

上海市公益基地资源配置状况分析

陈 双

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2022年5月8日; 录用日期: 2022年5月25日; 发布日期: 2022年6月10日

摘要

在治理体制、治理能力变革的背景之下,上海市公益基地作为社会组织发展模式的创新探索机制已经取得一定的成果,公益基地的建设是基于公众的需要、社会组织发展的需要以及政府推进治理体制变革的需求之下发展起来的。现有资料多针对其治理过程进行分析,缺少对其空间分布状况的分析。本文对上海市公益基地的空间结构分布进行细致分析,以基尼系数为基础分析上海市公益基地建设的资源配置情况,并绘制洛伦茨曲线。研究发现上海市公益基地资源在空间分布上存在不均衡现象,其原因为地理位置、社会组织、经济发展水平的差异。公益基地未来的发展需要注意顶层设计、平台搭建以及效率最大化。

关键词

公益基地, 社会组织, 空间结构, 优化路径

Analysis on Resource Allocation of Public Welfare Bases in Shanghai

Shuang Chen

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: May 8th, 2022; accepted: May 25th, 2022; published: Jun. 10th, 2022

Abstract

Under the background of the reform of governance system and governance capacity, Shanghai public welfare base, as an innovative exploration mechanism of social organization development model, has achieved certain results. The construction of public welfare base is developed based on the needs of the public, the development of social organizations and the government's need to promote the reform of governance system. The existing data mostly analyze the governance process, but lack the analysis of its spatial distribution. This paper makes a detailed analysis of the spatial

structure distribution of Shanghai public welfare base, analyzes the resource allocation of Shanghai public welfare base construction based on Gini coefficient, and draws Lorentz curve. It is found that the spatial distribution of public welfare base resources in Shanghai is uneven, which is due to the differences of geographical location, social organization and economic development level. The future development of public welfare base needs to pay attention to top-level design, platform construction and efficiency maximization.

Keywords

Public Welfare Base, Social Organization, Spatial Structure, Optimization Path

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出要改进社会治理方式，发挥政府主导作用，加强党政领导，鼓励和支持社会多方主体参与，实现社会治理多元主体的良性互动治理模式，以社会化服务为方向，建立健全基层综合服务平台，推动国家治理体系和治理能力现代化[1]。

上海市紧跟国家政府的要求，积极探索新的社会治理模式，加强社会各方主体与政府合作的协同治理机制，探索新的社会组织体制发展模式[2]。上海市民政部推出《上海市公益基地创建与管理办法》条例¹，提出进行公益基地的统筹规划与创建，推进公益基地的建设与发展。在2020年12月份最新修订的《上海市公益基地创建与管理办法》的通知中，上海市民政局将公益基地界定为“经过创建，长期提供志愿服务等公益项目或岗位，弘扬公益精神、开展公益文化宣传，为志愿者记录志愿服务信息、出具志愿服务证明、提供志愿服务记录查询等日常管理服务的组织或者机构”²。公益示范基地的建设，不仅为社会组织的发展注入新的活力，而且探索出政府和社会组织合作新模式，近几年取得了丰硕的成果，本文以上海市公益基地为研究对象，探讨上海市公益基地资源空间结构配置问题，研究上海市公益基地在建设过程中是否出现结构配置失衡问题，并提出相应的优化路径的建议。

2. 资料及方法

2.1. 资料来源

本文的研究对象为上海市各区公益示范基地，对于上海市各区公益示范基地的数据主要来源于上海市民政局的统计数据，对于上海市各区的人口及面积等数据来源于《上海统计年鉴2021》。

2.2. 研究方法

基尼系数评价法

基尼系数(简称Gini)又称洛伦茨系数、吉尼系数或坚尼系数。普遍认为基尼系数是由意大利经济学家科拉多·基尼最先提出的，但是1964年，赫希曼指出基尼系数并非基尼发明，在1945年，赫希曼在其著作《国家实力与外贸结构》中首次运用统计学的方法，计算收入分配比情况，第一次将基尼系数在经

¹ 上海市民政部一网通办(<https://www.shanghai.gov.cn/>)。

² 上海市民政部上海市民政局关于印发修订后的《上海市公益基地创建与管理办法》的通知(<https://www.shanghai.gov.cn/>)。

济学和媒体中使用，并根据洛伦茨曲线判断收入分配公平性，基尼系数最早便是运用在经济学领域中，作为研究资源分配情况的指标使用[3]。

本文对于上海市公益基地分布现状的分析，主要是运用 Excel 统计 2020 年上海市公益基地建设中的基地数、开展志愿服务次数、累计志愿服务时间，应用经济学理论中基尼系数的方法，从地理面积和人口数进行数据分析，在此基础上，绘制洛伦茨曲线，将上海市公益基地资源分布现状以折线图的形式展示出来，如图 1 所示，使研究结果更加具体形象。

根据联合国关于基尼系数的规定，本文以基尼系数小于 0.2 表示分布均等的状况；在 0.2~0.3 之间认为表示分布比较均等；在 0.4~0.5 之间表示分布均等差距较大；0.6 以上表示差距过大；一般情况下，学界将 0.4 作为基尼系数的警戒线[4]。基尼系数具体计算公式如下：

$$G = \sum_{i=1}^n P_i Y_i + 2 \sum_{i=1}^{n-1} P_i (1 - V_i) - 1$$

其中， P_i 为各区人口数占总人口的比例； Y_i 为各区所拥有的基地数占总基地数的比例； V_i 为按人均拥有的公益基地数资源排序后 Y_i 从 $i=1$ 到 i 的累计数。

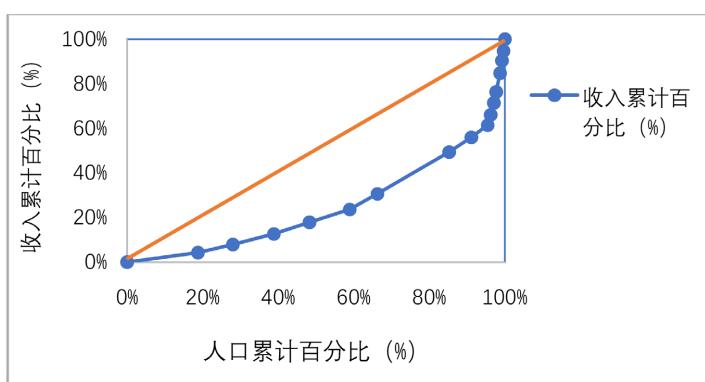


Figure 1. Lorenz curve
图 1. 洛伦茨曲线

2.3. 结果分析

上海市共有 16 个区，其中浦东新区面积最大、户籍人口数最多，公益基地数最多的也为浦东新区，开展志愿服务次数最多的为杨浦区，参与志愿服务人次最多的为杨浦区，具体上海市各区公益基地数资源配置情况分析见表 1 所示。

Table 1. Area, population and resource allocation of public welfare bases in Shanghai in 2020
表 1. 2020 年上海市各区面积、人口及公益基地资源配置情况

地区	土地面积(平方公里)	户籍人口(万人)	公益基地数	开展志愿服务次数	参与志愿服务人次
浦东新区	1210.41	311.67	2322	8118	21,141
黄浦区	20.46	78.38	527	1120	3189
静安区	36.88	90.56	608	2375	6413
徐汇区	54.76	92.99	573	1672	4586
长宁区	38.3	57.32	714	3232	11,532
普陀区	54.83	89.27	655	149	355

Continued

虹口区	23.48	69.61	656	4444	9679
杨浦区	60.73	105.42	1038	75,850	77,581
宝山区	270.99	102.5	676	652	2161
闵行区	370.75	118.96	819	2804	8871
嘉定区	464.2	67.13	866	2115	7744
金山区	586.05	52.5	457	276	331
松江区	605.64	67.08	626	3697	17,140
青浦区	670.14	50.19	736	380	807
奉贤区	687.39	54.43	599	1554	6074
崇明区	1185.49	67.62	530	271	600
总计	6340.5	1475.63	12,402	108,709	178,184

本文将 2020 年上海市 16 个区所拥有的公益基地数、开展志愿服务次数、参与志愿服务人次分别按照从小到大的顺序进行排序，利用基尼系数公式进行计算，具体结果见表 2 所示。

Table 2. Gini resource allocation coefficient of Shanghai public welfare base
表 2. 上海市各区公益基地资源配置基尼系数

资源类别	按地理面积分布基尼系数	按户籍人口分布基尼系数
公益基地数	0.51	0.13
开展志愿服务次数	0.88	0.73
参与志愿服务人次	0.78	0.59

根据基尼系数，绘制洛伦茨曲线，如图 2 为上海市公益基地资源配置按地理面积配置的洛伦茨曲线，图 3 为按人口分布的洛伦茨曲线。

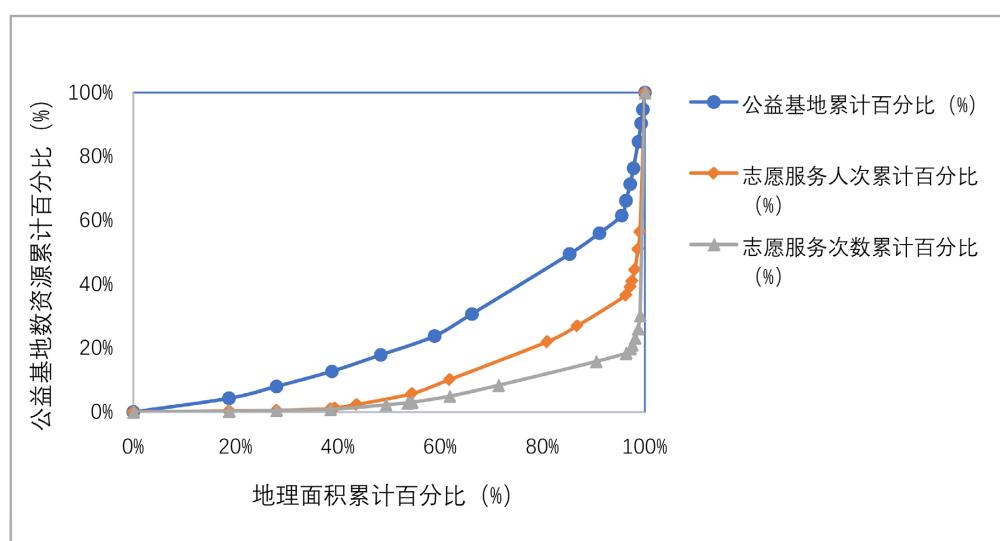


Figure 2. Lorenz curve configured by geographical area

图 2. 按地理面积配置的洛伦茨曲线

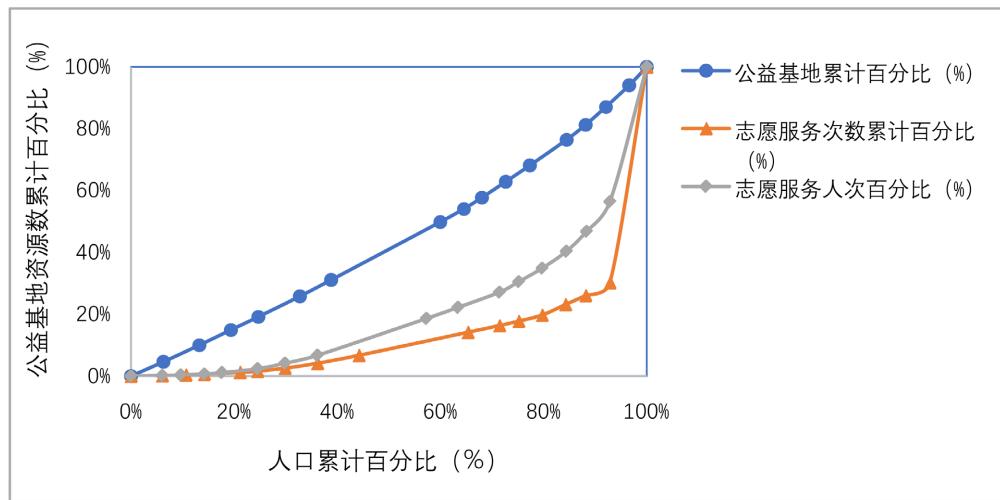
**Figure 3.** Lorenz curve by population

图3. 按人口配置的洛伦茨曲线

2.3.1. 按地理面积分布分析

根据基尼系数结果分析可得，在总体层面，上海市公益基地资源按人口配置状况优于按地理面积配置状况。按照地理面积的基尼系数分析来看，上海市各区公益基地资源分布并不均等，公益基地数、开展志愿服务次数、参与志愿服务人次的基尼系数均大于 0.4，超过警戒线，并且开展志愿服务次数和参与志愿服务人次的基尼系数均大于 0.6，显示各区间差距过大。在以地理面积为依据的资源配置中，皆显示出较为危险的状态。根据表 3 和上海市 2020 年计划增加公益基地数目标分析，除了长宁、普陀、闵行、嘉定、金山、奉贤、崇明这 7 个区外计划新增数为 100 家，其他区均为 200 家。金山区、奉贤区、崇明区均属于郊区，闵行区、嘉定区属于城郊结合处，长宁区和普陀区属于中心周边区，边郊区受地理位置影响，作为非中心区公益基地建设的数量相对较少，政府对于公益基地的建设发展也受限于地理位置的影响。地理位置、自然环境是社会发展、城市建设不可或缺的因素，地理位置融合了一个城市及其经济、人口、政治等客观事物在空间结构上的整体性，从中不难发现上海市政府在对公益基地资源空间分布格局中，地理位置是影响政府对公益基地空间资源分布的重要影响因素之一。

2.3.2. 按户籍人口分布分析

按照常住人口的基尼系数分析来看，其中公益基地数的基尼系数小于 0.2，由此可得上海市公益基地按照人口指标在空间结构资源上分布较为均等，但是开展志愿服务次数、参与志愿服务人次的基尼系数大于 0.02，超过警戒线，显示区域差距大。在分析公益基地空间结构现状时，不可忽视原有社会组织的因素，社会组织作为公益基地的承办主体，各区的社会组织数量也影响着公益基地的建设发展，社会组织作为基层居民参与基层治理、参加志愿服务的主体承办单位，相应的会影响志愿服务次数和参与志愿服务人次，并且若各区中原有的社会组织数量少，承办公益基地的承接主体相应也会减少，也会影响着基尼系数的高低。根据表三可知金山区、闵行区、普陀区、长宁区等其自身社会组织的数量较其他区较少，相应的承办公益基地建设的主体便少，政府在规划公益基地建设过程中，对这几个区的规划数也较少，政府更偏向于社会组织基础较好的行政区建设公益基地。作为上海市公益基地的承办主体的社会组织，在公益基地建设方面发挥着重要的作用。当前我国面临国家治理结构转型的关键期，应充分发挥各方主体参与社会治理结构中的重要作用，政府应积极挖掘社会组织承办活动或开展基地建设的主动性，促进社会组织积极承担社会责任，激发多方主体共建健康社会的重要意义。

2.4. 进一步分析

最后，综合分析上海市公益基地资源配置现状，除上述分析的影响因素之外，经济发展状况也是不可忽视的重要影响因素，根据表3 2020年上海市各区GDP状况可以看出，除闵行区和嘉定区外，奉贤区、普陀区、长宁区、金山区、崇明区的经济发展都稍有滞后，所以上海市政府在对公益基地数量投建方面也会考虑经济因素的影响，政府更加偏向于向经济发展状况好的地区投建，首先，经济发展条件好的地区在公益基地建设方面基层财政支持力度较大，较好的财政支持可以激发更多公益基地活动的举办；其次，经济因素作为基础性支持，也有利于公益基地相关平台的搭建及其宣传工作的实施，扩大公益基地的影响力，吸纳更多的人群参与进公益基地项目的建设；再次，经济水平的增长，伴随着人民物质精神需求的增长，良好的经济发展状况，更有利于公益活动的举办，人民的参与热情也高，侧面也促进公益基地的建设与发展。

Table 3. Number of administrative divisions, GDP and social organizations in Shanghai in 2020

表3. 2020年上海市行政区划及、GDP及社会组织数量情况

区	行政区划	GDP(亿元)	GDP排名	社会组织数量
黄浦区	中心区	2650	2	735
虹口区	中心周边城区	1047.28	14	514
静安区	中心区	2323.08	5	1005
长宁区	中心周边城区	1097.36	13	752
徐汇区	中心周边城区	2176.73	6	583
普陀区	中心周边城区	1129.51	12	860
杨浦区	中心周边城区	2106.63	7	833
宝山区	城郊区	1578.48	9	695
闵行区	城郊结合区	2565	3	1037
嘉定区	城郊结合区	2488.4	4	615
金山区	郊区	828.6	15	647
松江区	城郊区	1637.11	8	779
青浦区	郊区	1194.01	10	894
奉贤区	郊区	1190.19	11	790
崇明区	郊区	381.83	16	604
浦东新区	中心区	13207.03	1	2196

3. 优化路径

3.1. 加强顶层设计，完善工作机制

上海市一直以来都是创新社会治理模式的示范基地，作为引领社会治理模式的先行者，上海市在探索新的社会治理形式上一直以来都是走在前方的引领者。上海市政府根据上海建设卓越全球城市的目标为基础，提出建设“公益基地”的计划，更为突出的目标是整个城市的建设，以公益基地为基础，纵横联合各要素，推进城市整体制度建设、城市规模的扩大以及城市的迅速发展。在此目标基础上，作为一项创新制度，必须加强制度建设，公益基地的持续发展离不开相关政策制度的支持，从顶层文件到基层实施，作为实施主体的各基层单位，需要有相关政策的领导与扶持，一方面加强公益基地建设，加强相

关规章制度的制定工作，另一方面也应加强监督，监督制度的实施情况，从公益基地的承建、平台的搭建，到活动的执行，皆需要相关制度的保障，加快制定《上海市公益基地创建与管理办法》和《关于加强和落实公益基地创建工作通知》等文件。其次，加快建设健全工作机制，在政府的领导下，推进各基层单位积极参与公益基地建设的热情，以“万家公益基地”为目标，将各主体、工作人员纳入系统之内，以提升公益基地能力为目标，形成层层落实的工作格局。

3.2. 做实工作载体，提升管理效能

建设“公益基地”的目标，一方面有利于形成“人人公益，处处可为”的公益氛围，另一方面也带动了社会组织的发展，公益基地的建设也是社会组织体制创新的独特发展之路。实现目标的过程中，离不开承接主体的支撑作用，公益基地建设是上海市政府在建设现代社会组织体制方面的创新之举，将社会组织的培育、发展、创新和“公益”的理念相结合，将社会组织作为“公益”的具体承载主体，在发展公益的同时也创新了新的社会组织发展模式，而不再是仅仅基于社区层面，使得社会组织在发展过程中更加具有主动权和积极性，增强社会组织自治的内生动力，也推进了社会建设和社会治理模式的创新。其次，对于公益基地未来建设路径的优化，也离不开信息数字的支持，建设“公益上海”的整体格局，实现公益基地整体工作格局的统筹管理，宏观把控，在做好基础承接主体的同时，还需要发展相关平台的支持，建设统一平台，不仅有利于未来工作的持续推进，而且可以形成全流程在线的服务。平台的建设也有利于政府将公益基地纳入政务服务系统中去，在上海市一体化在线政务服务平台“一网通办”中，进行相关业务的开展，促进线上线下融合，实现信息的有效管理，持续、及时的有效对接。

3.3. 整合各方资源，实现效率最大化

随着社会的不断发展，人民物质生活水平的不断提高，在解决了基本的温饱问题后，人民开始寻求更高层次的需求与尊重，随之而来的是公众对公益需求的与日俱增，并且公众对公益机构的发展水平、发展质量、服务方式等也提出了更高的要求，面对公众最新的需求，政府在总体统筹之下，推出了公益基地建设的应对之策，以公众需求为基础，链接公益活动，推动制度创新，展现公益文化。公益基地的建设是对过去传统式精英主义公益的一次冲击，打造“公益上海”的全民式的公益，将过去群众基于社区的要求被动参与转变为以群众为主体的主动参与模式。以线上平台为载体，充分实现需求与资源的有效利用，打破信息传递的瓶颈，促进资源的有效对接。以公益事业的发展实现公益基地信息的传递与整合，充分利用公益资源，实现公益资源效益的最大化，并且不断提升服务质量，推进社会健康有序发展。

参考文献

- [1] 陈鹏. 打造社会组织“产业链”和“生态圈”——以上海浦东公益示范基地为例[J]. 学会, 2014(6): 18-22.
- [2] 潘修华. 我国社会组织的演进历程、现状与发展路径[J]. 党政研究, 2017(2): 110-117.
- [3] 何晓菲. 广州市卫生资源配置的公平性研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2017.
- [4] 刘淑敏, 董亚忠, 万君建, 钱芳. 2012-2014 年上海市嘉定区主要医疗卫生资源配置公平性分析[J]. 中国社会医学杂志, 2017, 34(2): 204-206.