

项目资助：老牛基金会
老牛学院课题研究



中国慈善联合会
CHINA CHARITY ALLIANCE

慈善组织与慈善项目 评估标准研究

■ 王 名 ◎ 主编



中国社会科学出版社

国家一级出版社 · 全国百佳图书出版单位

慈善组织与慈善项目 评估标准研究

■ 王 名 ◎ 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

慈善组织与慈善项目评估标准研究 / 王名主编. —
北京: 中国社会出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5087-5710-0

I. ①慈… II. ①王… III. ①慈善事业—组织机构—
评估—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 149267 号

书 名: 慈善组织与慈善项目评估标准研究
主 编: 王 名

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 杨建萍

责任校对: 王 璐

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124838

销售部: (010) 58124835

(010) 58124837

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 17.25

字 数: 300 千字

版 次: 2017 年 7 月第 1 版

印 次: 2017 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元



中国社会出版社微信公众号

感谢老牛基金会对本课题研究的资助！

慈善组织与慈善项目评估标准研究

编委会名单

主 编 王 名

执行主编 李 勇

撰 稿 刘培峰 李 勇 仇墨涵 周 赛 王 静

审 稿 李 勇

项目指导 王爱平 彭建梅 刘佑平

项目策划 张晓青

项目协调 刘凯茜

项目支持 韩 雪 靳柳慧

前 言

中国的现代慈善事业已经走过了三十余年，中国经济的高速发展、社会财富的不断累积、社会问题的不断涌现、民众慈善意识的深化等因素相互交织，使中国慈善事业正处在一个前所未有的高速发展阶段。正如所有的新兴行业一样，从野蛮生长到有序发展，中国慈善事业已经开始呈现出有资源供给、有专业运作、有需求对应、有法律规制、有政府监管的典型行业特征。在慈善行业的价值链当中，来自于上游的慈善捐赠和政府购买服务是必不可少的源头活水，由慈善组织的专业化分工、协作而形成的慈善服务进一步提升了资源的社会价值，受益人的获得感和自身能力的增加又成为解决社会问题的关键因素，慈善事业的社会价值由此产生。

在一个成熟的行业体系中，除了需求、供给和中介组织外，来自于行业自身的自律、监督和支持必不可少。中国的社会组织数量已经超过 50 万家，各类慈善组织运作的慈善项目更是不胜枚举，如此众多的组织和项目如何在一个行业普遍认可的基本规则下有序竞争和合作？千亿元、万亿元计的社会爱心资源如何用脚投票，选择优秀的慈善组织开展捐赠？政府部门如何选择专业服务能力强、又具有公信力的慈善组织进行支持？这一系列问题都指向了行业标准和评估这一中国慈善事业急需的重要课题。近年来，许多学术机构开展了大量行业标准和评估方法的研究，也有一些资助型基金等慈善组织进行了尝试，但总体来看，大多行业评估体系的运用往往聚焦于某一类型的慈善项目或某一类别的慈善组织，行业普遍适用又具备专业性的评估体系和标准少之又少，同时由于评估主体的影响力有限，使得我国的慈善行业一直缺乏相对成熟和实用的行业评估标准。

开展行业标准和行业评估的研究一直是中国慈善联合会的重要职能。2016 年 1 月 19 日，为充分发挥中国慈善联合会的联合和枢纽作用，推动中国公益慈善的理论、政策、行业标准研究，中国慈善联合会学术委员会在北京正式成立。在中国慈善联合会学术委员会制订年度工作计划时，与

会委员一致认为：随着《中华人民共和国慈善法》出台之后慈善事业的急速发展，慈善行业标准缺失的状况将越发凸显，标准化建设将是学术委员会 2016 年工作内容的重中之重。慈善组织和慈善项目的评估在国内不乏实践经验，国际上也有诸多参考，但目前尚无综述性的研究，缺乏一套全面的、科学的、客观的评估标准。开展相关评估标准的研究，不仅能够推动针对慈善组织和慈善项目的第三方评估，搭建慈善行业对规范化运作的共识，也能更加充分、有效地实现慈善法推动慈善组织和慈善事业发展的目的。为此，中国慈善联合会委托学术委员会副主任委员王名教授所在的清华大学公益慈善研究院开展了慈善组织与慈善项目评估标准研究。

清华大学公益慈善研究院的主要学术力量长期致力于社会组织治理和社会组织评估方面的研究，支持社会组织能力建设、提升社会组织的公信力和项目执行力，为政府部门提供决策咨询并参与中央示范项目的评估工作。清华大学公益慈善研究院课题组专注研究，完成了这部成果。同时，本项研究还得到了老牛基金会的大力支持，展现了老牛基金会关注行业整体环境，支持行业创新的宏观视野和前瞻思维。

本项研究成果主要聚焦于慈善组织和慈善项目的评估体系、评估标准和评估方法。在组织评估方面，通过对国内外社会组织评估体系，特别是慈善组织评估体系进行科学的梳理分析，搭建了一套相对完善的评估指标体系，包括法人治理、基础条件、财务情况、组织运转、信息公开、综合评价这 6 个一级指标，其下又细分为 40 个二级指标以及 142 个三级指标。在项目评估方面，本书在借鉴同类评估体系的基础上，依据慈善项目实施的不同阶段，分别给出了事前、中期和终期三套慈善项目评估指标体系。作为研究成果，这套评估标准也许还不能成为中国慈善联合会等行业组织开展行业标准化建设和行业评估的直接应用，但其扎实的理论基础、严谨的研究态度和实用的研究思路，可以为慈善行业相关标准的制定和推广提供理论基础和参考依据。在本研究成果付梓成书之际，我们衷心希望能够抛砖引玉，引起行业的共鸣与讨论，早日形成一套行业普遍认可的、具备实用性和创新性的组织评估和项目评估标准。

《慈善组织与慈善项目评估标准研究》编委会

2017 年 5 月

序 言

慈善组织是慈善事业发展的核心主体，是慈善事业改革和创新的基础力量，能否有效发挥慈善组织的功能，使之较好地参与社会资源的再分配，是我国当下社会治理转型需要关注的重点问题，也是一个国家慈善事业成熟和发达的标志。慈善组织评估是了解慈善组织发展情况、慈善活动开展绩效，帮助慈善组织制订和调整下一步慈善发展计划，提高慈善事业整体水平的有效手段。

新出台的《中华人民共和国慈善法》（以下简称慈善法）从立法上对慈善活动、慈善组织、慈善募捐、慈善信托、慈善服务、信息公开等进行了界定和规范，虽然慈善法大部分是对慈善活动进行调整，但不可否认的是，对慈善活动的调整都是围绕着慈善组织而展开的，因此，立足于慈善法，充分考量慈善组织的“慈善性”和“公益性”，运用慈善法的相关规定评估慈善组织是否合乎宗旨，是否能够有效地实现内部治理的平衡与有效，组织的运转是否合规、高效，面对社会是否具有公信力，是推动我国慈善组织健全发展和慈善事业长久发展的有效方式，是实现慈善法立法目的的的必要手段。

但是，慈善法的规定原则性大于实践性，在实践中如何有效地使用相应的法律规定，在保障慈善组织有效行使自身自治权利的前提下，对其进行合法、合理的规范监督与引导，正确评估慈善组织的能力与发展状况，值得重视。只有在对慈善法进行细致研究后，将其转化为具有公信力和可操作性的具体评估指标，才能构架起适合我国慈善组织发展的评估指标体系，正确评估慈善组织发展水平，为社会慈善选择提供可靠依据，引导慈

善组织的发展步入规范化治理的轨道，推动我国慈善事业的长足发展。

有鉴于此，2016年5月，在老牛基金会的资助和老牛学院的支持下，中国慈善联合会委托清华大学公益慈善研究院课题组进行“慈善组织评估标准与慈善项目评估标准研究”。经过一年的潜心研究，现将研究成果编撰付梓，以飨读者。

清华大学公益慈善研究院课题组

2017年5月12日

目 录

一	慈善组织评估	(001)
	(一) 研究背景	(001)
	(二) 国内外实践与研究回顾	(003)
	1. 国外相关情况	(003)
	2. 国内相关情况	(007)
	(三) 研究结果	(011)
	1. 评估主体	(011)
	2. 评估内容	(012)
二	慈善项目评估标准研究	(043)
	(一) 研究背景	(043)
	(二) 国内外研究现状	(045)
	1. 国外相关情况	(045)
	2. 国内相关情况	(046)
	3. 慈善项目评估标准理论	(050)
	(三) 研究结果	(051)
	1. 评估主体	(051)
	2. 评估内容	(052)

三 参考文献	(073)
(一) 著作类	(073)
(二) 期刊论文类	(074)
(三) 学位论文类	(075)
(四) 电子文献类	(076)
四 国内外相关政策法规	(077)
中华人民共和国慈善法	(077)
基金会管理条例	(094)
社会团体登记管理条例	(103)
慈善组织认定办法	(111)
社会组织评估管理办法	(113)
全国性民间组织评估实施办法	(118)
云南省社会组织评估管理办法	(122)
广州市社会组织评估管理办法 (试行)	(131)
爱沙尼亚财团法	(140)
美国非营利法人示范法 (节选)	(164)
附 录	(232)
表 1 民政部基金会评估评分细则	(232)
表 2 基金会评估指标 (2011 年民政部修订)	(241)
表 3 全国性公益类社团评估指标 (民政部 2012 年)	(246)
表 4 广州市慈善类民办非企业单位规范化建设 评估指标体系 (试行)	(250)
表 5 江苏省基金会评估指标及评分细则 (江苏省民政厅 2011 年)	(253)
表 6 湖南省基金会评估指标	(258)



慈善组织评估

近年来,随着我国经济的迅速发展,社会财富大量积累,越来越多的个人、企业和社会组织参与到慈善事业当中。截至2015年底,全国各地共接收社会捐赠款654.5亿元,其中,民政部门直接接受社会各界捐款44.2亿元,各类社会组织接收捐款610.3亿元。接收捐赠物资折合价值9.5亿元,有934.6万人次在社会服务领域提供了2700.7万小时的志愿服务。各类基金会共4784个,比上年增加了667个,增长了16.2%。公募基金会和非公募基金会共接收社会各界捐赠款439.3亿元,占社会组织接收捐赠款的72%^①。随着我国慈善事业的蓬勃发展,建立慈善组织内部和外部监督机制,确定合理的标准对慈善组织进行评估,对于慈善事业健康发展非常重要。

(一) 研究背景

慈善组织是慈善事业发展的核心主体,是慈善事业改革和创新的基础力量,能否有效发挥慈善组织的功能,使之较好地参与社会资源的再分配,是我国当下社会治理转型需要关注的重点问题,也是一个国家慈善事业成熟和发达的标志。针对慈善组织的治理,可以通过评估与监管两种手段进行。前者可以有效地了解慈善行业的发展状况,推动慈善组织制订有效、可持续发展的慈善计划,提高慈善行业服务和运转能力的整体水平;后者则能够对慈善组织的合法合规性进行有效的监督与管理。目前,我国虽然也针对慈善组织展开了评估工作,但其主要是从监管角度出发,考察

^① 资料来源于中华人民共和国民政部《2015年社会服务发展统计公报》。

慈善组织的合法、合规性，与其说是一种评估方式，不如说是一种类监管方式，其虽然能起到规范慈善组织发展的作用，但是，一个合法合规的慈善组织是否就是一个“好组织”，这个问题是需要思考的，也是评估与监管之间最大的区别，如果说监管是为慈善组织提供了一条合格线，那么评估就为慈善组织提供了优秀的标准。

慈善组织评估是了解慈善组织发展情况、慈善活动开展绩效，帮助慈善组织制订和调整下一步慈善发展计划，提高慈善事业整体水平的有效手段。首先，评估是重塑慈善组织公信力和自我约束力的关键要素，能正确引导慈善组织的规范化治理和有效发展，促使其主动接受社会和评估机构的监督，得以不断提升自身的公信力和运转的有效性；其次，评估能够有效提高慈善组织的透明度，为捐助人的选择和判断提供参考建议，解决捐助人与慈善组织的信息不对称问题，提升捐助人对慈善组织在财务健康、公开透明、绩效等方面的了解和重视程度，有助于形成慈善组织与社会公众间“公开—信任”的良性互动，社会公众也可以在评价、判断的基础上“用钱投票”“用脚投票”，把资金和服务捐赠给有信誉、有公信力的慈善组织；最后，慈善组织的机构性质和生存法则决定了其必须以其理念和活动来实现和履行组织的社会奉献、道德承诺和公共责任，它的自律、他律机制是构架起组织规范、有序运行的制度关键。同时，评估还能为政府提供监督管理的类目和手段，使慈善组织切实实现组织宗旨，承担转变政府职能的助推器，推动整个慈善行业的良性发展。因此，及时搭建起慈善组织评估体系，准确判断慈善组织发展状况，通过评价体系更好地引导慈善组织走上规范化发展的道路，是推动我国慈善事业和慈善组织发展的应有之义。

在《中华人民共和国慈善法》（以下简称慈善法）出台以前，我国在国家层面上并没有形成一个统一的或独立的“慈善组织”的概念，而是采用“基金会”“社会团体”和“民办非企业单位”的方式分而治之，这导致在整体上，我国的慈善组织数量、服务规模以及监督管理方式都未能形成统一、科学、有效的标准与规范。由此，一直以来我国的慈善组织评估工作未能得到有效的推展，而官方针对“基金会”“社会团体”和“民办非企业单位”的评估标准主要体现在合规性和监管功能上，对该类组织特有的“慈善性”或“公益性”考察得不够，导致我国慈善组织在发展过程

中出现了组织权力滥用、管理不规范、资金使用不透明等问题，严重损害了慈善组织的公信力。

新出台的慈善法从立法上对慈善活动、慈善组织、慈善募捐、慈善信托、慈善服务、信息公开等进行了界定和规范，虽然慈善法大部分是对慈善活动进行调整，但不可否认的是，对慈善活动的调整都是围绕着慈善组织而展开的，因此，立足于慈善法，充分考量慈善组织的“慈善性”和“公益性”，运用慈善法的相关规定评估慈善组织是否合乎宗旨，是否能够有效地实现内部治理的平衡与有效，组织的运转是否合规、高效，面对社会是否具有公信力，是推动我国慈善组织健全发展和慈善事业长久发展的有效方式，是实现慈善法立法目的的必要手段。但是，慈善法的规定原则性大于实践性，在实践中如何有效地使用相应的法律规定，在保障慈善组织有效行使自身自治权利的前提下，对其进行合法、合理的规范监督与引导，正确评估慈善组织的能力与发展状况，值得重视。只有在对慈善法进行细致研究后，将其转化为具有公信力和可操作性的具体评估指标，才能构架起适合我国慈善组织发展的评估指标体系，正确评估慈善组织发展水平，为社会慈善选择提供可靠依据，引导慈善组织的发展步入规范化治理的轨道，推动我国慈善事业的长足发展。

（二）国内外实践与研究回顾

慈善组织评估是指对慈善组织的组织能力、运作水平和公益程度进行的评价。从国内外的实践情况看，慈善组织的评估既可以由政府部门承担，也可以由社会承担。目前，国外关于慈善组织的评估标准体系运行已比较成熟，值得适当借鉴。

1. 国外相关情况

20 世纪 70 年代，评估在美国等西方发达国家就已成为一项专门的研究领域，西方国家开设的评估课程，培养了大批评估型专业人才，在慈善组织评估方面较早地进行了实践，积累了丰富的实践经验。国外对慈善组织的评估，经历了从非营利组织的通用评估模板到针对慈善组织的专门评

估的发展过程，目前主要由各评估机构、组织内部或行业协会自行设计评估指标体系，根据评估的对象、目的、方式和效果的不同，指标体系的具体维度、权重也有所差异。

在美国，慈善组织评估主要有三种形式：第一，大众点评模式。此模式为社会公众搭建了评价慈善组织的网络互动平台。第二，专家评估。此类评估由认证机构组织专业人士对慈善机构进行评估。第三，指标评估。此类评估一般是依据专门的指标体系对慈善组织进行评估和排名。不论是哪一种形式，对慈善组织评估指标的设立都是核心，目前，美国许多慈善组织或慈善行业协会内部已设立起评估指标体系。例如，美国更好事务局委员会（Council Better Business Bureaus，简称 CBBB）所属的公益咨询服务部（Philanthropic Advisory Service，简称 PAS）、福音教会财务责任委员会（Evangelical Council for Financial Accountability，简称 ECFA）、美国全国慈善信息局（National Charities Information Bureau，简称 NCIB）、美国更好商业局（Better Business Bureau，简称 BBB）明智捐赠联盟、慈善导航（Charity Navigator）、卓越的非营利组织（Great Nonprofits，简称 GN）、马里兰州非营利组织联合会（Maryland Association of Nonprofit Organizations）、美国联合之路（United Way of America）等。

成立于 1912 年的美国更好事务局委员会所属的公益咨询服务部已设立慈善组织的行为标准，即：①公共责任；②资金的合理使用；③准确、可信的劝募信息材料；④对筹资的实践建立监控机制（书面合同）；⑤内部治理。成立于 1912 年的福音教会财务责任委员会，只针对该委员会的会员慈善组织进行评估。委员会根据成员提交的两类信息进行评估：其一，组织忠于对福音教会的信仰、管理、财务活动、资源使用等情况的年度会议评估表格；其二，财务报告、国税局表格、工资信息、资金募集要求、董事会成员等内容的会员资格评议信息。评估指标包括使命声明、财务报告、董事会及审计检查委员会、财务公开、资源的使用、利益冲突和筹资等。委员会将根据评估的结果决定是否保留被评估组织的会员资格及组织是否有权利继续使用委员会的徽章。成立于 1918 年的美国全国慈善信息局是一个全国性的、独立的、由志愿者组成董事会的专事评估的非营利机构。其慈善组织评估准则包括：①董事会的治理。董事会负责政策的制定、财务指导和发展治理，定期检查组织的政策、方案和运作。②目的。

经董事会通过的组织目的，应当有正式的、具体的陈述并公布于众。③方案。组织的活动必须与其目的一致。④信息。组织在宣传、筹资和对公众发布信息时，应当精确地描述组织的性质、目的、方案和财政需求。⑤财政支持和相关活动。董事会对所有经认可的，为组织筹款的活动负责。⑥资金的使用情况。⑦透明的年度报告。⑧责任。根据要求提供完整的财务报告。⑨详细的年度预算。美国更好商业局明智捐赠联盟设立了治理与监管、绩效评估、财务、募款与信息披露 4 个方面共计 20 条标准，对慈善组织的治理进行评估。其标准取代了国家慈善组织信息局和 CBBB 基金会共同发起的多个分项标准，并合并两组织的咨询服务，共同开展业务。2001 年成立的慈善导航是美国规模最大、最有影响力的慈善评估机构之一，由约翰·P. 杜根（John P. Dugan）和马里恩·杜根（Marion Dugan）创办，具有很强的公信力。在内容上，它主要聚焦在“财务健康”与“问责及透明度”两个维度进行评估，根据基金会的不同种类设定不同的评估指标，并随着社会经济等状况的改变而在部分指标的数值上进行调整。在“财务健康”维度下，慈善导航从项目支出、行政支出、筹款支出、筹款效率、主要收入增长、项目支出增长以及流动资本比例对慈善组织的财务情况进行评估；在“问责及透明度”维度下，慈善导航从独立理事会、物质资产转移、审计财务报告、审计委员会、关联方借贷、理事会会议记录档案、组织管理委员会、利益冲突政策、投诉政策、档案保留和销毁政策、CEO 名单与薪酬及薪酬补偿流程、理事会成员及重要员工名单披露、公布审计的财政信息、隐私政策对慈善组织的问责及透明度进行评估。卓越的非营利组织成立于 2007 年，是美国慈善领域的大众点评类评估机构。它将慈善机构按服务领域细分为动物福利、文化艺术、教育、卫生医疗、环境保护等数十个领域，每年按照社会公众的总体评分统计出各领域内的机构排名。马里兰州非营利组织联合会自主设计了通向卓越的标准，具体包括 9 个维度 55 条标准。9 个评估维度为：①清晰、明确、高效的使命与项目；②理事会治理；③妥善处理利益冲突；④人力资源；⑤财务与法律；⑥信息公开透明；⑦诚信筹款，控制成本；⑧公共事务和公共政策；⑨资金来源来自收取认证申请费、认证授权使用费和会员费。美国联合之路针对会员设立了入会标准和卓越标准。其入会标准包括：免税资格、法律要求、组织治理、多样性、商标、会员投资、道德规范、审计、自我评

估、数据库、收入和费用调查、筹款活动报告、费用扣除标准。卓越会员标准包括：社区参与和愿景；影响力策略、资源及结果；关系建立和品牌管理；组织领导力和治理；运营。

在英国，慈善组织分为“注册慈善组织”和“非注册慈善组织”。1860年政府成立的专门机构——“慈善委员会”，对“注册慈善组织”的要求非常严格，其评价的标准主要有年收入（超过5000英镑）、组织目标、受托人（至少3人）、制度性文件、财务管理、利润分配、所有者权益、开展的活动、组织控制等。慈善委员会在对慈善组织进行公共利益评估时，主要用法庭判案的方式，通过基本判例法的相关内容，结合经济社会条件的发展变化作出判定。慈善委员会对慈善组织的公共利益评估主要包括以下内容：第一，对新慈善组织的公共利益评估。慈善委员会一般要求申请注册的组织提供相关证据材料，通过审查其提交的申请登记表，判定该新慈善组织是否符合公共利益要求。第二，对现存慈善组织的公共利益评估。对现存慈善组织的公共利益评估一般通过审查慈善组织提交的年度报告中的公共利益部分、启动公共利益专项调研、与相关专业机构和权力机构合作等途径进行。

此外，德国、卢森堡、西班牙、加拿大、荷兰和国际行业协会也对慈善组织的评估有所实践。成立于1893年的德国社会福利问题中央研究所（DZI）对慈善组织的评估标准具体包括：目标、领导与监督、广告与公关活动、资金使用、报酬、账目报告与审查、透明度。卢森堡 Don en Confiance 组织设立了良好募捐组织的行为标准，具体包括：捐助者的权利、公正管理、严格管理、交易合规、筹资、财务捐助透明度。西班牙诚信基金会针对组织的透明度及最佳实践设立了9条标准，具体包括：董事会的运行与治理、组织使命的慈善性与公共宣传、活动的计划与监督、沟通与信息提供的真实性、财务透明、资金支出控制、年度报告、法律合规性、对志愿服务的促进作用。加拿大基督教慈善委员会（Canadian Council of Christian Charities，简称CCCC）2013年发布的诚信组织认证标准包括基督教信仰声明、独立有效的董事会、独立审计、财务公开、审计委员会、追求诚信、申报管理政策、项目有效性和效率、问责9个方面。荷兰筹款中央局（Centraal Bureau Fondsenwerving）对大型慈善组织的认证标准包括：①筹款管理委员会；②政策；③筹款、公共信息和沟通；④资金支