

中共上海市社会工作委员会
上海市社会建设委员会办公室 联合主办

www.shlxhd.gov.cn www.shshjs.gov.cn 第 164 期

社区基金会助力社区治理新作为

社区基金会，上海社区治理领域的新生事物。沪上首个以“社区公益基金会”命名的法人成立距今仅有5年左右，对很多人来说，社区基金会还是陌生名词。

自2015年至今，上海的社区基金会经历了一轮快速发展。上海出台《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，推动了基层社会治理创新的步伐，并明确鼓励社区基金会的发展。此后，上海又发布了《上海社区基金会建设指引（试行）》，为社区基金会的规范发展提供

引导。

来自市民政局的数据显示，截至今年4月25日，全市街镇层面成立的社区基金会已达51家，社区基金会在上海街镇的覆盖率接近四分之一。它们立足社区，从事社区公益事业。社区基金会资金来源多样，包括本社区居民、驻区企事业单位的自愿捐赠，也有部分政府资助；社区基金会的业务范围包括帮扶社区困难群体、资助社区公益项目、培育社区社会组织 and 群众活动团队、传播公益文化等。

社区基金会是开展社区公益活动的资金

池，是社区公益资源流转的平台，政府希望社区基金会起到动员社区参与、促进社区融合、整合社区资源、解决社区问题、促进社区治理的作用。

在社团、基金会、民办非企业三类社会组织中，基金会不仅设立门槛高，内部治理要求也高。社区层面如何善用资源、筹措资金？如何规范合理地运行社区基金会？社区基金会在特大型城市社区治理中的功能定位到底是怎样的？过去两年，上海各区进行了多种多样的探索，有成果、有实践，也有思考。

普陀十街镇 社区基金会全覆盖

■本报记者 钱蓓

早在2015年底，上海市普陀区就实现了社区基金会在10个街镇的全覆盖。政府方面的统一推进对于社区基金会的快速落地具有重要作用。

统计显示，10家社区基金会的原始基金共2490万元，其中街道、镇直接出资1490万元，以企业和社会组织名义捐赠1000万元。

资金筹集：多元

在资金筹集方面，普陀区首先对街镇社区基金会进行了统一扶持。根据该区财政局制定的《街道财力保障方案》，每个居委会工作经费配备标准为30万元，其中10万元用于街道统筹建立非公募性质社区基金会的匹配资金。

驻区单位的捐赠资金是原始基金的另一个重要来源。比如桃浦社区基金会由民办非企业单位上海普陀区桃浦社区扶贫济困互助中心捐赠200万元发起成立；万里街道社区基金会获得了企业80万元捐赠。为了鼓励企业出资，普陀区税务局、财政局协调落实了非营利组织免税资格和《公益事业统一捐赠票据》的办理。

社区基金会成立后的后续募资渠道更加多元，截至2016年12月底，10个社区基金会共接受捐赠物资近700万元，捐赠者包括企事业单位、社会组织、个人等。比如曹杨社区基金会收到来自中国地质工程公司上海公司、上海市（快乐）集团有限公司、普陀区政府基政科、上海市普陀区城市建设投资有限公司、上海普陀区曹安敬老院5个单位共计60.1万元的捐赠；长寿社区基金会收到的86.8万元捐赠既有来自企业、社会组织、机关单位和居民个人的，还有通过“体验饥饿、公益众筹”和“腾讯99公益日”两档网络众筹活动取得的。

项目运作：透明

普陀区介绍，社区基金会的运行必须要由多元主体参与，各街镇的社区基金会发动了社区单位和居民群众共建、共治、共享。理事会成员主要由捐赠人、发起人、基层群众性自治组织、社区居民、社区单位、社区社会组织代表等组成。10家基金会最初成立时共有66名理事会成员，其中街道镇代表25名占37.9%，居委书记、主任15名占22.7%，企业和驻区单位代表15名占22.7%，社会组织10名占15.2%，明星居民1名占

1.5%。10名社区基金会法人中，居委书记8名，居委会主任1名，街道聘用人员1名。

普陀区认为，社区基金会是社区公益的“透明口袋”，基金会要强化内部治理，促进规范运作，充分体现公益性和群众性。理事会应该按照社区基金会章程赋予的权限与职责规范运作，尤其是涉及社区基金会公益项目的购买、公益资金的使用等要严格依法依规执行，确保流程规范、公开透明。按照《上海市社区基金会建设指引》，普陀区起草了一套社区基金会管理办法，着重在资金运作、项目实施、人才队伍建设、信息公开等方面，加强对社区基金会的培育发展和监督管理，要求社区基金会对内健全治理和规章制度，对外通过网站、微信公众号加强信息公开，接受社会捐赠并公示。

功能发挥：“新引擎”

2016年，普陀区以“同心家园”建设为重点，探索发挥社区基金会参与基层治理的杠杆作用。借助年初的社区代表会议，为社区基金会揭牌造势，让社区居民和驻区单位认识社区基金会。长寿社区基金会在社区代表大会上举行了首次捐赠仪式，为“同心家园”建设公益性项目筹集25万余元的善款；宜川社区基金会牵手上海志愿服务公益基金会，共同启动“宜川宜居星空计划”大型社区公益活动。

一些街镇通过社区基金会平台，为社会组织发展提供资金、项目以及能力建设等支持，使得社区治理创新和社会组织培育孵化“双赢”。比如桃浦社区基金会2016年首批实施8个项目，5个是由社会组织承接的，涉及金额47万元；宜川社区基金会与社会企业“爱购会”共同签订“社会企业苗圃”战略合作协议，并依托谈家二八、麦腾创空间、近铁CLOUD创客空间、创业星工场等优势的专业服务、物理空间等优势，培育孵化社会企业。

普陀区表示，社区基金会推动了辖区慈善资源供给和公益受益面的扩大。据初步统计，社区基金会资助实施的社区公益项目，内容涉及社区生活的方方面面，涵盖社区矛盾纠纷处、法律咨询、为老服务、文体活动、健康教育、心理疏导、业主自治、老年助餐、失独关爱、妇女帮扶、儿童照料、助残、外来务工人员融入、环境保护、社区安全等。普陀希望让社区基金会成为社区公共利益和共同意识形成的“催化剂”；通过协商民主，多元筹措资金和资源，推动社区共治获得“新引擎”。

■本报记者 钱蓓

静安区石门二路街道今年做了个小试验。他们在辖区三个居委会选择三栋居民楼，向楼里居民筹集“楼组自治金”，资金用于楼组公共事务。“街道的意思，每个楼组只要筹满500元就算成功，成功了，街道就再配比一点资金。”新福康里居民区党总支书记魏瑛说，最终三栋楼分别筹集了2万多元、5000多元、2000多元资金。

新福康里小区39号楼81户住户有70户出钱，户均出资305.7元。楼组长李碧华的小本子上记着每家出资人的名字和金额。小本子往前翻，可以看到过去十多年的记录——这栋楼一直都有居民出资解决楼组问题的习惯。

6月6日，石门二路街道社区发展基金成立，在基金的筹划阶段，正是楼组自治金试验让他们心里有了底。和街道合作开展楼组自治课题研究的复旦大学课题组从李碧华的小本子里看到“基层民主资源”和“社区社会资本”，他们认为，那是成立和维持一个社区基金的核心要件。

社区基金会，难的不是筹资

2014年上海市委开展“创新社会治理，加强基层建设”课题调研，最终形成一系列制度成果，包括鼓励街道、乡镇探索设立社区发展基金会，为社会资金参与社区治理创造条件。

上海基层社区花了一段时间消化理解这个新名词。基金会大家都了解，是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的成立的非营利性法人。中国的基金会分为公募和非公募两类，前者面向公众募捐，后者不得面向公众募捐。社区基金会通常是以非公募性质为主，面向特定社区的单位和个人募捐，资金用于所在社

区的公益事务。

魏瑛介绍了街道和居民区的想法：“社区基金作为用于社区治理的资金池，意义在于动员社区资源解决社区问题。按目前的规定，原始基金200万元就能成立非公募基金会，不论是政府出资还是向社区单位募款，想要筹到原始资金不算难。难的是在后面，基金会以什么标准开展社区服务？怎么保证它规范运作？简单地说，社区有没有花钱的需要和花钱的能力，有了资金池以后能不能做到‘有出有进’的持续运作？”楼组自治金试验，部分地回答了这种担心和疑惑。

“自筹、自管、自理”

2011年起，石门二路街道推出一项基层自治特色工程“两小”项目，也就是以改善公共服务设施为重点的“小小实事惠民生”和以提高社区文明程度为要义的“小小项目显文明”项目。街道每年为每个居民区准备3万元自治金，作为开展“两小”项目的引导资金，如果不够用，居民区自己想办法。

区3万元当然是不够的，但它一点一滴培育着社区居民参与自治的素养。新福康里39号楼每年都要开展改造项目和公共活动，小到慰问楼道里某个生病的居民，大到自费聘请保安、改造楼宇吊顶、粉刷楼道外墙，到处都是花钱的地方。这些治理需求来自于居民，最终也都通过各家客户筹资的方式得以解决。颇有公信力的楼组长和居民们自发组成的议事机构“楼组议事会”，让39号楼形成了管理楼组自治金的规章制度。石门二路街道为“两小”项目定下了这样的操作流程：申请—定下一审审核审计—签合同—落实实施—监督—现场考察验收—听证会—街道检



查、验收—一竞争评比。

以楼组为单位的自治金和以街道为单位的社区基金会有相当的相似之处，它们都要求社区治理主体“自筹、自管、自理”。这个资源动员过程，不仅是为了获取公益资源，更是为了推进社区参与、重建社区公共生活和培育社区社会资本。它最终将促进社区社会交往，提升社区社会资本。

楼组自治金的倒置

在“两小”项目基础上，石门二路街道今年尝试开拓以居民自筹筹集为主的楼组自治金，也就是本文开头提到的那次资金筹集。资金交由楼组长保管，新福康里39号楼的居民丝毫没有顾虑，他们已经习惯了这种自治方式。

“通过楼组自治金试点，街道知道即便没有政府和企业的大额资金支持，部分社区仍然有源源不断筹集资金的能

静安区对社区基金(会)作了一番调研

“初代”社区基金会运作现状如何

■本报记者 钱蓓

近期，静安区与上海新闻广播“直通990”工作室合作，启动一项有关社区基金（会）的研究课题，课题组走访了静安区的“初代”社区基金（会），抽取辖区内五个街道（静安寺街道、临汾街道、石门二路街道、大宁街道、曹家渡街道）作为样本开展问卷调查，了解居委代表和居民对于社区基金会的态度。

调研发现，静安区的社区基金（会）至少存在三种不同形式，在部分社区已有成功运作的案例。居民对社区基金（会）的态度大致包含几层：首先，欢迎社区基金（会）及其他形式的基金进入社区；第二，有参与社区公益和社区基金（会）的动力，希望能够发挥自身优势投入到社区治理中；第三，并不了解如何参与社区治理，希望明确参与路径；第四，愿意每年按期为社区基金（会）出资；第五，特别注重实施项目的公开透明。

社区基金(会)的三种模式

目前静安区的社区基金（会）至少以三种形式存在，一是成立社区基金（会），临汾街道、静安寺街道就是这么做的，但社区基金（会）都还处在起步阶段；二是成立社区基金，挂靠在某基金会下成为专项资金，石门

二路街道采取的是这种模式；三是社区居民以自治方式筹集资金，资金经过居民决策协商可以直接用于社区需求，操作比较灵活。

静安区首个社区基金会是上海美好临汾社区基金会，成立于2015年12月，非公募性质，注册资金500万元。目前处在规则制定阶段，按照成立之初的规范化要求，建立了《上海美好临汾社区基金会章程》、《上海美好临汾社区基金会财务管理办法》。基金会计划开展的项目主要包括金融和教育两方面，已经实施的项目有“金融惠我”“育苗”“安全护学苗”等等。上海美好临汾社区基金会的原始资金由街道财政投入，暂时没有发动居民筹款的意向。

石门二路社区基金的探索始于2015年。石门二路街道拥有良好的社区自治经验，比如，辖区内一些居民区的楼组就有居民自筹资金开展楼组公共事务的经验。石门二路街道以辖区内的自治探索为基石，成立街道层面的社区基金，挂靠在市级大型基金会，以专项基金的形式进行运作。

调研发现，静安区的很多社区具有驻区单位和居民社区共同参与社区治理的经验，这构成了社区基金（会）生存发展的土壤。比如，静安寺街道美丽园居民区的华怡园小区，驻区单位、社会组织和居民共同募集60万元资金用于小区公益事务，由公益性社会组织美丽园社区共建联合会推进管理，形成了驻区单位、社会组织共同参与社区治理的局面；曹家渡街道三和花园居民区收到英国仕腾达公司捐赠的价值34万元到

座椅电梯，在居民区党总支牵头下，居委会搭建自治平台，民主协商电梯的安装程序和使用规则，成功地让社会捐赠在社区落地。

发展与构想并存

“社区基金对创新社区治理有着重大意义。社区基金（会）是社区公益事业的重要载体，它集结各方资源，能够与公共财政错位投放，解决一部分社区治理问题。它还有助于拓宽居民参与社区治理的渠道，不管是直接为基金会捐赠，还是参与基金会资助的社区治理项目，或者成为基金会运作管理团队的志愿者，居民可以选择的参与方式是多样的。”静安区民政局副局长黄蓓华认为，从基金会带动社会力量运转的深层动力来看，社区基金（会）还能促进社区治理机制的创新，包括合理地调动居民参与的能动性，科学地设计社区治理项目，规范地监控资金使用流程，这些都是今后上海提升社区治理水平必须解决的技术问题。

调研报告对于社区基金（会）的发展形成了初步结论：第一，社区基金（会）在中国发展历史短，还处于起步探索阶段，是否成立需要根据社区实际情况判断；第二，现阶段各社区都在开展类社区基金或社区基金（会）的社区治理方式，建议为各种模式的探索留有空间；第三，在政策和法律成熟条件下，鼓励有意愿的企业参与社区基金（会）的合作项目，提高社区多元化治理水平；第四，商业与慈善可以在合理

力。如果要在街道层面成立一家社区基金会，这种可持续性是最重要的。”魏瑛表示，楼组自治金今后将在居民区推广，如果社区出现了众多以楼组为单位的小资金池，那也会倒逼街道成立一个透明规范的资金平台，以更好地管理和使用社会资本。

石门二路街道没有成立独立的基金会，而是发起一支社区基金，隶属于上海市慈善基金会静安分会，作为慈善基金的一个专项基金来运作。

这与沪上已有的众多社区基金会不太一样，市级大型基金会的管理网络和运作经验，有助于减轻基金的管理成本。石门二路街道与上海市慈善基金会从法务、管理等众多环节推敲了这一创新合作。街道表示，社区发展基金将通过居民自筹、社会捐赠、举办公益集市等形式进行资金众筹，形成“取之于社区，用之于社区”的良性循环。

图片为本报记者袁婧摄

目前看来，社区基金（会）的发展还留有很多思考空间。课题组认为，成立社区基金（会），首先要对基金（会）的组织管理有透彻的思考，比如确定政府介入的方式和程度。社区基金（会）是社区经济管理的重要补充和载体，政府应当按照“政社分开”原则，通过政策导向、项目竞标及过程服务等形式参与社区基金会治理活动。社会基金（会）是社区发展的资金“蓄水池”，政府的功能是要确定“蓄水池”的规则，让每一个蓄水池成为自我负责的主体，实现良性运转。

同时，要加强对社区基金（会）资金来源的管理。调研报告指出，社区基金的来源应该是多元的，但捐赠主体建议是个人、企业和其它机构，对社区基金（会）进行的捐助不应局限于货币形式，还可以是人力和物力。尤其要注意的是，捐助活动应该具有可持续性，只要社区基金（会）运作正当，就能持续吸引捐助，如果基金规模达到比较一定程度，可能还会面临保值增值问题。

尤为重要的一点是，社区基金（会）的管理，运用都要建立在信息公开的基础上，这是基金运作的公信力来源。调研组建议各社区基金会依照《基金会管理条例》，健全财务制度，公开接受监督。

