

2015 年 3 月 24 日
討論文件

立法會民政事務委員會
檢討《華人廟宇條例》

目的

本文件簡介民政事務局及華人廟宇委員會(委員會)就《華人廟宇條例》(《條例》)(第 153 章)進行檢討的結果及修訂建議。

背景

2. 《條例》於 1928 年訂立，《條例》背景資料載於 附件一。當年鑑於偽冒宗教組織肆行詐騙的歪風熾熱，政府遂制訂《條例》以遏止並預防華人廟宇管理失當及濫用款項。《條例》部分條文在現今社會看來已不合時宜(見下文第 4 段)。政府亦考慮到現時已有多項法例就涉及廟宇的詐騙或濫用款項提供保障和補救措施，因此，政府和委員會經全面檢討《條例》後，提出多項修訂，以期讓《條例》能更適切現今社會的情況和需要。

建議

3. 經全面檢討，我們建議對《條例》作下列修訂：

- (a) 剔除《條例》中對華人廟宇不合時宜的限制，包括有關所有華人廟宇必須註冊、讓委員會全權控制所有華人廟宇的收入和財產、要求管有或控制任何華人廟宇財產的人士將該等財產轉予民政事務局局長法團(局長法團)的條文；
- (b) 為華人廟宇設立一個更合理的規管制度，包括：
 - (i) 以自願註冊計劃取代強制註冊規定；以及
 - (ii) 賦予民政事務局局長權力參與任何涉及華人

廟宇管理及濫用廟宇基金的法律訴訟，以保障公眾利益；

- (c) 將委員會成立為法人團體，並在法例中訂明其權力和職能，及優化其運作程序；以及
- (d) 把現時的華人廟宇基金和華人慈善基金合併為單一的華人廟宇慈善基金，由委員會繼續管理，並擴大其資助範圍，以滿足社會對有關服務的需要。

理據

剔除對華人廟宇不合時宜的限制

4. 現時《條例》規定所有華人廟宇均須設於非用作其他用途的自成一體及獨立建築物內（第 4 條）；《條例》亦要求所有華人廟宇均須按《條例》向民政事務局局長註冊（第 5 條），任何人不得參與不合法華人廟宇的設立（第 6 條）。《條例》又規定「所有華人廟宇的收入、基金、投資及財產須受到委員會全權控制」（第 7(1)條）；委員會有權要求管有或控制任何華人廟宇財產的人士把該等財產移轉予局長法團（第 7(6)條）；委員會有權關閉廢棄不用的廟宇（第 12 條）；以及民政事務局局長可授權任何人士進入和搜查任何可能已違反《條例》的華人廟宇（第 14 條）。任何人士倘違反上述的《條例》條文，一經循簡易程序定罪，可被罰款 1,000 元。詳情請參閱 附件一。

5. 與上世紀二十年代的社會發展情況相比，現今市民對虛假宗教場所有關風險的認知較當年為高。同時，現時已有多項法例，就涉及機構的詐騙、不當行為和濫用款項，以及可能引致的環境及安全問題，提供保障和補救措施¹，而這些

¹ 例如《盜竊罪條例》（第 210 章）已有條文針對以欺詐或欺騙手段索取金錢。倘屬廟宇爭訟案並涉及慈善利益或重大的公眾利益，律政司司長可履行其作為公共慈善事務守護人和「法庭之友」的職責，以維護公眾利益。另一方面，營辦華人廟宇所造成的環境污染及結構安全問題，亦受多項污染管制及樓宇／防火安全的法例監管；至於核准土地用途則受政府土地契約規管。有關華人廟宇提供的骨灰龕設施，亦會在《私營骨灰安置所條例草案》在立法會通過成為法例後受到規管。

條文對各華人廟宇以至其他宗教團體的運作同樣適用。

6. 過往有不少例子，當就華人廟宇的產權和收入存有爭議時，相關團體或人士均選擇以法律程序處理有關爭議(如按附註 1 所列的條例進行訴訟)，並尊重法庭的判決。若委員會以上文第 4 段現時《條例》賦予的權力處理或跟進有關爭議(如要求華人廟宇將財產轉移予局長法團)，則可能會引起市民對保障產權的關注。在現時已有其他法例及法律程序保障的情況下，若試圖執行《條例》中必須由政府委任的委員會全權控制各華人廟宇財產的相關條文(見上文第 4 段)，將缺乏合理理據支持，有關條文變得不合時宜。

7. 有鑑於此，我們建議剔除上文第 4 段所述的條文(即《條例》第 4，5，6，7(1)，7(6)-(11)，12 及 14 條)，並着眼如何透過其他措施，及協助市民循現行其他法例(見附註 1)以保障個人及公眾利益。

以自願註冊計劃取代強制註冊規定

8. 在建議取消《條例》中強制華人廟宇必須向民政事務局局長註冊的規定的同時，委員會將推行華人廟宇自願註冊制度，申請團體須向委員會提交廟宇成立目的、供奉神祇、主要活動、擁有人及管理人，以及由公眾募捐所得的資產及捐款的用途等資料。所有獲委員會註冊的廟宇將會上載於委員會網站，而註冊廟宇在上述幾方面的主要資料亦會予以公開，讓市民查閱及監察。如提交的資料往後有重大更改，已註冊的廟宇須向委員會通報。委員會亦會要求註冊廟宇定期更新資料，以維持其註冊資格。此外，委員會會對註冊廟宇申報的資料作抽樣稽查。若發現有虛報或隱瞞資料的情況，可考慮撤銷註冊資格。

9. 我們認為上述做法有以下的優點：

- (a) **對公眾而言：**這些資料可供公眾在考慮向華人廟宇捐款時提供有用的參考；同時，倘公眾懷疑廟宇濫用涉及公眾利益的財產(特別是公眾捐款)，這些資料有助市民、警方和民政事務局局長(見下文第 11 段)按法律途徑處理有關問

題。提高透明度亦可配合現行其他法律保障，讓公眾及政府透過現行的法律訴訟程序處理產權爭議，保障個人及公眾的權益。

- b) **對華人廟宇而言：**擬議註冊制度屬自願性質，着眼於協助提升廟宇管理的透明度，包括對公眾捐款的運用，這不會對宗教自由構成影響。鑑於近年社會對提升慈善籌款透明度的關注，華人廟宇可透過註冊計劃提升市民的信心。此外，委員會每年一直有透過下文第 14 段提及的基金作出捐款，供華人廟宇申請，就廟宇建築及文物進行維修或傳統儀式。委員會處理申請時會作出全面考慮，包括廟宇的歷史價值、舉辦相關活動的經驗、管理公眾捐款方面是否有良好紀錄等等。華人廟宇因參與擬議自願註冊計劃提交並定期更新有關資料，可令委員會更了解廟宇上述各方面的情況，有助委員會按現行機制考慮其撥款申請。

我們會與相關的宗教聯會聯繫並講解自願註冊制度的優點及安排，以爭取他們的支持及鼓勵其會員廟宇參與計劃，透過計劃提升廟宇管理透明度。

賦予民政事務局局長權力參與任何涉及華人廟宇管理及濫用公眾資產的法律訴訟

10. 根據現行的法律制度，濫用或盜用廟宇基金可能構成刑事罪行。如經警方調查後取得充分證據，律政司可提出檢控。此外，受影響一方亦可從民事訴訟處理有關爭議。

11. 為加強保障公眾利益，我們建議在《條例》加入條文，賦予民政事務局局長權力，在有需要及有足夠理據時可在華人廟宇相關訴訟中成為與訟一方，以維護廣大公眾的利益。例如若個別人士就廟宇控制的財產或可能有人不當使用公眾資產有爭議時，在關乎公眾利益且具充分理據和合理證據時，民政事務局局長可選擇成為有關民事訴訟中與訟的一方，以保護相關公眾利益。我們相信，賦予民政事務局局長權力，使其可在有需要和具充分理據時採取行動以維護公眾

利益，將能在上文提及的現有法例及律政司司長作為公共慈善事務守護人的角色外，提供額外一重保障。此舉與自願註冊制度一樣，應可加強現時保障公眾利益的制度。

使委員會成為法人團體，並在《條例》訂明其權力及職能，優化其運作程序

12. 在上述建議下，委員會除推行擬議的自願註冊制度外，亦會繼續行使其他現有的職能。我們建議透過《條例》使委員會成為法人團體，並在《條例》訂明法定權力及其職能，包括管理由局長法團擁有或作為受託人身分持有的華人廟宇(現時共有 63 間)及其基金、就加強華人廟宇的管理提供意見與支援(包括管理任何華人廟宇的註冊制度)、管理擬議設立的華人廟宇慈善基金等。此外，我們亦建議修訂《條例》把行政長官委任的委員數目，由現時六人增至十人，以及其他修訂以優化其運作(詳情見 附件二)。

把華人廟宇基金和華人慈善基金合併為華人廟宇慈善基金，並擴大其資助範圍，以滿足社會的服務需要

13. 為使管理更有效率，我們建議把華人廟宇基金和華人慈善基金合併為單一基金(兩個基金的詳情見 附件二)，即華人廟宇慈善基金，以增加使用基金的彈性，合併後的基金將由委員會繼續管理。現時有關帳目及帳目報表必須經核數師審計後提交立法會的規定會予保留，以確保基金的運作得到適當監管和具透明度。

14. 上述《條例》第 9(1)(b)訂明，華人慈善基金可用於「香港的華人慈善活動」。成立華人慈善基金的一個主要目的是支持香港的慈善工作，而為了配合促進社會共融和機會平等的主張，我們認為應移除有關基金只用於「華人慈善活動」的限制，使委員會可支持非只有華人受惠的慈善活動。因此，我們建議合併後的華人廟宇慈善基金可用於任何香港的慈善活動，即不論是華人或非華人慈善活動，均可受惠。此外，為使委員會善用擬設立的華人廟宇慈善基金，我們建議擴大基金的職能，由現時「進行傳統儀式」(《條例》第 8(1)條)，擴大至「為華人廟宇進行和推廣傳統儀式及文化」，以配合委員會將加強支援學校和其他機構推廣傳統文化的工

作。

公眾諮詢

15. 民政事務局就上文提及的擬議修訂，除了諮詢立法會民政事務委員會外，亦會於 3 月 13 日發表諮詢文件，進行為期兩個月的公眾諮詢，諮詢期將於 5 月 12 日完結。民政事務局及華人廟宇委員會在考慮公眾提交的意見後，會草擬詳細建議及跟進相關法律草擬工作，以期在下屆立法會會期內向立法會提交《條例》修訂草案。

徵詢意見

16. 請委員就上述修訂建議提供意見。

民政事務局
華人廟宇委員會
2015 年 3 月

華人廟宇條例簡介

現有《條例》的主要條文

有關規管廟宇條文

根據《條例》的定義，「華人廟宇」包括但不限於「所有廟、寺、庵、觀及道院」（第 2 條）¹。有關規管華人廟宇的條文，包括：任何華人廟宇均須設於自成一體及獨立的建築物內，而建築物須是只為該廟宇的目的而興建和使用（第 4(1)條），但委員會可豁免有關規限（第 4(2)條）。

2. 所有華人廟宇必須向民政事務局局長註冊（第 5 條），任何人不得參與設立或維持在違反《條例》的條文下設立或維持的華人廟宇（第 6 條）。「所有華人廟宇的收入、基金、投資及財產」須受委員會「全權控制」（第 7(1)條）。為達致有效控制，委員會可要求管有或控制任何華人廟宇財產的人，「將該等財產移轉或轉讓予局長法團」（第 7(6)條）。委員會亦可在完成聽取意見和發出通知書的既定程序後，關閉廢棄不用的廟宇（第 12 條）。任何人違反《條例》，一經循簡易程序定罪，可處罰款港幣 1,000 元。

3. 此外，根據《條例》，任何獲民政事務局局長書面授權的人士如有理由懷疑有人違反《條例》條文而曾經設立或正在設立或維持位於某地方或在某地方內的廟宇，或有理由懷疑有人正在或曾經於某註冊廟宇內或就某註冊廟宇違反《條例》條文，可進入和搜查該地方或該廟宇並可檢取任何簿冊或文件以及任何看似是違反《條例》的證據的物品（第 14 條）。

¹ 根據《條例》，「華人廟宇」的定義大致是指：

- (a) 所有廟、寺、庵、觀及道院；及
- (b) 有以下活動進行的所有地方：
 - (i) 依照廟、寺、觀、道院或庵所信奉的宗教原則供奉神明、與靈界溝通或占卜，或擬進行該等活動；及
 - (ii) 為供奉神明、與靈界溝通、占卜或類似目的，或作為提供香燭的回報，或因其他理由，而向任何公眾人士收取費用、付款或任何種類的報酬或接受任何公眾人士所付的費用、付款或任何種類報酬。

有關委員會及其管轄基金的條文

4. 根據《條例》第 7(1)及(2)條成立的委員會，由民政事務局局長出任主席，並由東華三院董事局的當屆主席（或獲提名的一名董事）和六名由行政長官委任的非官方委員組成。現時，委員會的主要職責是管理局長法團擁有的廟宇（即任何設於歸屬局長法團並以局長法團為擁有人的土地之上的廟宇）及這些廟宇所得的收入。

5. 現時香港約有 600 間華人廟宇，當中約 350 間已根據《條例》向委員會註冊。已註冊的廟宇大致可分為以下三類：

(a) 由委員會直接管理的廟宇

現時由委員會直接管理的廟宇共有 25 間（例如沙田車公廟、大坑蓮花宮、九龍聯合道侯王廟等），這些廟宇的財產歸屬局長法團名下，而收入則撥歸華人廟宇基金。委員會不時將華人廟宇基金的部分累積盈餘（即支付傳統儀式和維修廟宇建築物費用後的餘款）轉撥至華人慈善基金。

(b) 由委員會委託不同機構管理的廟宇

委員會行使《條例》第 11 條賦予的權力，轉授不同機構管理 19 間廟宇（所有廟宇均設於局長法團持有的土地之上）。有關機構包括東華三院、嗇色園（管理黃大仙廟的慈善機構）及一些街坊福利會。委託機構可根據相關授權協議／合約訂明的方式，保管和運用有關廟宇的收入。

(c) 其他註冊廟宇

其餘的註冊廟宇（約 300 間）由其他機構或個別人士如宗教團體（例如寶蓮寺）和廟宇的司祝管理。這些廟宇大部分由個別機構擁有，但當中 19 間廟宇屬局長法團的物業。這些廟宇的收入由各廟宇自行管理。

修訂《條例》的其他建議

委員會成為法人團體，並在《條例》訂明其權力及職能

為給予委員會更多運作自主權和更大權力管理有關基金和投資，我們建議透過《條例》使委員會成為法人團體，並向其授予所需的權力和職能，包括：

- (a) 管理由局長法團擁有或作為受託人身分持有的華人廟宇，包括廟宇的基金。委員會一直根據局長法團所授權力管理（或委託代理人管理）這些廟宇。我們建議在《條例》賦予委員會有關的法定權力，並訂明相關職能。具體而言，委員會（或獲授權人士）會代表局長法團就其擁有的廟宇收取收入並存入委員會的基金內、支付委員會的營運費用、維修轄下的廟宇和進行適當投資等；
- (b) 在有需要和具充分理據的情況下，獲取土地及物業、進行投資活動、建造建築物或物業等；
- (c) 就加強華人廟宇的管理提供意見與支援，包括管理任何華人廟宇的註冊制度；並就民政事務局局長是否有需要為維護公眾利益而行使其權力以參與對付濫用廟宇基金及／或管理華人廟宇不善的行動，提供意見；以及
- (d) 管理擬議設立的華人廟宇慈善基金。

一般而言，委員會將具有法律實體身分，可參與任何符合《條例》所指明職能的行動。

2. 此外，我們建議更新有關委員會組成、工作程序及相關事宜的條文規定。現時根據《條例》，委員會只能在會議上作出決定，以致在緊急情況下（例如市場狀況轉變而須即

時買賣股票等)，委員會難以及時作出決定。因此，我們建議容許委員會：(i)利用傳閱文件的方式作出決定；(ii)把權力轉授轄下小組；以及(iii)制訂會議常規，以規管其會議程序或其他指明事宜。

3. 我們建議把行政長官委任的委員數目，由現時六人增至十人（第 7(2)(d)條），以確保委員會能夠有比例均衡的專業人士和宗教代表加入。為了在執行委員會的職能時更為靈活，我們建議如民政事務局局長因任何理由未能親自主持會議，局長可授權其代表擔當主席一職。

把華人廟宇基金和華人慈善基金合併為單一的華人廟宇慈善基金，並擴大其資助範圍，以滿足社會的服務需要

4. 我們建議將華人廟宇基金¹和華人慈善基金²合併，即華人廟宇慈善基金，使管理更有效率及增加使用基金的彈性，合併後的基金將由委員會管理。現時有關帳目及帳目報表必須經核數師審計後提交立法會的規定會予保留，以確保基金的運作得到適當監管和具透明度。

5. 我們認為應移除有關基金用於「華人慈善活動」的限制，使委員會可支持非華人受惠的慈善活動。因此，我們建議合併後的華人廟宇慈善基金可用於任何香港的慈善活動，即不論是華人或非華人慈善活動，均可受惠。此外，為使委員會善用合併後的華人廟宇慈善基金，我們建議擴大基金的資助範圍，由現時「進行傳統儀式」（《條例》第 8(1)條），擴大至「為華人廟宇進行和推廣傳統儀式及文化」，以配合委員會將加強支援學校及其他機構推廣傳統文化的工作。

¹ 華人廟宇基金是根據《條例》下的附屬法例《華人廟宇基金規例》設立的。基金由所有華人廟宇（不包括《條例》附表指明的華人廟宇）的收入和捐贈予該等華人廟宇的捐款及自願捐助組成。根據《條例》第 8 條，所有華人廟宇的收入須首先運用於進行傳統儀式，以及廟宇建築物及其財產的維修；盈餘則可撥入《條例》第 9 條提述的華人慈善基金。

² 華人慈善基金是根據《華人慈善基金指示》（屬於《條例》下的附屬法例）設立的，可用於支付委員會聘用所需員工的薪酬，以及委員會根據《條例》行使權力和在香港進行華人慈善活動而招致的其他開支。