

社区治理视角下政府主导型社区基金会运行困境及优化

李恩玮

(华东政法大学政治学与公共管理学院,上海 201620)

[摘要] 整合社区资源,培育和发展社区枢纽组织,构建社区多元资源配置网络,成为当前政府基层社会治理创新的新内容。近几年,政府主导型社区基金会成为政府优化社区治理结构、整合与配置社区资源的重要手段。然而,由于我国社区基金会建设处于初步探索阶段,无论其内部组织建设,还是外部环境协调都存在不少问题。本文通过对上海H区的社区基金会进行调研发现,政府“越位”、“缺位”与社会要素支持不足是制约政府主导型社区基金会发展的主要困境。加强政策引导与行政支持、建立多元化社区支持体系、提高组织自治能力是当前政府主导型社区基金会进一步优化的建设重点。

[关键词] 社区治理;政府主导;社区基金会;运行

[中图分类号] D523-31

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-6566(2019)06-0049-06

一、问题提出

(一)“社区制”的形成与发展

新中国成立以后,在单位制和街居体制管理模式下,国家与社会的关系处于以国家为中心、各种社会组织 and 群体被纳入国家体制的状态,“非政府的市场要素和社会要素基本上未能发育起来”^[1]。国家对社会成员的整合和管理通过单位来实现。改革开放之后,大量政府权力退出社会领域,单位制的解体使国家与个体之间缺乏中间联结机制对社会进行一定程度的整合,分担政府社会管理与公共服务供给的压力。因此,基于现实经济社会发展与政府管理的需要,诱致社区以及各种社会组织的培育和发展,用以承载这些被剥离出来的社会职能。“社区制”顺应了城市社会结构与空间结构的变革,成为政府组织社会、维护政治稳定的新治理方式。

基层社区治理模式创新主要表现为政府开始通过各种组织干预社会领域,进行社区治理。在国家与社会的关系初步重组过程中,基层社区治理呈现出“强国家与强社会”^[2]的发展趋势。一方面,大量社会公共事务需要依靠社区实现,国家管理重心转移到社区,政府开始“在行政社区中重建政治权威的合法性,以强化国家的‘基础性权力’”^[3]。另一方面,单位制解体为社会提供了巨大的发育空间,资源自由流动为各类社会组织提供生存的基础,政府职能改革和管理创新进一步推动各种市场和社会要素的发展,社会活力不断提高。然而,需要认识到的是,在这一过程中,政府始终在社区资源配置中起主导作用。

(二)社区治理创新与社区基金会

随着市场经济的迅速发展,社会主体在资源配置中重要性和必要性增强。政府向社会组织购买公共服务、社会组织承接政府职能成为政府进一步转变职能、加强公共服务供给的重要措施。“地方政府向志愿组织和社区组织提供的资金减少并趋向于签订合同提供某些服务,而不是直接拨款。”^[4]然

[收稿日期] 2019-09-27

[作者简介] 李恩玮(1993—),男,河北邢台人,华东政法大学政治学与公共管理学院硕士研究生,主要研究当代中国政府与政治。

而,在政府向社会购买公共服务的过程中,其在促进社会中间组织的发育的同时,又造成了社会分化与社会组织的碎片化发展。“从社会组织的培育与自治角度说,具体而琐碎的项目分类造成社会组织的碎片化,社会组织无法实现对该领域完整而长期的规划,因而无法实现社会组织的自治与规模化生长。”^[5]“治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主网络在某个特定的领域拥有发号施令的权威,它与政府在特定的领域进行合作,分担政府的行政管理责任。”^[6]因此,整合社区资源,培育和发展社区枢纽组织,构建社区多元资源配置网络,已成为当前政府基层社会治理创新的内容。

社区基金会兴起于美国,经过一百余年的时间,在世界范围内广泛发展。作为社区治理新生的力量,社区基金会在推动社区治理体制的创新、整合社区资源、发挥社会组织协同治理方面发挥了重要的作用。与其他慈善组织的不同,社区基金会作为社区枢纽型组织,它“关注的是社区需求的横断面”^[7],能够汇聚来自各种渠道的社区资源,在整个街道层面实现资源整合与分配,最终实现社区资源配置结构多元化。

二、政府主导型社区基金会的建立及其特征——以上海市H区为例

(一) 上海市H区社区基金会的建立与发展特征

2013年9月,为了加强提供社区公共服务,满足社区服务需求,在基层政府的推动下,上海成立了首家社区基金会。2014年,上海市政府推出“创新社会治理、加强基层建设”一号调研课题,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”。同时,推出配套“1+6”文件,旨在推动街道体制改革、居民治理体系完善、社会治理举措创新等方面在全市深入开展。为了进一步“激发社会活力、形成社区治理体系”,2015年,上海市民政局、社团局联合有关部门出台了关于《上海社区基金会建设指引(试行)》,其目的在于重点解决参与社区治理的资源问题,推动在有条件的街道(乡镇)成立社区基金会,优化社区治理结构,创新项目对接方式,引导社区多元主体共同推进社区发展。截止到2019年4月,上海市已经注册登记的社区基金会有79家,其中,仅2017年就有43家社区基金会成立。

(二) 政府主导型社区基金会发展模式特征

1.环境强制输入型组织。目前,我国社区基金会建设处于初步探索阶段,学界关于社区基金会的研究中,有些学者根据社区基金会的功能不同,将社区基金会分为捐赠者服务、资源平台及社区领导者三种模式^{[8][9]},有些学者根据社区基金会推动成立主体不同,将社区基金会分为政府主导型、企业主导型、居民主导型三种模式^{[10][11]}。而根据社区基金会的具体形成过程的不同,政府主导型社区基金会又可分为两种模式:一种是政府出于自身需求成立;另一种是基于上级政府要求而直接“催生”,在H区,各社区基金会是政府“催生”型社区基金会。从理念引入、组织构建、资金注入等各方面,政府都通过一系列的政策文件进行规范和支持。新制度主义认为,制度环境与组织结构有四种关系:组织结构的环境强制输入型、组织结构的环境授权型、组织结构的环境诱致型与组织自致型^[12]。H区各政府主导型社区基金会发展模式属于“环境强制输入型组织”。

2.政府依赖性强。相较于其他社区组织,社区基金会服务社区发展的宗旨决定了它需要更强的社会资本。因此,“大多数社区基金会都是从捐助者服务战略开始的。较老的社区基金会倾向于追求社区领导者角色,而初期其更专注于捐助者服务。”^[13]政府主导型社区基金会能够快速从制度环境中获取政治合法性基础,而相对的社会合法性较为薄弱。在H区各社区基金会成立过程中,为了最有效地获取资源,社区基金会积极向政府寻求帮助,严重依赖政府的支持。首先,在H区各社区基金会总注册资金构成中:街道捐赠为主,占比57.7%;企业捐赠为辅,占比28.9%;其他社会组织捐赠为补充,占比12.8%;个人捐赠极少,占比0.6%。其次,H区各社区基金会的工作人员多由街道提供与管理,人员薪资也由街道承担。最后,项目运行的过程中也需要“街道办的组织动员和行政网络的支持”^[14],以推动项目的顺利开展。

3.组织结构表面化。首先,理事会是社区基金会内部决策核心,也是组织整合外部资源的重要渠道。在H区各社区基金会中,理事长由街道推荐担任,理事会成员主要由街道推荐的人员与出资企业代表组成,律师、会计等人员比例不足,而且居民代表占比少,运作效果较差。其次,秘书处为执行机构,对理事会负责。现阶段,H区各社区基金会秘书处尚无专职人员,秘书长由街道事业编制干部或街道社工兼任。人员配备不足、组织松散、专业性水平低是目前

秘书处建设最突出的问题。最后,监事会是社区基金会的重要内部监督机制,其目的在于对理事会和秘书处形成监督和制约,保障社区基金会公益目的的实现。在H区各社区基金会中,监事会大概有1-2名人员组成,由政府安排,基本没有居民代表、企业代表。大多监事缺乏法律、财务等专业知识,甚至对于基金会的运作信息也无法有效掌握。

三、政府主导型社区基金会发展的困境

对于大部分社区组织而言,其负责人认为在发展过程中最大的外部问题,依次分别是社会捐赠少、政治体制改革不到位、居民参与度不足^[15]。而对于政府主导型社区基金会而言,权力强制输入的方式会赋予其浓厚的行政色彩,难以深刻嵌入社区网络,并将社区参与者的行动有效组织起来。通过调研,笔者认为,在政府主导型社区基金会建设中,基层政府“越位”、“缺位”和社会要素支持不足是制约其发展最重要的三个困境。

(一)政府角色的“越位”

首先,“政事社管”,即本应由政府履行的职能由社区基金会承担。其次,“社财政管”,即社区基金会资金由政府代为管理,社区基金会资金财政化。社区基金会作为社区治理主体意义在于,其通过整合社会资源,改变了由政府单一提供公共资金的局面,扩大了整个社区的公共服务资金量,更关键的是它的资金性质发生了根本改变。然而,由于政府主导型社区基金会的资金主要来自政府,大部分基层政府及其领导认为,社区基金会的资金属于政府财政资金。最后,“以政控社”。在调研中笔者发现,街道通过人事安排控制和影响着社区基金会的运行。H区各社区基金会理事会处于虚设状态,项目决策权控制在街道手中;秘书处更无专职人员,人事安排由街道控制;监事会人员也由街道主导。

(二)政府角色的“缺位”

首先,街道政府及其相关领导对社区基金会的组织理念、功能和运作机制尚不了解,更无法对社区基金会的发展提供政策性指导,不懂社区基金会的“好处”,将其看成一种“负担”,从而对社区基金会业务开展缺乏足够的支持。其次,相关配套政策尚未成体系,社区基金会运行基本规范制度不健全。在推动社区基金会建立过程中,既没有在街道层面制定相关配套政策,也没有确立详细的组织规范和运行制度,基层办事人员在具体操作的过程中无政策可循。“社区基金会的实践与制度环境还有所脱节,现有政

策的模糊性给社区基金会带来的策略性应对现象较为常见。”^[16]最后,政府对社区基金会运行的具体支持培育措施不足。

(三)社会要素支持不足

首先,企业参与动力不足。目前,在H区,企业参与政府主导型社区基金会互惠机制和信任规范较低,企业没有主动捐款、寻求与社区基金会合作的积极性。其次,居民参与动力不足。“积极的顺从成为该类社区基金会应对政府干预的主要策略,从而降低了其社会合法性,导致区域文化维系功能较差。”^[17]对于大多数社区居民来说,社区基金会就是政府附属组织,至少是政府支持的组织。居民对其缺乏了解的动力,也很少有居民主动向社区基金会捐赠、反映社区问题、参与社区基金会组织的活动。最后,社区组织的横向合作机制尚未建立。

四、政府主导型社区基金会优化的路径选择

(一)加强行政支持与政策引导

首先,要考虑好顶层设计问题。要从本土社区环境出发,梳理社区基金会建设和发展的思路,对社区基金会的定位和功能形成清晰的认识。加强和创新社会组织建设和管理,注重社区基金会在基层治理体制改革的整体性和系统性,避免出现制度碎片化、空白化现象。从而最终构建以社区基金会为枢纽的社区多元主体结构性、系统性支持和体系化合作。其次,加强行政支持。在社区基金会实践发展的过程中,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,加大资金技术支持、完善规章制度、加强合作指导是最重要的三个方面。最后,要处理好社区基金会与政府关系。加强行政支持并不必然意味着行政控制,在坚持党的领导和政府合作的同时,还要给予社区基金会自治充分的尊重。

(二)提高社区基金会自治能力

内部组织结构的完善对于社区基金会的发展具有至关重要,只有建立起完善、理性的内部治理结构才能有效的控制和协调好基金会运行及其所涉及的社区关系网络,保障社区基金会功效的正常发挥。

首先,要加强理事会决策权能,避免理事会形式化、虚化的现象。理事会成员构成必须兼具代表性和专业性。多元化的成员结构是整合社区资源的基础,专业化的成员结构直接影响社区基金会的治理能力。理事成员复杂的身份是社区多元利益的体现,不同的利益代表既有利于充分整合社区资源,又可以相互制约,形成民主协商治理机制。其次,规范执行

层。政府主导型社区基金会发展存在组织机构“先天不足”，人员配备短缺的问题。随着项目的开展，基金会的日常管理、项目开发与执行、资金的募捐和增值等业务都必然要求由一支专职人员组成的工作团队承接。因此，必须合理规划基金会人才队伍建设，充分发挥秘书长职能，加强与社区的联合，建立完善的社区志愿者服务。此外，还要合理划分基金会内部权力治理结构，规范秘书长和理事会的关系模式，保障决策层和执行层的相互独立性。最后，强化监事会监督能力。作为监事会必须具备两项能力：独立自主能力和信息分析力。独立自主是监事会排除外部控制而保障社区基金会运行目标实现的基础，行使监督权的前提。因此，监事会必须包含一些重要的利益相关者，比如社区居民，只有这样监事会才能够具有较强的监督动机。信息分析能力是指监事会对社区基金会项目运作、日常管理、资金流动等事项具有一定的专业分析能力。监事只有充分了解社区基金会的运作才能够起到实质的监督效果。否则，监事会监督缺位必然导致理事会权力过大，甚至造成个人权力专断，会直接危害社区基金会运行效果和社区群众利益。

（三）建立多元化社会支持体系

社区治理具有一定的地域性，社区集体行动的决策更加注重一系列利益相关者多元参与。多元主体、多种资源分配供给模式不仅是社区公共服务的基础，也是社区基金会发展的重要动力。在社区基金会的发展中，除了需要积极寻找政府的推动，还要依靠社会要素的支持。首先，社区的信任和长期支持是社区基金会持续发展的基础。为了提高社会影响力和威信，获得广泛的支持和信任，增强社会动员和资源募集能力，社区基金会应该积极地与社会沟通，加强宣传教育工作。政府主导型社区基金会只有深入社区内部，持续进行的公众倡导与宣传，自下而上地动员社区各个群体，构建起群众参与的网络，才能够奠定社区基金会发展的内在基础。其次，互惠合作机制的形成是社区基金会关键环节。社区治理不是单纯依靠某一个体力量就能完成的，它需要充分激发所有利益相关者的协同，形成互惠合作机制，共同提升社区治理绩。政府主导型社区基金会要积极和不同类型的社区组织和群体建立密切联系，从而加强对社区需求和结构变化的敏感性，提高其社区资源整合与分配的效能，避免与社区其他社会组织的不良竞争。在上海 YP 社区基金会的发展过程中，其

积极主动与本区域其他社会组织合作，通过发布、征集项目的形式开展项目运行活动，服务社区并取得良好的社区效应。如今，桃源居公益事业发展基金会也致力于社区公益组织的培养。除资金支持外，其还为社区公益组织提供组织发展规划和组织建设指导，推动社区公益组织活动，促进社区发展，从而实现良好社区治理的效果。最后，处理好捐赠者意愿和社区需求之间的策略选择。在美国，“以捐助者为中心的社区基金会受到了‘慈善家长主义’的批评，即控制大量资源的人决定了社区的需要。当社区成员觉得他们对社区需要的看法没有得到支持时，社区基金会和居民之间的紧张关系就可能出现。”^[1]社区基金会在捐赠者和社区之间建立了一个平台，其发挥作用的前提是有捐赠资金，社区基金会的发展必须能够发掘潜在投资者，吸引社会捐赠者投资。“传统上，在这个行业工作的人认为资产规模是衡量成功的唯一、最重要的标准。”^[2]然而，关注居民需求、推动社区发展是我国社区基金会建立和发展的宗旨和目标。就捐赠者意愿和社区发展需求二者的来说，前者侧重资金获取能力，后者侧重资源分配效益。对于不同群体的关注将会导致不同的角色定位。在政府主导型社区基金会的发展过程中，可以根据社区发展的具体情境和阶段进行不同程度的调整。在社区基金会发展初期可以适当侧重为捐赠者服务来获取发展机会，积极承接政府职能，拓宽捐赠渠道。而处于发展成熟阶段的社区基金会则更应侧重于社区居民或者社区的整体利益，积极拓宽捐赠渠道，建立多元化利益结构，促进捐助者之间的相互作用。

五、结语

社区基层治理创新要根据社区发展的客观现实，实事求是，分步骤、分阶段地推进。政府主导型社区基金会的建设与发展是一项系统化的社会工程。发展社区基金会，要以充分发挥基金会在社区治理中的积极作用为出发点和落脚点，根据社区需求，因地制宜，适当改革创新。此外，政府主导型社区基金会的发展基础和自身建设都需要经历一定的阶段，能不能发展起来、效用能不能发挥需要一个实践检验的过程。作为主导者和推动者，政府必须给予社区基金会持续的关注和支持，最终实现以政府主导型社区基金会为核心的基层治理体制创新。●

参考文献：

[1]徐永祥.社区发展论[M].上海:华东理工大学出版社,2000.155.

- [2]朱健刚.城市街区的权力变迁:强国家与强社会模式——对一个街区权力结构的分析[J].战略与管理,1997,(4):42-53.
- [3]李友梅.社区治理:公民社会的微观基础[J].社会,2007,(2):159-169+207.
- [4]SiobhanDaly. Institutional Innovation in Philanthropy: Community Foundations in the UK [J]. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2008, (3):219-241.
- [5]王向民. 中国社会组织的项目制治理[J]. 经济社会体制比较, 2014, (5):130-140.
- [6]窦秀泽.社区行政:社区治理与发展的公共行政学视点[M].济南:山东人民出版社,2003.79.
- [7]赵小平,陶传进.社区治理:模式转变中的困境与出路[M].北京:社会科学文献出版社,2012.162.
- [8]崔开云.社区基金会的美国经验及其对中国的启示[J].江淮论坛, 2015, (4):42-49.
- [9]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.
- [10]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.
- [11]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.
- [12](美)沃特·W·鲍威尔,保罗·J·迪马吉奥.组织分析的新制度主义[M].上海:上海人民出版社,2008.189.
- [13]Elizabeth A. Graddy, Donald L. Morgan. Community Foundations, Organizational Strategy, and Public Policy[J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2006, (4):605-630.
- [14]方勇.柔性控制:政府主导型社区基金会的项目制运行逻辑[J].社会主义研究,2018,(2):98-109.
- [15]谭日辉,罗军.管理创新与政策选择:政府培育扶持社区社会组织的研究[M].北京:中国社会科学出版社,2014.82.
- [16]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——基于上海和深圳的案例[J].社会科学辑刊,2017,(2):65-71.
- [17]范斌,朱志伟.差异性互补:我国社区基金会合法性获取的比较研究——以两个不同类型的社区基金会为例 [J]. 社会主义研究, 2018, (3):88-97.
- [18] Siobhan Daly. Institutional Innovation in Philanthropy: Community Foundations in the UK[J]. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2008, 19(3):219-241.
- [19]Chao Guo, William A. Brown. Community Foundation Performance Bridging Community Resources and Needs, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2006, (2):267-287.

The Dilemma and Optimization of Government-led Community Foundation from the Perspective of Community Governance

LI En-wei

(School of Political Science and Public Administration,
East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: The integration of community resources, the cultivation and development of community hub organizations, and the construction of community multi-resource allocation network have become the new content of the current grass-roots social governance innovation of the government. In recent years, government-led community foundation has become an important means for the government to optimize community governance structure, integrate and allocate community resources. However, since the construction of community foundations in China is in the initial exploration stage, there are many problems in both internal organization construction and external environment coordination. Through the case study of community foundation in H district of Shanghai, this paper finds that the government's off-side, absence and lack of support from social factors are the main difficulties that restrict the development of government-led community foundation. Strengthening policy guidance and administrative support, establishing diversified community support system and improving organizational autonomy are the key points for further optimization of government-led community foundations.

Key words: community governance; government-led; community foundation