

中国社区基金会的十年：环境分析及培育建议¹

李春燕 朱健刚²

深圳国际公益学院

摘要

中国社区基金会已经走过十年历程，社区基金会数量已接近160家，成为全球社区基金会增长最为快速的国家。社区基金会面临资源不足、能力建设、社区参与程度低等困境，无论是合法性，还是有效性，中国的社区基金会在这十年都受到广泛的质疑。相比百年社区基金会发展历程，中国社区基金会仍处于发展初期，中国社区基金会在这十年间的发展受到社会需求、资源供给、制度环境等多种力量影响，因此本报告将从社会需求、资源供给、制度环境分析我国培育发展社区基金会必要性，并根据以上政治、经济、社会环境分析提出培育社区基金会路径。

【关键词】：社区治理 社区基金会 环境分析 发展路径

一、为什么要关心社区基金会在中国

2014 年被媒体称为社区基金会元年，在这一年，上海和深圳的政府改革者都不约而同地推出鼓励扶植社区基金会发展的政策，但其实早在 2008 年，深圳的地产企业家李爱君就在自己的社区建立了桃源居公益基金会。2009 年广州的慈善家刘小钢和理由先生则共同建立了广东省千禾社区公益基金会，这是第一家以社区基金会命名的中国基金会。在这十年间，截止 2017 年 10 月 11 日，基金会中心网统计的社区基金会已有 144 家，在地域分布上，上海和广东两地社区基金会数量位居前列，所占比例分别为 41.67%和 25%，上海和深圳等城市为我国培育发展社区基金会提供借鉴经验。

全球第一家社区基金会——克利夫兰社区基金会成立于 1914 年，至今已有 104 年历史，为何百年后社区基金会在中国兴起、并成为全球社区基金会增长最

1 本研究报告为深圳国际公益学院受“禾平台”委托，研究中国社区基金会培育发展路径。

2 李春燕，深圳国际公益学院公益研究中心社会服务与公共政策部门高级分析员；朱健刚，南开大学社会科学系教授、博士生导师，深圳国际公益学院特聘研究员。

为快速的国家？在全球范围，社区基金会被认为是独立的、非营利性的公共慈善组织。³社区基金会的核心功能是：（1）资助慈善组织和社区组织，以满足多样化社区需求。（2）社区基金会是社区居民、企业和组织参与慈善的工具，居民、企业在社区基金会建立永续捐赠、捐赠人建议基金等方式，支持社区可持续发展。

（3）社区基金会发挥社区领导力，作为有效的、独立的社区平台，辨识社区问题、发起社区改善计划，激活社区居民参与社区自治。⁴社区基金会促进社区慈善这一核心特质是全球社区基金会百年增长的原因。回顾中国社区基金会十年发展历程发现，社区基金会正是因应社区治理需求而兴起，2008年，桃源居公益基金会基于桃源居社区建设和居民自治需求，2014年开始，深圳和上海两地政府先后推动社区基金会发展也是因应城市社区治理需求，社区基金会作为社区治理的资源驱动工具，激发社区自治活力。⁵

2017年6月，《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出，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。2017年12月，《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》提出，鼓励有条件的地方设立社区发展基金会，为城乡社区治理募集资金，为其他社区社会组织提供资助。这两份中央政策文件为培育发展社区基金会提供了政策合法性基础，同时也指出了社区基金会的功能定位是筹集资金以及设立社区基金会具有条件适用性。正是中国的政策机会的打开，使得社区基金会似乎可以成为中国社区治理创新的新的抓手。在各个地方，从成都到广州，从顺德到北京，都在开展社区基金会的地方实验。社区基金会发展似乎欣欣向荣，但是，在另一方面，我们也看到从事社区基金会建设的行动者们，仍然非常迷惘，工作也经常遭遇资源不足、能力建设、社区参与程度低等困境，无论是合法性，还是有效性，中国的社区基金会在这十年都受到广泛的质疑。

显然，在短短的十年，就期待社区基金会得到政府和社会的广泛认受，以及

3 The WINGS CF website: <http://www.wingsweb.org/information/glossary.cfm>, September 3rd, 2010.

4 Reynolds, Dorothy. *The Balancing Act*. Charles Stewart Mott Foundation, November 2008.

5 2015年3月27日，时任深圳市民政局局长侯伊莎在深圳市光明新区党工委、管委会汇报《试点社区基金会助推社区治理创新》提及的社区基金会在社区建设中的定位：“社区基金会作为扎根基层的公益性社会组织，可以汇聚更多社会力量，通过平等、互助、自治方式为社区各类主体参与社区治理搭建新的平台”。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“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”。

呈现出卓越的效率，这是不现实的。社区基金会作为社会组织的一种类型，仍然要遵循社会组织培育和发展的规律。社区基金会在这十年间的发展受到社会需求、资源供给、制度环境等多种力量影响⁶，因此环境分析和能力建设是这十年的核心命题。本报告将从社会需求、资源供给、制度环境分析我国培育发展社区基金会必要性，并根据以上政治、经济、社会环境分析提出培育社区基金会路径。

二、环境分析：社区基金会在中国发展的必要性

（一）社会服务需求

1. 建设养老护理与儿童服务两大服务体系的需求

社会服务是社区治理的三大关键内容之一，需要加快建设养老护理、儿童服务两大服务体系。根据全国老龄办最新统计，截至 2017 年年底，全国 60 岁以上老年人口达 2.4 亿，占总人口比重达 17.3%，中国老年人口比例严重超标。60 岁以上人口超过千万级的城市分别是山东、四川、江苏、河南、广东、湖南、河北、安徽、浙江、湖北，除了广东和江苏外，其他 8 个养老服务需求大的省份社区服务机构配比严重不足。从儿童健康发展服务需求看，14 岁以下儿童人数居多的省份依次是河南、广东、山东、河北、四川、湖南，农村留守儿童主要集中在中西部地区，70 万农村留守儿童集中在江西、四川、贵州、河南、湖南等省。根据 2016 年国家统计局公布的社区服务机构数据，我国各地社区服务机构覆盖率差异大，贵州省达到社区服务机构全覆盖，北京、江苏、广东、海南的社区服务机构覆盖率超过 75%，天津、上海、浙江覆盖率超过 30%，其余 22 省份覆盖率低于 30%，社区服务机构数量配比不足。

6 李国武、李璐，《社会需求、资源供给、制度变迁与民间组织发展基于中国省级经验的实证研究》，《社会》，2011年CJS第31卷。

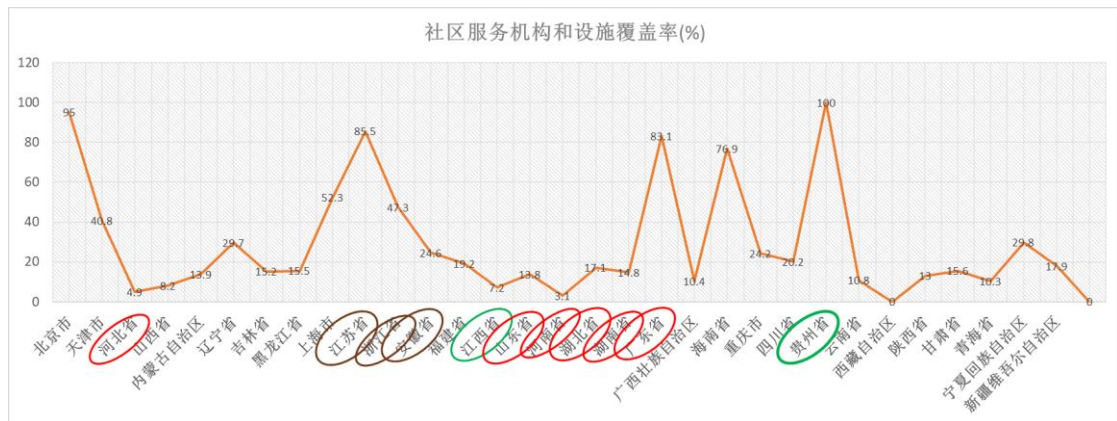


图 1. 全国各地社区服务机构覆盖率 (%) ⁷
数据来源：国家统计局 (2016)

整体来看，各地社区服务机构数量发展不平衡，大部分省份社区服务机构还有很大的发展空间，社区社会服务需求大的省份，山东、四川、河南、河北、湖南、湖北、安徽、浙江的社区服务机构数量远远达不到社区服务需求。

2. 培育发展社区社会组织的需要

社会组织是社会服务功能的基本载体和志愿服务的最有效组织架构，社会组织是社区社会服务的重要供给方，又是推动居民参与社区治理的重要媒介，现阶段我国社区社会组织数量存在巨大缺口。《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》提出：“到 2020 年，实现城市社区平均拥有不少于 10 个社区社会组织，农村社区平均拥有不少于 5 个社区社会组织。”即到 2020 年社区社会组织数量为 381.5 万，2016 年我国社区社会组织数量为 30 万个，仅仅达到不足 10% 的总任务比例。

根据中国社会组织网公布的数据，是截止 2018 年 2 月 8 日，我国社会组织突破 80 万，从地域来看，社会组织的分布并不平均，也并不完全与经济发展水平一致。社会组织最多的是江苏，超过 9 万个，占到了全国的十分之一还多。其次是广东，超过 6.6 万个。往下依次是山东 (5.0721 万)、浙江 (5.0656 万)、四川 (4.3925 万)、湖北 (3.5966 万)、湖南 (3.4383 万)、河南 (3.4318 万)、河北 (3.2483 万)、安徽 (3.0538 万)。

从各地平均每社区拥有登记社会组织数量看，江苏省达到 1 个社区拥有 3.9

⁷ 标红省份：既是千万级 60 岁以上人口又是 14 岁以下儿童人口 TOP10；标褐色省份：千万级 60 岁以上人口；标绿色省份：14 岁以下儿童人数 TOP6 省份及留守儿童人数多的省份。

个社会组织，全国超过 2:1 比例的有广东 (2.5)、宁夏 (2.06) 和海南 (2.05)，有 12 个省份的占比低于 0.5，最低占比是 0.11。各地培育发展社区社会组织的指标压力甚大，尤其是华北地区、西北地区和东北地区。

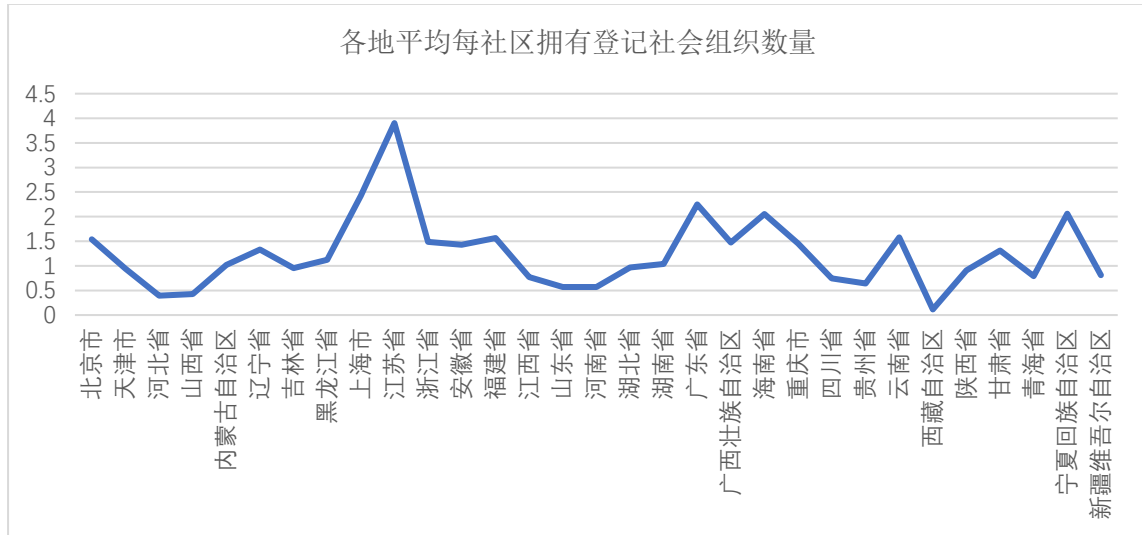


图 2. 社区拥有登记社会组织数量均值

数据来源：国家统计局 (2016)

“培育发展”内涵既指培育社会组织数量，也包含社会组织发展的质量，381.5 万个社区社会组织的运营资金体量大，我国地区发展差异大，各地财政支持社区社会组织的力度不一，并且社会组织资源依赖将不利于社会组织发展，无法调动本地资源以及积累社区资本和社区信任，社区居民参与社区治理程度低。因此，引导社会资源参与培育发展社区社会组织是必然的发展路径。对于许多中小型资助型基金和捐赠人来说，捐赠人更倾向资助所在社区或者亲缘社区，“当地人作为捐赠人参与社区建设，是为自己做事情时，资金和项目最具可持续性”。

3. 社会服务事业资源不足与公共服务均等化矛盾突出

比较分析 2016 年各省社会服务事业费用，总体上看，各地政府公共资金投入抚恤、社会救助、自然灾害的支出占各地 GDP 比例区间为【0.37%, 2.27%】。各地社会服务事业费用占 GDP 比例与经济水平呈反比，经济水平最高的广东占比为 0.38%，经济水平低的省份占比最高为 2.27%。我国从 2006 年起以社会工作推动社会建设事业，比较分析 2017 年各地社会工作费用投入情况⁸，上海市、广东省投入经费最高，各地社会工作费用投入情况与地区生产总值分布并不契合，GDP

8 2017 年首次公布社会工作投入费用情况

排名靠前的山东、江苏、浙江，社会工作费用投入相对偏低。与其他国家相比，我国社会服务事业经费支出属于低福利水平，政府公共资金对社会服务事业费用支出还需要提高。

虽然地区财政收入决定了社会服务事业投入金额，但 GDP 水平较低省份的社区社会服务需求更大，依靠地方财政投入并不利于当地社区社会服务事业发展，也不符合我国“公共服务均等化”社会福利制度设计。中国人有很强的地缘认同，人们愿意把资源投注到家乡，也愿意关注、解决和自己地域相关的问题。因此，除了增加政府公共资金投入社区治理领域外，更需要引导社会资金导入社区治理领域，增持社会组织发展留得住的社区资产，由社区居民参与社区发展。社区基金会的独特优势在于其地域性，它和社区本身的需求、本土的资源、多元的利益相关方紧密相连。

我国各地社区社会服务需求大，养老需求、儿童健康发展需求、精准扶贫等社会服务需求尤其明显，但是全国社区服务机构覆盖率不够，社会服务机构的资源供给不足，各地区社会服务差异大，公共服务均等化受到挑战。因此，引导社会资源参与社区治理领域，社区基金会是一种有效的资源筹集方式。社区基金会的功能不仅在于筹集资源，更重要的是，社区基金会是社区赋能和社区培力的有效工具，调动本地资源，积累社区资本和社区信任，动员社区居民参与社区治理。整体来看，我国社区社会组织培育需求、社区社会服务需求与资源供给不足、社区参与活力不足之间的矛盾，是催化社区基金会的需求动机。

（二）资源供给

社区基金会作为资源筹集的社区慈善组织，应具有一定的资金实力和多元化的募资渠道，我国社区基金会的筹资机制和模式初步归总为五种类型：公众小额劝募、永久捐赠基金、项目专项基金、资源匹配链接、社区慈善信托⁹，现阶段我国社区基金会普遍陷入依赖单一资源困境，需要分析中国捐赠环境以探索中国社区基金会筹资路径。

⁹ 胡小军、朱健刚，《“三社联动”机制下社区基金会的功能与运行逻辑》，华东理工大学学报社会科学版，2018年第1期

1. “地缘认同”引导个人捐赠纳入社区

2016年,我国接收国内外款物捐赠共计1392.94亿元,占全国GDP的0.19%,人均捐赠100.74元,企业捐赠仍是捐赠主体,企业捐赠占到捐赠总额的65.20%,个人捐赠占比是21.09%。对比英美捐赠水平,2016年,美国慈善捐赠总额约合25706.6亿人民币,占GDP的2.1%,人均捐赠约合7957.1人民币;英国捐赠总额约合868.1亿人民币,占GDP的0.52%,人均捐赠约合1316.5人民币,我国年度捐赠总量达到欧美国家水平,人均捐赠额较低。在2010-2017年慈善援助基金会的世界捐助指数报告中,中国大陆的世界捐助指数一直排名靠后,中国作为第二大经济体,政局稳定,社会繁荣发展,但民间尚未形成良好的公益传统和慈善文化,民众捐助热情较低。

近年来,随着我国网络筹款的兴起,如在腾讯“99公益日”的助推下,“人人公益”的理念开始进入公众的视野,在线捐赠工具大大提高了中国个人捐赠水平。中国人有较强的地缘认同感,人们愿意把资源投注到家乡,也愿意关注、解决和自己地域相关的问题,社区基金会具有本地项目落地的捐赠优势,社区基金会有可能成为激活个人捐赠的重要方式,将来可能出现超行政区域的跨省社区基金会,从而实现捐赠资源合理分配。但这并不是一蹴而就的事情,需要较为长期的构建社区信任过程。

2. 大额捐赠和企业捐赠多流向本地

相比民众捐赠热情较低,我国的大额捐赠引领社会捐赠。北师大中国公益研究院公布的《中国捐赠百杰榜》报告中,2017年百杰捐赠总额为232.90亿元,2011-2017年,《中国捐赠百杰榜》累计有504人上榜,累计捐赠1464.91亿元,累计捐赠一亿元以上捐赠人共148位,捐赠十亿元以上捐赠人19位。其中,广东省、北京、上海、福建、浙江是大额捐赠者涌现的省份。有关大额捐赠去向,哈佛大学肯尼迪政府学院艾什民主与创新中心公布的《中国最慷慨的百名慈善家》指出,我国的大额捐赠大多都发生在本地,并流向单一的捐赠领域,每10元捐赠中就有6元(57.2%)捐向了捐赠人公司总部所在省级行政区。

社区基金会接收本地大额捐赠已有先例,慈善家何享健先生捐赠5亿元现金设立社区慈善信托,成立广东德胜社区慈善基金会,慈善信托投资收益支持广东德胜社区慈善基金会资助各类社区公益项目;陕西省神木县民生慈善基金会接受当地企业家的捐赠,用以资助社会组织开展养老、健康、助幼、扶残、义

工等社区服务项目。大额捐赠倾向于捐赠资源用于本地，社区基金会可成为接收大额捐赠的理想方式，为慈善家或企业社会责任营造本地慈善影响力。

（三）政策环境

1. 社区治理体系的现代化需要社区基金会的平台支撑

习近平同志指出，社会治理核心在人，重点在城乡社区，关键是体制机制的创新。中央要求，推动社会治理重心向基层下移，把人力、财力、物力更多投到基层，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，强化城乡社区自治和服务功能，健全新型社区管理和服务体制。特别是在城乡社区要发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。¹⁰

十九大报告提出，“打造共建共治共享的社会治理格局”。基层社会治理应准确把握和主动适应当前我国社会结构的深刻变化，使政府从基层社会治理的单一主体转变为主导力量和兜底保障，打造共建共治共享的基层社会治理格局。在党委领导下，政府的作用应更多体现在以改革激发社会活力、凭规划引导社会预期、用政策保障社会公平、靠监管规范社会秩序，实现从管治向服务转变。以提升组织力为重点，把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。充分发挥专业化社会组织、城乡社区群众自治组织的作用，使各种社会主体广泛参与到基层社会治理中。探索构建由财政专项、政府采购、公益基金等构成的社会公共服务资金结构，为各类企业和社会组织进入城乡社区服务领域提供便利。¹¹

我国社区形成了一核多元的社区治理体系，虽然各级政府在社区治理投入了大量资金，但是资金未能真正落地到社区和居民所需要的地方，居民自治的活力还没有发挥出来，大量的多元的社区需求还未得到满足。社区治理体系的现代化需要社区基金会的平台支撑，社区基金会作为社区治理体系的资源驱动，通过资源捐赠引导社区居民参与到社区治理，并把社区资源用于社区居民需要的地方。

2. 国家级和部级政策文件鼓励有条件地方设立社区基金会

在社区基金会写入中央文件前，深圳、上海、南京先后出台了鼓励培育发展

10 中国共产党新闻网，《习近平总书记创新社会治理的新理念新思想》，2017年12月5日。

11 李曜坤、刘理晖，《人民日报治理之道：推动基层社会治理创新发展》，人民日报，2018年7月25日。

社区基金会政策文件，三地社区基金会数量快速发展，政策驱动之下社区基金会数量增长。2017年，《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》、《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》两份政策文件都提出，鼓励有条件的地方设立社区基金会，引导社会资金投向城乡社区治理领域，政策驱动将会引发社区基金会新一轮增长。

随着政策出台，“有条件”地方蠢蠢欲动设立社区基金会，上海社区基金会数量已突破70家，苏州高新区成立了区级注册的社区基金会，广州三元里也成立了广州的第一个社区基金会，其他地方政府也在跃跃欲试。成都更是将社区基金会建设作为自己社区营造规划的重点。

3. 有待倡导社区基金会作为公共基金会政策环境

在美国、英国、加拿大等国家，有明确的社区基金会的定义、指导标准或原则，中国社区基金会仍未有明确界定，社区基金会作为公共基金会的共识还有待营造。在登记管理方面，社区基金会遵循《慈善法》和《基金会管理条例》，社区基金会面临两个主要挑战：

一是社区基金会登记门槛，社区基金会是具有公共筹资功能的基金会，根据《基金会管理条例》要求，社区基金会获得公共募捐资格，注册原始基金不低于400万元人民币（到账货币资金），这是一笔较大的资金，这让有发起意愿的社区居民或社会组织望而却步。大部分成立的社区基金会是非公募基金会，不具备公共募捐资格，根据《慈善法》规定，社区基金会取得公开募捐资格，需要认定为慈善组织，成为慈善组织两年后向其登记的民政部门申请公开募捐资格。

二是社区基金会各级管理部门职责与社区基金会实践有所脱节，《基金会管理条例》规定“省、自治区、直辖市人民政府民政部门负责本行政区域内地方性公募基金会和不属于前款规定情况的非公募基金会的登记管理工作”，中国社区基金会服务区域大多数为街道和社区，根据“谁注册，谁管理”分级管理原则，在社区基金会初期培育发展过程中，区级或街道的政府部门缺少对社区基金会扶持和管理的依据，也不利于社区基金会建立社区治理机制，这给社区基金会发展和参与社区治理造成了障碍。

从以上的环境分析中，社区基金会定位于社区治理的资源驱动角色，在发展初期面临着一定程度的挑战。

三、培育发展社区基金会路径

在欧美国家，社区基金会起源于公民社会意识和发展社区慈善需求，居民贡献自己的资源（资金、知识、时间）回应社区可持续发展，补充政府、市场供给服务的不足。国家-社会关系、社区治理结构的差异性，国家的社区基金会发展路径和呈现形态都独具特点，中国的国家-社会关系、社区治理结构与西方国家有显著差异，我们需要在理解社区基金会基础上，探索适合的中国社区基金会发展路径。

（一）助力“共建共治共享社会治理格局”

现阶段，我国社区基金会发展的独特性是因应“共建共治共享社会治理格局”要求，社区基金会不仅为城乡社区治理募集资金，为其他社区社会组织提供资助，还应该根据《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》，社区基金会作为社区治理体系现代化的平台支撑，创新基层社区治理运作体制，激活社区治理的自治活力，引导社区居民贡献资源，驱动社区居民参与到社区自治、社区管理。

（二）定位为独立型公共基金会

社区基金会的公共特征是，社区基金会是代表公共利益的、独立的公共基金会。社区基金会不仅提供直接公共服务，并且聚焦资助慈善组织和社区组织，企业、家庭或个人以建立永续资金、捐赠人建议基金、慈善信托等方式为社区贡献资源，社区基金会研究社区需求并发起社区改善计划，回应社区永续发展需要。中国的社区基金会发起方式有三种：政府发起、企业发起、居民发起，无论哪种发起方式，独立的、公共基金会是社区基金会的定位。

社区基金会是独立的基金会，这主要体现在理事会治理和社区基金会运作的独立性。现有经验说明，政府控制或企业控制的理事会都会使社区基金会偏离发展方向，社区基金会的理事会成员应该多元化，选择与社区基金会使命、远景切合并且愿意承担职责的理事成员，建立现代法人治理体系，建立科学、民主的理事会决策制度。社区基金会运作的独立性体现为代表社区的公共利益，社区基金会的资助方向需回应社区的发展需求、听取社区居民声音。

(三) 成为多元社区治理协作主体的合作伙伴

当前我国社区治理中存在多元利益主体，诉求各不相同，“党委领导，政府负责，社会协同、公众参与、法治保障”是当前我国社区治理协作机制。社区基金会是社会组织的一种类型，是多元社区治理大家庭中新的一员，社区基金会在党委领导下，成为基层政府组织可信任的合作伙伴，成为社区居委会的资源机制，成为企业、居民捐赠资源的有效工具。

多元社区治理主体协作实际上是社区权力转移到过程，社区基金会作为新型的社区治理机制，其建立社区影响力的过程是社区权力转移过程中，将会面临到许多的挑战，社区基金会以其公共利益属性建立社区信任、社区资本，这将会是一个曲折发展的过程。

(四) 社区基金会发展初期重点建立社区信任

现已成立的社区基金会没有大额的资金积累，没有社区信任基础，简单地把社区基金会作为资源筹集工具是不可行的。在社区基金会发展初期，建立社区信任、影响力、促进居民参与比筹资工作更为重要。社区基金会是社区问题研究专家和提出解决方案专家，社区基金会深度评估社区需求，倾听居民声音，邀请居民、企业、组织参与社区行动，共同推动社区发展。

(五) 发展社区基金会支持型组织

在短短十年期间，中国社区基金会已接近 160 家，大多数是 2014 年新成立的社区基金会，从事社区基金会建设的行动者们，仍然非常迷惘，工作也经常遭遇资源不足、能力建设、社区参与程度低等困境。对比百年的社区基金会发展历程，中国社区基金会尚处于初期发展阶段，有长期的发展空间。

社区基金会是结伴成长，美国、加拿大、欧洲等国家的社区基金会均有支持型组织协助成长，例如基金会理事会、欧洲社区基金会研究所等研究型组织构建社区基金会知识体系及工具、提供社区基金会能力培训课程、公共政策倡导与宣传、促进社区基金会合作网络。另外，当社区基金会发展至一定阶段或拥有一定数量，自发成立网络平台组织（Umbrella Bodies），以共享信息、资源与经验，共同树立与扩大社区基金会影响力，促进社区基金会在本国、本地域的发展。这些支持型组织都有效地促进了社区基金会的发展。

除了美国、德国外，中国社区基金会数量已超越其他国家社区基金会数量，中国社区基金会也需要知识支持、能力建设、合作平台。由南都公益基金会、千禾社区基金会、正荣公益基金会联合发起的“禾平台社区基金会支持计划”发挥了中国社区基金会合作平台的角色，通过伙伴学习方式建立了中国社区基金会行动学习网络。由深圳国际公益学院联合深圳市武英石财慈善基金会、福建省恒申慈善基金会共同发起“香柏计划——社区基金会高级研修项目”，致力于培育中国典范社区基金会高级职业管理人才。未来，还需要增强社区基金会支持型组织的支持功能，建构中国社区基金会知识体系，为社区基金会提供知识、工具和机会，公共政策倡导与宣传，提升社区基金会从业人员能力建设，促进中国社区基金会的协作。