

境外社会服务机构

资金来源研究

A research on funding resources
of social service organizations
in Hong Kong and abroad

上海市社区青少年事务办公室

2006年4月

《境外社会服务机构资金来源研究》

课 题 组

组 长：蔡 忠

副 组 长：姚 强 沙 卫

课题组成员：王承思 陈静芳 夏剑薇 王丹枫
洪满江

目 录

境外社会服务机构资金来源研究（主要观点）	…	（1）
一、相关概念阐述与研究回顾	·····	（8）
（一）社会福利的涵义	·····	（8）
（二）社会服务的涵义	·····	（10）
（三）社会服务机构的界定	·····	（12）
（四）发达国家和地区社会服务供给多元化的格局	·····	（13）
（五）相关研究回顾	·····	（15）
二、研究方法	·····	（16）
（一）研究目的	·····	（16）
（二）操作化定义	·····	（17）
1、社会服务机构	·····	（17）
2、资金收入	·····	（17）
3、政府资助	·····	（17）
4、基金与捐赠收入	·····	（17）
（三）抽样方法	·····	（17）
（四）资料收集方式	·····	（17）
（五）资料分析方法	·····	（18）
（六）本研究的局限	·····	（18）
三、主要发现与讨论	·····	（18）
（一）样本特征描述	·····	（18）
1、研究样本的资金规模	·····	（18）
2、研究样本的服务类型	·····	（20）

(二) 三类主要资金来源, 政府资助为第一位.....	(22)
(三) 四种资金构成模式, 以政府主导型为主.....	(24)
(四) 资金构成模式与服务类型分析.....	(25)
1、政府主导型机构涉及 6 大类服务.....	(25)
2、与社区安全有关的服务机构几乎全部由政府资助.....	(25)
3、基金和捐赠的支持作用.....	(26)
4、混合型构成机构的数量仅次于基金/捐赠主导型机构.....	(27)
5、服务收入主导型机构为数极少.....	(28)
(五) 国家/地区间的差异	(30)
1、中国香港特别行政区.....	(32)
1.1 资金构成类型与服务类型分析	(33)
1.2 香港社会服务相关资料介绍: 整笔拨款与禁毒基金	(35)
政府拨款形式——整笔拨款	(35)
政府基金——香港禁毒基金	(36)
1.3 香港社会服务机构个案示例	(37)
东华三院越峰成长中心	(37)
2、加拿大.....	(39)
2.1 资金构成类型与特点分析	(39)
2.2 加拿大社会服务政府项目基金介绍	(41)
阿尔伯特省家庭和社区支持服务项目 ...	(41)
加拿大安全社区及预防犯罪国家策略 ...	(42)
2.3 加拿大社会服务机构个案示例	(44)
加拿大温哥华家庭服务社	(44)

3、美国.....	(47)
3.1 基金/捐赠高比例的特点	(48)
3.2 服务收入平均很低, 服务收入呈两 极化	(49)
3.3 美国政府对社会服务机构的资助形式 ...	(49)
直接资助形式	(49)
对非营利社会服务机构的税收减免 形成的“暗补”	(50)
3.4 美国社会服务机构个案示例	(51)
美国明尼苏达州家庭和儿童服务社	(51)
3.5 美国社会服务机构资金来源的特征分析 ...	(55)
四、结论与启示	(56)
(一) 政府依然是社会服务的主角.....	(56)
(二) 在政府的主导和推动下, 社会服务 资金提供主体应多元化.....	(57)
1、政府保障对重点服务的资助, 并给 予政策倾斜.....	(57)
2、设立政府专项基金.....	(57)
3、发展民间慈善基金, 鼓励民间捐赠.....	(58)
附录	
样本机构名单	(61)

境外社会服务机构资金来源研究

(主要观点)

根据市领导“要认真研究世界各地相关社团资金来源和使用情况”的指示精神，我办组织复旦大学等单位的有关专家专门成立课题组，从2005年8月至2006年1月，以抽样的方式，对香港、加拿大和美国的非营利社会服务机构的资金来源进行了深入地研究，研究成果如下：

一、抽样方法及样本

本次研究采用定额的、偶遇的非随机抽样方式，在香港、加拿大和美国三个国家/地区对社会服务机构进行抽样，每个国家/地区的样本为20个。60个样本资金来源分析的依据为各机构2003至2005年度之间的财务年报。

二、样本机构的服务类型

研究样本中所涉及的机构类型包括：有关社区安全的服务机构（服务对象主要为：一些特殊的青年与青少年人群；涉毒与物质滥用人群；刑释人员）；移民服务机构；家庭与综合服务机构；儿童与青少年服务机构；老年服务机构；残障与健康照顾服务机构；其他一些特殊服务机构。60个样本中，有关社区安全的服务机构有7个（占12%），其中青少年机构4个；涉及戒毒、成瘾和危机干预的机构2个；为刑释人员提供服务的机构1个；以上7个机构的地区分布为香港4个、加拿大

1 个、美国 2 个。

三、样本机构的主要资金来源

根据对 60 个样本财务年报的资料分析,发现社会服务机构的资金来源可分为有四类:政府资助、基金与捐赠、服务收入和其他收入。其中主要的资金来源是政府资助、基金/捐赠和服务收入,而政府资助占总体的 70%,是资金的首要来源。(见下表):

	政府资助	基金/捐赠	服务收入	其他收入
平均百分比	70%	13%	13%	4%

四、样本机构的资金构成模式

以单类资金比例达到机构总收入的 50% 作为标准将资金构成分为四种模式:政府主导型、基金/捐赠主导型、服务收入主导型和混合型(见下表):

	政府主导型	基金/捐赠 主导型	混合型	服务收入 主导型
机构数(个)	46	8	5	1
占样本百分比	77%	13%	8%	2%

其中社区安全服务机构的资金构成全部属于政府主导型,在 60 个样本中,获得政府资助的资金比例也最高,平均达到 93%。值得一提的是,其中的 4 家青少年机构获得的政府资助比例平均达到 90% 以上,而一般的儿童/青少年服务类机构的政府资助比例平均只有 59%。

研究表明,基金和捐赠是服务机构的第二位资金来源。但基金和捐赠的资金只在小部分服务机构中起支撑作用,而对大多数服务机构来说,并不足以支撑和维持其日常的运作。

研究还发现,近年来许多国家的政府都加大了对社

会福利的投入，同时给予社会服务机构更多的资金资助。

五、样本反映的国家/地区间差异

三个国家/地区服务机构的资金来源呈现出不同的特点（见下表）：

国家/地区	政府资助	基金/捐赠	服务收入	其他收入
60 个样本的百分比	70%	13%	13%	4%
香港	73%	10%	13%	4%
加拿大	62%	15%	19%	4%
美国	52%	37%	9%	2%

香港样本中政府主导型机构最多。20 个样本中政府主导型机构共 17 个，其中政府资助比例达到 90% 及以上的机构有 5 个。这 5 个机构中有 4 个机构与社区安全有关，包括 2 个青少年服务机构，（其政府资助比例分别为 97% 和 96%，括号内容下同）；1 个刑释人员服务机构（94%），1 个戒毒服务机构（94%）。还有 1 个是残障/健康服务机构（94%）。

香港政府非常重视危及社会安全的社会问题，通过政府整笔拨款和设立政府专项基金等多渠道，大力扶植与推行社会服务机构参与安全社会的构建。值得一提的是，香港在戒毒、减少和预防物质滥用方面投入大量资金，并建立政府专项基金——禁毒基金。“一九九六年三月，政府以 3.5 亿港元资本成立禁毒基金，鼓励社会各界致力禁毒……基金的收入用以资助符合拨款准则而又值得推行的禁毒计划。凡是以整个社会为对象的禁毒活动，不论是预防教育和宣传活动、戒毒治疗和康复计划，还是研究项目，都在基金资助之列。”2004/05 年度共批出 685 万港元资助团体推行 15 项禁毒计划。

1996 年成立以来，香港禁毒基金共批出 1.19 亿多港元资助 254 项计划。

加拿大政府以专项基金方式资助并保证重点项目的资金。加拿大政府高度重视预防工作，因为加拿大的研究表明，在预防工作上每投入 1 元钱，就能带来 7 元钱的回报。因此，加拿大政府在资金上积极扶持预防工作，采用专项基金的方式确保该项工作资金的落实到位和专款专用。而且政府专项基金的设立在对社会服务机构的服务提供内容、方向和重点上也起到导向性作用。加拿大的预防工作主要有安全社区策略和国家预防犯罪策略，其援助基金和项目主要有：预防犯罪基金，预防犯罪合作项目，社区动员项目和企业行动项目。

在资金构成上，以加拿大温哥华家庭服务社为例，2005 年年收入近 1,780 万加元，主要来自加拿大国家政府 9%，不列颠·哥伦比亚省政府部门 73% 和市政府 1%，政府提供的资金占机构全年收入的 83%。从中我们看到加拿大社会服务的资金构成特点：政府的相关策略、政策和措施最终以社会服务的项目的形式落实到各类社会服务机构的服务内容之中。对社会服务机构来说，一方面，机构根据国家策略与政府的指导与推动，拓展其服务的领域、范围和服务深度，完成政府采购的社会服务合同内容。另一方面，对于政府资助资金的不足、以及不属于政府购买范围的服务项目，服务机构通常会向一些基金会申请资助或自行举办募捐活动进行筹资。在加拿大，大多数社会服务机构是联合劝募会（United Way）的会员，社会服务机构既可向联合劝募会申请资助，也可与联合劝募会合作举办筹款活动。

美国通过社会政策为社会服务机构创造了获得民间

资助的环境。美国社会服务机构的政府资助比例在三地中最低（52%），而基金/捐赠收入比例最高（37%）。美国政府对社会服务机构的资助主要有直接资助形式和对非营利社会服务机构的税收减免形成的“暗补”。所谓“暗补”，是美国各级政府都有对非营利社会服务机构甚至是个人的税收减免政策，通过税收减免法规鼓励个人和企业向慈善组织礼赠捐献。对个人向公共慈善机构的现金捐赠，捐赠者最高可要求对其当年经调整后总收入 50% 的个人所得税进行税收减免。对个人向私人基金会的现金捐赠，这项最高税收减免比例为 30%。公司捐赠可提出对其任意一年不超过 10% 的应缴税收入实行税收减征。政府的税收减免大大激发了民众的捐赠意愿，慈善机构因而可获得所需资金来开展服务。美国民众也因此将慈善捐赠税收减免视为政府与捐赠者为公益事业所作的合作投资。可以说，美国的捐赠税收激励是非营利社会服务机构的资金来源保障的一个重要条件。

在美国政府的税收减免法规鼓励下，除企业外，家庭对非营利社会服务机构的资金、物资的捐赠也非常可观（见下表）：

年 份	1995	1993	1991
捐赠家庭占全国比重（%）	68.5	73.4	72.2
每户家庭的平均捐赠额（美元）	1017	880	899
捐赠额占家庭收入的比重（%）	2.2	2.1	2.2
捐赠者占总人口的比重（%）	48.8	47.7	51.1

美国政府通过直接资助和间接资助（“暗补”）给予社会服务机构很大的支持，但是政府的间接资助在年报中的反映也是间接的，它反映为较高的基金/捐赠。因

此，从表面上看美国社会服务机构中政府资助的比例低于香港和加拿大。正是美国政府的捐赠税收激励，使美国有如此众多、而且不同类型的民间基金会和如此多的社会各方的捐赠。这样一个环境使美国的社会服务机构有了开展募捐活动的基础，以及获得社会各方资助的可能性。发展民间基金的好处还在于增强了社会服务机构资金来源的相对稳定性，减少了服务机构对政府过度依赖。民间基金如同一个水库，既可以吸纳民间资源，又可以在一定程度上缓解因供给不足而产生的矛盾。

六、结论与启示

（一）政府依然是社会服务的主角

社会服务是国家福利制度的一个重要组成部分，各个国家和地区政府承担着主导和资金主要提供者的责任。在实务领域，政府给社会服务机构资金上的支撑（通过拨款、津贴和服务购买合同、专项基金或政府基金等形式）；在政策层面，政府一方面通过法律和政策保障用于社会服务的资金，另一方面，通过税收等政策进行二次分配，鼓励企业、团体、家庭和个人积极支持社会服务事业，以捐款（物）和志愿服务等多种形式参与社会服务。

（二）在政府主导推动下，社会服务资金提供主体应多元化

1、政府保障对重点服务的资助，并给予政策倾斜

有关社区安全、社会稳定的社会服务事业，境外的经验是将其放在事关国家安全的战略高度加以考虑，保证资金，重点资助。

2、设立政府专项基金

设立政府专项基金，资助一些专门的社会服务项目

目，一来保障重点社会服务项目的资金；二来对重点项目的服务内容和服务标准具有导向和监督作用。

3、发展民间慈善基金，鼓励民间捐赠

发展民间慈善基金，与分散的个人或企业的自发性捐赠相比，这是政府资金之外比较稳定的一种资金源。通过税收减免等政策，鼓励和刺激企业、团体和个人积极为社会福利事业作贡献。从表面上看，慈善捐赠使政府减少了税收收入，让利于民。但通过民间捐赠，社会服务可吸纳本来不用于社会福利的社会资金，从而总体上降低政府的福利负担，通过二次分配还可促进社会公平。

境外社会服务机构资金来源研究

社会服务是社会福利的一个重要组成部分，它承担着社会福利的送达任务。综观全球，当今社会服务的提供呈现多元化格局，由政府、非营利机构和私人机构等共同构成社会服务的供给系统。近年来，随着改革的深入，我国社会服务的提供也冲破了政府独揽的局面，露出社会服务提供主体多元化的端倪。政府由直接提供所有社会服务转变为鼓励和积极推动社会服务机构参与社会服务的提供，并且在政策层面和实务领域积极培育承接政府职能的专业化社会服务机构。

社会服务的性质决定了社会服务的提供需要有坚强的资金支撑。那么，承担了从政府体系中分离出来的社会服务提供职能的社会服务机构，可以从哪些渠道获取提供服务所需要的资金？本研究试图通过对境外社会服务机构资金来源的了解和分析，发现社会服务发展成熟的一些国家和地区的实践经验，以期从中获得借鉴。

一、相关概念阐述与研究回顾

（一）社会福利的涵义

社会服务与社会福利不可分割。在讨论什么是社会服务之前，有必要首先了解什么是社会福利。关于社会福利的涵义，人们有不同见解。社会福利在抽象层面上“被认为是一个社会对解决社会问题的承诺（Commitment），也就是社会期待所有人民享有完全与满意的生活。基于此，社会福利被视为一种制度”。“如佛兰德

(Friedlander, 1955) 所说的: 社会福利是社会服务与制度的组织化体系, 其在于协助个人与团体获致满意的健康、生活水准, 及个人与社会关系。进而容许其发挥所有能力; 增进满足家庭与社区需求的福祉生活 (Well-being)。美国 NASW^① 的社会工作全书亦认为: 社会福利是志愿机构与政府部门所推行的所有组织化的活动, 在于预防、消除或解决社会问题, 或促进个人、团体、社区的福祉……”。^②

陈红霞在研究了全球社会福利发展过程后提出: “社会福利是一种制度建设, 根本目的有两个: 帮助有困难的社会成员, 维持其起码的物质和精神文化生活; 提高全体社会成员的生活水平和质量, 增进全民的社会福祉。” 她认为, 对社会福利的界定有狭义和广义之分: “狭义的社会福利仅指由国家出资或给予税收优惠照顾而兴办的、以低费或免费形式向一部分需要特殊照顾的社会成员提供物质帮助或服务的制度, 通常包括老人、妇女、儿童等特殊群体的福利津贴或福利设施。广义的社会福利是指由政府举办和出资的一切旨在改善人民物质和文化、卫生、教育等生活的社会措施, 包括政府举办的文化、教育和医疗卫生事业、城市住房事业和各种服务事业, 以及各项福利性财政补贴。”^③

《中国社会福利与社会进步报告 (2000)》对社会福利的界定为: “社会福利是国家和社会为增进与完善社

① NASW 为 “美国社会工作者协会” 的简称

② 徐震、林万亿: 《当代社会工作》, 五南图书出版有限公司 1986

③ 陈红霞: 《社会福利思想》, 社会科学文献出版社 2002

会成员尤其是困难者的社会生活而实施的一种社会制度，旨在通过提供资金和服务，保证社会成员一定的生活水平并尽可能提高他们的生活质量。”^④

（二）社会服务的涵义

人们对社会服务也有不同的界定和理解。社会服务“通常被视为是社会福利制度的行动，所以经常又被称为社会福利服务”。^⑤ 社会服务也可以看作是社会福利的组成部分，是国家、政府实现和实施社会福利的一种形式，以服务的形态提供社会福利。^⑥ 从较为宏观的视角来看，国际社会通行的社会服务概念一般可以由福利服务、公共服务和具有社会导向的公民个人服务或称社会化的私人服务三部分组成。^⑦ 这种理解使社会服务所涉及的领域非常广泛，其范围包括医疗服务、教育服务等公共服务的内容。

根据美国社会工作者协会出版的《社会工作词典》的定义，社会服务（Social Services）是社会工作者和其他人员旨在促进人类健康、幸福（Well-being）和幫助提升自信和能力，预防依赖，增强家庭关系，以及恢复个人、家庭、团体和社区有效的社会功能的行动。这些行动是在政府相关的社会政策指导下进行的。^⑧

④ 时正新：《中国社会福利与社会进步报告（2000）》，社会科学文献出版社 2001

⑤ 徐震、林万亿：《当代社会工作》，五南图书出版有限公司 1986

⑥ 王思斌：《社会工作导论》高等教育出版社 2004

⑦ 杨团：《社区公共服务研究报告 2001

⑧ Robert L. Barker, The Social Work Dictionary, 4th Edition, NASW Press 1999

唐钧结合国内外的经验提出,“我们所说的社会福利服务 (Social Welfare Service), 在国外亦称社会服务 (Social Service)。它是政府和社会通过专业化的福利机构为解决社会上的特殊群体的实际困难, 提高人民的生活质量而有针对性地提供服务和设施的社会福利计划和项目。”^⑨

社会服务的种类包括: 帮助人们获得足够的经济资源以满足其需要, 评估人们照顾儿童或其他被照顾者的能力, 心理咨询和心理治疗, 提供转介渠道, 调解和为社会倡导, 向个体告知组织的义务, 推动健康照顾供给, 以及为当事人联系资源。^⑩ 关于社会服务的对象, DiNitto (1995: 307—309) 在其所著的《社会福利: 政治与公共政策》(Social Welfare: Politics and Public and Policy) 一书中提到, 社会福利的方案通常是针对贫穷者, 但仍然有许多社会服务的提供不是依据受助者的所得和社会地位, 如果将这些社会服务依据受助群体来区分可分为: 个人服务、家庭服务以及社区服务三大类。第一类服务是对老弱残障者提供居家服务或长期照顾; 第二类包括家庭计划、婚姻与家庭咨商、日间照顾、课后安亲班等; 第三类服务强调社区居民的动员, 关心的议题包括社区中的毒品、犯罪问题, 租赁服务以及新搬进社区者的服务等, 这些服务最终的目标都是要

^⑨ 唐钧:《中国社会福利与社会进步报告(2000)》, 社会科学文献出版社 1998

^⑩ Robert L. Barker, The Social Work Dictionary, 4th Edition, National Association of Social Workers NASW Press 1999

达到社区整体的利益与发展。^①

笔者认为，从狭义的角度理解，社会服务是指由政府机构或民间社会服务机构直接提供的、以社会弱势群体及特殊群体为主要对象的社会福利服务。其内容包括针对老年、青年、青少年、妇女、儿童、家庭、学校、病患及其家属、遭遇特殊困难的人群和预防功能受损的人群提供的有关促进人类健康、幸福，提升与恢复人的自信和能力，提高人的社会功能的各项服务。

（三）社会服务机构的界定

社会服务机构是指承担社会服务提供的组织。而社会服务的提供者有多种组织形式，可以是公共机构、私人非营利和营利组织、自助团体以及宗教组织。^② 一般认为，社会服务机构大多是非营利组织，非营利组织（Nonprofit Organizations，简称 NPO）通常是指不以获取利润为目的，而以推进社会公益为宗旨的独立部门。非营利组织可以较综合地界定为“具有法人资格，以公共服务为使命，享有免税优待，不以营利为目的，组织盈余不分配给内部成员，并具有民间独立性之组织”。^③

虽然社会服务机构可以是政府机构和各种类型的非政府组织，如民间非营利机构和非营利企业、宗教团体

^① 转引自 徐敏雄：“台湾基督長老教会社会服务事工的发展”，1998

^② 徐敏雄：“台湾基督長老教会社会服务事工的发展”，1998

^③ 江明修：“非营利组织领导行为之研究”，载国科会专题研究计划，1994