

社会政策研究丛书
Social Policy Research

非营利机构评估

上海罗山市民会馆 个案研究

杨团◎主编

中国社会科学院社会政策研究中心

SPRC
华夏出版社

社会政策研究丛书

Social Policy Research

非营利机构评估：

上海罗山市民会馆个案研究

杨 团 主编

中国社会科学院社会政策研究中心

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

非营利机构评估:上海罗山市民会馆个案研究/杨团主编;
- 北京:华夏出版社,2001.5

(社会政策研究丛书)

ISBN 7-5080-2242-7

I. 社… II. 杨… III. 社会团体,非营利-评估-中国
IV. D665.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 029952 号

出版发行:华夏出版社

(北京东直门外香河园北里 4 号 邮编:100028)

经 销:新华书店经销

印 刷:北京人卫印刷厂

版 次:2001 年 5 月北京第 1 版

2001 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本:850×1168 1/32

印 张:10.5

字 数:254 千字

定 价:30.00 元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

本研究及本书的出版得到中国青少年发展基金会、上海浦东新区社会事业发展基金会、亚洲基金会(美国)的大力支持,谨表谢忱。

出版说明

社会政策,是通过国家立法和行政干预,解决社会问题,促进社会安全,改善社会环境,增进社会福利的一系列行动准则和规定的总称。

在当今世界上,社会政策是一门正处于上升阶段的社会科学学科和专业。尽管以 1873 年德国的学者组织“社会政策学会”为发端,社会政策研究在世界上已经走过了 100 多年的历程,但是,直到 20 世纪的中期以后,由于经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成长为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

作为一门应用性学科,社会政策的研究内容主要涉及政策产生过程的理论和方法,以及政策在各个相关领域中的应用这样两个方面。在后一个方面,社会政策又可分为狭义与广义两类。狭义的社会政策范围仅仅涉及劳工及贫民生活,而广义的社会政策则包括国民福利、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境以及宗教等等。显然,狭义的界定所对应的只是狭义的社会福利政策,而广义的界定则对应于各种社会问题的研究。

20 世纪末,世界发展格局发生重大改变,人类面临普遍的挑战。除减贫外,还包括粮食安全、水源紧缺、人口老龄化以及环境恶化等问题,有些挑战已经超过了任何一个国家的应对能力。许多新的变量包括技术创新、知识传播、人口增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益高涨的对政治权利和人权的要求等等,正在重新塑造着世界发展的格局。正是这些变化导致全球化特别

是世界经济逐步一体化、地区化,特别是更加强调地区特征这两种现象在世界范围内出现。而驾驭各种力量,应对各种变化,化解各种矛盾,建立一种促进社会稳定发展的相对均衡的环境,需要从以往目标单一、相互孤立、囿于一时一地的、特定处理方式的对策性研究中解脱出来,推展为更加注重多重目标的综合性政策的制定和政策制定过程的科学研究。由此,政策科学的研究在全世界升温。在政策科学的研究中,由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的,其研究方法接近,其政策落实的手段更是相同,在理论研究方面也已经出现相互借重的现象,所以,社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。

社会政策对中国而言是一个陌生的概念。在中国社会科学理论体系中,一直没有社会政策的位置。尽管中国的政府部门一直有政策研究室的位置,尽管改革开放以来中国受益于政策改变的成效已为世界公认,不过,分散进行的各项政策研究以及随之而来的分散的政策干预所导致的负面效应,也越来越引起人们的关注。

处于经济转轨、社会转型时期的当代中国,在经济飞速增长的同时,几乎天天要面对各种层出不穷的社会问题。显然,中国非常需要科学的社会政策研究,以帮助我们面对错综复杂的环境,理性地分析和处理各类矛盾,驾驭各种力量,以推动社会的可持续发展。

1999年,中国社会科学院社会学所成立了社会政策研究中心,主要目的就是在已有相当积累的应用社会学研究的基础上,引进并推动更加规范、更加科学的社会政策研究,在中国进一步发展这门应用社会科学学科。

我们要做的不是简单地引进“社会政策”概念,而是要探索社会政策所特有的内涵,探索它作为一个独立研究领域或学科所应有的对象、研究方法以及理论。

我们将社会政策的研究分为三个相互连接的层面:一是政策

调查,即对现实的反映以及对其变化的观测,目的在于了解现实世界发生了什么事情;二是政策研究,即对现实情况进行分析,按照一定的准则对其进行评价,确立政策目标,制定达到目标的规则、程序 and 操作方法;三是理论研究,即运用抽象力对事实、规则、程序 and 操作方法等政策研究的要素的内部、外部及其相互之间的诸种关系进行探索,寻找其中的规律。作为一门应用科学,社会政策的成果主要出在中间层面即政策研究,但成果的有效性往往取决于两头的连接。离开对现实的调查了解,政策研究就会陷致凭空妄说;离开理论研究,政策研究就会限于应急性的对策而难以深入。所以,要提升社会政策的科学水平,社会政策研究必须在注重实地调查的同时,注重应用社会科学的最新理论成果。

为在国内倡导和推开社会政策研究,在“中心”成立之初,我们就开始筹划两套丛书,一套为社会政策经典译丛,系统介绍国际上先进的社会政策理论与方法;另一套为社会政策研究成果的系列丛书,及时地发表“中心”的相关研究成果。本丛书作为社会政策研究系列,目前还只能提供给读者个别项目的研究成果,今后随着研究成果的陆续出版,逐渐积累起来,才可形成研究系列。现在我们先将这两年关于社会福利与社会保障领域内的研究成果予以出版,今后再扩展到社会政策的其他领域。

我们企盼以我们的努力引起国人对于这个新兴领域的关注,也期望以我们的研究成果和政策建议促进中国社会的改革和发展。

中国社会科学院社会学所社会政策研究中心

2001年1月21日

上海罗山市民会馆评估专家小组名录

评估小组负责人：

杨 团 中国社会科学院社会学所社会政策研究室主任、社会政策研究中心副主任、副研究员

小组成员：

宓小雄 中国社会科学院社会学所社会政策研究室副主任、副研究员

唐 钧 中国社会科学院社会学所社会政策研究中心副主任、副研究员

孙炳耀 中国社会科学院社会学所副研究员

朱又红 中国社会科学院社会学所社会政策研究中心助理研究员

葛道顺 中国社会科学院社会学所社会政策研究中心助理研究员

特邀海外专家：

张秀兰 美国加利福尼亚大学健康与老人研究所副所长研究员

岗室美惠子 日本笹川和平财团笹川和平基金会研究员

吴水丽 香港基督教服务处总干事

莫泰基 香港浸会大学社工系系主任、研究员

特邀国内专家：

- | | |
|-----|--------------------------|
| 马伊里 | 上海浦东新区社会发展局局长 |
| 陶志良 | 上海市民政局基层政权建设与社区服务处处长 |
| 张 凡 | 上海市社会福利中心副主任、博士 |
| 谢泽宪 | 上海市民政局政策研究室、副博士 |
| 吴 锋 | 上海华东师范大学教授、上海浦东社会工作者协会会长 |
| 卢汉龙 | 上海社会科学院社会学所所长、研究员 |
| 姚晓迅 | 中国青少年发展基金会研究培训部主任、博士 |
| 华海旦 | 上海浦东新区东社会事业发展基金会秘书长 |
| 杨国荣 | 上海浦东新区社区服务协会秘书长 |
| 吴建荣 | 上海基督教青年会总干事 |
| 申利民 | 上海基督教青年会行政助理 |

序

随着市场经济体制的逐渐完善和政府职能的转变,社会事业单位由政府直接承办的模式正在发生变化。在社区中大力发育社会中介组织,为居民提供满意的服务,是实现社区建设体制创新和社会服务社会化的重要环节。

从1995年开始,浦东新区就在这方面进行了积极的探索和实践,并在全中国率先推出了由政府支持、社会出资、社团运营的新型社会服务机构——罗山市民会馆。经过几年的运作,罗山市民会馆取得了很多成功的经验,受到了市民的认可和欢迎,成为市民日常生活中不可缺少的部分。这一探索性实践引起了专家学者和社会各界的极大兴趣和关注。尤其是对这类大量存在的非营利社会服务机构如何通过科学的评估,引导其健康发展,激发其内在机制的不断自我完善是政府和研究机构共同感兴趣的课题。

中国社科院社会政策研究中心、浦东新区社会发展局、浦东新区社会发展基金会从1999年开始,以罗山市民会馆为例,开展了非营利社会服务机构评估研究。《非营利机构评估:上

海罗山会馆个案研究》一书，正是这一研究的成果。相信这一研究无论在政府层面，还是在服务机构层面都将会有广泛的应用价值。同时也希望通过这项为推动中国社会福利服务事业的发展做出我们的努力。

邵里

上海浦东新区社会发展局局长

2000年12月

目 录

序	马伊里
---------	-----

第一编 上海罗山市民会馆个案评估

评估背景材料	3
评估报告	31
财务评估报告	37
罗山市民会馆评估研究报告	52
问卷调查和定量分析报告	64
居民问卷调查统计结果	79
评估调查提纲	88
评估协议书	91

第二编 非营利机构评估研究

非营利机构评估准则及其指标	95
社会福利服务机构资助办法研究纲要	112
资助及服务协议通用条款	115
资助及服务协议个别条款	116
福利服务评估方法	118
非营利机构研究:从评估切入	119

第三编 从个案研究中国非营利机构的制度创新

通过罗山市民会馆评估研讨中国的社区服务	129
---------------------------	-----

“华爱社区公共服务设施管理中心”设立方案·····	147
社区公共服务设施托管的新模式·····	152
第三部门中的社会创新·····	170
从“鹤童研究”认识中国非营利机构·····	189
来自研究部门的影响及其意义·····	212

第四编 上海罗山市民会馆有关资料

罗山市民会馆组织结构图·····	221
罗山市民会馆岗位设置图·····	222
罗山市民会馆居民投诉处理流程图·····	223
罗山市民会馆工作制度·····	225
罗山市民会馆捐赠款物条例·····	232
罗山市民会馆服务项目收费标准·····	233
罗山敬老院考核奖惩制度·····	235
上海“999”志愿者工作协会章程·····	237

第五编 香港及国际有关信息资料

香港服务表现监察制度和服务表现评估方法·····	243
日本市民事业评价系统 99·····	247
美国慈善机构及非营利部门——条例、标准的 建立、认定和监控·····	266
美国非营利机构管理·····	297
澳大利亚非营利组织及其对中国的启示·····	309

后记·····	323
---------	-----

第一编

上海罗山市民会馆
个案研究

背景材料(一)

评估背景材料*

一、机构的建立与发展

罗山市民会馆位于浦东新区博山路四十弄 30 号。它是由浦东新区社会发展局、浦东新区社会发展基金会、基督教上海青年会和罗山街道办事处(后划并归入金杨街道办事处)共同创建、上海青年会受托管理的一个集社区服务、社区教育、社区文化为一体的社区福利服务机构。占地面积 4000 平米,建筑面积 2260 平米。会馆于 1996 年 2 月开业,其时只建有“市民休闲中心”部分;一年后,受托管理浦东新区“999”市民求助中心;1998 年又建成罗山敬老院,与上述两项共同构成罗山市民会馆的三大服务设施。至 1998 年底,开馆以来参加活动或享受服务的市民已达 38 万人次。

* 该评估背景材料系评估小组依下述程序和方式完成的:首先要求被评估对象详尽提供评估所需的文字资料,包括与机构建立和运行有关的文件、章程、条例、工作计划或总结报告、项目书或活动记录、财务报表及其他各类统计报表、统计数据;随后进行实地考察与调查研究,在此基础上对对象所提供的文字资料进行判断遴选、整理分类,并利用实地调查资料(包括对象口述材料)对文字资料进行补充修正;最后以机构评估所要求的、相对固定的结构样式客观呈现评估所需的背景资料,除了必要的说明之外,尽可能忠实于原始记录。该材料于 1999 年 8 月完成初稿,2000 年 3 月定稿,交与罗山国际评估会议。此次出版前又请罗山会馆补充材料,进一步修订。执笔人:朱又红、杨团。

(一)建馆背景

浦东新区开发以来,新区政府一直在探索“小政府,大社会”的模式,浦东新区社会发展局(以下简称社发局)也遵循这一精神积极探索社会福利社会化的新路子。在社区建设中,如何引入市场机制,将国有资产委托给民间社团经营,如何营造一个突破部门分割的体制,从社区需要出发的新的综合性社区发展系统,一直是社发局规划中的改革与发展的重要目标。1995年,新设立的罗山新村小区的公共建设配套设施——罗山六村幼儿园因小区人口少而出现闲置,另一方面,作为一个迁建的新区,罗山新村还缺乏一个能够提供社区公共服务的场所。社发局决定利用这个机会,将罗山六村幼儿园改建成市民休闲中心,并命名为罗山市民会馆,以示与功能单一且由政府或政府派出机构营运的社区服务中心有所区别。为此,社发局必须物色一个愿意并能够承担管理的民间组织。

社发局向社会发出信息后,与浦东新区社会发展基金会(以下简称“社发基金会”)、基督教上海青年会(以下简称“青年会”)进行接触。最后确定了由社发基金会作为会馆设施的投资主体,青年会承担管理的三方共建罗山市民会馆的方式。之所以选定上海青年会,社发局考虑到这是一个具有服务社会公益传统的民间社会团体,其组织管理水平和人员的专业素养相对较高。而承接罗山会馆,对青年会说来在当时是一种求之不得的机遇,因为自80年代恢复活动以来,青年会一直在试图接续其服务社会的历史传统。二者不谋而合,所以创办初期三方的合作相当顺利。

(二)建馆过程

1996年1月8日浦东社会发展基金会与基督教上海青年会联名向浦东社会发展局和浦东新区工商行政管理局三分局分别提交一份内容相同的《关于申办罗山市民会馆的报告》。申办的主要