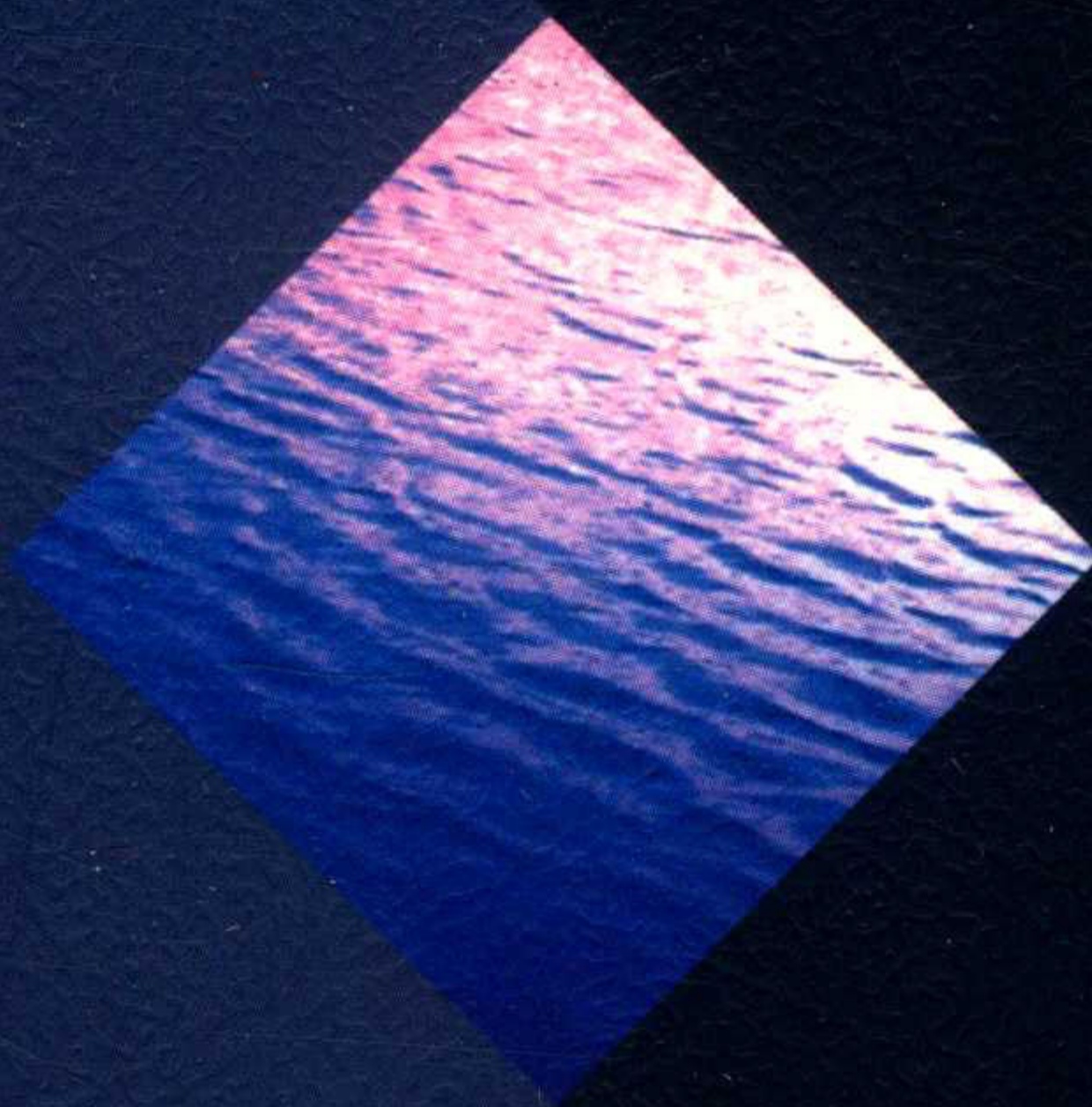


社区基金会发展的 国际经验与中国本土实践

SHEQU JIJINHUI FAZHAN DE
GUOJI JINGYAN YU ZHONGGUO BENTU SHIJIAN

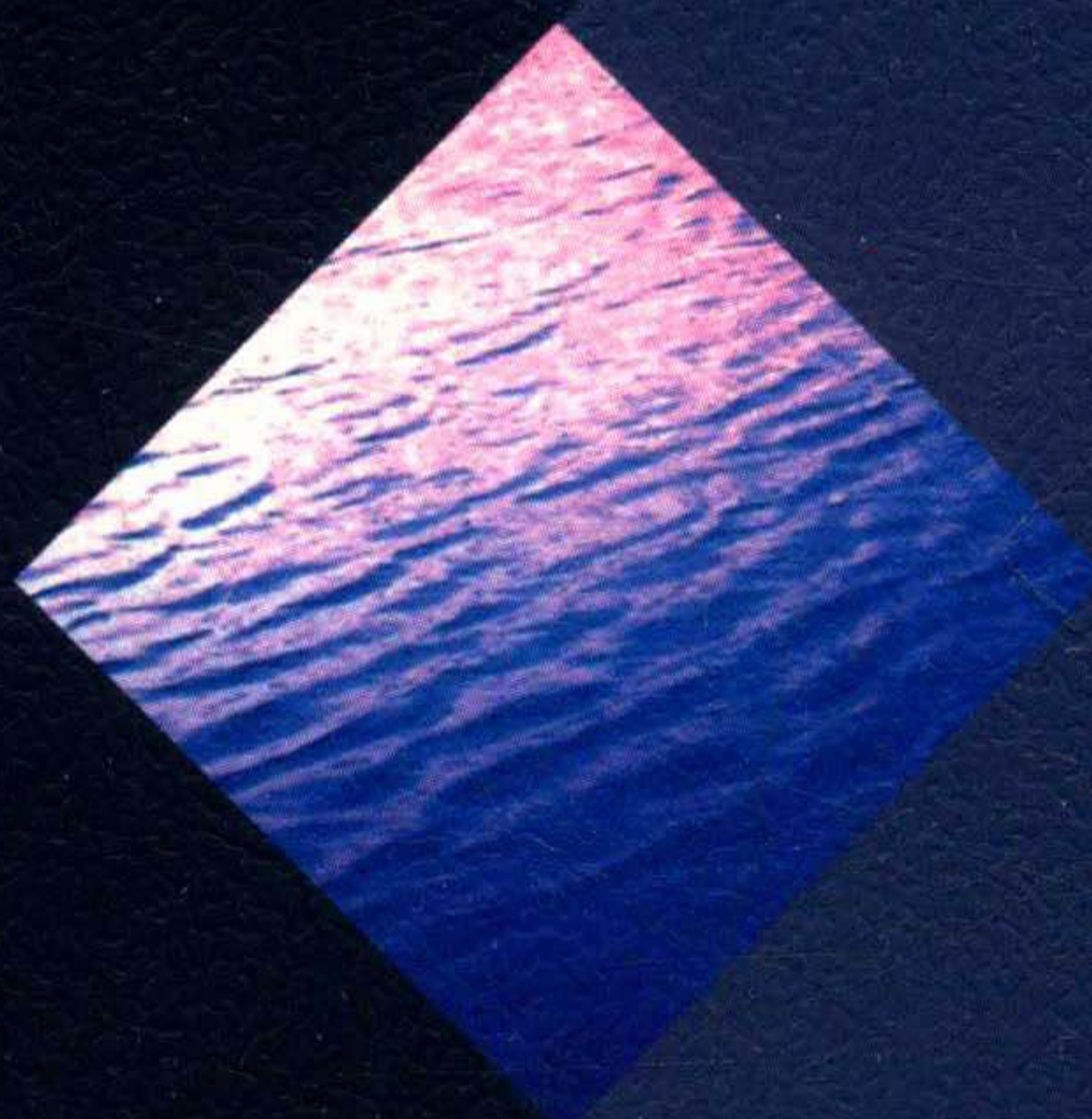
王杰秀 等 著



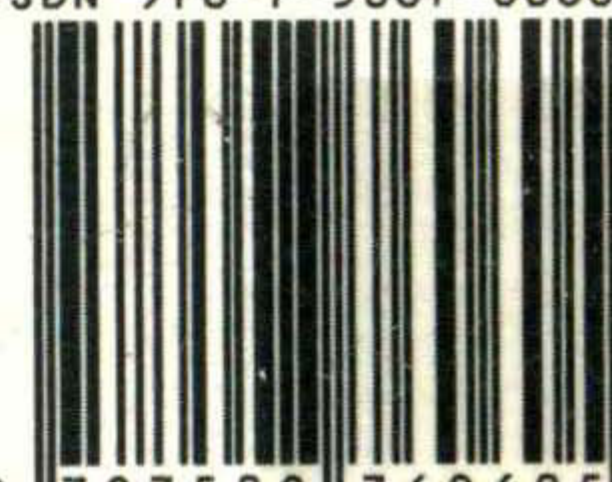
中国社会出版社
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

社区基金会发展 国际经验与中国本土实践

SHEQU JIJINHUI FAZHAN DE
GUOJI JINGYAN YU ZHONGGUO BENTU SHIJIAN



ISBN 978-7-5087-6060-5



9 787508 760605 >

定价：55.00元

社区基金会发展的 国际经验与中国本土实践

SHEQU JIJINHUI FAZHAN DE
GUOJI JINGYAN YU ZHONGGUO BENTU SHIJIAN

王杰秀 等 著

中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社区基金会发展的国际经验与中国本土实践 / 王杰秀等著.
—北京: 中国社会出版社, 2018. 9

ISBN 978 - 7 - 5087 - 6060 - 5

I. ①社… II. ①王… III. ①社区—基金会—发展—
研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 214867 号

书 名: 社区基金会发展的国际经验与中国本土实践
著 者: 王杰秀 李 波 朱亚鹏 何立军

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 王 前
责任编辑: 张 迟

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124856

销售部: (010) 58124850

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 北京虎彩文化传播有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 13.75

字 数: 210 千字

版 次: 2018 年 10 月第 1 版

印 次: 2018 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元



中国社会出版社微信公众号



前言

FOREWORD

100 余年前诞生于美国的社区基金会，如今遍布世界 50 多个国家或地区（包括中国在内），彰显了很强的发展活力。作为一种重要的社会治理形式，近年来中国深圳、上海、天津、重庆等地围绕社区基金会也展开了积极探索，取得了较好实践效果，产生了广泛社会影响。实践证明，社区基金会在整合社区资源、发展社区公益、满足社区需要、参与社区治理、增进社区融合、壮大社区资本、推动社区发展等方面具有一定的比较优势。当前，顺应新时代中国特色社会治理新形势新要求，跟踪当前如火如荼的城乡社会治理及公益慈善实践，围绕社区基金会在中国本土探索的有关理论与实践问题展开深入调查研究，对推进国家基层社会治理现代化具有重要现实意义和理论价值。

2015 年 7 月至 2017 年 6 月，在民政部基层政权和社区建设司、社会组织管理局等部门的指导下，在深圳市光明新区（管委会）、深圳市民政局、深圳市慈善会等方面的支持下，中国社会治理研究会联合民政部政策研究中心邀请中南财经政法大学、中山大学等单位的学者、专家围绕社区基金会发展的理论与实践问题开展了深入调研，形成了相关研究成果（本书即为其中之一），试图为探索中国特色社区基金会发展之路提供实践指引、决策参考、理论借鉴。

本书形成过程中吸收借鉴了学界同仁及政府部门一些既有研究成果，深圳市光明新区（管委会）给予了一定的经费资助，中国社会出版社对本书出版给予了大力支持，在此一并深表感谢！囿于研究水平等因素所限，本书有关内容和观点或多或少存在不足之处，真诚欢迎各方同人和读者批评指正。

作者

2017 年 12 月



目录

CONTENTS

前 言	(1)
-----------	-----

第一章 导 论	(1)
---------------	-----

一、研究背景与意义	(1)
-----------------	-----

二、既有研究综述	(7)
----------------	-----

三、研究方法的过程	(12)
-----------------	------

四、研究主要发现	(15)
----------------	------

第二章 美国社区基金会的发展及借鉴	(21)
-------------------------	------

一、发展概况	(24)
--------------	------

（一）发展历程	(25)
---------------	------

（二）分布状况	(28)
---------------	------

（三）资产规模	(29)
---------------	------

二、主要模式	(30)
--------------	------

（一）社区基金会的服务宗旨与愿景、对象与范围	（30）
（二）社区基金会的组织结构与岗位设置	（35）
（三）社区基金会的资金链、支出构成	（40）
（四）社区基金会参与社区治理的范围与途径	（44）
（五）社区基金会的政府规制、政府参与、促进政策	（47）
（六）美国社区基金会发展模式	（50）
三、经验借鉴	（52）
（一）识别用好发展机遇，加快发展本土社区基金会	（52）
（二）明确社区基金会服务宗旨，打造核心竞争力	（53）
（三）科学组建理事会，基于服务宗旨设置组织体系	（53）
（四）政府提供政策引导，支持社区基金会独立运营管理	（53）
（五）适时转换发展模式：从善款中介到参与社区治理	（54）
（六）鼓励社区基金会之间发展横向合作关系	（54）

第三章 欧洲社区基金会的发展及借鉴

（55）

一、发展概况	（57）
二、主要模式	（60）
（一）社区基金会的组织结构与岗位设置	（60）
（二）社区基金会的资金链、支出构成、运营模式	（63）
（三）社区基金会参与社区治理的范围与途径	（66）
（四）社区基金会的政府规制、政府参与、促进政策	（71）
三、经验借鉴	（75）
（一）构建有利于社区基金会发展的法律环境，健全 监督机制	（75）
（二）开好头，把好公信力这一关	（76）

（三）明确“官民”界限	（77）
（四）维护社区基金会的可持续发展	（77）

第四章 东亚和南亚地区社区基金会的发展及借鉴（79）

一、发展概况	（81）
（一）发展历程和分布状况	（81）
（二）资产规模	（85）
二、主要模式	（87）
（一）社区基金会的服务宗旨、服务对象与范围	（88）
（二）社区基金会的组织结构、部门设置与类别	（95）
（三）社区基金会的资金链、运营模式、支出构成	（100）
（四）政府参与社会治理的范围和途径	（102）
三、经验借鉴	（106）
（一）创新基层社区治理，鼓励“社会组织+基金会”模式	（106）
（二）政府监管机制的宽松取决于特定的历史文化背景	（107）
（三）审时度势，利用资源和契机培育特色型社区基金会	（107）
（四）打造慈善平台，整合和链接社区资源	（108）
（五）持续的服务供给实力，打造慈善品牌效应	（108）
（六）提高机构运作效率，打造高效“运作型基金”	（108）

第五章 中国大陆社区基金会的发展现状（110）

一、发展历程	（113）
二、主要模式	（115）
（一）组织内部治理模式	（116）

- (二) 项目运作模式 (126)
- (三) 外部关系处理 (131)
- (四) 社区基金会的可持续能力对比 (137)
- 三、初步成效 (143)
 - (一) “助力结社”：扶持社会组织，促进社区公益事业发展 (144)
 - (二) “量体裁衣”：针对居民需求，提供个性化服务 (145)
 - (三) “激活社区”：凝聚社区主体，促进社会参与 (146)
 - (四) “依法自治”：创新治理机制，提升社区治理 (147)
- 四、问题成因 (149)
 - (一) 理念偏差：慈善救助供给而不是公共问题解决 (150)
 - (二) 定位偏差：慈善募捐平台而不是治理机制 (152)
 - (三) 执行偏差：松散活动而不是系统服务 (154)
 - (四) 整合偏差：各自为政而不是有机整体 (159)

第六章 推动中国大陆社区基金会科学发展的

- 对策与建议 (163)
- 一、中国大陆社区基金会发展的 SWOT 分析 (163)
 - (一) 优势 (Strengths) 分析 (164)
 - (二) 劣势 (Weaknesses) 分析 (169)
 - (三) 机遇 (Opportunities) 分析 (172)
 - (四) 威胁 (Threats) 分析 (176)
- 二、积极推动发展中国特色社区基金会的对策建议 (180)
 - (一) 整体构想 (180)
 - (二) 运行模式 (182)
 - (三) 政策建议 (184)

附录..... (188)

附录 1 美国 80 个社区基金会及其成立时间与网址..... (188)

附录 2 美国样本社区基金会的服务宗旨统计 (194)

附录 3 蛇口社区基金会 2016 年度工作要点..... (199)

参考文献 (201)

第一章 导 论

一、研究背景与意义

社区基金会原本是个“舶来品”，1914年美国克利夫兰社区基金会成立，被公认为世界上第一家社区基金会，至今经过百年发展，已在世界50多个国家或地区落地生根并呈现出强劲发展势头。据2012年的统计显示，全球共有超过1750家社区基金会，其中，美国有700余家，德国有259家，加拿大有187家，英国有59家^①。

1921年，加拿大第一家社区基金会在温尼伯（Winnipeg）成立。1945年，温哥华基金会（Vancouver Foundation）成立，系目前加拿大规模最大的社区基金会。其后50年，加拿大的社区基金会稳步发展。1992年，加拿大社区基金会联合发起了全国社区基金会会员机构——加拿大社区基金会网络（Community Foundations of Canada），旨在通过提升社区基金会的慈善领导力从而建设更强更具活力的社区。在加拿大社区基金会网络的大力

^① Charles Stewart Mott Foundation. Community foundations: Rooted locally. Growing globally [EB]. Charles Stewart Mott Foundation <http://www.mott.org/news/Publications Archive/Annual Reports/2012Annual Report>. 2012.

倡导下，以及受到加拿大政府鼓励社会福利项目资助模式创新以及国内外资助者支持社区主导发展概念的影响下，近 20 年来加拿大的社区基金会如雨后春笋般在各地成立^①。如图 1-1 所示，截至 2013 年，加拿大已拥有 191 家注册的社区基金会^②，服务对象涵盖 82% 的加拿大居民，总资产高达 38 亿美元，年总捐赠金额为 1.58 亿美元。如今，加拿大的人均社区基金会数量高于美国，加拿大每家社区基金会的服务人口数量为 313000 人，而美国每家社区基金会的服务人口数量高达 492000 人。^③

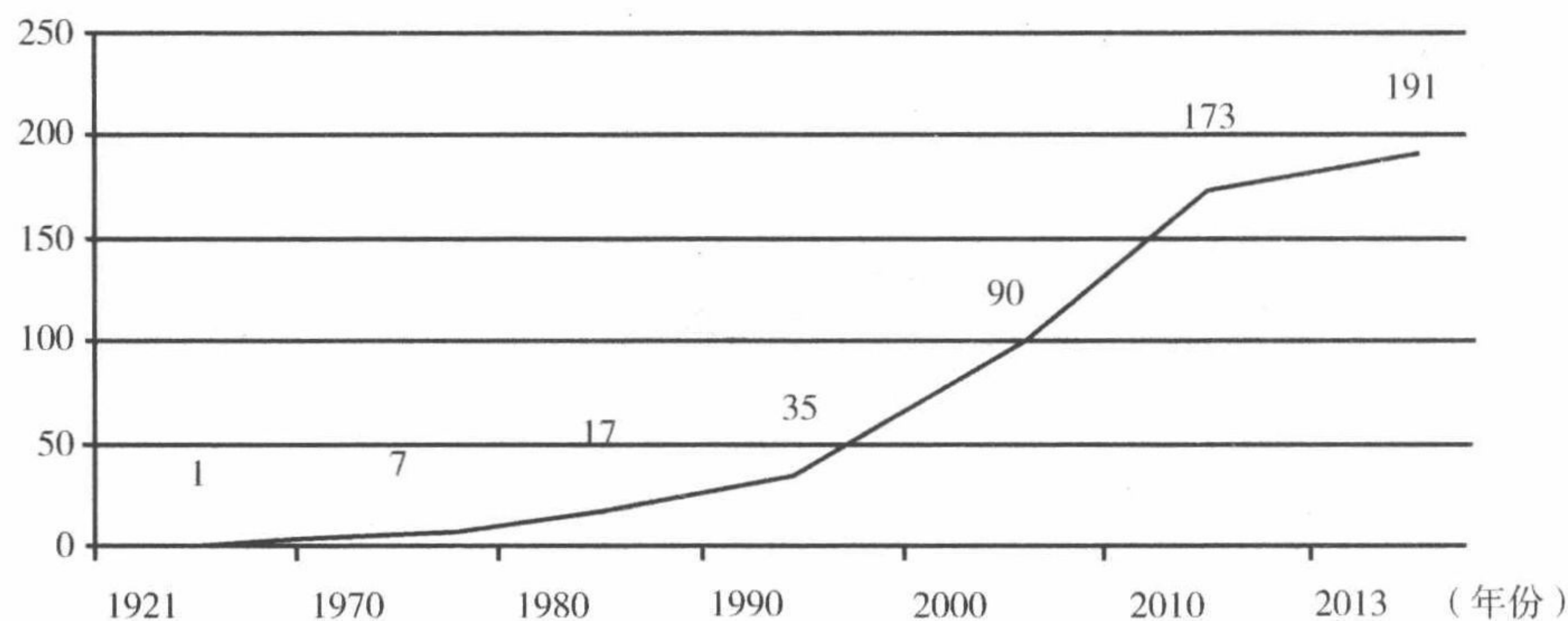


图 1-1 加拿大社区基金会历年合计总数

资料来源：加拿大社区基金会网络站，www.community-fdn.ca/cfs.htm。

1998 年，俄罗斯第一家社区基金会成立。截至 2012 年底，共有 45 家正式注册的社区基金会以及 13 家虽然不是社区基金会，但运作模式在一定

① Suzanne L. Feurt & Eleanor W. Sacks, *An International Perspective on the History, Development and Characteristics of Community Foundations*》, p9.

② 加拿大社区基金会名单完整版可参考加拿大社区基金会的网站：www.community-fdn.ca/cfs.htm。

③ Suzanne L. Feurt & Eleanor W. Sacks, *An International Perspective on the History, Development and Characteristics of Community Foundations*》, p9.

程度上与社区基金会相似的组织，可以称之为“类社区基金会组织”^①。它们分布在城市和乡村地区，回应社区需求，是社区利益相关者沟通的桥梁。在很多地方，它们甚至是唯一能够支持本地自愿发起项目、社会建设和非政府组织发展的机构。过去十几年间，俄罗斯根据国情，将社区基金会原则和标准本地化，形成了独具俄罗斯特色的发展模式（CAF Russia, 2014）。^②

东亚地区，最早的社区基金会是1991年成立的日本大阪社区基金会（Osaka Community Foundation）。东亚的社区基金会尽管种类多样，但在培养社区慈善文化、满足社区需求等方面发挥了相似作用^③。截至2014年2月，在日本京都地域创造基金的示范性影响和技术性支援下，日本各地相继诞生9家市民社区基金会，以及26家具有相似理念和功能的市民基金会^④。

在中国，社区基金会从无到有经历了一个中国特色的类社区基金会到现代意义上的社区基金会演变发展阶段。从20世纪80年代开始，各地涌现出一大批兼具集资和公益双重功能的基层基金会。在农村，主要表现为

① 正式注册的社区基金会名称中含有“社区基金会（community foundation）”字样。而类社区基金会组织因为形式很多，名称也各式各样，包括“基金会（foundation）”“社区组织（community organization）”“公共基金会（public foundation）”“社会创新基金会（foundation of social initiative）”“社会技术中心（centre of social technologies）”“慈善基金会（charitable foundation）”“慈善基金（charity fund）”“社区发展基金（fund of community development）”和“科学园区（science campus）”等。

② CAF Russia. (2014). Local Philanthropy of Federal Importance, Community Foundations in Russia. Moscow. Retrieved from: <http://www.mott.org/files/pubs/CAFRussia.pdf> 俄罗斯部分，引自贺珍妮，俄罗斯社区基金会发展报告，内部资料。

③ Lili Wang, Elizabeth Graddy & Donald Morgan, The development of Community Based Foundations in East Asia, Public Management Review, Vol. 13 Issue 8 2011 pp1155 - 1178.

④ 俞祖成，日本社区基金会：理念移植与本土融合，内部资料。

各种形式的农村合作基金会^①。农业部〔1993〕农（经）字第8号文件对农村合作基金会的界定是：农村合作基金会是在坚持资金所有权及其相应的收益权不变的前提下，由乡村集体经济组织和农户按照自愿互利、有偿使用原则而建立的社区性互助合作组织。由于合作基金会在产权上存在缺陷，金融监管难度大，1999年1月国务院发布3号文件，统一关闭了农村合作基金会。在城市，1993年民政部会同14部委出台《关于加快发展社区服务业的意见》（民福发〔1993〕11号文），明确要求各地建立社区服务发展基金，基金主要来源于各级政府资助、社会福利有奖募捐投入、国内外捐助和社区服务单位部分经营收入等；资金要逐步实行有偿使用，滚动增值；要保持有相对稳定的资金渠道，发展社区服务业。在这一文件指引下，部分城市出现了类社区基金会，如2001—2002年北京朝外街道雅宝里、芳草地、天福园等社区相继成立了献爱心解困基金会，功能与社区基金会很相似。

中国首家（现代意义上的）社区基金会桃源居公益事业发展基金会（简称“桃基会”）于2008年11月8日成立。^②桃基会在引领推动中国社区基金会发展中发挥了重要作用，中国大陆很多社区基金会的成立得到了桃基会的支持，如2014年桃基会就资助了深圳、天津、重庆、上海、北京等地多家社区基金会约1500万元发起资金等。桃基会是一家全国性的非公募基金会，而且是以企业捐赠为主的非公募基金会，主要是为桃源居集团公司所开发项目城市的社区社会组织提供支持。桃基会的主要资金使用针对若干社区，与前文介绍国外的“社区基金会”比较接近，算是一种典型

① 《合作基金会在农村发挥大作用》，1992年5月29日《人民日报》第二版。转引自王名主编的《中国民间组织30年——走向公民社会1978-2008》北京：社会科学文献出版社，2008年10月，第20页。

② 王劲颖：以社区基金会为载体构建社区治理平台〔J〕，中共青岛市委党校·青岛行政学院学报，2014（05）：89-91.；庄爱玲，公益支持机构与社区基金会培育——映绿的实践、作用及思考，公益慈善学园（微信群），2016-07-12.

的“地域基金会”，但由于其捐赠主体主要以开发商为主，不像西方国家的“社区基金会”那样捐赠主体多元化，因此可看作一种较为典型的企业主导型社区基金会。

2012年中国共产党的十八大召开后，中央层面陆续作出了一系列关于加强社会建设、创新社会治理、发展慈善事业等有关决策部署，在自上而下的政治动员、决策部署、政策驱动等因素作用和自下而上的社会问题倒逼、改革创新驱动等因素作用下，许多地方积极学习借鉴国内外经验和做法，积极推动社区治理创新，培育发展社会组织特别是社区社会组织并通过政府购买服务等方式引导支持其提供社区服务、参与社区治理、发展社区公益、壮大社区社会资本、推动社会发展进步。深圳、上海等地试点探索发展社区基金会的做法，就是其中颇有代表性的创新实践，引起了很多学者、政府官员、媒体等社会人士的广泛关注。2013年，深圳市政府在《公共服务白皮书》和《市政府民生实事》中在国内率先提出试点培育和发展社区基金会。当年12月，“深圳市圆梦南坑社区基金会”挂牌^①，成为中国大陆第一家在名称中直接冠以“社区基金会”之名的基金会。2014年初，时任深圳市委副书记的戴北方提出，要把培育发展社区基金会作为推进深圳社会建设和慈善公益事业发展的的重要举措来抓，未来3年内培育50—100个社区基金会。^②2014年3月，《深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法》出台，对社区基金会的发起设立、治理结构、定位、业务范围、管理运营、支持保障等作了统一规范。在此期间，2013年初深圳市光明新区按照深圳市委、市政府部署，成立了社区基金会试点工作领导小组

① 圆梦南坑社区基金会的成立是地方政府主导的结果，深圳市龙岗区民政局、坂田街道和南坑社区工作站一起联合成立了筹备工作小组，基金会的原始基金数额为100万元，主要由社区爱心企业家捐赠出资。

② 杜鹏：关于培育发展社区基金会工作及其《暂行办法》起草情况的说明（内部资料），2014-03-31。

组，在辖区内凤凰、白花、新羌、圳美、玉律5家社区基金会，启动了全国首批社区基金会试点工作；而后，一年多的时间里，这5家社区基金会共募集资金近2000万元，光明新区也出台了《社区基金会管理办法》等7项管理制度，建立了银行第三方托管、项目民主决策等5项机制，共资助开展了社区公益服务项目30余个，组织吸引了社区志愿者参与近5000人次，惠及社区群众1万多人。2015年4月，光明新区“试点社区基金会助推社区治理创新”获得“2014年度中国社区治理十大创新成果”提名奖，由此引起了社会及其他地方政府更加广泛的关注。

作为全国特大城市，上海市多年来重视加强社会治理，2014年12月27日，上海市委市政府经过历时一年的深入调研，制定出台了《关于进一步创新社会治理 加强基层建设的意见》等“1+6”系列文件，其中明确提出鼓励成立社区基金会。2015年上海市民政局、社团局发布了《上海社区基金会建设指引（试行）》，鼓励和引导社区基金会的规范发展，上海各区在街道、乡镇层面探讨建立社区发展基金（会），有序拓展社会资源参与社区治理的渠道。普陀区制定了《普陀区社区基金会管理办法（试行）》，浦东新区召开了社区基金会建设推进会，静安区也组织各街道干部学习考察社区基金会。

在深圳、上海等地的创新实践影响下，2015年6月26日，南京市民政局发布了《关于推动南京市社区型基金（会）发展的实施方案（试行）》，高起点地提出，要在未来一年中建成不少于30家社区型基金会，实现社区型基金全覆盖。目前，社区基金会在深圳、上海、南京、天津、北京、重庆、成都等地遍地开花。据不完全统计，中国大陆有近百家社区基金会，其中深圳和上海两地占据七成左右，这些地方探索发展社区基金会的实践，为新时期加强和创新中国的基层社会治理、发展现代公益慈善事业提供了鲜活的样本。

综上，国内外既有实践表明，社区基金会作为社区社会组织的重要形