

调研报告回顾香港 NGO 三十年:

对内地贡献巨大 望获合法身份

■ 本报记者 王会贤

香港社工对内地的辐射式影响,是近年来公益界有目共睹的历程。事实上,香港公益组织从改革开放至今在内地活动超过30年,仅从资金上看,就在每年境外捐赠中占据相当高的比例,在行业能力建设、公益理念提升、人才培养等方面,对内地慈善事业也起到了重要作用,并与内地公益同仁一起,见证了中国慈善事业从微小到壮大的发展过程。

近日,中国内地—香港慈善交流平台启动,北师大中国公益研究院同时发布了《香港公益组织在内地开展资助和服务情况调研报告(2016)》,呈现了一份香港公益组织在内地开展活动的概览式图景。同时对《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)和《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》(以下简称《境外NGO法》)出台后的香港公益组织前景进行了分析展望。

在内地接收境外捐赠中占比最高

《报告》指出,多年来,在中国内地接收的境外捐赠尤其是现金捐赠中,来自香港的捐赠所占比例都是最高的。其中主要来源为个人(包括家族基金会和企业基金会)和向公众筹款的慈善组织。

如李嘉诚基金会自1980年项目捐款超过200亿港元,其中87%用于支持大中华地区项目;陈廷骅基金会自1993年起向中国青少年发展基金会“希望工程”项目进行捐助,连续4批捐建希望小学600所。2005年第一届中华慈善奖的获奖个人中,有12人来自香港,约占个人获奖者总数的20%。

同时,民间公益慈善组织作为一个纽带,联结了香港和内地的民众和社会。大量香港公益慈善组织的善款主要来自于数以百万的普通港人的日常捐赠。在部分财政资金紧张的西部地区,由于难以通过政府购买等形式获得支持,香港公益组织提供的资金援助显得尤为重要。

除资金支持外,更重要的还有资源链接、能力建设、理念提升。香港是中国公益与全球公益实现接轨的一个重要连接点。很多在国内活跃的香港公益组织,实际上是大型国际组织在亚太地区的分支机构,如宣明会、乐施会、救助儿童会、国际小母牛、无国界医生等。这些组织把中国内地也纳入到全球网络之中。

专家团队和知识网络的建立方面,社工机构有着较为深刻的认识。如香港新家园协会从2011年进入内地开展活动,为广州、深圳、泉州等地的分支机构引进香港顾问督导和社工。

香港公益组织还成为了中

国公益人才的重要“培养基地”。大型的公益组织如乐施会和宣明会,是很多国内青年投身公益的第一站。这些青年中的一部分,后来成长为了业界知名的青年公益领袖。

由于开展活动的方式各异,很难统计当前在境内活动的香港公益组织数量。根据《报告》统计,目前在民政部作为境外组织登记的基金会共有7家,另外据香港社会服务联会(以下简称“社联”)2013年的统计,有超过100家社联会员机构在内地有不同程度的参与和工作。目前社联成员组织中固定在内地工作的人员超过2000人。

内地发展5个阶段

《报告》将香港公益组织向内地发展的历程分为5个阶段。

第一阶段(1978—1983),这一时期正是改革开放方针确立的初始阶段,大量香港华人以个人名义或以家族基金会、商会和同乡会的名义开始了对内地各项事业的捐助。政府更出台一系列政策,如1978年《关于接受海外华侨、外籍人、港澳同胞捐赠外汇或物资的有关规定》,1979年《关于在受理华侨捐赠中严禁违反政策和营私舞弊的若干规定》,1982年《关于严格制止向华侨、外籍人和港澳同胞伸手要钱要物的紧急通知》和《关于加强华侨和港澳同胞捐赠进口物资管理的通知》等。

第二阶段(1984—1994),1984年中英《联合声明》签字,改革开放进程加快。香港公益组织纷纷进入中国,开展扶贫、助残、社会服务、社区发展等主题的公益项目。如1987年乐施会开始在广东做助残项目,1991年大规模进入内地,和云贵当地的外经贸委、扶贫办等政府部门合作,1992年在昆明正式设立项目办公室,探索扶贫发展和灾害管理经验。

与此同时,香港的家族基金会对内地的捐助快速发展,出现了多笔超过1亿元的大额捐赠。从1984年到1994年,李嘉诚陆续向中国残疾人福利基金会捐资1.07亿港元。霍英东于1986年出资1亿港元与教育部合作设立霍英东教育基金会。1987年,邵逸夫向内地捐出第一笔教育款项1亿港元,帮助内地10所大学兴建图书馆或科技馆。这个阶段香港组织的公益活动以捐款为主,仍处于接触了解、建立信任的阶段。

第三阶段(1995—1997),20世纪90年代初正是国际非政府组织和全球结社兴起之时。1995年在北京召开的世界妇女大会使中国内地学者、政府官员和社会团体了解了非政府组织的概念。同时随着内地与香港在政治经济上的联结日益紧密,香港前

景逐渐明朗,在1997年香港回归之际,进入内地开展项目活动的香港公益组织数量迅速增加。而一些国际组织和内地组织也在香港注册和筹款,在内地开展项目活动。这些公益组织所涉及的领域逐渐多元化,组织工作人员也深入中国内地基层,走上了项目执行的第一线。

第四阶段

(1998—2007),1997年香港回归后,众多香港公益组织抓住机遇开拓和扩展内地工作,大批项目和资金进入内地。香港公益组织在内地的合作对象与人员结构也开始发生变化。香港公益组织不仅将资金带入内地,也将先进的治理制度和专业工作方法带入内地,并且,香港公益组织内地常设机构中的本土员工数量比例明显增加,内地员工与海外员工的薪酬差距也不断缩小。

第五阶段(2008年至今),这是香港组织和内地组织共同成长的时期。香港公益组织在内地的的工作重心正式从直接执行项目转向提供公益支持。针对内地民间组织数量激增但能力不足的情况,香港组织在内地开展了大量的民间组织能力建设活动。通过开展支持活动,香港公益组织也更容易找到理念相投的合作者。2008年以后,香港公益组织已经开始总结内地的项目经验,为其他发展中国家的相关工作提供借鉴。接下来中国社会组织“走出去”战略进程中,香港公益组织也将扮演关键的引导者与合作者角色。

境内活动主要身份

《报告》指出,身份问题,是境外非政府组织在中国活动面临的主要问题之一。香港公益组织在境内注册身份的形式呈现多样化。

首先是在民政部登记境外基金会代表机构或涉外基金会。涉外组织堪称是目前国际背景的社会组织最正规的注册渠道。截至2016年5月,在国务院民政部注册为境外社会组织的机构一共有9家香港机构,其中2家为涉外基金会,7家为境外基金会代表机构。从注册时间上看,除2007年刚刚开放代表机构注册时的机构注册数量较多之外,剩余年份能成功注册的香港公益组织数量均未超过一家。一定程度上反映了该注册形式的审批之艰难。

其次是在云南省民政厅备



香港公益组织在内地民政系统注册为社会组织的先驱之一中华健康快车基金会的眼科火车医院,其运行的费用全部来自于香港民众的捐款。

案的香港公益组织。2009年12月,云南省政府办公厅正式颁布《云南省规范境外非政府组织活动暂行规定》,使得云南省成为全国唯一的境外非政府组织代表机构备案制试点地区。根据云南民政网公布的信息,截至2016年6月16日,共有36家境外非政府组织代表机构在云南省民政厅备案,其中14家为来自香港的NGO组织。

再次是在民政系统登记成为内地社会组织。香港公益组织在内地民政系统注册为社会组织的先驱之一,是中华健康快车基金会。该基金会由香港特别行政区筹备委员会委员方黄吉雯于1996年发起,最初是香港回归之际,香港同胞赠送给内地人民的礼物——中国第一列流动的、专门从事慈善医疗活动的眼科火车医院,其运行的费用全部来自于香港民众的捐款。在先后有三列火车医院成功投入使用之后,2002年11月,经国务院特别批准成立中华健康快车基金会。在民间层面,也不乏直接成立社会组织在内地开展活动的案例。如北京桂馨慈善基金会、新家园社会服务中心、北京成龙慈善基金会、北京德方公益基金会等。

还有部分机构由于自身的敏感性或是与政府部门的沟通问题,无法获取合法的社会组织身份,只能通过相对简易的工商注册,以企业的身份在中国内地开展活动。

此外,由于专项基金的灵活性等优点,许多香港慈善家、大型企业和公益组织在进入内地时,会选择与内地社会组织合作,成立专项基金。

未注册或备案开展活动的也有很多。绝大部分单纯以捐赠形式支持中国内地公益事业发展的香港公益组织,并不寻求在中国内地的注册登记或备案。这方面比较典型的例子是一些企业家个人成立的基金会或家族基金会。

最后还有比较复杂的一种,是曾经采用过多种登记注册形

式,包括工商注册和民政注册。

新政策下的角色调整

新的政治经济形势和相关法律的出台,都给香港公益组织在内地的活动前景增添了变数。《报告》指出,从2008年起,就已经有国际援助资金撤出中国的苗头。香港公益组织的转移,其实也在悄然进行当中。

据云南的某家本土社会服务机构介绍,过去在云南很活跃的香港机构,从2012年起就减少了在本地的资源投放,将部分关注重心转移到了东南亚等地。

《报告》认为,香港公益组织在内地开展活动依然有广阔的空间。2013年12月,中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》的通知,提出关于建立精准扶贫工作机制的要求。如乐施会昆明办公室有关负责人所言:“我们在项目过程中,基本是贴着村子走。只要贴着走,就可以发现农村发展的脉络。我们总说参与式扶贫,听着老土,实际上只要做深就好了。”除此之外,对于相关群体人数较少,政府的触手难以抵达的领域,如部分罕见病康复救治、外来人口融入、困境儿童心理关怀等,香港公益组织的参与也依然必不可少。

2016年,《慈善法》和《境外NGO法》的先后出台,为香港公益组织带来了机会与挑战并存的局面。表面上来看,一方面,一些在内地注册民非的香港背景机构将可能获得慈善组织地位,继而取得公募资格,为其下一步开展活动创造诸多便利;另一方面,一些尚未能在内地获取合法身份,尤其是未能在民政部门进行登记或备案的组织,其既有项目的运行将受到直接影响,组织能否持续在内地开展活动也将成为未知数。从目前的实际进展来看,在这两部法律的实施细则和配套法规出台之前,其对香港公益组织内地活动的影响,或许并没有表面看来如此直观。