

邓国胜：社会企业政策亟需“出圈”

■ 本报记者 赵明鑫

社会企业因其能够运用独特的商业模式去解决社会问题、促进社会公平，而被视为兼具效率与公平的社会建设生力军。但就目前社会认知中的模糊性和不确定性而言，社会企业正面临一系列困境，包括身份识别、公众信任等问题。

在清华大学21世纪发展研究院院长、清华大学公共管理学院教授邓国胜看来，中国经过10余年的探索，各地已出台多项特色政策推动社会企业发展。邓国胜介绍，中国社会企业的发展在仅仅十几年间完成从无到有，从“无意识发展”到“自觉意识发展”，再到行业标准与规范的建立，取得了明显的效果，但也面临一些发展的困惑。

面对当下的种种问题，多年来，邓国胜带领其团队开展了一系列关于社会企业领域的课题研究，试图通过对社会企业社会性、市场化两大特征的探讨，为社会企业身份识别提供新思路，为社会企业政策创新与传播扩散提供新路径。

认知度不高，多地政策浅试水

在邓国胜看来，社会企业是社会创新中重要的组织形式创新。在一般的定义里，社会企业是旨在解决社会问题、增进公众福利，用商业模式来解决社会和环境问题，且不追求自身利润最大化的组织。

自2006年“社会企业”这一概念进入中国。过去的十几年里，社会企业在中国取得了初步的发展，从“无意识”“自觉意识”下成立的社会企业到正式获得地方政府官方的认可，社会企业在教育、医疗、乡村振兴、养老、社区治理等领域发挥了积极的示范性作用。

2013年国务院办公厅下发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，提出要充分认识政府向社会力量购买服务的重要性，以及正确把握政府向社会力量购买服务的总体方向。

早在2011年《中共北京市委关于加强和创新社会管理全面推进社会建设的意见》和《北京市社会建设“十二五”规划》中就提出“积极扶持社会企业发展，大力发展社会服务业”。

自此至今，有关社会企业的界定、认证、支持政策和实践项目在北京、四川成都、广东佛山等地陆续开启，建立了认定、扶持到摘牌的全生命周期政策保障体系。

然而，作为一种社会创新，邓国胜认为，“目前我国社会企业仍然是一个范围很小的小众概念”。邓国胜对当前我国社会企业发展现状的基本判断，是其仍处于底部的起步发展阶段，无法破圈发力、实现从量变到质变。

据社会企业认证平台最新统计结果显示，截至2023年3月，该平台已完成社会企业认证的机构有314家，覆盖全国19个省份，涉及行业领域16个。邓国胜表示，和发达国家相比，我国的社会企业发展速度和规模都面临着瓶颈。

“不了解就不知道怎么去发展。”

邓国胜坦言，社会企业的混合属性，处于营利性和非营利性之间的“模糊边界”，让社会企业的“身份”难以辨认。

北京工业大学法学院讲师关珊珊认为，“社会企业作为一种社会政策去推动，其认知的模糊性和不确定性会增加社会企业政策扩散的风险”，政府对社会企业的认知不清楚，很难落实到具体政策层面帮助社会企业发展。

从2017年四川省成都市政府在《关于深入推进城乡社区发展治理建设高品质和谐宜居生活社区的意见》中，首次提出“鼓励社区探索创办服务居民的社会企业”，到2018年北京市出台《北京市社会企业认证办法（试行）》，邓国胜表示，即便多地政府都有相关探索，但“目前还没有一个全国性的政策去推动社会企业的发展”。

在《社会企业的政策创新与扩散》一书中，邓国胜提出，我国社会企业发展与中国现代化发展路径之间高度契合，其兼顾富裕与公平的目标逻辑与国家促进共同富裕的逻辑一致。邓国胜认为社会企业应时而生，“能够有效助力乡村振兴，为缩小城乡差距，促进乡村的物质和精神的共同富裕发挥积极作用”。同样，关珊珊也认为：“地方政府对社会企业政策的推动需要依据更高的顶层设计。”

参与社会治理，锚定复杂社会问题

在总结之前我国社会企业发展的问题时，邓国胜表示：“虽然在学界研究中对社会企业发展内部因素的探索取得一定成果，在宏观视角上论证社会企业在社会治理体系中发挥着推动作用，但在政策创新和落地实践阶段的发展尚不成熟。”

邓国胜坦言，社会企业在我国没有特定的法律形式，这为社会企业发展带来一定的法律障碍。没有法律身份，无法获得国家和政府的有效监管与合理引导，邓国胜认为会阻碍社会企业在政策扶持下发挥更大效能。

但随着以北京为首的地方



邓国胜

政策出台，邓国胜表示其推动力正在增强，将促进社会企业发展。

2022年北京出台了《关于促进社会企业发展的意见》。邓国胜在《社会企业的政策创新与扩散》一书中介绍，这是我国省级层面的第一份促进社会企业发展的系统性政策文件。该文件首次全面提出了针对社会企业的重点扶持、培育、孵化、监管与支持政策。

此外，2021年起，广东省、安徽省和贵州省等多省组织调研团队前往社会企业率先试点的城市，如北京、成都、深圳、顺德等地，开展一系列的参访与调研。

邓国胜认为，政策的推动需要顶层设计意识到社会企业是参与社会治理的重要抓手。他指出，未来社会企业若能展现出应有的活力，就能成为扎实推进共同富裕的重要助推剂。

“社会企业就是为了解决社会问题而成立”，邓国胜认为社会企业“既能兼顾市场的运作、持续盈利，还能顾及公益的目标”，“在某些特定的领域，特别复杂的领域，矛盾特别多的领域，需要有一种新的混合型组织形态来解决这样一些社会问题”。邓国胜强调：“社会企业能够成为社会治理，特别是基层社区治理的新力量。”

“社会企业所具有的共享性、社会性特征与国家制定的共同富裕目标的内涵具有一定的契合度。”邓国胜认为，社会企业用区别于以往企业履行社会责任的创新方式，用独特的商业模式去解决社会问题、促进社会公平。

邓国胜从收入分配、金融向善等几个维度分析，认为社会企业在实现共同富裕的过程中能够担任引导金融向善、促进普惠金融发展、推动社会影响力投资等的积极角色。他以中国乡村发展基金会（时称“中国扶贫基金会”）创办的“中和农信”为例，作为普惠金融型社会企业能够直接扶持到最底层的金融弱势群体，为其提供最及时、迫切的金融服务。

在我国转向高质量发展阶

段的时代背景下，邓国胜指出社会组织在回应残障人士就业、公平贸易、生态环境、物业管理、养老、社区治理、乡村振兴等社会问题上，具有“持续性、共治性、公平性”等优势，“应在这些重点领域去入手和扶持社会企业”。

企业以身示范，品牌效应带动政策扩散

在对社会企业的深入研究中，邓国胜意识到，虽然从外部环境来看我们亟须完善社会企业生态环境，协同各方建立完善的政策机制，构建适宜社会企业生存发展的土壤。但邓国胜认为更重要的其实是社会企业自身能力的建设和提高。

“打铁还需自身硬。”邓国胜认为，“社会企业是一种非常复杂的新兴组织形态，国内对社会企业公益性不够信任，造成对社会企业的认知偏差。”

根据研究发现，《社会企业的政策创新与扩散》提出相关建议，“要抓住社会企业的核心要素，通过章程或通过股权结构确保社会企业使命不发生漂移”，邓国胜强调保持社会目标和商业目标的平衡，坚守清晰的愿景和使命能够让企业与社会大众之间架起一座信任的桥梁。

在政策创新支持的同时，邓国胜认为社会企业要更多地走入公众视野。“目前我国社会企业的关注范围还局限于‘圈子里’，还没有出圈，还没引起外界的广泛关注和主流媒体的报道，这也影响了地方社会企业政策在更大范围内的扩散。”

据关珊珊介绍，当前国内社会企业超半数是在成立3—5年或3年以下的中小型或微型社会企业。而据中国慈展会的数据显示，有超过七成（75%）的认证社会企业全职授薪人数在3—30人之间。

邓国胜认为，社会企业“小而美”的规模，在适应市场和社会需求上更为灵活，但反映出社会企业规模化、品牌化建设还非常有限，如何将宝贵的社会价值扩散到更广的地区成为社会企业规模化掣肘的重要因素。对

此，邓国胜认为社会企业应打造自身产品核心优势，树立品牌，通过拓宽宣传途径让企业实现品牌“破圈”，产生规模效应，倒逼地方政府跟进更新，提供更加包容适宜的扶持政策。

“社会企业品牌多了，人们会开始知道有一类企业不是为了挣钱而存在的。”邓国胜表示。

他又以“善品公社”项目为例，介绍其通过支持小农户组建合作社为基础，依托互联网和电子商务等多种渠道培育出地域农产品公共品牌。“善品公社”帮助小农户实现“耕者有尊严、食者得健康”的美好愿景，建立商业运营与社会目标双重平衡、可持续发展机制，最终帮助农户提升收入水平，成为社会企业实践的品牌先行者。

社会企业以身示范，用清晰的愿景、商业运营能力、社会企业家精神等打造标杆型企业，邓国胜更希望“用这些鲜活有生命力的社会企业展示社会企业可持续发展的多重经验”，让政府和社会各界看到企业的社会价值，从而发挥顶层设计的驱动力进行可持续性的政策扶持。

2023年4月7日，以“社会高质量发展，助力共同富裕”为主题的社会企业北京峰会在京召开。该峰会强调“重视社会创新，加强社会企业相关政策理论研究，加大社会企业作用发挥典型案例宣传推介力度，积极推动各级党委政府对引导支持发展社会企业做出制度安排”。

诸如此类凝聚各方力量的行为，也让社会企业的品牌价值得到传播与扩散。共青团中央推出的“成思危社会企业发展论坛”，中国社会企业与影响力投资论坛推出的“向光奖”评选，社企星球等民间机构推出的各类社会企业倡导品牌等，都帮助中国社会企业发展沿着“民间倡导+地方政府政策推动”的路径不断扩散声量。

“用品牌传播带动政策扩散是一条有效的途径。”在《社会企业的政策创新与扩散》中，邓国胜和他的团队通过实证分析，认为社会企业的品牌影响力能吸引更多媒介的宣传，让社会企业走进政策制定者的视野；而社会认知程度的提高则会让地方政府推动的改革呈现“低风险取向”，从而推进政策的快速扩散。

在邓国胜看来，他希望北京、成都等地的先进政策和成功经验能通过优秀社会企业的影响力带动扩散到其他地方，“从一个地方扩散到另一个地方，从一个城市扩展到另一个城市，从一个省份扩大到另一个省份”，这样越来越多的地方能够关注社会企业、发展社会企业，为社会企业搭建更完善的生态环境。

（张茜对本文亦有贡献）