



慈善事业发展丛书

港澳台地区慈善事业概览



闫 晶 著

GANGAOTAI DIQU
CISHAN SHIYE GAILAN

 中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

慈善事业发展丛书

港澳台地区慈善事业概览

闫 晶 著

GANGAOTAI DIQU
CISHAN SHIYE GAILAN

中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

港澳台地区慈善事业概览/闫晶著. —北京: 中国
社会出版社, 2014. 5
(慈善事业发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4703 - 3

I. ①港… II. ①闫… III. ①慈善事业—概况—香港
②慈善事业—概况—澳门③慈善事业—概况—台湾
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 069008 号



书 名 港澳台地区慈善事业概览
著 者 闫晶
责任编辑 王秀梅 杨峰

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 58124826 (010) 58124839

销售部: (010) 58124845 传真: (010) 58124856

邮购部: (010) 58124848

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 10.5

字 数: 130 千字

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

印 次: 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

编委会名单

编委会主任：窦玉沛

编委会副主任：詹成付 潘小娟

编委会成员：（按姓氏笔画排序）

王 萍	王冬芳	王素英	吕 芳
陈鲁南	武福祥	郑远长	徐建中

序

现代社会分别由政府、市场、社会组织三个方面构成。三个方面彼此联系，协同合作：政府是第一部门，以公共利益为导向，通过行政机制提供公共物品；市场是第二部门，以利润为导向，通过市场调节的方式提供商品；社会组织是第三部门，以公共利益为导向，通过志愿、自治的方式提供社会服务，推动社会改革。

慈善事业通常属于第三部门。慈善是指个人、组织在时间、善款或服务方面的自愿捐献。慈善的功用在于通过自愿捐赠、志愿服务等方式实现财富的转移，弥补第一次和第二次收入分配的不足，缩小社会的贫富差异，促进社会的稳定。因此，人们通常也将慈善视为国民收入的“第三次分配”。

公共产品理论认为，由于公共产品是非竞争性的、非排他的，不可避免地存在着“搭便车”的行为，公共产品的供给存在着严重的“市场失灵”。因此，政府便成为公共产品的提供者。然而，虽然公共产品和公共服务的属性特点决定了应该由政府承担某种供应责任，但这并不代表必须由政府直接提供这些服务。公共产品理论进一步提出应当将公共产

品的生产和供给明确区分开来。公共产品与公共服务的生产是将一系列投入转换为产出的技术过程，既可由私人承担，也可由公共部门来承担。公共产品的供应责任包括以下一些决策行为：需要提供什么样的产品和服务、产品和服务的数量及质量标准、如何筹措资金、如何将供应和生产连接在一起等。生产和供应的区分对于公共服务改革具有十分重要的理论意义和实践价值，它为公共产品和公共服务的多元化供给提供了理论依据。

与政府相比，慈善组织由于不受行政机制的约束，管理与运营更加灵活，可以满足公众多元化、差异化的需求，对公众需求更具回应性。与企业相比，由于慈善组织以公益为导向，不以营利为目的，因而更能保证公共产品的质量。慈善组织所具有的特性和优势使其成为公共产品和公共服务的重要生产者之一。

在西方发达国家，现代公益慈善事业是政府、市场与公民社会三者分离之后再度密切合作的结果。随着慈善事业的发展及其所处环境的变化，政府的角色发生了巨大转变：由服务的提供者转变为服务的管理者；由服务的生产者转变为服务的购买者；由福利服务的规划者转变为福利服务的审查者。这一转变导致政府、市场与公民社会的边界清楚、权责清晰，三者建立起了相对平等的合作伙伴关系。慈善组织提供公共服务，政府通过直接拨款、购买服务等形式资助慈善组织，这已经成为西方发达国家的通行做法。相关数据表明，西方发达国家慈善组织的收入平均约有三分之一来自于

公共部门，是由政府机构和准政府机构通过拨款和合同或报销的方式来实现的。

中国慈善事业的发展路径呈现出一种独特性。新中国成立后，经过1949~1954年的改造，政府取代原来的慈善组织成为社会资源的垄断者与提供者，原有的慈善机构变成隶属于政府部门的官方或半官方机构。改革开放后，社会需求的多元化、差异化使得公共财政远远无法满足民众日益增长的需要，因而各种形式的社会组织，如行业协会、商会、学会、基金会、联谊会等纷纷成立。1981年，中国出现了第一家基金会——中国儿童少年基金会，以募集资金的形式为儿童少年教育福利事业服务。1993年，中国出现了首家地方性慈善组织——吉林省慈善总会。改革开放后的慈善组织主要是从政府部门中分化出来的，其目的是合法地吸收境外资源、民间资源用于社会公益事业。由此可见，中国改革开放后最初出现的慈善组织是直接由政府部门建立的，在一定意义上可以视为行政体系的延伸。这一独特发展路径导致政府与社会组织的边界区分不清晰，预示着慈善事业发展具有某种先天的不足，即因缺乏自发性和自主性而缺少足够的动力和应有的活力。目前，我国慈善事业的发展主要面临两个根本障碍：一是政府职能转变不彻底，政府管了许多不该管、管不了也管不好的事情，压缩了公益慈善的发展空间；二是许多本该由政府承担的职能，政府因为种种原因没有承担，影响了慈善事业的良性发育。界定并明晰政府在慈善事业发展过程中的权力边界，完善并加强政府在慈善事业发展中的

应尽职能，是当前我国政府所需要着力解决的问题。明晰政府的权力边界，就需要改变政府直接办慈善的思维定式，需要通过优化政策环境、加大购买服务力度等形式间接鼓励慈善事业发展，以形成政府与慈善组织合作共赢的局面。

为了促进我国慈善事业的发展，在民政部本级福利彩票公益金资助下，我们组织编写了这套《慈善事业发展丛书》（共6本），宗旨在于普及慈善知识，传播慈善理念，推动慈善组织建设，促进我国慈善事业的发展。

本丛书在撰写和出版过程中得到了民政部社会福利和慈善事业促进司、中国政法大学政治与公共管理学院以及中国社会出版社的大力支持和帮助。在本丛书付梓之际，丛书编委会向所有提供过支持和帮助的同志表示诚挚的谢意。

由于所涉内容广泛，加之水平有限，因此丛书中不当和疏漏之处在所难免，敬请广大读者不吝赐教。

《慈善事业发展丛书》编委会

目 录

导 论	1
第一章 香港地区慈善事业的运行模式	5
第一节 香港地区的慈善文化与慈善事业的历史发展	5
一、香港地区的慈善文化	5
二、香港地区慈善事业的沿革与发展	6
第二节 香港地区的慈善组织	8
一、香港地区慈善组织的设立	8
二、香港地区慈善组织的主要类型	12
三、香港地区慈善组织的内部治理结构	14
四、香港地区部分慈善组织简介	17
第三节 香港地区慈善运营	21
一、香港地区慈善运营的特点	21
二、香港地区慈善资金募集	24
三、香港地区慈善资金使用	31
四、香港地区慈善监管	33
五、香港地区义工制度	40

六、香港政府在慈善事业运营中的作用	45
第四节 香港地区慈善法律规范	52
一、有关慈善组织免税的法律规定	53
二、有关慈善机构筹款活动的法律规定	56
三、有关慈善组织从业人员职业操守的法律规定	58
四、有关慈善组织最佳管理方法的规范	59
五、对于部分慈善机构的专门规定	61
六、香港地区慈善立法的不足及最新进展	62

第二章 澳门地区慈善事业的运行模式

71

第一节 澳门地区的慈善文化与慈善事业的历史发展	71
一、澳门地区的慈善文化	71
二、澳门地区慈善事业的沿革与发展	72
第二节 澳门地区的慈善组织	74
一、澳门地区慈善组织的设立	74
二、澳门地区慈善组织的主要类型	74
三、澳门地区慈善组织的内部治理结构	78
四、澳门地区部分慈善组织简介	82
第三节 澳门地区慈善运营	86
一、澳门地区慈善资金的募集	86
二、澳门地区慈善资金的使用	88
三、澳门地区慈善事业的监督	89
四、澳门政府在慈善事业运行中的作用	92
第四节 澳门地区慈善法律规范	98
一、有关慈善组织成立的法律规范	98

二、有关慈善组织社会义务的法律规范	101
三、有关慈善组织内部治理的法律规定	102
四、有关政府对慈善组织直接资助的法律规定	102
五、有关慈善组织免税和其他优惠的法律规范	103
 第三章 台湾地区慈善事业的运行模式	105
第一节 台湾地区的慈善文化与慈善事业的历史发展	105
一、台湾地区的慈善文化	105
二、台湾地区慈善事业的沿革与发展	107
第二节 台湾地区的慈善组织	110
一、台湾地区慈善组织的设立	110
二、台湾地区慈善机构的主要类型	112
三、台湾地区慈善组织的内部治理结构	116
四、台湾地区部分慈善组织简介	118
第三节 台湾地区慈善运营	122
一、台湾地区慈善资金募集	122
二、台湾地区慈善资金使用	126
三、台湾地区慈善监督	127
四、台湾地区志工制度	131
五、“台湾政府”在慈善事业运行中的作用	133
第四节 台湾地区慈善法律规范	137
一、有关慈善机构性质界定的法律规范	137
二、有关劝募活动的法律规范	137
三、台湾地区慈善法律规管的最新发展动向	141

结束语·····	143
一、中华传统慈善文化对港澳台地区慈善事业的影响·····	143
二、西方慈善文化对港澳台地区慈善事业的影响·····	144
三、港澳台地区慈善事业的共同特点·····	145
参考文献·····	149

导 论

慈善是一种理念，是人的良心与爱心的结合。慈善行为是慈善理念指引下的社会救助行为。慈善行为的经常化、组织化、规模化和制度化形成了慈善事业。因此，慈善事业是建立在社会捐助基础上的，以民间社会互助为主的社会救助行为。慈善事业的发达程度是一个国家或地区社会文明进步的重要标志，是实现社会保障的基本内容，也是构建和谐社会的基础之一。

慈善事业集中体现了政府与公民社会的互动关系。一方面，慈善事业生存与发展的经济基础是社会捐献，这也是慈善区别于公益事业、福利事业、社会保障事业的主要方面。虽然慈善事业不排斥政府的财政援助，但是其主要经济来源还是社会各界尤其是社会成员的自愿捐献。现代慈善已逐步发展为独成事业的格局，其区别于传统慈善、个人慈善的重要特征是慈善事业绝大部分是有组织的集体行为而非单个的施舍行为。无论是教会式、家族式的慈善事业，还是社会各界的慈善捐献，都是通过专门的社会团体或机构来组织实施并承担慈善事业的具体运行。也正因此，慈善事业被定位为社会性救助事业而不是法定的社会保障事业或官办救助。另一方面，政府在慈善事业发展中的重要作用亦不容忽视。从各国的情况看，政府除了给慈善事业提供宽松的环境之外，也通常会给慈善事业提供财政支持，包括财政直接拨款、物资划拨以及给予

税收豁免等特殊政策。

慈善事业在社会发展过程中的作用主要是实现社会公平、提高社会整体福利、有效缓解社会矛盾从而实现社会和谐。

一方面，慈善事业是社会自治精神的集中体现，是公民实现自我治理、自我价值的需要，是社会互信、互爱、互助的表现。慈善组织虽然接受政府监督，但是并非隶属于政府，也不依靠国家意志强制推进，而是依靠规范、道义、信仰、价值观等精神力量运作。慈善理念下的新型社会治理机制具有独特的优势，它能够通过发挥社会自身的优势来克服政府管理的困境，同时也能够弥补市场的缺陷。

另一方面，慈善事业是社会保障体系和社会公益事业的重要组成部分。慈善事业运营是实现社会财富第三次分配的方式之一。社会第一次分配不可避免地造成了社会分配的差距，在实现社会发展的同时加深了社会矛盾；第二次的分配对此进行调整，但仍难以实现全面均衡。作为第三次分配，基于社会责任和爱心原则的慈善事业在一定程度上弥补了由于前两种分配方式所带来的公平上的不足，使得社会财富和资源在不同阶层之间进行重新的流动和分配，部分消除了社会的不稳定因素。可以说，慈善事业不仅在物质上缓解了某些群体的困境，而且从心理上、情感上消除了不同阶层的隔阂或对立，从而缓解阶层之间乃至社会整体结构上的紧张，形成差异基础上的和谐。

中国具有悠久的慈善传统。在近代中国西学东渐的浪潮中，传统的慈善文化和思想体系受到中国社会的改革维新和革命的冲击。在近代中国社会性质发生巨大变化的节点，中国古代慈善文化中的乐善好施、赈灾救民、扶贫济困、尊老爱幼、苦乐共享等传统范畴被突破，慈善事业被赋予了民族复兴的历史使命，其着眼点转向整个中华民族的存亡和富强之上，在宣传和动员人民、拯救国家中产生了重要

的作用。^① 这一时期的慈善思想是西方资本主义公益慈善思想与中国传统慈善救助思想的嫁接与融合，与古代慈善相比，中国近代慈善具有鲜明的时代特征：

首先是慈善领域扩大。在内容方面，在传统的“仁爱”理念中融入了“公益”理念。在继续重视传统仁爱理念之余，以博施济民为极功，将慈善范围拓展至文化教育、医疗卫生等领域。在传统的“养”的内容之上，又增加了“教”的内容，教养兼施。除了救助贫困和弱势群体，还要发展社会公共事业，改良社会环境，去除社会不良习俗等，使全社会都受益。在地域方面，由纯地方性的狭隘区域扩大到全国，甚至走出国门，参与国际性的人道主义救援。在一系列社会慈善公益活动中，传统的善堂、善会逐渐转变为近代新型的慈善团体。

其次是民间捐款成为慈善机构经费来源的主渠道。清末十余年间，对于尚存的官办慈善机构，官币还是主要经费来源。然而，由于巨额赔款、浩繁的军费以及统治者的挥霍无度，晚清政府的财政罄尽，无以敷出。在官款减少的情况下，民间社会的捐献开始成为主要来源，义演、义卖、彩票、股票等形式陆续引入，多元化的资金来源为慈善事业的运行提供了必需的物质保障。

最后是形成了多元化的慈善机构。从组织形式上看，明末清初的慈善机构已经从过去完全隶属于政府官办的慈善机构发展演变为以独立的民间慈善团体为主体，辅之以附属于其他社会组织的慈善团体。从组织功能上看，清末民初的慈善事业出现了募捐机构、实施机构与协调机构并存的新格局。这种募集资金是与实施救济相分离的、更加专业化的分工体制，有益于进一步扩大慈善救济的范围和领域，避免了捐赠资金被

^① 莫文秀、邹平、宋立英著：《中华慈善事业：思想、实践与演进》，人民出版社2010年版，第99页。

贪污挪用的弊端。

我国近代慈善事业的发展奠定了现代慈善事业的基础，这一精神在港澳台地区尤其得到了继承和发扬。在殖民地时期，三地均是出于自救，由民间力量自发开展中华传统的慈善救助，并自动引入西方的公益思想、自觉选择治本为主的救济模式。政府与民间共同承担社会服务的责任和义务。作为中华文化圈、经济圈的重要组成部分，港澳台三地虽在各自的经济基础、社会文化发展上有一定区别，但同受中华文化传统和道德思想的影响，又具有着血缘、地缘以及亲缘上的紧密联系。在慈善组织的建设和慈善事业的发展模式方面，三地既具有各自不同的发展轨迹，又共享着相同的慈善观念和相通的文化理念。本书系统介绍了港澳台地区慈善事业的沿革历史、慈善组织的主要形态、慈善项目的运营情况以及规范慈善事业健康发展的法治成果，旨在弥补我国慈善事业研究中的不足和空白，为我国慈善事业的整体发展带来有益的经验借鉴。

第一章 香港地区慈善事业的运行模式

第一节 香港地区的慈善文化与慈善事业的历史发展

一、香港地区的慈善文化

香港地区的慈善文化深受中华传统文化的影响，同时，又与其独特的经济社会发展进程紧密联系。尤其是自第二次世界大战以后，香港的市场经济发展取得了举世瞩目的成就。与香港发达市场经济发展模式相配套的是其典型的“小政府、大社会”治理模式：政府机构精而少，社会中间阶层却很大，这种社会结构为慈善事业的发展创造了空间。同时，香港具有适宜慈善事业发展的社会氛围，良好的法治使得慈善组织一直处于健康发展的轨道；自由活泼的媒体给予慈善组织积极的监督与宣传；市民的自觉公民心态和一以贯之的互助传统使得香港慈善事业成为社会事业、大众事业，社会各界普遍愿意通过结成各种非政府组织的形式来实现和维护自身权利以及关怀社会中的他人。