中国社区基金会十年：本土探索和能力建设

朱健刚 胡小军

摘要：从 2008 年中国的行动者们开始探索社区基金会的道路，到 2018 年中国第二届社区基金会论坛的召开，中国的社区基金会已经走过十个年头了。这十年，中国的社区基金会经历了民间有益的探索，也经历了地方政府的大力推动，到 2018 年，一种政府、企业和社区多方推动的多元探索机制逐渐形成。这十年可以被称为探索的十年，在 2018 年，我们看到 2014 年以来那种运动化的发展模式逐渐开始退潮，代之而起的是各地的基于本地情境的本土化的渐进探索。在 2018 年我们也观察到社区基金会的能力建设的学习热潮，国际的经验和相关的理论正成为实践者更想了解和参照的他山之石。这种国际参照的能力建设和立足本地的本土实践正是中国经济改革开放的成功经验，从这个意义上来看，2018 年，中国的社区基金会发展开始走上了渐进而持续的“正道”。本报告试图对这十年的社区基金会做一个全景式的描述和分析，我们先描述社区基金会的发展态势和特征，然后分析社区基金会在政策环境方面的主要问题和挑战，进而对社区基金会的未来提供策略建议。

关键词：社区基金会　发展态势　策略建议

一、发展态势与特征

社区基金会这一概念被看作是西方引入的舶来品，但是实际上中国的社区基金会却一开始就秉承了社区基金会这一西方概念内在蕴含的“本土化”精神，非常强调本土模式的创造。正如美国最大的硅谷社区基金会前 CEO 艾米特•卡尔森所认为：社区基金会不是类似麦当劳的连锁店，它不生产标准化的产品，没有标准化的流程，它更像大学，每所大学都有自己的特色和架构[1]。因此，每家社区基金会也因自己的服务对象、社区环境、领导风格的不同，而区别于其他社区基金会。

目前，中国慈善界对什么是社区基金会尚无共识，中国的《基金会管理条例》及其他相关法律框架内其实并没有社区基金会的类别。但相比于其他类型的基金会，社区基金会更聚

[1] Carson, E. 2013.The future of community foundations. In T. Mazany& D. Perry (Eds.), Here for good: Community foundations and the challenges of the 21st century. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

焦于社区发展（而非专注于社区发展的某一领域，如教育、卫生），它更强调资金来源和服务人群的本地化。实际上中国社区基金会的实践是受到全球性的社区基金会理念深刻影响下的社会自我建构的理念和实践过程。不过，虽然社区基金会各地的模式迥异，但从大方向来说，其服务社区的使命仍是和国际同步的，“本地资源、本地利益相关者、本地解决方案”是国际社区基金会的核心特征[2]。本报告也大体沿用此定义来选取相关的社区基金会进行研究，尤其是那些已经用社区基金会命名的中国基金会。

（一）社区基金会的缘起、数量和地域分布

与美国的社区基金会类似，中国的社区基金会也起源于城市社区。中国对社区基金会的关注起于 2008 年到 2009 年，2008 年，深圳桃源居地产开始建立桃源居公益基金会，关注自身地产社区的公益发展。2009 年第一家按照国际标准来建设社区基金会的广东省千禾社区公益基金会注册于广州，它主要聚焦于珠三角地区的社区发展。2014 年，深圳市政府开始在桃源居基金会的经验上在全市进行社区基金会试点，一时，社区基金会成为公益行业关注的焦点。2014 年被称为中国的“社区基金会元年”，2014 年那一年也正是美国社区基金会诞辰一百周年。

进一步考察社区基金会在中国的发展历程，根据驱动力的不同，可划分为两个阶段：民间探索阶段和政府主导驱动阶段。在 2008 年“5.12”汶川地震后，中国公益慈善事业转型加快。其中，非公募基金会的增长尤为明显，2010 年底非公募基金会的数量已超过公募基金会[3]。在此过程中，社区资助的理念和模式开始得到一些非公募基金会的关注和实践。例如，2008 年 11 月成立的桃源居公益事业发展基金会将“专责培育社区公益组织”作为基金会的使命，支持社区社会组织开展教育、文化、环保、养老等多样化的服务；2009 年 9 月成立的广东省千禾社区公益基金会将珠三角作为重点区域，为扎根社区的公益组织提供项目资助和能力建设等支持。在这一阶段，社区基金会的整体数量较少，以民间自主发起的基金会为主，资助型的非公募基金会是重要的驱动力量。

从 2013 年开始，以上海洋泾社区公益基金会的发起成立为标志，中国社区基金会的发展进入政府驱动为主导的阶段。其中，深圳市和上海市是中国社区基金会增长最快的两个地

[2] Walkenhorst, P. 2002. Building Philanthropic and Social Capital: The Work of Community Foundations. Bertelsmann Foundation.

[3]根据《基金会管理条例》规定，基金会分为面向公众募捐的基金会和不得面向公众募捐的基金会，分别简称为公募基金会和非公募基金会。

区，当地政府相继出台了一系列旨在促进社区基金会培育发展的政策。2014 年 3 月，深圳市民政局出台《深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法》，作为深圳首批社区基金会试点的光明新区也制定了《光明新区社区基金会管理办法（试行）》。2015 年 6 月，上海市民政局和社会团体管理局出台《上海市社区基金会建设指引（试行）》，普陀区在此之后也跟进出台了《普陀区社区基金会管理办法（试行）》。

由于受到来自市、区或街道等各级政府的推动，2014-2018 四年间成立的社区基金会占到总数的近 80%。在这一阶段，社区基金会数量增加的同时，在地域上也有所拓展，除了深圳、上海两地政府大力推动外，南京、广州、成都等地也开始鼓励和支持社区基金会的发展。例如，南京市民政局在这一时期制定出台了《关于推动南京市社区型基金（会）发展的实施方案（试行）》，并提出具体的工作目标；广州市政府在《关于促进慈善事业健康发展的实施意见》中也将社区基金会纳入慈善组织培育工作；成都则鼓励设立“社区微基金”或“社区慈善基金”，搭建社区慈善捐赠平台，在 2018 年也成立了第一家社区基金会：武侯区社区基金会。社区基金会这一模式正在被更多地方所接受，社区基金会的发展进入增长期。

（二）社区基金会的发展特征[4]

由于驱动力的不同，中国社区基金会发展呈现出多元化的特征，在具体实践过程中不同基金会的发展模式也存在不小差异。本研究重点从组织定位、治理结构、资源筹集、项目运作四个维度出发，对中国社区基金会的发展特征进行考察和分析。

1. 组织定位

从国际经验来看，社区基金会一般发挥社区资助者、慈善资源管理者、社区问题回应者、社区议题倡导者以及跨界合作推动者的作用和功能。但是，社区基金会又深嵌于其所在地区慈善传统与社会文化之中。因此，推进社区基金会在中国的发展首先需要回答的问题是：作为社会组织的一种类型，在参与基层社区治理过程中，社区基金会的特有功能与价值定位是什么？通过对各社区基金会章程中的业务范围表述进行分析。本研究发现，“社区困难群体慈善救助”、“社区公益项目及活动资助”、“社区公共服务设施改善”以及“社区社会组织培育和资助”是社区基金会当前所确定的主要工作内容（表 1）。

[4] 本部分内容已发表于《学海》（2017 年第 6 期），论文题目：社区慈善资源的本土化——对中国社区基金会的多案例研究。

表 1：社区基金会组织定位与典型实践

组织定位	具体描述	典型实践
社区项目执行	根据社区需求，自主发起并实施困难群体救助、社区服务、社区公共设施建设等项目。	深圳桃源社区基金会为支持“品质社区”创建，解决社区脏乱差现象，实施社区“重大民生工程”，对社区公园进行翻新和改造。
社区项目资助	资助社会组织开展与社区发展相关的公益项目，促进社区自组织的成长。	上海洋泾基金会“一日捐”社区公益项目资助计划；深圳蛇口基金会成立“项目自主评审委员会”，资助所在区域社区公益项目的实施。
资源匹配平台	搭建资源对接平台，为社区公益项目链接资源。	广东千禾基金会连续 4 年在广东省佛山市举办“公益慈善项目大赛”，实现当地企业资源与社会组织公益项目的对接。
联合募捐平台	开放基金会平台，支持社会组织及其社区公益项目募集资源。	广东千禾社区基金会发起的“益动”系列公益健行团队赛，联合社会组织，为社区公益项目筹集资金，
专业公益服务	为大型基金会、政府、企业、个人等捐助或公益项目提供财务代管及项目管理等专业服务。	深圳凤凰社区基金会连续两年接受某企业定向捐赠和委托，向社区退休老人及残障人士发放春节慰问金。

通过上述分析发现，社区基金会当前在社区治理中的功能主要集中于社区服务的直接提供，包括慈善救助、困难群体帮扶、社区公共设施修缮和建设、组织文娱活动等。虽有社区基金会开始实施社区项目资助，但更多是从服务购买者及服务资金提供者的视角出发，对于推动社区弱势人群参与、社区领袖和社区自组织力量培育等缺乏相应的资助机制和体系。整体而言，社区基金会处于社区公益生态链的“下游”，其对接社区需求与服务辖区内外社会资源的媒介功能以及社区培力功能相对较弱，与同样在社区开展服务的其他类型的慈善团体（如区、镇街慈善会）、社会服务机构（如社工机构所承接的社区服务中心）等相比，社区基金会的比较优势还未有效显现。

2. 治理结构

本研究对社区基金会的理事会构成及其运作情况进行了初步考察。结果显示，由于社区基金会发起机制的不同，在理事会构成、运作及功能发挥等方面均存在很大差异。首先，关于理事会人员的构成，研究对上海市在 2010-2015 年期间成立的 19 家社区基金会 2015 年度的理事会结构进行了分析[5]。结果显示，基金会理事会规模介于 5-21 人之间。其中，来自街道（乡镇）机关单位及由居民区党支部书记或居委会主任担任理事所占比例平均为 43.6%，来自企业的理事占 39.3%，两者之和达 82.9%，而理事会成员中来自社区居民及其他社会组织、社会人士（如学者、律师等）的数量相对较少。进一步对 19 家社区基金会的理事长和秘书长的构成情况进行分析。结果显示，理事长和秘书长由街道（乡镇）机关单位人员、居民区党支部书记或居委会主任担任的比例分别为 52.6%和 63.2%，由企业人士担任的比例分别为 26.3%和 21.1%。这与上海社区基金会当前大多由政府推动并以街道（乡镇）政府、企业作为出资主体这一特征相一致。深圳的社区基金会由于大多建立在社区工作站这一服务地域，理事会的结构与上海有所不同，但显示了相似的逻辑，即基金会的发起方和出资方在理事会治理结构中具有主导性。例如，深圳 N 基金会由社区股份合作公司出资 100 万元成立，理事均由来自股份合作公司的人员担任。社区基金会这一治理现状也导致组织决策、筹资等依赖于理事长个人或政府街道办等发起方的影响。

此外，在研究中也发现有的社区基金会与当前大多数基金会理事会构成及运作机制不同，特别强调理事会的制度建设与运行规则。例如，深圳蛇口社区基金会第一届理事会的 7 位理事和 1 位监事由 89 位捐款人直接选举产生。随后，基金会制订了《捐赠人公约》，规定捐赠人代表大会是基金会的最高权力机构，承担理事和监事选举、章程通过和修改等重要职责。基金会第二届理事会成员与第一届相比，包括理事长在内，新当选的理事占 57.1%。虽然类似蛇口社区基金会内部治理的探索仍属个案，对社区基金会发展的实质影响也有待观察，但这也为中国社区基金会思考如何实现有效治理提供了本土经验。

3. 资源筹集

多样化的资源来源是社区基金会区别于企业基金会、私人基金会等其他类型基金会的重要特征之一。其中，本地资源的动员又是社区基金会的核心。本研究从原始基金和筹资模式两个方面出发，对中国社区基金会的资源筹集现状进行了调查。关于原始基金的规模及其来

[5] 2010-2015 年期间，上海市以社区命名的基金会共有 22 家。其中，3 家基金会是在 2015 年 12 月 29 日和 30 日成立，研究期间未获得它们 2015 年度基金会年度检查报告书及相应的理事会成员数据，故只对 19 家进行了分析。

源，按照《基金会管理条例》规定，原始基金必须为到账货币资金，并且非公募基金会不得低于 200 万元。但在地方实践中，为了鼓励社区基金会的设立，深圳市将原始基金门槛降低到 100 万元，上海市也有以 100 万元登记注册的社区基金会。调查显示，深圳、上海和北京三地社区基金会的原始基金总额达到 1.4 亿元，平均规模分别为 200.3 万、268.1 万和 250 万元（图 1）。

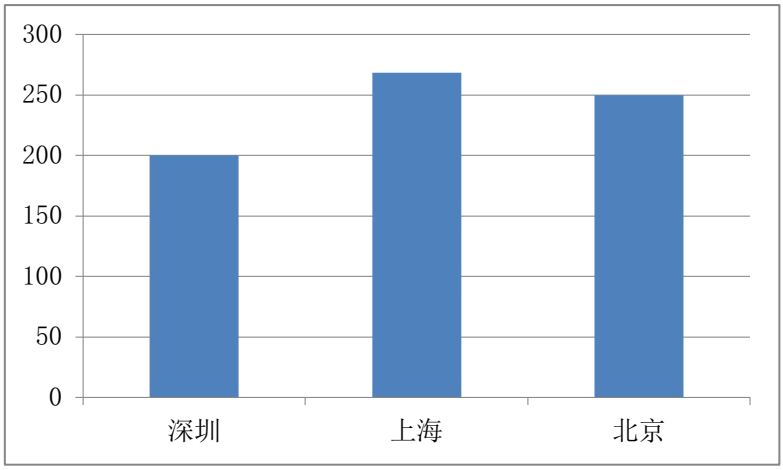

图 1 深圳、北京和上海社区基金会原始基金平均规模

进一步分析社区基金会原始基金来源，在上海，街道政府和企业是最主要的出资方。例如，2017 年 1-2 月期间，在上海新近成立的 15 家社区基金会原始注册资金中，所在街道办事处直接出资金额所占比例平均为 74%。在深圳，社区基金会原始基金由政府直接出资的比例虽然不高，但是区或街道政府前期面向企业、社区（如社区股份合作公司、社区工作站等）进行“动员”，在原始基金筹集过程中发挥着关键作用。与此同时，研究也发现两种值得关注的原始基金筹集方式：其一，深圳蛇口基金会的原始基金通过向社区居民公开筹集予以解决，共有 360 位居民进行捐赠，居民捐款占总募集资金的比例达 55%；其二，桃源居公益事业发展基金会通过定向捐赠方式，在深圳、重庆、北京、上海先后支持成立了 6 家社区基金会，资助金额占到社区基金会原始基金总额的 42.8%。

关于社区基金会的筹资模式，由于发展历史整体较短，大部分社区基金会还未形成清晰的筹资战略。不过，对于那些发展历史相对较长的社区基金会，筹资体系初步建立。例如千禾社区基金会基本形成了多元化的筹资模式（图 2）。其中，项目资金配捐、永久性捐赠基金、专项基金、公众小额劝募是基金会 2016 年度主要资金来源，占全年总收入的 92.8%。

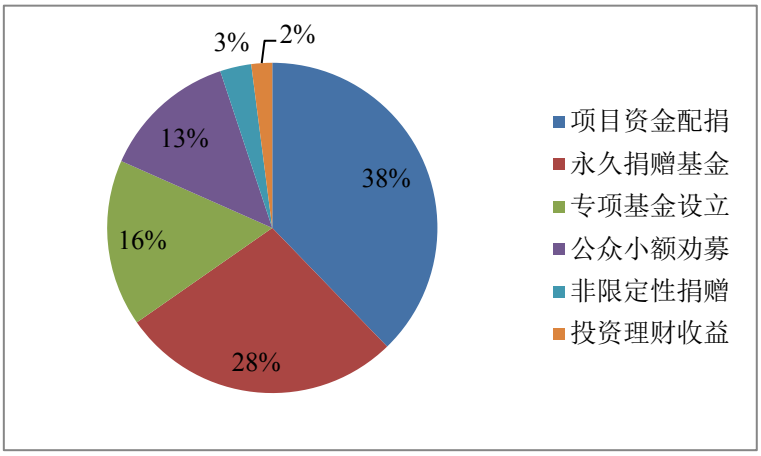

图 2　千禾社区基金会 2016 年度收入结构

整体而言，中国社区基金会资源筹集呈现出三个方面的特点：首先，资源的筹集主要面向本地企业，面向社区居民的资源动员较少；其次，所募集的资金以项目资金为主，缺乏“非限定性资金”和“永久性捐赠基金”；第三，房屋、股权等非货币捐赠以及慈善信托等新型慈善捐赠方式还未出现。

4. 项目运作

服务于特定地理区域，改善居民生活质量是社区基金会的最终使命。通过对社区基金会所开展项目及活动的初步分析，有如下发现：首先，社区基金会当前所开展的项目集中于短期的困难群体帮扶和相对长期的面向不同群体的社区服务提供，主要回应和满足社区居民的即时性需求，对社区自治等战略性需求的回应度相对较低。以深圳市首批社区基金会试点之一的深圳凤凰基金会为例，考察其 2014-2018 年期间所开展的项目，助学金、慰问金等帮扶活动以及社区教育项目的资金支出所占比例最高。

与此同时，有的社区基金会也探索性地开展了一些旨在促进社区居民公共事务参与的项目。例如，深圳蛇口社区基金会将发动所在区域各居民小区进行社区自治作为一个长远目标，通过小额资助等方式，支持社区互助会等自组织力量的发育；上海陆家嘴社区基金会尝试搭建平台，推动居民参与城市街道规划。这些实践当前在社区基金会中虽不多见，并且刚刚起步，但在一定程度上拓展了社区基金会工作的广度和深度。

其次，对社区基金会项目运作机制的研究显示，社区基金会当前以操作型基金会为主体，但兼具操作型和资助型的社区基金会数量正在增多。研究进一步对社区基金会当前的资助模式进行分析，结果显示：社区基金会以具体服务项目的资助为主，而社区社会组织培育等类

型的项目资助较少；基金会以项目资金的提供为主，在能力建设、社区领袖培养等其他方面的支持有限；基金会的资助链条较短，在资助过程中与社区其他组织之间的协作和联动机制不成熟。不过，综合中国社区基金会已有资助模式，仍旧可以勾绘出一个基本轮廓（表 2），为社区基金会资助实践的深化提供一定参照。

表 2：社区基金会资助模式

资助模式	资助特点	典型实践
服务项目购买	以社会服务机构为主要对象，通过服务购买方式提供资金，支持具体服务项目的实施。	深圳凤凰社区基金会连续三年购买一社会工作机构服务，针对社区青少年开展课外学业辅导、兴趣拓展、家庭亲子教育等服务。
公益项目资助	以社区社会组织为主要对象，通过项目征集、公开遴选和评审等方式，资助组织基于各自使命展开项目。	深圳蛇口基金会资助当地摄影协会、业主委员会、志愿者协会、老年大学等实施类型多样的社区项目。
战略性资助	以社会组织培育为主要目的，通过给予非限定性资助，并在组织建设、人才培养、学习网络搭建、资源链接等方面提供多元、持续的支持，促进组织成长及社区系列工作，立体支持社会组织发展及创新发展。	广东千禾社区基金会为推动流动人口社区公益服务发展，设立专项资助计划，在为该领域开展服务的社会组织提供项目资金支持的同时，还启动专业人才培养计划、组织能力建设。

（三）社区基金会的作用与功能[6]

1. 社区资源动员

在珠三角和长三角地区，政府依然是资源投入的主体。例如，深圳市政府通过购买社工服务向社区输入资源，从 2010 年开始推行的社区服务中心，已在深圳实现全覆盖，每个中心由市、区两级财政每年投入资金 50 万元。此外，深圳市还从 2015 年开始全面推广“民生微实事”，每个社区每年可申请 200 万元经费用于实施惠民项目，社区居委会、社区服务中心和社区社会组织等均可作为项目申报主体。与政府财政投入资金规模相比，社区基金会

[6] 本部分内容已发表于《华东理工大学学报（社会科学版）》（2018年第1期），论文题目：“三社联动”机制下社区基金会的功能与运行逻辑。

当前所拥有的资源相对较少。深圳市在 2017 年之前成立的 25 家社区基金会的原始基金总额仅为 5007 万元，上海市 30 家社区基金会的原始基金总额为 8044 万元。虽然社区基金会在资源总量上不具优势，但是在社区资源动员与供给中具有独特功能。具体而言，政府财政资金等进入社区的外部资源往往“刚性”较强，而社区基金会作为慈善组织，慈善财产的属性加之以社区成员为主体的治理架构与决策机制，决定了社区基金会的资源“活性”较强，具体表现为如下三个方面：

第一，社区基金会能够快速响应社区需求信号，灵活性和时效性强。调研显示，一些社区基金会在重疾救助、灾害紧急援助等社区即时性需求回应中展现出贴近民众、灵活快速的在地优势。

第二，社区基金会能够基于社区实际，回应居民个性化需求。社区需求具有多样性和层次性，政府购买服务资金以及社区外部资源的投向及使用一般都有着较为严格的限定。因此，社区仅依赖外部资源难以回应日趋多样化的需求。社区基金会则可通过协议委托、项目资助等方式，支持个性化服务的提供。

第三，社区基金会通过发展永久捐赠基金，能够持续回应事关社区长远发展的战略性需求。政府购买服务等社区外部资源一般倾向于支持直接服务类或慈善救助类项目，并有一定的时限要求。而诸如社区组织培育、社区人才培养、社区居民公共事务参与等关系社区长远发展的工作则需要更加长期、稳定的资源支持。社区基金会的资源来源于当地并属于社区，通过不断积累永久性捐赠基金，在社区战略性需求回应中能够予以持续的支持。

2. 社区公民培力

社区自我管理和自我服务能力的提升是社区有效治理的基础。而这一目标的实现有赖于社区内成员作为主体的广泛参与和积极行动，这也是社区公益得以生长和发展的根本所在。朱健刚（2015）将这一过程描述为社区积极公民的生成和培力。具体而言，社区工作者应针对社区需求和社区问题，与社区成员共同讨论和分析，制定可行的解决方案并付诸实施，而这些社区集体行动也在生产和塑造着新的社区公共空间。在这个公共空间里，通过各类公益活动的持续开展，发掘社区中的公益骨干和积极力量，并为他们的成长创造支持性的发展环境。与此同时，在社区工作者的协助下，与这些社区骨干和领袖一起促进社区公共事务的集体讨论，寻求共识，共同完善和建立各种公共生活的制度与规则。在此基础上，逐步培育和发展各类社区自治组织及志愿团体，并支持这些组织与地方政府、企业及相关团体建立有效

的合作伙伴关系及相应的制衡机制，共同应对和解决社区中的关键问题，进而推动社区公共权力结构的转变，实现社区善治。

考察中国社区基金会的已有探索和实践，两个层面的工作值得关注：第一，在社区基金会内部治理层面，与企业、高校、家族等其他类型基金会相同，最高决策机构是理事会，但是不同之处在于社区基金会理事成员的构成。在《深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法》以及《上海市社区基金会建设指引（试行）》中均提出社区基金会理事的构成要体现社区代表性，原则上由捐赠人、居民代表、基层群众性自治组织（居委会或村委会）代表、社区社会组织代表以及街（镇）代表等组成。因此，在一定程度上，社区基金会也是社区多元合作治理的基层实验。在社区基金会这一平台上，各方学习如何达成共识以及协调社区利益相关方，进而有效动员社区资源，回应社区多元需求。第二，一些社区基金会将资助和扶持社区自组织发展纳入业务范围，通过小额项目资助、培训等支持社区自组织的成长，发挥社区培力功能。对此，深圳蛇口社区基金会的实践具有一定的典型性。2014 年，89 名社区居民每人捐赠 1000 元发起成立了“社区公益基金”。2015 年，在 270 多位捐款人和两家企业的进一步捐赠支持下，正式注册为社区基金会。其中，第一届 7 名理事和 1 名监事由最初的 89 位捐赠人直接选举产生。随后，基金会又制定了《捐赠人公约》，规定捐赠人代表大会是基金会的最高权力机构，理事在捐赠人代表中选举产生。可以看出，基金会在内部治理架构与决策机制设计中，非常注重捐赠人的参与，并讨论制定大家共同遵守的议事规则。虽然这一过程局限在组织层面，但基金会本身成为培养具有公民素养和公共精神居民的有效平台。此外，蛇口社区基金会将孵化社区社会组织、资助社区公益项目以及支持社区居民参与社区公共事务作为三大核心功能，并在理事会下设“项目资助评审委员会”。在 2016 年度，基金会资助业主互助会、老年大学、摄影协会等 8 家社区社会组织实施公益项目，促进社区自组织培育。

3. 社区合作媒介

社区治理的有效实现需要社区不同组织、团体以及社群之间建立伙伴关系与持续合作机制。社区基金会通过社区公益价值链的打造，能够发挥重要的社区合作媒介功能，具体体现在三个方面：第一，社区基金会通过提供多样化的捐赠人服务，搭建社区慈善捐赠平台，为本地居民、企业等“回馈”社区，重新建立与社区的联接提供新的渠道与载体；第二，社区基金会通过公益项目资助，支持社区自组织、慈善服务组织等参与社区问题的解决，回应社区居民多元服务需求，特别是支持社区互助与自助服务工作的开展，增进社区的信任与融合；

第三，当今社区所面对的很多问题已超出社区所能控制的范围，不能仅依靠社区自身来解决，因此，社区治理本身是一个开放的过程，在强调社区主体性的同时，也需要不同尺度利益相关方的参与，社区基金会也是社区与外部交流合作的枢纽平台之一，包括链接外部慈善资源、引进专业服务项目或组织等，保持社区内外的联接与合作。

上海市第一家社区基金会——洋泾社区基金会于 2015 年发起的“一日捐资助计划”在打造社区公益价值链、促进社区合作方面具有积极的示范价值。以首届资助计划为例，整个过程可划分为三个阶段：第一阶段，慈善公开募捐。洋泾社区基金会登记注册为公募基金会，在基金会所在街道党工委、办事处的支持下，基金会参与年度“慈善联合捐”活动，面向社区居民、居委会、学校、企事业单位等，开展线上和线下募捐活动，搭建慈善资源与社区公益项目匹配平台。例如，在基金会 2013 年成立后首次参与的联合捐活动中，募捐资金总额为 69.4 万元，其中来自社区居委会筹集的资金所占比例达到 58.4%。

第二阶段，项目公开评审。基金会邀请了 30 位居民捐款人代表以及 9 位来自政府、企业、学界和公益界的人士担任特邀评审，共同组成评审委员会。通过公开征集，共有来自社区内外的 9 家社会组织申报的 10 个社区公益项目参加现场答辩。最终，通过居民捐款人代表举手表决和特邀评审评分，5 个项目共获得 35.8 万元资助，服务对象包括长者、流动儿童以及社区困难家庭等。研究进一步对 2015-2017 年期间基金会资助的项目进行分析，结果显示，三年共资助了 16 家社会组织实施了 26 个社区公益项目。其中，长者服务类项目占 46.2%，青少年服务占 30.8%，困难家庭帮扶类占 19.2%，助残服务占 3.8%。

第三阶段，项目管理与监测评估。基金会除了提供项目资金外，还发挥在地网络优势，为社会组织链接场地等社区资源、协调社区公共关系以及邀请第三方专业机构开展项目评估等，为项目在社区的落地实施提供“一站式服务”和立体化的支持。

由此可见，社区基金会通过慈善募捐与项目资助等方式，正在成为促进捐赠人与社区、居民与社区自组织、社区与外部之间互动与合作的重要媒介。从长远来看，社区基金会作为慈善组织，长期扎根社区，加之多元合作与公开透明的运作模式，能够更好地获得来自社区居民、基层政府、社会组织以及企业的信任，发展社区伙伴关系，进而营造人人参与的社区慈善文化，增强社区内在凝聚力和居民归属感，为社区合作体系的形成和发展构建文化基础。

二、主要问题与挑战[7]

十年以来，中国社区基金会的数量在不断增长，在此过程中，各社区基金在不断累积经验、探寻有效发展道路的同时，制约基金会可持续发展的一些问题也随之凸显出来。特别是，在中国当下的政治和社会文化环境下，政府政策极大增加了社区基金会的数量，有力的推动了社区基金会这一概念在中国的传播。政府的关注，也吸引了媒体、学界和社区的关注，这些关注，给新成立的社区基金会带来了资源。但是，如果政府过于追求政绩，则不利于社区基金会的长远发展。首先，大量政府资源的注入，使社区基金会对政府形成资源依赖；第二，政府可能替代社区居民成为基金会的主要发起人和管理者，一旦政府退出，社区基金会就无法继续生存；第三，政府关注可衡量的指标，例如筹资数额、项目服务人数和活动场次，但社区基金会的长远发展依赖于居民信任、社区关系等难以衡量的指标，过于追求短期效果，使基金会没有精力进行深入社区调研，开展的项目也难以满足居民真正的需求。

当前，社区基金会发展中存在的问题可初步归结为四个方面，包括内部治理“失灵”、资源“活性”不足、战略资助能力缺乏、财务管理“瓶颈”。

（一）内部治理“失灵”

以深圳和上海两地为主要分布区域，特别是由各级政府引导或驱动成立的社区基金会占据主体地位，这是中国社区基金会区别于其他国家和地区的显著特征，也是其数量在短期内实现快速增长的重要原因。但是，街道等通过直接出资或动员等方式发起的社区基金会，成立之初就面临与“官办”慈善机构相类似的问题，包括对政府权力的依赖性强、社会化程度低、内在发展动力缺失等，加之基层政府的资源动员限制和能力限度，社区基金会将出现“空壳”现象，这也是“政府办社会”的弊病所在，表现在社会组织治理层面即内部治理的“失灵”。社区基金会的决策一定程度上服从于基层政府领导的意志，创新动力限制在正式行政权力以内，资源动员只能在行政划定的街区界线以内，机构的负责人也由来自基层政府机关单位人员或基层政府领导认可的人士担任。

因此，社区基金会内部治理“失灵”使它本来被期待作为一支推动基层原有治理体制改革与社区服务创新力量的角色和功能大为弱化。此外，由企业主导发起的社区基金会虽然拥有最多的资源和更大的影响力，但也同样容易存在治理“失灵”的问题，表现为由于公益基金会

[7] 本部分内容已发表于《学海》（2017 年第 6 期），论文题目：社区慈善资源的本土化——对中国社区基金会的多案例研究。

产权属性、产权关系的复杂性和不明晰，在实际运作中仍由企业资本控制，进而逐渐失去社区的信任。

（二）资源“活性”不足

随着中国基层社会建设与社区治理创新工作的推进，各级政府购买社会服务资金投入不断加大，而社区基金会拥有的资产与政府投入及其他类型基金会相比，整体规模相对较小。因此，在参与社区建设过程中，相对于政府购买等较具“刚性”的资源，社区基金会的资源应更具“活性”。但是，当前社区基金会在资产规模较小的同时，资源的“活性”也显著不足，这极大制约了基金会优势的发挥。具体体现为三个方面的问题：其一，资金的多样化程度低，特别是来自社区居民的捐赠较少，通过社区基金会动员地方资源，进而回应和解决地方社会问题的机制尚未形成；其二，社区基金会的原始基金规模普遍较小，这也决定了基金会投资等保值增值收益处于较低水平，而单纯依靠社会募捐的筹资模式，在慈善募捐市场发育不成熟，并受社区基金会自身服务地域特定性的限制，资源的稳定性较弱，难以形成有效的自主资金积累；其三，资金的灵活性有限，特别是当前社区基金会的资金以项目定向捐赠为主，非限定性捐赠收入少，对社区需求回应的时效性以及资源匹配的精准性不强。

（三）战略资助能力缺乏

中国社区基金会当前仍以操作型基金会为主体，在社区公益生态营造中的枢纽功能和引擎作用还未有效发挥，社区基金会的“社区领导力”显著不足。这一现状背后实质上反映的是基金会战略资助能力的缺乏，具体包括对社区战略性需求回应不足、资源整合与跨界协作能力弱、项目资助体系与机制缺乏创新性。

首先，在社区需求回应层面，社区基金会当前实施或资助的项目大都以回应社区“实用性需求”为主，更侧重于提供直接的服务，项目周期一般较短，而旨在推动居民参与社区公共事务、社区组织建设和促进社区社会资本培育的长期项目数量非常有限。

其次，社区基金会的资源撬动与整合能力不足，特别是与工作地域内外其他组织之间的联动和合作较少，并且在政府出资或驱动成立的社区基金会为主体这一背景下，基金会的发展极易受到街道（乡镇）等基层政府官员频繁更替的影响，其社会协作网络不仅多样性低，而且不确定性高，导致基金会难以形成稳定且持续的组织战略；

第三，社区基金会面向社会组织所开展的资助以提供项目资金为主，并采取类似服务购买的方式，在社区人才培养、组织能力建设等方面的配套支持缺乏，在社区社会组织发育程度普遍较低的现实情况下，当前资助模式的有效性和针对性不足。

（四）财务管理“瓶颈”

中国社区基金会的登记注册以非公募基金会为主体类型。按照《基金会管理条例》规定，非公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年基金余额的 8%。同时，基金会工作人员工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的 10%。由于社区基金会公益支出规模普遍较小，基金会实质上难有足够资金支持和聘用专职工作人员和秘书处执行团队。以深圳市首批五家试点社区基金会为例，在 2015 年度，每家基金会的总支出规模平均为 45 万元，按照 10%的比例规定，平均每家基金会可用于工作人员工资福利和行政办公支出的最高费用仅为 4.5 万元。其中，一些基金会的专职工作人员费用由政府部门通过补贴或岗位购买等其他方式支付，这种做法虽在基金会发展初期能够帮助维持基本运行，但从长远来看，基金会自我发展能力难以生成。因此，在社区基金会实际运作过程中，受财务管理等因素影响，秘书处专职员工数量少，职业化和专业化程度低，这与社区基金会在社区治理中的定位和期待发挥的功能有着明显差距，极大制约了基金会的专业化建设。

三、策略建议[8]

中国当前所面临的是一个转型社区，社区本身正在经历重大的变迁。受房屋市场化、基层政府改革以及移动互联网技术等多重力量驱动，社区从一个高度行政化的单位开始走向有限的社会化过程，虽然这一过程仍旧有着“强国家”的界限限制，即社会化的边界在于不得挑战现有正式的行政权力体制，但随着十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中社会治理创新这一理念的提出，也为社区共治这一新的治理机制提供了一定的探索空间。

研究认为，社区建设需要社区资源的动员者、社区创新的引领者以及社区组织的协作者，社区基金会的介入以及针对社区内部自组织有意识的培育会加速社区转型这一进程。但是社区基金会在中国独特的政治情境下，要真正产生活力，避免形式大于内容，需要突破社区行政区划的自我限制，也需要超越基层政府的治理水平；不能只是依赖政府资源或单一企业的

[8] 本部分内容已发表于《学海》（2017 年第 6 期），论文题目：社区慈善资源的本土化——对中国社区基金会的多案例研究。

投入，它需要发展出自己独立的治理结构，吸纳社区更广泛人群的参与；需要不断积累自己的永久捐赠基金和发展社区慈善信托，同时需要培育能够扎根社区的专业化人才团队，能够熟练地处理与基层政府、社区居民、捐助人等利益相关方的关系。基于前述研究结果及主要发现，针对社区基金会下一阶段的发展策略与可行路径，研究特别提出如下四点策略建议：

（一）以社区资源动员为核心，构建多元化的筹资体系

社区基金会作为社区慈善的重要表现形式，来自本地的捐赠应在基金会收入结构中占据重要地位，在地性也是社区基金会区别于其他类型基金会的重要特征之一。其意义不仅在于资金的筹措，更为重要的是培养社区居民捐赠意识，促进社区捐赠文化的生成，这也是社区基金会持续发展的根本。对此，建议社区基金会制定更为多元化的筹资战略，并优先建立和完善三大筹资机制与体系：第一，基于公民慈善理念，利用移动互联网技术及慈善募捐信息平台，建立社区居民小额捐赠机制，为居民日常捐款、捐物提供便捷的渠道；第二，发挥基金会的媒介功能与平台优势，建立社区公益项目与企业等社会捐助方之间的动态匹配机制；第三，探索股权捐赠、社区慈善信托等新型捐赠模式，为社区累积永久性资产，增强社区基金会资源的“活性”和持续性。

（二）以促进社区自我服务为切入，培力社区社会组织

完善社区服务体系、增强社区服务功能仍是当下中国社区治理的重点，也是当前社区基金会主要的工作内容。但是与社工机构等直接提供一线服务的社会服务机构不同，社区基金会应基于资金等比较优势，定位于社区服务体系的中游或上游，通过资助其他社会组织实现服务创新。对此，建议社区基金会在促进社区多元服务体系建设过程中，优先以公益慈善类社会组织为切入，支持它们基于社区需求，开展形式和内容多元的自助、互助及志愿服务。这是因为在当下的社区，公益慈善是一个官民容易达成共识的新兴社会领域，虽然很多社区问题不能经由社区公益来解决，但是社区公益有助于在不易受到外力强势影响的前提下形成一个小的社会生态，促进社区社会组织培力和成长。

（三）建立战略资助体系和模式，支持社区公益生态营造

借鉴产业集群理论，公益组织的生态建设需要依靠不同功能的公益组织之间在一个地域空间内的密切合作和联盟，形成一种规模集聚效应。其中，基金会通过提供资金、技术及理念等全方位的支持，可以促进公益行业内部以联合之势共同面对和解决社会问题。在社区公

益生态营造过程中，那些群众自发成立的“弱组织”，能够得到专业性强的社会组织的协作和陪伴，而这些社会组织和群众自组织又可以得到资源的支持，这个资源的支持来自于对社区给予认同的捐助人，他们通过对社区有专门了解的专业组织来进行支持，这个所谓专业组织就是社区基金会（图 3）。

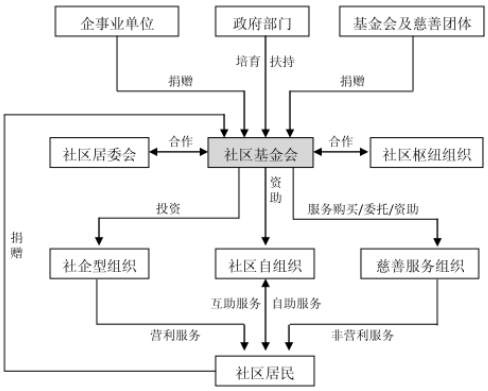

图 3 社区基金会战略资助体系

有鉴于此，研究建议社区基金会基于生态视角，不断优化自身资助战略。为此，本研究提出“社区资助+”模式，具体内容包括：第一，立体资助：基金会除了提供项目资金支持外，还开展专业能力建设、行动研究等相关工作，多层面地支持社会组织的成长与发展；第二，联合资助：基金会有效整合社区内外资源，应用参与式资助方法，与枢纽型组织、社区组织、捐助人等建立长期的伙伴关系；第三，战略资助：社区基金会立足长远，参与规划整个社区的发展，其中特别注重挖掘和培养社区人才，这些人才就是社区中的“积极公民”，他们热心公共事务，愿意自我组织，在社区中有较高威信，而这些社区人才和领袖则直接关系社区建设的成效。

（四）优化内部治理结构与决策机制，实现多元合作治理

社区基金会最终成败的核心还是在于其理事会是否能够充分发挥作用。长远来看，民间兴办的社区基金会将成为主流，但是在转型社区这一情景中，由民间自主发起的社区基金会如果没有来自基层政府的认可及政策的支持，影响力将受到很大的局限。因此，建议社区基金会在治理层面，需要有政府的参与（秉持“参与但不主导”之原则），需要有本地慈善家、捐助者和专业人士，需要有社区居民代表，也需要有社会组织领导人。更为重要的是，这些人能够团结在一起，达成有效的共识，进而动员本地资源，协调本地的利益相关方，找到本地的解决方案。形成这样的理事会，需要长时间的坚守和在跨界各方之间的妥协，这也是社

区基金会的本质。对于地方政府来说，培力和推动这样的多元合作治理的基金会形成，本身就是社区治理的改革。

四、结语

2017 年 6 月，中共中央、国务院出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，鼓励通过慈善捐赠、设立社区基金会等方式，引导社会资金投向城乡社区治理领域。这意味着社区基金会这一新的社区慈善模式从深圳、上海等地的实践逐步向全国推行。在全球范围内，中国正在成为社区基金会增长最快的地区之一。社区基金会究竟是昙花一现，还是有着强劲而持续的生命力，现在看来还是不确定的。我们可以看到中国社区基金会的出现受到全球化的强烈影响，但也表现出地方性的不断的重新建构。在我们的观察中，正如同在公益慈善领域发生的其他议题一样，这些概念大都是承接全球化的跨国影响，但是承担者因为自身的位置和愿景目标不同，却呈现出不同的路径。

由民间公益自发的社区基金会在运作上更接近于国际的社区的基金会，但是却资金往往不足，发展需要漫长的时间。而商业发起的社区基金会有相对稳定的资金，但是由于产权难以完全隔离，公信力会常常受到质疑，而影响未来的长期发展。政府主导的社区基金会发展迅速，也最具有政策和制度创新的影响力，但是由于政府自身的官僚体制效应，基层往往是应对上级，而难以对民间有真正的动员力，不过它的意义也是不可缺少的，就是它形成政府认可的大势以后，有助于更多的慈善家敢于试水，组建更多的民间意义的社区基金会。未来的中国社区基金会，可能如同志愿者、社会企业、NGO 这些概念一样，在全球化的影响下，形成不同的版本，也呈现出多元复杂、相互交融的局面。

社区基金会的发展和民间公益力量的成长，需要时间和自由包容的空间。可以预见，基金会在社区治理中的功能将进一步拓展和深化，运作模式也会更加多样，需要在下一阶段的研究中继续予以关注和跟进。