

[译本]

乐施会

对法律改革委员会咨询文件《慈善组织》的意见

整体意见

本会相信，此份咨询文件对有关香港慈善组织的监管作出了深思熟虑而广泛的讨论。

我们欢迎文件所列出的目标（1.21），认为各项主要建议整体而言可以接受。

若能符合以下条件，我们支持把现行有关慈善组织注册的规定变得更为清晰及统一：

1. 不会减低香港社会公民参与的**独立性、多元化及活力**。
2. 各项新措施应“合乎比例”，不会对慈善组织造成沉重负担，**增加额外行政汇报工作**而不减少现行的汇报要求。
3. 引领**社会大众更为了解**慈善组织如何运作，减少关于行政开支、专业管理及筹款开支等问题的常有误解。
4. 确保监管慈善组织的**慈善事务委员会**将会是**公正、独立而具法定权力**的。

我们颇关注咨询文件未有列明监管机构在增进公众了解慈善活动的角色，特别是在有关合理筹款开支、行政经费及专业职员薪酬等方面的常有误解。报告中提及有关筹款问题（第九章及其他地方）的次数，远多于谈论诸如有效订定及达致慈善目标的重要性，这反映此文件未有针对慈善活动的公众教育作出足够及全面的考虑。

由于「问卷」形式并非最有效的方式让本会表达对各项复杂监管建议的意见，我们因此不会完全按照咨询文件中所列的问题清单作回应，不过会在意见中触及大部分的问题。

制订新法例、监管及法定机构的需要

有关制订新监管规例，咨询文件只引述数篇报章报道作理据（1.11），似乎未足以证明公众对监管慈善机构日益关注，尤其将之与其他公众关注及政府重视的逼切问题比较，我们并不相信这能真正反映公众对此问题的意见。过去数年，以慈善组织数量及活动多元的程度衡量，令界别困扰的事件不多。虽然如此，我们同意，防患未然胜于亡羊补牢。政府在处理公众关注的问题时，有两种责任，既要确保公众对其关注事件背后的缘由获得更多资讯及知识，政府同时也要审慎考虑，制订新的法例、监管及公众机构是否合理。

慈善宗旨及活动的定义

[问题 1] 我们相信，法定定义对慈善组织及政府均可作为有用的指引，不过单凭定义并不能令界增强问责性，定义也不可能在没有充足的文体解说的情况下独立应用。首先，咨询文件表示，所有现有的慈善组织均可继续营运，因此日后将需要一段时间将现存的慈善组织纳入新的定义中。第二，定义清单中最后一项「可令社会得益的任何其他宗旨」，范围可算无所不包（建议 2）。第三，如果法定定义已滴水不漏地界定一个机构能否享有慈善地位，则成立慈善事务委员会的需要将大为减低。

[问题 2a] 我们同意胪列的各类宗旨均属合理。

[问题 2c] 若日后有监管机构负责裁定何谓「公益」，则此概念需作更详细的界定及分辨。我们认同，慈善组织不应只让社会中一个独特、富有或封闭的群体受惠。不过，让社会中某个特定群体受惠也可以是公益，例如服务伤健人士、外地劳工或少数族裔的慈善组织。公益也应包括在香港以外地方服务，并不直接令香港公众受惠的国际性慈善组织。

人权

[问题 2b、问题 2d] 我们认为，多个参与解决冲突的组织及人权团体，一如环保、灭贫及其他慈善组织，肯定应属合法的慈善组织。按照法律改革委员会（法改委）的建议，所有现在正于香港营运的慈善组织应可继续（5.50），因此新法例不应剥夺这些组织的慈善组织地位。

我们注意到，法改委已将慈善宗旨重组为 13 个范畴，不过正就「促进人权、冲突的解决或和解」应否纳入清单中征询公众意见。我们并不明白，为何此项宗旨是唯一遭单独提出作咨询的项目。法改会对这个范畴的质疑，或跟该会在此份咨询文件中其他地方的观点前后不一：「对于促进人权也可以属慈善性质的建议，小组委员会并无异议」（5.112）；以及所有现在正于香港营运的慈善组织应可继续（5.50）。法改委应清楚解释单独提出一个范畴作咨询的原因，以平息慈善界以至更广泛的社群对建议更改慈善法例背后动机的猜疑。此外，若非政府组织的其中一项功能是拯救生命，那么解决冲突肯定是工作的一部分。举一个最近发生的例子，乐施会为了协助制止索马里的饥荒及拯救生命，便一直呼吁制订和平解决该国冲突的方案。

政治活动

[问题 1、问题 2] 法改委指「促进人权、冲突的解决或和解」应否纳入慈善宗旨的法定定义的问题值得特别关注，因为区分慈善宗旨与政治目的并不容易。由于政

[译本]

治目的的问题有可能适用于多个慈善范畴中的慈善组织，因此，我们认为将有关慈善活动及政治活动的阐述差不多完全局限于「促进人权、冲突的解决或和解」的部分（由 5.101 起）并不适合——此举或会遭人质疑为何文件将人权团体是否慈善性质的问题与慈善组织进行政治活动这更广义的问题混为一谈。

此报告在讨论政治活动与落实宗旨之间的界线时，并没有提及跟这个课题大有关连的环保运动。不少绿色团体为了保护环境，均会做大量关于「倡议或反对更改……法律、政策或行政做法」的工作（5.25）。我们期望，法改委并非意图指倡议及游说政治人物、争取为泄漏有毒废料制订更严厉罚则的绿色团体不属慈善组织。为伤健议题努力的组织无疑也是慈善界的一员，不过他们一直致力游说改革法例、政策及规条，争取社会设施更适合伤健人士使用，以实践其目标。试举一个经典例子，整个反奴隶运动均集中于「倡议更改法律」（5.25），其领导人物 William Wilberforce 若在香港应无法获得慈善捐款的税务豁免，反而如反奴隶运动建议「以每月捐款资助一名奴隶」，则明显在香港可获界定为慈善组织。

就乐施会而言，我们对抗贫穷的工作采取多面向的方式，包括发展项目、倡议及发展教育，以及人道救援。因此，我们为达致对抗贫穷的宗旨，倡议为工作中不可或缺的一部分，范围由贸易法例、气候变化谈判，以至在香港推动立法制订最低工资，以及让贫穷国家的爱滋病人／爱滋病毒感染者可获供应较廉价的抗逆转录病毒药物。这方面的工作包括就议题作公众教育，以及派遣代表参与相关议题的国际及国家级会议，务求可直接游说政治人物及国际谈判人员。本会认为，上述所有工作均是我们对抗贫穷慈善宗旨中重要的一部分，无法接受这被视为慈善组织工作范围以外的「政治活动」。

法改委是否捉错用神？

关于英国慈善事务委员会就「慈善组织的推广宣传及政治活动」的指引，法改委表示：「指引订明，如果机构本身的目的或宗旨属政治性质，机构便非属慈善性质，而这点正是指引的中心原则。」我们认为，从香港目前的争论，以及有责任让公众获得更多资讯的角度来看，指引的中心应在于文件中「要点」的第一项：「慈善组织进行的合理而有价值活动中，可包含推广宣传及政治活动。」（慈善事务委员会，CC9，B1）

再次引述英国慈善事务委员会：「慈善组织的经验显示，他们应该拥有强大而敢言的声音。他们往往为没有权力、无法表达自己诉求的人发声。慈善组织有时会抗衡社会上极为不公义的事情，并想直接正面回应。对慈善组织所做的工作，以及他们在公众生活中所担当的重要角色，他们应引以自豪。」

慈善组织在香港社会中也扮演着这个重要角色。他们仗义执言，揭露社会真象，并且为原本无法表达意见的沉默一群发声，争取公平和平等。正如英国慈善事务委员所指出，要担当这个角色，必须能自由和独立地对公营部门及商界持批判态度。

[译本]

若慈善事务委员会的权力并不局限于厘定慈善组织地位，更有权更换慈善组织的经理人员、要求在董事会取得席位，以及裁定慈善组织是否「非法」（8.36），那么当局必须就此回应，委员会如何组成、工作方式、其独立性、如何可获保障免受政治干扰，以及其成员的公众和商业活动会否导致任何利益冲突等问题。咨询文件花大量篇幅讨论慈善组织政治宗旨的问题，但是建议中的慈善事务委员会应如何组成方可免受政治干扰的问题，重要性其实有过之而无不及。我们对建议中的慈善事务委员会的意见详列于以下部分。

有关注册、提交文件及重新检讨的要求

[问题 3、问题 4a、问题 4b] 我们并不反对继续现行慈善组织多种法律形式（担保有限公司、基金、协会、社团）并行的建议。不过，若有新的慈善事务委员会成立，负责所有慈善组织的注册，我们则认为，香港特区政府中跟各种法律形式慈善组织相关的其他部门（公司注册处、民政事务总署、税务局、社会福利署等）（7.33）就提交文件的要求应该相应减少。我们期望，慈善事务委员会新的注册要求，不会是额外加诸于各种法律形式慈善组织的现行要求之上。

[问题 5] 若设有宽限期，让所有非政府组织为推行新法例作好准备，我们也接受建议中的慈善事务委员会的注册不容任何豁免。乐施会作为国际慈善组织，同意同一法例应用于我们及香港任何其他慈善组织（7.36）。不过，法例也应设有机制，防止当局利用注册制度，作为限制任何非政府组织运作或拖延其成立的工具。此外，我们也要求澄清，大型的信托基金，如香港赛马会慈善信托基金，是否受这些法例管辖。如果不受管辖，法改会应提供解释，为何所有其他慈善组织可能导致的的风险，包括筹款、行政、问责性、透明度及拨款的慈善性质等，对该种性质的慈善组织则不成问题。

[问题 7] 我们原则上同意，以标准格式作报告。不过，门槛应建基于所需资讯的复杂程度，因此或许应于订立要求后才设定。

[问题 8] 关于建议 6，我们同意信托人应申报利益。此项要求或许同样适用于高层管理人员。

[问题 9] 文件指慈善组织的每年收入超逾\$500,000，就有能力「聘用全职员工，以遵从更加严格的提交规定」（8.26）的说法，有待进一步解释及探讨。慈善组织收入中相当部分的用途均有限制，或需用于特定的项目或议定的工作，不能用于中央行政工作，例如准备提交予政府的文件。

我们注意到，英国慈善事务委员会及英国公司注册处近年已加入更多慈善组织及近似慈善组织的注册形式。后者设计了「社区利益公司」，作为让社会企业注册的适当方式。由于香港出现关于社企的讨论，以及香港特区政府正采取措施推动此类混

[译本]

合商业与慈善的组织，一份检视香港慈善组织注册形式的咨询文件，是否应该至少触及这个课题？

[问题 10] 公司注册处注册慈善组织时需要提供的资讯，跟建议中慈善事务委员会要求的分别不大。我们颇感怀疑，报告要求涵盖的事项是否真的足以改进慈善组织「透明、公开、……须承担问责等」的程度，超越例如公司注册处提交文件要求已经达致的水平（8.28，建议5）。

[问题 10] 一般而言，慈善组织的登记册只具备基本的法定资讯，报告要求应简单至即使是极小规模慈善组织也有提交，因此登记册仅可以查证某团体是否合法注册，以及在财务上是否合规。所以，要求登记册能披露大量关于慈善活动问责性的资讯，又或能详尽至可「利便慈善组织向公众推广其工作」，未免不切实际。新法例应准许组织在注册时继续简单地填写选择空格即可。除了财务资讯外，保障公众免受注册慈善组织的「欺诈行径」所骗应属慈善事务委员会检查角色的工作，而不能只靠慈善组织在注册时提供其他资讯（7.23）。

[问题 11] 我们同意，也明白这跟担保有限公司须提交的文件无大分别。

建议中的慈善事务委员会的角色及权力

[问题 12 至问题 19] 对于建议 9 - 13 中提出有关慈善事务委员会的权力及角色，我们有多项保留。关于建议 9，我们认为必须清楚界定如何会构成「管理不善」。我们注意到，英国慈善事务委员会发出的指引中以多个例子大体界定了这个字眼。类似的指引及定义对于避免委员会获得过大权力，以及字眼的演绎不致流于主观、偏颇或未能深思熟虑，至为重要。

对于建议慈善事务委员会有权委任、暂停或免除董事的职务，我们也有疑虑。此种权力属直接干预慈善组织的运作，干预程度之高实难以令人信服。我们认为，慈善事务委员会建议中的角色及现行法例已经足够。

至于未来的慈善事务委员会撤消慈善组织注册的权力，很大程度视乎委员会如何演绎日后的慈善法例，特别是「慈善组织」的法律定义。有一宗事例值得提出讨论：新西兰慈善事务委员会解释有关慈善组织活动的法例时，指倡议并非「慈善宗旨」，因而撤消新西兰国家妇女议会（National Council of Women）的注册。议会为改进新西兰妇女、儿童及家庭的生活贡献良多，广受大众赞誉。该会指其政治倡议是推动妇女进步的途径，不过委员会否定此说，裁定议会的倡议旨在改变法例或新西兰政府的政策／决定。议会虽在新西兰已成立 115 年，结果仍遭撤消注册；而新西兰绿色和平目前仍就一项类似裁决向该国上诉庭上诉。截至目前，新西兰有超过 120 个慈善组织因某种原因，遭慈善事务委员会拒绝其注册申请或撤消注册。有此法律上的先例，难怪香港部分慈善组织及社运分子甚为关注，未来慈善组织的注册／监管团体获赋予多大的法定权力。

[译本]

由于文件建议赋予慈善事务委员会颇大权力，委员会应如何组成方可保持不偏不倚及独立变得极为重要。咨询文件申明，其目标在于保持慈善界独立自主（1.21），因此，委员会成员不应纯由政府委任，而应有一定的民主成分，以确保委员会能向慈善界问责，并具有代表性。

[问题 20、问题 21] 我们并不充分了解其他相关政府部门管辖范围内有关在公共地方举行筹款活动的运作安排及所需资料，因而无法全面回应此问题。我们认为，政府最有条件探究「一站式」审批筹款许可证是否可行。我们最为关注的，是这些改变会否对慈善筹款增加限制或负担，或导致官僚程序，令申请许可证或牌照的时间过长，慈善组织的收入因而减少。政府也应该制订措施，确保大型的慈善组织，如公益金，不会对决定如何分配有限筹款机会的公共机关有过大的影响力。过去，这类慈善组织在卖旗等活动中获得不合比例的优惠，而其实小型慈善组织更能受惠于此种活动。

目前，政府不同部门对慈善组织的公众筹款问题的工作出现重复，例如廉政公署及社会福利署均发出相关的指引，日后有关情况应尽量减少，以有效运用公共资源，以及让慈善组织更清楚了解是否合规。

[问题 22] 我们同意慈善组织筹款时应展示注册号码。除此以外，由于互联网是跨境运作的，政府（及合法慈善组织）可以做的，最多只是教育公众，在进行网上捐款前更为深思熟虑，以及如何辨识假冒的慈善组织。

[问题 23] 我们同意所有形式的慈善筹款活动均须展示注册号码——这在其他司法管辖区行之有效，在香港也应一样。

[问题 24] 对于建议 15 有关职业筹款人的守则及聘用职业筹款人的问题，文件并没有界定何谓「职业筹款人」，我们假设这是指合约代理人（即公关公司或面对面筹款代理人），而不是慈善组织的职员。否则，此项建议会触犯有关个别职员薪酬披露的私隐原则。此外，法律不应对慈善组织的外判工作有一套标准，而对政府或商界的外判工作有另一套道德或概念的标准，同样的道德及法律原则应一视同仁应用于各方面。在这方面，我们期望任何更详尽的建议都不会对慈善捐款增加新的限制或负担，因而损害慈善组织筹募收入的机会。

[问题 25、问题 35] 关于慈善事务委员会的角色，咨询文件建议包括对筹款守则作裁决、裁定慈善组织地位、监管慈善组织行径，以至其他功能及职权。这可能引致慈善事务委员会身兼立法者、警察及法庭等角色。这些角色理应分割，我们相信其他地方的经验在这方面可带来警惕。

若果慈善事务委员会获赋予此项权力，连同问题 12 至问题 19 提及的各项权力，那么最为重要的问题则是，委员会要如何组成方可保持不偏不倚及独立。

[译本]

若大家同意慈善事务委员会的角色应包括为慈善组织提供意见，以及教育公众，则这些项目应纳入建议中的功能清单内。为了让香港的慈善界发展，慈善事务委员会也应当充当充权的角色，支援慈善组织，而非单纯作为施加规条的团体。

建议中的慈善事务委员会若发出任何指引，须依循恰当的程序，咨询会因现行做法改动而受影响的团体及人士。

[问题 26、问题 27] 将来在香港最具专业能力裁定慈善组织地位的团体，应是建议中的慈善事务委员会（我们希望如此）。若果委员会给予一个组织慈善地位，税务局可否用任何理据拒绝豁免其税务？虽然税务局会负责处理税务豁免事项，获得慈善事务委员会给予慈善地位的组织，理应差不多可自动获得免税资格。

[问题 28、问题 29] 我们认为，厘清建议中的慈善事务委员会与税务局在提交文件和检讨地位方面如何分工异常重要，此份回应文件中多次重申，我们反对任何会增加慈善组织行政负担的机制，例如双重报告的要求，以及双重检讨。

因此，我们期望得悉，税务局从税务角度检讨慈善组织，会跟慈善事务委员会按照履行法律责任、操守、行政、适当管治及良好营运模式等准则作检讨，有何重大不同之处——两者当然都会牵涉财务资讯及账目。

我们认为，税务局评估一个组织是否有资格继续享有免税地位的唯一标准，为该组织的活动是否继续属慈善性质。作这方面的厘定及监察正是慈善事务委员会的任务。因此，日后慈善委员会应与税务局及各个监管机构合作，致力减轻报告工作的负担（特别是对小型慈善组织而言），而不是只为了方便各政府部门的工作。

[问题 30 至问题 32] 我们并不反对近似原则。各界或许需要取得香港近年相关个案的统计数字，方可评估若要为准备日后出现此类事件所需机制的细节、复杂程度及需要多少时间作讨论。

[问题 33] 我们不太明了文件中「单一规管机构」的定义。我们欢迎可以提升慈善界透明度，同时减轻行政负担的措施。假如慈善组织可以用多种法律形式出现（见问题 3 及问题 4），需要于不同的政府部门注册，而同时要向税务局提交文件及接受该局检讨，以继续取得免税地位，那么慈善事务委员会自然不能算是香港慈善组织的单一规管机构。该委员会与其他相关政府部门的关系如何，亦应界定清楚。

我们重申自己的基本原则，即我们相信多种法律形式并存，提供多元选择，对香港的公民社会有利。不过，在慈善事务委员会成立后，我们期望提交文件及检讨等机制在注册机构、税务局及委员会之间重新分配，以确保慈善组织的行政负担不致增加。

[问题 34] 未来的慈善事务委员会的目标，或许可以包括推动慈善组织更理想地实践其慈善宗旨，从而令香港社会以至世界各地受惠。目前提出的目标属行政性质，未能强调推动慈善组织作出优质服务是值得重视的职能。

[译本]

在咨询文件关于目标的部分中，其标题曾提及「保持慈善界独立自主」，并在内文中（1.25）重提，不过我们发现这项目标于规管慈善组织目标的最终清单（建议18）中并没有出现。

在目标中也应加入促进公众的理解、增强公众对慈善组织的信任及信心（建议18）。

[问题 35] 见上文问题 25。

[问题 36] 我们同意，监管建议中的慈善事务委员会，以及可对其决定作独立复核的法律权利均十分重要。不过，同样重要的是委员会的成立程序如何取得共识，以及其组成方式，以确保委员会称职、独立及不偏不倚。

[Q37] 我们同意必须设有上诉程序，而程序应独立及客观。至于是否由行政上诉委员会处理，则要视乎个案数量、等候及处理时间，以及有否专业人才为该等个案作聆讯。