

政府开展公益创投的现状、模式与优化路径分析

罗登琴¹ 李 莉²

(1. 武汉科技大学文法学院 湖北 武汉 430065;

2. 武汉科技大学文法与经济学院 湖北 武汉 430065)

[摘要] 公益创投是初创期的社会组织培育和成长的一种新模式, 本文立足于我国政府开展公益创投的现状, 对我国政府在公益创投中发挥的作用及瓶颈问题进行认真反思, 剖析政府开展公益创投的特性规律和影响因素。同时, 结合现实地方政府开展公益创投的典型做法, 对政府开展公益创投的优秀经验进行分析借鉴, 最终就正确处理政府与社会组织之间的关系以及优化政府在公益创投中的作用和路径提出合理建议。

[关键词] 政府; 公益创投; 社会组织

公益创投(简称“创投”), 亦被称为慈善创投或者公益风险投资, 其投资理念与经济领域中的“风险投资”或“创业投资”的理念相近, 只不过所属领域不同, 为社会公益组织提供资金、管理和技术方面的支持, 达到促进一个地区公益土壤发育、慈善模式转变和社会治理能力增强的目标。公益创投属于政府购买的一种新形式。在这一相互关系中, 政府、社会组织、社区居民(有需要的民众)分别扮演的角色为购买者、生产者和消费者, 以项目为中心, 将传统的政府购买公共服务的行为进行了整合, 在这种方式下, 公益创投很好的实现了政府、社会组织、社区等有效互动和多方共赢^[1]。无论是政府购买还是公益创投均是为了促进社会的良好运行和协调发展, 二者在实践中极易混淆, 本质上又有所区别, 主要体现在购买主体的不同、关注焦点的不同以及最终的目标不同。

一、我国政府开展公益创投的典型案例分析及其成效

公益创投作为政府购买社会服务的形式之一, 这种创新模式被很多地区所运行, 国内最初是由上海市民政局在上海试点, 随后诸多城市也纷纷效仿, 并开始实行, 其中广州地区开展的第三届公益创投项目较为典型。

据相关媒体报道, 广东省广州市第三届社会组织公益创投活动于2015年11月1日下午举办启动典礼, 由广州市民政局主办。此届创投活动的资助金额由前两届的1500万元增长到1850万元, 基于往届的成绩显著, 政府进一步加大了公益服务的支持力度。征得创投项目共有372个, 符合初审项目的有344个, 经过专家最终的评审, 可以进行资助的项目有154个。第三届创投活动提出“1+1+1>3”的概念, 倡导政府、企业、社会组织一起助力公益慈善活动, 期望形成“政府+企业+社会组织”联手推动广州公益慈善事业健康发展的良好局面^[2]。为了提升创投项目的质量, 广州市社会组织联合会特聘了4位在社会组织领域有一定建树和影响力的专家为项目进行把关, 确保各项机制公平、公正、公开。本届活动不单获得了社会各方力量的支持, 创造了更加良好的社会舆论氛围, 更重要的是打破了政府购买服务的单一渠道, 开辟了一条政府、企业、社会组织共创共投的新途径。

通过对典型地区公益创投实践的分析, 对于政府而言, 无论是提供社会服务还是参与社会治理都有着积极成效。主要体现在三个方面:

第一, 公益创投提高了政府购买公共服务的效率。公益创投通过项目运作的方式将服务进行细分化, 不仅满足了社会公众多样化和个性化的需要, 而且对社会组织提供的产品和服务有了更高的要求。公益创投能够链接外部资源, 加强社会支持网络的建设, 为社区居民提供多方位的服务, 保证了服务供给的及时性、灵活性和创新性。更为重要的是, 公益创投在项目运作中有着极高的自我管理能力和自我管理能力, 这大大提高了政府购买公共服务的效率^[3]。政府的高度参与和长期介入不仅对社会组织提供的服务起到了监督作用, 也为公益创投的实践增加了砝码。

第二, 公益创投推动了社会组织的发展。新模式的诞生吸引了大批社会组织的参与, 从以往的“文体类”社区转变为充满活力的“综合性”社区, 多方力量的支持, 解决了处于初创期的社会组织资金薄弱的问题。政府购买服务的前提不仅需要“买方”, 还要有“卖方”(服务生产者)和“产品”(服务项目), 政府下放的职能为社会组织提供更广阔的发展空间, 不仅提供了资金支持, 还带来了管理和技术的支持, 为社会组织的后期发展稳固了基础, 同时, 社会公民的需求有效的推动了大量社会组织的培育和发展。

第三, 公益创投整合了多方资源, 增强了政府管理的调控手段。面临当前复杂的社会环境, 传统的社会管理模式已经不能控制整个局面, 必须采取有效的社会治理方式, 而社会治理的前提和基础是建立在公民的广泛参与以及多元力量的支持。公益创投联结了多个行动主体, 整合了资源, 主要体现在政府、市场和社会三个大部门的集合, 他们有着共同的平台发挥各自的优势, 实现合作共赢。政府可以借助公益创投的手段分散参与社会治理的压力, 改变不堪重负的社会局面; 企业通过与公益组织合作不仅提高了产品的知名度, 还树立了企业的正面形象, 扩大了影响力; 社会组织亦可以在资金、人才、管理等方面获得相应的支持, 从而提高社会组织的服务质量及效率^[4]。

二、政府开展公益创投存在的问题

公益创投作为西方公益组织的经营理念被引入中国, 受到了众多学者和各地政府的大力鼓励和推崇, 公益创投在实践过程中产生了较大的社会影响, 无论是对政府、企业还是社会公益组织本身而言都起到了积极的正面作用, 但是在本土化的实践探索中依然面临着很多问题, 与理论上的公益创投发生本质偏离, 主要表现在以下几个方面。

一是政府自己的购买选择偏好与社会组织需求不匹配。从理论上讲, 公益创投鼓励多方力量的参与, 其中包括政府、企业还有社会力量, 但是从公益创投的实践来看, 主要的参与力量还是政府, 资金来源较封闭, 其中除了东莞鼓励企业的参与之外, 基本都是政府掌握绝对权, 在实施过程中政府不可避免的带有自己的选择偏好, 政府的主要目的是为了解决社会问题, 社会组织在设计项目时很容易受到政府需求导向影响, 投其所好。从社会组织发展来看, 每个组织都有设定自己的目标, 其中包括短期目标和长期目标, 一切活动都围绕目标开展, 二者在目标的设定上可能会存在矛盾。政府的主要资助资金来源于福利彩票公益金, 而福利彩票的资助范围是指老年人、残疾人、孤儿、贫困户以及特殊的赈灾项目, 在提供的服务类型上使社会组织受到了一定的局限性, 难以做到精准化的服务, 这与公益创投给予社会组织自由发挥空间的初衷是相违背的。

二是创投运作机制不完善, 无法实现创投的常态化。西方的公益创投资助的对象大多是发展比较成熟的组织, 项目运作周期是3-5年, 而在国内, 提供社会服务的“生产者”多是处于发展

初期的社会组织,资助项目的周期通常只有半年或者一年。他们往往对创业一腔热血,而且有更好的创新理念和创新项目,但是由于缺乏资金、信任、经验、技术、管理能力等等,也没有留足够的时间让他们“大展拳脚”,导致公益创投在中国这条泥泞路上不能畅行,致使创投无法做到常态化和规范化。无论是政府购买还是公益创投必备三要素:政府、专业的服务以及成熟的社会组织,才能使社会组织成功存活下来,并得以持续发展。

三是信息公开程序不完善,无法实现绝对的公正和平等。《政府信息公开条例》明确规定,涉及群众切身利益、需要公众广泛知晓或参与的事项,都必须公开。政府购买的服务对公民自身产生重要的影响,关系到他们的切身利益,政府有义务管理信息公开工作^[1]。然而,目前国内关于公开政府购买公共服务的相关信息存在很多问题,公布范围小、内容不全面,甚至公布信息的渠道仅停留在传统的纸质媒体和当地媒体。对于一些无法采取竞争性购买方式的项目容易产生“暗箱操作”,对项目的内容和要求朝令夕改,导致社会组织产生信息偏差,无所适从,也无法公平的获得创投机会。

四是社会组织容易形成对项目的依赖性,缺乏造血机制。社会组织自身能力不足,缺乏专业的服务水平和管理能力,对政府投送的种子不知道如何进行播种,一味地依靠政府的输血,加之项目运作周期又有时间的限制,促使社会组织更加缺乏独立自主性。

五是项目评估与项目监督机制比较薄弱。在公益创投中,参与的社会组织越来越多,随之带来的权力越来越分散,政府的监管也变的异常复杂^[2]。从我国目前的现状来看,政府参与创投项目的事中事后存在碎片化监管问题,国家出台的相关法律和文件没有涉及到具体操作和实施细则,有关监管的法律和制度供给不足,导致监管“无法可依、无规可循、无章可套”^[3],对于一些违法行为没有明确的处理措施,缺乏硬性的约束。随着社会组织的快速繁衍,新的监管体制尚未完善,监管标准亟待明确。

三、政府开展公益创投的优化路径

其一、提升政府决策与公益创投的匹配性。由于公益组织发展导向与政府需求导向之间存在矛盾,政府在设置公益创投项目的内容和最终入选标准上必须摘除“有色眼镜”,不得独揽专权,要充分的考虑到社会组织的发展导向和社会公众的需求,客观的选择公益项目,扩大服务领域,填补缺口,留给社会组织更自由的发挥空间,提升社会组织服务决策的自觉性。

其二、完善公益创投平台建设,实现公益创投基本要素的培育。公益创投包括一系列的构成要素,这些构成要素组成了有机整体。为了推动公益创投的高效性和专业性,培养一批有质量、有经验的社会组织是首要任务^[4],而社会组织的运转离不开人,所以说建设和培育一批高素质的专业人才队伍是另一重任,同时要搭建投资主体、社会组织与社会公众之间的合作交流平台,追求可持续发展的收益。

其三、吸引和整合多方资源,提升资助能力。资金是推动公益创投顺利进行的核心要素,以公益创投大赛的方式吸引社会各方力量的参与,整合政府、市场、社会三大部门的资源,拓展多元筹资渠道,积极构建社会组织与企业、非营利组织(基金会)之间的投资桥梁,形成长效的资助网络格局。

其四、加强倡导,营造社会组织参与创投的体验感和满意度。公益创投的顺利开展需要符合创投资格的社会组织广泛参与,同时也需要各级政府积极宣传、组织各类公益创投的召开^[5],鼓励各地社会组织积极参与。对于一些已经参与公益创投并取得较好的社会效益的社会组织给予表彰和奖励,并利用各种媒介资源进行报道,加大宣传力度。

其五、明确社会组织参与公益创投的有效退出机制。在构建中,要有明确的原则和标准。一是退出机制的明确化,即使社会组织退出了,公益创投项目不能中断,项目的剩余部分委托给专业的社会组织承担。二是退出指标的制定要有科学合理标准^[6]。在实施监管中,一旦出现“敷衍了事”的社会组织要启动退出机制,寻找合适的社会组织承接。

其六、制定完整的政府参与公益创投项目的绩效评估体系。当前政府介入创投项目中存在评估监督机制薄弱的问题,主要体现在评估主体、评估对象、评估过程、评估指标四个方面。为了有效解决这一问题,首先要构建多元独立的评估主体;其次设置政府与社会组织的双重评估对象;再者健全评估过程中的事前、事中及事后的评估机制;最后完善兼顾政府购买服务产生的社会效益及公平的价值取向这一绩效考核体系。^[7]

四、结语

作为中国政府实践社会治理创新的有效方式,公益创投包含着不同的行为主体,明确政府参与公益创投过程中应当发挥的作用以及项目开展模式对于完善创投体系、激发组织活力、提高服务质量有着重要意义,因此要以最大限度地发挥政府在公益创投中的正面效应,极力避免其产生的负面效应,明晰政府与社会组织之间的范围及边界,提出建立以政府为主导,社会各主体积极参与的良好政策,争取破除体制性障碍,吸收融合提升各地成功经验,探索出一条有效路径。

参考文献

- [1]冯元.我国公益创投发展模式与路径探讨[J].商业经济研究,2014(17):91-92.
 - [2]夏健.广州公益创投营造“公益大家做”浓厚氛围[J].中国社会组织,2016(5):27-28.
 - [3]吕纳.公益创投的本土实践分析[J].价值工程,2012,31(24):139-141.
 - [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):27-30.
 - [5]项显生.略论我国政府购买公共服务承接机制[J].河南社会科学,2014,22(10):56-60.
 - [6]同春芬,管英.街道公益创投的困境与出路[J].中共青岛市委党校:青岛行政学院学报,2015(3):78-84.
 - [7]倪成林.政府购买社会组织服务监管:从碎片化走向整体性[J].理论与改革,2016(5):112-117.
 - [8]许小玲.“扎根”与“生根”:公益创投本土实践的反思与前瞻[J].社会工作,2015(4):55-62.
 - [9]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(3):70-72.
 - [10]同春芬,管英.街道公益创投的困境与出路[J].中共青岛市委党校:青岛行政学院学报,2015(3):78-84.
 - [11]胡德.政府购买社会组织服务绩效评估的实践困境与路径创新[J].湖南师范大学社会科学学报,2015(4):110-115.
- 项目来源:国家社科基金项目《国家能力视角下群团组织与民间社会组织的竞合关系研究》(17BSH108);2018年武汉科技大学国家级大学生创新创业项目《福利院儿童心理问题与小组工作的家庭再现模式》。

作者简介:

罗登琴(1993.10-),女,武汉科技大学文法学院社会工作专业2016级硕士。

李莉(1974.8-)女,武汉科技大学文法与经济学院教授,湖北非营利组织研究中心主任。