

项目制视角下地方政府实施公益创投的 运行流程与优化路径

——基于湖北省的实践探索

廖 甜

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘 要:公益创投是项目制背景下政府购买公共服务的一种创新形式,对于提高公共服务效率和提升社会治理效能具有重要作用。湖北省社区公益创投大赛以项目为中心,通过项目申报、项目实施、项目督导和项目评估等运行流程,带动了社会组织投身社区治理和服务。公益创投在带来一系列良好社会影响的同时,在不同的项目阶段也相应存在着缺乏项目资金保障、专业化服务水平不足、评估缺乏专业性和科学性等问题,可从完善资金支持体系、加强专业服务能力建设、完善评估方法和评估指标等方面进行优化。

关键词:项目制;政府购买服务;公益创投;社会组织

中图分类号: F81

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2018) 05-0115-06

分税制改革以后,以项目的形式分配财政资金已越来越普遍,财政资金分配方式逐渐演变为项目中心模式,各种以项目制为中心的制度、政策和法规也迅速发展起来,项目制已成为一种新的国家治理体制,极大地影响了我国政府和社会的行为模式,并成功扩展到政府购买公共服务领域。项目制和政府购买公共服务的广泛应用催化了“公益创投”的发展。作为一种提高公共服务效率和促进社会组织发展的有效方法,公益创投在我国得到了广泛的应用。自2009年上海市政府率先实施公益创投以来,南京、苏州、东莞、昆山、武汉等地也陆续跟进,进行了公益创投实践,公益创投可谓在我国“遍地生花”。随着公益创投在实践中的广泛应用,学术界对于公益创投的研究也逐渐兴起。作为一个崭新的实践领域和新兴的理论课题,公益创投具有重要研究意义。

一、公益创投相关研究回顾

公益创投起源于欧美发达国家,1969年,美国慈善家约翰·洛克菲勒三世提出公益创投(Venture Philanthropy)的理念,用于表示一种具有风险的慈善资助形式。至20世纪90年代中期,公益创投逐渐成为欧美国家创新和优化社会组织管理重要动力^[1]。公益创投是指将经济学领域中“风险投资”或“创业投资”的工具用于培育发展公益社会的理念和办法^[2],旨在以“投资”的思维和方式支持社会组织发展,并提高社会服务和公益事业的效率。公益创投模式下,社会组织侧重于企业化精神、创新和战略略投资等新思维 and 理念,通过关注项目创意和组织团队能力,通过与被投资人建立长期、深入参与的合作伙伴关系^[3],运用战略管理的方式、绩效管理的工具来实现组织愿景并降低绩效落差^[4]。1997年年,学者莱茨和格罗斯曼在《哈佛商业评论》上表了《向创投借鉴:基金会与创投公司的比较》,此篇文章开启了公益创投理论探讨之先河^[5],此后众多学者从行政学、政治学和

收稿日期:2018-09-15

基金项目:2017年中南财经政法大学研究生教育创新计划“政府实施公益创投的运作流程与优化路径——以湖北省社区公益创投大赛为例”(项目编号:201711246)。

作者简介:廖甜(1995-),女,湖北咸宁人,中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:公共服务、社区治理。

社会学等多学科角度对公益创投进行了学理阐释。

21 世纪初,公益创投的理念传入我国,国内关于公益创投的研究与实践,开始时间虽较为滞后但发展速度较快,已有相关研究可大致归纳为三个部分。第一部分主要关注“公益创投”的概念引进和基本属性阐释,主要包括公益创投的概念界定、参与主体和治理效果等^[9]。第二部分则将研究重点放在地方公益创投实践总结上,梳理我国各城市公益创投的实践过程,研究其运作方式并结合基层实践对不同公益创投模式进行比较^[78]。第三部分则对公益创投实践进行了反思,指出了公益创投运行中存在着政府主导、缺乏专业人才、绩效评估不合理、创新局限等问题,并从加强过程监管和加强能力建设等角度提出对策建议^{[9][10]}。

对于公益创投的研究随着实践的发展逐步深入,研究视野也逐步开阔,目前基本形成了从概念界定到实践总结再到问题反思的研究逻辑,为后续研究提供了理论基础和理论资源,但也仍留下了较大的研究空间:以往关于公益创投的研究,多为从整体性视角对其运作进行分析,理论视角较为单一,本文以项目制

为视角,以湖北省社区公益创投实践为研究对象,发掘其发展过程中存在的问题并提出优化对策。

二、湖北省社区公益创投项目的运行流程

2014 年,湖北省将社区公益服务项目创投活动纳入年内工作,开设社区服务公益创投活动。2014 年 5 月 29 日至 30 日,湖北省首届社区公益服务项目创投大赛在武汉举办。至 2017 年,湖北省已举办了四届社区公益创投大赛。四年来,湖北省民政厅下拨专项资金 2400 万元,资助社区公益创投项目近 1000 个,180 多个优秀项目参加了比赛。

(一)湖北省社区公益创投大赛的参与主体

湖北省社区公益创投大赛由湖北省民政厅主办、华中师范大学湖北城市社区建设研究中心协办。民政部门负责大赛的整体设计与建设指导,华中师范大学湖北城市社区研究中心的专家团队致力于培训和项目督导,专业社工和社会组织根据居民需求进行项目申报和项目运作。形成了政府、专业团队、专业社工、社会组织相互合作的运行结构(如图 1)。

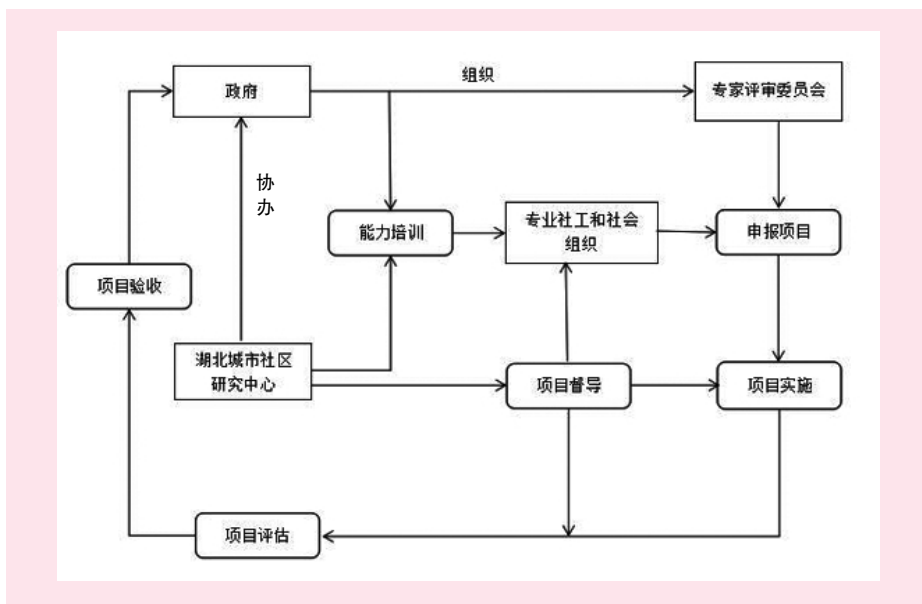


图 1 湖北省公益创投运行模式图

(二)湖北省社区公益创投大赛的具体运行流程

社区公益创投大赛是提供社区服务、提升社区治理能力的重要措施。湖北省社区公益创投大赛的整体时间进度为 8-12 个月,公益创投项目的实施周期为半年,在整个流程中,政府、专业团队、社工和社会组织分工明确、协同合作。能力培训、项目申报、项目评审和项目督导等环节对公益创投活动的开展具有重要促进作用。

1.项目立项阶段:能力培训、项目申报和项目评审

在项目申报前期,湖北省民政厅安排了专项资金用于公益创投能力培训,参加培训的人员包括各市州民政局相关负责人和优秀的社区干部。培训课

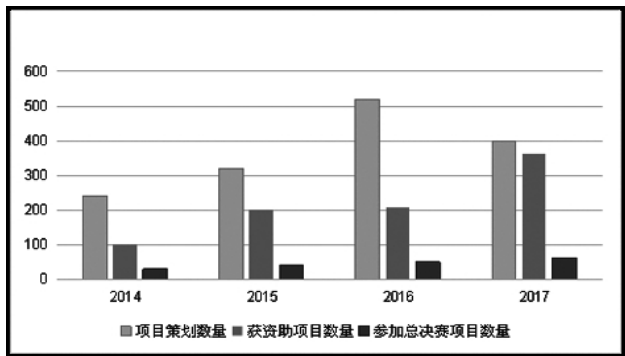
程由华中师范大学湖北城市社区建设研究中心的专家学者负责。培训的内容主要围绕社区公益服务项目的创投方案进行,包括传授社区工作的相关基础理论、专业的社工工作方法、进行创意训练并指导学员策划公益创投项目等。

能力培训结束后两个月,参加过培训的社区工作者根据社区实际情况,结合社区居民的需求,运用学到的新理论和新方法策划出有创意的服务项目,并拟定“公益项目创投策划书”进行项目申报。

为保证公正、科学选拔出优秀的公益创投项目,省民政厅组建了由政府、学者、社会组织专家、居民代表等组成的专家评审委员会,制定了详细的评审规则

和评审指标，对各地申报的项目申报书进行评审，保证项目的质量和公平性。2015年、2016年和2017年的相关项目数量如表1所示，可见获资助的项目数量逐年增加，参加总决赛的项目数量范围大致在30~65个之间，每年数量都有一定增长，涨幅不大。

表1 湖北省社区公益创投大赛项目数量表



2.项目实施阶段:资金拨付、项目实施与项目督导

对于专家评审出的项目，根据其项目实施内容和实施要求估算其实施成本，从省级福利彩票公益金中划拨一定扶持资金，对创投服务项目进行资助。

获得资助的项目由专业的社工根据社区实际进行组织和实施。专业社工和社区社会组织在了解社区实际和居民需求的情况下，充分利用已有人力物力并积极吸引和引导社区居民参与社区服务项目的建设和实施。

社区公益服务项目得到资金扶持并正式实施后，省民政厅组织专业团体成立督导组，对项目的实施进度、资金使用情况进行检查，并估计预期收益；对未正常开展项目进行警示；对于项目实施期间社工与社会组织遇到的资金、人力、策略等问题给予指导和帮助。

3.项目评估阶段

当创投项目临近结束时，省民政厅聘请第三方评估机构（华中师范大学湖北城市社区研究中心等）对项目的绩效、收益、实施过程中的管理情况等进行评估，考查项目的整体实施效果。在评估制度上，第三方评估机构制定了月查月报的评估制度，评估人员每月对项目进行电话访谈，每三个月随机抽取二十个项目进行实地查访；并通过简历项目资金专项账户健全项目财务管理和监督制度。在评估指标上，针对项目的实施背景、具体运行、实际收益、项目的可持续性、项目运作中的管理和项目绩效六个方面，设立一、二、三级指标对公益创投项目的实施效果进行综合考察。

三、湖北省社区公益创投大赛的经验及不足

（一）湖北省社区公益创投大赛的经验与启示

1.借助项目制载体，创新了公共服务供给方式

湖北省社区公益创投大赛采用的社区公益服务项目化的运作方式，一改过去政府包揽社区服务的

做法，积极引导社会工作者和社会组织参与公共服务供给。公益创投项目通过项目立项、项目评审、项目实施、项目监督、项目评估等环节，将基层政府部门、社会组织和服务对象等直接联系起来。项目化运作方式具有直接的资金渠道和高效的运行程序的特点，能促进社工和社会组织更有效地组合运用各方面的资源，能够准确地捕捉到服务需求信息，及时提供专业的、有针对性的服务，满足居民的服务需求。政府以资助或购买的方式，与社会组织共同完善社区服务的供给，创新了公共服务供给方式，直接提高了公共服务供给效率和质量。

2.培育专业社工和社区社会组织，提升社区自我服务能力

湖北省社区公益创投活动始于2014年，4年来，全省共举办公益创投实务能力培训班30多期，培训社区社工2500多人次，指导创意策划社区公益服务项目2000多个，省级安排专项资金2400万元，对近1000个项目进行了资助，成功培育社区社会组织1000多个。公益创投活动为社区工作者提供了一个专业的学习平台和实践平台，为社会组织提供了资金支持、专业培训和项目督导等。通过参加公益创投，社区工作者能学到更多社工的专业知识，社会组织能获得可靠的资金保障、专业的人力支持和管理方法等支持，有利于促进其成长与发展。公益创投也社区工作者和社区社会组织自身机制灵活而且与社区联系密切，能更好地满足居民的服务需求，能够有针对性地解决社区内的部分治理问题，提高了社区的自我服务能力。

3.动员社区参与，促进社区治理创新

湖北省公益创投的策划项目以居民需求为导向，参加过能力培训的社区干部通过走访调研等方式征集社区居民的需求，再据此提出创意的服务项目。项目实施时，在社区内部开展的公益服务活动，有利于扩大社区居民的参与程度。整个过程中，社区居民是项目策划的参与者和监督者，社区社会工作者和社会组织平等参与，通力合作，致力于满足居民的服务需求。公益创投传播了社区工作的新理念和新方法，促进了社区工作者专业化建设，推广了社区工作的新技术，使社区居民及社区社会组织积极参与社区公共事务，提高了社区居民的自治能力，形成了社区、社工、社会组织“三社联动”的有效模式，改变了以往政府直接提供社区服务的做法，有利于社区治理创新。

（二）地方政府实施公益创投中存在的问题与不足

1.项目立项阶段:缺乏项目资金保障

经费是影响公益创投活动开展的重要因素。湖北省民政厅每年会安排专项资金用于公益创投大赛，对优秀的项目进行扶扶持和奖励。由表2可看出，用于公益创投活动的经费来源通常是福利彩票

基金。由于经费来源较为单一,在福利彩票基金结算周期的影响下,湖北省公益创投项目的运作周期多为半年到一年,虽可以吸引较多社会组织参与项目创新与建设,但社区居民对多数公共服务的需求以及公共服务的供给过程都可能是长期的,半年至一年的项目周期中断了服务供给的持续性。

因此,项目周期短的、所需经费少的小项目会优先被选择,挤占了公共资源。而那些周期长但能满足居民迫切需求的项目却很难成功立项。单一的资金来源和缺乏资金保障使得社区服务项目趋于简单低水平重复^[1],既不利于财政资源的有效使用,又不利于社区公益创投项目的可持续发展。

表2 湖北省社区公益创投大赛的经费支持

年份	经费总额	经费来源
2014年	200万	省福彩基金
2015年	400万	省福彩基金
2016年	900万	省福彩基金
2017年	930万	省福彩基金(900万)、湖北美好社区志愿者公益基金会(30万)

2.项目实施阶段:社工、社会组织的专业化服务水平不足

公益创投的全过程都需要专业的人员、团队的参与。社区公益服务创投项目的实施也主要依靠专业社工及社会组织来进行。但是专业社工人才的缺乏与社会组织能力的不足制约了其专业化服务水平。

《湖北省社会工作十年发展报告》数据显示:2016年全省社会工作专业人才共有2万多人,其中取得全国社会工作者职业水平证书的仅有7954人(初级6504人、中级1450人),取得社会工作执业证书的人数未达到社工总人数的一半。而且根据国家有关部委规划,到2020年,社会工作者要占总人口比例的1‰,湖北省5800多万人口,社工人数总量应该在5.8万人以上。这些数据反映了两个问题:其一,专业社会工作者数量少;其二,高素质社工人才缺乏。与湖北省庞大的社区数量相比,专业社工人员的数量显得尤其不足。高素质专业人才的缺乏使专业社工队伍建设落后,虽然公益创投活动开展前期政府组织过专业培训,但是短期内仅通过培训难以从实质上提升社工的专业工作能力。

专业人才支撑和资金保障是社会组织开展活动的基础。但就目前湖北省现状来看,社会工作行业薪酬不具有吸引力,职业前景尚不明朗,难以吸引高素质人才,导致社会组织专业人才缺乏、项目运作效率不高、服务能力较为缺乏。另外,社会组织对政府的依附性较强,主要经费支持来自于政府,自筹资源的能力较为缺乏,在服务供给内容和供给形式上都受到很大的限制,难以在专业化服务上有所进步。

3.项目评估阶段:评估缺乏专业性和科学性

湖北省在公益创投实践中引入第三方评估机构是一个很大的亮点,但是在评估标准和评估手段上还需进一步完善。

首先,在评估手段上,对于政府实施的公益创投,主要的评估多采取财务会计及审计手段,很少使用量化的评估方法对其社会影响进行评价。单一的评估手段难以全面反映创投项目的运作绩效。

其次,湖北省公益创投项目的评估标准由专业评审委员会制定,该委员会由省民政厅组建,成员包括政府、专家、学者、社会组织专家、社区代表等,在公益性、专业化和可持续发展等原则的指导下,制订了详细的评审指标体系。但是,湖北省公益创投的项目分为治理类、文体类、志愿类和互助类等,不同类型项目的服务对象、项目设计、实施进度以及实现的效果存在一定的差异。而且部分公共服务项目的影响是潜在的,其功效的凸显需要一个过程,甚至是在项目结束后才能显现。对差异化的项目使用同一的标准进行评估存在一定的困难,无法得出科学客观的评估结果。

四、促进公益创投发展的对策建议

(一)项目立项阶段:完善资金支持体系、促进公益创投的常态化

为了保障公益创投持续稳定地发挥作用,政府应加大支持和倡导力度,完善资金支持体系,为公益创投提供充足的资金保障。

首先,政府应加大资金投入,将“公益创投”纳为政府购买服务的重要项目、纳入公共财政预算,并逐年加大扶持力度,进一步加强公益创投与政府购买服务的结合,将公益创投作为购买服务的一种形式固定下来。其次,政府应积极拓宽资金来源渠道,通过加强宣传和倡导,运用政策引导、税收优惠等手段将企业、基金会纳入公益创投资金供给体系。同时,社会组织自身的筹款能力也很重要,在项目实施过程中,社会组织应提升其专业服务能力 and 项目运转能力,并积极宣传,形成自身的服务品牌,吸引个人、企业、基金会等的资金投入。在坚持以政府财政支持为主导的前提下,将社会力量纳入资金供给领域,形成多元化的资金支持体系。为公益创投活动提供持久、充足的资金支持,促进公益创投的常态化。

(二)项目实施阶段:加强专业服务能力建设

加强社会工作者和社会组织的专业服务能力建设,提升其项目运转和服务供给的能力,可为公益创投的发展注入重要动力。

一方面,加强社区工作者专业人才培养队伍建设。积极引进社工专业的人才,壮大团队力量,对于高学历的、取得社会工作职业证书的人才,可采用进行补助和奖励、薪酬吸引、落户优惠等方法进行引进。对现有社区工作者进行定期培训,并鼓励他们参加在职

教育,学习社区工作新理念和新方法,进一步优化社区社工的专业素质和服务能力。

另一方面,加强社会组织能力建设。首先,社会组织应在项目设计和实施的过程中结合实际情况对项目结束后服务对象需求的变动及满足情况进行关注和研究,并准备一定的应对方案,为项目的再发展与再创新打好基础,提高服务项目的运作能力。其次,应定期组织专业培训,围绕公益创投设计专业培训内容,包括项目策划、项目实施、财务管理等,提升社会组织的规范运作能力。同时,在项目实施过程中,政府应加强对社会组织的督导,指导和帮助社会组织解决在项目实施过程中遇到的专业问题,既保证公益创投项目高效的运转,又切实提高社会组织承接政府公共服务项目的能力。

(三)项目评估阶段:完善评估指标和评估方法

评估指标上,除常规化的项目创意度、实施的可行性与持续性、预期成果等指标外,还可借鉴上海、杭州和深圳等地的公益创投实践的做法,对申报组织资质、团队建设、中期督导等设置一定的指标对申报组织的业务发展能力进行评审。另外,针对差异化的公益创投项目,应根据公益创投的类型,设计有针对性的评估指标,以准确、客观地反映公益创投的运作绩效。

评估方法上,政府应多利用针对社会绩效的评估方法。如借鉴西方公益创投的常规做法,如利用社会回报投资评估工具(SROI)对利益相关方的网络分析项目的社会影响力,利用全球社会影响力投资评级体系(GIIRS)、测量减贫状态的PPI指标及以环境为对象的ISIR评估工具等,从不同的侧面对公益创投的绩效进行评估。

根据评估目标,结合评估标准和评估方法,建立一套完善的评估机制,对于优化公益资源的配置、优

化政府的监督管理、提升公益创投项目的效率和质量具有重要意义。

参考文献:

- [1] 赵萌.慈善金融:欧美公益风险投资的含义、历史与现状[J].经济社会体制比较,2010,(4):117-127.
- [2] 岳金柱.“公益创投”:社会组织培育发展的创新模式[J].社团管理研究,2010,(04):12-15.
- [3] 施从美.公益创投:来自欧洲的社会组织管理创新及启示[J].国外社会科学,2016,(06):104-112.
- [4] 马宏.公益创投:促进公益组织发展的新途径[J].中国社会组织,2008,(10):21-24.
- [5] Letts C W,Ryan W,Grossman A.Virtuous capital: what foundations can learn from venture capitalists[J].Harvard Business Review,1997,(2):36-44.
- [6] 李筱婧,万军.利用公益创投促进公益组织发展[J].理论与现代化,2010,(03):70-72.
- [7] 李健,唐娟.政府参与公益创投:模式、机制与政策[J].公共管理与政策评论,2014,(01):60-68.
- [8] 周如南,王蓝,伍碧怡,等.公益创投的本土实践与模式创新——基于广州、佛山和中山三地的比较研究[J].经济社会体制比较,2017,(05):126-135.
- [9] 朱晓红.社区公共服务合作治理的风险与制度建设——以公益创投项目为例[J].湖南社会科学,2016,(02):90-94.
- [10] 吴新叶.政府主导下的大城市公益创投:运转困境及其解决[J].上海行政学院学报,2017,(03):38-45.
- [11] 朱茂莹,汪宇,刘佳媛.项目制背景下区域“公益创投”的流程、风险及其防范——基于S市的个案考察[J].企业改革与管理,2016,(24):50-51.

[责任编辑:张 磊]

The Operation Process and Optimization Path of Local The Operation Process and Optimization Path of Local Government Implementing Venture Philanthropy from the Perspective of Project System——Based on the Practice of Hubei Province

LIAO Tian

(School of Public Administration,Zhongnan University of Economics and Law,Wuhan430073,China)

Abstract: Venture philanthropy is an innovative form of government purchasing public services in the context of project system, which plays an important role in improving the efficiency of public services and governance. The Community Venture Philanthropy Competition of Hubei Province focuses on the project, with the operation procedures such as project declaration, project implementation, project supervision and project evaluation, the social organizations have been involved in community governance and services. While venture philanthropy brings a series of good social impacts, there are also problems such as lack of project funding guarantee, insufficient professional service level, lack of professionalism and scientific evaluation in different project stages. It can be optimized from im-

proving the financial support system, optimizing the construction of professional service capabilities, and improving assessment methods and indicators.

Key words: Project system; government purchase service; venture philanthropy; social organization

(上接第 88 页)

ular management of education and teaching, through the combination of the main channel and the carrier approach, the combination of in-class reading and extracurricular reading, and as a rigid requirement, unified arrangement, unified time, unified location, unified organization, unified management, to strengthen powerful measures and management methods promote the formation of a good atmosphere for reading good books and good reading, comprehensively improve the humanities quality of Xinjiang higher vocational students, and provide a reliable way for the realization of the training objectives of higher vocational talents in the new era.

Key words: Reading project; higher vocational students; Xinjiang; humanities quality

(上接第 111 页)

- [3] 单霁翔. 略谈博物馆陈列展览的知识性与通俗性[J]. 南方文物, 2014, (01): 16-23.
- [4] 陈淳. 一部研究中国工业遗产与博物馆的开山之作——《近现代工业遗产博物馆研究》评介[J]. 东南文化, 2017, (2): 122-123.
- [5] 王清. 二十世纪德国对技术与工业文化遗产的保护及其

在博物馆化进程中的意义[J]. 科学文化评论, 2005, (6): 117-124.

- [6] 苏小涵. 中国沈阳工业博物馆工业文化遗产的保护利用及发展前景浅析[J]. 辽宁工业大学学报(社会科学版), 2015, (1): 63-65.

[责任编辑: 张 磊]

Museum Model and Protection and Utilization of Wuhan Industrial Heritage

YE Huan

(Institute of Marxism, Wuhan University of Technology, Wuhan 430072, China)

Abstract: To protect the rich industrial heritage and enhance the historical sense of the city, Wuhan has established some modern industrial heritage museums based on its local characteristics, such as the Wuhan Iron and Steel Museum, Zhang Zhidong and the Modern Industry Museum, Hankou Minkou District National Industry Museum and so on. This paper takes these museums as a starting point, dialectically analyzes its role in the protection of industrial heritage in Wuhan. based on this, it puts forward suggestions for the protection and utilization of the Museum of Modern and Contemporary Industrial Heritage: embodies the combination of traditional and modernity, science and culture; highlights features and avoids thousands of halls; learns from the advanced experiences of foreign establishments.

Key words: Museum model; Wuhan Industrial Heritage; Protection and utilization