

[译本]

樂施會

對法律改革委員會諮詢文件《慈善組織》的意見

整體意見

本會相信，此份諮詢文件對有關香港慈善組織的監管作出了深思熟慮而廣泛的討論。

我們歡迎文件所列出的目標（1.21），認為各項主要建議整體而言可以接受。

若能符合以下條件，我們支援把現行有關慈善組織註冊的規定變得更為清晰及統一：

1. 不會減低香港社會公民參與的**獨立性、多元化及活力**。
2. 各項新措施應“合乎比例”，不會對慈善組織造成沉重負擔，**增加額外行政彙報工作而不減少現行的彙報要求**。
3. 引領**社會大眾更為瞭解**慈善組織如何運作，減少關於行政開支、專業管理及籌款開支等問題的常有誤解。
4. 確保監管慈善組織的**慈善事務委員會將會是公正、獨立而具法定權力的**。

我們頗關注諮詢文件未有列明監管機構在增進公眾瞭解慈善活動的角色，特別是在有關合理籌款開支、行政經費及專業職員薪酬等方面的常有誤解。報告中提及有關籌款問題（第九章及其他地方）的次數，遠多於談論諸如有效訂定及達致慈善目標的重要性，這反映此檔未有針對慈善活動的公眾教育作出足夠及全面的考慮。

由於「問卷」形式並非最有效的方式讓本會表達對各項複雜監管建議的意見，我們因此不會完全按照諮詢文件中所列的問題清單作回應，不過會在意見中觸及大部分的問題。

制訂新法例、監管及法定機構的需要

有關制訂新監管規例，諮詢文件只引述數篇報章報導作理據（1.11），似乎未足以證明公眾對監管慈善機構日益關注，尤其將之與其他公眾關注及政府重視的逼切問題比較，我們並不相信這能真正反映公眾對此問題的意見。過去數年，以慈善組織數量及活動多元的程度衡量，令界別困擾的事件不多。雖然如此，我們同意，防患未然勝於亡羊補牢。政府在處理公眾關注的問題時，有兩種責任，既要確保公眾對其關注事件背後的緣由獲得更多資訊及知識，政府同時也要審慎考慮，制訂新的法例、監管及公眾機構是否合理。

慈善宗旨及活動的定義

[問題 1] 我們相信，法定定義對慈善組織及政府均可作為有用的指引，不過單憑定義並不能令界增強問責性，定義也不可能在沒有充足的文體解說的情況下獨立應用。首先，諮詢文件表示，所有現有的慈善組織均可繼續營運，因此日後將需要一段時間將現存的慈善組織納入新的定義中。第二，定義清單中最後一項「可令社會得益的任何其他宗旨」，範圍可算無所不包（建議 2）。第三，如果法定定義已滴水不漏地界定一個機構能否享有慈善地位，則成立慈善事務委員會的需要將大為減低。

[問題 2a] 我們同意臚列的各類宗旨均屬合理。

[問題 2c] 若日後有監管機構負責裁定何謂「公益」，則此概念需作更詳細的界定及分辨。我們認同，慈善組織不應只讓社會中一個獨特、富有或封閉的群體受惠。不過，讓社會中某個特定群體受惠也可以是公益，例如服務傷健人士、外地勞工或少數族裔的慈善組織。公益也應包括在香港以外地方服務，並不直接令香港公眾受惠的國際性慈善組織。

人權

[問題 2b、問題 2d] 我們認為，多個參與解決衝突的組織及人權團體，一如環保、減貧及其他慈善組織，肯定應屬合法的慈善組織。按照法律改革委員會（法改委）的建議，所有現在正于香港營運的慈善組織應可繼續（5.50），因此新法例不應剝奪這些組織的慈善組織地位。

我們注意到，法改委已將慈善宗旨重組為 13 個範疇，不過正就「促進人權、衝突的解決或和解」應否納入清單中徵詢公眾意見。我們並不明白，為何此項宗旨是唯一遭單獨提出作諮詢的專案。法改會對這個範疇的質疑，或跟該會在此份諮詢文件中其他地方的觀點前後不一：「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」（5.112）；以及所有現在正于香港營運的慈善組織應可繼續（5.50）。法改委應清楚解釋單獨提出一個範疇作諮詢的原因，以平息慈善界以至更廣泛的社群對建議更改慈善法例背後動機的猜疑。此外，若非政府組織的其中一項功能是拯救生命，那麼解決衝突肯定是工作的一部分。舉一個最近發生的例子，樂施會為了協助制止索馬里的饑荒及拯救生命，便一直呼籲制訂和平解決該國衝突的方案。

政治活動

[問題 1、問題 2] 法改委指「促進人權、衝突的解決或和解」應否納入慈善宗旨的法定定義的問題值得特別關注，因為區分慈善宗旨與政治目的並不容易。由於政

[译本]

治目的的問題有可能適用於多個慈善範疇中的慈善組織，因此，我們認為將有關慈善活動及政治活動的闡述差不多完全局限於「促進人權、衝突的解決或和解」的部分（由 5.101 起）並不適合——此舉或會遭人質疑為何文件將人權團體是否慈善性質的問題與慈善組織進行政治活動這更廣義的問題混為一談。

此報告在討論政治活動與落實宗旨之間的界線時，並沒有提及跟這個課題大有關連的環保運動。不少綠色團體為了保護環境，均會做大量關於「倡議或反對更改……法律、政策或行政做法」的工作（5.25）。我們期望，法改委並非意圖指倡議及遊說政治人物、爭取為洩漏有毒廢料制訂更嚴厲罰則的綠色團體不屬慈善組織。為傷健議題努力的組織無疑也是慈善界的一員，不過他們一直致力遊說改革法例、政策及規條，爭取社會設施更適合傷健人士使用，以實踐其目標。試舉一個經典例子，整個反奴隸運動均集中於「倡議更改法律」（5.25），其領導人物 William Wilberforce 若在香港應無法獲得慈善捐款的稅務豁免，反而如反奴隸運動建議「以每月捐款資助一名奴隸」，則明顯在香港可獲界定為慈善組織。

就樂施會而言，我們對抗貧窮的工作採取多面向的方式，包括發展專案、倡議及發展教育，以及人道救援。因此，我們為達致對抗貧窮的宗旨，倡議為工作中不可或缺的一部分，範圍由貿易法例、氣候變化談判，以至在香港推動立法制訂最低工資，以及讓貧窮國家的愛滋病人／愛滋病毒感染者可獲供應較廉價的抗逆轉錄病毒藥物。這方面的工作包括就議題作公眾教育，以及派遣代表參與相關議題的國際及國家級會議，務求可直接遊說政治人物及國際談判人員。本會認為，上述所有工作均是我們對抗貧窮慈善宗旨中重要的一部分，無法接受這被視為慈善組織工作範圍以外的「政治活動」。

法改委是否捉錯用神？

關於英國慈善事務委員會就「慈善組織的推廣宣傳及政治活動」的指引，法改委表示：「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。」我們認為，從香港目前的爭論，以及有責任讓公眾獲得更多資訊的角度來看，指引的中心應在於檔中「要點」的第一項：「慈善組織進行的合理而有價值活動中，可包含推廣宣傳及政治活動。」（慈善事務委員會，CC9，B1）

再次引述英國慈善事務委員會：「慈善組織的經驗顯示，他們應該擁有強大而敢言的聲音。他們往往為沒有權力、無法表達自己訴求的人發聲。慈善組織有時會抗衡社會上極為不公義的事情，並想直接正面回應。對慈善組織所做的工作，以及他們在公眾生活中所擔當的重要角色，他們應引以自豪。」

慈善組織在香港社會中也扮演著這個重要角色。他們仗義執言，揭露社會真象，並且為原本無法表達意見的沉默一群發聲，爭取公平和平等。正如英國慈善事務委員所指出，要擔當這個角色，必須能自由和獨立地對公營部門及商界持批判態度。

[译本]

若慈善事務委員會的權力並不局限于厘定慈善組織地位，更有權更換慈善組織的經理人員、要求在董事會取得席位，以及裁定慈善組織是否「非法」（8.36），那麼當局必須就此回應，委員會如何組成、工作方式、其獨立性、如何可獲保障免受政治干擾，以及其成員的公眾和商業活動會否導致任何利益衝突等問題。諮詢文件花大量篇幅討論慈善組織政治宗旨的問題，但是建議中的慈善事務委員會應如何組成方可免受政治干擾的問題，重要性其實有過之而無不及。我們對建議中的慈善事務委員會的意見詳列於以下部分。

有關註冊、提交文件及重新檢討的要求

[問題 3、問題 4a、問題 4b] 我們並不反對繼續現行慈善組織多種法律形式（擔保有限公司、基金、協會、社團）並行的建議。不過，若有新的慈善事務委員會成立，負責所有慈善組織的註冊，我們則認為，香港特區政府中跟各種法律形式慈善組織相關的其他部門（公司註冊處、民政事務總署、稅務局、社會福利署等）（7.33）就提交檔的要求應該相應減少。我們期望，慈善事務委員會新的註冊要求，不會是額外加諸於各種法律形式慈善組織的現行要求之上。

[問題 5] 若設有寬限期，讓所有非政府組織為推行新法例作好準備，我們也接受建議中的慈善事務委員會的註冊不容任何豁免。樂施會作為國際慈善組織，同意同一法例應用於我們及香港任何其他慈善組織（7.36）。不過，法例也應設有機制，防止當局利用註冊制度，作為限制任何非政府組織運作或拖延其成立的工具。此外，我們也要求澄清，大型的信託基金，如香港賽馬會慈善信託基金，是否受這些法例管轄。如果不受管轄，法改會應提供解釋，為何所有其他慈善組織可能導致的風險，包括籌款、行政、問責性、透明度及撥款的慈善性質等，對該種性質的慈善組織則不成問題。

[問題 7] 我們原則上同意，以標準格式作報告。不過，門檻應建基於所需資訊的複雜程度，因此或許應於訂立要求後才設定。

[問題 8] 關於建議 6，我們同意信託人應申報利益。此項要求或許同樣適用於高層管理人員。

[問題 9] 檔指慈善組織的每年收入超逾\$500,000，就有能力「聘用全職員工，以遵從更加嚴格的提交規定」（8.26）的說法，有待進一步解釋及探討。慈善組織收入中相當部分的用途均有限制，或需用於特定的專案或議定的工作，不能用於中央行政工作，例如準備提交予政府的文件。

我們注意到，英國慈善事務委員會及英國公司註冊處近年已加入更多慈善組織及近似慈善組織的註冊形式。後者設計了「社區利益公司」，作為讓社會企業註冊的適當方式。由於香港出現關於社企的討論，以及香港特區政府正採取措施推動此類混

[译本]

合商業與慈善的組織，一份檢視香港慈善組織註冊形式的諮詢文件，是否應該至少觸及這個課題？

[問題 10] 公司註冊處註冊慈善組織時需要提供的資訊，跟建議中慈善事務委員會要求的分別不大。我們頗感懷疑，報告要求涵蓋的事項是否真的足以改進慈善組織「透明、公開、……須承擔問責等」的程度，超越例如公司註冊處提交檔要求已經達致的水準（8.28，建議5）。

[問題 10] 一般而言，慈善組織的登記冊只具備基本的法定資訊，報告要求應簡單至即使是極小規模的慈善組織也有提交，因此登記冊僅可以查證某團體是否合法註冊，以及在財務上是否合規。所以，要求登記冊能披露大量關於慈善活動問責性的資訊，又或能詳盡至可「利便慈善組織向公眾推廣其工作」，未免不切實際。新法例應准許組織在註冊時繼續簡單地填寫選擇空格即可。除了財務資訊外，保障公眾免受註冊慈善組織的「欺詐行徑」所騙應屬慈善事務委員會檢查角色的工作，而不能只靠慈善組織在註冊時提供其他資訊（7.23）。

[問題 11] 我們同意，也明白這跟擔保有限公司須提交的文件無大分別。

建議中的慈善事務委員會的角色及權力

[問題 12 至問題 19] 對於建議 9 - 13 中提出有關慈善事務委員會的權力及角色，我們有多項保留。關於建議 9，我們認為必須清楚界定如何會構成「管理不善」。我們注意到，英國慈善事務委員會發出的指引中以多個例子大體界定了這個字眼。類似的指引及定義對於避免委員會獲得過大權力，以及字眼的演繹不致流於主觀、偏頗或未能深思熟慮，至為重要。

對於建議慈善事務委員會有權委任、暫停或免除董事的職務，我們也有疑慮。此種權力屬直接干預慈善組織的運作，干預程度之高實難以令人信服。我們認為，慈善事務委員會建議中的角色及現行法例已經足夠。

至於未來的慈善事務委員會撤銷慈善組織註冊的權力，很大程度視乎委員會如何演繹日後的慈善法例，特別是「慈善組織」的法律定義。有一宗事例值得提出討論：新西蘭慈善事務委員會解釋有關慈善組織活動的法例時，指倡議並非「慈善宗旨」，因而撤銷新西蘭國家婦女議會（National Council of Women）的註冊。議會為改進新西蘭婦女、兒童及家庭的生活貢獻良多，廣受大眾讚譽。該會指其政治倡議是推動婦女進步的途徑，不過委員會否定此說，裁定議會的倡議旨在改變法例或新西蘭政府的政策／決定。議會雖在新西蘭已成立 115 年，結果仍遭撤銷註冊；而新西蘭綠色和平目前仍就一項類似裁決向該國上訴庭上訴。裁至目前，新西蘭有超過 120 個慈善組織因某種原因，遭慈善事務委員會拒絕其註冊申請或撤銷註冊。有此法律上的先例，難怪香港部分慈善組織及社運分子甚為關注，未來慈善組織的註冊／監管團體會獲賦予多大的法定權力。

[译本]

由於檔建議賦予慈善事務委員會頗大權力，委員會應如何組成方可保持不偏不倚及獨立變得極為重要。諮詢文件申明，其目標在於保持慈善界獨立自主（1.21），因此，委員會成員不應純由政府委任，而應有一定的民主成分，以確保委員會能向慈善界問責，並具有代表性。

[問題 20、問題 21] 我們並不充分瞭解其他相關政府部門管轄範圍內有關在公共地方舉行籌款活動的運作安排及所需資料，因而無法全面回應此問題。我們認為，政府最有條件探究「一站式」審批籌款許可證是否可行。我們最為關注的，是這些改變會否對慈善籌款增加限制或負擔，或導致官僚程式，令申請許可證或牌照的時間過長，慈善組織的收入因而減少。政府也應該制訂措施，確保大型的慈善組織，如公益金，不會對決定如何分配有限籌款機會的公共機關有過大的影響力。過去，這類慈善組織在賣旗等活動中獲得不合比例的優惠，而其實小型慈善組織更能受惠於此種活動。

目前，政府不同部門對慈善組織的公眾籌款問題的工作出現重複，例如廉政公署及社會福利署均發出相關的指引，日後有關情況應儘量減少，以有效運用公共資源，以及讓慈善組織更清楚瞭解是否合規。

[問題 22] 我們同意慈善組織籌款時應展示註冊號碼。除此以外，由於互聯網是跨境運作的，政府（及合法慈善組織）可以做的，最多只是教育公眾，在進行網上捐款前更為深思熟慮，以及如何辨識假冒的慈善組織。

[問題 23] 我們同意所有形式的慈善籌款活動均須展示註冊號碼——這在其他司法管轄區行之有效，在香港也應一樣。

[問題 24] 對於建議 15 有關職業籌款人的守則及聘用職業籌款人的問題，文件並沒有界定何謂「職業籌款人」，我們假設這是指合約代理人（即公關公司或面對面籌款代理人），而不是慈善組織的職員。否則，此項建議會觸犯有關個別職員薪酬披露的私隱原則。此外，法律不應對慈善組織的外判工作有一套標準，而對政府或商界的外判工作有另一套道德或概念的標準，同樣的道德及法律原則應一視同仁應用於各方面。在這方面，我們期望任何更詳盡的建議都不會對慈善捐款增加新的限制或負擔，因而損害慈善組織籌募收入的機會。

[問題 25、問題 35] 關於慈善事務委員會的角色，諮詢文件建議包括對籌款守則作裁決、裁定慈善組織地位、監管慈善組織行徑，以至其他功能及職權。這可能引致慈善事務委員會身兼立法者、員警及法庭等角色。這些角色理應分割，我們相信其他地方的經驗在這方面可帶來警惕。

若果慈善事務委員會獲賦予此項權力，連同問題 12 至問題 19 提及的各項權力，那麼最為重要的問題則是，委員會要如何組成方可保持不偏不倚及獨立。

[译本]

若大家同意慈善事務委員會的角色應包括為慈善組織提供意見，以及教育公眾，則這些項目應納入建議中的功能清單內。為了讓香港的慈善界發展，慈善事務委員會也應擔當充權的角色，支援慈善組織，而非單純作為施加規條的團體。

建議中的慈善事務委員會若發出任何指引，須依循恰當的程式，諮詢會因現行做法改動而受影響的團體及人士。

[問題 26、問題 27] 將來在香港最具專業能力裁定慈善組織地位的團體，應是建議中的慈善事務委員會（我們希望如此）。若果委員會給予一個組織慈善地位，稅務局可否用任何理據拒絕豁免其稅務？雖然稅務局會負責處理稅務豁免事項，獲得慈善事務委員會給予慈善地位的組織，理應差不多可自動獲得免稅資格。

[問題 28、問題 29] 我們認為，厘清建議中的慈善事務委員會與稅務局在提交文件和檢討地位方面如何分工異常重要，此份回應文件中多次重申，我們反對任何會增加慈善組織行政負擔的機制，例如雙重報告的要求，以及雙重檢討。

因此，我們期望得悉，稅務局從稅務角度檢討慈善組織，會跟慈善事務委員會按照履行法律責任、操守、行政、適當管治及良好營運模式等準則作檢討，有何重大不同之處——兩者當然都會牽涉財務資訊及帳目。

我們認為，稅務局評估一個組織是否有資格繼續享有免稅地位的唯一標準，為該組織的活動是否繼續屬慈善性質。作這方面的厘定及監察正是慈善事務委員會的任務。因此，日後慈善委員會應與稅務局及各個監管機構合作，致力減輕報告工作的負擔（特別是對小型慈善組織而言），而不是只為了方便各政府部門的工作。

[問題 30 至問題 32] 我們並不反對近似原則。各界或許需要取得香港近年相關個案的統計數字，方可評估若要為準備日後出現此類事件所需機制的細節、複雜程度及需要多少時間作討論。

[問題 33] 我們不太明瞭檔中「單一規管機構」的定義。我們歡迎可以提升慈善界透明度，同時減輕行政負擔的措施。假如慈善組織可以用多種法律形式出現（見問題 3 及問題 4），需要於不同的政府部門註冊，而同時要向稅務局提交檔及接受該局檢討，以繼續取得免稅地位，那麼慈善事務委員會自然不能算是香港慈善組織的單一規管機構。該委員會與其他相關政府部門的關係如何，亦應界定清楚。

我們重申自己的基本原則，即我們相信多種法律形式並存，提供多元選擇，對香港的公民社會有利。不過，在慈善事務委員會成立後，我們期望提交檔及檢討等機制在註冊機構、稅務局及委員會之間重新分配，以確保慈善組織的行政負擔不致增加。

[問題 34] 未來的慈善事務委員會的目標，或許可以包括推動慈善組織更理想地實踐其慈善宗旨，從而令香港社會以至世界各地受惠。目前提出的目標屬行政性質，未能強調推動慈善組織作出優質服務是值得重視的職能。

[译本]

在諮詢文件關於目標的部分中，其標題曾提及「保持慈善界獨立自主」，並在內文中（1.25）重提，不過我們發現這項目標于規管慈善組織目標的最終清單（建議18）中並沒有出現。

在目標中也應加入促進公眾的理解、增強公眾對慈善組織的信任及信心（建議18）。

[問題 35] 見上文問題 25。

[問題 36] 我們同意，監管建議中的慈善事務委員會，以及可對其決定作獨立覆核的法律權利均十分重要。不過，同樣重要的是委員會的成立程式如何取得共識，以及其組成方式，以確保委員會稱職、獨立及不偏不倚。

[Q37] 我們同意必須設有上訴程式，而程式應獨立及客觀。至於是否由行政上訴委員會處理，則要視乎個案數量、等候及處理時間，以及有否專業人才為該等個案作聆訊。