

瑞典非营利性机构发展概况及其经验启示

管海波

(中国科学技术交流中心, 北京 100045)

摘要: 瑞典非营利性机构历史悠久, 在社会经济发展中发挥着重要作用。目前, 瑞典约有 20 万个非营利性机构, 主要投入在社会保障、文化和娱乐(包括体育)、基金等 12 个领域。瑞典非营利性机构一般采用理事会制度, 其下设有资产委员会、业务委员会和秘书处, 在商业化的管理模式下, 机构设置倾向于扁平化。瑞典政府对非营利机构给予一定的扶持和优惠, 主要资助类型有运行补贴、项目资助等。瑞典科研类非营利机构, 如, 科研基金会, 在瑞典科研体系中发挥了无可替代的作用。通过分析认为: 除政府及全社会的广泛支持外, 瑞典非营利性机构得以健康发展, 还要归功于其机构自身角色定位准确、业务水平高、融资能力强和管理有效等因素。期望瑞典的成功经验能为我国非营利性机构的发展提供借鉴。

关键词: 瑞典; 非营利性机构; 科研基金会

中图分类号: D753.27 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.09.011

当今世界, 非营利性机构作为介于政府部门、营利性企业组织之间的第三部门, 在社会发展中的地位与日俱增。对于瑞典这样一个以高福利闻名的发达国家, 在全社会对公益服务需求不断提高的情况下, 非营利性机构作为国家福利体系的重要支撑更是不可或缺。

事实上, 瑞典的非营利性机构自 16 世纪即已具备雏形, 当时的教堂作为慈善组织在扶贫和教育方面发挥了重要作用。随着历史发展, 层出不穷的社会需求催生了不同形式和类别的社会运动和组织机构。其中, 最具代表性的就是今天的非营利性机构。

1 总体概况

1.1 数量和类型

在瑞典, 非营利性机构的成立、运行和解散无须到任何机构进行登记注册或备案。因而, 瑞典官方没有对非营利性机构的确切统计数据。根据瑞典

统计署 2009 年的统计数据, 经登记注册的非营利性机构约有 14.5 万个(其中, 包括部分按非营利性机构性质成立的政治团体)。据估计, 包括那些未经注册成立的机构, 目前瑞典非营利性机构共约有 20 万个。

瑞典的非营利性机构主要有 2 种类型: 非营利社团和基金会。前者强调的是为共同目标而一起工作的一定数量的会员, 后者强调的是通过管理可以实现特定目标的自治财产。

1.2 领域分布和人员组成

(1) 领域分布

按照国际非营利性机构分类(ICNPO)标准, 瑞典的非营利性机构主要分布于如下 12 个领域: 文化与娱乐(包括体育), 教育与科研, 健康, 社会保障, 环境与动物保护, 住房与社区发展, 立法、倡议和政治, 基金、集会和义工, 国际活动, 宗教, 工会以及其他非营利性活动。

2009 年, 瑞典统计署对分布于 12 个领域并经

注册登记的机构的收入情况进行了统计，其结果见图 1 所示。从统计结果可以看出，瑞典非营利性机

构的主要投入仍然在社会保障领域。这也从侧面表明，非营利性机构对瑞典社会保障体系的重要性。

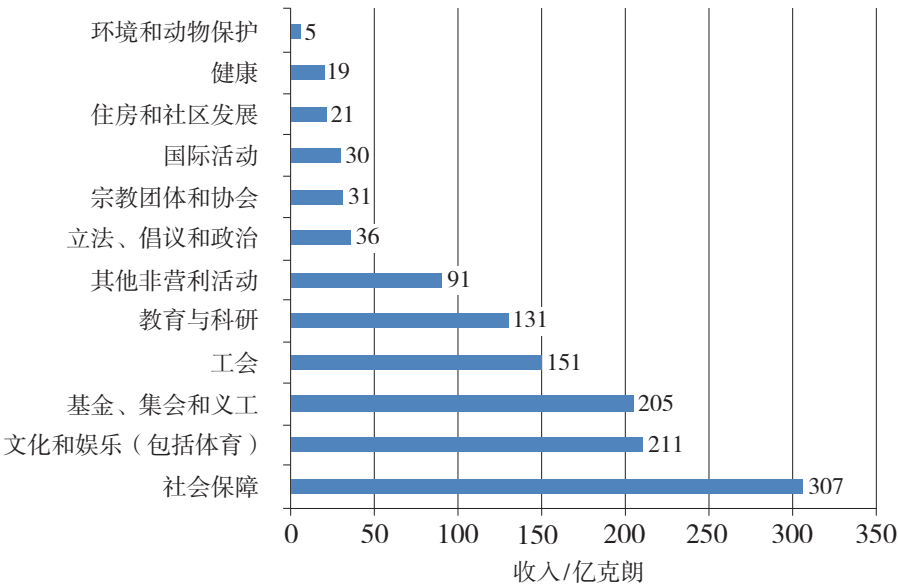


图 1 2009 年瑞典各领域非营利性机构的收入情况

数据来源：瑞典统计署。

(2) 人员组成

与大多数国家一样，瑞典非营利性机构人员组成主要包括全职雇员和志愿者。

2009 年，瑞典非营利性机构的全职雇员约有 6.1 万人，其中：休闲与文化领域（包括体育）雇员人数最多，约占非营利性机构雇员总数的 23%；教育和科研领域的全职雇员约占雇员总数的 17%，位列第 2。

瑞典非营利性机构的大部分工作是无偿的，许多工作的开展都以自愿为基础。据统计，2009 年共有志愿者 9.3 万人，志愿者的工作相当于 5.3 万个全职人员的工作。在瑞典，平均每人每月花费 16 个小时用于志愿性的活动，85% 以上的瑞典人（年龄在 16~84 岁）属于某个社团组织的成员。可以说，志愿活动已深深植根于瑞典的社会生活中。

1.3 组织机构与管理模式

非营利性机构能够在瑞典福利社会中胜任提供公益服务任务的同时不断发展壮大，除得到政府、企业以及公众的大力支持之外，有效的商业化组织框架和管理模式至关重要。

瑞典非营利性机构一般采用理事会制度。作为最高管理机构，理事会下设资产委员会、业务委员会和秘书处。在商业化的管理模式下，为确保机构

运行效率，机构设置倾向于扁平化。图 2 所示为瑞典一般非营利性机构的组织框架图。

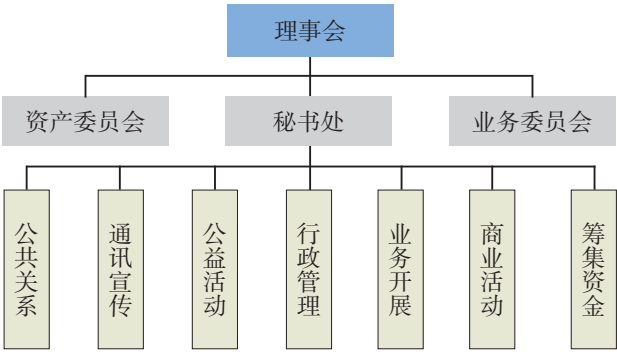


图 2 瑞典一般非营利性机构组织框架

(1) 理事会

非营利性机构成立之初，理事会成员通常由创建人选定，待机构制定出理事会章程之后，成员按章程选举产生。理事会成员构成广泛，其中，部分承担国家任务或者特定领域的机构理事会成员由政府任命。理事会主要负责制定机构发展战略和各项章程、批准计划与预算、监督和评估工作计划及其执行情况等。此外，理事会还承担对外联络并争取可利用资源，以及建立社会网络等任务。

(2) 资产委员会

资产委员会负责机构的资产管理，包括投资管

理、财务管理、资产评估等；业务委员会负责与机构主营业务相关的管理工作，包括制定业务发展计划、经费分配、业务执行情况监督等。这两个委员会向理事会负责，通常部分理事会成员会兼任下设委员会委员，以确保工作效率并节约资源。

（3）秘书处

机构秘书处负责机构的日常运行、公共关系管理、公益活动组织、筹集资金以及对外沟通与宣传等。秘书处作为机构的实际执行和管理部门，受机构理事会直接管理。

瑞典非营利性机构的组织机构设置和管理运行模式，将机构非营利属性的特点和商业化管理的优势有机结合，兼顾效率与效果，为机构目标的实现和自身健康发展提供了重要保障。

1.4 法律法规和扶持政策

1.4.1 法律法规

因为非营利机构的领域、规模、运行模式和需求等各不相同，以及全社会对非营利性机构当前运转情况的较普遍认可，除包括案例法在内的现行法律之外，瑞典政府目前没有对非营利性机构在内的志愿性机构制定配套的法律法规。非营利性机构遵循基本的法律原则或准则，如“少数服从多数原则”和“平等原则”等。在瑞典，非营利性机构被视为民主的机构。

虽然非营利性机构的成立、运行和解散无须登记备案，如果其要获得法律地位，则必须具备机构成员为共同目标一起工作，且具备法律效力的正式协议，同时成立专门的理事会或其他管理部门作为机构代表。此外，参照瑞典的法人认定法案（1974：174），非营利性机构如需从事商业经营或者接受社会捐赠，必须到税务部门进行注册，并接受税务部门对其非营利性质进行审核认定。非营利性机构的商业活动受与商业相关法律法规约束。

1.4.2 扶持政策

瑞典政府对提供特定公益服务的非营利机构给予一定的扶持和优惠政策。所指公益服务主要包括：着力于国防、对儿童的抚育关爱、教育、科研、贫困救济以及北欧国家合作的工作等。经认定的非营利性机构除可享受免税待遇外，还可以通过从事博彩等经营活动筹集资金，最重要的是可获得不同层面的政府资助和补贴。

根据调查统计，瑞典政府在 2009 年对非营利性机构共投入 79 亿克朗，涉及国家财政预算的 103 个不同的资助类别。连同福利彩票（16 亿克朗）、瑞典遗产基金会（3.7 亿克朗）以及犯罪受害人基金（0.37 亿克朗）等贡献，瑞典公共部门对非营利性机构的投入共约 100 亿克朗。其中，投入最大的领域是公众教育（33 亿克朗），其次是对外援助（24 亿克朗）和体育事业（18 亿克朗），这三大领域约占公共部门对非营利性机构资助的 75%。瑞典政府对非营利机构的资助主要有如下类型：

（1）机构资助，指对非营利性机构的总体资助，资助不针对具体活动，可以用于办公支出；

（2）运行补贴，指对机构开展某个或某些特别活动进行的补贴；

（3）项目资助，指针对机构承担项目进行的资助，有一定时间限制；

（4）任务型补偿，指对机构因承担某项任务发生支出进行的补偿；

（5）设施资助，指对机构设施采购、新建、重建或修复等工作进行的资助。

近年来，瑞典在公共部门的资助中，机构资助比重呈下降趋势，而项目资助比重有所提高。图 3 所示为 2009 年瑞典公共部门对非营利性机构的资助情况。可见，50% 被用于运行补贴，项目资助占了 27%，而机构资助仅占 9%。

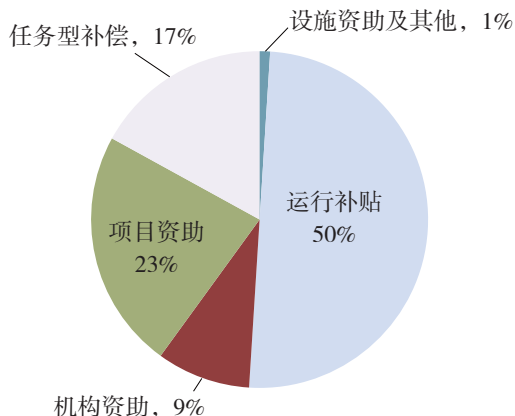


图 3 2009 年瑞典公共部门对非营利性机构资助情况

数据来源：瑞典统计署。

2 研发类非营利机构概况

瑞典的科技创新体系主要由政府部门、国家研究理事会、基金组织、大学和企业构成，其中，

企业和大学在研究开发活动中扮演重要角色。企业约占瑞典研发支出总额的 70%，大学约占 1/4，独立的科研机构较少，约占 3% 左右。

就非营利性机构而言，瑞典皇家工学院、卡罗林斯卡医学院、乌普萨拉大学、斯德哥尔摩大学、隆德大学、瑞典农业大学等 10 余所大学承担了国家的主要科研任务和部分技术服务与转移工作。除大学外，瑞典研发类的非营利性机构主要是各类科研基金会。科研基金会自身不从事科研，而是通过向政府、企业和公众等融金，然后将所筹集资金用于对科研的支持。瑞典的科研基金会在瑞典科研支持体系中发挥了无可替代的作用。

2.1 法人性质

基金会作为非营利性机构的重要组成部分，对瑞典社会发展贡献巨大。据瑞典统计署统计，截至 2009 年，经登记注册的各类基金会约有 2.4 万个。鉴于瑞典对科研的重视程度，以及受诺贝尔基金会的影响，科研基金会一直在各类基金会中占据主要地位。

不同于一般的非营利性机构（包括前面提及的公立大学）的社团法人性质，科研基金会多属于财团法人性质。

2.2 税负

税负问题一直是瑞典非营利性机构的核心问题之一。一方面，大量非营利性机构的工作由志愿者完成，过高的税负会影响机构的生存发展；另一方面，相当数量的非营利性机构从事商业经营活动并支付雇员工资，过低的税负又会引发社会公平问题。当前，对非营利性机构税负争议最多的是所得税和增值税。

（1）所得税

瑞典非营利性机构享受所得税免税待遇，前提是通过税务部门认定，该机构确系以服务宗教、文化、教育和科研等公益事业为宗旨。与不动产和某些商业活动相关的收益，原则上不列入免税范围，但如果该收益直接服务于机构的公益目标，则同样享受此待遇。目前，瑞典的企业所得税率为 26.3%。

（2）增值税

瑞典增值税率为 25%，其中，食品以及一些服务领域增值税率为 12%，印刷品销售、文化活动以及国内旅游票务等增税率为 6%。长期以来，

瑞典的非营利性机构享受增值税免税待遇。近年来，这一待遇受到欧盟委员会质疑。欧盟委员会根据增值税指令，认为除个别符合条件的公益事业外，瑞典应取消对非营利机构相关商业活动收入的增值税免税待遇。其采纳的概念是，纳税人应该是任何从事经济活动的个体，与法律形式无关。经多次协商，2011 年 1 月，瑞典政府采取了折中的方案：除符合增值税指令免税条件的非营利机构之外，对营业额低于 100 万克朗的非营利性机构免收增值税。这样以来，瑞典 90% 的非营利性机构仍可享受增值税减免待遇。

由于科研的公益属性，包括科研基金会在内的科研类非营利性机构均享受所得税和增值税免税待遇（个别经营收入除外）。

此外，为鼓励全社会的捐赠行为，瑞典对个人和组织对非营利性机构的捐赠实施不同额度的抵税政策。

2.3 融资

按资金渠道分类，瑞典的科研基金会主要分 3 类：一是主要依靠政府资助，例如，瑞典战略研究基金会、战略环境研究基金会、研究与高等教育国际合作基金会等；二是主要依靠融资，例如，瑞典癌症研究基金会、心肺基金会等；三是私人基金会，例如，瑞典最大的私人科研资助机构 Wallenberg 基金会以及 Erling-Persson 家庭基金会等。

通常，国际上认为瑞典非营利性机构主要依靠公共部门资助。而瑞典学者的研究表明：总体上，瑞典非营利性机构的资金主要来源于会员会费以及用于服务机构任务目标的经营收入，其机构融资能力在欧盟范围内名列前茅。图 4 所示为 2009

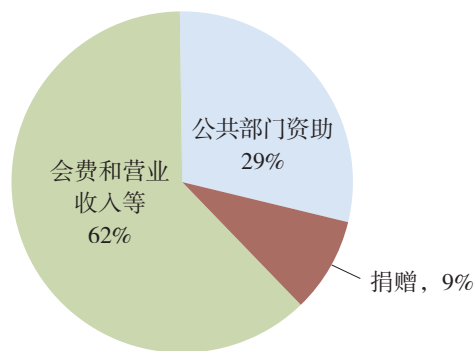


图4 2009年瑞典非营利性机构资金来源分布

数据来源：瑞典统计署。

年瑞典非营利性机构经费来源分布。其中，公共部门的资助仅占 29%，而欧盟的平均水平是 58%。

为提高非营利性机构融资的道德标准和专业性，瑞典于 1980 年成立了融资控制管理协会（SFC）。非营利性机构可向协会申请专门用于机构融资，且易于辨识的银行账户，因账号以“90”开头，故被称为“90 账户”。要获得“90 账户”，机构必须满足 SFC 相关财务要求，其中，重要的要求之一是用于机构目标的经费不得低于机构收入的 75%。机构行政支出如连续三年超过总收入的 25%，SFC 将收回“90 账户”。此外，获得账户的机构每年需向协会提交年报和资产损益表等接受审计。

“90 账户”是非营利性机构面向社会融资的信用和服务质量的保障。获得账户的机构，表明其融资工作已达到 SFC 所设立标准。

每个融资类非营利机构均有自己的融资战略。以瑞典癌症研究基金会（SCS）为例，该基金会是除联合国儿童基金会的瑞典分支机构外，瑞典最大的融资类非营利机构。2012 年，SCS 共融资 5.09 亿克朗，其中主要来自于个人和企业的捐赠。作为科研基金会，SCS 的融资战略主要是通过组织和参与各类公益活动，提高公众对癌症的关注度，进而提高对相关科研的重视程度。例如，其与瑞典乳腺癌协会合作组织瑞典“粉红丝带”运动^①，参与瑞典“谢谢你”公益活动，以及通过各类媒体对科研成果和机构自身进行宣传等。SCS 是瑞典融资协会会员，已获得“90 账户”并通过 ISO9001:2000 认证。

2.4 资产管理和利益分配

非营利性机构在资产管理方面一般遵循可持续发展原则。资产管理的最终目标是确保机构资产能够合理有效地服务于机构长期目标的实现和机构自身的健康发展。

如前所述，一般非营利性机构设有资产委员会，负责对机构资产进行总体管理。对于科研基金会而言，资产管理的主要任务是投资和财务管理，其中，投资管理是重中之重。其主要工作包括投资

对象选择、投资预测分析以及投资绩效评估等。资产委员会根据机构投资战略对投资任务、目标和重点进行管理。一部分科研基金会聘请外部投资专家协助进行投资管理，还有一部分科研基金会则将投资管理完全委托给第三方。无论采用哪种方式，最终目标都是一致的，即确保较低的投资风险和较高的投资回报率，这也是基金会资产管理的核心任务。

总体上，瑞典科研类基金会作为公益型机构，一般采用“社会责任投资”的理念进行投资。投资所得收益除部分用于机构运行支出外，将全部用于对科研项目以及科研活动的支持。

3 结语

瑞典非营利性机构历史悠久，在瑞典社会发展过程中所发挥的作用举足轻重。非营利性机构，尤其是包括科研基金会在内的公益型非营利机构能够得以健康运行并持续发展，除得到瑞典政府部门、企业和大众的广泛支持以外，机构自身的角色定位、业务水平、融资能力以及管理模式等都是必不可少的关键因素。瑞典的成功经验为我国的非营利性机构发展提供了较好的借鉴。■

参考文献：

- [1] Filip Wijkström. Defining the Nonprofit Sector-Sweden [R]. Stockholm: Filip Wijkström, 1995.
- [2] Filip Wijkström. Changing Focus or Changing Roles-The Swedish Nonprofit Sector in 1990s [R]. Stockholm: Filip Wijkström, 2000.
- [3] Swedish Government. A Policy for Civil Society [R]. Stockholm: Swedish Government, 2009.
- [4] Swedish Statistic Agency. Data of Civil Society [R]. Stockholm: Swedish Statistic Agency, 2010.
- [5] Filip Wijkström. Scope, Roles and Visions of Swedish Foundations [R]. Stockholm: Filip Wijkström, 2004.
- [6] 国务院发展研究中心课题组. 瑞典研究机构在创新体系中的作用及启示 [J]. 中国发展观察, 2007 (12): 51-53.

^① 国际“粉红丝带”运动于 199 年发起。此后，每年 10 月被各国定为“乳腺癌防治月”，倡议全世界的个人和组织为乳腺癌防治捐款。

Introduction on Development of Swedish Nonprofit Organizations

GUAN Hai-bo

(China Science and Technology Exchange Center, Beijing 100045)

Abstract: Nonprofit organizations in Sweden have a long history and play a very important role in the Swedish economic and social development. At present, in Sweden there are about 200,000 NPOs in 12 areas including social security, recreation and culture (including sports), foundations and so on. Swedish NPOs is generally managed by a board. Under the board are committee for asset management, committee for business and Secretariat. In the commercial management mode, the organization structure is mostly flat. Swedish government adopts some preferential policies toward NPOs. Major financial supports include operating subsidies and projects grants and so on. Swedish nonprofit research organization is part of Swedish research system. Research foundations, for instance, contribute a lot in the system. Through analysis this article holds that, besides the wide supports from the whole society, the stable development of the Swedish nonprofit organizations is mainly attributed to the clear positioning, professional proficiency, fund-raising capability, efficient management and so on. The Swedish experience in nonprofit organizations is of great inspiration to China.

Key words: Sweden; nonprofit organization; research foundation

(上接第 45 页)

Development and Trends of Science and Technology Policy Research

XU Feng

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: Science and Technology Policy (STP) has become an important part of government public policy in most countries around the world. Since the World War II (WWII), the development of STP has experienced several stages with the changing economical and political situations since it was regarded as part of government policy. From the necessity and urgency of the development of S&T was recognized after WWII, to the basic research related to military areas was vastly invested during the period of Cold War; From the industry technology was regarded as the most important part of STP during 1980s-1990s, to the innovation policy has become more and more important in the 21 century. Meanwhile, the basic theories, methods, objects and scopes of STP research have also experienced a changing development. For the future prospect, with the development of the theory of STP, the evidence based STP will be an important trend. With the development of analysis methods, tools and platforms, the future-oriented strategic decision analysis within major S&T areas will be more and more important.

Key words: science and technology policy; science and technology policy research; science of science policy; science, technology and innovation