

# 社会参与视角下中国社区基金会的培育逻辑

袁振龙

(北京市社会科学院 综治研究所,北京 100101)

**[摘要]** 作为基层社会治理的重要新兴主体,社区基金会越来越受到社会各界和学术界的广泛关注。在梳理国内外学术界关于社区基金会与社会参与相关研究的基础上,对政府主导、企业主导和社会主导(又分为居民主导、机构主导和精英主导)等不同类型的社区基金会的发起者、筹备者、捐款者、运作者、决策者、监督者和评估者等主要参与者进行了较全面的比较分析。社区基金会的培育发展与良好运作,依赖着一系列社会行动者的积极参与、紧密合作、高度协同和无缝衔接。政府的积极主动发起、企业的社会责任意识及积极捐款、社会组织的积极筹备和专业运作、专业社会工作人才的创造性工作、专家的咨询指导、居民的广泛参与,是社区基金会持续健康发展的重要条件。参与中国社区基金会培育与运作的各类行动者刚刚发育和起步,中国社会建设依然任重而道远。

**[关键词]** 社区基金会;培育;运作;社会参与

**[中图分类号]** D632.9

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 2096-7349(2020)02-0000-0

基层社会治理创新已经成为中国推进社会治理的重要载体,社区基金会以其依靠本地利益相关者,利用本地资源,解决本地问题<sup>[1]</sup>的特色作为基层社会治理的重要新主体近年来崭露头角而受到党委政府、社会各界和学术界的广泛关注。那么,作为一个新兴的社会治理主体,社区基金会究竟是谁在培育、谁在发起、谁在运作、谁在决策呢?带着这些问题,我们从社会参与的视角拟对社区基金会进行一个新的解读,以初步勾画出当前中国社区基金会培育与运作的行动者面貌,并反思当前中国社区基金会培育发展存在的不足。

## 一、社区基金会的定义及对社会参与和社区基金会关系研究的简要回顾

所谓“社区基金会”,是指依照所在国法律规定依法登记成立,利用自然人、法人和其他组织捐赠的财产,为解决社区问题、促进社区发展提供资金资助的公益性、慈善性法人<sup>[2]</sup>或致力于解决社区问题,由居民、街道政府和驻区单位共同参与,募集财产和提供项目资助,在法人治理结构机制下提供公共服务的非营利法人<sup>[3]59</sup>。社区基金会(Community Foundation)1914年起源于美国的克利夫兰市,至今已走过100多年的时光。截至

**[收稿日期]** 2019-12-12

**[基金项目]** 国家哲学社会科学规划基金项目“超大型城市城乡结合部社区包容性发展路径研究”(15BSH014);北京市社会科学基金项目“社会治理创新视域下北京社区基金会发展模式与培育策略研究”(18SRB007)

**[作者简介]** 袁振龙(1971—),男,江西万载人,北京市社会科学院研究员,社会学博士,综治研究所所长,研究方向:城市社会学与社区、社会治理、社会治安、社会安全等。

**[引用格式]** 袁振龙.社会参与视角下中国社区基金会的培育逻辑[J].南宁师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(2):0-0.

2017年3月,有1860家社区基金会在全球50多个国家(地区)生根发芽<sup>[4]125</sup>。

自从2008年中国大陆地区出现第一家社区基金会(桃源居公益事业发展基金会)以来,社区基金会得到了快速的发展。据基金会中心网的最新统计,截至2018年1月,中国大陆地区正式注册的社区基金会已达157家,注册资金超10亿人民币,主要分布在广东省深圳市、广州市和佛山市,上海市,北京市,重庆市,天津市,江苏省南京市和扬州市,四川省成都市等地区。社区基金会的培育与运作离不开一系列的社会行动者,更是社会参与的结果。

### (一)社区基金会的功能与行动者研究综述

国内外学术界对社区基金会给予了较多的关注(Kathryn Ann Agard, 1992; Joyce Box Brown, 1999; Nanette Marie Reiser, 2000; Joanne G. Carman, 2001; Rebecca Eden Wolfe, 2006; Elizabeth A. Graddy & Donald L. Morgan, 2006; Guo Chao & William A. Brown, 2006; Donald L. Morgan, 2007; Doug Easterling, 2008; Siobhan Daly, 2008; Elizabeth A. Graddy & Wang Lili, 2009; Brad R. Watts, 2011; Yu Jean Sohn, 2014; 王巍, 2006; 王建军等, 2006; 李莉, 2007; 刘建文, 2008; 高和荣等, 2014; 饶锦兴等, 2014; 章敏敏等, 2014; 王劲颖, 2014; 崔开兴, 2015; 朱耀垠, 2015; 陈朋, 2015; 乔宏彬, 2015; 徐家良等, 2016; 原珂等, 2016; 田蓉, 2017; 徐家良, 2017; 吴磊, 2017; 周如南等, 2017; 俞祖成, 2017; 李晓燕, 2018; 徐宇珊, 2017; 等),产生了一系列研究成果。

当前,国内已经有一些研究成果开始关注到社区基金会的角色功能和社会参与。其中饶锦兴等(2014)从全球视野角度介绍了莫特基金会概括的社区基金会具有本地资助者、本地问题回应者、社区议题倡导者、慈善资源管理者和跨界合作推动者等5大功能<sup>[5]28-33</sup>,该文虽然没有使用“社会参与”的概念,但本地资助者、本地问题回应者、社区议题倡导者、慈善资源管理者和跨界合作推动者等概念的使用,揭示了社区基金会与社会参与的紧密联系。陈朋(2015)基于“以公益为核心、以项目为依托、以协同为支撑”的深圳社区基金会的

实践探索,指出社区基金会有助于重建社区治理体系,打造参与式治理的地方治理格局,缓解地方治理的集体行动困境<sup>[6]</sup>,强调了社区基金会对重建社区治理体系,打造地方治理格局,缓解地方治理集体行动困境的重要作用。俞祖成(2017)指出,社区基金会在日本被定位为“无偿资助型金融NPO”,“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”<sup>[4]125-132</sup>,其中提到了市民捐赠或市民投资及市民行动主体,反映了日本市民对社区基金会的广泛参与。

李晓燕(2018)从“超越资源依赖”的视角出发,研究了广东省的两个社区基金会,明确提出,将多元主体纳入社区基金会资源供给网络中,既要充分利用企业资源,又要积极寻求政府资源<sup>[7]</sup>,强调了要将企业、政府等多元主体纳入社区基金会的资源供给网络,这意味着企业和政府将是社区基金会的重要参与主体。田蓉(2017)依据Graddy Morgan的角色功能三角框架分析了社区基金会的三种功能:捐赠者服务、资源平台和社区领导者<sup>[8]</sup>,说明社区基金者联接着捐赠者、资源提供者等社会行动主体。周如南等(2017)通过对深圳市相关社区基金会的案例分析,指出无论是政府主导型、企业主导型还是居民主导型社区基金会,都具有根本属性相同、使命相同和作用相同的共性,同时又有各自的特征及面临的问题,社区基金会应努力从完善治理结构、提升自身能力建设和认知度等方面积极优化成长之路<sup>[9]</sup>,指出社区基金会为政府、企业和社会相关行动者提供了一个理想的合作平台。徐家良(2017)研究了中国社区基金会的关系建构与发展策略,指出社区基金会要实现可持续发展,必须处理好与政府、居民、社区其他社会组织、驻区单位、内外部和国内外等6方面关系,并提出要去行政化和转变政府职能、提高社区居民参与性、完善治理结构等发展策略<sup>[3]58-64</sup>,实际上指出了政府、居民、社区其他社会组织、驻区单位等都是社区基金会的参与主体。

### (二)社会参与和社区基金会的关系研究综述

社会参与是社会共同体形成的一个核心机制,是观察社区基金会活力的一个重要指标。学

者们认为,参与具有公共性、过程性和再生产性等特征,这些特征促进了社区的形成<sup>[10]96</sup>。法国著名社会学家布迪厄在他开创性的关于社会资本论述中,把社会资本视为现实或潜在的资源集合体,这些资源与拥有或多或少制度化的共同熟识和认可的关系网络有关,换言之,与一个群体中的成员身份有关<sup>[11]</sup>。布迪厄关注的是个人通过参与群体活动不断增加的收益以及为了创造这种资源而对社会能力的精心建构<sup>[10]101</sup>。美国著名社会学家普特南也认为,社会资本的存量就是一个社区中人们参与社团活动的水平,测量的标准包括阅报、参与志愿组织以及对政治权威的信任表达等<sup>[10]101</sup>。在其代表作《使民主运转起来》中,普特南指出,在那些具有深厚社会资本的社区,人们……建立了活跃的公民参与网络,从而具有良好的制度绩效<sup>[12]</sup>。

不少学者不仅在测量社会资本时把参与作为其中的一个重要指标,而且已经有学者看到并指出了参与对社区治理基金会治理的重要作用。李莉指出,社区基金会作为社区非营利组织最突出的特征之一,就是志愿者大规模参与社区服务的管理、运行和日常活动……公民的志愿参与和合作,是社区基金会治理取得成效的基础,也是推动社区基金会实现良好治理的根本动力<sup>[13]</sup>,明确提出志愿者和公民的参与是社区基金会良好发展的动力和治理取得成效的基础。饶锦兴指出,最成功的社区基金会是要尝试服务整个社区,并鼓励广泛的社区参与,让不同身份的居民加入基金会的治理、决策和活动<sup>[5]31</sup>,强调社区基金会要成功就必须鼓励和引导不同身份的居民参与社区基金会的治理、决策和活动。徐家良通过文献的梳理指出,通过厘清共治结构特性,扩大居民的参与度可真正激发社区基金会的活力,进而发现社区基金会高效运转的奥秘所在……社区基金会与居民的关系是鱼水关系,没有居民的参与,社区基金会无法做大做强……更好地动员社区居民进行有序参与,是社区基金会实现可持续发展的关

键<sup>[3]60-61</sup>,突出了社区居民参与在社区基金会可持续发展中的重要作用。徐宇珊也指出,社区基金会作为社区内生的以资金为导向的治理主体……可以吸引居民参与<sup>[14]</sup>,主张社区基金会应该吸引居民参与。

狭义的社会参与主要指居民参与和社会组织参与,广义的社会参与可以包括政府和企业在内的参与。本文使用广义的社会参与概念,是指包括政府、企业、社会组织、居民群众等在内的社会成员自觉自愿地参加社区基金会各种活动或事务管理的活动。根据社区基金会运作不同阶段的特点,我们将社区基金会的社会参与分为:发起、筹备、捐款、运作、决策、监督和评估等7个方面,涵盖了社区基金会从发起、培育到实际运作的各个阶段。

## 二、不同类型社区基金会的社会参与分析

已经有学者主张将国内社区基金会的类型划分为政府主导型、企业主导型和居民主导型3种<sup>[15]</sup>,这种划分有一定道理,但对社会组织与社会精英在社区基金会中的作用关注不够。当前,政府、市场和社会在社区基金会的运作和治理中依然是不可撼动的3个最重要主体,结合中国社区基金会的实际情况,我们主张将国内社区基金会的类型划分为政府主导型、企业主导型和社会主导型3种类型(见表1)。其中社会主导型又可以进一步细分为精英主导型、机构主导型和居民主导型3种类型。例如,深圳市光明社区基金会、上海市大部分社区基金会、北京市安和社区公益基金会等是政府主导的社区基金会代表,深圳、重庆和天津等地的桃源居社区发展基金会是企业主导的社区基金会代表,北京思诚朝阳门社区基金会是精英主导的社区基金会代表,北京永诚社区基金会是机构主导的社区基金会代表,深圳蛇口社区基金会是居民主导的社区基金会代表。



表 1 中国大陆地区不同类型社区基金会及其特征

社区基金会类型	政府主导型	企业主导型	社会主导型		
			机构主导型	居民主导型	精英主导型
代表性社区基金会	深圳市光明社区基金会、上海市部分社区基金会、北京市安和社区公益基金会等	深圳市桃源社区发展基金会、重庆市桃源社区发展基金会、天津市桃源社区发展基金会等	北京市永诚社区基金会	深圳市蛇口社区基金会	北京市思诚朝阳门社区基金会
主要特征	政府牵头发起,地区企业大力支持	企业牵头发起,政府予以支持	专业社工机构发起,政府给予支持	居民发起,辖区企业单位和居民支持	社会精英人物发起,所在地方政府和居民支持

资料来源:根据文献和调研材料整理。

如前所述,我们分别从社区基金会的发起、筹备、捐款、运作、决策、监督和评估等 7 个方面对中国社区基金会的培育与运作进行比较。

### (一)社区基金会的发起以基层地方政府为主,其他主体需要鼓励引导

从 2008 年第一家社区基金会产生算起,中国大陆地区社区基金会已经发展到现在的 157 家。那么,这些社区基金会主要是谁在发起呢?通过深圳市、北京市、上海市等地的调研,我们看到,具有社会公益责任感的房地产开发企业、拥有开拓创新精神的地方政府、具有探索创造精神的社会机构、拥有社会理想的专家精英、具有自治主人翁意识的社区居民纷纷成为社区基金会的发起者。其中,具有社会公益责任感的房地产开发企业——深圳桃源居集团创办的桃源居公益事业发展基金会成立最早,成为中国社区基金会发展的标杆,已经分别在深圳、重庆、天津等地成立了几家社区基金会,并积极捐款先后推动支持深圳、北京、上海等其他社区基金会的成立,是当之无愧的“中国社区基金会之母”。

着眼于培育多元治理主体的需要,深圳市及光明新区政府、上海市、北京市等区县、相关街道办事处积极主动开拓创新,推动社区基金会的成立。深圳市 2014 年出台了《深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法》,直接推动了深圳市社区基金会的大发展。深圳市光明新区政府不仅直接发起成立了光明社区基金会,每年还从政府财政安排 900 万元专项资金,对社区基金会进行资助。上海市委一号课题发布后出台了“创新社会治理、加强基层建设”“1+6”文件精神,随后又出台了

《上海社区基金会建设指引(试行)》,直接推动了上海市社区基金会的大发展。北京市安和社区公益基金会是北京市朝阳区安贞街道工委办事处联合辖区 17 家企业共同发起的,可以说没有街道办事处的大力推动,就没有安和社区公益基金会。北京市永诚社区公益基金会则由北京市朝阳区民和社会工作事务所发起,2016 年 11 月在北京市民政局注册成立,其间得到了朝阳区民政局、社会办和望京街道办事处的大力支持。深圳市蛇口社区基金会成立于 2015 年 9 月 30 日,是全国第一个由社区居民自发成立的社区基金会。2014 年 12 月由 13 位蛇口居民倡议成立的蛇口社区公益基金,由 89 位蛇口居民捐款直接发起成立,在社区公益基金基础上再向两家企业募捐 60 万元,合计共募集 133 万元资金注册成立了蛇口社区基金会。北京市思诚朝阳门社区基金会则由社会组织、学术界和企业界的一些社会精英推动发起,由企业界人士捐款成立。

综上所述,尽管中国的第一家社区基金会是企业发起成立的,这家企业之后也资助了多家社区基金会的成立,后面成立的不少社区基金会都有辖区内相关企业的捐赠,但企业界总体上对社区基金会的发起还是被动的。尽管社会组织、社会精英和普通居民各发起成立了一个社区基金会,但社会对社区基金会的认识还处于开始阶段,社会并没有真正成为社区基金会的主要发起者。从全国社区基金会的实际情况看,地方基层政府是社区基金会的主要发起者,这一方面表明了地方基层政府积极培育扶持社会组织的热情,另一方面也表明了一个尴尬的现状,如果没有地方政府的培育和扶持,中国

社区基金会的发起将更加艰难。

## (二) 社区基金会的筹备以专业社会组织为主,需加大专业社会工作人才队伍培育力度

筹备成立一个社区基金会是一件政策性、专业性比较强的工作,也是一件需要花费较多时间、精力去推进的事务性工作。以桃源居社区发展基金会筹备工作为例,其筹备工作包括七个流程:一是接受申请资助;二是审查申请条件;三是社区调研评估;四是项目立项;五是签约拨款;六是制定战略规划;七是进入申请登记程序。从现在各地社区基金会的情况看,负责社区基金会筹备工作的主体有所差异。企业主导的社区基金会筹备工作主要由原房地产开发企业或其所属的物业管理公司工作人员组成团队负责,其间得到了国家、省、市、区相关政府部门的大力支持和专家学者的指导。政府主导的社区基金会则是在政府相关部门的大力支持下,多采取安排专门工作人员专责或委托专业的社会组织负责筹备工作,如北京安和社区基金会的筹备工作就是安贞街道委托NPO恩派组织完成的。机构主导的社区基金会前期由机构自身的员工负责筹备工作。居民主导的社区基金会则由发起的居民具体承担筹备的各项工作任务。由精英主导的社区基金会在提议发起后由于自身时间、精力的原因也往往倾向于委托专业社会组织来推进筹备工作。我们看到,相比较而言,专业社会组织、企业工作人员和社区居民是社区基金会筹备工作的主要承担者。因此,专业社会组织是培育社区基金会的重要力量,从这个角度看,专业社会组织为中国社区基金会的筹备成立提供了专业支持。

## (三) 社区基金会的捐款以企业或企业家为主,捐款主体需扩面提能

社区基金会与其他社会组织不同的一个重要特点,就在于它是一个地方性的资源平台,因此,与普通的社会组织相比,社区基金会的进入门槛更高,比如2004年《基金会管理条例》规定了不低于200万元的注册资金,可见,社区基金会迈过注册门槛的第一个条件就是要有充足的注册资金,后续的健康运营也有赖于不断的捐赠收入和理财收入。所以,谁在为社区基金会捐款筹资,直接关系到社区基金会的生死存亡。特别是目前社区基金会尚受制于非公募基金会资格,不得直接面向公众募集资金。所以,目前社区基金会的捐款人

还比较单一,主要以辖区内有社会公益精神的企业为主,但情况差别较大。企业主导的社区基金会的捐款,如深圳市桃源社区发展基金会主要来自原房地产开发企业及其下属的桃源社区公益事业发展中心和深圳桃源物业管理有限公司,注册资金累积到2000万元,后续运营资金则来自桃源社区公益事业发展中心的公益资产收益。值得关注的是,桃源居公益事业发展基金会不仅直接推动资助深圳、重庆和天津等地成立桃源社区发展基金会,还分别资助了深圳市光明新区凤凰社区基金会、宝安区海裕社区基金会、重庆市南岸民泰社区基金会、上海市洋泾社区基金会和北京市思诚朝阳门社区基金会等,成为其他多个社区基金会的重要捐款者。政府主导的社区基金会除了向辖区内外企事业单位定向募集资金用于注册外,每年向不特定企业单位进行募捐,有时政府也提供一些专项资金或项目支持,如深圳市光明社区基金会成立时广泛发动社会力量募集资金2000多万元,每年都会获得财政的900万元专项资金。机构主导的社区基金会则依靠社区基金会承担的一些服务项目来获取收入,依托了其原来机构从事项目服务的专业优势。居民主导的社区基金会注册资金除了来自辖区的两家主要单位,其他的来自辖区多位热心居民的捐款,但其持续运营的资金遇到了较大的困难。目前,他们开发了网络平台直接接收民众的自愿捐款,定期向辖区重点企业定向募捐。精英主导的社区基金会注册资金既有来自企业的捐款,也有来自部分居民的捐款,持续运营尽管遇到了资金持续困难的问题,但依靠主要发起人的人脉资源募集资金尚能维持。

综上所述,受制于相关法律规定,目前中国社区基金会的捐款者主要以企业或企业家为主,社区基金会不直接面向居民个人进行募捐,政府也不得直接向社区基金会注入资金,但随着相关法律规定的调整,社区基金会的捐款者将由以前的以企业或企业家为主转变为企业、企业家和居民共同捐款为主。

## (四) 社区基金会的运作以专业社会组织为主,运作主体需发展壮大

社区基金会登记成立后,就进入运作阶段。社区基金会的运作主要包括资本管理、合作伙伴关系管理、资产管理、财务管理、项目管理、人力资

源管理和风险管理等内容。因此,社区基金会的持续健康高效运作离不开专业的人才队伍,谁在运作社区基金会实际上决定着社区基金会能否实现发起人的意图,能否实现社区基金会的持续健康运作。谁在实际运作社区基金会就成为观察分析社区基金会有一个重要角度。从调研了解的情况看,尽管各社区基金会普遍建立起一支较为稳定的人才队伍,但专业人才队伍的缺乏特别是能够胜任秘书长岗位人选的人才匮乏是当前制约各地社区基金会发展的最大瓶颈之一。企业主导的桃源居社区发展基金会的工作人员主要由原房地产开发企业的物业管理公司工作人员转变而来,之后招聘了一些社区居民作为工作人员。这个社区基金会的工作团队与桃源居社区公益事业发展中心的工作团队实际上是同一批人,这就确保了社区基金会的资金筹措较为稳定,但其公益精神和专业技能有待提升。政府主导的社区基金会受制于体制内公务员不能直接运作社区基金会的有关规定,往往是通过安排退休的公务员或聘请专门的社会工作者负责社区基金会的具体运作,深圳市光明区基金会和朝阳安和社区公益基金会都是如此,但常常遇到秘书长人选“人才难求”的困境。机构主导的社区基金会则聘请有经验的人员担任秘书长负责社区基金会日常工作,同时招聘社会工作者承担具体工作,目前来看运行顺利。居民主导的社区基金会,如深圳市蛇口市区基金会由7名理事轮流负责社区基金会工作,同时聘请专业人员担任社区基金会的秘书长和副秘书长负责具体运作,并聘请社区居民作为工作人员承担社区基金会的日常工作,但也开始出现难以为继的尴尬。精英主导的社区基金会也采取聘请退休公务员担任秘书长的方式,负责社区基金会的日常工作和具体运作。从各社区基金会的实际运作看,往往有少数社区基金会由于缺乏合适的秘书长人选(停聘或辞职后找不到合适人选接任)导致社区基金会工作无人运作而暂时陷于停滞状态。综上所述,当前中国社区基金会的运作主要依赖于专业社会组织或专业社会人才,从这个角度看,专业社会人才的缺乏是制约中国社区基金会发展的一个瓶颈性因素,必须加以重视。

#### (五)社区基金会的决策以理事会和秘书处为主,决策工作需总结提升

社区基金会作为社会组织,按照相关章程普

遍成立了由发起人、捐款人和其他各界代表担任理事的理事会,由理事会作为社区基金会的决策机构,但不同类型的社区基金会理事会的构成又有所不同。企业主导的社区基金会理事会如深圳桃源居社区发展基金会理事会只有5名成员,主要由房地产开发企业、物业管理公司和相关代表组成,但每次理事会都会邀请社区党委、社区居委会、社区工作站、业主委员会、社区公益中心、物业公司、人大代表、居民代表等参加,形成联席会议制度,共同就社区公共事务进行讨论和决策。政府主导的社区基金会重大事项往往是由选举出来的理事会每年召开两次理事会来决策,但常常只是对社区基金会的工作计划和工作总结进行把关。如深圳南坑社区基金会11名理事中有9名是企业代表,北京安和社区基金会有17名理事,这些理事主要是捐款的企业代表。由于理事会组成人员普遍较多,加上理事们事务繁忙,理事会开会的时间常常难以保证,实际工作中更多地依赖秘书长及其副手推进工作。在这个过程中,为了增加决策的科学性,有的社区基金会在进行项目评审时,依托专家评审会对申报的项目进行评审把关,从而增加决策的科学性和合理性。精英主导的社区基金会同样由于理事会组成人员工作忙,时间难以保证,平时更多地依靠秘书长和辅助人员开展工作。居民主导的社区基金会最高权力机构是捐赠人代表大会,理事会由捐赠人代表大会选举产生,理事会本身是基金会的秘书处,由理事轮流负责社区基金会的日常管理工作。机构主导的社区基金会成立了由民和社工事务所理事、大学教授和退休社区干部等5人组成的理事会,对基金会的重大事项进行决策,日常工作则由基金会聘请专职工作人员进行项目管理和运营工作。综上所述,各社区基金会都比较注重理事会在决策中的重要作用,但受制于各种因素,实际上社区基金会往往通过秘书处、专家咨询、专家评审等机制的辅助来减轻理事会在决策方面的负担。

#### (六)社区基金会的监督体系机制尚需完善,监督主体尚需确立

作为新兴的社区治理主体,社区基金会要赢得社会的广泛认可,就必须通过建立一套公开透明、易于社会监督的工作体系,确保社区基金会的公信力。从调研了解的情况看,各社区基金会普遍建立了由社区基金会发起方、业务登记管理机



构、属地政府部门代表等组成的监事会,接受政府主管部门的检查评估,并普遍对项目的立项、经费的支出管理、项目的结项等建立了相应的管理制度,有的社区基金会还建立专门的财务管理信息系统,聘请第三方会计机构进行财务管理,定期向所在社区公布社区基金会的重大事项和经费筹集、使用支出情况等。2014年3月出台的《深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法》规定,信息公开方面要每年提交年度报告,接受居民的监督。但总的来说,社区基金会的自我监督和社会监督体系还需进一步探索完善,哪些重大事项应该向社会公开、向谁公开、如何公开、谁来监督、如何监督、发现问题如何纠正等还需要进一步探索完善。

### (七)社区基金会的评估机制尚需健全,评估主体尚需培育

作为新兴的社区治理主体,社区基金会已开始探索评估工作。比如深圳光明社区基金会就制定了第三方专业机构评估,或由相关各方代表组成的评估组评估制度。深圳桃源居社区发展基金会成立了居民咨询委员会,由居民咨询委员会对社区

基金会工作进行评估。其他社区基金会也开始进行自发的工作总结、汇报和对外宣传。当前,社区基金会的评估工作刚刚起步,社区基金会评估体系如何建立健全、评估主体如何确立、评估方法和工具如何开发和选择等,都需要进一步探索,因此,各社区基金会的工作要评估什么、如何评估、谁来评估、评估结果如何使用、评估者的资质如何确立、评估结果如何共享等,都还需要进一步探索完善。

综上所述,社区基金会的优势是利用本地资源和本地专业人才解决本地面临的社会问题,目前尚处于培育发展的初期。社区基金会从产生、发展到壮大成为基层社会治理的一个重要主体,有一定的成长周期,对此,我们要有一定的耐心。从社区基金会培育运作的7个阶段来看,无论是发起、筹备,还是捐款、运作和决策,或是监督与评估等,目前,中国社区基金会的参与主体都相对有限,都需要创造良好的制度环境和社会环境予以鼓励引导,相关的参与机制也正在进一步的探索完善过程中。从中我们看出,不同主体在社区基金会运作过程中的参与情况存在着明显的差异(见表2)。

表2 不同类型社区基金会运作不同主体参与的强弱程度对比

类型	主体	发起	筹备	捐款	运作	决策	监督	评估
政府主导的 社区基金会	基层政府	强	强	一般	弱	强	强	一般
	企业	一般	弱	强	弱	一般	一般	弱
	专业社会组织	弱	强	弱	强	一般	弱	一般或强
	社会精英	弱	弱	弱	弱	弱	弱	弱
	居民领袖	弱	弱	弱	弱	弱	弱	弱
企业主导的 社区基金会	基层政府	一般	强	弱	弱	一般	强	弱
	企业	强或一般	强	强	强	强	弱	弱
	专业社会组织	弱	弱	弱	弱	弱	弱或一般	一般
	社会精英	弱	弱	弱	弱	弱	弱或一般	弱或一般
	居民领袖	弱	弱	弱	弱	弱	弱	弱
社会主导的 社区基金会	基层政府	弱	强	弱	弱	强	强	一般
	企业	弱	弱	强	弱	一般或弱	一般或弱	弱
	专业社会组织	强	强	弱或一般	强或一般	一般	一般或强	一般或强
	社会精英	一般或强	一般	强	弱	强	强	强
	居民领袖	强或一般	一般	强或一般	一般或弱	强或一般	强	弱

在社区基金会培育过程中,政府部门或基层政府主要强在筹备、决策和监督;企业主要强在捐款;专业社会组织强在筹备、运作和决策,在监督和评估方面也大有可为;社会精英主要强在组织捐款、决策、监督、评估等方面;居民领袖主要强在监督等领域。当前社区基金会的培育在各方面都

遇到一些困境:一是发起的主体相对依赖于政府,其他主体相对较少,造成社区基金会总体数量增长较慢;二是筹备的专业人才缺乏,相关的社会组织数量较少,难以适应社区基金会快速成长的需要;三是捐款的主体过于狭窄,主要依赖于辖区企业捐款和政府拨款,束缚了社区基金会的可持续

发展;四是运作的合格主体较少,特别是能够确保社区基金会稳定健康运行的专业社会组织和专业人才严重缺乏,造成目前社区基金会总体活力不强;五是决策主体虚置,造成应参与决策的董事会成员没有时间参与决策,决策的主体必须创新;六是监督主体缺位,目前主要依靠相关政府部门或基层政府进行监督,特别是居民群众未能成为社区基金会的监督主体;七是评估主体有待培育,目前社区基金会普遍缺少科学定期合理的评估,工作干好干坏要不政府说了算,要不没有关注;八是不同主体之间的协同不足,不同主体主导的社区基金会对其他主体有一定的排斥心理,导致作为社会治理重要主体的社区基金会自身治理结构不够健康、不够科学。

### 三、结语及余论

社区基金会的培育与运作对于中国大陆绝大多数地区而言,依然是一个有待推广的新生事物。通过对中国社区基金会的发起、筹备、捐款、运作、决策、监督和评估等运作的分析发现,社区基金会的培育发展与良好运作,依赖着一系列社会行动者的积极参与、紧密合作、高度协同和无缝衔接。政府的积极主动发起、企业的社会责任意识及积极捐款、社会组织的积极筹备和专业运作、专业社会工作人才的创造性工作、专家的咨询指导、居民的广泛参与,是社区基金会持续健康发展的重要条件。

社区基金会的持续健康发展取决于内外两方面的条件,从外部而言,政府、企业在推动社会建设特别是在社区基金会培育运作中的重要作用不可替代。外部对社区基金会的监督和评估机制需要加强,社会领域自身的努力包括专业社会组织的发展、专业社会人才的培养、居民广泛参与的渠道与路径等对社区基金会的发展也十分重要,社区基金会内部的治理结构和运作机制也需要进一步探索完善。其中,大力加强能够从事社区基金会运作的人才培养是一件重要的任务。就现阶段而言,与人民对美好生活的向往相比,努力创造一个社区基金会培育与运作所需的参与主体能够大

量产生、社会各界能够广泛参与社区基金会运作的社会环境,是未来中国社会建设与治理面临的一项重要任务。

### [参考文献]

- [1] 原珂,许亚敏,刘凤.英美社区基金会的发展及其启示[J].社会主义研究,2016(6):143-155.
- [2] 章敏敏,夏建中.社区基金会的运作模式及在我国的发展研究:基于深圳市社区基金会的调研[J].中州学刊,2014(12):65-69.
- [3] 徐家良.中国社区基金会关系建构与发展策略[J].社会科学辑刊,2017(2).
- [4] 俞祖成.日本社区基金会的发展及其启示[J].社会主义研究,2017(3).
- [5] 饶锦兴,王筱昀.社区基金会的全球视野与中国价值[J].开放导报,2014(5).
- [6] 陈朋.地方治理视野的社区基金会运行[J].重庆社会科学,2015(10):59-65.
- [7] 李晓燕.超越资源依赖:社区基金会何以能发展[J].华南理工大学学报(社会科学版),2018(1):87-95.
- [8] 田蓉.从“准资源平台”迈向社区领导者:社区基金会功能三角在地化实践反思[J].河北学刊,2017(1):155-159.
- [9] 周如南,何立军,陈敏仪.社区基金会的动员与运作机制研究:以深圳市为例[J].中共浙江省委党校学报,2017(2):50-56.
- [10] 袁振龙.社会资本与社区治安[M].北京:中国社会科学出版社,2010.
- [11] PIERRE B. The forms of capital[M]. Westport, CT: Greenwood Press,1983:241-258.
- [12] 帕特南.使民主运转起来[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [13] 李莉.社会保障改革中的类社区基金会成长[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2007,46(4):30-31.
- [14] 徐宇珊.我国社区基金会的功能定位与实现路径:基于美国社区基金会与地方联合劝募经验的启发与借鉴[J].中国行政管理,2017(7):81-86.
- [15] 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:基于上海和深圳个案[J].浙江学刊,2016(1):216-224.

[责任编辑:许春慧]