新婦女協進會 **The Association for the Advancement of Feminism**
九龍長沙灣李鄭屋村禮讓樓 119-120 地下 電話：27200891
傳真：27200205 電郵：aaf@aaf.org.hk 網頁：www.aaf.org.hk

呈立法會福利事務委員會
就《「慈善組織」諮詢文件》之意見書

「新婦女協進會」成立於 1984 年，一直致力促進社會的性別平等。主要工作爲透過公眾教育及倡議推動政府在政策層面及法律層面作出改變、制訂相關法例，以消除性別歧視，改善弱勢婦女及性少眾人士的生活，並爲他們爭取平等參與社會的權利。本會爲根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的慈善團體。

本會對於諮詢文件內對現時香港慈善團體的監管及相關的建議，並不同意，並且認爲意見書完全沒有就香港現時慈善團體的實際運作進行研究，只憑相關規管法例中的矛盾提出不切實際的建議。

文件並沒有針對公眾及捐款者對個別有問題的籌款手法、及對如何提高團體運作透明度的關注提出具針對性的措施。反映了委員會對香港慈善事業的運作以及「慈善」的定義，缺乏全面的認識，遠遠落後於國際趨勢。

一・有關慈善宗旨必須包括「促進人權、衝突的解決或和解」

諮詢文件第 5.112 項，列出上述宗旨內由於有可能包含「政治目的」而難以與「慈善宗旨」作區分，故在此文件並沒有被列入建議 2 的「慈善宗旨」13 項名單內。但在文件內的第 5.105 至 5.111 項內，不論是引用英格蘭慈善事務委員會或澳大利亞的經驗，均指出不能單以抽象的「政治目的」或政治活動爲理由去判定組織的活動是否屬於慈善。文件內指：

> *建議的法例不包括政治活動，而“政治”一詞所包含的意義牽涉甚廣：*
> *“……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、國際了解或不同群組之間的友誼（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。”*

如此定義「政治」，對於很多民間團體來說是難以避免牽涉「政治」活動。以本會爲例，我們曾於九十年代參與有關《新界土地繼承權條例（修訂）》的此項在當時相當具爭議性的社會議題，並促成有關法例的通過；亦曾在《男女平等機會綠皮書》的諮詢上致力倡議政府必須制定反歧視法，消除性別歧視、推行性別平等政策。而在該法例通過後，更監察平機會，確保法例的執行與落實。

雖然這類工作都可以被視爲「政治活動」。但在諮詢文件的 5.108 項內，所引用的英國例子已經明確界定「政治活動」可以是慈善組織所能進行的合法及有價值活動，而只要這些活動是爲了貫徹組織的慈善宗旨，便可以被視爲屬於慈善活動的推廣宣傳。而在本港亦沒有任何研究證明，市民此類活動有重大爭議，以致需要透過公眾討論才可以決定是否納入慈善宗旨的定義中。因此本會認爲有關建議對人權團體或促進人權的活動存有偏見。

然而，諷刺的是政府簽署了多份促進人權的聯合國公約，包括《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》、《殘疾人權利公約》，但對於以促進人權的團體或活動以慈善作爲籌募卻沒有予以肯定。尤其是香港政府及中國政府均爲包括《消除對婦女一切形式歧視公約》的締約國，有責任在政策及立法層面制訂消除歧視的法律。而本會以及眾多其他以促進婦女發展的社會服務組織，在提供服務及落實組織宗旨時，均會援引《消除對婦女一切形式歧視公約》內所列出的目標，以不同方式，提醒政府作爲締約國的責任，必需在政策及立法上作出改善，以消除社會對弱勢婦女的歧視、暴力對待及促進婦女人權。

小組在此諮詢文件內的意見既前後矛盾，又選擇性地忽略其他國家已經有處理上述爭議的措施。本會認爲絕對不能接受。

本會強烈建議小組在日後任何有關慈善宗旨的討論內，均必需承認「促進人權、衝突的解決或和解」爲慈善宗旨之一。

二・對慈善事業的監管建議缺乏針對性

諮詢文件內多次重覆指出現時慈善團體缺乏監管。但文件內卻並無任何一章涉及對現存香港慈善團體運作方式、類型、涉及活動、服務範疇、服務受眾類型的統計數據或概況；只有在第 3 章提及香港現存監管慈善團體的有關法規，但又沒有提供現時受不同法規監管的慈善團體的數量與及它們接受公眾或政府撥款的詳情。

有關規管慈善團體法規的具體執行情況出現了什麼問題、在哪些層面不足，以致出現濫用情況、而濫用情況又是否嚴重至無法通過完善現行法規及行政程序作出處理，文件內均沒有說明。在沒有足夠有關香港慈善事業的數據及分析下，不論公眾及慈善團體，均難以了解現時慈善團體的不同運作方式與及哪些環節出了問題，亦因此無法判斷是否必須成立專責委員會，透過調查、懲罰及介入團體管治的方式對慈善組織進行規管。

例如現時一些並無獲得慈善地位的團體進行街頭募捐的情況，在此文件內又沒有提及如何取締或監管這類活動，而只集中就團體的性質及宗旨作出審查；又或者

網上捐款的行爲，在文件內更列明並不會受到監管，但小組卻沒有解釋何以這些行爲不需受到監管。

文件內亦指出不論團體的規模大小，均需施以同等程度的監管，選擇性地忽視現時團體已經需要接受包括社署、公司註冊署、社團事務科、影視及娛樂事務署的監管，但所有提供財政及活動報告的行政工作成本，均由團體及捐款者本身承擔，甚至日後如小組建議，將會成立一個專責委員會對團體進行調查，本會擔心這對資源已經緊絀的小型團體來說，將會相當困難，亦會令團體的行政費用上升，與現時慈善工作所追求的減少行政成本趨勢有所違背。

小組在諮詢文件內指出，進行檢討工作的第一項目標是「令慈善法可追上時代」，卻完全沒有就香港現時的慈善團體的實際運作進行較詳細的資料搜集及分析，實在難以說服公眾有關的建議可以達致上述目標，本會認爲此文件並未能協助促進本港的慈善事業發展。

本會要求小組就香港慈善事業（而非單是法規）的現況進行較詳細的研究，並將研究結果向公眾公佈，使公眾有足夠資料對諮詢文件的內容作出回應。

三・就文件內建議成立「慈善事務委員會」的意見

諮詢文件建議成立一個「慈善事務委員會」以統一管理慈善團體，然而文件沒有仔細提及委員會如何組成，是由政府委任，還是由業界推選，文件內並無提及。本會擔心假如委員會成員全數由政府委任，情況將會與現時例如「平機會」等委員會類似，即成員缺乏相關資歷，甚至淪爲政府的橡皮圖章。

至於委員會的問責性，文件內亦無提及，例如文件中經常引用英國的英格蘭威爾斯慈善事務委員會爲例，該委員會需要直接向民選的國會報告工作及問責，以免委員會黑箱作業，成爲政府收窄公民社會的工具。本會對於文件內完全沒有提及委員會的問責機制，表示不能接受。

此外委員會的權力亦沒有清楚界定，文件內只籠統地建議委員有權因爲慈善團體或其高級人員在管理上出現「失當行爲或不善管理」，便可以對慈善團體進行調查，委任額外的董事，甚至暫信團體受託人或董事的職務與及把慈善團體的財產歸屬官方保管等，而團體對委員會的裁決感到受屈，更動輒要向高等法院原訟法庭提出上訴，試問一般團體可以有何途徑募集龐大的訴訟費用？

而委員會一旦成立，又如何與現存有關監管慈善團體的法規及部門協調？假如他們之間又再次出現矛盾或不一致的情況，文件內並無提及可以如何處理。

本會擔心委員會由於缺乏民意基礎及缺乏問責性，再加上如此巨大的權力，將會進一步收窄慈善團體的活動空間，令香港的慈善事業不進反退。**本會要求小組收回有關成立慈善事務委員會的建議。**

四・重視捐款者對慈善工作的支持及選擇權，促進慈善工作發展

本會曾就有關諮詢文件，向支持本會的長期捐款者進行諮詢，有捐款者表示希望文件可以拓闊而非收窄慈善團體的定義，讓捐款者可以選擇捐助不同類型的團體。

而作爲捐款者，他們最關注的並乃是如何得知團體的運作及捐款運用情況，故可以透過完善現有監管機制，以促進及鼓勵團體提高透明度爲目標，例如參考公司註冊處的做法，以網上資料庫的方式公開所有根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的慈善團體的章程、周年會員大會報告、年報及財務報告，由公眾決定是否捐助該團體，並透過媒體進行監管。

但整份文件均只集中在如何進行監管，對於如何促進及鼓勵慈善事業的發展、如何提高捐款者對慈善工作的多元化及多樣性的認識、如何爲小型團體提供更多支援以應付機構增加透明度所帶來的行政要求，文件內均未有提及。

既然小組內已經包括各相關監管部門的代表，**本會建議小組成員將「促進慈善工作發展」加入檢討目標內，並就如何完善現時的監管及促進慈善工作的發展，進行研究、提出建議及進行公眾諮詢。**

總結：

本會認爲法改會所建議的慈善法不但不能更有效地堵塞現時監管香港慈善團體的規管框架的不足，而且更在現存眾多的監管上更進一步，透過更多的調查及懲罰，另設關卡增加團體的行政工作，收緊民間團體的生存空間。

本會作爲一個政策倡議及促進公民社會發展的慈善團體，一直深信本會的工作與其他提供公共服務的團體同樣重要。倡議團體透過法例或政策的倡議，或游說某項法律的改革，消除某些社會問題的根本成因，以促進社會不同社群的參與及發揮潛能，以減少弱勢社群對福利的依賴。但本會在此諮詢文件內，強烈感到小組對於人權團體或促進人權的活動的小型慈善組織缺乏認識及存有偏見，本會強烈建議小組收回此諮詢文件。

2011 年 8 月 24 日