



慈善事业发展丛书

慈善项目管理



王冬芳 著

CISHAN
XIANGMU GUANLI

 中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位



慈善事业发展丛书

慈善项目管理

王冬芳 著

CISHAN
XIANGMU GUANLI

 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

慈善项目管理/王冬芳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 5

(慈善事业发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4720 - 0

I. ①慈… II. ①王… III. ①慈善事业—项目管理
IV. ①C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 076651 号

书 名: 慈善项目管理
著 者: 王冬芳
责任编辑: 王秀梅 杨 晖

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号
电话: 编辑部: (010) 58124826 (010) 58124839
销售部: (010) 58124845 传真: (010) 58124856
邮购部: (010) 58124848

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 12.25

字 数: 160 千字

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

印 次: 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

编委会名单

编委会主任：窦玉沛

编委会副主任：詹成付 潘小娟

编委会成员：（按姓氏笔画排序）

王 萍	王冬芳	王素英	吕 芳
陈鲁南	武福祥	郑远长	徐建中

序

现代社会分别由政府、市场、社会组织三个方面构成。三个方面彼此联系，协同合作：政府是第一部门，以公共利益为导向，通过行政机制提供公共物品；市场是第二部门，以利润为导向，通过市场调节的方式提供商品；社会组织是第三部门，以公共利益为导向，通过志愿、自治的方式提供社会服务，推动社会改革。

慈善事业通常属于第三部门。慈善是指个人、组织在时间、善款或服务方面的自愿捐献。慈善的功用在于通过自愿捐赠、志愿服务等方式实现财富的转移，弥补第一次和第二次收入分配的不足，缩小社会的贫富差异，促进社会的稳定。因此，人们通常也将慈善视为国民收入的“第三次分配”。

公共产品理论认为，由于公共产品是非竞争性的、非排他的，不可避免地存在着“搭便车”的行为，公共产品的供给存在着严重的“市场失灵”。因此，政府便成为公共产品的提供者。然而，虽然公共产品和公共服务的属性特点决定了应该由政府承担某种供应责任，但这并不代表必须由政府直接提供这些服务。公共产品理论进一步提出应当将公共产

品的生产和供给明确区分开来。公共产品与公共服务的生产是将一系列投入转换为产出的技术过程，既可由私人承担，也可由公共部门来承担。公共产品的供应责任包括以下一些决策行为：需要提供什么样的产品和服务、产品和服务的数量及质量标准、如何筹措资金、如何将供应和生产连接在一起等。生产和供应的区分对于公共服务改革具有十分重要的理论意义和实践价值，它为公共产品和公共服务的多元化供给提供了理论依据。

与政府相比，慈善组织由于不受行政机制的约束，管理与运营更加灵活，可以满足公众多元化、差异化的需求，对公众需求更具回应性。与企业相比，由于慈善组织以公益为导向，不以营利为目的，因而更能保证公共产品的质量。慈善组织所具有的特性和优势使其成为公共产品和公共服务的重要生产者之一。

在西方发达国家，现代公益慈善事业是政府、市场与公民社会三者分离之后再度密切合作的结果。随着慈善事业的发展及其所处环境的变化，政府的角色发生了巨大转变：由服务的提供者转变为服务的管理者；由服务的生产者转变为服务的购买者；由福利服务的规划者转变为福利服务的审查者。这一转变导致政府、市场与公民社会的边界清楚、权责清晰，三者建立起了相对平等的合作伙伴关系。慈善组织提供公共服务，政府通过直接拨款、购买服务等形式资助慈善组织，这已经成为西方发达国家的通行做法。相关数据表明，西方发达国家慈善组织的收入平均约有三分之一来自于

公共部门，是由政府机构和准政府机构通过拨款和合同或报销的方式来实现的。

中国慈善事业的发展路径呈现出一种独特性。新中国成立后，经过1949~1954年的改造，政府取代原来的慈善组织成为社会资源的垄断者与提供者，原有的慈善机构变成附属于政府部门的官方或半官方机构。改革开放后，社会需求的多元化、差异化使得公共财政远远无法满足民众日益增长的需要，因而各种形式的社会组织，如行业协会、商会、学会、基金会、联谊会等纷纷成立。1981年，中国出现了第一家基金会——中国儿童少年基金会，以募集资金的形式为儿童少年教育福利事业服务。1993年，中国出现了首家地方性慈善组织——吉林省慈善总会。改革开放后的慈善组织主要是从政府部门中分化出来的，其目的是合法地吸收境外资源、民间资源用于社会公益事业。由此可见，中国改革开放后最初出现的慈善组织是直接由政府部门建立的，在一定意义上可以视为行政体系的延伸。这一独特发展路径导致政府与社会组织的边界区分不清晰，预示着慈善事业发展具有某种先天的不足，即因缺乏自发性和自主性而缺少足够的动力和应有的活力。目前，我国慈善事业的发展主要面临两个根本障碍：一是政府职能转变不彻底，政府管了许多不该管、管不了也管不好的事情，压缩了公益慈善的发展空间；二是许多本该由政府承担的职能，政府因为种种原因没有承担，影响了慈善事业的良性发育。界定并明晰政府在慈善事业发展过程中的权力边界，完善并加强政府在慈善事业发展中的

应尽职能，是当前我国政府所需要着力解决的问题。明晰政府的权力边界，就需要改变政府直接办慈善的思维定式，需要通过优化政策环境、加大购买服务力度等形式间接鼓励慈善事业发展，以形成政府与慈善组织合作共赢的局面。

为了促进我国慈善事业的发展，在民政部本级福利彩票公益金资助下，我们组织编写了这套《慈善事业发展丛书》（共6本），宗旨在于普及慈善知识，传播慈善理念，推动慈善组织建设，促进我国慈善事业的发展。

本丛书在撰写和出版过程中得到了民政部社会福利和慈善事业促进司、中国政法大学政治与公共管理学院以及中国社会出版社的大力支持和帮助。在本丛书付梓之际，丛书编委会向所有提供过支持和帮助的同志表示诚挚的谢意。

由于所涉内容广泛，加之水平有限，因此丛书中不当和疏漏之处在所难免，敬请广大读者不吝赐教。

《慈善事业发展丛书》编委会

目 录

第一章 慈善与项目管理	1
第一节 慈善项目的运行与发展	1
一、慈善项目的概念与范畴	2
二、我国慈善项目的发展	14
第二节 慈善项目管理的结构与内容	20
一、项目生命周期	20
二、项目管理的知识领域	24
三、项目的事业环境	26
第二章 慈善项目启动	29
第一节 慈善项目启动的内容与流程	29
一、慈善项目启动过程的概念与内容	29
二、慈善项目启动过程的基本流程	30
第二节 慈善项目启动的工具与方法	34
一、慈善项目的可行性论证	34
二、慈善项目选择	54

三、慈善项目建议书与项目章程	63
第三章 慈善项目规划	69
第一节 项目规划过程的内容	69
一、项目规划程序与要素	69
二、项目规划的内容与步骤	71
三、项目管理计划	73
第二节 慈善项目的范围管理	75
一、范围管理的内容与过程	75
二、慈善项目范围管理的工具与方法	76
第三节 慈善项目的进度计划	90
一、项目进度管理的内容与步骤	91
二、慈善项目进度计划的制订	92
第四节 慈善项目的成本与预算	103
一、慈善项目的成本估算	103
二、慈善项目的预算	105
第四章 慈善项目执行与监控	111
第一节 慈善项目的执行	111
一、项目执行程序与内容	111
二、慈善项目执行的组织与人员	113
三、慈善项目的物资管理	127
第二节 慈善项目的监控	131
一、慈善项目监控内容	132

二、慈善项目的信息公示	136
 第五章 慈善项目验收与评估	141
第一节 慈善项目验收与评估流程	141
一、慈善项目验收流程	141
二、慈善项目评估流程	146
第二节 慈善项目评估理论与实践	148
一、慈善项目评估类型与特点	148
二、慈善项目评估的理论	149
三、慈善项目评估的应用实践	162
 参考文献	179

第一章 慈善与项目管理

第一节 慈善项目的运行与发展

在我国，慈善思想源远流长，慈善思想及行为成为我国传统文化的瑰宝之一。如孔子云“维善为宝”。宋人罗大经认为“为善最乐”。善心与善举被看做是重要的宝贵资源，乐善好施也是值得称赞的道德行为。随着社会的变迁与发展，慈善被赋予了更为丰富的内涵，并发展出全新的运作机制。20 世纪 90 年代，随着我国慈善组织的重建、政策法规的出台与完善以及慈善行为方式的不断创新，我国当代慈善事业全面发展开来。虽然对于慈善事业的界定与认识在我国理论界和实务界已趋向一致，但是慈善的相关概念在不同的国家和不同的时期都存在一定差异，而且目前对于慈善项目的界定与范畴划分仍然存在诸多模糊之处。因此，有必要对慈善项目的概念范畴进行探讨，以此作为慈善项目管理研究的起点，从中归纳出慈善项目的共性与特性，并通过梳理我国慈善项目的发展现状，解析我国当下慈善项目的发展基础及其管理特性。

一、慈善项目的概念与范畴

(一) 慈善与公益

1. 慈善与公益

汉语中慈善是“慈”与“善”二字的组合，“慈”代表“慈心”，“善”代表“善举”。慈心是在伦理道德的层面彪炳慈悲和慈爱之心，例如长辈对晚辈的爱被称为“慈”；善举是在社会行动的层面倡导仁义和仁善之举，例如人与人之间的互助友爱被称为“善”。^① 英文中“慈善”分别与“Charity”和“Philanthropy”相对应。Charity意思是“对他人的爱”或“对有需求的人或贫困的人行善和慷慨施舍”；Philanthropy的意思是“对全人类的爱”和“增加人类福利的努力或倾向，比如通过慈善援助或捐赠等”。前者更强调对穷人或团体状态的人的帮助和救济，而后者还有博爱之意，带有公益色彩。^②

因此提及慈善，常常有传统慈善与现代公益之分，尤其是西方国家在福利国家兴起之初更倾向于用现代公益的概念区别于传统慈善。其一，这种区分主要是基于公、私领域的划分，传统慈善更加强调慈善行为的个人性或是慈善来源的私领域特征，而现代公益则是与私益或私领域相对意义上的，以政府和公共部门为主体的领域和事业。“公益意味着国家或者社会为了整体的需要、超越地区或者集团的局部利益，指向非特定多数人的利益，也意味着公民在公共的、共识的领域和场景中关注公共事务，为增进共同的利益，推进社会公平、公正的发展而采取的

^① 杨团、葛道顺主编：《中国慈善发展报告（2009）》，社会科学文献出版2009年版，第2页。

^② 范斌：“论当代中国民间慈善活动的三种实现方式”，载《华东理工大学学报》（社会科学版）2005年第4期。

集体性协调行动。”^①其二，传统慈善往往与教会慈善等宗教领域相关，并指向特定状态的个体或团体，其活动领域也主要局限于帮扶救济，是一种单向的利他主义行为；而现代公益的主体范围更加多元，其活动领域也更多指向教育、科研、卫生等公共事务以及社会理念的倡导等方面，志愿服务成为现代公益的重要特征。

不过，这种界限分明的公、私相对的概念界定随着全球治理模式的兴起以及结社高潮下第三域的快速发展而逐渐模糊，取而代之的是共同目标导向下公、私、第三部门之间的共同合作。因此可以认为“慈善是人类社会独有的、以无偿地对他人实施救助的道德行为”。^②慈善作为一种社会道德行为，是实施主体多元化的救助活动。可见，慈善具有广义和狭义之分。广义慈善概念，即大慈善概念模糊公、私之分，而狭义慈善概念则主要限定为民间的救助活动。

2. 慈善事业与公益事业

现代慈善事业的发展是以组织化、制度化、规范化、专业化为基础特征的。有关慈善事业的界定可谓是众说纷纭，有学者认为“慈善事业作为一项有着实质内容的道德事业和现代社会保障体系中的必要组成部分，是指建立在社会捐献经济基础之上的民营社会性救助行为，是一种混合型社会分配方式”^③。还有人提出“慈善事业是指建立在社会捐献基础上的社会救济事业，它是一种有组织的民间的群众性的互助活动，或者说它是众多社会成员之间建立在自愿基础上所从事的一种无偿的、对不幸无助人群的援助行为”。^④而最为简洁的界定认为“公益事

① 杨团、葛道顺主编：《中国慈善发展报告（2009）》，社会科学文献出版 2009 年版，第 3 页。

② 陶海洋：“慈善、慈善事业及其‘现代困境’”，载《浙江学刊》2008 年第 4 期。

③ 郑功成：“现代慈善事业及其在中国的发展”，载《学海》2005 年第 2 期。

④ 黎昕：“发展我国慈善事业的若干思考”，载《福建论坛》（人文社会科学版）2006 年第 10 期。

业最简单的说法就是为社会公众谋福利的事业；在当代，慈善事业就是民间社会自动发起的为公众谋福利的事业”。^① 从相关慈善事业的界定中可以发现，慈善事业的自愿捐助、民间经营和社会救助等特性得到普遍认可，是慈善事业概念的一种共识。

基于慈善事业发展的组织化特征，现代慈善与公益虽然在目标指向、活动领域上具有共通性，但在组织主体上仍然有所区别。这种区别也常被看做是区分慈善事业与公益事业不同范畴的一个分割点。可以说广义慈善概念下的慈善事业就是社会公益事业。但从狭义概念来看，政府所兴办的公益事业并不属于现代慈善事业的范畴。因为政府所兴办的社会公益事业在资金来源、行为方式、运作主体与客体方面都与民间慈善行为有所区别。政府主办的社会公益事业是以财政拨款和政府机构为经济基础和组织基础，并在法律规范范围之内推行的社会救助活动。相对而言，“慈善事业的主要行为方式可以分解为捐赠行为、筹款行为、志愿服务行为、项目管理与监督行为”。^② 慈善事业是以慈善意识和道德意愿基础上的自愿捐助为来源，以慈善公益组织为媒介，对社会弱势群体或是公益领域范围内的个人或团体所展开的慈善活动。一般认为，慈善事业在遵守政府法律制度的基础上，具有相对的独立性，不以政府指令行事。政府可以承担慈善事业的监督职能，但不是慈善事业中的运营主体和捐助主体。虽然政府可以通过资助慈善组织提供某项社会公益服务，但这类资助不属于慈善组织的一般捐助。

从现代慈善与公益的活动领域来看，现代慈善已经远远超出了传统慈善的社会救济与救助范围，拓展到更为广泛的教育、卫生、医疗、文化、科技等公共事务领域的志愿服务以及互助关爱等方面。从活动范围

^① 杨团、葛道顺主编：《中国慈善发展报告（2009）》，社会科学文献出版社2009年版，第8～9页。

^② 同上书，第9页。

领域来看,现代慈善事业与社会公益事业具有重合性。比如依据我国1999年的公益事业捐赠法第三条规定,公益事业可分为四个方面,具体是:(1)救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动;(2)教育、科学、文化、卫生、体育事业;(3)环境保护、社会公共设施建设;(4)促进社会发展和进步的其他社会公共和法理事业。

(二) 慈善运作主体

1. 慈善组织

慈善组织是现代慈善事业发展的重要载体。从组织角度来看,“慈善运作主体是慈善事业的具体实施者,主要指那些从事慈善事业、进行各类具体慈善工作和活动,充当慈善捐赠主体和慈善受益主体中介、接受慈善捐赠并将慈善捐赠提供给慈善资源需求者,或向慈善受益主体提供各类服务的组织。慈善组织作为一个独立的运作主体,是通过自律、志愿服务等机制提供社会服务实践其使命的”。^①从我国目前对于慈善组织的研究情况来看,慈善组织的讨论大都是在“社会团体”“非营利组织”“社会公益组织”等概念中展开的,存在一定的模糊性。慈善运作主体与慈善组织、民间组织和非营利组织等概念也是相互交叉使用,范围较广。

从国际惯例来看,对于慈善组织的界定主要有两种方式:一种是以英国为代表的按照组织目标领域来划分。比如在英国1601年制定的慈善法中将符合慈善目的的组织划分为四种类型,即扶贫、促进教育、促进宗教以及其他有益于社区的目的。之后由于慈善目的的重新修订,慈

^① 杨团、葛道顺主编:《中国慈善发展报告(2009)》,社会科学文献出版2009年版,第99页。

善组织以及慈善事业范围不断扩展到 12 个领域。另一种，是以美国为代表的根据组织是否符合税法特定条款，依法享受免税待遇来确认慈善组织的身份。而我国将社会组织分为三类：社会团体、基金会、民办非企业单位。按照国际非营利组织分类标准，以活动领域将社会组织分为 5 大类 14 小类，即经济类（工商服务业、农业及农村发展）、科学研究类（科学研究）、社会事业类（教育、卫生、文化、体育）、公益慈善类（社会服务、生态环境）、综合类（法律、宗教、职业及从业者组织、国际及涉外组织、其他）。

如果从现代慈善事业的功能领域看，除了公益慈善类之外，现代慈善事业的活动范围还可拓展到社会事业类等其他更为宽泛的领域。因此，按照功能领域界定的慈善组织范围也相应拓展。同时，我国社会转型过程中的组织变革也使慈善组织的界定变得异常复杂。尤其是我国目前所实施的社会组织双重管理体制，使很多慈善组织都带有官办或半官办色彩，并导致组织运行的慈善外形化与内在行政化的非协调性运作特征。这使慈善组织的界定变得更为复杂。比如，如果将事业单位按照目标领域进行划分，有些单位则也可以归类到慈善组织的范畴之内。但是由于事业单位属于政府兴办的公益组织，因此不能将事业单位等同于慈善公益组织。在我国现有社会组织双重管理体制下，还催生出一批未在民政部登记注册的草根团体。为此有学者认为我国民间组织分为两大类：一类是在民政部门登记注册的民间组织，另一类是未登记组织。后一类组织较为复杂，一部分是在工商行政部门以企业形式登记的“非营利组织”，还有相当一部分未登记的社区群团组织及境外在华民间组织等。^①

从我国实际国情出发，我国慈善组织的实际存在形式复杂，其类别

^① 王名：“民间组织的社会功能及其分类”，载《学术月刊》2006 年第 9 期。