



# 合作治理理论视域下为老服务公益创投的 实践与经验

——基于广州、杭州、武汉三地的比较研究

黄美灵

(广州番禺职业技术学院 管理学院, 广东 广州 511483)

**摘 要** 随着我国 60 岁以上老年人口的比重不断增加, 老龄化问题日益严重, 老年群体利益诉求多元化, 为老服务专项公益创投成为政府改革发展养老服务业的重要举措。在推动社区居家养老改革创新的实践中, 政府主导模式成为了主要的发展路径。聚焦广州、杭州和武汉三地的为老服务公益创投实践, 运用合作治理理论分析具体做法和经验, 为我国其他城市推进养老服务业提供参考和借鉴。

**关键词** 合作治理; 为老服务; 公益创投

中图分类号: TS976.34

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2018) 06-0111-05

从全国老龄办获知, 2017 年底我国 60 岁以上老年人口总数是 2.41 亿, 占我国总人口的比例是 17.3% (新华社, 2018), 我国正在开展积极应对人口老龄化的行动, 正在努力构建和完善居家为基础、社区为依托、养老机构为支撑的社会养老服务体系。由于政府顶层设计不合理、定位模糊、市场化发展不足、老年人的购买服务意识不强等问题, 目前的养老服务供给距离全面考虑并有效满足老年人口大规模、多层次的需求仍然存在相当大的差距<sup>[1]</sup>。面对日益严重的人口老龄化问题, 政府发展社会养老服务, 积极引导社会力量参与, 挖掘社会资源提供养老服务是势在必行的。

公益创投是一种将风险投资的意思运用到公益领域<sup>[2]</sup>, 起源于 20 世纪 90 年代下的美国, 是一种通过技术和资金等多种方式促进公益社会组织和公益

事业发展的创新活动。我国的公益创投实践起源于 2006 年, 先后有新公益伙伴、联想公益创投计划、恩派社区公益创投大赛等公益创投活动, 随后全国各地开始摸索吻合自身发展需求的公益创投实践。

广州市作为全国养老综合改革试点城市, 在推动养老服务社会组织发展和激励社会力量参与养老服务的创新实践中, 于 2016 年举办了首届为老服务专项公益创投活动, 目前已经有了两年的运作经验, 128 个项目落地实施, 48 万人次的老人从中受益。杭州和武汉都是进行为老服务专项公益创投的典型城市代表, 因此本文选择了广州、杭州、武汉三地的为老服务公益创投实践作为研究对象, 分析目前社会力量参与养老服务的领域和取得的成效, 以期为解决政府的社会服务供给不足、大学生就业形势严峻及如何提高创新创业能力的难题提供一个独特视角。

收稿日期 2018-10-21

基金项目 广州番禺职业技术学院“十三五”(第二批)科研项目“基于计划行为理论的社区服务对大学生公益创业意愿实证研究”(项目编号: 2018SK021); 广东省哲学社会科学“十三五”规划 2016 年度学科共建项目“双创时代广东环保公益创业企业成长路径及内在机理研究”(项目编号: GD16XGL09)。

作者简介 黄美灵(1987-), 女, 江西高安人, 硕士, 广州番禺职业技术学院管理学院讲师, 研究方向: 公益创业。

一、理论基础与研究方法

(一)理论基础

治理是指利益相关者包括政府、企业、社区、居民等作为多元主体共同参与集体行动的决策过程<sup>[3]</sup> (Rasche,2010:500-511),强调了合作的属性,因此美国学者埃莫森指出了治理的一种具体表现形式——合作治理。合作治理是跨部门跨领域解决公共管理问题的一种创新模式,强调在资源共享、责任共担的基础上多元主体实现合作共治。

基于公共事务处理的复杂性与多变性,转型期社会对资源的综合需求依赖,合作治理理论在该背景之下应运而生,基本内涵包括:规则明确和程序透明;资源相互依赖;合作主体之间的良好互动。因此

合作治理的参与主体在收益与成本之间平衡产生集体决策和行为<sup>[4]</sup>。

我国政府在进行为老服务供给中不断在突破社会力量参与不足的困境,通过提供公益创投平台支持社会组织的发展提供社区居家养老服务来解决人口老龄化问题,其中涉及的主体包括政府(民政部)、社会组织、社区、老人、其他社会力量等,因此为老服务公益创投实践活动是我国政府与社会组织合作治理的典型成果。

政府与社会组织合作治理的机制主要包括利益协调机制、信息共享机制、组织运行机制和制度保障机制<sup>[5]</sup>。在公益创投的过程中,政府与社会组织合作治理的机制如下图1所示:

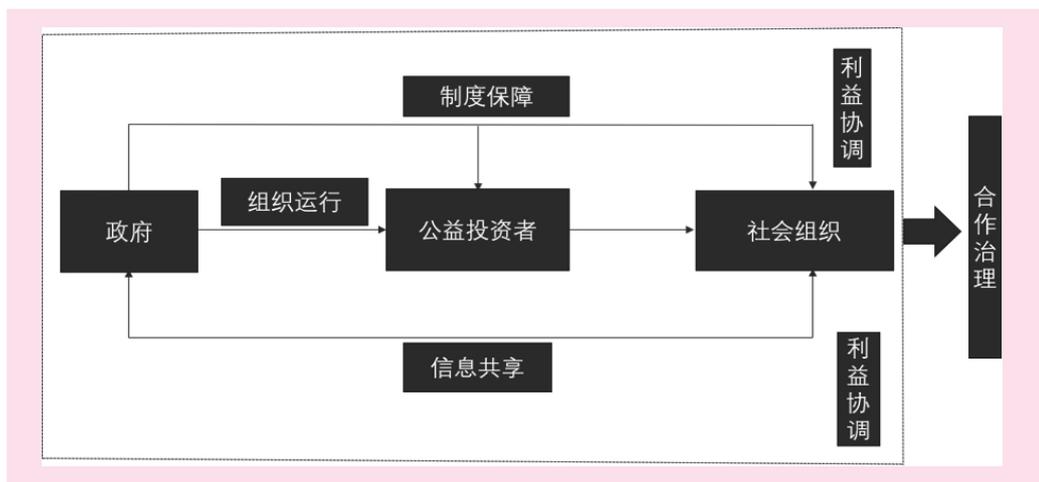


图1 公益创投的合作治理机制示意图

(二)研究方法

1. 文献搜集法

材料是政府部门和网络媒体等,材料类型包括了官方网站内容、统计数据等。在中国期刊网搜索关键词“公益创投”“为老服务”等搜索媒体报道和文献资料。通过对官方网站资料和媒体报道的资料进行详细研读,提炼出与研究密切相关的资料作为研究基础,使得文章中的资料来源具有一定的代表性和较高的研究价值。

2. 资料分析方法

主要是对媒体资料和网络文献进行整合,选择研究的典型案例,对三地的相关情况进行对比分析,通过资料分析得出相关的经验和结论。

由于为老服务公益创投是研究对象的创新实践,目前的研究文献和相关资料都比较缺乏,因此文章所搜集的资料有限。

二、三地为老服务公益创投实践与特点

(一)广州

1. 创投平台由政府搭建

广州是于2016年首次开展为老服务公益创投

实践,广州市民政局通过采购程序确定承办单位,广州市各级民政部登记注册的社会组织都是此次项目的申报和实施主体,其他单位和个人可以和与符合条件的社会组织联合进行申报。

2. 支持力度大

创投资金来源是福利彩票公益金。资助的范围包括助残配餐、医养结合、喘息服务、照顾需求评估、康复辅助租赁、居家养老服务、农村综合养老、互助服务、科技助老等。获得立项的项目可以获得60%的项目总预算资助,最高金额是30万,40%的资金需要自筹。2016和2017年的为老服务公益创投基本情况如下表1所示:

表1 广州市为老服务公益创投项目对比表

年份(年)	投入资金(万)	项目总数(个)	重点投资领域	落地率 <sup>②</sup>
2016	1000	68	助餐配餐、医养结合	
2017	1000	63	科技助老、特殊老年人关爱	
合计	2000	131		97.71%

注 特殊老年人是指独居、空巢、失能的老年群体

### 3.项目针对性强

在经历过两届的公益创投活动，广州市政府积极总结经验，并且为了进一步鼓励更多的社会力量参与养老服务，对优秀项目进行表彰，不难看出广州市的公益创投主体呈现多元化的特点，包括协会、社会服务中心等，项目关注的焦点集中在社区居家养老服务、智慧医养融合生态系统、老龄人服务策略及模式三个方面，其中老龄人服务的模式中重点关注的仍然是老龄人口的基本生理需求，包括洗衣、餐食、安全、健康。

### 4.广州市为老服务公益创投的特点

总结 2016 年和 2017 年的广州为老服务公益创投经验，发现两届创投的投入资金都较大，项目落地率较高，政府主导下社会力量共同参与，体现了合作治理养老问题的创新范式。经研究总结，前两届的特点主要如下：

#### (1)自筹配比较高

获得立项的项目可以获得 60% 的项目总预算资助，最高金额是 30 万，40% 的资金需要自筹，要求社会组织自行造血能力需要提高，资源整合能力需要提升，倒逼社会组织的发展与成长。

#### (2)限定条件较高

主要表现为申报条件较高和实施时间的限制。申报和实施公益创投项目的主体必须是在民政部登记的社会组织，其他企业或个人必须与注册的社会组织联合申报；申报的项目实施地限定在广州，实施周期一般不超过一年，需要在项目结题时间前一个月提交项目实施情况报告，项目实施的实质时间缩短，影响项目质量。

#### (3)积极搭建社会参与平台

参与主体社会化：两届公益创投的社会组织充分吸收社会资本，包括慈善基金会、公司等以捐款、捐物、志愿者的形式大力支持项目开展。

链接资源社会化：广州社联搭建公益创投联合劝募平台，创投项目可以进行线上筹款，效果显著。

关注面社会化：联合主流媒体和电视台进行对为老服务公益创投进行专题报道，借助自媒体平台，营造良好的群众基础。

专家学者共参与：广州市民政局邀请了华南农业大学、香港中文大学等高校专家围绕着养老服务热点议题在总结会上进行交流与探讨，为广州市养老服务提供了诸多借鉴。

## (二)杭州

### 1.政府搭建平台

杭州市民政局于 2016 年 6 月首次开始资助社会组织开展为老服务专项创新项目，资金来源于福利彩票公益金，投入的 500 万元着力支持为老服务公益组织的发展和为老服务公益项目的开展。

### 2.资助范围广泛

为老服务公益创投项目包括五大类，涉及到老年生活服务项目、养老服务设施运营管理项目、老人精神文化生活项目、为老服务的全方位立体化项目、其他为老服务项目。具体创新项目涵盖了老年人日常照护、智慧养老、特殊老年人（特殊老年人是指独居、空巢、失能失智的老年群体）重点关爱；照料老人的中心（场所）运营发展、为老服务园区建设、志愿者及人才队伍建设、对应社会组织的培育、关爱老年人身心发展的其他公益项目。

### 3.程序公开透明

社会组织公益创投项目统一在权威平台——杭州民生公益服务网发布征集公告，经过筛选、立项、申报、评审、审核、公示等流程，评委针对团队、方案和实施具体步骤等方面进行现场答辩、专家打分、小组评议环节最终确定获得资助资金的社会组织或公民。

### 4.评估体系完善

杭州民生公益服务网是杭州民生和公益领域公共服务项目信息发布和交流的权威平台。杭州市民政局通过在网站的需求公告处发布为老服务公益创投评估项目，符合条件的申请人进行申请，完成项目评审之后确定承接单位，承接单位针对为老服务公益创投项目的评估完成以下产出：

(1)建立为老服务公益创投评估指标，形成量化评价标准；

(2)对承接为老服务公益创投的社会组织提供专题培训，时长不少于 8 课时；

(3)设计为老服务公益创投项目监测体系并进行监测；

(4)出具项目进展中期报告和项目完成绩效报告。

### 5.杭州市为老服务公益创投的特点

与广州两届为老服务公益创投相比，杭州的具有如下特点：

(1)资助范围更为立体全面：资助的为老服务突破了老年人的生理需求和精神文化需求，还涵盖了组织的培育、人才的培训和园区的建设。

(2)社会化参与程度相对较弱：杭州民政局通过杭州民生公益网及书面方式向居民、社会组织以及区县及民政局征集养老创意及项目，其他公益企业及资金的进入相对较少，宣传的渠道也相对单一。

## (三)武汉

### 1.政府搭建平台

武汉市民政局于 2017 年主办为老服务专项公益创投实践，申报主体是在全市注册（包括民政局）的社会组织，可以申报示范项目（10 个）和试点项目（18 个），资助的经费分别是 20 万和 10 万。

### 2.资助范围广泛

武汉市为老服务专项公益创投资助范围包括七

个大类：互联网+居家养老服务、失能半失能老人照顾服务、医养结合、社区为老服务、红色物业、为老志愿服务、农村综合养老服务等。

### 3. 流程规范

公益创投的整个过程包括项目申报、专家评审、公开公示、项目实施、跟踪评估等五个部分。资金分两次划拨，第一次划拨总经费的70%，第二次划拨剩余的30%。

### 4. 武汉市为老服务公益创投的特点

与广州、杭州两个城市相比，武汉的为老服务公益创投的特点如下：

(1) 资助范围具有特色：以中央财政的有关规定为起点，结合自身养老实际，在资助范围中明确了农村综合养老服务，探索农村老人养老的创新形式，也是研究对象中仅有明确农村养老服务的城市，具有鲜明特色。

(2) 公开透明：对申报的项目进行打分确定“示范项目”和“试点项目”，在报纸、网络、电视、自媒体等渠道进行公示，加强民众的监督，强化公益创投的宣传效应，获得广泛的关注。

## 三、养老服务改革发展的结论与讨论

对比广州、杭州、武汉的为老服务公益创投实践，发现三地都是政府（民政局）作为主导者搭建平台，包括征集宣传平台的建设、实施方案的发布、资助范围的确定，在此基础上参与主体逐步社会化，社会组织、公益基金、公益企业、广大民众逐步参与，资助的总体金额和资助的项目数较大，在评估机构的指导和监督之下，项目的落地率较高，社会组织的自我造血功能和资源整合能力得到提升，全民养老和社会养老的理念得到落实，缓解了政府的养老压力<sup>[6]</sup>。同时每个城市的为老服务公益创投都各具特色，可以相互借鉴共同发展。

整个为老服务公益创投实践是我国政府与社会组织合作治理的典型成果。合作治理机制的利益协调机制、信息共享机制、组织运行机制和制度保障机制得到充分运行。在案例城市中，为老服务公益创投项目中各市民政局作为政府代表出台了相应的公告和流程，制度保障机制先行；政府组织第三方平台（网站、公众号等）和社会审计方（通过招标确定第三方评估中心）组织参与整个创投过程，监督和检查活

动执行情况总结活动执行经验，组织运行机制发挥良好；政府对创投项目进行立项指导，社会组织进行如实申报，政府督促社会组织实施项目，社会组织进行项目汇报接受监督和检查，充分实现了政府和社会组织之间的信息共享机制；在公益创投中，利益协调和共享机制作用尤为突出，政府调动社会力量的积极性参与养老服务事业，解决了公共服务能力不足的困境，同时社会组织获得了发展的资金和技术的指导，实现双赢的局面。

## 四、大学生公益创业及创业教育体系优化建议

在分析为老服务公益创投实践中发现，广州、杭州和武汉都在公益创投之后进行总结表彰大会以及公益创投大赛活动，为后续项目申报提供参考借鉴。

通过对广州市为老服务公益创投项目，进行梳理发现，优秀项目大多集中在特殊老年群体，而且是老年人的基本生理需求，包括日间照料、居家养老服务、健康守护和促进等方面。因此大学生进行公益创业应该深入社区，进行志愿服务，同时关注到特殊老年群体的基本生理需求和健康需求，加强对社会问题的深入认知和思考，由此确定创业的方向。同时高校的创业教育体系应该进一步优化，增加大学生的创业实践内容和课时，为大学生产生良好的创业想法做好铺垫。

### 参考文献：

- [1] 伏威. 政府与公益性社会组织合作供给城市养老服务研究[D]. 长春: 吉林大学, 2014.
- [2] 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, (6): 104-112.
- [3] 周如南, 王蓝, 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, (09): 126-135.
- [4] 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.
- [5] 倪永贵. 政府与社会组织合作治理机制创新研究——以温州市为例[J]. 当代经济管理, 2017, (05): 36-41.
- [6] 敬义嘉, 公婷. 政府领导的社会创新: 以上海市政府发起的公益创投为例[J]. 公共管理与政策评论, 2015, (04): 11-19.

[责任编辑：张 磊]

## Practice and experience of old service philanthropy under the perspective of cooperative governance theory——Based on comparative studies in Guangzhou, Hangzhou and Wuhan

HUANG Mei-ling

(School of Management, Guangzhou Panyu Vocational and Technical College, Guangzhou 511483, China)

**Abstract :** With the increasing proportion of the elderly population over 60 years old in China, the problem of aging is becoming more and more serious, and the interests of the elderly are diversified. It is an important measure for the government to reform and develop the aged care service industry. In the practice of promoting community-based pension reform and innovation, the government-led model has become the main development path. Focusing on the practice of public service ventures in Guangzhou, Hangzhou and Wuhan, using the theory of cooperative governance to analyze specific practices and experiences, and provide reference for other cities in China to promote the aged care service industry.

**Key words :** cooperative governance; service for the elderly; venture philanthropy

(上接第 104 页)

## Policy Advantages and Mechanism Innovation of “Millions of College Students Staying in the Business and Employment Program”——Based on the comparison of talent policies of college students in six similar cities

DENG Rui

(Center for Development and Evaluation of Local Universities, Jiangnan University, Wuhan 430056, China)

**Abstract :** The policy advantages of the “Millions of College Students’ Overseas Chinese Entrepreneurship and Employment Program” are reflected in the fact that the policies involve all aspects of entrepreneurship and employment, and the policy support is relatively strong, and the policy implementation is better. The problems in the plan are: some policy incentives need to be strengthened, there is a lack of stratified classification of attracting talents, and there is no long-term mechanism to attract talents. The path to improve the plan is to further increase policy incentives, categorize talents, accurately attract talents, and build a long-term mechanism to attract talents.

**Key words :** “a million college students to stay in the entrepreneurial employment program”; college students; talent battle