



就《慈善組織》諮詢文件

綠色和平致立法會福利事務委員會意見書

本意見書旨在向立法會福利事務委員會及香港法律改革委員會就《慈善組織》諮詢文件提供初步意見要點。本會正草擬完整意見書於截止日期前提交予法改會。

綠色和平是全球性的環保組織，於 40 多個國家和地區設有分部，致力於以實際行動推動積極改變，保護地球環境與世界和平。作為擁有超過 300 萬名捐款支持者的國際環保組織，綠色和平維持財政高透明度，提升機構管治，確保市民捐款用得其所。

藉著改革慈善團體監管法例的機會，本可促進多元化的慈善事業，惟見《慈善組織》諮詢文件後，其方向反而製造不必要的屏障和模糊不清的要求，令慈善團體無所適從。

諮詢文件雖引述大量外國法例，惟經本會其他分部的資料所得，諮詢文件實有選擇性地對政府和嚴苛監管有利的條文作出建議，恕本會未能認同。

以下為本會對意見書內容意見要點：

1. 推廣宣傳(Campaigning)和政治活動(Political Activities)不列慈善的界定含混不清

諮詢文件以「人權、衝突的解決或和解」的活動難以區分慈善宗旨與政治目的為由¹，單獨將「人權、衝突的解決或和解」一項宗旨列出邀請公眾發表意見應否納入慈善宗旨的名單²，並用大篇幅詳述推廣宣傳(Campaigning)和政治活動(Political Activities)不屬於慈善的原則，令人憂慮將來立法不單可能令人權團體不獲慈善資格，亦可能令非人權團體進行政策倡議的空間收窄。

諮詢文件清楚提及推廣宣傳的定義為「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

¹ 《慈善組織》諮詢文件 5.112

² 《慈善組織》諮詢文件建議 2

的工作」及「旨在確保現有法律得獲遵從的推廣宣傳活動」；政治活動的定義為「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」。³由此可見有關活動的定義非常廣泛，如推廣市民支持禁煙條例的活動會被視作推廣宣傳，支持進行最低工資立法會被視作政治活動。過去亦有慈善團體被稅務局質疑參與某些議題的集會或遊行不符慈善團體的免稅要求。

諮詢文件引述英國例子，指慈善團體進行推廣宣傳和政治活動的工作，「必須只是為了協助有關組織貫徹其慈善宗旨」⁴，和「有必要確保此類活動並非而且不會成為慈善組織存在的原因」⁵。可是，法改會慈善組織小組委員會成員多次向傳媒和團體表達與諮詢文件所示不同的說法，如推廣宣傳和政治活動「須符合慈善宗旨」⁶、「唔能夠成年都遊行示威」⁷、「不是政黨活動」⁸等。這些界定含混不清，不單令慈善團體無所適從，造成執法困難，又或製造濫權的空間，更阻嚇了慈善團體進行符合慈善宗旨的政策倡議和遊說工作。根據由英國慈善基金會協會、地球之友、綠色和平、樂施會、愛護動物協會、國際特赦組織等組成的顧問小組報告引述的調查顯示，縱使英國慈善事務委員會指引表示慈善團體「可在某一段時間內，投放全部資源到政治倡議工作」⁹，45%受訪團體以為他們只能放 11-20%資源到政策倡議工作，25%團體以為他們只能放 20-30%。¹⁰

2. 限制政策倡議工作已不合時宜，是國際上倒退做法

諮詢文件和委員會成員皆強調，限制慈善團體進行推廣宣傳和政治活動是秉承過去法庭案例。不過，有關原則在國際上已不合時宜，各國均紛紛以各種方式放寬慈善團體進行此類活動，此時若香港計劃收緊或嚴格執行此原則，是國際上倒退的做法。

在如英國等地區，市民漸漸疏遠政黨和傳統政策參與方式，反之，團體的單一議題政策倡議和志願活動則日漸蓬勃，因此英國民間早已提倡放寬慈善團體進行政策倡議等工作，協助民主決策過程並制訂有利大眾的政策，¹¹促使了英國政府和慈善事務委員會放寬有關規定。另外，澳洲法院最近一項判例，甚至裁定縱使機構宗旨帶有「政治目的」，只要有

³ 《慈善組織》諮詢文件 5.107

⁴ 《慈善組織》諮詢文件 5.108

⁵ 《慈善組織》諮詢文件 5.109

⁶ <http://news.now.com/home/local/player?newsId=758> 「須符合慈善宗旨」有別於文件所述「為了協助有關組織貫徹其慈善宗旨」或「確保此類活動並非而且不會成為慈善組織存在的原因」

⁷ http://hk.apple.nextmedia.com/template/apple/art_main.php?iss_id=20110617&sec_id=4104&subsec_id=11867&art_id=15349836

⁸ 小組委員會成員於 8 月 19 日簡報會上的陳述。

⁹ 0.8.2 Baroness Helena Kennedy, "Report of the Advisory Group on Campaigning and the Voluntary Sector" (hereafter "Kennedy Report"), London, 2007 year. Available at: http://www.ncvo-vol.org.uk/sites/default/files/Advisory_Group_on_Campaigning_Report_2007_0.pdf

¹⁰ 0.9.3 Kennedy Report

¹¹ 0.2.1, 0.2.3 Kennedy Report

關宗旨被視為正在落實一項可令社會得益的宗旨，仍然可以視為屬於慈善性質。¹²

現今獲廣泛確認為慈善宗旨的類別，如防貧、推動公民意識與社區發展、促進人權、推動環境保護等，均不能與政府政策和法律割裂。政策倡議和改變政府法律等手法早已獲公眾認可為達致以上慈善目標的正當手法，故獨剔除政策倡議於慈善範疇之外，並不合理。

香港市民政策參與渠道已嫌不足，政黨政治和為政黨利益服務的政治遊說工作亦未及其他地區普遍，因此更需要民間團體的政策倡議工作，促使政府制訂對社會大眾有利的政策。因此，推廣宣傳和政治活動等手法，只要符合慈善宗旨，便應獲接納為慈善。若必須限制政策倡議工作，則只應限制有關工作不得涉及直接為個別政黨或候選人助選。

3. 限制推廣宣傳和政治活動造成不公

相對政策倡議，一般被視為慈善之提供公共服務團體均對政府政策和法律有所影響。若團體有效提供某項公共服務，減少政府對提供相關服務的迫切性，則可能延緩相關政策制訂和政府稅收資源的投放。政策倡議則通過另一方式同樣地影響政府改變政策，增加或減少資源投放到某項公共服務。既然兩者皆對政府政策有所影響，只要符合慈善宗旨，提供服務及政策倡議均應獲接納為慈善，不應只針對政策倡議的手法。

諮詢文件引述英國例子，指慈善團體進行推廣宣傳和政治活動的工作，「必須只是為了協助有關組織貫徹其慈善宗旨」，惟其「協助」原則對大機構有利，對小機構不公。舉例說明，全年總開支只有 500,000 元的團體 A 將 60% 即 300,000 元的資源投放在減少溫室氣體排放的政策倡議和政治遊說工作，但全年總開支達 90,000,000 元的團體 B 將 1% 即 900,000 元的資源投放在同樣的政策倡議和政治遊說工作，其他開支則投放在國外人道救援工作。在「協助」原則下，很可能導致團體 A 不獲慈善資格，團體 B 因得其他人道救援工作的保護獲慈善資格，但團體 B 在政治遊說的影響力和投放資源比團體 A 還要多。

有指諮詢文件未有阻止政策倡議團體以非慈善團體方式運作，或慈善團體獲稅務豁免故應接受此等限制。事實上，政府一直向廣大市民、大小企業和機構提供各式各樣的稅務寬免，但政府並沒有要求限制這些個人和企業的政策倡議和政治遊說工作，若反其道而行只限制資源已經有限的民間團體的倡議工作，實不合理。政策倡議和政治遊說工作是言論自由的其中一個重要元素，不應因稅法等無理限制。

¹² 《慈善組織》諮詢文件 5.111

4. 未論慈善事務委員會組成和獨立地位，難論其權力，更遑論是否支持成立

諮詢文件在參考其他地區的例子時只提及成立慈善事務委員會的需要、權力，卻未有參考其他地區的法律制度、政治制度和慈善事務委員會的獨立地位和權力制衡等內容。諮詢文件向公眾諮詢應否成立慈善事務委員會時，若無提及委員會的問責和權力制衡，實難評論委員會應有什麼權力，更遑論是否支持成立慈善事務委員會。

諮詢文件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，慈善事務委員會應獲賦權保護慈善組織的財產，權力包括委任額外的慈善組織董事、暫停董事或高級人員的職務、把慈善組織的財產歸屬官方保管人等。「行為失當」或「管理不善」定義模糊，容易造成濫權。

諮詢文件建議慈善事務委員會拒絕某項註冊申請的剩餘權力，以便在某些機構看來符合慈善組織準則的情況下，仍有權拒絕這些機構註冊，「好處之一是它能有更大的彈性來處理註冊申請」。此權力所指的彈性乃給予慈善事務委員會彈性，而非給予民間團體彈性，因此亦容易造成濫權。

諮詢文件提及最多的英格蘭威爾斯慈善事務委員會，為獨立的法定機構，並設董事會負責監督工作和行政團隊負責日常政策執行工作，免受行政機關和受監管團體影響。¹³慈善事務委員會直接向國會負責，並就其執法權力直接向高等法院負責。¹⁴此設計可使慈善事務委員會免受政府干預，阻止政府干預慈善團體運作，其內部管治機制亦防止委員會濫權。香港尚未有類似架構和權力制衡的法定機構，可見香港的制度與英國並不相同。以英國為例子引證香港需要慈善事務委員會並擁有與英國慈善事務委員會相似的權力，理據並不充分。若香港成立權力類似英國的慈善事務委員會，而缺乏相應的獨立地位和權力制衡，容易造成濫權並造就無理干預慈善團體運作的行為。

5. 監管籌款活動，應集中改善透明度不高的政府、企業和財團籌款活動

提高籌款活動的透明度，讓市民了解籌款活動的成本、善款去向等，實為慈善團體的責任。因此，提高籌款活動和機構管治等透明度的大方向，本會亦表支持。可惜，諮詢文件監管籌款活動的建議只片面地選取幾項籌款活動，而其規管尤對政策倡議、財政獨立、規模不大、向廣大

¹³ http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/About_the_Commission/Our_status_index.aspx

¹⁴ http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/About_the_Commission/govframe.aspx#4

市民籌款的慈善團體最為嚴苛，反之，規模大、財政依賴政府、部別財團及個人大筆捐款的團體，則相對影響最小。

現時建議的監管制度，僅及於公眾地方籌款如賣旗日、現金籌款、賣物、聘用職業籌款人之公眾籌款等，此等籌款手法，乃為保持獨立性不收企業政府資助的慈善團體的主要籌款手法。

對於其他面向政府、企業財團或大額捐款的籌款手法如慈善舞會、名人音樂會、電視慈善節目、企業活動籌款、大額捐款者簡報會聚餐等，此類籌款活動收支明細的透明度不高，亦曾引起市民質疑，但諮詢文件竟未有提及規管或要求提高透明度。

本會支持提高籌款活動透明度，並應集中改善面向政府、企業財團或大額捐款者的籌款活動透明度，要求團體披露此等活動的開支，及大額捐款的政府部門、機構、企業及財團名單，以便市民監督。

綠色和平 Greenpeace East Asia

2011年8月24日

聯絡：

馮家強

行政與區域發展總監

電話：2854 8324

傳真：2745 2426

電郵：fung.ka.keung@greenpeace.org

地址：香港德輔道西 410-418 號太平洋廣場 8 樓