

社区基金会本土化困境研究

——基于上海的实践

滑 越 商叶儿 赵伏坤

(华东理工大学, 上海 200237)

[摘 要] 在国内行政力量驱动下,大量社区基金会作为社会基层治理的革新力量而在国内落地开花,但由于诞生逻辑和社会土壤、国情背景的不同,我国社区基金会以行政化力量驱动的发展路径很大程度上异于其始源地——美国,因此在本土化过程中不可避免地面临着一些发展困境。该文通过对社区基金会的调研,基于上海的实践,分析社区基金会在运作决策、资源整合、人员培养等方面的困难,并尝试提出相关建议和对策。

[关键词] 社会基层治理 社区基金会 本土化

[中图分类号]C916 [文献标识码]A [文章编号]1001-9596(2019)09-0031-07

一、引言

发源于美国的社区基金会已有百年历史,形成了一整套较为成熟的运作方式。它主要以破解社区实际问题为目标,通过筹集本地资金,以资助项目的形式提供社区公共服务和推动公益慈善事业发展。社区基金会在整合本地资源、提供社区服务和激发社区参与等方面具有该平台特有的优势,其最重要的功能就是利用本土资源,通过本土途径,去解决本土社会问题,因而是推动社会治理和公益慈善创新的重要形式。

新时代对中国社会基层治理提出了更高的要求,原本的城市基层治理组织已不能满足人民群众日益多元化的需要。作为对社会需要的回应和借鉴国外经验的产物,扎根于本土的社区基金会在国家和地方政策的积极倡导下一边

蓬勃发展,为基层社会治理提供新思路 and 注入新活力,另一边由于诞生逻辑、社会土壤、驱动力量等方面的不同而也不可避免地经历艰辛的“摸着石头过河”的本土化过程。

作为一种成立时间短、发展尚未成熟的新生事物,社区基金会逐渐吸引了学界的关注,它的运作机制、地位作用、实践意义等已被阐述透彻并给予充分认可。因为实践有限,以往研究主要以归纳总结、意义探索为主,缺乏较新的个案调研与实证探究。

近几年社区基金会呈现“井喷”式发展,到2018年,据不完全统计,全国共有140多家社区基金会,其中上海成立70多家。上海作为社会治理改革的排头兵和先行者,其社区基金会的发展态势方兴未艾,对其本土化逻辑及实践经验进行探讨具有十分重要的意义。本文通过问卷法、访谈法、个案研究法结合论坛

参与、参与式观察等多种方式，对上海市已成立的社区基金会进行调研，发放47份基本情况调查问卷，收回有效问卷46份，并对部分社区基金会进行深入访谈，从本土化的视角入手了解其发展过程中的难题，探讨有哪些因素阻碍其发挥基层社会治理、公益慈善创新、整合社会资源等方面的独特作用，基金会本身与各利益相关方尤其是本社区居民、政府的关系是否理顺等问题，并提出相应的对策和建议。

二、美国社区基金会的诞生与我国社区基金会本土化实践

20世纪初，一方面是快速工业化、城市化产生的各种社会问题与社会矛盾，另一方面是社会财富较为充裕、资本高度发达后基金会作为富人的一种“散财之道”^[1]蓬勃发展。同时，作为地广人稀的移民国家，美国的思想传统中向来就有集体互助的社区观念，加之宗教长期扮演承担社会慈善救济的重要力量的角色，社区基金会的诞生深深根植于美国的社会经济文化背景，成为其独创的、影响深远的组织形式。

1914年，弗雷德里克·高夫（Frederick Goff）在美国克利夫兰市设立了全美第一个社区基金会——克利夫兰基金会，其成立的初衷是改善慈善信托低效率使用造成资源浪费的局面，设立一个用于社区福祉的永久性的慈善信托管理，并采用民主化的运作方式让该社区的公民群体进行分配。

社区基金会最初是作为社区公益信托机构存在的，不进行募款活动，资本全部来自信托公司或银行闲置的信托资金。高夫当选美国银

行家协会信托公司部门主席后，坚定地倡导这一模式并快速复制到其他城市。随着美国社会的发展变化，即从福利资本主义兴起、经济大萧条和人权运动时期、税收改革时期，社区基金会也迎来了不同阶段的发展^[2]。

如果说西方社区基金会成立是基于内生逻辑从个体逐步扩散而形成行业生态，那么我国社区基金会则是通过行政直接介入和有效推动快速构建行业生态，在短期内营造了“社区公益渔场”^[3]。

以上海市为例，全市70多家基金会大部分是近三年间成立的。上海第一家冠名“社区基金会”的是2012年成立的美丽心灵社区公益基金会。后由于社区的转型发展遭遇瓶颈，相关资源的持续投入较为乏力，需要建立稳定的组织机制促进社会多元治理及社区参与，从而进行有效接力，很多学者和政府官员认为社区基金会是实现社区治理转型的有效途径之一^[4]。

政府（尤其是民政部门和地方街镇）在行政层面介入推广并给予坚实的政策支持，如2014年12月上海市委《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》明确指出，“在街道、乡镇层面探索设立社区发展基金（会），为社会资金支持社会力量参与社区治理创造条件”；2015年6月，上海市民政局、社团局联合有关部门出台了关于社会组织的“1+2+1”系列政策文件，其中《上海社区基金会建设指引（试行）》意在解决参与社区治理的资源问题，倡导在有条件的街道（乡镇）成立社区基金会，创新项目对接方式，引导社区多元主体共同推进社区建设。在行政力量的强力驱动下，几十家社区基金会纷纷在上海落地开花。

对比中美两国社区基金会的诞生逻辑，不

难发现二者具有明显的差别。首先是“社区”概念的差异——中国的“社区”具有明显的行政区划色彩，有明确的地理界线；美国的“社区”是模糊的概念，包括居住在一定区域内（没有明确地理界线）具有共同归属感、共同价值观和风俗习惯的群体^[5]。在美国，一个社区基金会，可能辐射一个郡、一个州，甚至几个州、一个片区等。因此，社区基金会的核心不在于区域的大小，而是强调“本地”的概念，利用本地资源，依靠本地利益相关者，提出本地解决方案^[6]。其次，尽管我国社区基金会可以借鉴美国的发展模式，但需要明确的是这种借鉴只是宽泛、理念上的，并非完全意义的模式，社区基金会的发展必须植根于中国社会的文化背景、社会制度与社区环境，也就是完成各种意义上的“本土化”。

我国社区基金会无论是诞生逻辑还是引入本土后的驱动力量、社会土壤等都带有强烈的“中国特色”，使得其在组织架构、资金管理、独立程度、作用机制、社会影响等方面与美国存在显著差异。特别是我国社区基金会缺乏足够的“内生性”——慈善信托在国内尚属新生事物，居民参与意识和社区认同不够高，公益资源本地化的实践经验不足，第三方力量尚在成长期等，这样的社会背景及驱动逻辑下的社区基金会不得不面临着一系列困境。

三、社区基金会的“三难两低”本土化困境分析

通过对 46 家社区基金会的统计和分析，可以发现 67% 的社区基金会由政府出资成立，仅有 21% 由企业出资成立。事实上政府不仅

为前者提供了大量人、财、物的支持，也在实际的运作过程中留下了深刻烙印。总体而言，社区基金会在行政逻辑导向下进行本土化的历程中面临着一些困境。

（一）运行决策“去行政化”难

无论基金会的出资方姓“政”、姓“商”还是姓“社”，上海市各社区基金会的成立都离不开行政力量的推动。虽然市、区层面积极倡导，并提供有力的政策支持，但是真正提供资金、人员、空间场地的却是街道。因此，市区层面的政策支持和倡导对于社区基金会的成立数量具有重要影响，而社区基金会多大程度上能够有效地运作，即社区基金会的运作质量很大程度上取决于街道的支持程度和处理方式。根据唐有财教授的分析，上海各街道对社区基金会的成立态度和支持方式主要表现为四种类型：冷漠旁观型、盆景摆设型、介入干预型、合作伙伴型^[3]。

通过问卷得到的数据显示，约 65% 的社区基金会理事会成员由政府推荐产生，有些成员则身兼政府部门的职位；由选举产生理事会的社区基金会同样受政府影响颇深。约 74% 的社区基金会各项工作基本会向街道分管领导汇报。

上海市徐汇区 AC 社区基金会于 2017 年 8 月成立，由 AC 街道办事处提供全部的 200 万元注册资金。虽然该地资源结构较为单一，但是该社区基金会依然通过颇具创意性、富有意义的活动募集到了较多的资金。“我们策划活动的时候，非常关键的一点是和街道的意思相符合，要揣测他们内心深处的意思，达到他们的要求，我们的活动才有可能通过，得到更多方面的支持。另外，大型活动前期准备会有很多问题，比如场地、安全之类的，往往需要街

道领导出面协调。”现任秘书长X如是说。项目和活动策划表面上看只是在需要审批等情形下才和街道产生关联，而事实上，这种影响是无形的，渗透于日常的诸多事务中。

另一家位于工业区的AJ社区基金会由当地工业区管理委员会及多家园区爱心企业共同发起成立，于2015年12月在上海市社团局注册登记。秘书长W认为管委会介入过多导致自身决策权较小。“比如，我们有自己的微信公众号，本来是个好事吧，但每次发推送都要交给领导层层审核，等到说可以发了，时效也过了。很多措辞又要小心，后来干脆合并到另一个政府部门的公众号里了。”

我国社区基金会生长于政府的摇篮里，受政府影响和大致战略上的管理无可厚非。对于基层政府而言，社区基金会是需要扶持的新生事物，同样也是需要警惕风险的变量。为了社会稳定，或多或少需要进行管控。然而行政力量的过度渗透，使得其丧失独立性，社会、民间属性逐渐淡化而背离社会治理初衷。“行政有效、治理无效”还意味着社会组织的“变质”，性质上的定位也变得十分尴尬。

（二）本地资源募集难

由于社区基金会的社区属性，其主要挖掘和吸收的是本社区或街道的资源，其中企业因财力较为丰厚、与本地区联系紧密、存在较多公益需求而具有得天独厚的整合条件。问题在于，大部分社区基金会捐赠来源非常单一，最主要的资金获取渠道是政府各种形式的拨款，这在由政府出资的社区基金会中尤为明显。

本社区内资源的类型、数量和密集度在很大程度上决定了社区基金会的发展上限，这也使得社区基金会成立后的发展某种意义上受制于街道或社区本身的经济状况、人口构成、居

民素质，进而影响其发展程度。经济实力是否稳健雄厚决定了政府财力，进而影响基金会从政府所可能获得的资金体量；人口普遍呈现较为严重的老龄化趋势则给动员社区参与、传播创新理念等带来了难题；同样，政府干部的思想理念、社区居民的公民精神也影响着社区基金会自身的发展定位和进入社区的方式程度。这些因素都决定了上海全市范围内的众多社区基金会发展水平差异较大。

LY社区基金会其所在的社区是纯人口导入型社区，除有一所高校以外，均以居民住宅为主。作为老城区，区域内人口老龄化特征明显，以小规模经营的个体户居多，企业资源十分匮乏。在这种情况下，寻求本地企业进行捐赠或慈善项目合作成为“巧妇难为无米之炊”式的困境，进而容易陷入对政府部门的依赖。

还有一部分社区基金会虽然有企业方面的资源，但是没有合理开发应用。AJ社区基金会秘书长说“我们这边是工业区，企业很多，理事会中好几个成员是企业的，可他们更多的是挂名，没有真正参与到社区基金会的运作当中（在物质或精神上的支持少），这部分资源是闲置的，我暂时还没找到办法调动他们的积极性。”

不仅质量高、规模大的优质资助资源有限，如何广泛动员社区内普通居民和分散的个体经营者、深入挖掘居民慈善资源也面临重重困难。重新思考自身的宗旨和定位，将社区需求与本地实际相结合，成为这一类社区基金会需要深入探索的问题。

（三）专业化队伍养成难

从社区基金会金融化运作的美国经验也可看出，最为重要的资金运用和管理本身就有较高的专业性要求。而仅有较少部分基金会能够

做到专业理财托管，绝大部分依然采取银行定期存款的方式，导致资金的增值效果不佳，项目开展出现困难，影响了自身作用的发挥。

慈善项目、公益活动的具体实践也缺乏高质量专业人才。动员社区参与、提升社区认同不仅需要建立在对社区情况的了解、对社区资源的把握，还需要在对社会治理的独特理解基础上灵活运用当下的一些新形式、新思维去解决运作过程中遇到的种种难题。目前许多社区基金会理事会成员绝大多数为兼职人员，或由街道办事处主任、居委会社工或其他社会工作者挂名，秘书处的无力也成为常态现象。

一些大多由街道推荐等方式产生、以社工或社区干部兼职为主的工作队伍虽然更加了解社区情况从而具有资源整合上的先天优势，但是难以在专业化上满足社区基金会的发展要求，也在参与热情和积极性方面不尽如人意。许多社区基金会的理事长、秘书长和主管对慈善事业尤其是当下的慈善新形式未有充分的了解，在打造自身品牌项目、动员社区力量等方面也缺乏灵活性和创新性。理事长 T 对此感觉很棘手。“我们基金会的秘书长是由街道委派的一名社工，她对社区基金会是比较迷茫的。基本上是我想到什么，她才会去做，缺少主动创造性。大事小事都得我来定，加上我还有自己的工作，就特别累了。”

一面是社区基金会本身对人员专业素质、社会责任感等方面的高要求，另一面则是选用、培养机制不足造成的人才缺失：在人员构成上，39%的秘书长或理事长是专职从事该工作，且91%的受访负责人在该职位上并没有薪酬。不仅普通水平的薪资无法吸引较多专业人才，工作岗位对个人的公益情怀、价值理念等也有着较高的期待，使得社区基金会在人员

上陷入专业化人才缺失的怪圈。

在后期培养上，社区基金会的运作虽有慈善法以及一些政府颁布的政策指导性文件等制度保障，也有一些基金会工作者之间自发性的分享交流，但缺乏具体操作的指导培训，这对于参差不齐的工作队伍而言并不能使其自主解决实际过程中，尤其是接受捐赠、管理资金中遇到的问题。如许多社区基金会都会面临的实物捐赠问题，尤其是大额实物。2017年，YJ社区基金会接受一家企业2万斤有机大米的捐赠，LY社区基金会收到包括音箱、麦克风等电子产品在内的个人捐赠，这些物品的仓储、分发、价格认定等都是难题，不能让每笔捐赠成为“糊涂账”，但一些如即将到期的食品等捐赠的市场价格又难以确定。

（四）认知度和认同度低

社区基金会在上海仍处于起步阶段，包括基金会工作人员在内的广大社区居民对此并不熟悉，国家法律文本中亦没有明确定义，在本土化历程中类似“摸着石头过河”，缺乏成熟、可推广的经验以供借鉴。社区基金会的未来蓝图充满光明，脚下的路却不知该如何走。AC社区基金会秘书长认为“其实谁都不知道怎样做才是‘社区基金会’”，在运作的过程中，与其说是从社区基金会的角度出发，不如说是普通的社区治理的角度，丧失了其特性。

此外，作为新生事物，社区基金会在本社区也绕不开合法性如何建立的问题，目前在居民当中的认知度和认同度并不高。LJ社区基金会多以行政组织方式的宣传不能够深入社区中去，社区居民听到“社区基金会的活动”就显得迷茫，对组织方存在怀疑和不信任、不了解；而说是“某某街道的活动”，他们就明白了。加上都市社会中原子化个体之间的差异

性强，社会分化显著，城市社会的异质性在空间层面上又会表现为社区的异质性，即一个社区的内部、社区和社区之间都存在各异的特点。面对社区需求的多元化与分层化，服务供给的机制如何进行改革和设计？资源如何有效配置，以社区为特征的资源配置机制是不是能够很好回应？居民之所以没有参与到其中来，很大一部分原因是这些问题尚待解决，缺乏回报机制的建立、看不到成果，认同度自然不高。

四、结论与建议

在一些政策倡导下，近年来中国本土的社区基金会在数量、规模、理念等方面都呈现蓬勃发展态势，由此带来社会治理模式的创新性转变。无论如何，作为借鉴国外经验和模式的产物，社区基金会必然经历艰辛的本土化过程。尚处于起步阶段的社区基金会，成立及运作的逻辑上也与西方国家有很大的不同，只有充分认识到其优势和面临的困境，才能更好地推动其发展。

对比社区基金会的中外发展路径，尤其是美国一些典型社区基金会的发展经验，不难注意到一些亮点，能够作为中国社区基金会本土化过程的可借鉴之处。较之于区域内其他社会组织，社区基金会鲜明之处就在于其本地性，即扎根社区——生于斯长于斯，取于斯用于斯。因此它比其他基金会或希望做社区公益的组织和个人更为了解社区的问题，更明了合理地运用资源解决问题的途径。那么从捐赠者的心理出发，与其捐到边远山区、无法了解公益落地及末端实施状况，不如捐给自己熟悉的社区，使捐款于本社区发挥公益作用。除了捐赠

款，其他资金如政府项目资金或者外来大额项目资金、专项基金、冠名基金，甚至非货币性捐赠等，都可以以合法的形式归集到社区基金会，或者增加社区基金会的资本金，或者作为项目资金等。新《慈善法》的实施也为新的慈善捐赠提供了可能与契机，如股权捐赠等形式，美国的硅谷社区基金会很早就接受了“比特币”这种超前的捐赠形式，充分发挥社区基金会整合资源的优势和作用。

纵观上海社区基金会发展实践中鲜明的行政驱动特色，本文提出以下建议。

首先，需要明确行政力量在社区基金会萌芽、培育、发展过程中所发挥的巨大作用。对于政社关系如何处理的问题虽有颇多争议，但政府角色的淡化绝非一蹴而就，社会力量与行政角色的互动与博弈也是一个长期的过程。社会主体需要积极谋求合作与支持，行政主体也需要真正从社区治理发展的规律逻辑出发来发展社区基金会，推进社区治理。

其次，社会网络的营造仍需更多的探索，要以更具创造力的方式募集人力和物质财富资源，如借助“互联网+”进行募款，构建智能化组织管理结构，深入挖掘社区能人，旧瓶装新酒即为常见的活动形式赋予社区化的内涵。面对众多分散经营、体量较小的个体户，LY社区基金会积极拓宽思路、挖掘小人物的故事，结合当下热点为其搭建平台，促使这些个体经营者在分享“改革开放四十周年”个人经历和经营体悟的同时，打通社区参与的桥梁，既让其与居民面对面，又促进其对基金会的了解和认同。

最后，社区基金会在哪建立、如何推进的问题需要理性对待，在上海的基层治理中社区基金会目前来看诚然是大势所趋，但一个社区

到底是否有条件、是否合适成立社区基金会，必须进行充分考量。在每个街道都成立其社区基金会带来的问题是资源零碎分散、资金投入遭到浪费，难以起到整合作用进而影响组织功能的发挥。在尚不具备发展条件的街道、社区，可以考虑先成立社区基金，再循序渐进推进相关工作。

参考文献

[1] 资中筠. 财富的归宿: 美国现代公益基金会述评

[M]. 上海: 上海人民出版社 2006.

[2] 何立军. 中美社区基金会的起源与发展比较[J]. 中共福建省委党校学报 2018(5): 81-87.

[3] 唐有财, 王小彦, 权淑娟. 社区基金会的本土实践逻辑、治理结构及其潜在张力[J]. 社会建设, 2019, 06(1): 67-71

[4] 吴佳蔚. 社区基金会: 从行政化社区走向共治型社区的可能路径探究[D]. 上海: 华东理工大学 2018.

[5] 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1999.

[6] 徐宇珊, 苏群敏. 社区基金会的形与神[N]. 中国社会报 2015-05-13(005).

Localization Dilemma Research of Community Foundation: based on the Practice of Shanghai

Hua Yue, Shang Ye'er, Zhao Fukun

(East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

[Abstract] Community foundation is the innovative power of social grass-roots governance. Driven by the leadership of the United States and the domestic administrative power, community foundations have come into being in China. However, due to different national conditions, backgrounds and birth logic, the development paths of community foundations in China are largely different from those in the United States, and they are inevitably going through a difficult localization process. To promote the development of community foundation, it is necessary to understand its localization dilemma. This paper analyzes the dilemma faced by various community foundations in Shanghai through the investigation, combined with questionnaire and interview data, and gives reasonable suggestions and countermeasures.

[Key words] community-level governance; community foundation; localization