

日本社区基金会的发展及其启示

俞祖成

【摘要】 面对社区基金会不断兴起和发展的现实境况,我国学界就社区基金会议题展开了一系列的研究。然而,关于国际经验借鉴方面,邻国日本社区基金会的研究仍处于缺失状态。鉴于此,基于文献研究和实地访谈等研究方法,以日本社区基金会为研究对象,就其缘起过程、本土演进以及发展现状等基本问题进行考察和分析,并结合我国的相关情况提出若干启示。

【关键词】 社区基金会;非营利组织;本土演进

【中图分类号】 D77 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2017)03-0125-08

【基金项目】 日本国家社会科学基金项目“现代中国NPO与政治关系研究”(16K17062)。

【作者简介】 俞祖成(1982—),男,福建永定人,上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授、公共管理系执行主任,政策科学博士(日本同志社大学),主要从事中日非营利组织政策及社会治理政策研究。

一、问题的提出

1914年,世界上首家社区基金会(Community Foundation)诞生于美国俄亥俄州克利夫兰市,随后在全球范围内获得传播和发展。根据“美国社区基金会地图”的统计数据,截至2017年3月,社区基金会在四大洲50多个国家成功落地,全球范围内共诞生1860家社区基金会。其中,北美地区1032家,欧洲地区667家,亚洲地区62家,大洋洲地区56家,非洲地区31家,南美地区11家^①。作为新型的公益慈善类社会组织,社区基金会能够广泛地吸收资金捐助,整合政府、市场和社会资源,在满足居民公共服务需求和引导居民参与社区公共事务等方面发挥重要作用^②。鉴于此,深圳市于2008年引入社区基金会这个组织形态,成立了我国首家类社区基金会——桃源居公益事业发展基金会,从而开始企业倡导社区基金会的实践并催生一批政府倡导型社区基金会。根据基金会中心网的统计数据,截至2017年3月末,我国以“社区基金会”命名的社会组织已发展至64家^③,由此可见社区基金会在我国正蓬勃兴起并发展迅速。

为了回应上述实践发展之需求,我国学界迅速对社区基金会议题展开了研究,包括社区基金会的内涵、作用、发展对策、运作模式以及国外实践经验等内容。其中,关于国外实践经验的研究,已有研究主要聚焦于西方国家(尤其是英美国家)的社区基金会实践^④,而对邻国日本社区基金会的研究则处于缺失状态。众所周

① 参见“美国社区基金会地图”官网(<http://communityfoundationatlas.org/facts/>)

② 吴磊:《“合法性——有效性”框架下社区基金会发展的影响因素分析》,载于《社会科学辑刊》2017年第2期。

③ 参见“基金会中心网”官网(<http://data.foundationcenter.org.cn/foundation.html>)

④ 其代表性研究包括:原珂、许亚敏、刘凤:《英美社区基金会的发展及其启示》,载于《社会主义研究》2016年第6期;饶锦兴、王筱昀:《社区基金会的全球视野与中国价值》,载于《开放导报》2014年第5期;崔开云:《社区基金会的美国经验及其对中国的启示》,载于《江淮论坛》2015年第4期;乔宏彬:《美国社区基金会与光明新区社区基金会比较研究》,载于《特区实践与理论》2015年第2期。

知,作为同属东亚儒家文化圈的国家,日本的文化背景及其国家与社会关系与我国存在高度相似性,其社区基金会的移植过程和发展历程值得我们关注和重视。鉴于该问题意识,本文以日本社区基金会为研究对象,采用文献研究和实地访谈等研究方法,就其缘起过程、本土演进以及发展现状等基本问题进行考察和分析,最后结合我国的相关情况提出若干启示借鉴,以供相关研究和实务参考。

二、缘起过程：概念舶来与本土演进

在日本,由市民主导设立的以提供资金援助为使命的支持型组织被统称为金融NPO(Non-Profit Organization,非营利组织),这些组织不以营利为目的,主要依靠市民的力量和意愿筹集社会资金并将之投向社会目的事业^①,其类型包括“直接金融型”、“间接金融型”以及“无偿资助型”^②。其中,社区基金会在很长时期内被定位为“无偿资助型金融NPO”。那么,作为舶来品的“社区基金会”究竟如何进入并扎根于日本社会?

(一) 概念舶来

伴随日本近代化进程的发轫与推进,以企业或企业家名义所设立的基金会(财团)不断涌现,并在日本近代化过程中扮演了重要的角色^③。然而在“公益国家独占主义”时代,这些基金会在动员市民捐赠以及推动市民社会发展等方面受限重重。进入20世纪80年代,面对日益兴起的市民活动(志愿者活动),丰田基金会率先启动针对市民活动组织的资助项目^④。然而直到20世纪90年代初期,向市民活动组织提供资助的民间基金会仍凤毛麟角,而来自政府的补助金(项目补助金和团体补助金)则日益成为市民活动经费的核心来源^⑤。在此背景下,公益实践家出身的日本学者出口正之于1986年首次将“社区基金会”这一崭新的公益组织形态介绍至日本^⑥。

从功能上而言,社区基金会(コミュニティ・ファウンデーション、コミュニティ財団)是指贡献于特定区域(大至州或省,小至城镇或村落)的基金会;从构造上而言,它是“公寓型基金”,即与普通基金会由单个捐赠者出资设立不同的是,社区基金会是由多个捐赠人分别出资设立多个独立基金所构成,这些独立基金通常允许捐赠人自由命名。简而言之,每个社区基金会存在具有不同名称和不同个性的多个小型基金,这些基金由该社区基金会统一管理和运营。为此我们可将其比喻为“公寓”,即“各户”(各基金)拥有各自的“门牌”(基金名),每个“家庭”(基金)都拥有各自的“人生”(基金用途)，“公寓管理人”(评议员和理事等)与各户“住民”(基金的捐赠者)之间并无特定关系。比起一户建住宅(普通基金会),公寓(社区基金会)的社会存在感显然要大很多。

社区基金会概念经出口正之介绍至日本后,随即引起那些有志于推动民间公益活动的企业家精英的极大关注。1990年7月,日本著名企业家团体“大阪商工会议所”果断地向美国派出由企业家、大学教授以及政府官员等共计22人所组成的“社区基金会调查团”,并在实地调查的基础上于同年12月出版发行《社区基金会调查报告书》。1991年11月,在获得通商产业省(现经济产业省)大臣的法人注册许可之前提下,大阪商工会议所捐出成立基金会所需原始基金1亿日元以及设立事务费12万日元,从而创设日本首家社区基金会——“财团法人大阪社区基金会”。与此同时,大阪府和大阪市为了对社区基金会的成立表示支持,各自捐出2500万日元^⑦。2010年3月,根据新公益法人制度的要求,大阪社区基金会向日本内阁府公益认定等委员

① 藤井良広『金融NPO』岩波新書2007年版,第i-ii頁。

② 米山秀隆「市民の資金拠出による社会变革活動」『研究レポート』2008年第311号。

③ 林雄二郎・山岡義典『日本の財団』中公新書1984年版。

④ 林泰義「コミュニティのためのファンド・バンク・ビジネス」『まちづくり』2006年第9号。

⑤ 卯月盛夫「市民まちづくり活動資金の支援制度をめぐって」『まちづくり』2006年第9号。

⑥ 出口正之「アメリカの財団をめぐる歴史的・宗教的背景とその活動」(橋本徹・古田精司・本間正明『公益法人の活動と税制——日本とアメリカの財団・社団』清文社1986年版),第209-240頁;出口正之『フィランソロビー:企業と人の社会貢献』丸善ライブラリー1993年版。

⑦ 三島祥宏『コミュニティ財団のすべて』清文社1996年版,第154-158頁。

会提交公益认定申请,获得公益法人资格后更名为“公益财团法人大阪社区基金会”(The Osaka Community Foundation)^①。

经过5年的实践摸索,大阪社区基金会首任专任理事三岛祥宏对社区基金会做出了如下诠释:“社区基金会(コミュニティ財団)是一种具有公共性的社会贡献机构,它一般由熟知本地情况且具有公共关心的市民以理事等身份参与运营,负责管理由个人、企业或其他团体所捐赠的多个独立基金,以此服务并贡献于捐赠者、非营利部门以及本地社会这三个公共性存在”^②。

在大阪社区基金会的示范性指引下,具有类似功能的基金会(准社区基金会)相继诞生。例如世田谷社区营造基金(世田谷まちづくりファンド,1992年,东京)、H&C基金会(H&C財団,1992年,东京)以及草根市民基金会(草の根市民基金,1993年,东京)。尤其值得一提的是,1998年《特定非营利活动促进法》(通称NPO法)实施后,为了支援特定非营利活动法人(通称NPO法人)和社会企业等社会组织的发展,由普通市民主导设立的资助型基金不断涌现,例如神户市民基金会(市民基金・KOBE,1999年,神户)、青森众人基金会(青い森の私たちファンド,2000年,青森)、地域维新基金会(地域维新ファンド,2004年,山口)以及志民基金会(“志”民ファンド,2006年,大阪)等。

(二)本土演进

然而令人遗憾的是,囿于旧公益法人制度的严厉规制,前述准社区基金会的绝大多数均无法像大阪社区基金会一样注册为财团法人,只能以公益信托、事业组合、NPO法人甚至是营利企业等变通性组织形态开展活动,从而直接导致它们的募捐规模和资助规模均普遍偏小,机构人员较为缺乏,其实力与由企业或特定个人单独出资设立的普通基金会相距甚远。尽管如此,这些新型基金会以资源中介的身份践行了社区基金会的民间募捐理念,向捐赠者和受资助团体直接或间接地提供了参与公益活动的机会。面对这种本土化的演进状况,日本社区基金会研究第一人出口正之对美国式的社会基金会概念做出如下修正^③:

近年来,使用“社区(コミュニティ)”或“基金(ファンド)”等词语进行命名并以支援市民活动组织为使命的民间资助型组织不断涌现。这些组织普遍具有“资金筹集的多元化”、“资助的公开性”、“资源媒介性”以及“市民主导性”等特征。鉴于此,我们不妨将它们统称为“社区基金会”或“共同体基金会”。

据作者的考证,这个修正式概念的提出,在很大程度上宣告了日本社区基金会的本土化进程取得阶段性发展。其理由是,社区基金会“四大特征”的提出,尤其是“市民主导性”这个特征的提出,推动了长期深受“官主主义”^④影响的日本社会对于社区基金会的本土式理解。不难发现,自2007年以后,“Community Foundation”在日文中的表述从之前侧重活动领域的直译——“コミュニティ財団”(社区基金会)^⑤逐渐转变为意在强调运营主体的转译——“市民ファンド”(市民基金会)。

例如,以京都地域创造基金为首的10家社区基金会于2011年6月30日共同发起成立作为日本社区基金会的全国性倡导型组织——“市民基金会推进联络会”并明确提出:“凡是以市民捐赠为主要收入,以市民为运营主体,以资助市民活动为主要目标,进而致力于推动社会问题的解决并实现市民社会价值的基金会即为‘市民基金会’”^⑥。与之相类似,日本内閣府则提出更为简洁的表述:“凡是市民主导设立的、面向NPO等

① 奥平昇郎「コミュニティ財団考——大阪コミュニティ財団の運営に携わって」『公益法人』2005年第34巻第6号。

② 三島祥宏『コミュニティ財団のすべて』清文社1996年版,第3頁。

③ 出口正之「新しい資金仲介機関の誕生」『NPOジャーナル』2007年第17号。

④ 20世纪90年代中期,作为民主主义的反义词,日本学界提出“官主主义”一词,旨在对“自明治时代以来,不管是在政官关系中,还是在官民关系中,抑或是中央与地方的关系中,高居中央政府各部门的官僚均拥有极为优越的权限”这一特权现象进行批判。参见今村都南雄編著『日本の政府体系』成文堂2002年版,第21頁。

⑤ 类似的日文表述还包括“コミュニティ基金”、“コミュニティ・ファンデーション”以及“コミュニティ・ファンド”。

⑥ 在此基础上,市民基金会推进联络会提出市民基金会所应具备的三大要件,即“捐赠收入的多样性”、“资助过程的公开化和透明化”以及“运营主体的民间化”。参见市民ファンド推進連絡会「市民ファンド推進連絡会設立記念フォーラムのご案内」(2011年),URL(<http://www.jnpoc.ne.jp/?p=1319>),2017年4月1日最終アクセス。

公益组织提供资金援助的民间组织即为‘市民基金会’”^①。而奥田裕之则对市民基金会的概念做出进一步拓展,认为它是“市民为支援公益性活动或社会性事业而自发成立的、包括‘资助’和‘融资’等功能在内的非营利性基金会”^②。为此,冈本仁宏在《NPO·NGO事典》中特意提醒我们,日本为数不少的社区基金会已开始像社区银行一样从事融资业务,这使得它们已不太符合标准意义上的社区基金会^③。另外,根据日本募捐协会的不完全统计,截至2010年7月末,市民基金会的数量已发展至48家^④。

三、发展现状：市民 + 社区基金会

进入21世纪后,已延续110余年的公益法人制度终于被提上改革日程。经过长达6年的讨论与酝酿,日本政府于2006年颁布“公益法人改革关联三法”^⑤并宣布于2008年正式实施。概括而言,新公益法人制度将旧公益法人(社团法人/财团法人)与中间法人统分为“一般社团法人/一般财团法人”和“公益社团法人/公益财团法人”,同时将法人资格取得与公益资格认定进行剥离,并采用类似公司法人的“准则主义”^⑥进行法人注册。此外,新公益法人制度还构建起全新的公益认定制度,即将一般社团法人/一般财团法人的公益认定权限转交给由民间有识之士组成的第三方机构“公益认定等委员会”^⑦。新公益法人制度的实施,加上之后进行的NPO法修订和相关税制改革,为日本社区基金会的进一步发展提供了坚实的法制保障。

在上述非营利法人制度改革的推动下,京都府市民于2009年3月主导创设“一般财团法人京都地域创造基金”并于同年8月获得公益财团法人资格。作为日本社区基金会本土化发展的标志性存在,京都地域创造基金在充分借鉴大阪社区基金会运作模式的基础上,创新性地实施了一系列契合本土需求的公益项目。与大阪社区基金会不同,京都地域创造基金在项目运作方式上并未局限于募捐和资助这两类项目,而是开发了包括信息公开认证、资助以及融资等在内的综合性项目运作体系。换言之,京都地域创造基金借鉴却不拘泥于传统社区基金会模式,坚持市民参与理念并以持续创新的方式将资助、援助和融资等项目运作手段融为一体,短短几年内就已取得令人瞩目的发展业绩,进而直接催生大批同类型基金会的诞生。限于篇幅,我们仅就京都地域创造基金所开发的NPO融资项目进行简要介绍^⑧。

伴随公益创业的发展和壮大,尤其是近年来社会企业的异军突起,日本NPO部门向金融机构寻求融资的需求与日俱增。在这种强烈社会需求的驱动下,京都地域创造基金经过不懈努力,于2009年10月与京都信用金库、京都北都信用金库以及京都府签订多方合作协议,共同创设“京都NPO活动支援融资制度”。2013年6月,该制度更名为“京都NPO支援连携融资制度”,据此不但增加了合作团体的数量,而且提升了融资的额度。

概括而言,京都NPO支援连携融资制度的大致框架可整理如下:(1)凡在京都府内设有事务所的NPO法

① 内閣府「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」(2011年),URL(<http://www5.cao.go.jp/npc/unei/jigyoku.html>),2017年4月1日最終アクセス。

② 奥田裕之「『新しい公共』における市民ファンドの可能性」『都市社会研究』2011年第3号。

③ 岡本仁宏「コミュニティ基金」(山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO・NGO事典』NPO研究情報センター2012年版),第113頁。

④ 日本ファンドレイジング協会編『寄付白書2010』日本経団連出版2011年版,第104-105頁。

⑤ 这三项法案的名称分别为:《关于一般社团法人和一般财团法人的法律》(通称“一般法人法”)、《关于公益社团法人和公益财团法人的认定等之法律》(通称“公益认定法”)、《为实施“有关一般社团法人和一般财团法人的法律”以及“有关公益社团法人和公益财团法人的认定等之法律”而进行的相关法律完善之法律》(通称“整备法”)。

⑥ 所谓“准则主义”,是指一般社团法人或一般财团法人在成立之前,只需将组织章程拿到公证处进行公证并到法务省法务局进行法人登记即可获得法人资格。换言之,一般社团法人和一般财团法人的设立彻底排除了旧公益法人制度所采取的主管部门许可原则。

⑦ 全国性公益法人的公益认定机构被称为“内閣府公益认定等委员会”,地方性公益法人的公益认定机构被称为“XXX公益认定等审议会(或委员会)”,例如“京都府公益认定等审议会”。

⑧ 笔者对时任京都地域创造基金专务理事兼事务局局长户田幸典先生的访谈(访谈地点:京都地域创造基金事务局,访谈时间:2014年5月26日)。

人,均可向京都地域创造基金提出最高额度为500万日元、还贷期限最长为5年的融资申请。该融资主要用于组织运作和设备购置;(2)接到融资申请后,京都地域创造基金将根据理事会事先制定的《“京都NPO支援连携融资制度”公益性审查委员会设置要领》,组建由5名外部专家组成的“公益性审查委员会”,对融资申请的公益性进行审查。审查结束后及时向申请团体出具“公益性审查通知书”;(3)通过公益性审查的NPO法人向指定金融机构^①提交借贷申请书。金融机构将根据京都地域创造基金出具的公益性审查结果进行融资审查。之后与NPO法人签订借贷协议并发放贷款;(4)获得融资的NPO法人根据借贷协议按期还款。根据事先协议,凡是融资额度少于300万日元的贷款,其利息全部由京都市和京都府共同代为支付。不过,如果融资金额超过300万日元,NPO法人则需要支付全部利息的1%,而剩余部分则由京都市和京都府共同代为支付^②(见图1)。截至2015年12月末,该制度共计融资230,168,000日元并实现100%的还贷率^③。由于该融资制度开创了社区基金会携手政府部门和金融机构共同创设NPO融资制度的先河,其制度模式迅速得到社会的广泛关注并被其他都道府县的社区基金会竞相效仿。

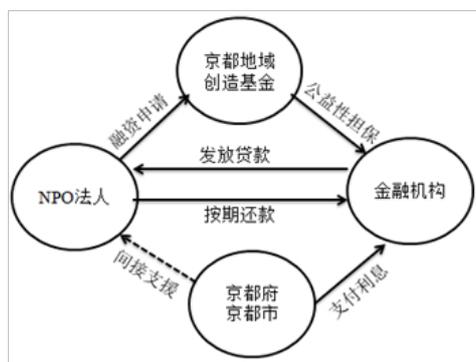


图1: 京都NPO支援连携融资制度

资料来源:笔者自制。

2013年5月,京都地域创造基金创始人兼首任理事长深尾昌峰在日本内阁府主办的“互助社会构建之恳谈会”第3次会议中,对“市民基金会”概念的模糊性和暧昧性进行了批判,继而提出替代性概念“市民社区基金会”,并首次将京都地域创造基金自我定位为“日本首家市民社区基金会”^④。2014年3月,深尾昌峰发表论文《支撑市民性的“市民社区基金会”的定义及其作用》,首次对这个兼顾活动领域和运营主体的新表述——“市民社区基金会”做出全面诠释^⑤。

所谓“市民社区基金会”(Civil Foundation for Our Community),是指“以资源中介者的身份,获取包括市民捐赠或市民投资在内的各项社会资源,并通过各种方式将其提供给以‘解决地域问题为使命、以市民为行动主体的市民活动’的社会组织”。进而言之,市民社区基金必须同时满足以下六大要件:(1)通过向尽可能多的市民或企业展开募捐以筹集原始基金或资助本金;(2)独立于政府部门以及特定的企业、团体或个人,同时积极推行组织的信息公开和透明化运营,以此获得本地社会的信任;(3)以公益财团法人或NPO法人等公益性较高的法人身份为组织形态,积极充分地利用捐赠税收减免制度,通过各种方式向社会大众展开募捐,

① 包括京都信用金库、京都北都信用金库、京都银行以及京都中央信用金库等4家金融机构。

② 实际的利息补助方式是:京都市和京都府向京都地域创造基金提供相关补助金,而后京都地域创造基金替代NPO法人支付利息。

③ 参见「公益財団法人京都地域創造基金2015年度事業報告書」(2016年),URL(https://www.plus-social.jp/_userdata/27jijyo.pdf),2017年5月4日最終アクセス。

④ 深尾昌峰「市民コミュニティ財団が支える共助の社会～官民の役割分担とそれを支える仕組み～」(2013年),URL(<https://www.npo-homepage.go.jp/index.html>),2017年4月1日最終アクセス。

⑤ 深尾昌峰「市民性を支える『市民コミュニティ財団』の定義と役割」『龍谷政策学論集』2014年第3卷第2号。

同时致力于创造有利于市民参与的社会环境,以此推动更多的市民参与到社区营造活动或社会问题解决活动;

(4) 根植于本地社会,以多角度、综合性的视点审视本地社会问题,通过链接本地的各种资源,激活本地社会的能量;

(5) 以支援企业、NPO 及其他以“民”为行动主体的各项公益活动、地域营造活动以及社区活动为组织使命;

(6) 构建起“能够让蕴含捐赠者意愿的各项捐赠资源发挥出最大社会效应”的相关制度,面向社会公开遴选资助对象,同时将各方利害相关者纳入项目选考委员会,以此建立公正、公平和透明的资助体系。

在京都地域创造基金的示范性影响和技术性支援下,日本各地相继成立市民社区基金会。根据笔者的初步统计,截至 2017 年 5 月 4 日,日本市民社区基金会总数已达到 19 家,此外还存在 40 家以上类似市民社区基金会的组织。如图 2 所示,日本社区基金会的发展已从“星星之火”走向“燎原之势”。此外,值得我们关注的是,在京都地域创造基金的倡导下,日本 10 家市民社区基金会联手成立“全国社区基金会协会”,目前其加盟成员达到 19 家^①。作为日本社区基金会的行业性组织,全国社区基金会协会在行业网络构建、行业资源共享、行业标准共建以及政策倡导等方面发挥了积极作用。

四、结语：日本经验及其启示

早在 1986 年,“社区基金会”概念就已被介绍至日本,尔后迅速引起以经济界精英为核心的社会有志之士的极大关注。1991 年,参照美国社区基金会的理念和模式,大阪商工会议所主导设立了日本第一家社区基金



图 2：日本社区基金会的全国分布图

资料来源：笔者自制。

会——大阪社区基金会。借助于大阪商工会议所在日本经济界和政治界所具有的巨大能量,大阪社区基金会成功将美国社区基金会的理念及其制度移植至日本。然而遗憾的是,囿于日本“官主主义”的影响及其规制严厉的法律制度,大阪社区基金会模式并未得到有效普及。尽管如此,社区基金会所具备的崭新理念催生了大批具有相似功能的基金会,并由此推动社区基金会在日本的本土化进程。

2009 年,伴随新公益法人制度的实施,日本第一家市民社区基金会——京都地域创造基金顺利诞生。与大阪社区基金会不同的是,京都地域创造基金的创设和运营并非依赖于经济界精英的力量,而是借助于包括草根公益人士在内的普通市民的智慧 and 力量。换言之,正是因为京都地域创造基金在组织创设和项目运营各环节均能将市民参与要素纳入其中,它才自称为“市民社区基金会”。更为重要的是,京都地域创造基金借鉴却不拘泥于大阪社区基金会模式,通过敏锐地捕捉本地社会的最新需求,不断开发出极具创新性的运作项目,在实现传统捐赠文化革新的同时,还成功将认证、资助、援助以及融资等项目运作方式有机融为一体,从而推动了日本社区基金会的本土融合。

可以说,在京都地域创造基金所缔造的“市民社区基金会模式”的影响下,日本社会迎来社区基金会的发展高潮。进而言之,经过理念移植与本土融合,作为舶来品的社区基金会在日本逐渐呈现出“活动领域的广

① 参见一般財団法人・全国コミュニティ財団協会「全国コミュニティ財団協会とは」URL (<https://www.cf-japan.org/>), 2017年5月4日最終アクセス。

义社区化”、“运营主体的市民化”以及“项目运作的多样化”等本土化特征。结合我国社区基金会的发展状况,我们认为日本经验至少能为我们带来以下几点启示:

(一) 构建以市民自治为基础的社区基金会运作模式

在我国,为了回应社区需求,促进社区成长,在社区中培育和促进慈善,教育个人和社区,增加社区居民对公共事务的参与度并促使其了解慈善事业的价值^①,深圳和上海等经济发达地区积极引入社区基金会,试图以此破解社区治理难题。截至目前,我国社区基金会的运行模式呈现多元化态势,包括企业主导运行模式、居民主导运行模式和政府主导运行模式^②,然而绝大多数的社区基金会属于政府主导运行模式。诚然,政府主导运行的社区基金会能够得到政府的大力支持,在政策倾斜、人员拨给等方面有着较大优势,同时自上而下的动员也使得这类社区基金会更易获得企业、媒体、社工等多元相关方的联动。然而,政府主导运行的社区基金会普遍存在独立性较低的问题,同时基层政府过多地干预社区基金会的项目运作和资金使用情况,行政化色彩浓厚,在人员设置上也较少保持多方平衡,居民较少参与到社区基金会的事务中来,从而使得社区基金会理事不能自主决策,居民的参与积极性也受到影响,进而严重制约社区基金会的发展^③。

而在日本,从首家社区基金会的成立到成功实现本土化融合的市民社区基金会的不断涌现,日本各级政府始终没有随意介入其中,而更多的是以“制度供给者”和“资源支持者”的身份协助社会有志之士成立和发展社区基金会。例如,在日本首家社区基金会“大阪社区基金会”创设之际,中央政府(通商产业省)为社区基金会这类新型非营利组织形态提供了法人注册之便利,而大阪府政府和大阪市政府则通过捐赠原始基金的方式助推大阪社区基金会的落地。

简而言之,鉴于日本经验,我们有必要重新检视政府在社区基金会发展过程中的作用及其定位,尽快推动政府实现其角色转换,即从“主导者”转向“支援者”。只有如此,我们才有可能强化社区基金会发展所需的市民自治力量,实现真正意义上的社区基金会的发展。

(二) 推动社区基金会的多样化发展

一般而言,社区基金会所指的“社区”范围可大可小,其服务范围可以根据实际需要扩张或收缩,即“社区”可以是一个居民区,一个城镇,一个州,一个地区(例如加勒比海地区)乃至一个国家。在世界范围内,大多数社区基金会以城市或城镇为基础。以社区基金会起源地的美国为例,除了乡镇和城市基金会,还有区域级(覆盖多个城市)、州级乃至国家级的社区基金会^④。受之影响,日本学者在引入社区基金会概念之际就已明确指出“社区基金会是指贡献于特定区域(大至州或省,小至城镇或村落)的基金会”,由此可见其社区基金会的核心在于“本地”概念,而非“区域”大小。与之相关联,日本社区基金会在实践中并未将其服务范围限定于行政化的“社区”,而是倾向定位于一级行政区域(都道府县行政区域)。当然,也有不少日本社区基金会是以某个特定社区为主要活动区域。总而言之,日本社区基金会所辐射的范围主要以省级行政区域为主,同时不排除以狭义地域为活动范畴。

而在我国,囿于政府的深度介入和强势主导,社区基金会被限定于行政化的“社区”。换言之,在基层政府的推动下,我国的社区基金会主要被限定在社区居委会或街道办事处层面,主要提供社区救助、社区照顾、资助社区公益事业和社会组织发展,服务对象限于本社区(或本街道)居民,地域上互不重叠。为此,有学者明确将社区基金会定义为“在一定区域内(以社区居委会或街道地域为界限)为解决本社区问题而成立的具有独立性、公益性的一种枢纽型社区社会组织”。简而言之,我国绝大多数社区基金会是在政府主导下成立的,主要服务于“社区治理工作”,从而导致其发展模式缺乏多样性和多元性,进而使其原有的社会功能大打折扣。为此,主导推动我国社区基金会发展的基层官员之一、深圳市光明新区党工委委员乔宏彬曾撰文坦诚:“建议

① 周如南等:《社区基金会的动员与运作机制研究——以深圳市为例》,载于《浙江省委党校学报》2017年第2期。

② 徐家良、刘春帅:《资源依赖理论视域下我国社区基金会运行模式研究》,载于《浙江学刊》2016年第1期。

③ 周如南等:《社区基金会的动员与运作机制研究——以深圳市为例》,载于《浙江省委党校学报》2017年第2期。

④ 饶锦兴、王筱昀:《社区基金会的全球视野与中国价值》,载于《开放导报》2014年第5期。

成立市区两级社区基金会工作领导小组和指导小组,协调督促市区两级政府部门加强对社区基金会工作的指导和支 持,将社区基金会试点工作、社区基金会助推社区治理改革变成各部门的‘大合唱’,力争创建社区基金会助推社区治理创新国家级试点,为全国兄弟城市探索更多可复制、可推广的成功经验”^①。

我们殷切期待,今后通过政府职能的再定位和重新转换,我国社区基金会在服务范围上可以突破行政化的“社区”区域,从而实现其多样化发展,进而最大激活和充分发挥社区基金会在“促进社区草根类社会组织的成长”、“凝聚社区并打造有机共同体”以及“满足多元化的捐赠和社区需求”等方面的社会功能^②。

(三) 改革和完善有关社区基金会的法律政策

作为公益慈善类社会组织的创新型组织形态,社区基金会必须在充分获得法律政策保障的前提下才能快速、健康、有序的发展。在日本,很长时期内囿于旧公益法人制度的严厉规制,1991年诞生的大阪社区基金会的发展模式一直无法被复制和效仿。然而,1998年NPO法的出台以及2008年新公益法人制度的实施,极大地降低了社区基金会的法人注册门槛,并在税制优惠等方面为社区基金会的发展提供了制度保障,从而催生以京都地域创新基金为代表的一大批社区基金会。

而在我国,自2008年首家社区基金会诞生以来,除了深圳市和上海市等省级政府出台了一些指导性政策文件之外,国家层面迄今并未出台或改革有关社区基金会的法律政策。根据现行《基金会管理条例》的规定,基金会按照公募基金会和非公募基金会分类,并没有“社区基金会”的制度安排,同时在社区社会组织层面也没有将社区基金会纳入其中。更令人遗憾的是,2016年9月1日开始实施的《慈善法》虽然放宽了公募权的限制,但仍未就社区基金会作出任何规定。究其原因,“这很大程度上可能是因为登记管理体制所致、特别是‘社区’概念引入中国后,其范围、功能与西方的社区有很大区别,被过度行政化了”^③。

总而言之,鉴于日本经验,在法律政策层面,今后我们应当在法律上明确社区基金会的性质、地位和功能,在民政部修订《基金会管理条例》的背景下,适时出台社区基金会发展的规范性文件,在改革社会组织登记制度的同时,从政策上扶持、培育和规范社区基金会的发展。

[责任编辑 钱道赓]

The Development of the Japanese Community Foundations and Its Enlightenment

Yu Zucheng

Abstract: The rapid development of community foundations in China necessitates a deeper exploration on it. The experience from the international society is a key step in this process. However, previous studies fail to cover the Japanese experience. Using the literature review and interview, this study sheds light on the emergence, the localized evolution, and the development status quo of Japanese community foundations. Suggestions regarding the development of Chinese community foundations have been proposed accordingly.

Key words: Community Foundations; Non-profit Organization; Localized Evolution

① 乔宏彬:《美国社区基金会与光明新区社区基金会比较研究》,载于《特区实践与理论》2015年第2期。

② 崔开云:《社区基金会的美国经验及其对中国的启示》,载于《江淮论坛》2015年第4期。

③ 饶锦兴、王筱昀:《社区基金会的全球视野与中国价值》,载于《开放导报》2014年第5期。