

香港 深度

## 香港眾籌法——國安法時代下，民間團體面對的新挑戰

港府展開為期3個月的眾籌法諮詢。規管眾籌如何成為政治議程？如何影響公民團體運作？



2020年1月1日，香港銅鑼灣區軒尼詩道的示威活動中，示威者在遊行時經過「星火同盟」的一個攤位。攝：Justin Chin/Bloomberg via Getty Images



沈偉男 

特約撰稿人 沈偉男 發自英國 | 2023-04-13

自港區國安法實施後，香港的公民社會出現翻天覆地的變化，多個香港民間團體、工會及媒體相繼解散或被終止運作，多個支援社會運動的基金和眾籌項目亦成為被調查的對象，並終止運作，當中包括在2019年反修例運動期間，支援被捕人士法律及緊急費用的「星火同盟」及612人道支援基金。

面對包括顛覆國家政權和勾結外國勢力等國家安全罪行，過往活躍的公民社會今非昔比，民間團體變得更為謹慎，避免觸碰紅線。

然而，公民社會即將面臨另一挑戰：香港政府擬進一步透過立法規管眾籌活動，並在2022年12月起就訂立眾籌法展開為期3個月的諮詢。根據諮詢文件，新法例將會規管線上及線下的眾籌活動，並會加入國家安全作為審批活動的條件，而透過網上訂閱和打賞賺取收入的商業活動，以及被當局視為涉及「政治目的」的活動，亦有可能受到監管。

## 規管眾籌如何成為政治議程

眾籌一直是民間團體和社會運動籌集資源的重要渠道。2019年反修例運動期間，多項眾籌活動獲香港人積極響應，引起政府對眾籌活動的關注。

2019年6月，有網民在網上眾籌平台GoGetFunding發起眾籌，集資在《金融時報》及多國報章頭版刊登公開信，希望在G20高峰會時引起國際關注，短短半日便獲得2萬人響應，籌得超過548萬港元，及後團隊再於8月及10月發起眾籌刊登廣告活動，3次眾籌共籌得超過2000萬港元。此外，由立法會前議員、大律師吳靄儀成立的612人道支援基金，亦透過眾籌方式籌集資金，向社會運動中的被捕者提供法律及其他緊急支援。基金由2019年7月成立至2021年5月31日，共籌得約2.36億港元。

這些眾籌活動引起政府及建制派的關注，並成為被調查及重點打擊的對象。2019年12月19日，警方以「處理已知道或相信為代表從可公訴眾行的得益的財產」罪（即「洗黑錢」罪），拘捕4名星火同盟的相關人士，並凍結7000萬港元，事件在當時引起爭議，質疑警方未能指出眾籌如何具備「洗黑錢罪行的特徵」。





網台主持尹耀升（別名傑斯）。圖：網上圖片

2020年6月港區國安法生效，由於國安罪行界線模糊，公眾擔心發起甚或純粹捐款支持眾籌活動會帶來違法風險。2020年11月，網台主持尹耀升（別名傑斯）因發起「千個爸媽，台灣助學」眾籌計劃，資助因社會運動而離港的香港青年在台灣讀書和生活，而被警方以涉嫌「以金錢或者其他財物資助他人分裂國家」及「洗黑錢」罪拘捕。最終他的分裂國家控罪被改為「作出煽動意圖的作為」罪，經與控方達成認罪協議後，他承認1項煽動罪及4項洗黑錢罪，被囚近兩年，後於2022年11月18日獲釋。

2021年8月，另一為社會運動被捕者提供協助的612人道支援基金，被多間官媒批評涉及勾結外國勢力，及後由於負責託管基金的真普聯有限公司結束運作，基金宣佈停運。然而，警方於1個月後根據國安法第43條實施細則附表七，向高等法院申請「提交物料令」，要求基金提供捐款人的資料。而5名基金的信託人在22年5月被警方以「勾結外國勢力罪」拘捕，基金秘書亦於11月因同一罪名被捕。

儘管大部分涉及社會運動的眾籌項目已停止，更有多人因眾籌而相繼被捕，親中媒體及建制派並未有停止對眾籌窮追猛打，多次要求特區政府就眾籌進行更嚴格的監管。

2020年6月，時任立法會議員、現為民政及青年事務局局長麥美娟在立法會提出質詢，質問政府會否制定法例規管網上眾籌活動及海外的眾籌平台。當時財經事務及庫務局局長許正宇未有表示會否立法，而保安局副局長則回應指「關於網上眾籌，籌款後的資金處理若牽涉違法情況，例如洗黑錢、詐騙或資助恐怖活動，目前已有法例監管。」

同年7月，《大公報》報導指香港眾志及香港大專學界國際事務代表團等曾透過外國眾籌網站

GoGetFunding 籌集資金，認為這些網站可隱藏捐款者身分，或可讓「境外反華勢力」輸送「黑金」予「亂港分子」。此後，建制派多次要求政府規管眾籌以「切斷反對派資金鏈」。

自此，政府對是否立法的立場出現變化。2021年9月10日，親中媒體《大公報》獨家報導政府研究訂立眾籌法，針對「反中亂港組織搞眾籌黑金」加強規管，並引述「權威人士」指「透過眾籌洗黑錢或策動違法活動的漏洞是需要堵塞，香港是需要加強規範眾籌，避免被不法之徒利用」。財經事務及庫務局經研究後，在2022年12月就立法展開3個月諮詢。



2022年9月26日，「612人道支援基金案」開審。圖為此前案件提堂當日，其中四名被告吳靄儀、陳日君、何韻詩及許寶強在法院外。攝：林振東 / 端傳媒

## 眾籌法的規管範圍

根據諮詢文件，當局建議立法規定所有向香港人或團體，或身處香港的人或團體公開籌募資金的線上和線下活動均必須向當局登記，並受到法例規管。沒有申請或未能取得同意的眾籌活動將屬違法。文件又建議設立眾籌事務辦公室，負責接收所有眾籌活動的申請，並把申請轉介至相關的政府部門和執法機構。任何籌款發起人需要向辦公室提交個人資料、銀行戶口資料、眾籌目的的提述、目標金額、資金使用方式等。

文件亦建議眾籌事務辦公室可指定超過某一水平的眾籌活動實施「實名制」，並保留捐款人資料一段特

入口外建職坐時字勿辦么主司就起起不 小「的坐時后劫具施 具有明」，並且亦由捐款人自行 核訂 定的時間。

在政府的建議下，幾乎所有眾籌活動均要向當局提出申請，團體或發起人需要提交不同的文件，令人憂慮法例將對民間團體舉辦眾籌帶來不必要的阻礙，特別是一些需要緊急眾籌的情況，例如突發性的天災和意外都沒有例外。雖然政府表示會考慮設立簡易機制，但文件未有詳細交待細節。工業傷亡權益會總幹事蕭倩文接受電台訪問時便指，一般為意外死亡的個案家屬發起眾籌會即時發起籌款，以免因公眾討論及傳播報導熱度減少而影響籌款數字，因此預見眾籌法會對眾籌工作帶來不便。

此外，當局又建議辦公室在審批過程中須考慮國家安全因素，包括向曾經干犯欺詐、洗黑錢、危害公共安全及國家安全等罪行的籌款人施加附加條款。除了現行的法例，例如《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》和《港區國安法第四十三條實施細則》賦予執法部門的權力外，當局建議進一步賦權警方可向金融機構要求取得眾籌活動的資金紀錄及客戶資料、進入相關地方搜查、截斷非法眾籌活動相關的電子訊息、扣押及沒收相關財產等。執法部門亦可向本地主機服務商或網絡服務商要求禁制涉及違法活動的網上眾籌平台。



2020年2月5日，醫管局員工陣線等數百人由金鐘海富中心天橋遊行至政府總部外，要求與行政長官林鄭月娥公開對話。攝：林振東/端傳媒

## 「政治目的」的定義模糊

政府在諮詢文件中建議就4類活動作出豁免，包括宗教理由的捐款、認可的組織就其行業從業員的福利和需要而從會員籌募經費、現成商品或服務的買賣，以及以訂閱和打賞方式賺取收入的網上媒體的商業活動。可是，政府同時對這4項豁免作出保留條款。假若該眾籌發起人曾從事危害公共安全或國家安全等罪行，新設立的眾籌事務辦公室可指示該眾籌須按一般程序申請。

此外，諮詢文件又訂明獲豁免的眾籌活動不得涉及香港的「政治目的」，引起民間社會的擔憂。這一詞彙來自《職工會條例》第34條，該條例訂明職工會的經費不得在香港或其他地方直接或間接用於任何政治目的，或支付或轉移予任何人或任何團體，以促進任何政治目的，但條例並沒有就「政治目的」作出明確定義。

近年職工會登記局經常引用這條例，要求工會作出解釋，甚至取消工會註冊。例如已解散的醫管局員工陣線便於2021年9月接獲當局信件，指該會把經費用於政治目的，要求該會就醫護罷工及民主派初選等活動提交資料。另一在2019年反修例運動期間成立的香港白領（行政及文職）同行工會，亦於2021年12月接獲局方信件，要求該會解釋聲援醫護罷工及設立反對港區國安法立法街站等活動是否符合法例規定。該會最終於2023年2月被政府刊憲取消工會登記。

## 對公民社會的影響

近年不少自媒體、網上媒體、人權工作者和民間團體藉網上訂閱和打賞方式賺取收入，以維持他們的工作，例如他們會在Patreon等網上平台設立帳戶和發表內容，吸引會員訂閱。此外，不少新媒體亦會把內容放在YouTube等平台發表，並且憑點擊率賺取收入。

雖然財經事務及庫務局副秘書長許澤森接受《明報》專訪時表示，「這類會員制、訂閱制的社交媒體是否屬於眾籌媒體，局方在設計（政策）時認為不屬於」，但獲豁免活動不得涉及「政治目的」，局方的說法難以釋除民間團體的疑慮。一直支援在囚者並設有Patreon帳戶的立法會前議員邵家臻接受《明報》訪問時，便對眾籌法的規管範圍表達關注，擔心有政治案底者可能不會被批准眾籌。而且，諮詢文件亦建議非法眾籌的捐款人亦同樣需要面對刑責，新法例隨時會進一步窒礙公眾捐款意欲。





2022年10月23日，倫敦，英國民間團體「香港監察」（Hong Kong Watch）創辦人兼執行總監羅傑斯（Benedict Rogers）在倫敦唐寧街對面的反共集會上發表講話。攝：May James/LightRocket via Getty Images

## 眾籌法的域外執法效力

眾籌法的另一重點，是法例將具有「域外執法效力」。諮詢文件指出，所有向香港人或團體，或身處香港的人或團體進行眾籌活動，不論眾籌是否在香港進行，其目的是否與香港相關，均須向當局提出申請，而提供眾籌的網上平台亦須向當局登記。即使該眾籌活動並非在香港進行，但假若執法部門「有合理理由」相信該活動會對公共利益、公共安全或國家安全構成威脅，便屬於「非法的眾籌活動」。換句話說，所有香港人透過網上接觸到的眾籌活動平台及眾籌項目，理論上都需要向當局登記，否則會被視為違法。

這衍生出公眾對於眾籌法實際執行上的質疑。例如香港律師會便在意見書表示，難以理解法例如何應用於海外慈善團體在海外向香港人進行的籌款活動。律師會亦表示雖然當局似乎希望法例可應用於境外範圍，但文件未有提到如何實際執行。

而同樣具有域外執法效力的，還有港區國安法——假若有人或團體在海外的行為違反港區國安法，當局可提出檢控。2022年5月，英國民間團體「香港監察」（Hong Kong Watch）創辦人兼執行總監羅傑斯（Benedict Rogers）收到香港警方國安處的信件，指控他違反《港區國安法》第29條「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」，並要求該組織關閉網站，成為《港區國安法》生效以來首個被香港執法部門正式警告的外國組織。此外，近月接連發生的播錯國歌事件，雖然均是在海外發生，但香港警方亦有立案調查，文化體育及旅遊局局長楊潤雄亦強調國安法具有域外效力，任何人無論身在何方，只要違反港區國安法，政府亦會依法處理。

由於眾籌法把外國的眾籌平台網站納入規管，且具域外執法的問題，這些眾籌平台將如何回應新法例的規定將會成為焦點。眾籌平台GoGet Funding創辦人Sandip Sekhon接受香港《明報》[訪問](#)時，未有評論政府的方案，只表示關注過度規管對有需要者獲得財政支援的影響。

事實上，近年一些跨國的收款平台便曾終止為一些政黨或社運人士發起的籌款項目提供服務，例如2022年9月，社民連被收款平台PayPal HK以「[涉及過高風險](#)」為理由終止服務。又例如2014年社運人士黃永志、梁穎禮及周諾恆抗議新界東北發展，示威被捕後涉被警方在警車上毆打，及後進行民事索償敗訴須付訟費，3人遂於2022年10月經網上發起眾籌訟費，被支付平台Stripe以「[只能](#)」服務低風險之商家為由終止服務。

根據諮詢文件，除了需要向當局註冊外，這些平台日後更需要指定一名在香港擁有實體地址的代表。此外，諮詢文件又建議賦權執法部門可要求眾籌平台移除「非法的眾籌活動」，並且以公告指明協助某非法眾籌活動進行可被檢控。

現時，不少眾籌平台以網上形式營運，接受不同國家和地區的眾籌項目，並不會在所有地區設辦事處。當法例生效後，這些眾籌平台會否為了香港這條新法例而在香港設指定代表，抑或考慮到法律風險而選擇完全撤出香港，不再接受香港相關的眾籌，將會是一大疑問。



## 眾籌法是否有需要？與國際標準相符嗎？

自政府表示有意立法規管眾籌，雖未有在社會引起太多討論，但民間社會對於立法存在一定疑問，例如香港社區組織協會、香港律師會等亦在諮詢期間提交意見書。民主黨主席羅健熙亦有在報章撰文，提出憂慮。

其中一個疑問是立法的必要性。政府在諮詢文件中表示「任何人士或組織透過籌款活動進行違法行為，例如洗黑錢、欺詐、盜竊、危害國家安全的行為和活動，或涉及任何煽動、協助、教唆、以金錢或其他財物資助他人干犯危害國家安全罪行等，均受相關的香港刑事法例規管及追究。」事實上，現時香港已有多條法例處理涉及詐騙、洗黑錢甚或危害國家安全的活動，自2019年以來，亦有多人因為眾籌被捕或被檢控。就立法的原因，政府則解釋立法是因為香港「沒有一套專門法規」處理眾籌活動，並稱要「與時俱進，規管眾籌」（見財經局網誌），但當局建議的立法內容又是否符合國際趨勢？

眾籌在過去10年急速發展，世界各地均有就眾籌制定新的規例。可是，外國就眾籌的立法較集中規管投資性質的眾籌活動，而非個人或慈善性質的眾籌。例如英國便設有獨立的英國金融行為管理局（Financial Conduct Authority）監管眾籌，但主要監管借貸和投資性的眾籌，涉及個人捐獻的眾籌不在其監管範圍之內。

對慈善或個人性質的眾籌過份監管，亦對結社自由產生負面影響。結社自由受到公民權利及政治權利國際公約第22條所保障，聯合國人權事務委員會曾指出，結社自由不僅與組織團體的權利有關，亦涉及到團體能否自由地開展其活動（見Belyatsky et al. v. Belarus）。

聯合國和平集會自由和結社自由特別報告員Clément Nyaletsossi Voule去年就民間社會獲取財政資源的情況發表報告，關注部分國家對於公共籌款活動施加新限制，例如土耳其要求民間團體在籌款前需向政府取得許可，阿塞拜疆則禁止匿名捐款，認為這會嚴重阻礙民間社會進行籌款活動，特別是為緊急事件而發起的籌款，建議各國應廢除所施加的限制規定違反國際人權標準的法律和管制措施，包括規定國內或國外的籌款活動須事先辦理批准、登記或許可手續。因此，假若當局最終按諮詢文件的建議立法，有可能與國際人權準則相違背。