

中国西部人才开发基金会
“泛海扬帆行动”项目
评估报告
(2011年—2015年)

北京七悦社会公益服务中心
北京师范大学社会公益研究中心

2016年2月

评估组专家负责人：

陶传进，北京师范大学社会发展与公共政策学院教授、
社会公益研究中心主任

评估组成员：

赵小平，国家卫计委流动人口服务中心信息服务处负责人、助理研究员，清华大学非政府组织研究所博士后，北京七悦社会公益服务中心成员

卢玮静，北京七悦社会公益服务中心主任，北京师范大学社会公益研究中心博士，清华大学公益慈善研究院博士后

刘程程，北京七悦社会公益服务中心副主任，北京师范大学社会公益研究中心博士生

张丛丛，北京七悦社会公益服务中心人员，北京师范大学社会公益研究中心博士生

评估声明

针对此次评估，本机构声明如下：

1. 本机构及评估小组成员与本项目的资助方、委托方无利益冲突。
2. 本报告陈述的证据材料与项目的事实如有不符，以项目的事实为依据。
3. 未经评估方和委托方双方许可，不得公开发表本报告。

内容提要

“泛海扬帆大学生创业行动”（简称“泛海扬帆行动”）是由中国西部人才开发基金会联合中国泛海控股集团和泛海公益基金会，协同重庆、云南、甘肃等地方政府有关部门共同开展的扶持大学毕业生创业就业公益项目。项目于 2011 年启动，目前覆盖重庆市、昆明市和兰州市三地，截至 2015 年底，累计募集资金 3200 万元，已投入 2850 万元，扶持创业项目 761 个，带动就业 8100 人。

本次通过对该项目的运作模式、体制机制以及运作效果的整体评估，形成如下结论：

在社会意义方面，项目启动于 2011 年，其针对当时大学生就业方面的问题，以创业带动就业的思路切入，持续深入开展支持行动，该行动在 2015 年国务院出台大力推进“大众创业万众创新”政策之前具有一定的前瞻性，同时项目本身有利于稳增长、激活力、扩就业、促公平、做示范，具有明显的社会意义。

在公益性方面，项目针对一个公共层面上的社会问题，满足社会需求，能够撬动捐赠资金投入，资助企业没有从其中获取利益回报，公益性明显。同时在受助对象的选择上，项目公平公开，能够将公益资金有效使用到受助群体层面。

在专业技术方面，该项目突破了传统创业扶持项目中“主体割裂”、“形式主义”、“止于拨款”等弊病，构建了互助共生的创业者社群，形成了一个有机、完整且充满情谊的创业发展生态系统。一是搭建了合作平台，让创业精英相互融合，进而形成互助共生社群；二是尊重了科学规律，让创业环节相互衔接，进而打造完整发展闭环；三是促生了横向纽带，增进情感归属，最终形成“泛海创业家园”。

在公信力和社会影响方面，该项目信息公开较为全面、系统，资金管理严格规范，具有较强的公信力。同时，项目得到中央和地方主要领导的肯定和批示，为多家主流媒体报道并获得第九届中华慈善奖最具影响力慈善项目提名奖，具有较大的社会影响力。

在此基础上，项目形成自身独特的项目品牌：从促进西部地区创业发展来看，该项目成功开拓了“穿透”、“激活”、“选择”、“扶持”、“重组”的一套重塑体制内外资源格局并促成良性互动的模式，为创业者的发展提供了持续和系统的

保障。对该模式的总结，可进一步表达为：穿透体制屏障，获得政府支持；激活参与热情，实现优胜劣汰；增能赋权互助，促进能力提升；体制内外重组，形成有机生态。

从落实国家“双创”战略来讲，该项目模式的形成，对改革和创新当前我国（尤其是中西部地区）创业发展的支持体制、促进“大众创业万众创新”局面形成具有重要的参考价值。同时，从深化改革和创新治理的视角来讲，它对改革当前我国公共服务的供给方式、提升体制内资源的使用效率，促进体制内外互动亦可提供有益参考。

目录

一、评估简况	6
(一) 项目简介.....	6
(二) 评估的目的.....	6
(三) 评估的性质.....	6
(四) 评估方法.....	6
(五) 评估思路.....	7
二、评估发现	9
(一) 直接服务递送的评估.....	9
1. 项目目标与行动框架.....	9
2. 项目绩效.....	10
3. 项目公信力.....	17
4. 社会影响.....	19
(二) 项目模式亮点.....	21
亮点 1.....	21
亮点 2.....	23
三、结论与建议	27
(一) 结论.....	27
(二) 建议.....	28

一、评估简况

（一）项目简介

“泛海扬帆大学生创业行动”（简称“泛海扬帆行动”）是由中国西部人才开发基金会联合中国泛海控股集团和泛海公益基金会，协同重庆市人社局、云南省发改委和昆明市人社局、甘肃省发改委和兰州市就业局等地方政府有关部门共同开展的扶持大学毕业生创业就业公益项目。项目于2011年7月、2012年9月、2014年9月分别在重庆、昆明和兰州正式启动，截至2015年底，累计募集资金3200万元，已投入2850万元，扶持创业项目761个，带动就业8100人。

（二）评估的目的

目的之一：借助于评估，对“泛海扬帆行动”项目的运作进行一个总体把握，为以后更有效的项目运作提供相关建议。

目的之二：把握项目的关键性的要点，例如项目的社会意义、公益性、公信力、专业性、有效性、社会创新等要点，向捐赠方以及整个社会做一个关键要点上的展示，使人们能够简明扼要地了解本项目。

（三）评估的性质

基于上述目的陈述，本评估在相当程度上属于一种研究型评估，它需要将研究性的成份加入，力争让评估拥有一种更高的把控性，以及更深入的了解。

（四）评估方法

本次评估是沿着三条方向收集事实的。

第一，项目运作团队的访谈。通过访谈了解他们的思路、在现实中遇到的各种各样的问题、处理问题的方式、在不同方面做各种制度设置的背后的用意及自己所见到的项目成效。

第二，项目运作的相关资料。这些资料能够展示出项目的整个流程，看到其中的痕迹性印记和成果性产出。

第三，项目在客观事实上的佐证。包括网站上的公开透明状况，财务账目资料，包括项目服务对象的反馈与项目基层运作方的印证。

由于这是一个战略性、把控性为主的评估，在某种意义上带有概要性的项目，因而第三条轨迹上的投入相对较少。

我们对此的把握是，这里可能不精确，但需要不影响关键要点的判断。

最终我们会沿三条事实线索相互印证式地向前发展。本次评估中主要是在前两条事实收集通道上进行互动，一方面通过访谈把握事实整体框架，之后再阅读资料；另一方面阅读完资料以后还要继续进行访谈。而第三条通道上的事实在某种意义上只是做最基本的事实印证工作。

（五）评估思路

1.我们并非对于最终社会受益状况的完整的定量式呈现，其原因包括以下三个方面：

这是我们评估的目的决定的。

这样一种扶持创业的公益项目效果在短期内很难采取详细的定量化的方式表达出来，该项目的深度效果是一种质性的表现。

本次评估超越了单纯的量化结果索求。它要将整个项目的过程也包含进来加以评价。

2.我们更看重于项目在整个运作过程中的专业化运作，专业性是我们特别看中的一个系数，我们遵从的指导思想是专业性与项目投入的乘积在某种意义上决定了项目的社会效果（除此之外，其它几个变量类似于公益性、社会意义等也需要得到应有的考虑）。

项目的社会效果=公益性*社会意义*专业性*社会资源投入规模

因而，专业性的话题是我们格外关注的，它包含着项目的运作模式、该模式中技术手法与资源投入、社会问题确定的清晰明确程度，以及整个项目模式资源的使用是否有效的瞄准了该社会问题等。

通俗的表达则是我们要通过专业性的视角，来看一下在现有的认识水平下，整个项目是否做到了最佳，是否做到了资源投入的最大化使用方式。我们认为这样一

种方式可以包含但又超越了那种对结果进行简单评估的手法，结果在这里只是某种印证。

3.评估中侧重于考虑项目运作模式和实际效果，其具体指标框架如下：

表格 1 评估指标及具体内容

一级指标	二级指标	具体内容
*运作模式	模式分析	项目目标、执行手法、行动框架
社会效果	社会意义	从项目特定的时间、地域、类型等方面综合呈现其意义
	公益性	公共层面的社会需求
		非竞争性
		非替代性
	专业性	社会问题的瞄准程度
		*运作模式（从可读性角度放到第一部分独立呈现）
		专业技术
		创新性和独特性
社会资源	资源投入情况	
	项目具体产出	
公信力	公开透明	项目申报、评选结果等的公开
	项目监管	资金监管的安全性
延伸的社会影响	政策	对政策的影响
	资源	政府资源的撬动
	媒体	媒体报道情况
	社会	社会各方的评价和获奖情况
项目亮点	品牌梳理	本项目特色的模式梳理

4.在这个整个评估过程类似于“让花再重新绽放一次”的过程，就是让项目再重新沿着它的产生与执行过程再行展开。这样一种评估方式有几个方面的意图与优势：第一，它可以看到整个项目的思路，因而对于其专业性结果就可以很好地把握；第

二，在展开来的过程中可以看到项目的动态成果；第三，可以更详细地了解项目整体尤其是动态过程。

二、评估发现

（一）直接服务递送的评估

1. 项目目标与行动框架

（1）项目目标

该项目通过资金资助、政策倾斜、导师帮带、分类培训和经验分享等方式，全方位帮扶大学生实现自主创业，从而带动更多人就业；同时，形成多方共同扶持机制，为西部乃至全国的大学生创业就业工作提供试点经验。

（2）行动框架

第一，经过几年的实践，项目已经形成了较为成熟的运作流程，具体如下：



图 1 项目基本流程

第二，项目着力打造“资助、扶助、互助、自助、助人”的扶持创业新机制（如图 2）。其中资助和扶助是主要的行动，在行动过程中，同时传递互助、自助和助人的理念和机制。



图 2 项目运作的机制

第三，项目实施包括三个层次，分别是泛海扬帆、泛海远航和泛海之星，最终形成一个层次分明、立体多维、可持续发展的公益项目集合。

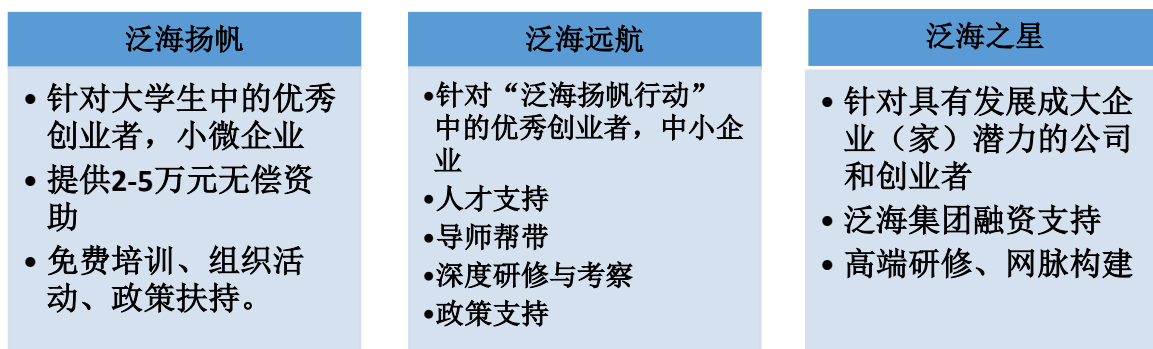


图 3 项目的三个层次

2. 项目绩效

总体来讲，在当前诸多创业发展项目中，“泛海扬帆行动”是一个社会意义明显、公益性较强、专业性有保障、社会效果突出的项目。为了更好地描述项目绩效，我们用比较的视角，从与其他项目的对照中结合自身的特点展开。

(1) 我国创业发展项目的现状：势头强，泡沫多。

项目启动于 2011 年，当时主要针对日益增长的大学生就业需求难题，以希望创业带动就业，帮助有创业意向的大学生实现其梦想。2015 年，国办发布了《国务院发布推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》（国发〔2015〕32 号），开始在全

国范围内推动“大众创业万众创新”的格局。本项目具有一定的前瞻性，处于社会发展的前沿点上。

在国家“双创”战略的背景下，各类创业大赛、创业孵化项目如雨后春笋般涌现出来。一方面说明全社会创业发展的激情正在迸发，这是对经济社会发展需求和国家战略的积极响应，但另一方面也从部分项目上发现如下问题：

一是动机不纯，有的借创业之名抢吞政府财政资源，有的为提升个人社会声望忙于做秀；二是创业不实，有的机构将创业大赛做成一场评奖颁奖的闹剧，极少将创业项目真正落地，又如有的“创业者”成了“比赛专业户”，拿着自己的“创意”穿梭于各个大赛现场为自己捞金；三是扶助不够，俗话说“扶上马还要送一程”，但是目前许多创业发展项目仅仅止步于资金拨付，后期的技术培训、资源共享、经验支持都十分缺乏，导致创业成功率低、创业基金无法充分发挥效用。总的来讲，当前我国创业发展项目的发展势头很强，但泡沫也不少。

从评估结果来看，该项目无论是从模式还是绩效来看，都与一般的创业项目不同。为了有效地将该项目的社会效果展示出来，我们主要从社会意义、公益性、专业性和社会资源投入¹四个方面来评价：

(2) “泛海扬帆行动”项目的社会意义

创业促进、创新发展是当前我国经济社会发展的迫切需求，既可以激发经济社会活力、促进经济增长，还能够发展就业、促进社会公平。对此，中央高度重视。2015年国办先后发布了《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》（国发〔2015〕23号）和《国务院发布推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》（国发〔2015〕32号），要求落实“营造大众创业良好氛围”、“搭建创业者交流平台”的精神。

“泛海扬帆行动”项目始于2011年，与当前社会的需求和中央的要求都十分契合，具有较为明显的社会意义：

¹卢玮静、赵小平、陶传进等，《基金会评估：理论体系与实践》，北京：社会科学文献出版社，2014年6月。

第一，稳增长。该项目的实施有利于增长市场主体的数量和质量，进而促进经济发展、市场繁荣，在当前我国经济形势下行压力较大的背景下，更加显得难能可贵。

第二，激活力。该项目的实施有利于激发大学生的创新、创业动机，让那些具有前瞻性、现代性和市场（或社会）价值的想法变成一个个系统的方案并付诸实践，进而让市场和社会更有活力。

“刚知道有这个项目的时候，我还半信半疑。给我们找创业项目，还给资金资助，真能有这样的好事？”抱着试一试的心态，杨涛在网上报了名。凭借良好的素质，杨涛被选中。指导老师根据他的知识结构和特长，建议他开一家设计公司，并无偿资助他3万元启动经费。如今，杨涛工作室在昆明已小有名气，业务内容不断拓展。“在‘泛海扬帆行动’资助我创业的整个过程中，我感觉不到自卑，而是倍感骄傲和自豪！”杨涛说，他和团队对未来充满信心。

改变以往大学生获得资助的自卑心态，帮助他们从不自信调整到自信的状态，最大限度地发挥其主观能动性，这是“泛海扬帆行动”有别于其他资助大学生创业项目的关键所在。（创业受益者杨涛的案例）

第三，扩就业。就业问题是当前我国经济社会发展的重大问题。自高考扩招以来，我国大学毕业生人数逐年攀升，2015年已达749万，就业形势十分严峻。该项目的实施，有利于创造更多的就业岗位，一定程度上减轻社会就业压力。

第四，促公平。首先，该项目的实施，无疑增加了社会成员——尤其是平民大学生创业的机会和成功的概率，因此增加社会流动的通道，让平民阶层也能够靠自身的努力增加财富，实现自我价值，进而促进社会公平的实现。第二，该项目在我国西部地区实施，有利于促进西部的创业人才发展和经济社会繁荣，进而在促进区域发展平衡上也具有积极意义。

第五，作示范。该项目的实施，切实帮助了一定数量的大学生实现创业梦想，产生相应的经济社会效益，但相比于西部乃至全国的经济社会需求，可谓沧海一粟。但是，经过实践，该项目探索并形成了有关大学生创业发展的一整套模式、机制及相关经验，给其它地方开展类似项目提供了示范参考。

(3) “泛海扬帆行动”项目的公益性

公益性是一个公益项目的核心属性。该项目的公益性,可分为三个层面来考察:一是项目性质层面,即项目是否针对一个公共层面的社会问题,满足社会需求,促进社会整体层面的公共问题的解决和发挥发展;二是项目资助方层面,即项目是否针对市场不愿意进入的领域,该领域即无法帮助资助方拓展市场,也不适合用互益的方式来解决;三是项目受助对象层面,即项目是否有效地选择了最需要帮助的群体,而不存在寻租等空间。

◆性质

在这个从国家层面倡导“大众创业、万众创新”的时代,从战略层面出发,扶持大学生创业就业一直是中央到地方各级政府的重点支持方向之一。本项目针对西部省份的大学生,关注其创业初期的资金、能力、技术等多个层面的问题,能够有效地对接大学生与市场需要、政府政策之间的短板,支持更多的大学生能够进入到创业就业领域,具有典型的公共性,解决一个社会层面的问题。

◆非竞争性

大部分大学生离进入“创业领域”的门槛还存在着一定的距离,仅有少量极为优秀的大学生能够有能力和资源进入创业领域,市场一定程度上是排斥能力和资源不足者的,所以该项目进入到一个仅靠市场无法解决的领域范畴。同时,仅仅通过互益组织(如大学生群体的结社)也较难解决该群体面临的创业瓶颈。

在创业领域,一直主要是政府层面开展投入支持,但政府更多是政策扶持,却并不能大范围地解决大学生创业初期的资金和能力上的不足,这使得大学生创业举步维艰,遭遇“夭折”,打击了该群体的积极性。“泛海扬帆行动”主要由泛海集团资助,泛海集团从履行企业社会责任的角度出发,完全公益地开展项目资助,通过支持行动提供该群体在能力、资源上的不足,使其能力提升能够越过“创业领域”的门槛。

从资助结果来看,资助大学生创业的内容没有带有企业的倾向,没有任何借此帮助企业开展侵占市场的行为。在项目运作中,泛海集团主要以资助方的角色参与,没有干涉项目执行,在过程中无法也并没有获得物质或者非物质的项目回报。

◆非替代性

该层面注重项目是否面对非特定的受助对象，资助过程是否公平公正，需要选择公益项目最有支持必要的资助对象。

首先，在资助对象的选择中，该项目是面向项目所在地所有的大学生开放的，没有指定特定的受助对象，所有符合条件的大学生创业者均可以从网上申请报名。例如在昆明地区的报名条件是：“凡符合条件的2015年应届高校毕业生和毕业8年内（2007年7月以后毕业）在昆创业的大中专毕业生创业个人或团队、2015年应届高校毕业生和毕业8年内（2007年7月以后毕业）在滇创业的部分优秀高校毕业生创业个人或团队、在昆创业的军队退役人员、残疾人员等优秀创业个人和团队均可参与申报。”

其次，项目评审过程公正专业。申请人制作详细的《创业计划书》，作为项目评审的主要依据，项目聘请相关专家进行评审，并由项目督导组 and 专家工作组对创业项目进行定期或不定期的检查。相关资助项目实施进展和资助金使用情况将会同时以博客日志的形式公布在活动官方网站上，以供社会监督。

（4）“泛海扬帆行动”项目的专业性

第一，该项目瞄准的社会问题明确度高，项目内容与问题匹配度高。该项目瞄准的问题可以描述为：我国西部地区对创业创新具有迫切需求，但扶持起来却面临资金、技术、经验等一系列难题。“泛海扬帆行动”正是针对此难题，以帮扶大学生创业为切入，从免费资金支持、导师经验传授、经营技术培训、政府政策争取、创业信心和社群归属建立等方面入手，为创业者提供了一系列有针对性的支持。

第二，项目技术能较好地与社会需求匹配且逐年提升。该项目的有效开展需要两类技术作为支撑，一是创业者所需的创业、创新技术，比如商业策划、市场营销等；二是项目本身的管理技术，如动员机制设计、过程控制等。在项目初期，该项目主要实施“泛海扬帆”，通过公开资助信息、组织专家评审的方式挑选优秀的创业项目，为创业者提供小额资金、支持免费培训、活动组织、政策扶持等服务，主要使用的是发展小微企业所需要的项目运作技术；随着项目的深入，受益主体有了更高的需求，于是基金会又开发实施了“泛海远航”，为创业者提供了导师帮带、深度

研修与考察、人才支持和更大的政策扶持，主要使用能促进中小企业发展的项目运作技术；此外，为了促进具有成为大企业（家）潜力的公司和创业者的发展，基金会还计划实施“泛海之星”，为挑选出来的优秀创业者提供泛海集团的融资支持、高端研修和商业网脉构建的服务。可以看到，不同的阶段，项目的实施技术都是针对受益者的需求而来。随着受益者的需求提升，该项目的内容及其运作技术也在不断提升。

（5）“泛海扬帆行动”项目的规模

◆资金规模

自 2011 年以来，项目共募集资金 3200 万元，已经投入 2850 万元，按年份和项目地的资金量分布如图 4 和图 5 所示。从时间序列看，项目经费呈逐年上升趋势；从地域来看，重庆的规模最大，昆明和甘肃次之。

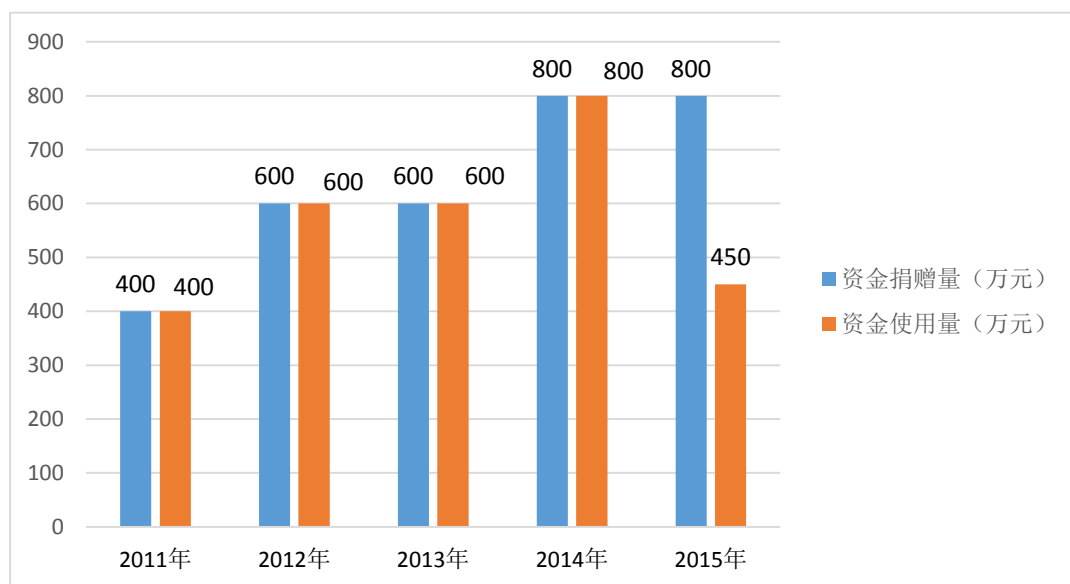


图 4 按年度的项目资金量

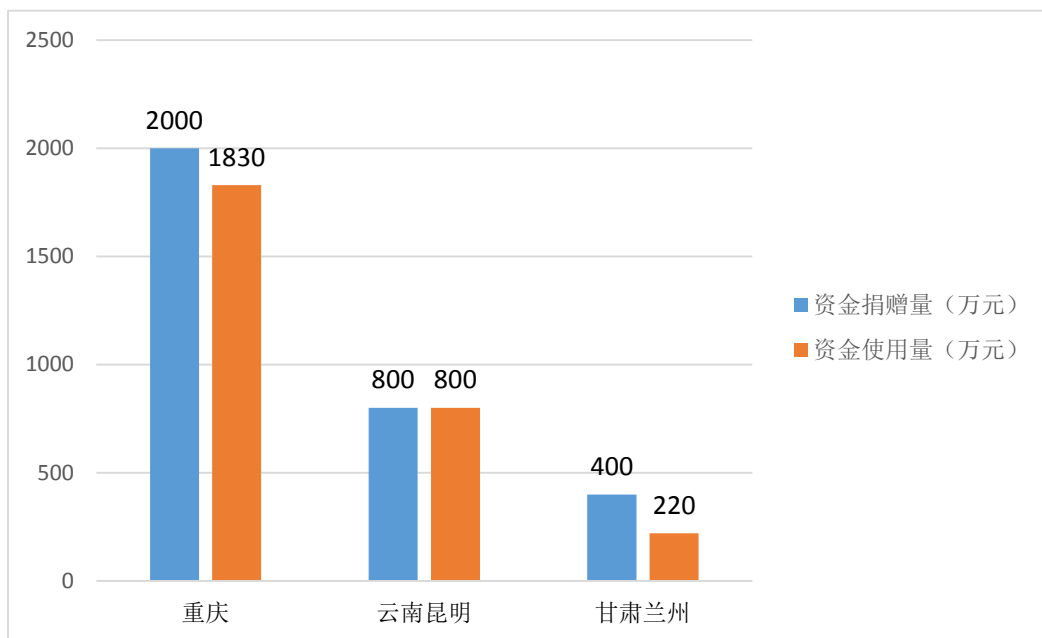


图 5 按项目地区的资金量

◆受益规模

从受益规模来看，无论是扶持创业项目数量还是带动就业人数，都呈逐年上升的态势（如图 6）。2011 年，扶持创业项目 103 个，带动就业 1000 人；而相较于 2011 年，到了 2015 年已经翻了一番，扶持创业项目达到了 210 个，带动就业 2300 人。

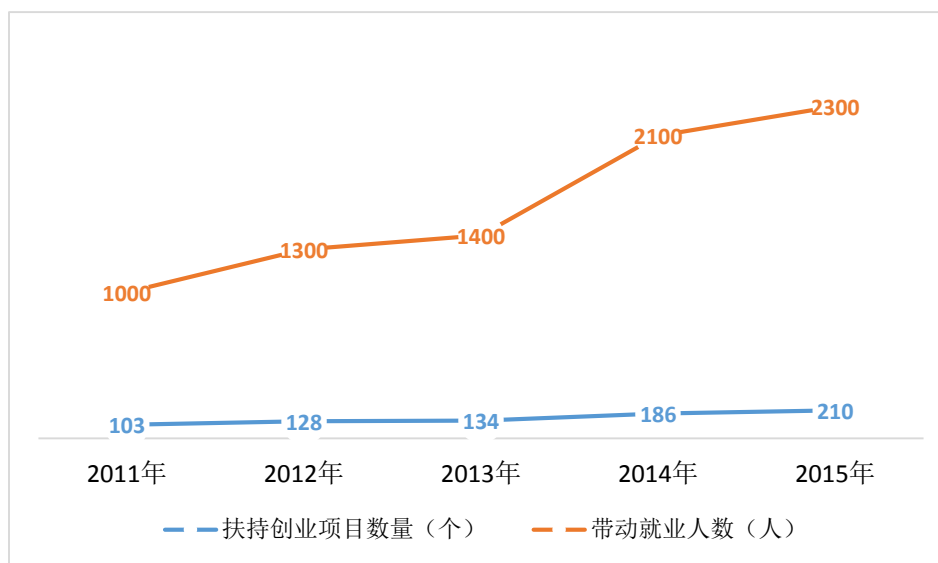


图 6 按年度扶持创业项目及带动就业数量

从项目实施地区来看，重庆市的规模最大，扶持创业项目 490 个，带动就业 5000 人；云南昆明市和甘肃兰州市依次递减，扶持就业项目和带动就业数量分别为 192 个、79 个，2500 人、600 人（如图 7）。

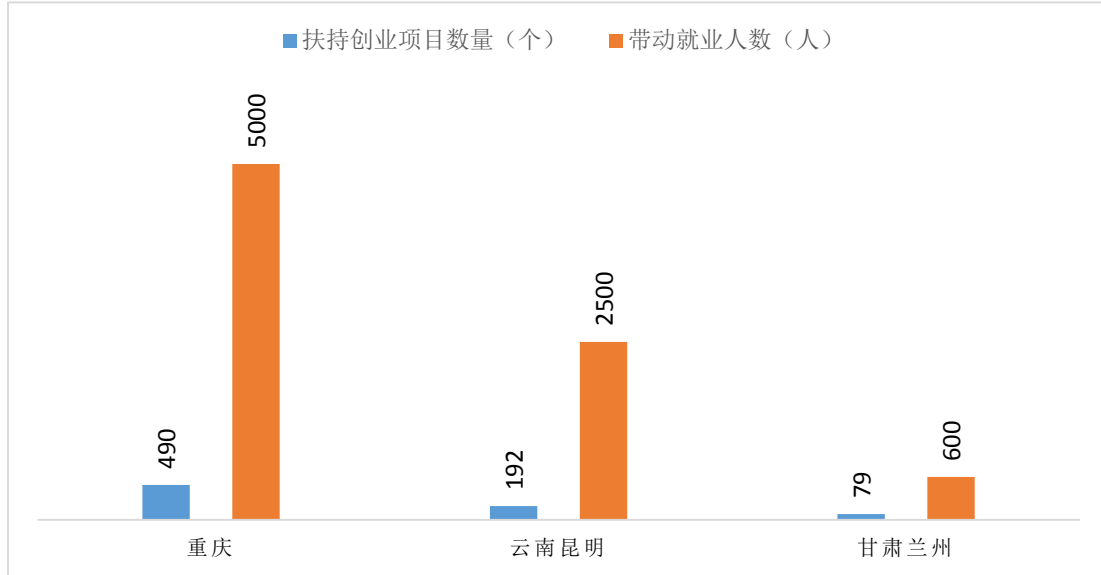


图 7 按项目地区的扶持创业项目及带动就业数量

3. 项目公信力

公信力是指公众对公益机构的信任程度，是公益机构的生命线。我们对“泛海扬帆行动”项目公信力的评估主要从“公开透明”和“资金递送的安全性”两个方面进行。

(1) 公开透明

该项目的公开透明分为两个层面：

第一，在基金会网站上，有整体的项目描述、项目进展新闻和评审结果公示。能够让社会公众较为便捷地了解项目整体状况和进展情况。



图 8 项目总体情况描述

在这个整体的平台中，从项目启动开始，基金会每一期项目的评审状况能够及时地在信息披露栏目中进行公示，做到了基础层面的公开透明。



图 9 项目公开透明图示

第二，项目的每个实施地区，基金会都开辟了单独的项目网站，开展项目详细信息的展示，包括项目申报流程、政策法规、资助项目展示、新闻报道等具体方面。项目组将网站不仅仅建成一个信息公开的平台，也建成一个工作和项目交流的平台。

整体而言，该项目的内容展示较为深入、也注重和相关方的互动。但同时，项目整体的财务信息部分尚有可以提升的空间，目前仅能从基金会整体的年度工作报告和审计报告中了解项目整体财务情况，无法获取项目财务详细的收入和支出状况。

(2) 资金递送的安全性

为确保“泛海扬帆行动”资助金安全高效，基金会制定了《泛海扬帆行动资助金管理办法》，对资助金额、对象、标准、使用、拨付、监管几个方面都作了详细的规定。在资金监管方面，项目资金是拨付给地方政府，有基金会和地方政府进行双重监管，保障资金的安全性。

作为基金会的项目之一，“泛海扬帆行动”项目也纳入了基金会财务的统一管理当中，接受财务管理一整套制度的约束和监督。2015年，基金会获得民政部社会组织星级评估中为数不多的4A级别，表明其财务指标的得分是相当高的，也从侧面表明了“泛海扬帆行动”项目资金递送的安全性。

4. 社会影响

(1) 对政府政策的影响

首先，该项目得到中央和地方领导较高的评价和肯定。2014年1月，中共中央政治局委员、国务院副总理刘延东做出重要批示，要求对创新大学生就业创业机制应予以重视，并提出要研究鼓励行业企业、公益组织参与帮扶，拓宽扶持渠道，加大措施力度，调动各方力量解决大学生就业问题的具体要求。人社部尹蔚民部长和教育部袁贵仁部长都做出批示，表示要吸收“泛海扬帆行动”的经验，研究制定扶持大学生创业就业具体措施。中共中央政治局委员、重庆市委书记孙政才，重庆市委副书记、市长黄奇帆等也做出批示，表示要高度重视和支持，研究项目进一步合作事宜。时任云南省委书记秦光荣、省政府常务副省长李江专门对项目实施做出批示。

第二，该项目撬动了地方政府的资源投入。云南省政府决定从2014年开始，每年由省级财政安排500万元（2015年增加到1000万元），借鉴“泛海扬帆行动”运作模式在全省扶持更多大学生创业。昆明市政府也决定从2015年开始，每年拿出200万元用于和基金会1:1配套，使“泛海扬帆行动”在昆明市的项目规模达到400万元，以探索更多帮扶创业的新机制。

(2) 媒体报道与获奖情况

该项目实施期间，中央电视台、重庆电视台、新华社、人民网、光明日报、公益时报等媒体对该项目进行了报道（媒体报道统计见表 2），产生较广泛的社会影响。2015 年，“泛海扬帆行动”获得了第九届中华慈善奖最具影响力慈善项目提名奖。

表格 2 各级各类媒体报道不完全统计

媒体类别	报道次数
中央/全国性媒体 49 次	中央电视台一套晚间新闻 1 次； 中央电视台二套经济信息联播 1 次； 新华网 16 次；人民网 10 次； 中国劳动保障报 9 次； 人社部官网、中国新闻网、公益时报各 2 次； 中国青年报、中华工商时报、中国广播网、中国妇女网、 第一财经网、腾讯公益各 1 次。
重庆媒体 108 次	重庆新闻联播 15 次；重庆电视台新闻频道 3 次；华龙网 23 次；大渝网 4 次；重庆日报 23 次；重庆时报 6 次；重 庆晨报 15 次；重庆晚报 11 次；重庆商报 8 次。
云南媒体 58 次	云南新闻联播 2 次；云南电视台专栏 20 次；云南网 9 次； 云南信息报 2 次；云南日报 2 次；昆明日报 9 次；昆明 信息港 5 次；春城晚报 5 次；都市时报 4 次。
甘肃媒体 12 次	甘肃电视台、甘肃日报、甘肃经济日报、中国甘肃网、中 国兰州网、兰州晚报各 1 次。每日甘肃网、兰州日报、 兰州晨报各 2 次。

（二）项目模式亮点

亮点 1: 构建了互助共生社群, 形成了有机、完整且充满情谊的创业发展生态系统。

（1）搭建合作平台, 让创业精英相互融合, 进而形成互助共生社群。

和其他许多创业发展项目不同, 参与“泛海扬帆行动”的创业者们不是一个个割裂的单体, 而是形成一个互帮互助、共荣共生的社群。创业者们来自各行各业、四面八方, 既带着创业的困惑, 也拥有创业的资源。正是有了“泛海扬帆行动”这个平台, 这样一群兴趣多元、领域异质的个体为了同样的梦想走到了一起, 并通过活动、培训、考察以及成为朋友后私下的互动相互融合, 逐渐形成了一个互助共生的社群。比如, 项目组应创业者的需求提供了活动组织的支持, 建立创业者之间的沟通交流和互助网络, 定期举办主题活动, 后来逐渐形成了“帆友汇”社群品牌。

“帆友汇”最初是 2014 年 12 月由昆明项目办在基金会指导下搭建的全新的交互式创业社群平台。在这里, 由热心导师和创业者负责策划和组织, 定期举办青年创业社群交流活动。跳出“一个人讲、一群人听”的传统活动模式, 每期“帆友汇”活动围绕不同的创业主题, 采取主题演讲、经验分享、学习观摩、互动比赛等各种形式, 让每个参加活动的帆友有参与感、获得感, 主动分享彼此的社交和朋友圈, 共享自身资源, 寻求市场合作。

截至目前, “帆友汇”已开展线下社群活动 10 期, 每期参加人数均超过 50 人, 共 600 余人次受益。“帆友汇@昆明”微信群成员已超过 400 人, 群内平均每天交流信息达 200 多条。热心导师主动建立“彼岸与海”微信公众号, 定期推送实用创业信息, 推介帆友项目。“帆友汇”社群活动为创业者们提供了一个可靠的交流学习平台, 极大增强了“泛海扬帆行动”的粘合度, 对于青年创业者增进友谊、携手创业、共同成长具有很好的现实意义。“帆友汇”社群活动在昆明青年创业者中影响很大, 已经成为享誉昆明的创业社群品牌, 也是昆明“泛海扬帆行动”最具特色的一项创业服务。

(2) 尊重科学规律，让创业环节相互衔接，进而打造完整发展闭环。

目前，许多创业项目起于竞赛，止于拨款，极为关键的后期服务严重缺失。相比于其他事业，创业的风险较高，如果没有经验、技术、市场等支撑，单凭一腔热血将可能血本无归。正是如此，“泛海扬帆行动”项目才坚决不让自己成为一场“昙花一现”的热闹赛会，而是将创业者、资助者、扶助者都有机地团结起来，集创业热情激发、项目筛选、免费资助、导师帮扶、高端培训等服务于一体，形成了从“泛海扬帆”到“泛海远航”，再到“泛海之星”这个层次分明、立体多维、可持续发展的公益项目集合（如图 10 所示）。

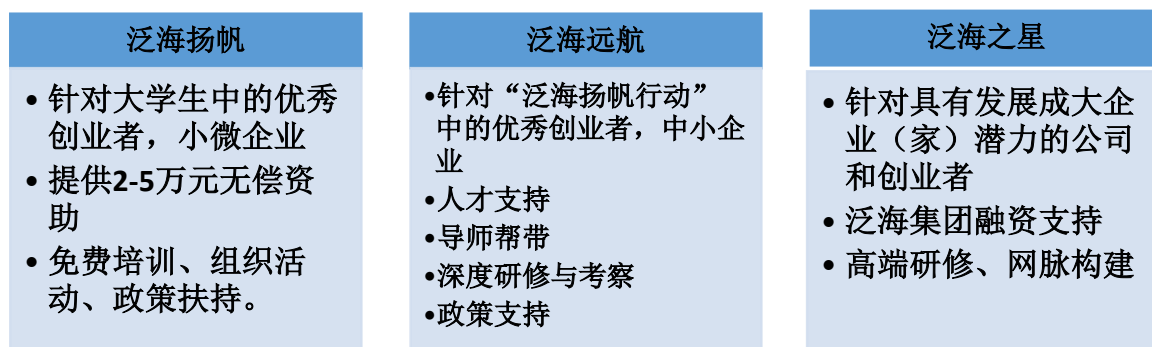


图 10 项目的三个层次

由此可见，遵循创业发展的科学规律，构建创业扶持的各个环节，打造创业发展的完整闭环不仅是“泛海扬帆行动”项目的运作特征，也是务实、专业、成熟品质的体现。

(3) 催生横向纽带，增进情感归属，最终形成“泛海创业家园”。

除了促进创业发展的经验交流、技术提升和资源共享之外，“泛海扬帆行动”项目还注重构建创业共同体成员之间那种超越物质利益的横向纽带。这些纽带相互交错，生产、承载并传播着友好、信任和相互欣赏等元素，不断提升着创业者对“泛海扬帆行动”这个平台的认同感和归属感。正如中国西部人才开发基金会汪文斌秘书长所言：“‘泛海扬帆行动’扶持的创业者与创业者之间、创业者与创业服务工作者之间、资助者与受益者之间，所有相关方面，就如同一个大家庭，彼此信任，相互依存，合作共赢，既是伙伴也是朋友。创业者得到扶持，绝不仅仅只是拿到几万元的

无偿资助金，最重要的是他们拿到了进入‘泛海创业家园’大家庭的‘入场券’，进了这家门，都是自家人，所有人自当倾其所能，支持家庭成员发展。”

亮点 2：激活体制内外资源并形成互动格局，为提升公共服务供给效率和社会治理创新水平提供了有益参考。

(1) 项目运作的基本过程：从 A 到 B

从图 11 来看，本项目的基本运作可以表达为从 A 到 B 的过程。

A 指的是“泛海扬帆行动”，这是基金会为了满足大学生创业需求、促进其创业发展的干预举措，是一种体制外的力量介入。B 指的是大学生创业者的发展需求，包括资金、技术、经验、信心等诸多方面。

但从 A 到 B 的过程并不是一帆风顺的，因为促进大学生创业发展离不开地方政府的支持，我们将其标注为 C（体制层）。因此，该项目如果想要有效运行，即从 A 到 B，必须“穿透”C 这个体制层，充分利用体制内的资源，规避其固有缺陷。

事实上，体制是一把双刃剑，既有丰富的资源，比如资金、政策、场地、网络等等，也存在诸多问题，比如激励缺失下地方政府不愿承担额外工作的问题、创新动力不足的问题，等等。许多全国性的公益项目之所以不可持续，地方政府不愿支持是其中的重要原因之一。

可见，如果想要项目 A 在 B 处持续性地发挥作用，除了“穿透”C 之外，还必须激活 C，让现有体制内的力量也认同 A 项目的实施模式，给予系统性的、制度化的支持。在此基础上，再将体制内外的资源做有效整合，共同推动项目进展，最终解决社会问题。这是一件极其困难但却很迫切的事情，涉及到体制内外的关系和资源重组，是当前我国深化改革相当重要的方面。对此，“泛海扬帆行动”项目进行了探索并取得了较好效果，形成了一套颇有成效的机制，为当前的社会治理创新做出了重要贡献。

于是，在下文中，我们将重点分析本项目在运作上的精华之处，即“泛海扬帆行动”是：（1）如何穿透体制障碍，激活、选择和重组体制内资源的？（2）如何激

活、选择体制外资源的？（3）如何促成体制内外资源互动，形成一个新的完整的创业生态，进而为大学生创业发展提供系统性支持的？

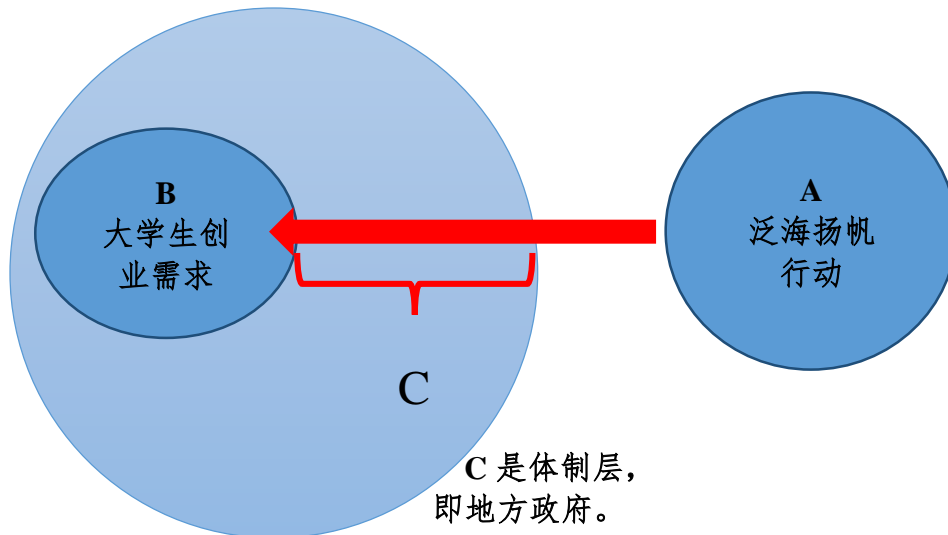


图 11 项目在社会治理创新中的运作模式

（2）模式总结：穿透、激活、选择、扶持与重组

总体来讲，“泛海扬帆行动”较好地实现了对现有体制内资源的激活并将其与体制外资源有效结合，最终促进了大学生创业发展的变革，而且仍在继续。按照项目运作的先后顺序，我们可将这个具有创新意义的项目模式概括为“穿透”、“激活”、“选择”、“扶持”与“重组”五个步骤。

● 穿透：穿透体制，获得支持

对于纯体制外的力量来讲，想要开展一个具有示范性的、跨区域的公益项目，打开体制的大门、得到政府的支持虽然是必须的但也是很难的。于是，如何“穿透”现有体制的外壳，是摆在社会组织面前的第一只“拦路虎”。

不过，对于此项目而言，特殊的资源优势让其天然就具有“穿透”的优势。首先，中国西部人才开发基金会是全国性公募基金会，由国务院原西部开发办发起，国家行政学院主管，具有丰富的政府资源；二是现任理事长魏礼群同志长期从事国家政

策改革与发展工作，在国务院研究室、国家行政学院都担任过主要领导职务，既对改革有充分的敏锐度，也在政界具有很强的号召力；三是出资方泛海控股集团也拥有较广的影响力，尤其是在一些有业务开展的地方省份。

正是这些优势资源的掌握，加上基金会领导层和项目组的强力推动，使得该项目进入地方政府的视野并得到其支持成为现实。

另外，随着项目的深入开展，项目运作机构本身的专业性以及项目的经济社会效益也逐渐得到地方认可，成为拓展项目区域的另一个更为本质的“穿透点”。

● 激活与选择：激活参与热情，实现优胜劣汰

首先，对地方政府的选择和激活。对部分基层政府而言，缺乏干事的热情、害怕承担责任的“不作为”现象是一个重要弊端。虽然体制内外、社会各界都意识到了这个问题，但却很难做出实质性改变，李克强总理也因此拍过桌子。这样一来，越是有想法，越是想做事，越是投入改革的人就越可能四处碰壁，处处“吃亏”，于是形成了“不作为”、“贪安逸”、“守底线”的保守现状。在此情形中，公益项目（尤其是财务管理十分严格的项目）的介入往往是给地方增加了额外的负担，但却和政绩关联不大，因此地方官员参与的热情往往不高。对此，“泛海扬帆行动”采取了如下举措：

一是精心选择项目区域，即选择那些具有改革创新意识，对“泛海扬帆行动”项目持“我要做”而不是“要我做”的地区，有利于激活地方政府内在的参与热情。二是让高层领导重视，让做好“泛海扬帆行动”项目成为基层政府（官员）完成政绩的体现、获得领导认可的要件、获得个人更好发展的基点。比如，项目得到了中央领导和省委书记的肯定和批示，在项目年会中也邀请各项目办的政府官员参加并汇报工作。三是严格项目管理，规范资金使用，加强过程监督，堵住可能出现的“只拿钱不干事”的行为。比如，为了保证项目质量，基金会项目负责人在重庆驻守了一年时间；另外，基金会还制定了资金管理办法，加强了内外部的监督，确保资金使用安全。

第二，对市场主体的激活与选择。项目对市场主体的激活与选择主要体现在对大学生创业者及其创业项目的激活和选择。从表面来看，似乎这是一个典型的“散财”类项目，传统的做法是地方政府逐级分配名额指标，经各部门或基层政府推荐人选上报后审批、然后发放资金。这种方式的弊端很明显，既不公开也不透明，不仅容易产生腐败，而且带着浓重的计划经济的色彩，难以将民间的智慧真正激发和挑选出来。

对此，“泛海扬帆行动”项目采取了更具“市场经济思维”的方法，即向全社会公开发布资助信息，激活大学生的参与热情，然后通过竞争性投标、专家评审等方式择优录取来实现“优胜劣汰”。整个过程不仅在网上公开，而且有多个媒体渠道报道，最大程度地实现公开、公正、公平、透明。

● 扶持：增能赋权，相互扶助

突破了体制，激活了热情，实现了择优选择，发放了免费资助金，都只是该项目向前推进的阶段性胜利，在创业的过程中，创业者们还面临一系列与技术、经验、信心、网络等方面相关的难题。对此，“泛海扬帆行动”项目采取了“外服务”和“自服务”相结合的方式：

所谓“外服务”是指创业者之外的力量提供的扶助，比如基金会、泛海集团、当地政府。为了提升创业者的创业发展能力，除了资金，项目组还提供了技术培训、政策优惠、导师帮带、深度研修考察等服务，对于特别优秀且具有较大发展潜力的企业（家），项目组还将利用泛海集团的优势为其提供融资服务。所谓“自服务”是指动员创业者之间的互助热情，促成互助行动，建立创业共同体。对于内外服务有效结合之具体做法，可以参见上文关于“打造完整创业发展闭环”的论述，这里不再赘述。

● 重组：体制内外互动，形成新的生态

通过穿透、激活和选择，“泛海扬帆行动”项目将体制内外的活力都激发了起来，在帮扶的过程中，又将体制内外的资源结合了起来。在本项目中，政府资源包括政策、资金、场地和人力，比如每个项目区域都有政府相关部门提供场地和工作人员，

云南还配套了创业资金；市场资源包括泛海集团提供的捐赠、融资及相关服务，还包括“帆友汇”网络中镶嵌的各类共享资源；社会公益资源包括西部人才开发基金会的政府影响力、社会影响力以及专业的运作团队。正是将这三类资源在项目运作中进行了有机整合，才使得该项目得以有效运作并取得相应成果。

亮点 3：扶持大众创业发展，促进社会阶层流动，维护社会公平正义。

公益事业的最高准则是公平正义。“泛海扬帆行动”一是向全社会开放，尤其是平民阶层，有利于保障发展的机会公平，二是在竞标过程中公开透明、择优录取，保障了过程公平，三是一系列形成闭环的创业服务较好地提升了创业的成功率，增加了社会阶层流动的效力和改变人的发展状态的比率，从结果上促进了社会公平。

三、结论与建议

（一）结论

单就项目本身的运作方式及社会效果而言，我们可以得出第一个结论：

结论 1：从项目本身来讲，“泛海扬帆行动”项目在促进西部地区大学生创业发展上效果明显、公信力较强、社会影响力较大。

一是项目有利于稳增长、激活力、扩就业、促公平、做示范，具有明显的社会意义；二是项目具有较强的公益性和运作专业性，投入资金近 3000 万，扶持创业项目 761 个，带动就业 8100 人；三是该项目信息公开较为全面、系统，资金管理严格规范，具有较强的公信力；四是该项目得到中央和地方主要领导的肯定和批示，为多家主流媒体报道并获得第九届中华慈善奖最具影响力慈善项目提名奖，具有较大的社会影响力。

对项目的运作模式以及背后的体制机制进行总结，不难发现“泛海扬帆行动”与当前部分泛滥庸俗的创业“选秀”项目迥然不同，具有如下亮点：

结论 2（亮点 1）：“泛海扬帆行动”项目构建了互助共生的创业者社群，形成了一个有机、完整且充满情谊的创业发展生态系统。一是搭建了合作平台，让创业精英相互融合，进而形成互助共生社群；二是尊重了科学规律，让创业环节相互衔接，

进而打造完整发展闭环；三是促生了横向纽带，增进情感归属，最终形成“泛海创业家园”。

结论 3 (亮点 2): 从促进西部地区创业发展来看，“泛海扬帆行动”项目成功开拓了从“穿透”、“激活”、“选择”、“扶持”到“重组”的这套“重塑”体制内外资源格局并促成良性互动的模式，为创业者的发展提供了持续和系统的保障。

对该模式的总结，可以进一步表达为：一是穿透体制屏障，获得政府支持；二是激活参与热情，实现优胜劣汰；三是增能赋权互助，促进能力提升；四是体制内外重组，形成有机生态。

结论 4 (亮点 3): “泛海扬帆行动”项目通过扶持大众创业发展，促进了社会阶层流动，对维护社会公平正义具有重要贡献。

另外，作为一个示范性项目，可借鉴和参考价值是关键。对本项目而言，我们可以立足创业谈价值，也可以超越创业，将其投射到更广的公共服务供给改革之上。沿此思路，可得到第五个结论：

结论 5: 这个优秀项目模式的形成，对改革和创新当前我国创业发展的支持体制、促进“大众创业万众创新”局面形成具有重要的参考价值。同时，它对改革当前我国公共服务的供给方式、提升体制内资源的使用效率，促进体制内外互动亦可提供有益参考。

(二) 建议

第一，建议各方继续加大对该项目的支持。该项目具有培育和遴选引领性创业主体的平台性功能，建议热心公益的企业（如泛海集团）、各级政府以及其他社会力量继续加大支持力度，让更多优秀的创业者/企业成长起来，更好地起到稳增长、激活力、扩就业和促公平的效果。

优秀的创业主体是实现创业发展的核心。如果有一些平台能够承担培育和遴选这些优秀的、引领性创业主体的功能，那么将与政府资源实现非常优质的衔接。此时，这些平台就成为了一个个分领域里的政府资源的分派平台，能够将丰富的体制内资源迅速“分派”到最为合适的机构手中。因此，大力促进和积极支持此类平台的发展具有十分重要的价值。

在这里，中国西部人才开发基金会就是这样的一个平台，可以发挥独特的作用：它既可以向上提出政策建议，又可以作为一个政府购买服务资金的使用与分派的平台。这个平台具有足够的容量与高度，使得政府职能变革和社会体制改革有了一个良好的载体。

第二，基金会可以在现有专业性上更上一层楼。

从专业性上讲，“泛海扬帆行动”项目已经达到了较好的水平，但随着项目的深入开展和创业群体的需求提升，基金会在项目运作专业性上应当更上一个台阶。一是**市场化手段的运用还应当加强**。让更多的市场主体参与到创业发展中，让更多的市场手段在创业融资、技术转化等方面发挥作用，着力完善市场驱动的机制体制建设，让地方政府、创业企业、消费者都能从中获益。二是**创业者的主体意识和责任意识还应当加强**。尊重创业者的参与意识和主体意识，让他在项目参与中成为“主人”，承担主要责任；加大对“帆友汇”建设的投入，让创业者形成更为有机的网络，实现更有深度的智慧激发、信息共享和资源匹配。三是**加大对深度研修和导师帮带的力度**，为创业者提供更多个性化、可持续的技术和经验支持。四是**加大对体制内外参与主体的激励选择机制的丰富和完善**。比如，加强荣誉激励、积分管理、适当物质补偿、群体认可等激励方式，把更多愿意实干的政府官员、专业导师筛选出来并使之加入进来，促进项目更好更快发展。

第三，基金会应推动将此项目模式与政府购买服务进行对接。

政府购买服务被视为转移政府职能的重要方式，同时也应该被视为一种激发社会创新活力的尝试，有利于将政府改革和社会改革推向纵深提供动力。据此，可以让政府购买服务以一种更有效的方式扩大自己的规模，并且进入到政府改革和社会变革（包括创业发展领域）最前沿的地带。其具体方式是：政府购买服务要逐渐扩大规模且瞄准社会问题，实行分类购买。在每一个类别中都找准像中国西部人才开发基金会一样走在前沿的具有引领性的社会组织。作为政府，不仅找准这些引领性的机构，而且要加大投资，让它们不单自己花好这些钱，而且逐渐形成对它们分属领域中最有效的资金分配方式。

第四，基金会应当与时俱进，将项目发展与国家现有发展战略做有机结合。

比如，与中央的精准扶贫战略相结合，在贫困地区或者让更多出身贫寒但具有创业潜力的人群获得发展机会；与国家“一带一路”战略相结合，在丝绸之路沿线推广“泛海扬帆行动”项目模式，激发更多创业者参与“一带一路”建设；与国家“新型城镇化”建设结合，鼓励更多来自农村的创业者在其当地或城市创业发展，等等。

第五，基金会应增加项目研究模块，通过参与式研究提炼和完善项目模式，总结发展经验。

建议基金会增加参与式研究的模块，让具有相关专业水准的研究机构从头到尾开展跟踪式研究。一是及时探讨发展中的问题和解决方案，二是总结经验教训，三是从国家治理和社会改革创新的高度进行项目模式的研究和提炼。