

智勝
BEST-WISE

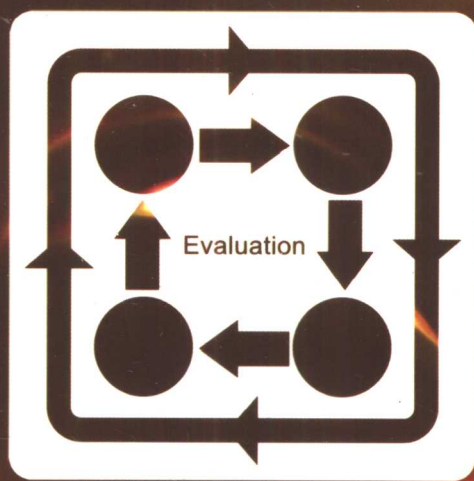
公共管理评估丛书

民间组织评估体系

理论、方法与指标体系

NGOs Evaluation:
Theory, Methods & Indicator System

邓国胜 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



公共管理评估丛书

民间组织评估体系

理论、方法与指标体系

邓国胜 陶传进 何建宇 巩侃宁 著

图书在版编目(CIP)数据

民间组织评估体系:理论、方法与指标体系/邓国胜等著. —北京:北京大学出版社,2007. 8

(公共管理评估丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 12481 - 9

I. 民… II. 邓… III. 社会团体 - 评估 IV. C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 093146 号

书 名: 民间组织评估体系:理论、方法与指标体系

著作责任者: 邓国胜 陶传进 何建宇 巩佩宁 著

责任编辑: 丁莉华

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 12481 - 9/C · 0448

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 19.5 印张 291 千字

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

《公共管理评估丛书》

编委会

总主编 邓国胜 (清华大学公共管理学院 NGO 研究所所长)

主 编 江明修 (台湾政治大学公共行政系教授)

陈锦棠 (香港理工大学应用社会科学系首席讲师)

《公共管理评估丛书》总序

公共组织不以私人利益为追求目标,因此公共组织往往容易缺乏内在发展的动力。另一方面,公共组织又具有相对的垄断性,缺乏市场竞争机制,因此组织自我改进与发展的外在动力也不足。公共组织的这种先天不足,会直接影响到公共组织服务质量与绩效的提高。因此,公共组织最迫切需要解决的问题就是动力源泉!

公共组织的动力有两方面的来源,第一是组织内部自身,即组织的使命与员工对使命的认同。但遗憾的是,公共组织经常会出现使命失灵的现象;第二是组织外部的压力,但这种外部的压力与市场竞争机制又有很大不同,它不是建立在优胜劣汰的基础上,而是建立在评估的基础上。也就是说,外部的评估是公共组织提升绩效与服务质量的重要动力来源。这也是为什么评估成为新公共管理的热点的原因。事实上,无论是发达国家,还是发展中国家,政府在推进行政体制改革或公共事业改革方面,都离不开评估这一管理的核心工具。

中国的改革更离不开评估。改革实际上是对利益进行重新调整与分配的过程。随着中国改革开放的不断深化,

改革的阻力与难度也越来越大；而从技术层面入手、从管理改革入手，就具有较强的正当性与可行性。它不仅符合世界的潮流，容易为利益各方所接受，而且也容易取得立竿见影的效果。而作为管理改革的核心工具，评估是最理想的技术手段之一。也就是说，从评估切入，通过评估来推动中国的改革是未来一个切实可行的路径与选择。

然而，评估又是一件非常困难的事情，甚至可以说是管理学的世界性难题。毕竟评估是一种基于价值的判断，具有较强的主观性。因此，没有绝对客观、公正与科学的评估。特别是对于公共组织而言，由于其目标的多元与弹性和指标的难以测量，评估工作更是难上加难。在这种情况下，公共组织的评估就更需要小心谨慎，更需要理论的指导。在西方国家，评估作为一门专业与学科，始于20世纪60年代后期。到20世纪80年代，这门学科已经相对成熟。然而，中国公共管理学界对评估的研究才刚刚起步。可以说，在很大程度上，中国的公共管理是实践先于理论。

近年来，由于实践的需要，国内各个地方开展了各式各样的评估活动，例如政策评估、政府绩效评估、项目评估等。然而，由于中国相关理论研究的滞后和评估专业人员的匮乏，在缺乏理论指导和缺乏专业评估人员的情况下，有的地方开展的评估不仅没有取得预期的效果，反而产生了一些负面的效应。因此，中国的公共管理学界理应积极回应社会的需求，加强评估领域的研究、评估知识的传播和评估专门人才的培训。

正是基于以上考虑，我们组织出版了这套《公共管理评估丛书》。本丛书具有以下特点：

第一，系统性。这套丛书不仅包括政府绩效评估、事业单位绩效评估、非营利机构绩效评估、社会福利机构评估方面的专著，也包括评估理论模型、政策评估、公共服务与事业评估等方面的著作。

第二，前沿性。本丛书抓住了当前评估领域的热点与前沿性问题。例如，在政府绩效评估方面，侧重于群众评议政府绩效的理论与方法。群众评议政府绩效是未来发展的趋势，有关这一问题的研究，即使在发达国家，也是一个相对较新的领域。而在国内，这可能也是第一部专门阐述群众评议政府绩效的著作。

第三,实用性。本丛书的另一个特点,是注重可操作性。有的著作不仅阐述了评估的思想、理论,也尽量给出具体的评估方法、解决评估难题的方案,有的还列出了一些具体的评估指标体系与评估问卷,有的还给出了实际的评估案例及案例分析。因此,这套丛书不仅适宜于公共管理领域的教师、MPA 学员使用,也特别适宜公共部门的管理者与实践者参考。

本丛书的另一特色在于它是两岸三地公共管理领域的学者共同努力的结果。其实,我个人一直都很看重香港和台湾地区公共管理的理论与实践经验。西方的一些公共管理理论虽然很前沿,但有些可能不适于我国,或我们暂时还做不到。而香港和台湾地区与祖国大陆的情况很相似。特别是台湾地区的学者较早到西方学习公共管理,20 世纪 80 年代后陆续回台湾,他们较早将西方公共管理理论应用于台湾地区的实践,并将其本土化。无论如何,香港和台湾地区有很多经验值得我们学习,更有许多教训值得我们吸取。因此,这套丛书主要由祖国大陆、香港和台湾地区从事公共组织评估研究的学者和实务工作者共同撰写而成。

最后,我要特别感谢台湾智胜文化事业有限公司副总经理陈春燕女士。几年来,春燕女士多次来清华大学,不仅为我带来了台湾地区公共管理学界的最新书籍,而且帮助我们与台湾地区公共管理学界牵线搭桥,对我们的研究起到了很大的帮助。本套丛书的出版也离不开她的大力支持。

在中国,公共管理领域的评估研究还是一个初生的婴儿,本套丛书也一定存在许多不足之处,还望广大读者不吝指正。

邓国胜

2006 年 9 月于清华大学

目录

▶ 第一章 民间组织的发展与评估	1
一、民间组织的发展与趋势	3
二、民间组织评估的作用与意义	34
▶ 第二章 其他国家和地区民间组织评估的理论与实践	43
一、其他国家和地区相关的评估理论	45
二、其他国家和地区民间组织评估的实践	58
三、其他国家和地区民间组织评估的特点与借鉴	85
▶ 第三章 民间组织评估的总体方案	91
一、民间组织评估的目的与原则	93
二、评估的主体与评估队伍	97
三、评估的框架与指标体系	102
四、评估的程序与方法	110
五、评估结果的应用与周期	114

▶ 第四章 社会团体评估体系	117
一、社会团体评估的需求分析	119
二、社会团体评估内容与标准	122
三、评估程序与评估方法	130
四、评估机制	131
五、社会团体综合性评估标准与评分细则	136
▶ 第五章 民办非企业单位评估体系	153
一、民办非企业单位评估的需求分析	156
二、民办非企业单位评估的主体与评估程序	160
三、评估的框架与指标	162
四、评估周期与评估结果	166
五、民办非企业单位公信度评估标准与评分细则	169
▶ 第六章 基金会评估体系	179
一、基金会评估的需求分析	181
二、基金会评估的目的	183
三、基金会评估的主体	186
四、评估的模式与机制	189
五、评估框架与指标体系	194
六、基金会综合性评估标准与评分细则	205
附录 1 美国民间组织的评估指标体系	217
附录 2 日本财团法人和社团法人现场评估指标体系	257
附录 3 我国台湾地区社团和财团法人评估指标体系	269
主要参考文献	295
后记	299

CHAPTER

第一章

1

民间组织的发展与评估

- ▶ 一、民间组织的发展与趋势
- 二、民间组织评估的作用与意义

一、民间组织的发展与趋势

20世纪80年代全球兴起了一场“结社革命”,民间组织不仅在发达国家,而且在发展中国家迅速发展。世界顶级的管理学大师彼得·德鲁克(Peter Drucker)认为:“20世纪是市场经济的世纪,21世纪是社会部门的世纪”。英国著名的政治学家约翰·克尼(John Keane)也预言:“21世纪是公民社会的时代”。

自1995年以来,我国民间组织的发展也进入了一个新的历史时期。一方面,自下而上的民间组织开始蓬勃成长;另一方面,自上而下的民间组织开始走向自主化。人们发现,不仅实行市场经济离不开民间组织,而且政府职能的转移、行政体制的改革也离不开民间组织。民间组织无论是在和谐社会的构建过程中,还是在中国现代化的进程中都扮演着越来越重要的角色。

(一) 民间组织的基本概念与分类

1. 民间组织的基本概念

“民间组织”是一个充满歧义的术语,也是一个有许多称谓的词语。不同国家甚至同一国家的不同学者对民间组织有不同的称谓或习惯用语。例如,有的国家习惯使用“非营利组织”的概念,有的国家习惯使用“非政府组织”的概念,有的国家习惯使用“市民组织”、“第三部门”、“独立部门”、“慈善组织”、“志愿组织”、“公民社会组织”、“免税组织”的概念等等。

由于我国负责该类组织登记注册的政府部门的名称是“民间组织管理局”,因此,一般认为,我国更习惯使用“民间组织”这一概念。不过,总的来说,国内学术界在使用这一概念时比较混乱,使用哪种概念、采用哪种定义的都有。因此,在研究伊始,有必要对本书所使用的民间组织的概念进行界定。

作者认为,以上术语的含义大同小异,它们只是分别强调了民间组织不同侧面的属性。如果不是为了进行特别深入的探讨,并没有必要严格区分这些术语之间的差异。也就是说,这些术语指的是同样的东西,基本可以互换使用。

“非营利组织”(Non-Profit Organization, 缩写为 NPO):强调这类组织和企业的区别,强调其非营利的特征。这一术语在美国等国家较为流行。

“非政府组织”(Non-Government Organization, 缩写为 NGO):强调这类组织和政府的区别,强调其非政府的特征。联合国的正式文件中通常习惯使用该术语。

“公民社会组织”(Civil Society Organization, 缩写为 CSO):强调这类组织的社会基础,即以政府、市场、(公民)社会三个部门分立的现代社会结构,其中公民社会是以公民为主体,以公民自治、志愿参与、民主治理为特征。世界银行在正式文件中通常习惯使用该术语。

“志愿组织”(Voluntary Organization, 缩写为 VO):强调这类组织的志愿性特征。这一术语在英国、印度等国家较为流行。

“慈善组织”(Philanthropic Organization):强调这类组织的公益慈善性质,其中不包括互益性的组织。

“免税组织”(Tax-exemption Organization):强调这类组织在税收制度上享受免税待遇,例如根据美国联邦税法,在美国依法登记为非营利机构的这类组织可以获得免税待遇。

目前,国际上有关民间组织的定义中比较有代表性的观点有以下几种:

第一种是给出法律上的定义。例如,美国税法 501(c)(3)规定,免税组织必须符合三个条件:一是该机构的运作目标完全是为了从事慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业,或者是为达到该税法明文规定的其他目的;二是该机构的净收入不能用于使私人受惠;三是该机构所从事的主要活动不是为了影响立法,也不干预公开选举。而能够享受免税资格的组织便是民间组织。

第二种是依据组织的资金来源加以定义。例如联合国的国民经济核算体系将经济活动划分为五大类:金融机构、非金融企业、政府、非营利组织和家庭。非营利组织与其他四类社会组织的区别在于,非营利组织的大部分收入不是来自于以市场价格出售的商品和服务,而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐赠。如果一个组织的收入一半以上来自市场销售的收入,就是营利部门,而一个组织的资金主要依靠政府的资助则是政府

部门。

第三种是依据组织的“结构与运作”定义。这一定义是美国约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心提出的,它着眼于组织的基本结构和运作方式。凡符合以下5个条件的组织即是非营利组织:一是组织性。组织性意味着有内部规章制度,有负责人,有经常性活动。纯粹的非正规的、临时聚集在一起的人不能被认为是非营利组织的一部分。非营利组织应该有根据国家法律注册的合法身份,这样才能具有契约权,并使组织的管理者能对组织的承诺负责;二是民间性。非营利组织不是政府的一部分,也不是由政府官员主导的董事会领导。但这并不意味着非营利组织不能接受政府的资金支持;三是非利润分配性。非营利组织不是为其拥有者积累利润。非营利组织可以盈利,但所得必须继续用于组织的使命,而不是在组织缔造者中进行分配;四是自治性。非营利组织能控制自己的活动,有不受外部控制的内部管理程序;五是志愿性。无论是实际开展活动,还是在管理组织的事物中均有显著程度的志愿参与。特别是形成有志愿者组成的董事会和广泛使用志愿工作人员。

第四种是根据组织的特征加以定义。Wolf(1990)认为,非营利组织具有五个特征:一是有服务大众的宗旨;二是有不以营利为目的的组织结构;三是有一个不致令任何个人利己营私的管理制度;四是本身具有合法免税地位;五是具有可提供捐赠人减免税的合法地位。凡符合这五个特征的组织一般被认为是非营利组织。

2. 民间组织的类型

民间组织包含了五花八门、形形色色的组织。一般认为,民间组织内部的差别比政府部门和营利部门内部的差别要大得多,对民间组织的分类也比对政府部门、营利部门的分类复杂得多。^①

根据不同的标准可以对民间组织进行不同的分类。例如,我国民政部门根据成员的组成形式将民间组织区分为实体性的民办非企业单位、基金

^① 王绍光:《多元与统一》,浙江人民出版社,1999年版。

会和会员性的社会团体；一些研究者根据组织服务的对象是特定人群还是非特定人群，将其区分为“互益性”和“公益性”的民间组织；也有人根据组织的生成模式将民间组织区分为“自上而下”和“自下而上”的民间组织，或者根据组织与政府之间的关系区分为官办的民间组织和草根民间组织，等等。

如果从法学的角度来分类，那么大陆法系和英美法系对民间组织的分类有很大区别。大陆法系中，对法人的最基本分类是公法人和私法人，前者指依照公法而设立的法人；后者指依照私法而设立的法人。私法人又分为社团法人和财团法人。财团法人指法律上为特定目的，财产集合赋予民事权利能力而形成的法人，如基金会、私立学校、医疗机构等均属于财团法人；社团法人是指以人的集合为基础的有民事责任能力并以章程作为活动依据的社会组织，其中非营利性社团法人是会员制非营利组织存在的主要法律形式。而英美法系中没有区别公法和私法，也没有社团法人和财团法人的区分。英美法系中非营利组织的主要法律形式包括非营利公司、协会和信托(Trust)，例如许多基金会就是采取公益信托的形式。

联合国国际标准产业分类体系(ISIC)将非营利组织分为3个大类和15个小类。即，教育类，包括小学教育、中学教育、大学教育、成人教育等；医疗和社会工作类，包括医疗保健、兽医、社会工作；其他社区社会和个人服务类，包括环境卫生、商会和行业协会、工会、娱乐组织、图书馆、博物馆及文化机构、运动与休闲等。

按照活动领域也有许多分类的方法，其中最著名的是美国约翰·霍普金斯大学提出的“非营利组织国际分类标准”(The International Classification of Nonprofit Organizations, ICNPO)，该标准结合了组织的结构与活动领域特征，因而得到了广泛的认同。目前，联合国经济核算体系也采纳了这一分类标准，并已在90多个国家推广。按照这种分类体系，NGO被划分为12个大类26个小类，表1-1显示了ICNPO的分类标准。

表 1-1 NGO 国际分类(ICNPO)

序号	类别
第一组	文化和娱乐(Culture and Recreation)
第二组	教育和研究(Education and Research)
第三组	卫生保健(Health)
第四组	社会服务(Social Service)
第五组	环境(Environment)
第六组	发展和住宅(Development and Housing)
第七组	法律, 倡导和政治(Law, Advocacy and Politics)
第八组	慈善中介和志愿促进(Philanthropic Intermediaries and Voluntarism Promotion)
第九组	国际(International)
第十组	宗教(Religion)
第十一组	商业和职业协会, 工会(Business and Professional Associations, Unions)
第十二组	其他组织(Not Elsewhere Classified)

(二) 国外民间组织的发展及其趋势^①

1. 国外民间组织的发展现状

20 世纪 80 年代, 全球兴起了一场“结社革命”。如今, 民间组织正成为世界各国越来越重要的社会和经济力量, 民间组织在弥补市场失灵和政府失灵方面发挥了越来越大的作用。

在发达国家, 民间组织的数量不仅庞大, 而且人均拥有的民间组织数量较多。从表 1-2 可以看出, 美国是世界上民间组织数量最多的国家之一, 大大小小的民间组织超过 140 万家, 而法国是人均拥有民间组织最多的国家之一, 每万人口中拥有的民间组织数量多达 110 个左右。虽然发达国家的民间组织有悠久的发展历史, 但是, 统计数据表明, 这些民间组织大多数是近十年来新成立的。

不仅仅在发达国家, 20 世纪 80 年代以来, 发展中国家民间组织的数量也呈现快速增长的趋势。1984 年, 菲律宾有 23, 800 个民间组织, 1996 年增

^① 本部分主要参考了邓国胜、徐宇珊:《国外 NGO 发展现状及其贡献》, 清华大学公共管理学院 NGO 研究所内部研究报告, 2006。

加到 70,200 个。在印度尼西亚内务部社会政治总局正式登记的民间组织, 1985 年为 1,810 个, 1989 年上升到 3,251 个, 1990 年的后半期更上升到 6,000—7,000 个。另据估计, 截至 1995 年阿根廷有 1,700 家基金会, 韩国有 4,000 家, 土耳其在过去三十年中建立了约 3,600 家基金会。从人均拥有民间组织的数量看, 印度每万人口中拥有的民间组织数量多达 10.21 个, 是中国的 4.6 倍左右。

表 1-2 10 个国家和地区每万人拥有的民间组织数

国家(地区)	民间组织数量(个)	人口数(万人)	每万人拥有数
法国	600,000—700,000	5,885	110.45
日本	1,228,344	12,641	97.17
美国	1,400,000	27,030	51.79
新加坡	4,600	316	14.56
印度	1,000,000	97,967	10.21
罗马尼亚	12,000	2,250	5.33
埃及	15,000	6,140	2.44
中国台湾	20,473	2,192.9	17.34
中国大陆	289,432	130,000	2.22

资料来源安蓉泉:《发达地区新兴民间组织发展及其党建工作研究》,杭州出版社 2004 年版,第 131 页。

一个国家或地区人均拥有民间组织的数量,在一定程度上反映了该国或地区社会资本的强弱,反映了该国或地区社会文明的程度。而中国每万人中拥有的民间组织数量不仅远远低于发达国家,甚至低于印度与埃及。

2. 国外民间组织的社会经济贡献

从发达国家的经验看,民间组织的功能与作用不仅表现在增强公众之间的信任与合作、提高公民自治水平、动员社会资源、缓解社会矛盾、倡导慈善理念、行业管理、推动学术发展与科技创新、提供公共服务等方面,而且也表现在扩大就业机会、促进经济发展等方面。

由于民间组织的就业贡献、经济规模和动员社会资源等方面相对比较易