

县域社会组织参与公益创投的困境分析及对策建议

黄梦杰

浙江工商大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年7月19日; 录用日期: 2023年8月30日; 发布日期: 2023年9月6日

摘要

社会组织是国家治理的重要主体。党的十八大以来, 中央针对社会组织改革发展作出一系列重大决策, 鼓励社会组织在社会治理中发挥更大作用。但是, 当前社会组织发展不尽人意, 公益创投作为一种培育社会组织发展的创新模式引起了广泛关注。然而, 县域社会组织参与公益创投时, 却很难保质保量的完成既定目标。本文运用扎根理论研究方法, 对此进行研究分析, 得出县域社会组织的困境是由其自身能力不足、社会支持力度不充分以及政策扶持程度不强造成的, 归根结底是因为其生态环境的不稳定性造成的, 需要予以关注和解决。

关键词

县域社会组织, 公益创投, 扎根理论, 困境分析

Analysis of the Predicament of County Social Organizations Participating in Public Interest Venture Capital and Countermeasures

Mengjie Huang

School of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jul. 19th, 2023; accepted: Aug. 30th, 2023; published: Sep. 6th, 2023

Abstract

Social organizations are important subjects of state governance. Since the 18th CPC National Con-

gress, the Central Committee has made a series of major decisions on the reform and development of peace organizations, encouraging social organizations to play a greater role in social governance. However, the current development of social organizations is not satisfactory. As an innovative model to cultivate the development of social organizations, venture capital for public interest has attracted wide attention. However, when county social organizations participate in public interest venture capital, it is difficult to complete the established goals with quality and quantity. Based on the research method of grounded theory, this paper studies and analyzes this problem, and concludes that the predicament of county social organizations is caused by their own lack of ability, insufficient social support and weak policy support. In the final analysis, it is caused by the instability of their ecological environment, which needs to be paid attention to and solved.

Keywords

County Social Organizations, Public Interest Venture Capital, Grounded Theory, Dilemma Analysis

Copyright © 2023 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. 研究背景

社会组织是国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分，是社会治理的重要主体。党的十八大以来，中央对社会组织改革发展作出了一系列重大决策部署，为社会组织的快速发展奠定了有力的基础。民政部《“十四五”社会组织发展规划》提出引导和支持各级各类社会组织根据自身能力，发挥自身独特优势，助力解决经济社会发展过程中的现实问题，满足人民群众期望[1]。在中央政策的倡导、各级地方党委政府的重视和支持、民政部门的引导和群众的积极参与下，县域社会组织也实现了较快发展。根据民政部发布的 2021 年民政事业发展统计公报数据显示，截至 2021 年年底，在县级民政部门登记的社会团体、基金会、民办非企业单位数量分别达到 24.6 万个、791 个、44 万个，占全国各级登记的社会团体、基金会、民办非企业单位的比例为 66.4%、8.9%、84.5%。从这一数据可以看出，当前县域社会组织已形成一個颇具规模的群体[2]。

然而，与县域社会组织数量稳步增长扩大现状所不匹配的是当前县域社会组织发展的不均衡、不充分问题依然突出。在促进第三次分配、推动实现共同富裕的全链条中，县域社会组织是当下比较薄弱但又至关重要的一环，如何全面提升县域社会组织服务能力与质量水平不可避免地成为重点关注问题之一。在这时，公益创投作为一种培育和促进社会组织发展的创新模式得到了广泛的关注，被视为解决组织发展问题的一剂良药。那么，针对不同类型的社会组织，公益创投所带来的影响是相同的吗？县域社会组织起步较为缓慢，发展较为滞后，是否也能跟上公益创投的思维，让公益创投真正助力组织发展？本文以 L 县 2022 年公益创投为例，深入研究县域社会组织参与公益创投的实际情况，分析县域社会组织参与公益创投遭遇困境的原因，以期提出相应的解决办法。

2. 相关概念

2.1. 公益创投

关于公益创投的概念，国际学术界目前还没有统一的概念，其理解也在进一步的发展当中，但国外学术文献中常常称公益创投为“公益风险投资”，在国内科研中常见为“公益创投”。公益创投在国外

工作实践中,运用得比较普遍的是欧洲公益创投协会(EVPN)的划分:公益创投是指利用风险投资的方式为公益性慈善事业服务,为社会组织供应投融资和非融资支持,以提升其社会效果[3]。谢正富,赵守飞(2014)提出“公益创投”是一个全新的公益资本支持方法,其对于改善和发展社会组织自力更生与永续经营的条件与能力意义重大[4]。许丽娜和魏范清(2020)均认为,公益创投是指政府部门、支持性社会组织、基层社会组织、公共服务对象等市场主体之间围绕着创投项目运作,而产生的一个拥有独特结构和多元化市场主体共同参与的社会治理创新[5]。但目前,关于公益创投更广泛的定义是指通过运用公益慈善思想和风险投资的技术协同实现公益目的,进而带来更大的社会意义和效果的投资活动[6]。本研究也引入此观点。

2.2. 县域社会组织

县域社会组织通常由居民、社区团体、志愿者组成,致力于开展社会公益活动、提供社会服务和推动社会创新。它们可以通过组织志愿者活动、举办培训课程、开展社区项目等方式服务于当地社区和居民,能够有效弥补政府公共服务的不足,满足居民多样化的需求。同时,县域社会组织也能够调动社会资源,促进社会创新和社会治理的发展,推动经济发展与社会进步的协调推进。总的来说,县域社会组织是指在中国行政区划中,以县级行政单位为辖区,依法注册登记并具有独立法人资格的非营利性、自愿参与的社会组织。它们通过开展各种社会公益活动,服务县域居民,并促进经济、社会、文化等方面的发展。

3. 研究方法:扎根理论

扎根理论(Grounded Theory)是一种社会科学研究方法,主要用于发展理论和构建概念框架。它由社会学家 Barney Glaser 和 Anselm Strauss 在 20 世纪 60 年代提出,旨在通过对数据的系统分析来生成新的理论观点。扎根理论的核心思想是从数据中产生理论,而不是事先准备好一个假设或理论来验证。该方法通常适用于研究领域缺乏充分理论支持或需要重新审视现有理论的情况。

具体而言,扎根理论的研究过程包括以下几个步骤:① 数据收集:研究者收集大量的原始数据,可以是访谈记录、观察记录、文本文献等。数据的来源可以是定性或定量研究。② 编码分析:研究者通过对数据进行逐行逐段的细致分析,提取出其中的关键概念、主题和模式。这一步骤称为开放编码,即对数据进行初步的分类和描述。③ 比较分析:在开放编码的基础上,研究者开始将概念进行比较,找出它们之间的关系、相互作用和差异。这一步骤称为选择编码,即对概念进行整合和建立联系。④ 理论发展:通过不断地比较和整合,研究者逐渐形成一个核心理论或模型,并对其进行修订和深化。这一步骤称为定性编码,即将数据整合到一个有机的理论框架中。⑤ 理论饱和:研究者在达到理论饱和点之前,不断回归数据进行验证和修正。理论饱和指的是当新增数据不再改变理论或概念时,研究者认为已经达到了足够的理论深度和广度。

本研究采用了扎根理论作为研究方法,以探索 and 解释公益创投领域中的县域社会组织的参与情况以及所遇到的困境。扎根理论强调从数据出发构建理论,通过对大量的原始数据进行系统编码和分析,逐渐形成相关的概念和理论框架[7]。本文采取了开放编码、选择编码、定性编码以及理论编码等步骤,以识别并深入理解数据中的核心主题和模式。通过对 14 个案例的深入研究,提取出了三个关键概念:社会组织自身能力不足、社会支持力度不充分和政策扶持程度不强。这些概念之间形成了相互关联的关系,进一步构建了一个综合的理论框架来解释县域社会组织参与公益创投的困境,即县域社会组织生态环境的不稳定性。研究结果不仅与现有理论相一致,还提供了一些新的洞察和理解。

4. 县域社会组织参与公益创投遭遇困境的原因

县域社会组织参与公益创投的过程中,存在一系列的问题,导致其难以保质保量的实现既定目标,

这些问题不是仅由社会组织自身原因造成的，还与当地社会的认可程度、政府的支持力度等有关，需要综合考量，这是一个生态圈。县域社会组织参与公益创投的实证经验也表明，社会组织自身能力不足、社会支持力度不充分和政策扶持程度不强三方面的原因导致了社会组织生态环境的不稳定性，以此视角为出发点，也可以进一步探讨通过什么途径能够有效促进县域社会组织发展。

4.1. 社会组织自身能力不足

目前登记注册的县域社会组织类型主要集中行业协会，多以开展公益志愿活动为主要服务内容，相对而言组织规模较小，整体而言能力较弱，在形成独立的品牌项目、机构日常运营管理等方面存在较大发展空间。同时，在县域内，不同社会组织之间的发展也存在着较大差异。部分社会组织活跃度高，积极性强，有相对清晰的发展规划，形成了相对稳定的工作团队，并多方尝试撬动资源，发展较快。反之，部分社会组织自成立后便“销声匿迹”，远远落后于其他机构。

县域社会组织发展不规范问题主要体现在机构制度缺失以及机构财务管理不规范等几大方面。许多县域社会组织由志愿团队或兴趣团体发展而来，缺少对于机构管理的整体认知，在人员录用、议事规则、项目管理评估等方面尚未形成规范的管理制度，使得机构开展活动时往往缺失台账记录甚至缺少统一服务标准，影响了社会组织服务的专业性与可持续性[8]。而县域社会组织财务管理不规范问题更是重灾区。一方面，社会组织财务管理有其特殊性所在，不仅反映项目执行力，更彰显项目透明性，因而对于财务管理专业性要求更高。另一方面，由于缺少专职的财务人员，多数县域社会组织招募兼职财务人员或者志愿者来负责财务管理，进一步加大了财务管理难度。此外专职人员的欠缺也成为了当前县域社会组织发展中的难题之一，这导致社会组织的功能不能完全发挥，严重制约了县域社会组织的专职化、专业化发展。实地监测发现，L 县的社会组织中，完全实现招聘专职人员进行日常运营管理的机构数量有待进一步提高，相当一部分县域社会组织为兼职人员和志愿者团队负责日常活动开展，且基本没有专职的机构财务人员。

4.2. 社会支持力度不充分

进入 21 世纪以来，为应对经济社会快速发展所带来的挑战，国家从战略层面不断提出新型治理理念，如“和谐社会”、“社会管理创新”和“创新社会治理”，强调激发社会力量参与社会治理的重要性，并鼓励社会组织的建立和培育。特别是在 2013 年底，民政部明确规定四类社会组织可以直接向其申请登记，使许多基层社会组织能够合法存在，解决了因资源不足而陷入生存困境的紧迫问题。2006 年引入的“公益创投”项目在国内得到实施，为社会组织提供了成长的机遇。然而，社会组织的本质应回归于社会，立足于民间。单一依赖政府行政力量难以激发社会组织的活力，因此在组织成员方面，社会组织的民间性表现不足。

公益创投在促进社会组织的发展方面取得了显著成果，但存在一些问题。首先，许多社会组织的核心成员与服务对象之间存在疏离感，缺乏亲近感。其次，这些组织在服务区域上常常处于流动状态，缺乏稳定性和持久性。此外，它们习惯以任务为导向，在服务形式上停留在单向供给，缺乏动力体现，难以调动更广泛的公众资源。同时，公众对公益创投的认知程度有限，尚未完全接纳这一概念。公益创投作为西方社会嵌入我国社会治理机制的一部分，对于大多数地方治理来说仍然是新鲜事物，仍处于试验阶段。县域社会对此的接触较少，社会公众对社会组织和公益创投等概念尚未做好心理准备。这导致许多社会组织难以招募到合适的志愿者，甚至难以找到服务对象和筹集社会资金。因此，从创投的生态环境来看，公益创投为社会组织提供了政策性资源和生存空间，为其创造了发展机会。然而，在政府主导下，公益创投以项目运作为核心，未能为社会组织提供足够的民间支持。

4.3. 政策扶持程度不强

相较于城市社会组织，县域内的社会组织在其发展过程中，对地方基层政府的资源和力量支持依赖程度更高。突出表现为县域社会组织在资金募集方面，很大程度依赖承接政府购买服务的收入，对面向公众的资金募集较少。这导致当基层政府财政资源有限而无法形成购买服务资金的持续增长与规模化时，县域社会组织面临的资金压力非常大，不仅进一步限制了组织规模和项目规模发展，也限制了社会组织专业化和职业化的进一步提升。同时，基层政府对公益创投的潜在价值和作用认识不足，缺乏对公益创投政策的宣传和推广，导致县域社会组织对公益创投了解不深，缺乏参与的积极性和意愿。

此外，县级民政部门虽然作为社会组织的登记监管部门，主要的精力集中于社会组织的年检、登记注销等规范性建设事务，而对社会组织如何指导建设发展、如何提供服务、如何发挥功能、如何链接资源等方面缺少支持，这使得县域社会组织发展至一定阶段后，如仅仅依赖当地民政部门指导支持，无法满足其继续提升成长的需求。换句话说，基层政府在信息与资源共享方面存在欠缺，社会组织难以获取到与公益创投相关的行业动态、市场信息和专业知识，并缺乏适当的支持和指导，使得社会组织很难成功开展公益创投活动。

5. 对策建议

公益创投实践与社会组织发展之间具有一种相融共生的关系。社会组织发展得好坏不仅取决于自身的创投动机与理念定位，也取决于创投生态下各主体之间的互动格局与关系形态[9]。

首先，就创投生态而言，社会组织的发展必须与公益实践的现实基础和生态环境相适应。尽管我国社会组织的发展已经进入快车道，但仍然面临着起步较晚、公众基础薄弱、公益理念浅化等客观问题。公益氛围较为浅薄成为制约社会组织发展的环境障碍。要改变这种情况，需要政府进行宣传引导，并且社会组织应该将公益服务扎根于基层，通过服务加强与民众的联系，提高民众信任度，激发民众参与社会组织的活力。

其次，就理念培育而言，公益创投的持久力来自于多方参与主体就公益理念达成一致。如果社会组织的公益理念变得模糊，就可能导致参与者在行动上的分歧，进而削弱彼此之间的信任基础，最终破坏创投的生态环境。因此，我们必须加强对各社会组织，特别是核心负责人的公益理念培养，这是促进当前社会组织发展的首要前提。

此外，就内力培养而言，公益创投在推动社会组织项目化运作的过程中，强调了形式化成长和各种考核需求的应对，但却可能削弱了自身内部实力的培养。为了增强社会组织的内部实力发展，评估导向是至关重要的因素。我们应该积极探索服务成效评估方法和技术，从过程评估转向综合评估，将过程与成效相结合，真正发挥公益创投对社会组织发展的促进作用。

最后，就组织支持而言，资金援助和资源共享是促进其发展的必要条件，但也是容易引发创投问题的敏感领域。无论是支持不足还是过度支持，都可能破坏创投生态的平衡。当前，大多数社会组织普遍面临着缺乏自给自足能力的困境，政府必须正视这一现实，承认社会组织对自身利益的合理追求，并为其提供必要的发展空间。同时，应建立社会组织的信用档案，加强对以非法手段谋取利益组织的管理和监督控制。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 民政部关于印发《“十四五”社会组织发展规划》的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/08/content_5641453.htm, 2021-10-08.
- [2] 民政部. 2021 年民政事业发展统计公报[EB/OL].

<https://www.mca.gov.cn/images3/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>, 2022-08-26.

- [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(6): 104-122.
- [4] 谢正富, 赵守飞. 公益创投: 我国社会组织扶持引导政策探索[J]. 湖北民族学院学报, 2014(6): 57-61.
- [5] 许丽娜, 魏范清. 公益创投: 我国社会组织扶持引导政策探索——以江苏省 L 市为例[J]. 湖北行政学院学报, 2020(3): 56-63.
- [6] 崔光胜, 耿静. 公益创投: 政府购买社会服务的新载体——以湖北省公益创投实践为例[J]. 湖北社会科学, 2015(1): 57-62. <https://doi.org/10.13660/j.cnki.42-1112/c.012997>
- [7] 伍威·弗里克, 著. 扎根理论(格致方法·质性研究方法译丛) [M]. 项继发, 译. 上海: 格致出版社, 2021.
- [8] 崔春丽. 特困片区县域社会组织发展状况调查研究——以涪川县为例[J]. 现代商贸工业, 2019, 40(34): 17-18. <https://doi.org/10.19311/j.cnki.1672-3198.2019.34.007>
- [9] 王春. 公益创投下的社会组织发展生态及培育策略[J]. 中国社会组织, 2017(2): 20-21.