

发挥社区社会企业参与社区治理的积极作用

——基于成都市社区社会企业的案例分析

朱耀垠 尔古玛玛 夏璇*

【摘要】 社会企业是以实现社会效益为优先目标的新型市场主体和社会主体，以创新的商业模式提供社会服务，以协同的治理机制解决社会问题。自2015年6月中国慈展会开展社会企业认证以来，我国大陆地区经过认证的社会企业已有520多家。社区社会企业是社会企业的子类，主要由村（居）民委员会、农民专业合作社利用自有资金或社会捐赠设立，由村（居）委会负责管理，社会目标是社区的公共利益。成都市将社会企业纳入城乡社区发展和治理多元主体之中，探索发挥社区社会企业在盘活社区资源、增强社区财力、扩大社区参与、丰富社区服务、密切社群联系和解决社区问题的办法和路径。本文主要以成都市不同类型的四家社区社会企业为例，分析社会企业在社区治理创新中的作用，探讨其中涉及的政策和风险问题。

【关键词】 社会企业 社区社会企业 社区治理 社区发展

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.06.003

近些年来，社会企业在我国部分地区兴起，成为参与社区治理的新生力量。一般认为，社会企业（Social Enterprise）是一种区别于传统的非营利组织和营利性企业的特殊组织形式，兼有商业性和公益性的特征。成都市将社会企业界定为：“经企业登记机关登记注册，以协助解决社会问题、改善社会治理、服务于弱势和特殊群体或社区利益为宗旨和首要目标，以创新商业模式、市场化运作为主要手

段，所得部分盈利按照其社会目标再投入自身业务、所在社区或公益事业，且社会目标持续稳定的特定法人主体。”^①《成都市“十四五”城乡社区发展治理规划》的“名词解释”中提到社区社会企业是指由城镇社区居民委员会发起设立，以社区党组织为引领、居委会为主导、社区资源活化利用为路径、实现社区公共利益为导向、服务社区居民为目标，国有资本、社会资本参股的混合所有制新型社区经济

* 朱耀垠，北京师范大学中国教育与社会发展研究院教授；尔古玛玛，成都市市场监督管理局登记注册处三级主任科员；夏璇，成都市社会企业发展促进会会长、深圳市社创星社会企业发展促进中心主任。本文系北京师范大学中国社会管理研究院“中国百个社区调查”课题阶段性成果。

组织。”^②社会企业不是经登记而成立，而是经过认定而入围的，认定的要素主要有：宗旨使命、注册信息、信用状况、经营管理、社会参与、社会效益、可持续发展能力、创新性及其行业影响等。目前，成都市已成为全国认定社会企业数量最多、发展最活跃的城市。本文以成都市四家各具特色的社区社会企业为例，兼及一些其他案例，对社会企业在社区治理中的作用和涉及的政策、风险问题进行分析、探讨。

一、四家社区社会企业的基本情况

2022年4月，中共成都市第十四次代表大会的报告提出，发展品牌型社会企业。此前，成都市委、市政府在2017年出台的《关于深入推进城乡社区发展治理建设高品质和谐宜居生活社区的意见》中明确提出：“鼓励社区探索创办服务居民的社会企业”。2018年4月，成都市政府办公厅出台《关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》（成办函[2018]61号），其中提出，“鼓励社会团体、公益基金会、城乡社区（居委会、村委会）、有志于公益事业的企业和个人，依照《公司法》投资创办社会企业。”成都市在市级和区级层面相继出台了鼓励社会企业发展的政策措施，社会企业得到了较快发展，在社区治理和发展中的作用逐渐显现。截至2022年5月底，成都市已认定的各类社会企业121家，约占全国总数的23.27%。我们对以下四家社区社会企业负责人作了访谈^③。

1. 成都市龙泉驿区五星启扬社区服务有限公司（简称“五星启扬”）。该企业由成都市龙泉驿区大面街道五星社区全额出资成立。五星社区是一个拆迁安置社区，成立于2016年，面积0.45平方公里，安置了来自5个街道、乡镇33个村的拆迁人口，已分房入住的2.8万人，预计容纳4万居民。在拆迁安置初期，居民常因安置房补偿面积未达到心理预期而频繁上访，加之，拆迁安置的大多是失地农民，文化程度不

高、劳动技能偏窄、就业选择受限。面对居民就业难、适应难、融合难和社区治理难、服务难、发展难等问题，五星社区居委会想为居民排忧解难，但又力不从心。一方面是由于社区在成立初期资源匮乏、集体经济薄弱，同时，也面临一些制度性约束。其一，社区的公共资源属于国有资产，社区居委会利用国有资产开展营利性活动属违规操作；其二，社区居委会不具有组织劳务派遣的资质，不能与其他用人单位签订劳务派遣协议。为了破解社区发展和治理中的难题，五星社区“两委”和居民多方寻求破解办法，终于确定利用社区公共资源成立企业，于2017年成立成都五星启扬社区服务有限公司，当时的注册资本50万元，社区全额出资，2019年上半年追加注册资本150万，因公司涉及劳务派遣业务，注册资金全部实缴。企业员工50多人，85%为大面街道拆迁安置的失地农民。2018年以来，该公司按照成都市鼓励社会企业发展的政策要求来运作，2019年通过了社会企业认定，主要从解决社区居民就业、盘活社区空间、提供物业服务、开展社区教育和提供民生关爱服务等五个方向拓展业务。2019年，社区居委会单独认缴200万元，注册成立了成都兴旺社区服务有限公司，主要开展“4050”人员就业帮扶服务和文创业务。

2. 成都市新都区正因金瑞商务服务有限公司（简称“正因金瑞”）。该企业成立于2018年，由新都区正因社区居民委员会全资成立。正因社区是一个紧邻高校、商圈成熟的社区，由曾经的正因村发展而来。2000年西南石油大学征地拆迁，为安置失地农民，由政府统规、农民自建而形成了现在的正因社区，占地约0.5平方公里，辖区内有8个居民小组，商住小区4个、机关事业单位1个、医院1家、幼儿园1家，常住人口5846人，户籍人口约2132人。正因社区曾存在油烟乱排、污水乱倒、物料乱堆、招牌乱设、线缆乱牵、摊位乱摆、车辆乱停、垃圾乱丢、违章乱建等问题。为解决这些

问题,2018年4月,正因社区居委会成立了社区社会企业——成都正因金瑞商务服务有限公司,注册资金100万元人民币,由社区居委会全额认缴,主要从事市场管理服务、房屋租赁服务、停车场收费等业务。公司的公益定位是:持续为社区增添发展动能,不断满足社区服务,创新发展社区公益,促进社区职能归位。2019年被认定为社区社会企业,2021年经评选进入成都十大社会企业榜。目前,公司的收入主要来自两块:一是售卖亭的租金。为解决大学路小商贩占道经营问题,社区居委会出面建设了7个售卖亭,资金来自原正因村富强市场的积累。富强市场是村集体资产,经集体经济组织议事会表决同意,其收益大部分分配给村民,留一部分给社区建设售卖亭,其租金由全体社区居民享受。二是便民市场的摊位和管理费用。为解决同福路占道经营卖菜问题,街道办事处配置了一块3000平方米的闲置空地并出资建成临时便民市场,交付正因金瑞公司采取商业化招租、运营,通过市场机制实现其升级改造,对过去分散的流动菜贩进行规范化管理。公司收益全部反哺社区治理,一部分用于街面秩序、社区治安、环境美化等公共管理,一部分用于“时间银行”、扶贫帮困等社区公益事业。

3.成都市武侯区黄门宜邻居民服务有限公司(简称“黄门宜邻”)。该企业由武侯区的三家企业合股,成立于2018年1月,认缴资本1000万元,按10%(100万)实缴。三家股东占股情况是:成都黄门居民服务有限公司,2017年12月由玉林街道的黄门街社区居委会、社区书记及社区居民共同出资设立(有18位居民投入28.5万元认购该企业的股份,每年有一个开放期,居民可以自愿退出),由社区居委会作为特殊法人控股(持股51.1%),这家公司在“黄门宜邻”中占股57%;四川都市阳光农业有限公司占股28%;武侯新城建设投资有限责任公司占股15%。居委会书记担任“黄门宜邻”的法人、董事长和黄门居民服务有限公司的监

事;居委主任担任“黄门宜邻”的执行董事和总经理。“黄门宜邻”利用黄门街社区的资源优势拓展服务,公司章程约定将20%盈利反哺社区基金,该基金在武侯社区基金会立户管理。黄门街社区成立于2001年12月,占地面积0.7平方公里,有43个小区(院落),常住居民6300余户、1.8万余人,登记流动人口5000余人,每天人流量达10万余人。辖区内有华西医院,开展医疗和大健康服务有优势,“黄门宜邻”通过入股的方式,与相关企业(如,成都乐生宜邻养老有限公司等)合作,围绕大健康、养老、文创、智能零售等为社区居民提供生活服务,已实施7个项目:成都乐邻康养中心、健康管理中心、小柏家护、城市森林书吧、智能书屋、红旗新零售、奶奶厨房。为了落实武侯区关于社区社会企业必须由居委会独资举办的要求,2022年,黄门街社区居委会独资注册了黄门惠生活服务有限公司。

4.成都市郫都区市井里记忆企业管理有限公司(简称“市井里”)。该企业由郫都区郫筒街道天台社区居委会独资、认缴50万元设立,法定代表人由社区党委书记兼居委会主任担任,社会目标是:发展振兴社区经济,反哺民生服务,参与社会公益,推动社区发展治理。天台社区是新的商圈型城市社区,成立于2019年11月,位于蜀都万达商圈核心区,面积1平方公里,常住人口约1.5万人,其中,户籍人口约1万人。商品房院落6个,居民以外来购房的“新郫都人”为主。社区发展的优势在于商业资源集聚,业态丰富多样,有写字楼8栋、大型商业综合体1个、商户楼宇企业600余家、购物商业中心1家、教育培训机构34家、健康医疗企业2家、休闲餐饮企业200家、酒店民宿21家和生活服务企业20余家,商圈人口日均8万。为了将社区商圈资源转化为社区服务优势,经过社区居民代表大会集体议决,2020年10月成立了成都郫都区市井里记忆企业管理有限公司,营业范围包括社区集市、社工和物业服务

等。社会企业的认定正在进行中。“市井里”与梦亦文化传媒有限公司合作设立了“天台市集”，社区主要负责协调周边商家、企业、物业管理公司，并与区综合执法局沟通协调；梦亦文化传媒有限公司主要负责市集统一包装，统一设计，统一招租，统一活动策划和氛围营造，聘请周边物业服务公司对市集进行日常运营和秩序、卫生维护等；“天台市集”第一期设立文创、动漫、手工制作、休闲小吃等特色摊位50个，摊主已全部入驻，其身份可归为三类：辖区内的“斜杠青年”，白天在外工作，夜晚来此做个兼职；创业者，他们利用市集平台销售手工艺品、饰品；有灵活就业需求的残疾人、就业困难人群。市集全部收益的10%进入社区社会企业，反哺社区。“市井里”年收益约10万元，通过社区议事会议决定用途，大的范围是社区居民服务领域。

二、社区社会企业在社区治理中的积极作用

成都市民政局等部门曾在有关文件中强调，“大力发展植根社区的社会企业，直接回应社区需求。充分发挥社会企业以社会责任为使命的天然优势，遵循按劳分配、管理自治、民主决策等原则，在解决困难群体就业、消除社会排斥、社区贫困救助、促进资源循环利用、满足居民生活服务需求等方面弥补政府福利空白。鼓励社区社会企业以商业运营为手段，在创造经济价值的同时，创造社会价值，促进社区可持续发展。”^④成都市社会企业章程样本明确要求，社会企业的章程必须明确承诺承担如下社会责任：对利益相关方负责，对环境友好，对社会有益。社会企业要有可测量的证据显示其创造的社会价值。从实践探索的效果看，成都市的社会企业在参与社区治理方面，发挥了上述文件所要求的各种积极作用。

1. 盘活了社区资源。大部分社区，无论其

发展水平如何，基本上都有一定的公共资源，最主要的是社区的公共空间，例如社区内空地、电梯、停车场地、使用权归居委会的房屋、宣传公示栏等。这些资源如果能得到充分、合理的使用，可以为社区居民提供生活便利和服务。但城镇社区居委会作为基层群众性自治组织，不能直接从事租赁、经营等经济活动，私营企业有使用社区资源需求时，居委会要么一口回绝，要么大约估算一下，象征性地收点费用，或者完全免费，结果造成社区公共资源浪费，无法发挥其应有的社会价值与经济效益。由社区居委会作为特别法人成立社区社会企业，能够在党建引领下，通过市场行为盘活社区资源，让其发挥最大价值。“正因金瑞”结合社区居民、石油大学师生的需求和地段优势，在大学路段设立了7个售卖亭，通过竞价招租的方式面向社会公开招租；通过对便民服务市场的运营，盘活了社区内公共资源，每年可获得近百万元的收入，扣除各种成本开支，社区也能够获得可观的经济和社会效益。“五星启扬”通过以空间换服务、换收益，吸引各类市场主体入住，盘活了约5000平方米的社区公共空间。

2. 增强了社区财力。成都市的社会企业章程样本要求，社会企业必须在章程中明确承诺：公司在弥补亏损和提取公积金后，所余的税后利润以一定的百分比投入支持社区发展、社会公益事业、慈善事业、指定的社区基金会、公司发展或用于其他社会目的；应承诺当公司解散清算时，按公司法等法律法规的规定开展清算工作，剩余财产按一定比例捐赠给与本公司使命和目标相近的社会企业、公益基金或其他公益慈善事业。在通常情况下，社区居委会的资金全部来自财政拨款，很难灵活地根据本社区实际需求作出相应调整，同时，财政资金有限，无法满足居民的多元化服务需求。社区社会企业给社区提供的资金，能结合社区的实际，有针对性地用于解决社区的特殊性问

题。“五星启扬”2018年净收益20万元,其中5万元(25%)投入社区基金,目前,每年能向社区基金捐献近30万元,用于社区的助残、助老、助学、助困、社区更新和居民服务等公益事业。“正因金瑞”的100%利润反哺社区,其中20%投入社区公益基金池,80%以社区服务和活动的形式反哺,每年约增加10万元的机动资金。“黄门宜邻”的章程约定,将20%的公司盈利投入社区基金,已反哺社区基金10万余元,用于支持开展帮贫扶困、助老助残、关爱儿童等公益活动。

3. 扩大了社区参与。欧洲委员会社会企业网络(EMES)提出了社会企业评价的3个维度、9项指标,其中的一个维度就是治理维度,包括三项指标:高度自治;拥有不是基于资本所有权的决策权;具有参与本质,要求受到活动影响的所有人都参与。可见,社会企业与一般的营利性企业的一个重要区别就在于参与权不以投资多少来衡量,而是鼓励所有相关者都参与进来。成都市社会企业章程样本规定,为保障公司的社会目标不发生飘移,鼓励公司按照自愿原则在公司内部组织管理结构中尽量扩大相关者参与,如股东大会增加未出资的员工和社区利益代表;涉及公司社会目标的重大决策,股东会不按出资比例享有表决权。同时,为提高公司透明度,鼓励公司主动承诺,一旦经评审认定为社会企业后,将主动向社会公开公司承担的公益项目、公共服务项目、业绩、利润分配等信息。社区社会企业在原有的社区居民代表大会、居民议事会和业委会等组织架构之外,拓展出了一个居民参与社区公共事务、促进社区共治共建共享的新平台和新路径。“正因金瑞”的议事会由社区居民议事会选出的8位代表组成,监事由社区居民担任,社区社会企业通过党支部会议、议事会、董事会、监事等机制,将居民代表纳入社区公司的决策、监督机制和流程,这也在一定程度上增强了社区事务的民主监督,提高了居民参与社区治理的程度和水平。

4. 丰富了社区服务。社区社会企业在性质上就是社区服务型企业,目的就是整合公共资源、发展社区经济、完善社区服务;只有不断拓展和提升社会服务,才能增加收入,实现其社会目标和可持续发展。社区社会企业通过居委会的协调,为居民提供针对性、便利性、可负担的服务,满足居民对美好生活的多元化需求,建设有温度、高品质社区。社区社会企业将红利反哺社区,补充了居委会的角色:一是增强了社区服务能量。社区居委会有些想做却没有财力做的事,如开展扶老助残、帮困助弱、节日慰问等活动,可以利用社会企业来做;二是提升社区服务质量。社区社会企业与社区居委会协同运作,有利于了解居民的真实需求,促进社区服务的供给与居民需求精准对接,同时,为社区引入社会资源,购买专业服务,提升了社区服务的专业水准。“黄门宜邻”与第三方合作建立了社区康养中心,引入专业机构——优护家,设立“华西老专家公益问诊”项目,为居民开设健康课堂,解决了商业企业不愿意做、社会组织不专业、政府服务延伸不到位的一些居民需求问题^⑤。在2020年新冠肺炎疫情初起时,“黄门宜邻”联动四川泯源实业、腾讯公益基金等8家单位,向玉林街道捐赠防护服、口罩、消毒酒精、消毒液、蔬菜水果等急需物品,联系便民服务体系内的商家在辖区设立便民流动菜市点位,将新鲜蔬菜直供到社区、院落。还每天为居家隔离人员提供蔬菜配送服务。青白江区化工路社区针对辖区内大多老人行动不便,子女不在身边等问题,成立了成都益惠家居民服务有限责任公司,为社区居民提供餐饮服务,按年龄区别餐标(80岁以上的老人8元一餐,60岁至79岁老人10元一餐,其他居民12元一餐),为社区周边居民尤其是出行不便或者身体不便的老年居民提供便利、实惠、健康的快餐。

5. 密切了社群联系。城镇化进程加快,人口流动频繁,老旧小区改造提升,新建商品房增

多,这些因素都使一些社区从熟人社会变为陌生人社会,需要有媒介来沟通居民之间、社区与周边单位之间的联系,建立新的社会生活共同体,形成新的熟人社会。社区社会企业通过组织、资助开展社区活动,起到了跨界沟通融合、密切社群关系、促进社区和谐等作用。“五星启扬”资助社区举办集体生日会、义诊、老年大学,链接农商银行进社区开展“和睦邻里情、端午粽飘香”活动,联合中国电信在社区开展绿色社区创建活动;扩大了居民的社会交往,增加了困难群体的社会资本,增强了其生活自信。“市井里”在社区党建引领下,参与辖区内众多商家成立的商圈联盟活动,在促进形成党建共联、商圈共融、商企共益、商家和居民共建共治共享的社区生活共同体中发挥了重要作用。

6.解决了社区问题。解决就业问题是一些社会企业的重要目标。在香港,自2001年起,就业融合型社会企业不断发展,这类企业重在为弱势群体(特别是残疾人士)提供就业机会,帮助其融入社会、缓解贫困。根据香港大学的一项调查,在受访的174家社会企业中有145家(占83.3%)以促进就业和社会融合为其社会目标^⑥。当下,香港越来越多的社会企业尝试运用社会创新的办法解决各种棘手的社会问题,如环保、安老、文物保护、为低收入家庭解决住房问题等。在成都,社区社会企业普遍利用各自的优势,把解决社区问题、提升居民生活质量作为其社会目标,各自的侧重点有所不同。一些社区社会企业注重解决困难人群的就业问题。“五星启扬”为80多位居民提供了就业机会,并通过技能培训和职业介绍等服务为大龄的失地农民找到了就业门路。“市井里”与第三方企业分工协作,共同负责“天台市集”建设和运营,不仅解决了万达商圈周围摊位的乱摆、乱放问题,也为社区内的退伍军人、残疾人、就业困难人员等预留了15个低价摊位,为其提供了就业机会。“正因金瑞”聘请了社区内生活困难的居民从事保洁、门卫、巡

逻等工作,解决了社区困难人群的就业问题;通过街面上的售卖亭以及便民服务市场解决了小商小贩占道经营、噪音扰民、交通堵塞、消防隐患等问题,改善了社区环境,提升了居民安全感、幸福感。

三、支持政策和潜在风险分析

社会企业在国外发展的时间并不长。1972年,英国贸易与工业部(Department of Trade and Industry)将社会企业定义为“把社会目标放在首位的企业”。1976年,孟加拉国银行家穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)创办的格莱珉银行(Grameen Bank,孟加拉的乡村银行),这些都是社会企业发展历程中的标志性事件。社会企业广泛兴起于1990年代。经济合作与发展组织(OECD)在1994年的一份报告中首次使用了“社会企业”的概念,比利时于1995年通过了《社会目的企业法》,创设了“社会目的企业”(The Social Purpose Corporation, SPC)。但是,这一领域至今仍然有许多不同的称谓。2004年,英国通过了《社区利益公司法》,创设了“社区利益公司”(The Community Interest Company, CIC)。2008年,美国蒙特利州立法允许创设“低利润有限责任公司”(The Low-profit Limited Liability Company, L3C)。2010年,马里兰州立法允许创设“共益公司”(The Statutory Public Benefit Limited Partnership, SPBLP),2012年,加利福尼亚州立法允许创设“弹性目标公司”(The Flexible Purpose Corporations, FPC)。然而,直到近两年,美国各州对社区企业的认识仍然有分歧,2020年至2021年,特拉华州(Delaware)、乔治亚州(Georgia)、俄亥俄州(Ohio)、新墨西哥州(New Mexico)陆续通过了社会企业方面的立法,但社会企业方面的立法议案在密苏里州(Missouri)、俄克拉荷马州(Oklahoma)、怀俄明州

(Wyoming)、密西西比州(Mississippi)被搁浅或否决^⑦。这说明,国外对社会企业的认识仍然有分歧。我国大陆地区直到2004年才引入“社会企业”的概念,尚有许多政策和理论问题需要探讨。

(一) 支持政策分析。2018年以来,成都市逐步建立了社会企业评审认定、信息公开披露和市场退出(摘牌)等基础性制度。2021年10月25日,成都市人民政府办公厅印发的《成都市社会企业培育发展管理办法》(成办发[2021]90号)规定了社会企业登记、章程备案、评审认定、政策扶持、监管服务、摘牌退出等内容。原成都市工商行政管理局出台了《关于发挥工商行政管理职能 培育社会企业发展的实施意见》(成工商发〔2018〕25号),要求社会企业依法规范登记为有限责任公司、股份有限公司,并自愿提交经全体股东共同制定并经企业登记机关备案的社会企业章程,且开展经营活动不低于一年;明确支持社会各界投资创办社会企业,鼓励、引导有志于社会公益慈善的人士、企业和其他社会组织参与创设社会企业:支持城乡社区(居委会、村委会)作为特殊法人采取资产入股、众筹等方式兴办社会企业,服务社区居民生活;支持社会企业依法登记并开展经营活动;允许放宽社会企业住所(经营场所)、经营范围、名称等登记条件;支持企业通过申请社会企业章程备案成为观察(种子)社会企业,建立社会企业数据库,完善信用约束机制,强化企业信用监管;实施社会企业品牌战略,建立商标品牌服务机制等。中共成都市市场监督管理局党组印发的《成都市社会企业评审管理办法》(成市监党组〔2019〕72号)明确要求:成都市市场监督管理局结合城乡社区发展治理要求坚持“党委政府引导、社会各方参与”的原则,负责成都市社会企业评审认定的流程管理、引导工作;成都市社会企业评审认定工作由成都市市场监督管理局委托社会第三方机构进行,社会第三方机构(即评审认定执行机构)负责评审认定工作的技术支持和具体执行。经成

都市各级企业登记机关登记且完成了社会企业章程备案的企业,其经营项目包括但不限于社区环境保护、食品安全、家庭服务、康养服务等居民生活服务项目,社区文化、卫生、教育、科普、体育健身等公共服务项目,就业援助、扶贫帮困、养老助老、助残救孤等基本民生服务项目,面向农民的小额信贷、农业经济合作服务等服务农村经济发展的项目,以及开展垃圾分类、大气治理、污水处理、土地修复、新能源新技术的开发推广使用等新经济类项目。申请社会企业评审认定的基本条件有:企业类型属于股份有限公司或有限责任公司;公司章程必须有宗旨声明,清晰载明具体的社会公益目标、拟解决的社会问题、解决方式和业绩测量的办法、依据等;企业从事经营活动必须在一年以上(社会组织作为主要发起者成立企业,同时该企业与其原主要业务、社会目标、主要控制人及利益相关方一致的,成立时间不少于6个月,连续经营时间不少于2年);全职人数为3人或以上;企业与法定代表人均有良好的信用记录。社会企业将通过“成都信用网”“成都市社会企业综合服务平台”对社会公示,可享受相关政策支持。社会企业资格自评审通过之日起有效期为三年,社会企业资格有效期届满前三个月,应当向“成都市社会企业综合服务平台”提交复审申请,按规定程序进行评审。被取消社会企业资格的,三年内不再受理该企业的社会企业认定申请。对社会企业实行经济属性和社会属性双重监管。各区(市)县市场监管局按照属地管理原则依法依规对社会企业的市场行为进行监管。评审认定执行机构对社会企业的社会目标稳定性进行监管。在成都市的区(市)县层面,武侯区率先出台了《社会企业扶持办法(试行)》,截至目前,武侯、成华、金牛、温江、郫都、青白江、简阳、崇州等8个区(市)县结合当地实际情况,出台了支持本地社会企业发展的政策措施,内容除了便利社会企业登记之外,大多包括建立孵化培育平台、给予认定补贴、支

持参与政府购买服务以及提供信贷、场地、税收、人才等支持，并明确了认定和监管措施。这些政策措施，鼓励和规范了社会企业平稳发展，对其他地区也有借鉴意义。但是，社会企业支持政策的合理性、统一性、全面性、操作性等问题需要进一步深入研究。

一是社会企业的法律依据和法律地位问题。因社会企业兼有营利性和公益性，这就使得在现行法律框架中，难以确定其类别归属。它与一般的营利性企业的社会责任如何区分？它与非营利组织的公益使命如何区分？这些问题尚不明确。《城市居民委员会组织法》的第四条规定：居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动，可以兴办有关的服务事业。但没有明确居民委员会是否可以办企业。目前，社会企业在民法典和公司法中没有名分。中国大陆地区依据公司法将其纳入企业管理，但是，目前的公司法中没有涉及社会企业的条文。香港特别行政区暂时也没有社会企业的法定法律定义，没有单独的社企注册制度，带有社会企业特性的企业一般选择以担保有限公司或私人股份有限公司注册，从税务豁免和获得政府资助的角度看，大多倾向选择作为担保有限公司，依据《香港法例》第112章《税务条例》第88条的规定，申请税务豁免；该条例主要针对慈善机构或慈善信托，获得免税资格需要满足以下条件：一是设立时需在公司章程中写明社会目的；二是禁止利润分配及董事酬金。从长远发展来看，需要研究我国是否需要专门就社会企业进行立法，探索制定全国性、有别于企业法和社会团体、基金会、民办非企业单位的注册法。

二是社会企业的法人治理结构和管理规范问题。公司法第五十条规定：执行董事可以兼任公司经理；第五十一条规定：董事、高级管理人员不得兼任监事。《成都市金牛区关于培育发展社区社会企业的试行办法》（自2022年6月1日起试行）规定，由社区居民代表会议依法选举产生社区社会企业法定代表人。鼓励有能

力、有意愿的社区党组织书记通过法定程序担任社区社会企业法定代表人。目前，有的社区社会企业只设唯一董事、不设董事会，这样的社区社会企业理应设立议事会，由董事和企业议事会共同行使一般公司的董事会权利与职责，还应由居民从社区监事会成员中投票选出代表担任社区社会企业监事。如果社区社会企业成立董事会，则社区两委成员任董事的人数应少于董事会总人数的1/2，且董事会必须选举社区居民代表，参加管理。社区社会企业的董事会应与社区议事会建立定期沟通机制，听取社区及居民的诉求。董事会决策事项应经议事会表决通过。应鼓励由社区居民议事会或社区监事会成员中投票选出的代表担任社区社会企业的监事。需要深入研究如何选举社区社会企业法人、议事会和监事会以及如何把社区居民议事会、监事会机制引入社区社会企业等，这些问题需要探索，制定相应的政策规范。

三是社会企业的认定标准和支持政策问题。2021年3月，民建中央在全国两会上提出了《关于弘扬社会企业家精神 加快社会企业发展的提案》，建议积极开展社会企业试点建设，在申请条件、管理章程、注册登记、监管评估、融资税收等方面创新突破，支持有志于公益事业的企业或个人投资创办社会企业；将一些具有公共服务职能的社会公益类事业单位直接转变为社会企业而非商业企业；推动一批具有创新能力与意愿的社会组织转型为社会企业；健全社会企业公益支出税务优惠政策，完善社会企业吸纳弱势群体就业的财政补贴政策，推动成立“社会企业产业投资引导基金”，推动社会企业孵化空间、服务平台等中介组织建设，宣传倡导社会企业家精神，建立社会企业青年实践机制，等等。截至2022年5月，地方层面出台的支持社会企业发展的文件约31个（四川省22个，上海市2个，北京市3个，湖南省1个，湖北省1个，安徽省1个，河南省1个）。但是，社会企业的认定、扶持和监管至今

尚无全国性的政策法规。原因之一是对社会企业的税收、人才、场地等支持政策的合理性、合法性等问题还缺乏普遍有说服力的论证,从而影响一些部门和地方制定或落实相关支持政策的积极性,已有的一些政策也难以落地或难以持续,有些需要“特事特办”“上级特批”。未来必须加强对社会企业的属性、定位、归类等基础性问题的理论研究,为制定和实施相关的登记管理、财税支持等政策法规提供科学依据;对已经出台的地方相关政策进行评估,探讨其在全国范围的复制、推广的可能性。

(二) 潜在风险探讨。一是市场风险。社区社会企业与其他企业一样,同处于市场经济的大环境中,目前,社区社会企业的资金规模大多比较小,业务范围较窄,抵御市场风险的能力较弱。有的社区负责人说,近两年受疫情影响,一些场地租不出去,收入减少,加之,这类企业的注册资金大多采取认缴的方式,没有实缴,如果发生亏损怎么办?偿债能力如何?谁来为其亏损“兜底”?有限责任如何担负?是否会走到破产这一步?破产后是否会引发社区内的矛盾纠纷?这些问题,都需要通过进一步的实践探索来寻求答案。

二是能力风险。社区社会企业需要找准居民需求的痛点和市场服务的盲点,掌管这类企业需要有很强的能力。社区两委成员担任社区社会企业的法人或董事,有利于加强党的领导,落实居民委员会对社区社会企业管理的决策权、监督权、收益权、分配权等完整的股东权益。但是,社区“两委”成员不能以自然人身份在社区社会企业持股,可以兼职但不能兼薪。社区“两委”成员本身的工作负担就很重,再加上一份无报酬的企业管理工作,其精力、能力和积极性均面临挑战。有必要在社区社会企业设专职经理人,发挥其专业运营能力,提高企业的效益。对此,必须制定相应的法规来规制。

三是秩序风险。居委会与其他的个人、企业在对社区信息的了解和掌握上存在不对等,

居委会更熟悉社区的环境和需求,掌握社区的进出口,这就使得由居委会成立的公司与社会上的其他一般企业相比,具有天然的竞争优势,有可能导致居委会凭借其在辖区的权力和影响力,使自己的企业占据垄断地位,排斥其他企业进入社区,有可能妨碍形成充分竞争的良性市场秩序,出现破坏市场秩序、妨碍居民作为消费者的选择权。如何规范社区社会企业的经营行为、维护市场秩序、避免不正当竞争,这也是需要通过制定政策来解决的问题。

四是廉政风险。目前,社区社会企业一般由社区书记、居委主任担任法人和/或董事长,在社区独资公司中,社区“两委”负责人成为唯一董事。社区两委掌握着社区资源调配和使用权力,如果监督不到位或个人廉政意识不强,就有可能出现权利寻租、以权谋私的风险,必须未雨绸缪,尽早制定制度来严密规范、严格约束。

- ① 成都市人民政府办公厅:《成都市社会企业培育发展管理办法》,2021年10月25日。
- ② <http://cdswszw.gov.cn/zcfg/Detail.aspx?id=26844>。
- ③ 近期,笔者连线访问了成都市龙泉驿区大面街道五星社区党委书记廖新燕、武侯区玉林街道黄门街社区党委书记申民辉和副书记殷江以及“黄门宜邻”的经理人冯娇、新都区新都街道正因社区党委书记魏永翠、郫都区郫筒街道天台社区党委书记成寅等同志,他们提供了珍贵资料,谈了体会和建议,一并表示感谢!
- ④ 成都市民政局、中共成都市委组织部、中共成都市委城乡社区发展治理委员会:《关于进一步深入开展城乡社区可持续总体营造行动的实施意见》,成民发〔2018〕8号。
- ⑤ 李向前主编:《社企助推社区大健康——成都市武侯区玉林街道黄门街社区》,《社区治理现代化的四川创新实践——四川首批城乡社区治理试点项目案例汇编》,中国社会科学出版社,2022年版,第318—319页。
- ⑥ 区玉辉:《香港社会企业——透视香港社企实况研究报告》,2014年4月。
- ⑦ 详见 <https://socentlawtracker.org/#/bcorps>。

(责任编辑:杨婷)