

# 病人互助組織聯盟及 47 個病人組織

就香港法律改革委員會慈善組織小組委員會慈善組織諮詢文件  
提交的聯署意見書

28/10/2011

病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

## 目錄

前言	P. 3
病人互助組織聯盟	P. 3
一、 慈善組織監管存在的問題	P. 4
二、 慈善宗旨的法定定義	P. 4-5
三、 慈善組織的政治活動	P. 5-6
四、 慈善組織存在的法律形式	P. 6-7
五、 慈善組織的管治、帳目及報告的建議框架	P. 7-8
六、 慈善事務委員會的組成	P. 8-9
七、 慈善事務委員會的目標	P. 9
八、 慈善事務委員會的權力	P. 9-10
九、 上訴機制	P. 10
結語	P. 10-11
聯署團體名單	P. 12-13



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

## 病人互助組織聯盟 及 47 個病人組織

### 就香港法律改革委員會慈善組織小組委員會 慈善組織諮詢文件提交的聯署意見書

(2011 年 10 月)

#### 前言

香港法律改革委員會(下稱「法改會」)慈善組織小組委員會(下稱「小組」)於 2011 年 6 月發表慈善組織諮詢文件(下稱「諮詢文件」)，檢討關乎香港慈善組織的法律及規管框架，並提出其認為適當的改革建議，供各界人士討論及發表意見。

據諮詢文件披露，小組在 2007 至 2010 年的三年間，共舉行了二十五次會議，草擬的諮詢文件共 12 章，加上附件共達三百多頁，並提出二十項建議。

諮詢文件就香港慈善組織及有關法律的演變、現有的監管情況及存在問題、其他司法管轄區的相關狀況等提供了大量背景參考資料，並提出小組的建議，無疑為社會各界展開討論提供了豐富的資料和具有一定參考作用的基礎。我們對小組三年來的工作成果謹表謝意。

#### 病人互助組織聯盟

病人互助組織聯盟(下稱「聯盟」)於 1992 年註冊，現有來自二十多種病類的 43 個病人團體，代表病友約四萬人。聯盟是香港歷史最長、會員人數最多、代表性最廣的病人聯盟。

隨著香港醫療改革的演進，聯盟的核心使命，由早期的互助探訪、爭取權益，已逐步發展為近年倡導病人在醫療體系的全方位參與，通過與持份者協作，實現“人本醫療”(Patient-Centered Healthcare)。

由於聯盟及其會員團體以至多數病人組織均為慈善組織，對小組發表的諮詢文件極為關注。經廣泛諮詢，聯盟及 43 個會員團體以及 4 個非聯盟會員的病人組織聯署提出以下書面意見，望法改會考慮和採納。



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

## 第一，慈善組織監管存在的問題。

諮詢文件在第 3 章「監管香港慈善組織的規管框架中可察見的不足之處」，概述了香港慈善組織在監管方面的問題，包括有：慈善組織定義不合時宜；慈善組織的註冊欠缺統一協調的機制；慈善組織的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定；慈善籌款只受到有限度的監管，等等。

諮詢文件還提到，申訴專員在 2003 年所發表的報告中，把政府對慈善組織的監管描述為“既不全面也不周密，而且東拼西湊，缺乏成效。”

諮詢文件陳述的內容，無疑是當前的實際情況，暴露了在行政和法律規管的不足和漏洞。

聯盟大致同意諮詢文件指出的存在問題。不過我們必須肯定的是，香港慈善事業的發展及其帶來的正面社會果效，是人所共見的。就以病人組織為例，他們憑著極為有限的資源艱苦經營，自發地動員了龐大的病友、親屬和義工隊伍，在社會各界和廣大市民的支持下，籌集經費，支援著成千上萬的病友和他們的家庭，與醫療界別的各方持份者合力推動醫療改革。病人組織發揮的巨大社會能量和果效，是政府和公營部門無法取代的。

同樣地，香港數以千計的慈善組織集結了廣泛和巨大的社會能量，為香港締造繁榮、仁愛、公義、和諧的社會，並且支援內地和鄰近國家地區救災扶貧，人所共見，成績斐然。這些慈善組織擔當的社會角色以及創造的價值，也是政府無法代替的。

聯盟承認本地的慈善組織存在良莠不齊的情況，並且難免有個別害群之馬。不過這始終不是香港慈善事業的主流。因此，法改會有意加強對慈善組織的規管，目的不應該是授權政府部門施加諸多限制，干擾慈善組織的運作，窒礙他們的發展。相反地，有關法例的完善和執行，應是以提升香港慈善組織的營運質素，進一步促進和推動香港慈善事業的發展為依歸。

## 第二，慈善宗旨的法定定義。

諮詢文件第 5 章就慈善宗旨的法定定義提出以下建議：

「我們建議，界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括以下各類宗旨：



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

- (1) 防貧或濟貧；
- (2) 促進教育；
- (3) 推廣宗教；
- (4) 促進健康；
- (5) 拯救生命；
- (6) 推動公民意識或社區發展；
- (7) 推展藝術、文化、傳統遺產或科學；
- (8) 促進宗教和諧或種族和諧；
- (9) 促進平等及多元化；
- (10) 推動環境保護或改善；
- (11) 對因年幼、年老、健康欠佳、殘疾、經濟困難或其他不利條件而有需要者提供濟助；
- (12) 促進動物福利；
- (13) 可令社會得益的任何其他宗旨。

我們又建議，任何一項特定的宗旨，不論屬於哪一類慈善宗旨，也必須是為了公益。

至於“促進人權、衝突的解決或和解”等宗旨應否納入慈善宗旨的清單，我們歡迎公眾發表意見。」

聯盟基本認同小組的上述建議，把 13 類慈善宗旨納入為慈善的法定定義。

關於“促進人權、衝突的解決或和解”，我們認為，人權是現今的普世價值，也是香港的核心價值之一。事實上，在小組建議的 13 類慈善宗旨中，相當部份蘊含了“促進人權、衝突的解決或和解”的元素，彼此密不可分，突出的如：防貧和濟貧、促進教育、拯救生命、促進平等及多元化、促進宗教和諧或種族和諧。因此，我們主張把這一條也定義為慈善宗旨之一。

### **第三，慈善組織的政治活動。**

諮詢文件第五章用了一些篇幅展述慈善組織的政治活動，其中有以下段落：

「5.109 旨在確保人們遵守一項現有法律的活動，會歸入“推廣宣傳”範疇；假如有某慈善組織反對廢除或修訂一項現有法例，則為保留該



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

項法例而進行的活動，會歸入“政治活動”範疇。慈善事務委員會的指引指出，在某些情況之下，進行政治活動有可能是慈善受託人維護慈善組織宗旨的最佳方法，而慈善組織可以選擇在某段期間內，把組織的大部分或全部資源集中投放在政治活動之上。不過，慈善受託人所面對的重大問題，是有必要確保此類活動並非而且不會成為慈善組織存在的原因。」

「5.110 有些活動雖然屬於政治性質，但慈善組織仍可進行以助貫徹其慈善宗旨，而有些活動則帶有政治目的並且不得由慈善組織進行。即使英格蘭慈善事務委員會發出了指引，以試圖澄清這兩類活動之間的分別，界線仍確是極之微細。在現實情況中，要區分這兩類活動通常會有困難，所以我們得接受現實，明白這方面可能會有不明確及含糊之處。」

香港的病人組織除了服務廣大病人及他們的家人外，亦以持份者的角色，積極與政府部門、公私營醫療機構、專業團體、大專院校等協作，推動醫療改革，進一步提昇香港市民的健康水平。在其相關工作中，往往涉及倡導現有政策以至法例的改變和完善，或者對政府部門和服務作出批評，因而很可能被錯誤地界定為「政治活動」。此等為了實現病人組織的慈善宗旨的活動，有可能被政府以不合乎慈善組織身份為由而進行干預，甚至取消我們的慈善組織地位，引起我們嚴重關切和憂慮。

公民社會的發展，是香港的大勢所趨，也是社會進步的標誌之一。香港的慈善組織，越來越認同自己作為社會公民身份，因而更多地關注社會事務，參與社會變革。如果政府憑藉批准慈善組織待遇與否為行政手段，用以制肘以至扼殺這些團體進行政策倡導行動的空間，是極不明智的。

聯盟要求，在今後的法例和規範中，應確保病人組織為實現其慈善宗旨而進行的政策倡導行動，並不抵觸法律，亦不影響他們的慈善組織地位。

## **第四，慈善組織存在的法律形式。**

諮詢文件第 6 章述及現時香港慈善組織分別以社團、法團、信託、法定機構等形式存在。至於日後是否進行改革以及如何改革，小組沒有提出具體建議，而是邀請社會各界討論。

慈善組織以多種法律形式存在，是我們必須接受的現實。在諸種法律形式之中，社團註冊的組織並非法律實體，在問責性、機構管治、法例規範等方面都不是理想的選擇。病人組織有相當數量是以社團形式登記，但近年已陸續開始討論並且落實改為以法團形式註冊。不過，社團註冊的組



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

織仍然有其存在的實際需求，因為註冊和每年運作的成本和手續相對低和簡易，對於規模細小的病人組織仍然合適。

聯盟認為，未來的慈善組織應該以法律實體存在，擔保有限公司無疑是比較理想和可行的形式。然而，如果通過有關的改革，現時已經具備慈善組織地位的幾百個社團，應予以豁免，或者給予他們一段頗長的寬限期（例如十年或以上），讓他們逐步改變成為法律實體。

## 第五，慈善組織的管治、帳目及報告的建議框架。

諮詢文件第 8 章提出以下建議：

### 「建議 5

我們建議，應規定註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交周年活動報告。該報告應以標準格式提交，所涵蓋的事項應包括——

- (1) 慈善宗旨的變更；
- (2) 為貫徹慈善宗旨而曾進行的主要活動；
- (3) 董事的變更；
- (4) 註冊辦事處地址的變更。」

### 「建議 7

我們建議：

- (1) 應規定每年收入超逾\$500,000 的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交核數師報告及財務報表。
- (2) 在不影響《公司條例》(第 32 章)所訂的法定規定的情況下，應規定每年收入不超逾\$500,000 的註冊慈善組織須向未來的慈善事務委員會提交經其董事局核證的財務報表。
- (3) 慈善組織向未來的慈善事務委員會所提交的核數師報告及財務報表，應可供公眾取覽。」

聯盟認為，基於慈善團體享有取用公眾資源的待遇，例如稅項免除和公開籌款等，因而要求他們具有問責性和透明度，向公眾交待，是無可厚非的。



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

病人組織的收入來源通常較為多樣，包括向政府管轄的基金或非政府的慈善基金申請專項撥款；舉行公開籌款如賣旗、慈善獎券、步行、義賣等等。每個專項撥款和公開籌款項目均須在完成後提交詳盡的項目報告和財務報告。病人組織的人力資源絕大部份來自擔當義務工作的長期病患者，每年應付各個專項撥款計劃和公開籌款計劃的事後報告已十分吃力。將來要多向一個部門交代，勢將形成一些病人組織被迫把大部份人力和精力應付官僚部門，而實質的慈善活動降為副業的奇怪現象。

至於把每年收入\$500,000 作為提交核數報告的界限，也有值得商榷之處。如前所述，病人組織相當部份收入來自專項計劃撥款。除極個別例外，絕大部份的項目撥款都不提供聘請職員的開支。因此，假如該\$500,000 全部或大部份來自專項撥款，則對病人組織處理行政事務只會增添人力方面的壓力，更難應付額外的報告。

綜上所述，聯盟對日後向慈善事務委員會提交報告的框架提出下列意見：

1. 就將來的慈善事務委員會要求提交的報告格式和內容，諮詢並採納慈善團體的意見。
2. 設立「簡約版」報告格式，關於「為貫徹慈善宗旨而曾進行的主要活動」部份，只需提交各專項撥款及公開籌款的報告作為附件，無需另行詳細填報。
3. 聘用全職職員不多於3名的慈善團體，可選擇提交「簡約版」報告。
4. 每年公開籌款收入超逾\$500,000，以及總收入超逾\$1,000,000的慈善團體，需要向慈善事務委員會提交核數師報告及財務報表；公開籌款收入不超逾\$500,000 以及總收入不超逾\$1,000,000的慈善團體，只需提交經董事局核證的財務報表。

## 第六，慈善事務委員會的組成。

諮詢文件的第8章和第12章詳細闡述小組關於設立慈善事務委員會以規管慈善組織的建議，以及具體的目標和職能。不過，對於該委員會如何組成，諮詢文件則完全沒有著墨。

聯盟不反對設立慈善事務委員會。但是我們認為，該委員會的終極目標，應該是透過良好規範以促進和推動慈善事業的發展和提昇。因此，關於委員會的組成，聯盟認為應該包含以下三類成員：





# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

- 政府官員；
- 專業界別及民意代表：法律界、會計界、社福界、商界、立法會民選議員；及
- 慈善組織的代表。

其中慈善組織的代表，應不少於委員會席位總數的四成，由各慈善組織委派候選人透過選舉產生。

## 第七，慈善事務委員會的目標。

諮詢文件第 12 章談及慈善事務委員會的目標如下：

「我們建議成立慈善事務委員會，作為慈善組織的單一規管機構。慈善事務委員會的目標將會是：

- (1) 加強公眾對慈善組織的信任和信心；
- (2) 提高對捐贈者及受益人的透明度與問責性；
- (3) 在關乎慈善組織的事宜上推廣良好管治及良好管理實務；及
- (4) 促使慈善組織更切實地履行其法律責任。」

聯盟認為，除了以上四項目標外，應該加上一項：

「促進慈善事業的發展和提昇，有效濟助有真實需要的個人和群體。」

## 第八，慈善事務委員會的權力。

諮詢文件第 8 章建議，未來的慈善事務委員會應有以下權力：

「我們建議，當慈善組織在管理上出現行為失當或管理不善的情況時，未來的慈善事務委員會應獲賦權保護慈善組織的財產，而這項權力應包括但不限於以下各項權力：

- (1) 委任額外的慈善組織受託人或董事；
- (2) 暫停或免除慈善組織受託人、董事或高級人員的職務；
- (3) 把慈善組織的財產歸屬官方保管人；及
- (4) 規定代慈善組織持有財產的人不得在未經未來的慈善事務委員會批准的情況下放棄持有該財產。」



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

聯盟強烈反對以上的第(1)和(2)項權力。慈善組織是經由既定的法律程序組成，其受託人或董事亦是根據有關法例規定獲得委任或選舉產生。一旦政府以管理不善或行為不當為由，獲授權干預這些民間組織的內部人事和日常營運事務，作出免除或委任的決定，勢將動搖公民社會的根基，並且有可能抵觸《基本法》有關結社自由的條文。

在執行與補救時，聯盟大致同意以上第(3)項權力，以及諮詢文件在另一項建議中所提出的內容：

- 「(1) 撤銷慈善組織在慈善組織註冊紀錄冊上的註冊；  
(2) 將刑事罪行轉交適當的執法機構處理；  
(3) 將有可能提出的民事訴訟轉交律政司司長處理；」

## 第九，上訴機制。

諮詢文件第 12 章結尾部份提到上訴機制如下：

- 「我們建議，因未來的慈善事務委員會就下列事宜所作的裁定而感到受屈的慈善機構或人士，應有權向高等法院原訟法庭提出上訴：  
(1) 委員會拒絕將有關機構註冊為慈善組織；  
(2) 委員會因慈善組織不履行其法律責任而行使其在執行和補救方面的權力；或  
(3) 近似原則的應用。」

聯盟認為，上訴機制是必不可少的，關鍵是如何讓慈善組織尤其是佔大多數的中小型組織真正能夠行使他們的上訴權利。

司法平民化是香港法律改革的大趨勢，因此，慈善事務的上訴門檻不應太高和太繁複，以免佔慈善組織大多數的中小型組織沒有資源和能力行使他們的上訴權利。

我們建議，應該設立類似審裁署的機制，作為慈善事務上訴的起點，以免因繁複的法律程序和高昂的訴訟費用，扼殺中小型組織的上訴權利。

## 結語

慈善活動已經成為香港人生活中密不可分的部份。七百萬市民或許是行善者，或許是受患者，又或許今天是受患者而明天變成行善者。每位市民在其中的參與，是香港賴以成為仁愛和諧社會的基石。對慈善事業和慈



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

善組織的法律改革，將牽動廣大香港市民，尤其是中下階層的受惠者，必須謹而慎之。

聯盟承認現時對慈善組織的法律和行政規管未盡完善，需要針對有關漏洞和不足予以改善。然而，我們認為推行這種改變的出發點和終極目標，不是冷卻和窒礙慈善事業的發展，而應該是透過良好規範以進一步促進和提昇香港的慈善事業，更加有效地濟助有真實需要的市民和群體。期待在今後的改革中，能夠體現我們的上述主張，造福香港以至鄰近地區的民眾。

~ 全文完 ~



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

## 聯署團體名單(共 47 個)

1. 東華腎友互助會
2. 柏力與確志協會
3. 香港哮喘會
4. 腎友互助協會
5. 新健社
6. 香港柏金遜症會
7. 香港肌健協會
8. B27 協進會
9. 香港協癩會
10. 香港地中海型貧血病協會
11. 香港兔唇裂顎協會
12. 香港糖尿互協會
13. 康青會
14. 香港強脊會
15. 腎之友
16. 腦同盟
17. 路向四肢傷殘人士協會
18. 慧進會
19. 樂晞會
20. 毅希會
21. 關心您的心
22. 樂協社
23. 香港視障視全人士協會
24. 再生會
25. 恒康互助社
26. 香港肝臟移植協康會
27. 健樂社
28. 肺積塵互助會
29. 香港兒童肝臟移植互勵會
30. 香港造口人協會
31. 香港視網膜病變協會
32. 香港創域會
33. 香港新聲會
34. 香港精神健康家屬協會



# 病人互助組織聯盟

Alliance for Patients' Mutual Help Organizations

35. 香港黏多醣暨罕見遺傳病互助小組
36. 康和互助社聯會
37. 香港血友病會
38. 香港小腦萎縮症協會
39. 香港家連家精神健康倡導協會
40. 鮑廣桓兒童慈善基金會
41. 香港斜視重影病患者協會
42. 香港眼角膜關懷協會
43. 香港沙士互助會
44. 重症肌無力症互助小組
45. 神經纖維瘤互助小組
46. 迎風群傲社
47. 腦友心