

社会企业如何参与社会治理？ 一个环保领域的案例研究及启示

苗青 赵一星

摘要: 社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要目标。社会治理的进步需要社会力量参与，政府购买服务则是一种有效的参与机制。垃圾分类是环境治理中的关键瓶颈，而社会企业为垃圾治理的现代化提供理论和模式支撑。以致力于环境治理的新兴社会企业案例“虎哥回收”为例，以“政府购买—规模效应”的基本框架分析社会企业参与的垃圾治理新模式。分析结果表明，社会企业在垃圾回收领域扮演“民生经纪人”角色，政府应通过购买服务推动社会企业规模化和可持续化运营。

关键词: 社会治理; 社会企业; 政府购买; 治理模式

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2020.06.014

作者简介: 苗青, 管理学博士, 浙江大学公共管理学院教授、博士生导师, 教育部青年长江学者, 浙江大学社会治理研究院首席专家, 浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员;
赵一星, 浙江大学公共管理学院博士研究生。

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 1569(2020)06 - 0130 - 10

一、引言

党的十九届四中全会提出,必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设社会治理共同体。由此,社会治理共同体建设成为国家治理的要点。为适应社会结构多元化、公共服务需求多样化的趋势,政府应完善向社会分权放权的政策,动员和组织社会力量共同参与社会治理,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。其中,政府向社会力量购买公共服务是政府与社会都高度认同的治理创新模式,^①可为民生问题提供解决思路。

当下“垃圾围城”警兆频传,垃圾分类已是城市环境治理中的关键瓶颈。当前垃圾处理通常采用“可回收垃圾、厨余垃圾、有毒有害垃圾和其他垃圾”四种分类方式,但即便政府大力宣

基金项目: 国家自然科学基金项目“双重底线、双元合法与双性组织:社会创业核心要素及其影响机制”(项目编号:71672174);浙江省自然科学基金杰出青年项目“社会创业过程机制:基于双重底线领导力模型”(项目编号:R17G020002)。

^① 陈家建、赵阳《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》,《社会学研究》2019年第1期。

传,居民参与度仍走低,执行效果不如人意。^①垃圾前端不分类,后端只能延续传统的“焚烧和填埋”手段,与“减量化”和“资源化”的初衷背道而驰。可以说,垃圾分类关乎大气污染和城市空间拮据等一系列社会问题。

社会创新和社会企业理论为化解社会困局提供了新的理论基础。社会企业是一种以商业活动为手段,致力于解决相关社会问题的组织。它视社会问题为创业机遇,以创新的解决方案和可持续的商业模式作为战略手段,以实现社会资源的公平合理配置为终极目标。因此,社会企业往往既参与民生问题的解决,又参与市场经济互动,在其间扮演“民生经纪人”的角色。^②在垃圾回收市场化改革后,政府通过宏观调控,购买第三方的垃圾回收、转运、处理服务,实现公共物品供给,以解决传统政府主导模式下垃圾回收成本高筑的问题。此时,社会企业成为政府购买的一大选择:基于可持续的商业模式,社会企业将在远期实现自我造血,从而不必依赖政府资源以解决社会问题。但由于民生事业规模庞大,社会企业在参与垃圾分类治理的起步阶段,无法承担高额成本,因此,在早期,需要政府通过购买手段提供支持。

本文试图通过分析垃圾回收领域新近出现的企业案例——“虎哥回收”(浙江虎哥环境有限公司),回答两个核心问题:一是社会企业在环境领域如何参与社会治理;二是政府如何通过购买服务方式,驱动社会治理创新。对此,本文构建了一个“政府购买-社会企业规模效应”的分析框架,创新性地探讨社会企业在垃圾回收领域起到的独特作用,并为政府购买公共服务提供了一个全新视角,以此凸显社会企业在处理社会问题上的新价值,为社会企业参与社会治理体系构建提供理论支持。

二、文献回顾

(一) 社会企业

自20世纪80年代始,崇尚用商业手段创造社会变革的社会企业在欧美涌现。^③近年来,国内也涌现了包括老爸评测、中和农信、第一反应在内的多家优质社会企业。社会企业是一种介于社会组织和企业之间的一种组织形式,其特点是具备特定的商业模式,并依据不同的模式来解决具体的社会问题。它追求的不是企业所有者和利益相关者的利益最大化,而是更高效地提供社会服务和化解社会痛点。^④具体而言,一方面社会企业有着私营企业的商业模式,在发展中表现出经济性和经营性,通过市场竞争获取资源;产出的产品和服务可以直面市场,有偿收费。另一方面,社会企业有着大部分社会组织的基本属性,即非营利性和非政府性。前者指社会企业将所得利润主要用于解决面向的社会问题,后者指社会企业能够独立于政府部门,自给自足。^⑤总而言之,社会企业扮演着“民生经纪人”的角色,既能触及并解决民生问题,又可利用创新的解决方案实现企业经济利益。

(二) 政府购买

政府购买公共服务是指政府将原本直接提供的公共服务项目,通过拨款或者公开招标方式交给有资质的第三方机构来完成,事后根据服务的数量和质量来交付服务费用。^⑥政府所购买的

① 叶基霖、祝子蕴、莫佳悦等《日本垃圾分类经验对浙江省垃圾分类的启示》,《现代商业》2019年第3期。

② 苗青、赵一星《良币亦可驱劣币:社会企业对流通经济的新启示》,《中国流通经济》2018年第11期。

③ 潘小娟《社会企业初探》,《中国行政管理》2011年第7期。

④ 时立荣《转型与整合:社会企业的性质、构成与发展》,《人文杂志》2007年第4期。

⑤ 苗青《社会企业:链接商业与公益》,浙江大学出版社2014年版,第14-25页。

⑥ Young D. R. "Alternative Models of Government - Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives", *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000, 29(1), pp. 149 - 172.

公共服务通常是民生事业,将其交由社会力量运营能够优化资源配置。通过购买服务,有助于提升公共服务效率,激发社会活力,为社会治理能力提升拓展新的空间。^①因此,政府购买公共服务在我国的社会治理体系中居重要地位,政策和资金支持增长显著。^②在我国,社会组织是主要的服务承接者,而后才是私人企业,也可以是提供公益服务的事业单位和其他政府部门。^③相比欧美,中国的公共服务供给中存在的科层体系约束更为明显,社会力量的发展也较为缓慢,社会参与形式比较单一。^④当前中国的公共服务供给以社会组织为主,鲜有社会企业参与。

依据政府购买的形式可划分为两种模式:一是购买岗位服务,形式是劳务合同,其中政府职能不转移,但利用新增岗位推动部门创新服务;另一种是购买社会力量服务,形式是项目合同,其中政府将提供公共服务的职能转交给第三方。^⑤依据政府购买的可持续性,又可分为持续支持和可退出支持:前者多指对社会组织的长期购买,体现为单位制的特点;后者多指依据既定的政策目标对社会力量进行购买,体现为项目制的特点。^⑥社会企业依据其“民生经纪人”的角色定位,在购买的形式上是项目合同,在购买的可持续性上则体现为可退出的项目化支持。

(三) 环境治理的多元主体

我国传统的环境治理模式是以政府为主导的,从宏观政策制定到微观环境监督,都由政府部门采取行政手段全权操作。^⑦这种由一方主导的模式,容易导致治理的低效和责任的逃避。从地方政府环境监管的角度,表现为环境监管无动力、环境监管无能力、环境监管无压力。随着社会治理变革的深入,传统的环境监管模式正逐步由政府主导的环境监管,走向社会和公众等多元主体共同参与。^⑧

在引入多元主体参与治理模式后,我国力图将社会力量整合到环境治理中。例如,在城市废弃物治理中,以政府购买为手段,由多元主体参与的城市垃圾治理模式正逐步形成。^⑨在具体实践中依据参与主体不同可分为以下两种模式:一是政府和企业作为参与主体。此模式下政府购买以垃圾治理为主业的企业服务,包括废弃物回收、清运、再利用、处置等内容,通过按量付费、财政补贴等方式保障企业利润。二是政府和社会组织作为参与主体。此模式下政府购买参与垃圾治理的社会组织的服务,包括社会力量整合、调动和培育等内容,通过经费扶持、项目购买等方式保证社会组织持续发展。^⑩

目前,城市垃圾治理已初步形成政府主导,企业和社会组织共同参与的格局。企业的根本目的在于利润获取,处理废弃物不但需要购置处理设备以及改进技术,还需要租用场所、培训工人,很多企业为了降低生产成本而不愿治理。^⑪社会组织则主要提供公众教育、资源保护宣传等服务,属于价值观模式驱动的倡导机制,尽管一些环保组织已逐步介入到公共决策中,但

① 王名、刘国翰、何建宇《中国社团改革——从政府选择到社会选择》,社会科学文献出版社2011年版,第90-91页。

② 白志华、郭文娟《“收”“放”耦合:以政府购买服务破解机构编制不足困境》,《领导科学》2019年第6期。

③ 唐钧《政府购买服务:购买的究竟是什么》,《中国社会保障》2012年第3期。

④ 叶敏《政府购买服务的边界异化与治理风险——以S市的“第三方管理”为例》,《复旦公共行政评论》2016年第1期。

⑤ 王世强《社会企业在全世界兴起的理论解释及比较分析》,《南京航空航天大学学报》(社会科学版)2012年第3期。

⑥ 康晓光、韩恒《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期。

⑦ 夏光《环境保护社会治理的思路和政策建议》,《环境保护》2014年第23期。

⑧ 王名、邢宇宙《多元共治视角下我国环境治理体制重构探析》,《思想战线》2016年第4期。

⑨ Baud, Ahmeda S. A. and Ali M. “Partnerships for Solid Waste Management in Developing Countries: Linking Theories to Realities”, *Habitat International*, 2004, 28(3), pp. 467-479.

⑩ Storey D., et al. “Designing Effective Partnerships for Waste-to-resource Initiatives: Lessons Learned from Developing Countries”, *Waste Management & Research*, 2015, 32(12), pp. 1066-1075.

⑪ 胡长英、李飞、董锁成《一个政府—企业双层优化环境治理模型》,《中国环境管理》2019年第6期。

仍因缺少相应的组织资源和组织能力而效果不佳。^① 社会企业借助商业模式实现社会使命,能否对企业和社会组织的不足形成补充? 西方国家已有社会企业参与垃圾治理的成功案例,如美国再生银行(Recycle Bank)是一家致力于垃圾回收的社会企业,通过与企业和政府合作,以创新的商业模式回收转卖垃圾,让费城的垃圾回收率由25%提高至90%。^②

在我国能否推动社会企业在环境治理领域的萌芽,创新垃圾治理模式? 目前,相对于“政府购买公共服务的功能”“企业和社会组织在环境治理中可发挥积极作用”等方面的研究而言,关注“社会企业如何运用创新手段实现垃圾有效分类回收”的研究却鲜有文献涉及,而这正是本研究关注的焦点。

三、研究方法

本文使用单案例研究方法,并遵循案例研究的步骤和规范开展研究。选择案例研究方法的原因:第一,研究社会企业如何通过模式创新参与垃圾治理,属于“是什么”和“怎么样”的问题,采用探索性案例研究方法能够较好地发现现象特征。第二,纵向单案例研究着重对单个情境进行深入分析,可以准确定位案例中的关键事件,能够更好地归纳潜在规律。

(一) 案例选择

根据典型性原则和理论抽样准则,^③并出于探索性案例研究的需要,选择符合理论和提炼的案例样本。据此,本文选取“虎哥回收”(浙江虎哥环境有限公司)为探索性案例研究对象的主要理由如下:

一是“虎哥回收”是典型的专注环境治理的社会企业。目前社会企业的认定尚无统一标准,但探究社会企业的内涵本质,其共同特点有:履行社会目标、获取商业收入、实现目标群体需求、基于不同的组织形式和利润再投资,^④即通过市场化、商业化的手段实现社会使命、解决社会问题的组织。^⑤究其内涵,“虎哥回收”的以市场化的规模运营手段实现“垃圾分类治理”特点,符合社会企业的定义。

二是社会企业与传统企业最本质的区别在于,社会企业的利润能帮助其进一步扩大规模,如进入新的区域、改善产品和服务质量、提高运营效率,从而使更多目标群体获益。“虎哥回收”正走在规模化的道路上,其利润被用于投资回收总仓和物流系统,其服务范围从余杭区逐步拓展至其他区域,让便捷垃圾回收的服务惠及更多居民,同样符合社会企业的本质特点。^⑥“虎哥回收”通过运作模式的创新,在一定程度上实现可持续发展,也是社会企业“双重底线”的成功践行者,这为其他饱受经济效益之苦的社会企业提供了一定的启示。

三是以现在的社会企业认证标准《北京市社会企业认证办法(试行)》为例,社会企业需以解决社会问题、创新社会治理、提升公共服务水平为宗旨,以企业或社会组织自身力量为基础,其创造的市场成果及社会价值可测量,且有清晰的商业模式。“虎哥回收”正是以创新的线上平台与线下物流结合的商业模式,解决垃圾分类意识欠缺、垃圾处理能力不足的难题,并通过企业出资与政府购买结合的形式实现垃圾资源化处理率超95%的价值。同时,“虎哥回收”作

① 张玉林《环境与社会》,清华大学出版社2013年版,第183页。

② 谢金萍、阿细《垃圾“再生”变银行》,《二十世纪商业评论》2014年第24期。

③ Eisenhardt K. M. and Graebner M. E. “Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges”, *The Academy of Management Journal*, 2007, 50(1), pp. 25-32.

④ 王世强《社会企业的官方定义及其认定标准》,《社团管理研究》2012年第6期。

⑤ 时立荣、王安岩《社会企业与社会治理创新》,《理论探讨》2016年第3期。

⑥ 默罕默德·尤努斯《新的企业模式——创造没有贫困的世界》,鲍小佳译,中信出版社2008年版,第18-20页。

为商务部再生资源回收创新案例、发改委“互联网+”资源循环利用优秀典型案例、长三角城市治理最佳实践案例,其社会价值受到了广泛好评,是浙江省知名的垃圾分类和再生资源回收案例。因此,笔者认为“虎哥回收”的企业特征符合目前的社会企业认证标准。

(二) 数据收集与编码

为了保证研究的信度与效度,本研究通过现场调研、深度访谈、回收业务全流程观察与参与、二手资料查询等渠道进行数据收集,以多样化的数据来源保证数据间的相互补充和交叉验证。具体数据收集过程如下:

2018年6月起,笔者与研究团队先后前往“虎哥回收”总部及站点进行了3次调研访谈:第一次是对组织负责人和管理层(共5人)的深度访谈,第二次是业务全流程参与式调研,第三次是对常务负责人和上门服务人员线上视频回访。为保证数据的准确性,调研访谈采用半结构化形式,预先拟定访谈提纲,另在访谈过程中追问细节。每次访谈时长均在3小时以上,在结束后12小时内,讨论、整理访谈资料。在数据搜集期间内,本团队3次与社会企业专家进行交流,获悉对案例选择与研究设计的评价并修改。除正式访谈与专家调研外,本研究借助二手资料进行补充分析,包括官网资料、相关报道、内部资料、文献资料。

将案例资料整理归档后,笔者与研究团队对收集的案例数据进行整合、编码和分析。在编码过程中,首先根据资料来源对案例数据进行一级编码;其次,通过探索性地总结分析,识别出“虎哥回收”参与垃圾治理的模式特征,形成二级编码。编码来源及数据分类如表1所示。

表1 编码来源与数据分类

数据来源	数据分类	编码	
		名称	数目
一手资料	通过深度访谈获得的资料	A1	24
	通过非正式谈话获得的资料	A2	16
	通过业务流程体验与观察获得的资料	A3	19
二手资料	通过组织官网获得的资料	B1	21
	获取的组织内部文件、PPT、公告等资料	B2	23
	通过相关媒体报道、文献记录获得的资料	B3	20

(三) 案例介绍

“虎哥回收”是由浙江虎哥环境有限公司自主打造的便民、高效的废旧物资回收平台。该公司于2015年7月成立,在起步阶段,它试图以两种方式促成垃圾前端分类、提升回收效率:一是在线上利用互联网平台扩大垃圾分类参与面,二是在线下完善垃圾物流体系。“虎哥回收”平台于2015年11月上线。传统的垃圾回收基于线下的交互,往往以垃圾回收站为中转平台,其间没有分类激励机制,仅靠宣传推动和道德自律,居民参与主动性不高。而“虎哥回收”将其自有的小程序推广到居民中应用,基于线上的便捷交互,使得居民足不出户便能参与垃圾分类回收。在这种“互联网+”垃圾分类回收模式下,垃圾回收站的功能迭代,回收流程便捷亲民。公司现拥有专用生活垃圾分类回收车辆200辆,资源化分选总仓3万余平方米,构建了一条从居民家庭到垃圾总仓的垃圾“分类、收集、运输、处置”路径。

“虎哥回收”这一结合线上平台与线下物流的商业模式,让其经济效益稳步攀升,经营规模逐步扩大。其垃圾分类体系“脱胎”自杭州市余杭区,并已推广应用至其他区、市。截至2019年,虎哥回收服务居民达到20万户,服务居民垃圾分类参与率达到80%以上,生活垃圾减量达到户均0.9公斤/天,回收垃圾资源化利用率达到98%,已基本达到盈亏平衡。公司的

收益主要分为两块,一是垃圾回收后可再生资源的产出,二是政府购买服务的资金支持。而随着覆盖面的扩大,回收量的增长,“虎哥回收”的服务居民数逐渐增加,自我造血能力也不断提高。目前,虎哥回收在政府的支持下正走在规模化的道路上。

四、案例分析:垃圾治理的社会企业模式

“虎哥回收”已通过商业模式创新达到盈亏平衡点,可以预期在未来即使脱离政府资金支持,也能够实现独立可持续发展,其模式为垃圾分类难题提供了一个有效的解决方案。那么“虎哥回收”是如何通过创新模式实现规模化发展并创造利润的呢?环境治理需多方参与,各尽其责,最终实现政社协同的高效局面。“虎哥回收”的模式创新正体现在与政府、居民和后端企业的高效协同上(具体案例证据见表2):

(一) 与政府的协同

一是政府购买市场化。以杭州市余杭区为例,区政府“通过财政、城管、物价等部门联合测算,以及第三方会计事务所对我们的运营成本进行审核,最终形成了政府购买服务的市场化运作模式”(“虎哥回收”董事长语)。余杭区政府在充分调研审核的基础上,对“虎哥回收”前期发展给予支持。区政府在2018年与“虎哥回收”签订一揽子采购协议,其中采购标准为1.25元/户·日,并无偿提供“虎哥回收”需要的服务站用房(标准为60平方米/间),每年给予上限为100万元的有毒有害垃圾补助。关于政府购买的重要扶持作用,“虎哥回收”董事长说道,“虎哥回收的利润,政府购买占七到八成,剩下的才是垃圾送到后端处理过的产出”。

二是政府监管标准化。一方面区政府制定明确的考核办法,按季度从项目进展、资源回收效率、居民参与度等维度考核“虎哥回收”社会效益完成情况。考核方式包括线上与线下数据核查、工作小组暗访抽查、民意调查等。另一方面,“虎哥回收”主动向政府开放数据后台,加强政府监管标准化,使监管手段更加有效。因其线上智慧平台能够实现精准定位垃圾、车辆的功能,故政府部门能够实时查询整个回收网络的运作轨迹,“我们的数据很大,完全透明,定期会交给政府检查,不会有什么拿钱不干事的行为”。(“虎哥回收”董事长语)

(二) 与居民的协同

一是创新分类方式。为便于居民操作,“虎哥回收”将垃圾分类方式简化,从原先较为复杂的四分类法改为干湿二分类法,将生活垃圾分为干垃圾和湿垃圾两大类。“很多居民垃圾分类的意识是有的,但是标准太复杂,我们现在简单地分两类,大家都愿意尝试。”(“虎哥回收”常务负责人语)以往居民可能因为垃圾分类的复杂性和相关知识的缺乏产生畏难情绪,这种分类方式在操作上激励居民参与垃圾分类,不再为分类名目的选择而费周章。

二是上线规范化平台。依托线上平台,“虎哥回收”将每户家庭投放的生活垃圾重量和种类通过二维码扫入系统,实现了生活垃圾从产生、清运到处置再利用的全过程数据链。居民在移动端选择废品种类,填写预约时间和地址,工作人员便会在1小时之内上门提供服务。在上门回收时,“虎哥回收”对废品进行质检并由系统计算回收价格,待确认后系统会线上支付,自动划账至用户的环保金账户。有用户称“下单之后半小时就到了,虎哥都是统一穿制服的,给垃圾估价也很专业,而且每个垃圾都给贴上二维码,不怕扔错东西。”

三是形成激励机制。“虎哥回收”利用货币激励的手段调动垃圾分类积极性。比如向居民提供可回收垃圾专用袋,装满即可呼叫回收,由工作人员免费上门服务,并按每公斤0.8元提供环保金。这种“你环保,我请客”的方式,让居民和社会企业都有利可图,真正让居民的垃圾分类意识变被动为主动,激励其自愿积极参与。例如,某小区居民说道,“换来的这个环保

金可以换日用品之类的,我前几天就换了几斤鸡蛋”。

(三) 与后端企业的协同

一是建立回收总仓。“虎哥回收”出资搭建区域回收总仓,将运送到总仓的干垃圾再度进行细分。目前在回收总仓中,干垃圾最终利用率达到98%,只有2%的垃圾因为有毒有害转入垃圾处理部门,进行焚烧或填埋处理。这种集约化总仓处理实现了垃圾回收利用的集中化运作,避免了个体户和各类企业鱼龙混杂、效率低下的局面,降低了社会运行成本。

二是构建后端产业群。“虎哥回收”与多家后端资源再生企业达成关联合作关系,依托整个后端产业群的规模优势实现大量垃圾的有效回收。不同的垃圾对接不同的后端企业,如电子废弃物对接浙江盛唐环保科技有限公司,废玻璃对接宁波乾纳新材料有限公司,废纺织物对接上海掌盛实业有限公司等。

表2 “虎哥回收”的垃圾治理模式特征及引用语条目

协同关系	协同特征	典型编码及来源	关键词
与政府的协同	政府购买	“按户购买服务经费以1.25元/户/日为标准,结合考核最终结果进行拨付。” B2	经费标准
		“国内的垃圾分类行业还未形成自我造血的能力,还在靠政府买服务。” A1	依靠政府
		“2018年1月起,余杭区政府补贴给虎哥公司约9800万元,同时对‘虎哥’进行指标考核。” B3	购买规模
	监督考核	“对‘虎哥回收’项目的减量情况进行考核,结果作为补助资金依据,指标为该季度户均日回收量,按户均0.9公斤/日计算。” B2	考核指标
“我们的有大数据做支撑,服务车和服务人员的轨迹都可以查到,每袋垃圾的去向也能查到,这些数据对政府也是透明的。” A2		数据透明	
与居民的协同	分类方式	“简单的事给老百姓做,复杂的事给我们做。” A1 “分4类实在是太麻烦了,现在简简单单2类,乐意分一下。” A3	分类理念
	规范平台	“手机上点点就能下单了,家里的老人都能很快学会,现在我们家已经有了定期找虎哥的习惯。” A3	下单便捷
		“我们上岗前都经过培训,包括垃圾估价方法、用户接待礼仪、垃圾回收流程这些,用户举报要受处罚。” A2	员工规范
	激励机制	“每一个服务站边上都配备一家虎哥便利店,并与联华等170多家便利店合作,使用环保金进行部分商品兑换。” B2	代币激励
“光简化分类还不行,要让居民有更大的动力,我们在实践中发现返还环保金是行之有效的方法。” A1		激活动力	
与后端企业的协同	回收总仓	“很多下游的回收企业摆好碗筷、等米下锅,我们的总仓把资源集中起来运到下游,相当于送米入锅。” A2	提升效率
	产业集群	“下游有很多回收企业,我们做的就是把他们聚集起来,形成一个集群,才能够发挥规模优势,实现多方获益。” A1	规模效益

(四) 垃圾治理的社会企业新模式

基于“虎哥回收”的模式特征,本文总结了垃圾治理的社会企业新模式(如图1所示),以期实现该治理模式的复制化。在此模式中,前端居民通过社会企业介入形成垃圾分类意识,将生活垃圾分为可回收垃圾和不可回收垃圾。中端的社会企业作为“民生经纪人”,获得政府提供的必要财政支持,从而在企业内部形成回收、清运和处置的完整产业链,为垃圾分类回收的

规模化打下基础。后端的回收企业通过接受社会企业集约处理后的可再生资源,进行二次生产利用,实现从垃圾到产品的路径。在这一模式下,虽然有极小部分垃圾依然要经过焚烧和填埋,但真正实现了资源再利用、空气污染最小化、空间节约化等目标。

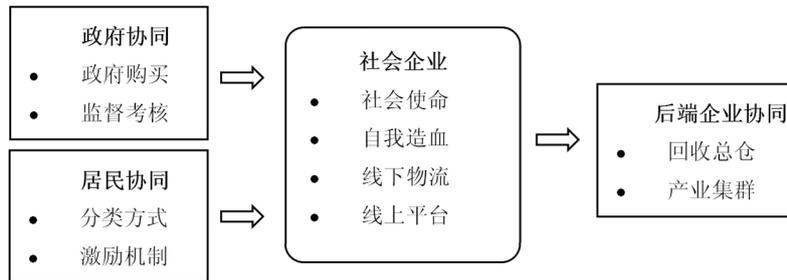


图1 垃圾治理的社会企业新模式

五、垃圾治理: 政府购买 – 社会企业规模效应框架

“虎哥回收”是一个政府购买支持与造血营利兼而有之的社会企业案例。在此案例中,如果由街道自行处置,“一件大家具,算上搬运费、社区处置费,至少花好几百元。其中还有4%的垃圾会在处理过程中造成污染,产生额外的环保费”;由垃圾处理相关的企业处置,“处置的系列费用约在2000元/吨”(余杭区城管局工作人员语);由社会企业处置,在同样数额的投入下,既能让居民养成垃圾分类的习惯,也能提高资源利用率。

相较于商业企业,社会企业整合外部资源的能力较弱,但社会属性决定了社会企业发展的长期性。^①商业企业追求利润最大化,对投资回报率要求较高,缺乏“耐心资本”的资助。而“当下的环保行业,大投入意味着巨大的风险,因为国内的垃圾分类回收行业普遍未形成自我造血的能力,多依靠政府购买服务”(“虎哥回收”董事长语)。一旦企业商业模式不成功,资本将果断离席。因此,用后续收入弥补前期亏损的构想,在商业企业中实施可能性较低。

据此,基于“虎哥回收”的发展模式和发展过程,本文以社会企业为政府购买垃圾分类服务的对象,构建了一个“政府购买 – 社会企业规模效应”的基本分析框架(图2)。当社会企业进入环境治理领域,因民生事业成本高企,前期发展需要政府扶持。本文主张在社会企业发展早期,政府应当将“远期社会成本”作为评价依据,即垃圾未能有效分类带来的后端成本,包括焚烧致使的空气污染成本、填埋致使的空间成本和购买它组织服务时带来的高额机会成本,同时以“可测量的”的手段购买社会企业服务,促使社会企业实现规模效应。

(一) 曲线基本描述

假定除回收成本和生产规模以外的其他要素不变,针对社会企业可绘制其收入曲线和成本曲线。纵坐标为垃圾回收成本,等于回收所产生的单位费用,即交通、人工、设备、仓储等各种费用与垃圾吨数的比值,横坐标为规模,表示垃圾分类回收的规模化程度。依据曲线的变化趋势可分为三个阶段(如图2所示):

1. 在第一阶段,每吨垃圾回收成本居高不下。此时社会企业处于起步期,经营规模受限,居民覆盖面较小,并且根基不深,难以在居民中取得广泛的认同感,导致垃圾回收量有限,每吨

^① Austin J., Stevenson H. and Wei J. “Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both?” *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2006, 30(1), pp. 1 – 22.

垃圾的回收成本处在高位。

2. 在第二阶段,每吨垃圾的回收成本快速下降。此时垃圾回收量随社会企业的规模化而增长,社会企业初期购置的运输工具、仓储设施、回收设备得到充分利用,运输、人工、仓储、设备在内的成本与回收吨数的比值下降,因此单位成本下降。

3. 在第三阶段,每吨垃圾的回收成本稳定在低位。随着规模的逐渐扩大,回收量趋于饱和,垃圾回收成本降至低水平且趋于平缓。

(二) 政府购买区域

在盈亏平衡点的左侧,每吨垃圾回收成本始终高于每吨垃圾销售收入,因此社会企业在规模达到该点之前始终处于亏损状态。由于社会企业在初期投入大量设备、运输、仓储等资源,使得每吨垃圾的回收成本处于高位。虽然单位成本随着社会企业的规模化降低,规模效应仍不明显。在此区域时,需要政府以“远期的社会成本”为依据,购买社会企业服务,助推社会企业持续发展,使其形成一定的规模。同时,政府应当运用可测量的手段购买服务,精确跟进社会企业的利润状态,依据其营利水平与规模水平逐步减少购买,直至其规模达到盈亏平衡点。

(三) 盈亏平衡点

在盈亏平衡点,每吨垃圾回收成本等于每吨垃圾销售收入。随着垃圾回收规模的不断增大,社会企业已经实现规模效应,生产、管理效率提高,能够在未来产生利润。达到此点标志着社会企业在已经能够实现收支相抵,独立发展,不再依赖于政府资源。对于盈亏平衡点的判断,政府可引入专业的第三方审计机构,定期对社会企业的经营情况和财务状况进行评估。如杭州市余杭区从2017年试点合作开始,由城管局就“虎哥回收”履约考核情况、减量成效考核情况、各镇街回收总量情况、大件垃圾回收情况依季度进行核算,并且每年聘请第三方审计机构对其进行指标细致的审计,由此确定补贴的具体数额和方案。

(四) 社会企业营利区域

在盈亏平衡点右侧,每吨垃圾回收成本始终低于每吨垃圾销售收入,因此社会企业在规模达到该点之后始终处于营利状态,自给自足。在此区域时,社会企业已能实现“自我造血”,可脱离政府支持,作为独立的单位参与到民生问题的解决中,完全发挥其“民生经纪人”的作用。这正是社会企业与社会组织不同的地方,很多社会组织难与政府脱钩,容易产生支持依赖。而政府在对社会企业的购买服务中,仅仅起到催化剂的作用,为其提供短期的公信力支持和财务支持,最终目的是提供支点,撬动社会企业利用创新手段经纪民生的能力。

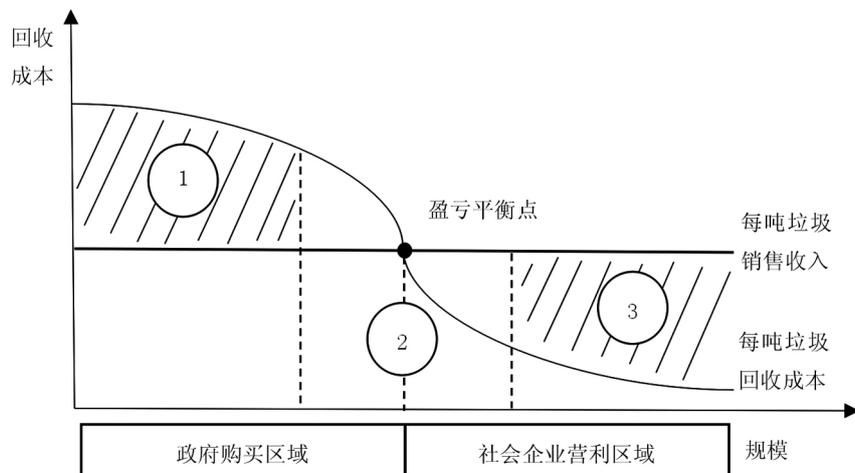


图2 “政府购买-社会企业规模效应”框架

六、结论与案例启示

(一) 垃圾治理新模式

“虎哥回收”首先利用货币激励和操作简化的方法,激励居民参与垃圾分类。其次,依托互联网平台,将垃圾产生、清运到处置再利用的过程数据化,实现便民服务、精准统计、在线监管的一体化。再次,于垃圾治理的后端实现集约化总仓处理,做到垃圾循环利用最大化。综上,“虎哥回收”形成了社会企业参与垃圾治理的新模式,实现“社区垃圾回收量提升、自身社会企业规模效应和城市垃圾处理成本节约”三个同步。“虎哥回收”是社会企业“民生经纪人”的典型实践,其规模化会对减少垃圾焚烧和节省垃圾填埋空间作出重要贡献。

(二) 垃圾治理中的社会企业与政府关系

1. 社会企业是垃圾治理的主体。在垃圾治理的过程中,社会企业扮演“民生经纪人”的角色,利用互联网平台,创新垃圾治理模式,提升资源整合能力,建构多方参与环境治理的渠道。因此,一个有良好商业模式的社会企业是垃圾治理服务的主要提供者,能够为生活废弃物找到资源优化出路,从而解决垃圾分类收效甚微的问题。

2. 政府是垃圾治理的购买者和考核者。首先,政府是垃圾治理服务的购买者。政府层面应出台有关再生资源回收类社会企业参与生活垃圾分类的政策,以购买服务的形式,让生活垃圾分类与更多再生资源回收类社会企业对接,打通生活垃圾分类产品的出路。其次,政府是垃圾治理的考核者,应广泛关注社会企业萌芽,以可测量的标准持续购买服务,辅以科学有效的考核办法,促使社会企业规模化和可持续化运营。在对参与生活垃圾分类的社会企业进行充分调研的基础上,严格筛选,集中财政力量,择优重点投入,扶持有能力的企业进入规模化运作。

3. 政府是可退出的购买者。在社会企业发展初期,政府购买其垃圾治理服务,为其规模化提供资金支持。一旦社会企业达到一定规模,规模效应明显,能够自负盈亏,就不再依赖政府资源。因此政府虽然购买垃圾治理服务,但此种购买形式是可退出的,只需政府给社会企业一些早期的助力,直至其实现自我造血后便可退出。

(三) 社会治理中的政府新角色

社会企业参与社会治理的一大竞争力在于其创新的商业模式,但是其社会治理成本高昂,即使拥有创新的商业模式,没有足够的资金支持仍举步维艰。因此需要政府通过购买服务提供一个支点,让社会企业的商业模式成功运转,尽快实现规模化,方能使其有营利的可能。而社会企业作为“民生经纪人”,维持商业模式的目的在于用商业手段解决社会问题,带动社会创新。因此政府提供的支点能够撬动更为深远和有力的社会治理创新。综上,社会企业的发展程度和参与社会治理的深度能够反映政府社会治理现代化的水平。

(责任编辑:徐淑云)