

公益创投中政府与社会组织何以达成合作？

——基于对项目申请书的质性分析

刘文昊

浙江工商大学公共管理学院，浙江 杭州

收稿日期：2024年5月14日；录用日期：2024年7月9日；发布日期：2024年7月18日

摘要

公益创投是政府鼓励社会组织创新，培育社会组织发展，最终推动第三次分配运作的重要机制创新，研究公益创投中政社合作的达成具有现实意义。本文从组织、策略、目标三个维度构建理论分析框架，并对项目申请书进行质性分析，舍弃了与结果关联度较弱的“政治关联”因素，最终归纳出公益创投中影响政社合作达成“技术能力”“合作网络”“前期调研”“方案实操性”“风险控制”“专业支持”“社会融合”“社会关注”“长效影响”九个因素。基于分析针对政府和社会组织双方提出建议，为双方进一步通过公益创投开展合作提供参考。

关键词

公益创投，政社合作，质性分析

How Does the Government and Social Organizations Cooperate in Venture Philanthropy?

—Based on a Qualitative Analysis of the Project Application

Wenhao Liu

School of Public Administration, Zhejiang University of Technology and Business, Hangzhou Zhejiang

Received: May 14th, 2024; accepted: Jul. 9th, 2024; published: Jul. 18th, 2024

Abstract

Venture philanthropy encourages the innovation of social organizations and promotes the development of social organizations, which has become an effective form of government-social cooper-

文章引用：刘文昊. 公益创投中政府与社会组织何以达成合作? [J]. 社会科学前沿, 2024, 13(7): 314-321.

DOI: 10.12677/ass.2024.137598

ation, so it is of practical significance to study the achievement of political-social cooperation in venture philanthropy. This paper constructs a theoretical analysis framework from the three dimensions of organization, strategy and goal, and conducts a qualitative analysis of the project application, discarding the “political connection” factor with a weak correlation with the results, and finally summarizes nine factors that affect the achievement of political-social cooperation in venture philanthropy: “technical ability”, “cooperation network”, “preliminary research”, “program practicality”, “risk control”, “professional support”, “social integration”, “social concern” and “long-term impact”. Based on the analysis, suggestions are proposed for both the government and social organizations, providing references for further cooperation through venture philanthropy.

Keywords

Venture Philanthropy, Political-Social Cooperation, Qualitative Analysis

Copyright © 2024 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. 问题提出

党的二十大报告指出“扎实推进共同富裕，完善分配制度，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。”其中，第三次分配是人类社会的重大制度创新。而财富向善是第三次分配的实践探索[1]。在财富向善的驱动和激励下，包括社会组织在内的多方力量参与到慈善事业的发展中，政社合作空前活跃。政府通过与社会组织的合作得以推动对社会公共事务的治理，改善并提高慈善事业的水平和质量[2]。但是大多数社会组织难以存活，尤其是经历外界环境剧烈变化时，很多社会组织难以为继，截至2022年底中国社会组织总量相比2021年减少了1.06万个，我国社会组织总量首次出现负增长。如何培育社会组织，是推动发展慈善事业，进而完善分配制度需要解决的重要议题。

公益创投是政府培育社会组织、推动第三次分配运作的机制创新[3]。公益创投最先起源于西方国家，在引入我国并进行本土化改良之后，逐步使我国摆脱了政府作为单一的公共服务供给主体的范式。我国的公益创投模式可以概括为：首先，社会组织通过竞争来获得承接项目的机会；其次，政府与符合要求的社会组织达成协议后将公共服务委托给社会组织；最后，社会组织负责具体执行工作，政府为其提供资金、技术、管理等方面的支持。培育社会组织是公益创投的目标之一，并且政府高度参与社会组织的公共服务提供过程，因此使得政府与社会组织有了更深入的合作关系[4]。

但是由于公共资源的稀缺性，政府不可能与所有组织都展开合作，社会组织要想与政府达成合作就需要获得政府的偏好，这种偏好隐含着政府和社会对公共服务的期望，因此针对受到青睐的创投项目进行研究，能够为社会组织发展指明方向，进而提升公共服务的整体供给水平。本文以2022年浙江省H市第七届公益创投成功入选的项目申请书为样本进行质性分析，试图找出其获得政府青睐的影响因素，从而为社会组织的培育以及公益创投的进一步开展提供可行的建议。

2. 理论分析框架

考察公益创投实践可以发现，政府对于双方合作的达成起了决定性作用。学者们的研究也注意到了由政府主导的政社合作，政府在面临不断变化和增多的社会需求时，往往会表现出能力不足和反应缓慢等问题，这是政府选择服务下沉，主动与社会组织展开合作的根本动因[5]。政府的制度建构是合作的初

始条件，而在“强国家 - 弱社会”的制度建构中，社会组织在被需要的情况下更容易达成合作[6]。

学者们的研究为本文提供了基础，可见合作的达成归根结底是社会组织被政府所“需要”。本文试图通过文献回顾，综合考虑组织本身特征、组织的行动规划、行动所产生的结果，构建“组织 - 策略 - 目标”三维分析框架(如图 1)。

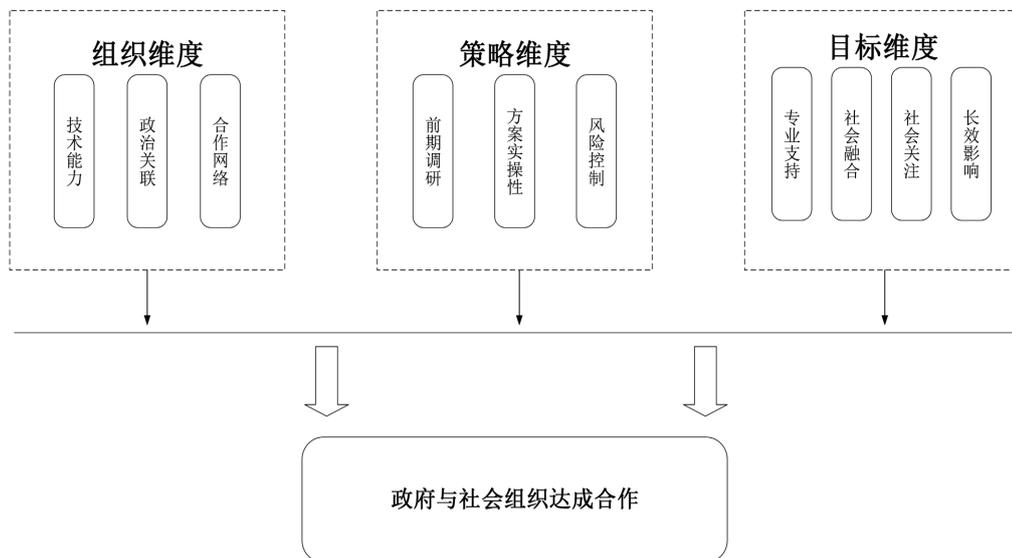


Figure1. “Organization-strategy-results” analysis framework
图 1. “组织 - 策略 - 目标”分析框架

2.1. 组织维度

组织维度指影响政社合作达成的组织特征，回答了“怎样的组织更容易获得政府青睐”的问题。

2.1.1. 技术能力

影响社会组织服务供给的专业资质、合作经验等构成了社会组织的技术能力。组织所拥有的专业资质使组织能够更好地应对来自政府的同构压力并有效开展实践活动[7]。先前的合作经验使得政社合作的关系更加稳固，同时也提升合作的有效性[8]。政府在合作对象选择上，会受到社会组织服务供给能力的影响[9]。

2.1.2. 政治关联

政治关联是指在合作发生之前，社会组织与政府机关关系的紧密程度。以往文献表明，不论是组织层面还是个体层面的政治关联，对于政社合作的机会结构有重要影响。在本土的政府购买服务中，政府往往会倾向于选择体制内的合作伙伴[10]，从人员组成来看，政府更倾向于寻找有体制内工作经验甚至是由政府单位退休人员发起的社会组织来合作[11]，从组织性质来看，政府购买服务对象的选择会受到社会组织官办背景的影响[9]。

2.1.3. 合作网络

合作网络是指社会组织与其他非政府组织之间的合作关系。现代社会每个组织所掌握的资源情况不同，很难做到完全的自给自足，需要与外界进行资源交换。而如果社会组织过度依靠政府或营利性组织，就存在被“官化”和“俘获”的风险[12]。社会组织间的合作使得组织的服务承载能力提升[13]，使其更能够满足政府“服务下沉”的目标。

2.2. 策略维度

策略维度指社会组织为了达成合作目标而制定的行动策略。回答了“社会组织怎样做会更受政府青睐”的问题。

2.2.1. 前期调研

前期基础是指社会组织在合作开始前开展的基础性工作。现代社会人们的需求更加复杂和多变，这也就使得社会组织更加难以把握人们的需求，而精准的对于人们需求的了解程度。一个组织能否精准的把握社会需求，并将其功能路径与社会需求相匹配，是决定其在社会竞争中是优胜还是劣汰的重要因素[14]。因此，这些准备工作也关系着合作的预期成效，影响社会组织的服务供给能力。

2.2.2. 方案实操性

可操作性是指社会组织在制定规划的清晰程度，即在制定规划时全面的考虑到落实项目所需要的条件和资源。虽然公益创投进入我国后，其资本属性被削弱，不在单纯的追求利益，但是社会效益仍然是其重要追求[15]。清晰的项目规划能够保障项目的社会效益，同时也可以资助方对项目成果有明确的预估[16]，从而影响二者合作的达成。

2.2.3. 风险控制

风险型社会对组织生存和发展提出更多的挑战，而我国社会组织的独立性普遍不高，需要依靠外界的资源扶持[17]，表现为资源依赖和依附。这也就使得社会组织普遍抗风险能力较弱[18]，因此为了保证公益创投的社会效益以及可持续性，就必须有相应的保障措施。

2.3. 目标维度

目标维度是指社会组织在合作中要解决哪些问题，回答了“政府对社会组织有哪些期望”的问题。

2.3.1. 专业支持

随着社会需求不断增多和变化，有些社会问题的解决变得更加强调专业能力，专业支持指社会组织将解决这些专业性问题的目标，基于自身的专业资质，提供专业化服务。专业群体为社会提供的服务对社会发展极其重要，因此政府必然会对他们的活动给予重视[19]。社会组织提高专业性，供给更多的专业化服务，也会使得政府更加信任社会组织[20]，从而对二者合作的达成产生影响。

2.3.2. 社会融合

社会融合指社会组织的目标在于使服务对象获得认同感，使其建立社会关系、参与社会活动。第三次分配时共同富裕的重要议题，而社会融合是第三次分配运行逻辑中的重要一环[21]。因此社会组织将促进社会融合作为目标，与政府的治理目标契合，也就更容易获得政府的青睐。

2.3.3. 社会关注

社会关注指社会组织希望通过项目合作，唤起家庭、社区、学校等社会力量对特定群体的关注。调动更多的社会力量一方面能为社会组织提供人力、物力等多方面资源，这些资源是社会组织生产公共服务的基础，另一方面社会组织唤起社会关注的行为也会促使社会整个公益氛围改进，这与政府在公益创投中，发展公益新生力量，完善现代慈善基础的目标相吻合。

2.3.4. 长效支持

长效支持指社会组织建立起能够支持日后合作的制度、队伍等支撑性体系，进而与政府达成长久合作。对于社会组织而言，能够持续与政府达成合作，一方面能够为组织带来稳定的政府制度性资源，

另一方面则是能带来维持运作的物质资源[22]。对于政府来讲,提升合作的持续性不仅有利于实现组织培育的目标,而且能够使得政社双方共同应对公共服务的模糊性和不确定性,以更小的成本实现更高的绩效[23]。

3. 研究设计

3.1. 研究方法

本文借鉴汪伟全等人的研究方法[24],对文本资料进行质性分析,归纳总结其中的内容,从而得出具有普遍性的结论。质性分析部分采用 QSR 公司研发的 Nvivo11.0 软件。运用 Nvivo11.0 进行文本编码会产生节点与子节点,节点是质性研究中对文本资料的分类;而子节点则代表下属的子类目,表示节点之间存在的主从关系。本文以节点和子节点为判断依据,分析哪些因素影响了政社合作达成,具体研究步骤如下。

(1) 将所得 43 份文本资料导入 Nvivo 软件中。

(2) 对所有导入文本资料进行逐行分析并编码,将内容与理论框架高度符合、表述明确的部分归入不同的子节点,在放入节点的同时基于研究经验为各节点命名。

(3) 将与本文研究主题匹配度不高或与理论框架不符合的语句暂时放入自由节点。

(4) 待文本编码完成后,使用 Nvivo 查询具体节点下的全部文本内容,并检阅分类成果,着重关注编码过程中高度重复的文本内容。判断是否有必要对节点(子节点)的名称、从属关系、逻辑架构等进行修正及删减。

(5) 经最终梳理归纳后完成编码。

(6) 查询编码结果,舍弃文本覆盖率不足半数的因素。

3.2. 资料获取

本文选择浙江省 H 市为分析对象,一方面, H 市近年来大力开展社会组织培育工作,社会组织总数连年上升,同时推进“清廉社会组织”建设,提升社会组织规范化。另一方面该市人均可支配收入在全国处于中位水平。因此选择 H 市为分析对象既有典型性又具有普遍性。本文选择 H 市第七届公益创投 43 个入围项目为样本,并搜集相应的项目申请书进行分析。

选择项目申请书为样本是出于两方面考虑。一方面,项目申请书内容全面。其中涵盖了社会组织以及项目相关人员简介,组织以往承接的相关项目,本次项目的内容和时间规划等相关信息。另一方面,申请书与政社合作的达成直接相关。H 市的公益创投入围流程是:首先各社会组织提交项目申请书,由本市 RY 枢纽型社会组织审核其是否可以通过审核;其次审核通过的项目进入现场评审,由政府、高校、资深社工等多方评委依据申请书内容共同打分;最后,依据各项目加权分数的高低来决定是否入围。

4. 质性分析

4.1. 编码结果

在前文理论框架的基础上,本文对 43 份文本资料进行逐步编码(如表 1),最终得到 384 个有效编码条目,基于文本编码结果进行影响因素挖掘,本文影响因素的判断标准为:该因素需要在 43 份文本资料中出现的频数过半,即至少被 22 个项目申请书提及 xxvi。从中可以挖掘出“方案实操性”、“前期调研”、“风险控制”、“长效支持”、“社会融入”、“调动社会力量”、“专业资源”、“技术能力”、“合作能力”9 个影响因素。其中,“技术能力”拥有相对最多的编码条目(119 条),“专业支持”的编码条目相对较少(37 条),此外原假设的“政治关联”仅覆盖了 7 个材料,占比 16.3%,在 43 份文本资料中出

现的频数未过半，故舍弃。可见，各影响因素所得到的编码条目支持程度不同，基于此，可分析影响因素之间的差异。

Table 1. Coding information table

表 1. 编码信息表

节点	子节点	节点材料来源数	参考节点	编码示例
组织 维度	合作网络	26	68	团队获得了中国社会心理学会、中国红十字(浙江)心理救援队、等组织的业务支持。
	政治关联	7	10	本协会第一届理事会中，政府事业单位居多。
	技术能力	38	119	本次“安康驿站”项目是去年创投项目的延续，在去年项目执行中团队积累了经验。
策略 维度	方案实操性	28	66	三、四月每半月一批走访养老护理员、评估其噎食急救知识水平，建立档案及微信交流群和集体培训
	前期调研	32	56	据调查东迁街道辖区范围内现有精神、智力残疾人近 172 人，且有 80% 以上存在脱离社会，生活困难等问题。
	风险控制	30	48	高龄老人可能会在服务中与志愿者产生误会或纠纷。接受服务的老人及其家人需签署知情同意书。
目标 维度	社会融入	24	40	我们的目标是使孤独症儿童在体验式游戏设计的障碍中不断突破自我，增强人际交往能力。
	长效影响	22	56	我们将通过“认知症友好使者”工作坊，招募志愿者，并提供 8 期赋能课程，培育可持续的服务力量
	社会关注	30	62	通过项目提升家长对科创活动教育的关注度。
	专业支持	22	37	目标是利用专业优势为老人提供日常生活健康知识宣讲和亚健康检测服务。

4.2. 分析与讨论

组织维度中“合作网络”总节点数目为 68，合作网络代表社会组织与非政府组织的合作关系，而代表社会组织与政府组织关联的“政治关联”，其节点数目是所有子节点中最低的。可见政府对于社会组织间的合作是持鼓励态度的，2012 年民政部印发的《关于规范社会团体合作活动若干问题的规定》(以下简称规定)印证了此观点，《规定》充分认可了社会团体之间合作工作方式对工作效率和工作水平的正向作用。技术能力的编码条目数和文本覆盖率均为最高，表明对于政府而言组织能否有足够的服务承接能力，仍然是影响政府对其信任的核心因素，2021 民政部印发的《“十四五”社会组织发展规划》也指出了要不断提升服务能力与水平，充分发挥社会组织在服务国家、服务社会、服务群众、服务行业中的积极作用。

策略维度的“方案实操性”、“前期调研”、“风险控制”的总节点数目分别为 66、56 和 48 较为相近。表明政府并非片面地关注社会组织项目执行某一阶段，而是对全流程给予关注。以往双重管理体制下，“重入口，轻过程”等制度安排受到学界广泛批评，而自 2012 年开始，社会组织监管体制改革进程开始加快颁布的多部政策文本表明政府逐渐还权于社会，信息公开、信用监管已经成为社会组织监管的主要方式，逐步迈入“后双重管理”时代。

目标维度中“长效影响”、“社会关注”、“社会融入”、“专业支持”文本覆盖率均高于半数，可见一方面政府希望通过政社合作连接更多专业资源，在合作过程中调动更多社会力量参与，并且对于弱势群体也不仅仅是提供简单地帮助，而是让其能够融入社会，最终形成更加长效的影响。但同时，“社会融入”和“专业支持”两个因素的总节点数目相对较低，可能因为弱势群体的社会融入是一个新议题，直到本世纪初才被提上日程，而在政社合作中，社会组织是以“灵活、迅速、全面”的特点来匡扶政府的角色定位，因此“专业支持”产生的影响相对较弱。

5. 建议

基于前文的分析，本文从政府和社会组织两方面给出建议。

对于政府而言，一方面要注重发挥社会组织的纽带作用。共同富裕的深入推进要求调动更广泛的社会参与，但目前中国社会有向“陌生人社会”转化的趋势，因此如何发挥社会组织的纽带作用就具有了重要性。在鼓励社会组织参与社会融入类项目的同时，为社会组织提供信任背书，使其能够凝聚更多的社会力量。另一方面要继续推进社会组织的能力建设，推进社会组织的专业化发展。在第三次分配和慈善事业中社会组织发挥重要的主体作用，社会组织的专业化水平影响着第三次分配和慈善事业的发展水平。政府应在保持财政投入的基础上，推进社会组织孵化、慈善教育等基地的建设。

对于社会组织而言，一方面注重打出组织的品牌效应。品牌是一个组织的竞争优势，培育品牌的过程也是创新的过程。要结合组织愿景对组织品牌进行顶层设计，并打通各类媒体渠道，做好品牌的媒体营销。另一方面健全组织内部管理制度。组织的决策机制、岗位职责、薪酬奖惩、培训晋升等管理制度是实现组织目标的保障。要在分析组织内外部的优势、劣势、机会、威胁的基础上健全上述各类管理制度。

6. 结语

本文通过对项目申请书的质性分析，总结出了公益创投中可能影响政府与社会组织达成合作的九个因素，验证了以往的相关理论，补充了以往学者对该主题的研究。研究发现，“技术能力”“合作网络”“前期调研”“方案实操性”“风险控制”“专业支持”“社会融合”“社会关注”“长效影响”九个因素构成一个有机整体，共同构成了公益创投中政社合作的起始条件。同时，本文也对政府和社会组织双方提出了下一步的建议。

但本研究仍然存在着一定的局限性。首先，质性分析法本身存在一定的局限性。虽然质性分析法要求在编码的过程中要尽可能保持客观，但在实际的编码过程中，难以排除主观因素的影响，并且编码的质量往往也受到研究者知识储备和实践经验的影响。其次，样本类型多样性存在局限。不同地区不同层级的公益创投标准、流程、理念是不同的，并且不同地区社会组织发展水平也存在差异。本文为了控制无关变量，选取的研究样本集中在浙江省H市。虽然H市的经济发展在全国为中等水平，使得本文的研究结果在一定程度上具有了可推广性，但是样本类型仍然不够全面。未来可以对不同地区政府与社会组织合作的达成进行研究，了解之间的差异，提升结论的科学性与客观性。

参考文献

- [1] 王名, 蓝煜昕, 高皓, 等. 第三次分配: 更高维度的财富及其分配机制[J]. 中国行政管理, 2021(12): 103-111.
- [2] 张煜婕. 慈善合作治理中的复杂性政社关系[J]. 社会保障评论, 2022, 6(3): 148-159.
- [3] 何立军, 李发戈. 社会企业在第三次分配中的作用机理研究[J]. 社会政策研究, 2022(1): 103-118.
- [4] 刘至阳, 邱舒敏. 公益创业投资的发展与运行: 欧洲实践及中国启示[J]. 经济社会体制比较, 2014(2): 206-220.

- [5] 李慧龙, 文宏. 外部约束与内在激励: 政府购买公共服务持续性的双重逻辑——以 A 市社区购买社工服务为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(6): 16-25+124-125.
- [6] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013(5): 50-66+205.
- [7] Barman, E. and Mac Indoe, H. (2012) Institutional Pressures and Organizational Capacity: The Case of Outcome Measurement. *Sociological Forum*. Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1111/j.1573-7861.2011.01302.x>
- [8] Stone, M.M., Crosby, B.C. and Bryson, J.M. (2010) Governing Public Nonprofit Collaborations: Understanding Their Complexity and the Implications for Research. *Voluntary Sector Review*, 1, 309-334. <https://doi.org/10.1332/204080510X538310>
- [9] 周俊. 政府如何选择购买方式和购买对象?——购买社会组织服务中的政府选择研究[J]. 中共浙江省委党校学报, 2014, 30(2): 48-55.
- [10] 黄晓春. 中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角[J]. 社会学研究, 2017, 32(1): 101-124+244.
- [11] 邓金霞. 公共服务外包中是否存在隐性进入壁垒? [J]. 中国行政管理, 2016(5): 53-58.
- [12] 朱春, 程银宏. 民间公益组织间合作的逻辑与实现——基于上海市益优青年服务中心的研究分析[J]. 改革与开放, 2011(10): 123-126.
- [13] 王小增, 杜兴艳. 社会组织间合作: 当前我国社会组织发展的理性选择[J]. 社团管理研究, 2012(12): 19-22.
- [14] 刘太刚. 人类组织化生存: 动因、图景与未来——需求溢出理论的广义社会组织论[J]. 求索, 2017(1): 11-26.
- [15] 罗金, 王珏. 目的论解释下我国公益创投的法律定性[J]. 社会与公益, 2023(10): 27-30.
- [16] 徐本亮. 如何撰写项目计划书[J]. 中国社会工作, 2018(6): 46-47.
- [17] 蔡潇彬. 推动社会组织更好地参与社会治理[J]. 宏观经济管理, 2023(5): 68-74+82.
- [18] 朱喆, 徐顽强. 基于资源依赖行为的社会组织生存路径演化研究[J]. 广西社会科学, 2021(4): 1-10.
- [19] 顾昕, 王旭. 从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变[J]. 社会学研究, 2005(2): 155-175+245.
- [20] 叶托. 资源依赖、关系合同与组织能力——政府购买公共服务中的社会组织发展研究[J]. 行政论坛, 2019, 26(6): 61-69.
- [21] 黄春蕾. 第三次分配若干基本问题的再认识[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2023, 43(2): 1-7.
- [22] 冷向明, 张津. 半嵌入性合作: 社会组织发展策略的一种新诠释——以 W 市 C 社会组织为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(3): 20-28.
- [23] 周俊. 公共服务购买中政府与社会组织合作的可持续性审视[J]. 理论探索, 2019(6): 5-12.
- [24] 汪伟全. 社区应急志愿者参与公共安全治理的影响因素分析——基于新冠肺炎疫情背景的 Nvivo 质性研究[J]. 社会科学辑刊, 2021(4): 46-55+215.