

# 捐款是怎样花的

——  
希望工程效益评估报告



第三部门研究丛书  
THE THIRD SECTOR

中国科技促进发展研究中心  
希望工程效益评估课题组



ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE 浙江人民出版社



第三部门研究丛书  
THE THIRD SECTOR

# 捐款是怎样花的

——  
希望工程效益评估报告

## 图书在版编目(CIP)数据

捐款是怎样花的: 希望工程效益评估报告/ 中国科技  
促进发展研究中心希望工程效益评估课题组著. - 杭  
州: 浙江人民出版社, 1999. 10

(第三部门研究丛书/徐永光主编)

ISBN 7-213-01949-X

I. 捐… II. 中… III. 希望工程-效果-评估  
IV. D669.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 63711 号

第三部门研究丛书

捐款是怎样花的

——希望工程效益评估报告

中国科技促进发展研究中心

希望工程效益评估课题组

出版发行 浙江人民出版社(杭州体育场路 347 号)  
责任编辑 黄建光 蔡颖春  
封面设计 池长尧  
责任校对 韦 伟  
经 销 浙江省新华书店  
激光照排 杭州天天电脑信息处理有限公司  
印 刷 浙江印刷集团公司(杭州环城北路 41 号)  
开 本 850 × 1168 1/32  
印 张 6.375  
字 数 14 万 插 页 5  
印 数 1 - 5000  
版 次 1999 年 10 月第 1 版  
1999 年 10 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 7-213-01949-X/D · 283  
定 价 12.00 元  
如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

# 总 序

徐永光

## —

邓小平发动的伟大改革,把中国带入了有史以来最为深刻也最为广泛的变革时期。在这场变革中,中国社会的一切领域,无一例外,都在经历着空前的巨变!经过20年的无畏探索和艰苦卓绝的努力,在经济领域,建立社会主义市场经济体制的改革蓝图已经十分清晰,剩下的主要是如何尽快地使这一蓝图成为现实的问题;在政治领域,发展社会主义民主政治的改革方向也已经确定;只有在社会领域之中,改革的方向和蓝图还相当模糊。然而人类的实践一再表明,没有一个健全的社会领域的支持,市场经济和民主政治都无法有效运行。时至今日,中国的改革已经进入了这样一个时期,如果没有社会领域的深刻变革,那么市场化改革和社会主义民主建设都将无法获得进一步的发展。也就是说,社会领域的变革已经成为推进中国整体改革事业的关键因素。

现代社会科学把社会组织分为政府组织、营利组织、非营利组织三大类,它们分别是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式。学术界把非营利组织的集合称为“第三部门”。因此社会领域的状态主要取决于第三部门的状态,具体地说就是非

## 2 捐款是怎样花的

营利组织的状态。正因为如此,我们坚信,有效的市场体制和民主政治离不开发达的第三部门的支持,第三部门的健康发展是中国的市场化改革和社会主义民主建设得以进一步发展的前提和基础,而研究第三部门的发展,并通过这种研究推动第三部门的发展,就成为今日中国学术界面对的最紧迫的“时代任务”之一。

### 二

经过 10 年发展,中国青少年发展基金会(以下简称中国青基会)取得了举世瞩目的成就,但是中国青基会不应该居功自傲,更不应该止步不前,我们应该肩负起时代赋予的使命向着更崇高的目标义无反顾地挺进。10 年来,我们得到了社会的特殊关爱,因此也就要以十分出色的业绩回报社会,这是中国青基会义不容辞的责任。作为一个走在时代前列的非营利组织,中国青基会有责任通过自觉的、超前性的研究、探索、试验、示范,来引导和推动社会的健康发展,增进中国人民和全人类的福祉。为此,中国青基会第三届理事会于 1998 年初成立了以康晓光为主任的“基金会发展研究委员会”,希望通过该委员会组织和实施学术研究,并通过这种研究活动推动中国改革事业的健康发展。

为了实现理事会确定的组织目标,基金会发展研究委员会聘请了一批优秀的经济学家、社会学家、历史学家、文学批评家、作家、公益机构领导人担任委员,他们分别来自中国科学院、中国社会科学院、北京大学、清华大学、中国人民大学、中共中央党校、中国青基会和中华慈善总会。委员会的组成既体现了价值观的多元性,又体现了学科的代表性。

## 三

自本世纪 70 年代以来,发达国家和第三世界国家的非营利组织以及跨国性的非营利组织的蓬勃发展,引起了国际学术界的高度重视。进入 90 年代以后,转型国家的非营利组织的发展,更成为国际学术界关注的焦点。同样,“第三部门研究”也成为 90 年代中国学术界的前沿课题。

我们设立“中国第三部门研究项目”的初衷,是考察中国非营利组织面临的各种问题,探索中国第三部门的发展道路,研究相关的重大政策和法律建设问题,并借此推动第三部门乃至中国现代化事业的健康发展。我们也希望通过健康的学术交流,借鉴国外第三部门研究的理论成果和实际发展经验,同时向国际社会展示中国第三部门研究的理论成果和实际发展经验。我们坚信,通过国际交流可以分享人类的科学成果,进而有效地促进世界各国第三部门的共同发展。

基于上述认识,委员会把“中国第三部门研究”作为 1998—1999 年度工作的重点。经过反复论证、筛选,最终确定了 10 个研究课题。它覆盖了与第三部门有关的最主要的研究领域,包括募捐、资助、激励机制、监督机制、法律环境、文化功能、效益评估、转型期发展模式、发展历史、国际比较等方面。委员会邀请了国内外第一流的学者担任课题主持人,对各个课题主持人提交的研究方案进行了严格论证,并与各个课题主持人签订了课题委托合同。经过委员会与各位课题主持人近两年的通力合作,研究计划得以如期完成。

现在摆在读者面前的这 10 部专著就是这项研究活动的成果。这些专著从不同的侧面和层次切入,对中国第三部门展开了深入、广泛的研究。所有的研究工作都建立在坚实的理论基础之

#### 4 捐款是怎样花的

上,都通过田野调查掌握了第一手资料,都综合运用了与课题相关的研究领域的最新的概念、理论和方法,并且进行了必要的国际比较。更为重要的是,这些专著在理论研究方面都有所创新和发展。我相信,这10部专著的出版将把中国第三部门研究推向一个全新的高度,也必将对中国第三部门的发展产生积极的影响。

### 四

我们组织这项研究的目的,不仅仅在于增加几部有关第三部门研究的出版物,尽管这也是一项很有意义的工作。对于我们来说,更为重要的是,要为这一新兴的研究领域集聚队伍、积累成果、涵养资源,为中国第三部门研究领域的开拓和长期发展贡献自己的微薄之力。

对于中国的学术界来说,作为理论研究的对象,“第三部门”还是一个极为陌生的领域。为开展这项研究,我们吸引了一批国内外一流的学者,其中一些学者在海内外享有较高的声誉,拥有很大的影响力和号召力。在一个第三部门的发展实践远远超前于理论研究的国度里,第三部门理论研究更具重要性、紧迫性和艰巨性,有志于这一理论研究的中国学者任重而道远。

对于中国青基会来说,资助和组织高水平的、超前性的学术研究活动,既是一项重要的组织职能,也是一个长期的组织目标。今后,本着对社会的整体利益和长期利益负责的原则,中国青基会将继续支持对中国的现代化建设具有重大意义的学术研究活动。我们将广泛吸收各个学科、各个流派的高水平的学者参与研究活动,并对课题实行高效率的管理,以确保产出高水平的研究成果。我们将继续奉行“学术自由、兼容并蓄”的原则,摒弃门户之见,吸收各派学者,形成海纳百川之势。

## 五

和中国青基会以往的一切工作一样,本项研究的成功也是社会各界大力支持的结果。在此,请允许我代表中国青年基金会向一切关心和支持本项研究的人士和机构致以衷心的感谢。

我要特别感谢基金会发展研究委员会精心组织了这项研究活动。感谢各位课题主持人及作者积极合作,在百忙之中挤出时间,按时提交了高质量的研究成果。感谢浙江人民出版社对丛书的出版给予的大力支持。在杨仁山社长、楼贤俊总编辑的亲自领导下,第二编辑室的全体同仁及各相关科室的同志们尽心尽力,在很短的时间内推出了这套精美的丛书,为本项研究划上了一个圆满的句号。

还有许多人士和机构为本项研究作出了不可或缺贡献,然而,我却没能在此一一向你们表达谢意。但是我相信,只要这套丛书能够对中国第三部门的发展有所贡献,你们就会原谅我的失礼,因为对于你们来说,与中国人民争取自由和富裕的伟大事业相比,我的一句感谢是微不足道的!

1999年8月20日



# 目 录

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| <b>第一章 评估活动的基础</b> .....      | (1)   |
| 一、希望工程评估活动的由来 .....           | (1)   |
| 二、评估的对象 .....                 | (3)   |
| 三、评估的立场、原则和组织方案 .....         | (4)   |
| 四、评估的理论框架和技术路线 .....          | (6)   |
| 五、评估活动的过程和主要内容 .....          | (7)   |
| <b>第二章 评估的问题单元和主要结果</b> ..... | (10)  |
| 一、希望工程的目标一定位评估 .....          | (10)  |
| 二、希望工程实施的总体状况的评估 .....        | (16)  |
| 三、希望工程救助活动的地域政策的评估 .....      | (27)  |
| 四、希望小学布局的地域政策的评估 .....        | (48)  |
| 五、希望工程资金落实状况的评估 .....         | (53)  |
| 六、受助生家庭状况的评估 .....            | (63)  |
| 七、希望工程救助程序和受助生个人特征的评估 .....   | (75)  |
| 八、希望工程捐赠者情况的评估 .....          | (84)  |
| 九、希望工程劝募方式和原则的评估 .....        | (97)  |
| 十、希望工程社会形象的评估 .....           | (104) |

## 2 捐款是怎样花的

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 十一、希望工程直接效益的评估 .....              | (110) |
| 十二、希望小学直接效益的评估 .....              | (117) |
| 十三、希望工程社会效益的评估 .....              | (124) |
| <b>第三章 专题评估报告</b> .....           | (133) |
| 一、希望工程救助失学儿童情况的专题评估 .....         | (133) |
| 二、希望工程建设希望小学情况的专题评估 .....         | (151) |
| 三、希望工程国内捐赠者情况的专题评估 .....          | (164) |
| 四、关于希望工程社会影响和社会形象的专题评估 .....      | (176) |
| <b>结束语 希望工程是否应该进行战略重点转移</b> ..... | (187) |
| <b>后记</b> .....                   | (191) |

# 第一章 评估活动的基础

## 一、希望工程评估活动的由来

1996 年底,中国青少年发展基金会(以下简称中国青基会)理事会致函中国科技促进发展研究中心,希望能够对中国青基会的希望工程项目的效益组织一次评估活动。中国科技促进发展研究中心是国家科学技术部直属的研究机构,是联合国技术预测与评估协会中国惟一的会员单位,在技术评估方面有着丰富的经验和丰硕的成果,曾经成功地主持了对“863 计划”等国家重大科技项目的评估,在政府计划、技术项目的评估方面具有很高的权威。中国青基会理事会之所以在众多的评估机构中挑选我们研究中心作为评估方,看重的就是它在评估方面的权威地位。

评估作为一种管理手段,已经越来越广泛地应用于政府、企业以及其他组织的管理活动之中。所谓评估可以有广义和狭义的定义。从广义上理解,政府部门、企业等在制定一项政策、实施

## 2 捐款是怎样花的

一个计划或者投资一个项目之前、之中和之后,都需要对政策、计划、项目的可行性、进展情况以及实施的效果有基本的判断,因此必定要进行各种各样的调查、研究、评价等等。从事这种调研工作的可以是政府或企业自己的人员,也可以是社会上的专家或者机构,这些调研活动都可以归入广义的评估范畴。

而狭义的或者说最严格意义上的评估,是指由项目的实施方或者受益方委托专业机构,从独立的第三方的立场,对政策、计划、项目的状况作出独立的评价。评估的受托方一般是专业的评估机构,在评估过程中,评估机构不代表与项目有关的任何一方的利益,完全按照评估行业的规范和原则,对评估对象进行客观、公正、科学的评价。换句话说,当委托方把需要评估的对象委托给评估机构以后,它就对评估者的活动没有了控制力,必须完全尊重评估者的立场,对评估的过程和结果均不得干预。正是因为评估活动的独立性,一般委托专业的评估机构进行评估的项目,往往是具有一定公共性或者社会影响,需要由完全独立的第三方作出公正的评估以取信于社会的活动。

中国青基会理事会要求对希望工程进行评估,除了了解希望工程的实施效果、加强管理的目的以外,还希望通过权威机构的客观、公正、科学的评估,使希望工程可以取信于社会,提高希望工程的公信度。我们认为,希望工程是我国公益事业的一面旗帜,名气大,影响面广,社会上叫好声一片,但是这可能主要是因为上层有意保护,不允许公开其中的问题所致,至于它能否经得起严格的评估,对我们来说还是未知数。况且假如经过评估之后,发现希望工程存在严重问题,发布出去可能会伤害热心参与希望工程的广大群众,甚至有可能根本就发布不了,这样又会损害我们作为评估机构的信誉。另外,研究中心此前进行过国家科技攻关计划、“863 计划”等重大科技项目的评估,但是从来没有

对社会公益项目进行过评估,从技术上说我们没有经验,因此一开始,我们颇为踌躇。

我们向委托方详细介绍了评估的原则和规范,反复指出评估不同于一般的调查研究,评估对于希望工程是有风险的。但是中国青基会理事会依然态度坚决,显示出其对希望工程效益的自信。经过大约半年的磋商,我们于1997年5月最终接受了评估任务。

## 二、评估的对象

此次评估的对象是希望工程的效益,即希望工程的各种公益项目的实施效果和效率。希望工程是由中国青基会发起并组织实施的一项社会公益事业。希望工程的实施机构包括中国青基会、各省(直辖市、自治区)青基会和地(市)县希望工程办公室。《希望工程实施管理规则》第1条规定:“希望工程是中国青少年发展基金会发起并组织实施的一项社会公益事业。它的宗旨是,贯彻政府关于多渠道筹集教育经费的方针,动员海内外民间的财力资源,建立基金,资助我国贫困地区的失学儿童继续学业,保障适龄儿童接受义务教育的权利,改善贫困地区的办学条件,促进贫困地区基础教育事业的发展。”

救助失学儿童和建设希望小学是希望工程最主要的公益项目。希望工程自1989年10月30日开始实施,截至1998年底,全国各级希望工程实施机构累计接受海内外捐款(按人民币,下同)1611038135元,资助支出累计1408346538元,全国希望工程捐款暂存(待拨)202691597元。截至1998年底,全国希望工程累计资助失学儿童2098766名,资助建设希望小学7111所。

#### 4 捐款是怎样花的

根据中国青基会理事会提出的希望工程评估的范围、目标和内容,本次的希望工程效益评估属于希望工程评估系列的一个部分,鉴于希望工程的财务状况已经由审计部门和行政主管部门出具了评估意见,本次评估的重点是希望工程救助失学儿童、建设希望小学和接受社会各界捐助等情况和效果。

### 三、评估的立场、原则和组织方案

希望工程是 90 年代我国最重要的社会事业之一,是公益事业的一面旗帜,评估希望工程不仅责任重大,而且社会压力巨大。实事求是地反映希望工程的情况,公正、客观、科学地评价希望工程的效益,是评估方和被评估方从一开始就具有的共识。为确保评估活动的公正、客观和科学,保证评估结果可以取信于社会,评估方在接受评估任务之前与委托方进行了反复磋商。

为确保评估活动能够按照评估业的规范顺利地进行,保证评估结果的公正性,中国科技促进发展研究中心与中国青基会理事会就评估活动的组织体系进行了如下安排:中国青基会理事会作为此次评估的委托方,负责提出评估的范围、目标和内容。可口可乐中国有限公司作为资助方,负责提供评估活动所需的经费。中国科技促进发展研究中心作为评估方,负责把握评估活动的方向,组织评估课题组,对评估过程和评估结果负全部责任。中国青基会、各省(直辖市、自治区)青基会和地(市)县希望办等希望工程的实施机构作为协助方,负责提供评估所需的资料,协助评估组的调查和访谈工作。

评估的设计和实际操作由评估课题组进行,评估方中国科技促进发展研究中心负责选定课题组成员,课题组只对评估方

负责。评估组人员以中国科技促进发展研究中心的研究人员为主,同时邀请了教育部、中国社会科学院等机构研究教育、贫困、法律、社会学等方面问题的专家加盟。为确保评估结果的客观性和科学性,在评估课题组之外,委托方和评估方分别组织一个专家顾问组,对评估活动的全部过程进行技术监督和咨询。参见图 1—1。

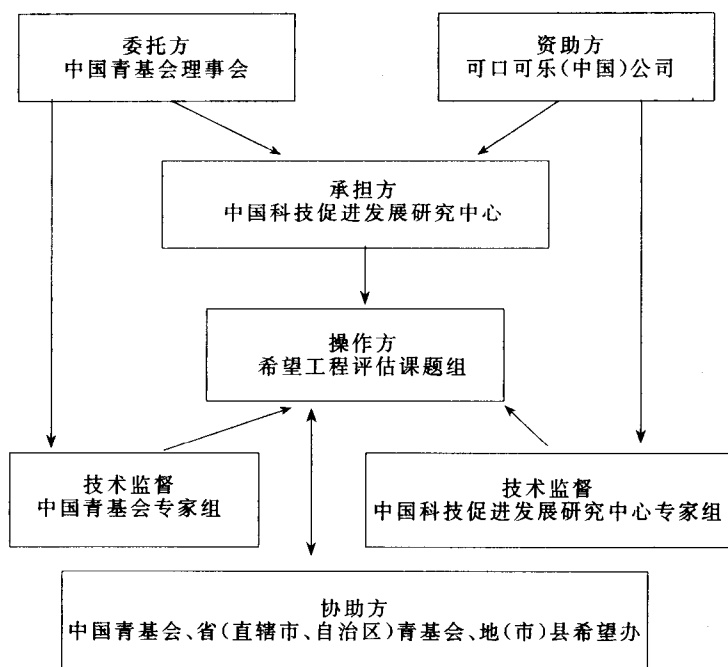


图 1—1 希望工程效益评估组织图

## 四、评估的理论框架和技术路线

鉴于此次评估的主题是效益评估,因此我们关注的重点是希望工程救助失学儿童、建设希望小学等活动的直接和间接效果。但是作为评估活动本身的需要,评估中也必定会涉及希望工程的事业定位是否合理、运作机制是否有效以及影响希望工程实施效果的环境和条件等等。在国际上惯用的“目标—机制—效益—环境”的四维度架构的基础上,根据希望工程作为一项社会公益事业既有直接效益又有间接效益的实际,我们把评估的理论框架确定为“目标—定位,机制—效率,效益—形象,环境—条件”四个评估角度。

评估需要标准。对于希望工程这样一项把社会各界捐赠的款物用于资助贫困地区的失学儿童、建设希望小学的公益事业,它有一套完整的规则,以确定资助对象、资助标准等等。这些规则是希望工程工作的依据,也是希望工程对捐赠者和社会各界的一种承诺。这些规则就是我们评估希望工程的最基本的标准,判断希望工程效益的好坏,首先就要看这些规则是否得到了很好的贯彻执行。

此次评估的技术路线可以简单地概括为“统一分—合”三个字。希望工程是一项参与机构和个人众多、彼此关系复杂的庞大的社会事业,评估希望工程不可能通过一两项调查就简单地作出结论,必须全方位地收集有关各方的数据,而且在确保数据客观真实的同时,应该保证各种数据彼此吻合。这就要求我们在设计评估方案时,首先必须对希望工程进行一定程度的理论抽象,形成统一的概念框架和指标体系。其次,在统一的概念框架和指



标体系的指导下,根据希望工程实施的实际过程制定调查项目,把各种指标分解到各个专项调查中去,分别采集数据。最后,把分别采集到的数据合成,形成评估结果。

## 五、评估活动的过程和主要内容

评估的实际操作分 10 个步骤:①评估组对中国青基金会理事会提出的需求书进行分析,确定评估目标。②听取中国青基金会各部门对希望工程的全面介绍。③设计评估的概念框架、指标体系、调查量表。④试调查。⑤修改调查量表。⑥培训调查员。⑦实地调查。⑧回收调查量表,录入和清理数据。⑨数据合成和逻辑检验。⑩形成评估结果。评估组的每一步工作中的调查技术细节均接受双方专家组的监督,得到专家的认可才能进行下一步,以保证评估活动的规范和科学。

此次评估在时间上分成两个阶段。第一阶段是 1997 年对希望工程的主要项目进行全面调查,同时调查或访谈与希望工程有关的各界人士。第二阶段是在 1999 年对希望工程近两年的实施情况进行跟踪调查,同时调查希望工程的一些子项目如希望书库、教师培训、“希望之星”奖学金等的实施情况。

课题组按照希望工程实施的实际过程,对所有有关的方面都进行了调查或访谈。调查项目的安排注意了主体与客体、主观与客观、点与面的有机结合。调查地域遍及全国所有的省、直辖市、自治区,有全面的调查,也有对贫困地区和学生家庭的深入访谈;有客观数据的采集,也有主观评价的调查。调查对象既包括希望工程的受助生、希望小学和捐赠者,也包括学生家长、老师、校长,省、地、县各级领导人,贫困地区的教育部门负责人以