

# 基於社會資本理論的社團項目社會效益評估方法\*

龐川\*\* 劉子鴿\*\*\* 劉瑛妮\*\*\*\* 韓子天\*\*\*\*\*

## 一、前言

從三元社會的角度來看，整個社會分為政府-市場-公民社會，政府作為第一部門；經濟市場作為第二部門；社團、社會組織或民間組織作為第三部門。三個部門之間是互為補充，相互獨立，相互作用，相互不可替代的。眾所周知，社會運作的高度差異化，極度複雜性，使得單單靠政府無處不在的介入、管理或干預，無法應付，效率不濟，甚至是不可行的。由於政府的公共性，政府在滿足社會大多數人的需求，解決社會的主要矛盾，通過法制來治理社會，以及提供盧梭所指的“必要邪惡”時，其作用是卓有成效的，也是毋庸置疑的。但是，社會上存在大量的族群、團體之間的差異、文化差異，需求差異，和各種不同的弱勢群體的需求，再加上各種少數人的、非主流的、地方性的、局部的，短期的利益訴求，政府的包辦式管理就顯得捉襟見肘。第三部門、社會自治以及公民社會就成為解決這些問題的途徑。

作為第三部門的社團，其主要宗旨應該是為了填補政府失靈和市場失靈，為不同群體提供服務，增進公民參與，提高社會信任和增強政府管治。社團開展的項目也應該是為符合這一主要宗旨而策劃和開展的，其社會效益的評估方法也應該要以滿足這一目的作為出發點。本研究正是循着這個思路和邏輯，從社區服務、公民社會、社會資本等方面來建構社會效益評估體系的。

---

\* 本研究獲澳門基金會資助，作者在此特別鳴謝。

\*\* 澳門科技大學副校長、教授，澳門青年研究協會會員大會主席。

\*\*\* 澳門科技大學創新工程學院工程科學系智能科學與系統博士研究生。

\*\*\*\* 澳門科技大學酒店與旅遊管理學院助理教授、管理學博士。

\*\*\*\*\* 澳門科技大學創新工程學院澳門系統工程研究所。

## 二、公民社會

在學者俞可平看來，公民社會就是國家或政府系統以及市場或企業系統之外的所有民間組織或民間關係的總和，它是官方政治領域和市場經濟領域之外的民間公共領域。公民社會的組成要素是各種非政府和非企業的公民組織。<sup>1</sup> 公民社會是國家與社會相分離的產物，能夠促進公民利益的多元表達，在很多方面能夠有效地克服政府失靈和市場失靈。因此公民社會的存在，能夠彌補政府和市場功能的不足。<sup>2</sup> 穩定社會內部的期望，以一種更具綜合性、信賴性、行動性的訊息呈現，而樹立起權威。教導成員符合公民風格的利益觀念與行為規範，提供自我表達和認同的管道較接近個人或企業，因此人民有需求時，遠比政府機關來得易於接近。以集體承諾方式來規範其成員的行為，減輕了公權力和私人部門在治理上的負擔。<sup>3</sup>

公民社會組織規模壯大後，其在社會建設中的功能也日益顯著，提供社會服務職能的方式主要有三種：自主履行某些社會管理職能，或受政府委托執行職能，或以合作方式與政府機構一同執行職能。上述社會管理過程皆為治理，而不再是統治。<sup>4</sup> 社會組織作為社會管理的主體，由於其根植社區，比政府更掌握社區基層的需求，因此所提供的社會服務比政府更到位，更具效率，而且更能夠提供差異性的利益迎合。

公民自治、公民參與、公民結社、公民自我管理、公民社會自治，成為社會發展，社會管理日趨成熟的一種象徵。社會組織作為第三部門，在社會管理中承擔了日益顯著的作用，與政府、市場一起成為了整個社會經濟政治體制建構的一個重要環節。社會組織或稱為社團、或稱為民間團體、或稱為非政府組織等，無論何種稱謂，其實質都是一樣的。黃曉東在其著作《社會資本與政府治理》<sup>5</sup> 中，對民間組織（即社團或社會組織）下了一個定義。民間組織通常

---

<sup>1</sup> 俞可平：“中國公民社會：概念、分類與制度環境”，《中國社會科學》，2006年第1期，第109-122頁。

<sup>2</sup> 李新月、陳敏：“我國大學生應具備的公民素質及其培養”，《當代教育與文化》，2011年第3季第4期，第99-105頁。

<sup>3</sup> Philippe C. Schmitter, “On Civil Society and Consolidation of Democracy: Ten Propositions”, 1995.

<sup>4</sup> 俞可平：《治理與善治》，社會科學文獻出版社，2000年。

<sup>5</sup> 黃曉東：《社會資本與政府治理》，社會科學文獻出版社，2011年。

由非政府組織，公民的志願社團、協會、社區組織、利益團體和公民自發組織的運動等組成，其組成要素為各種非國家或非政府所屬的公民組織，它們有時又被稱為“第三部門”。民間組織有以下三個突出特點，第一、民間性，組織是非官方的，不代表政府或國家的立場；第二、獨立性，民間組織通常獨立於政府，包括政治獨立、管理獨立和財務獨立；第三、自願性，成員是自願加入民間組織的，而非強迫的，因此這些組織也叫做公民的志願組織。

### 三、澳門社團與公民社會

公民社會在澳門歷史悠久，也具相當規模，其主要特徵是澳門社團積極參與社會管理。吳志良指出，葡萄牙人 16 世紀中葉抵達澳門後，最初是與當地華人共處分治，建立內部自治組織——議事會，直至 18 世紀末才開始推行殖民統治政策，到 19 世紀中後期澳門的管治權被全面掌控。一百多年以來，葡萄牙當局為了方便管理，雖然針對澳門本地華人社會制定和採取了若干特殊政策和措施，但實際上大部份華裔居民一直處於建制之外。<sup>6</sup> 儘管如此，由於澳門社會的多種族、多文化、多種社會勢力相互作用的異質型社會，不同族群之間具有長久的分治傳統。<sup>7</sup>

從澳門社團初起的 19 世紀後期到 20 世紀初，被稱為澳門“三大社團”的鏡湖醫院慈善會成立於 1871 年，澳門同善堂成立於 1892 年以及成立於 1913 年的澳門中華總商會。前兩者代表了澳門華人在經濟實力壯大之後，謀求自身醫療、社會救助、社會福利的一種努力。這些社團組織的出現，一方面反映了當時澳葡政府對華人不重視，另一方面，也體現了在政府功能服務退出或缺失時，社團對政府功能的有效替代作用。後者則體現了澳門華人經濟實力壯大後，為了體現本行業的實力與社會地位，團結行業同仁。<sup>8</sup>

經過多年的發展，澳門社會逐步形成了以社團為基礎的社會自治，社團成為了澳門公民社會最主要的構件。在現代，代表不同社會階層或團體的社會組織、社團參與社會治理，使得政府與公民社會之間建立了良好合作關係。回歸

---

<sup>6</sup> 吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，澳門成人教育學會，1998 年。

<sup>7</sup> 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，廣東人民出版社，2004 年。

<sup>8</sup> 劉卓紅、龍柏林：“澳門社團問題初探”，《華南師範大學學報》（社會科學版），1999 年第 6 期。

以後，澳人治澳，擺脫了殖民統治的澳門人當家做主了，這一根本性的改變，激發了澳門人的參與意識，社團數量劇增，反映了一個現實，就是回歸後，澳門人無論是在政治參與，還是在社團參與方面，都大幅上升。可見，澳門社團的大發展就是一種公民社會的大發展，是社會進步、社會治理成熟的表現。

#### 四、社會資本理論與公民社會

公民社會理論，在公民參與、社會信任、集體行動等方面，與社會資本理論，有很多異曲同工之處。從 Robert Putnam 教授的《獨自打保齡球：美國下降的社會資本》一書可以發現，社會資本偏低的社會，代表公民參與社會的程度也偏低。因此，通過研究社會資本理論，可以對公民社會有更深刻的認識，也可以找到更多有意義的測量指標。

美國社會學家科爾曼（James Coleman）在 1988 年發表了“社會資本對創造人力資本的作用”一文，將社會資本理論建構進一步擴展，融入了社會結構、社會關係、信任、規範等概念，從社會結構的角度系統論述了社會資本。由此，社會資本理論開始獲得學術界的廣泛關注。Coleman 認為，社會資本產生於人際關係和社會結構之中，服務於結構內部的個人行動，通過構成社會結構的要素形成，被個人擁有，並表現為社會結構資源的資本財產。<sup>9</sup>

Putnam 的研究採用社會資本來探討公民社會（civic community）與民主政治（democracy）運作的關係。他認為社會資本是代表社會組織的一種特徵，例如網絡、規範和信任，這一特徵有助於人們為了共同利益進行協調與合作。Putnam 指出，自願性組織在公民社會中的形成與發展，推動社會資本形成自我補充與儲存的良性循環，其信任（trust）、規範（norms）、社會網絡（social networks）的特徵驅使自願性組織（voluntary organizations）的參與者具有一致的行動，更高效的追求共同目標與理想，同時可貢獻其組織的力量，增補和提升政府政策的執行績效。

---

<sup>9</sup> James S. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital”. *The American Journal of Sociology*, 1988, Vol. 94, pp. 95-120.

Cohen and Prusak 認為社會資本交織着成員之間的信任、共識、共同價值和行為，是代表組織成員之間多樣化聯繫的一種儲蓄（stock）。<sup>10</sup> 他建議通過社會資本的投資，使得成員有時間與場所來交流、展示信任、溝通信念與工作目標，提供平等的機會和回報讓成員能夠真正地參與而不僅是出席。

在 2007 年，經濟合作與發展組織（OECD）<sup>11</sup> 編輯出版的一本有關人力資本的書中，認為社會資本是一種鼓勵在群體間或群體中合作，並共享社會規範、價值和默認成規的社會網絡。<sup>12</sup> 其中，社會網絡是指在現實世界中的聯繫，包括與朋友、家庭成員、同學等的聯繫。社會規範和默認的成規是指存在於社會中的不明文的規定，如優先保護兒童、婦孺。價值觀則為群體成員對事物的共同看法，價值會隨着時間改變。在這三者的基礎上，形成了信任，並使得人們可以在一起工作。世界銀行（World Bank）繼承了 Putnam 的社會資本思想，將國家或地區的社會資本作為一項重要指標，專門進行研究和測量。社會資本在世界銀行的定義（2007）中，是指某些可以促進集體行動的規範和網絡，包涵可以規範社群的社會互動的制度、關係和習俗。從積極的角度來看，社會資本可以增進項目開發的成功率和可持續力，建立社群的合作精神、凝聚力、透明度和責任感。<sup>13</sup>

由此可以看出，對於公民的集體行動，尤其是公民社會存在的自願性的集體行動，社會資本可以有力的解釋社會信任和社會規範。通過社會資本理論來分析公民參與、社會信任的構建等，評估社會組織，社團活動的社會資本變化，可以觀測到一些對公民社會有意義的指標。

---

<sup>10</sup> Dan Cohen and Lawrence Prusak, *In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work*. Harvard Business School Press, 2001.

<sup>11</sup> 經濟合作與發展組織，簡稱經合組織（OECD），是由 30 個市場經濟國家組成的政府間國際經濟組織，旨在共同應對全球化帶來的經濟、社會和政府治理等方面的挑戰，並把握全球化帶來的機遇。參見 [www.oecdchina.org](http://www.oecdchina.org)。

<sup>12</sup> Brian Keeley, *Human Capital - How what you know shapes your life*. OECD Publishing, 2007.

<sup>13</sup> The World Bank. *Overview of Social Capital*, 2007.

## 五、社會效益評估理論

何為社會效益呢？首先，Driver 認為，效益是一種好處，當個人、團體、社會、經濟或者環境等出現改善時所獲得的好處。<sup>14</sup> 效益分為經濟效益和非經濟效益。經濟效益又稱為財務效益，可以用成本效益分析方法計算而得。非經濟效益往往稱為社會效益，不像財務效益那樣容易測量。社會效益的衡量，往往需要通過設立恰當的指標、尋求持份者（Stakeholder）的意見來進行。社會效益評估有很多不同的方法，由於其不易量化以及區域性的特點，不同國家地區往往有不同的社會效益評估體系。基於篇幅的原因，本文僅對 1) 英國內閣辦公室轄下的第三部門辦公室採用的《社會投資回報評估方法 SROI》，2) 世界銀行的社會分析方法（Social Analysis），以及 3) 中國內地民政部的《社會組織評估管理方法》，做一簡單介紹。

英國政府第三部門辦公室（Office of the Third Sector）和蘇格蘭政府發現，第三部門及其投資方、資助方和委託方，無論是對公共部門還是私營部門而言，展現其工作所帶來的社會價值日趨重要。為此，於 2008 年 11 月資助了社會投資回報網絡（SROI Network）、新經濟基金會、慈善機構評估服務組織、英國國家志願組織委員會和英國新慈善資本組織，共同開發了一個《社會投資回報指南》。筆者參加了 SROI Network 在英國利茲舉行的培訓，深入學習了有關方法。SROI 方法的特點是具有實用性，可以用貨幣來衡量項目的產出。這個方法有六個步驟，第一步，確定分析範圍（Scope），識別利益持份者（stakeholder）；第二步，描述項目的影響力（Impact）；第三步，證明成果，給成果訂價；第四步，確認影響力；第五步，計算社會回報價值；第六步，報告。這個方法通過量化社會回報，來直觀地展現項目的價值。從這個角度來講，是值得借鑒的。如果運用得當，SROI 分析方法，可以從受影響人群，即利益持份者的視角，捕捉一項活動、干預或機構運行給受影響人群帶來的多種價值。本方法對於可貨幣化的各種成果是有效的，例如，身體健康改善，與家庭社會間關係的改善，毒品使用的減少，無家可歸者減少等。<sup>15</sup> 但是在社交活動以及

---

<sup>14</sup> B. L. Driver, “The defining moment of benefits”, *Parks & Recreation*, 1997, 32(12), pp. 38-41.

<sup>15</sup> Jeremy Nicholls, Eilis Lawlor, Eva Neitzert & Tim Goodspeed: 《社會投資回報評估指南》，社會投資回報網絡、英國內閣第三部門辦公室、新經濟基金會、慈善機構評估服務公司、英國國家志願組織協會、新慈善基金會、蘇格蘭政府，2011 年。

社區服務的參與等一些公民社會參與方面的量化指標較少，尤其是在社會資本（信任、互動、願景）的增加方面，SROI 方法顯得較為簡單，僅僅用加入社交俱樂部或社交網絡的會費來衡量。這一點，與華人社會的現實情況有所脫節。

世界銀行在向發展中國家投資時，要求進行社會評價（Social Analysis）。社會影響評價、社會分析和社會評價之間的相似之處頗多，三者的目的都是集中分析擬訂的行動（包括政策、項目等）與當地的社會／人文環境之間的相互作用，對於人民生活、社區結構、人口、收入分配、福利、健康、安全、教育、文化、娛樂、風俗習慣及社區凝聚力等方面，預測政策/項目的實施有可能產生的哪些影響及帶來哪些社會問題，制定決策的時候如何充分考慮這些影響因素，統稱為社會評價或廣義的社會評價。社會包括有社會經濟、生態環境、社會福利、政治、文化等許多方面涵義，需組織多學科的專家共同研究。社會分析注重分析項目所在地的社會環境（社會背景和社會條件）給項目實施帶來的影響，以保障項目目標的達成，通常運用社會學的方法，由社會學家尤其是人類學家完成。社會分析的任務主要有四點：一是確定社會因素；二是收集社會信息；三是解釋社會因素如何影響項目以及社會因素如何相互影響；最後，給出一系列建議，指導在項目設計和實施階段如何考慮這些社會因素。<sup>16</sup>

中國內地民政部在 2010 年 12 月 27 日通過《社會組織評估管理方法》，從 2011 年 3 月 1 日施行。這個辦法規範了對社會組織的評估工作，要求所有社團、基金會或者民辦非企業機構成立滿兩年後都要進行評估，評估結果分為 5 個等級，由高至低依次為 5A 級 (AAAAA)、4A 級 (AAAA)、3A 級 (AAA)、2A 級 (AA)、1A 級 (A)，五年有效。社會組織的評估等級達到 3A 及以上評估等級，能夠優先獲得政府職能轉移、政府購買服務以及政府獎勵。獲得 3A 以上評估等級的基金會、慈善組織等公益性社會團體可以按照規定申請公益性捐贈稅前扣除資格。獲得 4A 以上評估等級的社會組織在年度檢查時，可以簡化年度檢查程序。可見，這個評估方法是針對社會組織，不是針對項目的。<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Anis A. Dani (ed), *Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Supported Projects*, The World Bank, 2003.

<sup>17</sup> 中華人民共和國民政部：《社會組織評估管理方法》，2010 年。

綜合上述三個不同的評估體系，本研究組認為有必要在取長補短的基礎上，提出一個考慮了評估公民參與，社會資本獲取，社區服務提供的社會效益評估方法。

## 六、澳門社團項目社會效益評估方法

誠然，公民社會在澳門已達到一個較具規模的階段，但是對於公民社會，對於社團活動的評估、評鑒制度體系，尚未完整地建立起來。借鑒國外的成熟經驗，建立起一套能夠有效評估本澳社團項目，將對建構成熟的公民社會，起到積極作用。本方法按照項目類型進行分類評估。

本研究提出的社會效益評估方法有幾個特點，首先，這個方法是針對澳門社團的，即是公民社會語境下的；其次，這個方法的對象是公共資源資助的個人或社團舉辦的非贏利項目，項目包括：活動項目、慈善項目、援助項目、服務項目、研究項目、出版項目以及培訓項目；其三，這個方法非經濟分析，而是針對社會效益，尤其是以最大化公民參與，最大化社會資本（信任、社會互動以及共同願景）以及最大化服務品質為目的；其四，本方法既可以對項目進行事前的預估（Assessment），還可以對項目進行事後的評價（Evaluation）。

本評估方法通過吸收國內外的評估方法，建立一套可操作的、適合澳門社團項目評估的綜合指標體系，其中，既包括項目成果的貨幣化表達，又包括一些硬指標和軟指標。我們把可量化、可操作性強的問題歸為硬指標，把表達價值取向、目的定位等只適合定性分析的問題歸為軟指標。也可以更客觀地評價項目的社會效益。本方法共有五項一級指標，包括：社會價值、社會資本獲取、公民社會參與、項目效率評分以及影響力評分（見圖 1）。以下分別對各個二級指標進行說明。

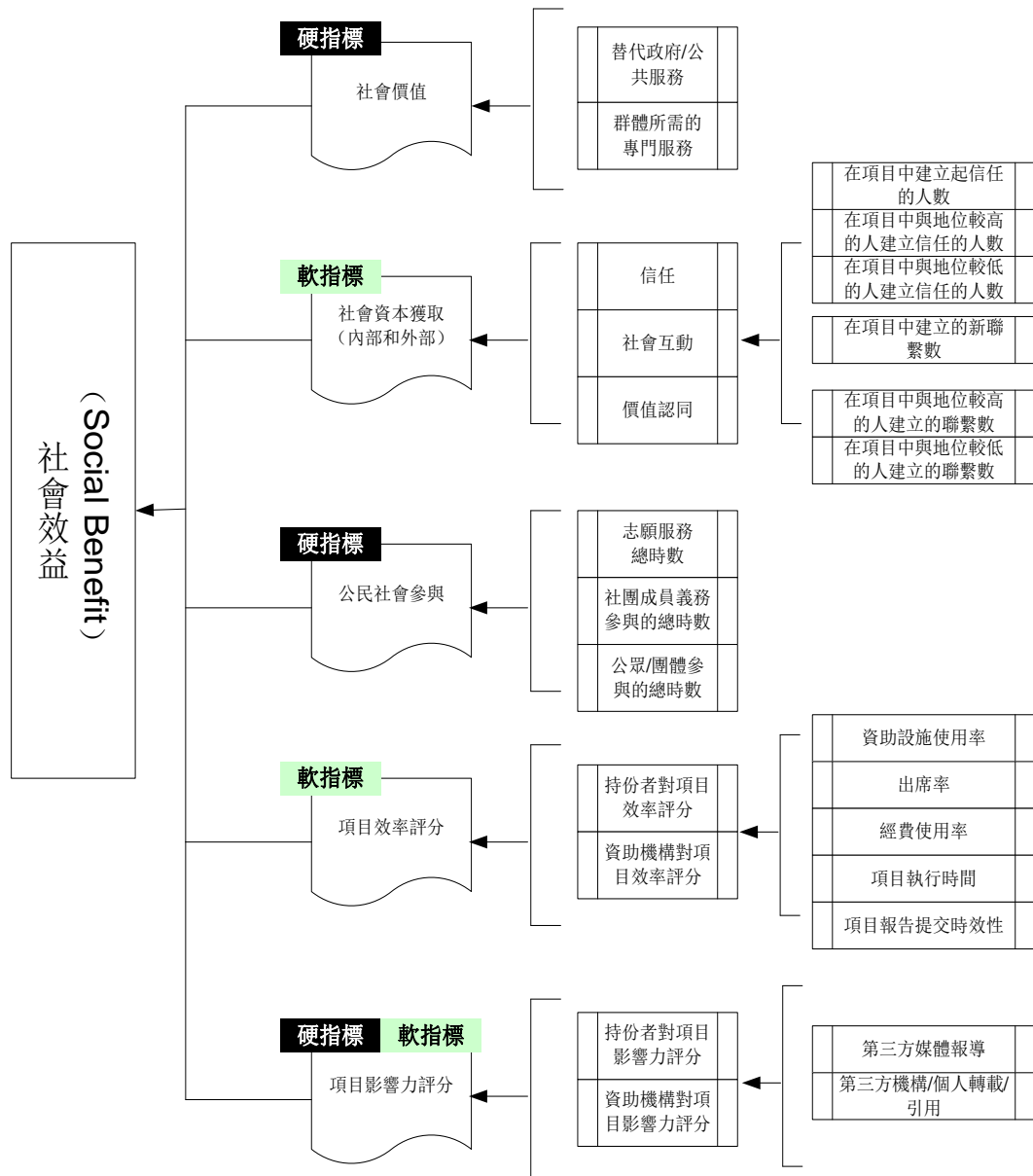
### （一） 社會價值

指標體系的社會價值主要參考了 SROI 的方法，主要是指在項目的範圍內，各個利益持份者所關心的成果，這些成果主要屬於社區服務、社區治安、居民健康等有關公共社會服務範疇。每個成果都應該可以找到定價的等價物。例如，有一項社團活動，改善了社區居民的健康，那麼這個健康就體現在減少的醫院



就診人數；對於利益持份者之一有身體健康問題的人來講，其社會價值就等於政府醫療成本，活動改善了居民的健康，價值等於政府醫療成本的減少，這是該項目的其中一項社會價值。又例如，有一項社團的托兒服務，其對於利益持份者之一受託兒童來講，其成果為兒童的健康提升，兒童由於得到適當的照看，安全事故減少。這些成果的社會價值用等價物來表達，為政府為兒童就醫所付出的平均成本，和為兒童安全事故所付出的政府資源。社會價值為所有利益持份者所獲得的社會價值之和。

圖 1 社會效益指標



## （二）社會資本獲取

本方法根據社會資本理論以及參考過往成熟的量表，設計了一套衡量社會資本獲取的問卷。通過選取利益持份者來填寫這一份問卷，得出項目所產生的社會資本增量。這個社會資本增量，作為指標之一，可以反映出項目對於社區所帶來的信任、互動以及認同感的增加。本指標由於是問卷調查，因此屬於軟指標。

## （三）公民社會參與

基於前面的理論分析，社團項目是屬於公民社會範疇的，因此公民社會的參與顯得很重要。而公民社會參與的主要形式是，志願者的參與，志願服務的品質。因此這項指標採用了志願服務總時數、社團成員義務參與項目的總時數、公眾參與活動的總時數等硬指標來衡量。

## （四）項目效率評分

這項評分指標主要是在項目評核時使用的，由資助方和項目的利益持份者對項目的設施使用率、出席率、經費使用率、項目執行時間以及項目文書的效率進行評分。這項指標是軟指標，用問卷來完成。

## （五）項目影響力評分

這項評分指標主要是在項目評核時使用的，由資助方和項目的利益持份者對項目的公眾影響力、媒體覆蓋率以及第三方評價作出評價。這項指標是軟指標，用問卷來完成。

這些一級指標有權重分配，權重分配將基於項目的類型有所不同，活動項目、慈善項目、援助項目、服務項目、研究項目、出版項目以及培訓項目都分別有一套權重。例如，活動項目著重交流，人際信任的建立，共同目標的建立，因此是社會資本性的活動，其社會資本指標的權重就會較大，而社會價值的權重會較輕。

## 七、結論

綜上所述，建立一套符合澳門社會實際的社團項目社會效益評估方法，對於提升澳門公民社會意識，提升公民參與，增強社會資本，提升社區社群服務的水平，有着重要意義。這個方法是基於公民社會語境的，是針對澳門基金會資助的個人或社團舉辦的非贏利項目，是對項目產生的社會效益的預測和評核。本方法既可以對項目進行事前的預估（**Assessment**），還可以對項目進行事後的評價（**Evaluation**）。這個評估指標的建立，無疑對於公民社會，對於社團項目的評估、評鑒制度體系，是一項重要的工作。