

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。