

工具 | 政府和慈善如何更有效地合作



资助者圆桌论坛 (CDR)

2018年11月

本文目录

- 随着东南亚国家联盟（Association of Southeast Asian Nations, 下文简称东盟）地区经济逐渐增长，财富持有者也开始通过慈善的形式参与到社会问题的解决当中。他们可以与政府合作，设定共同的目标，利用各自的优势，使其智慧和能力得到最大化发挥。但政府和慈善合作（public-philanthropy collaboration, PPC）仍很少见。
- 报告由亚洲慈善圈（Asia Philanthropy Circle, APC）发布，检视了东盟地区内的政府和慈善合作现状，并对合作方式提供实践建议，希望以此引起人们对政府和慈善合作优势的重视。
- 本文主要包括以下内容：
 1. 不同程度的政府和慈善合作模式
 2. 合作的前提：了解彼此的特点和互动模式
 3. 有效的政府和慈善合作的六个要素
- 更多信息请参考报告原文 <https://www.issuelab.org/resource/going-beyond-charity-how-can-government-and-philanthropy-collaborate-more-effectively.html>

1. 不同程度的政府和慈善合作模式(1/2)

- 政府和慈善合作（PPC）是将更多的主体纳入到社会问题的解决当中，且这不同于政府与私有组织合作提供公共服务的模式。公共慈善合作可以提升参与度，并有助于实现更大的社会影响。
- 政府与慈善组织可以在不同的参与程度上进行合作（见下页图），其关系从意识对方存在到更复杂、关联更紧密的合作，也可以通过双方的目标一致性、正式程度、资源投入度和决策流程来辨别。所有合作形式都有其价值，即使是较低程度的参与也会有其适用的情境，而且也更易于开展。

1. 不同程度的政府和慈善合作模式(2/2)

行动	意识	信息共享	外包的技术支持	协作者/中介角色	共同执行
互动性	谁在那儿? 他们在做什么?	我们在这个问题上是怎么做的。 你们在这个问题上是怎么做的?	我们如何运用彼此的优势和专长去完成我们各自的目标?	我们在这个问题上有哪些想法和资源,看看它们是否有助于实现你的目标?	我们如何用可共享的资源共同解决这个问题? 我们共同的目标是什么?
目标一致性 不同主体在其目标上达到多大程度的一致	无-低	低-中	中	中-高	高
正式程度 合作中角色的清晰程度	低	低	多样: 低-中	多样: 中-高	高
资源投入 资源在多大程度上共享	资金: 无 人力: 无	资金: 低 人力: 低	资金: 中 人力: 低-中	资金: 中 人力: 中	资金: 高 人力: 高
决策流程	独立	独立	咨询式的, 向对方征求反馈	咨询式的, 合作式的	共识

2. 合作的前提：了解彼此的特点和互动模式(1/3)

了解彼此存在的意义、优先事务及工作流程上的差异，对于开展政府和慈善合作是非常重要的，也有助于双方在合作时形成一致的预期。

- **步骤和优先事务：**慈善组织在规划其工作范围和设定步骤上有更大的自主性，因此也会以一种更为雄心勃勃、灵活和长期的眼光看问题；而政府则更倾向于将资源投向已有的干预措施。同时一旦政府开展了一个项目，如果要停止它，一定会要支付政治成本。
- **决策时间线和流程：**政府的工作计划会很受年度预算周期和选举周期的影响；而慈善组织会更灵活，相对来说不需要考虑那么多利益相关方。因此，慈善组织需要在合作中有耐心且逐步去做准备。
- **响应能力：**政府是依据更高一层的全国计划去开展工作的，这决定了他们在决策和实施前需要更多样的信息，内部审批流程也会较多，尤其是对于那些有创新性的方式。
- **对彼此的了解：**政府和慈善组织能在打破成见和了解彼此上做出更多努力。如果想要建立有效的合作，常规的对话、保持开放的心态和建立信任是至关重要的。

2. 合作的前提：了解彼此的特点和互动模式(2/3)

□ 典型的欧洲的公民社会参与模式见下图：

模式	民间组织与政府的关系	互动的特征	案例
Anglo-Saxon	对抗式：民间组织是对政府的一种平衡	<ul style="list-style-type: none">• 促进多元主义• 强烈的志愿服务文化• 其法律和财政基础能鼓励赠予和捐赠	美国 英国
Rhine	供给式：民间组织是政府的延伸（类似于分包商），强大的机构化的民间组织会接受政府的合作合同。	<ul style="list-style-type: none">• 独立• 民间组织独立于国家，但主要接受公共资金的资助• 法律和财政环境不是很支持赠予和捐赠	比利时 德国 荷兰
Latin / Mediterranean	国家对民间组织有较强的控制（通过成为其理事会代表或通过法律规定）	<ul style="list-style-type: none">• 民间团体组织在独立自主上面临挑战• 志愿服务被视为是对劳动力市场的威胁• 赠予和捐赠得不到财政系统的支持	意大利
Scandinavian	补充式：即民间组织先确定需求，之后会被政府替代承接	<ul style="list-style-type: none">• 基金会和政府之间有很强的联系• 强烈的志愿服务文化• 赠予和捐赠并没有得到财政系统的有力支持	丹麦 挪威 瑞典

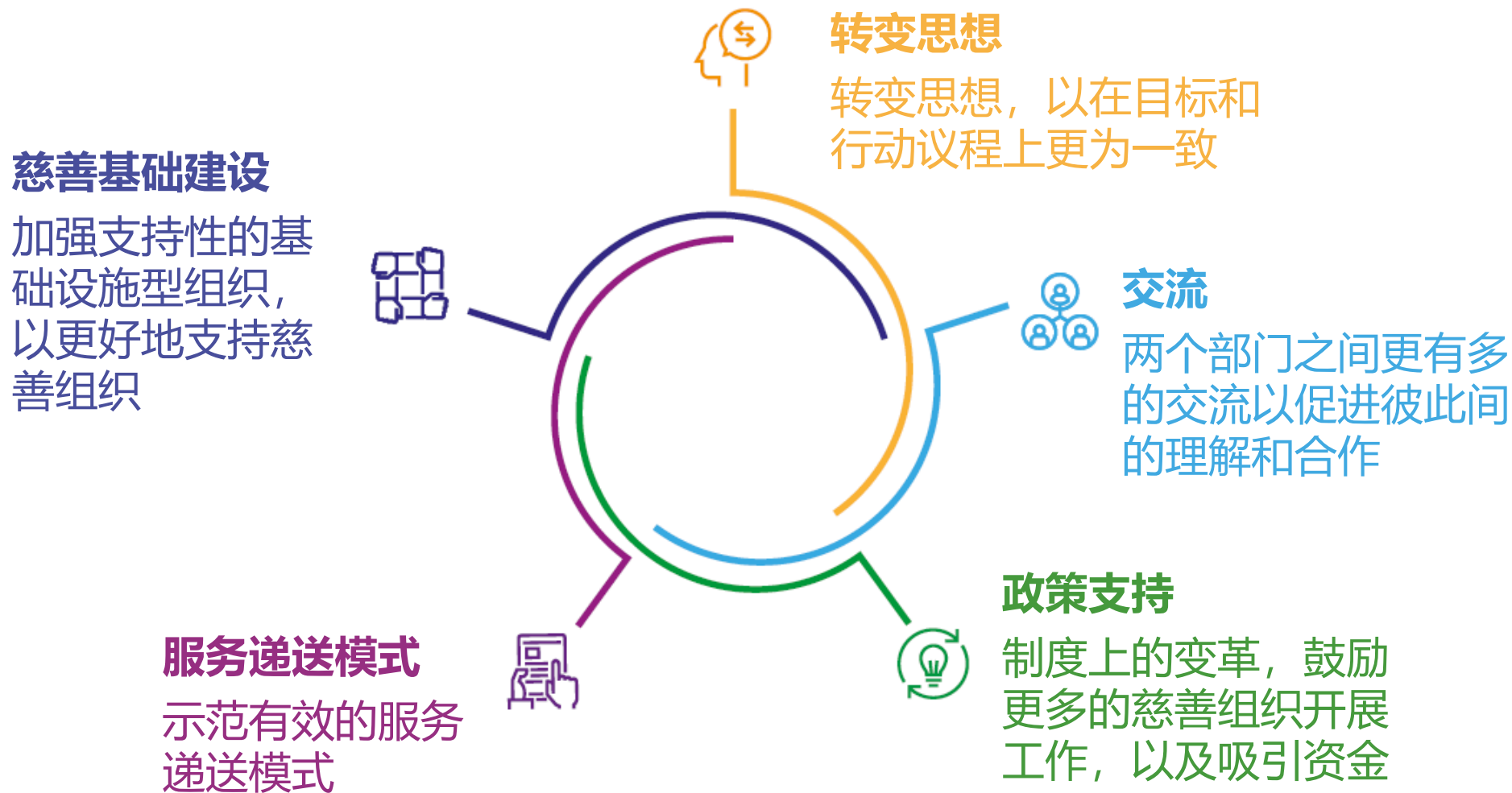
2. 合作的前提：了解彼此的特点和互动模式(3/3)

慈善组织可以与政府在不同形式上建立关系。慈善组织扮演的角色是否合适，取决于特定的情境和其在实现预期社会影响上的相关程度。

- **供给：**政府倾向于将基金会或慈善组织视为“补充者”，在那些预算不足以通过开展一个政府项目来解决社会问题的地方进行补充。在这种合作形式中，慈善组织就仅仅是一个资金资源的提供方。
- **完善：**有些政府想要、但因为各种原因而无法履行的职能上，慈善组织可以一起或代为履行。例如：1) 无论是否与政府进行正式合作时，开发和投资试点项目；2) 为那些已被证实的理念拓展为可规模化的模式提供专业支持；3) 为政府及政府所授权的对象提供能力建设方面的支持；4) 将政府官员、专家和多个利益相关方集合起来，解决和推进特定问题；5) 公众教育，以及非营利领域建设；6) 为研究和政策分析提供资金；7) 对政策实施进行评估。
- **推动变革：**一些基金会对公共政策的主流思路或已有的干预模式提供另一套方案。有时候，通过教育也可以改变那些已经对社会问题的解决造成妨碍的主流思想。这时，慈善组织起的是催化和倡导的作用，不一定要和政府合作。

3. 有效的政府和慈善合作的六个要素

有效的政府和慈善合作通常由以下六个要素构成：



3.1 印尼案例

- Tanoto基金会的教师项目（Pelita guru mandiri）旨在提升印尼农村地区（目前是的苏门答腊岛北部、廖内省和占碑省）教育质量和教师能力。
- 此项目自2010开始，经过三个主要发展阶段：1) 直接培训农村学校的教师。2) 培训当地的优秀教师以让他们可以培训其同事。3) 每个地区邻近的5-6所学校形成一个小组，每个月对教师的能力建设进行深入讨论，这让项目能够现有的政府体系内扩大，并保持低成本。
- 成果：项目实施七年以来，当地学校监督人员认为学校的教育成果有所提升。项目的成功也让苏门答腊岛北部的巴都巴拉区也对开展此模式产生了兴趣。
- 主要经验：1) 在早期就让政府紧密地参与进来。这有助于双方在更高一层的国家政策上达成一致，且能为日后成功试点的规模化提供支持。在此案例中，基金会出资招募了专门维护政府关系的员工。2) 在成本和能力建设方面专注于可复制性。如果要扩大项目的规模，必须让其有成果，同时必须考虑其可持续性和可承受性，不能只做出一个仅私人慈善组织可以承受其成本的项目模式。3) 灵活，依据不同地区的情况去调整项目模式。

3.2 马来西亚案例

- 马来西来全球学校领袖（Global School Leaders Malaysia）是一个为期两年的试点项目，在吉隆坡当地及周边的25所学校中开展，为学校管理者提供持续的专业发展。项目主要关注学校管理者的四个方面：引领学习、引领平等、引领人员、引领学校改良。学校领导者将参加月度工作坊、校际走访，并有针对不同模块的教练辅导。项目与FrogAsia这一教育技术公司合作，为学校领导者提供相关管理培训。
- 预期成果：该项目认为学校领导层是变革教育系统的关键群体。项目希望至2019年底能够产生显著影响，并获得教育部持续的支持（以及最终的采纳）。
- 主要经验：1) 政府有很好的意图，但往往在实施过程中缺乏支持。政府是比较庞大的体系，而将创新的做法递送到一个庞大体系（例如面向1万所学校、5百万名学生）是非常有挑战性的。2) 找出那些与政府的顶层图景相一致的小领域，测试有规模化潜质的新模式。3) 在项目实施过程中的不同阶段运用各自的优势。慈善组织可以开展试点，且因为其很敏捷、能快速决策，所以可以进行调整。而政府可以在规模化时发挥更大的作用。

3.3 新加坡案例

- 连氏临终关怀项目（Lien Collaborative for Palliative Care）旨在帮助那些在其现有医疗体系中临终关怀方面存在大量供需不平衡的国家，建立临终关怀服务。
- 项目与各国政府培训医院和癌症中心合作，建立一个由医生、护士和辅助的卫生从业人员构成的团队以管理临终关怀的服务，并使其成为这个领域的先行者或培训师。这包括与政策制度者合作引入临终关怀系统、制作基本药品（例如口服吗啡，用于镇痛和控制症状）。项目由三个关键要素构成：在国内对培训者进行累计时长6周、历时三年的培训；基本止痛药品项目；及海外诊所实习。
- 成果：从2013年开始，这个项目在缅甸、孟加拉、斯里兰卡和印度四国开展，为临终关怀服务制定相应的政策、提供基本药品、提升民众的意识并发展出临终关怀的教育项目（在斯里兰卡和孟加拉纳入了本科生和研究生课程体系中）。
- 主要经验：1) 找出当地的支持者，通过运用他们在公共卫生系统中的经验、名望和资源，将利益相关方（例如医生、护士和医疗社工）聚焦起来，往同一个目标前进。2) 在利益相关者之间建立支持网络。这有助于形成社区感，强化当地卫生系统中利益相关者之间、国际与当地专家之间的信任。3) 榜样和导师。专家（例如医生、护士和社工）可以通过正面行为提供指导，通过定期分享知识和反馈来促进可持续性。

3.4 香港案例

- 陈一心家族基金会、香港瑞士信贷、Peter Bennett基金会，Sprouts基金会和社会创新创业发展基金（由香港政府在2013年投入5亿港币成立）联合开展香港集合影响力项目（Collective Impact Hong Kong, CIHK）。该项目面向有0-6岁儿童的家庭开展可复制的亲子项目，以解决个体发展、社会融入和经济保障上的特定问题。
- 成果：CIHK在十多个提案中选择三个进行资金支持：1) “从头开始”对幼儿园中非中文母语的儿童开展的中文教育支持方案；2) “从摇篮到教室”，旨在开创和试验一种新的针对深水埗的0-6岁弱势家庭儿童早期发展的干预模式；3) 一个研究项目旨在找出少数族裔儿童在学习中文时所面临的挑战，并提供可以弥和现有政策或执行中不足的干预意见。
- 主要经验：为了推动多方在主要社会问题进行交流，CIHK采取以下措施：1) 制定共同的行动议程。这对于达到一致的预期和建立对于待解决问题的共同理解有着关键作用。为保证其实施措施持续保持一致，建立和存留一个共享的成果测量体系是关键。其能提升责任感，确保从成功或失败的措施中获得经验。2) 常规交流。有助于在有着不同背景和视角的成员组织之间建立信任、形成一个共同的话语体系。同时这对于运用彼此的网络、资源和经验为集合影响力增值至关重要。3) 支柱组织。创建和管理一个集合影响力项目需要进行协调，且协调需要时间。在CIHK中，普华永道作为召集者/协调者去推动讨论、呼吁提案并管理共同行动议程的产出。

3.5 美国案例

- ❑ 密歇根州长的基金会联络办公室（Governor's Office of Foundation Liaison in Michigan），成立于2003年，关注从产前到高等教育、劳动力发展和健康领域。在这三大领域中，通过在慈善组织和政府之间找到和引入有创新性的资金及战略合作，制定共同的行动议程，为密歇根人民打造更好生活。
- ❑ 该办公室在密歇根慈善领袖的倡导下建立。这是国内第一个内阁层级的从慈善中吸纳资金的部门，而州提供办公地点和相应的资源。该办公室由咨询委员会进行治理，咨询委员会中集合了多类利益相关方的代表。
- ❑ 成果：从2003年创建至今，办公室已经从基金会引介了1.5亿美元投向那些可以提升密歇根的经济竞争力的创新项目中。
- ❑ 主要经验：在不同项目中，资金资源、决策架构和流程以及治理方式各有不同，但必要的是政府和基金会都参与到流程的制定当中。作为一个非党派的组织，其希望能够可持续且不受政党变更的影响。该办公室的成功可归因于以下三个顶层设计：1) 将州部门、基金会和其他重要资源集中起来共享知识；2) 通过简报共享基金会策略和优先事务上的信息；3) 将民众和组织联结起来，让他们共同解决问题。

3. 有效的政府和慈善合作的六个要素：案例亮点汇总

案例	转变思想	交流	政策支持	服务递送模式	慈善基础设施建设
印尼	在早期就让政府紧密地参与进来	运用现有的学校资源和工作计划，例如每个学区中的月度教师培训		慈善组织负责试点，政府为扩大规模提供支持	
马来西亚	意识到须在行动议程和目标上达成统一	在不同的实施阶段，以合作的方式对政府现有的创新举措进行补充		注意将试点的创新举措与政府的目标统一起来	
新加坡	更好地意识到临终关怀在提升生命质量上的作用	国内外专家、当地公共卫生系统（即医生、护士和医疗社工之间）更深入的合作	在主流医院当中，引入包含了临终关怀服务的新型组织结构	将有着跨学科背景的参与者纳入到交流式的、基于案例的学习中来，走访医院，通过教授和角色扮演来强化学习	
香港	社会创新创业发展基金主动将香港的各方服务组织/项目聚焦起来，推动社会创新	社会创新创业发展基金及其他私人基金会和企业基金会参与到集合影响力项目中	社会创新创业发展基金试图在填补空缺的同时避免复制现有政府的资助框架	集合影响力平台将多个有着共同利益的相关者集合起来	社会创新创业发展基金试图为培养社会创新企业和促进创新项目建立一个生态圈
美国	促进对彼此的了解，寻找可合作的战略机会	一个无党派的内阁层级的实体，推动政府和慈善的合作		一个无党派的内阁层级的实体，推动政府和慈善的合作	强化支持性的基础设施建设以推动州政府与慈善社区间的合作



资助者圆桌论坛（CDR）

CDR是面向中国资助者的技术支持平台，其使命是“服务中国资助者，探索有效资助，推动社会问题解决”。

版权声明：本报告版权归原作者所有，CDR将本报告编译，为公益同行学习分享所用。