

# 公益创业困境及其政策支持研究

曹艳芳

(安徽大学 管理学院,安徽 合肥 230000)

**摘要:**公益创业昭示着社会发展的新趋势和创业的新模式,成为越来越多群体实现自身价值和服  
务社会的重要选择,但是公益创业的发展目前存在制度建设缺失、法律地位不明确、组织资  
源匮乏、竞争力不足等内外部困境。从政策供给的角度分析,公益创业在政策层面存在一系  
列问题,应优化相关政策措施,以完善当前公益创业政策体系,促进公益创业事业的发展。

**关键词:**公益创业;政策供给;政策优化

中图分类号: F24

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 03-0023-04

## 一、问题的提出

公益创业是以公益事业为主要目标,而利润是副产品,它的主要目的是要创造社会价值但在资金来源和管理方法上与企业有了关联。2016 年十二届全国人大四次会议中,全国人大代表、共青团中央书记处书记傅振邦建议,将公益创业纳入“双创”的范畴,要高度重视公益创业发展。公益创业的发展可谓是大势所趋。公益创业在完善社会服务和缓解就业压力等方面发挥很大的功能。在美国,公益领域的就业比例可以占到总就业的 11%。目前我国就业压力严峻,公益创业可视为一种就业新方向。近年来我国公益创业不断发展,如“滴水恩公益创业协会”、北京惠泽人等。但是目前我国公益创业仍面临着很多问题,组织大多处于微而小的状态。本文拟从政策的供给角度,分析当前公益创业的困境需求,找出当前政策供给的不足,并提出若干政策优化措施,以促进公益创业的发展。

## 二、公益创业困境分析

公益创业在我国起步较晚,对于“公益创业”这

一舶来词很多人是陌生的,缺乏理性的认识。其受内外环境的影响,存在以下两大困境。

### (一)外部困境

#### 1.经济发展制约

公益创业的发展与国家的经济发展水平紧密相关。由于各地区经济的发展,公益创业发展阶段不同且政策扶持程度相差较多。例如,像长三角、珠三角等地区由于有雄厚的经济实力做支撑,而且政策的扶持也较强,公益创业发展比较快,发展的规模 and 水平也比较高。而中西部地区的经济水平较低、缺乏资金与政策支持,使公益事业也相对落后,公益创业组织发展规模较小、影响力不足。

#### 2.政策制度建设不足

当前我国关于社会组织法律框架和制度建设是不足的,对公益创业组织的法律地位、监督管理等方面都存在缺位、错位的现象。我国的大部分公益创业是以自下而上的形式发展,公益创业组织由于多种原因未能在相关相关部门登记注册。我国社会组织法尚未形成,而且当前关于社会组织的相关法律大多是针对传统的非营利组织,公益创业领域的政策制度建设还没有形成完善的体系。

收稿日期:2016-04-19

基金项目:民政部 2015 年项目“绩效导向的社会组织人工成本管理研究”(项目编号:2015MZR001-42)。

作者简介:曹艳芳(1992-),女,安徽黄山人,安徽大学管理学院 2015 级在读研究生,研究方向:行政管理。

3. 社会认识缺失

首先,公众对公益创业的认识不足。公众一般认为公益事业不能获取利益,因此对公益创业的公益性存在质疑且对其重要性认识缺失。再加之政府缺乏对公益创业的重视和鼓励。公益创业组织的总体上处于小微化的状态。其次,公益文化尚未深入人心。公益创业毕竟不像商业创业那样能够带来巨大的利益财富,很多人不愿意从事公益创业。我们的公益文化基础薄弱,这也使公益创业缺失发育的文化土壤。

(二) 内部问题

1. 创业战略性缺乏,公益创业竞争力不足

公益创业群体必须以敏锐的眼光发现社会服务的新需求来作为公益创业的新领域。但是由于创业者知识经验缺乏、信息获取能力不足、资源筹集渠道单一等原因,进行公益创业的领域大多集中在环保、支教、助残扶弱等传统公益领域,而其他领域相对关注较少。公益创业模式单一,缺乏创新性,创业层次缺乏战略性。

2. 资金和人才资源缺乏

公益创业成功的最重要的资源就是资金和人才。进行公益创业最大的困难在于缺乏资金。而大多公益创业者融资渠道较为单一,他们的资金来源于自己或家庭,政府和社会的资金扶持相对不足。一些草根社会组织由于缺少渠道也难以获得政府的资助。而且,公益创业组织也存在自身“造血”不足的问题这一系列因素阻碍了公益创业的发展。

另外,人才资源匮乏也是公益创业中的阻碍。大对数公益创业组织由于资金匮乏,组织人员薪酬水平也普遍偏低。由南都公益基金会等8家机构联合零点研究咨询集团发布的《2014中国公益行业人才发展现状调查》显示,20%的人因薪酬水平低离开公益组织,公益组织人员的平均薪酬水平与理想薪酬间的差距近2500元。很多人会因为自身前景发展,放弃投身公益创业的事业。

3. 组织内部治理缺失,科学运作程度低

公益创业组织内部管理的不完善、规范化运作

程度低将会导致组织的生存危机。大部分公益创业组织规模较小、组织内部管理的随意性较大,组织的决策、执行和监督功能之间界限相对模糊。同时,公益创业组织内部缺乏科学的人事管理制度和有效的激励机制,导致人才流失。加之对于组织的资金管理和筹集方式等缺乏相关的监督,难以使公益创业组织走上制度化的道路。

三、公益创业政策供给分析

公共政策作为一种公共产品,其供给必须满足社会的公共需求。公益创业的发展需要国家社会的支持。近年来我国关于社会公益组织的法律框架和制度构建不断更新,为公益组织、公益创业的发展带来了良好的政策环境。

(一) 政策供给现状

1. 国家基本政策

党和国家对社会组织扶持政策是社会组织发展的重要因素。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大决定》当中首次提出“坚持培育发展和监督管理并重,完善培育扶持和依法管理社会组织”的政策,鼓励社会力量的发展。尤其是党的十八大以后,逐步取消了社会组织的双重管理体制,社会组织不断的发展壮大,特别是一些草根创业社会组织如雨后春笋般发展。党的十八届三中全会提出要“改进社会治理方式、激发社会组织活力、重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织”,公益组织的发展被摆在了突出位置。十八届四中全会明确提出要加强社会组织立法工作。2016年十二届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国慈善法》是公益慈善的历史性进步。一系列政策中体现了对社会公益组织的发展的高度重视。

2. 相关具体政策措施

在关于社会组织总政策指导下,政府也纷纷出台了相关的具体政策措施,使政策具有操作性和执行性。具体的政策措施主要分为五大类,为购买服务

表1 社会组织相关具体政策<sup>①</sup>

类别	代表性政策举例	具体政策工具
购买服务类	《民政部、财政部关于政府购买社会工作服务的指导意见》、《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号)等	合同外包、拨款、凭单制等
登记管理类	《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》等	登记注册、备案、放松管制等
财政税收类	《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》(财税[2014]13号)、《财政部、国家税务总局、民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》等	资助、补贴、税收优惠等
人才培养类	《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》、《社会工作专业人才队伍建设中长期规划(2011—2020年)》等	补贴、志愿者服务等
培育孵化类	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》关于重点培育公益慈善类社会组织的政策、各省市的《关于加快推进社会组织培育发展的实施意见》中的具体政策	补贴、培训、设立种子基金等

类、登记管理类、财政税收类、人才培养类、培育孵化类(详情见表1)。

## (二)政策存在的问题

可以说,国家政策的支持保障了公益创业发展。但综观上述政策,我们可以发现以下问题:

### 1.公益创业立法创新缺失

目前社会组织政策大多以“意见”、“通知”等形式发布,缺乏强制性的支持。根据目前掌握的资料,英国是唯一在立法上明确了公益企业概念并保证提供支持的国家。我国关于公益创业方面的立法方面相对滞后。例如我国缺乏专门的公益创业组织注册登记制度。虽然我国逐步取消社会组织的“双重管制”,但是目前实行的《社会团体登记管理条例》规定的登记注册的门槛依然很高。有些规模小的公益创业组织很难登记注册,政府关于公益创业领域的政策实践和法律体系缺乏。

### 2.资金扶持政策存在问题

政府对社会组织资金扶持主要体现在财政拨款、补贴和购买服务等方面。但是,政府对社会组织的财政支持、补贴倾向于自上而下的社会组织,而对于自发形成的草根社会组织大多数的优惠政策都很难落实。很多地方政府对于公益创业并没有专项的优惠政策,缺乏持续的资金供给。

另外,我国政府购买社会组织服务机制发还有待完善。虽然我国《政府采购法》、《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》中明确了社会组织的承接主体资格,但是可实施性并不强。目前缺乏针对公益创业的政府购买服务政策法规,且当前政府购买服务的资金支持随意性大且方式、产品和服务模式缺乏创新。

### 3.公益孵化机制不健全

虽然我国的创业孵化器不断的发展,如上海杨浦区公益创业孵化基地、“恩派”孵化器等,但是就全国而言针对公益创业的孵化组织仍然较少,存在对于公益创业驱动引导体系不健全,孵化政策不完善问题。目前的创业孵化工作未能和公益创业有效的结合,使公益创业者能力不足、公益创业组织缺乏成长的土壤。

### 4.监督管理政策少

当前关于社会组织登记管理的政策较多,而对于进入后的监督管理政策则较少。公益创业组织在相关条例下登记注册后,但由于政府对公益创业发展认识不充分,缺乏统筹规划,在内部治理、第三方监督等方面都没有相应的政策规定。政府在这方面缺乏相应的政策约束和制度规范。

## 四、公益创业政策优化建议

政策供给的有效性在于与需求的匹配能力上。可以看出,我国目前关于公益创业的的政策够供给

有效性不足。为满足公益创业发展的需求,提高政策的供给匹配度,因此本文提出以下政策优化措施。

## (一)完善相关法律法规,优化公益创业环境

### 1.加快社会组织立法

构建完善的社会组织法律体系能统筹协调整个社会组织发展的大环境。国家应将社会组织立法提上议程,努力消除制约社会组织发展的不利因素,进一步明确社会组织的权利责任、法律地位、权益保障等方面。社会组织立法优化系统环境,也使社会各类公益创业组织的不断发展壮大有法律保障。

### 2.出台有关公益创业的政策法规和支持措施

首先,政府最关键的就是要通过立法的形式确认公益创业组织的法律地位,对其组织形式、经营管理、权利义务等作出法律化的规范。如建立专项的公益创业组织登记注册法律和管理条例,降低公益创业组织的登记门槛和限制条件,使更多公益创业组织拥有合法身份。其次,要制定有针对性的政策优惠措施,比如针对公益创业的税收优惠政策、完善的个人信贷制度等。最后,政府要完善相关具体细则。各级政府在执行政策时,应该明确部门责任和具体程序,做到规范部署。

## (二)加大公益创业资金扶持力度,完善政府购买机制

诚然,公益创业持久发展需要政府的支持。一方面,政府应加大财政支持,构建稳健的资金保障,将资金扶持面覆盖到公益创业组织;要畅通公益创业资源获取渠道,鼓励社会捐赠与企业资金扶持,拓宽资金来源。同时政府要制定专门针对公益创业的税收优惠,对符合条件的公益创业组织免除所得税、营业税等,减少公益创业负担。

另一方面,要加大政府购买服务力度,完善与公益创业组织长期合作。国家应尽快修订和完善《政府采购法》,将公益创业组织纳入政府采购的对象,为其提供针对性服务。同时要有购买服务细则,使政策具有实施性。政府要改变购买服务的模式,为其发展提供可靠的保障屏障。

## (三)发挥政府培育孵化功能,完善公益人才队伍建设

第一,要加快公益创业孵化机构建设,给予公益创业人员资源支持、场地设备、注册协助等。政府要整合社会资源,给予孵化机构资源支持和政策支持,完善现有孵化机制。第二,要重点支持核心枢纽型公益创业组织的发展,构建政府与社会之间的关系纽带,形成公益创业领域的带头作用。第三,政府应完善公益创投这种新的扶持政策。公益创投能够在公益创业过程中提供技术、管理等支持,从而提高公益创业组织能力和规范化运作。

同时,应完善公益创业人才队伍建设。一要加强公益创业人员能力培训,搭建能力培训平台,提高他



们的创业能力和经营管理能力,培育企业家精神和社会服务价值理念。二要完善公益人才保障机制,制定具体的薪酬待遇、福利保障、人员进出等政策措施。

#### (四)健全社会组织管理体制,引导和规范公益创业发展

公益创业组织内部治理不完善不仅需要组织自身建立相关的制度来规范,还需要政府政策的顶层设计和统筹监管。一是政府要强化对公益创业组织的事中事后管理,加强监督机制的建立,引入第三方评估机制。政府可以通过信息化技术手段,建立综合的监督管理体系,健全信息公开制度。二是政府出台具体的引导政策,规范组织内部治理,建立基本制度框架,引导公益创业组织完善自我管理。通过制定法律法规,使公益创业组织的内部运行具有法律程序的合法性,加强内部资金管理的透明化,完善相关的人力资源管理制度。

#### 注释:

①该表根据我国中国社会组织网官方网站公布资料整

理而成,参见:<http://www.chinanpo.gov.cn/index.html>.

#### 参考文献:

- [1] 王漫,任荣明.公益创业及其在中国的发展[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2008,(02):214-215.
- [2] 陈璐.大学生公益创业在路上[N].中国青年报,2012-08-27(10).
- [3] 2014 中国公益行业人才发展现状调查[EB/OL].<http://www.gongyishibao.com/html/yaowen/7014.html>,2016-03-23.
- [4] 杜银伟.我国大学生公益创业研究[D].北京:北京交通大学,2011:40.
- [5] 舒迪,顾磊,赵莹莹.把青年创业推向全新的境界[N].人民政协报,2015-09-29(009).
- [6] 徐德英,韩伯棠.政策供需匹配模型构建及实证研究——以北京市创新创业政策为例[J].科学学研究,2015,(12):1788-1789.

[责任编辑:张 磊]

## Research on the Dilemma of Public Welfare Entrepreneurship and Its Policy Support

CAO Yan-fang

(School of Management, Anhui University, Hefei, 230000, China)

**Abstract:** Social entrepreneurship is the new trend of social development and the new model of entrepreneurship. More and more people choose social entrepreneurship to realize their own value and serve the society. But social entrepreneurship still exist a series of problems, such as lack of system construction, unclear legal status, lack of organizational resources and competitiveness. This paper attempts to analyze those problems in the policy level from the perspective of policy supply. And the policy measures should be optimized to improve the current public policy system to promote the development of public welfare entrepreneurship.

**Key words:** Social entrepreneurship; policy supply; policy optimization