

第 2 章

民政事務局
社會福利署
民政事務總署
食物環境衛生署
地政總署

監察慈善籌款活動

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

監察慈善籌款活動

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 – 1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作	2.1 – 2.6
慈善機構舉辦籌款活動時自願採用最佳安排	2.7 – 2.15
一站式搜尋網頁的使用量	2.16 – 2.18
審計署的建議	2.19
政府的回應	2.20 – 2.23
第 3 部分：管理慈善籌款活動的公開籌款許可證	3.1 – 3.7
處理申請	3.8 – 3.10
遵循許可證條件	3.11 – 3.14
監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動	3.15 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26 – 3.27
第 4 部分：管理慈善籌款活動的獎券活動牌照	4.1 – 4.3
監察慈善獎券活動	4.4 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15

	段數
第 5 部分：管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照	5.1 – 5.5
監察涉及街頭販賣的籌款活動	5.6 – 5.13
審計署的建議	5.14
政府的回應	5.15
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 – 6.3
政府對法律改革委員會所提建議的跟進工作	6.4 – 6.10
審計署的建議	6.11
政府的回應	6.12
附錄	頁數
A：《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(摘要)	60 – 61
B：《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(摘要)	62
C：社會福利署：組織圖(摘錄)(2016年12月31日)	63
D：8間獲發許可證的機構舉辦的45項公開籌款許可證活動的主要開支 (開支佔總收入百分比逾40%)	64
E：獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動收支結算表樣本	65
F：民政事務總署：組織圖(摘錄)(2016年12月31日)	66
G：食物環境衛生署：組織圖(摘錄)(2016年12月31日)	67
H：3個發牌／發證部門所訂許可證／牌照主要條件及行政措施的比較	68 – 69
I：法律改革委員會報告書所提建議	70 – 72

監察慈善籌款活動

摘要

1. 不少慈善機構往往直接與公眾接觸和交往進行籌款活動。本港目前並沒有一套統一為監管慈善籌款活動而制定的法例，政府藉着為監管公眾地方干犯妨擾罪、賭博及販賣而制定的法例，附帶規管某些慈善籌款活動。在該等法例下，如慈善籌款活動於公眾地方舉辦，例如賣旗日和在街頭義賣，或該籌款活動涉及售賣獎券(以下統稱為“受規管慈善籌款活動”)，均須申請由社會福利署(社署)、民政事務總署(民政署)或食物環境衛生署(食環署)發出的許可證或牌照。此外，地政總署批准暫時佔用未批租土地以進行籌款活動。不過，其他形式的籌款活動(例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，又或以郵件或廣告募捐)均無須申請許可證或牌照。然而，近年慈善機構籌得的款項與日俱增，數目不菲。經社署及民政署批准的受規管慈善籌款活動在2014-15年度籌得的收入合共2.82億元，但根據《稅務條例》(第112章)獲准扣稅的慈善捐款在2014-15課稅年度卻增至118.4億元。鑑於慈善機構獲准在公眾地方為其慈善工作籌募經費，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會恪守問責和公開這兩項原則，有效的監察框架至關重要。審計署最近審查政府如何監察慈善籌款活動，以期提出可予改善之處。

政府在提升慈善籌款活動 透明度與問責程度方面的工作

2. **提升透明度與問責程度的自願制度** 為回應審計署署長1997年10月發表的報告書以及立法會政府帳目委員會在1998年發表的報告書中建議政府落實一套籌款活動管制計劃，政府在2002年9月決定，應加強行政管制以提升籌款活動的透明度與問責程度，讓捐款人在捐款時能在知情的情況下作出選擇。社署於2004年就慈善籌款活動的最佳安排發出指引(《參考指引》)，並同時更新於1998年發表的《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》，供慈善機構自願採用(第2.4至2.6段)。

3. **需要進一步推廣認同和自願採用最佳安排的做法** 社署在2004年公布《參考指引》後，曾對961間慈善機構進行調查並獲426間機構回應，當中有400間(94%)表示會採用《參考指引》。審計署抽查40間免稅慈善機構的結果

摘要

顯示，表明會採用《參考指引》的慈善機構，與該等機構會在其網站公布財務資料，兩者之間極有關連(第 2.7、2.9 及 2.10 段)。因此，有需要進一步推廣認同和自願採用舉辦慈善籌款活動最佳安排的做法，尤其有鑑於以下的發展：

- (a) **慈善界急速擴張** 在《稅務條例》下的免稅慈善機構數目已由 2006 年 3 月的 4 435 間，增至 2016 年 9 月的 8 923 間，增幅達一倍。在 2005–06 至 2014–15 課稅年度期間獲准扣稅的慈善捐款的增幅亦超過一倍(第 2.11 段)；及
- (b) **其他形式的籌款活動不受政府監察** 在互聯網上募捐和在公眾地方當面游說定期捐款都是不受政府監察的其他籌款活動例子。地政總署在 2016 年接獲的 252 宗暫時佔用多區未批租土地申請中，有 194 宗(77%)是為了在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款。在該 194 宗申請涉及的 18 個申請者當中，只有 6 個(33%)已採用《參考指引》。在 2016 年 4 月，有立法會議員認為鑑於這種籌款形式漸趨流行和可涉及巨額款項，政府應研究有何方法規管這些活動(第 2.12 及 2.13 段)。

4. **舉辦慈善籌款活動最佳安排的推廣工作有待改善** 社署在 2004 年至 2016 年 9 月期間，曾接觸 961 間慈善機構(為公開籌款許可證申請者或社署資助機構)，推動這些機構採用《參考指引》。鑑於截至 2016 年 9 月共有 8 923 間免稅慈善機構，社署可考慮尋求相關決策局／部門協助，令籌款最佳安排得到更廣泛的推廣和認同。審計署亦發現：(a) 社署自 2006 年 9 月檢討《參考指引》的成效後，再無檢討其成效；(b)《參考指引》在 2014 年 12 月更新，但政府並無展開任何大型推廣《參考指引》的計劃；以及 (c) 鑑於街頭當面游說定期捐款和以互聯網上社交媒體籌款的活動增加，須在有關最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引(第 2.14 及 2.15 段)。

5. **一站式搜尋網頁的使用量偏低** 政府入門網站“香港政府一站通”於 2012 年 7 月推出一站式搜尋網頁，臚列 3 個發牌／發證部門已批准的慈善籌款活動，以簡便的方式提供該等資料。審計署發現一站式搜尋網頁的使用量(即日均瀏覽次數)，由 2012–13 年度(自 2012 年 7 月)的 275 次跌至 2016–17 年度(至 2016 年 10 月)的 62 次，跌幅為 77%。3 個發牌／發證部門有需要考慮加強或重啟其宣傳工作，以提高公眾對該項服務的認知(第 2.16 至 2.18 段)。

管理慈善籌款活動的公開籌款許可證

6. 《簡易程序治罪條例》(第 228 章)就在公眾地方干犯的妨擾罪等簡易罪行整合相關法例。為規管公眾地方干犯的妨擾，社署負責根據該條例第 4(17)(i) 條，為賣旗日和在公眾地方進行的一般慈善籌款活動發出公開籌款許可證。在 2015-16 年度，社署為賣旗日和一般慈善籌款活動分別發出 120 張和 365 張公開籌款許可證，而這些活動籌得的總收入分別為 1.19 億元和 6,900 萬元(第 3.2 段)。

7. **需要就公開籌款許可證的範疇發出指引** 鑑於籌款活動種類繁多，而且收集捐款模式多變，社署須不時徵詢律政司的意見，以便就個別公開籌款許可證申請的特殊情況，判定有關的慈善籌款活動是否屬該條例範疇。社署汲取經驗後，應研究可否發出更多指引，以助慈善機構在申請公開籌款許可證前，檢視其活動是否與許可證相關(第 3.8 及 3.10 段)。

8. **遵循許可證條件** 獲發許可證的機構遵循許可證條件至為重要，可確保慈善籌款活動妥為進行和須予問責(第 3.11 段)。審計署發現有以下可予改善之處：

(a) **遲交審計報告** 為提升對籌得收入的透明度與問責程度，獲發許可證的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內提交審計報告，幫助市民在捐款時能在知情的情況下作出選擇。在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月，共有 325 間獲發許可證的機構應提交 1 497 份審計報告。截至 2016 年 9 月，有 15 份(1%)審計報告逾期未交，當中有 6 份逾期甚久，為期 216 日至 429 日不等(平均 342 日)。已提交的 1 482 份審計報告中，有 658 份(1 482 份的 44%)報告遲交，當中有 76 份(658 份的 12%)延遲逾 3 個月。此外，325 間獲發許可證機構中有 13 間多次未能依時提交審計報告，次數達 2 至 4 次(第 3.12 段)；

(b) **暫緩處理名單上的機構進行籌款** 按照社署的監察機制，獲發許可證的機構若在收到催辦信／警告信後仍沒提交審計報告，將被列入暫緩處理名單，就其新的公開籌款許可證申請一概暫緩處理。截至 2016 年 9 月，暫緩處理名單上有 8 間機構。審計署發現，其中 7 間仍通過其網站及其他不屬社署管轄範圍的活動繼續籌款。為使公眾在捐款時能在知情的情況下作出選擇，社署須考慮若有機構遭

摘要

警告後仍嚴重違反或屢不遵循公開籌款許可證所訂條件，便應公布有關資料(第 3.5 及 3.13 段)；及

- (c) **需要對重複“沒有到場”的個案採取聯合行動** 對於可進行慈善籌款活動的公眾地方(尤其是人流較高者)，社會上的需求向來殷切。審計署的抽查發現，在 2016 年涉及 2 109 個籌款地點的申請中，地政總署拒絕了涉及 1 059 個(50%) 籌款地點的申請。社署在 2015 年 6 月至 2016 年 9 月期間抽樣視察一般慈善籌款活動，在 60 次視察中有 30 次(50%) 未見有任何籌款活動，即屬“沒有到場”個案。食環署對街頭販賣籌款活動進行視察，在 2 128 次視察中亦發現有 59% 的“沒有到場”個案。“沒有到場”個案所佔的比例偏高，反映公眾資源未獲善用，因為此舉剝奪了其他慈善機構使用有關場地的機會。在社署視察的個案中，重複發現 7 間機構在視察期間未見有任何籌款活動。社署須與食環署和地政總署協商，研究可否針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，共用執法資料和採取聯合行動(第 3.14 及 5.11 段)。

9. **監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動** 在監察籌款活動方面，審計署發現有以下可予改善之處：

- (a) **部分籌款活動的行政費用偏高** 社署目前已對賣旗日的公開籌款許可證施加條件，規定籌款開支不應超過總收入的 10%，但沒有對一般慈善籌款活動的公開籌款許可證作出相若規定。審計署發現，在 2012–13 至 2015–16 年度期間，此等籌款活動的開支佔總收入的整體百分比為 22% 至 30% 不等。社署表示，鑑於一般慈善籌款活動的性質和運作模式不盡相同，加上各界對籌款活動內“行政費用”的定義並無共識，要為所有一般慈善籌款活動設定開支上限，或不切實可行。不過，社署應研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限，並列為公開籌款許可證條件之一(第 3.17、3.19 及 3.21 段)；及
- (b) **公開籌款許可證籌款活動的審計報告的局限** 社署目前未有指明公開籌款許可證籌款活動的帳目應按現金收付制或應計制製備。鑑於按現金收付制製備的帳目無法反映應計開支，或會導致低報開支，審計署留意到的一宗個案便有此問題。再者，由於獲發許可證機構的核數師無須核實獲發許可證的機構是否已遵循許可證條

摘要

件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶，審計報告因而未有就此許可證條件是否獲遵循作出核證(第 3.23 段)。

管理慈善籌款活動的獎券活動牌照

10. 《賭博條例》(第 148 章)是與賭博、投注、博彩、賭場和獎券活動有關的法例。在該條例下，任何人如欲舉辦獎券活動，須先向民政署牌照事務處申領獎券活動牌照。獎券活動牌照會發予擬售賣獎券活動彩票作籌款用途的合法機構，用以支付這些機構本身的營運開支及／或捐往免稅慈善機構。民政署在 2015–16 年度共發出 60 個獎券活動牌照，而這些活動籌得的總收入為 8,800 萬元(第 4.2 段)。

11. **對遞交所需文件的跟進不足** 持牌人完成獎券活動後須按牌照條件，在牌照註明的時限前向民政署提交文件，例如獎券帳目和獎券活動結果。審計署審查在 2012–13 至 2015–16 年度發出的 263 個獎券活動牌照，發現有 120 個(46%)牌照的持牌人遲交獎券帳目，當中有 17 個(14%)個案涉及逾期 3 個月以上(其中一個案逾期 746 日)。就 10 份逾期 180 日以上的獎券帳目，民政署未有在訂明時限內向持牌人發出催辦信／警告信。民政署的電腦系統雖有提交文件到期日的記錄，卻未能發出例外情況報告，以便民政署人員適時跟進尚欠文件個案(第 4.4、4.6、4.8 及 4.10 段)。

12. **需要確保已交財務報表內列明收入的使用情況** 根據牌照條件，如獎券活動的淨收入用作支付持牌人的開支，持牌人須於一年內向民政署提交經審計的周年財務報表副本，列明獎券活動的收支與淨收入的去向。審計署抽查了 30 個牌照的個案，發現有 6 宗(20%)個案的已交報表並沒有獨立載述獎券活動的收支與淨收入的使用情況，但民政署人員接納持牌人的解釋，指獎券活動的收支與淨收入的使用情況已混合在已提交的報表的其他收入與開支項目。民政署有需要向持牌人提供更多指引，清楚列明獎券活動的收支與淨收入的去向，以確保他們遵循相關的牌照條件(第 4.11 段)。

13. **需要方便公眾查閱獎券帳目** 民政署會在其網站公布持牌人提交的獎券帳目的名單。然而，民政署要求公眾人士親身在該署的辦事處查閱獎券帳目，而且不准複製帳目，此舉未能利便公眾之餘，亦不利於政府提升籌款活動的透明度與問責程度。再者，儘管民政署鼓勵獎券活動主辦機構在其網站上公開獎

券帳目，但審計署對 10 間主辦機構的網站進行調查，發現當中無一在其網站公布獎券帳目。民政署應採取措施，方便公眾查閱獎券帳目(第 4.12 及 4.13 段)。

管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

14. 自一九七零年代初起，政府已不再在一般情況下簽發新的小販牌照。根據《小販規例》(第 132AI 章)，食環署可向慈善機構或其他非牟利機構發出臨時小販牌照，一方面方便這些機構在街頭販賣商品以籌款，另一方面規管公眾街道上的此等販賣活動，確保其合乎衛生和不會造成滋擾。免稅慈善機構如已獲發社署的公開籌款許可證以進行籌款活動，可申請豁免領取臨時小販牌照。食環署在 2015-16 年度共發出 88 個臨時小販牌照和 44 張豁免書。為提升籌款活動的透明度與問責程度、確保市民捐款獲得適當保障和運用、防止臨時小販牌照被濫用及公平分配公共資源予籌款機構，食環署在 2012 年引入數項新行政措施(例如限制每間籌款機構可獲發的臨時小販牌照數目，以及規定任何機構如在 12 個月內獲簽發牌照數目超過 12 個，須就其後的每個牌照所批准的籌款活動提交經審計的帳目)(第 5.2 至 5.5 段)。

15. **食環署的行政／發牌規定有別於其他發牌／發證部門** 審計署把食環署與另外兩個發牌／發證部門的行政／發牌規定作一比較，發現有以下分別：

- (a) **所收款項的保管** 食環署並沒有規定持牌人須採取保安措施，確保妥善保管為慈善用途籌款活動進行期間所籌得的款項(第 5.7(a) 段)；
- (b) **籌款活動的帳目** 食環署只規定在 12 個月內獲簽發臨時小販牌照數目超過 12 個的機構，須由第 13 個牌照起提交經審計的帳目。就此，審計署留意到在一宗個案中，某機構在 12 個月內獲簽發 16 個臨時小販牌照，但沒有就最後簽發的 4 個牌照提交經審計的帳目，而食環署亦沒有採取任何跟進行動(第 5.7(b) 及 5.8(a) 段)；及
- (c) **籌款目的及捐款使用情況** 食環署並沒有規定持牌人必須把籌款目的知會捐款人或準捐款人，以及妥為交代捐款的使用情況(第 5.7(c) 段)。

16. **視察工作的不足之處** 食環署會每日進行最少兩次視察，以查核持牌人有否遵循牌照條件，亦會每日視察獲豁免領取臨時小販牌照的街頭販賣活

摘要

動，以偵察違規情況。審計署審查了在 2014 年 4 月至 2016 年 12 月期間的視察記錄，發現在所須進行的 2 508 次視察中，有 139 次 (6%) 視察沒有進行，有 241 次 (10%) 視察的記錄已遺失或資料不全，因而未能確定有否進行視察 (第 5.9 及 5.10 段)。

17. **缺乏一站式服務** 由於缺乏一站式服務，機構或須就同一涉及街頭販賣的慈善籌款活動而向不同部門 (食環署、社署和地政總署) 申請批准。此舉不僅令規管工作重疊，並對慈善機構衍生額外工作量及造成不便。部分機構或因沒有徵得所有必需批准而違反相關法例。舉例而言，在 2016 年 1 月至 9 月期間，社署為在公眾街道進行的販賣活動發出 42 張公開籌款許可證，其中 15 間 (36%) 獲發許可證的機構沒有向食環署申請豁免領取臨時小販牌照。3 個部門有需要考慮提供一站式服務，以精簡此等活動的處理和審批工作 (第 5.12 及 5.13 段)。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

18. 根據法律改革委員會 (法改會) 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，其中包括在申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定、設立中央電話熱線以就慈善籌款活動接受公眾查詢及投訴、要求慈善機構在慈善籌款活動期間展示其註冊號碼，以及就慈善籌款活動的相關事宜加強公眾教育等 (第 6.2 及 6.3 段)。

19. **回應法改會建議的進度緩慢** 按照政府的指引，當局須在法改會建議發表後 12 個月內，就該等建議提交詳盡的公眾回應。然而，自法改會報告書在 2013 年 12 月發表後 3 年，民政事務局 (民政局) 匯報謂該局仍在協調相關決策局／部門的意見，以考慮未來路向。審計署發現政府內部諮詢過程有不足之處，例如民政局在 2014 年 4 月已收到決策局／部門的回覆，但至 2015 年 6 月才把意見歸納在一份初步評估文件內，並只先後在 2015 年 8 月中和 2016 年 10 月召開兩次跨部門會議。民政局需要：(a) 加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應；以及 (b) 在考慮訂定回應的未來路向時，顧及本審計報告書內指出可補足法改會建議的可予改善之處 (第 6.4 及 6.6 至 6.10 段)。

摘要

審計署的建議

20. 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) 社會福利署署長、民政事務總署署長和食物環境衛生署署長應：
 - (i) 加強推廣工作，鼓勵更多慈善機構採用舉辦慈善籌款活動的最佳安排(第 2.19(a)(ii) 段)；及
 - (ii) 在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引(第 2.19(a)(iii) 段)；
- (b) 社會福利署署長應：
 - (i) 研究可否就公開籌款許可證的範疇，發出更多指引以供申請者參考(第 3.25(a) 段)；
 - (ii) 針對屢不遵循許可證條件提交審計報告的個案，加強執法行動(第 3.25(b) 段)；
 - (iii) 與食物環境衛生署署長和地政總署署長合作，研究可否就公眾地方的慈善籌款活動共用執法資料，以及針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，採取聯合行動(第 3.25(c) 段)；及
 - (iv) 研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限(第 3.25(e) 段)；
- (c) 民政事務總署署長應：
 - (i) 加強監察持牌人有否遵循獎券活動牌照條件，並考慮採取恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案(第 4.14(a) 段)；
 - (ii) 為持牌人提供更多指引，並確保他們遵循牌照條件，在財務報表內列明淨收入的使用情況(第 4.14(c) 段)；及
 - (iii) 採取措施，方便公眾查閱獎券帳目(第 4.14(d) 段)；

摘要

- (d) 食物環境衛生署署長應：
 - (i) 考慮改善行政措施，以監察為慈善籌款的街頭販賣活動(第 5.14(a) 段)；
 - (ii) 採取措施確保按照既定指引視察牌照條件是否獲得遵循(第 5.14(d)(i) 段)；及
 - (iii) 與社會福利署署長和地政總署署長合作，考慮提供一站式服務，以精簡街頭販賣籌款活動的處理和審批工作(第 5.14(e)(ii) 段)；及
- (e) 民政事務局局長應加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應，以供政府考慮(第 6.11(a) 段)。

政府的回應

- 21. 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。政府多年來一直以各種方式支持慈善機構，包括給予稅務豁免、以象徵式租金／地價批地、提供資助，以及准許捐款人向認可免稅慈善機構的捐款扣稅(註 1)。

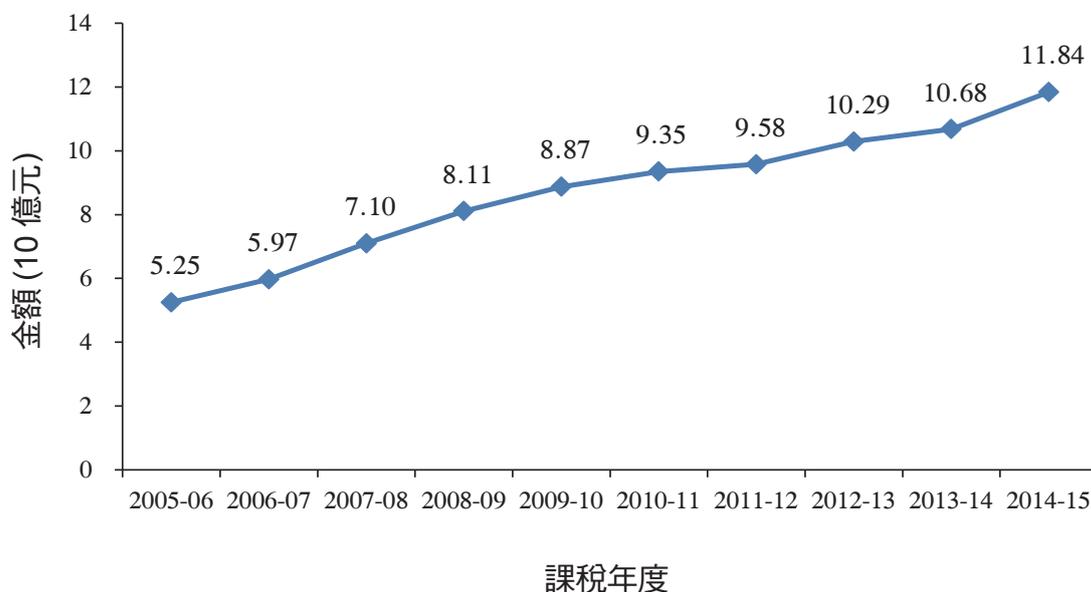
1.3 近年，慈善機構籌得的款項與日俱增，數目不菲。圖一顯示，稅務局的獲准扣稅慈善捐款由 2005-06 課稅年度的 52.5 億元增至 2014-15 課稅年度的 118.4 億元，即在這 10 年間增幅為 126%。在 2014-15 課稅年度，估計少收稅收逾 15 億元(註 2)。至於政府因給予慈善機構稅務豁免而少收的收入，則並沒有現成的統計數字。

註 1：於 1947 年制定的《稅務條例》(第 112 章)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。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。

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

監察慈善籌款活動的現有框架

1.4 不少慈善機構往往直接與公眾接觸和交往進行籌款活動，亦獲准在公眾地方為其慈善工作籌募經費。本港目前並沒有一套統一為監管慈善籌款活動而制定的法例，政府藉着為監管公眾地方干犯妨擾罪、賭博及販賣而制定的法例，附帶規管某些慈善籌款活動。在該等法例下，如慈善籌款活動於公眾地方舉辦，例如賣旗日和在街頭義賣，或該籌款活動涉及售賣獎券(以下統稱為“受規管慈善籌款活動”)，均須申請許可證或牌照。不過，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)均無須申請許可證或牌照。視乎慈善籌款活動的性質，下列部門負責加以監察：

- (a) **社會福利署(社署)** 根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 4(17)(i) 條，在公眾地方(註 3) 進行任何籌款活動，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，均須獲發公開籌款許可證。社署負責為慈善籌款活動發出公開籌款許可證(註 4)，以涵蓋兩類在公眾地方進行的慈善籌款活動，分別為賣旗日(註 5) 及一般慈善籌款活動(註 6)；
- (b) **民政事務總署(民政署)** 民政署的牌照事務處根據《賭博條例》(第 148 章) 第 22 條，向合法機構發出獎券活動牌照(註 7)，批准其經營和售賣用作籌款的獎券活動彩票；
- (c) **食物環境衛生署(食環署)** 食環署根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 的附屬法例《小販規例》(第 132AI 章)，發出臨時小販牌照予以下機構授權的人士：
- (i) 根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託(下稱免稅慈善機構)，以進行涉及街頭販賣商品的慈善籌款活動；或
 - (ii) 其他根據香港法例註冊或登記的非牟利機構，以進行涉及街頭販賣商品的非慈善或非商業性質的籌款活動；及
- (d) **地政總署** 地政總署批准非牟利機構暫時佔用未批租土地，以設置攤位或櫃台進行籌款活動。

註 3： 根據《簡易程序治罪條例》，“公眾地方”一詞的定義為“公眾可隨時進入或在開放時間進入的碼頭、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小徑、通路和地方，不論此等地方是否屬政府或私人財產”。

註 4： 《簡易程序治罪條例》第 4(17)(ii) 條規定，民政事務局負責為在公眾地方進行的非慈善籌款活動(例如為政治組織的選舉開支籌款) 發出公開籌款許可證。

註 5： 社署在一年一度的賣旗日分配中，會把星期六和部分為學校或公眾假期的星期三(香港特別行政區成立紀念日等特別節日則除外，以免難以招募義工及／或對香港警務處在公眾地方維持秩序做成不便)，分配予合資格的慈善機構舉行全港或分區賣旗日。在分區賣旗日，3 間獲發許可證的機構會分別於港島、九龍及新界區舉行賣旗活動。至於全港賣旗日，1 間獲發許可證的機構會在全部 3 區舉行賣旗活動。賣旗時間為上午 7 時至中午 12 時 30 分。

註 6： 一般慈善籌款活動包括徽章、紀念品或類似物件的慈善義賣、在指定地點設置捐款收集箱、攜帶捐款收集箱或袋以流動方式募捐，以及在公共屋邨逐戶登門募捐。

註 7： 民政署在 2012 年 4 月接管前影視及娛樂事務管理處發出獎券活動牌照的職責。該處與前電訊管理局合併，成為通訊事務管理局辦公室。

1.5 表一載示在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間為慈善籌款活動發出的許可證及牌照數量。

表一

為慈善籌款活動發出的許可證及牌照
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	類別			
	公開籌款許可證		獎券活動 牌照	臨時 小販牌照 (註 1)
	賣旗日	一般慈善 籌款活動		
	(數目)			
2012-13	117	400	66	222
2013-14	117	447	69	60
2014-15	117	376	68	41
2015-16	120	365	60	41
2016-17 (至 2016 年 9 月)	116 (註 2)	154 (註 3)	23	10

資料來源：社署、民政署及食環署的記錄

註 1：數字只計及為慈善籌款活動而向免稅慈善機構所授權人士發出的臨時小販牌照。食環署表示，在 2011 年發出的臨時小販牌照數目約為 1 200 個（當中逾九成發予免稅慈善機構）。該署自 2012 年 7 月就每間籌款機構在 12 個月內可獲發牌照數目設定上限後（見第 5.5 段），發出的牌照數目有所減少。

註 2：賣旗日的公開籌款許可證會在每年的 12 月前後發予所有成功申請的機構（見第 3.2(a) 段）。截至 2016 年 9 月，65 項賣旗日籌款活動已進行。

註 3：截至 2017 年 3 月，發出的一般慈善籌款活動公開籌款許可證數目約為 370 張。

過往有關監察慈善機構的審查工作

1.6 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。

政府在提升慈善籌款活動 透明度與問責程度方面的工作

1.7 為提升慈善籌款活動的透明度與問責程度，政府多年來已採取多項措施如下：

- (a) **公布最佳安排** 社署在 2004 年 11 月公布《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(《參考指引》)，就捐款人的權利、籌款活動的運作和財務責任 3 個範疇建議最佳安排。該署亦更新《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(《指引說明》——於 1998 年首次發表)，供慈善機構自願採用。《指引說明》載列指引，說明舉辦慈善籌款活動時應如何安全保管現金，以及妥善備存收支方面的文件記錄(註 8)。《參考指引》在 2014 年 12 月更新，就捐款人的權利和籌款活動的運作，收納更多新指引(見第 2.6 段和附錄 A)；及
- (b) **籌款活動的一站式搜尋網頁** 政府資訊科技總監辦公室(資科辦)於 2012 年 7 月在政府入門網站“香港政府一站通”推出一站式搜尋網頁，臚列第 1.4(a) 至 (c) 段所述 3 個發牌／發證部門已批准的慈善籌款活動，方便公眾在單一網頁瀏覽相關資料。

1.8 善舉數字急升(見第 1.3 段)，實有需要確保慈善機構在管治、監管和操守方面均表現良好，以及把所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，部分例子如下：

- (a) 在 2016 年 4 月的立法會福利事務委員會會議上，議員對街頭籌款活動的不同範疇表示關注：

註 8： 廉政公署在 2009 年 10 月亦發表《防貪錦囊：慈善機構及籌款活動的管理》，協助慈善機構提升舉辦籌款活動時的內部管治水平，以及透明度與問責程度。

- (i) 要求捐款人設定常設捐款指示(即簽署直接付款授權書)漸趨流行，而此籌款模式可涉及巨額款項。政府應研究有何方法規管此等活動；
 - (ii) 部分機構會聘請中介人籌款，或會被收取不合理的行政費。對於籌款活動所涉行政費不合理的機構，政府當局應公開其名稱，並提醒市民在捐款時保持警惕；及
 - (iii) 政府有需要落實法律改革委員會(法改會——註9並見第1.9段)提出的建議，包括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，以及改善監管籌款活動的現行機制；
- (b) 在2017年1月有傳媒報道，部分機構的行政及籌款開支高昂。就此，一位立法會議員關注政府對慈善機構監管不足；及
 - (c) 社署多年來一直接獲公眾對籌款活動的查詢／投訴。社署表示，在2012年4月至2016年9月期間共接獲891宗此等查詢／投訴，當中46宗(5%)個案懷疑涉及非法籌款活動，已轉介香港警務處(警務處)作進一步調查。

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會恪守問責和公開這兩項原則，有效的監察框架至關重要。

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月邀請法改會檢討此議題。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：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的提交規定(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

註9：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。

分屬不同決策局的政策職責，民政事務局(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及其慈善籌款活動。審查結果載於兩份審計報告，分別題為“監察慈善籌款活動”(即本審計報告主題)和“政府對慈善機構的支援及監察”(《審計署署長第六十八號報告書》第 1 章)。

1.11 本審計報告集中於以下範疇：

- (a) 政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作(第 2 部分)；
- (b) 管理慈善籌款活動的公開籌款許可證(第 3 部分)；
- (c) 管理慈善籌款活動的獎券活動牌照(第 4 部分)；
- (d) 管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照(第 5 部分)；及
- (e) 未來路向(第 6 部分)。

政府的整體回應

1.12 民政事務局局長、民政事務總署署長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。

1.13 對於審計署審查社署如何監察公眾地方的慈善籌款活動，社會福利署署長表示歡迎，並整體上同意審計署的建議，包括提升慈善籌款活動的透明度與問責程度，以及加強規管此等活動的行政措施。

鳴謝

1.14 在審查工作期間，民政局、社署、民政署、食環署、地政總署及資料辦人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作

2.1 本部分審視政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作，重點包括：

- (a) 慈善機構舉辦籌款活動時自願採用最佳安排 (第 2.7 至 2.15 段)；及
- (b) 一站式搜尋網頁的使用量 (第 2.16 至 2.18 段)。

提升透明度與問責程度的自願制度

2.2 為推動香港社會樂善好施，政府一向盡量減少規管程序，以助慈善機構廣納社會資源，為慈善工作籌措經費。然而，對於籌款安排和籌得款項是否用得其所，社會大眾亦時有關注。

2.3 在現行法例下，政府對慈善籌款活動的監察只限於在公眾地方進行或涉及獎券的活動，兩者均須申請由社署、民政署或食環署管理的許可證或牌照 (即受規管慈善籌款活動)。其他形式的籌款活動 (例如街頭當面游說定期捐款 (即簽署直接付款授權書)、慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、義賣、步行、電影首映禮，以及通過郵件、電話廣告、傳媒和互聯網進行募捐) 均無須申請許可證或牌照 (見第 1.4 段)。

2.4 審計署在 1997 年 10 月發表的《審計署署長第二十九號報告書》第 4 章中，匯報有關“監察慈善機構：籌款和稅務豁免”的審查工作 (見第 1.6 段)。審計署關注政府對慈善籌款活動監管不足，並建議政府應加快落實一套籌款活動管制計劃。立法會政府帳目委員會亦在 1998 年發表的報告書中，表示關注此事。為落實建議，政府在 2002 年 9 月決定：

- (a) 為提升籌款活動的透明度與問責程度，應加強行政管制而非制訂立法建議，因為問題個案數目有限，立法會帶來繁瑣程序和資源需求；
- (b) 行政措施應可讓捐款人在捐款時能在知情的情況下作出選擇；及
- (c) 社署會檢討在 1998 年發出的《指引說明》(見第 1.7(a) 段) 並鼓勵慈善機構自願遵循，以及研究設立公開登記冊，登記已履行承諾遵循籌款最佳安排的慈善籌款機構。最佳安排將鼓勵慈善機構披露包括

捐款的擬作用途和受惠對象，以及捐款用於行政費用的百分比等資料(即社署其後於 2004 年發出的《參考指引》——見第 2.6 段)。

2.5 申訴專員在 2003 年 2 月發表有關監察慈善籌款活動的主動調查報告，同樣建議政府應為慈善機構制訂《參考指引》和設立擬議的公開登記冊，以確立提升慈善籌款活動透明度與問責程度的自願制度。報告又建議政府長遠而言應檢討對慈善機構(特別是其籌款活動)的監管是否適切及足夠。政府在 2003 年 8 月至 9 月進行公眾諮詢後，於 2004 年 7 月知會立法會福利事務委員會：

- (a) 社署會制訂《參考指引》，內容涵蓋捐款人的權利、籌款活動的運作和會計／審計規定方面的最佳安排，供慈善機構自願採用。《參考指引》會鼓勵慈善機構披露更多財務資料和盡量減少籌款開支。自願採用《參考指引》的慈善機構可選擇遵循全部或部分指引，而《參考指引》亦可供社會人士於評估個別慈善機構的籌款活動時作為參考；
- (b) 在該階段不會考慮設立擬議的公開登記冊，因為自願登記制度無法協助社會人士識別那些所謂“可疑”的慈善機構。如引入強制登記制度，便須制訂嚴格的審批和檢討程序，並會涉及大量資源需求。再者，此等程序及為此等制度收回成本的政策，或會無意間窒礙慈善機構的籌款活動，這對小規模慈善機構的影響尤甚；及
- (c) 社署將於公布《參考指引》的同時，發出經修訂的《指引說明》，內容包括保管現金和妥善記錄慈善籌款活動收支等建議。

2.6 《參考指引》和《指引說明》 社署於 2004 年 11 月公布《參考指引》，就捐款人的權利、籌款活動的運作和會計／審計規定臚列 21 項最佳安排，與經修訂的《指引說明》一併公布。社署在 2006 年 9 月對慈善機構進行調查，以檢討《參考指引》的成效。社署從調查結果所得的結論是：自願採用《參考指引》的安排能有效提升籌款活動的透明度與問責程度。《參考指引》在 2014 年 12 月更新，就捐款人的權利和籌款活動的運作提供新指引，例如須向捐款人提供慈善服務記錄，以及須為長者及兒童等有特別需要的籌款人員提供適切照顧。《參考指引》和《指引說明》所載最佳安排和內部財務監管措施的部分重點，分別載於附錄 A 及 B。

慈善機構舉辦籌款活動時自願採用最佳安排

2.7 社署在 2004 年 11 月公布《參考指引》後，一直着力推動慈善機構自願採用《參考指引》。社署早年除了向所有獲社署資助的慈善機構或申請公開籌款許可證者發出《參考指引》，亦製備其印刷本以供其他決策局／部門派發，例如經由教育局派予學校和經由康樂及文化事務署派予公共圖書館、博物館和文娛中心的訪客(註 10)。再者，社署已把《參考指引》上載至該署網站，並游說慈善機構自願採用《參考指引》。

2.8 為了解《參考指引》的自願採用程度，社署經以下途徑向慈善機構蒐集資料：

- (a) 社署在 2004 年 11 月去函轄下慈善機構，促請對方採用《參考指引》，並要求這些機構示明選擇。《參考指引》在 2004 年公布後不久，相類函件亦上載至社署網站，促請慈善機構採用《參考指引》；
- (b) 社署亦藉着就公開籌款許可證申請發出的確認通知，要求申請機構示明會否採用《參考指引》；及
- (c) 社署自 2010 年起每年均去函未有循途徑 (a) 及／或 (b) 作出回應的慈善機構，邀請這些機構提供資料說明會否採用《參考指引》。截至 2016 年 9 月，共有 116 間機構回覆該等年度邀請函。

2.9 截至 2016 年 9 月，社署已邀請 961 間慈善機構就採用《參考指引》提供資料，並接獲 426 間機構的回覆，當中有 400 間已表示會採用《參考指引》。如表二所示，採用全部或部分《參考指引》的機構數目，已由 2006 年 4 月的 256 間增至 2016 年 9 月的 400 間，增幅為 56%。

註 10：社署在 2003 年 8 月就《參考指引》進行公眾諮詢時(見第 2.5 段)，曾要求稅務局協助向免稅慈善機構發出通函以蒐集意見。然而，鑑於《稅務條例》訂有公事保密條文，稅務局聽取律政司的意見後認為不宜代社署派發通函。社署此後便沒有要求稅務局協助向免稅慈善機構派發《參考指引》。

表二

採用《參考指引》的慈善機構數目
(2006年4月及2016年9月)

慈善機構	2006年4月 (註)	2016年9月
	(數目)	
把採用程度通知社署	279	426
採用全部《參考指引》	225 (81%)	360 (85%)
採用部分《參考指引》	31 (11%)	40 (9%)
總計	256 (92%)	400 (94%)
沒採用《參考指引》	23 (8%)	26 (6%)

資料來源：社署的記錄

註：社署自2005年1月起備存《參考指引》採用程度的統計數字。

2.10 審計署抽查40間公開籌款的免稅慈善機構，審視這些機構有否透過其網站公布機構財務資料(例如年報或經審計的財務報表)，以便公眾參考。截至2017年2月，審計署發現：

- (a) 在23間(40間的58%)已向社署表明會採用《參考指引》的免稅慈善機構中，有21間(91%)已在其網站公布財務資料；及
- (b) 其他17間(40間的42%)免稅慈善機構不是已向社署表明不會採用《參考指引》，便是沒有回覆又或社署未曾聯絡。該17間免稅慈善機構中只有4間(24%)已在其網站公布財務資料。

由此可見，表明會採用《參考指引》的慈善機構，與該等機構會在其網站公布財務資料，兩者之間極有關連。

**需要進一步推廣認同和
自願採用最佳安排的做法**

2.11 **慈善界急速擴張** 過去十年半以來，免稅慈善機構的數目已由 2006 年 3 月的 4 435 間，增至 2016 年 9 月的 8 923 間，增幅達一倍。獲准扣稅的慈善捐款亦由 2005–06 課稅年度的 52.5 億元增至 2014–15 課稅年度的 118.4 億元，增幅達 126%(見第 1.3 段)。大部分可扣稅的慈善捐款，均由無須許可證或牌照的籌款活動籌得(見第 1.4 段)。比較起來，經社署及民政署批准的受規管慈善籌款活動在 2014–15 年度籌得的收入合共 2.82 億元(註 11)。經由此等受規管籌款活動籌得的慈善捐款，大都不符合根據《稅務條例》申請扣稅的準則。舉例而言，對於領有獎券活動牌照的慈善獎券，又或領有臨時小販牌照而在公眾地方販賣的慈善商品，購買該等獎券或商品的款項不可扣稅，因為它們均非沒有利益回報的純捐款。至於賣旗日，鑑於街頭賣旗所得捐款的金額較小，捐款者一般不會獲發收據，此等捐款亦不獲認可作扣稅用途。

2.12 **其他形式的籌款活動不受政府監察** 籌款模式近年急速演變，不再限於設立現金捐款箱等傳統方式。在互聯網上募捐和在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款(見照片一)，便是不受政府監察的其他籌款活動例子(註 12)。

註 11：食環署並無備存領有臨時小販牌照的慈善機構在公眾地方進行義賣所籌得款項的記錄。

註 12：社署表示，基於《簡易程序治罪條例》所用字眼“籌款活動”的法律釋義，在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款，因沒涉及即場付款而無須領有公開籌款許可證(見第 3.9(c) 段註 19)。

照片一

在公眾地方當面游說
簽署直接付款授權書以作定期捐款



資料來源：審計署於 2016 年 12 月 9 日拍攝的照片

2.13 地政總署批准非牟利機構暫時佔用未批租土地，以進行籌款活動（見第 1.4(d) 段）。關於為設置慈善籌款活動攤位或櫃台提交的暫時佔用多區未批租土地申請，審計署分析了地政總署 2016 年 1 月至 12 月期間接獲的申請數字，留意到在 252 宗申請中有 194 宗 (77%) 是為了在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款。在該 194 宗申請涉及的 18 個申請者當中，只有 6 個 (33%) 已採用《參考指引》。在 2016 年 4 月的立法會福利事務委員會會議上，有議員認為鑑於在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款漸趨流行和可涉及巨額款項，政府應研究有何方法規管這些活動（見第 1.8(a)(i) 段）。

2.14 **舉辦慈善籌款活動最佳安排的推廣工作有待改善** 對於政府推廣《參考指引》的工作，審計署經審查後發現以下可予改善之處：

- (a) 《參考指引》在 2014 年 12 月更新，但政府並無展開任何大型推廣計劃以提高慈善機構及公眾對《參考指引》的認知和認同；

- (b) 社署在 2004 年至 2016 年 9 月期間，曾接觸 961 間慈善機構（為公開籌款許可證申請者或社署資助機構），推動這些機構採用《參考指引》。鑑於本港共有 8 923 間免稅慈善機構（見第 2.11 段），社署可考慮尋求相關決策局／部門協助，令籌款最佳安排得到更廣泛的推廣和認同。舉例而言，既然免稅慈善機構中有 83% 均已註冊為公司或社團，社署可善用公司註冊處及警務處在這方面可提供的聯絡資料；及
- (c) 社署在 2006 年 9 月對慈善機構進行調查以檢討《參考指引》的成效後（見第 2.6 段），過去 10 年再無進行相類檢討。隨着時間過去，社署有需要考慮進行另一次檢討，就政府為提升公眾地方慈善籌款活動透明度與問責程度的目標（見第 2.4(a) 段），評估《參考指引》的成效。

審計署認為，3 個發牌／發證部門必須協力提高公眾對舉辦慈善籌款活動最佳安排的認知，並推動慈善機構予以採用和認同。

2.15 **需要就其他形式的慈善籌款活動提供更多指引** 《參考指引》在 2014 年 12 月更新，但《指引說明》自 2004 年 11 月公布至今未曾有任何修訂。社署有需要因應情況的轉變，檢討並更新《指引說明》和《參考指引》。鑑於街頭當面游說定期捐款和以互聯網上社交媒體籌款的活動增加，實有需要在切實可行的情況下，在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引。就此，審計署留意到：

- (a) 香港社會服務聯會轄下的街頭月捐聯席已發出《“街頭月捐招募”實務守則》，當中部分要求專為新捐款形式而設。舉例而言，慈善機構在游說準捐款者定期捐款時，須告知對方更改捐款指示（例如取消捐款或更改捐款次數）的程序。《參考指引》目前只建議慈善機構應迅速按捐款人的要求修訂其常設捐款指示，以及在捐款人提出要求時須採取所有合理措施以助此等修訂；及
- (b) 網上捐款涉及電子付款服務供應商，對於此等捐款的財務監管，澳洲籌款公會 (Fundraising Institute Australia) 發出的指引訂明，慈善機構須確保服務供應商設有獨立銀行帳戶以存入所有捐款，並須訂有政策保護數據（包括財務資料的保安）。《指引說明》目前在這方面並無任何相關指引。

社署表示，民政局統籌相關決策局／部門的意見以訂定政府對法改會所提建議的回應(見第 1.9 段)，過程中一直有跨部門討論如何加強《參考指引》內容以全面適用於籌款活動。就此，審計署認為實有需要在切實可行的情況下，在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引。

一站式搜尋網頁的使用量

2.16 政府入門網站“香港政府一站通”於 2012 年 7 月推出一站式搜尋網頁(www.gov.hk/fundraising)，臚列社署、民政署和食環署已批准的慈善籌款活動，以簡便的方式提供該等資料。搜尋網頁網羅由 3 個發牌／發證部門管理的受規管慈善籌款活動資料，可提高公眾認知之餘亦有助監察此等活動。公眾可瀏覽每日的獲批准活動清單，又或以日期、地點或機構查閱活動詳情。搜尋網頁的設計亦已提升至可在流動裝置上顯示，方便大眾查看遇上的街頭慈善籌款活動是否已獲相關部門批准。

一站式搜尋網頁的使用量偏低

2.17 審計署分析一站式搜尋網頁內各網頁的瀏覽次數。如表三所示，一站式搜尋網頁的使用量一直偏低且呈跌勢，日均瀏覽次數由 2012–13 年度(自 2012 年 7 月)的 275 次跌至 2016–17 年度(至 2016 年 10 月)的 62 次，跌幅為 77%。

表三

一站式搜尋網頁內各網頁瀏覽次數
(2012 年 7 月至 2016 年 10 月)

網頁	日均瀏覽次數					
	2012-13 年度 (自 2012 年 7 月)	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度 (至 2016 年 10 月)	2012 年 7 月至 2016 年 10 月的 百分比減幅
賣旗日	34	14	14	11	9	74%
一般慈善 籌款活動	38	15	12	9	8	79%
獎券活動	34	12	10	9	7	79%
街頭販賣 活動	148	38	32	25	24	84%
搜尋籌款 活動	21	15	15	10	14	33%
整體	275	94	83	64	62	77%

資料來源：審計署對一站式搜尋網頁登入記錄的分析

2.18 自一站式搜尋網頁於 2012 年 7 月推出以來，不同部門為推廣該項服務而進行的宣傳工作如下：

- (a) 一站式搜尋網頁於 2012 年 7 月推出時，政府新聞處曾發出新聞稿，警務處則在中文電視節目“警訊”中播放相關資訊(該等資訊亦在英文電視節目“Police Report”中播放)；
- (b) 社署自 2013-14 年度一直有製作海報等宣傳物品，以推廣一站式搜尋網頁的網址；
- (c) 社署自 2014-15 年度起，已規定所有公開籌款許可證及宣傳物品上均須印有一站式搜尋網頁的快速回應碼(亦稱 QR 碼)；

- (d) 資料辦在 2013 年推出名為“消閒一站通”的流動應用程式，所提供資訊包括發牌／發證部門已批准的籌款活動；及
- (e) 社署在以口頭／書面回覆公眾、傳媒、立法會議員及區議員的查詢及／或投訴時，亦會藉機宣傳一站式搜尋網頁。

鑑於一站式搜尋網頁的使用量不斷下跌(見第 2.17 段)，負責把慈善籌款資料上載至一站式搜尋網頁的相關部門(即社署、民政署及食環署)，有需要考慮加強或重啟其宣傳工作，以提高公眾對該項服務的認知。

審計署的建議

2.19 審計署建議：

- (a) 社會福利署署長、民政事務總署署長和食物環境衛生署署長應：
 - (i) 展開大型推廣計劃，提高慈善機構及公眾對舉辦慈善籌款活動最佳安排的認知和認同；
 - (ii) 加強推廣工作，鼓勵更多慈善機構採用舉辦慈善籌款活動的最佳安排，並請相關決策局／部門協助提供聯絡資料以着力接觸更多機構；
 - (iii) 在切實可行的情況下，在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引；及
 - (iv) 考慮加強或重啟宣傳工作，以提高公眾對政府入門網站“香港政府一站通”內慈善籌款活動一站式搜尋網頁服務的認知；
- (b) 社會福利署署長應：
 - (i) 進行檢討，就政府為提升公眾地方慈善籌款活動透明度與問責程度的目標，評估《參考指引》的成效；及
 - (ii) 因應情況的轉變，檢討並更新《參考指引》和《指引說明》；及
- (c) 民政事務局局長在統籌相關決策局／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時，應考慮第 (a) 及 (b) 項的建議。

政府的回應

2.20 社會福利署署長同意載於第 2.19(a) 及 (b) 段的審計署建議，並表示社署會進行調查以蒐集意見，從而檢討並更新《參考指引》和《指引說明》。

2.21 民政事務總署署長同意載於第 2.19(a) 段的審計署建議，並表示民政署樂於與社署和食環署合作，研究擬議措施是否可行。

2.22 食物環境衛生署署長整體上同意載於第 2.19(a) 段的審計署建議，並表示食環署會繼續在這方面與社署和民政署通力合作，亦會繼續參與第 2.15 段所述就街頭販賣活動有關的事宜的跨部門討論。

2.23 民政事務局局長接納載於第 2.19(c) 段的審計署建議。

第 3 部分：管理慈善籌款活動的公開籌款許可證

3.1 本部分審視社署如何管理慈善籌款活動的公開籌款許可證，重點範疇如下：

- (a) 處理申請 (第 3.8 至 3.10 段)；
- (b) 遵循許可證條件 (第 3.11 至 3.14 段)；及
- (c) 監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動 (第 3.15 至 3.24 段)。

公開籌款許可證

3.2 《簡易程序治罪條例》就在公眾地方干犯的妨擾罪等簡易罪行整合相關法例。根據該條例第 4(17)(i) 條，任何人為慈善用途在公眾地方組織、參與或提供設備以進行任何籌款活動，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，必須申請由社會福利署署長發出的許可證 (即公開籌款許可證)。社署津貼科 (社署的組織圖摘錄見附錄 C) 轄下的獎券基金計劃組 (註 13) 由總行政主任掌管，負責就兩種慈善籌款活動簽發公開籌款許可證：

- (a) **賣旗日** 社署會邀請慈善機構申請舉辦賣旗日為其慈善計劃籌款 (見第 1.4(a) 段註 5)，相關申請及審批工作每年進行一次。申請通告於每年 4 月或 5 月在報章刊登及經社署網站公布。申請機構必須為非牟利機構並根據《稅務條例》獲豁免繳稅。申請文件須訂明賣旗日所資助項目／服務的詳情，以及賣旗籌款目標淨收入所作用途的分項數字，並由獎券基金諮詢委員會 (獎券基金諮委會——註 14) 在 9 月左右審批。若出現申請數目超過賣旗日數目的情況，社署將以抽籤方式決定成功申請的機構。機構選擇賣旗日子的優先次序，會經由抽籤決定，而合資格的申請機構會獲邀出席並見證抽籤儀式。社署每年約在 12 月向成功申請的機構發出公開籌款許可

註 13：獎券基金計劃組主要負責處理獎券基金福利項目成本開支的撥款申請。約 10 名員工負責處理和監察公開籌款許可證事宜。

註 14：獎券基金諮委會由社會福利署署長擔任主席，成員包括勞工及福利局代表和由勞工及福利局局長委任的社福界人士、學者、專業人士及商界代表。諮委會是社署的諮詢組織，負責就獎券基金撥款申請及慈善籌款活動，向社會福利署署長提供意見，每兩個月舉行一次會議。

證。表四載示在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間賣旗日公開籌款許可證的發出數目和相關活動籌得的收入；及

- (b) **一般慈善籌款活動** 有關活動包括徽章、紀念品或類似物件的慈善售賣、在公共屋邨逐戶登門募捐、在指定地點設置捐款收集箱、慈善義載及傳遞捐獻袋。在公眾地方進行一般慈善籌款活動的公開籌款許可證申請，全年均可提出。申請機構須為根據《公司條例》(第 622 章)或《社團條例》(第 151 章)有效註冊，或為免稅慈善機構。申請機構向社署提出申請時，須在籌款活動展開前最少 3 星期，把籌款活動的時間、日期、地點、售賣產品和活動目的等資料連同有關證明文件一併提交。社署會視乎活動的性質而決定公開籌款許可證的有效期限(註 15)。表五載列在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間一般慈善籌款活動公開籌款許可證的發出數目和這些活動籌得的收入。

註 15：舉例而言，在醫院等地點設置固定捐款收集箱的公開籌款許可證有效期限可長達一年，而攜帶捐款收集箱／袋以流動方式募捐的公開籌款許可證有效期限，則取決於多項因素，包括進行籌款活動場地的管理當局是否同意。

表四

賣旗日公開籌款許可證的發出數目和相關活動籌得的收入
(2012年4月至2016年9月)

賣旗日		年度				
		2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17 (截至2016年 9月) (註)
全港	合資格申請 (數目)	60	60	65	61	63
	發出的公開籌 款許可證(數目)	30	30	30	30	29
	總收入 (百萬元)	63	59	60	64	13
	淨收入 (百萬元)	59	55	56	60	12
分區	合資格申請 (數目)	142	143	135	133	135
	發出的公開籌 款許可證(數目)	87	87	87	90	87
	總收入 (百萬元)	54	54	54	55	19
	淨收入 (百萬元)	51	51	50	52	17
總計	合資格申請 (數目)	202	203	200	194	198
	發出的公開籌 款許可證(數目)	117	117	117	120	116
	總收入 (百萬元)	117	113	114	119	32
	淨收入 (百萬元)	110	106	106	112	29

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：在116張發出的公開籌款許可證中，截至2016年9月30日，有65項賣旗日籌款活動已進行，當中有43項活動的總收入及淨收入資料已提交社署(見第3.4(a)段)。

表五

一般慈善籌款活動
公開籌款許可證的發出數目和相關活動籌得的收入
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	一般慈善籌款活動		
	公開籌款許可證	總收入	淨收入 (註 1)
	(數目)	(百萬元)	(百萬元)
2012-13	400	115	82
2013-14	447	90	74
2014-15	376	78	62
2015-16	365	69	53
2016-17 (截至 2016 年 9 月)	154 (註 2)	8	4

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：對於開支超逾總收入的虧損個案(見第 3.18 段表六註 1)，有關虧損並無計入每年的總計淨收入。

註 2：截至 2016 年 9 月 30 日，在 154 張發出的公開籌款許可證中，有 108 張許可證所批准的籌款活動已進行，當中有 54 項活動的總收入及淨收入資料已提交社署(見第 3.4(a) 段)。

3.3 根據表四及表五載列的 2012-13 至 2015-16 年度的數字，就賣旗日而言，每年平均發出公開籌款許可證 118 張，而全港賣旗日和分區賣旗日每次籌得的總收入平均分別為 200 萬元和 60 萬元。至於一般慈善籌款活動，每年平均發出公開籌款許可證 397 張，而每個公開籌款許可證籌得的總收入平均為 22 萬元。

3.4 **許可證條件** 為確保慈善籌款活動妥善進行且在財政上須予問責，賣旗日和一般慈善籌款活動的公開籌款許可證內訂有多項條件，以監督相關運作和問責程度。舉例而言，有關一般慈善籌款活動的運作，獲發許可證的機構須在核准地點的當眼處展示許可證，讓市民得知有關活動已獲社署批准。至於問責程度，許可證條件重點訂明：

- (a) 獲發許可證的機構須對公開籌款許可證所籌得的款項及支出負責，並必須製備一份收支結算表，包括所有公開籌款的收入及每項與籌款活動有關的支出細項，以供執業會計師審計。根據香港會計師公會(公會)發出的實務說明第 850 號擬備的報告，可獲社署接納為遵照相關許可證條件提交的報告。收支結算表連同核數師的報告(社署統稱為審計報告)，必須在最後一個活動日期起計 90 日內提交社署；
- (b) 獲發許可證的機構必須在最後一個活動日期起計 90 日內，把扣除任何開支後所得的捐款餘額：(i) 用於許可證註明的目的；或(ii) 存入銀行帳戶；及
- (c) 獲發許可證的機構必須在最後一個活動日期起計 90 日內，在機構網站、年報、通訊或發給會員的特別通告刊載審計報告。

3.5 獲發公開籌款許可證的機構須遵循許可證條件。每當證實有不遵循的情況，社署將向獲發許可證的機構發出催辦信／警告信。對於未有按許可證條件提交審計報告的獲發許可證機構，社署會暫緩處理該等機構就公開籌款許可證提出的新申請，直至署方收到全部所需文件且核實無誤為止。社署發出催辦信／警告信後，如仍收不到審計報告，便會把不遵循許可證條件的獲發許可證機構列入暫緩處理名單，即就其新的公開籌款許可證申請(如有)暫緩處理。如有獲發許可證的機構嚴重違反許可證條件，社署會撤銷該機構已獲發且有關籌款活動正在進行的公開籌款許可證。如有涉嫌違法的個案(註 16)，社署將轉介警務處作跟進調查(見第 1.8(c) 段)。至於賣旗日的申請，申請機構如仍欠交審計報告或曾有遲交審計報告的記錄，其申請資格會在一年一度的賣旗日分配由獎券基金諮委會成立的審批小組考慮。

3.6 **社署的監察機制** 社署已設有監察機制，確保賣旗日和一般慈善籌款活動在公眾地方妥為進行。監察措施包括：

- (a) 在公開籌款許可證訂明條件，供獲發許可證的機構遵循(見第 3.4 段)。這些許可證條件的目的，主要是在籌款活動進行期間，維持公眾地方的秩序，並提升該等活動的透明度與問責程度；

註 16：根據《簡易程序治罪條例》第 4 條，任何人無合法權限或解釋而在公眾地方進行籌款活動，可處罰款 2,000 元或監禁 3 個月，但根據及按照公開籌款許可證而進行此等活動者，則屬例外。

- (b) 設立投訴機制，處理不遵循許可證條件和未經授權便進行籌款活動的問題。如第3.5段所述，若獲發許可證的機構不遵循許可證條件，社署會向機構發出催辦信／警告信、撤銷機構已獲發的公開籌款許可證，或暫緩向機構簽發新的公開籌款許可證（註17）。由2015年起，社署為加強監察一般慈善籌款活動抽樣進行實地視察（見第3.14段），以及抽樣檢查獲發許可證機構經審計的周年財務報表，確保籌款活動的收入在活動完成後用得其所；及
- (c) 鼓勵慈善機構在舉辦賣旗日和一般慈善籌款活動時，採用《參考指引》和《指引說明》（見第2.6段）。

3.7 **提升籌款活動透明度與問責程度的措施** 對於慈善籌款活動的透明度與問責程度，公眾日益關注之餘，期望亦不斷提高。社署定期檢討監察機制，經檢討後及因應獎券基金諮委會的建議，就加強管制和監察籌款活動而採取的改善措施包括：

- (a) 在2011年8月推行“6項行政措施”以實施多項規定，當中包括規定獲發許可證的機構須在其網頁或藉其他途徑，刊載獲批准籌款活動的審計報告（見第3.4(c)段），並須按要求讓公眾人士查閱該等文件；
- (b) 在2014年4月實施另外“5項新措施”。為確立以公開籌款許可證申請者過往記錄為備考的有系統審批機制，申請機構須在遞交申請時，一併遞交過去3年所辦慈善活動的記錄及其經審計的周年財務報表，供社署審批；及
- (c) 在2017年1月，獎券基金諮委會通過更多措施，一方面讓公眾更易識別獲批准活動，另一方面提高活動的財政透明度。措施中特別規定：籌款人士在進行籌款活動期間，須配戴身分證明名牌；慈善機構須在其經審計的周年財務報表中，報告獲批公開籌款許可證活動的捐款收入。有關措施亦鼓勵慈善機構把其經審計的周年財務報表上載至機構網站，供公眾查閱。這些措施預計會在2017年第二季落實。

註17：在2015年4月至2016年9月期間共收到103宗投訴，當中有33宗個案（佔32%）已發出催辦信／告誡信／警告信。

處理申請

需要就公開籌款許可證的範疇發出指引

3.8 根據《簡易程序治罪條例》，如要在公眾地方進行籌款活動，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，才須申請公開籌款許可證（見第 3.2 段）。社署處理公開籌款許可證申請時，須確保將舉行的慈善籌款活動屬這項法定要求的範疇。社署表示，鑑於籌款活動種類繁多，而且收集捐款模式多變，社署須不時徵詢律政司的意見，以便就個別公開籌款許可證申請的特殊情況，判定有關的慈善籌款活動是否屬該條例範疇。為此，社署的獎券基金計劃組自 1988 年起，已就籌款活動徵詢所得法律意見備存數據庫，方便職員處理公開籌款許可證申請時提供有用的參考資料。

3.9 數據庫的資料顯示，截至 2016 年 9 月，社署曾徵得律政司意見約 300 次，主要關乎《簡易程序治罪條例》內下列法律詞彙在個別公開籌款許可證的申請中應如何詮釋：

- (a) 申請所涉地點是否合乎該條例對“公眾地方”的定義（註 18）；
- (b) 申請所涉義賣物品是否構成“徽章、紀念品或類似物件”；及
- (c) 申請所涉交易是否涉及“籌款活動”（註 19）。

3.10 審計署留意到，社署要求律政司澄清的個案數字近年下跌，在 2012–13 至 2015–16 年度期間共有 21 宗，顯示社署根據過往所得法律意見的數據庫，在處理公開籌款許可證申請方面已累積不少經驗。社署汲取經驗後，應研究可否發出更多指引以供申請者參考，並為此在有需要時向律政司徵詢進一步法律意見。此舉有助慈善機構在申請公開籌款許可證前，檢視其活動是否與許可證相關，從而亦有助減少社署處理不必要申請的工作量。

註 18：社署表示，根據律政司的意見，某地方是否屬“公眾地方”，或須視乎如何詮釋。舉例而言，要決定該地方可否歸類為該條例所指的“通道”，或須視乎該地方是否可供公眾出入。

註 19：《簡易程序治罪條例》沒有界定何謂“籌款活動”。律政司給予社署的意見是：只有即場付款（包括現金和電子付款），才屬公開籌款許可證的範疇。

遵循許可證條件

3.11 獲發許可證的機構遵循許可證條件至為重要，可確保慈善籌款活動妥為進行和須予問責。審計署審查在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動，發現有不遵循許可證條件的情況，詳情載於第 3.12 至 3.14 段。

3.12 **遲交審計報告** 依時提交審計報告這項規定，旨在確保慈善機構處理來自公眾的捐款的透明度和問責程度。獲發許可證的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內提交審計報告(見第 3.4(a) 段)。在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月，共有 325 間獲發許可證的機構應提交 1 497 份審計報告。審計署的分析發現：

- (a) 截至 2016 年 9 月 30 日，15 份 (1%) 審計報告逾期未交，當中有 6 份逾期甚久，為期 216 日至 429 日不等 (平均 342 日)；
- (b) 於 2016 年 9 月 30 日或之前已提交的 1 482 份 (99%) 審計報告中：
 - (i) 有 658 份 (44%) 報告遲交，平均延遲 43 日；及
 - (ii) 在該 658 份遲交的報告中，有 76 份 (12%) 延遲逾 3 個月，其中一宗個案的獲發許可證機構於最後一個活動日期起計 4 年後才提交報告；及
- (c) 上文第 (a) 和 (b)(ii) 項所述的 82 宗 (6 + 76 宗) 遲交時間較長的個案，涉及 325 間獲發許可證機構中的 64 間 (20%)，當中 13 間 (4%) 多次未能在最後一個活動日期起計 90 日內提交審計報告，次數達 2 至 4 次。

雖然社署已有跟進機制(見第 3.5 段)，但上述延遲提交審計報告的個案示明，社署有需要加強執法行動，尤須針對那些屢不遵循許可證條件的獲發許可證機構。

3.13 **暫緩處理名單上的機構進行籌款** 截至 2016 年 9 月，有 8 間機構因屢次在收到催辦信／警告信後仍未遵循 14 張公開籌款許可證所訂條件，以致被列入暫緩處理名單(見第 3.5 段)。審計署的審查發現，全部 8 間機構在被列入暫緩處理名單後，再無獲發任何公開籌款許可證，但其中 7 間仍通過其網站及其他不屬社署管轄範圍的活動繼續籌款(註 20)。現舉個案一為例。

註 20：餘下一間機構沒有網站，因而無從得悉該機構被社署列入暫緩處理名單後，有否繼續藉其他途徑籌款。

個案一

暫緩處理名單上的機構進行籌款

1. 機構 A 獲批 27 張公開籌款許可證，以便在 2012 年 4 月至 2015 年 8 月期間進行一般慈善籌款活動，當中有 3 張許可證分別在 2015 年 2 月、4 月和 6 月批出。社署在 2015 年 6 月批出公開籌款許可證後，發現之前一項公開籌款許可證（於 2014 年批出）活動的審計報告內有一項開支缺乏充分理據，而且 2015 年 2 月批出的公開籌款許可證活動的審計報告逾期未交。由於 2015 年 6 月的公開籌款許可證已批出，因此所涉籌款活動如期進行。
2. 其後，機構 A 亦未就 2015 年 4 月和 6 月批出的公開籌款許可證活動提交審計報告，即合共欠交 3 份審計報告（包括 2015 年 2 月公開籌款許可證活動的 1 份）。結果，社署在發出 4 次催辦信後，於 2016 年 2 月把機構 A 列入暫緩處理名單。機構 A 在 2016 年 5 月回覆社署時稱，礙於善款收入欠佳，未能負擔審計費用，因此未能就上述 3 項公開籌款許可證活動製備審計報告。
3. **審查結果** 審計署發現：
 - (a) 機構 A 的主席亦成立了另一慈善機構（機構 B）。機構 B 在 2012 年 4 月至 2015 年 7 月期間，亦獲批 22 張公開籌款許可證以進行籌款活動，性質與機構 A 所辦的類似。機構 B 在 2016 年 1 月被列入社署的暫緩處理名單，原因是仍未提交早於 2015 年 8 月到期的審計報告；及
 - (b) 截至 2016 年 9 月，機構 A 和機構 B 仍在稅務局的免稅慈善機構名單上，並一直通過機構網站和其他籌款活動（例如舉辦籌款音樂會）繼續籌款。
4. **審計署的意見** 機構 A 和機構 B 雖然被社署暫緩在公眾地方進行一般慈善籌款活動，但仍繼續藉其他不受政府規管的途徑籌款。就此，審計署留意到社署已徵得律政司的意見，指社署可在考慮個案的嚴重性、對機構造成的傷害或損害，以及所涉公眾利益後，決定須否公布違反許可證條件的資料。為使公眾在捐款時能在知情的情況下作出選擇（見第 2.4(b) 段），社署須考慮若有機構遭警告後仍嚴重違反或屢不遵循公開籌款許可證所訂條件，便應公布有關資料。

資料來源：審計署對社署及稅務局記錄的分析

3.14 **視察籌款活動** 由 2015 年 6 月起，社署對一般慈善籌款活動抽樣進行實地視察，至 2016 年 9 月視察了 60 次活動。審計署從社署的視察記錄發現下列事宜：

- (a) **需要對重複“沒有到場”的個案採取聯合行動** 對於可進行慈善籌款活動的公眾地方(尤其是人流較高者)，社會上的需求向來殷切。審計署的抽查發現，在 2016 年涉及 65 宗暫時佔用未批租土地以在 2 109 個地點設置櫃台或攤位作籌款用途的申請中，地政總署拒絕了涉及 1 059 個(50%)籌款地點的申請。常見的原因之一是有關地點已分配予另一機構。社署視察的 60 次活動中，發現 30 次(50%)未見有籌款活動在核准地點進行。“沒有到場”個案所佔比例偏高，反映公眾資源未獲善用，因為此舉剝奪了其他慈善機構使用有關場地的機會。審計署留意到，儘管社署已跟進“沒有到場”的個案，例如向獲發許可證的機構查詢(註 21)，並針對部分個案發出口頭警告或告誡信，此等情況仍然重複出現。在所視察的個案中，重複發現 7 間機構在視察期間未見有任何籌款活動。審計署亦留意到，食環署亦有視察獲發牌的籌款活動(見第 5.9 至 5.11 段)。社署須與食環署和地政總署協商，研究可否針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，共用執法資料和採取聯合行動；及
- (b) **沒有展示公開籌款許可證** 獲發許可證的機構須按照許可證條件在進行籌款活動的核准地點的當眼處展示許可證，讓公眾得知其活動已獲社署批准(見第 3.4 段)。在餘下的 30 次社署視察活動中，有 11 次(37%)活動的獲發許可證機構沒有在核准地點的當眼處展示許可證。社署表示，在視察期間，大部分獲發許可證的機構其實都已帶同許可證(例如收存在檔案夾內)。社署應繼續提醒獲發許可證的機構遵循這項規定。

監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動

3.15 **《參考指引》** 社署在 2014 年 12 月更新《參考指引》(初版於 2004 年 11 月公布)，以提升籌款活動的管治水平、透明度和問責程度，範圍涵蓋捐款

註 21：社署表示，當中大部分獲發許可證的機構均把沒有出現在視察地點一事，歸咎於意料之外的惡劣天氣和無法預計的人手短缺問題(例如籌款人士紛紛缺席以致只剩一人，致令活動因保安理由而最終取消)。另有獲發許可證的機構則解釋，其籌款活動在社署人員抵達有關地點前已結束或在他們離開後才開始。

人權利、籌款活動的運作和財務報告，供慈善機構自願採用（見第 2.6 段和附錄 A）。關於財務問責程度，已更新的《參考指引》所列的部分主要條文如下：

- (a) 周年財務報告須在所有要項上均據實呈報及準確無誤，並經外界審計，當中披露的資料包括籌款活動的收入總額和支出總額；
- (b) 慈善機構就個別項目備存財務報表，以供公眾查閱，實為良好的做法。財務報表在所有要項上均須據實呈報及準確無誤，當中披露的資料包括籌款活動的收入總額、支出總額和淨收入用於何處，並須根據公認的會計準則及公會釐訂的準則擬備；及
- (c) 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。指引建議獲發許可證的機構應確保籌款費用和行政費用處於合理水平，以便把最多的資源投放在慈善計劃。慈善機構應盡可能披露其整體捐款收入與其成本的比例，以供捐款人參考。

3.16 《指引說明》 在 2004 年 11 月更新的《指引說明》（見附錄 B）建議慈善機構採納一些基本監管措施，確保籌得的款項用於宣稱或指定用途上，並確保所有收入和支出均有詳盡記錄。例如機構應經常核對收入記錄，以及進行突擊檢查，確保收入記錄準確；義賣時，應定時點算和記錄義賣收益，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察。

部分籌款活動的行政費用偏高

3.17 **一般慈善籌款活動的籌款開支不設上限** 社署目前已對賣旗日的公開籌款許可證施加許可證條件，規定籌款開支不應超過總收入的 10%，但沒有對一般慈善籌款活動的公開籌款許可證作出相若規定。在 2010 年的檢討中，獎券基金諮委會部分成員建議把籌款開支上限定於總收入的 20%；以及對所舉辦活動出現虧損的機構，在指定期間內暫停審理其公開籌款許可證申請。然而，由於有意見指出，對廣泛活動設定劃一上限並不切實可行，所以該建議未獲落實。現行的《參考指引》只建議籌款費用和行政費用應處於合理水平，以便把最多的資源投放在慈善計劃（見第 3.15(c) 段）。

3.18 **部分籌款活動的開支偏高** 從社署接獲的審計報告可見，一般慈善籌款活動的籌款開支佔總收入的百分比存在極大差異。表六載示在 2012-13 至 2015-16 年度的 4 年間，獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動的開支佔總收入的百分比。

表六

獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動
開支佔總收入的百分比
(2012-13 至 2015-16 年度)

開支佔總收入的百分比	獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動數目			
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
0%-20%	231 (64%)	286 (70%)	230 (66%)	209 (67%)
> 20%-40%	50 (14%)	40 (10%)	41 (12%)	42 (14%)
> 40%-60%	39 (11%)	38 (9%)	31 (9%)	24 (8%)
> 60%-80%	16 (4%)	21 (5%)	15 (4%)	10 (3%)
> 80%-100%	11 (3%)	6 (1%)	14 (4%)	13 (4%)
虧損 (註 1)	14 (4%)	19 (5%)	17 (5%)	13 (4%)
總計 (註 2)	361(100%)	410(100%)	348(100%)	311(100%)
總收入 (百萬元)	115	90	78	69
總開支 (百萬元)	34	20	21	20
開支佔總收入的 整體百分比 (註 3)	30%	22%	27%	29%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：社署表示，63 宗虧損個案(即開支超逾總收入)大部分為大型活動(例如典禮/音樂會)，所涉製作/推廣費用較高。

註 2：公開籌款許可證的總數少於第 3.2 段內表五所列的數目，因為部分獲發許可證的機構沒有提交審計報告，或已申請額外公開籌款許可證以延展其許可證(例如延長活動時間或增加場地)。就後者而言，社署容許有關機構為獲批兩個或以上公開籌款許可證的同一項活動提交一份審計報告。

註 3：社署表示，在 2013-14 至 2015-16 年度之間的整體百分比上升，部分可歸因於總收入下降而總開支卻相對保持平穩。

3.19 多年來，有立法會議員和公眾曾對下列情況表示關注：籌款開支佔行政費的比例偏高、捐款的透明度偏低，以及將捐款收入用於擬定用途以外的用途。如表六所示，在 2012-13 至 2015-16 年度期間，一般慈善籌款活動的開支佔總收入的整體百分比為 22% 至 30% 不等。

3.20 審計署從 2012 年 4 月至 2016 年 3 月期間舉辦的籌款活動中，選取了 60 宗虧損個案 (見第 3.18 段表六註 1) 和 45 宗開支偏高個案 (即開支佔總收入的百分比逾 40%)，並審查該等個案的審計報告。審計署發現：

- (a) 所選取的 60 宗虧損個案中，有 50 宗的活動主要關乎公眾教育或宗教目的 (例如為宗教目的而舉辦的典禮／音樂會和為公眾教育而舉辦的嘉年華會)，而籌款只佔活動的一小部分，所以大部分開支與活動的推廣和製作有關。然而，在其餘的 10 宗虧損個案中，舉辦活動的目的主要是為機構的運作和計劃籌募經費，但所得款項 (由 400 元至 28,000 元不等) 卻不足以支付行政費用 (包括籌款人士的薪金／津貼、交通費和審計費用)，虧損額由 15 元至約 2 萬元不等；及
- (b) 該 45 項開支偏高個案的活動由 8 間獲發許可證的機構舉辦。審計署進一步分析其籌款活動開支的性質 (見附錄 D) 後發現：
 - (i) 涉及義賣的活動中 (見附錄 D 所載的獲發許可證機構 G 及 H)，約有四分之一的收入用於義賣物品成本；及
 - (ii) 在該 8 間獲發許可證的機構中，有 4 間 (見附錄 D 的獲發許可證機構 B、C、E 及 F) 進行街頭籌款活動，逾 30% 的捐款收入用於僱用籌款人士或向義工發放津貼。

3.21 籌款活動行政費用偏高，會令向最終受惠人士發放作指定用途的善款數目減少。目前，社署只在許可證條件中規定賣旗日的籌款開支不得超逾收入的 10%，但這項規定不適用於一般慈善籌款活動。社署表示，鑑於一般慈善籌款活動的性質和運作模式不盡相同，加上各界對籌款活動內“行政費用”的定義並無共識，要為所有一般慈善籌款活動設定開支上限，或不切實可行 (見第 3.17 段)。為釋除公眾對行政費用偏高的疑慮，社署應研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限，並列為公開籌款許可證條件之一。

公開籌款許可證籌款活動的審計報告的局限

3.22 **公會發出的實務說明** 公會已就賣旗日和一般慈善籌款活動的帳目審查，向執業會計師發出實務說明第 850 號 (註 22)。社署亦已把獲批准籌款活動收支結算表樣本 (見附錄 E) 上載到該署網站。獲發許可證的機構應參考這份樣本，以報告就公開籌款許可證所批准的活動所籌得的款項及所有支出細項。實務說明第 850 號規定，執業會計師須作出核證報告，申明是否有注意到任何事項，顯示收支結算表在所有重大方面沒有反映執業會計師所獲取按照編製基準而製備的帳冊及帳目記錄所載有關活動籌集的總捐款及實際開支。

3.23 **審計報告的局限** 社署目前未有指明公開籌款許可證籌款活動的帳目應按現金收付制或應計制製備。在 105 項籌款活動 (即第 3.20 段提及的 60 宗虧損個案及 45 宗開支偏高個案) 的帳目中，有 29 項 (28%) 的帳目按現金收付制製備。社署亦未有規定審計報告內須核證相關淨收入已遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內存入銀行 (見第 3.4(b) 段)。審計署留意到有一宗個案 (個案二) 令人關注審計報告在上述兩方面的局限。

註 22：公會在 1999 年首次就賣旗日的帳目審查事宜向執業會計師發出實務說明第 850 號，其後又在 2007 年就一般慈善籌款活動的報告發出通告；兩份文件在 2014 年合併為現行的實務說明第 850 號。

個案二

審計報告的局限

1. 社署從 2010 年 12 月及 2011 年 3 月收到的審計報告中留意到，有慈善機構(機構 C)的創辦人把約 256,000 元的現金收入保存起來，而非按照許可證條件在最後一個活動日期起計 90 日內存入銀行(見第 3.4(b) 段)。該創辦人在社署查詢時聲稱，該筆現金中約 82,000 元須留作支付相關籌款活動的顧問費，餘款則會用於日常運作開支。機構 C 表示，其帳目按現金收付制製備，而該筆顧問費則是應計費用而未錄入帳目，到 2011 年 3 月才支付。

審計署的意見

2. 機構 C 未有遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶。此外，有關活動的審計報告因按現金收付制的帳目製備，未能反映應計費用，導致淨收入被高估。

3. **需要查核機構有否遵循把淨收入存入銀行的規定** 公會的實務說明第 850 號並無具體要求執業會計師核實獲發許可證的機構是否已遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶。審計報告因而未有就此許可證條件是否獲遵循作出核證。審計署認為，社署須採取措施監察獲發許可證的機構有否遵循該項許可證條件，例如加強就該項規定進行循規審查，或規定獲發許可證的機構須委聘執業會計師，在審計報告中核證機構已遵循該項條件。

4. **需要按應計制製備帳目** 社署目前未有指明，籌款活動的帳目應否按應計制製備。結果，本個案中的帳目因按現金收付制製備而未有包括在報告製備後才支付的 82,000 元應計費用，導致低報開支。社署須考慮規定獲發許可證的機構按應計制製備帳目。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

需要方便公眾查閱籌款活動的財務資料

3.24 根據現行的公開籌款許可證條件，慈善機構須在最後一個活動日期起計 90 日內，連續 6 個月刊載籌款活動的審計報告。該報告可在該機構的網站、

年報、通訊或發給會員的特別通告刊載(見第 3.4(c) 段)。審計署發現，大部分獲發許可證的機構均選擇在其網站刊載審計報告。然而，由於各機構網站的版面配置不盡相同，公眾未必能輕易找到審計報告。鑑於立法會議員和公眾均關注籌款活動行政費用偏高一事(見第 3.19 段)，加上公眾難以取得有關資料，社署須考慮在其網站或“香港政府一站通”的一站式搜尋網頁刊載這類資料。舉例而言，社署可考慮提供重要財務資料(例如籌得善款金額、捐款收入的用途，以及開支佔總收入的百分比)，又或提供機構審計報告的網站連結，以提升籌款活動的透明度。

審計署的建議

3.25 審計署建議社會福利署署長應：

處理申請

- (a) 研究可否就根據《簡易程序治罪條例》第 4(17)(i) 條發出公開籌款許可證的範疇，發出更多指引以供申請者參考，並為此在有需要時向律政司徵詢進一步法律意見；

遵循許可證條件

- (b) 針對屢不遵循許可證條件提交審計報告的個案，加強執法行動，例如考慮若有機構遭警告後仍嚴重違反或屢不遵循許可證條件，便公開該等個案的資料；
- (c) 與食物環境衛生署署長和地政總署署長合作，研究可否就公眾地方的慈善籌款活動共用執法資料，以及針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，採取聯合行動；
- (d) 繼續提醒獲發許可證的機構遵循許可證條件，在籌款活動的核准地點的當眼處展示許可證；

監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動

- (e) 研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限；
- (f) 採取措施監察獲發許可證的機構有否遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶；
- (g) 考慮規定獲發許可證的機構按應計制製備籌款活動的收支結算表，確保所有相關收支均妥為入帳；及
- (h) 考慮在社署網站或“香港政府一站通”的一站式搜尋網頁刊載重要財務資料(例如籌得善款金額、捐款收入的用途，以及開支佔總收入的百分比)，又或提供籌款活動審計報告的網站連結，以提升這類活動的透明度。

政府的回應

3.26 社會福利署署長整體上同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 繼續提醒獲發許可證的機構遵循許可證條件，在籌款活動的核准地點的當眼處展示許可證；
- (b) 研究可否就公開籌款許可證的範疇發出一般指引；
- (c) 考慮公開不遵循許可證條件提交審計報告個案的資料；及
- (d) 審視公眾地方慈善籌款活動的現行會計規定。

3.27 食物環境衛生署署長整體上同意審計署在第 3.25(c) 段的建議。

第 4 部分：管理慈善籌款活動的獎券活動牌照

4.1 本部分審視民政署如何管理慈善籌款活動的獎券活動牌照。

獎券活動牌照

4.2 《賭博條例》是與賭博、投注、博彩、賭場和獎券活動有關的法例。根據該條例可發出 5 類牌照，分別為有獎娛樂遊戲牌照、獎券活動牌照、麻將／天九牌照、丞波拿牌照和推廣生意的競賽牌照。在該條例下，任何人如欲舉辦獎券活動(註 23)，須先向民政署牌照事務處(民政署的組織圖摘錄見附錄 F)轄下的娛樂牌照分組(註 24)申領獎券活動牌照。申請者應在展開獎券活動前最少 3 個曆周，提早申請獎券活動牌照。獎券活動牌照會發予擬售賣獎券活動彩票作籌款用途的合法機構(註 25)，用以支付這些機構本身的營運開支及／或捐往免稅慈善機構。獎券活動主辦機構若計劃在公眾街道發售獎券活動彩票，必須事先徵求民政署批准。表七載列在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間為慈善籌款目的發出獎券活動牌照的數目和所得收入。根據 2012-13 至 2015-16 年度的數字，每年發出的獎券活動牌照數目平均為 66 個，而這些活動每年籌得的總收入平均為 8,600 萬元。

註 23：根據《賭博條例》第 2 條，“獎券活動”一詞的定義包括：抽獎；大馬票；任何為金錢或其他財產而作的競賽，而競賽的取勝：(a) 涉及猜測或估計未來事件的結果，或猜測或估計仍未廣泛地被知悉的過去事件結果；或 (b) 在極大程度上並非依賴競賽者的技巧運用；及任何經抽籤或碰機會而分發或分配獎品的博彩遊戲、方法、設計或計劃。

註 24：娛樂牌照分組由 1 名總行政主任掌管，負責發出各類娛樂牌照，包括根據《賭博條例》發出的獎券活動牌照。1 名牌照主任及 2 名提供支援的文書人員，在 1 名高級牌照主任的督導下，負責處理及監察獎券活動牌照。

註 25：申請機構若為免稅慈善機構，可申請豁免 3,165 元的牌費；又或如有不少於 75% 的淨收入已撥歸另一免稅慈善機構，則可申請退回牌費。

表七

發出獎券活動牌照的數目及所得收入
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	發出牌照數目 (事先獲准於 公眾街道售賣)	總收入	淨收入
		(百萬元)	
2012–13 (註 1)	66 (13)	82	79
2013–14	263 } 69 (17)	85	82
2014–15	68 (16)	90	87
2015–16	60 (16)	88	85
2016–17 (截至 2016 年 9 月)	23 (8) (註 2)	7	7

資料來源：民政署的記錄

註 1：民政署在 2012 年 4 月接管前影視及娛樂事務管理處發出獎券活動牌照的職責(見第 1.4(b) 段註 7)。

註 2：截至 2016 年 9 月，已發出的獎券活動牌照有 23 個，但提交予民政署並載有總收入及淨收入資料的獎券帳目只得 11 份(見第 4.4 段表八第 (b) 項)。

4.3 持牌人須遵循多項牌照條件，該等條件均屬《賭博條例》下的法律規定。違反牌照條件即屬違法，或會導致牌照被撤銷及受到檢控(註 26)。該等牌照條件可分為 4 類：

- (a) 申領獎券活動牌照時須遵循的條件(例如不得提供或分發現金獎，以及每張獎券活動彩票須順序編上號碼)；
- (b) 籌辦獎券活動時須遵循的條件(例如提供予募捐人員使用的捐款收集袋或收集箱須具備保安設施及印有機構的名稱)；
- (c) 完成獎券活動後須遵循的條件(例如提交所需文件(見第 4.4 段表八))；及

註 26：根據《賭博條例》，如牌照的條件遭違反，持牌人除非證明該違反行為並非在其同意或縱容下發生，而 he 已作出一切應盡的努力加以防止，否則即屬犯罪；經定罪後，可處罰款 50,000 元及監禁 2 年。

管理慈善籌款活動的獎券活動牌照

- (d) 獲批准在公眾街道售賣獎券活動彩票須遵循的條件(例如須於每個銷售處的顯眼地方展示主辦機構的名稱)。

在牌照條件以外，持牌人應確保完全遵循由民政署所訂的其他行政規定，其中包括持牌人須盡量降低獎券活動的行政費用，即不應高於銷售獎券總收入的20%。

監察慈善獎券活動

4.4 持牌人完成獎券活動後須按牌照條件，在牌照註明的時限前向民政署提交文件(例如獎券帳目——見表八)。

表八

完成獎券活動後須提交的文件

所需的文件	時限 (由獎券活動 抽獎日起計)
(a) 刊載獎券活動結果詳情的剪報副本一份	10 日內
(b) 獎券活動收支帳目副本一份及由執業會計師就獎券活動收支帳目製備的審查報告(註) 副本一份(下稱獎券帳目)	90 日內
(c) 點算人員／義工及見證人共同簽署的現金點算記錄副本一份	
(d) 接受捐款的機構就獎券活動淨收入發出的正式收據(下稱捐款收據)	
(e) 若獎券活動的淨收入是用以支付持牌人的開支，則持牌人的經審計的周年財務報表副本一份，當中須列明獎券活動的收支和淨收入的去向(如適用的話，以帳目備註的形式列出)	1 年內

資料來源：民政署的記錄

註：根據牌照條件，執業會計師應在審查報告內述明，認為有關獎券活動的收支帳目是根據持牌人提供予執業會計師的簿冊及記錄妥為擬備的，及執業會計師並不察覺有任何事宜顯示該獎券活動的收支帳目並非準確地反映銷售獎券活動彩票所收集或收取的全部款項，及從如此收集或收取的款項中支出的全部付款。

4.5 民政署收到的每份獎券帳目均可供公眾於一年內查閱。民政署於其網站刊載了所收到獎券帳目的名單，市民可用郵寄或傳真方式遞交預約表格，要求於民政署的辦事處查閱獎券帳目。這做法旨在提升獎券活動的透明度與問責程度。

遲交文件

4.6 民政署採用一套名為牌照資訊系統的電腦系統來記錄與牌照申請相關的資料，包括一切所需文件的到期日及實際收件日期，惟現金點算記錄除外（見第 4.4 段表八第 (c) 項）。審計署分析牌照資訊系統截至 2016 年 10 月所載、關於在 2012–13 至 2015–16 年度發出的 263 個獎券活動牌照的資料（見第 4.2 段表七），發現持牌人遲交所需文件的情況如下：

- (a) 197 個 (263 個的 75%) 牌照的持牌人遲交獎券活動結果的剪報，當中有 51 個 (197 個的 26%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 512 日)；
- (b) 120 個 (263 個的 46%) 牌照的持牌人遲交獎券帳目，當中有 17 個 (120 個的 14%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 746 日)；
- (c) 263 個已發出的獎券活動牌照中，有 153 個牌照規定持牌人須提交經審計的周年財務報表（見第 4.4 段表八第 (e) 項）。有 106 個 (69%) 牌照的持牌人遲交經審計的周年財務報表，當中 71 個 (46%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 645 日)。此外，有 6 個 (4%) 牌照的持牌人截至 2016 年 10 月仍未提交經審計的周年財務報表，逾期已逾 3 個月；及
- (d) 263 個已發出的獎券活動牌照中，有 100 個牌照規定持牌人須提交捐款收據（見第 4.4 段表八 (d) 項）。65 個 (65%) 牌照的持牌人遲交捐款收據，當中 32 個 (32%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 540 日)。

至於現金點算記錄方面，由於牌照資訊系統並沒有記錄到期日及實際收件日期的資料，審計署選取了 30 個在 2012–13 至 2015–16 年度發出的牌照加以審查，發現有 25 個 (83%) 個案的持牌人遲交現金點算記錄，當中 21 個 (70%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 547 日)。

對尚欠文件個案所採取的跟進工作不足

4.7 根據民政署的內部指引(在民政署於2012年4月接管發牌工作之前，已由前影視及娛樂事務管理處制定)，如持牌人沒有在牌照訂明的到期日或之前提交所需文件(見第4.4段表八)，則會按以下方式發出兩封催辦信和一封警告信：

- (a) 關於表八第(a)至(d)項，首封催辦信、第二封催辦信和警告信分別會於到期日的14日、21日和28日後發出；及
- (b) 關於表八第(e)項，首封催辦信、第二封催辦信和警告信分別會於到期日的14日、28日和35日後發出。

4.8 審計署分析了在2012-13至2015-16年度期間，牌照資訊系統內有關就獎券活動牌照發出催辦信和警告信的資料，發現民政署人員並無遵循發出催辦信和警告信的內部指引。舉例而言，審計署就10份逾期180日以上才提交民政署的獎券帳目，分析發出相關催辦信和警告信(見第4.7(a)段)的資料後發現：

- (a) 有1宗個案，並沒有向持牌人發出任何催辦信或警告信；
- (b) 有2宗個案，延誤發出催辦信／警告信。第一宗個案的首封催辦信、第二封催辦信和警告信分別在到期日的125日、287日和374日後發出。而第二宗個案的首封和第二封催辦信則分別在到期日的110日和293日後發出，且並無發出警告信；及
- (c) 餘下的7宗個案，首封催辦信在到期日的18至196日(平均為107日)後才發給持牌人，且並無向持牌人發出第二封催辦信或警告信。

4.9 審計署認為，依時提交所需文件，特別是獎券帳目，對提供獎券活動結果和財務資料予捐款人等公眾人士查閱，尤為重要。民政署有需要加強監察持牌人有否遵循牌照條件，並須考慮採取恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案。

需要提升電腦系統以便監察

4.10 民政署一直採用牌照資訊系統，記錄與獎券活動牌照申請有關的有用資料，包括牌照條件就所需文件(現金點算記錄除外)訂明的到期日和實際收件日期，以及發出首封和第二封催辦信及警告信的日期。然而，牌照資訊系統並

未能發出例外情況報告，以便民政署人員適時跟進尚欠文件個案。結果，該署人員目前須使用另一試算表來記錄和提示須予跟進的尚欠文件個案。鑑於在提交所需文件和發出催辦信及警告信方面(見第 4.6 及 4.8 段)出現延誤，民政署應提升牌照資訊系統，以便進行監察和跟進工作。

需要確保已交財務報表內列明收入的使用情況

4.11 根據牌照條件，除了獎券帳目須於獎券活動完成後 90 日內提交外，如獎券活動的淨收入用作支付持牌人的開支，持牌人須於一年內向民政署提交經審計的周年財務報表副本，列明獎券活動的收支與淨收入的去向(見第 4.4 段表八第(e)項)。審計署抽查了在 2012-13 至 2015-16 年度期間，30 個牌照的持牌人提交的經審計的周年財務報表，發現有 6 宗(20%)個案的已交報表並沒有獨立載述獎券活動的收支與淨收入的使用情況。審計署並發現在該等個案中，民政署人員接納持牌人的解釋，指獎券活動的收支與淨收入的使用情況已混合在已提交的報表的其他收入與開支項目。民政署有需要向持牌人提供更多指引，及確保他們遵循相關的牌照條件。

需要方便公眾查閱獎券帳目

4.12 牌照條件訂明，持牌人須提交獎券帳目副本。如上文第 4.5 段所述，民政署會在其網站公布所收到獎券帳目的名單，公眾可藉郵寄或傳真方式遞交預約表格，要求於民政署的辦事處查閱獎券帳目。預約表格上亦述明不得複製獎券帳目的全文或任何部分。民政署表示，自於 2012 年 4 月接管發牌職責以來(見第 1.4(b) 段註 7)，從沒收到任何查閱獎券帳目的預約。審計署認為，民政署要求公眾人士親身在該署的辦事處查閱獎券帳目，而且不准複製帳目，此舉未能利便公眾之餘，亦不利於政府提升籌款活動的透明度與問責程度(見第 2.4(a) 段)。

4.13 根據民政署發出的申請指引，獎券活動主辦機構宜在其出版刊物或機構網站上公開獎券帳目，以及／或在其辦事處存放這些文件的副本，讓公眾查閱。然而，民政署並無蒐集主辦機構公開獎券帳目情況的資料。審計署對 10 間主辦機構的網站進行調查，發現當中無一在其網站公開獎券帳目。為提升獎券活動的透明度與問責程度，民政署應採取措施，方便公眾查閱獎券帳目(例如讓公眾可在民政署的網站或“香港政府一站通”的一站式搜尋網頁內直接查閱獎券帳目)。

審計署的建議

4.14 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 加強監察持牌人有否遵循獎券活動牌照條件，包括在完成獎券活動後依時提交所需文件，並考慮採取恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案；
- (b) 提升牌照資訊系統，以便監察持牌人有否遵循獎券活動牌照條件；
- (c) 為持牌人提供更多指引，並確保他們遵循牌照條件，在財務報表內列明淨收入的使用情況；及
- (d) 採取措施，方便公眾查閱獎券帳目。

政府的回應

4.15 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 民政署會檢討監察機制，並研究恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案；
- (b) 提升牌照資訊系統將有助監察持牌人是否欠交文件，從而紓緩人力資源緊絀的情況；及
- (c) 民政署會考慮提供更多指引，以助持牌人製備周年財務報表。

第 5 部分：管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

5.1 本部分審視食環署如何管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照。

臨時小販牌照

5.2 食環署負責根據《公眾衛生及市政條例》規管公眾衛生及市政事務。食環署表示，該署在規管籌款活動方面並無職責，除非有關活動涉及街頭販賣。食環署已不再在一般情況下發出小販牌照（註 27），以逐漸減少街頭擺賣及盡量減低販賣活動所造成的阻礙和滋擾。如慈善機構或其他非牟利機構有需要為籌款而在公眾街道販賣商品（註 28），該署可考慮為其發出臨時小販牌照。發出臨時小販牌照的主要目的，是方便該等機構進行籌款，並規管公眾街道上的此等販賣活動，確保其合乎衛生和不會造成阻礙公眾地方等滋擾。根據《小販規例》，食物環境衛生署署長可向以下機構授權的人士發出臨時小販牌照，以進行涉及街頭販賣商品的籌款活動（註 29）：

- (a) 免稅慈善機構；或
- (b) 其他根據香港法例註冊或登記的非牟利機構（例如根據《公司條例》註冊的公司、根據《社團條例》註冊的社團或根據《職工會條例》（第 332 章）登記的職工會）。

註 27：自一九七零年代初起，前市政局已不再在一般情況下發出新的小販牌照。2009 年年初落實小販發牌政策檢討後，食物環境衛生署署長在 2009 年 7 月至 2012 年 4 月期間，完成發出 218 個新的固定攤位（其他類別）小販牌照和 61 個新的流動（冰凍甜點）小販牌照（見第 5.2 段註 29）。

註 28：根據《小販規例》，商品指任何貨品、貨物或銷售品；並包括貨品、貨物及銷售品的任何樣本及式樣。在臨時小販牌照下售賣的商品例子包括文具、飾物和書籍。

註 29：根據《小販規例》，臨時小販牌照可在食物環境衛生署署長認為適當並在牌照上載明的條件的規限下發給申請人，准許持牌人在署長於牌照內所指明的期間（不超過一個月）販賣，而販賣的目的亦由署長在牌照內指明。除了臨時小販牌照，根據《小販規例》，食物環境衛生署署長亦可發出固定攤位小販牌照（可涵蓋熟食或小食）和流動小販牌照（可涵蓋冰凍甜點和流動車）。

管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

臨時小販牌照申請書，須在籌款活動舉辦前至少 12 個工作日提交食環署。持牌人須遵循牌照條件(註 30)。根據《小販規例》，如有不遵循任何牌照條件，即屬違法(註 31)，食環署可取消有關牌照。食環署表示，為進行屬商業或牟利性質籌款而提出的臨時小販牌照申請，不會予以考慮。

5.3 機構可申請豁免為在公眾地方進行街頭販賣活動而領取臨時小販牌照，惟須符合以下 3 項條件：

- (a) 機構屬免稅慈善機構；
- (b) 有關活動屬慈善性質，另須以書面具體說明該項活動籌得的款項會作何種慈善用途；及
- (c) 已獲社署簽發所需的公開籌款許可證，並獲地政總署批准使用土地(見第 1.4(a) 及 (d) 段)。

5.4 臨時小販牌照的申請由 19 個分區環境衛生辦事處的相關小販組處理(註 32)，而豁免申請則由食環署環境衛生部總部科的小販及街市組處理(食環署的組織圖摘錄見附錄 G)。表九載示在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間所發臨時小販牌照及所批豁免的數目。

註 30：牌照條件的例子包括：(a) 攤檔只可用作售賣在相關牌照上規定的商品；及 (b) 在賣物籌款活動進行期間，必須於攤檔顯眼處展示牌照。

註 31：持牌人如有不遵循任何牌照條件，一經定罪，可被處第 2 級罰款(即 5,000 元)，以及如該罪行屬持續的罪行，則可按該罪行持續的日數，每日另加罰款 100 元。

註 32：按照食環署內部指引，遇有機構首次申請臨時小販牌照，須向總部科的小販及街市組尋求政策上的支持。

表九

所發臨時小販牌照及所批豁免的數目
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	所發臨時小販牌照數目			所批豁免數目
	免稅慈善機構	其他非牟利機構	總計 (註)	
2012-13	222	45	267	47
2013-14	60	97	157	42
2014-15	41	79	120	37
2015-16	41	47	88	44
2016-17 (截至 2016 年 9 月)	10	38	48	20

資料來源：食環署的記錄

註：食環署表示，在 2011 年所發出的臨時小販牌照數目約為 1 200 個（當中逾九成發予免稅慈善機構）。該署自 2012 年 7 月就每間籌款機構在 12 個月內可獲發牌照數目設定上限後（見第 5.5 段），所發出的牌照數目大減。

附註：有別於社署發出的公開籌款許可證和民政署發出的獎券活動牌照，對於領有臨時小販牌照並涉及街頭販賣的籌款活動，食環署並沒有備存該等活動的財務資料（例如總收入、籌款開支和淨收入）。

5.5 在 2012 年引入新行政措施 對於作籌款用途的臨時小販牌照，根據食環署的指引，該署因應傳媒在 2012 年有關若干可疑街頭籌款活動的報道（註 33），曾檢討簽發臨時小販牌照供在公眾地方販賣貨品以作籌款用途的安排。為提升籌款活動的透明度與問責程度、確保市民捐款獲得適當保障和運用、防止臨時小販牌照被濫用及公平分配公共資源予籌款機構，食環署在申請指引中訂明下述新行政措施（適用於 2012 年 7 月 31 日及其後收到的申請）：

註 33：傳媒在 2012 年 2 月報道，有一免稅慈善機構在一年內獲發逾 120 個臨時小販牌照以進行街頭販賣活動，且所得款項並沒有放入任何捐款收集箱。再者，食環署未有要求該機構就涉及街頭販賣的籌款活動提交任何財務報表。

管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

- (a) 除非獲得食物環境衛生署署長的特別批准(註 34)，否則每間籌款機構在 12 個月內可獲發的臨時小販牌照總數不得超過 20 個，當中獲准在同一分區內擺賣的牌照總數不得超過 2 個，而獲准在小販黑點(註 35)範圍內擺賣的牌照亦不得超過 4 個；
- (b) 牌照的最長有效期為任何兩個連續星期內不超過 5 日；及
- (c) 任何機構如在 12 個月內獲發牌照數目超過 12 個，須就其後的每個牌照遵辦以下的附加條件：
 - (i) 就該牌照所批准的籌款活動製備一份收支結算表，並交由執業會計師審計；及
 - (ii) 把上述審計報告的正本，在該牌照有效期的最後一日起計 90 日內，遞交食物環境衛生署署長，而署長可藉任何方式或安排將審計報告的內容公開給市民查閱。

監察涉及街頭販賣的籌款活動

5.6 對於作籌款用途的臨時小販牌照，食環署的申請指引載述：

- (a) 政府一直致力提供一個友善環境，盡量精簡行政程序，方便慈善機構動員社區資源進行籌款活動；及
- (b) 然而，籌款活動涉及公眾利益，因為社會人士亦關注籌款活動的安排是否恰當、所得捐款是否用得其所。公眾因而期望政府能對籌款活動進行適度監管。

註 34：食環署在 2013 年 4 月發出一套內部指引，說明遇有申請者因籌款而獲發臨時小販牌照的數目已逾訂明上限，其申請應如何處理。按照有關指引，如申請者可提供令食環署信納的理據(例如申請牌照是為了在特別場合或活動上作短期使用)，署方會視乎每宗申請的個別情況，考慮是否准許超逾任何申請上限。

註 35：小販黑點指食環署人員就販賣活動和相關罪行採取檢控行動前不會提出警告的地點。食環署在其網站備有小販黑點清單。

食環署的行政／發牌規定
有別於其他發牌／發證部門

5.7 為確定社署、民政署及食環署 3 個部門在規管不同慈善籌款活動上的監管是否足夠，審計署把 3 個發牌／發證部門在其許可證或牌照條件及／或行政措施下施加的相關規定作一比較（詳細比較見附錄 H），發現有以下分別：

- (a) **所收款項的保管** 對於籌款活動進行期間所收款項的保管安排，社署與民政署均有施加條件。舉例而言，社署規定獲發許可證的機構須採取足夠的保安措施，妥善保管所籌得的款項，並確保所有捐款收集箱均屬堅固密封，以防止捐款被竊。然而，食環署並沒有施加類似的牌照條件或行政措施。事實上，傳媒在 2012 年所作報道（見第 5.5 段註 33）亦提出類似關注，但食環署在 2012 年進行的檢討並沒有回應此事（見第 5.5 段）；
- (b) **籌款活動的帳目** 對於每一許可證或牌照所批准的籌款活動的收支帳目的製備、審計及呈交安排，社署及民政署均有施加條件。然而，食環署只對在 12 個月內獲發牌照數目超過 12 個的機構，以行政措施（註 36）實施類似規定（見第 5.5(c) 段）。自新行政措施在 2012 年引入以來，只有一間機構曾在 12 個月內獲發超過 12 個臨時小販牌照（見第 5.8(a) 段）。再者，對於臨時小販牌照所批准街頭販賣活動的實際籌得款額，食環署並沒有備存任何記錄。審計署明白，鑑於臨時小販牌照所批准活動籌得的款額，很可能少於公開籌款許可證活動或獎券活動所籌得款額（註 37），若機構須為獲發的每一個臨時小販牌照呈交經審計的帳目，外界或會關注所須支付的行政費用或會不成比例。儘管如此，審計署認為以下範疇仍可作改善：

註 36：食環署表示，在 2013-14 至 2015-16 年度期間發出的臨時小販牌照，約有六成均發予職工會和政治團體等其他非牟利機構，以進行為時最多數小時的籌款活動。若機構須為每一個臨時小販牌照提交經審計的帳目，鑑於臨時小販牌照所批准活動籌得的款額，很可能少於公開籌款許可證活動或獎券活動所籌得款額，外界或會關注機構所須支付的行政費用或會不成比例。食環署認為，對非牟利機構的籌款活動繼續實施現行的經審計的帳目規定（見第 5.5(c) 段），並非不合理。若認為有必要收緊現行制度，須得到社會廣泛支持，並須諮詢相關持份者。

註 37：原因是臨時小販牌照所批准的街頭販賣籌款活動只限於一個販賣地點進行 5 日，而公開籌款許可證或獎券活動牌照則無施加此等限制（即公開籌款許可證或獎券活動牌照所批准的慈善籌款活動，可在不同地點進行且為期較長。）

- (i) 應規定機構須為獲發的每一個牌照，備妥有關的街頭販賣活動收支記錄，並在食環署要求時呈交該等記錄；及
- (ii) 應規定在 12 個月內獲發臨時小販牌照數目逾 12 個的機構，須為在該年內獲發的所有臨時小販牌照 (而非只由第 13 個牌照起)，製備並呈交各項相關街頭販賣活動經審計的帳目；及
- (c) **籌款目的及捐款使用情況** 社署及民政署均有訂明條件，規定獲發許可證的機構／持牌人必須把籌款目的 (例如在核准地點展示籌款目的資料或在獎券訂明籌款目的) 知會捐款人或準捐款人，以及妥為交代捐款的使用情況 (例如若籌得款項已捐予另一慈善機構便須呈交捐款收據副本)。不過，食環署並沒有施加類似的牌照條件或行政措施。

在推行 2012 年引入的新行政措施方面有不足之處

5.8 食環署採用一套名為小販發牌及小販檢控系統 (發牌及檢控系統) 的電腦系統，處理臨時小販牌照的申請。為推行在 2012 年引入的新申請指引，食環署已提升發牌及檢控系統，每當：(a) 所申請的臨時小販牌照數目超出申請上限 (見第 5.5(a) 及 (b) 段)；或 (b) 有需要在臨時小販牌照施加額外行政措施，要求提交經審計的帳目 (見第 5.5(c) 段)，便會自動向處理申請的人員發出預警。審計署分析了發牌及檢控系統內有關在 2012 年 7 月 31 日或其後提交的申請和截至 2016 年 9 月 30 日核准的申請的記錄 (涉及 104 間機構提交的 496 宗申請)，發現：

- (a) 某機構在 2012 年 12 月中至 2013 年 12 月中的 12 個月期間獲發 16 個臨時小販牌照，但沒有就最後發出的 4 個牌照提交經審計的帳目，而食環署亦沒有採取任何跟進行動；及
- (b) 食環署向 14 間機構就同一個地區在 12 個月內發出多於兩個牌照，但沒有把批准例外個案的理據記錄在案 (見第 5.5(a) 段註 34)。

審計署認為，食環署須採取措施，確保提交經審計的帳目的行政措施獲得遵循。食環署亦須提醒其人員，把在例外情況下發出臨時小販牌照的理據記錄在案。

視察工作的不足之處

5.9 根據食環署的內部指引，分區環境衛生辦事處的小販管理人員會視察臨時小販牌照所涵蓋的核准販賣地點，每日最少兩次，以查核持牌人有否遵循牌照條件（例如只販賣牌照訂明的商品）。他們亦負責每日視察獲豁免領取臨時小販牌照的街頭販賣活動，以偵察違規情況。

5.10 審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處在 2014 年 4 月至 2016 年 12 月期間的視察記錄（有關分區辦事處分別為港島、九龍和新界 3 個區域辦事處轄下為街頭販賣活動審批最多臨時小販牌照者）。根據規定，食環署須進行 2 508 次視察（其中 242 次視察為批予 30 間機構的 50 個臨時小販牌照而進行，另有 2 266 次視察則為批予 16 間機構的 72 張豁免書而進行）：

- (a) 有 139 次 (6%) 視察沒有進行，主要由於延誤通知食環署的小販管理人員。食環署表示，延誤原因之一是有關機構在很短時間內提交豁免申請。食環署有時只有不足一個工作天的時間去審理申請。礙於審理申請時間有限，食環署實在難以及時通知前線人員進行視察；及
- (b) 有 241 次 (10%) 視察的記錄已遺失或資料不全，因而未能確定有否進行視察。

食環署須採取措施，確保已按照既定指引視察牌照條件是否獲得遵循（例如設定豁免書申請的提交時限），並妥善備存視察記錄。

5.11 關於餘下已進行的 2 128 次 (84%) 視察，審計署發現：

- (a) 在 1 251 次 (59%) 視察中，相關記錄顯示未見有核准街頭販賣活動在核准地點進行（即“沒有到場”個案），與社署就公開籌款許可證籌款活動抽樣進行實地視察的結果相若（見第 3.14(a) 段）；及
- (b) 在 14 次 (1%) 視察中，發現有販賣活動在核准時間以外進行，違反牌照條件，但沒有記錄顯示當局曾就所發現的不遵循情況採取規管行動。

關於上文第 (a) 項，食環署現時不會就“沒有到場”個案採取任何跟進行動（例如與社署共用執法資料，因為有大批“沒有到場”個案（註 38）所涉及的街頭販賣活動，其主辦機構都是因已獲發公開籌款許可證而獲食環署發出豁免書）。審計署認為，“沒有到場”個案所佔比例偏高，反映公眾資源未獲善用，因為對於可進行慈善籌款活動的公眾地方（尤其是人流較高者），社會上的需求向來殷切。審計署的抽查發現，在 2016 年涉及 65 宗暫時佔用未批租土地以在 2 109 個地點設置櫃台或攤位作籌款用途的申請中，地政總署拒絕了涉及 1 059 個（50%）籌款地點的申請。常見的原因之一是有關地點已分配予另一機構。食環署須與相關部門（即社署和地政總署）協商，研究可否針對重複“沒有到場”的個案，共用執法資料和採取聯合行動（見第 3.25(c) 段相關的審計署建議）。至於上文第 (b) 項，食環署須針對不遵循個案採取規管行動。

涉及街頭販賣的籌款活動缺乏一站式服務

5.12 根據法改會報告書（見第 1.9 段），不同的發牌／發證機關（例如處理許可證／牌照的社署和食環署，以及審批暫時佔用未批租土地以設置櫃台或攤位的地政總署），對於如何處理慈善籌款牌照及許可證的申請，現時似乎欠缺協調（見第 1.4 段）。結果令個別機構有時須就同一慈善籌款活動而向不同部門申請批准。舉例而言，機構須向下列部門申請批准：

- (a) 為在街頭販賣商品而向食環署申請臨時小販牌照或豁免領取牌照的豁免書；
- (b) 如所販賣物品為《簡易程序治罪條例》所界定的徽章、紀念品或類似物件，向社署申請公開籌款許可證；及
- (c) 就暫時佔用未批租土地以設置櫃台或攤位而向地政總署申請批准。

由於缺乏一站式服務，機構須就同一街頭販賣籌款活動而向不同部門申請多項批准。此舉不僅令規管工作重疊，並對慈善機構衍生額外工作量及造成不便。

註 38：就第 5.11(a) 段所述的 1 251 次視察中，有 1 190 次（95%）與向 15 間獲發公開籌款許可證機構發出的豁免書所涵蓋的街頭販賣活動有關。在已視察的個案中，有 14 間（93%）獲發公開籌款許可證的機構多次被發現在視察期間未見有任何籌款活動，例如：就其中一宗個案進行的 25 次視察中，未見有任何籌款活動的達 19 次（76%）。

5.13 審計署亦留意到，在部分個案中，有關機構可能因沒有就涉及街頭販賣的籌款活動徵得所有必需批准而違反相關法例，詳情如下：

- (a) 在 2016 年 1 月至 9 月期間，社署為在公眾街道進行的販賣活動發出 42 張公開籌款許可證，其中 15 間 (36%) 獲發許可證的機構沒有向食環署申請豁免領取臨時小販牌照，可能因而違反《小販規例》。就此，審計署留意到，食環署向公眾提供的指引中 (註 39)，沒有提述獲發許可證的機構須申請豁免領取臨時小販牌照的規定。此外，社署沒有既定機制，在批出涉及街頭販賣活動的公開籌款許可證時通知食環署，提示該等個案或須申請豁免領取臨時小販牌照；及
- (b) 審計署抽查在 2014 年 4 月至 2016 年 12 月發出的 50 個臨時小販牌照，其中 32 個 (64%) 的持牌人沒有就暫時佔用未批租土地以設置櫃台或攤位作籌款活動而向地政總署申請批准。如同上文第 (a) 項所述，食環署向公眾提供的指引亦沒有載述須向地政總署申請批准的規定。審計署留意到，食環署處理臨時小販牌照申請時，會徵詢地政總署等多個部門的意見，如沒有接獲有關部門的反對意見，便會向申請人發出牌照。地政總署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示，該署接獲食環署就臨時小販牌照申請徵詢意見時，會先行檢查和確定有關地點的土地狀況。如有關地點位於未批租和未分配的土地，而且可供進行有關的售賣活動，地政總署便會給予食環署“不反對”回覆，以便食環署進一步處理申請。換言之，沒有須要就暫時佔用土地一事另行向地政總署提出申請。

審計署認為，就涉及在公眾地方進行街頭販賣的籌款活動而言，食環署應與社署和地政總署合作，利便申請人符合相關牌照規定 (例如提供可進行籌款活動的地點資料、宣傳豁免安排，以及將臨時小販牌照申請人可獲豁免另行向地政總署申請批准的安排訂為常規)。此外，該 3 個部門有需要考慮提供一站式服務，以精簡此等活動的處理和審批工作。

註 39：現行指引只通知申請人須徵詢社署及民政局等其他決策局／部門的意見，以了解有關籌款活動須否根據《簡易程序治罪條例》第 4(17) 條申請許可證。

審計署的建議

5.14 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮改善行政措施，以監察獲發臨時小販牌照的慈善籌款街頭販賣活動（見第 5.7 段）；
- (b) 就 12 個月內獲發超過 12 個臨時小販牌照的機構須提交經審計的帳目這項行政措施，採取措施確保持牌人遵循；
- (c) 提醒食環署人員，把在例外情況下發出臨時小販牌照的理據記錄在案；
- (d) 採取措施確保：
 - (i) 按照既定指引視察牌照條件是否獲得遵循；
 - (ii) 妥善備存視察記錄；及
 - (iii) 針對不遵循個案採取規管行動；及
- (e) 與社會福利署署長和地政總署署長合作：
 - (i) 利便申請人符合在公眾地方進行街頭販賣籌款活動的相關牌照規定；及
 - (ii) 考慮提供一站式服務，以精簡街頭販賣籌款活動的處理和審批工作。

政府的回應

5.15 食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 一如《公眾衛生及市政條例》的目的，發出臨時小販牌照的主要目的，是規管在公眾地方販賣商品的活動，確保其合乎衛生和不會造成阻礙公眾地方等滋擾。牌照條件訂明，向持牌人發牌以准許持牌人藉販賣商品籌款，過程涉及顧客向賣家支付金錢以換取實際商品，即實際上進行商業交易。食環署認為，販賣商品屬正常商業交易，應與不涉及商業交易的慈善籌款活動區分；

- (b) 對於公眾認為慈善籌款活動(包括涉及街頭販賣商品)的透明度與問責程度須予提升，食環署表示認同。為此，食環署會參照《參考指引》訂明的最佳安排，考慮在切實可行的情況下盡量為臨時小販牌照引入更多行政措施，以施加與社署及民政署現有條件相若的條件，過程中會充分顧及各項相關因素，例如籌款活動的性質、規模及時間長短，有關規定的輕重和循規成本等；
- (c) 對於第 5.14(a) 段的審計署建議，食環署正積極研究在牌照條件及／或行政措施中引入額外措施(例如確保妥善保管所收款項)，以期提升免稅慈善機構在街頭販賣商品的慈善籌款活動的透明度與問責程度。食環署亦會探討有何最佳方法，可在充分顧及上文第 (b) 項所述因素的前提下，提升獲發臨時小販牌照的慈善籌款活動的財務問責程度。過程中，食環署會在監管街頭販賣活動與回應公眾對籌款活動的關注之間，着力取得合理平衡；
- (d) 對於第 5.14(b) 段的審計署建議，食環署會積極考慮引入一項新行政措施，即機構若未按規定就先前籌款活動提交經審計的帳目，其新申請概不受理。食環署相信這項新措施可促使持牌人遵循提交經審計的帳目的規定；
- (e) 對於第 5.14(c) 段的審計署建議，食環署已提醒其人員須把批准例外個案的理據妥為記錄在案；
- (f) 對於第 5.14(d) 段的審計署建議，食環署已提醒其人員，須按牌照上訂明的營運時間進行視察，並備存妥善視察記錄；以及須按既定部門指引對違法販賣活動採取適當跟進行動，包括執法行動；
- (g) 對於第 5.11(a) 段提及的“沒有到場”個案，整體上同意第 3.25(c) 段的審計署相關建議(見第 3.27 段)。鑑於大部分“沒有到場”個案涉及的籌款活動，其主辦機構都是因已向社署取得公開籌款許可證而獲食環署發出豁免書，食環署會與社署探討可否施加制裁，防止機構輕率申請公開籌款許可證，從而根治問題；及
- (h) 對於第 5.14(e) 段的審計署建議，食環署隨時樂意與社署及地政總署合作，探討有何方法可加強三者之間的溝通，從而精簡處理、轉介和審批申請的工作。食環署會更新其指引以規定：
- (i) 涉及街頭販賣活動的獲發公開籌款許可證機構，須申請豁免領取臨時小販牌照；及

管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

- (ii) 須就申請臨時小販牌照，向地政總署申請批准佔用未批租土地。

第 6 部分：未來路向

6.1 本部分審視監察慈善籌款活動的未來路向，着眼於政府如何跟進法改會就慈善機構發表的報告書。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

6.2 根據法改會於 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** 即使稅務局的免稅慈善機構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免稅慈善機構名單，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 40)，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和問責程度，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，其中包括在申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定、設立中央電話熱線以就慈善籌款活動接受公眾查詢及投訴、要求慈善機構在慈善籌款活動期間展示其註冊號碼，以及就慈善籌款活動的相關事宜加強公眾教育等(詳情見附錄 D)。

政府對法律改革委員會所提建議的跟進工作

政府的指引

6.4 行政署長在 2011 年 10 月發出總務通告，列明決策局／部門在考慮法改會的建議時須予遵從的指引(根據 2016 年重新發出的總務通告，此指引仍然生效)。根據指引，在合理的時限內決定是否實施法改會的改革建議，符合有關各方面的利益。延誤會導致的問題包括法改會通過客觀和高效的研究所發現的法律制度缺失未能得到糾正，以及法改會所進行的詳盡研究和諮詢，其有效性會因過時而減弱。因此，政府已同意多項安排，當中包括：

- (a) 法改會發表諮詢文件時，政府應在該階段決定(如有意見分歧則議決)由哪個(或哪些)決策局主要負責考慮／實施最後報告書，並應將決定通知法改會；及
- (b) 對法改會報告書負有政策責任的決策局／部門，應：

註 40：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。

- (i) 對報告書中的建議作出全面考慮，並在切實可行的情況下，盡快向律政司司長(作為法改會的主席)提交詳盡的公眾回應(列明接受哪些建議，不接受哪些建議，或哪些建議擬經修改後實施)；
- (ii) 無論如何於報告書發表後6個月內，最少提交一份初步回應，列明完成詳盡回應的清晰時間表，以及迄今已採取的行動；及
- (iii) 在報告書發表後12個月內，向律政司司長提交詳盡的公眾回應，除非律政司司長以法改會主席的身分同意可另作處理。

6.5 鑑於有關建議所涉範疇分屬不同決策局的政策職責，在法改會建議的諮詢階段期間，律政司司長在2011年12月以法改會主席的身分邀請政務司司長指定一個決策局主要負責法改會的建議。政務司司長在2012年5月指定民政局負責協調相關決策局／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。

回應法改會建議的進度緩慢

6.6 律政司司長每年均須向立法會司法及法律事務委員會匯報政府實施法改會報告書建議的進度。法改會在2013年12月發表有關慈善機構的報告書，民政局在其後3年曾向律政司司長提供內容相近的回應，以便司長把回應納入其周年報告內。2016年的回應述明：

“法改會《慈善組織》報告書的建議與多個政府決策局及部門的職權範圍有關。鑑於報告書的建議對香港慈善機構的運作將會有重大影響，政府需要詳細及審慎考慮有關建議。本局(民政局)現正協調相關決策局及部門的意見，以考慮未來路向。”

6.7 律政司司長在2016年5月致函民政局，反映前法改會慈善組織小組委員會若干委員非常關注在實施法改會建議一事上並沒有進展。在2016年4月立法會福利事務委員會會議上，委員會主席亦有同感，表示自法改會報告書發表以來，政府在實施法改會建議一事上並沒有進展。

6.8 審計署審查民政局的記錄，以檢視民政局如何執行其協調職責，發現下列事宜：

- (a) **內部諮詢過程有不足之處** 法改會報告書於 2013 年 12 月發表後，民政局在 2014 年 1 月展開內部諮詢程序，致函 9 個決策局／部門，並在 2014 年 2 月至 4 月期間收到回覆。然而，該局及至 2015 年 6 月才把意見歸納在一份初步評估文件內。其後，民政局先後在 2015 年 8 月中和 2016 年 10 月召開兩次跨部門會議；及
- (b) **延誤考慮建議** 法改會報告書的建議之一，是引入與英格蘭近似原則的法例，解決慈善饋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。民政局在 2014 年 1 月首次致函決策局／部門徵詢意見時，並沒有提及這項建議。直至 2016 年 9 月，民政局才就這項建議徵詢律政司的意見。

6.9 為配合 2016 年總務通告的規定，民政局有需要加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應。

6.10 審計署在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：推行良好實務** 審計署在第 2 部分發現有需要加強推廣工作，鼓勵更多慈善機構採用及認同舉辦慈善籌款活動的最佳安排，以提升其透明度與問責程度；
- (b) **法改會建議：向公眾提供資料** 審計署在第 3 及 4 部分發現，在方便公眾查閱兩署轄下各項籌款活動的財務資料一事上，社署及民政署均有改善空間。審計署在第 5 部分發現，食環署有需要加強適用於持牌人的行政措施，令持牌人更全面交代其慈善籌款活動；及
- (c) **法改會建議：設立一個統籌平台** 審計署在第 3 及 5 部分發現，社署、食環署及地政總署有需要改善三者之間的協調工作（例如探討可否共用執法資料、就重複“沒有到場”的個案採取聯合行動，以及利便申請人符合街頭販賣籌款活動的相關發牌／發證規定）。

審計署的建議

6.11 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應；及
- (b) 在協調相關決策局／部門的意見，從而就法改會建議訂定回應以供政府考慮時，顧及本報告書提出的可予改善之處，例如提升慈善籌款活動的透明度與問責程度，以及改善此等活動的發牌／發證部門在其發牌／發證及監察工作上的協調。

政府的回應

6.12 民政事務局局長接納審計署的建議，並表示民政局會考慮審計署提出的可予改善之處，並會繼續與相關決策局／部門合作，協調其意見，從而就法改會有關慈善機構的建議訂定回應，以供政府考慮。

《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(摘要)

《參考指引》中與籌款活動的透明度與問責程度有關的主要條款載述如下：

捐款人的權利

- (a) 所有捐款人均可就其捐款金額獲發正式收據；
- (b) 所有籌款活動必須披露機構的名稱和籌集善款的目的。募捐印刷品亦須載有機構的地址、網頁或其他聯絡資料；
- (c) 捐款人／準捐款人有權在提出要求後迅速查閱以下資料：慈善機構章程文件、最新年報及經審計的財務報表、確認慈善機構獲豁免繳稅的文件及董事會成員名單；

籌款活動的運作

- (d) 慈善機構舉辦募捐活動時須準確描述機構的背景、活動、服務詳情及所得捐款的擬作用途；
- (e) 慈善機構應確保義工、僱員及受聘募捐的人士以公平和具誠信的態度行事，並遵照所有適用的法例及規例；
- (f) 受薪的籌款人員均應獲發薪金，但不應獲支付佣金或其他按所物色到的捐款人數目或收到的金額計算的款項；

財務責任

- (g) 慈善機構須以負責任的方式，處理各項財務事宜；
- (h) 周年財務報告須披露的資料包括籌款活動收入及支出總額、慈善活動開支總額，並應把涉及公眾募捐的個別籌款項目／活動所得的收入識別出來；

附錄 A

(續)

(參閱第 1.7(a)、
2.6 及 3.15 段)

- (i) 慈善機構在切實可行範圍內就個別項目備存財務報表，以供公眾查閱，實為良好的做法，當中宜披露的資料包括籌款活動收入總額及支出總額，以及淨收入用於何處；及
- (j) 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。慈善機構應披露其整體捐款收入與其成本的比例，以供捐款人參考，並應披露籌款額高及明確的計劃的收支數字。

資料來源：社署的記錄

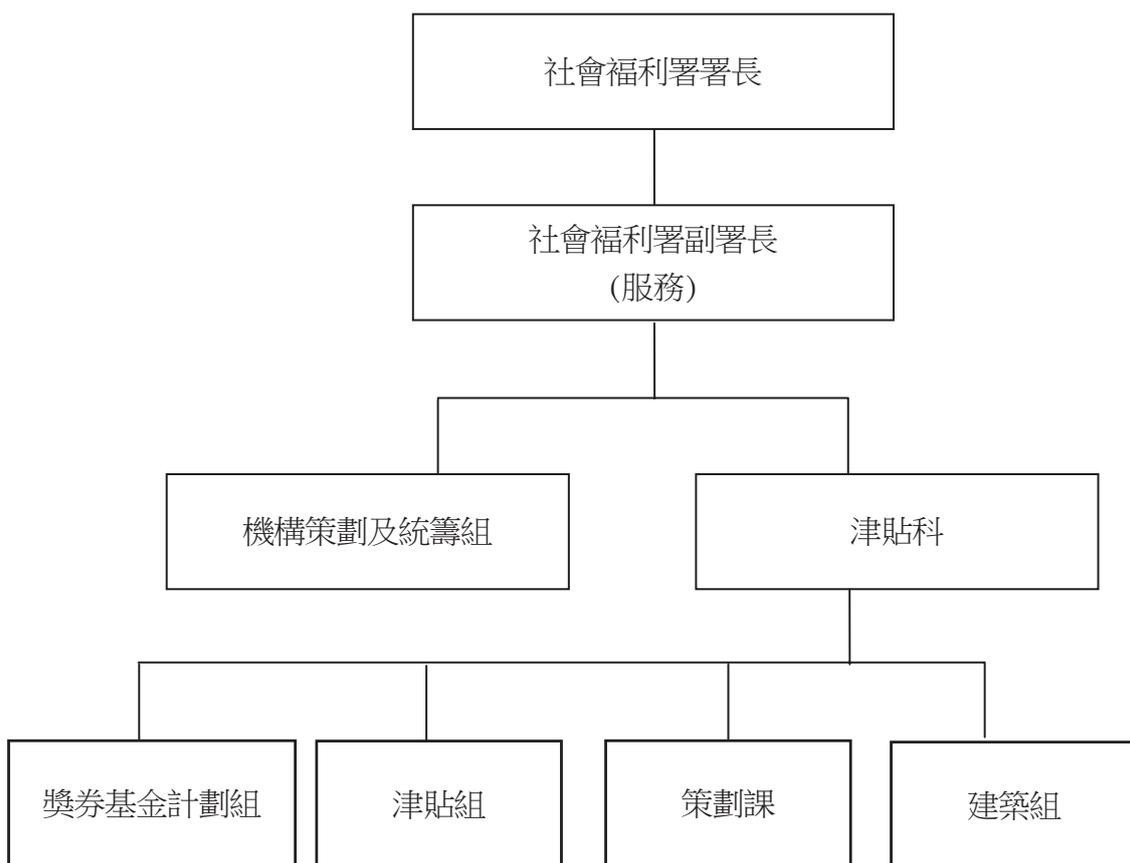
《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(摘要)

本《指引說明》建議慈善籌款機構採納一些基本監管措施，確保籌得的款項用於指定用途上，並確保所有收入和支出均有詳盡記錄。較重要的措施載述如下：

- (a) 慈善籌款機構應經常核對收入記錄及進行突擊檢查，確保收入記錄準確，以及確保會計記錄並無差異；
- (b) 就賣旗日而言，旗袋／錢箱應印上編號及加封／上鎖，而賣旗者在交收旗袋／錢箱時應簽署確認交收的文件；
- (c) 就設置在固定攤位的籌款箱而言，籌款機構應定時開啟籌款箱，點算和記錄籌得的款項，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察；
- (d) 就義賣商品而言，籌款機構應定時點算和記錄義賣收益，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察；
- (e) 就步行籌款完成後收取捐款，以及透過廣告、電話、信件及傳單進行的募捐而言，應即時記錄收到的支票和現金，並由另一名職員核對記錄；
- (f) 就慈善舞會、音樂會及電影首映而言，籌款機構應向每名購買入場券的人士發出由售票者簽發的正式收據；及
- (g) 就由傳媒籌辦的慈善表演而言，應清楚記錄認捐的款項數目。若稍後要註銷認捐的款項，該項註銷應交由另一名職員查核。

資料來源：社署的記錄

社會福利署
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：社署的記錄

附錄 D
(參閱第 3.20(b) 段)

8 間獲發許可證的機構舉辦的
45 項公開籌款許可證活動的主要開支
(開支佔總收入百分比逾 40%)

獲發 許可證 的機構	總收入 (元)	開支佔總收入百分比					
		籌款人 成本	交通 成本	場地 成本	義賣 物品 成本	其他	百分比 總額
A	2,367,000	1%	1%	65%	—	9%	76%
B	97,000	38%	28%	—	—	4%	70%
C	1,130,000	44%	15%	—	—	8%	67%
D	845,000	8%	2%	51%	—	4%	65%
E	106,000	34%	23%	—	—	3%	60%
F	310,000	57%	—	1%	—	1%	59%
G	2,981,000	16%	8%	—	26%	1%	51%
H	52,000	0%	7%	—	27%	7%	41%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

獲發公開籌款許可證的
一般慈善籌款活動
收支結算表樣本

[持有許可證的機構的註冊名稱]

收支結算表

[籌款活動名稱]—[獲批准活動日期／時段]

公開籌款許可證編號：2013/XXX/1

<u>收入</u>	<u>港元</u>
慈善義賣	XXX
捐款	XXX
	<hr/>
	XXX
<u>支出</u>	
廣告	XXX
義工津貼／紀念品	XXX
審計費／專業服務費	XXX
籌款人員工資	XXX
印刷及文具	XXX
運輸	XXX
雜項	XXX
	<hr/>
	XXX
	<hr/>
淨收入	<hr/> <hr/> XXX

由董事會於 [日期] 批核及授權。

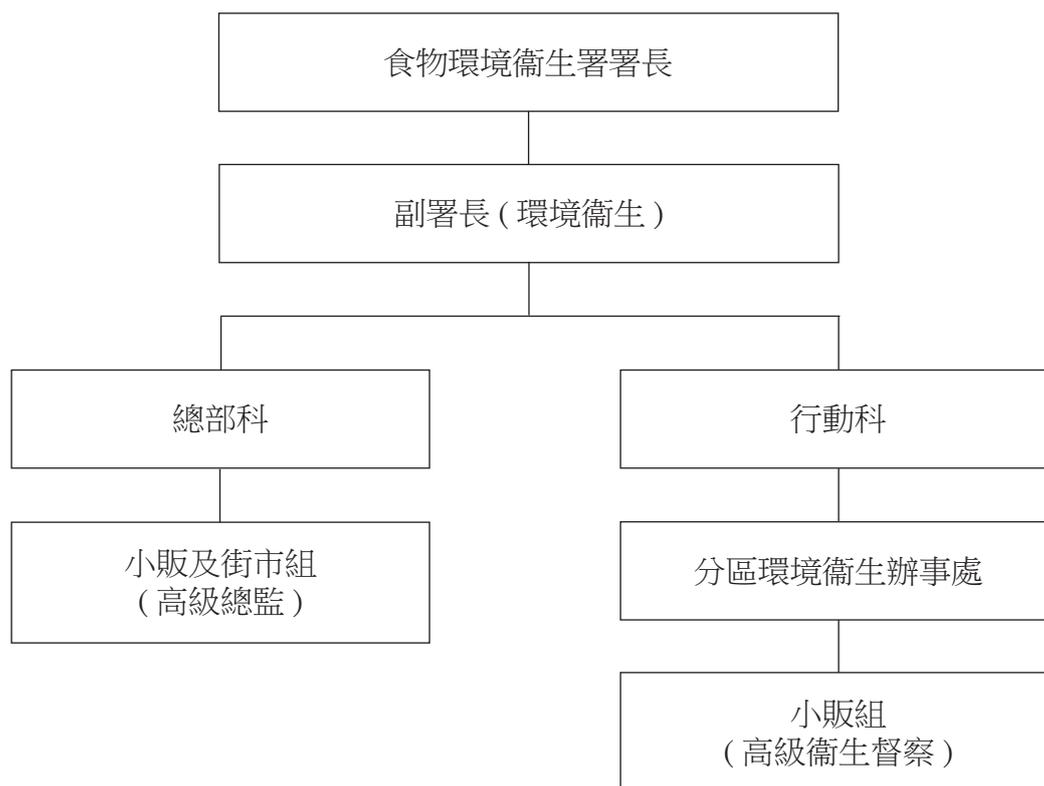
資料來源：社署的記錄

民政事務總署
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：民政署的記錄

食物環境衛生署：
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：食環署的記錄

3 個發牌／發證部門所訂
許可證／牌照主要條件及行政措施的比較

涵蓋範圍	相關條件及行政措施摘要		
	社署	民政署	食環署
	一般慈善籌款活動的公開籌款許可證	獎券活動牌照	臨時小販牌照
(a) 有關過往記錄的規定	申請機構須最少具備 3 年舉辦慈善活動的記錄	申請機構如首次申請，須提供過去 3 年經審計的周年財務報表，以及過去 3 年的活動／慈善工作記錄	沒有相關規定
(b) 披露籌款目的	獲發許可證的機構須在獲批准地點的當眼處擺放機構服務資料，讓公眾了解籌款活動的主辦機構及籌款目的	獎券活動彩票上必須清楚說明獎券活動淨收入的用途	沒有相關規定
(c) 保管所籌得的捐款	獲發許可證的機構須採取足夠的保安措施，妥善保管所籌得的款項，亦須確保所有捐款收集箱均屬堅固密封	籌辦獎券活動的機構須確保捐款妥善收集及點算	沒有相關規定
(d) 擬備經審計的帳目	獲發許可證的機構須擬備帳目以供執業會計師審計	持牌人須擬備帳目，並取得一份由執業會計師撰寫的報告	任何機構如在 12 個月內獲簽發牌照數目超過 12 個，須就其後的每個牌照製備一份帳目，並交由執業會計師審計
(e) 提交經審計的帳目	在最後一個活動日期起計 90 日內	由獎券活動抽獎日期起計 90 日內	在該牌照有效期的最後一日起計 90 日內

附錄 H
(續)
(參閱第 5.7 段)

涵蓋範圍	相關條件及行政措施摘要		
	社署	民政署	食環署
	一般慈善籌款活動的公開籌款許可證	獎券活動牌照	臨時小販牌照
(f) 經審計的帳目的準則	由執業會計師根據香港會計師公會發出的實務說明第 850 號擬備的審計報告可獲接納	執業會計師須保證，有關帳目是根據持牌人提供的簿冊及記錄妥為擬備的，及執業會計師並不察覺有任何事宜顯示有關帳目並非準確地反映銷售獎券活動彩票所收集或收取的全部款項，以及相關的全部付款	沒有相關規定
(g) 機構發布經審計的帳目	可於報章、機構通訊或網頁發布審計報告(如在網頁發布須最少為期 6 個月)	沒有相關規定	沒有相關規定
(h) 把籌得的款項捐贈予另一機構	獲發許可證的機構須提交該接收款項機構發出的收據副本一份	持牌人須提交接受捐款機構發出的正式收據副本	沒有相關規定
(i) 以籌得的款項支付機構的營運開支	沒有相關規定	持牌人須送交一份該機構經審計的周年財務報表副本，當中須列明獎券活動的收入和支出，以及符合獎券活動批准用途的淨收入去向	沒有相關規定
(j) 籌款開支的限制	沒有相關規定	行政費用不得超過獎券總籌款額的 20%	沒有相關規定

資料來源：社署、民政署及食環署的記錄

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