

香港法律改革委員會 慈善組織小組委員會

《慈善組織》諮詢文件 摘要

（諮詢文件載有小組委員會的初步建議，供諮詢公眾意見之用。本摘要為諮詢文件內容的概要，有意提出意見者宜參閱諮詢文件全文。諮詢文件可向香港灣仔告士打道39號夏慤大廈20樓法律改革委員會秘書索取，亦可於法律改革委員會的網站下載，網址是：<http://www.hkreform.gov.hk/tc/publications/charities.htm>

回應者應於2011年9月16日或之前將意見提交法律改革委員會秘書。本摘要所提及的段落編號，乃諮詢文件內文的段落編號。）

導言

1. 據估計現時大約有 6,000 個慈善組織在香港運作。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。這數字比 2000-2001 財政年度所籌得的善款高出不止一倍。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，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。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。

研究範圍

4. 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，並作出其認為適當的改革建議。”

第 1 章 香港慈善組織簡介

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。

6. 要被認定為“慈善組織”，有關組織或信託必須“純粹是為法理上承認的慈善用途而設立”。慈善宗旨現時在香港是由案例法界定，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。

7. 截至 2007 年 12 月為止，獲稅務局認可的免稅慈善組織為數共 5,123，按上述四大慈善宗旨類別而細分的數目如下：

濟貧	1,037
促進教育	1,790
推廣宗教	1,773
其他	523

有必要檢討香港慈善法

8. 我們留意到在香港，公眾對如何規管慈善組織日表關注，多個界別均曾促請有關當局對慈善組織加強監管並提升其透明度。

9. 小組委員會認為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

慈善組織和籌款活動的監管

10. 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。¹ 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，或為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為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。

11. 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衛生署申領進行街頭售賣活動的臨時小販牌照。

12. 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處長申領牌照。

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

13. 這些可察見的不足之處如下：第一，“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 of Elizabeth I）的弁言，當中用語古舊過時，並不切合現代情況。第二，慈善組織的註冊欠缺統一協調的機制。第三，慈善組織的管治、帳目及報告並無劃一的標準或規定。在香港成立慈善組織，可以採用各種不同的法律架構，包括法定團體、成立為法團的公司、慈善信託及社團，而上述每一種組織架構，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定。第四，慈善籌款只受到有限度的監管，此點在第 9 章有更詳盡的討論。第五，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。

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 5.3 段。

第 4 章 其他司法管轄區的慈善法概覽

澳大利亞

14. 雖然澳大利亞曾努力嘗試改革慈善法，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，至今仍未有任何其他重大改革，而該法令主要是關乎慈善組織的定義。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。

加拿大

15. 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*）。團體可向加拿大稅務局申請註冊為慈善組織，而加拿大稅務局轄下的慈善組織理事會（*Charities Directorate*）可對註冊的慈善組織進行審計及執行行動。

英格蘭與威爾斯

16. 《2006 年慈善法令》（*Charities Act 2006*）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。該法令會分階段生效。第 1 部界定何謂“慈善組織”及“慈善宗旨”。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。第 2 部第 8 章引入“慈善法團機構”（*Charitable Incorporated Organisation*）這個新概念。這類機構可成立為有限法律責任或無限法律責任的機構，但只可為慈善宗旨而成立。為利便良好管治，法例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。

愛爾蘭

17. 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（*Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs*）的改革呼籲，《2009 年慈善法令》（*Charities Act 2009*）於 2009 年 3 月得以制定。第 1 部界定“慈善宗旨”的意義。第 2 部成立新的慈善組織規管局（*Charitable Regulatory Authority*）：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）轉移至一個較為獨立的機構，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）。第 3 部透過下列方法規管慈善組織：

- 設立慈善組織註冊紀錄冊，所有慈善組織均須註冊；
- 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；

- 規定慈善組織向規管局提交周年活動報告，並供公眾查閱；及
- 為慈善受託人的取消資格及其他事宜訂定條文。

新西蘭

18. 由《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）成立的慈善事務委員會（Charities Commission），負責評估任何實體為取得慈善地位而提出的申請。第1部成立委員會，並列出其職能、權力和責任。第1部第4及5條界定“慈善實體”及“慈善宗旨”。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為慈善實體，以及此等慈善實體的註冊撤銷等事宜。第2部第2分部就委員會作出某些規定，其中包括委員會的以下規管職責：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；以及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為罪行。

蘇格蘭

19. 蘇格蘭在對慈善法進行檢討後，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）之內。新框架涉及成立一個獨立的新領導規管機構，名為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）轉移至一個較為獨立的機構。

新加坡

20. 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），而該法令經由《2007年慈善團體（修訂）法令》（Charities (Amendment) Act 2007）作出大幅修訂。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、為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。

南非

21. 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共同元素。

22. 非牟利機構專員公署（Directorate of Non-Profit Organisations）根據《非牟利機構法令》（Non Profit Organisations Act, 1997年第71號法令），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鼓勵和支持這類機構。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。

第 5 章 關於慈善組織定義的 結論及建議

普通法中的“慈善宗旨”特定類別

23. “慈善組織”一詞在香港法律下的涵義是以普通法為依歸，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”。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。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。

24. 濟貧。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，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。

25. 促進教育。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。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為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。

26. 推廣宗教。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。

27. 促進健康。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，範圍涵蓋為促進健康而進行的疾病防治。

28. 賑濟災民。此宗旨屬於《伊利沙伯一世法規》弁言所訂的“解困”類別。

29. 濟助殘障人士。《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”。在現代語中，此詞指弱能或智障人士。

30. *保護動物*。旨在保護動物或為動物謀福利的信託，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. *保護環境*。保護環境（包括保護花草樹木）是一項認定的慈善宗旨。

被裁定為非屬慈善性質的宗旨

32. 相反而言，為政治宗旨而成立的信託並不屬於慈善性質。這項規則有時被稱為“不得涉及政治的規則”，說來容易，應用時卻有困難，而這方面的案例也顯示出它在應用上有不一致的情況。

現有法律的問題以及進行改革的需要

33. 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。

建議 1

我們建議應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義。

34. 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為可取。

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；²
- (2) 促進教育；
- (3) 推廣宗教；³
- (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；

² 須按第 5.69 段所建議者而再作修訂。

³ 須按第 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。⁴

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 6 章 關於慈善組織法律架構的結論及建議

35. 根據稅務局的統計數字，採取各種不同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	411
總計	5,123

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。

⁴ 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 7 章 關於慈善組織註冊的結論及建議

36. 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為慈善組織的機構，未必能夠確定是否屬真正的慈善組織。

37. 有多個司法管轄區均設有慈善組織註冊制度，其中包括了英格蘭與威爾斯、愛爾蘭、蘇格蘭及新西蘭。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。以英格蘭與威爾斯為例，慈善組織註冊紀錄冊是由英格蘭慈善事務委員會備存。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。

38. 我們認為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。

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

39. 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、食物環境衛生署以及影視及娛樂事務管理處作出的監管。

40. 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。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為保護它們而行事。

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) 為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。

41. 我們認為，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。

42. 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。慈善受託人或董事如有利益衝突，應有責任申報。

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。

43. 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。

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。

44. 有多個海外司法管轄區，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。

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。

45. 我們認為，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。

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為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為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。

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、隱藏或銷毀為調查而須交出的文件，即屬犯罪。

46. 透過妥善的執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續多久而以不同程度應用於慈善組織。

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。

建議 12

我們建議，當慈善組織在管理上出現行為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

47. 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、食物環境衛生署以及影視及娛樂事務管理處。

48. 這些規管籌款的法定措施有限，為補其不足，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。

49. 我們已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。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啟發性，可供借鑑。

50. 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，因為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 inconvenience。在權衡以上兩項目標的輕重時，我們相信整體而言，在這方面採取較為溫和的做法是恰當的。

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、食物環境衛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。

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。

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) 作為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 10 章 慈善組織與稅務

51. 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）

<i>截至以下年度終結日期</i>	<i>數目</i>
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

52. 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，⁵ 便可獲准豁免繳稅。實際上，稅務局依賴普通法來決定可否接納某一組織是為慈善宗旨而成立的，⁶ 尤其是麥納頓勳爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案中所定下的慈善宗旨四大類別。此外，該組織必須是純粹為慈善宗旨而成立的。

53. 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。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。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

54. 其中一個我們考慮過的議題，是在評定慈善組織的免稅地位方面，未來的慈善事務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。

建議 16

我們建議：

- (1) 現有豁免慈善組織繳稅的權力以及為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；

⁵ 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。

⁶ 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。

- (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

55. 雖然有多個其他司法管轄區已改為就慈善組織的變更訂立法定框架，但在香港來說，近似原則（*cy-près doctrine*）仍以普通法為依歸。

56. 設立慈善信託一般是為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，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。這是因為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。

57. 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。

58. 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，並將之編纂為法例。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，但我們認為英格蘭的模式，對香港來說特別有用。

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)，為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) 為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) 財產是應募捐而為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

59. 我們認為需要有一個盡可能屬“一站式”的機構，作為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。

60. 多個司法管轄區均設有統一集中的規管機構，為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，以及在出現行為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。

建議 18

我們建議成立慈善事務委員會，作為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。

61. 考慮到海外在慈善組織規管機構方面的經驗，我們認為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

62. 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。未來的慈善事務委員會所具有的此等權力，應以公平、合理和相稱的方式行使。

(2) 問責性

63. 我們認為，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。

(3) 透明度

64. 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。

65. 為了達致其目標，我們認為未來的慈善事務委員會應具有適當的職能和權力。

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為或不善管理；
- (7) 執行裁定及批給補救；及
- (8) 應用近似原則。

66. 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。

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。

67. 參照英格蘭與威爾斯的例子，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。

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. 你認為應否為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義？（見建議 1⁷。）

問題 2. 如對問題 1 的答案是“應該”，請回答以下問題：

- (a) 你認為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 2⁸所臚列的各類宗旨全部包括在內？
- (b) 如果不應全部包括，你認為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？你認為可有其他類別的慈善宗旨應加入清單內？
- (c) 你是否認為慈善組織無論歸屬哪一類慈善宗旨之下，也必須是為公益？（見建議 2。）
- (d) 你認為“*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. 你認為應否改革各種現有的慈善組織法律形式？（見建議 3⁹。）

問題 4. 如對問題 3 的答案是“應該”，請回答以下問題：

- (a) 你認為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) 你認為應否改為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為單一模式？（見建議 3。）

⁷ 第 5.42 段。

⁸ 第 5.128 段。

⁹ 第 6.41 段。

(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 4¹⁰。）

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) 你認為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為應該納入的？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. 你認為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，該報告應否以標準格式提交和涵蓋建議 5¹¹所列明的事項？你認為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. 你認為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 6¹²）

問題 9. 建議 7¹³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。

¹⁰ 第 7.37 段。

¹¹ 第 8.20 段。

¹² 第 8.24 段。

¹³ 第 8.29 段。

- (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，你認為哪些規定應予刪除？可有其他規定是你認為應予加入的？

- 問題 10. 你認為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. 你認為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 8¹⁴。）
- 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為失當的個案進行調查？（見建議 9¹⁵。）
- 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為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？（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、隱藏或銷毀為調查而須交出的文件，即屬犯罪？（見建議 10¹⁶。）
- 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 11¹⁷。）

¹⁴ 第 8.33 段。

¹⁵ 第 8.42 段。

¹⁶ 第 8.44 段。

¹⁷ 第 8.50 段。

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. 你認為當慈善組織在管理上出現行為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 12¹⁸。）

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
- (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. 你認為應否設有單一（“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)¹⁹。）

問題 21. 如對問題 20 的答案是“應該”，請回答以下問題：

- (a) 你認為此項“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、食物環境衛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

¹⁸ 第 8.51 段。

¹⁹ 第 9.44 段。

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) 你認為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. 你認為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 14²⁰。）
- 問題 24. 你是否同意未來的慈善事務委員會應實施建議 15²¹所列的措施，以推動職業籌款人遵行良好實務？如果不同意，有哪些措施不應納入？你認為可有其他措施應加入清單內？
- 問題 25. 你認為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為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為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)²²。）
- 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. 你認為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)。）

²⁰ 第 9.48 段。

²¹ 第 9.51 段。

²² 第 10.42 段。

(近似原則——第 11 章)

- 問題 30. 你認為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），為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 17²³。）
- 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。）
- 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. 你是否認為應成立慈善事務委員會，作為慈善組織的單一規管機構？（見建議 18²⁴。）
- 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，你認為哪些目標不應納入清單內？你認為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 19²⁵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為慈善組織；
- （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 20²⁶。）

²³ 第 11.27 段。

²⁴ 第 12.11 段。

²⁵ 第 12.43 段。

²⁶ 第 12.44 段。

問題 37. 你是否認為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為此而設立的新行政上訴機制處理？（見第 12.45 段）

香港法律改革委員會
慈善組織小組委員會
2011 年 6 月