

中国 民间组织评估

CHINA NPO EVALUATION

◎ 国家民间组织管理局 编



 中国社会出版社

中国民间组织评估

国家民间组织管理局 编

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民间组织评估/国家民间组织管理局编. —北京: 中国社会出版社, 2007. 4
ISBN 978-7-5087-1677-0

I. 中... II. 国.. III. 社会团体—评估—中国 IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 032533 号

书 名: 中国民间组织评估

编 者: 国家民间组织管理局

责任编辑: 王紫千 杨春岩

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

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: 31.25

字 数: 583 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《中国民间组织评估》编委会

顾 问 姜 力

主 任 孙伟林

副主任 李 勇 杨 岳 廖 鸿 乔申乾

付文军 魏新华

成 员 刘振国 刘忠祥 王 文 文国锋

赵 泳 安 宁 余永龙 马 昕

刘宁宁 单卫红 马 静

主 编 廖 鸿

副主编 王 文 付文军

编 辑 许 昀

目 录

CONTENTS

序言

姜 力 / 1

民间组织评估理论

国外民间组织评估理论与实践研究

西安交通大学课题组 / 5

中国民间组织评估框架与发展对策研究

民政管理干部学院课题组 / 90

中国社会团体评估指标体系研究

北京师范大学课题组 / 126

中国民办非企业单位评估指标体系研究

大连理工大学课题组 / 165

中国基金会评估指标体系研究

北京华夏经济社会发展研究中心课题组 / 247

中国民间组织评估指标研究

行业性社会团体评估指标研究

国家民间组织管理局课题组 / 285

公益性社会团体评估指标研究

国家民间组织管理局课题组 / 296

学术性社会团体评估指标研究

国家民间组织管理局课题组 / 309

联合性社会团体评估指标研究

国家民间组织管理局课题组 / 320

基金会评估指标研究

国家民间组织管理局课题组 / 330

民办非企业单位诚信评估指标研究

国家民间组织管理局课题组 / 345

中国民间组织评估实践

山东省民间组织社会评估试点报告

山东省民间组织管理局 / 359

湖北省公益性社团评估试点报告

湖北省民间组织管理局 / 380

广东省基金会评估指标建设试点报告

广东省民政厅 / 396

浙江省劳动教育类民办非企业单位
评估指标和基金会评估试点报告

浙江省民政厅 / 404

青岛市公益性社团评估试点报告

青岛市民政局 / 423

深圳市公益性社会团体评估试点报告

深圳市民间组织管理局 深圳市企业评价协会 / 434

学术性社团评估研究

中国科学技术协会学会学术部 上海市科学技术协会学术部 / 439

学术性社团评估研究

中国科学技术协会学会学术部 《学会》杂志社 / 453

山东省民间组织评估工作调研报告

民政部民间组织管理局调研组 / 467

民间组织评估实践的几个问题

廖 鸿 / 475

台湾基金会评估的几点启示

邓国胜 / 485

后 记

/ 489

加强评估体系建设 推动中国民间组织健康发展

(代序)

民政部副部长 姜 力

改革开放以来,在政府和社会各界的共同关心下,我国民间组织得到了快速发展,呈现出欣欣向荣的可喜态势。到2006年底,全国各类民间组织已发展到34.6万多个,其中社团18.6万,民办非企业单位15.9万,基金会1138家。民间组织已经遍布全国城乡,涉及社会生活各个领域,初步形成了门类齐全、层次有别、覆盖广泛的民间组织体系,民间组织的发展,对激发社会活力,促进社会公平,倡导互助友爱,疏缓就业压力,反映公众诉求,推进公益事业,化解社会矛盾,解决贸易纠纷等方面起到了其他组织不可替代的作用。

但是,我们也应该清楚地认识到,当前我国民间组织总体上仍处于发展的初级阶段,还面临着许多困难和问题,与我国经济社会发展的要求以及国际水平相比,仍有较大的差距。从数量来看,我国民间组织数量偏少。从经济规模来看,我国民间组织总支出约占GDP的0.73%,低于4.6%的世界平均水平。从对就业的贡献来看,在我国各类民间组织就业的人员约占非农业就业人口的1.1%,而发达国家民间组织就业人口占非农就业人口的比例约为4.8%。从组织质量来看,我国民间组织的整体素质还有待提高,有的行为不规范,有的机构不健全,有的作用发挥不明显,有的政社不分,行政化倾向严重。中国民间组织要真正成为企业与市场之间的中介组织,成为人民群众与政府之间的桥梁和纽带,成为社会建设和社会管理的重要力量,成为与政府、企业并列的第三部门,发展与规范的任务十分艰巨。

当前我国经济体制、社会结构、利益格局、思想观念发生了深刻变化,促进经济发展和改革开放,推进社会进步、构建和谐社会和促进人的全面发展,都对民间组织改革发展提出了现实而又迫切的要求。随着市场经济的深入发展,

和谐社会的逐步构建,行政管理体制以及事业单位改革的深化,公民民主法制意识的增强,社会建设与管理体制的创新,以及对外经贸合作和民间外交的发展,民间组织在经济社会中将扮演更加重要的角色,发挥更大的作用。

应以民间组织服务经济社会发展为核心,以提高民间组织能力建设为重点,建立与我国经济社会发展水平相适应,布局合理、结构优化、作用明显的民间组织发展体系。要充分认识民间组织的地位作用,进一步健全法律法规,完善政策措施,适应公共服务需求的变化,按市场化原则改革和发展行业协会,积极培育农村专业经济协会,鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办民办非企业单位,加大公益慈善类民间组织扶持力度,支持社区民间组织发展;要建立健全监管体系,加强监管,保证民间组织的健康发展。同时,民间组织应按照章程要求,改善内部法人治理结构,发挥权力机构、执行机构和监督机构各自职能作用,建立科学民主的决策机制,选举产生社会团体、基金会主要负责人,做好信息披露,加强财务管理,形成民主选举、民主管理、规范有序的运作机制。加强领导班子建设,优化人员年龄、专业结构,建设一支懂专业、高素质的职业管理队伍。

开展民间组织评估研究,建立民间组织评估体系,是培育发展民间组织的重要措施,也是加强民间组织自身建设、改进政府监督管理方式的重要方面。做好这项工作,有利于增加民间组织透明度,提高社会公信力;有利于加强民间组织能力建设,提高民间组织的综合竞争力;有利于增进社会对民间组织的了解和沟通,加强社会监督;有利于优化政府监管部门对民间组织的监督管理,促进政府监管方式的科学化和规范化。

开展民间组织评估是一项创新工作,处于探索阶段,还有许多规律性的东西没有掌握,因此,有必要加强民间组织评估有关理论研究,开展试点和实践探索,加强理论对实践工作的指导,以便建立更加系统、科学、规范、有效的民间组织评估体系,促进民间组织评估工作的开展。

献给大家的这本小册子,是有关专家学者对民间组织评估理论思考的结晶,也是各级民政部门实践探索的成果。无疑这是一项创新性工作,从事这项工作的同志为此付出了辛勤的劳动。我们愿意和致力于民间组织建设和发展研究的国内外同仁一起,为探索建立民间组织评估制度而不懈努力,也殷切地期望本书的问世能帮助中国民间组织在实践中进一步总结经验并得到理论上的提高。

民间组织评估理论

国外民间组织评估理论与实践研究^{*}

西安交通大学课题组

》》【摘要】

当今社会,民间组织与营利性机构、政府之间的“三足鼎立”之势使人类社会得以稳定与发展,而对民间组织评估问题的关注始于20世纪90年代初期,美国、英国、日本、澳大利亚、新西兰、加拿大等国家先后建立了许多半官方或民间的中介性或学术性评估机构,采用各种方法对民间组织进行评估,并逐步形成对民间组织开展科学评析和公示的机制,成为政府加强监督管理的重要辅助性手段之一。相对而言,我国的民间组织评估理论与实践研究无论在研究广度还是在研究深度上,都存在欠缺与不足,进而成为我国民间组织持续健康发展的障碍。

本研究的目的是通过对国外民间组织评估理论与实践的比较、分析与归纳,为我国的民间组织评估理论与实践提供经验借鉴。研究中首先总结了民间组织评估的五个理论基础,为更好地诠释民间组织评估奠定了理论基石,解决了民间组织评估的合法性命题。继而调查分析了我国民间组织评估现状及存在的问题,结合实际存在的不足,在对国外相关研究及评估实践归纳总结的基础上,提出科学评价指标体系构成要素及指标体系的设计原则与评价标准的设定,并对国外先进的评价方法进行梳理,选择性地介绍侧重于民间组织某一方面的评价方法,如多维服务质量评价模型、GET内部经营评价模型、财务脆弱性评价、DEA效率评价、效果评价,以及综合评价方法如财务比率分析法、平衡计分卡,具体就各种方法的原理、模型构建、实际应用、有效性检验及方法使用过程中须注意的问题展开探讨。同时提出,民间组织评价作为整体管理

^{*} 本文为民政部部级立项科研项目“中国民间组织评估体系”子课题之一——“国外民间组织评估理论与实践研究”成果报告。该子课题由民政部民间组织管理局、民政部民间组织服务中心、中国基本建设优化研究会资助,西安交通大学经济与金融学院课题组承担。

战略的一部分，不同的评价方法有不同的侧重点，有不同的使用基础与前提条件，没有哪种评价方法是“万能”的，在选择使用哪种评价方法时，应慎重考虑民间组织自身的评价能力、评价的管理目的及如何科学使用评价结果。最后，针对我国民间组织评价中存在的观念陈旧、评价手段落后、评价体系中缺乏定性指标、考核过于注重结果等实际问题，借鉴国外民间组织评估理论与实践的先进经验，认为应从自身重视过程导向的评价、加强自身的评估能力建设、系统集成多种评价方法、完善第三方评估（认证）机制和公示制度、强化评价过程本身的科学性等方面做起，加强民间组织评估的有用性、有效性、可信性。

一、绪论

（一）研究背景

纵观我国民间组织的发展可看出，改革前的中国是一个高度集权的大一统社会，政府处于绝对控制地位，从中央到地方，从大小城市到穷乡僻壤，都有党的组织和政府机构，所有人员和一切活动都在政府的控制之下；企业并不以营利为目标，几乎所有的经济组织都是行政机构的附属物；民间组织更无独立地位和自主权利，一切以政府的意志为转移。因此，当时中国没有民间组织，所有的人民团体和非企业单位都是靠财政吃饭、为政府服务的准政府组织。改革使中国的社会结构发生了深刻的变化，一方面是政府绝对统治地位的削弱，另一方面是企业与民间组织的独立和成长。虽然相对于经济体制改革，政治体制和社会改革相对滞后，政府的相对控制依然很强，民间组织的生存和发展环境仍然存在很多障碍和困难，但是，民间组织的发展已逐渐成为社会进步的潮流。当前，民间组织在促进经济发展、吸纳就业、活跃市场、保持社会和谐、维护社会安定等方面成绩卓著。公众日益倾向于依靠民间组织去寻求解决困扰政府的各种社会问题。但是，同时应当认识到中国还是个发展中国家，受经济基础和上层建筑等客观条件的影响，民间组织在中国的发展还处在初创阶段，既不是很规范，也不很成熟，在发展中还存在一些制约因素，特别是在人员的组成与结构、收支渠道、收支方式、经营管理等方面缺乏科学的评估体系，不仅制约其规范发展，而且严重削弱了民间组织的社会公信力。这不是我国民间组织发展过程中所特有的问题，而是中外民间组织发展面临的共同问题。

当今社会,民间组织与营利性机构、政府之间的“三足鼎立”之势使人类社会得以稳定与发展。民间组织、营利性机构、政府处于同等重要的地位,三者相辅相成,共同促进经济和社会的健康快速发展。政府可以帮助与校正营利性机构所代表的市场,市场也可以帮助政府、校正政府。但二者并不是零和关系,于是又引入了民间组织“这只手”,作为一种缓冲力量,旨在弥补政府和营利机构在协调中的某些不足,但民间组织自身也存在着许多局限,它不能代替政府而享有合法的强制权力,也不能代替营利性机构而自发地对大多数资源进行有效的配置,它必须建立在二者的基础之上,是对二者的补充。所以,政府、营利机构与民间组织三者就如同一个全集内的三个相互交叉的子集,各有其独立作用的空间,同时又有其协同作用的交集。只有在政府、营利性机构与民间组织之间建立一个有效互动网络,使三者的优越性都得到充分发挥,从而逐步形成政府、营利性机构与民间组织三足鼎立的局面,才能高效增进并合理分配社会利益。田凯(2005)运用社会学理性选择理论代表人物科尔曼的信任理论,对中国的政府与民间组织的信任关系进行了深入分析。他认为,由于政府在某种程度上依赖于民间组织帮助其解决社会问题,参与公共管理,它有对民间组织给予信任的需要。但如果民间组织的行为超出了政府的预期范围,政府将蒙受损失。政府对于是否应该对民间组织给予信任存在着矛盾性。在这种情况下,政府通过建立有效的评估机制、制定严格的准入制度来监督和约束民间组织的运行。这两套维持信任的机制的实施,可大大提高民间组织获得政府信任的概率,而如何建立有效的评估机制,正是本研究的重点所在。

《社会团体登记管理条例》、《基金会管理办法》、《外国商会管理暂行规定》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《公益事业捐赠法》等一系列法律法规的颁布和执行,使中国民间组织的宏观管理逐步走上了法制化的轨道。但基于民间组织因使命而存在,不以利润最大化为行为目标的特质,导致民间组织仍处于不成熟阶段。这种不成熟一方面表现为理论上的不成熟。民间组织理论研究近几年来虽有一定发展,但到目前为止,民间组织理论研究落后于实践,许多相关领域仍是一片空白。由于理论上的幼稚,必然导致实践上的盲目和滞后;另一方面表现为民间组织自身发展的不成熟。当前中国社会的民间组织,不仅其内部的组织结构与权利安排问题重重,而且其运行的经济效率与社会效率极其低下。有效的评估机制作为一种管理工具与手段,不仅可以提高民间组织自身的运营效率与社会公信力,而且可以通过其与政府、营利机构的良性互动促进整个社会经济的健康发展。因此,不管是从宏观层面还是从微观层面,民间组织评估都有很强的理论与现实价值。

（二）研究意义与目的

为何要对民间组织进行评估？其理论与现实意义何在？国外学者见仁见智，大致可归纳为以下几种观点：Joseph Wholey & Kathryn Newcomer（1997）认为“当前对业绩评价的关注反映了公众对世界范围内非营利组织项目有效性方面的证据要求，每年的业绩评价可以改善非营利组织的问责性及决策制定，同时改善管理和项目的有效性”。（所谓的问责性是指非营利组织对其使用的公共资源的流向及其使用效果的公众交代。问责性评价则是对非营利组织问责程度的评价，是确保非营利组织诚信的一种制度安排，它的主要功能在于帮助组织提高社会诚信度。）Wholey & Harry Hatry（1992）提出“业绩评价体系开始被运用于预算编制、资源分配、雇员激励、绩效合约、改善政府服务、增进政府与公众的沟通及外部问责等方面”；Mary Kopczynski（1999）指出非营利组织评价结果可用于以下五个方面：识别业绩好的，以及可以改善的领域、使用业绩好的指针值作为改进的目标、便于业绩不同构成部分的比较（如规模、提供服务等）、告知相关利益方、寻求能改进未来产出的相关合作方；Robert Kravchuk & Ronald Schack（1996）认为业绩评价有助于非营利组织战略规划、促进组织学习与创新、决策制定、资源分配、经营控制及责任感的提高；Harty（1999）认为非营利组织业绩评价的主要作用在于可以为管理提供以下几方面的帮助：回应问责性要求、计划、编制预算、根据评价结果进行经营方面的深度检查，并加以调整、激励、合约、员工评价、为战略规划提供支持、与公众更好地沟通，以建立公众信任、改善经营。

目前关于企业业绩评价的方法很多，如 Delphi 法、生产函数法、指标公式法、功能费用分析法、主成分分析法、因子分析、聚类分析、层次分析、模糊评价、数据包络分析、平衡计分卡、钻石模型、粗糙集理论、复杂性理论、混沌理论、遗传算法、神经网络等，相关的应用研究也很多。企业评价的理论与实践相对成熟与完善。而国内外学者对民间组织评估的理论与实践尚处于初期阶段，现有的民间组织评价方法多是借鉴企业评价方法，其有效性与有用性还需进一步的检验与证实；相对以营利为宗旨的企业而言，民间组织的非营利性决定了其组织制度中具有强烈的“资源依赖性”，资金来源单一且极不稳定，这些因素使得组织难以制定有效的战略目标，难以实施业绩评价；另外，民间组织目标多元化，所提供服务大多是无形的，很难量化与测度，妨碍了业绩评价的设计与实施；最后，民间组织治理机构不够合理，内部运营情况紊乱，内部人才短缺，特别是西方“福利多元主义”和我国社会主义市场经济体制的“双轨”制产生了不相容的矛盾，使其产生“非行政与行政管理规范冲突、非营利与营利规范冲突”

等。而民间组织要有效地、高效率地完成组织使命,设计与实施相应的业绩评价体系是前提,唯此,才能为组织战略规划、有效地配置资源提供有用的信息,进而有助于组织使命的达成。

在“中国民间组织评估体系专家论坛”上,民政部副部长李立国表示,在政府和社会共同推动下,我国民间组织得到了快速发展。如表 1-1 所示,截至 2005 年底,我国各类民间组织已经发展到 32 万个,比上年增长 10.7%,其中社会团体 17.1 万个,基金会 975 个,民办非企业单位 14.8 万个。随着社会经济的发展,民间组织作为政府和市场之间的“第三部门”,在人类社会中发挥着越来越重要的作用,尤其是在教育、科学、医疗卫生、社会服务、文化娱乐等方面,并以其特有的社会公益性弥补了政府和市场的不足或缺陷;满足了人们不同层次、不同方面的需求,与政府、企业一起分别在政治、经济、公共领域扮演着举足轻重的角色,三者之间的相互补充使得人类社会得以稳定与发展,人类社会的文明发展实践也表明,民间组织是人类社会发展中必不可少的一种组织形式,并且在未来的社会中,仍将在推动社会可持续发展中继续发挥政府和市场不可替代的积极作用。

表 1-1 1996~2005 年我国民间组织数量统计表 (单位:万个)

指标	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
社会团体	18.5	18.1	16.6	13.7	13.1	12.9	13.3	14.2	15.3	17.1
民办非企业	—	—	—	0.6	2.3	8.2	11.1	12.4	13.5	14.8
社团年增长率		-2.2	-8.3	-17.5	-4.4	-1.5	3.1	6.8	7.7	11.8

资料来源:根据民间组织官方网站收集整理获得

无论是商业企业还是民间组织,要想在日益激烈的市场竞争中保持可持续发展,必须在某些或某一方面拥有绝对或相对竞争优势,其中人力资源的竞争优势对组织发展尤为重要。民间组织应如何进行有效的评价并进而据此识别员工的工作态度、工作的积极性、工作的方式及其有效性、个人期望与组织目标的一致性,进而有针对性地对员工进行岗位与工作培训,以挖掘员工和组织潜力,在充分发挥组织经营优势并提高其经营活动效率的同时,实现员工的个人价值。民间组织因使命而存在,主要依靠政府拨款、自营收入和社会捐赠来获得组织达成使命所需资金支持。面对越来越多的,现有的、潜在的竞争对手,非营利组织不得不完善与提高自身管理水平、信息公开以便政府和捐助者了解自己,提供更多的

资金支持与保障。当前我国的民间组织严重缺乏社会公信度,公众既不愿意向组织捐赠,也不愿意参与其组织的志愿活动,进而造成民间组织自我生存与发展能力较差。对民间组织加强评估可大大提高组织问责性与公信度,有助于组织可持续发展;同时随着我国市场经济的逐步深化与完善,民间组织评估可以促进组织向市场化方向发展,即可以对民间组织的人员招聘选择及其工作分配的决策进行评估、对培训和员工职业生涯规划效果的决策进行评估、对工作计划与预算评估以及人力资源规划提供信息,并可以衡量组织近期及远期战略目标的完成情况。

一言以蔽之,对民间组织评估展开研究,无论对完善现有的评估理论基础以及规范其行为的理论基础,还是对民间组织实践,特别是我国民间组织的健康持续发展与相关政策建议,都有广泛的、深远的意义。

本研究的目的是在调查分析我国民间组织评估现状及存在问题的基础上,结合实际存在的不足,以国外发达国家或地区的民间组织评估理论与实践为研究对象,通过深层次的比较及理论剖析与实证研究,从规范发展的角度揭示这些国家或地区民间组织评估的原则与原理、范围与方法、指标与体系、方法的有效性检验及影响因素等。同时,通过对国外相关研究及评估实践的归纳总结,提出科学评价指标体系构成要素及指标体系的设计原则与评价标准的设定,并对国外先进的评价方法进行梳理,选择性地介绍侧重于民间组织单项、综合评价的一些方法,具体就各种方法的原理、模型构建、实际应用、有效性检验及方法使用过程中须注意的问题展开探讨,以期为建立适宜我国国情的民间组织评估体系提供参考。

(三) 民间组织概念界定及研究综述

1. 民间组织概念界定

如何定义民间组织,是所有研究或者关心民间组织问题的人们都会碰到的一个难题。在我国,根据民政部民间组织管理局起草并经国务院审定签发的有关文件和法规,所谓民间组织,指的是社会团体和民办非企业单位这两种特殊类型的合法组织。

社会团体是由中国公民自愿组成,为实现会员的共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性民间社会组织(民政部1998)。其中主要包括协会、学会、联合会、研究会、基金会、联谊会、促进会、商会等社会组织(民政部社团管理司1996)。社会团体的主要功能是作为一定社会群体的共同意愿或利益的代表而组成,为实现这些社会成员的共同意愿而开展各种公益性活动;其社会定位是作为政府与社会相互沟通联系的桥梁与纽带,负有一定社会行为规范职能的社会中介组织;在组织形式上其成员来自于不同工作岗位,是根据自愿原则、承认共同宗