

政策设计与公共价值创造

——基于社会企业政策的比较分析

陈利来

中央民族大学管理学院，北京

收稿日期：2025年2月7日；录用日期：2025年2月20日；发布日期：2025年3月12日

摘要

社会企业相关概念在中国兴起，不同城市的社会企业发展呈现出多样化的特点。依照公共政策成熟度，本文从高到低选取了成都市、北京市和芜湖市作为研究对象，通过比较三地出台的社会企业政策，探讨政策设计如何形塑社会企业的公共性，并推动社会企业创造公共价值。本文应用波兹曼的公共性理论，展现了政府在塑造社会企业所有权、资金和控制这三个方面所发挥的重要作用。在这三个城市中，政府利用认证、财务支持、公共采购等方式，引导社会企业进行公共价值选择和创造，成都市的政策更强调合作与伙伴关系，北京市的政策设计更倾向于市场化，而芜湖市的政策更注重政府的引导和控制。

关键词

社会企业，公共价值创造，政策分析

Policy Design and Public Value Creation

—A Comparative Analysis Based on Social Enterprise Policies

Lilai Chen

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: Feb. 7th, 2025; accepted: Feb. 20th, 2025; published: Mar. 12th, 2025

Abstract

Concepts related to social enterprises have emerged in China, and the development of social enterprises in different cities is characterized by diversity. Based on the maturity level of public policies, this paper selects Chengdu, Beijing and Wuhu from high to low, and compares the social enterprise policies of the three cities to explore how policy design shapes the public nature of social enterprises and promotes the creation of public value by social enterprises. Applying Bozeman's theory of publicness, this paper demonstrates the important role played by the government in shaping the

文章引用：陈利来. 政策设计与公共价值创造[J]. 现代管理, 2025, 15(3): 37-46.

DOI: 10.12677/mm.2025.153065

three aspects of social enterprise ownership, funding and control. In these three cities, the government uses certification, financial support, and public procurement to guide social enterprises to make public value choices and create public value; Chengdu's policy emphasizes cooperation and partnership; Beijing's policy design tends to be more market-oriented; and Wuhu's policy focuses more on government guidance and control.

Keywords

Social Enterprises, Public Value Creation, Policy Analysis

Copyright © 2025 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

2024 年中国政府工作报告明确提出要切实保障和改善民生, 加强和创新社会治理。面对“棘手公共问题”的挑战, 传统视域下政府失灵、市场失灵抑或志愿失灵无法充分回应社会治理的需求。如何实现对复杂性治理问题的高质量回应, 社会企业(Social Enterprise)的出现提供了一种解决方案。Dees 在著名的“社会企业光谱”中指出社会企业是一种处于纯慈善组织和纯商业组织中间地带的多元混合体, 虽不以盈利为终极追求目标, 但创造必要的经济价值是必需的[1]。而这对于弥补政府和市场的不足, 创造社会价值, 推动社会创新和进步具有重要现实意义。当社会企业的供需失衡, 尤其是在产生公共价值方面, 政府可以通过立法认证、政府补贴、采购和服务供应合约等手段, 引导其转向为公共价值而非商业利益。

自 2004 年, 社会企业的概念就传入中国[2], 受到政府职能转变、企业家精神的影响, 社会企业在中国已有一定发展。从北京、广东等一线发达城市出台了社会企业政策, 再到成都建立起具有自身特色的社会企业政策体系, 芜湖等三线城市也积极响应省级政策文件, 学习其他地方并出台支持社会企业发展的政策。但中国不同城市的社会企业发展受到当地政策、经济环境和社会需求的影响。能否将社会企业发展较好的地方的经验推广到其他地区? 以及在中国“政府主导”的传统情境下, 政府如何通过政策设计来引导社会企业的价值创造的呢? 为了回应这些问题, 本文借助 Bozeman 的公共性理论, 从所有权、资金来源和控制权三个维度, 评估和比较中国成都市、北京市和芜湖市等不同城市的社会企业政策对社会企业公共价值创造的影响。

2. 文献回顾

2.1. 有关社会企业政策的研究

国内关于社会企业政策的研究主要集中在政策环境、政策内容、政策工具选择等。中国政府越来越重视社会组织的培育和发展, 企业更加注重履行社会责任, 为社会企业的发展创造了良好的外部环境[3]。谢家平(2016)等立足国内社会企业定位, 认为实现社会企业健康平稳地发展, 不仅需要企业层面努力践行商业模式创新, 还必须健全和完善社会企业发展所处的外部基础环境[4]。徐彩云(2024)等通过两地社会企业政策比较分析, 发现影响政策创新差异的关键因素包括思想观念层面的政策叙事和理念共识, 这对社会企业政策的落实具有重要意义[5]。同时, 研究者们通过对各国、地区社会企业的具体政策内容、工具选择进行了对比分析, 试图寻找出一条适合中国社会企业发展的政策模式。如韩国作为亚洲唯一一个

以法律形式支持社会企业发展的国家，其不同维度对社会企业的帮扶政策，可为中国社会企业的可持续发展提供启示[6]。李健(2018)采用定性比较分析方法，从政策背景、政策层级、执行机构、目标群体、执行策略和监督管理六方面对全球范围 30 个国家促进社会企业发展的政策展开比较和分析，并得出了相应的政策启示[7]。

2.2. 有关社会企业价值创造的研究

社会企业具有社会价值与经济价值的二元价值特性，同时透过解决社会问题实现企业的社会价值，以及透过经营管理手段实现企业的经济价值[8]。社会企业的商业模式紧密连接其价值主张，商业模式是社会企业获取双重价值的核心所在[9]，社会企业商业模式体现为基于必要经济价值获取能力和更多社会价值创造能力的多种价值要素的组合配置[10]。中国政府在社会企业发展方面发挥“引导者”和“促进者”的角色是学界的共识。Kerlin (2017)提到东亚社会企业模式最显著的特点之一是政府积极参与这些新的混合组织的扩张[11]。余晓敏(2011)等分析了政府资助与补贴、企业社会责任、跨部门合作、社会投资、支持服务体系等因素对中国社会企业发展所产生的作用[12]。社会企业对解决中国社会企业主要分布在扶贫、助残、养老、教育等领域，因为这些领域带有较为明显的“社会服务”的标签，更容易得到社会及政府的支持和认可。许艳芳(2022)等基于制度逻辑视角，发现社会企业创业过程中选择混合逻辑可以很好地平衡社会价值和经济价值之间的冲突[13]，有效应对复杂的制度环境[14]，实现功利工具价值、道德伦理价值、享乐审美价值和政治社会价值的多元公共价值[15]。

2.3. 评述

尽管已有研究取得了一定的进展，但仍存在一些不足。首先，现有多案例研究中大部分比较的是不同国家之间社会企业模式的异同，以及对中国的启示。但不同国家的制度背景和社会企业发展阶段不同，国外的发展经验可以为中国社会企业的发展提供经验参考，但可能并不适用于解决中国社会企业当前面临的问题。因此，需要立足中国具体实践，分析总结出适合中国本土的社会企业发展模式。其次，由于不同城市经济、社会发展情况的不同，也展现出各自的发展特点，还需聚焦到具体地区、城市这一层面。通过比较中国不同城市之间社会企业政策，以期为其他类似地区社会企业的发展和政策的出台提供一些参考。此外，分析政府如何通过政策工具影响社会企业的发展，以及社会企业如何响应和利用这些政策实现社会和经济价值共创，也存在一定的研究空白。

3. 理论基础

3.1. 组织公共性

公共管理在本质上异于私人部门管理，它更多地体现“公共”的特性[16]。公共性是公共政策形成的逻辑起点，是公共政策分析的理性取向[17]。在公共性的发展过程中，欧美世界形成了以“公-私”二元对立关系为前提，并与公权力相对抗的公共性[18]。不同于简单的“公-私”的二分法，波兹曼从所有权、资金、控制区三个用来区别公私部门的维度来衡量公共性。社会企业的公共性差异影响其公共价值创造。政府可以运用“组织公共性”这一概念来衡量社会企业的属性是偏向市场还是以实现社会价值为主要目的。波兹曼的维度公共性理论为比较社会企业政策及其对社会企业公共性的影响提供了一个有用的视角。Donwe (2021)等利用这一理论测量社会企业政策的公共性(见表 1)，从整合公共性的角度探讨了公共性对社会企业公共价值创造的影响[19]。社会企业需要平衡经济价值和社会价值目标之间的关系，而政府通过出台相关政策来支持社会企业发展的同时，也在形塑着社会企业的公共性，进而影响社会企业进行价值选择。本文通过这一测量方法，分析政府是如何通过所有权、资金和控制来影响社会企业创造公共价值。

Table 1. Measurement of publicness of social enterprise policies
表 1. 社会企业政策公共性的测量

维度	政策工具描述	在政策中的表现形式
所有权	社会企业的法律形式	企业、法人等。
资金	政府以直接或间接的方式给予社会企业的财政支持。	直接财政支持：奖励、补贴。 间接财政支持：财政支持、政府 采购、金融支持、人才培养等。
控制	通过某些特定的方式引导或者管理社会企业的发展。如必须符合政府规定的具体要求，才能获得政府和保持政府的认证。	设定特定社会目标、限定认证标准、 限制利润分配、要求发布年度报告、 民主决策的结构等。

资料来源：Choi Donwe, Lee Keon Hyung, Hur Hyungjo 的 Examining the impact of control and ownership on social enterprises' public value creation using integrative publicness theory。

3.2. 多元共治理论

治理是多元主体以协商为基础，以合作为支撑，以共赢为目标指向，遵循共同规则共同应对处理公共事务的持续过程。科学合理有效的社会治理结构，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面和必然要求[20]。国外学界普遍将治理的主体概括为公共部门、非营利组织和私人机构，用中国的话语体系表达则是政府、市场与社会组织。这种概括有其合理性，但并不全面[21]，还需要社会企业等新兴组织、公民参与到社会治理中。进一步全面深化改革过程中，问题纷繁复杂，需要更专业、话语不同的多方共治，通过合作共赢的方式来解决纠纷，提高不同主体之间的理解，以促进社会的和谐稳定发展。社会企业作为多元共治的主体之一，可以在政府政策的支持和引导之下，更好地发挥自己的双重优势。

4. 成都市、北京市和芜湖市社会企业发展概况

4.1. 地区选择

经过近些年的不断探索与实践，中国社会企业的制度环境和内部能力得到了很大的改善和提高。目前社会企业在国内还处于地方试验阶段，国家层面上还没有出台相关政策。因此，本文论证视角是地方性的。依照公共政策成熟度从高到低，选取了成都市、北京市和芜湖市三地作为主要研究地区。首先，三个城市分别代表了中国不同的经济发展水平和社会结构。成都市作为西部地区的重要城市，具有独特的地理位置和文化背景，可以代表中国中西部地区社会企业的发展情况。北京市作为中国的首都，具有强大的政策制定和资源配置能力，可以代表中国社会企业发展的较高水平。芜湖市作为一个较小的城市，可以代表中国三四线城市或小城镇的社会企业发展状态。其次，这三个城市在社会企业的政策环境有所不同，在政策支持、法律法规和政府扶持力度上可能存在明显差异，这些差异有助于分析不同政策环境对社会企业发展的影响。最后，进行比较研究需要可靠的数据支持，这三个城市可能在社会企业数据收集、监测和评估方面具有较好的基础，便于获取和比较数据。

4.2. 成都市社会企业政策

相比于其他较早提及社会企业这一概念的其他城市，成都市的社会企业发展是一种后来居上式发展。2017 年 9 月，成都在全国范围内率先设立了市委城乡社区发展治理委员会，创新探索城乡社区治理的新模式。2018 年 6 月，成都市出台《成都市人民政府办公厅关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》，标志着成都成为中国首个从市级层面出台社会企业相关政策以推动社会企业培育发展的城市，这对推动全国社会企业健康发展具有引领和示范意义。

经过几年的探索，成都市的社会政策已形成较为完整的体系，不仅向下延伸至区、县一级，甚至向上推动了四川省社会企业的整体发展。如 2022 年在《四川省“十四五”城乡社区发展治理规划》中专门指出发展社会企业推进社区治理，把社会企业视为与社会组织并列的治理主体，以创新社区治理体制机制[22]。目前，成都市成华区、武侯区等地都已出台了相关的配套政策(见表 2)。

Table 2. Social enterprise policy system in Sichuan province

表 2. 四川省社会企业政策体系

层级	发布部门	发布时间	政策名称
省级	市场监督管理局	2020 年	《四川省市场监督管理局办公室关于在成都市等地探索培育社会企业的通知》
	人民政府办公厅	2018 年 4 月	《关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》
市级	城乡社区发展治理领导小组办公室	2021 年 10 月	《成都市社会企业培育发展管理办法》
	市场监督管理局	2018 年 4 月	《关于改革公共服务供给机制加快社会企业培育发展的通知》
		2019 年 6 月	《关于发挥工商行政管理职能培育社会企业发展的实施意见》
	民政局	2018 年 4 月	《成都市社会企业评审管理办法》
		2021 年 7 月	《关于对转型社会企业的社会组织实施贷款贴息补助的通知》
	成都市社会企业发展促进会	2023 年 5 月	《社会社会企业运营规范》
	中共成华区委社区发展治理委员会、成华区人民政府办公室	2018 年 12 月	《成华区社会企业培育扶持办法(试行)》
		2021 年 12 月	《成华区社会企业可持续发展管理办法》
	武侯区市场监督管理局(知识产权局)、中共成都市武侯区委社区发展治理委员会	2019 年 7 月	《成都市武侯区社会企业扶持办法(试行)》
		2021 年 11 月	《成都市武侯区社会企业扶持办法(修订)》
区级	金牛区	2021 年 9 月	《武侯区关于培育发展社区社会企业的实施办法(试行)》
		2018 年 12 月	《金牛区促进社会企业发展的若干政策(试行)》
	温江区市场监管局	2022 年 5 月	《成都市金牛区关于培育发展社区社会企业的试行办法》
			《成都市温江区市场监督管理局社会企业培育发展工作实施方案》
	郫都区	市场监管局推动成立了温江区社会企业发展促进会	《成都市郫都区社会企业培育扶持办法(试行)》
		2019 年 10 月	《成都市锦江区社会企业倍增计划(2021~2023 年)》
	锦江区	2021 年 4 月	《成都市青羊区人民政府办公室关于培育社会企业促进社区发展治理的实施方案》
			《成都市青羊区市场监督管理局关于培育社会企业发展工作方案的通知》
	青白江区	2018 年 10 月	《成都市青白江区培育社会企业促进社区发展治理的实施意见》
		2020 年 9 月	《成都市青白江区培育社会企业促进社区发展治理的实施意见》
	简阳市(县级市)人民政府办公室	2020 年 6 月	《简阳市成都社会企业申报培育扶持办法(试行)》
			《简阳市社会企业培育扶持办法(试行)》
	大邑县	2020 年 9 月	《大邑县社会企业培育扶持办法(试行)》

资料来源：各部门官网，作者自制。

4.3. 北京市社会企业政策

北京市是国内较早提及社会企业这一概念的地区之一。早在 2011 年，北京市出台的《加强和创新社会管理全面推进社会建设的意见》，明确提出要积极支持社会企业的发展，这也是社会企业第一次进入中国政府文件之中，之后的十二五和十三五规划中也提及了要大力发展社会企业。北京市非常重视社会企业发展，目前社会企业发展虽处于起步阶段，但已形成特色。在多年的自我摸索和借鉴其他城市政策支持的同时，北京市社会企业逐渐形成了自身的特点。北京市在探索社会实践过程中，较为关注社会建设这一方面的内容，社会企业作为能激发社会活力、创造社会价值的一种组织形式，因而也受到了关注和支持。

比较具有特色的是，北京市通过社会组织而非政府直接推动社会企业发展。2018 年 3 月，北京社会企业发展促进会在市委社会工委和市民政局的指导下成立的专门以推动社会企业发展为己任的社会组织，支持开展北京市社会企业的认定、评价工作。2018 年 8 月，《北京市社会企业认证办法(试行)》的出台标志着北京开启社会企业的认证工作。2019 年《昌平区回天地区社会企业认证与扶持试点办法》的颁布，开启了北京市区县政策试点进程(见表 3)。

Table 3. Beijing social enterprise policy system
表 3. 北京市社会企业政策体系

层级	发布部门	发布时间	政策名称
市级	社会企业发展促进会	2018 年 8 月	《北京市社会企业认证办法(试行)》
		2019 年	《北京市社会企业认证办法(试行)》修订
	市社会建设工作领导小组	2022 年 4 月	《关于促进社会企业发展的意见》
	市委社会工委、市民政局	2022 年 8 月	《北京市社会企业认证办法(征求意见稿)》
区级	昌平区	2019 年 7 月	《昌平区回天地区社会企业认证与扶持试点办法》

资料来源：各部门官网，作者自制。

4.4. 芜湖市社会企业的政策

芜湖市作为一个发展中的三线城市，社会企业发展仍处于起步阶段，社会企业发展较为缓慢，目前尚未形成完整的体系，区县一级并未出台相关政策文件。2022 年 6 月，安徽省发布了《安徽省社会企业认证培育试点管理办法(试行)》。2023 年 6 月，芜湖市根据该管理办法要求，结合芜湖市实际情况，制定了《芜湖市社会企业认证培育试点管理办法(试行)》。

Table 4. Wuhu city social enterprise policy system
表 4. 芜湖市社会企业政策体系

层级	发布部门	发布时间	政策名称
省级	省民政厅、省发展和改革委员会、 省财政厅、省商务厅、省农业农村厅、 省乡村振兴局、省市场监督管理局	2022 年 6 月	《安徽省社会企业认证培育试点管理办法(试行)》
市级	市民政局、市发展改革委、市财政局、 市商务局、市农业农村局、 市乡村振兴局、市市场监管局	2023 年 6 月	《芜湖市社会企业认证培育试点管理办法(试行)》

资料来源：各部门官网，作者自制。

芜湖市相关社会组织政策文件都是基于上一级、中央的文件的基础上制定推行的，具有一定滞后性。如在 2017 年民政部出台了《关于大力培育发展社区社会组织的意见》，2018 年安徽省民政厅出台了《关于大力培育发展社区社会组织的实施意见》后，间隔四年，2022 年芜湖市才出台了《芜湖市社区社会组织备案管理暂行办法》(见表 4)。

5. 成都市、北京市和芜湖市社会企业政策比较分析

由于成都市、北京市、芜湖市三市社会企业政策数量、类型存在差异，为比较方便，对政策比较进行取舍，仅比较最新且拥有时效性的认定培育发展管理政策。经筛选，成都市选取《成都市社会企业培育发展管理办法》(2021)，北京市选取《北京市社会企业认定办法(试行)》修订(2019)和《关于促进社会企业发展的意见》(2022)，芜湖市选取《芜湖市社会企业认定培育试点管理办法(试行)》(2023)进行比较，具体政策比较情况如下(见表 5)。

Table 5. Comparison of social enterprise policies in Chengdu, Beijing and Wuhu city
表 5. 成都市、北京市、芜湖市社会企业政策比较

地区	公共性	社会企业政策表述	政策来源
成都市	所有权	特定法人主体。	《成都市社会企业培育发展管理办法》(2021)
	资金	税收支持。落实财税及行业支持政策，以社会企业实际经济贡献作为参照值，安排专项资金，对符合条件的社会企业给予扶持。	
		金融支持。鼓励银行业金融机构对纳税守信、经营状态良好的社会企业提供“税金贷”等信用金融产品。	
		政府采购。加大政府购买社会企业产品和服务的力度。	
		人才培养。鼓励本地高校建立社会企业研究中心，培养一批熟悉国际规则、具备国际视野的社会企业家和社会企业创业者。	
北京市	控制	其他支持。构建生态系统从社会参与、社区社会企业发展、孵化服务、协会建设、区域交流等方面作出规定。	《关于促进社会企业发展的意见》(2022)
		认定标准。市场主体类型为公司制企业、农民专业合作社。	
		党建工作、参与城乡社区发展治理情况是成都市社会企业评审认定的重要指标。	
	资金	服务领域。列出了优先培育发展社会企业的行业领域或服务项目。	
		党建引领。鼓励符合条件的社会企业建立党组织。	
北京市	所有权	企业或其他法人主体。	《北京市社会企业认定办法(试行)》(2019)
	资金	税收支持。鼓励各类行业、产业发展资金在政策范围内支持社会企业发展；落实国家各项减税降费政策。	
		金融支持。支持设立社会企业投资资金。鼓励基金会采用包括股权投资在内的多种方式为社会企业发展提供资金支持。	
		政府采购。将符合条件的社会企业产品列入政府采购目录。逐步扩大政府购买社会企业服务的范围和规模。	
		人才培养。建立社会企业家培育机制；制定社会企业从业人员培训规划；探索相关人才引进机制。	
北京市	控制	培育孵化。因地制宜合理布局建立社会企业培育孵化基地。	《北京市社会企业认定办法(试行)》(2019)
		认定标准。列出了重点认定的社会企业类型和服务内容。	
		使命任务：以追求社会效益为优先目标，有具体明确的社会目标指向。	
北京市	控制	利润分配。年度 35% 以上的税后利润用于投入公益事业或企业自身发展。	《北京市社会企业认定办法(试行)》(2019)

续表

芜湖市	所有权	特定法人主体。	《芜湖市社会企业认定培育试点管理办法(试行)》 (2023)
	资金	收入来源。不少于 30%的收入来源于商业收入(包含竞争性政府采购部分)。	
		税收支持。落实税收优惠政策,对符合条件的社会企业积极给予财税支持。	
		政府采购。加大政府购买社会企业产品和服务的力度,鼓励和支持社会企业以市场公平竞争方式参与政府采购。	
	控制	人才培养。鼓励本地高校成立社会企业发展智库,根据社会企业不同需求,培育社会企业家。	
		认定标准。党建工作、参与城乡社区发展治理情况是芜湖市社会企业评审认定的重要指标。	
		目标设定。以协助解决社会问题、改善社会治理、服务特定群体或社区利益为宗旨和首要目标。	
		服务领域。列出了优先培育发展社会企业的行业领域或服务项目。	
		党建引领。鼓励符合条件的社会企业建立党组织。	
		利润分配。鼓励社会企业将全年税后利润的部分,用于投入到支持社区发展、社会公益事业、慈善事业、指定的社区慈善基金、机构发展或用于其社会目标。	

资料来源:各部门官网,作者自制。

5.1. 所有权

在所有权方面,由于社会企业是一种新型的社会组织,目前中国现有法律制度并未给出特定的法律形式。从国际视角来看,全球范围内的社会企业法律形式十分丰富。为鼓励社会企业的发展,三个城市的社会企业都建立在广泛的所有权基础之上,法律形式略不相同。北京市对社会企业的所有权的法律形式限定为企业或其他法人主体,并未有特殊前置要求。成都市和芜湖市对特定法人主体进行了前置限定,要求经过登记机关注册。但成都市只要求经企业登记机关登记注册,而芜湖市要求经企业、农民专业合作社登记和社会组织登记机关登记注册。从表 5 可以看到的是,北京市社会企业的自由度更高,成都市在政策上会强调社会企业 and 非营利组织的合作,鼓励混合所有制形式的社会企业。而芜湖市基于经济发展环境,更注重政府在社会企业中的引导和示范作用,支持以公共利益为导向的所有权结构。

5.2. 资金

在资金方面,政府通过公共政策为社会企业的发展提供资金支持和补助,以帮助社会企业启动和拓展业务活动。这里的资金可以是直接的资金拨款、贷款担保、税收优惠等形式,也可以是通过给予社会企业场地、人才培养支持等间接方式。成都市的社会企业更注重通过政府和社会资本合作(PPP)模式,多依靠地方政府和社区支持。据表 2 可知,共有 10 个县、区积极响应成都市一级有关社会企业的政策规定,是 3 个城市中最多的。在《成都市社会企业培育发展管理办法》(2021)中就特别提到对社区社会企业的支持和发展。在这样的政策倡导下,成都市逐渐形成独具特色的社会企业“成都模式”,强调社会企业参与到社区公共事务治理之中,衍生出“社区社会企业”,社区社会企业是成都市区别于北京市、芜湖市甚至是全国其他城市发展社会企业的地方。社区社会企业是立足于社区的社会企业,即以社区为阵地,通过企业策略以及商业运作的手段,达到解决社区问题,促进社区和谐发展的目的的社区服务组织[23]。如成都市龙泉驿区五星启扬社区服务有限公司,由成都市龙泉驿区大面街道五星社区全额出资成立,

致力于解决拆迁安置社区的管理和发展问题。北京市政府通过提供资金支持、税收优惠和政策咨询，鼓励社会企业的发展。由于其首都的地位，加上政府的积极引导和完善的法律体系，可以获得更多的政府和私人投资。芜湖市的社会企业资金来源相对有限，更侧重于通过政府基金和财政拨款，为社会企业提供稳定的资金来源。但芜湖市政府也在通过各种途径拓宽资金渠道，逐步加强对社会企业的支持，如通过建立孵化器和提供创业指导，以激发社会创新活力。

5.3. 控制

在政府控制方面，三个城市的社会企业政策都从设定目标、服务领域等进行了一定的限制。如要以协助解决社会问题、改善社会治理、服务特定群体或社区利益为宗旨和首要目标。目前，中国社会企业主要分布在扶贫、助残、养老、教育等领域，因为这些领域带有较为明显的“社会服务”的标签，更容易得到社会及政府的支持和认可[24]。政府通过政策引导和激励，激发社会企业参与到特定领域中，并通过认定来对社会企业的发展进行规范，避免出现使命漂移的情况。在社会企业认定/认证工作中，社会企业的行业协会发挥了重要的作用。在《成都市社会企业培育发展管理办法》中提到要成立社会企业发展促进会，并于2022年6月正式成立。成都市的社会企业更强调社区和多方利益相关者的参与，政府在其中更多起到一种监督和指导作用，确保社会企业的发展方向与公共利益一致。北京市的社会企业在组织控制上表现出较高的市场化程度，允许社会企业在遵循相关法规的前提下，自主决策运营事宜。北京市社会企业发展促进会成立于2018年4月，支持北京市开展社会企业的认定、评价工作，目前已分批认定近百家社会企业。芜湖市由于其经济发展水平不高，社会企业的社会资源获取能力较差，可能更倾向于通过政府的直接参与和规划，暂未成立社会企业发展促进会来引导社会企业的运营和管理。但芜湖市也在不断向北京和成都市学习，积极探索政府引导和市场运作相结合的控制模式。

社会企业的身份认证也是控制的一方面。社会企业认证有利于赋予社会企业合法性身份，促进社会企业健康有序发展。社会企业认证既是明确社会企业主体地位、建立行业话语体系的有效方式，也是获取社会认知与政治合法性、为社会企业发展争取资源的过程[25]。中国的社会企业认证还处于行业、地方性的水平，其发展仍然面临着合法性不足的困境。成都市社会企业认证工作由市市场监管局牵头，党委政府引导、政社合作的方式引入专业机构设立评审认定办公室具体实施评审认定工作。北京市社会企业认证工作由市委社会工委市民政局支持指导北京社会企业发展促进会开展。芜湖市由市民政局负责指导全市社会企业认证培育试点工作。从对成都市、北京市、芜湖市三市的社会企业政策比较来看，三地进行社会企业认证的方式、主体都不相同，这也符合当下中国社会企业认证的现状。

6. 结论

政府可以使用“组织公共性”的概念来衡量社会企业的市场化程度或社会目标基础。通过波兹曼的公共性理论视角，我们可以看到成都市、北京市和芜湖市在社会企业政策上的不同价值取向。成都市的政策环境更加强调合作与伙伴关系，同时注重社区参与。北京市的政策环境最为成熟，政策设计更倾向于市场化，为社会企业提供了良好的发展基础。芜湖市则更注重政府的引导和控制，逐步完善相关政策，以促进社会企业的成长。各地政策的选择反映了不同的社会、文化和历史背景，以及对公共价值创造的不同理解和追求。未来的研究可以使用更可靠的实证数据来更精确地捕捉社会企业政策设计、增强社会企业公共性维度与社会企业公共价值创造之间的因果关系。

成都市、北京市和芜湖市的社会企业发展各有特色，反映了中国不同城市社会企业成长的多样性。同时也映射出政府的政策设计、资金支持和组织控制对社会企业的发展，尤其是塑造社会企业的公共性这一方面起到了关键性作用。如果社会企业在供给和需求之间存在不匹配，特别是在公共价值创造方面，

政府可以采用政策工具,如法律定义和要求、政府补贴、采购和服务提供合同,来增强特定维度,引导社会企业朝着社会价值发展。

社会企业的推广和发展离不开政策的鼓励和扶持。中国社会企业的生态系统正在生成,不同地区社会企业生态系统呈现出不同的特点有赖于地方社会企业政策的不同。政府通过政策引导,助推社会企业激活社区资源,促进社会创新,实现社会目标,不断进行社会价值的创造,以促进第三次分配事业的蓬勃发展。

参考文献

- [1] 章健,胡金荣,周忠良. 社会企业何以促进城市养老服务可及性?——基于某养老社会企业的案例研究[J]. 公共管理学报, 2024, 21(4): 99-112, 172.
- [2] 余晓敏,张强,赖佐夫. 国际比较视野下的中国社会企业[J]. 经济社会体制比较, 2011(1): 157-165.
- [3] 王世强. 政府推动社会企业发展的政策措施: 国际经验与中国路径[J]. 天津行政学院学报, 2013, 15(2): 101-107.
- [4] 谢家平,刘鲁浩,梁玲. 社会企业: 发展异质性、现状定位及商业模式创新[J]. 经济管理, 2016, 38(4): 190-199.
- [5] 徐彩云,李健. 地方政府政策创新为何效果迥异?——基于社会企业政策的双案例研究[J]. 经济社会体制比较, 2024(5): 159-170.
- [6] 金仁仙. 韩国社会企业发展现状、评价及其经验借鉴[J]. 北京社会科学, 2015(5): 122-128.
- [7] 李健. 政策设计与社会企业发展——基于 30 个国家案例的定性比较分析[J]. 理论探索, 2018(2): 32-38.
- [8] 罗伟,胡哲生,梁夏. 双元价值驱动的社会企业双元经营系统研究——以微客国际服务有限公司为例[J]. 管理案例研究与评论, 2020, 13(3): 260-273.
- [9] 林海,严中华,黎友焕. 社会企业商业模式创新路径研究——以格莱珉银行为例[J]. 改革与战略, 2013, 29(8): 73-77.
- [10] 刘志阳,金仁旻. 社会企业的商业模式: 一个基于价值的分析框架[J]. 学术月刊, 2015, 47(3): 100-108.
- [11] Jeong, B. (2017) South Korea: Government Directed Social Enterprise Development: Toward a New Asian Social Enterprise Country Model. In: Kerlin, J.A., Ed., *Shaping Social Enterprise*, Emerald Publishing Limited, 49-77. <https://doi.org/10.1108/978-1-78714-250-320171003>
- [12] 余晓敏,丁开杰. 社会企业发展路径: 国际比较及中国经验[J]. 中国行政管理, 2011(8): 61-65.
- [13] 许艳芳,朱春玲. 社会价值、经济价值与社会企业创业策略的选择——基于制度逻辑理论的案例研究[J]. 管理案例研究与评论, 2022, 15(1): 51-68.
- [14] 武静. 社会企业如何兼顾公益与商业——基于制度逻辑的分析[J]. 北京社会科学, 2018(10): 119-128.
- [15] 徐彩云,王利君,李健. 复杂约束条件下社会企业何以实现公共价值创造?——基于工作整合型社会企业的多案例分析[J/OL]. 公共管理学报, 1-20. <https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20241216.002>, 2024-12-17.
- [16] 王乐夫,陈干全. 公共性: 公共管理研究的基础与核心[J]. 社会科学, 2003(4): 67-74.
- [17] 陈潭. 公共性: 公共政策分析的一般范式[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2002, 31(4): 46-50.
- [18] 李蔚. 公共性: 概念辨析、理论演进与研究进展[J]. 上海行政学院学报, 2023, 24(2): 75-85.
- [19] Choi, D., Lee, K. and Hur, H. (2021) Examining the Impact of Control and Ownership on Social Enterprises' Public Value Creation Using Integrative Publicness Theory. *Public Management Review*, 23, 710-730. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1865437>
- [20] 夏锦文. 共建共治共享的社会治理格局: 理论构建与实践探索[J]. 江苏社会学, 2018(3): 53-62.
- [21] 王名,蔡志鸿,王春婷. 社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理, 2014(12): 16-19.
- [22] 黄英. 公共治理中的社会企业: 组织属性、治理结果与治理机制[D]: [硕士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2023.
- [23] 李伟梁,刘艳. 社区社会企业的责任承担及培育发展[J]. 社会工作(学术版), 2011(5): 34-37.
- [24] 谢家平,刘鲁浩,梁玲. 社会企业: 发展异质性、现状定位及商业模式创新[J]. 经济管理, 2016, 38(4): 190-199.
- [25] 朱志伟,徐家良. 迈向整合性认证: 中国社会企业认证制度的范式选择[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021, 36(4): 124-135.