



□ 社会治理

社区基金会的本土实践逻辑、治理结构及其潜在张力

唐有财 王小彦 权淑娟

摘要：本文基于对上海市社区基金会的调查剖析了行政驱动逻辑下社区基金会的成立机制、治理结构以及存在的潜在张力。研究发现，在行政驱动逻辑下，本土社区基金会走出了一条从授人以渔到营造公益渔场的新型路径，在短期内建构了社区基金会的行业生态。在行政驱动过程中，社区基金会的成立和运作受外在压力机制和内在激励机制双重影响的结果，呈现冷漠旁观型、盆景摆设型、介入干预型和合作伙伴型等四种不同的形态。行政驱动导致了社区基金会治理结构存在深层次的张力，表现为虚置的理事会、无力的秘书处以及外部治理代替内部治理等现象。本研究指出需正确对待行政驱动逻辑的效应，虽在短期构建行业生态具有积极的促进作用，然而其潜在的威胁亦不可忽视。因此，政府部门应该以培育社会创新主体、营造社会氛围和提供外部支持等多种方式，积极构建合作伙伴型的关系，真正发挥社区基金会在推动社区治理中的应有价值。

关键词：社区基金会；本土化；实践逻辑；治理结构；潜在张力

一、引言

20世纪初，为应对快速工业化而产生的各种社会矛盾，作为社会创新的重要组织形式，社区基金会应运而生。自1914年Frederick H. Goff在美国克利夫兰市设立了全美第一个社区基金会后，社区基金会在全球发展已有整整一百多年的历程，社区基金会秉持依靠本地的利益相关群体，充分挖掘本地资源来寻求本地解决方案的理念，在领导社区、促进公益慈善和创新社区治理方面发挥了重要的作用。

近年来，社区基金会在国内也开始迅速发展，到2017年底，我国目前以“社区”命名的基金会共有126家，其中上海市有72家，最近三年来更是以每年新增近30家的速度增长。而西方社区基金会经过百年的发展，截止2016年9月底，全世界共有1849家社区基金会，从数量上看增长非常慢，但在某种程度上，全球

基金项目：上海市教委科研创新人文社科重大项目“城市公共产品有效供给机制研究”和上海研究院现代慈善研究中心“上海市社区基金会的发展状况与运作模式”项目的阶段性成果。

作者简介：唐有财，华东理工大学社会学系副教授，上海公共经济与社会治理研究中心秘书长，主要研究方向为社会治理，人口流动；王小彦，华东理工大学社会与公共管理学院硕士研究生；权淑娟，华东理工大学上海高校智库社会工作与社会政策研究院助理研究员。（上海，200237）

社区基金会在数量上的发展主要来自中国的贡献。显然,这种数量上的对比是由于社区基金会不同的发展模式导致。西方的社区基金会更多的是自下而上的成立模式,他们主要是一些来自民间的企业家捐助而成立,是基于社区的内在需求而产生,通过组织扩散、复制等方式逐步形成行业生态,因此尽管经过了近百年的长期发展,但是社区基金会的总体数量还是非常少。而中国本土的社区基金会则是基于非常不同的驱动逻辑,它主要是自上而下的行政驱动而快速建立一个社区基金会的行业生态,虽然也有少数是来自民间力量或者企业自发成立,然而大部分的社区基金会都是政府以直接或间接的方式推动成立,因此行政驱动是最典型的特点。

本文主要关注的问题是,行政驱动逻辑下社区基金会是如何成立和运作的?这一行政驱动逻辑如何形塑了内在的治理结构,进而存在怎样的运作张力?本课题研究将尝试对2017年5月前上海市50多家^①已经成立的社区基金会进行问卷调查,总体把握上海市社区基金会的发展状况及其运作模式,发现社区基金会运作和发展中存在的问题,从而为本土社区基金会的健康和可持续发展提供对策建议。

二、文献综述

国外关于社区基金会已经积累了丰富的研究文献,但是由于社区基金会的本土化历史非常短,国内关于社区基金会研究文献相对较少。国内最早关于社区基金会的文献出现在2006年,并且由于社区基金会成立的还不多,成熟的个案更少,因此已有的研究主要是基于西方社区基金会发展情况的一些引荐性介绍。总体来说,现有的研究主要集中在以下几方面:

首先是关于社区基金会的界定。虽然学术界对社区基金会尚没有形成统一的定义,然而对社区基金会在实践中的形式,已经基本得到共识,认为社区基金会是动员和经营当地资源,建立当地资源(尤其是资金)管理的中介和整合机制,为社区中有需要的组织、群体和个人提供资金和能力支持,促进社区可持续发展。^{②③④}正是基于对上述实践形式的认可,国内学术界积极呼吁推动成立社区基金会。虽然学者们在对于中国成立社区基金会的现实条件、成立路径以及运作方式都并不十分清楚的情况下,主要基于对社区基金会价值和理念的认可而积极呼吁成立,这也对社区基金会成立后的实际运作产生了一定的影响。

其次是关于社区基金会的运作模式分析。学者们归纳了不同的模式,根据战略方向的不同将社区基金会分为三种模式。一是捐赠者服务模式(donor service),二是媒介模式(matchmaker),三是社区主导模式(community leadership)。如郭超和William A. Brown也提到了社区基金会的两种模式,与上述模式基本相同。

^① 本课题在调研时候,上海总共社区基金会为54家,而截至2017年底,上海的社区基金会已经发展到了72家。本文对于社区基金会内部治理结构等数据主要是基于2017年5月对上海市54家社区基金会的调研,但是介绍社区基金会总体情况时,我们采用的是2017年底的相关数据。

^② Doug Easterling. The leadership role of community foundations in building social capital. National Civic Review, 2010, 97(4):39-51.

^③ 王建军、叶金莲:《社区基金会:地位与前景——对一个类社区基金会的个案研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2006(6)。

^④ 孙倩:《美国的慈善事业》,《社会》,2003(6)。

即以社区主导型的社区基金会和以捐赠者主导的社区基金会模式。^①社区主导型的社区基金会性能的评价因素根据其引导基金解决社区问题方面。以捐赠者主导的社区基金会的评价因素主要是根据其获取个人捐助的资金和促进每一个捐赠者的个人慈善利益效率方面。国内关于社区基金会运作模式的讨论,学者们也归纳了多种类型,如银行模式与聚集模式下的类聚集模式^②、“形”与“神”组合下的“社区基金会+专业社会组织”^③、资源依赖视角下的政府主导运作、企业主导运作、居民主导运作。^④

三是社区基金会的作用机制分析。社区基金会的社区性不仅体现在其扎根社区,更主要体现在对社区的发展所发挥的作用。国外社区基金会的作用机制包括为社区组织提供运行或者项目支持;通过捐赠者基金促进街区的发展;通过技术援助促进社区的组织以及通过识别社区发展机会,并作为召集人发挥社区发展的关键作用;通过规划投资促进住宅和社区的发展等多种机制形式。除了上述常规机制外,最近的研究更加强调社区基金会作为社区领导者的角色。^⑤这是因为社区基金会拥有包括如何处理社区问题等重要的社区知识;在资助者、非营利组织、公共事务机构、社区组织、草根组织领导者有广泛的信誉等优势,因此可以充当社区领导者的角色,特别是从培育公民参与到会议召集、维护社区利益,社区基金会都可以领导其他主体共同行动。

四是关系视角下关于社区基金会的治理结构研究。本文主要关注社区基金会的成立与运作逻辑,因此核心是分析社区基金会与政府部门、社区以及与其他社会组织的关系。虽然国外的社区基金会很大程度是基于内生发展起来的,但是政府部门的支持仍然是一个重要的影响因素。如不同层级的公共部门对社区基金会的形成负有责任,在多数发展中国家或者在经济转型期,社区基金会的发展能力有限,所以政府支持是社区基金会发展的必要条件。^⑥Daly S在研究英国的社区基金会后认为,政府支持是早期社区基金会发展的基础,近几年间接影响社区基金会的角色更加突出,政府在为社区基金会提供资金支持的同时,也把社区基金会作为改善服务组织服务有效性的长期性策略。另一些学者甚至认为,社区基金会在发展过程中更加依赖于政府资金,使社区基金会的生存与发展更加脆弱。^{⑦⑧}除了与政府部门关系外,与其他社区组织的关系也被学术界广泛关注。如研究者认为社区基金会对社区发展公司及其他社区组织的生存与发展提供重要支持,他们之间是“天作之合”有共同的目标,在为其他不同组织表达政策性观点,参与到与政府的政策对话过程中提供良好空间的同时,也在调动社区资源,解决社区问题,促进“社区治理机制”的形成发

① Guo Chao, Willam A. Brown Community Foundation Performance: Bridging Community Resources and Needs. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, 2006, 35(2): 267-287.

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》,《中州学刊》,2014(12)。

③ 徐宇珊、苏群敏:《社区基金会的“形”与“神”》,《中国社会组织》,2015(3)。

④ 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》,《浙江学刊》,2016(1)。

⑤ Easterling D. Promoting Community Leadership Among Community Foundations: The Role of the Social Capital Benchmark Survey. *Foundation Review*, 2011, 3(1): 81-96.

⑥ Malombe J. *Community Development Foundations: Emerging Partnerships*, 2000.

⑦ Daly S. Institutional Innovation in Philanthropy: Community Foundations in the UK. *Voluntas International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 2008, 19(3): 219-241.

⑧ Jung T, Harrow J, Phillips S D. Developing a Better Understanding of Community Foundations in the UK's Localisms Policy & Politics, 2013, 41(3): 409-427.

挥积极作用。^{①②③④} Martin D G 通过访谈,观察认为非营利性的基金会对其他新组织的形式影响很大,是城市治理的重要伙伴,与社区精英,城市职工,基金会职员和社区组织形成“社区治理机制”,他们为实现社区治理目标而彼此依靠,社区成为服务的生产领域,但是他们之间的交流与协调机制也是偶发性的,在资源获取过程中也存在竞争关系。此外,社区基金会也为其他不同组织表达政策性观点提供良好的空间,参与到与政府的政策对话过程。^⑤

三、构建“社区公益渔场”:上海社区基金会的行业生态

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,那么本土则是通过行政直接介入快速的构建了社区基金会的行业生态,在短期内营造了“社区公益渔场”。以上海为例,到2017年底全市登记注册的社区基金会共有72家,约占全市街道(乡镇)数量的33%,其中普陀、虹口、徐汇、杨浦等四个中心城区将率先实现街镇社区基金会全覆盖。

实际上,上海第一家冠名“社区基金会”的是美丽心灵社区公益基金会,于2012年9月份成立,其主要是由一些公益人士共同筹备成立。此后政府开始介入驱动推广,2013年成立了全市第一家公募社区基金会即洋泾社区基金会,2014年增加了2家,2015年新增13家社区基金会,2016年新增11家,截至2017年底上海市新增社区基金会39家,呈现井喷式发展的特点,社区基金会的行业生态基本形成。上海社区基金会的原始资金总量达到了1.6亿余元,净资产总额超过2亿元;累计开展公益项目600余个,公益支出2千余万元,服务社区居民50万人次以上,初步形成了良好的社区公益生态结构。

显然短期内营造社区基金会的行业生态是与政府行政推动密不可分的,这种行政推动首先是指在社区基金会成立时的人、财、物给予全力的支持。首先,在原始资金上,67.39%的社区基金会完全由政府出资,此外,21.74%的社区基金会虽然是由政府和企业共同发起的,但调研中也发现企业的介入也有很深的政府烙印,他们多以区域化党建、政府动员等途径为主,而不是基于公益慈善的方式。具体的运作资金政府也通过不同形式的直接和间接资助为社区基金会提供充分的支持;人员上主要以街道购买的社工来运作;在场地支持上也主要以政府无偿提供为主,占84.78%,此外,政府优惠提供和企业提供的占近10%。

虽然很多地方政府对于社区基金会这一新生事物并不太了解,但是一旦形成一个行业生态,这就使得不同社区基金会的交流、合作以及比较成为可能,呈现了以行业整体发展来助推促进组织成长的发展路径,这种助推效应主要表现为三个方面:首先是行业生态的形成有利于建构一个社区基金会的信息交流和沟通的组织网络,这种网络不仅有利于促进不同组织间的相互学习,而且也有利于促进情感的支撑以及形成发展中的共识。比如在访谈中,一些社区基金会秘书长表示本来自己也很彷徨,但是看到还有很多的同行都

① Malombe J. Community Development Foundations: Emerging Partnerships. 2000.

② Carman J G. Community Foundations: A Growing Resource for Community Development. Nonprofit Management & Leadership, 2001, 12(1):7-24.

③ Lowe J S. Community Foundations: What Do They Offer Community Development?. Journal of Urban Affairs, 2004, 26(2):221-240.

④ Martin D G. Nonprofit Foundations and Grassroots Organizing: Reshaping Urban Governance. Professional Geographer, 2004, 56(3):394-405.

⑤ Malombe J. Community Development Foundations: Emerging Partnerships. 2000.

在努力,他们也有信心了;其次,行业生态的形成有利于在更高的层级上整合资源,从而有利于形成资源的规模效应。比如上海市民政局在推动成立社区基金会后,连续举办了若干场针对社区基金会能力建设的相关培训和各类论坛,同时在市级层面上为各社区基金会链接了外部资源。显然这些工作对于个体的社区基金会来说是很难完成的,这也体现了以行业发展推动组织发展的特有优势;第三,社区基金会行业生态的形成,在一定程度上会形成不同区、街镇社区基金会发展的竞争和压力机制。由于不同区和街镇领导对于社区基金会的重视程度和支持态度不同,这样就导致了在整体行业中,不同社区基金会的发展参差不齐。而行政驱动逻辑下形成的社区基金会使社区基金会的发展状况某种程度上成了衡量相关主管部门工作成效的重要体现,这也促使区和街镇相关部门会通过多种方式扶持其发展。总之,这种自上而下的行政驱动模式所形成的社区基金会行业发展的规模效应是基于自发而成的个别社区基金会所无法完成的使命。在这个意义上,上海社区基金会的成立和发展走出了一条从授人以渔到营造公益渔场的新型路径,是一个重大的创新,也是符合当前中国基层社会治理结构的现实选择。不过,这种行政驱动模式下的社区基金会如何形成内生的发展动力,以及如何实现可持续发展仍然有待深入的观察和探索。

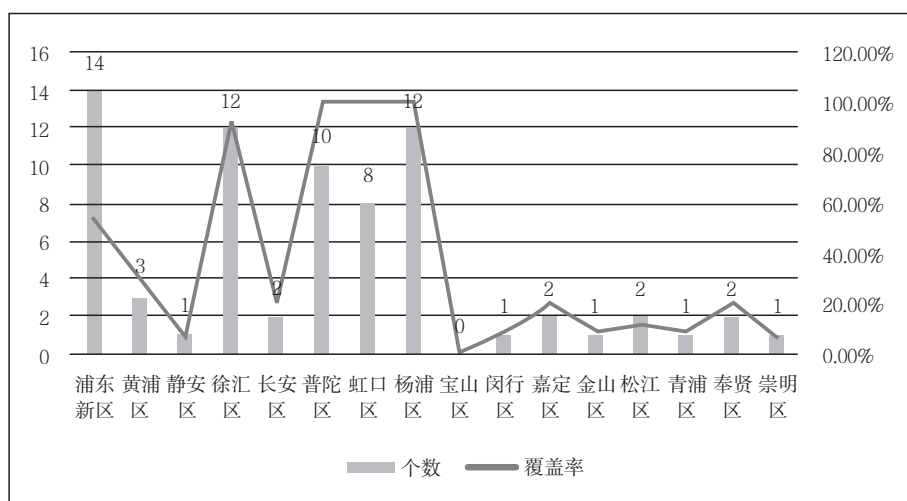
四、行政如何驱动:上海社区基金会的成立运作的四种形态

正如文献中所指出的,虽然西方社区基金会的发展与政府的大力支持密不可分,特别是早期阶段依赖程度也很高,但是总体来说这种支持更多的主要是政策层面的扶持。而本土社区基金会的行政驱动逻辑则是指政府不仅为社区基金会成立提供宽松和有利的宏观政策环境,更是直接介入到社区基金会的成立和运作中来。这种行政驱动包括了市层面的政策倡导、区层面的鼓励动员和街镇层面的直接介入三个层级政府共同合力推进。

对于上海的社区基金会而言,市民政局是直接的推动部门,他们为社区基金会成立和发展提供坚实的政策支持。2014年12月上海市委的“一号课题”《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年与“一号课题”配套的“1+6”文件的出台,为全市社区基金会的培育发展奠定了政策基础。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,即:《关于加快培育发展本市社区社会组织的若干意见(试行)》、《关于加强本市社会组织服务中心建设的指导意见(试行)》、《上海社区基金会建设指引(试行)》(沪民社基〔2015〕1号)和《建立上海市承接政府购买服务社会组织推荐目录(试行)》。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,其政策设计的初衷主要是推动街镇层面的公益慈善创新,做大公益蛋糕以及实现公益慈善的在地化,即更多的将本地的公益慈善资源用于本地的社区发展。除了提供政策支持外,上海市社团局还通过业务指导培训、优化登记办理,召开了社区基金会建设现场会,与高校等合作开展社区基金会培育课题研究,在全市层面积极予以推进。

市层面的政策倡导传导到区层面则转化为积极动员,相互竞争和复制扩散的逻辑。区民政局作为重要

的推动主体,对各个街镇成立社区基金会给予了具体的要求。在某种程度,他们对于社区基金会的理解、接受程度对社区基金会的成立数量就起到了重要的作用。从下图可以看出,上海各区对于成立社区基金会表现为非常不同的态度,大体来说表现为两种极端,一种是在区民政局等部门的大力推动下,几乎实现区里各街镇社区基金会的全覆盖,如普陀区、虹口区、杨浦区等;另一种则是主要基于街镇自身的意愿而成立,区里不做统一要求,如长宁、嘉定、松江等大部分区的社区基金会的覆盖率仅有20%以下。特别是长宁区、静安区等区地处中心城区,经济发展水平高,企业资源丰富,社会治理基础总体也比较好,但是成立社区基金会的动力却并不足。显然这种社区基金会的两极化分布状况并不能用当地的经济水平、社会需求来解释,而主要从区民政局和街镇等部门的观念和态度来理解。如普陀区由于区主要领导非常重视,专门制定了《普陀区社区基金会管理办法(试行)》,对社区基金会在政策上给予了充分的资金支持,有意识地将社区一些主要工作与社区基金会的公益项目有机结合,让社区基金会主导部分社区创建活动,参与社区治理,因此该区的社区基金会整体发展势头也更好。上海市社区基金会的上述分布状况也进一步表明了其行政驱动的特点。



图一 上海各区社区基金会的分布及覆盖率

在行政驱动模式下,虽然市、区层面积极倡导,并提供有力的政策支持,但是真正出钱、出人和出场地的却是街道。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的影响,而社区基金会多大程度上能够有效的运作则很大程度上取决于街道的支持程度和处理方式。对于街镇而言,是否成立社区基金会,以及如何对待和运作社区基金会是受外在压力机制和内在激励机制双重影响的结果。其中外在压力机制主要是指来自上级相关部门的行政压力以及来自其他街道社区基金会发展的竞争压力。而内在驱动机制主要是街镇本身的资源禀赋、内在需求以及街镇主管领导的认知程度和创新意识。这些要素的不同组合形态也导致了街道成立和运作社区基金会的不同形态。大体来说,上海各街道对社区基金会的成立和运作方式主要表现为四种类型:

		外在压力机制	
		弱	强
内在激励机制	弱	冷漠旁观型	盆景摆设型
	强	合作伙伴型	(积极干预 & 消极干预)

一是冷漠旁观型。主要是指上海尚没有成立社区基金会的街镇，表现为街道对于成立社区基金会表示尚未准备好，因此以条件不成熟暂缓成立。在调研中发现，此类街道主要特点是来自上级政府相关部门的压力相对较小，此外街镇本身也缺乏培育和发展社区基金会的有利条件，同时由于社区基金会的成效尚没有显现出来，街镇领导对于社区基金会这一新生事物的价值也并不清楚。总之，内在驱动和外在压力都不足的情况下，街镇自然对社区基金会的成立持旁观态度。在调研中也发现，一些区和街镇对于社区基金会的冷漠旁观并不是因为其不理解，相反是因为他们思考较多而做出的理性选择。比如，一个街道的分管副主任就表示，对于上海的街道而言，出资 200 万成立社区基金会非常容易，但是成立之后如何运作还没准备好，在这种情况下，宁愿不去跟这个风。因此，冷漠旁观并非简单是消极应对，也可能是深思熟虑的选择。

二是盆景摆设型。街道虽然也成立了社区基金会，但是仅仅将其作为市区委办局交代的工作任务，主要是体现在资金、人员和场地等方面给予充分的支持，但是在具体运作方面却形同虚设，因此导致了一批僵尸基金会的产生。此类街道的主要特点是，来自较强的外部压力，如基于区民政局的强烈建议而成立，或者由于本区其他街道都成立了而跟风成立。但是街镇领导自身对于成立社区基金会并没有充分的准备和理解，特别是由于缺乏真正意义上的创新主体，因此虽然街镇成立了社区基金会，但却是“有形无神”，本来理应作为创新事物的社区基金会成了一种行政任务，这就导致了社区基金会的“空心化”。在多个街道的调研过程中我们都发现，社区基金会成立两年后几乎还没有正常的运作起来，不仅基础性的制度没有建立，而且对于未来如何推动也缺乏清晰的思路。对于为什么没有去运作，街道领导的态度通常是由于社区基金会是通过街道公共财政出资的，因此他们非常谨慎，在没有专业人员到位的情况下不敢轻易去开展活动，以免产生不必要的风险。显然，这种完全基于外在压力机制而成立的社区基金会在某种程度上反而会伤害了这一创新事物。

三是介入干预型。街道不仅成立了社区基金会，而且积极推动社区基金会运作，但却将其作为街道的下属机构来对待，即行政化驱动和行政化运作，因此具有“形同质异”的特点，不具备社区基金会的实质属性。从这些社区基金会的驱动逻辑看，介入干预型是同时具有强大的外在驱动和内在驱动力的背景下成立的，街道将社区基金会的成立作为一个重要的社会创新工作来积极推动，并且较为迫切的希望短期内产生成效，因此就积极介入到社区基金会的内部运作中去。这种介入干预短期内会产生双重效应，即表现为积极干预和消极干预两种。积极干预表现为能够借助行政力量的方式整合资源将社区基金会做实，特别是当街道的相关领导自身对运作社区基金会具有一定的专业认知和运作经验时，因而对社区基金会的发展短期内具有积极的推动作用，但可能忽视完善社区基金会治理结构等基础性工作，因此其长期效应有待评估。消极干预则是街道主管部门对于社区基金会并没有正确的认知而进行了错误的干预。如调研中发现，很多社区基金会仅仅成为街道自治办的一个下属机构，其日常工作主要是完成自治办交派的相关工作，社区基

金会的具体的运作几乎是街道相关部门行政领导的思路,社区基金会完全失去自主性。在这种情况下,社区基金会看上去也很活跃,但仅有社区基金会的“名”,而没有社区基金会的“实”,过度强调社区基金会的组织形式,而忽视了其内在的功能和价值,很容易导致社区基金会的“异化”。

四是合作伙伴型。街道真正将社区基金会作为一个推动社区公益慈善和治理创新的主体来对待,对社区基金会给予充分的支持但不介入具体的干预,为社区基金会的发展提供了很大的空间,初步实现行政化驱动和社会化运作的特点,将其发展成为政府推动基层社会治理的合作伙伴,在推动社区治理创新中发挥了积极的作用。合作伙伴型的运作模式,虽然外在的压力机制会产生一定的影响,但最根本的则是街道的内在驱动力,主要表现为街道领导本身对于社区基金会的认知、社区对于社区基金会的内在需求以及当地潜在的资源,特别是街道主管领导的认知。以上海的社区基金会为例,上海街道层面较早探索的如陆家嘴社区基金会和洋泾社区基金会均是街道主动发起的,这一方面是由于当地社区外在资源丰富为社区基金会的筹款募资提供了良好的经济基础和外部环境,更重要的则是街道主管领导的开明态度。这种开明态度表现在按照社区基金会的运作规律来恰当的处理政府与社区基金会的关系,即一方面给予充分的支持,如通过提供有竞争力的待遇引入专业人员来运作,开发了一系列品牌项目,充分发挥了社区基金会的功能;另一方面则是秉承支持但不介入干预的原则,注重社区基金会的治理结构建设,给予充分的放权,在决策上充分发挥理事会的作用,从而为社区基金会的未来可持续发展提供了空间,从而使社区基金会与街道保持着一种良好的合作关系。

五、行政驱动逻辑下的社区基金会的治理结构及其潜在张力

如果说成立社区基金会需要得到政府以及其他外部资源的支持,那么其内在功能的发挥则需要完善的治理结构。治理结构是社区基金会实现其预期功能的制度配置,治理结构完善与否既关系到基金会发展中各相关方捐赠人、社区民众等的利益实现程度,也关系到组织能否更为有效地整合资源、筹集资金。健康的治理结构将有助于提供策略性领导,包含设定基金会发展与运作的方向、做出决策与行动策略,监督与审视基金会的绩效表现以及确保社区基金会的责任等。在行政驱动逻辑下成立的社区基金会,虽然在构建外在的行业生态上具有一定的积极作用,但同时必须看到,这种行政驱动逻辑深刻的影响了社区基金会的内部运作,对上海已经成立的54家社区基金会的调研,我们发现社区基金会普遍存在内部治理结构不合理以及由此导致的运作中的内在张力。

(一) 理事会的形式化

理事会是社区基金会的最高权力机构,具有绝对的决策权。理事会对组织、政府和社会承担着法律和道德上的具体责任。在规范的意义上,理事会应有责任决定组织的使命,保证社区基金会的项目合理有效地支持这个使命,对自身的一切行为负责并保持透明度。理事会的成员应该高度认可社区基金会的价值理念,并且能够积极投入到社区基金会的发展中来。然而,在行政驱动逻辑下,大多数本土社区基金会的理事会则被虚置化和形式化了。这种虚置并非由于街道有意的制度设计或者理事会成员的能力因素,而很大程度上源自街道基于信任逻辑推选出的理事会成员缺乏内在的动力。正如前面所指出的,由于社区基金会是街镇公共财政出资的,因此安全通常是街镇领导的第一考量,毕竟为了并非必须的创新而承担不必要的风险

并不是街镇领导所希望看到的。在这一背景下,上海社区基金会的理事会成员主要由街道推荐产生,调研发现这一产生形式占到65.22%,其次是选举产生占30.43%，“不清楚”理事会成员产生方式的为4.35%。相关街道领导在访谈中也表示,理事会成员的人品是否可靠以及与街道的关系如何是他们优先考虑的。因此,相当一部分街道选出的理事会成员主要是居民区或者辖区单位的总支书记。这些理事会成员大多具备较强的政治意识,与街道的意图也能保持高度一致,从而在一定程度上规避了社区基金会运作的风险,同时也有利于实现街道对于社区基金会运作的实质掌控。

由于社区基金会的理事会成员大多都是被推荐产生,他们对于社区基金会缺乏内在的认同,同时也不具备运作社区基金会的必要专业知识,因此导致社区基金会理事会的形式化,使得社区基金会这一最重要的决策机构无法发挥实质性的功能。调研发现,社区基金会理事会链接资源能力非常弱,很难发挥实质的功能。如上海社区基金会理事会的理事成员主要是社区干部以及一些辖区事业单位负责人,企业家的比例极低,这些成员虽然社区属性较强,但是公益属性不足,因此并不是理想意义的理事会架构。

(二) 无力的秘书处

秘书处是社区基金会的执行机构,由于社区基金会兼有社区和基金会的双重属性,在各类基金会中属于综合实力较高的一类,因此对秘书处从业人员的要求比较高,他们不仅要有基金会行业的专业素养,还要掌握社区工作的方法和技巧,这就需要一支专业的团队来运作。然而普遍来看,上海社区基金会秘书处能力非常弱,表现为高度兼职化、授权不足以及内驱力弱等问题。

首先,受制于基金会条例的约束,社区基金会还无法支付自身工作人员的薪酬,因此主要是街道聘用的社工兼任社区基金会的工作人员,这就导致基金会秘书长的兼职化程度较高。调查发现,所在社区基金会“没有专职人员”的占比37%，“只有一个专职人员”的为35%，“有两个专职人员”的为22%，“有3个专职人员”的为6%。兼职化导致了秘书处工作人员没有足够的时间来运作社区基金会,有63%的社区基金会秘书处工作人员表示投入在社区基金会工作上的时间比较少。

其次,社区基金会的秘书长没有得到充分的授权。调研中,我们发现,很多社区基金会秘书长的日常工作都需要自治办领导或者街道分管领导批准。在运作管理上,很多社区基金会甚至是作为街道自治办的下属机构,主要完成的是街道自治办的工作,比如街道自治办主要做自治金项目,这导致社区基金会的主要工作也是做自治金项目。而授权不足导致了社区基金会秘书处工作人员普遍缺乏自主性和能动性,这也一定程度上影响了社区基金会的运作。

(三) 外部治理代替内部治理

内部治理是指社区基金会重要事项的决议包括章程的修改,选举或者罢免理事长、副理事长、秘书长,章程规定的重大募捐、投资活动,基金会的分立、合并等都应由社区基金会的理事会做出。外部治理则是指政府行政力量的介入代理了理事会直接发挥作用。行政驱动模式下的社区基金会很容易导致外部治理代替内部治理的倾向。本次调查发现社区基金会的重大决策主要是“街道领导做出”的为19.57%，“理事会做出”的为69.57%，“说不清社区基金会重大决策是谁做出”的为10.87%。可见社区基金会的理事会已经获得了一定的权限,但是仍有社区基金会的重大决策由街道领导说了算。作为一个独立的法人,社区基金会除了重大决策受街道的影响,社区基金会的日常运作,如项目的征集、发布、监管、评估、票据的报销,街道的介入也非常严重。据调查发现“社区基金会的各项工作大部分都会向街道分管领导汇报”的为73.91%，“少

部分汇报”的占比21.74%，“不用汇报”的为4.35%。

六、小结

社区基金会作为兼具社区治理功能和公益慈善功能的社会组织，对于推动基层社会治理创新具有重要的意义。社区基金会的本土化进程虽然起步较晚，但是其发展势头却非常迅猛，特别是在各级政府部门积极倡导以及社会创新扩散的推力下，未来将会有更多的社区基金会快速成立和发展起来。强大的行政驱动使得中国走出了一条与西方社区基金会发展不同的路径，这一路径是契合中国社会治理结构的，我们应该看到其积极的正面价值。

在行政驱动逻辑下，由于不同层级政府的利益、理解、资源和互动方式等差异，导致了社区基金会的成立呈现为不同的形态，这些不同形态既是理解政府行为的一个重要切入口，也是理解社区基金会本土化逻辑的重要窗口，即大部分的社区基金会的发展和运作都必须放置在与政府的关系中才能获得理解，而如何建立两者之间的恰当关系是个难题。基于上海社区基金会的研究，我们发现很多社区基金会都陷入了某种困境，如只成立但不运作，或者行政化驱动和行政化运作，这种不恰当的关系在某种程度上反而会伤害社区基金会这一新生行业的发展。这就要求政府特别是街道应该逐步重构与社区基金会的关系，特别是从盆景摆设、消极干预逐步转变为合作伙伴型，对社区基金会充分支持但不直接介入，给予其充分的发展空间和足够的自主性，从而为社区基金会未来的可持续发展提供制度和组织保障。

对于社区基金会而言，成立组织只是第一步，更为重要的是如何发挥其功能，因此完善社区基金会的内在治理结构是其首要目标。治理结构不完善是当前社区基金会运作存在的普遍问题，这种治理结构不完善主要的表现包括与政府的角色不清、政府过度干预、社区基金会的理事会虚化以及秘书处的能力不足等一系列问题。因此，完善社区基金会的治理结构是未来社区基金会的健康发展的基础。

首先，理顺政府与社区基金会的关系。街道虽然是大部分社区基金会的出资方，但是社区基金会并不是街道的派出机构和所属部门，街道的相关部门并不是社区基金会的业务主管部门，因此在具体的运作层面，街道必须给予社区基金会充分的放权，保证其运作层面基本的自主性，同时招聘专业人员来运作。由于社区基金会初始阶段普遍能力较弱，因此各级政府在协助衔接各类资源方面应该给予充分的支持，从而帮助这一新生的行业能够快速成长。

其次，做实社区基金会理事会。一是理事会的产生应广泛动员、民主选举，充分吸引有社会声望、有资源能力且有志于公益慈善事业的人士来参与，而不能仅仅通过政府部门指派或者建议的方式。二是明确理事会的权利和职责，特别是动员社区基金会理事会成员能够主动为社区基金会衔接资源，或者协助宣传介绍社区基金会；三是要规范理事会会议制度，一年必须要保证若干场理事会，特别是在社区基金会的制度制定、发展决策和项目资助方面发挥积极作用。

第三，积极培育社会创新主体。社区基金会作为一种社会创新的重要方式需要真正意义上的创新主体来推动和运作，否则很容易陷入社会创新的“内卷化”陷阱中去。为此，政府在培育推动社区基金会成立的同时，更应该挖掘、培育和引入社会创新主体，真正吸引一些有志于从事这一行业的专业人员进入秘书处，实现社区基金会的专业化和社会化运作。

The Local Practice Logic, Governance Structure and Potential Tension of Community Foundation

Tang You-cai Wang Xiao-yan Quan Shu-juan

Abstract: Based on research at Shanghai Community Foundation, this paper analyzes the establishment, governance structure and potential tension of community foundation under the logic of administrative leadership. This study concludes that under the logic of administrative leadership, the local community foundation has embarked on a new path, from “teaching fishing” to building a public welfare “fishery”. The local community foundation also has constructed an industry ecology in a short period of time. In the process of administrative leadership, the establishment and operation of the community foundation are affected by the external pressure mechanism and the internal incentive mechanism, which presents four different forms, namely indifference, “Bonsai display”, interventionism, and partnership. Further research finds that administrative leadership leads to a deep tension in the governance structure of the community foundation. This is manifested in the virtual council, in the powerlessness of the secretariat, and in external governance replacing internal governance. This study points out that the effect of administrative leadership logic needs to be correctly treated. Although it plays a positive role in promoting industry ecology in the short term, its potential threat cannot be ignored. Therefore, government departments should actively build partnerships. In this context, they should adopt the cultivation of social innovation subjects, the creation of a sociable atmosphere, and the provision of external support. In this way, the value of community foundations in promoting community governance can be truly realized.

Keywords: Community Foundation, Localization, Practice Logic, Governance Structure, Potential Tension

(责任编辑: 黄家亮)