



## 應盡早定立《慈善法》 統一監管慈善團體

香港是世界上最樂善好施、最慷慨的慈善社會之一，香港人不但積極參與本地的慈善事業，更為國內外受天災和貧困影響的社群捐款及提供救援，慈善文化深入社會每個角落。根據香港社會服務聯會及香港大學民意研究計劃於 2009 年發表的「市民的慈善捐款行為意見調查」報告（下稱「捐款行為報告」），在 1000 名 24 歲或以上受訪市民中，八成六的人曾在年內捐款。港人的善心和善舉不但是對弱勢社群的支援和救助，亦是薪火相傳的社會風氣和道德規範，更應被視為凝聚社會各界的一個主要動力。

但是近年社會上出現不少質疑聲音，指政府缺乏法例規管慈善組織，因此善款用途成疑，甚至指出有不法份子以慈善為名，行不法之舉，作為騙取善款或瞞稅的手段。「捐款行為報告」指出，香港市民的慈善捐款行為相當理智，受訪者一致認為慈善機構的信譽和透明度是捐款時的重要考慮。因此，為避免因少數不法行為而影響市民捐款的意欲，我們認為政府有必要盡早定立《慈善法》，統一監管慈善團體。

### 現行機制的問題

政府多次回應，指現時的慈善機構及籌款活動並非缺乏監管，並重申不法行為只是少數。事實上，政府現行的各類監管不一而足，但缺乏一套統一的機制。現時除稅務局根據《稅務條例》第 88 條對屬公共性質的慈善機構或信託團體在其註冊時作出豁免繳稅的資格審查外，參與監管慈善活動的機構有四個，分別為公司註冊處、社會福利署、影視及娛樂事務管理處和食物及環境衛生署。四個機構分工不同，但各自為政，監管範圍有限，造成很多灰色地帶，弊病叢生。法律改革委員會經過兩年多的研究，將於近期提出規管慈善團體的立法建議，借鏡英國現行已成立慈善事務公署的模式，設公署統一審批和監管現時向稅務局申請免稅的將近五千九百個非牟利團體。

現時公司註冊處只能運用以《公司條例》為主的各項條例所規定要求慈善機構提交相關文件辦理登記，並要求每三年提供財務報告以續牌。由於《公司條例》所要求的發牌門檻甚低，亦不要求機構公開財務報告，對外公佈全靠機構自律。其次，賣旗和街頭籌款箱等公開籌款活動由社會福利署審批。但社會福利署主責審批籌款活動及所得款項核數，但監管善款用途的角色並不清晰；同時「公開籌款」沒有清楚定義，監管對各類團體或商業機構範圍內擺放的籌款箱並不適用。另外，獎券屬影視處管理範圍，但該處只管抽獎結果和核數報告，亦不會監察善款用途。最後，義賣活動由食物及環境衛生署發

牌，要求更少，既不需要核數報告，更不管款項用途。

### **《慈善法》訂立有助統一監管**

由於「非牟利組織」在稅務局獲得寬免稅項的地位，這類組織的資金流向關乎公眾利益，因此我們認為及早定立《慈善法》及設立統一管理慈善團體的獨立機構十分必要。立法及設獨立管理機構的作用應涵蓋幾個方面。首先，在團體註冊的監管方面著手，對慈善團體作出明確的定義，並統一發出慈善機構牌照，獨立於《公司條例》以外，對其非牟利及慈善的性質作出區別。其次，《慈善法》應訂明對慈善機構狀況透明度的要求，把資金來源、財務狀況、組織架構及籌款活動安排等列作必須公開的資料。更進一步的做法是成立公共平台，要求所有慈善機構上載及公開財務狀況，並由政府機構統一管理。最後，《慈善法》及統一管理機構應改變監管的模式，把逐次活動管理的方式改變為由組織架構及統籌層面的全面監察，使之更具體和仔細，從而有效地堵塞漏洞，亦可避免現時各部門分工所造成的架床疊屋。

### **立法要審慎 培養定期捐款行為更可取**

立《慈善法》以堵塞漏洞是必要的，因為現行制度已不足以應付各方面的缺失。但立法管制在一個公平自由的社會是迫不得已的做法，不能完全杜絕問題，並非最有效的政策選項。因此，政府必須審慎立法，從發牌、核數、提高透明度等方面作有限度規管，而非直接介入或干預慈善機構的運作，因為一旦干預成為常態，只會扼殺民間組織的發展，令公民社會的空間收窄。

長遠來說，比立法更有效的措施是教育市民改變一次過的捐款行為，養成持續捐款的習慣。與其要市民在對大部份慈善機構都不甚了解下作出捐款而擔心蒙受損失，不如鼓勵市民向有關機構索取詳細資訊，讓市民有機會作深入的了解後定期捐款。這種捐款方式的好處是，讓捐款人建立對慈善機構的信任，讓慈善戶口的持有人全權決定接受捐款的機構，並讓慈善機構得到穩定的善款以維持長期服務，而且能大大減低因籌款活動而產生的行政費用。要培養這種習慣，公民教育是十分重要的手段，亦應從年青人做起。

盡早完善法規，加上傳媒的監督，必將提高慈善機構透明度，增強公眾對慈善活動的信心，維持樂善好施的社會風氣；加強公民教育，培養年輕人定期捐款的習慣，還香港市民一個放心展現愛心和惻隱之心的社會。

「群策學社」主席方文雄

2011 年 6 月 16 日

### 「群策學社」簡介

「群策學社」由 71 名無政黨背景、曾任或現任中央政策組非全職顧問、熱愛祖國和關心中港事務的香港人組成。「群策學社」希望就各成員不同的背景及專業知識，透過一個民間平台，去研究、討論及提出有利祖國和香港現今及長遠發展的方案，為祖國及香港的未來作出貢獻。

網址：[www.hkstrategy.com](http://www.hkstrategy.com)

如有任何傳媒查詢，歡迎聯絡：

吳婉思

電話：(852) 2978 3083 / 9669 7151

傳真：(852) 2978 3786

電郵：[cindyng@hshd.com.hk](mailto:cindyng@hshd.com.hk)