



· 中山大学港澳珠三角研究中心 ·
粤港澳大湾区合作研究文丛

港澳非营利组织发展 比较研究

A Comparative Study On NPO in Hong Kong and Macao

黎熙元 姚书恒 编著

中国社会科学出版社



中山大学港澳珠三角研究中心·
港澳区域合作研究文丛

港澳非营利组织发展 比较研究

A Comparative Study On NPO in Hong Kong and Macao

黎熙元 姚书恒 编著

第 一 章 导 论
第 二 章 非 营 利 组 织 的 概 念 与 特 征
第 三 章 非 营 利 组 织 的 发 展 概 况
第 四 章 非 营 利 组 织 的 法 律 地 位
第 五 章 非 营 利 组 织 的 组 织 结 构
第 六 章 非 营 利 组 织 的 运 作 机 制
第 七 章 非 营 利 组 织 的 募 集 资 金
第 八 章 非 营 利 组 织 的 服 务 活 动
第 九 章 非 营 利 组 织 的 监 督 与 评 估
第 十 章 非 营 利 组 织 的 未 来 展 望



中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

港澳非营利组织发展比较研究 / 黎锡元著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 4

(粤港澳区域合作研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2376 - 8

I. ①港… II. ①黎… III. ①社会团体—对比研究—香港、澳门

IV. ①C232. 658②C232. 659

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 061249 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 郭沂纹
责任编辑 丁玉灵
责任校对 高 婷
责任印制 张汉林

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 960 × 650 1/16
印 张 18
字 数 228 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

总 序

从 20 世纪 80 年代开始，珠江三角洲凭借改革开放先行一步的制度创新优势、毗邻港澳的地缘优势和劳动力与土地的低成本优势，承接港澳产业转移，形成了粤港澳之间在制造业领域的“前店后厂”式跨境生产与服务的产业分工体系，也开启了粤港澳区域经济一体化的进程。这种以优势互补为基础，以国际市场为导向，以参与国际产业分工体系为特征的区域经济合作带来了珠江三角洲高速的经济增长和工业化，使珠三角成为世界性制造业基地；同时使香港从劳动密集型制造业中心发展成为国际金融、贸易、航运和商贸服务中心。

香港和澳门在我国改革开放和现代化建设中发挥了独特的作用，港澳的回归和以中国加入 WTO 为标志的内地市场的全方位开放，给内地与港澳地区的经贸关系的发展提供了机遇和挑战。以内地市场局部开放为基础的“前店后厂”模式，已经不适应新形势下内地与港澳经济发展的要求。CEPA 为内地市场全方位开放条件下，深化港澳与内地的经贸合作关系，继续发挥港澳在中国内地改革开放中的独特作用，为保持港澳经济的繁荣稳定提供了新的制度性安排。

粤港澳之间地缘相邻、经贸相依、语言相通、人缘相亲，决定了广东在对港澳合作中必将发挥独特的作用。但是，在港澳回归后的一段时间内，粤港澳区域经济合作的进展并不尽如人意。究其原

因主要包括两个方面：第一，从经济发展的阶段看，由于广东与港澳地区经济发展阶段演进导致的比较优势和产业结构的变化，使传统的垂直产业分工模式受到挑战。30年前，珠三角处于工业化的初期阶段，具有廉价的劳动和土地，但是缺乏资本、管理和市场开拓能力。港澳地区特别是香港由于工资、土地等要素成本上升，经济正面临从劳动密集型的制造业为主体的经济向服务业主导型的多元化经济发展。港澳和广东之间经济与产业发展上存在的这种阶段性差异和互补性的优势，在珠三角市场对外率先开放的条件下，形成了港澳和珠三角之间在制造业之间形成的“前店后厂”垂直分工合作模式。这种合作是以市场主导下的企业为主体的自发性合作形式。按照区域经济的一体化两种形态划分，它属于功能性的一体化，区域内经济合作主要是自发的市场力量推动和引导的结果。从产业分工看，这是一种垂直的分工。今天，珠三角的经济和产业发展正面临一个新阶段。从工业化的阶段看，珠三角正处于工业化的后期，正从劳动密集型的工业向资本、技术和知识密集型工业转变。从经济发展的阶段看，正面临着从制造业为主导向服务业和现代制造业双轮驱动的经济体系转变。香港正在推进经济向高增值服务业和多元化方向发展，实现产业的适度多元化也是澳门政府面临的课题。珠三角和港澳地区各自的经济发展和结构转型，使早期制造业的垂直分工为特点区域经济合作模式受到了挑战，传统互补性优势正在发生变化。例如，珠三角发展先进制造业的技术、管理等要素很难像工业化的早期阶段那样，直接从港澳地区能够得到；而珠三角地区积极发展的一些现代服务业，如物流、会展、港口等却与香港发生了直接的竞争。由于经济发展阶段和比较优势的变化，使港澳与广东之间垂直的产业分工正在向水平的分工转变。原有的垂直分工需要升级，新的水平分工正在建构，只有遵循市场的规则，发挥各自优势，粤港澳之间新的产业分工体系才能形成。第

二，从制度层面看，粤港澳区域合作的深化需要有特殊的制度安排。正确认识粤港澳经贸合作关系的特性和港澳自由市场经济体制，是从制度层面上把握深化粤港澳区域合作的重点和难点的基础。粤港澳区域合作是在“一国两制”条件下，中国内地的一个省份与两个特别行政区之间的合作。港澳分别是两个独立的关税区和独立的货币体系，而广东并不具备相应的地位。另一方面，港澳特别是香港是高度开放、自由的经济体系，缺乏开展对外合作谈判筹码。这两个特点决定了深化粤港澳合作的重点在于广东向港澳进一步开放市场；而广东开放市场则需要有中央的授权和特殊的制度安排。因此，从制度层面看，深化粤港澳合作的难点是在中国内地全方位开放和广东已经位于国内经济发展前列的情况下，中央是否能够给予广东在对港澳经济一体化过程中有更多的自主权和特殊政策；在不影响内地市场开放和经济安全的条件下，形成有效的粤港澳区域经济一体化制度性安排。这一难点已经有了部分突破。2008年7月商务部与香港特区政府签署了CEPA补充协议五，内地将在17个服务领域推行29项开放措施。为进一步深化粤港经贸合作，该补充协议允许香港和广东省政府在广东率先推出或试行共25项开放和便利化措施。CEPA补充协议六在粤港金融合作领域也赋予广东先行先试的权利。《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》则在国家层面上首次将珠三角与港澳紧密合作的内容纳入了珠三角规划。2010年和2011年，《粤港合作框架协议》以及《粤港澳合作框架协议》分别签署，提出了“在‘一国两制’方针指导下，放眼世界、面向未来，在全球格局深刻变化、周边地区竞争加剧以及国家的发展中，以战略思维谋划粤港合作发展思路，完善创新合作机制，进一步建立互利共赢的区域合作关系，有效整合存量资源，创新发展增量资源，推动区域经济一体化，促进社会、文化、生活等多方面共同发展，携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群，

率先形成最具发展空间和增长潜力的世界级新经济区域”的目标。

为了深入研究粤港澳区域一体化，为粤港澳共同打造世界级新经济区域提供理论支撑和政策建议，中山大学“211”工程三期设置重点学科建设项目“粤港澳区域合作研究”。该项目以港澳珠江三角洲研究中心为依托，整合中山大学各院系的科研力量，通过对港澳和粤港澳区域合作与发展的重大现实问题开展经济学、社会学和政治学等跨学科的综合研究，推进粤港澳区域合作研究的知识创新和理论积累。自2009年项目开展以来，研究人员已承担科研课题74项，发表论文近百篇，提交咨询报告47份。其中多份研究报告获得各级政府的重视和肯定。“粤港澳区域合作研究”项目拟构建“粤港澳区域合作研究”数据库，收录粤港澳区域合作研究的系列文献、调研及统计数据。为进一步夯实粤港澳区域合作研究的实证基础，项目在珠三角地区的对港澳企业进行调研。详细考察和调研港澳企业在广东地区的经营情况，以及港澳资企业在粤港澳区域合作中的地位 and 影响，建立“广东港澳企业数据库”。

奉献给读者的这套“粤港澳区域合作研究文丛”，是中山大学“211工程”三期重点学科建设项目“粤港澳区域合作研究”研究的学术成果。“粤港澳区域合作研究”课题组诸位学者从经济、政治、社会、法律几个方面对该区域的社会经济发展和区域合作进行探讨。希望这套丛书对国家实施深化粤港澳合作的区域发展战略、促进粤港澳经济的共同发展的理论研究和实践有所启迪。

在丛书付梓之际，谨向支持本项目研究的学校领导，向承担项目研究的专家、学者、工作人员和研究生表示衷心的感谢。

对丛书的不足之处，期待读者给予指正。

陈广汉

2011年3月22日于康乐园

前 言

非营利组织与政府治理在西方和中国都是一个时尚话题。在西方国家，非营利组织的发展方式正在经历转变；在中国，非营利组织正迎来发展的新阶段。

1. 理论和实践的转变

西方学界通常把非营利组织视为公民社会，成为与国家相对的政治权力竞争者，或者与政府和市场相对的第三部门。这种界定符合西方自由主义的意识形态。但是这种对非营利组织的设想却不能解释 20 世纪后期非营利组织的增长与国家的急速扩张关系同时进行，政府资助成为组织收入最重要来源的现象。到 20 世纪末，政策讨论和学术研究才正视这个事实：现代国家中的政府和非营利组织之间存在伙伴关系，尤其是在公共福利和公共服务领域。

西方学界对非营利组织的早期界定影响了一些后起发展国家对非营利组织的想象，导致一些国家对非营利组织的发展态度谨慎。正是出于对自由主义思潮和社会失序的警惕，中国政府数十年来严格控制非营利组织的发展。在计划体制时代国家完全承担福利责任，社会在国家的控制之下存在，非营利组织自然也没有发展的空间。市场改革时期则不同，政府逐步退出福利领域，国家放松对社会的控制，非营利组织获得生长空间，但在过去 30 年仍然不能获得国家认可。近年来，市场化改革和社会群体内部分化产生的、日

益增长的公共福利和公共服务压力使政府不得不重新考虑这类公共品供给的方式。香港和澳门的非营利组织与政府治理关系的发展为内地的改革提供了鲜活的实践榜样。经过多方面的讨论考察,一些省市政府开始试点进行制度改革,放宽社团登记条件,鼓励社会组织,尤其是公益性社会组织的发展,并尝试推行政府向公益组织购买公共服务。于是,非营利组织的发展成为多方关注的话题。

2. 本书的研究意图与结构

作为公民出于不同意图和目标而组成的组织,非营利组织既面向社会也面向国家,但受到国外学界研究倾向的影响,国内各界对非营利组织与社会和公民的关系论述较多,如清华大学 NGO 研究所出版的 NGO 系列研究成果、刊物《中国非营利组织评论》、《中国公民社会蓝皮书》、《中国民间组织蓝皮书》、《中国慈善蓝皮书》等,但是,对非营利组织与政府治理的关系,尤其是结成伙伴关系参与政府治理方面则未有充分论述。受到美国、香港和澳门非营利组织发展历史的启发,本书意图讨论非营利组织与政府治理的关系,展示出倘若有相关制度的支持,政府和非营利组织至少能够在公共政策制定和公共服务供给等方面结成稳定的合作关系,非营利组织甚至能够进一步与市场企业合作,形成政府、市场、非营利组织三方的某些资源整合,来切实解决失业、医疗、残疾照顾和养老等问题。本书的写作也是教育部文科研究基地年度重大项目“香港非营利组织与公民社会研究”的组成部分,其讨论重点在非营利组织与政府治理,非营利组织与公民参与的关系的研究会作为姐妹篇稍后出版。

本书的陈述主要基于已有文献的梳理,并结合作者的实地考察。以香港和澳门的非营利组织与政府治理关系的特点和制度、结构的比较为主要理据,同时比照西方国家和亚洲国家的非营利组织发展历史与特点,来总结非营利组织参与政府治理的领域、方式以

及发展的相关制度和社会条件。最后本书也概述了中国内地的非营利组织发展状况，并视之为“全球结社革命”的新生成分。虽然发展阶段和处境不同，但是后发的内地非营利组织和政府治理可以参照和吸取港澳台地区及其他国家的发展方式与经验，来探索自己的发展道路。

目 录

前言	(1)
第一章 非营利组织和第三部门理论与实践	(1)
第一节 非营利组织的概念与范畴之辩	(1)
一 非营利组织的性质与特征	(2)
二 对非营利组织的称谓与多样化类型	(5)
三 非营利组织的范畴与界定	(6)
四 非营利组织与国家关系	(8)
五 为何需要非营利组织	(11)
第二节 非营利组织发展与公民社会	(14)
一 从公民社会到非营利组织的理论发展	(15)
二 非营利组织是公民的参与平台	(18)
三 非营利组织是公民的自治方式	(22)
四 非营利组织是培养公民精神的载体	(28)
五 非营利组织是社会与国家、市场合作互补的 途径	(32)
第三节 非营利组织与国家关系	(34)
一 政府—非营利组织关系的类型	(34)
二 国家、市场和志愿部门的关系	(43)

三	“第三条道路”与非营利组织的发展	(44)
四	“第三方治理”	(48)
第四节	小结	(50)
第二章	非营利组织的全球发展趋势	(51)
第一节	西方国家非营利组织的发展历史	(51)
一	早期的慈善活动	(52)
二	资本主义全球扩张背景下的非营利组织创建	(53)
三	非营利组织的最新发展与全球公民社会	(57)
第二节	西方国家非营利组织发展比较	(59)
一	英国非营利组织	(59)
二	美国非营利组织的概况	(63)
三	西方非营利组织的国际比较	(67)
第三节	亚洲国家非营利组织发展状况	(70)
一	东亚、东南亚和南亚国家地区的非营利组织发展	(70)
二	亚洲国家非营利组织发展的条件与特点	(82)
三	非营利组织发展的问题	(88)
第四节	小结	(92)
第三章	香港的非营利组织发展与政府治理	(94)
第一节	社会转变与非营利组织发展历程	(94)
一	20 世纪前的香港 NPO	(94)
二	20 世纪的香港 NPO	(96)
第二节	类型与结构特点	(99)
一	香港非营利组织类型与社会政治制度变化	(100)
二	香港非营利组织的内部结构	(111)
三	非营利组织网络	(113)

第三节 非营利组织与社会服务	(115)
一 慈善与公益	(115)
二 会员服务	(118)
三 社会福利与政府资助项目	(120)
四 社会企业	(126)
第四节 非营利组织与政府管治	(129)
一 非营利组织的社会整合功能	(129)
二 非营利组织与功能性咨询架构	(133)
第五节 香港非营利组织与公民参与	(140)
第六节 小结	(148)
 第四章 澳门非营利组织的发展	(151)
第一节 社会转变与非营利组织发展历程	(151)
一 20 世纪以前的澳门非营利组织	(151)
二 20 世纪的澳门非营利组织	(154)
第二节 非营利组织的类型与结构特点	(159)
一 澳门非营利组织类型与社会政治制度变化	(161)
二 非营利组织的内部结构	(166)
三 非营利组织网络	(169)
第三节 非营利组织的社会服务角色	(172)
一 慈善服务	(172)
二 会员服务	(173)
三 受资助公共服务	(175)
第四节 非营利组织与政府管治	(181)
一 非营利组织的综合功能与政府管治	(182)
二 非营利组织的专业化与功能性咨询架构	(186)
第五节 非营利组织与澳门的公民参与	(189)

第六节 小结	(195)
第五章 非营利组织发展新趋势	(197)
第一节 社会企业的发展	(197)
一 社会企业的定义与功能	(197)
二 各地实践情况	(201)
三 社会企业的特征及其创新意涵	(210)
第二节 中国内地非营利组织的发展	(213)
一 中国非营利组织的发展历程	(214)
二 中国非营利组织的特征与功能角色变化	(222)
三 国家与非营利组织的关系	(231)
四 中国非营利组织的新发展趋势	(239)
第三节 结论:非营利组织与政府治理关系的变迁	(242)
一 非营利组织与政府治理:第三方治理	(242)
二 非营利组织与公共福利“市场化”	(245)
三 中国非营利组织与政府治理的新关系	(246)
附录 政府购买服务试点街道调查报告	(249)
第一节 政府购买服务开展现状	(250)
一 服务的现状	(251)
二 机构的现状	(252)
三 政府的态度	(255)
四 评估状况	(256)
五 两种模式	(257)
第二节 现行政府购买服务的优势与不足	(260)
一 政府购买服务的优势	(260)
二 现行的政府购买服务与社区综合服务中心的	

发展存在的不足	(262)
三 各方对社工理念不认同	(264)
四 社区综合服务中心的评估体系	(265)
五 服务机构本身存在的问题	(268)
第三节 对策与建议	(271)
一 发挥政府职能,建立良好的政府与社区综合服务 中心的关系	(271)
二 放缓建立家庭综合服务中心的速度,加快社会 工作人才的培养	(273)
三 提高社工机构的成立门槛,加强对家庭综合服务 中心的招投标管理	(273)
四 发展本土督导,建立完善的社会工作督导制度	(273)
五 建立完善的培训制度	(274)
六 加强宣传,提高社工的社会知名度,提升社会工作者的 专业认同感	(274)
七 加强社工机构的团队建设	(274)

第一章

非营利组织和第三部门理论与实践

20 世纪后半期以来，非营利组织呈现出全球迅速发展趋势，成为学界关注热点。其原因是它在政府治理和公民参与两个领域都担当了极其重要的角色。同时，各国非营利组织发展的差异性巨大，也为学界和各国的管治实践创造了巨大的解释空间。

第一节 非营利组织的概念与范畴之辩

“非营利组织”，是一个否定性的概念，对于这类组织，最宽泛的理解是：首先，它不同于政府组织，它没有行政决策权力，这意味着，虽然许多非营利组织提供公共服务、参与决策咨询，但并无决策权；其次，它也不同于商业性组织、营利性组织，它可以按商业化市场化方式运作，^①但组织内不能进行营利分红，而需将其经济收益作为项目基金持续发展组织的服务。这个最宽泛的定义只界定了非营利组织的两个特点：区别于政府，也区别于经济组织；而并未揭示出更多专有特征。事实上，“非营利组织”领域内各种组织纷繁复杂，与民间社会、经济组织、国家政府既有千丝万缕的关系，又与之相异，因此，对“非营利组织”

^① 参见 Eikenberry & Kluver, 2004, “The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?”, *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 2, pp. 132 - 140。

的界定与指称也有多种。

一 非营利组织的性质与特征

美国约翰霍普金斯大学一些学者在 2000 年前后进行的“非营利部门比较研究项目”对全球多个国家地区的相关组织进行数据收集、分析。他们认为,尽管非营利组织(简称 NPO)在全球有多种称呼,但这些 NPO 有着共同的特征:^①

(1) 组织性。非营利组织的组织性指的是,这类组织内部都有一定的结构和制度。

(2) 私有性。非营利组织的私有性,可以从组织在制度上与国家分离判断。非营利组织可以接受政府资助、代其提供社会服务,但它不隶属于任何政府部门,其管理层成员或董事会亦不受政府控制,是私营部门。

(3) 非营利性。非营利性,即这些组织的成立与运行并不以营利为目的、不能向成员分配利润;非营利组织可以以市场化形式运作、安排内部分工,不能谋取利润,而必须将财务盈余投入再发展之中。

(4) 自治性。这些组织有其内部管理规范和流程,基本上独自处理各自业务,而不受外界干预。

(5) 志愿性。这些组织是成员自愿建立的,成员都是自愿加入或自愿捐款,而不是法律或政府或经济组织要求成立的;它的活动、管理亦是非强制性的。

这套主要基于美国非营利部门状况的归纳与定义,在日后被许多研究者应用,但亦引致来自欧洲、东亚经验的诸多挑战。

^① [美] 萨拉蒙等:《全球公民社会:非营利部门视界》,贾西津、魏玉等译,社会科学文献出版社 2002 年版。