

# 公益创投 SPPP 模式研究

Research on SPPP model of Venture Philanthropy



中央民族大学基金会研究中心  
FOUNDATION RESEARCH CENTER OF MUC



億方公益基金會  
YIFANG FOUNDATION

感谢亿方公益基金会对本研究的资助

# 摘要

公益创投(Venture Philanthropy), 也称慈善创投, 由洛克菲勒三世于 20 世纪 70 年代开创, 是一种将风险投资的工具用于支持社会目的组织的理念与方法。21 世纪初, 公益创投伴随着国外社会创新思潮进入我国, 大批社会资本相继进入公益创投领域。与此同时, 在培育和发展社会组织的目标指向助推之下, 地方政府特别是民政部门对公益创投也展示出了极大的兴趣和热情, 使公益创投得以成为基层社会治理和政社互动的政策创新典型得以迅速扩散。公益创投的参与主体正在急速增长, 资金规模也在不断扩大。然而, 作为新生事物, 公益创投在社会治理创新中所扮演的角色还未得到我国政府、双边基金和其他市场主体的广泛重视, 突出表现为“疯狂西部”(wild west)现象, 即一种由个人、组织和基金会反复尝试的混乱状态, 影响了公益创投的作用效果。公益创投追求社会目标的特殊性 & 高度参与投资对象运营过程的特点, 决定了其需要更为强大的社会网络体。如何推动多元社会主体建立起合作关系, 使公益创投摆脱公益产业链的边缘地位并逐渐成为慈善事业和社会投资领域不可或缺的一部分, 是当前亟待解决的重要问题。

公益创投 **SPPP** 模式是在政府、企业、社会组织三方合作之观念革新背景下提出的, 它提供了应对全球社会环境的变化思路, 政府需要更有效的治理并让渡空间, 企业要承担社会责任, 社会组织要参与社会管理和公共服务, 公益创投 **SPPP** 模式是三方合作共赢的多目标、多功能的策略, 有助于建立三方建设性的联系, 而这种联系是构建充满活力和进步的社会的重要因素。这对政府、企业和社会组织来说, 无论从任何角度来看都是多赢局面。本研究遵循十八大的市场起决定作用的观点, 着眼于社会治理精细化, 提出目前的公益创投可以在社会治理的方向上进一步延伸。报告首先系统地介绍了研究背景、相关概念界定、研究思路和方法, **对公益创投 SPPP 模式进行**

整体上的准确把握，并作为研究的基准。第二部分梳理参与治理、协作治理与合作治理三种治理理论，认为政府与多元社会主体之间的合作也存在一个由浅至深的层次化过程。第三部分包括第三、四章，在总结当前单个社会主体开展公益创投的困境基础上，发现无论是欧美的社会资本主导的公益创投还是中国的政府主导的公益创投都无法充分发挥出公益创投的全部效果，认为公益创投的成功实施需要借助更强大的网络体。第四部分包括第五章，在治理理论的基础上，提出了公益创投政府与社会资本合作的三种模式，即政府委托公益创投机构实施、相互投资或合作投资、共同发起成立一家公益创投机构或基金。第五部分包括第六章，详细介绍了这三种模式的适用条件、运行机制和存在的风险。第七章为结论部分，提出了其他需要注意的问题作为未来研究的方向。

政府与社会资本合作本质上是一种互惠互利，双赢的关系，政社合作使政府的公共服务能力得到了建制性增长，合作网络为社会组织能力建设和资源获取提供了枢纽型平台，社会资本借机也获得了合法性、生存资源及活动空间。这同时也是政社关系的再调整。因此，本文将研究问题聚焦于政府与社会资本合作开展公益创投，并尝试提出公益创投 SPPP 模式，不仅有利于更好地发挥出培育和发展社会组织的目标，对于社会体制改革中的其他方面也具有一定的借鉴和启示意义。

# 目录

摘要	I
图表目录	V
第1章绪言	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 公益创投的实践与困境	1
1.1.2 政府和社会资本合作模式（PPP）的转向	3
1.1.3 公益创投 SPPP 模式：新的探索	5
1.2 相关概念解析	5
1.2.1 公益创投	5
1.2.2 SPPP 模式	13
1.3 研究方法	18
1.4 研究框架	20
第2章相关理论基础	21
2.1 公益创投相关理论	21
2.1.1 公益创投的参与主体	21
2.1.2 公益创投的模式	23
2.1.3 公益创投的功能	26
2.1.4 公益创投的评价	28
2.2 公益创投 SPPP 模式的理论基础	30
2.2.1 参与治理	31
2.2.2 合作治理	32
2.2.3 协同治理	32
2.2.4 理论比较与解析	37
2.3 公益创投 SPPP 模式的现实动因	39
第3章欧美国家公益创投的发展与运行	41
3.1 美国公益创投的发展与运行	41
3.2 欧洲公益创投的发展与运行	45
3.3 欧美公益创投的比较	47
3.4 欧美公益创投的发展趋势	48
第4章公益创投在我国的发展	51
4.1 公益创投的多元参与主体及比较	51
4.1.1 企业参与公益创投	51
4.1.2 私募基金参与公益创投	52
4.1.3 非营利组织参与公益创投	53
4.1.4 地方政府参与公益创投	54
4.1.5 多元社会主体参与公益创投的比较	55

4.2 我国政府参与公益创投的发展现状	56
4.2.1 地方政府公益创投政策时间扩散模式分析	57
4.2.2 地方政府公益创投政策的空间扩散模式分析	58
4.2.3 公益创投政策扩散机理分析	61
4.3 我国政府参与公益创投的运行特征	64
4.3 我国公益创投政府参与存在的问题	69
<b>第 5 章公益创投 SPPP 模式设计</b>	<b>73</b>
5.1 外包模式	73
5.1.1 外包模式的基本特征	73
5.1.2 典型案例—香港社会创新及创业发展基金	75
5.2 协作模式	76
5.2.1 协作模式的基本特征	76
5.2.2 典型案例—无限基金	77
5.3 合资模式	81
5.3.1 合资模式的基本特征	81
5.3.2 典型案例—马来西亚的 SPPP 基金	83
5.4 不同 SPPP 模式的比较	85
5.5 公益创投 SPPP 模式的风险分析	88
<b>第 6 章公益创投 SPPP 模式的运行机制</b>	<b>92</b>
6.1 公益创投 SPPP 模式构成要素	92
6.2 公益创投 SPPP 模式的运行机制	93
6.2.1 投资意向阶段	93
6.2.2 投资阶段	97
6.2.3 投后管理	100
6.2.4 退出机制	105
<b>第 7 章结论与建议</b>	<b>110</b>
7.1 结论	110
7.2 建议	113
7.2.1 政府层面公共政策的出台	113
7.2.2 平台型行业组织的建立	114
7.2.3 注重政府行政层级的匹配性	116
7.2.4 公益创投与其他培育措施的整合	117
7.2.5 提供研究和教育培训的支撑	118
<b>深度访谈大纲</b>	<b>120</b>
<b>致谢</b>	<b>122</b>

# 图表目录

## 图

图 1 投资报酬期待的连续性光谱.....	8
图 2 本课题研究的总体框架.....	21
图 3 公益创投政策扩散累计.....	57
图 4 外包模式.....	75
图 5 协作模式.....	77
图 6 Unltd 的支持策略图谱.....	81
图 7 合资模式.....	83
图 8 马来西亚的社会金融生态系统.....	84

## 表

表 1 深度访谈对象.....	19
表 2 公益创投的资金类型比较.....	47
表 3 公益创投成立年限.....	47
表 4 公益创投的组织形式.....	48
表 5 美国公益创投的资金规模和组织形式.....	48
表 6 欧洲公益创投的资金规模和组织形式.....	48
表 7 社会多元主体参与公益创投的模式比较.....	55
表 8 地方政府公益创投政策统计描述.....	56
表 9 省级层面公益创投政策发布时间.....	58
表 10 市级层面公益创投政策发布时间.....	59
表 11 区县层面公益创投政策发布时间.....	59
表 12 社区街道层面公益创投政策发布时间.....	60
表 13 政府参与公益创投的发起设立.....	65
表 14 政府参与公益创投的申报资格.....	66
表 15 政府参与公益创投的支持方式.....	68
表 16 政府参与公益创投的支持领域.....	69
表 17 无限基金主要奖项和支持对象.....	79
表 18 公益创投的 SPPP 模式比较.....	87
表 19 公益创投提供的非财务支持.....	102
表 20 公益创投 SPPP 模式与机制.....	111
表 21 公益创投的 SPPP 模式选择.....	116
表 22 政府培育社会组织的主要策略对比.....	117

# 第 1 章 绪言

## 1.1 研究背景

### 1.1.1 公益创投的实践与困境

公益创投(Venture Philanthropy)由洛克菲勒三世在上个世纪 70 年代开创，是一种将风险投资的工具用于支持社会目的组织(social purpose organization, SPO)的理念与方法。起初，这一新生事物并没有引起多少关注，直到莱特斯等学者在《哈佛商业评论》杂志上发表论文《有良知的资本：基金会可以向风险投资借鉴什么》(Virtuous Capital: What Foundations Can Learn From Venture Capital)之后，公益创投的巨大发展潜力才广为人知，并迅速受到商业社会和传统慈善行业的追捧<sup>①</sup>。台湾学者郑讚源曾探讨公益创投的发展脉络，认为其兴起至少包括下列五个层面的原因：第一个层面是 1980 年代福利国家危机、国家角色与策略的改变，与随之而来的社会福利阶层化以及社会福利需求如何满足的问题。第二个层面是 1990 年以来全球化压力与趋势下经济不景气与持续性事业如何解决的问题。第三个层面是企业经营在全球化之下如何因应与生存的问题。第四个层面是非营利组织近年来资金锐减与经营管理的压力。第五个层面是家庭与社区再定位及社区再造的需求。而“公益创投之所以产生，除了是一种国家、市场与非营利部门发展的压力与问题，甚至依我国国情包含了‘非正式部门’的第四个部门，所共同形成的一种解决的策略<sup>②</sup>。”

尽管前景十分广阔，但实践结果却并不十分乐观。来自欧洲公益创投联盟(EVPA)的一份研究报告显示：目前大量公益创投机构处于生存阶段，管

---

<sup>①</sup>参见 Letts, C., Ryan, W. Grossman, A. Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists, Harvard Business Review.1997, 75 (2) : 36-44.

<sup>②</sup>郑赞源：《小区活化与产业振兴：全球化冲击中公益创投与社会事业的可能贡献》，全国小区发展学术及实务研讨会，2003 年 12 月。



理资金规模普遍不大，年可用资本受到很大约束，再加上过于严苛的回报要求（普遍要求实现财务和社会影响的双重回报），实际投资的数量非常少<sup>①</sup>。穆迪的研究发现：美国 42 家公益创投机构提供了 5000 万美金的赞助，但当时美国有 61000 个基金会，在当年度共提供了 300 亿美金的公益赞助，这表示在美国的公益资助中，公益创投大约只占了 0.2%<sup>②</sup>。

进入 21 世纪初，公益创投随着国外社会创新思潮进入我国，在社会体制改革以及十八大以来市场决定作用的助推之下，呈现出“遍地开花”之势，包括宜信集团、点赞网等传统商业企业，LGT、浩盈投资等创投机构，爱佑公益基金会、乐平基金会等非营利组织和各级地方政府都在相继发起和参与公益创投。与欧美国家相比，我国公益创投呈现出一个明显的差异化特征，即更多由地方政府所主导，尤其是肩负培育和发展社会组织发展任务的民政部门。据我们的调研统计，截止 2016 年 1 月 1 日，全国共有 85 个各级地方政府在开展公益创投活动，这个数字还在迅速增长之中。敬义嘉和公婷认为中国公益创投的兴起是政府领导的社会创新结果。他们发现一个过于严格的社会监管制度，既不能服务于政府的利益又不符合公共的利益。因此，政府应该适度放松社会管制，欢迎社会创新，并通过激发公民参与来提高治理能力。在这个过程中，由于现有的法团主义体系对社会创新的代表力和影响力有限，很可能会引发一些政治挑战。自发的社会创新也可能与政府的一些职能和日常活动相竞争。这些因素促使一些地方政府采取积极、主动的措施来领导社会创新。在这个路径下，那些被视为公民导向的社会创新已经更多变成一个自上而下的政府领导的进程<sup>③</sup>。

尽管目前还缺少针对中国公益创投的全面评估报告，公益创投在中国所产生的实际效果还不为人知，但一些有关公益创投的实证研究已经初步现实出当前政府主导公益创投的不足<sup>④</sup>。亚洲公益创投协会(AVPN)创始主席道格拉斯米勒在近期接受采访时告诫中国“别对这种双赢项目机会太乐观”。在

---

①根据 EVPA 的统计，欧洲公益创投机构管理基金低于 250 万欧元的 VP 高达 61%，管理基金高于 1000 万欧元的公益创投机构占比仅为 20%。

②Moody, Micheal. *The Construction and Evolution of Venture Philanthropy*. Research Paper-26. The center on Philanthropy&Public Policy,2006.

③敬义嘉，公婷：《政府领导的社会创新：以上海市政府发起的公益创投为例》，《公共管理与政策评论》，2015 年第 2 期。

④李健，唐娟：《政府参与公益创投：模式、机制与政策》，《公共管理与政策评论》，2014 年第 3 期。

在他看来，中国对公益创投热情已经远超现实机会，应当稍微降低一下预期，避免盲目投机<sup>①</sup>。

综上所述，无论欧美的社会资本参与公益创投还是中国政府主导的公益创投实践都表明，单一社会主体在开展公益创投时已经显露出种种障碍，公益创投追求社会目标的特殊性及其高度参与投资对象运营过程的特点，决定了其需要更为强大的社会网络体<sup>②</sup>。在我国社会治理创新议题的倡导下，一股前所未有的政府、市场和社会组织共同治理的潮流正在迅速兴起，在基层治理、公共服务提供、经济建设等方方面面，我们都可以看到社会共治所带来的巨大改变，公益创投领域是否可以实现政府与社会资本之间的深层次合作？对于社会、政府与私人多方合作共同开展公益创投的合作模式、运行机制如何？这些问题既没有现成的答案，更没有简单解。

### 1.1.2 政府和社会资本合作模式（PPP）的转向

公私合作模式（Public-Private Partnership, PPP）是指由私营部门为基础设施项目进行融资、建造并在未来一段时间内运营此项目的方法<sup>③</sup>。公私部门各有其优缺点，能够通过合作在 PPP 项目中实现优势互补。例如，政府部门可以通过制定政策对项目施加影响，但其资金不足，管理效率低下；私营部门资金充足、管理经验丰富、创新力与主动性强，但其承担风险能力有限。因此，自 1997 年首次提出以来，在国际上引起了广泛重视与应用<sup>④</sup>，PPP 模式在当下的城市基础设施及公共服务提供中方兴未艾，并逐步从经济领域向社会领域延伸。在发达国家，PPP 模式首先广泛应用于经济类基础设施的提供，如公路、桥梁、港口、机场、电信、电力等等；随后进入社会领域，用以提供医院、学校、水供给、保障房、托儿所、监狱、养老院等社会类基础设施及服务。当前推广 PPP 具有现实需求，同时契合财政体制改革目标，也有利于促进市场化改革、提高国家治理水平。自 2014 年国家大力推进 PPP 以来，全国掀起了 PPP 的热潮，出现爆发式增长态势，每年推介项

---

①Douglas Miller: 《公益创投：用商业方法解决社会问题》，《第一财经周刊》，2014-06-05。

②刘志阳，邱舒敏：《公益创业投资的发展与运行：欧洲实践及中国启示》，《经济社会体制比较》，2014 年第 2 期。

③Tiemann R. A Revolution in Public Procurement: UK's Private Finance Initiative. Finance Times, London, 2003. p4.

④Handley-Schachler M. Gao S.S. Can the Private Finance Initiative be Used in Emerging Economies Lessons from the UK'S Successes and Failures. Managerial Finance. Partrington, 2003. p36.

目规模达数万亿元。王丛虎认为：作为一个服务型政府，通过 PPP 模式来实现公共服务提供机制的多元化和高效化，无疑将是我国未来必须解决的重大问题<sup>①</sup>。孙洁也进一步补充：在公共服务方面，为最大限度满足人们对公共服务的需求，理想的模式是通过公私合作的方式来提供<sup>②</sup>。

十八届三中全会推出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”<sup>③</sup>，最近财政部又发文（财金[2014]76号）推广运用政府和社会资本合作模式，认为它对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义，并且要求各级财政部门重点关注城市基础设施及公共服务领域，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等。2015年3月，北京市政府发布了《北京市人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》，涉及生态环保、能源设施、棚户区改造、新型城镇化、社会事业等7个领域136个示范项目。PPP的应用重点发生了向公共服务类甚至社会服务类基础设施提供（尤其如保障性安居工程、医疗和养老服务设施等）的明显转向<sup>④</sup>。

应该看到，在中国发展基于公私伙伴关系真正意义上的 SPPP 模式的条件已经成熟。一方面，随着中国经济的转型升级以及居民收入的持续提高，对基础设施质量和服务的需求日益旺盛，并且范围日趋广泛，不仅是“硬”的基础设施，而且扩展到诸如文化、教育、医疗、体育、环保、养老等为数众多的“软”的服务领域。而这些领域，投资门槛低而质量要求高，需求个性化而呈现多样性，市场变化快而需灵敏度，私营部门具有天然的适应能力，成为 SPPP 大发展的有利环境。另一方面，随着中国进入工业化的中后期，以投资驱动经济增长的历史使命告一段落，中国政府职能也因此由建设型政府向公共服务型政府转变，由此决定，解决因福利政策不完善而导致的

---

①王丛虎：《政府购买公共服务的底线及分析框架的构建》，《国家行政学院学报》，2015年第1期。

②孙洁：《英国开展公私合作伙伴关系的经验及借鉴》，《经济研究参考》，2014年第3期。

③《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）

④马秀莲：《社会类基础设施中的 PPP 实践与借鉴——以美国保障房为例》，《中国行政管理》2016年第6期。

社会服务不足问题成为全面深化改革的重要突破口，放开登记、市场塑造和法律保障等体系正在逐步建立，开始为 SPPP 健康发展提供制度保障<sup>①</sup>。

### 1.1.3 公益创投 SPPP 模式：新的探索

当前，公益创投在社会治理创新中所扮演的角色还未得到我国政府、双边基金和其他市场主体的广泛重视，突出表现为“疯狂西部”（wild west）现象，即一种由个人、组织和基金会反复尝试的混乱状态，影响了公益创投的作用效果。公益创投追求社会目标的特殊性及其高度参与投资对象运营过程的特点，决定了其需要更为强大的社会网络体<sup>②</sup>。如何推动多元社会主体建立起合作关系，使公益创投摆脱公益产业链的边缘地位并逐渐成为慈善事业和社会投资领域不可或缺的一部分，SPPP 模式是解决公益创投单一主体责任困境的重要突破口。SPPP 模式使政府的公共服务能力得到了建制性增长，合作网络为社会组织能力建设和资源获取提供了枢纽型平台，社会资本借机也获得了合法性、生存资源及活动空间。

基于上述研究背景，本研究拟将公益创投的 SPPP 模式看作是政府与多元社会主体通过对社会目的组织进行人力、金融和社会资本的投资以实现公益慈善事业“撬动性改变”的复杂行为过程，在社会治理的谱系理论基础上对我国公益创投的政府与社会资本合作的理论与实践进行透视，以案例分析和实证研究为主要手段，以识别和分析政府与社会资本的良性互动关系为着力点，研究公益创投的政府与社会资本合作的模式和机制，从而为处于初创和发展阶段的公益创投政府参与提供一个关键的指导性意见。本研究旨在为公益创投设计出技术合理性和现实可接受性并举的实践模式，这本身不仅是公益创投理论和治理理论的丰富和发展，而且也是 PPP 模式在社会服务领域中的应用与发展，更为政府职能转移以及社会组织培育和发展提供了不同的视角和指导。

## 1.2 相关概念解析

### 1.2.1 公益创投

---

<sup>①</sup>达霖 格林姆赛，莫文 K 刘易斯. PPP 革命：公共服务中的政府和社会资本合作.中国人民大学出版社，2006 年。

<sup>②</sup>刘志阳、邱舒敏：《公益创业投资的发展与运行：欧洲实践及中国启示》，《经济社会体制比较》2014 年第 2 期。

## 1.公益创投的定义

公益创投的概念引入中国时间尚短，其概念仍呈现分歧<sup>①</sup>，实务上亦缺乏本土案例，导致公益创投在实际执行上的疑虑。因此，对公益创投系统性的论述，在实务与学术研究上都十分有必要。由于政府主导的公益创投带有浓厚的行政色彩，以至于很多时候人们忽视了公益创投的本来样貌，一些学术研究将公益创投等同为政府购买服务，这种观点在实践中十分有害。而对公益创投学术研究相对缺乏的情形，在国外也有类似情况，穆迪指出：“学者通常重视既存的与有一定发展的领域或文化，而动态的早期研究往往被学术研究所忽视，而这样的研究可以对其结构、正当性与该领域的兴起方式有所洞见，以得知公益创投如何展开他们的运作方式，并如何形成其共同的语言。”<sup>②</sup>在实务方面，对于想采取公益创投的机构或个人，在开始该工作时想知道如何进行的诸多细节，透过个案研究进行标杆学习，将是有效的方法，而且厘清公益创投如何发挥功能，应该具备的能力与侧重的面向，将使得实务方面能够快速抓到重点，减少摸索与尝试失败，以增加成功的机会。

根据国内外文献，经整理与翻译出有关公益创投的定义如下<sup>③</sup>：

(1) 公益创投是采用创投资本的原则来适用于公益事业中，创造更宽广的“非营利资本市场”。

(2) 公益创投意指非营利部门基于社会公益使命与本质的实践，结合创投资本家在投资新创事业的想法之上。

(3) 除了寻求借助企业创投手段募集资金来支持非营利性事业外，亦且提升管理效能、改善组织体制，建立非营利组织的生产力，以因应社会变迁与发展。

---

①Martin, M. The Value Proposition of Venture Philanthropy(Mandarin), 2008. Gose, B. A Revolution Was Ventured, But What Did It Gain? The Chronicle of Philanthropy. <http://www.svpbouldercounty.org/revolution>. Accessed 11 September 2012. Slyke, D. M. Newman, H. K. Venture Philanthropy and Social Entrepreneurship in Community Redevelopment. *Nonprofit Management & Leadership*, 2006, 16(3), 345-368.

② Moody, Micheal. The construction and Evolution of Venture Philanthropy. Research Paper-26, The center on Philanthropy&Public Policy, 2006.

③Justin F.W. Roma Jhaveri, Donielle Newell. Mario Morino: Transitioning from Business Success to Social Impact. [http://www.pdf.org/venture\\_philanthropy/pdfs/esd\\_midinitiative.pdf](http://www.pdf.org/venture_philanthropy/pdfs/esd_midinitiative.pdf). Jason A. Scott. *New Economy, New Philanthropy*, Published by the National Committee for Responsive Philanthropy, S Street NW, Suite 620, Washington DC 20009; 金玉琦：《非营利组织资源开发新途径—公益创投与社会企业之可行性研究》.南华大学非营利事业管理研究所硕士论文,2002；李阳、龙治铭：《国外公益创投及社会企业研究述评》，《中国物价》，2015年第1期。

(4) 投身于非营利领域中的承诺与结合热情，恰如营利部门的全球资本市场革命所掀起的“新经济”（new economy）一般，创造出更有效率与更进步的非营利组织的管理与活动。

(5) 公益创投是为社会企业提供金融服务的新型融资模式，追求的是经济利益和社会利益的双赢。

公益创投伙伴（VPP）试图透过投资报酬期待的连续性光谱，来定位公益创投。各种基金将依期待其投资报酬是社会性或财务性，分布于光谱之中。光谱的左边是期待投资的社会性报酬(social return on investment, SROI)，而光谱的右边是期待投资的财务性回报(financial return on investment, FROI)，传统的慈善赞助便定位在最左边，其投资行为较为消极，而鲜少注意被投资者的组织体制，其投资也往往不足以使被投资者成长或提高生产力，而对其投资报酬的期待是单纯社会性的。创业投资则定位在光谱的最右边，会为了降低投资风险而强调被投资者的能力建构，并设计评量标准，来要求被投资者的绩效，而对其投资报酬的期待是单纯财务性的。在光谱中间的投资行为也很积极，其投资也关注在能力的建构与运作的成效，但不是像创业投资只期待财务性的报酬，而是讲求社会性的报酬，或是同时讲求财务性及社会性的报酬。在这中间重叠的部分，一种是社会创投基金(social venture funds)，是指运用创投技术的慈善赞助，并单纯期待投资的社会性报酬，另一种是混合型基金会，该类型则同时期待投资的财务性及社会性报酬。此外，光谱中也列出了另外两种基金形态，坐落于光谱的右半边，包括具有社会责任的创投基金(social responsible FROI funds, SRF)与社区发展基金(community development funds, cdf)，创投天使(angel fund)便属于SRF的典型组织形态，例如 New Vantage Partners 属于这类型的组织，而社区发展基金也属于具有社会使命倾向的创投基金，一般是促进社区的就业与经济发展，也是追求投资的财务性回收，如 appalachian Fund 与 Northeast Ventures 便属于这类型的组织。

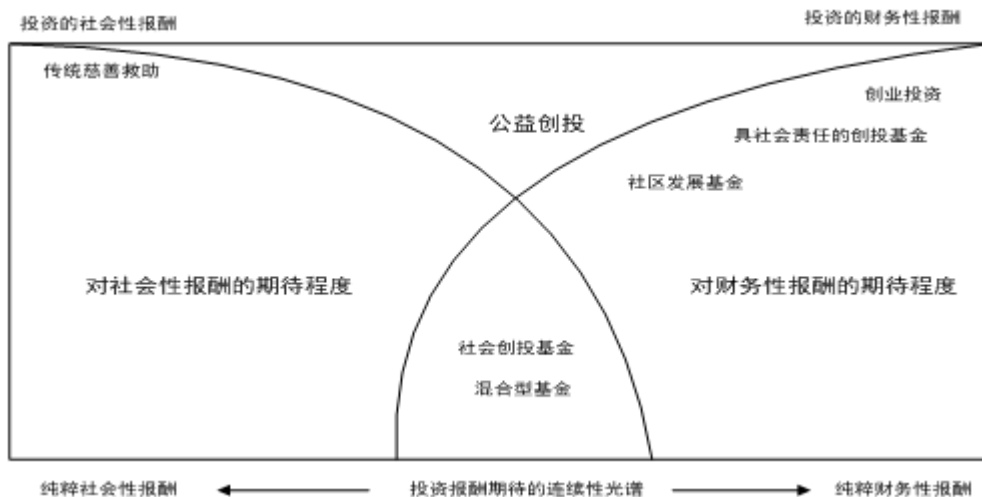


图 1 投资报酬期待的连续性光谱

上述从投资回报期待的连续性光谱来界定公益创投的方式，使公益创投的概念产生了些许矛盾。首先，其界定公益创投是在追求社会性报酬与财务性报酬中间的重叠部分，但除了包含同时要求财务性与社会性报酬的混合型基金外，也包含只纯粹要求社会性报酬的社会创投基金，即是否具有财务性报酬，并无法成为界定公益创投的标准。再者，社会创投虽然纯粹要求社会性报酬，但从该光谱来看，社会创投基金对社会性报酬的期待程度，远低于传统的慈善赞助，但公益创投对于社会影响力的成效要求，不应比传统慈善赞助低，甚至是应该更高的。因此，以财务性目的或社会性目的来界定公益创投，无法反映出对传统公益赞助方式的反动，甚至产生了混淆。

## 2. 公益创投与风险投资

公益创投与商业风险投资（venture capital）具有很多共性特征，常被认为是为对风险投资方式的模仿<sup>①</sup>。传统的风险投资可以复制在公益创投领域，特别是投资在那些能够产生收入的社会企业以及社会责任驱动型的企业。然而，两者之间依然存在一些重要的差异：

1. 风投公司和公益创投机构采用不同的方法选择投资项目。风投公司花费大量时间寻找拥有成熟商业模式的高质量的团队。然而，公益创投往往需要在投资前支持年轻的社会目的组织，包括培训管理团队和帮助完善往往不

<sup>①</sup>Carrington, David. Venture Philanthropy: A New Concept or an Old Idea Re-Wrapped? Speech given at ACF Conference, Nottingham, 9 April, 2003.

完整或不充分的商业计划。公益创投定位在社会回报之上，财务回报往往是零或者低于市场水平，这是一个很难量化和评估的指标；

2.公益创投主要投资于产生收入的社会企业或社会驱动型企业，相比一般的风险投资，容易产生更高的财务风险；

3.公益创投作为新生事物，相对于风险投资，具有更高程度的弹性和更缓慢的投资决策过程；

4.公益创投相对于风险投资需要更长的投资期；

5.两种环境的文化、观点和语言存在差异；

6.投资机构的设立上存在操作性差异；

7.退出对于公益创投而言具有明显不同的含义<sup>①</sup>；

8.虽然公益创投常常通过投资来寻求理事会中的代表席位，但关系是完全不同的，治理规则 and 传统要求更多的依赖税负和信任而不是法律权利。

证据表明，风险投资的技巧、系统和过程要求在某种程度上的调整以应用于社会部门。社会组织通常在很艰难的条件下运营，他们的成功或失败可能影响到成百上千的最终受益者。公益创投必须要有同理心并考虑他们活动的最终目标是产生社会影响。公益创投与影响力投资(Impact Fund)在手段上比较契合，区别在于公益创投在财务回报上的诉求大大低于影响力投资<sup>②</sup>，此外，同社会投资（social Investment）相比，后者的主体通常是企业，而公益创投的主体则相对广泛和包容<sup>③</sup>。

### 3.公益创投与政府购买服务

作为培育社会组织的两种重要方式，公益创投与政府购买服务的目的都是为了促进社会组织的发展壮大，但两者之间也存在明显的不同。我国目前政府参与实施的公益创投常常被视同于政府购买服务的一种形式，或作为政府购买服务的观察样本存在<sup>④</sup>，我们有必要对两者的差异进行分析。

从实施主体来看，政府购买服务通常是政府作为委托方，社会组织作为受托方，两者之间在契约基础上的委托代理关系；公益创投的委托方通常是

---

①Balbo, L., Hehenberger, L. Motell,D., Oostlander,P. Estabilshing a Venture Philanthopy Organization in Europe. EVPA Knowledge Centre Research Paper, 2002.

②社会企业研究中心、北京大学公民社会研究中心.《中国社会企业与社会影响力投资发展报告》，2013年。

③张馨芳：《社会投资形模与其责任之研究》. 国立台湾师范大学社会教育学系硕士论文，2009年。

④侯锦阳：《南京玄武首试社区服务项目“公益创投”》. 南京日报，2011-03-20.



捐赠者和投资者，包括政府、基金会、风投和私募公司、天使投资人和其他企业；投资对象为社会目的组织（social purpose organization），不只限于社会组织，还包括个人和社会目的驱动的商业企业。实施主体为公益创投机构，通常来源于私人部门、企业家或者私人股权资本，管理者具有非营利和私营部门的双重背景。虽然每个国家都有自己的形式和名称，65%的欧洲公益创投以基金会、信托或慈善组织的形式存在，一些以公司、基金或双重结构的形式存在。

从资金来源上看，公益创投的资金来源渠道比较多元化，可以有政府的公共资金，也包括基金会、风投和私募公司的投资还包括社会公众的捐赠，欧洲公益创投联盟的一份报告显示：40%的公益创投资金来源于捐赠收入，其他来源于私募股权投资/风险投资/对冲基金、私人 and 公司；政府购买的资金来源主要是中央和地方财政的公共支出<sup>①</sup>。

从提供的支持来看，政府购买通常指提供固定金额的现金，资助社会组织在制定周期内完成项目；公益创投往往提供定制化的财务支持和其他形式的非财务支持。该报告显示：公益创投为社会组织提供的财务支持中，72%的形式是补助，11%是以股权和准股权，9%是以债务的形式，包括有线贷款、后偿贷款和可转股贷款。非财务支持包括：战略咨询（98%）、合作（80%），网络（70%）、筹资（66%）、治理（60%）、财务管理（56%）、市场（54%）、运营管理（48%）、法务（42%）、人力资源（38%）、变更管理（36%）、技术救助（28%）、IT 服务（22%）、资产管理（8%）。

从回报的形式来看，政府购买只要求实现纯社会影响，是社会效应唯一的一种投资方式；公益创投则通常需要实现财务回报与社会影响的双重底线(double bottom line)目标，其中又强调社会效应优先。该报告显示：50%的公益创投只要求社会回报，38%只要求财务回报，2%要求财务回报大于社会回报，10%要求财务回报等于社会回报。

#### 4.公益创投与传统资助

---

<sup>①</sup>The European Venture Philanthropy Industry 2010/2011.European Venture Philanthropy Association.2012.

虽然公益组织并不能通过出售股权来回收投资所得，许多非营利组织更具有盈利活动，但创投投资的许多原则与技术，却可以运用于公益项目的赞助中，包括审慎选择投资标的、提供新兴事业稳定且充足的资金，积极参与被投资的事业，协助其进行营运管理、设立绩效评估的方式及退出的策略等，传统以项目实现社会影响的基金会资助在支持社会企业方面正面临不充分的挑战<sup>①</sup>。莱特斯等人便透过基金会与创投公司的比较指出传统基金会资助模式的不足<sup>②</sup>。

(1) 不具备管理风险的压力。传统的资助方式一般没有风险，受资助的组织项目执行的越好，资助的基金会也因此获得影响力，但项目执行的不好也基本不会影响基金会的声誉。资助型基金会的项目官员，一般也不会因为他所接洽的公益组织表现优劣而影响到其待遇及升迁，所以基金会的项目官员往往只关注补助的发放，而没有促使他们发展出独特的影响组织的技巧，以及严谨的控制机制。

(2) 绩效评估的偏颇。传统的资助方式，会审查公益组织想要举办的活动，因此，所关切的是活动的成效，至于赞助对象有没有长期经营的能力，只是次要的考量，虽然很多公益目的的活动成效，很难转换成数据，但提供一个良好且稳定的公益服务，的确是提供赞助的基金会所希望达成的目标，例如老人看护，并不能提供一个月之后又停顿半年。沃克尔显示出传统的资助是基于需求而不是绩效<sup>③</sup>。作为一个结果，基金会较少关注组织战略和资助对象结果的测量<sup>④</sup>。然而，不对后者进行评估，基金会就无法知道是否他们的资助是成功的。反过来，一个杰出的项目结果可能并不必然会得到奖励，导致缺少激励：“几乎没有完美的绩效能够得到的慈善资本增加的奖励”<sup>⑤</sup>。

(3) 合作关系不紧密。传统的资助方式，一旦提供资助之后，并没有参与到整个合作关系的运作，而是以监督者的角色，指出受补助的公益组织

---

①Van Slyke D., Newman H.K. Venture Philanthropy and Social Entrepreneurship in Community Redevelopment. *Nonprofit Management & Leadership*, 2006, 16(3):345-368.

②Letts, Christine W. William P. Ryan. Allen Grossman. *High Performance Nonprofit Organizations: Managing Upstream for Greater Impact*. New York: John Wiley and Sons, 1999.

③Walker, L.J. *The Growth of Venture Philanthropy*. *On Wall Street*, 2004, 14(11):107.

④Porter, M.E. Kramer, M.R. *Philanthropy's New Agenda: Creating Value*. *Harvard Business Review*, 1999, 77(6): 121-130.

⑤Grossman, A. *Philanthropic Social Capital Markets: Performance Driven Philanthropy*. Harvard Business School Working Paper, Social Enterprise Series, 1999.

运作不良的地方，相较于双方会共同解决问题的商业创投模式，很多提供资助的基金会，会可以不涉及资助对象的运营，因此两者之间并没有密切的联系。也因为如此，两者之间的合作时间通常不长。

(4) 资助分配的低效率。比尔特瑞利争辩道基金会并不必然帮助资助者招募或训练合格的员工，去改进他们的 IT 或财务系统，或发展出复杂的工具跟踪社会服务项目的结果<sup>①</sup>。传统的非营利组织通常忽略优秀管理所带来的价值增殖，经常认可由机构创始人进行管理而不是由有经验的管理者进行管理<sup>②</sup>。此外，几乎没有资助是与绩效相关的，导致员工最终较少有激励去做的更好。相比之下，人们经常对项目失败进行惩罚，这导致组织内部滋生一种雇员发展出风险回避型的氛围。因此，基金会更愿意将资助分割成小块而不是大额。主要的目标是保底，反过来造成资金需求大的项目资助范围受限，这为许多非营利组织带来了恶性循环，并没有收到他们需要发展和支持项目的足够资金。而在商业创投的模式中，投资者会提供受资助者稳定且足够的发展资源，使其不需要成为资金奔波而专心管理，资源也在严格的审查程序中，分配到最具潜力且体质更为完善的组织中。

(5) 资助对象的不同。传统基金会通常并不希望资助整个组织。他们是项目导向的并且希望资助一个解决特定问题的特定项目。他们对社会企业的组织能力和长期需求并不感兴趣。正如拉尔森指出的，这种资助对于公共利益公司而言是一个问题，直接的资助并没有给予这些组织将资金使用在最需要的地方的灵活性<sup>③</sup>。反过来，这笔资助阻碍了接受者发展长期项目和成长能力<sup>④</sup>。

(6) 长期的合作关系。基金会希望要求社会项目能够在原始资助对象的基础上得到更好的复制<sup>⑤</sup>。然而，正如莫尼罗认为，尽管许多组织在针对特定社会问题方面成功地发展出了解决方案，但他们的努力并没有得到扩

---

① Billitteri, T. Venturing a Bet on Giving. *The Chronicle of Philanthropy*, 2000.

② Brammer, S. Millington, A. Pavelin, S. Is Philanthropy Strategic? An Analysis of the Management of Charitable Giving in Large UK Companies. *Business Ethics: A European Review*, 2006, 15(3):234-245.

③ Larson, B. The New Entrepreneurs: New Philanthropy or not? *New Directions for Philanthropic Fundraising*, 2002, 79-84.

④ Letts, C., Ryan, W. Grossman, A. *Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists*, Harvard Business Review, 1997, 75 (2) : 36-44.

⑤ Adema, W. Ladaique, M. *Net Social Expenditure- More Comprehensive Measures of Social Support*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2005.

散、采用或规模化<sup>①</sup>。拉代克发现在过去十年里，政府公共支出占 GDP 的比重一直在下降。政府在解决社会问题上的资助策略的幻灭导致基金会重新评估资助策略并且开始资助社会企业的长期需要。从另一方面讲，认为基金会的传统资助完全不关注组织的说法也不准确。过去几十年里，许多基金会追求与他们的资助者建立紧密、长期的关系，而不是仅仅给钱。正如卡里顿观察到的，有许多接触的传统资助者与资助对象发展出紧密的合作关系。但多数的资助者，既缺乏意愿也缺乏技巧去维系相对小的却高参与的关系组合。进一步地，非营利组织的绩效可以通过将基金会从仅仅的资金的提供者角色转移到整体参与的合作伙伴而得到放大和倍增。“这种方式的价值创造超越了资助的影响：它提升了被资助者所作所为的社会影响，以至于被资助者希望互相学习，从而增进其他组织的有效性”。<sup>②</sup>

基于上述基金会的运作问题，莱特斯等人指出六种新的运作方式：资助于非营利组织的一般运作，而非特定计划；长期投资；帮助非营利组织达成财务的自给自足，并以此作为退出策略；对绩效的问责；承担风险；积极参与组织的运作。

雷蒙德明确指出，公益创投与传统公益资助的四个不同点：（1）建立伙伴关系。不像传统公益组织所形成的依赖关系，公益创投的投资者与被投资者之间，具有共同利益与理念，所形成平等的伙伴关系；（2）提供资金与专业技术。除了如同传统公益资助提供资金之外，公益创投亦投入专业人才，并带进专业的技术，透过长期的合作来健全组织的体质；（3）重视绩效。公益创投并非一味地施舍，而是要解决问题，会以绩效进行问责；（4）可持续导向。公益创投最终是希望双方合作终止之后，被投资者能够自力更生，持续组织即方案的运作<sup>③</sup>。

## 1.2.2 SPPP 模式

### 1.PPP 模式

---

①Carrington,D. Venture Philanthropy: a New Concept, or and old Idea Re-Wrapped? Speech Delivered at the Association of Charitable Foundations's Annual Conference,Nottingham: UK, 2003.

②Porter, M.E. Kramer,M.R. Philanthropy's New Agenda: Creating Value. Harvard Business Review, 1999, 77(6):121-130.

③Raymond,S.U. The Future of Philanthropy: Economics, Ethic, and Management. New Jewsey: John Wiley&Sons, Inc, 2004.

在不同经济形态的国家和地区中，发展与应用的程度不同，对 PPP 也有着不同的理解和定义，对于 PPP 的分类也未能达成一致。以下列举几种有代表性的定义，以供参考。UNDP 定义 PPP 为政府、营利性企业 and 非营利组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式，合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时，政府并不是把项目的责任全部转移给私人企业，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险；香港效率促进组将 PPP 定义为由透过双方不同程度的参与，各自发挥专长，共同提供公共服务的安排；加拿大委员会则将 PPP 定义为一种双方通过适当的风险分担、资源分配和利益分享而确定的合作经营关系，以满足公共需求。

发改委《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》认为：PPP 是政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。该定义不仅并未点明是否仅限于在基础设施领域适用 PPP 模式，而且同时提出可以通过购买服务的方式实施 PPP，因此可以将其归类为广义的 PPP。

财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》认为：PPP 是指在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。可知，财政部的定义强调 PPP 适用于基础设施领域，更偏向于狭义的 PPP。

国内业界普遍将 PPP 狭义理解为政府在项目公司中占有股份的融资模式，而本文采用国际学术界较为认同的定义，将 PPP 定义为一系列融资方式的总称，包含、等多种方式，更加强调合作过程中的风险公平分担、优劣势互补和利益共享。

PPP 模式自从问世以来，受到许多国家和地区政府的密切关注，很大的原因在于它相对于传统由公营部门提供基础设施服务的模式有着许多优点。例如：新南威尔士政府指出模式能够带来更合理的风险管理、节省生命周期

成本、单一的合同（方便合同管理）、公共服务的创新、提高效率等好处。有人也认为模式可以提高政府发展整体规划的能力，带来创新和高效的管理，降低项目执行成本，减少项目运作周期，将部分风险转移给私营部门，以及吸收私营部门的技能、经验和技术等。香港环境运输及工务局在选择项目采购模式指南中指出，项目生命周期成本相对较少，比传统由公营部门提供的模式要快速和节省，能够更好地维护公共设施，提供公共服务的创新，同时也鼓励私营部门在公用事业中的参与。

当前 PPP 在实践中的模式主要包括融资、非融资、和股权/产权转让类和合资合作类四种。

融资类政府与社会资本合作（PPP）应用范围很广，从简单的短期（有或没有投资需求）管理合同到长期合同，包括资金、规划、建设、营运、维修和资产剥离。政府与社会资本合作模式是由在项目的不同阶段，对拥有和维持资产负责的合作伙伴所决定。

非融资类主要包括作业（服务）外包（S&O），运营与维护合同（O&M）、移交-运营-移交（TOT）等。其中，作业外包是指政府或政府性公司通过签订外包合同方式，将某些作业性、辅助性工作委托给外部企业/个人承担和完成，以期达到集中资源和注意力于自己的核心事务的目的。一般由政府方给作业承担方付费。运营与维护合同（O&M）是私营部门的合作伙伴，根据合同，在特定的时间内，运营公有资产。公共合作伙伴保留资产的所有权。移交、运营、移交（TOT）是政府部门将拥有的设施的移交给民营机构运营，通常民营机构需要支付一笔转让款，期满后再将设施无偿移交给政府方。

股权/产权转让性质类主要是政府将国有独资或国有控股企业的部分产权/股权转让给民营机构，建立和形成多元投资和有效公司治理结构，同时政府授予新合资公司特许权，许可其在一定范围和期限内经营特定业务。

合资合作性质类。政府方以国有企业的资产与民营机构（通常以现金方式出资）共同组建合资公司，负责原国有独资企业的经营。同样，政府将授予新合资公司特许权，许可其在一定范围和期限内经营特定业务。

## 2.PPP 与政府购买服务

目前我国同时在推广政府购买服务与 PPP 两种新型公共产品供给模式。实践中，有些政府主管部门将政府付费型 PPP 项目命名为政府购买服务项目或 PPP 及政府购买服务项目等名称，导致项目参与方在项目实施过程中出现是该按照《政府购买服务管理办法(暂行)》重点完善预算程序和采办程序，还是重点完成物有所值和财政可承受能力评价，亦或是同时适用上述规定等困惑。当然，也存在主管机关将实为政府付费型 PPP 项目在命名为政府购买服务项目并签订政府购买服务合同，从而绕过物有所值和财政可承受能力评价的现象。

因此，如何划分政府购买服务和政府付费型 PPP 的界限成为参与者们准确运用相应模式及成功实施项目的前提之一。

韩懿认为，应以是否包括公共设施为标准划分二者，即政府购买服务指政府向社会资本购买除货物、工程、日常消耗需要的服务之外的能由社会资本提供的公共服务；PPP 指政府与社会资本在公共设施领域建立的一种长期合作关系。理由如下：

(1) 理论上狭义的政府购买服务及财政部《暂行规定》中定义的政府购买服务均指购买无形服务，不包括投资建设公共基础设施。

(2) PPP 和政府购买服务采取狭义的界定，较容易划分清楚二者的界面。

(3) 以是否包括工程进行认定，实践中容易操作，也符合实践共识。

(4) 满足《政府采购法》的要求。《政府采购法》明确将工程列为独立的采购内容，不宜将其作为政府购买服务的内容。针对 PPP 采购，财政部已形成了相对完整的采购法制体系，作为《政府采购法》的特别法，PPP 采购可以同时采购公共工程及公共服务。

(5) 符合主管部政策思路。符合财政部监管思路自不待言。通过发改委参与颁布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》等文件，可见发改委的政策也在逐渐明朗，其规范的重点在于 PPP 的形式，即特许经营的 PPP 而非 PPP 的适用范围<sup>①</sup>。

### 3.SPPP 模式

---

<sup>①</sup>韩懿：《“政府购买服务”和“PPP”是两码事？》，政府与社会资本合作中心，2016-06-29。

SPPP (Social Public-Private Partnership) 模式最早由友成基金会理事长王平女士在 2015 年清华大学公益慈善研究院成立仪式上提出<sup>①</sup>。她指出多年来,我国政治、经济和社会发展都是在政府主导下进行的,改革开放、简政放权激发了市场的活力,但是从总体上看,社会资本是完全缺位的。中国 30 多年经济发展所产生的社会问题的根源主要在于经济发展目标和社会目标的脱节,历史、社会、文化、环境与生态结构等一系列多维度的社会价值并没有纳入到发展政策框架内,社会资本的参与也没有纳入社会治理的框架内<sup>②</sup>。在经济体制改革的浪潮影响下,建立在西方经济学的理性经济人假设和企业管理理论基础之上的所谓“新公共管理”理论几乎成为我国政府管理的基本理念,这就是过于强调行政效率,把经济价值看作是判定政府行政管理的重要标准,似乎数字化的“量”成了衡量事物优劣的唯一尺度,忽视了社会公平、正义等价值,导致公共管理的公共性价值危机。其原因就在于缺乏本土理论和制度创新相结合的顶层设计,大量社会问题在政府主导的市场化进程中,在强化经济量化指标的行政导向下甚至更加充分地显现出来。

为解决上述问题,需要通过跨域创新建立起一种三方跨界的协商对话平台机制。SPPP 模式是一种能让不同的社会利益相关方参与到社会治理中的社会协商平台机制,将会为社会治理创新探索出一个真正跨域的、有社会活力的模式。这个模式至少可以在原有的 PPP 模式上添加以下几个基本的要素:

(1) 社会组织一开始就作为独立第三方全程参与到设计、监测、评估等关键环节的咨询和决策中,例如在生态环保、棚户区改造、新型城镇化、社会事业方面,除了聘请商业设计和咨询机构外,也要听取活跃在一线的、了解社情民意的专业性社会组织的意见;

(2) 以社会组织(包括基金会、专业民非、行业社团)联席会议的机制,协助不同层级的利益相关方就与之相关的议题展开对话和协商,而不是到了最后闹到“上访”的时候,才出面帮忙“维权”或帮助“安抚”;在涉及民生问题的重大决策上,诸如公共产品的定价、公共设施的选址等,平衡

---

<sup>①</sup>王平:《跨域与活力—SPPP: 探讨社会发展和经济发展结合的顶层设计和微观实践》, <http://www.youcheng.org/a/youchengxinwen/xinwen/2015/0428/1582.html>, 2015-04-28.

<sup>②</sup> 这里的社会资本包括私人资本和公益组织的资源,我们在此统称为社会资本。



各方的利益，这既有利于保护社会资本投资者的合理利益，也有利于保护消费者和公众的合法权益。

(3) 在确定获得高额回报的特许经营领域中，尤其是垄断性资源的出让和特许经营，在招投标时，设计一定比例的专项公益发展基金制度性安排，由 SPPP 三方协商使用，培育当地社会组织，回馈该地区的居民。

王平女士的观点指出了很多社会资本与政府围绕 PPP 模式在社会领域的探索，也提出了很多切实可行的机制，但却没有引起理论界的跟进和实务界的落地实践。本报告选择公益创投作为 SPPP 模式落地的突破口，认为公益创投本身是一个链接政府、市场和公民社会资本的交叉地带，目前国内公益创投的方案方兴未艾，可以开展 SPPP 模式的有益尝试。

### 1.3 研究方法

由于公益创投仍属于新兴概念，国内案例也十分稀少，故本研究定位为探索性研究。探索性研究是对某一问题进行考察与了解，提供对于该主题初步的认识，作为深一层研究的基础，并形成更精密的研究问题，尤其是当一个研究主题所检视的是很新的，缺乏研究基础的主题，在缺乏理论根据的情况下，便适合采取探索性研究，以产生新的观点。而探索性研究最主要的观点，在于其很少能圆满的回答研究问题。他可以提供的是对于研究问题的提示以及研究方法的观察，且由于探索性研究的研究对象数量一般很少，因此也有代表性的问题。

使用探索性研究一般是希望能够满足三个目的：一是满足研究者的好奇以及对事物更加了解的欲望；二是测试某主题做更仔细研究的可行性；三是发展更仔细研究的方法，这样取向也表现在本研究的研究目的中。探索性研究适合采用质性研究方法，一般可透过文献的搜集、经验性的访谈，以及特定个案的分析来获得资料。本研究采取的研究方法为文献分析法、个案研究法与深度访谈法。

本研究资料主要经由下列三种方法进行收集：

1.文献资料研究法（documents research）。文献资料研究法是研究的开端，也借着透过各种关联性文献搜集、归纳、分析，来厘清资料间的共性与因果关系。本研究将搜集国内外有关公益创投之相关文献，此类资料主要运

用于整理出公益创投的背景、界定、主体与模式与可能面临的问题，并累计对相关个案的认识。此外，更探寻可行性分析框架，作为研究设计的基础。本研究文献搜集的范围与来源主要分为四类：（1）国内外相关主体与学科之专著、期刊、学位论文、学术研讨会与研究报告；（2）相关法律法规、官方统计资料及出版品；（3）国内外相关非营利组织及研究机构之出版物、官网网站资料及实地参访所得之公开资料等；（4）与公益创投相关的大众传播媒体报道。

2.案例分析法（case study）。案例分析法进行非结构性的实地观察，了解研究个案的现况与带领研究者真实与实地的感受。以案例分析为原型，分析政府、基金会、私募基金、企业和个人开展公益创投的实践特征，关注的要素包括资金来源、投资对象、工具组合、操作流程、回报方式和退出机制，目的是总结出单个社会主体独立开展公益创投存在的不足，引出公益创投追求社会目标的特殊性及其高度参与投资对象运营过程的特点，决定了其需要更为强大的社会网络体。

3.访谈法（interviewing）。本研究将透过事先设计出开放式的“访谈大纲”，依据“个人访谈法”也就是“深度访谈”的方式（depth interview），对本研究议题进行深入探问（probes or prompt）。深度访谈是一种有效的质性研究工具，当具有一定的研究焦点时，回答者呈现一个在已知脉络下的内容，回答者熟悉且乐于访谈的进行，且访谈是一种沟通的方式，目标是产生主题和叙事内容。而访谈内容是根据研究主旨所形成，由于研究主旨密切相关请经过定义的问题，和一些开放式的漫谈（grand tour）所组成，并加上相关的提示，探究与补充的问题，与研究主旨密切相关的问题，主要是希望引出受访者能详细说明对于以定义领域之叙事，而提示和探究是用来扩展丰富的脉络。本研究基于上述深度访谈之立意，透过半结构化访谈的问题询问受访者，倾听并记录其回答，并就回答内容追问其他相关问题。本研究访谈对象见表 1 所示，每位访谈人访谈时间均为 1 小时以上，征得访谈对象同意后录音，并后续对访谈资料进行整理和编码。

表 1 深度访谈对象

访谈机构性质	访谈对象	职务	背景	备注
政府				
云南省民间组织管理	JL	管理处处长	拟开展公益创投的地方	6月2日

局			政府	
黑龙江省民间组织管理局	YXG	局长	国内已经开展公益创投的地方政府	5月28日
广州市民间组织管理局	WFJ	局长	国内目前资金规模最大的地方政府	4月10日
南京市江宁区民政局	WZH	副局长	区县级公益创投	4月29日
企业				
点赞网	HL	副总裁	开展公益创投的国内企业	5月6日
宣信集团	XH	公益创投主管	国内开展公益创投支持的企业	5月13日
私募基金				
LGT	DJY	中国区总裁	国外私募创投基金	4月17日
浩盈投资	WDX	中国区前总裁	国外私募创投基金	1月13日
基金会				
联谊基金会	ZL	秘书长	多年创投经验	5月13日
爱佑基金会	CZG	公益创投委员会	国内较大公益创投的基金会	5月10日

## 1.4 研究框架

本研究以公益创投的实施过程为总线，以跨组织的协调为横线，围绕公益创投的多方参与为主题，设计出三种不同的 SPPP 模式，分析上述模式的适用条件和运行机制，并针对如何有效地开展公益创投提出政策建议。本课题旨在设计出技术合理性和现实可接受性并举的公益创投 SPPP 模式。公益创投的 SPPP 模式有助于扩大公益创投的覆盖面，提高投资/资助效果，实现社会组织迅速成长；提升慈善资源的使用效率，发挥有限资金的涟漪效应。

本研究遵循理论框架—实践经验—模式分类—方案设计的研究框架展开（见图 2）。具体研究内容如下：

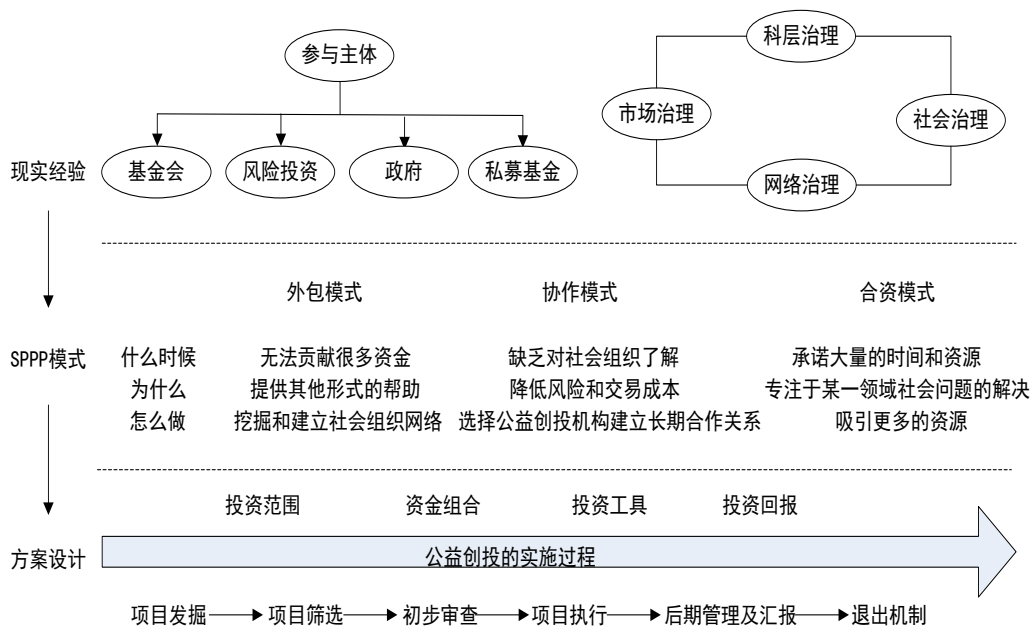


图 2 本课题研究的总体框架

## 第 2 章 相关理论基础

### 2.1 公益创投相关理论

#### 2.1.1 公益创投的参与主体

公益创投机构的组织形式多样，包括像捐赠圈（giving circle）这样由高度参与性的社会投资者结成的合伙制组织和私人基金会，也包括类似公益创投机构对外融资并进行组合式投资的中介型基金。后一种形式在欧洲十分普遍。JPA 欧洲有限公司 2008 年的研究报告显示，美国和英国是公益创投基金的第一和第二产地。该项研究在世界范围内调查了 96 家公益创投基金，其中 21% 由基金会或慈善机构建立，17% 由 PE 机

构建立，8%由公司建立，7%则由个体创业者建立，另有7%由富裕的家族建立<sup>①</sup>。同美国相比，欧洲公益创投从一开始就更多受到私募基金（Private Equity）机构的推动。

就组成的面向而言，巴伦提出包括<sup>②</sup>：

1. 由社会企业基金与基金会组成（social enterprise funds and foundations）
2. 由企业家团体所运作的创投基金（venture funds operated by groups of entrepreneurs）
3. 由捐赠者投资管理的社区基金（donor advised venture funds for community foundations）
4. 合作伙伴创投基金（corporate venture funds）
5. 家庭式基金（family foundations）
6. 其他六种模式。

涂瑞德（2002）则将上述模式归类为三种<sup>③</sup>：

1. 是由基金会所投资且赞助的，如罗伯兹企业发展基金（the Roberts enterprise development fund, REDF）以及阿育王基金会（Ashoka Foundation）
2. 是由成功个人创业家所成立的，如社会创业伙伴基金（social venture Partners）
3. 是由创投业者投资成立的公益创投基金，如new profit Inc.以及The Morino Institute.

就投资面向而言，公益创投可就下列模式进行投资<sup>④</sup>：

1. 投资于有社会创新计划的个体机构（Investing in Individual Social Innovators）如绿色回声（the echoing green Foundation）和阿育王（Ashoka）为个别社会企业提供财务与能力建构—尤其是那些重要社会问题，能够提出特别独特方法的领导者。
2. 投资于有社会目的的社会企业（investing in social purpose enterprises）例如the 罗伯兹企业发展基金（Roberts enterprise development fund）提供资金与技术协助并以

---

①Pepin, John. Venture Capitalists and Entrepreneurs Become Venture Philanthropists. International Journal of Nonprofit & Voluntary Sector Marketing, 2005,10(3): 165-173.

②Buaron, Barnett E. Venture Philanthropy, transparencies presented at conference on Building New Capacity for Social Entrepreneurship in Hongkong, 2002.

③林典仪：《公益创投发展与应用之比较研究》，国立台北大学硕士论文，2008。

④Davis, Lee, Nicole Etchart. Profits for Nonprofits: An Assessment of the Challenges in NGO Self-Financing. Providencia, Santiago, Chile: Nonprofit Enterprise And Self-sustainability Team(NESsT), 1999.

支援网络帮助社会企业，以营利的方式获得收入，或提供工作机会给边缘社会团体（marginalized constitutencies）如流浪汉，身心障碍者等。

3. 投资于非营利组织的发展（Investing in Nonprofit organizational Development）如新利润公司（New Profit Inc），提供资金与能力建构如行销、财务、公共管理以及科技方面的管理技能，使非营利组织得以增加影响力并扩大服务的规模。

第二种从投资标的面向的区分方式，为台湾学者郑讚源的分类。

1. 社会创业伙伴模式：如同社会创业伙伴（social venture partners,SVP）所采用的模式，由非营利组织提出计划进行申请，社会创业伙伴除了提供3-5年的资金之外，也要求该非营利组织要有绩效表现，甚至会派员担任其董事或理事，此模式又称为高度参与型资助（high engagement grant-making），主要是基金会经营模式的改变，较少赚钱或营利的成分。

2. 创投基金模式：集资贷款给公益事业，再由公益事业偿还。

3. 非营利组织从事商业类型活动：将非营利组织的财源，转为以市场收费为主，或是透过与其他政府部门、企业、或其他非营利组织的策略联盟以获取资金。

戴维斯与查特进一步分析，公益创投对非营利组织的投资，包括三个主要部分，包括财务资本、智慧资本与社会资本。在财务资本方面，公益创投提供相对充分且稳定的资金，其焦点在于提供组织能力建构的支援，其形态可能是完全不求回收的赞助，也可能在赞助对象有盈余时，获得少许回馈，也可能是以贷款的方式进行投资。在智慧资本方面，是指公益创投在提供金钱资助的期间，会提供非金钱的支援，其提供的建议包括提供营运计划、策略规划、行销、筹款落咨询等等，这些专业技术或建议，可能透过公益创投机构的正式职员、董事会、策略合作的伙伴、或是其他与该组织合作的机构来提供，而且有些公益创投基金甚至会成为其赞助对象的董事会成员。在社会资本方面，是指公益创投机构在与非营利组织合作时，会引进其他相关资源与网络关系，包括其他对该非营利组织的共同投资者，或使该非营利组织更容易寻找到适合的专业协助<sup>①</sup>。

## 2. 1. 2 公益创投的模式

---

<sup>①</sup>Davis, Lee. Nicole Etchart. Profits for Nonprofits: An Assessment of the Challenges in NGO Self-Financing. Providencia, Santiago, Chile: Nonprofit Enterprise And Self-sustainability Team(NESsT), 1999.

依照捐赠者对非营利组织运作的介入程度来排列区分，公益创投至少有以下三种运作模式，一、仅投资而不参与的创投公益基金（venture generated philanthropic funds），资金供给者仅限于资金的投资与资助，但不参与受资助之非营利组织的经营管理；二、有限参与的创投公益基金（venture-influenced philanthropic funds），资金捐赠者会去注意受资助非营利组织之经营风险，绩效成果及高阶主管的管理和领导能力，但不会提供管理上的协助；三、类似商业创投的公益基金（venture-parallel philanthropic funds），资金供给者会高度涉入非营利组织各个面向的经营管理，当然也会协助受资助之非营利组织，以提升其管理能力和绩效。

依照公益风险投资因与受助组织建立关系的方式不同来区分，国际公益风险投资论坛(International Venture Philanthropy Forum)将公益风险投资实践划分为三个主要模式。

模式一，向个体社会创新者投资。公益风险投资组织向他们看好的社会企业家个体提供目标指向的财务和能力建设支持。这些个体的企业家用特别而有效的方法解决关键性社会问题。美国纽约的绿色回声基金会(Echoing Green Foundation, EGF)可作典型例证。自1987年成立以来，绿色回声一直致力于甄别、资助和支持新兴社会企业家，已经成为具有社会变革新观点的社会企业家的不可或缺的同盟军。绿色回声通过两年期的资助项目，投资和支持杰出的新兴社会企业家创立新的组织，促使其提供大胆的、高效的社会问题解决方法。这些社会企业家致力于解决深层次的社会、环境、经济和政治不平等问题，帮助所有个体充分发挥其潜能。至今，绿色回声已经向500个社会企业家及其创新性组织投入了将近3000万美元的种子资助资金。绿色回声运营主要有以下特点：第一，甄别远见卓识者。通过其多层筛选程序，绿色回声甄别出有才能的、尚未获证明的、致力于寻求造成社会问题根源的社会企业家。第二，投资社会创新。绿色回声提供种子资金帮助合作伙伴将创新性思想变为现实，通过将企业家精神原则运用于社会部门投资，帮助创立前沿性组织，促成社区变革。第三，提供亲身参与的支持。绿色回声提供技术资助和咨询，帮助新的社会企业领导者建立组织、增强组织能力、促进组织发展。第四，共享经验。他们利用全球社会企业家网络的经验和知识，共享最佳实践经验，确保一切成功。

模式二，向社会目标企业投资。公益风险投资组织向非营利母组织所拥有和经营的营利性企业提供资本、技术支持，帮助他们获取其他支持网络，以为边缘群体获取

收入或提供就业机会。美国罗伯兹企业发展基金(Roberts Enterprise Development Fund, REDF) 是这类组织的代表。自1997 年成立以来, 罗伯兹企业发展基金已经向经过精心挑选的社会企业提供资助和业务支持, 使它们得以雇佣失学和无业的青少年, 以及正在寻求就业的成年人。作为公益风险投资者, 罗伯兹企业发展基金与一些经营好的社会目标企业合作, 向它们提供资金、业务支持和人力资源, 采用实地的、高度参与的方式推动组织发展。罗伯兹企业发展基金提供股权, 设计和帮助执行增长计划, 强调运营效率, 注重测量结果, 期望看到投资回报, 并以工作机会的增加、生活质量的改变、公共支出的消减来衡量。罗伯兹企业发展基金致力于在营利性企业、非营利组织、社会导向型资本市场以及政府机构之间架起桥梁, 以产生更持久的工作机会, 提高就业率。与罗伯兹企业发展基金最初合作的一些组织已经发展成为业绩良好的社会企业。它们提供社会需要的产品和服务, 每年为600 人创造工作机会(至今已达3700 人), 满足财务目标的需求(到2007 年总收入为1200 万美元, 并持续增长), 那些被挡在劳动力人口之外的人们是它们选择雇佣的对象。

模式三, 向非营利组织的发展投资。有些公益风险投资组织向非营利组织提供财务和能力建设资助, 支持非营利组织的经理人员雇佣和培训过程。美国波士顿的新利润公司(New Profit Inc) 体现了这类组织的特点。1998 年, 在摩立特集团(Monitor Group) 找到签约伙伴之后, 创始人梵尼萨(Vanessa) 及其小规模团队建立了新利润公司, 新利润公司采取两个相互加强的方法实现其使命: 一是该公司向一些创新性社会企业家及其组织提供多年财务和战略支持, 帮助他们发挥所有潜能以实现社会效应; 二是该公司运用一系列战略帮助打造一种环境, 其中所有创新性社会企业家及其组织都能充分发挥潜能以达到社会影响。1999 年, 新利润公司开始支持首批非营利组织, 重点在教育、劳动力开发、公共卫生、消减贫困等领域选择资助对象。最初几年致力于组建高度参与的投资者群体, 他们热衷于利用慈善产生社会影响。新利润公司同时努力运用政策和市场力量, 极大地增强了所有社会企业家影响的潜力。截止2010 年, 新利润公司已经投资27 个组织, 它们为140 万人提供服务。至今, 新利润公司得到将近50 个热心的个人和家庭慈善家的资助, 将近300 个摩立特咨询人员为新利润公司及其资助的组织提供无偿服务, 以克服非营利组织面临的战略问题。

冯元和岳耀蒙主要依据公益创投的目的和作用将中国公益创投的发展模式划分为: 一、公益组织孵化与培育模式。这一模式由恩派孵化器模式与爱德基金会培育模



式组成。二、社区公益项目选评模式。这一模式是经由上海市民政局与恩派共同探索发起的。三、校园公益创投模式。这一模式主要针对大学生这一特殊群体，通过广泛的校园动员，诸如“公益项目大赛”、“大学生挑战杯”等方式，将一些具有公益精神的大学生，具有创新意义的公益服务项目或创意、具有发展潜力的公益团队选拔出来给予资金和技术支持。四、企业公益创投模式。这一模式主要由联想集团率先探索的。五、政府主导公益创投模式。这一模式主要由南京探索建立的。2012年南京成立了首个公益创投协会，南京市公益创投协会，由民政局局长担任名誉会长，主管副局长担任副会长。由市级财政资金、福利彩票公益金、慈善公益金三部分资金组成市级公益创投资金，同时区县按照1:1比例进行公益创投资金配套对公益项目进行扶持<sup>①</sup>。在之后的另外一篇文章中，冯元进一步将其精简为社会组织培育发展模式、公益项目培育发展模式、创业教育实践模式和政府购买模式四种<sup>②</sup>。

### 2.1.3 公益创投的功能

自1997年莱特斯等人开启对公益创投的讨论以来，无论是学术文献或实务者对这一模式的推广，都指出公益创投模式能在公益目的活动中，具有更好的绩效表现<sup>③</sup>。而透过公益创投的概念与运作方式的考察，可以发现公益创投有三项主要功能<sup>④</sup>。

#### 1. 提升资源配置的效率

在庞大的社会需求下，有限的慈善资源显得捉襟见肘，在一般的募款方式中，往往会造成这些资源的重叠与浪费。民众的捐款大多会针对社会上能见度较高的，或问题较严重的社会问题。但事实上有许多“不可见”的社会问题也非常需要资源。对个别营利组织而言，由于领域的限制导致募款能力的不足。这一现状导致了我国公益领域存在明显的“撇脂”现象。以我国民办非企业单位为例，按照民政部的分类一共有14类，但其中教育培训类占到所有比例的55%，再加上公共卫生覆盖到72%，而其他12类只占到28%，这种现状对整体公益生态而言，资源过分集中容易导致资源浪费。

因此，透过公益创投模式，将募款及提供直接服务两者，进行策略合作，就个别社会组织而言，能在不用担心资源的情形下，强化自我的体制。就整个社会福利资源

---

①冯元，岳耀蒙：《我国公益创投发展的基本模式、意义与路径》，《南京航空航天大学学报（社会科学版）》，2013年第4期。

②冯元：《我国公益创投发展模式与路径探讨》，《商业时代》，2014年第17期。

③Letts, C. Ryan, W. Grossman, A. Virtuous Capital: what foundations can learn from venture capital. Harvard Business Review, 1997. Cambridge, MA: US, 1997.

④林典仪：《公益创投发展与应用之比较研究》，国立台北大学硕士论文，2008。

的分配而言，由公益创投做出一定的控制，透过审核机制及本身补助的条件，让那些能见度不高或是较不为社会公众关注度领域，依然能够得到资源。

此外，由于公益创投必须进行长期且相对庞大的投入，在面对投资风险下，势必会对申请补助进行更为严谨的审核，一些体质较为优良，目标明确，且有发展潜力的社会组织，将有更大可能获得长期的投资，而对那些使命不明确，未来发展计划简陋，难以提供良好服务的非营利组织而言，若不改变，将会被淘汰。这样的机制，将使慈善资源集中在最能达成社会效应的组织上。

## 2. 提升社会组织的营运能力

公益慈善尽管发展历史悠久，但这一领域发生的变革却很少<sup>①</sup>。公益创投最终还是希望社会组织能够独立且稳定的运作，但在这个过程中，社会组织需要许多专业的管理技术，包括策略规划、财务管理、商业规划、公关活动以及风险管理等技能，这些社会组织必须寻求帮助。

透过公益创投的模式，创投组织除了提供资金，也提供具有专业或经验的人员，对新型社会组织进行指导，协助其建立具有产业化能力的组织；另一方面，两者是长时间的合作，下一阶段的发展，可以经过较完整且周翔的规划，使社会组织有更大的机会稳定发展。

传统的资助方式，仅是短期且针对特定活动的资助，社会组织的行政管理能力往往不会受到自助者特别的重视，而且金斯顿与博尔顿便指出，就算社会组织想要透过银行贷款，来获得弹性运用资金，但因缺少担保以及偿还能力不被信任，而往往无法获得贷款。公益创投的资助，能使得非盈利组织获得提升自我能力的资源，而不是一直做项目或满足资助者的要求。公益创投机构也得以要求社会组织达成某些管理效能，这对整体公益生态，具有正面的效果<sup>②</sup>。

## 3. 培养社会组织社会企业家精神

熊彼得强调企业家精神的核心内涵，包括创新与冒险。无论是政府部门、企业还是第三部门，只要随时以新的方法运用资源，达到最大的生产力和效能，一般认同这样的机构就具有企业家精神。

---

<sup>①</sup>Smith,S.R. Lipsky,M. Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting. Boston,MA: Harvard University Press,1993.

<sup>②</sup>Kingston,John. Boston, Margaret. New Approaches to funding not-for-profit Organizations. International Journal of Nonprofit&Voluntary Sector Marketing,2004,9(2):112-121.

在传统的资助方式下，资助者与被资助者对资金投入的风险概念是很低的，主要是赞助的基金会与实际执行的社会组织并没有密切的联系，资助者不会严格要求投入的资助必须有一定的成效<sup>①</sup>。但在公益创投的模式下，公益创投机构与所投资的社会组织间，是一种伙伴关系，若该社会组织营运不善，将同时影响到公益创投机构的声誉，对其筹款造成压力，其他新兴社会组织与其合作的意愿也会降低，而危及到该公益创投机构的存续。因此，公益创投机构会慎选投资的对象，也会参与到其内部经营管理，协助其进行能力建设。对于，接受资助的社会组织而言，为了争取到公益创投的资助往往要改进内部经营管理，激发许多创新的想法。社会组织一旦形成绩效导向或创新精神的文化，将更能提升其发现问题与解决问题的能力，更开放的采用不同的概念与工具，寻求非制式的问题解决手段。

格林尼尔从四个方面提出了公益创投所带来的影响：为非营利部门带来了新的资金和技能；影响既有的捐赠行为；建立起捐赠者和非营利部门之间更加平均的新型关系；改善非营利部门的效率并增加其影响力<sup>②</sup>。

#### 2.1.4 公益创投的评价

公益创投这种将商业创投的作为转化到公益世界的主张，引来许多不同的解读与管理议题。

##### 1. 公益创投正面的评价

对于公益创投正面看法整理如下：

—社会问题是长期且复杂的，一个方案不可能适用于所有的状况，公益创投的热情与乐观进取的态度，是正面可行解决问题的方法之一。

—目前非营利组织目前存在的功能障碍，如资金有限、成果不彰。组织要素如：策略规划、员工训练、经营管理、财务规划与绩效评估无法落实等缺失，公益创投可提供一定的协助。

—很多非营利组织已经解决了许多社会问题，他们所需的不再是解决社会问题的方法，而是如何将他们成功的经验扩大影响力。

---

<sup>①</sup>Emerson,J. A Commitment to Accountability: The Coming Challenge to Venture Philanthropy. Venture Philanthropy: The Chaning Landscape, Community Wealth Venture Inc,2001.

<sup>②</sup>Paola Grenier. Venture Philanthropy in Europe: Obstacles and Opportunities. European Venture Philanthropy Association, 2006.

—是一种对社会企业的投资，也可对机构提供额外的支援，并可创造更多社会目的的回收，而这种增加收入的投资必须与整个使命紧密联结。

—不像传统的公益只重视受赠者的年度报表，方案简介来争取辅助，公益创投是亲自参与且更重视创新方案实际的操作面。

—可有更好的想法与可以加强非营利组织解决问题的能力，借由开创商业计划的收入为将来更多的社会需求寻求解决之道。

—公益创投的种子资金可提供支持使机构发展成型。

—是一种带有些许冒险精神加上目标导向的一种投资，有助于非营利组织发展。

—是一种社会认知，企业家将共同的知识与经验带入非营利组织，以一种实际的投资来参与公益活动。

—将创投技巧导入，对于资金可以有直接的掌控，使计划与决策更有效率创造新价值。

雷蒙德提出具体看法，认为公益创投的时机已经来临，并认为二次大战后，产生的捐赠者与受领者关系是一种悲剧。在这种“授予”与“接受”的观念下来看待个人、组织甚至整个家为接受者，只会使他们不断的依赖，无法自力更生<sup>①</sup>。他进一步归纳出公益创投与传统公益四个不同点：

1. 公益创投与社会企业或非营利组织，彼此是投资者与被投资者的伙伴关系，双方有共同的理念，关系是平等的，不像捐赠者与受领者是一种依赖的关系。

2. 所谓的伙伴关系是一种个人的，组织的承诺，不只是资金的援助，而是在人力专业的技术的提供，以确保组织具有追求长期投资的能力。

3. 以绩效表现的公信力为底线。公益创投的投资不只为慈善，也为了解决问题，使得效益评估与公信力更形重要。

4. 公益创投以永续经营为导向，寻求并支持可以证明能自给自足，有生存能力的组织与方案，而不是只依赖慈善力。

## 2. 公益创投负面的评价

我们必须将公益创投视为是管理新思维在第三部门的应用，而不是企业成功典范的移植。将企业管理成功的典范移植到非营利事业之身上，其所受到的质疑主要来自前文所曾提及的一个问题，即应用企业型的做法在第三部门组织，似乎已于先天上隐

---

<sup>①</sup>Susan Raymond. *Venture Philanthropy: An Idea Whose Times Has Come* Articles.Oxford Analytica Ltd,2001.

含了非营利组织不如企业组织的基本假设。但如果只是将创新及变革管理当成是一种普遍的应用原则，甚至是政府部门皆能有效推行。

尽管许多人多公益创投的理念保持乐观与支持的态度，但是，质疑这种商业运作的方法是否能完全转移并实行于公益社会的学者与实务届认识，也大有人在。比如卡摩尔就很直接地指出，非营利组织在目的与文化上皆与企业部门有极大的差异，因此要把企业成功的营运模式移植到非营利组织身上将不是那么容易。他甚至进一步指出，风险创投即使在企业也只有不到百分之十的成功率，所以对于非营利组织而言，我们更不应将资源浪费在九个方案之上，而期望第十个会是一个成功的投资<sup>①</sup>。

希埃尔认为非营利组织的使命或方案，基本上是具有抽象与多重目标的特性，如改善社会风气，因此非营利组织的绩效很难应用各种财务指标加以量化，若非营利组织过度强调企业精神与目标，而将投资报酬率的多寡视为评断绩效的指标，会造成使命与属性的扭曲<sup>②</sup>。

负面的评价具体体现在以下几个方面：

一基金会的方案管理者本身也不一定具有足够的专业能力与资讯，去评估受赠机构可做何种投资需要何种管理技能；

一资助者过分干预组织运作，控制财务回收，非营利组织的经营发展方向为公益创投者，使非营利机构丧失其独立自主性；

一公益创投业者是否能在董事会发挥功能？又或，这些出资者在董事会占有一席之地，是否会损及捐赠资金者与董事会间的互信基础，而出现领导危机。

一文化相抵触，组织必须面临商业化的适应问题。

一经营企业需要投入相当的人力物力与实践，组织因而必须扩张，稍有不慎不立即面临管理经营问题，更使得非营利事业陷入偏离创立宗旨的危机。

一基金会将可能因从事创投而使未来补助款减少，并丧失中介角色。

## 2.2 公益创投 SPVP 模式的理论基础

卡蓝默指出：治理是一门艺术，而不是机械地实施普适的原则，我们还指出，这种艺术就是要同时达到最大限度的统一和最大限度的多样性<sup>③</sup>。社会治理是一个伞形概

---

①Kramer,M.R. Venture Capital and philanthropy: a Bad Fit. *The Chronicle of Philanthropy*, 1999,22(1):72-78.

②Sievers,B. Non-profits in Ventureland. *Alliance*,2002,7(2):25.

③皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主：试论治理的革命》，生活·读书·新知三联书店，2005年版，第117页。

念（umbrella term），它不仅内含了参与治理、协作治理和合作治理等相似的治理理论的核心要义，并试图对以往治理理论所未能解决的问题给予回应。正如弗里德里克森所言：“治理的定义并非是前后矛盾的，如果将这些概念整合起来，就会形成一个或一套相对比较严密的概念。”<sup>①</sup>

### 2.2.1 参与治理

参与式治理（participatory governance）是指与政策有利害关系的公民个人、组织和政府一起参与公共决策、分配资源、合作治理的过程。帕帕达吉斯认为参与式治理是“一种民主方式使公共决策更加审慎、参与、透明和责任的努力。”<sup>②</sup>台湾学者通常将参与式治理翻译为“授能参与式治理”<sup>③</sup>。参与式治理作为一种治理模式，是参与型民主在治理中的运用。参与式治理首先要回答这样几个问题：参与什么？为什么要参与？谁是利害相关人，也就是哪些人要参与？如何协调地方当局和合作伙伴的集体行动？<sup>④</sup>

斯奈德（Snyder）认为，“参与式治理的第一个要件是对于决策至关重要的完备而准确的信息。政策建立在更准确全面的信息上。信息不只是一个技术问题，也是一个社会和政治问题。现实的情况是不同的信息被不同的人掌握，参与过程增加他们对决策结果的影响。第二个基本原理，建立有效的委托和责任机制，确保决策者有委托责任，这样政策实施起来才有效率、有效果。他将传统的决策和参与式治理做了一个对比<sup>⑤</sup>。

彼得斯（Peters）认为参与至少可以通过四种机制来实现参与式治理。第一，如果公民认为政府服务不佳或制度运转不当，他们有权申述。为了使这种权力有效，首先必须要让公民了解公共部门。因此，有效的公民权和参与的要求之一就是进一步开放政府，保证公民的知情权。第二，参与机制是通过增强公民独立决策，采用由下而上的政策制定过程。第三，公共政策应该让公众通过对话过程做出。第四，公民参与

---

①Frederickson,H.G. The New Public Administration. Tuscaloosa: The University of Alabama Press,1980:23.

②帕帕达吉斯与彼得斯一样，从决策角度理解参与式治理。彼得斯的参与式国家或参与式政府也可以被理解为参与式治理的一种模式。英文语境中的国家（state）是和社会（society）相对应的一个概念，在这里大致等同于中文语境中的政府，因此，参与式国家也可以称为参与式政府。

③鲁炳炎：《授能参与治理之研究》，中国政治学会暨“多元社会、和解政治与共识民主”学术研讨会，台北：中央研究院，2005年。

④近年来，参与式治理成为学术界的热点，主要研究成果有：格瑞特和古彼普主编的《参与式治理：政治和社会启示》，海奈特等人主编的《可持续性、创新和参与式治理》、《多层次的参与式治理》，冯和赖特著的《深化民主：赋权参与式治理中的制度创新》等等。

提供服务<sup>①</sup>。陈剩勇等认为参与式治理在一般治理理论的基础上，特别强调“参与”的意义，要求非政府组织和公民个人直接地、积极地参与社会公共事务的管理过程，发展政府、企业、社会组织及公民各主体间的多元参与、合作、协商和伙伴关系<sup>②</sup>。

在上述观点中，参与式治理既被视为一种有效的公共管理工具，也被看做是社会和环境可持续发展的一个先决条件。参与式治理要求公民拥有充分的知情权，这有助于其成长为合格的公民，并且认为受政策影响的公民所拥有的政策信息越多，越有助于其参与能力的提高，对政治输出的影响越大、效果也越好。这种政府与公民之间的信任、合作和依赖的关系是当代治理的社会与道德基础<sup>③</sup>。

## 2.2.2 协作治理

协作治理（collaborative governance）起源于商业界，2000年以后才蔓延到政治领域<sup>④</sup>。协同治理理论的创始人登哈特（Donahue）将协作治理定义为公私协同方式<sup>⑤</sup>。但他认为协作不一定是自愿的，而是可能存在强制的协作。Chi认为协作治理指的是参与方以平等伙伴的身份共同合作的情形，为此在协作治理中，各参与方需要通过正式或非正式的协议放弃一部分的独立性或自主性<sup>⑥</sup>。Imperia给出的定义则突出了个人和组织的自主性，认为协作治理指的是为实现共同目标对具有不同程度自主性的个人和组织进行指导、控制和协调的方式<sup>⑦</sup>。查德克（Zadek）在定义中突出了规则的重要性，认为协作治理指的是来自公共和私人机构的多方行动人一起制定、执行和管理规则，为共同面对的挑战提供长期解决方案的过程。<sup>⑧</sup>卡拉尼（Calanni）认为，协作治理是一种治理策略。根据这一策略，来自工业、政府机构、非政府组织、学术界和普通大众的代表聚集在一起，以协商和达成共识为基础，讨论复杂的社会问题，以期给出可以代表被管理对象利益的、长效的政策方案<sup>⑨</sup>。库珀（Cooper）等认为：协作治理

---

①参见盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，北京：中国人民大学出版社，2001年版第1页。

②陈剩勇，张丙宣，高益青：《参与式治理与人民建议征集制度的杭州经验》，余逊达，赵永茂.参与式地方治理研究.浙江：浙江大学出版社，2009年版，第51页。

③孙柏瑛：《当代地方治理：面向21世纪的挑战》，北京：中国人民大学出版社，2004年版，第26页。

④Donahue,J. On Collaborative governance. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper.No.2. Cambridge, MA:John F.Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.

⑤Chi,Keon.Four Strategies to Transform State Governance(IBM Center for the Business of Government: Washington,DC),2008: 25.

⑥Imperial Mark T. Using Collaboration as A Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs. Administration and Society, 2005,37(3):281-320.

⑦Zadek, S. The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract. 2006:3.

⑧John Calanni, Christopher Weible, and William Leach. Explaining Coordination Networks in Collaborative Partnerships. Paper Presented to the Western Political Science Association Annual Conference, March 2010.2.

指的是公民与其他居民与公共机构进行理性协商，且这种协商方式已经逐渐嵌入到地方治理的工作中<sup>①</sup>。

宾汉姆（Bingham）则明确表示要从广义上定义协作治理。具体表现为四点：第一，从协同主体上看，包括了联邦政府以外，美国境内所有的可能成为协同伙伴的行动人，包括公众、州和地方政府机构、部落、非政府组织、商业组织和其他非政府相关人；第二，从协作客体上看，包括了联邦机构在政策过程中所有的工作，而且政策过程也被定义为政府作为执行机构与政策发展、执行和实施所有相关的行为。第三，从外延上看，包括了所有以协商与共识为基础的方式、方法和过程，比如公民参与、对话、公众协商、协商民主、公众咨询、多方协同、协同式公共管理，纠纷解决以及沟通；第四，从沟通方式上看，既包括了面对面的沟通，也包括了通过网络的沟通<sup>②</sup>。

台湾学者陈恒钧运用网络治理的概念将协作治理定义为：两个或两个以上的行为者，以相互信任为基础组成互动网络，彼此共享资源、共担责任，并制定一套协议规则一起共事解决问题，在达成共同目标之后共享利益。这一定义包括了协力治理五方面的特征：各参与者的互动行为、涉及不同组织间复杂的互动网络、协议分享资源、共担责任、共享利益<sup>③</sup>。我国学者郑巧和肖文涛基于协同学理论和治理理论为协作治理给出定义，认为协作治理是指在公共生活过程中，政府、非政府组织、企业、公民个人等子系统构成开放的整体系统，货币、法律、知识、伦理等作为控制参量，借助系统中诸要素或子系统间非线性的相互协调、共同作用，调整系统有序、可持续运作所处的战略语境和结构，产生局部或子系统所没有的新能量，实现力量的增值，使整个系统在维持高级序参量的基础上共同治理社会公共事务，最终达到最大限度地维护和增进公共利益之目的。协同治理虽体现了追求效率的工具理性，但更强调对价值理性的关切，是工具理性和价值理性的有机统一<sup>④</sup>。

协作治理超越了传统科层官僚制和民主制的畛域，把公共事务的治理看成是多元主体参与和多方责任共担的过程，同时也是一个多种机制共振和多种资源整合的过程。根据协作治理理论的逻辑，政府作为执掌社会公共权力的主体，承担着协调、管

---

①Cooper, Terry L. Bryer, Thomas, A. Meek, Jack w. Citizen-Centered Collaborative Public management. Public Administration Review. 2006,66 (s1) :76-88.

②Lisa bolmgren Bingham. The Next generation of Administrative law: Building the legal infrastructure for collaborative Governance.10 wisconsin Law Review,2010(2):299.

③陈恒钧：《协力网络治理之优点与罅门》，《研习论坛》，2008年第92期。

④郑巧，肖文涛：《协同治理：服务型政府的治道逻辑》，《中国行政管理》，2008年第7期。



理社会公共事务的主要角色和主要责任，但政府不能是、也不应是社会公共事务管理的唯一主体，市场力量、社会团体、社会成员，都应与政府一道共同承担起管理公共事务、提供公共服务、维护公共秩序的责任。协作治理的实质是建立在市场原则、公共利益和合法性认同基础上的合作，它促成了政府职能与角色的重新定位，政府在其中的角色不是划桨而是掌舵，不是控制而是协调。与此同时，协作治理不是一个协调一致的空间，而是一个不同机制混合而成的整体。每个机制都铺开它自己的治理空间。这些不同机制的连接构成了所谓协同治理的网络，这个网络把各种社会的、经济的、文化的资源整合进来，共同完成对公共事务的治理<sup>①</sup>。

### 2.2.3 合作治理

合作治理（cooperative governance or synergetic governance）通常被视为“为了实现一个公共目的，使人们有建设性地参与跨公共部门、跨不同层级政府、和跨公共、私人、公民团体的，公共政策制定和管理的过程和结构<sup>②</sup>。”萨拉蒙（Salamon）认为合作治理意味着地方组织为了有效地进行公共事务管理和提供公共服务，实现持续发展的绩效目标，由社会中多元的独立行为主体，基于一定的集体行动规则，通过互相博弈、互相调适、共同参与合作等互动关系，形成多样化的公共事务管理制度或组织模式<sup>③</sup>。丹尼尔(Daniel)在2010年的研究中指出，合作治理是指为了解决那些仅凭单个组织或紧靠公共部门而无法解决的公共政策难题，所才起的建立、督导、促进和监控跨部门组织合作的制度安排，其特征是两个或更多的公共机构、营利和非营利机构的共同努力、互惠互利和自愿参与<sup>④</sup>。乔伊（Joy）在他对合作治理进行研究的博士论文中提出，合作治理是指一组相互依存的利益相关者，通常来自于多个部门（公共的、私人的以及非营利部门），为了解决一个复杂的、涉及多面的公共难题或情境而协同工作并制定相关政策的过程和制度<sup>⑤</sup>。安塞尔（Ansell）在研究了127个合作治理案例之后把合作治理界定为“一个或多个公共部门与非政府部门一起参与正式的、以共识

---

①中共福建省委党校课题组：《社会治安的协同如何可能—福建南安官桥派出所社会管理创新调查》.中共福建省委党校学报，2011年第8期。

②Kirk Emerson, et al. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of public Administration Research and Theory Advance Access*, 2012,22（1）:1-30.

③莱斯特 萨拉蒙：《全球公民社会:非营利部门视界》.北京：社会科学文献出版社，2002年版，第4页。

④Shui-Yan Tang. Et al. Understanding collaborative Governance from the structural Choice. *Political, IAD, and Transaction cost Persepectives*, 2010, 25-37.

⑤Taehyon Choi. Information Sharing, Deliberation, and collective Decision-making: A Computational model of collaborative Governance. Doctoral Dissertation of University of Southern California,2011.

为导向的、商议的、旨在制定或执行公共政策或管理公共事务或自残的治理安排。”<sup>①</sup> 奥里尔（O’Leary）等把合作治理定义为“控制那些影响私人部门、公共部门和公民团体联合决策和行为过程的手段”，以及认为合作治理是“一系列用于确保合作伙伴关系和制度有效的协调和控制的活动。”<sup>②</sup>

学者们基于所关注合作治理的视角不同，关注合作治理构成环节的不同，以及合作治理参与者构成的不同，得出了横看成岭侧成峰的理解和结论。但究其根本，他们对合作治理的理解有一些共同之处：

1.合作治理有一个集体的、平等的决策过程。多数有关合作治理的理解都强调合作治理参与者具有做出集体决策的实质权力，每一个参与者在集体决策中有平等的机会来反映其偏好，是一个集体的平等的过程。最有代表性的是安塞尔的研究。他指出，“没有实质决策权的参与不是合作治理，这种参与只不过是咨询或听证。”<sup>③</sup>因此，当需要把少数利益相关者的偏好纳入决策考虑时，合作治理就显得尤为宝贵，无论这是出于对信息多样化的追求，或者决策信息精确化的需要，亦或政治关注的原因<sup>④</sup>。

2.合作治理侧重于用协商的方法来解决跨域跨部门公共问题。合作治理是一个协商的过程。理想的情况是，协商的行为表现包括参与者公开地共享解决问题的信息和知识，一视同仁地对待所有参与者的意见，并且在做出集体结论之前周全地考虑所有可获得的信息。协商过程往往以对话为特征，罗伯特把对话的本质概括为：“当参与者能平等而非强制的对待彼此时，当他们能换位思考他人的观点时，所出现的一个相互理解的过程。”<sup>⑤</sup>通过协商，合作治理在大多数利益相关者的最重要的问题上能达成集体决策。

3.合作治理以共识为导向。合作治理是一个以共识为导向的决策过程，有助于达成使更多利益相关者满意的集体决策。不同于官僚层级制，信息传达至最上层再由决策者综合信息后选择一个方案，也不同于专家咨询制，各种专家给出不同的信息和建

---

①C.Ansell,et al. Collaborative Governance in Theory and practice. Journal of public Administration Research and Theory,2008,18(4):544

②Rosemary O’Leary, et al. Special issue on collaborative Public Management. Public Administration Review, 2006,66 (3) :1-170.

③J.Fossett, et al. Administrative Responsiveness to the disadvantaged: the case of Children’s health Insurance. Journal of Public Adiministration Research and Theory, 2005,16(3): 369-392.

④C.Ansell,et al. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008,18(4):543-571.

⑤N.C. Roberts. Keeping Public officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. Public Administration Review, 2002, 62(6):660.

议，最终最后的方案呈献给决策者，合作治理的目标是在众多的参与者之间达成共识。以共识为导向至关重要，这是基于两点原因：第一，假设利益相关者在决策制定过程中具有相对平等的权力，那么共识可能是唯一达成决策的可行办法。第二，共识在决策执行中是一个非常关键的因素。相比于官僚层级命令或多数投票制，协商过程可能需要更多的时间来做出决策。但是，一旦能达成共识，那么合作治理的决策执行将是顺利和迅速的。

我国学者张康之、蔡岚、敬义嘉和孔繁斌等人也对合作治理展开了大量研究和论述。敬义嘉将合作治理界定为“以公私合作为基础提供公共服务与秩序的治理过程与形态”。他认为问题的重点不再停留在划分政府与市场、政府与社会之间的合理分工，而转向能否实现政府与市场、政府与社会之间的有效合作<sup>①</sup>。持同样观点的还有侯琦和魏子扬。他们认为，从社会管理的角度来看，合作治理是政府为了达成公共服务的目标而非政府的、非营利的社会组织，甚至与私人组织和普通公众开展的、意义更为广泛的合作<sup>②</sup>。张康之围绕合作治理写了大量文章，认为，在社会治理主体的意义上，由于多元治理主体的并存，政府成了多元治理主体中的一元，因而并不是由政府单独承担起社会治理职能，而是由多元治理主体一道开展合作治理。也就是说，在合作治理过程中，当政府与其他社会资本一道开展合作行动时，政府不是作为外在于行动系统的因素而是作为这个系统中的构成要素而存在的。也正是因为政府处于这个合作系统之中，才能扮演行动者的角色。当然，对于那些独立的社会合作行动系统而言，政府往往并未参与其中，在这个时候，也同样会表现出工业社会中的那种情况，即政府的任何直接的干预行为都将对社会中的合作行动造成破坏性的影响。但是，在后工业社会的条件下，并不能说政府由于不处在这些合作系统之中就可以置身事外，而是说政府并不直接地在这些合作系统中以行动者的面目出现。作为独立的社会合作系统的环境因素，政府的作用还是时时存在的。而且，政府也必须为这些合作系统创造良好的生态，通过政策等工具对这些合作系统施以引导，甚至需要做好在矫正这些合作系统的行动方向等问题上随时介入的准备。但是，在合作关系的建构、合作行动的协调等方面，政府并不需要介入和干预。所以，只有当政府是合作行动中的一方时，才是作为合作系统中的内在影响因素而存在的。由此看来，与合作社会相伴而生

---

①敬义嘉：《合作治理：再造公共服务的逻辑》，天津人民出版社，2009年版第3页。

②侯琦，魏子扬：《合作治理—中国社会管理的发展方向》，《中共中央党校学报》，2012年第1期。

的服务型政府，首先需要在信息服务方面作出优异的表现，即为相互陌生的行为体开展合作提供最权威的信息，而且这种信息越是充分、越是具有高信任度，也就越能促进合作行为的发生<sup>①</sup>。蔡岚认为，从与合作治理紧密相关的社会科学的三个经典理论出发，即制度分析与发展理论、交易费用理论和结构选择理论，能有助于理解合作治理的不同方面<sup>②</sup>。唐文玉认为，当前合作治理的论述往往缺少中国语境下的适切性基础，合作治理似乎还只是停留在一种“看起来很好”的万能药的理解层面。作为一种工具理性的合作治理，不是一种固定化、理想化的模式，而是一种不断变革的趋势。依据政府权力谱系与社会公民性程度这两种维度，可以把合作治理划分为权威型合作与民主型合作这两种基本类型。权威型合作，即权威型国家与臣民型社会之间的合作；而民主型合作，即民主型国家与公民型社会之间的合作。权威型合作与民主型合作由于在制度安排和社会形态上的基本差异，因而在合作建构、合作关系、合作结构以及合作形式上存在着明显的分别<sup>③</sup>。

#### 2.2.4 理论比较与解析

尽管上述理论之间存在紧密联系，都涉及到不同参与者之间广泛合作来应对复杂的不可治理性问题，并时而混淆在一起使用，但认真辨析起来，彼此之间还存在明显的差异。

张康之认为，合作治理与参与治理之间存在本质上的不同，参与治理属于民主建构的范畴，它决定了治理过程是由某一方主导的，其他各方则被定为在参与其中的地位上，而合作治理则要求治理主体，基于特定的互惠性目标，并在自主、平等的基础上开展合作，因而是一种真正的共同治理<sup>④</sup>。由于参与治理存在不可能性，参与治理体系中存在一个中心性要素主导着社会治理过程，同时也存在其他因素，这些因素在中心性要素控制下参与到社会治理过程中。在现实中，也就是一个由政府主导而由各种社会资本参与的治理过程。这一图示实际上是社会治理体系中的中心-边缘结构。这种不平等的结构是集权的温床，是一种反民主的结构。正因为参与治理在结构上的不平

---

①张康之：《在后工业化进程中构想合作治理》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》，2013年第1期。

②蔡岚：《合作治理：现状和前景》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2013年第3期。

③唐文玉：《合作治理：权威型合作与民主型合作》，《武汉大学学报（社会科学版）》，2011年第4期。

④唐文玉认为合作治理并不意味着就只能是国家与社会之间自由而平等的合作，合作治理也并不排斥政府中心主义的倾向。参见唐文玉：《合作治理、权威型合作与民主型合作》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2011年第6期。

等性，决定了它仅仅沿着完善形式民主的方向前进，并且在本质上反民主和无法实现对形式民主的完善的。合作是对参与的扬弃与超越<sup>①</sup>。

同样，张康之认为合作治理不同于协作治理，尽管在人类历史上的每一个阶段都可能同时存在着协作和合作这两种类型的共同行动行为，而且，在关于合作的理论探讨中，人们往往并不对协作与合作进行区分，而是把这两种类型的行为混同起来加以谈论。协作与合作一样，都是指为了某些目标而与其他人共同工作，但是关于“合作”的为大多数人所接受的定义是指人们为了追求有益的目标，反对有害的目标而共同工作。事实上，协作的行为往往需要得到外在性因素的支持，如果没有诸如组织结构、规则以及体制方面的规范的话，协作行为是不可能发生的，更不可能持续地展开。而合作不同，合作行为往往根源于合作者的价值追求、合作者对环境的认识和理解等。当然，如果不是仅仅把视线放在协作以及合作行为上，而是从系统的角度看，就会发现，在工业社会的历史阶段中，人们的共同行动主要是通过协作系统展开的，而在后工业社会，人们的共同行动将以合作的方式进行。也就是说，工业社会所提供的是协作系统存在的空间，而后工业社会将成为合作系统发挥作用的场所。在对协作与合作进行比较时，我们还可以看到协作与合作的展开过程有着不同的特征。对于合作的共同行动而言，与分享合作行动的目标和策略比较起来，分享成果可能并不是那么重要，尽管合作者在分享了行动目标和策略的时候也必然会分享合作行动的成果。但是，合作与协作的不同就在于，协作是在预设了分享成果的前提下展开的，而且，规范化的协作行动往往事先就在如何分享成果方面达成协议。如果在分享成果的问题上无法取得一致的意见，协作行动的进程根本就不可能起步。合作则恰好相反，事先讨论分享成果的问题是多余的，取而代之的是事先讨论合作行动的目标和策略，至于合作行动成果的分享，则被视做一种自然而然的事情。

在对协作与合作的比较中，我们还发现，协作系统中的每一个行为体在进入协作系统的时候都可能是在追求利益及其实现的冲动中获得动力的。但是，当这个行为体进入协作系统并被协作系统所结构化之后，原初的动力就消失了，从而受到一种外在性的力量所支配。行为体被系统的结构、制度和规则等因素驱使着在协作系统中开展行动。在这种情况下，协作系统中的行为体甚至会以消极的态度对待协作。合作行动不同，它不可能由某种外在于行为体的力量来发起、推动和协调，而是出于行为体自

---

<sup>①</sup>张康之：《行政伦理的观念与视野》.北京：中国人民大学出版社，2008年版第327页。

身的需要。也许在合作系统的运行中会存在着某些外在性的压力，但这种压力仅仅是作用于系统整体的，而不是作用于合作系统中的每一个具体的行为体的。所以，在合作行为体这里，合作行动是根源于其内在的要求和冲动的。因而，合作系统的运行会源源不断地在这种要求和冲动中获得动力。如果说协作系统会经常性地遇到其内部消极因素的增长(如熵增加)而带来的烦恼的话，那么，合作系统则会因为有了合作行为体赋予它的动力而显现出活力永续的状况<sup>①</sup>。

## 2.3 公益创投 SPPT 模式的现实动因

### 1. 单一主体的角色困境是政社合作的直接原因

公益创投的背后是一股蓬勃发展的力量。根据亚洲公益创投网络(AVPN)统计，截至2013年底，我国社会资本兴办的公益创投机构已经达到54家。企业、基金会和非营利组织发起的公益创投活动可以将自身所拥有的一些优势，包括管理团队、战略规划、市场营销、人力资源管理、财务管理和IT技术等方面的优势嫁接到公益组织，帮助其更好地成长。这是实施公益创投计划，支持社会组织开展能力建设的重要出发点。相比其他主体，我国地方政府在公益创投事业中扮演了重要的角色，并成为当前开展公益创投的主导力量。但无论欧美的社会资本参与的公益创投还是中国政府主导的公益创投实践都表明，单一社会主体在开展公益创投时已经显露出种种障碍。目前大量社会资本开展的公益创投机构处于生存阶段，管理资金规模普遍不大，年可用资本受到很大约束，再加上过于严苛的回报要求(普遍要求实现财务和社会影响的双重回报)，投资的数量非常少，多数中国公益创投机构在社会项目筛选、投资和退出过程中仍然没有建立真正的创业投资机制。因而也未能有效地利用自身的市场化力量帮助社会组织实现规范和专业发展。政府参与公益创投也存在政府主导的片面性、资金来源的锁闭性、评估方法的分化性和投资支出的无偿性等特点<sup>①</sup>。由此，单一主体开展公益创投的“角色困境”造成的服务能力不足是推动政社合作的直接原因。

### 2. 培育和发展社会组织的相容利益是政社合作的根本原因

公益创投之所以产生，除了是一种国家、市场与非营利部门发展的压力与问题，甚至依我国国情包含了“非正式部门”的第四个部门，所共同形成的一种解决的策略。首先，伴随着对传统慈善的深刻反思，基金会正将公益创投作为替代捐赠的另一

<sup>①</sup>张康之：《在后工业化进程中构想合作治理》，《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》，2013年第1期。

<sup>①</sup>李健，唐娟：《政府参与公益创投：模式、机制与政策》，《公共管理与政策评论》，2014年第3期。

种工具。在欧美国家，公益创投已成为基金会的主流。其次，企业更多面临全球化背景下如何因应生存问题，共享经济理念敦促企业社会责任日益扎根企业文化，社会部门机构所投资的基金数量正在增长。再次，社会企业的崛起与发展为公益创投提供了绝佳的实验对象。企业、基金会和创投机构愈发认可社会企业和社会投资的潜力，并开始为这些机构提供急需的耐心资本，以帮助其克服先锋断层（pioneer gap）问题。第四，各界对影响力投资的兴趣日渐浓厚，公益创投机构得以有机会分享其在支撑和扶持初创期社会企业方面的经验，同时也为公益创投人士和影响投资者提供了合作契机<sup>①</sup>。最后，中国公益创投的兴起是政府领导的社会创新结果。由于现有的法团主义体系对社会创新的代表力和影响力有限，很可能会引发一些政治挑战。自发的社会创新也可能与政府的一些职能和日常活动相竞争。这些因素促使有远见的地方政府采取积极、主动的措施来领导社会创新<sup>②</sup>。随着培育和发展社会组织成为多元社会主体的共同目标，公益创投得以推动政府、社会组织和社会部门间的合作。

### 3. 发达国家的成功经验为政社合作提供了参照系

近年来，欧美公益创投日益整合了金融行业和非政府部门的投资经验，并开创了混合型的实践模式。政府机构和公共部门参与到公益创投机构当中，但很少是唯一的发起者，这与我国存在较大差别。例如以Adventure Capital Fund为代表的机构由英国内政部出资成立，主要向社区企业提供金融安排和商务指导。英国桥梁社区创业投资成立于2002年，是私募股权公司和政府的合资企业，它将4千万英镑用来投资低收入社区的金融商业。公益创投需要在多样化的社会资本市场中确定自己的市场定位，并扮演政府、基金会和私募股权团体之间的沟通桥梁，其分享实践经验和创新的渴望均鼓励公益创投在实践经验基础之上发展出适当的合作模式<sup>③</sup>。概括而言，欧美国家的公益创投可以分为以下几种类型：第一种是半自主模式，比如英国，主要为教育、医疗、社会福利领域提供服务，资金一半来源于政府，一半来源于个人捐款和基金会捐助。公益创投机构具有一定的自主权，独立经营，不受政府管控；第二种是政府主导模式，比如德国、荷兰、比利时、法国和西班牙，主要由政府主导和资助，并辅助政府定向解决社会问题；第三种是自主模式，比如瑞典和其他北欧国家，不依靠政府资

---

①陈静雅：《欧美公益创投的演变及实操》，《中国非营利评论》，2015年第1期。

②敬义嘉，公婷：《政府领导的社会创新：以上海市发起的公益创投为例》，《公共管理与政策评论》，2013年第4期。

③罗伯·约翰：《高度参与的慈善：公益风险投资在欧洲的发展》，《经济社会体制比较》，2010年第4期。

金，经费来源于会员的会费和投资收益，独立于政府，但规模受限<sup>①</sup>。欧美国家公益风险投资面临多种多样的、潜在的发展路径，显示出与众不同的特点，但其成功经验也为我国公益创投领域实现政策合作带来了宝贵的先验知识。

# 第 3 章 欧美国家公益创投 的发展与运行

## 3.1 美国公益创投的发展与运行

美国为公益创投的发祥地，一般认为公益创投为美国从 1954 年国会给予非营利组织免税身份以来，最大的一次非营利变革。新世纪以来，针对公益性投资的研究与实践都出现了显著增长；但是，直到近几年，随着盖茨基金会等具有全球影响的大型慈善组织正式将项目相关投资（Program Related Investment）作为一种重要的公益行动模式，公益创投才真正得以受到应有的关注和重视<sup>②</sup>。反过来，要想了解美国的公益创投，就必须深刻理解项目相关投资。

---

①环球网：《全球慈善热点：欧洲公益创投渐入佳境》。<http://hope.huanqiu.com/exclusivetopic/2013-08/4267614.html>，2013-08-21。

②陶郁：《原来非营利机构还能用投资做慈善！》，乐天行动派，2016-07-05。



项目相关投资兼有投资与慈善的一些特点，但又完全不同于一般意义上的投资活动与慈善行为。项目相关投资的首要目标并非获取利润，而在于推动被投资机构为投资方所关心的特定议题提供更好的方案、产品和行动。同时，项目相关投资并不单纯为慈善活动提供资金和补贴，而旨在帮助被投资机构尽早实现“自我造血”，从而确保慈善使命的持续性。从这个意义上说就可以解释，为什么美国公益创投一般不要求财务回报，而欧洲的公益创投则通常伴随着财务回报的诉求。项目相关投资的核心要义，在于利用慈善资金克服市场在为弱势群体提供产品和服务方面可能出现的失灵，从而通过强化——而非削弱或者替代——市场机制的方式持续推进慈善使命。在现实中，针对弱势群体的产品和服务往往存在交易成本高、边际利润低和不确定性强等问题，难以吸引到商业投资。不过，如果这些产品和服务的提供者能够迈过最初的发展门槛，就很可能通过规模效益显著降低成本，从而为自身持续发展提供足够的资金回报。如果通过公益创投机构能够帮助企业渡过最初的难关，更多弱势社会成员就能以更低廉的价格持续享受更优质的活动。

相较于其他地区，美国的公益创投具有长期的发展时间，有很多组织执行和推动，也积累了最多公益创投的案例。公益创投伙伴（Venture Philanthropy Partner, VPP）作为唯一针对公益创投提出调查报告的机构，其 2001 年的报告显示，有 42 个公益组织属于公益创投的范畴（Venture Philanthropy Partners,2002），其透过相关文献及网络咨询，尽可能列出接触的名单，之后透过一组问题，来判定其是否符合公益创投的界定，其操作的定义为：创投基金为多个资助者多成立的基金，采用创业投资的方式提供组织与财物的帮助与特定的社会问题。而其报告中也指出，许多实际从事公益创投的组织，并不知道公益创投这个名词，所以实际的数量高于调查中所列出的数量。公益创投伙伴在 2002 年进行的调查，是采取“高度投入型资助”的取向，排除了投资于个人或具有营利性质的公益创投，包括阿育王基金会等大型资助机构，而符合该项调查的 42 个公益创投机构中，大多都成立于 1997 年以后，仅有 5 个机构是在 1997 年之前成立，主要关注的是青少年议题，其次为贫困议题。与此同时，公益创投在美国的研究也十分有限。穆迪对公益创投倡导者进行质性研究，了解公益创投及社

群是如何形成及扩散的，其他主要讨论则在公益创投的界定及价值，或归纳一些原则与案例，比如布莱恩纳德<sup>①</sup>，杰根<sup>②</sup>，莱斯特<sup>③</sup>以及格罗斯曼<sup>④</sup>等。

在新经济的蓬勃发展过程中，美国产生了众多的创投慈善家，以及这些创投慈善家的捐献。1970年代末期，美国政府将资本所得税由49%大幅度降至20%，更造成了公益创投事业的蓬勃发展。当前，美国的公益创投模式主要包括五种常见形态：社会企业基金与基金会、公益基金盈余、社区组织与社区公益基金会、合伙制组织以及家庭式的捐献基金及其他<sup>⑤</sup>。相对而言，美国的公益创投更多受企业家推动，除了洛克菲勒三世之外，1998年eBay网站的创始者欧米德就非常强调用公益创投模式来颠覆传统的公益活动模式。他倾向于支持公益创投，在初期提供资金援助一些非营利机构，让他们能够靠一些服务收入维持本身的运营。后期一些基金会和基金才在企业家带动下加入这一领域，比较著名的有罗伯兹企业发展基金（The Roberts Enterprise Development Fund, REDF）和阿育王基金会（Ashoka Foundation）等。与欧洲相似，美国拥有以聪明人基金(Acumen Fund)、罗宾汉基金(The Robin Hood Foundation)、红杉工程(Project edwood)为代表致力于解决贫穷的公益创投，以老年痴呆药物发掘基金(Alzheimer's Drug Discovery Foundation)、癌症免疫疗法基金(The Cancer Vaccine Acceleration Fund)为代表的致力于解决医疗健康的公益创投，以新学校创业基金(New Schools venture fund)为代表的致力于改变低收入家庭儿童教育问题的公益创投等<sup>⑥</sup>。相对以“高福利”著称的欧洲，公益创投常常要求投资对象能够为投资者带来财务回报，而在以“市场化”著称的美国，公益创投恰恰是只追求社会影响而不要求财务回报。相应地，这也导致了美国的公益创投相对萎缩。

美国公益创投的另一个突出特征是社区基金会成为主导力量。在2000年，全美各地社区基金会于所获得的捐赠中，有四分之一的比例是由加州地区的社区基金会所囊

---

①Brainerd,P. Social Venture Partners: Engaging a New Generation of Givers. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*,1999,28(4):502-507.

②Jegen,D.L. Community Development Venture Capital: Creating a Viable Business Model for the Future. *Nonprofit Management and Leadership*,1998,9(2):187-200.

③Letts,C.Ryan.W. Grossman,A. Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capital. *Harvard Business Review*,1997.

④Grossman A. Sarah Appleby, Caitlin Reimers. *Venture Philanthropy: Its Evolution and Its Future*. Harvard Business School,2013,5:1-25.

⑤Buaron, Barnett. *Venture Philanthropy, transparencies presented at conference on Building New Capacity for social Entrepreneurship in Hong Kong*, 2002-05-16.

⑥刘志阳、邱舒敏：《公益创业投资的发展与运行：欧洲实践及中国启示》，《经济社会体制比较》，2014年第2期。

括，加州地区的社区基金会资产总额于 2000 年增加了 10%<sup>①</sup>。在美国，最大的公益创投机构是硅谷社区基金会（silicon Valley Community Foundation, SVCF），大概有 20 亿美元的投资规模。1999 年，硅谷社区基金会成立了第一个公益创投基金，主要关注贫困儿童的教育问题。此外，硅谷社区基金会于教师、学校、代理机构和当地非营利组织合作提供了一个为期 6 年的环境课程，专注于当地的生态系统和内部链接<sup>②</sup>。但社区层面的公益创投也伴随着较高的失败率。比如由美国制药大厂裴福泽所成立的社区投资基金（community ventures fund）于成立五年后结束，期间共资助纽约市 35 个社会服务团体。此基金以提供“种子资金”与经营协助，以期所支持的机构有财务自主的能力，然而在基金成立的第二年，裴福泽将大多数的补助转向纽约市以外的地区。而此项投资与顾及同时发展健康照护与科学教育的使命而产生混淆，有些计划无法获得利益，有些计划则全完不切实际，导致基金最终以混乱收场。

#### 罗伯兹企业发展基金(REDF)

位于美国加州旧金山，由慈善家 George 和 Leanne Roberts 于 1986 年在旧金山成立。并于 1997 年成立罗伯兹企业发展基金（REDF）。成立的目的，主要是“借由社会企业提供的就业机会与训练，协助游民与低收入者拜托贫困的目的”，并借由公益风险创投的模式，希望能增进这些社会企业的经营管理的能力，希望他们能训练与雇佣更多社会上的弱势族群。目前，由罗伯兹企业发展基金赞助支援的 20 家社会企业已雇佣超过 1500 位以上的游民与低收入户。其接受 REDF 赞助志愿的 20 家社会企业，每年可获得 150,000 至 350,000 美元不等的经费，来改善组织经营管理的能力，以及营运资金需求。此外，也提供相关的策略经营管理知识、组织发展援助、协助发展事业经营网络发展、社会绩效评估，以及提供其他技术支援与教育训练。

此外，罗伯兹企业发展基金也就以就业人口统计学与其他统计数字来彰显其社会影响力，对于离开庇护企业两年后的员工做追踪调查，了解其后续的发展状况。同时，罗伯特基金会也以方案提供贫困儿童及 11-24 岁青少年与青年的学习机会，此补助计划鼓励青年追求更高的教育及有意义的工作，加强学校教育职业训练与工作计较与事业发展。

罗伯兹企业发展基金采用公益创投的模式，对所投资的社会企业“五年的规划期间，提供弹性的财务资金支援、发展互惠的目标与期望并协助增强组织的经营管理能力”等。另外，值得一提的是对于非营利组织的“社会投资回报率”（Social Return on Investment, SROI），借由一套评估方法与配合计算模型，将社会投资报酬率以数字量化的方式表示出来。

另外对罗伯兹企业发展基金而言，并不是所有投资的机构都能成功，1999 年有包括建筑、绢印与临时人员中介三种不同的社会企业，因为无法达成 REDF 的社会投资回报率及雇佣足够

①王亿雯. 公益创投的另类途径[EB/OL]. [http://www.npo.org.tw/phiNews/show\\_news.asp?NEWSID=5845](http://www.npo.org.tw/phiNews/show_news.asp?NEWSID=5845), 2013-11-13.

②Silicon Valley Community Foundation, 2007, <http://www.siliconvalleycf.org/>

的无技术员工的社会使命而离开市场。

罗伯兹企业发展基金是典型的类似商业创投的公益基金，基金会本身并没有直接做社会服务工作，而是对非营利组织与社会企业进行投资，进而完成其公益的使命。

### 3.2 欧洲公益创投的发展与运行

欧洲公益创投的概念从 2000 年开始就有零星的讨论，2003 年后，卡里顿发表了对公益创投的详细介绍，加上桥屋信托在实务面的推动，公益创投开始在欧洲获得广泛关注。

欧洲公益创投机构的组织形式多样，包括像捐赠圈（giving circle）这样由高度参与性的社会投资者结成的合伙制组织和私人基金会<sup>①</sup>，也包括类似风险投资机构对外融资并进行组合式投资的中介型基金。尤其后一种形式在欧洲十分普遍。欧洲公益创投从一开始更多受到私募基金的推动。参与形式的多样化也直接导致了公益创投资金来源的多样化，按照来源比重分别为：其他（21%）、创投基金（17%）、个人（16%）、政府（15%）、公司（14%）、捐赠基金（11%）、基金会（6%）和机构投资者（1%）。在投资对象上，欧洲公益创投一般将关注对象锁定于四至五个行业领域内。缩小目标投资领域，关注细分市场成为发展的主流趋势。比如世界上最大的盖茨基金会，其发起的公益创投被称为“催化式慈善”，就聚焦在教育与医疗两个领域。专注以地区、目标人群、行业等划分的细分市场，不仅有利于公益创投协调组织资源，为投资对象提供到位的增值服务，并且能够为衡量最终的投资影响力提供便利性。按照国际非营利组织划分标准(ICNO)，教育成为欧洲公益创投的最关注领域，其次是社会发展、医疗健康与环境。欧洲拥有以“本创投”为代表的重点关注德语国家生态与社会问题的公益创投，以 d.o.b 为代表的重点关注非洲低收入人群的公益创投，以 i4c( Invest for children)为代表的重点关注残疾儿童成长的公益创投等。

在欧洲，欧洲公益创投联盟（the European Venture Philanthropy Association, EVPA）由斯蒂芬道森在 2003 年成立，主要目的是为了提升慈善部门的标准。EVPA 提供了组织和治理方面的模型作为投资的原则和问责的标准<sup>②</sup>。道森具有在风险投资公司工作的经验，具有在中间市场上收购的经验，2003 年他也成立了一家公益创投机构——动力信托（Impetus trust）。动力信托采取了公共慈善组织的形式并且能够获得主要风

<sup>①</sup>Eikenberry, A. Refusing the Market: A Democratic Discourse for Voluntary and Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2009,38(4):582-596.

<sup>②</sup>EVPA, 2007, <http://www.evpa.eu.com/>

险投资基金和私人股权公司的支持，包括 Alchemy,Apax,Eci,Phoenix Equitu 以及 Terra Firma。目前，它已经筹集了 600 万美金投资在慈善组织中，比如 Speaking UP!和 St. Giles Trust。动力信托代表了欧洲平行型创投基金的典型案例。另外一只典型的欧洲平行型创投基金的案例是法国的 phi 信托基金会，由 Gilles Cahensalvador，巴黎收购公司的联合创始人于 2004 年成立。Phi 信托主要关注教育、医疗、文化和居住领域的社会企业资助。

欧洲公益创投的另外一个特点是日益重视对多元化投资工具的使用，不仅可以解决已有投资方式所导致的资金不可持续的问题，另一方面对投资对象也可实现更高效的监督激励<sup>②</sup>。在上述工具中，目前欧洲使用较多的依然是资助，占有所有公益创投机构的 79%。但另外两种类型投资工具增长迅速，股权投资和低于市场利率的贷款分别占到 44%和 41%。

#### 非营利事业自力更生团队 (NESsT)

NESsT(NPO Enterprise and Self-Sustainability Team)非营利事业自力更生团队，成立于 1997 年，以应用研究、能力建设、政策倡导等方式加强公民社会团体在财务自主、执行商业策略与绩效评估的能力。同时也争取非营利事业从业人员、捐赠者、与政策制定者对财务自主计划地了解与支持。

1999 年开始，NESsT 有鉴于中欧、东欧与拉丁美洲的公民社会团体财务的窘迫，需要借由一个核心资金来协助，于是成立 NESsT Venture Fund 以公益创投的模式来协助这些地区的社会企业实现可持续发展。

NVF 采取的投资策略为：

1. 选择具有财务资助发展潜力的领导人与组织；
2. 提供创业初期资金、专业意见与理财工具的指导与协助，以及成长阶段的资金协助；
3. 提供多元且长期的财务融资与管理能力建构；
4. 测量财务与社会绩效，包括每季的：财务报表分析、年度财务健全指标分析、年度社会影响评估以及组织可持续发展评估；
5. 综合各国财务自主计划的各项案例，严格评估将成功案例的经验，与其他地区的被投资者分享成功经验，并了解实施的可行性与有效性。
6. 以政策倡导增进公民社会团体领袖、捐赠者与决策人士了解财务资助策略，以期建构非营利事业有利的经营环境。

欧盟也在十几个国家推动八十一个所谓“第三系统”方案，主要以非营利组织，合作组织以及微型企业为经营主体，而且已经开始初见成效。

<sup>②</sup>EVPA. Estbalishing A Venture Philanthropy Organization in Europe: A Practical Guide,2008.

### 3.3 欧美公益创投的比较

莫尼罗研究所曾定义了三种类别的公益创投：（1）风险创造型公益基金（venture-generated philanthropic funds），资金通常来源于成功的风险投资。这些公益基金按照风险投资的原则进行分配和投资。这包括了对强大领导力和承诺的关注以提供组织战略管理上的援助；（2）风险影响型公益基金（venture-influenced philanthropic funds）是受风险投资的成功实践影响并且反映出风险投资的至少某一些特征。比如风险承担、产出测量、以及额外关注组织领导力等。然而，这些资金缺少较为重要的战略管理援助或者其员工无法承担这一工作；（3）风险平行型公益基金（venture-parallel philanthropic funds），对公益的支持通常与风险投资行为平行，特别是较高程度的参与，反映出战略管理援助和财务投资的匹配。比如企业家基金会 (Entrepreneurs Foundation)、罗伯兹企业发展基金(Roberts Enterprise Development Fund) 和公益创投伙伴（Venture Philanthropy Partners），这些资金参与相对少，但是更多更大的投资和人力参与集中于管理援助和能力建设方面。

下列结果显示出了 NVCA 和 EVPA 的针对 32 家美国公益创投机构和 26 家欧洲的公益创投机构所做的一些调研报告数据。样本中包含了一些同时属于两个联盟的公益创投机构。

表 2 公益创投的资金类型比较

	美国	百分比	欧洲	百分比	全部	百分比
创造型创投	1	3%	1	4%	2	3.4%
影响型创投	14	44%	10	38%	24	31.4%
平行型创投	17	53%	14	54%	31	53.4%
遗失	-	-	1	4%	1	1.8%
合计	32	100%	26	100%	58	100%

在表 2 中，我们报告了公益创投机构按照莫尼罗研究所的分类数量。我们的分析显示两只创造型创投基金，一个在美国一个在欧洲。他们占总数的 3.4%。此外，美国有 14 家影响型创投基金，欧洲有 10 家，占总数的 41.4%。最后，美国有 17 家平行型创投基金，欧洲有 14 家，占据了全部数量的 53.4%。由于缺少数据，只有一家公益创投基金无法按照这一分类方式进行归类。

表 3 公益创投成立年限

	美国	百分比	欧洲	百分比	全部	百分比
超过 10 年	10	31%	2	8%	12	21%
不到 10 年	22	69%	20	77%	42	72%
遗失	-	-	4	15%	4	7%

合计	32	100%	26	100%	58	100%
----	----	------	----	------	----	------

表 3 显示了美国和欧洲公益创投基金的成立年限。在美国，第一家公益创投于 1980 年成立，然后欧洲第一家公益创投大概在 15 年之后才成立。大多数的公益创投机构都很“年轻”，69%的美国和 91%的英国公益创投在最近 10 年成立。

表 4 公益创投的组织形式

	美国	百分比	欧洲	百分比	全部	百分比
公共慈善组织	17	53.1%	9	35%	26	45%
非营利组织	3	9.4%	-	0%	3	5%
基金会	6	18.8%	10	38%	16	27%
其他	2	6.3%	2	8%	8	14%
遗失	4	12.5%	5	19%	5	9%
合计	32	100%	26	100%	58	100%

表 4 显示了公益创投所采取的组织形式。在美国，17 只公益创投基金（占 53%）采用了公共慈善组织的形式，然而欧洲的基金会和公共慈善组织使用较多。事实上，10 家采用了基金会形式，9 家采用了公共慈善组织形式。其他类别包括营利公司或者公益信托形式。

表 5 美国公益创投的资金规模和组织形式

美国	创造型风投	百分比	影响型风投	百分比	平行型风投	百分比
慈善组织	-	-	6	42.9%	11	64.7%
非营利组织	-	-	1	7.1%	2	11.8%
基金会	-	-	3	21.4%	3	17.6%
其他	-	-	2	14.3%	-	-
遗失	1	100%	2	14.3%	1	5.9%
合计	1	100%	14	100%	17	100%

表 6 欧洲公益创投的资金规模和组织形式

欧洲	创造型风投	百分比	影响型风投	百分比	平行型风投	百分比
慈善组织	1	100%	2	20%	6	43%
非营利组织	-	-	-	-	-	-
基金会	-	-	5	50%	4	29%
其他	-	-	1	10%	1	7%
遗失	-	-	2	20%	3	21%
合计	1	100%	10	100%	14	100%

表 5、6 显示了美国和欧洲公益创投资金规模和组织形式。在 14 家影响型风投中，6 家采用了慈善组织的形式，然而，欧洲显然更倾向于基金会形式，在 10 家影响型风投中，有 5 家采用了基金会。另一方面，平行型创投基金无论在美国（64.7%）还是欧洲（43%）都采取了公共慈善组织形式。

### 3.4 欧美公益创投的发展趋势

### 1. 联合投资成为趋势

慈善基金、商业创投的联合投资正在成为欧美公益创投的新趋势。据统计，82%的欧洲公益创投进行了联合投资。在合作对象选择过程中，传统基金会、其他公益创投、商业创投、私募股权成为联合投资的重点伙伴，占到近70%的比例。除此以外，银行、小额信贷等金融机构也成为联合投资的重要组成部分。欧洲最大的私募股权并购基金之一的帕米拉(Permira)与英国社会企业资助组织合作创立了“社区行动网络突破”基金，这是一支帮助社会企业达到一定发展规模的公益创投基金。作为包含200家基金会成员的欧洲基金会中心(EFC)专门召开关于公益创投的研讨会，为公益创投与更多的传统投资者(慈善基金)进行合作提供了机会。这些事实说明，在社会事业投资中，公益创投基金与传统慈善基金会、商业创投并非竞争关系，相反上述机构的联合投资，将形成协同效应。现有慈善基金会在慈善领域具有丰富的社会资源和候选投资社会项目，商业创投近十年业已探索出有效的基金运作模式。通过和上述机构的联合投资，公益创投不仅能够在项目筛选上节约成本和精力，同时也可以借鉴完善自身的治理机构，并对社会目标组织提供高效的增值服务<sup>①</sup>。

### 2. 政府参与公益创投日趋普遍

从欧洲国家的公益创投来看，可以分为以下几种类型：第一种是半自主模式，比如英国，主要为教育、医疗、社会福利领域提供服务，资金一半来源于政府，一半来源于个人捐款和基金会捐助。公益创投机构具有一定的自主权，独立经营，不受政府管控；第二种是政府主导模式，比如德国、荷兰、比利时、法国和西班牙，主要由政府主导和资助，并辅助政府定向解决社会问题；第三种是自主模式，比如瑞典和其他北欧国家，不依靠政府资金，经费来源于会员的会费和投资收益。独立于政府，但规模受限。事实上，在约四分之一人口为合作社成员的德国，讨论最激烈的便是合作社(cooperatives)是否属于公益创投领域。美国则设立社会创新基金(Social Innovation Fund, SIF)，藉增加公共或私人投资方式，协助社会企业或非营利组织解决社会问题；而韩国为解决立法困境，先后提出两次促进计划，重要项目包含拓展社会企业资金与补助渠道，以及增进私部门伙伴关系。

### 3. 公益创投平台效应明显

---

<sup>①</sup>刘志阳、邱舒敏：《公益创业投资的发展与运行：欧洲实践及中国启示》，《经济社会体制比较》，2014（2）：206-220。



欧洲的公益创投平台 **EVPA** 和美国的公益创投平台 **SVP** 在推动欧洲和美国公益创投发展过程中起到了重要作用。公益创投平台通过建立网络和学习便利为成员提供支持和服 务，同时让这一部门的行动者对自身角色形成更深入的认识—通过公益创投发起社会投资。具体而言，平台在以下几个方面推动公益创投：（1）链接组织和个人；（2）建立对欧洲社会投资者空间的深入认知；（3）为学习提供便利；（4）通过一系列的创新实践增进对公益创投工具的使用和理解。在促进公益创投发展的同时，平台自身也发展迅速。自 2006 年起，亚洲国家对 **VP** 的兴趣稳步增长。印度、新加坡、日韩、中国、中国香港、中国台湾等国家和地区也纷纷开始了对公益创投的理论和实践探索。亚洲公益创投网络（**AVPN**）成立于 2011 年底，其业务范围覆盖整个亚太地区，截至 2013 年底，已有 130 多个公益创投机构加入。与此同时，**SVP** 的模式也由集中于纽约和加州的公益创投机构扩及到全美，加拿大于日本，共 25 个城市。

# 第 4 章 公益创投在我国的 发展

## 4.1 公益创投的多元参与主体及比较

### 4.1.1 企业参与公益创投

企业参与公益创投主要包括是企业履行社会责任发起，为初创和中小型的公益组织提供创业及发展资助，包括综合性能力建设及员工志愿者在内的全方位协助，如联想、海航、腾讯等企业举办的公益创投大赛，宜信集团推出的宜农贷和普惠 1 号基金，点赞网推出的公益创投等。营利组织参与公益创投的特点是某个企业独立运作，专注于特定领域并将公益活动与其品牌挂钩<sup>①</sup>。企业通过单独或者共建基金会的方式在财务支持、战略规划、人力资源管理、信息技术、市场营销、品牌推广和内部治理等方面对新生公益组织给予多方位支持，帮助其在短时间内提高运作效率和募款能力<sup>②</sup>。在我国，传统企业是公益创投的开创者，他们在不断将商业创新的技术和理念运用在社会创新领域。比如零点集团已经创立出一种个人慈善形式，类似于天使投资者的运作方式，即为大学生新创营利或非营利组织的提供资助，与此同时丰富个人的经验并扩大其关系网络。

具体而言，企业参与公益创投主要包括两种模式，一种模式是企业履行社会责任发起，为初创和中小型的公益组织提供创业及发展资助，包括综合性能力建设及员工志愿者在内的全方位协助，如联想公益创投计划和海航的大学生创新大赛，这种模式参考了国外的一些典型做法，不以收入回报为目的，但国内关注领域主要是大学生，

---

①吕纳：《公益创投的本土实践分析》，《价值工程》，2012 年第 24 期。

②万军，李筱婧：《公益创投撬动公益事业新时代》，《中国党政干部论坛》，2010 年第 5 期。

与企业提供的产品和服务面对的目标群体紧密相关，其实质还是一种公益营销策略。企业参与公益创投的特点是某个企业独立运作，专注于特定领域并将公益活动与其品牌挂钩<sup>①</sup>。企业通过单独或者共建基金会的方式在财务支持、战略规划、人力资源管理、信息技术、市场营销、品牌推广和内部治理等方面对新生公益组织给予多方位支持，帮助其在短时间内提高运作效率和募款能力。

第二种模式是专业的公益创投机构，通常是基金公司，他们通过向社会发起金融产品融资来支持指定的企业，通常是社会企业，这些公司发起公益创投更多作为一种组织独特的战略，试图在社会领域，尤其是金字塔底端市场寻求更大的商业机会<sup>②</sup>，在过去十年间，为社会问题提供可持续解决方案的社会企业的概念成长了起来——这是一个能够吸引私募股权投资技能和经验的模式<sup>③</sup>。相比之下，国外公益创投的开创者大多是一些从未参与过基金会共同体的新一代企业家<sup>④</sup>，通过资助新创公司或者风险投资的早期阶段，与此同时丰富个人的经验并扩大其关系网络<sup>⑤</sup>。

#### 4.1.2 私募基金参与公益创投

许多公益创投基金投资于兼具社会和经济效益的社会企业，甚至是具有清晰社会效益的商业企业，后者包括替代能源企业、公平贸易企业、营利性的以及贫困人口为目标市场的小额信贷机构、以残疾人或无家可归人士为主要雇员的营利性企业等<sup>⑥</sup>。私募基金（PE）参与公益创投的三种方式：第一种是直接支持社会目的组织；第二种是投资于一家公益创投机构或与其合作投资；第三种是成立或共同成立一个公益创投机构<sup>⑦</sup>。私募股权投资公司参与公益创投的三个主要动力，包括利他主义、员工激励和发展、公众与投资人的观念<sup>⑧</sup>。根据亚洲公益创投网络（AVPN）统计，截止 2013 年底，我国私募基金发起的公益创投机构已经达到 54 家。这方面的私募基金代表有，Adams street partners，霸菱投资、CVC 亚洲等，独立公益创投机构有 LGT、SVPI、Village 资本、CGP 旗下的 C&A 基金、浩盈投资等，这些境外公益创投机构都看到了

①吕纳：《公益创投的本土实践分析》，《价值工程》，2012 年第 24 期。

②普拉哈拉德：《穷人的商机》。北京：中国人民大学出版社，2011 年版。

③EVPA. A Guide to Venture Philanthropy for Venture Capital and Private Equity Investors, 2011.

④马里奥·莫尼罗：《美国公益风险投资运行概述》，《经济社会体制比较》，2010 年第 4 期。

⑤罗伯·约翰：《高度参与的慈善：公益风险投资在欧洲的发展》，《经济社会体制比较》，2010 年第 4 期。

⑥赵萌：《慈善金融：欧美公益风险投资的含义、历史与现状》，《经济社会体制比较》，2010 年第 4 期。

⑦EVPA. A Guide to Venture Philanthropy for Venture Capital and Private Equity Investors, 2011.

⑧The Young Foundation& Arbor Square Associates. The Role of Private Equity in Social and Sustainable Development.2008.

中国市场上的巨大机会，以各种形式进入我国，国内较大的私募基金有岚山基金、新公益伙伴等。

#### 4.1.3 非营利组织参与公益创投

非营利组织参与公益创投是指基金会等通过对社会上的公益组织进行小规模的社会投资，积极倡导社会创新、扶持社会组织的发展，比如友成、南都基金会以及他们多次开展的项目培训和资助等。非营利组织参与公益创投最初由美国半岛社区基金会在 1984 年首创。半岛基金会把公益创投定义为：“非营利部门对商业风险投资机构的一些特定投资方式的使用”。在传统基金会眼中，“公益创投”是一种相对较新的、尚未充分证明效力的慈善模式，但这是一场潜力巨大的运动，它是对已有资助模式的重要补充<sup>①</sup>，在我国，公益创投正在成为许多资助型基金会对传统运行模式的替代。代表性的机构如爱佑基金会基金会，之前一直是从事传统资助，近年来开始发起了发起了爱佑+项目转型公益创投，首批资助的机构人员规模平均增长超过 40%，收入平均增长超过 120%。2016 年更是投入 2500 万人民币计划招募 70 家机构进行公益创投。

基金会可以独立发起项目或者协助建立公益创投基金，为公益创投提供资金支持和专业咨询，或者与之共同投资<sup>②</sup>。比如乐平公益基金会的社会创新合作伙伴项目（SVP）。SVP 是来源于美国的一种创新的公益协作模式，它强调 SVP 伙伴（partner）以陪伴的方式，利用自己的专业技能（比如战略规划、财务管理、人力资源知识等）来长期支持公益组织的发展及能力建设。SVP 将志愿服务和捐赠二者结合，为公益组织的成长提供了一个解决方案。SVP 模式的一个支柱是它的战略性资助，它会长期帮助公益组织进行能力建设、共同成长，而不是短期的项目资助。能力建设包括提供资金支持、有经验的志愿者、专业的咨询服务、领导力发展和管理培训机会等。SVP 的每名成员每年会捐赠一定数额的资金，并对于如何使用这些资金做出决策。成员还将为公益组织提供市场推广、公共关系、财务、技术、战略规划、筹款、理事会发展和人力资源管理等方面的志愿服务。SVP 的另一个支柱是培育富有长久激情和对于公益具有更加深刻理解的慈善家、社会企业家、或是懂得有效使用自己捐赠的公益专家。成员通过参加各种 SVP 组织的活动，与被资助的公益组织、其他成

---

<sup>①</sup>Venture Philanthropy Partners.Venture Philanthropy 2002: Advancing Nonprofit Performance through High-engagement Grantmaking. Washington, DC: Venture Philanthropy Parnters&Community Wealth Ventures, Inc,2002.

<sup>②</sup>赵萌：《慈善金融：欧美公益风险投资的含义、历史与现状》，《经济社会体制比较》，2010 年第 4 期。

员相互间的互动，从中受到鼓舞和激励，愿意投资、再投资，从而提高自身的参与程度和对公益更加深刻的理解<sup>①</sup>。目前为止乐平基金会已经先后支持了歌路营、千千树、桂馨基金会、学愿桥、千千树等知名机构或项目。

基金与非营利组织协同，通过支持例如：Youth Lead You Change 系列青年创新项目，凝聚青年领军型创新力量，通过开展创新竞赛、培训、国际双向交流、孵化等活动，发掘、培育中国青年人中最具潜力的创业项目和人才；并搭建中外青年学习和交流的平台，推动中国青年社会价值创业走向成功之路。按照基金会对投资对象的介入程度来分，可以划分为仅投资而不参与的创投，有限参与型和高度参与型三种。

#### 4.1.4 地方政府参与公益创投

政府是否也可以采取公益创投模式来对国内非营利组织提供协助的议题，在国内研究中已经获得考虑，政府参与公益创投是通过政府亲力亲为的参与来直接支持社会组织。这一方式包括了直接承担公益创投机构的角色和引入部分公益创投的特征，资金支持、组织能力建设和绩效考核等。政府参与公益创投的特点是政策支持力度大、领域全、参与广、社会效果显著，可复制性强<sup>②</sup>。公益创投的运作经验基于前述社会目的组织支持系统的局限，激发各国政府希望导入公益创投的运作经验，以利建构社会企业所需的政策支持系统。2008年上海市民政局最早开始了公益创投的尝试，之后各地政府纷纷跟进。相比其他主体，我国地方政府在公益创投事业中扮演了重要的角色，并成为当前开展公益创投的主导力量。根据我们通过搜集引擎对公益创投政策本文进行的不完全统计，截止2016年1月1日，我国已经有85个地方城市层面出台了政府参与公益创投的管理办法。我国公益创投事业格局之所以呈现与欧美国家相异的特点主要是由与政府在社会治理中的主体作用决定的。

首先是政府的财力支持能够避免公益创投机构自身所面临的筹资困境，保障公益创投机构的有效运行；其次，政府参与的性质容易使直接资助等工具得到普遍采用，可以进一步扩大公益组织的受惠面和受惠力度；最后是政府的公信力能够搭建一个展示公益组织创新发展的平台，促进企业界、学术界及公益组织的合作，共同推动公益事业发展。

---

① SVP 项目官方网站 <http://www.svpchina.org/>

② 吕纳：《公益创投的本土实践分析》，《价值工程》，2012年第24期。

随着公益创投实践的深入开展，地方政府参与的公益创投呈现出以下几个特征：

（1）由省级政府自上而下进行扩散。当前，完全由基层政府独立发起的公益创投实践逐步增多，并由区级层面逐步向街道铺开；（2）由沿海城市向内陆城市进行扩散。目前包括河南、甘肃、黑龙江等内地省份也相继开展了公益创投活动，据悉云南、辽宁等地也将于近期开展；（3）由单独发起操作到与社会资本合作开展。政府与社会资本合作开展公益创投形式多样，涵盖从政府购买服务到双方合作出资等多种形式。

#### 4.1.5 多元社会主体参与公益创投的比较

公益创投在政府、企业、社会组织三方合作之观念革新背景下提出的，它提供了应对全球社会环境的变化思路，政府需要更有效的治理并让渡空间，企业要承担社会责任，社会组织要参与社会管理和公共服务，公益创投是三方合作共赢的多目标、多功能的策略，有助于建立三方建设性的联系，而这种联系是构建充满活力和进步的社会的重要因素。这对政府、企业和社会组织来说，无论从任何角度来看都是多赢局面<sup>①</sup>。公益创投兴起的背后是一股蓬勃发展的社会资本。企业、私募基金、社会组织和政府发起的公益创投活动可以将自身所拥有的一些优势，包括资金资源、管理团队、战略规划、市场营销、人力资源管理、财务管理和 IT 技术等方面的优势嫁接到社会组织，帮助其更好地成长。这是实施公益创投，支持社会组织开展能力建设的重要出发点。然而，上述不同主体的运作方式存在显著差异（见表 7）。

表 7 社会多元主体参与公益创投的模式比较

	企业	私募基金	社会组织	地方政府
资助依据	组织能力和财务可持续能力	项目的社会使命和财务回报	项目的创新性、影响力	项目创新性、公益性、可持续性
资助期	长期资助，三到十年	长期资助，三到十年	短期资助，一至三年	短期资助，一年
资金来源	天使、企业资金	私募基金	自有或社会捐赠	福利彩票公益金
创投工具	财务和非财务手段	财务和非财务手段	财务手段为主	财务手段
受益对象	少	少	较多	多
运行工具	资助方出资并参与组织的日常运营，与组织深度互动	自我运营	自我运营或联合资助	政府执行或委托给第三方
参与度	一般不参与组织运营	高度参与组织事务	通常仅限于项目评估	一般不参与组织运营
实现主	以项目为主体	以组织为主题	以项目为主体	以项目为主体

① 马宏：《公益创投：促进公益组织发展的新途径》，《社团管理研究》，2008年第10期。

体				
成果测量	更多以项目产出或比赛结果	对组织的绩效评估, 测量社会投资回报以及组织成长	依据计划方案的特性, 缺乏透明严谨的测量指标	项目的成果报告, 是否完成原定的服务量和服务标准
退出战略	项目或比赛结束	以完成组织的财政自我造血功能为退出战略	资助款结束, 项目结束期退出	项目资助期为一年, 期满后退出
关注点	资助带来的结果, 包括社会影响和组织成长	资助带来的结果, 包括社会影响和财务回报	社会收益	项目产出为主, 项目的服务量, 服务范围

图表来源: 作者根据 Collins (2001) 绘制<sup>①</sup>。

## 4.2 我国政府参与公益创投的发展现状

公益创投的参与主体包括政府、社会组织和公益创投机构等。我们以政府参与公益创投为主要研究对象, 并将其划分为省级、市级、区县级和街道四个行政层级, 借助网络搜索获取各级地方政府开展公益创投的相关政策。具体数据搜集方法为: 第一步, 通过谷歌和百度搜索引擎以“公益创投”为关键词对各地开展公益创投活动的网页信息进行面上搜索, 录入地方政府开展公益创投的原始信息; 第二步, 进入各地方政府民政部门或社会组织门户网站搜索公益创投的相关政策文件, 具体政策形式包括指引、意见、办法和条例等, 并根据公布的政策文本整理得到“发布时间”、“发起单位”、“资助额度”等指标的相应数据。第三步, 剔除有网络报道公益创投活动, 但无法查询到相应政策信息的部分城市样本。最终获取地方政府开展公益创投的 85 条信息, 其中有效样本 74 份。本文之所以选择该方法进行分析主要基于以下两个方面:

(1) 鉴于目前我国政府部门所实施的活动, 政府采购行为, 必须要有政策文件依据并进行公开发布, 因此通过网络进行的抽样调查结果是基本真实、可信的。(2) 基于小样本的定性研究已经显示出举足轻重的地位, 并成为政策扩散研究的重要方法<sup>①</sup>。本文所搜集的政策数量也适合展开公益创投的政策扩散分析。进一步地, 我们整理出的样本统计描述见表 8。

表 8 地方政府公益创投政策统计描述

	数量	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
省级 (直辖市)	8 (10.8%)	1 (1.4%)	0	0	0	1 (1.4%)	2 (2.7%)	4 (5.4%)
地市级	25 (33.8%)	0	0	0	1 (1.4%)	3 (4.1%)	4 (5.4%)	17 (23.0%)

<sup>①</sup> Collins, Micheal. Assessing Venture Philanthropy. [http://pages.prodigy.net/micheal\\_collins/VP/VP.htm](http://pages.prodigy.net/micheal_collins/VP/VP.htm)

<sup>①</sup>陈芳:《政策扩散理论的演化》, 中国行政管理, 2014 年第 6 期。

区县级	27 (36.5%)	0	0	0	0	5 (6.8%)	8 (10.8%)	14 (18.9%)
街道级	14 (18.9%)	0	0	0	0	2 (2.7%)	0	12 (16.2%)
合计	74	1 (1.4%)	0	0	1 (1.4%)	11 (14.9%)	14 (18.9%)	47 (63.5%)

注：数据截止 2016 年 1 月 1 日

#### 4.2.1 地方政府公益创投政策时间扩散模式分析

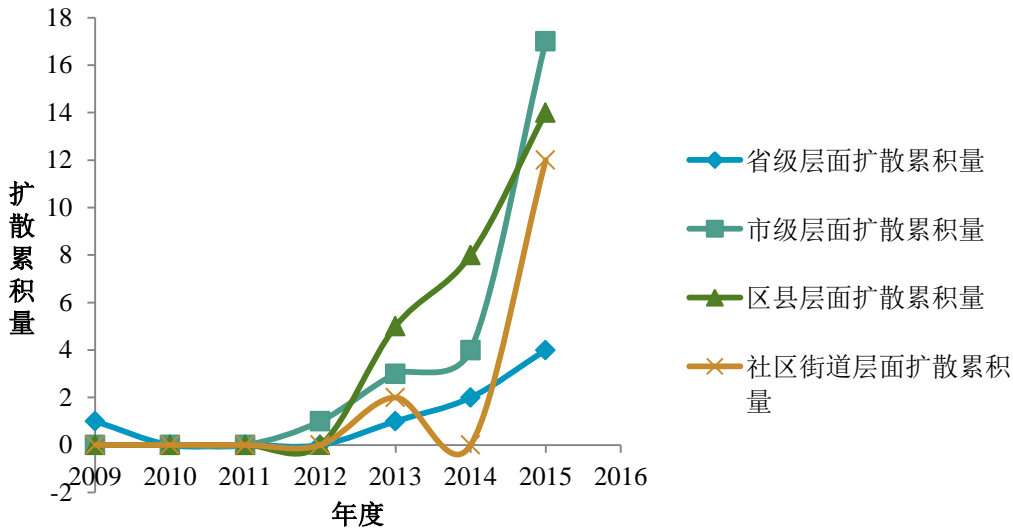


图 3 公益创投政策扩散累计

##### 1. 省级政府公益创投政策的时间扩散分析

根据所掌握的资料，截至 2016 年初，我国除港澳台以外的 32 个省级行政区中，共有 8 个（其中 2 个直辖市、6 个省）发布了省级公益创投政策。以公益创投政策发布年为横轴，以至当年政策发布省级政府积累量为纵轴制作出散点图，考察公益创投政策在省级政府间扩散趋势（见图 3）。由图可知，公益创投政策在省级政府间以较为缓慢的速度扩散。

##### 2. 市级政府公益创投政策时间扩散分析

由图 3 可知，公益创投政策自创新以来，在市级政府间扩散效应明显。根据扩散曲线，将扩散过程分为两个阶段。

第一阶段，公益创投政策扩散开始并缓慢增长。2009 年 4 月至 5 月，我国最早的政府购买服务的创新实践——上海公益招投标和公益创投分别拉开了帷幕。据资料显示，继 2012 年首个市级政府发布公益创投政策后，2013 年 3 个市级政府陆续发布该政策，2014 年 4 个市级政府发布该政策。



第二阶段，公益创投政策快速扩散。2014 年是公益创投政策扩散的分界点，因为 2014 年国务院发布了《意见》，且在国务院常务会议上提出，发展慈善事业，引导社会资本开展慈善帮扶，是补上社会建设“短板”、弘扬社会道德、促进社会和谐的重要举措。《意见》的出台体现了国家对于慈善事业的关注，2014 年发布公益创投政策的市级政府数量仅为 4 个，2015 年则激增到 17 个。

### 3. 区县政府公益创投政策时间扩散分析

由图 1 可知，公益创投政策在区县政府间一直以缓慢速度扩散（2012 年至今）。2013 年有 5 个区县政府发布公益创投政策，2014 年有 8 个，2015 年则增至 14 个。

### 4. 社区街道级政府公益创投政策时间扩散分析

由图 1 可知，社区街道层面公益创投政策扩散于 2013 年开始。2013 年有 2 个社区街道层面的公益创投政策出台，2014 年则没有该层面的政策出台，2015 年，有 12 个该层面的政策出台。

## 4.2.2 地方政府公益创投政策的空间扩散模式分析

### 1. 省级层面公益创投政策空间扩散分析

按照华北、华东、华中、华南、西南、西北、东北七大区域考察公益创投政策的空间维度扩散进程（见表 9）。

表 9 省级层面公益创投政策发布时间

年份	华北	华东	华中	华南	西北	西南	东北
2009		上海					
2010							
2011							
2012							
2013		江西					
2014			湖北*			重庆*	
2015		浙江*	河南	广东	陕西*		

注：加\*的为发布了相关新闻但未搜集到公益创投政策，下同

从空间上来看，最早的省级公益创投政策的扩散源于 2009 年出现在华东地区上海市。随后，公益创投政策开始向西扩散，2013 年扩散到江西省，2014 年扩散到华中地区的湖北省、西南地区的重庆，2015 年，扩散到浙江省、河南省、和华南地区的广东省、西北地区的陕西省。

### 2. 市级层面公益创投政策空间扩散分析

表 10 市级层面公益创投政策发布时间

年份	华北	华东	华中	华南	西北	西南	东北
2009							
2010 2011 2012		无锡					
2013		乐清、溧阳		广州			
2014		瑞安、新沂、宿迁、张家港					
2015		金华、苏州、抚州、温岭、江阴、连云港、南京、衢州、镇江、宜兴、景德镇*、湖州、赣州	湘潭、荆州	中山		成都	

由表 10，从空间上来看，最早的市级公益创投政策于 2012 年出现在华东地区的无锡市，此后，由邻近效应，2013 年向同地区的乐清、溧阳扩散，同年扩散至华南地区的广州市。2014 年扩散至瑞安、宿迁、张家港等 4 个市，2015 年扩散至金华、苏州、抚州等 17 个市。2013 年，该政策由华东地区扩散至华南地区，华南首次出现由广州市发布的市级公益创投政策，2015 年，扩散至华中地区湘潭市、荆州市及西南地区成都市。这可以由区域扩散理论解释。

### 3. 区县级政府公益创投政策空间扩散分析

表 11 区县层面公益创投政策发布时间

年份	华北	华东	华中	华南	西北	西南	东北
2009 2010 2011 2012							
2013		上海市塘桥区、上海市静安区、南京市浦口区、昆山市花桥经济开发区		深圳市龙华新区			
2014	北京市东城区、天津市滨海新区	扬州市邗江区、台州市					

		路桥区、南京市栖霞区、盱眙县、金湖县、苍南县					
2015	包头市昆都仑区、天津市开发区	杭州市拱墅区、合肥市包河区、淮安市清河区、青岛市市北区、苏州市姑苏区、苏州市吴中区、无锡市滨湖区、温州市龙湾区、青田县、东海县、泰州市海陵区、浙江省仙居县					

由表 11，从空间上看，2013 年华东地区昆山市花桥经济开发区、南京市浦口区、上海市静安区、上海市塘桥区以及华南地区深圳市龙华新区共 5 个地区发布了区县级公益创投政策。2014 年，该政策由华东地区向北扩散，华北地区的天津市滨海新区、北京市东城区分别发布该政策，同时，该政策在华东地区内部迅速扩散，苍南县、金湖县、盱眙县、南京市栖霞区等 7 个地区相继发布该政策。2015 年，该政策在华北、华东继续扩散，共有仙居县、青田县、海陵区等 15 个地区发布区县级公益创投政策。

#### 4. 社区街道级政府公益创投政策空间扩散分析

表 12 社区街道层面公益创投政策发布时间

年份	华北	华东	华中	华南	西北	西南	东北
2009							
2010							
2011							
2012							
2013		杭州市下城区长庆街道				成都市龙潭社区	
2014							

2015		南京市江宁区东山街道、苏州市姑苏区北桥街道、苏州市胜浦街道*、扬州市东关街道*、嘉兴市长水街道*、苏州市唯亭街道*、合肥市包公街道*、嘉兴市梧桐街道*、温州市元觉街道		珠海市拱北街道			大连市甘区兴华街道*、大连市沙河口区黑石礁街道*
------	--	---	--	---------	--	--	--------------------------

由表 13 可知，2013 年华东地区杭州市下城区长庆街道和华南地区成都市龙潭社区发布社区街道级公益创投政策。2015 年，政策在华东地区社区街道层面蔓延至 10 个街道，并扩散至华南地区珠海市拱北街道和东北地区的 2 个街道。

#### 4.2.3 公益创投政策扩散机理分析

##### 1. 时间上呈 S 型扩散

从时间上看，由我国行政区划（32 个省级行政区、334 个地级行政区划单位、2853 个县级行政区划单位，以上数据均不含港澳台），我国地方政府公益创投政策扩散正处于 S 型曲线增长模型的第一阶段，即扩散开始并缓慢增长阶段。1978 年我国实施改革开放后，“经济、政治、法律环境均发生了重大的变化，在中国历史上第一次大规模地催生了民间组织”。1998 年，我国颁布《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位管理暂行条例》，2004 年，颁布《基金会管理条例》，随着政策的不断完善和社会需求的扩大，进入 21 世纪后我国社会组织进入快速发展的历史机遇期。近年来，我国社会组织发展迅速，一定程度上说明了我国公益慈善事业获得了较快发展，也为我国公益创投的发展提供了重要的现实基础。十八大正式启动了包含社会体制在内的全面深化改革，随后的国务院办公厅发布的《促进慈善事业健康发展的指导意见》，《政府购买服务管理暂行办法》以及 2016 年《中华人民共和国慈善法》的顺利

出台，都表明政府和人民对慈善事业的发展都日益重视并身体力行地投入到慈善行业。年初民政部副部长顾朝曦在讲话中再次提到要大力发展公益创投，这也预示着在未来的很长时间内，我国地方政府公益创投政策将进入并保持在 S 型增长的第二阶段，即政策快速扩散。

## 2. 空间上区域扩散和邻近效应显著

从空间上看，沿用我国七大区地理分布的说法（即华北、华东、华中、华南、西北、西南、东北），现该政策在华东地区快速扩散，并同时蔓延到华中、华南、西南、西北地区，区域扩散和邻近效应显著。邻近效应主要基于学习和竞争，学习是指政府通过政策采纳降低政策不确定性和制定成本，竞争是指政府通过政策采纳获取优势或避免劣势。公益创投政策的扩散过程多为学习效应，当一地政府发布信息公开政策后，会对周围区域产生示范作用，周边政府对此作出反应（等待观望或模仿借鉴），同一区域内环境类似地区更容易借鉴该政策，最终整个区域内形成类似体系，区域扩散和邻近效应凸显，如华东地区的浙江、江苏、江西、上海等地。然而，这种扩散和效应大多局限于周边地区，未出现强烈的广泛扩散趋势，更广泛的扩散往往需要借助中央政府的推动。并且我们可以看到的一个明显特征是区县、街道层面在公益创投中表现异常活跃。在访谈中得到的发现是，往往公益项目面临着实际落地的问题，在街道和区县层面的公益创投项目往往更容易起到效果。

“实际上我们知道，公益创投这一块真正能做的，区县也是推动这个事情，真正做的这个面，最终还是在社区，我们就向公益创投，服务的人群，支持的人群，他最终落实还是在人头上。作为区县来讲还是要推动，街道和社区这一块能够把项目落到实处。实际上区县拿的钱再多，还是要落到街道社区这一级。因为所有的公益创投最终的落点最终要到社区层面，尽管上面在推，我们也在积极在做。街道和社区这一块还是比较薄弱这一块。很多街道根本没有这个业绩，根本不知道什么是公益创投。在街道层面是否考虑要培养社区社会组织，真正做到这个块。”（20160429WZH）

## 3. 动力上内外因素综合作用

政策扩散是一个复杂过程，包括一系列的行为和决策，既受政治、经济和领导者态度等内部因素影响，又受学习、竞争、强制和公众压力等外在因素制约。一般而

言，经济越发达、政治越民主、公众受教育水平越高、领导者创新精神越强的地区越容易进行政策创新。当这些地区受周边地区或上级政府政策影响，或承受公众追求创新政策压力时，进行政策创新的可能性就会增大，但要受压力程度与领导者态度制约。公益创投制度扩散，是地方政府内外因素综合作用的结果。由于中央政府未对地方政府公益创投制度施以强制要求或利益激励，地方政府可以自主决定是否出台、何时出台及如何出台。于是，一些地方政府在实施过程中存在激励不足的现象，这种激励不足一方面体现在财政部富裕的地方，民政部门难以向财政争取到公益创投的经费；另外一方面，公益创投作为新生事物，在绩效支出衡量上还不完善，很多地方政府争取到了经费，在如何有效使用上缺乏激励。来自对地方层面的官员访谈内容也证实了这一点。

“我们现在还是一种探索、摸索阶段，政府这个公益创投一般来说不管你有多大的影响力，一般的领导可能会有一些要求，但多数领导是没有什么要求的，真正做到什么程度，到时候再说，因为全国现在做的好的也就那么两三个城市。现在公益创投，你搞或不搞，对我们局长或副局长来说没有什么影响，他不是那个迫切的东西。”（20160429WZH）

#### 4. 路径上垂直影响和层级效应显著

政策扩散理论认为，地方政府政策扩散受上级政府影响，上级政府通过强制或利益激励可加快扩散进程。通过数据分析我们发现了明显的垂直影响和层级效应的存在，体现了自下而上的推进意图。访谈内容也印证了这一点结论。

“主要是市里面推动，市里面从2012年就开始了，当时开始的时候我们也是按照市里面的要求，我们区里面报的项目也是市里面的项目，我们区里1:1配比，我们每年拿出80万，不超过100万吧，那时候我们也不知道什么是公益创投这些东西。后来市里要求每个区拿出10%的资金来做这个公益创投。我们区领导对我们各个部门也有要求，要创新。”（20160429WZH）

#### 5. 内容上模仿为主，创新性不足

在政策扩散进程中，存在着大量的学习和模仿。学习是指决策者借鉴成功的或有前途的政策，结合本地实际进行政策改进和再创新。模仿则是简单复制已有政策，强调形式上的雷同，而不关注内容的再创新。现实中许多政策扩散往往是跟风模仿而非学习性创新，通过对比各地信息公开制度内容可知，我国地方政府公益创投扩散也体现出这一特点。

“我们后来觉得自己肯定是需要一些了解，后来我们看到 XX 区，他们一些资金比较充裕的地区，他们也在做”（20160429WZH）

“我们也到其他地方去学习，比如成都、北京、广州和深圳等地方学习。你看广东中山，他们是不设区的地级市，他的力度就很大，每年拿出 8000 多万来做公益创投。外来人口 140 万，他的就做的很好，他的人口如果按照常住人口算，和我们来说差别不大，因为我们是副省级，他的这种模式肯定能够对社区很多事情起到积极的推动作用。”（20160429WZH）

在地方层面《公益创投管理办法》正式发布前，主要模仿邻近地区制度先行者；《办法》发布后，不仅加快了制度扩散速度，更为地方政府下一层级的公益创投内容制定提供参考，各级地方政府以《办法》为范本，进行制度设计，当然也导致了内容上大同小异。这与前面所提的垂直影响和层级效应是同一本质的表现，在垂直领导体制和层级关系下，上级政府特别是中央政府的权威不容挑战，地方政府创新过程中，要承担较大风险，受制于当前法律体系和制度框架，为避免因创新失败带来的不利后果，往往会选择在既定框架内简单复制，而非自主创新。

### 4.3 我国政府参与公益创投的运行特征

自从 2008 年上海市率先开展公益创投活动以来，公益创投在我国迅速兴起，我国浙江、广东、江苏、安徽等地政府都开展了公益创投活动。公益创投的政府参与也呈现出四个基本特征：在地域分布上从最初的直辖市和沿海发达地区向内地扩散；在参与层次上从市级层面逐渐向区县层面扩散；在资金总量和资助额度上逐渐增加；从单一的政府主导到社会协同参与。我国不同地方政府的公益创投活动形式差别较大，但总的来说呈现以下特点：

## 1.发起设立

虽然各地公益创投活动基本都由政府发起，但在发起形式、政府层级和发起部门上存在较大差异，见表 13。

表 13 政府参与公益创投的发起设立

发起形式	政府层级	发起部门
单独发起	东莞市	慈善会
	上海市	民政局
	河南省	慈善总会
	北京市东城区	东城区社会组织指导服务中心
多部门发起	舟山市	市委组织部、市委新经济与新社会组织工作委员会和市民政局
	常州市	共青团常州市委、常州市文明办、常州市民政局
	江西省	江西省民政厅、团省委、省妇联、省慈善总会
	南京玄武区	玄武区和谐社区建设指导委员会办公室、玄武区民政局
联合外部发起	广东省	广东省政府、李嘉诚基金会
	上海市	上海市民政局和上海公益发展事业基金会（2012）

从发起方式上，分为单独部门发起（主要是民政部门）、多部门发起和政府联合外部组织发起三种形式；从政府层级上，包括省级、市级和区县级。发起的主要部门有民政局、慈善会和共青团等，其中尤其以民政部门为主要发起方，区县层面的公益创投主要是区民政局发起，市级和省级层面则通常采用多部门发起的形式，在多部门发起中民政部门也常常作为主导部门。此外，政府还联合外部组织发起设立公益创投，例如广东省政府开展的“集思公益 幸福广东 支持妇女计划”公益创投活动就联合了香港李嘉诚基金会共同出资。

## 2. 运行模式

以运作主体为标准，我国公益创投的运行模式可以分为三类：

第一类，独立运作模式。为了打造服务社会组织的公共平台，培育社会需要的社会组织，政府发起公益创投大赛，并由政府主办方自己或组织专家进行项目评审，然后根据评审结果对优秀的公益项目进行资助，最后再由政府组织专人进行评估。这一模式又包括三种：第一种是整个过程都是政府独立运作，并未涉及其他独立的组织主体；第二种是政府将公益创投活动交给某一政府部门或官办 NGO 管理；比如靖江市就将公益创投交给居委会管理，河南省公益创投通过河南省慈善总会建立公益创投基金负责管理；第三种是政府为了实施公益创投而专门注册一家社会组织，由该组织承接公益创投服务。比如宁波海曙区就将公益创投委托给海曙区社会组织服务中心承办。



因为后两种方式属于体制内循环，在此我们一并将其归类为独立运作模式。独立运作模式的优势在于：政府能够便利地为社会组织提供政策信息和项目资源；二是整个过程没有其他组织的参与，节省了有限的创投资金；三是有利于向社会宣传政府政策导向，引导民间公益发展。相应地，这种模式也存在不足，一是整个过程的封闭运作容易产生暗箱操作的嫌疑，降低公益创投的公信力；二是政府操作商业手段的不专业使公益创投难以发挥作用。独立运作模式往往适用于区县层面的政府参与公益创投，一方面资金额度较小，适合直接操作<sup>①</sup>；另一方面，这一层面难以找到更专业的公益创投机构。

第二类是委托运作模式。一般是政府提供公益创投资金，第三方（社会组织）提供专业的人员和服务进行评审、监督和评估，即政府委托运营模式。苏州的公益创投活动就是由苏州市委宣传部、苏州市民政局、苏州市财政局联合主办，委托苏州恩派公益组织发展中心承办。昆山市公益创投活动由市纪委、市委组织部、市委宣传部、市民政局、市财政局、市审计局联合主办，委托爱德社会组织培育中心承办。一些地方（如东莞）将评审和评估分别交给两家组织承办。比如东莞市公益创投委托恩派公益发展中心进行评审，委托东莞市现代公益组织评估中心进行项目评估。这一模式的优点在于：可以充分发挥多方主体的长处，既能体现政府的资源优势又能借助专业机构的人才经验，既能实现政府的支持又不过分干预活动的实施，可以实现多方共赢。这一模式的缺点在于委托的社会组织尽管可能对非营利组织运行了解，可以提供多种能力建设培训，但由于资金限制依然无法使用其他投资工具，并且第三方参与程度也受到较大限制。委托运作模式也是市级以上层面最普遍的操作模式。

从发展趋势上来看，越来越多的地方政府意识到不能既做运动员又做裁判员，因为资金和决定权都在自己手中就很难做到公正，作为行政部门自己并不适合直接参与公益创投，同时也为了避免过程中的“人情”和“打招呼”，服务外包模式正在成为主流模式。

### 3. 申报资格

对于公益创投的申报资格，多数地方都规定在民政局登记注册的社会组织为主，但也有一些地方扩大了申报对象的资格范围，见表 14。

表 14 政府参与公益创投的申报资格

---

<sup>①</sup>风险投资基金一般要收取 2-3%的管理费，而公益创投相对于风险投资基金的成本要高得多。

城市	申报资格
江苏常州	民政登记注册的社会组织、社团，大学生社团
河南省	民政登记注册社会组织，成立 2 年以上的未登记注册的社会组织
江西省	民政登记注册的社会团体、民办非企业单位和基金会
江苏靖江	登记或备案的社会组织，以社区社会组织为主
广东东莞	民政登记注册的公益性社会组织，其他单位和个人需要与公益组织合作申报
浙江宁波	登记或备案的社区社会组织
浙江舟山	民政登记注册的社会组织以及其他单位、个人

一般来说，区县一级公益创投的主要针对社区社会组织，市级层面申报资格适当放宽，一些地方允许其他单位和个人参与申报，但大都要求项目服务对象为本地居民，这一点与欧美公益创投比较一致，也有一些放宽到对口支援城市（如东莞）。一些地方（如无锡、贵阳、徐州等）对于申报资格还设置了一些附加条件：社会组织要依法登记注册，上年度年检合格或新设立，单位、法定代表人、项目负责人均无不良记录；备案组织无不良记录；具备申请项目相关的设施和条件；社会组织拥有社会工作者或助理社会工作者或项目所需社会工作专业人才的优先；须有自筹资金，且自筹资金占项目总资金比例较高的项目优先；评估等级在 3A 以上的社会组织优先。

#### 4. 活动方式

在活动方式方面，各地政府参与的公益创投主要有两种，一种是各个社区或单位提出需求申请，由有关公益组织和机构“揭榜认领”，前者也被成为公益招投标<sup>①</sup>。公益招投标包括“服务项目的立项、服务项目的招标、服务项目的投标、服务项目的评审、服务项目的审批、项目实施（其中包括签订合同）”等六个环节。另一种是基层公益组织或机构提出选题，报请公益创投主管部门审核批准，一般采取公益创投大赛的形式开展。公益创投包括“项目征集、项目评审、报请审批、签订合同、项目实施”等五个环节。其中：项目征集阶段包括项目申请和项目初筛；项目评审阶段包括专家评审、社会公示、民政局审批等环节，一些地方在公益创投中对评审采取公众参与的方式，比如广东省的“集思公益 幸福广东支持妇女计划”就完全根据公众网络和电话投票票数作为项目评审依据；专家评审委员会由相关专业人士、慈善公益专家、

<sup>①</sup>王劲颖：《公益招投标和公益创投实践的差异分析及思考》，《长沙民政职业技术学院学报》2011 年第 4 期。

社区代表、有影响力的社会人士等构成；获选项目实施阶段需接受承办方的监测、评估和能力建设培训等；项目总结包括十佳项目评选、项目交流展示、项目案例梳理等。

### 5. 支持方式

对通过审批的项目一般会获得财务支持和非财务支持。但在具体支持方式上还存在较大的差异性，见表 15。

表 15 政府参与公益创投的支持方式

支持内容	城市	支持方式	经费来源
财务支持	浙江余姚	资助额度 2000~40000	市福彩基金
	浙江宁波	资助 50000	市福彩基金
	广东东莞	项目资金配套 1:2	市福彩基金
	江苏泰州	资助上限 80000	福彩基金、慈善基金、 商业银行
	江苏靖江	不定额	市财政
	浙江瑞安	项目预算	市福彩基金、企业认购
非财务支持	江苏无锡	前期申报培训	无锡市民政局
	江苏苏州	后期能力培训	苏州恩派公益组织发展 中心

在财务支持方面，政府参与公益创投基本都是以资助形式进行支持，不同的是在资助的额度和方式上存在差别，主要形式是定额资助，也有设定上限的浮动资助方式（主要依据项目评分）。一般而言，资助额度比较小，在几万元以内，个别城市上限可以达到 30 万（江西）。东莞市对通过评审的社会组织采取配套的方式，如果该组织获得其他资金的支持，则给予 1:2 的资金配套，但最高额度不超过 50 万元。经费来源通常是市福彩基金，但如果是市级发起一般要求区县进行配套，也有一些城市比如无锡和瑞安等对通过审批的项目，根据项目预算先由爱心企业认购支持，剩下的再由市福彩基金资助。在资金拨付方式上，一般分三次拨付，签署项目资助协议后拨付总金额的 50%，项目中期评估通过后拨付总金额的 30%，结题评估通过后拨付总金额的 20%。

在非财务支持方面，通常是以能力建设和培训为主。其中又包括前期的申报培训和后期的能力培训。前期申报培训主要是民政局会同第三方面对有意申报项目的组织和个人开展关于公益创投概念、目标、项目设计、项目运作、财务管理、督导评估等内容的培训，指导项目设计与申报；后期能力培训主要是承办方在项目运作周期内邀请专家就项目的实施、资源的整合和项目的财务管理、过程管理、团队管理以及

构建项目支持网络、项目模式梳理与推广等方面，对获选项目的团队系统进行能力建设专题培训。无锡市还开展了针对创投对象的一对一个性化辅导。

## 6. 支持领域

根据中国福利彩票发行管理中心颁布的《彩票资金的分配比例和发行费用的管理使用规定》，公益创投资金主要用于“扶老、助残、救孤、济困、赈灾”等社会福利和社会救助性的公益慈善事业。这在很大程度上限制了福利彩票基金来源的公益创投的资金使用领域。另外一种公益创投来源是财政专项，尽管使用范围上更为广泛，但在资金使用上限制比较多。许多地方政府将公益创投作为一种地方政府职能的转移，将地方政府没有精力去做的事，或者管不好的事以“费随事转”的方式交给社会组织去做，而这种思路实际上也是项目导向的政府购买服务，而并不是公益创投，从实际上看，这种做法普遍存在着偏差。在调研中我们发现，很多地方利用公益创投活动来解决当地面临的一个“个性”问题。比如南京市江宁区公益创投的覆盖领域就分为了五个类别，除了养老、青少年、助困之外，还包括了调解维稳、促进社区和谐以及文化艺术类。深圳龙华新区的公益创投除了福彩基金的四个范围之外，还包括了开展就业、科技、教育、文化、卫生、体育事业等公益性服务项目；开展社区建设、社区管理、社区服务和生态保护等公益性服务的项目以及其他事关民生、公众关注的公益服务项目等，见表 16。

表 16 政府参与公益创投的支持领域

支持内容	城市	支持领域	经费来源
其他公益领域	南京江宁区	养老、青少年、助困、调解维稳、文化艺术	财政专项资金
	浙江瑞安	为老服务、助残服务、青少年服务、救助帮困、五水共治、其他公益服务	财政专项资金
	江西省	民生保障类、社会公益类、社会管理类	财政专项资金
	天津市开发区	社会服务类、组织促进类、民生建设类	财政专项资金
传统慈善领域	包头市昆都仑区	为老服务类、助残济困服务类、城乡社区文化宣传、青少年社会工作服务、其他公益类	福彩基金
	上海	为老服务、助残服务、青少年服务、帮困服务	市福彩基金

## 4.3 我国公益创投政府参与存在的问题

通过考察，我们发现当前政府参与公益创投在某种程度上与公益创投本质发生了偏离，由于企业家精神的缺乏<sup>①</sup>，在一定意义上又回到了政府购买服务的思路上去（上海等地甚至规定，享受了公益创投的组织不能再获得政府购买服务），这不仅造成了公共支出的浪费，并且没有充分发挥出公益创投在培育社会组织方面的作用。目前的主要问题体现在以下方面：

### 1. 领域限定

不同地方政府公益创投活动资助的对象较为广泛，包括社会组织（登记、备案和未登记）、其他单位和个人等，但在资助的领域上大都存在严格的限定。这主要是因为公益创投大多使用福利彩票公益金，就必须要按照福利彩票公益金使用办法的规定，重点资助“扶老、助残、救孤、济困”等领域的公益服务项目。对于其他领域的公益组织则很少给予支持。相比之下，欧美公益创投支持的对象就比较广泛，比如 Canopus 基金会关注可再生能源；ARK 关注英国的教育和社会排斥问题以及南非的艾滋病问题，the Partnership 基金会关于印度的流浪儿童。

### 2. 资金来源

资金来源方面主要是福利彩票公益金和财政资金，通过福利彩票公益金等项目进行立项，尽管各地都推出了相应的政策鼓励社会资金投入，包括热心慈善事业的爱心人士、爱心企业可以通过在资助获选慈善项目或冠名、协办、支持本次大赛等多种形式积极参与。但实际运行效果较差，公益创投依然以公共资金为主，并未有效的建立起多元化的资金渠道。此外，由于上级政府对公益创投缺乏明确的规定，导致在资金来源上随意性比较大。

“我们感觉到，包括在外面参观和学习，就是现在目前开展公益创投的省和市，资金，包括市政府对这方面的支持，没有约定俗称的固定。在财政方面没有这个比例。拿出来多少来做这个公益创投。比如我们财政收入并不少，但中山市拿出来做的7000-8000万就比我们多好几倍”（20160429WZH）

### 3. 政府主导

---

<sup>①</sup>Ashby Monk 在 2013 年中国公益论坛上的演讲

虽然实践中很多地方通过委托社会组织的方式来承办，但政府行政主导公益创投的痕迹依然过强，并且政府委托的公益组织在操作公益创投方面缺乏经验，也是一个在干中学的过程，并不了解公益创投必须提供哪些服务。如何实现政府主导向政府参与的转变是地方政府参与公益创投亟待解决的问题。

#### 4. 项目导向

公益创投与政府购买的差异之一就在于前者是投资于“组织”，而后者是购买的“项目”或“人才”。多数地方政府的公益创投活动主要针对公益服务项目，而非公益组织本身，专注于短期性的业务完成，而非组织的成长和长期发展。

#### 5. 标准宽泛

各地针对公益创投项目的评审主要依据社会需求广泛性、现实需要紧迫性、目标定位公益性、项目理念创新性、项目策划科学性、实施主体专业性等。这些标准比较宽泛和模糊，缺乏具体的考核标准，而且缺乏尽职调查、影响力、契合度和投资回报率等关键指标，与公益创投的评审标准偏差较大。

#### 6. 工具单一

必须意识到，紧靠资金投入无法支持社会组织的发展和扩张<sup>①</sup>。因此，公益创投往往结合来源于私人部门金融的多种投资工具，例如资助、贷款、股权、债券等，目的是为了非营利组织的发展提供最合适的融资手段和支持方式。比如 Media Development loan Fund 就为发展中国家独立性媒体的出现提供低于市场利率的贷款支持。多数地方政府公益创投活动都采取单一的现金资助方式，缺乏对其他社会投资工具的使用，并且资助的额度较为固定，没有针对社会组织需要提供定制化的支持，并且为了实现面上的照顾，单个组织获得的支持额度较低。针对社会组织能力建设的非财务支持主要通过组织培训来实现，缺乏 1 对 1 的指导和深度的参与。

#### 7. 时间限定

公益创投的特征是与非营利组织建设更深入和长期的关系。公益创投的周期通常与组织发展和产出的特征以及计划的退出策略决定，这往往意味需要一个不固定的介入周期，比如 NESst 的期限为 1-3 年，Fondazione 为 2-3 年，Demeter 为 3-7 年，有些公益创投介入周期甚至可以长达 10 年。政府和许多基金会的资助中期通常是一年，或

---

<sup>①</sup>社会企业研究中心：《影响力投资在中国—以心苗（亚洲）慈善基金投资 GIGA 循绿为例》，2013。

者每年都发生变动，并且通常以项目导向的资助受捐赠者要求使得实施周期受到严格的限制。实践中我国多数地方政府公益创投活动的实施周期都是半年到1年。

#### 8. 影响评估

公益创投的一个困难就是很难将商业上的量化评价方法应用到非营利组织的社会影响之上<sup>①</sup>。一些企业和社会捐赠者习惯于看到量化的数字，而社会组织恰恰无法提供这样的评估结论，导致无法吸引他们的关注。各地对项目的监督和评估采用不同的工具和方法，随意性较大，缺乏统一的标准。如果不能严格地界定社会组织所带来的社会影响和运行效率，这一领域就很难获得资本的垂青。

#### 9. 退出机制

公益创投的一个基本特征就是清晰完善的退出计划，我国政府参与公益创投缺乏相应的退出机制，部分城市只是针对中期考核出现问题或者无法完成预期目标的组织停止拨付剩余资金或者追回已经拨入的资助。

#### 10. 寻租空间

政府独立操作容易引发腐败，但委托给社会组织承办同样存在普遍的“非竞争性购买”现象，也就是指定某一家社会组织来承接，这种模式带来了很大的寻租空间。在实地调研中我们发现许多地方政府公益创投大多数都将服务外包给自己的下属机构或者关系单位，尽管在形式上也走了一个公开招标的程序，这种做法上的错位也影响了公益创投的实施效果，这些被委托单位往往并不具备专业开展公益创投的能力。

---

<sup>①</sup>Sievers, B. If Pigs Had Wings: It's Sexy to Compare Grantmaking to VentureCapitalism. 1997. Retrieved Dec. 12, 2002, from <http://www.foundationnews.org>.

# 第 5 章 公益创投 SPPP 模式设计

多元主体对公益创投的探索表明，建立起一种新的跨域合作实践模式尤为重要。为此，从社会治理的基础理论出发，紧扣 PPP 常见的操作模式，我们设计出三种政社合作模式。第一种服务外包模式，政府直接将公益创投委托给社会资本运作；第二种协作治理模式，政府提供资金支持，投资公益创投机构或与其合作投资；第三种合作治理模式，政府与社会资本合伙成立公益创投机构。

## 5.1 外包模式

### 5.1.1 外包模式的基本特征

政府主要运用自有资金发起公益创投，但由于政府无法灵活操作或使用公益创投的工具，从而将公益创投外包给一家或几家公益创投机构，通过公益创投机构用资金和非资金资源支持其选定的社会组织。相比政府而言，公益创投机构可以更加专业和灵活，并且弥补了公益创投机构自身操作的资金不足。政府对公益创投的“输血”发挥着重要的“牵头人”作用，并且对备受市场关注的政府购买服务模式做了新的尝试，目前为我国很多地方政府所采用。当政府资金充裕或者行政层级更高时，为了使公益创投行之有效，最好委托给几家能力互补的公益创投机构。苏州的公益创投活动就是由苏州恩派公益组织发展中心承办，昆山市公益创投活动由爱德社会组织培育中



心承办。一些地方将评审和评估分别交给两家组织承办。比如东莞市公益创投委托恩派公益发展中心进行评审，东莞市现代公益组织评估中心进行项目评估。

目前，我国在公益创投的外包模式还主要局限在浅层次的、事务性的合作。一般是政府提供公益创投资金，第三方（社会组织）提供专业的人员和服务进行评审、监督和评估，即政府委托运营模式。在委托运营模式中，还有一类就是政府将公益创投活动交给某一政府部门或官办 NGO 承办；比如靖江市公益创投就由居委会承办，河南省公益创投通过河南省慈善总会承办。2012 年南京成立了首个公益创投协会，南京市公益创投协会，由民政局局长担任名誉会长，主管副局长担任副会长。由市级财政资金、福利彩票公益金、慈善公益金三部分资金组成市级公益创投资金，同时区县按照 1:1 比例进行公益创投资金配套对公益项目进行扶持。

这一模式的优点在于：政府能够便利地为社会组织提供政策信息和项目资源；二是节省了有限的创投资金<sup>①</sup>；三是有利于向社会宣传政府政策导向，引导民间公益发展。可以充分发挥多方主体的长处，既能体现政府的资源优势又能借助专业机构的人才经验，既能实现政府的支持又不过分干预活动的实施，可以实现多方共赢。相应地，这种模式也存在不足，一是整个过程的封闭运作容易产生暗箱操作的嫌疑，降低公益创投的公信力；二是政府操作使公益创投难以发挥作用。独立运作模式往往适用于区县层面的政府参与公益创投，一方面资金额度较小，适合直接操作；另一方面，对于如何寻找到优秀的、愿意合作的公益创投机构，且创投机构如何参与、投资回报如何安排都没有成熟的经验。承办方的主要职责：承办公益创投活动的策划设计、方案实施、获选项目资金监管和项目绩效评估等，并为获选项目的公益服务组织提供专业咨询服务和能力建设培训<sup>②</sup>。社会资本参与的自主性程度也受到较大限制，未来这种模式的可持续性机制仍受考验。

---

<sup>①</sup> 风险投资基金一般要收取 2-3% 的管理费，而公益创投相对于风险投资基金的成本要高得多。

<sup>②</sup> 王劲颖：《上海公益招投标与公益创投的制度变迁》，《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》，2014 年第 1 期。

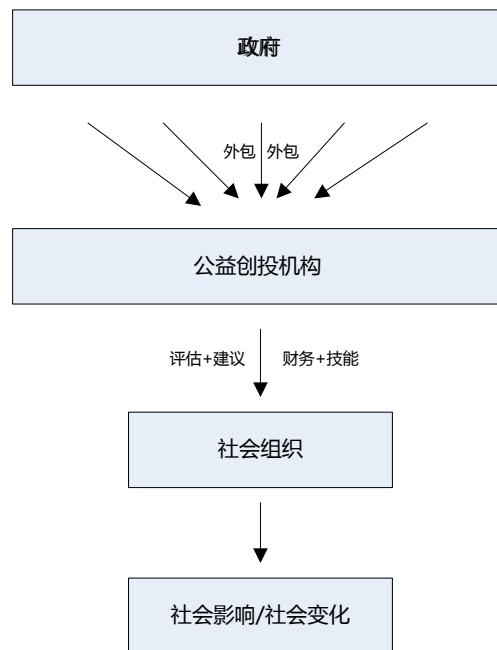


图 4 外包模式

### 5.1.2 典型案例—香港社会创新及创业发展基金<sup>①</sup>

社会创新及创业发展基金由香港特区政府在 2012 年年底宣布成立，并在扶贫委员会下成立专责小组，监督五亿元基金的运作。基金希望能激发跨界别合作、推动经验和知识交流、引导各种资源用于培育及指导创业者、扶助新意念的酝酿和实践，期望其中部份能有成果，成为创新的、可以立足于市场的事业，并有助解决贫穷和社会孤立的问题。该四家机构来自不同界别，当中有社会服务机构的联会组织、学术机构、创效投资者以及慈善基金。整体而言，四家协创机构的工作将涵盖“能力提升”和“创新计划”（资助不同阶段的创新项目，包括意念酝酿、原型、创业及扩大规模）这两个社创基金的优先工作范畴。社创基金致力促进跨界别合作，透过补充现时给予社会事业的援助和相关措施，推动创新以回应社会需要。委聘协创机构，让基金得以充分利用现时社会创新圈子的知识、经验和网络，推动社会创新生态系统的发展，促进能对应贫穷问题和社会孤立的新事业的酝酿、孵化和推行。协创机构在委聘的三年期间，期望达致的目标包括在“能力提升”工作方面训练及培育 2,700 名（或以上）

<sup>①</sup>香港社会服务联合会网站 <http://www.hkcss.org.hk/>

有潜质的社会创业家；在“创新计划”范畴激发出 700 个（或以上）意念，资助其中 100 个（或以上）项目。社创基金会检讨有关进度。该四家机构各有所长，既能各自发挥专长，协助发展有助社会创新事业茁壮成长的生态环境，他们之间更可以互相借助对方的资源，例如透过非政府机构深入了解贫穷问题和解决方法、运用设计和信息科技知识于启发新意念、获取创业和营商方面的支持，以至于和慈善基金合作，以扩大社会效益。社创基金专责小组主席张仁良校长表示：“委聘协创机构标志着社创基金进入一个新里程。四家机构来自不同界别，各具专长，期望它们发挥本身所长之余，亦会透过社创基金这个平台加强合作，产生协同效应，并引进更多合作伙伴，促进社会创新生态系统更蓬勃发展，以鼓励更多有志者参与，一起激发出更多扶贫好『桥』。”四家协创机构及其合作伙伴将扩展成一个本地及海外的合作网络，当中包括学术机构、基金、专业团体、创效投资者、提供资金的机构、共享工作间、超过 2,700 家商界展关怀企业、450 多个社会企业单位，以及无数义工和参与公益义务工作的专业人士。社创基金于今年初邀请有兴趣的机构申请成为协创机构，负责推展基金的“能力提升”和“创新计划”两个优先工作范畴，收到的建议书超过 40 份。

社创基金已经委聘了四间协创机构，推展“能力提升”和“创新计划”项目，培育新晋社会创业家。现时在社会创新圈子已有不少富有知识、经验和信誉的机构，委聘合适机构成为“协创机构”，社创基金将可借助这些机构的经验和网络，物色和培育新晋社会创业家，扶助他们发挥创新思维，将社会效益融会于他们建立的业务。社创基金已委聘四间机构，即香港社会服务联会、理大科技及顾问有限公司、心苗（亚洲）慈善基金有限公司及叶氏家族慈善机构成为协创机构。整体而言，四间协创机构的工作将涵盖“能力提升”和“创新计划”（资助不同阶段的创新项目，包括意念酝酿、原型、创业及扩大规模）这两个社创基金的优先工作范畴。社创基金期望透过协创机构建立合作平台，激发社会创新生态系统的发展，促进能对应贫穷问题和社会孤立的新事业的酝酿、孵化和推行；冀能在委聘协创机构的三年期间，透过协创机构推展的项目，训练及培育至少 2700 名有潜质的社会创业家、激发出至少 700 个意念、资助当中至少 100 个项目。

## 5.2 协作模式

### 5.2.1 协作模式的基本特征

协作模式是一种中等合作程度的协同治理模式。在这一模式下，双方各自使用自己的异质性资源，在培育和发展社会组织这一共同目标下开展联合行动。通常做法是，政府出资来对所辖范围内的社会组织开展公益创投，合作方运用自身所具有的专业特长来对创投对象进行非财务的支持，这种资源的匹配能够起到避免冲突的效果，见图 5。在这里的公益创投机构不再是之前作为承办方的参与式治理角色，而是合作对象的角色，其自主性更强，双方能够在一种平等合作的关系下开展合作。这种模式下尽管政府不需要额外付费给公益创投机构，但需要解决公益创投机构尤其是来自于辖区之外的机构所产生的成本分担和激励问题，为此通常需要在政策上给予公益创投机构一定的优惠，例如允许他们进行跟投获得其他方式的经济或社会收益。双方的合作基于事前的协议以及事中的联席会议方式。

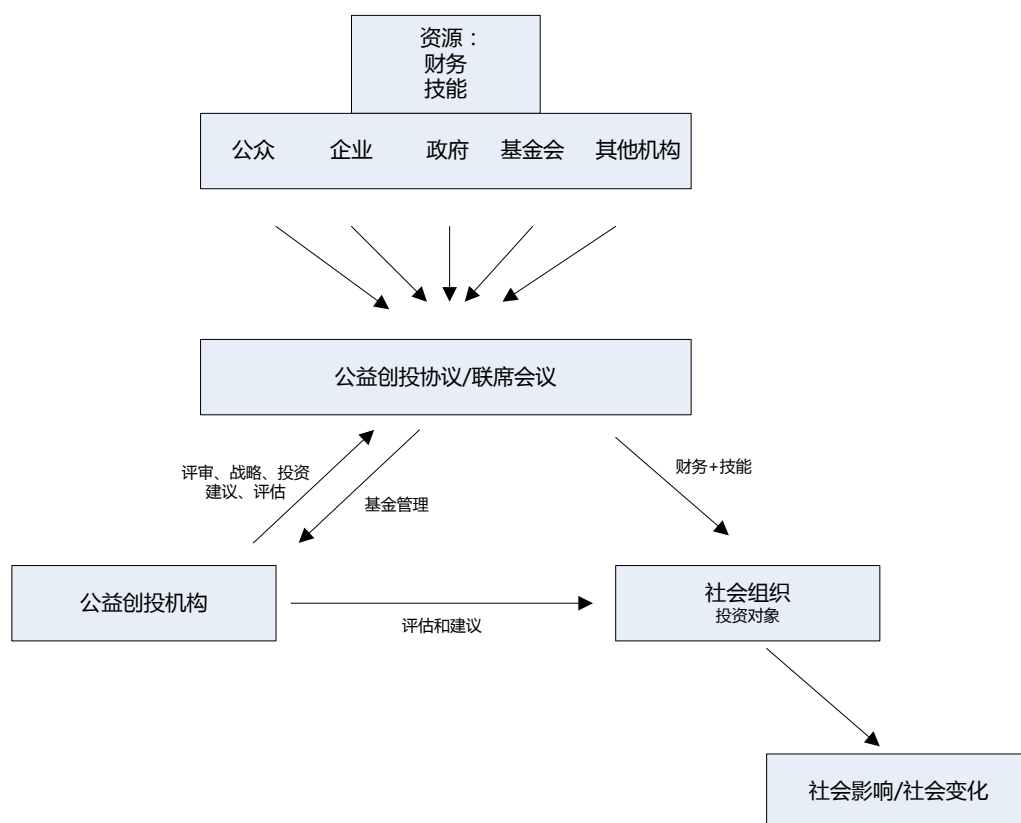


图 5 协作模式

### 5.2.2 典型案例—无限基金

近年来，欧美公益创投日益整合了金融行业和非政府部门的投资经验，并开创了混合型的实践模式。政府机构和公共部门参与到公益创投机构当中，但很少是唯一的发起者，这与我国存在较大差别。我国公益创投的政府参与与其他主体参与相比，最

根本的差异就体现在资金来源的多元化上。我们通过对英国的 50 多家和美国的 40 多家公益创投机构进行了筛选，选择了无限基金（Unltd）案例进行分析，因为该基金会主要使用政府资金作为核心资金，试图通过了解该基金会的运作，对我国公益创投的政府参与提供一些有益启示。

### 1. 无限基金简介

无限基金（Unltd）—社会企业家的基金会，是英国的一个慈善组织，由 7 家组织合作发起用于培养社会企业家精神。通过竞争性的奖励计划，为社会企业家的各个成长阶段提供现金奖励、网络和培训机会。2000 年，无限基金由 7 家著名的与社会企业家相关的非营利组织发起设立，这其中包括阿育王（Ashoka），改变者

（Changemakers），社区行动网络（CAN），快乐解脱（comic relief），斯卡曼信托（The Scarman Trust），森斯科特(Senscot)以及社会企业家学院（SSE）。无限基金的使命是接触和释放那些能够改变所生活的世界的人的精力，这些人也被成为社会企业家，使社会变得更加美好。为了达成这一使命，无限基金主要关注三大战略：社区内的社会企业家，通过大量的居民发展社区事业以创造社会价值，形成一场社会行动；帮助社会企业家高潜力的增长以应对当今社会的巨大挑战，包括经济的衰退和公共支出的削减；建立社会企业家支持部门并形成有效的支持系统帮助社会企业家发育和成长。

### 2. 无限基金与政府的关系

无限基金的核心资金来源于千禧年委员会投资的 1 亿英镑，作为英国的社会企业家发展技能的持续性资助，无限基金作为千禧年委员会指定的唯一信托方管理并使用这笔资金。千禧年委员会是英国为了庆祝第二个千禧年结束而设立的用于社区救助的机构，其资金来源于国家发行的彩票收入。最初该机构通过英国 1993 年的《国家彩票法》发起设立，这是一个独立的非政府部门的公共机构。委员由议会推荐，英国女王任命，其主席通常是由文化、传媒和体育部部长担任。2001 年，国家彩票的资金中止，但该委员会持续运营到 2006 年 11 月 30 日。之后，其剩余的 20 亿英镑交给大彩票基金（big lottery fund）继续管理，主要用于资助住房、环境项目，举办庆祝活动和社区计划。无限基金和由社会企业家学院的这两个投资项目是大彩票基金想要帮助发展广泛的社会投资策略的两个实例，目的在于补充内阁办公室和其他机构在支持社会企业在不同阶段的增长和投资的不足。自 2012 年 3 月以来，大彩票基金已经资助了

13 个项目。接下来要实施的扶持社会投资项目是在探索解决重大社会问题的潜在的融资新办法，通过拓宽彩票资金使用方式，可以帮助人们在自己的社区享受更丰富，更充实的生活。

除大彩票基金之外，无限基金还从政府、基金会、企业和其他渠道募集资金以扩大自身的影响。政府资助无限基金资金，但并不参与对无限基金的管理，无限基金主要由理事会负责管理，理事的责任是保证资金合理使用。由此，在政府、公益创投机构—无限基金和支持对象之间构成了三层的委托代理关系。

### 3.无限基金的运营方式

无限基金为成长中的社会企业提供了一个量身订制的财务方案，实务支持和网络机会。无限基金奖项适合对象（具体见表 7）：

16 周岁以上

居住在指定地区（通常是英国）

以个人或者小组为单位申请

主要支持以下项目：有利于社区或公共利益；需要无限基金的支持以保证其成功，提供一个学习机会，新发起的项目。

表 17 无限基金主要奖项和支持对象

创意阶段	“行动奖”	想要改变社会，并且有关于如何改变的创意 非常渴望改变发生在自己的居住地 需要支持以开展自己的工作并且学习如何开展	每年为其提供金额有限的“行动奖”。这意味着申请的过程极具竞争性，也无法为没有获得批准的申请人提供私人的反馈。
创业阶段	“创业奖”	创业至少 1 年 准备向地方或社区层面延伸 需要现金来弥补运营支出和 1 对 1 的支持	每年提供 18 项“创业奖”。这意味着申请的过程极具竞争性，也无法为没有获得批准的申请人提供私人的反馈。
发展阶段	“成长奖”	经历了初期的社会创业阶段 有迅速增长的野心 需要现金弥补运营支出以及商业支持	每年提供 15 个“成长奖”，这意味着申请的过程极具竞争性，也无法为没有获得批准的申请人提供私人的反馈。
英格	“高等教育支	一个在读或即将毕业的大学生	每年提供 100 万英镑支持

兰大学生	持”	有创造社会影响的想法 准备全职去实现这一想法	70 所高校的 200 个社会创业项目。
改善社区	“开创人奖”	居住在一个“大的本地社区”并试图改善它 了解社区所面临的机遇和挑战 想要获得技能和经验	提供 500 到 15000 英镑的直接资助，1 对 1 的支持和无偿的专家指导
21 岁以下	“Unltd 在线”	年纪在 11 到 21 岁之间试图使事情变得美好 想要通过为其他人做一些有益的事情来改变自己 希望获得他人的支持	提供最高 5000 英镑的现金支持，以及从学校无法获得的技能学习机会，Unltd 团队一名成员的专门支持
希望获得筹资	“大创业挑战”	希望获得市场贷款或股权投资 有一支良好的团队和野心勃勃的增长计划 希望获得融资和进入强大的网络	提供 50000 到 250000 英镑的贷款或股权投资
拥有数字解决方案	“维拉 Unltd”	想要通过数字技术来实现社会改变 组织接受股权投资并且成立不到 2 年 接受过 Unltd 和 Telefonica 的孵化器支持	提供 8 个月的办公场所以及 40000 英镑的资金支持以及更多的高风险增长资本；提供顾问、投资者、理事和其他成功的社会创业家及公司合伙人的支持网络；提供从生产运营到增长治理的强力支持。
与同事合作	“激活奖”	想要把你的经验和技能传授给他人 相信社会企业家协作的力量能够带来更大的集聚效应 需要一笔钱来实施想法	劳务的适当付费，政治和宗教活动的参与，支付住房开支

无限基金将社会企业家的成长划分为不同的成长阶段，并针对不同的阶段给予定制化的财务和非财务支持。这些阶段可能不是阶梯式演化的，无限基金所提供的支持也具有相当大的弹性。自从 2002 年设立以来，无限基金已经直接或者通过合作伙伴的方式授予出 13000 个奖项用于支持社会企业家，并已经建立起由来自英国和全世界数百位支持者组成的充满活力的生态系统。

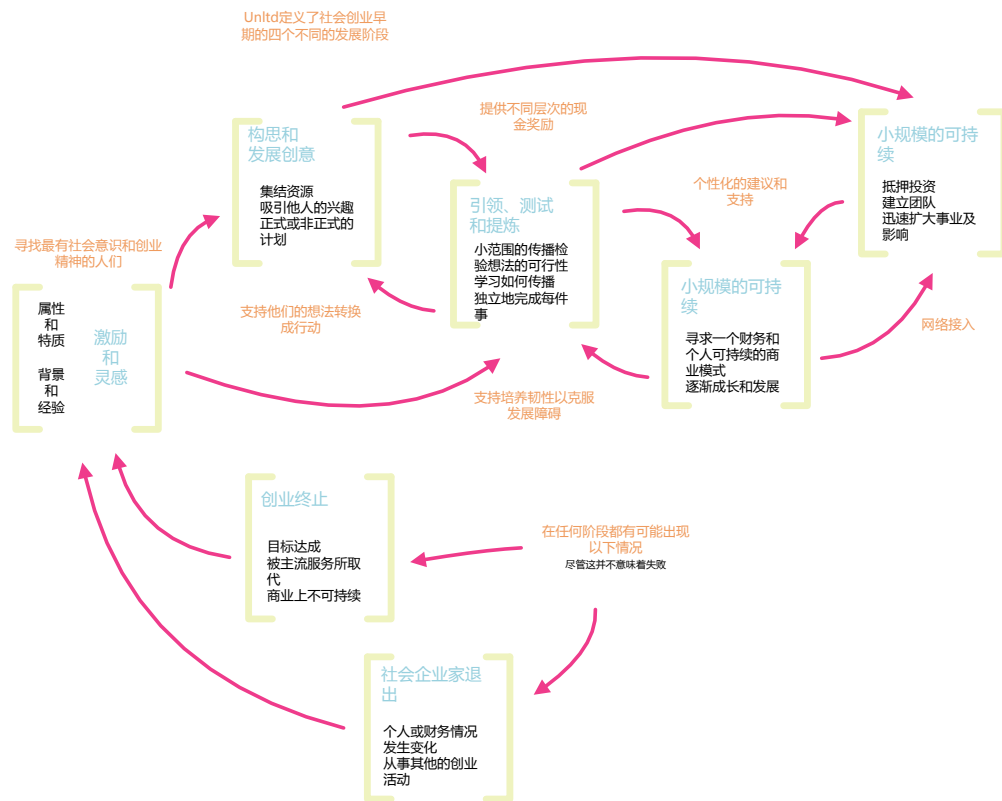


图 6Unltd 的支持策略图谱

无限基金后来又发生了不断的裂变，在印度、泰国、南非等国家相继出现了 Unltd India, Unltd South Africa, Unltd Thailand , 2008 年成立了链接世界各地组织的平台 Unltd world。

## 5.3 合资模式

### 5.3.1 合资模式的基本特征

合资模式是基于合作治理的理念，双方或多方平等参与到公益创投之中，这种模式通常要求合作发起一个新专项基金或特殊目的组织（主要用于开展公益创投服务）。

专项基金的具体操作方式是由一方成立一个“母基金”作为资金池，吸引其他社会主体投入资金或人力等资源，共同开展公益创投。一方面，通过共享资源与网络，提高了对有潜力的社会组织筛选的效率，相对分散了投资风险；另一方面，联合投资也为公益创投多样化的增值服务提供了便利性。一种合作方式是政府向社会资本投入资金和人力。许多公益创投机构依靠政府的支持或帮助，投资载体可以是一个单独的



基金会。基金会在其下面单独设立一个专项基金，政府可以通过基金会支持社会组织。例如，英国政府支持的社会借贷机构比如“探险资本基金”。另一种合作方式通常由政府建立一个母基金或者叫引导基金<sup>①</sup>，社会资本将慈善资源注入到政府的引导基金之中。相对于前一种合作方式，这种合作模式适合内部缺乏足够的资金资源，但又希望支持尽可能多的社会组织的公益创投机构，他们不用投入更多的自有资源资助自己的公益创投项目，对于政府而言也实现了有限资金的涟漪效应，带来了撬动性改变。在政府主导的公益创投协作中，形式相对多样化，基金往往不是必须的。

参照《科技型中小企业创业投资引导基金管理暂行办法》的规定，政府可以建立“公益创业投资引导基金”，对我国公益创投发展给予四种方式的支持：一是阶段参股，即引导基金对公益创投参股，并按事先约定的条件，在一定期限内退出；二是跟随投资，即引导基金与公益创投共同投资于初创期社会组织；三是风险补助，即对已投资于初创期社会组织的公益创投予以一定补助，增强公益创投抵御风险的能力；四是投资保障，即公益创投挑选出潜在投资价值较大，但投资风险也很大的初创期社会组织，由引导基金对这些企业先期予以资助，同时由公益创投向这些社会组织提供无偿的创业辅导；辅导期结束后公益创投对这些社会组织进行股权投资，引导基金对该部分社会组织再给予第二期补助<sup>②</sup>。广州市2015年初在市慈善总会下面建立了一个社会组织专项发展基金，广州市古玩行业商会捐赠15万元、广州医疗行业协会捐赠8万元，还有其他爱心企业共捐赠7万元，共为基金注入首笔30万元的资金，但这笔基金主要以社会捐赠为主，规模也比较小。

另外一种模式是双方合资成立一个新的特殊目的组织。建立一个新的公益创投机构的战略适合于有能力投入相当的时间和资源（包括全职致力于公益创投的员工）的对象，或是希望以独特的知名度做得更大，使整个团队参与进来的机构。设立一个单独的基金会可能会在税务和法律方面更有利，也会增强其公益事业的合法性。政府与基金会等其他机构合作设立专项基金或公益创投机构时，应仔细区分两者不同的使命、薪酬计划、预期回报和投资过程。由于政府资金使用的年度性特征，在这一模式下的公益创投最好以奖金的形式进行，由政府提供奖金，合作方开展非财务支持。合

---

①政府引导基金又称创业引导基金，是指由政府出资，并吸引有关地方政府、金融、投资机构和社会资本，不以营利为目的，以股权或债权等方式投资于创业风险投资机构或新设创业风险投资基金，以支持创业企业发展的专项资金。

②刘志阳、邱舒敏：《公益创业投资的发展与运行：欧洲实践及中国启示》，《经济社会体制比较》，2014年第2期。

资合作模式也支持政府与社会资本建构包含基金和基金会在内的混合架构，可以在整个投资组合中发挥协同效应，例如荷兰的 Noaber 基金会和德国的 Bonventure。这类的混合架构同时也创立独特的法律架构，即平行设立慈善基金会与风险投资基金用于捐赠及股、债权投融资。

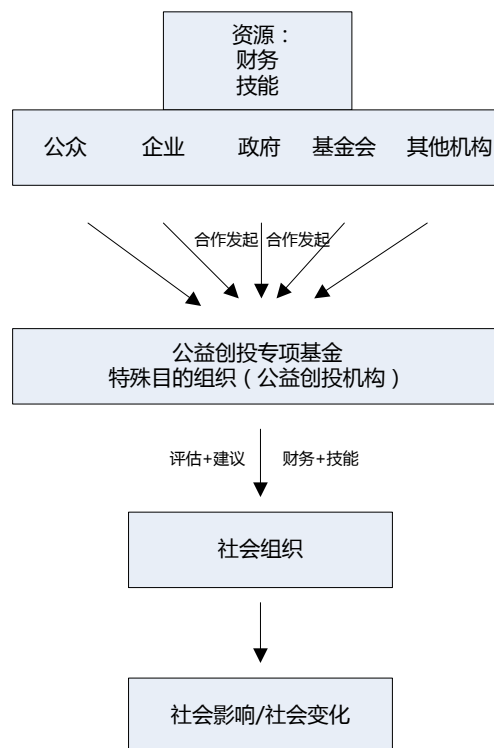


图 7 合资模式

### 5.3.2 典型案例—马来西亚的 SPPP 基金

2015 年 11 月，马来西亚的爱德拉扎克（Eddie Razak）在韩国首尔召开的“全球社会经济论坛—亚洲政策对话”所做的一次演讲提到了马来西亚在探索 SPPP 模式这一领域的较多创新型尝试—社会金融系统。他将 SPPP 界定为为了以更低的成本通过 PPP 模式传递更好、更迅速的社会服务，并将 SPPP 看成是实现“人民经济”（people economy）的国家蓝海战略。在 2015 年 7 月，由马来西亚政府和社会资本各投资 500,000 元成立总额为 100 万的 SPPP 基金。SPPP 基金限定了四个投资领域：社会科技（Social +Tech），社会影响累积（Collective impact），学校维持（School Retention），青年技能提升（Youth Upskilling）。社会资本包括 NM、MAGIC、UKAS、JPM、MOF、EPU、KPWKM、digi、Hong Leong、Sapura、Hap Seng、Credit Suisse、

YTL, Westports, Prudential, IOI Group 等，不同背景的组织在这个合作基金里各司其职。MCII 负责社会目的组织协作，MAGIC 负责社会目的组织能力建设，KPWKM 负责影响力评估。

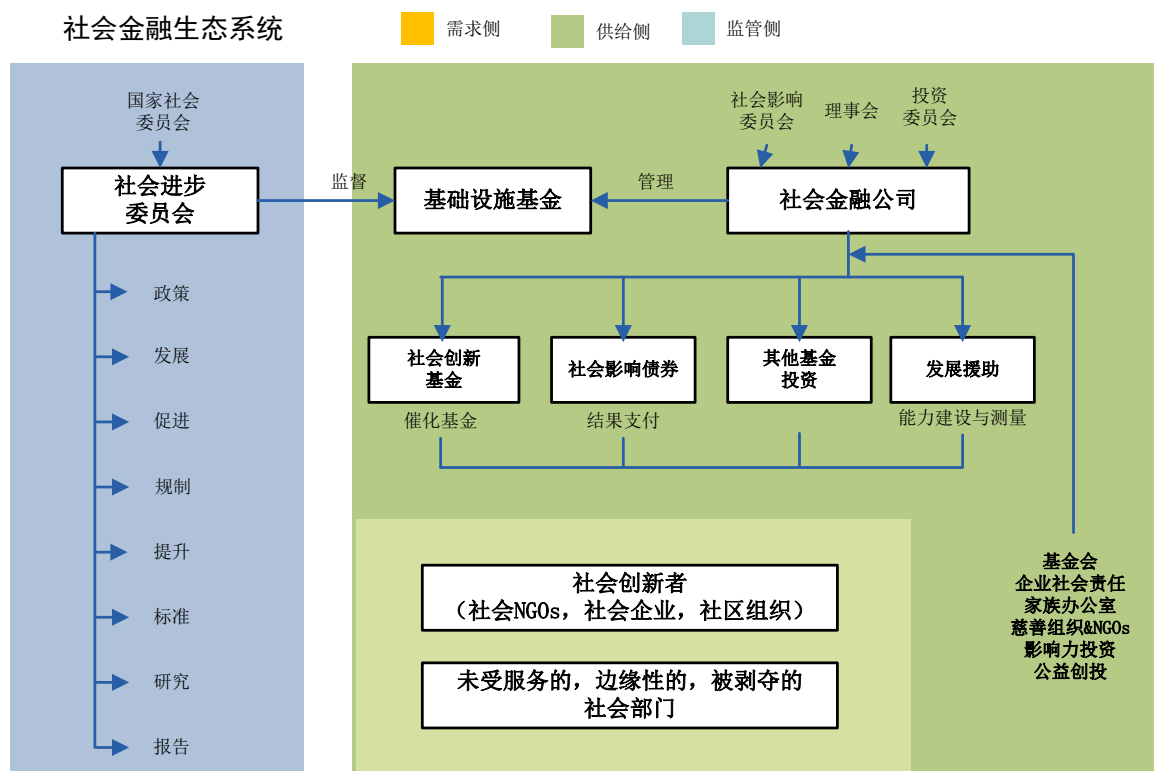


图 8 马来西亚 SPPP 基金

由国家社会委员会下设的社会进步委员会和社会资本双方共同组建基础设施基金，基金以理事会方式运营。这里的社会资本以社会金融公司为主体，还包括基金会、企业社会责任、家族办公室、慈善组织&NGO、影响力投资和公益创投机构在内的多元社会主体。理事会的职能主要包括三个方面：一是向政府治理委员会 AIM 报告；二是提供独立的治理角色；三是提供 SPPP 的资金。理事会成员由来自 Yayasan Salam, Brainy Bunch Islamic Montessori, Kumpulan Media Karangkrak, Yayasan Budi Penyayang, Malaysian Resources Corporation Bhd, Hong Leong Islamic Bank, Credit Suisse, Les’ Copaque Production, Adaikalaraj Media Group 的代表参与。

在投资工具选择方面，设置了针对起步阶段公益组织的社会创新基金（也称为催化基金），社会影响债券（依据绩效结果支付）、其他投资基金以及发展援助（主要用于能力建设与测量）。公益创投的对象包括两类，一类是包括社会 NGOs、社会企业和社区组织在内的社会创新者；一类是未受服务的、边缘性的、被剥夺的社会部门。

## 5.4 不同 SPPP 模式的比较

在实地调研过程中，不同的主体对上述三种SPPP模式都有各自的偏好，也有各自的顾虑。

结合当前的现实条件来看，外包模式是各地政府最普遍采用的公益创投SPPP模式。在访谈中，多方主体也认为外包模式是当下最容易实现的一种合作形态。

“我觉得像我们XX区起步比较晚，资金量比较少，起步比较晚，第一种模式比较合适一点。第二种模式呢，我们不容易多说，为什么呢，因为我们总共就那么一点小盘子的事情。你想我们民政局在我们区里面都很有钱，但是现在这个钱不像以前，财政管理的比较严格。我们的公益创投来自于财政资金。福彩基金管理灵活度大。用每笔钱都要专门打报告，要正职的领导审批。财政局先预审。上面没有顶层设计，民政部资金是无法拿出来的。凭什么拿到慈善账户上去了，甚至组建什么公司。这是不允许的。从财务管理上也不容易实现的。从财务规定上来讲也不允许。这是一大障碍。这个过程肯定是比较难。你说你要做公益创投，别人不了解的是你是不是要建一个小金库。因为你那边的基金会不是一个官方机构，你说的不是很难，而是做不到。”

(20160429FSL)

也有一些被访者看好协作模式，认为是一种现实可行的合作模式，但由于涉及到现行制度的创新，往往是被一些创新意识较强的地方政府部门推崇，并且普遍存于地市级。从社会资本的角度来看，也比较看好这种在时间、空间以及行动上存在“错位”的做法，避免混淆在一起造成不清和协调困难。

“实际上有一种最直接的合作方式，我们去找一家资助型的基金会，或者说是找一家大的企业，如果有一家大的资助型基金会，如果可以总体一起来资助，这种方式可能是最方便的，然后我们加强对这些项目的监管，实际上他可以全部参与，按照他的标准，根据我们的标准，双方结合，双方共同来定评审的标准，我们能够接受，他们也愿意资助。我们的口和他们的口可能会不一样，这样的话我们有一些平台的项目他们可能不喜欢。这样的话，合作可能就会差一些。最好是把整体的全面的，从项目申报就开始设计，深度参与，双方共同来协商，最后绩效评估。我觉得这个对资助方也是会有好处的。对提升一些大的基金会也能够达到一些效果。并且我们设定的标准基本情况，我们来背书，可以给基金会或资助企业省却很大的工作量。”

(20160410WFJ)

“中间有一个问题，私募基金的形式我们已经开始筹划了，我们现在正在拿私募基金的牌照，短期就可以拿到，正规意义上的私募基金，完全市场化运用的，你进来的是 LP，我们是 GP，我们帮助 LP 把钱用好，我们的目的就是投资社会企业，未来就是在资本市场上有利得的，我们是国内真正意义上的市场化意义的。现在私募基金要求很严格，以前做社会企业创投并不追求回报，我们后面投的 70%以上能够对接新三板，我们要求退出的。私募基金又追求社会影响，又追求利润。”（20160506HL）

“跟投，我们投，如果说政府愿意跟我们投。政府配一点儿，那投完了以后大家都有份。有政府的力量那成长的肯定更快。那有一个帮扶，那对推动这个 NGO 发展的肯定特别快。大家就把各自的发展都有发挥出来的。我们可以定期给他报告，让他看到他投的效果怎么样？我们会交一个报告，我们都可以对一年的审计，你的收入来源我们知道了，你是怎么花的，你的效率高不高有没有滥用，我们看的是机构的财务。”（20160516CZG）

尽管合资模式存在很大程度的前瞻性，但从访谈中可以看出，多方对此充满期待。今年 5 月《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（以下简称“国办发 42 号文”）提出，鼓励地方政府在承担有限损失的前提下，与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立基金，并通过引入结构化设计，吸引更多社会资本参与。政府与民间机构合作成立基金，并通过银行表外理财让社会资本介入，银团贷款后续跟进投放到融资项目中。操作上有两层构架，第一组建基金，第二搭建 SPO(特殊目的组织)<sup>①</sup>。

“我可以和你分享一些英国的方式，我们现在就是一个基金会，因为基金会的话一些还是王子家族的钱，但是我们在英国的模式就不太一样，最早是政府在大社会资本，他们专门是影响力基金的，他们不投资项目，他们是拿了 1000W 英镑，我们出了另外一笔钱，再有其他各种高净值个人，家族办公室，还有其他养老基金，很多人都拿钱进来，差不多 3000W，这样大小的一个基金，就是以纯资金的方式，和其他区别在于没有回报，但要收管理费。就是用这样的方式来。就叫一个基金，在当地招一个新的团队，这个基金有一个内部的预期回报，比如说 7%，他们也不做捐赠，他们只是做投资。政府就是做一个 LP 来的。政府专门给影响力投资的，比如想要个理事会

---

① 蔡颖：《社会资本借道银行资管介入 PPP》，载于《经济参考报》，2015-10-29。

席位，有一些项目他们知道怎么弄，但具体的日常运营他不来管。我不知道政府是否可行，我们觉得一起来做个基金。我们管理费 2-3%。比如定个指标，比如说今年一定要投多少钱。”（20160418DJY）

“PPP 这个事可以做的，有一点要明确，政府是否要控股，政府要控股也没有任何问题，我们这边也会参股进来，我们会做到什么程度呢，就是说，首先我会把所有的事做到就差临门一脚，我们做到协商投资的机制，我们会成立一个投资委员会，政府在里面可以说了算投不投，你说投就投，后面如果是民政系统来质疑的话，这个是公司决策，不存在黑幕，所有证据都在这里。包括录音，包括签字，这是一种操作方式，我们能做的这种事也是我们擅长的，我们帮助他们把这个打通路说明，未来我们这个就是能够退出的，能够有实际收益的。最后要做的事情就是我们这边出资的政府派人过来参与决策就完了，而且点赞网做的事对投资公司有非常重要的要求，我希望她按照公司的方式去做，我们投的东西绝对不能是坑，按照规范化治理，因为我作为股东的投资人我要看报表的，我们会把投后的监管尽量去做好，一定去投干净清楚有未来的项目。我原来的理解是一步一步的。”（20160506HL）

上述三种模式可以通过表18进行识别：

表 18 公益创投的 SPPP 模式比较

合作模式	理论基础	什么时候	为什么	怎么做
外包模式	参与治理	政府内部缺乏对公益行业的了解并倾向于用可信赖的中介来进行公益创投	在不产生管理费的情况下贡献资源，同时降低风险和交易成本	依据相关标准选择公益创投机构并发展长期的合作关系，投入资金和资源，并提供无偿的专业支持
协作模式	协作治理	政府能够承诺大量的时间和资源，投资公益行业及长期的计划	将资金专注于重要但别人没关注的领域尤其是社会问题	在一个新的计划下汇聚资源，吸引多元的资源和达到更大的规模
合资模式	合作治理	政府无法贡献出很多资金	能够给予社会组织提供多样化的帮助，弥补资金划拨的约束	增加一个新的公益创投部门来运营业务，挖掘当地的公益创投网络并识别投资人才或带头人

依据表18的对比，我们可以发现，上述三种合作模式各有专长，我们面临的问题是如何根据实际情况采取合适的合作模式，而在实际过程中，更为现实的策略是采用上述一种或几种模式的混合。

## 5.5 公益创投 SPPP 模式的风险分析

尽管公益创投的SPPP模式是一个激动人心的尝试，能给服务不足的公益行业带来巨大的利益，但不同的驱动力、投资流程和报酬计划使得在没有额外员工以及在政府和社会资本之间没有一个清晰分隔的情况下很难在一个共同体内部操作。政府、支持型社会组织以及基层社会组织各自扮演着资源供给、项目承办、项目执行的协同角色。各参与主体对公益理念的认同偏差以及它们围绕项目运作而形成的角色困境是造成文本协同失效及预期目标偏离的主要根源。因此，如何平衡捐赠者、公益创投家与社会企业家三方利害关系人的期待，成为公益创投重要工作内容。

一是如何建立多元合作主体之间的信任关系。从政府角度来看，合作的障碍主要有以下三个方面：第一，政府官员即使是民政部门官员对社会组织依然存在着不信任的心理，尤其是外地的社会组织，在具体访谈中表现为多数地方政府要求提交对方的详细资料，充分了解其背景之后再行合作方面的洽谈，这就使公益创投政社合作很大程度上受到地方行政层级的范围限制；第二，在民政部尚未出台相关政策之前，地方政府公益创投还是一种非硬性政策的垂直扩散，多数地方政府属于“锦上添花”而非“雪中送炭”，那么，一旦这种合作有可能给政府带来风险，地方政府官员就会表现出回避或拒绝；第三，对于前期已经开展公益创投的地方政府而言，往往已经有了固定的合作伙伴，通常是民非或者协会形式的社会组织，相应地就面临着加入新的合作方的壁垒，如果在原来基础上增加新的合作方就会存在多元主体之间的冲突和协调问题，如果取消原来的合作方就又牵扯到“动奶酪”问题。

从社会资本的角度来看，同样存在社会资本对政府的信任问题，具体体现在，害怕当前政府单方面不遵守协议以及人员变动的频繁性的担忧，在协商过程中社会资本的意愿在合作过程中得不到充分表达等。为了区隔政府与企业债务、剥离融资平台的政府融资功能，PPP中的社会资本原则上只能参股、不能控股管理特殊目的组织

(SPO)。但在SPPP项目中，地方政府可以通过“代持股协议”等方式实现社会资本的主动权，这种公开引入社会资本与非公开协议方式结合，导致外界看似一个很规范的SPPP项目。实际上，社会资本更多是解决资金、提供专业服务等功能，在第一种服

务外包和成立 SPO 模式下都实质上只是参股、沦为配角。政府、社会资本似乎都各得其所，但这种操作无法有效建立风险共担机制，效率和质量提高也无从谈起，与原来地方投融资平台模式无异，丧失了 SPPP 本义，社会资本成为 SPPP 模式中的配角。

二是合作对象选择的风险。由于双方信任的缺失，在合作伙伴选择时遇到了很多问题。首先是官办 NGO 成为公益创投合作对象较多，民间公益创投机构往往进不来。而往往判断 SPPP 模式是否成功的标准是民间力量的参与。由于官办 NGO 也是体制内的，与地方政府更容易沟通，也更容易获得信任，因此，官办 NGO 更容易拿到公益创投项目。但如果公益创投中参与的官办 NGO 太多，带来的结果就是：第一，对民间公益创投机构的挤兑效应，导致一些优秀的公益创投机构进不来；第二，对社会组织的培育和发展效果会更差，达不到预期的目标，这是潜在的危险。在公益创投中引入社会资本，除了获取资本以外，更重要的是引入管理经验和效率，进而提高公益创投服务的整体效率。相对于官办 NGO 来说，民间性质的公益创投机构由于竞争压力，通常创新意识更强，效率更高。通过 SPPP 模式，让民间公益创投机构进入到公益创投中，影响着公益创投活动的成功。然而，在我国民间公益创投机构往往体量较小，缺乏相关运营经验，即使是许多宣称了解公益创投的机构也是在探索之中。这是民间公益组织客观的短处，在一定程度上对社会资本参与公益创投形成了制约。第二是地方政府更倾向于与在自己辖区注册的社会组织开展合作，这样的话对其具有完全的控制权，而对于在其他地区注册的机构，担心会对其失去控制。在访谈中有地方政府建议由笔者牵头在当地成立一个社会组织，负责与地方政府对接，而不是直接与外地的社会资本合作，这就将简单问题进一步复杂化，也增加了合作的成本。以上

三是如何克服政府内部协作机制不畅、缺乏协同问题。2014 年以来，很多地方政府发起的公益创投尽管以民政部门为主，但要打通社会资本参与公益事业的政策壁垒，往往不是民政部门一己之力可以协调的。尤其是 PPP 模式在实际运行中分别落在发改、财政、旅游、交通等不同的部门，民政部门以往没有涉猎这一领域，在运作过程中，往往出现财政、税务、民政、团口、业务主管单位分工不清，协调不力等问题。客观上讲，不仅民政部门在整个政府系统内部协调能力较弱，而且民政部门自身也普遍存在人力紧张、对投资业务熟悉程度不如业务部门等现实困难，这需要时间和经验的积累。在我们实际访谈中发现，我们通常的业务指向是民政部门，但民政部门自身承担民生和维系社会稳定的职能，相应地，容易导致其经济功能和政策倡导功能上的缺



失。许多业务在牵扯到其他部门时，民政部门的协调能力相对较弱，而如果缺乏部门间协作，不利于项目落地、风险防范、后续监管。

四是公私双方目标难以有效协调。由于 SPPP 项目契约存在不完全性，SPPP 对政府和社会资本都是一个大的挑战。由于当事人的有限理性，无法事前预测、约定在未来各种情形下的责权利，导致 SPPP 项目容易呈现资产专用性强、信息不对称等特征。合作的长期性及经济、政治环境的不确定性，风险动态变化，必然导致合同存在不完全性。如不确定性较大情况下，投资意愿必然与政府提供的“兜底”保证相关。在 SPPP 整个运作过程中，有一些社会资本参与公益创投以获取回报为目的，与政府公益性目标可能冲突，双方博弈在所难免。社会服务领域的大量产品或服务的质量、绩效不易量化，使得政府往往陷入“两难”困境，社会资本也非常谨慎。

对于社会资本参与公益创投要针对不同的主体采取分类指导原则，对于企业和私募基金等形式开展的公益创投主要是以引导为主，因为公益创投领域的资金盘子比较小，收益回报比较低，所受限制较多，需要考虑如何吸引传统资金到这一领域；而对基金会而言，基金会都存在资产保值增值的问题，尤其随着国外捐赠向投资的风潮的影响，资助型基金也在积极探索如何转型，开展公益创投无疑为其提供了一个新的业务领域，但与此同时也会给传统的项目执行和资助带来一定的冲击，对其开展公益创投的合规性还是要有所限制，给予的政策优惠要适度照顾到公平性，采取逐步有序推进的方式进行，避免对原有的业务模式造成较大冲击。

五是目前大部分公益项目普遍存在的吸引力不足问题。通常，完全靠使用者或用户付费来覆盖投资及收益的项目很少，这类项目的融资和资产证券化都相对容易，可以完全推向市场。在领域方面，养老、文化等 PPP 新开放的领域对于存在逐利需求的公益创投机构而言并不是“金矿”，反而是一个需要前期探索和大量投资的领域，相反所带来的回报不仅难以形成吸引力，还受到种种政策上的限制。对地方政府而言，资金需求最大、投入难度最大的是使用者付费不足覆盖投入成本及收益、无项目收益的准经营性和公益性项目。承担哪些风险、补贴多少、有没有支付能力则成为基层政府头疼的问题，这些也是社会资本投资决策的关键因素。SPPP 项目风险复杂多样，社会资本通常最担心的是政府信用风险、法律法规、项目收益等风险。如项目唯一性、市场需求变化等就会导致收益不足等。对政府而言，用户收费机制不健全的 SPPP 项目

或风险较大的项目如何吸引投资人，如何保障投资人收益水平，财力薄弱的政府如何较大规模落地 SPPP，这些问题和难点一直困扰着地方政府。

总之，SPPP 本身是一项复杂的系统工程，对地方政府的治理能力要求较高。不可能希望一个长期亏损的组织提供优质的公共服务，同时也应注意，任何暴利都会导致公众利益的损失。大量 SPPP 项目落不了地，一方面是项目本身实施难度问题，另一方面是社会资本普遍担心的政府信用、支付能力、政策或法律、市场等风险尚未很好的解决。当然，不可否认，地方政府也面临既有体制政策因素制约，也存在政府专业及实施能力等问题。

# 第 6 章公益创投 SPPP 模式的运行机制

## 6.1 公益创投 SPPP 模式构成要素

公益创投的SPPP模式毕竟只是提供了一种可能或假设，对于解决目前公益创投中存在的问题具有一定的启发意义，但并不是问题的全部，实践中仍不可避免地存在一些新的问题，继续深入发展公益创投依然要明确以下几个问题：

### 1.公益创投的对象范围应该如何确定？

目前政府开展的公益创投主要针对的社会组织，而企业有利益回报的诉求，通常选择投资于产权清晰的商业企业，专项基金对具有公益性质的能够带来巨大回报的组织感兴趣，尤其是社会企业；传统基金会发起公益创投相对比较灵活，既可以选择社会组织也可以资助工商企业，如何平衡这一系列不同利益主体的诉求是公益创投SPPP模式成功的第一个要件。

### 2.不同机构的筛选标准不一样？

公益创投机构筛选一般包括标准：社会影响力，环境影响力，财务可行性，规模可扩张性，团队能力等；而政府公益创投筛选标准：定位公益性、需求广泛性、方法创新性、项目示范性、机构专业性；基金会的项目选择标准：基金会的使命匹配、项

目的可持续性、模式可复制性和推广潜力、对合作伙伴机构发展的帮助。这些标准之间存在差异性，合作需要开发出一致性的标准。

### 3.与被投机构之间的关系如何？

公益创投也被称为高参与性投资，在过程中创投机构往往要参与到组织的具体运营之中，进入理事会决策层是一种通常的做法。而政府或基金会参与的公益创投由于人手、专业性等限制，通常不介入被投机构的经营管理。在合作之后究竟该与被投机构建立一种什么样的关系也是值得考虑的问题。

### 4.是否依然要不允许分配？

当前政府参与的公益创投普遍没有资金退出的策略，正常到项目周期结束或者资金使用完毕既宣告退出；而公益创投机构的退出策略显然更为多样化，这种多样化给公益创投机构提供了多种方式进入的理由，但也给SPPP模式带来了新的挑战。

上述四个问题涉及公益创投的投资流程的方方面面，我们试图从投资意向阶段、投资阶段和投后管理和退出阶段等四个阶段来分析公益创投政社合作的运行机制。

## 6.2 公益创投 SPPP 模式的运行机制

### 6.2.1 投资意向阶段

投资对象的筛选程序将是公益创投模式中最重要的一部分。研究发现，国外公益创投机构对投资对象的选择程序，可能持续半年到一年半的时间。几乎所有的国外公益创投机构，都会进行尽职审查（due-diligence）程序，那是当双方具有进一步合作的可能性下，经过非营利组织的同意，公益创投机构对其许多内部资料进行审查，可能包括法规、财务、经营团队、董事会等等咨询。公益创投伙伴提供了几个国外采用的评选技术，包括建立当地行动者网络，并了解利害关系人之间的角色与互动情形，这不仅有助于选择投资对象，也有益于后续的实际运作，很多公益创投机构都愿意分享他们筛选的工具，如社会创投伙伴提供非营利组织能力的评估表<sup>①</sup>，这些工具的内容颇为庞杂，但对于评估组织能力将会很有用，非营利组织也可以借由这个工具，自我评估并发现问题。

社会资本参与的公益创投要求对被赞助的对象进行更审慎的选择。而两者关系建立的方式，主要有两种，第一种方式为实地访查，例如阿育王基金会，会派遣专员至

---

<sup>①</sup><http://www.svpseattle.org/about/svp-model/our-model>, 当中有 SVP Org capacity Assessment Tool(2006)

特定地区进行访查，主动寻找当地创新或有发展潜力的人，并利用类似滚雪球的方式，寻找更多值得投资的投资目标。第二种方式为申请方式，为非营利组织或社会企业对公益创投基金提出申请。从发展趋势来看，同时采取两种方式进行审查正在成为主流做法，公益创投机构多数人手较少，可以配合申请筛选到明显不符合条件的对象，针对可能资助的对象开展实地访查是可行的办法。在决定是否进行投资的程序，大多都会有一个内部委员会，透过特别的标准来做决定，大多数公益创投机构都提及良好的领导人的重要性，其他主要的标准包括符合投资目标，了解并接受公益创投模式、以往的成绩记录，能适应外在的环境，以及有利用高度涉入支援的能力。大多情形下，只有少数非营利组织能接受筛选过程中的尽职审查（due-diligence）<sup>①</sup>。由于尽职调查要求十分严格，爱佑基金会每年从 2000 个申请对象中筛选 20 个组织进行资助。黄德舜和邱义兴建立了社会投资报酬率的计算方式，协助公益创投基金选择投资目标，大致内容为计算出非营利组织的社会投资报酬率，以及加权平均资金成本，若社会投资报酬率超过或等于加权平均资金成本，即代表该非营利组织能在未来除了能自力更生之外，亦能同时发挥社会服务的功能，此时公益创投基金会乐于资助该非营利组织<sup>②</sup>。

我国各级地方政府参与的公益创投筛选的标准主要有两种，一种是各个社区或单位提出需求申请，由有关公益组织和机构“揭榜认领”，前者也被成为公益招投标。公益招投标包括“服务项目的立项、服务项目的招标、服务项目的投标、服务项目的评审、服务项目的审批、项目实施（其中包括签订合同）”等六个环节。另一种是基层公益组织或机构提出选题，报请公益创投主管部门审核批准，一般采取公益创投大赛的形式开展。公益创投包括“项目征集、项目评审、报请审批、签订合同、项目实施”等五个环节。其中：项目征集阶段包括项目申请和项目初筛；项目评审阶段包括专家评审、社会公示、民政局审批等环节，一些地方在公益创投中对评审采取公众参与的方式，比如广东省的“集思公益幸福广东支持妇女计划”就完全根据公众网络和电话投票票数作为项目评审依据；专家评审委员会由相关专业人士、慈善公益专家、社区代表、有影响力的社会人士等构成；获选项目实施阶段需接受承办方的监测、评

---

①尽职调查（Due diligence）。这一广泛存在于风险投资界的工具通常包括审核商业计划书、评估管理团队、市场、风险，以及考察团队对结果导向的理念是否理解。有时候也包括评估其他相关的参与方以及他们为投资对象价值增值的幅度。

②黄德舜，邱义兴：《非营利组织资金成本与价值基础管理关系之研究》，《非营利组织管理学报》，2003年第2期。

估和能力建设培训等；项目总结包括十佳项目评选、项目交流展示、项目案例梳理等。在访谈过程中，某地民政部门公益创投负责人为我们就公益创投的标准和操作环节进行了详细的介绍：

“项目管理办法对项目的申报评审有很明确的规定，我们也是严格按照这个标准进行工作，第一步我们进行初审，按照规定的条件跟所提交的必要资料；第二部符合基本条件的，我们再提交到第二阶段，专家评审，我们专门成立了一个公益创投专家库，里面分成 7 类专家。我们抽取专家两个原则，一个是回避原则，一个是编号，每一类每一个专家都编号，在监督代表，一般都会找一个人大代表，或者更高级别的党代表，我们找的是参加十八大的人大代表作为我们的监督代表，也会找媒体一起来监督，抽的时候是这样，每一类大概抽 5-6 名专家，我们先抽到第一个，根据这个顺序打电话，根据专家的时间来集中评审。一般都会花 4-5 天时间，今年花了一个星期，每个专家对每个项目方案都要打分，里面有比较细的评分标准里面有 5 大块，每个大块里面有 3-5 个小项，每一项都有 3-5 个区间，我们会把所有的专家打分汇总起来。最后入选的项目完全都要分出来，今年是 1850 万，第三部是向社会公示。在网站、微信和承办单位的网站公示。资金上一个是自己申报，另外是一个财务专家对合理性进行评审，专家根据所报的工作量对资金进行审核，最后根据财务专家确定的工作量进行拨付。最高的是 30 万。”（20160410WFJ）

相对比可知，政府参与的公益创投与社会资本参与公益创投之间还存在较大差异性。政府的筛选侧重于公开、公平，但公益创投在筛选过程中，应该具有实地且面对面的接触，而在评选过程中，应该强调对领导人的特质进行评估，这样的评估往往是质性的，且包含许多主观价值判断的。传统的赞助审查，往往类似发放奖学金，只要成绩达到某个分数，就有资格申请，虽然这样的评选标准与过程非常客观与公开，但运作公益创投不能执着于公平与公开的要求，虽然公益创投也要求问责，但对象是绩效而不是评选过程。

由于项目筛选对公益创投后续的成功而言是非常重要的，它本身又是一项专业且耗时费力的工作。为此，本研究建议，评选过程讲求的是确实反映其实际情况，并高度对符合公益创投机构的期待。然而评选委员会往往无法进行工作量如此庞大的筛选过程，且时间也无法配合，加强专职人员在评选过程的角色，专职人员将进行实地的

访查，广泛的资料搜集，并做成调查评估报告，甚至做成推荐名单或优先顺序，这个过程可以加入其他组织或人力的协助。

“我们和专业机构的合作，中国小额信贷联盟，他们本身每年有年报，他们对社会绩效一直也有衡量，绿色企业是道和，他们本身有绿色影响力评估。扶贫性的机构我们会去走访，后面我们就会做地调。”（160512XH）

“我们一开始的几个人都是做投资出身的，包括我也是做投资的，在这里我是业余时间来帮忙，我们投资总监也是做投资的，后来我们的团队里面又有咨询师背景，还有银行出来的人还有管理学的博士，我们基本上还是一个专业团队。所以为什么我们做这个公益创投，我们的筛选标准，我们在做战略咨询做管理辅导，伙伴团队反映比较有效。我们始终的定位还是这样一个定位，未来我们要想做资源的整合”。（160510CZG）

政府可以将项目筛选环节由专业公益创投机构实施更为合适。

对于投资评估而言，VP 投资评估通常包括三个步骤：第一次筛选，详细审查和投资建议。

1. 第一次筛选的目的是确定战略目标计划，确保安全投资。它既要进行桌面研究，也要考察社会组织的管理层和理事会。第一次筛选通常包括两步，并出具继续/拒绝两种意见。第一步：通过桌面筛选衡量投资人和被投资者的战略匹配度。主要关注投资对象的地理位置、投资规模和社会影响，并形成总体看法。

2. 已通过的第一次筛选的组织进入到详细审查，通常会建立一个商业计划，作为筛选阶段的产出。详细筛选有时候也叫尽职调查，经常通过对商业计划书展开分析，并结合对资助对象的管理层、员工和理事会进行面试，查阅相关的文件，外部有关该组织的信息来源也是十分重要的。详细筛选将至少覆盖以下几方面的内容：

组织：法律形势，管理水平，治理结构，透明度和理事会质量

市场：市场规模、成长性，发展性，细分，相关的其他举措和竞争地位

收入来源：资金趋势和资金组合

战略：组织的战略选择与特定的社会影响相关性

运营：社会组织对战略的贯彻程度，包括商业模式的细节。对其提供的产品和服务的适宜性和稳定性进行技术性考察是其中一部分。

财务：历史的财务情况，预算和预测，资金缺口，合作投资，财务报告和控制过程。

社会：执行记录，社会影响目标，社会绩效的监测和报告

详细的筛选应该形成投资评估阶段所需要的关键信息，包括：投资的相关风险、投资的潜

力、分阶段融资的潜力、推动行动的可能性、投资后的参与度和退出选项。

3.从规划阶段产生的投资建议，将包括业务计划和投资相关的问题，如阶梯式的投资计划，在投资阶段的参与程度和退出选择。

## 6.2.2 投资阶段

无论哪种筛选程序，进一步的了解发现，国内公益创投机构因为参与主体不同，对创投对象的组织形式要求也存在较大差异。

“我听到很多人说，我是社会企业，在我眼里我才不觉得你是社会企业，我要看你究竟解决了什么问题，你能不能自我可持续，你有没有很好的商业模式，是不是有规模化的潜力。很多项目都是小而美，也是解决了很多问题，但是无法扩张，也是行业属性的问题，比如残友是在IT外包行业，本身就是劳动力密集型的行业，说明他们有这个潜力雇佣更多的人，另外上海有一家企业叫小笼包，因为他们是设计行业，但这个行业很难规模化，也就几十个人。这个就是我们看他的解决方案，成长的潜力，这个市场有多大。传统行业对概念过于推崇。”（20160418DJY）

“我们对社会企业认识可能和其他机构有所区别，至少它要是工商注册，因为我们做的是股权投资，我们也希望做债，但我们希望能够股转债。”（20160506HL）

“遇到民非的话，我们内部有一个不成文的规定，如果说给捐赠的话，他就没有盈利模式，但他要有盈利模式，我们内部就很难说，给他们捐赠。现在的话要把投资和捐赠两块分块，以后民非我们会放在战略性捐赠里面。之前没投过民非，投了两家NGO给捐赠，还有的都是商业。”（20160418DJY）

“他们（民非）从银行拿钱非常难，中和农信、国开行的钱，商业银行的钱很难拿，需要不一样的协议的形式，具体怎么签协议可能需要问一下。我们当时提供的是借款。”（20160510YH）

通过访谈发现，多数公益创投机构都拥有一套自己的投资对象标准，并且希望能够灵活地使用公益创投的金融工具，希望被投资对象满足风险投资对象的要求，工商企业显然更为适合，对民非的支持以传统捐赠为主，并且所占数额很小。当前国内基金会中，只有爱佑基金会明确表示他们的公益创投支持民政登记的社会组织。这就导致社会资本参与的公益创投与民政部门主要面向民办非企业单位的公益创投存在较大



的冲突。在民办非企业单位无法开放投资市场进入的情况下，这一领域很难吸引传统资本的进入。社会企业为双方的合作提供了一个可能的中间地带，但当前我国也没有有关社会企业的实质性利好，这一事务更多停留在概念层面。

投资阶段的另外一个重要分歧是社会资本所投资的领域与政府参与公益创投的领域之间存在一定的差异性。

“我们不投集中的，我们把公益领域分为9个大的领域，我们有自己的视角，我们前30家，有五个大的领域，又细分为40个小领域，这30家分布在26个领域，我们希望各个细分市场都有，他们都是小领域里的领头羊，我们希望他们能够把其他领域内的组织带动起来，可能围绕他们做一些事情。”（20160510CZG）

“我们主要投资扶贫和绿色企业，其他类型的社会企业回报难以衡量，很难把它界定是追求商业回报为主还是社会回报为主。很多非遗对我们来说的看点，你很难把他量化。还有教育也是。”（20160512XH）

“我们主要投资五大领域，医疗、养老、教育、农业、可再生能源、高科技。”（20150410DJY）

在创投工具选择方面，社会资本参与的公益创投偏好以社会影响力的增量估计为标准进行投资。正如风险投资机构将对投资对象进行估值和未来成长性预测，公益创投非常重视社会产出和社会影响的形成，这种前期预估通常取决于投资对象选定的社会问题尺度和范围大小，以及该投资对象的执行能力。在投资阶段，公益创投机构要与投资对象展开一系列的协商，选择合适的投资工具。当前公益创投常用的投资工具主要包括担保(guarantee)、优先贷款(senior loan)、贷款(loan)、后偿贷款(subordinated loan)、可转股贷款(convertible loan)、夹层融资(准股权)(Mezzanine finance, also known as quasi-equity)、股权(Equity)、资助(grant)及可转换资助(Convertible grant)等。

上述投资工具的选择灵活性具有地域性的差异，在法国，除捐赠之外的各投资方式并不受官方的公开支持<sup>①</sup>，相比之下，英国的公益创投就能够灵活运用债权与股权工

---

<sup>①</sup>John Calanni, Christopher Weible, and William Leach. *Explaining Coordination Newworks in Collaborative Partnerships*. Paper Presented to the Western Political science Association Annual Conference, march 2010.

具，并主动帮助投资对象进行风险控制由于功能的限制。我国的情况与法国类似，政府主导的公益创投基本上无法使用上述任何一个工具，在参与治理中，政府的合作对象最好不是民办非企业单位来操作，一方面民非本身也缺少公益创投的操作经验，本身也是一个“干中学”的过程，另外一方面由于对工具使用的限制，也会限制公益创投的实际效果，即便是基金会也无法使用上述全部工具，仅能使用到其中的个别工具，前提是需要复杂的账务处理。在合作网络中，最好存在具有金融资质的机构，在采用工具方面灵活性更大，一个可行的办法是基金会将资金委托给具有金融资质的机构进行理财等保值增值业务，但同时由银行、创投公司等金融机构出面进行投资，可以在一定程度上化解上述难题。王名认为需要鼓励商业性银行、政策性银行践行企业社会责任，参与公益，推动金融创新，为公益创投事业融资提供便利<sup>①</sup>。作为资源提供方的基金会，除了募集资金、增值保值以外，还可以建立金融机构，实现为公益事业长期、稳定地提供资源。在资助对象方面，也要突破单一的慈善组织注册形式限制，允许工商企业或者慈善组织同时注册工商企业来接受投资，从而使带来回报成为可能。

联合投资可以成为公益创投机构投资战略中一个重要组成部分。它为公益创投活动筹资提供了一个极好的方法，甚至有可能比公益创投机构本身筹资更容易。此外，联合投资为公益创投机构吸引了更多的关注者，提升公益创投机构影响力。合投还减少了“盲目组合”，即投资者在受助对象具有很大的不确定性的情况下进行投资。公益创投机构寻找合适的信托和基金会，从而更有机会获取资金<sup>②</sup>。

联合投资	
优势	劣势
<ul style="list-style-type: none"> <li>•目标组织能够获得更充裕资金；公益创投机构能投资更多组织</li> <li>•分散风险               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 无效投资机会带来的额外负担</li> <li>• 共担投资失败风险</li> </ul> </li> <li>•在需要额外投资时共担风险</li> <li>•目标组织并非完全依赖于某一资金来源</li> <li>•有可能缓解项目匮乏的状况</li> <li>•合投参与方能够补充专业技能，例如，许多基金会具备针对某些社会部门的丰富知识</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•如果合投资方依赖于领投的公益创投机构工作，领投方会增加许多管理责任</li> <li>•如果合投资方不承担管理费用，可能会导致基金管理费用占总支出的比率增加，因为提供支持的机构（公益创投管理团队）要管理大量资料</li> <li>•有可能会让公益创投机构和被投组织在汇报和关系协调方面花费更多时间</li> <li>•有可能减慢决策过程</li> <li>•有可能削弱公益创投机构的独立性</li> </ul>

①王名：《推动公益创投 成立公益银行》，《人民法院报》，2014-04-05。

②Simon Chadwick. Getting started in Venture Philanthropy in Asia. AVPN, 2014.

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•当领投方协调关系时，能减少社会目的组织的汇报等工作的压力</li> <li>•社会目的组织吸引更多投资方会增加自身名望</li> </ul> |  |
|--|--|

类似于和社会目的型组织的合作，应对联合投资方的角色、职责进行预设并确保双方达成一致，这点非常重要。合投人若能提供增值服务，这是一条加分项；但如果有一个领投方——通常是公益创投机构，以及由其他投资者组成的联合组织（奉行被动投资策略），那么管理团队将会更加容易。

就此类合作关系而言，其他需要达成一致的方面还包括了：

- 联合投资参与方应间隔多久参加一次定期审核会议？
- 他们是否对提供增值服务有帮助？
- 极端情况下他们是否会承诺跟随领投方继续投资，抑或撤资？
- 社会目的型组织和主要投资者的汇报义务是什么？

### 6.2.3 投后管理

公益创投机构发起的公益创投强调自己不仅仅提供资金，通常他们会占据一个董事席位，带入知识资本和社会资本，提供能力建设和外部资源对接。基于他们与投资对象长期陪伴关系，这种资金之外的支持会随投资对象的成长而不断调整。虽然很多政府参与的公益创投不会取得董事会席位，但仍会试图与其董事会成员接触，获得董事会的支持。因此，在多方合作下的公益创投获得董事会的支持是必要的。莱斯特指出，即使公益创投机构有能力与方法，来对非营利组织问责，但他们没有合法性。因为这终究是董事会的工作，但董事会往往缺乏技术与资源来进行完善的绩效追踪衡量，他们建议，公益创投的影响力不能只是在行政团队，也应该试图影响理事会。在一些关键时期与董事会开展会谈，例如在公益创投合作关系一开始的时候，或重新订约的时候，以讨论双方关系或具体的绩效相关议题，而稳固对该组织的问责关系<sup>①</sup>。

公益创投通常会义务为投资对象提供管理咨询服务，或者为其链接外部培训资源。与风险投资界相似，公益创投认为任何社会创新项目都需要创始人卓越的领导力以及一支有极强执行力的团队。公益创投机构往往会和投资对象一起拟定出资方案、组织战略和服务提供方式。合作过程中密切监督并提供修正建议。在专业支援方面，

<sup>①</sup>Letts, Christine W. William P. Ryan.. Filling the Performance Gap: High-engagement Philanthropy, *Stanford Social Innovation*,2003.

则是为了健全非营利组织的体质，即所谓的“能力建设”(capacity building)，能力建设的界定为：在快速变动的环境中，为了组织与群体的生存、适应与繁荣，而发展并强化技术、能力、程序与资源的过程<sup>①</sup>。而能力建构更被视为传统公益赞助模式与公益创投最大的分野<sup>②</sup>，公益创投的目标本来就要求被投资者能自力更生，故认为公益创投透过协助非营利组织进行能力建构，使非营利组织得以稳定且持续的运作或发展，进而能达成公益的目标。麦肯锡公司便协助公益创投伙伴设计非营利组织能力评价系统，以应用在其公益创投的运作。该评价系统将非营利组织能力被区分为七个因素，分别为：（1）志向：包含使命、愿景及目标；（2）策略：为达成组织目标的一致性行动与方案；（3）组织技能：包括规划、绩效衡量、资源管理等；（4）人力资源：组织成员的能力与经验；（5）系统与基础设施：包含组织的规划、决策、知识管理与行政系统；（6）组织结构：组织设计与分工协调；（7）文化，组织共享的价值与规范。每个因素都包含一组问题，并透过量表进行测量。公益创投的运作及透过这种能力建构的方式，使被投资的非营利组织能更有效的运作，也使得公益创投基金与受赞助的非营利组织形成更为紧密的关系。

VPP(2002)的调查显示，大多数公益创投机构都表示非金钱的帮助大于金钱的帮助，一般是透过公益创投机构的职员、投资者或外部支援的专家提供，且大多数的公益创投机构会同时采用上述多重资源<sup>③</sup>。实际的帮助项目，依照其普遍性逐一列举为：策略规划、财务管理、网络关系架构、营销与公关、基础建设、科技应用、财务永续性、绩效评估机制、募款、创造收入、员工训练、网站架设、法律咨询、提升服务效率、志工招募、重新定义任务<sup>④</sup>。来自访谈对象的证据似乎也表明了传统资助无效的必然性。

“资金永远都不是最重要的。公益创投一开始给捐赠，但更多的还是能力建设，对于我们更多的是希望通过能力建设给他社会效益，我们会有一个导师计划，impact，很多机构会有很多志愿者，我们是一年的全职的，帮助机构来做事情。我们

---

①Ventrue Philanthropy Partners.Venture Philanthropy 2002: Advancing Nonprofit Performance through High-engagement Grantmaking. Washington, DC: Venture Philanthropy Parnters&Community Wealth Ventures, Inc,2002.

②Ventrue Philanthropy Partners.Venture Philanthropy 2002: Advancing Nonprofit Performance through High-engagement Grantmaking. Washington, DC: Venture Philanthropy Parnters&Community Wealth Ventures, Inc,2002.

③Ventrue Philanthropy Partners.Venture Philanthropy 2002: Advancing Nonprofit Performance through High-engagement Grantmaking. Washington, DC: Venture Philanthropy Parnters&Community Wealth Ventures, Inc,2002.

④Wyhof,Rebecca. Venture philanthropy: Value Added Investment or Administrative Annoyance? A Paper Submitted to the Faculty of the University of North Carolina at Chapel Hill in Partial Fulfillment of the Requirements for the degree Master of public Administration.2004.

和机构每一年会有一个协调，你到底需要什么，帮你们全球去找战略梳理，我们一起面试，他们也要接受这个人，互相觉得合适，有的地方是机构出这个钱，有的地方一半一半，有的是我们出这个钱。除此之外，一些日常的帮助，比如他们有什么需求，介绍资源，对接，尤其是我们海外资源比较丰富，像有一些地方对接一些海外资源平台，包括有时候介绍一些订单，直接增加他们的收入。”（20160418DJY）

“XX 会给当地机构提供一些合作能力上的建设。管理信息系统、电算化的培训，更早一点我们会有互联网和摄影方面的培训，比如说你们机构在当地支教助学，你在当地扶助妇女等。”（20160512XH）

“我们是觉得公益创投的最大的价值，能够推动组织的成长和进步，钱我们给的并不是特别多，我们承诺这个组织并不发挥太大的变动，连续资助 3 年，每年 30W，其实对规模比较大一些的组织来说，可能钱只是几分之一，但我们会给他们做战略之一，对人力资源对财务管理和 IT 建设，甚至对业务模式我们也会提出一些建议，这些建议我们来看都或多或少都帮助了一些 NGO 少走一些弯路。能够良性的成长，同时在品牌建设方面，我们也对这些组织有一些帮助。无论说从汇集社会资源都会得到很好的发展。后面我们还会做很多事情，我们会嫁接很多资源，因为我们背靠一个比较大的企业家群体，比如对某一个行业比较有兴趣的企业家。因为我们培育了这么多优秀的公益组织，我们可以做一些中介，让这些组织能够获得更好的社会资源，能够推动这个领域的发展。我们现在还做一个公益能力建设，我们提供课程。”

（20160510CZG）

经过访谈，我们将公益创投机构所提供的非财务支持进行了总结，详见表 19，而这恰恰是政府所无法也无力提供的。我们认为在这一点上也构成了政府与社会资本非融资模式合作的最大吸引力。

表 19 公益创投提供的非财务支持

非财务支持	注意事项
战略咨询	包括商业计划
市场营销和传播	
信息技术	
融资战略	
财务管理和会计核算	
法律咨询	
人力资源管理	包括：招聘（员工/ 董事会），培

	训，考核，指导机构治理加强董事会治理
变革管理	
特殊情况建议	例如兼并或特许经营

除了这一点外就是绩效评估。公益创投的成效，不应该完全建立在对非营利组织表现的要求，公益创投模式应该包含三个层次的评估系统，每个层次都涉及如何建立指标，如何搜集资料，如何设计评估工具，评估的信度与效度的问题等等，后续研究可就这三个层次，分别进行深入的讨论。三个层次的评估系统分述如下：

### 1. 对非营利组织的评估

这是对投资对象的成效评估。就本研究的发现，一般公益创投模式都会建立这一层次的评估系统，关心的主要议题为：组织能力是否有得到提升，是否达到绩效要求，财务系统是否健全，组织定为是否明确等等。这样的评估系统能够使非营利组织进行自我检视，发现问题与寻找解决的方法，并且有助于公益创投机构对投资对象进行问责。

### 2. 对所采用公益创投模式的评估

这是对公益创投模式的评估。这个层次的评估，可能会需要许多第一个层次评估资料作为基础。就本研究的发现，国外公益创投机构，为了持续使公益创投运作更为精炼，可能会设计外部或独立的评估方式，对公益创投机构或其采取的模式进行评估，但这一个层次的评估方式，无论在指标界定与测量方法上，皆更难进行操作化。所关心的议题包括：双方的关系是否良好、该公益创投模式是否对非营利组织有正面帮助、是否得到期待的投资报酬等等。而对模式本身持续进步，并加强对非营利组织的回应性方面，将有很大帮助。

### 3. 对社会影响的评估

这个评估系统讨论公益创投机构和非营利组织的合作关系，所产生的影响或改变。对社会的正面影响，往往是很多公益创投模式所设定的终极目标，但却最难进行衡量。例如检视在具有公益创投的状况下，或没有公益创投的状况下会有什么不同？这可能需透过设立实验组与对照组，以类似试验设计的方式进行，并且需要长期的观察与追踪，这些工作对一般非营利组织而言可能是沉重的负担。而对资料搜集方式也是值得讨论的问题，可能要涉及许多新的技术，例如在环保议题下可能需要运用长

期实践序列的卫生图来分析某个计划或合作关系所产生的环境影响，而公益创投所关心的社会领域，是否也需要发展新的资料搜集技术，也是后续相关研究的方向。

政府的评估如同其筛选一样，只能保证程序的公开严谨，但却无法保证专业性，整体来看还是带有鲜明的购买服务痕迹。

“评估两个方面，第一方面社会组织对创投主体的评估，我们会组织承办单位，开展中期末评估，分三笔拨付；第二个评估是整体效果的评估，前两届没有做，第三届我们意识到了，所以增加了一个对整体活动评估的预算，我们也想对整个活动的整体效果进行评估，再找一家第三方。”（20160410WFJ）

当前，国内一些地方政府正在研究制定地方标准——《社区公益服务项目绩效评估导则》，这将为公益招投标和公益创投的评估提供强有力的工具。公益创投要积极应对标准的出台，做好相关准备工作，使公益创投进一步发展成为促进公益组织能力建设、引导和鼓励公益资金投入、实现公益项目效能最优化的社会公益平台。

另外一方面，社会资本参与公益创投则相对重视绩效衡量的里程碑。

“他们扶持的机构有专门的人来做这个事，我们支持的机构，最主要的人力要用来做信贷项目，没人做这些事。我们对于这种扶贫的小额信贷机构曾经使用过中国平均计分卡，学了KIVA的标签系统，现在就减轻了负担。对绿色企业，专业的人有专业的人做，我们开始投了2家，都有绿色影响力报告。道和一直都在做绿色企业培养和孵化的平台。还有年报，服务的人群，扩大20%。为什么我们喜欢小额信贷，喜欢绿色企业，因为多少人借贷，很难作假，有一个交叉认证，有的行业就比较好做。”（20160512XH）

“我们的公益创投评估有101个评分点，全面诊断，是百分制度的，我们涉及到四个大的范畴，10个一级指标，32个二级指标，每个评分点分为5级，我们有一个投委会，6个人3个内部3个外部。”（20160510CZG）

由此可见，公益创投的SPPP模式至少要求在评审和评估两个环节引入专业创投机构的参与。

在绩效评估方面，目前已经很多种社会绩效的测量办法，各地也都在采用不同的评估方法，需要的是对这些方法进行标准化，但在这方面的进展还较为缓慢。对于公益创投而言，公益创投的每一步都包含了社会影响的测量。公益创投的社会绩效评估则试图评估整个投资组合的社会影响。理论上，整个公益创投的影响可以叠加到它所投资的社会组织上，但在实践中，汇总计算是一个十分复杂的过程。毕竟很难将西藏建立一所小学所产生的社会影响同无锡太湖的生态清洁系统进行直接比较。汇总只有在投资于较窄的领域内才会变得简单。具有多重目标的公益创投可以选择定义社会组织的同质集群，并且在每个不同集群内进行汇总。例如，为儿童服务，为老年人服务等等。不过，这也需要建立一套通用的影响结果和指标体系。常用的工具有平衡记分卡，社会投资回报（SROI）、social e-valuator、IRIS/Pluse、SROI 网络、Imp-Act、GIIRS 等工具。

社会绩效的测量工具既包括定性的描述也包括定量的分析结果。公益创投应该在仔细评估其目标的基础上选择合适的评估工具。目标常常包括一定时间内的决策、学习、管理绩效或者持续地向投资者提交的报告。我们提出了三种具体的步骤用于建立社会绩效的评估框架。

第一步：事件与目标。询问社会组织以下几个与社会使命相关的基本问题，将会形成社会绩效评估系统的依据：

目标解决的社会问题是什么？

问题的大小和紧迫性如何？

你如何解决这些问题以及你的优势是什么？

考虑到其他人的行动，你如果将行动与问题的解决相关联？

第二步：影响价值链：分析社会组织如何实现第一阶段所描述的变化。这一分析可能需要社会组织和公益创投机构密切协作的几周时间。关键的考虑包括：

定义社会组织活动的利益相关者

定义利益相关者的投入并描述期望的产出

描述产出对利益相关者的影响

分析影响的大小以确定价值的关键因素

定义关键绩效指标（KPI）

评估社会组织行动造成的部分潜在变化

第三步：管理和评估。测量社会组织行动所造成的关键社会目标结果。管理和评估通常是持续的，通过定期的会议和报告。公益创投应该考虑执行以下方面：建立系统的监控对期望变化的实现程度进行评估；完善治理结构促进社会目标的评估并吸引关键利益相关者的参与。

#### 6.2.4 退出机制

公益创投的最终目的是帮助被投资者成长为具有良好的业务模式、善于利用多种资源、可持续发展、持续创造社会效益的组织机构，因此在与被投资者商议投资策略时便开始共同探讨退出机制，以期达到最佳退出时机和最小化的社会效益潜在损失，



这完全避免了风险投资退出环节中的信息不对称问题，凸显出公益创投的另一特点——透明化。传统的公益赞助停止的方式，往往是因为方案的结束，或者赞助期间的结束而自然停止，但公益创投会设定何时该终止其援助，以及非营利组织在何种发展程度下，公益创投基金得以撤出。这便涉及了两个问题，第一个为如何确保非营利组织在公益创投基金收手后，能维持既定的运作方向，第二个问题是如何设立良好且有效的绩效衡量系统。这不只是牵涉到公益创投基金的主观选择，也含了与受赞助的非营利组织间互动过程而定，而非营利组织的财务稳定性，将是公益创投机构的重要考量之一，以确保公益创投的资金撤出后，该非营利组织仍能持续运作，VP 的调查发现其方式包括帮助非营利组织创造收入，帮忙寻找新的基金赞助者，协助其承接政府工作，或与其他机构合并，但也有两个公益创投机构表示，只要非营利一直符合其补助标准，他们就不会主动退出<sup>①</sup>。但 Alter(2001)仍提供了公益创投退出策略的三个依据：一是能确保组织具有长期的生存能力，在最初所设计的组织生命周期发展策略，使组织得以进入另一阶段的补助形态；二是透过公益创投基金的协助，使组织进行一定程度的能力建构，而需改变辅助形态。三是组织能力建构的目标，辅助的期间，以及与公益创投基金关系的角色，已经超过当初的补助策略<sup>①</sup>。

目前并没有针对公益创投机构退出机制的调查数据，部分原因是大多数公益创投机构还较年轻，对长期陪伴和耐心资本的提倡也与风险投资界惯用的退出机制理念相左。欧洲公益创投协会于 2014 年 10 月对 22 家相对成熟、已成功退出所投项目的公益创投机构进行调研，将公益创投机构进行的资助 / 投资的退出机制总结为五个阶段：

(1) 重估与投资策略相辅相成的关键要素；(2) 研发退出方案；(3) 退出准备 (exit readiness)；(4) 执行退出方案；(5) 退出后的跟踪陪伴。其中最核心的是第三步“退出准备”，从三个纬度评估是否达到退出标准：(1) 社会影响力评估，被投资者的业务是否为其针对的社会问题带来了可测量的社会效益；(2) 财务可持续，评估被投资者是否已经实现了财务可持续，不管是来自自身盈利还是其他资金来源；(3) 组织应变能力 (organizational resilience)，评估被投资者在管理团队、组织治理和盈利/筹款能力等方面发展的成熟度。

---

<sup>①</sup>Venture Philanthropy 2002: *Advancing Nonprofit Performance through High-Engagement Grant-making*. Washington DC. Venture Philanthropy Partner&Community Wealth Ventures Inc.

<sup>①</sup>李宗勳：《多元就业开发方案对非营利事业组织能力建构之分析——以财团法人馨晖综合知能发展中心为例》。南华大学非营利事业管理研究所硕士论文，2006。

资助/投资时运用不同的金融工具也对应了不同的退出机制，PhiTrust 在与数个潜在的后续投资者谈判后，将其在公平贸易和有机食品公司 Alter Eco 的股权出售给了欧洲最大的有机食品企业之一 Wessanen Distriborg。BonVenture 为旨在解决年轻父母再就业问题而建造儿童保育所的德国社会企业 KKB 提供的 75 万欧元夹层贷款预计将于 2016 年偿还，由于 KKB 由非营利组织转变为混合型组织，BonVenture 的可转债亦考虑转成股权后出售给后续投资者，KKB 第二轮融资额达到了 410 万欧元。NESsT 对为青年艾滋病患者提供救助的罗马尼亚社会企业 Alaturi de Voi 的捐赠资助到期后，为其对接了另一家公益创投并为其贷款提供担保。

与商业创投不同，公益创投退出并非完全追求自身利益最大化。公益创投的退出机制分为两类：对于以捐赠方式进行的公益创投，投资对象的组织稳定与资金可持续性为公益创投选择退出的主要评判标准，资金的可持续性可以是帮助投资对象创造可观的收入模式，为其寻找潜在的投资者，或是引入公共部门的支持。对于以股权与债权等方式进行的社会目的组织投资，公益创投采用出售股权、管理层回购、并购、IPO 上市等多种退出策略。在债权到期时，公益创投需要对其高度的管理参与及各类增值服务做出是否退出的决策，在出售股权时，一方面，公益创投需要耗费一定成本对股权购买者进行资质考察与选取，以保证其认同该社会目的组织的使命，另一方面，股权出售的时机选择应当是在对社会目的组织的边际贡献无法增加时，而非追求自身利益最大化。2006 年左右，业界开始探讨 NGO/社会企业上市（IPO）的可能性。购买了一定量的股份后，股东可能占据董事席位、获取机构的财务信息和影响力评估信息。这个概念所带来的争议是，这些 NGO/社会企业可能面临的多股东结构是否会分散他们本该在运营上的精力？毕竟他们中的绝大多数还不具备上市公司应有的治理结构和管理能力。尽管如此，为了调动民间资本的积极性，世界各地仍然出现了一些社会证券交易所（Social Stock Exchange），不过真正在公共证券市场开设板块的仅有一家——成立于 2013 年 6 月的新加坡“影响力交易所”（Impact Exchange），隶属毛里求斯证券交易所，截至 2014 年 4 月尚未发行新股<sup>①</sup>。其他几家“社会证券交易所”皆为会员制的展示平台，不能进行股票交易，比如同样成立于 2013 年 6 月的伦敦社会证券交易所，为其私人投资者会员（高净值人士）对接社会企业，目前已有十二家可

---

<sup>①</sup>新加坡影响力交易所官方网站上附有“毛里求斯证券交易所影响力板块发行上市指南”（Impact Exchange Board Listing Guide A Board of the Stock Exchange of Mauritius），[http://impactexchange.asiaix.com/wp-content/uploads/2014/03/Impact\\_Exchange\\_Listing\\_Guide\\_Feb2014\\_FINAL.pdf](http://impactexchange.asiaix.com/wp-content/uploads/2014/03/Impact_Exchange_Listing_Guide_Feb2014_FINAL.pdf).

再生能源、医疗保健、净化水、可持续交通、教育等领域的社会企业“挂牌上市”，市值总额达到五亿英镑。加拿大的“Social Venture Connection”和美国的“Mission Markets”则是虚拟网络平台，同样起到对接投资的作用。

对于政府与社会资本合作的退出方式显然更为复杂，一种方式是内部平行基金内各取所需。另外一种可行的方式是投资转捐赠，即以投资转捐赠建立商业模式型态。这方面的一个典型案例是台湾，2012年三位积极提倡公益创投人士，共同筹资新台币150万元，与财团法人胜利潜能发展中心合作，以公益创投模式成立“好工作社会企业股份有限公司”后，随即将此公司捐赠给“胜利潜能发展中心”，目前已经完成捐赠，第二例“黑暗对话社会企业股份有限公司”也已经完成类似转移，显见“投资转捐赠”模式在台湾已非特例。

在多数情况下，社会组织的资金要求相比公益创投能够提供的投资周期要更长一些。因此这就存在一个社会组织和公益创投之间的关系在何时结束的问题。对于资助方而言，建立资金退出机制可以实现公益资源在二级市场上的流动与回收，发挥有限资源的“涟漪效应”；对于社会组织而言，主要资助方的忽然退出对其可持续发展或者使命的完成会产生重要影响。因此，退出的过程需要仔细的规划和管理。退出的方式依据所使用的投资工具以及社会目的组织所处的光谱位置。我们在此提出一些核心的退出原则，以及资助型投资和社会投资的不同操作型退出策略。

退出对成功和不成功的社会目的组织都构成挑战。实际上，有些社会组织已经实现了较高水平的社会绩效，增长也十分迅速，但主要是资助驱动的，公益创投的退出可能对其带来的影响要大于哪些还没有成功的组织。对于这些社会组织而言，很难形成真正的财务可持续性。这些因素都会影响到公益创投的退出。公益创投在退出时需要考虑以下原则：

发展最合适的退出策略要求公益创投机构定位自己的社会和财务目标以及其度量成功的方法。在任何给定的形式下，退出策略描述了什么时间以及如何退出，这会影响到成功和失败的可能性。

在投资之前就考虑到退出，除非公益创投打算无限期地支持社会组织。在投资之前最好有一个开放的讨论并达成退出的共识，可以设定一个当某种条件实现时的退出时间点。

建议在这个时间点之前就开始着手退出工作，尤其是深度参与的CEO，高级雇员，管理层和理事会的退出，已帮助社会组织形成自己的领导力。

公益创投应该对照设定的退出时间，常常来自于最初设定的投资目标。由于社会组织的发展情况会影响到退出决策，退出时间不能被设置的过于严格。理想的退出应该是在设定时间结束就停止资金的投入。

由于SPPP模式造成的参与主体的多元性，我们分资助退出和投资退出两种情况。

#### 1. 资助退出计划

当公益创投采取资助形式时，退出的方式与社会投资有所不同。事实上，社会组织可能无法产生自

己的收入，依然需要外部的筹款才能生存。因此，公益创投必须考虑“组织弹性”以及社会组织的“财务弹性”。财务弹性包括：多渠道的资金来源，资产负债表具有足够的缓冲；组织弹性包括强大的管理团队和对下一阶段的充分准备；理事会的技能和质量；品牌和形象；筹款能力。

除此之外，以下策略也是需要注意的因素：

在投资过程中调查社会组织获得收入的可能性并且将其作为一项能力建设的基本内容

如果可能，退出应该伴随着为社会组织寻找新的可替代的投资者和捐赠者

总的来说，一个不成功的投资相对于一个成功的投资可能更容易退出，因为增量价值的存在并且有进一步介入的需要。

最终，公益创投的退出要为公共部门的接手设立一个端口。公益创投要作为一个扩张和创新的平台。在欧洲许多国家，公共部门可以作为社会组织进一步扩张的关键角色，从国家层面到国际层面。对于某一笔投资而言，公益创投可以将退出与进入公共部门的时间点衔接起来。

## 2. 社会投资退出计划

社会投资的退出是完全不同的方式。面对暂时存在资金短缺的社会组织，贷款或者其他风险较低的投资工具，这种退出通常是一种自然的方式。在任何情况下，实际上的退出都具有较大的弹性，因为实现目标常常需要比计划的时间要更长，即使实现了目标，通常也需要额外的时间去实施。公益创投通常需要延伸参与的可能性并且提供超过预定时间的支持，以防止退出对社会组织产生的不良影响。

总的来说，面向社会组织的社会投资退出常常发生在以下情形：

投资达成了组织的阶段性变化

社会组织已经实现了自给自足

社会组织的发展与增长要求额外的非财务支持或者公益创投无法提供的财务支持

导致社会组织与公益创投的目标无法实现的社会变化

退出的类型多数情况下与投资的工具有关，除了股权投资。当担保、贷款或者其他形式的投资时，社会组织与公益创投之间必须设定一个还款期限，如果超过了这一期限，公益创投的参与和非财务支持也将终止。

如果公益创投通过直接的股权投资或者通过可转股的贷款占有社会组织的股权，就需要特别注意退出的时点和形式问题。公益创投需要持续地管理其与社会组织之间的关系并且对其为社会目标带来的附加价值进行评估。如果附加价值低于某一水平将会加速这种退出过程。

这种退出形式通常包括：

出售股权给其他的公益创投或社会投资者

社会组织的回购

出售或移交股权给利益相关者

战略性出售或社会组织的兼并

销售股权给公益创投的投资者

# 第 7 章 结论与建议

当前的中国公益行业尽管处于在一个迅速发展的时期，但显然无论政府、社会组织还是企业都未来得及完全适应新常态下的社会创新形态，现在的问题不是要不要发展公益创投的问题，而是如何通过多方合作把公益创投做好的问题。在这一章里，本研究仅就未来可能的合作方向进行了有限的探讨，但依然有很多问题留待未来的深入研究解决。

## 7.1 结论

在本报告中，我们分别探讨了三种公益创投 SPPP 模式下的机制设计问题，并得出了一些技术合理性和现实可行性的结论。

在外包模式下，公益创投机构是政府购买服务的对象，政府不仅要负责全部公益创投支出，还需要承担公益创投机构的服务费用。社会资本在合作框架下运用自身的专业能力配合政府提供服务，包括合理匹配资金、评选出具有潜力的社会组织，监督社会组织的活动过程，并进行绩效评估。

在协作模式下，公益创投机构是政府公益创投的合作伙伴，政府负责全部公益创投资金支出，公益创投机构负责提供非财务支持。这里与服务外包模式相区别的是，公益创投机构也有自身培育和发展社会组织的目标，在与政府合作方面并不是以获得

政府资金为目的，双方以各自的优势资源参与到公益创投中。因为缺乏实体，双方可以通过联席会议的方式进行协商决策，或者由公益创投机构来负责活动开展和实施。

在合作模式下，公益创投机构与地方政府在多个方面开展通力合作，这种合作通常伴随着专项基金或特殊目的组织（SPO）的成立。典型特征是双方按照比例共同出资，并采取理事会的方式建立协商民主机制，充分尊重双方的诉求和意见表达。

这三种不同的模式，在机制设计上也存在较大差别，我们结合实地访谈，汇总了各方诉求和意见，初步提出了下面的“一揽子”方案：

表 20 公益创投 SPPP 模式与机制

	外包模式	协作模式	合资模式
意向阶段	方案征集 创投大赛 推荐申报	方案征集 创投大赛 主动搜集 推荐申报	方案征集 创投大赛 主动搜集 推荐申报
投资阶段	政府资助	政府资助	政府资助 合作方投资
投后管理	能力建设 中期评估	战略咨询 市场营销和传播 信息技术 融资战略 财务管理和会计核算 法律咨询 人力资源管理 变革管理 特殊情况建议	战略咨询 市场营销和传播 信息技术 融资战略 财务管理和会计核算 法律咨询 人力资源管理 变革管理 特殊情况建议
退出阶段	社会效应	社会效应为主	社会效应 财务效应
运行机制	协议	协议 联席会议	协议 理事会 管委会
社会资本合作方	社会服务机构 基金会 私募基金 风险投资	基金会 私募基金 风险投资	基金会 私募基金 风险投资

鉴于上述基本差别，我们分别设计出几种 SPPP 模式下的具体合作机制：

- 在投资意向阶段，这一问题处理的较为灵活，可以由承办方或合作方充分发挥自身优势操作实施，政府对评审标准、投资对象、筛选程序和绩效考量提出一些原则性意见。在具体方式上，外包模式可以采取方案征集、创投大赛、推荐申报等形式。但在协作模式和合资模式中，因为社会资本的参与度提高，可以结合所关注的领域主动搜集和发现一些优秀的社会组织，采取申报、推荐和搜寻相结合的方式，更有利于发现合适的组织。

- 投资阶段，外包模式和协作模式下，主要是政府出资，由于受政府财政资金的使用限制，在使用多元投资工具的时候可选择余地较小，主要以传统资助形式进行；在合资模式下，可以采取的形式就更加多元化，包括贷款、股权投资等都是可以尝试的类型，但需要在时间和空间上制造一种分离。跟投被认为是一种广为接受的方式。一种方式由政府选择公益创投的资助对象后，再由专业公益创投机构进行第二轮风险投资。另外一种方式是由专业公益创投机构先行投资，再由政府进行跟进支持。

- 投后管理阶段，在外包模式下，因为主要使用政府资金开展公益创投工作，承办的公益创投机构往往缺少投入自身资源的动力，再加上多数承办单位本身并不具有开展公益创投的能力，自身也是一个“干中学”的过程，所开展的投后管理主要是能力建设和中期评估等事务性工作；在协作模式与合资模式下，社会资本可以更多的提供多样化的非财务支持，相比之下合资模式中，这些非财务支持工具使用的效率更高。但反过来，如果所面对的创投对象过多，对于单一的公益创投机构而言，可能会面临人力上的困境。

- 退出阶段，在外包模式下，因为没有财务回报的诉求，公益创投机构仅对创投对象在规定时间内取得的社会效应进行评估；而在协作模式下，公益创投机构可能会伴随着对财务绩效的要求，例如要求被投机构在一定时间内实现规模的扩张和实现自身资源的可持续，但仍以社会效应为主；在合资模式下，往往同时伴随着财务回报的诉求，而这本身多半也是为了满足专项基金和新的特殊目的组织（SPO）自身可持续发展的需要。

- 在运行机制方面，外包模式主要是一种政府购买服务合同，政府与公益创投机构在合同中约定双方的职责和合作事项，其他未尽事宜通过协商方式解决；在协作模式下，双方在一个虚拟实体下开展合作，需要定期召开联席会议的形式就问题进行平

等协商；在合资模式下，双方内嵌于一个实体，最好通过建立理事会或者管委会的形式进行协商，并反映双方诉求和利益，双方成员的代表数通过出资比例来协商确定。

- 公益创投是一个多方参与的活动，不同的合作模式对社会资本合作方的吸引力也存在差别。在外包模式下，各方参与的积极性都较强，但主要依据整体资金额度的大小，如果所在政府层级比较低、且政府公益创投资金投入比较小的话，可能对社会服务机构更有吸引力；在协作模式下，因为需要公益创投机构单方面进行非财务资源的投入，并且缺乏相应的财务回报，这里往往只有基金会愿意参与，其他类型的组织参与意愿较低，而对于最后一种合资模式而言，基金会、私募基金和风险投资都有较强的合作意愿。

总之，公益创投是一个资源整合的过程，也是多个行动主体共同合作的过程。政府一方面要为公益创投提供良好的制度环境，另一方面要支持、保障并监督公益创投活动的正常运行。在外部支持体系中，政府的支持起到了重要的基础性作用。政府通过建立相关扶持引导政策体系和直接的财政补贴、间接的项目购买来支持社会组织发展，市场通过提供资金、技术、人员等方面的支持来参与公益创投，社会需要努力提升自身公益服务能力的同时合理有效利用好各种资源，争取发挥最大社会效益。政府有政策优势、资金优势，企业有资金和管理优势，社会组织有专业优势、人力资源优势。公益创投就是一个资源整合平台、交流合作平台，将政府、市场、社会三方主体进行优势整合，从而实现优势叠加。

## 7.2 建议

### 7.2.1 政府层面公共政策的出台

目前虽然地方层面的公益创投开展的如火如荼，但还没有国家层面的相应政策文件出台，法律体系尚未健全和碎片化、甚至相互抵触，此外，国家有关 PPP 模式的文件中依然存在着偏好“硬”基础设施的路径依赖，向社会服务领域延展的态度并不明确，政策上的不明朗是公益创投 SPPP 模式“落地”的最大阻碍。在业界来看，公益创投 SPPP 模式的有序推进和切实保障更需要的是一个通盘的政策包，这个政策包可以从“推”和“拉”两方面实现公益创投的政社合作。

从“推动”政府合作方面，建议民政部联合其他相关部委通过起草《公益创投项目管理指导性意见》和《关于规范地方开展公益创投和公益招投标活动的通知》，对各级政府开展的公益创投活动予以肯定，并鼓励更多的地方政府联合社会资本共同开



展公益创投活动，培育社会组织发展。在地方层面，公益创投发起部门要试图说服地方执政长官意识到公益创投在培育和发展社会组织，促进社会建设方面的重要意义，并积极给予财政和政策上的大力支持，结合地方实际情况引入社会资本的参与。尤其需要注意的是，在进行政策设计时，要力图避免和压缩公益创投过程中存在的腐败空间。通过规范项目操作模式和管理流程，可以约束公益创投的无序性，杜绝可能产生的寻租。这种政策支持对公益创投迅速成长、吸引媒体关注、建立公众认知都至关重要。

从“拉动”社会资本参与方面，首先针对目前已经出台的《中华人民共和国慈善法》中出台细则，关于慈善组织如何开展交易性活动给予详细说明，尤其是慈善组织下设商业性附属公司、投资外部商业公司与直接从事交易性活动的不同情形给予指导性说明，便于基金会等社会组织形式通过 SPPP 模式参与到公益创投活动的合法性。其次，结合正在修订的社会组织三大条例，按照十八大提出的“权责明确”思路进一步明晰社会组织的法人财产权，探索社会服务机构的分类管理，以及允许其多种渠道筹集资金，从而为社会组织获得公益创投支持提供合法性空间。再次，要积极探索公司法的修改，增加新的社会企业类型，为非营利型公司获得传统市场融资和发行股份提供便利，既符合全球慈善创新的潮流，也能够满足新形势下我国社会投资领域快速发展的现实需要。最后，积极探索已有的 PPP 模式相关文件在社会领域的应用与实施，将目前出台税收、利率、股权等优惠政策以及围绕“大众创新万众创业”等优惠政策纳入到社会创业中来，并结合慈善法中关于“慈善信托”进行慈善创新，鼓励已有慈善基金、创投基金转型为公益创投，鼓励在公益创投方面政府与社会资本实现通力合作。对于寻求财务回报的私募基金、传统风投和企业而言，PPP 模式中由于认可给予对方的利益补偿，双方合作具有一定的互惠基础，而在 SPPP 模式中由于牵涉到公开的利益分配方案，有可能给合作双方乃至社会公众的认知失调，这一点需要结合具体的领域进行考量。

### 7.2.2 平台型行业组织的建立

伴随着经济、政治、社会全面深化改革的推进，社会转型时期的中国深刻呈现出“政社一体—政社分离—政社合作”的发展路径，当前正处于分离性与合作性交错的发展阶段，是重塑政社关系的关键时期，公益创投给政社合作提供了绝佳的实验场，与此同时，政社合作也给公益创投带来了新的生机。从制度发展与推动的眼光来看，

政府恐怕不宜事事引导（lead），而是应该采取促成（enable）的态度，选择扮演业务的所有者（owner）、推动者（founder）、管理者（administrator）、规范者（regulator）、或提供者（provider），或是这些角色中的各种组合，采取适当的策略。在目前的环境下，公益创投还应该越来越理性，更懂得依靠平等的契约精神来操作项目，以及懂得用专业，理性的数据来支撑相应的投资决策。

然而，尽管多元社会主体在培育和发展社会去组织这一问题上存在共识，但不同主体的目标函数是多元的，在具体合作时依然存在制度经济学理论中威廉姆森所讲的“任何合约都是不完全的”这一问题，这构成双方合作所面临的不确定性风险。通常而言，建立信任的方式有两种，一种是通过一方的声誉机制，吸引另一方的合作；另外一种是通过频繁的联系和接触，建立起信任。但这两种方式目前都较为困难，一方面部分地因为公益创投在我国还处于起步阶段，缺乏成功的案例和先验经验，另外一方面，由于多元主体都不受资金的制约，彼此缺乏在公益创投上主动寻求合作的意愿。在这种情况下，平台的必要性作用就得到凸显。

欧美国家公益创投的发展得益于大量平台型组织的大力支持，他们为社会组织提供培训和筹资机会，积极游说政府，开展研究，吸引媒体报道，并撰写相关文件和报告。近年来，我国也出现了许多支持性公益组织，比如英国使馆文化教育处的社会企业家技能培训项目、恩派公益组织孵化器、友成企业家扶贫基金会、易社、青年企业家基金会等，其他一些企业性质的包括心创益、浩盈创投、社会资源研究所、深德咨询、瑞森德企业社会责任机构、深圳创新企业社会责任促进中心和social venture group等，但距离庞大的社会组织群体的多元化需求来说还远远不够。政府可以考虑通过三个方面发展平台型社会组织，一是在现在的行业协会商会类、公益慈善类、科技类和城乡社区服务类放开登记之外，适当延伸到面向平台型、枢纽型组织的放开登记，新出台的《慈善法》中已经在这方面有了突破，允许慈善组织成立联盟，期待实施过程中的顺利落地；二是在现有的政府支持社会资本服务中专门划出平台组织一类，以促进这些公益创投机构的发展，北京在这方面支持的枢纽型组织已经在这一方向上开展了探索，许多枢纽型组织既包括企业也包括社会组织成员，这种情形非常适合公益创投社会资本多元化背景；三是联合财税部门积极为公益创投机构提供税收优惠等形式的支持，尤其是对通过公益创投的投资和回报，允许参照美国私人基金会项目关联投资（PRI）的形式开展，但要经过严格的审核和制度设计。四是鼓励公益创投机构组

成联盟或平台组织，类似EVPA，SVP和AVPN等平台，定期召开年会，发布调研报告，掌握行业最新动向，交流经验心得，从而为后续的公益创投机构合作奠定基础。

### 7.2.3 注重政府行政层级的匹配性

公益创投政社合作模式的选择取决于对政府、商业企业、公益创投机构、社会组织等创投主体期待的平衡。从我国社会福利事业发展的经验中可知，短期内政府在公益创投中的角色仍然吃重。为此，公益创投SPPP模式，要根据社会主体的实际情况选择合适的政府层级进行切入。一个基本的原则是政府层级越高，所对应的公益创投的对象就越广泛，但双方或多方合作的难度就越大。由于民政部层面尚未出台有关公益创投的文件并且街道层面的创投对象力量比较弱小，我们不考虑全国和街道社区层面的微公益创投，将地方政府行政层级分为省级、地市级、区县级三个层面，并结合这三个层面进行分析（见表21所示）。

表 21 公益创投的 SPPP 模式选择

政府层级	区县级政府	地市级政府	省级政府
资金池	社区基金会	专项基金	财政资金
阶段性	培育为主	发展为主	产出为主
现实约束	集中运营	适度分散	分散运营
主要目的	提供捐赠	产生回报	提供服务
模式选择	外包模式	协作模式	合资模式

由表 20 可知，由于地方政府行政层级不同，所面临的资金约束、合作对象、话语权和投资范围都存在较大差异，对政府与社会资本合作模式也有着不同的需求。

1.在区县级层面，首先由于资金有限并不能保证稳定长期的供给，适合通过成立社区基金会的方式将有限的资金汇聚起来，以备不时之需求，同时还可以面向社区公民及社会开展劝募。在发起上可以由民间发起，也可以由政府发起，社区基金会的主要定位应该是资助，采取社区基金会直接运营方式实施公益创投。与此同时，区县一级的慈善组织规模较小，主要以各种社区社会组织居多，对资金的需求量也不大，主要以培育为主，由于地理空间分布相对集中，可以集中运营，并且可以共享到办公场所和设备等硬件资源。

2.在地市级层面，由于财政资金量增大，相应地对配比资金要求量也就更大，为便于向社会筹款，适合设立专项基金的形式开展合作。政府与社会资本共同投资成立公益创投专项基金，新基金更关注于社会组织的发展潜力，着眼于能够带来社会变革的社会组织或项目。总的来说，当公益创投机构的基本活动是为社会组织提供捐赠，

那么一般会设立一个基金会。如果公益创投机构主要投资于社会目的组织，基本目的是产生社会回报，那么通常会设立一个基金。为避免专项基金出现使用上的纠纷，应该采用理事会形式平衡资金的管理，并应该出台文件保证投资方的权利。同时，一些地方财政比较宽裕的城市也可以尝试通过购买服务形式开展公益创投。

3.在省级层面，因为无论资金量还是社会组织数量都较为丰富，公益创投对其他社会主体的吸引力也随之增加，适合采取政府购买服务的方式，委托一家或几家能力互补的公益创投机构分配开展能力建设或资金支持业务，在阶段上可以根据参与主体的目标选择处于发展阶段的社会组织。如果政府面对的机构数量较多，则适合建立理事会的形式由多家建立经常性的会面机制分配和推动工作。这种情况下，政府不适合高度介入这类组织，而应该给予政策支持，比如在税收优惠等方面。

#### 7.2.4 公益创投与其他培育措施的整合

为了更好地发挥社会组织在社会建设中的积极作用，鼓励社会创新，我国各级政府开展了多种旨在培育和壮大社会组织的策略，包括公益孵化器、政府专项资助和购买服务等。公益孵化器的主要作用是为初创时期的社会组织提供一个良好的场所和空间，通过资金支持服务提供和能力提升等多种方式培育和发展社会组织的支持系统。专项资助主要是对处于起步阶段、具有发展潜力的社会组织给予适当资助。政府购买主要是政府使用财政性资金采购成熟的社会组织、企事业单位提供的专门服务，并按程序实施监督管理的行为。这些培育措施在提高社会组织能力、促进社会组织发展等方面发挥了重要作用，但迄今为止，上述措施尚未形成系统的协调，零散的政策始终未形成一套系统的“组合拳”。

公益创投是政府在培育社会组织方面的一项重要创新举措，它将公益孵化器、政府专项资助和购买服务等举措有机地联系在一起，共同构成了政府培育社会组织的生态系统。

表 22 政府培育社会组织的主要策略对比

策略	阶段	工具	对象
公益孵化器	初创	财务和非财务支持	组织、项目
专项资助	初创	财务支持	组织、项目
公益创投	发展	主要是财务支持	组织
政府购买	成熟	财务支持	项目、人才

由表 22 可知，公益孵化器和政府专项资助目的是使项目落地或帮助初创期的社会组织度过“先锋断层”(pioneer gap)，成功地存活下来；公益创投则是针对发展阶段的公益组织，通常是 2~5 年，通过帮助社会组织强化管理 (management intensive)，从而实现进一步提升；政府购买往往是针对成熟阶段的公益组织购买其服务项目或人才，取得政府购买服务通常构成很多公益组织的基本运行方式。公益创投在政府培育社会组织的主要策略中处于重要位置，一方面它链接了经过公益孵化器孵化和专项资助的初创型社会组织，这些组织需要在一个新的或更广阔的目标市场中复制其经营模式，另一方面它又作为政府购买的主要输出端口，经过公益创投支持的社会组织更加成熟，并且具有承担政府转移的职能和购买服务的能力。公益创投应进一步加强与公益孵化器、政府专项资助和购买服务等工作的衔接整合，在相互学习，取长补短的基础上，进一步促进工作流程的规范化、科学化、标准化，使公益创投进一步发展成为互融互通、共生共荣的社会公益平台。公益创投的 SPPP 模式就是一方面政府要理顺各项培育措施之间的关系，在不同的发展阶段给予社会组织差异化的支持，意识到仅靠政府做所有的培育和发展社会组织的工作是不切实际的，政府自身存在着责能困境，需要开放一些环节给社会资本进来，更好地实现这一目标；而社会资本也要找准切入点，能够充分发挥自身特长，协助政府建立整个价值链条。

#### 7.2.5 提供研究和教育培训的支撑

作为一种新的投资理念和模式，离不开理论的支持和实证的研究。首先，针对日益兴起的地方政府参与的公益创投实践活动，可以进一步开展公益创投方面的理论和课题论证，从而提升地方政府对公益创投的重视程度，并为公益创投的规范化操作提供智力支持<sup>①</sup>。一方面，从中介的角度来“撮合”和“促成”双方合作的开展，为解决双方动力不足和信任问题提供“背书”，另一方面，也可以从探索性研究的角度对彼此合作模式和机制展开设计。研究的另一个指向是有关 PPP 模式在社会领域的拓展，当前有关 PPP 模式的研究已经较为成熟，国外也有很多现成经验，但在 SPPP 领域的研究还存在大量的研究空白，SPPP 模式与 PPP 模式还存在较大的差异性，在实践开展之前需要研究者进行周密的设计和论证。

---

<sup>①</sup>李健，唐娟：《政府参与公益创投：模式、机制与政策》，《公共管理与政策评论》，2014 年第 3 期。

其次，公益创投是在公共服务领域中引入社会资本和公益资本的参与，它在很多情况下，意味着在提供社会服务的同时，承认社会资本逐利的正当性，即便是基金会也有保值增值的需要。在一定情况下，它可能带来社会公众的不满情绪。化解公众的疑虑和不满，需要概念知识的普及。此外，针对政府工作人员开展公益创投的培训也尤其重要，调研中我们发现多数地方民政部门对于公益创投缺乏正确的认知和理解，这必然导致在执行中的偏差。当前亟需在面向地方民政系统登记管理部门的培训中加入有关公益创投政社合作的内容，增进对公益创投政社合作必要性的理解和认识。

最后，对于未来的潜在参与者，还需要有教育培训的渠道。目前国内公益创投的学术研究还处在起步阶段，呈现关注人数较少，研究成果零星且不系统，也直接导致了公益创投领域的人才较少，对于商业机构如何在公益领域开展业务，公益机构如何使用商业的方式运行，多数机构都处于干中学的过程。首先，针对日益兴起的地方政府参与的公益创投实践活动，可以进一步开展公益创投方面的理论和课题论证，从而为公益创投的健康发展提供智力支持<sup>①</sup>。一方面，从中介的角度来“撮合”双方的合作，为解决双方动力不足和信任问题提供“背书”，另一方面，也可以从探索性研究的角度对彼此合作模式和机制展开深入设计和论证。

公益创投为公益慈善事业开启一扇窗，但社会组织的发展方向也不仅只有一条，我国社会组织有不同的类型与相同的使命，期待看到更多参与者的投入，使每一个社会组织得以展现出独特的生命力。

---

<sup>①</sup>李健，唐娟：《政府参与公益创投：模式、机制与政策》，《公共管理与政策评论》，2014年第3期。

# 深度访谈大纲

（一）请您简单介绍一下贵机构？进入中国设立的年份、现有人员、资金规模和治理结构。贵机构发起公益创投的目的和自身的期望？

（二）就您所知中国目前还有其他哪些专业公益创投机构？整个行业的发展现状您如何看待和评价？现在国内还没有 AVPN 这样的机构，我们是否有必要联合这样的平台？因为之前看到 BC 搞了一个平台，对接社会企业，我们如何看？

（三）目前，国内很多人都说自己在做公益创投，这个概念存在被滥用的现象，贵机构对公益创投理论的认知程度？一般来说公益创投有几个基本特征，您能否准确说出必须具备哪些特征才能被称为公益创投？

（四）目前在中国所投资的项目情况？主要支持的机构类型和领域分布如何？是否有社会组织？我们对组织类型是否有倾向性，我们对社会企业如何看？

（五）贵机构以往开展公益创投过程中是否有与其他社会资本联合投资的经历？

（六）贵机构对公益创投实施政社合作的看法？之前是否与政府在某些层面开展过合作？

（七）贵机构如何筛选公益创投对象？有没有固定的周期？我们一般筛选的标准如何？

（八）贵机构如何支持公益创投对象？除了资金之外还提供哪些支持？

（九）贵机构如何评估目前开展公益创投的效果？如何评估资助对象的绩效？

（十）贵机构公益创投的退出机制如何？阿育王之类的貌似不一定要求资金回报？就您所知是否目前国内的专业创投机构都要求资金回报？

（十一）围绕我们设计出的三种公益创投合作模式，政府购买专业创投组织服务、政府与专业创投组织合作成立创投基金、政府与专业创投组织合作成立新机构（PPP 模式），您更倾向于哪一种？理由是？您有哪些顾虑和担心？

（十二）对于公益创投政社合作在时间上的合作，比如政府对创投对象进行第一轮投资，再由社会资本进行第二轮投资，是否可行？

（十三）是否有可能采取类似英国 Unltd 的模式（政府拿出资金，七家创投机构组成理事会）进行合作？

（十四）您对在国内开展公益创投是否遇到政策上的限制，如果有都有哪些？可否举例说明？有何建议？

（十五）您对民政部出台公益创投的相关政策和意见有何看法？本地公益创投办法是否有可能加入政社合作方面的内容？

（十六）所需要辅助研究资料



# 致谢

自从 2013 年中标民政部慈善与社会福利司课题开始关注公益创投以来，一转眼已经 3 年过去，在这段时间里，中国现代公益慈善事业有了突飞猛进的发展，社会各界资本以更积极地姿态参与和推动社会创新和社会变革；与此同时，中国也处于深层次的转型与调整过程中，一个突出的特征是以“精简职能”为核心的放权改革，让社会领域的主体获得了前所未有的政策空间。在这样一场改革的序幕之下，如何更好地培育和发展社会目的组织，公益创投作用关键。有鉴于此，亿方公益基金会为中央民族大学基金会研究中心提供了慷慨的资助，使得我们能够开展此项研究，并将这份国内第一份有关公益创投的系统性研究报告得以有机会与读者见面，提出把构建“政府与社会资本的合作关系”作为公益创投应对未来挑战的重要战略性举措。

该研究报告的顺利完成，得益于来自全体课题组成员的辛勤投入以及众多专家和单位的鼎力支持。在研究和报告的撰写过程中，有许多专家参与了讨论并提供了建设性的意见，北京市民政局基金会管理处芮俊立处长、北京大学政府管理学院袁瑞军副教授、中国社科院金融所助理研究员徐枫、清华大学 NGO 研究所辛华博士后、宜信集团许卉、中国扶贫基金会汤后虎等都为报告提出了十分有价值的意见与建议。民政部政策研究中心、民政部慈善与社会福利司的领导对本研究通过立项形式给予了大力支持和协助；黑龙江省民间组织管理局、云南省民间组织管理局、广州市民间组织管理局、北京市社团办、南京市江宁区民政局等机关单位，在资料和访谈研究上提供了有力的支持，使本报告对地方政府开展公益创投得以有了较为深入的认知和了解。LGT、浩盈投资、点赞网、爱佑基金会、宜信集团等公益创投机构给我们提供了大量的一手资料和项目支持，特别感谢亿方公益基金会副理事长 Tony 先生和项目官员康辉女士对该项目后续实施过程中的周密安排和协调，以及宜信集团的许卉女士为我们发来的许多宝贵资料。

中央民族大学基金会研究中心承担了此次报告的全部组织工作，RICE 团队每周坚持开会一次讨论报告的写作思路与框架，陈淑娟、顾拾金、宋西桐等不仅出色地完成

了具体的项目组织工作，还承担了不少资料搜集整理及辅助性研究工作，并在报告终稿阶段作了大量的编辑工作，为报告的研究和撰写工作提供了巨大的便利。

值此报告付梓之际，谨代表中央民族大学基金会研究中心，对亿方公益基金会、全体课题组成员以及为报告的准备工作提供支持的其他单位和个人表示诚挚的感谢。

中央民族大学基金会研究中心李健

2016年5月16日

## 课题组成员

- 李 健 中央民族大学基金会研究中心执行主任  
徐 枫 中国社会科学院金融所助理研究员  
韩成栋 清华大学金融学院博士后  
唐 娟 深圳大学管理学院副教授  
刘紫微 北京市产权交易所审计部  
宋西桐 上海市至美公益基金会项目官员  
陈淑娟 中央民族大学基金会研究中心研究助理  
顾拾金 中央民族大学管理学院学生



億方公益基金會  
YIFANG FOUNDATION

北京市朝阳区东三环北路丙2号  
天元港中心B座2201室 100027

TYG Center, B-2201, 2 North 3rd Ring East,  
Beijing 100027 China

TEL: (86-10) 8446 4811

FAX: (86-10) 8446 4700

[www.yifangfoundation.org](http://www.yifangfoundation.org)

