



# 公開諮詢

## 監管慈善籌款活動的安排

社會福利署  
二零零三年八月



## 擬議的《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》 及公開登記冊

### 目的

政府現正就擬議中的監管慈善籌款活動的新機制，徵詢公眾意見。

### 背景

2. 根據《稅務條例》（香港法例第 112 章）第 88 條的規定，稅務局可以批准屬公共性質的慈善機構或信託團體豁免繳稅。本港並無法例專門管制慈善籌款活動，但社會福利署署長會基於公共秩序理由而根據《簡易程序治罪條例》第 4(17)(i)條的規定，對於為慈善用途而在公共地方進行的籌款活動或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，發出許可證。影視及娛樂事務管理處處長可根據《賭博條例》發出牌照，批准籌辦及售賣獎券。

3. 上述的許可證和牌照所管制的範疇，並不包括以其他各種形式（例如餐舞會、音樂會、晚宴、步行籌款、電影首映禮、表演、以郵件／電話／廣告／傳媒募捐等）向公眾募捐的慈善籌款活動或在上述條例訂明的地方以外進行的慈善籌款活動。

4. 一向以來，社會人士、審計署署長、申訴專員及立法會議員均曾作出呼籲，為慈善用途而進行的籌募和善款的處理應有更大透明度和問責性。

5. 多年來，不乏有人提出建議，要求政府監管每一項籌款活動以杜絕不當的行為，例如擴大上文提及的許可證的管制範圍，以涵蓋所有籌款活動。不過，這個建議並非切實可行，因為此舉除了耗用龐大的政府



人力和資源外，亦會為籌款團體帶來額外的行政費用和繁瑣的繁文縟節，以致可能窒礙一些有心人希望進行有意義的籌款活動。由於涉及的機構數目眾多而活動範圍又相當廣泛，一個全面的管制制度能否行之有效頓成疑問。

6. 社會上另一種意見則希望政府完全不加干預：捐款人可自行選擇其善款的受惠對象，而他們選擇時往往視乎有關慈善機構的名氣。不過，由於有投訴指若干來歷不明或身分可疑的團體向市民募捐，而捐款人沒有現成的方法核實這些團體的身分，上述建議顯然不能解決有關問題。況且，較少市民熟悉的慈善機構亦會蒙受不利影響，因為缺乏一個核實制度會令捐款人傾向於捐款支持較具規模的機構。

## 建議

7. 政府經審慎考慮和平衡各項有關因素，認為較適宜的做法，是加強行政措施以制訂一個自願性質的自我規管制度。有關制度的目的，是讓捐款人可在捐款時作出知情的選擇，或在有疑問時查核籌款機構的身分或性質。這項建議的制度已獲社會福利諮詢委員會通過，而且與申訴專員在二零零三年二月發表的建議一致。

8. 社會福利署（下稱「社署」）會按照獎券基金諮詢委員會的意見，肩負制訂和管理擬議制度的工作，有關這項制度現概述於附件。簡括而言，社署會制訂《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》（《參考指引》），內容包括捐款人的權利、籌款活動的運作以及會計／審計規定方面的最佳安排，以符合透明度及公眾問責性的標準。自願遵守《參考指引》規定的慈善機構，可申請把機構列入由社署備存的公開登記冊，而社署會把登記冊上載其網頁供市民查閱。由於制度屬自願性質，社署不打算強制登記冊上的每一間慈善機構執行《參考指引》的規定，但會就有關公開登記冊上的慈善機構違反《參考指引》的投訴作出處理。假如投訴成立，社署會考慮把該慈善機構從公開登記冊中除名。

9. 擴大法定發牌範圍和管制會為慈善機構和發牌機構雙方均帶來沉重的負擔，並可能窒礙民間自發支持社會的活動。相對來說，現時建



議的模式至少在初期會較為可取。此模式採用循序漸進的方法，回應市民大眾的關注。設立公開登記冊，方便達到同一基準水平的慈善機構進行登記，並讓捐款人從中嘗試了解自己有意支持的慈善機構，是具有教育意義的過程。對於歷史悠久、家喻戶曉的慈善機構來說，他們未必會充分體會到獲列入公開登記冊的好處。不過，公開登記冊卻可以為那些成績斐然而規模較小的慈善機構提供一個途徑向公眾人士保證，機構已採取妥善的安排以確保善款用得其所，從而吸引準捐款人的注意並贏取他們的信任。至於可能把不遵守《參考指引》規定的慈善機構從登記冊中除名，則可視為一種有效的制裁。

10. 鑑於《參考指引》是建議機制的主要部分，指引條文不單應該足以回應市民大眾對良好籌款行為的關注，同時對慈善機構亦應為切實可行。因此，我們現在諮詢利益相關者對《參考指引》的意見。

#### 徵詢意見

11. 歡迎慈善機構和公眾人士對建議內容提供意見。請於二零零三年九月三十日或之前把有關意見函寄以下地址或以電郵方式送交社署—

香港灣仔  
皇后大道東 213 號  
胡忠大廈 30 樓  
社會福利署  
獎券基金計劃組

查詢電話：2832 4376

電郵地址：[grlfp@swd.gov.hk](mailto:grlfp@swd.gov.hk)

社會福利署  
二零零三年八月



## 公開登記冊制度的建議機制

### 前言

1. 獎券基金諮詢委員會（下稱「委員會」）將負責擬訂及推行一套慈善籌款活動的《參考指引》。自願採用《參考指引》所訂守則的慈善機構\*，均可申請列入由社會福利署（下稱「社署」）備存的公開登記冊。雖然社署不會強制執行《參考指引》的規定或監管其推行，但不再採用《參考指引》所訂守則行事的慈善機構，或已喪失其作為慈善機構的資格，又或如被發現不符合《參考指引》的規定（社署會在接到投訴後作出調查），有關機構將從登記冊中除名。這本公開登記冊會上載於社署網頁以供市民查閱，從而協助市民捐款時能作出知情的選擇。

### 委員會

2. 成員包括慈善機構代表、社區領袖和區議員的委員會，會就慈善籌款事宜向社會福利署署長（下稱「社署署長」）提供意見、協助社署署長制訂《參考指引》及在有需要時作出更新，並檢討公開登記冊的運作情況。具體來說，該委員會就下列兩項範疇向社署署長提供意見—
  - (a) 擬訂一套慈善籌款活動的《參考指引》並定期更新；以及
  - (b) 就有關《參考指引》的投訴作出裁決，亦即慈善機構某項具體的行動是否違反《參考指引》。

### 《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》（下稱《參考指引》）

3. 載於附錄的《參考指引》，內容涵蓋捐款人的權利、籌款活動的運作及財務責任。

\*註：慈善機構或慈善組織一般界定為《稅務條例》第 88 條所涵蓋的獲豁免繳稅機構。



4. 《參考指引》會在諮詢各有關方面，包括慈善機構、香港會計師公會及廉政公署防止貪污處，並在廣泛諮詢公眾後才作最後敲定。
5. 我們會就《參考指引》作出廣泛宣傳及上載於社署網頁。委員會將根據推行《參考指引》的經驗所得，修訂和更新《參考指引》。
6. 不論社署或委員會均不會監管《參考指引》的推行情況或強制其執行。不過，如委員會接獲有關社署公開登記冊上慈善機構的某些行動違反《參考指引》守則的投訴，便會研究所得的資料，然後裁決投訴是否成立。如委員會裁決投訴成立，則投訴的詳情、慈善機構的回覆以及裁決結果均會上載於社署網頁。

#### 公開登記冊

7. 社署會設立及備存一套公開登記冊，載列自願採用《參考指引》所訂守則的慈善機構名稱。有關的慈善機構董事會可就此事通過正式決議，以資證明。公開登記冊亦會臚列慈善機構的聯絡資料（如地址、電話號碼、網址及電郵地址）。在各慈善機構確認它們仍具備慈善機構的資格（根據《稅務條例》第 88 條所訂）及採用《參考指引》的守則後，委員會便會定期更新公開登記冊的資料。一旦發現有慈善機構違反《參考指引》，委員會便會建議社署署長考慮暫時或永久把機構從公開登記冊中除名。此外，如社署署長於諮詢委員會後，認為某一間慈善機構的名字並不適宜出現在公開登記冊上，例如該機構因觸犯刑事罪行而被定罪，可能會把這一機構從登記冊中除名。登記冊亦會上載於社署的網頁。
8. 公開登記冊將有助準捐款人在捐款時作出知情的選擇。而由於登記冊上有慈善機構的聯絡資料，慈善機構亦可藉此讓準捐款人知悉機構的目標和活動。

#### 可供進一步考慮的可能性

9. 當這個制度確立後，社署可能考慮為登記冊上的慈善機構，優先處理售旗日公開籌款許可證的申請或其他根據《簡易程序治罪條例》第 4(17)(i)條提出的籌款活動申請。最終來說，社署可能規定慈善



機構都必須採用《參考指引》所訂守則，作為所有公開籌款許可證申請的資格準則。



## 《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》

### 引言

1. 本文件擬稿由社會福利署（下稱「社署」）制訂作諮詢意見用途。將來最終敲定的《參考指引》，目的主要是為有籌募及接受捐款人財政支援的慈善機構\*提供一套基準，藉此向捐款人保證有關慈善機構為誠實可靠和負責任的組織。
2. 採用本《參考指引》的慈善機構，有責任確保所推行的籌款活動尊重捐款人的私隱及獲得真實資料的權利。他們亦應以負責任的方式管理捐款人交託的善款，以及準確和全面匯報本身的財政事務。
3. 捐款人或準捐款人如對有關籌款活動存有疑問或有任何關注，應聯絡進行籌款的慈善機構，而採用本《參考指引》的慈善機構有責任立即公平處理這類查詢。此外，社署會提供有關公開登記冊（見下文第 5 段）上的慈善機構的有關資料，及接受對於這些機構違反《參考指引》的投訴。
4. 為使社署得以識別慈善機構是否已採用本《參考指引》，機構的董事會必須通過以下動議，作為正式的決議：

「[慈善機構名稱]現採用香港特別行政區社會福利署的《慈善機構籌款活動最佳安排參考指引》，作為機構的政策。採用該《參考指引》後，董事會各成員承諾會擔當負責任的捐款保管人，審慎管理籌款活動及財務報告的工作，以及盡一切能力確保機構恪守《參考指引》的規定。謹此確認，董事會各成員已收到一份《參考指引》，而其後加入董事會的人士，每人亦會獲提供一份《參考指引》。」

\*註：慈善機構或慈善組織一般界定為《稅務條例》第 88 條所涵蓋獲豁免繳稅的機構。



5. 採用《參考指引》的慈善機構待申請獲批准後，可列入社署的公開登記冊之內。如欲知悉有關申請程序的詳情或索取登記表格，可瀏覽（網址），或聯絡〈詳情〉。

#### A. 捐款人的權利

1. 所有捐款人（包括個別人士、機構和基金）均可就其捐款金額獲發正式收據。慈善機構的董事會可訂定自動發出收據的最低捐款金額，而數額較小的捐款只在捐款人提出要求時，才會發出收據。機構應告知捐款人及準捐款人上述最低捐款金額的水平。
2. 所有由慈善機構舉辦或代表該機構舉辦的籌款活動，須公開慈善機構的名稱和籌集善款的目的。募捐印刷品（不論以何種方式傳送），亦須載有機構的地址或其他聯絡資料。
3. 捐款人及準捐款人有權在提出要求後立即獲得以下資料（或有機會查閱以下資料）：
  - (a) 慈善機構章程文件中詳述機構宗旨及目標的有關部分；
  - (b) 慈善機構經董事會通過的最新年報和財務報表；
  - (c) 確認慈善機構是否為根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的慈善機構的文件；若然，則連同有關豁免的生效日期；
  - (d) 慈善機構現屆董事會成員名單；
  - (e) 本《參考指引》的最新版本（可於社署網頁下載）；有關慈善機構應提供上述資料的中文或英文本。
4. 捐款人及準捐款人有權在提出要求後，獲悉代表慈善機構募捐善款的個別人士是一名義工、機構僱員還是受聘募捐的人士。
5. 慈善機構如有任何理由相信建議的捐款可能嚴重影響捐款人的財政情況或與其他家庭成員的關係，便應鼓勵捐款人尋求獨立意見。



6. 捐款人如要求以不記名捐款，慈善機構應予尊重。
7. 捐款人的私隱須獲得尊重。慈善機構保存的有關捐款人的任何記錄，須獲得最高度的保密程序處理。捐款人有權查閱本身的捐款記錄，並可對記錄的準確性提出質疑。
8. 慈善機構必須事先得到捐款人明確同意，才可與其他機構交換、向其租出或以其他方式共用籌款名單。如捐款人其後要求從名單中剔除其姓名，慈善機構應盡快執行。
9. 捐款人及準捐款人須受到尊重的對待。機構須盡力遵照他們在以下方面的要求：
  - (a) 限制募捐的次數；
  - (b) 不使用電話或其他科技募捐；或
  - (c) 獲取有關慈善機構的印刷品。
10. 慈善機構須立即回應捐款人或準捐款人對本《參考指引》所述任何事宜的投訴。機構指派的職員或義工，須立即處理投訴及盡量解決投訴人所關注的問題。如投訴人仍然不滿，應獲告知可向慈善機構的現屆董事會或其委託人提出書面上訴，並會獲書面通知處理上訴的結果。假如投訴人仍感不滿，便應獲告知如有關慈善機構現時列於社署的公開登記冊，他／她可以書面通知社署其不滿。

## **B. 籌款活動的運作**

1. 代表慈善機構的募捐活動須：
  - (a) 屬真實無訛；
  - (b) 準確描述慈善機構的活動和所得捐款的擬作用途；以及
  - (c) 尊重慈善機構所辦活動受惠人的尊嚴和私隱。



2. 慈善機構會確保代表該機構募捐或接收善款的義工、僱員和受聘募捐的人士：
  - (a) 遵守本《參考指引》的規定；
  - (b) 以公平和具誠信的態度行事，並遵照所有適用的法例、許可證／發牌條件、規則、規例、指引等；
  - (c) 遵守各項適用的專業操守指引、常規等的規定；
  - (d) 立即停止向認為募捐活動構成騷擾或不必要壓力的準捐款人募捐；
  - (e) 立即向慈善機構報告任何實際或表面的利益衝突；以及
  - (f) 不會接受用途與慈善機構的宗旨或目標不符的捐款。
3. 慈善機構須立即按照捐款人的要求，修訂捐款人的既定捐款指示。
4. 受薪的籌款人員，不論是有關機構的職員或顧問，都須獲發薪金、顧問費或獲發費用作為酬勞，但不會獲支付物色捐款人的費用、佣金或其他按所收到饋贈或所籌得善款價值為基礎計算的款項。有關籌款者的補償政策，包括以工作表現為本的補償方法（如加薪或紅利），須與慈善機構適用於非籌款人員的政策及做法一致。
5. 慈善機構不得出售其捐款人名單。在適用的情況下，機構在租用、交換或以其他方式共用本身的捐款人名單時，須按照捐款人的要求從名單上除去有關捐款人的姓名（一如上文第 A8 段的規定）。假如慈善機構交換、租用或以其他方式與另一機構共用捐款人名單，便須在指定的時間內交換、租用或共用名單作指定的用途。
6. 慈善機構的董事會須最少每年一次獲悉機構所收到捐款人或準捐款人對本《參考指引》所述事宜的投訴宗數、類別和處理方法。

## C. 財務責任

1. 慈善機構須以負責任並符合適用的法律規定和有關的操守或專業責任的方式，處理各項財務事宜。



2. 所有捐款均須用作支持慈善機構在章則文件中詳述的宗旨。
3. 所有有限制或指定的捐款均須用於達成既定的捐款目標。如需因為計劃本身或機構在組織上的變動而更改捐款用途，須盡可能與捐款人或其法律代表進行有關商討。如捐款人已身故或在法律上不具決策能力而慈善機構又未能聯絡其法律代表，則有關機構須盡量按照捐款人的原意運用有關捐款。
4. 周年財務報告須在所有要項上均據實報導及準確無誤，並經外界審核，當中披露的資料包括：
  - (a) 籌款總收入（包括已發出或沒有發出收據的捐款）；
  - (b) 籌款總支出（包括薪金及經常費用）；
  - (c) 慈善活動總開支（包括饋贈其他慈善機構的禮物）；
  - (d) 政府的補助金和捐款須與其他捐款分開獨立顯示；
  - (e) 在所有要項上均根據公認會計準則及香港會計師公會釐訂的準則編製；以及
  - (f) 應把涉及公眾募捐的個別籌款項目／活動所得收入識別出來。
5. 應為個別涉及公眾募捐（在公眾地方、透過廣播、在互聯網上、在報章／雜誌或其他刊物等）的籌款項目或活動，在有關項目／活動結束後 90 天內及每年（如該項目／活動歷時超過一年），編製經外界審核的獨立財務報表。這些財務報表在所有要項上均應據實報導及準確無誤，當中披露的資料包括－
  - (a) 籌款總收入（已發出或沒有發出收據的捐款）；
  - (b) 籌款總支出（包括薪金及經常費用）；
  - (c) 淨收入用於何處，以及當有關收入全數或部分轉撥為慈善機構的收入時，應在機構的周年報表中說明（見上文第 C4(f)段）；以及
  - (d) 在所有要項上均根據公認會計準則及香港會計師公會釐訂的準則編製。



6. 行政和籌款費用不得多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。就涉及公眾募捐的籌款項目／活動，其開支不得超過總收入10%。
7. 董事會須定期就慈善機構籌款計劃的成本效益進行檢討。