

民间非营利组织必读

非营利机构评估

——天津鹤童老人院个案研究

非营利机构评估专家小组
杨团 唐钧 主编

华夏出版社

本研究及本书的出版得到中国青少年发展基金会的全力支持,谨表谢忱。

非营利机构评估专家小组名单

顾问

朱传一 中华慈善总会研究与交流委员会主席
中国社会科学院美国研究所研究员

特邀顾问

莫泰基 亚洲基金会特邀专家
香港浸会大学社会工作系系主任、教授

小组负责人

杨 团 中华慈善总会副秘书长、副教授

小组成员

盛 洪 中国社会科学院经济研究所研究员
康晓光 中国科学院生态环境研究中心国情分析室研究员
孙立平 北京大学社会学系副教授
唐 钧 民政部社会福利与社会进步研究所副研究员
孙炳耀 中国社会科学院社会学所副研究员
张 健 中华女子学院社会工作系副教授

鹤童个案研究特邀护理专家

梅玉文 天津市护理协会理事长
天津市第三中心医院副院长
孟宝珍 天津市卫生局护理质量监控中心主任
天津市医科大学护理系教授

序*

非营利机构评估专家小组的研究范围正好跨越了民政工作的两大领域——社会福利和民间组织管理,我认为,他们的研究报告和评估报告,对于民政部门的领导和工作人员以及所有关心上述两个领域未来发展的人来说,是值得一读的。

当前,改革的形势发展很快,这对民政工作来说,既是发展的机遇,又面临着严峻的挑战。我们提出“社会福利社会化”的口号已经十年,但是社会福利事业的发展仍然没有走出困境。国有企事业单位固有的弊病在绝大多数政府办的社会福利院里依然故我,而相当一部分社区办的敬老院则明显缺乏发展的后劲,本来就为数极少的民办福利院更是在不利的大环境中挣扎着前进。在经济条件下,中国的社会福利事业究竟怎样发展?这是当前我们必须解决的一个大问题。

要解决这个问题,我们首先要了解中国的福利需求到底有多大?仅举老人院舍服务一项,1995年国家统计局的抽样调查数据表明,我国60岁及以上的老年人口比重已经超过了10%,实际上已经跨入“老年社会”的门槛。

* 本序为民政部副部长徐瑞新所作。

又据调查,目前全国健康状况较差的以及有重病的老人大约有 2500—2700 万人之多。其中生活完全不能自理的老人大约占一半,为 1200 万到 1300 万人。这部分老人当中,如果有三分之一到四分之一需要各类社会福利机构提供院舍服务,就是 300—400 多万人(这个数字与国外接受院舍服务的老人比例 2%—5% 相当接近)。而我国目前社会福利院(政府办的加上社区办的)能提供的床位只有不到 100 万张,缺口是 200—300 万张。可见存在着一个相当大的潜在的社会福利服务市场。如果我们按平均 3(老人):1(服务人员)的比例,为谨慎起见,我们只取其半数,就可能提供 30—50 万个服务工作岗位。这对当前解决下岗人员的再就业问题提供了新的途径。

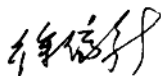
其次,仅仅依靠政府兴办社会福利机构的体制和机制实际上已经走入了一条死胡同,多办一个机构,政府就得多背一个包袱。在经济改革推动社会体制发生变革的今天,引入市场机制,盘活存量(现存的福利机构),发展增量(创办各种形式的民办非营利机构),逐步形成一个多样化的以民间力量为主体的社区服务和社会服务的大市场,是前途无量、功德无量的一件大事。

在这方面,天津鹤童老人院为我们提供了一个以民间力量办社会非营利机构的成功例子:他们不要国家一分钱,依靠社会力量和社会资源发展起来,引进国际先进管理技术和经验,在短短的三年间就达到了较好的管理水平,做到了自负盈亏。非营利机构评估专家小组运用社会学、经济学、管理学等学科的调查研究方法,从各个

方面实事求是地将鹤童老人院三年的发展历程展示在我们面前,读一读这些报告,我们将受益匪浅。

专家小组的研究还涉及到政府对民间组织的管理。民间非营利组织的发展不仅需要政府的法律、法规的管理,而且需要沟通社会信息,加强社会监督。发展和组织专业性的民间评估机构,以评估的方法推动民间组织的发展和实现社会监督无疑是一种新的有益的尝试。不过,民间评估机构无论是组织,还是评估方式目前我国都还是空白,专家小组的研究正在填补这方面的空白。他们参照国际经验又结合国情提出的评估准则、程序和方法,既有学术价值,又有实用价值。只是,我以为,他们的有些工作本来是应该由政府来做的,而目前政府的民间组织管理工作还没有能够深入到这一步。政府的民间组织管理部门应该吸收专家小组创造的理论、方法和经验,将来使政府部门管理和民间机构评估有个合理的分工。两者相辅相成,就可以使民间组织管理工作更上一层楼。

最后,我对专家小组的工作表示诚挚的感谢。听说专家小组要在天津调查的基础上再扩大他们的评估范围,我表示支持,也希望各地民政部门 and 民间组织机构能够对此做出贡献,我期待专家小组的工作在新形势下有更大的发展。



1998年6月

目 录

序.....	徐瑞新(1)
第一编 非营利机构评估研究.....	(1)
非营利机构及其评估.....	(1)
非营利机构评估的几个理论问题	(14)
非营利机构评估程序(试行)	(33)
非营利机构评价准则及衡量尺度	(35)
第二编 天津鹤童老人院个案研究	(40)
评估申请	(40)
评估协议书	(41)
评估报告	(42)
评估背景材料	(45)
财务报告	(60)
护理业务评估专题报告	(68)
工作效果评估专题报告	(72)
天津鹤童老人院评估活动效果评议.....	(108)
老年社会服务政策: 天津鹤童老人院的几点启示.....	(111)
第三编 天津鹤童老人院规章制度.....	(121)
组织结构图.....	(121)
章程.....	(122)

设施标准·····	(125)
服务标准·····	(128)
服务指南·····	(130)
收费标准·····	(133)
员工岗位每日工作流程·····	(134)
捐赠款物管理办法(暂行)·····	(142)
人事管理规章(摘录)·····	(143)
第四编 美国及香港特别行政区的有关信息·····	(160)
美国慈善机构行为准则·····	(160)
美国慈善机构评估填报表·····	(167)
美国慈善机构评估报告·····	(179)
香港安老院条例·····	(186)
香港社会养老概况·····	(244)
后记·····	(252)

第一编

非营利机构评估研究

非营利机构及其评估^{*}

一、研究目的

研究如何培育和推进中国非营利机构,特别是民间非营利机构生存和发育的社会环境,探索非营利机构评估的基本概念和主要内容,以及运用何种方式可将非营利机构的评估付诸实践,并使之成为推动中国非营利机构及社会结构走向科学化和民主化的一种动力。

二、研究背景

中国非营利机构应该包括政府办(政府机构)与民间办(非政府机构,NGO)两大类。在中国,政府办的非营利机构一般称之为事业单位,包括科学研究事业单位、文化事业单位、教育事业单位、医疗卫生事业单位、社会服务事业单位,等等,其工作人员列入国家编制,经费开支为国家拨款。改革开放以来,这一类机构的资源

* 本文系杨团撰写的《非营利机构评估开题报告》的主要部分。

配置方式发生了重大变化,政府直接拨款的部分逐年减少,出现了大量差额预算(政府不再全额拨款,由单位自筹部分资金)和自负盈亏的事业单位。这些单位目前均按隶属关系分属不同的相关政府部门,均面临体制、机制乃至产权转换的重大问题。按照中国共产党第十五次代表大会的精神,这些政府办的非营利机构中的相当部分将会在若干年内转化为民间非营利机构。因此,本文不着重讨论政府办非营利机构,而主要探讨民间非营利机构。

(一)中国民间非营利机构近年来的发展状况

1. 民间非营利机构的诞生

中国的民间非营利机构最早诞生于 1977 年。为适应改革开放、向世界发达国家学习经济管理的要求,由国营企业厂长们发起了中国第一个民间非营利机构——中国企业家协会。尔后,由学者和国家经济部门中具有远见卓识的若干领导人发起的中国工业经济协会和中国企业管理协会也相继诞生。自那时起至今,中国的民间非营利机构在 20 年间走过了从萌芽到创建的初级阶段。

迄今为止,已经登记注册为社团法人的全国性的协会、学会、基金会、慈善会等约有 1800 多个,其中基金会有 100 个左右,全国性慈善会只有 1 个,即中华慈善总会。地方性的社团法人约有 20 多万个,其中基金会有 1000 个左右,慈善会有上百个。

但是,这并非是中国民间非营利机构的全部,至少还有三大类机构未被计入,即:

(1)民办的学校、研究所、社会福利机构、医院或门诊部,目前并未纳入统一的民办非营利机构法人登记,而是分别在各级政府的对口部门进行开办登记和归口管理。

(2)未进行法人登记和开办登记的形形色色的群众团体及民办机构,从自愿组合的志愿者小组,到已经有相当规模的私人开办的敬老院、托儿所。它们一般只在城镇居委会或农村村乡委员会

挂个号,算是自 1984 年以来发展城乡社区服务过程中由居委会办或乡办的社会服务机构。另外还有私人办的阅览室、收藏馆以及文体设施。

(3)形形色色的基金组织。其中只有少数属于公益信托雏型的受托基金,如慈善会、基金会接受机构或个人委托的专项基金。而大部分属于在现行体制和分配结构下,有关部门为补充其财政收入的不足发动社会集资设立的行政性很强的专项基金。这类基金主要指向教育及扶贫、帮困等方面。不过,这类基金组织的运行机制已经不同于政府部门,可算作政府参与的民间非营利组织。

2. 民间非营利机构的基本特征

在中国,无论已经注册还是未注册为法人的非营利机构,几乎无一例外地具有同一特征,即从组织到思想,从决策到管理,基本上还维持政府机构的一套行政化模式,缺乏独立的行为规则和管理规范。这主要是因为目前正式注册的协会、学会、基金会、慈善会以及作为政府职能补充的大大小的未注册的形形色色的基金,均产生于从计划经济体制向市场经济体制转轨的这一特殊的历史阶段。当市场化的新的社会需求要求有足够的组织化的社会资源来满足时,政府作为唯一的统揽着社会资源(包括经济资源和组织资源)的社会组织,不得不迅速派生出适应各种新的社会需求的新机构。然而,这些机构几乎千人一面,酷似母体,其思维方式和行为方式普遍带有政府机构行政化模式的烙印。

3. 民间非营利机构的影响及发展势头

在短短 20 年间,民间非营利机构已经发展成为一支庞大的社会力量,这表现在:

(1)动员和组织了庞大的社会资源

据不完全统计,仅 1979 年至 1995 年,全国人民代表大会华侨委员会在全国系统内收到的海外华侨的捐赠就达 300 亿元人民币

币。于 1994 年中才成立的中华慈善总会,短短 4 年间在全国已经发展了 73 个省、地、市的地方慈善会成为团体会员,全系统的筹款额达 5 亿元人民币。在 1996 年,我国通过社会募捐的救灾款物折合人民币 28 亿元,有奖募捐筹集的资金约 5 亿元,各种民间组织募捐的捐款至少在 6 亿元以上,合计约 40 亿元。

(2)涉及广泛的社会领域

仅以正式注册为法人的全国和地方 1058 个基金会为例(1995 年统计数据)社会福利类 307 个,占 30.3%;文化教育类 257 个,占 24.6%;文学艺术类 107 个,占 15.4%;科学研究类 92 个,占 8.5%;体育卫生类 86 个,占 7.7%;环境保护类 16 个,占 1.3%;其他 130 个,占 12.2%。

(3)产生了重大的社会影响

非营利机构作为一股重要的力量登上中国的社会舞台,是从著名的民办项目——希望工程开头的。这个由中国青少年发展基金会于 1989 年发起的救助失学贫困儿童的项目,9 年来,已经在海内外募集捐款近 13 亿元人民币,救助了 185 万失学儿童,修建了 5256 所希望小学,为近一万名高中生和大学生颁发了希望奖学金,还设立了几千个希望书库。尽管 13 亿元人民币与政府对全国小学教育 8 年的总拨款额无法相比,但不容否认,希望工程的确起到了呼吁国人重教、激励失学儿童复学的振聋发聩的作用。再如 1991 年华东大水灾,海内外通过各类非营利组织及个人捐款捐物高达 20 多亿人民币,帮助灾区人民度过了难关。自 1996 年以来,各地的慈善机构和帮困基金在救助城市的困难户和下岗职工等社会保障工作方面也起到了拾遗补缺的作用。

目前,民间非营利机构的发展势头方兴未艾,其主要趋向是:

(1)各社区纷纷建立自己的慈善机构。社区大到一个省,小到城市街道农村村镇,大都开始考虑如何设立本社区的慈善机构,更好地组织本社区的资源以满足其社会需求。继海南文昌县各村镇

建立了 83 个慈善会之后,天津红桥区的 16 个街道都建立了慈善会。广东顺德从街道、管理区到市里设立了遍布全市的慈善基金(会)的网络。此外,在各地的各类基金会中,教育基金会无论数量还是筹款规模均独占鳌头。

(2)企业和个人主动兴办社会福利机构。主要是兴办老人院、孤儿院、儿童教育中心及心理咨询机构等。其中,有不少医院和没有客源的公寓在近两年纷纷改成老人院。说明中国走向老龄化社会的迫切需要正在被越来越多的人所意识。这些服务机构或工作机构已经容纳了和必将更多地容纳大量的社会下岗人员。

(3)社会环境也发生了有利于非营利机构成长的变化。除了 1989 年通过的社团登记管理条例目前正在修订外,社会公益事业捐赠法已经列入全国人民代表大会的立法规划。另外,关于民办非企业单位、外国人在中国兴办基金会等几个重要的登记注册法规也在起草之中。在经济体制改革推动社会体制改革向纵深发展的今天,中国的社会结构正在发生深刻的变化。政府职能的转变,精减机构的推行,都必将大大推动非营利机构的成长。

(二)中国非营利机构生存发展中的主要问题

被现实社会中的种种需求迅速推到第一线的中国非营利机构,特别是民间非营利机构,目前正面临前所未有的发展机遇,当然,也同时遇到了体制转换时期前所未有的难题,试归纳如下:

1. 登记注册问题

首先,非社团的非营利机构即除去协会、学会、慈善会、基金会之外的机构目前还没有可能注册为法人单位。需要等待批准登记的有关法规出台。其次,是否所有的民间非营利机构都需要注册为法人,并统一由一个政府部门进行登记注册,此点尚需研究。小型的社会服务机构(要限定清楚)是否可以只登记而不注册为法人呢?

2. 服务范围和分类问题

需要依据非营利机构的不同性质和服务领域进行分类,并界定其与营利机构的区别。

3. 社会性质与社会职能问题

民间非营利机构是属于独立于政府和企业的第三部门还是属于政府或企业的部门,它的社会职能是否是政府行政职能的补充?在哪些社会领域里民间非营利机构与政府机构相比有比较优势?为什么现代社会需要既非企业,又非政府的第三部门独立存在?

4. 机构产权问题

目前民间非营利机构有个人办、合伙办、企业办、依托政府机构办以及私人或企业以各种方式与基层政权组织联办等多种形式,但却未能形成明确划分产权归属、权责利统一的基本产权制度。这是目前非营利机构在注册及管理上遇到困难、一些问题缠夹不清的一个重要原因。

5. 结构与营运问题

中国的民间非营利机构的一个突出特点是自我营运,各自为政。一些筹款规模已经不算小的基金会、慈善会,目前基本上是自己筹钱自己用,少有长期稳定地支持社会专门服务机构或其他非营利工作机构的做法。这其实是一种放弃市场的近乎封闭的资源配置方式。社会第三部门不应该是一盘散沙,专业化分工应该使筹款组织与服务组织之间形成互为需求的市场伙伴关系。这样才能形成筹资与使用的良性循环机制,推动社会捐赠资源供给的成长。

6. 管理方式问题

是采用企业式的专业化管理方式,还是政府机构式的行政化

(官僚化)管理方式? 民间非营利机构有否独特的经营管理模式? 目前, 非营利机构缺乏一整套行为准则、职业规范、管理标准及营运方式, 做工作时常常照搬照套政府模式, 这正是其效率低下, 难于获得公众信任的主要原因之一。

7. 公众监督问题

服务社会公益、增进社会福利是非营利机构之所以存在的法律依据, 所以接受公众监督以得到公众信任应视为这类机构维持生存的基本要求。目前, 不少非营利机构以任何组织都有机密为由不向公众公布其财政状况和财务账目, 使广大捐款人无从了解他们的捐款到底用到哪里去了。一些捐款人宁可通过新闻机构甚至于自己直接向受助人捐款。

8. 动力机制问题

社会捐赠是非营利机构发展的重要资源保证。归根结底需要形成一种内在的组织机制, 推动非营利机构在争取资金支持的激烈市场竞争中总能保持对社会捐赠的较高吸引力。形成这种机制最基本的条件, 恐怕是从筹集资金到资金使用与分配全过程的管理方式及管理标准的专业化、社会化、公开化。但目前非营利机构争取捐款往往重在机构宣传而非提高管理水平、保障捐款人权益。可以说动力机制的问题尚未提上日程。

9. 资源重组问题

计划体制下的社会福利机构全由政府及政府管辖的国营企事业单位设立并管理。由于政府实行国家拨款体制并在此行业中独家垄断, 致使这类机构一直无偿占用国拨土地、设施和资金, 不讲经济效率和效益。改革开放后, 尽管政府办的社会福利机构因实行差额预算, 不得不向社会筹款甚至自办经营项目搞创收, 不过, 由于整个资源配置方式并未转换, 两种体制冲突下的问题成堆, 改革步履艰难。更棘手的是: 虽然政府办的福利机构因低效率、高成

本,为社会服务的代价远高于民办机构,但是,由于资源占用上的不等价,以及国办资源未能进入市场而无法重新配置,导致效率较高的民办机构与效率较低的政府机构在竞争中处于不平等地位。国有社会福利资源能否向市场开放,能否让各类机构在同等资源代价的条件下进行公平的市场竞争,是决定中国的非营利机构能否得到应有发展的一个重要前提。

10. 捐赠市场问题

中国的非营利机构迄今为止,尚无可将其从营利组织中区分出来的具体标准。而在某些领域,这两类组织很容易混淆不清。加之没有有效的监督措施,捐赠市场资源的抛撒浪费甚至被营利组织所利用的现象是相当严重的。建立捐献市场秩序,不仅需要立法,还需要着力培育全社会对非营利机构的法律意识和监督意识。

三、研究的意义及价值

(一)适应推动非营利机构特别是民间非营利机构生存和发展的需要

非营利机构存在和发展的基本矛盾是推进社会公益与促进机构自身生存和福利。推进社会公益是此类机构存在的法律依据,也是促进其自身生存和福利的前提。不过,由于非营利机构特别是民间非营利机构在其成长过程中始终面临着与劳动密集性的服务行业相类似的经济困境:生产力(经济支持,包括捐赠收入)的增长常常无法抵消工资等成本费用的增长,因此唯一的出路即是受赠的非营利机构必须持续地提高其服务效率。换句话说,即社会捐赠资源的有限性及受赠机构成本限制性的矛盾,使非营利机构的服务效率成为影响其生存和发展的基本要素。因此,寻求适合

本机构的独特的专业化管理的一整套规范即成为这类机构的生存之道。加之这类机构吸引和推动社会捐赠的主要动力,就是合理使用捐赠资源达到捐赠者的满意。所以,揭示非营利机构部门专业化管理的社会性质,并针对捐赠者的要求,将一个个具体的非营利机构的管理状况以社会公开评估的方式表现出来,就成为帮助捐赠者选择优秀的受赠机构,同时帮助优秀的受赠机构找到捐赠者的必不可少的社会工具。

(二)适应推动中国非营利机构走向市场化的需要

如前所述,由于特定的历史环境,中国的非营利机构大都是在政府的羽翼下诞生的。这就导致在极短时期内突然间大批涌现的注册与未注册的非营利机构,来不及从自身的实践中摸索出前所未有的独立的行为准则和管理规范,而自觉不自觉地套用现成的政府行政规范。纵观现代国际非营利机构成长发展的历史,他们均有一个随着某国家或区域市场经济自然而然成长发展的过程。这样的自然进程是如此崭新的一个社会部门在成长中绝对不可或缺的,拔苗助长的后果可能导致今后难于抵御风霜。所以,学习国际现有规范,从中国优秀的非营利机构成长中总结提炼我们自己的经验,以形成一整套行为准则、管理规范 and 评估标准,并以此为蓝本评估中国非营利机构的服务表现,将是引导中国非营利机构摆脱行政规范束缚,学会资源配置和自我管理,走向市场化,也即走向民主化、科学化和国际化的一个重要方式。

(三)适应建立独立的社会第三部门以促进社会稳定发展的需要

在市场体制下,民间非营利机构在推动社会公益方面,起着政府所不能替代和不能覆盖的独特的和独立的作用,能够完成营利机构所不能完成的为社会谋福利的使命,这正是它之所以能够吸