

## 《中国公益慈善基础设施扫描报告》发布

# 公益慈善基础设施发展建设迫在眉睫

■ 本报记者 李庆

2020年11月22日至27日,中国基金会发展论坛2020年会成功举办。年会期间,《中国公益慈善基础设施扫描报告》正式发布。报告呼吁,不同类型的资助方多角度助力公益慈善基础设施发展。

浙江敦和慈善基金会理事长陈越光在其撰写的《以公益为志业——陈越光慈善文化语言集》中写道,把公益作为一种志业或职业方向,需要理论文化建设、基础设施建设和生态体系建设三个方面的支撑条件,这是行业建设中三项紧迫而重要的任务。

南都公益基金会名誉理事长徐永光表示:“当下中国公益慈善基础设施建设,需要进一步凝聚共识,在资源投入和政策倡导上同心协力。如果继续事不关己、总搭便车,那么公益慈善基础设施建设前景堪忧。”他认为,“公益慈善基础设施具有公共品属性,谁来投资都面临很大挑战。”

受国际同行提出的“慈善基础设施”概念启发,国内一些资助方希望探索更有效的支持中国公益慈善事业发展的路径。为此,南都公益基金会、浙江敦和慈善基金会、资助者圆桌论坛(CDR)共同发起了中国公益慈善基础设施扫描项目。

《中国公益慈善基础设施扫描报告》通过引入“基础设施”概念,激发从业者,特别是资助方思考中国公益慈善事业当前面临哪些紧迫需求,哪些举措或机构对于公益慈善事业发展有类似基础设施的功能与价值,进而吸引更多资金投入于此,同时协助已经投资于基础设施的资助方更好地制定自身策略,以及加强彼此间的协同合作。

报告基于我国公益慈善事业的现实发展需求,结合国际相关研究成果,提出了研究中国公益慈善基础设施的思路框架,从促进资源要素、促进能力要素以及促进资源与能力两要素良性互动的角度,梳理出18个共性需求点,并辅具有启发性的中外实践案例。同时,为协助资助方更好地思考可为空间和可行路径,《报告》在分析基础设施的业务特点和财务特点的基础上,探讨了不同类型资助方多角度助力基础设施发展的方式。

### 公益慈善基础设施的概念

提到基础设施,人们自然会联想到道路、供水、供电、互联网等,并且能够深切地体会到这些对于生产生活的重要作用。近些年,基础设施一词也被更多地用于各行各业,比喻那些对于促进该行业发展有关键作用的事物。

报告显示,将基础设施一词用于公益慈善事业,更多是一种比喻,强调的是在公益慈善事业中有一些事物也具有基础设施的特点,具体说来有两个重要特点:

第一,投资于基础设施能够更大地释放行业内更多主体的生产力,在公益慈善事业中也有类似事物所发挥的作用,类似于道路、供水、供电、互联网等之于生产生活的作用。这一特点意味着,如果能够梳理出这些事物并加以投入建设,那么会对促进公益慈善事业的可持续发展起到杠杆作用;

第二,基础设施属于“社会分摊资本”,简言之就是大多数人都受益,但是在经济上却很难获得直接回报,或者回报不足以抵消前期投资和后续运营成本。这一特点意味着,谁来投入资源,甚至是持续投入资源来建设基础设施成为难题。而这两点也正是提出和研究公益慈善基础设施的原因所在。

### 基础设施建设和发展的重要性

为什么要建设公益慈善基

础设施?简单说是为了促进公益慈善事业可持续发展。

公益慈善事业的可持续发展有赖于资源和能力两大核心要素的发展及其之间的良性互动,公益慈善基础设施就是回应促进单一要素发展和要素之间良性互动过程中产生的共性需求的解决方案。这一定义包含三方面含义:

第一,要看到建设公益慈善基础设施的长远目的是促进公益慈善事业可持续发展,进而更好地实现公共利益。

第二,公益慈善基础设施的切入点包括促进资源或能力单一要素的发展,或促进两要素之间的良性互动。

第三,公益慈善基础设施回应的是这一过程中的共性需求,解决方案具有公共品属性,因而在谁来投资方面存在很大挑战。

《报告》强调,提出这一分析思路,是希望强调建设和发展基础设施的目的是促进公益慈善事业可持续发展,关键是不间断识别和回应这一过程中产生的共性需求,而满足这些需求的具体功能或呈现形态可能是多种多样的。

那么,公益慈善事业的发展受到哪些因素影响呢?

一方面,公益慈善事业的发展状况受到外部因素的影响。社会大环境是一国公益慈善事业的基底,公益慈善事业的发展不可能超越一个国家的社会整体发展水平。同时,社会大环境及其主要影响因素的变化,也是公益慈善事业发展的主要驱动力,

### 公益慈善基础设施分析框架



### 不同类型资助方参与基础设施建设的策略

不同类型资助方的参与策略	服务购买	项目资助	长期非限定资助/大额投资
议题型资助方	议题内有多项基础建设需求	社会问题明显 议题内利益相关方清晰 干预有效性评估	社会问题研究机构 议题型组织
区域型资助方	区域内有多项基础建设需求	区域公益慈善相关政策法律 区域内人员或组织能力建设项目	区域型组织 本地专业慈善家 区域智库
以行业建设为战略方向之一/商业地方	行业内有基础建设需求	倡导持有资助方为自己行业提供充足的人力成本,以及建立发展资金	全行业受益的知识 全国性的公益慈善相关政策法规 基础建设机构创新业务/新产品开发

可以看到无论是中国还是其他国家,公益慈善事业那些转折式或飞跃式的发展,大多与社会大环境的变化密切相关。

另一方面,公益慈善事业的发展状况取决于其核心要素的发展。公益慈善事业指“自愿将私人资源用于公共利益”,然而资源(包括资金和非资金)不能直接产生公共利益,需要经过人和组织的服务来产生价值,人和组织提供服务背后的核心是能力,因此将公益慈善事业的核心要素归纳为资源和能力。提出内部核心要素最主要的目的,是希望找到如何促进公益慈善事业发展的切入点。

### 多种共性需求涌现

《报告》显示,公益资源包括三部分:社会捐赠(包括现金、有价证券和物资)、彩票公益金、志愿服务时间所换算的价值,我国2017年社会公益资源总量约为3217亿元,三者所占的比例分别为47.4%、35.5%、17.1%。从来源上看,社会捐赠和志愿服务多来自企业、高净值人士、普通公众,彩票公益金则是政府非税收入形式之一。而无论来源如何,资源进入公益慈善事业时,一般可以大致分为产生好感、产生行动

意愿、产生行动、持续行动四个阶段。

从促进资源、能力要素发展以及促进两要素良性互动三方面切入点入手,《报告》梳理了中国公益慈善事业发展当前面临的18个紧迫需求点。长久以来,促进单一要素发展,即为了增加资源或提升能力过程中出现的共性需求,一直受到行业内普遍较高的重视,也出现了一批有针对性地回应不同需求的基础设施机构。然而,对于促进两个核心要素之间良性互动的理解和重视还有所不足。

所谓良性互动,就是使得资源配置过程本身就能机制性地促进能力要素发展,也使得表现反馈过程本身就能机制性地促进资源要素发展。如果这种良性互动迟迟不能建立起来,反而还会阻碍或降低那些为促进单一要素发展所做工作的成效。相对而言,目前回应这部分需求的基础设施更为缺乏和薄弱。

### 不可推卸的责任担当

那么,公益慈善基础设施为什么需要基金会来投入呢?为什么不是政府投入呢?

一方面,政府是基础设施投资的主体。世界银行研究表明,

基础设施项目中,私营部门投资占17%,公共部门投资占83%(其中34%是公共实体,66%是国有企业)。虽然公共部门继续推动着基础设施投资和项目实施,但私营部门的参与,在弥补资金短缺和为项目提供急需的管理和技术等方面发挥着重要作用。

另一方面,基础设施类型多样,对照商业领域,能够看到一些最基本的基础设施由政府主要投入,而大量基础设施则由行业内部建设。美国26家慈善基础设施机构呼吁非营利领域资助者重视基础设施建设时就提出“华尔街已投入数万亿美元建设商业基础设施机构,无论是彭博社(全球金融信息服务供应商)、晨星(投资研究和评级机构)还是哈佛商业评论”。

因此,回看公益慈善事业中,首先,政府依然扮演着重要的基础设施建设者的角色,特别是在创造有利于公益慈善事业发展的政策法律法规环境,以及塑造全民慈善文化方面。其次,与商业领域类似,大量基础设施需要行业内的投资者建设。最后,与商业领域不同的是,一些在盈利逻辑下“有利可图”的基础设施,由于公益慈善组织的支付能力较低,这些基础设施很难自然发育出来,因而需要资助方额外的投资。

从价值的角度,国内外的案例和经验都说明了强健的基础设施对于推动公益慈善事业的可持续发展至关重要,长期来看,这些投入在基础设施建设上的资金实际上是在提升每一分公益慈善资金的成效。从责任的角度,政府、公益慈善基础设施机构等也都有其不可替代的角色和作用,但是相较于其他营利性行业,公益慈善事业中大量的基础设施很难自然发育出来,因此更需要资助方站到幕前,积极地承担起推动者的角色,并且做好长期投入的准备。

### 不同类型的资助方都可以行动

不同类型的资助方都可以在符合使命战略的情况下找到切入点助力基础设施建设,主要表现为以下三方面:

首先,很多全行业受益的基础设施需要以行业建设为战略的资助方勇担重任;

其次,在我国推动公益慈善事业可持续发展特别要重视以区域为单位的策略,在这方面区域型资助方大有可为;

此外,随着我国公益慈善行业的发展,已经形成了一些例如教育、环保、扶贫等具体社会议题的垂直领域,其中亦有不少基础设施建设需求,对此议题型资助方责无旁贷。