香港律政司司長接替前律政司而肩負慈善事務守護人的職責。作爲慈善事務守護人，律政司司長是慈善法律程序的必然一方，並且代表有關慈善組織的實益權益或宗旨。[35] *“透過維護一般慈善利益，律政司司長爲慈善組織的監管及管控框架作出貢獻。”*[36]

---

32 《稅務條例》（第 112 章），第 51(1)條。

33 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），第 17 段，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

34 《公司條例》（第 32 章）第 107 條。

35 黃仁龍司長，“律政司司長擔任公眾利益維護者——延續與發展”（The Secretary for Justice As the Protector of the Public Interest: Continuity and Development），《香港法律學刊》（2007 年）第 37 期第 319 頁，有關部分見第 333 頁。亦見 *Halsbury's Laws of England*，卷 5(1)(2004 年再版)，第 516 段。

36 黃仁龍司長，“律政司司長擔任公眾利益維護者——延續與發展”，《香港法律學刊》（2007 年）第 37 期第 319 頁，有關部分見第 333 頁。

2.32 雖然律政司司長並非親自規管慈善組織的*“規管者”*，但《受託人條例》（第 29 章）第 57A 條賦權律政司司長在慈善信託遭違反或有需要更有效地管理慈善信託時採取行動。第 57A 條述明，法院可因應以下人士所提出的申請，提供法院認爲屬於公正並與慈善信託有關的濟助，或作出法院認爲屬於公正並與慈善信託有關的命令或指示：

(a) (i) 2 名或多於 2 名已獲律政司司長書面同意向法院提出申請的人；

(ii) 律政司司長；或

(iii) 全部或任何一名或多於一名受託人，或全部或任何一名或多於一名管理或聲稱管理慈善信託的人，或在其他情況下在該信託中有權益的人；而

(b) 該申請——

(i) 是就投訴違反該信託或投訴假定的違反該信託而提出的；或

(ii) 是爲更有效地管理該信託而提出的。

2.33 自 1997 年以來，律政司司長曾參與多宗涉及慈善組織的案件。[37]

由其他政府部門進行監管

2.34 除上述政府部門外，還有一些其他部門須就屬其範疇的慈善組織行使某些監管職能。這些部門包括：民政事務局（負責統籌康體政策及康體活動的設施）；教育局（負責監察教育服務的提供）；衞生署（負責確保醫護機構適合提供服務）。

---

[37] *Ng Chi-fong and Others v Hui Ho Pui-fun and Others* [1987] 4 HKLR 462*; Ip Cheung-kwok v Sin Hua Bank Trustee Ltd and Others* [1990] 2 HKLR 499*; HSBC Trustee (Hong Kong) Limited v Wilhelmina Wu and Others* (1997) HCMP 1861/1997*; HSBC Trustee (Hong Kong) Limited in their capacity as trustees of the Sir Robert Ho Tung Charitable Fund v Secretary for Justice and Others* (1999) HCMP 1975/1997*; Hong Kong Housing Services for Refugees Ltd v Secretary for Justice* (1999) HCMP 6007/1999*; To Kan Chi & Others v Pui Man Yau & Others* (1998) HCMP 2084/1994*; To Kan Chi & Others v Pui Man Yau and Others* (2000) CACV 32/1999*; Secretary for Justice v To Kan Chi and Others* [2000] 3 HKCFAR 481*; Fuijino Wong Annie Mei Mei & Others v Lauren Eiko Lai Ying Fujino & Others* (2004) HCMP 5179/2001 (志蓮淨苑一案)。

監管籌款活動

現時由社會福利署、影視及娛樂事務管理處以及其他主管當局作出的監管

2.35　慈善組織如有意透過在公眾地方舉行的活動（例如售旗日）籌款，必須首先根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 4(17)(i)條，向社會福利署申領公開籌款許可證。該條訂明，任何人 *"在公眾地方組織或參與任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或爲獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動"*，即屬犯罪，但按照社會福利署署長就爲慈善用途而進行的籌款、售賣或交換活動所發出的許可證而進行該等活動者，則屬例外。施加上述監管，目的在於限制妨擾公眾和維持秩序。[38]

2.36　涉及街頭售賣的慈善籌款活動，可能須受《小販規例》（第 132 章，附屬法例 AI）規管，並須預先向食物環境衞生署申領進行街頭售賣活動的臨時小販牌照。

2.37　同樣地，慈善組織如有意透過獎券活動籌款，則須根據《賭博條例》(第 148 章)第 22(1)(a)(i)條，向影視及娛樂事務管理處(“影視處”)處長申領牌照。這樣做的目的是限制賭博活動。[39] 根據《賭博條例》，持牌人如違反影視處批給獎券活動牌照時所施加的條件，即屬犯罪。違規人經定罪後，可處罰款$50,000 及監禁兩年。[40] 影視處亦可取消已發出的獎券活動牌照，並可在同一組織再次提出發牌申請時不予批准。

2.38　爲 *"確保籌款活動所得的收益不會被非法挪用"*，影視處及社會福利署均會要求許可證及牌照的申請人提供指定籌款活動的經審計帳目，作爲批准申請的條件。[41] 慈善組織如已獲社會福利署發給在公眾地方進行慈善籌款活動的公開籌款許可證，便須於籌款活動結束後 90 天內，就該等活動向社會福利署提交經審計的財務報表。至於售旗日以及捐款會用於香港以外地方的其他慈善公開籌款活動，有關組織應在許可證所指明的活動日期最後一天起計 90 天內，在最少一份本地中文報章及一份本地英文報章刊登經審計的帳目及核數師意見，而有關剪報的副本，則應同時提交社會福利署署長。

38　見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）第 3.5 段中的討論。

39　同上，第 3.2-3.5 段。

40　這是依據《賭博條例》（第 148 章）第 22(7)條。

41　見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）第 3.6 段。

不受政府監管的籌款活動類別

2.39　香港的慈善組織可以從事各種不在政府部門監管機制（例如上述由社會福利署或影視處施加的監管）範圍之內的籌款活動。不受監管的籌款活動類別，包括慈善拍賣、慈善舞會、音樂會、晚宴、步行、電影首影禮、傳媒表演節目，以及以郵寄、廣告或慈善電話熱線方式安排的公眾慈善籌款活動等。[42]

慈善組織的解散以及 *"近似"* 原則

2.40　稅務局已就慈善組織解散時資產的轉移或捐贈作出行政安排。在發給有意根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條要求免稅的慈善機構的指南中，稅務局述明該等慈善機構的規管文書所應載有的條款，其中之一須 "*說明在有關團體解散時如何處理餘下資產（餘下的資產通常應捐贈與其他慈善團體）*。"[43] 因此，根據第 88 條要求免稅的機構，應在機構的規管文書中加入此項說明條款，以供稅務局考慮。

2.41　若然一般慈善饋贈一開始便是無法執行或後來變得無法執行，法庭有權代爲訂立盡量與原來目的近似（即諾曼法語中的 *"cy-près"* 之意）的新目的。與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法院可應律政司司長的申請，批准將饋贈按法院認爲適當的慈善目的而作處置的計劃。[44] 這些問題的更深入討論，見本諮詢文件第 11 章。

42　同上，第 3.1 段。

43　見稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版）第 9(e)段，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc. htm。

44　見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。該條訂明："凡立遺囑人以信託以外的方式將其遺產的任何部分爲並無指明的慈善目的而饋贈或遺贈，則法院在應律政司司長的申請的情況下，有司法管轄權批准將該項饋贈或遺贈按法院認爲適當的慈善目的而作處置的計劃。"

第 3 章　監管香港慈善組織的規管框架中可察見的不足之處

引言

3.1　在上一章中，我們簡略探討過涉及香港慈善組織的現有法例及程序規定。在本章中，我們會重點說明這個監管機制在監管慈善組織及其籌款活動以及在支援慈善組織有效運作兩方面，有哪些可察見的不足之處。在本章所提出的每一個議題，均會在本諮詢文件隨後各章作更深入的討論。

香港慈善組織在監管方面的問題

3.2　我們之前在本諮詢文件已看到，香港可獲免稅的慈善組織數目近年急劇上升，而現時監管慈善組織的機制所存在的嚴重局限性亦因此日益明顯。申訴專員在 2003 年所發表的報告[1] 中，把政府對慈善組織的監管描述爲 *"既不全面也不周密，而且東拼西湊，缺乏成效。"*[2] 報告又指出，慈善組織在運作方面透明度和問責性不足，而現有的監管措施，既非涵蓋所有慈善團體，亦非涵蓋所有慈善籌款活動。[3]

3.3　從在香港運作的慈善組織的角度來看，現有的監管措施由多個不同的政府部門負責執行，而每個部門又在不同情況之下各自訂立規定和標準，這必然會造成某程度的混亂，並且無助於慈善組織的有效運作。

3.4　以上各點，以及現時監管慈善組織的機制中可察見的其他局限，下文會有討論。

慈善組織定義不合時宜

3.5　我們在上一章已看到，*"慈善組織"* 一詞在香港的定義，並非基於明確的法定定義，而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。這法例就是《1601 年伊利沙伯一世法規》(1601 Statute

---

1　申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）。
2　同上，第 6.1(c)段。
3　同上，第 5 章及第 6.1 段。

of Elizabeth I）的弁言（全文載於本諮詢文件第 5 章，並會在該章中作討論），當中用語古舊過時，並不切合現代情況。

3.6 關於慈善組織定義的最重要案例，公認是上議院法官於 1891 年在 *Pemsel* 案[4] 中作出的裁決。麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）在該案中爲闡釋慈善宗旨的四大主要類別（即濟貧、促進教育、推廣宗教，以及非屬這三類的任何其他宗旨）而提出的著名說法，雖然也可能會被視爲與現代看法脫節，但今天仍然適用。一些較近期出現的慈善宗旨，有很多都難免會歸入意思含糊的‘任何其他宗旨’類別，因而特別演變出一套關於慈善宗旨的案例法，但這套案例法卻是含糊不清，令人費解。[5]

3.7 這些問題和涉及慈善組織定義的其他議題，在本諮詢文件第 5 章中會有更深入的探討。

慈善組織的註冊欠缺統一協調的機制

3.8 正如第 2 章所指出，稅務局不負責爲慈善組織註冊，亦不負責監管慈善組織，而稅務局所編製的根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條取得免稅地位的機構名單，並不構成一份正式的慈善組織‘註冊紀錄冊’。這可能有以下危險：公眾（即潛在的慈善捐款人）或會因爲這些慈善組織已取得免稅地位並被列入該名單，所以覺得它們“*冠冕堂皇，似乎得到官方認可，但此非《稅務條例》的原意。*”[6]

3.9 我們會在第 7 章中探討是否有需要爲香港的慈善組織訂立妥善的註冊機制，以利便監管慈善組織，並且確保潛在的捐款人可確當知道個別慈善組織所屬地位。

慈善組織的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定

3.10 正如本諮詢文件的其他部分[7] 所論及，在香港成立慈善組織可採用各種不同的法律架構，包括法定團體、成立爲法團的公司、慈善信託及社團。雖然我們發覺可供慈善組織採用的各種法律形式未有出現特別問題（第 6 章會有更深入的討論），但我們留意到每一種組織架構，在組織成立之時及組織運作期間，均可以涉及不同的法例規

---

4 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531 (HL)，第 583 頁。

5 這看法最早是由上訴法院民事法庭庭長斯特代爾勳爵（Lord Sterndale, MR）於 1922 年在 *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258 (CA)案中提出，有關部分見第 266 頁。

6 此看法見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）第 5.12 段。

7 見本諮詢文件第 2 章及第 6 章。

定。在現有的監管機制之下，根據特定條例成立的法定慈善組織，可以受到嚴格的法定監管[8]，但其他類別的慈善組織，可能只是特定活動受到有限度的監管，又或者在某些情況中甚至完全不受監管。[9]

3.11 舉例來說，法定慈善組織須就如何運用其所有收益作出交代，就所有交易擬備及備存妥善的經審計帳目，而該等帳目須於任何合理時間可供組織的董事及行政長官所委任的人士查閱。[10] 接受政府資助的慈善組織（例如某些提供涉及福利、教育、醫療及藝術的服務的非政府組織）須受政府規管，由負責管轄它們的相關政策局或部門監管它們如何運用政府的資助。[11] 根據《公司條例》（第 32 章）成立的慈善組織須擬備經審計的帳目，以遵從該條例所訂的規定。不過，如慈善組織是以根據《社團條例》（第 151 章）註冊爲社團的形式而成立，情況便有不同。此外，既非法定亦非接受資助的慈善組織，可以在本身的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作。[12]

3.12 在第 8 章中，我們會探討香港慈善組織的管治、帳目及報告規定，並會提出一個改良的框架。

慈善籌款只受到有限度的監管

3.13 正如第 2 章所解釋，政府對慈善組織籌款活動的監管，只局限於那些須經社會福利署、食物環境衞生署或影視及娛樂事務管理處批准的活動，例如售旗日、街頭售賣及獎券活動。有報告指出。上述部門在其相關法例所賦予的權力下，監管籌款活動所得收益的運用，一直表現盡責，實在值得表揚，但這方面的監管，只能是片面和有限度的。[13] 至於一些其他形式的籌款活動，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，或以郵寄或廣告方式募捐的活動，卻無須受政府監管，因爲這些慈善募捐無須申領許可證或牌照。[14]

3.14 現時規管籌款活動的措施被認定有以下多種局限（我們會在第 9 章作進一步探討）：

---

8 例子見《東華三院條例》（第 1051 章）附表中載列有多項事宜的長清單。

9 例如不在公眾地方籌款或不舉辦獎券籌款活動的非法定慈善組織及非資助慈善組織。這些慈善組織所收到的慈善捐款款額，以及這些款項如何運用，均無須受政府的任何監管。見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 5.3 段。

10 同上，第 2.4 段。

11 同上，第 5.4 及 2.5 段。

12 同上，第 2.6 段。

13 同上，第 5.7 段。

14 同上，第 3.1 段。

- 從慈善組織的角度來看，有意進行某些籌款活動的慈善組織須向一個或多個政府部門提出申請以取得批准，但每個部門的程序和規定均有不同。

- 從公眾的角度來看，並無渠道可取得籌款活動的資料，亦無中央統籌的資訊站或熱線可就籌款活動作出查詢。

- 並無法例條文列出慈善組織進行籌款時須予遵從的詳細規定，包括關於內部監管、問責及透明度等問題的規定。雖然現時有一些關於籌款活動的一般指引和最佳實務手冊，但這些都是自願性質的指引，只是個別部門或主管當局經累積多年工作經驗而制訂，當中可能有重疊及缺漏之處，因此不能爲慈善組織提供一套有連貫性的指引。

3.15 我們又關注到，現時對世界其他地方或中國內地偏遠地區的捐款（例如爲四川地震賑災而捐出者），在核實工作方面會有困難。我們認爲除了政府須加強這方面的監管外，也要多注意慈善組織的核數師就所得捐款而進行的審計工作。

3.16 另外有報告建議，可在監管機制中加入關於捐款人透明度的若干規定，以提供誰曾向慈善組織捐款、捐出多少、作甚麼用途及有甚麼期望等方面的資料。[15] 經考慮後，我們認爲無須將捐款人透明度列作議題。我們反而認爲保護捐款人的個人資料及私隱至爲重要，因爲部分捐款人會希望爲善而不揚名。

結論

3.17 有多個海外司法管轄區已爲慈善組織訂立全面的法例（本諮詢文件隨後各章會有討論）。香港與這些司法管轄區相比，在慈善組織的成立、規管及籌款活動等方面，顯然欠缺統一協調的立法框架。正如我們在上文所見，視乎慈善組織屬於甚麼類別而定，香港的政府監管可由嚴格的法定監管至對特定活動只作有限度監察不等。[16] 此外，既有的監管職能是由多個不同的主管當局分擔，非常不便，而且每個主管當局也有自己的一套規定。

---

[15] 亞洲基金會，*Report to the Hong Kong Leadership Council of the Asia Foundation: More Effective Philanthropy in Hong Kong – Findings and Recommendations*（2006 年 11 月 13 日修訂），第 1 至 2 段。

[16] 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 5.6 段。

3.18　特別是公眾如要核實自己有意捐助的機構是真正的慈善組織而非魚目混珠者，又或者要確保自己有意捐出的金錢會用得其所，現時能夠取得的資料並不多。

3.19　我們在本諮詢文件隨後各章所提出的建議，目的正是處理並糾正這些可察見的不足之處。

第 4 章　其他司法管轄區的慈善法概覽

引言

4.1　在本章中，我們會概略地檢視多個其他司法管轄區關於慈善組織的法律，而這些司法管轄區大多數已在這方面引入成文法例。在隨後幾章的適當段落，我們也會較爲全面地探討關於這些法律模式的若干事宜。雖然這些司法管轄區的背景及情況在某些方面與香港會有所不同，但就慈善組織而言所引起的問題和議題則大致上一樣。

澳大利亞

4.2　雖然澳大利亞曾努力嘗試改革慈善法[1]，但除了制定《2004年擴闊慈善宗旨法令》（聯邦）（Extension of Charitable Purpose Act 2004 (Commonwealth)）外，至今仍未見有任何重大改革得以落實[2]，而該法令主要是關乎慈善組織的定義。然而，不同的州份及地區曾對規管法團組織、籌款及慈善博彩的法例作出零碎的改革；此外，在促使已獲免稅及可獲扣稅的實體遵守稅務規定的措施方面，也有一些漸進式的發展。

4.3　在澳大利亞，不論各州還是聯邦的慈善法，對慈善組織的定義均緊密依循 1601 年伊利沙伯女皇時代的《慈善用途法規》（Statute of Charitable Uses）中的弁言。此外，在聯邦法院與各州的法院中，一貫使用英格蘭的案例作爲澳大利亞有關法律的基礎。麥格里哥-龍廸斯（McGregor-Lowndes）教授將澳大利亞在普通法下的情況簡述如下：

---

[1] 例子見工業委員會（坎培拉），*Charitable Organisations in Australia*，第45號報告書，AGPS (1995年)；*Inquiry into the Definition of Charities and Related Organisations*，見 http://www.cdi.gov.au；稅務委員會，*Consultation on the Definition of a Charity – A report to the Treasurer* (2003年)，見 http://www.taxboard.gov.au；*Senate Economics Committee Report*（2008年)，見 http://www.aph.gov.au/senate/committee/economics_ctte/charities_08/index.htm。
一名評論者曾指出："澳大利亞的各項研究及報告書一共引起了 12,920 頁的公眾意見書、進行了 56 天的聽證會、45 次實地探訪，以及發表了 1,334 頁官方報告……。" M McGregor-Lowndes, "Australia: critical drivers, barriers, outcomes and unresolved issues and future challenges"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表，第 2 頁。

[2] McGregor-Lowndes 教授，出處同上，在第 3 頁中繼續說："曾研究慈善組織的工業委員會，在一份長篇而且內容廣泛的 1995 年報告書中，就〔澳大利亞稅務局〕所訂規例的不一致和差勁狀況，以及就慈善法的不確定性，作出了多項裁斷，並提出多項建議。聯邦政府卻從來沒有正視這些建議，部分原因是該報告書發表的時候，正值政府出現人事變遷。一些已獲識別爲需予改革的基本議題，例如會計標準、全國通用的法律格式及籌款安排等，仍然有待注視。"

> “各州法院主要在審理涉及慈善信託的監管、遺囑中的產權處置、籌款的規管，以及關於當地稅款豁免的法規等案件時，提述到慈善組織的定義問題。聯邦法院所審理的案件，則大部分屬於聯邦入息稅法例下豁免‘慈善機構’稅款的案件。三十年來，上訴至最終上訴法院的唯一重要慈善法案件，是 *Commissioner of Land Tax (NSW) v Joyce* 一案。該案主要關乎慈善受託人就稅務豁免而言可否算是一個‘機構’。由於欠缺活躍的新案例，這方面的普通法開始顯現出僵化的跡象，況且我們也沒有像慈善事務委員會一樣的半司法機構，推廣在現今環境下對慈善組織的新理解。”[3]

4.4 理論上，監管慈善信託的工作是由各州的檢察長負責，但實際上是由澳大利亞稅務局（Australian Taxation Office）擔任最近似國家規管機構的角色。不過，稅務局並沒有規定獲其認可的慈善組織必須提交關於財務或其他方面的周年報告。澳大利亞稅務局自 2000 年起才開始編制一份註冊紀錄冊，列出具免稅地位的慈善組織。

加拿大

4.5 加拿大各省份有權根據加拿大憲法監管慈善組織。然而，實際上規管慈善組織的主要機構，是聯邦稅務機關，即加拿大稅務局（Canada Revenue Agency）。這是因爲就免繳入息稅和可向捐獻者提供稅項抵免（兩項給予慈善組織的主要利益），是由聯邦的《入息稅法令》（Income Tax Act）作出規定。團體可向加拿大稅務局申請註冊爲慈善組織，而加拿大稅務局轄下的慈善組織理事會可對註冊的慈善組織進行審計及執行行動。

4.6 在加拿大，只有安大略設有監管慈善組織的正式機制。公共監護人及受託人辦事處（Office of the Public Guardian and Trustee）對慈善組織行使某些監管權力，主要是在受託人的受信責任方面。有些省份主要是在管控非牟利機構籌款活動的事宜上訂有法例條文。[4]

4.7 加拿大只有很少法庭案件確立慈善的定義。在過去幾十年來，加拿大最高法院只聆訊過三宗關於慈善法的案件。要透過加拿大

---

[3] McGregor-Lowndes，同上，第 2 至 3 頁。

[4] 根據聯邦法例，有些省份可發牌予進行慈善活動的組織，容許它們利用獎券活動或與賭場合作以籌募經費。在這類發牌機制下，各省份確立了不同的資格規則，而每一省份亦就何謂慈善訂立了不同的準則，見 B Wyatt, “Overview from Canada”，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表，第 4 頁。

的法院來發展慈善法，亦有不少障礙。[5]

4.8 加拿大亦曾考慮設立一個新形式的規管機構，其性質和設計類似英格蘭與威爾斯的慈善事務委員會。然而，有人指出了一個根本問題，就是這種模式不符合加拿大的憲政架構。[6]

英格蘭與威爾斯

4.9 《2006 年慈善法令》（Charities Act 2006，下稱 "英格蘭《2006 年法令》"）界定了何謂慈善組織及慈善宗旨，並訂立了慈善組織的規管框架。這是對慈善法例的重大革新。英格蘭《2006 年法令》的摘要說明記載，該法令源自對慈善組織及其他非牟利機構的法律和規例的一次檢討，該次檢討是在 2001 年由首相因應廸根委員會（Deakin Commission）的報告書[7] 而委託進行的。該報告書提出多項倡議，其中一項就是改革慈善法。[8]

4.10 英格蘭《2006 年法令》會分階段生效。該法令訂立的規管框架如下：

---

5 "針對規管者拒絕將慈善組織註冊或將其註冊移除的裁定而提出的上訴，不會在審訊案件的法庭上展開聆訊，而是基於有關裁定的紀錄在聯邦上訴法院中進行。納稅人可透過加拿大稅務局內部不拘形式的上訴機制展開其上訴，然後進一步上訴至加拿大稅務法庭，但被拒註冊爲慈善組織或其慈善地位被撤銷的機構如欲提出反對，途徑卻不一樣。在加拿大第二高級的聯邦法院席前進行聆訊，所牽涉的費用及繁文縟節是令人卻步的，只有最富有的人才可以負擔。至於規管者所作出的其他裁定，則在大部分情況下由聯邦法院的案件審訊法庭對其進行司法覆核。不過至今仍未有任何這類司法覆核案件出現，主要原因是該等其他種類的裁定，對於大部分慈善組織來說是沒有多大影響的。" 見 B Wyatt，同上，第 5 頁。

6 "正如本文較早前指出，按照憲法監管慈善組織的主要責任是由各省份肩負的。聯邦政府對慈善組織所具有的權限純粹來自以下事實：在《入息稅法令》這條聯邦法規下，慈善組織獲給予一些利益。因此，慈善組織理事會的職責實質上只限於確保某一組織符合資格（及維持其資格）以獲得這些利益。然而，鑑於大部分組織只是爲了這些利益而尋求慈善地位，聯邦的責任在事實上（如非在法律上），變得至爲重要。
相對而言，英格蘭與威爾斯的慈善事務委員會的一項重要職責是確定慈善組織的受託人對注入慈善信託的財產履行其受信責任。在加拿大的憲法下，這項職責是在各省份的獨有管轄權的範圍內。……鑑於加拿大的政治架構，這樣的模式是不大可能出現的。" 見 B Wyatt，同上，第 9 頁。

7 志願組織界前景委員會，*Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century* (1996 年)，亦稱爲 *"Deakin Report"*。

8 由國家檔案室於以下網頁提供：http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/50/contents。
策略小組新聞稿，"Prime Minister Announces Voluntary Sector Review"，2001 年 7 月 3 日，CAB 128/01。英格蘭《2006 年法令》落實了策略小組大部分獲接納的建議，餘下的亦已透過其他法例或行政措施落實。
應予注意的是，在較近期，一項將過往的慈善法例合併的新《慈善法令草案》（Charities Bill）於 2011 年 3 月提交英國國會。作爲這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文（包括第 1 至 9 條，第 11 至 44 條）和一些附表被廢除。然而，《2006 年慈善法令》第 3 部（關於慈善、仁愛或博愛機構的經費）的主體條文預計將會不受影響。

(a) 第 1 部界定何謂 *“慈善組織”* 及 *“慈善宗旨”*。

(b) 第 2 部第 1 章是規管慈善組織的條文。該章成立一個屬法人團體的全新慈善事務委員會（Charity Commission），並列明其目標、職能及職責，又廢除現有的慈善事務專員（Charity Commissioner），將其職能、權利及法律責任轉移至新的慈善事務委員會[9]（方向是將規管責任，包括決定申請者是否具慈善性質的責任，從稅務機關轉移至一個較爲獨立的機構）。[10]

(c) 第 2 部第 2 章成立新的慈善事務審裁處（Charity Tribunal），負責聆訊針對新的慈善事務委員會的裁定而提出的上訴（爲覆核屬規管性質的裁定而提供法院系統以外的另一選擇），並聆訊慈善事務委員會或檢察總長所轉介的案件；然而，任何一方當事人可針對審裁處的裁決向高等法院提出上訴（第 8 條）。

(d) 第 2 部第 3 章就慈善組織的註冊作出規定（這被視爲有效率規管制度的重要基礎，而讓公眾可以查閱註冊紀錄冊則旨在提高透明度）。

(e) 第 2 部第 8 章引入 *“慈善法團機構”*（*Charitable Incorporated Organisation*）這個新概念。這類機構可成立爲有限法律責任或無限法律責任的機構，但只可爲慈善宗旨而成立。英國政府預期這種新法律架構較適合於貫徹慈善宗旨及精簡管治，亦可減少受託人所須承擔的個人法律責任和減省規管重責。

---

9 “就大部分目的而言，該委員會現時所具有的司法權限及所行使的權力與高等法院是一致的，而慈善事務專員在進行關乎慈善組織的法律程序方面所獲賦的權力，與檢察總長相同。” 見 K O'Halloran, "Regulatory Reforms: England & Wales, Ireland, Northern Ireland and Scotland"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表，第 2 頁。

10 K O'Halloran，同上，在第 6 頁評論說：“由規管框架中的哪一個機關負責施行公益準則這個問題，對慈善組織以及對慈善界的發展都是至關重要的。若爲了符合傳統的監察角色，有關責任由稅務機關承擔，則在某程度上該項準則是以排除其他目的的方式運作的，因爲稅務機關的存在理由是要它保障及盡量擴大國家的稅收基礎。這一點已獲英國的各司法管轄區以及愛爾蘭承認屬實，以致在其慈善法改革的過程中出現一個結果，就是從稅務機關移除這項責任，轉而將之授予一個較爲獨立的政府機構。在英格蘭與威爾斯以及北愛爾蘭，立法機關已將高等法院的有關權力賦予該機構，但蘇格蘭和愛爾蘭則沒有這樣做。”

(f) 爲了良好管治而作出規管，法例（第 2 部第 9 章，第 19 至 21 條）訂有關於慈善受託人的免任、暫時停任、報酬及取消資格等條文。法例亦就法庭及委員會向慈善組織提供協助及作出監管等事宜作出規定，亦授予法庭及委員會某些權力，例如第 26 條所訂的進入處所及檢取文件的權力。

(g) 英格蘭《2006 年法令》第 3 部所作出的各項規定當中，包括對 *"公開慈善募集"* 採取統一的處理手法，並更廣泛地對籌款活動作出規管。[11]

4.11 值得一提的是由《1993 年慈善法令》開始，高等法院及檢察總長保障、監管及修訂慈善信託的傳統普通法權力，[12] 已大部分透過法例轉移至慈善事務委員會或由該委員會承擔。[13] 高等法院及檢察總長（Attorney General，或蘇格蘭的 Lord Advocate）的職責不斷縮減的情況，亦同樣在愛爾蘭及蘇格蘭顯現出來。

愛爾蘭

4.12 長久以來，規管愛爾蘭慈善組織的主要法例是 1961 年及 1973 年的《慈善法令》（Charities Acts of 1961 and 1973），經由《2002 年社會福利（雜項規定）法令》（Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2002）修訂。這是一套依循英格蘭《1960 年慈善法令》模式的保守機制。牽頭的規管機關是稅務委員會（Revenue Commission），而慈善捐款及遺贈事務專員（Commissioners of Chariable Donations and Bequests）則擔當監察及支援的角色。

---

11 該部的大部分條文旨在落實內政部的建議——引入統一制度以在英格蘭與威爾斯全境規管公開慈善募集：見內政部文件，*Public Collections for Charitable, Philanthropic and Benevolent Purposes* (2003 年)。K O'Halloran 亦曾評論說："政府現時在所有司法管轄區的政策都是將所有關於籌款的法律歸入慈善的主體中，讓領導的規管機構監管籌款的手法，但在決定是否使用其保留的權力以引入強制性的規管之前，亦會靜待慈善界努力發展一套自我規管籌款手法的有效方案，並檢討其成效。"見 K O'Halloran，同上，第 13 頁。

12 "官方就慈善組織而具有古老的國家監護司法權限，以及對慈善組織提起法律程序的權利，已由司法大臣轉移至檢察總長。這些權力曾被容易爲'在理論上是沒有限制的'，因爲該等權力'源自官方爲不能照顧自己的人所直接負起的責任'。然而，檢察總長在行使國家監護權力以進行保障或監管時，其傳統角色已不再能夠在英國或愛爾蘭的任何司法管轄區中充分運作。" 見 K O'Halloran，同上，第 15 頁。

13 見 K O'Halloran，同上，第 14 頁。

4.13 經過當局對慈善界的研究，加上愛爾蘭律師會、愛爾蘭法律改革委員會以及社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部的改革呼籲，[14]《2009 年慈善法令》(Charities Act 2009，下稱“愛爾蘭《2009 年法令》”)於 2009 年 3 月得以制定。社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部在 2007 年 4 月發表《慈善法令草案》時，認定以下所列者爲主要的政策改革議題：

- “愛爾蘭的慈善界沒有受到規管。
- 這情況實質上表示現時沒有機構：
  - 以監管該界別爲特定目標
  - 具有備存慈善組織註冊紀錄冊或將該界別置於規管監察之下的法定權力。
- 因此，現時愛爾蘭沒有註冊慈善組織這類團體。
- 沒有法例界定何謂‘慈善組織’。
- 沒有關於下列事項的可靠資料：
  - 活躍慈善組織的數目
  - 這些慈善組織的財力
  - 它們如何運用其資金。”[15]

4.14 愛爾蘭《2009 年法令》中所述的規管框架如以下所列：[16]

(a) 第 1 部界定“慈善宗旨”的意義。

(b) 第 2 部成立新的慈善組織規管局（Charitable Regulatory Authority，下稱“規管局”）：將稅務機關對慈善組織的規管責任（包括申請者是否屬慈善性質的責任）轉移至一個較爲獨立的機構，並將歸屬於檢察總長而與慈善組織有關的所有職能轉移給規管局（第 38 條）。[17]

(c) 第 3 部透過下列方法規管慈善組織：

---

14 愛爾蘭律師會，*Charity Law: The Case for Reform* (2002 年)；社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部，*Establishing a Modern Statutory Framework for Charities* (2003 年)；愛爾蘭法律改革委員會，*Legal Structures for Charities* (2006 年)。

15 愛爾蘭政府，*Revised European Social Charter 6th National Report on the implementation of the European Social Charter (revised)*，2009 年 9 月 25 日。見以下網頁：http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/reporting/statereports/Ireland6_en.pdf

16 愛爾蘭《2009 年法令》連同 1961 年及 1973 年的《慈善法令》以及《1962 年街頭及逐戶募捐法令》（Street and House to House Collections Act 1962），現已爲慈善組織訂定了一個綜合的規管架構。

17 見 K O'Halloran，同上，第 6 頁。

- 設立慈善組織註冊紀錄冊，所有慈善組織均須註冊；[18]
- 將沒有註冊的慈善組織在愛爾蘭進行活動訂爲罪行；[19]
- 如某慈善組織的名稱很可能會令公眾誤解其宗旨或活動，授權規管局拒絕將該組織註冊；[20]
- 施加責任，規定須備存妥善帳目以供查閱，並須製備周年帳目報表；[21]
- 規定慈善組織向規管局提交周年活動報告，並供公眾查閱；[22] 及
- 爲良好管治而作出規管，訂立關於取消慈善受託人資格的條文等。[23]

(d) 愛爾蘭《2009 年法令》第 4 部訂定條文，透過下列做法保障慈善組織：

- 調查慈善組織的事務，[24]
- 進入及搜查處所，[25] 及
- 授權高等法院作出命令以保障慈善組織。[26]

(e) 第 5 部成立慈善事務上訴審裁處（Charity Appeals Tribunal），負責聆訊針對規管局的裁決而提出的上訴，這是覆核規管性質的裁定的一個較爲廉宜和快捷的途徑；[27] 及

(f) 第 6 部所處理的各項事宜當中，包括愛爾蘭慈善捐款及遺贈事務專員公署的解散，以及專員的職能、土地及其他財產轉移至規管局。

---

18 愛爾蘭《2009 年法令》第 39 條。
19 愛爾蘭《2009 年法令》第 41 條。
20 愛爾蘭《2009 年法令》第 42 條。
21 愛爾蘭《2009 年法令》第 47 及 48 條。
22 愛爾蘭《2009 年法令》第 52 及 54 條。
23 愛爾蘭《2009 年法令》第 55、90 及 91 條。
24 愛爾蘭《2009 年法令》第 64 條。
25 愛爾蘭《2009 年法令》第 69 條。
26 愛爾蘭《2009 年法令》第 74 條。然而，K O'Halloran 述說，“由於幾乎沒有任何條文處理高等法院的有關權力，我們假定該法院在慈善組織的事務方面的傳統及日趨邊沿化的角色仍大致上會維持不變。”見 K O'Halloran，同上，第 15 頁。
27 然而，條文訂有就法律觀點向高等法院提出上訴的權利（愛爾蘭《2009 年法令》第 80 條）。

4.15　值得一提的是，愛爾蘭《2009 年法令》沒有像某些司法管轄區一樣引入慈善法團機構的概念，亦沒有改革關於籌款活動的法律。這類活動一向由法例條文管限，而有關條文與慈善法沒有甚麼關連，也不是特定適用於慈善組織。[28] 與英格蘭及蘇格蘭的相應法律的不同之處，在於愛爾蘭《2009 年法令》有內置條文規管慈善界透過代表小組作出持續捐獻的事宜。[29]

新西蘭

4.16　在制定《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005，下稱"新西蘭《2005 年法令》"）並成立慈善事務委員會（Charities Commission）之前，稅務局設有制度供機構申領確認書，以確認它們基於慈善理由而符合免稅資格。然而，沒有法律條文規定它們必須這樣做，因此很多實體都只是自稱爲慈善組織。[30] 新西蘭《2005 年法令》在 2005 年 4 月獲批准訂立，其立法原意是規管和監察新西蘭的慈善界。

4.17　由新西蘭《2005 年法令》成立的慈善事務委員會（下稱"委員會"），負責評估任何實體爲取得慈善地位而提出的申請。具慈善地位的實體可受惠於兩項財政上的好處。直接的好處是慈善信託可獲豁免入息稅，而間接的好處是註冊慈善信託的捐款人可取得稅項抵免。[31] 新西蘭《2005 年法令》的規管框架如下：

(a) 第 1 部成立委員會，並列出其職能、權力和責任；

(b) 第 1 部第 4 及 5 條界定 *"慈善實體"* 及 *"慈善宗旨"*；

(c) 第 2 部第 1 分部就某些事宜作出規定，其中包括社團、機構，及信託的受託人註冊爲慈善實體，以及此等慈善實體的註冊撤銷等事宜；及

(d) 第 2 部第 2 分部就委員會作出某些規定，其中包括委員會

28　K O'Halloran，同上，第 12 至 13 頁，見註腳 55："《2009 年法令》中唯一提述籌款之處是第 97(1)條，該條保留就慈善籌款訂立規例的權力。"

29　第 36 條規定："小組的職權範圍可包括就以下事宜作出評論或建議：新規管機構的表現、歐洲聯盟或國際上出現而影響到該規管機構的任何發展、該機構可就有關成本計算而有建設性地採取的措施、該機構發出或擬發出的任何政策、文件、指引或行爲守則、慈善界的某範疇或方面的表現，以及評估透過行爲守則規管慈善籌款活動的行政管理和運作有多大成效。"

30　T Garrett, "Establishing a Charities Commission in New Zealand"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表，第 1 頁。

31　因慈善地位而在財務上享有的好處，由《2007 年入息稅法令》而非由《2005 年慈善法令》管限。見 M Gousmett, "An Overview of the Main Policies used to Encourage Philanthropy in New Zealand"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表，第 4 頁。

的規管職責如下：

(i) 規定慈善實體或其他人士履行某些責任，例如慈善實體擬備周年報表的職責（第 41 條）；

(ii) 授權委員會對任何慈善實體或有關人士進行審查及研訊，並將不遵從委員會所發出的通知訂爲罪行（第 50 及 52 條）；

(iii) 授權委員會向慈善實體發出警告通知（第 54 條）；

(iv) 授權委員會施加行政處分（第 58 條）；

(v) 就針對委員會的裁定而向高等法院提出的上訴，訂定有關上訴權利的條文（第 59 條）；及

(vi) 在等候上訴裁決期間授權高等法院作出臨時命令（第 60 條）。

蘇格蘭

4.18 在蘇格蘭，以法例規管慈善組織是比較近期的事。這方面的首項法例是在 1992 年生效的《1990 年法律改革（雜項條文）（蘇格蘭）法令》（Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990）的第 1 部。稅務委員會（Revenue Commission）是主要的規管機構，負責裁定慈善地位和免稅資格。[32] 檢察總長對慈善組織行使傳統的國家監護職權一事，在蘇格蘭未有所聞，但蘇格蘭的檢察總長（Lord Advocate）確獲賦予這方面的一些相類責任。[33]

4.19 不過，蘇格蘭在對慈善法進行檢討後，[34] 便制定了新的規管框架，載列於《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下稱“蘇格蘭《2005 年法令》”）之內：

(a) 成立一個獨立的新領導規管機構，名爲蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator）：將稅務機關的規管職責（包括裁定申請者是否具慈善性質的職責）

---

32 K O'Halloran，同上，第 1 頁。

33 K O'Halloran，同上，第 16 頁（註腳 75）。

34 蘇格蘭慈善法檢討委員會，*Charity Scotland: The Report of the Scottish Charity Law Review Commission*（2001 年）。

轉移至一個較爲獨立的機構（第 1 部第 1 章）；

(b) 第 7 條載列 *“慈善宗旨”* 的準則（第 7 條）；

(c) 設立蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊（第 1 部第 2 章）；

(d) 就查閱資料及資料披露，作出規定（第 1 部第 3 章）；

(e) 就蘇格蘭慈善組織規管專員公署的監管職責及其他事項，作出規定（第 1 部第 4 章）；

(f) 授權最高民事法院在慈善組織出現行爲失當、管理不善或作出失實陳述時進行規管（第 34 條）；

(g) 備存帳目及匯報事宜的職責（第 1 部第 6 章）；

(h) 引入蘇格蘭慈善法團機構（Scottish Charitable Incorporated Organisation），此類機構的形式與英格蘭相應的機構類似，旨在精簡管治，減輕受託人的個人法律責任以及減省規管重責（第 1 部第 7 章）；

(i) 爲良好管治而作出規管：關於慈善受託人的職責、報酬及取消資格的條文（第 1 部第 9 章）；

(j) 成立蘇格蘭慈善事宜上訴小組（Scottish Charity Appeals Panel），這是覆核規管性質的裁定的一個較爲廉宜和快捷的途徑（第 1 部第 10 章）[35]；及

(k) 修改規管籌款的機制（第 2 部）。[36]

新加坡

4.20 在 2006 年，新加坡的規管慈善團體與公益機構跨部委員會（Inter-Ministry Committee on Regulation of Charities and Institutions of a Public Character，下稱“跨部委員會”）對新加坡的慈善團體規管架構進行了一次重大的檢討。[37] 新加坡政府在同一年份完全接納了跨部委員會所提出的建議。[38]

---

[35] 訂有針對上訴小組的裁決向最高民事法院提出上訴的權利（第 78 條）。

[36] 公開慈善募集（public charitable collections）已在《1982 年公民政府（蘇格蘭）法令》（Civic Government (Scotland) Act 1982）第 119 條下受到規管；而街頭及逐戶募捐的申請則向當地的主管當局提出，或在某些情況下向蘇格蘭的國務大臣提出。

[37] 見以下網頁：http://app1.mcys.gov.sg/PressRoom/TheInterMinistryCommitteeOnTheRegulationOf.aspx

4.21　在新加坡，規管慈善團體的現有法律載於《慈善法令》(Charities Act)（第 37 章）。爲了實施跨部委員會的建議，該法令經由《2007 年慈善團體（修訂）法令》（Charities (Amendment) Act 2007）作出大幅修訂。[39] 新加坡的《慈善法令》就慈善團體的註冊、行政管理及其事務作出規定，亦就慈善團體與公益機構的規管、爲慈善團體或其他機構進行的籌款活動的規管以及如何提出籌款呼籲等事宜作出規定。

4.22　現將該法令中的規管框架列出如下：

(a) 第 I 部第 2 條界定多個詞語，其中包括 *"慈善團體"* 及 *"慈善宗旨"*；

(b) 第 II 部就慈善總監（Commissioner of Charities，下稱 "總監"）的委任作出規定，並列出其工作目標和一般職能；

(c) 第 IIA 部成立慈善理事會（Charity Council），在慈善界中推廣良好管治及自律；

(d) 第 III 部就慈善團體的註冊及對慈善團體進行的研訊，作出規定；

(e) 第 IV 部訂立多項規定，其中包括規定慈善團體須備存會計紀錄、製備周年帳目報表及周年報告，並就公眾查閱周年報告等事項作出規定；

(f) 第 VI 部就以下事宜作出規定：財產的運用、近似原則，以及由法院及總監扶助和監管慈善團體，措施包括受託人的暫時停任、免任及取消資格等；

(g) 第 VII 部管控慈善團體的籌款活動；

(h) 第 VIII 部禁止未取得許可證而呼籲公眾人士捐款；及

(i) 第 VIIIA 部就界別管理人（Sector Administrators）的委任作出規定；界別管理人在他們各自所負責的界別中協助總監監督慈善團體與公益機構，至於他們負責哪一個界別則由有關部長在憲報中指定。

社會發展、青年及體育部，傳媒新聞稿 02/2006 號。

[38] 見以下網頁：http://app1.mcys.gov.sg/Portals/0/Summary/pressroom/9-2006.pdf
社會發展、青年及體育部，傳媒新聞稿 09/2006 號。

[39] 社會發展、青年及體育部，傳媒新聞稿 09/2006 號，第 5 段：有些建議不涉及法例修訂。

4.23 社會發展、青年及體育部（Ministry of Community Development, Youth and Sports）轄下的慈善總監是主要的規管者，並由界別管理人加以輔助。每名界別管理人負責特定的慈善界別，計有：社會服務、健康護理、教育、藝術與傳統、社區與體育。[40] 與此並行的還有由慈善事務理事會領導的人民界別，負責推廣良好管治及自律，並就重大的的慈善議題向總監提供意見。

南非

4.24 南非的法律制度是羅馬荷蘭法與英格蘭普通法混合的制度。因此，在南非發展出來的慈善信託法律頗具特色，當中包含一些與英格蘭普通法司法管轄區所具有的相同元素。

4.25 1994 年，曼德拉總統委出南非稅務結構調查委員會（Commission of Enquiry To Investigate the Tax Structure of South Africa）。這個委員會的第九號中期報告書所處理的純粹是影響非牟利機構的財政議題，[41] 結果導致慈善組織在入息稅及有關財政事宜上的法例經歷重大變更。[42]

4.26 在南非，慈善組織由南非稅務局的免稅組（South African Revenue Service's Tax Exemption Unit，下稱"免稅組"）與國立社會發展部的非牟利機構專員公署（National Department of Social Development's Directorate of Non-Profit Organisations，下稱"專員公署"）共同規管。

4.27 爲了確保有專門及劃一的待遇以及防止作弊，當局特地成立免稅組，以根據《入息稅法令》（Income Tax Act，1962 年第 58 號法令，下稱"南非《1962 年法令》"）裁定免稅申請和對免稅機構進行每年評估。因此，免稅組根據南非《1962 年法令》受託負責規管慈善組織的工作，並負責慈善免稅地位的註冊及撤銷事宜。

4.28 專員公署根據《非牟利機構法令》（Non Profit Organisations Act，1997 年第 71 號法令，下稱"南非《1997 年法令》"），將該類機構註冊。制定該法令的目的是透過創立一個能令該類機構興旺發展的環境，以及在管治、問責性及透明度方面設立和維持一套完備的標準來

---

40 慈善總監，*Commissioner of Charities Annual Report for the Year Ending 31 December 2006*，第 3 段。亦見 Low Puk Yeong, "Singapore Charity Regulatory Framework"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表，第 7 頁。

41 M Parker and M Katz, "Reforming the Regulation of Charitable Organisations: the South African Perspective"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表，第 2.1 至 2.4 段。

42 南非《1962 年法令》中經修訂的第 30 條引入了*"公益機構"*及*"公益活動"*這兩個概念。

鼓勵和支持這類機構。南非《1997 年法令》第 2 章爲創立一個令該類機構得以發展的環境而訂立了一些措施。[43]

4.29 南非的非牟利機構可以有三種法律模式，而規管框架則有四個級別。因此，在不同的規管級別內，機構可能要遵從各項不同的規定及規例。[44]

4.30 在第一級別內，這類機構可屬下列其中一種法律模式：

(a) 在普通法下的志願組織（通常是以社區爲基地的小型機構）；

(b) 根據《1988 年信託財產管制法令》（Trust Property Control Act 1988）及普通法成立的信託；及

(c) 根據《1973 年公司法令》(Companies Act 1973)第 21 條（"*並非爲牟利而成立爲法團的組織*"）成立的擔保有限公司。

4.31 在第二級別內，上述任何一種形式的機構可透過遵從若干規定而根據南非《1997 年法令》申請註冊非牟利機構的地位。這級別被視爲規管框架中的起點，讓機構可註冊爲公共非牟利實體，從而得以在有助發展的環境中得益。

4.32 到了第三級別，非牟利機構可透過遵從有關規定而申請南非《1962 年法令》第 30 條下的 "*公益機構*"（public benefit organisation）地位。

---

43 這些措施包括成立非牟利機構專員公署、由專員公署發出文件範本及良好實務守則、部長對專員公署的活動發表報告、設置仲裁員小組及仲裁庭以及成立顧問委員會或專業知識委員會。

44 南非共和國社會發展部曾述說："在這些挑戰中的一個難題是規管架構被分割爲多層，以致需要遵從太多註冊程序。即使對一個經驗豐富和資源充沛的機構來說，需要進行多項註冊程序和遵從多項規定亦令其感煩擾。舉例來說，根據第 21 條成立的公司通常要註冊三次（向公司註冊官、非牟利機構專員公署及南非稅務局免稅組註冊），並遵從三個不同的規管機構，而這些機構所要求提供的資訊並不一樣。非牟利機構繼須修訂其創立機構的文件及報告規定。現行的環境實際上可導致人們對非牟利機構的理解出現無法避免的差異，而經過一段時間後，更會損害賦予這些法律實體的地位。此外，各規管機關之間久缺整合，會令不必要的重複耗用資源情況更加嚴重。……
《非牟利機構法令所產生影響的評估》的一項主要建議，是社會發展部部長應推動檢討及校正有關法例的程序，令一個經整合的規管框架能與非牟利機構註冊的法律框架內的程序一致。這需要貿易及工業部、司法及憲政發展部以及財政部之間的高層官員合力推動方可達成。這種互動的目的應該是重新界定《非牟利機構法令》及其他有關法例，以致最終能爲非牟利機構的註冊訂立單一的法例機制。" 見南非共和國社會發展部，*Directorate: Non-profit Organisations Business Plan of the MTEF PERIOD 2007-08/2008-09* (2007 年)，第 3.3 段，見以下網頁：
http://www.dsd.gov.za/npo/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=30&Itemid=116。

4.33　在第四級別，*“公益機構”*可根據南非《1962 年法令》第 30 條享有兩項主要利益，即稅款豁免，以及對推行指明*“公益活動”*（public benefit activities）的*“公益機構”*所作的捐款可獲扣稅，這些機構即*“捐款人可享扣稅優惠的公益機構”*（public benefit organisations with donor-deductible status）。

4.34　南非有關非牟利機構的法例條文，也包括下列規定及規例：[45]

(a) 根據南非《1997 年法令》註冊，以及在違反規定時註冊被取消；

(b) 管治規定，例如創立機構的文件（就志願組織來說，指書面的會章；就信託來說，指信託契據；就根據第 21 條成立的擔保有限公司來說，則指組織章程大綱及章程細則）；

(c) 該等機構的管治團體的職責及法律責任；

(d) 向不同政府機關作報告的規定；

(e) 公眾可查閱資料；

(f) 會計及審計規定；及

(g) 對籌款活動的規管。

---

[45] 見 T Brewis, "Summary of Regulatory System for NGOs in South Africa"，見以下網頁：http://www.ngoregnet.org/Library/Summary%20of%20the%20South%20African%20regulatory%20system%20TB.doc

第 5 章　關於慈善組織定義的結論及建議

5.1　在本章中，我們會詳細探討 *"慈善組織"* 此概念在法律中如何界定。爲 *"慈善宗旨"* 一詞賦予法定定義誠然是可取的做法，但在作出此結論之前，我們會先列出這樣做在現有法律方面會碰到甚麼困難，並會臚列正反兩面的意見。我們接着會檢討其他司法管轄區的相關法例，然後會研究構成此定義的各項要素。

香港現時的情況

"慈善組織"的法律定義

5.2　*"信託如要成爲慈善信託，其宗旨就必須純屬慈善性質。"*[1] 正如我們在第 2 章所見，*"慈善組織"* 一詞在香港法律下的涵義是以普通法爲依歸，重點在於有關組織或活動的特定宗旨在法律意義上是否屬 *"慈善性質"*。

慈善組織在普通法中的歷史演變

5.3　麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）在 1891 年的 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案中所提出的著名說法，是闡述慈善組織定義的最權威普通法案例。在該案中，麥納頓勳爵述明：

> "'慈善組織'在法律意義上包含四大主要類別：旨在濟貧的信託；旨在促進教育的信託；旨在推廣宗教的信託；以及旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託。"[2]

5.4　麥納頓勳爵所列舉的慈善宗旨 *"四大主要類別"*，本身源於英格蘭《1601 年慈善用途法令》（Charitable Uses Act 1601）（又名《慈善用途法規》（Statute of Charitable Uses）或《伊利沙伯一世法規》（Statute of Elizabeth I））的弁言。[3] 弁言所臚列的各項慈善宗旨（以現代英語來表達）包括：

1　Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 12-13 頁。
2　[1891] AC 531 (HL)，第 583 頁。
3　*Halsbury's Laws of England*，卷 5(2) (2001 年再版)，第 2 段。

> “濟助年老、無能力及貧困的人；供養傷病的軍人和水手，維修學校和義學，供養大學學者；修葺橋樑、海港、港口、堤道、教堂、海堤及公路；教育和提攜孤兒；爲懲教所提供濟助、儲備及保養；協助貧困女子出嫁，支援、扶助及幫助年青商人、手工藝人及敗壞的人；濟助或救贖囚犯或俘虜；就繳付十五之數、士兵開拔費用及其他稅款而爲貧困居民提供援助或減輕其負擔。”[4]

5.5 麥納頓勳爵在 *Pemsel* 案中作出判決時曾論及上述法規及其弁言，他的說法是：

> “《〔伊利沙伯一世〕法規》僅旨在提供一個新機制，以革除慈善組織的弊端，但這法規經過特有的詮譯後，卻被裁定爲准許把某些本屬無效的饋贈贈予慈善組織。這法規的弁言又載有一份慈善事工清單，涉及不同種類和廣泛範圍，以致法庭視這份清單爲索引或列表，但大家亦從來沒有忘記‘弁言所臚列的宗旨’……只是舉例而已，慈善組織宗旨並非僅限於此。”[5]

5.6 《1601 年慈善用途法令》是由《1888 年永久管業權及慈善用途法令》（Mortmain and Charitable Uses Act 1888，下稱《1888 年法令》）廢除，但弁言不在廢除之列，全文改載於《1888 年法令》第 13 條。《1888 年法令》後來在英格蘭被《1960 年慈善法令》（Charities Act 1960）廢除。關於這項廢除對弁言有何影響，論者認爲：

> “自《1888 年法令》被《1960 年慈善法令》廢除後，弁言無復見於法規彙編，但弁言從來不曾以法規的形式實施，而它最終被廢除，既不影響曾以它爲準則所裁決的案件的效力，亦不影響日後裁決案件時所依據的原則。”[6]

5.7 至於甚麼可構成 *“慈善宗旨”*，現時的普通法原則是有關的宗旨必須屬於《伊利沙伯一世法規》弁言所列明的一系列宗旨之一，或是屬於麥納頓勳爵所訂的四類源於弁言的慈善宗旨之一。[7] 有關的

---

[4] 這是賴恩德法官在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 案中的說法，載於有關的高院案例彙報（〔1984〕1 HKC 152）第 156 頁，他當時提到 Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第 8 頁。

[5] *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531，第 581 頁（上議院）。

[6] *Halsbury's Laws of England*，卷 5(2)（2001 年再版），第 2 段註 7。

[7] 同上，第 2 段。

宗旨又必須是*“爲了公益”*。在普通法中，除非能證明情況並非如此，否則麥納頓勳爵所訂的首三類慈善宗旨，即防貧、促進教育及推廣宗教，均推定是*“爲了公益”*。（不過，我們得指出這項普通法推定，已於 2006 年在英格蘭被法規撤銷。[8]）

5.8 至於麥納頓勳爵所訂的第四類慈善宗旨（即旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託），有說法認爲此類宗旨，*“必須本身符合或根據就同一議題得出裁決的案件而類推符合〔伊利沙伯時代〕古舊法規的精神及用意，又或者必須是經由其他法規宣布爲慈善宗旨。”*[9] 要符合*“公益”*準則，歸於此類的慈善宗旨*“必須可令足夠數目的社會人士得益**並且**可爲他們所用。”*[10]

普通法中的 “慈善宗旨” 特定類別

濟貧

5.9 英格蘭《1601 年慈善用途法令》的弁言列出濟助年老、無能力及貧困的人這項慈善用途，但當中用詞可分拆詮釋，[11] 換言之，濟助貧困的人本身已屬慈善性質，無須規定這些貧困的人也要同時是*“年老”*或*“無能力”*方符合慈善之旨。*“貧困”*一詞只是相對概念，涵義未經法庭或法規界定。貧困與否是一個程度上的問題，要視乎情況而定。[12] 就部分案例所見，顯然無須陷於赤貧才符合貧困的涵義。[13]

5.10 錢納爾法官（Channell J）在 *Trustees of the Mary Clark Home v Andersons* 案中表示：

> “這似乎可得出以下結論：在旨在令貧困的人受惠的信託中，‘貧困的人’一詞並非指極度貧困的人，完全陷於赤貧的人；‘貧困’一詞似乎是相對概念而已。在本案此類案件中，很難決定以甚麼角度來看此問題，因爲甚麼是貧，甚麼是富，大家顯然會有極之不同的看法。”[14]

---

8 因《2006 年慈善織組織法令》（Charities Act 2006）的制定而被撤銷。見該法令第 3(2)條。

9 *Halsbury*，同上，斜體後加。

10 *Halsbury*，同上，斜體及粗體後加。

11 *Joseph Rowntree Memorial Trust Housing Assoc Ltd v A-G* [1983] Ch 159，第 171 至 174 頁。

12 Nuzhat Malik, "Defining 'Charity' and 'Charitable Purposes' in the United Kingdom", *The International Journal of Not-for-Profit Law*，卷 11，第 1 期（2008 年 11 月）：http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol11iss1/special_2.htm.

13 *Re Coulthurst* [1951] Ch 661，第 665, 666 頁。

14 (1904) 2 KB 645，第 655 頁。

促進教育

5.11 *“弁言特別提到促進教育的各個層面，即‘學校、義學及大學學者’以及‘教育和提攜孤兒’。…… 收取學費的學校（只要不是把利潤撥作非慈善宗旨之用）也可以屬慈善性質。”*[15]

5.12 慈善法賦予*“教育”*一詞廣闊涵義，不囿限於老師在教室、操場或運動場所進行的教育工作。[16] 要符合在促進教育方面的慈善性質，有關機構必須旨在落實一項法律認爲屬慈善性質並且符合《伊利沙伯一世法規》弁言的精神及用意的教育宗旨。此外，捐贈者所有意提供的教育必須對社會具有教育價值，而相關利益亦必須可供公眾或數目有足夠重要性的社會人士取用。[17]

5.13 在 *Ng Chi-fong v Hui Ho Pui-fun* 案[18]中，賴恩德法官裁定，*“文化發展”*一般來說，是一項屬於促進教育類別的慈善宗旨，而在以香港爲例的中國人社會中，*“發展中華文化”*屬於慈善性質。

推廣宗教

5.14 有論者指出，《伊利沙伯一世法規》弁言旨在闡明慈善宗旨，無意爲慈善組織擬定一個詳盡無遺的定義。[19] 因此，雖然弁言未有特別提到*“推廣宗教”*（弁言所列的最相近例子是*“修葺教堂”*），但*“推廣宗教”*已被裁定爲慈善宗旨類別之一。[20]

5.15 用於宗教的饋贈，必須符合兩項條件方可歸於麥納頓勳爵所指的第三類慈善組織範疇。首先，這項饋贈必須對推廣宗教有貢獻，但何謂宗教要由法庭來詮釋。其次，這項饋贈必須對公眾的宗教啓導或教育起推廣作用。[21]

5.16 正如之前所指出，《伊利沙伯一世法規》弁言特別訂明修葺教堂是一項宗教宗旨。被認爲就宗教宗旨而言屬慈善性質的饋贈，包

---

15 Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大學出版社，2001 年)，第 118 頁。

16 見英格蘭與威爾斯慈善事務委員會指引：《促進教育爲公益》 *(The Advancement of Education for the Public Benefit)* (2008 年 12 月)，見以下網頁：http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/Public_benefit/pbdduc.aspx

17 Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 47 頁。

18 [1987] HKLR 462.

19 Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第 72 頁。

20 見前註。

21 Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 73 頁。

括建造、裝備、維修或修葺崇拜場所，提供合用的家具或裝飾，利便進行宗教崇拜，以及推廣進行與崇拜場所有關的純屬宗教性質工作。[22]

5.17 英格蘭與威爾斯慈善事務專員（Charity Commissioner of England and Wales）（即慈善事務委員會的前身）規定，必須有證據證明某所修道院、男修道院或女修院是以公眾可充分得益的方式來推廣宗教，然後才會讓它註冊爲慈善組織。[23] 有論者認爲，*"如有證據證明有關的宗旨違反所有道德規範，或是提倡一套新信仰，或公眾對落實該項宗旨的機構表示關注，或該機構過份專注於其信眾"*，則該機構爲慈善組織的推定會被推翻，而該機構亦必須主動證明其工作可令公眾得益。[24]

促進健康

5.18 保護人類生命是一項確立已久的慈善宗旨，屬《伊利沙伯一世法規》弁言的範圍之內。促進健康的信託屬慈善性質，範圍涵蓋爲促進健康而進行的疾病防治。有多項與健康有關但不囿限於解除病人痛苦的宗旨，也被認爲屬慈善性質。[25] 旨在設立或維持一所醫院、一間病房或一張病牀的信託，屬慈善性質並會歸於促進健康的類別。信託如旨在研究疾病的成因、醫治或治療或旨在維持有助健康的條件，也被視爲屬慈善性質。[26]

賑濟災民

5.19 某些賑災基金如旨在賑濟災民（不論是以災民身分直接受苦或是以災民家屬身分間接受苦），便會被視爲屬慈善性質。此宗旨屬於《伊利沙伯一世法規》弁言所訂的 *"解困"* 類別。[27]

濟助殘障人士

5.20 《伊利沙伯一世法規》弁言提到 *"濟助無能力的人"*。*"無能力"* 在字典中的定義是 *"無力、無助、無效用；體力衰弱、衰老"*。[28] 在現代語中，此詞指弱能或智障人士[29]，範圍之廣不但可涵蓋有永久殘障（不論是身體抑或智能方面）的人，也可涵蓋因受傷或

---

22 同上，第 83 頁。
23 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 132 至 133 頁。
24 Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 78 頁。
25 同上，第 107 頁。
26 美國法學會（American Law Institute），《法律重述》（*Restatement of the Law*）系列 2：信託，卷 2，第 372 段。
27 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 141 頁。
28 Lesley Brown, *The New Shorter Oxford English Dictionary*, (Clarendon Press, 1993).
29 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 139 頁。

患病而暫時失去能力的人或需要休養的人，以及沒有能力保護自己以免遭受虐待或乏人照顧的幼童。[30] 由於在弁言中，*“濟助年老、無能力及貧困的人”*此句可分拆詮釋，無能力的人無須也要貧困或年老才能成爲慈善組織的濟助對象。

保護動物

5.21 旨在保護動物或爲動物謀福利的信託，不論相關的動物是否對人類有用，表面上也屬慈善性質，屬於 *Pemsel* 案所訂的第四類慈善宗旨。[31] 旨在照顧一般動物或某品種動物的信託，可能會被視爲有效的慈善信託。[32]

5.22 在 *Re Wedgwood* 案中，受勳上訴法官斯溫芬伊迪（Swinfen Eady L-J）表示：

> “旨在造福和保護動物的饋贈，多傾向於推動和鼓勵善待動物，反對虐待動物，以及改善有關條件以防造成殘害，從而引發人類對較低等動物的矜憐之心，並藉此倡導一般的仁愛之心和道德之情，遏止殘暴行爲，以便提升人類情操。上訴法院民事法庭庭長所提到的多宗案例，可充分證明以‘慈善性質’一詞的已確立法律意義來說，上述各項宗旨明顯屬慈善性質。”[33]

保護環境

5.23 保護環境（包括保護花草樹本）是一項認定的慈善宗旨。歸於此類別的其他普通例子包括：廢物回收處理研究；推動保護瀕臨絕種的花草樹木；教育公眾認識樹木以及樹木的種植、打理及保護在生態方面的重要性；推動能源範疇及能源相關項目（例如再生能源的形態）的教育和研究；以及教育公眾認識潔淨空氣的價值及空氣污染的方式和後果。[34]

被裁定爲非屬慈善性質的宗旨

5.24 相反而言，爲政治宗旨而成立的信託並不屬於慈善性質。這項規則有時被稱爲 *“不得涉及政治的規則”*，說來容易，應用時卻有

---

30 Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 35 頁。
31 同上，第 128 頁。
32 Peter Luxton, *The Law of Charities*（牛津大學出版社，2001 年），第 157 頁。
33 [1915] 1 Ch 113，第 122 頁。
34 Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第 164 至 165 頁。

困難，而這方面的案例也顯示出它在應用上有不一致的情況。有論者指出，*“〔英國〕慈善事務專員已竭力闡明在他們的眼中，此範疇有甚麼地方值得非議，並曾於過去多年發出多份指引，述明他們對相關法律的看法。”*[35]

5.25 據皮卡達（Picarda）所解釋，*“政治”*一詞，在用於慈善法而描述各種宗旨或活動時，並不囿限於黨派政治。以下各種宗旨或活動均被裁定爲屬政治性質：

> “……推動任何政黨的利益；倡議或反對更改本國的法律、政策或行政做法；謀求改變別國的法律；謀求推翻外國政府的政策或外國政府主管當局的某些決定；促進和平、國際了解或不同羣組之間的友誼（爲推動國內種族和諧者除外）；消弭戰爭或停止某場戰爭；力求或試圖左右公眾對具爭議性的社會問題的看法。”[36]

5.26 被認定在法律意義上非屬*“慈善性質”*的機構宗旨包括：促進機構創辦人或捐助人利益的宗旨；提倡一項特別運動（而非一般運動）的宗旨，例如提倡足球或單車運動；以及專爲某公司或行業屬下僱員提供運動場地、遊樂場地或獎學金的宗旨。[37]

“慈善組織”在香港法例之下如何界定

《稅務條例》（第 112 章）

5.27 正如我們之前所見，香港稅務局備有一份申請免稅成功的機構名單，這些機構可獲豁免繳稅，是因爲得到稅務局認可爲屬《稅務條例》（第 112 章）第 88 條所指的*“屬公共性質的慈善機構或慈善信託”*範圍內的機構。[38]《稅務條例》（第 112 章）第 88 條述明：

> “即使本條例載有相反規定，任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託，均獲豁免並當作一直獲豁免繳稅：
>
> 但凡任何行業或業務是由任何該等機構或信託經營，而得自該行業或業務的利潤是純粹作慈善用途及其中大

---

35 同上，第 167 頁。

36 同上，第 167 頁。

37 見稅務局所發出的《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》(2006 年 9 月)第 9 段中的討論，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/e_dipn37.pdf.

38 這份名單的網上版本見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach.htm.

部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定，在此情況下，該等利潤方獲豁免並當作獲豁免繳稅—

(a) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或

(b) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是爲該等人的利益而設立的。”

5.28 雖然*“屬公共性質的慈善機構或慈善信託”*及*“慈善用途”*兩詞在《稅務條例》中未有界定，但*“認可慈善捐款”*一詞卻被界定爲指*“捐贈給根據第88條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項，或指捐贈給政府作慈善用途的款項。”*[39] 正如我們之前所指出，稅務局的做法是參考普通法以決定某個機構可否說是爲慈善宗旨而成立，[40] 特別是參考麥納頓勳爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案[41] 中所列明的慈善宗旨四大主要類別。要被認爲是慈善組織，有關的機構必須按法律來說純粹爲慈善宗旨而成立。稅務局述明：*“該團體不能同時有慈善性質和非慈善性質的混合宗旨。”*[42]

5.29 稅務局用以決定某些捐款可否作爲*“認可慈善捐款”*而扣稅的稅例釋義及執行指引[43]，雖然可供公眾取覽，但卻沒有約束力，也不影響納稅人反對評稅或向*“[稅務局]局長、稅務上訴委員會或法院”*提出上訴的權利。[44]

5.30 這套釋義及執行指引的第 9 段述明：

“某一用途除非是旨在使社會全部或相當大部分人士獲得利益，否則便不屬於慈善性質。一般來說，一個基本上是爲指定人士的利益而成立的團體，並非是慈善團體。不過，怎樣才構成社會上相當大部分人士，實在難以明確界定。多年來，法院曾考慮過聲稱具慈善性質的不同個案。現歸納法院的判定如下——

---

39 《稅務條例》（第 112 章）第 2（1）條。

40 稅務局資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

41 [1891] AC 531 (HL).

42 稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf.

43 同上。

44 同上，見封面。

- 經法院判定爲慈善的用途
  - 救助貧困人士
  - 救助特殊災害中的受害者
  - 救助病者
  - 救助身體和智能殘缺者
  - 設立或營辦非牟利學校
  - 提供獎學金
  - 特定學科的傳播
  - 設立或營辦教堂
  - 設立屬公共性質的宗教機構
  - 防止虐畜
  - 保護環境或郊區
- 經法院判定爲非慈善的用途
  - 爲達到政治目的
  - 爲促進創辦人或捐助人的利益
  - 提倡一項特別運動，如足球或單車
  - 專爲某公司或行業屬下僱員提供遊樂場所、運動場所或獎學金。”

《註冊受託人法團條例》（第 306 章）

5.31 《註冊受託人法團條例》（第306章）對某些團體、社團及社群所委任的受託人以及慈善信託受託人的成立爲法團作出規管。[45] 爲實施該條例，*“慈善組織”*一詞在第2(1)條中被界定爲指 *“爲慈善目的而以契據或其他方式成立的信託或組織。”*

[45] 見《註冊受託人法團條例》（第 306 章）詳題。

5.32 《註冊受託人法團條例》(第306章)第2(1)條把*"慈善目的"*界定爲包括：

"(a) 濟貧；

(b) 促進藝術、教育、學術、文學、科學或研究的發展；

(c) 提供準備以—

(i) 治癒、減輕或預防影響人類的疾病、衰弱或傷殘；或

(ii) 照顧患有或受困於影響人類的疾病、衰弱或傷殘的人，包括照顧在分娩前、分娩中及分娩後的婦女；

(d) 促進宗教發展；

(e) 教會目的；

(f) 提高社會公德及促進市民的身心健康；及

(g) 對社會有益但沒有在(a)至(f)段指明的其他目的。"[46]

現有法律的問題以及進行改革的需要

5.33 正如我們所見，任何團體如要被認爲是香港法律所指的慈善團體，就必須純粹爲*"法理上承認的慈善用途"*[47] 而成立。我們對*"慈善宗旨"*的定義，即使時至今日，仍以麥納頓勳爵於 1891 年所提出的四類慈善宗旨[48] 爲依據，而此說法本身的依據，則是英格蘭《1601 年慈善用途法令》的弁言。[49]

---

46 《註冊受託人法團條例》（第 306 章）第 2(1)條。第 2(2)條補充說："凡任何團體或慈善組織的宗旨，涉及由該團體或慈善組織，或其個別成員或受託人(視屬何情況而定)謀取利益，則該團體或慈善組織即非本條例所指的團體或慈善組織。"第 2(3)條對此有進一步解釋，該條述明："就第(2)款而言，任何團體或慈善組織的個別成員或受託人，如向該團體或慈善組織提供專業服務並收取薪酬，而此舉又爲設立、組成或規管該團體或組織的遺囑、契據、規則、規例或其他文書所准許者，則該項收取薪酬不屬謀取利益。"

47 稅務局，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm.

48 *Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891]，稅務案件卷 3 第 53 頁，麥納頓勳爵此說法載於第 96 頁。

49 又名《慈善用途法規》或《伊利沙伯一世法規》。弁言載有一份長長的清單，臚列了各式各樣的慈善用途：見 *Halsbury's Laws of England*，卷 5(2)（2001 年再版），第 2 段。

5.34　在二十一世紀的香港，藉參考一項英國都鐸王朝的法規以及維多利亞時代的案例法來決定甚麼可構成慈善組織，顯然會有困難。我們會在下文列出其中一些困難之處。

定義不合時宜

5.35　《1601 年法令》弁言用語古舊，不切合現代情況，其中所提到的例子，很多都與現今社會脫節。麥納頓勳爵所提出的四類慈善宗旨，重點似乎同樣與現代思維格格不入。把 *"濟貧"* 及 *"促進教育"* 列爲確當的慈善宗旨，可能不會引起多大爭議，但有人可能會認爲沒道理突出 *"推廣宗教"*，讓其自成一類，因爲所有其他宗旨（例如照顧病人和老人、防止殘暴行爲、保護環境、提倡運動等等）都是一併撥入 *"可令社會得益的其他宗旨"* 的第四大類，沒有再作細分。

5.36　決定甚麼可構成慈善宗旨，所依據者是發源於十九世紀的案例法及一項十七世紀法規的古舊用語。對於法律門外漢來說，兩者均難以掌握，而且它們所提供的指引，無論如何也是有限的。我們有充分的理由認爲，爲了公眾及慈善機構的利益起見，界定甚麼可構成慈善宗旨的法律定義，應該清晰明確，易於掌握，並且能配合現代價值觀。

相關法律混亂不清

5.37　正如我們在第 3 章所見，現時並無全面的法定機制，處理香港慈善組織的註冊或規管事宜。根據《稅務條例》（第 112 章）的條文，獲稅務局認可爲慈善組織的機構通常無須繳稅，而捐給該等機構的捐款亦可獲扣稅，但《稅務條例》未有爲甚麼可構成慈善組織提供法定定義。因此，稅務局必須參考普通法來決定某個機構能否說是爲 *"慈善宗旨"* 而成立，只是案例法卻毫不清晰。

5.38　麥納頓勳爵在 *Pemsel* 案中用以描述第四類慈善宗旨之詞，是 *"旨在令社會得益但非屬以上任何一類的信託"*，這對於甚麼才是或不是慈善宗旨，幫助不大。由於此詞含糊不清，令人難以確定其涵義，大家只好通過昂貴的訴訟來釐清問題，故此難怪上訴法院民事法庭庭長斯特代爾勳爵（Lord Sterndale, MR）曾有此一說：*"甚麼是慈善饋贈，甚麼不是慈善饋贈，這方面的案例糾結不清，本席無法找到任何原則作爲指引，令人可以輕易地安然擺脫糾結。"*[50]

---

[50] *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258，第 266 頁（上訴法院）。

訂立法定定義的正反意見

5.39 贊成訂立法定定義的主要論據如下：

(a) 可令法律更爲易於取用兼且更加明確，以協助捐贈者和慈善機構本身；

(b) 可反映相關的現代價值觀以及慈善機構現時進行的各式各樣活動，這是古舊的案例法所不能辦到的；

(c) 以應用行政指引（即使是以普通法爲依據者）而非訂立明確法定定義的方式，決定是否根據《稅務條例》給予某個機構及其捐贈者稅務優惠，並不是可取的做法；

(d) 如要訂立法定機制以規管慈善機構，便有必要爲須受規管的機構訂立明確的法定定義；及

(e) 爲界定甚麼可構成慈善組織而訂立法定定義，會符合普通法世界的法律發展大勢。

5.40 反對訂立法定定義的論據如下：

(a) 任何法定定義均無法預見慈善捐獻的所有未來發展，案例法本身富有靈活性，可隨時日逐步演變以配合不斷變化的社會情況，訂立法定定義便會失去靈活性；及

(b) 在高難度的案件中，法定定義不能免卻訴訟的必要，反而會喪失案例法多年以來已被確認的好處。

5.41 在詳細解釋反對訂立法定定義的第一個論據時，英國的一份白皮書最後於 1989 年總結如下：

> “試圖以任何一種下述方法來界定慈善組織〔即列出當作屬慈善性質的宗旨、按麥納頓勳爵的分類方法爲慈善組織訂立定義，或把‘慈善宗旨’界定爲‘可令社會得益的宗旨’〕，也會是困難重重，而且可能會損及現有法律的靈活性，而靈活性是現有法律的力量所在，也是現有法律的最珍貴特色。〔政府〕尤其認爲試圖在法規

中指明哪些宗旨會被視爲屬慈善性質，將會十分危險。”[51]

此看法後來當然不被政府接納，因爲政府在英格蘭《2006 年慈善法令》（Charities Act 2006）（下稱《英格蘭 2006 年法令》）中納入了 *“慈善宗旨”* 的定義。

5.42 不過，我們認爲有壓倒性的理據支持訂立法定定義。若然我們認爲現有的案例法模糊不清，有欠明確，那麼說訂立法定定義會令現有的案例法好處喪失，便不可能是反對訂立法定定義的有力理據。任何法定定義也無法預見所有將會發生之事，但如果訂立一個定義，在涵蓋範圍廣泛的各類宗旨的同時，亦保留某程度上的靈活性，讓那些非屬指明類別宗旨範圍之內的宗旨得到認受，則對於麥納頓勳爵所訂的四類慈善宗旨來說，這會是一種改良的做法。我們故此建議應爲界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。本章的後半部會先審視其他司法管轄區的相關法例，然後研究構成此定義的各項要素。

建議 1

我們建議應爲界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。

界定慈善地位時須予考慮的問題

5.43 經得出結論認爲應以法例清楚述明甚麼可構成慈善宗旨後，我們須就決定*如何*界定慈善地位而考慮多項相關問題。

純屬慈善性質的宗旨

5.44 現有法律規定，機構要獲認可爲慈善機構，其宗旨必須*純粹*屬慈善性質。另一做法則是賦予宗旨屬混合性質的機構慈善地位，但這樣做會與其他司法管轄區所採取的做法不一致。

---

[51] 英國內政部，《慈善組織：建設未來框架》(*Charities: A Framework for the Future*)(1989) Cm 694，第 2.11 段。

“公益”與“私利”之分

5.45　其他普通法司法管轄區所採用的*“慈善宗旨”*定義，重點在於*“公益”*，而*“公益”*與*“私利”*是兩回事。有部分司法管轄區規定機構必須採取特定步驟，以符合*“公益”*準則。

5.46　在檢討英國慈善組織的情況時，英國策略小組（Strategy Unit）一份關於慈善組織及非牟利界的報告書曾論及自助機構，並對涉及此類機構的公益與私利作出區分：

> “自助機構的重要性在於賦予受助人力量，讓他們既能自助亦能助人。就我們諮詢所得，自助機構可否取得慈善地位，這個問題是混淆不清的。目前，會籍對外開放的自助機構有可能屬慈善性質，而一小撮人爲私利所營辦的機構則不然。這個區別有助劃清私利與公益之間的界限。”[52]

5.47　這份英國策略小組報告書，又列出了一系列具*“公益”*表徵的特點：

“
- 機構可令公眾整體得益，或可令足夠數目的公眾人士得益。
- 不是基於私人或合約關係來界定受益人。
- 不應以不恰當或非固定的聯繫來界定受益人。
- 凡屬受益人組別者，均應可取得會籍並享有利益。
- 所有私利均是直接通過落實機構的宗旨而取得，或是基於該等宗旨而合法取得。
- 私利的數量應屬合理。
- 收費應屬合理，並且不應讓相當數目的受益人可免繳費。

52　英國策略小組報告書，《私人行動，公眾得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》(*Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*)（2002 年 9 月），第 41 頁。

➢ 所提供的服務，不應只爲有經濟能力者而設，而是應在原則上可供所有準受益人享用。”[53]

“公益”而非“利他主義”

5.48 案例法一貫以來均強調*“公益”*是慈善組織的核心所在，但*“公益”*有別於*“利他主義”*。英國策略小組報告書所強調者是公益規定的重要性，而非*“利他主義”*：

> “政府認爲公益應仍列爲取得慈善地位的必要規定之一。全國志願機構聯會（National Council for Voluntary Organisations）近期就慈善組織的定義而發表的報告書[54]，以及蘇格蘭的《麥克法登報告書》（McFadden report）[55]，均重申公益在慈善組織此理念中佔核心位置，極之重要。全國志願機構聯會近期所進行的民意調查證實，受訪者中有 88%贊成註冊慈善組織應能夠證明其活動可令社會得益。此回應在 18-24 歲的組別中尤其強烈，贊成者佔 95%。
>
> 雖然公益的可接受程度可以是難以判斷，但亦無損公益的重要性。在澳大利亞，有人建議在界定何謂慈善的定義中，刪除公益此理念而代之以另一個未經考驗的理念──例如利他主義，又或者將兩者併合起來[56]，但這樣做會令法律不明確，令人難以接受，而且好處也不多。”[57]

“慈善宗旨”而非“慈善活動”

5.49 有人曾指出，應強調者是*“慈善宗旨”*而非*“慈善活動”*。英國策略小組報告書曾論及此點：

> “有部分人士認爲突顯公益的最佳方法是以活動而非宗旨作爲慈善地位的準則。把重點置於述明的宗旨，主

---

53 同上，第 37 頁。

54 全國志願機構聯會，《爲了公益？慈善法改革諮詢文件》（*For the Public Benefit? A Consultation Document on Charity Law Reform*）(2001)。

55 蘇格蘭行政院（Scottish Executive），《蘇格蘭慈善法檢討委員會報告書》（*The Report of the Scottish Charity Law Review Commission*）（2001 年）（由於委員會主席爲珍・麥克法登（Jean McFadden），故報告書又稱爲《麥克法登報告書》）。

56 研究委員會（Committee of Inquiry），《慈善組織定義及相關機構研究報告書》（*Report of the Inquiry into the Definition of Charities and Related Organisations*）（2001 年 6 月）。

57 英國策略小組報告書，《私人行動，公眾得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》（2002 年 9 月），第 39 頁。

要好處在於機構可以靈活選擇如何貫徹該等宗旨。這樣做能讓機構保持獨立，進行機構認爲最能貫徹其宗旨的活動，而且能讓機構靈活地以前所未有的創新方式來應付難題。能否基於慈善地位而享有稅項寬免，其實視乎機構的資金是否用於慈善宗旨，但此點卻非廣爲人知。以活動爲準則會較爲嚴格，也意味着國家會對志願機構作出某程度上的監管和管控，這是個繁重的責任，也會窒礙主動精神和創意。”[58]

其他考慮事項

須確保現有的慈善宗旨均在涵蓋之列

5.50 我們看不到有任何理由把現有的慈善宗旨排除於法定定義之外。因此，在爲香港擬定慈善宗旨的法定定義時，我們應小心行事，必確保法定定義不會排除任何現時屬慈善性質的宗旨。與此同時，若要擴闊法定定義以納入一些現時非屬慈善性質的宗旨，我們亦須謹慎從事，並須仔細考慮這樣做在撥款資助及稅收損失方面，可能會對政府資源有甚麼影響。

5.51 英國內政部在 2003 年發表一份報告書，認爲 *“〔慈善宗旨〕清單所載的特定宗旨，應反映那些已經或應該得到公眾大力認可的慈善工作主要範疇。”*[59] 按此論據，我們可以說爲香港而設的法定定義所須特別列明的宗旨，應反映那些已經或應該得到公眾大力認可的本地慈善工作主要範疇。

現有的案例法

5.52 正如英國策略小組在其報告書中所指出，現有法律容或有反常之處，但當中也有一套有用的案例法，曾就一些特定問題（例如 *“教育”* 一詞在慈善法中的涵蓋範圍和涵義）進行探討。正如策略小組報告書所指出：

> “移除了所有提及現有案例法之處，會令現存的慈善組織須面對殊不明朗的情況，這意味着很多相同的問題均

---

58 同上，第 38 頁。

59 英國內政部，《慈善組織與非牟利工作：建設現代法律框架，政府對“私人行動，公眾得益”報告書的回應》（*Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework, The Government's response to "Private Action, Public Benefit"*）（2003 年 7 月），第 9 頁。

須再經法庭探討，而這是沒有必要的。”[60]

5.53 我們無意廢棄現有的案例法，但如果它明顯與我們所建議的法定定義不協調，則作別論。

可以採用的改革模式：其他司法管轄區所採用的定義

5.54 小組委員會研究過海外各種關於慈善宗旨定義的模式。在研究的過程中，我們發覺英格蘭與威爾斯以及蘇格蘭所採取的做法最爲可取，下文會扼要介紹這些做法，而其他司法管轄區所採用的模式，詳情在本諮詢文件附件 1 會有討論。

英格蘭與威爾斯

5.55 《英格蘭 2006 年法令》第 1 條把慈善組織界定爲：

> “(1) ……符合以下說明的機構——
>
> (a) 單爲慈善宗旨而成立，及
>
> (b) 須受行使慈善組織司法管轄權的高等法院管轄。
>
> (2) 如在施行某項成文法則時，‘慈善組織’一詞按照該項成文法則或任何其他成文法則而適用另一定義，則‘慈善組織’在第(1)款中的定義，就該項成文法則而言並不適用。
>
> (3) 在任何成文法則或文件中，如提述《1601 年慈善用途法令》（第 4 章）或其弁言所指的慈善組織，則須詮釋爲提述第(1)款所界定的慈善組織。”

5.56 《英格蘭 2006 年法令》第 2(1)條把慈善宗旨界定如下：屬該法令第 2(2)條所列宗旨範圍以內並且是爲了公益的宗旨。該條所列的宗旨如下：

> “(a) 防貧或濟貧；
>
> (b) 促進教育；

---

[60] 英國策略小組報告書，《私人行動，公益得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》（2002 年 9 月），第 41 頁。

(c) 推廣宗教；

(d) 促進健康或拯救生命；

(e) 推動公民意識或社區發展；

(f) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學；

(g) 推動業餘運動；

(h) 促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等及多元化；

(i) 推動環境保護或改善；

(j) 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；

(k) 促進動物福利；

(l) 提高國家武裝軍隊的效能，或提高警隊、消防及拯救服務或救護服務的效能；

(m) 屬第(4)款範圍內的任何其他宗旨。”

5.57 第2(3)條對部分列於第 2(2)條的宗旨作進一步解釋如下：

“(a) 在(c)段中，‘宗教’包括——

(i) 涉及多神信仰的宗教，及

(ii) 不涉及對神信仰的宗教；

(b) 在(d)段中，‘促進健康’包括預防或解除病患、疾病或人類痛苦；

(c) (e)段包括——

(i) 郊區或市區重建，及

(ii) 推動公民責任、志願服務、志願界，或提高慈善組織的效能或效率；

(d) 在(g)段中，‘運動’指可透過體能、智能、體力活動或智力活動來促進健康的運動或遊戲；

(e) (j)段包括透過對該段所述人士提供住宿或照顧而給予的濟助；及

(f) 在(l)段中，‘消防及拯救服務’指消防及拯救部門根據《2004年消防及拯救服務法令》（Fire and Rescue Services Act 2004）（第21章）第2部所提供的服務。”

5.58 據第2(4)條所解釋，上文第2(2)(m)條中的*“任何其他宗旨”*包括任何符合以下說明的宗旨：

“(a) 非屬第(2)款(a)至(l)段範圍內，但根據現有的慈善法或憑藉《1958年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）（第17章）第1條被認定爲慈善宗旨；

(b) 可合理地視爲與屬以上任何一段或(a)段範圍內的宗旨類同，或可合理地視爲符合該項宗旨的精神；及

(c) 可合理地視爲與根據慈善法被認定屬上文(b)段或本段範圍內的宗旨類同，或可合理地視爲符合該項宗旨的精神。”

5.59 這在實質上意味着所有現時被視爲屬慈善性質的宗旨，仍然會被視爲屬慈善性質。不過，重要的是必須符合慈善組織準則的兩大規定，那就是慈善組織的宗旨必須屬所列各類宗旨其中之一，並且必須是*“爲了公益”*。第3(2)條進一步述明不得推定某項宗旨必然是爲了公益，這樣可有效地移除舊有的普通法推定，即慈善組織如旨在防貧或濟貧、促進教育或推廣宗教，便必然是爲了公益。

5.60 至於甚麼可構成*“公益”*，該法令未有作出界定，但第3(3)條有此規定：*“凡提及公益一詞，所指者是該詞按英格蘭與威爾斯關乎慈善組織的法律而理解之義。”*

5.61 該法令第4條規定慈善事務委員會須就公益規定的運作發出指引，並且必須在發出指引之前進行公眾諮詢。

蘇格蘭

5.62 任何團體如要根據《2005年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）（下稱《蘇格蘭

2005 年法令》）註冊爲慈善組織，均必須符合第 7 條所列明的 *“慈善組織準則”*。任何團體如屬以下情況，即符合此項準則：

“(a) 其宗旨只包含一項或多項慈善宗旨，及

(b) 它在蘇格蘭或其他地方提供（如屬申請人的情況，則爲申請人在蘇格蘭或其他地方提供或有意提供）公益。”

5.63 《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2) 條把 *“慈善宗旨”* 界定爲：

“(a) 防貧或濟貧，

(b) 促進教育，

(c) 推廣宗教，

(d) 促進健康，

(e) 拯救生命，

(f) 推動公民意識或社區發展，

(g) 推展藝術、傳統遺產、文化或科學，

(h) 推動公眾參與運動，

(i) 提供康樂設施或組織康樂活動，而目的是改善該等設施或活動的主要服務對象的生活條件，

(j) 促進人權、衝突的解決或和解，

(k) 促進宗教和諧或種族和諧，

(l) 促進平等及多元化，

(m) 推動環境保護或改善，

(n) 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，

(o) 促進動物福利，

(p) 可合理地視爲與任何一項上述宗旨類同的任何其他宗旨。”

5.64　該法令第7(3)條對部分列於第7(2)條的慈善宗旨作進一步解釋如下：

"(a) 在(d)段中，'促進健康'包括預防或解除病患、疾病或人類痛苦，

(b) (f)段包括——

(i) 郊區或市區重建，及

(ii) 推動公民責任、志願工作、志願界或提高慈善組織的效能或效率，

(c) 在(h)段中，'運動'指涉及體能及體力活動的運動，

(d) (i)段只適用於符合以下說明的康樂設施或活動——

(i) 服務對象主要是因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有此需要的人士，或

(ii) 可供市民大眾的成員取用，或可供市民大眾的男性或女性成員取用，

(e) (n)段包括透過提供住宿或照顧而給予的濟助，及

(f) 就(p)段而言，推廣任何哲學信仰（不論是否涉及對神的信仰）與(c)段所列明的宗旨類同。"

5.65　該法令第8(1)條訂明，爲決定第7(1)條所指的*"慈善組織準則"*是否已予符合，任何宗旨均不得推定爲*"爲了公益"*。第8(2)條列明以下各項在決定某團體是否提供*"公益"*時須予考慮的因素：

"(a) 因該團體行使其職能而——

(i) 令該團體的成員或任何其他人士（公眾人士除外）得到或有可能得到的利益，及

(ii) 令公眾蒙受或有可能蒙受的不利，

與公眾因該團體行使其職能而得到或有可能得到的利益相比的結果，及

(b) 如利益只向或有可能只向部分公眾人士提供，則須考慮取得利益的條件（包括任何收費或費用）是否過於嚴苛。”

慈善宗旨類別── 我們的建議

5.66 我們已在本章的上半部作出總結並建議應以法例清楚述明甚麼可構成慈善宗旨。我們指出了在決定如何擬定慈善宗旨的定義時所會涉及的各種問題，然後又探討過其他司法管轄區中可供我們採用的改革模式。

5.67 正如之前所指出，在爲慈善宗旨擬定香港適用的定義時，由於香港與英格蘭及蘇格蘭有相同的法律傳統，我們相信英格蘭及蘇格蘭的法例尤其可供借鑑，作爲起步點之用。因此，在隨後的各段中，我們會研究在這兩個司法管轄區中，慈善宗旨的法定定義所涵蓋的各類不同宗旨，並就每一類此等宗旨應否納入香港的法定定義內，提出我們的看法。（除另有註明外，下文討論各部分所用的標題，均爲《蘇格蘭 2005 年法令》中的用語，而《英格蘭 2006 年法令》相關部分的用語，如與此不同，各標題下的討論會特別指出。）

“防貧或濟貧”

5.68 在英格蘭及蘇格蘭的慈善法之下，所列明的第一類慈善宗旨是 *“防貧或濟貧”*[61]。

5.69 我們認爲，防貧毫無疑問應列爲慈善宗旨類別之一，以反映現有的普通法，但隨之而來的問題便是 *“濟貧”* 應否詮釋爲 *“倡富”* 而不是 *“防貧”*。我們認爲這方面的爭拗，屬於學術性的爭拗。在英格蘭，*“防貧”* 被理解爲包括 *“防止貧者越貧，並且防止非屬貧者淪爲貧者”*。[62] 小組委員會大部分成員均認爲 *“防貧”* 應被納入新的法定定義。我們建議，*“防貧或濟貧”* 應列爲慈善宗旨類別之一，但須特別表明 *“防貧”* 意指 *“幫助那些若得不到援助便會跌至貧窮線之下的人”*。

---

[61] 見《英格蘭 2006 年法令》第 2(2)(a)條及《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(2)(a)條。

[62] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，“《2006 年慈善法令》中各類慈善宗旨說明的評註（2009 年）”（*Commentary on the Descriptions of Charitable Purposes in the Charities Act 2006* (2009)），見以下網頁：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/Charity_esssentials/Public_benifit/corcom1.asp

“促進教育”

5.70 根據《蘇格蘭 2005 年法令》及《英格蘭 2006 年法令》，促進教育被列爲第二類慈善宗旨。[63]

5.71 正如我們之前所見，在英格蘭與威爾斯，於《英格蘭 2006 年法令》制定之前，除非有相反證據把推定推翻，否則促進教育（或濟貧或推廣宗教）的宗旨是推定爲爲了公益。至於其他類別的宗旨，則必須證明它們是爲了公益。不過，《英格蘭 2006 年法令》的第 1 部已移除了這個關於教育的公益推定（關於濟貧及推廣宗教者亦然）。因此，英格蘭與威爾斯的 *“私立學校”*，現時須受《英格蘭 2006 年法令》所施加的 *“公益”*準則規限，並且必須取得慈善地位方能享用此地位所帶來的稅務優惠。關於這一點，我們留意到英國策略小組有以下的看法：

> “有部分慈善組織就所提供的服務收取費用。如果費用對大部分人來說是可以負擔的話，收費不會影響慈善組織本身的慈善性質，但收費的慈善組織必須確保組織本身屬於公共性質。那就是說，它們的服務可供那些會因收費而被拒諸門外的人取用。舉例來說，爲了保住慈善地位，收費昂貴的私立學校必須爲那些無力支付全費的學生提供重大支援，而大部分此類學校可能已是如此行事。”[64]

5.72 爲了符合公益準則，英格蘭的私立學校必須做更多工作，讓更多不同背景的兒童也可以入讀，[65] 這包括了設立獎學金及助學金，爲如無獎學金及助學金之設即無能力負擔所需學費的學生提供經濟援助。

5.73 我們建議促進教育應列爲慈善宗旨類別之一，以反映現時在普通法之下的情況。不過，正如英格蘭與威爾斯的情況一樣，我們認爲在決定香港的私立學校應否可以取得慈善地位時，這些學校的促進教育宗旨也應符合公益準則。[66]

---

63 見《英格蘭 2006 年法令》第 2(2)(b)條及《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(2)(b)條。

64 英國策略小組，《私人行動，公益得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》（2002 年 9 月），第 41 頁。

65 英國廣播公司，One-minute World News, Mike Baker, "School charity test or class war?"（2009 年 7 月 17 日），見以下網頁：http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/8156757.stm

66 小組委員會留意到，據報道海外一間著名私立學校計劃在香港開辦分校，但截至本諮詢文件發表之時，尚未得知該校會否在適當時候申請慈善地位。

“推廣宗教”

5.74　根據《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(2)(c)條及《英格蘭 2006 年法令》第 2(2)(c)條，*“推廣宗教”*被列爲慈善宗旨之一。《英格蘭 2006 年法令》第 2(3)條進一步解釋“*‘宗教’*包括——

(i)　涉及多神信仰的宗教，及

(ii)　不涉及對神信仰的宗教。”

這意味着就英國法例而言，*“宗教”*可涉及無神信仰、一神信仰或多神信仰。

5.75　《蘇格蘭 2005 年法令》所提供的進一步解釋卻另有說法。第7(3)(f)條述明，*“……推廣任何哲學信仰（不論是否涉及對神的信仰）與(c)段所列明的宗旨〔推廣宗教〕類同。”*

5.76　我們留意到雖然在現有普通法及大部分法定定義中，推廣宗教已被納入爲慈善宗旨之一，但有多個司法管轄區曾就甚麼可構成*“宗教”*作進一步的闡明。我們贊成把推廣宗教納入爲慈善宗旨之一。我們又留意到*“推廣”*宗教，可以說是含有某種說服他人改變信仰的成分，而非只是堅守信仰或增進宗教知識。此類宗旨，改用他詞或者更能貼切表達其意。我們認爲，推廣宗教的宗旨，如同促進教育一樣，也應符合公益準則。

“促進健康”

5.77　在《蘇格蘭 2005 年法令》中，*“促進健康”*見於第7(2)(d)條，是其中一類慈善宗旨，而第7(2)(e)條則把*“拯救生命”*列爲另一類慈善宗旨。《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(d)條則有所不同，是把*“促進健康或拯救生命”*合併爲一類慈善宗旨。我們又留意到上述兩項法令均把*“促進健康”*界定爲包括*“預防或解除病患、疾病或人類痛苦。”*[67]

5.78　在英格蘭與威爾斯，英格蘭慈善事務委員會曾就《英格蘭 2006 年法令》第 2(2)(d)條所述的*“促進健康及拯救生命”*慈善宗旨涵義發出指引。就此類宗旨的第一部分（即*“促進健康”*），該委員會的指引述明：

---

[67]　見《英格蘭 2006 年法令》第 2(3)(b)條及《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(3)(a)條。

"1. 促進健康包括預防或解除病患、疾病或人類痛苦，也包括提倡健康之道。促進健康既涵蓋傳統的療法，亦涵蓋各種旨在醫治身、心、靈以紓緩病徵及治療疾病的輔助、另類或整全療法。要屬於慈善性質，便必須有足夠證據證明所會採取的療法具有療效。評估各種不同的療法是否具有療效，是視乎它們聲稱對病人有何好處（即究竟是診斷、醫治、治療以及／抑或紓緩方面的好處），也視乎是否提供此等療法以補傳統醫學的不足或作爲另一選擇。每一宗個案均按其實際情況而考慮，但上議院就輔助及另類醫學所發表的報告書[68]可提供有用的指引。

2. 解除病患並不囿限於醫治或提供護理（例如醫院），而是擴及於提供物品、服務及設施，以紓緩患病、療養、殘疾或衰弱人士的痛苦或幫助他們康復過來，又或者是給予病人慰藉。"[69]

5.79 參照蘇格蘭的做法，我們建議自成一類的*"促進健康"*應列爲慈善宗旨類別之一。我們又認爲此詞在香港的定義，應特別闡明此類宗旨包括*"預防或解除病患、疾病或人類痛苦"*。

"拯救生命"

5.80 根據《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(e)條，*"拯救生命"*是自成一類的慈善宗旨。蘇格蘭慈善組織規管專員（Scottish Charity Regulator）曾表明其看法爲*"拯救生命"*：

"……包括各種旨在拯救生命有危險的人和保障人命的活動。以此爲追求目標的活動，可能包括提供救援服務或提供急救或其他救生技能的訓練。"[70]

5.81 正如之前所指出，《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(d)條，把*"促進健康或拯救生命"*這項合併的宗旨列爲慈善宗旨之一。英格蘭

---

68 上議院，《科學及科技：第 6 號報告書：輔助及另類醫學》（*Science and Technology: Sixth Report: Complementary and Alternative Medicine*）（2000 年 11 月 21 日），見以下網頁：http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/123/12302.htm#a1

69 見慈善事務委員會網站：http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx

70 蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator）《符合慈善組織準則：用以諮詢的指引草擬本》（*Meeting the Charity Test, Draft Guidance for Consultation*），2008 年 1 月。

慈善事務委員會就 *"促進健康及拯救生命"* 的涵義所發出的指引，述明：

> "拯救生命包括各種旨在拯救生命有危險的人以及保障人命和財產的慈善活動。
>
> 符合此說明的慈善組織及慈善宗旨類別包括：
>
> - 提供（傳統及／或輔助、另類或整全醫療、護理及治療的慈善組織，例如醫院及治療中心，以及支援其工作或與其有關連的慈善組織，例如醫院之友聯會（*Hospital Leagues of Friends*）；
> - 爲患病、療養、殘疾或衰弱的人提供慰藉、物品、服務及設施的慈善組織，例如醫院電台（*Hospital Radio*）；
> - 進行醫學研究的慈善組織；
> - 爲醫生提供服務及設施（例如護士宿舍）的慈善組織，；
> - 確保醫生行醫水平符合標準的慈善組織，例如英國醫學總會（*General Medical Council*）；
> - 推動證實有益健康的活動的慈善組織；
> - 提供救援服務（例如救生艇、登山救援、消防救護車、空中救援機及急救等服務）或協助警方及救援服務工作（例如在發生全國性災難及地區性災難時提供緊急無線電通訊）的慈善機構；
> - 爲協助天災或戰爭受害者而成立的慈善組織；
> - 提供救生或自衛課程；
> - 提供輸血服務。"[71]

5.82 參照在蘇格蘭法例之下所採取的做法，我們建議自成一類的 *"拯救生命"* 應列爲慈善宗旨類別之一。

---

[71] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《促進健康或拯救生命指引》（*Guidance on the Advancement of health or the saving of lives*），見以下網頁：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx

"推動公民意識或社區發展"

5.83 根據《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(f)條，*"推動公民意識或社區發展"*是慈善宗旨之一。第7(3)(b)條進一步解釋此類慈善宗旨包括：

"(i) 效區或市區重建，及

(ii) 推動公民責任、志願工作、志願界或提高慈善組織的效能或效率。"

5.84 相同的條文見於《英格蘭 2006 年法令》。[72] 正如英格蘭慈善事務委員會所指出，促進公民意識或社區發展涵蓋一系列範圍廣濶的慈善宗旨，而這些宗旨是以支援社會及社區基礎建設爲目標，焦點在於社區而非個人。[73] 屬於此類的慈善工作及慈善宗旨類別，包括推動公民責任及良好公民意識（例如好市民獎勵計劃、童軍及女童軍組織）、推動市區及郊區重建[74]、推動志願工作及推動志願界[75]、提高慈善組織的效率及效能，以及推動善用慈善資源。[76]

---

72 見《英格蘭 2006 年法令》第 2(2)(e)及 2(3)(c)條。

73 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，"慈善宗旨指引"（*Guidance on Charitable Purposes*），見以下網頁：http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

74 慈善事務委員會發出了一份指引說明（PR2），解釋推動市區及郊區重建，在甚麼情況下屬慈善性質而可令公眾得益。"屬慈善性質的重建機構，可透過保養或改善環境、社會及經濟基礎建設，以及協助基於社會及經濟條件而處於弱勢的人，令公眾得以受益。重建機構可能提供以下部分或所有服務：

- 對貧困人士提供經濟或其他援助；
- 爲有需要者提供住屋，並且協助改善貧困地區中住屋環境惡劣地點的一般住屋水平；
- 協助失業人士找尋工作；
- 提供教育、培訓及再培訓機會以及工作經驗，特別是以失業人士爲對象；
- 如爲新業務或現有業務提供經濟或技術援助或意見可令失業人士得到培訓或就業機會，便提供該類援助或意見；
- 以優惠條件向商界提供土地及建築物，以便爲失業人士製造培訓及就業機會；
- 提供、保養及改善通往主要交通幹線的道路及通道；
- 提供、保養及改善康樂設施；
- 保育地區中具有歷史或建築重要性的建築物；
- 提供公共設施。"

見以下網頁：http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

75 慈善事務委員會發出了一份指引說明（PR13），解釋推動爲公益而工作的志願界在甚麼情況下屬慈善性質，見以下網頁：
http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

76 有一些機構的工作，旨在提高慈善組織的效率及效能並且推動善用慈善資源以令公眾得益。慈善事務委員會發出了一份指引說明（PR14），提供了一些準則，用以決定這些機構在甚麼情況下也可視爲屬慈善性質。這份指引所涉及的機構，是那些向慈善組織提供服務或支援的機構，或本身活動有助非慈善組織以及慈善組織更加善用資源以落實純慈善宗旨

5.85　我們贊成並建議此類宗旨應列爲慈善宗旨定義所涵蓋的各類宗旨之一。

"推展藝術、傳統遺產、文化或科學"

5.86　根據《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(g)條，*"推展藝術、傳統遺產、文化或科學"*是慈善宗旨類別之一。《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(f)條載有一類幾乎與此完全一樣的慈善宗旨，分別僅在於*"傳統遺產"*與*"文化"*兩詞的位置互調。

5.87　對藝術的推動涵蓋多種多樣的慈善活動，包括在全國、專業、地區及業餘等層面推動各種不同形式的藝術，提供藝術設施及提倡高水平的藝術。*"文化"*一詞，涵義廣濶，經常用於藝術或傳統遺產的推展。*"傳統遺產"*可視爲一個國家世代相傳的本土或全國歷史及風俗。推展傳統遺產，範疇涵蓋旨在保護有歷史性的土地及建築物的慈善組織。推展科學包括科學研究，與各種不同學會及學術機構有關連的慈善機構也屬此範疇之內。歸於此類的慈善組織及慈善宗旨類別，包括藝術展覽館、藝術節、藝術委員會，以及推動或鼓勵戲劇、芭蕾舞、音樂、歌唱及其他此類藝術向高水平發展的慈善機構，以至推動工藝、工藝技巧及科研計劃。[77]

5.88　我們同意此類宗旨應屬慈善宗旨，故此建議將之列爲慈善宗旨類別之一。

"推動公眾參與運動"

5.89　在普通法中，推廣運動本身，不論是否涉及一種或多於一種運動，並不屬於慈善性質。舉例來說，在 *In re Nottage* 案[78]中，法庭裁定只爲提倡運動而作出的饋贈，雖然可能會令公眾得益，卻不能說是屬慈善性質。不過，《英格蘭 2006 年法令》及《蘇格蘭 2005 年法令》現時均特別訂有一類與運動有關的慈善宗旨，只是用詞略有不同而已。

的機構。見以下網頁：
http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

77　英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《推展藝術、文化、傳統遺產或科學的指引》（*Guidance on the advancement of the arts, culture, heritage or science*），見以下網頁：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/publicbenefit/Advancement_of_the_arts.aspx

78　[1895] 2 Ch 649.

5.90 《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(h)條所用之詞是 *"推動公眾參與運動"*，而在英格蘭，《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(g)條的用詞則是 *"推動業餘運動"*。就英格蘭的分類方式而言，第2(3)(d)條解釋 *"運動"* 指 *"可透過體能、智能、體力活動或智力活動促進健康的運動或遊戲"*。[79] 至於蘇格蘭的分類方式，《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(3)(c)條述明，*"運動"* 在第7(2)(h)條中指 *"涉及體能及體力活動的運動"*。

5.91 我們曾考慮究竟此類參照英國兩種法定分類法其中之一而訂立的慈善宗旨，應否納入香港的慈善宗旨新定義內，而所得的結論是不應納入。原因有二，第一，有多個可歸入此類的慈善組織，已可由其他類別的慈善宗旨涵蓋。舉例來說，雖然香港的《稅務條例》不會視宗旨僅限於推動運動的團體爲慈善團體而准其免稅，但稅務局認爲爲 *"推動公眾參與康樂活動／運動以促進健康"* 而成立的機構是慈善機構，因爲它們的宗旨是 *"促進健康"*，而這項宗旨屬於 *Pemsel* 案所訂的第四類宗旨（即 *"可令社會得益但非屬以上任何一類的宗旨"*）。我們已建議（之前第 5.79 段）慈善宗旨的新法定定義應納入特定的 *"促進健康"* 類別，以肯定並維持現有做法。

5.92 第二，我們關注到如果把 *"推動公眾參與運動"* 加入爲慈善宗旨之一，則某些以前不獲承認爲慈善組織的機構，可能會有資格列爲慈善組織而因此得到稅務優惠。小組委員會故此認爲參照蘇格蘭或英格蘭條文而爲運動另立的類別，不應納入慈善宗旨的新法定定義內。

"提供康樂設施或組織康樂活動，而目的是改善該等設施或活動的主要服務對象的生活條件"

5.93 英國的《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）[80] 第 1(1)條訂明以下宗旨須當作屬慈善性質：

---

[79] 按照慈善事務委員會所發出的《推動業餘運動指引》（*Guidance on The advancement of amateur sport*），符合此說明的慈善組織及慈善宗旨類別，包括在本地會社推動運動的慈善組織，例如本地足球會、欖球會、網球會等等，也包括綜合運動中心，以及工作是推動某項業餘運動或遊戲的其他機構，見以下網頁：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_amateur_sport.aspx

[80] 應予注意的是，這項1958年法令可能會被癈除，這是2011年3月提交英國國會的新《慈善法令草案》（Charities Bill）中的慈善法例合併工作其中一環。該法令草案收編了上文所論及的條文，以及其他來自《1958年康樂慈善法令》、《1993年慈善法令》及《2006年慈善法令》的條文，因而導致前兩項法令以及《2006年慈善法令》的一些條文（第1至9條及第11至44條）和一些附表被廢除。

"提供或協助提供爲康樂或其他休閒活動而設的設施（但該等設施須是爲社會福利而提供的）。"

第 1(2)條訂明，該等設施除非是*"爲改善其主要服務對象的生活條件而提供"*，並且符合以下其中一項說明，否則不會視爲基於社會福利而提供，：

"(i) 該等人士是因年幼、年老、衰弱或殘疾、貧困或社會及經濟條件而需要上述設施；或

(ii) 該等設施須可供市民大眾的成員或女性成員取用。"

5.94 《蘇格蘭 2005 年法令》以略爲不同（且不分性別）的用詞來重述這項慈善宗旨，但作用大致相同。該法令第7(2)(i)條在慈善宗旨的清單中加入了這項宗旨如下：

"提供康樂設施或組織康樂活動，而目的是改善該等設施或活動的主要服務對象的生活條件。"

第7(3)(d)條進一步訂明，康樂設施只在以下情況才會被認爲屬慈善性質：

"(i) 服務對象主要是因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有此需要的人士，或

(ii) 可供市民大眾的成員取用，或可供市民大眾的男性或女性成員取用。"

5.95 把這項慈善宗旨納入蘇格蘭法例，可確保與《1958 年康樂慈善法令》接軌，從而令這項被皇家稅務與海關總局（HM Revenue and Customs）視爲根據上述法令在蘇格蘭屬慈善性質的宗旨，得以仍屬慈善性質。[81]

5.96 凡某團體只向數目有限而非全部（男性或女性）公眾人士提供設施或活動，該團體的宗旨若要有資格列爲慈善宗旨，該部分公眾人士便必須是《蘇格蘭 2005 年法令》第7(3)(d)(i)條所訂明的有需要人士，而該團體亦必須證明有關的福利是主要提供給該部分公眾人

[81] 蘇格蘭慈善組織規管專員公署，《符合慈善組織準則：用以諮詢的指引草擬本》，2008 年 1 月。

士。爲有學習困難的青少年提供康樂或運動設施的會社，便是一個例子。[82]

5.97　英格蘭法例所採取的做法，與《蘇格蘭 2005 年法令》的做法有點不同，但作用同樣是確保根據《1958 年康樂慈善法令》被當作屬慈善性質的宗旨可維持現狀。《英格蘭 2006 年法令》的做法，是透過第2(4)條訂明，任何憑藉《1958 年康樂慈善法令》第 1 條被認定屬慈善性質的宗旨仍會視爲屬慈善性質，而不是納入一項用詞與《1958 年康樂慈善法令》第 1 條相類的條文。

5.98　香港並無相等於《1958 年康樂慈善法令》的法例，可用以決定提供某些康樂設施是否足以構成慈善宗旨，故此必須改爲以普通法爲準則。基於上議院在 *Commissioner of Inland Revenue v Baddeley* 案[83]中所作出的裁定，各類往昔被視爲屬慈善性質的康樂機構的地位令人存疑，於是《1958 年康樂慈善法令》獲得通過，以肯定這些機構的慈善地位。該項法令的目的主要在於糾正問題：目的不在於令更多類別的康樂機構取得慈善地位，而是在於還原上議院裁定作出之前的情況。

5.99　在普通法中，提供康樂設施在某些情況下可能會視爲屬慈善性質，因爲它有助 *"促進健康"*，而 *"促進健康"* 屬於 *Pemsel* 案所訂第四類慈善宗旨。按照香港稅務局現時所採取的做法，提供純爲運動（例如網球、欖球等等）而設的康樂設施的團體，不會視爲屬慈善性質。

5.100　在新的慈善宗旨法定清單中，如加入某類宗旨可能把慈善組織的涵蓋範圍擴闊，以致超逾現有的限定範圍，則這樣做在實際上會有困難。就慈善宗旨而言，由於欠缺一個述明何謂 *"康樂設施"* 的定義，有些活動例如商業活動，或未能確定是否可令公眾得益的設施，也有可能會歸入這類新增的慈善宗旨。屬康樂性質的宗旨或設施，若然可能被視爲應享慈善地位，便有可能歸入所建議訂立的其他慈善宗旨類別，例如促進健康或推動社區發展。基於這個原因，小組委員會經權衡輕重後，認爲此類宗旨不應列爲新法定定義之下的慈善宗旨類別之一。

82　蘇格蘭慈善組織規管專員公署，《符合慈善組織準則：用以諮詢的指引草擬本》，2008 年 1 月。

83　[1955] AC 572.

“促進人權、衝突的解決或和解”

5.101 《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(h)條，把 *“促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等或多元化”* 納入慈善宗旨清單之中。《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)條，則把這項綜合性的宗旨分拆爲三個不同部分：

“(i) 促進人權、衝突的解決或和解，

(k) 促進宗教和諧或種族和諧，

(j) 促進平等及多元化”。

我們認爲蘇格蘭的做法較可取，故此也分三方面來考慮這些問題。

5.102 *“促進人權、衝突的解決或和解”* 均屬日益重要和越來越受公眾關注的範疇。不過，在涉及到善慈組織的情況下，我們必須區分屬這些範疇的活動，哪些是帶有政治目的而哪些則不然，因爲前者不會被視爲屬慈善性質。可惜的是，雖然法律表明慈善組織不得帶有政治目的，法庭卻未有直接作出多少指引，指示如何區分哪些是慈善組織爲落實其慈善宗旨而進行政治性的活動，以及哪些是由於變得“過於政治化”而不符合慈善準則的活動。[84] 上議院在 *Bowman v Secular Society Ltd* 案中所作出的裁定，是這方面的一個早期權威案例。華登頓的栢嘉勳爵（Lord Parker of Waddington）在該案中述明須予應用的一般原則如下：

> “爲達到政治目標而作出的饋贈，一向均被裁定爲無效，原因不在於此項饋贈屬於非法，因爲人人均可透過合法途徑來倡議或推動法律變革，原因反在於法庭無法判定所擬作出的法律變更會否令公眾得益，故此不能說旨在促致法律變更的饋贈是慈善饋贈。”[85]

5.103 在 *McGovern v Att-Gen* 案中，斯萊德法官（Slade J）述明：

> “基於以下其中一個或兩個原因，法庭不會視主要目標在於促致英國法律變更的信託爲慈善信託：第一，法庭一般沒有足夠的方法，可以判定究竟在證據上來說，所擬作出的變更會否令公眾得益。第二，即使有證據足以

---

[84] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9──慈善組織的推廣宣傳及政治活動》（*CC 9 - Campaigning and Political Activities by Charities*）（2008 年 3 月版本）。

[85] [1917] AC 406, 第 442 頁。

令法庭有表面理由認爲法律變更是可取的，法庭仍須按現有法律乃屬正確的原則來裁決案件，因爲若非如此立法機關的職能即會被奪去。”[86]

5.104 關於爲政治目的而成立的信託，斯萊德法官扼要說明他的結論如下：

> “(1) 爲政治目的而成立並且符合栢嘉勳爵在Bowman案中作出的聲明的精神的信託，即使在其他方面似乎符合《伊利沙伯法規》弁言的精神及原意，也絕不能視作以法律認爲屬慈善性質的方式而令公眾得益。
>
> (2) 各種爲政治目的而成立並且符合此項聲明的精神的信託，當中有一些的直接及主要目的是(i)推動某個政黨的利益；或(ii)促致本國的法律變更；或(iii)促致別國的法律變更；或(iv)促致本國的政府政策或政府部門的某些決定被推翻；或(v)促致別國的政府政策或政府部門的某些決定被推翻。”[87]

5.105 較近期來說，英格蘭慈善事務委員會發表了一套名爲《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治活動（2008年3月）》（*CC9-Campaigning and Political Activities by Charities (March 2008)*）的指引[88]，希望能爲慈善受託人提供指引，令他們知悉自己可確當地參與屬政治性質的活動的程度。慈善事務委員會述明，有關的各套指引均經常檢討，以確保根據就該委員會所見，以這些指引對慈善組織活動的影響來說，它們的演變是適當的。[89] CC9的2008年版本（用以取代之前的2004年版本）及CC9的2007年版本中的問答部分，焦點集中於慈善組織參與政治運動及其他各種政治活動的自由和可能性，以及受託人所必須緊記的限制和風險。

5.106 指引訂明，如果機構本身的目的或宗旨屬政治性質，機構便非屬慈善性質，而這點正是指引的中心原則。按照這套指引，政治目的指符合下述說明的目的：旨在推動某個政黨的利益，又或者旨在促致或反對改變法律或改變中央政府、地方主管當局或其他公眾團體的政策或決定（不論是在英國抑或海外）。

---

86 [1982] Ch 321，第336、337頁。

87 [1982] Ch 321，第340頁。

88 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治運動（2008年3月）》，見以下網頁：http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc9.aspx

89 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會,《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治活動》(2008年3月版本）。

5.107　就這套指引而言，*“推廣宣傳”*（*campaigning*）及 *“政治活動”*（*political activity*）兩詞的定義由指引的 C4 條訂明，並以慈善法爲準則。*“推廣宣傳”*一詞指 *“提高意識，或指就某個議題透過動員公眾支持而教育或推動公眾參與的工作，或指影響或改變公眾態度的工作。”* 此詞亦指 *“旨在確保現有法律得獲遵從的推廣宣傳活動。”* *“推廣宣傳”*有別於以下一類活動：涉及試圖令人支持或反對改變法律或改變中央政府、地方主管當局或其他公眾團體的政策或決定（不論是在英國抑或海外），而該類活動在這套指引中均稱爲 *“政治活動”*。

5.108　這套指引述明，*“推廣宣傳”*及 *“政治活動”*可以是慈善組織所能進行的合法及有價值活動。不過，慈善組織進行相關的政治推廣宣傳或政治活動，必須*只是爲了協助有關組織貫徹其慈善宗旨*。被認爲屬慈善活動的推廣宣傳，例子可能包括：

- 推廣均衡飲食有助減少患心臟疾病的健康慈善組織；
- 宣揚難民對社會所曾作出的貢獻以及籲請政府執行現有支援難民權益的法例的難民慈善組織；
- 促請關注家庭暴力及虐兒的危害的兒童慈善組織；或
- 籲請政府遵守某些基本人權並消除酷刑的人權慈善組織。

5.109　旨在確保人們遵守一項現有法律的活動，會歸入 *“推廣宣傳”*範疇；假如有某慈善組織反對廢除或修訂一項現有法例，則爲保留該項法例而進行的活動，會歸入 *“政治活動”*範疇。慈善事務委員會的指引指出，在某些情況之下，進行政治活動有可能是慈善受託人維護慈善組織宗旨的最佳方法，而慈善組織可以選擇在某段期間內，把組織的大部分或全部資源集中投放在政治活動之上。不過，慈善受託人所面對的重大問題，是有必要確保此類活動並非而且不會成爲慈善組織存在的原因。[90]

5.110　有些活動雖然屬於政治性質，但慈善組織仍可進行以助貫徹其慈善宗旨，而有些活動則帶有政治目的並且不得由慈善組織進行。即使英格蘭慈善事務委員會發出了指引，以試圖澄清這兩類活動之間的分別，界線仍確是極之微細。在現實情況中，要區分這兩類活動通常會有困難，所以我們得接受現實，明白這方面可能會有不明確及含糊之處。

---

[90] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治運動（2008 年 3 月）》，見以下網頁：http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc9.aspx

5.111　澳大利亞近期一宗具指標性的上訴案件，顯示出在此問題之上，不同的普通法司法管轄區可以採取截然不同的做法。在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation*[91] 這宗 2010 年的案件中，澳大利亞高等法院（在下級審裁處及法院就有關爭議作出一連串互相矛盾的裁定後[92]）裁定，即使某個機構本身帶有 *"政治目的"*，只要它被視爲正在落實一項可令社會得益的宗旨，屬 *Pemsel* 案所訂第四類宗旨的範疇之內，它仍然可以視爲屬於慈善性質。Aid/Watch 的宗旨表明是提高外國援助的效率和效益。在高等法院的判詞中，法庭裁定，用於濟貧的外國援助，其有效運用的途徑合法與否所引發的公眾討論，本身是一項可令社會得益的宗旨，屬 *Pemsel* 案所訂第四類宗旨的範疇之內。法庭又裁定，澳大利亞的情況與英格蘭不同，並無通用的原則把 *"政治目的"* 排除於慈善宗旨之外（即英格蘭法院在 *McGovern v Attorney-General* 案中作出的裁定所示明者）。因此，不應透過應用一項用詞籠統的 *"政治目的"* 原則，來判定某個機構的宗旨非屬慈善性質。

5.112　對於促進人權也可以屬慈善性質的建議，小組委員會並無異議，但我們得指出，有人認爲必須區分慈善宗旨與政治目的，不過作此區分並不容易。我們邀請公眾特別就 *"政治目的"* 應否納入法定定義以及此詞應如何界定發表意見。

"促進宗教和諧或種族和諧"

5.113　《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(k)條把 *"促進宗教和諧或種族和諧"* 納入爲慈善宗旨之一。正如之前所指出，《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(h)條是把此類宗旨納入合併的 *"促進人權、衝突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等或多元化"* 類別之內。

5.114　按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨爲 *"促進宗教和諧或種族和諧"* 的團體被視爲屬慈善性質。我們認爲應維持現有做法，並建議把此類宗旨列爲慈善宗旨類別之一。

91　[2010] HCA 42.

92　自 2000 年 7 月 14 日起，Aid/Watch Incorporated 獲認可爲 *"慈善機構"*，故此根據《1997 年入息稅評估法令》（聯邦）（Income Tax Assessment Act 1997 (Cth)）是可獲豁免入息稅的實體，而就《1986 年附帶福利稅評估法令》（聯邦）（Fringe Benefits Tax Assessment Act 1986 (Cth)）及《1999 年新稅制（貨品及服務稅）法令》（聯邦）（A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999 (Cth)）而言，它亦獲認可爲 *"慈善機構"*，但由 2006 年 10 月 2 日開始，稅務局長撤銷了該等認可。Aid/Watch 其後就撤銷提出反對，而局長於 2007 年 3 月 6 日駁回反對。行政上訴審裁處（Administrative Appeals Tribunal，下稱"審裁處"）於 2008 年 7 月 28 日宣告局長的決定無效，並裁定 Aid/Watch 是有關法例所指的 *"慈善機構"*。局長提出上訴，而聯邦法院合議庭（Full Court of the Federal Court）宣告審裁處的裁定無效，並確認局長就 Aid/Watch 反對撤銷一事所作出的決定有效。Aid/Watch 之後向澳大利亞高等法院提出上訴，而在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation* [2010] HCA 42 案中，Aid/Watch 上訴得直，審裁處的裁定恢復有效。

“促進平等及多元化”

5.115　如同上一類宗旨一樣，《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(l)條把 *“促進平等及多元化”*納入爲慈善宗旨之一，而《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(h)條，則把它納入合併的 *“促進人權、衡突的解決或和解，或促進宗教和諧或種族和諧或平等或多元化”*類別之內。

5.116　按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨爲 *“促進平等及多元化”*的團體被視爲屬慈善性質。我們認爲應維持現有做法，並建議把此類宗旨列爲慈善宗旨類別之一。

“推動環境保護或改善”

5.117　《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(m)條訂明，*“推動環境保護或改善”*是慈善宗旨之一，而《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(i)條也訂有同一宗旨。

5.118　按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨爲 *“推動環境保護或改善”*的團體被視爲屬慈善性質。我們認爲應維持現有做法，並建議把此類宗旨列爲慈善宗旨類別之一。

“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”

5.119　此類慈善宗旨列明於《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(n)條。第7(3)(e)條進一步解釋，第7(2)(n)條也涵蓋 *“透過提供住宿或照顧而給予的濟助”*。《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(j)條列有同一類別的慈善宗旨，而該法令的第2(3)(e)條也載有類似的解釋。

5.120　按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨爲 *“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”*的團體被視爲屬慈善性質。我們認爲應維持現有做法，並建議把此類宗旨列爲慈善宗旨類別之一。

“促進動物福利”

5.121　*“促進動物福利”*這項慈善宗旨，在《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(o)條及《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(k)條中均被列爲慈善宗旨之一。在普通法中，促進動物福利被視爲屬於 *Pemsel* 案所訂的第四類慈善宗旨。由是之故，按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨爲 *“促進動物福利”*的團體屬慈善性質。

5.122　我們認爲*“促進動物福利”*應仍是新法定定義之下的慈善宗旨。

“可合理地視爲與任何一項上述宗旨類同的任何其他宗旨”

5.123　《英格蘭 2006 年法令》第2(2)(m)條，把*“認定屬慈善性質的任何其他宗旨”*納入爲慈善宗旨類別之一。該法令的第2(4)(a)條訂明，*“任何其他宗旨”*包括任何非屬其他慈善宗旨類別但被認定是現有慈善法所訂的慈善宗旨的宗旨。第2(4)(b)及(c)條訂明，*“任何其他宗旨”*指可合理地視爲與任何屬其他經界定的慈善宗旨類別的宗旨類同或符合其精神的宗旨（適用於第2(4)(b)條），或指根據慈善法被認爲屬(b)段範圍之內的宗旨（適用於第2(4)(c)條）。換言之，根據《英格蘭 2006 年法令》第2(4)(a)條，之前已獲認受的慈善宗旨，在該法令於 2006 年制定之後，全部仍被認爲是慈善宗旨。

5.124　《英格蘭 2006 年法令》第2(4)(a)條所指者，是那些根據慈善（普通）法及《1958 年康樂慈善法令》第 1 條被認定是慈善宗旨的宗旨，而非第2(2)(a)至(l)條所列明的慈善宗旨。第2(4)(b)及(c)條則有所不同，是指下述宗旨：被視爲與根據第2(2)(a)至(l)條所訂的慈善宗旨類別、慈善（普通）法及《1958 年康樂慈善法令》而被認定是慈善宗旨的宗旨*“類同或符合其精神”*。因此，第2(4)條的涵蓋範圍極爲廣濶。

5.125　在蘇格蘭，各種不同的慈善宗旨均列明於《蘇格蘭 2005 年法令》第7(2)(a)至(p)條。第7(2)(p)條訂有一項‘包羅萬有’的條文，把*“可合理地視爲與任何一項上述定旨類同的任何其他宗旨”*均網羅其中。*“任何類同的宗旨”*似乎必然涉及第7(2)(a)至(o)條已有訂明的各類慈善宗旨，因爲《蘇格蘭 2005 年法令》既未有提及任何其他法例，亦未有提及普通法之下的現有慈善法。（關於此點的闡釋，似乎僅見於《蘇格蘭 2005 法令》第 7(3)(f)條。該條訂明，*“就(p)段而言，推廣任何哲學信仰（不論是否涉及對神的信仰）與(c)段所列明的宗旨（即“推動宗教”）類同。”*）。以此來說，《蘇格蘭 2005 年法令》所訂的各類慈善宗旨的涵蓋範圍，似乎要比英格蘭所訂者狹窄得多。

5.126　在愛爾蘭，相關法例基本上沿用源自 *Pemsel* 案的四類慈善宗旨。在愛爾蘭《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第3(1)(d)條中，*“可令社會得益的任何其他宗旨”*是四類慈善宗旨之一。第 3(11)條提供了一些指引，說明就第3(1)(d)條而言，甚麼可構成*“可令社會得益的宗旨”*，並且大幅度地擴闊了*“慈善宗旨”*的涵蓋範圍，令其不

囿限於第3(1)條所列明的促進教育、推廣宗教、防貧、濟貧、防止或紓解經濟困難等宗旨。

5.127 按照香港稅務局現時所採取的做法，宗旨屬 *Pemsel* 案所訂第四類慈善宗旨（即：可令社會得益但非屬濟貧、促進教育或推廣宗教等類別的宗旨）的團體屬慈善性質。

5.128 此類宗旨的涵蓋範圍，按照普通法原則所訂者與按照英國兩種法定模式所訂者大有不同，小組委員會曾就這一點進行詳細討論。我們認爲重要的是保留足夠彈性，令慈善宗旨的涵蓋範圍可作調整以配合社會及經濟變化，而同時又可以有足夠的清晰度，以免情況含糊不清和有欠明確。經小心考慮後，我們所得的看法是，採用 *"可令社會得益的任何其他宗旨"* 此程式，可以取得適度的平衡。鑑於有建議認爲應該更詳細列明各類慈善宗旨，我們相信訂明一類有補遺作用的宗旨，不會有損令法律更加透明和更易於取用的目標。我們故此建議把 *"可令社會得益的任何其他宗旨"* 納入法定清單，作爲一類有補遺作用的慈善宗旨。

建議 2

我們建議，界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括以下各類宗旨：

(1) 防貧或濟貧；[93]

(2) 促進教育；

(3) 推廣宗教；[94]

(4) 促進健康；

(5) 拯救生命；

(6) 推動公民意識或社區發展；

(7) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學；

(8) 促進宗教和諧或種族和諧；

(9) 促進平等及多元化；

---

93 須按之前第 5.69 段所建議者而再作修訂。

94 須按之前第 5.76 段所建議者而再作修訂。

(10) 推動環境保護或改善；

(11) 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；

(12) 促進動物福利；

(13) 可令社會得益的任何其他宗旨。

我們又建議，任何一項特定的宗旨，不論屬於哪一類慈善宗旨，也必須是爲了公益。[95]

至於*“促進人權、衝突的解決或和解”*等宗旨應否納入慈善宗旨的清單，我們歡迎公眾發表意見。

[95] 我們留意到，這樣做可移除現有的普通法推定。根據這項推定，旨在濟貧、促進教育及推廣宗教等宗旨，表面看來是屬於慈善性質並且是爲了公益。

第 6 章　關於慈善組織法律架構的結論及建議

引言

6.1　在本章中，我們會對香港及海外司法管轄區的慈善組織法律架構現況，進行更深入的探討，並會考慮各種可行的改革方案。

香港現時的情況

慈善組織的架構類別

6.2　正如第 2 章所簡略論及，香港的慈善組織可採取各種不同的法律形式，包括：

- 可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊的非屬法團的組織；
- 信託；
- 根據《公司條例》（第 32 章）成立爲法團的公司，可以是股份有限公司或擔保有限公司，又或者是在海外成立爲法團的公司；或
- 根據特定條例成立爲法團的法定團體。

6.3　根據稅務局的統計數字，採取以上各種法律形式的慈善組織，在 2007 年 12 月的分布情況如下：

形式	組織數目
法團	3,680
社團	626
信託	406
其他[1]	411
總計	5,123

[1] 根據稅務局的統計數字，被列入 *"其他"* 類別的慈善組織形式，主要是根據《教育條例》（第 279 章）成立的法團校董會，此外還有法定團體、臨時專責委員會，以及根據《公司條例》（第 32 章）第 XI 部註冊的海外公司。

社團

6.4 非屬法團的組織，是一群自願組合的人（成員），通過一套規則（通常稱爲章程）結成一體並受其規限，而且以一個獨特的名稱爲名。[2] 此類組織的實例有非屬法團的會社、非屬法團的慈善團體及以進行社會活動爲宗旨的志願組織。此類組織沒有法律實體，故此不能以組織的名義或代組織訂立合約、起訴與被起訴（法例明文賦予組織此等權利者除外）。如曾爲組織工作或向組織供應貨品，法律責任方面的問題，由適用於代理人所代爲訂立的合約的規則規管。可被追究法律責任的人，僅限於實際上就有關工作或貨品作出指令的人，或以明示或暗示方式授權他人作出指令的人，或在該指令作出後追認該指令的人。[3]

6.5 非屬法團的組織，通常在其成員組合有變後仍會繼續存在。[4] 要符合資格成爲非屬法團的*慈善*組織，而不是其他類別的非屬法團的組織，有關組織的宗旨必須僅以慈善宗旨爲限，而其規則須載有解散條款，規定餘下財產須用於其他慈善宗旨，而不是由成員攤分。以非屬法團的組織的形式來進行慈善工作，主要優勢在於*"靈活（因爲組織的章程可配合個別情況而擬訂），運作費用不高，並且不受法例管制。"*[5] 不過，這類組織在香港可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊。

6.6 《社團條例》最初於 1949 年訂立，用以規管在香港成立的社團。該條例爲社團的成立訂立通知機制，並且禁止某些社團運作。該條例第 5 條規定本地社團須於成立或當作成立後一個月內，以指明的表格向隸屬香港警務處的社團事務主任[6] 申請根據該條例註冊或豁免註冊。*"本地社團"*指在香港組織和成立或總部或主要的業務地點設於香港的社團，包括當作是在香港成立的社團。[7] 舉例來說，撒瑪利亞會和香港失明人協進會，便是兩個根據該條例註冊爲社團的慈善團體。

6.7 即使某社團是在香港以外地方組織，而其總部或主要的業務地點亦設於香港以外地方，但如該社團有任何幹事或成員是在香港居

---

2 *Re Macaulay's Estate* [1943] Ch 435, 第 436 頁。

3 *Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第 115.143 段。

4 G Dal Pont, *Charity Law in Australia and New Zealand* (2000 年，牛津大學出版社)，第 365 頁。

5 G Dal Pont, 同上，第 366 頁。

6 *"社團事務主任"*指按照《社團條例》（151 章）第 3 條的條文委任的社團事務主任及任何助理社團事務主任。

7 《社團條例》（第 151 章）第 2 條。

住，或該社團是由一名在香港的人管理或協助管理或代爲在香港索取或收取金錢或社團費，則該社團當作是在香港成立。

6.8 社團事務主任如信納任何社團或分支機構是純粹爲宗教、慈善、社交或康樂目的而成立，或純粹成立以作爲鄉事委員會或由鄉事委員會組成的聯會或其他組織，則可豁免該社團或該分支機構註冊。社團事務主任可用指明的表格發出豁免證明書，豁免任何社團註冊。

6.9 根據《社團條例》第 5A 條，社團事務主任經諮詢保安局局長後，可拒絕任何社團或分支機構註冊或拒絕讓其豁免註冊——

(a) 如他合理地相信拒絕註冊或拒絕豁免註冊，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；或

(b) 如該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫。

6.10 根據《社團條例》第 11 條，社團事務主任就所有已獲註冊或豁免註冊的社團及分支機構備有一份名單，列出該等社團及分支機構的名稱，該等社團及分支機構的各別主要業務地點的地址，以及該等社團所擁有或佔用的地方或處所的地址。社團事務主任所備存的名單，須於辦公時間內在社團事務處免費供人查閱。

6.11 根據《社團條例》第 15 條，社團事務主任可隨時要求社團以書面向他提交爲履行條例下的職能而合理需要的資料。須予提交的資料，可包括社團或其分支機構的收入、收入來源及開支。已獲註冊或豁免註冊的社團或其分支機構，如果名稱、宗旨、幹事或主要業務地點有變，或結束任何已獲註冊或豁免註冊的分支機構，則根據該條例第 10 條，亦須在一個月內，以書面通知社團事務主任。

信託

6.12 信託可界定如下：*“當一位人士（稱爲受託人）爲其他一些人（稱爲受益人）或法律所容許的一些對象的利益持有財產，而財產的實際利益不歸予受託人而歸予受益人或信託的對象，便會產生信託關係。”*[8] 受託人負有受信責任，須爲信託受益人的最佳利益而行事，並須確保信託資產受到保護。

---

[8] 財經事務及庫務局，《檢討《受託人條例》及相關課題諮詢文件》（2009 年 6 月），第 1.1 段。檢討所得的*諮詢總結*已於 2010 年 2 月發表，見以下網頁：

6.13　慈善信託是以慈善爲宗旨而成立的信託，通常由一群人士成立，他們訂立信託聲明書，並在聲明書中概述信託的目的。慈善信託也可以由財產授予人或立遺囑人成立，而此人是透過信託把款項或財產轉移或遺贈給受託人全部及純粹作慈善用途。[9] 慈善信託的規管文書，爲列明信託目的及受託人權力的信託文書。[10] 受託人的法律權利、責任、義務及酌情權力，以及他們的個人法律責任所受到的限制，不但可由信託契據的內文訂明，也可由普通法及法例訂明。[11]

6.14　大體而言，規管慈善信託的案例法原則及實體內容與規管普通信託者相同。要成爲有效的慈善信託而非有效的非慈善信託，信託的用詞必須足以表明財產授予人的意願，而饋贈的標的事項亦必須可予確定。此外，所有潛在的宗旨亦必須屬於慈善性質。[12]

6.15　香港的信託法機制，是以英國普通法及衡平法原則爲基礎，並由多條條例作補充。信託法條文基本上可分爲兩類。第一類是*“強制性”*規則，即不會被信託文書的條款排除的法定條文，例如禁止財產恆繼的規則及禁止收益過度累積的規則。[13] 第二類是*“非強制性”*或*“預設”*條文，這類條文適用於沒有信託文書或信託文書未有就特定事宜作出規定的信託。[14]

6.16　《受託人條例》（第 29 章）最初於 1934 年制定，主要以英格蘭與威爾斯的《1925 年受託人法令》（Trustees Act 1925）爲藍本，用以增補及修訂涉及受託人的普通法規則，範圍包括受託人的權力、受託人的委任及撤職，以及信託公司的註冊事宜。[15] 《受託人條例》的大部分條文，均屬*“非強制性”*或*“預設”*類別的條文。慈善基金的受託人，可以是根據《受託人條例》註冊的信託公司。

6.17　另一條屬此範疇的條例是《註冊受託人法團條例》（第 306 章）。該條例旨在*“利便由某些團體、社團及社群委任的受託人，以及慈善組織的受託人成立爲法團，並爲與該等事宜相關的目的訂定條文。”*[16]

---

http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/topical/to_review.htm

9　愛爾蘭法律改革委員會，《慈善信託法諮詢文件：一般建議》(*Consultation Paper on Charitable Trust Law: General Proposals*)（2005, LRC CP 36），第 1 頁。

10　愛爾蘭法律改革委員會，同上。

11　*Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第 335.409 段。

12　Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 134、137 及 141 頁。

13　見《財產恆繼及收益累積條例》（第 257 章）的相關法律條文。

14　財經事務及庫務局，同上，第 1.3 段。

15　《受託人條例》（第 29 章）自制定以來一直未有作出大幅度的修訂，現時正在檢討之中：見財經事務及庫務局所發表的諮詢文件，同上。

16　《註冊受託人法團條例》（第 306 章）詳題。

6.18　根據該條例第 3 條，任何團體或慈善組織的獲委爲委任的受託人，均可向公司註冊處處長申請法團註冊證書。此證書由行政長官發給，可載有任何條件或指示，並可隨時由行政長官取消或修訂。根據該條例第 4(2)條，該等受託人及其職位繼任人會以證書內所載名稱成爲法人團體，亦可起訴及被起訴，以及持有及使用法團印章。公司註冊處處長備存有一份收錄所有此類註冊受託人法團的註冊紀錄冊，可供公眾查閱。

6.19　並非所有註冊受託人法團都是慈善團體。根據該條例第 2 條，*"慈善組織"*指爲慈善目的而以契據或其他方式成立的信託或組織。[17] 第 2 條又訂明根據條例，*"團體"*指（a）因習俗、宗教、親屬關係、國籍、地區利益或本土利益而聯結在一起的任何社群；或（b）爲任何慈善目的而成立的任何團體或社團。[18] 根據《註冊受託人法團條例》成立爲法團的慈善團體，實例有香港戒毒會。

6.20　應注意的是，成立爲法團此舉，不會令成立爲法團的註冊受託人可以卸除因違反信託而可能須負上的法律責任。根據該條例第 11 條，組成註冊法團的所有受託人，均須對已在他們手中的信託財產承擔責任，並且須對他們自己的作爲、收取、疏忽行爲及過失，以及對信託及信託財產的妥善管理負責，方式及程序猶如他們未有成立爲法團一樣。

根據《公司條例》（第 32 章）成立爲法團的公司

6.21　法團與其他商業實體之間的基本分別，在於法團在法律上被視爲法人（通常稱爲*"非自然人"*或*"法人團體"*）。成立爲法團會帶來法人資格，而法團通常被指具有獨立的法人資格。[19] 因此，法律會視法團爲獨立於組成公司的人之外。[20]

---

[17] "*慈善目的*"在《註冊受託人法團條例》（第 306 章）第 2 條下有界定，包括——
(a) 濟貧；
(b) 促進藝術、教育、學術、文學、科學或研究的發展；
(c) 提供準備以——
(i) 治癒、減輕或預防影響人類的疾病、衰弱或傷殘；或
(ii) 照顧患有或受困於影響人類的疾病、衰弱或傷殘的人，包括照顧在分娩前、分娩中及分娩後的婦女；
(d) 促進宗教發展；
(e) 教會目的；
(f) 提高社會公德及促進市民的身心健康；及
(g) 對社會有益但沒有在(a)至(f)段指明的其他目的。

[18] *Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第 335.409 段。

[19] 這個法律論點，並非列明於《公司條例》（第 32 章）而是來自英國的普通法案例：見 *Good Profit Development Ltd v Leung Hoi* [1993] 2 HKLR 176, [1992] 2 HKC 539; *Salomon v Salomon & Co Ltd* [1897] AC 22, HL; *Macaura v Northern Assurance Co Ltd and others* [1925] AC 619, HL; *Lee v Lee's*

6.22 《公司條例》（第 32 章）第 21(1)條述明，凡有證明提出，令公司註冊處處長信納一個即將組成爲有限公司的組織，其組成的宗旨是爲了促進商業、藝術、科學、宗教、慈善或爲了其他具效益的宗旨，並擬將其利潤及其他收入的任何部分用於實踐其宗旨，且擬禁止向其成員支付任何股息，則處長可藉特許證，指示該組織可註冊爲有限法律責任的公司，但無須在其英文名稱及／或中文名稱中分別加入 *"Limited"* 一字及／或 *"有限公司"* 一詞。

6.23 如果不涉及股本的話，有不少慈善團體是以 *"擔保有限"* 公司的形式註冊，否則或會以 *"股份有限"* 公司的形式註冊。此類組織的結構與私人有限公司相同，都是設有董事局，擁有成員及本地秘書，而成員則可以是個人或法團。[21] 慈善組織如果也是一間有限法律責任公司，便自然要遵從《公司條例》（第 32 章）訂明的所有法定披露規定。根據《公司條例》（第 32 章）成立爲法團的慈善團體，實例有聯合國兒童基金會香港委員會及愛護動物協會。

由法規成立爲法團的法人團體

6.24 香港有多個慈善法人團體是由法例成立的。有關的法規爲法人團體的各項相關事宜，包括法團的宗旨及權力、法團的成員、董事局的組成、顧問局、會議及程序等事宜，作出規定。這類法人團體的實例，有根據《香港明愛法團條例》（第 1092 章）成立爲法團的香港明愛、根據《保良局條例》（第 1040 章）成立爲法團的保良局，以及根據《東華三院條例》（第 1051 章）成立爲法團的東華三院。

在海外成立爲法團的法人團體

6.25 有不少慈善法人團體是在海外成立爲法團，並且主要在海外進行慈善工作。由於這些團體是在香港以外地方成立爲法團的海外公司，它們必須根據《公司條例》（第 32 章）第 XI 部註冊。根據《公司條例》第 333 條，在香港設立營業地點的非香港公司，須在營業地點設立後一個月內，以指明表格向公司註冊處處長申請註冊，並提交例如是公司的憲章、規程或章程大綱（包括章程細則（如有的話））的經核證副本之類的文件。公司註冊處處長備存有一份收錄遵從第 333 條的非香港公司資料的註冊紀錄冊。在海外成立爲法團的慈善團體，實例有國際奧比斯。

Air Farming Ltd [1961] AC 12, [1960] 3 All ER 420, PC; *Multinational Gas and Petrochemical Co v Multinational Gas and Petrochemical Services Ltd* [1983] Ch 258, [1983] 2 All ER 563, CA (Eng).

20 *Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第 95.0007 段。

21 投資推廣署，*Setting up a Non-profit/Charitable Organisation in Hong Kong*,（2010 年 3 月）。

規管文書

6.26　慈善組織必須通過一份規管文書而成立。我們之前在討論各種慈善組織架構時已指出，所採用的文書類別，會視乎所擬成立的慈善組織的個別情況及組織的發起人或創辦人的喜好而定。

其他司法管轄區的慈善組織法律架構

6.27　其他司法管轄區的慈善組織，如同香港的情況一樣，也是採取各種不同的法律形式，其中一些法律形式下文會有特別討論。（至於海外司法管轄區的慈善組織法律架構，更仔細的研究見本諮詢文件附件 2）。

6.28　在英格蘭與威爾斯，大部分慈善組織均以擔保有限公司的形式成立，其他的則採用有限法律責任組織的形式，又或者是非屬法團的組織。慈善法團機構（charitable incorporated organisation）這個新概念，是根據《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）第 69A 條（由《2006 年慈善法令》第 34 條加入）而始創於英格蘭的。這個新的法律形式（相關條文尚未實施），旨在把採用法團形式的好處，與必須同時向英格蘭慈善事務委員會（English Charity Commission）及公司註冊官（Registrar of Companies）註冊的責任結合起來。慈善事務委員會也是根據該法令而成立的，它所備存的慈善組織註冊紀錄冊，載有每一個已註冊慈善組織的名稱及其他相關詳情和資料。該法令爲慈善組織的報告及帳目提供框架。

6.29　在愛爾蘭，慈善組織是以法人團體或非屬法團的團體或慈善信託的形式而存在。慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）根據愛爾蘭《2009 年慈善法令》第 13 條成立，主要職能之一是備存慈善組織註冊紀錄冊，並且監管和確保慈善組織遵從該法令。

6.30　在蘇格蘭，慈善組織可採用各種不同的法律形式，但大多採用信託、非屬法團的組織或有限擔保公司的形式。慈善公司須受雙重規管，既要向公司註冊官申報，亦要向蘇格蘭慈善組織管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱公署）申報。蘇格蘭法例如同英格蘭《2006 年慈善法令》一樣，也引入了一種可供慈善組織採用的新法律形式。《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 49 條訂明，慈善組織可採用 *“蘇格蘭慈善法團機構”*（Scottish charitable incorporated organisation，下稱“SCIO”）的形式。SCIO 本身是一個法人團體，訂有章程，在蘇格

蘭有主要辦事處，擁有兩名或以上的成員，但不一定要成爲公司或工商業及福利團體。SCIO 須受公署規管。有別於擔保有限公司，如果 SCIO 清盤，其成員並無法律責任爲機構的資產分擔付款。公署備存有一份公開的慈善組織註冊紀錄冊，而它所發揮的作用，便是監管註冊慈善組織有否遵從慈善法例。

我們的建議

6.31 正如我們在上文所見，普通法對慈善組織可以採用的架構未有施加任何特別限制，故此香港的慈善組織所採用的法律形式多種多樣，包括：非屬法團的組織（可能要或無須根據《社團條例》（第 151 章）註冊）、信託、根據《公司條例》（第 32 章）成立爲法團的公司（股份有限公司或擔保有限公司）、在海外成立爲法團的公司（適用於某些情況）、根據特定條例成立爲法團的法定團體。在進行研究期間，就慈善組織所應採用的法律形式，我們考慮過一些可供選用的方案。

方案 1 —— 慈善組織單一模式

6.32 改革方案之一是限定慈善組織只可採用某種實體形式，例如擔保有限公司或股份有限公司。這方案的優點是不論對慈善界抑或對社會大眾來說，慈善組織的形式及性質均會更加清晰明確，並且可令監管和規管此類實體的工作更加統一。

6.33 要實施這項改革，方法之一是訂立法定規定，訂明所有首次申請成爲慈善組織者均須採用某種實體形式，但現有的慈善組織卻可保留其原來法律形式。另一種做法，則是規定現有的慈善組織全部都要改用指定的實體形式。

6.34 採用這個單一實體形式的方案，缺點卻是要決定採用哪一種法律形式可能會有困難。我們留意到澳大利亞曾在這方面出現爭議，有人認爲應規定所有慈善組織均須以擔保有限公司的形式成立爲法團，以確保其資產會用於原定用途。有意見認爲：

> “所有慈善組織均〔應〕以擔保有限公司的形式成立爲法團，以便在問責、擁有權及宗旨方面可達高水平，而

且能在資金運用和資產分配方面保持透明……〔又〕應採用統一的法律，以便慈善組織得保整全。”[22]

6.35 反駁此說的論點，則是這樣做不合乎實際，因爲規定慈善組織須採用新的法律形式會極之困難，特別是以信託形式成立的慈善組織。在某些個案中，這可能會是無法辦到。

6.36 我們留意到現時在香港，爲了做好風險管理工作，與非政府機構有關的社會企業，通常會以股份有限公司的形式成立爲法團。

6.37 我們也研究過是否有可能以英格蘭與威爾斯所引入的慈善法團機構爲藍本，創製一種新的慈善組織法律形式。我們明白這個新模式正如英格蘭慈善事務委員會所預期，是可以帶來各種好處，但我們也留意到蘇格蘭與威爾斯現有的規管公司規定，大部分均不適用於香港的公司。[23]

方案 2 —— 維持慈善組織的多種法律形式

6.38 除了單一模式的做法，我們也考慮過維持現狀的方案，讓不同法律形式的慈善組織可以同時並存。這種做法的好處，第一是慈善組織可選用最切合自己需要的法律形式，第二則是現有的慈善組織無須耗用時間、精力及開支，由現有的法律形式轉爲另一種法律形式，而改變法律形式對小型慈善組織來說，可能會帶來特別負擔。

結論

6.39 我們留意到，現時香港並未因慈善組織可採用的法律形式而明顯出現問題。我們又留意到，就可在香港運作的法律形式類別施加嚴格的規定，可能會對慈善組織，特別是小型慈善組織，造成相當程度的困難。

---

22 《探討慈善組織及相關機構定義報告書》（*Report of the inquiry into the definition of charities and related organisations*），澳大利亞，2001 年 6 月，第 11 章。

23 香港的公司法例，大部分是以英國《1948 年公司法》及其後一些對該法所作出的改革（例如載於英國《1976 年公司法》者）爲藍本。不過，英國的公司法例後來又進行了大幅度的改革，有關條文現時收載於《2006 年公司法》。香港公司法例與英國公司法例在規管公司方面有不同的做法，例如：

(i) 英國《2006 年公司法》訂有公司名稱審裁機制，但香港的《公司條例》（第 32 章）並無此機制之設；及

(ii) 《2006 年公司法》把董事的某些受信責任及須以謹慎和技巧行事的責任編纂爲成文法例，但在香港來說，董事的一般責任仍然由普通法規定。

見財經事務及庫務局所發表的諮詢文件：《公司條例草案》擬稿—— 第一期諮詢（2009 年 12 月），第 2 及 3 章。

6.40　如果規定須採用單一模式的做法(特別是就慈善組織的註冊而言），我們認爲擔保有限公司會是最理想的法律形式。

6.41　經權衡輕重，我們的初步看法是並無強而有力的理由，規定慈善組織不得採用各種不同的法律形式而只能以一種法律形式存在。不過，我們保持開放的態度，也會考慮這方面的其他意見。我們的關注重點，是不論採取哪一種做法，慈善組織也應受到妥善規管，在運作方面亦應盡量保持透明。我們因此邀請公眾就慈善組織應採用甚麼法律形式，包括應讓各種不同的法律形式並存抑或限定只能採用一種法律形式，發表意見。

建議 3

我們邀請公眾，就應否改革各種現有的慈善組織法律形式以及改革的幅度應有多大，發表意見。

我們特別邀請公眾就以下問題發表意見：

(1) 現時容許慈善組織的多種法律形式並存的制度應否保留，若應予保留，又應如何變通（如要變通的話）；及

(2) 應否改爲採用單一模式的做法，規定慈善組織在架構上只能屬單一種形式，如果應該的話，又應採用甚麼形式作爲單一模式。

第 7 章　關於慈善組織註冊的結論及建議

引言

7.1　在本章中，我們會更詳細地審視香港的慈善組織在註冊方面的現況。我們亦會探討海外的司法管轄區的不同做法，繼而考慮爲香港的慈善組織引入一套註冊制度。

香港現時的情況

欠缺正式的慈善組織註冊紀錄冊

7.2　正如第 2 章曾簡略論及，香港目前沒有一套正式和既定的慈善組織註冊制度，亦沒有一個政府機構在這方面肩負整體責任。現時有個別的慈善組織名單因著不同的目的而存在，但都不是涵蓋所有慈善組織的正式名單，所以有些慈善組織可能沒有在任何一份名單中出現。這意味著在某些情況下，公眾人士對於一些在香港自稱爲慈善組織的機構，未必能夠確定是否屬真正的慈善組織。

由稅務局備存的免稅慈善組織名單

7.3　稅務局備存了香港慈善組織的最大份可查閱名單，但這份名單只包括那些根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲認可爲屬公共性質的慈善機構或慈善信託的組織。[1] 這份名單可在稅務局的網頁內找到，[2] 目前已超過 800 頁（A4 版面）。該名單所載列資料包括（以英文字母順序排列）：每個慈善組織的英文及／或中文名稱、獲批免稅地位的日期，以及其任何分支的名稱。

7.4　根據稅務局的統計資料，近年獲准豁免繳稅的慈善組織的數目如下：

---

[1] 任何組織如根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲稅務局認可爲"*屬公共性質的慈善機構或慈善信託*"，均可獲豁免繳稅。

[2] http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm.

（獲准豁免繳稅的慈善組織）

於以下日期終結的年度	*數目*
31.3.2005	4,162
31.3.2006	4,435
31.3.2007	4,832
31.3.2008	5,311
31.3.2009	5,898
31.3.2010	6,380

7.5 從上表可明顯見到，過去六年來慈善組織的數目一直穩步上升。然而，應予強調的是，雖然稅務局備存了免稅慈善組織的龐大名單，但該局既不負責爲慈善組織註冊，亦不負責監察它們的運作。

根據其他條例備存的慈善組織名單

7.6 從第 6 章所列關於慈善組織的形式的統計資料，我們見到獲稅務局認可的香港免稅慈善組織，大部分都是成立爲擔保有限公司的。[3] 作爲擔保有限公司，它們須根據《公司條例》（第 32 章）註冊，並須遵守該條例所訂立的法定披露規定。不過除此之外，公司註冊處與稅務局一樣，並無責任監管屬這類公司的慈善組織。公司註冊處備有已向該處註冊的公司的名單，而這些公司包括在本地和海外成立爲法團的公司。公眾可透過電子搜尋服務在網上查閱這些公司的資料，例如公司成立爲法團、註冊和解散的日期、公司名稱的變更記錄、公司的狀況、清盤的模式、押記，以及（非香港公司）成立爲法團的地點。[4]

7.7 社會福利署備有一份獲政府撥款資助的非政府機構的名單。該名單載列接受資助機構的中、英文名稱及所獲資助的款額。公眾可透過互聯網查閱這份定期更新的名單。

7.8 《社團條例》（第 151 章）就香港境內社團的成立訂有一套通知機制，並禁止某些社團運作。該條例第 5 條規定，任何本地社團須於其成立後或被當作成立後的一個月內，以指明的表格向警務處的社團事務主任申請根據該條例註冊或豁免註冊。本身爲社團的慈善組織如欲尋求豁免註冊，可向社團事務主任提出證明，令該主任信納該慈善組織是純粹爲宗教或慈善宗旨而成立的。並非所有慈善社團都會

---

[3] 見前章第 6.3 段顯示香港慈善組織的不同形式的列表。

[4] http://www.icris.cr.gov.hk/csci/.

尋求豁免註冊，因此部分至今仍然是根據該條例註冊的（例如撒瑪利亞會及香港失明人協進會），不過與香港的免稅慈善組織總數相比，這類社團的數量很少。[5]

7.9 民政事務局備有下列多份名單：

(i) 信託基金——

這份名單載列各信託基金的名稱及關於其基金的周年帳目報表。這些資料可應公眾人士的請求而提供予他們查閱。[6]

(ii) 華人廟宇——

民政事務局備有數份關於華人廟宇的名單。第一份名單載有根據《華人廟宇條例》（第 153 章）組成的華人廟宇委員會所直接管理的華人廟宇。這份名單列出該等華人廟宇的名稱及詳細資料，例如其背景及地址等。

第二份名單包括已轉授其他機構代爲管理的廟宇。這份名單載有該類華人廟宇的名稱、地址及代管機構的名稱。

第三份名單載列已根據《華人廟宇條例》（第 153 章）註冊的廟宇的詳細資料。然而，少數沒有披露其詳細資料的廟宇並不包括在內。

這幾份名單於民政事務局的接待處或互聯網上提供予公眾查閱。[7]

(iii) 華人永遠墳場——

另有一份華人永遠墳場的名單，當中載列這些墳場的名稱及其帳目報表。有關資料於民政事務局的接待處提供予公眾查閱。

7.10 教育局備存了一份已根據《教育條例》（第 279 章）註冊的學校的名單。這份名單就每一所學校載有其註冊狀況（已臨時註冊或已註冊）、學校註冊編號、註冊或臨時註冊的日期、註冊校舍、批准

---

[5] 見前章第 6.3 段顯示香港免稅慈善組織的不同形式列表。

[6] http://www.hab.gov.hk/tc/access_to_informaion/list_of_available_information/listpub.htm.

[7] http://www.ctc.org.hk.

課室及宿舍容額以及核准課程和學費資料。[8] 公眾可於教育局的網頁查閱這份名單。[9] 此外，大學教育資助委員會亦已在其網頁上載了該委員會所資助院校的核准資助項目的現行名單。[10]

7.11 醫院管理局備有一份由醫院管理局營運的醫院和診所的名單。這份名單載有這些醫院和診所的名稱、地址、服務範圍、應診時間及其他一般資料。公眾人士可在醫院管理局的網頁查閱這份名單。[11]

7.12 正如我們在前章所見，香港還有一些由法例設立的慈善組織，因此它們的名稱可見於香港法例的清單中。[12] 然而，這些組織只在其個別法定機制的條款範圍內受到監管，而它們在香港的慈善組織中只屬極少數。

個別慈善活動的“註冊”規定

7.13 慈善組織必須爲每一項在公眾地方舉辦的籌款活動尋求社會福利署的許可。社會福利署會因應根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第4(17)(i)條向其提出在公眾地方收集慈善捐款的申請，批出公開募集款項的許可證。該署備有一份關於在公眾地方舉辦慈善籌款活動的現行有效許可證的清單，這份清單載列經核准的籌款活動的舉行日期、地點、主辦機構名稱以及有關的公開募捐許可證編號。社會福利署亦備存了一份關於現行賣旗籌款年度內賣旗日主辦機構的名單，這份名單列出舉行賣旗的日期和地區以及就此獲發公開募捐許可證的機構等資料。[13] 上述兩份由社會福利署備存的清單及名單均可於互聯網上查閱，不過單內所載資料是有時限的。應注意的是，社會福利署只是在籌款活動方面擔當上述有限職責，但並不負責爲慈善組織註冊或監管其運作。

7.14 影視及娛樂事務管理處（下稱“影視處”）亦透過批給獎券活動牌照[14] 而有限度地擔當監管慈善籌款活動的職責。影視處備有一

---

8 不包括根據《教育（豁免）（提供非正規課程的私立學校）令》（第 279 章，附屬法例 F）獲豁免的學校。

9 http://www.edb.gov.hk.

10 http://www.ugc.edu.hk.

11 http://www.ha.org.hk.

12 關於香港法例的網上資料庫，見律政司的雙語法例資料系統（BLIS），網址是：http://www.legislation.gov.hk/。

13 http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_recentlyap/ .

14 一如前文論及獎券籌款活動時指出，根據《賭博條例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i)條，有關活動需領有影視及娛樂事務管理處（“影視處”）處長所發牌照。《賭博規例》（第 148 章）第 22(3)條規定，根據第 22(1)(a)(i)條發出的牌照均須受訂明的條件及影視及娛樂事務管理處處長可施加的任何其他條件所規限。影視處的《舉辦獎券活動參考指南》（見：http://www.tela.gov.hk/document/chi/form/licensing/lottery/01/lottery_c.pdf）列載發出獎券活動牌照

份關於獲批給指明期限獎券活動牌照的機構名單，這份名單載列有關機構的名稱和有關牌照的號碼，以及在哪段期間舉行獎券活動。影視處就獎券活動的收支結算表另外備有一份可供公眾查閱的名單，這份名單載列的資料包括有關機構的名稱、獎券的銷售期間、有關牌照的號碼、發出牌照的日期及收到收支結算表的日期。這兩份名單均可在互聯網上查閱，而名單內所載資料是有時限的。同樣地，影視處對慈善組織的註冊或其他方面的監管並無任何責任。

7.15 不論慈善或非慈善的組織，若要在街頭舉行銷售活動，均須向食物環境衞生署（下稱“食環署”）申請臨時小販牌照。由食環署署長批出的臨時小販牌照，容許持牌人爲牌照內所指明的目的擺賣一段不超逾一個月的期間，並須受限於牌照內所指明的任何條件。食環署在處理這些申請時，會諮詢警務處、地政署、民政事務總署或社會福利署等有關部門。食環署備有一份爲慈善籌款目的獲簽發臨時小販牌照的團體的名單。這份名單指明舉行有關籌款活動的所在地區、核准活動日期、核准活動時間、團體名稱、核准活動地點及主要販賣的貨品。[15]

其他司法管轄區的慈善組織註冊制度

7.16 在我們所探討過的多個司法管轄區中，不少均爲慈善組織設有註冊制度。本諮詢文件的附件 3 載有這些司法管轄區的有關註冊制度的詳細資料。

7.17 我們觀察到在這些制度中，慈善組織的註冊紀錄冊普遍是由有關司法管轄區的慈善組織規管機構備存的。以英格蘭與威爾斯爲例，慈善組織註冊紀錄冊是由英格蘭慈善事務委員會（English Charity Commission）備存的。該紀錄冊載有每一個註冊慈善組織的名稱及與其有關的其他資料詳情。英格蘭慈善事務委員會有權將所有不再被當作是慈善組織的機構及已不再存在或運作的慈善組織從紀錄冊中除名。該註冊紀錄冊（包括因機構被除名而刪除的記項）在任何合理時間內公開予公眾查閱。根據英格蘭《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）第 3A 條，每個慈善組織均須註冊於慈善組織註冊紀錄冊中，但如該組織屬*“獲豁免慈善組織”*，*“例外慈善組織”*或小型慈善組織，則不在此限。[16]

的訂明條件。這些條件與上述社會福利署在發出公開募捐許可證時所施加的條件大致相同。影視處亦提供銷售獎券所得款項的審計報告及收支結算表副本，供公眾查閱。

15 http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/pleasant_environment/hawker/fundrasing.html.

16 關於這幾類慈善組織的進一步資料，載於本諮詢文件的附件 3。

7.18 類似於英格蘭與威爾斯的做法，愛爾蘭即將透過其《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）成立慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）。該規管局將會設立並備存慈善組織註冊紀錄冊，亦將會監管各慈善組織，確保他們遵行這項法令。慈善組織規管局也獲賦權基於某些理由而將某慈善組織自註冊紀錄冊中除名，例如該慈善組織已更改名稱、本身是法團的該慈善組織循公訴程序被裁定犯罪，或慈善組織規管局認爲該註冊團體不是慈善組織。

7.19 新西蘭慈善事務委員會（Charities Commission）是根據新西蘭《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8條成立的。一份稱爲*"慈善實體註冊紀錄冊"*的紀錄冊根據該法令第21條而設立。然而，慈善組織的註冊是出於自願的，但只有已向慈善事務委員會註冊的慈善組織，才合資格獲得免稅地位。根據該法令第22條，這份註冊紀錄冊的作用是讓公眾人士可以確定某一實體是否已註冊爲慈善實體，並取得關於慈善實體的性質、活動及宗旨，以及聯絡方法等資料。該委員會有權在該法令所指明的某些情況下將某一實體從註冊紀錄冊中除名。

7.20 《2005年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）成立了蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱"公署"）。根據該法令第3條，公署必須備存慈善組織的註冊紀錄冊，稱爲*"蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊"*。該紀錄冊須在任何合理時間於公署的主要辦事處或公署認爲合適的其他地方，提供予公眾查閱。根據該蘇格蘭法令第30條，公署如對某一慈善組織進行研訊後，發現該慈善組織不再符合慈善組織的準則，便必須將之從蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊中除名。[17]

香港應否設有慈善組織註冊紀錄冊？

7.21 正如我們在本章上文所見，在過去六年以來，於香港獲認可的免稅慈善組織的數目一直穩步上升。我們亦注意到本地沒有設立全面的慈善組織註冊制度，也沒有任何政府機構對備存註冊紀錄冊一事負有整體責任。現有的各份慈善組織名單，在涵蓋面上是零碎不全的，因此公眾人士無法在所有個案中確定某一組織的慈善組織地位。

---

[17] 根據《2005年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第5條，公署只可在其認爲某申請者符合該法令所訂的慈善組織準則的情況下，方可將該申請者登記入蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊內。以下所述的組織符合慈善組織的準則——

(a) 其宗旨含有一個或多個慈善宗旨；及

(b) 它在蘇格蘭或其他地方提供（或就申請者而言，提供或打算提供）公益。

這個情況令人日益關注，因爲這類組織爲數不少，而且所涉及的金錢數額十分龐大。

7.22 我們在本章中已見到不少司法管轄區（例如英格蘭與威爾斯、愛爾蘭、蘇格蘭及新西蘭）均設有慈善組織註冊制度。我們認爲香港有需要設立註冊制度，尤其是要將那些向公眾進行慈善募捐的慈善組織以及獲准免稅的慈善組織納入該制度中。

比較註冊與不註冊的利弊

7.23 我們考慮過在香港設立慈善組織註冊紀錄冊的各項優點和缺點。我們認爲其優點是：

(a) 組織的慈善地位，將會基於一套清晰和透明的註冊準則而得以確定；

(b) 慈善組織的名單將會載列於一份可供公眾查閱的註冊紀錄冊中；

(c) 可定期覆核註冊慈善組織的慈善地位，以確保它們維持其慈善地位；

(d) 可更佳地監察和管理慈善組織，並在其慈善活動及帳目方面促進良好管治以及提高透明度和問責性；

(e) 公眾人士較容易查閱慈善組織的最新資訊，因而利便慈善組織向公眾推廣其工作；

(f) 公眾人士將獲得較佳保障，以免受到冒稱爲慈善組織的機構的欺詐行徑所騙；及

(g) 就豁免繳稅、其他優惠及行政管理等目的而言，慈善組織註冊紀錄冊將可作爲某組織的慈善地位的確證。

7.24 我們亦注意到在香港設立上述註冊制度的缺點可包括：

(a) 現有的慈善組織如要註冊及維持其註冊地位，便須負擔額外的行政開支及工作；對於小型慈善組織來說，這些額外開支及工作將會是頗重的負擔；及

(b) 設立註冊制度會影響資源分配，並在行政管理及規管權限方面引起問題。

7.25　我們小心考慮過上文所列的優點和缺點後，認爲設立註冊制度顯然合乎公眾利益。我們認爲原則上任何組織必須是註冊慈善組織，方可享有稅款豁免以及可進行公開慈善募捐。註冊制度可以透過慈善組織披露資料及帳目而提高問責性和透明度。

強制還是自願的註冊制度

7.26　我們研究過多個海外司法管轄區的慈善組織註冊制度。在這些司法管轄區中，幾乎所有都規定註冊須是強制性的。南非是不要求強制註冊的少數司法管轄區之一。然而，南非的法律規定只有合資格作爲認可公益機構的註冊非牟利機構，方具資格獲豁免繳稅。在新西蘭，慈善組織的註冊亦是自願的。不過與南非的做法一樣，只有*註冊*慈善組織方可享有稅款豁免。

7.27　經參考海外的經驗，我們認爲爲了令公眾獲得較佳保障，應*強制*所有向市民大眾進行慈善募捐並尋求豁免繳稅的慈善組織註冊。

7.28　我們注意到香港有些慈善組織（基金）不會向市民大眾募捐。然而，如果它們尋求豁免繳稅，便應同樣受到建議的註冊制度所規管。只有不申請豁免繳稅亦不進行任何公開慈善募捐的慈善組織，方無須在新的制度下註冊。

慈善地位的裁定

7.29　在本諮詢文件第 12 章裏，我們建議爲香港成立慈善事務委員會。我們建議，這個新機構的其中一項職責，是設立和備存一份慈善組織註冊紀錄冊。確保任何慈善機構在註冊前符合慈善組織的定義（即純粹爲慈善宗旨而成立），將會是未來的慈善事務委員會的職責。關於慈善組織的定義，已於第 5 章討論。我們認爲，任何機構是否具有慈善組織的地位，應由未來的慈善事務委員會裁定。

第三者反對註冊

7.30　我們認爲，慈善組織的註冊申請乃屬一項私人申請，不應規定必須作出公告。因此，我們認爲不應設立第三者可反對某一組織註冊爲慈善組織的反對程序。任何組織如認爲其名稱被另一組織冒用，可針對被指稱違法的組織提起民事訴訟。我們認爲關於是否容許慈善組織採用某些名稱的事宜，應交由未來的慈善事務委員會按個別情況裁定。

個別慈善組織的規管或豁免規管

7.31　　正如上文所論述，我們認爲那些舉行籌款活動並尋求豁免繳稅的組織均必須註冊，但也考慮過可否容許某些組織豁免註冊。舉例說，應否豁免小型教會註冊，因爲註冊程序會產生額外的行政工作及費用。我們亦從下表中注意到本地有 724 個慈善組織每年收入不多於 $50,000。[18] 因此，註冊所涉的行政費用可能會與這些小型慈善組織的每年收入不成比例。

（慈善組織的大約收入幅度）

每年收入（港元）	*組織數目*
> 200,000	2,078
150,001 – 200,000	124
100,001 – 150,000	128
50,001 – 100,000	175
0 < 50,000	724
合計	3,229

7.32　　此外，一些機構例如學校、大學、教會或依法成立的法人團體等，本身已受到某些現有條例所管限。我們注意到在英格蘭與威爾斯以及新加坡，某些機構被視爲豁免或例外的慈善組織，而鑑於它們已受其他規管機構規管，所以無須註冊。

7.33　　我們深入考慮過某些慈善機構（特別是小型慈善組織）應否獲准豁免註冊的問題。然而，我們有一項憂慮，就是若容許每年入息低於一個訂明門檻的小型慈善組織豁免註冊，在缺乏監管的情況下可能會引致舞弊。爲了避免令公眾對這些小型慈善組織的合法慈善地位感到混淆，亦爲了避免可能出現的舞弊，我們認爲任何類別的慈善組織都不應獲准豁免註冊，但只有那些既不申請豁免繳稅亦不進行公開慈善募捐的慈善組織例外。這樣可確保絕大部分慈善組織都會受制於相同的規管及監察機制以及相同的問責規定，而它們亦可享有相同的稅務優惠，以及同樣獲公眾認可其慈善地位。

---

[18] 這些每年收入數字是基於截至 2007 年 12 月止各慈善組織向稅務局提交的周年財務報表。由於稅務局對各慈善組織的定期覆核是於不同時段進行的，所以每個組織可供查閱的最近年度財務報表各有不同年份。此外，有些慈善組織由於尚未須要接受稅務局的定期覆核，所以沒有財務報表可供查閱，又或它們的財務報表當時仍在擬備中。

具海外背景的慈善組織

7.34　關於未來的慈善事務委員會在備存和管理慈善組織註冊紀錄冊方面的權力，我們注意到有些慈善組織可能具有海外背景。這些組織指的是在海外成立以及其慈善工作很大部分是在海外進行的法人團體。假如這些法人團體在香港設有營業地點，便須根據《公司條例》（第 32 章）第 XI 部註冊，並須遵從該條例的法定披露規定。目前，這類慈善組織亦可向稅務局申請豁免繳稅。我們認爲，也應規定這些具海外背景的慈善組織，一如*"本地"*慈善組織，均須向未來的慈善事務委員會註冊。

7.35　對於善款將會用於香港以外地方的個別籌款活動的規管，社會福利署訂有特別措施。這些監察措施列載於一般慈善籌款活動許可證的條件中。[19] 慈善組織不論是本地慈善組織或是具有海外背景的法團，這些條件都對其適用。

7.36　正如在本章上文所提及，我們建議爲香港成立一個慈善事務委員會。我們認爲，具*"海外背景"*的慈善組織與本地慈善組織的註冊程序應無分別。關於批准在公眾地方舉辦慈善籌款活動以及涉及獎券的籌款活動，包括由具海外背景的慈善組織所舉辦者，我們會在第 9 章建議，未來的慈善事務委員會應獲賦予現時由社會福利署、食物環境衞生署以及影視及娛樂事務管理署所行使的權力和所執行的職責。至於善款將會用於香港以外地方的個別籌款活動，我們認爲針對這些活動的詳細規定應由這個新機構來決定。

我們的建議

7.37　香港目前沒有單一項規管慈善組織的法例。我們認爲應成立一個慈善事務委員會來監察各慈善組織，而我們會在第 12 章更詳細地探討這個建議。我們也認爲所有獲准豁免繳稅並推行籌款活動的慈善組織，應向未來的慈善事務委員會註冊。當局應備有一份註冊慈善組織的名單供公眾查閱。

---

[19] 許可證的第(8)項條件規定，若所籌得款項會在本港以外地方使用，則經審計帳目的核證副本連同審計師的意見須在許可證上訂明的最後日期起計 90 日內，刊登在本港至少一份中文報章及一份英文報章上，而有關剪報須同時遞交社會福利署署長。若籌款活動的總收入不超過港幣$50,000，許可證持有人可在許可證上指明的核准籌款活動最後日期起計 90 日內，選擇以中、英文在本港報章，或在機構的網站、年報、通訊或發給會員的特別通告刊登經審計的帳目。許可證持有人亦應通知社會福利署署長此項刊登消息。
上述許可證條件，見於以下網頁：
http://www.swd.gov.hk/doc_sc/Control_of_Char/PSP%20conditions%2020071203tc.pdf

建議 4

我們建議，所有：

(1) 向公眾進行慈善募捐的；及／或

(2) 尋求豁免繳稅的

慈善組織，均必須註冊。

我們建議，未來的慈善事務委員會應設立和備存註冊慈善組織的名單，而這份名單應可供公眾查閱。

我們建議，不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。

我們建議，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由未來的慈善事務委員會按每宗個案的情況裁定。

第 8 章　慈善組織的管治、帳目及報告的建議框架

8.1　在本章中，我們會詳細探討慈善組織的管理和管治問題，以及慈善組織的帳目和報告事宜。我們會研究慈善組織所須遵行關於公眾披露和申報利益衝突責任的規定。我們也會研究未來的慈善事務委員會就有人舉報慈善組織及其高級人員違反信託及行政失當進行調查的權力，並會研究各種執行權力與補救方法。

香港現時的情況

8.2　正如先前各章所論及，香港並無規管慈善組織的單一法例。政府現時對慈善組織的監管工作零碎割裂，而且主要限於監管慈善籌款活動，例如分別由社會福利署、食物環境衞生署以及影視及娛樂事務管理處作出的監管。我們會在下文列出這些規定，以及適用於接受政府資助的非政府機構的監管規定和服務標準規定。

稅務局的規定

8.3　獲稅務局准予免稅的慈善機構現時須接受定期覆查。稅務局會向這些機構發出問卷，規定須於一個月內填報和交還。這些機構亦須提交財務報表及活動報告。稅務局會審視這些機構對問卷的回覆以及其財務報表，以確保其宗旨仍屬慈善性質而且活動也與宗旨相符，然後才讓它們繼續享有免稅地位。未有提供問卷所要求填報的資料，可能會令免稅地位遭撤銷。

《公司條例》（第 32 章）及《社團條例》（第 151 章）的規定

8.4　由於香港的慈善機構大部分是有限公司，所以它們也須擬備經審計的帳目，以符合《公司條例》（第 32 章）所訂的規定。至於以非屬法團的機構形式存在的慈善機構，例如根據《社團條例》（第 151 章）註冊的社團，法例未有規定它們須提交經審計的帳目。

社會福利署的規定

8.5　社會福利署爲非政府機構提供一站式服務，同時就有關監察服務表現和津貼的事宜，向各機構提供意見、指導及支援。[1] 社會福

[1] 見社會福利署網站：http://www.swd.gov.hk/doc/annreport0507/tc/14_other.html

利署所實施的服務表現監察制度，旨在令社會福利署及受資助機構能更有效率地提供以人爲本、講求問責、著重服務表現的福利服務。[2] 在服務表現監察制度之下，社會福利署與受資助機構共同制訂津貼及服務協議以及一套通用的服務質素標準，以評估服務表現。這些文件列明了社會福利署對服務營辦者的責任、社會福利署在監察服務營辦者服務表現方面的角色、須予提供的服務種類、服務表現標準，以及提供津貼的基礎。[3]

民政事務局的規定

8.6 民政事務局負責制定及統籌香港的康體發展政策和相關法例，並統籌康體設施的規劃工作。該局的部分重點工作目標，包括有協調高質素的康體設施的供應情況，鼓勵社會不同界別互相合作以便在社會建立熱愛體育的文化，以及支持和協助推行有助香港成爲國際體育盛事之都的措施。[4] 民政事務局也負責全面監管華人廟宇及華人永遠墳場的管理工作，管理受託人是民政事務局局長法團[5]的信託基金，以及管理屬於民政事務局局長法團的財產。信託基金及廟宇聯合秘書處爲華人廟宇委員會及多項信託基金提供行政支援。[6] 此外，民政事務局也爲香港賽馬會音樂及舞蹈信託基金及衛奕信勳爵文物信託基金提供行政支援。

教育局的規定

8.7 教育局負責監察大學教育資助委員會、學生資助辦事處、香港考試及評核局、香港學術及職業資歷評審局及職業訓練局所提供的服務，並負責監察教育計劃的有效推行。[7]

---

2 http://www.swd.gov.hk./tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_objectives/

3 http://www.swd.gov.hk./tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_fundingand/

4 見民政事務局網站：
http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/Recreation_Sport_and_Entertainment_Licensing/sport.htm

5 民政事務局局長法團是根據《民政事務局局長法團條例》（第 1044 章）成立而當其時負責執行民政事務局局長職務的單一法團。若干教育用途或用於指定範疇的基金是根據該條例運作。
http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/trustfnd.htm

6 民政事務局所負責管理的慈善信託基金，包括有蒲魯賢慈善信託基金（第 1077 章）、華人廟宇基金（第 153 章，附屬法例 A）、華人慈善基金(第 153 章，附屬法例 B)、葛量洪獎學金(第 1076 章)、李寶椿慈善信託基金(第 1110 章)、衛奕信勳爵聯合世界書院獎學基金、尤德爵士紀念基金（第 1140 章）、柏立基爵士信託基金（第 1101 章）、麥理浩爵士信託基金（第 1118 章）。

7 http://www/edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=128&langno=2

8.8　校董會須在某些情況與政府簽訂服務合約。[8] 有關學校須向教育局提交學校發展計劃書[9]，而教育局會以此作評審學校在首份校董會服務合約或法團校董會服務合約期內表現的準則。[10]

衞生署的規定

8.9　醫護機構註冊辦事處於 2005 年正式在衞生署之下成立，主要負責確保醫護機構適合提供服務。衞生署署長在執行這些職能時，須執行《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章）、《診療所條例》（第343 章）及（就學校醫護設施而言）《教育條例》（第279 章）的相關條文。[11] 監察個別機構是否遵行這些法定規定的方式，計有實地視察、審閱機構活動及投訴的統計資料、發出建議和警告，以及直接處理公眾對有關機構的投訴。

8.10　根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章），私家醫院必須向衞生署署長註冊，而註冊會否獲批，可能視乎私家醫院是否符合房舍、人手及設備方面的條件。署長亦有權視察醫院處所及根據該條例須予備存的紀錄。爲了申請再次註冊，私家醫院必須每年就其組織架構、人手、設施、儀器與服務、員工發展、教育及培訓，以及未來服務和發展計劃提交報告。

8.11　衞生署於 2003 年公布*《私家醫院、護養院及留產院實務守則》*，並於 2004 年起開始推行。這套守則列明良好實務的標準供醫護機構採用，以爲病人提供優質護理。守則列明各項關於員工管理、處所和服務管理、政策與程序及處理投訴機制的規定，並載有關於某

8　這些情況包括：
(a)　辦學團體獲政府資助進行基礎建設工程或編配校舍，用作
　– 開辦全新資助／直接資助學校；或
　– 小學轉全日制；或
　– 重置、重建或加建現有校舍。
(b)　獲准參加直接資助計劃的學校。
(c)　兩所或以上學校合併，下列情況除外：
　– 合併學校由同一辦學團體的屬校組成；或
　– 合併學校由不同辦學團體的屬校組成，並在其辦學團體的原有校舍營辦。
在簽署服務合約前，有關的學校須先符合以下三項條件：
(a)　校董會必須成爲法人團體。該團體可根據
　– 《教育條例》（第 279 章）成立法團校董會；或
　– 《公司條例》（第 32 章）註冊成爲校董會有限公司。
(b)　該團體根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲豁免繳稅。
(c)　建議學校發展計劃獲教育局學校發展組批核。
見以下網頁：http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=7672&langno=2

9　學校發展計劃書應清楚列出達成各主要目標的工作或措施、評估成效的成功準則和學校發展的優次。

10　http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=7672&langno=2

11　見衞生署網站：http://www.dh.gov.hk/tc_chi/main/main_orhi/main_orhi.html.

些特定類別的臨牀服務和支援服務的規定，而各項專業標準及規管準則適用於所有私家醫院、護養院及留產院。衞生署署長在評核醫護機構是否適合根據《醫院、護養院及留產院條例》獲得註冊和再次獲得註冊時，考慮因素之一是它們可有遵從守則所訂規定。[12]

其他司法管轄區的慈善組織監管機制

8.12 在審議過程中，我們研究過多個司法管轄區的慈善組織規管及監管機制，有關資料詳列於本諮詢文件附件 4。一般來說，這些司法管轄區所採取的做法，是由慈善組織的監管當局就慈善組織的報告及帳目訂立適當的框架。監管當局有權就出現問題的慈善組織進行研訊並爲保護它們而行事。

英格蘭與威爾斯

8.13 在英格蘭與威爾斯，《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）就慈善組織的報告及帳目提供框架。[13] 慈善事務委員會（Charity Commission）可規定註冊慈善組織在其財政年度終結後短期之內填報一份周年資料更新表格或一份周年申報表（視乎其收入而定）。根據《1993 年慈善法令》第 45 條，總收入超逾 25,000 英鎊的慈善組織須向委員會提交周年報告。周年申報表載有基本的的財務狀況詳細資料，以及關於慈善組織的聯絡方法，其受託人、活動及其所屬類別的詳細資料。根據法令第 41 條，非屬公司形式的慈善組織的受託人，必須備存足以顯示和說明該組織的所有交易的帳目紀錄。根據法令第 42 條，慈善受託人須就每個財政年度擬備帳目報表。不過，如慈善組織在任何財政年度的總收入不超逾 250,000 英鎊，慈善受託人可選擇擬備現金收支帳及資產負債表，而不是擬備帳目報表。根據法令第 8 條，委員會有權就慈善組織進行一般性或有特定目的的研訊。根據法令第 18 條，委員會有權爲保護慈善組織而以各種方式行事，例如暫停慈善受託人的職務、爲慈善組織的妥善管理而委任所需的額外慈善受託人，以及把慈善組織所持有或他人以信託形式代其持有的財產歸屬官方保管人。

---

[12] 衞生署，《二零零六至二零零七年度衞生署年報》第 52、53 頁；衞生署，“立法會衞生事務委員會《私家醫院、護養院及留產院實務守則》”（2004 年 1 月）。

[13] 應予注意的是，一項新的《慈善法令草案》（Charities Bill）已於2011年3月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。作爲這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）、《1993年慈善法令》及《2006年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006年慈善法令》的一些條文（第1至9條及第11至44條）和一些附表被廢除。

愛爾蘭

8.14. 在愛爾蘭，根據愛爾蘭《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第47條，慈善組織的慈善受託人必須備存妥善的帳簿，而根據第48條，他們也要就每個財政年度以訂明表格擬備帳目報表，而表格內須載有訂明資料。如慈善組織於某個財政年度的總收入或總開支不超逾100,000歐羅，慈善受託人可無須就該年度擬備周年帳目報表，而改爲擬備慈善組織的收支結算表及資產負債表。慈善組織如在某個財政年度的總收入或總開支超逾某個訂明款額但不高於500,000歐羅，則亦須根據法令第50條提交經審計的周年帳目。根據法令第52條，慈善組織的慈善受託人須於每個財政年度終結後的十個月內，就慈善組織在該財政年度的活動擬備報告並將之提交規管局。規管局會把該局所備存的所有周年報告及文件，在任何合理時間於該局所指定的地點，提供予公眾查閱。根據法令，規管局也有權以委任審查員調查慈善組織事務的方式來保護慈善組織。

新西蘭

8.15 在新西蘭，根據新西蘭《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第41條，所有慈善實體均必須確保在其每個結算日期後的六個月內，向新西蘭慈善事務委員會（New Zealand Charities Commission）提交一份周年申報表。該份申報表的格式、所載資料及須予遵從的指示，均由部長訂明。根據法令第50條，委員會有權對任何慈善實體進行研訊，也有權就任何曾作出違反法令的行爲或犯有涉及某慈善實體的嚴重錯失的人進行研訊。如某慈善實體或與之有關的人已違反該法令，包括違反第37條[14]（冒充註冊慈善實體）或犯嚴重錯失，又或如某慈善實體再無資格註冊爲慈善實體，委員會可向該慈善實體或該人發出警告通知。委員會可在信納法令所指明的某些理據成立時，根據法令第31條撤銷註冊慈善實體的註冊。

---

[14] 新西蘭《慈善法令》第37條的內容如下——

"(1) 任何人均不得——
- (a) 使用包含'註冊慈善實體'等字的稱號或名銜；或
- (b) 表示或暗示，或准許別人表示或暗示——
  - (i) 該人已根據本法令註冊爲慈善實體；或
  - (ii) 該人所代爲行事的實體已根據本法令註冊爲慈善實體。

(2) 第(1)款不適用於——
- (a) 慈善實體；或
- (b) 代某慈善實體行事的人。

(3) 如某人並非代某慈善實體行事，他不得表示或暗示自己是代該慈善實體行事，亦不得准許別人作此表示或暗示。"

我們就香港慈善組織的報告及帳目而建議採用的框架

8.16　　就我們研究海外司法管轄區的報告及監管機制所得，我們認爲重要的是訂立監管機制，俾能達到透明、公開、對慈善組織的捐款人和受益人以及公眾負責等主要目標。一個旨在達到這些主要目標的監管機制，會有助加強公眾對慈善組織的信任和信心，而同時亦可滿足公眾在慈善方面的需求。

8.17　　爲達到這些目標，我們認爲對慈善組織的監管應以下列各項原則爲依歸。

(1)　符合慈善宗旨

8.18　　我們認爲，未來的慈善事務委員會應有責任確保註冊慈善組織符合其慈善宗旨以維持其註冊地位。有關當局應規定註冊慈善組織須每年提交活動報告，述明其慈善宗旨可有更改，以及曾進行哪些主要活動以貫徹其慈善宗旨。這規定可能會對小型慈善組織施加重擔，經仔細考慮此點後，我們建議該報告應以未來的慈善事務委員會所指明的標準格式提交。

(2)　詳情有變須作通知

8.19　　我們認爲應規定如董事及註冊辦事處地址有變，註冊慈善組織須在其周年活動報告中向未來的慈善事務委員會作出通知。

8.20　　未來的慈善事務委員會應有權採取適當和相稱的措施，以調查慈善組織可有遵從這些規定，並且強制慈善組織遵從這些規定。（我們會在本諮詢文件第 12 章更詳細討論這些權力。）

建議 5

我們建議，應規定註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交周年活動報告。該報告應以標準格式提交，所涵蓋的事項應包括——

(1)　慈善宗旨的變更；

(2)　爲貫徹慈善宗旨而曾進行的主要活動；

(3) 董事的變更；

(4) 註冊辦事處地址的變更。

(3) 利益披露及涉及管治的事宜

8.21 我們認爲，未來的慈善事務委員會應透過推動慈善受託人或董事在管理其慈善組織時更切實履行其法律責任，從而負起管理和管治慈善組織之責。慈善受託人或董事有必要履行其法律責任，以確保慈善組織能對捐款人、受益人及公眾負責。做法可以是規定註冊慈善組織的慈善受託人或董事須備存和提交帳目，並且須向未來的慈善事務委員會提交周年報告和周年申報表。這些文件可以讓公眾取覽，以確保慈善受託人或董事有責任向公眾作出披露。

8.22 此外，慈善受託人或董事也有受信責任行使其權力，以達到其獲賦權力的原來目的，並且真正令慈善組織得益，而不是令自己對慈善組織的責任與自己的個人利益有所衝突。[15] 慈善受託人或董事如有利益衝突，應有責任申報。

8.23 我們建議，未來的慈善事務委員會應有權調查有問題的慈善組織。如發現慈善組織在管理上有行爲失當或管理不善的情況，未來的慈善組織應有權暫停或免除有關人士管理慈善組織的職務，或命令慈善組織所持有的財產須改爲歸屬官方保管人。

8.24 正如第 12 章將會論及，我們也認爲未來的慈善事務委員會應就披露、利益衝突、個人利益申報及良好管治，制訂法定或非法定的實務守則。

建議 6

我們建議，註冊慈善組織的慈善受託人或董事應有責任申報任何利益衝突及個人利益。

---

15 Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版) ，第 282 頁。

(4) 財務報告

提交帳目及報表

8.25 就我們研究海外司法管轄區所得，我們留意到幾乎所有監管當局均規定慈善組織須在其財政年度終結後提交周年財務申報表。撮錄海外司法管轄區慈善組織監管當局提交周年財務報告的法律規定一覽表，見本諮詢文件附件 5。我們留意到部分海外司法管轄區，例如英格蘭與威爾斯，是按慈善組織的總收入及資產總值而施加不同的提交規定。

8.26 雖然我們可以理解按慈善組織的大小而設置不同的門檻有其優勝之處，但我們認爲，以香港的情況來說，特別是在這個有待設立慈善組織註冊機制的時候，採用簡單的架構會有顯著的好處。我們又關注到部分小型慈善組織可能會受提交規定所影響。我們留意到香港有一些小型慈善組織是以自助的形式運作，未有聘用全職員工，又或者只聘用一名全職員工。我們認爲，必須擬備和提交經審計帳目這項行政規定，不應令小型慈善組織感到不勝負荷。我們又認爲，每年收入$500,000 是適當的門檻，可以決定一間機構在經濟上是否有能力聘用全職員工，以遵從更加嚴格的提交規定。

8.27 考慮到小型慈善組織爲符合提交規定而會遇到的財務及資源問題，我們建議，只有那些每年收入超逾$500,000 的慈善組織才須向未來的慈善事務委員會提交經審計帳目及帳目報表。至於每年收入不超逾$500,000 的註冊慈善組織，我們建議無須提交經審計帳目（但不影響它們若屬公司便須根據《公司條例》（第 32 章）遵從的規定），但仍須提交經其董事局核證的帳目或財務報表，而未來的慈善事務委員會也應有權調查這些帳目。

8.28 我們認爲，除了慈善組織有必要向未來的慈善事務委員會提交周年帳目報表及標準格式的周年活動報告，這些提交給未來的慈善事務委員會的文件也應可供公眾取覽。這樣便可達到透明、公開、慈善組織須承擔問責等目標，並可防止濫用和鼓勵善用資金。

8.29 暫時來說，我們認爲每個向未來的慈善事務委員會註冊的慈善組織，均應以慈善事務委員會所指明的標準格式，每年向慈善事務委員會提交其活動報告及財務報表。

建議 7

我們建議：

(1) 應規定每年收入超逾$500,000的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交核數師報告及財務報表。

(2) 在不影響《公司條例》（第 32 章）所訂的法定規定的情況下，應規定每年收入不超逾$500,000的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交經其董事局核證的財務報表。

(3) 慈善組織向未來的慈善事務委員會所提交的核數師報告及財務報表，應可供公眾取覽。

我們又邀請公眾就以下問題發表意見——

(1) 每個已向未來的慈善事務委員會註冊的慈善組織應否每年均向該委員會提交活動報告及財務報表；

(2) 如應提交，則這份周年活動報告應涵蓋甚麼內容。

備存帳目紀錄

8.30 我們研究過多個海外司法管轄區，當中有很多（例如英格蘭與威爾斯、愛爾蘭、蘇格蘭及新加坡）均對慈善組織或慈善受託人施加備存妥善帳目的法律責任。

8.31 經考慮這些海外司法管轄區的經驗後，我們認爲應規定慈善組織的慈善受託人或董事須確保慈善組織的帳目紀錄得以備存。這些紀錄須足以顯示和說明慈善組織的所有交易，並必須於某段時間以合理的準確程度披露慈善組織在該段時間的財政狀況，令該等受託人或董事可確保他們所擬備的帳目報表符合法定規定。

8.32 至於這些紀錄須備存多久，在某些司法管轄區，例如蘇格蘭及新西蘭，慈善組織的帳目紀錄指定必須保留最少六年。在決定香港

的慈善組織應保留帳目紀錄多久時，我們也有考慮香港的做法。《公司條例》（第 32 章）第 121 條訂有規定，公司的帳簿應保存七年。按照《律師帳目規則》（第 159 章，附屬法例 F） 第 10 條及《事務律師專業操守指引》（Solicitors' Guide to Professional Conduct），每名律師須保留他所備存的所有簿冊、帳目及紀錄至少 6 年，由最後記項的日期起計。根據《時效條例》（第 347 章）第 4 條，提出民事申索的時限是六年。[16]

8.33 爲確保能與《公司條例》所訂規定一致，我們認爲七年是慈善組織保留帳目紀錄的適當期限。

建議 8

我們建議，註冊慈善組織的慈善受託人或董事應有法定責任備存慈善組織的妥善帳目紀錄。這些紀錄應足以顯示和說明慈善組織的所有交易，並應保留最少七年。

(5) 調查權力

8.34 我們認爲，未來的慈善事務委員會如有能力調查和遏止濫用事件，對建立和維持公眾信心可起重要作用。在大部分海外司法管轄區中，規管當局均獲賦法定權力，可在有人舉報慈善組織或其高級人員違反信託及行政失當時作出調查。在英格蘭與威爾斯，慈善事務委員會（Charity Commission）獲賦廣泛權力，可進行一般性或有特定目的的調查和研訊，並可就慈善組織內部的管理不善和行爲失當進行調查。該委員會也有權保護有危險的慈善組織資產，可對那些須就慈善組織內部的行爲失當和管理不善負責的人採取行動。

8.35 當慈善組織的資產、聲譽、服務或受益人已受到傷害或有遭濫用或損害的風險時，慈善事務委員會的目標便是遏止此等濫用或損害，令慈善組織將來可重回正軌。慈善事務委員會的工作是找出和調查慈善組織在管理方面的行爲失當或管理不善成因，並且解決所發現的問題。[17]

---

[16] 如訴訟是由受益人在欺詐案件中根據信託而提出的，則不在此限：見《時效條例》（第 347 章）第 20 條。

[17] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC45 - 遵從規管的個案：爲慈善組織及其顧問而設的指引》（*CC45 - Regulatory Compliance Casework: Guidance for charities and their advisers*）（2008 年 6 月）， C1 段，可瀏覽以下網頁：: http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc45.aspx

8.36　慈善事務委員會曾發出一套指引，名爲《*CC45*—遵從規管的個案：爲慈善組織及其顧問而設的指引》（*CC45 - Regulatory Compliance Casework: Guidance for charities and their advisers*，下稱《CC45 指引》），希望能提供指引，幫助慈善組織的受託人及其顧問了解委員會的規管職責，包括委員會就找出和調查慈善組織在管理方面看似行爲失當或管理不善的情況而執行的遵從規管工作。委員會的規管職責，以及委員會如何進行其規管遵從工作，列明於《CC45 指引》的 C1 段。根據《CC45 指引》，*"行爲失當"*包括 *"犯事人知道（或應該知道）是屬於刑事、非法或不恰當的行爲。"* *"管理不善"*包括 *"作出任何可導致以下情況之事：喪失或誤用重要的慈善資源；嚴重破壞慈善組織的聲譽；或令受益人蒙受風險。"*

8.37　在較爲嚴重的個案中，委員會可進行法定研訊，而進行法定研訊，可能會涉及委員會在運用其補救及保護權力屬於適當和相稱的情況下運用該等權力。

8.38　發生於慈善組織內部的問題，可能會發展至遵從規管的個案，有機會須以法定研訊的方式來處理，委員會的《CC45 指引》就此列舉了多個實例，包括：

- 某慈善組織的內部監管或行政程序欠妥，因而無法妥善運作或令組織的資產蒙受某程度上的風險；
- 某慈善組織因其受託人或高級人員未有行事而產生管治方面的問題；
- 受託人之間有尚未解決的分歧，以致未有遵從慈善法或令慈善組織的資產或受益人蒙受風險；
- 慈善組織的資產已告喪失或被誤用；
- 慈善受託人或與慈善組織有關連的人，曾透過他們對慈善組織的工作而取得未經批准或重大的私人利益；又或者慈善組織的運作方式是容許這種情況發生，而對於利益衝突又並非以妥善的方式來處理；

- 曾進行不規則的籌款活動（不論是由慈善組織本身進行抑或由他人代爲進行），而慈善受託人並非以恰當的方式來處理此事。[18]

8.39 在蘇格蘭，蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator）亦獲賦相類的廣泛權力，可以進行研訊和調查慈善組織。

8.40 雖然有必要讓未來的慈善事務委員會獲賦權力，就慈善組織被指稱內部有濫用情況的個案進行調查和探究，但我們認爲應審慎界定甚麼是可啓動調查的觸發點，以確保這些觸發點不會漫無邊際。我們又認爲保護受調查的慈善組織的聲譽至爲重要，而保護的方式是避免在時機未成熟時披露與調查有關的資料，因爲這樣做可能會對慈善組織的信譽有不利或破壞性的影響。

8.41 我們留意到在英格蘭與威爾斯，慈善事務委員會對披露涉及正在接受調查的慈善組織的資料，是採取謹而慎之的做法。委員會曾發出一套指引，名爲《CC46—對慈善組織進行法定研訊：爲慈善組織及其顧問而設的指引》（*CC46 - Statutory Inquiries into Charities: Guidance for charities and their advisers*，下稱《CC46 指引》），目的在於幫助慈善組織及其顧問了解委員會召開法定研訊是甚麼意思。《CC46 指引》E2 段所處理的問題，是慈善受託人所提供的資料會否保密。《CC46 指引》述明，所有資料，不論屬於私人與否，委員會均會予以保密，而委員會亦保證會以適當和謹慎的方式，看待及處理爲進行調查而提供的資料。不過，《CC46 指引》進一步指出在某些情況下，委員會可能會基於資料保護原則或身爲慈善組織規管者的職責所需而必須披露有關的資料。最常見的披露方式，是由委員會發出研訊結果聲明書以公布研訊結果。[19]

8.42 參照聯合王國模式所採取的做法，我們認爲有必要賦予未來的慈善事務委員會權力，在有需要時調查慈善組織，並向受調查的慈善組織索取活動資料、文件、紀錄、簿冊及帳目。我們又認爲，由於此類調查性質敏感，而且有需要保護慈善組織的信譽，所以有需要訂立適當的保障措施以確保調查保密。

---

18 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC45—遵從規管的個案：爲慈善組織及其顧問而設的指引》（2008 年 6 月），C2 段，可瀏覽以下網頁：http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc45.aspx

19 《CC46—對慈善組織進行法定研訊：爲慈善組織及其顧問而設的指引》（2010 年 3 月），E2 段，可瀏覽以下網頁： http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc46.aspx

建議 9

我們建議，未來的慈善事務委員會應獲賦權力，就慈善組織在涉及其慈善宗旨的事宜上被指稱管理不善和行爲失當的個案進行調查。

在行使這項調查慈善組織被指稱管理不善和行爲失當的個案的權力時，未來的慈善事務委員會應有權就某個受調查的慈善組織而調查其資金、財產及活動，並向這個慈善組織索取有關資料，包括文件、紀錄、簿冊及帳目。在上述調查進行期間，應訂有適當的保障措施以確保調查保密。

(6) 提供虛假或有誤導性的資料即屬犯罪

8.44 爲加強未來的慈善事務委員會所行使的調查權力，我們又建議，任何人如故意或罔顧後果地向未來的慈善事務委員會或該委員會所委任的調查員提供虛假或有誤導性的資料，應屬犯罪。參照部分海外司法管轄區的做法，我們建議這項罪行應屬法定罪行。這樣會對因涉及慈善組織的行爲失當或行政失當而接受調查的人起適當阻嚇作用。

建議 10

我們建議，任何人如故意或罔顧後果地向未來的慈善事務委員會或該委員會所委任的調查員提供虛假或有誤導性的資料，或未有提供調查所需的資料，或更改、隱藏或銷毀爲調查而須交出的文件，即屬犯罪。

執行與補救

8.45 透過妥善的執行程序及補救行動對慈善組織進行監管，可確保慈善組織履行其法律責任並按照其確當宗旨而運作。未來的慈善事務委員會應有權採取適當和相稱的措施，以調查慈善組織可有遵從指定的規定，並且強制慈善組織遵從該等規定。根據海外司法管轄區的經驗，我們留意到有各種不同的執行權力及補救方法，視乎慈善組織不履行其法律責任有多嚴重和持繼多久而以不同程度應用於慈善組

織。在不抵觸適當程序的前提下，以下是一些針對執行與補救兩大議題的可行做法。

(1) 撤銷慈善地位

8.46 在所有設有註冊制度的海外司法管轄區中，註冊慈善組織的規管當局均有權撤銷慈善組織的註冊，但規管當局只會在有人嚴重地或持續不履行慈善組織或其主管人的法律責任時才撤銷慈善組織的註冊。舉例來說，在新西蘭，規管當局在以慈善組織不履行其法律責任爲理由而撤銷其註冊前，會先向有關的慈善組織或其相關人士發出書面警告。

(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理

8.47 如在研訊過程中揭發慈善組織在管理上有行爲失當或管理不善的情況而可能涉及刑事行爲，未來的慈善事務委員會應有權將個案轉交執法機構處理。

(3) 民事訴訟

8.48 在對慈善組織或涉及慈善組織行爲失當或管理不善的人進行研訊的過程中，如有可能需要提出民事訴訟，未來的慈善事務委員會應有權將有關事宜轉交律政司司長，由司長以慈善事務守護人的身分採取進一步行動。

(4) 保護慈善組織的財產

8.49 爲免行爲失當或管理不善造成進一步的損害，保護慈善組織的財產應是實際而又有效的補救行動。在海外司法管轄區中，例如英格蘭與威爾斯，慈善事務委員會有廣泛的權力可爲保護財產而行事，例如委任額外的慈善受託人、暫停或免除慈善組織的受託人或高級人員的職務、把慈善組織的財產歸屬官方保管人，以及規定代慈善組織持有財產的人不得在未經委員會批准的情況下放棄持有該財產。

8.50 我們認爲，應訂立妥善的執行權力及補救方法，以保持公眾信心和推動慈善組織內部的妥善管治，而這些列明於建議 11 的權力，應賦予未來的慈善事務委員會。

建議 11

我們建議，在慈善組織不履行其法律責任時適用的執行及補救權力，應賦予未來的慈善事務委員會。

這些權力應包括但不限於以下各項權力：

(1) 撤銷慈善組織在慈善組織註冊紀錄冊上的註冊；

(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理；

(3) 將有可能提出的民事訴訟轉交律政司司長處理；及

(4) 保護慈善組織財產所需的權力。

8.51 此外，我們認爲未來的慈善事務委員會在行爲失當或管理不善的個案中保護慈善組織財產的權力，應包括下文建議 12 所列明的各種權力。由於這些權力只會在極端的情況下行使（例如當懷疑慈善組織的受託人從事涉及慈善信託財產的非法活動時），我們認爲這些權力賦予未來的慈善事務委員會，對爲公眾提供更佳保障來說是既適當而又有必要的。

建議 12

我們建議，當慈善組織在管理上出現行爲失當或管理不善的情況時，未來的慈善事務委員會應獲賦權保護慈善組織的財產，而這項權力應包括但不限於以下各項權力：

(1) 委任額外的慈善組織受託人或董事；

(2) 暫停或免除慈善組織受託人、董事或高級人員的職務；

(3) 把慈善組織的財產歸屬官方保管人；及

(4) 規定代慈善組織持有財產的人不得在未經未來的慈善事務委員會批准的情況下放棄持有該財產。

第 9 章　關於規管籌款活動的結論及建議

引言

9.1　在本章中，我們會詳細探討香港現時用於規管慈善組織籌款活動的各種措施，並會研究這些措施是否足夠。我們也會探討其他司法管轄區所採取的各種規管籌款的措施。我們就規管香港慈善籌款而提出的改善建議，稍後會臚列於本章。

香港現時的情況

慈善籌款活動的法定規管範圍

9.2　香港所有慈善組織（不論法定抑或非屬法定）的籌款活動，如果是在公眾地方進行（例如收集捐款或慈善義賣）或涉及售賣獎券，均須先經政府批准，並且須先向有關的政府主管當局取得許可證或牌照方可進行。有關的政府部門及政策局，包括社會福利署、民政事務局、食物環境衞生署以及影視及娛樂事務管理處，就批准進行籌款活動所訂的規定各有不同，本章稍後會作討論。

9.3　其他慈善活動，如涉及向公眾募捐，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、步行、電影首映禮、傳媒表演節目、以郵寄、廣告或電話熱線方式安排的捐款活動，卻無須申領許可證或牌照。這些慈善活動的主辦人，無須向政府或公眾披露所收到的捐款數額或此等款項會如何運用。[1] 因此，這些收益的用途，*“不會受到任何政府監管或公眾監察。”*[2]

社會福利署及民政事務局對籌款活動的規管

9.4　正如上文所指出，須先經政府批准方可進行慈善籌款活動的情況通常有兩種。第一種是在公眾地方進行的籌款活動，規定須取得批准，目的似乎在於確保公共秩序得以維持。

9.5　《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第4(17)(i)及(ii)條，在*“妨擾罪及雜項罪行”*的標題下訂明：

---

[1] 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 3.1 段。
[2] 同上。

"任何人無合法權限或解釋而—

(17) 在公眾地方組織、參與或提供設備以進行任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或爲獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動，但根據及按照以下的人發出的許可證而進行此等活動者，則屬例外—

(i) 爲慈善用途而進行的籌款、售賣或交換活動，許可證由社會福利署署長發出；或

(ii) 爲任何其他用途而進行的籌款、售賣或交換活動，許可證由民政事務局局長發出；……"

《簡易程序治罪條例》（第228章）第2(1)條把*"公眾地方"*界定爲包括：

"……公眾可隨時進入或在開放時間進入的碼頭、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小徑、通路和地方，不論此等地方是否屬政府或私人財產。"

9.6 *社會福利署的批准*。慈善組織如有意透過在公眾地方舉行的活動爲慈善目的而收集捐款，必須先向社會福利署取得*"公開籌款許可證"*。該署在簽發許可證之前會進行查核，以確保計劃舉行的籌款活動符合慈善組織的慈善宗旨，而慈善組織亦已獲有關場地的管理機構批准進行該項活動。

9.7 公開籌款許可證機制訂有兩種不同的申請程序，選用哪一種是視乎所舉行的活動是*"賣旗日"*抑或*"在公眾地方舉辦的一般慈善活動"*（例如爲募捐而售賣徽章或紀念品，或以在指定地點設置捐款收集箱的方式收集捐款），而適用的申請表格及審核申請資格準則亦各有不同。[3]

---

[3] 這兩款申請表格（附有申請須知及不同的審核申請資格準則）可於社會福利署網站下載：
（適用於賣旗日）
http://www.swd.gov.hk/doc_sc/Control_of_Char/FD%20Application%20Form%202010-11.pdf.
http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/FD%20eligibility%20criteria%2020080201tc.pdf.
（適用於一般慈善活動）
http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20Application%20Form%202011028.doc.
http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20criteria%2020061019tc.pdf.

9.8 《申請公開籌款許可證的申請須知》[4]，是社會福利署所發出的文件，說明許可證申請人所必須同意遵守並且確有遵守方可獲簽發許可證的各項條件。這些條件包括所籌得的款項，必須用於申請表格內述明的計劃／服務。申請須知的條件（4）述明：

> "籌得的款項在扣除任何開支（包括印刷及文具費用）後所得餘款，必須在九十日內，用於許可證上列明的目的或存入有關的銀行帳戶內。"

9.9 另一項規定是籌款活動的經審計帳目，必須在許可證上註明的最後日期起計 90 日內提交社會福利署。這份經審計帳目必須公布所籌得款項的總額及用途。至於賣旗日以及善款會用於香港以外地區的其他一般籌款活動，在籌款活動舉行後 90 日內，有關的經審計帳目連同核數師意見或賣旗日審閱報告，應在一份本地中文報章及一份本地英文報章刊登。

9.10 *民政事務局的批准*。正如上文所指出，《簡易治罪程序條例》（第 228 章）第 4(17)(ii)條訂明，在公眾地方爲非屬慈善性質的用途進行籌款，須向民政事務局局長申領許可證。*"非慈善"*組織（例如政治組織）所進行的籌款活動，屬於該條範圍之內。根據該條例第4(17)條，未有取得有效的許可證即屬犯罪，觸犯此罪者可被處以最高罰款 $2,000 及監禁三個月。[5] 有關法律主要旨在確保可有秩序地收集捐款，以及禁止進行或會造成妨擾的非法募捐。

食物環境衞生署對籌款活動的規管

9.11 另一項適用於公眾地方進行的慈善籌款活動的規管措施，是主辦人須事先向食物環境衞生署申請進行街頭販賣活動的臨時小販牌照。食物環境衞生署在接獲申請時，會徵詢其他相關政府部門（包括警務處、地政總署、民政事務總署或社會福利署）的意見，看看是否有部門反對批出牌照。[6] 如果批出的話，臨時小販牌照准許持牌人販賣貨品不多於一個月。有關的機構必須遵守牌照所載的發牌條件以及根據《小販規例》（第 132 章，附屬法例 AI）而施加的相關條文。相關的政府部門也可施加其他條件以規管該機構的籌款活動。

---

4 http://www.swd.gov.hk/tc/index/.

5 見：《刑事訴訟程序條例》（第 221 章）第 113C(2)條。

6 http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/news/details/23-10-2009-1540.html.

影視及娛樂事務管理處對籌款活動的規管

9.12 第二種須先經政府批准方可進行慈善籌款活動的情況，是有關的籌款活動透過獎券活動而進行。慈善組織如有意以此方式籌款，便須根據《賭博條例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i)條向影視及娛樂事務管理處處長申領牌照。此條述明：

> "(1) 影視及娛樂事務管理處處長可—
>
> (a) 藉牌照批准—
>
> (i) 爲一間經由影視及娛樂事務管理處處長所批准的會社、協會或其他團體而籌辦及經營任何獎券活動；……"

9.13 申請機構必須是在香港註冊的真正非牟利機構。如果申請機會並非可根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託，只要受益的慈善組織可提交確認同意書及認可信件，證明組織本身可根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅，則申請機構仍可爲使該慈善組織得益而舉辦獎券活動。

9.14 《賭博條例》(第148章)第2條把 *"獎券活動"* 界定爲包括：

> "(a) 抽獎；
>
> (b) 大馬票；
>
> (c) 字花；
>
> (d) 紅票；
>
> (e) 舖票；
>
> (f) 任何爲金錢或其他財產而作的競賽，而競賽的取勝—
>
> (i) 涉及猜測或估計未來事件的結果，或猜測或估計仍未廣泛地被知悉的過去事件結果；或
>
> (ii) 在極大程度上並非依賴競賽者的技巧運用；及

(g) 任何經抽籤或碰機會而分發或分配獎品的博彩遊戲、方法、設計或計劃，

不論該等獎券活動是否在香港境內或境外籌辦、經營或管理；……”

9.15 《賭博條例》(第 148 章)第 22(3)條訂明，根據第 22(1)(a)(i)條發出的牌照，須受訂明的條件及影視及娛樂事務管理處（下稱“影視處”）處長可施加的任何其條件所規限。影視處所發出的《舉辦獎券活動參考指南》[7]，列明批給獎券活動牌照的訂明條件。這些條件與上文談到的社會福利署批給公開籌款許可證的條件大致上相同。影視處又作出安排，讓獎券所籌得的款項的核數師報告及收支結算表可供公眾查閱。這些文件會存於影視處牌照組辦事處爲期一年。

9.16 根據《賭博條例》（第 148 章）第22(6)及(7)條，不遵守牌照上訂明的條件即構成刑事罪行。第22(6)及(7)條訂明：

“(6) 如該等牌照的條件遭違反，持牌人即屬犯罪，除非他證明該違反行爲並非在其同意或縱容下發生，而他已作出一切應盡的努力加以防止。

(7) 任何人如犯有第(6)款所訂的罪行，經定罪後，可處罰款$50000 及監禁 2 年。”

9.17 如牌照的條件遭違反，該條例第 22(4)條又訂明，不論是否有人被裁定犯該條例第 22(6)條所訂的罪行，影視處處長也可隨時取消獎券活動牌照。

自願遵守的慈善籌款指引發展

9.18 這些規管籌款的法定措施有限，爲補其不足，社會福利署及香港會計師公會，近期還有廉政公署，均已主動製訂非強制性的實務指引，供涉及慈善籌款活動的人士參考。

社會福利署所發出的指引

9.19 社會福利署先後於 1998年及 2004年發出兩套與慈善籌款有關的指引說明。該署在 1998 年所發出的《慈善籌款活動內部財務監

[7] http://www.tela.gov.hk/document/chi/form/licensing/lottery/01/lottery_c.pdf.

管指引說明》（下稱《指引說明》）[8] 中，*“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。”*[9]《指引說明》所涵蓋的特定論題包括：

- 慈善籌款機構的組織架構應明確；
- 慈善籌款機構應確保參與籌款工作的員工具有才能和訓練有素；及
- 防止出現財政錯誤及濫用情況的措施，例如把各種涉及收取款項的職責分開，發出收據、付款及記帳等工作應受到監察，而機構內部亦應訂明詳細的程序來處理此等問題。

9.20 對於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、慈善義賣、步行籌款、慈善舞會、慈善音樂會、慈善表演及電影首映等，《指引說明》提出了一些其他 *“注意事項”* 如下：

“售旗日

- 主辦機構應妥善督導售旗者。
- 售旗者應以二人爲一組售旗。
- 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

- 籌款機構應定時開啓籌款箱，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。

---

[8] 可於社署網站取覽：http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf.

[9] 同上，第 1 段。

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爲核對。

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，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。”

9.21 社會福利署所發出的第二套指引，是2004年發出的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》（下稱《參考指引》）。[10]《參考指引》分爲三部分，內容涵蓋捐款人的權利，籌款活動的運作及財務責任。《參考指引》是供慈善機構自願遵守，文件第7段述明：

> “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。”

9.22 《參考指引》的說明簡張[11] 列出以下各項 *“《參考指引》內容要點”*：

“A. 捐款人的權利

- 所有捐款人均可就其捐款金額獲發正式收據。
- 所有籌款活動，須公開慈善機構的名稱和籌集善款的目的。
- 捐款人及準捐款人有權在提出要求後獲得或有機會查閱慈善機構最新年報和經審核的財務報表等資料。
- 捐款人如要求以不記名捐款，慈善機構應予尊重。

B. 籌款活動的運作

- 慈善機構的募捐活動須屬真實無訛。
- 慈善機構會停止向認爲募捐活動構成騷擾或不必

---

10 可於社署網站取覽：http://www.swd.gov.hk/doc/whatsnew/Control_of_Char/Booklet%2020050809tc.pdf.

11 http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/Leaflet%2020100603c2.PDF.

要壓力的準捐款人募捐。

- 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。

- 受薪的籌款人員，不會獲支付物色捐款人的費用、佣金或其他按所物色到的捐款人數目或所籌得善款價值爲基礎計算的款項等。

C. 財務責任

- 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。

- 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籌款總收入及籌款總支出等。

- 行政和籌款費用不得多於爲確保有效管理和資源開發所需的開支。

- 董事會須定期檢討慈善籌款計劃的成本效益。”

香港會計師公會所發出的指引

9.23 香港會計師公會就領有社會福利署所發許可證而於公眾地方進行的籌款活動，發出了關於財務報告的進一步指引。《工作指引850：賣旗日帳目審閱》（*Practice Note 850 Review of Flag Day Accounts*）最初是在 1999 年 8 月發出[12]，而《關於社會福利署公開籌款許可證所適用的一般慈善籌款活動（賣旗日除外）財務報告的通知》（*Circular on Reporting on General Charitable Fundraising Activities Covered by Public Subscription Permits issued by the Social Welfare Department (Other than Flag Days)*）則於 2007 年 11 月發出[13]，這兩份文件的主要對象是會計執業者。

---

12 可於香港會計師公會網站取覽：http://app1.hkicpa.org.hk/ebook/HKSA_Members_Handbook_Master/volumeIII/pn850.pdf.

13 可於香港會計師公會網站取覽：http://www.hkicpa.org.hk/ professionaltechnical/assurance/rm/GCFA_0711.pdf.

廉政公署所發出的指引

9.24　2009年10月，廉政公署推出慈善機構及籌款活動管理防貪錦囊。[14] 廉政專員在發出這些防貪指引時，強調*“儘管接獲涉及慈善籌款的舉報不多，但捐款數額龐大，因此不能忽略慈善組織及籌款活動管理的貪污和舞弊風險。”*[15]

9.25　廉政專員指出，廉署在這些防貪指引中建議*“採取多項措施，以加強有關機構的內部監管，減低有關貪污風險。”*[16] 此等措施包括慈善機構應：

- 編製妥善的財政預算
- 保存良好的記錄
- 定期對帳目進行審計
- 設定行政開支上限
- 妥善存放捐款，及
- 向外公布籌款活動的經審計帳目。[17]

9.26　爲推廣使用這些防貪指引，當局的構思是社會福利署、影視處及稅務局會在慈善機構申請許可證、豁免或牌照時，協助派發廉署防貪錦囊給有關機構。[18]

其他司法管轄區對籌款活動的監管

9.27　我們已在本諮詢文件附件 6 中詳細探討適用於多個海外司法管轄區的規管籌款活動機制。就探討所見，監管的性質及程度顯然每個司法管轄區均有不同。我們發覺英格蘭及愛爾蘭所分別採用的機制特別有啓發性，可供借鑑，故此會在下文扼要介紹這兩個機制。我們留意到，特別是在愛爾蘭的機制之下，當局近期已制定法例，爲慈善收益的收集、處理及交代方法訂立了詳盡的條文。這些措施的適用

14　可於廉署網站取覽：http://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_1031/fund_raising.pdf.

15　見新聞公布：“廉署推出防貪錦囊提昇慈善籌款內部管治及透明度”（2009年10月6日），有關網頁是http://www.icac.org.hk/tc/news_and_events/pr2/index_uid_846.html.

16　同上。

17　同上。

18　同上。

範圍廣闊，包括訂有條文處理慈善募捐的最新方法及*“職業籌款人”*這個行業的出現。

英格蘭與威爾斯

9.28　在英格蘭與威爾斯，規管公開募捐的法定規定是由《1993年逐戶募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）及《1916年警察、工廠等（雜項條文）法令》（Police, Factories etc (Miscellaneous Provisions) Act 1916）訂定。此外，慈善事務委員會（Charity Commission）亦發出了兩套指引說明：《CC8 ——慈善組織內部財務監管》（*CC8 – Internal Financial Controls for Charities*，下稱《CC8指引》）[19] 及《CC20 —— 慈善組織與籌款活動》（*CC20 – Charities and Fundraising*，下稱《CC20指引》）。[20]

9.29　就透過電話進行的籌款活動，《CC20指引》述明：慈善組織應確保組織不會擅自致電已在電話拒聽系統（Telephone Preference System，下稱“TPS”）登記的電話用戶。（TPS是英國的電話拒聽官方中央登記冊，電話用戶可在冊上登記，表明不會接聽不請自來的銷售或市場推廣電話。[21]）已在 TPS 登記的捐款人，如仍與慈善組織保持關係，並且同意讓慈善組織接觸他，則慈善組織可繼續致電這名捐款人。所有涉及錄取或記下個人資料的籌款活動，均須受保障資料的法律規管。慈善組織如採用當面籌款、網上籌款、直接郵寄、活動、廣播或電話籌款等方法籌款，並且處理例如姓名、聯絡資料、入帳或扣帳資料之類的個人資料，便應對《1998年保障資料法令》（Data Protection Act 1998）有所認識並予以遵從.[22]

9.30　至於郵寄給慈善組織的善款，《CC8指引》給予慈善受託人的忠告[23]，是慈善組織應第一時間在兩名與慈善組織無關連的人在場之下開啓所收到的郵件。郵寄給慈善組織的支票及現金須即時予以記錄並存入銀行。《CC8指引》也建議負責開啓郵件的員工應輪值工作，而未開啓的郵件也要確保安全。

9.31　如籌款是以公開募捐的方式進行，《CC8指引》建議[24] 受託人須確保此類募捐是按照規管公開募捐的法定規定（列明於《1939年逐戶募捐法令》及《1916 年警察、工廠等（雜項條文）法令》）而進行。《CC8指引》又建議，在進行公開募捐期間，捐款收集箱必

19　http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx.
20　http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，A1段。
21　http://www.mpsonline.org.uk/tps/.
22　http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E4段。
23　http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.asp，C1段。
24　http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.asp，C1段。.

須密封，獨立編號並予以記錄。固定的捐款收集箱應在最少兩名獲受託人授權監管開箱及點算的人在場之下，定期開啓及點算箱中善款。

9.32 至於籌款活動及獲贊助的活動，《CC8 指引》述明[25]：舉行這些活動的慈善受託人應確保慈善組織能管控他人爲其籌得的款項，以便慈善組織能全數收到從這些活動應得的善款。

9.33 關於社團所舉辦的獎券活動，《CC20 指引》述明[26]，如獎券的銷售價值超逾 20,000 英鎊，或與同一年內已舉辦的其他獎券活動中售出的獎券價值合計超逾 250,000 英鎊，則這項活動必須向博彩委員會（Gambling Commission）登記。銷售價值低於上述兩個款額的獎券，只須向當地的主管當局登記。

9.34 如慈善組織在籌款活動中聘用 *"職業籌款人"*（professional fund-raiser）或 *"商業參與人"*（commercial participator）[27]，《CC20 指引》訂明[28]，此類人士所作出的 *"募捐聲明"*（solicitation statement）必須向公眾提供某些資料。如慈善機構需使用商業參與人的服務，商業參與人必須提供某些資料，例如哪個慈善組織可受惠於推廣活動，以及收益有多少會撥歸有關的慈善組織。[29]

愛爾蘭

9.35 在 2009 年之前，規管愛爾蘭慈善籌款活動的法例只有 1961 年及 1973 年的《慈善法令》（Charities Acts 1961 and 1973）以及《1962 年街頭及逐戶募捐法令》（Street and House to House Collections Act 1962）。

---

25 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.asp，C2 段。

26 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.asp，E5 段。

27 *"職業籌款人"*及 *"商業參與人"*在《CC20 指引》A4 段中被界定，見下述網頁：http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx。兩詞的定義如下：

"職業籌款人指經營純粹或主要爲慈善宗旨而進行籌款的商業籌款業務的人，或指在有酬的情況下爲慈善組織募捐金錢或其他財產的任何其他人士，但以下各者除外：

- 任何慈善組織或'相關公司'；
- 慈善組織或相關公司的任何高級人員或僱員；
- 以受託人身分行事的慈善受託人；
- 任何公開慈善籌款募集人，但發起人除外；
- 在電視或電台上募捐的人；
- 任何商業參與人；或
- 就某項籌款活動而獲付不多於 1,000 英鎊的人，或就未有指明的籌活動而每天獲付不多於 10 英鎊或每年獲付不多於 1,000 英鎊的人。

商業參與人並非籌款業務，而是參與某項推廣活動（例如宣傳或銷售活動）的商業業務，而在該項活動中，公眾已得知捐款會惠及慈善組織或作該用途。如商業參與人的活動全部均爲'慈善宗旨'而進行，則商業參與人所須遵守的規管規定，與職業籌款人所須遵守者相同。"

28 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E7 段。

29 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E7 段。

《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009，下稱《2009 年法令》）於 2009 年 2 月制定，現時與較早期所制定的監管法例並行不悖。《2009 年法令》的條文將會分階段實施。[30]

9.36 《2009 年法令》對監管籌款活動的舊有機制的主要影響範圍似乎是：[31]

> "以現金及非現金（例如直接扣帳、常設指示等）方式向公眾進行的慈善籌款活動，均須向愛爾蘭警方申領許可證，並且只有註冊慈善組織方能進行慈善籌款活動。
>
> 在公眾地方募捐須予遵守的標準規定是捐款收集箱必須密封，並且必須展示慈善組織的名稱及編號（規管專員有酌情權，可批准捐款收集箱的密封規定有例外情況，以利便紀念品售賣人進行找續）。
>
> 進行籌款的慈善組織須遵從非屬法定的《籌款活動原則聲明》（*Statement of Principles for Fundraising*）（可於 www.ictr.ie 取覽），並且一俟各套指定的《籌款活動良好實務守則》(*Codes of Good Practice for Fundraising*) 制訂，也須予以遵從。"[32]

9.37 《2009 年法令》第 93 條爲 *"募捐"*（collection）一詞提供了一個新定義。該條述明：

> "'募捐' 指在任何公眾地方或以逐戶到訪形式或在公眾地方兼且以逐戶到訪形式向公眾進行或試圖進行的金錢募捐，目的在於令某項（實際、指稱或暗示的）宗旨受益，不論該項宗旨是否屬慈善性質，亦不論有否爲如此募得的金錢——
>
> (a) 付出任何代價，或
>
> (b) 交換或提出交換任何徽章、紋章或其他紀念品，

---

30 http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/ PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf，第 1 頁第 1 段。

31 見 Wheel 所發出的題爲"《2009 年慈善法令》"的資料便覽：http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf
據 http://www.wheel.ie/about 所提供的資料顯示，"Wheel 是一個屬支援和代表性質的團體，作用是把愛爾蘭社會大眾與全國的志願機構和慈善組織連結起來。Wheel 成立於 1999 年，現已演變爲社區和志願機構的資源中心及論壇。"

32 http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf，第 2.3 段。

但不包括獲豁免活動、行乞或收取施捨；……”

9.38　第 93 條又爲*“金錢”*及*“非現金募捐”*兩詞引入新的定義。透過 2009 年的改革，一些往昔在《1962 年法令》之下未爲人知的新募捐方法（例如直接扣帳及常設指示），現已明文納入法律，並且在用於慈善籌款活動之時受到規管和控制。

9.39　新改革也會涵蓋非屬法定的實務守則的使用。爲配合新改革，當局已發出了《籌款活動指導原則聲明》（*Statement Of Guiding Principles For Fundraising*）的草擬本。[33] 這份文件是由慈善籌款人與捐款人共同擬定，[34] 據稱是旨在*“與現時所有慈善組織的運作法律框架互補不足，並在此基礎上求取進步”*，以及*“希望透過提供一套統攝一切的原則和一些如何處理和組織籌款活動的指引，可以超越最起碼的法例規定而向前邁進。”*[35]

我們對規管香港籌款活動的結論及建議

9.40　正如我們在本章的前部分所見，在現有機制之下，當局對香港籌款活動的規管，只局限於採取各種維持公共秩序、保持公共衞生及防止賭博的措施。對於*無須*事先向社會福利署（社署）、食物及環境衞生署（食環署）或影視及娛樂事務管理處（影視處）取得批准的慈善募捐（即並非在公眾地方進行或不涉及獎券活動者[36]），似乎並無機制可讓政府或公眾有效地監察所籌得的款項會如何運用。

9.41　下文會撮要說明籌款活動現有規管措施的一些主要局限之處。

- 正如我們所見，有意進行某些籌款活動（即在公眾地方進行或涉及獎券活動者）的慈善組織，須向一個或多個政府部門（包括社署及影視處）提出申請以取得批准，但每個部門的程序和規定均有不同。

33　見愛爾蘭慈善稅研究有限公司（Charities Tax Research Ltd），*Statement Of Guiding Principles For Fundraising: Draft Proposals*（2008 年 2 月），見以下網頁：http://www.ictr.ie/files/R3.%20Guiding%20Principles%20of%20Fundraising%20Draft%20Statement%20-%20Oct%202007.pdf.

34　同上，第 9 頁。

35　同上。

36　例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、步行、電影首映禮、傳媒表演節目、以郵寄、廣告或電話熱線方式安排的捐款活動：見申訴專員的報告，第 6 段第 ii 項。

- 雖然社署及影視處已克盡己任進行各種可以進行的查核，但似乎均未有對申請機構施加 *"合適"* 測試以確保它們是誠信者。（只有賣旗日的申請才規定申請人須有三年慈善工作的過往紀錄，至於其他的一般籌款活動，申請人如曾違反對上一次籌款活動的許可證條件，則有可能會不獲批給許可證。）

- 公眾並無渠道可取得籌款活動的資料，此外亦無中央統籌的資料站或熱線，讓公眾可就公開進行的籌款活動作出查詢。

- 雖然現時有一些關於籌款活動的一般指引和最佳實務手冊，但並無法例條文列出慈善組織進行籌款時須予遵從的詳細規定，包括關於內部監管、問責及透明度等問題的規定。

- 就香港慈善籌款活動此範疇所發出的各種指引，均屬自願兼非法定性質的指引，慈善組織可選擇遵從，亦可選擇不予遵從。這些指引是個別部門或主管當局經累積多年工作經驗而制訂，故此當中可能有重疊及缺漏之處，對重要的議題可能未有充分顧及或完全未有顧及。

- 雖然違反影視處對獎券活動牌照所施加的條款及細則會帶來刑事制裁，而且根據《簡易程序治罪條例》（第228章）第4(17)條，如無許可證而在公眾地方舉行籌款活動即屬犯罪，但社署及食環署分別批給許可證及臨時小販牌照時所施加的條款及細則只屬行政性質。違反這些條款所帶來的唯一制裁，似乎只是慈善組織日後可能不獲批給許可證或牌照。

我們就慈善籌款而提出的建議

9.42 在進行研究期間，我們已設法定出建議，以直接處理規管香港慈善籌款活動的現有機制中可察見的弱點。我們所遵從的指導原則，是此類活動日後應以更加透明和加強問責的方式進行。不過，我們也深切明白到未來的任何規管措施，均不應超出改善有關機制所需者，因爲我們不希望看到所引入的措施，對盡心盡力肩負行善重責的慈善組織和志願機構，又或者對樂善好施的市民大眾，造成不必要的不便。在權衡以上兩項目標的輕重時，我們相信整體而言，在這方面採取較爲溫和的做法是恰當的。

針對公眾地方籌款活動和獎券活動的規管措施

9.43　小組委員會認爲，香港慈善組織的籌款活動現時只受到有限度規管的情況，是值得關注之事，特別是所籌得的慈善捐款如何運用以及有多少是用於原定的慈善用途，均欠缺透明度。我們也留意到，負責這範疇的多個政府部門，均各有不同的規定和程序，以致有機會造成混亂。此外，公眾亦無渠道可取得籌款活動的資料。

9.44　經仔細研究各種可能採取的改革方案後，小組委員會的結論是現時由社署、食環署及影視處履行的籌款活動規管職能，應移交給我們已在本諮詢文件其他部分建議成立的慈善事務委員會。

建議 13

我們建議：

(1) 應設有單一（*"一站式"*）的規管組織，負責處理和批給進行慈善籌款活動所需的各類許可證和牌照，並且監管此類活動所籌得款項的運用；

(2) 此項*"一站式"*的服務，應由未來的慈善事務委員會提供，而現時社會福利署、食物環境衞生署以及影視及娛樂事務管理處，就批准在公眾地方進行的慈善籌款活動及涉及獎券的慈善籌款活動而行使的權力和執行的職責，應賦予該委員會；及

(3) 未來的慈善事務委員會應負責確保公眾有渠道可取得籌款活動的資料，並應負責向公眾提供回應查詢的服務。

其他類別的籌款活動

9.45　以目前來說，小組委員會不建議立法規管其他類別的籌款活動，例如慈善舞會和音樂會，或透過募捐信和電子方式（例如互聯網及個人或慈善組織所發出的短訊）而進行的募捐。我們認爲就所有慈善籌款活動而言，不論是否屬於公開性質，均應規定有關的籌款團體須在籌款活動進行期間，以顯眼的方式展示其慈善組織註冊號碼。這

項規定，應包括規定有關的慈善組織須在其網站或任何其他募捐資料上展示其註冊號碼。

9.46 報章近期曾廣泛報道一宗涉及某慈善組織的創辦人被裁定在該組織於雲南開辦的兒童院舍內與一名未成年女童發生性關係罪名成立的案件。[37] 有人關注到該組織於創辦人被定罪後仍繼續透過組織的網站進行募捐。因爲這宗案件的緣故，有人呼籲此類募捐途徑應受到規管。不過，爲網上募捐訂立可行的監管措施在實際上有困難，現時尚未有良法可防止存心行騙者在網上進行募捐，特別是如果有關的人或機構並非實際在港的話。

9.47 我們相信一項有助公眾的措施，便是訂立法定規定，規定任何慈善組織，如果是在我們所建議設立的新法律機制之下於香港註冊，均須在其網站展示其註冊號碼。此措施再加上宣傳運動，加強公眾對新條文的認識，我們相信可對公眾提供一點保證，令大家有信心自己在網上所捐助的慈善組織是合法的。我們預計，公眾人士可透過未來的慈善事務委員會，查核慈善組織的註冊是否有效。

9.48 透過互聯網進行募捐，是慈善活動中一個不斷發展和變化迅速的模式。我們特別歡迎公眾就如何規管此類活動以及規管的程度應有多大發表意見，以減低出現濫用情況的風險，而同時又不會不當地抑制真正的慈善組織進行其工作。

建議 14

我們建議，就所有形式的慈善籌款活動而言，參與活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式展示於相關的文件或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）之上。

職業籌款人

9.49 小組委員會明白到近年來慈善組織聘用職業籌款人的情況大有增長。我們認爲職業籌款人的活動應受到甚麼程度的規管，是一個重要的議題。我們留意到海外的司法管轄區，例如愛爾蘭，已採用非屬法定的良好實務守則來規管職業籌款人的活動。小組委員會認

---

[37] 例如見以下報道：“Social worker gets eight years for child sex”，《南華早報》，2011 年 1 月 7 日；“Orphan mercy man gets eight years for child sex”，《虎報》，2011 年 1 月 7 日。類似報道同日亦見於《明報》、《東方日報》、《太陽報》及《香港經濟日報》。

爲，未來的慈善事務委員會應參照此做法而制訂實務守則。我們又建議，未來的慈善事務委員會應考慮規定職業籌款人須向該委員會註冊的可行性。

9.50 我們留意到檢討香港職業籌款人現況的原因之一，是現時捐款人如簽署常設指示捐款給某個慈善組織，他有可能不知道捐款的募集人其實是受聘於慈善組織而代其籌款，而且部分捐款會用於支付此等職業籌款人的酬金。支付酬金的方式可以多種多樣，例如基本月薪或佣金。小組委員會相信職業籌款人的酬金，有必要向未來的慈善事務委員會及公眾作出更大程度的披露。小組委員會認爲，理想的做法是職業籌款人或商業參與人以及慈善組織，應就彼此之間所事先訂立的書面協議作出充分披露。作出募捐聲明（例如在英格蘭與威爾斯機制之下所採用者，之前已作討論），也是理想的做法，應該加以鼓勵。

9.51 小組委員會關注到有職業籌款人聘用長者進行街頭募捐。爲免長者在此類活動中遭到剝削，我們建議，未來的慈善事務委員會應檢討有關事宜並發出適當指引。

建議 15

關於職業籌款人，我們建議：

(1) 未來的慈善事務委員會應制訂並發出非屬法定的良好實務守則，以規管職業籌款人的活動；

(2) 未來的慈善事務委員會應考慮規定職業籌款人須向該委員會註冊的可行性；

(3) 作爲職業籌款人或商業參與人的良好實務指南，未來的慈善事務委員會應鼓勵（包括但不限於以下做法）——

(a) 職業籌款人作出募捐聲明（一如在英格蘭與威爾斯機制之下所採用者）；

(b) 職業籌款人向未來的慈善事務委員會及公眾披露自己的酬金；

(c) 職業籌款人向未來的慈善事務委員會披露自己與慈善組織所事先訂立的書面協議；及

(4) 未來的慈善事務委員會應就聘用長者進行街頭募捐一事，檢討現有情況並發出指示。

臨時特別籌款活動

9.52 不幸的是，近年來慈善組織因應重大天災而需要進行臨時特別籌款活動的次數似乎越來越多，我們因此曾考慮是否須爲這類特別籌款活動設立特別機制。我們留意到這方面現時已有特別安排，那就是社會福利署會特別優先和彈性處理爲此類活動而提出的公開籌款許可證申請。

9.53 由於現時已有特別安排，快速處理涉及爲天災進行臨時特別籌款活動的申請，小組委員會認爲當局日後亦應採取相類的行政措施。我們又認爲，這些安排的細節，應由未來的慈善事務委員會決定。

日後須考慮的其他潛在議題

9.54 對於應否就不遵守慈善籌款活動的規管措施引入進一步的法律制裁，小組委員會尚未定出任何臨時建議。

9.55 正如我們在本章的前部分所指出，現時已有法律制裁是針對某些在沒有所需的許可證及牌照的情況下進行的籌款活動。無許可證而在公眾地方進行籌款，違規者可被當局根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）提出檢控，至於無牌照而透過售賣獎券來籌款的違規者，則可被當局根據《賭博條例》（第 148 章）提出檢控。此外，社會福利署也可拒絕對曾違反許可證條件的慈善組織發出許可證，作爲對違規機構施加的行政制裁。

9.56 小組委員會已在建議 13 提出，現時社會福利署、食物環境衞生署以及影視及娛樂事務管理處，就批准在公眾地方進行的慈善籌款活動及涉及獎券的慈善籌款活動而行使的權力和執行的職責，應賦予未來的慈善事務委員會。不過，小組委員會認爲上述部門就違法的慈善組織提出檢控的職責和權力，應改由警方或其他相關主管當局擔當和行使。小組委員會不認爲未來的慈善事務委員會應負責檢控違規的機構，但小組委員會的成員所關注者，是如果慈善組織的違規行爲涉及違反未來的慈善事務委員會發出的指引或行爲守則所訂明的規定，該委員會可以對慈善組織施加甚麼行政制裁。小組委員會尚未在這方面得出任何肯定的看法。

9.57　小組委員會希望就應否賦予未來的慈善事務委員會明訂權力，對不遵守該委員會發出的行爲守則所訂明條款的機構施加制裁，徵詢公眾的意見。

第 10 章 慈善組織與稅務

引言

10.1 正如我們早前觀察所得，成立慈善組織有以下顯著好處：慈善組織本身一般是無須繳稅的，而向慈善組織作出捐獻者亦可申請從其應評稅入息中扣除捐出之數。[1] 在本章中，我們檢討香港及海外的慈善組織在稅務方面的特殊地位，並研究任何有關改革所須涉及的範疇。

香港現時的情況

10.2 在香港，任何實體如獲稅務局根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條接納爲 *"慈善機構"* 或 *"屬公共性質的信託"*，即可獲豁免繳稅。稅務局備有一份已成功取得免稅地位的香港慈善組織的名單。然而，正如我們在本諮詢文件的前文所見，稅務局並不負責爲慈善組織註冊，亦不負責監管其行爲。根據稅務局的統計資料，近年來獲准豁免繳稅的慈善組織數目如下：

（獲准豁免繳稅的慈善組織）

截至以下年度終結日期	*數目*
31.3.2005	4,162
31.3.2006	4,435
31.3.2007	4,832
31.3.2008	5,311
31.3.2009	5,898
31.3.2010	6,380

10.3 香港並無法例規定慈善組織須擬備年報或帳目以報告其財政狀況（除非該組織屬根據《公司條例》（第 32 章）成立的公司），法例也沒有規定慈善組織須提交該等報告。稅務局只有爲了定期覆查獲豁免繳稅的組織，才會要求該等組織提交帳目、年報或其他有關文

[1] 見第 1 章，第 1.5 段。

件，以確保該等組織仍屬慈善性質以及其活動亦符合該等組織的宗旨。[2]

慈善組織的免稅

10.4 正如上文所述，某組織若是《稅務條例》（第 112 章）第 88 條所指範圍內的屬公共性質的慈善機構或信託，[3] 便可獲准豁免繳稅。本諮詢文件第 2 及 5 章已討論過慈善宗旨之定義。我們亦已指出，雖然《稅務條例》中沒有界定 *"慈善機構"*、*"屬公共性質的信託"* 及 *"慈善用途"* 等詞語，但卻界定 *"認可慈善捐款"* 一詞，這是指 *"捐贈給根據第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項，或捐贈給政府作慈善用途的款項。"* [4]

10.5 實際上，稅務局依賴普通法來決定可否接納某一組織是爲慈善宗旨而成立的，[5] 尤其是麥納頓勳爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel*[6] 案中所定下的慈善宗旨之四個主要分項。此外，該組織必須是純粹爲慈善宗旨而成立的。[7]

10.6 《稅務條例》（第 112 章）第 88 條述明：

> "即使本條例載有相反規定，任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託，均獲豁免並當作一直獲豁免繳稅：
>
> 但凡任何行業或業務是由任何該等機構或信託經營，而得自該行業或業務的利潤是純粹作慈善用途及其中大部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定，在此情況下，該等利潤方獲豁免並當作獲豁免繳稅——
>
> (a) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或
>
> (b) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是爲該等人的利益而設立的。"

---

2 見第 2 章，第 2.28 段。

3 該名單的網上（中文）版本，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm。

4 《稅務條例》（第 112 章）第 2(1)條。亦見第 2 章，第 2.22 段。

5 稅務局的資料小冊子《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

6 [1891] AC 531 (HL)。亦見第 5 章，第 5.3-5.8 段。

7 稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條認可慈善捐款》（2006 年 9 月），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

10.7　另一個條件是只有受香港法院司法管轄的慈善組織才合資格獲得豁免。這些組織包括在香港成立的慈善組織，或是 *"海外慈善團體的香港機構，例如根據《社團條例》第 4 條當作在香港成立的社團或根據《公司條例》第 XI 部註冊的法團等。"* [8]

10.8　根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條的但書，慈善組織只要符合但書所列條件，顯然便可以經營某一行業或業務而仍可享有免稅待遇。這些條件是：

- 得自該行業或業務的利潤是純粹作慈善用途的；
- 該等利潤大部分並非在香港境外使用；

而且符合以下規定：

- 該行業或業務是在實際貫徹該慈善組織明文規定的宗旨時經營的；或
- 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行的，而該慈善組織正是爲該等人的利益而成立的。

10.9　稅務上訴委員會[9] 及高等法院原訟法庭[10] 最近曾經在一宗涉及香港聖公會管業委員會（即香港聖公會的法團）的案件中，考慮過該條例第 88 條但書的適用範圍。

10.10　該案件繫於第 88 條但書的適用範圍，以及該教會在一宗地產發展交易中所獲得的利潤究竟被當作是爲作慈善用途而"持有的資本"還是爲作非慈善用途而"進行買賣或業務"的得益。稅務上訴委員會以及聆訊該宗上訴的高等法院原訟法庭均裁定有關慈善組織要承擔舉證責任，以確切地證明該宗交易已符合第88 條的所有規定。在這宗案件裏，法院裁定沒有證據支持該教會的說法，即衍生自該宗交易（本案中所指的"買賣或業務"）的利潤是 *"純粹作慈善用途的"*。據此，聖公會被裁定有法律責任就它在這宗交易中所賺取的款項繳交利得稅。

8　稅務局的資料小冊子《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

9　案件編號 D14/08(2008-09)，第 23 冊，稅務上訴委員會裁決。裁決書見以下網頁：http://www.info.gov.hk/bor/eng/pdf/dv_23first/d1408.pdf。

10　*Church Body of the Hong Kong Sheng Kung Hui v Commissioner of Inland Revenue*; *Hong Kong Sheng Kung Hui Foundation v Commissioner of Inland Revenue*（2010 年 1 月），HCIA2/2009。法院的裁決見以下網頁：http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=69523&currpage=T。

10.11　在本諮詢文件撰寫期間，聖公會已向高等法院上訴法庭提出上訴。

慈善捐款的扣稅

10.12　正如我們在第 2 章指出，[11] 根據《稅務條例》（第 112 章）第 26C 條，納稅人如在某一課稅年度中作出任何 *"認可慈善捐款"*（總額不少於港幣$100），即可從該年度的應評稅利潤或應課稅入息中扣除這筆捐款。正如上文所指出，*"認可慈善捐款"*已在該條例第 2(1)條中界定。該條例第 16D 條亦容許須繳付利得稅的納稅人在報稅時扣除認可慈善捐款。根據這兩條條文可作出的扣除，現時受制於應評稅利潤或入息的 35%這個上限。[12] 下表列出香港近年獲准扣稅的認可慈善捐款的總額（數字由稅務局提供）。

（獲准扣稅的認可慈善捐款款額）

課稅年度	*利得稅（億元）*	*薪俸稅（億元）*	*總額（億元）*
2003/04	12.8	28.9	41.7
2004/05	17.2	33.9	51.1
2005/06	17.9	34.0	51.9
2006/07	21.5	37.6	59.1
2007/08	25.1	45.2	70.3
2008/09	30.3	50.1	80.4

10.13　稅務局已向公眾人士提供該局在決定某些捐款是否視作可扣稅的 *"認可慈善捐款"* 時，所引用的釋義和執行指引。[13] 本諮詢文件的第 2 章亦討論過該等事宜。然而，這些釋義和執行指引並無法律

11　見第 2 章，第 2.13 段。

12　《稅務條例》（第 112 章）第 16D(2)(b)條或第 26C(2A)(c)條。這個上限數額可以每年不同。舉例說，第 26C(2A)條述明："就——(a)自 2002 年 4 月 1 日開始的課稅年度及之前任何課稅年度而言，……指明的百分率爲 10%；(b)自 2003 年 4 月 1 日開始的課稅年度、自 2007 年 4 月 1 日開始的課稅年度，或該兩個課稅年度之間的任何課稅年度而言，……指明的百分率爲 25%；(c)自 2008 年 4 月 1 日或其後開始的任何課稅年度而言，……指明的百分率爲 35%"。

13　出處同上。

約束力，亦不會影響納稅人*“向稅務局局長、稅務上訴委員會或法院”*提出反對或上訴的權利。[14]

提交帳目及報告

10.14　現時，慈善組織的免稅地位取決於稅務局的定期覆查。一般而言，對每個慈善組織的覆查每四年進行一次。稅務局會在有需要時進行更頻密的覆查或提早進行覆查，以保障政府的稅收。進行覆查時，稅務局會要求有關慈善組織在一個月內提交其帳目、年報、其他文件及資料（包括其活動詳情），以核實其宗旨仍屬慈善性質，而其活動是否與其明示的宗旨相符。

10.15　如果稅務局發現某免稅慈善組織曾從事其他活動，而該等活動與該慈善組織在其規管文書中所述的慈善宗旨看似不符，便會要求該組織作出澄清。稅務局繼而會審閱所收到的進一步資料，然後決定該慈善組織的免稅地位應予繼續還是撤銷。稅務局在撤銷某慈善組織的免稅地位之前，通常會向該組織表示，如該組織欲維持其免稅地位，便須就上述活動作出解釋及採取補救措施，例如立即終止不適當的投資或活動，並繳付應付的稅款。根據現行法例，即使有關課稅年度經已屆滿，稅務局仍有權在該年度屆滿後六年之內提出評稅及追討稅款。若該慈善組織沒有在訂明期限內遵辦所需的規定事項，稅務局會即時撤銷該組織的免稅地位，做法與針對沒有對覆查作出回應或已停止運作的慈善組織而採取的行動一樣。

10.16　稅務局的決定是爲了保障政府稅收而依據《稅務條例》（第112章）採取的。被撤銷免稅地位的慈善組織，有權就稅務局的決定向法院申請司法覆核。慈善組織亦可透過在該條例下訂定的反對及上訴程序，對應課稅款額提出異議。

10.17　由於大部分慈善組織都是擔保有限公司，它們亦須符合《公司條例》（第32章）下關於擬備經審計帳目的規定。以非屬法團形式存在的慈善組織，例如根據《社團條例》（第151章）註冊的社團，則沒有法例規定它們須擬備經審計的帳目。

---

[14] 稅務局資料小冊子《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010年9月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。亦見第2章，第2.22段。

其他司法管轄區的慈善組織與稅務

10.18　其他普通法司法管轄區的情況與香港的一樣，慈善組織爲慈善宗旨而收到的入息可獲豁免繳稅。附件 7 詳細分析了幾個該類司法管轄區中關乎慈善組織與稅務的法律。

10.19　在我們商討香港未來的慈善事務委員會所應具有的權力和職責時，其中一個考慮過的議題是在評定慈善組織的免稅地位方面，該委員會的職責應在多大範圍內與稅務局互相配合。在探討海外的情況時，我們聚焦於英格蘭、蘇格蘭、愛爾蘭及新西蘭的慈善事務委員會或類似組織，並研究這些慈善事務委員會在處理慈善組織的免稅事宜上與稅務機關如何“分工”。我們下文所述的研究所得顯示，這兩類機構之間的職責一般都有清楚的劃分，而評定慈善組織是否具有免稅資格一事，均是由有關地方的稅務機構牢牢掌握的。

英格蘭與威爾斯

10.20　在英格蘭與威爾斯，就慈善組織的入息及利潤可依法免稅而作出規定的主要條文，載於《1988 年入息稅及法團稅法令》（Income and Corporation Taxes Act 1988，下稱《1988 年法令》）第505 條。《1988 年法令》第505(1)條指出慈善組織須向作爲主管當局的 *“委員會”* 申請免稅。

10.21　在《1988 年法令》第 832 條中，*“委員會”*（Board）一詞界定爲 *“稅務專員”*（Commissioners of Inland Revenue，即皇家稅務與海關總局的專員）。因此，根據《1988 年法令》第505(1)條，就該條所提述的入息及利潤類別而要求豁免繳稅的申請，必須向英格蘭與威爾斯的稅務專員<u>而非</u>慈善事務委員會提出。

10.22　《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993，經《2006 年慈善法令》修訂，下稱《1993 年法令》），第 1A 條規定，慈善事務委員會的其中一項主要責任是規管英格蘭與威爾斯的慈善組織的運作。《1993 年法令》第 1C 條又規定，英格蘭慈善事務委員會的主要職能是促使慈善組織改善其行政管理；對慈善組織在行政管理中出現的行爲失當或管理不善進行調查；以及爲管理不善的慈善組織提供補救及保障措施。《1993 年法令》第1D 條就慈善事務委員會的一般職務作出規定。

10.23　《1993 年法令》第3A 條述明，除非另有規定，否則慈善組織必須向慈善事務委員會註冊；而《1993 年法令》第3B 條亦將慈善

組織向慈善事務委員會申請註冊這項職責，委予慈善受託人。《1993年法令》第3條規定，慈善事務委員會須備存慈善組織註冊紀錄冊。慈善組織一經向慈善事務委員會註冊，即獲稅務專員認可爲免稅的慈善組織。如果皇家稅務與海關總局信納該組織純粹是爲慈善宗旨而成立的，總局便會編配一個慈善組織稅務參考編號予該慈善組織。

10.24　至於慈善組織須向慈善事務委員會提交帳目的規定，雖然《1993年法令》第43條訂明不屬公司的慈善組織必須向慈善事務委員會提交其帳目的周年審計或查核報告，而《1993年法令》第44A(2)條亦規定不屬公司的慈善組織的核數師有責任向慈善事務委員會報告該條所提述的事項，但這些條文並無表示所提交的財務文件或資料是作評稅或批准免稅之用。

10.25　從上文所討論過的條文（尤其是《1988年法令》第505條）來看，在英格蘭與威爾斯，對慈善組織評稅的權力和職能，似乎是由委員會（指作爲皇家稅務與海關總局一份子的稅務專員）而非英格蘭的慈善事務委員會所擁有。

愛爾蘭

10.26　在愛爾蘭，慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）已根據《2009年慈善法令》（Charities Act 2009，下稱《2009年法令》）成立，而《2009年法令》第14條列明規管局的一般職能。根據該條，規管局獲委以責任，以確保慈善組織的運作符合《2009年法令》施加於慈善組織及其受託人的條件及規定。（但我們注意到這項法例會在愛爾蘭分階段生效。）

10.27　《2009年法令》第39條規定，慈善組織規管局須設立及備存慈善組織註冊紀錄冊。該法令第39(3)條規定，有意運作或進行活動的慈善組織必須向規管局申請註冊。慈善組織的受託人有責任爲其慈善組織辦理註冊。

10.28　雖然規管局對愛爾蘭的慈善組織的運作負有監管職份，但《2009年法令》第7(1)條明確規定，《2009年法令》的"*施行並不影響關於徵收或收取任何稅款的法律，亦不影響對於慈善組織是否合資格獲豁免繳稅法律責任的裁定*"。此外，《2009年法令》第7(2)條就慈善組織的豁免繳稅法律責任有以下規定：

"(2)　稅務專員根據或就

(a)　《1997年稅務綜合法令》Taxes Consolidation

Act 1997）第 207、208 或 609 條，

(b) 《2003 年資產增添稅綜合法令》（Capital Acquisitions Tax Consolidation Act 2003）第 17 或 76 條，或

(c) 《1999 年印花稅綜合法令》（Stamp Duties Consolidation Act 1999）第 82 條，

而履行其任何職能時，無須受到〔慈善組織〕規管局對某一宗旨是否爲公益的裁定所約束。”

10.29 換言之，是否批准免稅看來純粹屬稅務專員決定的事情。稅務專員在 2009 年所發出的小冊子《慈善組織就入息及財產申請稅項寬免》（*Applying For Relief From Tax on The Income and Property of Charities*），[15] 列出適用於慈善組織的各類免稅項目，包括入息稅、公司稅（如慈善組織是公司）、資產收益稅、存款利息保留稅、資本增添稅、印花稅及股息預扣稅。[16] 該小冊子述明稅務專員負責裁定慈善組織的免稅申請，並評定所申請的免稅款額是否確實只用於慈善宗旨。[17]

新西蘭

10.30 在新西蘭，慈善地位的認可和稅項豁免的批給，是兩個分開處理的程序，分別由新西蘭慈善事務委員會（Charities Commission）及稅務局（Inland Revenue）負責，但這兩個機構在慈善組織的規管方面，則互相緊密合作。

10.31 新西蘭慈善事務委員會是根據《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）成立的，其主要職能是設立及維持慈善組織的註冊及監管制度。[18] 在新西蘭，慈善組織必須註冊於慈善組織註冊紀錄冊中。將慈善組織註冊，其中一個好處是經註冊的慈善組織可享有稅項豁免，而且只有註冊慈善組織才可獲豁免繳交根據《2004 年入息稅法令》（Income Tax Act 2004）應徵收的入息稅。該國的慈善事務委員會網站有以下敍述：

---

15 http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/chy1.doc。

16 出處同上，第 2 頁。

17 出處同上，第 3 頁。

18 新西蘭慈善事務委員會，*A Guide to the Charities Act*，（2010 年 2 月 9 日）。http://www.charities.govt.nz/LinkClick.aspx?fileticket=k7itel0ezdQ%3d&tabid=217&mid=833

> “已根據《慈善法令》註冊的慈善組織一般均合資格就其部分或全部入息獲豁免繳付入息稅。它們無需向稅務局申請該等豁免。它們一經註冊，便會從稅務局收到資訊，概述它們可享有的豁免及它們要怎樣做以符合享有該等豁免的有關規定。”[19]

10.32 需獲認可爲慈善組織的機構，可向慈善事務委員會提出申請。若委員會裁定該等機構符合有關準則，便會將之列入其公開的註冊紀錄冊中。[20] 慈善組織一經註冊，便須在其結算日期（即其財政年度終結日）後六個月內提交周年報表；如果該等組織的資料有所變更，則須在變更後的三個月內通知慈善事務委員會。

10.33 慈善事務委員會負責審閱註冊慈善組織所提交的周年報表。[21] 這做法看來是爲了維持慈善組織的良好管治，卻不一定是爲了決定該等組織應否獲批給或繼續獲批給免稅地位。該委員會的網站述說：*“稅務局依然是負責施行各項稅務法令的機關，並保留對慈善組織進行審計的權力，以確定它們繼續合資格享有稅項豁免。”*

10.34 然而，我們獲慈善事務委員會告知，委員會每天都向稅務局傳遞電子訊息，透過數據傳送專線將其裁定以至關於慈善組織的詳細資料提供予稅務局。委員會對於某一實體是否真正慈善組織的裁定，稅務局看來一般都會接納，並基於相關的稅務法律批給適當的稅項豁免。慈善事務委員會亦會將申請被拒的申請者以及註冊已被撤銷的慈善組織的名稱通知稅務局。（委員會將慈善組織的註冊撤銷，是因爲有關組織沒有履行向委員會提交周年報表及財務紀錄的責任，又或在委員會更仔細審視其活動後，發覺有關組織似乎從事非慈善性質的項目或有嚴重的錯失。此外，不少慈善組織因爲已經清盤，所以要求撤銷註冊。）

蘇格蘭

10.35 蘇格蘭雖然沒有慈善事務委員會，但也有一個履行與慈善事務委員會相類職能的機構，其名稱是蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱“公署”）。公署的職責是向蘇格蘭的慈善組織批予慈善地位、備存公開的慈善組織註冊紀錄冊以及規管該等慈善組織的運作。《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）

---

19 出處同上。

20 http://www.register.charities.govt.nz/CharitiesRegister/.

21 出處同上。

法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下稱“《2005 年法令》”）第 1(5)條載列公署的一般職能如下：

“(a) 裁定組織是否慈善組織，

(b) 備存公開的慈善組織註冊紀錄冊，

(c) 鼓勵、促使及監察慈善組織遵守本法令的條文，

(d) 對於在慈善組織的行政管理中顯然屬失當的行爲，予以識別及進行調查，並就該等失當行爲採取補救行動或保障措施，及

(e) 就關乎公署職能的事宜，向蘇格蘭有關部長提供資料或意見或作出建議。”

10.36 《2005 年法令》第 4 條規定，意欲獲認可爲慈善組織並名登於慈善組織註冊紀錄冊上的機構，須向公署提出註冊申請。該法令第 5(1)條規定，公署若信納申請已符合《2005 年法令》第 7 條所列明的慈善組織的準則，便可核准其申請，並將申請者的名稱登錄在慈善組織註冊紀錄冊上。將某一機構名登在慈善組織註冊紀錄冊上，意味著該機構已獲批予慈善地位。慈善組織只有在獲賦予該地位後，才可以向皇家稅務與海關總局申請豁免繳稅。

10.37 在蘇格蘭，所有慈善組織的免稅申請必須向皇家稅務與海關總局提出，然後由該局加以考慮。如果皇家稅務與海關總局信納某組織是純粹爲慈善宗旨而成立的，便會向該組織編配一個慈善組織稅務參考編號。

10.38 雖然《2005 年法令》第 44 條規定慈善組織有責任備存妥善的帳目紀錄及向公署提交帳目報表副本，但該條以及緊接的第 45 條（關於慈善組織沒有提供帳目報表的事宜）均無任何字句表示這兩條條文是爲評稅目的而訂立的。同樣地，公署雖然根據《2005 年法令》第 22 及 29 條獲授權向慈善組織索取文件及資料，但看來公署索取資料之目的，並非爲便利查核這些慈善組織的帳目以考慮是否批予免稅地位，而是假如任何慈善組織被發現不再符合慈善組織的準則，《2005 年法令》第 30 條規定可將該慈善組從慈善組織註冊紀錄冊中除名。

我們對香港慈善組織的稅務的結論及建議

10.39　我們在商議過程中，已小心考慮應否改變香港的慈善組織在稅務方面的現況。我們也曾檢討在未來的慈善事務委員會成立後，現時稅務局透過定期覆查慈善組織而行使的免稅權力和職能，是否應移交給未來的慈善事務委員會。

10.40　我們小心考慮過上述事項後，總結認爲雖然認可慈善地位的申請應向未來的慈善事務委員會提出（正如本諮詢文件其他部分所提議的一樣），現時爲稅務目的而定期覆查慈善組織以及准予免稅的權力，則應仍然由稅務局執掌。我們得出這個結論，乃基於現行制度的運作大致順暢，亦反映其他普通法司法管轄區（包括一些已成立慈善事務委員會的司法管轄區）所普遍採取的做法。

10.41　然而，我們也注意到新西蘭的慈善事務委員會與稅務當局在行政上的有效合作模式，亦可堪借鑑。我們認爲未來的慈善事務委員會應透過向稅務局提供有關慈善組織的帳目資料，盡量協助稅務局定期覆查慈善組織可否繼續享有免稅待遇。未來的慈善事務委員會尤應舉報懷疑作弊的個案，交稅務局進行調查。

10.42　此外，我們亦要強調，稅務局獲分配充足資源的重要性，以便稅務局執行職能，覆查慈善組織的帳目以確定其入息純粹遵照法律用於慈善宗旨。這是一項非常重要的職能，而且在很大程度上是公眾對慈善界的信心所依賴的基礎。

建議 16

我們建議：

(1)　現有豁免慈善組織繳稅的權力以及爲稅務目的而定期覆查慈善組織的職能，應繼續由稅務局執掌；

(2)　慈善組織必須已向未來的慈善事務委員會註冊，才可獲稅務局批准豁免繳稅；

(3)　除上文第（2）段所述規定外，香港現時規管慈善組織稅務的法律應維持不變；

(4)　未來的慈善事務委員會應盡量與稅務局合作，尤其是在適當情況下透過提供有關慈善組織的帳目

資料，協助稅務局對慈善組織執行評稅的職能；及

(5) 政府當局應確保稅務局獲分配充足資源，就慈善組織向未來的慈善事務委員會提交的周年帳目，執行覆查的職能。

第 11 章　關於近似原則的結論及建議

引言

11.1　在本章中，我們會研究涉及慈善組織的變更及解散的法律，重點特別置於 *"近似原則"*（cy-près doctrine）以及這項原則如何適用於香港及其他司法管轄區。[1] 我們對此範疇改革的結論及建議，見於本章結尾部分。

香港在近似原則、信託復歸及解散慈善組織方面的情況

11.2　雖然有多個其他司法管轄區已改爲就慈善組織的變更訂立法定框架，但在香港來說，近似原則仍以普通法爲依歸。這項原則的適用範圍會在下文討論。

普通法中的近似原則及信託復歸

11.3　我們在本諮詢文件之前各章已談過，設立慈善信託一般是爲了推動特定的慈善宗旨。慈善信託的受託人有責任運用歸屬慈善信託的財產，以推動該項信託的慈善宗旨。偶爾會出現指定的宗旨變得 *"落實並不可能或不切實可行"* 的情況，[2] 亦即是說該項信託再也不能落實當初設立時所希望落實的宗旨。如果法庭不干預的話，饋贈遇上這種情況便可能會落空，而根據 *"信託復歸"*（resulting trust）原則，信託財產可能須退還給捐贈者或撥歸捐贈者的遺產。這是因爲慈善信託人並非慈善信託所擬惠及的受益人，在信託財產中沒有實益權益。不過，如果符合某些規定條件，法庭可應用近似原則，命令慈善組織的財產應該用於與捐贈者的表明或原來意願盡量近似的宗旨。如果可以辦到，饋贈便不致落空。

11.4　在決定可否適用近似原則時，捐贈者的意願起關鍵作用。如果信託帶有*一般慈善意願*，近似原則即容許信託財產用於與捐贈者的表明意願盡量近似的其他用途，以便信託財產仍可用於慈善工作之上。*Tudor on Charities* 一書述明：

---

[1] "*Cy-près*" 一詞意指 *"近似"* (*as near as*)：見 B A Garner 主編的 *Black's Law Dictionary*（West Group，1999），第 392 頁。

[2] L Ma，*Equity and Trusts Law in Hong Kong*（Lexis Nexis，2009），第 16-67 段。

> "根據慈善法的基本原則，但凡顯示有明確意願把財產獻與慈善工作，而該意願未有限定捐獻只可用於某種原本並不切實可行的慈善工作，亦未有限定捐獻只能作某種非法用途，則該意願必須予以達成。法律把慈善意願和達成此意願的方式區分開來，訂明慈善意願可以近似的方式來達成，亦即是說以另一種盡量近似的方式來代替捐贈者所示明的方式。"[3]

11.5 饋贈可能會因根本無法執行而有落空之虞。在 *Re Davis* 案[4]中，由於立遺囑的女士在遺囑中指定的機構根本並不存在，贈予 *"倫敦紅獅坊 27 號露宿者之家"* 的 500 英鎊特定饋贈結果落空。[5] 不過，法庭裁定可從遺囑推斷這名女士有一般的慈善意願，所以近似原則適用。

11.6 法庭在 *Ironmongers' Company v AG* 案[6] 中所作出的裁決，也可說明這一點。在此案中，立遺囑人清楚不二地指示其遺產只能作某些特定用途，包括把一半遺產用於 *"救贖在土耳其或巴巴里的英國奴隸……"*[7]，以及把四份一遺產贈予 *"倫敦市中心及郊區依循英國聖公會教育模式的慈善學校……。"*[8] 然而，到遺產須予分割之時，土耳其或巴巴里均再無英國奴隸可予救贖，以致此用途無法落實。法庭在本案中裁定可適用近似原則，以便遺產的大部分款項可作第二種用途，即支援英格蘭與威爾斯境內依循英國聖公會教育模式的慈善學校。法庭裁定，雖然第一個目標（法庭裁這個目標旨在令英國社會大眾受惠），基於法庭無法找到任何相類或近似的目標而未能予以延伸，但在立遺囑人所指定的其他慈善用途中，有一項卻可予以延伸，因爲當中有一些東西被裁定爲與第一個目標的一般慈善用途近似。[9]

11.7 在 *Re Welsh Hospital (Netley) Fund* 案[10] 中，慈善用途本來可以落實，但情況後來有變。此案涉及一項款額龐大的慈善基金，該基金於第一次世界大戰爆發時在威爾斯籌得，目的是爲傷病的威爾斯軍人興建一所醫院並維持其運作。基金之得以設立，有賴來自各方的捐獻，包括私人捐出的大額捐款、威爾斯全國各地的音樂會和其他娛樂活動

---

3 J Warburton， *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 435 至 436 頁。

4 [1902]1 Ch 876.

5 L Ma，*Equity and Trusts Law in Hong Kong*（Lexis Nexis，2009），第 16-69 段。

6 (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983.

7 (1844) 10 CI & F 908，8 ER 983，第 983 至 984 頁。（"*救贖*"奴隸，即是把他們買下然後還他們自由。）

8 (1844) 10 CI & F 908，8 ER 983，第 983 至 984 頁。

9 *Ironmongers' Company v AG* (1844) 10 CI & F 908，8 ER 983，第 987 頁。

10 [1921]1 Ch 655.

的收益，以及全國各地的街頭和教會募捐的收益。大戰結束後醫院於1919 年關閉，但留下一筆剩餘的款項。有人提議把這筆款項用於設立獎學金，供威爾斯籍人士在威爾斯大學攻讀內科及外科。事件後來提交法院，要求法官指示受託人能否以此方式運用這筆款項，又或者指示這筆款項是否須以信託復歸的形式退還給捐獻者。

11.8　法庭裁定，由於可從有關信託推斷基金帶有一般的慈善意願，旨在令傷病的威爾斯人受惠，所以法庭可按近似原則運用餘下的款項。勞倫斯法官（Lawrence J）列明裁決理由如下：

> "基金之得以設立，有賴來自各方或多或少的捐獻……。就娛樂籌款及街頭募捐等活動的捐獻者而言，本席會毫不猶疑地裁定他們必須當作無意收回捐出的金錢。如果說某人付款購入音樂會門券或在街頭向遞上的收集箱投入硬幣，而他的本來意願是舉行音樂會或收集捐款的即時目標一旦終結，他所捐出的金錢便應退還給他，這是匪夷所思的一回事。作出這麼一項推斷，從表面來看也是荒謬的。
>
> 至於個別大額捐獻者，應作出甚麼推斷卻不是那麼清楚。不過，本席認爲這些捐獻者必須當作知道自己是捐獻給一項普通基金，其籌募方式一如本席於上文所述者，而且也知道他們的捐獻會與娛樂籌款及街頭募捐等活動的收益併合起來，不會以任何方式特別標明。本席認爲，他們也必須當作知道由各種來源籌集所得的款項總額，將會用於有關的慈善工作，並不會區分款項的個別來源。在這情況之下，本席認爲可正確推斷捐獻是已出之物，這些捐獻者無意收回，不會要求一旦慈善工作的即時目標終結，捐獻若有任何剩餘部分便得退還給他們。
>
> 本席故此裁定，雖然所有的捐獻當初是特別爲了要在尼特利（Netley）興建威爾斯醫院並負責其裝置及維修，但捐獻者的主要基本目標，是提供金錢作撫慰傷病的威爾斯人之用；本席又裁定所有捐獻者的意願，是將其捐獻不單用於特定目標，也一般惠及傷病的同胞。基於情況

如此，本席的判決是法庭可以按近似原則運用基金的餘數。”[11]

11.9 *Hong Kong Housing Services for Refugees Ltd v Secretary for Justice* 案[12]，是一宗討論到近似原則的香港案例。此案涉及一間旨在促進香港難民營內越南難民的福利的慈善公司。當這些難民營後來關閉而該慈善公司又解散時，有關方面尋求法庭指示，根據公司章程大綱第 8 條，同是負責難民工作的明愛，是否喪失資格接收公司餘下的資產及收入。李義法官（當時爲高等法院法官）裁定，按案件的情節及第 8 條的正確解釋，明愛未有喪失接收公司餘下的資產及收入的資格。李義法官又裁定，即使他對第 8 條的作用看法有誤，他也會憑藉法院的司法管轄權，指示公司所餘下的屬慈善性質的資產須按近似原則而運用，並會指示該等資產及收入須轉移給明愛。[13]

11.10 法院有權根據近似原則訂立與原來目的盡量近似的新目的，與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第10章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法院可應律政司司長的申請，批准將該項饋贈按法院認爲適當的慈善目的而作處置的計劃。[14]

慈善機構的解散

11.11 香港的慈善機構可採用甚麼方式解散，視乎慈善機構屬於哪一種法律架構而定。（慈善機構的各種不同架構，已在第 6 章討論）。

11.12 我們在本諮詢文件的其他部分，已探討過慈善機構必須符合甚麼條件才可獲稅務局豁免繳稅。在發給有意根據《稅務條例》（第 112 章）第88 條要求免稅的慈善機構的指南中，稅務局述明該等慈善機構的規管文書所應載有的條款，其中之一須 *“說明在有關團體解散時如何處理餘下資產（餘下的資產通常應捐贈與其他慈善團體）。”*[15] 因此，根據第 88 條要求免稅的機構，應在機構的規管文書中加入一項具有此意的條款，以供稅務局考慮。

---

11 [1921]1 Ch 655，第 660 至 661 頁。

12 [1999]3 HKLRD 510.

13 [1999]3 HKLRD 510，第 519 頁。關於在香港適用近似原則的更全面討論，請參閱：*Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary*（2009 LexisNexis Hong Kong），第 400.102 段。

14 見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。該條訂明：“凡立遺囑人以信託以外的方式將其遺產的任何部分爲並無指明的慈善目的而饋贈或遺贈，則法院在應律政司司長的申請的情況下，有司法管轄權批准將該項饋贈或遺贈按法院認爲適當的慈善目的而作處置的計劃。”

15 見稅務局的資料小冊子：《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版）第 9(e)段，見以下網頁：<http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc. htm>。

11.13　至於以非屬法團的組織這類形式存在的慈善組織，其規則中可能會有一項關於解散的條款，規定餘下財產須作其他慈善用途，而不是由成員攤分。這項條款應見於根據《社團條例》（第151章）成立的慈善組織的會章。（此外，該條例第14條訂明如註冊社團或獲豁免社團自行解散，則在緊接解散前身爲該社團幹事的人，必須在不遲於解散生效後一個月屆滿時，以書面通知社團事務主任該社團已解散。）

11.14　就慈善信託而言，關於解散時資產如何分發的相關條款會載於慈善信託的信託契據。至於根據《公司條例》（第32章）成立爲法團的慈善公司，這項條款會載於該公司的組織章程大綱及章程細則。依法成立的慈善團體的解散方式，是由成立該團體的法例的條文規管。

近似原則在其他司法管轄區的適用

11.15　香港所適用的近似原則，源於自普通法並遵循普通法，但有多個海外司法管轄區已擴闊了近似原則的涵蓋範圍，並將之編纂爲法例。我們仔細研究過其他海外司法管轄區（例如英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、愛爾蘭、澳大利亞、新西蘭及南非）的多個法定近似原則機制。雖然這些司法管轄區在法例上的改革，已以各種不同的方式擴闊了近似原則的適用範圍，但我們認爲英格蘭的模式（下文會作分析），對香港來說特別有用。

11.16　我們在這標題下所探討的其他司法管轄區，個別分析見本諮詢文件附件8。

英格蘭與威爾斯

11.17　在英格蘭與威爾斯，近似原則曾經歷重大變革，與香港現時仍遵循的普通法做法有所不同。因此，可適用近似原則的情況已大爲增加，不再像香港一樣，只在落實信託財產所涉的慈善宗旨已變得不可能或不切實可行時方適用。帶來這項變革的法律條文，本來載於《1960年慈善法令》第13條，後來載於《1993年慈善法令》（“1993年法令”）第13及14條，而《1993年法令》經由《2006年慈善法令》（“2006年法令”）條訂，又添加了新的第14A及14B條。[16]

---

[16] J Warburton，*Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第9版)，第435至436頁。

11.18　在英格蘭與威爾斯，近似原則可適用於信託財產的情況，現時是由《1993 年法令》第13(1)條（經由《2006 年法令》修訂）訂明。根據第 13(1)條這項新條文，即使落實當初成立信託時的慈善宗旨是不可能或不切實可行，慈善信託中的財產仍可按近似原則而運用。《1993 年法令》第13(1)條述明：

> "(1) 除下文第(2)款另有訂明外，可更改慈善饋贈的原來用途以便捐贈的財產或其部分可按近似原則而運用的情況如下——
>
> (a) 原來用途，整體或部分——
>
> (i) 已盡可能落實；或
>
> (ii) 無法落實，或無法按照所發出的指示及該項饋贈本身的精神而落實；或
>
> (b) 對於憑藉該項饋贈可供動用的財產，原來用途訂明只能動用其中部分；或
>
> (c) 憑藉該項饋贈而可供動用的財產，以及可用於相類用途的其他財產，併合起來可以更有效地運用，而爲此，顧及到適當的考慮因素，這些財產可以適當地用於共同用途；或
>
> (d) 原來用途是參照某個範疇而訂立，這個範疇當時歸於另一項用途之下但現時已非如此，又或者是以某類人士爲對象或參照某個範疇而訂立，但這類人士或這個範疇基於某種原因已不再合適，或顧及到適當的考慮因素，執行該項饋贈已不再切合實際；或
>
> (e) 原來用途，自訂立以來，整體或部分——
>
> (i) 已通過其他方法得以充分滿足其需要；或
>
> (ii) 由於對社會無用或有害，或由於其他原因，在法律上已不再屬於慈善性質；或
>
> (iii) 顧及到適當的考慮因素，已完全無法再提供適合而又有效的方法，使用憑藉該項饋贈而可供動用的財產。"

11.19 《1993 年法令》第 13(1)條提到一項慈善饋贈的 *"原來用途"*。此詞在《1993 年法令》第 13(3)條中被界定，意思爲 *"如原來用途已被修訂，則也指現有或現時用途。"*《1993 年法令》第 13(1)條所提到的 *"適當的考慮因素"* 一詞，在《1993 年法令》第 13(1A)條中被界定如下：

"(1A) 在上文第(1)款中，'適當的考慮因素' 指——

(a) （一方面）有關饋贈本身的精神，以及

(b) （另一方面）建議改動原來用途之時的社會及經濟情況。"

11.20 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會所發出的《如何按照近似原則運用財產實務指引》(*Operational Guidance on Application of Property Cy-près*)[17] 指出，並非一定要宗旨落空方可按近似原則運用財產：

"不過，有一要點得指出，容許把慈善組織的財產按近似原則而運用，並不限於宗旨 '落空' 此一情況。因此，受託人不一定要證明慈善組織的宗旨是無法落實，又或者要落實是完全不切實可行，特別是當受託人也考慮到當時的社會及經濟情況。

在某些情況中，即使慈善組織的宗旨仍然可以落實，根據第 13(1)條的其他條文，也有充分理由支持按近似原則運用財產。舉例來說，我們可以在現有宗旨並未 '落空' 的情況下，根據以下條款訂立近似原則機制：

- 第 13(1)(b)條 —— 慈善組織的宗旨可能是完全可行，但未有爲所有可供動用的收入或財產提供用途；
- 第 13(1)(c)條 —— 慈善組織計劃與另一宗旨相類的慈善組織合併；宗旨是否 '落空' 並無關係；或
- 第 13(1)(e)條 —— 該條可容許慈善組織提出理據，證明其宗旨已完全無法就其財產的使用，提供適合而又有效的方法（考慮到有關饋贈本身的精神**以及**當時的社會及經濟情況）。"

[17] http://www.charitycommission.gov.uk/about_us/ogs/index002.aspx

11.21　根據《1993 年法令》，另一種可應用近似原則的情況，是爲特定的慈善宗旨而捐出的財產無法用於該項宗旨，而捐贈者又身分不明或已放棄收回此財產的權利。《1993 年法令》第 14 條訂明近似原則在此情況下適用。該條述明：

"(1) 爲特定的慈善宗旨而捐出的財產，如屬於下述捐贈者所有，在該等宗旨落空時須按近似原則運用，猶如財產是爲一般慈善宗旨而捐出——

(a) 在——

(i) 訂明的啓事刊登及訂明的查訊作出後，以及

(ii) 該等啓事刊登之時起計的訂明期限已屆滿後，

捐贈者仍然身分不明或未能尋獲；或

(b) 捐贈者已按訂明的形式簽立一份卸棄書，放棄要求退還相關財產的權利。

(2) 凡受託人已就任何該等財產刊登訂明的啓事及作出訂明的查訊或已有人代受託人如此行事，而在上文第(1)(a)(ii)款所述的期限屆滿前，受託人未有接獲任何人對上述財產的權益申索，則受託人無須對任何人負法律責任。

(3) 就本條而言，如財產是由以下類別的收益組成，則在無須刊登啓事或作出查訊的情況下，財產須不可推翻地推定爲屬於身分不明的捐贈者所有——

(a) 經由收集箱或其他未有特別區分個別饋贈的收集方法收集所得的現金收益；或

(b) 任何獎券、比賽、娛樂活動、售賣或相類籌款活動所得的收益，但容許從捐贈的財產中扣除提供獎品或作出售或其他用途的物品以進行上述活動所需的費用。

(4) 凡法庭或委員會認爲情況如下，即可藉命令指示非屬上文第(3)款範圍之內的財產，須就本款而言在

無須刋登啓事或作出查訊的情況下，當作屬於身分不明的捐贈者所有——

(a) 經考慮可能退還給捐贈者的款額，爲了退還有關財產而招致開支並不合理；或

(b) 經考慮有關饋贈的性質、情況及款額，以及有關饋贈作出後已流逝的時間，捐贈者預期有關財產會退還給他並不合理。

(5) 凡財產憑藉本條按近似原則而運用，捐贈者須當作在作出饋贈之時已完全放棄其權益；但如財產是當作屬於身分不明或無法尋獲的捐贈者所有而運用，並且不是憑藉上文第(3)或(4)款而如此運用，則——

(a) 近似原則機制須指明該財產的總款額；及

(b) 如該款額的任何部分的捐贈者在近似原則機制訂立之日起計六個月內提出申索，向動用財產的慈善機構追討一筆相等於該款額之數（須扣除慈善受託人在該日之後就涉及捐贈者的饋贈的申索而確當地招致的開支）；及

(c) 近似原則機制可納入一些指示，示明爲滿足任何該等申索而應訂立的條文。

(6) 凡——

(a) 已按照任何該等指示撥備款項以滿足任何該等申索，但

(b) 確已提出的申索的合計之數超出有關款項，

則如果委員會有此指示，每一名有關的捐贈者有權討回的有關款項份額，僅以其申索款項在上文(b)段提及的合計之數所佔的份額爲限；而爲此目的，‘有關款項’指按照近似原則機制所納入的指示而撥備的款項，但須扣除慈善受託人就涉及捐贈者的饋贈的申索而確當地招致的開支。

(7) 就本條而言，如果把財產用於慈善宗旨會有困難，並因而令財產或財產中未能按近似原則運用的部分可退還給捐贈者，慈善宗旨須當作‘落空’。

(8) 在本條中，‘訂明’指由委員會訂立的規例訂明；而任何該等規例，就爲施行上文第(1)(a)款而須刊登的啓事而言，可就啓事的形式、內容及刊登方式訂定條文。

(9) 委員會根據本款訂立的規例，須按委員會認爲合適的方式而發布。

(10) 在本條中，除非文意另有所指，否則提述捐贈者亦包括透過原捐贈者或在原捐贈者之下提出申索的人，而提述捐贈的財產，則包括當其時原來捐贈的財產或其所衍生的財產。

(11) 本條適用於爲慈善宗旨而捐出的財產，即使該財產是在本法令生效前已如此捐出的，情況也是一樣。”

11.22 《1993 年法令》第 14A 條訂明，如財產是應 *“募捐”* 而爲特定的慈善宗旨捐出，近似原則即適用，而 *“募捐”* 一詞在《1993 年法令》第14(A)(2)條中被界定。第14A 條訂明：

“(1) 本條適用於符合以下說明的財產——

(a) 爲特定的慈善宗旨而捐出，及

(b) 應下文第(2)款所指的募捐而捐出。

(2) 募捐如屬以下情況，即爲本款所指的募捐——

(a) 爲特定的慈善宗旨而作出，及

(b) 附同一項陳述，表示除非捐贈者在作出饋贈之時作出相關聲明，否則若然該等宗旨落空，應募捐而捐出的財產會按近似原則而運用，猶如財產是是爲慈善宗旨而一般捐出。

(3) ‘相關聲明’是捐贈者以書面作出的一項聲明，表示若然特定的慈善宗旨落空，他希望持有相關財產的受託人能讓他有機會要求退還相關財產（或一筆

相等於相關財產在饋贈作出之時的價值的款項）。

(4) 如有以下情況，第(5)及(6)款即適用——

(a) 某人已按上文第(1)款所述的情況捐出財產，

(b) 特定的慈善宗旨落空，及

(c) 捐贈者已作出相關聲明。

(5) 持有相關財產的受託人必須採取訂明步驟，以——

(a) 通知捐贈者該等宗旨已告落空，

(b) 查探捐贈者究竟希望要求退還相關財產（抑或要求退還一筆相等於其價值的款項），及

(c) 如捐贈者在訂明的期限內有此要求，則把相關財產（或該筆款項）退還給他。

(6) 如該等受託人已採取所有適當的訂明步驟，但——

(a) 未能尋獲捐贈者，或

(b) 捐贈者未有在訂明的期限內要求退還相關財產（或一筆相等於其價值的款項），

則上文的第 14(1)條適用於相關財產，猶如相關財產是屬於同一條款內(b)段（在捐贈者已放棄要求退還財產的權利的情況下運用財產）所指的捐贈者所有。

(7) 如——

(a) 某人已按上文第(1)款所述的情況捐出財產，

(b) 特定的慈善宗旨落空，及

(c) 捐贈者未有作出相關聲明，

則上文第 14(1)條同樣適用於相關財產，猶如相關財產是屬於同一條款內(b)段所指的捐贈者所有。

(8) 就本條而言——

(a) ‘募捐’指以任何方式作出的募捐，不論如何向募捐對象傳達，

(b) 是否或會否因獲贈相關財產而付出任何代價是無關重要的，及

(c) 如呼籲捐獻涉及兩種募捐，即附同第(2)(b)款所指的陳述的募捐及未有附同該項陳述的募捐，則除非因應呼籲而捐出財產的人能證明情況並非如此，否則該人須當作回應第一種募捐而不是回應第二種募捐。

(9) 在本條中，‘訂明’指由委員會訂立的規例訂明，而任何該等規例均須按委員會認爲合適的方式發布。

(10) 爲施行本條，第 14 條的第(7)及(10)款適用，如同它們爲施行第 14 條而適用一樣。”

11.23 英格蘭的法定模式特別爲慈善法團的解散訂有條文。《1993 年法令》第 61(1)條述明，慈善事務委員會如信納有以下任何一種情況發生，可作出命令解散慈善法團：

“(a) 法人團體已無資產或不再運作，或

(b) 法人團體的相關慈善組織已不再存在，或

(c) 之前構成該慈善組織的機構或被委員會視爲構成該慈善組織的機構，已不再是慈善組織，又或者(視屬何情況而定)在法人團體成立爲法團之時並不是慈善組織，或

(d) 法人團體的相關慈善組織的宗旨，已盡可能予以落實或實際上無法落實。”

11.24 因此，舉例來說，如慈善組織的宗旨無法落實而近似原則又被認爲不適用，結果便可能是解散有關的法人團體。

11.25 慈善事務委員會處理慈善組織在解散令作出時所持有的財產的權力，列明於《1993 年法令》第61(3)及(4)條：

"(3) 除下文第(4)款另有規定外，根據本條就某法人團體作出的命令，作用是把下述財產以信託形式代爲持有的方式，歸屬相關慈善組織的受託人——

(a) 當其時歸屬該法人團體的所有財產，或

(b) 當其時歸屬任何其他人（官方保管人除外）的所有財產，

而該法人團體或該人是以信託形式代該慈善組織持有該財產的。

(4) 如慈善事務委員會在解散令中有此指示——

(a) 該財產的全部或任何指定部分，須歸屬以下人士而非歸屬相關慈組織的受託人——

(i) 一名指定人士，而該財產是以此人爲該慈善組織的受託人或代名人而歸屬他的，或

(ii) 指定的人等（相關慈善組織的受託人除外）；

(b) 由某人以信託形式代相關慈善組織持有的任何指定投資或任何指定類別或種類的投資，須轉移給——

(i) 該慈善組織的受託人，或

(ii) 上文(a)(i)或(ii)段所述的人或人等；

而爲此目的，'指定'指由委員會在解散令中指定。"

我們對香港慈善組織的變更的結論及建議

11.26 我們留意到香港須應用近似原則的個案似乎較爲罕有，但在普通法下應用此原則的先決條件卻極其嚴苛。我們關注到這情況可導致爲某項慈善宗旨而籌集的款項最終無法用於該項宗旨，以致無論在運籌方面有多困難，這些款項也一定要退還給捐贈者。

11.27 海外有多個司法管轄區已作出改革，爲近似原則提供法定依據，並且擴闊了可適用近似原則的情況。經參考這些海外發展後，我

們認爲香港應採取相類的做法。在我們所研究過的多個海外模式之中，我們覺得英格蘭與威爾斯所採取的立法路向特別有用。

建議 17

我們建議在香港引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例（該模式包含於英格蘭《1993 年慈善法令》的條文之內，於 2006 年曾作修訂），爲在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍。

參照英格蘭模式，我們建議擴闊近似原則在香港的適用範圍，而即使落實慈善信託的慈善宗旨並非不可能或不切實可行，近似原則仍可適用於以下情況：

(1) 爲特定的慈善宗旨而捐出的財產未能用於該項宗旨，而捐贈者又身分不明或已放棄收回財產的權利；

(2) 財產是應募捐而爲特定的慈善宗旨而捐出；

(3) 慈善團體已解散。

我們又建議，未來的慈善事務委員會應透過法規獲賦權力，在特定的情況下管理近似原則的應用。

第 12 章 關於香港成立慈善事務委員會的結論及建議

12.1 我們會在本章中研究有沒有需要成立慈善事務委員會以規管慈善組織。我們亦會詳細探討未來的慈善事務委員會的各項目標和特點、職能和權力，以及針對慈善事務委員會的裁決而提出上訴的適當機制。

是否需要有'一站式機構'？

12.2 我們在整份諮詢文件中，已見到本地現時規管慈善組織的制度存在不少缺點。最基本的一點是我們沒有單一個規管機構負責管理一份全面和集中的慈善組織註冊紀錄冊。現時監管慈善組織及其籌款活動的安排，看來是零散累贅的，將不同的責任分割給不同的部門承擔，而每一部門各自運用不同的監管機制和標準。

12.3 因此，我們研究是否需要有一個盡可能屬'一站式'的機構，作爲一個統一集中的組織，以接管現時由不同政府部門負責的監管慈善組織及其籌款活動的工作。我們注意到這個做法有以下明顯的好處：

(1) *慈善組織監管制度的效益得以提高*

由單一個規管機構進行監管，可促使慈善組織的監察和規管工作更具效益。這會加強公眾對慈善組織的信心及信任程度。

(2) *政策統一集中*

由單一個規管機構推行統一集中的政策，可確保慈善組織在某些事宜（例如籌款）的行事手法較爲一致，有助於提高慈善活動的問責性及透明度，亦是建立公眾對慈善組織的信心和信任的有效方法。

(3) *較具問責性及較易取覽資料*

單一個較具問責性和較易接觸的規管機構，有助公眾取覽關於慈善組織的資料，市民大眾便因而能夠較容易就他們

的捐款作出適當和有資料根據的決定。

(4) *效率得以提高*

單一個規管機構會提高處理籌款活動申請的效率，從而令慈善機構免於向不同政府部門或機關申領各類許可證或核准，省時省力。

(5) *降低行政開支*

由單一個規管機構去監管慈善組織，不僅會令政府因減少不同部門或機構的職能重叠而節省行政開支，亦會降低非政府機構的行政開支。

12.4 正如我們已在本諮詢文件中表明，我們建議依循幾個海外的普通法司法管轄區的既定做法，即這個規管機構應採用慈善事務委員會的模式。本章稍後會詳細列明我們的建議。

12.5 雖然我們預期慈善組織會遵守未來的慈善事務委員會所定下的規定，但認爲重要的是，該慈善事務委員會擔當寬鬆規管者的角色，而該新的規管機制不應大大加重慈善組織的開支。

海外的經驗

12.6 多個司法管轄區均設有統一集中的規管機構，爲規管慈善組織而履行重要的職能，例如備存慈善組織註冊紀錄冊、監察慈善組織履行其法律責任、提出質詢，以及在出現行爲失當或管理不善的情況下保障有關慈善組織的資金和財產。下文列出英格蘭與威爾斯、愛爾蘭及新西蘭各自的慈善事務委員會的簡介。至於其詳細資料以及其他海外慈善組織規管機構的有關情況，則於本諮詢文件的附件 9 中列出。

英格蘭與威爾斯

12.7 在英格蘭與威爾斯，《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993，在 2006 年經修訂）列明慈善事務委員會（Charity Commission）的職能及職責。[1] 這些職能與職責包括：

[1] 應予注意的是，一項新的《慈善法令草案》（Charities Bill）已於 2011 年 3 月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993 年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。

(1) 確保慈善組織的受託人及所有負責人員妥善管理其慈善組織及妥善進行各類籌款活動；

(2) 糾正由慈善組織的失當行爲及管理不善而產生的問題；及

(3) 確保慈善組織的資金獲妥善運用。

12.8 我們注意到，法例明確規定英格蘭慈善事務委員會在履行這些職能時，必須採用溫和及敏銳的處事方法，以免令慈善組織或其代行人怯於推出新猷。該委員會在履行其職能而行事時，具有一般責任以鼓勵各種形式的慈善捐獻和自願參與慈善工作。

愛爾蘭

12.9 在愛爾蘭，慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）是根據愛爾蘭《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第 13 條成立的。該規管局的主要職能包括：

(1) 加強公眾對慈善信託及慈善組織在管理及行政方面的信任和信心；

(2) 推動慈善受託人履行他們在控制和管理慈善信託及慈善組織方面的職責；

(3) 確保慈善組織對慈善饋贈的捐贈者和受益人以及對公眾負責；

(4) 促進大眾明白慈善宗旨須爲公益的規定；

(5) 設立及備存慈善組織註冊紀錄冊；

(6) 確保慈善組織遵從《2009 年慈善法令》，並就此作出監察；

(7) 按照該法令進行調查；及

(8) 透過提供資料或意見，鼓勵並協助慈善組織改善其管理和行政。

新西蘭

12.10　新西蘭慈善事務委員會（Charities Commission）是根據新西蘭的《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8條成立的。該委員會的主要職能包括：

(1) 加強公眾對慈善界的信任和信心；

(2) 鼓勵及推動善用慈善資源；

(3) 就涉及良好管治及管理的事宜，對慈善組織進行教育並提供協助；

(4) 收取、審議及處理要求註冊爲慈善實體的申請；

(5) 確保慈善實體註冊紀錄冊得以編制並予備存；

(6) 收取、審議及處理慈善實體所提交的周年申報表；

(7) 爲《稅務法令》（Inland Revenue Acts）的施行而在適當的情況下提供資料及文件；

(8) 監察慈善實體及其活動，以確保已註冊爲慈善實體的實體繼續具備資格註冊爲慈善實體；

(9) 如有慈善實體或人士曾經或現正作出構成或可能構成違反該法令的行爲或曾經或現正干犯涉及慈善實體的嚴重錯失，則對有關的慈善實體或人士進行研訊；及

(10) 監察該法令的遵從情況並推動對該法令的遵從，包括在適用的情況下就違反該法令的罪行進行檢控。

我們對成立慈善事務委員會的建議

未來的慈善事務委員會的目標

12.11　我們認爲應在香港成立慈善事務委員會，以承擔慈善組織規管者的職責。這個委員會對慈善組織而言應盡可能是‘一站式機構’，並應具有以下所建議的各項目標。

建議 18

我們建議成立慈善事務委員會，作爲慈善組織的單一規管機構。

慈善事務委員會的目標將會是：

(1) 加強公眾對慈善組織的信任和信心；

(2) 提高對捐贈者及受益人的透明度與問責性；

(3) 在關乎慈善組織的事宜上推廣良好管治及良好管理實務；及

(4) 促使慈善組織更切實地履行其法律責任。

未來的慈善事務委員會與律政司司長（作爲慈善事務守護人）兩者在角色上的相互作用

12.12 我們在討論過程中，考慮到未來的慈善事務委員會與律政司司長（作爲慈善事務守護人）兩者在角色上的相互作用，並參考了英格蘭與威爾斯的經驗。

12.13 自 1997 年 7 月 1 日起，原本由香港當時的律政司（Attorney General）在香港法庭所享有的權利，[2] 現時均可由律政司司長行使。[3] 律政司司長，一如英格蘭檢察總長，具有不少權力和職責，包括在慈善事務中以政府角色作爲監護人。

12.14 在英格蘭，雖然法例訂明慈善事務委員會在監管和管控慈善組織的工作上扮演重要的角色，但檢察總長亦有份參與有關的規管框架，因他在職責上須維護慈善的一般利益，並代表慈善組織的實益權益或'宗旨'。在所有關乎慈善的申索案件中（由慈善事務委員會所提起者除外），一般而言檢察總長是必然的一方，並可親自或由代表律師出庭。[4]

---

[2] 抵觸《基本法》的權利除外：見《律政人員條例》（第 87 章）第 5 條。

[3] 根據《律政人員條例》（第 87 章）第 5 條（現已廢除），這些權利與英格蘭檢察總長所享有的權利相若。

[4] *Halsbury's Laws of England*, Vol 8 (2010 年，第 5 版)，第 583 及 599 段。

12.15　在維護慈善事務的權力方面，英格蘭的慈善事務委員會可行使檢察總長的相同權力，就慈善組織、其財產或事務提起法律程序，而這些權力都是檢察總長憑其職權而可行使的。唯一的例外是慈善事務委員會不能夠提出呈請，要求將某慈善公司清盤。[5] 由慈善事務委員會進行的法律程序，與檢察總長憑其職權而進行的法律程序，兩者的實務與程序（特別是關乎訟費方面）是相同的。然而，慈善事務委員會必須取得檢察總長的協議，才可以行使這些權力。[6]

12.16　在研究過英格蘭與威爾斯的例子後，小組委員會認爲律政司司長應繼續參與由未來的慈善事務委員會所推行的慈善組織監管和管控框架。此外，律政司司長應繼續在所有關乎慈善的申索案件中，成爲必然的一方，以代表慈善組織的實益權益或宗旨。應予注意的是，未來的慈善事務委員會在行使本諮詢文件所建議的權力和職責時，不會獲賦權就慈善案件提起法律程序。反而一如在第 8 章中曾經討論和建議，未來的慈善事務委員會應有權在慈善組織不履行其法律責任的案件中，爲執行和補救而將可訴的民事案件轉交律政司司長處理。

未來的慈善事務委員會的一般特點

12.17　考慮到海外在慈善組織規管機構方面的經驗，我們認爲未來的慈善事務委員會應具有下列的一般特點：

(1) 相稱的權力

12.18　由於未來的慈善事務委員會負有職責確保慈善組織履行其法律責任，因此委員會將會獲賦予各類有關權力。本章稍後會列出建議賦予委員會的權力。

12.19　我們強調，未來的慈善事務委員會所具有的權力，應以公平、合理和相稱的方式行使。我們認爲應依循英格蘭與威爾斯所採取的做法，即慈善事務委員會在行使其法定權力時，應採取寬鬆、溫和及敏銳的處事方法，以免令慈善界怯於推出新猷以及使人不欲自願參與慈善工作。

5　《1993 年慈善法令》第 63(1)條；另同上，第 234 段。

6　*Halsbury's Laws of England*, Vol 8 (2010 年，第 5 版)，第 553 段。倘若慈善事務委員會覺得適宜由檢察總長就某慈善組織進行法律程序，委員會便會將解釋有關事宜的陳述書和詳情送交檢察總長：第 593 段。

(2) 問責性

12.20　我們認爲，任何人士或機構如因慈善事務委員會的某項決定而感到受屈，應有一適當的上訴機制供其提出上訴，就好像香港其他法定委員會（例如平等機會委員會和證券及期貨事務監察委員會）的上訴機制一樣。我們建議該等上訴可向高等法院原訟法庭提出。本章稍後會討論這項建議。

(3) 透明度

12.21　未來的慈善事務委員會在設立一套有效的規管和監察制度時，應公布清楚明晰的指引，讓慈善組織對有關事宜（例如註冊和籌款）的程序和規定有明確的認識。這樣做會有助公眾建立對慈善組織及新的規管機制的信任和信心。

未來的慈善事務委員會的職能和權力

12.22　正如我們在上文所建議，我們認爲未來的慈善事務委員會應擔當規管者的角色，並應在關乎慈善組織的事宜上推廣良好管治及良好管理實務。

2.23　爲了達致其目標，我們認爲慈善事務委員會應有下列的職能和權力。

(1) 備存和管理慈善組織註冊紀錄冊

12.24　我們建議，未來的慈善事務委員會的其中一項主要職能是裁定有關組織的慈善地位，並備存一份註冊紀錄冊，載列所有在香港運作的慈善組織。該註冊紀錄冊應公開供公眾人士查閱。我們又建議，未來的慈善事務委員會應按每一個案的情況，就是否容許使用某些慈善組織名稱的相關事宜作出裁定。關於這些建議權力的詳情已在第 7 章探討。

12.25　正如第 10 章所論述，其慈善地位獲得核准並已向慈善事務委員會註冊的慈善組織，可向稅務局申請免稅。

12.26　在研究未來的慈善事務委員會爲慈善組織註冊的權力的過程中，我們考慮過應否賦予未來的慈善事務委員會剩餘權力，以便在某些機構看來符合慈善組織準則的情況下，委員會仍有權拒絕將這些機構註冊爲慈善組織。例如，在某些個案中，有合理證據顯示申請註冊的機構在表面上雖符合慈善組織準則，但其尋求確立慈善地位的背

後用意，是欲利用慈善來達致其他非慈善目的。這些個案或許不多，但委員會的這項剩餘權力應可適用。

12.27　在蘇格蘭，除非某些條件適用，否則蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱"公署"）不能拒絕爲符合慈善組織準則的申請機構註冊。[7] 這些適用條件是：公署認爲申請註冊的機構所用名稱是一個'可予反對的名稱'[8] 或申請屬於根據法令訂立的規例爲此而指明的情況。[9] 在英格蘭與威爾斯，慈善事務委員會爲慈善組織註冊的職責，似乎沒有採用具相同強制意味的字眼來訂明。根據《1993 年慈善法令》第 1C 條，*"裁定機構是否屬慈善組織"*被列爲慈善事務委員會'一般職能'的第一項，[10] 而備存*"一份準確和資料最新的慈善組織註冊紀錄冊"*屬其一般職能第五項的範圍之內。[11] 法例也述明慈善事務委員會具有附帶權力，以處理與其職能和一般職責的履行有關的事項。[12] 然而，舉例來說，可否行使這項附帶權力以拒絕某一個案中的慈善組織註冊，則未能肯定。

12.28　小組委員會認爲，如果未來的慈善事務委員會具有可拒絕某項註冊申請的剩餘權力，好處之一是它能有更大的彈性來處理註冊申請。這類剩餘權力需要予以清晰界定（例如在法定規例中限定在哪些情況下才可行使這項權力）。爲防止濫用這項權力，在本章中另建議申請人如因未來的慈善事務委員的裁定感到受屈，可針對有關裁定向高等法院原訟法庭提出上訴。

12.29　在某機構已符合慈善組織準則的情況下，如未來的慈善事務委員會仍具有可拒絕其註冊的剩餘權力，可引起以下弊端：令法律產生不確定性，而未來的慈善事務委員會在運作上會欠缺透明度。這做法也被視爲不必要，正如本諮詢文件在另一處建議，未來的慈善事務

7　見《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005），第 5 條。

8　《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 10 條所訂明者。

9　見《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 6 條。該條訂明：
"(1) 蘇格蘭各有關部長可藉規例，就申請名登紀錄冊以及裁定有關申請的程序事宜，作出其認爲適當的進一步規定。
(2) 這些規例可特別就以下事項作出規定–
(a) 申請書必須指明或附隨的資料或文件，
(b) 申請書的格式及提交方式，
(c) 公署就申請作出裁定的期限，及
(d) 在甚麼情況下公署必須拒絕將某機構名登入註冊紀錄冊內。"
看來至今仍未有規例根據本條訂立。

10　《1993 年慈善法令》第 1C(2)條。

11　《1993 年慈善法令》第 1C(3)條。

12　根據《1993 年慈善法令》第 1E(1)條，委員會獲賦權處理與其職能和一般職責的履行有關的事項，這些職能和一般職責列載於 1993 年法令的第 1C 及 1D 條內。第 1E(1)條述明："委員會有權做任何旨在便利、有助於或附帶於委員會履行其任何職能或一般職責的事情。"

委員會將會有權在某些情況下（例如當涉及不當行爲時），撤銷慈善組織的註冊。

12.30　經衡量利弊後，我們認爲未來的慈善事務委員會應具有經清晰界定的剩餘權力，以便在適當的個案中拒絕註冊申請。

(2) 監察慈善組織履行其法律責任

12.31　我們建議，未來的慈善事務委員會將會是負責監察慈善組織的規管者，以確保慈善組織履行其法律責任。這些法律責任正如在第 8 章建議 7 中所列明者，包括慈善組織須遵守未來的慈善事務委員會所施加的規定而提交某些文件。

12.32　未來的慈善事務委員會應有責任確保註冊慈善組織繼續遵行其本身的慈善宗旨，以維持它在委員會的註冊地位，而且正如第 8 章建議 5 所提議，慈善組織的慈善宗旨如有任何變動，便須向慈善事務委員會提交報告。

12.33　正如我們較早前曾指出，雖然慈善組織須遵從慈善事務委員會所定下的規定，但我們認爲新的機制不應增加慈善組織的開支；而在規管慈善界別方面，委員會應採取寬鬆的處事方法。

(3) 審批籌款活動申請

12.34　正如第 9 章的有關建議所述，未來的慈善事務委員會應該是負責批給慈善籌款所需的一切許可證及牌照的唯一規管機構。在承擔這項職責時，委員會應接掌現時由社會福利署、食物環境衞生署、影視及娛樂事務管理處等部門就慈善籌款所履行的監管職能。

12.35　未來的慈善事務委員會應告知慈善組織在進行籌款活動時所引起的法律責任。這些法律責任應由委員會以淺白易明的用詞在實務守則或指引中述明，以便利慈善組織妥善履行。

12.36　未來的慈善事務委員會應確保公眾人士能取覽關於慈善組織籌款活動的資料，並應提供公眾查詢服務。

(4) 推廣良好管治及良好管理實務

12.37　正如我們在本諮詢文件較早前指出，未來的慈善事務委員會應從宏觀上負責慈善組織的管治，並應就關乎慈善組織的事宜訂立法定或非法定的實務守則。這些事宜包括內部監控、問責性與透明度、良好管治、良好實務、利益衝突、個人利益申報等。

(5) 關於行爲失當或管理不善個案的調查權力

12.38　正如在第 8 章中所論述，我們認爲未來的慈善事務委員會如有能力調查及制止慈善組織的弊端，對於推廣慈善組織的良好管治，以至建立和維持公眾的信心，是至關重要的。因此，我們在第 8 章建議 9 中提議委員會應獲賦予權力，調查慈善組織的任何管理不善及行爲失當個案。

12.39　凡慈善事務委員會接獲舉報，關於慈善組織或其高級人員管理不善或行爲失當的個案，或委員會自發調查該等事宜，委員會均應有權自行或委任他人（例如會計師或法律執業者）進行調查。

12.40　未來的慈善事務委員會或其委任的調查員在調查慈善組織管理不善或行爲失當時所獲賦予的權力，應包括向受調查的慈善組織取得活動資料及要求提交文件、紀錄、簿冊及賬目或其副本的權力。

12.41　爲了令未來的慈善事務委員會及其委任的調查員能有效行使其權力，我們認爲任何人如就上述調查故意或罔顧後果地提供虛假或有誤導性的資料，或未有提供調查所需的資料，或更改、隱藏或銷毀爲調查而須交出的文件，即屬犯罪。

(6) 執行和補救

12.42　我們建議，未來的慈善事務委員會應獲賦予執行的權力，亦應有補救可供其採取，以確保慈善組織履行其法律責任及按照其慈善宗旨妥當地履行其義務。我們就這些事宜所提出的詳細建議載於第 8 章中。

(7) 近似原則的適用

12.43　在第 11 章中，我們提議應引入法例以擴闊近似原則在香港的適用範圍。我們認爲未來的慈善事務委員會應獲授權在第 11 章建議 17 所列的情況下，對在慈善信託下持有的財產應用這項經擴闊的近似原則。

建議 19

我們建議，未來的慈善事務委員會應具有下列職能及權力：

(1)　裁定機構是否屬慈善組織；

(2) 備存及管理慈善組織註冊紀錄冊，包括在適當的個案中有權拒絕註冊；

(3) 監察慈善組織履行其法律責任；

(4) 審批籌款活動所需批准的申請；

(5) 推廣慈善組織的良好管治及良好實務；

(6) 自行或委任調查員調查慈善組織或其高級人員的失當行爲或不善管理；

(7) 執行裁定及批給補救；及

(8) 應用近似原則。

上訴機制

12.44 爲了平衡未來的慈善事務委員會獲賦上述權力以及確保公平，我們認爲應設立上訴機制，讓有關慈善組織或感到受屈的人可以對未來的慈善事務委員會的某些裁定提出上訴。我們認爲這項上訴權利應適用於委員會因慈善組織不履行其法律責任而在執行和補救方面所所具有的各項權力，也應適用於近似原則的應用。我們也認爲上訴權利應延伸適用於委員會拒絕將某組織註冊爲慈善組織的決定。我們認爲此等個案的上訴，應向高等法院原訟法庭提出。

建議 20

我們建議，因未來的慈善事務委員會就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善機構或人士，應有權向高等法院原訟法庭提出上訴：

(1) 委員會拒絕將有關機構註冊爲慈善組織；

(2) 委員會因慈善組織不履行其法律責任而行使其在執行和補救方面的權力；或

(3) 近似原則的應用。

12.45　就關乎籌款許可證及牌照的申請而提出的上訴，我們認爲應由行政上訴委員會處理，或應設立新的行政上訴機制以處理此等上訴。

徵求意見

法律改革委員會轄下的慈善組織小組委員會發表本諮詢文件，以徵集公眾對文件所載改革建議的看法及意見。

歡迎大家就本諮詢文件發表任何意見，但小組委員會特別希望大家能就以下問題作出回應，*如果可能的話，更希望能知道每個答案的理由：*

（慈善組織的定義 —— 第 5 章）

問題 1. 你認爲應否爲界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義？（見建議 1[1]。）

問題 2. 如對問題 1 的答案是“應該”，請回答以下問題：

(a) 你認爲界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應否把建議 2[2]所臚列的各類宗旨全部包括在內？

(b) 如果不應全部包括，你認爲哪些類別的慈善宗旨應從清單中刪除？哪些類別應予修訂及如何修訂？你認爲可有其他類別的慈善宗旨應加入清單內？

(c) 你是否認爲慈善組織無論歸屬哪一類慈善宗旨之下，也必須是爲了公益？（見建議 2。）

(d) 你認爲 *“促進人權、衝突的解決或和解”* 應否納入各類慈善宗旨的法定清單內？（見建議 2。）

（慈善組織的法律架構 —— 第 6 章）

問題 3. 你認爲應否改革各種現有的慈善組織法律形式？（見建議 3[3]。）

問題 4. 如對問題 3 的答案是“應該”，請回答以下問題：

---

[1] 第 5.42 段。
[2] 第 5.128 段。
[3] 第 6.41 段。

(a) 你認爲現時容許慈善組織的多種法律形式並存的制度應否保留？若應予保留而又要變通的話，應如何變通？（見建議 3。）

(b) 你認爲應否改爲採用單一模式的做法，規定慈善組織在架構上只能屬單一種形式？如果應該的話，又應採用甚麼形式作爲單一模式？（見建議 3。）

（慈善組織的註冊 —— 第 7 章）

問題 5. 你是否同意所有：

(a) 向公眾進行慈善募捐的；及／或

(b) 尋求豁免繳稅的

慈善組織，均必須註冊？（見建議 4[4]。）

問題 6. 如果你同意慈善機構應該註冊，但不贊同問題 5(a)及(b)所列明的註冊先決條件，請回答以下問題：

(a) 你認爲哪一項先決條件不應在規定之列？理由何在？可有其他先決條件是你認爲應該納入的？理由何在？（見建議 4。）

(b) 你是否同意未來的慈善事務委員會應設立和備存註冊慈善組織的名單？ （見建議 4。）

(c) 你是否同意這份名單應可供公眾查閱？（見建議 4。）

(d) 你是否同意不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告？（見建議 4。）

(e) 你是否同意容許慈善組織採用某一名稱與否，應交由未來的慈善事務委員會按每宗個案的情況裁定？（見建議 4。）

（慈善組織的管治、帳目及報告的建議框架 —— 第 8 章）

問題 7. 你認爲應否規定註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交周年活動報告？如果應該的話，該報告應否以標準

[4] 第 7.37 段。

格式提交和涵蓋建議 5[5]所列明的事項？你認爲有哪些事項應從清單中刪除？可有任何事項應納入清單內？

問題 8. 你認爲註冊慈善組織的慈善受託人或董事是否應有責任申報任何利益衝突及個人利益？（見建議 6[6]）

問題 9. 建議 7[7]提議：

"(1) 應規定每年收入超逾$500,000 的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交核數師報告及財務報表。

(2) 在不影響《公司條例》（第 32 章）所訂的法定規定的情況下，應規定每年收入不超逾$500,000 的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交經其董事局核證的財務報表。

(3) 慈善組織向未來的慈善事務委員會所提交的核數師報告及財務報表，應可供公眾取覽。"

你是否贊同建議 7 所列出的規定？如果不贊同，你認爲哪些規定應予刪除？可有其他規定是你認爲應予加入的？

問題 10. 你認爲每個已向未來的慈善事務委員會註冊的慈善組織是否每年均應向該委員會提交活動報告及財務報表？如應提交，則這份周年活動報告應涵蓋甚麼內容？（見建議 7。）

問題 11. 你認爲註冊慈善組織的慈善受託人或董事應否有法定責任備存足以顯示和說明慈善組織的所有交易的妥善帳目紀錄？如果應該的話，這些紀錄應否保留最少七年？（見建議 8[8]。）。

問題 12. 你是否同意未來的慈善事務委員會應獲賦權力，就慈善組織在涉及其慈善宗旨的事宜上被指稱管理不善和行爲失當的個案進行調查？（見建議 9[9]。）

問題 13. 如對問題 12 的答案是"同意"，你是否同意在行使這項調查慈善組織被指稱管理不善和行爲失當的個案的權力

---

[5] 第 8.20 段。
[6] 第 8.24 段。
[7] 第 8.29 段。
[8] 第 8.33 段。
[9] 第 8.42 段。

時，未來的慈善事務委員會應有權就某個受調查的慈善組織而調查其資金、財產及活動，並向這個慈善組織索取有關資料，包括文件、紀錄、簿冊及帳目？（見建議 9。）

問題 14. 你是否同意在問題 13 所列明的該類調查進行期間，應訂有適當保障措施以確保調查保密？（見建議 9。）

問題 15. 你是否同意任何人如故意或罔顧後果地向未來的慈善事務委員會或該委員會所委任的調查員提供虛假或有誤導性的資料，或未有提供調查所需的資料，或更改、隱藏或銷毀爲調查而須交出的文件，即屬犯罪？（見建議 10[10]。）

問題 16. 你是否同意在慈善組織不履行其法律責任時適用的執行及補救權力，應賦予未來的慈善事務委員會？（見建議 11[11]。）

問題 17. 如對問題 16 的答案是“同意”，你是否同意這些權力應包括但不限於以下各項列於建議 11 的權力：

“(1) 撤銷慈善組織在慈善組織註冊紀錄冊上的註冊；

(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理；

(3) 將有可能提出的民事訴訟轉交律政司司長處理；及

(4) 保護慈善組織財產所需的權力。”

如果不同意，有哪些權力不應納入？未來的慈善事務委員會應獲賦哪些在執行和補救方面的附加權力（如有的話）？

問題 18. 你認爲當慈善組織在管理上出現行爲失當或管理不善的情況時，未來的慈善事務委員會應否獲賦權保護慈善組織的財產？（見建議 12[12]。）

問題 19. 如對問題 18 的答案是“應該”，你是否同意這項權力應包括但不限於以下各項列於建議 12 的權力：

“(1) 委任額外的慈善組織受託人或董事；

(2) 暫停或免除慈善組織受託人、董事或高級人員的職務；

(3) 把慈善組織的財產歸屬官方保管人；及

---

10 第 8.44 段。
11 第 8.50 段。
12 第 8.51 段。

(4) 規定代慈善組織持有財產的人不得在未經未來的慈善事務委員會批准的情況下放棄持有該財產。”

如果不同意，有哪些權力不應納入？未來的慈善事務委員會應獲賦哪些附加權力（如有的話）以保護慈善組織的財產？

（規管籌款活動 —— 第 9 章）

問題 20. 你認爲應否設有單一（*“一站式”*）的規管組織，負責處理和批給進行慈善籌款活動所需的各類許可證和牌照，並且監管此類活動所籌得款項的運用？（見建議 13(1)[13]。）

問題 21. 如對問題 20 的答案是“應該”，請回答以下問題：

(a) 你認爲此項 *“一站式”* 的服務，應否由未來的慈善事務委員會提供，而現時社會福利署、食物環境衞生署以及影視及娛樂事務管理處，就批准在公眾地方進行的慈善籌款活動及涉及獎券的慈善籌款活動而行使的權力和執行的職責，應否賦予該委員會？（見建議 13(2)。）

(b) 你認爲未來的慈善事務委員會應否負責確保公眾有渠道可取得籌款活動的資料，以及應否負責向公眾提供回應查詢的服務？（見建議 13(3)。）

問題 22. 你認爲應如何規管透過互聯網而進行的募捐，以減低出現濫用情況的風險，而同時又不會不當地抑制真正的慈善組織進行其工作？規管的程度又應有多大？（見第 9.48 段）

問題 23. 你是否同意就所有形式的慈善籌款活動而言，參與活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式展示於相關的文件或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）之上？（見建議 14[14]。）

問題 24. 你是否同意未來的慈善事務委員會應實施建議 15[15]所列的措施，以推動職業籌款人遵行良好實務？如果不同意，

---

[13] 第 9.44 段。
[14] 第 9.48 段。
[15] 第 9.51 段。

有哪些措施不應納入？你認爲可有其他措施應加入清單內？

問題 25. 你認爲未來的慈善事務委員會應否賦予明訂權力，對不遵守委員會發出的行爲守則所訂明條款的機構施加制裁？（見第 9.57 段）

（慈善組織與稅務── 第 10 章）

問題 26. 你是否同意現有豁免慈善組織繳稅的權力以及爲稅務目的而定期覆查慈善組織的職能，應繼續由稅務局執掌？（見建議 16(1)[16]。）

問題 27. 你是否同意慈善組織必須已向未來的慈善事務委員會註冊才可獲稅務局批准豁免繳稅，而且除這項規定外，香港現時規管慈善組織稅務的法律應維持不變？（見建議 16(2)及(3）。）

問題 28. 你認爲未來的慈善事務委員會應否盡量與稅務局合作，尤其是在適當情況下透過提供有關慈善組織的帳目資料，協助稅務局對慈善組織執行評稅的職能？（見建議 16(4)。）

問題 29. 你是否同意政府當局應確保稅務局獲分配充足資源，就慈善組織向未來的慈善事務委員會提交的周年帳目，執行覆查的職能？（見建議 16(5)。）

（近似原則── 第 11 章）

問題 30. 你認爲應否在香港引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例（該模式包含於英格蘭《1993 年慈善法令》的條文之內，於 2006 年曾作修訂），爲在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍？（見建議 17[17]。）

問題 31. 如對問題 30 的答案是“應該”，你是否同意應參照英格蘭模式而擴闊近似原則在香港的適用範圍，而即使落實慈善信託的慈善宗旨並非不可能或不切實可行，近似原則仍可適用於建議 17 所列明的情況？（見建議 17。）

---

[16] 第 10.42 段。
[17] 第 11.27 段。

問題 32. 你是否同意未來的慈善事務委員會應透過法規獲賦權力，在特定的情況下管理近似原則的應用？（見建議 17。）

（香港成立慈善事務委員會 —— 第 12 章）

問題 33. 你是否認爲應成立慈善事務委員會，作爲慈善組織的單一規管機構？（見建議 18[18]。）

問題 34. 如對問題 33 的答案是“應該”，你是否贊同建議 18 所列明的未來慈善事務委員會目標？如果不同意，你認爲哪些目標不應納入清單內？你認爲可有其他目標應加入清單內？

問題 35. 你是否同意未來的慈善事務委員會應具有建議 19[19]所列明的職能及權力？如果不同意，哪些職能及權力不應納入清單內？未來的慈善事務委員會應獲賦哪些附加的職能及權力（如有的話）？

問題 36. 你是否同意因未來的慈善事務委員會就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善機構或人士，應有權向高等法院原訟法庭提出上訴：

“(1) 委員會拒絕將有關機構註冊爲慈善組織；

(2) 委員會因慈善組織不履行其法律責任而行使其在執行和補救方面的權力；或

(3) 近似原則的應用”？（見建議 20[20]。）

問題 37. 你是否認爲就關乎籌款許可證及牌照的申請而提出的上訴，應由行政上訴委員會或爲此而設立的新行政上訴機制處理？（見第 12.45 段）

---

18 第 12.11 段。
19 第 12.43 段。
20 第 12.44 段。

建議摘要

（以下建議載於本諮詢文件第 5 章：關於慈善組織定義的結論及建議）

<u>建議 1</u>

（訂立法定定義的正反意見）

我們建議應爲界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。（第 5.42 段）

<u>建議 2</u>

（慈善宗旨類別 —— 我們的建議）

我們建議，界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括以下各類宗旨：

(1) 防貧或濟貧；[1]

(2) 促進教育；

(3) 推廣宗教；[2]

(4) 促進健康；

(5) 拯救生命；

(6) 推動公民意識或社區發展；

(7) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學；

(8) 促進宗教和諧或種族和諧；

(9) 促進平等及多元化；

(10) 推動環境保護或改善；

---

[1] 須按第 5.69 段所建議者而再作修訂。
[2] 須按第 5.76 段所建議者而再作修訂。

(11) 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；

(12) 促進動物福利；

(13) 可令社會得益的任何其他宗旨。

我們又建議，任何一項特定的宗旨，不論屬於哪一類慈善宗旨，也必須是爲了公益。[3]

至於*"促進人權、衝突的解決或和解"*等宗旨應否納入慈善宗旨的清單，我們歡迎公眾發表意見。（第 5.66-5.128 段）

（以下建議載於本諮詢文件第 6 章：關於慈善組織法律架構的結論及建議）

<u>建議 3</u>

（結論）

我們邀請公眾，就應否改革各種現有的慈善組織法律形式以及改革的幅度應有多大，發表意見。

我們特別邀請公眾就以下問題發表意見：

(1) 現時容許慈善組織的多種法律形式並存的制度應否保留，若應予保留，又應如何變通（如要變通的話）；及

(2) 應否改爲採用單一模式的做法，規定慈善組織在架構上只能屬單一種形式，如果應該的話，又應採用甚麼形式作爲單一模式。（第 6.39-6.41 段）

---

[3] 我們留意到，這樣做可移除現有的普通法推定。根據這項推定，旨在濟貧、促進教育及推廣宗教等宗旨，表面看來是屬於慈善性質並且是爲了公益。

（以下建議載於本諮詢文件第 7 章：關於慈善組織註冊的結論及建議）

建議 4

（我們的建議）

我們建議，所有：

(1) 向公眾進行慈善募捐的；及／或

(2) 尋求豁免繳稅的

慈善組織，均必須註冊。

我們建議，未來的慈善事務委員會應設立和備存註冊慈善組織的名單，而這份名單應可供公眾查閱。

我們建議，不應規定慈善組織須就其註冊申請作出公告。

我們建議，關於是否容許慈善組織採用某一名稱的事宜，應交由未來的慈善事務委員會按每宗個案的情況裁定。（第 7.37 段）

（以下建議載於本諮詢文件第 8 章：慈善組織的管治、帳目及報告的建議框架）

建議 5

（詳情有變須作通知）

我們建議，應規定註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交周年活動報告。該報告應以標準格式提交，所涵蓋的事項應包括——

(1) 慈善宗旨的變更；

(2) 爲貫徹慈善宗旨而曾進行的主要活動；

(3) 董事的變更；

(4) 註冊辦事處地址的變更。（第 8.16-8.20 段）

建議 6

（利益披露及涉及管治的事宜）

我們建議，註冊慈善組織的慈善受託人或董事應有責任申報任何利益衝突及個人利益。（第 8.21-8.24 段）

建議 7

（提交帳目及報表）

我們建議：

(1) 應規定每年收入超逾$500,000 的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交核數師報告及財務報表。

(2) 在不影響《公司條例》（第 32 章）所訂的法定規定的情況下，應規定每年收入不超逾$500,000 的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交經其董事局核證的財務報表。

(3) 慈善組織向未來的慈善事務委員會所提交的核數師報告及財務報表，應可供公眾取覽。

我們又邀請公眾就以下問題發表意見——

(1) 每個已向未來的慈善事務委員會註冊的慈善組織應否每年均向該委員會提交活動報告及財務報表；

(2) 如應提交，則這份周年活動報告應涵蓋甚麼內容。（第 8.25-8.29 段）

建議 8

（備存帳目紀錄）

我們建議，註冊慈善組織的慈善受託人或董事應有法定責任備存慈善組織的妥善帳目紀錄。這些紀錄應足以顯示和說明慈善組織的所有交易，並應保留最少七年。（第 8.30-8.33 段）

建議 9

（調查權力）

我們建議，未來的慈善事務委員會應獲賦權力，就慈善組織在涉及其慈善宗旨的事宜上被指稱管 理不善和行爲失當的個案進行調查。

在行使這項調查慈善組織被指稱管理不善和行爲失當的個案的權力時，未來的慈善事務委員會應有權就某個受調查的慈善組織而調查其資金、財產及活動，並向這個慈善組織索取有關資料，包括文件、紀錄、簿冊及帳目。在上述調查進行期間，應訂有適當保障措施以確保調查保密。（第 8.34-8.42 段）

建議 10

（提供虛假或有誤導性的資料即屬犯罪）

我們建議，任何人如故意或罔顧後果地向未來的慈善事務委員會或該委員會所委任的調查員提供虛假或有誤導性的資料，或未有提供調查所需的資料，或更改、隱藏或銷毀爲調查而須交出的文件，即屬犯罪。（第 8.44 段）

建議 11

（保護慈善組織的財產）

我們建議，在慈善組織不履行其法律責任時適用的執行及補救權力，應賦予未來的慈善事務委員會。

這些權力應包括但不限於以下各項權力：

(1) 撤銷慈善組織在慈善組織註冊紀錄冊上的註冊；

(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理；

(3) 將有可能提出的民事訴訟轉交律政司司長處理；及

(4) 保護慈善組織財產所需的權力。（第 8.49-8.50 段）

建議 12

（保護慈善組織的財產）

我們建議，當慈善組織在管理上出現行爲失當或管理不善的情況時，未來的慈善事務委員會應獲賦權保護慈善組織的財產，而這項權力應包括但不限於以下各項權力：

(1) 委任額外的慈善組織受託人或董事；

(2) 暫停或免除慈善組織受託人、董事或高級人員的職務；

(3) 把慈善組織的財產歸屬官方保管人；及

(4) 規定代慈善組織持有財產的人不得在未經未來的慈善事務委員會批准的情況下放棄持有該財產。（第 8.51 段）

（以下建議載於本諮詢文件第 9 章：關於規管籌款活動的結論及建議）

建議 13

（針對公眾地方籌款活動和獎券活動的規管措施）

我們建議：

(1) 應設有單一（*“一站式”*）的規管組織，負責處理和批給進行慈善籌款活動所需的各類許可證和牌照，並且監管此類活動所籌得款項的運用；

(2) 此項 *“一站式”* 的服務，應由未來的慈善事務委員會提供，而現時社會福利署、食物環境衞生署以及影視及娛樂事務管理處，就批准在公眾地方進行的慈善籌款活動及涉及獎券的慈善籌款活動而行使的權力和執行的職責，應賦予該委員會；及

(3) 未來的慈善事務委員會應負責確保公眾有渠道可取得籌款活動的資料，並應負責向公眾提供回應查詢的服務。（第 9.43-9.44 段）

建議 14

（其他類別的籌款活動）

我們建議，就所有形式的慈善籌款活動而言，參與活動的慈善組織的註冊號碼，應以顯眼的方式展示於相關的文件或用以進行慈善募捐的工具（例如募捐單張）之上。（第 9.45-9.48 段）

建議 15

（職業籌款人）

關於職業籌款人，我們建議：

(1) 未來的慈善事務委員會應制訂並發出非屬法定的良好實務守則，以規管職業籌款人的活動；

(2) 未來的慈善事務委員會應考慮規定職業籌款人須向該委員會註冊的可行性；

(3) 作爲職業籌款人或商業參與人的良好實務指南，未來的慈善事務委員會應鼓勵（包括但不限於以下做法）——

(a) 職業籌款人作出募捐聲明（一如在英格蘭與威爾斯機制之下所採用者）；

(b) 職業籌款人向未來的慈善事務委員會及公眾披露自己的酬金；

(c) 職業籌款人向未來的慈善事務委員會披露自己與慈善組織所事先訂立的書面協議；及

(4) 未來的慈善事務委員會應就聘用長者進行街頭募捐一事，檢討現有情況並發出指示。（第 9.49-9.51 段）

（以下建議載於本諮詢文件第 10 章：慈善組織與稅務）

建議 16

（我們對香港慈善組織的稅務的結論及建議）

我們建議：

(1) 現有豁免慈善組織繳稅的權力以及爲稅務目的而定期覆查慈善組織的職能，應繼續由稅務局執掌；

(2) 慈善組織必須已向未來的慈善事務委員會註冊，才可獲稅務局批准豁免繳稅；

(3) 除上文第（2）段所述規定外，香港現時規管慈善組織稅務的法律應維持不變；

(4) 未來的慈善事務委員會應盡量與稅務局合作，尤其是在適當情況下透過提供有關慈善組織的帳目資料，協助稅務局對慈善組織執行評稅的職能；及

(5) 政府當局應確保稅務局獲分配充足資源，就慈善組織向未來的慈善事務委員會提交的周年帳目，執行覆查的職能。（第 10.39-10.42 段）

（以下建議載於本諮詢文件第 11 章：關於近似原則的結論及建議）

建議 17

（我們對香港慈善組織的變更的結論及建議）

我們建議在香港引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例（該模式包含於英格蘭《1993 年慈善法令》的條文之內，於 2006 年曾作修訂），爲在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍。

參照英格蘭模式，我們建議擴闊近似原則在香港的適用範圍，而即使落實慈善信託的慈善宗旨並非不可能或不切實可行，近似原則仍可適用於以下情況：

(1) 爲特定的慈善宗旨而捐出的財產未能用於該項宗旨，而捐贈者又身分不明或已放棄收回財產的權利；

(2) 財產是應募捐而爲特定的慈善宗旨而捐出；

(3) 慈善團體已解散。

我們又建議，未來的慈善事務委員會應透過法規獲賦權力，在特定的情況下管理近似原則的應用。（第 11.26-11.27 段）

（以下建議載於本諮詢文件第 12 章：關於香港成立慈善事務委員會的結論及建議）

建議 18

（未來的慈善事務委員會的目標）

我們建議成立慈善事務委員會，作爲慈善組織的單一規管機構。

慈善事務委員會的目標將會是：

(1) 加強公眾對慈善組織的信任和信心；

(2) 提高對捐贈者及受益人的透明度與問責性；

(3) 在關乎慈善組織的事宜上推廣良好管治及良好管理實務；及

(4) 促使慈善組織更切實地履行其法律責任。（第 12.11 段）

建議 19

（未來的慈善事務委員會的職能和權力）

我們建議，未來的慈善事務委員會應具有下列職能及權力：

(1) 裁定機構是否屬慈善組織；

(2) 備存及管理慈善組織註冊紀錄冊，包括在適當的個案中有權拒絕註冊；

(3) 監察慈善組織履行其法律責任；

(4) 審批籌款活動所需批准的申請；

(5) 推廣慈善組織的良好管治及良好實務；

(6) 自行或委任調查員調查慈善組織或其高級人員的失當行爲或不善管理；

(7) 執行裁定及批給補救；及

(8) 應用近似原則。（第 12.22-12.43 段）

建議 20

（上訴機制）

我們建議，因未來的慈善事務委員會就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善機構或人士，應有權向高等法院原訟法庭提出上訴：

(1) 委員會拒絕將有關機構註冊爲慈善組織；

(2) 委員會因慈善組織不履行其法律責任而行使其在執行和補救方面的權力；或

(3) 近似原則的應用。（第 12.44 段）

附件 1

其他司法管轄區關於
“慈善組織”定義的法律[1]

澳大利亞

澳大利亞聯邦

1. 《2004 年擴闊慈善宗旨法令》（Extension of Charitable Purposes Act 2004）第 3 條述明：

> “慈善組織指慈善機構、慈善基金或任何其他類別的慈善團體。”

2. 此法令所包含者，大抵是澳大利亞近年最重要的慈善法改革，而結果是慈善宗旨的定義在某些方面有所擴闊。第4(1)條訂明，在未有限定甚麼可構成慈善宗旨的情況下，慈善宗旨包括*“按非牟利原則所提供的照顧兒童服務。”*

3. 關於*“公益”*方面，據法令第5(1)條所解釋，機構如屬以下性質，其宗旨便是*“爲了公益”*：

> “(a) 對外開放且無歧視成分的自助群組……；或
>
> (b) 不對外開放或屬靈修性質的宗教團體，而此團體經常應公眾人士之請而進行代禱活動。”

4. 第5(2)條訂明，機構如符合以下說明便是*“對外開放且無歧視成分的自助群組”*：

> “(a) 由個別人士組合而成，而會籍是開放且無歧視成分的；及
>
> (b) 爲協助受以下影響的個別人士而成立：
>
> (i) 某項不利條件或某種歧視；或

[1] 請注意，關於英格蘭與威爾斯及蘇格蘭等司法管轄區中的慈善組織宗旨，相關法律的討論載於本諮詢文件第 5 章。

(ii) 基於某項不利條件或某種歧視而產生但未獲滿足的需要；及

(c) 由受到該項不利條件或該種歧視影響的個別人士組成並由他們操控；及

(d) 會員的申請資格全都與機構的宗旨有關；及

(e) 任何人士如符合該等資格即可加入機構爲會員。”

新南威爾斯

5. 《1991 年慈善籌款法令》（Charitable Fundraising Act 1991）把慈善宗旨界定爲 *“任何慈愛、善心或愛國的宗旨。”*

昆士蘭

6. 慈善宗旨在《1958 年慈善基金法令》（Charitable Funds Act 1958）第 2 條之下被界定爲：

“…… 每一項按照英格蘭法律屬慈善宗旨的宗旨，並且在未有限定或以其他方式影響上述定義的情況下，包括以下各項或任何一項宗旨——

(a) 以任何方式向有困難者提供幫助、援助、濟助、協助或支援（包括但以不局限上述宗旨的一般性爲原則供應任何該等人士的物質需要）；

(b) （在靈性、智能、體能、技能或社交等方面） 教育或教導任何人士，以及改造、僱用或照顧任何人士；

(c) 任何公益宗旨（不論是否屬於以上所列舉的宗旨其中之一），而這項公益宗旨直接及在重大事項上關乎（全省或某個地區的）整體社會或絕大部分社會人士的一般利益，而非關乎個別人士的特定利益，；

(d) 爲上述任何一項宗旨而建造、設置、保養或修葺建築物、工程設施及地方；

(e) 任何慈愛或善心的宗旨（不論是否屬於以上所列舉的宗旨其中之一）；

(f) 總督會同行政會議藉刊登於憲報的行政會議頒令，爲一般或在特定情況下實施本法令而宣布爲慈善宗旨的任何其他相類宗旨。”

維多利亞

7. 在維多利亞，《1978 年慈善法令》（Charities Act 1978）第 8 條把慈善組織界定爲 *“爲按照維多利亞法律屬慈善性質的宗旨而成立的任何組織。”*

加拿大

8. 聯邦《入息稅法令》（Income Tax Act）未有收載 *“慈善組織”* 的定義，而法庭是應用 *Pemsel* 案中的分類法來決定某個機構是否屬慈善性質。

艾伯塔

9. 在艾伯塔，《2000 年慈善籌款法令》（Charitable Fund-raising Act 2000）[2] 對 *“慈善組織”* 及 *“慈善宗旨”* 兩詞卻有界定。

10. 該法令第1(1)(b)條訂明，*“慈善組織”* 指：

“(i) 爲慈善宗旨而成立的屬法團或非屬法團的組織，或

(ii) 符合以下說明的人：進行捐獻會用於某項慈善宗旨的募捐，並且與爲該項募捐所涉及的慈善宗旨而成立的屬法團或非屬法團的組織沒有關連。”

11. 根據該法令，*“捐獻”* 指金錢、貨品或服務或指應允捐出金錢、貨品或服務的承諾或保證。[3]

12. 第1(1)(c)條述明，*“慈善宗旨”* 包括：

“善心、慈愛、教育、健康、人道、宗教、文化、藝術或康樂宗旨，只要這項宗旨不是商業的一部分。”

---

[2] 艾伯塔法規 2000 年編正版 C-9 章。

[3] 艾伯塔法規 2000 年編正版 C-9 章，《2000 年慈善籌款法令》第 1(1)(d)條。

愛爾蘭

13. 愛爾蘭《2009 年慈善法令》(Charities Act 2009)第 2(1)條把 *"慈善組織"* 界定爲指：

"(a) 慈善信託的受託人，或

(b) 符合以下說明的法人團體或非屬法團的團體——

(i) 只推動某項慈善宗旨，

(ii) 根據會章必須把所有財產(土地財產以及非土地財產)用於推動該項宗旨，但作以下用途的金錢不在此限——

(I) 團體的營運和維持運作，包括支付團體員工的薪酬和養老金的金錢，及

(II) 如屬宗教組織或團體，則爲用於該組織或團體的成員住宿和照顧的金錢，

及

(iii) 除第 89 條另有規定外，團體並無任何財產須付予團體的成員，但除外團體不在此限。"[4]

14. 第 3(2)條訂明慈善宗旨必須 *"符合公益"*，而第 3(1)條臚列了以下各類慈善宗旨：

"(a) 防貧、濟貧、防止或紓解經濟困難；

(b) 促進教育；

(c) 推廣宗教；

(d) 可令社會得益的任何其他宗旨。"

---

[4] 據愛爾蘭該項 2009 年法令的第 2(1)條所解釋，*"除外團體"*(*excluded body*)指(a) 政黨或推廣某個政黨或候選人的團體，(b) 推動某項政治運動的團體，但推動該項運動與推動該團體的宗旨有直接關係者除外，(c)《1997 年稅項綜合法令》(Taxes Consolidation Act 1997)第 235 條所指的認可團體，(d) 工會或代表僱員的團體，(e) 商會，或(f) 推動以下宗旨的團體：(i) 非法宗旨，(ii) 違反公眾道德的宗旨，(iii) 違反公共政策的宗旨，(iv) 支持恐怖主義或恐怖活動(不論在國內或國外)的宗旨，或 (v) 令成員屬非法的組織得益的宗旨。

15. 第 3(3)條訂明，除非情況如下，否則饋贈並不“*符合公益*”：

“(a) 饋贈旨在令公眾人士或部分公眾人士得益，及

(b) 如饋贈可令某人非以一名公眾人士或部分公眾人士的身分得益，則爲令此人如此得益在任何情況之下都是合理的，並且是推動公益所附帶和必須的。”

16. 第3(4)條引入一項可推翻的推定，那就是*“爲推廣宗教而作出的饋贈符合公益”*，而涉及宗教的其他條文見第3(5)、(6)、(9)及(10)條，內容如下：

“(5) 未經檢察總長同意，主管當局不得裁定爲推廣宗教而作出的饋贈不符合公益。

(6) 爲推廣宗教而作出的慈善饋贈，須按有關的法律、教規、條例及相關宗教的教義而具有效力，而作出這項饋贈的條件亦須按此而理解。

……

(9) 不得就第(5)款所適用的主管當局裁定而向審裁處提出上訴。

(10) 就本條而言，如饋贈是向符合以下說明的機構或教派作出或爲使其得益而作出，饋贈便不是爲推廣宗教而作出的饋贈——

(a) 其首要宗旨在於牟利，或

(b) 使用壓迫性的心理操縱手法——

(i) 操縱其信徒，或

(ii) 招攬新信徒。”

17. 在裁定某項饋贈是否符合公益時，第 3(7)條規定必須考慮：

“(a) 這項饋贈的捐贈者有否對這項饋贈可惠及的一類人士施加任何限制，而考慮到這項饋贈的用途所

屬性質，所施加的限制又是否有理據支持和合乎情理，及

(b) 須爲推動這項饋贈的指定用途所提供的服務而支付的任何費用款額，以及此款額是否會限制可受惠於這項饋贈的人士或各類人士的數目。”

18. 根據第3(8)條，如該項饋贈的指定受益人全部或有相當數目均與該項饋贈的捐贈者有私人關係，則第(7)款所指的限制便非屬有理據支持和合理。

19. 第 3(11)條提供了一些指引，說明就第 3(1)(d)條而言，甚麼可構成*“符合社會利益的宗旨”*，並且大幅度擴闊了*“慈善宗旨”*的範圍，不再囿限於第 3(1)條所臚列的促進教育、推廣宗教、防貧、濟貧、防止或紓解經濟困難等宗旨。 第 3(11)條訂明， *“符合社會利益的宗旨”*包括：

“(a) 促進社會福利，包括對因年幼、年老、健康欠佳或殘疾而有需要者提供濟助，

(b) 促進社區發展，包括郊區或市區重建，

(c) 推動公民責任或志願工作，

(d) 促進健康，包括預防或解除病患、疾病或人類痛苦，

(e) 促進衝突的解決或和解，

(f) 促進宗教和諧或種族和諧， 以及和諧的社區關係，

(g) 保護自然環境，

(h) 提高環境的可持續性，

(i) 促進慈善組織財產的高效率和有效運用，

(j) 防止或解除動物受苦，

(k) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學，及

(l) 令弱勢社群融入社會，並推動他們全力參與社會。”

新西蘭

20. 新西蘭《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第4(1)條把慈善組織界定爲*“根據本法令註冊爲慈善實體的社團、機構或信託受託人。”*第5(1)條訂明，除非文意另有所指，否則*“慈善宗旨”*包括：

> “每一項慈善宗旨，不論它是否涉及濟貧、促進教育、推廣宗教或任何其他可令社會得益的事宜。”

此外，第5(3)條訂明：

> “…… 如某信託、社團或機構的宗旨包括一項非慈善宗旨（例如倡議工作）而該項宗旨只是附帶於該信託、社團或機構的慈善宗旨，則該項非慈善宗旨的存在，不會令該信託、社團或機構不符合資格註冊爲慈善實體。”

新加坡

21. 新加坡《慈善法令》（Charities Act）（第37章）第2(1)條把慈善團體界定爲*“爲慈善宗旨而成立的機構（不論是否爲法團），而該機構須受行使慈善團體司法管轄權的高等法院管轄。”*該條又訂明，*“慈善宗旨”*指*“按照新加坡法律純粹屬慈善性質的宗旨”*，而*“慈善公司”*則指*“屬公司或其他法團形式的慈善團體”*。雖然此定義未有以具體方式界定*“慈善宗旨”*，但新加坡實際上承認以下各類宗旨爲慈善宗旨：[5]

(a) 濟貧；

(b) 促進教育；

(c) 推廣宗教；及

(d) 可令社會得益的其他宗旨，包括：

---

[5] 新加坡慈善總監（Commissioner of Charities），《慈善總監周年報告（截至2006年12月31爲止）》（*Commissioner of Charities Annual Report for the Year Ending 31 December 2006*），第12段。

- 促進健康；
- 推動公民意識或社區發展；
- 推展藝術、傳統遺產或科學；
- 推動環境保護或改善；
- 對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助；
- 促進動物福利；及
- 推廣運動（可透過體能和體力活動促進健康的運動）。

南非

22. 公益機構如希望符合資格根據南非《1962 年入息稅法令》（Income Tax Act 1962）獲得免稅，便必須進行公益活動。第30(1)條把 *"公益活動"* 界定爲：

"(a) 〔法令〕附表 9 第 I 部所列明的活動；及

(b) 部長經考慮公眾的需要、利益及福祉後，不時藉憲報公告而訂定爲屬慈善性質的任何其他活動。"

附表 9 第 I 部所提述的活動涉及以下範疇：

(a) 福利及人道主義；

(b) 醫護；

(c) 土地及房屋；

(d) 教育及發展；

(e) 宗教、信仰或哲學；

(f) 文化；

(g) 保育、環境及動物福利；

(h) 研究及消費者權利；

(i) 運動；

(j) 資金、資產或其他資源的提供；及

(k) 雜項。

23. 第 30(1)條把 *"公益機構"* 界定爲符合以下說明的機構：

"(a) 該機構是——

(i) 根據《1973 年公司法令》（Companies Act 1973）（1973 年第 61 號法令）第 21 條組成和成立爲法團的公司，又或者是在共和國成立爲法團、組成或成立的信託或團體；或

(ii) 依據共和國以外的某個國家的法律成立爲法團、組成或成立的公司、團體或信託的共和國境內分支，而該分支在該另一國家可獲豁免入息稅；

(b) 該機構的唯一或首要宗旨是進行一項或多項公益活動，而——

(i) 所有該等活動均以非牟利的方式進行並且旨在利他或行善；

(ii) 除了支付合理薪酬予機構的受信人或僱員外，該等活動無意直接或間接增進該名受信人或僱員的經濟私利；及

(c) 屬於以下情況——

(i) 該機構所進行的每一項此等活動，都是爲了令市民大眾得益，又或者是普遍可讓市民大眾參與，所有界別均包括在內（但小群組及專屬群組除外）；……"

附件 2

其他司法管轄區關於慈善組織的法律架構的法律

澳大利亞

1. 澳大利亞的州立及聯邦慈善法，均緊密地依循英格蘭爲慈善組織所訂立的定義。在英格蘭，有關定義乃基於 1601 年伊利沙伯女皇時代的《慈善用途法規》（Statute of Charitable Uses）的弁言，而普通法對慈善組織可採用的架構並無具體限制。此外，雖然各州的司法部長理論上有責任監管慈善信託，但實際上是由澳大利亞稅務局（Australian Taxation Office）擔任全國性的規管機關。

2. 在聯邦層面，《2004 年擴闊慈善宗旨法令》（Extension of Charitable Purpose Act 2004）將慈善組織界定爲一個慈善機構、慈善基金或其他種類的慈善團體。在該法令下，*"實體"*（entity）一詞所採取的意義與《1997 年入息稅評估法令》（聯邦）（Income Tax Assessment 1997 (Cth)）中該詞的意義一樣，後述法令指實體包括：

(a) 個人；

(b) 法人團體；

(c) 政治團體；

(d) 合夥；

(e) 任何其他非屬法團的組織或團體；

(f) 信託；

(g) 離職基金；及

(h) 經核准的存款基金。[1]

3. 在 2003 年，澳大利亞引入《慈善法令草案》（Charities Bill），試圖對慈善法進行重大改革，這項法令草案謀求以立法方式

[1] 《1997 年入息稅評估法令》（聯邦）第 960-100 條。

同時爲慈善組織及慈善宗旨訂立定義，旨在令其適用於聯邦內的所有法例，以取代過往的普通法釋義。有關定義特別是旨在適用於稅務法，以提供一個明確的框架來評定不同實體是否合資格享有某些稅務優惠。該法令草案的核心定義述明何謂慈善組織、慈善機構或任何其他種類的慈善團體，並規定該實體須爲非牟利的，而其主要的慈善宗旨（除了一些例外情況外）是爲了公益。對於哪些類別的實體可被視爲慈善組織，該法令草案建議設立一些限制，例如個人、合夥、政治團體、離職基金及政府機構均不符合有關定義。可符合有關定義的實體則包括（但不限於）法人團體、單一法團、不論是否屬法團的組織或團體，以及信託。[2] 當局就以立法方式爲慈善組織訂立的定義是否可行一事進行了諮詢，諮詢對象主要是有意切合這項新定義的機構，但諮詢過後，《2003 年慈善法令草案》並沒有實施。[3]

加拿大

4. 在加拿大的憲法下，情況與澳大利亞一樣，監管慈善組織是各省的司法權限之內的事宜，但實際上加拿大稅務局（Canada Revenue Agency）這個聯邦稅務機關被視爲慈善組織的主要規管者。

5. 出現如此情況，乃因爲入息免稅及向捐贈者提供稅項抵免這兩項給予慈善組織的最主要優惠，是聯邦的《入息稅法令》（Income Tax Act）所載列的規定。任何機構可向加拿大稅務局申請註冊爲慈善組織，如獲批准，加拿大稅務局轄下的慈善組織理事會（Charities Directorate）便可對該機構進行審計及執行行動。[4]

6. 根據聯邦《入息稅法令》（Income Tax Act），*“慈善組織”*（charitable organisation）的定義是：

> “不論是否屬法團而符合以下說明的組織：

---

[2] J Staples, “NGOs out in the Cold: Howard government policy towards NGOs” [2007] UNSWLRS 8.

[3] 諮詢帶出了三個主要的議題。第一個主要的關注點是：草擬的定義看來限制了慈善組織在維持其慈善地位的情況下其所能從事的倡議事工。‘可導致資格喪失的宗旨’條文被廣泛視爲比普通法更具局限性。其次，很多回應者（尤其是一些代表龐大宗教組織的回應者）均關注以下事項：很多機構爲了更有效率地貫徹其慈善宗旨而成立了很多不同的實體，但草擬的定義對這些實體沒有清晰明確的解說。第三，法令草案建議的是慈善組織若做出或曾經作出構成嚴重罪行的行爲，則即使沒有被定罪，也有可能喪失其慈善地位。這條文並不反映普通法的規定，回應者亦廣泛支持將之移除。見稅務委員會（Board of Taxation），*Consultation on the Definition of a Charity, A Report to the Treasurer*（2003 年 12 月）。

[4] B Wyatt, *Overview from Canada*，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表。

(a) 其所有資源均全部用於組織自己所推行的慈善活動上，

(b) 其入息沒有任何部分須支付予或以其他方式提供予其任何經營人、成員、股東、 受託人或財產授予人，

(c) 其超過 50% 的董事、受託人、高級人員或同類人員之間基於各自獨立利益而進行事務往來，亦與其餘的董事、受託人、高級人員或其他同類人員基於各自獨立利益而進行事務往來，及

(d) 若組織已依據本條第 (6.3) 款或《1952 年加拿大經修訂法規》（Revised Statutes of Canada, 1952）第 148 章的《入息稅法令》第 110(8.1) 或 (8.2) 條被指定爲私人基金或公共基金，或已在 1984 年 2 月 15 日之後根據該法令第 110(8)(c) 條或根據第 248(1) 條“註冊慈善組織”的定義而申請註冊，則已捐獻或以其他方式交付予該組織的資本的不多於 50% 是由一人付出的，或是由一個羣體中並非基於各自獨立利益而進行事務往來的成員付出的；而就本段而言，凡提述任何人或任何羣體成員，均不包括提述代表加拿大的女皇陛下， 亦不包括任何省份、市政府、 不屬私人基金的另一註冊慈善組織，或第 149(1)(l) 條所描述的任何會社、社團或組織。”

英格蘭與威爾斯

7. 英格蘭與威爾斯的慈善組織， 大部分都以慈善信託的形式存在 。 自十九世紀晚期起，且在《1862 年公司法令》（Companies Act 1862）訂立後，越來越多慈善組織採用有限責任的架構。現時，很多慈善組織都是以擔保有限公司的形式註冊。第三種在英格蘭與威爾斯經常爲慈善組織採用的法律架構 ，是非屬法團的組織 。除了上述三種常用架構外，慈善組織亦可以互惠會、工商業及福利團體， 或法團（包括慈善法團）的方式存在； 具有明確公眾目的而主要致力

於慈善工作的組織，可憑藉法規、《教會議案》（Church Measure）或《英廷敕書》（Royal Charter）成立爲慈善法團。[5]

8. "*慈善法團機構*"（Charitable Incorporated Organisation） 這個新概念是根據《1993 年慈善法令》（Charities Act 2006，下稱《1993 年法令》）第 VIIIA 部中的第 69A 條（由《2006 年慈善法令》第 34 條加入）而新創的，但至今仍未實施。 當局設想這種新類別的法律架構會更適合於貫徹慈善宗旨、精簡管治、 減輕受託人的個人法律責任及簡化規管職責。 在這種新的法律形式設立之前，慈善組織可先以法團的架構成立， 以致同時受到公司法和慈善法的規管。 具體而言，該等組織須同時向慈善事務委員會（Charity Commission）及公司註冊官（Registrar of Companies ）申請註冊 ，並須向兩者提供帳目及申報表。由於公司框架主要是爲商業機構而設計的， 這意味它並非在所有情況下都適用於慈善組織。慈善法團機構的形式， 旨在結合法團架構的好處，例如減輕個人法律責任風險而無須接受雙重規管。

9. 《1993 年法令》第 69A 條規定，慈善法團機構必須是一個法人團體，應有一套章程，而且：

- 應有一個主要辦事處，位於英格蘭或威爾斯境內；
- 應有最少一名成員；
- 在慈善法團機構清盤時，其成員可能沒有法律責任對慈善法團的資產作出分擔，又或者每名成員所須分擔的款額設有最高限額；
- 慈善法團機構的章程應述明其名稱、宗旨、主要辦事處是設於英格蘭或是設於威爾斯，以及假如該機構一旦清盤，其成員是否有法律責任對慈善法團的資產作出分擔，及（如要分擔的話）分擔的最高限額；
- 慈善法團機構的章程應訂明甚麼人合資格成爲成員及如何成爲成員、關於委任一人或多於一人成爲該機構的慈善組織受託人的事宜以及合資格獲委任者所需具備的條件，亦應載有指示以說明在該機構解散時如何處理其財產；及

[5] Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 131 頁。

- 慈善法團機構的章程應採用慈善事務委員會所訂立的規例中指明的格式，或有關情況所容許的最接近該格式者。

10. 《1993 年法令》第 69Q 條（由《2006 年慈善法令》第 34 條加入）規定，部長可藉規例進一步訂明慈善法團機構如何申請註冊，如何將現存具慈善性質的公司、 註冊社團和社區關注公司轉變爲慈善法團機構， 慈善法團機構的合併事宜，以及關乎慈善法團機構的其他一般事宜。

11. 當引入這種新形式的慈善組織後， 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會預見該形式在以下方面會優勝於公司架構：

(a) 只需單一次註冊。 慈善公司須向公司註冊官以及慈善事務委員會註冊。 慈善法團機構則只需向慈善事務委員會註冊；

(b) 擬備帳目的規定。《1993 年法令》的一般機制將會適用，令小型的慈善法團機構只需擬備現金收支帳，而規模較大者則需擬備應計收支帳；

(c) 申報規定沒有那麼繁複。慈善法團機構只需根據《1993 年法令》擬備周年報告。 根據公司法，公司須另外擬備董事報告；

(d) 只需一份周年申報表。 慈善公司要根據公司法擬備一份周年申報表 ， 但一般還要根據慈善法擬備另一份申報表；

(e) 提交文件的規定沒有那麼繁複。 慈善法團機構只需向慈善事務委員會送交帳目、報告及申報表。 慈善公司則須向慈善事務委員會以及公司註冊官送交上述文件；

(f) 關於申報章程或管治事項變更的規定沒有那麼繁複。 相對於慈善公司而言， 慈善法團組織所須申報的事項較少，而且只需向慈善事務委員會申報；

(g) 慈善組織的開支較低。 慈善事務委員會不就註冊及提交資料收取費用。 章程格式較爲簡單──慈善事務委員會將會提供有關章程的標準格式， 而當中所包含的固定規管條文少於慈善公司所須遵行的條文；

(h) 合併和重整的安排較爲簡單直接。《2006 年慈善法令》載有多項旨在便利合併和重整的條文， 而慈善公司則沒有該等條文可用；

(i) 執行機制不會令慈善組織因其董事的行爲而受罰；及

(j) 有一套爲董事及成員編定的職責，以反映有關慈善法團機構的慈善性質。[6]

愛爾蘭

12. 愛爾蘭法律改革委員會在 2006 年 10 月發表了《慈善信託與慈善組織法律架構報告書》（*Report on Charitable Trusts and Legal Structure for Charities*）。該報告書第 2.11 段述說：

> "在愛爾蘭， 獲稅務專員（Revenue Commissioners）授予免稅地位的 6,700 個慈善組織中 ，44% 現時是以擔保有限公司的形式組成的 。相比之下，英格蘭與威爾斯已向慈善事務委員會註冊的 170,000 個慈善組織中，只有 15% 是以公司形式組成的。慈善組織選擇成立爲法團 ， 主要原因是要得到有限責任所能夠提供的保障，亦因爲某類資助只可以提供予已成立爲法團的機構。〔愛爾蘭〕慈善事務委員會認爲很多慈善組織被迫成立爲公司 ，只不過因爲它們如果希望其成員享有有限責任的利益或希望可獲得某類資助， 現時實在別無選擇。慈善事務委員會因此建議， 對慈善組織的規管進行的全面改革， 應包括慈善組織的法律架構這個議題。"[7]

13. 對於愛爾蘭政府當時推出不久的慈善組織改革建議，愛爾蘭法律改革委員會表示：

> "2.07 《2006 年慈善規管法令草案》（Charities Regulation Bill 2006）的〈整體規劃〉沒有就慈善組織的新法律形式訂立任何條文。 發表該草案的草擬本時所附隨的新聞稿就該議題載有以下評論：

---

6 http://www.charity-commission.gov.uk/Library/about_us/ccnews26.pdf

7 愛爾蘭法律改革委員會，報告書：*Charitable trusts and legal structures for charities*（2006 年，LRC 80-2006），第 2.11 段。

‘慈善組織有多種不同的法律形式可供選擇：非屬法團的，例如信託及非屬法團的組織； 或屬法團的， 例如公司（通常爲擔保有限公司而非股份有限公司）。

律師會及法律改革委員會等團體特別提出了可否爲慈善組織設立新法律形式的問題。 對於任何新法律形式與現時的擔保有限公司應有何分別， 慈善界至今仍未展開實質的研究。 公司法檢討小組就改革公司法的建議進行公眾諮詢時， 沒有接獲特別關乎慈善組織的意見。

這是第一次在愛爾蘭引入法例以規管慈善界， 而正如政府所承諾， 不欲爲了等待這類獨立且較爲長遠的問題的研究結果而耽誤立法進程。

然而， 社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部（Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs）會與有關政府部門聯手繼續監察有關發展， 包括聯合王國在建議爲慈善組織引入慈善法團機構這種新法團模式後，預計於五年內進行檢討的結果。[8]’

2.08 這段文字看似喻示該部門有意延遲考慮該議題，但亦喻示其基本目標是確保該議題不會耽誤整體法律改革的進程。”[9]

14. 愛爾蘭法律改革委員會評論說，爲慈善組織制訂一個法律架構，應視爲法律改革過程中不可或缺的一部份。另外設立一個新的法律架構，會有助於精簡慈善組織的註冊及規管工作，令所有慈善組織不論其法律地位均會受到同一形式的規管。[10]

15. 愛爾蘭的《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）就慈善組織的規管及慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority） 的成立作出規定。根據該法令，規管局須在諮詢稅務專員後設立和備存一份慈善組織註冊紀錄冊 。 該法令第 2 條將 “*慈善組織*”（charitable organisation）界定爲符合以下說明的慈善信託受託人、 法人團體或非屬法團的團體——

---

8 http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PressReleases/file,6891,en.pdf.

9 愛爾蘭法律改革委員會，上述報告書，第 2.07 至 2.08 段。

10 愛爾蘭法律改革委員會，上述報告書，第 2.10 段。

"(i) 只推廣某一慈善宗旨，

(ii) 根據其章程， 其所有財產（包括土地財產和非土地財產）須用於促進該宗旨， 但作下述用途的款項則屬例外 ——

(I) 該組織的運作及維持， 包括爲其職員的薪酬及離職金而支付款項，及

(II) 就宗教機構或社團而言， 爲該機構或社團成員的住宿和照顧，及

(iii) 除了按照第 89 條所述情況外，其財產不得支付予該組織的成員，

但不包括除外組織。"

根據第 2 條，*"除外組織"*（excluded body）指 ——

"(a) 政黨，或推廣某一政黨或其候選人的組織，

(b) 推廣某一政治目標的組織，除非推廣該目標是與促進該組織的慈善宗旨有直接關係，

(c) 《1997 年稅務綜合法令》（Taxes Consolidation Act 1997）第 235 條所指的經核准團體，

(d) 工會或僱主代表組織，

(e) 商會，或

(f) 所推廣的宗旨屬下述者的組織 ——

(i) 非法，

(ii) 違反公眾道德，

(iii) 違反公共政策，

(iv) 支持恐怖主義或恐怖活動（不論在國內或國外），或

(v) 令成員屬非法的組織得益。"

新西蘭

16. 在新西蘭，規管慈善組織的主體法例是《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）。該法令第 13 條列明要取得註冊資格，必須須符合的規定如下：

"(a) 就信託的受託人而言，信託所屬種類爲受託人可從信託中取得一筆收入以用於慈善宗旨；及

(b) 就社團或機構而言，該社團或機構——

(i) 純粹爲慈善宗旨而成立和維持運作；及

(ii) 並非爲任何個人的私人金錢利潤而經營；及

(c) 該實體所具名稱符合第 15 條的規定；[11] 及

(d) 該實體所有高級人員均根據第 16 條符合出任慈善實體高級人員的資格。[12] "

---

[11] 新西蘭的《慈善法令》第 15 條：
"在下述情況下，某一實體的名稱即符合本條規定——
(a) 該實體根據《1908 年註冊社團法令》（Incorporated Societies Act 1908）以該名稱註冊；或
(b) 該實體根據《1957 年慈善信託法令》（Charitable Trusts Act 1957）以該名稱註冊；或
(c) 該實體根據《1993 年公司法令》（Companies Act 1993）以該名稱註冊；或
(d) 該實體以該名稱透過某一法令成立或組成；或
(e) 在任何其他情況下，慈善事務委員會認爲該名稱不會——
(i) 令人反感；或
(ii) 導致公眾受誤導。"

[12] 新西蘭的《慈善法令》第 16 條：
"(1) 沒有被本條取消資格的人，即合資格出任慈善實體的高級人員。
(2) 以下人士被取消出任慈善實體高級人員的資格：
(a) 未獲解除破產的個人破產人；
(b) 未滿 16 歲的個人；
(c) 在過去七年內曾因一項涉及不誠實行爲（《1961 年刑事罪行法令》（Crimes Act 1961）第 2(1) 條所指者）的罪行被定罪且被判刑的個人或法人團體；
(d) 根據《1993 年公司法令》（Companies Act 1993）、《1978 年證券法令》（Securities Act 1978）、《1988 證券市場法令》（Securities Markets Act 1988）或《1993 年收購法令》（Takeovers Act 1993）被禁止出任屬或非屬法人團體的組織的董事或發起人的個人；或根據上述法令被禁止涉足或參與該等組織的管理工作的個人；
(e) 根據第 31(4)條被取消出任慈善實體高級人員的資格的個人或法人團體；
(f) 受限於根據《1988 年保障個人權利及財產權利法令》（Protection of Personal and Property Rights Act 1988）作出的財產令的個人；或其財產正根據該法令第 32 條由受託人法團管理的個人；

17. 慈善組織向慈善事務委員會註冊，是屬自願性質的。 選擇不向委員會註冊的慈善組織仍可自稱爲慈善組織， 並可向公眾募捐，但不再符合免稅資格， 亦不能自稱爲 *"註冊慈善實體"*（registered charitable entity）。根據該法令第 17 條， 慈善實體必須以訂明格式向慈善事務委員會申請註冊， 並須隨附訂明的文件。根據該法令第 40 條，如慈善實體的名稱或供送達文件的地址等事項有任何變更，則必須確保向慈善事務委員會寄送或遞交該等變更通知。

蘇格蘭

18. 蘇格蘭慈善組織的組成，可採用多種法律形式， 包括工商業及福利團體和法定法團等， 但它們大多數以信託、非屬法團的組織或擔保有限公司的形式組成 。 慈善公司受到公司註冊官（Registrar of Companies ）及蘇格蘭慈善組織規管專員公署 （ Office of the Scottish Charity Regulator，下稱"公署"）的雙重規管，並須向這兩個機構提交報告。

19. 公署根據《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 1 條成立。 規管專員的一般職能是判定慈善地位、備存公開的慈善組織註冊紀錄冊， 並鼓勵、促進和監察慈善組織遵守慈善法例、 調查失當行爲以及在有需要時採取補救或保障行動， 也就與其職能有關的事宜向蘇格蘭的有關部長提供意見或提出建議。 規管專員亦根據該法令獲授權向慈善組織進行研訊， 及在研訊後針對慈善組織的失當行爲採取必需的行動。

20. 獨立的公司法檢討督導小組（Company Law Review Steering Group ）在 2001 年對規管公司的法例進行了一次根本的檢討，從而得出以下結論：應有一套新的機制讓慈善組織可成立爲法團， 而該機制應專門爲慈善組織而設，向其提供成立爲法團所帶來的一切好處，包括有限責任而無需接受雙重規管 。蘇格蘭慈善組織法檢討委員會贊同公司法檢討督導小組的建議， 遂提議應向蘇格蘭的慈善組織提供新設的成立法團機制 。身爲 *"法人團體"*（body corporate ）的蘇格蘭慈善法團機構 ，將會是一個可與其成員及慈善受託人區別的

(g) 正在結束、 清盤或被接管的法人團體，或現正根據 《1989 年法團（調查及管理）法令》（Corporations (Investigation and Management) Act 1989）受到法定管理的法人團體；

(h) 就任何個別實體而言，不符合該實體的規章所載的出任高級人員的任何一項資格的個人或法人團體。

……"

法人，令其有能力聘用自己的員工，有權代表自己訂立合約， 能夠擁有自己的財產以及可以起訴和被起訴。 由於蘇格蘭的慈善法團機構須爲自己的債務負上法律責任， 這便可保障其成員免於在財務上承擔個人法律責任， 但在監管及申報規定方面則沒有現時對慈善公司施行的那麼繁重。 蘇格蘭的慈善法團機構可享有單一套（因此亦較爲精簡的）註冊和申報規定所帶來的便利， 只須受限於公署所施加的監管和提交文件規定。

21. 根據上述法令第 56 條， 現有以《1965 年工商業及福利團體法令》（ Industrial and Provident Societies Act 1965 ）所指的公司或註冊社團形式存在的慈善組織， 可向規管專員提出申請，以轉變爲蘇格蘭慈善法團機構。

新加坡

22. 新加坡現時規管慈善組織的法律載於 《慈善法令》（ Charities Act ） （第 37 章）， 並由 《2007 年慈善（修訂）法令》（ Charities (Amendment) Act 2007 ）對該法令作出了大幅修訂。任何只爲慈善宗旨而成立且爲貫徹這些宗旨而進行活動的機構， 必須在成立後三個月內向慈善總監（ Commissioner of Charities）申請註冊。

23. 慈善總監是根據該法令第 3 條委任的。 總監根據該法令第 4 條獲賦權推廣慈善資源的有效使用， 做法包括鼓勵慈善團體制訂較佳的行政管理方法， 向慈善受託人提供涉及其慈善團體的任何事宜的資料，以及調查和制止不當行爲。

24. 新加坡的慈善團體可採取下述三種法律形式的任何一種向慈善總監註冊，即擔保有限公司、社團[13] 或慈善信託。 根據上述法

---

[13] 社團均須向社團註冊官 （ Registrar of Societies） 註冊 ， 並由新加坡的《社團法令》（ Societies Act） 管限。根據《社團法令》，“社團”包括“任何會社、公司、合夥或十人以上的組織，不論其性質或宗旨是甚麼，但不包括——
(a) 根據任何與公司有關而當時在新加坡有效的成文法註冊的任何公司；
(b) 根據任何成文法組成的任何公司或組織；
(ba) 根據《2005 年有限責任合夥法令》 （ Limited Liability Partnership Act 2005）註冊的任何有限責任合夥；
(c) 根據任何與工會有關而當時在新加坡有效的成文法註冊或須予註冊的任何工會；
(d) 根據任何成文法註冊爲合作社的任何該等組織；
(e) 根據任何與互惠機構有關而當時在新加坡有效的成文法註冊爲互惠機構的任何該等組織；
(f) 純粹爲經營任何合法業務而由不多於 20 人組成的任何公司、團體或合夥，其宗旨是透過該公司、團體或合夥或其個別成員謀取利益；
(fa) 在根據《保險法令》（ Insurance Act）（第 142 章） 第 IIA 部設立的任何外地承保人計劃下於新加坡經營保險業務的任何外地承保人組別、團體或組織；或

令第 2 條：

> "'慈善團體'（charity） 指任何爲慈善宗旨而成立的機構，不論該機構是否屬法團，並受到高等法院就慈善團體所行使的司法權限所管制 ……
>
> '慈善公司'（charitable company） 指屬公司或其他形式的法人團體的慈善團體 ……
>
> '機構'（institution）包括任何信託或企業。"

南非

25. 在南非， 規管非牟利的非政府機構的法律框架由四個級別組成。只有第三法定級別容許非牟利機構申請成爲"*公益機構*"（public benefit organisation）。這類機構可享有廣泛的財務優惠，包括局部豁免入息稅、豁免捐款稅以及豁免不動產的轉讓稅。 第四法定級別則容許公益機構申請收取可扣稅捐款的權利。

26. 任何機構若要合資格成爲公益機構 ， 除了要符合南非的《入息稅法令》（Income Tax Act）第 30 條所載的各項條件外，還須在其法律架構方面符合某些要求。該機構必須是"*符合第 21 條規定的公司*"[14]，慈善信託、志願組織或"*國內任何公司、組織或信託的任何代理或分部，而該公司、 組織或信託是按照任何其他國家的法律條文成立爲法團 、組成或設立的，且其入息在該其他國家是免稅的*"。

(g) 根據任何規管學校的而當時在新加坡有效的法律組成的任何學校或學校管理委員會。"

[14] 南非的《1973 年公司法令》（Companies Act 1973）第 21(1)條提述非牟利組織成立爲法團的事宜，並規定——

"(1) 如任何組織——

(a) 是爲任何合法宗旨而組成或即將組成的；

(b) 其主要宗旨是推廣宗教、藝術、科學、教育、慈善、康樂或任何其他文化或社交活動或社區或羣體的興趣項目；

(c) 打算將其利潤（如有的話）或其他收入用於推廣上述主要宗旨；

(d) 禁止向其成員派發任何股息；及

(e) 其組成及註冊符合本條的規定，

即可成立爲一間擔保有限公司。"

附件 3

其他司法管轄區關於慈善組織的註冊的法律

澳大利亞

1. 澳大利亞沒有單一條法例規管慈善組織的註冊。正如香港一樣，當地慈善組織的最詳盡名單所列的，都是那些尋求免稅地位的組織。在聯邦層面，澳大利亞的*"慈善機構"*（charitable institutions）及*"慈善基金"*（charitable funds）如獲澳大利亞稅務局（Australian Taxation Office）認可爲免繳入息稅的慈善組織，均可根據《1997 年入息稅評估法令》（Income Tax Assessment Act 1997）免繳入息稅。自 2000 年起，澳大利亞稅務局編制了一份免繳入息稅慈善組織的紀錄冊。

2. 根據《1997 年入息稅評估法令》（聯邦），慈善機構是爲了推動或推廣一項慈善宗旨而成立和運作的機構。慈善基金則是根據某份信託文書或遺囑爲慈善宗旨而設立的基金。慈善機構會推行慈善活動，而慈善基金主要是管理及／或持有信託財產，以對其他實體或個人作出分派。如果受託人本身主要是推行具慈善性質的活動，則該基金會被當作是慈善機構而非慈善基金。

3. 若某一慈善組織沒有資格獲認可爲免稅機構，或沒有在澳大利亞稅務局提出要求下於指明時間內提供所需資料或文件，澳大利亞稅務局可撤銷認可該慈善組織的免稅地位。[1]

加拿大

4. 加拿大稅務局（Canada Revenue Agency）是加拿大慈善組織的主要規管機構。根據加拿大聯邦《入息稅法令》（Income Tax Act），任何機構可向加拿大稅務局申請註冊爲慈善組織，如獲批准，加拿

[1] 澳大利亞稅務局，*Income Tax Guide for Non-profit Organisations*，2007 年 3 月，第 63 頁。

大稅務局轄下的慈善組織理事會（Charities Directorate）便可對該機構進行審計及執行行動。

5. 慈善實體若要享有加拿大聯邦《入息稅法令》提供予慈善組織的特惠，必須具有*"註冊慈善組織"*（registered charity）的地位。在決定某一機構可否享有註冊地位時，加拿大稅務局依賴對多項普通法驗證的合理傳統詮釋，以及上述法令本身的條文規定。

6. 根據加拿大聯邦《入息稅法令》的定義，*"註冊慈善組織"*是指駐於加拿大的*"慈善機構、私人基金或公共基金"*（或任何該等組織的*"分局、分部、組合、分區或其他分支"*），而且是在加拿大成立或創立的，並已向國家稅務部長註冊。註冊慈善組織的三個分支，即*"慈善機構"*、*"私人基金"*及*"公共基金"*，在聯邦《入息稅法令》下有各自的定義和受規管。[2]

7. 根據該法令第 168 條，國家稅務部長可在某些情況下撤銷某註冊慈善組織的註冊，例如該慈善組織致函部長申請撤銷其註冊，該註冊慈善組織不再遵守該法令的規定，以及沒有按照該法令或某項規例的規定提交資料報表。

英格蘭與威爾斯

8. 《2006 年慈善法令》（2006 Charities Act）爲英格蘭與威爾斯慈善事務委員會（Charity Commission）以及慈善事務審裁處（Charity Tribunal）的設立和職能作出規定，並對關於慈善組織的法律作出其他方面的修訂。

9. 英格蘭的慈善事務委員會備有一份慈善組織註冊紀錄冊。該紀錄冊載有每一個註冊慈善組織的名稱和其他詳情，以及慈善事務委員會認爲合適的關乎每一個該等慈善組織的其他資料。慈善事務委員會獲賦權將不再被視爲慈善組織的機構或已不再存在或已停止運作的慈善組織從該紀錄冊中除名。這份註冊紀錄冊（連同因被除名而已被刪除的機構記項）在任何合理時間公開予公眾查閱。該委員會所備存的關於任何註冊慈善組織的信託文本或詳情，亦在任何合理時間公開予公眾查閱。

---

[2] B Wyatt, *Overview from Canada,* 於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表。

10. 根據《1993 年慈善法令》第 3A 條，每一個慈善組織均須註冊於慈善組織註冊紀錄冊中，但如它們屬以下類別，則不在此限——

(a) *獲豁免慈善組織*（exempt charity）

《1993 年慈善法令》賦予教育組織（包括高等教育法團、進修教育法團以及基金與志願學校）獲豁免的地位。這些慈善組織基本上不在註冊範圍之內，因爲它們被視爲已由其他規管者作出足夠的監管。舉例說，慈善性質的工商業及福利團體獲得豁免，因爲它們是向財經事務管理局註冊的。數個國立博物館也獲豁免，原因是它們在某程度上已受到政府監管。

2002 年，由首相委託的策略小組（Strategy Unit）除了對慈善法現代化作出建議外，還建議對獲豁免慈善組織的機制作出修改。該小組建議：

- 獲豁免慈善組織的規管者應監察該等組織是否遵守慈善法；
- 慈善事務委員會對獲豁免慈善組織應有更廣泛的管轄權；及
- 沒有主要規管者的獲豁免慈善組織應向慈善事務委員會註冊。[3]

上述建議導致一些慈善組織完全喪失其獲豁免地位，不過大部份慈善組織則至少初步而言繼續獲豁免註冊爲例外組織。若慈善組織維持其獲豁免地位，則它們仍會有一名“主要規管者”，負責監管該等慈善組織是否遵守慈善法，而慈善事務委員會干預該等慈善組織的活動的權力，亦大爲擴闊。

(b) *例外慈善組織*（excepted charity）。這是指目前符合以下說明的慈善組織：

(i) 依據慈善事務委員會的命令永久或暫時列爲例外，及

[3] 內閣辦公室策略小組，*Private Action, Public Benefit, A Review of Charities and the Wider Not-For Profit Section*，2002 年 9 月，第 7.93 至 7.96 段。

(ii) 符合該項例外的任何條件，

而且其總收入不超逾£100,000。

某些類別的慈善組織被列爲*“例外”*而無須向慈善事務委員會註冊。雖然它們在很多方面都受制於慈善事務委員會的管轄權，但無須註冊。它們大多數無須向慈善事務委員會提交周年報告及報表。免除它們遵守這些規定，理由是它們已向其本身所屬的統領團體或支持團體註冊。例外慈善組織的主要類別爲某些志願學校、男童軍及女童軍慈善組織、某些推廣宗教的慈善組織，某些在武裝部隊中促進效率的慈善組織以及不屬獲豁免慈善組織的大學。[4]

(c) 目前符合以下說明的慈善組織——

(i) 經由國務大臣所訂立的規例而永久或暫時列爲例外，或符合該類描述的慈善組織，及

(ii) 符合該項例外的任何條件，

而且其總收入不超逾£100,000；及

(d) 總收入不超逾£5,000的慈善組織。

“小型慈善組織”（small charities）在其收入未達到£5,000的限額之前，均不需要註冊，但如要申索稅項寬免，則仍須向皇家稅務與海關總局註冊。然而，它們註冊與否純屬自願。如果該等組織真的自願註冊，只要它們的收入未有超逾上述限額，則仍可在日後要求從註冊紀錄冊中除名。

愛爾蘭

11. 慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）是根據愛爾蘭《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第13條成立的。它的其中一個主要職能是設立和備存一份慈善組織註冊紀錄冊，並監察和確使這些慈善組織遵守《2009年慈善法令》。根據該法令第39條，慈善組織規管局須在諮詢稅務專員（Revenue Commissioners）後，以該規管局認爲適當的形式（包括電子形式）設立和備存上述註冊紀錄冊。

---

[4] Jean Warburton, *Tudor on Charities*, (Sweet & Maxwell 2003，第9版)，第25頁。

12. 有意在愛爾蘭運作或推行活動的慈善組織，需向慈善組織規管局申請註冊，而有關慈善組織的受託人有責任代表其慈善組織提出註冊申請。

13. 根據該法令第 41 條，未經註冊或不獲視爲已註冊的慈善組織推行慈善活動，即屬犯罪。根據該法令第 39(6)條，如慈善組織規管局認爲鑑於申請註冊的慈善組織的境況，要求它遵守有關規定會過於嚴苛，則可在該局認爲適當的情況下豁免該慈善組織註冊。

14. 在過渡性規定方面，根據該法令第 40 條，任何慈善組織如在緊接該法令第 39 條的生效日期之前已根據《1997 年稅務綜合法令》（Taxes Consolidation Act 1997）第 207 或 208 條享有某項稅款豁免，並獲稅務專員就該項豁免而發給一個通常稱爲 *"慈善組織號碼"*（CHY number）的編號，則在該慈善組織仍然享有該項豁免的期間內，被視爲已註冊於上述註冊紀錄冊中。

15. 根據該法令第 43 條，慈善組織規管局如在諮詢愛爾蘭警察當局（Garda Síochána）後，認爲在註冊紀錄冊中的某一已註冊組織所推廣的宗旨因有以下情況而屬於或已成爲 *"除外組織"*（excluded body）——

(a) 非法，

(b) 違反公眾道德，

(c) 違反公共政策，

(d) 支持恐怖主義或恐怖活動，或

(e) 令成員屬非法的組織得益，

則必須從註冊紀錄冊中刪除關乎該組織的所有資料，而該組織亦不再是註冊慈善組織。

16. 慈善組織規管局亦獲賦權基於其他理由而將某慈善組織從註冊紀錄冊中除名。這些理由計有該慈善組織的名稱已經更改、身爲法團的該慈善組織經循公訴程序被裁定犯罪，或慈善組織規管局認爲該註冊組織不是一個慈善組織。

新西蘭

17. 新西蘭的慈善事務委員會（Charities Commission）是根據新西蘭《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8條成立的，負責爲新西蘭慈善組織註冊以及對該等組織進行監管，亦向慈善界就良好管治和管理，提供支援及進行教育。

18. 一份名爲*“慈善實體註冊紀錄冊”*（the register of charitable entities）的簿冊根據該法令第21條而設立。該註冊紀錄冊可以是電子形式的，亦可採用慈善事務委員會認爲合適的其他方式備存。人們可依據慈善實體的名稱、註冊號碼、其高級人員的姓名或任何其他訂明準則在該註冊紀錄冊中進行搜尋。慈善事務委員會如認爲公開該註冊紀錄冊予人查閱在實際上並不可行，則有權拒絕讓人查閱該註冊紀錄冊，也可全面或局部暫停該註冊紀錄冊的運作。

19. 慈善組織的註冊是出於自願的，但只有已向慈善事務委員會註冊的慈善組織才有資格取得免稅地位。根據該法令第22條，註冊紀錄冊的作用是讓公眾人士能夠確定某一實體是否已根據該法令註冊爲慈善實體，並取得關於慈善實體的性質、活動、宗旨、聯絡方法等資料。

20. 所有慈善實體均須備妥周年報表，並在該實體的每一次結算日期後六個月內將之寄送或交付到慈善事務委員會。

21. 慈善事務委員會獲賦權在下列情況下將某一慈善實體從註冊紀註冊中除名——

(a) 該實體沒有資格或再無資格註冊爲慈善實體；或

(b) 該實體嚴重地或經常不履行其在法令或任何其他成文法則下的義務；或

(c) 該實體的任何一名或多名高級人員曾嚴重地或經常不履行其在法令下的義務；或

(d) 該實體的任何一名或多名募集人曾嚴重地或經常不履行其在法令下的義務；或

(e) 該實體犯有嚴重錯失或有人犯有涉及該實體的嚴重錯失；或

(f) 該實體已向委員會寄送或交付要求自註冊紀錄冊除名的請求書。

22. 根據該法令第 38 條，除非某實體是註冊慈善組織或某人是代表某慈善實體行事，否則任何人使用含有 *"註冊慈善實體"*（registered charitable entity）字樣的稱號或名銜，或聲稱或暗示他已根據該法令註冊爲慈善實體或容許他人作出如此聲稱或暗示，又或聲稱或暗示他是代表某一已根據該法令註冊的慈善實體行事，或容許他人作出如此聲稱或暗示，即屬犯罪。

蘇格蘭

23. 《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）成立了蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Scottish Charity Regulator，下稱"公署"）。在該法令中列明的公署職能包括：裁定某些組織是否慈善組織，備存一份公開的慈善組織註冊紀錄冊，以及鼓勵、促進及監察慈善組織遵守該法令的條文規定。

24. 根據該法令第 3 條，公署必須爲慈善組織備存 *"蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊"*（Scottish Charity Register）。該紀錄冊爲每個名登冊上的慈善組織開立獨立的記項，當中載有關於個別慈善組織的資料，例如其名稱、主要辦事處地址及宗旨。如慈善組織沒有主要辦事處，則會載有其中一名慈善受託人的名稱及地址。蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊可在任何合理時間於其主要辦事處或公署認爲適合的其他地方供公眾查閱。

25. 該法令的一項主要原則是：蘇格蘭境內慈善組織的一切重大運作，均應該受到公署規管，不論該慈善組織在甚麼地方首次註冊亦然。該項原則的用意是爲所有在蘇格蘭運作的慈善組織提供平等的作業環境，並確保公平和一致性。任何組織如欲自稱爲 *"慈善組織"*（charity）、*"慈善團體"*（charitable body）、*"註冊慈善組織"*（registered charity）或 *"在蘇格蘭註冊的慈善組織"*（charity registered in Scotland），必須先向公署申請註冊，而以上述任何一種方式自稱的組織，均視爲表示自己是一個已名登註冊紀錄冊上的組織。這包括已向英格蘭與威爾斯的慈善事務委員會註冊（或獲豁免註冊或屬例外組織而無須註冊）的慈善組織（或其他外地慈善組織）。此等慈善組織如欲在蘇格蘭境內自稱爲慈善組織，並且在蘇

格蘭擁有或佔用任何土地或處所， 或在蘇格蘭境內的某一辦事處、店舖或同類處所舉行活動，則須先向公署註冊。

26. 然而，現時不是蘇格蘭慈善組織的機構，如果已在另一國家根據該國的法律成立，並因而有權在該國自稱爲慈善組織，則只要它沒有在蘇格蘭擁有或佔用土地或處所，亦沒有在蘇格蘭境內任何店舖、辦事處或同類處所舉行活動，仍可自稱爲慈善組織，但該機構如此自稱時，必須提述它是根據該國家的法律而成立的。舉例說，一個在英格蘭與威爾斯註冊（或屬例外組織而無須註冊）的慈善組織，若沒有在蘇格蘭佔用任何處所，便可在蘇格蘭自稱爲 *"在英格蘭與威爾斯註冊 （或無須註冊或豁免註冊）的慈善組織"*（charity registered (or excepted or exempt from registration) In England and Wales）。這類慈善組織無須向公署註冊。[5]

27. 根據上述蘇格蘭法令第 30 條，公署如對某一慈善組織進行研訊後，發現該慈善組織不再符合慈善組織的準則，便須將該組織從蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊中除名。[6]

新加坡

28. 新加坡的慈善總監（Commissioner of Charities）一職是根據新加坡《慈善法令》（Charities Act，第 37 章）設立的。慈善總監的部分職能包括裁定某些機構是否慈善團體，以及鼓勵與促進慈善團體改善其行政管理。

29. 根據該法令第 5 條，慈善總監須備存一份慈善團體註冊紀錄冊。該份慈善團體註冊紀錄冊在任何合理時間公開予公眾查閱。[7] 在下列情況下，慈善總監有權拒絕將某一機構註冊爲慈善團體——

(a) 總監覺得讓該機構註冊是有違公眾利益的；或

(b) 基於部長所訂明的其他理由。

---

5 蘇格蘭慈善組織規管專員公署，*Meeting the Charity Test*，第 11.1.1 至 11.1.3 段。

6 根據《慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 5 條，公署只有在申請註冊的組織符合法令中的慈善組織的準則，方可將之記入蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊中。如某慈善組織——
(a) 其宗旨由一個或多於一個慈善宗旨構成；及
(b) 在蘇格蘭或其他地方提供 （或就申請註冊的組織而言， 提供或打算提供）公共福利，
即符合慈善組織的準則。

7 新加坡《慈善法令》（第 37 章）第 5 條。

30. 任何慈善團體如尚未註冊或不屬無需註冊的例外組織，則該慈善團體的慈善受託人有責任爲其慈善團體申請註冊。慈善團體在成立後的三個月內或在慈善總監所酌情允許的較長期間內，須向總監呈交有關文件及資料。任何人如未能履行《慈善法令》所訂定的任何職責，即屬犯罪。

31. 任何人如因某機構註冊爲慈善團體而受到影響，可基於該機構並非慈善團體的理由，反對慈善總監將該機構登記於註冊紀錄冊上，或向總監申請將該機構自註冊紀錄冊中除名。[8] 總監亦獲賦權在他覺得某機構繼續作爲註冊慈善團體乃有違公眾利益的情況下或基於部長所訂明的其他理由，將該機構自註冊紀錄冊中除名。

32. 根據上述法令，下列慈善機構獲豁免註冊——

(a) 根據新加坡國會的法令成立的任何大學或教育機構、醫院或宗教團體；及

(b) 就新加坡《慈善法令》而言，部長藉命令宣布爲獲豁免慈善組織的任何其他機構。

33. 根據新加坡《慈善法令》所訂立的規例列爲例外的任何慈善團體，亦無須註冊。[9]

南非

34. 根據南非的《非牟利機構法令》（Nonprofit Organisations Act）第 4 條，有關部長在國家部門中成立了非牟利機構專員公署（Directorate for Nonprofit Organisations）。專員公署的部分職能包括製定及實施有關政策，以及釐定和推行有關計劃。

35. 任何並非國家機關的非牟利機構，可向非牟利機構專員（Director of Nonprofit Organisations）申請註冊。專員的職責是以訂明格式備存一分註冊紀錄冊，載錄所有已註冊的非牟利機構、已被取消註冊的該等機構，以及所有自願撤銷註冊或已清盤或解散的非牟利機構。[10] 根據該法令第 29 條，任何機構除非已如上述般註冊，否則若表示自己爲已根據該法令有效地註冊，即屬犯罪。

---

[8] 同上，第 6 條。

[9] 同上，第 5(5)條及附表。

[10] 《非牟利機構法令》，1997 年第 71 號法令，第 24 條。

36. 註冊非牟利機構有責任在其財政年度結束後的九個月內向非牟利機構專員提交報告及有關資料，例如以訂明方式敘述其活動的報告、其財務報表及會計人員的報告，以及其名稱、實際業務及其辦事處的駐國內地址。

37. 部長在諮詢國會兩院中負責福利事務的委員會後，可訂明適用於註冊非牟利機構的福利及補貼，但如個別福利或補貼項目影響到某些部門的話，則須取得所有該等部門的部長一致同意方可落實。

38. 根據南非的《入息稅法令》（Income Tax Act）第 30 條，非牟利機構如要成爲經核准的 *"公益機構"*（public benefit organisation ），必須獲得[稅務]局長核准。只有具公益機構地位的非牟利機構才可享有廣泛的財政優惠。

39. 如註冊非牟利機構不遵行其會章及義務，非牟利機構專員會向該機構發送訂明格式的遵行通知。若該機構不從速遵從通知的規定，或在呈交予專員的任何文件中作出具關鍵性的虛假陳述，專員會註銷其註冊證明書，並將其註冊取消。

附件 4

其他司法管轄區關於慈善組織的管治、帳目及報告的法律

澳大利亞

1. 慈善團體及慈善基金如獲澳大利亞稅務局（Australian Taxation Office）認可爲豁免繳付入息稅的慈善組織，即可根據《1997 年入息稅評估法令》（Income Tax Assessment Act 1997）獲豁免繳付入息稅。澳大利亞稅務局會定期對獲認可的豁免繳付入息稅慈善組織進行檢討，以確定這些慈善組織是否確實有資格得到認可。澳大利亞稅務局可要求這些組織提供與它們資格認可相關的資料及文件，並會給予它們最少 28 天的時間來提供所需資料及文件。不遵從上述要求可導致認可遭撤銷並且會受到檢控。

2. 澳大利亞商業登記冊（Australian Business Register）的網站展示了獲准享有慈善稅務優惠的慈善組織的詳細資料。這些資料包括慈善組織的類別（例如慈善基金、慈善機構、公眾福利機構或旨在促進健康的慈善組織）、有關機構獲准享有的慈善稅項類別（例如入息稅的豁免、商品及服務稅方面的優惠），以及每次批准的生效日期。慈善組織如無意公開展示這些資料，便必須放棄享有有關優惠的資格。其他資料（例如關於幹事的資料），不會展示於澳大利亞商業登記冊之上。[1]

3. 在聯邦層面，澳大利亞未有立法規定慈善組織必須向政府當局提交報告或經審計的帳目。

加拿大

4. 加拿大稅務局（Canada Revenue Agency）被視爲慈善組織的主要規管者。任何機構可向加拿大稅務局申請註冊爲慈善組織，如獲批准，加拿大稅務局轄下的慈善組織理事會（Charities Directorate）便可

[1] 澳大利亞稅務局， *Income tax guide for non-profit organisations*，2007 年 3 月，第 62 頁。

對該機構進行審計及執行行動。[2] 機構一經註冊爲慈善組織，即必須在其會計期終結後六個月內提交周年申報表（稱爲“註冊慈善組織資料申報表”（*Registered Charity Information Return*））及其財務報表，並且必須繼續遵從加拿大聯邦《入息稅法令》（Income Tax Act）的其他規定。根據第 188.1(6)條，任何註冊慈善組織，如未有就某個課稅年度提交周年申報表，均可被判處罰款。

5. 註冊慈善組織有責任備存足夠的帳目及紀錄，並於有要求提出時，將之交出作審計之用。註冊慈善組織也有責任把組織本身的最新變更向慈善組織理事會呈報。呈報事項包括組織的地址、理事、法律或營運名稱、宗旨、活動及結構方面的變更。

6. 可供公眾取覽的註冊慈善組織資料多種多樣，包括組織本身的規管文件、大部分申請表格、周年申報表的公開部分，以及向慈善組織理事會提交的財務報表。

7. 註冊慈善組織如未有履行根據《入息稅法令》而須履行的責任，便可能被處以罰款及／或喪失其註冊地位。慈善組織一旦被撤銷註冊，即除非具備非牟利組織的資格，否則不再獲得豁免繳稅。此類組織不得發出正式的捐款收據，並必須把財產轉移給合資格的獲授權人，或者繳付相等於其餘下資產的十足價值的撤銷註冊稅。[3]

英格蘭與威爾斯

8. 《1993 年慈善法令》(Charities Act 1993) 就慈善組織的報告及帳目提供框架。[4] 慈善事務委員會（Charity Commission，下稱“委員會”）可規定註冊慈善組織在其財政年度終結後短期之內填報一份周年資料更新表格或一份周年申報表（視乎其收入而定）。根據該項 1993 年法令的第 45 條，總收入超逾 25,000 英鎊的慈善組織須向委員會提交周年報告。受託人有法律責任擬備周年報告，並將之提

---

[2] B Wyatt,“Overview from Canada”，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的*慈善法現代化會議*上發表。

[3] 加拿大稅務局，*Registering a Charity for Income Tax Purposes*， 2008 年修訂版。

[4] 應予注意的是，一項新的《慈善法令草案》(Charities Bill)已於 2011 年 3 月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993 年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。作爲這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文（第 1 至 9 條及第 11 至 44 條）和一些附表被廢除。

交委員會。周年申報表載有基本的的財務狀況詳細資料，以及關於慈善組織的聯絡方法，其受託人、活動及其所屬類別的詳細資料。

9. 根據法令第 41 條，非屬公司形式的慈善組織的受託人，必須備存足以顯示和說明該組織的所有交易的帳目紀錄。這些紀錄（例如現金帳、發票及收據）必須保留最少六年。這些紀錄應在公眾提出要求時供其取覽。受託人有權向公眾收取合理款項，以支付爲遵從公眾要求而招致的費用，例如影印費及郵費。如按規定必須擬備周年報告，這份報告亦須在公眾提出要求時向其提供。[5]

10. 根據法令第 42 條，慈善受託人須就每個財政年度擬備帳目報表。不過，如慈善組織在任何財政年度的總收入不超逾 250,000 英鎊，慈善受託人可選擇擬備現金收支帳及資產負債表，而不是擬備帳目報表。

11. 根據法令第 43 條，慈善組織如在某個財政年度的總收入超逾 500,000 英鎊，或總收入超逾 100,000 英鎊而其資產總值（在扣除負債之前）在該財政年度終結時是超逾 326 萬英鎊的，則其帳目應進行審計，但負責提供國民保健服務的慈善組織除外。這些帳目必須由報表所涉財政年度終結起計保留最少六年。如委員會認爲慈善組織未有遵從這項規定，可藉命令要求對慈善組織該財政年度的帳目進行審計。由委員會委任的核數師進行審計工作所招致的開支，委員會可向有關慈善組織的慈善受託人追討。這些慈善受託人須個人、共同及各別爲該等開支負上法律責任。

12. 如慈善組織的總收入不超逾 250,000 英鎊，進行獨立的審核可令帳目受到外部查核，而該項審核工作可由具備相關能力及經驗的人進行。這樣做的目的，是讓規模較小的慈善組織的受託人可以選擇接受此項形式較簡單的外部監管，而不是接受審計。核數師如在進行審計期間，發現有某項事宜與慈善組織的活動或事務有關，而他有合理理由相信該項事宜對委員會行使職能而言，相當可能具有關鍵的重要性，核數師即有責任‘吹響哨子’。根據在法令之下訂立的規例，核數師或獨立審核員有權取覽與慈善組織有關的簿冊、文件及其他紀錄，也有權要求慈善組織的前任或現任慈善受託人或受託人，或慈善組織的前任或現任高級人員或僱員，提供資料及解釋。

---

[5] 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，*Charity Reporting and Accounting the Essentials*，2009 年 4 月。

13. 根據法令第 8 條，委員會有權就慈善組織進行一般性或有特定目的研訊。委員會可指示任何人提供資料，例如與任何相關事宜有關的帳目及報表，以及該人所保管或控制的文件的副本。

14. 根據法令第 18 條，委員會有權爲保護慈善組織而行事。如有研訊正就某慈善組織進行，而委員會信納該慈善組織在管理方面有或曾經有行爲失當或管理不善的情況，又或者信納爲保護該慈善組織的財產而有必要或適宜採取行動，則委員會可做以下任何一項或多項事情——

(i) 暫停該慈善組織的受託人、慈善受託人、高級人員、代理人或僱員的職務或僱用，以待該慈善組織考慮是否將其免職；

(ii) 爲該慈善組織的妥善管理而委任所需的額外慈善受託人；

(iii) 把該慈善組織所持有或他人以信託形式代其持有的財產歸屬官方保管人，或要求上述財產所歸屬的人把它轉移給官方保管人，或委任某人把上述財產轉移給官方保管人；

(iv) 命令代該慈善組織或任何受託人持有任何財產的人，不得在未經委員會批准的情況下放棄持有該等財產；

(v) 命令該慈善組織的任何債務人，不得在未經委員會批准的情況下作出任何付款，以完全或局部清償他對該慈善組織的債務；

(vi) 對可能在該慈善組織的管理過程中未經委員會批准而進行的交易施加限制，或對可能在該情況下作出的付款的性質或款額施加限制；

(vii) 委任一名臨時管理人，而該名臨時管理人須就該慈善組織的財產及事務以接管人及管理人的身分行事。

委員會也有權把該慈善組織的任何須對行爲失當或管理不善負責或曾參與此事的受託人、慈善受託人、高級人員、代理人或僱員免職，並且有權爲該慈善組織的管理訂立機制。

愛爾蘭

15. 根據愛爾蘭《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第47條，慈善組織的慈善受託人必須備存妥善的帳簿，而根據第48條，他們也要就每個財政年度以訂明表格擬備帳目報表，而表格內須載有訂明資料。如慈善組織於某個財政年度的總收入或總開支不超逾100,000歐羅，慈善受託人可無須就該年度擬備周年帳目報表，而改爲擬備慈善組織的收支結算表及資產負債表。公司註冊官（Registrar of Companies）有責任在接獲某公司所提交的周年報表及其附錄文件後，在切實可行的範圍內盡快向慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority，下稱"規管局"）提供該報表及所有附錄文件的副本，而有關公司是公司註冊官已根據第39(17)條接獲通知而知悉已成立慈善組織一事者。[6]

16. 如慈善組織在某個財政年度的總收入或總開支超逾某個訂明款額但不高於500,000歐羅，其帳目須於該財政年度終結後的九個月內由合資格的人審計。根據第48及50條須擬備周年帳目報表、收支結算表[7]或經審計的周年帳目的規定，不適用於——

(a) 屬公司性質的慈善組織，

(b) 教育團體，

(c) 於某個財政年度總收入或總開支低於以下款額的慈善組織——

(i) 10,000歐羅，或

(ii) 不超逾50,000歐羅的較高款額，

(d) 部長根據《1998年慈善法令》（Charities Act 1998）第10(4)條而指定的教育中心。

17. 根據《2009年慈善法令》第52條，慈善組織的慈善受託人須於每個財政年度終結後的十個月內，就慈善組織在該財政年度的活動擬備報告並將之提交規管局。根據法令第53條，規管局可以書

---

[6] 根據愛爾蘭《2009年慈善法令》第39(17)條，慈善組織規管局會在一間公司註冊爲慈善組織後盡快以書面通知公司註冊官。

[7] 愛爾蘭《2009年慈善法令》第48條——
"…… (3)(a) 如慈善組織於某個財政年度的總收入或開支不超逾100,000歐羅，慈善受託人可無須就該年度擬備周年帳目報表，而改爲擬備慈善組織的收支結算表及資產負債表。……"

面指示慈善組織向該局提供其合理所需的資料，以便該局可履行其職能。規管局會把該局所備存的所有周年報告及文件，在任何合理時間於該局所指定的地點，提供予公眾查閱，但這項規定不適用於私人慈善信託的周年報告及文件。

18. 根據法令第 55 條，某人如屬以下情況，即再無資格充任慈善組織的慈善受託人——

(a) 被裁定破產，

(b) 與債權人訂立債務重整協議或債務償還安排，

(c) 是一間在清盤中的公司，

(d) 就某項罪行循公訴程序被定罪，

(e) 被具司法管轄權的法院判處監禁，

(f) 是根據《1990 年公司法令》（Companies Act 1990）第 160 條[8] 作出的命令的對象，或被禁止出任根據 1990 年至 2008 年的《退休金法令》（Pensions Acts 1990 to 2008）設立的計劃的受託人或已被免除或暫停該職，

(g) 已被根據第 74 條作出的高院命令免除慈善組織的慈善受託人一職。

19. 根據法令第 55(4)條，規管局爲所有已不再出任慈善組織的慈善受託人職位的人設立及備存一份註冊紀錄冊。這份註冊紀錄冊於任何合理時間在規管局的主要辦事處可供公眾查閱。任何人如在被取消資格期間出任某慈善組織的慈善受託人，對於他在沒有資格出任該職期間因看來是履行該職的職能而作出的作爲所導致該慈善組織負上的債項，他個人須負上法律責任。

---

[8] 《1990 年公司法令》第 160 條——

"(1) 如某人循公訴程序就某項涉及一間公司或涉及欺詐或不誠實行爲的可公訴罪行被定罪，則由定罪之日起計爲期五年之內，或在法庭應檢控官的申請並經考慮案件的所有情節而下令的其他期間內——

(a) 該人不得獲委任或出任根據 1893 年至 1978 年的《工商業及福利團體法令》(Industrial and Provident Societies Acts 1893 to 1978）註冊的公司或團體的核數師、董事或其他高級人員、接管人、清盤人或審核員，亦不得以任何方式（不論直接或間接）涉及或參與該公司或團體的發起、組成或管理；

(b) 就本法令而言，該人須被當作在該段期間內受取消資格令規限。……"

20. 法令的第 4 部處理慈善組織的保護事宜。規管局可委任一名審查員調查慈善組織的事務。根據法令第 65 條，某慈善組織的慈善受託人在審查員提出要求時，須——

(a) 向審查員交出他所管有、控制或可以取得的並屬於或涉及該慈善組織的所有簿冊、文件、銀行帳目及其他紀錄，

(b) 面見審查員，及

(c) 向審查員提供他可合理提供的與調查有關的一切協助。

21. 根據法令第 66 條，獲委任的審查員可向規管局作出中期報告，並於調查完結後向規管局作出最後報告。規管局可應要求並在訂明費用已付的情況下，向屬調查對象的慈善組織提供調查報告的副本。規管局亦可向法令所指明的人士提供這份報告。該等人士包括屬調查對象的慈善組織的慈善受託人、報告有提及其行爲的人、該慈善組織的核數師、規管局覺得其財務利益受報告所處理的事宜影響的其他人士、中央銀行、稅務專員或檢察總長。

22. 根據法令第 68 條，規管局如認爲有以下的情況，即有權要求某慈善組織或某慈善組織的慈善受託人交出一些簿冊、文件或其他紀錄——

(a) 有必要審查該等簿冊、文件或紀錄，以決定應否委任審查員就該慈善組織的事務進行調查；

(b) 有人在或曾在處理該慈善組織的事務時意圖詐騙他人；

(c) 該慈善組織或其代行人的作爲或不作爲是非法的，或若然有此作爲或不作爲便會是非法的；或

(d) 該慈善組織是爲欺詐或其他非法目的而組成的。

23. 根據法令第 69 條，在規管局所委任的審查員提出申請時，區域法院法官可發出手令，授權一名指定的審查員或一名指定人士，在規管局的人員或職員或愛爾蘭警隊（Garda Síochána）成員陪同之下，進入有關處所（如有必要，可使用合理武力）進行搜查，並查閱根據法令第 68 條而執行的規定所針對的所有簿冊、文件或紀錄，以及取得該等簿冊、文件或紀錄的管有。

新西蘭

24. 根據新西蘭《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）第 41 條，所有慈善實體均必須確保在其每個結算日期後的六個月內，向新西蘭慈善事務委員會（New Zealand Charities Commission）提交一份周年申報表。該份申報表的格式、所載資料及須予遵從的指示，均由部長訂明。須予提交的資料，包括實體的經審計或未經審計財務帳目副本，而公眾可於委員會的網頁取覽這份帳目。[9]

25. 根據法令第 50 條，委員會有權對任何慈善實體進行研訊，也有權就任何曾作出違反法令的行爲或犯有涉及某慈善實體的嚴重錯失的人進行研訊。這項權力包括就以下各項涉及該慈善實體或該人的事宜進行審查及研訊的權力——

(a) 該慈善實體或該人的活動及擬進行的活動；

(b) 該慈善實體的性質、宗旨及目的；

(c) 該慈善實體的管理及行政；

(d) 該慈善實體或該人所取得的成績及成果；及

(e) 屬於該慈善實體的財產及收入的價值、狀況、管理及運用。

26. 根據法令第 51 及 53 條，委員會也有權要求任何人向委員會提供資料，以協助某人行使法令所賦予的權力，或就任何其他法令所訂的罪行進行偵查及檢控。

27. 如某慈善實體或與之有關的人已違反法令，包括違反第 37 條[10]（冒充註冊慈善實體）或犯嚴重錯失，又或如某慈善實體再無資格註冊爲慈善實體，委員會可向該慈善實體或該人發出警告通

---

[9] http://www.charities.govt.nz/Home/tabid/92/Default/aspx

[10] 新西蘭《慈善法令》第 37 條——

"(1) 任何人均不得——
(a) 使用包含'註冊慈善實體'等字的稱號或名銜；或
(b) 表示或暗示，或准許別人表示或暗示——
(i) 該人已根據本法令註冊爲慈善實體；或
(ii) 該人所代爲行事的實體已根據本法令註冊爲慈善實體。
(2) 第(1)款不適用於——
(a) 慈善實體；或
(b) 代某慈善實體行事的人。
(3) 如某人並非代某慈善實體行事，他不得表示或暗示自己是代該慈善實體行事，亦不得准許別人作此表示或暗示。"

知。在向有關的慈善實體發出警告通知前，委員會可刊登公告，其內載有關於該慈善實體名稱或該人姓名的資料或陳述，以及委員會認爲該慈善實體或該人已違規的聲明。這公告也可載有關於委員會就該等事宜所曾採取或現正考慮採取的行動的聲明，以及委員會所持看法的理據撮要。

28. 委員會可根據法令第 31 條撤銷某慈善實體的註冊，而撤銷註冊的理據是——

(a) 該實體沒有資格或再無資格註冊爲慈善實體；或

(b) 該實體嚴重地或經常不履行其在法令或任何其他成文法則下的義務；或

(c) 該實體的任何一名或多名高級人員曾嚴重地或經常不履行其在法令下的義務；或

(d) 該實體的任何一名或多名募集人曾嚴重地或經常不履行其在法令下的義務；或

(e) 該實體犯有嚴重錯失或有人犯有涉及該實體的嚴重錯失；或

(f) 該實體已向委員會寄送或交付要求自註冊紀錄冊除名的請求書。

蘇格蘭

29. 根據《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 44 條，所有慈善組織均須備存妥善的帳目紀錄。慈善組織又必須擬備周年帳目報表及就其活動作出報告，並須安排對之進行審計或獨立審核，以及向蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱“公署”）提交周年帳目報表的副本。慈善組織必須備存帳目紀錄最少六年。當局訂有帳目規例，列明不同級別或類別慈善組織所須遵守的規定。舉例來說，宗教團體只要達到與其他慈善組織相等的標準，便可獲准擬備格式略有不同的帳目。規例也列明不同規模的慈

善組織所須各自遵從的報帳準則，各慈善組織必須按其所屬級別，擬備資料詳盡程度不同的帳目，並接受不同程度的審計或審核。[11]

30. 法令第 45 條訂明，如有慈善組織未有在帳目規例所訂明的期限內向公署提交帳目報表副本，公署可委任某人代該慈善組織擬備帳目報表。該名獲委任的人有權進入該慈善組織的處所，取覽財務文件，並可要求慈善受託人或僱員提供資料。公署及該名獲委任的人這樣行事所招致的開支，可要求慈善受託人支付。不遵從獲委任的人所提出的要求，即屬犯罪，可處第 3 級標準罰款（現時爲 1,000 英鎊）。

31. 法令第 46 條對獲委任對慈善組織的帳目報表進行獨立審計或審核的人士施加責任，規定他們如有合理因由相信某項事宜對規管專員進行研訊及採取規管行動的工作而言，相當可能具有關鍵的重要性，便須立即以書面向公署作出報告。

32. 法令第 66 條列明慈善受託人所必須履行的一般謹慎責任。慈善受託人須以慈善組織的利益行事，並須確保慈善組織行事一貫符合組織本身的宗旨，而他們行事時的謹慎及努力程度，是代人管理事務者所理應具有的。慈善受託人須避免慈善組織與負責委任他出任該職的人之間有利益衝突。如發生利益衝突的話，慈善受託人必須把慈善組織的利益，置於委任他出任該織的人的利益之上。慈善受託人如因另一職責而無法如此行事，便必須向慈善組織披露發生衝突的利益，並且不得參與其他慈善受託人就有關事宜所作出的決定。慈善組受託人有責任確保慈善組織遵從法令所訂的規定。違反慈善受託人的一般職責，須視爲在管理慈善組織方面行爲失當。

33. 根據法令第 28 條，公署有權爲一般或特定目的，對慈善組織、看來自稱是慈善組織的其他團體或人士進行研訊。根據法令第 29 條、公署可要求慈善組織向公署提供公署認爲研訊所需的文件或資料，但如慈善組織有權在最高民事法院（Court of Session）以保密爲理由而拒絕這樣做，則屬例外。

34. 如公署在進行研訊後，認爲某慈善組織不再符合慈善組織的準則，公署會根據法令第 30 條採取行動。公署必須指示該慈善組織採取任何有需要採取的行動以符合該項準則，又或者把該慈善組織從註冊紀錄冊上除名。如該慈善組織不遵從此項指示，規管專員必須把它從註冊紀錄冊上除名。規管專員如認爲慈善組織在管理方

---

[11] 《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》摘要說明，第 60 段。

面有行爲失當的情況出現，又或者爲了確保慈善組織的財產能用於慈善用途，便有權根據法令第 31 條暫停慈善受託人、代理人或僱員的職務，以保護慈善組織的財產。保護慈善組織財產的另一方式，是由公署發出指示，禁止在未經公署同意的情況下，就慈善組織的管理進行任何交易或作出任何付款。公署又可指示代慈善組織持有財產的財務機構或人，不得在未經公署同意的情況下放棄持有該等財產。如規管專員在進行研訊後認爲某團體或某人曾訛稱自己是慈善組織，規管專員可指示該團體或該人停止訛稱自己是慈善組織，並向有關的慈善組織或團體交出所代爲收集的資產。規管專員也可指示銀行支付它代慈善組織所收集的款項，或指示銀行不得在未經規管專員同意的情況下，放棄持有有關財產。

35. 根據法令第 34 條，公署可在進行研訊後，向最高民事法院申請採取進一步行動，以保護慈善組織的財產，或確保該財產是用於貫徹慈善組織的宗旨。

新加坡

36. 根據新加坡的《慈善法令》第 12 條，慈善受託人的職責是確保可爲慈善團體備存帳目紀錄，而且該等紀錄應是足以反映及說明慈善團體的所有交易。這包括了遵從規定，在任何時間均以合理的準確程度披露慈善團體的財政狀況。帳目紀錄應載有記項，反映慈善團體每日收支款項，說明該等收支項目所涉事宜，並應載有慈善團體的資產及負債紀錄。

37. 根據法令第 13 條，慈善團體的慈善受託人須就慈善團體的每個財政年度，按訂明的格式及內容擬備帳目報表，以遵從有關規定。如慈善團體在任何一個財政年度的總收入超逾 50,000 坡元，這項規定便適用。至於總收入在任何一個財政年度不超逾 50,000 坡元的慈善團體，慈善受託人可選擇就該年度擬備現金收支帳及資產負債表，而不是擬備帳目報表。這項規定，亦不適用於獲豁免的慈善團體或屬公司形式的慈善團體。總收入或總開支在對上一年超逾 250,000 坡元的慈善團體，其該年度的帳目須由會計師進行審計。

38. 慈善團體的慈善受託人須就慈善團體的每個財政年度擬備周年報告。這份報告載有慈善受託人就慈善團體於該年度內進行的活動所作出的報告，以及其他關於慈善團體或其受託人或其高級人員的資料。周年報告須由慈善受託人於該年度終結後起計六個月內

向慈善總監提交。總監所備存的任何周年報告或其他文件，須於合理時間公開予公眾人士查閱。

39. 根據法令第 8 條，慈善總監可不時爲一般或特定目的，對各個慈善團體或某個慈善團體進行研訊。總監或總監所委任進行研訊的人，可藉命令要求任何人提供與研訊事項有關的資料（例如帳目及書面陳述），與研訊事項有關而又由他保管的文件的副本，並透過法定聲明核實該等副本。根據法令第 26 條，總監也有權以其認爲適合的方式，就慈善團體的財產及事務委任接管人及管理人。

40. 根據法令第 27 條，任何人如屬以下情況，即會被慈善總監遞奪他出任某慈善團體的慈善受託人或受託人的資格——

(a) 他曾就任何涉及不誠實或欺騙的罪行被定罪（不論是在新加坡抑或其他地方）；

(b) 他曾被判定破產而破產尚未解除；

(c) 他曾與其債權人訂立債務重協議或債務償還安排，或曾就其債權人獲授予一份信託契據，但他未有就該契據履行責任；

(d) 總監或高等法院曾以他負責管理慈善團體而行爲失當或管理不善爲理由作出命令，免除他的慈善受託人職務或他爲慈善團體出任受託人的職務；或

(e) 他現正受根據《公司法令》（第 50 章）作出的取消資格令規限。

南非

41. 根據南非的《非牟利組織法令》（Nonprofit Organisations Act）第 17 條，每間註冊非牟利機構均必須按照普遍接納的會計實務準則，就其收入，開支、資產及負債備存帳目紀錄。機構必須於其財政年度終結後六個月內擬備財務報表，而該等報表最少應包括該財政年度的收支結算表，以及顯示機構於該財政年度終結時的資產、負債及財政狀況的資產負債表。

42. 在其財政年度終結後的九個月內，每間註冊非牟利機構均必須以書面向非牟利組織專員（Director of Nonprofit Organisations）提供資

料，例如以訂明的形式，就其活動作出敍述報告，並須一併提交機構的財務報表及會計人員報告。

43. 如註冊非牟利機構的會計人員察覺到機構未有遵從法令的財務規定或機構本身的章程，會計人員必須在察覺此事的一個月內通知專員，並以書面詳細述明違規事項的性質。這項規定會計人員須如此行事的責任，凌駕於會計人員對機構所負的保密責任之上。

附件 5

撮錄海外司法管轄區慈善組織監管局提交周年財務報告的法律規定一覽表

	慈善組織是否須向有關的慈善組織監管局提交財務報告	關於提交財務報告的資料，包括各項門檻（如適用的話）
澳大利亞	X	
加拿大	✓	- 加拿大稅務局轄下的慈善組織理事會可對註冊慈善組織進行審計及執行行動。註冊慈善組織必須在其會計期終結後六個月內提交周年申報表（稱爲“註冊慈善組織資料申報表”），並且必須繼續遵從加拿大聯邦《入息稅法令》的其他規定。 - 註冊慈善組織所須遵從的提交周年資料申報表規定，其中一項是另外提供組織的最新財務報表的副本。財務報表必須最少包括某段會計期的收支結算表及資產負債表。該等報表應顯示組織的收入的不同來源，以及組織如何使用其資金。 - 慈善組織理事會建議，如註冊慈善組織的收入超逾 250,000 加元，財務報表應由專業人員審計，如不超逾此數，則財務報表應由組織的司庫簽署。
英格蘭與威爾斯	✓	- 總收入超逾 25,000 英鎊的慈善組識須向慈善事務委員會提交周年報告。周年申報表載有基本的財務狀況詳細

	慈善組織是否須向有關的慈善組織監管局提交財務報告	關於提交財務報告的資料，包括各項門檻（如適用的話）
		資料，以及關於慈善組織的聯絡方法，其受託人、活動及其所屬類別的詳細資料。 - 周年報告應附有以下文件： (a) 如慈善組織在任何財政年度的總收入超逾 250,000 英鎊，應附有帳目報表； (b) 如慈善組織在任何財政年度的總收入不超逾 250,000 英鎊，慈善組織可選擇不擬備帳目報表而改爲擬備以下文件，即—— (i) 現金收支帳，及 (ii) 資產負債表。 - 如慈善組識的帳目已根據《慈善法令》第 43 條[1] 進行審計，慈善組織也應提交核數師報告的副本;如有人憑藉法令第 43 條[2] 對帳目進行審核，則應提交該人所作出的報告的副本。
愛爾蘭	✓	- 慈善組織須以訂明表格擬備帳目報

[1] 慈善組織如屬以下情況，審計規定即告適用——
(a) 慈善組織在該年度的總收入超逾 500,000 英鎊；或
(b) 慈善組織在該年度的總收入超逾 100,000 英鎊的報帳門檻，而其資產總值（在扣除負債之前）在該年度終結時超逾 326 萬英鎊。

[2] 如審計規定對慈善組織的某個財政年度並不適用，但慈善組織在該年度的總收入超逾 25,000 英鎊，則慈善組織在該年度的帳目，須按照慈善受託人的選擇——
(a) 由獨立審核員進行審核，獨立審核員是指一名獨立人士，而受託人有道理相信此人具備所需的能力及實際經驗，可對帳目進行稱職的審核；或
(b) 進行審計。

	慈善組織是否須向有關的慈善組織監管局提交財務報告	關於提交財務報告的資料，包括各項門檻（如適用的話）
		表，而表格內須載有訂明資料。 - 如慈善組織於某個財政年度的總收入或開支不超逾 100,000 歐羅，慈善受託人可無須就該年度擬備周年帳目報表，而改爲擬備慈善組織的收支結算表及資產負債表。 - 慈善組織的慈善受託人須於每個財政年度終結後的十個月內，就慈善組織在該財政年度的活動擬備報告並將之提交慈善組織規管局。慈善組織所提交的周年報告，須附有以下文件： (a) 周年帳目報表的副本或收支結算表及資產負債表的副本；或 (b) 核數師報告的副本；或 (c) 獨立人士報告的副本。
新西蘭	✓	- 所有慈善實體均必須向新西蘭慈善事務委員會提交周年申報表，該申報表須附有慈善實體的財務帳目副本。
蘇格蘭	✓	- 所有慈善組織均必須擬備周年帳目報表及就其活動作出報告，並須對之進行審計或獨立審核，以及向蘇格蘭慈善組織規管專員提交周年帳目報表的副本。
新加坡	✓	- 總收入在任何一個財政年度均超逾 50,000 坡元的慈善團體，須就每個財政年度，按訂明的格式及內容擬備帳

	慈善組織是否須向有關的慈善組織監管局提交財務報告	關於提交財務報告的資料，包括各項門檻（如適用的話）
		目報表，以遵從有關規定。 - 至於總收入在任何一個財政年度均不超逾 50,000 坡元的慈善團體，慈善受託人可選擇就該年度擬備現金收支帳及資產負債表，而不是擬備帳目報表。 - 上述規定，不適用於獲豁免的慈善團體或屬公司形式的慈善團體。 - 總收入或總開支在對上一年超逾 250,000 坡元的慈善團體，其該年度的帳目須由會計師進行審計。 - 慈善團體的慈善受託人須就慈善團體的每個財政年度擬備周年報告。這份報告載有慈善受託人就慈善團體於該財政年度內進行的活動所作出的報告、就該財政年度而擬備的帳目報表，以及慈善團體該財政年度的經審計或審核帳目。
南非	✓	- 每間註冊非牟利機構均必須以書面向非牟利組織專員提供資料，例如以訂明的形式，就其活動作出敍述報告，並須一併提交機構的財務報表及會計人員報告。 - 財務報表最少應包括該財政年度的收支結算表，以及顯示機構於該財政年度終結時的資產、負債及財政狀況的資產負債表。

附件 6

其他司法管轄區關於
規管籌款活動的法律

澳大利亞

1. 在澳大利亞，每州各有一套規管慈善籌款的法例。

澳大利亞首都地區

2. 澳大利亞首都地區的籌款活動，是由《2003 年慈善募捐法令》（Charitable Collections Act 2003，下稱《2003 年法令》）及《慈善募捐規例》（Charitable Collections Regulation）監管及規管，這兩條法例均於 2009 年 9 月生效。

3. 《2003 年法令》第 7(1)條界定*"募捐"*（collection）一詞如下：如某人在索取或收取金錢或利益之前或期間，表示此舉（或包含此舉的活動或事工）是爲了或包含慈善宗旨，則*"募捐"*指這項索取或收取金錢或利益的行爲。

4. 根據《2003 年法令》第14 條，任何人未獲牌照批准而進行募捐即屬犯罪。如募捐是由個人親自進行的，第 9 條訂明必須提供資料，說明募捐的目的、募捐的淨收益會如何運用以及用於何處，並須提供持牌人的商業電話號碼。[1] 根據第9 條，同樣的規定亦施加於透過電話進行的募捐、以書面請求形式進行的募捐、由網站發出或透過網站進行的募捐，以及使用捐款收集箱進行的募捐。

新南威爾斯

5. 就《1991 年慈善籌款法令》（Charitable Fundraising Act 1991，下稱《1991 年法令》）而言，如某人在索取或收取金錢、財產或其他利益之前或期間，表示此舉（或包含此舉的活動或事工）是爲了或包含慈善宗旨，則此舉構成"籌款呼籲"（fundraising appeal）。[2]

---

[1] 《2003 年慈善募捐法令》（澳大利亞首都地區），第 9(1)條。

[2] 《1991 年慈善籌款法令》（新南威爾斯）第 5 條。（此詞與上文所討論的澳大利亞首都地區*"募捐"*一詞的定義相類。）根據該項新南威爾斯法令的第4 條，*"慈善宗旨"*的定

《1991 年法令》第16(6)條訂明，如部長在收到申請批准進行籌款呼籲的通知 60 天內未有處理該宗申請，該宗申請即當作已獲批准，*"而且只須遵守爲施行本款而訂立的規例所訂明的條件。"*《2008 年慈善籌款規例》（Charitable Fundraising Regulation 2008，下稱《2008 年規例》）訂有多項監管各種籌款活動的措施。《2008 年規例》附表 1 列有籌款呼籲當作根據《1991 年法令》第16(6)條獲得批准時所須遵守的條件。

6. 就透過直接市場推廣（例如透過電話、傳真或直接郵寄）進行的籌款活動而言，認可籌款人必須辦妥多項事宜，包括須確保所有作直接市場推廣之用的通訊，均無誤導或欺騙成分或不可能造成誤導或欺騙。如果被勸捐者詢問認可籌款人從何處得取得其姓名及其他詳情，有關方面必須如實告知。如某人要求把自己的姓名及其他詳情從籌款呼籲所用的資料來源刪除，認可籌款人必須確保在切實可行的範圍內盡快辦妥此事。《2008 年規例》又訂明，未經有關人士明示同意，不得將其姓名及其他詳情提供或售賣給其他人士或機構。認可籌款人又須確保在每份爲購買價值在 100 澳元以上的貨品或服務而訂立的直接市場推廣合約中，買家有權在五個營業日內取消合約，而買家又應在訂立合約時獲告知他有此權利。[3]

7. 《2008 年規例》訂明，捐款收集箱或用於收集捐款的相類器具，必須妥爲密封、結構牢固、依次編號，以及清楚標明認可籌款人的名稱。[4] 如所捐出的貨品或物資會聯同商戶收集而收集所用器具是箱子或袋子，當局會對籌款呼籲施加相類或甚至更詳細的規定。[5]

8. 如商戶進行涉及供應貨品或服務的籌款呼籲，《2008 年規例》規定商戶必須備存所供應的貨品及服務的紀錄。如涉及貨品的銷售，這份紀錄必須載有貨品的購入或製造日期和數量、貨品的成本、貨品的出售日期和數量，以及所得的總收入。[6]《2008 年規例》禁止截停在道路上行駛的車輛（包括短暫停下，例如在交通燈前停下的車輛）而對車輛上的人士進行籌款呼籲。[7]

義較普通法律寬鬆，包括了善心、仁愛或愛國的宗旨：見 Gino Dal Pont, *Charity Law in Australia and New Zealand*（2000 年，牛津大學出版社），第 391 頁關於這些條文的討論。

[3] 《2008 年慈善籌款規例》（新南威爾斯），附表 1 第 12 段。

[4] 同上，附表 1 第 13 段。

[5] 同上，附表 1 第 16 段。

[6] 同上，附表 1 第 17 段。

[7] 同上，附表 1 第 25 段。

昆士蘭

9. 在昆士蘭，各種不同類別的慈善籌款活動是由《1966 年募捐法令》（Collections Act 1966，下稱《1966 年法令》）及《2008 年募捐規例》（Collections Regulation 2008，下稱《2008 年規例》）規管及監管。《1966 年法令》第 11 條列明*“就所有要求捐助的呼籲”*而須予遵從的一般條件。這些條件包括呼籲應由慈善組織的管理組織或獲其授權者以書面批准，呼籲發起人的姓名／名稱應於授權文件上列明，在進行呼籲期間的任何時間均須示明慈善組織的名稱及組織本身已根據該法令註冊，以及必須遵從該法令的所有條文和其他相關的條件。

10. 至於在昆士蘭進行逐戶呼籲及街頭募捐，《1996 年法令》及《2008 年規例》訂明，採用認可格式的申請必須向部長提交以進行這兩類籌款活動其中之一。有意進行這些活動的組織，其管理組織必須向每一名募集人派發該組織的特別臂章或徽章以及採用認可格式的授權文件。如在募捐進行期間有人要求出示授權文件，募集人必須遵辦。在進行募捐期間，募集人必須以顯眼方式配戴上述臂章或徽章，並且必須在募捐結束時將之交還發起人。在募捐期間的不同時段，募集人必須把分派給他的捐款收集箱或收入簿冊交還發起人，而箱中捐款之數須與登錄於收入簿冊之上的捐款總數相等。[8]

11. 《1966 年法令》第17(2)條訂明，透過逐戶呼籲或街頭募捐進行募捐的發起人，除了須遵從該法令第 11 條所指明的一般條件外，還要遵從《2008 年規例》附表 1 所訂的一些其他條件。下文會列出這些附加的條件，作爲此類詳細規定的實例：

> “1 授權文件必須清楚註明其有效期限（不得超逾兩個月），並示明——
>
> (a) 有關組織是根據該法令註冊的慈善組織；或
>
> (b) 有關組織的宗旨屬該法令所認可的社會宗旨。
>
> 2 如有人向某組織捐出一筆款項，不論這樣做是否爲了換取物品，募集人均必須向每一名此類人士發出一張該組織的管理組織發給他的票券或收據，但如果該筆款項是爲換取某件東西而捐出

[8] 《2008 年募捐規例》（昆士蘭）第 18 條。

的，或已有使用捐款收集箱，則屬例外。

3 所有捐款的收據，必須以備有複寫副本或編號票根的方式發出。

4 有關組織的管理組織必須採取合理步驟，確保募集人能妥當而迅速地就籌得的全部款項在帳目上作出交代。

5 未經父母其中一方或監護人事先書面同意，15 歲以下的兒童不得充任募集人，而若然已取得同意，則該名兒童必須由一名成年人陪同。

6 募集人不得在任何一天的上午 9 時之前或下午 5 時之後到戶探訪以進行捐款呼籲。

7 募集人不得——

(a) 透過言語或行爲無理地令自己在募捐期間所接觸到的人感到不快；或

(b) 在某居所或工作地點的佔用人要求離去之時仍停留於該處或該處門前。

8 募集人不得恐嚇某人令其作出捐款或購買任何物品，而該人若非受到恐嚇是不會作出捐款或購買該物品的。

9 每一個由有關組織的管理組織分發給募集人的捐款收集箱，均必須——

(a) 構造牢固，以防有人作出干擾；及

(b) 在分發給募集人之前經已密封；及

(c) 清楚編號以作識別；及

(d) 清楚標明有關組織的名稱。

10 捐款收集箱的封條，只能由獲有關組織的管理組織授權開啓封條的人開啓。

11 管理組織必須妥爲督導捐款收集箱的發出和開啓，並就箱中捐款作出交代。

12 留放在居所或工作地點的捐款收集箱，箱中捐款必須最少每月收集或取出一次，而自捐款收集箱取去的款項則必須在帳目上有所交代。

13 每件出售的東西均必須——

(a) 在其上或於所牢附的顯眼標簽之上清楚標明價錢；或

(b) 如部長認爲按照(a)段的方法來標明價錢並不切實可行，則以部長認爲可清楚向準買家示明價錢的方式出售。

14 有關組織的管理組織必須爲所有已取得、分發、售出或未有售出的東西備存紀錄。

15 有關組織的管理組織必須在呼籲捐款之日起計一個月內，向該組織的行政總裁提交這次呼籲的收支結算表。

16 募集人不得參與一般稱之爲‘敲詐’式募捐的募捐，亦不得在進行募捐時戴上面具或使用玩具槍械。

17 有關組織的管理組織，必須每月最少收集透過展示於許願井或其他相類東西的組織標誌而籌得的捐款並就之在帳目上作出交代一次。”

南澳大利亞

12. 在南澳大利亞，慈善籌款活動是由《1939 年慈善募捐法令》（Collections for Charitable Purposes Act 1939）規管。南澳大利亞政府於 1995 年爲監管慈善募捐而發出了一套實務守則[9]，而對上一次檢討是在 2007 年 12 月進行。

13. 至於逐戶募捐，實務守則第 2 段訂明慈善組織須確保募集人於任何時間均態度有禮，大方得體。該段又述明在進行募捐期

[9] http://www.olgc.sa.gov.au/Lottery/Collections_for_Charitable_Purposes/code of practicecharit2000.pdf

間，不得以直接或暗示方式使用壓力或作出騷擾、恐嚇或脅迫。募集人須帶同授權募捐卡，並須掛上名牌用以識別其本人及所代表的機構。

14. 如屬逐戶售賣貨品的情況，實務守則第10段述明，如產品是由商業營運者逐戶售賣而商業營運者又提出把部分售賣收益捐作慈善用途，則賣方在售賣產品之時須清楚說明這項活動屬商業性質，而有關慈善組織可得的利益亦必須詳細說明。准許商戶或商業收集箱營運者借用組織名義的慈善組織，應設法確保適用於慈善募捐的準則，也適用於涉及使用其名義的商業活動。

15. 實務守則第 3 段規定在逐戶募捐的情況中，所有款額在 2 澳元或以上的捐款，捐款人須獲發給編有號碼的收據。用於募捐的箱罐應構造牢固，並應在密封後才分發給募集人。所有封條均應保持完整，直至募捐結束爲止，而在募捐結束之時，該等箱罐只能在獲有關慈善組織授權監管核實捐款與已發出的收據款額相符的人監督之下開啓。

16. 實務守則第 6 段述明，如有貨品及衣物捐出並透過收集箱收取，慈善組織應確保箱上的資料清楚明確。如慈善組織爲賺取來自箱中收益的版權費而准許商業收集箱營運者借用組織的名義，則慈善組織應確保公眾不會被有誤導性的資料所誤導，又或者應確保組織本身在活動中的參與程度不會被過分強調。慈善組織必須確保捐款的價值，不會因付給屬第三方的募捐代理人過高的佣金或款項而折損。

17. 如使用電話推廣來進行慈善籌款，實務守則第 7 段訂明，來電人應清楚表明身分及自己所代表的慈善組織。此外，來電人不得以某些開場白，例如*“我們現正進行一些研究”*或*“我們現正進行一項意見調查”*，來掩飾自己的目的是推銷及／或游說。

維多利亞

18. 在維多利亞，籌款活動是由《1998 年籌款法令》（Fundraising Act 1998，下稱《1998 年法令》）及《2009 年籌款規例》（Fundraising Regulations 2009，下稱《2009 年規例》）規管。

19. 關於募集人須予配戴的識別名牌的規定，列明於《1998 年法令》第 9 條及《2009 年規例》第7 條，其中包括呼籲捐款者的名稱以及獲發名牌者的姓名均須以顯眼方式展示的規定。

20. 就用於收集捐款的收集容器，《1998年法令》第10條規定籌款人須確保置放於公眾地方的容器須構造牢固，妥爲密封並依次編號。這些容器必須清楚標明籌款呼籲的名堂或作出呼籲者的名稱，以及呼籲是爲了甚麼事工而作出。

21. 關於透過電話進行募捐的規定，是根據《1998年法令》第14條而訂明。如勸捐者是參與呼籲捐出金錢或其他經濟獎賞的工作，則勸捐或銷售對象在勸捐者進行勸捐或出售任何物品之前，必須獲告知勸捐者是否以商業形式受聘工作，而聘用勸捐者的人的名稱亦必須予以披露。

22. 如商業籌款人尋求捐款或藉文件而在籌款呼籲中出售任何東西，《1998年法令》第15條訂明，商業籌款人必須在文件上註明文件是由商業籌款人發出或分發，而且商業籌款人是以商業形式受聘發出或分發文件的。

23. 如使用其他通訊方式，《1998年法令》第15條訂明，商業籌款人必須確保勸捐或銷售對象已獲告知有關通訊是由以商業形式受聘的商業籌款人發出，否則不得進行勸捐或要約出售任何東西。

24. 至於以直接扣帳方式進行的籌款，有關規定是根據《1988年法令》第15A條而納入法例的。該等規定訂明，籌款人必須確保直接扣帳捐款表格所用字體清晰可讀和意思清楚。（舉例來說，如表格是印製而成或是以打字機打出來的，所用字體最小須屬10號。）

西澳大利亞

25. 在西澳大利亞，慈善籌款活動是由《1946年慈善募捐法令》（Charitable Collections Act 1946）及《1947年慈善募捐規例》（Charitable Collections Regulations 1947，下稱《1947年規例》）規管，而街頭募捐的監管則由《1940年街頭募捐（規管）法令》（Street Collections (Regulation) Act 1940，下稱《1940年法令》）及《1999年街頭募捐規例》（Street Collections Regulations 1999，下稱《1999年規例》）訂明。

26. 《1947年規例》第14條訂明，募集人除非已獲部長書面授權，否則在爲慈善目的而呼籲捐款或售賣貨品之時，不得在星期日、公眾假期、夜深或清晨時間打出電話及到戶探訪。

27. 至於街頭募捐，《1940 年法令》第 3 條禁止在市區範圍內的公共街道募捐，但如募捐獲部長以書面發出的許可證授權進行，而該許可證所附帶的條件（如有者）及規例的條文也全部獲籌款人遵從，則屬例外。《1999 年規例》訂有多項街頭募捐須予遵從的規定，包括關於須配戴識別名牌的規定，以及關於捐款箱的保安和使用的規定。舉例來說，《1999 年規例》第 8 條訂明，在街頭募捐中，如某人向募集人表示有意作出捐獻，募集人必須向該人遞上捐款收集箱，以便該人能自行把捐獻放入箱中，但如捐獻是由該人交予募集人的，則募集人必須即時把款項放入捐款收集箱中。

加拿大

28. 在加拿大，省和地區級別的慈善籌款活動是由《統一慈善籌款法令》（Uniform Charitable Fundraising Act）規管及監管。透過這項法例，當局向全國所有慈善籌款活動所涉及的*“慈善組織”*及*“籌款業務”*施加劃一的標準。[10]

29. 法令第2(1)條述明：

> “‘慈善組織’（charity）指爲慈善宗旨而成立的法團、非屬法團的組織或信託；……
>
> ‘籌款業務’（fundraising business）指，…… 符合以下說明的人或其他實體：
>
> (a) 非屬慈善組織，
>
> (b) 直接或間接爲慈善組織進行募捐，或管理、推動或促成慈善組織本身或他人代爲進行的募捐，
>
> (c) 提供(b)款所描述的服務以賺取酬金，及
>
> (d) 如屬個別人士的情況，則指非以慈善組織僱員身分行事的人或其他實體；……”

30. *“募捐”*（solicitation）一詞在第2(1)條中被界定爲：

> “(a) 直接或間接作出的捐獻請求，而此請求是述明或暗示捐獻會被慈善組織所用或用於慈善宗旨，或

[10] http://www.ulcc.ca/en/poam2/Uniform_Charitable_Fundraising_Act_BN_En.pdf，第 1 頁。

(b) 透過直接或間接出售貨品或服務而作出的捐獻請求，而此請求是述明或暗示買價會全數或部分被慈善組織所用或用於慈善宗旨；(‘募捐’)”。

31. 根據法令第 6 條，在某人家中親身以電話或以傳真進行的募捐，只能在一天的某些時段之內進行。第 7 條訂明，進行募捐者在接受捐獻之前，必須向募捐對象提供以下資料：

- 進行募捐的慈善組織的名稱
- 如果募捐是由某人透過電話或親身進行的，則須提供此人的姓名
- 籌款業務的名稱及所收取的酬金（如適用的話）
- 所適用的冷靜期的詳情，以及如何根據該條取回退款的指示。

32. 法令第 8 條訂有 *“冷靜期”*，捐獻者在冷靜期內可改變主意，要求全數退回捐獻，而該條亦列出各種不同情況的辦理退款手續。法令第9 條訂明必須向捐款加幣 10 元或以上者發出收據。

33. 法令第 35(1)條訂明，除非慈善組織與籌款業務之間已遵從法令第 36 條的規定而訂有籌款協議，否則慈善組織不得聘用籌款業務代其進行籌款或管理他人代爲進行的籌款。第 36 條列明籌款協議的各項規定：

“籌款協議須以書面作出，並須

(a) 列明雙方就建議進行的籌款所議定的一切事項，包括雙方的所有權利及責任；

(b) 述明下述兩者的估計款額：

(i) 將會收到的捐獻，及

(ii) 開支；

(c) 釐定籌款業務的酬金，並指明酬金的計算方法；

(d) 指明將會採用的募捐方法；

(e) 如募捐會涉及售賣貨品或服務，則描述有關貨品

或服務，並指明其售價；

(f) 說明捐款將會存入的慈善組織戶口。……”

34. 有一些情況是參與籌款的業務表示其部分銷售收益會撥歸慈善組織。根據法令，屬此類情況的業務會被視爲*“零售獎勵捐款人”*（retail incentive donor）。如零售獎勵捐款人有此表示，法令第37條訂明零售獎勵捐款人須遵守其所言明的條款，並須按該等條款而把相關貨品或服務的買價全數或部分捐給慈善組織，又或者把買價全數或部分用於所言明的慈善宗旨。

35. 法令第39條訂明，除非獲得慈善組織書面同意，否則零售獎勵捐款人不得表示自己是爲慈善組織籌款或部分銷售收益會撥歸慈善組織。

英格蘭與威爾斯

36. 在英格蘭與威爾斯，規管公開募捐的法定規定是由《1939年逐戶募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）及《1916年警察、工廠等（雜項條文）法令》（Police, Factories etc (Miscellaneous Provisions) Act 1916）訂定。此外，慈善事務委員會（Charity Commission，下稱“委員會”）亦就慈善組織的籌款活動發出了兩套指引說明。《CC8 – 慈善組織內部財務監管》（CC8 – Internal Financial Controls for Charities，下稱《CC8 指引》）[11]，就多種不同的財務活動，對慈善受託人提供內部財務監管方面的意見。《CC20 – 慈善組織與籌款活動》（CC20 – Charities and Fundraising，下稱《CC20 指引》），則就惠及慈善組織及其受益人的公開籌款活動，向慈善組織提供指引。《CC20 指引》也載有適用於籌款活動的慈善法相關資料，以及慈善組織在訂立籌款策略時所應遵循的一般原則。[12]

37. 就透過電話進行的籌款活動，《CC20 指引》述明：慈善組織應確保組織不會擅自致電已在電話拒聽系統（Telephone Preference System，下稱“TPS”）登記的電話用戶。（TPS 是英國的電話拒聽官方中央登記冊，電話用戶可在冊上登記，表明不會接聽不請自來的銷售或市場推廣電話。[13]）已在 TPS 登記的捐款人，如仍與慈善組織保持關係，並且同意讓慈善組織接觸他，則慈善組織可繼續致電這

---

11 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx.

12 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，A1 段。

13 http://www.mpsonline.org.uk/tps/

名捐款人。所有涉及錄取或記下個人資料的籌款活動，均須受保障資料的法律規管。慈善組織如採用當面籌款、網上籌款、直接郵寄、活動、廣播或電話籌款等方法籌款，並且處理例如姓名、聯絡資料、入帳或扣帳資料之類的個人資料，便應對《1998 年保障資料法令》（Data Protection Act 1998）有所認識並予以遵從.[14]

38. 至於郵寄給慈善組織的善款，《CC8 指引》給予慈善受託人的忠告[15]，是慈善組織應第一時間在兩名與慈善組織無關連的人在場之下開啓所收到的郵件。郵寄給慈善組織的支票及現金須即時予以記錄並存入銀行。《CC8 指引》也建議負責開啓郵件的員工應輪值工作，而未開啓的郵件也要確保安全。此外，慈善組織受託人應考慮是否需要實行其他監管措施，例如把捐款與過往所籌得者或之前數次募捐所得的收益作一比較。[16]

39. 如籌款是以公開募捐的方式進行，《CC8 指引》建議[17] 受託人須確保此類募捐是按照規管公開募捐的法定規定（列明於《1939 年逐戶募捐法令》及《1916 年警察、工廠等（雜項條文）法令》）而進行。委員會在《CC20 指引》中指出[18]，如在街頭或公眾地方爲慈善組織籌款或售賣物品，必須向相關的主管當局申領許可證或牌照。因此，慈善組織在展開公眾地方的籌款活動前應先徵詢相關的主管當局的意見。逐戶募捐，以及前往酒館、辦公室及工廠呼籲捐出金錢或財產或進行慈善義賣，必須申領牌照或取得領牌豁免，而這些活動是由《1939 年逐戶募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）、《1947 年逐戶募捐規例》及《1963 年逐戶募捐規例》（House-to-House Collections Regulations 1947 and 1963）的條文規管。[19] 委員會又在《CC8 指引》中建議，在進行公開募捐期間，捐款收集箱必須密封，獨立編號並予以記錄。固定的捐款收集箱應在募集人在場之下，定期開啓及點算箱中善款，募集人並應獲發給編有號碼的收據。募集所得的現金，應在不扣除開支的情況下，盡快由慈善組織存入銀行。[20]

40. 至於籌款活動及獲贊助的活動，委員會在《CC8 指引》中述明[21]： 舉行這些活動的慈善受託人應確保慈善組織能管控他人爲

---

14 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E4 段。
15 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx，C1 段。
16 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx，C1 段。
17 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx，C2 段。
18 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E6 段。
19 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E6 段。
20 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx，C2 段。
21 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx，C2 段。

其籌得的款項，以便慈善組織能全數收到從這些活動應得的善款。委員會又建議，載有籌款活動的總收入及所招致的全部開支的紀錄須予備存，在籌款活動中發售的票券必須預先編號，並且必須記錄所有獲發給票券作發售用途的人士的資料，包括記錄編配給每人的票券編號。

41. 關於社團所舉辦的獎券活動，《CC20 指引》述明[22]，如銷售獎券的價值超逾 20,000 英鎊，或與同一年內已舉辦的其他獎券活動中售出的獎券價值合計超逾 250,000 英鎊，則這項活動必須向博彩委員會（Gambling Commission）登記。銷售價值低於上述兩個款額的獎券，只須向當地的主管當局登記。

42. 如慈善組織在籌款活動中聘用*“職業籌款人”*（professional fund-raiser）或*“商業參與人”*（commercial participator）[23]，《CC20 指引》訂明[24]，此類人士所作出的*“募捐聲明”*（solicitation statement）必須向公眾提供某些資料。E7 段列明，有酬的籌款人，包括職業籌款人及商業參與人在內，必須述明：

“
- 各慈善組織所佔的受惠比率（如代爲籌款的慈善組織多於一個），或籌款所得的收益會如何分配給各個不同的慈善組織（如爲慈善宗旨而進行籌款）；
- 他們是否身爲慈善組織或相關公司的高級人員或僱員或該機構的受託人，以及是否以該身分出任募集人；及

---

22 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E5 段。

23 *“職業籌款人”*及*“商業參與人”*在《CC20 指引》A4 段中被界定，見下述網頁：http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx。兩詞的定義如下：
“職業籌款人指經營純粹或主要爲慈善宗旨而進行籌款的商業籌款業務的人，或指在有酬的情況下爲慈善組織募捐金錢或其他財產的任何其他人士，但以下各者除外：
- 任何慈善組織或‘相關公司’；
- 慈善組織或相關公司的任何高級人員或僱員；
- 以受託人身分行事的慈善受託人；
- 任何公開慈善籌款募集人，但發起人除外；
- 在電視或電台上募捐的人；
- 任何商業參與人；或
- 就某項籌款活動而獲付不多於 1,000 英鎊的人，或就未有指明的籌活動而每天獲付不多於 10 英鎊或每年獲付不多於 1,000 英鎊的人。

商業參與人並非籌款業務，而是參與某項推廣活動（例如宣傳或銷售活動）的商業業務，而在該項活動中，公眾已得知捐款會惠及慈善組織或作該用途。如商業參與人的活動全部均爲‘慈善宗旨’而進行，則商業參與人所須遵守的規管規定，與職業籌款人所須遵守者相同。”

24 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E7 段。

- 他們是在有酬的情況下，以高級人員、僱員或受託人的身分行事，或以募集人的身分行事。”

如慈善機構需使用商業參與人的服務，商業參與人必須示明：[25]

“• 哪個或哪些慈善組織可受惠於推廣活動；

- 如受惠於推廣活動的慈善組織多於一個，則必須示明各慈善組織所佔的受惠比率；及

- 出售貨品、服務或主辦推廣活動所得的收益有多少會撥歸有關的慈善組織，或因貨品或服務的售出或推廣活動的舉行而捐給慈善組織的捐款總額。”

愛爾蘭

43. 在 2009 年之前，規管愛爾蘭慈善籌款活動的法例只有 1961 年及 1973 年的《慈善法令》（Charities Acts 1961 and 1973）以及《1962 年街頭及逐戶募捐法令》（Street and House to House Collections Act 1962，下稱《1962 年法令》）。《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009，下稱《2009 年法令》）於 2009 年 2 月制定，現時與較早期所制定的監管法例並行不悖。《2009 年法令》的條文將會分階段實施。社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部（Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs）於 2010 年 6 月發出一份名爲《2009 年慈善法令主要特色》（*Principal Features of the Charities Act 2009*）[26] 的指引，述明：

> “《2009 年慈善法令》，連同 1961 年及 1973 年的《慈善法令》以及《1962 年街頭及逐戶募捐法令》，在訂立新法例條文的同時亦保留現有的慈善法例，並按需要而將該等法例更新，將會爲慈善組織提供一個新舊混合的規管框架。”[27]

44. 《1962 年法令》雖曾遭修訂，但有多項條文被保留下來。根據《1962 年法令》第 5 條，任何人如計劃在某區進行募捐，必須向該區的總警司申領募捐許可證。根據第 8 條，總警司所發出的募

---

25 http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx，E7 段。

26 http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf

27 http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf，第 1 頁第 1 段。

捐許可證可附帶多項條件，包括禁止在某些範圍或某些時間進行募捐，限制參與募捐的募集人數目，禁止參與募捐的募集人穿着奇裝異服、戴上面具或掩飾真面目，以及禁止募集人在車輛上進行募捐。總警司可根據《1962年法令》第12條撤銷募捐許可證。《1962年法令》第17條訂明，募集人在進行募捐時必須攜同募集人授權文件，並必須在愛爾蘭警隊人員要求查閱時將之交出供其查閱。

45. 至於《2009年法令》，據社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部發出的相關指引所述，法令是旨在*"制定條文改革涉及慈善組織的法律，以確保問責並防止慈善地位遭濫用和有人詐騙。法令也會加強公眾對慈善組織的信任和信心，而且會提升慈善界的透明度。"*[28] 指引列明進行改革的原因以及改革所會採用的慈善法現代化方法如下：

> "籌款是複雜之事，因爲當中包含了各式各樣的籌款方法，也牽涉到慈善界中各個不同的機構。關於募捐的主要法例是《1962年街頭及逐戶募捐法令》，而自該法令通過以來，籌款活動已有相當程度的演進。
>
> 該法令所建議採取的路向，是透過以下做法進行三管齊下的改革：
>
> (a) 令某些1962年的條文追上時代以反映募捐方法的變化，修訂'募捐'（collection）一詞本身的定義，並且特別爲近期出現的籌款方法，例如以直接扣帳或其他'捐款承諾'方式而進行的募捐，引入許可證機制；
>
> (b) 賦予慈善組織規管專員（Charities Regulator）必要的權力，以規定慈善組織必須就其籌款活動提供資料，例如是在註冊申請書及周年帳目和周年報表中提供該等資料；及
>
> (c) 實施經各方議定的關於籌款實際運作的良好實務守則，但同時仍讓部長保留後備權力，如上述做法證明無效，便可在諮詢有關主管當局後，就籌款的方式及進行訂立法定規例。

---

[28] http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf，第1頁第1段。

涉及經各方議定的良好實務守則的工作，在有關部門與慈善界攜手合作之下，已取得重大進展。”[29]

46. 《2009 年法令》對監管籌款活動的舊有機制的主要影響範圍似乎是：[30]

“以現金及非現金（例如直接扣帳、常設指示等）方式向公眾進行的慈善籌款活動，均須向愛爾蘭警方申領許可證，並且只有註冊慈善組織方能進行慈善籌款活動。

在公眾地方募捐須予遵守的標準規定是捐款收集箱必須密封，並且必須展示慈善組織的名稱及編號（規管專員有酌情權，可批准捐款收集箱的密封規定有例外情況，以利便紀念品售賣人進行找續）。

進行籌款的慈善組織須遵從非屬法定的《籌款活動原則聲明》（*Statement of Principles for Fundraising*）（可於 www.ictr.ie 取覽），並且一俟各套具體的《籌款活動良好實務守則》(*Codes of Good Practice for Fundraising*) 制訂，也須予以遵從。”[31]

47. 《2009 年法令》第 93 條爲 *“募捐”*（collection）一詞提供了一個新定義。該條述明：

“‘募捐’指在任何公眾地方或以逐戶到訪形式或在公眾地方兼且以逐戶到訪形式向公眾進行或試圖進行的金錢募捐，目的在於令某項（實際、指稱或暗示的）宗旨受益，不論該項宗旨是否屬慈善性質，亦不論有否爲如此募得的金錢——

(a) 付出任何代價，或

(b) 交換或提出交換任何徽章、紋章或其他紀念品，

---

29 http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf，第 7-8 頁第 7 段。

30 見 Wheel 所發出的題爲“《2009 年慈善法令》”的資料便覽：http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf
據 http://www.wheel.ie/about 所提供的資料顯示，“Wheel 是一個屬支援和代表性質的團體，作用是把愛爾蘭社會大眾與全國的志願機構和慈善組織連結起來。Wheel 成立於 1999 年，現已演變爲社區和志願機構的資源中心及論壇。”

31 http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf，第 2.3 段。

但不包括獲豁免活動、行乞或收取施捨……。”

48. 第 93 條又爲 *“金錢”* 及 *“非現金募捐”* 兩詞引入新的定義。透過 2009 年的改革，一些往昔在《1962 年法令》之下未爲人知的新募捐方法（例如直接扣帳及常設指示），現已明文納入法律，並且在用於慈善籌款活動之時受到規管和控制。

49. 正如我們之前所指出，新改革也會涵蓋非屬法定的實務守則的使用。爲配合新改革，有關方面已發出了《籌款活動指導原則聲明》（*Statement Of Guiding Principles For Fundraising*）。[32] 這份文件是由慈善籌款人與捐款人共同擬定，[33] 據稱是旨在 *“與現時所有慈善組織的運作法律框架互補不足，並在此基礎上求取進步”*，以及 *“希望透過提供一套統攝一切的原則以及一些如何處理和組織籌款活動的指引，可以超越最起碼的法例規定而向前邁進。”*[34]

新西蘭

50. 新西蘭規管慈善組織的主要法例是包含於《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）之內。正如我們在本諮詢文件的前部分所見，新西蘭如同英格蘭一樣，也設有慈善事務委員會以備存慈善組織註冊紀錄冊。雖然英格蘭已進一步訂立了多套詳細的守則，可以左右如何進行慈善籌款活動，但新西蘭尚未採取此做法。

51. 透過電話募捐及網上募捐而進行的籌款活動，卻是由《2005 年法令》第39 條規管。該條述明，如果代某慈善實體行事的募集人請求他人提供資金，游說他人捐款，發售彩票或獎券，或透過電話或互聯網呼籲他人捐款，該名募集人有責任在公眾提出要求時透露該實體的註冊號碼。

---

32 見愛爾蘭慈善稅研究有限公司（Charities Tax Research Ltd）, *Statement Of Guiding Principles For Fundraising*（2008 年 2 月），見以下網頁：
http://www.ictr.ie/files/R2.%20Guiding%20Principles%20of%20Fundraising%20-%20Feb%202008.pdf

33 同上，第 9 頁。

34 同上，第 9 頁。

蘇格蘭

52. 在蘇格蘭，慈善籌款活動所受到的規管，是由《2005 年慈善及受託人投資(蘇格蘭)法令》(Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下稱《2005 年法令》)第 81 至 92 條訂明。[35]

53. *"公開慈善募捐"*(Public benevolent collection)[36] 是由《2005 年法令》第 85 條規管。根據法令第85(1)條，如慈善募捐未經地方主管當局根據法令第 86 條批准而在其管轄之下的地方舉行，主辦人即屬犯罪。在批准進行慈善募捐時，地方主管當局可根據《2005 年法令》第 86(5)條附加某些條件。這些條件可以是關於募捐的日期、時間或頻密程度，募捐可在哪兒舉行，募捐如何進行，募集人對識別名牌的使用，以及捐款收集箱、其他容器及任何其他可用於收集捐款的物品的形式。

54. 規管 *"職業籌款人"*(professional fundraiser)及 *"商業參與人"*(commercial participator)在籌款活動中的行爲(包括 *"慈善捐獻"*(benevolent contribution)[37] 一詞的定義)的條文，載於《2005 年法令》第79 至 81 條。[38]

55. 根據《2005 年法令》第82 條，未獲授權的籌款活動是受到禁止的。根據此條，司法行政官(sheriff)(等同區域法院法官)如信納一名進行籌款以惠及某慈善組織的人正採用該慈善團體所反對的籌款方法，該人並非爲該慈善團體籌款的適當人選，以及該人表

---

35 關於這些規管措施的有用討論，請參閱"蘇格蘭慈善組織的規管"(Charity Regulation in Scotland)，見以下網頁：
http://iascl.talkbank.org/media/documents/OSCR-Charity-Regulation-in-Scotland-Overview.pdf

36 第 84(2)條把"*公開慈善募捐*"一詞界定如下：向公眾募捐善款或要求公眾認捐(不論公眾是否以捐款或認捐作爲所得貨品或服務的代價)，以惠及慈善團體或體現善心、慈善或仁愛宗旨；而募捐是(a)在公眾地方進行，或(b)透過到訪兩間或以上的房舍或商業處所而進行的。

37 《2005 年法令》第 79(1)條把 *"慈善捐獻"*一詞界定如下：就商業參與人或其他人所作的某項陳述而言，是指(a)下述兩者的全數或部分：(i)別人爲該人所出售或供應的物品或服務而付出的代價，(ii)該人所主辦的推廣活動的任何收益(上述代價除外)；(b)該人就出售或供應該等物品或服務而以捐款形式捐出的款項。

38 《2005 年法令》第 79(1)條把 *"職業籌款人"*界定爲(a)經營籌款業務的人(慈善團體或與慈善團體有關的公司除外)，(b)任何其他爲酬賞而募捐金錢或其他財產的人，此人進行募捐是爲了惠及慈善團體或體現善心、慈善或仁愛宗旨，但募捐並不是在(a)段所指的人舉辦籌款活動期間進行。

第 79(1)條把 *"商業參與人"*界定爲符合以下說明的人：(a)爲牟利而經營非屬籌款業務的業務，但(b)在經營該項業務期間卻進行一項推廣活動，並且在該項活動進行期間，表示慈善捐獻會(i)惠及某個或多個指定的慈善團體或作該用途，或(ii)用於善心、慈善或仁愛宗旨。

示會向該慈善團體作出慈善捐獻，但該慈善團體卻不願與該次籌款活動拉上關係，即可對人發出禁令（禁制令）。

新加坡

56. 在新加坡，慈善團體所進行的籌款活動是由《慈善法令》（Charities Act）規管。法令第 33 至 38 條（載於第 VII 部）爲慈善團體籌款活動的監管訂定條文，而對籌款呼籲的規管，則由法令第 39 至 40 條（載於第 VIII 部）規定。

57. 對這些法例上的監管措施起補充作用者，是慈善理事會（Charity Council）於 2011 年發出的《慈善團體與公益機構監管準則》（*Code of Governance For Charities and Institutions of a Public Character*，下稱《準則》）[39] 所列明的指導原則。2011 年的版本修訂了最初的 2007 年版本，其宗旨如下：

> "提高慈善團體效率：透過與有效的慈善團體分享監管和管理經驗，提高一個慈善團體本身的效率；
>
> 爲董事部成員提供指導：目的在於幫助董事部成員執行他們身爲受託人（受委爲慈善團體利益採取行動的代表）的任務；
>
> 加強公眾對慈善團體信心：制定良好監管標準，讓慈善團體努力追求，以加強公眾對慈善團體的信心。"[40]

《準則》修訂後的指導原則，適用性取決於慈善團體的規模。[41]《準則》有別於管治慈善界的法例條文，並非旨在強制慈善界遵從。《準則》的序言述明：

> "慈善團體的規模大小不一、活動範圍和具體情況也各有不同。準則中的指導原則，未必全都適用於每個慈善團體。但所有慈善團體都必須詳細閱讀整份準則

---

39 http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130.

40 http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130，第 5 頁。

41 每年總收入少於5萬元的慈善團體須遵循基本I級的分級指導原則，每年總收入介於5萬至1000萬元之間的慈善團體須遵循基本II級的分級指導原則。每年總收入1000萬元或以上的大型慈善團體，則須遵循基本II級和強化級的指導原則。（註中所述款額均指坡元）。見以下網頁：
http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130，第6頁。

並採取必要的措施來改善他們的監管方式。”[42]

58. 法令第 VII 部特別提到兩類爲慈善團體進行籌款的人，他們分別是職業籌款人[43] 及商業參與人。[44] 在第 VII 部中，當局向這些在籌款活動中代慈善團體行事或以慈善團體名義行事的人施加各種不同的規定。這些起管控作用的條文，是旨在讓公眾及有關的慈善團體可以更清楚了解這些籌款專業人員在籌款活動中所擔當的角色，以及在籌款活動中籌得的善款會如何運用和分發。

59. 根據法令第34(1)條，除非職業籌款人已與某慈善團體訂有協議而所訂明的各項規定亦已獲遵行，否則職業籌款人不得募捐金錢或其他財產以惠及該慈善團體。法令第 34(2)條也同樣訂明，除非商業參與人已與某慈善團體訂有協議，訂明慈善捐獻會惠及該慈善團體或作該用途，而且所訂明的各項規定亦已獲遵行，否則商業參與人不得表示情況如此。就特定籌款呼籲而施加於職業籌款人的報告條文，載於法令第35 條。

60. *“籌款呼籲”*（fund-raising appeal）一詞的定義見於法令第39(1)條。該條述明：

> “‘籌款呼籲’指
>
> (a) 向任何公眾成員作出（不論是以明示抑或隱含方式作出）的捐贈金錢或其他財產（不論是否作爲代價而捐出）的呼籲，而作此呼籲是與一項表示募捐的全部或部分收益會用於善心、慈善或仁愛宗旨的陳述相關；或
>
> (b) 向任何公眾成員收取任何金錢或其他財產（不論是否作爲代價而收取），而該等金錢或財產是全部或部分捐贈用於善心、慈善或仁愛宗旨。”

61. 至於慈善團體在籌款活動中理應符合的行爲準則，《準則》訂明：*“慈善團體應該確保其籌款活動既透明又符合道德標準，同時在所籌得的款項將用在什麼地方、如何使用及何時使用方*

---

42 6ttp://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130，第 6 頁。

43 法令第 33(1)條把 *“職業籌款人”* 界定爲(a)經營籌款業務的人（慈善團體除外），(b)任何其他爲酬賞而募捐金錢或其他財產以惠及慈善團體的人（基於第(2)或(3)款而被排除者除外），而此人並不是在(a)段所指的人舉辦籌款活動期間進行募捐。

44 法令第 33(1)條訂明 *“商業參與人”* 就某慈善團體而言，指爲牟利而經營非屬籌款業務的業務的人，但此人在經營該項業務期間卻進行一項推廣活動，並且在該項活動進行期間，表示慈善捐獻會惠及該慈善團體或作該用途。

面向捐贈者負責。此外，慈善團體在聘用第三方籌款者時應該小心謹慎。"[45] 《準則》又訂明，在進行籌款活動時，慈善團體應該確保其籌款活動能維護其清廉和透明度。[46]

62. 在涉及基本 II 級和強化級的指導原則中，慈善團體在所籌得的款項將用在什麼地方、如何使用及何時使用方面，須遵循關於向捐贈者負責的其他籌款活動慣例。正如上文所指出，慈善團體在聘用第三方籌款者時也應小心謹慎。該等指導原則述明：

"(a) 慈善團體應該確保發給捐贈者準確與合乎職業道德的資料，包括關於慈善團體本身、善款用途、數額和所涉及的稅務等。

(b) 所籌集的一切款項都應該正確記錄、盡速存入銀行和進賬。

(c) 慈善團體應該尊重捐贈者的個人隱秘，在沒有事先獲得捐贈者允准，不得透露其身份或與他人分享其隱秘資料。"[47]

63. 慈善團體也要遵循以下的指導原則：

"(a) 慈善團體在聘用第三方籌款者時應該小心謹慎，注意考慮公眾對聘用第三方籌款者的看法。

聘用第三方籌款者的原因和費用都應該由董事部批准並讓可能捐款者知道。

(b) 整體而言，按籌得的款項數目付費給第三方籌款者的做法是不受鼓勵的。籌款目標應該按慈善團體的需要而定，並讓捐款者知道。"[48]

---

45 新加坡慈善理事會，《慈善團體與公益機構監管準則》（2011），見以下網頁：http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130, 見 BI-3, BII-7 及 E8 頁。

46 同上。

47 新加坡慈善理事會，《慈善團體與公益機構監管準則》（2011），見以下網頁：http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130, 見 BII-7 及 E8 頁。

48 同上。

南非

64. 在南非，*“非牟利機構”*（nonprofit organisations）受下述法令及守則所規管：《1997 年非牟利機構法令》（Nonprofit Organisations Act 1997，下稱《1997 年法令》）以及根據《1997 年法令》第 6(1)(b)(i)條發出的《南非非牟利機構良好實務守則》（*Codes of Good Practice for South African Non-profit Organisations*，下稱《守則》）。[49]

65. 《守則》B 部訂明如何規管和監管非牟利機構的籌款活動。根據該部，非牟利機構和涉及非牟利機構籌款工作的人士所得到的忠告，是應該遵從《守則》所述明的*“倫理價值”*。[50] 這些訂明的倫理價值包括：[51]

- 誠實
- 誠信
- 信守承諾
- 忠誠／忠心
- 公平
- 關懷他人
- 尊重他人
- 保持透明度
- 以負責的態度履行公民責任
- 追求卓越
- 問責
- 保持公眾信任。

66. 至於與非牟利機構訂有合約並代其籌款以賺取佣金或聘用費（或兩者兼備）形式的酬金的*“職業籌款人”*，《守則》述明，由於公眾預期非牟利機構人員的行爲可以作爲榜樣，職業籌款人在進行籌款工作時，理應*“……不僅僅是稱職地做好這份工作，而是在態度和行事方面有更高的水平。”*[52]

---

49 http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

50 《守則》第 21-23 頁，見以下網頁：http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

51 《守則》第 17-18 頁，見以下網頁：http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

52 《守則》第 22 頁，見以下網頁：http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

67. 至於親自進行籌款的非牟利機構，《守則》述明[53]，籌款工作應由機構的行政總裁、管理組織所委任的籌款委員會及某些全職或兼職人員（如有者）進行。《守則》強調，任何參與非牟利機構所舉辦或他人代其舉辦的籌款活動的人或機構，均應符合*"以傳統個人道德標準爲本的機構水平和專業水平。"*[54]《守則》又列明多項其他責任，這些責任是非牟利機構本身的籌款人以及爲非牟利機構工作或代表非牟利機構而工作的外聘籌款人所須履行的。[55]

68. 如非牟利機構聘用外聘籌款人或職業籌款人，以收取所籌得款項的某個百分比或一筆聘用費的形式來爲機構或代機構進行籌款活動，《守則》建議[56]非牟利機構與職業籌款人之間應訂立詳細合約。合約應清楚述明雙方的責任及收入目標。在籌款過程中或會招致的開支，例如行政費或交通費，以及此等費用應如何管控，也應在合約中清楚述明。合約應訂明雙方可以定期檢討籌款進度。

---

53 《守則》第 22 頁，見以下網頁：
http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

54 《守則》第 23 頁，見以下網頁：.
http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

55 《守則》第 23-24 頁，見以下網頁：
http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

56 《守則》第 25 頁，見以下網頁：
http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf.

附件 7

其他司法管轄區關於慈善組織及稅務的法律

澳大利亞

1. 在澳大利亞，慈善組織可根據《1997 年入息稅評估法令》（Income Tax Assessment Act 1997，下稱（《1997 年法令》）獲豁免入息稅。《1997 年法令》第 50-A 分部列明各類可獲豁免入息稅的實體。慈善組織是《1997 年法令》第 50-5 條所指的*“獲豁免實體”*之一。

2. 在《1997 年法令》第 50-5 條第 1.1 項中，慈善組織被列明爲可就其一般入息及法例訂明的入息獲豁免入息稅的實體。《1997 年法令》第 50-1 條的註 1 訂明，慈善組織可獲豁免入息稅的一般入息及法例訂明的入息，稱爲*“獲豁免入息”*[1]。

3. 《1997 年法令》第 50-5 條訂明，慈善組織要取得免稅資格，必須符合《1997 年法令》第 50-50 及 50-52 條所列明的多項特別條件。

4. 《1997 年法令》第 50-50 條列明各項特別條件如下：

> “第 1.1 或 1.2 項所涵蓋的實體，除非符合下列條件，否則不獲豁免入息稅：
>
> (a) 在澳大利亞實質存在，並因此而主要在澳大利亞招致其開支和追求其目標；或

---

[1] *“獲豁免入息”*一詞，在《1997 年入息評估法令》第 6-20 條中被界定，意思如下：

“(1) 一般入息或法例訂明的入息，如被本法令或另一英聯邦法例的條文訂明爲可獲豁免入息稅者，即爲獲豁免入息。關於獲豁免入息的條文簡表，見第 11-5、11-10 及 11-15 條。

(2) 一般入息如被本法令（明示或暗示）排除於應評稅入息的範圍之外，即亦屬獲豁免入息。

(3) 法例訂明的入息則相反，只在被本法令一項非屬本部的條文或另一英聯邦法例的條文訂明爲可獲豁免入息稅的情況下方爲獲豁免入息。

(4) 一般入息或法例訂明的入息，如屬無須評稅且非豁免的入息，便不是獲豁免入息。

註： 在計算稅收損失時，無須評稅且非豁免的入息款額不在計算之列。”

(b) 是符合第 30-15 條列表第 1 項所載說明及規定的組織；或

(c) 是處於澳大利亞以外地方的訂明組織，並獲其所在國家豁免入息稅；或

(d) 是在澳大利亞實質存在的訂明組織，但主要在澳大利亞以外地方招致其開支和追求其目標。”

5. 慈善組織所須符合方可獲得免稅的其他特別條件，在《1997 年法令》第 50-52 條中訂明：

“(1) 第 1.1、1.5、1.5A、1.5B 或 4.1 項所涵蓋的實體，除非已根據第 50-B 分部獲批註爲豁免入息稅，否則不獲豁免入息稅。

註：實體除非也符合其他條件，否則不會獲豁免入息稅：（就第 1.1 項所涵蓋的實體而言）見第 50-50 條，（就第 1.5 項所涵蓋的實體而言）見第 50-57 條，（就第 4.1 項所涵蓋的實體而言）見第 50-60 條。

(3) 雖然本分部的所有其他各條均另有規定，但本條仍具效力。

註：意謂某實體如既歸入第 1.1、1.5、1.5A、1.5B 或 4.1 項以外的項目亦歸入上述其中一個項目，則除非已根據第 50-B 分部獲批註爲豁免入息稅，並且符合第 50-50、50-57、50-60 及 50-72 條中適用者所訂明的規定，否則不獲豁免入息稅。”

6. 正如上文所指出，《1997 年法令》第 50-52(1)條訂明，慈善組織除非已根據《1997 年法令》第 50-B 分部獲批註爲豁免入息稅，否則不獲豁免入息稅。屬第 50-B 分部範圍的條文，有第 50-100、50-105 及 50-110 條。

7. 第 50-100 條訂明，慈善組織只在已獲批註的情況下方獲豁免入息稅。第 50-105 條訂明，如某實體屬以下情況，專員必須批註該實體爲豁免入息稅：

“(a) 有資格獲批註爲豁免入息稅；及

(b) 已按照《1953 年稅務管理法令》（Taxation

Administration Act 1953)附表 1 第 426 部申請該批註。”

8. 《1997 年法令》第 50-110 條訂明慈善組織所須符合方有資格獲批註爲豁免入息稅的規定。第 50-110 條訂明：

“一般規則

(1) 實體如符合本條的所有相關規定，即有資格獲批註爲豁免入息稅。

哪些實體有資格獲得批註？

(2) 要有此資格，實體必須是第 50-5 條列表第 1.1、1.5、1.5A 或 1.5B 項所涵蓋的實體，或是第 50-20 條列表第 4.1 項所涵蓋的實體。

須備有澳大利亞商業登記號碼的規定

(3) 要有此資格，實體必須備有*澳大利亞商業登記號碼。

(4) 不過，就下述信託而言：

(a) 歸入第 50-5 條列表第 1.5 項者（因歸入第 50-80(1)(d)條之故）；或

(b) 歸入第 50-5 條列表第 1.5A 項者（因歸入第 50-80(1)(c)條之故）；

要有此資格，第 50-80(1)(a)條所述的現有信託必須備有*澳大利亞商業登記號碼。

須符合特別條件的規定

(5) 要有此資格：

(a) 實體必須符合第 50-5 條列表第 1.1、1.5、1.5A 及 1.5B 項以及第 50-20 條列表第 4.1 項(視乎何者適用)的‘特別條件’一欄所指的適用條件；或

(b) 必須符合以下兩項條件：

(i) 實體（如歸入第 50-5 條列表第 1.1 項者）必須未有以慈善組織的名義進行任何活動，或（如歸入該列表第 1.5、1.5A 或 1.5B 項者）未有爲公益慈善宗旨而進行任何活動；

(ii) 必須有合理理由相信實體會符合第 50-5 條列表第 1.1、1.5、1.5A 或 1.5B 項（視乎何者適用）的‘特別條件’一欄所指的適用條件；或

(c) 如實體是歸入第 50-20 條列表第 4.1 項並且未有作出任何分發，則必須有合理理由相信實體會符合第 50-72 條的規定。

(6) 爲免生疑問，第 50-52 條所列明的條件（規定實體須根據本分部獲得批註），就第(5)款而言並非適用的條件。”

加拿大

9. 在加拿大，根據《入息稅法令》（Income Tax Act）只有註冊慈善組織才有資格獲豁免入息稅。由於有此規定，慈善組織有否註冊，是決定爲公益而成立的機構可有資格獲豁免入息稅的重要因素。

10. 法令第 127.2(2)條訂明，法令第 149(1)條(e)至(y)段其中任何一段所描述的人有資格獲豁免入息稅。第 127.2(2)條訂明：

“(2) 凡納稅人在某個課稅年度內的整段期間屬 第 149(1)條(e)至(y)段其中任何一段所描述的人，而他在根據本部提交其本人該年度的入息申報表時一併提交一份載有訂明資料的訂明表格，則須當作已在該申報表提交之日，就其本人根據本部須於該年度繳付的稅項而言，繳付一筆相等於他在該年度可享有的購入股份稅項抵免之數的款項。”

11. 因此，在加拿大只有註冊慈善組織才可獲豁免入息稅，而非註冊慈善組織及其他非牟利機構則無此豁免，這是因爲法令第

149(1)(f)條只訂明*“註冊慈善組織”*一詞。*“註冊慈善組織”*在法令第 248(1)條中被界定，意指：

“(a) 第 149.1 條第（1）款所指的駐於加拿大並且是在加拿大設立或成立的慈善組織、私人基金或公共基金，或

(b) (a) 段所描述的組織或基金的分支、分會、教區、會眾或其他分部，而它們是駐於加拿大並於加拿大設立或成立，而且是以本身名義收取捐款的，

這些組織、私人基金或公共基金已以訂明表格向部長申請註冊，而在當其時是以慈善組織、私人基金或公共基金的形式註冊的；……。”

12. 法令第 149.1(1)條所賦予*“善慈組織”*的涵義如下：

“…… 符合以下說明的組織，不論有否成立爲法團，

(a) 其全部資源均用於組織本身所進行的慈善活動，

(b) 其入息中並無任何部分須付給組織的任何所有人、成員、股份持有人、受託人或財產授予人以使其個人得益，或須以其他方式供他們取用以使其個人得益，

(c) 其董事、受託人、高級人員或相類人員有 50%以上是基於各自獨立利益而交往，並且是以此方式與每一名其他董事、受託人、高級人員或相類人員交往，及

(d) 該組織已依據本條第（6.3）款或《入息稅法令》（1952 年加拿大經修訂法規第 148 章）第 110 條第（8.1）或（8.2）款被指定爲私人基金或公共基金，或已於 1984 年 2 月 15 日後申請根據該法令第 110(8)(c)段或第 248(1)款中‘註冊慈善組織’的定義進行註冊，而該組織的資本未有多於 50%曾被某人或一群並非基於各自獨立利益而交往的人以付款或其他形式投放於該組織；就此段而言，提述某人或某群人不包括提述管轄加拿大某

州或某省市的女皇陛下，亦不包括提述另一非屬私人基金的註冊慈善組織或第 149(1)條(l)段所指述的任何會社、社團或組織。”

英格蘭與威爾斯

13. 在英格蘭與威爾斯，慈善組織可就其所得的入息及利潤獲得稅項豁免及寬免，有關規定是由《1988 年入息稅及公司稅法令》（Income and Corporation Taxes Act 1988，下稱《1988 年法令》）訂明。《1988 年法令》第 505(1)條處理稅項豁免事宜，而第 505(2)及(3)條則處理稅項寬免事宜。除上述條文外，慈善組織亦可根據《1992 年應課稅收益徵稅法令》（Taxation of Chargeable Gains Act 1992）第 256 條獲豁免資產收益稅。

14. 慈善組織根據《1988 年入息稅及公司稅法令》可就其入息及利潤所獲得的豁免及寬免，涵蓋多種不同的經濟收益，包括土地、業務、利息、年金、股息、年金份額等等。關於慈善組織的稅項豁免，《1988 年法令》第 505(1)條述明：

“(1) 除下文第（2）及（3）款另有訂明外，以下各項豁免須因應向委員會提出的有關申請而批給——

(a) 根據《2009 年公司稅法令》（Corporation Tax Act 2009）第 3 及 4 部，就得自土地（不論位於聯合王國抑或其他地方）的產權、權益或權利的租金或其他收入所產生的利潤或收益而批給的稅項豁免，但該等利潤或收益必須——

(i) 來自歸屬於某人作慈善用途的產權、權益或權利所得的租金或其他收入；及

(ii) 只作慈善用途；

(aa) 根據《2009 年公司稅法令》第 3 及 4 部或根據《2005 年入息稅(營業及其他收入)法令》（Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005）第 2 及 3 部，就《2006 年金融法令》（Finance Act 2006）第 121 條（房地產投資信託基金：分發）適用的分發而批給的稅項豁免，但該等分發必須——

(i) 來自歸屬於某人作慈善用途的股份；及

(ii) 只作慈善用途；

(b) ……;

(c) 以下各項稅項豁免——

(i) ……，

(ii) 根據《2009 年公司稅法令》第 229 條（涉及借貸關係的非營業利潤）而批給者，

(iizza) 根據《2009 年公司稅法令》第 9A 部（公司分發）而批給者，

(iiza) 根據該法令第 10 部第 5 章（來自非認可單位信託基金的分發）而批給者，

(iizb) 根據該部第 7 章（只根據該部課稅的每年付款）而批給者，

(iic) 根據《2009 年公司稅法令》第 8 部就無形固定資產的非營業收益而批給者，

而有關的入息構成慈善公司的部分入息，或按照國會法令所訂立的規則或規例或按照會章、判令、信託契據或遺囑只可作慈善用途，並且僅以有關的入息只作慈善用途為限；

(d) 就屬於受託人名下的股票的公共稅收股息而批給的稅項豁免，而該等股息只可用於修葺以下建築物並且只作該用途——

(i) 任何大教堂、書院、教堂或小教堂，或

(ii) 任何只作神聖崇拜之用的建築物；

(e) 根據《2009 年公司稅法令》第 3 部就某慈善公司（不論位於聯合王國抑或其他地方）經營業務所得的利潤而批給的稅項豁免，但該等利潤必須只用於該慈善公司的宗旨，並且符合以下其中一種情況——

(i) 上述業務是在該慈善公司實際落實其主要宗旨期間經營；或

(ii) 與上述業務有關的工作主要由該慈善公司的受益人執行；

(f) 根據附表 D 就某慈善公司自某項獎券活動累積所得的利潤而批給的稅項豁免，但該等利潤必須只用於該慈善公司的宗旨，而且——

(i) 根據《2005 年博彩法令》（Gambling Act 2005）附表 11 第 1 或 4 部，該項獎券活動是該法令所指的獲豁免獎券活動；

(ii) 該項獎券活動是按照該法令第 5 部所指的獎券活動營辦牌照而推廣的；或

(iii) 該項獎券活動是按照《1985 年投注、博彩、獎券及娛樂活動(北愛爾蘭)令》(Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985) 第 133 或 135 條而推廣和進行的。”

15. 第 505(1B)條述明：

“就第(1)(e)款而言——

(a) 如慈善公司經營某項業務是部分爲了實際落實其主要宗旨而部分則不然，每一部分便須視爲獨立的業務（支出與收入亦因此須作合理分攤），及

(b) 如該項業務的相關工作是部分而非主要由受益人執行，則上述工作中由受益人執行的部分與餘下的部分，須視爲各自獨立的業務（支出與收入亦因此須作合理分攤）。”

第 505(2)條述明：

“符合以下說明的付款——

(a) 由慈善公司向另一慈善組織收取；及

(b) 並非以金錢或金錢等值作爲十足代價而支付；及

(c) 若非本款有所規定即無須徵收公司稅；及

(d) 若非本款有所規定即非屬憑藉上文第（1）款的條文可（在提出申請時）獲稅項寬免類別的付款；

須根據收入應課公司稅的規定而徵收公司稅，但可根據上文第(1)(c)款獲得稅項寬免，猶如它是每年付款一樣。”

第 505(4)條述明：

“如慈善公司於某段會計期內招致（或被視爲招致）非屬慈善性質的開支，則相等於該筆非屬慈善性質開支的可獲免稅入息及收益，不會獲得免稅。”

愛爾蘭

16. 在愛爾蘭，除訂明的條件另有規定外，慈善組織或慈善信託所收取的入息、利潤或收益，可獲豁免徵收各種不同類別的稅項。因此，認可慈善組織可獲豁免多種稅項，例如*“入息稅”*、*“資產增添稅”*、*“資產收益稅”*、*“公司稅”*、*“因捐贈資產予慈善組織而須繳的稅項”*、*“股息預扣稅”*、*“存款利息保留稅”*及*“印花稅”*等等。

17. 關於*“入息”*方面的徵稅，《1997 年稅項綜合法令》（Taxes Consolidation Act 1997，下稱《1997 年法令》）第207 條訂明，已收取並且只作慈善用途的入息可獲豁免入息稅。《1997 年法令》第207(1)條豁免慈善組織繳付根據《1997 年法令》中相關附表而徵收的入息稅。《1997 年法令》第207(1)條訂明：

“(1) 以下稅項可獲豁免——

(a) 就根據附表 D 而須就屬於醫院、公立學校或貧民所或歸屬受託人作慈善用途的財產的租金及利潤徵收的入息稅，但僅以該等租金及利潤只是作慈善用途爲限；

(b) 以下各項須徵收的入息稅——

(i) 根據附表 C 而須就利息、年金、股息或股息份額徵收者，

(ii) 根據附表 D 而須就年息或其他每年付款徵收者，及

(iii) 根據附表 F 而須就任何分發徵收者，而該分發構成某個或某項純粹爲慈善宗旨而成立的團體或信託的部分入息，或按照法規所訂立的規則或規例或按照會章、判令、信託契據或遺囑只可作慈善用途，並且僅以該分發只是作慈善用途爲限；

(c) 根據附表 C 而須就某些利息、年金、股息或年金份額徵收者，而該等利息、年金、股息或年金份額是屬於受託人名下，並且只用於修葺大教堂、書院、教堂或小教堂或任何只作神聖崇拜之用的建築物，但僅以該等利息、年金、股息或年金份額是用於上述用途爲限。”

18. 《1997 年法令》第 208 條訂明，慈善組織來自土地及業務的*“入息”*可獲稅項豁免。*“慈善組織”*一詞在《1997 年法令》第 208(1)條有限定，是指*“任何純粹爲慈善宗旨而成立的團體或信託”*。慈善組織可就其來自土地及業務的入息而獲稅項豁免的規定，是由《1997 年法令》第 208(2)條訂明：

“(2) 以下稅項可獲豁免——

(a) 憑藉第 18(2)條而須在附表 D 情況 I(b)下徵收的入息稅，而須如此課稅的有關利潤或收益是來自慈善組織擁有及佔用的土地、物業單位或可繼承產；

(b) 根據附表 D 而須就慈善組織經營業務所得的利潤徵收的入息稅，但該等利潤必須只用於慈善組織的宗旨，並且符合以下其中一種情況——

(i) 上述業務是在慈善組織實際落實其主要宗旨期間經營；或

(ii) 與上述業務有關的工作主要是由慈善組織的受益人執行。”

19. 在愛爾蘭，某人如收到饋贈或繼承財產便須繳付資產增添稅。不過，根據《2003年資產增添稅綜合法令》（Capital Acquisitions Tax Consolidation Act 2003），下稱《1997年法令》），慈善組織可獲豁免該稅。《2003年法令》第76條訂明，某人如收到饋贈或繼承財產*"作公共或慈善用途"*，可獲豁免徵稅。《2003年法令》第76(2)條訂明如下：

> "(2) 如專員信納爲公共或慈善用途而收取的饋贈或繼承的財產已用於或將會用於按照國家法律屬於公共或慈善性質的用途，則該饋贈或財產可獲免稅，在計算稅款時不會計算在內。"

20. 根據《1999年印花稅綜合法令》（Stamp Duties Consolidation Act 1999），慈善組織可獲豁免印花稅。該法令第82(1)條訂明：

> "(1) 任何土地轉易、轉移或租賃，若是與純粹爲慈善宗旨而立的團體或如此成立的信託的受託人在本國或北愛爾蘭爲慈善宗旨而作出或議定將會作出，則無須徵收印花稅。"

21. 慈善組織所得入息、利潤或收益可獲的其他稅項豁免，包括根據《1997年法令》第690條豁免資產收益稅、根據《1997年法令》第79條豁免公司稅、根據《1997年法令》第611條豁免因捐贈資產予慈善組織而須繳的稅項，以及根據《1997年法令》第266條豁免存款利息保留稅。

新西蘭

22. 在新西蘭，慈善組織可獲豁免入息稅，有關條文載於《2007年入息稅法令》（Income Tax Act 2007，下稱《2007年法令》）C部。該部訂明，慈善組織經營業務或進行屬生意性質的活動所得的入息可獲豁免入息稅。此外，來自慈善遺贈的入息亦可根據《2007年法令》獲得免稅。不過，根據《2007年法令》，只有註冊慈善組織方可獲豁免入息稅。《2007年法令》C部CW 41至43條分別處理*"非營業入息"*、*"營業入息"*及來自慈善遺贈的入息。

23. 《2007年法令》CW 34條爲慈善組織可獲豁免入息稅的各類*"非營業入息"*訂定條文。《2007年法令》CW 41(1)條指明各類獲豁免的入息，該條的條文述明：

"(1) 以下爲獲豁免的入息：

(a) 以慈善爲宗旨的信託的受託人所得的入息；

(b) 純粹爲慈善宗旨而成立和維持的社團或機構所得的入息，而該社團或機構並非爲個人的私人金錢利潤而持續運作。"

24. 不過，根據上文 CW 41(1)條批給的豁免，只適用於慈善組織的*"非營業入息"*，而慈善組織的營業入息卻未能根據此條獲得豁免。這規定由《2007 年法令》CW 41(3)條訂明，該條述明：

"(2) 本條不適用於屬第(1)款所述類別的信託、社團或機構經營業務所得的入息，亦不適用於他人代該信託、社團或機構或爲令其得益而經營業務所得的入息。"

25. 《2007 年法令》CW 41(1)條所訂明的入息稅豁免，亦不適用於議會管控機構的入息。《2007 年法令》第 CW 41(4)條訂明如下：

"(3) 本條不適用於——

(a) 議會管控機構（以慈善活動形式營運醫院的議會管控機構除外）所得的入息；

(b) 地方主管當局自議會管控機構（以慈善活動形式代地方主管當局營運醫院的議會管控機構除外）所得的入息。"

26. 正如本部分開首所言，只有註冊慈善組織方可獲豁免入息稅。《2007 年法令》CW 41 條訂明，未有根據《2005 年慈善組織法令》註冊的受託人、社團或機構，會被摒除於《2007 年法令》CW 41(1)條所訂明的入息稅豁免範圍之外。這項規定由 CW 41(2)條訂明如下所述：

"(2) 如在產生某筆入息之時，有關的信託受託人、社團或機構並非課稅慈善組織，則本條不適用於該筆入息。"

"課稅慈善組織"（tax charity）在 CW 41(5) 條中被界定爲：

"(a) 根據《2005 年慈善組織法令》註冊爲慈善實體的信託受託人、社團或機構；

(b) 符合以下說明的信託受託人、社團或機構（實體）——

(i) 於 2008 年 7 月 1 日之前已開始採取合理步驟以籌備根據《2005 年慈善組織法令》申請註冊爲慈善實體；及

(ii) 有意完成第(i)節所描述的籌備申請程序；及

(iii) 未獲專員通知該實體並非課稅慈善組織；

(c) 非駐新西蘭並於新西蘭境外落實其慈善宗旨的信託受託人、社團或機構，而且在未能根據《2005 年慈善組織法令》註冊爲慈善實體的情況下獲專員認可爲課稅慈善組織者。"

27. 《2007 年法令》又訂明慈善組織的 *"營業入息"* 可獲豁免入息稅。《2007 年法令》CW 42(1) 條指明各類獲豁免的營業入息，其條款如下：

"(1) 屬 CW 41(1) 條所述類別的信託、社團或機構經營業務直接或間接所得的入息，或他人代該信託、社團、機構或爲令其得益而經營業務直接或間接所得的入息，如符合以下情況，即爲獲豁免的入息——

(a) 該信託、社團或機構是在新西蘭落實其慈善宗旨；及

(b) 該信託的受託人、該社團或該機構，在上述入息產生之時是課稅慈善組織；及

(c) 對業務有某程度控制的人全都無法把營業所得的款項用於或轉爲令自己得益或受惠……。"

28. 不過，上文 CW 42(1)條所訂明的入息稅豁免不適用於議會管控機構的入息。《2007 年法令》CW 42(2)條訂明：

"(2) 本條不適用於——

(a) 議會管控機構（以慈善活動形式營運醫院的議會管控機構除外）所得的入息；

(b) 地方主管當局自議會管控機構（以慈善活動形式代地方主管當局營運醫院的議會管控機構除外）所得的入息。"

29. 《2007年法令》CW 43條訂明，來自慈善遺贈的入息亦可獲豁免入息稅。CW 43(1)條訂明，來自留給信託、社團或機構的遺產的入息可獲豁免入息稅。《2007年法令》CW 43(1)條訂明：

"(1) 死者遺囑執行人或遺產管理人所得的入息，如經考慮包括以下各項的所有相關事宜是符合第(2)及(3)款所訂規定，即爲獲豁免的入息——

(a) 死者遺囑的條款，包括年金受益人、受遺贈人及其他受益人的權利；及

(b) 該遺產所負債項和法律責任及其他須清付之數的性質及範圍，以及它們可能對可供分派給受益人的入息和資產造成的影響；及

(c) 受益人在該遺產的入息和資產中所佔的份額及潛在份額。"

上文 CW 43(1)條所提及的第(2)及(3)款所訂規定是：

"(2) 第一項規定是該筆入息須來自或可歸因於留給屬 CW 41(1)條所述類別的信託、社團或機構的遺產的資產。"

"(3) 第二項規定是該筆入息，如是來自該類信託、社團或機構，或是來自其所經營的業務，或是來自他人代其或爲使其得益而經營的業務，即爲 CW 41 或 CW 42 條所訂的獲豁免入息。"

30. 《2007年法令》CW 43(4)條訂明，爲批予慈善遺贈入息稅豁免，慈善遺贈無須爲課稅慈善組織，直至緊隨死者去世的入息年度之後的入息年度終結爲止。CW 43(4)至(6)條與考慮是否給予來自慈善遺贈的入息免稅有關。該等條文述明：

"(4) 來自死者的遺囑執行人或遺產管理人的入息，如是在由死者去世之日起計直至緊隨死者去世的入息年度之後的入息年度終結爲止的該段期間之內產生的，不會僅因信託受託人、社團或機構並非課稅慈善組織而無法根據本條獲豁免入息。

(5) 就第(4)款而言，CW 41 及 CW 42 條所訂的信託受託人、社團或機構必須爲課稅慈善組織的規定，在爲施行本條而適用 CW 41 及 CW 42 條時必須不予理會，直至緊隨死者去世的入息年度之後的入息年度終結爲止。

(6) 在緊隨死者去世的入息年度之後的入息年度終結後才產生的入息，如在產生之時信託受託人、社團或機構並非課稅慈善組織，本條並不適用。"

31. 一般來說，贈予慈善組織及某些團體的饋贈可獲豁免入息稅。《1968 年遺產稅及饋贈稅法令》（Estate and Gift Duties Act 1968）第 73(2)條指明多種不構成應課稅饋贈的饋贈。歸於此類的各式饋贈數目相當多，例子包括有爲施行《1993 年古蹟法令》（Historic Places Act 1993）而贈予新西蘭古蹟信託（New Zealand Historic Places Trust）的饋贈、代表王室贈予內政部長或爲公益而贈予圖書館、博物館或其他公共機構的受保護新西蘭物品（定義見《1975 年受保護物品法令》（Protected Objects Act 1975）），以及爲施行《1992 年新西蘭國家博物館法令》（Museum of New Zealand Te Papa Tongarewa Act 1992）而贈予新西蘭國家博物館委員會（Museum of New Zealand Te Papa Tongarewa Board）的饋贈。

32. 該項《1968 年法令》第 73(1)條訂明，贈予慈善組織及某些團體的饋贈一般可獲豁免入息稅。根據此條，設立慈善信託或成立純粹以慈善爲宗旨的社團或機構的饋贈，或用以援助這些信託、社團或機構的饋贈，不構成應課稅饋贈。第 73(1)條訂明：

"(1) 設立慈善信託或成立純粹以慈善爲宗旨的社團或機構的饋贈，或用以援助這些信託、社團或機構的饋贈，如在作出之時這些社團、機構或信託受託人是《2007 年入息稅法令》CW 41(5)條所界定的課稅慈善組織，即不構成應課稅饋贈。"

蘇格蘭

33. 《2007年入息稅法令》（Income Tax Act 2007，下稱《2007年法令》）第10部第518(2)條訂明，慈善信託的某些入息可獲豁免徵收入息稅。《2007年法令》第524至537條訂有條文，爲慈善信託的各類可獲豁免徵收入息稅的入息作出規定。*"慈善信託"*的定義見《2007年法令》第519條，是指純粹爲慈善宗旨而成立的信託。

34. 《2007年法令》第524條訂明，慈善信託經營*"慈善業務"*所得的利潤可獲免稅。《2007年法令》第524(1)條訂明，如符合第524(3)及(4)條所指明的條件A及B，第524(2)條所述的入息在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。第524(2)條訂明，該條所述的入息在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。第524(2)條述明該等入息爲：

"(a) 慈善信託經營業務所得的利潤，

(b) 某些根據《2005年入息稅（營業及其他收入）法令》（ITTOIA 2005，下稱《2005年ITTOIA法令》）[2]第228條被視爲慈善信託經營業務所得的經調整入息的款項，及

(c) 來自慈善信託所經營的業務的停業後收入，而慈善信託的受託人是已收到或有權收取該數的。"

35. 《2007年法令》第524(3)及(4)條分別界定條件A及條件B如下：

"(3) 條件A——

(a) 就某項業務的利潤而言，該等利潤是該項業務屬慈善業務的課稅年度的利潤，

(b) 就一筆被視爲經調整入息的款項而言，有關的業務在該筆款項所產生的課稅年度是慈善業務，及

(c) 就停業後的收入而言，有關業務在其停業的課稅年度是慈善業務。

---

[2] 根據《2007年入息稅法令》第1017條，"ITTOIA 2005"指"Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005 (c. 5)"。

(4) 條件 B 是該等利潤或該筆款項或停業後收入（視屬何情況而定）只用於慈善信託的宗旨。

(5) 就第(3)款而言，《2005 年 ITTOIA 法令》第 232(1)及(2)、235 及 236 條適用（如調整所得入息視作產生的話），如同它們就該法令第 2 部第 17 章而言適用一樣。”

36. 上文所提到的*“慈善業務”*一詞，定義見《2007 年法令》第 525 條，是指慈善信託在某課稅年度所經營的業務，而在該課稅年度的整段評稅基期內，該項業務是在慈善信託落實其主要宗旨的過程中經營，又或者與該項業務有關的工作主要是由慈善信託的受益人執行。《2007 年法令》第 525(2)條指明，如業務只是部分用以落實慈善信託的主要宗旨，而部分則另作他用，則每一部分會被視爲獨立的業務。同樣地，根據《2007 年法令》第525(3)條，若然業務的相關工作是部分而非主要由受益人執行，則業務的相關工作中由受益人執行的部分與餘下的部分，會被視爲各自獨立的業務。

37. 《2007 年法令》第 526 條訂明，慈善信託經營*“小型業務”*所得利潤可獲免稅。根據《2007 年法令》第526(1)條，如符合《2007 年法令》第 526(4)及(5)條所訂明的條件，《2007 年法令》第 526(2)條所指明的入息在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。《2007 年法令》第526(2)條所指明的入息如下：

“(2) 第(1)款所指的入息是

(a) 慈善信託經營業務所得的利潤，

(b) 某些根據《2005 年 ITTOIA 法令》第228 條被視爲慈善信託經營業務所得的經調整入息的款項，及

(c) 來自慈善信託所經營的業務的停業後收入，而慈善信託的受託人是已收到或有權收取該收入的。”

38. 《2007 年法令》第526(1)條所述的條件A及條件B，《2007 年法令》第526(4)及(5)條訂明其內容如下：

“(4) 條件A——

(a) 就某項業務的利潤而言，該等利潤是下述課稅年度的利潤：就該課稅年度而言，第528 條指明的

條件（即關於營業及其他雜項收入資源的條件）已予符合，

(b) 就一筆被視爲經調整入息的款項而言，該筆入息是在上述課稅年度產生，及

(c) 就停業後的收入而言，該收入是在上述課稅年度收到的。

(5) 條件 B 是該等利潤或該等款項或停業後的收入（視屬何情況而言）只是用於慈善信託的宗旨。”

39. 根據《2007 年法令》第 529 條，慈善信託 *“籌款活動”* 所得的利潤亦可獲免稅。《2007 年法令》第529(1)條訂明，慈善信託經營業務所得的利潤如來自豁免增值稅的活動，則在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。不過，如要適用第529(1)條，該等利潤必須只是用於慈善信託的宗旨。《2007 年法令》第 529(3)條訂明，如慈善信託爲某項活動提供物品及服務可獲豁免《1994 年增值稅法令》（Value Added Tax Act 1994）附表 9 組別 12 下的增值稅，該項活動便是豁免增值稅的活動。慈善組織及其他合資格團體所舉行的籌款活動屬於此類活動。

40. 根據《2007 年法令》第530 條，*“獎券活動”* 所得的利潤可獲免稅。《2007 年法令》第530(1)條訂明，如符合條件 A 及條件 B，來自獎券活動而累算歸於慈善信託的利潤，在計算慈善信託的收入總額時不會計算在內。條件A及條件B是由第530(2)及(3)條訂明，其內容如下：

“(2) 條件A是

(a) 獎券活動是《2005 年博彩法令》附表 11 第 1 或 4 部所指的獲豁免獎券活動，

(ab) 獎券活動是按照該法令第 5 部所指的獎券活動營辦牌照而推廣的，或

(b) 獎券活動是按照《1985 年投注、博彩、獎券及娛樂活動（北愛爾蘭）令》（法定文書 1985/1204（北愛爾蘭第 11 號）第 133 或 135 條而推廣和進行的。”

41. 根據《2007 年法令》第 531 條，慈善信託所收到的 *“財產入息”* 可獲免稅。《2007 年法令》第 531(1)條訂明，基於《2005 年 ITTOIA 法令》第 261 條而須根據該法令第 2 部徵收入息稅的營業收入，如來自某項產業、土地權益或土地利益的租金或其他收入，而該項產業、權益或權利所歸屬的人，是以信託形式代慈善信託持有或爲慈善宗旨而持有該項產業、權益或權利的，則在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。同樣地，《2007 年法令》第 531(2)條訂明，根據《2005 年 ITTOIA 法令》第 3 部須徵收入息稅的財產收入，如來自某項產業、土地權益或土地利益，而該項產業、權益或利益所歸屬的人，是以信託形式代慈善信託持有或爲慈善宗旨而持有該項產業、權益或權利的，則在計算入息總額時不會計算在內。《2007 年法令》第 531(3)條訂明，《2007 年法令》第 531(1)至 (2A)條僅在財產收入只是作慈善用途的情況下適用。

42. 根據《2007 年法令》第 532 條，慈善信託的 *“積蓄及投資收入”* 可獲免稅。《2007 年法令》第 532(1)條訂明，第(2)款所述的入息，如是慈善信託的入息，又或者根據法令、法庭判決、會章、信託契據或遺囑只可作慈善用途，則在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。《2007 年法令》第 532(2)條訂明：

> “(2) 第(1)款所指的入息是 ——
>
> (a) 利息，
>
> (b) 駐聯合王國公司的股息或其他分發，
>
> (c) 非駐聯合王國公司的股息，
>
> (d) 根據所投購的人壽年金計劃而獲付的年金，
>
> (e) 賣出大幅度折讓的證券所得的利潤，或
>
> (f) 爲施行《2005 年 ITTOIA 法令》第 4 部第 10 章（來自非認可單位信託的分發）而視爲該法令第 547 條適用的計劃（非認可單位信託計劃）的單位持有人所收取的入息。”

不過，《2007 年法令》第 532(4)條訂明，上文所述的第(1)款僅在入息只是作慈善用途的情況下適用。

43. 《2007 年法令》第 533(1)條訂明，歸於受託人名下的 *“以公共收入支付的證券股息”*，如只可用於並且確實只用於修葺大教

堂、書院、教堂或小教堂或只作神聖崇拜之用的建築物，則在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。第533(2)條把*“以公共收入支付的股息”*界定爲來自證券而以公共收入撥付的入息，或來自聯合王國以外國家的政府或公共或地方主管當局所發行或他人代其發行的證券的入息。

44. 《2007年法令》第534條訂明*“存款交易”*可獲免稅。《2007年法令》第534(1)條訂明，慈善信託因出售獲豁免存款權利而取得的利潤或收益，在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。《2007年法令》第534(4)條把*“獲豁免存款權利”*界定爲：

> “(a) 連利息或不連利息收取發行合資格債務證券的現有條款所註明或按照該等條款而釐定的本金的權利，而按照該等條款，發行無存款證明的合資格債務證券單位相當於發行存款證，
>
> (b) 連利息或不連利息收取存款證所註明的本金的權利，及
>
> (c) 因存放款項而可在無存款證明的情況下收取本金的權利。”

不過，若要適用第534(1)條，該等利潤或收益必須只可作慈善用途。

45. 《2007年法令》第535條訂明，*“離岸收入收益”*可獲豁免。《2007年法令》第535(1)條訂明，累算歸於慈善信託的離岸收入收益，在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內。不過，若要適用第535(1)條，該等收益必須只可作慈善用途並且已作該用途。

46. 《2007年法令》第536條訂明某些*“雜項收入”*可獲豁免。《2007年法令》第536(1)條訂明，如第(3)款所述的入息屬以下情況，則在計算慈善信託的入息總額時不會計算在內——

> “(a) 屬於慈善信託的入息，或
>
> (b) 根據法令、法庭判決、會章、信託契據或遺囑只可作慈善用途。”

《2007年法令》第536(3)條所述的入息如下：

"(a) 來自知識產權的特許權使用費及其他入息但非屬《2005年 ITTOIA法令》第2部第2章(營業收入等)範圍內者，

(b) 來自相關電訊權利的入息，但此入息不是屬於《2005年 ITTOIA法令》第2部第2章(營業收入等)範圍內的入息，

(c) 根據《2005年 ITTOIA法令》第5部第7章徵稅的每年付款，及

(d) 相關的外地分發。"

《2007年法令》第536(2)條訂明，如上述入息只作慈善用途則第536(1)條適用。

47. 《2007年法令》第537條訂明，來自*"管理中的遺產"*的入息可獲豁免。《2007年法令》第537(1)條訂明，如須就來自遺產的入息繳付入息稅的人是慈善信託的受託人，則在計算慈善信託的入息總額時，來自遺產的入息不會計算在內。不過，如來自遺產的入息只是用於慈善信託的宗旨，則《2007年法令》第537(1)條適用。

新加坡

48. 在新加坡，並非所有慈善團體均可獲豁免所得稅。根據《所得稅法令》(Income Tax Act)(第134章)第13(1)(zm)條，只有註冊慈善團體或獲豁免註冊的慈善團體才可獲豁免所得稅。

49. 《所得稅法令》(第134章)第13(1)(zm)條訂明，*"根據《慈善團體法令》(Charities Act)(第37章)註冊或獲豁免註冊的慈善團體所得的入息"*可獲免稅。

50. 因此，要有資格獲豁免所得稅，機構必須先註冊爲*"慈善團體"*，而《慈善團體法令》(第37章)第2(1)條把此詞界定爲：

> "爲慈善宗旨而成立的機構(不論是否爲法團)，而該機構須受行使慈善團體司法管轄權的高等法院管控。"

51. 上文所提到的 *"慈善宗旨"* 一詞，《慈善團體法令》（第37章）第2(1)條把它界定爲 *"按照新加坡法律純粹屬慈善性質的宗旨。"* 根據這個定義，機構如以本身是慈善機構爲理由而要求豁免所得稅，它的宗旨就必須是根據新加坡法律 *"純粹"* 屬慈善性質，而僅僅 *"非屬慈善性質的宗旨"*，看來是會令免稅的要求落空。

52. 正如上文所指出，新加坡的慈善團體只在已註冊的情況下才可獲豁免所得稅。《慈善團體法令》（第37章）第5(6)(a)條爲慈善團體的註冊事宜訂有條文。根據此條，既未註冊亦未獲豁免註冊的慈善團體，其慈善受託人須在團體成立後三個月內或慈善總監所容許的更長期限內，申請爲團體進行註冊。

53. 新加坡的慈善團體也可獲豁免物業稅。《物業稅法令》（Property Tax Act）（第254章）第6(6)(c)條訂明，純粹作慈善用途的建築物或其部分可獲豁免繳付物業稅。

南非

54. 在南非，根據《1962年入息稅法令》（Income Tax Act 1962，下稱《1962年法令》）第10條，*"公益機構"* 可獲豁免普通稅。[3] 不過，機構或團體必須先符合多項條件才可成爲公益機構，而這些條件是由《1962年法令》第30條訂明，本部分下文會作探討。

55. 根據《1962年法令》第30(1)條，公益機構被界定爲符合以下說明的機構：

(a) 根據《公司法令》（Companies Act）第21條組成的公司，或在南非成立爲法團、組成或成立的信託或團體；在南非以外的國家成立爲法團、組成或成立的公司、團體或信託的南非境內分支，而該分支在該另一國家可獲豁免入息稅；

(b) 機構的唯一或主要宗旨是進行一項或多項 *"公益活動"*，而：

"(i) 所有該等活動均以非牟利的方式進行並且旨在利他或行善；

[3] 《1962年入息稅法令》第5(1)條把 *"普通稅"* 界定爲：就《1962年法令》而言，指 *"入息稅"*。

(ii) 除了支付合理薪酬予機構的受信人或僱員外，該等活動無意直接或間接推動該名受信人或僱員的經濟私利。”

56. *“公益活動”*一詞在《1962 年法令》第30(1)(a)及(b)條中被界定，意指：

“(a) 附表 9 第 I 部所列明的活動；及

(b) 部長經考慮公眾的需要、利益及福祉後，不時藉憲報公告而訂定爲屬慈善性質的任何其他活動。”

57. 《1962 年法令》第10(1)條訂明普通稅可獲豁免，並且訂明各種可獲免稅的不同情況，而《1962 年法令》第 10(1)(cN)條則特別訂明公眾機構可獲豁免普通稅。該條的內容如下：

“(1) 以下項目可獲豁免普通稅……

(cN) 公益機構的經局長[4] 按照第 30(3)條而批准的收入及應計項目，而該等收入及應計項目必須來自——

(i) 業務或營業活動以外的途徑；或

(ii) 符合以下說明的業務或營業活動——

(aa) 該業務或活動——

(A) 是第30 條中‘公益機構’定義(b)段所構思的公益機構唯一或主要宗旨的組成部分並且與之直接相關；

(B) 經營該業務或進行該活動主要純爲收回成本；及

(C) 不會造成與應課稅實體之間的不公平競爭；

(bb) 如該業務或活動屬非經常性質，並且主要是在無償、志願性質的協助下進行；

[4] 《1962 年法令》第 1 條把 *“局長”*界定爲南非稅務局局長。

(cc) 如該業務或活動是部長經考慮以下各項因素而藉憲報公告批准——

(A) 該業務或活動的範圍及慈善性質；

(B) 該業務或活動與公益機構的唯一或主要宗旨的直接關連及相互關係；

(C) 該業務或活動的獲利能力；及

(D) 經營該業務或進行該活動的公益機構取得免稅地位所可能造成的經濟扭曲程度；或

(dd) (aa)、(bb)或(cc)項所適用者以外的業務或活動，並且不超逾以下兩數中款額較高者——

(i) 該公益機構在有關評稅年度的收入及應計項目總額的百分之五；或

(ii) 150 000 蘭特。”

58. 正如上文所指出，根據第10(1)(cN)條，公益機構的收入及應計項目，必須經局長按照《1962 年法令》第30(3)條而批准方可獲豁免普通稅。第30(3)條訂明多項與公益機構的管理及運作有關的條件。《1962 年法令》第30(3)(b)(i)及(ii)條的作用，是防止公益機構的管理由一人獨攬，並且防止公益機構的款項遭到濫用。第30(3)(b)(i)及(ii)條訂明如下：

“(i) 規定最少須由三名無關連的人肩負該機構的受信責任，而他們當中無人可直接或間接操控涉及該機構的決策權力：但本節的條文不適用於依據於 2003 年 12 月 31 日或之前去世的人的遺囑而成立的信託；

(ii) 禁止把機構的款項直接或間接分發給任何人（在進行公益活動過程中作出的分發除外），並規定機構的款項只可用於機構的成立宗旨。”

附件 8

其他司法管轄區關於
近似原則的法律

1. 雖然香港所適用的近似原則是衍生自普通法並以普通法爲依歸，但各個不同司法管轄區已把近似原則的適用範圍擴闊並將之編纂爲成文法則。在第 11 章中，我們已仔細研究過英格蘭與威爾斯所採用的法定模式，而下文會討論多個其他司法管轄區所採用的模式，作爲說明法定近似原則機制的實例。

澳大利亞

新南威爾斯

2. 在新南威爾斯，《1993 年慈善信託法令》（Charitable Trusts Act 1993，下稱《1993 年法令》）第 11 條訂明，如情況適用，受託人有責任確保信託財產可按近似原則而運用。第11 條述明：

> "如情況許可並且規定信託財產或其任何部分須按近似原則而運用，則慈善信託會向受託人施加責任，要求受託人採取步驟，令信託財產或其任何部分善用於慈善宗旨，以確保信託財產或其任何部分可如此運用。"

3. 不過，《1993 年法令》第 9 條卻把信託財產可按近似原則而運用的情況擴闊。《1993 年法令》第9(1)條訂明，如慈善信託的原有宗旨已*"無法再提供適合而又有效的方法來運用信託財產"*，便也可適用近似原則。重要的是必須留意一點，就是第9 條未有訂明信託財產可按近似原則而運用的所有情況。第 9 條只是擴闊這些情況，以涵蓋《1993 年法令》第9(1) 條所指明的情況，而第9(1)條述明：

> "(1) 可更改慈善信託的原有宗旨以便信託財產或其任何部分可按近似原則而運用的情況，包括下述情況：考慮到慈善信託本身的精神，原有宗旨自訂立已來，整體或部分已無法再提供合適而又有效的方法來運用信託財產。

(2) 如信託財產或其任何部分的用途已通過某個計劃或其他方式而被更改或受到規管，則本條中提述慈善信託的原有宗旨之處，須解釋爲提述當其時適用於信託財產的宗旨。”

4. 正如第 11 章開端所言，如要使近似原則適用，捐贈者在信託成立之初必須有 *“一般慈善意願”*。若然在財產授予書或遺囑中無法找到此意願，法庭便無權准許信託財產用於另一項與信託明文所訂宗旨近似的宗旨。《1993 年法令》第10 條訂明，要使近似原則適用，捐贈者這個一般慈善意願是必不可少的：

“(1) 信託財產除非是在一般慈善意願之下捐出，否則不得按近似原則而運用，本部對這項規定沒有影響。

(2) 不過，除非成立慈善信託的文書證明情況相反，否則須作出有一般慈善意願的推定。”

昆士蘭

5. 在昆士蘭，近似原則可適用於信託財產的情況是由《1973 年信託法令》（Trusts Act 1973）第105 條訂明，第105 條訂明：

“(1) 除第(2)款另有訂明外，可更改慈善信託的原有宗旨以便捐贈的財產或其部分可按近似原則而運用的情況如下——

(a) 原有宗旨，整體或部分——

(i) 已盡可能落實；或

(ii) 無法落實；或

(iii) 無法按照所發出的指示及該項信託本身的精神而落實；

(b) 對於憑藉該項信託可供動用的財產，原有宗旨訂明只能動用其中部分；

(c) 憑藉該項信託而可供動用的財產，以及可用於相類宗旨的其他財產，併合起來可以更有效地運用，而爲此，考慮到該項信託本身

的精神，這些財產可以適當地用於共同宗旨；

(d) 原有宗旨是參照某個範疇而訂立，這個範疇當時歸於另一項宗旨之下但現時已非如此，又或者是以某類人士爲對象或參照某個範疇而訂立，但這類人士或這個範疇基於某種原因已不再合適，或考慮到該項信託本身的精神，執行該項信託已不再切合實際；

(e) 原有宗旨，自訂立以來，整體或部分——

(i) 已通過其他方法得以充分滿足其需要；或

(ii) 由於對社會無用或有害，或由於其他原因，在法律上已不再屬於慈善性質；或

(iii) 考慮到該項信託本身的精神，已完全無法再提供合適而又有效的方法，運用憑藉該項信託而可供動用的財產。

(2) 第(1)款不影響某些必須先符合然後捐贈作慈善之用的財產才可按近似原則而運用的條件，但如該等條件是原有宗旨不得落實，則屬例外。

(3) 如所捐贈的財產的用途已通過某個計劃或其他方式而被更改或受到規管，則第(1)及(2)款中提述信託的原有宗旨之處，須解釋爲提述當其時適用於所捐贈的財產的宗旨。”

南澳大利亞

6. 在南澳大利亞，《1936年受託人法令》（Trustee Act 1936，下稱《1936年法令》）第69B條訂明，信託財產的用途可通過信託更改計劃而更改。該條列出各種可以更改信託財產的用途的情況。第69B條述明：

“(1) 財產依照慈善信託而必須或獲准選用的用途，可在以下任何一種情況之下由根據本條而批准的計劃（信託更改計劃）更改：

(a) 原來用途，整體或部分——

(i) 已盡可能落實；或

(ii) 無法落實，或無法按照所發出的指示及有關饋贈本身的精神而落實；或

(b) 原來用途訂明只能動用部分信託財產；或

(c) 信託財產一旦與其他可作相類用途的財產併合並且共同管理，便可更有效地予以運用；或

(d) 考慮到——

(i) 信託財產的價值；或

(ii) 信託成立以來的情況變化；或

(iii) 任何其他有關因素，

按照原來用途而運用信託財產並不合理地切實可行；或

(e) 原來用途，整體或部分——

(i) 已通過其他方法得以充分滿足其需要；或

(ii) 已不再是慈善用途；或

(iii) 已無法再提供合適而又有效的方法來運用信託財產。”

7. 上文第69B(1)條所提到的*“原來用途”*一詞，在《1936年法令》第69B(2)條中被界定，包括了信託財產所須作的用途已被某個計劃更改或規管的情況。

8. 根據《1936年法令》第69B(3)條，如信託財產的價值不超逾300,000澳元或規例所訂明的另一上限，信託更改計劃可由最高法院或司法部長批准。最高法院或司法部長在以*“有關主管當局”*的身分考慮受託人所提出的信託更改計劃申請時，須考慮以下各項列明於《1936年法令》第69B(6)條的因素：

"(6) 如有關主管當局在有申請根據本條提出時，信納信託更改計劃所建議作出的信託條款更改 ——

(a) 在合理地切實可行的範圍內，是符合信託本身的精神；及

(b) 按該宗個案的情況來說有充分理由支持，

有關主管當局即可批准信託更改計劃，而若然相關的信託文書或聲明的條文與該項更改有不一致之處，則以經批准的計劃爲準。"

塔斯曼尼亞

9. 在塔斯曼尼亞，慈善信託的宗旨更改是由《1994 年信託更改法令》（Variation of Trust Act 1994，下稱《1994 年法令》）第5(2)及(3)條訂明。這些條文述明：

"(2) 如要整體或部分落實爲慈善而設的信託的原有宗旨已變得不可能、不切實可行或不適宜，便可提出申請要求通過根據本部批准的計劃而更改該等宗旨。

(3) 在不限制第(2)款的一般性的原則下，信託更改的申請可在以下情況提出：

(a) 如原有宗旨，整體或部分 ——

(i) 已盡可能落實；或

(ii) 完全無法落實，或無法按照所發出的指示及有關饋贈本身的精神而落實；

(b) 如原有宗旨訂明只能動用部分信託財產；

(c) 如信託財產一旦與其他可用於相類宗旨的財產併合並且共同管理，便可更有效地予以運用；

(d) 如考慮到以下各項素，按照原有宗旨而運用信託財產並不合理地切實可行 ——

(i) 信託財產的價值；或

(ii) 情況的變化；或

(iii) 任何其他有關因素；

(e) 如原有宗旨，整體或部分——

(i) 已通過其他方法得以充分滿足其需要；或

(ii) 已不再是慈善宗旨；或

(iii) 已無法再提供合適而又有效的方法來運用信託財產。”

10. 《1994年法令》第5(4)條訂明，如規定一般慈善意願是更改慈善信託宗旨的必要條件，則這項規定不會受第5條的條文影響。

維多利亞

11. 在維多利亞，可按近似原則運用信託財產的情況是由《1978年慈善法令》（Charities Act 1978，下稱《1978年法令》）第2條訂明。該條訂明：

“(1) 除第(2)款另有訂明外，可更改慈善饋贈的原來用途以便捐贈的財產或其部分可按近似原則而運用的情況如下——

(a) 原來用途，整體或部分——

(i) 已盡可能落實；或

(ii) 無法落實，或無法按照所發出的指示及該項饋贈本身的精神而落實；或

(b) 對於憑藉該項饋贈可供動用的財產，原來用途訂明只能動用其中部分；或

(c) 憑藉該項饋贈而可供動用的財產，以及可用於相類用途的其他財產，併合起來可以更有效地運用，而爲此，考慮到該項饋贈本身的精神，這些財產可以適當地用於共同用途；或

(d) 原來用途是參照某個範疇而訂立，這個範疇當時歸於另一項用途之下但現時已非如此，又或者是以某類人士爲對象或參照某個範疇而訂立，但這類人士或這個範疇基於某種原因已不再合適，或考慮到該項饋贈本身的精神，執行該項饋贈已不再切合實際；或

(e) 原來用途，自訂立以來，整體或部分——

(i) 已通過其他方法得以充分滿足其需要；或

(ii) 由於對社會無用或有害，或由於其他原因，在法律上已不再屬於慈善性質；或

(iii) 考慮到該項饋贈本身的精神，已完全無法再提供合適而又有效的方法，使用憑藉該項饋贈而可供動用的財產。

(2) 第(1)款不影響某些必須先符合然後捐贈作慈善之用的財產才可按近似原則而運用的條件，但如該等條件是原來用途不得落實，則屬例外。

(3) 如所捐贈的財產的用途已通過某個計劃、某項法令或其他方式或根據某項法令而被更改或受到規管，則本條中提述饋贈的原來用途之處，須解釋爲提述當其時適用於所捐贈的財產的用途。”

12. 在某些個案中捐贈者可能身分不明。當款項是來自街頭募捐時這種情況便會發生。此外，捐贈者也可能會放棄要求退還財產或其餘下部分的權利。《第 1978 年法令》第 3 條爲此等情況訂明條文如下：

“(1) 爲指定的慈善宗旨而捐出的財產，如由符合以下說明的捐贈者捐出，在該等宗旨落空時須按近似原則運用，猶如財產是在一般慈善意願之下捐出——

(a) 在合理的啓事刊登及合理的查訊作出後，仍然身分不明或未能尋獲；或

(b) 已簽立一份卸棄書，放棄要求退還相關財產

的權利。

(2) 就本條而言，如財產是由以下類別的收益組成，則（在無須刊登啓事或作出查訊的情況下)財產須不可推翻地推定爲由身分不明的捐贈者捐出——

(a) 經由收集箱或其他未有特別區分個別饋贈的收集方法收集所得的現金收益；或

(b) 任何獎券、比賽、娛樂活動、售賣或相類籌款活動所得的收益，但容許從捐贈的財產中扣除提供獎品或作出售或其他用途的物品以進行上述活動所需的費用。

(3) 凡法庭認爲情況如下，即可藉命令指示非屬第(2)款範圍之內的財產，須就本款而言（在無須刊登啓事或作出查訊的情況下）當作由身分不明的捐贈者捐出——

(a) 經考慮可能退還給捐贈者的款額，爲了退還有關財產而招致開支並不合理；或

(b) 經考慮有關饋贈的性質、情況及款額，以及有關饋贈作出後已流逝的時間，捐贈者預期有關財產會退還給他並不合理。

(4) 凡財產憑藉本條按近似原則而運用，捐贈者須當作在作出饋贈之時已完全放棄其權益；但如財產是當作由身分不明或無法尋獲的捐贈者所捐出而運用，並且不是憑藉第(2)或(3)款而如此運用，則——

(a) 近似原則機制須指明該財產的總款額；及

(b) 如該款額的任何部分的捐贈者在近似原則機制訂立之日起計 12 個月內提出申索，向動用財產的慈善機構追討一筆相等於該款額之數（須扣除慈善受託人在該日之後就涉及捐贈者的饋贈的申索而確當地招致的開支）；及

(c) 近似原則機制可包含一些指示，示明爲滿足任何該等申索而應訂立的條文。”

13. 《1978 年法令》第3(5)條訂明，如 *“財產用於慈善宗旨會有困難，因而令財產或財產中未能按近似原則運用的部分可退還給捐贈者”*，則慈善宗旨須當作 *“落空”*。

14. 《1978 年法令》第3(6)條擴闊了 *“捐贈者”* 及 *“財產”* 兩詞的定義，不囿限於原捐贈者及原來捐贈予信託的財產。第3(6)條訂明，*“……除非文意另有所指，否則提述捐贈者亦包括透過原捐贈者或在原捐贈者之下提出申索的人，而提述捐贈的財產，則包括當其時原來捐贈的財產或其衍生的財產。”*

西澳大利亞

15. 在西澳大利亞，以信託形式爲某項慈善宗旨而持有的財產，可在《1962 年慈善信託法令》（Charitable Trusts Act 1962，下稱《1962 年法令》）第 7 條所列明的情況下，爲其他慈善宗旨而予以動用。第 7 條訂明：

> “(1) 除第(3)款的條文另有訂明外，如任何財產或入息是爲某項慈善宗旨而捐出或以信託形式持有，又或者必須用於某項慈善宗旨，而——
>
> (a) 要落實該項宗旨並不可能、不切實可行或不適宜；或
>
> (b) 可供動用的款項不足以落實該項宗旨；或
>
> (c) 該項宗旨已經落實；或
>
> (d) 該項宗旨屬於非法或無用或有欠明確，
>
> 則（不論是否有一般慈善意願）該財產及入息，或其任何部分或剩餘部分，或其出售收益，須爲另一項慈善宗旨或同時爲這兩項慈善宗旨，按照根據本部獲批的計劃而予以動用。
>
> (2) 除第(3)款的條文另有訂明外，如任何財產或入息是爲某項慈善用途而捐出或以信託形式而持有，又或者必須用於某項慈善宗旨，而已累算或會累算所得的財產或入息已超出該項慈善宗旨所需者，則（不論是否有一般慈善意願）任何多出的財產或入息或出售收益，可爲另一項慈善宗旨或同時爲這兩

項慈善宗旨，按照根據本部獲批的計劃而予以動用。”

16. 正如之前所指出，普通法中（以及例如上文所論及的新南威爾斯法定機制之下）的近似原則規定，捐贈者在信託成立之初必須要有*“一般慈善意願”*，然後近似原則方可適用。不過，《1962 年法令》第 7 條未有規定必須要有屬於此類的一般慈善意願。

17. 此外，如信託財產不屬於《1962 年法令》第 7(1)及(2)條所列明的任何一種情況，信託財產仍可爲非屬信託成立之初所列明的慈善宗旨而予以動用。《1962 年法令》第7B 條訂明，如果信託財產及入息與其他爲相類宗旨而捐出或以信託形式持有或必須用於相類宗旨的財產及入息合併，信託的慈善用途可以更有效地落實，那麼這樣做是允許的。第7B 條述明：

“(1) 如——

(a) 任何財產或入息是爲某項慈善宗旨而捐出或以信託形式持有或必須用於該項宗旨；及

(b) 該財產及入息與其他爲相類宗旨而捐出或以信託形式持有或必須用於相類宗旨的財產及入息合併，該項慈善宗旨可以更有效地落實，

則該財產及入息可按照根據本部獲批准的計劃，與上述其他財產及入息合併並且共同管理及運用。”

愛爾蘭

18. 在愛爾蘭，根據《1961 年慈善法令》（Charities Act 1961，下稱《1961 年法令》），慈善饋贈的原來用途可作更改以便該項饋贈可按近似原則而運用。如情況適用，慈善饋贈的受託人有法律責任確保信託財產會按近似原則而運用。這項規定是由《1961 年法令》第47(4)條訂明，而根據該條，慈善受託人須確保慈善財產得以善用。如情況適用，受託人須採取步驟，以確保慈善財產或其某一部分會按近似原則而運用。第47(4)條訂明如下：

“(4) 現宣布如情況許可並規定有關財產或其某一部分須按近似原則而運用，則爲慈善而設的信託會向

受託人施加責任，要求受託人採取步驟，令有關財產或其某一部分善用於慈善宗旨，以確保有關財產或其某一部分可如此運用。”

19. 《1961 年法令》所訂的慈善饋贈原來用途可作更改的情況，並不局限於原來用途已經落實或無法落實等少數限定情況，而根據《1961 年法令》第47(1)條，還有一些其他情況容許更改慈善財產的原來用途，以便慈善財產可按近似原則而運用。這些情況例如是只動用了部分慈善饋贈以落實原來用途，或慈善饋贈如與其他財產一併運用便可發揮更大效用。可更改慈善饋贈原來用途的所有情況，是由《1961 年法令》第47(1)及(2)條訂明，其條文如下：

“(1) 除第(2)款另有訂明外，可更改慈善饋贈的原來用途以便捐贈的財產或其部分可按近似原則而運用的情況如下——

(a) 原來用途，整體或部分——

(i) 已盡可能落實；或

(ii) 無法落實，或無法按照所發出的指示及該項饋贈本身的精神而落實；或

(b) 對於憑藉該項饋贈可供動用的財產，原來用途訂明只能動用其中部分；或

(c) 憑藉該項饋贈而可供動用的財產，以及可用於相類用途的其他財產，併合起來可以更有效地運用，而爲此，考慮到該項饋贈本身的精神，這些財產可以適當地用於共同用途；或

(d) 原來用途是參照某個範疇而訂立，這個範疇當時歸於另一項用途之下但現時已非如此，又或者是以某類人士爲對象或參照某個範疇而訂立，但這類人士或這個範疇基於某種原因已不再合適，或考慮到該項饋贈本身的精神，執行該項饋贈已不再切合實際；或

(e) 原來用途，自訂立以來，整體或部分——

(i) 已通過其他方法得以充分滿足其需要；或

(ii) 由於對社會無用或有害，或由於其他原因，在法律上已不再屬於慈善性質；或

(iii) 考慮到該項饋贈本身的精神，已完全無法再提供合適而又有效的方法，運用憑藉該項饋贈而可供動用的財產。

(2) 第(1)款不影響某些必須先符合然後捐贈作慈善之用的財產才可按近似原則而運用的條件，但如該等條件是原來用途不得落實，則屬例外。”

20. 如財產是爲某項*“非慈善宗旨”*而捐出但該項宗旨落空，[1]則《1961年法令》第48(1)條訂明財產仍可當作爲*“慈善宗旨”*而捐出，以便財產可按近似原則而運用，但必須符合第(1)(a)款或第(1)(b)款所訂條件方可獲准如此行事。《1961年法令》第48(1)條訂明如下：

“(1) 爲指定的慈善宗旨或非慈善宗旨而捐出的財產，如屬符合以下說明的捐贈者所有，在該等宗旨落空時須由具司法管轄權的法院按近似原則而運用，猶如財產是爲一般的慈善宗旨而捐出 ——

(a) 在合理的啓事刊登及合理的查訊作出後，仍然身分不明或未能尋獲；或

(b) 已簽立一份卸棄書，放棄要求退還相關財產的權利，

但在按近似原則而運用爲非慈善宗旨而捐出的財產時，必須顧及受託人或掌管該財產的其他人士的意願。”

21. 《1961年法令》第48(2)條訂明，就該條而言，如財產是由以下類別的收益組成，則在無須刊登啓事或作出查訊的情況下，財產須不可推翻地推定爲屬於身分不明的捐贈者所有——

“(a) 經由收集箱或其他未有特別區分個別饋贈的

[1] 《1961年法令》第48條——
“…… (5) 就本條而言，如財產用於某些宗旨會有困難，因而令財產或（如財產須用於慈善宗旨）財產中未能根據第47條而按近似原則運用的部分可退還給捐贈者，則該等宗旨須當作落空。……”

收集方法收集所得的現金收益；或

(b) 任何獎券、比賽、娛樂活動、售賣或相類籌款活動所得的收益，但容許從捐贈的財產中扣除提供獎品或作出售或其他用途的物品以進行上述活動所需的費用。”

22. 《1961年法令》第48(3)條訂明，凡法庭認爲情況如下，即可命令非屬上文第(2)款範圍之內的財產，須（在無須刋登啓事或作出查訊的情況下）當作屬於身分不明的捐贈者所有——

“(a) 經考慮可能退還給捐贈者的款額，爲了退還有關財產而招致開支並不合理；或

(b) 經考慮有關饋贈的性質、情況及款額，以及有關饋贈作出後已流逝的時間，捐贈者預期有關財產會退還給他並不合理。”

23. 按第4款所訂明，如財產是憑藉《1961年法令》第48條而按近似原則運用，則捐贈者須當作在作出饋贈之時已完全放棄其權益。不過，如財產是當作屬於身分不明或無法尋獲的捐贈者所有而運用，並且不是憑藉以上所述的第(2)或(3)款而如此運用，則第4款進一步訂明——

“(a) 近似原則機制須指明該財產的總款額；及

(b) 如該款額的任何部分的捐贈者在近似原則機制訂立之日起計12個月內提出申索，向動用財產的慈善機構追討一筆相等於該款額之數（須扣除慈善受託人在該日之後就涉及捐贈者的饋贈的申索而確當地招致的開支）；及

(c) 近似原則機制可包含一些指示，示明爲滿足任何該等申索而應訂立的條文。”

新西蘭

24. 在新西蘭，慈善信託宗旨的更改是由《1957年慈善信託法令》（Charitable Trusts Act 1957，下稱《1957年法令》）訂明。《1957年法令》第32條處理如何動用慈善信託的財產，而第40條則處理如何動用自願捐獻所籌得的慈善款項。

25. 《1957 年法令》第32 條訂明，如財產或入息是以信託形式爲某項慈善宗旨而持有，而：

- 要落實該項宗旨並不可能、不切實可行或不適宜，
- 可供動用的款項不足以落實該項宗旨，
- 該項宗旨已經落實，
- 該項宗旨屬於非法或無用或有欠明確，或
- 已累算或將會累算所得的財產或入息已超出該項宗旨所需者；

則不論是否有一般慈善意願，該財產及入息（如屬有累算所得的入息的情況，則爲任何多出的財產或入息或出售收益），可爲其他慈善宗旨而予以動用。

26. 《1957 年法令》第 32(3)條列明各種可依據《1957 年法令》第 32(1)及(2)條動用信託財產的情況。這些情況包括以下兩種情況：*“按照任何法規，其原來饋贈若非如此動用便會失效或落空，而有關的財產或入息又不能用於任何其他慈善宗旨”*以及*“有關的財產或入息可根據本法令第 4 部予以動用。”*

27. 《1957 年法令》第 4 部（第38 至50 條）規管經由自動捐獻籌得的慈善款項，而第 38 條則爲屬此類情況的*“慈善宗旨”*提供以下定義：

> “在本法令本部中，除非文意另有所指，否則**慈善宗旨**一詞指所有按照新西蘭法律屬於慈善性質的宗旨，並且包括以下各項宗旨，不論它們是否可令整體社會或部分社會人士受惠：
>
> (a) 供應患病、年老、赤貧、貧苦或無助的人的物質需要，或爲貧民提供殮葬費；
>
> (b) （在體能、智能、技能或社交等方面）教育貧苦或窮困的人或其子女；
>
> (c) 改造罪犯、娼妓、酒徒或吸毒者；
>
> (d) 僱用和照顧獲釋的罪犯；

(e) 提供一般的或分教派的宗教教育；

(f) 支援圖書館、閱讀室、講學及授課；

(g) 推廣體育運動及健康的康樂和娛樂活動；

(h) 爲彌補火災及其他無可避免的意外所造成的捐失而付出款項；

(i) 鼓勵技能、勤勞及節儉；

(j) 獎勵英勇及自我犧牲的行爲；及

(k) 爲進一步推動本條所述的任何一項宗旨而建造、設置、保養或修葺建築物及地方。”

28. 《1957 年法令》第39 條界定第 4 部所適用的各類款項。根據《1957 年法令》第39 條，第 4 部適用於以下情況：

> “…… 透過自願捐獻或出售自願捐出的物品或支付娛樂活動入場費或任何其他形式的自願捐獻，已爲某項慈善宗旨籌得款項，不論該筆款項在聽候用於該項慈善宗旨期間可有用作投資。”

29. 在《1957 年法令》第 4 部之下所籌得的慈善款項，可爲其他慈善宗旨而予以動用的情況是由第 40 條訂明，而該條訂明：

“(1) 在本法令本部所適用的情況中——

(a) 如所籌得的款項是爲某項慈善宗旨而持有但要落實該項宗旨已變得不可能或不切實可行或不適宜，或如可供動用的款項不足以落實該項宗旨，或該項宗旨已經落實，或該項宗旨屬於非法或無用或有欠明確；及

(b) 如在捐出或收到該筆款項的任何部分或在出售該等物品的任何部分後一年屆滿之後的任何時間，該筆款項仍未全部用於持有該筆款項的原定慈善宗旨，並且不是正在用於該項宗旨——

則不論是否有一般慈善意願，該筆款項及其衍生的入息或其任何剩餘部分，須爲另一項慈善宗旨或同

時爲另一項慈善宗旨及原有的慈善宗旨而予以動用，動用的方式由載於本法令本部的以下條文訂明並須受該等條文規限。

(2) 在本法令本部所適用的情況中，如所籌得的款項及其累算或將會累算所得的入息或其任何剩餘部分已超出落實原有的慈善宗旨所需者，則任何多出的款項或入息，可爲另一項慈善宗旨或同時爲另一項慈善宗旨及原有的慈善宗旨而予以動用，動用的方式由載於本法令本部的以下條文訂明並須受該等條文規限。”

蘇格蘭

30. 在蘇格蘭，更改由慈善組織持有的信託財產的用途可透過*“重組計劃”*而進行。《2005年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下稱《2005年法令》）訂明，要求批准在重組計劃之下重組慈善組織的申請，可由慈善組織向蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下稱“公署”）提出，而公署亦可主動或應有關的慈善受託人的申請，向最高民事法院（Court of Session）申請批准重組計劃。

31. 《2005年法令》所訂的重組計劃，涉及慈善組織會章的更改、慈善組織財產的轉移，以及慈善組織的合併。《2005年法令》第42(3)條對重組計劃的解釋如下：

“(3) ‘重組計劃’是具有以下目的之計劃——

(a) 更改慈善組織的會章（不論是否涉及其宗旨），

(b) 把慈善組織的財產（在慈善組織清償其債務後）轉移給另一慈善組織（不論是否涉及更改該另一慈善組織的宗旨），或

(c) 把慈善組織與另一慈善組織合併。”

32. 慈善組織要求重組的申請是由《2005年法令》第39條規管，而由公署提出的申請則由該法令第40條規管。涉及公署批准重組計劃的申請，只在《2005年法令》所訂的重組條件已予符合的情

況下方可獲得批准。這些條件在《2005年法令》第42(2)條中被界定，其條款如下：

"(2) '重組條件'爲——

(a) 慈善組織的部分或所有宗旨——

(i) 已盡可能落實或通過其他方法得以充分滿足其需要，

(ii) 再也無法予以落實(不論是否按照慈善組織會章的指示或精神)，

(iii) 已不再屬慈善性質的宗旨，或

(iv) 考慮到慈善組織會章的精神，已無法再以任何其他方式爲其財產的運用提供合適而又有效的方法，

(b) 慈善組織的宗旨只能爲慈善組織的部分財產提供用途，及

(c) 慈善組織會章的某項條文(非屬列明慈善組織宗旨者)已無法予以落實，又或者再無可取之處。"

33. 《2005年法令》第40(1)條訂明：

"(1) 如公署認爲——

(a) 就慈善組織而言，每一項重組條件均已予符合，

(b) 而且慈善組織或其慈善受託人所提出的重組計劃——

(i) (如已符合的條件是第42(2)條(a)或(b)段所列明者)考慮到自慈善組織成立已來的社會及經濟情況變化，可令慈善組織的資源在符合慈善組織會章精神的情況下，更有效地用於慈善宗旨，或

(ii) (如已符合的條件是該條(c)或(d)段所列

明者）可令慈善組織受到更有效的管理，

則公署可主動或應慈善組織的慈善受託人的申請，向最高民事法院申請批准重組計劃。”

34. 正如上文所指出，公署可主動或應慈善組織的慈善受託人的申請，向最高民事法院申請批准重組計劃。如最高民事法院認爲就申請所涉及的慈善組織而言，第42(2)條(a)及(b)段所列明的事項已予符合，最高民事法院可批准所提出的重組計劃。《2005 年法令》第42(4)條訂明，《2005 年法令》第40 條不影響最高民事法院就慈善組織而批准採用近似原則機制的權力。

南非

35. 在南非，雖然受託人仍可依據規管近似原則的應用的普通法更改慈善信託的原有宗旨，但《1988 年第57 號信託財產管控法令》（Trust Property Control Act 57 of 1988，下稱《1988 年法令》）的制定，爲更改信託宗旨提供了另一途徑。

36. 《1988 年法令》第13 條訂明，如信託文件的某項條文造成信託成立人始料不及或無法預知的後果，法庭可更改該項條文以取得公平的結果。第13 條的內文述明：

“如信託文書載有某項條文而法庭認爲該項條文所造成的後果是信託成立人所始料不及或無法預知者，並且——

(a) 有礙達致成立人的目標；或

(b) 有損受益人的利益；或

(c) 與公眾利益有衝突，

則法庭可應受託人或法庭認爲在信託財產中有充分權益的人的申請，刪去或更改該項條文，或就該項條文作出法庭認爲公平的命令，包括以指定的信託財產來代替其他指定財產的命令或終止信託的命令。”

附件 9

其他司法管轄區關於成立慈善事務委員會或相等組織的法律

澳大利亞

1. 正如之前所論及，澳大利亞並無單一的慈善組織規管者。澳大利亞稅務局（Australian Taxation Office）是與全國慈善組織規管者最相近的組織，其權力包括管理並制訂一般稅項、貨物稅及養老金等多個爲澳洲人所享用的服務提供資金來源的機制。

加拿大

2. 加拿大的情況與澳大利亞相似，監管慈善組織之責由聯邦層面的稅務局肩負，那就是被視爲慈善組織主要規管者的加拿大稅務局（Canada Revenue Agency）。加拿大並無單一的規管者負責監管和監察慈善組織。

英格蘭與威爾斯

3. 在英格蘭與威爾斯慈善事務委員會（Charity Commission for England and Wales）成立之前，英格蘭與威爾斯的慈善活動是由英格蘭與威爾斯的慈善事務專員（Charity Commissioners for England and Wales）規管。根據《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）新近加入的第 1A 條（由《2006 年慈善法令》（Charities Act 2006）[1] 加入），專員公署予以取消，而專員的職能則移交委員會。委員會現時是負責規管英格蘭與威爾斯慈善組織的官方機構。

---

[1] 應予注意的是，一項新的《慈善法令草案》（Charities Bill）已於 2011 年 3 月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993 年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。作爲這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文（第 1 至 9 條及第 11 至 44 條）和一些附表被廢除。

4. 根據《1993 年法令》的多項條文，委員會具有法定權力就慈善組織的管理不善進行調查，把慈善組織中須對管理不善負責的人暫時停職及／或免職，並確保慈善組織所籌得的款項會用於捐贈用途。

5. 我們在隨後各段將會看到，這些賦予委員會的權力，以及委員會所清楚表明的宗旨，與英國慈善組織活動的規管及監管直接相關。

委員會的宗旨

6. 慈善事務委員會的宗旨、職能及職責，分別由《1993 年法令》的第 1B、1C 及 1D 條訂明。慈善事務委員會的五大宗旨如下：

(a) 加強公眾信心的宗旨。

(b) 令公眾得益的宗旨。

(c) 履責的宗旨。

(d) 善用慈善資源的宗旨。

(e) 問責的宗旨。

7. 這五大宗旨清楚不二地地列出委員會的預期工作目標。這些宗旨突顯了委員會在監管英格蘭與威爾斯慈善組織所進行的各種活動方面所發揮的規管作用。委員會的職能和職責，也是建基於這些宗旨之上。

8. 履責的宗旨，有助委員會進行規管工作。在這個宗旨之下，委員會的任務是推動各慈善組織受託人在管理其慈善組織時更切實履行其法律責任。慈善組織受託人履行其法律責任，對於落實問責的宗旨不可或缺。在問責的宗旨之下，委員會須確保慈善組織對捐贈者、受益人及公眾負責。正如我們之前在本諮詢文件第 8 章及附件 4 所指出，委員會獲法例賦權審查慈善組織的帳目，故此可對有問題的慈善組織進行調查。如發現某慈善組織在管理方面有行爲失當或管理不善的情況，委員會可暫停相關人士管理該慈善組織的職務或把他們免職，又或者命令該慈善組織所持有的財產須改爲歸屬官方保管人。

9. 在加強公眾信心的宗旨之下，委員會須致力加強公眾對慈善組織的信任和信心。善用慈善資源的宗旨要求委員會推動對慈

善資源的善加利用，而令公眾得益的宗旨則要求委員會推動大家認識和了解*“公益規定”*的運作，該項規定是由《1993 年法令》第 1B(4)條界定。[2]

委員會的一般職能和職責

10. 委員會的職能和職責，是確保慈善受託人及慈善組織的所有負責人員均能妥善地管理慈善組織及進行各種籌款活動，糾正因慈善組織行爲失當及管理不善而產生的問題，並且確保慈善組織的資金已妥爲善用。

11. 委員會的一般職能於《1993 年法令》第 1C(2)條述明。根據此條，委員會獲授權決定某個機構是否爲慈善組織。委員會也具有以下職能：鼓勵並協助慈善組織做好管理工作；認定慈善組織的行爲失當及管理不善之處並進行調查；採取適當的補救或保護行動以糾正問題；在有公開慈善籌款進行時決定應否發出公開籌款證明書以及該證明書是否仍然有效。根據此條，委員會亦須備存資料準確和最新的慈善組織註冊紀錄冊。

12. 法例規定委員會在履行其職能時須採取溫和而又體察人心的做法，以免令慈善組織對改革裹足不前或窒礙他人代其創新之心。因此，《1993 年法令》第 1D(2)2 條訂明，委員會在履行其職能之時，有一般責任確保其行事方式不會與鼓勵各式慈善捐贈有矛盾。《1993 年法令》第 1D(2)4 條訂明如下：

> “在履行其職能時，委員會必須在適用的範圍內，顧及最佳規管實務的各項原則（包括規管工作須與目的相稱、具問責性、前後一致、有透明度並只針對有必要採取行動的個案等多項原則）。”

---

[2] *“公益規定”*是由《1993 年法令》第 1B(4)條界定，意指《2006 年慈善法令》第 2(1)(b)條所訂的規定。該項規定訂明，屬該法令第 2(2)條範圍之內的宗旨，若要列爲慈善宗旨，便必須是爲了公益。根據《2006 年慈善法令》第 2(1)(b)條，慈善宗旨在英格蘭與威爾斯是指爲了公益的宗旨。不過，《2006 年慈善法令》第 2(1)(a)條卻訂明，就英格蘭與威爾斯的法律而言，慈善宗旨指屬第(2)款範圍之內的宗旨，而第(2)款則訂明，“〔一項〕宗旨，如屬以下任何類別，即爲屬本款範圍之內的宗旨……”。第(2)款所提到的部分宗旨類別，例子包括有防貧、濟貧、促進教育、推廣宗教、促進健康或拯救生命等等。

慈善組織註冊紀錄冊

13. 正如上文所指出，委員會須備存準確而又資料最新的慈善組織註冊紀錄冊。《1993 年法令》第 3(1)條訂明，“*須繼續備有慈善組織註冊紀錄冊，並由委員會負責備存。*”第(3)款訂明，註冊紀錄冊須載有每個註冊慈善組織的名稱，以及委員會認爲適用的其他資料及詳情。

14. 《1993 年法令》第 3A(1)條訂明，除非按第(2)款的規定無須註冊，否則任何慈善組織均必須在慈善組織註冊紀錄冊上註冊， 而第(2)款則訂明，無須註冊的慈善組織，包括獲豁免的慈善組織、被委員會的命令或部長所訂規例列爲例外的慈善組織，以及總收入不超逾 5,000 英鎊的慈善組織。

15. 名登於慈善組織註冊紀錄冊上的組織，會被推定爲慈善組織，而這項推定是絕對且不可推翻的。《1993 年法令》第 4(1)條訂明：

> “任何組織如在或曾在某段時間名列註冊紀錄冊之上，則須就所有目的（更正註冊紀錄冊除外）而言，可被推定於該段時間是或曾是慈善組織，而這項推定是不可推翻的。”

16. 如須予註冊的慈善組織未有註冊，《1993 年法令》第 3B 條訂明慈善受託人有責任向委員會申請將慈善組織註冊，並向委員會提供慈善組織信託書的副本或該等信託書的詳細資料，以及委員會規定申請須予提供的其他文件或資料。

17. 就已註冊的慈善組織而言，依據《1993 年法令》第3B(3)條，如“*……組織已不再存在，又或者組織的信託或組織已登錄註冊紀錄冊的詳細資料有任何變化*”，受託人有責任通知委員會。這樣有助防止假借已不再存在的慈善組織之名肆無忌憚地進行募捐。

18. 除了法例訂明屬於例外的慈善組織之外，任何慈善組織均須註冊，這確實是一項重要的規定。公眾只要在慈善組織註冊紀錄冊上看到某個機構的名稱，即可確實推定這是一個受委員會規管和監管的慈善組織。這樣有助加強公眾對慈善組織及慈善組織所進行的籌款活動的信任和信心。

委員會進行研訊的權力

19. 《1993 年法令》第 8 條訂明，委員會可就慈善組織進行研訊，但獲豁免的慈善組織除外。在進行研訊期間，委員會可指示任何人提交與研訊有關的帳目及書面陳述。委員會又可指示任何人對所提出的問題或所進行的研訊書面作答。此人也可能會被委員會指示以法定聲明的方式核實帳目、陳述或回答。

20. 在上文所述的研訊進行期間，委員會也可指示任何人提供他所控制或保管的文件的副本，並以法定聲明的方式核實提供副本的文件。研訊結果及報告或會付印並由委員會發表。

21. 委員會在進行研訊期間所獲賦予的調查權力是一項重要的權力，令帳目及書面陳述，或涉及疑似管理不善的籌款活動的人士均須受委員會緊密監察。這項進行調查的權力，有助推動慈善受託人在管理慈善組織時更切實履行其法律責任。

對委員會有用的文件、紀錄及資料

22. 《1993 年法令》第 9(1)條訂明，委員會在履行職能時，可命令任何人向委員會提交他所管有的涉及任何慈善組織的資料，或要求任何人向委員會提交他所保管或控制的涉及任何慈善組織的文件的副本或摘錄。

23. 《1993 年法令》第 10 條訂明，如向委員會披露資料可令或有助委員會履行其職能，公共主管當局可向委員會披露資料。

24. 同樣地，根據《1993 年法令》第 10A 條，爲協助相關的公共主管當局履行其職能，委員會可向相關的公共主管當局披露委員會所接獲的涉及委員會任何一項職能的資料。

25. 《1993 年法令》第 11 條訂明，任何人如向委員會提供在要項上虛假或有誤導性的資料，即屬犯罪。

26. 這些權力讓委員會可以要求提供和收取有助其履行職能及職責的資料，是極之重要的權力，因爲委員會可要求及／或命令與有問題或正在接受研訊的慈善組織有關的人提供調查工作所需的資料及文件。訂明向委員會提供虛假或有誤導性的資料即屬犯罪的條文，對以此等方式來誤導委員會可起阻嚇作用。

保護慈善組織

27. 在研訊的過程中，如發現慈善組織行爲失當或管理不善，又或者有必要和適宜保護慈善組織的財產或確保該財產或將會歸於慈善組織的財產可善用於慈善組織的宗旨，則委員會可根據《1993 年法令》第18(1)(b)條，以下列方式處理委員會的事宜：

(i) 暫停慈善組織的受託人、慈善受託人、高級人員、代理人或僱員的職務或僱用，以待考慮是否將其免職；

(ii) 爲慈善組織的管理而委任所需的額外慈善受託人；

(iii) 把慈善組織所持有或他人以信託形式代其持有的財產歸屬官方保管人；

(iv) 命令持有慈善組織財產的人，除非得到委員會批准，否則不得放棄持有上述財產；

(v) 命令慈善組織的債務人，不得在未經委員會批准的情況下向委員會付款；

(vi) 藉命令對可能在慈善組織的管理過程中未經委員會批准而進行的交易施加限制，或藉命令對可能在該情況下作出的付款的性質或數額施加限制；及

(vii) 命令委任一名臨時管理人及管理人，處理慈善組織的財產及事務。

28. 如在研訊的過程中，發現慈善組織在管理方面有行爲失當或管理不善的情況，並且有必要和適宜保護慈善組織的財產或確保該財產或將會歸於慈善組織的財產可善用於慈善組織的宗旨，則委員會可依據《1993 年法令》第18(2)(b)(i)條，命令把慈善組織中須對行爲失當或管理不善負責的受託人、慈善受託人、高級人員、代理人或僱員免職。

29. 因此，舉例來說，如在研訊的過程中發現負責某項籌款活動的慈善受託人曾不當地使用所籌得的款項，則根據《1993 年法令》第 18 條，這名受託人可被暫停或免除職務。同一規定亦適用於慈善組織的其他高級人員、代理人或僱員。

委員會施行近似原則機制和解散慈善組織

30. 委員會或法庭有權爲按近似原則運用財產而訂立機制，方式是訂明財產須用於委員會或法庭認爲適當的慈善宗旨，並且須由委員會或法庭認爲適當的其他慈善組織運用或以信託形式代爲運用。委員會又有權根據《1993 年法令》第 61 條命令在某些情況下解散法人團體，這些情況例如是——

"(a) 法人團體已無資產或不再運作，或

(b)法人團體的相關慈善組織已不再存在，或

(c) 之前構成該慈善組織的機構或被視爲構成該慈善組織的機構，已不再是慈善組織，又或者（視屬何情況而定）在法人團體成立爲法團之時並不是慈善組織，或

(d) 法人團體的相關慈善組織的宗旨，已盡可能予以落實或實際上無法予以落實"。

委員會爲慈善組織提供的指引

31. 上文的討論列出了委員會的各項宗旨、職能、職責及權力，用以表明委員會已獲賦予所需的法定權力，可以監管、規管及管制英格蘭與威爾斯慈善組織的活動。英格蘭慈善組織的籌款活動，當然也在上述法定監管範圍之內。

32. 正如上文所提到，委員會的法定宗旨之一是推動各慈善受託人在管理其慈善組織時更切實履行其法律責任。爲此，委員會曾發出多套不同的指引。這些指引爲慈善組織提供多方意見，其中包括慈善組織因進行籌款活動而須負上的法律責任。這些法律責任，大部分來自早前述及的法定條文，在指引之中均以通曉易明的言詞來表達，以便負責慈善組織運作的人可以遵從。

愛爾蘭

33. 慈善組織規管局（Charities Regulatory Authority）於 2009 年根據愛爾蘭《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第 13 條成立。法令附表 1 就規管局的成立事宜訂定詳細條文。規管局是一個永久延續的法人團體，具有以規管局的法團名義起訴與被起訴的權力。如經社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部長（Minister for Community, Rural and Gaeltacht

Affairs）及財政部長（Minister for Finance）同意，規管局具有取得、持有及處置土地、土地權益及任何其他財產的權力。

34. 規管局的一般職能包括——

(a) 加強公眾對慈善信託及慈善組織在管理及行政方面的信任和信心；

(b) 推動慈善受託人履行他們在控制和管理慈善信託及慈善組織方面的職責；

(c) 推動善用慈善信託或慈善組織的財產；

(d) 確保慈善組織對慈善饋贈的捐贈者和受益人以及對公眾負責；

(e) 推動大家了解慈善宗旨須令公眾得益這項規定；

(f) 設立及備存慈善組織註冊紀錄冊；

(g) 確保慈善組織遵從《2009 年慈善法令》，並就此作出監察；

(h) 按照該法令進行調查；

(i) 透過提供資料或意見，鼓勵並協助慈善組織在管理和行政方面做得更好；

(j) 進行與慈善組織及慈善信託有關的活動或發布與慈善組織及慈善信託有關的資料（包括統計資料）；及

(k) 就涉及規管局職能的事宜，向部長提供資料（包括統計資料），提出意見或作出建議。

35. 規管局的其中一項主要職能，是設立及備存慈善組織註冊紀錄冊，監察慈善組織是否遵從愛爾蘭《2009 年慈善法令》，並且確保慈善組織會遵從該法令。（根據法令第 39 條，規管局經諮詢稅務專員（Revenue Commissioner）的意見後，須以其認爲適當的形式，包括電子形式在內，設立及備存慈善組織註冊紀錄冊。）

36. 根據法令第 52 條，慈善組織的慈善受託人須於每個財政年度終結後的十個月內，就慈善組織在該財政年度的活動擬備報告並將之提交規管局。根據法令第 53 條，規管局可以書面指示慈善組織向

該局提供其合理所需的資料，以便該局可履行其職能。規管局會把該局所備存的所有周年報告及文件，在任何合理時間於該局所指定的地點，提供予公眾查閱。

37. 根據法令第 55(4)條，規管局爲所有已不再出任慈善組織的慈善受託人職位的人設立及備存一份註冊紀錄冊。這份註冊紀錄冊於任何合理時間在規管局的主要辦事處可供公眾查閱。

38. 規管局可委任一名審查員調查慈善組織的事務。根據法令第 66 條，獲委任的審查員可向規管局作出中期報告，並於調查完結後向規管局作出最後報告。規管局可應要求並在訂明費用已付的情況下，向屬調查對象的慈善組織提供調查報告的副本。

39. 根據法令第 68 條，規管局如認爲有以下的情況，即有權要求某慈善組織或某慈善組織的慈善受託人交出一些簿冊、文件或其他紀錄——

(a) 有必要審查該等簿冊、文件或紀錄，以決定應否委任審查員就該慈善組織的事務進行調查；

(b) 有人在或曾在處理該慈善組織的事務時意圖詐騙他人；

(c) 該慈善組織或其代行人的作爲或不作爲是非法的，或若然有此作爲或不作爲便會是非法的；或

(d) 該慈善組織是爲欺詐或其他非法目的而組成的。

新西蘭

40. 新西蘭慈善事務委員會（New Zealand Charities Commission）根據新西蘭《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）第 8 條成立。根據該法令第 10 條，委員會的職能如下——

(a) 加強公眾對慈善界的信任和信心；

(b) 鼓勵及推動善用慈善資源；

(c) 就涉及良好管治及管理的事宜，對慈善組織進行教育並提供協助；

(d) 令適用的資料可供取用，以協助大家根據該法令提出註冊申請；

(e) 接受、審議及處理慈善實體的註冊申請；

(f) 確保慈善實體註冊紀錄冊得以編制並予備存；

(g) 接受、審議及處理慈善實體所提交的周年申報表；

(h) 爲《稅務法令》（Inland Revenue Acts）的施行而在適當的情況下提供資料及文件；

(i) 監察慈善實體及其活動，以確保已註冊爲慈善實體的實體繼續具備資格註冊爲慈善實體；

(j) 對慈善實體以及曾經或現正作出構成或可能構成違反該法令的行爲或曾經或現正干犯涉及慈善實體的嚴重錯失的人進行研訊；

(k) 監察該法令的遵從情況並推動對該法令的遵從，包括在適用的情況下就違反該法令的罪行進行檢控；

(l) 就任何與慈善組織有關的事宜（例如某項建議實施的政府政策）進行審議，作出報告及提出建議；

(m) 鼓勵及推動就慈善組織的相關事宜進行研究，方式例如——

(i) 收集及散發慈善組織的相關資料或就慈善組織進行研究；

(ii) 就慈善組織有哪些範疇應作進一步研究或應收集進一步資料提供意見；

(iii) 就須予進行的慈善組織研究或資料收集工作訂立合約或安排；及

(n) 執行可由部長按照《2004 年官方實體法令》（Crown Entities Act 2004）第 112 條指示委員會履行的其他職能。[3]

---

[3] 《2004 年官方實體法令》第 112 條——
"(1) 如某項法令或某間官方實體公司的章程賦予負責的部長權力，令其可加添某個官方實體的職能，這名部長便可指示該實體履行任何如此加添而又符合該實體的宗旨的附加職能。……"

41. 根據《2005年慈善法令》第23條，委員會出任慈善組織註冊紀錄冊註冊官（Registrar of the register of charities）之職，並必須確保該註冊紀錄冊得以編制並予備存。

42. 正如第8章及附件4所論及，委員會有權對任何慈善實體及任何曾作出違反該法令的行爲或曾犯涉及該慈善實體的嚴重錯失的人進行研訊。這項權利包括就多項涉及該慈善實體或該人的事宜（例如該慈善實體或該人的活動或擬進行的活動，該慈善實體的性質、宗旨及目的，該慈善實體的管理及行政，該慈善實體或該人所取得的成績及成果，以及屬於該慈善實體或該人的財產及收入的價值、狀況、管理及運用）進行審查及研訊的權力。

43. 根據該法令第51及53條，委員會也有權要求任何人向委員會提供資料，以協助某人行使該法令所賦予的權力，或就任何其他法令所訂的罪行進行偵查及檢控。

44. 委員會可刊登載有以下資料或以下聲明的公告：

(a) 有關慈善實體的名稱或有關人士的姓名；

(b) 表明委員會有以下看法的聲明——

(i) 有關的慈善實體或一名與之相關的人曾經或現正作出構成或可能構成違反《2005年慈善法令》的行爲或嚴重錯失；或

(ii) 有關的慈善實體再無或可能再無資格註冊爲慈善實體；或

(iii) 該人曾經或現正作出構成或可能構成違反該法令第37條的行爲；

(c) 關於委員會就該等事宜所曾或現正考慮採取的行動的聲明；

(d) 委員會所持看法的理據撮要。

不過，委員會在行使其權力之前，必須向有關的慈善實體或有關的人發出通知，述明委員會已決定刊登公告，委員會作此決定的理由，以及有關的慈善實體或有關的人有權根據第59條就委員會的決定提出上訴。

45. 委員會如認爲有以下情況出現，即可向有關的慈善實體或有關的人發出警告通知——

(a) 某慈善實體或一名與之相關的人曾經或現正作出構成或可能構成違反該法令的行爲或嚴重錯失；或

(b) 某慈善實體再無或可能再無資格註冊爲慈善實體；或

(c) 某人曾經或現正作出構成或可能構成違反第 37 條的行爲。[4]

46. 根據該法令第 59 條，任何人如對委員會根據該法令作出的決定感到受屈，可向高等法院提出上訴。根據此條提出上訴者，必須在決定作出之日後 20 個工作天之內或高等法院所批准的任何其他期限之內，向設於威靈頓的高等法院司法常務官及向委員會提交上訴通知書。

蘇格蘭

47. 蘇格蘭慈善組織規管專員（Scottish Charity Regulator）是根據《2005 年慈善及受託人投資(蘇格蘭)法令》(Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 1 條成立的法人團體，具有以下的一般職能：

(a) 決定團體是否爲慈善組織；

(b) 備存慈善組織公共註冊紀錄冊；

(c) 鼓勵及協助慈善組織遵從法令的條文，並就此作出監察；

---

[4] 新西蘭《2005 年慈善法令》第 37 條訂明——

"(1) 任何人均不得——

(a) 使用包含'註冊慈善實體'等字的稱號或名銜；或

(b) 表示或暗示，或准許別人表示或暗示——

(i) 該人已根據本法令註冊爲慈善實體；或

(ii) 該人所代爲行事的實體已根據本法令註冊爲慈善實體。

(2) 第(1)款不適用於——

(a) 慈善實體；或

(b) 代某慈善實體行事的人。

(3) 如某人並非代某慈善實體行事，他不得表示或暗示自己是代該慈善實體行事，亦不得准許別人作此表示或暗示。"

(d) 認定慈善組織在管理方面似是失當的行爲，進行調查，並就該失當行爲採取補救或保護行動；及

(e) 就涉及蘇格蘭慈善組織規管專員公署（Office of the Scottish Charity Regulator）職能的事宜，向蘇格蘭各部長提供資料或意見或作出建議。

48. 蘇格蘭慈善組織規管專員公署（下稱“公署”）備存一份慈善組織註冊紀錄冊，稱爲蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊。如慈善組織有意採取行動修訂會章，而修訂是涉及組織的宗旨、與另一團體的合併事宜、組織本身清盤或解散，以及向法庭申請採取該等行動，慈善組織必須先徵得公署同意方可行事。如有任何變更，例如慈善組織的主要辦事處、慈善組織登錄於註冊紀錄冊的其他詳細資料、慈善組織的會章等方面有變，慈善組織必須通知公署。如法庭對慈善組織作出破產管理令或清盤令，以及有接管人就慈善組織的任何財產而委出，慈善組織也必須通知公署。慈善組織應在其通知書中，列明有關變更、行動、命令或委任的生效日期。

49. 根據法令第 22 條，公署有權就慈善組織登錄於註冊紀錄冊的資料，向慈善組織索取公署所需的資料。爲公署行使其職能的任何相關目的，或爲令某公共機構或其幹事可行使職能或爲協助某公共機構或其幹事行使職能，公署也可向該公共機構或該名幹事披露任何資料。

50. 我們在第 8 章曾提到，公署有權爲一般或特定目的，對慈善組織、看來自稱是慈善組織的其他團體或人士進行研訊。根據法令第 29 條、公署可要求慈善組織向公署提供公署認爲研訊所需的文件或資料，但如慈善組織有權在最高民事法院（Court of Session）以保密爲理由而拒絕這樣做，則屬例外。

51. 如公署在進行研訊後，認爲某慈善組織不再符合慈善組織的準則，公署會根據法令第 30 條採取行動。公署必須指示該慈善組織採取任何有必要採取的行動以符合該項準則，又或者把該慈善組織從註冊紀錄冊上除名。如該慈善組織不遵從此項指示，規管專員必須把它從註冊紀錄冊上除名。

52. 規管專員如認爲慈善組織在管理方面有行爲失當的情況，又或者爲確保慈善組織的財產用於慈善宗旨，有權根據法令第 31 條暫停慈善受託人、代理人或僱員的職務，以保護慈善組織的財產。保護慈善組織財產的另一方式，是由公署發出指示，禁止在未經公署同

意的情況下，就慈善組織的管理進行任何交易或作出任何付款。公署又可指示代慈善組織持有財產的財務機構或人士，不得在未經公署同意的情況下放棄持有關財產。如規管專員在進行研訊後認爲某團體曾訛稱自己是慈善組織，規管專員可指示該團體或有關的人停止稱該團體是慈善組織，並向真正的慈善組織或團體交出其曾收集的資產。規管專員也可指示銀行支付它代慈善組織所收集的款項，或指示銀行不得在未經規管專員同意的情況下，放棄持有有關財產。

53. 根據法令第 34 條，公署可在進行研訊後，向最高民事法院申請採取進一步行動，以保護慈善組織的財產，或確保該財產是用於慈善組織的宗旨。

54. 根據法令第 39 條，公署如認爲有以下情況，即有權應某慈善組織的申請，批准該慈善組織所建議進行的重組計劃——

(a) 就該慈善機構而言，重組條件已予符合，及

(b) 所建議進行的重組計劃——

(i) 考慮到自該慈善組織成立以來的社會及經濟狀況變化，可令該慈善組織的資源在符合其會章的精神下，更有效地用於慈善宗旨，或

(ii) 可令該慈善組織的管理更爲有效。

新加坡

55. 慈善總監（Commissioner of Charities）是由部長根據新加坡《慈善法令》（Charities Act）第 3 條而委任。根據法令第 4 條，總監的工作目標是：

(a) 維持公眾對慈善團體的信任和信心；

(b) 推動慈善受託人在控制及管理其慈善團體的行政事務時履行其法律責任；

(c) 推動善用慈善資源；及

(d) 加強慈善團體對捐贈者、受益人及公眾的負責程度。

56. 總監的一般職能是：

(a) 決定團體是否慈善團體；

(b) 鼓勵並協助慈善團體做好管理工作；

(c) 認定慈善團體在管理方面似是行爲失當或管理不善之處並進行調查；

(d) 就慈善團體在管理方面的行爲失當或管理不善採取補救或保護行動；

(e) 就總監職能的履行或總監工作目標的實現，索取、分析及散發相關的資料；

(f) 就涉及總監職能或實現總監工作目標的事宜，向部長提供資料、提出意見或作出建議；及

(g) 履行部長所決定的其他職能。

57. 慈善理事會（Charity Council）根據法令第 4A 條成立。理事會的職能，是就總監轉交理事會審議而又涉及法令的執行以及總監的工作目標和職能的問題，向總監提供意見。理事會亦就慈善團體的規管，以及如何推廣慈善界自律和良好管治標準，向總監作出建議。

58. 正如附件 3 所論及，理事會備有一份收載註冊慈善團體詳細資料的註冊紀錄冊。如總監認爲某團體已不再是慈善團體，該團體即須從註冊紀錄冊除名。不再存在或停止運作的慈善團體，亦須從註冊紀錄冊除名。如總監認爲讓某團體註冊爲慈善團體，並不符合公眾利益，又或基於他所訂明的其他理由，他便有權拒絕把該團體註冊爲慈善團體。總監可發出指示，要求慈善團體須在指示所指定的期限內更改名稱。

59. 根據法令第 8 條，總監可不時爲一般或特定目的，對各個慈善團體或某個慈善團體或某類慈善團體進行研訊。總監可親自進行上述研訊，或委任某人進行上述研訊並向他作出報告。

60. 總監爲履行他在法令下的職能，有權命令任何人向他提供該人所管有而又涉及某慈善團體的資料，並且有權要求保管或控制涉及某慈善團體的文件的人，向他提供該文件的副本或摘錄；又除非該文

件構成法院或公共主管當局的紀錄或其他文件的部分內容，否則總監有權要求該人把該文件傳送給他，以供查閱。

61. 法令第 11 條處理向總監披露資料或由總監披露資料的事宜。爲施行可令總監或協助總監履行職能的成文法，任何團體或人士可向總監披露其所接獲的資料，但這項規定不適用於所得稅審計長（Comptroller of Income Tax），亦不適用於經由或根據任何其他成文法所施加的明文限制。審計長可向總監披露以下資料：

(a) 審計長爲某個目的而視作爲慈善宗旨而成立的團體的名稱及地址；

(b) 某團體的宗旨的相關資料，以及成立或規管該團體的信託書的相關資料，而審計長披露此等資料是爲了提供或取得協助，以決定該團體應否爲某個目的而被視作爲慈善宗旨而成立；及

(c) 爲某個目的而被視作如此成立的團體的相關資料，但審計長認爲該團體——

(i) 現正或一直以來均在進行非慈善性質的活動；或

(ii) 現正或一直以來均把其款項用於非慈善性質的宗旨。

如總監披露資料是爲了任何與履行職能相關的目的，或是爲了可令或協助某團體或某人履行職能，則除非披露資料是受到施加於總監的披露資料明文限制所規限，否則總監可爲任何成文法的施行而向該團體或該人披露他所接獲的資料。這項條文適用於以下團體及人士：

(a) 任何政府部門；

(b) 任何法定主管當局；

(c) 任何警務人員；及

(d) 任何其他履行屬公共性質的職能的團體或人士。

62. 根據法令第 24 條，總監在總檢察長（Attorney-General）同意之下，可藉命令爲以下目的而行使高等法院可在慈善事務法律程序中行使的相同司法管轄權及權力：

(a) 爲慈善團體的管理而設立機制；

(b) 委任慈善受託人或慈善團體受託人或將其解職或免職，或將高級人員或僱員免職；及

(c) 歸屬或轉移財產，或要求或授權某人促請進行或作出任何財產轉移或付款。

不過，總監並無司法管轄權審理或裁定某項財產的產權，究竟屬於某慈善團體或其受託人，抑或屬於以不利於該慈善團體的形式而持有或聲稱持有該項財產或其中權益的人，亦無司法管轄權審理或裁定涉及某項押記或信託是否存在或涵蓋範圍有多大的問題。如某項事宜（非經由高院命令而轉交總監處理者）因其爭訟性質，或因涉及特殊的法律或事實問題，或因其他理由，被總監認爲更適合交由高等法院裁定，則總監不得在該項事宜中行使其司法管轄權。

63. 針對總監的某項命令而提出的上訴，可由慈善團體或任何一名慈善受託人、與慈善團體有利害關係的人，或被該項命令免除職務或終止僱用的人，於任何時間在高等法院提出。

64. 總監如信納有以下情況，有權根據法令第 25 條採取行動以保護慈善團體——

(a) 有關的慈善團體在管理方面現正或曾經出現行爲失當或管理不善的情況；及

(b) 有必要或適宜採取行動，以保護該慈善團體的財產，或確保該財產或會歸於該慈善團體的財產可善用於該慈善團體的宗旨。

65. 總監可在總檢察長同意之下，採取以下其中一項或多項行動：

(i) 藉命令把慈善團體中須對行爲失當或管理不善負責或曾參與其事或基於本身行爲有促成或助長此事的受託人、慈善受託人、高級人員、代理人或僱員免職；

(ii) 藉命令爲慈善團體的管理而設立機制；

(iii) 即使慈善團體的信託書另有規定，仍可藉命令對可能在慈善團體的管理過程中未經他批准而進行的交易施加限

制，或對可能在該情況作出的付款的性質或款額施加限制；

(iv) 藉命令暫停慈善團體的受託人、慈善受託人、高級人員、代理人或僱員的職務或僱用，以待慈善團體考慮是否將其免職；

(v) 藉命令委任他認爲爲慈善團體的妥善管理而需委任的額外慈善受託人；

(vi) 藉命令把慈善團體所持有或他人以信託形式代其持有的財產歸屬公眾受託人，或要求上述財產所歸屬的人把它轉移給公眾受託人，或委任某人把上述財產轉移給公眾受託人；

(vii) 命令代慈善團體或任何受託人持有任何財產的人，不得在未經總監批准的情況下放棄持有該等財產；

(viii) 命令慈善團體的任何債務人，不得在未經總監批准的情況下作出任何付款，以完全或局部清償他對慈善團體的債務；

(ix) 藉命令對可能在慈善團體的管理過程中未經總監批准而進行的交易施加限制，或對可能在該情況下作出的付款的性質或款額施加限制；及

(x) 藉命令就慈善團體的財產及事務委任接管人及管理人。

66. 如慈善受託人屬以下情況，總監可藉他本人所主動作出的命令而將慈善受託人免職——

(a) 曾就一項涉及不誠實行爲、欺詐或道德敗壞的罪行被定罪；

(b) 爲破產人；

(c) 爲清盤中的法團；

(d) 欠缺行爲能力(《2008年精神行爲能力法令》(Mental Capacity Act 2008)所指者)行使其作爲受託人的職能；

(e) 尚未履職，而且不擬表明自己是否願意履職；或

(f) 不在新加坡或未能尋獲或沒有履職，而其缺勤或不履職有礙慈善團體的妥善管理。

67. 總監可藉他本人所主動作出的命令，在以下情況委任某人爲慈善受託人——

(a) 以代替被他根據本條或其他條文而免職的慈善受託人；

(b) 慈善受託人出缺，又或者由於慈善受託人的人數不足或其中一名慈善受託人缺勤或無行爲能力，有關的慈善團體無法提出委任申請；

(c) 只有一名慈善受託人（非屬法團者），而總監認爲有必要爲慈善團體的妥善管理而增加慈善受託人的數目；或

(d) 總監認爲有必要爲慈善團體的妥善管理而增加額外的慈善受託人，因爲其中一名在任的慈善受託人，雖然應該繼續出任該職，卻未能尋獲或沒有履職或不在新加坡。

任何人如違反總監所作出的上述命令，即屬犯罪。

68. 總監如信納情況如下，即有權根據法令第 26A 條指示有關的人，以命令所指明的方式運用有關財產——

(a) 管有或控制由慈善團體持有或他人代慈善團體持有的財產的人或人等，不願意把該財產善用於慈善團體的宗旨；及

(b) 有必要或適宜根據本條作出命令，以確保該財產可善用於慈善團體的宗旨。

任何人如違反上述命令即屬犯罪。

69. 根據法令第 31 條，慈善事務法律程序只可由慈善團體、任何一名慈善受託人或任何一名與慈善團體有利害關係的人提出，其他人士一概不得提出。涉及某個慈善團體（非屬獲豁免者）的慈善事務法律程序，除非獲總監以命令批准提出，否則不得在任何法庭受理或進行。總監若認爲自己可根據法令所賦予的權力處理有關個案，則如無特殊理由，不得批准提出慈善事務法律程序。上述規定，不適用於總檢察長會同或非會同促訟人所提出的法律程序。

70. 如總監在有人申請根據本條或其他條文作出命令時，認爲適宜就任何慈善團體（獲豁免者除外）或其財產或事務提出法律程序，並且適宜由總檢察長提出該等程序，則總監須通知總檢察長，並向對方提供他認爲說明有關事宜所需的陳述及詳細資料。

71. 針對總監的命令或裁定提出的上訴，須受法院規則規管。根據法令第 46 條，在有此類上訴提出時，總檢察長有權出席聆訊和陳詞，而法院規則所批准或高等法院所指示的其他人士，也可以出席聆訊和陳詞。法令第 47A 條訂明，就法令或其所訂規例訂明的罪行而提出的法律程序，可由總監經總檢察長同意而批准進行該等法律程序的公職人員進行。

南非

72. 非牟利機構專員公署（Directorate for Nonprofit Organisation）是根據《1997 年非牟利機構法令》（Nonprofit Organisations Act 1997）第 4 條成立。根據法令第 5 及 6 條，公署負責：

(a) 加快政策的發展及實施過程；

(b) 制訂及實施各種計劃，包括具以下作用的計劃——

(i) 支援非牟利機構爭取註冊；及

(ii) 確保非牟利機構的內部管治水平得以維持並獲提升；

(c) 與其他國家機關及有利害關係的各方保持聯繫；及

(d) 加快多界別及多學科計劃的發展及實施。

73. 公署必須制訂及發出各式文件範本，包括非牟利機構的會章範本，以及註冊非牟利機構須向公署提交的敍述報告範本。公署也必須編制並發出各種良好實務守則，供非牟利機構以及捐款給非牟利機構或向其作出資助的人士、團體及機構之用。

74. 非屬國家機關的非牟利機構，可根據法令第 12 條向專員申請註冊。根據法令第 14 條，如專員拒絕爲某非牟利機構進行註冊，該機構可針對專員的決定提出上訴，要求公署把個案交由仲裁庭審議。如仲裁庭判上訴得直，專員必須爲該機構進行註冊，將其名稱登錄於註冊紀錄冊上。如註冊非牟利機構不履行會章及責任，而專員信

納這可能構成罪行，即可向該機構發出訂明格式的履行通知書，並將該機構的個案交由南非警方作刑事調查。

75. 根據法令第 21 條，接獲專員所發出的履行通知書的註冊非牟利機構，若不及時遵從通知書的規定，又或者就已提交專員的文件或報告作出在要項上虛假的申述，則專員必須註銷該機構的註冊證明書並撤銷其註冊。專員會以書面通知該機構此事，說明理由及撤銷註冊的日期，並對註冊紀錄冊作出相應修訂。

76. 註冊非牟利機構可根據法令第 22 條，將專員撤銷其註冊的決定交由仲裁庭仲裁。