

香港法律改革委员会

慈善组织小组委员会

咨询文件

慈善组织

本咨询文件已上载互联网，网址为：<http://www.hkreform.gov.hk>。

2011年6月

本咨询文件是由法律改革委员会（法改会）属下的慈善组织小组委员会拟备，以供各界人士讨论及发表意见。本咨询文件的内容并不代表法改会或小组委员会的最终意见。

小组委员会欢迎各界人士就本咨询文件发表意见，并请于 2011 年 9 月 16 日或之前将有关的书面意见送达：

香港湾仔
告士打道 39 号夏慤大厦 20 楼
法律改革委员会
慈善组织小组委员会秘书

电话：(852) 2528 0472

传真：(852) 2865 2902

电邮：hklrc@hkreform.gov.hk

法改会和小组委员会日后与其他人士讨论或发表报告书时，可能会提述和引用各界人士就本咨询文件所提交的意见。任何人士如要求将他提出的所有或部分意见保密，法改会当乐于接纳，惟请清楚表明，否则法改会将假设有关意见无须保密。

法改会在日后发表的报告书中，通常会载录就本咨询文件提交意见的人士的姓名。任何人士如不愿意接纳这项安排，请于书面意见中表明。

香港法律改革委员会 慈善组织小组委员会 咨询文件

慈善组织

目录

	页
导言	1
引言	1
研究范围	2
小组委员会成员	2
本咨询文件的编排方式	3
第 1 章 香港慈善组织简介	5
何谓慈善组织？	5
香港慈善事业的增长	6
有必要检讨香港慈善法	7
涉及香港非牟利机构的其他行动	8
小组委员会进行检讨的目标	9
第 2 章 香港法律现况概览	11
引言	11
“慈善组织”的法律定义	11
慈善地位所带来的优惠	13
税务优惠	13
享有慈善地位的其他好处	15
成立慈善组织：可供采用的法律架构	16
慈善组织的监管	17
由法规成立的慈善组织	17

	页
接受政府资助的慈善组织	17
其他慈善组织	17
由税务局进行监管	18
由公司注册处进行监管	18
律政司司长以“慈善事务守护人”（政府作为监护人）身分作出的监管	18
由其他政府部门进行监管	19
监管筹款活动	20
现时由社会福利署、影视及娱乐事务管理处以及其他主管当局作出的监管	20
不受政府监管的筹款活动类别	21
慈善组织的解散以及“近似”原则	21
第 3 章 监管香港慈善组织的规管框架中可察见的不足之处	22
引言	22
香港慈善组织在监管方面的问题	22
慈善组织定义不合时宜	22
慈善组织的注册欠缺统一协调的机制	23
慈善组织的管治、账目及报告欠缺划一的标准或规定	23
慈善筹款只受到有限度的监管	24
结论	25
第 4 章 其他司法管辖区的慈善法概览	27
引言	27
澳大利亚	27
加拿大	28
英格兰与威尔斯	29
爱尔兰	31
新西兰	34
苏格兰	35
新加坡	36
南非	38

第 5 章	关于慈善组织定义的结论及建议	41
	香港现时的情况	41
	“慈善组织”的法律定义	41
	慈善组织在普通法中的历史演变	41
	普通法中的“慈善宗旨”特定类别	43
	被裁定为非属慈善性质的宗旨	46
	“慈善组织”在香港法例之下如何界定	47
	现有法律的问题以及进行改革的需要	50
	定义不合时宜	51
	相关法律混乱不清	51
	订立法定定义的正反意见	52
	界定慈善地位时须予考虑的问题	53
	纯属慈善性质的宗旨	53
	“公益”与“私利”之分	54
	“公益”而非“利他主义”	55
	“慈善宗旨”而非“慈善活动”	55
	其他考虑事项	56
	可以采用的改革模式：其他司法管辖区所采用的定义	57
	英格兰与威尔斯	57
	苏格兰	59
	慈善宗旨类别——我们的建议	62
	“防贫或济贫”	62
	“促进教育”	63
	“推广宗教”	64
	“促进健康”	64
	“拯救生命”	65
	“推动公民意识或社区发展”	67
	“推展艺术、传统遗产、文化或科学”	68
	“提供康乐设施或组织康乐活动，而目的是改善该等 设施或活动的主要服务对象的生活条件”	69
	“促进人权、冲突的解决或和解”	72
	“促进宗教和谐或种族和谐”	75
	“促进平等及多元化”	76
	“推动环境保护或改善”	76

	页
“对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助”	76
“促进动物福利”	76
“可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何其他宗旨”	77
第 6 章 关于慈善组织法律架构的结论及建议	80
引言	80
香港现时的情况	80
慈善组织的架构类别	80
规管文书	86
其他司法管辖区的慈善组织法律架构	86
我们的建议	87
方案 1 —— 慈善组织单一模式	87
方案 2 —— 维持慈善组织的多种法律形式	88
结论	88
第 7 章 关于慈善组织注册的结论及建议	90
引言	90
香港现时的情况	90
欠缺正式的慈善组织注册纪录册	90
其他司法管辖区的慈善组织注册制度	94
香港应否设有慈善组织注册纪录册？	95
强制还是自愿的注册制度	97
慈善地位的裁定	97
第三者反对注册	97
个别慈善组织的规管或豁免规管	98
具海外背景的慈善组织	99
我们的建议	99
第 8 章 慈善组织的管治、账目及报告的建议框架	101
香港现时的情况	101
税务局的規定	101

	页
《公司条例》（第 32 章）及《社团条例》（第 151 章）的规定	101
社会福利署的规定	101
民政事务局的规定	102
教育局的规定	102
卫生署的规定	103
其他司法管辖区的慈善组织监管机制	104
英格兰与威尔斯	104
爱尔兰	105
新西兰	105
我们就香港慈善组织的报告及账目而建议采用的框架	106
(1) 符合慈善宗旨	106
(2) 详情有变须作通知	106
(3) 利益披露及涉及管治的事宜	107
(4) 财务报告	108
(5) 调查权力	110
(6) 提供虚假或有误导性的资料即属犯罪	113
执行与补救	113
(1) 撤销慈善地位	114
(2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理	114
(3) 民事诉讼	114
(4) 保护慈善组织的财产	114
第 9 章 关于规管筹款活动的结论及建议	117
引言	117
香港现时的情况	117
慈善筹款活动的法定规管范围	117
自愿遵守的慈善筹款指引发展	121
其他司法管辖区对筹款活动的监管	126
英格兰与威尔斯	127
爱尔兰	128
我们对规管香港筹款活动的结论及建议	130
我们就慈善筹款而提出的建议	131

	页
第 10 章 慈善组织与税务	137
引言	137
香港现时的情况	137
慈善组织的免税	138
慈善捐款的扣税	140
提交账目及报告	141
其他司法管辖区的慈善组织与税务	142
英格兰与威尔斯	142
爱尔兰	143
新西兰	144
苏格兰	145
我们对香港慈善组织的税务的结论及建议	147
第 11 章 关于近似原则的结论及建议	149
引言	149
香港在近似原则、信托复归及解散慈善组织方面的情况	149
普通法中的近似原则及信托复归	149
慈善机构的解散	152
近似原则在其他司法管辖区的适用	153
英格兰与威尔斯	153
我们对香港慈善组织的变更的结论及建议	161
第 12 章 关于香港成立慈善事务委员会的结论及建议	163
是否需要‘一站式机构’？	163
海外的经验	164
英格兰与威尔斯	164
爱尔兰	165
新西兰	166
我们对成立慈善事务委员会的建议	166
未来的慈善事务委员会的目标	166
未来的慈善事务委员会与律政司司长(作为慈善事务守护人)两者在角色上的相互作用	167

	页
未来的慈善事务委员会的一般特点	168
未来的慈善事务委员会的职能和权力	169
上诉机制	173
征求意见	175
建议摘要	182
附件 1 其他司法管辖区关于“慈善组织”定义的法律	192
附件 2 其他司法管辖区关于慈善组织的法律架构的法律	201
附件 3 其他司法管辖区关于慈善组织的注册的法律	213
附件 4 其他司法管辖区关于慈善组织的管治、账目及报告的法律	223
附件 5 撮录海外司法管辖区慈善组织监管局提交周年财务报告的法律规定一览表	236
附件 6 其他司法管辖区关于规管筹款活动的法律	240
附件 7 其他司法管辖区关于慈善组织及税务的法律	262
附件 8 其他司法管辖区关于近似原则的法律	286
附件 9 其他司法管辖区关于成立慈善事务委员会或相等组织的法律	304

導言

引言

1. 根据估计，现时大约有 6,000 个慈善组织在香港运作。¹ 单在 2008-2009 财政年度期间，透过慈善捐献在香港筹得的款项约有 80 亿元。² 这数字比 2000-2001 财政年度所筹得的善款高出不止一倍。³ 因此，本地活跃蓬勃的慈善界实在非常值得自豪。

2. 不少海外的司法管辖区近年来在慈善捐献方面亦有类似的快速增长，并对其慈善法律进行重大改革。这方面的发展透过提供一个现代化和精简的慈善法框架⁴，让慈善组织在这个框架之内运作，以期保障捐赠者的权益和支持慈善组织的活动。

3. 香港目前仍未有如此全面的法律框架去规管慈善组织，只有有限的法例条文界定甚么构成“慈善组织”或“慈善宗旨”，亦只有有限的监管制度确保慈善组织所筹得的善款妥善地用于其筹款目的。⁵ 关于合资格获豁免缴税的慈善组织的法例，也只是散见于各项专责条文之中。⁶

4. 任何实体如获税务局认可为属公共性质的慈善机构或慈善信托，即可享有税款豁免，但税务局并不负责为慈善组织注册，亦不会监管其行为。香港亦没有法定条文规定慈善组织须呈交周年报告或财政状况账目。香港税务局只会为了覆查某一机构的免税地位才会要求该机构提交账目、周年报告或其他文件，以确定该机构仍属慈善性

¹ 见《稅務局年報》（2009-2010 年度），第 45 頁：“於 2010 年 3 月 31 日，合共有 6,380 個慈善團體獲本局豁免繳稅，其中 581 個是於過去一年內獲豁免的。市民可瀏覽稅務局網頁，查閱免稅慈善團體的名單。”

² 根據稅務局提供的數據，在 2008 至 2009 課稅年度，利得稅和薪俸稅項下獲扣除的認可慈善捐款分別為 30.3 億元和 50.1 億元。

³ 见《稅務局年報》（2001-2002 年度），第 68 頁：“於 2000 至 2001 課稅年度，在利得稅和薪俸稅項下獲扣除的認可慈善捐款分別為 8.3 億元和 20.8 億元。”

⁴ 例子包括英格蘭與威爾斯的《2006 年慈善法令》、新西蘭的《2005 年慈善法令》以及蘇格蘭的《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》。

⁵ 當局近年引入了一些參考指引以推廣慈善籌款活動的最佳安排，但是這些指引的採納純屬自願。見社會福利署的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》（2004 年），可於以下網頁找到：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_reference/；及社會福利署的《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》（2004 年），可於以下網頁找到：http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf。

⁶ 例子見《稅務條例》（第 112 章）第 2(1)條及第 88 條，以及《註冊受託人法團條例》（第 306 章）第 2 條。

质，而其活动亦符合其宗旨。然而，在现行法律下，审查慈善组织的账目不是强制性的。

5. 近年来，是否需要加强监管慈善组织的问题已在社会上引起广泛讨论，而设立制度以监管慈善组织及提高其透明度已成为关乎公众利益的重大议题。法律改革委员会因此获律政司司长和终审法院首席法官邀请，对适用于本港慈善组织的法律进行检讨。

研究范围

6. 2007年6月，终审法院首席法官及律政司司长邀请法律改革委员会研究这个课题，研究范围如下：

“检讨关乎香港慈善组织的法律及规管框架，并作出其认为适当的改革建议。”

小组委员会成员

7. 专责研究这个课题的小组委员会于2007年9月委出。小组委员会的成员如下：

陈智思先生，GBS，太平绅士 (主席)	香港社会服务联会主席
庞毅理先生	世界自然基金会香港分会行政 总裁
白仲安先生，SBS，太平绅士	高露云律师行合伙人
陈黄穗女士，BBS，太平绅士	消费者委员会前总干事
方敏生女士，太平绅士	香港社会服务联会行政总裁
林云浩先生，SC	资深大律师
颜刘佩莲女士(至2010年5月 止)	社会福利署津贴科总行政主任 (奖券基金)
蔡克刚先生，BBS，太平绅士	蔡克刚律师事务所合伙人

卫嘉丽女士(由 2010 年 5 月起) 社会福利署津贴科总行政主任
(奖券基金)

王青平先生(2007 年 9 月至
2008 年 9 月;再由 2010 年 9 月
起) 税务局总评税主任(特别任务)

叶岑燕霞女士(2008 年 9 月至
2010 年 9 月) 税务局总评税主任(特别任务)

8. 法律改革委员会秘书处的高级政府律师冯淑芬女士是小组委员会的现任秘书,而高级政府律师张美雅女士则曾担任小组委员会秘书至 2009 年 5 月为止。小组委员会在 2007 年 10 月至 2010 年 10 月期间共举行了二十五次会议以研究该课题,而本咨询文件中的建议就是会议中的讨论成果。这些建议代表小组委员会的初步看法,现向社会大众提出以供考虑。

本咨询文件的编排方式

9. 本咨询文件第 1 章介绍香港慈善组织的种类、数目及性质,以及这些慈善组织对香港社会的影响。这一章亦讨论小组委员会进行检讨的目标。

10. 第 2 及 3 章分别研究香港关于慈善组织的法律现况以及在现行法律框架中可察见的局限。第 4 章探讨其他司法管辖区的近期发展。

11. 第 5 章探讨“慈善组织”的定义,包括小组委员会就这个议题而提出的改革建议。有关法律架构的分析以及小组委员会就该课题而作出的讨论则于第 6 章列出。第 7 章论及小组委员会对慈善组织注册的结论及建议。第 8 章的主题是小组委员会就慈善组织的管治、账目及报告而建议采用的框架。

12. 第 9 章所讨论的议题关乎筹款活动的规管及小组委员会在这方面的建议。小组委员会对慈善组织与税务的结论及建议在第 10 章列出,而第 11 章则讨论慈善组织的解散以及近似原则。小组委员会提出在香港成立慈善事务委员会的建议,则见于第 12 章。

13. 小组委员会欢迎各界就本咨询文件所列议题提出任何意见、评论及建议，这对小组委员会在此重要范畴达成其最终结论会有极大帮助。

第 1 章 香港慈善组织简介

1.1 在本章中，我们会简略介绍慈善组织的特色，因与慈善组织有关而出现的独特问题，以及为何现时会有急切需要检讨此范畴的法律。

何谓慈善组织？

1.2 香港现时有超过 6,000 个免税慈善组织。¹ 这些组织通常是以下列其中一种形式而成立：

- 根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，它们可以是股份有限公司或担保有限公司，又或者是在海外成立为法团并根据《公司条例》第 XI 部注册的公司；
- 可能要或无须根据《社团条例》（第 151 章）注册的非属法团的组织；
- 信托；或
- 根据特定香港条例成立的法定团体。

1.3 要被认定为“慈善组织”，有关组织或信托必须“纯粹是为法理上承认的慈善用途而设立”。² 慈善宗旨现时在香港是由案例法³界定，并包括以下各类宗旨：

- 济贫；
- 促进教育；
- 推广宗教；及
- 可令社会得益但非属以上任何一类的其他属慈善性质的宗旨。

¹ 據稅務局的統計資料所示，以截至 2010 年 3 月 31 日為止的年度來計，獲准免稅的慈善組織數目是 6,380。

² 稅務局，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

³ *Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891] 3 Tax Cases 53，見麥納頓勳爵（Lord Macnaghten）對慈善宗旨的闡釋，有關部分載於第 96 頁。

1.4 在实务上来说，慈善组织必须通过一份规管文书而成立，所采用的文书类别，会视乎所拟成立的慈善组织的具体情况以及组织的发起人或创办人的选择意愿而定。

1.5 成立慈善组织的主要好处是组织本身一般无须缴税，而捐款给组织的人士亦可要求在自己的应课税入息中扣除捐出之数。《税务条例》（第 112 章）第 88 条订明，“任何属公共性质的慈善机构或慈善信托”，均获豁免缴税并当作一直获豁免缴税。《税务条例》第 16D 及 26C 条容许纳税人在课税年度中就认可慈善捐款作出扣除。根据该条例，“认可慈善捐款”一词的定义是“捐赠给根据第 88 条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项，或指捐赠给政府作慈善用途的款项。”⁴

1.6 常见的误解是慈善组织等同“志愿”或“非牟利”机构或非政府机构，但税务局指出：

“并非所有‘志愿’或所谓‘非牟利’团体均为慈善团体，无论这些团体设立的目的是如何有意义。事实上，《税务条例》中并无给予‘志愿’或‘非牟利’团体豁免缴税的条文。”⁵

香港慈善事业的增长

1.7 税务局所提供的统计资料足以说明慈善事业在香港日益受到关注。于 2000 至 2001 课税年度，在利得税和薪俸税项下获扣除的认可慈善捐款分别为 8.3 亿元和 20.8 亿元。⁶ 上述数字于 2008 至 2009 课税年度，分别跃升至 30.3 亿元和 50.1 亿元。⁷ 捐款人每年实际捐出之数有可能要比上述数字大得多，因为部分捐款人可能未有向税务局申请免税，或可能在相关年度没有应课税入息或应评税利润，又或者捐出之数可能已超出其应评税入息的扣除上限。⁸

⁴ 《税务条例》（第 112 章）第 2(1)条。

⁵ 税务局，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），见以下网页：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁶ 税务局 2001-02 年报第 68 页。

⁷ 根据税务局所提供的数据。

⁸ 见《税务条例》（第 112 章）第 16D(2)(c)及 26C(2A)(b)条。这个扣除上限可年年不同。“就 2008 年 4 月 1 日或其後開始的任何課稅年度而言”，現時上限是 35%：见《税务条例》（第 112 章）第 16D(2)(d)及 26C(2A)(c)条。

1.8 税务局根据纪录，为我们提供了截至 2007 年 12 月为止归于四大类慈善宗旨之下的认可免税慈善组织数目资料。该等组织的总数是 5,123，而按慈善宗旨分类的数目如下：

济贫	1,037
促进教育	1,790
推广宗教	1,773
其他	523

1.9 然而，根据税务局所提供的数字，刚过一年不久于 2009 年 3 月杪之时，认可免税慈善组织的总数已达到 5,898，慈善组织在香港增长之快可见一斑。这个数字并不包括未有申请免税的慈善组织，但已显示刚过一年不久，认可慈善组织即已多添 775 个（即超过总数的 13%）。

有必要检讨香港慈善法

1.10 慈善组织的免税地位大大强化了它们可为社会作出的善行。不过，慈善事业的急速增长和本地运作慈善组织数目的增加，突显了有必要确保这些组织妥为运作，以及它们筹集的金钱是用于捐赠所指定的慈善用途。申诉专员曾指出：

“为慈善组织筹款是香港日常生活的一部分。香港社会一向热心公益，乐于扶助无助和弱势的社群，纪录骄人。鉴于所涉金额相当庞大，社会人士不时都会关注筹款活动的安排是否恰当，以及所得捐款是否用得其所。很多人都希望能获得保证，肯定慈善组织会受到有效的监管，并且会期望当局能负责任地对慈善组织进行适度的监管。”⁹

1.11 慈善活动的监管有欠协调，公众对此日表关注，在报章中时有提及。¹⁰

⁹ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 1.1 段。
¹⁰ 例如：“As charity numbers grow, so do doubts”，《南华早报》（2007 年 8 月 20 日）；“Our charitable heart needs looking after”，《南华早报》（2007 年 8 月 20 日）；“Control of charities may be bolstered”，《南华早报》（2007 年 8 月 20 日）；“Donors, aid groups welcome proposal to regulate charities”，《南华早报》（2007 年 8 月 21 日）；“港拟规管慈善筹款”，《东方日报》（2007 年 8 月 21 日）；“Is a law needed to regulate charities?”，《南华早报》（2007 年 8 月 22 日）；“Be more open”，《南华早报》（2007 年 8 月 23 日）；“港慈善团体 8 年增四成拟规管”，《明报》（2008 年 5 月 25 日）；“會長的話：對慈善機構的監管”，《香港律師》（2008 年 11 月）；“規管政出多門學者促簡化”，《明报》（2009 年 4 月 11 日）；《籌款涉貪 3 年 7 宗賣獎券報細數》，《明报》（2009 年 10 月 7 日）。

涉及香港非牟利机构的其他行动

1.12 自 1998 年以来，社会福利署在香港会计师公会及廉政公署的协助之下，发出了一套《慈善筹款活动内部财务监管指引说明》。¹¹ 这套指引说明“*载述如何进行基本监管工作，确保慈善筹款活动的收支须妥善记录，而有关的收入是用于指定用途。*”¹²

1.13 2002 年 6 月，社会福利署发出一本有用的小册子，名为《领导你的非政府机构：机构管治：非政府机构董事会参考指引》。¹³ 这本小册子所讨论的是问责及机构责任方面的原则，以及机构管治的一般问题。

1.14 在法律改革委员会尚未展开现有研究之时，申诉专员公署已于 2003 年就该署曾对慈善筹款活动的监管所主动进行的调查编制了一份报告。¹⁴ 有关调查发现慈善组织所受到的监管并不一致，有欠全面，而监管机制的透明度及问责性亦不足够。申诉专员建议，在短期至中期来说，应制订一套慈善组织的良好行政管理守则，而社会福利署则应备存一份慈善组织中央登记册，收录符合该套守则所订规定的慈善组织名称，以便市民查阅，并应引入一套机制，监察那些希望列入中央登记册的慈善组织的诚信。至于较长期来说，申诉专员建议对慈善组织的规管工作进行更广泛和更全面的检讨。¹⁵

1.15 为加强对慈善筹款活动的行政管控以提升慈善组织的透明度及问责性，社会福利署于 2003 年进行公众咨询，其后于 2004 年引入《慈善筹款活动最佳安排参考指引》，供慈善组织在自我规管的制度下遵从。¹⁶ 这套参考指引就捐款人的权利、筹款活动的运作及财政责任等方面，建议如何作出最佳安排。¹⁷

1.16 较近期来说，廉政专员在 2008-2009 年度施政报告中有下列的说法：

¹¹ 见 http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf.

¹² 见立法会 CB(2)2046/06-07(05)号文件，第 25 段。

¹³ 可於社會福利署網站下載：<http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/corp-gov-chi.pdf>.

¹⁴ 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）。見報告摘要，網頁是：http://www.ombudsman.gov.hk/tc/concluded/2003_02_01.doc.

¹⁵ 同上。見報告摘要第 18 段。

¹⁶ 見以下網頁：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_referenceg/.

¹⁷ 見立法會福利事務委員會文件中關於此指引的討論，立法會 CB(2)2046/06-07(05) 号文件第 23 至 24 段，網頁為：

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ws/papers/ws0611cb2-2046-5-c.pdf>.

“香港的慈善机构数目已由 2005 年的 4,000 多间增至 2008 年的超过 5,300 间；在 2006/2007 年的可扣除税款的慈善捐款更高达 60 亿元。我们必须确保庞大的市民捐款获得适当保障和运用。廉署将会就慈善机构的筹款活动进行防贪研究，藉此增加对筹款活动和发放捐款收益的管控；联同相关监管机构公布纪律守则和《防贪锦囊》，以协助慈善机构检讨和加强管治架构和管理方式；举办讲座，以提高职员道德意识。”¹⁸

1.17 2009 年 10 月，廉政公署推出慈善机构及筹款活动管理防贪锦囊，协助香港慈善机构在举办筹款活动时，加强内部管治和提升透明度及问责性。防贪锦囊建议慈善机构采取多项实际措施，透过加强内部监管以减低贪污风险。¹⁹

1.18 福利界的非政府机构建立了一个自愿性质的网上自我披露平台（惠施网 www.wisegiving.org.hk），以提升慈善机构在管治、财务、筹款、服务质素及资讯透明度等方面的问责水平。

小组委员会进行检讨的目标

1.19 让公众对慈善组织有信心以创造一个充满活力的未来，对于解决世界上某些最迫切的问题，例如济贫，协助促进教育、促进健康及推广宗教等等，是不可或缺的元素。公众对慈善组织有信心，可影响慈善捐款、慈善义务工作及慈善组织雇员的招聘，并可鼓励慈善组织把资源全力投放于其目标和活动之上。

1.20 我们留意到在香港，虽然有关部门近期已主动采取一些行动，但公众对如何规管慈善组织仍日表关注，多个界别均促请有关当局对慈善组织加强监管并提升其透明度。

1.21 在顾及香港的情况并经考虑海外司法管辖区的发展后，小组委员会认定现有检讨的目标应是：

- 令慈善法可追上时代；
- 令慈善法更加清晰；
- 提升问责性及透明度，以加强公众信任和信心；及

¹⁸ 見立法會 CB(2)66/08-09(02)號文件第 18 段，網頁為：
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/se/papers/se1021cb2-66-2-c.pdf>.

¹⁹ http://www.icac.org.hk/tc/news_and_events/pr2/index_uid_846.html.

- 于保持慈善界独立自主之同时，亦须确保慈善组织受到有效、公平和适度的规管。

令慈善法可追上时代并且更加清晰

1.22 正如本咨询文件随后各章将会更详尽论及，关于慈善地位的现有法律既过时亦有欠明确。关于慈善宗旨的法律必须更新，而且或需以法例条文订明以令其明确清晰，此外也有必要把焦点更加集中于公众利益这议题之上。

提升问责性及透明度以建立公众信任和信心

1.23 我们留意到在某些个案中，慈善组织须对其受益人及捐款人负责的规定有欠清晰。重要的是慈善界应就其活动提供足可取览而又相关的资料，以满足公众的需要，并避免造成不必要的公众担忧。

1.24 筹款活动是部分慈善组织的主要收入来源。当局应就筹款活动订立明确规定或指引，因为这些规定或指引可强烈影响公众的态度。正如本咨询文件稍后会更详尽论及，我们认为应就公众筹款活动引入一套简化的发牌机制。我们不会低估主动自我规管的力量，但我们认为慈善组织应由独立组织监管，而筹款活动的最佳安排亦应予广泛推动。

于保持慈善界独立自主之同时亦须确保慈善组织受到有效、公平和适度的规管

1.25 正如本咨询文件稍后会更详尽论及，有关当局有必要对慈善组织作出有效而又公平的规管。这项规管工作也必须是适度的，不应超出改良体制所需，以便慈善界可以保持独立自主。

1.26 我们认为规管慈善组织应旨在达到以下各项目标：

- 确保慈善组织遵从慈善法；
- 加强对受益人及捐款人的问责性；
- 提高公众的信任和信心；及
- 鼓励慈善组织充分发挥其社会及经济潜力。

第 2 章 香港法律現況概覽

引言

2.1 在本章中，我們會簡略探討“慈善組織”的法律定義、成為慈善組織所帶來的益處、成立慈善組織可採用哪一種法律架構，以及慈善組織和慈善活動在香港的受規管程度。以上多個範疇，會分別在本諮詢文件的隨後各章作更深入的探討。

“慈善組織”的法律定義

2.2 一般來說，“慈善組織”一詞在香港法律下的涵義是以普通法為依歸，重點在於有關組織或活動的特定目的在法律意義上是否屬“慈善”性質。正如一般的法律參考書籍所指出，“慈善組織”、“慈善”、“慈善宗旨”、“慈善目的”及“慈善用途”等詞，在法律上有專門意思，在某些方面可能与一般人的理解不同。¹

“‘慈善’一詞在法律意義上，可涵蓋多項非法律專業人士可能認為不應歸於此詞之下的宗旨，而一些可能被非法律專業人士認為屬慈善性質的愛心或慈善活動，却被排除於此詞範圍之外。”²

2.3 要被認定為慈善組織，有關組織成立的宗旨，必須是按法律來說純粹屬慈善性質。³ 麥納頓勳爵 (Lord Macnaghten) 在 1891 年的 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案⁴ 中所提出的著名說法，是闡述慈善組織定義的最權威普通法案例，香港的法庭須予以明確遵從⁵，而稅務局也明確採納⁶。在該案中，麥納頓勳爵列出慈善宗旨的“四大主要類別”：

¹ *Halsbury's Laws of England*，卷 5(2) (2001 年再版)，第 2 段。

² 同上。

³ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第 9 版)，第 12 至 13 頁。

⁴ [1891] AC 531 (HL).

⁵ 見例如以下各案：*Ng Chi-fong v Hui Ho Pui-fun* [1987] HKLR 462; *Re Tsing Shan Monastery* [2003] 1 HKLRD 237，第 242 頁，以及 *Cheung Man Yu v Lau Yuen Ching & Ors* [2007] 4 HKC 314 (CA)，第 25 段。

⁶ 見稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》(2010 年 9 月修訂版)，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

- (1) 旨在济贫的信托；
- (2) 旨在促进教育的信托；
- (3) 旨在推广宗教的信托；及
- (4) 旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托。⁷

2.4 上表的渊源可追溯至 1601 年的英格兰法例，那就是英格兰《1601 年慈善用途法令》（Charitable Uses Act 1601）（又名《慈善用途法规》（Statute of Charitable Uses）或《伊利沙伯一世法规》（Statute of Elizabeth I））的弁言。⁸

2.5 各种特定的“慈善宗旨”类别，已随着时日在普通法下演变为包括以下各类宗旨：

- 济贫；
- 促进教育；
- 推广宗教；
- 成立属公共性质的宗教团体；
- 促进健康；
- 赈济灾民；
- 救助残障人士；
- 保护动物；及
- 保护环境。

2.6 有一些宗旨在法庭上已被认定为在法律意义上非属“慈善性质”，例子包括属政治性质的宗旨⁹、促进机构创办人或捐助人利益的宗旨、提倡某类运动（而非一般运动）的宗旨，以及为某公司或行业属下雇员提供运动场地、游乐场地或奖学金的宗旨。¹⁰

⁷ [1891] AC 531 (HL) 第 583 页。

⁸ *Halsbury's Laws of England*，卷 5(2)（2001 年再版），第 2 段。

⁹ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第 167 页。

¹⁰ 见税务局所发出的《税务条例释义及执行指引第 37 号（修订本）特惠扣除：第 26C 条：认可慈善捐款》（2006 年 9 月）第 9 段中的讨论，见以下网页：
http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

2.7 慈善组织一词在普通法以及法规中的定义涵盖范围，在本咨询文件第 5 章会有更详尽的讨论。

慈善地位所带来的优惠

2.8 在法律上及经济上来说，在香港法律下被认定为属“慈善”性质者可带来多项优惠。

税务优惠

2.9 获认可为属公共性质的慈善机构或慈善信托的主要好处，便是根据《税务条例》（第 112 章）的条文，慈善机构本身一般无须缴税，而捐给该机构的捐款亦可作扣税之用。（关于香港慈善组织及税务的情况，更详尽的讨论见本咨询文件第 10 章。）

慈善组织的免税地位

2.10 香港税务局备有一份申请免税成功的机构名单¹¹，这些机构可获豁免缴税，是因为得到税务局认可为属《税务条例》（第 112 章）第 88 条所指的“属公共性质的慈善机构或慈善信托”范围内的机构。虽然该条例第 88 条载有一般的豁免缴税规定，但如果某行业或业务是由某慈善组织经营，则经营所得的利润，只在符合以下情况时方可获豁免缴税：

- 由该慈善组织经营的行业或业务所得的利润，会纯粹作慈善用途；及
- 该等利润，不会大部分在香港以外地方使用；

并且必须符合以下其中一项规定：

- 该慈善组织所经营的行业或业务，是在贯彻该慈善组织的明文规定的宗旨时经营的；或
- 与该慈善组织所经营的行业或业务有关的工作主要是由某些人进行，而该慈善组织正是为他们的利益而成立的。¹²

¹¹ 这份名单的网上版本见以下网页：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm.

¹² 《税务条例》（第 112 章）第 88 条。

2.11 另一项规定是只有受香港法院司法管辖的慈善团体，即是在香港成立的慈善团体，或“海外慈善团体的香港机构，例如根据《社团条例》第4条当作在港成立的社团或根据《公司条例》第XI部注册的法人等”，才可获豁免缴税。¹³

慈善捐款可获税项扣除

2.12 税务局曾指出：

“按一般理解，‘捐款’一词是指一项馈赠。‘馈赠’是指在无须任何有值代价下转移一项东西的业权。作为馈赠，业权的转移必须出于自愿，而非因合约上的义务而转移。再者，捐赠人不得收受任何实质利益作为交换。”¹⁴

2.13 根据《税务条例》（第112章）第26C条，纳税人可从他在某个课税年度的应评税利润或应评税入息中，扣除他所作出的“认可慈善捐款”（总额不少于港币100元）。“认可慈善捐款”一词，在该条例第2(1)条中有界定，是指“捐赠给根据第88条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项。”该条例第16D条又容许须缴付利得税的纳税人，就认可慈善捐款作出扣除。根据第26C条或第16D条作出的扣除，现时上限是应评税入息或利润的35%。¹⁵

2.14 应强调者是此处所指的馈赠，必须是金钱上的捐赠。馈赠土地，或艺术品（被归类为“动产”），虽然正如下文所指出，可获豁免缴付印花税，却不得作扣除入息税之用。¹⁶

2.15 虽然就慈善捐款而言，免税优惠是直接给予捐赠者而非慈善组织，但这些条文显然可令慈善组织间接受惠，因为它们在经济效用

¹³ 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010年9月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

¹⁴ 稅務局所發出的《稅務條例釋義及執行指引第37號（修訂本）特惠扣除：第26C條：認可慈善捐款》（2006年9月），第3段，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。此文所引述的案例是 *Sanford Yung-tao Yung v CIR* [1979] 1 HKTC 1081。

¹⁵ 《稅務條例》（第112章）第16D(2)(b)或26C(2A)(c)條。這個上限之數可年年不同。舉例來說，第26C(2A)條述明：“就——(a)自2002年4月1日開始的課稅年度及之前任何課稅年度而言，……指明的百分率為10%；(b)自2003年4月1日開始的課稅年度、自2007年4月1日開始的課稅年度，或該兩個課稅年度之間的任何課稅年度而言，……指明的百分率為25%；(c)自2008年4月1日或其後開始的任何課稅年度而言，……指明的百分率為35%。”

¹⁶ Susan Collins，“為善最樂”（*The Rise of Charitable Giving*），《香港律師》（2001年4月），文章由第84頁開始，有關部分（中文版）見第87頁。

上可令向慈善组织作出的捐款更具‘效益’，因而从捐款人的角度来看，捐款给慈善组织要比捐款给非慈善组织更有吸引力。

豁免缴付印花税

2.16 向慈善组织作出非属金钱形式的馈赠，例如馈赠土地或艺术品，可获豁免缴付印花税。¹⁷

享有慈善地位的其他好处

可获豁免遵从某些法定的注册或登记规定

2.17 慈善组织可获豁免遵从某些法定的注册或登记规定，例如无须根据《社团条例》（第 151 章）¹⁸ 注册为社团或根据《商业登记条例》（第 310 章）¹⁹ 登记。

豁免遵从禁止财产恒继的规则

2.18 禁止财产恒继的普通法规则订明，一般而言馈赠或信托在某段期限完结之前必须“归属”原定的受益人，否则便会“因有恒继的倾向”而无效。²⁰ 不过，赠予慈善组织的馈赠在这方面可享有特殊待遇。只要作出馈赠的目的属慈善性质，法庭即乐于指定财产须作慈善之用。

2.19 在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 这宗香港案例中，赖恩德法官在裁定有关的馈赠是否为慈善馈赠时述明：

“这项馈赠，只在整体纯粹作慈善用途时才会被裁定为有效的慈善遗赠，若然有任何部分……是作非慈善用途，便会因违反禁止财产恒继的规则而全然落空。”²¹

¹⁷ 《印花稅條例》（第 117 章），第 44 條。見 Susan Collins 一文，同上，第 87 頁。

¹⁸ 《社團條例》（第 151 章），第 5A(2)條。

¹⁹ 《商業登記條例》（第 310 章），第 16(a)條。

²⁰ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 149 頁，亦可參閱《財產恆繼及收益累積條例》（第 257 章）。該條例適用於 1970 年 3 月 13 日後生效的屬遺囑性質的產權處置。

²¹ [1984] 1 HKC 152, 第 155 頁。

法庭有寬松的酌情決定權可裁定慈善饋贈有效

2.20 即使一份設定慈善饋贈的書文行文拙劣，法庭在裁定慈善饋贈是否有效時也會採取較寬鬆的做法。屬遺囑性質的產權處置，若是贈予慈善組織，則即使用詞有欠精確（在這種情況下，何謂精確用詞會由法庭決定），法院仍往往樂於裁定信託有法律效力或是‘有效’的。只要贈予慈善組織的饋贈能體現“一般的慈善意願”²²，即足以令該饋贈成為有效。某些被認為必須使用才能令其他形式的產權處置成為有效的精確用詞，對於贈予慈善組織的饋贈來說，却並非令其成為有效的必要用詞。²³

慈善宗旨的替代

2.21 如慈善組織的宗旨一開始便是無法貫徹或後來變得無法貫徹，法庭可代為訂立盡量與原來慈善宗旨近似（即諾曼法語中“*cy-près*”之意）的新宗旨。與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法院可應律政司司長的申請，批准將饋贈按法院認為適當的慈善目的而作處置的計劃。²⁴（近似原則在香港的適用範圍及應用，在本諮詢文件第 11 章會作討論。）

成立慈善組織：可供採用的法律架構

2.22 在實務上來說，慈善組織必須通過一份規管書文而成立。²⁵所採用的書文類別，會視乎所擬成立的慈善組織的情況以及組織的發起人或創辦人的選擇意願而定。香港的慈善組織通常採用以下其中一種成立形式：

- 根據《公司條例》（第 32 章）成立為法團的公司，可以是股份有限公司或擔保有限公司，又或者是在海外成立為法團並根據《公司條例》第 XI 部註冊的公司；

²² Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 452-453 頁。

²³ 這方面另有一些特別規定，例如慈善受託人只要取得大多數同意便可行事，但對於私人信託來說，除非信託契據另有訂明，否則受託人必須取得一致同意方可行事：*Re Whiteley* [1910] 1 Ch 600, 第 608 頁；又例如為期六年的時效期，適用於信託下的受益人，但不適用於檢察總長（在香港則是律政司司長）以慈善事務守護人身分所提出的訴訟：*AG v Cocke* [1988] 2 All ER 391。

²⁴ 見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。

²⁵ 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），第 7 段，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

- 可能要或无须根据《社团条例》（第 151 章）注册的非属法团的组织；
- 信托；或
- 由法规成立的法定团体，例如东华三院（根据法例第 1051 章成立）及保良局（根据法例第 1040 章成立）。

2.23 香港慈善组织的各种法律架构，在本咨询文件第 6 章会有深入探讨。

慈善组织的监管

2.24 在香港，政府对慈善组织的监管程度并不一致，视乎慈善组织属哪一类别而定，可“由严格的法定全面监管”至对特定活动只作有限度的监察不等。²⁶ 这方面的监管情况下文会有简略介绍。（相关议题的更全面讨论，见本咨询文件第 8 及 9 章。）

由法规成立的慈善组织

2.25 由法规成立并受其本身法例规管的慈善组织所受到的监管，是“既清晰又全面”²⁷，并且大部分列明于成立它们的条例之中。²⁸ 这些法定机构必须对如何运用其所有收益作出交代，就所有交易拟备及备存妥善的经审计账目，而该等账目须于任何合理时间可供机构的董事及行政长官为此而委任的人士查阅。²⁹

接受政府资助的慈善组织

2.26 接受政府资助的慈善组织（例如某些提供涉及福利、教育、医疗及艺术的服务的非政府组织）须受政府规管，由负责管辖它们的政策局或部门监管它们如何运用政府的资助。³⁰

其他慈善组织

2.27 除下文所讨论的监管机制另有规定外，其他各类慈善组织通常可以在各自的决策组织下，按照本身的规则和规例独立运作。³¹ 这

²⁶ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 5.3 段。

²⁷ 同上，第 5.4 段。

²⁸ 例子见《东华三院条例》（第 1051 章）附表所载的列有多项事宜的长清单。

²⁹ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 2.4 段。

³⁰ 同上，第 5.4 段及 2.5 段。

³¹ 同上，第 2.6 段。

些组织包括私人慈善组织、非属法定亦非受资助的非政府慈善组织，以及在香港成立的海外慈善组织。

由税务局进行监管

2.28 正如上文所指出，税务局只负责慈善组织的免税事宜，不负责为慈善组织注册，亦不负责监管慈善组织的行为，而香港亦无法例规定慈善组织须提交年报或账目以就其财务情况作出报告。反之，税务局只会为定期覆查个别组织的免税地位而要求该组织提交账目、年报或其他文件，以确保该组织仍属慈善性质及其活动仍符合其宗旨。³² 不过，税务局指出，在现有法律之下，这项查阅慈善组织账目的规定非属强制性质。³³

2.29 形式属法团公司的慈善组织，通常每四年须向税务局提交经审计的账目一次，这是上文所提到的税务局定期覆查慈善组织的程序之一。形式属社团或非属法团组织的慈善组织则只须提交账目的自我核证副本。

由公司注册处进行监管

2.30 公司注册处本身不负责监管慈善组织。公司注册处处长规定根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，每年均须向公司注册处提交载有指定详细资料的周年申报表。³⁴ 只有根据《公司条例》成立为公司的慈善组织方须提交周年申报表。

律政司司长以“慈善事务守护人”（政府作为监护人）身分作出的监管

2.31 香港律政司司长接替前律政司而肩负慈善事务守护人的职责。作为慈善事务守护人，律政司司长是慈善法律程序的必然一方，并且代表有关慈善组织的实益权益或宗旨。³⁵ “透过维护一般慈善利益，律政司司长为慈善组织的监管及管控框架作出贡献。”³⁶

³² 《稅務條例》（第 112 章），第 51(1)條。

³³ 稅務局的資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版），第 17 段，見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

³⁴ 《公司條例》（第 32 章）第 107 條。

³⁵ 黃仁龍司長，“律政司司長擔任公眾利益維護者——延續與發展”（The Secretary for Justice As the Protector of the Public Interest: Continuity and Development），《香港法律學刊》（2007 年）第 37 期第 319 頁，有關部分見第 333 頁。亦見 *Halsbury's Laws of England*，卷 5(1)(2004 年再版)，第 516 段。

³⁶ 黃仁龍司長，“律政司司長擔任公眾利益維護者——延續與發展”，《香港法律學刊》（2007 年）第 37 期第 319 頁，有關部分見第 333 頁。

2.32 虽然律政司司长并非亲自规管慈善组织的“规管者”，但《受托人条例》（第 29 章）第 57A 条赋权律政司司长在慈善信托遭违反或有需要更有效地管理慈善信托时采取行动。第 57A 条述明，法院可因应以下人士所提出的申请，提供法院认为属于公正并与慈善信托有关的济助，或作出法院认为属于公正并与慈善信托有关的命令或指示：

- (a) (i) 2 名或多于 2 名已获律政司司长书面同意向法院提出申请的人；
 - (ii) 律政司司长；或
 - (iii) 全部或任何一名或多于一名受托人，或全部或任何一名或多于一名管理或声称管理慈善信托的人，或在其他情况下在该信托中有权益的人；而
- (b) 该申请——
- (i) 是就投诉违反该信托或投诉假定的违反该信托而提出的；或
 - (ii) 是为更有效地管理该信托而提出的。

2.33 自 1997 年以来，律政司司长曾参与多宗涉及慈善组织的案件。³⁷

由其他政府部门进行监管

2.34 除上述政府部门外，还有一些其他部门须就属其范畴的慈善组织行使某些监管职能。这些部门包括：民政事务局（负责统筹康体政策及康体活动的设施）；教育局（负责监察教育服务的提供）；卫生署（负责确保医护机构适合提供服务）。

³⁷ *Ng Chi-fong and Others v Hui Ho Pui-fun and Others* [1987] 4 HKLR 462; *Ip Cheung-kwok v Sin Hua Bank Trustee Ltd and Others* [1990] 2 HKLR 499; *HSBC Trustee (Hong Kong) Limited v Wilhelmina Wu and Others* (1997) HCMP 1861/1997; *HSBC Trustee (Hong Kong) Limited in their capacity as trustees of the Sir Robert Ho Tung Charitable Fund v Secretary for Justice and Others* (1999) HCMP 1975/1997; *Hong Kong Housing Services for Refugees Ltd v Secretary for Justice* (1999) HCMP 6007/1999; *To Kan Chi & Others v Pui Man Yau & Others* (1998) HCMP 2084/1994; *To Kan Chi & Others v Pui Man Yau and Others* (2000) CACV 32/1999; *Secretary for Justice v To Kan Chi and Others* [2000] 3 HKCFAR 481; *Fujino Wong Annie Mei Mei & Others v Lauren Eiko Lai Ying Fujino & Others* (2004) HCMP 5179/2001 (志蓮淨苑一案)。

監管籌款活動

現時由社會福利署、影視及娛樂事務管理處以及其他主管當局作出的監管

2.35 慈善組織如有意透過在公眾地方舉行的活動（例如售旗日）籌款，必須首先根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 4(17)(i) 條，向社會福利署申領公開籌款許可證。該條訂明，任何人“在公眾地方組織或參與任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或為獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動”，即屬犯罪，但按照社會福利署署長就為慈善用途而進行的籌款、售賣或交換活動所發出的許可證而進行該等活動者，則屬例外。施加上述監管，目的在於限制妨擾公眾和維持秩序。³⁸

2.36 涉及街頭售賣的慈善籌款活動，可能須受《小販規例》（第 132 章，附屬法例 AI）規管，並須預先向食物環境衛生署申領進行街頭售賣活動的臨時小販牌照。

2.37 同樣地，慈善組織如有意透過獎券活動籌款，則須根據《賭博條例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i) 條，向影視及娛樂事務管理處（“影視處”）處長申領牌照。這樣做的目的是限制賭博活動。³⁹ 根據《賭博條例》，持牌人如違反影視處批給獎券活動牌照時所施加的條件，即屬犯罪。違規人經定罪後，可處罰款 \$50,000 及監禁兩年。⁴⁰ 影視處亦可取消已發出的獎券活動牌照，並可在同一組織再次提出發牌申請時不予批准。

2.38 為“確保籌款活動所得的收益不會被非法挪用”，影視處及社會福利署均會要求許可證及牌照的申請人提供指定籌款活動的經審計賬目，作為批准申請的條件。⁴¹ 慈善組織如已獲社會福利署發給在公眾地方進行慈善籌款活動的公開籌款許可證，便須於籌款活動結束後 90 天內，就該等活動向社會福利署提交經審計的財務報表。至於售旗日以及捐款會用於香港以外地方的其他慈善公開籌款活動，有關組織應在許可證所指明的活動日期最后一天起計 90 天內，在最少一份本地中文報章及一份本地英文報章刊登經審計的賬目及核數師意見，而有關剪報的副本，則應同時提交社會福利署署長。

³⁸ 見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）第 3.5 段中的討論。

³⁹ 同上，第 3.2-3.5 段。

⁴⁰ 這是依據《賭博條例》（第 148 章）第 22(7)條。

⁴¹ 見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月）第 3.6 段。

不受政府监管的筹款活动类别

2.39 香港的慈善组织可以从事各种不在政府部门监管机制(例如上述由社会福利署或影视处施加的监管)范围内的筹款活动。不受监管的筹款活动类别,包括慈善拍卖、慈善舞会、音乐会、晚宴、步行、电影首映礼、传媒表演节目,以及以邮寄、广告或慈善电话热线方式安排的公众慈善筹款活动等。⁴²

慈善组织的解散以及“近似”原则

2.40 税务局已就慈善组织解散时资产的转移或捐赠作出行政安排。在发给有意根据《税务条例》(第112章)第88条要求免税的慈善机构的指南中,税务局述明该等慈善机构的规管文书所应载有的条款,其中之一须“说明在有关团体解散时如何处理余下资产(余下的资产通常应捐赠与其他慈善团体)。”⁴³因此,根据第88条要求免税的机构,应在机构的规管文书中加入此项说明条款,以供税务局考虑。

2.41 若然一般慈善馈赠一开始便是无法执行或后来变得无法执行,法庭有权代为订立尽量与原来目的近似(即诺曼法语中的“*cy-près*”之意)的新目的。与这项权力相关的是《遗嘱认证及遗产管理条例》(第10章)中一项涉及属遗嘱性质的一般慈善馈赠的特定条文。该项条文赋权法院可应律政司司长的申请,批准将馈赠按法院认为适当的慈善目的而作处置的计划。⁴⁴这些问题的更深入讨论,见本咨询文件第11章。

⁴² 同上,第3.1段。

⁴³ 见税务局的资料小册子,《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》(2010年9月修订版)第9(e)段,见以下网页:http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁴⁴ 见《遗嘱认证及遗产管理条例》(第10章)第3(4)条。该条订明:“凡立遗嘱人以信托以外的方式将其遗产的任何部分为并无指明的慈善目的而馈赠或遗赠,则法院在应律政司司长的申请的情况下,有司法管辖权批准将该项馈赠或遗赠按法院认为适当的慈善目的而作处置的计划。”

第 3 章 监管香港慈善组织的规管框架中 可察见的不足之处

引言

3.1 在上一章中，我们简略探讨过涉及香港慈善组织的现有法例及程序规定。在本章中，我们会重点说明这个监管机制在监管慈善组织及其筹款活动以及在支援慈善组织有效运作两方面，有哪些可察见的不足之处。在本章所提出的每一个议题，均会在本咨询文件随后各章作更深入的讨论。

香港慈善组织在监管方面的问题

3.2 我们之前在本咨询文件已看到，香港可获免税的慈善组织数目近年急剧上升，而现时监管慈善组织的机制所存在的严重局限性亦因此日益明显。申诉专员在 2003 年所发表的报告¹ 中，把政府对慈善组织的监管描述为“既不全面也不周密，而且东拼西凑，缺乏成效。”² 报告又指出，慈善组织在运作方面透明度和问责性不足，而现有的监管措施，既非涵盖所有慈善团体，亦非涵盖所有慈善筹款活动。³

3.3 从在香港运作的慈善组织的角度来看，现有的监管措施由多个不同的政府部门负责执行，而每个部门又在不同情况之下各自订立规定和标准，这必然会造成某程度的混乱，并且无助于慈善组织的有效运作。

3.4 以上各点，以及现时监管慈善组织的机制中可察见的其他局限，下文会有讨论。

慈善组织定义不合时宜

3.5 我们在上一章已看到，“慈善组织”一词在香港的定义，并非基于明确的法定定义，而是基于可追溯至数百年前的英格兰法例在普通法上的诠释。这法例就是《1601 年伊利沙伯一世法规》（1601 Statute

¹ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月）。

² 同上，第 6.1(c) 段。

³ 同上，第 5 章及第 6.1 段。

of Elizabeth I) 的弃言 (全文载于本咨询文件第 5 章, 并会在该章中作讨论), 当中用语古旧过时, 并不切合现代情况。

3.6 关于慈善组织定义的最重要案例, 公认是上议院法官于 1891 年在 *Pemsel* 案⁴ 中作出的裁决。麦纳顿勋爵 (Lord Macnaghten) 在该案中为阐释慈善宗旨的四大主要类别 (即济贫、促进教育、推广宗教, 以及非属这三类的任何其他宗旨) 而提出的著名说法, 虽然也可能会被视作与现代看法脱节, 但今天仍然适用。一些较近期出现的慈善宗旨, 有很多都难免会归入意思含糊的 ‘任何其他宗旨’ 类别, 因而特别演变出一套关于慈善宗旨的案例法, 但这套案例法却是含糊不清, 令人费解。⁵

3.7 这些问题和涉及慈善组织定义的其他议题, 在本咨询文件第 5 章中会有更深入的探讨。

慈善组织的注册欠缺统一协调的机制

3.8 正如第 2 章所指出, 税务局不负责为慈善组织注册, 亦不负责监管慈善组织, 而税务局所编制的根据《税务条例》(第 112 章) 第 88 条取得免税地位的机构名单, 并不构成一份正式的慈善组织 ‘注册纪录册’。这可能有以下危险: 公众 (即潜在的慈善捐款人) 或会因为这些慈善组织已取得免税地位并被列入该名单, 所以觉得它们 “冠冕堂皇, 似乎得到官方认可, 但此非《税务条例》的原意。”⁶

3.9 我们会在第 7 章中探讨是否有需要为香港的慈善组织订立妥善的注册机制, 以方便监管慈善组织, 并且确保潜在的捐款人可确实知道个别慈善组织所属地位。

慈善组织的管治、账目及报告欠缺划一的标准或规定

3.10 正如本咨询文件的其他部分⁷ 所论及, 在香港成立慈善组织可采用各种不同的法律架构, 包括法定团体、成立为法团的公司、慈善信托及社团。虽然我们发觉可供慈善组织采用的各种法律形式未有出现特别问题 (第 6 章会有更深入的讨论), 但我们留意到每一种组织架构, 在组织成立之时及组织运作期间, 均可以涉及不同的法例规

⁴ *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531 (HL), 第 583 页。

⁵ 这看法最早是由上诉法院民事法庭庭长斯特代尔勋爵 (Lord Sterndale, MR) 於 1922 年在 *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258 (CA) 案中提出, 有关部分见第 266 页。

⁶ 此看法见申诉专员公署《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》(2003 年 2 月) 第 5.12 段。

⁷ 见本咨询文件第 2 章及第 6 章。

定。在现有的监管机制之下，根据特定条例成立的法定慈善组织，可以受到严格的法定监管⁸，但其他类别的慈善组织，可能只是特定活动受到有限度的监管，又或者在某些情况中甚至完全不受监管。⁹

3.11 举例来说，法定慈善组织须就如何运用其所有收益作出交代，就所有交易拟备及备存妥善的经审计账目，而该等账目须于任何合理时间可供组织的董事及行政长官所委任的人士查阅。¹⁰ 接受政府资助的慈善组织（例如某些提供涉及福利、教育、医疗及艺术的服务的非政府组织）须受政府规管，由负责管辖它们的相关政策局或部门监管它们如何运用政府的资助。¹¹ 根据《公司条例》（第 32 章）成立的慈善组织须拟备经审计的账目，以遵从该条例所订的规定。不过，如慈善组织是以根据《社团条例》（第 151 章）注册为社团的形式而成立，情况便有不同。此外，既非法定亦非接受资助的慈善组织，可以在本身的决策组织下，按照本身的规则和规例独立运作。¹²

3.12 在第 8 章中，我们会探讨香港慈善组织的管治、账目及报告规定，并会提出一个改良的框架。

慈善筹款只受到有限度的监管

3.13 正如第 2 章所解释，政府对慈善组织筹款活动的监管，只局限于那些须经社会福利署、食物环境卫生署或影视及娱乐事务管理处批准的活动，例如售旗日、街头售卖及奖券活动。有报告指出。上述部门在其相关法例所赋予的权力下，监管筹款活动所得收益的运用，一直表现尽责，实在值得表扬，但这方面的监管，只能是片面和有限度的。¹³ 至于一些其他形式的筹款活动，例如慈善拍卖、舞会、音乐会、晚宴，或以邮寄或广告方式募捐的活动，却无须受政府监管，因为这些慈善募捐无须申领许可证或牌照。¹⁴

3.14 现时规管筹款活动的措施被认定有以下多种局限（我们会在第 9 章作进一步探讨）：

⁸ 例子見《東華三院條例》（第 1051 章）附表中載列有多項事宜的長清單。

⁹ 例如不在公眾地方籌款或不舉辦獎券籌款活動的非法定慈善組織及非資助慈善組織。這些慈善組織所收到的慈善捐款款額，以及這些款項如何運用，均無須受政府的任何監管。見申訴專員公署《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003 年 2 月），第 5.3 段。

¹⁰ 同上，第 2.4 段。

¹¹ 同上，第 5.4 及 2.5 段。

¹² 同上，第 2.6 段。

¹³ 同上，第 5.7 段。

¹⁴ 同上，第 3.1 段。

- 从慈善组织的角度来看，有意进行某些筹款活动的慈善组织须向一个或多个政府部门提出申请以取得批准，但每个部门的程序和规定均有不同。
- 从公众的角度来看，并无渠道可取得筹款活动的资料，亦无中央统筹的资讯站或热线可就筹款活动作出查询。
- 并无法例条文列出慈善组织进行筹款时须予遵从的详细规定，包括关于内部监管、问责及透明度等问题的规定。虽然现时有一些关于筹款活动的一般指引和最佳实务手册，但这些都是自愿性质的指引，只是个别部门或主管当局经累积多年工作经验而制订，当中可能有重叠及缺漏之处，因此不能为慈善组织提供一套有连贯性的指引。

3.15 我们又关注到，现时对世界其他地方或中国内地偏远地区的捐款（例如为四川地震赈灾而捐出者），在核实工作方面会有困难。我们认为除了政府须加强这方面的监管外，也要多注意慈善组织的核数师就所得捐款而进行的审计工作。

3.16 另外有报告建议，可在监管机制中加入关于捐款人透明度的若干规定，以提供谁曾向慈善组织捐款、捐出多少、作甚么用途及有甚么期望等方面的资料。¹⁵ 经考虑后，我们认为无须将捐款人透明度列作议题。我们反而认为保护捐款人的个人资料及私隐至为重要，因为部分捐款人会希望为善而不扬名。

结论

3.17 有多个海外司法管辖区已为慈善组织订立全面的法例（本咨询文件随后各章会有讨论）。香港与这些司法管辖区相比，在慈善组织的成立、规管及筹款活动等方面，显然欠缺统一协调的立法框架。正如我们在上文所见，视乎慈善组织属于甚么类别而定，香港的政府监管可由严格的法定监管至对特定活动只作有限度监察不等。¹⁶ 此外，既有的监管职能是由多个不同的主管当局分担，非常不便，而且每个主管当局也有自己的一套规定。

¹⁵ 亞洲基金會，*Report to the Hong Kong Leadership Council of the Asia Foundation: More Effective Philanthropy in Hong Kong – Findings and Recommendations*（2006年11月13日修訂），第1至2段。

¹⁶ 申訴專員公署，《有關監管慈善籌款活動的安排的調查報告》（2003年2月），第5.6段。

3.18 特别是公众如要核实自己有意捐助的机构是真正的慈善组织而非鱼目混珠者，又或者要确保自己有意捐出的金钱会用得其所，现时能够取得的资料并不多。

3.19 我们在本咨询文件随后各章所提出的建议，目的正是处理并纠正这些可察见的不足之处。

第 4 章 其他司法管辖区的慈善法概览

引言

4.1 在本章中，我们会概略地检视多个其他司法管辖区关于慈善组织的法律，而这些司法管辖区大多数已在这方面引入成文法例。在随后几章的适当段落，我们也会较为全面地探讨关于这些法律模式的若干事宜。虽然这些司法管辖区的背景及情况在某些方面与香港会有所不同，但就慈善组织而言所引起的问题和议题则大致上一样。

澳大利亚

4.2 虽然澳大利亚曾努力尝试改革慈善法¹，但除了制定《2004年扩阔慈善宗旨法令》（联邦）（Extension of Charitable Purpose Act 2004 (Commonwealth)）外，至今仍未见有任何重大改革得以落实²，而该法令主要是关乎慈善组织的定义。然而，不同的州份及地区曾对规管法团组织、筹款及慈善博彩的法例作出零碎的改革；此外，在促使已获免税及可获扣税的实体遵守税务规定的措施方面，也有一些渐进式的发展。

4.3 在澳大利亚，不论各州还是联邦的慈善法，对慈善组织的定义均紧密依循 1601 年伊利沙伯女皇时代的《慈善用途法规》（Statute of Charitable Uses）中的弃言。此外，在联邦法院与各州的法院中，一贯使用英格兰的案例作为澳大利亚有关法律的基础。麦格里哥-龙迪斯（McGregor-Lowndes）教授将澳大利亚在普通法下的情况简述如下：

¹ 例子見工業委員會（坎培拉），*Charitable Organisations in Australia*，第 45 號報告書，AGPS（1995 年）；*Inquiry into the Definition of Charities and Related Organisations*，見 <http://www.cdi.gov.au>；稅務委員會，*Consultation on the Definition of a Charity – A report to the Treasurer*（2003 年），見 <http://www.taxboard.gov.au>；*Senate Economics Committee Report*（2008 年），見 http://www.aph.gov.au/senate/committee/economics_ctte/charities_08/index.htm。

一名評論者曾指出：“澳大利亞的各項研究及報告書一共引起了 12,920 頁的公眾意見書、進行了 56 天的聽證會、45 次實地探訪，以及發表了 1,334 頁官方報告……。” M McGregor-Lowndes, "Australia: critical drivers, barriers, outcomes and unresolved issues and future challenges", 於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表，第 2 頁。

² McGregor-Lowndes 教授，出處同上，在第 3 頁中繼續說：“曾研究慈善組織的工業委員會，在一份長篇而且內容廣泛的 1995 年報告書中，就〔澳大利亞稅務局〕所訂規例的不一致和差勁狀況，以及就慈善法的不確定性，作出了多項裁斷，並提出多項建議。聯邦政府卻從來沒有正視這些建議，部分原因是該報告書發表的時候，正值政府出現人事變遷。一些已獲識別為需予改革的基本議題，例如會計標準、全國通用的法律格式及籌款安排等，仍然有待注視。”

“各州法院主要在审理涉及慈善信托的监管、遗嘱中的产权处置、筹款的规管，以及关于当地税款豁免的法规等案件时，提述到慈善组织的定义问题。联邦法院所审理的案件，则大部分属于联邦入息税法例下豁免‘慈善机构’税款的案件。三十年来，上诉至最终上诉法院的唯一重要慈善法案件，是 *Commissioner of Land Tax (NSW) v Joyce* 一案。该案主要关乎慈善受托人就税务豁免而言可否算是一个‘机构’。由于欠缺活跃的新案例，这方面的普通法开始显现出僵化的迹象，况且我们也没有像慈善事务委员会一样的半司法机构，推广在现今环境下对慈善组织的新理解。”³

4.4 理论上，监管慈善信托的工作是由各州的检察长负责，但实际上是由澳大利亚税务局（Australian Taxation Office）担任最近似国家规管机构的角色。不过，税务局并没有规定获其认可的慈善组织必须提交关于财务或其他方面的周年报告。澳大利亚税务局自 2000 年起才开始编制一份注册纪录册，列出具免税地位的慈善组织。

加拿大

4.5 加拿大各省份有权根据加拿大宪法监管慈善组织。然而，实际上规管慈善组织的主要机构，是联邦税务机关，即加拿大税务局（Canada Revenue Agency）。这是因为就免缴入息税和可向捐献者提供税项抵免（两项给予慈善组织的主要利益），是由联邦的《入息税法令》（Income Tax Act）作出规定。团体可向加拿大税务局申请注册为慈善组织，而加拿大税务局辖下的慈善组织理事会可对注册的慈善组织进行审计及执行行动。

4.6 在加拿大，只有安大略设有监管慈善组织的正式机制。公共监护人及受托人办事处（Office of the Public Guardian and Trustee）对慈善组织行使某些监管权力，主要是在受托人的受信责任方面。有些省份主要是在管控非牟利机构筹款活动的事宜上订有法例条文。⁴

4.7 加拿大只有很少法庭案件确立慈善的定义。在过去几十年来，加拿大最高法院只聆讯过三宗关于慈善法的案件。要透过加拿大

³ McGregor-Lowndes，同上，第 2 至 3 頁。

⁴ 根據聯邦法例，有些省份可發牌予進行慈善活動的組織，容許它們利用獎券活動或與賭場合作以籌募經費。在這類發牌機制下，各省份確立了不同的資格規則，而每一省份亦就何謂慈善訂立了不同的準則，見 B Wyatt, “Overview from Canada”，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表，第 4 頁。

的法院来发展慈善法，亦有不少障碍。⁵

4.8 加拿大亦曾考虑设立一个新形式的规管机构，其性质和设计类似英格兰与威尔斯的慈善事务委员会。然而，有人指出了一个问题，就是这种模式不符合加拿大的宪政架构。⁶

英格兰与威尔斯

4.9 《2006年慈善法令》(Charities Act 2006，下称“英格兰《2006年法令》”)界定了何谓慈善组织及慈善宗旨，并订立了慈善组织的规管框架。这是对慈善法例的重大革新。英格兰《2006年法令》的摘要说明记载，该法令源自对慈善组织及其他非牟利机构的法律和规例的一次检讨，该次检讨是在2001年由首相因应迪根委员会(Deakin Commission)的报告书⁷而委托进行的。该报告书提出多项倡议，其中一项就是改革慈善法。⁸

4.10 英格兰《2006年法令》会分阶段生效。该法令订立的规管框架如下：

⁵ “針對規管者拒絕將慈善組織註冊或將其註冊移除的裁定而提出的上訴，不會在審訊案件的法庭上展開聆訊，而是基於有關裁定的紀錄在聯邦上訴法院中進行。納稅人可透過加拿大稅務局內部不拘形式的上訴機制展開其上訴，然後進一步上訴至加拿大稅務法庭，但被拒註冊為慈善組織或其慈善地位被撤銷的機構如欲提出反對，途徑卻不一樣。在加拿大第二高級的聯邦法院席前進行聆訊，所牽涉的費用及繁文縟節是令人卻步的，只有最富有的人才可以負擔。至於規管者所作出的其他裁定，則在大部分情況下由聯邦法院的案件審訊法庭對其進行司法覆核。不過至今仍未有任何這類司法覆核案件出現，主要原因是該等其他種類的裁定，對於大部分慈善組織來說是沒有多大影響的。”見 B Wyatt，同上，第 5 頁。

⁶ “正如本文較早前指出，按照憲法監管慈善組織的主要責任是由各省份肩負的。聯邦政府對慈善組織所具有的權限純粹來自以下事實：在《入息稅法令》這條聯邦法規下，慈善組織獲給予一些利益。因此，慈善組織理事會的職責實質上只限於確保某一組織符合資格(及維持其資格)以獲得這些利益。然而，鑑於大部分組織只是為了這些利益而尋求慈善地位，聯邦的責任在事實上(如非在法律上)，變得至為重要。相對而言，英格蘭與威爾斯的慈善事務委員會的一項重要職責是確定慈善組織的受託人對注入慈善信託的財產履行其受信責任。在加拿大的憲法下，這項職責是在各省份的獨有管轄權的範圍內。……鑑於加拿大的政治架構，這樣的模式是不大可能出現的。”見 B Wyatt，同上，第 9 頁。

⁷ 志願組織界前景委員會，*Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century* (1996 年)，亦稱為 “Deakin Report”。

⁸ 由國家檔案室於以下網頁提供：<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/50/contents>。
策略小組新聞稿，“Prime Minister Announces Voluntary Sector Review”，2001 年 7 月 3 日，CAB 128/01。英格蘭《2006 年法令》落實了策略小組大部分獲接納的建議，餘下的亦已透過其他法例或行政措施落實。

應予注意的是，在較近期，一項將過往的慈善法例合併的新《慈善法令草案》(Charities Bill)於 2011 年 3 月提交英國國會。作為這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958 年康樂慈善法令》(Recreational Charities Act 1958)、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文(包括第 1 至 9 條，第 11 至 44 條)和一些附表被廢除。然而，《2006 年慈善法令》第 3 部(關於慈善、仁愛或博愛機構的經費)的主體條文預計將會不受影響。

- (a) 第 1 部界定何谓“慈善组织”及“慈善宗旨”。
- (b) 第 2 部第 1 章是规管慈善组织的条文。该章成立一个属法人团体的全新慈善事务委员会（Charity Commission），并列明其目标、职能及职责，又废除现有的慈善事务专员（Charity Commissioner），将其职能、权利及法律责任转移至新的慈善事务委员会⁹（方向是将规管责任，包括决定申请者是否具慈善性质的责任，从税务机关转移至一个较为独立的机构）¹⁰。
- (c) 第 2 部第 2 章成立新的慈善事务审裁处（Charity Tribunal），负责聆讯针对新的慈善事务委员会的裁定而提出的上诉（为复核属规管性质的裁定而提供法院系统以外的另一选择），并聆讯慈善事务委员会或检察总长所转介的案件；然而，任何一方当事人可针对审裁处的裁决向高等法院提出上诉（第 8 条）。
- (d) 第 2 部第 3 章就慈善组织的注册作出规定（这被视为有效率规管制度的重要基础，而让公众可以查阅注册纪录册则旨在提高透明度）。
- (e) 第 2 部第 8 章引入“慈善法团机构”（*Charitable Incorporated Organisation*）这个新概念。这类机构可成立为有限法律责任或无限法律责任的机构，但只可为慈善宗旨而成立。英国政府预期这种新法律架构较适合于贯彻慈善宗旨及精简管治，亦可减少受托人所须承担的个人法律责任和减省规管重责。

⁹ “就大部分目的而言，该委员会現時所具有的司法權限及所行使的權力與高等法院是一致的，而慈善事務專員在進行關乎慈善組織的法律程序方面所獲賦的權力，與檢察總長相同。” 見 K O'Halloran, "Regulatory Reforms: England & Wales, Ireland, Northern Ireland and Scotland", 於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表，第 2 頁。

¹⁰ K O'Halloran, 同上，在第 6 頁評論說：“由規管框架中的哪一個機關負責施行公益準則這個問題，對慈善組織以及對慈善界的發展都是至關重要的。若為了符合傳統的監察角色，有關責任由稅務機關承擔，則在某程度上該項準則是以排除其他目的的方式運作的，因為稅務機關的存在理由是要它保障及盡量擴大國家的稅收基礎。這一點已獲英國的各司法管轄區以及愛爾蘭承認屬實，以致在其慈善法改革的過程中出現一個結果，就是從稅務機關移除這項責任，轉而將之授予一個較為獨立的政府機構。在英格蘭與威爾斯以及北愛爾蘭，立法機關已將高等法院的有關權力賦予該機構，但蘇格蘭和愛爾蘭則沒有這樣做。”

- (f) 为了良好管治而作出规管，法例（第 2 部第 9 章，第 19 至 21 条）订有关于慈善受托人的免任、暂时停任、报酬及取消资格等条文。法例亦就法庭及委员会向慈善组织提供协助及作出监管等事宜作出规定，亦授予法庭及委员会某些权力，例如第 26 条所订的进入处所及检取文件的权力。
- (g) 英格兰《2006 年法令》第 3 部所作出的各项规定当中，包括对“公开慈善募集”采取统一的处理手法，并更广泛地对筹款活动作出规管。¹¹

4.11 值得一提的是由《1993 年慈善法令》开始，高等法院及检察总长保障、监管及修订慈善信托的传统普通法权力，¹² 已大部分透过法例转移至慈善事务委员会或由该委员会承担。¹³ 高等法院及检察总长（Attorney General，或苏格兰的 Lord Advocate）的职责不断缩减的情况，亦同样在爱尔兰及苏格兰显现出来。

爱尔兰

4.12 长久以来，规管爱尔兰慈善组织的主要法例是 1961 年及 1973 年的《慈善法令》（Charities Acts of 1961 and 1973），经由《2002 年社会福利（杂项规定）法令》（Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2002）修订。这是一套依循英格兰《1960 年慈善法令》模式的保守机制。牵头的规管机关是税务委员会（Revenue Commission），而慈善捐款及遗赠事务专员（Commissioners of Charitable Donations and Bequests）则担当监察及支援的角色。

¹¹ 该部的大部分条文旨在落实内政部的建议——引入统一制度以在英格兰与威尔士全境规管公开慈善募集：见内政部文件，*Public Collections for Charitable, Philanthropic and Benevolent Purposes* (2003 年)。K O'Halloran 亦曾评论说：“政府現時在所有司法管轄區的政策都是將所有關於籌款的法律歸入慈善的主體中，讓領導的規管機構監管籌款的手法，但在決定是否使用其保留的權力以引入強制性的規管之前，亦會靜待慈善界努力發展一套自我規管籌款手法的有效方案，並檢討其成效。”見 K O'Halloran，同上，第 13 頁。

¹² “官方就慈善組織而具有古老的國家監護司法權限，以及對慈善組織提起法律程序的權利，已由司法大臣轉移至檢察總長。這些權力曾被容易為‘在理論上是沒有限制的’，因為該等權力‘源自官方為不能照顧自己的人所直接負起的責任’。然而，檢察總長在行使國家監護權力以進行保障或監管時，其傳統角色已不再能夠在英國或愛爾蘭的任何司法管轄區中充分運作。”見 K O'Halloran，同上，第 15 頁。

¹³ 見 K O'Halloran，同上，第 14 頁。

4.13 经过当局对慈善界的研究，加上爱尔兰律师会、爱尔兰法律改革委员会以及社区、乡郊及爱尔兰语地区事务部的改革呼吁，¹⁴ 《2009年慈善法令》(Charities Act 2009，下称“爱尔兰《2009年法令》”)于2009年3月得以制定。社区、乡郊及爱尔兰语地区事务部在2007年4月发表《慈善法令草案》时，认定以下所列者为主要的政策改革议题：

- “爱尔兰的慈善界没有受到规管。
- 这情况实质上表示现时没有机构：
 - 以监管该界别为特定目标
 - 具有备存慈善组织注册纪录册或将该界别置于规管监察之下的法定权力。
- 因此，现时爱尔兰没有注册慈善组织这类团体。
- 没有法例界定何谓‘慈善组织’。
- 没有关于下列事项的可靠资料：
 - 活跃慈善组织的数目
 - 这些慈善组织的财力
 - 它们如何运用其资金。”¹⁵

4.14 爱尔兰《2009年法令》中所述的规管框架如以下所列：¹⁶

- (a) 第1部界定“慈善宗旨”的意义。
- (b) 第2部成立新的慈善组织规管局(Charitable Regulatory Authority，下称“规管局”)：将税务机关对慈善组织的规管责任(包括申请者是否属慈善性质的责任)转移至一个较为独立的机构，并将归属于检察总长而与慈善组织有关的所有职能转移给规管局(第38条)。¹⁷
- (c) 第3部透过下列方法规管慈善组织：

¹⁴ 愛爾蘭律師會，*Charity Law: The Case for Reform* (2002年)；社區、鄉郊及愛爾蘭語地區事務部，*Establishing a Modern Statutory Framework for Charities* (2003年)；愛爾蘭法律改革委員會，*Legal Structures for Charities* (2006年)。

¹⁵ 愛爾蘭政府，*Revised European Social Charter 6th National Report on the implementation of the European Social Charter (revised)*，2009年9月25日。見以下網頁：
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/reporting/statereports/Ireland6_en.pdf

¹⁶ 愛爾蘭《2009年法令》連同1961年及1973年的《慈善法令》以及《1962年街頭及逐戶募捐法令》(Street and House to House Collections Act 1962)，現已為慈善組織訂定了一個綜合的規管架構。

¹⁷ 見K O'Halloran，同上，第6頁。

- 設立慈善組織註冊紀錄冊，所有慈善組織均須註冊；¹⁸
- 將沒有註冊的慈善組織在愛爾蘭進行活動訂為罪行；¹⁹
- 如某慈善組織的名稱很可能令公眾誤解其宗旨或活動，授權規管局拒絕將該組織註冊；²⁰
- 施加責任，規定須備存妥善賬目以供查閱，並須制備周年賬目報表；²¹
- 規定慈善組織向規管局提交周年活動報告，並供公眾查閱；²² 及
- 為良好管治而作出規管，訂立關於取消慈善受託人資格的條文等。²³

(d) 愛爾蘭《2009年法令》第4部訂定條文，透過下列做法保障慈善組織：

- 調查慈善組織的事務，²⁴
- 進入及搜查處所，²⁵ 及
- 授權高等法院作出命令以保障慈善組織。²⁶

(e) 第5部成立慈善事務上訴審裁處（Charity Appeals Tribunal），負責聆訊針對規管局的裁決而提出的上訴，這是複核規管性質的裁定的一个較為廉宜和快捷的途徑；²⁷ 及

(f) 第6部所處理的各项事宜當中，包括愛爾蘭慈善捐款及遺贈事務專員公署的解散，以及專員的職能、土地及其他財產轉移至規管局。

¹⁸ 愛爾蘭《2009年法令》第39條。

¹⁹ 愛爾蘭《2009年法令》第41條。

²⁰ 愛爾蘭《2009年法令》第42條。

²¹ 愛爾蘭《2009年法令》第47及48條。

²² 愛爾蘭《2009年法令》第52及54條。

²³ 愛爾蘭《2009年法令》第55、90及91條。

²⁴ 愛爾蘭《2009年法令》第64條。

²⁵ 愛爾蘭《2009年法令》第69條。

²⁶ 愛爾蘭《2009年法令》第74條。然而，K O'Halloran 述說，“由於幾乎沒有任何條文處理高等法院的有關權力，我們假定該法院在慈善組織的事務方面的傳統及日趨邊沿化的角色仍大致上會維持不變。”見 K O'Halloran，同上，第15頁。

²⁷ 然而，條文訂有就法律觀點向高等法院提出上訴的權利（愛爾蘭《2009年法令》第80條）。

4.15 值得一提的是，爱尔兰《2009年法令》没有像某些司法管辖区一样引入慈善法团机构的概念，亦没有改革关于筹款活动的法律。这类活动一向由法例条文管限，而有关条文与慈善法没有甚么关连，也不是特定适用于慈善组织。²⁸ 与英格兰及苏格兰的相应法律的不同之处，在于爱尔兰《2009年法令》有内置条文规管慈善界透过代表小组作出持续捐献的事宜。²⁹

新西兰

4.16 在制定《2005年慈善法令》（Charities Act 2005，下称“新西兰《2005年法令》”）并成立慈善事务委员会（Charities Commission）之前，税务局设有制度供机构申领确认书，以确认它们基于慈善理由而符合免税资格。然而，没有法律条文规定它们必须这样做，因此很多实体都只是自称为慈善组织。³⁰ 新西兰《2005年法令》在2005年4月获批准订立，其立法原意是规管和监察新西兰的慈善界。

4.17 由新西兰《2005年法令》成立的慈善事务委员会（下称“委员会”），负责评估任何实体为取得慈善地位而提出的申请。具慈善地位的实体可受惠于两项财政上的好处。直接的好处是慈善信托可获豁免入息税，而间接的好处是注册慈善信托的捐款人可取得税项抵免。³¹ 新西兰《2005年法令》的规管框架如下：

- (a) 第1部成立委员会，并列出其职能、权力和责任；
- (b) 第1部第4及5条界定“慈善实体”及“慈善宗旨”；
- (c) 第2部第1分部就某些事宜作出规定，其中包括社团、机构，及信托的受托人注册为慈善实体，以及此等慈善实体的注册撤销等事宜；及
- (d) 第2部第2分部就委员会作出某些规定，其中包括委员会

²⁸ K O'Halloran, 同上, 第12至13页, 见註脚55: “《2009年法令》中唯一提述筹款之處是第97(1)條, 該條保留就慈善籌款訂立規例的權力。”

²⁹ 第36條規定: “小組的職權範圍可包括就以下事宜作出評論或建議: 新規管機構的表現、歐洲聯盟或國際上出現而影響到該規管機構的任何發展、該機構可就有關成本計算而有建設性地採取的措施、該機構發出或擬發出的任何政策、文件、指引或行為守則、慈善界的某範疇或方面的表現, 以及評估透過行為守則規管慈善籌款活動的行政管理和運作有多大成效。”

³⁰ T Garrett, "Establishing a Charities Commission in New Zealand", 於2009年4月16至18日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表, 第1頁。

³¹ 因慈善地位而在財務上享有的好處, 由《2007年入息稅法令》而非由《2005年慈善法令》管限。見 M Gousmett, "An Overview of the Main Policies used to Encourage Philanthropy in New Zealand", 於2009年4月16至18日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表, 第4頁。

的规管职责如下：

- (i) 规定慈善实体或其他人士履行某些责任，例如慈善实体拟备周年报表的职责（第 41 条）；
- (ii) 授权委员会对任何慈善实体或有关人士进行审查及研讯，并将不遵从委员会所发出的通知订为罪行（第 50 及 52 条）；
- (iii) 授权委员会向慈善实体发出警告通知（第 54 条）；
- (iv) 授权委员会施加行政处分（第 58 条）；
- (v) 就针对委员会的裁定而向高等法院提出的上诉，订定有关上诉权利的条文（第 59 条）；及
- (vi) 在等候上诉裁决期间授权高等法院作出临时命令（第 60 条）。

苏格兰

4.18 在苏格兰，以法例规管慈善组织是比较近期的事。这方面的首项法例是在 1992 年生效的《1990 年法律改革（杂项条文）（苏格兰）法令》（Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990）的第 1 部。税务委员会（Revenue Commission）是主要的规管机构，负责裁定慈善地位和免税资格。³² 检察总长对慈善组织行使传统的国家监护职权一事，在苏格兰未有所闻，但苏格兰的检察总长（Lord Advocate）确获赋予这方面的一些相类责任。³³

4.19 不过，苏格兰在对慈善法进行检讨后，³⁴ 便制定了新的规管框架，载列于《2005 年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下称“苏格兰《2005 年法令》”）之内：

- (a) 成立一个独立的新领导规管机构，名为苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator）：将税务机关的规管职责（包括裁定申请者是否具慈善性质的职责）转

³² K O'Halloran，同上，第 1 页。

³³ K O'Halloran，同上，第 16 页（註脚 75）。

³⁴ 蘇格蘭慈善法檢討委員會，*Charity Scotland: The Report of the Scottish Charity Law Review Commission*（2001 年）。

- 移至一个较为独立的机构（第 1 部第 1 章）；
- (b) 第 7 条载列“慈善宗旨”的准则（第 7 条）；
 - (c) 设立苏格兰慈善组织注册纪录册（第 1 部第 2 章）；
 - (d) 就查阅资料及资料披露，作出规定（第 1 部第 3 章）；
 - (e) 就苏格兰慈善组织规管专员公署的监管职责及其他事项，作出规定（第 1 部第 4 章）；
 - (f) 授权最高民事法院在慈善组织出现行为失当、管理不善或作出失实陈述时进行规管（第 34 条）；
 - (g) 备存账目及汇报事宜的职责（第 1 部第 6 章）；
 - (h) 引入苏格兰慈善法团机构（Scottish Charitable Incorporated Organisation），此类机构的形式与英格兰相应的机构类似，旨在精简管治，减轻受托人的个人法律责任以及减省规管重责（第 1 部第 7 章）；
 - (i) 为良好管治而作出规管：关于慈善受托人的职责、报酬及取消资格的条文（第 1 部第 9 章）；
 - (j) 成立苏格兰慈善事宜上诉小组（Scottish Charity Appeals Panel），这是复核规管性质的裁定的一个较为廉宜和快捷的途径（第 1 部第 10 章）³⁵；及
 - (k) 修改规管筹款的机制（第 2 部）。³⁶

新加坡

4.20 在 2006 年，新加坡的规管慈善团体与公益机构跨部委员会（Inter-Ministry Committee on Regulation of Charities and Institutions of a Public Character，下称“跨部委员会”）对新加坡的慈善团体规管架构进行了一次重大的检讨。³⁷ 新加坡政府在同一年份完全接纳了跨部委员会所提出的建议。³⁸

³⁵ 訂有針對上訴小組的裁決向最高民事法院提出上訴的權利（第 78 條）。

³⁶ 公開慈善募集（public charitable collections）已在《1982 年公民政府（蘇格蘭）法令》（Civic Government (Scotland) Act 1982）第 119 條下受到規管；而街頭及逐戶募捐的申請則向當地的主管當局提出，或在某些情況下向蘇格蘭的國務大臣提出。

³⁷ 見以下網頁：<http://app1.mcys.gov.sg/PressRoom/TheInterMinistryCommitteeOnTheRegulationOf.aspx>

4.21 在新加坡，规管慈善团体的现有法律载于《慈善法令》(Charities Act) (第 37 章)。为了实施跨部委员会的建议，该法令经由《2007 年慈善团体(修订)法令》(Charities (Amendment) Act 2007) 作出大幅修订。³⁹ 新加坡的《慈善法令》就慈善团体的注册、行政管理及其事务作出规定，亦就慈善团体与公益机构的规管、为慈善团体或其他机构进行的筹款活动的规管以及如何提出筹款呼吁等事宜作出规定。

4.22 现将该法令中的规管框架列出如下：

- (a) 第 I 部第 2 条界定多个词语，其中包括“慈善团体”及“慈善宗旨”；
- (b) 第 II 部就慈善总监 (Commissioner of Charities，下称“总监”) 的委任作出规定，并列出其工作目标和一般职能；
- (c) 第 IIA 部成立慈善理事会 (Charity Council)，在慈善界中推广良好管治及自律；
- (d) 第 III 部就慈善团体的注册及对慈善团体进行的研讯，作出规定；
- (e) 第 IV 部订立多项规定，其中包括规定慈善团体须备存会计纪录、制备周年账目报表及周年报告，并就公众查阅周年报告等事项作出规定；
- (f) 第 VI 部就以下事宜作出规定：财产的运用、近似原则，以及由法院及总监扶助和监管慈善团体，措施包括受托人的暂时停任、免任及取消资格等；
- (g) 第 VII 部管控慈善团体的筹款活动；
- (h) 第 VIII 部禁止未取得许可证而呼吁公众人士捐款；及
- (i) 第 VIIIA 部就界别管理人 (Sector Administrators) 的委任作出规定；界别管理人在他们各自所负责的界别中协助总监监督慈善团体与公益机构，至于他们负责哪一个界别则由有关部长在宪报中指定。

社會發展、青年及體育部，傳媒新聞稿 02/2006 號。

³⁸ 見以下網頁：<http://app1.mcys.gov.sg/Portals/0/Summary/pressroom/9-2006.pdf>

社會發展、青年及體育部，傳媒新聞稿 09/2006 號。

³⁹ 社會發展、青年及體育部，傳媒新聞稿 09/2006 號，第 5 段：有些建議不涉及法例修訂。

4.23 社会发展、青年及体育部（Ministry of Community Development, Youth and Sports）辖下的慈善总监是主要的规管者，并由界别管理人加以辅助。每名界别管理人负责特定的慈善界别，计有：社会服务、健康护理、教育、艺术与传统、社区与体育。⁴⁰ 与此并行的还有由慈善事务理事会领导的人民界别，负责推广良好管治及自律，并就重大的慈善议题向总监提供意见。

南非

4.24 南非的法律制度是罗马荷兰法与英格兰普通法混合的制度。因此，在南非发展出来的慈善信托法律颇具特色，当中包含一些与英格兰普通法司法管辖区所具有的共同元素。

4.25 1994 年，曼德拉总统委出南非税务结构调查委员会（Commission of Enquiry To Investigate the Tax Structure of South Africa）。这个委员会的第九号中期报告书所处理的纯粹是影响非牟利机构的财政议题，⁴¹ 结果导致慈善组织在入息税及有关财政事宜上的法例经历重大变更。

⁴²

4.26 在南非，慈善组织由南非税务局的免税组（South African Revenue Service's Tax Exemption Unit，下称“免税组”）与国立社会发展部的非牟利机构专员公署（National Department of Social Development's Directorate of Non-Profit Organisations，下称“专员公署”）共同规管。

4.27 为了确保有专门及划一的待遇以及防止作弊，当局特地成立免税组，以根据《入息税法令》（Income Tax Act，1962 年第 58 号法令，下称“南非《1962 年法令》”）裁定免税申请和对免税机构进行每年评估。因此，免税组根据南非《1962 年法令》受托负责规管慈善组织的工作，并负责慈善免税地位的注册及撤销事宜。

4.28 专员公署根据《非牟利机构法令》（Non Profit Organisations Act，1997 年第 71 号法令，下称“南非《1997 年法令》”），将该类机构注册。制定该法令的目的是透过创立一个能令该类机构兴旺发展的环境，以及在管治、问责性及透明度方面设立和维持一套完备的标准来

⁴⁰ 慈善總監，*Commissioner of Charities Annual Report for the Year Ending 31 December 2006*，第 3 段。亦見 Low Puk Yeong, "Singapore Charity Regulatory Framework"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表，第 7 頁。

⁴¹ M Parker and M Katz, "Reforming the Regulation of Charitable Organisations: the South African Perspective"，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表，第 2.1 至 2.4 段。

⁴² 南非《1962 年法令》中經修訂的第 30 條引入了“公益機構”及“公益活動”這兩個概念。

鼓勵和支持這類機構。南非《1997年法令》第2章為創立一個令該類機構得以發展的環境而訂立了一些措施。⁴³

4.29 南非的非牟利機構可以有三種法律模式，而規管框架則有四個級別。因此，在不同的規管級別內，機構可能要遵從各項不同的規定及規例。⁴⁴

4.30 在第一級別內，這類機構可屬下列其中一種法律模式：

- (a) 在普通法下的志願組織（通常是以社區為基地的小型機構）；
- (b) 根據《1988年信託財產管制法令》（Trust Property Control Act 1988）及普通法成立的信託；及
- (c) 根據《1973年公司法令》（Companies Act 1973）第21條（“并非为牟利而成立为法团的组织”）成立的担保有限公司。

4.31 在第二級別內，上述任何一種形式的機構可透過遵從若干規定而根據南非《1997年法令》申請註冊非牟利機構的地位。這級別被視為規管框架中的起點，讓機構可註冊為公共非牟利實體，從而得以在有助發展的環境中得益。

4.32 到了第三級別，非牟利機構可透過遵從有關規定而申請南非《1962年法令》第30條下的“公益機構”（public benefit organisation）地位。

⁴³ 這些措施包括成立非牟利機構專員公署、由專員公署發出文件範本及良好實務守則、部長對專員公署的活動發表報告、設置仲裁員小組及仲裁庭以及成立顧問委員會或專業知識委員會。

⁴⁴ 南非共和國社會發展部曾述說：“在這些挑戰中的一個難題是規管架構被分割為多層，以致需要遵從太多註冊程序。即使對一個經驗豐富和資源充沛的機構來說，需要進行多項註冊程序和遵從多項規定亦令其感煩擾。舉例來說，根據第21條成立的公司通常要註冊三次（向公司註冊官、非牟利機構專員公署及南非稅務局免稅組註冊），並遵從三個不同的規管機構，而這些機構所要求提供的資訊並不一樣。非牟利機構繼續須修訂其創立機構的文件及報告規定。現行的環境實際上可導致人們對非牟利機構的理解出現無法避免的差異，而經過一段時間後，更會損害賦予這些法律實體的地位。此外，各規管機關之間久缺整合，會令不必要的重複耗用資源情況更加嚴重。……”

《非牟利機構法令所產生影響的評估》的一項主要建議，是社會發展部部長應推動檢討及校正有關法例的程序，令一個經整合的規管框架能與非牟利機構註冊的法律框架內的程序一致。這需要貿易及工業部、司法及憲政發展部以及財政部之間的高層官員合力推動方可達成。這種互動的目的應該是重新界定《非牟利機構法令》及其他有關法例，以致最終能為非牟利機構的註冊訂立單一的法例機制。”見南非共和國社會發展部，*Directorate: Non-profit Organisations Business Plan of the MTEF PERIOD 2007-08/2008-09*（2007年），第3.3段，見以下網頁：

http://www.dsd.gov.za/npo/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=30&Itemid=116。

4.33 在第四级别，“公益机构”可根据南非《1962年法令》第30条享有两项主要利益，即税款豁免，以及对推行指明“公益活动”（public benefit activities）的“公益机构”所作的捐款可获扣税，这些机构即“捐款人可享扣税优惠的公益机构”（public benefit organisations with donor-deductible status）。

4.34 南非有关非牟利机构的法例条文，也包括下列规定及规例：⁴⁵

- (a) 根据南非《1997年法令》注册，以及在违反规定时注册被取消；
- (b) 管治规定，例如创立机构的文件（就志愿组织来说，指书面的会章；就信托来说，指信托契据；就根据第21条成立的担保有限公司来说，则指组织章程大纲及章程细则）；
- (c) 该等机构的管治团体的职责及法律责任；
- (d) 向不同政府机关作报告的规定；
- (e) 公众可查阅资料；
- (f) 会计及审计规定；及
- (g) 对筹款活动的规管。

⁴⁵ 見 T Brewis, "Summary of Regulatory System for NGOs in South Africa", 見以下網頁：
<http://www.ngoregnet.org/Library/Summary%20of%20the%20South%20African%20regulatory%20system%20TB.doc>

第 5 章 关于慈善组织定义的结论及建议

5.1 在本章中，我们会详细探讨“慈善组织”此概念在法律中如何界定。为“慈善宗旨”一词赋予法定定义诚然是可取的做法，但在作出此结论之前，我们会先列出这样做在现有法律方面会碰到甚么困难，并会胪列正反两面的意见。我们接着会检讨其他司法管辖区的相关法例，然后会研究构成此定义的各项要素。

香港现时的情况

“慈善组织”的法律定义

5.2 “信托如要成为慈善信托，其宗旨就必须纯属慈善性质”¹ 正如我们在第 2 章所见，“慈善组织”一词在香港法律下的涵义是以普通法为依归，重点在于有关组织或活动的特定宗旨在法律意义上是否属“慈善性质”。

慈善组织在普通法中的历史演变

5.3 麦纳顿勋爵(Lord Macnaghten)在 1891 年的 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案中所提出的著名说法，是阐述慈善组织定义的最权威普通法案例。在该案中，麦纳顿勋爵述明：

“‘慈善组织’在法律意义上包含四大主要类别：旨在济贫的信托；旨在促进教育的信托；旨在推广宗教的信托；以及旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托。”

²

5.4 麦纳顿勋爵所列举的慈善宗旨“四大主要类别”，本身源于英格兰《1601 年慈善用途法令》(Charitable Uses Act 1601)（又名《慈善用途法规》(Statute of Charitable Uses)或《伊利沙伯一世法规》(Statute of Elizabeth I)）的弁言。³ 弁言所胪列的各项慈善宗旨（以现代英语来表达）包括：

¹ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 12-13 页。

² [1891] AC 531 (HL), 第 583 页。

³ *Halsbury's Laws of England*, 卷 5(2) (2001 年再版), 第 2 段。

“济助年老、无能力及贫困的人；供养伤病的军人和水手，维修学校和义学，供养大学学者；修筑桥梁、海港、港口、堤道、教堂、海堤及公路；教育和提携孤儿；为惩教所提供济助、储备及保养；协助贫困女子出嫁，支援、扶助及帮助年青裔人、手艺人及败坏的人；济助或救赎囚犯或俘虏；就缴付十五之数、士兵开拔费用及其他税款而为贫困居民提供援助或减轻其负担。”⁴

5.5 麦纳顿勋爵在 *Pemsel* 案中作出判决时曾论及上述法规及其弁言，他的说法是：

“《〔伊利沙伯一世〕法规》仅旨在提供一个新机制，以革除慈善组织的弊端，但这法规经过特有的诠释后，却被裁定为准许把某些本属无效的馈赠赠予慈善组织。这法规的弁言又载有一份慈善事工清单，涉及不同种类和广泛范围，以致法庭视这份清单为索引或列表，但大家亦从来没有忘记‘弁言所胪列的宗旨’……只是举例而已，慈善组织宗旨并非仅限于此。”⁵

5.6 《1601年慈善用途法令》是由《1888年永久管业权及慈善用途法令》（Mortmain and Charitable Uses Act 1888，下称《1888年法令》）废除，但弁言不在废除之列，全文改载于《1888年法令》第13条。《1888年法令》后来在英格兰被《1960年慈善法令》（Charities Act 1960）废除。关于这项废除对弁言有何影响，论者认为：

“自《1888年法令》被《1960年慈善法令》废除后，弁言无复见于法规汇编，但弁言从来不曾以法规的形式实施，而它最终被废除，既不影响曾以它为准则所裁决的案件的效力，亦不影响日后裁决案件时所依据的原则。”⁶

5.7 至于甚么可构成“慈善宗旨”，现时的普通法原则是有关的宗旨必须属于《伊利沙伯一世法规》弁言所列明的一系列宗旨之一，或是属于麦纳顿勋爵所订的四类源于弁言的慈善宗旨之一。⁷有关的

⁴ 这是赖恩德法官在 *Hong Kong & Shanghai Bank Hong Kong (Trustee) Ltd v The Incorporated Trustee of the Islamic Community Fund of Hong Kong & Others* 案中的说法，载于有关的高院案例彙報（〔1984〕1 HKC 152）第156页，他当时提到 Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第8页。

⁵ *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* [1891] AC 531，第581页（上议院）。

⁶ *Halsbury's Laws of England*，卷5(2)（2001年再版），第2段註7。

⁷ 同上，第2段。

宗旨又必须是“为了公益”。在普通法中，除非能证明情况并非如此，否则麦纳顿勋爵所订的首三类慈善宗旨，即防贫、促进教育及推广宗教，均推定是“为了公益”。（不过，我们得指出这项普通法推定，已于 2006 年在英格兰被法规撤销。⁸）

5.8 至于麦纳顿勋爵所订的第四类慈善宗旨（即旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托），有说法认为此类宗旨，“必须本身符合或根据就同一议题得出裁决的案件而类推符合〔伊利沙伯时代〕古旧法规的精神及用意，又或者必须是经由其他法规宣布为慈善宗旨。”⁹ 要符合“公益”准则，归于此类的慈善宗旨“必须可令足够数目的社会人士得益并且可为他们所用。”¹⁰

普通法中的“慈善宗旨”特定类别

济贫

5.9 英格兰《1601 年慈善用途法令》的弁言列出济助年老、无能力及贫困的人这项慈善用途，但当中用词可分拆诠释，¹¹ 换言之，济助贫困的人本身已属慈善性质，无须规定这些贫困的人也要同时是“年老”或“无能力”方符合慈善之旨。“贫困”一词只是相对概念，涵义未经法庭或法规界定。贫困与否是一个程度上的问题，要视乎情况而定。¹² 就部分案例所见，显然无须陷于赤贫才符合贫困的涵义。

¹³

5.10 钱纳尔法官（Channell J）在 *Trustees of the Mary Clark Home v Andersons* 案中表示：

“这似乎可得出以下结论：在旨在令贫困的人受惠的信托中，‘贫困的人’一词并非指极度贫困的人，完全陷于赤贫的人；‘贫困’一词似乎是相对概念而已。在本案此类案件中，很难决定以甚么角度来看此问题，因为甚么是贫，甚么是富，大家显然会有极之不同的看法。”¹⁴

⁸ 因《2006 年慈善组织法令》（Charities Act 2006）的制定而被撤销。见该法令第 3(2)条。

⁹ *Halsbury*，同上，斜体後加。

¹⁰ *Halsbury*，同上，斜体及粗体後加。

¹¹ *Joseph Rowntree Memorial Trust Housing Assoc Ltd v A-G* [1983] Ch 159，第 171 至 174 页。

¹² Nuzhat Malik, "Defining 'Charity' and 'Charitable Purposes' in the United Kingdom", *The International Journal of Not-for-Profit Law*，卷 11，第 1 期（2008 年 11 月）：
http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol11iss1/special_2.htm.

¹³ *Re Coulthurst* [1951] Ch 661，第 665, 666 页。

¹⁴ (1904) 2 KB 645，第 655 页。

促进教育

5.11 “*弁言特别提到促进教育的各个层面，即‘学校、义学及大学学者’以及‘教育和提携孤儿’。……收取学费的学校（只要不是把利润拨作非慈善宗旨之用）也可以属慈善性质。*”¹⁵

5.12 慈善法赋予“教育”一词广阔涵义，不囿限于老师在教室、操场或运动场所进行的教育工作。¹⁶ 要符合在促进教育方面的慈善性质，有关机构必须旨在落实一项法律认为属慈善性质并且符合《伊利沙伯一世法规》弁言的精神及用意的教育宗旨。此外，捐赠者所有意提供的教育必须对社会具有教育价值，而相关利益亦必须可供公众或数目有足够重要性的社会人士取用。¹⁷

5.13 在 *Ng Chi-fong v Hui Ho Pui-fun* 案¹⁸中，赖恩德法官裁定，“文化发展”一般来说，是一项属于促进教育类别的慈善宗旨，而在以香港为例的中国人社会中，“发展中华文化”属于慈善性质。

推广宗教

5.14 有论者指出，《伊利沙伯一世法规》弁言旨在阐明慈善宗旨，无意为慈善组织拟定一个详尽无遗的定义。¹⁹ 因此，虽然弁言未有特别提到“推广宗教”（弁言所列的最相近例子是“修葺教堂”），但“推广宗教”已被裁定为慈善宗旨类别之一。²⁰

5.15 用于宗教的馈赠，必须符合两项条件方可归于麦纳顿勋爵所指的第三类慈善组织范畴。首先，这项馈赠必须对推广宗教有贡献，但何谓宗教要由法庭来诠释。其次，这项馈赠必须对公众的宗教启导或教育起推广作用。²¹

5.16 正如之前所指出，《伊利沙伯一世法规》弁言特别订明修葺教堂是一项宗教宗旨。被认为就宗教宗旨而言属慈善性质的馈赠，包

¹⁵ Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大學出版社，2001年)，第118頁。

¹⁶ 見英格蘭與威爾斯慈善事務委員會指引：《促進教育為公益》(*The Advancement of Education for the Public Benefit*) (2008年12月)，見以下網頁：
http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/Public_benefit/pbdduc.aspx

¹⁷ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第9版)，第47頁。

¹⁸ [1987] HKLR 462.

¹⁹ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999)，第72頁。

²⁰ 見前註。

²¹ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003，第9版)，第73頁。

括建造、装备、维修或修葺崇拜场所，提供合用的家具或装饰，利便进行宗教崇拜，以及推广进行与崇拜场所有关的纯属宗教性质工作。²²

5.17 英格兰与威尔斯慈善事务专员（Charity Commissioner of England and Wales）（即慈善事务委员会的前身）规定，必须有证据证明某所修道院、男修道院或女修院是以公众可充分得益的方式来推广宗教，然后才会让它注册为慈善组织。²³ 有论者认为，“如有证据证明有关的宗旨违反所有道德规范，或是提倡一套新信仰，或公众对落实该项宗旨的机构表示关注，或该机构过份专注于其信众”，则该机构为慈善组织的推定会被推翻，而该机构亦必须主动证明其工作可令公众得益。²⁴

促进健康

5.18 保护人类生命是一项确立已久的慈善宗旨，属《伊利沙伯一世法规》弃言的范围之内。促进健康的信托属慈善性质，范围涵盖为促进健康而进行的疾病防治。有多项与健康有关但不囿限于解除病人痛苦的宗旨，也被认为属慈善性质。²⁵ 旨在设立或维持一所医院、一间病房或一张病床的信托，属慈善性质并会归于促进健康的类别。信托如旨在研究疾病的成因、医治或治疗或旨在维持有助健康的条件，也被视为属慈善性质。²⁶

赈济灾民

5.19 某些赈灾基金如旨在赈济灾民（不论是以灾民身分直接受苦或是以灾民家属身分间接受苦），便会被视为属慈善性质。此宗旨属于《伊利沙伯一世法规》弃言所订的“解困”类别。²⁷

济助残障人士

5.20 《伊利沙伯一世法规》弃言提到“济助无能力的人”。“无能力”在字典中的定义是“无力、无助、无效用；体力衰弱、衰老”。²⁸ 在现代语中，此词指弱能或智障人士²⁹，范围之广不但可涵盖有永久残障（不论是身体抑或智能方面）的人，也可涵盖因受伤或患病而暂

²² 同上，第 83 页。

²³ Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大学出版社，2001 年)，第 132 至 133 页。

²⁴ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 78 页。

²⁵ 同上，第 107 页。

²⁶ 美国法学会 (American Law Institute)，《法律重述》(Restatement of the Law) 系列 2：信托，卷 2，第 372 段。

²⁷ Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大学出版社，2001 年)，第 141 页。

²⁸ Lesley Brown, *The New Shorter Oxford English Dictionary*, (Clarendon Press, 1993).

²⁹ Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大学出版社，2001 年)，第 139 页。

时失去能力的人或需要休养的人，以及没有能力保护自己以免遭受虐待或乏人照顾的幼童。³⁰ 由于在弁言中，“济助年老、无能力及贫困的人”此句可分拆诠释，无能力的人无须也要贫困或年老才能成为慈善组织的济助对象。

保护动物

5.21 旨在保护动物或为动物谋福利的信托，不论相关的动物是否对人类有用，表面上也属慈善性质，属于 *Pemsel*案所订的第四类慈善宗旨。³¹ 旨在照顾一般动物或某品种动物的信托，可能会被视为有效的慈善信托。³²

5.22 在 *Re Wedgwood*案中，受勋上诉法官斯温芬伊迪(Swinfen Eady L-J)表示：

“旨在造福和保护动物的馈赠，多倾向于推动和鼓励善待动物，反对虐待动物，以及改善有关条件以防造成残害，从而引发人类对较低等动物的矜怜之心，并藉此倡导一般的仁爱之心和道德之情，遏止残暴行为，以便提升人类情操。上诉法院民事法庭庭长所提到的多宗案例，可充分证明以‘慈善性质’一词的已确立法律意义来说，上述各项宗旨明显属慈善性质。”³³

保护环境

5.23 保护环境（包括保护花草树木）是一项认定的慈善宗旨。归于此类别的其他普通例子包括：废物回收处理研究；推动保护濒临绝种的花草树木；教育公众认识树木以及树木的种植、打理及保护在生态方面的重要性；推动能源范畴及能源相关项目（例如再生能源的形态）的教育和研究；以及教育公众认识洁净空气的价值及空气污染的方式和后果。³⁴

被裁定为非属慈善性质的宗旨

5.24 相反而言，为政治宗旨而成立的信托并不属于慈善性质。这项规则有时被称为“不得涉及政治的规则”，说来容易，应用时却有

³⁰ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第35页。

³¹ 同上, 第128页。

³² Peter Luxton, *The Law of Charities* (牛津大学出版社, 2001年), 第157页。

³³ [1915] 1 Ch 113, 第122页。

³⁴ Hubert Picarda, *The Law and Practice Relating to Charities* (Butterworths, 1999), 第164至165页。

困难，而这方面的案例也显示出它在应用上有不一致的情况。有论者指出，“〔英国〕慈善事务专员已竭力阐明在他们的眼中，此范畴有甚么地方值得非议，并曾于过去多年发出多份指引，述明他们对相关法律的看法。”³⁵

5.25 据皮卡达（Picarda）所解释，“政治”一词，在用于慈善法而描述各种宗旨或活动时，并不囿限于党派政治。以下各种宗旨或活动均被裁定为属政治性质：

“……推动任何政党的利益；倡议或反对更改本国的法律、政策或行政做法；谋求改变别国的法律；谋求推翻外国政府的政策或外国政府主管当局的某些决定；促进和平、国际了解或不同羣组之间的友谊（为推动国内种族和谐者除外）；消弭战争或停止某场战争；力求或试图左右公众对具争议性的社会问题的看法。”³⁶

5.26 被认定在法律意义上非属“慈善性质”的机构宗旨包括：促进机构创办人或捐助人利益的宗旨；提倡一项特别运动（而非一般运动）的宗旨，例如提倡足球或单车运动；以及专为某公司或行业属下雇员提供运动场地、游乐场地或奖学金的宗旨。³⁷

“慈善组织”在香港法例之下如何界定

《税务条例》（第 112 章）

5.27 正如我们之前所见，香港税务局备有一份申请免税成功的机构名单，这些机构可获豁免缴税，是因为得到税务局认可为属《税务条例》（第 112 章）第 88 条所指的“属公共性质的慈善机构或慈善信托”范围内的机构。³⁸《税务条例》（第 112 章）第 88 条述明：

“即使本条例载有相反规定，任何属公共性质的慈善机构或慈善信托，均获豁免并当作一直获豁免缴税：

但凡任何行业或业务是由任何该等机构或信托经营，而得自该行业或业务的利润是纯粹作慈善用途及其中大

³⁵ 同上，第 167 頁。

³⁶ 同上，第 167 頁。

³⁷ 見稅務局所發出的《稅務條例釋義及執行指引第 37 號（修訂本）特惠扣除：第 26C 條：認可慈善捐款》（2006 年 9 月）第 9 段中的討論，見以下網頁：

http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/e_dipn37.pdf.

³⁸ 這份名單的網上版本見以下網頁：<http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach.htm>.

部分并非在香港以外地方使用，并符合以下规定，在此情况下，该等利润方获豁免并当作获豁免缴税——

- (a) 该行业或业务是在实际贯彻该机构或信托明文规定的宗旨时经营的；或
- (b) 与该行业或业务有关的工作主要是由某些人进行，而该机构或信托正是为该等人的利益而设立的。”

5.28 虽然“属公共性质的慈善机构或慈善信托”及“慈善用途”两词在《税务条例》中未有界定，但“认可慈善捐款”一词却被界定为指“捐赠给根据第88条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项，或指捐赠给政府作慈善用途的款项。”³⁹ 正如我们之前所指出，税务局的做法是参考普通法以决定某个机构可否说是为慈善宗旨而成立，⁴⁰ 特别是参考麦纳顿勋爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案⁴¹ 中所列明的慈善宗旨四大主要类别。要被认为是慈善组织，有关的机构必须按法律来说纯粹为慈善宗旨而成立。税务局说明：“该团体不能同时有慈善性质和非慈善性质的混合宗旨。”⁴²

5.29 税务局用以决定某些捐款可否作为“认可慈善捐款”而扣税的税例释义及执行指引⁴³，虽然可供公众取览，但却没有约束力，也不影响纳税人反对评税或向“[税务局]局长、税务上诉委员会或法院”提出上诉的权利。⁴⁴

5.30 这套释义及执行指引的第9段说明：

“某一用途除非是旨在使社会全部或相当大部分人士获得利益，否则便不属于慈善性质。一般來說，一个基本上是为指定人士的利益而成立的团体，并非是慈善团体。不过，怎样才构成社会上相当大部分人士，实在难以明确界定。多年來，法院曾考虑过声称具慈善性质的不同个案。现归纳法院的判定如下——

³⁹ 《稅務條例》（第112章）第2（1）條。

⁴⁰ 稅務局資料小冊子，《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010年9月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁴¹ [1891] AC 531 (HL).

⁴² 稅務局，《稅務條例釋義及執行指引第37號（修訂本）特惠扣除：第26C條：認可慈善捐款》（2006年9月），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上，見封面。

- 经法院判定为慈善的用途
 - 救助贫困人士
 - 救助特殊灾害中的受害者
 - 救助病者
 - 救助身体和智能残缺者
 - 设立或营办非牟利学校
 - 提供奖学金
 - 特定学科的传播
 - 设立或营办教堂
 - 设立属公共性质的宗教机构
 - 防止虐畜
 - 保护环境或郊区
- 经法院判定为非慈善的用途
 - 为达到政治目的
 - 为促进创办人或捐助人的利益
 - 提倡一项特别运动，如足球或单车
 - 专为某公司或行业属下雇员提供游乐场所、运动场所或奖学金。”

《注册受托人法团条例》（第306章）

5.31 《注册受托人法团条例》（第306章）对某些团体、社团及社群所委任的受托人以及慈善信托受托人的成立为法团作出规管。⁴⁵ 为实施该条例，“慈善组织”一词在第2(1)条中被界定为指“为慈善目的而以契据或以其他方式成立的信托或组织。”

⁴⁵ 見《註冊受託人法團條例》（第306章）詳題。

5.32 《注册受托人法团条例》(第306章)第2(1)条把“慈善目的”界定为包括：

- “(a) 济贫；
- (b) 促进艺术、教育、学术、文学、科学或研究的发展；
- (c) 提供准备以—
 - (i) 治愈、减轻或预防影响人类的疾病、衰弱或伤残；或
 - (ii) 照顾患有或受困于影响人类的疾病、衰弱或伤残的人，包括照顾在分娩前、分娩中及分娩后的妇女；
- (d) 促进宗教发展；
- (e) 教会目的；
- (f) 提高社会公德及促进市民的身心健康；及
- (g) 对社会有益但没有在(a)至(f)段指明的其他目的。”

⁴⁶

现有法律的问题以及进行改革的需要

5.33 正如我们所见，任何团体如要被认定为香港法律所指的慈善团体，就必须纯粹为“法理上承认的慈善用途”⁴⁷而成立。我们对“慈善宗旨”的定义，即使时至今日，仍以麦纳顿勋爵于1891年所提出的四类慈善宗旨⁴⁸为依据，而此说法本身的依据，则是英格兰《1601年慈善用途法令》的弁言。⁴⁹

⁴⁶ 《注册受托人法团条例》(第306章)第2(1)条。第2(2)条补充说：“凡任何团体或慈善组织的宗旨，涉及由该团体或慈善组织，或其个别成员或受托人(视属何情况而定)谋取利益，则该团体或慈善组织即非本条例所指的团体或慈善组织。”第2(3)条对此有进一步解释，该条说明：“就第(2)款而言，任何团体或慈善组织的个别成员或受托人，如向该团体或慈善组织提供专业服务并收取薪酬，而此举又为设立、组成或规管该团体或组织的遗嘱、契据、规则、规例或其他文书所准许者，则该项收取薪酬不属谋取利益。”

⁴⁷ 税务局，《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》(2010年9月修订版)，见以下网页：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁴⁸ *Special Commissioners of Income Tax v Pemsel* [1891]，税务案件卷3第53页，麦纳顿勋爵此说法载于第96页。

⁴⁹ 又名《慈善用途法规》或《伊利沙伯一世法规》。弁言载有一份长长的清单，臚列了各式各樣的慈善用途：见 *Halsbury's Laws of England*，卷5(2)(2001年再版)，第2段。

5.34 在二十一世纪的香港，藉参考一项英国都铎王朝的法规以及维多利亚时代的案例法来决定甚么可构成慈善组织，显然会有困难。我们会在下文列出其中一些困难之处。

定义不合时宜

5.35 《1601年法令》弃言用语古旧，不切合现代情况，其中所提到的例子，很多都与现今社会脱节。麦纳顿勋爵所提出的四类慈善宗旨，重点似乎同样与现代思维格格不入。把“济贫”及“促进教育”列为确当的慈善宗旨，可能不会引起多大争议，但有人可能会认为没道理突出“推广宗教”，让其自成一类，因为所有其他宗旨（例如照顾病人和老人、防止残暴行为、保护环境、提倡运动等等）都是一并拨入“可令社会得益的其他宗旨”的第四大类，没有再作细分。

5.36 决定甚么可构成慈善宗旨，所依据者是发源于十九世纪的案例法及一项十七世纪法规的古旧用语。对于法律门外汉来说，两者均难以掌握，而且它们所提供的指引，无论如何也是有限的。我们有充分的理由认为，为了公众及慈善机构的利益起见，界定甚么可构成慈善宗旨的法律定义，应该清晰明确，易于掌握，并且能配合现代价值观。

相关法律混乱不清

5.37 正如我们在第3章所见，现时并无全面的法定机制，处理香港慈善组织的注册或规管事宜。根据《税务条例》（第112章）的条文，获税务局认可为慈善组织的机构通常无须缴税，而捐给该等机构的捐款亦可获扣税，但《税务条例》未有为甚么可构成慈善组织提供法定定义。因此，税务局必须参考普通法来决定某个机构能否说是为“慈善宗旨”而成立，只是案例法却毫不清晰。

5.38 麦纳顿勋爵在 *Pemsel*案中用以描述第四类慈善宗旨之词，是“旨在令社会得益但非属以上任何一类的信托”，这对于甚么才是或不是慈善宗旨，帮助不大。由于此词含糊不清，令人难以确定其涵义，大家只好通过昂贵的诉讼来厘清问题，故此难怪上诉法院民事法庭庭长斯特代尔勋爵（Lord Sterndale, MR）曾有此一说：“甚么是慈善馈赠，甚么不是慈善馈赠，这方面的案例纠结不清，本席无法找到任何原则作为指引，令人可以轻易地安然摆脱纠结。”⁵⁰

⁵⁰ *In re Tetley* [1922 T 468]; [1923] 1 Ch 258, 第266页（上诉法院）。

订立法法定定义的正反意见

5.39 赞成订立法法定定义的主要论据如下：

- (a) 可令法律更为易于取用兼且更加明确，以协助捐赠者和慈善机构本身；
- (b) 可反映相关的现代价值观以及慈善机构现时进行的各式各样活动，这是古旧的案例法所不能办到的；
- (c) 以应用行政指引（即使是以普通法为依据者）而非订立明确法定定义的方式，决定是否根据《税务条例》给予某个机构及其捐赠者税务优惠，并不是可取的做法；
- (d) 如要订立法法定机制以规管慈善机构，便有必要为须受规管的机构订立明确的法定定义；及
- (e) 为界定甚么可构成慈善组织而订立法法定定义，会符合普通法世界的法律发展大势。

5.40 反对订立法法定定义的论据如下：

- (a) 任何法定定义均无法预见慈善捐献的所有未来发展，案例法本身富有灵活性，可随时日逐步演变以配合不断变化的社会情况，订立法法定定义便会失去灵活性；及
- (b) 在高难度的案件中，法定定义不能免却诉讼的必要，反而会丧失案例法多年以来已被确认的好处。

5.41 在详细解释反对订立法法定定义的第一个论据时，英国的一份白皮书最后于 1989 年总结如下：

“试图以任何一种下述方法来界定慈善组织〔即列出当作属慈善性质的宗旨、按麦纳顿勋爵的分类方法为慈善组织订立定义，或把‘慈善宗旨’界定为‘可令社会得益的宗旨’〕，也会是困难重重，而且可能会损及现有法律的灵活性，而灵活性是现有法律的力量所在，也是现有法律的最珍贵特色。〔政府〕尤其认为试图在法规

中指明哪些宗旨会被视为属慈善性质，将会十分危险。”

51

此看法后来当然不被政府接纳，因为政府在英格兰《2006年慈善法令》（Charities Act 2006）（下称《英格兰2006年法令》）中纳入了“慈善宗旨”的定义。

5.42 不过，我们认为有压倒性的理据支持订立法定定义。若然我们认为现有的案例法模糊不清，有欠明确，那么说订立法定定义会令现有的案例法好处丧失，便不可能是反对订立法定定义的有力理据。任何法定定义也无法预见所有将会发生之事，但如果订立一个定义，在涵盖范围广泛的各类宗旨的同时，亦保留某程度上的灵活性，让那些非属指明类别宗旨范围内的宗旨得到认受，则对于麦纳顿勋爵所订的四类慈善宗旨来说，这会是一种改良的做法。我们故此建议应为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确的法定定义。本章的后半部会先审视其他司法管辖区的相关法例，然后研究构成此定义的各项要素。

建议 1

我们建议应为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确的法定定义。

界定慈善地位时须予考虑的问题

5.43 经得出结论认为应以法例清楚述明甚么可构成慈善宗旨后，我们须就决定如何界定慈善地位而考虑多项相关问题。

纯属慈善性质的宗旨

5.44 现有法律规定，机构要获认可为慈善机构，其宗旨必须纯粹属慈善性质。另一做法则是赋予宗旨属混合性质的机构慈善地位，但这样做会与其他司法管辖区所采取的做法不一致。

⁵¹ 英國內政部，《慈善組織：建設未來框架》(Charities: A Framework for the Future)(1989) Cm 694，第 2.11 段。

“公益”与“私利”之分

5.45 其他普通法司法管辖区所采用的“慈善宗旨”定义，重点在于“公益”，而“公益”与“私利”是两回事。有部分司法管辖区规定机构必须采取特定步骤，以符合“公益”准则。

5.46 在检讨英国慈善组织的情况时，英国策略小组（Strategy Unit）一份关于慈善组织及非牟利界的报告书曾论及自助机构，并对涉及此类机构的公益与私利作出区分：

“自助机构的重要性在于赋予受助人力量，让他们既能自助亦能助人。就我们咨询所得，自助机构可否取得慈善地位，这个问题是混淆不清的。目前，会籍对外开放的自助机构有可能属慈善性质，而一小撮人为私利所营办的机构则不然。这个区别有助划清私利与公益之间的界限。”⁵²

5.47 这份英国策略小组报告书，又列出了一系列具“公益”表征的特点：

- 机构可令公众整体得益，或可令足够数目的公众人士得益。
- 不是基于私人或合约关系来界定受益人。
- 不应以不恰当或非固定的联系来界定受益人。
- 凡属受益人组别者，均应可取得会籍并享有利益。
- 所有私利均是直接通过落实机构的宗旨而取得，或是基于该等宗旨而合法取得。
- 私利的数量应属合理。
- 收费应属合理，并且不应让相当数目的受益人可免缴费。

⁵² 英國策略小組報告書，《私人行動，公眾得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》(Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector) (2002年9月)，第41頁。

- 所提供的服務，不應只為有經濟能力者而設，而是應在原則上可供所有准受益人享用。”⁵³

“公益”而非“利他主義”

5.48 案例法一貫以來均強調“公益”是慈善組織的核心所在，但“公益”有別於“利他主義”。英國策略小組報告書所強調者是公益規定的重要性，而非“利他主義”：

“政府認為公益應仍列為取得慈善地位的必要規定之一。全國志願機構聯會（National Council for Voluntary Organisations）近期就慈善組織的定義而發表的報告書⁵⁴，以及蘇格蘭的《麥克法登報告書》（McFadden report）⁵⁵，均重申公益在慈善組織此理念中占核心位置，極之重要。全國志願機構聯會近期所進行的民意調查證實，受訪者中有 88%贊成註冊慈善組織應能夠證明其活動可令社會得益。此回應在 18-24 歲的組別中尤其強烈，贊成者占 95%。

雖然公益的可接受程度可以是難以判斷，但亦無損公益的重要性。在澳大利亞，有人建議在界定何謂慈善的定義中，刪除公益此理念而代之以另一個未經考驗的理念——例如利他主義，又或者將兩者并合起來⁵⁶，但這樣做會令法律不明確，令人難以接受，而且好處也不多。”⁵⁷

“慈善宗旨”而非“慈善活動”

5.49 有人曾指出，應強調者是“慈善宗旨”而非“慈善活動”。英國策略小組報告書曾論及此點：

“有部分人士認為突顯公益的最佳方法是以活動而非宗旨作為慈善地位的準則。把重點置於述明的宗旨，主

⁵³ 同上，第 37 頁。

⁵⁴ 全國志願機構聯會，《為了公益？慈善法改革諮詢文件》（*For the Public Benefit? A Consultation Document on Charity Law Reform*）（2001）。

⁵⁵ 蘇格蘭行政院（Scottish Executive），《蘇格蘭慈善法檢討委員會報告書》（*The Report of the Scottish Charity Law Review Commission*）（2001 年）（由於委員會主席為珍·麥克法登（Jean McFadden），故報告書又稱為《麥克法登報告書》）。

⁵⁶ 研究委員會（Committee of Inquiry），《慈善組織定義及相關機構研究報告書》（*Report of the Inquiry into the Definition of Charities and Related Organisations*）（2001 年 6 月）。

⁵⁷ 英國策略小組報告書，《私人行動，公眾得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》（2002 年 9 月），第 39 頁。

要好处在于机构可以灵活选择如何贯彻该等宗旨。这样做能让机构保持独立，进行机构认为最能贯彻其宗旨的活动，而且能让机构灵活地以前所未有的创新方式来应付难题。能否基于慈善地位而享有税项宽免，其实视乎机构的资金是否用于慈善宗旨，但此点却非广为人知。以活动为准则会较为严格，也意味着国家会对志愿机构作出某程度上的监管和管控，这是个繁重的责任，也会窒碍主动精神和创意。”⁵⁸

其他考虑事项

须确保现有的慈善宗旨均在涵盖之列

5.50 我们看不到有任何理由把现有的慈善宗旨排除于法定定义之外。因此，在为香港拟定慈善宗旨的法定定义时，我们应小心行事，必确保法定定义不会排除任何现时属慈善性质的宗旨。与此同时，若要扩阔法定定义以纳入一些现时非属慈善性质的宗旨，我们亦须谨慎从事，并须仔细考虑这样做在拨款资助及税收损失方面，可能会对政府资源有甚么影响。

5.51 英国内政部在 2003 年发表一份报告书，认为“〔慈善宗旨〕清单所载的特定宗旨，应反映那些已经或应该得到公众大力认可的慈善工作主要范畴。”⁵⁹ 按此论据，我们可以说为香港而设的法定定义所须特别列明的宗旨，应反映那些已经或应该得到公众大力认可的本地慈善工作主要范畴。

现有的案例法

5.52 正如英国策略小组在其报告书中所指出，现有法律容或有反常之处，但当中也有一套有用的案例法，曾就一些特定问题（例如“教育”一词在慈善法中的涵盖范围和涵义）进行探讨。正如策略小组报告书所指出：

“移除了所有提及现有案例法之处，会令现存的慈善组织须面对殊不明朗的情况，这意味着很多相同的问题均

⁵⁸ 同上，第 38 页。

⁵⁹ 英国内政部，《慈善组织与非牟利工作：建设现代法律框架，政府对“私人行动，公众得益”报告书的回应》（*Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework, The Government's response to "Private Action, Public Benefit"*）（2003 年 7 月），第 9 页。

须再经法庭探讨，而这是没有必要的。”⁶⁰

5.53 我们无意废弃现有的案例法，但如果它明显与我们所建议的法定定义不协调，则作别论。

可以采用的改革模式：其他司法管辖区所采用的定义

5.54 小组委员会研究过海外各种关于慈善宗旨定义的模式。在研究的过程中，我们发觉英格兰与威尔斯以及苏格兰所采取的做法最为可取，下文会扼要介绍这些做法，而其他司法管辖区所采用的模式，详情在本咨询文件附件 1 会有讨论。

英格兰与威尔斯

5.55 《英格兰 2006 年法令》第 1 条把慈善组织界定为：

- “(1) ……符合以下说明的机构——
- (a) 单为慈善宗旨而成立，及
 - (b) 须受行使慈善组织司法管辖权的高等法院管辖。
- (2) 如在施行某项成文法则时，‘慈善组织’一词按照该项成文法则或任何其他成文法则而适用另一定义，则‘慈善组织’在第(1)款中的定义，就该项成文法则而言并不适用。
- (3) 在任何成文法则或文件中，如提述《1601 年慈善用途法令》（第 4 章）或其弁言所指的慈善组织，则须诠释为提述第(1)款所界定的慈善组织。”

5.56 《英格兰 2006 年法令》第 2(1)条把慈善宗旨界定如下：属该法令第 2(2)条所列宗旨范围以内并且是为了公益的宗旨。该条所列的宗旨如下：

- “(a) 防贫或济贫；
- (b) 促进教育；

⁶⁰ 英國策略小組報告書，《私人行動，公益得益：慈善組織及更廣泛非牟利界的檢討》（2002 年 9 月），第 41 頁。

- (c) 推广宗教；
- (d) 促进健康或拯救生命；
- (e) 推动公民意识或社区发展；
- (f) 推展艺术、文化、传统遗产或科学；
- (g) 推动业余运动；
- (h) 促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等及多元化；
- (i) 推动环境保护或改善；
- (j) 对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助；
- (k) 促进动物福利；
- (l) 提高国家武装军队的效能，或提高警队、消防及拯救服务或救护服务的效能；
- (m) 属第(4)款范围内的任何其他宗旨。”

5.57 第2(3)条对部分列于第2(2)条的宗旨作进一步解释如下：

- “(a) 在(c)段中，‘宗教’包括——
- (i) 涉及多神信仰的宗教，及
 - (ii) 不涉及对神信仰的宗教；
- (b) 在(d)段中，‘促进健康’包括预防或解除病患、疾病或人类痛苦；
- (c) (e)段包括——
- (i) 郊区或市区重建，及
 - (ii) 推动公民责任、志愿服务、志愿界，或提高慈善组织的效能或效率；
- (d) 在(g)段中，‘运动’指可透过体能、智能、体力活动或智力活动来促进健康的运动或游戏；

- (e) (j)段包括透过对该段所述人士提供住宿或照顾而给予的济助；及
- (f) 在(1)段中，‘消防及拯救服务’指消防及拯救部门根据《2004年消防及拯救服务法令》（Fire and Rescue Services Act 2004）（第21章）第2部所提供的服务。”

5.58 据第2(4)条所解释，上文第2(2)(m)条中的“任何其他宗旨”包括任何符合以下说明的宗旨：

- “(a) 非属第(2)款(a)至(1)段范围内，但根据现有的慈善法或凭借《1958年康乐慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）（第17章）第1条被认定为慈善宗旨；
- (b) 可合理地视为与属以上任何一段或(a)段范围内的宗旨类同，或可合理地视为符合该项宗旨的精神；及
- (c) 可合理地视为与根据慈善法被认定属上文(b)段或本段范围内的宗旨类同，或可合理地视为符合该项宗旨的精神。”

5.59 这在实质上意味着所有现时被视为属慈善性质的宗旨，仍然会被视为属慈善性质。不过，重要的是必须符合慈善组织准则的两大规定，那就是慈善组织的宗旨必须属所列各类宗旨其中之一，并且必须是“为了公益”。第3(2)条进一步述明不得推定某项宗旨必然是为了公益，这样可有效地移除旧有的普通法推定，即慈善组织如旨在防贫或济贫、促进教育或推广宗教，便必然是为了公益。

5.60 至于甚么可构成“公益”，该法令未有作出界定，但第3(3)条有此规定：“凡提及公益一词，所指者是该词按英格兰与威尔斯关于慈善组织的法律而理解之义。”

5.61 该法令第4条规定慈善事务委员会须就公益规定的运作发出指引，并且必须在发出指引之前进行公众咨询。

苏格兰

5.62 任何团体如要根据《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）（下称《苏格兰2005

年法令》)注册为慈善组织,均必须符合第7条所列明的“慈善组织准则”。任何团体如属以下情况,即符合此项准则:

- “(a) 其宗旨只包含一项或多项慈善宗旨,及
- (b) 它在苏格兰或其他地方提供(如属申请人的情况,则为申请人在苏格兰或其他地方提供或有意提供)公益。”

5.63 《苏格兰2005年法令》第7(2)条把“慈善宗旨”界定为:

- “(a) 防贫或济贫,
- (b) 促进教育,
- (c) 推广宗教,
- (d) 促进健康,
- (e) 拯救生命,
- (f) 推动公民意识或社区发展,
- (g) 推展艺术、传统遗产、文化或科学,
- (h) 推动公众参与运动,
- (i) 提供康乐设施或组织康乐活动,而目的是改善该等设施或活动的主要服务对象的生活条件,
- (j) 促进人权、冲突的解决或和解,
- (k) 促进宗教和谐或种族和谐,
- (l) 促进平等及多元化,
- (m) 推动环境保护或改善,
- (n) 对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助,
- (o) 促进动物福利,
- (p) 可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何其他宗旨。”

5.64 该法令第 7(3)条对部分列于第 7(2)条的慈善宗旨作进一步解释如下：

- “(a) 在(d)段中，‘促进健康’包括预防或解除病患、疾病或人类痛苦，
- (b) (f)段包括——
 - (i) 郊区或市区重建，及
 - (ii) 推动公民责任、志愿工作、志愿界或提高慈善组织的效能或效率，
- (c) 在(h)段中，‘运动’指涉及体能及体力活动的运动，
- (d) (i)段只适用于符合以下说明的康乐设施或活动——
 - (i) 服务对象主要是因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有此需要的人士，或
 - (ii) 可供市民大众的成员取用，或可供市民大众的男性或女性成员取用，
- (e) (n)段包括透过提供住宿或照顾而给予的济助，及
- (f) 就(p)段而言，推广任何哲学信仰（不论是否涉及对神的信仰）与(c)段所列明的宗旨类同。”

5.65 该法令第 8(1)条订明，为决定第 7(1)条所指的“慈善组织准则”是否已予符合，任何宗旨均不得推定为“为了公益”。第 8(2)条列明以下各项在决定某团体是否提供“公益”时须予考虑的因素：

- “(a) 因该团体行使其职能而——
 - (i) 令该团体的成员或任何其他人士（公众人士除外）得到或有可能得到的利益，及
 - (ii) 令公众蒙受或有可能蒙受的不利，
- 与公众因该团体行使其职能而得到或有可能得到的利益相比的结果，及

- (b) 如利益只向或有可能只向部分公众人士提供，则须考虑取得利益的条件（包括任何收费或费用）是否过于严苛。”

慈善宗旨类别——我们的建议

5.66 我们已在本章的上半部作出总结并建议应以法例清楚述明甚么可构成慈善宗旨。我们指出了在决定如何拟定慈善宗旨的定义时所会涉及的各种问题，然后又探讨过其他司法管辖区中可供我们采用的改革模式。

5.67 正如之前所指出，在为慈善宗旨拟定香港适用的定义时，由于香港与英格兰及苏格兰有相同的法律传统，我们相信英格兰及苏格兰的法例尤其可供借鉴，作为起步点之用。因此，在随后的各段中，我们会研究在这两个司法管辖区中，慈善宗旨的法定定义所涵盖的各类不同宗旨，并就每一类此等宗旨应否纳入香港的法定定义内，提出我们的看法。（除另有注明外，下文讨论各部分所用的标题，均为《苏格兰 2005 年法令》中的用语，而《英格兰 2006 年法令》相关部分的用语，如与此不同，各标题下的讨论会特别指出。）

“防贫或济贫”

5.68 在英格兰及苏格兰的慈善法之下，所列明的第一类慈善宗旨是“防贫或济贫”⁶¹。

5.69 我们认为，防贫毫无疑问应列为慈善宗旨类别之一，以反映现有的普通法，但随之而来的问题便是“济贫”应否诠释为“倡富”而不是“防贫”。我们认为这方面的争拗，属于学术性的争拗。在英格兰，“防贫”被理解为包括“防止贫者越贫，并且防止非属贫者沦为贫者”。⁶² 小组委员会大部分成员均认为“防贫”应被纳入新的法定定义。我们建议，“防贫或济贫”应列为慈善宗旨类别之一，但须特别表明“防贫”意指“帮助那些若得不到援助便会跌至贫穷线之下的人”。

⁶¹ 见《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(a) 条及《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(a) 条。

⁶² 英格兰与威爾斯慈善事務委員會，“《2006 年慈善法令》中各類慈善宗旨說明的評註（2009 年）”（*Commentary on the Descriptions of Charitable Purposes in the Charities Act 2006 (2009)*），見以下網頁：

http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/Charity_essentials/Public_benefit/corcom1.asp

“促进教育”

5.70 根据《苏格兰 2005 年法令》及《英格兰 2006 年法令》，促进教育被列为第二类慈善宗旨。⁶³

5.71 正如我们之前所见，在英格兰与威尔斯，于《英格兰 2006 年法令》制定之前，除非有相反证据把推定推翻，否则促进教育（或济贫或推广宗教）的宗旨是推定为为了公益。至于其他类别的宗旨，则必须证明它们是为了公益。不过，《英格兰 2006 年法令》的第 1 部已移除了这个关于教育的公益推定（关于济贫及推广宗教者亦然）。因此，英格兰与威尔斯的“私立学校”，现时须受《英格兰 2006 年法令》所施加的“公益”准则规限，并且必须取得慈善地位方能享用此地位所带来的税务优惠。关于这一点，我们留意到英国策略小组有以下的看法：

“有部分慈善组织就所提供的服务收取费用。如果费用对大部分人来说是可以负担的话，收费不会影响慈善组织本身的慈善性质，但收费的慈善组织必须确保组织本身属于公共性质。那就是说，它们的服务可供那些会因收费而被拒诸门外的人取用。举例来说，为了保住慈善地位，收费昂贵的私立学校必须为那些无力支付全费的学生提供重大支援，而大部分此类学校可能已是如此行事。”⁶⁴

5.72 为了符合公益准则，英格兰的私立学校必须做更多工作，让更多不同背景的儿童也可以入读，⁶⁵ 这包括了设立奖学金及助学金，为如无奖学金及助学金之设即无能力负担所需学费的学生提供经济援助。

5.73 我们建议促进教育应列为慈善宗旨类别之一，以反映现时在普通法之下的情况。不过，正如英格兰与威尔斯的情况一样，我们认为在决定香港的私立学校应否可以取得慈善地位时，这些学校的促进教育宗旨也应符合公益准则。⁶⁶

⁶³ 见《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(b) 条及《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(b) 条。

⁶⁴ 英国策略小组，《私人行动，公益得益：慈善组织及更广泛非牟利界的检讨》（2002 年 9 月），第 41 页。

⁶⁵ 英国广播公司，One-minute World News, Mike Baker, "School charity test or class war?" (2009 年 7 月 17 日)，见以下网页：http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/8156757.stm

⁶⁶ 小组委员会留意到，据报道海外一间著名私立学校计划在香港开办分校，但截至本咨询文件发表之时，尚未得知该校会否在适当时候申请慈善地位。

“推广宗教”

5.74 根据《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(c)条及《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(c)条，“推广宗教”被列为慈善宗旨之一。《英格兰 2006 年法令》第 2(3)条进一步解释“‘宗教’包括——

(i) 涉及多神信仰的宗教，及

(ii) 不涉及对神信仰的宗教。”

这意味着就英国法例而言，“宗教”可涉及无神信仰、一神信仰或多神信仰。

5.75 《苏格兰 2005 年法令》所提供的进一步解释却另有说法。第 7(3)(f)条述明，“……推广任何哲学信仰（不论是否涉及对神的信仰）与(c)段所列明的宗旨〔推广宗教〕类同。”

5.76 我们留意到虽然在现有普通法及大部分法定定义中，推广宗教已被纳入为慈善宗旨之一，但有多多个司法管辖区曾就甚么可构成“宗教”作进一步的阐明。我们赞成把推广宗教纳入为慈善宗旨之一。我们又留意到“推广”宗教，可以说是含有某种说服他人改变信仰的成分，而非只是坚守信仰或增进宗教知识。此类宗旨，改用他词或者更能贴切表达其意。我们认为，推广宗教的宗旨，如同促进教育一样，也应符合公益准则。

“促进健康”

5.77 在《苏格兰 2005 年法令》中，“促进健康”见于第 7(2)(d)条，是其中一类慈善宗旨，而第 7(2)(e)条则把“拯救生命”列为另一类慈善宗旨。《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(d)条则有所不同，是把“促进健康或拯救生命”合并为一类慈善宗旨。我们又留意到上述两项法令均把“促进健康”界定为包括“预防或解除病患、疾病或人类痛苦。”⁶⁷

5.78 在英格兰与威尔斯，英格兰慈善事务委员会曾就《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(d)条所述的“促进健康及拯救生命”慈善宗旨涵义发出指引。就此类宗旨的第一部分（即“促进健康”），该委员会的指引述明：

⁶⁷ 見《英格蘭 2006 年法令》第 2(3)(b)條及《蘇格蘭 2005 年法令》第 7(3)(a)條。

“1. 促进健康包括预防或解除病患、疾病或人类痛苦，也包括提倡健康之道。促进健康既涵盖传统的疗法，亦涵盖各种旨在医治身、心、灵以纾缓病征及治疗疾病的辅助、另类或整全疗法。要属于慈善性质，便必须有足够证据证明所会采取的疗法具有疗效。评估各种不同的疗法是否具有疗效，是视乎它们声称对病人有何好处（即究竟是诊断、医治、治疗以及／抑或纾缓方面的好处），也视乎是否提供此等疗法以补传统医学的不足或作为另一选择。每一宗个案均按其实际情况而考虑，但上议院就辅助及另类医学所发表的报告书⁶⁸可提供有用的指引。

2. 解除病患并不囿限于医治或提供护理（例如医院），而是扩及于提供物品、服务及设施，以纾缓患病、疗养、残疾或衰弱人士的痛苦或帮助他们康复过来，又或者是给予病人慰藉。”⁶⁹

5.79 参照苏格兰的做法，我们建议自成一类的“促进健康”应列为慈善宗旨类别之一。我们又认为此词在香港的定义，应特别阐明此类宗旨包括“预防或解除病患、疾病或人类痛苦”。

“拯救生命”

5.80 根据《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(e)条，“拯救生命”是自成一类的慈善宗旨。苏格兰慈善组织规管专员（Scottish Charity Regulator）曾表明其看法为“拯救生命”：

“……包括各种旨在拯救生命有危险的人和保障人命的活动。以此为追求目标的活动，可能包括提供救援服务或提供急救或其他救生技能的训练。”⁷⁰

5.81 正如之前所指出，《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(d)条，把“促进健康或拯救生命”这项合并的宗旨列为慈善宗旨之一。英格兰

⁶⁸ 上议院，《科学及科技：第 6 号报告书：辅助及另类医学》（*Science and Technology: Sixth Report: Complementary and Alternative Medicine*）（2000 年 11 月 21 日），见以下网页：

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/123/12302.htm#a1>

⁶⁹ 见慈善事务委员会网站：

http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx

⁷⁰ 苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator）《符合慈善组织准则：用以谘询的指引草拟本》（*Meeting the Charity Test, Draft Guidance for Consultation*），2008 年 1 月。

慈善事务委员会就“促进健康及拯救生命”的涵义所发出的指引，说明：

“拯救生命包括各种旨在拯救生命有危险的人以及保障人命和财产的慈善活动。

符合此说明的慈善组织及慈善宗旨类别包括：

- 提供（传统及／或辅助、另类或整全医疗、护理及治疗的慈善组织，例如医院及治疗中心，以及支援其工作或与其有关连的慈善组织，例如医院之友联合会（*Hospital Leagues of Friends*）；
- 为患病、疗养、残疾或衰弱的人提供慰藉、物品、服务及设施的慈善组织，例如医院电台（*Hospital Radio*）；
- 进行医学研究的慈善组织；
- 为医生提供服务及设施（例如护士宿舍）的慈善组织；
- 确保医生行医水平符合标准的慈善组织，例如英国医学总会（*General Medical Council*）；
- 推动证实有益健康的活动的慈善组织；
- 提供救援服务（例如救生艇、登山救援、消防救护车、空中救援机及急救等服务）或协助警方及救援服务工作（例如在发生全国性灾难及地区性灾难时提供紧急无线电通讯）的慈善机构；
- 为协助天灾或战争受害者而成立的慈善组织；
- 提供救生或自卫课程；
- 提供输血服务。”⁷¹

5.82 参照在苏格兰法例之下所采取的做法，我们建议自成一类的“拯救生命”应列为慈善宗旨类别之一。

⁷¹ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《促進健康或拯救生命指引》（*Guidance on the Advancement of health or the saving of lives*），見以下網頁：
http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancement_of_health.aspx

“推动公民意识或社区发展”

5.83 根据《苏格兰 2005 年法令》第7(2)(f)条，“推动公民意识或社区发展”是慈善宗旨之一。第7(3)(b)条进一步解释此类慈善宗旨包括：

- “(i)效区或市区重建，及
- (ii) 推动公民责任、志愿工作、志愿界或提高慈善组织的效能或效率。”

5.84 相同的条文见于《英格兰 2006 年法令》。⁷² 正如英格兰慈善事务委员会所指出，促进公民意识或社区发展涵盖一系列范围广阔的慈善宗旨，而这些宗旨是以支援社会及社区基础建设为目标，焦点在于社区而非个人。⁷³ 属于此类的慈善工作及慈善宗旨类别，包括推动公民责任及良好公民意识（例如好市民奖励计划、童军及女童军组织）、推动市区及郊区重建⁷⁴、推动志愿工作及推动志愿界⁷⁵、提高慈善组织的效率及效能，以及推动善用慈善资源。⁷⁶

⁷² 见《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(e)及 2(3)(c)条。

⁷³ 英格兰与威尔斯慈善事务委员会，“慈善宗旨指引”（*Guidance on Charitable Purposes*），见以下网页：http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

⁷⁴ 慈善事务委员会发出了一份指引说明（PR2），解释推动市区及郊区重建，在甚麽情况下属慈善性质而可令公眾得益。“属慈善性质的重建机构，可透过保养或改善环境、社会及经济基础建设，以及协助基于社会及经济条件而处于弱势的人，令公众得以受益。重建机构可能提供以下部分或所有服务：

- 对贫困人士提供经济或其他援助；
- 为有需要者提供住屋，并且协助改善贫困地区中住屋环境恶劣地点的一般住屋水平；
- 协助失业人士找寻工作；
- 提供教育、培训及再培训机会以及工作经验，特别是以失业人士为对象；
- 如为新业务或现有业务提供经济或技术援助或意见可令失业人士得到培训或就业机会，便提供该类型援助或意见；
- 以优惠条件向商界提供土地及建筑物，以便为失业人士制造培训及就业机会；
- 提供、保养及改善通往主要交通干线的道路及通道；
- 提供、保养及改善康乐设施；
- 保育地区中具有历史或建筑重要性的建筑物；
- 提供公共设施。”

见以下网页：http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

⁷⁵ 慈善事务委员会发出了一份指引说明（PR13），解释推动为公益而工作的志愿界在甚麽情况下属慈善性质，见以下网页：

http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

⁷⁶ 有一些机构的工作，旨在提高慈善组织的效率及效能并且推动善用慈善资源以令公众得益。慈善事务委员会发出了一份指引说明（PR14），提供了一些准则，用以决定这些机构在甚麽情况下也可视为属慈善性质。这份指引所涉及的机构，是那些向慈善组织提供服务或支援的机构，或本身活动有助非慈善组织以及慈善组织更加善用资源以落实纯慈善宗旨

5.85 我们赞成并建议此类宗旨应列为慈善宗旨定义所涵盖的各类宗旨之一。

“推展艺术、传统遗产、文化或科学”

5.86 根据《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(g)条，“推展艺术、传统遗产、文化或科学”是慈善宗旨类别之一。《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(f)条载有一类几乎与此完全一样的慈善宗旨，分别仅在于“传统遗产”与“文化”两词的位置互调。

5.87 对艺术的推动涵盖多种多样的慈善活动，包括在全国、专业、地区及业余等层面推动各种不同形式的艺术，提供艺术设施及提倡高水平的艺术。“文化”一词，涵义广阔，经常用于艺术或传统遗产的推展。“传统遗产”可视为一个国家世代相传的本土或全国历史及风俗。推展传统遗产，范畴涵盖旨在保护有历史性的土地及建筑物的慈善组织。推展科学包括科学研究，与各种不同学会及学术机构有关连的慈善机构也属此范畴之内。归于此类的慈善组织及慈善宗旨类别，包括艺术展览馆、艺术节、艺术委员会，以及推动或鼓励戏剧、芭蕾舞、音乐、歌唱及其他此类艺术向高水平发展的慈善机构，以至推动工艺、工艺技巧及科研计划。⁷⁷

5.88 我们同意此类宗旨应属慈善宗旨，故此建议将之列为慈善宗旨类别之一。

“推动公众参与运动”

5.89 在普通法中，推广运动本身，不论是否涉及一种或多于一种运动，并不属于慈善性质。举例来说，在 *In re Nottage* 案⁷⁸中，法庭裁定只为提倡运动而作出的馈赠，虽然可能会令公众得益，却不能说是属慈善性质。不过，《英格兰 2006 年法令》及《苏格兰 2005 年法令》现时均特别订有一类与运动有关的慈善宗旨，只是用词略有不同而已。

的機構。見以下網頁：

http://www.charitycommission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_community_development.aspx

⁷⁷ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《推展藝術、文化、傳統遺產或科學的指引》（*Guidance on the advancement of the arts, culture, heritage or science*），見以下網頁：

http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/publicbenefit/Advancement_of_the_arts.aspx

⁷⁸ [1895] 2 Ch 649.

5.90 《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(h)条所用之词是“推动公众参与运动”，而在英格兰，《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(g)条的用词则是“推动业余运动”。就英格兰的分类方式而言，第 2(3)(d)条解释“运动”指“可透过体能、智能、体力活动或智力活动促进健康的运动或游戏”。⁷⁹至于苏格兰的分类方式，《苏格兰 2005 年法令》第 7(3)(c)条述明，“运动”在第 7(2)(h)条中指“涉及体能及体力活动的运动”。

5.91 我们曾考虑究竟此类参照英国两种法定分类法其中之一而订立的慈善宗旨，应否纳入香港的慈善宗旨新定义内，而所得的结论是不应纳入。原因有二，第一，有多个可归入此类的慈善组织，已可由其他类别的慈善宗旨涵盖。举例来说，虽然香港的《税务条例》不会视宗旨仅限于推动运动的团体为慈善团体而准其免税，但税务局认为为“推动公众参与康乐活动／运动以促进健康”而成立的机构是慈善机构，因为它们的宗旨是“促进健康”，而这项宗旨属于 *Pemsel* 案所订的第四类宗旨（即“可令社会得益但非属以上任何一类的宗旨”）。我们已建议（之前第 5.79 段）慈善宗旨的新法定定义应纳入特定的“促进健康”类别，以肯定并维持现有做法。

5.92 第二，我们关注到如果把“推动公众参与运动”加入为慈善宗旨之一，则某些以前不获承认为慈善组织的机构，可能会有资格列为慈善组织而因此得到税务优惠。小组委员会故此认为参照苏格兰或英格兰条文而为运动另立的类别，不应纳入慈善宗旨的新法定定义内。

“提供康乐设施或组织康乐活动，而目的是改善该等设施或活动的主要服务对象的生活条件”

5.93 英国的《1958 年康乐慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）⁸⁰第 1(1)条订明以下宗旨须当作属慈善性质：

⁷⁹ 按照慈善事務委員會所發出的《推動業餘運動指引》（*Guidance on The advancement of amateur sport*），符合此說明的慈善組織及慈善宗旨類別，包括在本地會社推動運動的慈善組織，例如本地足球會、欖球會、網球會等等，也包括綜合運動中心，以及工作是推動某項業餘運動或遊戲的其他機構，見以下網頁：

http://www.charity-commission.gov.uk/Charity_requirements_guidance/charity_essentials/public_benefit/Advancing_amateur_sport.aspx

⁸⁰ 應予注意的是，這項 1958 年法令可能會被廢除，這是 2011 年 3 月提交英國國會的新《慈善法令草案》（Charities Bill）中的慈善法例合併工作其中一環。該法令草案收編了上文所論及的條文，以及其他來自《1958 年康樂慈善法令》、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文（第 1 至 9 條及第 11 至 44 條）和一些附表被廢除。

“提供或协助提供为康乐或其他休闲活动而设的设施（但该等设施须是为社会福利而提供的）。”

第 1(2)条订明，该等设施除非是“为改善其主要服务对象的生活条件而提供”，并且符合以下其中一项说明，否则不会视为基于社会福利而提供，：

“(i)该等人士是因年幼、年老、衰弱或残疾、贫困或社会及经济条件而需要上述设施；或

(ii) 该等设施须可供市民大众的成员或女性成员取用。”

5.94 《苏格兰 2005 年法令》以略为不同（且不分性别）的用词来重述这项慈善宗旨，但作用大致相同。该法令第7(2)(i)条在慈善宗旨的清单中加入了这项宗旨如下：

“提供康乐设施或组织康乐活动，而目的是改善该等设施或活动的主要服务对象的生活条件。”

第7(3)(d)条进一步订明，康乐设施只在以下情况才会被认为属慈善性质：

“(i)服务对象主要是因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有此需要的人士，或

(ii) 可供市民大众的成员取用，或可供市民大众的男性或女性成员取用。”

5.95 把这项慈善宗旨纳入苏格兰法例，可确保与《1958 年康乐慈善法令》接轨，从而令这项被皇家税务与海关总局（HM Revenue and Customs）视为根据上述法令在苏格兰属慈善性质的宗旨，得以仍属慈善性质。⁸¹

5.96 凡某团体只向数目有限而非全部（男性或女性）公众人士提供设施或活动，该团体的宗旨若要有资格列为慈善宗旨，该部分公众人士便必须是《苏格兰 2005 年法令》第7(3)(d)(i)条所订明的有需要人士，而该团体亦必须证明有关的福利是主要提供给该部分公众人士。

⁸¹ 蘇格蘭慈善組織規管專員公署，《符合慈善組織準則：用以諮詢的指引草擬本》，2008 年 1 月。

为有学习困难的青少年提供康乐或运动设施的会社，便是一个例子。

82

5.97 英格兰法例所采取的做法，与《苏格兰 2005 年法令》的做法有点不同，但作用同样是确保根据《1958 年康乐慈善法令》被当作属慈善性质的宗旨可维持现状。《英格兰 2006 年法令》的做法，是透过第2(4)条订明，任何凭借《1958 年康乐慈善法令》第 1 条被认定属慈善性质的宗旨仍会视为属慈善性质，而不是纳入一项用词与《1958 年康乐慈善法令》第 1 条相类的条文。

5.98 香港并无相等于《1958 年康乐慈善法令》的法例，可用以决定提供某些康乐设施是否足以构成慈善宗旨，故此必须改为以普通法为准则。基于上议院在 *Commissioner of Inland Revenue v Baddeley* 案⁸³中所作出的裁定，各类往昔被视为属慈善性质的康乐机构的地位令人存疑，于是《1958 年康乐慈善法令》获得通过，以肯定这些机构的慈善地位。该项法令的目的主要在于纠正问题：目的不在于令更多类别的康乐机构取得慈善地位，而是在于还原上议院裁定作出之前的情况。

5.99 在普通法中，提供康乐设施在某些情况下可能会视为属慈善性质，因为它有助“促进健康”，而“促进健康”属于 *Pemsel* 案所订第四类慈善宗旨。按照香港税务局现时所采取的做法，提供纯为运动（例如网球、榄球等等）而设的康乐设施的团体，不会视为属慈善性质。

5.100 在新的慈善宗旨法定清单中，如加入某类宗旨可能把慈善组织的涵盖范围扩阔，以致超逾现有的限定范围，则这样做在实际上会有困难。就慈善宗旨而言，由于欠缺一个述明何谓“康乐设施”的定义，有些活动例如商业活动，或未能确定是否可令公众得益的设施，也有可能归入这类新增的慈善宗旨。属康乐性质的宗旨或设施，若然可能被视为应享慈善地位，便有可能归入所建议订立的其他慈善宗旨类别，例如促进健康或推动社区发展。基于这个原因，小组委员会经权衡轻重后，认为此类宗旨不应列为新法定定义之下的慈善宗旨类别之一。

⁸² 蘇格蘭慈善組織規管專員公署，《符合慈善組織準則：用以諮詢的指引草擬本》，2008 年 1 月。

⁸³ [1955] AC 572.

“促进人权、冲突的解决或和解”

5.101 《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(h)条，把“促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等或多元化”纳入慈善宗旨清单之中。《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)条，则把这项综合性的宗旨分拆为三个不同部分：

- “(i)促进人权、冲突的解决或和解，
- (k) 促进宗教和谐或种族和谐，
- (j)促进平等及多元化”。

我们认为苏格兰的做法较可取，故此也分三方面来考虑这些问题。

5.102 “促进人权、冲突的解决或和解”均属日益重要和越来越受公众关注的范畴。不过，在涉及到慈善组织的情况下，我们必须区分属这些范畴的活动，哪些是带有政治目的而哪些则不然，因为前者不会被视为属慈善性质。可惜的是，虽然法律表明慈善组织不得带有政治目的，法庭却未有直接作出多少指引，指示如何区分哪些是慈善组织为落实其慈善宗旨而进行政治性的活动，以及哪些是由于变得“过于政治化”而不符合慈善准则的活动。⁸⁴ 上议院在 *Bowman v Secular Society Ltd* 案中所作出的裁定，是这方面的一个早期权威案例。华登顿的栢嘉勋爵（Lord Parker of Waddington）在该案中述明须予应用的一般原则如下：

“为达到政治目标而作出的馈赠，一向均被裁定为无效，原因不在于此项馈赠属于非法，因为人人均可透过合法途径来倡议或推动法律变革，原因反在于法庭无法判定所拟作出的法律变更会否令公众得益，故此不能说旨在促致法律变更的馈赠是慈善馈赠。”⁸⁵

5.103 在 *McGovern v Att-Gen* 案中，斯莱德法官（Slade J）述明：

“基于以下其中一个或两个原因，法庭不会视主要目标在于促致英国法律变更的信托为慈善信托：第一，法庭一般没有足够的方法，可以判定究竟在证据上来说，所拟作出的变更会否令公众得益。第二，即使有证据足以

⁸⁴ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治活動》（CC 9 - *Campaigning and Political Activities by Charities*）（2008 年 3 月版本）。

⁸⁵ [1917] AC 406, 第 442 頁。

令法庭有表面理由认为法律变更是可取的，法庭仍须按现有法律乃属正确的原则来裁决案件，因为若非如此立法机关的职能即会被夺去。”⁸⁶

5.104 关于为政治目的而成立的信托，斯莱德法官扼要说明他的结论如下：

“（1） 为政治目的而成立并且符合栢嘉勋爵在 Bowman 案中作出的声明的精神的信托，即使在其他方面似乎符合《伊利沙伯法规》弃言的精神及原意，也绝不能视作以法律认为属慈善性质的方式而令公众得益。

（2） 各种为政治目的而成立并且符合此项声明的精神的信托，当中有一些的直接及主要目的是(i)推动某个政党的利益；或(ii)促致本国的法律变更；或(iii)促致别国的法律变更；或(iv)促致本国的政府政策或政府部门的某些决定被推翻；或(v)促致别国的政府政策或政府部门的某些决定被推翻。”⁸⁷

5.105 较近期来说，英格兰慈善事务委员会发表了一套名为《CC9——慈善组织的推广宣传及政治活动（2008年3月）》（*CC9-Campaigning and Political Activities by Charities (March 2008)*）的指引⁸⁸，希望能为慈善受托人提供指引，令他们知悉自己可适当地参与属政治性质的活动的程度。慈善事务委员会述明，有关的各套指引均经常检讨，以确保根据就该委员会所见，以这些指引对慈善组织活动的影响来说，它们的演变是适当的。⁸⁹ CC9的2008年版本（用以取代之前的2004年版本）及CC9的2007年版本中的问答部分，焦点集中于慈善组织参与政治运动及其他各种政治活动的自由和可能性，以及受托人所必须紧记的限制和风险。

5.106 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。按照这套指引，政治目的指符合下述说明的目的：旨在推动某个政党的利益，又或者旨在促致或反对改变法律或改变中央政府、地方主管当局或其他公众团体的政策或决定（不论是在英国抑或海外）。

⁸⁶ [1982] Ch 321，第336、337页。

⁸⁷ [1982] Ch 321，第340页。

⁸⁸ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治運動（2008年3月）》，見以下網頁：<http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc9.aspx>

⁸⁹ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治活動》（2008年3月版本）。

5.107 就这套指引而言，“推广宣传”（*campaigning*）及“政治活动”（*political activity*）两词的定义由指引的 C4 条订明，并以慈善法为准则。“推广宣传”一词指“提高意识，或指就某个议题透过动员公众支持而教育或推动公众参与的工作，或指影响或改变公众态度的工作。”此词亦指“旨在确保现有法律得获遵从的推广宣传活动。”“推广宣传”有别于以下一类活动：涉及试图令人支持或反对改变法律或改变中央政府、地方主管当局或其他公众团体的政策或决定（不论是在英国抑或海外），而该类活动在这套指引中均称为“政治活动”。

5.108 这套指引述明，“推广宣传”及“政治活动”可以是慈善组织所能进行的合法及有价值活动。不过，慈善组织进行相关的政治推广宣传或政治活动，必须只是为了协助有关组织贯彻其慈善宗旨。被认为属慈善活动的推广宣传，例子可能包括：

- 推广均衡饮食有助减少患心脏疾病的健康慈善组织；
- 宣扬难民对社会所曾作出的贡献以及吁请政府执行现有支援难民权益的法例的难民慈善组织；
- 促请关注家庭暴力及虐儿的危害的儿童慈善组织；或
- 吁请政府遵守某些基本人权并消除酷刑的人权慈善组织。

5.109 旨在确保人们遵守一项现有法律的活动，会归入“推广宣传”范畴；假如有某慈善组织反对废除或修订一项现有法例，则为保留该项法例而进行的活动，会归入“政治活动”范畴。慈善事务委员会的指引指出，在某些情况之下，进行政治活动有可能是慈善受托人维护慈善组织宗旨的最佳方法，而慈善组织可以选择在某段期间内，把组织的大部分或全部资源集中投放在政治活动之上。不过，慈善受托人所面对的重大问题，是有必要确保此类活动并非而且不会成为慈善组织存在的原因。⁹⁰

5.110 有些活动虽然属于政治性质，但慈善组织仍可进行以助贯彻其慈善宗旨，而有些活动则带有政治目的并且不得由慈善组织进行。即使英格兰慈善事务委员会发出了指引，以试图澄清这两类活动之间的分别，界线仍确是极之微细。在现实情况中，要区分这两类活动通常会有困难，所以我们得接受现实，明白这方面可能会有不明确及含糊之处。

⁹⁰ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC9——慈善組織的推廣宣傳及政治運動（2008 年 3 月）》，見以下網頁：<http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc9.aspx>

5.111 澳大利亚近期一宗具指标性的上诉案件，显示出在此问题之上，不同的普通法司法管辖区可以采取截然不同的做法。在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation*⁹¹ 这宗 2010 年的案件中，澳大利亚高等法院（在下级审裁处及法院就有关争议作出一连串互相矛盾的裁定后⁹²）裁定，即使某个机构本身带有“政治目的”，只要它被视为正在落实一项可令社会得益的宗旨，属 *Pemsel* 案所订第四类宗旨的范畴之内，它仍然可以视为属于慈善性质。Aid/Watch 的宗旨表明是提高外国援助的效率和效益。在高等法院的判词中，法庭裁定，用于济贫的外国援助，其有效运用的途径合法与否所引发的公众讨论，本身是一项可令社会得益的宗旨，属 *Pemsel* 案所订第四类宗旨的范畴之内。法庭又裁定，澳大利亚的情况与英格兰不同，并无通用的原则把“政治目的”排除于慈善宗旨之外（即英格兰法院在 *McGovern v Attorney-General* 案中作出的裁定所示明者）。因此，不应透过应用一项用词笼统的“政治目的”原则，来判定某个机构的宗旨非属慈善性质。

5.112 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，但我们得指出，有人认为必须区分慈善宗旨与政治目的，不过作此区分并不容易。我们邀请公众特别就“政治目的”应否纳入法定定义以及此词应如何界定发表意见。

“促进宗教和谐或种族和谐”

5.113 《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(k) 条把“促进宗教和谐或种族和谐”纳入为慈善宗旨之一。正如之前所指出，《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(h) 条是把此类宗旨纳入合并的“促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等或多元化”类别之内。

5.114 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“促进宗教和谐或种族和谐”的团体被视为属慈善性质。我们认为应维持现有做法，并建议把此类宗旨列为慈善宗旨类别之一。

⁹¹ [2010] HCA 42.

⁹² 自 2000 年 7 月 14 日起，Aid/Watch Incorporated 獲認可為“慈善機構”，故此根據《1997 年入息稅評估法令》（聯邦）（Income Tax Assessment Act 1997 (Cth)）是可獲豁免入息稅的實體，而就《1986 年附帶福利稅評估法令》（聯邦）（Fringe Benefits Tax Assessment Act 1986 (Cth)）及《1999 年新稅制（貨品及服務稅）法令》（聯邦）（A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999 (Cth)）而言，它亦獲認可為“慈善機構”，但由 2006 年 10 月 2 日開始，稅務局長撤銷了該等認可。Aid/Watch 其後就撤銷提出反對，而局長於 2007 年 3 月 6 日駁回反對。行政上訴審裁處（Administrative Appeals Tribunal，下稱“審裁處”）於 2008 年 7 月 28 日宣告局長的決定無效，並裁定 Aid/Watch 是有關法例所指的“慈善機構”。局長提出上訴，而聯邦法院合議庭（Full Court of the Federal Court）宣告審裁處的裁定無效，並確認局長就 Aid/Watch 反對撤銷一事所作出的決定有效。Aid/Watch 之後向澳大利亞高等法院提出上訴，而在 *Aid/Watch Incorporated v Commissioner of Taxation* [2010] HCA 42 案中，Aid/Watch 上訴得直，審裁處的裁定恢復有效。

“促进平等及多元化”

5.115 如同上一类宗旨一样，《苏格兰 2005 年法令》第7(2)(1)条把“促进平等及多元化”纳入为慈善宗旨之一，而《英格兰 2006 年法令》第2(2)(h)条，则把它纳入合并的“促进人权、冲突的解决或和解，或促进宗教和谐或种族和谐或平等或多元化”类别之内。

5.116 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“促进平等及多元化”的团体被视为属慈善性质。我们认为应维持现有做法，并建议把此类宗旨列为慈善宗旨类别之一。

“推动环境保护或改善”

5.117 《苏格兰 2005 年法令》第7(2)(m)条订明，“推动环境保护或改善”是慈善宗旨之一，而《英格兰 2006 年法令》第2(2)(i)条也订有同一宗旨。

5.118 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“推动环境保护或改善”的团体被视为属慈善性质。我们认为应维持现有做法，并建议把此类宗旨列为慈善宗旨类别之一。

“对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助”

5.119 此类慈善宗旨列明于《苏格兰 2005 年法令》第7(2)(n)条。第7(3)(e)条进一步解释，第7(2)(n)条也涵盖“透过提供住宿或照顾而给予的济助”。《英格兰 2006 年法令》第2(2)(j)条列有同一类别的慈善宗旨，而该法令的第2(3)(e)条也载有类似的解释。

5.120 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助”的团体被视为属慈善性质。我们认为应维持现有做法，并建议把此类宗旨列为慈善宗旨类别之一。

“促进动物福利”

5.121 “促进动物福利”这项慈善宗旨，在《苏格兰 2005 年法令》第7(2)(o)条及《英格兰 2006 年法令》第2(2)(k)条中均被列为慈善宗旨之一。在普通法中，促进动物福利被视为属于 *Pemsel*案所订的第四类慈善宗旨。由是之故，按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨为“促进动物福利”的团体属慈善性质。

5.122 我们认为“促进动物福利”应仍是新法定定义之下的慈善宗旨。

“可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何其他宗旨”

5.123 《英格兰 2006 年法令》第 2(2)(m)条，把“认定属慈善性质的任何其他宗旨”纳入为慈善宗旨类别之一。该法令的第 2(4)(a)条订明，“任何其他宗旨”包括任何非属其他慈善宗旨类别但被认定是现有慈善法所订的慈善宗旨的宗旨。第 2(4)(b)及(c)条订明，“任何其他宗旨”指可合理地视为与任何属其他经界定的慈善宗旨类别的宗旨类同或符合其精神的宗旨（适用于第 2(4)(b)条），或指根据慈善法被认为属(b)段范围内的宗旨（适用于第 2(4)(c)条）。换言之，根据《英格兰 2006 年法令》第 2(4)(a)条，之前已获认受的慈善宗旨，在该法令于 2006 年制定之后，全部仍被认为是慈善宗旨。

5.124 《英格兰 2006 年法令》第 2(4)(a)条所指者，是那些根据慈善（普通）法及《1958 年康乐慈善法令》第 1 条被认定是慈善宗旨的宗旨，而非第 2(2)(a)至(l)条所列明的慈善宗旨。第 2(4)(b)及(c)条则有所不同，是指下述宗旨：被视为与根据第 2(2)(a)至(l)条所订的慈善宗旨类别、慈善（普通）法及《1958 年康乐慈善法令》而被认定是慈善宗旨的宗旨“类同或符合其精神”。因此，第 2(4)条的涵盖范围极为广阔。

5.125 在苏格兰，各种不同的慈善宗旨均列明于《苏格兰 2005 年法令》第 7(2)(a)至(p)条。第 7(2)(p)条订有一项‘包罗万有’的条文，把“可合理地视为与任何一项上述宗旨类同的任何其他宗旨”均网罗其中。“任何类同的宗旨”似乎必然涉及第 7(2)(a)至(o)条已有订明的各类慈善宗旨，因为《苏格兰 2005 年法令》既未有提及任何其他法例，亦未有提及普通法之下的现有慈善法。（关于此点的阐释，似乎仅见于《苏格兰 2005 年法令》第 7(3)(f)条。该条订明，“就(p)段而言，推广任何哲学信仰（不论是否涉及对神的信仰）与(c)段所列明的宗旨（即“推动宗教”）类同。”）。以此来说，《苏格兰 2005 年法令》所订的各类慈善宗旨的涵盖范围，似乎要比英格兰所订者狭窄得多。

5.126 在爱尔兰，相关法例基本上沿用源自 *Pemsel* 案的四类慈善宗旨。在爱尔兰《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009）第 3(1)(d)条中，“可令社会得益的任何其他宗旨”是四类慈善宗旨之一。第 3(11)条提供了一些指引，说明就第 3(1)(d)条而言，甚么可构成“可令社会得益的宗旨”，并且大幅度地扩阔了“慈善宗旨”的涵盖范围，令其不

囿限于第3(1)条所列明的促进教育、推广宗教、防贫、济贫、防止或纾解经济困难等宗旨。

5.127 按照香港税务局现时所采取的做法，宗旨属 *Pemsel*案所订第四类慈善宗旨（即：可令社会得益但非属济贫、促进教育或推广宗教等类别的宗旨）的团体属慈善性质。

5.128 此类宗旨的涵盖范围，按照普通法原则所订者与按照英国两种法定模式所订者大有不同，小组委员会曾就这一点进行详细讨论。我们认为重要的是保留足够弹性，令慈善宗旨的涵盖范围可作调整以配合社会及经济变化，而同时又可以有足够的清晰度，以免情况含糊不清和有欠明确。经小心考虑后，我们所得的看法是，采用“可令社会得益的任何其他宗旨”此程式，可以取得适度的平衡。鉴于有建议认为应该更详细列明各类慈善宗旨，我们相信订明一类有补遗作用的宗旨，不会有损令法律更加透明和更易于取用的目标。我们故此建议把“可令社会得益的任何其他宗旨”纳入法定清单，作为一类有补遗作用的慈善宗旨。

建议 2

我们建议，界定甚么可构成纯属慈善性质的慈善宗旨的法定定义，应包括以下各类宗旨：

- (1) 防贫或济贫；⁹³
- (2) 促进教育；
- (3) 推广宗教；⁹⁴
- (4) 促进健康；
- (5) 拯救生命；
- (6) 推动公民意识或社区发展；
- (7) 推展艺术、文化、传统遗产或科学；
- (8) 促进宗教和谐或种族和谐；
- (9) 促进平等及多元化；

⁹³ 須按之前第 5.69 段所建議者而再作修訂。

⁹⁴ 須按之前第 5.76 段所建議者而再作修訂。

(10) 推动环境保护或改善；

(11) 对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助；

(12) 促进动物福利；

(13) 可令社会得益的任何其他宗旨。

我们又建议，任何一项特定的宗旨，不论属于哪一类慈善宗旨，也必须是为了公益。⁹⁵

至于“促进人权、冲突的解决或和解”等宗旨应否纳入慈善宗旨的清单，我们欢迎公众发表意见。

⁹⁵ 我們留意到，這樣做可移除現有的普通法推定。根據這項推定，旨在濟貧、促進教育及推廣宗教等宗旨，表面看來是屬於慈善性質並且是爲了公益。

第 6 章 关于慈善组织法律架构的结论及建议

引言

6.1 在本章中，我们会对香港及海外司法管辖区的慈善组织法律架构现况，进行更深入的探讨，并会考虑各种可行的改革方案。

香港现时的情况

慈善组织的架构类别

6.2 正如第 2 章所简略论及，香港的慈善组织可采取各种不同的法律形式，包括：

- 可能要或无须根据《社团条例》（第 151 章）注册的非属法团的组织；
- 信托；
- 根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司，可以是股份有限公司或担保有限公司，又或者是在海外成立为法团的公司；或
- 根据特定条例成立为法团的法定团体。

6.3 根据税务局的统计数字，采取以上各种法律形式的慈善组织，在 2007 年 12 月的分布情况如下：

形式	组织数目
法团	3,680
社团	626
信托	406
其他 ¹	411
总计	5,123

¹ 根據稅務局的統計數字，被列入“其他”類別的慈善組織形式，主要是根據《教育條例》（第 279 章）成立的法團校董會，此外還有法定團體、臨時專責委員會，以及根據《公司條例》（第 32 章）第 XI 部註冊的海外公司。

社团

6.4 非属法团的组织，是一群自愿组合的人（成员），通过一套规则（通常称为章程）结成一体并受其规限，而且以一个独特的名称为名。² 此类组织的实例有非属法团的会社、非属法团的慈善团体及以进行社会活动为宗旨的志愿组织。此类组织没有法律实体，故此不能以组织的名义或代组织订立合约、起诉与被起诉（法例明文赋予组织此等权利者除外）。如曾为组织工作或向组织供应货品，法律责任方面的问题，由适用于代理人所代为订立的合约的规则规管。可被追究法律责任的人，仅限于实际上就有关工作或货品作出指令的人，或以明示或暗示方式授权他人作出指令的人，或在该指令作出后追认该指令的人。³

6.5 非属法团的组织，通常在其成员组合有变后仍会继续存在。⁴ 要符合资格成为非属法团的慈善组织，而不是其他类别的非属法团的组织，有关组织的宗旨必须仅以慈善宗旨为限，而其规则须载有解散条款，规定余下财产须用于其他慈善宗旨，而不是由成员摊分。以非属法团的组织的形式来进行慈善工作，主要优势在于“灵活（因为组织的章程可配合个别情况而拟订），运作费用不高，并且不受法例管制。”⁵ 不过，这类组织在香港可能要或无须根据《社团条例》（第151章）注册。

6.6 《社团条例》最初于1949年订立，用以规管在香港成立的社团。该条例为社团的成立订立通知机制，并且禁止某些社团运作。该条例第5条规定本地社团须于成立或当作成立后一个月内，以指明的表格向隶属香港警务处的社团事务主任⁶ 申请根据该条例注册或豁免注册。“本地社团”指在香港组织和成立或总部或主要的业务地点设于香港的社团，包括当作是在香港成立的社团。⁷ 举例来说，撒玛利亚会和香港失明人协进会，便是两个根据该条例注册为社团的慈善团体。

6.7 即使某社团是在香港以外地方组织，而其总部或主要的业务地点亦设于香港以外地方，但如该社团有任何干事或成员是在香港居

² *Re Macaulay's Estate* [1943] Ch 435, 第436页。

³ *Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第115.143段。

⁴ G Dal Pont, *Charity Law in Australia and New Zealand* (2000年，牛津大学出版社)，第365页。

⁵ G Dal Pont, 同上，第366页。

⁶ “社团事务主任”指按照《社团条例》（151章）第3条的条文委任的社团事务主任及任何助理社团事务主任。

⁷ 《社团条例》（第151章）第2条。

住，或该社团是由一名在香港的人管理或协助管理或代为在香港索取或收取金钱或社团费，则该社团当作是在香港成立。

6.8 社团事务主任如信纳任何社团或分支机构是纯粹为宗教、慈善、社交或康乐目的而成立，或纯粹成立以作为乡事委员会或由乡事委员会组成的联会或其他组织，则可豁免该社团或该分支机构注册。社团事务主任可用指明的表格发出豁免证明书，豁免任何社团注册。

6.9 根据《社团条例》第 5A 条，社团事务主任经咨询保安局局长后，可拒绝任何社团或分支机构注册或拒绝让其豁免注册——

- (a) 如他合理地相信拒绝注册或拒绝豁免注册，是维护国家安全或公共安全、公共秩序或保护他人的权利和自由所需要者；或
- (b) 如该社团或该分支机构是政治性团体，并与外国政治性组织或台湾政治性组织有联系。

6.10 根据《社团条例》第 11 条，社团事务主任就所有已获注册或豁免注册的社团及分支机构备有一份名单，列出该等社团及分支机构的名称，该等社团及分支机构的各别主要业务地点的地址，以及该等社团所拥有或占用的地方或处所的地址。社团事务主任所备存的名单，须于办公时间内在社团事务处免费供人查阅。

6.11 根据《社团条例》第 15 条，社团事务主任可随时要求社团以书面向他提交为履行条例下的职能而合理需要的资料。须予提交的资料，可包括社团或其分支机构的收入、收入来源及开支。已获注册或豁免注册的社团或其分支机构，如果名称、宗旨、干事或主要业务地点有变，或结束任何已获注册或豁免注册的分支机构，则根据该条例第 10 条，亦须在一个月內，以书面通知社团事务主任。

信托

6.12 信托可界定如下：“当一位人士（称为受托人）为其他一些人（称为受益人）或法律所容许的一些对象的利益持有财产，而财产的实际利益不归于受托人而归于受益人或信托的对象，便会产生信托关系。”⁸ 受托人负有受信责任，须为信托受益人的最佳利益而行事，并须确保信托资产受到保护。

⁸ 財經事務及庫務局，《檢討《受託人條例》及相關課題諮詢文件》（2009 年 6 月），第 1.1 段。檢討所得的諮詢總結已於 2010 年 2 月發表，見以下網頁：

6.13 慈善信托是以慈善为宗旨而成立的信托，通常由一群人士成立，他们订立信托声明书，并在声明书中概述信托的目的。慈善信托也可以由财产授予人或立遗嘱人成立，而此人是透过信托把款项或财产转移或遗赠给受托人全部及纯粹作慈善用途。⁹ 慈善信托的规管文书，为列明信托目的及受托人权力的信托文书。¹⁰ 受托人的法律权利、责任、义务及酌情权力，以及他们的个人法律责任所受到的限制，不但可由信托契据的内文订明，也可由普通法及法例订明。¹¹

6.14 大体而言，规管慈善信托的案例法原则及实体内容与规管普通信托者相同。要成为有效的慈善信托而非有效的非慈善信托，信托的用词必须足以表明财产授予人的意愿，而馈赠的标的事项亦必须可予确定。此外，所有潜在的宗旨亦必须属于慈善性质。¹²

6.15 香港的信托法机制，是以英国普通法及衡平法原则为基础，并由多条条例作补充。信托法条文基本上可分为两类。第一类是“强制性”规则，即不会被信托文书的条款排除的法定条文，例如禁止财产恒继的规则及禁止收益过度累积的规则。¹³ 第二类是“非强制性”或“预设”条文，这类条文适用于没有信托文书或信托文书未有就特定事宜作出规定的信托。¹⁴

6.16 《受托人条例》（第 29 章）最初于 1934 年制定，主要以英格兰与威尔斯的《1925 年受托人法令》（Trustees Act 1925）为蓝本，用以增补及修订涉及受托人的普通法规则，范围包括受托人的权力、受托人的委任及撤职，以及信托公司的注册事宜。¹⁵ 《受托人条例》的大部分条文，均属“非强制性”或“预设”类别的条文。慈善基金的受托人，可以是根据《受托人条例》注册的信托公司。

6.17 另一条属此范畴的条例是《注册受托人法团条例》（第 306 章）。该条例旨在“*利便由某些团体、社团及社群委任的受托人，以及慈善组织的受托人成立为法团，并为与该等事宜相关的目的订定条文。*”¹⁶

http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/topical/to_review.htm

⁹ 愛爾蘭法律改革委員會，《慈善信託法諮詢文件：一般建議》（*Consultation Paper on Charitable Trust Law: General Proposals*）（2005, LRC CP 36），第 1 頁。

¹⁰ 愛爾蘭法律改革委員會，同上。

¹¹ *Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第 335.409 段。

¹² Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 134、137 及 141 頁。

¹³ 見《財產恆繼及收益累積條例》（第 257 章）的相關法律條文。

¹⁴ 財經事務及庫務局，同上，第 1.3 段。

¹⁵ 《受託人條例》（第 29 章）自制定以來一直未有作出大幅度的修訂，現時正在檢討之中：見財經事務及庫務局所發表的諮詢文件，同上。

¹⁶ 《註冊受託人法團條例》（第 306 章）詳題。

6.18 根据该条例第 3 条，任何团体或慈善组织的获委为委任的受托人，均可向公司注册处处长申请法团注册证书。此证书由行政长官发给，可载有任何条件或指示，并可随时由行政长官取消或修订。根据该条例第 4(2)条，该等受托人及其职位继任人会以证书内所载名称成为法人团体，亦可起诉及被起诉，以及持有及使用法团印章。公司注册处处长备存有一份收录所有此类注册受托人法团的注册纪录册，可供公众查阅。

6.19 并非所有注册受托人法团都是慈善团体。根据该条例第 2 条，“慈善组织”指为慈善目的而以契据或以其他方式成立的信托或组织。¹⁷ 第 2 条又订明根据条例，“团体”指（a）因习俗、宗教、亲属关系、国籍、地区利益或本土利益而联结在一起的任何社群；或（b）为任何慈善目的而成立的任何团体或社团。¹⁸ 根据《注册受托人法团条例》成立为法团的慈善团体，实例有香港戒毒会。

6.20 应注意的是，成立为法团此举，不会令成立为法团的注册受托人可以卸除因违反信托而可能须负上的法律责任。根据该条例第 11 条，组成注册法团的所有受托人，均须对已在他们手中的信托财产承担责任，并且须对他们自己的作为、收取、疏忽行为及过失，以及对信托及信托财产的妥善管理负责，方式及程序犹如他们未有成立为法团一样。

根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司

6.21 法团与其他商业实体之间的基本分别，在于法团在法律上被视为法人（通常称为“非自然人”或“法人团体”）。成立为法团会带来法人资格，而法团通常被指具有独立的法人资格。¹⁹ 因此，法律会视法团为独立于组成公司的人之外。²⁰

¹⁷ “慈善目的”在《注册受托人法团条例》（第 306 章）第 2 条下有界定，包括——

- (a) 济贫；
- (b) 促进艺术、教育、学术、文学、科学或研究的發展；
- (c) 提供准备以——
 - (i) 治愈、减轻或预防影响人类的疾病、衰弱或伤残；或
 - (ii) 照顾患有或受困于影响人类的疾病、衰弱或伤残的人，包括照顾在分娩前、分娩中及分娩后的妇女；
- (d) 促进宗教發展；
- (e) 教会目的；
- (f) 提高社会公德及促进市民的身心健康；及
- (g) 对社会有益但没有在(a)至(f)段指明的其他目的。

¹⁸ *Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第 335.409 段。

¹⁹ 这个法律论点，并非列明于《公司条例》（第 32 章）而是来自英国的普通法案例：见 *Good Profit Development Ltd v Leung Hoi* [1993] 2 HKLR 176, [1992] 2 HKC 539; *Salomon v Salomon & Co Ltd* [1897] AC 22, HL; *Macaura v Northern Assurance Co Ltd and others* [1925] AC 619, HL; *Lee v Lee's*

6.22 《公司条例》（第 32 章）第 21(1)条述明，凡有证明提出，令公司注册处处长信纳一个即将组成为有限公司的组织，其组成的宗旨是为了促进商业、艺术、科学、宗教、慈善或为了其他具效益的宗旨，并拟将其利润及其他收入的任何部分用于实践其宗旨，且拟禁止向其成员支付任何股息，则处长可藉特许证，指示该组织可注册为有限法律责任的公司，但无须在其英文名称及／或中文名称中分别加入“*Limited*”一字及／或“有限公司”一词。

6.23 如果不涉及股本的话，有不少慈善团体是以“担保有限”公司的形式注册，否则或会以“股份有限”公司的形式注册。此类组织的结构与私人有限公司相同，都是设有董事局，拥有成员及本地秘书，而成员则可以个人或法团。²¹ 慈善组织如果也是一间有限法律责任公司，便自然要遵从《公司条例》（第 32 章）订明的所有法定披露规定。根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的慈善团体，实例有联合国儿童基金会香港委员会及爱护动物协会。

由法规成立为法团的法人团体

6.24 香港有多个慈善法人团体是由法例成立的。有关的法规为法人团体的各项相关事宜，包括法团的宗旨及权力、法团的成员、董事局的组成、顾问局、会议及程序等事宜，作出规定。这类法人团体的实例，有根据《香港明爱法团条例》（第 1092 章）成立为法团的香港明爱、根据《保良局条例》（第 1040 章）成立为法团的保良局，以及根据《东华三院条例》（第 1051 章）成立为法团的东华三院。

在海外成立为法团的法人团体

6.25 有不少慈善法人团体是在海外成立为法团，并且主要在海外进行慈善工作。由于这些团体是在香港以外地方成立为法团的海外公司，它们必须根据《公司条例》（第 32 章）第 XI 部注册。根据《公司条例》第 333 条，在香港设立营业地点的非香港公司，须在营业地点设立后一个月內，以指明表格向公司注册处处长申请注册，并提交例如是公司的宪章、规程或章程大纲（包括章程细则（如有的话））的经核证副本之类的文件。公司注册处处长备存有一份收录遵从第 333 条的非香港公司资料的注册纪录册。在海外成立为法团的慈善团体，实例有国际奥比斯。

Air Farming Ltd [1961] AC 12, [1960] 3 All ER 420, PC; *Multinational Gas and Petrochemical Co v Multinational Gas and Petrochemical Services Ltd* [1983] Ch 258, [1983] 2 All ER 563, CA (Eng).

²⁰ *Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary* (LexisNexis 2009), 第 95.0007 段。

²¹ 投資推廣署，*Setting up a Non-profit/Charitable Organisation in Hong Kong*, (2010 年 3 月)。

规管文书

6.26 慈善组织必须通过一份规管文书而成立。我们之前在讨论各种慈善组织架构时已指出，所采用的文书类别，会视乎所拟成立的慈善组织的个别情况及组织的发起人或创办人的喜好而定。

其他司法管辖区的慈善组织法律架构

6.27 其他司法管辖区的慈善组织，如同香港的情况一样，也是采取各种不同的法律形式，其中一些法律形式下文会有特别讨论。（至于海外司法管辖区的慈善组织法律架构，更仔细的研究见本咨询文件附件 2）。

6.28 在英格兰与威尔斯，大部分慈善组织均以担保有限公司的形式成立，其他的则采用有限法律责任组织的形式，又或者是非属法团的组织。慈善法团机构（charitable incorporated organisation）这个新概念，是根据《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）第 69A 条（由《2006 年慈善法令》第 34 条加入）而始创于英格兰的。这个新的法律形式（相关条文尚未实施），旨在把采用法团形式的好处，与必须同时向英格兰慈善事务委员会（English Charity Commission）及公司注册官（Registrar of Companies）注册的责任结合起来。慈善事务委员会也是根据该法令而成立的，它所备存的慈善组织注册纪录册，载有每一个已注册慈善组织的名称及其他相关详情和资料。该法令为慈善组织的报告及账目提供框架。

6.29 在爱尔兰，慈善组织是以法人团体或非属法团的团体或慈善信托的形式而存在。慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）根据爱尔兰《2009 年慈善法令》第 13 条成立，主要职能之一是备存慈善组织注册纪录册，并且监管和确保慈善组织遵从该法令。

6.30 在苏格兰，慈善组织可采用各种不同的法律形式，但大多采用信托、非属法团的组织或有限担保公司的形式。慈善公司须受双重规管，既要向公司注册官申报，亦要向苏格兰慈善组织管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称公署）申报。苏格兰法例如同英格兰《2006 年慈善法令》一样，也引入了一种可供慈善组织采用的新法律形式。《2005 年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 49 条订明，慈善组织可采用“苏格兰慈善法团机构”（Scottish charitable incorporated organisation，下称“SCIO”）的形式。SCIO 本身是一个法人团体，订有章程，在苏格兰有主要办

事处，拥有两名或以上的成员，但不一定要成为公司或工商业及福利团体。SCIO 须受公署规管。有别于担保有限公司，如果 SCIO 清盘，其成员并无法律责任为机构的资产分担付款。公署备存有一份公开的慈善组织注册纪录册，而它所发挥的作用，便是监管注册慈善组织有否遵从慈善法例。

我们的建议

6.31 正如我们在上文所见，普通法对慈善组织可以采用的架构未有施加任何特别限制，故此香港的慈善组织所采用的法律形式多种多样，包括：非属法团的组织（可能要或无须根据《社团条例》（第 151 章）注册）、信托、根据《公司条例》（第 32 章）成立为法团的公司（股份有限公司或担保有限公司）、在海外成立为法团的公司（适用于某些情况）、根据特定条例成立为法团的法定团体。在进行研究期间，就慈善组织所应采用的法律形式，我们考虑过一些可供选用的方案。

方案 1 —— 慈善组织单一模式

6.32 改革方案之一是限定慈善组织只可采用某种实体形式，例如担保有限公司或股份有限公司。这方案的优点是不论对慈善界抑或对大众来说，慈善组织的形式及性质均会更加清晰明确，并且可令监管和规管此类实体的工作更加统一。

6.33 要实施这项改革，方法之一是订立法定规定，订明所有首次申请成为慈善组织者均须采用某种实体形式，但现有的慈善组织却可保留其原来法律形式。另一种做法，则是规定现有的慈善组织全部都要改用指定的实体形式。

6.34 采用这个单一实体形式的方案，缺点却是要决定采用哪一种法律形式可能会有困难。我们留意到澳大利亚曾在这方面出现争议，有人认为应规定所有慈善组织均须以担保有限公司的形式成立为法团，以确保其资产会用于原定用途。有意见认为：

“所有慈善组织均〔应〕以担保有限公司的形式成立为法团，以便在问责、拥有权及宗旨方面可达高水平，而

且能在资金运用和资产分配方面保持透明……〔又〕应采用统一的法律，以便慈善组织得保整全。”²²

6.35 反驳此说的论点，则是这样做不合乎实际，因为规定慈善组织须采用新的法律形式会极之困难，特别是以信托形式成立的慈善组织。在某些个案中，这可能会是无法办到。

6.36 我们留意到现时在香港，为了做好风险管理工作，与非政府机构有关的社会企业，通常会以股份有限公司的形式成立为法团。

6.37 我们也研究过是否有可能以英格兰与威尔斯所引入的慈善法团机构为蓝本，创制一种新的慈善组织法律形式。我们明白这个新模式正如英格兰慈善事务委员会所预期，是可以带来各种好处，但我们也留意到苏格兰与威尔斯现有的规管公司规定，大部分均不适用于香港的公司。²³

方案 2 —— 维持慈善组织的多种法律形式

6.38 除了单一模式的做法，我们也考虑过维持现状的方案，让不同法律形式的慈善组织可以同时并存。这种做法的好处，第一是慈善组织可选用最切合自己需要的法律形式，第二则是现有的慈善组织无须耗用时间、精力及开支，由现有的法律形式转为另一种法律形式，而改变法律形式对小型慈善组织来说，可能会带来特别负担。

结论

6.39 我们留意到，现时香港并未因慈善组织可采用的法律形式而明显出现问题。我们又留意到，就可香港运作的法律形式类别施加严格的规定，可能会对慈善组织，特别是小型慈善组织，造成相当程度的困难。

²² 《探討慈善組織及相關機構定義報告書》（*Report of the inquiry into the definition of charities and related organisations*），澳大利亞，2001年6月，第11章。

²³ 香港的公司法例，大部分是以英國《1948年公司法》及其後一些對該法所作出的改革（例如載於英國《1976年公司法》者）為藍本。不過，英國的公司法例後來又進行了大幅度的改革，有關條文現時收載於《2006年公司法》。香港公司法例與英國公司法例在規管公司方面有不同的做法，例如：

(i) 英國《2006年公司法》訂有公司名稱審裁機制，但香港的《公司條例》（第32章）並無此機制之設；及

(ii) 《2006年公司法》把董事的某些受信責任及須以謹慎和技巧行事的責任編纂為成文法例，但在香港來說，董事的一般責任仍然由普通法規定。

見財經事務及庫務局所發表的諮詢文件：《公司條例草案》擬稿——第一期諮詢（2009年12月），第2及3章。

6.40 如果规定须采用单一模式的做法（特别是就慈善组织的注册而言），我们认为担保有限公司会是最理想的法律形式。

6.41 经权衡轻重，我们的初步看法是并无强而有力的理由，规定慈善组织不得采用各种不同的法律形式而只能以一种法律形式存在。不过，我们保持开放的态度，也会考虑这方面的其他意见。我们的关注重点，是不论采取哪一种做法，慈善组织也应受到妥善规管，在运作方面亦应尽量保持透明。我们因此邀请公众就慈善组织应采用甚么法律形式，包括应让各种不同的法律形式并存抑或限定只能采用一种法律形式，发表意见。

建议 3

我们邀请公众，就应否改革各种现有的慈善组织法律形式以及改革的幅度应有多大，发表意见。

我们特别邀请公众就以下问题发表意见：

- (1) 现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应否保留，若应予保留，又应如何变通（如要变通的话）；及
- (2) 应否改为采用单一模式的做法，规定慈善组织在架构上只能属单一种形式，如果应该的话，又应采用甚么形式作为单一模式。

第 7 章 关于慈善组织注册的结论及建议

引言

7.1 在本章中，我们会更详细地审视香港的慈善组织在注册方面的现况。我们亦会探讨海外的司法管辖区的不同做法，继而考虑为香港的慈善组织引入一套注册制度。

香港现时的情况

欠缺正式的慈善组织注册纪录册

7.2 正如第 2 章曾简略论及，香港目前没有一套正式和既定的慈善组织注册制度，亦没有一个政府机构在这方面肩负整体责任。现时有个别的慈善组织名单因着不同的目的而存在，但都不是涵盖所有慈善组织的正式名单，所以有些慈善组织可能没有在任何一份名单中出现。这意味着在某些情况下，公众人士对于一些在香港自称为慈善组织的机构，未必能够确定是否属真正的慈善组织。

由税务局备存的免税慈善组织名单

7.3 税务局备存了香港慈善组织的最大份可查阅名单，但这份名单只包括那些根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获认可为属公共性质的慈善机构或慈善信托的组织。¹ 这份名单可在税务局的网页内找到，² 目前已超过 800 页（A4 版面）。该名单所载列资料包括（以英文字母顺序排列）：每个慈善组织的英文及／或中文名称、获批免税地位的日期，以及其任何分支的名称。

7.4 根据税务局的统计资料，近年获准豁免缴税的慈善组织的数目如下：

¹ 任何組織如根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲稅務局認可為“屬公共性質的慈善機構或慈善信託”，均可獲豁免繳稅。

² http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm.

(获准豁免缴税的慈善组织)

于以下日期终结的年度	数目
31.3.2005	4,162
31.3.2006	4,435
31.3.2007	4,832
31.3.2008	5,311
31.3.2009	5,898
31.3.2010	6,380

7.5 从上表可明显见到，过去六年来慈善组织的数目一直稳步上升。然而，应予强调的是，虽然税务局备存了免税慈善组织的庞大名单，但该局既不负责为慈善组织注册，亦不负责监察它们的运作。

根据其他条例备存的慈善组织名单

7.6 从第 6 章所列关于慈善组织的形式的统计资料，我们见到获税务局认可的香港免税慈善组织，大部分都是成立为担保有限公司的。³ 作为担保有限公司，它们须根据《公司条例》（第 32 章）注册，并须遵守该条例所订立的法定披露规定。不过除此之外，公司注册处与税务局一样，并无责任监管属这类公司的慈善组织。公司注册处备有已向该处注册的公司的名单，而这些公司包括在本地和海外成立为法团的公司。公众可透过电子搜寻服务在网上查阅这些公司的资料，例如公司成立为法团、注册和解散的日期、公司名称的变更记录、公司的状况、清盘的模式、押记，以及（非香港公司）成立为法团的地点。⁴

7.7 社会福利署备有一份获政府拨款资助的非政府机构的名单。该名单载列接受资助机构的中、英文名称及所获资助的款额。公众可透过互联网查阅这份定期更新的名单。

7.8 《社团条例》（第 151 章）就香港境内社团的成立订有一套通知机制，并禁止某些社团运作。该条例第 5 条规定，任何本地社团须于其成立后或被当作成立后的一个月內，以指明的表格向警务处的社团事务主任申请根据该条例注册或豁免注册。本身为社团的慈善组织如欲寻求豁免注册，可向社团事务主任提出证明，令该主任信纳该慈善组织是纯粹为宗教或慈善宗旨而成立的。并非所有慈善社团都会

³ 見前章第 6.3 段顯示香港慈善組織的不同形式的列表。

⁴ <http://www.icris.cr.gov.hk/csci/>.

寻求豁免注册，因此部分至今仍然是根据该条例注册的（例如撒玛利亚会及香港失明人协进会），不过与香港的免税慈善组织总数相比，这类社团的数量很少。⁵

7.9 民政事务局备有下列多份名单：

(i) 信托基金——

这份名单载列各信托基金的名称及关于其基金的周年账目报表。这些资料可应公众人士的请求而提供予他们查阅。⁶

(ii) 华人庙宇——

民政事务局备有数份关于华人庙宇的名单。第一份名单载有根据《华人庙宇条例》（第 153 章）组成的华人庙宇委员会所直接管理的华人庙宇。这份名单列出该等华人庙宇的名称及详细资料，例如其背景及地址等。

第二份名单包括已转授其他机构代为管理的庙宇。这份名单载有该类华人庙宇的名称、地址及代管机构的名称。

第三份名单载列已根据《华人庙宇条例》（第 153 章）注册的庙宇的详细资料。然而，少数没有披露其详细资料的庙宇并不包括在内。

这几份名单于民政事务局的接待处或互联网上提供予公众查阅。⁷

(iii) 华人永远坟场——

另有一份华人永远坟场的名单，当中载列这些坟场的名称及其账目报表。有关资料于民政事务局的接待处提供予公众查阅。

7.10 教育局备存了一份已根据《教育条例》（第 279 章）注册的学校的名单。这份名单就每一所学校载有其注册状况（已临时注册或已注册）、学校注册编号、注册或临时注册的日期、注册校舍、批准

⁵ 見前章第 6.3 段顯示香港免稅慈善組織的不同形式列表。

⁶ http://www.hab.gov.hk/tc/access_to_informaion/list_of_available_information/listpub.htm.

⁷ <http://www.ctc.org.hk>.

课室及宿舍容額以及核准課程和學費資料。⁸ 公眾可於教育局的網頁查閱這份名單。⁹ 此外，大學教育資助委員會亦已在其網頁上載了該委員會所資助院校的核准資助項目的現行名單。¹⁰

7.11 醫院管理局備有一份由醫院管理局營運的醫院和診所的名單。這份名單載有這些醫院和診所的名稱、地址、服務範圍、應診時間及其他一般資料。公眾人士可在醫院管理局的網頁查閱這份名單。¹¹

7.12 正如我們在前章所見，香港還有一些由法例設立的慈善組織，因此它們的名稱可見於香港法例的清單中。¹² 然而，這些組織只在其個別法定機制的條款範圍內受到監管，而它們在香港的慈善組織中只屬極少數。

個別慈善活動的“註冊”規定

7.13 慈善組織必須為每一項在公眾地方舉行的籌款活動尋求社會福利署的許可。社會福利署會因應根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 4(17)(i)條向其提出在公眾地方收集慈善捐款的申請，批出公開募集款項的許可證。該署備有一份關於在公眾地方舉辦慈善籌款活動的現行有效許可證的清單，這份清單載列經核准的籌款活動的舉行日期、地點、主辦機構名稱以及有關的公開募捐許可證編號。社會福利署亦備存了一份關於現行賣旗籌款年度內賣旗日主辦機構的名單，這份名單列出舉行賣旗的日期和地區以及就此獲發公開募捐許可證的機構等資料。¹³ 上述兩份由社會福利署備存的清單及名單均可於互聯網上查閱，不過單內所載資料是有時限的。應注意的是，社會福利署只是在籌款活動方面擔當上述有限職責，但並不負責為慈善組織註冊或監管其運作。

7.14 影視及娛樂事務管理處(下稱“影視處”)亦透過批給獎券活動牌照¹⁴而有限度地擔當監管慈善籌款活動的職責。影視處備有一

⁸ 不包括根據《教育(豁免)(提供非正規課程的私立學校)令》(第 279 章，附屬法例 F)獲豁免的學校。

⁹ <http://www.edb.gov.hk>.

¹⁰ <http://www.ugc.edu.hk>.

¹¹ <http://www.ha.org.hk>.

¹² 關於香港法例的網上資料庫，見律政司的雙語法例資料系統(BLIS)，網址是：
<http://www.legislation.gov.hk/>。

¹³ http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_controlofc/sub_recentlyap/。

¹⁴ 一如前文論及獎券籌款活動時指出，根據《賭博條例》(第 148 章)第 22(1)(a)(i)條，有關活動需領有影視及娛樂事務管理處(“影視處”)處長所發牌照。《賭博規例》(第 148 章)第 22(3)條規定，根據第 22(1)(a)(i)條發出的牌照均須受訂明的條件及影視及娛樂事務管理處處長可施加的任何其他條件所規限。影視處的《舉辦獎券活動參考指南》(見：http://www.tela.gov.hk/document/chi/form/licensing/lottery/01/lottery_c.pdf)列載發出獎券活動牌照

份关于获批给指明期限奖券活动牌照的机构名单，这份名单载列有关机构的名称和有关牌照的号码，以及在哪段期间举行奖券活动。影视处就奖券活动的收支结算表另外备有一份可供公众查阅的名单，这份名单载列的资料包括有关机构的名称、奖券的销售期间、有关牌照的号码、发出牌照的日期及收到收支结算表的日期。这两份名单均可在互联网上查阅，而名单内所载资料是有时限的。同样地，影视处对慈善组织的注册或其他方面的监管并无任何责任。

7.15 不论慈善或非慈善的组织，若要在街头举行销售活动，均须向食物环境卫生署（下称“食环署”）申请临时小贩牌照。由食环署署长批出的临时小贩牌照，容许持牌人为牌照内所指明的目的摆卖一段不超逾一个月的期间，并须受限于牌照内所指明的任何条件。食环署在处理这些申请时，会咨询警务处、地政署、民政事务总署或社会福利署等有关部门。食环署备有一份为慈善筹款目的获签发临时小贩牌照的团体的名单。这份名单指明举行有关筹款活动的所在地区、核准活动日期、核准活动时间、团体名称、核准活动地点及主要贩卖的货品。¹⁵

其他司法管辖区的慈善组织注册制度

7.16 在我们所探讨过的多个司法管辖区中，不少均为慈善组织设有注册制度。本咨询文件的附件 3 载有这些司法管辖区的有关注册制度的详细资料。

7.17 我们观察到在这些制度中，慈善组织的注册纪录册普遍是由有关司法管辖区的慈善组织规管机构备存的。以英格兰与威尔斯为例，慈善组织注册纪录册是由英格兰慈善事务委员会（English Charity Commission）备存的。该纪录册载有每一个注册慈善组织的名称及与其有关的其他资料详情。英格兰慈善事务委员会有权将所有不再被当作是慈善组织的机构及已不再存在或运作的慈善组织从纪录册中除名。该注册纪录册（包括因机构被除名而删除的记项）在任何合理时间内公开予公众查阅。根据英格兰《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）第 3A 条，每个慈善组织均须注册于慈善组织注册纪录册中，但如该组织属“获豁免慈善组织”，“例外慈善组织”或小型慈善组织，则不在此限。¹⁶

的訂明條件。這些條件與上述社會福利署在發出公開募捐許可證時所施加的條件大致相同。影視處亦提供銷售獎券所得款項的審計報告及收支結算表副本，供公眾查閱。

¹⁵ http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/pleasant_environment/hawker/fundrasing.html.

¹⁶ 關於這幾類慈善組織的進一步資料，載於本諮詢文件的附件 3。

7.18 类似于英格兰与威尔斯的做法，爱尔兰即将透过其《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）成立慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）。该规管局将会设立并备存慈善组织注册纪录册，亦将会监管各慈善组织，确保他们遵行这项法令。慈善组织规管局也获赋权基于某些理由而将某慈善组织自注册纪录册中除名，例如该慈善组织已更改名称、本身是法团的该慈善组织循公诉程序被裁定犯罪，或慈善组织规管局认为该注册团体不是慈善组织。

7.19 新西兰慈善事务委员会（Charities Commission）是根据新西兰《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8条成立的。一份称为“慈善实体注册纪录册”的纪录册根据该法令第21条而设立。然而，慈善组织的注册是出于自愿的，但只有已向慈善事务委员会注册的慈善组织，才合资格获得免税地位。根据该法令第22条，这份注册纪录册的作用是让公众人士可以确定某一实体是否已注册为慈善实体，并取得关于慈善实体的性质、活动及宗旨，以及联络方法等资料。该委员会有权在该法令所指明的某些情况下将某一实体从注册纪录册中除名。

7.20 《2005年慈善及受托人投资(苏格兰)法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）成立了苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）。根据该法令第3条，公署必须备存慈善组织的注册纪录册，称为“苏格兰慈善组织注册纪录册”。该纪录册须在任何合理时间于公署的主要办事处或公署认为合适的其他地方，提供予公众查阅。根据该苏格兰法令第30条，公署如对某一慈善组织进行研讯后，发现该慈善组织不再符合慈善组织的准则，便必须将之从苏格兰慈善组织注册纪录册中除名。¹⁷

香港应否设有慈善组织注册纪录册？

7.21 正如我们在本章上文所见，在过去六年以来，于香港获认可的免税慈善组织的数目一直稳步上升。我们亦注意到本地没有设立全面的慈善组织注册制度，也没有任何政府机构对备存注册纪录册一事负有整体责任。现有的各份慈善组织名单，在涵盖面上是零碎不全的，因此公众人士无法在所有个案中确定某一组织的慈善组织地位。这个

¹⁷ 根據《2005年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第5條，公署只可在其認為某申請者符合該法令所訂的慈善組織準則的情況下，方可將該申請者登記入蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊內。以下所述的組織符合慈善組織的準則——

- (a) 其宗旨含有一個或多個慈善宗旨；及
- (b) 它在蘇格蘭或其他地方提供（或就申請者而言，提供或打算提供）公益。

情况令人日益关注，因为这类组织为数不少，而且所涉及的金钱数额十分庞大。

7.22 我们在本章中已见到不少司法管辖区（例如英格兰与威尔斯、爱尔兰、苏格兰及新西兰）均设有慈善组织注册制度。我们认为香港有需要设立注册制度，尤其是要将那些向公众进行慈善募捐的慈善组织以及获准免税的慈善组织纳入该制度中。

比较注册与不注册的利弊

7.23 我们考虑过在香港设立慈善组织注册纪录册的各项优点和缺点。我们认为其优点是：

- (a) 组织的慈善地位，将会基于一套清晰和透明的注册准则而得以确定；
- (b) 慈善组织的名单将会载列于一份可供公众查阅的注册纪录册中；
- (c) 可定期复核注册慈善组织的慈善地位，以确保它们维持其慈善地位；
- (d) 可更佳地监察和管理慈善组织，并在其慈善活动及账目方面促进良好管治以及提高透明度和问责性；
- (e) 公众人士较容易查阅慈善组织的最新资讯，因而利便慈善组织向公众推广其工作；
- (f) 公众人士将获得较佳保障，以免受到冒称为慈善组织的机构的欺诈行径所骗；及
- (g) 就豁免缴税、其他优惠及行政管理等目的而言，慈善组织注册纪录册将可作为某组织的慈善地位的确证。

7.24 我们亦注意到在香港设立上述注册制度的缺点可包括：

- (a) 现有的慈善组织如要注册及维持其注册地位，便须负担额外的行政开支及工作；对于小型慈善组织来说，这些额外开支及工作将会是颇重的负担；及
- (b) 设立注册制度会影响资源分配，并在行政管理及规管权限方面引起问题。

7.25 我们小心考虑过上文所列的优点和缺点后，认为设立注册制度显然合乎公众利益。我们认为原则上任何组织必须是注册慈善组织，方可享有税款豁免以及可进行公开慈善募捐。注册制度可以透过慈善组织披露资料及账目而提高问责性和透明度。

强制还是自愿的注册制度

7.26 我们研究过多个海外司法管辖区的慈善组织注册制度。在这些司法管辖区中，几乎所有都规定注册须是强制性的。南非是不要求强制注册的少数司法管辖区之一。然而，南非的法律规定只有合资格作为认可公益机构的注册非牟利机构，方具资格获豁免缴税。在新西兰，慈善组织的注册亦是自愿的。不过与南非的做法一样，只有注册慈善组织方可享有税款豁免。

7.27 经参考海外的经验，我们认为为了令公众获得较佳保障，应强制所有向市民大众进行慈善募捐并寻求豁免缴税的慈善组织注册。

7.28 我们注意到香港有些慈善组织(基金)不会向市民大众募捐。然而，如果它们寻求豁免缴税，便应同样受到建议的注册制度所规管。只有不申请豁免缴税亦不进行任何公开慈善募捐的慈善组织，方无须在新的制度下注册。

慈善地位的裁定

7.29 在本咨询文件第 12 章里，我们建议为香港成立慈善事务委员会。我们建议，这个新机构的其中一项职责，是设立和备存一份慈善组织注册纪录册。确保任何慈善机构在注册前符合慈善组织的定义（即纯粹为慈善宗旨而成立），将会是未来的慈善事务委员会的职责。关于慈善组织的定义，已于第 5 章讨论。我们认为，任何机构是否具有慈善组织的地位，应由未来的慈善事务委员会裁定。

第三者反对注册

7.30 我们认为，慈善组织的注册申请乃属一项私人申请，不应规定必须作出公告。因此，我们认为不应设立第三者可反对某一组织注册为慈善组织的反对程序。任何组织如认为其名称被另一组织冒用，可针对被指称违法的组织提起民事诉讼。我们认为关于是否容许慈善组织采用某些名称的事宜，应交由未来的慈善事务委员会按个别情况裁定。

个别慈善组织的规管或豁免规管

7.31 正如上文所论述，我们认为那些举行筹款活动并寻求豁免缴税的组织均必须注册，但也考虑过可否容许某些组织豁免注册。举例说，应否豁免小型教会注册，因为注册程序会产生额外的行政工作及费用。我们亦从下表中注意到本地有 724 个慈善组织每年收入不多于 \$50,000。¹⁸ 因此，注册所涉的行政费用可能会与这些小型慈善组织的每年收入不成比例。

(慈善组织的大约收入幅度)

每年收入 (港元)	组织数目
> 200,000	2,078
150,001 – 200,000	124
100,001 – 150,000	128
50,001 – 100,000	175
0 < 50,000	724
合计	3,229

7.32 此外，一些机构例如学校、大学、教会或依法成立的法人团体等，本身已受到某些现有条例所管限。我们注意到在英格兰与威尔斯以及新加坡，某些机构被视为豁免或例外的慈善组织，而鉴于它们已受其他规管机构规管，所以无须注册。

7.33 我们深入考虑过某些慈善机构（特别是小型慈善组织）应否获准豁免注册的问题。然而，我们有一项忧虑，就是若容许每年入息低于一个订明门槛的小型慈善组织豁免注册，在缺乏监管的情况下可能会引致舞弊。为了避免令公众对这些小型慈善组织的合法慈善地位感到混淆，亦为了避免可能出现的舞弊，我们认为任何类别的慈善组织都不应获准豁免注册，但只有那些既不申请豁免缴税亦不进行公开慈善募捐的慈善组织例外。这样可确保绝大部分慈善组织都会受制于相同的规管及监察机制以及相同的问责规定，而它们亦可享有相同的税务优惠，以及同样获公众认可其慈善地位。

¹⁸ 这些每年收入数字是基于截至 2007 年 12 月止各慈善组织向税务局提交的周年财务报表。由于税务局对各慈善组织的定期覆核是於不同时段进行的，所以每个组织可供查閱的最近年度财务报表各有不同年份。此外，有些慈善组织由於尚未須要接受税务局的定期覆核，所以沒有财务报表可供查閱，又或它们的财务报表當時仍在擬備中。

具海外背景的慈善组织

7.34 关于未来的慈善事务委员会在备存和管理慈善组织注册纪录册方面的权力，我们注意到有些慈善组织可能具有海外背景。这些组织指的是在海外成立以及其慈善工作很大部分是在海外进行的法人团体。假如这些法人团体在香港设有营业地点，便须根据《公司条例》（第 32 章）第 XI 部注册，并须遵从该条例的法定披露规定。目前，这类慈善组织亦可向税务局申请豁免缴税。我们认为，也应规定这些具海外背景的慈善组织，一如“本地”慈善组织，均须向未来的慈善事务委员会注册。

7.35 对于善款将会用于香港以外地方的个别筹款活动的规管，社会福利署订有特别措施。这些监察措施列载于一般慈善筹款活动许可证的条件中。¹⁹ 慈善组织不论是本地慈善组织或是具有海外背景的法团，这些条件都对其适用。

7.36 正如在本章上文所提及，我们建议为香港成立一个慈善事务委员会。我们认为，具“海外背景”的慈善组织与本地慈善组织的注册程序应无分别。关于批准在公众地方举办慈善筹款活动以及涉及奖券的筹款活动，包括由具海外背景的慈善组织所举办者，我们会在第 9 章建议，未来的慈善事务委员会应获赋予现时由社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理署所行使的权力和所执行的职责。至于善款将会用于香港以外地方的个别筹款活动，我们认为针对这些活动的详细规定应由这个新机构来决定。

我们的建议

7.37 香港目前没有单一项规定慈善组织的法例。我们认为应成立一个慈善事务委员会来监察各慈善组织，而我们会在第 12 章更详细地探讨这个建议。我们也认为所有获准豁免缴税并推行筹款活动的慈善组织，应向未来的慈善事务委员会注册。当局应备有一份注册慈善组织的名单供公众查阅。

¹⁹ 許可證的第(8)項條件規定，若所籌得款項會在本港以外地方使用，則經審計帳目的核證副本連同審計師的意見須在許可證上訂明的最後日期起計 90 日內，刊登在本港至少一份中文報章及一份英文報章上，而有關剪報須同時遞交社會福利署署長。若籌款活動的總收入不超過港幣\$50,000，許可證持有人可在許可證上指明的核准籌款活動最後日期起計 90 日內，選擇以中、英文在本港報章，或在機構的網站、年報、通訊或發給會員的特別通告刊登經審計的帳目。許可證持有人亦應通知社會福利署署長此項刊登消息。

上述許可證條件，見於以下網頁：

http://www.swd.gov.hk/doc_sc/Control_of_Char/PSP%20conditions%2020071203tc.pdf

建议 4

我们建议，所有：

- (1) 向公众进行慈善募捐的；及／或
- (2) 寻求豁免缴税的

慈善组织，均必须注册。

我们建议，未来的慈善事务委员会应设立和备存注册慈善组织的名单，而这份名单应可供公众查阅。

我们建议，不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告。

我们建议，关于是否容许慈善组织采用某一名称的事宜，应交由未来的慈善事务委员会按每宗个案的情况裁定。

第 8 章 慈善组织的管治、账目及报告的建議框架

8.1 在本章中，我们会详细探讨慈善组织的管理和管治问题，以及慈善组织的账目和报告事宜。我们会研究慈善组织所须遵行关于公众披露和申报利益冲突责任的规定。我们也会研究未来的慈善事务委员会就有人举报慈善组织及其高级人员违反信托及行政失当进行调查的权力，并会研究各种执行权力与补救方法。

香港现时的情况

8.2 正如先前各章所论及，香港并无规管慈善组织的单一法例。政府现时对慈善组织的监管工作零碎割裂，而且主要限于监管慈善筹款活动，例如分别由社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处作出的监管。我们会在下文列出这些规定，以及适用于接受政府资助的非政府机构的监管规定和服务标准规定。

税务局的規定

8.3 获税务局准予免税的慈善机构现时须接受定期覆查。税务局会向这些机构发出问卷，规定须于一个月內填报和交还。这些机构亦须提交财务报表及活动报告。税务局会审视这些机构对问卷的回复以及其财务报表，以确保其宗旨仍属慈善性质而且活动也与宗旨相符，然后才让它们继续享有免税地位。未有提供问卷所要求填报的资料，可能会令免税地位遭撤销。

《公司条例》（第 32 章）及《社团条例》（第 151 章）的規定

8.4 由于香港的慈善机构大部分是有限公司，所以它们也须拟备经审计的账目，以符合《公司条例》（第 32 章）所订的规定。至于以非属法团的机构形式存在的慈善机构，例如根据《社团条例》（第 151 章）注册的社团，法例未有规定它们须提交经审计的账目。

社会福利署的規定

8.5 社会福利署为非政府机构提供一站式服务，同时就有关监察服务表现和津贴的事宜，向各机构提供意见、指导及支援。¹ 社会福

¹ 見社會福利署網站：http://www.swd.gov.hk/doc/annreport0507/tc/14_other.html

利署所实施的服务表现监察制度，旨在令社会福利署及受资助机构能更有效率地提供以人为本、讲求问责、着重服务表现的福利服务。² 在服务表现监察制度之下，社会福利署与受资助机构共同制订津贴及服务协议以及一套通用的服务质素标准，以评估服务表现。这些文件列明了社会福利署对服务营办者的责任、社会福利署在监察服务营办者服务表现方面的角色、须予提供的服务种类、服务表现标准，以及提供津贴的基础。³

民政事务局的规定

8.6 民政事务局负责制定及统筹香港的康体发展政策和相关法例，并统筹康体设施的规划工作。该局的部分重点工作目标，包括有协调高质素的康体设施的供应情况，鼓励社会不同界别互相合作以便在社会建立热爱体育的文化，以及支持和协助推行有助香港成为国际体育盛事之都的措施。⁴ 民政事务局也负责全面监管华人庙宇及华人永远坟场的管理工作，管理受托人是民政事务局局长法团⁵ 的信托基金，以及管理属于民政事务局局长法团的财产。信托基金及庙宇联合秘书处为华人庙宇委员会及多项信托基金提供行政支援。⁶ 此外，民政事务局也为香港赛马会音乐及舞蹈信托基金及卫奕信勋爵文物信托基金提供行政支援。

教育局的规定

8.7 教育局负责监察大学教育资助委员会、学生资助办事处、香港考试及评核局、香港学术及职业资历评审局及职业训练局所提供的服务，并负责监察教育计划的有效推行。⁷

² http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_objectives/

³ http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_serviceper/sub_fundingand/

⁴ 见民政事务局网站：

http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/Recreation_Sport_and_Entertainment_Licensing/sport.htm

⁵ 民政事务局局长法团是根据《民政事务局局长法团条例》（第 1044 章）成立而当其时负责执行民政事务局局长职务的单一法团。若干教育用途或用于指定范畴的基金是根据该条例运作。

http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/trustfnd.htm

⁶ 民政事务局所负责管理的慈善信托基金，包括有蒲鲁贤慈善信托基金（第 1077 章）、华人庙宇基金（第 153 章，附属法例 A）、华人慈善基金（第 153 章，附属法例 B）、葛量洪奖学金（第 1076 章）、李宝椿慈善信托基金（第 1110 章）、卫奕信勋爵联合世界书院奖学金、尤德爵士纪念基金（第 1140 章）、柏立基爵士信托基金（第 1101 章）、麥理浩爵士信托基金（第 1118 章）。

⁷ <http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=128&langno=2>

8.8 校董會須在某些情況與政府簽訂服務合約。⁸ 有關學校須向教育局提交學校發展計劃書⁹，而教育局會以此作評審學校在首份校董會服務合約或法團校董會服務合約期內表現的準則。¹⁰

衛生署的規定

8.9 醫護機構註冊辦事處於 2005 年正式在衛生署之下成立，主要負責確保醫護機構適合提供服務。衛生署署長在執行這些職能時，須執行《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章）、《診療所條例》（第 343 章）及（就學校醫護設施而言）《教育條例》（第 279 章）的相關條文。¹¹ 監察個別機構是否遵行這些法定規定的方式，計有實地視察、審閱機構活動及投訴的統計資料、發出建議和警告，以及直接處理公眾對有關機構的投訴。

8.10 根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章），私家醫院必須向衛生署署長註冊，而註冊會否获批，可能視乎私家醫院是否符合房舍、人手及設備方面的條件。署長亦有权視察醫院處所及根據該條例須予備存的紀錄。為了申請再次註冊，私家醫院必須每年就其組織架構、人手、設施、儀器與服務、員工發展、教育及培訓，以及未來服務和發展計劃提交報告。

8.11 衛生署於 2003 年公布《私家醫院、護養院及留產院實務守則》，並於 2004 年起開始推行。這套守則列明良好實務的標準供醫護機構採用，以為病人提供優質護理。守則列明各項關於員工管理、處所和服務管理、政策與程序及處理投訴機制的規定，並載有關於某

⁸ 這些情況包括：

- (a) 辦學團體獲政府資助進行基礎建設工程或編配校舍，用作
 - 開辦全新資助／直接資助學校；或
 - 小學轉全日制；或
 - 重置、重建或加建現有校舍。
- (b) 獲准參加直接資助計劃的學校。
- (c) 兩所或以上學校合併，下列情況除外：
 - 合併學校由同一辦學團體的屬校組成；或
 - 合併學校由不同辦學團體的屬校組成，並在其辦學團體的原有校舍營辦。

在簽署服務合約前，有關的學校須先符合以下三項條件：

- (a) 校董會必須成為法人團體。該團體可根據
 - 《教育條例》（第 279 章）成立法團校董會；或
 - 《公司條例》（第 32 章）註冊成為校董會有限公司。
- (b) 該團體根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條獲豁免繳稅。
- (c) 建議學校發展計劃獲教育局學校發展組批核。

見以下網頁：<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=7672&langno=2>

⁹ 學校發展計劃書應清楚列出達成各主要目標的工作或措施、評估成效的成功準則和學校發展的優次。

¹⁰ <http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=7672&langno=2>

¹¹ 見衛生署網站：http://www.dh.gov.hk/tc_chi/main/main_orhi/main_orhi.html

些特定类别的临床服务和支援服务的规定，而各项专业标准及规管准则适用于所有私家医院、护养院及留产院。卫生署署长在评核医护机构是否适合根据《医院、护养院及留产院条例》获得注册和再次获得注册时，考虑因素之一是它们可有遵从守则所订规定。¹²

其他司法管辖区的慈善组织监管机制

8.12 在审议过程中，我们研究过多个司法管辖区的慈善组织规管及监管机制，有关资料详列于本咨询文件附件 4。一般来说，这些司法管辖区所采取的做法，是由慈善组织的监管当局就慈善组织的报告及账目订立适当的框架。监管当局有权就出现问题的慈善组织进行研讯并为保护它们而行事。

英格兰与威尔斯

8.13 在英格兰与威尔斯，《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）就慈善组织的报告及账目提供框架。¹³ 慈善事务委员会（Charity Commission）可规定注册慈善组织在其财政年度终结后短期之内填报一份周年资料更新表格或一份周年申报表（视乎其收入而定）。根据《1993 年慈善法令》第 45 条，总收入超逾 25,000 英镑的慈善组织须向委员会提交周年报告。周年申报表载有基本的财务状况详细资料，以及关于慈善组织的联络方法，其受托人、活动及其所属类别的详细资料。根据法令第 41 条，非属公司形式的慈善组织的受托人，必须备存足以显示和说明该组织的所有交易的账目纪录。根据法令第 42 条，慈善受托人须就每个财政年度拟备账目报表。不过，如慈善组织在任何财政年度的总收入不超逾 250,000 英镑，慈善受托人可选择拟备现金收支帐及资产负债表，而不是拟备账目报表。根据法令第 8 条，委员会有权就慈善组织进行一般性或有特定目的的研讯。根据法令第 18 条，委员会有权为保护慈善组织而以各种方式行事，例如暂停慈善受托人的职务、为慈善组织的妥善管理而委任所需的额外慈善受托人，以及把慈善组织所持有或他人以信托形式代其持有的财产归属官方保管人。

¹² 衛生署，《二零零六至二零零七年度衛生署年報》第 52、53 頁；衛生署，“立法會衛生事務委員會《私家醫院、護養院及留產院實務守則》”（2004 年 1 月）。

¹³ 應予注意的是，一項新的《慈善法令草案》（Charities Bill）已於 2011 年 3 月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993 年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。作為這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文（第 1 至 9 條及第 11 至 44 條）和一些附表被廢除。

爱尔兰

8.14. 在爱尔兰，根据爱尔兰《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第47条，慈善组织的慈善受托人必须备存妥善的账簿，而根据第48条，他们也要就每个财政年度以订明表格拟备账目报表，而表格内须载有订明资料。如慈善组织于某个财政年度的总收入或总开支不超逾100,000 欧罗，慈善受托人可无须就该年度拟备周年账目报表，而改为拟备慈善组织的收支结算表及资产负债表。慈善组织如在某个财政年度的总收入或总开支超逾某个订明款额但不高于500,000 欧罗，则亦须根据法令第50条提交经审计的周年账目。根据法令第52条，慈善组织的慈善受托人须于每个财政年度终结后的十个月内，就慈善组织在该财政年度的活动拟备报告并将之提交规管局。规管局会把该局所备存的所有周年报告及文件，在任何合理时间于该局所指定的地点，提供予公众查阅。根据法令，规管局也有权以委任审查员调查慈善组织事务的方式来保护慈善组织。

新西兰

8.15 在新西兰，根据新西兰《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第41条，所有慈善实体均必须确保在其每个结算日期后的六个月内，向新西兰慈善事务委员会（New Zealand Charities Commission）提交一份周年申报表。该份申报表的格式、所载资料及须予遵从的指示，均由部长订明。根据法令第50条，委员会有权对任何慈善实体进行研讯，也有权就任何曾作出违反法令的行为或犯有涉及某慈善实体的严重错失的人进行研讯。如某慈善实体或与之有关的人已违反该法令，包括违反第37条¹⁴（冒充注册慈善实体）或犯严重错失，又或如某慈善实体再无资格注册为慈善实体，委员会可向该慈善实体或该人发出警告通知。委员会可在信纳法令所指明的某些理据成立时，根据法令第31条撤销注册慈善实体的注册。

¹⁴ 新西兰《慈善法令》第37条的内容如下——

- “(1) 任何人均不得——
- (a) 使用包含‘注册慈善实体’等字的称号或名衔；或
 - (b) 表示或暗示，或准许别人表示或暗示——
 - (i) 该人已根据本法令注册为慈善实体；或
 - (ii) 该人所代为行事的实体已根据本法令注册为慈善实体。
- (2) 第(1)款不适用于——
- (a) 慈善实体；或
 - (b) 代某慈善实体行事的人。
- (3) 如某人并非代某慈善实体行事，他不得表示或暗示自己是代该慈善实体行事，亦不得准许别人作此表示或暗示。”

我们就香港慈善组织的报告及账目而建议采用的框架

8.16 就我们研究海外司法管辖区的报告及监管机制所得，我们认为重要的是订立监管机制，俾能达到透明、公开、对慈善组织的捐款人和受益人以及公众负责等主要目标。一个旨在达到这些主要目标的监管机制，会有助加强公众对慈善组织的信任和信心，而同时亦可满足公众在慈善方面的需求。

8.17 为达到这些目标，我们认为对慈善组织的监管应以下列各项原则为依归。

(1) 符合慈善宗旨

8.18 我们认为，未来的慈善事务委员会应有责任确保注册慈善组织符合其慈善宗旨以维持其注册地位。有关当局应规定注册慈善组织须每年提交活动报告，述明其慈善宗旨可有更改，以及曾进行哪些主要活动以贯彻其慈善宗旨。这规定可能会对小型慈善组织施加重担，经仔细考虑此点后，我们建议该报告应以未来的慈善事务委员会所指明的标准格式提交。

(2) 详情有变须作通知

8.19 我们认为应规定如董事及注册办事处地址有变，注册慈善组织须在其周年活动报告中向未来的慈善事务委员会作出通知。

8.20 未来的慈善事务委员会应有权采取适当和相称的措施，以调查慈善组织可有遵从这些规定，并且强制慈善组织遵从这些规定。（我们会在本咨询文件第 12 章更详细讨论这些权力。）

建议 5

我们建议，应规定注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交周年活动报告。该报告应以标准格式提交，所涵盖的事项应包括——

- (1) 慈善宗旨的变更；
- (2) 为贯彻慈善宗旨而曾进行的主要活动；

(3) 董事的变更；

(4) 注册办事处地址的变更。

(3) 利益披露及涉及管治的事宜

8.21 我们认为，未来的慈善事务委员会应透过推动慈善受托人或董事在管理其慈善组织时更切实履行其法律责任，从而负起管理和管治慈善组织之责。慈善受托人或董事有必要履行其法律责任，以确保慈善组织能对捐款人、受益人及公众负责。做法可以是规定注册慈善组织的慈善受托人或董事须备存和提交账目，并且须向未来的慈善事务委员会提交周年报告和周年申报表。这些文件可以让公众取览，以确保慈善受托人或董事有责任向公众作出披露。

8.22 此外，慈善受托人或董事也有受信责任行使其权力，以达到其获赋权力的原来目的，并且真正令慈善组织得益，而不是令自己对慈善组织的责任与自己的个人利益有所冲突。¹⁵ 慈善受托人或董事如有利益冲突，应有责任申报。

8.23 我们建议，未来的慈善事务委员会应有权调查有问题的慈善组织。如发现慈善组织在管理上有行为失当或管理不善的情况，未来的慈善组织应有权暂停或免除有关人士管理慈善组织的职务，或命令慈善组织所持有的财产须改为归属官方保管人。

8.24 正如第 12 章将会论及，我们也认为未来的慈善事务委员会应就披露、利益冲突、个人利益申报及良好管治，制订法定或非法定的实务守则。

建议 6

我们建议，注册慈善组织的慈善受托人或董事应有责任申报任何利益冲突及个人利益。

¹⁵ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版)，第 282 页。

(4) 财务报告

提交账目及报表

8.25 就我们研究海外司法管辖区所得，我们留意到几乎所有监管当局均规定慈善组织须在其财政年度终结后提交周年财务申报表。撮录海外司法管辖区慈善组织监管当局提交周年财务报告的法律规定一览表，见本咨询文件附件 5。我们留意到部分海外司法管辖区，例如英格兰与威尔斯，是按慈善组织的总收入及资产总值而施加不同的提交规定。

8.26 虽然我们可以理解按慈善组织的大小而设置不同的门槛有其优胜之处，但我们认为，以香港的情况来说，特别是在这个有待设立慈善组织注册机制的时候，采用简单的架构会有显著的好处。我们又关注到部分小型慈善组织可能会受提交规定所影响。我们留意到香港有一些小型慈善组织是以自助的形式运作，未有聘用全职员工，又或者只聘用一名全职员工。我们认为，必须拟备和提交经审计账目这项行政规定，不应令小型慈善组织感到不胜负荷。我们又认为，每年收入 \$500,000 是适当的门槛，可以决定一间机构在经济上是否有能力聘用全职员工，以遵从更加严格的提交规定。

8.27 考虑到小型慈善组织为符合提交规定而会遇到的财务及资源问题，我们建议，只有那些每年收入超逾 \$500,000 的慈善组织才须向未来的慈善事务委员会提交经审计账目及账目报表。至于每年收入不超逾 \$500,000 的注册慈善组织，我们建议无须提交经审计账目（但不影响它们若属公司便须根据《公司条例》（第 32 章）遵从的规定），但仍须提交经其董事局核证的账目或财务报表，而未来的慈善事务委员会也应有权调查这些账目。

8.28 我们认为，除了慈善组织有必要向未来的慈善事务委员会提交周年账目报表及标准格式的周年活动报告，这些提交给未来的慈善事务委员会的文件也应可供公众取览。这样便可达到透明、公开、慈善组织须承担问责等目标，并可防止滥用和鼓励善用资金。

8.29 暂时来说，我们认为每个向未来的慈善事务委员会注册的慈善组织，均应以慈善事务委员会所指明的标准格式，每年向慈善事务委员会提交其活动报告及财务报表。

建议 7

我们建议：

- (1) 应规定 每年收入超逾\$500,000 的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交核数师报告及财务报表。
- (2) 在不影响《公司条例》（第 32 章）所订的法定规定的情况下，应规定 每年收入不超逾\$500,000 的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交经其董事局核证的财务报表。
- (3) 慈善组织向未来的慈善事务委员会所提交的核数师报告及财务报表，应可供公众取览。

我们又邀请公众就以下问题发表意见——

- (1) 每个已向未来的慈善事务委员会注册的慈善组织应否每年均向该委员会提交活动报告及财务报表；
- (2) 如应提交，则这份周年活动报告应涵盖甚么内容。

备存账目纪录

8.30 我们研究过多个海外司法管辖区，当中有很多（例如英格兰与威尔斯、爱尔兰、苏格兰及新加坡）均对慈善组织或慈善受托人施加备存妥善账目的法律责任。

8.31 经考虑这些海外司法管辖区的经验后，我们认为应规定慈善组织的慈善受托人或董事须确保慈善组织的账目纪录得以备存。这些纪录须足以显示和说明慈善组织的所有交易，并必须于某段时间以合理的准确程度披露慈善组织在该段时间的财政状况，令该等受托人或董事可确保他们所拟备的账目报表符合法定规定。

8.32 至于这些纪录须备存多久，在某些司法管辖区，例如苏格兰及新西兰，慈善组织的账目纪录指定必须保留最少六年。在决定香港

的慈善组织应保留账目纪录多久时，我们也有考虑香港的做法。《公司条例》（第 32 章）第 121 条订有规定，公司的账簿应保存七年。按照《律师账目规则》（第 159 章，附属法例 F）第 10 条及《事务律师专业操守指引》（Solicitors' Guide to Professional Conduct），每名律师须保留他所备存的所有簿册、账目及纪录至少 6 年，由最后记项的日期起计。根据《时效条例》（第 347 章）第 4 条，提出民事申索的时限是六年。¹⁶

8.33 为确保能与《公司条例》所订规定一致，我们认为七年是慈善组织保留账目纪录的适当期限。

建议 8

我们建议，注册慈善组织的慈善受托人或董事应有法定责任备存慈善组织的妥善账目纪录。这些纪录应足以显示和说明慈善组织的所有交易，并应保留最少七年。

(5) 调查权力

8.34 我们认为，未来的慈善事务委员会如有能力调查和遏止滥用事件，对建立和维持公众信心可起重要作用。在大部分海外司法管辖区中，规管当局均获赋法定权力，可在有人举报慈善组织或其高级人员违反信托及行政失当时作出调查。在英格兰与威尔斯，慈善事务委员会（Charity Commission）获赋广泛权力，可进行一般性或有特定目的的调查和研讯，并可就慈善组织内部的管理不善和行为失当进行调查。该委员会也有权保护有危险的慈善组织资产，可对那些须就慈善组织内部的行为失当和管理不善负责的人采取行动。

8.35 当慈善组织的资产、声誉、服务或受益人已受到伤害或有遭滥用或损害的风险时，慈善事务委员会的目标便是遏止此等滥用或损害，令慈善组织将来可重回正轨。慈善事务委员会的工作是找出和调查慈善组织在管理方面的行为失当或管理不善成因，并且解决所发现的问题。¹⁷

¹⁶ 如訴訟是由受益人在欺詐案件中根據信託而提出的，則不在此限：見《時效條例》（第 347 章）第 20 條。

¹⁷ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC45 - 遵從規管的個案：為慈善組織及其顧問而設的指引》（*CC45 - Regulatory Compliance Casework: Guidance for charities and their advisers*）（2008 年 6 月），C1 段，可瀏覽以下網頁：<http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc45.aspx>

8.36 慈善事务委员会曾发出一套指引，名为《CC45—遵从规管的个案：为慈善组织及其顾问而设的指引》（*CC45 - Regulatory Compliance Casework: Guidance for charities and their advisers*，下称《CC45 指引》），希望能提供指引，帮助慈善组织的受托人及其顾问了解委员会的规管职责，包括委员会就找出和调查慈善组织在管理方面看似行为失当或管理不善的情况而执行的遵从规管工作。委员会的规管职责，以及委员会如何进行其规管遵从工作，列明于《CC45 指引》的 C1 段。根据《CC45 指引》，“行为失当”包括“犯事人知道（或应该知道）是属于刑事、非法或不恰当的行为。”“管理不善”包括“作出任何可导致以下情况之事：丧失或误用重要的慈善资源；严重破坏慈善组织的声誉；或令受益人蒙受风险。”

8.37 在较为严重的个案中，委员会可进行法定研讯，而进行法定研讯，可能会涉及委员会在运用其补救及保护权力属于适当和相称的情况下运用该等权力。

8.38 发生于慈善组织内部的问题，可能会发展至遵从规管的个案，有机会须以法定研讯的方式来处理，委员会的《CC45 指引》就此列举了多个实例，包括：

- 某慈善组织的内部监管或行政程序欠妥，因而无法妥善运作或令组织的资产蒙受某程度上的风险；
- 某慈善组织因其受托人或高级人员未有行事而产生管治方面的问题；
- 受托人之间有尚未解决的分歧，以致未有遵从慈善法或令慈善组织的资产或受益人蒙受风险；
- 慈善组织的资产已告丧失或被误用；
- 慈善受托人或与慈善组织有关连的人，曾透过他们对慈善组织的工作而取得未经批准或重大的私人利益；又或者慈善组织的运作方式是容许这种情况发生，而对于利益冲突又并非以妥善的方式来处理；

- 曾进行不规则的筹款活动（不论是由慈善组织本身进行抑或由他人代为进行），而慈善受托人并非以恰当的方式来处理此事。¹⁸

8.39 在苏格兰，苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator）亦获赋相类的广泛权力，可以进行研讯和调查慈善组织。

8.40 虽然有必要让未来的慈善事务委员会获赋权力，就慈善组织被指称内部有滥用情况的个案进行调查和探究，但我们认为应审慎界定甚么是可启动调查的触发点，以确保这些触发点不会漫无边际。我们又认为保护受调查的慈善组织的声誉至为重要，而保护的方式是避免在时机未成熟时披露与调查有关的资料，因为这样做可能会对慈善组织的信誉有不利或破坏性的影响。

8.41 我们留意到在英国与威尔斯，慈善事务委员会对披露涉及正在接受调查的慈善组织的资料，是采取谨而慎之的做法。委员会曾发出一套指引，名为《CC46—对慈善组织进行法定研讯：为慈善组织及其顾问而设的指引》（*CC46 - Statutory Inquiries into Charities: Guidance for charities and their advisers*，下称《CC46指引》），目的在于帮助慈善组织及其顾问了解委员会召开法定研讯是甚么意思。《CC46指引》E2段所处理的问题，是慈善受托人所提供的资料会否保密。《CC46指引》述明，所有资料，不论属于私人与否，委员会均会予以保密，而委员会亦保证会以适当和谨慎的方式，看待及处理为进行调查而提供的资料。不过，《CC46指引》进一步指出在某些情况下，委员会可能会基于资料保护原则或身为慈善组织规管者的职责所需而必须披露有关的资料。最常见的披露方式，是由委员会发出研讯结果声明书以公布研讯结果。¹⁹

8.42 参照联合王国模式所采取的做法，我们认为有必要赋予未来的慈善事务委员会权力，在有需要时调查慈善组织，并向受调查的慈善组织索取活动资料、文件、纪录、簿册及账目。我们又认为，由于此类调查性质敏感，而且有需要保护慈善组织的信誉，所以需要订立适当的保障措施以确保调查保密。

¹⁸ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，《CC45—遵從規管的個案：為慈善組織及其顧問而設的指引》（2008年6月），C2段，可瀏覽以下網頁：
<http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc45.aspx>

¹⁹ 《CC46—對慈善組織進行法定研訊：為慈善組織及其顧問而設的指引》（2010年3月），E2段，可瀏覽以下網頁：<http://www.charity-commission.gov.uk/Publications/cc46.aspx>

建议 9

我们建议，未来的慈善事务委员会应获赋权力，就慈善组织在涉及其慈善宗旨的事宜上被指称管理不善和行为失当的个案进行调查。

在行使这项调查慈善组织被指称管理不善和行为失当的个案的权力时，未来的慈善事务委员会应有权就某个受调查的慈善组织而调查其资金、财产及活动，并向这个慈善组织索取有关资料，包括文件、纪录、簿册及账目。在上述调查进行期间，应订有适当的保障措施以确保调查保密。

(6) 提供虚假或有误导性的资料即属犯罪

8.44 为加强未来的慈善事务委员会所行使的调查权力，我们又建议，任何人如故意或罔顾后果地向未来的慈善事务委员会或该委员会所委任的调查员提供虚假或有误导性的资料，应属犯罪。参照部分海外司法管辖区的做法，我们建议这项罪行应属法定罪行。这样会对因涉及慈善组织的行为失当或行政失当而接受调查的人起适当阻吓作用。

建议 10

我们建议，任何人如故意或罔顾后果地向未来的慈善事务委员会或该委员会所委任的调查员提供虚假或有误导性的资料，或未有提供调查所需的资料，或更改、隐藏或销毁为调查而须交出的文件，即属犯罪。

执行与补救

8.45 透过妥善的执行程序及补救行动对慈善组织进行监管，可确保慈善组织履行其法律责任并按照其确当宗旨而运作。未来的慈善事务委员会应有权采取适当和相称的措施，以调查慈善组织可有遵从指定的规定，并且强制慈善组织遵从该等规定。根据海外司法管辖区的经验，我们留意到有各种不同的执行权力及补救方法，视乎慈善组织不履行其法律责任有多严重和持续多久而以不同程度应用于慈善组

织。在不抵触适当程序的前提下，以下是一些针对执行与补救两大议题的可行做法。

(1) 撤销慈善地位

8.46 在所有设有注册制度的海外司法管辖区中，注册慈善组织的规管当局均有权撤销慈善组织的注册，但规管当局只会在有人严重地或持续不履行慈善组织或其主管人的法律责任时才撤销慈善组织的注册。举例来说，在新西兰，规管当局在以慈善组织不履行其法律责任为理由而撤销其注册前，会先向有关的慈善组织或其相关人士发出书面警告。

(2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理

8.47 如在研讯过程中揭发慈善组织在管理上有行为失当或管理不善的情况而可能涉及刑事行为，未来的慈善事务委员会应有权将个案转交执法机构处理。

(3) 民事诉讼

8.48 在对慈善组织或涉及慈善组织行为失当或管理不善的人进行研讯的过程中，如有可能需要提出民事诉讼，未来的慈善事务委员会应有权将有关事宜转交律政司司长，由司长以慈善事务守护人的身分采取进一步行动。

(4) 保护慈善组织的财产

8.49 为免行为失当或管理不善造成进一步的损害，保护慈善组织的财产应是实际而又有效的补救行动。在海外司法管辖区中，例如英格兰与威尔斯，慈善事务委员会有广泛的权力可为保护财产而行事，例如委任额外的慈善受托人、暂停或免除慈善组织的受托人或高级人员的职务、把慈善组织的财产归属官方保管人，以及规定代慈善组织持有财产的人不得在未经委员会批准的情况下放弃持有该财产。

8.50 我们认为，应订立妥善的执行权力及补救方法，以保持公众信心和推动慈善组织内部的妥善管治，而这些列明于建议 11 的权力，应赋予未来的慈善事务委员会。

建议 11

我们建议，在慈善组织不履行其法律责任时适用的执行及补救权力，应赋予未来的慈善事务委员会。

这些权力应包括但不限于以下各项权力：

- (1) 撤销慈善组织在慈善组织注册纪录册上的注册；
- (2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理；
- (3) 将有可能提出的民事诉讼转交律政司司长处理；
及
- (4) 保护慈善组织财产所需的权力。

8.51 此外，我们认为未来的慈善事务委员会在行为失当或管理不善的个案中保护慈善组织财产的权力，应包括下文建议 12 所列明的各种权力。由于这些权力只会在极端的情况下行使（例如当怀疑慈善组织的受托人从事涉及慈善信托财产的非法活动时），我们认为这些权力赋予未来的慈善事务委员会，对为公众提供更佳保障来说是既适当而又有必要的。

建议 12

我们建议，当慈善组织在管理上出现行为失当或管理不善的情况时，未来的慈善事务委员会应获赋权保护慈善组织的财产，而这项权力应包括但不限于以下各项权力：

- (1) 委任额外的慈善组织受托人或董事；
- (2) 暂停或免除慈善组织受托人、董事或高级人员的职务；
- (3) 把慈善组织的财产归属官方保管人；及

(4) 规定代慈善组织持有财产的人不得在未经未来的慈善事务委员会批准的情况下放弃持有该财产。

第 9 章 关于规管筹款活动的 结论及建议

引言

9.1 在本章中，我们会详细探讨香港现时用于规管慈善组织筹款活动的各种措施，并会研究这些措施是否足够。我们也会探讨其他司法管辖区所采取的各种规管筹款的措施。我们就规管香港慈善筹款而提出的改善建议，稍后会胪列于本章。

香港现时的情况

慈善筹款活动的法定规管范围

9.2 香港所有慈善组织（不论法定抑或非属法定）的筹款活动，如果是在公众地方进行（例如收集捐款或慈善义卖）或涉及售卖奖券，均须先经政府批准，并且须先向有关的政府主管当局取得许可证或牌照方可进行。有关的政府部门及政策局，包括社会福利署、民政事务局、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处，就批准进行筹款活动所订的规定各有不同，本章稍后会作讨论。

9.3 其他慈善活动，如涉及向公众募捐，例如慈善拍卖、舞会、音乐会、晚宴、步行、电影首映礼、传媒表演节目、以邮寄、广告或电话热线方式安排的捐款活动，却无须申领许可证或牌照。这些慈善活动的主办人，无须向政府或公众披露所收到的捐款数额或此等款项会如何运用。¹ 因此，这些收益的用途，“不会受到任何政府监管或公众监察。”²

社会福利署及民政事务局对筹款活动的规管

9.4 正如上文所指出，须先经政府批准方可进行慈善筹款活动的情况通常有两种。第一种是在公众地方进行的筹款活动，规定须取得批准，目的似乎在于确保公共秩序得以维持。

9.5 《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 4(17)(i)及(ii)条，在“*妨碍罪及杂项罪行*”的标题下订明：

¹ 申诉专员公署，《有关监管慈善筹款活动的安排的调查报告》（2003 年 2 月），第 3.1 段。

² 同上。

“任何人无合法权限或解释而—

(17) 在公众地方组织、参与或提供设备以进行任何筹款活动，或售卖徽章、纪念品或类似物件的活动，或为获取捐款而交换徽章、纪念品或类似物件的活动，但根据及按照以下的人发出的许可证而进行此等活动者，则属例外—

(i) 为慈善用途而进行的筹款、售卖或交换活动，许可证由社会福利署署长发出；或

(ii) 为任何其他用途而进行的筹款、售卖或交换活动，许可证由民政事务局局长发出；……”

《简易程序治罪条例》（第228章）第2(1)条把“公众地方”界定为包括：

“……公众可随时进入或在开放时间进入的码头、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小径、通路和地方，不论此等地方是否属政府或私人财产。”

9.6 *社会福利署的批准*。慈善组织如有意透过在公众地方举行的活动为慈善目的而收集捐款，必须先向社会福利署取得“公开筹款许可证”。该署在签发许可证之前会进行查核，以确保计划举行的筹款活动符合慈善组织的慈善宗旨，而慈善组织亦已获有关场地的管理机构批准进行该项活动。

9.7 公开筹款许可证机制订有两种不同的申请程序，选用哪一种视乎所举行的活动是“卖旗日”抑或“在公众地方举办的一般慈善活动”（例如为募捐而售卖徽章或纪念品，或以在指定地点设置捐款收集箱的方式收集捐款），而适用的申请表格及审核申请资格准则亦各有不同。³

³ 這兩款申請表格（附有申請須知及不同的審核申請資格準則）可於社會福利署網站下載：
（適用於賣旗日）

http://www.swd.gov.hk/doc_sc/Control_of_Char/FD%20Application%20Form%202010-11.pdf.

http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/FD%20eligibility%20criteria%2020080201tc.pdf.

（適用於一般慈善活動）

http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20Application%20Form%202011028.doc.

http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/PSP%20criteria%2020061019tc.pdf.

9.8 《申请公开筹款许可证的申请须知》⁴，是社会福利署所发出的文件，说明许可证申请人所必须同意遵守并且确有遵守方可获签发许可证的各项条件。这些条件包括所筹得的款项，必须用于申请表格式内述明的计划／服务。申请须知的条件（4）述明：

“筹得的款项在扣除任何开支（包括印刷及文具费用）后所得余款，必须在九十日内，用于许可证上列明的目的或存入有关的银行帐户内。”

9.9 另一项规定是筹款活动的经审计账目，必须在许可证上注明的最后日期起计 90 日内提交社会福利署。这份经审计账目必须公布所筹得款项的总额及用途。至于卖旗日以及善款会用于香港以外地区的其他一般筹款活动，在筹款活动举行后 90 日内，有关的经审计账目连同核数师意见或卖旗日审阅报告，应在一份本地中文报章及一份本地英文报章刊登。

9.10 *民政事务局的批准*。正如上文所指出，《简易治罪程序条例》（第 228 章）第 4(17)(ii)条订明，在公众地方为非属慈善性质的用途进行筹款，须向民政事务局局长申领许可证。“非慈善”组织（例如政治组织）所进行的筹款活动，属于该条范围之内。根据该条例第4(17)条，未有取得有效的许可证即属犯罪，触犯此罪者可被处以最高罚款 \$2,000 及监禁三个月。⁵ 有关法律主要旨在确保可有秩序地收集捐款，以及禁止进行或会造成妨碍的非法募捐。

食物环境卫生署对筹款活动的规管

9.11 另一项适用于公众地方进行的慈善筹款活动的规管措施，是主办人须事先向食物环境卫生署申请进行街头贩卖活动的临时小贩牌照。食物环境卫生署在接获申请时，会征询其他相关政府部门（包括警务处、地政总署、民政事务总署或社会福利署）的意见，看看是否有部门反对批出牌照。⁶ 如果批出的话，临时小贩牌照准许持牌人贩卖货品不多于一个月。有关的机构必须遵守牌照所载的发牌条件以及根据《小贩规例》（第 132 章，附属法例 AI）而施加的相关条文。相关的政府部门也可施加其他条件以规管该机构的筹款活动。

⁴ <http://www.swd.gov.hk/tc/index/>.

⁵ 見：《刑事訴訟程序條例》（第 221 章）第 113C(2)條。

⁶ http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/news/details/23-10-2009-1540.html.

影视及娱乐事务管理处对筹款活动的规管

9.12 第二种须先经政府批准方可进行慈善筹款活动的情况，是有关的筹款活动透过奖券活动而进行。慈善组织如有意以此方式筹款，便须根据《赌博条例》（第 148 章）第 22(1)(a)(i)条向影视及娱乐事务管理处处长申领牌照。此条述明：

- “(1) 影视及娱乐事务管理处处长可—
 - (a) 藉牌照批准—
 - (i) 为一间经由影视及娱乐事务管理处处长所批准的会社、协会或其他团体而筹办及经营任何奖券活动；……”

9.13 申请机构必须是在香港注册的真正非牟利机构。如果申请机会并非可根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托，只要受益的慈善组织可提交确认同意书及认可信件，证明组织本身可根据《税务条例》第 88 条获豁免缴税，则申请机构仍可为使该慈善组织得益而举办奖券活动。

9.14 《赌博条例》（第 148 章）第 2 条把“奖券活动”界定为包括：

- “(a) 抽奖；
- (b) 大马票；
- (c) 字花；
- (d) 红票；
- (e) 铺票；
- (f) 任何为金钱或其他财产而作的竞赛，而竞赛的取胜—
 - (i) 涉及猜测或估计未来事件的结果，或猜测或估计仍未广泛地被知悉的过去事件结果；或
 - (ii) 在极大程度上并非依赖竞赛者的技巧运用；及

(g) 任何经抽签或碰机会而分发或分配奖品的博彩游戏、方法、设计或计划，

不论该等奖券活动是否在香港境内或境外筹办、经营或管理；……”

9.15 《赌博条例》(第 148 章)第 22(3)条订明，根据第 22(1)(a)(i)条发出的牌照，须受订明的条件及影视及娱乐事务管理处（下称“影视处”）处长可施加的任何其条件所规限。影视处所发出的《举办奖券活动参考指南》⁷，列明批给奖券活动牌照的订明条件。这些条件与上文谈到的社会福利署批给公开筹款许可证的条件大致上相同。影视处又作出安排，让奖券所筹得的款项的核数师报告及收支结算表可供公众查阅。这些文件会存于影视处牌照组办事处为期一年。

9.16 根据《赌博条例》(第 148 章)第 22(6)及(7)条，不遵守牌照上订明的条件即构成刑事罪行。第 22(6)及(7)条订明：

“(6) 如该等牌照的条件遭违反，持牌人即属犯罪，除非他证明该违反行为并非在其同意或纵容下发生，而他已作出一切应尽的努力加以防止。

(7) 任何人如犯有第(6)款所订的罪行，经定罪后，可处罚款\$50000及监禁2年。”

9.17 如牌照的条件遭违反，该条例第 22(4)条又订明，不论是否有人被裁定犯该条例第 22(6)条所订的罪行，影视处处长也可随时取消奖券活动牌照。

自愿遵守的慈善筹款指引发展

9.18 这些规管筹款的法定措施有限，为补其不足，社会福利署及香港会计师公会，近期还有廉政公署，均已主动制订非强制性的实务指引，供涉及慈善筹款活动的人士参考。

社会福利署所发出的指引

9.19 社会福利署先后于 1998 年及 2004 年发出两套与慈善筹款有关的指引说明。该署在 1998 年所发出的《慈善筹款活动内部财务监

⁷ http://www.tela.gov.hk/document/chi/form/licensing/lottery/01/lottery_c.pdf.

管指引说明》（下称《指引说明》）⁸中，“*建议慈善筹款机构采纳一些基本监管措施，确保筹得的款项用于指定用途上，并确保所有收入和支出均有详尽记录。*”⁹《指引说明》所涵盖的特定论题包括：

- 慈善筹款机构的组织架构应明确；
- 慈善筹款机构应确保参与筹款工作的员工具有才能和训练有素；及
- 防止出现财政错误及滥用情况的措施，例如把各种涉及收取款项的职责分开，发出收据、付款及记账等工作应受到监察，而机构内部亦应订明详细的程序来处理此等问题。

9.20 对于香港最常见的慈善筹款活动，包括售旗日、设置在固定摊位的筹款箱、慈善义卖、步行筹款、慈善舞会、慈善音乐会、慈善表演及电影首映等，《指引说明》提出了一些其他“*注意事项*”如下：

“*售旗日*”

- 主办机构应妥善督导售旗者。
- 售旗者应以二人为一组售旗。
- 旗袋／钱箱应印上编号及加封／上锁。
- 售旗者在交收旗袋／钱箱时应签署确认交收的文件。

设置在固定摊位并有人看管的筹款箱

- 筹款机构应定时开启筹款箱，点算和记录筹得的款项，并应委派最少两名获授权人士在场监察。
- 在可能的情况下，在收到捐款时应发出正式收据。机构可预备一式两份的收据，一张发给捐款者，另一张作记录用途，夹附在摊位工作人员呈交主管的报告内。

⁸ 可於社署網站取覽：http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/gnifc_c.pdf.

⁹ 同上，第1段。

义卖（例如曲奇饼及礼物包）

- 筹款机构应定时点算和记录义卖收益，并应委派最少两名获授权人士在场监察。
- 在可能的情况下，在收到善款时应发出正式收据。机构可预备一式两份的收据，一张发给捐款者，另一张作记录用途，夹附在义卖工作人员呈交主管的报告内。
- 应就义卖前后的结余和售出的物品数量两者互为核对。

步行筹款完成后收取捐款

- 筹款机构应在两名负责人员在场监察下，尽早拆阅收到的信件。若实际情况许可，应考虑让职员轮流担任拆阅信件的工作。
- 应即时记录收到的支票和现金，由另一名职员核对记录。
- 应妥善保管尚未拆阅的信件。

慈善舞会、音乐会及电影首映

- 筹款机构应向每名购买入场券的人士发出由售票者签发的正式收据。机构可预备一式两份的收据，一张发给购票者，另一张作记录用途，夹附在售票者呈交主管的报告内。
- 所有入场券必须预先印上编号，并应清楚记录发出的入场券。
- 应清楚记录已销售的入场券。
- 应核对入场券的销售情况和收到的收入。

由传媒筹办的慈善表演

- 应清楚记录认捐的款项数目。若稍后要注销认捐的款项，该项注销应交由另一名职员查核。

- 应即时记录收到的支票和现金，并由另一名职员核对记录。

透过广告、电话、信件及传单进行的募捐

- 监管措施与步行筹款类同。”

9.21 社会福利署所发出的第二套指引，是2004年发出的《慈善筹款活动最佳安排参考指引》（下称《参考指引》）。¹⁰《参考指引》分为三部分，内容涵盖捐款人的权利，筹款活动的运作及财务责任。《参考指引》是供慈善机构自愿遵守，文件第7段述明：

“自愿采用本《参考指引》的慈善机构，有责任确保所推行的筹款活动尊重捐款人的私隐及获得真实资料的权利。他们亦应以负责任的方式管理捐款人交办的善款，以及准确和全面汇报本身的财务事宜。”

9.22 《参考指引》的说明简张¹¹列出以下各项“《参考指引》内容要点”：

“A. 捐款人的权利

- 所有捐款人均可就其捐款金额获发正式收据。
- 所有筹款活动，须公开慈善机构的名称和筹集善款的目的。
- 捐款人及准捐款人有权在提出要求后获得或有机会查阅慈善机构最新年报和经审核的财务报表等资料。
- 捐款人如要求以不记名捐款，慈善机构应予尊重。

B. 筹款活动的运作

- 慈善机构的募捐活动须属真实无讹。
- 慈善机构会停止向认为募捐活动构成骚扰或不必要

¹⁰ 可於社署網站取覽：
http://www.swd.gov.hk/doc/whatsnew/Control_of_Char/Booklet%2020050809tc.pdf.

¹¹ http://www.swd.gov.hk/doc/Control_of_Char/Leaflet%2020100603c2.PDF.

要压力的准捐款人募捐。

- 慈善机构须立即按照捐款人的要求，修订捐款人常设的捐款指示。
- 受薪的筹款人员，不会获支付物色捐款人的费用、佣金或其他按所物色到的捐款人数目或所筹得善款价值为基础计算的款项等。

C. 财务责任

- 慈善机构须以负责任并符合适用的法律规定和有关的操守或专业责任的方式，处理各项财务事宜。
- 周年财务报告须在所有要项上均据实报导及准确无误，并经外界审核，当中披露的资料包括筹款总收入及筹款总支出等。
- 行政和筹款费用不得多于为确保有效管理和资源开发所需的开支。
- 董事会须定期检讨慈善筹款计划的成本效益。”

香港会计师公会所发出的指引

9.23 香港会计师公会就领有社会福利署所发许可证而于公众地方进行的筹款活动，发出了关于财务报告的进一步指引。《工作指引 850：卖旗日账目审阅》（*Practice Note 850 Review of Flag Day Accounts*）最初是在 1999 年 8 月发出¹²，而《关于社会福利署公开筹款许可证所适用的一般慈善筹款活动（卖旗日除外）财务报告的通知》（*Circular on Reporting on General Charitable Fundraising Activities Covered by Public Subscription Permits issued by the Social Welfare Department (Other than Flag Days)*）则于 2007 年 11 月发出¹³，这两份文件的主要对象是会计执业者。

¹² 可於香港會計師公會網站取覽：
http://app1.hkicpa.org.hk/ebook/HKSA_Members_Handbook_Master/volumeIII/pn850.pdf.

¹³ 可於香港會計師公會網站取覽：
http://www.hkicpa.org.hk/professionaltechnical/assurance/rm/GCFA_0711.pdf.

廉政公署所发出的指引

9.24 2009年10月，廉政公署推出慈善机构及筹款活动管理防贪锦囊。¹⁴ 廉政专员在发出这些防贪指引时，强调“尽管接获涉及慈善筹款的举报不多，但捐款数额庞大，因此不能忽略慈善组织及筹款活动管理的贪污和舞弊风险。”¹⁵

9.25 廉政专员指出，廉署在这些防贪指引中建议“采取多项措施，以加强有关机构的内部监管，减低有关贪污风险。”¹⁶ 此等措施包括慈善机构应：

- 编制妥善的财政预算
- 保持良好的记录
- 定期对账目进行审计
- 设定行政开支上限
- 妥善存放捐款，及
- 向外公布筹款活动的经审计账目。¹⁷

9.26 为推广使用这些防贪指引，当局的构思是社会福利署、影视处及税务局会在慈善机构申请许可证、豁免或牌照时，协助派发廉署防贪锦囊给有关机构。¹⁸

其他司法管辖区对筹款活动的监管

9.27 我们已在本咨询文件附件 6 中详细探讨适用于多个海外司法管辖区的规管筹款活动机制。就探讨所见，监管的性质及程度显然每个司法管辖区均有不同。我们发觉英格兰及爱尔兰所分别采用的机制特别有启发性，可供借鉴，故此会在下文扼要介绍这两个机制。我们留意到，特别是在爱尔兰的机制之下，当局近期已制定法例，为慈善收益的收集、处理及交代方法订立了详尽的条文。这些措施的适用

¹⁴ 可於廉署網站取覽：

http://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_1031/fund_raising.pdf.

¹⁵ 見新聞公布：“廉署推出防貪錦囊提昇慈善籌款內部管治及透明度”（2009年10月6日），有關網頁是http://www.icac.org.hk/tc/news_and_events/pr2/index_uid_846.html.

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上。

范围广阔，包括订有条文处理慈善募捐的最新方法及“职业筹款人”这个行业的出现。

英格兰与威尔斯

9.28 在英格兰与威尔斯，规管公开募捐的法定规定是由《1993年逐户募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）及《1916年警察、工厂等（杂项条文）法令》（Police, Factories etc (Miscellaneous Provisions) Act 1916）订定。此外，慈善事务委员会（Charity Commission）亦发出了两套指引说明：《CC8 — 慈善组织内部财务监管》（*CC8 - Internal Financial Controls for Charities*，下称《CC8指引》）¹⁹及《CC20 — 慈善组织与筹款活动》（*CC20 - Charities and Fundraising*，下称《CC20指引》）。²⁰

9.29 就透过电话进行的筹款活动，《CC20指引》述明：慈善组织应确保组织不会擅自致电已在电话拒听系统（Telephone Preference System，下称“TPS”）登记的电话用户。（TPS是英国的电话拒听官方中央登记册，电话用户可在册上登记，表明不会接听不请自来的销售或市场推广电话。²¹）已在TPS登记的捐款人，如仍与慈善组织保持关系，并且同意让慈善组织接触他，则慈善组织可继续致电这名捐款人。所有涉及录取或记下个人资料的筹款活动，均须受保障资料的法律规管。慈善组织如采用当面筹款、网上筹款、直接邮寄、活动、广播或电话筹款等方法筹款，并且处理例如姓名、联络资料、入账或扣帐资料之类的个人资料，便应对《1998年保障资料法令》（Data Protection Act 1998）有所认识并予以遵从。²²

9.30 至于邮寄给慈善组织的善款，《CC8指引》给予慈善受托人的忠告²³，是慈善组织应第一时间在两名与慈善组织无关联的人在场之下开启所收到的邮件。邮寄给慈善组织的支票及现金须即时予以记录并存入银行。《CC8指引》也建议负责开启邮件的员工应轮值工作，而未开启的邮件也要确保安全。

9.31 如筹款是以公开募捐的方式进行，《CC8指引》建议²⁴受托人须确保此类募捐是按照规管公开募捐的法定规定（列明于《1939年逐户募捐法令》及《1916年警察、工厂等（杂项条文）法令》）而进行。《CC8指引》又建议，在进行公开募捐期间，捐款收集箱必须

¹⁹ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>.

²⁰ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，A1段。

²¹ <http://www.mpsonline.org.uk/tps/>.

²² <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E4段。

²³ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C1段。

²⁴ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C1段。

密封，独立编号并予以记录。固定的捐款收集箱应在最少两名获受托人授权监管开箱及点算的人在场之下，定期开启及点算箱中善款。

9.32 至于筹款活动及获赞助的活动，《CC8 指引》述明²⁵：举行这些活动的慈善受托人应确保慈善组织能管控他人为其筹得的款项，以便慈善组织能全数收到从这些活动应得的善款。

9.33 关于社团所举办的奖券活动，《CC20 指引》述明²⁶，如奖券的销售价值超逾 20,000 英镑，或与同一年内已举办的其他奖券活动中售出的奖券价值合计超逾 250,000 英镑，则这项活动必须向博彩委员会（Gambling Commission）登记。销售价值低于上述两个款额的奖券，只须向当地的主管当局登记。

9.34 如慈善组织在筹款活动中聘用“职业筹款人”（professional fund-raiser）或“商业参与人”（commercial participator）²⁷，《CC20 指引》订明²⁸，此类人士所作出的“募捐声明”（solicitation statement）必须向公众提供某些资料。如慈善机构需使用商业参与人的服务，商业参与人必须提供某些资料，例如哪个慈善组织可受惠于推广活动，以及收益有多少会拨归有关的慈善组织。²⁹

爱尔兰

9.35 在 2009 年之前，规管爱尔兰慈善筹款活动的法例只有 1961 年及 1973 年的《慈善法令》（Charities Acts 1961 and 1973）以及《1962 年街头及逐户募捐法令》（Street and House to House Collections Act 1962）。《2009

²⁵ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.asp>，C2 段。

²⁶ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.asp>，E5 段。

²⁷ “职业筹款人”及“商业参与人”在《CC20 指引》A4 段中被界定，见下述网页：<http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>。两词的定義如下：

“职业筹款人指經營純粹或主要為慈善宗旨而進行籌款的商業籌款業務的人，或在有酬的情況下為慈善組織募捐金錢或其他財產的任何其他人士，但以下各者除外：

- 任何慈善組織或‘相關公司’；
- 慈善組織或相關公司的任何高級人員或僱員；
- 以受託人身分行事的慈善受託人；
- 任何公開慈善籌款募集人，但發起人除外；
- 在電視或電台上募捐的人；
- 任何商業參與人；或
- 就某項籌款活動而獲付不多於 1,000 英鎊的人，或就未有指明的籌活動而每天獲付不多於 10 英鎊或每年獲付不多於 1,000 英鎊的人。

商業參與人並非籌款業務，而是參與某項推廣活動（例如宣傳或銷售活動）的商業業務，而在該項活動中，公眾已得知捐款會惠及慈善組織或作該用途。如商業參與人的活動全部均為‘慈善宗旨’而進行，則商業參與人所須遵守的規管規定，與職業籌款人所須遵守者相同。”

²⁸ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E7 段。

²⁹ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E7 段。

年慈善法令》（Charities Act 2009，下称《2009年法令》）于2009年2月制定，现时与较早期所制定的监管法例并行不悖。《2009年法令》的条文将会分阶段实施。³⁰

9.36 《2009年法令》对监管筹款活动的旧有机制的主要影响范围似乎是：³¹

“以现金及非现金（例如直接扣帐、常设指示等）方式向公众进行的慈善筹款活动，均须向爱尔兰警方申领许可证，并且只有注册慈善组织方能进行慈善筹款活动。

在公众地方募捐须予遵守的标准规定是捐款收集箱必须密封，并且必须展示慈善组织的名称及编号（规管专员有酌情权，可批准捐款收集箱的密封规定有例外情况，以便利纪念品售卖人进行找续）。

进行筹款的慈善组织须遵从非属法定的《筹款活动原则声明》（*Statement of Principles for Fundraising*）（可于 www.ictr.ie 取览），并且一俟各套指定的《筹款活动良好实务守则》（*Codes of Good Practice for Fundraising*）制订，也须予以遵从。”

³²

9.37 《2009年法令》第93条为“募捐”（collection）一词提供了一个新定义。该条述明：

“‘募捐’指在任何公众地方或以逐户到访形式或在公众地方兼且以逐户到访形式向公众进行或试图进行的金钱募捐，目的在于令某项（实际、指称或暗示的）宗旨受益，不论该项宗旨是否属慈善性质，亦不论有否为如此募得的金钱——

(a) 付出任何代价，或

(b) 交换或提出交换任何徽章、纹章或其他纪念品，

³⁰ <http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf>，第1頁第1段。

³¹ 見 Wheel 所發出的題為“《2009年慈善法令》”的資料便覽：

http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf

據 <http://www.wheel.ie/about> 所提供的資料顯示，“Wheel 是一個屬支援和代表性質的團體，作用是把愛爾蘭社會大眾與全國的志願機構和慈善組織連結起來。Wheel 成立於1999年，現已演變為社區和志願機構的資源中心及論壇。”

³² http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf，第2.3段。

但不包括获豁免活动、行乞或收取施舍；……”

9.38 第 93 条又为“金钱”及“非现金募捐”两词引入新的定义。透过 2009 年的改革，一些往昔在《1962 年法令》之下未为人知的新募捐方法（例如直接扣帐及常设指示），现已明文纳入法律，并且在用于慈善筹款活动之时受到规管和控制。

9.39 新改革也会涵盖非属法定的实务守则的使用。为配合新改革，当局已发出了《筹款活动指导原则声明》（*Statement Of Guiding Principles For Fundraising*）的草拟本。³³ 这份文件是由慈善筹款人与捐款人共同拟定，³⁴ 据称是旨在“与现时所有慈善组织的运作法律框架互补不足，并在此基础上求取进步”，以及“希望透过提供一套统摄一切的原则和一些如何处理和组织筹款活动的指引，可以超越最起码的法例规定而向前迈进。”³⁵

我们对规管香港筹款活动的结论及建议

9.40 正如我们在本章的前部分所见，在现有机制之下，当局对香港筹款活动的规管，只局限于采取各种维持公共秩序、保持公共卫生及防止赌博的措施。对于无须事先向社会福利署（社署）、食物及环境卫生署（食环署）或影视及娱乐事务管理处（影视处）取得批准的慈善募捐（即并非在公众地方进行或不涉及奖券活动者³⁶），似乎并无机制可让政府或公众有效地监察所筹得的款项会如何运用。

9.41 下文会撮要说明筹款活动现有规管措施的一些主要局限之处。

- 正如我们所见，有意进行某些筹款活动（即在公众地方进行或涉及奖券活动者）的慈善组织，须向一个或多个政府部门（包括社署及影视处）提出申请以取得批准，但每个部门的程序和规定均有不同。

³³ 见爱尔兰慈善税研究有限公司（Charities Tax Research Ltd），*Statement Of Guiding Principles For Fundraising: Draft Proposals*（2008 年 2 月），见以下网页：
<http://www.ictr.ie/files/R3.%20Guiding%20Principles%20of%20Fundraising%20Draft%20Statement%20-%20Oct%202007.pdf>.

³⁴ 同上，第 9 页。

³⁵ 同上。

³⁶ 例如慈善拍賣、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：見申訴專員的報告，第 6 段第 ii 項。

- 虽然社署及影视处已克尽己任进行各种可以进行的查核，但似乎均未有对申请机构施加“合适”测试以确保它们是诚信者。（只有卖旗日的申请才规定申请人须有三年慈善工作的过往纪录，至于其他的一般筹款活动，申请人如曾违反对上一次筹款活动的许可证条件，则有可能会不获批给许可证。）
- 公众并无渠道可取得筹款活动的资料，此外亦无中央统筹的资料站或热线，让公众可就公开进行的筹款活动作出查询。
- 虽然现时有一些关于筹款活动的一般指引和最佳实务手册，但并无法例条文列出慈善组织进行筹款时须予遵从的详细规定，包括关于内部监管、问责及透明度等问题的规定。
- 就香港慈善筹款活动此范畴所发出的各种指引，均属自愿兼非法定性质的指引，慈善组织可选择遵从，亦可选择不遵从。这些指引是个别部门或主管当局经累积多年工作经验而制订，故此当中可能有重迭及缺漏之处，对重要的议题可能未有充分顾及或完全未有顾及。
- 虽然违反影视处对奖券活动牌照所施加的条款及细则会带来刑事制裁，而且根据《简易程序治罪条例》（第228章）第4(17)条，如无许可证而在公众地方举行筹款活动即属犯罪，但社署及食环署分别批给许可证及临时小贩牌照时所施加的条款及细则只属行政性质。违反这些条款所带来的唯一制裁，似乎只是慈善组织日后可能不获批给许可证或牌照。

我们就慈善筹款而提出的建议

9.42 在进行研究期间，我们已设法定出建议，以直接处理规管香港慈善筹款活动的现有机制中可察见的弱点。我们所遵从的指导原则，是此类活动日后应以更加透明和加强问责的方式进行。不过，我们也深切明白到未来的任何规管措施，均不应超出改善有关机制所需者，因为我们不希望看到所引入的措施，对尽心尽力肩负行善重责的慈善组织和志愿机构，又或者对乐善好施的市民大众，造成不必要的不便。在权衡以上两项目标的轻重时，我们相信整体而言，在这方面采取较为温和的做法是恰当的。

针对公众地方筹款活动和奖券活动的规管措施

9.43 小组委员会认为，香港慈善组织的筹款活动现时只受到有限度规管的情况，是值得关注之事，特别是所筹得的慈善捐款如何运用以及有多少是用于原定的慈善用途，均欠缺透明度。我们也留意到，负责这范畴的多个政府部门，均各有不同的规定和程序，以致有机会造成混乱。此外，公众亦无渠道可取得筹款活动的资料。

9.44 经仔细研究各种可能采取的改革方案后，小组委员会的结论是现时由社署、食环署及影视处履行的筹款活动规管职能，应移交给我们已在本咨询文件其他部分建议成立的慈善事务委员会。

建议 13

我们建议：

- (1) 应设有单一（“一站式”）的规管组织，负责处理和批给进行慈善筹款活动所需的各类许可证和牌照，并且监管此类活动所筹得款项的运用；
- (2) 此项“一站式”的服务，应由未来的慈善事务委员会提供，而现时社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处，就批准在公众地方进行的慈善筹款活动及涉及奖券的慈善筹款活动而行使的权力和执行的职责，应赋予该委员会；及
- (3) 未来的慈善事务委员会应负责确保公众有渠道可取得筹款活动的资料，并应负责向公众提供回应查询的服务。

其他类别的筹款活动

9.45 以目前来说，小组委员会不建议立法规管其他类别的筹款活动，例如慈善舞会和音乐会，或透过募捐信和电子方式（例如互联网及个人或慈善组织所发出的短讯）而进行的募捐。我们认为就所有慈善筹款活动而言，不论是否属于公开性质，均应规定有关的筹款团体须在筹款活动进行期间，以显眼的方式展示其慈善组织注册号码。这

项规定，应包括规定有关的慈善组织须在其网站或任何其他募捐资料上展示其注册号码。

9.46 报章近期曾广泛报道一宗涉及某慈善组织的创办人被裁定在该组织于云南开办的儿童院舍内与一名未成年女童发生性关系罪名成立的案件。³⁷ 有人关注到该组织于创办人被定罪后仍继续透过组织的网站进行募捐。因为这宗案件的缘故，有人呼吁此类募捐途径应受到规管。不过，为网上募捐订立可行的监管措施在实际上有困难，现时尚未有良法可防止存心行骗者在网上进行募捐，特别是如果有关的人或机构并非实际在港的话。

9.47 我们相信一项有助公众的措施，便是订立法定规定，规定任何慈善组织，如果是在我们所建议设立的新法律机制之下于香港注册，均须在其网站展示其注册号码。此措施再加上宣传运动，加强公众对新条文的认识，我们相信可对公众提供一点保证，令大家有信心自己在网上所捐助的慈善组织是合法的。我们预计，公众人士可透过未来的慈善事务委员会，查核慈善组织的注册是否有效。

9.48 透过互联网进行募捐，是慈善活动中一个不断发展和变化迅速的模式。我们特别欢迎公众就如何规管此类活动以及规管的程度应有多大发表意见，以减低出现滥用情况的风险，而同时又不会不当地抑制真正的慈善组织进行其工作。

建议 14

我们建议，就所有形式的慈善筹款活动而言，参与活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式展示于相关的文件或用以进行慈善募捐的工具（例如募捐单张）之上。

职业筹款人

9.49 小组委员会明白到近年来慈善组织聘用职业筹款人的情况大有增长。我们认为职业筹款人的活动应受到甚么程度的规管，是一个重要的议题。我们留意到海外的司法管辖区，例如爱尔兰，已采用非属法定的良好实务守则来规管职业筹款人的活动。小组委员会认

³⁷ 例如見以下報道：“Social worker gets eight years for child sex”，《南華早報》，2011年1月7日；“Orphan mercy man gets eight years for child sex”，《虎報》，2011年1月7日。類似報道同日亦見於《明報》、《東方日報》、《太陽報》及《香港經濟日報》。

为，未来的慈善事务委员会应参照此做法而制订实务守则。我们又建议，未来的慈善事务委员会应考虑规定职业筹款人须向该委员会注册的可行性。

9.50 我们留意到检讨香港职业筹款人现况的原因之一，是现时捐款人如签署常设指示捐款给某个慈善组织，他有可能不知道捐款的募集人其实是受聘于慈善组织而代其筹款，而且部分捐款会用于支付此等职业筹款人的酬金。支付酬金的方式可以多种多样，例如基本月薪或佣金。小组委员会相信职业筹款人的酬金，有必要向未来的慈善事务委员会及公众作出更大程度的披露。小组委员会认为，理想的做法是职业筹款人或商业参与人以及慈善组织，应就彼此之间所事先订立的书面协议作出充分披露。作出募捐声明（例如在英格兰与威尔斯机制之下所采用者，之前已作讨论），也是理想的做法，应该加以鼓励。

9.51 小组委员会关注到有职业筹款人聘用长者进行街头募捐。为免长者在此类活动中遭到剥削，我们建议，未来的慈善事务委员会应检讨有关事宜并发出适当指引。

建议 15

关于职业筹款人，我们建议：

- (1) 未来的慈善事务委员会应制订并发出非属法定的良好实务守则，以规管职业筹款人的活动；
- (2) 未来的慈善事务委员会应考虑规定职业筹款人须向该委员会注册的可行性；
- (3) 作为职业筹款人或商业参与人的良好实务指南，未来的慈善事务委员会应鼓励（包括但不限于以下做法）——
 - (a) 职业筹款人作出募捐声明（一如在英格兰与威尔斯机制之下所采用者）；
 - (b) 职业筹款人向未来的慈善事务委员会及公众披露自己的酬金；

(c) 职业筹款人向未来的慈善事务委员会披露自己与慈善组织所事先订立的书面协议；及

(4) 未来的慈善事务委员会应就聘用长者进行街头募捐一事，检讨现有情况并发出指示。

临时特别筹款活动

9.52 不幸的是，近年来慈善组织因应重大天灾而需要进行临时特别筹款活动的次数似乎越来越多，我们因此曾考虑是否须为这类特别筹款活动设立特别机制。我们留意到这方面现时已有特别安排，那就是社会福利署会特别优先和弹性处理为此类活动而提出的公开筹款许可证申请。

9.53 由于现时已有特别安排，快速处理涉及为天灾进行临时特别筹款活动的申请，小组委员会认为当局日后亦应采取相类的行政措施。我们又认为，这些安排的细节，应由未来的慈善事务委员会决定。

日后须考虑的其他潜在议题

9.54 对于应否就不遵守慈善筹款活动的规管措施引入进一步的法律制裁，小组委员会尚未定出任何临时建议。

9.55 正如我们在本章的前部分所指出，现时已有法律制裁是针对某些在没有所需的许可证及牌照的情况下进行的筹款活动。无许可证而在公众地方进行筹款，违规者可被当局根据《简易程序治罪条例》（第 228 章）提出检控，至于无牌照而透过售卖奖券来筹款的违规者，则可被当局根据《赌博条例》（第 148 章）提出检控。此外，社会福利署也可拒绝对曾违反许可证条件的慈善组织发出许可证，作为对违规机构施加的行政制裁。

9.56 小组委员会已在建议 13 提出，现时社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处，就批准在公众地方进行的慈善筹款活动及涉及奖券的慈善筹款活动而行使的权力和执行的职责，应赋予未来的慈善事务委员会。不过，小组委员会认为上述部门就违法的慈善组织提出检控的职责和权力，应改由警方或其他相关主管当局担当和行使。小组委员会不认为未来的慈善事务委员会应负责检控违规的机构，但小组委员会的成员所关注者，是如果慈善组织的违规行为涉及违反未来的慈善事务委员会发出的指引或行为守则所订明的规

定，该委员会可以对慈善组织施加甚么行政制裁。小组委员会尚未在这方面得出任何肯定的看法。

9.57 小组委员会希望就应否赋予未来的慈善事务委员会明订权力，对不遵守该委员会发出的行为守则所订明条款的机构施加制裁，征询公众的意见。

第 10 章 慈善组织与税务

引言

10.1 正如我们早前观察所得，成立慈善组织有以下显著好处：慈善组织本身一般是无须缴税的，而向慈善组织作出捐献者亦可申请从其应评税入息中扣除捐出之数。¹ 在本章中，我们检讨香港及海外的慈善组织在税务方面的特殊地位，并研究任何有关改革所须涉及的范畴。

香港现时的情况

10.2 在香港，任何实体如获税务局根据《税务条例》（第 112 章）第 88 条接纳为“慈善机构”或“属公共性质的信托”，即可获豁免缴税。税务局备有一份已成功取得免税地位的香港慈善组织的名单。然而，正如我们在本咨询文件的前文所见，税务局并不负责为慈善组织注册，亦不负责监管其行为。根据税务局的统计资料，近年来获准豁免缴税的慈善组织数目如下：

（获准豁免缴税的慈善组织）

截至以下年度终结日期	数目
31.3.2005	4,162
31.3.2006	4,435
31.3.2007	4,832
31.3.2008	5,311
31.3.2009	5,898
31.3.2010	6,380

10.3 香港并无法例规定慈善组织须拟备年报或账目以报告其财政状况（除非该组织属根据《公司条例》（第 32 章）成立的公司），法例也没有规定慈善组织须提交该等报告。税务局只有为了定期覆查获豁免缴税的组织，才会要求该等组织提交账目、年报或其他有关文

¹ 见第 1 章，第 1.5 段。

件，以确保该等组织仍属慈善性质以及其活动亦符合该等组织的宗旨。²

慈善组织的免税

10.4 正如上文所述，某组织若是《税务条例》（第 112 章）第 88 条所指范围内的属公共性质的慈善机构或信托，³ 便可获准豁免缴税。本咨询文件第 2 及 5 章已讨论过慈善宗旨之定义。我们亦已指出，虽然《税务条例》中没有界定“慈善机构”、“属公共性质的信托”及“慈善用途”等词语，但却界定“认可慈善捐款”一词，这是指“捐赠给根据第 88 条获豁免缴税的属公共性质的慈善机构或慈善信托作慈善用途的款项，或捐赠给政府作慈善用途的款项。”⁴

10.5 实际上，税务局依赖普通法来决定可否接纳某一组织是为慈善宗旨而成立的，⁵ 尤其是麦纳顿勋爵在 *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel* 案中所定下的慈善宗旨之四个主要分项。此外，该组织必须是纯粹为慈善宗旨而成立的。⁷

10.6 《税务条例》（第 112 章）第 88 条述明：

“即使本条例载有相反规定，任何属公共性质的慈善机构或慈善信托，均获豁免并当作一直获豁免缴税：

但凡任何行业或业务是由任何该等机构或信托经营，而得自该行业或业务的利润是纯粹作慈善用途及其中大部分并非在香港以外地方使用，并符合以下规定，在此情况下，该等利润方获豁免并当作获豁免缴税——

- (a) 该行业或业务是在实际贯彻该机构或信托明文规定的宗旨时经营的；或
- (b) 与该行业或业务有关的工作主要是由某些人进行，而该机构或信托正是为该等人的利益而设立的。”

² 见第 2 章，第 2.28 段。

³ 该名单的网上（中文）版本，见以下网页：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_index.htm。

⁴ 《税务条例》（第 112 章）第 2(1) 条。亦见第 2 章，第 2.22 段。

⁵ 税务局的资料小册子《属公共性质的慈善机构及信托团体的税务指南》（2010 年 9 月修订版），见以下网页：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁶ [1891] AC 531 (HL)。亦见第 5 章，第 5.3-5.8 段。

⁷ 税务局，《税务条例释义及执行指引第 37 号（修订本）特惠扣除：第 26C 条认可慈善捐款》（2006 年 9 月），见以下网页：http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn37.pdf。

10.7 另一个条件是只有受香港法院司法管辖的慈善组织才合格获得豁免。这些组织包括在香港成立的慈善组织，或是“海外慈善团体的香港机构，例如根据《社团条例》第4条当作在香港成立的社团或根据《公司条例》第XI部注册的法团等。”⁸

10.8 根据《税务条例》（第112章）第88条的但书，慈善组织只要符合但书所列条件，显然便可以经营某一行业或业务而仍可享有免税待遇。这些条件是：

- 得自该行业或业务的利润是纯粹作慈善用途的；
- 该等利润大部分并非在香港境外使用；

而且符合以下规定：

- 该行业或业务是在实际贯彻该慈善组织明文规定的宗旨时经营的；或
- 与该行业或业务有关的工作主要是由某些人进行的，而该慈善组织正是为该等人的利益而成立的。

10.9 税务上诉委员会⁹及高等法院原讼法庭¹⁰最近曾经在一宗涉及香港圣公会管业委员会（即香港圣公会的法团）的案件中，考虑过该条例第88条但书的适用范围。

10.10 该案件系于第88条但书的适用范围，以及该教会在一宗地产发展交易所获得的利润究竟被当作是为作慈善用途而“持有的资本”还是为作非慈善用途而“进行买卖或业务”的得益。税务上诉委员会以及聆讯该宗上诉的高等法院原讼法庭均裁定有关慈善组织要承担举证责任，以确切地证明该宗交易已符合第88条的所有规定。在这宗案件里，法院裁定没有证据支持该教会的说法，即衍生自该宗交易（本案中所指的“买卖或业务”）的利润是“纯粹作慈善用途的”。据此，圣公会被裁定有法律责任就它在这宗交易所赚取的款项缴交利得税。

⁸ 稅務局的資料小冊子《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010年9月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。

⁹ 案件編號 D14/08(2008-09)，第23冊，稅務上訴委員會裁決。裁決書見以下網頁：http://www.info.gov.hk/bor/eng/pdf/dv_23first/d1408.pdf。

¹⁰ *Church Body of the Hong Kong Sheng Kung Hui v Commissioner of Inland Revenue; Hong Kong Sheng Kung Hui Foundation v Commissioner of Inland Revenue*（2010年1月），HCIA2/2009。法院的裁決見以下網頁：http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=69523&currpage=T。

10.11 在本咨询文件撰写期间，圣公会已向高等法院上诉法庭提出上诉。

慈善捐款的扣税

10.12 正如我们在第 2 章指出，¹¹ 根据《税务条例》（第 112 章）第 26C 条，纳税人如在某一课税年度中作出任何“认可慈善捐款”（总额不少于港币\$100），即可从该年度的应评税利润或应课税入息中扣除这笔捐款。正如上文所指出，“认可慈善捐款”已在该条例第 2(1) 条中界定。该条例第 16D 条亦容许须缴付利得税的纳税人在报税时扣除认可慈善捐款。根据这两条条文可作出的扣除，现时受制于应评税利润或入息的 35% 这个上限。¹² 下表列出香港近年获准扣税的认可慈善捐款的总额（数字由税务局提供）。

（获准扣税的认可慈善捐款款额）

课税年度	利得税 (亿元)	薪俸税 (亿元)	总额 (亿元)
2003/04	12.8	28.9	41.7
2004/05	17.2	33.9	51.1
2005/06	17.9	34.0	51.9
2006/07	21.5	37.6	59.1
2007/08	25.1	45.2	70.3
2008/09	30.3	50.1	80.4

10.13 税务局已向公众人士提供该局在决定某些捐款是否视作可扣税的“认可慈善捐款”时，所引用的释义和执行指引。¹³ 本咨询文件的第 2 章亦讨论过该等事宜。然而，这些释义和执行指引并无法律

¹¹ 见第 2 章，第 2.13 段。

¹² 《税务条例》（第 112 章）第 16D(2)(b) 条或第 26C(2A)(c) 条。这个上限数额可以每年不同。举例说，第 26C(2A) 条说明：“就——(a) 自 2002 年 4 月 1 日开始的课税年度及之前任何课税年度而言，……指明的百分率为 10%；(b) 自 2003 年 4 月 1 日开始的课税年度、自 2007 年 4 月 1 日开始的课税年度，或该两个课税年度之间的任何课税年度而言，……指明的百分率为 25%；(c) 自 2008 年 4 月 1 日或其後开始的任何课税年度而言，……指明的百分率为 35%”。

¹³ 出处同上。

约束力，亦不会影响纳税人“向税务局局长、税务上诉委员会或法院”提出反对或上诉的权利。¹⁴

提交账目及报告

10.14 现时，慈善组织的免税地位取决于税务局的定期覆查。一般而言，对每个慈善组织的覆查每四年进行一次。税务局会在有需要时进行更频密的覆查或提早进行覆查，以保障政府的税收。进行覆查时，税务局会要求有关慈善组织在一个月內提交其账目、年报、其他文件及资料（包括其活动详情），以核实其宗旨仍属慈善性质，而其活动是否与其明示的宗旨相符。

10.15 如果税务局发现某免税慈善组织曾从事其他活动，而该等活动与该慈善组织在其规管文书中所述的慈善宗旨看似不符，便会要求该组织作出澄清。税务局继而会审阅所收到的进一步资料，然后决定该慈善组织的免税地位应予继续还是撤销。税务局在撤销某慈善组织的免税地位之前，通常会向该组织表示，如该组织欲维持其免税地位，便须就上述活动作出解释及采取补救措施，例如立即终止不适当的投资或活动，并缴付应付的税款。根据现行法例，即使有关课税年度经已届满，税务局仍有权在该年度届满后六年之内提出评税及追讨税款。若该慈善组织没有在订明期限内遵办所需的规定事项，税务局会即时撤销该组织的免税地位，做法与针对没有对覆查作出回应或已停止运作的慈善组织而采取的行动一样。

10.16 税务局的决定是为了保障政府税收而依据《税务条例》（第112章）采取的。被撤销免税地位的慈善组织，有权就税务局的决定向法院申请司法复核。慈善组织亦可透过在该条例下订定的反对及上诉程序，对应课税款额提出异议。

10.17 由于大部分慈善组织都是担保有限公司，它们亦须符合《公司条例》（第32章）下关于拟备经审计账目的规定。以非属法团形式存在的慈善组织，例如根据《社团条例》（第151章）注册的社团，则没有法例规定它们须拟备经审计的账目。

¹⁴ 稅務局資料小冊子《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010年9月修訂版），見以下網頁：http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm。亦見第2章，第2.22段。

其他司法管辖区的慈善组织与税务

10.18 其他普通法司法管辖区的情况与香港的一样，慈善组织为慈善宗旨而收到的入息可获豁免缴税。附件 7 详细分析了几个该类司法管辖区中关乎慈善组织与税务的法律。

10.19 在我们商讨香港未来的慈善事务委员会所应具有的权利和职责时，其中一个考虑过的议题是在评定慈善组织的免税地位方面，该委员会的职责应在多大范围内与税务局互相配合。在探讨海外的情况时，我们聚焦于英格兰、苏格兰、爱尔兰及新西兰的慈善事务委员会或类似组织，并研究这些慈善事务委员会在处理慈善组织的免税事宜上与税务机关如何“分工”。我们下文所述的研究显示，这两类机构之间的职责一般都有清楚的划分，而评定慈善组织是否具有免税资格一事，均是由有关地方的税务机构牢牢掌握的。

英格兰与威尔斯

10.20 在英格兰与威尔斯，就慈善组织的入息及利润可依法免税而作出规定的主要条文，载于《1988 年入息税及法团税法令》（Income and Corporation Taxes Act 1988，下称《1988 年法令》）第 505 条。《1988 年法令》第 505(1)条指出慈善组织须向作为主管当局的“委员会”申请免税。

10.21 在《1988 年法令》第 832 条中，“委员会”（Board）一词界定为“税务专员”（Commissioners of Inland Revenue，即皇家税务与海关总局的专员）。因此，根据《1988 年法令》第 505(1)条，就该条所提述的入息及利润类别而要求豁免缴税的申请，必须向英格兰与威尔斯的税务专员而非慈善事务委员会提出。

10.22 《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993，经《2006 年慈善法令》修订，下称《1993 年法令》），第 1A 条规定，慈善事务委员会的其中一项主要责任是规管英格兰与威尔斯的慈善组织的运作。《1993 年法令》第 1C 条又规定，英格兰慈善事务委员会的主要职能是促使慈善组织改善其行政管理；对慈善组织在行政管理中出现的行为失当或管理不善进行调查；以及为管理不善的慈善组织提供补救及保障措施。《1993 年法令》第 1D 条就慈善事务委员会的一般职务作出规定。

10.23 《1993 年法令》第 3A 条述明，除非另有规定，否则慈善组织必须向慈善事务委员会注册；而《1993 年法令》第 3B 条亦将慈善组织向慈善事务委员会申请注册这项职责，委予慈善受托人。《1993

年法令》第3条规定，慈善事务委员会须备存慈善组织注册纪录册。慈善组织一经向慈善事务委员会注册，即获税务专员认可为免税的慈善组织。如果皇家税务与海关总局信纳该组织纯粹是为慈善宗旨而成立的，总局便会编配一个慈善组织税务参考编号予该慈善组织。

10.24 至于慈善组织须向慈善事务委员会提交账目的规定，虽然《1993年法令》第43条订明不属公司的慈善组织必须向慈善事务委员会提交其账目的周年审计或查核报告，而《1993年法令》第44A(2)条亦规定不属公司的慈善组织的核数师有责任向慈善事务委员会报告该条所提述的事项，但这些条文并无表示所提交的财务文件或资料是作评税或批准免税之用。

10.25 从上文所讨论过的条文（尤其是《1988年法令》第505条）来看，在英格兰与威尔斯，对慈善组织评税的权力和职能，似乎是由委员会（指作为皇家税务与海关总局一份子的税务专员）而非英格兰的慈善事务委员会所拥有。

爱尔兰

10.26 在爱尔兰，慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）已根据《2009年慈善法令》（Charities Act 2009，下称《2009年法令》）成立，而《2009年法令》第14条列明规管局的一般职能。根据该条，规管局获委以责任，以确保慈善组织的运作符合《2009年法令》施加于慈善组织及其受托人的条件及规定。（但我们注意到这项法例会在爱尔兰分阶段生效。）

10.27 《2009年法令》第39条规定，慈善组织规管局须设立及备存慈善组织注册纪录册。该法令第39(3)条规定，有意运作或进行活动的慈善组织必须向规管局申请注册。慈善组织的受托人有责任为其慈善组织办理注册。

10.28 虽然规管局对爱尔兰的慈善组织的运作负有监管职份，但《2009年法令》第7(1)条明确规定，《2009年法令》的“施行并不影响关于征收或收取任何税款的法律，亦不影响对于慈善组织是否合资格获豁免缴税法律责任的裁定”。此外，《2009年法令》第7(2)条就慈善组织的豁免缴税法律责任有以下规定：

“(2) 税务专员根据或就

(a) 《1997年税务综合法令》（Taxes Consolidation Act 1997）第207、208或609条，

(b) 《2003 年资产增添税综合法令》（Capital Acquisitions Tax Consolidation Act 2003）第 17 或 76 条，或

(c) 《1999 年印花税综合法令》（Stamp Duties Consolidation Act 1999）第 82 条，

而履行其任何职能时，无须受到〔慈善组织〕规管局对某一宗旨是否为公益的裁定所约束。”

10.29 换言之，是否批准免税看来纯粹属税务专员决定的事情。税务专员在 2009 年所发出的小册子《慈善组织就入息及财产申请税项宽免》（*Applying For Relief From Tax on The Income and Property of Charities*），¹⁵ 列出适用于慈善组织的各类免税项目，包括入息税、公司税（如慈善组织是公司）、资产收益税、存款利息保留税、资本增添税、印花税及股息预扣税。¹⁶ 该小册子述明税务专员负责裁定慈善组织的免税申请，并评定所申请的免税款额是否确实只用于慈善宗旨。¹⁷

新西兰

10.30 在新西兰，慈善地位的认可和税项豁免的批给，是两个分开处理的程序，分别由新西兰慈善事务委员会（Charities Commission）及税务局（Inland Revenue）负责，但这两个机构在慈善组织的规管方面，则互相紧密合作。

10.31 新西兰慈善事务委员会是根据《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）成立的，其主要职能是设立及维持慈善组织的注册及监管制度。¹⁸ 在新西兰，慈善组织必须注册于慈善组织注册纪录册中。将慈善组织注册，其中一个好处是经注册的慈善组织可享有税项豁免，而且只有注册慈善组织才可获豁免缴交根据《2004 年入息税法令》（Income Tax Act 2004）应征收的入息税。该国的慈善事务委员会网站有以下叙述：

“已根据《慈善法令》注册的慈善组织一般均合资格就其部分或全部入息获豁免缴付入息税。它们无需向税务

¹⁵ <http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/chy1.doc>。

¹⁶ 出處同上，第 2 頁。

¹⁷ 出處同上，第 3 頁。

¹⁸ 新西蘭慈善事務委員會，*A Guide to the Charities Act*，（2010 年 2 月 9 日）。
<http://www.charities.govt.nz/LinkClick.aspx?fileticket=k7itel0ezdQ%3d&tabid=217&mid=833>

局申请该等豁免。它们一经注册，便会从税务局收到资讯，概述它们可享有的豁免及它们要怎样做以符合享有该等豁免的有关规定。”¹⁹

10.32 需获认可为慈善组织的机构，可向慈善事务委员会提出申请。若委员会裁定该等机构符合有关准则，便会将之列入其公开的注册纪录册中。²⁰ 慈善组织一经注册，便须在其结算日期（即其财政年度终结日）后六个月内提交周年报表；如果该等组织的资料有所变更，则须在变更后的三个月内通知慈善事务委员会。

10.33 慈善事务委员会负责审阅注册慈善组织所提交的周年报表。²¹ 这做法看来是为了维持慈善组织的良好管治，却不一定是为了决定该等组织应否获批给或继续获批给免税地位。该委员会的网站述说：“税务局依然是负责施行各项税务法令的机关，并保留对慈善组织进行审计的权力，以确定它们继续合资格享有税项豁免。”

10.34 然而，我们获慈善事务委员会告知，委员会每天都向税务局传递电子讯息，透过数据传送专线将其裁定以至关于慈善组织的详细资料提供予税务局。委员会对于某一实体是否真正慈善组织的裁定，税务局看来一般都会接纳，并基于相关的税务法律批给适当的税项豁免。慈善事务委员会亦会将申请被拒的申请者以及注册已被撤销的慈善组织的名称通知税务局。（委员会将慈善组织的注册撤销，是因为有关组织没有履行向委员会提交周年报表及财务纪录的责任，又或在委员会更仔细审视其活动后，发觉有关组织似乎从事非慈善性质的项目或有严重的错失。此外，不少慈善组织因为已经清盘，所以要求撤销注册。）

苏格兰

10.35 苏格兰虽然没有慈善事务委员会，但也有一个履行与慈善事务委员会相类职能的机构，其名称是苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）。公署的职责是向苏格兰的慈善组织批予慈善地位、备存公开的慈善组织注册纪录册以及规管该等慈善组织的运作。《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下称“《2005年法令》”）第1(5)条载列公署的一般职能如下：

¹⁹ 出處同上。

²⁰ <http://www.register.charities.govt.nz/CharitiesRegister/>.

²¹ 出處同上。

- “(a) 裁定组织是否慈善组织，
- (b) 备存公开的慈善组织注册纪录册，
- (c) 鼓励、促使及监察慈善组织遵守本法令的条文，
- (d) 对于在慈善组织的行政管理中显然属失当的行为，予以识别及进行调查，并就该等失当行为采取补救行动或保障措施，及
- (e) 就关乎公署职能的事宜，向苏格兰有关部长提供资料或意见或作出建议。”

10.36 《2005年法令》第4条规定，意欲获认可为慈善组织并名登于慈善组织注册纪录册上的机构，须向公署提出注册申请。该法令第5(1)条规定，公署若信纳申请已符合《2005年法令》第7条所列明的慈善组织的准则，便可核准其申请，并将申请者的名称登录在慈善组织注册纪录册上。将某一机构名登在慈善组织注册纪录册上，意味着该机构已获批予慈善地位。慈善组织只有在获赋予该地位后，才可以向皇家税务与海关总局申请豁免缴税。

10.37 在苏格兰，所有慈善组织的免税申请必须向皇家税务与海关总局提出，然后由该局加以考虑。如果皇家税务与海关总局信纳某组织是纯粹为慈善宗旨而成立的，便会向该组织编配一个慈善组织税务参考编号。

10.38 虽然《2005年法令》第44条规定慈善组织有责任备存妥善的账目纪录及向公署提交账目报表副本，但该条以及紧接的第45条（关于慈善组织没有提供账目报表的事宜）均无任何字句表示这两条条文是为评税目的而订立的。同样地，公署虽然根据《2005年法令》第22及29条获授权向慈善组织索取文件及资料，但看来公署索取资料之目的，并非为便利查核这些慈善组织的账目以考虑是否批予免税地位，而是假如任何慈善组织被发现不再符合慈善组织的准则，《2005年法令》第30条规定可将该慈善组从慈善组织注册纪录册中除名。

我们对香港慈善组织的税务的结论及建议

10.39 我们在商议过程中，已小心考虑应否改变香港的慈善组织在税务方面的现况。我们也曾检讨在未来的慈善事务委员会成立后，现时税务局透过定期覆查慈善组织而行使的免税权力和职能，是否应移交给未来的慈善事务委员会。

10.40 我们小心考虑过上述事项后，总结认为虽然认可慈善地位的申请应向未来的慈善事务委员会提出（正如本咨询文件其他部分所提议的一样），现时为税务目的而定期覆查慈善组织以及准予免税的权力，则应仍然由税务局执掌。我们得出这个结论，乃基于现行制度的运作大致顺畅，亦反映其他普通法司法管辖区（包括一些已成立慈善事务委员会的司法管辖区）所普遍采取的做法。

10.41 然而，我们也注意到新西兰的慈善事务委员会与税务当局在行政上的有效合作模式，亦可堪借鉴。我们认为未来的慈善事务委员会应透过向税务局提供有关慈善组织的账目资料，尽量协助税务局定期覆查慈善组织可否继续享有免税待遇。未来的慈善事务委员会尤应举报怀疑作弊的个案，交税务局进行调查。

10.42 此外，我们亦要强调，税务局获分配充足资源的重要性，以便税务局执行职能，覆查慈善组织的账目以确定其入息纯粹遵照法律用于慈善宗旨。这是一项非常重要的职能，而且在很大程度上是公众对慈善界的信心所依赖的基础。

建议 16

我们建议：

- (1) 现有豁免慈善组织缴税的权力以及为税务目的而定期覆查慈善组织的职能，应继续由税务局执掌；**
- (2) 慈善组织必须已向未来的慈善事务委员会注册，才可获税务局批准豁免缴税；**
- (3) 除上文第（2）段所述规定外，香港现时规管慈善组织税务的法律应维持不变；**
- (4) 未来的慈善事务委员会应尽量与税务局合作，尤其是在适当情况下透过提供有关慈善组织的账目资料，协助税务局对慈善组织执行评税的职能；
及**
- (5) 政府当局应确保税务局获分配充足资源，就慈善组织向未来的慈善事务委员会提交的周年账目，执行覆查的职能。**

第 11 章 关于近似原则的结论及建议

引言

11.1 在本章中，我们会研究涉及慈善组织的变更及解散的法律，重点特别置于“*近似原则*”（*cy-près doctrine*）以及这项原则如何适用于香港及其他司法管辖区。¹ 我们对此范畴改革的结论及建议，见于本章结尾部分。

香港在近似原则、信托复归及解散慈善组织方面的情况

11.2 虽然有多个其他司法管辖区已改为就慈善组织的变更订立法定框架，但在香港来说，近似原则仍以普通法为依归。这项原则的适用范围会在下文讨论。

普通法中的近似原则及信托复归

11.3 我们在本咨询文件之前各章已谈过，设立慈善信托一般是为了推动特定的慈善宗旨。慈善信托的受托人有责任运用归属慈善信托的财产，以推动该项信托的慈善宗旨。偶尔会出现指定的宗旨变得“*落实并不可能或不切实可行*”的情况，² 亦即是说该项信托再也不能落实当初设立时所希望落实的宗旨。如果法庭不干预的话，馈赠遇上这种情况便可能会落空，而根据“*信托复归*”（*resulting trust*）原则，信托财产可能须退还给捐赠者或拨归捐赠者的遗产。这是因为慈善信托人并非慈善信托所拟惠及的受益人，在信托财产中没有实益权益。不过，如果符合某些规定条件，法庭可应用近似原则，命令慈善组织的财产应该用于与捐赠者的表明或原来意愿尽量近似的宗旨。如果可以办到，馈赠便不致落空。

11.4 在决定可否适用近似原则时，捐赠者的意愿起关键作用。如果信托带有一般慈善意愿，近似原则即容许信托财产用于与捐赠者的表明意愿尽量近似的其他用途，以便信托财产仍可用于慈善工作之上。*Tudor on Charities* 一书述明：

¹ “*Cy-près*” 一詞意指“*近似*”（*as near as*）：見 B A Garner 主編的 *Black's Law Dictionary*（West Group，1999），第 392 頁。

² L Ma，*Equity and Trusts Law in Hong Kong*（Lexis Nexis，2009），第 16-67 段。

“根据慈善法的基本原则，但凡显示有明确意愿把财产献与慈善工作，而该意愿未有限定捐献只可用于某种原本并不切实可行的慈善工作，亦未有限定捐献只能作某种非法用途，则该意愿必须予以达成。法律把慈善意愿和达成此意愿的方式区分开来，订明慈善意愿可以近似的方式来达成，亦即是说以另一种尽量近似的方式来代替捐赠者所示明的方式。”³

11.5 馈赠可能会因根本无法执行而有落空之虞。在 *Re Davis* 案⁴ 中，由于立遗嘱的女士在遗嘱中指定的机构根本并不存在，赠予“伦敦红狮坊 27 号露宿者之家”的 500 英镑特定馈赠结果落空。⁵ 不过，法庭裁定可从遗嘱推断这名女士有一般的慈善意愿，所以近似原则适用。

11.6 法庭在 *Ironmongers' Company v AG* 案⁶ 中所作出的裁决，也可说明这一点。在此案中，立遗嘱人清楚不二地指示其遗产只能作某些特定用途，包括把一半遗产用于“救赎在土耳其或巴巴里的英国奴隶……”⁷，以及把四份一遗产赠予“伦敦市中心及郊区依循英国圣公会教育模式的慈善学校……”。⁸ 然而，到遗产须予分割之时，土耳其或巴巴里均再无英国奴隶可予救赎，以致此用途无法落实。法庭在本案中裁定可适用近似原则，以便遗产的大部分款项可作第二种用途，即支援英格兰与威尔斯境内依循英国圣公会教育模式的慈善学校。法庭裁定，虽然第一个目标（法庭裁这个目标旨在令英国社会大众受惠），基于法庭无法找到任何相类或近似的目标而未能予以延伸，但在立遗嘱人所指定的其他慈善用途中，有一项却可予以延伸，因为当中有一些东西被裁定为与第一个目标的一般慈善用途近似。⁹

11.7 在 *Re Welsh Hospital (Netley) Fund* 案¹⁰ 中，慈善用途本来可以落实，但情况后来有变。此案涉及一项款额庞大的慈善基金，该基金于第一次世界大战爆发时在威尔斯筹得，目的是为伤病的威尔斯军人兴建一所医院并维持其运作。基金之得以设立，有赖来自各方的捐献，包括私人捐出的大额捐款、威尔斯全国各地的音乐会和其他娱乐活动的收

³ J Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 435 至 436 页。

⁴ [1902]1 Ch 876.

⁵ L Ma, *Equity and Trusts Law in Hong Kong* (Lexis Nexis, 2009), 第 16-69 段。

⁶ (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983.

⁷ (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983, 第 983 至 984 页。(“救赎”奴隶，即是把他们买下然後还他们自由。)

⁸ (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983, 第 983 至 984 页。

⁹ *Ironmongers' Company v AG* (1844) 10 CI & F 908, 8 ER 983, 第 987 页。

¹⁰ [1921]1 Ch 655.

益，以及全国各地的街头和教会募捐的收益。大战结束后医院于 1919 年关闭，但留下一笔剩余的款项。有人提议把这笔款项用于设立奖学金，供威尔斯籍人士在威尔斯大学攻读内科及外科。事件后来提交法院，要求法官指示受托人能否以此方式运用这笔款项，又或者指示这笔款项是否须以信托复归的形式退还给捐献者。

11.8 法庭裁定，由于可从有关信托推断基金带有一般的慈善意愿，旨在令伤病的威尔斯人受惠，所以法庭可接近似原则运用余下的款项。劳伦斯法官（Lawrence J）列明裁决理由如下：

“基金之得以设立，有赖来自各方或多或少的捐献……。就娱乐筹款及街头募捐等活动的捐献者而言，本席会毫不犹疑地裁定他们必须当作无意收回捐出的金钱。如果说某人付款购入音乐会门券或在街头向递上的收集箱投入硬币，而他的本来意愿是举行音乐会或收集捐款的即时目标一旦终结，他所捐出的金钱便应退还给他，这是匪夷所思的一回事。作出这么一项推断，从表面来看也是荒谬的。

至于个别大额捐献者，应作出甚么推断却不是那么清楚。不过，本席认为这些捐献者必须当作知道自己是捐献给一项普通基金，其筹募方式一如本席于上文所述者，而且也知道他们的捐献会与娱乐筹款及街头募捐等活动的收益并合起来，不会以任何方式特别标明。本席认为，他们也必须当作知道由各种来源筹集所得的款项总额，将会用于有关的慈善工作，并不会区分款项的个别来源。在这情况之下，本席认为可正确推断捐献是已出之物，这些捐献者无意收回，不会要求一旦慈善工作的即时目标终结，捐献若有任何剩余部分便得退还给他们。

本席故此裁定，虽然所有的捐献当初是特别为了要在尼特利（Netley）兴建威尔斯医院并负责其装置及维修，但捐献者的主要基本目标，是提供金钱作抚慰伤病的威尔斯人之用；本席又裁定所有捐献者的意愿，是将其捐献不单用于特定目标，也一般惠及伤病的同胞。基于情况

如此，本席的判決是法庭可以按近似原則運用基金的餘數。”¹¹

11.9 *Hong Kong Housing Services for Refugees Ltd v Secretary for Justice* 案¹²，是一宗討論到近似原則的香港案例。此案涉及一間旨在促進香港難民營內越南難民的福利的慈善公司。當這些難民營後來關閉而該慈善公司又解散時，有關方面尋求法庭指示，根據公司章程大綱第 8 條，同是負責難民工作的明愛，是否喪失資格接收公司餘下的資產及收入。李義法官（當時為高等法院法官）裁定，按案件的情節及第 8 條的正確解釋，明愛未有喪失接收公司餘下的資產及收入的資格。李義法官又裁定，即使他對第 8 條的作用看法有誤，他也会憑借法院的司法管轄權，指示公司所餘下的屬慈善性質的資產須按近似原則而運用，並會指示該等資產及收入須轉移給明愛。¹³

11.10 法院有權根據近似原則訂立與原來目的盡量近似的新目的，與這項權力相關的是《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）中一項涉及屬遺囑性質的一般慈善饋贈的特定條文。該項條文賦權法院可應律政司司長的申請，批准將該項饋贈按法院認為適當的慈善目的而作處置的計劃。¹⁴

慈善機構的解散

11.11 香港的慈善機構可採用甚么方式解散，視乎慈善機構屬於哪一種法律架構而定。（慈善機構的各種不同架構，已在第 6 章討論）。

11.12 我們在本諮詢文件的其他部分，已探討過慈善機構必須符合甚么條件才可獲稅務局豁免繳稅。在發給有意根據《稅務條例》（第 112 章）第 88 條要求免稅的慈善機構的指南中，稅務局述明該等慈善機構的規管文書所應載有的條款，其中之一須“說明在有關團體解散時如何處理餘下資產（餘下的資產通常應捐贈與其他慈善團體）。”¹⁵ 因此，根據第 88 條要求免稅的機構，應在機構的規管文書中加入一項具有此意的條款，以供稅務局考慮。

¹¹ [1921]1 Ch 655，第 660 至 661 頁。

¹² [1999]3 HKLRD 510.

¹³ [1999]3 HKLRD 510，第 519 頁。關於在香港適用近似原則的更全面討論，請參閱：*Halsbury's Laws of Hong Kong – Commentary*（2009 LexisNexis Hong Kong），第 400.102 段。

¹⁴ 見《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 3(4)條。該條訂明：“凡立遺囑人以信託以外的方式將其遺產的任何部分為並無指明的慈善目的而饋贈或遺贈，則法院在應律政司司長的申請的情況下，有司法管轄權批准將該項饋贈或遺贈按法院認為適當的慈善目的而作處置的計劃。”

¹⁵ 見稅務局的資料小冊子：《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》（2010 年 9 月修訂版）第 9(e)段，見以下網頁：<http://www.ird.gov.hk/chi/tax/ach_tgc.htm>。

11.13 至于以非属法团的组织这类形式存在的慈善组织，其规则中可能会有一项关于解散的条款，规定余下财产须作其他慈善用途，而不是由成员摊分。这项条款应见于根据《社团条例》（第151章）成立的慈善组织的会章。（此外，该条例第14条订明如注册社团或获豁免社团自行解散，则在紧接解散前身为该社团干事的人，必须在不迟于解散生效后一个月届满时，以书面通知社团事务主任该社团已解散。）

11.14 就慈善信托而言，关于解散时资产如何分发的相关条款会载于慈善信托的信托契据。至于根据《公司条例》（第32章）成立为法团的慈善公司，这项条款会载于该公司的组织章程大纲及章程细则。依法成立的慈善团体的解散方式，是由成立该团体的法例的条文规管。

近似原则在其他司法管辖区的适用

11.15 香港所适用的近似原则，源于自普通法并遵循普通法，但有多数海外司法管辖区已扩阔了近似原则的涵盖范围，并将之编纂为法例。我们仔细研究过其他海外司法管辖区（例如英格兰与威尔斯、苏格兰、爱尔兰、澳大利亚、新西兰及南非）的多个法定近似原则机制。虽然这些司法管辖区在法例上的改革，已以各种不同的方式扩阔了近似原则的适用范围，但我们认为英格兰的模式（下文会作分析），对香港来说特别有用。

11.16 我们在这标题下所探讨的其他司法管辖区，个别分析见本咨询文件附件8。

英格兰与威尔斯

11.17 在英格兰与威尔斯，近似原则曾经历重大变革，与香港现时仍遵循的普通法做法有所不同。因此，可适用近似原则的情况已大为增加，不再像香港一样，只在落实信托财产所涉的慈善宗旨已变得不可能或不切实可行时方适用。带来这项变革的法律条文，本来载于《1960年慈善法令》第13条，后来载于《1993年慈善法令》（“1993年法令”）第13及14条，而《1993年法令》经由《2006年慈善法令》（“2006年法令”）条订，又添加了新的第14A及14B条。¹⁶

¹⁶ J Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第435至436页。

11.18 在英格兰与威尔斯，近似原则可适用于信托财产的情况，现时是由《1993年法令》第13(1)条（经由《2006年法令》修订）订明。根据第13(1)条这项新条文，即使落实当初成立信托时的慈善宗旨是不可能或不切实可行，慈善信托中的财产仍可接近似原则而运用。《1993年法令》第13(1)条述明：

“(1) 除下文第(2)款另有订明外，可更改慈善馈赠的原来用途以便捐赠的财产或其部分可接近似原则而运用的情况如下——

(a) 原来用途，整体或部分——

(i) 已尽可能落实；或

(ii) 无法落实，或无法按照所发出的指示及该项馈赠本身的精神而落实；或

(b) 对于凭借该项馈赠可供动用的财产，原来用途订明只能动用其中部分；或

(c) 凭借该项馈赠而可供动用的财产，以及可用于相类用途的其他财产，并合起来可以更有效地运用，而为此，顾及到适当的考虑因素，这些财产可以适当地用于共同用途；或

(d) 原来用途是参照某个范畴而订立，这个范畴当时归于另一项用途之下但现时已非如此，又或者是以某类人士为对象或参照某个范畴而订立，但这类人士或这个范畴基于某种原因已不再合适，或顾及到适当的考虑因素，执行该项馈赠已不再切合实际；或

(e) 原来用途，自订立以来，整体或部分——

(i) 已通过其他方法得以充分满足其需要；或

(ii) 由于对社会无用或有害，或由于其他原因，在法律上已不再属于慈善性质；或

(iii) 顾及到适当的考虑因素，已完全无法再提供适合而又有效的方法，使用凭借该项馈赠而可供动用的财产。”

11.19 《1993年法令》第13(1)条提到一项慈善馈赠的“原来用途”。此词在《1993年法令》第13(3)条中被界定，意思为“如原来用途已被修订，则也指现有或现时用途。”《1993年法令》第13(1)条所提到的“适当的考虑因素”一词，在《1993年法令》第13(1A)条中被界定如下：

“(1A) 在上文第(1)款中，‘适当的考虑因素’指——

- (a) (一方面)有关馈赠本身的精神，以及
- (b) (另一方面)建议改动原来用途之时的社会及经济情况。”

11.20 英格兰与威尔斯慈善事务委员会所发出的《如何按照近似原则运用财产实务指引》(*Operational Guidance on Application of Property Cy-près*)¹⁷指出，并非一定要宗旨落空方可接近似原则运用财产：

“不过，有一要点得指出，容许把慈善组织的财产接近似原则而运用，并不限于宗旨‘落空’此一情况。因此，受托人不一定需要证明慈善组织的宗旨是无法落实，又或者要落实是完全不切实可行，特别是当受托人也考虑到当时的社会及经济情况。”

在某些情况中，即使慈善组织的宗旨仍然可以落实，根据第13(1)条的其他条文，也有充分理由支持接近似原则运用财产。举例来说，我们可以在现有宗旨并未‘落空’的情况下，根据以下条款订立近似原则机制：

- 第13(1)(b)条——慈善组织的宗旨可能是完全可行，但未有为所有可供动用的收入或财产提供用途；
- 第13(1)(c)条——慈善组织计划与另一宗旨相类的慈善组织合并；宗旨是否‘落空’并无关系；或
- 第13(1)(e)条——该条可容许慈善组织提出理据，证明其宗旨已完全无法就其财产的使用，提供适合而又有效的方法(考虑到有关馈赠本身的精神以及当时的社会及经济情况)。”

¹⁷ http://www.charitycommission.gov.uk/about_us/ogs/index002.aspx

11.21 根据《1993 年法令》，另一种可应用近似原则的情况，是为特定的慈善宗旨而捐出的财产无法用于该项宗旨，而捐赠者又身分不明或已放弃收回此财产的权利。《1993 年法令》第 14 条订明近似原则在此情况下适用。该条述明：

- “(1) 为特定的慈善宗旨而捐出的财产，如属于下述捐赠者所有，在该等宗旨落空时须按近似原则运用，犹如财产是为一般慈善宗旨而捐出——
 - (a) 在——
 - (i) 订明的启事刊登及订明的查讯作出后，以及
 - (ii) 该等启事刊登之时起计的订明期限已届满后，
捐赠者仍然身分不明或未能寻获；或
 - (b) 捐赠者已按订明的形式签立一份卸弃书，放弃要求退还相关财产的权利。
- (2) 凡受托人已就任何该等财产刊登订明的启事及作出订明的查讯或已有人代受托人如此行事，而在上文第(1)(a)(ii)款所述的期限届满前，受托人未有接获任何人对上述财产的权益申索，则受托人无须对任何人负法律责任。
- (3) 就本条而言，如财产是由以下类别的收益组成，则在无须刊登启事或作出查讯的情况下，财产须不可推翻地推定为属于身分不明的捐赠者所有——
 - (a) 经由收集箱或其他未有特别区分个别馈赠的收集方法收集所得的现金收益；或
 - (b) 任何奖券、比赛、娱乐活动、售卖或相类筹款活动所得的收益，但容许从捐赠的财产中扣除提供奖品或作出售或其他用途的物品以进行上述活动所需的费用。
- (4) 凡法庭或委员会认为情况如下，即可藉命令指示非属上文第(3)款范围内的财产，须就本款而言在

无须刊登启事或作出查讯的情况下，当作属于身分不明的捐赠者所有——

(a) 经考虑可能退还给捐赠者的款额，为了退还有关财产而招致开支并不合理；或

(b) 经考虑有关馈赠的性质、情况及款额，以及有关馈赠作出后已流逝的时间，捐赠者预期有关财产会退还给他并不合理。

(5) 凡财产凭借本条接近似原则而运用，捐赠者须当作在作出馈赠之时已完全放弃其权益；但如财产是当作属于身分不明或无法寻获的捐赠者所有而运用，并且不是凭借上文第(3)或(4)款而如此运用，则——

(a) 近似原则机制须指明该财产的总款额；及

(b) 如该款额的任何部分的捐赠者在近似原则机制订立之日起计六个月内提出申索，向动用财产的慈善机构追讨一笔相等于该款额之数（须扣除慈善受托人在该日之后就涉及捐赠者的馈赠的申索而确当地招致的开支）；及

(c) 近似原则机制可纳入一些指示，示明为满足任何该等申索而应订立的条文。

(6) 凡——

(a) 已按照任何该等指示拨备款项以满足任何该等申索，但

(b) 确已提出的申索的合计之数超出有关款项，

则如果委员会有此指示，每一名有关的捐赠者有权讨回的有关款项份额，仅以其申索款项在上文(b)段提及的合计之数所占的份额为限；而为此目的，‘有关款项’指按照近似原则机制所纳入的指示而拨备的款项，但须扣除慈善受托人就涉及捐赠者的馈赠的申索而确当地招致的开支。

- (7) 就本条而言，如果把财产用于慈善宗旨会有困难，并因而令财产或财产中未能接近似原则运用的部分可退还给捐赠者，慈善宗旨须当作‘落空’。
- (8) 在本条中，‘订明’指由委员会订立的规例订明；而任何该等规例，就为施行上文第(1)(a)款而须刊登的启事而言，可就启事的形式、内容及刊登方式订定条文。
- (9) 委员会根据本款订立的规例，须按委员会认为合适的方式而发布。
- (10) 在本条中，除非文意另有所指，否则提述捐赠者亦包括透过原捐赠者或在原捐赠者之下提出申索的人，而提述捐赠的财产，则包括当其时原来捐赠的财产或其所衍生的财产。
- (11) 本条适用于为慈善宗旨而捐出的财产，即使该财产是在本法令生效前已如此捐出的，情况也是一样。”

11.22 《1993年法令》第14A条订明，如财产是应“募捐”而为特定的慈善宗旨捐出，近似原则即适用，而“募捐”一词在《1993年法令》第14(A)(2)条中被界定。第14A条订明：

- “(1) 本条适用于符合以下说明的财产——
 - (a) 为特定的慈善宗旨而捐出，及
 - (b) 应下文第(2)款所指的募捐而捐出。
- (2) 募捐如属以下情况，即为本款所指的募捐——
 - (a) 为特定的慈善宗旨而作出，及
 - (b) 附同一项陈述，表示除非捐赠者在作出馈赠之时作出相关声明，否则若然该等宗旨落空，应募捐而捐出的财产会接近似原则而运用，犹如财产是是为慈善宗旨而一般捐出。
- (3) ‘相关声明’是捐赠者以书面作出的一项声明，表示若然特定的慈善宗旨落空，他希望持有相关财产的受托人能让他有机会要求退还相关财产（或一笔

相等于相关财产在馈赠作出之时的价值的款项)。

- (4) 如有以下情况，第(5)及(6)款即适用——
 - (a) 某人已按上文第(1)款所述的情况捐出财产，
 - (b) 特定的慈善宗旨落空，及
 - (c) 捐赠者已作出相关声明。
- (5) 持有相关财产的受托人必须采取订明步骤，以——
 - (a) 通知捐赠者该等宗旨已告落空，
 - (b) 查探捐赠者究竟希望要求退还相关财产(抑或要求退还一笔相等于其价值的款项)，及
 - (c) 如捐赠者在订明的期限内有此要求，则把相关财产(或该笔款项)退还给他。
- (6) 如该等受托人已采取所有适当的订明步骤，但——
 - (a) 未能寻获捐赠者，或
 - (b) 捐赠者未有在订明的期限内要求退还相关财产(或一笔相等于其价值的款项)，

则上文的第 14(1)条适用于相关财产，犹如相关财产是属于同一条款内(b)段(在捐赠者已放弃要求退还财产的权利的情况下运用财产)所指的捐赠者所有。

- (7) 如——
 - (a) 某人已按上文第(1)款所述的情况捐出财产，
 - (b) 特定的慈善宗旨落空，及
 - (c) 捐赠者未有作出相关声明，

则上文第 14(1)条同样适用于相关财产，犹如相关财产是属于同一条款内(b)段所指的捐赠者所有。

(8) 就本条而言——

- (a) ‘募捐’指以任何方式作出的募捐，不论如何向募捐对象传达，
- (b) 是否或会否因获赠相关财产而付出任何代价是无关重要的，及
- (c) 如呼吁捐献涉及两种募捐，即附同第(2)(b)款所指的陈述的募捐及未有附同该项陈述的募捐，则除非因应呼吁而捐出财产的人能证明情况并非如此，否则该人须当作回应第一种募捐而不是回应第二种募捐。

(9) 在本条中，‘订明’指由委员会订立的规例订明，而任何该等规例均须按委员会认为合适的方式发布。

(10) 为施行本条，第 14 条的第(7)及(10)款适用，如同它们为施行第 14 条而适用一样。”

11.23 英格兰的法定模式特别为慈善法团的解散订有条文。《1993 年法令》第61(1)条述明，慈善事务委员会如信纳有以下任何一种情况发生，可作出命令解散慈善法团：

- “(a) 法人团体已无资产或不再运作，或
- (b) 法人团体的相关慈善组织已不再存在，或
- (c) 之前构成该慈善组织的机构或被委员会视为构成该慈善组织的机构，已不再是慈善组织，又或者(视属何情况而定)在法人团体成立为法团之时并不是慈善组织，或
- (d) 法人团体的相关慈善组织的宗旨，已尽可能予以落实或实际上无法落实。”

11.24 因此，举例来说，如慈善组织的宗旨无法落实而近似原则又被认为不适用，结果便可能是解散有关的法人团体。

11.25 慈善事务委员会处理慈善组织在解散令作出时所持有的财产的权力，列明于《1993 年法令》第61(3)及(4)条：

“(3) 除下文第(4)款另有规定外，根据本条就某法人团体作出的命令，作用是把下述财产以信托形式代为持有的方式，归属相关慈善组织的受托人——

- (a) 当其时归属该法人团体的所有财产，或
- (b) 当其时归属任何其他人（官方保管人除外）的所有财产，

而该法人团体或该人是以信托形式代该慈善组织持有该财产的。

(4) 如慈善事务委员会在解散令中有此指示——

(a) 该财产的全部或任何指定部分，须归属以下人士而非归属相关慈善组织的受托人——

- (i) 一名指定人士，而该财产是以此人为该慈善组织的受托人或代名人而归属他的，或
- (ii) 指定的人等（相关慈善组织的受托人除外）；

(b) 由某人以信托形式代相关慈善组织持有的任何指定投资或任何指定类别或种类的投资，须转移给——

- (i) 该慈善组织的受托人，或
- (ii) 上文(a)(i)或(ii)段所述的人或人等；

而为此目的，‘指定’指由委员会在解散令中指定。”

我们对香港慈善组织的变更的结论及建议

11.26 我们留意到香港须应用近似原则的个案似乎较为罕有，但在普通法下应用此原则的先决条件却极其严苛。我们关注到这情况可导致为某项慈善宗旨而筹集的款项最终无法用于该项宗旨，以致无论在运筹方面有多困难，这些款项也一定要退还给捐赠者。

11.27 海外有多个司法管辖区已作出改革，为近似原则提供法定依据，并且扩阔了可适用近似原则的情况。经参考这些海外发展后，我

们认为香港应采取相类的做法。在我们所研究过的多个海外模式之中，我们觉得英格兰与威尔斯所采取的立法路向特别有用。

建议 17

我们建议在香港引入与英格兰近似原则的法定模式相类似的法例（该模式包含于英格兰《1993年慈善法令》的条文之内，于2006年曾作修订），为在香港适用近似原则提供法定依据，并且扩阔近似原则的适用范围。

参照英格兰模式，我们建议扩阔近似原则在香港的适用范围，而即使落实慈善信托的慈善宗旨并非不可能或不切实可行，近似原则仍可适用于以下情况：

- (1) 为特定的慈善宗旨而捐出的财产未能用于该项宗旨，而捐赠者又身分不明或已放弃收回财产的权利；
- (2) 财产是应募捐而为特定的慈善宗旨而捐出；
- (3) 慈善团体已解散。

我们又建议，未来的慈善事务委员会应透过法规获赋权力，在特定的情况下管理近似原则的应用。

第 12 章 关于香港成立慈善事务委员会的结论及建议

12.1 我们会在本章中研究有没有需要成立慈善事务委员会以规管慈善组织。我们亦会详细探讨未来的慈善事务委员会的各项目标和特点、职能和权力，以及针对慈善事务委员会的裁决而提出上诉的适当机制。

是否需要有一站式机构？

12.2 我们在整份咨询文件中，已见到本地现时规管慈善组织的制度存在不少缺点。最基本的一点是我们没有单一个规管机构负责管理一份全面和集中的慈善组织注册纪录册。现时监管慈善组织及其筹款活动的安排，看来是零散累赘的，将不同的责任分割给不同的部门承担，而每一部门各自运用不同的监管机制和标准。

12.3 因此，我们研究是否需要有一个尽可能属‘一站式’的机构，作为一个统一集中的组织，以接管现时由不同政府部门负责的监管慈善组织及其筹款活动的工作。我们注意到这个做法有以下明显的好处：

(1) *慈善组织监管制度的效益得以提高*

由单一个规管机构进行监管，可促使慈善组织的监察和规管工作更具效益。这会加强公众对慈善组织的信心及信任程度。

(2) *政策统一集中*

由单一个规管机构推行统一集中的政策，可确保慈善组织在某些事宜（例如筹款）的行事手法较为一致，有助于提高慈善活动的问责性及透明度，亦是建立公众对慈善组织的信心和信任的有效方法。

(3) *较具问责性及较易取览资料*

单一个较具问责性和较易接触的规管机构，有助公众取览关于慈善组织的资料，市民大众便因而能够较容易就他们

的捐款作出适当和有资料根据的决定。

(4) *效率得以提高*

单一个规管机构会提高处理筹款活动申请的效率，从而令慈善机构免于向不同政府部门或机关申领各类许可证或核准，省时省力。

(5) *降低行政开支*

由单一个规管机构去监管慈善组织，不仅会令政府因减少不同部门或机构的职能重叠而节省行政开支，亦会降低非政府机构的行政开支。

12.4 正如我们已在本咨询文件中表明，我们建议依循几个海外的普通法司法管辖区的既定做法，即这个规管机构应采用慈善事务委员会的模式。本章稍后会详细列明我们的建议。

12.5 虽然我们预期慈善组织会遵守未来的慈善事务委员会所定下的规定，但认为重要的是，该慈善事务委员会担当宽松规管者的角色，而该新的规管机制不应大大加重慈善组织的开支。

海外的经验

12.6 多个司法管辖区均设有统一集中的规管机构，为规管慈善组织而履行重要的职能，例如备存慈善组织注册纪录册、监察慈善组织履行其法律责任、提出质询，以及在出现行为失当或管理不善的情况下保障有关慈善组织的资金和财产。下文列出英格兰与威尔斯、爱尔兰及新西兰各自的慈善事务委员会的简介。至于其详细资料以及其他海外慈善组织规管机构的有关情况，则于本咨询文件的附件 9 中列出。

英格兰与威尔斯

12.7 在英格兰与威尔斯，《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993，在 2006 年经修订）列明慈善事务委员会（Charity Commission）的职能及职责。¹ 这些职能与职责包括：

¹ 应予注意的是，一项新的《慈善法令草案》（Charities Bill）已於 2011 年 3 月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993 年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。

- (1) 确保慈善组织的受托人及所有负责人员妥善管理其慈善组织及妥善进行各类筹款活动；
- (2) 纠正由慈善组织的失当行为及管理不善而产生的问题；及
- (3) 确保慈善组织的资金获妥善运用。

12.8 我们注意到，法例明确规定英格兰慈善事务委员会在履行这些职能时，必须采用温和及敏锐的处事方法，以免令慈善组织或其代行人怯于推出新猷。该委员会在履行其职能而行事时，具有一般责任以鼓励各种形式的慈善捐献和自愿参与慈善工作。

爱尔兰

12.9 在爱尔兰，慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）是根据爱尔兰《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第13条成立的。该规管局的主要职能包括：

- (1) 加强公众对慈善信托及慈善组织在管理及行政方面的信任和信心；
- (2) 推动慈善受托人履行他们在控制和管理慈善信托及慈善组织方面的职责；
- (3) 确保慈善组织对慈善馈赠的捐赠者和受益人以及对公众负责；
- (4) 促进大众明白慈善宗旨须为公益的规定；
- (5) 设立及备存慈善组织注册纪录册；
- (6) 确保慈善组织遵从《2009年慈善法令》，并就此作出监察；
- (7) 按照该法令进行调查；及
- (8) 透过提供资料或意见，鼓励并协助慈善组织改善其管理和行政。

新西兰

12.10 新西兰慈善事务委员会（Charities Commission）是根据新西兰的《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8条成立的。该委员会的主要职能包括：

- (1) 加强公众对慈善界的信任和信心；
- (2) 鼓励及推动善用慈善资源；
- (3) 就涉及良好管治及管理的事宜，对慈善组织进行教育并提供协助；
- (4) 收取、审议及处理要求注册为慈善实体的申请；
- (5) 确保慈善实体注册纪录册得以编制并予备存；
- (6) 收取、审议及处理慈善实体所提交的周年申报表；
- (7) 为《税务法令》（Inland Revenue Acts）的施行而在适当的情况下提供资料及文件；
- (8) 监察慈善实体及其活动，以确保已注册为慈善实体的实体继续具备资格注册为慈善实体；
- (9) 如有慈善实体或人士曾经或现正作出构成或可能构成违反该法令的行为或曾经或现正干犯涉及慈善实体的严重错失，则对有关的慈善实体或人士进行研讯；及
- (10) 监察该法令的遵从情况并推动对该法令的遵从，包括在适用的情况下就违反该法令的罪行进行检控。

我们对成立慈善事务委员会的建议

未来的慈善事务委员会的目标

12.11 我们认为应在香港成立慈善事务委员会，以承担慈善组织规管者的职责。这个委员会对慈善组织而言应尽可能是‘一站式机构’，并应具有以下所建议的各项目标。

建议 18

我们建议成立慈善事务委员会，作为慈善组织的单一规管机构。

慈善事务委员会的目标将会是：

- (1) 加强公众对慈善组织的信任和信心；
- (2) 提高对捐赠者及受益人的透明度与问责性；
- (3) 在关乎慈善组织的事宜上推广良好管治及良好管理实务；及
- (4) 促使慈善组织更切实地履行其法律责任。

未来的慈善事务委员会与律政司司长（作为慈善事务守护者）两者在角色上的相互作用

12.12 我们在讨论过程中，考虑到未来的慈善事务委员会与律政司司长（作为慈善事务守护者）两者在角色上的相互作用，并参考了英格兰与威尔斯的经验。

12.13 自 1997 年 7 月 1 日起，原本由香港当时的律政司（Attorney General）在香港法庭所享有的权利，² 现时均可由律政司司长行使。³ 律政司司长，一如英格兰检察总长，具有不少权力和职责，包括在慈善事务中以政府角色作为监护人。

12.14 在英格兰，虽然法例订明慈善事务委员会在监管和管控慈善组织的工作上扮演重要的角色，但检察总长亦有份参与有关的规管框架，因他在职责上须维护慈善的一般利益，并代表慈善组织的实益权益或‘宗旨’。在所有关乎慈善的申索案件中（由慈善事务委员会所提起者除外），一般而言检察总长是必然的一方，并可亲自或由代表律师出庭。⁴

12.15 在维护慈善事务的权力方面，英格兰的慈善事务委员会可行使检察总长的相同权力，就慈善组织、其财产或事务提起法律程序，而这些权力都是检察总长凭其职权而可行使的。唯一的例外是慈善事务委员会不能够提出呈请，要求将某慈善公司清盘。⁵ 由慈善事务委员会进行的法律程序，与检察总长凭其职权而进行的法律程序，两者

² 抵觸《基本法》的權利除外：見《律政人員條例》（第 87 章）第 5 條。

³ 根據《律政人員條例》（第 87 章）第 5 條（現已廢除），這些權利與英格蘭檢察總長所享有的權利相若。

⁴ *Halsbury's Laws of England*, Vol 8 (2010 年，第 5 版)，第 583 及 599 段。

⁵ 《1993 年慈善法令》第 63(1)條；另同上，第 234 段。

的实务与程序（特别是关乎讼费方面）是相同的。然而，慈善事务委员会必须取得检察总长的协议，才可以行使这些权力。⁶

12.16 在研究过英格兰与威尔斯的例子后，小组委员会认为律政司司长应继续参与由未来的慈善事务委员会所推行的慈善组织监管和管控框架。此外，律政司司长应继续在所有关乎慈善的申索案件中，成为必然的一方，以代表慈善组织的实益权益或宗旨。应予以注意的是，未来的慈善事务委员会在行使本咨询文件所建议的权力和职责时，不会获赋权就慈善案件提起法律程序。反而一如在第 8 章中曾经讨论和建议，未来的慈善事务委员会应有权在慈善组织不履行其法律责任的案件中，为执行和补救而将可诉的民事案件转交律政司司长处理。

未来的慈善事务委员会的一般特点

12.17 考虑到海外在慈善组织规管机构方面的经验，我们认为未来的慈善事务委员会应具有下列的一般特点：

(1) 相称的权力

12.18 由于未来的慈善事务委员会负有职责确保慈善组织履行其法律责任，因此委员会将会获赋予各类有关权力。本章稍后会列出建议赋予委员会的权力。

12.19 我们强调，未来的慈善事务委员会所具有的权力，应以公平、合理和相称的方式行使。我们认为应依循英格兰与威尔斯所采取的做法，即慈善事务委员会在行使其法定权力时，应采取宽松、温和及敏锐的处事方法，以免令慈善界怯于推出新猷以及使人不欲自愿参与慈善工作。

(2) 问责性

12.20 我们认为，任何人士或机构如因慈善事务委员会的某项决定而感到受屈，应有一适当的上诉机制供其提出上诉，就好像香港其他法定委员会（例如平等机会委员会和证券及期货事务监察委员会）的上诉机制一样。我们建议该等上诉可向高等法院原讼法庭提出。本章稍后会讨论这项建议。

(3) 透明度

⁶ *Halsbury's Laws of England*, Vol 8 (2010 年，第 5 版)，第 553 段。倘若慈善事務委員會覺得適宜由檢察總長就某慈善組織進行法律程序，委員會便會將解釋有關事宜的陳述書和詳情送交檢察總長：第 593 段。

12.21 未来的慈善事务委员会在设立一套有效的规管和监察制度时，应公布清楚明晰的指引，让慈善组织对有关事宜（例如注册和筹款）的程序和规定有明确的认识。这样做会有助公众建立对慈善组织及新的规管机制的信任和信心。

未来的慈善事务委员会的职能和权力

12.22 正如我们在上文所建议，我们认为未来的慈善事务委员会应担当规管者的角色，并应在关乎慈善组织的事宜上推广良好管治及良好管理实务。

2.23 为了达致其目标，我们认为慈善事务委员会应有下列的职能和权力。

(1) 备存和管理慈善组织注册纪录册

12.24 我们建议，未来的慈善事务委员会的其中一项主要职能是裁定有关组织的慈善地位，并备存一份注册纪录册，载列所有在香港运作的慈善组织。该注册纪录册应公开供公众人士查阅。我们又建议，未来的慈善事务委员会应按每一个案的情况，就是否容许使用某些慈善组织名称的相关事宜作出裁定。关于这些建议权力的详情已在第 7 章探讨。

12.25 正如第 10 章所论述，其慈善地位获得核准并已向慈善事务委员会注册的慈善组织，可向税务局申请免税。

12.26 在研究未来的慈善事务委员会为慈善组织注册的权力的过程中，我们考虑过应否赋予未来的慈善事务委员会剩余权力，以便在某些机构看来符合慈善组织准则的情况下，委员会仍有权拒绝将这些机构注册为慈善组织。例如，在某些个案中，有合理证据显示申请注册的机构在表面上虽符合慈善组织准则，但其寻求确立慈善地位的背后用意，是欲利用慈善来达致其他非慈善目的。这些个案或许不多，但委员会的这项剩余权力应可适用。

12.27 在苏格兰，除非某些条件适用，否则苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）不能拒绝为符合慈善组织准则的申请机构注册。⁷ 这些适用条件是：公署认为申

⁷ 見《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005），第 5 條。

请注册的机构所用名称是一个‘可予反对的名称’⁸或申请属于根据法令订立的规例为此而指明的情况。⁹在英格兰与威尔斯，慈善事务委员会为慈善组织注册的职责，似乎没有采用具相同强制意味的字眼来订明。根据《1993年慈善法令》第1C条，“*裁定机构是否属慈善组织*”被列为慈善事务委员会‘一般职能’的第一项，¹⁰而备存“一份准确和资料最新的慈善组织注册纪录册”属其一般职能第五项的范围之内。¹¹法例也述明慈善事务委员会具有附带权力，以处理与其职能和一般职责的履行有关的事项。¹²然而，举例来说，可否行使这项附带权力以拒绝某一个案中的慈善组织注册，则未能肯定。

12.28 小组委员会认为，如果未来的慈善事务委员会具有可拒绝某项注册申请的剩余权力，好处之一是它能有更大的弹性来处理注册申请。这类剩余权力需要予以清晰界定（例如在法定规例中限定在哪些情况下才可行使这项权力）。为防止滥用这项权力，在本章中另建议申请人如因未来的慈善事务委员的裁定感到受屈，可针对有关裁定向高等法院原讼法庭提出上诉。

12.29 在某机构已符合慈善组织准则的情况下，如未来的慈善事务委员会仍具有可拒绝其注册的剩余权力，可引起以下弊端：令法律产生不确定性，而未来的慈善事务委员会在运作上会欠缺透明度。这做法也被视为不必要，正如本咨询文件在另一处建议，未来的慈善事务委员会将会有权在某些情况下（例如当涉及不当行为时），撤销慈善组织的注册。

12.30 经衡量利弊后，我们认为未来的慈善事务委员会应具有经清晰界定的剩余权力，以便在适当的个案中拒绝注册申请。

(2) 监察慈善组织履行其法律责任

⁸ 《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第10条所订明者。

⁹ 见《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》第6条。该条订明：

“(1) 苏格兰各有关部长可藉规例，就申请名登纪录册以及裁定有关申请的程序事宜，作出其认为适当的进一步规定。

(2) 这些规例可特别就以下事项作出规定—

(a) 申请书必须指明或附随的资料或文件，

(b) 申请书的格式及提交方式，

(c) 公署就申请作出裁定的期限，及

(d) 在甚麽情况下公署必须拒绝将某机构名登入注册纪录册内。”

看来至今仍未有规例根据本条订立。

¹⁰ 《1993年慈善法令》第1C(2)条。

¹¹ 《1993年慈善法令》第1C(3)条。

¹² 根据《1993年慈善法令》第1E(1)条，委员会获赋权处理与其职能和一般职责的履行有关的事项，这些职能和一般职责列载于1993年法令的第1C及1D条内。第1E(1)条述明：“委员会有权做任何旨在便利、有助於或附带於委员会履行其任何职能或一般职责的事情。”

12.31 我们建议，未来的慈善事务委员会将会是负责监察慈善组织的规管者，以确保慈善组织履行其法律责任。这些法律责任正如在第 8 章建议 7 中所列明者，包括慈善组织须遵守未来的慈善事务委员会所施加的规定而提交某些文件。

12.32 未来的慈善事务委员会应有责任确保注册慈善组织继续遵行其本身的慈善宗旨，以维持它在委员会的注册地位，而且正如第 8 章建议 5 所提议，慈善组织的慈善宗旨如有任何变动，便须向慈善事务委员会提交报告。

12.33 正如我们较早前曾指出，虽然慈善组织须遵从慈善事务委员会所定下的规定，但我们认为新的机制不应增加慈善组织的开支；而在规管慈善界别方面，委员会应采取宽松的处事方法。

(3) 审批筹款活动申请

12.34 正如第 9 章的有关建议所述，未来的慈善事务委员会应该是负责批给慈善筹款所需的一切许可证及牌照的唯一规管机构。在承担这项职责时，委员会应接掌现时由社会福利署、食物环境卫生署、影视及娱乐事务管理处等部门就慈善筹款所履行的监管职能。

12.35 未来的慈善事务委员会应告知慈善组织在进行筹款活动时所引起的法律责任。这些法律责任应由委员会以浅白易明的用词在实务守则或指引中述明，以便利慈善组织妥善履行。

12.36 未来的慈善事务委员会应确保公众人士能取览关于慈善组织筹款活动的资料，并提供公众查询服务。

(4) 推广良好管治及良好管理实务

12.37 正如我们在本咨询文件较早前指出，未来的慈善事务委员会应从宏观上负责慈善组织的管治，并应就关乎慈善组织的事宜订立法定或非法定的实务守则。这些事宜包括内部监控、问责性与透明度、良好管治、良好实务、利益冲突、个人利益申报等。

(5) 关于行为失当或管理不善个案的调查权力

12.38 正如在第 8 章中所论述，我们认为未来的慈善事务委员会如有能力调查及制止慈善组织的弊端，对于推广慈善组织的良好管治，以至建立和维持公众的信心，是至关重要的。因此，我们在第 8 章建

议 9 中提议委员会应获赋予权力，调查慈善组织的任何管理不善及行为失当个案。

12.39 凡慈善事务委员会接获举报，关于慈善组织或其高级人员管理不善或行为失当的个案，或委员会自发调查该等事宜，委员会均应有权自行或委任他人（例如会计师或法律执业者）进行调查。

12.40 未来的慈善事务委员会或其委任的调查员在调查慈善组织管理不善或行为失当时所获赋予的权力，应包括向受调查的慈善组织取得活动资料及要求提交文件、纪录、簿册及账目或其副本的权力。

12.41 为了令未来的慈善事务委员会及其委任的调查员能有效行使其权力，我们认为任何人如就上述调查故意或罔顾后果地提供虚假或有误导性的资料，或未有提供调查所需的资料，或更改、隐藏或销毁为调查而须交出的文件，即属犯罪。

(6) 执行和补救

12.42 我们建议，未来的慈善事务委员会应获赋予执行的权力，亦应有补救可供其采取，以确保慈善组织履行其法律责任及按照其慈善宗旨妥当地履行其义务。我们就这些事宜所提出的详细建议载于第 8 章中。

(7) 近似原则的适用

12.43 在第 11 章中，我们提议应引入法例以扩阔近似原则在香港的适用范围。我们认为未来的慈善事务委员会应获授权在第 11 章建议 17 所列的情况下，对在慈善信托下持有的财产应用这项经扩阔的近似原则。

建议 19

我们建议，未来的慈善事务委员会应具有下列职能及权力：

- (1) 裁定机构是否属慈善组织；**
- (2) 备存及管理慈善组织注册纪录册，包括在适当的个案中有权拒绝注册；**

- (3) 监察慈善组织履行其法律责任；
- (4) 审批筹款活动所需批准的申请；
- (5) 推广慈善组织的良好管治及良好实务；
- (6) 自行或委任调查员调查慈善组织或其高级人员的失当行为或不善管理；
- (7) 执行裁定及批给补救；及
- (8) 应用近似原则。

上诉机制

12.44 为了平衡未来的慈善事务委员会获赋上述权力以及确保公平，我们认为应设立上诉机制，让有关慈善组织或感到受屈的人可以对未来的慈善事务委员会的某些裁定提出上诉。我们认为这项上诉权利应适用于委员会因慈善组织不履行其法律责任而在执行和补救方面所具有的各项权力，也应适用于近似原则的应用。我们也认为上诉权利应延伸适用于委员会拒绝将某组织注册为慈善组织的决定。我们认为此等个案的上诉，应向高等法院原讼法庭提出。

建议 20

我们建议，因未来的慈善事务委员会就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善机构或人士，应有权向高等法院原讼法庭提出上诉：

- (1) 委员会拒绝将有关机构注册为慈善组织；
- (2) 委员会因慈善组织不履行其法律责任而行使其在执行和补救方面的权力；或
- (3) 近似原则的应用。

12.45 就关乎筹款许可证及牌照的申请而提出的上诉，我们认为应由行政上诉委员会处理，或应设立新的行政上诉机制以处理此等上诉。

征求意见

法律改革委员会辖下的慈善组织小组委员会发表本咨询文件，以征集公众对文件所载改革建议的看法及意见。

欢迎大家就本咨询文件发表任何意见，但小组委员会特别希望大家能就以下问题作出回应，*如果可能的话，更希望能知道每个答案的理由：*

（慈善组织的定义——第5章）

问题 1. 你认为应否为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确的法定定义？（见建议 1¹。）

问题 2. 如对问题 1 的答案是“应该”，请回答以下问题：

- (a) 你认为界定甚么可构成纯属慈善性质的慈善宗旨的法定定义，应否把建议 2²所列举的各类宗旨全部包括在内？
- (b) 如果不应全部包括，你认为哪些类别的慈善宗旨应从清单中删除？哪些类别应予修订及如何修订？你认为可有其他类别的慈善宗旨应加入清单内？
- (c) 你是否认为慈善组织无论归属哪一类慈善宗旨之下，也必须是为了公益？（见建议 2。）
- (d) 你认为“*促进人权、冲突的解决或和解*”应否纳入各类慈善宗旨的法定清单内？（见建议 2。）

（慈善组织的法律架构——第6章）

问题 3. 你认为应否改革各种现有的慈善组织法律形式？（见建议 3³。）

问题 4. 如对问题 3 的答案是“应该”，请回答以下问题：

¹ 第 5.42 段。

² 第 5.128 段。

³ 第 6.41 段。

- (a) 你认为现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应否保留？若应予保留而又要变通的话，应如何变通？（见建议 3。）
- (b) 你认为应否改为采用单一模式的做法，规定慈善组织在架构上只能属单一种形式？如果应该的话，又应采用甚么形式作为单一模式？（见建议 3。）

（慈善组织的注册——第 7 章）

问题 5. 你是否同意所有：

- (a) 向公众进行慈善募捐的；及／或
- (b) 寻求豁免缴税的

慈善组织，均必须注册？（见建议 4⁴。）

问题 6. 如果你同意慈善机构应该注册，但不赞同问题 5(a)及(b)所列明的注册先决条件，请回答以下问题：

- (a) 你认为哪一项先决条件不应在规定之列？理由何在？可有其他先决条件是你认为应该纳入的？理由何在？（见建议 4。）
- (b) 你是否同意未来的慈善事务委员会应设立和备存注册慈善组织的名单？（见建议 4。）
- (c) 你是否同意这份名单应可供公众查阅？（见建议 4。）
- (d) 你是否同意不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告？（见建议 4。）
- (e) 你是否同意容许慈善组织采用某一名称与否，应交由未来的慈善事务委员会按每宗个案的情况裁定？（见建议 4。）

（慈善组织的管治、账目及报告的建议框架——第 8 章）

问题 7. 你认为应否规定注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交周年活动报告？如果应该的话，该报告应否以标准

⁴ 第 7.37 段。

格式提交和涵盖建议 5⁵所列明的事项？你认为有哪些事项应从清单中删除？可有任何事项应纳入清单内？

问题 8. 你认为注册慈善组织的慈善受托人或董事是否应有责任申报任何利益冲突及个人利益？（见建议 6⁶）

问题 9. 建议 7⁷提议：

“(1) 应规定每年收入超逾\$500,000的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交核数师报告及财务报表。

(2) 在不影响《公司条例》（第 32 章）所订的法定规定的情况下，应规定每年收入不超逾\$500,000的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交经其董事局核证的财务报表。

(3) 慈善组织向未来的慈善事务委员会所提交的核数师报告及财务报表，应可供公众取览。”

你是否赞同建议 7 所列出的规定？如果不赞同，你认为哪些规定应予删除？可有其他规定是你认为应予加入的？

问题 10. 你认为每个已向未来的慈善事务委员会注册的慈善组织是否每年均应向该委员会提交活动报告及财务报表？如应提交，则这份周年活动报告应涵盖甚么内容？（见建议 7。）

问题 11. 你认为注册慈善组织的慈善受托人或董事应否有法定责任备存足以显示和说明慈善组织的所有交易的妥善账目纪录？如果应该的话，这些纪录应否保留最少七年？（见建议 8⁸。）

问题 12. 你是否同意未来的慈善事务委员会应获赋权力，就慈善组织在涉及其慈善宗旨的事宜上被指称管理不善和行为失当的个案进行调查？（见建议 9⁹。）

问题 13. 如对问题 12 的答案是“同意”，你是否同意在行使这项调查慈善组织被指称管理不善和行为失当的个案的权力

⁵ 第 8.20 段。

⁶ 第 8.24 段。

⁷ 第 8.29 段。

⁸ 第 8.33 段。

⁹ 第 8.42 段。

时，未来的慈善事务委员会应有权就某个受调查的慈善组织而调查其资金、财产及活动，并向这个慈善组织索取有关资料，包括文件、纪录、簿册及账目？（见建议 9。）

问题 14. 你是否同意在问题 13 所列明的该类调查进行期间，应订有适当保障措施以确保调查保密？（见建议 9。）

问题 15. 你是否同意任何人如故意或罔顾后果地向未来的慈善事务委员会或该委员会所委任的调查员提供虚假或有误导性的资料，或未有提供调查所需的资料，或更改、隐藏或销毁为调查而须交出的文件，即属犯罪？（见建议 10¹⁰。）

问题 16. 你是否同意在慈善组织不履行其法律责任时适用的执行及补救权力，应赋予未来的慈善事务委员会？（见建议 11¹¹。）

问题 17. 如对问题 16 的答案是“同意”，你是否同意这些权力应包括但不限于以下各项列于建议 11 的权力：

- “（1）撤销慈善组织在慈善组织注册纪录册上的注册；
- （2）将刑事罪行转交适当的执法机构处理；
- （3）将有可能提出的民事诉讼转交律政司司长处理；及
- （4）保护慈善组织财产所需的权力。”

如果不同意，有哪些权力不应纳入？未来的慈善事务委员会应获赋哪些在执行和补救方面的附加权力（如有的话）？

问题 18. 你认为当慈善组织在管理上出现行为失当或管理不善的情况时，未来的慈善事务委员会应否获赋权保护慈善组织的财产？（见建议 12¹²。）

问题 19. 如对问题 18 的答案是“应该”，你是否同意这项权力应包括但不限于以下各项列于建议 12 的权力：

- “（1）委任额外的慈善组织受托人或董事；
- （2）暂停或免除慈善组织受托人、董事或高级人员的职务；
- （3）把慈善组织的财产归属官方保管人；及

¹⁰ 第 8.44 段。

¹¹ 第 8.50 段。

¹² 第 8.51 段。

(4) 规定代慈善组织持有财产的人不得在未经未来的慈善事务委员会批准的情况下放弃持有该财产。”

如果不同意，有哪些权力不应纳入？未来的慈善事务委员会应获赋哪些附加权力（如有的话）以保护慈善组织的财产？

（规管筹款活动——第9章）

问题 20. 你认为应否设有单一（“一站式”）的规管组织，负责处理和批给进行慈善筹款活动所需的各类许可证和牌照，并且监管此类活动所筹得款项的运用？（见建议 13(1)¹³。）

问题 21. 如对问题 20 的答案是“应该”，请回答以下问题：

(a) 你认为此项“一站式”的服务，应否由未来的慈善事务委员会提供，而现时社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处，就批准在公众地方进行的慈善筹款活动及涉及奖券的慈善筹款活动而行使的权力和执行的职责，应否赋予该委员会？（见建议 13(2)。）

(b) 你认为未来的慈善事务委员会应否负责确保公众有渠道可取得筹款活动的资料，以及应否负责向公众提供回应查询的服务？（见建议 13(3)。）

问题 22. 你认为应如何规管透过互联网而进行的募捐，以减低出现滥用情况的风险，而同时又不会不当地抑制真正的慈善组织进行其工作？规管的程度又应有多大？（见第 9.48 段）

问题 23. 你是否同意就所有形式的慈善筹款活动而言，参与活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式展示于相关的文件或用以进行慈善募捐的工具（例如募捐单张）之上？（见建议 14¹⁴。）

问题 24. 你是否同意未来的慈善事务委员会应实施建议 15¹⁵所列的措施，以推动职业筹款人遵行良好实务？如果不同意，有

¹³ 第 9.44 段。

¹⁴ 第 9.48 段。

¹⁵ 第 9.51 段。

哪些措施不应纳入？你认为可有其他措施应加入清单内？

- 问题 25. 你认为未来的慈善事务委员会应否赋予明订权力，对不遵守委员会发出的行为守则所订明条款的机构施加制裁？（见第 9.57 段）

（慈善组织与税务——第 10 章）

- 问题 26. 你是否同意现有豁免慈善组织缴税的权力以及为税务目的而定期覆查慈善组织的职能，应继续由税务局执掌？（见建议 16(1)¹⁶。）
- 问题 27. 你是否同意慈善组织必须已向未来的慈善事务委员会注册才可获税务局批准豁免缴税，而且除这项规定外，香港现时规管慈善组织税务的法律应维持不变？（见建议 16(2) 及(3)。）
- 问题 28. 你认为未来的慈善事务委员会应否尽量与税务局合作，尤其是在适当情况下透过提供有关慈善组织的账目资料，协助税务局对慈善组织执行评税的职能？（见建议 16(4)。）
- 问题 29. 你是否同意政府当局应确保税务局获分配充足资源，就慈善组织向未来的慈善事务委员会提交的周年账目，执行覆查的职能？（见建议 16(5)。）

（近似原则——第 11 章）

- 问题 30. 你认为应否在香港引入与英格兰近似原则的法定模式相类似的法例（该模式包含于英格兰《1993 年慈善法令》的条文之内，于 2006 年曾作修订），为在香港适用近似原则提供法定依据，并且扩阔近似原则的适用范围？（见建议 17¹⁷。）
- 问题 31. 如对问题 30 的答案是“应该”，你是否同意应参照英格兰模式而扩阔近似原则在香港的适用范围，而即使落实慈善信托的慈善宗旨并非不可能或不切实可行，近似原则仍可适用于建议 17 所列明的情况？（见建议 17。）

¹⁶ 第 10.42 段。

¹⁷ 第 11.27 段。

问题 32. 你是否同意未来的慈善事务委员会应透过法规获赋权力，在特定的情况下管理近似原则的应用？（见建议 17。）

（香港成立慈善事务委员会——第 12 章）

问题 33. 你是否认为应成立慈善事务委员会，作为慈善组织的单一规管机构？（见建议 18¹⁸。）

问题 34. 如对问题 33 的答案是“应该”，你是否赞同建议 18 所列明的未来慈善事务委员会目标？如果不同意，你认为哪些目标不应纳入清单内？你认为可有其他目标应加入清单内？

问题 35. 你是否同意未来的慈善事务委员会应具有建议 19¹⁹所列明的职能及权力？如果不同意，哪些职能及权力不应纳入清单内？未来的慈善事务委员会应获赋哪些附加的职能及权力（如有的话）？

问题 36. 你是否同意因未来的慈善事务委员会就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善机构或人士，应有权向高等法院原讼法庭提出上诉：

- “（1）委员会拒绝将有关机构注册为慈善组织；
- （2）委员会因慈善组织不履行其法律责任而行使其在执行和补救方面的权力；或
- （3）近似原则的应用”？（见建议 20²⁰。）

问题 37. 你是否认为就关乎筹款许可证及牌照的申请而提出的上诉，应由行政上诉委员会或为此而设立的新行政上诉机制处理？（见第 12.45 段）

¹⁸ 第 12.11 段。

¹⁹ 第 12.43 段。

²⁰ 第 12.44 段。

建议摘要

(以下建议载于本咨询文件第 5 章：关于慈善组织定义的结论及建议)

建议 1

(订立法定定义的正反意见)

我们建议应为界定甚么可构成慈善宗旨而订立明确的法定定义。
(第 5.42 段)

建议 2

(慈善宗旨类别——我们的建议)

我们建议，界定甚么可构成纯属慈善性质的慈善宗旨的法定定义，应包括以下各类宗旨：

- (1) 防贫或济贫；¹
- (2) 促进教育；
- (3) 推广宗教；²
- (4) 促进健康；
- (5) 拯救生命；
- (6) 推动公民意识或社区发展；
- (7) 推展艺术、文化、传统遗产或科学；
- (8) 促进宗教和谐或种族和谐；
- (9) 促进平等及多元化；
- (10) 推动环境保护或改善；

¹ 須按第 5.69 段所建議者而再作修訂。

² 須按第 5.76 段所建議者而再作修訂。

(11) 对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助；

(12) 促进动物福利；

(13) 可令社会得益的任何其他宗旨。

我们又建议，任何一项特定的宗旨，不论属于哪一类慈善宗旨，也必须是为了公益。³

至于“*促进人权、冲突的解决或和解*”等宗旨应否纳入慈善宗旨的清单，我们欢迎公众发表意见。（第 5.66-5.128 段）

（以下建议载于本咨询文件第 6 章：关于慈善组织法律架构的结论及建议）

建议 3

（结论）

我们邀请公众，就应否改革各种现有的慈善组织法律形式以及改革的幅度应有多大，发表意见。

我们特别邀请公众就以下问题发表意见：

- (1) 现时容许慈善组织的多种法律形式并存的制度应否保留，若应予保留，又应如何变通（如要变通的话）；及
- (2) 应否改为采用单一模式的做法，规定慈善组织在架构上只能属单一种形式，如果应该的话，又应采用甚么形式作为单一模式。（第 6.39-6.41 段）

³ 我們留意到，這樣做可移除現有的普通法推定。根據這項推定，旨在濟貧、促進教育及推廣宗教等宗旨，表面看來是屬於慈善性質並且是爲了公益。

(以下建议载于本咨询文件第 7 章：关于慈善组织注册的结论及建议)

建议 4

(我们的建议)

我们建议，所有：

- (1) 向公众进行慈善募捐的；及／或
- (2) 寻求豁免缴税的

慈善组织，均必须注册。

我们建议，未来的慈善事务委员会应设立和备存注册慈善组织的名单，而这份名单应可供公众查阅。

我们建议，不应规定慈善组织须就其注册申请作出公告。

我们建议，关于是否容许慈善组织采用某一名称的事宜，应交由未来的慈善事务委员会按每宗个案的情况裁定。(第 7.37 段)

(以下建议载于本咨询文件第 8 章：慈善组织的管治、账目及报告的
建议框架)

建议 5

(详情有变须作通知)

我们建议，应规定注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交周年活动报告。该报告应以标准格式提交，所涵盖的事项应包括——

- (1) 慈善宗旨的变更；
- (2) 为贯彻慈善宗旨而曾进行的主要活动；
- (3) 董事的变更；
- (4) 注册办事处地址的变更。(第 8.16-8.20 段)

建议 6

(利益披露及涉及管治的事宜)

我们建议，注册慈善组织的慈善受托人或董事应有责任申报任何利益冲突及个人利益。（第 8.21-8.24 段）

建议 7

(提交账目及报表)

我们建议：

- (1) 应规定每年收入超逾 \$500,000 的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交核数师报告及财务报表。
- (2) 在不影响《公司条例》（第 32 章）所订的法定规定的情况下，应规定每年收入不超逾 \$500,000 的注册慈善组织须向未来的慈善事务委员会提交经其董事局核证的财务报表。
- (3) 慈善组织向未来的慈善事务委员会所提交的核数师报告及财务报表，应可供公众取览。

我们又邀请公众就以下问题发表意见——

- (1) 每个已向未来的慈善事务委员会注册的慈善组织应否每年均向该委员会提交活动报告及财务报表；
- (2) 如应提交，则这份周年活动报告应涵盖甚么内容。
(第 8.25-8.29 段)

建议 8

(备存账目纪录)

我们建议，注册慈善组织的慈善受托人或董事应有法定责任备存慈善组织的妥善账目纪录。这些纪录应足以显示和说明慈善组织的所有交易，并应保留最少七年。（第 8.30-8.33 段）

建议 9

(调查权力)

我们建议，未来的慈善事务委员会应获赋权力，就慈善组织在涉及其慈善宗旨的事宜上被指称管理不善和行为失当的个案进行调查。

在行使这项调查慈善组织被指称管理不善和行为失当的个案的权力时，未来的慈善事务委员会应有权就某个受调查的慈善组织而调查其资金、财产及活动，并向这个慈善组织索取有关资料，包括文件、纪录、簿册及账目。在上述调查进行期间，应订有适当保障措施以确保调查保密。（第 8.34-8.42 段）

建议 10

(提供虚假或有误导性的资料即属犯罪)

我们建议，任何人如故意或罔顾后果地向未来的慈善事务委员会或该委员会所委任的调查员提供虚假或有误导性的资料，或未有提供调查所需的资料，或更改、隐藏或销毁为调查而须交出的文件，即属犯罪。（第 8.44 段）

建议 11

(保护慈善组织的财产)

我们建议，在慈善组织不履行其法律责任时适用的执行及补救权力，应赋予未来的慈善事务委员会。

这些权力应包括但不限于以下各项权力：

- (1) 撤销慈善组织在慈善组织注册纪录册上的注册；
- (2) 将刑事罪行转交适当的执法机构处理；
- (3) 将有可能提出的民事诉讼转交律政司司长处理；及
- (4) 保护慈善组织财产所需的权力。（第 8.49-8.50 段）

建议 12

(保护慈善组织的财产)

我们建议，当慈善组织在管理上出现行为失当或管理不善的情况时，未来的慈善事务委员会应获赋权保护慈善组织的财产，而这项权力应包括但不限于以下各项权力：

- (1) 委任额外的慈善组织受托人或董事；
- (2) 暂停或免除慈善组织受托人、董事或高级人员的职务；
- (3) 把慈善组织的财产归属官方保管人；及
- (4) 规定代慈善组织持有财产的人不得在未经未来的慈善事务委员会批准的情况下放弃持有该财产。（第 8.51 段）

(以下建议载于本咨询文件第 9 章：关于规管筹款活动的结论及建议)

建议 13

(针对公众地方筹款活动和奖券活动的规管措施)

我们建议：

- (1) 应设有单一（“一站式”）的规管组织，负责处理和批给进行慈善筹款活动所需的各类许可证和牌照，并且监管此类活动所筹得款项的运用；
- (2) 此项“一站式”的服务，应由未来的慈善事务委员会提供，而现时社会福利署、食物环境卫生署以及影视及娱乐事务管理处，就批准在公众地方进行的慈善筹款活动及涉及奖券的慈善筹款活动而行使的权力和执行的职责，应赋予该委员会；及
- (3) 未来的慈善事务委员会应负责确保公众有渠道可取得筹款活动的资料，并应负责向公众提供回应查询的服务。（第 9.43-9.44 段）

建议 14

(其他类别的筹款活动)

我们建议，就所有形式的慈善筹款活动而言，参与活动的慈善组织的注册号码，应以显眼的方式展示于相关的文件或用以进行慈善募捐的工具（例如募捐单张）之上。（第 9.45-9.48 段）

建议 15

(职业筹款人)

关于职业筹款人，我们建议：

- (1) 未来的慈善事务委员会应制订并发出非属法定的良好实务守则，以规管职业筹款人的活动；
- (2) 未来的慈善事务委员会应考虑规定职业筹款人须向该委员会注册的可行性；
- (3) 作为职业筹款人或商业参与人的良好实务指南，未来的慈善事务委员会应鼓励（包括但不限于以下做法）——
 - (a) 职业筹款人作出募捐声明（一如在英格兰与威尔斯机制之下所采用者）；
 - (b) 职业筹款人向未来的慈善事务委员会及公众披露自己的酬金；
 - (c) 职业筹款人向未来的慈善事务委员会披露自己与慈善组织所事先订立的书面协议；及
- (4) 未来的慈善事务委员会应就聘用长者进行街头募捐一事，检讨现有情况并发出指示。（第 9.49-9.51 段）

(以下建议载于本咨询文件第 10 章：慈善组织与税务)

建议 16

(我们对香港慈善组织的税务的结论及建议)

我们建议：

- (1) 现有豁免慈善组织缴税的权力以及为税务目的而定期覆查慈善组织的职能，应继续由税务局执掌；
- (2) 慈善组织必须已向未来的慈善事务委员会注册，才可获税务局批准豁免缴税；
- (3) 除上文第(2)段所述规定外，香港现时规管慈善组织税务的法律应维持不变；
- (4) 未来的慈善事务委员会应尽量与税务局合作，尤其是在适当情况下透过提供有关慈善组织的账目资料，协助税务局对慈善组织执行评税的职能；及
- (5) 政府当局应确保税务局获分配充足资源，就慈善组织向未来的慈善事务委员会提交的周年账目，执行覆查的职能。
(第 10.39-10.42 段)

(以下建议载于本咨询文件第 11 章：关于近似原则的结论及建议)

建议 17

(我们对香港慈善组织的变更的结论及建议)

我们建议在香港引入与英格兰近似原则的法定模式相类似的法例（该模式包含于英格兰《1993 年慈善法令》的条文之内，于 2006 年曾作修订），为在香港适用近似原则提供法定依据，并且扩阔近似原则的适用范围。

参照英格兰模式，我们建议扩阔近似原则在香港的适用范围，而即使落实慈善信托的慈善宗旨并非不可能或不切实可行，近似原则仍可适用于以下情况：

- (1) 为特定的慈善宗旨而捐出的财产未能用于该项宗旨，而捐赠者又身分不明或已放弃收回财产的权利；
- (2) 财产是应募捐而为特定的慈善宗旨而捐出；
- (3) 慈善团体已解散。

我们又建议，未来的慈善事务委员会应透过法规获赋权力，在特定的情况下管理近似原则的应用。（第 11.26-11.27 段）

(以下建议载于本咨询文件第 12 章：关于香港成立慈善事务委员会的结论及建议)

建议 18

(未来的慈善事务委员会的目标)

我们建议成立慈善事务委员会，作为慈善组织的单一规管机构。

慈善事务委员会的目标将会是：

- (1) 加强公众对慈善组织的信任和信心；
- (2) 提高对捐赠者及受益人的透明度与问责性；
- (3) 在关乎慈善组织的事宜上推广良好管治及良好管理实务；
及
- (4) 促使慈善组织更切实地履行其法律责任。(第 12.11 段)

建议 19

(未来的慈善事务委员会的职能和权力)

我们建议，未来的慈善事务委员会应具有下列职能及权力：

- (1) 裁定机构是否属慈善组织；
- (2) 备存及管理慈善组织注册纪录册，包括在适当的个案中有权拒绝注册；
- (3) 监察慈善组织履行其法律责任；
- (4) 审批筹款活动所需批准的申请；
- (5) 推广慈善组织的良好管治及良好实务；
- (6) 自行或委任调查员调查慈善组织或其高级人员的失当行为或不善管理；
- (7) 执行裁定及批给补救；及
- (8) 应用近似原则。(第 12.22-12.43 段)

建议 20

(上诉机制)

我们建议，因未来的慈善事务委员会就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善机构或人士，应有权向高等法院原讼法庭提出上诉：

- (1) 委员会拒绝将有关机构注册为慈善组织；
- (2) 委员会因慈善组织不履行其法律责任而行使其在执行和补救方面的权力；或
- (3) 近似原则的应用。（第 12.44 段）

其他司法管辖区关于 “慈善组织”定义的法律¹

澳大利亚

澳大利亚联邦

1. 《2004年扩阔慈善宗旨法令》（Extension of Charitable Purposes Act 2004）第3条述明：

“慈善组织指慈善机构、慈善基金或任何其他类别的慈善团体。”

2. 此法令所包含者，大抵是澳大利亚近年最重要的慈善法改革，而结果是慈善宗旨的定义在某些方面有所扩阔。第4(1)条订明，在未有限定甚么可构成慈善宗旨的情况下，慈善宗旨包括“按非牟利原则所提供的照顾儿童服务。”

3. 关于“公益”方面，据法令第5(1)条所解释，机构如属以下性质，其宗旨便是“为了公益”：

“(a) 对外开放且无歧视成分的自助群组……；或

(b) 不对外开放或属灵修性质的宗教团体，而此团体经常应公众人士之请而进行代祷活动。”

4. 第5(2)条订明，机构如符合以下说明便是“对外开放且无歧视成分的自助群组”：

“(a) 由个别人士组合而成，而会籍是开放且无歧视成分的；及

(b) 为协助受以下影响的个别人士而成立：

(i) 某项不利条件或某种歧视；或

¹ 請注意，關於英格蘭與威爾斯及蘇格蘭等司法管轄區中的慈善組織宗旨，相關法律的討論載於本諮詢文件第5章。

- (ii) 基于某项不利条件或某种歧视而产生但未获满足的需要；及
- (c) 由受到该项不利条件或该种歧视影响的个别人士组成并由他们操控；及
- (d) 会员的申请资格全都与机构的宗旨有关；及
- (e) 任何人士如符合该等资格即可加入机构为会员。”

新南威尔斯

5. 《1991年慈善筹款法令》(Charitable Fundraising Act 1991)把慈善宗旨界定为“任何慈爱、善心或爱国的宗旨。”

昆士兰

6. 慈善宗旨在《1958年慈善基金法令》(Charitable Funds Act 1958)第2条之下被界定为：

“…… 每一项按照英格兰法律属慈善宗旨的宗旨，并且在未有限定或以其他方式影响上述定义的情况下，包括以下各项或任何一项宗旨——

- (a) 以任何方式向有困难者提供帮助、援助、济助、协助或支援(包括但以不局限上述宗旨的一般性为原则供应任何该等人士的物质需要)；
- (b) (在灵性、智能、体能、技能或社交等方面) 教育或教导任何人士，以及改造、雇用或照顾任何人士；
- (c) 任何公益宗旨(不论是否属于以上所列举的宗旨其中之一)，而这项公益宗旨直接及在重大事项上关乎(全省或某个地区的)整体社会或绝大部分社会人士的一般利益，而非关乎个别人士的特定利益，；
- (d) 为上述任何一项宗旨而建造、设置、保养或修葺建筑物、工程设施及地方；
- (e) 任何慈爱或善心的宗旨(不论是否属于以上所列

举的宗旨其中之一)；

- (f) 总督会同行政会议藉刊登于宪报的行政会议颁令，为一般或在特定情况下实施本法令而宣布为慈善宗旨的任何其他相类宗旨。”

维多利亚

7. 在维多利亚，《1978年慈善法令》(Charities Act 1978)第8条把慈善组织界定为“为按照维多利亚法律属慈善性质的宗旨而成立的任何组织。”

加拿大

8. 联邦《入息税法令》(Income Tax Act)未有收载“慈善组织”的定义，而法庭是应用 *Pemsel* 案中的分类法来决定某个机构是否属慈善性质。

艾伯塔

9. 在艾伯塔《2000年慈善筹款法令》(Charitable Fund-raising Act 2000)²对“慈善组织”及“慈善宗旨”两词却有界定。

10. 该法令第1(1)(b)条订明，“慈善组织”指：

“(i)为慈善宗旨而成立的属法团或非属法团的组织，或

(ii)符合以下说明的人：进行捐献会用于某项慈善宗旨的募捐，并且与为该项募捐所涉及的慈善宗旨而成立的属法团或非属法团的组织没有关连。”

11. 根据该法令，“捐献”指金钱、货品或服务或指应允捐出金钱、货品或服务的承诺或保证。³

12. 第1(1)(c)条述明，“慈善宗旨”包括：

“善心、慈爱、教育、健康、人道、宗教、文化、艺术或康乐宗旨，只要这项宗旨不是商业的一部分。”

² 艾伯塔法規 2000 年編正版 C-9 章。

³ 艾伯塔法規 2000 年編正版 C-9 章，《2000 年慈善籌款法令》第 1(1)(d)條。

爱尔兰

13. 爱尔兰《2009年慈善法令》(Charities Act 2009)第2(1)条把“慈善组织”界定为指：

- “(a) 慈善信托的受托人，或
 - (b) 符合以下说明的法人团体或非属法团的团体——
 - (i) 只推动某项慈善宗旨，
 - (ii) 根据会章必须把所有财产(土地财产以及非土地财产)用于推动该项宗旨，但作以下用途的金钱不在此限——
 - (I) 团体的营运和维持运作，包括支付团体员工的薪酬和养老金的金钱，及
 - (II) 如属宗教组织或团体，则为用于该组织或团体的成员住宿和照顾的金钱，
- 及
- (iii) 除第 89 条另有规定外，团体并无任何财产须付予团体的成员，但除外团体不在此限。”⁴

14. 第 3(2)条订明慈善宗旨必须“符合公益”，而第 3(1)条列举了以下各类慈善宗旨：

- “(a) 防贫、济贫、防止或纾解经济困难；
- (b) 促进教育；
- (c) 推广宗教；
- (d) 可令社会得益的任何其他宗旨。”

⁴ 據愛爾蘭該項 2009 年法令的第 2(1)條所解釋，“除外團體”(excluded body)指(a) 政黨或推廣某個政黨或候選人的團體，(b) 推動某項政治運動的團體，但推動該項運動與推動該團體的宗旨有直接關係者除外，(c) 《1997 年稅項綜合法令》(Taxes Consolidation Act 1997)第 235 條所指的認可團體，(d) 工會或代表僱員的團體，(e) 商會，或(f) 推動以下宗旨的團體：(i) 非法宗旨，(ii) 違反公眾道德的宗旨，(iii) 違反公共政策的宗旨，(iv) 支持恐怖主義或恐怖活動(不論在國內或國外)的宗旨，或 (v) 令成員屬非法的組織得益的宗旨。

15. 第3(3)条订明，除非情况如下，否则馈赠并不“符合公益”：

- “(a) 馈赠旨在令公众人士或部分公众人士得益，及
- (b) 如馈赠可令某人非以一名公众人士或部分公众人士的身分得益，则为令此人如此得益在任何情况之下都是合理的，并且是推动公益所附带和必须的。”

16. 第3(4)条引入一项可推翻的推定，那就是“为推广宗教而作出的馈赠符合公益”，而涉及宗教的其他条文见第3(5)、(6)、(9)及(10)条，内容如下：

“(5) 未经检察总长同意，主管当局不得裁定为推广宗教而作出的馈赠不符合公益。

(6) 为推广宗教而作出的慈善馈赠，须按有关的法律、教规、条例及相关宗教的教义而具有效力，而作出这项馈赠的条件亦须按此而理解。

.....

(9) 不得就第(5)款所适用的主管当局裁定而向审裁处提出上诉。

(10) 就本条而言，如馈赠是向符合以下说明的机构或教派作出或为使其得益而作出，馈赠便不是为推广宗教而作出的馈赠——

- (a) 其首要宗旨在于牟利，或
- (b) 使用压迫性的心理操纵手法——
 - (i) 操纵其信徒，或
 - (ii) 招揽新信徒。”

17. 在裁定某项馈赠是否符合公益时，第3(7)条规定必须考虑：

- “(a) 这项馈赠的捐赠者有否对这项馈赠可惠及的一类人士施加任何限制，而考虑到这项馈赠的用途所属性质，所施加的限制又是否有理据支持和合乎情理，及

- (b) 须为推动这项馈赠的指定用途所提供的服务而支付的任何费用款额，以及此款额是否会限制受惠于这项馈赠的人士或各类人士的数目。”

18. 根据第3(8)条，如该项馈赠的指定受益人全部或有相当数目均与该项馈赠的捐赠者有私人关系，则第(7)款所指的限制便非属有理据支持和合理。

19. 第3(11)条提供了一些指引，说明就第3(1)(d)条而言，甚么可构成“符合社会利益的宗旨”，并且大幅度扩阔了“慈善宗旨”的范围，不再囿限于第3(1)条所列举的促进教育、推广宗教、防贫、济贫、防止或纾解经济困难等宗旨。第3(11)条订明，“符合社会利益的宗旨”包括：

- “(a) 促进社会福利，包括对因年幼、年老、健康欠佳或残疾而有需要者提供济助，
- (b) 促进社区发展，包括郊区或市区重建，
- (c) 推动公民责任或志愿工作，
- (d) 促进健康，包括预防或解除病患、疾病或人类痛苦，
- (e) 促进冲突的解决或和解，
- (f) 促进宗教和谐或种族和谐，以及和谐的社区关系，
- (g) 保护自然环境，
- (h) 提高环境的可持续性，
- (i) 促进慈善组织财产的高效率和有效运用，
- (j) 防止或解除动物受苦，
- (k) 推展艺术、文化、传统遗产或科学，及
- (l) 令弱势社群融入社会，并推动他们全力参与社会。”

新西兰

20. 新西兰《2005年慈善法令》(Charities Act 2005)第4(1)条把慈善组织界定为“根据本法令注册为慈善实体的社团、机构或信托受托人。”第5(1)条订明，除非文意另有所指，否则“慈善宗旨”包括：

“每一项慈善宗旨，不论它是否涉及济贫、促进教育、推广宗教或任何其他可令社会得益的事宜。”

此外，第5(3)条订明：

“……如某信托、社团或机构的宗旨包括一项非慈善宗旨（例如倡议工作）而该项宗旨只是附带于该信托、社团或机构的慈善宗旨，则该项非慈善宗旨的存在，不会令该信托、社团或机构不符合资格注册为慈善实体。”

新加坡

21. 新加坡《慈善法令》(Charities Act)（第37章）第2(1)条把慈善团体界定为“为慈善宗旨而成立的机构（不论是否为法团），而该机构须受行使慈善团体司法管辖权的高等法院管辖。”该条又订明，“慈善宗旨”指“按照新加坡法律纯粹属慈善性质的宗旨”，而“慈善公司”则指“属公司或其他法团形式的慈善团体”。虽然此定义未有以具体方式界定“慈善宗旨”，但新加坡实际上承认以下各类宗旨为慈善宗旨：⁵

- (a) 济贫；
- (b) 促进教育；
- (c) 推广宗教；及
- (d) 可令社会得益的其他宗旨，包括：
 - 促进健康；
 - 推动公民意识或社区发展；

⁵ 新加坡慈善總監 (Commissioner of Charities)，《慈善總監周年報告 (截至 2006 年 12 月 31 爲止)》(Commissioner of Charities Annual Report for the Year Ending 31 December 2006)，第 12 段。

- 推展艺术、传统遗产或科学；
- 推动环境保护或改善；
- 对因年幼、年老、健康欠佳、残疾、经济困难或其他不利条件而有需要者提供济助；
- 促进动物福利；及
- 推广运动(可透过体能和体力活动促进健康的运动)。

南非

22. 公益机构如希望符合资格根据南非《1962年入息税法令》(Income Tax Act 1962)获得免税，便必须进行公益活动。第30(1)条把“公益活动”界定为：

- “(a) [法令]附表9第I部所列明的活动；及
- (b) 部长经考虑公众的需要、利益及福祉后，不时藉宪报公告而订定为属慈善性质的任何其他活动。”

附表9第I部所提述的活动涉及以下范畴：

- (a) 福利及人道主义；
- (b) 医护；
- (c) 土地及房屋；
- (d) 教育及发展；
- (e) 宗教、信仰或哲学；
- (f) 文化；
- (g) 保育、环境及动物福利；
- (h) 研究及消费者权利；
- (i) 运动；
- (j) 资金、资产或其他资源的提供；及

(k) 杂项。

23. 第 30(1)条把“公益机构”界定为符合以下说明的机构：

“(a) 该机构是——

(i) 根据《1973年公司法令》(Companies Act 1973) (1973年第61号法令)第21条组成和成立为法团的公司，又或者是在共和国成立为法团、组成或成立的信托或团体；或

(ii) 依据共和国以外的某个国家的法律成立为法团、组成或成立的公司、团体或信托的共和国境内分支，而该分支在该另一国家可获豁免入息税；

(b) 该机构的唯一或首要宗旨是进行一项或多项公益活动，而——

(i) 所有该等活动均以非牟利的方式进行并且旨在利他或行善；

(ii) 除了支付合理薪酬予机构的受信人或雇员外，该等活动无意直接或间接增进该名受信人或雇员的经济私利；及

(c) 属于以下情况——

(i) 该机构所进行的每一项此等活动，都是为了令市民大众得益，又或者普遍可让市民大众参与，所有界别均包括在内（但小群组及专属群组除外）；……”

其他司法管辖区关于慈善组织的 法律架构的法律

澳大利亚

1. 澳大利亚的州立及联邦慈善法，均紧密地依循英格兰为慈善组织所订立的定义。在英格兰，有关定义乃基于 1601 年伊利沙伯女皇时代的《慈善用途法规》（Statute of Charitable Uses）的弃言，而普通法对慈善组织可采用的架构并无具体限制。此外，虽然各州的司法部长理论上负责监管慈善信托，但实际上是由澳大利亚税务局（Australian Taxation Office）担任全国性的规管机关。

2. 在联邦层面，《2004 年扩阔慈善宗旨法令》（Extension of Charitable Purpose Act 2004）将慈善组织界定为一个慈善机构、慈善基金或其他种类的慈善团体。在该法令下，“实体”（entity）一词所采取的意义与《1997 年入息税评估法令》（联邦）（Income Tax Assessment 1997 (Cth)）中该词的意义一样，后述法令指实体包括：

- (a) 个人；
- (b) 法人团体；
- (c) 政治团体；
- (d) 合伙；
- (e) 任何其他非属法团的组织或团体；
- (f) 信托；
- (g) 离职基金；及
- (h) 经核准的存款基金。¹

3. 在 2003 年，澳大利亚引入《慈善法令草案》（Charities Bill），试图对慈善法进行重大改革，这项法令草案谋求以立法方式同时

¹ 《1997 年入息税评估法令》（联邦）第 960-100 条。

为慈善组织及慈善宗旨订立定义，旨在令其适用于联邦内的所有法例，以取代过往的普通法释义。有关定义特别是旨在适用于税法，以提供一个明确的框架来评定不同实体是否资格享有某些税务优惠。该法令草案的核心定义述明何谓慈善组织、慈善机构或任何其他种类的慈善团体，并规定该实体须为非牟利的，而其主要的慈善宗旨（除了一些例外情况外）是为了公益。对于哪些类别的实体可被视为慈善组织，该法令草案建议设立一些限制，例如个人、合伙、政治团体、离职基金及政府机构均不符合有关定义。可符合有关定义的实体则包括（但不限于）法人团体、单一法团、不论是否属法团的组织或团体，以及信托。² 当局就以立法方式为慈善组织订立的定义是否可行一事进行了咨询，咨询对象主要是有意切合这项新定义的机构，但咨询过后，《2003年慈善法令草案》并没有实施。³

加拿大

4. 在加拿大的宪法下，情况与澳大利亚一样，监管慈善组织是各省的司法权限之内的事宜，但实际上加拿大税务局（Canada Revenue Agency）这个联邦税务机关被视为慈善组织的主要规管者。

5. 出现如此情况，乃因为入息免税及向捐赠者提供税项抵免这两项给予慈善组织的最主要优惠，是联邦的《入息税法令》（Income Tax Act）所载列的规定。任何机构可向加拿大税务局申请注册为慈善组织，如获批准，加拿大税务局辖下的慈善组织理事会（Charities Directorate）便可对该机构进行审计及执行行动。⁴

6. 根据联邦《入息税法令》（Income Tax Act），“慈善组织”（charitable organisation）的定义是：

“不论是否属法团而符合以下说明的组织：

² J Staples, “NGOs out in the Cold: Howard government policy towards NGOs” [2007] UNSWLRS 8.

³ 諮詢帶出了三個主要的議題。第一個主要的關注點是：草擬的定義看來限制了慈善組織在維持其慈善地位的情況下其所能從事的倡議事工。‘可導致資格喪失的宗旨’條文被廣泛視為比普通法更具局限性。其次，很多回應者（尤其是一些代表龐大宗教組織的回應者）均關注以下事項：很多機構為了更有效率地貫徹其慈善宗旨而成立了很多不同的實體，但草擬的定義對這些實體沒有清晰明確的解說。第三，法令草案建議的是慈善組織若做出或曾經作出構成嚴重罪行的行為，則即使沒有被定罪，也有可能喪失其慈善地位。這條文並不反映普通法的規定，回應者亦廣泛支持將之移除。見稅務委員會（Board of Taxation），*Consultation on the Definition of a Charity, A Report to the Treasurer*（2003年12月）。

⁴ B Wyatt, *Overview from Canada*，於2009年4月16至18日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表。

- (a) 其所有资源均全部用于组织自己所推行的慈善活动上，
- (b) 其入息没有任何部分须支付予或以其他方式提供予其任何经营人、成员、股东、受托人或财产授予人，
- (c) 其超过 50% 的董事、受托人、高级人员或同类人员之间基于各自独立利益而进行事务往来，亦与其余的董事、受托人、高级人员或其他同类人员基于各自独立利益而进行事务往来，及
- (d) 若组织已依据本条第 (6.3) 款或《1952 年加拿大经修订法规》(Revised Statutes of Canada, 1952) 第 148 章的《入息税法令》第 110(8.1) 或 (8.2) 条被指定为私人基金或公共基金，或已在 1984 年 2 月 15 日之后根据该法令第 110(8)(c) 条或根据第 248(1) 条“注册慈善组织”的定义而申请注册，则已捐献或以其他方式交付予该组织的资本的不多于 50% 是由一人付出的，或是由一个群体中并非基于各自独立利益而进行事务往来的成员付出的；而就本段而言，凡提述任何人或任何群体成员，均不包括提述代表加拿大的女皇陛下，亦不包括任何省份、市政府、不属私人基金的另一注册慈善组织，或第 149(1)(1) 条所描述的任何会社、社团或组织。”

英格兰与威尔斯

7. 英格兰与威尔斯的慈善组织，大部分都以慈善信托的形式存在。自十九世纪晚期起，且在《1862 年公司法令》(Companies Act 1862) 订立后，越来越多慈善组织采用有限责任的架构。现时，很多慈善组织都是以担保有限公司的形式注册。第三种在英格兰与威尔斯经常为慈善组织采用的法律架构，是非属法团的组织。除了上述三种常用架构外，慈善组织亦可以互惠会、工商业及福利团体，或法团（包括慈善法团）的方式存在；具有明确公众目的而主要致力于慈善工作的组织，可凭借法规、《教会议案》(Church Measure) 或《英廷敕书》(Royal Charter) 成立为慈善法团。⁵

⁵ Jean Warburton, *Tudor on Charities* (Sweet & Maxwell 2003, 第 9 版), 第 131 页。

8. “慈善法团机构”（Charitable Incorporated Organisation）这个新概念是根据《1993年慈善法令》（Charities Act 2006，下称《1993年法令》）第VIII A部中的第69A条（由《2006年慈善法令》第34条加入）而新创的，但至今仍未实施。当局设想这种新类别的法律架构会更适合于贯彻慈善宗旨、精简管治、减轻受托人的个人法律责任及简化规管职责。在这种新的法律形式设立之前，慈善组织可先以法团的架构成立，以致同时受到公司法和慈善法的规管。具体而言，该等组织须同时向慈善事务委员会（Charity Commission）及公司注册官（Registrar of Companies）申请注册，并须向两者提供账目及申报表。由于公司框架主要是为商业机构而设计的，这意味它并非在所有情况下都适用于慈善组织。慈善法团机构的形式，旨在结合法团架构的好处，例如减轻个人法律责任风险而无须接受双重规管。

9. 《1993年法令》第69A条规定，慈善法团机构必须是一个法人团体，应有一套章程，而且：

- 应有一个主要办事处，位于英格兰或威尔斯境内；
- 应有最少一名成员；
- 在慈善法团机构清盘时，其成员可能没有法律责任对慈善法团的资产作出分担，又或者每名成员所须分担的款额设有最高限额；
- 慈善法团机构的章程应述明其名称、宗旨、主要办事处是设于英格兰或是设于威尔斯，以及假如该机构一旦清盘，其成员是否有法律责任对慈善法团的资产作出分担，及（如要分担的话）分担的最高限额；
- 慈善法团机构的章程应订明甚么人合资格成为成员及如何成为成员、关于委任一人或多于一人成为该机构的慈善组织受托人的事宜以及合资格获委任者所需具备的条件，亦应载有指示以说明在该机构解散时如何处理其财产；及
- 慈善法团机构的章程应采用慈善事务委员会所订立的规例中指定的格式，或有关情况所容许的最接近该格式者。

10. 《1993年法令》第69Q条（由《2006年慈善法令》第34条加入）规定，部长可藉规例进一步订明慈善法团机构如何申请注册，如何将现存具慈善性质的公司、注册社团和社区关注公司转变为慈

善法团机构，慈善法团机构的合并事宜，以及关乎慈善法团机构的其他一般事宜。

11. 当引入这种新形式的慈善组织后，英格兰与威尔斯慈善事务委员会预见该形式在以下方面会优胜于公司架构：

- (a) 只需单一次注册。慈善公司须向公司注册官以及慈善事务委员会注册。慈善法团机构则只需向慈善事务委员会注册；
- (b) 拟备账目的规定。《1993年法令》的一般机制将会适用，令小型的慈善法团机构只需拟备现金收支帐，而规模较大者则需拟备应计收支帐；
- (c) 申报规定没有那么繁复。慈善法团机构只需根据《1993年法令》拟备周年报告。根据公司法，公司须另外拟备董事报告；
- (d) 只需一份周年申报表。慈善公司要根据公司法拟备一份周年申报表，但一般还要根据慈善法拟备另一份申报表；
- (e) 提交文件的规定没有那么繁复。慈善法团机构只需向慈善事务委员会送交账目、报告及申报表。慈善公司则须向慈善事务委员会以及公司注册官送交上述文件；
- (f) 关于申报章程或管治事项变更的规定没有那么繁复。相对于慈善公司而言，慈善法团组织所须申报的事项较少，而且只需向慈善事务委员会申报；
- (g) 慈善组织的开支较低。慈善事务委员会不就注册及提交资料收取费用。章程格式较为简单——慈善事务委员会将会提供有关章程的标准格式，而当中所包含的固定规管条文少于慈善公司所须遵行的条文；
- (h) 合并和重整的安排较为简单直接。《2006年慈善法令》载有多项旨在便利合并和重整的条文，而慈善公司则没有该等条文可用；
- (i) 执行机制不会令慈善组织因其董事的行为而受罚；及

(j)有一套为董事及成员编定的职责，以反映有关慈善法团机构的慈善性质。⁶

爱尔兰

12. 爱尔兰法律改革委员会在 2006 年 10 月发表了《慈善信托与慈善组织法律架构报告书》（*Report on Charitable Trusts and Legal Structure for Charities*）。该报告书第 2.11 段述说：

“在爱尔兰，获税务专员（Revenue Commissioners）授予免税地位的 6,700 个慈善组织中，44% 现时是以担保有限公司的形式组成的。相比之下，英格兰与威尔斯已向慈善事务委员会注册的 170,000 个慈善组织中，只有 15% 是以公司形式组成的。慈善组织选择成立为法团，主要原因是要得到有限责任所能够提供的保障，亦因为某类资助只可以提供予已成立为法团的机构。〔爱尔兰〕慈善事务委员会认为很多慈善组织被迫成立为公司，只不过因为它们如果希望其成员享有有限责任的利益或希望可获得某类资助，现时实在别无选择。慈善事务委员会因此建议，对慈善组织的规管进行的全面改革，应包括慈善组织的法律架构这个议题。”⁷

13. 对于爱尔兰政府当时推出不久的慈善组织改革建议，爱尔兰法律改革委员会表示：

“2.07 《2006 年慈善规管法令草案》（Charities Regulation Bill 2006）的〈整体规划〉没有就慈善组织的新法律形式订立任何条文。发表该草案的草拟本时所附随的新闻稿就该议题载有以下评论：

‘慈善组织有多种不同的法律形式可供选择：非属法团的，例如信托及非属法团的组织；或属法团的，例如公司（通常为担保有限公司而非股份有限公司）。

律师会及法律改革委员会等团体特别提出了可否

⁶ http://www.charity-commission.gov.uk/Library/about_us/ccnews26.pdf

⁷ 愛爾蘭法律改革委員會，報告書：Charitable trusts and legal structures for charities（2006 年，LRC 80-2006），第 2.11 段。

为慈善组织设立新法律形式的问题。对于任何新法律形式与现时的担保有限公司应有何分别，慈善界至今仍未展开实质的研究。公司法检讨小组就改革公司法的建议进行公众咨询时，没有接获特别关乎慈善组织的意见。

这是第一次在爱尔兰引入法例以规管慈善界，而正如政府所承诺，不欲为了等待这类独立且较为长远的问题的研究结果而耽误立法进程。

然而，社区、乡郊及爱尔兰语地区事务部(Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs)会与有关政府部门联手继续监察有关发展，包括联合王国在建议为慈善组织引入慈善法团机构这种新法团模式后，预计于五年内进行检讨的结果。⁸

2.08 这段文字看似喻示该部门有意延迟考虑该议题，但亦喻示其基本目标是确保该议题不会耽误整体法律改革的进程。”⁹

14. 爱尔兰法律改革委员会评论说，为慈善组织制订一个法律架构，应视为法律改革过程中不可或缺的一部份。另外设立一个新的法律架构，会有助于精简慈善组织的注册及规管工作，令所有慈善组织不论其法律地位均会受到同一形式的规管。¹⁰

15. 爱尔兰的《2009年慈善法令》(Charities Act 2009)就慈善组织的规管及慈善组织规管局(Charities Regulatory Authority) 的成立作出规定。根据该法令，规管局须在咨询税务专员后设立和备存一份慈善组织注册纪录册。该法令第2条将“慈善组织”(charitable organisation)界定为符合以下说明的慈善信托受托人、法人团体或非属法团的团体——

“(i)只推广某一慈善宗旨，

(ii) 根据其章程，其所有财产(包括土地财产和非土地财产)须用于促进该宗旨，但作下述用途的款项则属例外——

⁸ <http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PressReleases/file,6891,en.pdf>.

⁹ 愛爾蘭法律改革委員會，上述報告書，第 2.07 至 2.08 段。

¹⁰ 愛爾蘭法律改革委員會，上述報告書，第 2.10 段。

- (I) 该组织的运作及维持，包括为其职员的薪酬及离职金而支付款项，及
 - (II) 就宗教机构或社团而言，为该机构或社团成员的住宿和照顾，及
 - (iii) 除了按照第 89 条所述情况外，其财产不得支付予该组织的成员，
- 但不包括除外组织。”

根据第 2 条，“除外组织”（excluded body）指——

- “(a) 政党，或推广某一政党或其候选人的组织，
- (b) 推广某一政治目标的组织，除非推广该目标是与促进该组织的慈善宗旨有直接关系，
- (c) 《1997 年税务综合法令》（Taxes Consolidation Act 1997）第 235 条所指的经核准团体，
- (d) 工会或雇主代表组织，
- (e) 商会，或
- (f) 所推广的宗旨属下述者的组织——
 - (i) 非法，
 - (ii) 违反公众道德，
 - (iii) 违反公共政策，
 - (iv) 支持恐怖主义或恐怖活动（不论在国内或国外），或
 - (v) 令成员属非法的组织得益。”

新西兰

16. 在新西兰，规管慈善组织的主体法例是《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）。该法令第 13 条列明要取得注册资格，必须须符合的规定如下：

- “(a) 就信托的受托人而言，信托所属种类为受托人可从信托中取得一笔收入以用于慈善宗旨；及
- (b) 就社团或机构而言，该社团或机构——
- (i) 纯粹为慈善宗旨而成立和维持运作；及
- (ii) 并非为任何个人的私人金钱利润而经营；及
- (c) 该实体所具名称符合第 15 条的规定；¹¹ 及
- (d) 该实体所有高级人员均根据第 16 条符合出任慈善实体高级人员的资格。¹²”

17. 慈善组织向慈善事务委员会注册，是属自愿性质的。选择不向委员会注册的慈善组织仍可自称为慈善组织，并可向公众募捐，

¹¹ 新西兰的《慈善法令》第 15 条：
“在下述情况下，某一实体的名称即符合本条规定——

(a) 该实体根据《1908 年注册社团法令》（Incorporated Societies Act 1908）以该名称注册；或

(b) 该实体根据《1957 年慈善信托法令》（Charitable Trusts Act 1957）以该名称注册；或

(c) 该实体根据《1993 年公司法令》（Companies Act 1993）以该名称注册；或

(d) 该实体以该名称透过某一法令成立或组成；或

(e) 在任何其他情况下，慈善事务委员会认为该名称不会——

(i) 令人反感；或

(ii) 导致公众受误导。”

¹² 新西兰的《慈善法令》第 16 条：
“(1) 没有被本条取消资格的人，即合资格出任慈善实体的高级人员。

(2) 以下人士被取消出任慈善实体高级人员的资格：

(a) 未获解除破产的个人破产人；

(b) 未满 16 岁的个人；

(c) 在过去七年内曾因一项涉及不诚实行为（《1961 年刑事罪行法令》（Crimes Act 1961）第 2(1) 条所指者）的罪行被定罪且被判刑的个人或法人团体；

(d) 根据《1993 年公司法令》（Companies Act 1993）、《1978 年证券法令》（Securities Act 1978）、《1988 年证券市场法令》（Securities Markets Act 1988）或《1993 年收购法令》（Takeovers Act 1993）被禁止出任属或非属法人团体的组织的董事或发起人的个人；或根据上述法令被禁止涉足或参与该等组织的管理工作的个人；

(e) 根据第 31(4) 条被取消出任慈善实体高级人员的资格的个人或法人团体；

(f) 受限於根据《1988 年保障个人权利及财产权利法令》（Protection of Personal and Property Rights Act 1988）作出的财产令的个人；或其财产正根据该法令第 32 条由受托人法团管理的个人；

(g) 正在结束、清盘或被接管的法人团体，或现正根据《1989 年法团（调查及管理）法令》（Corporations (Investigation and Management) Act 1989）受到法定管理的法人团体；

(h) 就任何个别实体而言，不符合该实体的规章所载的出任高级人员的任何一项资格的个人或法人团体。

.....”

但不再符合免税资格，亦不能自称为“注册慈善实体”（registered charitable entity）。根据该法令第 17 条，慈善实体必须以订明格式向慈善事务委员会申请注册，并须随附订明的文件。根据该法令第 40 条，如慈善实体的名称或供送达文件的地址等事项有任何变更，则必须确保向慈善事务委员会寄送或递交该等变更通知。

苏格兰

18. 苏格兰慈善组织的组成，可采用多种法律形式，包括工商业及福利团体和法定法团等，但它们大多数以信托、非属法团的组织或担保有限公司的形式组成。慈善公司受到公司注册官（Registrar of Companies）及苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）的双重规管，并须向这两个机构提交报告。

19. 公署根据《2005 年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 1 条成立。规管专员的一般职能是判定慈善地位、备存公开的慈善组织注册纪录册，并鼓励、促进和监察慈善组织遵守慈善法例、调查失当行为以及在有需要时采取补救或保障行动，也就与其职能有关的事宜向苏格兰的有关部长提供意见或提出建议。规管专员亦根据该法令获授权向慈善组织进行研讯，及在研讯后针对慈善组织的失当行为采取必需的行动。

20. 独立的公司法检讨督导小组（Company Law Review Steering Group）在 2001 年对规管公司的法例进行了一次根本的检讨，从而得出以下结论：应有一套新的机制让慈善组织可成立为法团，而该机制应专门为慈善组织而设，向其提供成立为法团所带来的一切好处，包括有限责任而无需接受双重规管。苏格兰慈善组织法检讨委员会赞同公司法检讨督导小组的建议，遂提议应向苏格兰的慈善组织提供新设的成立法团机制。身为“法人团体”（body corporate）的苏格兰慈善法团机构，将会是一个可与其成员及慈善受托人区别的法人，令其有能力聘用自己的员工，有权代表自己订立合约，能够拥有自己的财产以及可以起诉和被起诉。由于苏格兰的慈善法团机构须为自己的债务负上法律责任，这便可保障其成员免于在财务上承担个人法律责任，但在监管及申报规定方面则没有现时对慈善公司施行的那么繁重。苏格兰的慈善法团机构可享有单一套（因此亦较为精简的）注册和申报规定所带来的便利，只须受限于公署所施加的监管和提交文件规定。

21. 根据上述法令第 56 条， 现有以《1965 年工商业及福利团体法令》（ Industrial and Provident Societies Act 1965 ）所指的公司或注册社团形式存在的慈善组织， 可向规管专员提出申请， 以转变为苏格兰慈善法团机构。

新加坡

22. 新加坡现时规管慈善组织的法律载于 《慈善法令》（ Charities Act ）（ 第 37 章 ）， 并由 《2007 年慈善（修订）法令》（ Charities (Amendment) Act 2007 ）对该法令作出了大幅修订。任何只为慈善宗旨而成立且为贯彻这些宗旨而进行活动的机构， 必须在成立后三个月内向慈善总监（ Commissioner of Charities ）申请注册。

23. 慈善总监是根据该法令第 3 条委任的。 总监根据该法令第 4 条获赋权推广慈善资源的有效使用， 做法包括鼓励慈善团体制订较佳的行政管理方法， 向慈善受托人提供涉及其慈善团体的任何事宜的资料， 以及调查和制止不当行为。

24. 新加坡的慈善团体可采取下述三种法律形式的任何一种向慈善总监注册， 即担保有限公司、 社团¹³ 或慈善信托。 根据上述法令第 2 条：

“ ‘慈善团体’（ charity ） 指任何为慈善宗旨而成立的机构， 不论该机构是否属法团， 并受到高等法院就慈善团体所行使的司法权限所管制 ……

‘慈善公司’（ charitable company ） 指属公司或其他形式

¹³ 社團均須向社團註冊官（ Registrar of Societies ）註冊， 並由新加坡的《社團法令》（ Societies Act ）管限。根據《社團法令》， “社團”包括“任何會社、公司、合夥或十人以上的組織， 不論其性質或宗旨是甚麼， 但不包括——

- (a) 根據任何與公司有關而當時在新加坡有效的成文法註冊的任何公司；
- (b) 根據任何成文法組成的任何公司或組織；
- (ba) 根據《2005 年有限責任合夥法令》（ Limited Liability Partnership Act 2005 ）註冊的任何有限責任合夥；
- (c) 根據任何與工會有關而當時在新加坡有效的成文法註冊或須予註冊的任何工會；
- (d) 根據任何成文法註冊為合作社的任何該等組織；
- (e) 根據任何與互惠機構有關而當時在新加坡有效的成文法註冊為互惠機構的任何該等組織；
- (f) 純粹為經營任何合法業務而由不多於 20 人組成的任何公司、團體或合夥， 其宗旨是透過該公司、團體或合夥或其個別成員謀取利益；
- (fa) 在根據《保險法令》（ Insurance Act ）（ 第 142 章 ） 第 IIA 部設立任何外地承保人計劃下於新加坡經營保險業務的任何外地承保人組別、團體或組織；或
- (g) 根據任何規管學校的而當時在新加坡有效的法律組成的任何學校或學校管理委員會。”

的法人团体的慈善团体

‘机构’（institution）包括任何信托或企业。”

南非

25. 在南非，规管非牟利的非政府机构的法律框架由四个级别组成。只有第三法定级别容许非牟利机构申请成为“公益机构”（public benefit organisation）。这类机构可享有广泛的财务优惠，包括局部豁免入息税、豁免捐款税以及豁免不动产的转让税。第四法定级别则容许公益机构申请收取可扣税捐款的权利。

26. 任何机构若要合资格成为公益机构，除了要符合南非的《入息税法》（Income Tax Act）第 30 条所载的各项条件外，还须在其法律架构方面符合某些要求。该机构必须是“符合第 21 条规定的公司”¹⁴，慈善信托、志愿组织或“国内任何公司、组织或信托的任何代理或分部，而该公司、组织或信托是按照任何其他国家的法律条文成立为法团、组成或设立的，且其入息在该其他国家是免税的”。

¹⁴ 南非的《1973 年公司法》（Companies Act 1973）第 21(1)条提述非牟利组织成立为法团的事宜，并规定——

“(1) 如任何组织——

- (a) 是为任何合法宗旨而组成或即将组成的；
- (b) 其主要宗旨是推广宗教、艺术、科学、教育、慈善、康乐或任何其他文化或社交活动或社区或群体的兴趣项目；
- (c) 打算将其利润（如有的话）或其他收入用于推广上述主要宗旨；
- (d) 禁止向其成员派发任何股息；及
- (e) 其组成及注册符合本条的规定，

即可成立为一间擔保有限公司。”

其他司法管辖区关于慈善组织的 注册的法律

澳大利亚

1. 澳大利亚没有单一条法例规管慈善组织的注册。正如香港一样，当地慈善组织的最详尽名单所列的，都是那些寻求免税地位的组织。在联邦层面，澳大利亚的“慈善机构”(charitable institutions)及“慈善基金”(charitable funds)如获澳大利亚税务局(Australian Taxation Office)认可为免缴入息税的慈善组织，均可根据《1997年入息税评估法令》(Income Tax Assessment Act 1997)免缴入息税。自2000年起，澳大利亚税务局编制了一份免缴入息税慈善组织的纪录册。

2. 根据《1997年入息税评估法令》(联邦)，慈善机构是为了推动或推广一项慈善宗旨而成立和运作的机构。慈善基金则是根据某份信托文书或遗嘱为慈善宗旨而设立的基金。慈善机构会推行慈善活动，而慈善基金主要是管理及/或持有信托财产，以对其他实体或个人作出分派。如果受托人本身主要是推行具慈善性质的活动，则该基金会被当作是慈善机构而非慈善基金。

3. 若某一慈善组织没有资格获认可为免税机构，或没有在澳大利亚税务局提出要求下于指明时间内提供所需资料或文件，澳大利亚税务局可撤销认可该慈善组织的免税地位。¹

加拿大

4. 加拿大税务局(Canada Revenue Agency)是加拿大慈善组织的主要规管机构。根据加拿大联邦《入息税法令》(Income Tax Act)，任何机构可向加拿大税务局申请注册为慈善组织，如获批准，加拿大税务局辖下的慈善组织理事会(Charities Directorate)便可对该机构进行审计及执行行动。

¹ 澳大利亞稅務局，*Income Tax Guide for Non-profit Organisations*，2007年3月，第63頁。

5. 慈善实体若要享有加拿大联邦《入息税法令》提供予慈善组织的特惠，必须具有“注册慈善组织”（registered charity）的地位。在决定某一机构可否享有注册地位时，加拿大税务局依赖对多项普通法验证的合理传统诠释，以及上述法令本身的条文规定。

6. 根据加拿大联邦《入息税法令》的定义，“注册慈善组织”是指驻于加拿大的“慈善机构、私人基金或公共基金”（或任何该等组织的“分局、分部、组合、分区或其他分支”），而且是在加拿大成立或创立的，并已向国家税务部长注册。注册慈善组织的三个分支，即“慈善机构”、“私人基金”及“公共基金”，在联邦《入息税法令》下有各自的定义和受规管。²

7. 根据该法令第 168 条，国家税务部长可在某些情况下撤销某注册慈善组织的注册，例如该慈善组织致函部长申请撤销其注册，该注册慈善组织不再遵守该法令的规定，以及没有按照该法令或某项规例的规定提交资料报表。

英格兰与威尔斯

8. 《2006 年慈善法令》（2006 Charities Act）为英格兰与威尔斯慈善事务委员会（Charity Commission）以及慈善事务审裁处（Charity Tribunal）的设立和职能作出规定，并对关于慈善组织的法律作出其他方面的修订。

9. 英格兰的慈善事务委员会备有一份慈善组织注册纪录册。该纪录册载有每一个注册慈善组织的名称和其他详情，以及慈善事务委员会认为合适的关乎每一个该等慈善组织的其他资料。慈善事务委员会获赋权将不再被视为慈善组织的机构或已不再存在或已停止运作的慈善组织从该纪录册中除名。这份注册纪录册（连同因被除名而已被删除的机构记项）在任何合理时间公开予公众查阅。该委员会所备存的关于任何注册慈善组织的信托文本或详情，亦在任何合理时间公开予公众查阅。

² B Wyatt, *Overview from Canada*, 於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表。

10. 根据《1993年慈善法令》第3A条，每一个慈善组织均须注册于慈善组织注册纪录册中，但如它们属以下类别，则不在此限——

(a) 获豁免慈善组织 (exempt charity)

《1993年慈善法令》赋予教育组织（包括高等教育法团、进修教育法团以及基金与志愿学校）获豁免的地位。这些慈善组织基本上不在注册范围之内，因为它们被视为已由其他规管者作出足够的监管。举例说，慈善性质的工商业及福利团体获得豁免，因为它们向财经事务管理局注册的。数个国立博物馆也获豁免，原因是它们在某程度上已受到政府监管。

2002年，由首相委托的策略小组 (Strategy Unit) 除了对慈善法现代化作出建议外，还建议对获豁免慈善组织的机制作出修改。该小组建议：

- 获豁免慈善组织的规管者应监察该等组织是否遵守慈善法；
- 慈善事务委员会对获豁免慈善组织应有更广泛的管辖权；及
- 没有主要规管者的获豁免慈善组织应向慈善事务委员会注册。³

上述建议导致一些慈善组织完全丧失其获豁免地位，不过大部份慈善组织则至少初步而言继续获豁免注册为例外组织。若慈善组织维持其获豁免地位，则它们仍会有一名“主要规管者”，负责监管该等慈善组织是否遵守慈善法，而慈善事务委员会干预该等慈善组织的活动的权力，亦大为扩阔。

(b) 例外慈善组织 (excepted charity)。这是指目前符合以下说明的慈善组织：

- (i) 依据慈善事务委员会的命令永久或暂时列为例外，及

³ 內閣辦公室策略小組，*Private Action, Public Benefit, A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Section*，2002年9月，第7.93至7.96段。

(ii) 符合该项例外的任何条件，

而且其总收入不超逾£100,000。

某些类别的慈善组织被列为“例外”而无须向慈善事务委员会注册。虽然它们在很多方面都受制于慈善事务委员会的管辖权，但无须注册。它们大多数无须向慈善事务委员会提交周年报告及报表。免除它们遵守这些规定，理由是它们已向其本身所属的统领团体或支持团体注册。例外慈善组织的主要类别为某些志愿学校、男童军及女童军慈善组织、某些推广宗教的慈善组织，某些在武装部队中促进效率的慈善组织以及不属获豁免慈善组织的大学。⁴

(c) 目前符合以下说明的慈善组织——

(i) 经由国务大臣所订立的规例而永久或暂时列为例外，或符合该类描述的慈善组织，及

(ii) 符合该项例外的任何条件，

而且其总收入不超逾£100,000；及

(d) 总收入不超逾£5,000的慈善组织。

“小型慈善组织”（small charities）在其收入未达到£5,000的限额之前，均不需要注册，但如要申索税项宽免，则仍须向皇家税务与海关总局注册。然而，它们注册与否纯属自愿。如果该等组织真的自愿注册，只要它们的收入未有超逾上述限额，则仍可在日后要求从注册纪录册中除名。

爱尔兰

11. 慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）是根据爱尔兰《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第13条成立的。它的其中一个主要职能是设立和备存一份慈善组织注册纪录册，并监察和确使这些慈善组织遵守《2009年慈善法令》。根据该法令第39条，慈善组织规管局须在咨询税务专员（Revenue Commissioners）后，以该规管局认为适当的形式（包括电子形式）设立和备存上述注册纪录册。

⁴ Jean Warburton, *Tudor on Charities*, (Sweet & Maxwell 2003, 第9版), 第25页。

12. 有意在爱尔兰运作或推行活动的慈善组织，需向慈善组织规管局申请注册，而有关慈善组织的受托人有责任代表其慈善组织提出注册申请。

13. 根据该法令第 41 条，未经注册或不获视为已注册的慈善组织推行慈善活动，即属犯罪。根据该法令第 39(6) 条，如慈善组织规管局认为鉴于申请注册的慈善组织的境况，要求它遵守有关规定会过于严苛，则可在该局认为适当的情况下豁免该慈善组织注册。

14. 在过渡性规定方面，根据该法令第 40 条，任何慈善组织如在紧接该法令第 39 条的生效日期之前已根据《1997 年税务综合法令》（Taxes Consolidation Act 1997）第 207 或 208 条享有某项税款豁免，并获税务专员就该项豁免而发给一个通常称为“慈善组织号码”（CHY number）的编号，则在该慈善组织仍然享有该项豁免的期间内，被视为已注册于上述注册纪录册中。

15. 根据该法令第 43 条，慈善组织规管局如在咨询爱尔兰警察当局（Garda Síochána）后，认为在注册纪录册中的某一已注册组织所推广的宗旨因有以下情况而属于或已成为“除外组织”（excluded body）——

- (a) 非法，
- (b) 违反公众道德，
- (c) 违反公共政策，
- (d) 支持恐怖主义或恐怖活动，或
- (e) 令成员属非法的组织得益，

则必须从注册纪录册中删除关乎该组织的所有资料，而该组织亦不再是注册慈善组织。

16. 慈善组织规管局亦获赋权基于其他理由而将某慈善组织从注册纪录册中除名。这些理由计有该慈善组织的名称已经更改、身为法团的该慈善组织经循公诉程序被裁定犯罪，或慈善组织规管局认为该注册组织不是一个慈善组织。

新西兰

17. 新西兰的慈善事务委员会（Charities Commission）是根据新西兰《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）第8条成立的，负责为新西兰慈善组织注册以及对该等组织进行监管，亦向慈善界就良好管治和管理，提供支援及进行教育。

18. 一份名为“慈善实体注册纪录册”（the register of charitable entities）的簿册根据该法令第21条而设立。该注册纪录册可以是电子形式的，亦可采用慈善事务委员会认为合适的其他方式备存。人们可依据慈善实体的名称、注册号码、其高级人员的姓名或任何其他订明准则在该注册纪录册中进行搜寻。慈善事务委员会如认为公开该注册纪录册予人查阅在实际上并不可行，则有权拒绝让人查阅该注册纪录册，也可全面或局部暂停该注册纪录册的运作。

19. 慈善组织的注册是出于自愿的，但只有已向慈善事务委员会注册的慈善组织才有资格取得免税地位。根据该法令第22条，注册纪录册的作用是让公众人士能够确定某一实体是否已根据该法令注册为慈善实体，并取得关于慈善实体的性质、活动、宗旨、联络方法等资料。

20. 所有慈善实体均须备妥周年报表，并在该实体的每一次结算日期后六个月内将之寄送或交付到慈善事务委员会。

21. 慈善事务委员会获赋权在下列情况下将某一慈善实体从注册纪录册中除名——

- (a) 该实体没有资格或再无资格注册为慈善实体；或
- (b) 该实体严重地或经常不履行其在法令或任何其他成文法则下的义务；或
- (c) 该实体的任何一名或多名高级人员曾严重地或经常不履行其在法令下的义务；或
- (d) 该实体的任何一名或多名募集人曾严重地或经常不履行其在法令下的义务；或
- (e) 该实体犯有严重错失或有人犯有涉及该实体的严重错失；或

- (f) 该实体已向委员会寄送或交付要求自注册纪录册除名的请求书。

22. 根据该法令第 38 条，除非某实体是注册慈善组织或某人是代表某慈善实体行事，否则任何人使用含有“注册慈善实体”(registered charitable entity)字样的称号或名衔，或声称或暗示他已根据该法令注册为慈善实体或容许他人作出如此声称或暗示，又或声称或暗示他是代表某一已根据该法令注册的慈善实体行事，或容许他人作出如此声称或暗示，即属犯罪。

苏格兰

23. 《2005 年慈善及受托人投资(苏格兰)法令》(Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005)成立了苏格兰慈善组织规管专员公署(Scottish Charity Regulator, 下称“公署”)。在该法令中列明的公署职能包括：裁定某些组织是否慈善组织，备存一份公开的慈善组织注册纪录册，以及鼓励、促进及监察慈善组织遵守该法令的条文规定。

24. 根据该法令第 3 条，公署必须为慈善组织备存“苏格兰慈善组织注册纪录册”(Scottish Charity Register)。该纪录册为每个名登册上的慈善组织开立独立的记项，当中载有关于个别慈善组织的资料，例如其名称、主要办事处地址及宗旨。如慈善组织没有主要办事处，则会载有其中一名慈善受托人的名称及地址。苏格兰慈善组织注册纪录册可在任何合理时间于其主要办事处或公署认为适合的其他地方供公众查阅。

25. 该法令的一项主要原则是：苏格兰境内慈善组织的一切重大运作，均应该受到公署规管，不论该慈善组织在甚么地方首次注册亦然。该项原则的用意是为所有在苏格兰运作的慈善组织提供平等的作业环境，并确保公平和一致性。任何组织如欲自称为“慈善组织”(charity)、“慈善团体”(charitable body)、“注册慈善组织”(registered charity)或“在苏格兰注册的慈善组织”(charity registered in Scotland)，必须先向公署申请注册，而以上述任何一种方式自称的组织，均视为表示自己是一个已名登注册纪录册上的组织。这包括已向英格兰与威尔斯的慈善事务委员会注册(或获豁免注册或属例外组织而无须注册)的慈善组织(或其他外地慈善组织)。此等慈善组织如欲在苏格兰境内自称为慈善组织，并且在苏格兰拥有或占用任何土地或处所，或在苏格兰境内的某一办事处、店铺或同类处所举行活动，则须先向公署注册。

26. 然而，现时不是苏格兰慈善组织的机构，如果已在另一国家根据该国的法律成立，并因而有权在该国自称为慈善组织，则只要它没有在苏格兰拥有或占用土地或处所，亦没有在苏格兰境内任何店铺、办事处或同类处所举行活动，仍可自称为慈善组织，但该机构如此自称时，必须提述它是根据该国家的法律而成立的。举例说，一个在英格兰与威尔斯注册（或属例外组织而无须注册）的慈善组织，若没有在苏格兰占用任何处所，便可在苏格兰自称为“在英格兰与威尔斯注册（或无须注册或豁免注册）的慈善组织”（charity registered (or excepted or exempt from registration) In England and Wales）。这类慈善组织无须向公署注册。⁵

27. 根据上述苏格兰法令第 30 条，公署如对某一慈善组织进行研讯后，发现该慈善组织不再符合慈善组织的准则，便须将该组织从苏格兰慈善组织注册纪录册中除名。⁶

新加坡

28. 新加坡的慈善总监（Commissioner of Charities）一职是根据新加坡《慈善法令》（Charities Act，第 37 章）设立的。慈善总监的部分职能包括裁定某些机构是否慈善团体，以及鼓励与促进慈善团体改善其行政管理。

29. 根据该法令第 5 条，慈善总监须备存一份慈善团体注册纪录册。该份慈善团体注册纪录册在任何合理时间公开予公众查阅。⁷在下列情况下，慈善总监有权拒绝将某一机构注册为慈善团体——

- (a) 总监觉得让该机构注册是有违公众利益的；或
- (b) 基于部长所订明的其他理由。

30. 任何慈善团体如尚未注册或不属无需注册的例外组织，则该慈善团体的慈善受托人有责任为其慈善团体申请注册。慈善团体在成立后的三个月内或在慈善总监所酌情允许的较长期间内，须向

⁵ 蘇格蘭慈善組織規管專員公署，*Meeting the Charity Test*，第 11.1.1 至 11.1.3 段。

⁶ 根據《慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》第 5 條，公署只有在申請註冊的組織符合法令中的慈善組織的準則，方可將之記入蘇格蘭慈善組織註冊紀錄冊中。如某慈善組織——

(a) 其宗旨由一個或多於一個慈善宗旨構成；及

(b) 在蘇格蘭或其他地方提供（或就申請註冊的組織而言，提供或打算提供）公共福利，

即符合慈善組織的準則。

⁷ 新加坡《慈善法令》（第 37 章）第 5 條。

总监呈交有关文件及资料。任何人如未能履行《慈善法令》所订定的任何职责，即属犯罪。

31. 任何人如因某机构注册为慈善团体而受到影响，可基于该机构并非慈善团体的理由，反对慈善总监将该机构登记于注册纪录册上，或向总监申请将该机构自注册纪录册中除名。⁸ 总监亦获赋权在他觉得某机构继续作为注册慈善团体乃有违公众利益的情况下或基于部长所订明的其他理由，将该机构自注册纪录册中除名。

32. 根据上述法令，下列慈善机构获豁免注册——

- (a) 根据新加坡国会的法令成立的任何大学或教育机构、医院或宗教团体；及
- (b) 就新加坡《慈善法令》而言，部长藉命令宣布为获豁免慈善组织的任何其他机构。

33. 根据新加坡《慈善法令》所订立的规例列为例外的任何慈善团体，亦无须注册。⁹

南非

34. 根据南非的《非牟利机构法令》（Nonprofit Organisations Act）第 4 条，有关部长在国家部门中成立了非牟利机构专员公署（Directorate for Nonprofit Organisations）。专员公署的部分职能包括制定及实施有关政策，以及厘定和推行有关计划。

35. 任何并非国家机关的非牟利机构，可向非牟利机构专员（Director of Nonprofit Organisations）申请注册。专员的职责是以订明格式备存一分注册纪录册，载录所有已注册的非牟利机构、已被取消注册的该等机构，以及所有自愿撤销注册或已清盘或解散的非牟利机构。¹⁰ 根据该法令第 29 条，任何机构除非已如上述般注册，否则若表示自己为已根据该法令有效地注册，即属犯罪。

36. 注册非牟利机构有责任在其财政年度结束后的九个月内向非牟利机构专员提交报告及有关资料，例如以订明方式叙述其活动

⁸ 同上，第 6 條。

⁹ 同上，第 5(5)條及附表。

¹⁰ 《非牟利機構法令》，1997 年第 71 號法令，第 24 條。

的报告、其财务报表及会计人员的报告，以及其名称、实际业务及其办事处的驻国内地址。

37. 部长在咨询国会两院中负责福利事务的委员会后，可订明适用于注册非牟利机构的福利及补贴，但如个别福利或补贴项目影响到某些部门的话，则须取得所有该等部门的部长一致同意方可落实。

38. 根据南非的《入息税法令》（Income Tax Act）第 30 条，非牟利机构如要成为经核准的“公益机构”（public benefit organisation），必须获得[税务]局长核准。只有具公益机构地位的非牟利机构才可享有广泛的财政优惠。

39. 如注册非牟利机构不遵行其会章及义务，非牟利机构专员会向该机构发送订明格式的遵行通知。若该机构不从速遵从通知的规定，或在呈交予专员的任何文件中作出具关键性的虚假陈述，专员会注销其注册证明书，并将其注册取消。

其他司法管辖区关于慈善组织的 管治、账目及报告的法律

澳大利亚

1. 慈善团体及慈善基金如获澳大利亚税务局（Australian Taxation Office）认可为豁免缴付入息税的慈善组织，即可根据《1997 年入息税评估法令》（Income Tax Assessment Act 1997）获豁免缴付入息税。澳大利亚税务局会定期对获认可的豁免缴付入息税慈善组织进行检讨，以确定这些慈善组织是否确实有资格得到认可。澳大利亚税务局可要求这些组织提供与它们资格认可相关的资料及文件，并会给予它们最少 28 天的时间来提供所需资料及文件。不遵从上述要求可导致认可遭撤销并且会受到检控。

2. 澳大利亚商业登记册（Australian Business Register）的网站展示了获准享有慈善税务优惠的慈善组织的详细资料。这些资料包括慈善组织的类别（例如慈善基金、慈善机构、公众福利机构或旨在促进健康的慈善组织）、有关机构获准享有的慈善税项类别（例如入息税的豁免、商品及服务税方面的优惠），以及每次批准的生效日期。慈善组织如无意公开展示这些资料，便必须放弃享有有关优惠的资格。其他资料（例如关于干事的资料），不会展示于澳大利亚商业登记册之上。¹

3. 在联邦层面，澳大利亚未有立法规定慈善组织必须向政府当局提交报告或经审计的账目。

加拿大

4. 加拿大税务局（Canada Revenue Agency）被视为慈善组织的主要规管者。任何机构可向加拿大税务局申请注册为慈善组织，如获批准，加拿大税务局辖下的慈善组织理事会（Charities Directorate）便可对

¹ 澳大利亞稅務局，*Income tax guide for non-profit organisations*，2007 年 3 月，第 62 頁。

该机构进行审计及执行行动。² 机构一经注册为慈善组织，即必须在其会计期终结后六个月内提交周年申报表（称为“注册慈善组织资料申报表”（*Registered Charity Information Return*））及其财务报表，并且必须继续遵从加拿大联邦《入息税法令》（*Income Tax Act*）的其他规定。根据第 188.1(6)条，任何注册慈善组织，如未有就某个课税年度提交周年申报表，均可被判处罚款。

5. 注册慈善组织有责任备存足够的账目及纪录，并于有要求提出时，将之交出作审计之用。注册慈善组织也有责任把组织本身的最新变更向慈善组织理事会呈报。呈报事项包括组织的地址、理事、法律或营运名称、宗旨、活动及结构方面的变更。

6. 可供公众取览的注册慈善组织资料多种多样，包括组织本身的规管文件、大部分申请表格、周年申报表的公开部分，以及向慈善组织理事会提交的财务报表。

7. 注册慈善组织如未有履行根据《入息税法令》而须履行的责任，便可能被处以罚款及／或丧失其注册地位。慈善组织一旦被撤销注册，即除非具备非牟利组织的资格，否则不再获得豁免缴税。此类组织不得发出正式的捐款收据，并必须把财产转移给合格的获授权人，或者缴付相等于其余下资产的十足价值的撤销注册税。³

英格兰与威尔斯

8. 《1993年慈善法令》（*Charities Act 1993*）就慈善组织的报告及账目提供框架。⁴ 慈善事务委员会（*Charity Commission*，下称“委员会”）可规定注册慈善组织在其财政年度终结后短期之内填报一份周年资料更新表格或一份周年申报表（视乎其收入而定）。根据该项 1993年法令的第 45 条，总收入超逾 25,000 英镑的慈善组织须向委员会提交周年报告。受托人有法律责任拟备周年报告，并将之提

² B Wyatt, “Overview from Canada”，於 2009 年 4 月 16 至 18 日假布里斯本舉行的慈善法現代化會議上發表。

³ 加拿大稅務局，*Registering a Charity for Income Tax Purposes*，2008 年修訂版。

⁴ 應予注意的是，一項新的《慈善法令草案》（*Charities Bill*）已於 2011 年 3 月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993 年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。作為這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958 年康樂慈善法令》（*Recreational Charities Act 1958*）、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文（第 1 至 9 條及第 11 至 44 條）和一些附表被廢除。

交委员会。周年申报表载有基本的财务状况详细资料，以及关于慈善组织的联络方法，其受托人、活动及其所属类别的详细资料。

9. 根据法令第 41 条，非属公司形式的慈善组织的受托人，必须备存足以显示和说明该组织的所有交易的账目纪录。这些纪录（例如现金账、发票及收据）必须保留最少六年。这些纪录应在公众提出要求时供其取览。受托人有权向公众收取合理款项，以支付为遵从公众要求而招致的费用，例如影印费及邮费。如按规定必须拟备周年报告，这份报告亦须在公众提出要求时向其提供。⁵

10. 根据法令第 42 条，慈善受托人须就每个财政年度拟备账目报表。不过，如慈善组织在任何财政年度的总收入不超逾 250,000 英镑，慈善受托人可选择拟备现金收支帐及资产负债表，而不是拟备账目报表。

11. 根据法令第 43 条，慈善组织如在某个财政年度的总收入超逾 500,000 英镑，或总收入超逾 100,000 英镑而其资产总值（在扣除负债之前）在该财政年度终结时是超逾 326 万英镑的，则其账目应进行审计，但负责提供国民保健服务的慈善组织除外。这些账目必须由报表所涉财政年度终结起计保留最少六年。如委员会认为慈善组织未有遵从这项规定，可藉命令要求对慈善组织该财政年度的账目进行审计。由委员会委任的核数师进行审计工作所招致的开支，委员会可向有关慈善组织的慈善受托人追讨。这些慈善受托人须个人、共同及各别为该等开支负上法律责任。

12. 如慈善组织的总收入不超逾 250,000 英镑，进行独立的审核可令账目受到外部查核，而该项审核工作可由具备相关能力及经验的人进行。这样做的目的，是让规模较小的慈善组织的受托人可以选择接受此项形式较简单的外部监管，而不是接受审计。核数师如在进行审计期间，发现有某项事宜与慈善组织的活动或事务有关，而他有合理理由相信该项事宜对委员会行使职能而言，相当可能具有关键的重要性，核数师即有责任‘吹响哨子’。根据在法令之下订立的规例，核数师或独立审核员有权取览与慈善组织有关的簿册、文件及其他纪录，也有权要求慈善组织的前任或现任慈善受托人或受托人，或慈善组织的前任或现任高级人员或雇员，提供资料及解释。

⁵ 英格蘭與威爾斯慈善事務委員會，*Charity Reporting and Accounting the Essentials*，2009 年 4 月。

13. 根据法令第 8 条，委员会有权就慈善组织进行一般性或有特定目的研讯。委员会可指示任何人提供资料，例如与任何相关事宜有关的账目及报表，以及该人所保管或控制的文件的副本。

14. 根据法令第 18 条，委员会有权为保护慈善组织而行事。如有研讯正就某慈善组织进行，而委员会信纳该慈善组织在管理方面有或曾经有行为失当或管理不善的情况，又或者信纳为保护该慈善组织的财产而有必要或适宜采取行动，则委员会可做以下任何一项或多项事情——

- (i) 暂停该慈善组织的受托人、慈善受托人、高级人员、代理人或雇员的职务或雇用，以待该慈善组织考虑是否将其免职；
- (ii) 为该慈善组织的妥善管理而委任所需的额外慈善受托人；
- (iii) 把该慈善组织所持有或他人以信托形式代其持有的财产归属官方保管人，或要求上述财产所归属的人把它转移给官方保管人，或委任某人把上述财产转移给官方保管人；
- (iv) 命令代该慈善组织或任何受托人持有任何财产的人，不得在未经委员会批准的情况下放弃持有该等财产；
- (v) 命令该慈善组织的任何债务人，不得在未经委员会批准的情况下作出任何付款，以完全或局部清偿他对该慈善组织的债务；
- (vi) 对可能在该慈善组织的管理过程中未经委员会批准而进行的交易施加限制，或对可能在该情况下作出的付款的性质或款额施加限制；
- (vii) 委任一名临时管理人，而该名临时管理人须就该慈善组织的财产及事务以接管人及管理人的身分行事。

委员会也有权把该慈善组织的任何须对行为失当或管理不善负责或曾参与此事的受托人、慈善受托人、高级人员、代理人或雇员免职，并且有权为该慈善组织的管理订立机制。

爱尔兰

15. 根据爱尔兰《2009年慈善法令》(Charities Act 2009)第47条，慈善组织的慈善受托人必须备存妥善的账簿，而根据第48条，他们也要就每个财政年度以订明表格拟备账目报表，而表格内须载有订明资料。如慈善组织于某个财政年度的总收入或总开支不超逾100,000欧罗，慈善受托人可无须就该年度拟备周年账目报表，而改为拟备慈善组织的收支结算表及资产负债表。公司注册官(Registrar of Companies)有责任在接获某公司所提交的周年报表及其附录文件后，在切实可行的范围内尽快向慈善组织规管局(Charities Regulatory Authority，下称“规管局”)提供该报表及所有附录文件的副本，而有关公司是公司注册官已根据第39(17)条接获通知而知悉已成立慈善组织一事者。⁶

16. 如慈善组织在某个财政年度的总收入或总开支超逾某个订明款额但不高于500,000欧罗，其账目须于该财政年度终结后的九个月内由合格的人审计。根据第48及50条须拟备周年账目报表、收支结算表⁷或经审计的周年账目的规定，不适用于——

- (a) 属公司性质慈善组织，
- (b) 教育团体，
- (c) 于某个财政年度总收入或总开支低于以下款额的慈善组织——
 - (i) 10,000欧罗，或
 - (ii) 不超逾50,000欧罗的较高款额，
- (d) 部长根据《1998年慈善法令》(Charities Act 1998)第10(4)条而指定的教育中心。

17. 根据《2009年慈善法令》第52条，慈善组织的慈善受托人须于每个财政年度终结后的十个月内，就慈善组织在该财政年度的活动拟备报告并将之提交规管局。根据法令第53条，规管局可以书

⁶ 根據愛爾蘭《2009年慈善法令》第39(17)條，慈善組織規管局會在一間公司註冊為慈善組織後盡快以書面通知公司註冊官。

⁷ 愛爾蘭《2009年慈善法令》第48條——
“……(3)(a) 如慈善組織於某個財政年度的總收入或開支不超逾100,000歐羅，慈善受託人可無須就該年度擬備周年帳目報表，而改為擬備慈善組織的收支結算表及資產負債表。……”

面指示慈善组织向该局提供其合理所需的资料，以便该局可履行其职能。规管局会把该局所备存的所有周年报告及文件，在任何合理时间于该局所指定的地点，提供予公众查阅，但这项规定不适用于私人慈善信托的周年报告及文件。

18. 根据法令第 55 条，某人如属以下情况，即再无资格充任慈善组织的慈善受托人——

- (a) 被裁定破产，
- (b) 与债权人订立债务重整协议或债务偿还安排，
- (c) 是一间在清盘中的公司，
- (d) 就某项罪行循公诉程序被定罪，
- (e) 被具司法管辖权的法院判处监禁，
- (f) 是根据《1990 年公司法令》（Companies Act 1990）第 160 条⁸作出的命令的对象，或被禁止出任根据 1990 年至 2008 年的《退休金法令》（Pensions Acts 1990 to 2008）设立的计划的受托人或已被免除或暂停该职，
- (g) 已被根据第 74 条作出的高院命令免除慈善组织的慈善受托人一职。

19. 根据法令第 55(4)条，规管局为所有已不再出任慈善组织的慈善受托人职位的人设立及备存一份注册纪录册。这份注册纪录册于任何合理时间在规管局的主要办事处可供公众查阅。任何人如在被取消资格期间出任某慈善组织的慈善受托人，对于他在没有资格出任该职期间因看来是履行该职的职能而作出的作为所导致该慈善组织负上的债项，他个人须负上法律责任。

⁸ 《1990 年公司法令》第 160 条——

“(1) 如某人循公诉程序就某项涉及一间公司或涉及欺詐或不誠實行為的可公訴罪行被定罪，則由定罪之日起計為期五年之內，或在法庭應檢控官的申請並經考慮案件的所有情節而下令的其他期間內——

- (a) 該人不得獲委任或出任根據 1893 年至 1978 年的《工商業及福利團體法令》（Industrial and Provident Societies Acts 1893 to 1978）註冊的公司或團體的核數師、董事或其他高級人員、接管人、清盤人或審核員，亦不得以任何方式（不論直接或間接）涉及或參與該公司或團體的發起、組成或管理；
- (b) 就本法令而言，該人須被當作在該段期間內受取消資格令規限。……”

20. 法令的第 4 部处理慈善组织的保护事宜。规管局可委任一名审查员调查慈善组织的事务。根据法令第 65 条，某慈善组织的慈善受托人在审查员提出要求时，须——

- (a) 向审查员交出他所管有、控制或可以取得的并属于或涉及该慈善组织的所有簿册、文件、银行账目及其他纪录，
- (b) 面见审查员，及
- (c) 向审查员提供他可合理提供的与调查有关的一切协助。

21. 根据法令第 66 条，获委任的审查员可向规管局作出中期报告，并于调查完结后向规管局作出最后报告。规管局可应要求并在订明费用已付的情况下，向属调查对象的慈善组织提供调查报告的副本。规管局亦可向法令所指明的人士提供这份报告。该等人士包括属调查对象的慈善组织的慈善受托人、报告有提及其行为的人、该慈善组织的核数师、规管局觉得其财务利益受报告所处理的事宜影响的其他人士、中央银行、税务专员或检察总长。

22. 根据法令第 68 条，规管局如认为有以下的情况，即有权要求某慈善组织或某慈善组织的慈善受托人交出一些簿册、文件或其他纪录——

- (a) 有必要审查该等簿册、文件或纪录，以决定应否委任审查员就该慈善组织的事务进行调查；
- (b) 有人在或曾在处理该慈善组织的事务时意图诈骗他人；
- (c) 该慈善组织或其代行人的作为或不作为是非法的，或若然有此作为或不作为便会是非法的；或
- (d) 该慈善组织是为欺诈或其他非法目的而组成的。

23. 根据法令第 69 条，在规管局所委任的审查员提出申请时，区域法院法官可发出手令，授权一名指定的审查员或一名指定人士，在规管局的人员或职员或爱尔兰警队（Garda Síochána）成员陪同之下，进入有关处所（如有必要，可使用合理武力）进行搜查，并查阅根据法令第 68 条而执行的规定所针对的所有簿册、文件或纪录，以及取得该等簿册、文件或纪录的管有。

新西兰

24. 根据新西兰《2005年慈善法令》(Charities Act 2005)第41条，所有慈善实体均必须确保在其每个结算日期后的六个月内，向新西兰慈善事务委员会(New Zealand Charities Commission)提交一份周年申报表。该份申报表的格式、所载资料及须予遵从的指示，均由部长订明。须予提交的资料，包括实体的经审计或未经审计财务账目副本，而公众可于委员会的网页取览这份账目。⁹

25. 根据法令第50条，委员会有权对任何慈善实体进行研讯，也有权就任何曾作出违反法令的行为或犯有涉及某慈善实体的严重错失的人进行研讯。这项权力包括就以下各项涉及该慈善实体或该人的事宜进行审查及研讯的权力——

- (a) 该慈善实体或该人的活动及拟进行的活动；
- (b) 该慈善实体的性质、宗旨及目的；
- (c) 该慈善实体的管理及行政；
- (d) 该慈善实体或该人所取得的成绩及成果；及
- (e) 属于该慈善实体的财产及收入的价值、状况、管理及运用。

26. 根据法令第51及53条，委员会也有权要求任何人向委员会提供资料，以协助某人行使法令所赋予的权力，或就任何其他法令所订的罪行进行侦查及检控。

27. 如某慈善实体或与之有关的人已违反法令，包括违反第37条¹⁰(冒充注册慈善实体)或犯严重错失，又或如某慈善实体再无资格注册为慈善实体，委员会可向该慈善实体或该人发出警告通知。

⁹ <http://www.charities.govt.nz/Home/tabid/92/Default.aspx>

¹⁰ 新西兰《慈善法令》第37条——

- “(1) 任何人均不得——
- (a) 使用包含‘注册慈善实体’等字的称号或名衔；或
 - (b) 表示或暗示，或准许别人表示或暗示——
 - (i) 该人已根据本法令注册为慈善实体；或
 - (ii) 该人所代为行事的实体已根据本法令注册为慈善实体。
- (2) 第(1)款不适用于——
- (a) 慈善实体；或
 - (b) 代某慈善实体行事的人。
- (3) 如某人并非代某慈善实体行事，他不得表示或暗示自己是代该慈善实体行事，亦不得准许别人作此表示或暗示。”

在向有关的慈善实体发出警告通知前，委员会可刊登公告，其内载有关于该慈善实体名称或该人姓名的资料或陈述，以及委员会认为该慈善实体或该人已违规的声明。这公告也可载有关于委员会就该等事宜所曾采取或现正考虑采取的行动的声明，以及委员会所持看法的理据撮要。

28. 委员会可根据法令第 31 条撤销某慈善实体的注册，而撤销注册的理据是——

- (a) 该实体没有资格或再无资格注册为慈善实体；或
- (b) 该实体严重地或经常不履行其在法令或任何其他成文法则下的义务；或
- (c) 该实体的任何一名或多名高级人员曾严重地或经常不履行其在法令下的义务；或
- (d) 该实体的任何一名或多名募集人曾严重地或经常不履行其在法令下的义务；或
- (e) 该实体犯有严重错失或有人犯有涉及该实体的严重错失；或
- (f) 该实体已向委员会寄送或交付要求自注册纪录册除名的请求书。

苏格兰

29. 根据《2005 年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005）第 44 条，所有慈善组织均须备存妥善的账目纪录。慈善组织又必须拟备周年账目报表及就其活动作出报告，并须安排对之进行审计或独立审核，以及向苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）提交周年账目报表的副本。慈善组织必须备存账目纪录最少六年。当局订有账目规例，列明不同级别或类别慈善组织所须遵守的规定。举例来说，宗教团体只要达到与其他慈善组织相等的标准，便可获准拟备格式略有不同的账目。规例也列明不同规模的慈善组织所须

各自遵从的报账准则，各慈善组织必须按其所属级别，拟备资料详尽程度不同的账目，并接受不同程度的审计或审核。¹¹

30. 法令第 45 条订明，如有慈善组织未有在账目规例所订明的期限内向公署提交账目报表副本，公署可委任某人代该慈善组织拟备账目报表。该名获委任的人有权进入该慈善组织的处所，取览财务文件，并可要求慈善受托人或雇员提供资料。公署及该名获委任的人这样行事所招致的开支，可要求慈善受托人支付。不遵从获委任的人所提出的要求，即属犯罪，可处第 3 级标准罚款（现时为 1,000 英镑）。

31. 法令第 46 条对获委任对慈善组织的账目报表进行独立审计或审核的人士施加责任，规定他们如有合理理由相信某项事宜对规管专员进行研讯及采取规管行动的工作而言，相当可能具有关键的重要性，便须立即以书面向公署作出报告。

32. 法令第 66 条列明慈善受托人所必须履行的一般谨慎责任。慈善受托人须以慈善组织的利益行事，并须确保慈善组织行事一贯符合组织本身的宗旨，而他们行事时的谨慎及努力程度，是代人管理事务者所理应具有的。慈善受托人须避免慈善组织与负责委任他出任该职的人之间有利益冲突。如发生利益冲突的话，慈善受托人必须把慈善组织的利益，置于委任他出任该职的人的利益之上。慈善受托人如因另一职责而无法如此行事，便须向慈善组织披露发生冲突的利益，并且不得参与其他慈善受托人就有关事宜所作出的决定。慈善组受托人有责任确保慈善组织遵从法令所订的规定。违反慈善受托人的一般职责，须视为在管理慈善组织方面行为失当。

33. 根据法令第 28 条，公署有权为一般或特定目的，对慈善组织、看来自称是慈善组织的其他团体或人士进行研讯。根据法令第 29 条、公署可要求慈善组织向公署提供公署认为研讯所需的文件或资料，但如慈善组织有权在最高民事法院（Court of Session）以保密为理由而拒绝这样做，则属例外。

34. 如公署在进行研讯后，认为某慈善组织不再符合慈善组织的准则，公署会根据法令第 30 条采取行动。公署必须指示该慈善组织采取任何有需要采取的行动以符合该项准则，又或者把该慈善组织从注册纪录册上除名。如该慈善组织不遵从此项指示，规管专员必须把它从注册纪录册上除名。规管专员如认为慈善组织在管理方

¹¹ 《2005 年慈善及受託人投資（蘇格蘭）法令》摘要說明，第 60 段。

面有行为失当的情况出现，又或者为了确保慈善组织的财产能用于慈善用途，便有权根据法令第 31 条暂停慈善受托人、代理人或雇员的职务，以保护慈善组织的财产。保护慈善组织财产的另一方式，是由公署发出指示，禁止在未经公署同意的情况下，就慈善组织的管理进行任何交易或作出任何付款。公署又可指示代慈善组织持有财产的财务机构或人，不得在未经公署同意的情况下放弃持有该等财产。如规管专员在进行研讯后认为某团体或某人曾讹称自己是慈善组织，规管专员可指示该团体或该人停止讹称自己是慈善组织，并向有关的慈善组织或团体交出所代为收集的资产。规管专员也可指示银行支付它代慈善组织所收集的款项，或指示银行不得在未经规管专员同意的情况下，放弃持有有关财产。

35. 根据法令第 34 条，公署可在进行研讯后，向最高民事法院申请采取进一步行动，以保护慈善组织的财产，或确保该财产是用于贯彻慈善组织的宗旨。

新加坡

36. 根据新加坡的《慈善法令》第 12 条，慈善受托人的职责是确保可为慈善团体备存账目纪录，而且该等纪录应是足以反映及说明慈善团体的所有交易。这包括了遵从规定，在任何时间均以合理的准确程度披露慈善团体的财政状况。账目纪录应载有记项，反映慈善团体每日收支款项，说明该等收支项目所涉事宜，并应载有慈善团体的资产及负债纪录。

37. 根据法令第 13 条，慈善团体的慈善受托人须就慈善团体的每个财政年度，按订明的格式及内容拟备账目报表，以遵从有关规定。如慈善团体在任何一个财政年度的总收入超逾 50,000 坡元，这项规定便适用。至于总收入在任何一个财政年度不超逾 50,000 坡元的慈善团体，慈善受托人可选择就该年度拟备现金收支帐及资产负债表，而不是拟备账目报表。这项规定，亦不适用于获豁免的慈善团体或属公司形式的慈善团体。总收入或总开支在对上一年超逾 250,000 坡元的慈善团体，其该年度的账目须由会计师进行审计。

38. 慈善团体的慈善受托人须就慈善团体的每个财政年度拟备周年报告。这份报告载有慈善受托人就慈善团体于该年度内进行的活动所作出的报告，以及其他关于慈善团体或其受托人或其高级人员的资料。周年报告须由慈善受托人于该年度终结后起计六个月内

向慈善总监提交。总监所备存的任何周年报告或其他文件，须于合理时间公开予公众人士查阅。

39. 根据法令第 8 条，慈善总监可不时为一般或特定目的，对各个慈善团体或某个慈善团体进行研讯。总监或总监所委任进行研讯的人，可藉命令要求任何人提供与研讯事项有关的资料（例如账目及书面陈述），与研讯事项有关而又由他保管的文件的副本，并透过法定声明核实该等副本。根据法令第 26 条，总监也有权以其认为适合的方式，就慈善团体的财产及事务委任接管人及管理人。

40. 根据法令第 27 条，任何人如属以下情况，即会被慈善总监递夺他出任某慈善团体的慈善受托人或受托人的资格——

- (a) 他曾就任何涉及不诚实或欺骗的罪行被定罪（不论是在新加坡抑或其他地方）；
- (b) 他曾被判定破产而破产尚未解除；
- (c) 他曾与其债权人订立债务重协议或债务偿还安排，或曾就其债权人获授予一份信托契据，但他未有就该契据履行责任；
- (d) 总监或高等法院曾以他负责管理慈善团体而行为失当或管理不善为理由作出命令，免除他的慈善受托人职务或他为慈善团体出任受托人的职务；或
- (e) 他现正受根据《公司法令》（第 50 章）作出的取消资格令规限。

南非

41. 根据南非的《非牟利组织法令》（Nonprofit Organisations Act）第 17 条，每间注册非牟利机构均必须按照普遍接纳的会计实务准则，就其收入，开支、资产及负债备存账目纪录。机构必须于其财政年度终结后六个月内拟备财务报表，而该等报表最少应包括该财政年度的收支结算表，以及显示机构于该财政年度终结时的资产、负债及财政状况的资产负债表。

42. 在其财政年度终结后的九个月内，每间注册非牟利机构均必须以书面向非牟利组织专员（Director of Nonprofit Organisations）提供资料，

例如以订明的形式，就其活动作出叙述报告，并须一并提交机构的财务报表及会计人员报告。

43. 如注册非牟利机构的会计人员察觉到机构未有遵从法令的财务规定或机构本身的章程，会计人员必须在察觉此事的一个月内通知专员，并以书面详细述明违规事项的性质。这项规定会计人员须如此行事的责任，凌驾于会计人员对机构所负的保密责任之上。

撮录海外司法管辖区慈善组织监管局 提交周年财务报告的法律规定一览表

	慈善组织是否 须向有关的慈善 组织监管局 提交财务报告	关于提交财务报告的资料， 包括各项门槛（如适用的话）
澳大利亚	X	
加拿大	✓	<ul style="list-style-type: none"> - 加拿大税务局辖下的慈善组织理事会可对注册慈善组织进行审计及执行行动。注册慈善组织必须在其会计期终结后六个月内提交周年申报表（称为“注册慈善组织资料申报表”），并且必须继续遵从加拿大联邦《入息税法令》的其他规定。 - 注册慈善组织所须遵从的提交周年资料申报表规定，其中一项是另外提供组织的最新财务报表的副本。财务报表必须最少包括某段会计期的收支结算表及资产负债表。该等报表应显示组织的收入的不同来源，以及组织如何使用其资金。 - 慈善组织理事会建议，如注册慈善组织的收入超逾 250,000 加元，财务报表应由专业人员审计，如不超逾此数，则财务报表应由组织的司库签署。
英格兰与威尔斯	✓	<ul style="list-style-type: none"> - 总收入超逾 25,000 英镑的慈善组织须向慈善事务委员会提交周年报告。周年申报表载有基本的财务状况详细资料，以及关于慈善组织的联络方法，

	慈善组织是否 须向有关的慈善 组织监管局 提交财务报告	关于提交财务报告的资料， 包括各项门槛（如适用的话）
		<p>其受托人、活动及其所属类别的详细资料。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 周年报告应附有以下文件： <ul style="list-style-type: none"> (a) 如慈善组织在任何财政年度的总收入超逾 250,000 英镑，应附有账目报表； (b) 如慈善组织在任何财政年度的总收入不超逾 250,000 英镑，慈善组织可选择不拟备账目报表而改为拟备以下文件，即—— <ul style="list-style-type: none"> (i) 现金收支帐，及 (ii) 资产负债表。 - 如慈善组织的账目已根据《慈善法令》第 43 条¹ 进行审计，慈善组织也应提交核数师报告的副本；如有人凭借法令第 43 条² 对账目进行审核，则应提交该人所作出的报告的副本。
爱尔兰	✓	<ul style="list-style-type: none"> - 慈善组织须以订明表格拟备账目报表，而表格内须载有订明资料。

¹ 慈善組織如屬以下情況，審計規定即告適用——

- (a) 慈善組織在該年度的總收入超逾 500,000 英鎊；或
- (b) 慈善組織在該年度的總收入超逾 100,000 英鎊的報帳門檻，而其資產總值（在扣除負債之前）在該年度終結時超逾 326 萬英鎊。

² 如審計規定對慈善組織的某個財政年度並不適用，但慈善組織在該年度的總收入超逾 25,000 英鎊，則慈善組織在該年度的帳目，須按照慈善受託人的選擇——

- (a) 由獨立審核員進行審核，獨立審核員是指一名獨立人士，而受託人有道理相信此人具備所需的能力及實際經驗，可對帳目進行稱職的審核；或
- (b) 進行審計。

	慈善组织是否 须向有关的慈善 组织监管局 提交财务报告	关于提交财务报告的资料， 包括各项门槛（如适用的话）
		<ul style="list-style-type: none"> - 如慈善组织于某个财政年度的总收入或开支不超逾 100,000 欧罗，慈善受托人可无须就该年度拟备周年账目报表，而改为拟备慈善组织的收支结算表及资产负债表。 - 慈善组织的慈善受托人须于每个财政年度终结后的十个月内，就慈善组织在该财政年度的活动拟备报告并将之提交慈善组织规管局。慈善组织所提交的周年报告，须附有以下文件： <ul style="list-style-type: none"> (a) 周年账目报表的副本或收支结算表及资产负债表的副本；或 (b) 核数师报告的副本；或 (c) 独立人士报告的副本。
新西兰	✓	<ul style="list-style-type: none"> - 所有慈善实体均必须向新西兰慈善事务委员会提交周年申报表，该申报表须附有慈善实体的财务账目副本。
苏格兰	✓	<ul style="list-style-type: none"> - 所有慈善组织均必须拟备周年账目报表及就其活动作出报告，并须对之进行审计或独立审核，以及向苏格兰慈善组织规管专员提交周年账目报表的副本。
新加坡	✓	<ul style="list-style-type: none"> - 总收入在任何一个财政年度均超逾 50,000 坡元的慈善团体，须就每个财政年度，按订明的格式及内容拟备账目报表，以遵从有关规定。

	慈善组织是否 须向有关的慈善 组织监管局 提交财务报告	关于提交财务报告的资料， 包括各项门槛（如适用的话）
		<ul style="list-style-type: none"> - 至于总收入在任何一个财政年度均不超逾 50,000 坡元的慈善团体，慈善受托人可选择就该年度拟备现金收支帐及资产负债表，而不是拟备账目报表。 - 上述规定，不适用于获豁免的慈善团体或属公司形式的慈善团体。 - 总收入或总开支在对上一年超逾 250,000 坡元的慈善团体，其该年度的账目须由会计师进行审计。 - 慈善团体的慈善受托人须就慈善团体的每个财政年度拟备周年报告。这份报告载有慈善受托人就慈善团体于该财政年度内进行的活动所作出的报告、就该财政年度而拟备的账目报表，以及慈善团体该财政年度的经审计或审核账目。
南非	✓	<ul style="list-style-type: none"> - 每间注册非牟利机构均必须以书面向非牟利组织专员提供资料，例如以订明的形式，就其活动作出叙述报告，并须一并提交机构的财务报表及会计人员报告。 - 财务报表最少应包括该财政年度的收支结算表，以及显示机构于该财政年度终结时的资产、负债及财政状况的资产负债表。

其他司法管辖区关于 规管筹款活动的法律

澳大利亚

1. 在澳大利亚，每州各有一套规管慈善筹款的法例。

澳大利亚首都地区

2. 澳大利亚首都地区的筹款活动，是由《2003 年慈善募捐法令》（Charitable Collections Act 2003，下称《2003 年法令》）及《慈善募捐规例》（Charitable Collections Regulation）监管及规管，这两条法例均于 2009 年 9 月生效。

3. 《2003 年法令》第 7(1)条界定“募捐”（collection）一词如下：如某人在索取或收取金钱或利益之前或期间，表示此举（或包含此举的活动或事工）是为了或包含慈善宗旨，则“募捐”指这项索取或收取金钱或利益的行为。

4. 根据《2003 年法令》第 14 条，任何人未获牌照批准而进行募捐即属犯罪。如募捐是由个人亲自进行的，第 9 条订明必须提供资料，说明募捐的目的、募捐的净收益会如何运用以及用于何处，并须提供持牌人的商业电话号码。¹ 根据第 9 条，同样的规定亦施加于透过电话进行的募捐、以书面请求形式进行的募捐、由网站发出或透过网站进行的募捐，以及使用捐款收集箱进行的募捐。

新南威尔斯

5. 就《1991 年慈善筹款法令》（Charitable Fundraising Act 1991，下称《1991 年法令》）而言，如某人在索取或收取金钱、财产或其他利益之前或期间，表示此举（或包含此举的活动或事工）是为了或包含慈善宗旨，则此举构成“筹款呼吁”（fundraising appeal）。² 《1991

¹ 《2003 年慈善募捐法令》（澳大利亚首都地区），第 9(1)条。

² 《1991 年慈善筹款法令》（新南威尔斯）第 5 条。（此词与上文所讨论的澳大利亚首都地区“募捐”一词的定义相类。）根据该项新南威尔斯法令的第 4 条，“慈善宗旨”的定

年法令》第16(6)条订明，如部长在收到申请批准进行筹款呼吁的通知60天内未有处理该宗申请，该宗申请即当作已获批准，“而且只须遵守为施行本款而订立的规例所订明的条件。”《2008年慈善筹款规例》（Charitable Fundraising Regulation 2008，下称《2008年规例》）订有多项监管各种筹款活动的措施。《2008年规例》附表1列有筹款呼吁当作根据《1991年法令》第16(6)条获得批准时所须遵守的条件。

6. 就透过直接市场推广（例如透过电话、传真或直接邮寄）进行的筹款活动而言，认可筹款人必须办妥多项事宜，包括须确保所有作直接市场推广之用的通讯，均无误导或欺骗成分或不可能造成误导或欺骗。如果被劝捐者询问认可筹款人从何处得取得其姓名及其他详情，有关方面必须如实告知。如某人要求把自己的姓名及其他详情从筹款呼吁所用的资料来源删除，认可筹款人必须确保在切实可行的范围内尽快办妥此事。《2008年规例》又订明，未经有关人士明示同意，不得将其姓名及其他详情提供或售卖给其他人士或机构。认可筹款人又须确保在每份为购买价值在100澳元以上的货品或服务而订立的直接市场推广合约中，买家有权在五个营业日内取消合约，而买家又应在订立合约时获告知他有此权利。³

7. 《2008年规例》订明，捐款收集箱或用于收集捐款的相类器具，必须妥为密封、结构牢固、依次编号，以及清楚标明认可筹款人的名称。⁴如所捐出的货品或物资会联同商户收集而收集所用器具是箱子或袋子，当局会对筹款呼吁施加相类或甚至更详细的规定。⁵

8. 如商户进行涉及供应货品或服务的筹款呼吁，《2008年规例》规定商户必须备存所供应的货品及服务的纪录。如涉及货品的销售，这份纪录必须载有货品的购入或制造日期和数量、货品的成本、货品的出售日期和数量，以及所得的总收入。⁶《2008年规例》禁止截停在道路上行驶的车辆（包括短暂停下，例如在交通灯前停下的车辆）而对车辆上的人士进行筹款呼吁。⁷

義較普通法律寬鬆，包括了善心、仁愛或愛國的宗旨：見 Gino Dal Pont, *Charity Law in Australia and New Zealand*（2000年，牛津大學出版社），第391頁關於這些條文的討論。

³ 《2008年慈善籌款規例》（新南威爾斯），附表1第12段。

⁴ 同上，附表1第13段。

⁵ 同上，附表1第16段。

⁶ 同上，附表1第17段。

⁷ 同上，附表1第25段。

昆士兰

9. 在昆士兰，各种不同类别的慈善筹款活动是由《1966年募捐法令》（Collections Act 1966，下称《1966年法令》）及《2008年募捐规例》（Collections Regulation 2008，下称《2008年规例》）规管及监管。《1966年法令》第11条列明“就所有要求捐助的呼吁”而须予遵从的一般条件。这些条件包括呼吁应由慈善组织的管理组织或获其授权者以书面批准，呼吁发起人的姓名／名称应于授权文件上列明，在进行呼吁期间的任何时间均须示明慈善组织的名称及组织本身已根据该法令注册，以及必须遵从该法令的所有条文和其他相关的条件。

10. 至于在昆士兰进行逐户呼吁及街头募捐，《1996年法令》及《2008年规例》订明，采用认可格式的申请必须向部长提交以进行这两类筹款活动其中之一。有意进行这些活动的组织，其管理组织必须向每一名募集人派发该组织的特别臂章或徽章以及采用认可格式的授权文件。如在募捐进行期间有人要求出示授权文件，募集人必须遵办。在进行募捐期间，募集人必须以显眼方式配戴上述臂章或徽章，并且必须在募捐结束时将之交还发起人。在募捐期间的不同时段，募集人必须把分派给他的捐款收集箱或收入簿册交还发起人，而箱中捐款之数须与登录于收入簿册之上的捐款总数相等。⁸

11. 《1966年法令》第17(2)条订明，透过逐户呼吁或街头募捐进行募捐的发起人，除了须遵从该法令第11条所指明的一般条件外，还要遵从《2008年规例》附表1所订的一些其他条件。下文会列出这些附加的条件，作为此类详细规定的实例：

- “1 授权文件必须清楚注明其有效期限（不得超逾两个月），并示明——
 - (a) 有关组织是根据该法令注册的慈善组织；或
 - (b) 有关组织的宗旨属该法令所认可的社会宗旨。
- 2 如有人向某组织捐出一笔款项，不论这样做是否为了换取物品，募集人均必须向每一名此类人士发出一张该组织的管理组织发给他的票券或收据，但如果该笔款项是为换取某件东西而捐出的，或

⁸ 《2008年募捐规例》（昆士兰）第18条。

已有使用捐款收集箱，则属例外。

- 3 所有捐款的收据，必须以备有复写副本或编号票根的方式发出。
- 4 有关组织的管理组织必须采取合理步骤，确保募集人能妥当而迅速地就筹得的全部款项在账目上作出交代。
- 5 未经父母其中一方或监护人事先书面同意，15岁以下的儿童不得充任募集人，而若然已取得同意，则该名儿童必须由一名成年人陪同。
- 6 募集人不得在任何一天的上午9时之前或下午5时之后到户探访以进行捐款呼吁。
- 7 募集人不得——
 - (a) 透过言语或行为无理地令自己在募捐期间所接触到的人感到不快；或
 - (b) 在某居所或工作地点的占用人要求离去之时仍停留于该处或该处门前。
- 8 募集人不得恐吓某人令其作出捐款或购买任何物品，而该人若非受到恐吓是不会作出捐款或购买该物品的。
- 9 每一个由有关组织的管理组织分发给募集人的捐款收集箱，均必须——
 - (a) 构造牢固，以防有人作出干扰；及
 - (b) 在分发给募集人之前经已密封；及
 - (c) 清楚编号以作识别；及
 - (d) 清楚标明有关组织的名称。
- 10 捐款收集箱的封条，只能由获有关组织的管理组织授权开启封条的人开启。

- 11 管理组织必须妥为督导捐款收集箱的发出和开启，并就箱中捐款作出交代。
- 12 留放在居所或工作地点的捐款收集箱，箱中捐款必须最少每月收集或取出一次，而自捐款收集箱取去的款项则必须在账目上有所交代。
- 13 每件出售的东西均必须——
 - (a) 在其上或于所牢附的显眼标签之上清楚标明价钱；或
 - (b) 如部长认为按照(a)段的方法来标明价钱并不切实可行，则以部长认为可清楚向准买家示明价钱的方式出售。
- 14 有关组织的管理组织必须为所有已取得、分发、售出或未有售出的东西备存纪录。
- 15 有关组织的管理组织必须在呼吁捐款之日起计一个月内，向该组织的行政总裁提交这次呼吁的收支结算表。
- 16 募集人不得参与一般称之为‘敲诈’式募捐的募捐，亦不得在进行募捐时戴上面具或使用玩具枪械。
- 17 有关组织的管理组织，必须每月最少收集透过展示于许愿井或其他相类东西的组织标志而筹得的捐款并就之在账目上作出交代一次。”

南澳大利亚

12. 在南澳大利亚，慈善筹款活动是由《1939年慈善募捐法令》(Collections for Charitable Purposes Act 1939)规管。南澳大利亚政府于1995年为监管慈善募捐而发出了一套实务守则⁹，而对上一次检讨是在2007年12月进行。

13. 至于逐户募捐，实务守则第2段订明慈善组织须确保募集人于任何时间均态度有礼，大方得体。该段又述明在进行募捐期间，

⁹ http://www.olgc.sa.gov.au/Lottery/Collections_for_Charitable_Purposes/code_of_practicecharit2000.pdf

不得以直接或暗示方式使用压力或作出骚扰、恐吓或胁迫。募集人须带同授权募捐卡，并须挂上名牌用以识别其本人及所代表的机构。

14. 如属逐户售卖货品的情况，实务守则第10段述明，如产品是由商业营运者逐户售卖而商业营运者又提出把部分售卖收益捐作慈善用途，则卖方在售卖产品之时须清楚说明这项活动属商业性质，而有关慈善组织可得的利益亦必须详细说明。准许商户或商业收集箱营运者借用组织名义的慈善组织，应设法确保适用于慈善募捐的准则，也适用于涉及使用其名义的商业活动。

15. 实务守则第3段规定在逐户募捐的情况中，所有款额在2澳元或以上的捐款，捐款人须获发给编有号码的收据。用于募捐的箱罐应构造牢固，并应在密封后才分发给募集人。所有封条均应保持完整，直至募捐结束为止，而在募捐结束之时，该等箱罐只能在获有关慈善组织授权监管核实捐款与已发出的收据款额相符的人监督之下开启。

16. 实务守则第6段述明，如有货品及衣物捐出并透过收集箱收取，慈善组织应确保箱上的资料清楚明确。如慈善组织为赚取来自箱中收益的版权费而准许商业收集箱营运者借用组织的名义，则慈善组织应确保公众不会被有误导性的资料所误导，又或者应确保组织本身在活动中的参与程度不会被过分强调。慈善组织必须确保捐款的价值，不会因付给属第三方的募捐代理人过高的佣金或款项而折损。

17. 如使用电话推广来进行慈善筹款，实务守则第7段订明，来电人应清楚表明身分及自己所代表的慈善组织。此外，来电人不得以某些开场白，例如“*我们现正进行一些研究*”或“*我们现正进行一项意见调查*”，来掩饰自己的目的是推销及/或游说。

维多利亚

18. 在维多利亚，筹款活动是由《1998年筹款法令》(Fundraising Act 1998, 下称《1998年法令》)及《2009年筹款规例》(Fundraising Regulations 2009, 下称《2009年规例》)规管。

19. 关于募集人须予配戴的识别名牌的规定，列明于《1998年法令》第9条及《2009年规例》第7条，其中包括呼吁捐款者的名称以及获发名牌者的姓名均须以显眼方式展示的规定。

20. 就用于收集捐款的收集容器，《1998年法令》第10条规定筹款人须确保置放于公众地方的容器须构造牢固，妥为密封并依次编号。这些容器必须清楚标明筹款呼吁的名堂或作出呼吁者的名称，以及呼吁是为了甚么事工而作出。

21. 关于透过电话进行募捐的规定，是根据《1998年法令》第14条而订明。如劝捐者是参与呼吁捐出金钱或其他经济奖赏的工作，则劝捐或销售对象在劝捐者进行劝捐或出售任何物品之前，必须获告知劝捐者是否以商业形式受聘工作，而聘用劝捐者的人的名称亦必须予以披露。

22. 如商业筹款人寻求捐款或藉文件而在筹款呼吁中出售任何东西，《1998年法令》第15条订明，商业筹款人必须在文件上注明文件是由商业筹款人发出或分发，而且商业筹款人是以商业形式受聘发出或分发文件的。

23. 如使用其他通讯方式，《1998年法令》第15条订明，商业筹款人必须确保劝捐或销售对象已获告知有关通讯是由以商业形式受聘的商业筹款人发出，否则不得进行劝捐或要约出售任何东西。

24. 至于以直接扣帐方式进行的筹款，有关规定是根据《1988年法令》第15A条而纳入法例的。该等规定订明，筹款人必须确保直接扣帐捐款表格所用字体清晰可读和意思清楚。（举例来说，如表格是印制而成或是以打字机打出来的，所用字体最小须属10号。）

西澳大利亚

25. 在西澳大利亚，慈善筹款活动是由《1946年慈善募捐法令》(Charitable Collections Act 1946)及《1947年慈善募捐规例》(Charitable Collections Regulations 1947，下称《1947年规例》)规管，而街头募捐的监管则由《1940年街头募捐(规管)法令》(Street Collections (Regulation) Act 1940，下称《1940年法令》)及《1999年街头募捐规例》(Street Collections Regulations 1999，下称《1999年规例》)订明。

26. 《1947年规例》第14条订明，募集人除非已获部长书面授权，否则在为慈善目的而呼吁捐款或售卖货品之时，不得在星期日、公众假期、夜深或清晨时间打出电话及到户探访。

27. 至于街头募捐，《1940年法令》第3条禁止在市区范围内的公共街道募捐，但如募捐获部长以书面发出的许可证授权进行，而该许可证所附带的条件(如有者)及规例的条文也全部获筹款人遵

从，则属例外。《1999年规例》订有多项街头募捐须予遵从的规定，包括关于须配戴识别名牌的规定，以及关于捐款箱的保安和使用的规定。举例来说，《1999年规例》第8条订明，在街头募捐中，如某人向募集人表示有意作出捐献，募集人必须向该人递上捐款收集箱，以便该人能自行把捐献放入箱中，但如捐献是由该人交予募集人的，则募集人必须即时把款项放入捐款收集箱中。

加拿大

28. 在加拿大，省和地区级别的慈善筹款活动是由《统一慈善筹款法令》（Uniform Charitable Fundraising Act）规管及监管。透过这项法例，当局向全国所有慈善筹款活动所涉及的“慈善组织”及“筹款业务”施加划一的标准。¹⁰

29. 法令第2(1)条述明：

“‘慈善组织’（charity）指为慈善宗旨而成立的法团、非属法团的组织或信托；……

‘筹款业务’（fundraising business）指，……符合以下说明的人或其他实体：

- (a) 非属慈善组织，
- (b) 直接或间接为慈善组织进行募捐，或管理、推动或促成慈善组织本身或他人代为进行的募捐，
- (c) 提供(b)款所描述的服务以赚取酬金，及
- (d) 如属个别人士的情况，则指非以慈善组织雇员身分行事的人或其他实体；……”

30. “募捐”（solicitation）一词在第2(1)条中被界定为：

- “(a) 直接或间接作出的捐献请求，而此请求是述明或暗示捐献会被慈善组织所用或用于慈善宗旨，或
- (b) 透过直接或间接出售货品或服务而作出的捐献请求，而此请求是述明或暗示买价会全数或部分被慈善组织所用或用于慈善宗旨；（‘募捐’）”。

¹⁰ http://www.ulcc.ca/en/poam2/Uniform_Charitable_Fundraising_Act_BN_En.pdf，第1頁。

31. 根据法令第 6 条，在某人家中亲身以电话或以传真进行的募捐，只能在一天的某些时段之内进行。第 7 条订明，进行募捐者在接受捐献之前，必须向募捐对象提供以下资料：

- 进行募捐的慈善组织的名称
- 如果募捐是由某人透过电话或亲身进行的，则须提供此人的姓名
- 筹款业务的名称及所收取的酬金（如适用的话）
- 所适用的冷静期的详情，以及如何根据该条取回退款的指示。

32. 法令第 8 条订有“冷静期”，捐献者在冷静期内可改变主意，要求全数退回捐献，而该条亦列出各种不同情况的办理退款手续。法令第 9 条订明必须向捐款加币 10 元或以上者发出收据。

33. 法令第 35(1)条订明，除非慈善组织与筹款业务之间已遵从法令第 36 条的规定而订有筹款协议，否则慈善组织不得聘用筹款业务代其进行筹款或管理他人代为进行的筹款。第 36 条列明筹款协议的各项规定：

“筹款协议须以书面作出，并须

- (a) 列明双方就建议进行的筹款所议定的一切事项，包括双方的所有权利及责任；
- (b) 述明下述两者的估计款额：
 - (i) 将会收到的捐献，及
 - (ii) 开支；
- (c) 厘定筹款业务的酬金，并指明酬金的计算方法；
- (d) 指明将会采用的募捐方法；
- (e) 如募捐会涉及售卖货品或服务，则描述有关货品或服务，并指明其售价；
- (f) 说明捐款将会存入的慈善组织户口。……”

34. 有一些情况是参与筹款的业务表示其部分销售收益会拨归慈善组织。根据法令，属此类情况的业务会被视为“零售奖励捐款人”（retail incentive donor）。如零售奖励捐款人有此表示，法令第37条订明零售奖励捐款人须遵守其所言明的条款，并须按该等条款而把相关货品或服务的买价全数或部分捐给慈善组织，又或者把买价全数或部分用于所言明的慈善宗旨。

35. 法令第39条订明，除非获得慈善组织书面同意，否则零售奖励捐款人不得表示自己是为慈善组织筹款或部分销售收益会拨归慈善组织。

英格兰与威尔斯

36. 在英格兰与威尔斯，规管公开募捐的法定规定是由《1939年逐户募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）及《1916年警察、工厂等（杂项条文）法令》（Police, Factories etc (Miscellaneous Provisions) Act 1916）订定。此外，慈善事务委员会（Charity Commission，下称“委员会”）亦就慈善组织的筹款活动发出了两套指引说明。《CC8 - 慈善组织内部财务监管》（CC8 - Internal Financial Controls for Charities，下称《CC8指引》）¹¹，就多种不同的财务活动，对慈善受托人提供内部财务监管方面的意见。《CC20 - 慈善组织与筹款活动》（CC20 - Charities and Fundraising，下称《CC20指引》），则就惠及慈善组织及其受益人的公开筹款活动，向慈善组织提供指引。《CC20指引》也载有适用于筹款活动的慈善法相关资料，以及慈善组织在订立筹款策略时应遵循的一般原则。¹²

37. 就透过电话进行的筹款活动，《CC20指引》述明：慈善组织应确保组织不会擅自致电已在电话拒听系统（Telephone Preference System，下称“TPS”）登记的电话用户。（TPS是英国的电话拒听官方中央登记册，电话用户可在册上登记，表明不会接听不请自来的销售或市场推广电话。¹³）已在TPS登记的捐款人，如仍与慈善组织保持关系，并且同意让慈善组织接触他，则慈善组织可继续致电这名捐款人。所有涉及录取或记下个人资料的筹款活动，均须受保障资料的法律规管。慈善组织如采用当面筹款、网上筹款、直接邮寄、活动、广播或电话筹款等方法筹款，并且处理例如姓名、联络资料、入账或扣帐资料之类的个人资料，便应对《1998年保障资料法令》（Data

¹¹ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>.

¹² <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，A1段。

¹³ <http://www.mpsonline.org.uk/tps/>

Protection Act 1998) 有所认识并予以遵从。¹⁴

38. 至于邮寄给慈善组织的善款，《CC8 指引》给予慈善受托人的忠告¹⁵，是慈善组织应第一时间在两名与慈善组织无关联的人在场之下开启所收到的邮件。邮寄给慈善组织的支票及现金须即时予以记录并存入银行。《CC8 指引》也建议负责开启邮件的员工应轮值工作，而未开启的邮件也要确保安全。此外，慈善组织受托人应考虑是否需要实行其他监管措施，例如把捐款与过往所筹得者或之前数次募捐所得的收益作一比较。¹⁶

39. 如筹款是以公开募捐的方式进行，《CC8 指引》建议¹⁷ 受托人须确保此类募捐是按照规管公开募捐的法定规定（列明于《1939 年逐户募捐法令》及《1916 年警察、工厂等（杂项条文）法令》）而进行。委员会在《CC20 指引》中指出¹⁸，如在街头或公众地方为慈善组织筹款或售卖物品，必须向相关的主管当局申领许可证或牌照。因此，慈善组织在展开公众地方的筹款活动前应先征询相关的主管当局的意见。逐户募捐，以及前往酒馆、办公室及工厂呼吁捐出金钱或财产或进行慈善义卖，必须申领牌照或取得领牌豁免，而这些活动是由《1939 年逐户募捐法令》（House-to-House Collections Act 1939）、《1947 年逐户募捐规例》及《1963 年逐户募捐 规例》（House-to-House Collections Regulations 1947 and 1963）的条文规管。¹⁹ 委员会又在《CC8 指引》中建议，在进行公开募捐期间，捐款收集箱必须密封，独立编号并予以记录。固定的捐款收集箱应在募集人在场之下，定期开启及点算箱中善款，募集人并应获发给编有号码的收据。募集所得的现金，应在不扣除开支的情况下，尽快由慈善组织存入银行。²⁰

40. 至于筹款活动及获赞助的活动，委员会在《CC8 指引》中述明²¹：举行这些活动的慈善受托人应确保慈善组织能管控他人为其筹得的款项，以便慈善组织能全数收到从这些活动应得的善款。委员会又建议，载有筹款活动的总收入及所招致的全部开支的纪录须予备存，在筹款活动中发售的票券必须预先编号，并且必须记录所有获发给票券作发售用途的人士的资料，包括记录编配给每人的票券编号。

¹⁴ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E4 段。

¹⁵ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C1 段。

¹⁶ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C1 段。

¹⁷ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C2 段。

¹⁸ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E6 段。

¹⁹ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E6 段。

²⁰ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C2 段。

²¹ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc8.aspx>，C2 段。

41. 关于社团所举办的奖券活动，《CC20 指引》述明²²，如销售奖券的价值超逾 20,000 英镑，或与同一年内已举办的其他奖券活动中售出的奖券价值合计超逾 250,000 英镑，则这项活动必须向博彩委员会（Gambling Commission）登记。销售价值低于上述两个款额的奖券，只须向当地的主管当局登记。

42. 如慈善组织在筹款活动中聘用“职业筹款人”（professional fund-raiser）或“商业参与人”（commercial participator）²³，《CC20 指引》订明²⁴，此类人士所作出的“募捐声明”（solicitation statement）必须向公众提供某些资料。E7 段列明，有酬的筹款人，包括职业筹款人及商业参与人在内，必须说明：

- “• 各慈善组织所占的受惠比率（如代为筹款的慈善组织多于一个），或筹款所得的收益会如何分配给各个不同的慈善组织（如为慈善宗旨而进行筹款）；
- 他们是否身为慈善组织或相关公司的高级人员或雇员或该机构的受托人，以及是否以该身分出任募集人；及
- 他们是在有酬的情况下，以高级人员、雇员或受托人的身分行事，或以募集人的身分行事。”

如慈善机构需使用商业参与人的服务，商业参与人必须示明：²⁵

²² <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E5 段。

²³ “职业筹款人”及“商业参与人”在《CC20 指引》A4 段中被界定，见下述网页：
<http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>。两词的定義如下：

“职业筹款人指經營純粹或主要為慈善宗旨而進行籌款的商業籌款業務的人，或指在有酬的情況下為慈善組織募捐金錢或其他財產的任何其他人士，但以下各者除外：

- 任何慈善組織或‘相關公司’；
- 慈善組織或相關公司的任何高級人員或僱員；
- 以受託人身分行事的慈善受託人；
- 任何公開慈善籌款募集人，但發起人除外；
- 在電視或電台上募捐的人；
- 任何商業參與人；或
- 就某項籌款活動而獲付不多於 1,000 英鎊的人，或就未有指明的籌活動而每天獲付不多於 10 英鎊或每年獲付不多於 1,000 英鎊的人。

商業參與人並非籌款業務，而是參與某項推廣活動（例如宣傳或銷售活動）的商業業務，而在該項活動中，公眾已得知捐款會惠及慈善組織或作該用途。如商業參與人的活動全部均為‘慈善宗旨’而進行，則商業參與人所須遵守的規管規定，與職業籌款人所須遵守者相同。”

²⁴ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E7 段。

²⁵ <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.aspx>，E7 段。

- “ • 哪个或哪些慈善组织可受惠于推广活动；
- 如受惠于推广活动的慈善组织多于一个，则必须示明各慈善组织所占的受惠比率；及
- 出售货品、服务或主办推广活动所得的收益有多少会拨归有关的慈善组织，或因货品或服务的售出或推广活动的举行而捐给慈善组织的捐款总额。”

爱尔兰

43. 在 2009 年之前，规管爱尔兰慈善筹款活动的法例只有 1961 年及 1973 年的《慈善法令》（Charities Acts 1961 and 1973）以及《1962 年街头及逐户募捐法令》（Street and House to House Collections Act 1962，下称《1962 年法令》）。《2009 年慈善法令》（Charities Act 2009，下称《2009 年法令》）于 2009 年 2 月制定，现时与较早期所制定的监管法例并行不悖。《2009 年法令》的条文将会分阶段实施。社区、乡郊及爱尔兰语地区事务部（Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs）于 2010 年 6 月发出一份名为《2009 年慈善法令主要特色》（*Principal Features of the Charities Act 2009*）²⁶ 的指引，述明：

“《2009 年慈善法令》，连同 1961 年及 1973 年的《慈善法令》以及《1962 年街头及逐户募捐法令》，在订立新法例条文的同时亦保留现有的慈善法例，并按需而将该等法例更新，将会为慈善组织提供一个新旧混合的规管框架。”²⁷

44. 《1962 年法令》虽曾遭修订，但有多项条文被保留下来。根据《1962 年法令》第 5 条，任何人如计划在某区进行募捐，必须向该区的总警司申领募捐许可证。根据第 8 条，总警司所发出的募捐许可证可附带多项条件，包括禁止在某些范围或某些时间进行募捐，限制参与募捐的募集人数目，禁止参与募捐的募集人穿着奇装异服、戴上面具或掩饰真面目，以及禁止募集人在车辆上进行募捐。总警司可根据《1962 年法令》第 12 条撤销募捐许可证。《1962 年

²⁶ <http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf>

²⁷ <http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf>，第 1 頁第 1 段。

法令》第17条订明，募集人在进行募捐时必须携同募集人授权文件，并必须在爱尔兰警队人员要求查阅时将之交出供其查阅。

45. 至于《2009年法令》，据社区、乡郊及爱尔兰语地区事务部发出的相关指引所述，法令是旨在“制定条文改革涉及慈善组织的法律，以确保问责并防止慈善地位遭滥用和有人诈骗。法令也会加强公众对慈善组织的信任和信心，而且会提升慈善界的透明度。”²⁸ 指引列明进行改革的原因以及改革所会采用的慈善法现代化方法如下：

“筹款是复杂之事，因为当中包含了各式各样的筹款方法，也牵涉到慈善界中各个不同的机构。关于募捐的主要法例是《1962年街头及逐户募捐法令》，而自该法令通过以来，筹款活动已有相当程度的演进。

该法令所建议采取的路向，是透过以下做法进行三管齐下的改革：

- (a) 令某些 1962 年的条文追上时代以反映募捐方法的变化，修订‘募捐’（collection）一词本身的定义，并且特别为近期出现的筹款方法，例如以直接扣帐或其他‘捐款承诺’方式而进行的募捐，引入许可证机制；
- (b) 赋予慈善组织规管专员（Charities Regulator）必要的权力，以规定慈善组织必须就其筹款活动提供资料，例如是在注册申请书及周年账目和周年报表中提供该等资料；及
- (c) 实施经各方议定的关于筹款实际运作的良好实务守则，但同时仍让部长保留后备权力，如上述做法证明无效，便可在咨询有关主管当局后，就筹款的方式及进行订立法定规例。

涉及经各方议定的良好实务守则的工作，在有关部门与慈善界携手合作之下，已取得重大进展。”²⁹

²⁸ <http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf>，第 1 頁第 1 段。

²⁹ <http://www.pobail.ie/en/CharitiesRegulation/PRIN%20FEATTHECHARITIESACT09.pdf>，第 7-8 頁第 7 段。

46. 《2009 年法令》对监管筹款活动的旧有机制的主要影响范围似乎是：³⁰

“以现金及非现金（例如直接扣帐、常设指示等）方式向公众进行的慈善筹款活动，均须向爱尔兰警方申领许可证，并且只有注册慈善组织方能进行慈善筹款活动。

在公众地方募捐须予遵守的标准规定是捐款收集箱必须密封，并且必须展示慈善组织的名称及编号（规管专员有酌情权，可批准捐款收集箱的密封规定有例外情况，以利便纪念品售卖人进行找续）。

进行筹款的慈善组织须遵从非属法定的《筹款活动原则声明》（*Statement of Principles for Fundraising*）（可于 www.ictr.ie 取览），并且一俟各套具体的《筹款活动良好实务守则》（*Codes of Good Practice for Fundraising*）制订，也须予以遵从。”³¹

47. 《2009 年法令》第 93 条为“募捐”（collection）一词提供了一个新定义。该条述明：

“‘募捐’指在任何公众地方或以逐户到访形式或在公众地方兼且以逐户到访形式向公众进行或试图进行的金钱募捐，目的在于令某项（实际、指称或暗示的）宗旨受益，不论该项宗旨是否属慈善性质，亦不论有否为如此募得的金钱——

(a) 付出任何代价，或

(b) 交换或提出交换任何徽章、纹章或其他纪念品，

但不包括获豁免活动、行乞或收取施舍……。”

³⁰ 見 Wheel 所發出的題為“《2009 年慈善法令》”的資料便覽：

http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf

據 <http://www.wheel.ie/about> 所提供的資料顯示，“Wheel 是一個屬支援和代表性質的團體，作用是把愛爾蘭社會大眾與全國的志願機構和慈善組織連結起來。Wheel 成立於 1999 年，現已演變為社區和志願機構的資源中心及論壇。”

³¹ http://www.wheel.ie/sites/default/files/Charities_Act_2009_Factsheet.pdf，第 2.3 段。

48. 第93条又为“金钱”及“非现金募捐”两词引入新的定义。透过2009年的改革，一些往昔在《1962年法令》之下未为人知的新募捐方法（例如直接扣帐及常设指示），现已明文纳入法律，并且在用于慈善筹款活动之时受到规管和控制。

49. 正如我们之前所指出，新改革也会涵盖非属法定的实务守则的使用。为配合新改革，有关方面已发出了《筹款活动指导原则声明》（*Statement Of Guiding Principles For Fundraising*）。³² 这份文件是由慈善筹款人与捐款人共同拟定，³³ 据称是旨在“与现时所有慈善组织的运作法律框架互补不足，并在此基础上求取进步”，以及“希望透过提供一套统摄一切的原则以及一些如何处理和组织筹款活动的指引，可以超越最起码的法例规定而向前迈进。”³⁴

新西兰

50. 新西兰规管慈善组织的主要法例是包含于《2005年慈善法令》（Charities Act 2005）之内。正如我们在本咨询文件的前部分所见，新西兰如同英格兰一样，也设有慈善事务委员会以备存慈善组织注册纪录册。虽然英格兰已进一步订立了多套详细的守则，可以左右如何进行慈善筹款活动，但新西兰尚未采取此做法。

51. 透过电话募捐及网上募捐而进行的筹款活动，却是由《2005年法令》第39条规管。该条述明，如果代某慈善实体行事的募集人请求他人提供资金，游说他人捐款，发售彩票或奖券，或透过电话或互联网呼吁他人捐款，该名募集人有责任在公众提出要求时透露该实体的注册号码。

³² 见爱尔兰慈善税研究有限公司（Charities Tax Research Ltd），*Statement Of Guiding Principles For Fundraising*（2008年2月），见以下网页：
<http://www.ictr.ie/files/R2.%20Guiding%20Principles%20of%20Fundraising%20-%20Feb%202008.pdf>

³³ 同上，第9页。

³⁴ 同上，第9页。

苏格兰

52. 在苏格兰，慈善筹款活动所受到的规管，是由《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下称《2005年法令》）第81至92条订明。³⁵

53. “公开慈善募捐”（Public benevolent collection）³⁶是由《2005年法令》第85条规管。根据法令第85(1)条，如慈善募捐未经地方主管当局根据法令第86条批准而在其管辖之下的地方举行，主办人即属犯罪。在批准进行慈善募捐时，地方主管当局可根据《2005年法令》第86(5)条附加某些条件。这些条件可以是关于募捐的日期、时间或频密程度，募捐可在哪儿举行，募捐如何进行，募集人对识别名牌的使用，以及捐款收集箱、其他容器及任何其他可用于收集捐款的物品的形式。

54. 规管“职业筹款人”（professional fundraiser）及“商业参与人”（commercial participator）在筹款活动中的行为（包括“慈善捐献”（benevolent contribution）³⁷一词的定义）的条文，载于《2005年法令》第79至81条。³⁸

55. 根据《2005年法令》第82条，未获授权的筹款活动是受到禁止的。根据此条，司法行政官（sheriff）（等同区域法院法官）如信纳一名进行筹款以惠及某慈善组织的人正采用该慈善团体所反对的筹款方法，该人并非为该慈善团体筹款的适当人选，以及该人表

³⁵ 關於這些規管措施的有用討論，請參閱“蘇格蘭慈善組織的規管”（Charity Regulation in Scotland），見以下網頁：

<http://iascl.talkbank.org/media/documents/OSCR-Charity-Regulation-in-Scotland-Overview.pdf>

³⁶ 第84(2)條把“公開慈善募捐”一詞界定如下：向公眾募捐善款或要求公眾認捐（不論公眾是否以捐款或認捐作為所得貨品或服務的代價），以惠及慈善團體或體現善心、慈善或仁愛宗旨；而募捐是(a)在公眾地方進行，或(b)透過到訪兩間或以上的房舍或商業處所而進行的。

³⁷ 《2005年法令》第79(1)條把“慈善捐獻”一詞界定如下：就商業參與人或其他人所作的某項陳述而言，是指(a)下述兩者的全數或部分：(i)別人為該人所出售或供應的物品或服務而付出的代價，(ii)該人所主辦的推廣活動的任何收益（上述代價除外）；(b)該人就出售或供應該等物品或服務而以捐款形式捐出的款項。

³⁸ 《2005年法令》第79(1)條把“職業籌款人”界定為(a)經營籌款業務的人（慈善團體或與慈善團體有關的公司除外），(b)任何其他為酬賞而募捐金錢或其他財產的人，此人進行募捐是為了惠及慈善團體或體現善心、慈善或仁愛宗旨，但募捐並不是在(a)段所指定的人舉辦籌款活動期間進行。

第79(1)條把“商業參與人”界定為符合以下說明的人：(a)為牟利而經營非屬籌款業務的業務，但(b)在經營該項業務期間卻進行一項推廣活動，並且在該項活動進行期間，表示慈善捐獻會(i)惠及某個或多個指定的慈善團體或作該用途，或(ii)用於善心、慈善或仁愛宗旨。

示会向该慈善团体作出慈善捐献，但该慈善团体却不愿与该次筹款活动拉上关系，即可对人发出禁令（禁制令）。

新加坡

56. 在新加坡，慈善团体所进行的筹款活动是由《慈善法令》（Charities Act）规管。法令第 33 至 38 条（载于第 VII 部）为慈善团体筹款活动的监管订定条文，而对筹款呼吁的规管，则由法令第 39 至 40 条（载于第 VIII 部）规定。

57. 对这些法例上的监管措施起补充作用者，是慈善理事会（Charity Council）于 2011 年发出的《慈善团体与公益机构监管准则》（*Code of Governance For Charities and Institutions of a Public Character*，下称《准则》）³⁹ 所列明的指导原则。2011 年的版本修订了最初的 2007 年版本，其宗旨如下：

“提高慈善团体效率：透过与有效的慈善团体分享监管和管理经验，提高一个慈善团体本身的效率；

为董事部成员提供指导：目的在于帮助董事部成员执行他们身为受托人（受委为慈善团体利益采取行动的代表）的任务；

加强公众对慈善团体信心：制定良好监管标准，让慈善团体努力追求，以加强公众对慈善团体的信心。”⁴⁰

《准则》修订后的指导原则，适用性取决于慈善团体的规模。⁴¹《准则》有别于管治慈善界的法例条文，并非旨在强制慈善界遵从。

《准则》的序言述明：

“慈善团体的规模大小不一、活动范围和具体情况也各有不同。准则中的指导原则，未必全都适用于每个慈善团体。但所有慈善团体都必须详细阅读整份准则

³⁹ <http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130>.

⁴⁰ <http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130>，第 5 页。

⁴¹ 每年总收入少于 5 万元的慈善团体须遵循基本 I 级的分级指导原则，每年总收入介于 5 万至 1000 万元之间的慈善团体须遵循基本 II 级的分级指导原则。每年总收入 1000 万元或以上的大型慈善团体，则须遵循基本 II 级和强化级的指导原则。（註中所述款额均指坡元）。见以下网页：

<http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130>，第 6 页。

并采取必要的措施来改善他们的监管方式。”⁴²

58. 法令第 VII 部特别提到两类为慈善团体进行筹款的人，他们分别是职业筹款人⁴³ 及商业参与者。⁴⁴ 在第 VII 部中，当局向这些在筹款活动中代慈善团体行事或以慈善团体名义行事的人施加各种不同的规定。这些起管控作用的条文，是旨在让公众及有关的慈善团体可以更清楚了解这些筹款专业人员在筹款活动中所担当的角色，以及在筹款活动中筹得的善款会如何运用和分发。

59. 根据法令第 34(1)条，除非职业筹款人已与某慈善团体订有协议而所订明的各项规定亦已获遵行，否则职业筹款人不得募捐金钱或其他财产以惠及该慈善团体。法令第 34(2)条也同样订明，除非商业参与者已与某慈善团体订有协议，订明慈善捐献会惠及该慈善团体或作该用途，而且所订明的各项规定亦已获遵行，否则商业参与者不得表示情况如此。就特定筹款呼吁而施加于职业筹款人的报告条文，载于法令第 35 条。

60. “筹款呼吁”(fund-raising appeal) 一词的定义见于法令第 39(1)条。该条述明：

“‘筹款呼吁’指

- (a) 向任何公众成员作出（不论是以明示抑或隐含方式作出）的捐赠金钱或其他财产（不论是否作为代价而捐出）的呼吁，而作此呼吁是与一项表示募捐的全部或部分收益会用于善心、慈善或仁爱宗旨的陈述相关；或
- (b) 向任何公众成员收取任何金钱或其他财产（不论是否作为代价而收取），而该等金钱或财产是全部或部分捐赠用于善心、慈善或仁爱宗旨。”

61. 至于慈善团体在筹款活动中理应符合的行为准则，《准则》订明：“慈善团体应该确保其筹款活动既透明又符合道德标准，同时在所筹得的款项将用在什么地方、如何使用及何时使用方面向捐

⁴² <http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130>，第 6 页。

⁴³ 法令第 33(1)条把“职业筹款人”界定为(a)经营筹款业务的人（慈善团体除外），(b)任何其他为酬赏而募捐金钱或其他财产以惠及慈善团体的人（基于第(2)或(3)款而被排除者除外），而此人并不是在(a)段所指的人举办筹款活动期间进行募捐。

⁴⁴ 法令第 33(1)条订明“商业参与者”就某慈善团体而言，指为牟利而经营非属筹款业务的业务的人，但此人在经营该项业务期间进行一项推广活动，并且在该项活动进行期间，表示慈善捐献会惠及该慈善团体或作该用途。

贈者負責。此外，慈善團體在聘用第三方籌款者時應該小心謹慎。”

⁴⁵ 《準則》又訂明，在進行籌款活動時，慈善團體應該確保其籌款活動能維護其清廉和透明度。⁴⁶

62. 在涉及基本 II 級和強化級的指導原則中，慈善團體在所籌得的款項將用在什麼地方、如何使用及何時使用方面，須遵循關於向捐贈者負責的其他籌款活動慣例。正如上文所指出，慈善團體在聘用第三方籌款者時也應小心謹慎。該等指導原則述明：

“(a) 慈善團體應該確保發給捐贈者準確與合乎職業道德的資料，包括關於慈善團體本身、善款用途、數額和所涉及的稅務等。

(b) 所籌集的一切款項都應該正確記錄、盡速存入銀行和進賬。

(c) 慈善團體應該尊重捐贈者的個人隱秘，在沒有事先獲得捐贈者允准，不得透露其身份或與他人分享其隱秘資料。”⁴⁷

63. 慈善團體也要遵循以下的指導原則：

“(a) 慈善團體在聘用第三方籌款者時應該小心謹慎，注意考慮公眾對聘用第三方籌款者的看法。

聘用第三方籌款者的原因和費用都應該由董事部批准並讓可能捐款者知道。

(b) 整體而言，按籌得的款項數目付費給第三方籌款者的做法是不受鼓勵的。籌款目標應該按慈善團體的需要而定，並讓捐款者知道。”⁴⁸

⁴⁵ 新加坡慈善理事會，《慈善團體與公益機構監管準則》（2011），見以下網頁：<http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130>，見 BI-3, BII-7 及 E8 頁。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 新加坡慈善理事會，《慈善團體與公益機構監管準則》（2011），見以下網頁：<http://www.charities.gov.sg/charity/charity/charityCMSFileDownload.do?id=130>，見 BII-7 及 E8 頁。

⁴⁸ 同上。

南非

64. 在南非，“非牟利机构”（nonprofit organisations）受下述法令及守则所规管：《1997年非牟利机构法令》（Nonprofit Organisations Act 1997，下称《1997年法令》）以及根据《1997年法令》第6(1)(b)(i)条发出的《南非非牟利机构良好实务守则》（*Codes of Good Practice for South African Non-profit Organisations*，下称《守则》）。⁴⁹

65. 《守则》B部订明如何规管和监管非牟利机构的筹款活动。根据该部，非牟利机构和涉及非牟利机构筹款工作的人士所得到的忠告，是应该遵从《守则》所述明的“伦理价值”。⁵⁰ 这些订明的伦理价值包括：⁵¹

- 诚实
- 诚信
- 信守承诺
- 忠诚／忠心
- 公平
- 关怀他人
- 尊重他人
- 保持透明度
- 以负责的态度履行公民责任
- 追求卓越
- 问责
- 保持公众信任。

66. 至于与非牟利机构订有合约并代其筹款以赚取佣金或聘用费（或两者兼备）形式的酬金的“职业筹款人”，《守则》述明，由于公众预期非牟利机构人员的行为可以作为榜样，职业筹款人在进行筹款工作时，理应“……不仅仅是称职地做好这份工作，而是在态度和行事方面有更高的水平。”⁵²

⁴⁹ <http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

⁵⁰ 《守则》第21-23页，见以下网页：

<http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

⁵¹ 《守则》第17-18页，见以下网页：

<http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

⁵² 《守则》第22页，见以下网页：

<http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

67. 至于亲自进行筹款的非牟利机构，《守则》述明⁵³，筹款工作应由机构的行政总裁、管理组织所委任的筹款委员会及某些全职或兼职人员（如有者）进行。《守则》强调，任何参与非牟利机构所举办或他人代其举办的筹款活动的人或机构，均应符合“以传统个人道德标准为本的机构水平和专业水平。”⁵⁴《守则》又列明多项其他责任，这些责任是非牟利机构本身的筹款人以及为非牟利机构工作或代表非牟利机构而工作的外聘筹款人所须履行的。⁵⁵

68. 如非牟利机构聘用外聘筹款人或职业筹款人，以收取所筹得款项的某个百分比或一笔聘用费的形式来为机构或代机构进行筹款活动，《守则》建议⁵⁶非牟利机构与职业筹款人之间应订立详细合约。合约应清楚述明双方的责任及收入目标。在筹款过程中或会招致的开支，例如行政费或交通费，以及此等费用应如何管控，也应在合约中清楚述明。合约应订明双方可以定期检讨筹款进度。

⁵³ 《守则》第 22 页，见以下网页：
<http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

⁵⁴ 《守则》第 23 页，见以下网页：
<http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

⁵⁵ 《守则》第 23-24 页，见以下网页：
<http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

⁵⁶ 《守则》第 25 页，见以下网页：
<http://www.dsd.gov.za/npo/dmdocuments/Model%20Codes%20of%20Good%20Practice.pdf>.

其他司法管辖区关于慈善组织及 税务的法律

澳大利亚

1. 在澳大利亚，慈善组织可根据《1997 年入息税评估法令》（Income Tax Assessment Act 1997，下称（《1997 年法令》））获豁免入息税。《1997 年法令》第 50-A 分部列明各类可获豁免入息税的实体。慈善组织是《1997 年法令》第 50-5 条所指的“获豁免实体”之一。
2. 在《1997 年法令》第 50-5 条第 1.1 项中，慈善组织被列明为可就其一般入息及法例订明的入息获豁免入息税的实体。《1997 年法令》第 50-1 条的注 1 订明，慈善组织可获豁免入息税的一般入息及法例订明的入息，称为“获豁免入息”¹。
3. 《1997 年法令》第 50-5 条订明，慈善组织要取得免税资格，必须符合《1997 年法令》第 50-50 及 50-52 条所列明的多项特别条件。
4. 《1997 年法令》第 50-50 条列明各项特别条件如下：

“第 1.1 或 1.2 项所涵盖的实体，除非符合下列条件，否则不获豁免入息税：

 - (a) 在澳大利亚实质存在，并因此而主要在澳大利亚招致其开支和追求其目标；或
 - (b) 是符合第 30-15 条列表第 1 项所载说明及规定的组织；或

¹ “获豁免入息”一詞，在《1997 年入息評估法令》第 6-20 條中被界定，意思如下：

- (1) 一般入息或法例訂明的入息，如被本法令或另一英聯辦法例的條文訂明為可獲豁免入息稅者，即為獲豁免入息。關於獲豁免入息的條文簡表，見第 11-5、11-10 及 11-15 條。
- (2) 一般入息如被本法令（明示或暗示）排除於應評稅入息的範圍之外，即亦屬獲豁免入息。
- (3) 法例訂明的入息則相反，只在被本法令一項非屬本部的條文或另一英聯辦法例的條文訂明為可獲豁免入息稅的情況下方為獲豁免入息。
- (4) 一般入息或法例訂明的入息，如屬無須評稅且非豁免的入息，便不是獲豁免入息。

註：在計算稅收損失時，無須評稅且非豁免的入息款額不在計算之列。”

- (c) 是处于澳大利亚以外地方的订明组织，并获其所在国家豁免入息税；或
- (d) 是在澳大利亚实质存在的订明组织，但主要在澳大利亚以外地方招致其开支和追求其目标。”

5. 慈善组织所须符合方可获得免税的其他特别条件，在《1997年法令》第50-52条中订明：

“(1) 第1.1、1.5、1.5A、1.5B或4.1项所涵盖的实体，除非已根据第50-B分部获批注为豁免入息税，否则不获豁免入息税。”

注：实体除非也符合其他条件，否则不会获豁免入息税：（就第1.1项所涵盖的实体而言）见第50-50条，（就第1.5项所涵盖的实体而言）见第50-57条，（就第4.1项所涵盖的实体而言）见第50-60条。

(3) 虽然本分部的所有其他各条均另有规定，但本条仍具效力。

注：意谓某实体如既归入第1.1、1.5、1.5A、1.5B或4.1项以外的项目亦归入上述其中一个项目，则除非已根据第50-B分部获批注为豁免入息税，并且符合第50-50、50-57、50-60及50-72条中适用者所订明的规定，否则不获豁免入息税。”

6. 正如上文所指出，《1997年法令》第50-52(1)条订明，慈善组织除非已根据《1997年法令》第50-B分部获批注为豁免入息税，否则不获豁免入息税。属第50-B分部范围的条文，有第50-100、50-105及50-110条。

7. 第50-100条订明，慈善组织只在已获批注的情况下方获豁免入息税。第50-105条订明，如某实体属以下情况，专员必须批注该实体为豁免入息税：

“(a) 有资格获批注为豁免入息税；及

(b) 已按照《1953年税务管理法令》（Taxation Administration Act 1953）附表1第426部申请该批注。”

8. 《1997年法令》第50-110条订明慈善组织所须符合方有资格获批注为豁免入息税的规定。第50-110条订明：

“一般规则

- (1) 实体如符合本条的所有相关规定，即有资格获批注为豁免入息税。

哪些实体有资格获得批注？

- (2) 要有此资格，实体必须是第50-5条列表第1.1、1.5、1.5A或1.5B项所涵盖的实体，或是第50-20条列表第4.1项所涵盖的实体。

须备有澳大利亚商业登记号码的规定

- (3) 要有此资格，实体必须备有*澳大利亚商业登记号码。

(4) 不过，就下述信托而言：

- (a) 归入第50-5条列表第1.5项者（因归入第50-80(1)(d)条之故）；或
- (b) 归入第50-5条列表第1.5A项者（因归入第50-80(1)(c)条之故）；

要有此资格，第50-80(1)(a)条所述的现有信托必须备有*澳大利亚商业登记号码。

须符合特别条件的规定

(5) 要有此资格：

- (a) 实体必须符合第50-5条列表第1.1、1.5、1.5A及1.5B项以及第50-20条列表第4.1项（视乎何者适用）的‘特别条件’一栏所指的适用条件；或
- (b) 必须符合以下两项条件：
- (i) 实体（如归入第50-5条列表第1.1项者）必须未有以慈善组织的名义进行任何活

动，或（如归入该列表第 1.5、1.5A 或 1.5B 项者）未有为公益慈善宗旨而进行任何活动；

(ii) 必须有合理理由相信实体会符合第 50-5 条列表第 1.1、1.5、1.5A 或 1.5B 项（视乎何者适用）的‘特别条件’一栏所指的适用条件；或

(c) 如实体是归入第 50-20 条列表第 4.1 项并且未有作出任何分发，则必须有合理理由相信实体会符合第 50-72 条的规定。

(6) 为免生疑问，第 50-52 条所列明的条件（规定实体须根据本分部获得批注），就第(5)款而言并非适用的条件。”

加拿大

9. 在加拿大，根据《入息税法令》（Income Tax Act）只有注册慈善组织才有资格获豁免入息税。由于有此规定，慈善组织有否注册，是决定为公益而成立的机构可有资格获豁免入息税的重要因素。

10. 法令第 127.2(2)条订明，法令第 149(1)条(e)至(y)段其中任何一段所描述的人有资格获豁免入息税。第 127.2(2)条订明：

“(2) 凡纳税人在某个课税年度内的整段期间属第 149(1)条(e)至(y)段其中任何一段所描述的人，而他在根据本部提交其本人该年度的入息申报表时一并提交一份载有订明资料的订明表格，则须当作已在该申报表提交之日，就其本人根据本部须于该年度缴付的税项而言，缴付一笔相等于他在该年度可享有的购入股份税项抵免之数的款项。”

11. 因此，在加拿大只有注册慈善组织才可获豁免入息税，而非注册慈善组织及其他非牟利机构则无此豁免，这是因为法令第 149(1)(f)条只订明“注册慈善组织”一词。“注册慈善组织”在法令第 248(1)条中被界定，意指：

“(a) 第 149.1 条第 (1) 款所指的驻于加拿大并且是在加拿大设立或成立的慈善组织、私人基金或公共基金，或

(b) (a) 段所描述的组织或基金的分支、分会、教区、会众或其他分部，而它们是驻于加拿大并于加拿大设立或成立，而且是以本身名义收取捐款的，

这些组织、私人基金或公共基金已以订明表格向部长申请注册，而在当其时是以慈善组织、私人基金或公共基金的形式注册的；……。”

12. 法令第 149.1(1)条所赋予“*善慈组织*”的涵义如下：

“……符合以下说明的组织，不论有否成立为法团，

(a) 其全部资源均用于组织本身所进行的慈善活动，

(b) 其入息中并无任何部分须付给组织的任何所有人、成员、股份持有人、受托人或财产授予人以其个人得益，或须以其他方式供他们取用以使其个人得益，

(c) 其董事、受托人、高级人员或相类人员有 50%以上是基于各自独立利益而交往，并且是以此方式与每一名其他董事、受托人、高级人员或相类人员交往，及

(d) 该组织已依据本条第 (6.3) 款或《入息税法令》(1952 年加拿大经修订法规第 148 章)第 110 条第 (8.1) 或 (8.2) 款被指定为私人基金或公共基金，或已于 1984 年 2 月 15 日后申请根据该法令第 110(8)(c)段或第 248(1)款中‘注册慈善组织’的定义进行注册，而该组织的资本未有多于 50%曾被某人或一群并非基于各自独立利益而交往的人以付款或其他形式投放于该组织；就此段而言，提述某人或某群人不包括提述管辖加拿大某州或某省市的女皇陛下，亦不包括提述另一非属私人基金的注册慈善组织或第 149(1)条(1)段所指述的任何会社、社团或组织。”

英格兰与威尔斯

13. 在英格兰与威尔斯，慈善组织可就其所得的入息及利润获得税项豁免及宽免，有关规定是由《1988年入息税及公司法令》（Income and Corporation Taxes Act 1988，下称《1988年法令》）订明。《1988年法令》第505(1)条处理税项豁免事宜，而第505(2)及(3)条则处理税项宽免事宜。除上述条文外，慈善组织亦可根据《1992年应课税收益征税法令》（Taxation of Chargeable Gains Act 1992）第256条获豁免资产收益税。

14. 慈善组织根据《1988年入息税及公司法令》可就其入息及利润所获得的豁免及宽免，涵盖多种不同的经济收益，包括土地、业务、利息、年金、股息、年金份额等等。关于慈善组织的税项豁免，《1988年法令》第505(1)条述明：

“(1) 除下文第(2)及(3)款另有订明外，以下各项豁免须因应向委员会提出的有关申请而批给——

(a) 根据《2009年公司税法令》（Corporation Tax Act 2009）第3及4部，就来自土地（不论位于联合王国抑或其他地方）的产权、权益或权利的租金或其他收入所产生的利润或收益而批给的税项豁免，但该等利润或收益必须——

(i) 来自归属于某人作慈善用途的产权、权益或权利所得的租金或其他收入；及

(ii) 只作慈善用途；

(aa) 根据《2009年公司税法令》第3及4部或根据《2005年入息税(营业及其他收入)法令》（Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005）第2及3部，就《2006年金融法令》（Finance Act 2006）第121条（房地产投资信托基金：分发）适用的分发而批给的税项豁免，但该等分发必须——

(i) 来自归属于某人作慈善用途的股份；及

(ii) 只作慈善用途；

(b) ……;

(c) 以下各项税项豁免——

(i) ……，

(ii) 根据《2009年公司税法令》第229条（涉及借贷关系的非营业利润）而批给者，

(iizza) 根据《2009年公司税法令》第9A部（公司分发）而批给者，

(iiza) 根据该法令第10部第5章（来自非认可单位信托基金的分发）而批给者，

(iizb) 根据该部第7章（只根据该部课税的每年付款）而批给者，

(iic) 根据《2009年公司税法令》第8部就无形固定资产的非营业收益而批给者，

而有关的入息构成慈善公司的部分入息，或按照国会法令所订立的规则或规例或按照会章、判令、信托契据或遗嘱只可作慈善用途，并且仅以有关的入息只作慈善用途为限；

(d) 就属于受托人名下的股票的公共税收股息而批给的税项豁免，而该等股息只可用于修葺以下建筑物并且只作该用途——

(i) 任何大教堂、书院、教堂或小教堂，或

(ii) 任何只作神圣崇拜之用的建筑物；

(e) 根据《2009年公司税法令》第3部就某慈善公司（不论位于联合王国抑或其他地方）经营业务所得的利润而批给的税项豁免，但该等利润必须只用于该慈善公司的宗旨，并且符合以下其中一种情况——

(i) 上述业务是在该慈善公司实际落实其主要宗旨期间经营；或

- (ii) 与上述业务有关的工作主要由该慈善公司的受益人执行；
- (f) 根据附表 D 就某慈善公司自某项奖券活动累积所得的利润而批给的税项豁免，但该等利润必须只用于该慈善公司的宗旨，而且——
 - (i) 根据《2005 年博彩法令》（Gambling Act 2005）附表 11 第 1 或 4 部，该项奖券活动是该法令所指的获豁免奖券活动；
 - (ii) 该项奖券活动是按照该法令第 5 部所指的奖券活动营办牌照而推广的；或
 - (iii) 该项奖券活动是按照《1985 年投注、博彩、奖券及娱乐活动（北爱尔兰）令》（Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985）第 133 或 135 条而推广和进行的。”

15. 第 505(1B)条述明：

“就第(1)(e)款而言——

- (a) 如慈善公司经营某项业务是部分为了实际落实其主要宗旨而部分则不然，每一部分便须视为独立的业务（支出与收入亦因此须作合理分摊），及
- (b) 如该项业务的相关工作是部分而非主要由受益人执行，则上述工作中由受益人执行的部分与余下的部分，须视为各自独立的业务（支出与收入亦因此须作合理分摊）。”

第 505(2)条述明：

“符合以下说明的付款——

- (a) 由慈善公司向另一慈善组织收取；及
- (b) 并非以金钱或金钱等值作为十足代价而支付；及
- (c) 若非本款有所规定即无须征收公司税；及

(d) 若非本款有所规定即非属凭借上文第(1)款的条文可(在提出申请时)获税项宽免类别的付款;

须根据收入应课公司税的规定而征收公司税,但可根据上文第(1)(c)款获得税项宽免,犹如它是每年付款一样。”

第 505(4)条述明:

“如慈善公司于某段会计期内招致(或被视为招致)非属慈善性质的开支,则相等于该笔非属慈善性质开支的可获免税入息及收益,不会获得免税。”

爱尔兰

16. 在爱尔兰,除订明的条件另有规定外,慈善组织或慈善信托所收取的入息、利润或收益,可获豁免征收各种不同类别的税项。因此,认可慈善组织可获豁免多种税项,例如“入息税”、“资产增添税”、“资产收益税”、“公司税”、“因捐赠资产予慈善组织而须缴的税项”、“股息预扣税”、“存款利息保留税”及“印花税”等等。

17. 关于“入息”方面的征税,《1997年税项综合法令》(Taxes Consolidation Act 1997,下称《1997年法令》)第207条订明,已收取并且只作慈善用途的入息可获豁免入息税。《1997年法令》第207(1)条豁免慈善组织缴付根据《1997年法令》中相关附表而征收的入息税。《1997年法令》第207(1)条订明:

“(1) 以下税项可获豁免——

(a) 就根据附表 D 而须就属于医院、公立学校或贫民所或归属受托人作慈善用途的财产的租金及利润征收的入息税,但仅以该等租金及利润只是作慈善用途为限;

(b) 以下各项须征收的入息税——

(i) 根据附表 C 而须就利息、年金、股息或股息份额征收者,

(ii) 根据附表 D 而须就年息或其他每年付款征收者，及

(iii) 根据附表 F 而须就任何分发征收者，而该分发构成某个或某项纯粹为慈善宗旨而成立的团体或信托的部分入息，或按照法规所订立的规则或规例或按照会章、判令、信托契据或遗嘱只可作慈善用途，并且仅以该分发只是作慈善用途为限；

(c) 根据附表 C 而须就某些利息、年金、股息或年金份额征收者，而该等利息、年金、股息或年金份额是属于受托人名下，并且只用于修葺大教堂、书院、教堂或小教堂或任何只作神圣崇拜之用的建筑物，但仅以该等利息、年金、股息或年金份额是用于上述用途为限。”

18. 《1997 年法令》第 208 条订明，慈善组织来自土地及业务的“入息”可获税项豁免。“慈善组织”一词在《1997 年法令》第 208(1) 条有限定，是指“任何纯粹为慈善宗旨而成立的团体或信托”。慈善组织可就其来自土地及业务的入息而获税项豁免的规定，是由《1997 年法令》第 208(2) 条订明：

“(2) 以下税项可获豁免——

(a) 凭借第 18(2) 条而须在附表 D 情况 I(b) 下征收的入息税，而须如此课税的有关利润或收益是来自慈善组织拥有及占用的土地、物业单位或可继承产；

(b) 根据附表 D 而须就慈善组织经营业务所得的利润征收的入息税，但该等利润必须只用于慈善组织的宗旨，并且符合以下其中一种情况——

(i) 上述业务是在慈善组织实际落实其主要宗旨期间经营；或

(ii) 与上述业务有关的工作主要是由慈善组织的受益人执行。”

19. 在爱尔兰，某人如收到馈赠或继承财产便须缴付资产增添税。不过，根据《2003 年资产增添税综合法令》(Capital Acquisitions Tax

Consolidation Act 2003) ，下称《1997年法令》) ，慈善组织可获豁免该税。《2003年法令》第76条订明，某人如收到馈赠或继承财产“作公共或慈善用途”，可获豁免征税。《2003年法令》第76(2)条订明如下：

“(2) 如专员信纳为公共或慈善用途而收取的馈赠或继承的财产已用于或将用于按照国家法律属于公共或慈善性质的用途，则该馈赠或财产可获免税，在计算税款时不会计算在内。”

20. 根据《1999年印花税法综合法令》(Stamp Duties Consolidation Act 1999) ，慈善组织可获豁免印花税。该法令第82(1)条订明：

“(1) 任何土地转易、转移或租赁，若是与纯粹为慈善宗旨而立的团体或如此成立的信托的受托人在本国或北爱尔兰为慈善宗旨而作出或议定将会作出，则无须征收印花税。”

21. 慈善组织所得入息、利润或收益可获的其他税项豁免，包括根据《1997年法令》第690条豁免资产收益税、根据《1997年法令》第79条豁免公司税、根据《1997年法令》第611条豁免因捐赠资产予慈善组织而须缴的税项，以及根据《1997年法令》第266条豁免存款利息保留税。

新西兰

22. 在新西兰，慈善组织可获豁免入息税，有关条文载于《2007年入息税法令》(Income Tax Act 2007，下称《2007年法令》) C部。该部订明，慈善组织经营业务或进行属生意性质的活动所得的入息可获豁免入息税。此外，来自慈善遗赠的入息亦可根据《2007年法令》获得免税。不过，根据《2007年法令》，只有注册慈善组织方可获豁免入息税。《2007年法令》C部CW 41至43条分别处理“非营业入息”、“营业入息”及来自慈善遗赠的入息。

23. 《2007年法令》CW 34条为慈善组织可获豁免入息税的各类“非营业入息”订定条文。《2007年法令》CW 41(1)条指明各类获豁免的入息，该条的条文述明：

“(1) 以下为获豁免的入息：

(a) 以慈善为宗旨的信托的受托人所得的入息；

- (b) 纯粹为慈善宗旨而成立和维持的社团或机构所得的入息，而该社团或机构并非为个人的私人金钱利润而持续运作。”

24. 不过，根据上文 CW 41(1)条批给的豁免，只适用于慈善组织的“非营业入息”，而慈善组织的营业入息却未能根据此条获得豁免。这规定由《2007年法令》CW 41(3)条订明，该条述明：

“(2) 本条不适用于属第(1)款所述类别的信托、社团或机构经营业务所得的入息，亦不适用于他人代该信托、社团或机构或为令其得益而经营业务所得的入息。”

25. 《2007年法令》CW 41(1)条所订明的入息税豁免，亦不适用于议会管控机构的入息。《2007年法令》第 CW 41(4)条订明如下：

“(3) 本条不适用于——

- (a) 议会管控机构（以慈善活动形式营运医院的议会管控机构除外）所得的入息；
- (b) 地方主管当局自议会管控机构（以慈善活动形式代地方主管当局营运医院的议会管控机构除外）所得的入息。”

26. 正如本部分开首所言，只有注册慈善组织方可获豁免入息税。《2007年法令》CW 41条订明，未有根据《2005年慈善组织法令》注册的受托人、社团或机构，会被摒除于《2007年法令》CW 41(1)条所订明的入息税豁免范围之外。这项规定由 CW 41(2)条订明如下所述：

“(2) 如在产生某笔入息之时，有关的信托受托人、社团或机构并非课税慈善组织，则本条不适用于该笔入息。”

“课税慈善组织”（tax charity）在 CW 41(5)条中被界定为：

- (a) 根据《2005年慈善组织法令》注册为慈善实体的信托受托人、社团或机构；
- (b) 符合以下说明的信托受托人、社团或机构（实体）
——

- (i) 于 2008 年 7 月 1 日之前已开始采取合理步骤以筹备根据《2005 年慈善组织法令》申请注册为慈善实体；及
 - (ii) 有意完成第(i)节所描述的筹备申请程序；及
 - (iii) 未获专员通知该实体并非课税慈善组织；
- (c) 非驻新西兰并于新西兰境外落实其慈善宗旨的信托受托人、社团或机构，而且在未能根据《2005 年慈善组织法令》注册为慈善实体的情况下获专员认可为课税慈善组织者。”

27. 《2007 年法令》又订明慈善组织的“营业入息”可获豁免入息税。《2007 年法令》CW 42(1) 条指明各类获豁免的营业入息，其条款如下：

“(1) 属 CW 41(1) 条所述类别的信托、社团或机构经营业务直接或间接所得的入息，或他人代该信托、社团、机构或为令其得益而经营业务直接或间接所得的入息，如符合以下情况，即为获豁免的入息——

- (a) 该信托、社团或机构是在新西兰落实其慈善宗旨；及
- (b) 该信托的受托人、该社团或该机构，在上述入息产生之时是课税慈善组织；及
- (c) 对业务有某程度控制的人全都无法把营业所得的款项用于或转为令自己得益或受惠……。”

28. 不过，上文 CW 42(1)条所订明的入息税豁免不适用于议会管控机构的入息。《2007 年法令》CW 42(2)条订明：

“(2) 本条不适用于——

- (a) 议会管控机构（以慈善活动形式营运医院的议会管控机构除外）所得的入息；
- (b) 地方主管当局自议会管控机构（以慈善活动形式代地方主管当局营运医院的议会管控机构除外）所得的入息。”

29. 《2007年法令》CW 43条订明，来自慈善遗赠的入息亦可获豁免入息税。CW 43(1)条订明，来自留给信托、社团或机构的遗产的入息可获豁免入息税。《2007年法令》CW 43(1)条订明：

“(1) 死者遗嘱执行人或遗产管理人所得的入息，如经考虑包括以下各项的所有相关事宜是符合第(2)及(3)款所订规定，即为获豁免的入息——

- (a) 死者遗嘱的条款，包括年金受益人、受遗赠人及其他受益人的权利；及
- (b) 该遗产所负债项和法律责任及其他须清付之数的性质及范围，以及它们可能对可供分派给受益人的入息和资产造成的影响；及
- (c) 受益人在该遗产的入息和资产中所占的份额及潜在份额。”

上文 CW 43(1)条所提及的第(2)及(3)款所订规定是：

“(2) 第一项规定是该笔入息须来自或可归因于留给属 CW 41(1)条所述类别的信托、社团或机构的遗产的资产。”

“(3) 第二项规定是该笔入息，如是来自该类信托、社团或机构，或是来自其所经营的业务，或是来自他人代其或为使其得益而经营的业务，即为CW41或CW42条所订的获豁免入息。”

30. 《2007年法令》CW 43(4)条订明，为批予慈善遗赠入息税豁免，慈善遗赠无须为课税慈善组织，直至紧随死者去世的入息年度之后的入息年度终结为止。CW 43(4)至(6)条与考虑是否给予来自慈善遗赠的入息免税有关。该等条文述明：

“(4) 来自死者的遗嘱执行人或遗产管理人的入息，如是在由死者去世之日起计直至紧随死者去世的入息年度之后的入息年度终结为止的该段期间之内产生的，不会仅因信托受托人、社团或机构并非课税慈善组织而无法根据本条获豁免入息。

(5) 就第(4)款而言，CW 41及CW 42条所订的信托受托人、社团或机构必须为课税慈善组织的规定，在为施

行本条而适用 CW41 及 CW42 条时必须不予理会，直至紧随死者去世的入息年度之后的入息年度终结为止。

(6) 在紧随死者去世的入息年度之后的入息年度终结后才产生的入息，如在产生之时信托受托人、社团或机构并非课税慈善组织，本条并不适用。”

31. 一般来说，赠予慈善组织及某些团体的馈赠可获豁免入息税。《1968 年遗产税及馈赠税法令》（Estate and Gift Duties Act 1968）第 73(2)条指明多种不构成应课税馈赠的馈赠。归于此类的各式馈赠数目相当多，例子包括有为施行《1993 年古迹法令》（Historic Places Act 1993）而赠予新西兰古迹信托（New Zealand Historic Places Trust）的馈赠、代表王室赠予内政部长或为公益而赠予图书馆、博物馆或其他公共机构的受保护新西兰物品（定义见《1975 年受保护物品法令》（Protected Objects Act 1975）），以及为施行《1992 年新西兰国家博物馆法令》（Museum of New Zealand Te Papa Tongarewa Act 1992）而赠予新西兰国家博物馆委员会（Museum of New Zealand Te Papa Tongarewa Board）的馈赠。

32. 该项《1968 年法令》第 73(1)条订明，赠予慈善组织及某些团体的馈赠一般可获豁免入息税。根据此条，设立慈善信托或成立纯粹以慈善为宗旨的社团或机构的馈赠，或用以援助这些信托、社团或机构的馈赠，不构成应课税馈赠。第 73(1)条订明：

“(1) 设立慈善信托或成立纯粹以慈善为宗旨的社团或机构的馈赠，或用以援助这些信托、社团或机构的馈赠，如在作出之时这些社团、机构或信托受托人是《2007 年入息税法令》CW 41(5)条所界定的课税慈善组织，即不构成应课税馈赠。”

苏格兰

33. 《2007年入息税法令》（Income Tax Act 2007，下称《2007年法令》）第10部第518(2)条订明，慈善信托的某些入息可获豁免征收入息税。《2007年法令》第524至537条订有条文，为慈善信托的各类可获豁免征收入息税的入息作出规定。“慈善信托”的定义见《2007年法令》第519条，是指纯粹为慈善宗旨而成立的信托。

34. 《2007年法令》第524条订明，慈善信托经营“慈善业务”所得的利润可获免税。《2007年法令》第524(1)条订明，如符合第524(3)及(4)条所指明的条件A及B，第524(2)条所述的入息在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。第524(2)条订明，该条所述的入息在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。第524(2)条述明该等入息为：

- “(a) 慈善信托经营业务所得的利润，
- (b) 某些根据《2005年入息税（营业及其他收入）法令》（ITTOIA 2005，下称《2005年ITTOIA法令》）²第228条被视为慈善信托经营业务所得的经调整入息的款项，及
- (c) 来自慈善信托所经营的业务的停业后收入，而慈善信托的受托人是已收到或有权收取该数的。”

35. 《2007年法令》第524(3)及(4)条分别界定条件A及条件B如下：

- “(3) 条件A——
- (a) 就某项业务的利润而言，该等利润是该项业务属慈善业务的课税年度的利润，
- (b) 就一笔被视为经调整入息的款项而言，有关的业务在该笔款项所产生的课税年度是慈善业务，及
- (c) 就停业后的收入而言，有关业务在其停业的课税年度是慈善业务。

² 根据《2007年入息税法令》第1017条，“ITTOIA 2005”指“Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005 (c. 5)”。

- (4) 条件 B 是该等利润或该笔款项或停业后收入（视属何情况而定）只用于慈善信托的宗旨。
- (5) 就第(3)款而言，《2005 年 ITTOIA 法令》第232(1)及(2)、235 及 236 条适用（如调整所得入息视作产生的话），如同它们就该法令第 2 部第 17 章而言适用一样。”

36. 上文所提到的“慈善业务”一词，定义见《2007 年法令》第 525 条，是指慈善信托在某课税年度所经营的业务，而在该课税年度的整段评税基期内，该项业务是在慈善信托落实其主要宗旨的过程中经营，又或者与该项业务有关的工作主要是由慈善信托的受益人执行。《2007 年法令》第525(2)条指明，如业务只是部分用以落实慈善信托的主要宗旨，而部分则另作他用，则每一部分会被视为独立的业务。同样地，根据《2007 年法令》第525(3)条，若然业务的相关工作是部分而非主要由受益人执行，则业务的相关工作中由受益人执行的部分与余下的部分，会被视为各自独立的业务。

37. 《2007 年法令》第 526 条订明，慈善信托经营“小型业务”所得利润可获免税。根据《2007 年法令》第526(1)条，如符合《2007 年法令》第 526(4)及(5)条所订明的条件，《2007 年法令》第526(2)条所指明的入息在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。《2007 年法令》第526(2)条所指明的入息如下：

“(2) 第(1)款所指的入息是

- (a) 慈善信托经营业务所得的利润，
- (b) 某些根据《2005 年 ITTOIA 法令》第228 条被视为慈善信托经营业务所得的经调整入息的款项，及
- (c) 来自慈善信托所经营的业务的停业后收入，而慈善信托的受托人是已收到或有权收取该收入的。”

38. 《2007 年法令》第 526(1)条所述的条件 A 及条件 B，《2007 年法令》第526(4)及(5)条订明其内容如下：

“(4) 条件 A——

- (a) 就某项业务的利润而言，该等利润是下述课税年度的利润：就该课税年度而言，第 528 条指明的条件（即关于营业及其他杂项收入资源的条件）

已予符合，

- (b) 就一笔被视为经调整入息的款项而言，该笔入息是在上述课税年度产生，及
 - (c) 就停业后的收入而言，该收入是在上述课税年度收到的。
- (5) 条件 B 是该等利润或该等款项或停业后的收入（视属何情况而言）只是用于慈善信托的宗旨。”

39. 根据《2007 年法令》第 529 条，慈善信托“筹款活动”所得的利润亦可获免税。《2007 年法令》第 529(1)条订明，慈善信托经营业务所得的利润如来自豁免增值税的活动，则在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。不过，如要适用第 529(1)条，该等利润必须只是用于慈善信托的宗旨。《2007 年法令》第 529(3)条订明，如慈善信托为某项活动提供物品及服务可获豁免《1994 年增值税法令》（Value Added Tax Act 1994）附表 9 组别 12 下的增值税，该项活动便是豁免增值税的活动。慈善组织及其他合资格团体所举行的筹款活动属于此类活动。

40. 根据《2007 年法令》第 530 条，“奖券活动”所得的利润可获免税。《2007 年法令》第 530(1)条订明，如符合条件 A 及条件 B，来自奖券活动而累算归于慈善信托的利润，在计算慈善信托的收入总额时不会计算在内。条件 A 及条件 B 是由第 530(2)及(3)条订明，其内容如下：

“(2) 条件 A 是

- (a) 奖券活动是《2005 年博彩法令》附表 11 第 1 或 4 部所指的获豁免奖券活动，
- (ab) 奖券活动是按照该法令第 5 部所指的奖券活动营办牌照而推广的，或
- (b) 奖券活动是按照《1985 年投注、博彩、奖券及娱乐活动（北爱尔兰）令》（法定文书 1985/1204（北爱尔兰第 11 号）第 133 或 135 条而推广和进行的。”

41. 根据《2007年法令》第531条，慈善信托所收到的“财产入息”可获免税。《2007年法令》第531(1)条订明，基于《2005年ITTOIA法令》第261条而须根据该法令第2部征收入息税的营业收入，如来自某项产业、土地权益或土地利益的租金或其他收入，而该项产业、权益或权利所归属的人，是以信托形式代慈善信托持有或为慈善宗旨而持有该项产业、权益或权利的，则在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。同样地，《2007年法令》第531(2)条订明，根据《2005年ITTOIA法令》第3部须征收入息税的财产收入，如来自某项产业、土地权益或土地利益，而该项产业、权益或利益所归属的人，是以信托形式代慈善信托持有或为慈善宗旨而持有该项产业、权益或权利的，则在计算入息总额时不会计算在内。《2007年法令》第531(3)条订明，《2007年法令》第531(1)至(2A)条仅在财产收入只是作慈善用途的情况下适用。

42. 根据《2007年法令》第532条，慈善信托的“积蓄及投资收入”可获免税。《2007年法令》第532(1)条订明，第(2)款所述的入息，如是慈善信托的入息，又或者根据法令、法庭判决、会章、信托契据或遗嘱只可作慈善用途，则在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。《2007年法令》第532(2)条订明：

“(2) 第(1)款所指的入息是——

- (a) 利息，
- (b) 驻联合王国公司的股息或其他分发，
- (c) 非驻联合王国公司的股息，
- (d) 根据所投购的人寿年金计划而获付的年金，
- (e) 卖出大幅度折让的证券所得的利润，或
- (f) 为施行《2005年ITTOIA法令》第4部第10章（来自非认可单位信托的分发）而视为该法令第547条适用的计划（非认可单位信托计划）的单位持有人所收取的入息。”

不过，《2007年法令》第532(4)条订明，上文所述的第(1)款仅在入息只是作慈善用途的情况下适用。

43. 《2007年法令》第533(1)条订明，归于受托人名下的“以公共收入支付的证券股息”，如只可用于并且确实只用于修葺大教堂、

书院、教堂或小教堂或只作神圣崇拜之用的建筑物，则在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。第533(2)条把“以公共收入支付的股息”界定为来自证券而以公共收入拨付的入息，或来自联合王国以外国家的政府或公共或地方主管当局所发行或他人代其发行的证券的入息。

44. 《2007年法令》第534条订明“存款交易”可获免税。《2007年法令》第534(1)条订明，慈善信托因出售获豁免存款权利而取得的利润或收益，在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。《2007年法令》第534(4)条把“获豁免存款权利”界定为：

- “(a) 连利息或不连利息收取发行合资格债务证券的现有条款所注明或按照该等条款而厘定的本金的权利，而按照该等条款，发行无存款证明的合资格债务证券单位相当于发行存款证，
- (b) 连利息或不连利息收取存款证所注明的本金的权利，及
- (c) 因存放款项而可在无存款证明的情况下收取本金的权利。”

不过，若要适用第534(1)条，该等利润或收益必须只可作慈善用途。

45. 《2007年法令》第535条订明，“离岸收入收益”可获豁免。《2007年法令》第535(1)条订明，累算归于慈善信托的离岸收入收益，在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内。不过，若要适用第535(1)条，该等收益必须只可作慈善用途并且已作该用途。

46. 《2007年法令》第536条订明某些“杂项收入”可获豁免。《2007年法令》第536(1)条订明，如第(3)款所述的入息属以下情况，则在计算慈善信托的入息总额时不会计算在内——

- “(a) 属于慈善信托的入息，或
- (b) 根据法令、法庭判决、会章、信托契据或遗嘱只可作慈善用途。”

《2007年法令》第536(3)条所述的入息如下：

- “(a) 来自知识产权的特许权使用费及其他入息但非属《2005年ITTOIA法令》第2部第2章(营业收入等)范围内者，
- (b) 来自相关电讯权利的入息，但此入息不是属于《2005年ITTOIA法令》第2部第2章(营业收入等)范围内的入息，
- (c) 根据《2005年ITTOIA法令》第5部第7章征税的每年付款，及
- (d) 相关的外地分发。”

《2007年法令》第536(2)条订明，如上述入息只作慈善用途则第536(1)条适用。

47. 《2007年法令》第537条订明，来自“*管理中的遗产*”的入息可获豁免。《2007年法令》第537(1)条订明，如须就来自遗产的入息缴付入息税的人是慈善信托的受托人，则在计算慈善信托的入息总额时，来自遗产的入息不会计算在内。不过，如来自遗产的入息只是用于慈善信托的宗旨，则《2007年法令》第537(1)条适用。

新加坡

48. 在新加坡，并非所有慈善团体均可获豁免所得税。根据《所得税法令》(Income Tax Act)(第134章)第13(1)(zm)条，只有注册慈善团体或获豁免注册的慈善团体才可获豁免所得税。

49. 《所得税法令》(第134章)第13(1)(zm)条订明，“*根据《慈善团体法令》(Charities Act)(第37章)注册或获豁免注册的慈善团体所得的入息*”可获免税。

50. 因此，要有资格获豁免所得税，机构必须先注册为“*慈善团体*”，而《慈善团体法令》(第37章)第2(1)条把此词界定为：

“为慈善宗旨而成立的机构(不论是否为法团)，而该机构须受行使慈善团体司法管辖权的高等法院管控。”

51. 上文所提到的“慈善宗旨”一词，《慈善团体法令》（第37章）第2(1)条把它界定为“按照新加坡法律纯粹属慈善性质的宗旨。”根据这个定义，机构如以本身是慈善机构为理由而要求豁免所得税，它的宗旨就必须是根据新加坡法律“纯粹”属慈善性质，而仅仅“非属慈善性质的宗旨”，看来是会令免税的要求落空。

52. 正如上文所指出，新加坡的慈善团体只在已注册的情况下才可获豁免所得税。《慈善团体法令》（第37章）第5(6)(a)条为慈善团体的注册事宜订有条文。根据此条，既未注册亦未获豁免注册的慈善团体，其慈善受托人须在团体成立后三个月内或慈善总监所容许的更长期限内，申请为团体进行注册。

53. 新加坡的慈善团体也可获豁免物业税《物业税法令》(Property Tax Act)（第254章）第6(6)(c)条订明，纯粹作慈善用途的建筑物或其部分可获豁免缴付物业税。

南非

54. 在南非，根据《1962年入息税法令》(Income Tax Act 1962，下称《1962年法令》)第10条，“公益机构”可获豁免普通税。³不过，机构或团体必须先符合多项条件才可成为公益机构，而这些条件是由《1962年法令》第30条订明，本部分下文会作探讨。

55. 根据《1962年法令》第30(1)条，公益机构被界定为符合以下说明的机构：

(a) 根据《公司法令》(Companies Act)第21条组成的公司，或在南非成立为法团、组成或成立的信托或团体；在南非以外的国家成立为法团、组成或成立的公司、团体或信托的南非境内分支，而该分支在该另一国家可获豁免入息税；

(b) 机构的唯一或主要宗旨是进行一项或多项“公益活动”，而：

“ (i) 所有该等活动均以非牟利的方式进行并且旨在利他或行善；

³ 《1962年入息税法令》第5(1)条把“普通税”界定为：就《1962年法令》而言，指“入息税”。

(ii) 除了支付合理薪酬予机构的受信人或雇员外，该等活动无意直接或间接推动该名受信人或雇员的经济私利。”

56. “公益活动”一词在《1962年法令》第30(1)(a)及(b)条中被界定，意指：

- “(a) 附表 9 第 I 部所列明的活动；及
- (b) 部长经考虑公众的需要、利益及福祉后，不时藉宪报公告而订定为属慈善性质的任何其他活动。”

57. 《1962年法令》第10(1)条订明普通税可获豁免，并且订明各种可获免税的不同情况，而《1962年法令》第10(1)(cN)条则特别订明公众机构可获豁免普通税。该条的内容如下：

- “(1) 以下项目可获豁免普通税……
- (cN) 公益机构的经局长⁴按照第30(3)条而批准的收入及应计项目，而该等收入及应计项目必须来自——
 - (i) 业务或营业活动以外的途径；或
 - (ii) 符合以下说明的业务或营业活动——
 - (aa) 该业务或活动——
 - (A) 是第30条中‘公益机构’定义(b)段所构思的公益机构唯一或主要宗旨的组成部分并且与之直接相关；
 - (B) 经营该业务或进行该活动主要纯为收回成本；及
 - (C) 不会造成与应课税实体之间的不公平竞争；
 - (bb) 如该业务或活动属非经常性质，并且主要是在无偿、志愿性质的协助下进行；

⁴ 《1962年法令》第1条把“局长”界定为南非税务局局长。

(cc) 如该业务或活动是部长经考虑以下各项因素而藉宪报公告批准——

- (A) 该业务或活动的范围及慈善性质；
- (B) 该业务或活动与公益机构的唯一或主要宗旨的直接关连及相互关系；
- (C) 该业务或活动的获利能力；及
- (D) 经营该业务或进行该活动的公益机构取得免税地位所可能造成的经济扭曲程度；或

(dd) (aa)、(bb)或(cc)项所适用者以外的业务或活动，并且不超逾以下两数中款额较高者——

- (i) 该公益机构在有关评税年度的收入及应计项目总额的百分之五；或
- (ii) 150 000 兰特。”

58. 正如上文所指出，根据第10(1)(cN)条，公益机构的收入及应计项目，必须经局长按照《1962年法令》第30(3)条而批准方可获豁免普通税。第30(3)条订明多项与公益机构的管理及运作有关的条件。《1962年法令》第30(3)(b)(i)及(ii)条的作用，是防止公益机构的管理由一人独揽，并且防止公益机构的款项遭到滥用。第30(3)(b)(i)及(ii)条订明如下：

“(i) 规定最少须由三名无关联的人肩负该机构的受信责任，而他们当中无人可直接或间接操控涉及该机构的决策权力；但本节的条文不适用于依据于2003年12月31日或之前去世的人的遗嘱而成立的信托；

(ii) 禁止把机构的款项直接或间接分发给任何人（在进行公益活动过程中作出的分发除外），并规定机构的款项只可用于机构的成立宗旨。”

其他司法管辖区关于 近似原则的法律

1. 虽然香港所适用的近似原则是衍生自普通法并以普通法为依归，但各个不同司法管辖区已把近似原则的适用范围扩阔并将之编纂为成文法则。在第 11 章中，我们已仔细研究过英格兰与威尔斯所采用的法定模式，而下文会讨论多个其他司法管辖区所采用的模式，作为说明法定近似原则机制的实例。

澳大利亚

新南威尔斯

2. 在新南威尔斯《1993 年慈善信托法令》(Charitable Trusts Act 1993，下称《1993 年法令》) 第 11 条订明，如情况适用，受托人有责任确保信托财产可接近似原则而运用。第 11 条述明：

“如情况许可并且规定信托财产或其任何部分须接近似原则而运用，则慈善信托会向受托人施加责任，要求受托人采取步骤，令信托财产或其任何部分善用于慈善宗旨，以确保信托财产或其任何部分可如此运用。”

3. 不过，《1993 年法令》第 9 条却把信托财产可接近似原则而运用的情况扩阔。《1993 年法令》第 9(1)条订明，如慈善信托的原有宗旨已“无法再提供适合而又有效的方法来运用信托财产”，便也可适用近似原则。重要的是必须留意一点，就是第 9 条未有订明信托财产可接近似原则而运用的所有情况。第 9 条只是扩阔这些情况，以涵盖《1993 年法令》第 9(1)条所指明的情况，而第 9(1)条述明：

“(1) 可更改慈善信托的原有宗旨以便信托财产或其任何部分可接近似原则而运用的情况，包括下述情况：考虑到慈善信托本身的精神，原有宗旨自订立已来，整体或部分已无法再提供合适而又有效的方法来运用信托财产。

(2) 如信托财产或其任何部分的用途已通过某个计划

或以其他方式而被更改或受到规管，则本条中提述慈善信托的原有宗旨之处，须解释为提述当其时适用于信托财产的宗旨。”

4. 正如第 11 章开端所言，如要使近似原则适用，捐赠者在信托成立之初必须有“一般慈善意愿”。若然在财产授予书或遗嘱中无法找到此意愿，法庭便无权准许信托财产用于另一项与信托明文所订宗旨近似的宗旨。《1993 年法令》第 10 条订明，要使近似原则适用，捐赠者这个一般慈善意愿是必不可少的：

“(1) 信托财产除非是在一般慈善意愿之下捐出，否则不得按近似原则而运用，本部对这项规定没有影响。

(2) 不过，除非成立慈善信托的文书证明情况相反，否则须作出有一般慈善意愿的推定。”

昆士兰

5. 在昆士兰，近似原则可适用于信托财产的情况是由《1973 年信托法令》（Trusts Act 1973）第 105 条订明，第 105 条订明：

“(1) 除第(2)款另有订明外，可更改慈善信托的原有宗旨以便捐赠的财产或其部分可按近似原则而运用的情况如下——

(a) 原有宗旨，整体或部分——

(i) 已尽可能落实；或

(ii) 无法落实；或

(iii) 无法按照所发出的指示及该项信托本身的精神而落实；

(b) 对于凭借该项信托可供动用的财产，原有宗旨订明只能动用其中部分；

(c) 凭借该项信托而可供动用的财产，以及可用于相类宗旨的其他财产，并合起来可以更有效地运用，而为此，考虑到该项信托本身的精神，这些财产可以适当地用于共同宗旨；

- (d) 原有宗旨是参照某个范畴而订立，这个范畴当时归于另一项宗旨之下但现时已非如此，又或者是以某类人士为对象或参照某个范畴而订立，但这类人士或这个范畴基于某种原因已不再合适，或考虑到该项信托本身的精神，执行该项信托已不再切合实际；
 - (e) 原有宗旨，自订立以来，整体或部分——
 - (i) 已通过其他方法得以充分满足其需要；或
 - (ii) 由于对社会无用或有害，或由于其他原因，在法律上已不再属于慈善性质；或
 - (iii) 考虑到该项信托本身的精神，已完全无法再提供合适而又有效的方法，运用凭借该项信托而可供动用的财产。
- (2) 第(1)款不影响某些必须先符合然后捐赠作慈善之用的财产才可接近似原则而运用的条件，但如该等条件是原有宗旨不得落实，则属例外。
- (3) 如所捐赠的财产的用途已通过某个计划或其他方式而被更改或受到规管，则第(1)及(2)款中提述信托的原有宗旨之处，须解释为提述当其时适用于所捐赠的财产的宗旨。”

南澳大利亚

6. 在南澳大利亚，《1936年受托人法令》(Trustee Act 1936，下称《1936年法令》)第69B条订明，信托财产的用途可通过信托更改计划而更改。该条列出各种可以更改信托财产的用途的情况。第69B条述明：

- “(1) 财产依照慈善信托而必须或获准选用的用途，可在以下任何一种情况之下由根据本条而批准的计划(信托更改计划)更改：
- (a) 原来用途，整体或部分——
 - (i) 已尽可能落实；或

- (ii) 无法落实，或无法按照所发出的指示及有关馈赠本身的精神而落实；或
- (b) 原来用途订明只能动用部分信托财产；或
- (c) 信托财产一旦与其他可作相类用途的财产并合并且共同管理，便可更有效地予以运用；或
- (d) 考虑到——
 - (i) 信托财产的价值；或
 - (ii) 信托成立以来的情况变化；或
 - (iii) 任何其他有关因素，
 按照原来用途而运用信托财产并不合理地切实可行；或
- (e) 原来用途，整体或部分——
 - (i) 已通过其他方法得以充分满足其需要；或
 - (ii) 已不再是慈善用途；或
 - (iii) 已无法再提供合适而又有效的方法来运用信托财产。”

7. 上文第69B(1)条所提到的“原来用途”一词，在《1936年法令》第69B(2)条中被界定，包括了信托财产所须作的用途已被某个计划更改或规管的情况。

8. 根据《1936年法令》第69B(3)条，如信托财产的价值不超逾300,000 澳元或规例所订明的另一上限，信托更改计划可由最高法院或司法部长批准。最高法院或司法部长在以“有关主管当局”的身分考虑受托人所提出的信托更改计划申请时，须考虑以下各项列明于《1936年法令》第69B(6)条的因素：

- “(6) 如有关主管当局在有申请根据本条提出时，信纳信托更改计划所建议作出的信托条款更改——

(a) 在合理地切实可行的范围内，是符合信托本身的精神；及

(b) 按该宗个案的情况来说有充分理由支持，

有关主管当局即可批准信托更改计划，而若然相关的信托文书或声明的条文与该项更改有不一致之处，则以经批准的计划为准。”

塔斯曼尼亚

9. 在塔斯曼尼亚，慈善信托的宗旨更改是由《1994年信托更改法令》（Variation of Trust Act 1994，下称《1994年法令》）第5(2)及(3)条订明。这些条文述明：

“(2) 如要整体或部分落实为慈善而设的信托的原有宗旨已变得不可能、不切实可行或不适宜，便可提出申请要求通过根据本部批准的计划而更改该等宗旨。

(3) 在不限第(2)款的一般性的原则下，信托更改的申请可在以下情况提出：

(a) 如原有宗旨，整体或部分——

(i) 已尽可能落实；或

(ii) 完全无法落实，或无法按照所发出的指示及有关馈赠本身的精神而落实；

(b) 如原有宗旨订明只能动用部分信托财产；

(c) 如信托财产一旦与其他可用于相类宗旨的财产并合并且共同管理，便可更有效地予以运用；

(d) 如考虑到以下各项素，按照原有宗旨而运用信托财产并不合理地切实可行——

(i) 信托财产的价值；或

(ii) 情况的变化；或

- (iii) 任何其他有关因素；
- (e) 如原有宗旨，整体或部分——
 - (i) 已通过其他方法得以充分满足其需要；
或
 - (ii) 已不再是慈善宗旨；或
 - (iii) 已无法再提供合适而又有效的方法来运用信托财产。”

10. 《1994年法令》第5(4)条订明，如规定一般慈善意愿是更改慈善信托宗旨的必要条件，则这项规定不会受第5条的条文影响。

维多利亚

11. 在维多利亚，可接近似原则运用信托财产的情况是由《1978年慈善法令》（Charities Act 1978，下称《1978年法令》）第2条订明。该条订明：

- “(1) 除第(2)款另有订明外，可更改慈善馈赠的原来用途以便捐赠的财产或其部分可接近似原则而运用的情况如下——
- (a) 原来用途，整体或部分——
 - (i) 已尽可能落实；或
 - (ii) 无法落实，或无法按照所发出的指示及该项馈赠本身的精神而落实；或
 - (b) 对于凭借该项馈赠可供动用的财产，原来用途订明只能动用其中部分；或
 - (c) 凭借该项馈赠而可供动用的财产，以及可用于相类用途的其他财产，并合起来可以更有效地运用，而为此，考虑到该项馈赠本身的精神，这些财产可以适当地用于共同用途；
或
 - (d) 原来用途是参照某个范畴而订立，这个范畴当时归于另一项用途之下但现时已非如此，

又 或者是以某类人士为对象或参照某个范畴而订立，但这类人士或这个范畴基于某种原因已不再合适，或考虑到该项馈赠本身的精神，执行该项馈赠已不再切合实际；或

- (e) 原来用途，自订立以来，整体或部分——
 - (i) 已通过其他方法得以充分满足其需要；
或
 - (ii) 由于对社会无用或有害，或由于其他原因，在法律上已不再属于慈善性质；或
 - (iii) 考虑到该项馈赠本身的精神，已完全无法再提供合适而又有效的方法，使用凭借该项馈赠而可供动用的财产。
- (2) 第(1)款不影响某些必须先符合然后捐赠作慈善之用的财产才可接近似原则而运用的条件，但如该等条件是原来用途不得落实，则属例外。
- (3) 如所捐赠的财产的用途已通过某个计划、某项法令或其他方式或根据某项法令而被更改或受到规管，则本条中提述馈赠的原来用途之处，须解释为提述当其时适用于所捐赠的财产的用途。”

12. 在某些个案中捐赠者可能身分不明。当款项是来自街头募捐时这种情况便会发生。此外，捐赠者也可能会放弃要求退还财产或其余下部分的权利。《第 1978 年法令》第 3 条为此等情况订明条文如下：

- “(1) 为指定的慈善宗旨而捐出的财产，如由符合以下说明的捐赠者捐出，在该等宗旨落空时须接近似原则运用，犹如财产是在一般慈善意愿之下捐出——
 - (a) 在合理的启事刊登及合理的查讯作出后，仍然身分不明或未能寻获；或
 - (b) 已签立一份卸弃书，放弃要求退还相关财产的权利。

- (2) 就本条而言，如财产是由以下类别的收益组成，则（在无须刊登启事或作出查讯的情况下）财产须不可推翻地推定为由身分不明的捐赠者捐出——
- (a) 经由收集箱或其他未有特别区分个别馈赠的收集方法收集所得的现金收益；或
 - (b) 任何奖券、比赛、娱乐活动、售卖或相类筹款活动所得的收益，但容许从捐赠的财产中扣除提供奖品或作出售或其他用途的物品以进行上述活动所需的费用。
- (3) 凡法庭认为情况如下，即可藉命令指示非属第(2)款范围内的财产，须就本款而言（在无须刊登启事或作出查讯的情况下）当作由身分不明的捐赠者捐出——
- (a) 经考虑可能退还给捐赠者的款额，为了退还有关财产而招致开支并不合理；或
 - (b) 经考虑有关馈赠的性质、情况及款额，以及有关馈赠作出后已流逝的时间，捐赠者预期有关财产会退还给他并不合理。
- (4) 凡财产凭借本条接近似原则而运用，捐赠者须当作在作出馈赠之时已完全放弃其权益；但如财产是当作由身分不明或无法寻获的捐赠者所捐出而运用，并且不是凭借第(2)或(3)款而如此运用，则——
- (a) 近似原则机制须指明该财产的总款额；及
 - (b) 如该款额的任何部分的捐赠者在近似原则机制订立之日起计 12 个月内提出申索，向动用财产的慈善机构追讨一笔相等于该款额之数（须扣除慈善受托人在该日之后就涉及捐赠者的馈赠的申索而确当地招致的开支）；及
 - (c) 近似原则机制可包含一些指示，示明为满足任何该等申索而应订立的条文。”

13. 《1978 年法令》第3(5)条订明，如“财产用于慈善宗旨会有困难，因而令财产或财产中未能接近似原则运用的部分可退还给捐赠

者”，则慈善宗旨须当作“落空”。

14. 《1978年法令》第3(6)条扩阔了“捐赠者”及“财产”两词的定义，不囿限于原捐赠者及原来捐赠予信托的财产。第3(6)条订明，“……除非文意另有所指，否则提述捐赠者亦包括透过原捐赠者或在原捐赠者之下提出申索的人，而提述捐赠的财产，则包括当其时原来捐赠的财产或其衍生的财产。”

西澳大利亚

15. 在西澳大利亚，以信托形式为某项慈善宗旨而持有的财产，可在《1962年慈善信托法令》（Charitable Trusts Act 1962，下称《1962年法令》）第7条所列明的情况下，为其他慈善宗旨而予以动用。第7条订明：

“(1) 除第(3)款的条文另有订明外，如任何财产或入息是为某项慈善宗旨而捐出或以信托形式持有，又或者必须用于某项慈善宗旨，而——

(a) 要落实该项宗旨并不可能、不切实可行或不适宜；或

(b) 可供动用的款项不足以落实该项宗旨；或

(c) 该项宗旨已经落实；或

(d) 该项宗旨属于非法或无用或有欠明确，

则（不论是否有一般慈善意愿）该财产及入息，或其任何部分或剩余部分，或其出售收益，须为另一项慈善宗旨或同时为这两项慈善宗旨，按照根据本部获批的计划而予以动用。

(2) 除第(3)款的条文另有订明外，如任何财产或入息是为某项慈善用途而捐出或以信托形式而持有，又或者必须用于某项慈善宗旨，而已累算或会累算所得的财产或入息已超出该项慈善宗旨所需者，则（不论是否有一般慈善意愿）任何多出的财产或入息或出售收益，可为另一项慈善宗旨或同时为这两项慈善宗旨，按照根据本部获批的计划而予以动用。”

16. 正如之前所指出，普通法中（以及例如上文所论及的新南威尔斯法定机制之下）的近似原则规定，捐赠者在信托成立之初必须要有“一般慈善意愿”，然后近似原则方可适用。不过，《1962年法令》第7条未有规定必须要有属于此类的一般慈善意愿。

17. 此外，如信托财产不属于《1962年法令》第7(1)及(2)条所列明的任何一种情况，信托财产仍可为非属信托成立之初所列明的慈善宗旨而予以动用。《1962年法令》第7B条订明，如果信托财产及入息与其他为相类宗旨而捐出或以信托形式持有或必须用于相类宗旨的财产及入息合并，信托的慈善用途可以更有效地落实，那么这样做是允许的。第7B条述明：

“（1）如——

（a）任何财产或入息是为某项慈善宗旨而捐出或以信托形式持有或必须用于该项宗旨；及

（b）该财产及入息与其他为相类宗旨而捐出或以信托形式持有或必须用于相类宗旨的财产及入息合并，该项慈善宗旨可以更有效地落实，

则该财产及入息可按照根据本部获批准的计划，与上述其他财产及入息合并并且共同管理及运用。”

爱尔兰

18. 在爱尔兰，根据《1961年慈善法令》（Charities Act 1961，下称《1961年法令》），慈善馈赠的原来用途可作更改以便该项馈赠可接近似原则而运用。如情况适用，慈善馈赠的受托人有法律责任确保信托财产会接近似原则而运用。这项规定是由《1961年法令》第47(4)条订明，而根据该条，慈善受托人须确保慈善财产得以善用。如情况适用，受托人须采取步骤，以确保慈善财产或其某一部分会接近似原则而运用。第47(4)条订明如下：

“（4）现宣布如情况许可并规定有关财产或其某一部分须接近似原则而运用，则为慈善而设的信托会向受托人施加责任，要求受托人采取步骤，令有关财产或其某一部分善用于慈善宗旨，以确保有关财产或其某一

部分可如此运用。”

19. 《1961年法令》所订的慈善馈赠原来用途可作更改的情况，并不局限于原来用途已经落实或无法落实等少数限定情况，而根据《1961年法令》第47(1)条，还有一些其他情况容许更改慈善财产的原用途，以便慈善财产可接近似原则而运用。这些情况例如是只动用了部分慈善馈赠以落实原来用途，或慈善馈赠如与其他财产一并运用便可发挥更大效用。可更改慈善馈赠原来用途的所有情况，是由《1961年法令》第47(1)及(2)条订明，其条文如下：

“(1) 除第(2)款另有订明外，可更改慈善馈赠的原用途以便捐赠的财产或其部分可接近似原则而运用的情况如下——

- (a) 原来用途，整体或部分——
 - (i) 已尽可能落实；或
 - (ii) 无法落实，或无法按照所发出的指示及该项馈赠本身的精神而落实；或
- (b) 对于凭借该项馈赠可供动用的财产，原来用途订明只能动用其中部分；或
- (c) 凭借该项馈赠而可供动用的财产，以及可用于相类用途的其他财产，并合起来可以更有效地运用，而为此，考虑到该项馈赠本身的精神，这些财产可以适当地用于共同用途；或
- (d) 原来用途是参照某个范畴而订立，这个范畴当时归于另一项用途之下但现时已非如此，又或者是以某类人士为对象或参照某个范畴而订立，但这类人士或这个范畴基于某种原因已不再合适，或考虑到该项馈赠本身的精神，执行该项馈赠已不再切合实际；或
- (e) 原来用途，自订立以来，整体或部分——
 - (i) 已通过其他方法得以充分满足其需要；或
 - (ii) 由于对社会无用或有害，或由于其他原因，在法律上已不再属于慈善性质；或

(iii) 考虑到该项馈赠本身的精神，已完全无法再提供合适而又有效的方法，运用凭借该项馈赠而可供动用的财产。

(2) 第(1)款不影响某些必须先符合然后捐赠作慈善之用的财产才可接近似原则而运用的条件，但如该等条件是原来用途不得落实，则属例外。”

20. 如财产是为某项“非慈善宗旨”而捐出但该项宗旨落空，¹ 则《1961年法令》第48(1)条订明财产仍可当作为“慈善宗旨”而捐出，以便财产可接近似原则而运用，但必须符合第(1)(a)款或第(1)(b)款所订条件方可获准如此行事。《1961年法令》第48(1)条订明如下：

“(1) 为指定的慈善宗旨或非慈善宗旨而捐出的财产，如属符合以下说明的捐赠者所有，在该等宗旨落空时须由具司法管辖权的法院接近似原则而运用，犹如财产是为一般的慈善宗旨而捐出——

(a) 在合理的启事刊登及合理的查讯作出后，仍然身分不明或未能寻获；或

(b) 已签立一份卸弃书，放弃要求退还相关财产的权利，

但在接近似原则而运用为非慈善宗旨而捐出的财产时，必须顾及受托人或掌管该财产的其他人士的意愿。”

21. 《1961年法令》第48(2)条订明，就该条而言，如财产是由以下类别的收益组成，则在无须刊登启事或作出查讯的情况下，财产须不可推翻地推定为属于身分不明的捐赠者所有——

“(a) 经由收集箱或其他未有特别区分个别馈赠的收集方法收集所得的现金收益；或

(b) 任何奖券、比赛、娱乐活动、售卖或相类筹款活动所得的收益，但容许从捐赠的财产中扣除提供奖品或作出售或其他用途的物品以进行

¹ 《1961年法令》第48条——

“……(5) 就本条而言，如财产用于某些宗旨会有困难，因而令财产或（如财产须用于慈善宗旨）财产中未能根据第47条而接近似原则运用的部分可退还给捐赠者，则该等宗旨须当作落空。……”

上述活动所需的费用。”

22. 《1961年法令》第48(3)条订明，凡法庭认为情况如下，即可命令非属上文第(2)款范围内的财产，须（在无须刊登启事或作出查讯的情况下）当作属于身分不明的捐赠者所有——

- “(a) 经考虑可能退还给捐赠者的款额，为了退还有关财产而招致开支并不合理；或
- (b) 经考虑有关馈赠的性质、情况及款额，以及有关馈赠作出后已流逝的时间，捐赠者预期有关财产会退还给他并不合理。”

23. 按第4款所订明，如财产是凭借《1961年法令》第48条而按近似原则运用，则捐赠者须当作在作出馈赠之时已完全放弃其权益。不过，如财产是当作属于身分不明或无法寻获的捐赠者所有而运用，并且不是凭借以上所述的第(2)或(3)款而如此运用，则第4款进一步订明——

- “(a) 近似原则机制须指明该财产的总款额；及
- (b) 如该款额的任何部分的捐赠者在近似原则机制订立之日起计12个月内提出申索，向动用财产的慈善机构追讨一笔相等于该款额之数（须扣除慈善受托人在该日之后就涉及捐赠者的馈赠的申索而确当地招致的开支）；及
- (c) 近似原则机制可包含一些指示，示明为满足任何该等申索而应订立的条文。”

新西兰

24. 在新西兰，慈善信托宗旨的更改是由《1957年慈善信托法令》（Charitable Trusts Act 1957，下称《1957年法令》）订明。《1957年法令》第32条处理如何动用慈善信托的财产，而第40条则处理如何动用自愿捐献所筹得的慈善款项。

25. 《1957年法令》第32条订明，如财产或入息是以信托形式为某项慈善宗旨而持有，而：

- 要落实该项宗旨并不可能、不切实可行或不适宜，

- 可供动用的款项不足以落实该项宗旨，
- 该项宗旨已经落实，
- 该项宗旨属于非法或无用或有欠明确，或
- 已累算或将会累算所得的财产或入息已超出该项宗旨所需者；

则不论是否有一般慈善意愿，该财产及入息（如属有累算所得的入息的情况，则为任何多出的财产或入息或出售收益），可为其他慈善宗旨而予以动用。

26. 《1957年法令》第32(3)条列明各种可依据《1957年法令》第32(1)及(2)条动用信托财产的情况。这些情况包括以下两种情况：

“按照任何法规，其原来馈赠若非如此动用便会失效或落空，而有关的财产或入息又不能用于任何其他慈善宗旨”以及“有关的财产或入息可根据本法令第4部予以动用。”

27. 《1957年法令》第4部（第38至50条）规管经由自动捐献筹得的慈善款项，而第38条则为属此类情况的“慈善宗旨”提供以下定义：

“在本法令本部中，除非文意另有所指，否则**慈善宗旨**一词指所有按照新西兰法律属于慈善性质的宗旨，并且包括以下各项宗旨，不论它们是否可令整体社会或部分社会人士受惠：

- (a) 供应患病、年老、赤贫、贫苦或无助的人的物质需要，或为贫民提供殓葬费；
- (b) （在体能、智能、技能或社交等方面）教育贫苦或穷困的人或其子女；
- (c) 改造罪犯、娼妓、酒徒或吸毒者；
- (d) 雇用和照顾获释的罪犯；
- (e) 提供一般的或分教派的宗教教育；
- (f) 支援图书馆、阅读室、讲学及授课；
- (g) 推广体育运动及健康的康乐和娱乐活动；

- (h) 为弥补火灾及其他无可避免的意外所造成的损失而付出款项；
- (i) 鼓励技能、勤劳及节俭；
- (j) 奖励英勇及自我牺牲的行为；及
- (k) 为进一步推动本条所述的任何一项宗旨而建造、设置、保养或修葺建筑物及地方。”

28. 《1957年法令》第39条界定第4部所适用的各类款项。根据《1957年法令》第39条，第4部适用于以下情况：

“……透过自愿捐献或出售自愿捐出的物品或支付娱乐活动入场费或任何其他形式的自愿捐献，已为某项慈善宗旨筹得款项，不论该笔款项在听候用于该项慈善宗旨期间可有用作投资。”

29. 在《1957年法令》第4部之下所筹得的慈善款项，可为其他慈善宗旨而予以动用的情况是由第40条订明，而该条订明：

“(1) 在本法令本部所适用的情况中——

- (a) 如所筹得的款项是为某项慈善宗旨而持有但要落实该项宗旨已变得不可能或不切实可行或不适宜，或如可供动用的款项不足以落实该项宗旨，或该项宗旨已经落实，或该项宗旨属于非法或无用或有欠明确；及
- (b) 如在捐出或收到该笔款项的任何部分或在出售该等物品的任何部分后一年届满之后的任何时间，该笔款项仍未全部用于持有该笔款项的原定慈善宗旨，并且不是正在用于该项宗旨——

则不论是否有一般慈善意愿，该笔款项及其衍生的入息或其任何剩余部分，须为另一项慈善宗旨或同时为另一项慈善宗旨及原有的慈善宗旨而予以动用，动用的方式由载于本法令本部的以下条文订明并须受该等条文规限。

(2) 在本法令本部所适用的情况中，如所筹得的款项及

其累算或将会累算所得的入息或其任何剩余部分已超出落实原有的慈善宗旨所需者，则任何多出的款项或入息，可为另一项慈善宗旨或同时为另一项慈善宗旨及原有的慈善宗旨而予以动用，动用的方式由载于本法令本部的以下条文订明并须受该等条文规限。”

苏格兰

30. 在苏格兰，更改由慈善组织持有的信托财产的用途可透过“重组计划”而进行。《2005年慈善及受托人投资（苏格兰）法令》（Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005，下称《2005年法令》）订明，要求批准在重组计划之下重组慈善组织的申请，可由慈善组织向苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator，下称“公署”）提出，而公署亦可主动或应有关的慈善受托人的申请，向最高民事法院（Court of Session）申请批准重组计划。

31. 《2005年法令》所订的重组计划，涉及慈善组织会章的更改、慈善组织财产的转移，以及慈善组织的合并。《2005年法令》第42(3)条对重组计划的解释如下：

“(3) ‘重组计划’是具有以下目的之计划——

- (a) 更改慈善组织的会章（不论是否涉及其宗旨），
- (b) 把慈善组织的财产（在慈善组织清偿其债务后）转移给另一慈善组织（不论是否涉及更改该另一慈善组织的宗旨），或
- (c) 把慈善组织与另一慈善组织合并。”

32. 慈善组织要求重组的申请是由《2005年法令》第39条规管，而由公署提出的申请则由该法令第40条规管。涉及公署批准重组计划的申请，只在《2005年法令》所订的重组条件已予符合的情况下方可获得批准。这些条件在《2005年法令》第42(2)条中被界定，其条款如下：

“(2) ‘重组条件’为——

- (a) 慈善组织的部分或所有宗旨——

- (i) 已尽可能落实或通过其他方法得以充分满足其需要，
 - (ii) 再也无法予以落实(不论是否按照慈善组织会章的指示或精神)，
 - (iii) 已不再属慈善性质的宗旨，或
 - (iv) 考虑到慈善组织会章的精神，已无法再以任何其他方式为其财产的运用提供合适而又有效的方法，
- (b) 慈善组织的宗旨只能为慈善组织的部分财产提供用途，及
- (c) 慈善组织会章的某项条文(非属列明慈善组织宗旨者)已无法予以落实，又或者再无可取之处。”

33. 《2005年法令》第40(1)条订明：

“(1) 如公署认为——

- (a) 就慈善组织而言，每一项重组条件均已予符合，
- (b) 而且慈善组织或其慈善受托人所提出的重组计划——
 - (i) (如已符合的条件是第42(2)条(a)或(b)段所列明者)考虑到自慈善组织成立已来的社会及经济情况变化，可令慈善组织的资源在符合慈善组织会章精神的情况下，更有效地用于慈善宗旨，或
 - (ii) (如已符合的条件是该条(c)或(d)段所列明者)可令慈善组织受到更有效的管理，

则公署可主动或应慈善组织的慈善受托人的申请，向最高民事法院申请批准重组计划。”

34. 正如上文所指出，公署可主动或应慈善组织的慈善受托人的申请，向最高民事法院申请批准重组计划。如最高民事法院认为就申请所涉及的慈善组织而言，第42(2)条(a)及(b)段所列明的事项已予符合，最高民事法院可批准所提出的重组计划。《2005年法令》第42(4)条订明，《2005年法令》第40条不影响最高民事法院就慈善组织而批准采用近似原则机制的权力。

南非

35. 在南非，虽然受托人仍可依据规管近似原则的应用的普通法更改慈善信托的原有宗旨，但《1988年第57号信托财产管控法令》（Trust Property Control Act 57 of 1988，下称《1988年法令》）的制定，为更改信托宗旨提供了另一途径。

36. 《1988年法令》第13条订明，如信托文件的某项条文造成信托成立人始料不及或无法预知的后果，法庭可更改该项条文以取得公平的结果。第13条的内文述明：

“如信托文书载有某项条文而法庭认为该项条文所造成的后果是信托成立人所始料不及或无法预知者，并且——

- (a) 有碍达致成立人的目标；或
- (b) 有损受益人的利益；或
- (c) 与公众利益有冲突，

则法庭可应受托人或法庭认为在信托财产中有充分权益的人的申请，删去或更改该项条文，或就该项条文作出法庭认为公平的命令，包括以指定的信托财产来代替其他指定财产的命令或终止信托的命令。”

其他司法管辖区关于成立 慈善事务委员会或相等组织的法律

澳大利亚

1. 正如之前所论及，澳大利亚并无单一的慈善组织规管者。澳大利亚税务局（Australian Taxation Office）是与全国慈善组织规管者最相近的组织，其权力包括管理并制订一般税项、货物税及养老金等多个为澳洲人所享用的服务提供资金来源的机制。

加拿大

2. 加拿大的情况与澳大利亚相似，监管慈善组织之责由联邦层面的税务局肩负，那就是被视为慈善组织主要规管者的加拿大税务局（Canada Revenue Agency）。加拿大并无单一的规管者负责监管和监察慈善组织。

英格兰与威尔斯

3. 在英格兰与威尔斯慈善事务委员会（Charity Commission for England and Wales）成立之前，英格兰与威尔斯的慈善活动是由英格兰与威尔斯的慈善事务专员（Charity Commissioners for England and Wales）规管。根据《1993年慈善法令》（Charities Act 1993）新近加入的第1A条（由《2006年慈善法令》（Charities Act 2006）¹加入），专员公署予以取消，而专员的职能则移交委员会。委员会现时是负责规管英格兰与威尔斯慈善组织的官方机构。

¹ 應予注意的是，一項新的《慈善法令草案》（Charities Bill）已於 2011 年 3 月提交英國國會。該法令草案旨在將《1993 年慈善法令》及其他與慈善有關的成文法合併。作為這項法例合併工作的一環，該法令草案將《1958 年康樂慈善法令》（Recreational Charities Act 1958）、《1993 年慈善法令》及《2006 年慈善法令》的條文收編在內，因而導致前兩項法令以及《2006 年慈善法令》的一些條文（第 1 至 9 條及第 11 至 44 條）和一些附表被廢除。

4. 根据《1993 年法令》的多项条文，委员会具有法定权力就慈善组织的管理不善进行调查，把慈善组织中须对管理不善负责的人暂时停职及／或免职，并确保慈善组织所筹得的款项会用于捐赠用途。

5. 我们在随后各段将会看到，这些赋予委员会的权力，以及委员会所清楚表明的宗旨，与英国慈善组织活动的规管及监管直接相关。

委员会的宗旨

6. 慈善事务委员会的宗旨、职能及职责，分别由《1993 年法令》的第 1B、1C 及 1D 条订明。慈善事务委员会的五大宗旨如下：

- (a) 加强公众信心的宗旨。
- (b) 令公众得益的宗旨。
- (c) 履责的宗旨。
- (d) 善用慈善资源的宗旨。
- (e) 问责的宗旨。

7. 这五大宗旨清楚不二地地列出委员会的预期工作目标。这些宗旨突显了委员会在监管英格兰与威尔斯慈善组织所进行的各种活动方面所发挥的规管作用。委员会的职能和职责，也是建基于这些宗旨之上。

8. 履责的宗旨，有助委员会进行规管工作。在这个宗旨之下，委员会的任务是推动各慈善组织受托人在管理其慈善组织时更切实履行其法律责任。慈善组织受托人履行其法律责任，对于落实问责的宗旨不可或缺。在问责的宗旨之下，委员会须确保慈善组织对捐赠者、受益人及公众负责。正如我们之前在本咨询文件第 8 章及附件 4 所指出，委员会获法例赋权审查慈善组织的账目，故此可对有问题的慈善组织进行调查。如发现某慈善组织在管理方面有为行为失当或管理不善的情况，委员会可暂停相关人士管理该慈善组织的职务或把他们免职，又或者命令该慈善组织所持有的财产须改为归属官方保管人。

9. 在加强公众信心的宗旨之下，委员会须致力加强公众对慈善组织的信任和信心。善用慈善资源的宗旨要求委员会推动对慈

善资源的善加利用，而令公众得益的宗旨则要求委员会推动大家认识和了解“公益规定”的运作，该项规定是由《1993年法令》第1B(4)条界定。²

委员会的一般职能和职责

10. 委员会的职能和职责，是确保慈善受托人及慈善组织的所有负责人员均能妥善地管理慈善组织及进行各种筹款活动，纠正因慈善组织行为失当及管理不善而产生的问题，并且确保慈善组织的资金已妥为善用。

11. 委员会的一般职能于《1993年法令》第1C(2)条述明。根据此条，委员会获授权决定某个机构是否为慈善组织。委员会也具有以下职能：鼓励并协助慈善组织做好管理工作；认定慈善组织的行为失当及管理不善之处并进行调查；采取适当的补救或保护行动以纠正问题；在有公开慈善筹款进行时决定应否发出公开筹款证明书以及该证明书是否仍然有效。根据此条，委员会亦须备存资料准确和最新的慈善组织注册纪录册。

12. 法例规定委员会在履行其职能时须采取温和而又体察人心的做法，以免令慈善组织对改革里足不前或窒碍他人代其创新之心。因此，《1993年法令》第1D(2)2条订明，委员会在履行其职能之时，有一般责任确保其行事方式不会与鼓励各式慈善捐赠有矛盾。《1993年法令》第1D(2)4条订明如下：

“在履行其职能时，委员会必须在适用的范围内，顾及最佳规管实务的各项原则（包括规管工作须与目的相称、具问责性、前后一致、有透明度并只针对有必要采取行动个案等多项原则）。”

² “公益规定”是由《1993年法令》第1B(4)条界定，意指《2006年慈善法令》第2(1)(b)条所订的规定。该项规定订明，属该法令第2(2)条范围之内的宗旨，若要列为慈善宗旨，便必须是为了公益。根据《2006年慈善法令》第2(1)(b)条，慈善宗旨在英格兰与威尔斯是指为了公益的宗旨。不过，《2006年慈善法令》第2(1)(a)条却订明，就英格兰与威尔斯的法律而言，慈善宗旨指属第(2)款范围之内的宗旨，而第(2)款则订明，“〔一项〕宗旨，如属以下任何类别，即为属本款范围之内的宗旨……”。第(2)款所提到的部分宗旨类别，例子包括有防贫、济贫、促进教育、推广宗教、促进健康或拯救生命等等。

慈善组织注册纪录册

13. 正如上文所指出，委员会须备存准确而又资料最新的慈善组织注册纪录册。《1993年法令》第3(1)条订明，“须继续备有慈善组织注册纪录册，并由委员会负责备存。”第(3)款订明，注册纪录册须载有每个注册慈善组织的名称，以及委员会认为适用的其他资料及详情。

14. 《1993年法令》第3A(1)条订明，除非按第(2)款的规定无须注册，否则任何慈善组织均必须在慈善组织注册纪录册上注册，而第(2)款则订明，无须注册的慈善组织，包括获豁免的慈善组织、被委员会的命令或部长所订规例列为例外的慈善组织，以及总收入不超逾5,000英镑的慈善组织。

15. 名登于慈善组织注册纪录册上的组织，会被推定为慈善组织，而这项推定是绝对且不可推翻的。《1993年法令》第4(1)条订明：

“任何组织如在或曾在某段时间名列注册纪录册之上，则须就所有目的（更正注册纪录册除外）而言，可被推定于该段时间是或曾是慈善组织，而这项推定是不可推翻的。”

16. 如须予注册的慈善组织未有注册，《1993年法令》第3B条订明慈善受托人有责任向委员会申请将慈善组织注册，并向委员会提供慈善组织信托书的副本或该等信托书的详细资料，以及委员会规定申请须予提供的其他文件或资料。

17. 就已注册的慈善组织而言，依据《1993年法令》第3B(3)条，如“……组织已不再存在，又或者组织的信托或组织已登录注册纪录册的详细资料有任何变化”，受托人有责任通知委员会。这样有助防止假借已不再存在的慈善组织之名肆无忌惮地进行募捐。

18. 除了法例订明属于例外的慈善组织之外，任何慈善组织均须注册，这确实是一项重要的规定。公众只要在慈善组织注册纪录册上看到某个机构的名称，即可确实推定这是一个受委员会规管和监管的慈善组织。这样有助加强公众对慈善组织及慈善组织所进行的筹款活动的信任和信心。

委员会进行研讯的权力

19. 《1993 年法令》第 8 条订明，委员会可就慈善组织进行研讯，但获豁免的慈善组织除外。在进行研讯期间，委员会可指示任何人提交与研讯有关的账目及书面陈述。委员会又可指示任何人对所提出的问题或所进行的研讯书面作答。此人也可能被委员会指示以法定声明的方式核实账目、陈述或回答。

20. 在上文所述的研讯进行期间，委员会也可指示任何人提供他所控制或保管的文件的副本，并以法定声明的方式核实提供副本的文件。研讯结果及报告或会付印并由委员会发表。

21. 委员会在进行研讯期间所获赋予的调查权力是一项重要的权力，令账目及书面陈述，或涉及疑似管理不善的筹款活动的人士均须受委员会紧密监察。这项进行调查的权力，有助推动慈善受托人在管理慈善组织时更切实履行其法律责任。

对委员会有用的文件、纪录及资料

22. 《1993 年法令》第 9(1)条订明，委员会在履行职能时，可命令任何人向委员会提交他所管有的涉及任何慈善组织的资料，或要求任何人向委员会提交他所保管或控制的涉及任何慈善组织的文件的副本或摘录。

23. 《1993 年法令》第 10 条订明，如向委员会披露资料可令或有助委员会履行其职能，公共主管当局可向委员会披露资料。

24. 同样地，根据《1993 年法令》第 10A 条，为协助相关的公共主管当局履行其职能，委员会可向相关的公共主管当局披露委员会所接获的涉及委员会任何一项职能的资料。

25. 《1993 年法令》第 11 条订明，任何人如向委员会提供在要项上虚假或有误导性的资料，即属犯罪。

26. 这些权力让委员会可以要求提供和收取有助其履行职能及职责的资料，是极之重要的权力，因为委员会可要求及／或命令与有问题或正在接受研讯的慈善组织有关的人提供调查工作所需的资料及文件。订明向委员会提供虚假或有误导性的资料即属犯罪的条文，对以此等方式来误导委员会可起阻吓作用。

保护慈善组织

27. 在研讯的过程中，如发现慈善组织行为失当或管理不善，又或者有必要和适宜保护慈善组织的财产或确保该财产或将会归于慈善组织的财产可善用于慈善组织的宗旨，则委员会可根据《1993年法令》第18(1)(b)条，以下列方式处理委员会的事宜：

- (i) 暂停慈善组织的受托人、慈善受托人、高级人员、代理人或雇员的职务或雇用，以待考虑是否将其免职；
- (ii) 为慈善组织的管理而委任所需的额外慈善受托人；
- (iii) 把慈善组织所持有或他人以信托形式代其持有的财产归属官方保管人；
- (iv) 命令持有慈善组织财产的人，除非得到委员会批准，否则不得放弃持有上述财产；
- (v) 命令慈善组织的债务人，不得在未经委员会批准的情况下向委员会付款；
- (vi) 藉命令对可能在慈善组织的管理过程中未经委员会批准而进行的交易施加限制，或藉命令对可能在该情况下作出的付款的性质或数额施加限制；及
- (vii) 命令委任一名临时管理人及管理人，处理慈善组织的财产及事务。

28. 如在研讯的过程中，发现慈善组织在管理方面有为行为失当或管理不善的情况，并且有必要和适宜保护慈善组织的财产或确保该财产或将会归于慈善组织的财产可善用于慈善组织的宗旨，则委员会可依据《1993年法令》第18(2)(b)(i)条，命令把慈善组织中须对行为失当或管理不善负责的受托人、慈善受托人、高级人员、代理人或雇员免职。

29. 因此，举例来说，如在研讯的过程中发现负责某项筹款活动的慈善受托人曾不当地使用所筹得的款项，则根据《1993年法令》第18条，这名受托人可被暂停或免除职务。同一规定亦适用于慈善组织的其他高级人员、代理人或雇员。

委员会施行近似原则机制和解散慈善组织

30. 委员会或法庭有权为接近似原则运用财产而订立机制，方式是订明财产须用于委员会或法庭认为适当的慈善宗旨，并且须由委员会或法庭认为适当的其他慈善组织运用或以信托形式代为运用。委员会又有权根据《1993年法令》第61条命令在某些情况下解散法人团体，这些情况例如是——

- “(a) 法人团体已无资产或不再运作，或
- (b) 法人团体的相关慈善组织已不再存在，或
- (c) 之前构成该慈善组织的机构或被视为构成该慈善组织的机构，已不再是慈善组织，又或者（视属何情况而定）在法人团体成立为法团之时并不是慈善组织，或
- (d) 法人团体的相关慈善组织的宗旨，已尽可能予以落实或实际上无法予以落实”。

委员会为慈善组织提供的指引

31. 上文的讨论列出了委员会的各项宗旨、职能、职责及权力，用以表明委员会已获赋予所需的法定权力，可以监管、规管及管制英格兰与威尔斯慈善组织的活动。英格兰慈善组织的筹款活动，当然也在上述法定监管范围之内。

32. 正如上文所提到，委员会的法定宗旨之一是推动各慈善受托人在管理其慈善组织时更切实履行其法律责任。为此，委员会曾发出多套不同的指引。这些指引为慈善组织提供多方意见，其中包括慈善组织因进行筹款活动而须负上的法律责任。这些法律责任，大部分来自早前述及的法定条文，在指引之中均以通晓易明的言词来表达，以便负责慈善组织运作的人可以遵从。

爱尔兰

33. 慈善组织规管局（Charities Regulatory Authority）于2009年根据爱尔兰《2009年慈善法令》（Charities Act 2009）第13条成立。法令附表1就规管局的成立事宜订定详细条文。规管局是一个永久延续的法人团体，具有以规管局的法团名义起诉与被起诉的权力。如经社区、乡郊及爱尔兰语地区事务部长（Minister for Community, Rural and Gaeltacht Affairs）及

财政部长（Minister for Finance）同意，规管局具有取得、持有及处置土地、土地权益及任何其他财产的权力。

34. 规管局的一般职能包括——

- (a) 加强公众对慈善信托及慈善组织在管理及行政方面的信任和信心；
- (b) 推动慈善受托人履行他们在控制和管理慈善信托及慈善组织方面的职责；
- (c) 推动善用慈善信托或慈善组织的财产；
- (d) 确保慈善组织对慈善馈赠的捐赠者和受益人以及对公众负责；
- (e) 推动大家了解慈善宗旨须令公众得益这项规定；
- (f) 设立及备存慈善组织注册纪录册；
- (g) 确保慈善组织遵从《2009年慈善法令》，并就此作出监察；
- (h) 按照该法令进行调查；
- (i) 透过提供资料或意见，鼓励并协助慈善组织在管理和行政方面做得更好；
- (j) 进行与慈善组织及慈善信托有关的活动或发布与慈善组织及慈善信托有关的资料（包括统计资料）；及
- (k) 就涉及规管局职能的事宜，向部长提供资料（包括统计资料），提出意见或作出建议。

35. 规管局的其中一项主要职能，是设立及备存慈善组织注册纪录册，监察慈善组织是否遵从爱尔兰《2009年慈善法令》，并且确保慈善组织会遵从该法令。（根据法令第39条，规管局经咨询税务专员（Revenue Commissioner）的意见后，须以其认为适当的形式，包括电子形式在内，设立及备存慈善组织注册纪录册。）

36. 根据法令第52条，慈善组织的慈善受托人须于每个财政年度终结后的十个月内，就慈善组织在该财政年度的活动拟备报告并将之提交规管局。根据法令第53条，规管局可以书面指示慈善组织向该局提供其合理所需的资料，以便该局可履行其职能。规管局会把该

局所备存的所有周年报告及文件，在任何合理时间于该局所指定的地点，提供予公众查阅。

37. 根据法令第 55(4)条，规管局为所有已不再出任慈善组织的慈善受托人职位的人设立及备存一份注册纪录册。这份注册纪录册于任何合理时间在规管局的主要办事处可供公众查阅。

38. 规管局可委任一名审查员调查慈善组织的事务。根据法令第 66 条，获委任的审查员可向规管局作出中期报告，并于调查完结后向规管局作出最后报告。规管局可应要求并在订明费用已付的情况下，向属调查对象的慈善组织提供调查报告的副本。

39. 根据法令第 68 条，规管局如认为有以下的情况，即有权要求某慈善组织或某慈善组织的慈善受托人交出一些簿册、文件或其他纪录——

- (a) 有必要审查该等簿册、文件或纪录，以决定应否委任审查员就该慈善组织的事务进行调查；
- (b) 有人在或曾在处理该慈善组织的事务时意图诈骗他人；
- (c) 该慈善组织或其代行人的作为或不作为是非法的，或若然有此作为或不作为便会是非法的；或
- (d) 该慈善组织是为欺诈或其他非法目的而组成的。

新西兰

40. 新西兰慈善事务委员会（New Zealand Charities Commission）根据新西兰《2005 年慈善法令》（Charities Act 2005）第 8 条成立。根据该法令第 10 条，委员会的职能如下——

- (a) 加强公众对慈善界的信任和信心；
- (b) 鼓励及推动善用慈善资源；
- (c) 就涉及良好管治及管理的事宜，对慈善组织进行教育并提供协助；
- (d) 令适用的资料可供取用，以协助大家根据该法令提出注册申请；

- (e) 接受、审议及处理慈善实体的注册申请；
- (f) 确保慈善实体注册纪录册得以编制并予备存；
- (g) 接受、审议及处理慈善实体所提交的周年申报表；
- (h) 为《税务法令》（Inland Revenue Acts）的施行而在适当的情况下提供资料及文件；
- (i) 监察慈善实体及其活动，以确保已注册为慈善实体的实体继续具备资格注册为慈善实体；
- (j) 对慈善实体以及曾经或现正作出构成或可能构成违反该法令的行为或曾经或现正干犯涉及慈善实体的严重错失的人进行研讯；
- (k) 监察该法令的遵从情况并推动对该法令的遵从，包括在适用的情况下就违反该法令的罪行进行检控；
- (l) 就任何与慈善组织有关的事宜（例如某项建议实施的政府政策）进行审议，作出报告及提出建议；
- (m) 鼓励及推动就慈善组织的相关事宜进行研究，方式例如—
 - (i) 收集及散发慈善组织的相关资料或就慈善组织进行研究；
 - (ii) 就慈善组织有哪些范畴应作进一步研究或应收集进一步资料提供意见；
 - (iii) 就须予进行的慈善组织研究或资料收集工作订立合约或安排；及
- (n) 执行可由部长按照《2004年官方实体法令》（Crown Entities Act 2004）第112条指示委员会履行的其他职能。³

³ 《2004年官方實體法令》第112條—

“(1) 如某項法令或某間官方實體公司的章程賦予負責的部長權力，令其可加添某個官方實體的職能，這名部長便可指示該實體履行任何如此加添而又符合該實體的宗旨的附加職能。……”

41. 根据《2005年慈善法令》第23条，委员会出任慈善组织注册纪录册注册官（Registrar of the register of charities）之职，并必须确保该注册纪录册得以编制并予备存。

42. 正如第8章及附件4所论及，委员会有权对任何慈善实体及任何曾作出违反该法令的行为或曾犯涉及该慈善实体的严重错失的人进行研讯。这项权利包括就多项涉及该慈善实体或该人的事宜（例如该慈善实体或该人的活动或拟进行的活动，该慈善实体的性质、宗旨及目的，该慈善实体的管理及行政，该慈善实体或该人所取得的成绩及成果，以及属于该慈善实体或该人的财产及收入的价值、状况、管理及运用）进行审查及研讯的权力。

43. 根据该法令第51及53条，委员会也有权要求任何人向委员会提供资料，以协助某人行使该法令所赋予的权力，或就任何其他法令所订的罪行进行侦查及检控。

44. 委员会可刊登载有以下资料或以下声明的公告：

- (a) 有关慈善实体的名称或有关人士的姓名；
- (b) 表明委员会有以下看法的声明——
 - (i) 有关的慈善实体或一名与之相关的人曾经或现正作出构成或可能构成违反《2005年慈善法令》的行为或严重错失；或
 - (ii) 有关的慈善实体再无或可能再无资格注册为慈善实体；或
 - (iii) 该人曾经或现正作出构成或可能构成违反该法令第37条的行为；
- (c) 关于委员会就该等事宜所曾或现正考虑采取的行动的声明；
- (d) 委员会所持看法的理据撮要。

不过，委员会在行使其权力之前，必须向有关的慈善实体或有关的人发出通知，述明委员会已决定刊登公告，委员会作此决定的理由，以及有关的慈善实体或有关的人有权根据第59条就委员会的决定提出上诉。

45. 委员会如认为有以下情况出现，即可向有关的慈善实体或有关的人发出警告通知——

- (a) 某慈善实体或一名与之相关的人曾经或现正作出构成或可能构成违反该法令的行为或严重错失；或
- (b) 某慈善实体再无或可能再无资格注册为慈善实体；或
- (c) 某人曾经或现正作出构成或可能构成违反第 37 条的行为。⁴

46. 根据该法令第 59 条，任何人如对委员会根据该法令作出的决定感到受屈，可向高等法院提出上诉。根据此条提出上诉者，必须在决定作出之日后 20 个工作日之内或高等法院所批准的任何其他期限之内，向设于威灵顿的高等法院司法常务官及向委员会提交上诉通知书。

苏格兰

47. 苏格兰慈善组织规管专员 (Scottish Charity Regulator) 是根据《2005 年慈善及受托人投资 (苏格兰) 法令》(Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005) 第 1 条成立的法人团体，具有以下的一般职能：

- (a) 决定团体是否为慈善组织；
- (b) 备存慈善组织公共注册纪录册；
- (c) 鼓励及协助慈善组织遵从法令的条文，并就此作出监察；

⁴ 新西蘭《2005 年慈善法令》第 37 條訂明——

“(1) 任何人均不得——

- (a) 使用包含‘註冊慈善實體’等字的稱號或名銜；或
- (b) 表示或暗示，或准許別人表示或暗示——
 - (i) 該人已根據本法令註冊為慈善實體；或
 - (ii) 該人所代為行事的實體已根據本法令註冊為慈善實體。

(2) 第(1)款不適用於——

- (a) 慈善實體；或
- (b) 代某慈善實體行事的人。

(3) 如某人並非代某慈善實體行事，他不得表示或暗示自己是代該慈善實體行事，亦不得准許別人作此表示或暗示。”

- (d) 认定慈善组织在管理方面似是失当的行为，进行调查，并就该失当行为采取补救或保护行动；及
- (e) 就涉及苏格兰慈善组织规管专员公署（Office of the Scottish Charity Regulator）职能的事宜，向苏格兰各部长提供资料或意见或作出建议。

48. 苏格兰慈善组织规管专员公署（下称“公署”）备存一份慈善组织注册纪录册，称为苏格兰慈善组织注册纪录册。如慈善组织有意采取行动修订会章，而修订是涉及组织的宗旨、与另一团体的合并事宜、组织本身清盘或解散，以及向法庭申请采取该等行动，慈善组织必须先征得公署同意方可行事。如有任何变更，例如慈善组织的主要办事处、慈善组织登录于注册纪录册的其他详细资料、慈善组织的会章等方面有变，慈善组织必须通知公署。如法庭对慈善组织作出破产管理令或清盘令，以及有接管人就慈善组织的任何财产而委出，慈善组织也必须通知公署。慈善组织应在其通知书中，列明有关变更、行动、命令或委任的生效日期。

49. 根据法令第 22 条，公署有权就慈善组织登录于注册纪录册的资料，向慈善组织索取公署所需的资料。为公署行使其职能的任何相关目的，或为令某公共机构或其干事可行使职能或为协助某公共机构或其干事行使职能，公署也可向该公共机构或该名干事披露任何资料。

50. 我们在第 8 章曾提到，公署有权为一般或特定目的，对慈善组织、看来自称是慈善组织的其他团体或人士进行研讯。根据法令第 29 条，公署可要求慈善组织向公署提供公署认为研讯所需的文件或资料，但如慈善组织有权在最高民事法院（Court of Session）以保密为理由而拒绝这样做，则属例外。

51. 如公署在进行研讯后，认为某慈善组织不再符合慈善组织的准则，公署会根据法令第 30 条采取行动。公署必须指示该慈善组织采取任何有必要采取的行动以符合该项准则，又或者把该慈善组织从注册纪录册上除名。如该慈善组织不遵从此项指示，规管专员必须把它从注册纪录册上除名。

52. 规管专员如认为慈善组织在管理方面有为失当的情况，又或者为确保慈善组织的财产用于慈善宗旨，有权根据法令第 31 条暂停慈善受托人、代理人或雇员的职务，以保护慈善组织的财产。保护慈善组织财产的另一方式，是由公署发出指示，禁止在未经公署同

意的情况下，就慈善组织的管理进行任何交易或作出任何付款。公署又可指示代慈善组织持有财产的财务机构或人士，不得在未经公署同意的情况下放弃持有关财产。如规管专员在进行研讯后认为某团体曾讹称自己是慈善组织，规管专员可指示该团体或有关的人停止称该团体是慈善组织，并向真正的慈善组织或团体交出其曾收集的资产。规管专员也可指示银行支付它代慈善组织所收集的款项，或指示银行不得在未经规管专员同意的情况下，放弃持有有关财产。

53. 根据法令第 34 条，公署可在进行研讯后，向最高民事法院申请采取进一步行动，以保护慈善组织的财产，或确保该财产是用于慈善组织的宗旨。

54. 根据法令第 39 条，公署如认为有以下情况，即有权应某慈善组织的申请，批准该慈善组织所建议进行的重组计划——

- (a) 就该慈善机构而言，重组条件已予符合，及
- (b) 所建议进行的重组计划——
 - (i) 考虑到自该慈善组织成立以来的社会及经济状况变化，可令该慈善组织的资源在符合其会章的精神下，更有效地用于慈善宗旨，或
 - (ii) 可令该慈善组织的管理更为有效。

新加坡

55. 慈善总监（Commissioner of Charities）是由部长根据新加坡《慈善法令》（Charities Act）第 3 条而委任。根据法令第 4 条，总监的工作目标是：

- (a) 维持公众对慈善团体的信任和信心；
- (b) 推动慈善受托人在控制及管理其慈善团体的行政事务时履行其法律责任；
- (c) 推动善用慈善资源；及
- (d) 加强慈善团体对捐赠者、受益人及公众的负责程度。

56. 总监的一般职能是：

- (a) 决定团体是否慈善团体；
- (b) 鼓励并协助慈善团体做好管理工作；
- (c) 认定慈善团体在管理方面似是行为失当或管理不善之处并进行调查；
- (d) 就慈善团体在管理方面的行为失当或管理不善采取补救或保护行动；
- (e) 就总监职能的履行或总监工作目标的实现，索取、分析及散发相关的资料；
- (f) 就涉及总监职能或实现总监工作目标的事宜，向部长提供资料、提出意见或作出建议；及
- (g) 履行部长所决定的其他职能。

57. 慈善理事会（Charity Council）根据法令第 4A 条成立。理事会的职能，是就总监转交理事会审议而又涉及法令的执行以及总监的工作目标和职能的问题，向总监提供意见。理事会亦就慈善团体的规管，以及如何推广慈善界自律和良好管治标准，向总监作出建议。

58. 正如附件 3 所论及，理事会备有一份收载注册慈善团体详细资料的注册纪录册。如总监认为某团体已不再是慈善团体，该团体即须从注册纪录册除名。不再存在或停止运作的慈善团体，亦须从注册纪录册除名。如总监认为让某团体注册为慈善团体，并不符合公众利益，又或基于他所订明的其他理由，他便有权拒绝把该团体注册为慈善团体。总监可发出指示，要求慈善团体须在指示所指定的期限内更改名称。

59. 根据法令第 8 条，总监可不时为一般或特定目的，对各个慈善团体或某个慈善团体或某类慈善团体进行研讯。总监可亲自进行上述研讯，或委任某人进行上述研讯并向他作出报告。

60. 总监为履行他在法令下的职能，有权命令任何人向他提供该人所管有而又涉及某慈善团体的资料，并且有权要求保管或控制涉及某慈善团体的文件的人，向他提供该文件的副本或摘录；又除非该文

件构成法院或公共主管当局的纪录或其他文件的部分内容，否则总监有权要求该人把该文件传送给他人，以供查阅。

61. 法令第 11 条处理向总监披露资料或由总监披露资料的事宜。为施行可令总监或协助总监履行职能的成文法，任何团体或人士可向总监披露其所接获的资料，但这项规定不适用于所得税审计长（Comptroller of Income Tax），亦不适用于经由或根据任何其他成文法所施加的明文限制。审计长可向总监披露以下资料：

- (a) 审计长为某个目的而视作为慈善宗旨而成立的团体的名称及地址；
- (b) 某团体的宗旨的相关资料，以及成立或规管该团体的信托书的相关资料，而审计长披露此等资料是为了提供或取得协助，以决定该团体应否为某个目的而被视作为慈善宗旨而成立；及
- (c) 为某个目的而被视作如此成立的团体的相关资料，但审计长认为该团体——
 - (i) 现正或一直以来均在非慈善性质的活动；或
 - (ii) 现正或一直以来均把其款项用于非慈善性质的宗旨。

如总监披露资料是为了任何与履行职能相关的目的，或是为了可令或协助某团体或某人履行职能，则除非披露资料是受到施加于总监的披露资料明文限制所规限，否则总监可为任何成文法的施行而向该团体或该人披露他所接获的资料。这项条文适用于以下团体及人士：

- (a) 任何政府部门；
- (b) 任何法定主管当局；
- (c) 任何警务人员；及
- (d) 任何其他履行属公共性质的职能的团体或人士。

62. 根据法令第 24 条，总监在总检察长（Attorney-General）同意之下，可藉命令为以下目的而行使高等法院可在慈善事务法律程序中行使的相同司法管辖权及权力：

- (a) 为慈善团体的管理而设立机制；
- (b) 委任慈善受托人或慈善团体受托人或其解职或免职，或将高级人员或雇员免职；及
- (c) 归属或转移财产，或要求或授权某人促请进行或作出任何财产转移或付款。

不过，总监并无司法管辖权审理或裁定某项财产的产权，究竟属于某慈善团体或其受托人，抑或属于以不利于该慈善团体的形式而持有或声称持有该项财产或其中权益的人，亦无司法管辖权审理或裁定涉及某项押记或信托是否存在或涵盖范围有多大的问题。如某项事宜（非经由高院命令而转交总监处理者）因其争讼性质，或因涉及特殊的法律或事实问题，或因其他理由，被总监认为更适合交由高等法院裁定，则总监不得在该项事宜中行使其司法管辖权。

63. 针对总监的某项命令而提出的上诉，可由慈善团体或任何一名慈善受托人、与慈善团体有利害关系的人，或被该项命令免除职务或终止雇用的人，于任何时间在高等法院提出。

64. 总监如信纳有以下情况，有权根据法令第 25 条采取行动以保护慈善团体——

- (a) 有关的慈善团体在管理方面现正或曾经出现行为失当或管理不善的情况；及
- (b) 有必要或适宜采取行动，以保护该慈善团体的财产，或确保该财产或会归于该慈善团体的财产可善用于该慈善团体的宗旨。

65. 总监可在总检察长同意之下，采取以下其中一项或多项行动：

- (i) 藉命令把慈善团体中须对行为失当或管理不善负责或曾参与其事或基于本身行为有促成或助长此事的受托人、慈善受托人、高级人员、代理人或雇员免职；
- (ii) 藉命令为慈善团体的管理而设立机制；
- (iii) 即使慈善团体的信托书另有规定，仍可藉命令对可能在慈善团体的管理过程中未经他批准而进行的交易施加限制，或对可能在该情况作出的付款的性质或款额施加限制；

- (iv) 藉命令暂停慈善团体的受托人、慈善受托人、高级人员、代理人或雇员的职务或雇用，以待慈善团体考虑是否将其免职；
- (v) 藉命令委任他认为为慈善团体的妥善管理而需委任的额外慈善受托人；
- (vi) 藉命令把慈善团体所持有或他人以信托形式代其持有的财产归属公众受托人，或要求上述财产所归属的人把它转移给公众受托人，或委任某人把上述财产转移给公众受托人；
- (vii) 命令代慈善团体或任何受托人持有任何财产的人，不得在未经总监批准的情况下放弃持有该等财产；
- (viii) 命令慈善团体的任何债务人，不得在未经总监批准的情况下作出任何付款，以完全或局部清偿他对慈善团体的债务；
- (ix) 藉命令对可能在慈善团体的管理过程中未经总监批准而进行的交易施加限制，或对可能在该情况下作出的付款的性质或款额施加限制；及
- (x) 藉命令就慈善团体的财产及事务委任接管人及管理人。

66. 如慈善受托人属以下情况，总监可藉他本人所主动作出的命令而将慈善受托人免职——

- (a) 曾就一项涉及不诚实行为、欺诈或道德败坏的罪行被定罪；
- (b) 为破产人；
- (c) 为清盘中的法团；
- (d) 欠缺行为能力（《2008年精神行为能力法令》（Mental Capacity Act 2008）所指者）行使其作为受托人的职能；
- (e) 尚未履职，而且不拟表明自己是否愿意履职；或
- (f) 不在新加坡或未能寻获或没有履职，而其缺勤或不履职有碍慈善团体的妥善管理。

67. 总监可藉他本人所主动作出的命令，在以下情况委任某人为慈善受托人——

- (a) 以代替被他根据本条或其他条文而免职的慈善受托人；
- (b) 慈善受托人出缺，又或者由于慈善受托人的人数不足或其中一名慈善受托人缺勤或无行为能力，有关的慈善团体无法提出委任申请；
- (c) 只有一名慈善受托人（非属法团者），而总监认为有必要为慈善团体的妥善管理而增加慈善受托人的数目；或
- (d) 总监认为有必要为慈善团体的妥善管理而增加额外的慈善受托人，因为其中一名在任的慈善受托人，虽然应该继续出任该职，却未能寻获或没有履职或不在新加坡。

任何人如违反总监所作出的上述命令，即属犯罪。

68. 总监如信纳情况如下，即有权根据法令第 26A 条指示有关的人，以命令所指明的方式运用有关财产——

- (a) 管有或控制由慈善团体持有或他人代慈善团体持有的财产的人或人等，不愿意把该财产善用于慈善团体的宗旨；及
- (b) 有必要或适宜根据本条作出命令，以确保该财产可善用于慈善团体的宗旨。

任何人如违反上述命令即属犯罪。

69. 根据法令第 31 条，慈善事务法律程序只可由慈善团体、任何一名慈善受托人或任何一名与慈善团体有利害关系的人提出，其他人士一概不得提出。涉及某个慈善团体（非属获豁免者）的慈善事务法律程序，除非获总监以命令批准提出，否则不得在任何法庭受理或进行。总监若认为自己可根据法令所赋予的权力处理有关个案，则如无特殊理由，不得批准提出慈善事务法律程序。上述规定，不适用于总检察长会同或非会同促讼人所提出的法律程序。

70. 如总监在有人申请根据本条或其他条文作出命令时，认为适宜就任何慈善团体（获豁免者除外）或其财产或事务提出法律程序，并且适宜由总检察长提出该等程序，则总监须通知总检察长，并向对方提供他认为说明有关事宜所需的陈述及详细资料。

71. 针对总监的命令或裁定提出的上诉，须受法院规则规管。根据法令第 46 条，在有此类上诉提出时，总检察长有权出席聆讯和陈词，而法院规则所批准或高等院所指示的其他人士，也可以出席聆讯和陈词。法令第 47A 条订明，就法令或其所订规例订明的罪行而提出的法律程序，可由总监经总检察长同意而批准进行该等法律程序的公职人员进行。

南非

72. 非牟利机构专员公署（Directorate for Nonprofit Organisation）是根据《1997 年非牟利机构法令》（Nonprofit Organisations Act 1997）第 4 条成立。根据法令第 5 及 6 条，公署负责：

- (a) 加快政策的发展及实施过程；
- (b) 制订及实施各种计划，包括具以下作用的计划——
 - (i) 支援非牟利机构争取注册；及
 - (ii) 确保非牟利机构的内部管治水平得以维持并获提升；
- (c) 与其他国家机关及有利害关系的各方保持联系；及
- (d) 加快多界别及多学科计划的发展及实施。

73. 公署必须制订及发出各式文件范本，包括非牟利机构的会章范本，以及注册非牟利机构须向公署提交的叙述报告范本。公署也必须编制并发出各种良好实务守则，供非牟利机构以及捐款给非牟利机构或向其作出资助的人士、团体及机构之用。

74. 非属国家机关的非牟利机构，可根据法令第 12 条向专员申请注册。根据法令第 14 条，如专员拒绝为某非牟利机构进行注册，该机构可针对专员的决定提出上诉，要求公署把个案交由仲裁庭审议。如仲裁庭判上诉得直，专员必须为该机构进行注册，将其名称登录于注册纪录册上。如注册非牟利机构不履行会章及责任，而专员信纳这可能构成罪行，即可向该机构发出订明格式的履行通知书，并将该机构的个案交由南非警方作刑事调查。

75. 根据法令第 21 条，接获专员所发出的履行通知书的注册非牟利机构，若不及时遵从通知书的规定，又或者就已提交专员的文件或报告作出在要项上虚假的申述，则专员必须注销该机构的注册证明

书并撤销其注册。专员会以书面通知该机构此事，说明理由及撤销注册的日期，并对注册纪录册作出相应修订。

76. 注册非牟利机构可根据法令第 22 条，将专员撤销其注册的决定交由仲裁庭仲裁。