

第 1 章

稅務局
地政總署
民政事務局
社會福利署
公司註冊處
香港警務處
教育局
發展局

政府對慈善機構的支援及監察

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

政府對慈善機構的支援及監察

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 — 1.9
審查工作	1.10 — 1.11
政府的整體回應	1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理	2.1
慈善機構豁免繳稅的管理	2.2 — 2.22
可扣稅捐款的管理	2.23 — 2.28
審計署的建議	2.29
政府的回應	2.30 — 2.31
第 3 部分：批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理	3.1
土地管理政策	3.2 — 3.6
免地價或按優惠地價批予慈善機構的用地被指營運酒店	3.7 — 3.24
審計署的建議	3.25 — 3.28
政府的回應	3.29 — 3.32
第 4 部分：根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定	4.1
《公司條例》的文件交付及資料披露規定	4.2 — 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13
《社團條例》的文件交付及資料披露規定	4.14 — 4.18
審計署的建議	4.19

	段數
政府的回應	4.20
《教育條例》就學校法團校董會所訂定的文件交付及資料披露規定	4.21 — 4.30
審計署的建議	4.31
政府的回應	4.32
第 5 部分：對華人廟宇的規管	5.1 — 5.5
對委託管理廟宇的管理	5.6 — 5.11
《華人廟宇條例》的檢討	5.12 — 5.14
審計署的建議	5.15
政府的回應	5.16
第 6 部分：未來路向	6.1
法律改革委員會有關慈善機構的報告書	6.2 — 6.5
審計署的建議	6.6 — 6.7
政府的回應	6.8 — 6.10
附錄	頁數
A：稅務局：組織圖(摘錄)(2016年12月31日)	80
B：被指營運酒店的14份土地契約的詳情	81 — 84
C：法律改革委員會報告書所提建議	85 — 87

政府對慈善機構的支援及監察

摘要

1. 慈善機構對本港貢獻良多，政府向該等機構提供各種支援，包括：(a) 根據《稅務條例》(第 112 章) 豁免繳稅 (截至 2016 年 9 月，共 8 923 間認可慈善機構獲豁免繳稅)，以及捐款予免稅慈善機構而獲得稅務扣減 (在 2014–15 課稅年度稅務扣減為 118.4 億元)；(b) 按象徵式地價向非牟利慈善機構批地，主要作營運學校、醫院及社會福利設施之用；及 (c) 向部分慈善機構給予經常資助金以提供主要屬教育、社會福利和醫療衛生的服務。

2. 香港並無全面的法定機制以處理慈善機構的註冊和規管事宜。慈善機構根據其法律形式及有否申請確認免稅地位和政府支援，受制於政府內所屬不同決策局／部門管理的監察及／或註冊框架。情況如下：

- (a) **稅務局** 作為稅務管理機構，稅務局負責徵收有關法律所規定的稅款及收費，為政府帶來收入。除了評稅、收稅及其他法定職能，該局也負責處理慈善機構根據《稅務條例》第 88 條提出的確認免稅地位申請。慈善機構如在港經營行業或業務，而得自該行業或業務的利潤不符合第 88 條的條文，須就其利潤繳付利得稅；
- (b) **地政總署** 政府收取象徵式或優惠地價，以私人協約方式批出土地，或收取象徵式或優惠租金，以短期租約方式出租土地，供若干非牟利機構用作營辦學校、醫院，以及社會福利和社區設施。獲相關批地的團體，很多都是免稅慈善機構。該類慈善機構受地政總署及支持決策局／部門所規管，以確保他們遵從批地的條款和符合政策原意；
- (c) **公司註冊處** 公司註冊處負責實施和執行《公司條例》(第 622 章)，該條例規管公司登記冊上約 134 萬間有限公司。截至 2016 年 9 月，有 6 619 間根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位的慈善機構，亦按《公司條例》成立為法團公司；
- (d) **香港警務處 (警務處)** 警務處的社團事務處負責實施《社團條例》(第 151 章)，截至 2016 年 9 月已批准了 37 861 間本地註冊或豁免註冊社團。在 1 000 間註冊或豁免註冊社團為慈善機構中，有 811 間已根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位；

摘要

- (e) **教育局** 根據《教育條例》(第 279 章), 每間資助學校均須設立法團校董會。直接資助學校可按本身需要, 選擇是否根據該條例設立法團校董會。截至 2016 年 9 月, 教育局法團校董會登記冊上 846 個法團校董會中, 有 772 個已根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位; 及
- (f) **民政事務局 (民政局)** 截至 2016 年 9 月, 共有 2 480 間免稅慈善機構以推廣宗教為宗旨而成立。政府施政一向尊重宗教團體的自主。不過, 為遏止並預防華人廟宇管理失當及濫用捐款, 《華人廟宇條例》(第 153 章) 於 1928 年訂立, 並成立華人廟宇委員會, 由民政事務局局長擔任主席, 以規管華人廟宇。截至 2016 年 9 月, 約 600 間華人廟宇中, 有 347 間已根據《華人廟宇條例》向華人廟宇委員會註冊。該 347 間註冊華人廟宇中, 有 45 間由華人廟宇委員會直接或間接管轄, 餘下 302 間則由個別人士或機構管理。347 間註冊廟宇中, 有 129 間由免稅慈善機構所管理。

審計署最近審查政府對慈善機構的支援及監察, 以期找出可予改善之處。

慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理

3. 根據稅務局取得的法律意見, 《稅務條例》第 88 條並沒有賦權該局批予免稅地位。該條文訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託獲豁免繳稅, 該等機構或信託可向稅務局申請免稅確認, 而稅務局會在該等機構或信託同意下將其名稱納入該局備存關於屬公共性質的慈善機構或慈善信託的名單。稅務局並不負責慈善機構的管治, 也無權力規管其運作。作為行政程序, 該局進行定期覆查以檢視該等機構的宗旨是否仍然符合慈善目的的資格準則及其活動是否符合所述宗旨。根據稅務局頒布的《稅務指南》, 免稅慈善機構的規管文書, 一般應包含條款列明其宗旨及限制其資產只能用於促進所述宗旨。慈善捐款組由 1 名總評稅主任領導, 並包括 8 名人員, 負責處理免稅地位確認申請, 以及發出問卷向相關慈善機構索取資料, 以進行定期覆查 (第 1.7(a)、2.3(b) 及 2.4 段)。

4. **未完成覆查個案延遲採取跟進行動** 審計署對稅務局電腦資料庫的分析顯示, 截至 2016 年 9 月, 有 635 宗個案未完成覆查, 其中 71 宗 (11%) 已逾 5 年尚未完成。審計署抽查該 71 宗未完成覆查個案的其中 17 宗, 發現 15 宗 (88%) 有稅務局延誤的情況。舉例而言, 在 1 宗個案中, 相關慈善機構於 2009 年 4

摘要

月交回問卷，但一直未獲處理，直至 2016 年 9 月稅務局才採取跟進行動。稅務局需要密切監察該等未完成覆查個案，因為根據《稅務條例》，評稅的時限為 6 年，如稅務局後來發現某慈善機構免稅地位的確證需予撤銷，則可能延遲對其利潤評稅(第 2.10 至 2.12 段)。

5. 審計署審查 160 宗覆查個案和 10 宗恢復免稅地位申請，發現稅務局在 6 宗覆查／恢復免稅地位確認的個案中，就規管關注事宜採取的跟進行動有所局限(第 2.13 段)：

- (a) **董事薪酬** 在 4 宗個案中，稅務局發現相關慈善機構向其董事支付規管文書所不容許的薪酬。儘管相關慈善機構採取不同的補救行動，由停止付款(沒有退還已支付的 1,300 萬元)至安排退還部分款項(其中 1 宗退還已支付 276,100 元的 5%，另 1 宗則退還已支付 375,000 元的 50%)和退還全部款項(退還已支付的 64,200 元)，該等機構的免稅地位不受影響(第 2.14 段)；及
- (b) **不為貫徹慈善宗旨的支出** 在 2 宗個案中，稅務局發現不為貫徹相關慈善機構宗旨的開支。在該 2 宗個案中，稅務局均在相關機構採取補救行動後，即其中 1 宗退還全部款項 704,500 元，另 1 宗承諾不會支付類似款項(沒有退還已支付的 236,000 元)，繼續其免稅地位(第 2.15 段)。

6. **《稅務條例》中有關慈善機構免稅地位的條文的局限** 稅務局表示，雖然違反董事薪酬條款可能構成違反受信責任，但該違反本身不會改變該機構的宗旨，因而不會改變其慈善地位。根據稅務局於 2003 年取得的法律意見，純粹基於慈善機構不遵從《稅務條例》沒訂明的任何責任而推翻該機構的免稅地位，於法不合。稅務局亦告知審計署，該局並無權力要求慈善機構退還(全部或部分)已支付的款項。然而，公眾期望稅務局為管理慈善機構免稅地位所承擔的角色，與該局根據《稅務條例》現行條文可做的工作，有所出入。關於稅務局會覆查慈善機構的帳目以確保其收入純粹用於慈善用途，法律改革委員會(法改會)在其 2013 年關於慈善機構的報告中，認為該職能非常重要，而且是公眾對慈善界的信心基礎所在。不少就法改會關於慈善機構的諮詢文件表達意見的回應者亦認同有關看法。法改會建議，稅務局應更頻密地覆查免稅慈善機構的帳目。為收窄期望差距，有需要考慮檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色(第 2.16 及 2.17 段)。

摘要

7. **慈善機構的捐款** 在 2 宗覆查個案中，即使捐款開支 (其中 1 宗的捐款開支是 100 萬元，另 1 宗的捐款開支是 46 萬元) 所涉及的活動，是相關慈善機構耗用該年收到捐款的全部／大部分的唯一活動，但稅務局個案負責人員也沒有要求相關慈善機構就其捐款開支作出充分解釋，以證明該等捐款符合其宗旨 (第 2.18 段)。

8. **不活躍的慈善機構** 根據慈善捐款組的員工手冊，如慈善機構停止運作或不活躍，可撤銷其免稅地位。審計署審查 7 宗覆查個案，發現慈善捐款組在其中 3 宗用了很長時間 (超過兩年) 來處理不活躍個案。其中 1 宗個案的慈善機構，自獲確認為免稅慈善機構後 12 年來未曾開始運作 (第 2.19 段)。

9. **需要在免稅慈善機構解散時適時採取行動** 稅務局已與公司註冊處作出安排，把將會被公司註冊處除名的公司通知稅務局。自 2016 年 1 月起，慈善捐款組每月兩次以電腦程式進行配對，識別出將會被公司註冊處除名的免稅慈善機構。這對稅務局十分重要，因為可：(a) 保障稅收，因將會被除名的公司可能有未清繳的稅項；(b) 向相關公司查詢解散後是否依據規管文書的規定處理資產；及 (c) 更新稅務局網站登載的免稅慈善機構名單。審計署留意到，稅務局並沒有就其他條例下成立的免稅慈善機構，與其他相關決策局／部門作出類似的通知安排 (第 2.20 及 2.22 段)。

10. **就慈善捐款申索進行案頭審核的可予改善之處** 自 2001 年 4 月起，為簡化評稅程序，稅務局採用電腦化的先評後核機制，以篩選報稅表進行自動評稅，並揀選個案進行評稅後案頭審核。審計署抽查於 2015-16 年度進行的 30 宗利得稅案頭審核個案及 50 宗薪俸稅／個人入息課稅案頭審核個案，發現在 1 宗利得稅個案中，納稅人提交的附表，並沒有顯示捐款是否捐贈給免稅慈善機構，但評稅人員沒有要求納稅人澄清便批准扣稅。在 2 宗薪俸稅個案中，即使其中 1 宗的捐款並非捐贈給認可的免稅慈善機構，而另 1 宗的納稅人姓名與捐款人姓名不符，評稅人員仍然批准扣稅 (第 2.26 及 2.28 段)。

批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理

11. 1959 年，前行政局得悉，根據政府的土地管理政策，以私人協約方式免地價批地作福利用途的土地契約，會加入非常嚴格的管制權力條款，而且不得分派利潤。1981 年，前行政局通過以下準則：免地價／按優惠地價獲批土

摘要

地作社會服務用途的承租人，應獲准重新發展相關用地以改善其設施，惟：(a) 發展項目中的商用部分須繳付十足市值地價；(b) 發展項目的相關收入須用於政府接納的用途；以及 (c) 項目可減少申請資助的需要，從而節省公帑 (第 3.2 及 3.3 段)。

12. **免地價或按優惠地價批予慈善機構的用地被指營運酒店** 在 2013 至 2015 年期間，有傳媒報道及公眾向政府投訴，指 14 幅免地價／按優惠地價批出的用地 (根據契約 A 至 N 批出) 部分用作營運酒店。該 14 幅用地的承批人 (機構或其直屬機構) 均為免稅慈善機構。地政總署表示，其中 3 幅用地以沒受任何限制的土地契約 (契約 A、B 及 E) 批出，至於餘下 11 份土地契約中，一些契約指明准許營運宿舍，而土地契約內未有界定何謂“宿舍”及“酒店”。審計署審查該 11 份土地契約 (不包括 3 份沒受任何限制土地契約) 的條文及地政總署對 4 份土地契約 (契約 G、H、M 及 N) 採取的跟進行動，發現這些用地在土地契約及規劃管制方面有可予改善之處 (第 3.7、3.8 及 3.10 段)。

13. **只有一份土地契約載有不得分派利潤的規定** 根據 1959 年的土地管理政策 (見上文第 11 段)，免地價批地作福利用途的用地，會在契約條款中加入嚴格的管制權力條款，而且不得分派利潤。在 11 份土地契約中有 9 份在 1959 年後以免地價或按優惠地價批出作福利／社會服務用途，審計署發現只有 1 份 (契約 M) 載有不得分派利潤的規定。地政總署表示：(a) 土地管理政策自 1959 年以來不斷演變，當中充分考慮 7 宗已提交前行政局審批的個案；(b) 該 7 宗個案並沒有加入不得分派利潤條款，為後來個案定下先例；以及 (c) 因此，以私人協約方式批地作福利用途的土地契約須加入不得分派利潤條款的規定也不再適用。然而，有迹象顯示 11 宗個案中的宿舍以商業形式營運。審計署發現，該 11 份土地契約中，有 9 份的承批人以民政事務總署 (民政署) 發出的酒店牌照營運宿舍，餘下 2 份土地契約的承批人亦刊登廣告，按月租方式向公眾提供服務式住宅。為確保來自免地價／按優惠地價批出用地上所建設施的所有利潤均用於政府接納的用途，有必要在土地契約中加入不得分派利潤的規定。此外，雖然帳目報表是重要文件，可顯示所得利潤有否及如何被分派／運用，但 11 份土地契約中，只有 4 份契約規定須提交帳目。就該 4 份土地契約而言，亦沒有收到或沒有經常收到相關帳目 (第 3.11 及 3.12 段)。

14. **需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察** 根據契約 M，承批人 M 須把該用地用作營運宿舍及其他社會福利設施。自 1991 年設施開始運作以來，宿舍由承批人 M 委聘的經營者營運，而社會福利服務則由承批人 M 的直屬機構 (慈善機構 M) 提供。雖然，土地契約條款規定設施所

摘要

得利潤不得分派，時任屋宇地政署署長於 1989 年 6 月發出的函件批准相關設施所得利潤用於改善及／或擴展由慈善機構 M 提供的一切慈善服務。就此事而言，承批人 M 的帳目報表是重要文件，可顯示該等規定有否獲得遵從。雖然契約 M 規定承批人須因應要求向時任屋宇地政署署長提交帳目報表，但地政總署直至 2013 年（宿舍營運 22 年後）才開始索取相關帳目。儘管慈善機構 M 的核數師及承批人 M 分別於 2014 年 5 月及 2016 年 3 月提供若干保證，但並無足夠資料顯示，該宿舍由承批人 M 所委聘的經營者以酒店牌照營運約 25 年間，源於有關宿舍／酒店的收入已運用於政府指定的用途。因此需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察（第 3.13 及 3.14 段）。

15. **監察一份契約內的可賺取收入設施及削減資助安排** 1989 年，前行政局根據 1981 年土地管理政策（見上文第 11 段），批准向承批人 N：(a) 按象徵式地價批地，以興建包括辦公室、宿舍、機構宿舍及食堂的新總部；以及 (b) 興建其他設施，包括一個按十足市值地價批地，並由承批人 N 以商業形式營運的多層停車場。新總部及其他設施於 1993 年落成，並於 1994 年啟用（第 3.15 及 3.16 段）。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **管理委員會及提交帳目的規定** 契約 N 規定承批人 N：(i) 成立管理委員會，成員包括政府代表，以確保總部的可賺取收入設施和停車場以適當及有效的方式營運；以及 (ii) 每年向支持決策局／部門（截至 1999 年為社會福利署（社署），自 2000 年起為民政局）提交關於總部和停車場營運的帳目報表。雖然管理委員會於 1993 至 1998 年期間舉行 5 次會議，此後再無舉行其他會議。社署取得 3 個年度（1995–96 至 1997–98 年度）的帳目報表，但並無記錄顯示承批人 N 此後也提交該類帳目報表（第 3.16 及 3.17 段）；
- (b) **削減資助安排** 前行政局基於削減並最終省卻每年向承批人 N 所發放活動資助的理解，批准向承批人 N 批地。1994–95 至 1998–99 年度的 5 年內，社署扣起部分地租及差餉津貼，涉及款額合共 404 萬元。2000 年，民政局（作為契約 N 的支持決策局／部門）決定覆檢削減資助一事，但最後直至 2010–11 年度才凍結給予承批人 N 的資助。民政局與承批人 N 商討後，於 2013 年 2 月同意把資助分 3 年減少至 1993–94 年度（新總部啟用時）的資助水平，之後恢復資助調整。然而，議定的削減資助安排尚未完全反映前行政局關於最終省卻每年對承批人 N 資助的理解。民政局表示，會繼續與承批人 N 商討，在考慮承批人 N 的財政狀況和發展需要後，進一步削減其資助水平；如該局最終認為未能實現前行政局的理理解，便會徵求行政會議的批准（第 3.18 至 3.21 段）；及

- (c) **餐飲設施並非專供會員使用** 根據食物環境衛生署(食環署)的記錄,在1996至2015年期間,承批人N的食堂根據普通食肆牌照經營為食肆。就承批人N的新食肆營運商於2015年食肆牌照的申請,地政總署取得法律意見,並得悉相關食堂應只供承批人N的會員專用。民政局表示,相關食肆屬商業性質,不能根據契約N視作承批人N總部的“附屬地方及設施”。規劃署亦表示,承批人N向地政總署申請豁免以准許食堂用作食肆前,須先按相關分區計劃大綱圖(大綱圖)取得食肆的規劃許可。2016年12月,承批人N獲城市規劃委員會批准使用食堂作為臨時食肆,為期3年。截至2017年3月,地政總署提出相關的豁免條款,以供承批人N接納。根據食環署的發牌記錄及商業網站上的相關廣告,有迹象顯示承批人N總部的另外兩個餐飲設施亦招待公眾,因此有需要檢討該等餐飲設施的營運是否為契約N及相關大綱圖所准許(第3.22段)。

16. **就是否符合契約條款向支持決策局／部門徵詢意見** 根據契約N,新總部須包括宿舍、食堂和社署批准的其他附屬設施等多項設施。1987年,承批人N向社署確認,總部所有範圍均與承批人N的宗旨直接有關,而時任政務司亦基於相關設施符合承批人N宗旨的理解,支持按象徵式地價批出總部用地。然而,根據民政署的酒店牌照資料(見上文第13段),有迹象顯示相關宿舍很可能已改為可招待公眾的酒店用途。審計署亦發現契約G和H的宿舍亦有類似更改用途的情況。審計署認為,地政總署需就載有條款規管宿舍之用途或營運的土地契約,向相關決策局／部門確認現時宿舍之用途或營運是否符合各決策局／部門的政策原意,並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動(第3.23段)。

根據3條條例成立為法團或根據該等條例而成立的 慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

17. **《公司條例》的文件交付規定** 截至2016年9月,有6619間免稅慈善機構註冊為有限公司,其中6523間是擔保有限公司。與其他有限公司一樣,該等慈善機構需要遵從《公司條例》下相同的法定規定,例如在指定時限內向公司註冊處交付周年申報表。公眾可透過公司註冊處的網上查冊中心,查閱公司資料(第4.2、4.3及4.5段)。

摘要

18. **不遵從《公司條例》的文件交付規定** 註冊為公司的慈善機構適時交付周年申報表，對捐款人來說十分重要，因為他們可以查閱相關財務資料，才能在捐贈時作出知情選擇。審計署分析公司註冊處電腦記錄的 6 523 間(註冊為擔保有限公司的)慈善機構截至 2016 年 11 月的資料中，顯示共有 1 237 份 2011 至 2016 年(即 6 年)的周年申報表未曾交付。21 間公司欠交情況尤其嚴重(即 12 間公司違規 5 年，9 間公司違規 6 年)，屢次違反交付規定。在 3 219 間慈善機構所交付 2016 年周年申報表中，有 126 間遲交文件。在 35 宗個案中，遲交時間超過 90 日(第 4.8 至 4.11 段)。

19. **《社團條例》的資料提交規定** 截至 2016 年 9 月，共有 1 000 間註冊或豁免註冊慈善社團，其中 811 間是免稅慈善機構。與其他註冊或豁免註冊社團一樣，該等慈善機構須遵從《社團條例》下相同的法定規定，例如須向警務處提供相關資料，包括社團名稱、宗旨、幹事的資料等(第 4.14 及 4.15 段)。

20. **需要盡快更新註冊或豁免註冊社團的資料** 警務處備存有註冊或豁免註冊社團的名單，並在其網站登載。警務處表示，會致力盡快更新註冊或豁免註冊社團的名單。警務處亦會定期覆檢，以識別出不活躍社團，並要求該等社團提交存在證據及更新資料。審計署審查後，發現警務處：(a) 於 2015 及 2016 年沒有進行關於不活躍社團的覆檢；(b) 沒有在 2014 年的覆檢要求 53 個 10 年或以上未曾聯絡警務處的註冊或豁免註冊社團提交存在證據；以及 (c) 沒有就 19 個社團地位已被撤銷的社團更新註冊或豁免註冊社團名單(第 4.16 及 4.17 段)。

21. **法團校董會的文件交付規定** 截至 2016 年 9 月，共有 846 個法團校董會，其中 772 個獲豁免繳稅。與其他法團校董會一樣，該 772 個免稅法團校董會須遵從《教育條例》下相同的法定規定，例如擬備經審計帳目。根據教育局指引，免稅法團校董會須在指定期間向教育局交付經審計周年財務報表(第 4.22 及 4.23 段)。

22. **若干法團校董會學校遲交經審計財務報表** 審計署分析教育局 2010/11 至 2014/15 的 5 個學年的電腦記錄，發現法團校董會學校遲交經審計財務報表的百分比，由 2010/11 的 40%，減少至 2014/15 的 36%。可是，在 305 間遲交 2014/15 經審計財務報表的法團校董會學校中，有 26 間(9%)在到期日過後超過 120 日才交付。此外，有 68、41 和 70 間法團校董會學校分別有 3、4 及 5 年遲交 2010/11 至 2014/15 學年的經審計財務報表(第 4.27 及 4.30 段)。

對華人廟宇的規管

23. **華人廟宇委員會**根據《華人廟宇條例》成立，負責履行該條例所訂定的職責，包括為所有華人廟宇註冊。民政局表示，委員會沒有對非註冊廟宇採取行動，因為該條例部分條文在現今社會可能已不合時宜。除華人廟宇委員會直接管轄的 25 間廟宇及委託不同機構管理的 20 間廟宇(即委託管理廟宇)外，委員會無意監察其他華人廟宇的運作(第 5.1 至 5.5 段)。

24. **需為兩份已屆滿委託協議續期** 有兩間廟宇的委託協議分別於 2006 年及 2007 年屆滿，但沒有續期，因為其中 1 間受委託機構不接納若干新的協議規定(例如提交經審計帳目)，另 1 間則未曾移除廟宇內的非法構築物。在沒有有效委託協議下，該等受委託機構保留及使用廟宇所得捐款和其他收入，而無須向華人廟宇委員會交代，約有 10 年之久(第 5.7 及 5.8 段)。

25. **需要提高透明度** 直轄廟宇和委託管理廟宇均收取公眾的自願捐款，但登載在華人廟宇委員會網站以供公眾查閱的華人廟宇基金財務報表中，現時只把 25 間直轄廟宇和 20 間委託管理廟宇中 9 間廟宇的財務資料列帳。委員會沒有提供或要求相關受委託機構提供餘下 11 間委託管理廟宇的經審計帳目以供公眾查閱(第 5.9 段)。

26. **沒有遵從委託協議的規定** 審計署發現 4 間受委託機構沒有按規定提交經審計帳目及行政報告。截至 2017 年 1 月，1 間機構未曾提交其管理廟宇過去 3 年的經審計帳目及過去 11 年的行政報告。其餘 3 間機構管理共 15 間廟宇，在提交其經審計帳目及行政報告時亦有延誤。例如，1 間管理 5 間廟宇的機構直至 2016 年 12 月才提交分別於 2014 年、2015 年及 2016 年 3 月到期的經審計帳目(第 5.10 段)。

27. **審閱經審計帳目** 根據委託協議，委託管理廟宇的收入必須首先用於進行傳統儀式及廟宇的維修。任何盈餘須用於支付負責管理廟宇的員工的薪金及為遵從協議而所衍生的開支，以及用於香港的華人慈善活動。審計署留意到一筆約 380,000 元的員工膳食開支，與同年 301,000 元的員工薪金開支並不相稱，但華人廟宇委員會沒有要求受委託機構作出澄清(第 5.11 段)。

未來路向

28. 根據法改會 2013 年的報告書，慈善機構的現有規管框架有不足之處，包括慈善機構的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定，以及慈善籌款活動只受到有限度的監管。法改會就提高慈善機構的透明度和問責程度提出了 18 項建議，其中包括為界定什麼可構成慈善宗旨訂立明確的法定定義、規定所有向公眾募集捐款及／或已尋求豁免繳稅的慈善機構必須註冊、為香港的慈善機構採納特別制定的財務報告準則，及確保免稅慈善機構向公眾提供關於其運作的資料(第 6.2 及 6.3 段)。

29. 民政局已着手統籌有關決策局／部門的意見，以就法改會報告書的所有建議訂定回應，供政府考慮。考慮未來路向時，需要顧及本審計報告書指出可補足法改會建議的可予改善之處。舉例而言，在推行法改會關於稅務局進行更頻密覆查的建議時，需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能夠有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色(第 6.3 及 6.4 段)。

審計署的建議

30. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議：

- (a) 稅務局局長應：
 - (i) 採取措施，以加強監察慈善機構免稅地位定期覆查個案的進度(第 2.29(b) 段)；
 - (ii) 在諮詢財經事務及庫務局局長後，考慮是否需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能更有效地發揮管理慈善機構免稅地位的角色(第 2.29(d)(i) 段)；及
 - (iii) 提醒慈善捐款組人員向相關慈善機構索取捐款開支細項以證明符合其宗旨(第 2.29(d)(ii) 段)；
- (b) 地政總署署長應：
 - (i) 與支持決策局／部門合作，考慮日後以免地價／按優惠地價以私人協約或修訂契約(包括換地)方式批地用作福利／社會

摘要

- 服務時，加入限制分派利潤及規定提交帳目的契約條款 (第 3.25(a) 段)；
- (ii) 要求承批人 M 定期提交足夠資料，以顯示已遵從契約規定及載於 1989 年批准信的相關條件 (見第 3.13 段)，並在適當時尋求社署協助，以審查從承批人 M 取得的帳目報表 (第 3.25(c) 段)；及
 - (iii) 就載有條款規管宿舍之用途或營運的土地契約，向相關決策局／部門確認現時宿舍之用途或營運是否符合各決策局／部門的政策原意，並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動 (第 3.25(d) 段)；
- (c) 民政事務局局长應：
- (i) 在落實以私人協約方式免地價／按優惠地價批地營運福利／社會服務時，若認為執行情況與行政會議的理解有任何重大出入 (例如契約 N 的削減資助安排)，徵求行政會議批准 (第 3.27(b) 段)；及
 - (ii) 就契約 N 諮詢地政總署署長和規劃署署長，檢討相關西餐廳及酒廊的營運，以決定有關營運是否為契約條款及相關大綱圖所准許，並就此作出所需的跟進行動 (第 3.27(c) 段)；
- (d) 公司註冊處處長應加強公司註冊處監察註冊為擔保有限公司的慈善機構遵從法定文件交付規定的情況，以及針對屢次違反文件交付規定和長期延誤的個案採取更適時的跟進行動 (第 4.12 段)；
- (e) 警務處處長應加強識別不活躍社團的工作，並適時採取跟進行動，以確保警務處網站登載的註冊或豁免註冊社團名單盡快更新 (第 4.19 (b) 段)；
- (f) 教育局局長應繼續密切監察法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況，並在有需要時向遲遲欠交及／或屢次違反文件交付規定的法團校董會學校提供協助 (第 4.31(a) 段)；
- (g) 民政事務局局长作為華人廟宇委員會的主席應：
- (i) 加快行動與委託協議已屆滿的兩間廟宇的相關受委託機構解決存在已久的問題，以期在切實可行情況下盡快為委託協議續期 (第 5.15(a) 段)；及

摘要

- (ii) 加強監察受委託機構有否遵從委託協議的條款，以確保相關機構適時提交廟宇的經審計帳目及行政報告(第 5.15(c) 段)；
及
- (h) 民政事務局局長在統籌相關決策局／部門的意見以就法改會建議訂定回應供政府考慮時，應參考本審計報告書指出的可予改善之處(見第 6.6 段)。

政府的回應

31. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

香港的慈善機構

1.2 慈善機構對本港貢獻良多，既能團結社會，又能因應社會上若干最弱勢社羣的需要，為他們帶來徹底改變，並提供關愛服務與支援。政府多年來一直為慈善機構提供以下支援：

- (a) **稅項寬減** 根據《稅務條例》(第 112 章)的條文獲認可的慈善機構，一般無須繳稅，而捐贈給該等機構的款項可獲扣稅(註 1)；
- (b) **批地** 政府收取象徵式或優惠地價，以私人協約方式，把土地批予非牟利教育、醫療和慈善機構，用作營辦學校、醫院，以及社會福利和其他社區設施；及
- (c) **資助** 政府為主要屬教育、社會福利和醫療衛生界別的服務提供者(若干為慈善機構)提供經常資助金。

1.3 圖一顯示，稅務局的獲准扣稅慈善捐款由 2005–06 課稅年度的 52.5 億元增至 2014–15 課稅年度的 118.4 億元，即在這 10 年間增幅為 126%。在 2014–15 課稅年度，因作出認可慈善捐款而獲扣稅的納稅人共有 588 000 人(558 000 人獲扣減薪俸稅，21 000 人獲扣減利得稅，9 000 人獲扣減個人入息課稅)。估計少收稅收逾 15 億元(註 2)。至於因政府向慈善機構給予稅務豁免，無須該等機構就經營行業或業務取得的應課稅利潤在本港繳納利得稅而少收的收入，則並無現成的統計數字(註 3)。

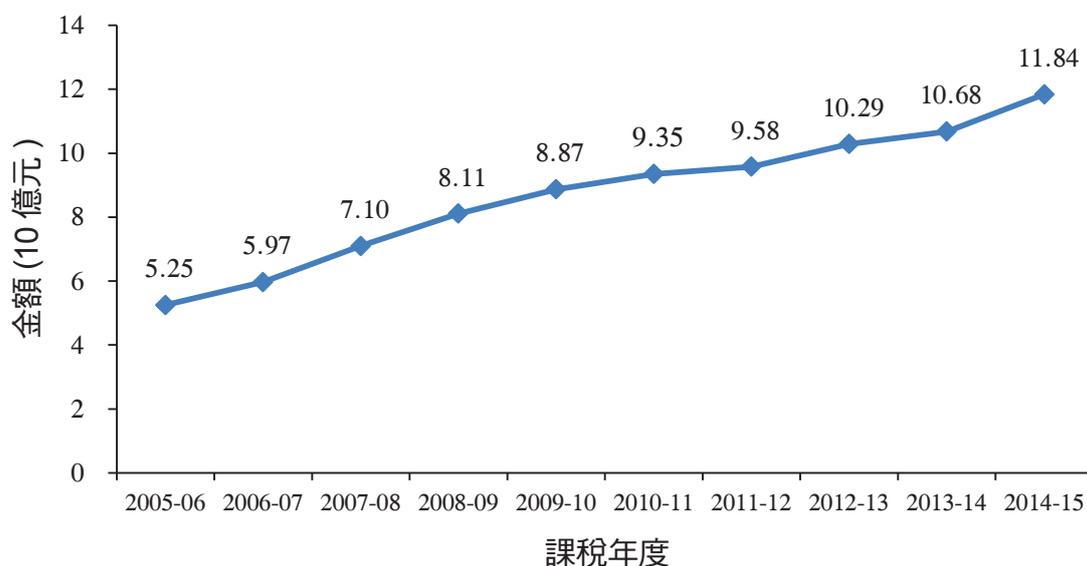
註 1：於 1947 年制定的《稅務條例》自 1970 年起已訂明慈善捐款可獲扣稅。該條例第 16D 及 26C 條分別容許任何人在課稅年度內作出的認可慈善捐款可從利得稅或薪俸稅／個人入息課稅中扣除。認可慈善捐款的定義是指捐贈給根據該條例第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項。在課稅年度內可扣除捐款的總額不得少於 100 元，亦不得超逾應評稅總利潤／入息的 35%(自 2008–09 課稅年度起)。

註 2：按 15% 的標準稅率估算。

註 3：稅務局表示，《稅務條例》增訂第 88 條(1949 年增補)，因為政府認為不宜向慈善、宗教或教育性質的機構徵收稅項，除非該等機構經營行業或業務。然而，如該行業或業務是在實際貫徹慈善機構明文規定的宗旨時經營的、從中所得的利潤大部分不是在香港以外地方使用並符合其他相關規定，該機構所得的利潤仍可獲豁免繳付利得稅。

圖一

獲准扣稅的慈善捐款金額日增
(2005-06 至 2014-15 課稅年度)



資料來源：稅務局的記錄

監察慈善機構的現有框架

1.4 目前，香港對“慈善機構”或“慈善目的”所作的法定定義頗為有限。根據《稅務條例》的條文，屬公共性質的慈善機構或慈善信託一般獲豁免繳稅，而捐贈給該等機構的款項可獲扣稅。然而，該條例並無訂明“慈善目的”的法定定義。稅務局須參考案例來決定某機構是否為“慈善目的”而設立（註4）。案例法界定“慈善目的”為：

- (a) 救助貧困；
- (b) 促進教育；
- (c) 推廣宗教；及
- (d) 有益於社會但非屬以上任何一類的其他具慈善性質的目的。

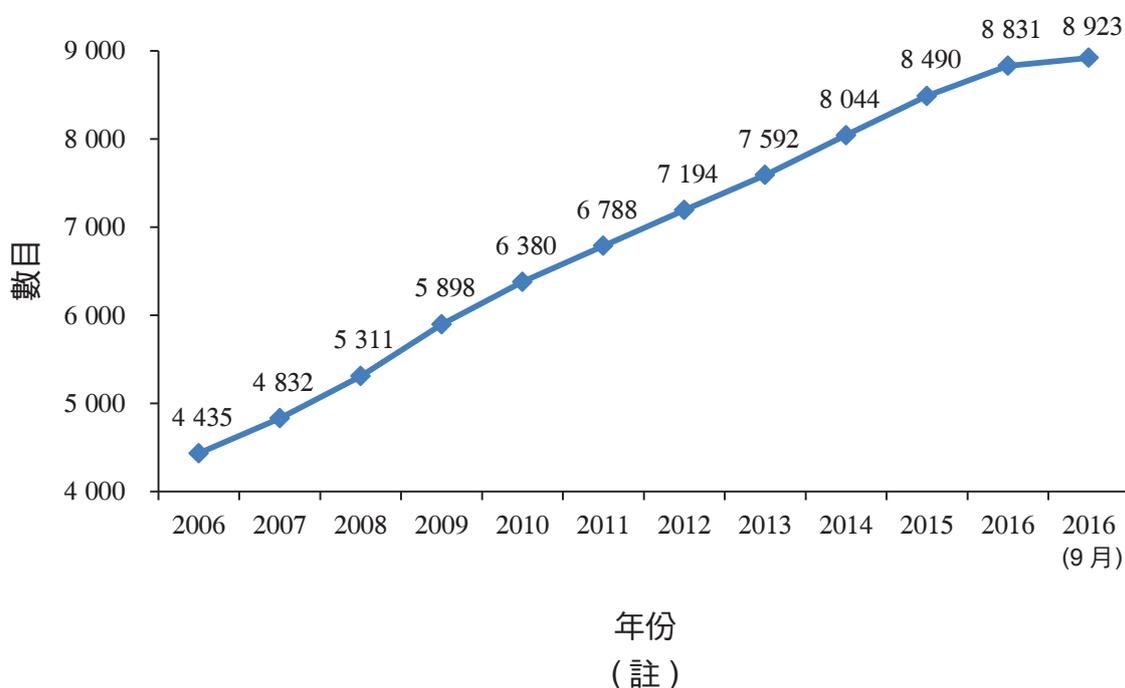
註4：根據稅務局所引述案例的判決，某機構是否慈善機構由法庭決定，即使該機構或已在繳稅事宜上獲認可為慈善機構。

除案例法的定義外，《註冊受託人法團條例》(第 306 章) 第 2(1) 條所界定的“慈善目的”包括：(a) 濟貧；(b) 促進藝術、教育、學術、文學、科學或研究的發展；(c) 提供準備以治癒、減輕或預防影響人類的疾病、衰弱或傷殘，或照顧患有或受困於影響人類的疾病、衰弱或傷殘的人 (包括照顧在分娩前、分娩中及分娩後的婦女)；(d) 促進宗教發展；(e) 教會目的；(f) 提高社會公德及促進市民的身心健康；以及 (g) 對社會有益的其他目的。

1.5 稅務局表示，根據《稅務條例》第 88 條獲認可為免稅慈善機構的數目倍增，由 2006 年 3 月的 4 435 間增加至 2016 年 9 月的 8 923 間 (見圖二)。慈善機構可完全自主地選擇法律形式，即成立為法團的團體 (例如公司) 或非屬法團的團體 (例如社團或信託)，以切合其運作，從而達致慈善目的。8 923 間免稅慈善機構的法律形式的分析，載於圖三。

圖二

免稅慈善機構數目日增
(2006 年 3 月至 2016 年 9 月)

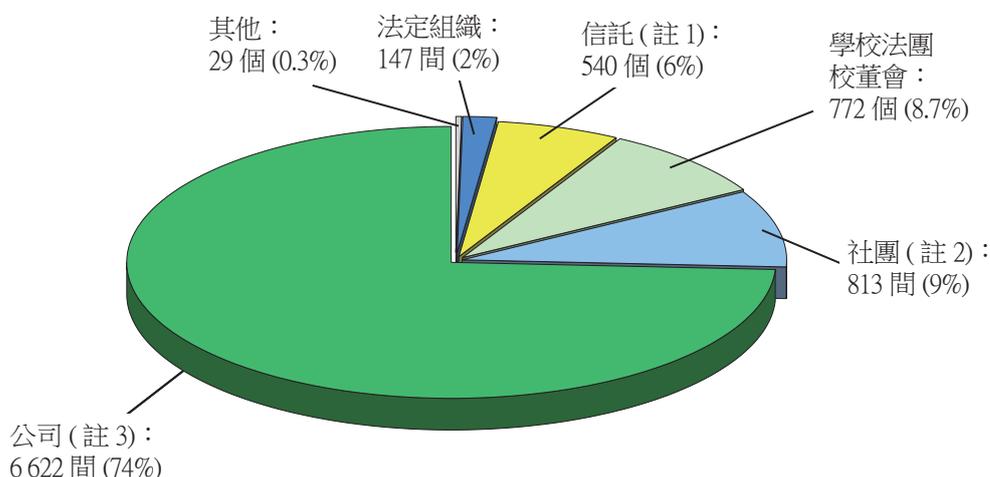


資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

註：有關數字顯示 2006 至 2016 年每年截至 3 月及 2016 年 9 月免稅慈善機構的數目。

圖三

8 923 間免稅慈善機構的法律形式
(2016 年 9 月 30 日)



資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

註 1：在 540 個免稅慈善信託中，58 個根據《註冊受託人法團條例》成立為法團（見第 1.7(c) 段）。

註 2：在 813 間免稅社團中，有 2 間於 2016 年 9 月 30 日被撤銷註冊，但未在稅務局記錄中反映（見第 2.22 段）。

註 3：在 6 622 間免稅公司中，有 3 間於 2016 年 9 月 30 日被撤銷註冊，但未在稅務局記錄中反映。在該 3 間已被撤銷註冊的公司中，有 1 間仍然列於根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構及慈善信託的名單，原因是更新名單需時兩星期（見第 2.20 段）。另外 2 宗延遲更新稅務局記錄的個案，詳情載於第 2.21 段。

1.6 慈善事業的急速增長（見第 1.3 及 1.5 段），實有必要確保慈善機構在管治、監管和操守方面均表現良好，以及把收集款項均用於宣稱的慈善用途。公眾不時關注，政府對慈善機構及其活動的監察是否足夠。要提升慈善機構的管治水平，確保這些機構在處理所收捐款時恪守問責和公開這兩項原則，有效的監察框架至關重要。

1.7 香港並無全面的法定機制以處理慈善機構的註冊和規管事宜。慈善機構根據其法律形式及有否申請確認免稅地位和政府支援，受制於政府內所屬不同決策局／部門管理的監察及／或註冊框架。情況如下：

- (a) **稅務局** 作為稅務管理機構，稅務局負責徵收有關法律所規定的稅款及收費，為政府帶來收入。除了評稅、收稅及其他法定職能，該

局也負責處理慈善機構根據《稅務條例》第 88 條提出的確認免稅地位申請(註 5)。慈善機構如在港經營行業或業務，而得自該行業或業務的利潤不符合第 88 條的條文，須就其利潤繳付利得稅(見第 2.2 段)。作為行政程序，稅務局會不時向免稅慈善機構索取帳目、年報及其他文件，以檢視其免稅地位，從而確定該等機構的宗旨是否仍符合“慈善目的”的資格準則(見第 1.4 段)，以及其活動是否符合所述宗旨。根據《稅務規例》的規定，捐贈給免稅慈善機構的款項可獲扣稅(見第 1.2(a) 段註 1)；

- (b) **地政總署** 地政總署收取象徵式或優惠地價，以私人協約方式批出土地，或收取象徵式或優惠租金，以短期租約方式出租土地，供若干慈善機構用作營辦學校、醫院以及社會福利和社區設施。獲相關批地的團體，很多都是免稅慈善機構。該類慈善機構受地政總署及支持決策局／部門所規管，以確保他們遵從批地的條款和符合政策原意；
- (c) **公司註冊處** 公司註冊處負責實施和執行《公司條例》(第 622 章——註 6)，該條例規管公司登記冊上約 134 萬間有限公司，例如規定該等公司交付周年申報表。選擇根據該條例成立為法團公司的慈善機構，與其他法團公司一樣，需要遵從相同的法定規定。根據《註冊受託人法團條例》成立為法團的受託人交付文件的事宜，亦由公司註冊處管理(註 7)。公司註冊處備存註冊公司和法團受託人的記錄，公開讓市民查閱。截至 2016 年 9 月，共有 1 337 989 間註冊公司(包括本地公司和註冊非香港公司)和 95 個法團受託人；當中，共有 6 619 間(0.5%)註冊公司和 58 個(61%)法團受託人列

註 5：根據稅務局在 2003 年取得的法律意見，第 88 條並無賦權該局批予免稅地位。第 88 條訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託獲豁免繳稅，該等機構或信託如果有意可向稅務局申請免稅確認。此外，該等機構根據《印花稅條例》(第 117 章)免繳若干稅項和費用，以及根據《商業登記條例》(第 310 章)免繳登記費。根據第 88 條獲免稅確認並屬公共性質的慈善機構及慈善信託如果同意，稅務局會把其名稱納入該局網站所備存關於屬公共性質的慈善機構或慈善信託的名單。捐款人可參閱該名單，以查核受贈人是否免稅的慈善機構及捐款是否可獲扣稅。稅務局並不負責慈善機構的管治，也無權力規管其運作。

註 6：新的《公司條例》於 2014 年 3 月 3 日生效，取代舊的《公司條例》(第 32 章)。本報告書所指的所有公司，包括根據新或舊《公司條例》成立為法團的公司。

註 7：公司註冊處表示，其職責不涵蓋監察免稅慈善機構的“慈善”地位或行為。無論是《公司條例》抑或《註冊受託人法團條例》，均無條文可使公司註冊處因某團體屬慈善機構而向其發出指示或索取資料。

於稅務局確認免稅地位的公共性質慈善機構或慈善信託名單(第 88 條名單)(註 8)；

- (d) **香港警務處(警務處)** 警務處的社團事務處負責實施《社團條例》(第 151 章)，並已批准約 38 000 間本地註冊或豁免註冊社團。有意根據《社團條例》成立的慈善機構，與其他註冊社團一樣，均須遵從相同的法定規定，例如須於其成立或根據該條例被當作成立後一個月內，向社團事務主任(即警務處處長)申請註冊或豁免註冊。社團事務主任如信納任何社團是純粹為宗教、慈善、社交或康樂目的而成立，或信納該社團是成立以作為鄉事委員會或由鄉事委員會組成的聯會或其他組織，則可豁免該社團註冊。然而，該等豁免註冊社團與註冊社團一樣，需要遵從相同的法定規定。警務處在其網站備存社團名單，供公眾查閱。截至 2016 年 9 月，共有 37 861 間社團，內有 1 000 間註冊或豁免註冊慈善社團，其中 811 間列於稅務局第 88 條名單；
- (e) **教育局** 根據《教育條例》(第 279 章)，每間資助學校(註 9)均須以法人團體的形式設立法團校董會以管理學校。直接資助學校(註 10)可按本身需要，選擇是否根據該條例設立法團校董會。設立法團校董會的目的，是以由主要持份者共同參與的管治模式管理學校。雖然設有法團校董會的學校獲給予高度自主權，但法團校董會本身須交代如何使用公帑。因此，法團校董會須備存妥善的帳簿，並向教育局提交經審計帳目報表。截至 2016 年 9 月，共有 846 個法團校董會，其中 772 個(91%)列於稅務局第 88 條名單。與其他法團校董會一樣，該等慈善機構必須遵從《教育條例》下相同的法定規定；
- (f) **民政事務局(民政局)** 截至 2016 年 9 月，共有 2 480 間免稅慈善機構以推廣宗教為宗旨而成立。政府施政一向尊重宗教團體的自

註 8：公司註冊處表示，《公司條例》和《註冊受託人法團條例》均無條文規定慈善機構必須成立為法團公司／受託人。公司註冊處無法根據該等條例識別某法團公司是否免稅慈善機構。截至 2016 年 9 月的第 88 條名單上法團受託人和註冊公司的數目，是審計署把稅務局記錄與公司註冊處所備存註冊公司和法團受託人的記錄互相核對後得出的結果。

註 9：資助學校指任何按照《小學資助則例》、《中學資助則例》或《特殊學校資助則例》接受政府津貼的學校。

註 10：直接資助學校指直接接受政府津貼的學校，所得的津貼額是參考資助學校學位的平均單位成本及直接資助學校的收生數目計算。

主。不過，為遏止並預防華人廟宇管理失當及濫用捐款，《華人廟宇條例》(第 153 章) 於 1928 年訂立。根據該條例，所有華人廟宇均須向華人廟宇委員會(註 11) 註冊。截至 2016 年 9 月，約 600 間華人廟宇中，有 347 間已經註冊(註 12)，而其中 129 間(37%) 由稅務局第 88 條名單上的機構所管理。註冊華人廟宇名單載於民政局網站，供公眾查閱；及

- (g) **其他決策局／部門** 部分其他決策局／部門亦就屬其職權的慈善機構履行監察職能如下：
- (i) **資助** 接受政府資助的慈善機構(例如教育、社會福利和醫療衛生界別中若干提供服務的非政府組織) 須受政府規管，由相關決策局／部門(例如教育局、社會福利署(社署) 和衛生署) 監察該等機構如何運用政府資助。2015–16 年度的經常資助金合共 1,288 億元，部分資助撥予慈善機構；及
- (ii) **慈善信託** 對於《受託人條例》(第 29 章) 所指的慈善機構，並無特定的規管機關，但該條例第 57A 條賦權律政司司長在有人違反慈善信託或慈善信託需要更有效管理時採取行動。

過往有關監察慈善機構的審查工作

1.8 審計署在 1997 年曾就“監察慈善機構：籌款和稅務豁免”進行審查，範疇包括政府監察慈善籌款活動和管理稅務豁免的程序。審查結果載於 1997 年 10 月的《審計署署長第二十九號報告書》第 4 章。政府接納並同意落實審計署的建議。

註 11：華人廟宇委員會是根據《華人廟宇條例》成立的法定機構，主席為民政事務局局长，共有 7 名委任委員和 16 名增補委員；委員會的其中一項主要職責是營運和管理 25 間直轄廟宇。

註 12：在 347 間註冊華人廟宇中，25 間(7%) 由華人廟宇委員會直接管理，20 間(6%) 由獲委員會授權的機構管理，餘下 302 間(87%) 則由個別人士或機構例如宗教團體管理。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

1.9 鑑於是否需要加強監察慈善機構這議題已在社會上引起廣泛討論，終審法院首席法官和律政司司長在 2007 年 6 月邀請法律改革委員會（法改會——註 13）檢討此議題。法改會在 2011 年進行公眾諮詢後，在 2013 年 12 月發表有關慈善機構的報告書（法改會報告書），就以下範疇提出多項建議，包括：慈善機構的定義和註冊；推行良好實務；慈善機構的財務報告，以及就慈善籌款活動提交的規定（和展示註冊號碼的規定）。法改會報告書特別建議所有慈善機構均須註冊，以及應在相關部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請。鑑於有關建議所涉範疇分屬不同決策局的政策職責，民政局遂負責統籌相關決策局／部門的意見，從而就法改會所提建議訂定回應，以供政府考慮。

審查工作

1.10 基於上述背景，審計署在 2016 年 10 月開始審查政府如何支援和監察急速擴展的慈善界（見第 1.3 及 1.5 段）及其慈善籌款活動。是次審查並不涵蓋政府對資助慈善機構提供服務的管理及管制（見第 1.7(g)(i) 段）。審查結果載於兩份審計報告，分別題為“政府對慈善機構的支援及監察”（即本審計報告主題）及“監察慈善籌款活動”（《審計署署長第六十八號報告書》第 2 章）。

1.11 本審計報告集中於以下範疇：

- (a) 慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理（第 2 部分）；
- (b) 批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理（第 3 部分）；
- (c) 根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定（第 4 部分）；
- (d) 對華人廟宇的規管（第 5 部分）；及
- (e) 未來路向（第 6 部分）。

註 13：法改會於 1980 年 1 月成立，負責研究由律政司司長或終審法院首席法官轉交該會的有關香港法律的課題，以進行改革。法改會成員由香港特別行政區行政長官委任，人選包括學術界人士、執業律師和社會賢達。

政府的整體回應

1.12 政府整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.13 在審查工作期間，稅務局、地政總署、民政局、規劃署、社署、民政事務總署(民政署)、食物環境衛生署(食環署)、公司註冊處、警務處、教育局和發展局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理

2.1 本部分審查稅務局對慈善機構豁免繳稅及申索認可慈善捐款扣稅的管理。

慈善機構豁免繳稅的管理

法律依據

2.2 《稅務條例》第 88 條訂明：

“即使本條例載有相反規定，任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託，均獲豁免並當作一直獲豁免繳稅：

但凡任何行業或業務是由任何該等機構或信託經營，而得自該行業或業務的利潤是純粹作慈善用途及其中大部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定，在此情況下，該等利潤方獲豁免並當作獲豁免繳稅——

- (a) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或*
- (b) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是為該等人的利益而設立的。”*

稅務局表示，《稅務條例》第 88 條訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託的一般免稅規定，但並無賦權稅務局局長決定某機構是否慈善機構。為肯定屬公共性質的慈善機構或慈善信託的免稅地位，稅務局一向會為申請確認的機構發給免稅確認。

《稅務指南》

2.3 為方便機構根據《稅務條例》第 88 條申請免稅確認，稅務局發出了名為《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》的資料小冊子（《稅務指南》亦載於稅務局網站），當中載明：

- (a) **免稅資格** 為符合免稅資格，慈善機構：
- (i) 必須純粹為慈善性質的目的而設立 (可獲接納為慈善目的的例子載於第 1.4 段)；
 - (ii) 其設立須輔以規管其活動的書面文書 (例如，若屬法團則為組織大綱及細則)；及
 - (iii) 受香港法院司法管轄，即在香港成立的慈善機構，或海外慈善機構的香港機構，例如根據《社團條例》第 4 條當作在香港成立的社團或根據《公司條例》第 XI 部註冊的法團；
- (b) **處理申請所須文件** 提出申請所須文件包括：規管文書的經核證真實副本、往年曾舉辦活動和來年擬舉辦活動的列表，及上一個財政年度的帳目副本 (如申請機構已成立 18 個月或以上)。如該機構仍未成立，則只須提交規管文書的擬稿，及由機構成立日期／申請日期起計 12 個月內擬舉辦活動的列表。為確保申請機構的所有宗旨均屬慈善性質，並有條文充分保障以防止款項轉作非慈善用途，《稅務指南》特別指出，慈善機構的規管文書一般應載明的重要條款包括：
- (i) 清晰準確地說明其宗旨的條款；
 - (ii) 限制其資產只能用於促進所述宗旨的條款；
 - (iii) 禁止成員之間分攤收入及財產的條款；
 - (iv) 禁止其管治組織成員 (例如董事、受託人等) 收取薪酬的條款；
 - (v) 規定備存足夠的收支記錄 (包括捐款收據)、備存妥善的會計帳目及每年編制財務報表的條款；及
 - (vi) 說明該機構解散時如何處理餘下資產的條款 (餘下資產通常應捐贈給其他慈善機構)；及
- (c) **覆查規定** 稅務局會不時覆查慈善機構的帳目、年報及其他文件以檢視其免稅地位，從而確定其宗旨仍屬慈善性質及其活動符合所述宗旨。

稅務局的組織及指示

2.4 局長直轄科下設的慈善捐款組(見附錄 A 的稅務局組織圖摘錄)，負責關於《稅務條例》第 88 條所訂免稅事宜的工作。慈善捐款組由 1 名總評稅主任領導，包括 8 名人員(註 14)。稅務局已發出員工手冊，就處理新的免稅申請及對免稅慈善機構進行覆查，訂明相關做法和程序。要點撮述如下：

- (a) **處理新申請** 個案負責人員處理新的免稅申請時，須檢查申請機構所提交的文件和資料，直至信納申請符合以下規定：
 - (i) 申請機構是根據《稅務指南》所載資格規定而成立的慈善機構(見第 2.3(a) 段)；
 - (ii) 申請機構的規管文書包含《稅務指南》所載的全部重要條款(見第 2.3(b) 段)，及額外條款，即避免管治組織成員之間利益衝突的條款；及
 - (iii) 申請機構過去 12 個月曾舉辦的活動和／或未來 12 個月擬舉辦的活動符合所述的慈善宗旨。

個案負責人員提出的免稅地位確認建議，須獲慈善捐款組的總評稅主任批核；

- (b) **覆查免稅慈善機構** 覆查視乎情況(例如收到投訴)不時進行；一般而言，最少每 4 年進行一次覆查(註 15)。被選查的慈善機構須於一個月內填妥問卷，以提交相關資料(例如規管文書自上一次覆查後曾否更改)及文件(例如上一個財政年度的財務報表和曾舉辦活動的報告)。個案負責人員須檢視慈善機構提交的資料，以確定其宗旨仍屬慈善性質及其活動符合所述宗旨。覆查期間須採取的跟進行動，包括：
 - (i) **有保留意見的帳目** 如核數師對其帳目給予否定意見的事項可能影響該慈善機構的免稅地位，個案負責人員可查詢相關事宜及要求採取補救行動；及

註 14：稅務局亦聘用暑期實習生協助處理覆查個案，例如於 2016 年聘用 4 名暑期實習生各兩個月。

註 15：2014 年以前，約有 250 間慈善機構不受定期覆查(例如由政府部門管理的慈善機構，或歷史悠久和規模完善的慈善機構)。2014 年，稅務局開始分階段覆查該等慈善機構。截至 2016 年 12 月，尚有 94 間該類慈善機構有待覆查。

- (ii) **董事薪酬** 如慈善機構向管治組織成員(例如董事)支付薪酬而其規管文書並不容許，個案負責人員便須提醒該機構注意這違規事項及要求採取補救行動。

直至能就繼續或撤銷免稅地位的確認作出決定，覆查行動方算完成；

- (c) **撤銷免稅地位** 免稅地位確認為被撤銷，一般原因如下：
 - (i) 慈善機構已解散或清盤；
 - (ii) 慈善機構停止運作或不活躍；
 - (iii) 慈善機構不再符合屬公共性質的慈善機構或慈善信託；及
 - (iv) 慈善機構不回應稅務局的查詢，或儘管多番努力但仍被認為失去聯絡；及
- (d) **恢復確認** 如因失去聯絡或不回應稅務局查詢而被撤銷免稅地位的慈善機構，可申請恢復確認。對於恢復免稅地位的申請，個案負責人員會採用類似新申請的處理方法。

2.5 表一載列2012年4月至2016年9月期間免稅地位獲確認、被撤銷及獲恢復的慈善機構的數目。

表一

免稅地位獲確認、被撤銷及獲恢復的慈善機構的數目
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	慈善機構的數目			年底時免稅慈善機構的數目
	免稅地位獲確認	免稅地位被撤銷	免稅地位獲恢復	
2012-13	517	128	9	7 592
2013-14	594	156	14	8 044
2014-15	611	175	10	8 490
2015-16	540	213	14	8 831
2016-17 (截至 2016 年 9 月)	199	113	6	8 923

資料來源：稅務局的記錄

處理確認免稅地位申請

2.6 **需就辦理新申請訂定服務承諾** 慈善機構取得免稅地位，既能提高其在社會上的認受性，也能讓支持其工作的捐款人獲得扣稅。有效和迅速地辦理真正慈善機構的免稅申請，至為重要。就此，稅務局轄下慈善捐款組以 4 個月內辦理新申請（即向申請人發出初步回應）為目標。審計署抽查 30 宗申請，發現 27 宗（90%）於 4 個月內獲得辦理，餘下 3 宗（10%）的辦理稍有延遲（平均 12 日）。為提高透明度及向公眾問責，稅務局應考慮就辦理新申請訂定服務承諾。

定期覆查免稅地位

2.7 根據慈善捐款組的員工手冊，慈善機構免稅地位的覆查工作視乎情況（例如收到投訴）不時進行。一般而言，最少每 4 年進行一次覆查（見第 2.4(b) 段）。自 2016 年 9 月 1 日起，慈善捐款組把在 4 個月內辦理慈善機構所提交的問卷及就該組查詢所提交的回覆（該等回覆下稱通訊）定為目標。表二載列 2012 至 2016 年期間已開展或擬開展並於 2016 年 9 月或之前完成的覆查的辦理時間。

表二

已完成覆查的辦理時間

開展覆查 年份	2016年9月 或之前完成 的覆查 (宗)	辦理時間	
		平均 (日)	最長及最短日數 (日)
2012	1 328	468	11 至 1 440
2013	1 308	385	13 至 985
2014	1 433	313	14 至 698
2015	1 053	200	11 至 366
2016	739	105	24 至 179

資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

附註：2013年4月，慈善捐款組人員數目由5名增加至8名。

2.8 **監察覆查個案的進度** 每逢月底，慈善捐款組會擬備工作報告供管方審閱(註16)。每月報告載有多項資料，包括：

- (a) 該月內免稅地位獲確認、被撤銷及獲恢復的慈善機構的數目；
- (b) 有待該組辦理慈善機構已提交的問卷和通訊的數目。根據2012年1月至2016年9月期間每月報告所得該類覆查個案(涉及已提交有待該組辦理的問卷和通訊的個案)的數目，載於圖四；及
- (c) 每月月底有待該組辦理的最早提交問卷和通訊的日期。根據該等日期，審計署計算出截至月底最早提交問卷和最早收到通訊的待辦日數(註17)。2012年1月至2016年9月期間的結果，載於圖五。

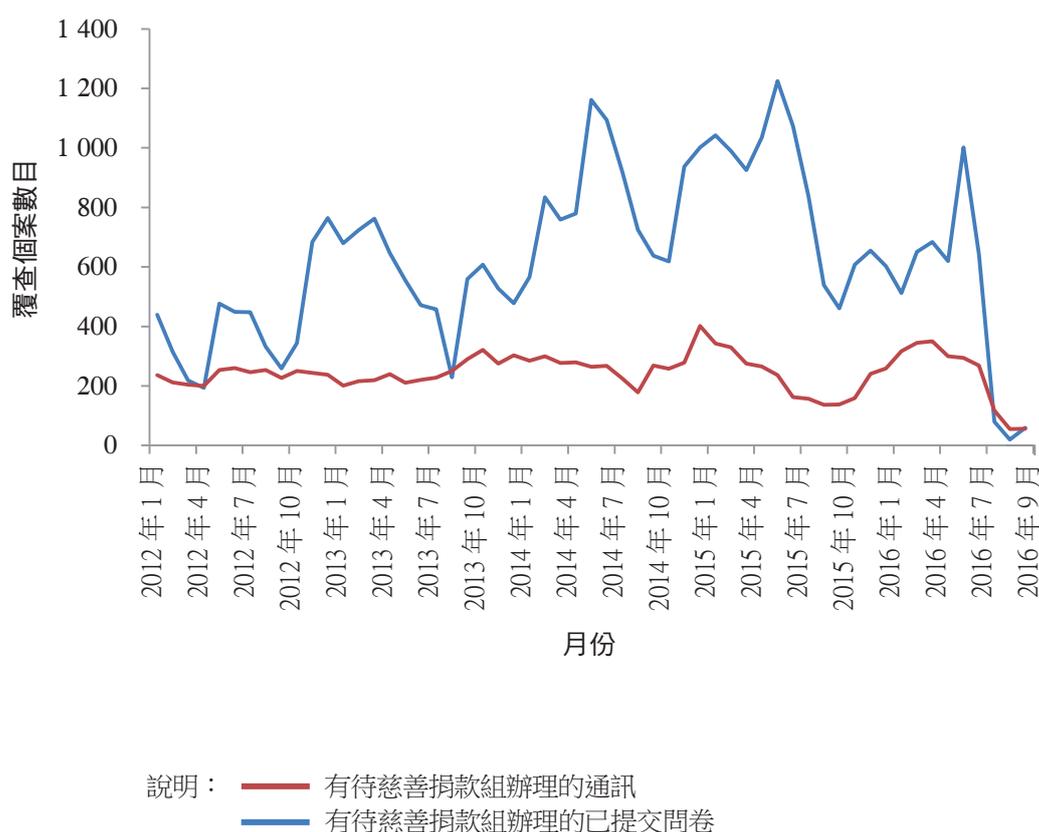
註16：稅務局表示，慈善捐款組的每月報告旨在告知稅務局管方該組的待辦工作量，而非未完成覆查個案的數目。未完成覆查個案的數目和詳情，可視乎需要從稅務局資料庫中提取。

註17：舉例而言，截至2016年9月30日，慈善捐款組未辦理60份已提交問卷；最早提交問卷於2016年8月19日收到，因此該問卷截至2016年9月30日的等待時間是42日。

根據 2015 年 10 月至 2016 年 9 月期間的每月報告，年內每月月底有待慈善捐款組辦理的已提交問卷和通訊平均為 742 項，較 2013 年、2014 年及 2015 年截至 9 月止年度的分別為 807 項、1 028 項及 1 139 項為少。2015 年 10 月至 2016 年 9 月期間，年內每月月底最早提交問卷的等待時間最長為 324 日，較 2013 年、2014 年及 2015 年截至 9 月止年度的分別為 487 日、516 日及 506 日為短。同樣地，2015 年 10 月至 2016 年 9 月期間待辦最早通訊的等待時間最長為 283 日，較 2013 年、2014 年及 2015 年截至 9 月止年度的分別為 661 日、598 日及 476 日為短。

圖四

有待慈善捐款組辦理覆查個案的數目
(2012 年 1 月至 2016 年 9 月)

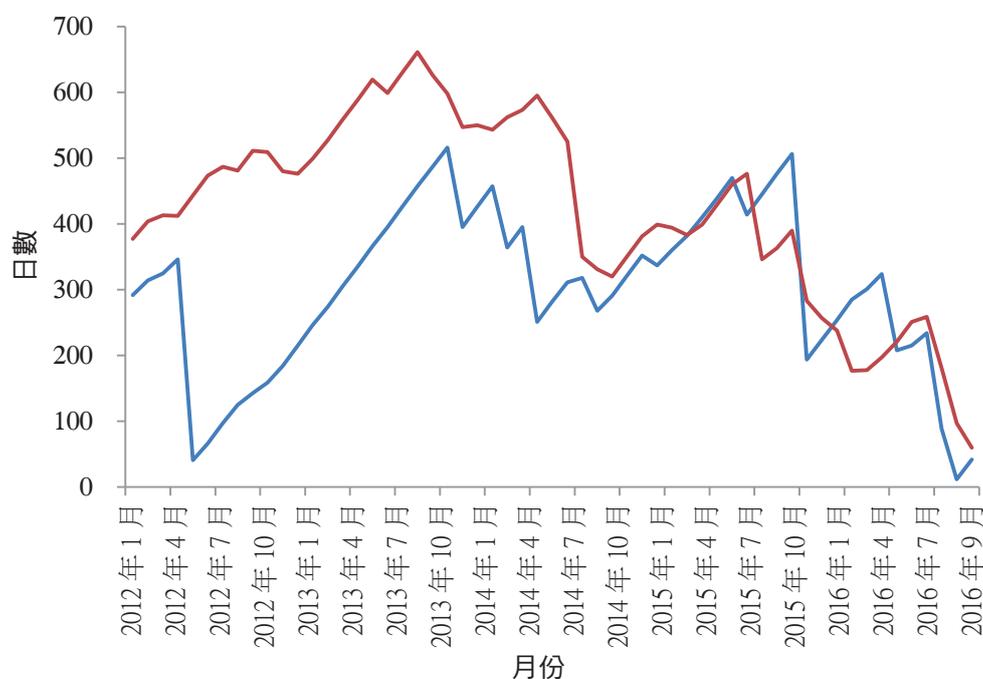


資料來源：稅務局的記錄

附註：各月份有待慈善捐款組辦理的已提交問卷／通訊的數目有所變動，因為該組的做法是每年分 3 至 4 批發出問卷，並會聘請暑期實習生協助處理覆查個案(見第 2.4 段註 14)。

圖五

有待慈善捐款組辦理的最早提交問卷／通訊的待辦日數
(2012年1月至2016年9月)



說明： — 最早的通訊
— 最早提交的問卷

資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

附註：各月份有待慈善捐款組辦理的最早提交問卷／通訊的待辦日數有所變動，與未完成覆查個案的數目變動有關(見圖四的附註)。

2.9 每月工作報告有所不足 有待慈善捐款組辦理的覆查個案的數目，及有待該組辦理的最早提交問卷／通訊的待辦日數，多年來有所減少(見第2.8段)。然而，審計署查詢匯報機制後發現以下事宜：

- (a) 就每宗涉及有待慈善捐款組辦理的通訊的覆查個案而言，並無資料顯示覆查首度展開的日期。對於已與相關慈善機構多番通訊的覆查個案來說，最近有待辦理通訊的日期未能反映該個案已辦理多久。此外，所匯報數字並不涵蓋相關慈善機構不回應該組查詢的覆查個案(例子見第2.12(b)段)；及
- (b) 所匯報資料從個別個案負責人員提供的報告整合得來。審計署審查未完成覆查個案後，發現慈善捐款組有遲遲未辦理慈善機構通訊／

所提交資料的情況，顯示人手匯報制度有遺漏未完成個案的可能（例子見第 2.12(a) 段）。

因此，每月報告未能完整反映所有未完成個案及其案齡。

2.10 審計署的分析 稅務局備存關於所有免稅慈善機構的電腦資料庫，並為每間慈善機構保存一個覆查年份的記錄。覆查年份是個案覆查狀況的指示（註 18）。審計署分析電腦資料庫內 8 923 間免稅慈善機構的覆查年份記錄後發現，截至 2016 年 9 月 30 日，稅務局對 635 間慈善機構於 2006 至 2015 年期間已開展或擬開展的免稅地位覆查尚未完成。然而，由於第 2.9(a) 及 (b) 段所述的不足之處，稅務局 2016 年 9 月的報告只顯示有 116 宗有待慈善捐款組辦理的未完成覆查個案。

2.11 635 宗未完成覆查個案 根據該 635 宗未完成覆查個案的案齡分析，其中 71 宗 (11%) 在截至 2016 年 9 月 30 日已逾 5 年尚未完成（見表三）。稅務局需要密切監察該等未完成覆查個案，因為：

- (a) 如稅務局後來發現某慈善機構免稅地位的確認需予撤銷，則可能延遲對其利潤評稅。根據《稅務條例》，稅務局有權於相關課稅年度屆滿後 6 年內評稅；及
- (b) 由於撤銷的有效日期會追溯至引致撤銷的事故發生該日，市民可能會基於在稅務局網站登載但原來不準確的相關慈善機構免稅地位資料而捐款並在其報稅表申索扣稅。

就此，審計署審查了 30 宗撤銷確認個案，發現稅務局在開展定期覆查後很久才撤銷相關慈善機構免稅地位的確認，即在 4 宗個案中長達 5 至 7 年。

註 18：舉例而言，慈善機構的覆查年份記錄（例如 2013 年）如早於當下時間（例如 2017 年 3 月），表示於 2013 年已開展／擬開展的覆查尚未完成。當覆查完成（例如於 2017 年 6 月完成），覆查年份記錄便會按相隔 4 年覆查一次而更新至 2021 年。

表三

635 宗未完成覆查個案的案齡分析
(2016 年 9 月 30 日)

未完成覆查個案的 已逾年數	覆查個案數目
< 2	461 (73%)
2 至 5	103 (16%)
> 5	71 (11%)
總計	635 (100%)

資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

2.12 **延遲採取跟進行動** 稅務局表示，《稅務條例》沒有規定慈善機構須在指定時間內回應稅務局要求就定期覆查其免稅地位而索取資料和文件的有效條文。遲遲未處理個案的原因，可能是相關慈善機構回應稅務局查詢有延誤所致。審計署選取 17 宗覆查個案 (即在已逾 5 年仍未完成的 71 宗個案中約佔四分之一) 以作審查，發現 15 宗 (88%) 也有稅務局延誤的情況，下文列舉 3 個例子：

- (a) **個案 A** 稅務局於 2009 年 3 月對某慈善機構 (慈善機構 A) 開展免稅地位覆查，向其發出問卷以索取相關資料和文件。問卷於 2009 年 4 月交回，但一直未獲處理，直至 2016 年 9 月 (約 7.5 年後) 稅務局才採取跟進行動。該個案沒有被納入每月工作報告內的有待慈善捐款組處理的覆查個案中 (見第 2.9(b) 段)；
- (b) **個案 B** 稅務局於 2011 年 3 月對某慈善機構 (慈善機構 B) 開展免稅地位覆查，向其發出問卷以索取相關資料和文件。問卷於 2011 年 4 月交回。稅務局於 2012 年 1 月提出關於財務帳目的查詢；儘管慈善機構 B 沒有回答，但稅務局不作跟進，直至 2016 年 8 月 (約 4.5 年後)。該個案沒有被納入每月報告內，因為該報告並不涵蓋相關慈善機構不回應稅務局查詢的覆查個案，即第 2.9(a) 段所述的不足之處；及
- (c) **個案 C** 稅務局於 2011 年 3 月對某慈善機構 (慈善機構 C) 開展免稅地位覆查，問卷於 2011 年 5 月交回。覆查期間，稅務局發現慈

善機構 C 於 2007–08 及 2008–09 年度以高於應課差餉租值 67% 的租金租用某關聯公司 (其相關董事也是慈善機構 C 的董事) 所擁有的處所，而其規管文書只容許向管治組織的成員支付妥當和合理的租金。截至 2016 年 12 月 (5 年過後)，稅務局仍未定案。審計署留意到，上述 5 年內的 3 個情況中，稅務局都是在長達 9 至 16 個月久未行動後才要求相關慈善機構進一步提供解釋和文件。

就規管關注事宜採取跟進行動

2.13 不論是進行定期覆查或是處理新免稅申請 (包括恢復確認申請)，稅務局均會檢視所提交的文件並提出查詢，以查明相關慈善機構的活動或開支是否與其宗旨相稱。審計署審查 160 宗覆查個案和 10 宗申請恢復免稅地位申請，發現稅務局在 10 宗覆查／恢復免稅地位確認的個案中，就規管關注事宜採取的跟進行動有所局限／不足。詳細的審查結果載於第 2.14 至 2.19 段。

2.14 **董事薪酬** 根據慈善捐款組的員工手冊，如在定期覆查中發現慈善機構向其董事支付規管文書所不容許的薪酬，個案負責人員便須提醒該機構留意這違規事項並要求該機構採取補救行動 (見第 2.4(b)(ii) 段)。審計署發現 4 宗違反董事薪酬條款的個案 (個案 D 至 G)。儘管相關慈善機構採取不同的補救行動，由停止付款 (個案 D) 至退還部分款項 (個案 F 及 G) 和退還全部款項 (個案 E)，該等機構的免稅地位不受影響：

- (a) **個案 D** 稅務局於 2016 年 3 月收到投訴，指某免稅慈善機構 (慈善機構 D) 的一些成員於 2012 至 2015 年度收取薪酬。2016 年 5 月，稅務局取得慈善機構 D 的該等年度的財務報表，發現 9 名董事於 2012 至 2014 年的 3 個年度內獲付薪酬，合共 1,300 萬元，而這些薪酬根據慈善機構 D 的規管文書不予容許。2016 年 8 月，稅務局要求慈善機構 D 確認是否已停止該做法及採取了何種補救行動。2016 年 10 月，慈善機構 D 確認已停止支付薪酬，並提供資料以顯示該做法已於 2015 年停止。審計署從稅務局的記錄中找到慈善機構 D 所提交的薪俸稅僱主報稅表和財務報表，顯示該機構於 2011 年度亦向 10 名董事支付合共 500 萬元薪酬；
- (b) **個案 E** 稅務局於 1999 年覆查中發現某免稅慈善機構 (慈善機構 E) 違反董事薪酬條款，於 1999 年度向 3 名董事支付合共 20,700 元款項。慈善機構 E 安排 3 名董事退還全部款項，並承諾日後遵從規管文書的規定。稅務局接納補救行動，繼續慈善機構 E 的免稅地

位。然而，在 2007 年另一次覆查中，稅務局發現慈善機構 E 再度違反董事薪酬條款，於 2006 及 2007 年度向某董事支付合共 43,500 元款項。儘管再次違規，稅務局仍然接納慈善機構 E 的補救行動(即退還全部款項及承諾日後遵從規定)，繼續該機構的免稅地位。在 2007 年覆查中發現違規事宜後，稅務局向慈善機構 E 發出警告信，表示如再有類似問題便會撤銷其免稅地位；及

- (c) **個案 F 及 G** 稅務局於 2015 年處理慈善機構 F 的恢復確認申請(其免稅地位於 2003 年 12 月被撤銷)時，發現該機構違反董事薪酬條款，於 2003 至 2013 年度向管治組織某成員支付合共 276,100 元款項。慈善機構 F 退還 13,100 元(已付薪酬的 5%)後，稅務局便恢復該機構免稅地位的確認。同樣地，稅務局於 2012 年處理慈善機構 G 的恢復確認申請(其免稅地位於 2006 年 5 月被撤銷)時，發現該機構違反董事薪酬條款，於 2008 至 2012 年度向某董事支付合共 375,000 元款項。在該個案中，慈善機構 G 提出會安排該董事退還 187,500 元(已付薪酬的 50%)的建議後，稅務局便恢復該機構的免稅地位的確認。

2.15 **不為貫徹慈善宗旨的支出** 根據慈善捐款組的員工手冊，免稅慈善機構的規管文書，一般應包含旨在限制其資產只能用於促進所述宗旨的條款。審計署留意到，在 2 宗個案(個案 H 及 I)中，稅務局找到不為貫徹相關慈善機構宗旨的開支。在該 2 宗個案中，稅務局均在相關機構採取以下的補救行動(其中 1 宗退還全部款項，另 1 宗沒有退還款項)後便繼續其免稅地位：

- (a) **個案 H** 稅務局於 2010 年 12 月收到投訴，指某慈善機構(慈善機構 H)的部分收入應予繳稅。稅務局向該機構取得澄清後認為投訴不成立，但在檢視其 2010 至 2013 年度的財務報表時，發現部分交通開支合共 704,500 元可能沒有用於貫徹其慈善宗旨。慈善機構 H 回應稅務局的意見時，確定收回已付金額中的 500,000 元，餘下款項稍後收回。稅務局不作跟進行動，繼續慈善機構 H 的免稅地位；及
- (b) **個案 I** 稅務局在 2008 年覆查中發現，某慈善機構(慈善機構 I)的活動包括修葺某董事的祖墳。稅務局提出數個問題，查詢該項活動如何符合該機構的救助貧困宗旨，並要求該機構提供捐款支出細項。儘管多番催辦，慈善機構 I 沒有回應稅務局的查詢；稅務局遂於 2011 年 12 月撤銷其免稅地位。2014 年 7 月，慈善機構 I 申請恢復確認。稅務局從該機構所提交 2008 年度的捐款支出細項中，發

現兩項合共 236,000 元的開支用以重建祠堂和修葺祖墳 (與該機構創辦人有關)。雖然稅務局認為前者不屬慈善性質，後者只為履行創辦人個人責任，但仍接納該機構承諾日後不作類似支出為補救行動，恢復其免稅地位。

2.16 《稅務條例》中有關慈善機構免稅地位的條文的局限 關於第 2.14 及 2.15 段所載的審計署意見，稅務局於 2017 年 3 月告知審計署，該局運用權力就 6 宗違反規管文書／慈善宗旨的個案採取執行行動時有以下局限：

- (a) **董事薪酬** 根據案例法的判決，雖然向慈善機構董事支付規管文書中沒有訂明的薪酬可能構成違反受信責任，但該違反本身不會改變該機構的宗旨，因而不會改變其慈善地位。稅務局並無法律依據或權力，純粹基於不遵從相關規定而撤銷慈善機構的免稅地位。根據 2003 年取得的法律意見，稅務局得悉某機構某人員如干犯罪行，未必可歸咎於該機構。此外，稅務局沒有權力要求慈善機構退還 (全部或部分) 已支付的董事薪酬。發出個案 E 所述的警告信 (見第 2.14(b) 段) 後，稅務局再沒有就違反董事薪酬條款發出警告信，並改為發信提醒慈善機構遵從規管文書的相關條文；及
- (b) **不為貫徹慈善宗旨的支出** 稅務局並不負責慈善機構的管治，也無權力規管其運作。根據 2003 年取得的法律意見，稅務局得悉，純粹基於慈善機構不遵從《稅務條例》沒訂明的任何法定或非法定責任而推翻該機構的免稅地位，於法不合。即使個案負責人員認為某些開支項目不為貫徹慈善機構的慈善宗旨，也不影響其慈善地位。稅務局並沒有權力要求慈善機構退還 (全部或部分) 相關開支。根據 2003 年取得的法律意見，稅務局得悉單一事件未必能確證某機構的真正業務性質。稅務局最多只能提醒慈善機構遵從規管文書的收入條款，並建議採取補救行動。

2.17 需要考慮檢討《稅務條例》中關於慈善機構免稅地位的條文 在 2013 年公布關於慈善機構的報告書中，法改會表示知悉稅務局會為覆查某機構的免稅地位而不時要求提交帳目、年報或其他文件，以確保該機構仍屬慈善性質及其活動符合所述宗旨。稅務局覆查慈善機構的帳目以確保其收入純粹遵照法律而用於慈善用途，法改會認為該職能非常重要，而且在很大程度上是公眾對慈善界的信心基礎所在。法改會在諮詢期間所得的回應，有很多是認同有需要由稅務局執行覆查周年帳目的職能；另亦有建議稅務局應更頻密地覆查慈善機構的慈善地位，以便更有效地監察慈善機構的帳目和涉及慈善活動的工作。法改會建議，稅務局應按需要更頻密地覆查免稅慈善機構的帳目，以查明該等機構的

活動是否與其慈善宗旨相符。然而，稅務局表示，《稅務條例》現行條文並無訂定執行權力，可讓稅務局針對支出／活動違反規管文書或與慈善宗旨不符的慈善機構，採取有效的跟進行動(見第 2.16 段)。公眾期望稅務局為管理慈善機構免稅地位所承擔的角色，與該局根據《稅務條例》現行條文可做的工作，明顯有所出入。為收窄期望差距，有需要考慮檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色。

2.18 **慈善機構的捐款** 根據《稅務指南》，免稅慈善機構的規管文書須包含規定備存足夠的收支記錄的條款，包括捐款收據(捐贈給另一慈善機構的款項——見第 2.3(b)(v) 段)。審計署留意到，在 2 宗覆查個案中，個案負責人員沒有要求相關慈善機構就其捐款開支作出充分解釋，以證明該等捐款符合其宗旨：

- (a) 在其中 1 宗個案(個案 J)，慈善機構 2015 年度的財務報表顯示 90 萬元捐款收入和 100 萬元捐款／獎學金開支，但個案負責人員在檔案中註明無須要求開支細項，因為類似資料已在上一次 2011 年覆查中提供。由於事隔 4 年，捐款開支項目的性質和金額在兩次覆查中亦可能有變，故應索取 2015 年度捐款開支細項；及
- (b) 在另外 1 宗個案(個案 K)，慈善機構 2014 年度的財務報表顯示 39 萬元捐款收入和 46 萬元捐款開支，但沒有被要求提供開支細項。個案負責人員在檔案中註明，她從慈善機構所提交的問卷觀察到，其 2015 年度活動包括支持其他慈善機構濟助尼泊爾地震災民及推廣宗教，故以活動與其宗旨相符為由而沒有要求提供捐款支出細項，但未有解釋為何她認為 2015 年度捐款與 2014 年度捐款相關。因此，個案負責人員應該索取 2014 年度捐款開支細項。

稅務局於 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示，個案負責人員進行覆查時會運用專業判斷及採取風險為本的方法。對於該兩宗個案，稅務局認為毋須索取開支細項。然而，審計署留意到，有時即使相關慈善機構已在上一次覆查中提供了捐款開支細項，但個案負責人員仍再要求提供類似資料。以一宗個案為例，慈善捐款組於 2014 年覆查時向某慈善機構索取有關 60 萬元捐款的細項，儘管該機構已在 2009 年覆查時就 73 萬元捐款提供類似開支細項。再者，個案 J 及 K 的捐款開支，所涉及的捐款活動是相關慈善機構耗用該年收到捐款的全部／大部分的唯一活動，故需提醒個案負責人員在決定核實工作的多寡時，適當考慮慈善機構捐款開支佔其收入的重要程度。

2.19 **不活躍的慈善機構** 根據慈善捐款組的員工手冊，如慈善機構停止運作或不活躍，可撤銷其免稅地位的確認(見第 2.4(c)(ii) 段)。審計署審查 7 宗覆查個案，發現慈善捐款組在其中 3 宗用了很長時間(超過兩年)來處理不活躍個案。下文列舉 2 個例子：

- (a) 在其中 1 宗個案(個案 L)，相關慈善機構於 1997 年獲確認為免稅慈善機構。在其後 3 次免稅地位覆查(即 2002 年、2004 年及 2009 年覆查)中，所提交的財務報表均顯示該機構未曾開始運作(至 2009 年長達約 12 年)。在 2002 年覆查中，該機構在所提交的問卷中表示計劃在該年稍後時間營辦教堂。該機構在 2004 年覆查中回覆個案負責人員的查詢時表示，會於 2005 年 1 月開始運作，並提供擬舉辦活動的相關資料。該機構在 2009 年覆查中表示，會於 2009 年 11 月開始運作。稅務局每次獲告知未來活動計劃(作教堂營運)後，均繼續該機構的免稅地位。在 2014 年覆查中，該機構提供資料(包括日期為 2015 年 9 月 13 日及 2016 年 7 月 31 日的捐款收據，及一本主日崇拜活動小冊子)，以顯示該機構於 2015 及 2016 年均有舉辦慈善活動。結果，稅務局於 2016 年 9 月繼續該機構的免稅地位。然而，審計署從該機構截至 2016 年 3 月 31 日年度的財務報表(從公司註冊處取得，因為該機構屬註冊公司)中得悉，年內並無收入，而財務報表上的附註亦指該機構沒有開展任何活動及一直都不活躍。稅務局需要就此要求該機構作出解釋；及
- (b) 在另 1 宗個案(個案 M)，相關慈善機構於 2006 年獲確認為免稅慈善機構。在回應稅務局的 2011 年免稅地位覆查時，該機構於 2011 年 4 月報稱不活躍。2012 年 5 月(1 年後)，稅務局詢問該機構有否未來活動計劃。2012 年 7 月，該機構要求延期 1 年才回覆有關其未來活動。然而，該機構 3 年來仍未因應稅務局的催辦函(於 2012 年 12 月、2014 年 2 月及 2015 年 5 月發出)就此作出回應。2015 年 6 月，該機構(屬註冊公司)根據《公司條例》規定向稅務局申請不反對通知書以向公司註冊處申請撤銷註冊。個案負責人員發現該機構申請撤銷註冊後向其查詢。2015 年 7 月，該機構告知稅務局，自成立為法團後從未開始運作。其後，稅務局撤銷該機構的免稅地位確認。

2017 年 3 月，稅務局告知審計署，在維持慈善機構的免稅地位確認，及在沒有可抵禦法律挑戰的理由下撤銷確認對慈善機構所造成的損害，該局須在兩者之間取得平衡。然而，在審計署所審查的 7 宗個案中，有 4 宗的個案負責人員更適時地採取行動，撤銷不活躍慈善機構的免稅地位確認。以其中 1 宗個案為

例，相關慈善機構於 2015 年 2 月回覆沒有舉辦任何活動；慈善捐款組於 2015 年 4 月致函查詢其未來活動計劃，並於 2015 年 8 月、2015 年 12 月及 2016 年 5 月三度發出催辦函，但沒有收到回應，遂於 2016 年 9 月 (即 19 個月後) 撤銷該機構的免稅地位確認。審計署認為，稅務局需要提醒慈善捐款組人員，如相關慈善機構沒有在合理時間內回應該組的查詢或落實其未來計劃，則須按員工手冊的規定，對不活躍慈善機構採取行動。

需要在免稅慈善機構解散時適時採取行動

2.20 根據《稅務指南》，免稅慈善機構的規管文書應包含說明在解散時如何處理餘下資產的條款 (餘下資產通常應捐贈予其他慈善機構) (見第 2.3(b)(vi) 段)。稅務局已與公司註冊處作出安排，把將會被公司註冊處除名的公司通知稅務局。自 2016 年 1 月起，慈善捐款組每月兩次以電腦程式進行配對，識別出將會被公司註冊處除名的免稅慈善機構。這對保障稅收十分重要，因為將會被除名的公司可能有未清繳的稅項。如相關公司是免稅慈善機構，上述安排亦有助稅務局適時採取行動：

- (a) 刪去被除名慈善公司的名稱，以更新第 88 條名單；及
- (b) 向相關公司查詢解散後是否依據規管文書的規定處理資產。

2.21 審計署把稅務局截至 2016 年 9 月 30 日列於第 88 條名單的免稅慈善機構，與公司註冊處所備存的公司登記冊互相核對，以審查上述通知安排。審計署發現，有兩間已被公司註冊處除名的免稅慈善公司仍然列於第 88 條名單：

- (a) 在第 1 宗個案，相關慈善機構於 2015 年 10 月被公司註冊處除名，但慈善捐款組到 2016 年 12 月 7 日 (當個案負責人員獲稅務局總務科告知該機構已被除名時) 才把其名稱從第 88 條名單刪除；及
- (b) 在第 2 宗個案，在 2016 年 6 月配對中發現相關慈善機構將被除名。個案負責人員於 2016 年 6 月 16 日致函該機構，要求提供最後結算帳目。因應該機構 2016 年 9 月 7 日的查詢，個案負責人員於 2016 年 9 月 29 日覆函解釋“除名”安排，並要求提供所需資料。後來，配對 (見第 2.20 段) 顯示該機構已於 2016 年 9 月 30 日被除名，但相關檔案的配對報告誤置他處。結果，該被除名公司到 2017 年 1 月 27 日才被撤銷免稅地位的確認。

2017年3月，稅務局告知審計署：(i)於2016年1月電腦程式進行配對推出前(見第2.20段)，慈善捐款組須先以人手從公司註冊處網上查冊中心核對當時的法團慈善機構的公司現況；(ii)就上文(a)段所述第1宗個案，慈善捐款組在1個月時間內完成6 532間法團慈善機構的人手核對，只是未能識別出1宗被除名個案；及(iii)第(b)段所述的配對報告誤置他處的個案，亦屬單一事件。然而，由於稅務局的《稅務條例釋義及執行指引》已建議市民參閱第88條名單以查核其慈善捐款是否符合扣稅規定，故有需要確保被除名的慈善公司適時從該名單刪除。

2.22 審計署亦留意到，稅務局並沒有就其他條例(例如警務處執行的《社團條例》——見第1.7(d)段)下成立的免稅慈善機構，與其他相關決策局／部門作出類似的通知安排。就此，審計署把稅務局截至2016年9月30日列於第88條名單的免稅慈善機構，與警務處備存的社團名單，互相核對。審計署發現，有兩間已被警務處撤銷註冊(1間於1997年，另1間於2016年9月)的免稅慈善社團，仍然列於第88條名單。稅務局於2017年3月回應審計署的意見時表示：

- (a) 關於第1宗個案，儘管相關慈善機構並無向警務處社團事務處註冊，但從連續4次免稅地位覆查(即2000年、2004年、2010年及2015年)所提交的財務報表和活動列表中可見，該機構營辦1間教堂，並進行與其慈善宗旨相符的慈善活動。慈善捐款組進行第2.21段所述的人手核對(人手核對工作亦涵蓋以其他法律架構(例如社團)成立的慈善機構)時，發現該機構被撤銷註冊，遂要求該機構澄清。該機構於2016年8月底告知稅務局，正與社團事務處設法解決問題，並會向稅務局提供相關文件。稅務局認為，根據案例法的判決，該機構沒有根據《社團條例》註冊，並不影響其慈善地位。截至2017年3月，慈善捐款組仍在與該機構澄清；及
- (b) 關於第2宗個案，當社團事務處確認相關慈善機構已經解散，其免稅地位已於2016年12月19日被撤銷。

可扣稅捐款的管理

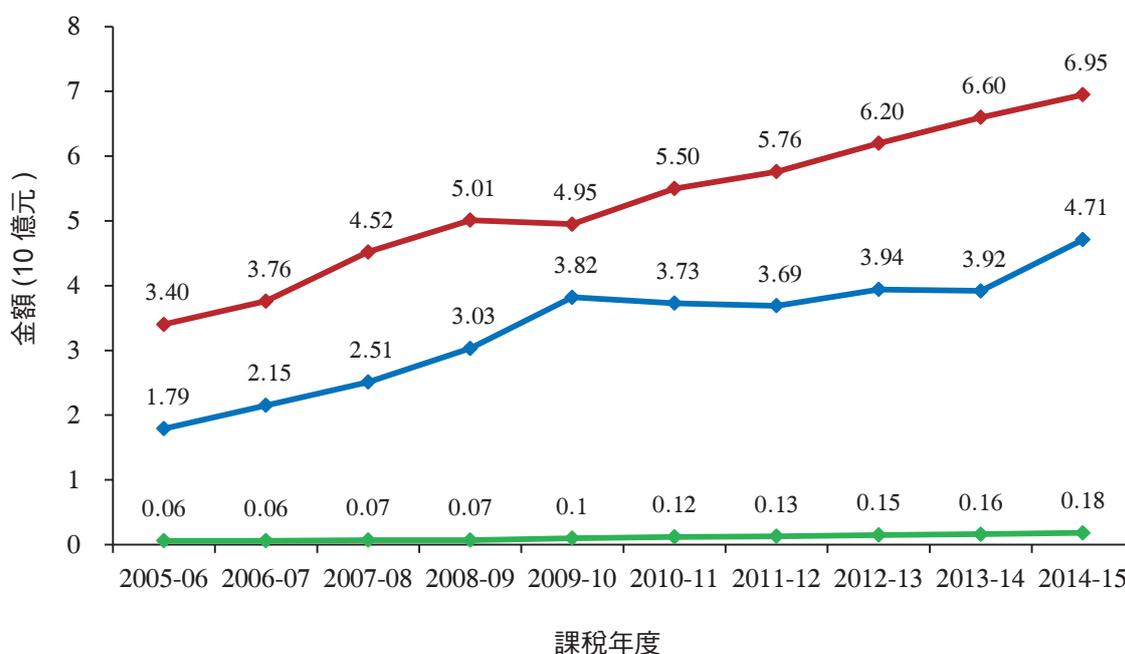
2.23 根據《稅務條例》第16D及26C條，納稅人的認可慈善捐款分別可獲扣減利得稅和薪俸稅／個人入息課稅。除《稅務指南》外，稅務局亦公布《稅務條例釋義及執行指引》，向市民說明根據《稅務條例》第26C條慈善捐款扣稅的基本準則，包括：

- (a) 所付款項必須是捐款，而捐款人不得收取任何實質利益作為交換。不獲認可為可扣稅付款的例子，包括購買抽獎券及慈善舞會、音樂會和電影放映會門券的費用；
- (b) 有關捐贈必須是現金餽贈，捐贈給根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託；
- (c) 不能就同一筆捐款讓多於一人獲得扣稅；
- (d) 納稅人的捐款 (在薪俸稅和個人入息課稅中包括與其同住的配偶的捐款) 總額必須不少於 100 元；及
- (e) 在任何年度內可獲扣除的總額不能多於捐款人應評稅入息的指定百分比 (即自 2008-09 課稅年度起為 35%)。

2.24 2005-06 至 2014-15 課稅年度在利得稅、薪俸稅和個人入息課稅下獲准扣稅的慈善捐款金額，載於圖六。

圖六

在利得稅、薪俸稅和個人入息課稅下
獲准扣稅的慈善捐款
(2005-06 至 2014-15 課稅年度)



說明：— 薪俸稅
— 利得稅
— 個人入息課稅

資料來源：稅務局的記錄

2.25 稅務局第一科負責法團和合伙業務慈善捐款的扣稅申索，是其利得稅評稅工作的一部分。第二科負責處理個人慈善捐款的扣稅申索，是其薪俸稅、利得稅和個人入息課稅評稅工作的一部分。截至 2016 年 6 月，第一科員工共有 360 人，第二科共有 766 人。2015-16 年度，共處理了 461 000 項利得稅評稅、2 797 000 項薪俸稅評稅和 362 000 項個人入息課稅評稅。

2.26 **案頭審核** 自 2001 年 4 月起，為簡化評稅程序，稅務局採用電腦化的先評後核機制，以篩選報稅表進行自動評稅，並揀選個案進行評稅後案頭審核。第一科和第二科均以風險為本的方法，揀選報稅表進行案頭審核：

- (a) 對於選定的利得稅個案，評稅人員會檢視納稅人已提交的利得稅報稅表和證明文件（例如計算表和財務報表）。稅務局表示，關於利

得稅個案，雖會格外留意該個案被選取的風險範疇，仍會對個案作全方位(即所有帳項，包括慈善捐款申索)審查，目的是要查明自動評稅得出的應評稅利潤／虧損是否正確。審查期間，評稅人員會運用專業判斷，亦會在認為需要或值得時，要求相關納稅人澄清。稅務局並無規定每宗案頭審核個案均須提出查詢，並只會在情況特殊時，才要求提交收據的正本和證明文件；及

- (b) 對於根據慈善捐款申索所選定的薪俸稅和個人入息課稅個案，稅務局會要求相關納稅人提交捐款收據(通常為收據正本)或其他可接納的證明文件(例如顯示捐款詳情的銀行入數紙)，以作核實。評稅人員檢視所提交的文件時會運用專業判斷，決定相關捐款是否符合扣稅規定。

2.27 稅務局如在案頭審核後發現慈善捐款申索過多或過少，便會作出調整。表四顯示 2010-11 至 2014-15 課稅年度曾作調整的稅務檔案的數目及相應的調整金額。

表四

2010-11 至 2014-15 課稅年度涉及
不獲批准慈善捐款申索的案頭審核調整
(2016 年 9 月)

課稅年度	第一科		第二科	
	法團和合 業業務稅務 檔案數目	調整 (元)	個人稅務 檔案數目	調整 (元)
2010-11	6	1,800,323	428	14,724,978
2011-12	10	978,978	305	14,516,564
2012-13	11	317,372	238	13,585,036
2013-14	5	216,882	140	7,711,211
2014-15	7	697,186	102	11,373,940
總計	39	4,010,741	1 213	61,911,729

資料來源：稅務局的記錄

就慈善捐款申索進行案頭審核的可予改善之處

2.28 審計署抽查第一科於 2015–16 年度進行的 30 宗利得稅案頭審核個案，及第二科於 2015–16 年度進行的 50 宗薪俸稅／個人入息課稅案頭審核個案，發現：

- (a) **利得稅** 在其中 1 宗個案中，納稅人提交的附表，並沒有顯示款額為 50,000 元的捐款是否捐贈給第 88 條名單上的認可慈善機構。然而，評稅人員沒有要求納稅人澄清便批准上述款額扣稅。雖然 50,000 元申索款額只佔其應評稅利潤 0.72% 而未必值得進行詳細核實，但也需要維持最低限度的核實，例如要求提供捐款開支細項，以顯示相關款項捐贈給第 88 條名單上的認可慈善機構。在這方面，審計署留意到，稅務局會要求薪俸稅納稅人就 100 元或以上的申索提交捐款收據；及
- (b) **薪俸稅** 在其中 1 宗個案中，款額為 100 美元的捐款收據所示的相關慈善機構，並非第 88 條名單上的認可慈善機構。在另外 1 宗個案中，款額為 100 元的捐款收據所示的捐款人的姓名，與申索扣稅的納稅人或其配偶的姓名不符。然而，在該兩宗個案中，評稅人員均批准上述款額扣稅。審計署認為，稅務局需要提醒評稅人員，在案頭審核中查核捐款收據是否有效時，必須倍加警覺。

審計署的建議

2.29 審計署建議，稅務局局長應：

- (a) 考慮應就辦理免稅地位確認的新申請訂定服務承諾；
- (b) 採取措施，以加強監察慈善機構免稅地位定期覆查個案的進度，例如確保所有未完成覆查個案均被納入提交管方審閱的每月報告內；
- (c) 密切監察未完成覆查個案，並提醒慈善捐款組人員適時跟進未決事宜；
- (d) 採取措施，以改善覆查慈善機構免稅地位時所發現規管關注事宜的跟進工作，包括：

- (i) 在諮詢財經事務及庫務局局長後，考慮是否需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能更有效地發揮管理慈善機構免稅地位的角色；
 - (ii) 提醒慈善捐款組人員向相關慈善機構索取捐款開支細項以證明符合其宗旨，並在運用專業判斷決定核實工作的多寡時，適當考慮捐款開支的重要程度；及
 - (iii) 提醒慈善捐款組人員如發現相關慈善機構沒有在合理時間內回應其查詢或落實活動計劃，須根據員工手冊的規定對不活躍個案採取行動，及向第 2.19(a) 段所述的慈善機構要求進一步解釋；
- (e) 提醒慈善捐款組人員適時採取行動，刪除已被公司註冊處／警務處撤銷註冊的慈善機構，以更新第 88 條名單；
 - (f) 加快行動，與相關決策局／部門 (例如警務處) 聯絡，就根據相關條例被撤銷註冊的慈善機構，訂定通知安排；及
 - (g) 提醒進行案頭審核的評稅人員：
 - (i) 如利得稅個案的附表沒有顯示所申索的慈善捐款是否捐贈給第 88 條名單上的認可慈善機構，須向相關納稅人要求澄清；及
 - (ii) 就批准在薪俸稅下的扣稅查核捐款收據時須倍加警覺。

政府的回應

2.30 稅務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 2.9(b) 段，稅務局管方已留意到慈善捐款組積壓了大量工作，並已採取措施 (包括於 2013 年增加該組的人手，及自 2014 年起聘用實習生) 予以處理；
- (b) 關於第 2.11(a) 段，稅務局人員一直對覆查根據《稅務條例》第 88 條中慈善機構的免稅地位保持警覺，並會在有需要時，就該等慈善機構經營行業或業務所得的利潤進行評估，以衡量有關利潤應否根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅；
- (c) 關於第 2.12 段，3 宗個案即個案 A、B 及 C 的覆查工作已經完成；

- (d) 關於第 2.13 段，由於稅務局並不負責慈善機構的管治事宜，也沒有權力規管該等機構的運作，因此並沒有予以監管。以外，在慈善機構不按其規管文書行事時，稅務局也無權執法。稅務局會透過行政程序，即進行定期覆查，以確定各認可慈善機構是否仍合資格享有免稅地位；
- (e) 關於第 2.29(a) 段所載的審計署建議，稅務局已於 2017 年 4 月 1 日在網站公布，慈善捐款組(如已收齊一切所須資料和文件)會致力於收到免稅地位確認申請當日起計 4 個月內作出回覆，並會考慮就辦理新申請訂定服務承諾；
- (f) 關於第 2.29(b) 段所載的審計署建議，慈善捐款組已由 2017 年 2 月起改善提交管方審閱的每月工作報告，加入每月月底所有未完成覆查個案的數目及其案齡與概況，以便監察該類個案的處理進度；
- (g) 關於第 2.29(c) 段所載的審計署建議，慈善捐款組會採取進一步措施，以密切監察未完成覆查個案，包括加強關於未回覆稅務局查詢個案的管制制度，亦已提醒慈善捐款組人員適時跟進未決事宜；
- (h) 關於第 2.29(d)(i) 段所載的審計署建議，稅務局感謝審計署提出建設性的建議以改善慈善機構的監察事宜，但該局希望強調，作為稅務管理機構，其主要職責在於評稅和收稅。同時，稅務局需要不時更新稅務法例，以確保香港具備穩健稅制、符合關於稅務合作(例如交換資料)並迅速轉變的國際標準，並加強香港的競爭力。稅務局的位置並不適合監管慈善機構的管治事宜(例如慈善機構的董事是否獲付薪酬，或已付支出是否為貫徹慈善機構的慈善宗旨)；
- (i) 關於第 2.29(d)(ii) 段所載的審計署建議，慈善捐款組人員會繼續運用專業判斷，以管理慈善機構的免稅地位。該組人員已獲提醒，在決定核實工作的多寡時，須適當考慮捐款開支的重要程度；
- (j) 關於第 2.29(d)(iii) 段所載的審計署建議，慈善捐款組人員已獲提醒，如相關慈善機構沒有回應該組的查詢，或顯然沒有貫徹規管文書所訂的宗旨，便須根據員工手冊的規定，繼續對不活躍個案適時採取行動。對於第 2.19(a) 段所述的個案，慈善捐款組會要求相關慈善機構澄清其運作狀況；
- (k) 關於第 2.29(e) 段所載的審計署建議：
 - (i) 自 2016 年 1 月起推出電腦配對後，稅務局已能防止第 2.21(a) 段所述個案中第 88 條名單更新的類似情況；及

(ii) 慈善捐款組已加強管制配對報告，要求個案負責人員撤銷相關慈善機構免稅地位確認後在報告上簡簽，而評稅主任會於每月月底檢視配對報告，以確保適時撤銷所有被公司註冊處除名的慈善機構的免稅地位確認；

(l) 關於第 2.29(f) 段所載的審計署建議，慈善捐款組於 2016 年 1 月已把第 88 條名單與社團事務處的記錄互相核對，並於 2017 年 3 月與警務處聯絡，就根據《社團條例》被撤銷註冊的社團設立通知安排，以確保適時撤銷該等社團的免稅地位確認；及

(m) 關於第 2.29(g) 段所載的審計署建議，稅務局十分重視評稅工作和案頭審核。為盡量減少因申索不確所致的漏稅情況，該局會不時提醒人員，進行案頭審核時要保持警覺，包括查核捐款收據是否有效，並在有需要時向相關納稅人要求澄清。

2.31 警務處處長表示，對於第 2.29(f) 段所述慈善捐款組與社團事務處的擬議通知安排，不予反對。

第 3 部分：批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理

3.1 一般而言，政府會以公開拍賣或招標方式出售政府土地予出價最高的競投者作工商業或住宅發展。然而，政府土地有時會透過私人協約批地，以象徵式或按優惠地價批予慈善及非牟利機構作特別用途，例如營運福利／社會服務、發展私家醫院、宗教或教育用途。所有以這種方式直接批出的土地，均須通過嚴格的政策審核，經周全考慮，證明符合公眾利益後，由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所訂定的批核準則，逐一審批。本部分審查直接批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理事宜。

土地管理政策

3.2 **以私人協約方式批出用地** 1959 年，前行政局得悉政府的土地管理政策，當中包括以私人協約方式批地的事宜提交予前行政局的文件載明以下原則：

- (a) 用於非牟利學校、醫院、診所、幼兒園、康樂會所和其他福利用途，可獲免收地價。批地作福利用途的土地契約，會在契約條款中加入非常嚴格的管制權力條款，承批機構須以令相關部門首長滿意的方式營運，而且不得分派利潤，所得利潤必須用於改善由承批人提供的福利服務；
- (b) 用於工人房屋計劃和教堂的批地，分別徵收相等於市值地價三分之一及三分之二的優惠地價；及
- (c) 用於電力支站等公用事業設施的批地，徵收十足市值地價。

3.3 **重新發展就社會服務用途免地價或按優惠地價批出的用地** 一九八零年代初期，部分持有未獲充分發展土地的承租人要求獲准重新發展相關土地以增加和改善社會服務設施，及盡用餘下的地積比率作牟利的“商業”發展。盡量擴大商用部分旨在支付重新發展的費用及提供未來收入，以保養和營運社會服務設施及作將來擴建之用。1981 年，前行政局同意以下原則：免地價／按優惠地價獲批土地作社會服務用途的承租人，應獲准重新發展相關用地或用換地方式以加入“商用”部分，代替交還用地予政府重新發展，惟須符合以下原則及條件：

- (a) 發展項目中的“商用”部分須繳付十足市值地價；

- (b) 承租人須就其分佔的發展項目所得的收入問責，而相關收入須用於政府接納的用途；及
- (c) 項目可減少申請及可能申請直接資助的需要，從而節省公帑。

每項建議會獨立提交前行政局考慮，並各自表明建議如何符合前行政局的要求。而社會福利署署長亦會在首次提呈建議時，解釋他打算如何實施監察安排。

3.4 根據立法會發展事務委員會 2011 年 1 月的政府資料文件，以私人協約方式批地的土地管理政策如下：

“我們也會在具備充分理據以符合政府的既定政策，並切合本港經濟、社會和社區需要的個別特殊情況下，以私人協約方式批出土地作指定用途。所有以這種方式直接批出的土地，均須通過嚴格的政策審核，經周全考慮，證明符合公眾利益後，由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所訂定的批核準則，逐一審批。

私人協約批地一般都有特定用途，在批地文件內註明。當局會視乎所作用途的性質，徵收象徵式地價、優惠地價或十足市值地價。現時，象徵式地價的金額為 1,000 元，而此金額適用於所有徵收象徵式地價的個案。”

3.5 **過往審查工作** 2012 年及 2013 年，審計署完成兩項審查工作，審查關於營運私家醫院及私人體育會所批地的監察事宜。審查結果載於以下兩份報告：

- (a) 2012 年 10 月《審計署署長第五十九號報告書》第 4 章，名為“批地供私家醫院發展”；及
- (b) 2013 年 10 月《審計署署長第六十一號報告書》第 1 章，名為“免地價或以象徵式地價直接批出土地予私人體育會所”。

上述審查發現，管理批地及使用私人協約方式批出的用地均有可予改善之處。立法會政府帳目委員會於 2012 年及 2013 年進行公開聆訊，以檢視該兩份報告書的審查結果。

3.6 **關於私人協約批地的職責劃分規程** 2014年7月，政府就立法會政府帳目委員會和審計署署長對私人協約批地相關事宜的建議(見第3.5(a)段)作出回應。部分回應指出，地政總署諮詢相關決策局／部門後發出規程(下稱2014年規程)，劃分地政總署作為政府土地代理與支持各類私人協約批地的決策局／部門之間的職責。2014年規程列明多項事宜，當中包括：

- (a) **用地的申請階段** 對於申請機構在擬議以私人協約方式批出的用地上提供的營運／服務，負責監管的決策局及其執行部門(支持決策局／部門)，應就將提供的營運／服務特有的契約條款(例如將提供的必需服務／設施的種類和範圍，和准許的附屬設施等)提出意見；
- (b) **在契約年期內監察及執行契約條款** 支持決策局／部門須負責監察或管制有關營運／服務，以令政府滿意。例子包括與以下各項有關的私人協約批地條款：
 - (i) 使用者；
 - (ii) 建築物種類；
 - (iii) 開始營運後以達致政府滿意的規模繼續營運；
 - (iv) 提交帳目並接受審查；及
 - (v) 不得分派利潤；及
- (c) **支持決策局／部門** 勞工及福利局和社署是就社會福利設施(包括該等以非牟利形式營運的商業設施)的相關私人協約批地事宜提供相應支持的決策局／部門。

地政總署亦已通知各決策局／部門，如不按照規程辦事，應按個別情況逐一與地政總署商討並取得其同意。

免地價或按優惠地價批予慈善機構的用地被指營運酒店

3.7 在2013至2015年期間，有傳媒報道及公眾向政府投訴，指14幅免地價或按優惠地價批給非政府機構的用地(根據契約A至N批出——詳情見附錄B)被用作營運酒店，而其中只有8幅用地的土地契約列明可作宿舍或機

構宿舍用途。根據稅務局第 88 條名單(見第 1.7(a) 段)，所有承批人(承批人 M 除外——註 19) 均為免稅慈善機構。

3.8 **政府的回應** 發展局和地政總署就關於該 14 幅用地的傳媒查詢及投訴(包括 1 宗向立法會提出有關契約 M 的投訴) 在 2013 至 2016 年作出回應，摘要如下：

- (a) 土地契約內並無界定何謂“宿舍”及“酒店”，但兩者一般均可供住宿；
- (b) 私人地段承租人／承批人的合約責任在個別政府土地契約中載明，而該等契約是在不同時間簽立並顧及當時的不同環境和考慮因素；
- (c) 該 14 幅用地中，有 3 幅以沒受任何限制的土地契約持有(見附錄 B 的契約 A、B 及 E，該等土地契約並非私人協約批地，不限於營運福利／社會服務)；根據相關土地契約，地政總署不能對該等用地行使任何管制權。至於餘下 11 幅用地：
 - (i) 部分以指明廣泛用途的土地契約持有，例如土地契約准許相關地段用於承批人機構轄下進行，並可能受有關法團章程或法團條例規管的任何用途(見附錄 B 的契約 C、D 及 K)；及
 - (ii) 在土地契約特別准許非牟利機構營運宿舍的情況下(見附錄 B 的契約 F、G、H、I、J、L、M 及 N)，如沒有特定條文規管相關宿舍的客源、服務標準和收費，則地政總署不能單方面假設宿舍應以有別於市場上商業酒店的方式營運，並提出如不以此方式營運即屬違反土地契約的說法；
- (d) 契約 M 所指的非牟利營運並不是指相關承批人不得藉營運設施(包括宿舍) 以賺取利潤，而首要要求是不得分派任何來自營運設施所得的利潤；
- (e) 地政總署已取得法律意見，並已邀請相關部門提出意見，以及在有需要時要求相關宿舍／酒店擁有人作出澄清。該署至今(即截至地政總署於 2014 年 9 月回覆時) 並沒有確立就載有使用者條款及“非牟利” 條款的土地契約違反相關條款的情況；及

註 19：承批人 M 是一間由免稅慈善機構(此後稱為慈善機構 M) 持有的擔保有限公司。

- (f) 如政府預期日後會按象徵式或優惠地價向非牟利機構批出新用地或批准修訂現有土地契約，作為營運宿舍或酒店之用，便會建議在批地文件內加入適當條款，以免出現含糊之處（例如是否預期宿舍或酒店招待某一類的顧客及／或按若干收費提供服務），並且提醒支持決策局需要制訂適當的監察機制，以確保達到所訂的政策目標。

3.9 **地政總署的跟進行動** 自 2014 年起，地政總署在諮詢相關部門後，繼續監察被指在該 14 幅用地上酒店的營運，並調查個別懷疑個案。地政總署概述截至 2016 年 1 月所採取行動的進度如下：

- (a) **地政總署已完成行動的 10 宗個案** 對於 3 份（契約 A、B 及 E）使用者條款沒受任何限制的土地契約（見第 3.8(c) 段）和 2 份指明廣泛用途的土地契約（契約 C 及 D）（見第 3.8(c)(i) 段），地政總署不能行使任何管制權。對於 2 份規定設施須以非牟利方式營運的土地契約（契約 F 及 L），地政總署已提醒相關承批人遵從該等規定。對於 2 份載有其他指定規定（例如契約 H 及 N 載有提交帳目的規定）的土地契約，地政總署已提醒相關支持決策局／部門（即社署——見第 3.6 段）跟進該等規定。對於同時載有非牟利營運規定及提交帳目規定的契約 J，地政總署已提醒承批人及相關支持決策局／部門採取類似的跟進行動；及
- (b) **行動仍在進行的 4 宗個案** 對於餘下 4 份土地契約，仍在進行的行動包括：(i) 跟進懷疑違反契約 G 使用者條款的情況；(ii) 監察契約 M 提交的帳目；(iii) 因應社署的要求，提供其批准契約 I 營運酒店的記錄；以及 (iv) 提醒契約 K 的承批人遵從使用者條款規定。

3.10 **審計署的審查工作** 審計署審查該 11 份與慈善機構營運福利／社會服務有關的土地契約（即不包括 3 份沒受任何限制土地契約——見第 3.8(c) 段），以檢視有否可作普遍參考的經驗。審計署亦從 11 份土地契約中選出 4 份，以檢視地政總署跟進特定情況的行動（包括地政總署認為已完成其跟進的 2 份土地契約（即契約 H 及 N），以及仍在進行跟進的 2 份土地契約（即契約 G 及 M））。審計署發現以下問題及可汲取教訓之處：

- (a) 實施及監察不得分派利潤的規定（第 3.11 至 3.14 段）；
- (b) 監察一份契約內的可賺取收入設施及削減資助安排（第 3.15 至 3.22 段）；

- (c) 就是否符合契約條款向支持決策局／部門徵詢意見(第 3.23 段)；
及
- (d) 評估 13 幅用地上商業營運所得利潤須否課稅(第 3.24 段)。

實施及監察不得分派利潤的規定

3.11 **只有一份土地契約載有不得分派利潤的規定** 根據 1959 年的土地管理政策，免地價批地作福利用途的土地契約，會在契約條款中加入嚴格的管制權力條款，而且不得分派利潤(見第 3.2(a) 段)。然而，從附錄 B 及表五可見，在 9 份於 1959 年後免地價或按優惠地價批出作福利／社會服務的土地契約中，只有一份(契約 M) 載有條款限制分派自設施(包括宿舍)所得的利潤。雖然在 9 份土地契約中，有 4 份(契約 F、J、L 及 M) 的使用者條款訂明以非牟利方式營運設施(包括宿舍)，地政總署認為相關條款並不是指承批人不得自營運設施賺取利潤，而首要要求是不得分派任何自營運設施所得的利潤(見第 3.8(d) 段)。地政總署於 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 審計署審查的 11 宗以私人協約方式批地作福利用途的個案中，自 1959 年以來共有 7 宗提交前行政局逐一考慮及審批。該 7 宗獲前行政局批准的個案並沒有加入不得分派利潤條款，為後來個案定下先例；及
- (b) 土地管理政策自 1959 年以來不斷演變，當中充分考慮該等已提交前行政局審批的個案，以及獲前行政局批准的相關條款及條件。以私人協約方式批地作福利用途的土地契約須加入不得分派利潤條款的規定也不再適用。

就審計署審查的 11 份土地契約(包括契約 M 及另外 10 份沒有不得分派利潤條款的土地契約) 而言，全部均有迹象顯示相關宿舍／機構宿舍已改為酒店／服務式住宅用途及以商業方式營運(見表五)。審計署發現，該 11 份土地契約中，有 9 份的承批人以民政署(《旅館業條例》(第 349 章——註 20) 的發牌當局) 發出的酒店牌照營運宿舍。審計署亦發現，餘下 2 份土地契約(即契約 G 及 L) 的承批人亦在其處所／網站或酒店網站刊登廣告，按月租方式向公眾提供服務

註 20：根據該條例，“旅館”(hotel, guesthouse) 指任何處所，而其佔用人、東主或租客顯示在他可提供的住宿的範圍內，他會向到臨該處所的任何人提供住宿的地方，而該人看似是有能力並願意為所提供的服務及設施繳付合理款項，並且是在宜於予以接待的狀況的，而租出期少於連續 28 日。

式住宅。為確保來自免地價／按優惠地價批出用地上所建設施的所有利潤均用於政府接納的用途，有必要在土地契約中加入不得分派利潤的規定。對於現有 10 份沒有不得分派利潤條款但營運可賺取收入的酒店／服務式住宅的土地契約，地政總署需在土地契約續期或收到修訂契約申請時，與相關支持決策局／部門合作檢討是否需要加入該條款。

表五

11 幅用地載有宿舍／機構宿舍的契約條款營運作酒店／服務式住宅

契約	契約條款			宿舍以酒店牌照營運
	使用者條款 (詳情見附錄 B)	不得分派利潤規定	提交經審計帳目規定	
C	按承批人的宗旨	無	無	是
D	為推廣承批人的宗教特色及精神	無	無	是
K	按承批人的宗旨	無	無	是
F	非牟利機構提供地方為宿舍及其他設施	無	無	是
G (第 3.23 段 個案二)	契約准許機構宿舍用途	無	無	否 (營運為服務式住宅)
H (第 3.23 段 個案三)	契約准許宿舍用途	無	有	是
I		無	無	是
J	非牟利宿舍及其他設施	無	有	是
L		無	無 (註)	否 (營運為服務式住宅)
M (第 3.14 段 個案一)		有	有	是
N (第 3.15 至 3.22 段)	契約准許宿舍用途	無	有	是

資料來源：審計署對地政總署及民政署記錄的分析

註：承批人須根據契約就幼兒園及教育設施提交經審計帳目。

附註：契約 C 及 D 在 1959 年之前批出，而餘下的 9 份契約在 1959 年後批出。

3.12 **沒有經常取得帳目報表** 在審計署審查的 11 份土地契約中，有 4 份(契約 H、J、M 及 N——見第 3.11 段表五)的契約條款規定提交宿舍營運的帳目。該等帳目是重要文件，可顯示所得利潤有否及如何被分派／運用。如第 3.11 段所述，該 11 份土地契約均有迹象顯示其宿舍已改為酒店／服務式住宅用途。然而，根據地政總署和社署的記錄，不曾收到契約 H 及 J 的宿舍帳目，也沒有經常取得契約 M 及 N 的相關帳目(見第 3.14 及 3.17 段)。審計署認為，需要向該 4 個承批人索取帳目，以監察在相關地段上營運設施所得利潤的用途。至於 7 份沒有不得分派利潤及提交帳目條款的土地契約，並不能保證所得利潤全部用於政府接納的用途，地政總署需在該 7 份土地契約續期或收到修訂契約申請時，與相關支持決策局／部門合作檢討是否需要加入該等條款。

3.13 **需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察** 在 11 份營運酒店／宿舍的免地價或按優惠地價批出的土地契約中，契約 M 是唯一同時載有不得分派利潤及提交帳目條款的土地契約。契約 M 的用地原本由慈善機構 M 持有，而該機構是承批人 M 的直屬機構(見第 3.7 段註 19)。1986 年 11 月，地區地政會議(註 21)同意以換地形式把慈善機構 M 的用地批予承批人 M。契約 M 於 1988 年 12 月按象徵式地價 1,000 元批出，主要條款如下：

- (a) 承批人 M 須自費在地段上重建一幢或多幢建築物，包括 (i) 一間非牟利宿舍及時任屋宇地政署署長(註 22)批准的附屬辦公地方；以及 (ii) 提供地方作機構及社區用途，當中須包括 (1) 一間兒童及青少年中心；(2) 一間幼兒園；以及 (3) 時任屋宇地政署署長批准的附屬辦公地方；
- (b) 承批人 M 須(因應要求)向時任屋宇地政署署長提交上文(a)項所述設施的完整帳目報表；及
- (c) 不得分派設施所得利潤。設施所得利潤(如有)須用於改善或擴展承批人在設施內提供的服務或時任屋宇地政署署長批准的其他服務。

註 21：地區地政會議由地政總署助理署長擔任主席，成員包括負責有關事宜的地政專員、地政總署的個案負責人員，以及政府其他相關部門(例如規劃署和運輸署)的代表。地區地政會議的職權範圍包括在參照整體土地政策和地政處指示後，考慮批地的條款及條件。

註 22：地政總署於 1982 年成立。1986 年 4 月，當時的地政署與前工務司署轄下的建築物條例執行處合併為當時的屋宇地政署。自 1993 年 8 月起，地政總署成為一個獨立運作的部門。

根據時任屋宇地政署署長於 1989 年 6 月發出的函件，相關設施所得利潤獲准用於改善及／或擴展由慈善機構 M 提供的一切慈善服務。1991 年，承批人 M 就契約 M 所述包括宿舍與其他機構及社區設施的重建建築物取得佔用許可證。

3.14 審計署審查地政總署的記錄，以檢視該署如何監察契約 M 的利潤運用規定(見第 3.13 段)，發現以下不足之處，摘要載於個案一。

個案一

需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察

1. **提交帳目** 1991 年，承批人 M 就契約 M 所述的重建建築物取得佔用許可證(見第 3.13 段)。儘管契約 M 載有條文規定提交帳目(見第 3.13(b) 段)，但地政總署一直沒有要求承批人 M 提交，直至 2013 年 8 月(22 年後)，地政總署才因應 2011 年 4 月收到的投訴要求承批人提交帳目。2013 年 12 月，承批人 M 提交在相關地段由慈善機構 M(見第 3.7 段註 19) 提供社會福利服務 2011 年及 2012 年截至 3 月止年度的帳目報表(註 1)。然而，由承批人 M 委聘的經營者營運的宿舍／酒店，所涉及的財務事宜並不包括在該等帳目之內。2015 年 11 月，地政總署要求承批人 M 提交相關地段上所有設施(包括宿舍／酒店)的完整帳目報表。2016 年 2 月，承批人 M 向地政總署提交其委聘的經營者就宿舍／酒店營運而擬備的經審計帳目，有關帳目涉及 2013 年及 2014 年截至 12 月止的兩個年度；2016 年 5 月，承批人 M 再向地政總署提交截至 2015 年 12 月止的年度的相關帳目(註 2)。

2. **審查所提交的帳目** 2014 年 5 月，因應由立法會秘書處轉介，涉及懷疑不遵從契約 M 條款的一宗投訴，社署通知地政總署，表示已初步審查由慈善機構 M 提交有關地段上福利／福利相關設施 2011 年及 2012 年截至 3 月 31 日止的帳目(見註 1)，也沒發現在使用自資福利／福利相關設施所得利潤方面有嚴重不當或違反契約條款情況。發展局於 2014 年回覆立法會秘書處(見第 3.8 段)時，亦加入了社署上述的意見。

3. 2016 年 5 月，地政總署把承批人 M 所提交 2013 年、2014 年及 2015 年年度的帳目報表(見上文第 1 段)轉交社署，以供社署評論承批人 M 有否把設施所得利潤用於契約條款及 1989 年 6 月批准信所訂的用途。社署於 2017 年 1 月回覆地政總署時重申，社署只就福利相關設施／服務提供意見(關於 2011 年及 2012 年截至 3 月止年度的帳目審查——見上文第 2 段)，並認為宿舍不應視作福利設施。因此，社署將不會評論宿舍所得收入的用途是否符合契約條款及 1989 年批准信所訂的用途。

個案一 (續)

4. **營運宿舍／酒店所得收入的用途** 承批人 M 是註冊公司，故審計署審查其向公司註冊處提交的帳目報表。審計署在承批人 M 截至 2013 年 3 月止年度的經審計帳目中注意到，營運宿舍／酒店賺取了 1,600 萬元的收入及支付慈善機構 M 同樣金額。在 2014 年及 2015 年帳目中，並沒有顯示類似關聯交易的金額，而是在該兩份帳目的附註中，說明營運宿舍／酒店所得收入已轉撥至慈善機構 M，並屬其所有，因此不會視作或計入承批人 M 的收入 (註 3)。根據承批人 M 向地政總署提交宿舍／酒店營運商有關宿舍／酒店的經審計帳目，審計署留意到宿舍／酒店營運商根據其營運協議，在 2013 年至 2015 年 (註 4) 三年期間向承批人 M 支付合共大約 7,000 萬元。承批人 M 在 2014 年 5 月 (註 5) 及 2016 年 3 月兩封致地政總署的信件中確認，相關地段上設施所提供的全部盈餘 (如有)，均已用於改善及／或擴展慈善機構 M 提供的一切慈善服務。

審計署的意見

5. 根據契約 M 及 1989 年的批准信，設施 (包括宿舍) 所得利潤須全數運用於政府指定的用途，因此不得分派 (見第 3.13 段)。承批人 M 所提交的帳目報表是重要文件，可顯示營運宿舍／酒店所得的收入和契約條款是否獲遵從。雖然契約 M 規定承批人須因應要求向時任屋宇地政署署長 (見第 3.13(a) 段註 22) 提交帳目報表 (見第 3.13(b) 段)，但地政總署直至 2013 年 (宿舍營運 22 年後) 才開始索取相關帳目。

6. 除了慈善機構 M 的核數師及承批人 M 分別於 2014 年 5 月及 2016 年 3 月提供的保證，並沒有足夠詳盡的資料可顯示，該宿舍自 1991 年起以酒店牌照營運至今約 25 年來，源於有關宿舍／酒店的收入已運用於契約條款及 1989 年 6 月批准信所訂的社會／慈善用途，故需要求承批人 M 定期提交足夠資料 (包括與慈善機構 M 及第三者宿舍／酒店營運商的關聯交易)，以顯示已遵從規定，即來自契約 M 所提供設施的盈餘，已用於改善及／或擴展慈善機構 M 提供的一切慈善服務 (如第 3.13 段所述)。

個案一（續）

7. 2017年3月，地政總署通知審計署，相關土地契約並無硬性規定提交年度帳目，而只是訂明承批人須因應要求提交年度帳目。地政總署一直以來的理解是，只有在支持決策局／部門發出指示或收到投訴時，承批人才按需要提交帳目。此外，地政總署並無所需的專業或知識來審查承批人所提交的帳目，或決定相關利潤是否已按政府接納的方式用於政府接納的用途。然而，審計署留意到，相關土地契約除指定時任屋宇地政署署長有權向承批人 M 索取帳目報表及批准承批人 M 把所得利潤用於其他服務（見第 3.13 段）外，並無訂明具相關權力的支持決策局／部門。審計署認為，地政總署在執行營運宿舍／酒店的相關契約規定時需要擔當更主動的角色，並應在適當時尋求社署協助，以審查從承批人 M 取得的帳目。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註 1：2017年3月，社署告知審計署慈善機構 M 另外向社署提交相關用地上營運自資福利／福利相關設施（不包括宿舍／酒店）的經審計帳目。

註 2：承批人 M 亦分別於 2015 年 9 月和 2016 年 3 月向地政總署提交有關用地上福利相關設施 2013 年及 2014 年截至 3 月止的經審計帳目，和 2015 年 3 月止的經審計帳目。

註 3：2014 和 2015 年年度帳目的附註亦說明，在 2012 年承批人 M 與慈善機構 M 簽定協議訂明承批人 M 營運宿舍所得的所有收入須轉撥至慈善機構 M。

註 4：宿舍／酒店營運商的經審計帳目年結截至 12 月止。

註 5：承批人 M 於 2014 年 5 月提供的函件附上慈善機構 M 的獨立核數師證書，證明宿舍截至 2013 年 12 月 31 日的這些年期（見上文註 3）的收入已由慈善機構 M 用於改善及／或擴展其慈善服務。

監察一份契約內的可賺取收入設施及削減資助安排

3.15 **重新發展一幅根據契約 N 按優惠地價批出的用地** 1989 年 2 月，前行政局基於以下理解和理據，批准承批人 N 的申請，以私人協約方式批出一幅根據分區計劃大綱圖（大綱圖——註 23）劃定為政府、機構或社區用地的土地，用作興建承批人 N 的新總部：

- (a) 承批人 N 原先的總部大樓不敷應用，所處用地亦須交還政府作住宅發展；

註 23：大綱圖顯示個別規劃區的土地用途地帶、發展參數和主要道路系統。大綱圖所涵蓋的地區按土地用途分類，一般分為住宅、商業、工業、綠化地帶、休憩用地、政府、機構或社區用途或其他指定用途。

- (b) 為充分利用獲批的政府、機構或社區用地，承批人 N 須負責興建其設於該幅用地上的新總部及其他設施，包括一個多層停車場、旅遊巴士總站及電話機樓（註 24）。新總部須包括禮堂、健身室、辦公室、承批人商店、宿舍、機構宿舍、食堂、員工宿舍及經時任屋宇地政署署長批准的其他非工業地方；
- (c) 時任政務司（現時為民政事務局長）和社會福利署署長支持按象徵式地價批出建議新總部，當中包括宿舍和食堂等可賺取收入的設施。承批人 N 須承擔以商業形式營運的停車場的十足地價，以及總部和停車場的建造成本。如該等可賺取收入的設施得到盡用，估計可於項目竣工後 10 至 12 年全數償還建設費用連利息；及
- (d) 償還發展成本後，社署會視乎項目的收入水平，決定是否繼續資助承批人 N 的活動。由於預期承批人 N 的收入會超出政府的資助款額，承批人 N 會逐漸不再依賴資助營運，並可投放更多資源於所辦活動。上述安排符合 1981 年關於重新發展免地價或按優惠地價批地作社會服務用途的土地管理政策（見第 3.3 段）。相關安排對政府的好處是可以削減並最終省卻每年對承批人 N 的活動資助。

3.16 1990 年，政府與承批人 N 簽立土地契約（契約 N），並訂立以下條款：

- (a) 除包括總部、停車場、巴士總站和電話機樓的建築物外，承批人 N 不得在地段上興建任何其他建築物；
- (b) 承批人 N 須自總部和停車場開幕後 1 年起，每年向社會福利署署長提交經前港督所批准的核數師審核關於總部和停車場營運的完整帳目報表；及
- (c) 承批人 N 須成立管理委員會，成員包括承批人 N 的代表，以及社會福利署署長和時任政務司或其代表，以確保總部的可賺取收入設施和停車場以適當及有效的方式營運。

1993 年 6 月，承批人 N 就新總部及其他設施獲發佔用許可證；新總部及其他設施於 1994 年啟用。

註 24：承批人 N 會獲時任運輸司和相關公用事業公司分別付還興建旅遊巴士總站和電話機樓的費用，而該公用事業公司亦會支付電話機樓的十足市值地價。

3.17 **管理委員會及提交帳目的規定** 根據契約條款，承批人 N 於 1993 年 9 月組成管理委員會，由社署和前政務總署 (1996 年起由民政局) 的代表擔任委員 (見第 3.16(c) 段)。委員會於 1993 至 1998 年期間舉行 5 次會議，此後再無舉行其他會議。1996 至 1998 年期間，社署取得承批人 N 可賺取收入設施的 1995-96、1996-97 及 1997-98 年度的帳目報表。然而，並無記錄顯示承批人 N 此後每年也提交該類帳目報表。2000 年 4 月，民政局自社署接管制服團體 (包括承批人 N) 的管理及資助工作，並成為契約 N 的支持決策局／部門。2014 年 11 月，地政總署提醒民政局關於管理委員會及提交帳目的契約條款 (見第 3.9(a) 段)。民政局表示，其代表以觀察員身分出席承批人 N 的行政委員會會議，該會議亦討論承批人 N 的財務事宜。然而，審計署留意到，委員會並非商討如何適當及有效營運可賺取收入設施的指定平台。審計署認為，民政局 (作為契約 N 的支持決策局／部門) 需要執行關於管理委員會及提交帳目的契約條款。

3.18 **社署削減資助** 考慮到前行政局於 1989 年決定削減每年對承批人 N 的活動資助 (見第 3.15(d) 段)，社署 (作為契約 N 當時的支持決策局／部門) 於 1997 年開始與承批人 N 磋商，並從付還承批人 N 的地租及差餉中，扣起 1994-95、1995-96 及 1996-97 年度的部分地租及差餉津貼，涉及款額合共 110 萬元。1999 年，社署通知民政局，該署在分析承批人 N 的 1995-96 至 1997-98 年度財政狀況後，發現承批人 N 錄得經營盈餘，據此預期有空間可削減給予承批人 N 的資助。同時，社署與承批人 N 商討後，再扣起 1997-98、1998-99 及 1999-2000 年度付還的部分地租及差餉，每年款額為 147 萬元。

3.19 2000 年 1 月，承批人 N 有見經濟不景，要求發放在過往年度被扣起的資助。民政局 (作為契約 N 的新支持決策局／部門——見第 3.17 段) 與社署同意向承批人 N 發放 1999-2000 年度扣起的 147 萬元。民政局當時決定覆檢削減資助一事，但最後直至 2010-11 年度 (10 年後) 才採取行動，在增加對其他制服團體的資助時凍結給予承批人 N 的資助。

3.20 **削減資助安排尚未完全反映前行政局的理解** 2012 年，民政局審閱自承批人 N 取得關於其新總部及其他設施自 1994 年啟用後 18 年來的財務資料。民政局留意到，承批人 N 的活動資助水平，由 1993-94 年度的 1,061 萬元 (除 2004-05 及 2005-06 年度分別減少 54 萬元及 67 萬元) 增加至 2008-09 年度的 1,728 萬元，此後維持在相同水平至 2010-11 年度，款額合共 2.8 億元。過去 18 年，承批人 N 營運可賺取收入設施所得的利潤淨額達 8.29 億元 (註 25)，使

註 25：根據管理委員會 1998 年 12 月第 5 次會議的會議記錄，為重建總部而融資的貸款已於 1998 年 3 月全數償還 (見第 3.15(c) 段)。

承批人 N 能為其會員推出及發展新項目，並重建殘破的設施。另一方面，承批人 N 於 2011 年 3 月向民政局表示，政府資助佔其開支的比率由 1989-90 年度的 64% 下跌至 2009-10 年度的 29%，反映正在實現前行政局的理解，即承批人 N 逐漸減少依賴政府資助。民政局與承批人 N 磋商後，於 2013 年 2 月同意把資助由 2012-13 年度的 1,728 萬元每年減少 223 萬元至 2015-16 年度的 1,061 萬元 (1993-94 年度當總部設施啟用時的資助水平——註 26)，並其後恢復把資助調整至與其他制服團體看齊。結果，民政局向承批人 N 發放的活動資助於 2013-14 年度減少至 1,506 萬元，但於 2014-15 年度卻增加至 2,566 萬元 (由於所有制服團體的資助增加——註 27)，其後於 2015-16 年度減少至 2,344 萬元。

3.21 前行政局基於削減並最終省卻每年向承批人 N 所發放活動資助的理解，批准以私人協約方式向承批人 N 批地 (見第 3.15(d) 段)。然而，民政局與承批人 N 於 2013 年 2 月達成的削減資助計劃卻未能完全反映前行政局的理解，亦無記錄顯示當局已就此採取跟進行動。民政局於 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 於 2013 年達成的削減資助安排，並非落實前行政局於 1989 年所理解的最後一步，民政局仍有意繼續與承批人 N 商討，在考慮其財政狀況和發展需要後，進一步削減其資助水平；及
- (b) 如民政局最終認為未能實現前行政局的理解，便會徵求行政會議的批准。

3.22 **餐飲設施並非專供會員使用** 根據契約 N，新總部須包括禮堂、健身室、辦公室、承批人商店、宿舍、機構宿舍、食堂、員工宿舍和社會福利署署長批准的其他附屬地方及設施。審計署發現以下關於餐飲設施非專供會員使用的情況：

- (a) **食堂經營為食肆** 根據食環署的記錄，1996 年 2 月至 2015 年 4 月期間，承批人 N 的食堂根據普通食肆牌照經營為食肆。2014 年 12 月，承批人 N 委聘新的食肆營運商，由 2015 年 3 月起生效。2015 年 4 月，該營運商向食環署申請新的普通食肆牌照，並同時開始營運食肆。食環署處理相關申請時，曾諮詢地政總署和民政局。2015 年 9 月，地政總署取得法律意見，留意到根據契約 N，相關食堂屬

註 26：民政局表示，計及 1993-94 至 2015-16 年度的通脹，2015-16 年度 1,061 萬元資助的實際價值僅約 590 萬元，遠低於 1993-94 年度的資助水平。

註 27：行政長官在 2014 年的施政報告中，提出倍增 2014-15 年度向所有制服團體發放的資助；為配合該措施，向承批人 N 發放的資助為 2,566 萬元 [(1,506 萬元 - 223 萬元) × 2]。

總部的一部分，專供承批人 N 的會員使用 (即不應對外向公眾開放)。2015 年 7 月及 12 月，民政局分別通知食環署和地政總署，指相關食肆屬商業性質，不能根據契約 N 視作承批人 N 總部的“附屬地方及設施”。由於位置方便，承批人 N 表示難以阻止附近居民使用食肆，故於 2015 年 12 月向地政總署申請臨時豁免，以獲准使用食堂空間作食肆用途。2016 年 1 月，民政局通知地政總署，該局支持承批人 N 的豁免申請，惟須收取全數行政費用和豁免費用。在 2016 年 6 月地區地政會議上，規劃署表示，如食肆直接關乎及附屬於承批人 N 的總部，則無須提出規劃申請。然而，由於民政局已指出該食肆不能視為附屬地方及設施，故須先按相關大綱圖取得城市規劃委員會 (城規會) 的規劃許可，才可獲准豁免。2016 年 12 月，承批人 N 獲城規會批准使用食堂作為臨時食肆，為期 3 年。截至 2017 年 3 月，地政總署提出相關的豁免條款，以供承批人 N 接納；及

- (b) **其他餐飲設施** 根據食環署於網站登載的牌照記錄，審計署留意到承批人 N 在總部不同樓層營運 2 個餐飲設施 (並非 (a) 段所述的食肆)，即 1 間根據普通食肆牌照營運的西餐廳和 1 間根據小食食肆牌照營運的酒廊。西餐廳及酒廊根據食環署的牌照營運，顯示相關設施亦對外開放 (而非限於承批人 N 的會員——註 28)。此外，審計署從 1 間本地旅遊代理 2017 年 1 月的廣告單張留意到，該西餐廳為旅行團提供自助餐服務，而自助餐券亦在商業網站出售，進一步顯示該西餐廳招待公眾。根據地政總署的記錄，雖然酒廊 (供會員專用) 納入總部的核准建築圖則，但西餐廳的位置卻被劃定為大堂，因而引起西餐廳及酒廊 (兩者均對外開放) 是否准許用途的問題。審計署認為，民政局需要諮詢地政總署和規劃署，以檢討營運西餐廳及酒廊是否為契約 N 及相關大綱圖所准許。

就是否符合契約條款向支持決策局／部門徵詢意見

3.23 根據契約 N，新總部須包括宿舍、食堂和社會福利署署長 (自 2000 年 4 月起改為民政局——見第 3.17 段) 批准的其他附屬地方及設施等多項設施。承批人 N 為爭取政府支持其按象徵式地價獲批總部用地的申請，於 1987 年 12 月向社會福利署署長確認，總部所有範圍均與其宗旨直接有關。此外，時任政務

註 28：根據《食物業規例》(第 132X 章)，為會員提供食物及飲品的會所無須申請普通食肆牌照或小食食肆牌照。

司於 1987 年 11 月向時任衛生福利司發出便箋，表示基於相關設施符合承批人 N 宗旨的理解，他不反對按象徵式地價批出總部用地。然而，根據民政署的酒店牌照資料(見第 3.11 段)，有迹象顯示相關宿舍很可能已改為可招待公眾的酒店用途。再者，根據承批人 N 的網站，會員有權以優惠房價預訂房間，顯示宿舍／酒店亦可按不同的房價招待非會員。同樣地，就另外 2 份亦選作個案研究的土地契約(見第 3.10 段)，審計署發現契約 G(個案二)的機構宿舍很可能營運為供公眾入住的酒店達 20 年後，才改為現時供學生、本地居民和非本地賓客入住的服務式住宅；根據契約 H(個案三)，相關宿舍亦很可能已用作酒店。審計署認為，地政總署需就載有條款規管宿舍／機構宿舍之用途或營運的土地契約，向相關決策局／部門確認現時宿舍／機構宿舍之用途或營運是否符合各決策局／部門的政策原意並令其滿意，並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動。

個案二

遵守契約 G 的契約條款事宜

1. 涵蓋契約 G 地段的一幅土地於 1928 年透過公開拍賣出售，條款訂明只限發展教堂、獨立或半獨立歐式樓房，高度一律以 35 呎為限。承批人 G 於 1965 年透過送讓契取得部分相關土地(地段 G)，之後申請修訂契約條款，以獲准在地段 G 興建一幢 12 層高的建築物，當中包括非牟利幼兒園、職業訓練中心、青年男工機構宿舍和社會福利署署長准許的員工宿舍。

2. 1965 年，上述背景在提交前行政局的文件中列明，當時的工務司署和社署並建議免地價修訂契約條款，因為建議用途屬於福利用途。1965 年 9 月，前行政局批准修訂原本的土地契約(後來成為契約 G)，免地價批准興建擬議新建築物。契約修訂與即時換地(即交還及重批地段 G)按相同的基本條款同時生效，惟須包括以下修訂條款：

(i) 建築物不得高於 12 層，只可作幼兒園、訓練中心、機構宿舍和員工宿舍及社會福利署署長批准的其他福利用途；及

(ii) 整個項目須按非牟利並令社會福利署署長滿意的方式營運。

1966 年，契約 G 按上文第 2 段所述的契約條款批出。

3. 2014 年 3 月及 6 月，地政總署留意到，相關機構宿舍經營為持牌酒店(以賓館名義)，但社署並無批准有關營運。2014 年 6 月，地政總署向承批人 G 發出警告信，要求終止酒店營運。

個案二(續)

4. 在 2014 年 6 月至 2016 年 4 月期間，承批人 G 爭取社署和教育局支持營運機構宿舍，以提供訓練機會予修讀酒店和餐飲管理課程的學生，但不成功。同時，地政總署向承批人 G 發出另外 5 封警告信。

5. 2016 年 6 月，承批人 G 通知地政總署，賓館已於 2016 年 5 月終止營運，而相關處所會按契約條款改為非牟利機構宿舍。地政總署人員於 2016 年 8 月視察時，發現賓館名稱已改為機構宿舍。然而，審計署 2016 年 12 月到訪機構宿舍時，從廣告單張中留意到，承批人 G 把機構宿舍推廣為服務式住宅，適合需要長期住宿安排的學生、本地居民和非本地賓客。

審計署的意見

6. 根據民政署的記錄，自《旅館業條例》於 1991 年訂立以來，契約 G 的機構宿舍一直經營為持牌酒店，顯示對外開放已逾 20 年。儘管酒店營運已於 2016 年 5 月終止，但機構宿舍目前可供公眾和非本地賓客入住(見第 5 段)的用途，未必完全符合當年工務司署和社署建議免地價修訂契約 G 的契約條款時所指定的福利用途(見第 2 段)。

7. 2017 年 3 月，地政總署通知審計署，指契約 G 的規定中，包括機構宿舍須以令社署滿意的方式運作。如社署認為並向地政總署確認機構宿舍的運作方式不符合政策原意而且未能令社署滿意，則表面上屬於違反契約條款情況，地政總署會根據社署的政策指令，採取適當的執行契約條款行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

個案三

遵守契約 H 的契約條款事宜

1. 1966 年 10 月，承批人 H 申請直接獲批土地，以興建福利中心連宿舍單位，以供低收入青年工廠工人入住。1969 年，上述背景在提交前行政局的文件中列明，時任工務司並建議就該幅作宿舍單位的用地，按市值地價三分之一批地。社會福利署署長基於宿舍是整體福利項目的組成部分，也支持相關申請。1969 年 7 月，前行政局根據以下條款向承批人 H 批地：

(i) 福利中心(包括宿舍及員工宿舍)須按一直令社會福利署署長滿意的方式營運；及

(ii) 須徵收 115,641 元的地價(即作宿舍單位的該幅用地收取十足市值地價的三分之一，其餘部分則免地價)。

2. 契約 H 於 1971 年 3 月批出，契約條款列明承批人 H 須在所涉地段上興建並維持一幢建築物，以提供地方作福利中心，當中包括宿舍和社會福利署署長批准的員工宿舍。

3. 根據民政署的記錄，自《旅館業條例》於 1991 年訂立以來，相關宿舍一直經營為持牌酒店，顯示對外開放已逾 20 年。審計署亦留意到，公眾和非本地訪客均可在商業酒店網站預訂宿舍房間。

審計署的意見

4. 相關宿舍目前招待公眾的用途(見第 3 段)，似乎未必完全符合當年工務司署建議批准按優惠地價批地時所基於的福利用途(見第 1 段)。

5. 2017 年 3 月，地政總署通知審計署，如社署認為並確認相關宿舍的營運方式不符合政策原意及未能令社署滿意，則地政總署會考慮根據社署的政策指令，採取適當的執行契約條款行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

評估 13 幅用地上的商業營運所得的利潤須否課稅

3.24 在 14 幅懷疑營運宿舍／酒店的用地中，13 幅的承批人獲確認為免稅慈善機構(註 29)，但只有在符合《稅務條例》第 88 條的以下要求時，可賺取收入的營運所得的利潤才獲豁免繳稅(見第 2.2 段)：

註 29：餘下 1 幅用地的承批人 M 並非免稅慈善機構(見第 3.7 段註 19)。

- (a) 相關利潤純粹作慈善用途；及
- (b) 相關利潤其中大部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定：
 - (i) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或
 - (ii) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是為該等人的利益而設立的。

就此，審計署留意到，民政局認為契約 N 的食肆營運屬商業性質（見第 3.22(a) 段）。同樣，並沒有迹象顯示社署曾批准根據契約 G 營運酒店（見第 3.23 段個案二）。審計署認為，稅務局需要檢視該 13 幅用地上的商業營運所得的收入須否課稅，以保障稅收。

審計署的建議

3.25 審計署建議，地政總署署長應：

- (a) 與支持決策局／部門合作，考慮日後以免地價／按優惠地價以私人協約或修訂契約（包括換地）方式批地用作福利／社會服務時，加入限制分派利潤及規定提交帳目的契約條款；
- (b) 土地契約續期或收到修訂契約申請時，與支持決策局／部門檢討是否需要：
 - (i) 在 10 份免地價／按優惠地價批地用作福利／社會服務但沒有不得分派利潤條款的土地契約，加入相關條款（見第 3.11 段）；及
 - (ii) 在 7 份免地價／按優惠地價批地用作福利／社會服務但沒有提交帳目條款的土地契約，加入相關條款（見第 3.12 段）；
- (c) 要求承批人 M 定期提交足夠資料，以顯示已遵從契約規定及載於 1989 年批准信的相關條件（見第 3.13 段），並在適當時尋求社署協助，以審查從承批人 M 取得的帳目報表；及
- (d) 就載有條款規管宿舍／機構宿舍之用途或營運的土地契約，向相關決策局／部門確認現時宿舍／機構宿舍之用途或營運是否符合各

決策局／部門的政策原意並令其滿意，並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動。

3.26 審計署建議，社會福利署署長應提醒相關承批人根據契約條款提交帳目(例如契約 H 及 J)，並聯同地政總署署長就違規個案採取執行契約條款行動。

3.27 審計署建議，民政事務局局長應：

- (a) 聯同地政總署署長加強監察和執行契約 N 關於管理委員會及提交帳目的契約條款；
- (b) 在落實以私人協約方式免地價／按優惠地價批地營運福利／社會服務時，若認為執行情況與行政會議的理解有任何重大出入(例如契約 N 的削減資助安排)，徵求行政會議批准；及
- (c) 就契約 N 諮詢地政總署署長和規劃署署長，檢討相關西餐廳及酒廊的營運，以決定有關營運是否為契約條款及相關大綱圖所准許，並就此作出所需的跟進行動。

3.28 審計署建議，稅務局局長應檢視 13 幅相關用地上商業營運所得的收入須否課稅，以保障稅收。

政府的回應

3.29 地政總署署長整體上同意第 3.25 段所述審計署的建議。她表示：

- (a) 地政總署日後處理以私人協約方式批地用作福利／社會服務的申請時會諮詢支持決策局／部門，並在符合政策原意的情況下加入不得分派利潤條款及提交帳目條款；
- (b) 對於第 3.25(b) 段所述審計署的建議，地政總署會按慣例，在相關土地契約續期(並非於同日屆滿)及收到相關土地契約的修訂申請時，諮詢支持決策局／部門；及
- (c) 地政總署會行使契約 M 賦予地主的權力，盡可能跟進載於第 3.25(c) 段的有關建議。

3.30 社會福利署署長同意第 3.26 段所述審計署的建議。

- 3.31 民政事務局局長同意第 3.27 段所載的審計署建議，並表示：
- (a) 對於第 3.27(a) 段所載的審計署建議，民政局已採取行動加強其對契約 N 的監察角色，並已要求承批人 N 就其總部及停車場的可賺取收入設施重新召開管理委員會會議及提交帳目報表。會議籌備工作正在進行，民政局會密切監察承批人 N 採取的跟進行動；
 - (b) 對於第 3.27(b) 段所載的審計署建議，必須留意前行政局並無就其決定訂明時間表，規定何時須達到最終省卻向承批人 N 發放資助的目標。過去 23 年，承批人 N 的年度資助已被多次削減或扣起 (見第 3.18 至 3.20 段)。他同意，如最後未能落實前行政局關於最終省卻資助的理解，便應就相關改變徵求行政會議批准；及
 - (c) 對於第 3.27(c) 段所載的審計署建議，民政局自 2015 年年底已一直提醒承批人 N 在適當時取得所需的規劃及契約許可。民政局會就相關事項諮詢規劃署和地政總署，以及採取所需行動。
- 3.32 稅務局局長整體上同意第 3.28 段所述審計署的建議。他表示：
- (a) 稅務局就免稅慈善機構進行覆查時，會檢視該等機構經營的行業或業務所得的利潤是否可按《稅務條例》第 88 條獲豁免繳付利得稅；及
 - (b) 根據《稅務條例》的官方保密規定，稅務局不得披露個別個案的任何資料 (包括免稅慈善機構的資料) 或覆查詳情。

第 4 部分：根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

4.1 以不同法律形式運作的慈善機構，如符合《稅務條例》第 88 條的規定，可獲批予免稅地位。列於第 88 條名單的免稅慈善機構中，約有 92% 根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立，即根據《公司條例》成立為有限公司、根據《社團條例》成立為社團，或根據《教育條例》成立為學校的法團校董會。本部分審查該 3 條條例的實施情況，審查工作集中於文件交付及資料披露規定；根據該規定，公眾可查閱曾向他們募捐或接受他們捐款的慈善機構的資料。

《公司條例》的文件交付及資料披露規定

4.2 公司註冊處負責實施及執行《公司條例》，其工作包括註冊本地和非香港公司、為法例所規定交付的文件辦理登記、撤銷不營運但有償債能力公司的註冊，並提供服務和設施讓公眾查閱及取得公司註冊處所保存的公司資料。截至 2016 年 9 月，公司登記冊上約有 134 萬間有限公司，其中 6 619 間為稅務局第 88 條名單上的免稅慈善機構。該 6 619 間免稅慈善公司中，6 523 間 (98.5%) 為擔保有限公司 (見第 4.3(b)(i) 段)，餘下 96 間 (1.5%) 大多為私人公司及非香港公司。選擇根據《公司條例》成立為法團公司的免稅慈善機構，與其他有限公司一樣，需要遵從該條例下相同的法定規定，亦須每 4 年一次接受稅務局覆查免稅地位 (見第 2.4(b) 段)。

法定交付文件規定

4.3 現行的《公司條例》於 2014 年 3 月生效 (見第 1.7(c) 段註 6)；根據該條例，申請註冊的公司須向公司註冊處交付章程細則，當中詳載其名稱、成員的法律責任、公司清盤時成員承諾注入的金額 (如屬擔保有限公司——註 30)，以及股本和最初持股情況 (如屬股份有限公司)。註冊後，公司亦須在指定時限內向公司註冊處交付法例所規定的文件，包括但不限於：

註 30：擔保有限公司並無股本，其成員的法律責任按照公司章程細則以成員承諾的金額為限。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

- (a) 註冊辦事處地址、公司董事和公司秘書有所變更的通知及／或其相關詳情，須於變更後 15 日內交付；
- (b) 周年申報表，連同每年登記費用 (註 31)：
 - (i) 如屬擔保有限公司，就每個財政年度於公司申報表日期 (即公司會計參照期結束後 9 個月屆滿之日 (註 32)) 後 42 日內交付；
 - (ii) 如屬公眾公司 (註 33)，就每個財政年度於公司申報表日期 (即公司會計參照期結束後 6 個月屆滿之日 (見註 32)) 後 42 日內交付；及
 - (iii) 如屬私人公司 (註 34)，就每一年於公司成立為法團之日的周年日後 42 日內交付；及
- (c) 擔保有限公司或公眾公司的周年申報表，交付時須夾附公司財務報表、董事報告和核數師報告的經核證真實副本；該規定不適用於私人公司。

公司註冊處表示，《公司條例》並無條文用以識別或決定某公司是否免稅慈善機構，而公司註冊處制訂執法政策時，以公司登記冊上所有公司為對象。

確保遵從文件交付規定的措施

4.4 公司註冊處多年來實施行政措施，以解釋法定文件交付規定，並推動公司予以遵從。該等措施包括：(a) 在公司註冊處網站設立“遵從法規”專題欄目，提供資料說明公司及其高級人員的責任；(b) 刊發資料小冊子，例如《本地公眾公司或擔保有限公司的周年申報表》及《本地有限公司成立後須向公司註冊處交付的申報表》；以及 (c) 發出通函等。如不遵從法定規定，公司及其每名

註 31：各類公司的每年登記費用有所不同 (例如擔保有限公司的每年登記費用為 105 元)。逾期交付周年申報表的公司，須按遞增收費模式，繳付較高的每年登記費用 (如屬擔保有限公司，逾期交付周年申報表每滿 3 個月，便須按 870 元的倍數繳付每年登記費用，直至達到 3,480 元的上限)。

註 32：現行《公司條例》於 2014 年 3 月生效前，擔保有限公司或公眾公司須在每年周年大會後 42 日內交付周年申報表。

註 33：公眾公司為私人公司或擔保有限公司以外的公司。

註 34：如某公司的章程細則將成員人數上限訂為 50 人、限制成員轉讓股份的權利及禁止邀請公眾人士認購其任何股份或債權證，而且不屬擔保有限公司，則是私人公司。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

負責人(包括董事、公司秘書和經理)即屬犯罪，一經定罪，可處罰款(註 35)。為確保公司遵從相關規定及善用司法資源，自 2014 年 6 月起，公司註冊處不會直接檢控觸犯現行《公司條例》附表 7 所載指明罪行(例如沒有交付周年申報表)的公司，而是以罰款代替起訴(註 36)。在建議以罰款代替起訴時，如載於相關通知書上的規定仍不獲遵從，公司註冊處便會採取檢控行動。自上述措施推出後，公司註冊處發出的傳票數目，由 2012 年的 6 624 張下跌 58% 至 2016 年的 2 780 張。

公眾查閱公司資料

4.5 公眾可利用公司註冊處網上查冊中心的查冊功能(或以流動裝置透過公司查冊流動版服務)進行公司查冊，查閱註冊公司的現時資料，以及在公司註冊處登記和備存的文件的影像記錄。公司註冊處提供免費查冊服務，包括查閱公司名稱和文件索引。公眾亦可付費擴大查冊範圍，收費查冊服務包括查閱影像記錄(涵蓋公司的周年申報表、財務報表和章程細則)、查閱董事索引及查閱公司資料(註 37)。

有關文件交付規定的循規審查

4.6 公司註冊處會進行循規審查，包括年度審查和每周審查，以找出不遵從規定交付周年申報表的擔保有限公司。公司註冊處會向每間違規公司發出文件交付通知書，要求該等公司在通知書日期起計 28 日內交付欠交文件。如通知書所載的規定仍不獲遵從，公司註冊處便可提出檢控，或從公司登記冊剔除相關公司(註 38)。稅務局將獲通知會從公司登記冊剔除的公司的名稱(見第 2.20

註 35：不遵從交付周年申報表的規定，一經定罪，最高可處罰款 50,000 元；如持續違規，另加每日罰款 1,000 元。

註 36：公司註冊處如以罰款代替起訴某項指明罪行，會向觸犯該項罪行的人發出通知書，要求該人在指明限期內採取補救行動，以及向公司註冊處繳付指明款額(600 元)作為不予起訴費用，藉此讓該人有機會糾正其違規行為。如該人接受並遵從通知書所載的規定，則公司註冊處不會提出檢控。2014 年 6 月至 2016 年 12 月期間，公司註冊處向私人公司提出合共 15 848 次以罰款代替起訴的建議。公司註冊處表示，以罰款代替起訴的建議的適用範圍，會於 2018 年年初擴及擔保有限公司。

註 37：公司註冊處表示，有關查冊功能不能找出同屬慈善機構的公司，原因是相關資料並非根據《公司條例》須在公司登記冊記錄的資料。

註 38：2016 年，42 162 間公司從公司登記冊剔除。公司註冊處沒有就各類被剔除的公司備存個別的統計數字。

段)。2016 年，公司註冊處就循規審查的結果，發出 839 張文件交付通知書，並檢控約 200 間違規的擔保有限公司。

若干註冊為擔保有限公司的慈善機構不按規定 交付 2011 至 2016 年的周年申報表

4.7 審計署進行審查，以確定 6 523 間註冊為擔保有限公司的慈善機構（見第 4.2 段）有否遵從文件交付規定。審計署的審查結果載於第 4.8 至 4.10 段。

4.8 **沒有交付周年申報表** 就該 6 523 間慈善機構交付的 2011 至 2016 年周年申報表，審計署對公司註冊處截至 2016 年 11 月的電腦記錄進行分析，發現：

- (a) **2011 至 2014 年周年申報表** 該 6 523 間慈善機構中，有 263 間 (4%) 沒有交付 374 份 2011 至 2014 年周年申報表；及
- (b) **2015 及 2016 年周年申報表** (註 39) 根據公司註冊處的電腦資料庫，有 342 間慈善機構沒有交付 2015 年周年申報表，有 830 間沒有交付 2016 年周年申報表。考慮到部分公司無須於該等年度交付周年申報表 (註 40)，估計有 274 間 (4%) 註冊為擔保有限公司的慈善機構沒有交付所須的 2015 年周年申報表，589 間 (9%) 沒有交付 2016 年周年申報表 (註 41)。

截至 2016 年 11 月，註冊為擔保有限公司的慈善機構合共沒有交付 1 237 份 (374 份 + 274 份 + 589 份) 2011 至 2016 年周年申報表。

註 39：就 2015 年的周年申報表而言，財政年度橫跨 2014 年 3 月 3 日即現行《公司條例》生效日期的公司，須遵從舊《公司條例》的交付規定（見第 4.3(b)(i) 段註 32）。至於財政年度於 2014 年 3 月 3 日或之後開始的公司，則須遵從現行《公司條例》的交付規定。

註 40：現行的《公司條例》實施後，部分公司無須交付 2015 及／或 2016 年的周年申報表，例如：(a) 於 2014 年 11 月成為法團、首份財務報表涵蓋成立為法團之日後 18 個月（即 2014 年 11 月至 2016 年 4 月）的公司，無須交付 2015 及 2016 年的周年申報表；以及 (b) 財政年度結算日為 2014 年 6 月 30 日、於 2014 年 12 月或之前已交付周年申報表的公司，無須交付 2015 年的周年申報表。

註 41：從上文註 40 可見，是否需要交付 2015 及 2016 年的周年申報表，視乎個別公司的特定情況而定。審計署就 2015 及 2016 年的周年申報表分別抽查 35 及 83 間公司，發現沒有交付 2015 及 2016 年周年申報表的受查公司中，分別有 20% 及 29% 無須交付周年申報表或尚未到期交付。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

4.9 **屢次違反交付文件規定** 就 263 間註冊為擔保有限公司的違規慈善機構 (見第 4.8(a) 段)，審計署分析後得悉，截至 2016 年，當中 21 間公司屢次違反交付文件規定 (即 12 間公司違規 5 年，9 間公司違規 6 年)。審計署進一步分析該 9 間屢次違規長達 6 年的公司，發現：

- (a) 公司註冊處在循規審查 (見第 4.6 段) 時沒有識別出 2 間違規公司。對於審計署的查詢，公司註冊處於 2017 年 3 月表示，相關事件僅屬個別個案，因為該 2 間公司曾交付周年申報表，但後來因要澄清而被退回，致使在識別該 2 間公司時出現混亂，而公司註冊處正就該等個案採取跟進行動。隨着《公司條例》修訂有關擔保有限公司交付周年申報表的規定 (見第 4.3(b)(i) 段)，公司註冊處正改良其按時呈閱制度，以進行循規審查。經改良後的制度，類似事件將不會再次發生；新制度會於 2018 年年初實施。同時，公司註冊處已檢討其內部程序，務求妥為識別違規個案；
- (b) 有 4 間公司遭公司註冊處提出檢控，並在 2013 年 7 月至 2015 年 9 月期間被定罪。就 2 間於 2015 年被定罪的公司，公司註冊處於 2017 年 3 月告知審計署，現正根據既定程序，安排對該等公司進行被定罪後的按時呈閱覆檢。至於另外 2 間分別於 2013 及 2015 年被定罪的公司，公司註冊處於 2016 年 12 月展開把該等公司從公司登記冊剔除的程序；及
- (c) 至於餘下 3 間公司，公司註冊處於 2016 年 12 月在憲報公布從公司登記冊剔除其中 1 間公司。另外 2 間公司由於有法律訴訟或稅務局正採取行動 (見第 2.20 段)，因此公司註冊處押後向該等公司採取進一步行動。

4.10 **遲交周年申報表** 審計署對 3 219 間註冊為擔保有限公司的慈善機構交付的 2016 年周年申報表進行分析，發現截至 2016 年 11 月，有 126 間 (3.9%) 公司遲交文件。遲交周年申報表的逾期分析載於表六。

表六

註冊為擔保有限公司的慈善機構
遲交 2016 年周年申報表的逾期分析
(2016 年 11 月)

遲交周年申報表的 日數	公司	
	(數目)	(%)
少於 31 日	39	31%
31 日至 60 日	44	35%
61 日至 90 日	8	6%
超過 90 日 (註)	35	28%
總計	126	100%

資料來源：審計署對公司註冊處記錄的分析

註：逾期時間最長為到期日過後 229 日。

4.11 註冊為擔保有限公司的慈善機構適時交付周年申報表，對捐款人來說十分重要，因為他們可以查閱相關財務資料，才能在捐贈時作出知情選擇。鑑於第 4.8 至 4.10 段所述的審查結果，公司註冊處需要加強監察註冊為擔保有限公司的慈善機構遵從法定文件交付規定的情況，並需針對屢次違規和長期延誤的個案採取更適時的跟進行動。

審計署的建議

4.12 審計署建議公司註冊處處長應：

- (a) 加強公司註冊處監察註冊為擔保有限公司的慈善機構遵從法定文件交付規定的情況；及
- (b) 針對屢次違反文件交付規定和長期延誤的個案採取更適時的跟進行動。

政府的回應

4.13 公司註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示公司登記冊列載超過 134 萬間公司，而公司註冊處現時的執法政策是以公司登記冊上所有公司為對象；須注意的是，根據《公司條例》，慈善機構並不構成獨立的公司類別。即使公司註冊處可參考稅務局網站上備存的第 88 條名單（雖然未必是完整的免稅慈善機構名單，但已是公開資料中最相關的資料），用以考慮針對屬慈善機構的違規公司的執法行動，但就公司登記冊上的慈善機構和其他公司採取執法行動時，必須取得合理的平衡。

《社團條例》的文件交付及資料披露規定

4.14 警務處轄下社團事務處負責實施《社團條例》。該條例訂明，任何本地社團均須於成立後一個月內，向社團事務主任申請註冊或豁免註冊（見第 1.7(d) 段）。截至 2016 年 9 月，警務處社團名單上共有 37 861 間社團，其中 1 000 間（2.6%）為慈善社團，即 811 間根據《稅務條例》第 88 條獲批免稅地位的社團，以及 189 間為慈善目的（為申請註冊或豁免註冊所註明的目的）而成立但沒有免稅地位的社團。與其他註冊或豁免註冊社團一樣，該等慈善機構須遵從《社團條例》下相同的法定規定。此外，該 811 間免稅社團須每 4 年一次接受稅務局的免稅地位覆查（見第 2.4(b) 段）。

法定提交資料規定

4.15 根據《社團條例》，任何社團申請註冊或豁免註冊時，須向社團事務主任提供詳情，即名稱、宗旨、幹事的資料，以及該社團主要業務地點的地址及

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

由其擁有或佔用的每個地方或處所的地址(註 42)。該條例亦規定，註冊或豁免註冊社團如更改名稱、宗旨、幹事或主要業務地點，或結束任何已獲註冊或豁免註冊的分支機構，須在更改作出起計一個月內以書面通知社團事務主任。雖然該條例並無條文規定註冊或豁免註冊社團交付財務報表，但規定社團事務主任可隨時藉送達任何社團的書面通知，要求社團以書面向他提交資料(社團或其分支機構的收入、收入來源和開支)，以便他根據該條例履行職能(註 43)。警務處沒有就註冊或豁免註冊社團不遵從文件交付規定及這方面的執法行動，備存相關的統計數字。

公眾查閱註冊或豁免註冊社團的資料

4.16 根據《社團條例》，社團事務主任須就所有註冊／豁免註冊社團備存一份名單，列出社團的名稱及主要業務地點的地址，免費供人查閱。警務處已在其網站登載該名單，以方便公眾參閱。至於申請註冊或豁免註冊時向社團事務主任提供的其他資料(例如宗旨和幹事資料——見第 4.15 段)，社團事務主任可於任何人提出書面要求並繳付訂明費用後，提供該等資料。社團事務主任如有理由相信名單上的任何社團已不再存在，可在憲報刊登通知，要求該社團在該通知刊登日期起計 3 個月內，向他提交該社團存在的證明；如該社團沒有遵從規定，則社團事務主任可將該社團從名單上刪除。

需要盡快更新註冊或豁免註冊社團的資料

4.17 根據警務處網站所載，警務處會致力盡快(即新的註冊申請一經批准或社團解散的通知一俟接獲)更新註冊或豁免註冊社團的名單，並按月在網站登載更新名單。此外，警務處會根據“最近聯絡日期”的電腦記錄進行定期覆檢，以識別過去 10 年未曾聯絡警務處的社團。警務處會去信該等“不活躍”社團，要求該等社團提交存在證據及更新資料。審計署審查警務處覆檢記錄後，發現：

註 42：凡任何社團沒有遵從申請註冊／豁免註冊的規定，每名幹事即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，如為首次被定罪可處第 3 級罰款(10,000 元)，如為同一社團而第二次或其後再度就該項罪行被定罪，可處第 4 級罰款(25,000 元)及監禁 3 個月；此外，並可自首次定罪的日期起計，就該項罪行持續的每天，處以罰款 300 元。

註 43：凡任何社團沒有遵從通知所載的規定，每名幹事即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款 10,000 元。凡任何社團不按規定提交資料，每名幹事及每名管理或協助管理該社團的人一經循簡易程序定罪，可處罰款 20,000 元。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

- (a) 警務處根據 2012 至 2014 年的覆檢識別出 1 308 間不活躍的慈善及非慈善社團後採取行動，於 2012、2013 及 2015 年刊憲將其除名；
- (b) 警務處於 2015 及 2016 年沒有進行覆檢 (註 44)。就審計署 2017 年 1 月的查詢，警務處表示社團事務處於該兩年忙於處理其他緊急要務；
- (c) 審計署從 1 000 間慈善社團的電腦記錄 (見第 4.14 段) 中得悉，警務處於 2014 年進行覆檢時，並無要求 53 間 (5.3%) 10 年或以上未曾聯絡警務處的註冊或豁免註冊社團提交存在證據，以作跟進；該 53 間社團中，23 間列於第 88 條名單；及
- (d) 警務處的電腦記錄顯示，有 19 間社團的社團地位已被撤銷，但仍納入警務處網站 2016 年 12 月登載的註冊／豁免註冊社團名單 (註 45)。

4.18 審計署留意到，警務處沒有發出員工指引，正式確立透過定期覆檢以識別不活躍社團 (包括屬慈善機構的社團) 的現行做法，供社團事務處人員遵行。鑑於第 4.17 段的審查結果，審計署認為警務處需要加強識別不活躍社團的工作，並適時採取跟進行動，以確保警務處網站登載的註冊或豁免註冊社團名單盡快更新。

審計署的建議

4.19 審計署建議警務處處長應：

- (a) 發出員工指引，正式確立透過定期覆檢以識別不活躍社團的現行做法，供社團事務處人員遵行；及
- (b) 加強識別不活躍社團 (包括屬慈善機構的社團) 的工作，並適時採取跟進行動，以確保警務處網站登載的註冊或豁免註冊社團名單盡快更新。

註 44：結果，未曾聯絡警務處 10 年或以上的社團數目，由 2014 年的 53 間 (見第 4.17(c) 段) 增加至 2016 年 9 月的 85 間 (其中 45 間列於第 88 條名單)。

註 45：警務處表示，由於提升系統時出現資料轉移問題，加上人手輸入有誤，因而出錯。相關錯誤已於 2017 年 1 月即時糾正，並從註冊或豁免註冊名單上刪除 19 間相關社團。

政府的回應

4.20 警務處處長同意審計署的建議。

《教育條例》就學校法團校董會所訂定的文件交付及資料披露規定

4.21 根據《教育條例》，所有資助學校(見第 1.7(e) 段註 9) 均須以法人團體的形式設立法團校董會，以管理學校。直接資助學校(見第 1.7(e) 段註 10) 可按本身需要，選擇是否根據該條例設立法團校董會。法團校董會須由主要持份者(包括辦學團體代表、家長、教師和校友) 組成，以促進多方參與的決策工作、提高學校管治的透明度及問責程度，並使學校運作更加有效。截至 2016 年 9 月，全港 840 間資助學校中，有 826 間 (98%) 設立了法團校董會，而 82 間直接資助學校中，有 23 間 (28%) 選擇設立法團校董會。教育局負責根據《教育條例》監察法團校董會。

4.22 《教育條例》訂明，法團校董會負責以受託人身分處理從政府獲取的經費和資產。此外，法團校董會應以受託人身分，處理向學生收取的堂費及向公眾募集的捐款。根據教育局指引(註 46)，法團校董會須制訂妥善完備的財務管理機制，確保受託的資源用其所及妥為交代，並遵守教育局所頒布的有關政策及指引。教育局表示，該局已建議法團校董會向稅務局申請批准，根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位。截至 2016 年 9 月，稅務局第 88 條名單列有 772 個法團校董會，佔教育局法團校董會登記冊上 846 個法團校董會(註 47) 的 91%。與其他法團校董會一樣，該等慈善機構須遵從《教育條例》下相同的法定規定。該 772 個法團校董會亦須每 4 年一次接受稅務局的免稅地位覆查(見第 2.4(b) 段)。

文件交付規定

4.23 根據《教育條例》，法團校董會須備存妥善的帳簿，並擬備該會的帳目報表，供執業會計師審計。教育局指引亦指明，法團校董會應：

註 46：教育局指引特別指出法團校董會在建立健全而有效財務管理機制時應注意的原則和要點。

註 47：每個法團校董會可監察超過一間法團校董會學校(例如一個法團校董會可監察一間小學暨中學)。截至 2016 年 9 月，共有 846 個法團校董會監察 849 間學校。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

- (a) 於學年或財政年度結束後 6 個月 (資助學校) / 7 個月 (直接資助學校) 內向教育局交付經審計周年帳目、核數師報告和管理建議信 (下稱經審計財務報表)；及
- (b) 在每年向持份者發出的校務報告中載錄財務摘要。

教育局會檢視法團校董會交付的經審計財務報表，並在有需要時採取跟進行動。此外，教育局指引亦指明，學校應就每項為學校用途舉行的籌款活動妥善製備財政報告，並在校內壁報板上展示一段合理時間，然後保存以備審計之用。

公眾查閱法團校董會的資料

4.24 根據教育局指引，法團校董會宜在每年 (向持份者發出的) 校務報告中載錄財務摘要並上載學校網站。雖然法例上並無規定設有法團校董會的學校 (法團校董會學校) 須公布經審計財務報表，但教育局指引載明，法團校董會學校可考慮把經審計周年帳目上載學校網站，以提高透明度。

確保遵從文件交付規定的措施

4.25 教育局表示，大部分法團校董會學校在交付限期前 3 個月內交付經審計財務報表。如有違規，教育局會在交付限期過後 2 個月內向相關的法團校董會學校發出催辦函，而負責的教育局分區人員會採取跟進行動。如欠交的經審計財務報表逾期 10 個月以上，教育局會聯絡學校的辦學團體要求立即交付。根據教育局指引，如法團校董會學校未能交付經審計財務報表，教育局可暫緩向學校發放津貼。

若干法團校董會學校欠交經審計財務報表

4.26 為查明法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況 (見第 4.23(a) 段)，審計署分析了學校向教育局交付 2010/11 至 2014/15 學年經審計財務報表的電腦記錄，發現兩間法團校董會學校截至 2017 年 1 月仍未交付 2014/15 學年的經審計財務報表，理由是歸檔和備存記錄方面有困難，或會計人員有變。教育局表示，該兩間學校已於 2017 年 3 月中交付所欠的經審計財務報表。

若干法團校董會學校遲交經審計財務報表

4.27 審計署進一步分析教育局 2010/11 至 2014/15 學年的電腦記錄，發現法團校董會學校遲交經審計財務報表的百分比，由 2010/11 的 40%，減少至 2014/15 的 36%(見表七)。對遲交 2014/15 經審計財務報表的個案進行的逾期分析顯示，在 305 間法團校董會學校中，有 26 間 (9%) 在到期日過後超過 120 日才交付經審計財務報表 (見表八)。

表七

法團校董會學校遲交經審計財務報表的數目
(2010/11 至 2014/15)

學年 (註)	法團校董會 學校數目 (a)	遲交報表的 法團校董會 學校數目 (b)	百分比 (c) = (b) / (a) x 100%
2010/11	481	190	40%
2011/12	531	167	31%
2012/13	659	213	32%
2013/14	764	221	29%
2014/15	845	305	36%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：學年由某年 9 月至翌年 8 月。

表八

法團校董會學校遲交 2014/15 學年
經審計財務報表的逾期情況分析
(2017 年 1 月)

交付到期日起計逾期時間 (日)	遲交報表的法團校董會學校數目	
	(間)	(%)
少於 31	163	53%
31 – 60	54	18%
61 – 90	44	14%
91 – 120	18	6%
超過 120 (註)	26	9%
總計	305	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：逾期時間最長為到期日過後 332 日。

4.28 審計署認為，教育局應繼續密切監察法團校董會學校遵從規定提交經審計財務報表的情況。對於遲遲欠交的個案，教育局需要聯絡辦學團體以查明逾期原因，並在有需要時提供協助。

4.29 為檢視法團校董會學校有否採納教育局指引所訂明的良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站(見第 4.24 段)，審計署抽查了 30 間法團校董會學校的網站，發現 27 間 (90%) 已把財務摘要上載網站，但全部沒有上載經審計周年帳目。為提高法團校董會學校的透明度及財務問責程度，教育局需要鼓勵更多法團校董會學校採納良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站。

屢次遲交經審計財務報表

4.30 審計署的分析亦顯示，若干法團校董會學校屢次遲交 2010/11 至 2014/15 學年的經審計財務報表，即分別有 68、41 和 70 間法團校董會學校在 3、4 及 5 個學年遲交報表。在 70 間連續 5 個學年遲交經審計財務報表法團校董會學校

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

中，有 8 間平均逾期超過 190 日 (介乎 132 至 372 日)。由於遲遲欠交經審計財務報表會削弱教育局的監察成效，審計署認為教育局應密切監察屢次違反教育局指引所載文件交付規定的法團校董會學校，並在有需要時向該等學校提供協助。

審計署的建議

4.31 審計署建議教育局局長應：

- (a) 繼續密切監察法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況，並在有需要時向遲遲欠交及／或屢次違反文件交付規定的法團校董會學校提供協助；及
- (b) 鼓勵更多法團校董會學校採納良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站。

政府的回應

4.32 教育局局長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局會繼續監察法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況，並向有需要的學校提供協助，以免學校遲遲欠交及／或屢次違反文件交付規定；及
- (b) 為提高透明度，教育局會鼓勵更多學校採納良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站。教育局亦會更新相關指引，並在法團校董會學校的研討會和簡介會上發布相關訊息。

第 5 部分：對華人廟宇的規管

5.1 推廣宗教是案例法界定的慈善目的之一(見第 1.4(c) 段)。根據稅務局的記錄，於 2016 年 9 月，在 8 923 間免稅慈善機構中，有 2 480 間 (28%) 免稅慈善機構以推廣宗教的宗旨而成立。政府施政一向尊重宗教團體的自主。然而，《華人廟宇條例》於 1928 年訂立，以遏止並預防華人廟宇(註 48) 管理失當及濫用捐款。本部分審查根據《華人廟宇條例》規管華人廟宇的相關事宜。

5.2 **法律依據** 根據《華人廟宇條例》成立的法定組織名為華人廟宇委員會，負責履行該條例所訂定的職責。《華人廟宇條例》的主要條文包括：

- (a) 所有華人廟宇均須註冊；
- (b) 華人廟宇委員會全權控制所有華人廟宇的收入、基金、投資及財產；
- (c) 華人廟宇委員會可要求管有或控制任何華人廟宇的財產的人將該等財產移轉或轉讓予根據《民政事務局局長法團條例》(第 1044 章) 成立的民政事務局局長法團(局長法團)；及
- (d) 任何獲民政事務局局長授權的人可進入及搜查任何可能已違反《華人廟宇條例》的華人廟宇。

5.3 **註冊華人廟宇** 截至 2016 年 9 月，有 347 間華人廟宇已根據《華人廟宇條例》向華人廟宇委員會註冊，其中 129 間 (37%) 由免稅慈善機構管理。該 347 間註冊華人廟宇可大致分為以下 3 類：

- (a) **由華人廟宇委員會直接管轄的廟宇** 目前有 25 間(註 49) 廟宇由華人廟宇委員會直接管轄，其中大部分財產歸屬局長法團所有，而相關收入則轉撥至華人廟宇基金(註 50)。華人廟宇委員會透過公開招標把直轄廟宇的日常運作外判，中標者(即司祝) 須與委員會訂立廟宇管理協議(一般為期 2 年，其後可續期 2 年，惟須視乎服務

註 48：《華人廟宇條例》把華人廟宇界定為包括(但不限於)所有廟、寺、觀及道院和庵。

註 49：該 25 間由華人廟宇委員會直接管轄的華人廟宇中，只有 24 間對外放開，餘下 1 間因位置偏僻而自 2004 年 4 月起關閉。

註 50：華人廟宇基金根據《華人廟宇基金規例》(第 153A 章) 設立。華人廟宇委員會把華人廟宇基金的部分累積盈餘(即扣除為舉辦傳統儀式和保養廟宇建築物所支付的費用後) 轉撥至同樣根據《華人廟宇條例》設立的華人慈善基金。華人慈善基金可用於支付員工的薪金和華人廟宇委員會的其他開支，以及用於香港的華人慈善活動。華人廟宇基金和華人慈善基金均根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅。

是否理想和其他條件而定)，並遵守協議所載的條款及條件(註 51)。華人廟宇委員會亦已成立機制，以接收並處理公眾對廟宇提出的投訴。2016 年 1 月至 10 月期間，委員會收到 19 宗有關直轄廟宇的投訴，主要關於廟宇環境和設施(例如空氣質素欠佳及滲水)；

- (b) **華人廟宇委員會委託不同機構管理的廟宇(下稱委託管理廟宇)** 華人廟宇委員會根據《華人廟宇條例》行使權力(註 52)，委託 8 間機構管理 20 間華人廟宇(全部位於局長法團所持有的土地上)，主要是因為該等機構的歷史及其與廟宇之間的密切聯繫或關係。受委託機構可按相關委託協議訂明的方式，保留及使用委託管理廟宇所得的捐款和任何其他收入；及
- (c) **其他註冊廟宇** 餘下 302 間註冊廟宇由個別人士或機構(如宗教團體)管理，廟宇所得的捐款和任何其他收入由廟宇自行管理。華人廟宇委員會的網站登載註冊廟宇名冊，提供註冊廟宇的基本資料，例如廟宇名稱、所處地區及所奉神靈。

5.4 **非註冊華人廟宇** 根據民政局與華人廟宇委員會於 2015 年 3 月向立法會民政事務委員會提交的文件，香港約有 600 間華人廟宇，其中約 350 間已向華人廟宇委員會註冊。委員會沒有對 250 間非註冊廟宇採取任何行動，因為：

- (a) 政府認為《華人廟宇條例》部分條文(包括第 5.2 段所述的條文)在現今社會可能已不合時宜。與上世紀二十年代的社會發展情況相比，市民現對虛假宗教場所相關風險的認知較高，而現時已有多項法例(註 53)就詐騙、不當行為和濫用款項的罪行提供保障及補救措施；
- (b) 如華人廟宇委員會根據《華人廟宇條例》行使權力執行某些條文(例如要求華人廟宇將財產移轉予局長法團)，可能會引起市民對保障產權和宗教自由的關注；及

註 51：廟宇管理協議的條件規定：(a) 善信投進設於廟宇內的捐款箱的捐款屬華人廟宇委員會所有；(b) 司祝須向華人廟宇委員會支付合約費；(c) 司祝可在廟宇內出售產品(例如香燭)及提供華人廟宇委員會批准的傳統服務，並保留相關收入；以及(d) 司祝須每季向華人廟宇委員會提交廟宇的財政報告。

註 52：根據《華人廟宇條例》第 11 條，華人廟宇委員會可將管理廟宇及其收入的權力轉授任何人，亦可撤銷該項轉授。

註 53：例如《盜竊罪條例》(第 210 章)已涵蓋對以欺詐或欺騙手段索取金錢的罪行。

對華人廟宇的規管

- (c) 民政局與華人廟宇委員會於 2012 年檢討《華人廟宇條例》，以更新規管華人廟宇的制度，並於 2015 年年中進行公眾諮詢(見第 5.12 至 5.14 段)。

5.5 民政局於 2012 年 1 月回應立法會議員的提問時表示，除華人廟宇委員會直接管轄及委託不同機構管理的廟宇(即委託管理廟宇)外，委員會無意監察其他華人廟宇的運作。

對委託管理廟宇的管理

5.6 目前，華人廟宇委員會透過通常為期 3 年的委託協議，委託 8 間機構(註 54)管理 20 間華人廟宇。該等協議載有受委託機構須遵守的條款及條件。委託協議必須載有適當的控制及問責條文，以確保委員會委託不同機構管理的廟宇妥善運作，以及廟宇款項用得其所。審計署審查了該 20 間廟宇的委託協議，發現：

- (a) **載有匯報規定的協議** 有 17 間廟宇的委託協議載有以下關於匯報廟宇財務狀況及運作的規定：
- (i) 須就每個財政年度製備經獲授權核數師妥為審計的廟宇帳目結算表(即經審計帳目)，並在相關財政年度結束後 3 個月內提交華人廟宇委員會；及
 - (ii) 須在每個財政年度結束後 1 或 3 個月內提交經受委託機構妥為核證的年度廟宇行政報告。報告應涵蓋相關財政年度內與廟宇管理有關的事宜，包括廟宇日常管理遇到的主要問題、受委託機構在廟宇舉辦的活動，以及所收到關於廟宇及其管理的投訴的數目和詳情；
- (b) **沒有匯報規定的協議** 有 1 間廟宇的委託協議自 1956 年生效，當中並無訂明屆滿日期的條款及關於提交經審計帳目及行政報告的規定。然而，審計署留意到，該受委託機構已在其網站登載年度報告(包括委託管理廟宇的財務資料)，民政事務局局長亦已委任該機構的 3 名獨立董事監察事務和運作，並提供相關意見；及

註 54：該 8 間受委託機構中，有 2 間各自管理超過 1 間廟宇(即 1 間機構管理 5 間廟宇，另 1 間機構管理 9 間廟宇)，餘下 6 間機構各自管理 1 間廟宇。

- (c) **已屆滿協議** 餘下 2 間廟宇的委託協議已分別於 2006 及 2007 年屆滿，並沒有續期(見第 5.7 段)。

對委託管理廟宇監察有不足之處

5.7 **需為兩份已屆滿委託協議續期** 審計署發現，有兩間廟宇的委託協議已分別於 2006 年及 2007 年屆滿，並沒有續期(見第 5.6(c) 段)。該兩宗個案的詳情如下：

- (a) 機構 A 管理的廟宇自 2006 年起沒有有效的委託協議。華人廟宇委員會曾嘗試在新協議加入若干新規定(例如要求受委託機構自資維修和保養廟宇，以及提交經審計帳目及行政報告)，但遭機構 A 反對。其間，機構 A 保留及使用廟宇所得捐款和其他收入，而無須向華人廟宇委員會交代。此外，機構 A 就廟宇所處土地的擁有權提出爭議，拒絕與華人廟宇委員會訂立委託協議。自 2007 年起，並無記錄顯示華人廟宇委員會向機構 A 作出跟進；及
- (b) 機構 B 管理的廟宇自 2007 年起沒有有效的委託協議(註 55)。華人廟宇委員會發現機構 B 在協議於 2007 年屆滿前在廟宇處所搭建非法構築物，違反協議條件。委員會要求機構 B 在協議續期前移除該非法構築物，但遭反對。有關問題拖拉超過 10 年，仍未解決。其間，機構 B 保留及使用所得捐款和其他收入，而無須向華人廟宇委員會交代。華人廟宇委員會表示一直與機構 B 聯絡，務求解決問題。

5.8 受委託機構(機構 A 及 B)在沒有有效委託協議下管理兩間廟宇超過 10 年，情況並不理想。華人廟宇委員會需要加快行動，與相關受委託機構解決存在已久的問題，在切實可行情況下盡快為委託協議續期。

5.9 **需要提高透明度** 直轄廟宇和委託管理廟宇均收取公眾的自願捐款，其財務資料可供公眾查閱至為重要。然而，登載在華人廟宇委員會網站以供公眾查閱的華人廟宇基金財務報表，現時只把 25 間直轄廟宇和 20 間委託管理廟宇中 9 間廟宇的財務資料列帳。華人廟宇委員會沒有提供或要求受委託機構提供餘下 11 間委託管理廟宇的經審計帳目供公眾查閱(例如在華人廟宇委員會網站

註 55：審計署留意到，已屆滿協議(於 2005 至 2007 年有效)載有關於提交經審計帳目和行政報告的規定，但機構 B 於協議有效期內一直未按規定提交帳目和報告。

公布)。審計署認為，華人廟宇委員會需與該 11 間廟宇的受委託機構制訂協議和辦法，以披露廟宇的財務資料及運作。

5.10 **沒有遵從委託協議的規定** 審計署根據華人廟宇委員會截至 2017 年 1 月的記錄，對 17 間須按規定提交經審計帳目及行政報告(見第 5.6(a) 段)的委託管理廟宇(註 56)進行循規審查，發現以下 4 間受委託機構沒有遵從相關規定：

- (a) 第一間機構(機構 C)於過去 3 年未曾提交所管理廟宇的經審計帳目，及於過去 11 年未曾提交所管理廟宇的行政報告；
- (b) 第二間機構(機構 D)已提交所管理 5 間廟宇的全部經審計帳目，但曾多次逾期提交，尤其是直至 2016 年 12 月才提交 2013、2014 及 2015 年截至 12 月止年度的經審計帳目(分別於 2014、2015 及 2016 年的 3 月到期提交)。此外，機構 D 於過去 5 年未曾提交所管理 5 間廟宇的行政報告；
- (c) 第三間機構(機構 E)已提交所管理 9 間廟宇的全部經審計帳目及行政報告，但曾多次逾期提交，尤其是直至 2017 年 1 月才提交 2016 年截至 3 月止年度的行政報告(於 2016 年 4 月到期提交)；及
- (d) 第四間機構(機構 F)已提交所管理廟宇的全部帳目及行政報告，但曾多次逾期提交，尤其是直至 2016 年 12 月才提交該廟宇 2015 年截至 12 月止年度的帳目及行政報告(分別於 2016 年 3 月及 1 月到期提交)。此外，機構 F 提交的帳目未經獲授權核數師審計，違反委託協議的規定。

鑑於上述所發現的違規個案，華人廟宇委員會需要加強監察受委託機構有否遵從關於提交經審計帳目及行政報告的規定。

5.11 **審閱經審計帳目** 根據委託協議，委託管理廟宇的收入必須首先用於妥為遵行廟宇的傳統儀式，以及維修廟宇、地段和其內資產、裝置及財產。任何盈餘須用於支付負責管理廟宇的員工的薪金及受委託機構為遵從協議所衍生的開支，以及用於香港的華人慈善活動。審計署審閱機構 D 所管理 5 間廟宇提交 2015 年截至 12 月止年度的帳目時，留意到一筆約 380,000 元的員工膳食開支：

註 56：有 1 間廟宇於 2016 年 2 月轉為委託管理廟宇，因此截至 2017 年 1 月，該廟宇的經審計帳目和行政報告尚未到期提交。

- (a) 該筆開支與廟宇的營運開支不相稱(同年的員工薪金開支只是301,000元);及
- (b) 較上年度的137,000元員工膳食開支為高。

然而，華人廟宇委員會未有要求機構D作出澄清。委員會需要收緊委託協議的條文，以確保廟宇款項用得其所。

《華人廟宇條例》的檢討

5.12 鑑於《華人廟宇條例》的條文可能已不合時宜(見第5.4(a)段)，民政局與華人廟宇委員會於2012至2015年期間檢討相關條文，以修訂法例，務求更能反映現時做法及滿足現時需要。檢討得出多項建議，包括(註57)：

- (a) 剔除《華人廟宇條例》中對華人廟宇不合時宜的限制，包括有關所有華人廟宇必須註冊、讓華人廟宇委員會全權控制所有華人廟宇的收入和財產、要求管有或控制任何華人廟宇財產的人士將該等財產移轉予局長法團的條文；及
- (b) 為華人廟宇設立更合理的規管制度，包括以自願註冊計劃取代強制註冊規定，以及賦權民政事務局局長參與任何涉及華人廟宇管理失當及濫用廟宇款項的法律訴訟，以保障公眾利益。

5.13 民政局與華人廟宇委員會於2015年3月向立法會民政事務委員會簡報《華人廟宇條例》的檢討結果，並於2015年3月至5月進行公眾諮詢。然而，公眾諮詢期間收到的意見不一，例如未能就推行擬議自願註冊計劃取得共識。2015年年底，傳媒廣泛報導一間非註冊華人廟宇(廟宇A)濫用廟宇款項，華人廟宇委員會於2016年1月收到接管廟宇A的要求。鑑於事態發展，華人廟宇委員會於2016年8月成立小組委員會，跟進廟宇A被指稱的不當行為及檢討《華人廟宇條例》。

5.14 從近日發展(特別是未能就註冊計劃取得普遍共識)可以預期，《華人廟宇條例》的檢討工作不會於短期內完成。審計署認為，民政局和華人廟宇委員會需要推行臨時措施，以提高華人廟宇運作的透明度及問責程度，避免廟宇款

註57：其他建議包括將華人廟宇委員會成立為法人團體，並在法例中訂明委員會的權力和職能，優化其運作程序，以及把華人廟宇基金和華人慈善基金合併為單一項基金，並擴大其資助範圍，以滿足社會對相關服務的需要。

對華人廟宇的規管

項被人濫用。舉例而言，華人廟宇委員會可鼓勵管理註冊廟宇的機構採納政府公布的最佳安排（例如社署公布的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》）。已採納最佳安排的廟宇所提出的華人廟宇基金（見第 5.3(a) 段註 50）撥款申請可予優先考慮，以作誘因。

審計署的建議

5.15 審計署建議，民政事務局局長作為華人廟宇委員會的主席應：

- (a) 加快行動與委託協議已屆滿的兩間廟宇的相關受委託機構解決存在已久的問題（見第 5.7 段），在切實可行情況下盡快為委託協議續期；
- (b) 與 11 間相關廟宇（見第 5.9 段）的受委託機構制訂協議和辦法，以披露廟宇的財務資料及運作；
- (c) 加強監察受委託機構有否遵從委託協議的條款，以確保相關機構適時提交廟宇的經審計帳目及行政報告；
- (d) 收緊委託協議的條文，以確保廟宇款項用得其所；及
- (e) 考慮提供誘因予管理註冊廟宇的機構，鼓勵該等機構採納政府公布的最佳安排，以提高廟宇運作的透明度及問責程度。

政府的回應

5.16 民政事務局局長整體上接納審計署的建議，並表示民政局會考慮審計署所指出關於華人廟宇委員會的可予改善之處。

第 6 部分：未來路向

6.1 本部分參照關於慈善機構的法改會報告書所載的建議，探討監察慈善機構的未來路向。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

6.2 根據法改會 2013 年的報告書，慈善機構的現有規管框架有以下不足之處：

- (a) **慈善機構定義不合時宜** “慈善宗旨”一詞在香港的定義，並非基於明確的法定定義，而是基於可追溯至數百年前的英格蘭法例在普通法上的詮釋。關於慈善機構的定義，最重要的案例是 1891 年的一宗案件，該案例闡釋慈善宗旨的 4 大主要類別（即濟貧、促進教育、推廣宗教，以及有益於社會但非屬這 3 類的任何其他宗旨），有關分類到今天仍予採用。不少較近期出現的慈善宗旨難免會歸入意思含糊的“任何其他宗旨”類別，演變出一套關於慈善宗旨的案例法，但這套案例法卻是含糊不清，令人費解；
- (b) **慈善機構的註冊欠缺統一協調的機制** 即使稅務局第 88 條名單並不構成一份正式的慈善機構“註冊記錄冊”，但仍可能會有以下危險：公眾（即潛在的慈善捐款人）或會因為這些慈善機構獲確認免稅地位並被列入第 88 條名單，所以覺得這些慈善機構“冠冕堂皇，似乎得到官方認可，但此非《稅務條例》的原意”；
- (c) **慈善機構的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定** 根據不同條例以不同法律形式成立的慈善機構，可以受到不同的法定監管。舉例而言，根據《公司條例》成立的慈善機構須擬備經審計的帳目，以遵從該條例所訂的規定。不過，如慈善機構是以《社團條例》下註冊社團的形式而成立，情況便有不同。至於既非法定亦非接受資助的慈善機構，則可以在本身的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作；及
- (d) **慈善籌款活動只受到有限度的監管** 政府對慈善機構籌款活動的監管，只局限於那些須經社署、民政署或食環署批准的活動，例如賣旗日、獎券活動及街頭販賣。至於其他形式的籌款活動，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，或以郵寄或廣告方式募捐，卻不受政府監管。

法改會報告書所提建議

6.3 法改會經過詳細研究，包括就多個海外司法管轄區的慈善機構機制進行分析，以及於 2011 年徵詢公眾的看法和意見後，於 2013 年 12 月發表了一份關於慈善機構的報告書。法改會報告書總結如下：

- (a) 為香港成立慈善事務委員會或慈善機構的中央規管機構，應是長遠的目標。鑑於公眾在此議題上沒有普遍的共識(註 58)，法改會相信社會需要更多時間討論慈善事務委員會這個概念；及
- (b) 在過渡期間，應實施屬權宜性質的行政措施，以提高慈善機構的透明度及問責程度，從而向公眾提供更佳保障。就此，法改會一共提出了 18 項建議，其中包括為界定什麼可構成慈善宗旨訂立明確的法定定義、規定所有向公眾募集捐款及／或已尋求豁免繳稅的慈善機構必須註冊、為香港的慈善機構採納特別制定的財務報告準則，以及確保免稅慈善機構向公眾提供關於其運作的資料(詳情見附錄 C)。

民政局已着手統籌有關決策局／部門的意見，以就法改會報告書的所有建議訂定回應，以供政府考慮。

6.4 本報告書前文不同部分提出的可予改善之處，部分可補足法改會建議。在考慮訂定回應的未來路向時，有需要顧及該等改善之處，詳情如下：

- (a) **法改會建議：由稅務局進行更頻密的覆查** 在第 2 部分，審計署發現有需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能夠有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色；及
- (b) **法改會建議：對不遵從交付文件及披露規定的慈善機構採取執行行動** 在第 4 部分，審計署發現公司註冊處、警務處和教育局在其負責法例執行文件交付及資料披露規定方面有可予改善之處，這有助公眾查閱慈善機構的資料。同樣，在第 5 部分，審計署發現民政局和華人廟宇委員會可改善對委託管理廟宇的管理，以提高廟宇款項用途的透明度及問責程度。

註 58：根據法改會報告書，不支持建議成立慈善事務委員會的回應者在數目上大大超過支持建議的回應者，但大多數的回應者都同意慈善機構具更高透明度和對社會有更大的問責程度，是至為重要的。回應者也有共識，認為有需要保障捐款人的權利。

6.5 雖然法改會沒有特別就管理慈善機構的批地提出建議，但提到現時監管慈善機構的安排將不同的責任分割給不同的機關承擔，看來零散累贅。在本審計報告書第 3 部分，審計署發現，儘管已發出 2014 年規程，劃分地政總署與相關支持決策局／部門之間就監察私人協約批地的責任，但如契約並無指定支持決策局／部門，則難以落實該規程，第 3.14 段所述的契約 M 正是一例。

審計署的建議

6.6 審計署建議，民政事務局局長在統籌相關決策局／部門的意見以就法改會的建議訂定回應供政府考慮時，應參考本審計報告書指出的可予改善之處（見第 6.4 段）。

6.7 審計署亦建議，發展局局長和地政總署署長應與支持決策局／部門聯手檢討 2014 年規程的推行情況是否有可予改善之處。

政府的回應

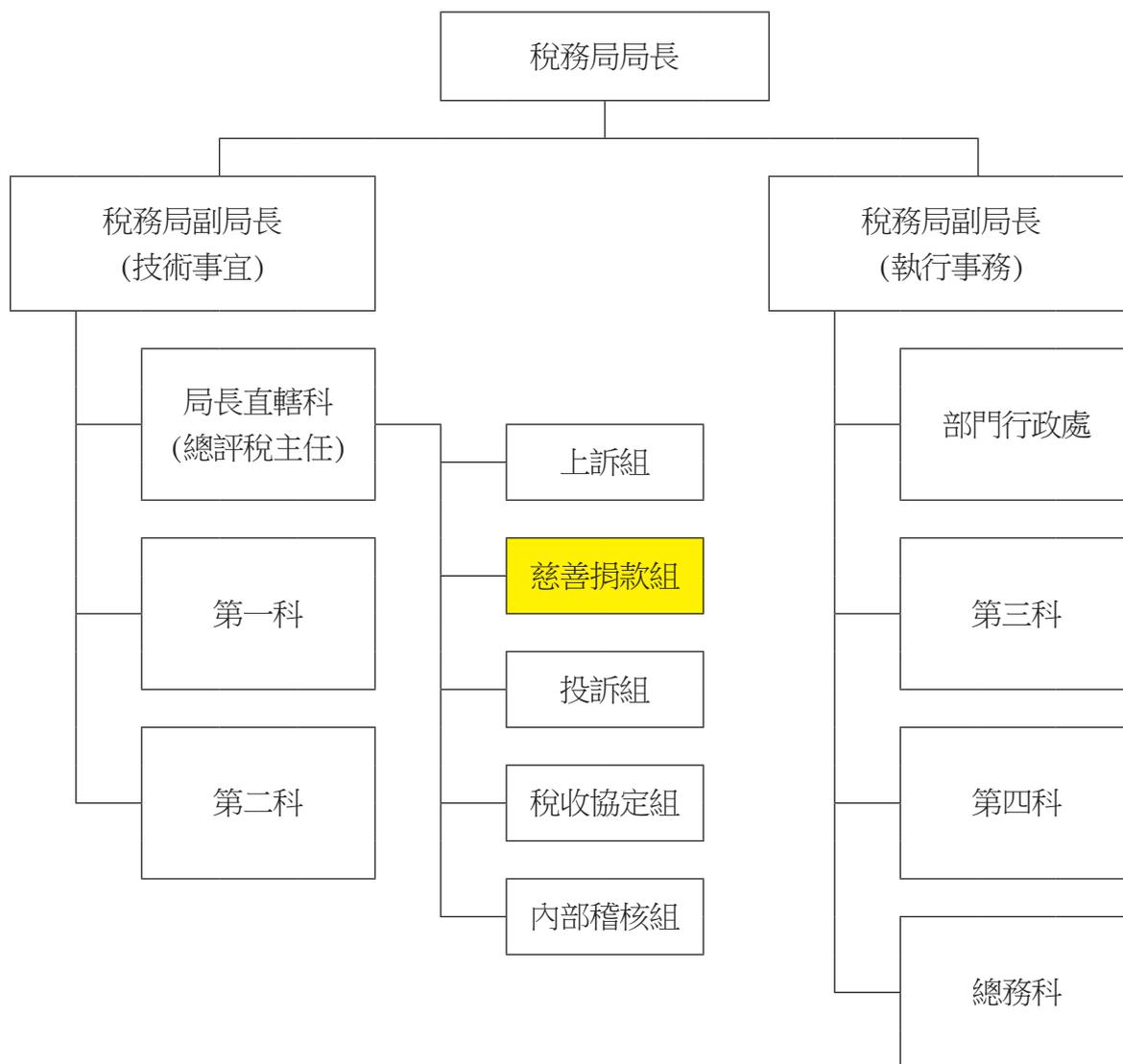
6.8 民政事務局局長整體上接納第 6.6 段所載的審計署建議，並表示該局會繼續與相關決策局／部門合作，以便統籌意見，從而就法改會報告書的建議訂定回應，供政府考慮。

6.9 發展局局長接納第 6.7 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 2014 年規程是地政總署於 2012 年因應立法會政府帳目委員會和審計署署長就私人協約批地事宜所提出的建議而擬訂，以劃分地政總署（作為政府的土地代理）與支持各類私人協約批地的決策局／部門之間的職責；及
- (b) 參照過去 3 年累積的實際經驗，發展局會與地政總署合作，向相關決策局／部門作出跟進，以檢討有關規程，並考慮是否及（如決定修改）如何修改該規程。

6.10 地政總署署長接納第 6.7 段所載的審計署建議，並表示該署會與相關決策局／部門跟進，查看是否有可予改善之處，並以政府土地代理的身分，按照相關決策局／部門的指示批地及監察有關批地。

稅務局：
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：稅務局的記錄

附錄 B
(參閱第 3.7、3.8(c)
及 3.11 段)

被指營運酒店的 14 份土地契約的詳情

(I) 5 份於 1959 年前批出的土地契約

土地契約	批地年份	土地用途
A	1845	沒受任何限制
B	1859	沒受任何限制
C	1927	除承批人的宗旨或經前港督批准的其他用途外，不得用於其他用途。
D	1932	用於在青年男性之間加強建立承批人的宗教特色，以及培養承批人的宗教服務精神。
E	1969	沒受任何限制 (註)

附錄 B

(續)

(參閱第 3.7、3.8(c)
及 3.11 段)

(II) 9 份於 1959 年或之後批出的土地契約

土地契約	批地年份	土地用途
F	1974	用於容納供商業女性使用的健身室、圖書館、家政室和宿舍單位及附屬行政辦公室的非牟利機構，或社會福利署署長批准的其他用途。承批人須按社會福利署署長滿意的規模營運該機構，並根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例，以在各方面均令社會福利署署長滿意的方式運作該機構。
G (承批人 G)	1966	只可用於幼兒園、訓練中心、機構宿舍、社會福利署署長書面批准的員工宿舍及社會福利署署長書面批准的其他福利用途，全部均須以非牟利及令社會福利署署長滿意的方式運作。
H (承批人 H)	1971	興建及維持一幢建築物，以容納福利中心(包括宿舍) 連同社會福利署署長批准的員工宿舍。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例，以在各方面均令社會福利署署長滿意的方式運作該中心。
I	1980	只可用於宿舍及社會福利署署長批准的其他專職服務，連同社會福利署署長就此認為對提供住處給在處所受僱人員及工人而言屬合理的住宅屋宇單位，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效而與該宿舍有關的所有條例及規例，以在各方面均令社會福利署署長滿意的方式運作該宿舍。

附錄 B

(續)

(參閱第 3.7、3.8(c)
及 3.11 段)

土地契約	批地年份	土地用途
J	1981	只可用於非牟利總部、員工宿舍、訓練學院、青年宿舍、多用途大堂及房間、禮拜堂(大小按照時任工務司首次書面批准的尺寸)、非牟利幼兒中心、非牟利長者綜合服務中心、設有 4 個課室的非牟利幼稚園及社會福利署署長批准的其他非牟利用途外，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例，以在各方面均令政府滿意的方式運作及營辦有關服務。
K	1987	只可用於符合承批人宗旨的用途和兒童及青年中心，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例營運有關處所。
L	1987	只可用於社會福利署署長批准的非牟利幼兒園、非牟利宿舍、時任教育署署長批准的非牟利教育設施、地政總署署長認為對提供予在該地段受僱監督和管理員使用及佔用而言屬合理的住宅屋宇單位、社會福利署署長批准的非牟利長者日間護理中心及地政總署署長批准的准許用途配套設施，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有條例及規例，以在各方面分別令社會福利署署長、地政總署署長及時任教育署署長滿意的方式，運作及營運上述幼兒園、日間長者護理中心、宿舍及教育設施。

附錄 B

(續)

(參閱第 3.7、3.8(c)
及 3.11 段)

土地契約	批地年份	土地用途
M (承批人 M)	1988	只可用於非牟利宿舍 (連同時任屋宇地政署署長書面批准為在該宿舍及配套辦公室受僱的職員及工人提供住處的住宅屋宇單位，不多於 400 個房間)、教堂、社會及福利用途，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效而與該等服務有關的所有條例及規例，以在各方面均令時任屋宇地政署署長滿意的方式運作上述設施。
N (承批人 N)	1990	只可用於容納承批人總部、巴士總站、電話機樓及停車場，不得用於其他用途。該總部須包括禮堂、健身室、辦公室、承批人商店、宿舍、機構宿舍、食堂、員工宿舍及社會福利署署長批准的其他附屬地方及設施。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效而與該總部有關的所有條例、規例及附例，以令前港督滿意的規模營運、運作、管理及維持該總部。

資料來源：地政總署的記錄

註：契約年期由 1888 年開始。

法律改革委員會報告書所提建議

法改會報告書就慈善機構提出 18 項建議，當中涵蓋慈善機構的定義及註冊、推行良好實務、慈善機構的財務報告，以及適用於慈善籌款活動的提交規定(和展示註冊號碼的規定)。該 18 項建議摘錄如下：

法定定義

- (a) 應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義；

慈善宗旨的類別

- (b) 界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括 14 類宗旨及各類慈善宗旨也必須是為了公益；

慈善機構的法律形式

- (c) 現時容許慈善機構的多種法律形式並存的制度應予保留；

慈善機構的註冊

- (d) 所有向公眾募集現金捐款或其等值物的；及／或已尋求豁免繳稅的慈善機構，均必須註冊。註冊慈善機構的名單應由一個決策局／部門設立和備存，以及可供公眾查閱；

財務報告準則

- (e) 應為香港的慈善機構採納特別制定的財務報告準則；

提交規定

- (f) 應在慈善機構申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定；

向公眾提供資料

- (g) 政府應確保免稅慈善機構在其網站發布某些文件，例如財務報表和活動報告，藉以向公眾提供關於其運作情況的資料；

對不遵從提交和披露規定的慈善機構採取執行行動

- (h) 政府應指定一個決策局或部門，在有慈善機構不遵從提交和披露規定時，負責採取執行行動；

標準申請表格和條件

- (i) 應就各類慈善籌款牌照或許可證的申請，採用標準申請表格，其內列明某些共通的基本規定(包括須披露慈善機構的某些資料的規定)，而設於“香港政府一站通”網站之下的資訊入門網站，其現有功能須予以加強，讓資料可供公眾查閱；

中央熱線

- (j) 政府應加強其現有 1823 電話中心的功能，又或者應設立一條新的電話熱線，就慈善籌款活動的問題，解答公眾的查詢和接受投訴；

展示註冊號碼

- (k) 所有形式的慈善籌款活動(包括透過互聯網或其他電子方式，和涉及進行當面游說捐款人承諾定期捐款)，其籌辦的慈善機構應以顯眼的方式，把註冊號碼展示於相關的文件、網頁、電子方式傳送的訊息或用以進行慈善募捐的工具上(視乎情況而定)；

推行良好實務

- (l) 應鼓勵慈善機構與有關的機構／組織合作，以推行良好實務，並改善慈善機構與政府之間的合作。應由一個統籌的決策局／部門，發出良好實務指引；

公眾教育

- (m) 政府應透過政府決策局及部門之間的協調工作，就市民如何做個精明的捐款人以及就慈善籌款活動的相關事宜，加強公眾教育；

設立統籌平台

- (n) 政府應在負責審批慈善籌款活動牌照的不同政府部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請；

更多資源的分配

- (o) 負責審批慈善籌款活動牌照的政府部門，應獲分配更多資源，以加強其監管慈善籌款活動的職責；

由稅務局進行更頻密的覆查

- (p) 稅務局應更頻密地覆查免稅慈善機構，以確定這些慈善機構的活動是否與其慈善宗旨相符，及因應這目標，稅務局應獲分配更多資源；

近似原則

- (q) 政府應引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例 (即以解決慈善餽贈因原來用途整體或部分無法落實而致落空時所產生的各種問題)，為在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍；及

成立慈善事務委員會

- (r) 不應在現階段成立慈善事務委員會，但應在檢討實施法改會報告書的其他建議所帶來的影響和效果後，以成立慈善事務委員會或中央規管機構為長遠目標。

資料來源：法改會報告書