

社区基金会的美国经验及其对中国的启示*

崔开云

(南京师范大学公共管理学院,南京 210023)

摘要:社区基金会是一种资金来源于社区并用之于社区的基金会形态。为了更好地实现社会治理创新和社区建设的目标,我国需要推动社区基金会的发展。美国基金会发展所取得的很多经验可以为我们所借鉴。对于政府来说,应当加大对社区基金会的支持力度,主要包括降低准入门槛、加大资金支持,以及放松商业活动规制等;对于社区基金会来说,最关键的则是要加强对社区需求和结构变化的敏感性,并将其作为组织战略调整的重要依据。

关键词:社区基金会;社区建设;美国经验

中图分类号:C936

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2015)04-0042-008

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2015.04.040

一、社区基金会:一种值得关注的基金会形态

进入新世纪,我国社会组织发展迅速,其中又以基金会的快速增长最为显眼。在2004—2013年间,中国基金会的数量由892家增加到3549家,增长率高达298%。社会团体和民办非企业单位在此期间的增长率都为88.9%。基金会的增长率约为社团和民办非企业单位增长率的3.35倍。与此同时,我国政府对社区建设的重视程度也日渐增加,并将社会组织发展与社区建设进行有机结合,强调社会组织应当立足社区,为社区服务。为此,中央政府和地方各级政府都加强了对那些立足社区的社会组织的支持力度,在购买公共服务项目时向此类组织倾斜。相比之下,基金会在这方面的表现则不尽如人意:一是基金会尽管每年有大量的资金捐出,但很少直接以社区以及在社区内开展活动的社会组织为捐赠对象;二是绝大多数基金会的资金来源都没有明确的地域限定,缺少相对独立的社区基金。深圳市慈善事业长期以来多处于全国前列,人均捐赠额全国第

一。但工作模式上主要体现为“输出型慈善”,大量慈善捐赠通过大型的慈善机构捐赠到外地,而本地社区和困难群体较少从中受益。^[1]我国基金会领域中缺少一种资金取之于社区用之于社区的基金会类型。

在国外,这种资金取之于社区用之于社区的基金会被称为社区基金会,是一种“由一个地区的居民为解决本地区的问题而成立”的基金会。与其他类型的基金会相比,社区基金会有如下特点:①资金来源多样,既可能来自普通个人或家庭,也可能来自某个大富豪及其家族,或者大公司。②关注目标广泛。社区基金会很少针对个人进行救助,而是关注那些困扰社区发展的普遍问题,并试图找出解决问题的方法,如犯罪、贫困、吸毒等;③资金多由当地一家银行或信用社代管,基金会的主要职责就是在资金的供给方与需求方之间建立起桥梁。^[2]

美国是世界上社区基金会最为发达的国家。1999年,全美社区基金会345家,占基金会总数的3.3%。到2012年,社区基金会的数量上升到763家,不到该年度全美基金会总数的1%。尽管

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

*基金项目:教育部人文社科青年基金项目“当下中国社会组织自治及其政治整合问题研究”(13YJC810002);南京师范大学优秀青年骨干教师项目(184080H102165);江苏省高校哲学社会科学重点研究基地项目

作者简介:崔开云(1977—),江苏兴化人,博士,南京师范大学公共管理学院副教授,主要研究方向:社会组织与公共管理研究。

在全美基金会中的比例有所下降,但美国社区基金会的数量在全球社区基金会中依然独占鳌头。在全球大约 1700 家的社区基金会中,美国就占到了大约一半。不仅如此,相对于美国国内其他类型的基金会来说,社区基金会在资助额、总资产,以及募款额等领域表现优异。2012 年,社区基金会的资助额、总资产,以及募款额分别占到全美基金会的 10%、9%和 14%,都远远超过 1%的数量比。其中,社区基金会在该年度的总资助额为 49.3 亿,该数字与公司基金会的 54.5 亿和运作型基金会的 60.2 亿相差不多;资产总额为 649.4 亿,远超公司基金会的 231.6 亿和运作型基金会的 433.4 亿;其 74.9 亿的募款额也远超公司基金会的 46.1 亿,接近运作型基金会的 77.6 亿^[3]。从动态角度来看,1999 年,社区基金会的资产总额仅为 288.6 亿美元,约占全美基金会总额的 6.4%。^[4]换言之,在 1999—2012 年期间,社区基金会占全美基金会资金总额的比例几乎增长了 50%。

在过去的一百年中,美国在发展社区基金会方面积累了丰富的经验。这些经验在最近的几十年中纷纷为加拿大、英国、日本、德国等发达国家所吸收和借鉴,大大推动了这些国家社区基金会的发展。我国要发展社区基金会,同样可以从美国的经验中获取诸多启示。

二、我国发展社区基金会的重要意义

发展社区基金会有利于促进社区草根类社会组织的成长。近年来,在中央和地方各级政府的支持下,中国社会组织整体的生存和发展环境有了很大改观,政府公共服务购买和公益创投的推行更是解决了很多社会组织发展过程中所面临的资金短缺问题。不过,在实践中,能够获得政府服务购买项目的通常都是那些执行能力比较强、机构建设比较规范的社会组织,而执行能力较弱、机构建设也欠规范的草根类组织却鲜有机会。公共服务由执行能力强、机构建设规范的社会组织来提供,其安全性、专业性,以及高效性都相对容易得到保证。不过,公共服务的评价标准除了安全性、专业性,以及高效性之外,还应当包含参与性。人们参与社区俱乐部或者社区服务组织的活动,其价值主要不在于这种参与是否能够带来专业的服务,而在于参与本身所带来的切身

体验,以及与社区邻里共度的这段时光。良好的社区治理离不开社会资本的支撑,民众参与度恰恰就是衡量社会资本的重要标准。^[5]换言之,这些主要由邻里所组成的草根类组织尽管在机构建设上残缺不全,执行能力也比较差,但它们对于凝聚社区、团结邻里,以及创造社会资本等方面具有不可替代的价值。因此,加强对此类组织的资金和场地等方面的资源投入对于满足社区需求、提升社区治理水平来说意义重大。当政府的资源投入难以同时满足专业性社会组织和非专业草根组织的需求时,开辟多元化的筹资渠道就显得相当重要,其中之一就是发展社区基金会。

发展社区基金会还会起到社区凝聚的功能。通常来说,只有当人们将他们生活其间的社区视为一个共同体时,才会实现所谓的社区凝聚力。在其他条件既定的情况下,这种共同体意识越强,社区凝聚力也就越强。中国正在经历一场巨大的社会转型。随着城市单位体制的逐渐瓦解、城市化和工业化进程的迅速推进,以及现代交通体系的日渐发达,人们的居住方式发生了巨大变化,快速流动成了当前中国人生活的真实写照。传统农村社区在外部世界的冲击下趋于瓦解,而城市中现代型社区的建立还有待时日。桂勇和黄荣贵研究发现:城市社区中邻里关系的重要性日渐下降,居民的邻里互动减少,社区参与水平低下,城市居民与社区之间缺乏紧密的社会联系与经济联系,并且随着商品房社区的增加,这种联系还有进一步淡化的趋势。^[6]进言之,无论是城市还是农村,民众的共同体意识都经受着巨大的挑战,重建社区凝聚力任重道远,却又相当迫切。

在现代民主体制下,人们是否会将其生活其间的社区视为一个有机的共同体,不仅取决于他们是否享受着平等的权利,同时也取决于他们是否承担着相类似的义务。人们的社区责任感很多时候是在参与社区公共事务治理或者为社区发展提供物质或非物质的支持过程中形成并得以积淀的。发展社区基金会,鼓励民众为社区发展提供力所能及的资金支持,不仅可以为社区建设带来更为充沛的资金,对于捐赠民众来说,他们也可以对社区形成更加深刻的认知以及社区责任感。相对于其他类型的基金会来说,社区基金会的资金是取之于社区用之于社区的,它们与社区居民的生活场所高度贴近。在这种情况下,捐

赠者和社区其他居民对基金会的监督不仅更加积极,也更为有效,基金会的成效更容易为人们所发现。这不仅会给捐赠者带来成就感,同时也会增强他在社区中的声誉;而对于其他的社区居民来说,他们则更加容易形成社区归属感。

发展社区基金会还可以更好地满足多元化的捐赠和社区需求。当前我国主要有三种捐赠模式:一是自己组建公益机构进行捐赠,如通过成立非公募基金会开展的捐赠行为;二是通过其他公益机构进行捐赠,如面向公募基金会的捐款行为;三是直接捐赠。这三种捐赠模式各有优势,但也都存在缺陷:直接捐赠缺乏规模效应,寻找和鉴别受赠者身份的成本巨大;通过其他公益机构捐赠尽管可以比较好地避免此类问题,但监督成本较高;自组公益机构进行捐赠的主要问题是机构成立门槛较高,日常的运行和管理也需要耗费很多资源,对于普通捐赠者来说不可行。不仅如此,当前中国的慈善捐赠绝大多数属于一次性捐赠行为,所捐资金难以发生持久性的效果。譬如,当人们将某一笔资金捐给公募基金会后,这笔资金必须在固定的期限内用于特定或非特定的公益目标。用完之后,这笔资金就不再存在。非公募基金会也存在类似情况。由于有最低支出要求,并且基金会的投资行为也不受鼓励,这就导致很多资助者不会对基金会一次性投入太多资金,而是阶段性投入,基金会的资产很难实现大规模增长。

相对于现实中有限的捐赠模式来说,人们的捐赠需求却是多种多样的。有些人会视一次性捐赠为不错的选择,但另外一些人则可能希望其所捐赠的资金能够长久地发挥效用,通过资金增值部分而非本金部分用于公益目的;有些人偏向于现金捐赠,还有些人则希望捐赠实物(动产或不动产),或者是有价证券等。目前中国基金会的捐赠模式却使得基金会很难满足人们的这种多元化捐赠需求。不仅如此,此模式也使得基金会难以对社会发展重大问题的解决作出创新性贡献。在发达国家,基金会一般被视为推动社会治理创新和科学研究创新的先锋。由于不会受到选举政治、财政预算规则,以及官僚体制的约束,基金会在运作过程中就会比政府更加灵活,更能掌控自身行动,加上永久性基金的保障,基金会能够在寻找解决社会问题的根本之道以及推动基础科学研究方面发挥重大作用。

通过发展社区基金会可以在很大程度上弥补当前中国基金会领域中存在的这些缺陷。社区基金会与其他类型基金会会有一个非常重要的区别就是其基金构成的多元性。通过设立不定向捐赠、流动资金、捐赠人建议基金、定向基金、主题基金,以及命名基金等各种形式的单立基金,可以满足捐赠人不同的捐赠需求。这些单立基金的规模可大可小,形态上可以是物质资源也可以是非物质资源,时限上既可以是一次性捐赠基金也可以是永久性基金。若干种基金汇集于同一基金会名下,保证了基金会活动开展的灵活性。它既可以对短期的社区公益项目进行资助,同时也可以对一些重大的社会问题的研究进行长期资助。

三、美国社区基金会的角色

尽管美国的社区基金会大小不一、形态各异,但有着共同的机构宗旨,即在捐赠者与有志于改良社区的机构之间架起桥梁,并推动社区发展。从该宗旨出发,社区基金会在美国的社会发展中扮演着捐赠服务人、牵线搭桥者,以及社区领袖等三种重要角色。^[7]受机构发展阶段和工作重点等因素的影响,不同的社区基金会在扮演上述三种角色时各有侧重。

首先是捐赠服务人的角色。获得持续和稳定的资金来源是任何基金会得以生存和发展的前提,对此,社区基金会也不例外。但相对于其他类型的基金会来说,社区基金会与捐赠人之间的关系更为特殊。在美国,有些人尽管非常想从事公益事业,为社区建设贡献自己的力量,但是,或者因为没有足够的时间、精力和专业知识成立和管理一个基金会,或者因为他们对社区的需求不够了解,抑或不愿意将这些资金随机捐赠,或者因为他们对捐赠所面临的法律问题缺乏了解,有时甚至也因为他们所能贡献的资金比较少等缘故,他们很多时候不知道如何通过资金捐赠为社区发展提供帮助。在这个时候,社区基金会就会为这些有志于推动社区发展的捐赠人提供支持,帮助他们了解相关的法律问题,获得社区发展需求方面的信息,以及设计公益规划等。此外,绝大多数的社区基金会都会按照捐赠人的意愿在基金会内部设立各种形式的永久性基金,从而为捐赠人从事善举提供直接的帮助。在美国,为捐赠人

设立永久性基金被认为是社区基金会为那些不愿成立独立基金会的人所提供的最方便和最有效率的帮助。

以亚特兰大社区基金会为例,该基金会资产接近4亿美元,内设400个单立捐赠基金。作为世界上第一家社区基金会,克里夫兰社区基金会的总资产高达18亿美元,内设1300个来自个人、家庭、公司和其他机构的单立捐赠基金。^[8]单立捐赠基金的形式多种多样,主要包括不定向捐赠、流动资金、捐赠人建议基金、定向基金、主题基金,以及命名基金等。其中,不定向捐赠是指捐赠人将土地、建筑物、有价证券或者现金捐赠给基金会后,基金会将这些资产加以整合后投资,并将投资所得用于慈善项目;流动资金是指基金会可以在某个特定的时期内加以分配的资金,通常以一个年度为标准;捐赠人建议基金是指捐赠人对资金用途提出建议并由基金会加以批准使用的基金;定向基金是指由捐赠人指定用途的基金;主题基金是指由若干捐赠人就某个慈善项目共同捐赠而形成的基金;命名基金是指以某个人或机构的名字命名的基金,这种基金通常可以由捐赠人来决定其使用方向,但管理权则归基金会所有。一般来说,与捐赠人建立良好的合作关系,甚至以捐赠人为组织活动中心的做法对于社区基金会获得稳定资源实现可持续发展至关重要,这一点对于刚刚成立不久的社区基金会来说更是如此。

不过,过分强调与捐赠人维持良好关系也时常遭到美国舆论的批评。一些研究发现,社区基金会中的很多基金都是属于定向基金,其捐赠支出方向大多由捐赠人决定。以亚特兰大社区基金会为例,该基金会1999年的资助总额为2000万美元,其中18%(360万美元)用于艺术领域。在这个360万美元中,260万来自捐赠人指定用途基金,60万来自特定项目基金,只有25万多一点来自基金会感兴趣的基金,而属于不定项目基金的只有10万美元。^[9]批评者指出,这些捐赠人就如何更好地分配这些基金缺乏专业知识,并且他们对社区的真实需求也缺乏好的认知。此外,社区基金会的这种做法被其他人批评为有利于强化慈善领域中的“家长制作风”,即少数人通过对慈善资源的控制决定了社区需求。

其次,牵线搭桥角色。牵线搭桥角色强调社区基金会作为中介组织(IO)的作用和功能。一方

面,社区基金会与社区里的各种非营利机构保持密切往来以了解这些机构和社区的需求,另一方面则带着这些需求信息从捐赠人那里募集资金并将这些资金提供给非营利机构。除了提供资金外,社区基金会还会通过资源桥接的方式为社区内的非营利机构提供其他方面的支持,如人力资源和战略规划培训等。

近年来,在美国政府与非营利机构的合作中,合同购买的比例越来越大,而直接赠款则越来越少。这种合作形式的变化对非营利领域的生态结构的影响非常大:那些规模大、组织结构规范的非营利组织更容易获得政府合同,更容易获得发展,而对那些规模小、组织结构不太规范的非营利组织来说,却很难获得政府的合同。在这种情况下,社区基金会牵线搭桥角色的发挥对于这些非营利组织的发展就显得至关重要。

再次,社区领袖角色。21世纪初,受联邦政府和州政府财政紧缩的影响,加之经济发展的放缓,美国政府所面临的财政压力越来越大,但社区发展面临的问题却越来越多。人们希望这些非营利机构能够在社区发展中扮演更加积极的角色,尤其渴望社区基金会能够为社区发展所面临的问题找到可行的解决办法。在此背景下,社区基金会的机构建设相对于社区的现实需求来说,其重要性已经退居次席。他们认为,社区基金会不应当仅仅是社区治理中的参与者,同时更应当是社区利益的代言人。人们最为关心的不再是社区基金会董事会的构成是否具有充分的社区代表性,能否动员社区人员参与到基金会的活动中,而是这些基金会能否代表社区发声,将社区的声音传达出去,充当好社区领袖的角色。

四、美国社区基金会发展的主要经验

以地域为基础的社区本位的文化传统。与很多国家不同,美国是一个先有社区后有国家公共权威的国家。当先前的殖民者到达北美大陆时,他们所面临的生存环境异常恶劣。为了求生存,这些殖民者不得不聚集到一起,相互帮助,尽管他们在宗教信仰、个人财富、受教育程度等诸多方面都存在显著差异。在长期互助合作中,美国形成了一种以地域为基础的社区本位文化传统。概括起来,这种文化有如下几个特点:①它青睐通

过民间合作的方式来解决,而对公共权威则保持警惕;②它既是个人主义的,同时也是社区本位的;③它内含着爱的基因,但爱的对象并非漫无边际,而主要以具体的社区作为边界;④美国人对“社区”的地域维度情有独钟,跨越了血缘、性别、利益、身份、教育、阶级等界限。文化传统中的这些特征为美国社区基金会的形成和发展提供了肥沃的土壤。相信社会可以通过其内部不同群体间的互助合作解决公私问题是一切社会组织得以蓬勃发展的前提,对此,社区基金会也不例外。根深蒂固的个人主义文化保证了慈善行为的自愿性,而社区之于生活的重要性则使得人们意识到奉献的价值。当社区不以血缘、性别、利益、身份、教育,以及阶级,而是以地域作为主要划分标志时,同一地区的不同群体就更加容易形成共同体意识。这种以地域为基础的共同体恰恰构成了社区基金会的基本活动空间,是此类基金会区别于其他类型基金会的重要标志。

针对社区基金会的税收减免优惠政策。与其他慈善类组织一样,社区基金会的快速发展与美国政府的积极推动是分不开的。其中,税收减免是政府推动社区基金会发展最为重要的工具。1914年,美国第一家社区基金会克里夫兰社区基金会成立。在此后的100年中,税收减免政策一直是此类组织实现快速发展的重要推力。1913年,国会通过新的税法,首次规定“组织和运作完全是出于宗教、慈善、科学或教育目标”的组织免交联邦所得税。1917年,国会再次改革税法,首次规定捐款或实物捐助可以用来抵税,其最高限额为收入的15%。基金会本身的投资所得享受免税待遇,个人或公司向基金会捐赠亦可享受减免税优惠,其最高限额分别为收入的30%和5%。1935年,政府提高了个人和公司所得税,但对公司慈善捐赠的抵税政策予以保留,最高额为应纳税所得的5%。到1952年,该比例上升到20%。1969年,针对私人基金会中大量存在的滥用免税地位的情况,美国通过了新的税费,即“69税法”。新税法对私人基金会的经济和政治活动加强了管制,有效地遏制了该领域中滥用免税地位的现象,但同时也导致了私人基金会接下来几年中增长率的迅速下降。1962—1974年间,私人基金会数量的年增长率为5%,而在1974—1978年间,增长率则下降至2%,其市值则几无增加。^[10]尽管如

此,慈善性质更强的社区基金会却从中受益匪浅。经历过萧条期的社区基金会在20世纪50年代有所发展,但在60年代却增长缓慢。为鼓励此类组织发展,“69税法”赋予社区基金会以更多的税收优惠。由于该法对私人基金会的年度最低公益支出额作了硬性规定,因此,赋予社区基金会更多的税收优惠就会在客观上起到鼓励私人基金会向社区基金会捐赠的效果。此外,该法还将私人向包括社区基金会在内的公共基金会捐赠的税收抵扣比例由原来的30%提升到50%,以鼓励民众通过此类组织从事慈善活动。在“69税法”的推动下,1970—1972年间,美国社区基金会的资产增加了30%,而1973年则增长了10%。这些增长主要来自于私人基金会的捐赠,或来自于因私人基金会解散而引起的资产转移。^[11]

以社区需求为本位的组织战略。作为一个移民国家,美国素有“大熔炉”的别称。20世纪80年代末以来,随着东欧剧变和苏联解体,以及随后而至的市场全球化,美国的种族、人口和文化构成更加多元。社区基金会的活动空间限于特定社区,因此,为了实现自身的可持续发展,就必须对社区内的人口、种族,甚至性别构成保持高度敏感。在社区结构日渐多元的趋势下,美国社区基金会进行了多渠道的制度和管理创新来适应这种变化,努力满足社区不断变化的需求。其中,比较典型的做法主要有以下几种:①扩大基金会董事会规模,改变组织成员构成,使董事会和组织成员构成与社区构成更加吻合,更具代表性。在建立多元化的董事会和组织成员构成时,除了人口和种族等因素外,一些基金会还会考虑到男女性别构成,甚至同性恋等因素。由于这些新成员对基金会的工作很多时候比较陌生,基金会还会建立专门的培训项目来帮助他们,以便其迅速融入到组织的工作中。②支持具有多元特征的社区领袖。为了加强与社区之间的合作,更好地满足社区多元需求,以及更加深入的社区卷入,很多社区基金会还组建了各种形式的非营利机构或者开展了丰富多彩的公益项目,并邀请那些具有多元特征的社区领袖来担任这些机构或项目的负责人。③设立多元社区基金。美国社区基金会设立多元社区基金的具体做法主要有两种:一是协助不同肤色的捐赠人和以少数族裔为主要服务对象的社区服务机构实施慈善计划,二是为

社区内的少数族裔设立专项基金。上世纪90年代,福特基金会曾资助社区基金会调查其所在社区的人口变化情况并研究社区基金会今后开放少数族裔社区的途径。1993年,22家社区基金会名下有100项基金来源于种族多元社区或为他们设立。1998年,此类基金上升为639个,分布在72个社区基金会名下。^[12]这些举措不仅缓解了人们因社区基金会过于关注捐赠人需求而产生的不满情绪,同时也在相当程度上弥合了社会冲突,促进了社会融合。就社区基金会本身来说,立足社区需求,对社区结构变化保持高度敏感,并根据这些变化对组织的结构进行适时调整,也使得这些基金会能够始终保持活力,实现可持续发展。

其他类型基金会的支持。美国社区基金会能够获得快速发展同样得益于其他类型基金会的支持。正如上文所言,美国社区基金会在20世纪70年代底能够获得快速发展,在相当程度上得益于私人基金会对社区基金会的注资。在整个80年代,受经济不景气和里根主义的影响,大量的政府公共项目被停止。在这种情况下,很多私人基金会加大了对社区基金会的支持力度,以补偿因政府退出而给地方公共项目所带来的损失。^[13]除了提供资金上的帮助之外,私人基金会还会在活动开展方面对社区基金会予以支持。比如,上文所提到的由社区基金会开展的社区人口结构及其变化的调查活动,以及关于如何开放少数族裔社区的相关研究,都是在福特基金会的支持下完成的。

五、美国社区基金会发展经验对中国的启示

尽管说,美国国情与中国存在诸多差异,但是作为社区基金会发展历史最为悠久、规模最大的国家,美国在社区基金会发展过程中积累起来的经验还是可以给中国社区发展提供诸多启示。

首先,对于政府来说,应当加大对社区基金会的支持力度。近年来,中国政府已经对包括基金会在内的社会组织进行了政策和资金上的诸多支持,并且也取得了非常显著的效果。但是,就社区基金会而言,在中国还属于新生事物,在其发展的初始阶段尤其需要得到政府政策和资金上的支持。政府可以通过多种形式对社区基金会的发展予以支持,其中,降低准入门槛(尤其是注册资金门槛)、加大资金支持,以及放松商业活动

规制是最为重要的三个方面。

美国管理基金会的重点不在于准入门槛的设定上,而在于过程监管,主要对其财务行为是否规范以及活动开展是否与其公益目标相吻合进行监管,并在此基础上加以相应的奖惩。该监管模式的最大好处就是能够为所有希望成立基金会从事公益事业的人提供通畅的渠道。相比较美国,尽管我国的很多地方已经事实上降低了基金会的准入门槛,但总体上还是比较高。这显然不利于我国基金会的发展。尤其考虑到我国经济总体实力以及民间捐赠在国民经济中的比例都与美国有相当之距离,过高的准入门槛对我国基金会发展所起到的阻滞作用就更加明显。由于社区基金会的资金主要来源于社区居民、家庭,以及企业捐赠,募捐区域相对较小,资金体量在短期内也不会很大,因此,对于此类基金会来说,其准入门槛应当比其他类型基金会还要低。考虑到不同地区经济发展水平之差异,社区基金会的资金准入门槛也没有必要在全国保持一致,而应当根据不同地区经济社会发展水平采取差异化政策,由省市级政府自行决定。即便某些社区基金会的原始资金没有达到当地的注册标准,地方政府也可以通过备案等形式让这些基金会获得合法身份,最大程度地为这些组织的成立提供便利。

社区基金会能否实现良性发展,发挥其应有的功能,在很大程度上取决于它们能否获得充足稳健的资金来源。在美国,政府支持长期以来都是基金会资金来源的重要组成部分。反观我国,尽管近年来政府加大了对包括基金会在内的公益机构的支持力度,但是,对于数量庞大的公益机构来说,这些支持实属杯水车薪。不仅如此,政府在选择支持对象时也存在着严重的不均衡现象。单就对基金会的资金支持来说,最近的数据显示,2014年只有1%的政府补助金流入到民间背景的基金会。^[14]这种情况对于中国基金会行业的发展来说非常不利,与我国政府推动基金会发展的政策导向也不相吻合。有鉴于此,加大政府对基金会,尤其是民间基金会的资金支持,应当成为当前中国政府推动基金会行业发展的的重要内容。这一点对于社区基金会建设来说还有着特殊价值。在我国,社区基金会属于新生事物,公众认知度不高,其募款活动会受到很大挑战。这一点对于那些问题比较多的老旧小区来说更是如

此,它们对社区基金会的需求比较强,但支撑社区基金会的能力却比较弱。在这种情况下,为推动社区基金会的发展,政府有必要对其进行资金支持,其中尤其需要加强对尚处初创阶段的社区基金会以及老旧社区中的社区基金会的支持力度。

政府的资金支持方式可以多种多样,其中,最主要的是制定更加有利于社区基金会发展的税收优惠政策,并将这些政策予以落实。在美国,税收优惠政策是推动公益事业发展的重要工具。某个公益机构能否享受以及在多大程度上享受税收优惠将直接决定着这个组织的生存和发展命运。在美国所有类型的基金会中,社区基金会享受的税收优惠幅度最高。相比较美国来说,我国在公益事业的税收优惠幅度以及政策落实方面还有很大的改进空间。就社区基金会来说,有两点尤其需要明确:一是社区基金会在所有基金会类型中应当享受最高幅度的税收优惠;二是这些优惠应当得到坚决执行,如果不能,相关职能部门应当被追责。除税收优惠之外,政府还可以通过补贴、奖励、服务购买、贷款,以及政府担保等多种形式为社区基金会提供直接或间接的资金支持。

美国的很多基金会之所以能够做到事业长青,关键在于它们的运作模式。在美国,尽管存在一些设定了解散日期的基金会,但大部分的基金会都属于永久性基金会,并且社区基金会中也存在着很多永久性单立基金。这些基金会不会直接将捐赠资金(或单立基金)全部用于公益目的活动,而是将其进行投资,利用投资所得支持公益活动。在我国,尽管说,政府对基金会的投资行为并没有明确反对,但也没有明确支持,要求基金会的投资要符合安全、稳健等基本条件。实践中,安全和稳健的投资要求往往意味着基金会只能将其资金存入银行,以获得远低于市场平均投资回报率的存储利息。显然,这对于基金会本身的可持续发展相当不利。有鉴于此,随着中国金融市场的逐步完善,政府有必要放松对基金会投资行为的规制。这样做不仅有利于吸引那些无力或不愿自己成立公益机构,但又希望自己所捐物资能够对社区发展产生持续影响的人向社区基金会捐赠,同时也有利于社区基金会开辟新的财源用于社区建设。为尽量减少投资风险,政府可以要求社区基金会在投资决策时遵循忠诚、审慎,以及公

开等基本原则^[15],并且强制要求社区基金会中必须有一定比例来自金融机构的代表。对于那些投资理财能力确实比较弱的社区基金会来说,其投资决策活动则可以委托给专门的金融理财机构,而基金会的管理层则集中负责资金捐赠活动。

其次,对于社区基金会自身来说,最关键的是要加强对社区需求和结构变化的敏感性。通过观察和分析美国社区基金会的发展可以发现,作为社区基金会,其根本活力来自于它与社区之间的关系,取决于它能否对社区需求和结构变化保持高度敏感,并根据这些变化调整组织战略。城市社区与农村社区在社区构成、社区需求,以及社区所面临的主要问题等各个方面都有所不同,城市中的新旧小区之间,以及城市中心区域与城乡结合部之间也都存在着诸多差异。并且,这些差异还会随着人口的流动发生变化。作为以服务社区为宗旨的组织,社区基金会要获得可持续性发展,就必须对这些差异和变化保持高度敏感,并通过组织战略调整来最大程度地满足不同社区之间的不同需求。①社区基金会单项基金的设立须与社区居民构成和需求保持一致,并根据其变化作出相应调整,而不能在不同行政区域甚至同一行政区域中的不同社区之间采取整齐划一的设置模式,也不能对变化视而不见从而使得基金设立趋于僵化。②社区基金会需要充分开发捐赠者资源,将捐赠者的捐赠需求与社区需求加以有效对接,推动具有类似生活经历或阶层身份的人设立定向基金,如鼓励来自农村但现已在城市中取得成就的人设立定向基金用于改善社区中外来务工人员的生活,或者吸引少数民族的企业家设立定向基金为社区内的少数民族居民提供服务等。③社区基金会的管理层需要体现社区居民结构,并随着后者变化作出相应调整。居民参与治理是保障社区居民基本权益和提升社区治理水平的重要途径。为了更好地满足社区需求,在社区基金会中同样需要引入居民参与的治理模式。参与社区基金会治理不仅是指社区居民能够经常性地参与社区基金会的项目活动,更为重要的是,在社区基金会的管理层中能够出现他们的身影,基金会理事会中应当有来自社区居民的代表。由于社区的结构和需求,以及所面临的主要问题会随着时间的推移而发生变化,因此,社区基金会也应当对其管理层中的居民代表作相

应调整以与上述变化相吻合。譬如说,在城市新区中,开始其居民构成主要是刚刚脱离农民身份的城市新市民,其群体特征和需求与普通市民存在着诸多差异。作为在此社区中开展活动的社区基金会,为了更好地服务社区,就需要让这些城市新市民中的代表加入到机构管理层中。随着该社区的发展,越来越多的城市中老市民和中产阶级涌入进来并逐渐改变了原有的人口结构,由农民转变而来城市新市民在人口上的优势被稀释。此时,社区基金会就需要对其管理层作出相应调整以反映这种变化。当环境发生变化时,对组织的管理层作出相应之调适不仅可以使社区基金会保持活力,同时也更加有利于其更好地发现社区所面临的新问题和新需求,并进而为解决这些新问题、满足这些新需求提出切实可行的举措。

参考文献:

- [1]管亚东.700个社区推广“社区基金会”[N].深圳商报,2014-3-17(A09).
- [2]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,2006:29.
- [3]Key Facts on U.S.Foundations [EB/OL][http://foundationcenter.org/gainknowledge/research/key-facts2014/?_ga=1.229967519.246488043.1421672195.
- [4]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,2006:30-31.
- [5]罗伯特·帕特南.独自打保龄:美国社区的衰落与

复兴[M].刘波,等,译,北京:北京大学出版社,2011:7.

- [6]桂勇,黄荣贵.城市社区:共同体还是“互不相关的邻里”[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2006,(6):36-42.
- [7]Siobhan Daly..Institutional Innovation in Philanthropy:Community Foundations in the UK [J].Vountas,2008,19:219-241.
- [8]http://www.clevelandfoundation.org/about/history/.
- [9]http://www.giarts.org/article/emerging-role-and-potential-community-foundations-arts-funding.
- [10]Thomas B.Petska and Daniel Skelly.Private Foundations,Federal Tax Law,and Philanthropic Activity:an IRS Perspective.www.amstat.org/sections/srms/proceedings/papers/1981_138.pdf.
- [11]http://www.philanthropywiki.org.au/index.php/History_of_Community_Foundations.
- [12]朱世达.美国市民社会研究[M].北京:中国社会科学出版社,2005:220-222.
- [13]http://www.marshallcountycf.org/history-fnds.htm.
- [14]泽羽.从基金会评估看基金会的问题和困境——搭建基金会的绿色生态链 [N]. 社会科学报,2015-1-22(1).
- [15]徐勇.慈善组织中的反利益输送机制——美国实践及其对中国的启示 [J]. 理论与改革,2011,(6):86-90.

(责任编辑 吴晓妹)

(上接第37页)大势所趋,理论界也达成了普遍共识。同时,我们也要清醒地认识到,人民币国际化不是一蹴而就的事情,是一项复杂的系统工程。随着国内各项改革的深化,金融市场的完善,各项法律制度的健全以及国际的沟通与协调,我们坚信,不远的将来,人民币必将走向国际,在国际金融市场上占据举足轻重的地位。

参考文献:

- [1]徐奇渊.人民币国际化:概念、争论与展望[J].上海金融,2015,(04):47-55.
- [2]林毅夫.展望未来20年中国经济发展格局[J].中国流通经济,2012,(06):4-7.
- [3]余永定.从当前的人民币汇率波动看人民币国际化[J].国际经济评论,2012,(01):18-26.
- [4]张斌,徐奇渊.汇率与资本项目管制下的人民币国际化[J].国际经济评论,2012,(04):63-73.

- [5]田涛.人民币国际化的路径选择研究[J].武汉金融,2015,(02):19-24.
- [6]张运书,潘淑娟.市场失灵与政府失灵:民间金融监管的“马歇尔困局”[J].海南大学学报人文社会科学版,2014,(06):1-7.
- [7]邹薇,杜阳.美元本位制视角下美国金融危机国际传染渠道研究 [J]. 湖南科技大学学报社会科学版,2013,(03):85-89.
- [8]贺力平.人民币国际化的进程:人民币国际化的前景[J].经济经纬,2013,(04):1-3.
- [9]印梅.人民币汇率变动、出口贸易及其影响因素的再检验 [J]. 南通大学学报社会科学版,2013,(03):123-127.
- [10]林珏,杨荣海.货币国际化过程中的金融市场发展因素分析[J].西部论坛,2013,23(02):80-89.

(责任编辑 明 笃)