

# 有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告摘要

## 背景資料

1. 慈善籌款活動是香港日常生活的一部分。鑑於這些活動涉及的金額相當龐大，社會人士不時都會關注籌款活動的安排是否恰當，以及所得的捐款是否用得其所。基於公眾利益，申訴專員在去年三月決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii) 條展開直接調查，審研政府當局對慈善籌款活動的監管安排。

## 調查工作

2. 這項直接調查的目的，是審研社會福利署（「社署」）和影視及娛樂事務管理處（「影視處」）監管慈善籌款活動的機制，以評估這類機制是否適切有效，以及是否需要加以改善。

## 慈善機構

3. 根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條的規定，稅務局可以批准慈善機構或屬於公共性質的信託豁免繳稅。在這些慈善機構當中，有些是通過立法成立的，例如東華三院（第 1051 章）和保良局（第 1040 章）。這些慈善機構須按照各自的條例，交代如何運用籌款活動所獲得的收益。有些非政府機構則接受政府資助，為社會提供福利服務。

4. 除了這些法定機構和接受政府資助的非政府機構外，大部分慈善機構都可以在各自的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作。

## 監管機制

5. 為了維持公共秩序，若某項活動需要在公眾地方舉行（主要是售旗日和一般慈善籌款活動<sup>1</sup>），必須首先根據《簡易程序治罪條例》（第 228 條）第 4(17)(i) 條，向社署申領**公開籌款許可證**。至於透過獎券活動<sup>2</sup>進行的籌款活動，則須按照《賭博條例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i) 條，向影視處申領**牌照**。

6. 然而，政府的監管並非涵蓋所有籌款活動。舉例來說，慈善拍賣、餐舞會、音樂會、晚宴、步行、電影首映禮、傳媒表演節目、以郵寄、廣告或電話熱線方式安排的捐款活動等，雖然這些活動都是籲請公眾捐款，但卻無須申領許可證或牌照。

## 法例的規限

7. 《簡易程序治罪條例》訂明某些活動須申領公開籌款許可證，目的是要監管在公眾地方進行的慈善籌款活動不會妨擾公眾，以及維持秩序；而《賭博條例》的目的，則是限制賭博活動。

8. 社署和影視處均會要求申請人提交籌款活動的經審核帳目，作為批核籌款活動的一項條件。兩個部門都依靠這些經審核帳目，確保籌款活動所得的收益不會被非法挪用。

9. 該兩個政府部門都認為他們有權訂立條件，要求申領牌照或許可證的機構保存會計帳目，公開有關資料。但是，社署和影視處在發出公開籌款許可證和獎券活動牌照時，也不能漫無限制地訂立條件，而且這些行政條件一般只適用於指定的籌款活動，除了社署／影視處已核准的活動外，有關機構的運作並不屬於這兩個部門的監管機制範圍內。

---

<sup>1</sup> 「一般慈善籌款活動」包括售賣徽章、紀念品或類似物件的慈善活動；逐家逐戶募捐（特別是在公共屋邨）；在固定櫃位設立捐款箱；慈善義載；以及傳奉獻袋募捐等。

<sup>2</sup> 「獎券活動」在《賭博條例》中的定義包括抽獎、大馬票、字花、紅票、舖票，以及任何涉及猜測未來事件的結果和經碰機會而分發獎品的博彩遊戲／計劃。

## **觀察所得及意見**

### **不一致和欠全面的監管**

10. 政府當局對慈善機構的監管程度並不一致，由嚴格的法定全面監管，以至於對特定活動只作有限度的監察，或甚至完全缺乏監管等。對於歷史悠久並受本身法例規管的團體，有關的管制既清晰又全面，而有些接受資助的非政府機構則受其相關的局／部門規管。與一般市民的想法不同，其他大部分慈善機構都是獨立運作的。只要這些機構不是在公眾地方籌款，又或者所舉辦的活動沒有博彩成分，他們所接受的慈善捐款數額，以及這些款項如何運用，都無須受政府的任何監管。

11. 至於有許多慈善機構不時在領有許可證的情況下進行籌款活動或根據牌照售賣彩票，政府所能監管的仍然是只限於透過特定活動所取得的收益。社署和影視處在其相關法例所賦予的權力下，監管籌款活動所得收益的運用，一直表現盡責，實在值得表揚。不過，有關的監管只能是片面和有限度的。

### **缺乏透明度和問責性**

12. 社會上有些人希望所有籌款活動都能受到政府當局監管，防止營私舞弊，但這是不切實際的。另一方面，也有部分社會人士認為政府完全不應干預：捐款人可以按個人意願及有關慈善機構的聲譽，選擇受惠的機構。這樣做或會使某些無恥之徒有機可乘，冒充是歷史悠久和負責任的慈善團體。慈善機構如非在公眾地方售賣彩票或進行其他籌款活動，便無須解釋其收益的用途，因此捐款人便難以得知他們所選擇的慈善團體如何運作，以及有關的捐款是否確如「宣傳」般正當地運用。

13. 由於世界趨勢崇尚自律，而政府的政策又傾向於縮減公共開支，若期望政府增撥人力資源，在監管慈善機構的工作上擔當更積極的角色，將會是不切實際。可是，若全然不作監管，又會損害公眾利益。

14. 我們同意，最終應讓捐款人自行決定是否支持或支持哪些慈善活動或慈善團體。我們有理由相信，應取消政府目前拼湊組合的監管方式，而以一個自願公開資料的機制取代。新機制的目的，在於方便發布各個慈善團體在管理、運作和財政承擔方面的基本資料，以便有意捐款的市民都能夠經過周詳的考慮，決定應該支持哪些有意義的慈善活動。

15. 就概念上而言，這個機制可以單純是一個資料庫形式的辦事處，由各慈善機構以自願方式存放資料檔案，在合理的時間內公開讓公眾查閱。這個辦事處更可每年定期在當眼處展示那些符合有關規定的機構一覽表，供市民參考。

16. 本署認為，現行對慈善團體的監管制度尚有可改善之處。不過，我們亦承認，應否作出改善和實行何種改善，基本上還是政策問題。本署提出的觀察所得，旨在引起市民大眾的討論，以及促使政府研究有關安排。

## 結論

17. 基於上述調查，本署得出以下結論：

- (a) 政府現時對慈善籌款的監管只限於活動方面，而不包括舉辦活動的機構，而且這些活動亦主要限於售旗日及售賣獎券；
- (b) 監管範圍並不包括所有慈善團體，甚至也不包括所有慈善籌款活動；
- (c) 政府對慈善機構和活動的監管既不全面也不周密，而且東拼西湊，缺乏成效；以及
- (d) 現時的法例條文未能有效保障市民，免受奸詐或不負

責任的籌款機構欺騙。

## **建議**

18. 申訴專員提出下列建議：

### **社署及影視處方面**

#### **短期至中期**

##### **守則**

- (i) 制訂一套良好行政管理守則，供各慈善團體參考，當中包括要求他們擬備年報、保存正確的會計帳目以及提供籌款活動的財政記錄，以便市民及政府查核；
- (ii) 公布這套守則，以便市民識別哪些是負責任和聲譽良好的籌款機構；
- (iii) 基於前述第(i)及(ii)項，檢討是否需要對申請公開籌款許可證及獎券活動牌照的機構施加條件限制；

##### **加強透明度及問責性**

- (iv) 社署應考慮建立一套中央登記冊，記錄符合前述守則要求的慈善機構名稱，以便市民查閱；
- (v) 每年定期在社署展示上述機構的名稱，作為慈善機構誠信的指標；
- (vi) 訂立一套辦法（例如投訴機制），監察那些希望列入中央登記冊內的慈善機構的誠信；

## 政府方面

### 較長期

- (vii) 檢討政府現時監管慈善機構(特別是他們的籌款活動)的政策和做法是否適切及足夠；
- (viii) 考慮以下做法的利弊：
  - 由政府當局透過註冊方式，對慈善機構實行更全面的監管；
  - 順應世界趨勢，依靠各慈善機構自律；以及
- (ix) 考慮設立阻嚇濫用籌款活動及懲罰這種行為的機制。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F.98

二零零三年二月

