

行政借道与浮动生长:政府主导型社区基金会参与社区治理的双重逻辑

徐选国,王曼曼

(华东理工大学社会与公共管理学院,上海 200237)

摘要:社区基金会的产生与发展是我国社区治理体制创新的一种尝试。在中央和地方制度驱动下,政府成为推动社区基金会生成和发展的主导性力量,旨在通过社区基金会的“社区性”与“公益性”优势回应社区治理难题。区别于传统社会组织与政府的关系模式,政府对社区基金会采取借道的行动逻辑,而社区基金会在发展实践中则逐渐形成浮动式的自主生长逻辑。借助“行政借道组织”的分析框架发现,政府在助推社区基金会参与社区治理时形成压力驱动、功能补位、制造绩效的行政逻辑,而社区基金会则通过组织外形化、造血式发展、依附式嵌入等策略参与社区治理,二者形成共生互补型关系。这种共生互补型关系的内在机理在于:政府与社区基金会之间的目标契合作为生成内驱力(利益机制),朝向社会化的合作供给与服务机制作为发展内驱力(社会机制),以及政府主导下的组织借力与治理创新作为成长内驱力(吸纳机制)。社区基金会的健康发展,将有利于助推第三次分配机制和共同富裕目标的实现进程。

关键词:社区基金会;社区治理;行政借道;浮动生长;双重逻辑;第三次分配;共同富裕

中图分类号:C916

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2023)01-0012-12

一、问题的提出

2021年4月,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出“完善社会力量参与基层治理激励政策,创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制,支持建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体,吸纳社会力量参加基层应急救援”^[1];党的二十大报告进一步提出要“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会

治理效能。健全城乡社区治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[2]不难看出,国家从顶层设计出发,大力推进企业、社区基金会等社会力量参与公益慈善事业,以助力第三次分配和共同富裕重要战略目标。而在自上而下的制度变革、市场经济体制改革及社会经济发展需求的推动下,转型期的基层社会在政策发展、社会关系、空间结构等领域呈现出一系列新特征,其治理问题成为现阶段我国基层治理工作中的重难点^[3]。改革开放以来的制度改革推动着单位制向社区制转变,这要求国家治理的重心不断向基层和社区下移。社区治理是在从单位制向社区制转变

引用本文:徐选国,王曼曼.行政借道与浮动生长:政府主导型社区基金会参与社区治理的双重逻辑[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(1):12-23.

基金项目:“敦和·竹林计划”第四期专项研究课题(2020ZLJHZX-06)

作者简介:徐选国(1987—),男,副教授,博士,主要从事社会工作理论、社区社会学与公益慈善本土化研究。E-mail:xxg870530@163.com

的产物,体现了社区从无到有、从社区建设到社区治理转变脉络中的国家意志。社区基金会成为近年来社区治理创新的新尝试越来越得到重视,截至2022年底,我国社区基金会共有275家,主要分布在浙江省(106家)、上海市(87家)、广东省(37家)、江苏省(15家)、四川省(9家)等地^[4]。在一定程度上,我国社区基金会的产生与发展是行政强力驱动的结果,尤其是政府主导型的社区基金会,被纳入宏观的国家治理和微观的社区治理议程,被期待既能对推动国家治理体系和治理能力现代化发挥优势,同时,也被期待在基层社区治理中发挥治理效能。

现有研究对社区基金会进行了积极探索,主要聚焦于社区基金会发展理论、实践模式以及运作困境与优化策略等方面。在理论层面,相关学者从资源依赖理论、社会治理理论、关系主义与嵌入性理论、供需理论、社会资本理论、回应性监管理论、合法性-有效性理论等不同理论出发,对社区基金会的多元类型、基本特征、组织治理结构、运营模式、资金募集与分配等方面进行分析。在实践层面,虽然现有社区基金会发展还存在一些共性问题,例如,社区基金会的发展条例及税收优惠尚未明确、资金募集标准尚未统一、社区基金会的功能边界模糊不清等。在这些外部环境约束下,社区基金会的筹资渠道单一,主要依附于政府的资源及权力,导致自身发展自主性较弱、行政化色彩浓厚、资源可持续性困难,二者形成一种非对称性合作-依赖关系^[5]。此外,社区基金会还存在理事会虚置、秘书处无力以及外部治理代替内部治理等现象^[6]。针对上述困境,学界认为,社区基金会可以通过承担“资源枢纽”角色,为多元主体参与社区治理拓宽公共服务资源渠道,有利于减少对政府资源的单向依赖,同时也有助于减轻政府公共财政负担,促进社区治理从参与主体多元到资源渠道多元的转变^[7]。笔者认为,社区基金会作为公益慈善体系的重要构成,是推进我国第三次分配和共同富裕目标实现的新型组织形式。

总体上,现有研究较多将社区基金会纳入强政府—弱社会的逻辑框架进行理解,单向度

地得出社区基金会处于依附式发展逻辑的结论。与上述问题导向略有不同的是,笔者在对社区基金会的持续跟踪观察中发现,社区基金会作为本土资源平台,能够畅通社区多元主体参与基层社会治理的渠道,可以在政府和社区居民之间发挥积极的连接作用。一方面,政府催生社区基金会的发展可以使基层政权建设下沉社区,以社区治理为抓手,完善基层治理体系建设;另一方面,作为新型社会组织的社区基金会为了参与社区治理赢得自身发展空间,不断在行政驱动下寻求自身的自主性,以社区及社区居民的需求为核心,获得社会认同,增强自身的专业服务能力。政府与社区基金会拥有促进社区治理的相似利益诉求,政府“借道”社区基金会作为社区治理的抓手,社区基金会依托政府获得发展所需的资源,两者存在着利益契合性、发展共生性,进一步促进了政府行政功能与社区基金会社会功能的共生互补性关系。这种现象与既有关于社区基金会的被动依附发展以及相应的问题存在差异,成为笔者关注的切入点。基于此,此次探究的核心问题在于:政府主导推动社区基金会发展的行动逻辑以及社区基金会的策略行动分别是什么,社区基金会何以能够在资源和权力处于劣势的基础上主动寻求改变,促使二者之间形成一种共生互补性关系。换言之,笔者旨在探究形塑这种共生互补性关系背后的内在机制。

二、理论回顾

现有研究对社区基金会的内外部发展环境进行了详细的分析,形成了外部取向和内部取向的理论视角。其中,外部取向采用治理理论、供需理论及回应性监管理论分析社区基金会的外部推动因素,认为社区基金会既是回应社区治理困境的一种方式,也是更好地满足居民日益增长的美好生活需要的一种手段,这就需要采取多样化的监管手段和监管方法对社区基金会进行监督和管理;内部取向采用资源依赖理论、嵌入性理论及社会资本理论分析社区基金会的内部资源筹措与分配状况、发展路径及其功能作用,采用合法性-有效性框架阐释社区基金会如何获得发展空间并发挥治理功能。

1. 外部推动取向下的理论

社区基金会作为创新基层治理体系及回应社区治理需求的一种方式,需要对地方政府权力及各个部门的要素进行整合^[8]。根据治理理论、多中心治理及跨部门合作治理理论对社区基金会进行分析发现,社区基金会在促进社会治理过程中,会逐步形成与政府、企业、社区及个人多方联动的互惠合作型网络,更加倾向于提供包容性、多样性服务,尤其逐渐定位在差异化、个性化、优质的服务内容上,这可以弥补政府自身难以有效发挥的公共服务功能^[9]。在这一进程中,需要关注社区基金会与其他主体之间所形成的关系。

借助供需理论有助于理解政府推动社区基金会参与社区治理的动力。从需求角度看,社区基金会要致力于提供个性化、精细化的高质量服务以符合受益者、赞助者和捐赠者三方的需求;从供给角度看,社区基金会的成立与运作由需求侧利益相关人的需求与供给侧运作成本共同决定,希望社区基金会以最低的成本运行实现最优的服务提供^[10]。在社区基金会发展过程中,需要对其各种资源的使用与分配进行监管。有学者指出,要建立混合型的多元监管体系,考虑政府与非政府部门的关系及两者之间的互动,根据被监管对象的能力、动力及所属行业性质的不同选择合适的监管强度,也可以寻求合作伙伴(非政府机构、第三方组织、个人)一起进行监管,促进行业自我监管和第三方监管^[11]。因此,基于回应性监管理论中“智慧监管”,从政府、社区、街道、第三方组织等不同主体对社区基金会发展过程中的问题进行分析,以促进社区基金会发挥其应有的效能。同时,从回应性监管理论中的“结点治理”出发,在垂直层面上构建政府主导型社区基金会的多元合作型监管网络治理模型,充分发挥中心结点在社区基金会治理过程中的连接作用,较好地维护、推进社区基金会网络型治理目标的实现^[12]。

2. 内部发展取向下的理论

社区基金会的良好运行需要对多种要素进行整合,除人、财、物等关键资源以外,还需要处理与不同主体之间的关系。为了生存与发展,

社区基金会在秉持服务理念的同时会与外部环境发生一定的联系,找寻助推社区基金会发展所需要的各种资源,包括更多的资金、人力、物力等。总体而言,社区基金会现有的资源网络在绝大多数情况下来源于政府的支持,包括注册资金、运作过程中的购买服务资金等,体现出社区基金会在筹措资源方面的单一局限性。为了更好地研究体现国家治理意志的社区基金会是如何发展的,有学者借助嵌入性理论,从环境嵌入性、组织间嵌入性、双边嵌入性等维度分析社区基金会的嵌入情况,认为社区基金会需要实现与社区全方位的深度嵌入,打造社区公益生态系统^[13],通过促进社区成员的互动与合作,激发社区成员对社区的责任意识与相互信任,增强社区凝聚力和归属感,积累社区社会资本。在社会资本理论基础上,布迪厄进一步提出和阐述了经济资本、文化资本和社会资本这3种不同但相互联系的概念,以及这些不同的资本如何在发展过程中进行相互转化^[14]。基于社会资本理论,社区基金会可以在政府、企业及社区等多元主体之间建立起多渠道、高效率、规范化的表达、参与、协调与合作机制,搭建信任载体,建立相互认可的行为规范,进而形成相互作用的网络型善治框架,以实现公共利益最大化,进而促进社会和谐稳定和人的自由全面发展^[15]。根据合法性-有效性分析框架,社区基金会既希望在法律层面得到政府的承认,给予社区基金会一定的发展空间,又希望通过服务和行动得到民众的承认,通过激发和调动民众的积极性,促进社区良好治理的实现;同时,社区基金会能够有效地从多种渠道筹集资源,并科学地配置资源,通过项目制及购买服务等多种形式促进社区问题的解决,实现社区有效治理^[16]。

不难看出,既有的社区基金会理论研究成果较为突出,但是这些理论较多站在应然角度考虑问题,而对于实践中社区基金会的现实样态及其内在机制缺乏恰适的解释。笔者致力于寻找一个更具有恰适性和解释力的理论框架以分析政府主导型社区基金会参与社区治理的制度逻辑及行动逻辑,在此基础上阐释政府与社区基金会的互动关系机理。

三、行政借道组织:理解政府与社区基金会关系的新视角

1. 理论基础:国家与社会关系的主导解释模式

学术界形成了关于国家与社会关系的两大主导性解释范式:公民社会理论与法团主义理论。前者强调国家与社会相对分离的二元关系,希望通过明确公民社会与国家的分界来推进民主化发展和抵御国家科层制的扩张进程^[17],从而实现国家与社会的良性互动,形成双向适度制衡的发展型互惠关系^[18]。White 在浙江萧县(今杭州市萧山区)调研民间社团时发现,中国基层社会出现了向“公民社会”过渡的标志^[19]。但有学者指出,我国社会组织并不像西方公民社会体现出的国家与社会二元关系,社会组织在发展过程中面临着不同于西方经验的丰富特征^[20]。基于此,法团主义理论则认为,国家和公民社会之间需要建立利益中介,突出其协调作用^[21]。有学者指出,转型期中国国家与社会主要关注的是控制而非参与,忽视了国家与社会的互动机制^[22],因而法团主义并不适宜对中国的国家与社会关系进行理论解释或预测^[23]。

可见,公民社会理论、法团主义理论都无法很好地用来解释我国国家与社会的关系。当前,地方政府与社会组织的互动是在“第三域”所形成的合作治理,是在遵循“第三域”的内在规律基础上形成的治理机制,是一种“嵌入性治理”。政府与社会组织的互动关系深深嵌入社区情境和社区结构脉络,二者形成“双重嵌入”的关系机制^[24]。Kang 等提出“行政吸纳社会”这一概念,用于分析我国国家与社会的关系,其核心是强调“控制”与“功能替代”^[25],他们在进一步考察国家对多种社会组织的实际控制时提出了“分类控制体系”,强调政府为了满足自身利益,根据社会组织的实际情况采取不同的控制策略^[26]。唐文玉认为,“行政吸纳社会”模式因突出强调国家与社会的“控制”关系,进而可能忽视了国家与社会之间的合作与支持关系,具有一定的片面性,他进而提出“行政吸纳服务”用以解释国家与社会之间的关

系,强调政府与社会之间形成一种资源相互依赖的“支持”与“配合”关系,但双方在权力上存在不对称性,体现为政府寻找提供公共服务的帮手及社会组织依附式发展^[27]。“行政吸纳服务”解释了国家与社会、政府与社会组织相互依赖关系得以形成的重要原因^[28],但政府在公共事务管理中依然处于主导地位,个人、企业、社会组织等社会力量只是政府在提供公共服务中的帮手^[29]。值得注意的是,中国社会组织面临着具有较高含混性特征的宏观政策环境,这引发了实践中政府部门普遍的“灵活治理”,以及社会组织采用各种策略来发展其自主性。这种“灵活治理”意味着政府并非将社会组织视作管控对象或帮手,在具体实践中社会组织具有某种程度的结构性位置以及行动的自主性特征。

总体来说,中国的社会组织是介于独立与不独立之间的一种半官半民组织,不同社会组织所拥有的自主性也具有差异性^[30]。而“行政吸纳服务”在一定程度上无法很好地解释国家与社会组织双方在互动过程中自主性的发挥,忽视了代表国家意志的政府主导型的社会组织本身所具有的自主性、社区性及社会性。基于社会组织多年的发展经验,即使在行政吸纳的制度框架下运作,部分社会组织依然获得了一定程度的自主性。例如,近年来发展起来的一部分社区基金会,其虽然是在政府主导推动下生成和发展的,但并未完全成为某种纯粹被动依附性的组织形态,这是“行政吸纳社会”“行政吸纳服务”框架存在的解释限度。

基于此,笔者提出“行政借道组织”这一概念,用于强调国家与社会组织之间存在利益契合关系。所谓行政借道组织,是指政府“借力”社区基金会的社区性及公益性以更好地参与社会治理进程,形成协同和补充政府发挥治理效能的共生互补型关系。这种逻辑具有两方面特征:一是政府希望“借道”社会组织的力量为社会提供更加灵活及高质量的公共服务,提升政府在公共服务领域的合法性;二是政府主导推动产生的社会组织能够进行自我造血和自我发展,在与政府互动中能够积极发挥其自主性,主动承担社会责任,与政府之间形成有限依附、分

工合作的关系逻辑。

2. 行政借道组织:一种解释政府与社区基金会关系的新型分析框架

黄晓春等将政府借助社会组织来实现治理目标的现象称为“借道”机制,这种机制既能化解行政体系内部的改革难题,也十分依赖于政府对社会组织的直接控制及岗位的交叉兼职机制^[31]。之所以强调政府对于社区基金会的“借道”逻辑,是因为社区基金会本质上属于基金会,属于社会组织的三大构成之一,社区与基金会的双重要素是社区基金会的内核,不能将社区基金会纳入政府的范畴,二者存在组织边界。因此,即使目前社区基金会普遍由政府主导吸纳到社会治理议程,其依然不能被视为具有政府属性或行政属性的组织形式。行政借道逻辑下的社区基金会正是立足于社区现实,整合本地资源为居民提供社区服务的社会组织,在一定程度上体现了国家与社会组织的相互依赖和功能互构关系。在社会治理创新以及基层治理体系建设的驱动下,社区基金会先后在深圳、上海、成都、浙江等地发展起来,目前已具备一定的规模。社区基金会通过本地资助者、本地问题回应者、社区议题倡导者、慈善资源管理者、跨界合作推动者^[32]等角色功能的发挥,彰显了其在社区治理中的有效性,通过自我造血式发展为社会提供公共服务的优势。

聚焦于政府主导型社区基金会参与社区治理的内在逻辑不难发现,行政借道组织的核心在于强调两者利益诉求具有契合性,政府采取“借道”机制引入社区基金会参与社区治理过程,社区基金会能够得到浮动式成长。社区基金会并不是一帆风顺地得到制度、资金和各种资源的加持,而是在参与社区治理的过程中不断策略性地寻求更大的专业自主空间的过程,探索出属于超出政府行政约束的专业行动逻辑,笔者称之为社区基金会的“浮动生长”逻辑。所谓“浮动生长”,是指社区基金会在政府主导的制度环境之下,为了寻求发展而采取的螺旋式发展策略以应对外部政策环境变化,这区别于既有普遍性社会组织在政府主导的制度环境中所形成的结构性依附策略。

在我国社会治理体系的创新驱动下,政府

为了更好地打造共建共治共享的社会治理共同体,希望发挥社区基金会的社区性及公益性以协助社会组织实现功能补位。在这一推进过程中,“条”“块”政府逐步形成了结对竞赛逻辑,使社区基金会在这种制度环境下不断调整自身发展方向或寻求新的发展空间。同时,社区基金会产生了“组织外形化”的运作特征,通过一定的行政化组织形式运作以达到较好地在社区开展工作的优势;同时,社区基金会自身也在不断摆脱行政化束缚而寻求自主性,采用通过依附但具有灵活性的发展策略致力于实现自我造血式发展,发挥社区性及公益性双重功能。

总体上,当前社区基金会在很大程度上依然依附于政府提供的制度、资金或其他合法性资源,部分社区基金会尝试在嵌入政府行政化体系或是组织关系体系获得自主性空间。基于此,尝试用“行政借道组织”这一概念分析当前政府与社区基金会之间的独特关系逻辑(图1)。在政府的压力驱动、功能补位、结对竞赛与社区基金会的组织外形化、造血式发展以及依附式嵌入等双重行动逻辑背后,蕴含着二者在生成内驱力(利益机制)、发展内驱力(社会机制)、成长内驱力(借道机制)3个核心维度的内在机理。

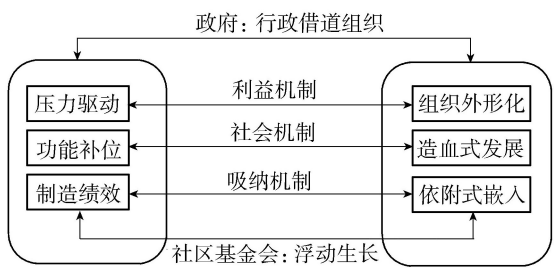


图1 行政借道组织:一种理解政府与社区基金会关系的分析框架

(1) 利益机制:政社目标契合的生成驱动力

转型期中国的国家与社会关系是在政府主导逻辑下推进的,而作为“经济人”的政府选择控制还是支持,取决于二者利益契合的程度,利益契合是根本驱动力^[22]。当前我国社会主要矛盾发生了转变,驱动着政府不断提升自身服务能力,转变政府职能,回应社区治理“碎片化”及“脱嵌性”问题,这在一定程度上加重了

政府的治理压力。社区基金会的产生符合政社双方的利益考量,政府与社区基金会能够更好地达成实现社区治理目标的利益契合机制。一方面,社区基金会致力于发挥自身职能,希望在社区治理中谋求“一席之地”;另一方面,政府希望借助具有社会性、公益性,以及自我造血功能的社会组织回应社区治理。

(2)社会机制:社区服务公共性的发展驱动力

随着我国经济体制和社会结构转型,社会力量参与的主动性和自主性不断增强,原有的行政化社区治理模式越来越难以适应现代社会发展需要,社区治理不断呼唤社会化治理创新模式,包括社区治理主体、制度、资源以及技术等要素的社会化^[33]。为了促进社区治理中社会活力的激发与社会力量的生长,打造社会资本友好型的社区公共空间,促进公共服务向社区下沉,采取社区营造的方式,提升居民的参与感、效能感与成就感成为重要的治理实践^[34]。因此,在一定程度上,社区基金会的行动实践可以视作一种“社会”的生长机制。

(3)吸纳机制:政社关系灵活性的成长驱动力

当前,我国正处于渐进性治理改革进程,一些处于“条”“块”末端的基层政府的自由裁量权不断下降,因而希望通过发展社会组织来重建自身灵活性和弹性。社区基金会的产生和发展正是政府为了提升资金的灵活性、应对既有政府体系内部改革难题、促进社区治理创新而吸纳并促进其发展的关键动因;社区基金会也在依赖政府不同资源的同时,积极寻求参与社区治理的空间以发挥公共服务功能,形成一种具有灵活性的政社互动关系。

四、行政借道:政府推动社区基金会参与社区治理的行政逻辑

当前我国基层治理面临诸如负担过重、权责失衡和效率下降等问题^[35],社会组织在参与社区治理过程中无法很好地实现自我造血式发展。因此,为了提升政府的治理效能,回应社会需求,亟待加强社区治理体制机制创新,以打造

更具效能及韧性,且能应对常态化和非常态化两种挑战的现代社会治理共同体^[36]。在上级政策驱动下,地方政府通过积极推动社区基金会的发展与扩散,以进一步补充现有社会组织的效能,并试图在此过程中制造治理绩效。

1. 压力驱动:社区治理面临体制创新的外在诉求

在从单位制到街居制,再到社区制的体制变革过程中,政府与社会的关系逐渐从政府—单位之间的行政主导格局向政社分工与合作的社会治理格局转变,重视发挥社区、社会工作者、社会组织、社区志愿者及大众、社会慈善力量等在社区治理中的联动作用。

社区基金会先后两次被中央纳入创新城乡社区治理和基层治理体系建设的议程,旨在发挥其立足社区实际,近距离了解居民需求,募集社区资金,培育社区社会组织,开展服务项目等优势,成为政府应对社区治理困境的创新性举措。然而,在中央大政方针与地方政策形成与落实之间存在许多空间,上级政策所形成的压力驱动是地方政府积极推进社区基金会建设的重要动因。例如,2014年底以来,上海市在“创新社会治理 加强基层建设”的主旋律下,积极将社区基金会发展成为创新社会治理的重要组织实践,并出台了《上海市社区基金会建设指引》,以制度化机制助推社区基金会融入基层治理体系。其中,一些发展较为典型的社区基金会,如陆家嘴社区基金会、洋泾社区基金会等都是在街道体制改革的推进下成立起来并积极参与社会治理格局的典型样本。它们虽然都是政府出资注册成立,并在资源调动、资源整合及社区动员(侧重于入场身份)方面依赖于政府,但是,它们同时也在发展过程中不断提升自身组织能力和专业能力,成为有别于纯粹依赖政府资源的组织形式。可见,社区基金会可以作为政府创新组织体制方式之一参与社区治理的实践,用以调动和整合社区的本地资源,提升社区社会资本,增强社区的公共服务供给、做大社区公益资金池,根据社区的实际需求科学有效地配置社区资源,为社区赋能,激发社区活力,

打造社区特色品牌,提升社区服务的体系化和组织化程度。

2. 功能补位:社区治理呼吁资源禀赋的造血尝试

在社区治理进程中,以满足社区多元化、动态性及复杂的公共服务需求为目标的行政化公共服务供给机制难以较好地满足创新社区治理的需求。因此,基层社会治理实践中亟须探索一种作为在社区治理中治理体系不顺、治理能力不足及政府与市场双重失灵的替代性治理策略^[37]。在政府购买服务项目化运作逻辑下,社会组织与政府形成了某种程度的合作关系,但这种合作关系更多依据政府的目标导向,有时难以体现社区的真实需求,使得公共服务面临“悬浮性”困境^[38]。同时,社会组织募集资金的渠道单一,资源缺乏可持续性,相关法律法规尚未完善,总体上缺乏稳定的发展预期,未能实现自我造血式的可持续发展。

基于此,各地政府在党建引领下,不断创新社区治理体系,寻求服务的及时性、灵活性、多元化及精细化,社区社会组织因其具有更加贴近公众及了解居民需求的在地化特征,成为政府创新社区治理的重要举措之一^[39-40]。以追求社会理性、向社会提供非营利性社会服务的社区基金会,凭其自身的优势及特点,通过自我造血与在地服务供给相结合的策略,不断整合社区、社工、志愿者及社区社会组织等多种本土资源,试图帮助政府满足其未能实现的公共需求,致力于回应公共议题^[41]。例如,洋泾社区基金会十分注重与各个社区党组织的联动,借力辖区内相关党组织的政治资源优势,实现了更大程度的资源聚合,为其发挥资源“蓄水池”并精准回应社区问题提供了重要支撑。可见,社区基金会既是政府原有体系内部改革面临障碍的外部诉求,更是政府为了弥补既有社会组织发展存在的局限而进行的创新性尝试,其核心动因在于弥补政府、市场以及现有社会组织的功能限度。

3. 制造绩效:社区治理创新进程中的结对竞赛逻辑

为了更好地整合社区内的资源,促进社区功能的发挥,使社区回归社会性,2008年深圳

桃源居公益事业发展基金会成立,这是中国首家社区基金会。自此,作为一种新的基金会组织形态,社区基金会在中国开始出现并呈逐渐扩散-辐射的趋势,其发展得到了部分地方政府的积极支持和推动。社区基金会的发展运作在一定程度上畅通了社区居民参与社区治理的路径,激活社区内的本土资源,助力社区社会组织培育以更好地承接政府转移出来的职能。为了赶上社区基金会良好发展态势的“早班车”,2014年底,上海市委出台了关于“创新社会治理 加强基层建设”的“1+6”系列文件,推动着相关职能部门制定出台了关于社区基金会的专门文件,强调要积极推动社区基金会发展。在各级民政系统的推动下,各区街、镇纷纷响应政策要求陆续建立了一批社区基金会。随后,2016年,民政部、国家发展改革委印发的《民政事业发展第十三个五年规划》,2017年中央出台的《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》,以及2021年中央进一步出台的《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》等文件中,分别论及了“鼓励探索设立社区基金会”“鼓励通过慈善捐赠、设立社区基金会等方式,引导社会资金投入城乡社区治理领域”及“支持建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体”等政策内容,驱动着各级政府越来越重视发挥社区基金会的作用,整合社区资源促进社区问题解决,以破解当前社区治理过程中所面临的体制困境。

地方政府在推动社区基金会建设发展过程中存在双重考量:一方面把设立社区基金会当作创新社区治理及提升治理效能的方式;另一方面,也将社区基金会作为政绩竞赛中吸引上级领导注意力的方式^[42],间接导致了在社区治理场域出现了一种上级“条条”部门与下级“块块”之间的“结对竞赛”机制^[43]。社区基金会的发展正是在行政力量的推动下,以制造绩效的方式完成上级政策指引,这种发展逻辑内含着一些负向激励,导致过度创新或成功的创新经验难以扩散到竞争性地区等问题。由于缺乏国家层面清晰的发展思路及操作标准对其进行引导,加上地方政府缺乏对社区基金会设立、组

织运行及财务管理等方面的知识,社区基金会的发展面临着制度不完善、功能定位模糊、行政化色彩严重、专职人员专业化不足、组织治理结构不完善、居民参与程度及认可度低等问题。社区基金会为了促进自身发展,在行政体系内依附于政府发展的同时,积极寻找自身的发展空间及自主性,积极学习其他省市的地方性经验以更好地参与社区治理进程。

五、浮动生长:政府主导型社区基金会参与社区治理的行动逻辑

当下,社区基金会尚处于配套政策不完善、功能边界不清晰及行政指标指导等外部环境之中,这在一定程度上导致社区基金会运作过程中不得不依附政府力量。这种根植于政府需求而进行的社区基金会发展导向,进一步导致社区基金会脱嵌于社会轨道,悬浮于社区情境,面临着资源可持续能力较弱、自主性难以有效发挥、社会认同感较低等结构性困境。为了突破上述多重制约,社区基金会通过组织外形化、造血式发展、依附式嵌入3种策略不断寻找自身的自主性,由“输血”向“造血”转变,探索其社会功能,摆脱“脱嵌”“悬浮”的发展模式,积极参与社区治理。

1. 组织外形化:社区基金会组织化运作的行政化特征

社区基金会的发展是政府为了回应社区治理中存在的治理能力及活力不足而进行的创新性尝试。当组织的形式与实际运作方式明显不一致时被称之为“组织外形化”^[44],社区基金会作为一种新兴的基金会,具有社会组织的外形,但由于大多是由政府出资成立和运行的,因而其组织架构、资源筹措及项目实施大多依赖于上级政府或是主管单位的政治资源,存在某种程度的行政化色彩,这导致社区基金会治理结构存在深层次的张力,出现虚置的理事会、无力的秘书处以及外部治理代替内部治理等现象。社区基金会的外形化特征表现在两个方面:一方面,政府主导型的社区基金会组织架构中有行政下派人员共同参与,对社区基金会的资助、培育及决策产生较大影响;另一方面,政府会直接干预社区基金会的具体战略规划和服务内

容、服务区域甚至人员配置。在此背景下,社区基金会会主动依靠这种行政化组织特征为自身更好地与政府进行沟通,与社区居委会等主体进行合作以获取有利资源。

但是,依靠组织外形化策略并不必然带来社区基金会的“准政府运作”特征,为了突破行政化可能带来的限制,社区基金会希望摆脱“外形化”的特征,回归社会组织的服务性、公益性及社会性等属性。然而,依靠退休官员等具有较高社会地位或者政治地位的人,能够帮助社区基金会获得更高的自主性,而社区基金会自主性的强弱较多取决于其领导人对于政府部门的谈判能力^[45]。根据洋泾社区基金会《2020年年度年检报告书》,现有基金会理事主要来自退休干部、学校、企业、社会组织、街道及新闻媒体等领域,代表性较强,但基层行政权力依然较强。因此,在实际运作中,社区基金会与基层政府之间存在或明或暗的张力关系。社区基金会通过与政府力量进行周旋,一方面,希望在保持与政府的良好互动的过程中获得政府为其提供的场地、资金及各种有利条件的支持;另一方面,不断完善自身的组织架构,使其“去行政化”,对其进行重组,在获得政府资源的同时主动寻求自主性,开展以社区治理及居民自治为主题的各种论坛、研讨会等,扩大自身的社会影响力,以期形成良好的政社互动机制。

2. 造血式发展:社区基金会双重功能的社会性发挥

社区基金会在政府的制度驱动下应运而生,得到政府相关政策的支持和人、财、物等方面的资源,并在政府认可下,向社区内的其他主体链接资源^[46],通过项目资助助力社区社会资本的积累,促进社区有效治理,打造社区居民共同参与的社区治理网络,增强居民之间的信任机制,努力致力于彰显其社区性和公益性。社区性是指社区基金会利用社区本土资源,搭建资源网络平台,联动社区内多个主体共同参与社区治理,解决社区中存在的问题并满足社区居民的需求。这对社区基金会提出更高的要求,要求其立足于社区实际,促进不同组织之间的合作以构建社区公益生态圈,不仅希望通过项目资助为社区居民服务,也希望打通慈善为

民服务的“最后一公里”,营造社区居民对社区的认同感和归属感,对实现个人情感、社区认同和社会资本培育等方面具有积极价值。例如,陆家嘴社区基金会在发展过程中特别重视搭建平台以提升社区居民的社区归属感和社区认同度,让居民通过各类身边事和公共议题,积极参与社区治理议程,彰显居民主体性。公益性指的是社区基金会的“生财之道”,即社区基金会秉承基金会的公益慈善属性,以社区公共议题的回应为导向,面向社区以及更广泛的社会大众、企业等主体筹集资源,实现资源的可持续性自我造血发展。

3. 依附式嵌入:路径依赖下社区基金会的灵活性成长

社区基金会的发展需要依靠政府以获得相应的政策、资金及场地等方面的资源,政府的上述资源优势使得社区基金会不得不在结构与组织层面嵌入政府行政体制,形成一种依附式嵌入实践。由于社区基金会处于政府资源主导的框架下,其行动逻辑在某种程度上必须服从于政府的行政逻辑。这种依附式嵌入的深层逻辑在于,行政驱动下形成的社区基金会在相对脱嵌于社区需求的基础上,通过政府输送资源及项目到社区的形式,进一步导致社区基金会自主性发展面临困境。在资源的筹措与募集方面,现有政策规定公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出,不得低于上一年总收入的70%;而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%,这对社区基金会保持资源的可持续性提出了更高要求。这种现实使社区基金会主要根据政府的需求及指标开展服务并与地方政府维持良好的关系。

然而,为了打破这种资源依附的结构性制约,社区基金会在本土化实践中不断提升社区领导力水平,以消解在与政府互动中的依附处境^[47]。例如,有的社区基金会探索形成“慈善+银行”的资金运作模式,将资金转入银行,并与相关慈善会、其他社区基金会一起与银行商讨保本投资计划,以滚动定存的形式进行保值增值。同时,社区基金会的社区性决定着其依附于政府资源的同时,却坚持以社区利益、社区需

求为本,深深地嵌入社区情境。例如,有的社区基金会通过向企业和居民进行众筹募集项目资源或资金,并在项目实施过程中调动了规划、交通、城管等多个政府部门,以及周边单位和居民共同参与。因此,社区基金会作为资源平台,虽然依附于政府资源,却深耕社区情境,立足社区需求,联动多方主体,培育及调动社区居民参与社区治理的积极性,彰显有效性及提升社会认同感。

六、结 语

社区基金会在我国较多以一种被行政吸纳的方式嵌入基层治理体制,本研究在分析行政吸纳社会、行政吸纳服务及分类控制等概念的基础上,提出“行政借道组织”这一概念,强调政府及其催生的社区基金会之间具有较强的利益契合性,是为了激发社会活力和破解行政发展困境而实行的一种创新性策略。在这一制度环境下,社区基金会通过组织外形化、自我造血、依附式嵌入等发展策略,形成政府主导下的“浮动生长”逻辑。为了避免在政府主导框架下缺失自主性,社区基金会在参与社会治理的过程中,尝试保持社区性和公益性,坚持以社区为本,为社区发展及社区居民赋能,激发社区居民内生力量,以社区基金会为资源平台打造社区联动机制,发挥“公益资金池”作用,以公益性为重点再造社区文化氛围,建立信任网络,积累社会资本,发挥社区基金会的社会性功能,促进社区治理共同体构建^[48]。

需要指出的是,本研究在很大程度上是一种演绎式的书写逻辑,是基于我国社区基金会多年发展的总体性分析和阐释,其中诸多论点需要通过实证研究进一步验证和完善。同时,还有一些未尽的议题亟待探索,例如,社区基金会参与社区治理的文化与制度基础亟待探索;社区基金会如何与现有的公益慈善理论与实践体系进行结合,通过“五社联动”机制助力第三次分配、共同富裕目标的实现^[49];社区基金会在实践中跨越了基层党组织、政府和社会组织的单一视角,如何实现多元主体的整合性行动机制等。总之,社区基金会作为公益慈善的有机构成,今后需要进一步通过理论与实证相结

合的研究方法对上述议题进行深入探究。

参考文献:

- [1] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL]. [2021-7-11]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm.
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [3] 王振坡,张安琪,王丽艳. 新时代我国转型社区治理模式创新研究[J]. 城市发展研究,2020,27(1):89-94.
- [4] 2022年慈善事业十大进展与发展趋势[EB/OL]. [2023-1-17]. http://www.bnu1.org/show_2801.html.
- [5] 王川兰. 关系建构:社区基金会参与基层社会治理的结构分析——基于上海市浦东新区Y社区的实地观察[J]. 复旦学报(社会科学版),2020,62(4):140-147.
- [6] 唐有财,王小彦,权淑娟. 社区基金会的本土实践逻辑、治理结构及其潜在张力[J]. 社会建设,2019,6(1):64-74.
- [7] 周晓梅,任雷. 社区基金会的兴起与基层社会治理共同体的建构:从参与主体多元到资源渠道多元[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2019,34(6):88-95.
- [8] 翁士洪. 社区基金会:理论逻辑与治理重塑[J]. 社会科学,2021(8):41-55.
- [9] 李晓燕. 超越资源依赖:社区基金会何以能发展[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2018,33(1):87-95.
- [10] 田蓉,王丽丽. 我国政府主导型社区基金会供需理论视角分析——以南京为例[J]. 中国行政管理,2018(12):53-58.
- [11] 杨炳霖. 监管治理体系建设理论范式与实施路径研究——回应性监管理论的启示[J]. 中国行政管理,2014(6):47-54.
- [12] 施从美,帅凯. 回应性监管:政府主导型社区基金会有效监管的行动策略研究[J]. 中国行政管理,2020(7):114-121.
- [13] 何立军,杨永娇. 社区嵌入视角下中国社区基金会典型模式比较分析——基于深圳的实践探索样本[J]. 江汉论坛,2018(7):124-129.
- [14] BOURDIEU P. The forms of social capital[M]//. RICHARDSON J G. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Westport, CT: Greenwood Press, 1986: 241-58.
- [15] 刘卫平. 社会协同治理:现实困境与路径选择——基于社会资本理论视角[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2013,37(4):20-24.
- [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] 张紧跟. 从结构论争到行动分析:海外中国NGO研究述评[J]. 社会,2012,32(3):198-223.
- [18] 伍俊斌. 国家与社会关系视野中的中国市民社会建构[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2006(1):50-55.
- [19] WHITE G. Prospects for civil society in China: a case study of Xiaoshan City[J]. The Australian Journal of Chinese Affairs, 1993(29): 63-87.
- [20] 纪莺莺. 当代中国的社会组织:理论视角与经验研究[J]. 社会学研究,2013,28(5):219-241.
- [21] 张静. 政治社会学及其主要研究方向[J]. 社会学研究,1998(3):17-25.
- [22] 江华,张建民,周莹. 利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例[J]. 社会学研究,2011,26(3):136-152.
- [23] 吴建平. 理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性[J]. 社会学研究,2012,27(1):174-198.
- [24] 徐选国. 走向双重嵌入:城市社区治理中政社互动的机制演变——基于深圳市H社区的经验研究[J]. 社会发展研究,2016,3(1):163-180.
- [25] KANG X G, HAN H. Administrative absorption of society: a further probe into the state-society relationship in Chinese mainland [J]. Social Sciences in China,2007(2):116-128.
- [26] 康晓光,韩恒. 分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究,2005(6):73-89.
- [27] 唐文玉. 行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J]. 公共管理学报,2010,7(1):13-19.
- [28] 杨琳琳. 行政吸纳服务:对社会治理共同体的新思考[J]. 广西社会科学,2021(4):121-127.
- [29] 周建国. 行政吸纳服务:农村社会管理新路径分析[J]. 江苏社会科学,2012(6):10-14.
- [30] 王诗宗,宋程成,许鹿. 中国社会组织多重特征的机制性分析[J]. 中国社会科学,2014(12):42-59.
- [31] 黄晓春,周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展[J]. 中国社会科学,2017(11):118-138.
- [32] 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,

- 2017,37(1):155-159.
- [33] 唐鸣,李梦兰. 城市社区治理社会化的要素嵌入与整体性建构——基于“第三批全国社区治理和服务创新实验区”的案例研究[J]. 社会主义研究,2019(4):103-111.
- [34] 熊易寒. 国家助推与社会成长:现代熟人社区建构的案例研究[J]. 中国行政管理,2020(5):99-105.
- [35] 邱实,杨爽. 属地管理扩张下的基层治理困境及优化研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2022,24(6):59-67.
- [36] 任克强,胡鹏辉. 社会治理共同体视角下社区治理体系的建构[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(5):99-105.
- [37] 杨威威,徐选国. 替代性治理:城乡变迁下基层社会治理创新的自我调适[J]. 社会发展研究,2022,9(3):48-70.
- [38] 李春霞,巩在暖,吴长青. 体制嵌入、组织回应与公共服务的内卷化——对北京市政府购买社会组织服务的经验研究[J]. 贵州社会科学,2012(12):130-132.
- [39] 王杰秀,黄晓春. 多重转型交汇中的社区社会组织[J]. 社会政策研究,2021(3):89-107.
- [40] 胡小军,朱健刚. 社区慈善资源的本土化——对中国社区基金会的多案例研究[J]. 学海,2017(6):85-92.
- [41] 翁士洪. 公益市场化中的资源依赖与政府控制——基于上海市社区基金会的实证研究[J]. 北京行政学院学报,2020(6):30-39.
- [42] 陈家喜,汪永成. 政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J]. 政治学研究,2013(4):50-56.
- [43] 黄晓春,周黎安. “结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制[J]. 社会,2019,39(5):1-38.
- [44] 田凯. 组织外形化:非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架[J]. 社会学研究,2004(4):64-75.
- [45] 王诗宗,宋程成. 独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学,2013(5):50-66.
- [46] 朱志伟. 社区基金会如何动员资源——基于Y个案的考察[J]. 社会工作与管理,2021,21(6):61-69.
- [47] 原珂. 社区基金会本土化过程中社区领导力的构建与型塑[J]. 理论探索,2022(2):61-70.
- [48] 张艳,曹海林. 社区治理共同体建设的内在机理及其实踐路径[J]. 中州学刊,2021(11):64-69.
- [49] 徐选国,秦莲. 第三次分配视域下社会工作本土理论建构及其实踐向度[J]. 北京行政学院学报,2022(4):105-114.

(收稿日期:2022-09-28 编辑:陈玉国)

Administrative Piggybacking and Floating Growth: The Double Logic of Government-Led Community Foundation Participation in Community Governance /XU Xuanguo, WANG Manman (School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: The emergence and development of community foundations is an attempt to innovate the community governance system in China. Driven by the central and local systems, the government has become the leading force in promoting the emergence and development of community foundations, aiming to respond to community governance challenges through the “community” and “public welfare” advantages of community foundations. In contrast to the traditional relationship between social organizations and the government, the government adopts a piggybacking logic for community foundations, while community foundations gradually form a floating space for autonomous growth in their development practice. With the analytical framework of “administrative piggybacking organization”, we find that the government forms the administrative logic of pressure-driven, function-complementing, and performance-making in promoting community foundation participation in community governance, while community foundations participate in community governance through strategies such as organizational shaping, blood-making development, and dependent embedding. There is a symbiotic and complementary relationship between government and community foundation. The internal mechanism of this relationship is that the government and the community foundation have a common goal as the internal driving force of generation (interest mechanism), the internal driving force of development (social mechanism) as the mechanism of cooperation and service toward socialization, and the internal driving force of growth (absorption mechanism) as the government-led organizational lending and governance innovation. The

healthy development of community foundations will contribute to the practice process of the third distribution mechanism and the goal of common prosperity.

Key words: community foundation; community governance; administrative piggybacking; floating growth; double logic; the third distribution; common prosperity

+++++

河海大学召开 2023 年年度工作会

近日,河海大学召开 2023 年年度工作会议。全体校领导,校党委委员、纪委委员,中层干部及有关单位负责人,党外人士代表,二、三级教授代表,校党代会及教代会部分代表,学院系所长及党支部书记代表,科级干部代表参加了会议。校党委书记唐洪武院士以《以战略谋划赢取主动 以深化改革激发动能 以高质量党建引领高质量发展》为题,重点围绕全面贯彻落实党的二十大精神,以学校第十四次党员代表大会胜利召开和常州新校区高起点启用为契机,对开拓高质量办学新格局提出要求。他指出,要加强战略谋划,把握新征程开局的主动权,主动融入国家统筹推进教育、科技、人才工作的大势,谋划好“管长远治根本”的顶层设计和战略布局,强化对标,强化聚智,强化落实,绘就学校高质量发展的宏伟蓝图。要推进系统综合改革,提升高质量发展的加速度,以学科布局为牵引完善内涵式发展体系,聚焦有组织的科研深化科研体制机制改革,聚焦提高人才自主培养质量深化教育教学改革,聚焦三校区高效运行优化内部治理结构。要坚持和加强党的全面领导,强化改革发展的引领保障力,深入推进党建示范校建设,以强化政治引领把牢改革方向,以坚持守正创新凝聚思想共识,以激励担当作为锻造攻坚力量,以增强组织功能开创党建新局,以持续正风肃纪营造良好生态。

校长徐辉作了题为《凝心聚力谋发展 笃行实干谱新篇》的主报告,全面回顾总结了 2022 年工作,肯定成绩,分析了学校在对照党和国家的新要求、对标“双一流”建设新任务、回应广大师生新期待中面临的诸多挑战。他指出,2023 年是全面贯彻党的二十大精神,奋进新征程的开局之年,全校要紧密围绕党的二十大对新时代新征程教育事业作出的战略谋划,紧扣教育部工作部署要求,明确主攻方向和重点任务,以推进治理能力提升、强化学科龙头地位、夯实人才培养根基、加强人才队伍建设、推进科技平台建设、抓住新校区启用契机等“六个着力”为切入点和突破口,推进各项改革走深走实,奋力开创学校工作新局面。徐辉校长从加强党的全面领导、持续加强学科内涵建设、强化人才引领发展、全面提高人才自主培养质量、加快提升科技创新能力、加速拓展社会服务平台、传承创新河海优秀文化、不断提升开放办学水平、做好新校区启用相关工作、深化改革提升能力等十个方面对学校 2023 年重点工作进行了部署。

常务副校长李俊杰,党委副书记郭继超,党委副书记、纪委书记孟新,副校长许峰,副校长董增川,副校长郑金海,副校长陆国宾,校长助理周语明分别就条线工作作了报告,细化了年度重点工作的具体目标、落实思路和推进举措。发展规划与学科建设处、教务处、研究生院分别就学科优化布局与重点建设、本科教育教学审核评估、博士学位授权点申报等工作进行了大会交流。与会人员就年度重点工作进行了深入研讨和充分交流。

(来源:河海大学官方网站,有删减)