

公益創投項目的服務型監管探索

彭善民¹ 胡平¹

(1. 上海大學社會學院, 上海, 200444)

摘要：伴隨經濟社會與公益慈善事業的發展，近年來作為新型公益夥伴關係和慈善投資模式的公益創投在大陸逐漸受到政府和公益慈善機構的廣泛關注。上海是國內最早探索公益創投政府主導模式的地區之一，J 區社會組織服務中心承接的公益創投中長期項目監管初具服務型監管雛形，具體表現為，項目監管方為中長期項目實施配備了項目跟進的聯絡員和陪伴式專家督導，項目評估本著以評促建原則，突出過程監測，重視項目執行方的能力提升與能動性發揮。服務型監管的成因與公益創投中長期項目特點、項目承接方的服務需求、項目購買方對項目品質的期待及項目監管方的能動創新息息相關。服務型監管的高質量發展還有賴項目監管方及監管人員的系統性增能。

關鍵字：公益創投；中長期項目；服務型監管；增能

An exploration of service-oriented supervision of venture philanthropy projects

Peng Shanmin¹ Hu Ping¹

(1.School of Sociology, Shanghai University, Shanghai, 200444)

Abstract: With the development of economic society and philanthropy, venture philanthropy as a new type of philanthropy partnership and charitable investment model has gradually attracted widespread attention from the government and charitable organizations in mainland China in recent years. Shanghai is one of the earliest areas in China to explore the government-led model of venture philanthropy. The medium and long-term project supervision of venture philanthropy undertaken by the J District Social Organization Service Center has begun to take shape as a service-oriented supervision. Equipped with project follow-up liaisons and accompanying expert supervision, project evaluation is based on the principle of promoting construction through

【項目來源】國家社會科學基金一般項目“組織生態視域下的社區社會組織發展研究”（項目編號 19BSH138）。

【作者簡介】彭善民，男，博士，教授，上海大學社會學院，博士生導師，上海高校智庫上海大學基層社會治理創新研究中心研究員；

胡平，女，上海大學社會學院碩士研究生。

evaluation, highlighting process monitoring, and attaching importance to the ability improvement and initiative of the project executor. The causes of service-oriented supervision are closely related to the characteristics of medium and long-term venture philanthropy projects, the service needs of project undertakers, the expectations of project buyers for project quality, and the dynamic innovation of project supervisors. The high-quality development of service-oriented supervision also depends on the systematic enhancement of project supervisors and supervisors.

Key words: Venture philanthropy; Medium and long-term projects; Service-oriented supervision; Empowerment

一、引 言

公益創投是公益慈善領域一種創新型的資助方式，是將風險投資的理念和工具運用於公益慈善事業，為社會組織提供全方位的支持，以提高社會效應的方法。20 世紀六七十年代，美國出現經濟大蕭條，社會問題突出，美國慈善家約翰·洛克菲勒三世提出“公益創投”概念，旨在運用風險投資的形式來促進社會事業的發展。20 世紀 90 年代，公益創投在歐洲也迅速發展。公益創投在學術界並沒有一個統一的定義，也被稱為“慈善創投”。上海是大陸較早探索公益創投的城市之一，形成了政府主要出資、第三方社會組織負責運營的政府主導模式。

公益創投作為“特殊”風險投資，通常具有五大特徵：較為長期的社會變革項目投資；管理夥伴關係；結果導向的問責過程；提供資金與專家支持；有一定的可退出機制（Frumkin, 2003）^[1]。大陸學界關於公益創投的研究目前主要涉及公益創投的涵義界定、實踐模式的討論（畢彭鈺等，2018）^[2]。涵義理解方面，有從福利經濟學角度出發，認為公益創投是一種資源的重新配置，是一種全新的公益資本的注入，對社會福利事業產生重要影響（汪忠等，2011）^[3]。有從公共服務領域出發，認為公益創投是政府購買公共服務的一種實踐（李学会，2013）^[4]，在實際操作中與政府購買服務如出一轍，為社會組織的發展提供穩定性服務增能（周俊等，2022）^[5]。公益創投通常被認定為撬動地方性社會組織發展的政策工具（劉建娥，2020）^[6]，在相當程度上，公益創投的功能是重塑社區以及相關社會組織的基礎條件，更可能是實現良好社會治理的一個可能途徑（宋程成，2021）^[7]。實踐模式方面，按照實施的主體不同，可區分為政府主導模式、企業主導模式和基金會主導模式。在我國，公益創投多以政府為主導，承擔優化公共服務供給任務並兼具社會組織培育目標的新型公益資助載體（顏克高等，2025）^[8]。當然，有學者指出，政府主導有其歷史合理性，但在運轉中也帶來了角色固化、流程反嵌、目

標替代等問題（吳新叶，2017）^[9]。有按照資助的目將其劃分為政府購買服務模式、社會組織培育發展模式、公益項目培育模式、創業實踐教育模式（李健等，2014）^[10]。在作用機制方面，社會機制主導的項目補貼模式增強了社會組織的學習目標導向，而行政機制主導的服務外包模式會帶來社會組織的任務目標導向（吳結兵等，2024）^[11]。

公益創投項目的監管機制是公益創投實踐的核心機制之一，直接涉及到公益創投項目的成敗。既有相關研究較少涉及。近年來，上海中心城區的 J 區公益創投系政府主導、社會組織服務中心具體運營，在公益創投中長期項目監管方面初步具有服務型監管特徵，本文擬對其實踐策略做一系統梳理和分析，以期進一步深化公益創投模式的研究和助力公益創投實踐的發展。

二、公益創投項目的服務型監管探索

一般的公益創投項目週期類似政府購買社會服務項目的週期，多是集中於半年至一年的短期項目。這種短期項目的弊端在既有的項目制研究中已有不少討論。就社會服務機構的生存發展而言，對長達三至五年的中長期項目頗有需求和期待。J 區公益創投項目在短期項目的基礎上嘗試了中長期項目的發包和監管。筆者在長期的參與式觀察中，發現這種針對中長期項目的監管相對於短期項目考核式監管而言，具有較強的服務型監管特徵，即注重監管過程，監管主體多元，監管責任明晰，監管體制順暢，監管評價科學等（劉新庚等，2012）^[12]。具體呈現為以下三個方面：

（一）監管初期：規範化宣講與聯絡員配置

1. 規範化宣講

在完成一系列預審、初審、審核、公示、審議、結果回饋、簽訂合約的流程之後，J 區社會組織服務中心為確保公益創投中長期項目的順利開展，在項目啟動之際會舉辦啟動培訓會，對前來參會的項目負責人和財務人員進行公益創投項目的規範化宣講。宣講內容主要分為三塊：一是政策檔解讀，二是項目執行規範；三是項目審計事項。

政策檔解讀，主要是公益創投專項資金的政策解讀。公益創投基金主要來自政府投入的促進社會組織發展的專項資金，政策檔的解讀重點是關於專項資金資助原則的宣講。首要原則是突出問題導向和需求導向，強調公益創投項目要圍繞區域經濟社會發展的重難點問題，區委區政府重點工作和社區治理關切點。其次，注重績效和資金使用的規範性，專項資金要專款專用。對違規的社會組織，視情節嚴重，予以限時整改、通報批評直至取消第二年的申請資格，對追究刑事責任或行政處罰以及弄虛作假、套取、轉移和挪用專項資金的社會組織，一經發現，通報批評，並追回已撥付的相關專項資金，取消三年內的申請資格。再次，專項資金資助力求凸顯專業性和特色。

項目執行規範方面，重點強調項目實施所要堅持的三大原則：一是一致性原則。即項目實際運行的服務內容、受益的服務對象、服務區域需與當初提交的項目計畫書保持一致，不得做大的變動，如需做調整，應第一時間向各自的監管聯絡員提交申請，審核通過後，方可做相應變動。二是規範性原則。承接方應注重過程中相關文字、照片等資料的留存，做好痕跡管理，針對於需變動的內容 / 預算等方面的調整要嚴格走規範化程式。承接方需要每個季度向各自的聯絡員遞交中長期項目收支季報表和項目計畫進度季報表。三是高要求原則。中長期項目不僅僅是要完成基本的項目服務計畫，而且要在項目實施中能夠促成團隊成長和機構發展。

財務審計方面，社會組織服務中心的財務人員每年在啟動儀式上的最後一個環節會依據《專項資金管理辦法》、《資金使用的若干規定》、《政府購買社會組織服務實施辦法》、《民間非營利組織會計制度》等，結合以往中長期項目出現的問題，給在座的社會組織負責人和財務人員講解資金使用的原則和審計所需要準備的材料。經費構成主要包括人員經費、活動經費、日常辦公經費、監督管理和相關培訓的費用等。

2. 項目聯絡員配置

公益創投中長期項目完成協議簽訂後，由社會組織服務中心確定各個項目的聯絡員，每個項目分配一名工作人員，參與項目的全程跟蹤監測。項目聯絡員要保證每季度進行一次現場監測，在項目活動已經開始的階段，聯絡員應到現場監測社會組織在中長期項目運作過程中開展的活動，從工作人員配備、服務對象回饋等方面考量活動的開展是否達標，大型活動儘量到場，中小型活動可挑選部分參加。按階段進行的項目可在每個階段的活動中選擇性地參加，最後並將每次現場監測的相關資訊，如時間、地點、主題、照片、報導等提交至公益創投項目經理進行匯總，並在每週的例會上彙報。

現場監測通常採取預約監測的方式進行。根據社會組織提交的季度計畫表，通過電話或者是微信預約本季度監測的活動時間，提前告知社會組織。現場監測遵循一定的步驟：一是現場監測前的準備工作。聯絡員根據上月或是上個季度提交的項目計畫書和現場監測的報告，提前熟悉好上一次的監測結果，為下一場監測工作做好準備。二是現場監測的具體內容。主要包括：現場工作人員的數量、具體是負責什麼內容的；查看負責人統籌、調度、突發事件處理等能力；在場的社工是否具有專業能力和場面的控制能力；志願者做事是否井然有序，待人熱情程度，部分專業性項目需考察志願者的服務能力；邀請的專家其專業性是否體現出來，以及其他利益相關方參與情況。三是現場監測的後續工作。就發現的問題及時與項目組溝通，對監測發現的普遍性問題進行梳理，為能力建設活動的開展提供資料和資訊。

項目聯絡員需要督促社會組織在每季度首月的 5 日前遞交中長期項目本季度的計畫表，在每季度首月的 10 日前遞交上季度的收支報表。在項目中期評估和結項評估前，聯絡員都要提

前部署好評估工作，告知對方需要準備台賬資料和 ppt 展示答辯，包括評估現場聯絡員也是要到場的，以便協助自己所負責監管的社會組織順利完成此次的評估工作。

從項目開始到項目結項這個過程中發現項目運作存在問題，聯絡員需要及時和社會組織溝通，社會組織有什麼需求也會主動與聯絡員聯繫，項目聯絡員可向社會組織提出整改要求，情形嚴重者，由社會組織服務中心上報地區辦公室。

(二) 監管中期：內外部評估與陪伴式督導

1. 內部外評估工作相結合

項目運行中期，第三方評估專家和政府評審小組會進行一次中期評估。社會組織服務中心監管聯絡員全程跟進，在外部專家評估前，會組織項目方進行一次內部的評估。內部評估是中期評估的預演。聯絡員也會事先親自查看社會組織項目材料，如若發現不妥之處，及時告知負責人進行修改。中期評估是在中長期項目運營週期的中間階段，全面評價項目的完成情況、資金管理和社會效益，並就項目實施中存在的問題提供意見，以保證在剩下的項目週期內順利實施。中期評估和終審評估的工作程式大致相同，都是由第三方評估機構和社會組織服務中心協商，確定承接方評估的時間、地點、提交材料和相關要求。公益創投項目或機構負責人自行到評估地點進行報告，聽取和回應評審專家的隨機提問。最終，由評審專家對社會組織的整體績效進行評分，由項目主管和監督聯絡員對項目進行優化。

2. 陪伴式專家督導

J 區社會組織服務中心成立了具有高校實務經驗豐富或行業力有聲望的老師組成的公益創投專家督導團，針對項目運作過程中發現的共性問題或需求，定期邀請相關領域專家、高校老師開展專題培訓或督導工作坊，及時解決相關問題，主要是通過開展督導工作坊、活動現場監測及微信諮詢等多種方式與中長期項目負責人保持緊密的聯繫，為項目的實施提供多方位的、專業性的指導。

督導工作坊是常見形式，內容主要涉及：一是看項目是否能預期結項；二是討論解決項目結項過程中遇到的問題；三是如何提升服務成效；最後是如何準備迎評工作。各個項目負責人就項目目前的情況做了總體的陳述，督導老師多次參與過項目的活動，對項目的瞭解比較全面，對項目負責人提出的問題針對性的為最後階段的實施和服務成效的提煉提供寶貴的建議。

督導工作坊的成立目的還在於在為社會組織提供項目督導之餘，也幫助各項目工作者之間建立相互支持網路，將各個不同中長期項目的社會組織聚集在一起，通過督導暨學習分享交流會建立互幫互助的活動關係，以期在專家督導退出之後，當社會組織在工作中遇到困難時，可以從同行中獲得支持和幫助。監管聯絡員和督導專家作為外部督導力量能夠從不同的角度給承接方負責人指導建議和鼓勵，為社會組織增能。

（三）監管後期：品牌化提升與多方位推介

1. 項目宣傳與品牌建構

在公益創投項目的結項環節，社會組織服務中心的監管工作並沒有完全結束，對項目品牌化的建構與宣傳是監管運作方為其做的最後的服務性監管。不少公益創投項目執行方限於成本考慮，或缺乏對宣傳的足夠重視，較少顧及公益創投項目的宣傳。為此，J區社會組織服務中心作為監管的運作方，除了負責日常過程監測之外，還幫助社會組織進行項目活動的宣傳。不僅社會組織服務中心為自身設有公眾號平臺，幫助社會組織發佈活動的資訊。同時，他們也可以通過這個公眾號獲取關於培育孵化、能力建設、督導工作坊、基地活動建設等資訊。此外，社會組織服務中心監管規定明確指出要求中長期項目的社會組織每個月至少向社會組織服務中心為提供一篇活動報導。社會組織不僅可以進行活動宣傳報導，還可以通過平臺鏈接志願者、實習生、工作招聘等服務，都可以在利用社會組織服務中心為公眾號的平臺進行發佈和獲取。

除此之外，J區社會組織公共服務網也是一個學習交流和相互借鑒的平臺，社會組織除了可以在自己的公眾號和社會組織服務中心的公眾號進行宣傳之外，還可以通過一稿多投的方式，同時向區內的各個平臺報送資訊，擴大渲染效果，提高曝光率，提升組織的影響力。為繼續擴大中長期項目和社會組織的傳播力和影響力，公益共創空間——靜益坊，在2021年進行了全新升級並對外免費開放，發揮其公益共創的理念和營造人人可參與的城市公益氛圍，靜益坊與優秀的中長期項目承接方合作推出“城市公益季”，借用靜益坊的空間和設施進行項目主題展覽，達到為社會組織宣傳的效果。社會組織服務中心也一直鼓勵優秀的項目承接方參加J區的最佳實踐公益品牌項目比賽，在獲得項目宣傳的同時，也可以獲得1-3萬元不等的資金獎勵。

2. 推介與鏈接

對於一些將要結束政府資助的第三年的項目，後續資源的鏈接是其項目繼續存續下去的根本。社會組織服務中心也會幫助社會組織進行項目的宣傳，進一步打造品牌化項目，主動向區相關部門、街鎮推介優秀項目，為其鏈接除政府外其他資金方的支持，打通社會資金支持創投項目的通道，建立企業、公眾資助創投項目的平臺。多年來，社會組織服務中心一直與上海市基金會J區代表方保持良好的合作關係，也在基金會的支持下公益創投專項資金取得了豐碩的成果，在區內外已經形成一定的品牌效應。社會組織服務中心作為基金會該區代表處的副會長單位，利用這個大平臺吸引多家大型企業，例如多特瑞、嘉吉等，動員他們對公益創投基金持續捐贈，支持優秀的中長期項目發展，以項目制的方式為該區服務對象提供公益服務。

綜上所述，J區社會組織服務中心對公益創投中長期項目的監管，無論是在前期為承接方提供基礎性服務和聯絡員配置，中期的內部監管人員評估與外部評審專家評估相結合以及配有高校專家督導團，後期為其提供品牌化資訊宣傳及多方位資源鏈接，都是對承接方體現了項目

立項到項目結項的全過程服務型監管。此外，在日常的跟蹤監測中，項目聯絡員與承接方負責人溝通交流時，多是以夥伴合作的形式與社會組織共同成長。通過一系列服務型監管措施，為社會組織個體進行多方面增能，例如尊重項目承接方主體性，加強其內部能力建設，拓寬資金來源，項目資訊宣傳，使得社會組織能夠很好地應對政府專項資金退出機制的情況。同時，社會組織通過參與公益創投中長期項目活動，獲得服務性監管得到了外部力量的支持。不難看出，J區社會組織服務中心對中長期項目的服務型監管具有增能型監管特徵。

三、公益創投中長期項目的服務型監管成因

（一）購買方需求：公益品牌培育

J區社會組織發展專項資金管理辦法規定，對於歷年公益創投項目中期評估、結項評估優秀的項目且資金審計情況良好的項目，項目的承接方可以提出延續資助的申請，政府相關部門以及專家學者對承接方提交的項目深化方案等進行綜合評審後確定是否為中長期項目。對於項目購買方而言，希望反映社會需求且承接方做得好的項目好上加好，產生更大的社會服務效應和影響力，形成有品質的社會服務品牌，也易帶來相應的政績貢獻。為此，一方面需要嚴格要求，確保項目的規範化和高質量；另一方面，也需要提供更多的支持，進行培育和激勵。對中長期項目若只有嚴格管控而無相應支持，易造成項目難以持續。購買方的負責人表示，若是項目監管方在項目監管和評估過程中過多的問題取向，一味地指責批評，會對項目或服務機構負責人的自尊心和信心造成打擊，形成挫敗感，導致越來越少的組織或機構再去申請中長期項目，或者已申請到的項目在具體執行中虎頭蛇尾，顯然就違背了公益創投鼓勵社會持續創新的初衷。若是服務和支持過多，易成為越俎代庖，讓承接方產生依賴。為此，既要監管又要服務的服務性監管方有可能產生中長期項目或使得中長期項目成為可能。為避免中長期項目的夭折，購買方有意讓監管方根據不同項目的性質靈活把握好監管與服務的“力度”，與承接方一道將中長期項目高質量完成，力求最終向購買方交出滿意答卷。

（二）項目承接方需求：專業支持

對於承接項目的社會組織而言，對有益項目完成和組織發展的外部支持或服務供給自然是多多益善，尤其是處於初創期的社會組織，更需要社會組織服務中心為他們提供多方監管服務，不僅是資金上面的支持，也包括實務和理論領域的專家指導以及規範系統的財務知識。公益創投中長期項目相較於短期項目而言，意味著的是持續創新，創新的難度大，項目實施的專業化程度要求高。實踐表明，監管方提供的項目聯絡員和項目督導頗受到項目執行方的歡迎。社會組織服務中心監管方的聯絡員與外部專家共同組成外部督導力量，可以以“局外人”的身份，客觀地對項目進行監察，彌補自我監管的局限，發現機構自身難以發現的問題並提供解決的方

法，助推項目順利運行。另一方面，監管方提供的項目督導，可以為中長期項目的申請提供新的思路或創見。對於項目執行方而言，長期埋首項目的完成，易疏於項目立意的提升。

相對於其他社會主體提供的項目培訓，監管方更加熟悉政府購買方的需求和要求，熟悉執行方及其項目運行情況，其提供的項目指導，一定程度上更具有針對性和可操作性。此外，監管方提供的項目督導團隊，以社會工作專家督導為主，社會工作的價值理念強調尊重、接納、優勢視角、服務及案主自決等，社會工作專家督導相對側重服務、鼓勵及可操作化建議的提供，與服務性監管契合，具有較高的恰適性。此外，J區政府主導型公益創投在項目資助的傾向上多以政府關注的弱勢人群或特殊人群的服務對象為主，這些服務對象也正是國內當前社會工作重點服務的對象，社會工作專家督導團隊對這些服務對象的需求及服務供給有較好的把握。監管方配備的項目聯絡員，多具有社會工作專業教育背景，或具有社會工作專業資質，相對而言，對被監管方能秉持基本的尊重與接納。

（三）監管運作方需求：創新發展

服務型監管有助於公益創投服務項目的順利實施，對監管方而言，是監管品質提升的方法和路徑，亦有利於社會服務項目的高質量完成。J區社會組織服務中心創新探索的服務型監管方式，不僅提升了中長期項目的完成品質，同時也產生較大社會影響，為其他地區的公益創投發展提供了借鑒，吸引全國多地公益創投機構前來參訪交流，再次彰顯了監管創新的效應。

公益創投項目服務型監管中服務元素的注入，無疑提高了服務成本，一定程度上也意味著監管項目經費的相應遞增，有助於監管方項目收入的擴增及其機構規模的壯大。與此同時，創投中長期項目的聯絡員和專家督導的配置，是一種相對柔性的監管機制，不僅創新了傳統的監管方式，而且提高了監管的效率和效果。對於服務型監管重要主體之一的外部專家督導而言，一定程度上也可以實現雙贏。高校專業教師的外部督導，不僅可以豐富其督導經驗，並在實際督導過程中，也有不少督導是帶著學生團隊過來，從事相應的服務學習或研究性實踐，亦會達成督導、帶教及研究的多重效果。

四、中長期項目服務型監管挑戰：能力與動力

服務型監管助推了公益創投項目的創新發展，相對於一般性的公益項目評估而言，具有更多的建設性內容和功能，亦是公益創投項監管方式的創新探索。不過，在具體的實踐過程中，這種服務型監管仍面臨不少困境。

（一）服務型監管的能力困境

公益創投中的項目聯絡員、督導人員及第三方評估專家共同構成服務型監管的實施主體。公益創投是一個集體行動的過程，特別是第三方評估機構對公益創投起到專業監督作用（菊嵐

祺等，2024）^[13]。然而，在實際的監測、督導和評估過程中，面對複雜多變的服務對象和動態發展的服務項目，服務監管主體的評估監管能力有待進一步提升。

就日常跟進項目執行方的聯絡員而言，經常往項目點跑的聯絡員通常為監管方機構較為年輕的工作人員，從事公益創投服務的專業素養較為有限。在實地監測項目活動時，較難提出具有一定高度的建設性建議，更多的是對項目的操作規範以及直觀的服務效果做出評價，對於如何去深挖服務的效果及拔高項目的立意，存在很大挑戰。聯絡員面對項目的立意提升或品牌建構層面，需要依賴外部專家督導。

就外部專家督導而言，多為來自高校的專家，儘管有著較為豐富的實務經驗和理論基礎，但是由於條件或成本所限，難以深入到項目服務的一線去深入地瞭解項目運行狀況及服務對象的需求回饋。因此在具體督導聯絡員或項目執行人員時相對缺失針對性和時效性。實際督導過程中，一些專家督導針對不同類型的項目，提的建議同質性強，沒有真正做到對症下藥，有點隔靴搔癢感，以至於項目執行人員有笑稱“專家建議不夠解渴”。

就整體的評估監管團隊而言，中長期項目評估的團隊人員相對穩定，優勢是方便對項目的熟悉和瞭解，劣勢因為與項目執行人員的接觸度較高，亦易產生先入為主的刻板印象，影響評估的客觀性，甚至還會遭遇監管的倫理困境。譬如鑒於家族本位、差序格局、群體性為主導的文化生態，項目承接方有時出於好意試著給予項目聯絡員和評估人員一些禮物或饋贈，以表達對監管人員幫助的感謝之情，監管人員若不接受，會誤以為“不給面子或是不是嫌少”，等等。評估監管人員不僅需要有堅定的職業操守，也需要身臨其境時的一些會話或溝通技巧，以打消項目執行方的種種顧慮。除了來自自下而上的“人情”挑戰外，還有來自自上而下的“暗示性”挑戰，即在具體的評估監管過程中，有時政府購買方會在委託評估方暗示或間接透露自己的偏好或想要得到的結果，在這種政府主導型的公益創投模式下，對評估監管專家的獨立判斷能力形成一種考驗。

（二）服務型監管的動力困境

公益創投基金在監管方面的投入是服務型監管得以可能的基礎，政府主導型公益創投基金總的投入方向是落在直接服務對象身上，項目經費用於評估監管人員身上有限，監管方在經費使用方面缺少自主性，其承接委託評估監管的經費拙於工作人員的績效激勵。公益創投項目是政府購買社會組織服務中心基地項目的其中之一，社會組織服務中心還承擔社會組織培育孵化、能力建設等功能，作為公益創投監管方的社會組織服務中心的工作人員有限，除了負責公益創投短期和中長期項目的監管評估工作之外，還負責基地入駐組織、社會組織規範化建設等工作。監管方社會組織服務中心委派的公益創投項目聯絡員往往身兼多個項目的聯絡且中心的工作人員人數較少，以至於每個聯絡員身上承擔三到五個以上的項目，外加機構的部分行政性事務工

作等等，在實際工作中常常疲於奔命。更關鍵的是項目的聯絡、監測等是例行工作，沒有額外的報酬，缺少激勵，造成聯絡監管趨於形式化、任務化。服務監管的高負荷與低激勵也容易導致聯絡監管人才的流失。總的來說，就公益創投中長期項目各個層面的評估監管而言，限於服務監管經費不充分、監管成本的考慮以及服務監管意義的認識不深，實踐中使用較多的是節省經費的“彙報一點評”路線，評估人員或督導人員實地考察少，或實地考察的程度不深。

五、公益創投服務型監管的優化路徑：基於增能的視角

增能（empowerment）又被稱為“增權”、“賦權”或“賦能”，意味著權利意識的覺醒、自身潛力的激發和能力的增進。增能的背景是個體或組織處於失能或習得性無助的境地，機會、資源、資訊和支持，被視為組織管理學中結構性賦權的四要素（Alsop 等，2012）^[14]。就前述的公益創投監管方和具體的監管者而言，在面臨複雜挑戰時亦有處於服務型監管失能和失助的情形。服務型監管的優化有必要基於增能的視角做進一步的探索。

（一）購買方授權與監管方增能

政府主導型公益創投模式需要作為監管服務購買方的政府部門進一步向監管第三方讓渡相應的監管權力，提升監管方的自主性。政府將監管服務外包給社會組織服務中心，需理性地認識到政府與社會組織服務中心在地位上是平等的，而非上下級關係，雙方是平等合作關係。在具體的實踐中，政府應簡政放權充分給予社會組織服務中心獨立性，且社會組織服務中心只對監管評估監管結果負責，這樣才能使得評估監管結果更具有客觀性。

作為購買方的政府部門應加大監管費用的投入，在公益創投基金的基礎上成立專項的第三方監管的專項資金。另外，可以給到委託監管方爭取外部資金的支持和空間，允許和支持監管方對外整合社會資源，並對所整合的用於項目監管方面的社會資源有較多的自由使用權，可以區別政府監管資金的使用方式。譬如，可以用於更大程度地加強服務型監管團隊的建設，促進既有服務型監管過程中項目聯絡員、項目督導人員及項目評估人員的多元互動，互通有無，整體把關和提升公益創投項目品質。

（二）服務型監管的能力建設

評估監管人員的專業化監管能力直接影響到項目監管的品質。對於服務型監管人才而言，有必要加強以兩方面的能力建設。

一是發現優勢的創新能力培育。公益創投的特點是強調社會創新，通常而言，傳統的項目監管重在發現問題，尤其注重規範性方面的問題考察。公益創投項目的創新性更強調項目的新意發掘或價值提升，更傾向於建設性建議的提供，促進其項目意義的提升與建構。因此，對於服務型監管人員而言，需要具有發現執行方的優勢，並鼓勵其在既有優勢基礎上，繼續揚長創

新。社會工作所宣導的優勢視角可以在監管人員的培訓過程中得以強化。

二是專業關係的處理能力建設。加強評估監管倫理培訓，評估監管倫理涉及評估監管主體與其客體之間的專業關係處理。參與評估監管人員應該避免利益衝突和雙重關係（Leon, 2013）^[15]。專業關係是區別於朋友關係或熟人關係的工作關係，專業關係的厘清有助於避免陷入雙重關係的倫理困境。一方面需要提高監管人員的專業關係自覺，另一方面，也需要傳授監管人員在“人情”面前學會說“不”的技巧。在相關培訓課程中可以融入社會工作倫理內容，提高監管人員專業關係的邊界意識及處理能力。

（三）服務型監管的激勵機制建設

由於監管人員的高負荷以及低激勵的工作壓力使得監管人員積極性不高，容易出現懈怠的情況，為了能夠監管人員對中長期項目實施高質量的服務性監管措施，需要對監管人員實行激勵措施。一方面，需要加強對監管方人員的員工進行薪酬、補貼、社會保險等方面進行規範，從物質層面上或保健因素層面滿足從業人員的需要，提高經濟收入，以解決他們的後顧之憂，為他們提供優質的服務。服務型監管，不僅是程式化的評估監管，更強調個性化的服務，相對一般意義上的程式化監管，需要更多的付出。尤其是在實際的服務監管過程中，聯絡員、督導及評估人員，因與被監管方維持了相對穩定和長期的關係，互動性強，情感性的投入相對較多，不知不覺中需要付出更多的身心投入或成本。另一方面是從激勵因素層面，要加強監管專業技術人員的社會支持，為其提供能力建設培訓，提供施展才智的舞臺或平臺，助其自我實現。

六、結 語

社會創新充滿了諸多的不確定性，重在創新的公益創投項目存在較高風險，偏於優勢視角和支持建設取向的服務型監管是預防和減少風險、維持創新持續的重要機制。上海中心城區 J 區社會組織服務中心承接的公益創投監管初具服務型監管特徵，具體表現為，項目監管方為中長期項目實施配備了項目跟進的聯絡員和陪伴式專家督導，項目評估本著以評促建原則，突出過程監測，重視項目執行方的能力提升與能動性發揮。服務型監管的成因與公益創投中長期項目特點、項目承接方的服務需求、項目購買方對項目品質的期待及項目監管方的能動創新息息相關。服務型監管是公益創投監管的發展趨勢，J 區公益創投的服務型監管只是初步探索，實踐中存在服務型監管的能力困境和動力困境，未來服務型監管的高質量發展還有賴項目監管方及監管人員的系統性增能。

【參考文獻】

[1]Frumkin P .Inside venture philanthropy[J].Society,2003,40(4):7-15.

- [2] 毕彭钰,姚宇.近十年国内公益创投研究综述[J].改革与开放,2018,(9):83-85.
- [3] 汪忠,朱昶阳,曾德明,肖敏,黄圆.从福利经济学视角看公益创投对社会福利的影响[J].财经理论与实践,2011,32(1):78-82.
- [4] 李学会.公益创投:政府购买社会组织公共服务的实践与探索[J].社会工作,2013,(3):100-107+155.
- [5] 周俊,杨鑫源.从资助到赋能:公益创投如何回归本源——基于新力公益创投的个案研究[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2022,58(2):36-47.
- [6] 刘建娥.政府驱动视域下公益创投项目评估及地方实践[J].福建论坛(人文社会科学版),2020,(7):180-189.
- 宋程成.从公益创投到创造性治理——基于江南县实践的制度分析[J].公共管理学报,2021,18(1):90-101+172.
- [8] 颜克高,胡晗,付永虎,等.公益创投项目督导的三角关系研究——一个新的委托代理分析框架[J].公共管理与政策评论,2025,14(3):112-121.
- [9] 吴新叶.政府主导下的大城市公益创投:运转困境及其解决[J].上海行政学院学报,2017,18(3):38-45.
- [10] 李健,唐娟.政府参与公益创投:模式、机制与政策[J].公共管理与政策评论,2014,3(1):60-68.
- [11] 吴结兵,李琼,黄飏.项目补贴、服务外包与社会组织发展:公益创投项目制的多案例研究[J].管理世界,2024,40(10):131-146.
- [12] 刘新庚,杨荣涛.论服务型监管方式[J].山西财经大学学报,2012,34(S1):24.
- [13] 菊岚祺,顾爽.城市公益创投影响因素与驱动模式研究——基于“资源—组织—环境”框架的分析[J].城市问题,2024,(9):15-25.
- [14] Alsop R, Heinsohn N. Measuring empowerment in practice: Structuring analysis and framing indicators[R]. Washington D.C.: World Bank Publications, 2012.
- [15] [美]Leon H.Ginsberg.社会工作评估:原理与方法[M],黄晨熹译,华东理工大学出版社,2013,P31.