

# Research on Quality Control of Public Welfare Venture Capital Projects under Government-led Mode

Yufang Xian<sup>1,a,\*</sup> SongHou Wei<sup>2,b</sup>

<sup>1</sup>Weinan Normal University, Weinan, Shaanxi Province, China

<sup>2</sup>Weinan Normal University, Weinan, Shaanxi Province, China

<sup>a\*</sup>xyf1216182022@126.com

<sup>b</sup>w15289242363@163.com

## ABSTRACT

As an innovative model, public welfare venture capital is being vigorously promoted under the leadership of local governments. Strengthening the quality control of public welfare venture capital projects is a key move to steadily promote the socialization of service-oriented government and public services. The development of the practice of public welfare venture capital has constructed a new service ecosystem covering the participation of the government, social work institutions and third-party evaluation organizations. In this ecosystem, each governance subject has problems such as imperfect policies and regulations, insufficient professional ability and single evaluation subject. In order to effectively improve the service quality of public welfare venture capital projects, this paper, based on the main body of the service quality control, proposes that the quality control of public welfare venture capital projects should be controlled from the three stages of project declaration, implementation and settlement, and at the same time, the PDCA cycle system and CIPP mode should be well used to continuously optimize and improve the quality of public welfare venture capital projects.

**Keywords:** government-led; public interest venture capital projects; quality control.

## 政府主导模式下公益创投项目质量控制研究

鲜玉芳<sup>1, a\*</sup> 魏淞厚<sup>2, b</sup>

<sup>1</sup>渭南师范学院, 渭南, 陕西, 中国

<sup>2</sup>渭南师范学院, 渭南, 陕西, 中国

<sup>a\*</sup>xyf1216182022@126.com

<sup>b</sup>w15289242363@163.com

## 摘要

公益创投作为一种创新模式正在各地政府的主导下大力推行, 加强对公益创投项目的质量控制, 是扎实推进服务型政府和公共服务社会化的关键一招。公益创投实践的发展, 建构了一套涵盖政府、社会工作机构、第三方评估组织等主体参与的新型服务生态系统, 在此生态系统中, 各治理主体分别存在政策法规不完善、专业能力不足以及评估主体单一等问题。为有效提升公益创投项目服务质量, 本文基于公益创投服务质量控制的主体, 提出公益创投项目质量控制应该从项目申报、实施、结项三阶段进行控制、同时要运用好 PDCA 循环体系和 CIPP 模式, 不断优化和提升公益创投项目质量。

**关键词:** 政府主导; 公益创投项目; 质量控制;

## 1. 前言

公益创投一词,最早由美国作家约翰·洛克菲勒三世于1969年提出<sup>[1]</sup>。近几年,公益创投由刚开始引进的上海已扩展到北京、广州、南京、宁波等多地,覆盖范围越来越广泛,参与公益创投的主体也越来越多元化。2014年10月,李克强总理指出各地政府和社会力量可以通过公益创投等方式,为起步阶段的公益社会工作机构提供帮助,公益创投由此获得了国家级公共政策层面的肯定,公益创投的方向也因此明确化,这引发了公益领域人士的诸多关注。随着公益创投的参与主体和资金规模的不断增长,公益创投逐步走向精细化、规范化、制度化<sup>[2]</sup>。作为创新社会治理在公益慈善领域的积极实践,其质量提升也显得越来越重要。

## 2. 影响公益创投项目质量的主体

公益创投实践的发展,建构了一套涵盖政府、社会工作机构、第三方评估组织等主体参与的新型服务生态系统,在此系统中,这些治理主体影响着公益创投的质量控制。

### 2.1. 地方政府—出资方

制度即大家共同遵守的活动规范或行动准则,它在一定程度上制约和约束着人们的行为。首先,公益创投的政策制度环境,从全国范围内来看,目前并没有统一的实施指导意见以及相关政策,主要还是根据政府购买服务的指导意见,如《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》国办发〔2013〕96号<sup>[3]</sup>;从地方性来看,由地方民政部制定公益创投的实施细则和意见。2012年南京市出台关于《南京市公益创投实施意见(试行)》<sup>[4]</sup>、《上海市民政局关于进一步规范上海社区公益创投活动的通知》<sup>[5]</sup>等。结合以上,可以发现我国公益创投的相关法律制度缺失,没有完整的关于公益创投的制度体系。其次,缺乏公益创投项目统一质量标准。目前,中国政府关于公益创投项目质量标准建设方面目前还是一片空白。2016年6月17日,天津市出台了《天津市社会工作机构公益创投规程》<sup>[6]</sup>,这是由政府、社会工作机构等多方面的力量编制的全国首部地方性标准,该规程对公益创投项目的各个流程做了严格的规定,这也是过程质量控制的一种,通过规范流程,进一步提升项目服务质量。最后,我国并没有出台公益创投项目质量控制的相关政策以及制度规定。

### 2.2. 社会工作机构—承接方

社会工作机构在公益创投项目质量控制过程中起着关键性的作用,尤其在项目申报和项目实施过程中。在项目申报阶段,项目承办方要严格审核各个社会工作机构,将项目交由符合条件且具备能力的社会

工作机构来承接。社会工作机构能力包括机构整体的专业性、项目执行团队能力、项目执行能力、项目管理能力以及机构内部治理能力等方面。为了更好的促进公益创投项目的质量,必须从源头开始进行控制,才能保证其服务质量。作为项目实施方,社会工作机构要紧贴服务对象的真实需求,实际解决服务对象的问题。现阶段,公益创投项目的实施主体大多为社会工作机构,而社会工作机构具有非营利性和公益等特点,与公益创投项目是非常契合的,因此要充分发挥好社会工作机构在公益创投项目中的优势,为服务对象提供优质服务。

### 2.3. 第三方评估组织—监督方

第三方评估组织对公益创投项目起着指导方向、监督过程、评估效果的多重作用。第一、指导方向。社会工作机构在承接项目之后,政府并没有真正的退出,也不是完全交由社会工作机构自行运作,而是引进第三方评估组织,对项目的实施情况进行专业监督与指导,避免社会工作机构在项目的实施过程中偏离方向。第二、监督过程,对社会工作机构实施项目的过程监督、财务使用情况监督以及执行团队的监督。通过第三方评估组织的监督,不仅可以提高公益创投项目的服务质量,同时也可以提高第三方评估组织的自身能力建设。第三、评估项目实施效果。通过引进第三方评估组织,将项目的实施过程、实施效果以及服务产出做一个综合性的评估并予以反馈,提升服务质量的同时,也可以给服务对象、社会公众一个交代。

## 3. 公益创投项目服务存在的问题

### 3.1. 制度、政策中存在的问题

从政策制度环境来看,我国目前并没有制定统一的有关公益创投的实施指导意见以及相关政策,依旧沿用政府购买服务的相关政策和文件。虽然地方层面的公益创投开展得如火如荼,但还没有国家层面的相应政策文件出台,这种现状不利于公益创投的规范发展<sup>[7]</sup>,也在很大程度上限制了公益创投的有效运行,将政府购买服务的相关政策与指导意见运用于公益创投的实践过程中,存在政策错位和一刀切的问题,导致公益创投项目目标发生错位或者无法达到。具体操作方法缺乏规范性,服务质量缺乏统一标准,评价指标体系缺乏统一性等问题日益凸显,这也是导致公益创投项目质量不高的原因与问题之一。

### 3.2. 社会工作机构作为项目实施方存在的问题

从项目立项看,公益创投项目存在“换汤不换药”的现象。第一,很多项目存在复制的现象,同质内容明显。项目理念、项目内容没有创新,项目“雷同”现象比较明显。第二,操作模式固化。不同类型不同领域的项目其操作模式都是一致不变的,导致实施项

目的操作模式无法得到创新。第三，服务周期短，意味着要求其在规定的时间内完成计划，导致社会工作机构为了追求服务效率和效果产出，服务质量大大下降。从项目实施看，项目与机构的使命宗旨的一致性、专业团队的稳定性，以及与项目落地方的关系融洽性，都是影响项目质量的重要因素。从项目结项看，评估主体的单一性和评估结果的及时性也会影响项目质量的提升。一个项目实施的好坏，主要由服务对象来衡量和感知，而服务对象进行衡量和感知的途径除了服务对象自身体验之外，还主要由评估结果的反馈来感知，第三方评估组织在进行综合评估以后，还需将评估结果及时反馈给服务对象。

### 3.3. 第三方评估组织存在的问题

公益创投项目的评估是集专业性与灵活性一体的工作，具有一定的挑战性。第三方评估组织评估的内容不仅包括项目的实施情况，还包括项目管理、组织管理、财务管理、人力资源管理等多方面，这进一步对第三方评估组织的评估人员的专业性有了很大的要求，不仅需要评估人员掌握有关社会工作专业的知识，还需要掌握有关管理学和会计学的相关知识。然而，在实践过程中发现第三方评估组织中的评估人员能力水平不等，目前大多数的第三方评估组织聘请高校老师作为评估专家，高校专家理论知识扎实，但对实务、评估环节可能并未熟悉，导致理论与实践的脱节，评估效果不尽人意，以及专家使用的评估方法比较固定和单一化。一般情况下，专家通过社会工作机构制定的评价指标体系进行评估，但是不同类型的项目，不一定适用量化的指标体系，有的社会工作机构制定的指标体系涉及面不是很全面，如果评估者在评估的过程中，单纯按照制定的评估量化指标对服务项目进行评估，则过于僵化。

## 4. 公益创投项目质量控制对策建议

### 4.1. 营造公益创投项目发展的政策环境

首先，制定一套完整的关于公益创投项目的专门政策文件。第一，明确创投项目招投标的系列制度，将招投标的流程规范化、公开化和专业化。第二，明确创投项目的实施原则，不能一概而论。第三，制定完善系统科学的评分指标体系和服务指南，明确提出关于公益创投项目的质量衡量标准，并出台相应的服务指南，使公益创投项目可操作化。其次，政府应尽快建立健全对社会工作机构或项目承接主体的考核评估机制。制定关于项目承接主体考核评估的实施办法和奖惩措施，每年评选市级或区级优秀社会工作机构和公益创投优秀项目活动，激发各项目承接主体的积极性，同时鼓励做的不好的社会工作机构或者项目承接主体，并给予能力建设等方面的资助，提升服务能力。最后，明确政府监管的角色定位。政府要对公益创投项目的承接主体或申报项目的社会工作机构的资质、条件、信用进行严格审查，加强对社会工作

机构地监管，社会工作机构有不当的行为，应按严重程度给予处罚。正确发挥政府的作用和功能，加强政府在项目质量控制中的作用，从而进一步提高创投项目的服务质量。

### 4.2. 掌握公益创投质量控制原理

掌握三阶段质量控制原理。在项目设计阶段，坚持以需求和问题导向为主，只有确定服务对象的真实需求，才能够明确“为什么要做这个项目”，进一步明确项目目标。树立“我有能力做好，我有信心做好”的意识，同时要有质量控制目标管理的意识。保证项目评估主体的多元化、调动利益相关者进行评估，并将评估结果及时地反馈给利益相关者。掌握项目三阶段质量控制原理，可以更好地预防、解决问题，在每个阶段做到质量的提升与优化。运用 PDCA 循环服务体制。美国质量管理专家休哈特博士首先提出 PDCA 循环服务体制，将质量管理分成阶段进行<sup>[8]</sup>。将流程图表示如下：

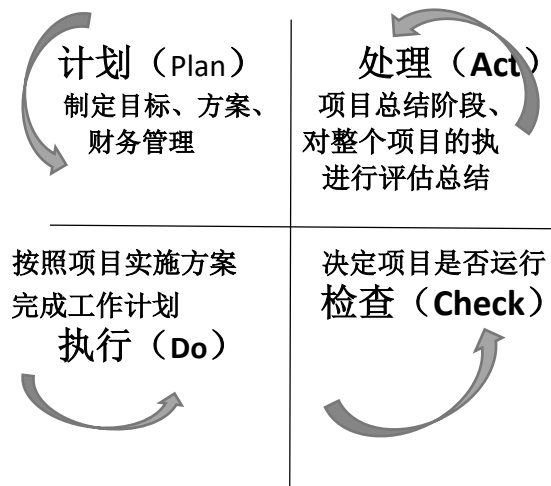


图 1：PDCA 循环体系

公益创投项目的质量控制是一个长期的过程，需要分阶段进行，从每个阶段，每个任务、每个目标控制。美国质量管理专家休哈特博士将质量控制主要分为四个阶段：第一，计划阶段。明确公益创投项目的目标、制定实施计划和对将会遇到的风险进行预估并提出解决的对策做相应的计划以及对公益创投项目的财务管理。第二、执行阶段。执行阶段各个社会工作服务机构要按照项目方案开展项目活动。第三、检查阶段。即中期评估阶段，项目是否能够继续执行就要看其评估结果，如果通过专家的评估即项目可继续进行，否则相反。第四、处理阶段。即项目总结阶段。将此次执行项目过程中遇到的问题或者困难以及有哪些经验优势进行评估总结。质量控制是一个过程，需要在不断地改进和完善的过程中对其进行控制，这和 PDCA 循环体系的运行是相契合的。

### 4.3. 引导和发展第三方评估组织

首先,第三方评估组织法律规范和制度体系的健全。评估程序规范化、评估责任追究机制的建立,可以有效约束评估组织的评估行为以及将评估结果与第三方评估组织进行责任挂钩,即谁评估,谁负责,避免第三方评估组织在评估过程中出现“熟人关系”的影响,也可避免因评估方个人的情绪问题产生不理性的评估结果等问题。其次,第三方评估专业队伍的建设。根据专家所擅长的领域,将各个专家进行分类,可以分成两部分:一是理论界做有关公益创投研究的专家,二是做实务经验丰富的实务专家。专业素养的提高。政府可以出资邀请资深专家为第三方评估组织提供培训课程。同时,邀请高校专家和实务专家以及MSW专业社工研究生共同参与,通过头脑风暴的方法,共同探讨和提高评估的技巧、模式与方法等。最后,评估模式与方法的创新。在以往的评估过程中,第三方评估组织采用的模式与方法都比较单一化和固定化,因此引进新的评估模式也显得非常必要。CIPP模式由美国著名教育评价专家斯塔弗尔比姆于20世纪六七十年代提出,内容主要包括背景评估、输入评估、过程评估、结果评估四种评估类型<sup>[9]</sup>。公益创投项目的主要运作流程分为:项目设计、项目实施和项目结项三个阶段,是一个连续并持续发展的过程,而CIPP模式也主要强调评估的过程性,从背景评估、输入评估、过程评估和结果评估一系列入手,需要从公益创投项目的设计、实施和结果几个方面进行控制,才能不断的提高公益创投项目的质量。从公益创投项目的流程来看,与CIPP模式都是非常契合的。

### 5. 结论

公益创投实践在项目制背景下逐渐兴起和发展起来,随着项目现象的不断兴起,项目化管理也被引入公共服务当中,在提升项目服务质量中有着举足轻重的地位。质量控制是一个系统性的过程,需要多个主体运用专业方法共同致力于服务质量的提升。通过理论和实践的研究,探索出影响公益创投项目质量的主体、公益创投项目存在的问题及提出对策建议,最后探讨出一套针对公益创投项目质量控制的体系或者指标,为政府、各个社会工作机构提供一些参考性的建议,为人民群众提供优质的服务,进一步提高人民群众的幸福感和获得感,增进人民福祉。

### REFERENCES

- [1] Liu, X.L., Wu,C.S. (2011) The meaning, nature and components of public welfare venture capital. *Journal of Fujian University of Administration*, (4): 31-35.
- [2] Li, J. (2017) Institutional logic and action strategy of the diffusion of public welfare venture capital policy —— is based on the analysis of the local

government policy text in China. *Nanjing Social Sciences*, (02): 91-97.

- [3] Chinese Government Website, (2013) Guidance of The General Office of the State Council on the Government's purchase of services from social forces.  
[http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201309/t20130930\\_66438.html](http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201309/t20130930_66438.html)
- [4] Nanjing Xuanwu District People's Government Network, (2012) triggered the Implementation Opinions of Nanjing Public Welfare Venture Capital (Trial).  
[http://www.xwzf.gov.cn/xwqrmzf/xwqmzj/201810/t20181024\\_662941.html](http://www.xwzf.gov.cn/xwqrmzf/xwqmzj/201810/t20181024_662941.html)
- [5] Shanghai Municipal People's Government Network, (2010) Notice of Shanghai Municipal People's Government on Printing and Issuing "Further Standardizing Shanghai Community Public Welfare Venture Capital Activities".  
[http://shlx.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=lar&Gid=9e60bce075b0b497065934e569433186bdfb](http://shlx.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=lar&Gid=9e60bce075b0b497065934e569433186bdfb)
- [6] Tianjin, (2016) issued the local standards of Tianjin Social Work Institutions. <http://www.enorth.com.cn>
- [7] Li, J, Tang, J. (2014) Government participation in public welfare venture capital: model, mechanism and policy. *Public Administration and Policy Review*, (1): 9.
- [8] Ke,Y.F. (2019) Application of PDCA cycle in project quality management. *Electronic Product Reliability and environmental test*, 37 (01): 68-71.
- [9] Yang,L.J. (2014) Application of CIPP model in the evaluation of social work service effect. *Study theory*, (11): 57-58.