Advances in Social Sciences 社会科学前沿, 2014, 3, 24-31
Published Online June 2014 in Hans. http://www.hanspub.org/journal/ass
http://dx.doi.org/10.12677/ass.2014.32005

Hans汉斯

Analysis on Plight and Strategy of Chinese Non-Governmental Organization (NGO) Assessment

Huaiwen Cheng, Yuwen Li

Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou
Email: hwcheng@zufe.edu.cn

Received: Mar. 18th, 2014; revised: Mar. 26th, 2014; accepted: Apr. 1st, 2014

Copyright © 2014 by authors and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

Abstract

As Chinese Non-Governmental Organization (NGO) is developing rapidly, there are many problems of obtaining illegitimate wealth and cheating the public. Chinese NGO Assessment arises at the historic moment. However, Chinese NGO assessment in the process of practice is a weak link of organization management. In this paper, we analyze the situation of NGO assessment in China, dissect the plight of Chinese NGO assessment and the corresponding strategy and put forward Chinese NGO assessment direction of further development. It is meaningful for understanding and promoting research on Chinese NGO assessment.

Keywords

Chinese NGO, Plight, Assessment Mechanism, Strategy Format

困境与对策：我国民间组织评估发展方向探索

程怀文，李玉文

浙江财经大学，杭州
Email: hwcheng@zufe.edu.cn

收稿日期：2014年3月18日；修回日期：2014年3月26日；录用日期：2014年4月1日

摘　要

我国民间组织发展迅速，在监管方面出现了牟取私利、欺骗公众等问题，民间组织评估应运而生，但目前我国民间组织评估在实际应运过程中是组织管理的一个薄弱环节。本文在剖析民间组织评估面临困境基础上，提出相应对策，并讨论进一步发展的方向；从而促进我国民间组织评估研究。

关键词

民间组织，困境，评估机制，对策

1. 引言

民间组织是公民社会的重要组成部分，是我国转型期纠正政府失灵的有效制度安排，作为社会的一种平衡机制，对于协调政府与社会的关系起到重要的作用。在政府推动和社会需求的共同作用下，我国民间组织近年来发展迅速，截至 2012 年底，全国共有社会组织 49.9 万个，比上年增长 8.1%，其中社会团体 27.1 万个，基金会 3029 个，民办非企业单位 22.5 万个。图 1 给出了 2002 年至 2012 年民间组织数量变化情况，近十年来我国各类民间组织快速增加，从 21.1 万个增加到 49.9 万个，平均每年增长率为 8.1%。随着我国民间组织快速发展和影响力不断扩大，公众对民间组织服务质量和公信力关注增多，民间组织发展、绩效与公信力不断受到来自社会各方的关注，公众关注其服务产出和质量；政府关注其绩效和健康发展；捐赠者关注其组织运作特别是基金的使用状况；民间组织本身也逐渐重视对自身行为的反思，民间组织评估应运而生。民间组织评估是指对民间组织履行职能、完成任务、服务社会、实现持续健康发展目标的过程、实绩和效果进行综合性评价。它不仅能使组织认识到自身不足、引导发展方向，还可以为监管部门提供依据；它不但能使公众了解民间组织、引导捐赠方向，还可以促进民间组织自身学习和建设、帮助其树立社会公信度。但民间组织在我国发展还处于初创阶段，民间组织评估技术还不成熟，存在一些制约因素，特别是人员组织结构、收入渠道、经营管理等方面缺乏科学评估体系，不仅制约其规范发展而且严重削弱社会公信力，阻碍其健康发展。

我国民间组织评估在实际应运过程中是组织管理的一个薄弱环节。民间组织起步晚、类型多样，形成背景复杂，缺乏有效地监督和管理。2001 年“中国妈妈”胡曼莉盗用慈善组织名义为自己牟取私利，

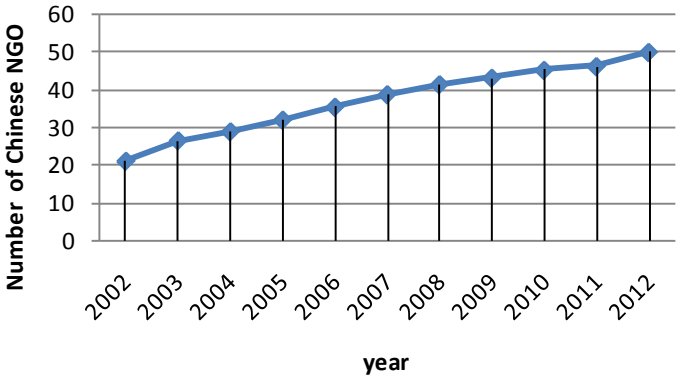

Figure 1. Curve: the number of Chinese NGO from 2002 to 2012 in China
图 1. 2002~2012 年我国民间组织数量变化曲线

直至 2007 年经过 7 年的诉讼才被“美国妈妈”告上法庭；2006 年广州华侨基金陷入“黑洞”，从建国以来，华侨、港澳同胞在广东省捐款赠物总额超过 400 亿元，建立各类公益事业基金会近 3000 个，有些项目让华侨捐了一次又一次，形成了捐赠“黑洞”，广东省相关领导当时表示监管不严是主要原因；2011 年红十字会的“郭美美”事件；2012 年 48 亿现金神秘进出儿慈会账户，儿慈会又卷入风波。这些事件和风波说明我国民间组织监督和管理长期以来并不被广泛关注，缺乏有效地组织评估，才使得我国民间组织频出黑幕，公益机构负面新闻频发，正如多米诺骨牌效应，民间组织公信力快速降低；严重影响了民间组织在公众心目中的地位和形象。从这些案例可以看出，民间组织评估是我国民间组织管理实践中的薄弱环节。

目前学术界关于民间组织的研究，评估研究也是相对比较薄弱的一环。1993 年，王颖等以社团为研究对象，开始民间组织评估个案研究[1]。1998 年 10 月清华大学公共管理学院成立“NGO 研究所”，致力于我国民间组织调查、评估体系研究，之后北京大学、台北大学等教育科研机构相继成立研究所。1999 年周志忍、陈祥云和孙立平等，分别以希望工程为个案研究第三部门的监督机制和募捐机制[2] [3]。近些年，研究者主要集中在民间组织评估面临问题和挑战的理论探讨及实证个案分析[4]-[8]。目前我国对于民间组织评估研究，偏重于个案，局限于理论层面，对于评估体系、具体实施及评估有效性方面很少深入探讨。本文剖析了民间组织评估面临的困境，提出相应对策，指出了进一步的发展方向，从而促进我国民间组织评估研究。

2. 我国民间组织评估困境分析

2.1. 理论基础薄弱

我国民间组织评估研究起步晚，现阶段主要是引入国外评估理论，国内的评估理论较少。首先中国文化特殊性致使我国民间组织复杂多样，评估理论建立困难。民间组织形成、发展及功能与民俗文化背景与直接的关系，民间组织是在文化的土壤中生长出来的，文化特征影响组织的内部机制与功能发挥。因此建立评估理论时必须考虑中国文化特殊性，才能真正建立起适合我国民间组织评估的理论。其次，我国民间组织概念模糊不清，致使评估理论研究困难。“民间组织”概念来源于国际上 NGO(non-governmental organization)一词，但它是伴随中国经济体制转型与政府职能转变的过程中而提出的一个概念，具有强烈的中国文化背景[3]。目前从国际上看，由于文化背景与语言习惯不同，与民间组织类似组织并没有统一的称谓，民间组织和“非政府组织(NGO)”、“非营利组织”、“社团组织”“公民社会组织”、“志愿组织”、“第三部门”等词经常处于通用的状态；但不同的词从不同侧面分别强调了组织性质以及归属，有各自的强调范围[4]。最后，由于我国民间组织的多样性和特殊性，引入国外理论困难，致使理论基础薄弱。

2.2. 评估指标体系繁杂

目前我国民间组织评估主要有三种类型：政府评估、民间组织自身项目评估、第三方机构的评估。由于各自的目标不统一，各自设置指标体系，各种指标体系相差很大。政府部门的评估一般是以年检形式，对各种登记的、有规模的民间组织进行的评估，特别是挂靠政府部门的一些民间组织。政府年检主要目的是审查民间组织是否合格，合格的可以继续开展活动、得到资助等，不合格的提出处罚意见或停止资助。因此主要是针对组织的执法、业务、财务及机构等几个方面情况进行评估，对于民间组织是否有效率地利用资源、发挥社会功能等方面关注不够。民间组织自身项目评估一般是民间组织针对某个项目点开展情况进行评估，主要是一些对项目比较熟悉的人担任评估者，通过访谈形式收集信息进行粗略评估[9]。这种类型评估在国内开展较多，比如中国扶贫基金会、中国国际民间组织合作促进会等。这种

类型的评估指标体系主要包括自身项目的实施情况、效果情况及受益者反映情况等，不适合整个组织的评估。第三方评估机构的评估主要是国内专家、科研机构对民间组织项目的评估，以及国际资助机构对所资助项目的评估；其目的是评估项目绩效。这类评估指标体系比较科学，评估结果比较客观公正，但由于成本较高，国内较少。

国家民间部副部长姜力强调“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”。2007 年国家民间组织管理局组织了民间组织评估体系的相关研究工作，针对不同类型的米民间组织进行了指标体系研究，比如针对中国社会团体构建了由关系、结构、能力和结果四大方面、12 项二级指标和 41 项三级指标组成的评估指标；针对中国民办非企业单位构建了由业务活动、社会服务效果、基本条件、社会影响、组织管理和能力建设五个层面的 29 个指标组成的评估指标；针对中国基金会提出了涉及以下四大事项的评估指标：设立、变更和注销状况，人员、组织机构状况与法人治理能力，财务状况与管理、使用能力，接受监督管理状况，具体指标达近百项[3]。由以上可以看出，国内民间组织评估指标体系比较繁杂，主要集中在项目的评估和基本条件的审查上，整体性的评估指标体系还没有建立起来。

2.3. 评估机制不清晰

我国民间组织评估还处于探索阶段，谁评估？评估什么？如何评估？评估结果的作用是什么？这些问题的答案都不清晰。同时没有形成一整套标准的评估程序理论与相应的文件规定。我国还没有建立起来清晰的民间组织评估机制，导致评估工作进展缓慢，一些评估工作没有真正起到应有的作用。很多组织评估是为了得到更多的资源，而不是为了更高效率地利用资源，为了评估而评估[9]，项目评估没有反馈，评估结果没有发挥后续作用，因而失去了评估的意义。

2.4. 评估制度尚未建立

目前我国民间组织主要是民政部门和业务主管部门进行监督管理，而在工商部门登记注册的和不够条件登记的都没有进入到监管系统中，可以说我国还没有建立起真正的民间组织评估制度。由于民间组织评估制度尚未建立，民间组织评估存在很多问题。首先登记主管部门对民间组织的监督和评估能力较弱，年检很多时候只是一个形式；这样民间组织很难得到准确的评估和真正的监督，导致一些不法组织“钻空子”，为私人牟私利，从而造成公众对所有民间组织持有保留态度，并且降低了公众的捐赠积极性。其次，虽然实行登记和业务主管部门双重管理，但由于业务主管部门与民间组织自身关系密切，民间组织负责人是主管部门委派甚至兼职人员，因此很难进行实质性的评估。最后，我国第三方评估机构有待培育。第三方评估机构是指具有权威性的专业性民间组织评估的中间机构或组织[10]，通过他们制定地科学全面的系列评价标准来对各组织进行评定，得出公众信服的结果与报告，从而提高组织公信度，促进其健康发展。我国第三方评估机制还没有建立起来，确切的说是缺少这种独立的有权威的第三方评估机构。

3. 我国民间组织评估对策

3.1. 创新评估理论

首先，从我国政治文化背景和国情出发，研究我国民间组织产生的背景和过程，把握其形成机理，从而为构建符合我国实际的评估理论提供基础。我国民间组织类型复杂多样，其形成与国外 NGO 形成机理不同，过程比较复杂，既有社会本身需求、又有政府让渡过程，还有政府机构直接转变而成[11]。因此深入研究我国民间组织内涵及形成机理是构建科学合理的评估体系的关键。其次，评估体系的构建要依

赖评估目的、内容、方法及作用，不同的评价目的评价体系不同，即使相同的评价目的，评价方法不同其评价体系也不同。因此在构建评价体系之前必须明确评估目的、内容、方法及作用，这些是民间组织评估的理论基础，也是构建科学评估体系的前提。第三，国外 NGO 评估理论与技术相对比较成熟，有先进的经验。虽然我国民间组织概念不能完全等同于 NGO，但基本的形式和功能都很相似，因此吸取国外先进经验促进我国评估理论的重要途径。最后，以产权经济理论、制度经济理论、委托代理理论、以及政府失灵理论、市场失灵理论、合约失灵理论等为研究的理论基础，遵循科学性与实用性、完备性与可操作性、互斥性与有机结合性、绝对指标与相对指标、静态指标与动态指标的辩证统一的原则[12]，将政府、评估机构及民间组织自身作为评估的主体，将民间组织作为评估对象，构建我国民间组织评估理论。

3.2. 构建科学、全面的评估指标体系

构建民间组织评估指标要坚持“公众导向”、“反馈导向”、“可操作性”原则，指标设计要科学、全面、合理，要科学全面反映我国民间组织活动，同时要简明易懂，偏于操作。具体可以通过以下步骤进行构建：第一，进行公众访谈，提炼指标。在把握民间组织内涵基础上，通过对公众的访谈，基于社会学质性研究方法——扎根理论，通过编码提炼出一组行之有效的备选指标。第二，进行问卷调查，初选指标。将初选实效指标组合进行指标筛选问卷调查，以民众、专家和民间组织相关人员为调查主体，进行问卷发放回收，进而通过隶属度分析、相关性分析以及信度与效度的检测，确定一套终选实效指标，大致确定评估指标体系[13]。第三，通过调整指标，确定体系。根据评估设计的基本要求，进一步优化指标，并设立出指标相应的数据收集方法，以及评估责任单位，确定出最终的指标体系，并对最后确定的指标体系进行效度检验。

3.3. 构建科学的评估程序

目前年检形式已经不能适应我国民间组织评估，必须构建一套科学的评估程序与方法才能真正实现我国民间组织评估的作用。根据民间组织评估工作性质、内容和过程，将其划分为五个阶段。

第一阶段是评估准备阶段。首先进行组织准备，成立民间组织评估领导(协调)小组和专业评估小组。评估领导小组通常是由评估委托的相关主管部门和承担单位的有关人员组成；而专业评估小组则通常是由评估承担单位(如第三方评估机构)或相关部门的有关工作人员组成，评估队员的必须是相关专业的人员，具有较为全面的专业素养和工作能力，能够客观公正、实事求是的完成评估工作。然后是技术准备，包括明确评估目的、评估对象，评估方案(包括评估指标体系)的制定及相关资料的准备工作。

第二阶段是评估实施阶段。民间组织评估实施是通过资料收集、走访调查等手段，对相关民间组织部门进行评定。实施阶段主要由制定执行计划、资料收集和实地调查、经费预算与成本分析。执行计划包括具体评估小组成员的确定、评估小组的任务分配、日程安排等；通过走访相关部门可以收集到统计数据、组织自查等二手数据，通过实地调研可以收集到一手数据。评估调查方法有文献法、问卷调查法、访谈法和观察法。经费预算和成本分析是项目实施过程需要做的工作，因为每个评估项目都是有经费限制的，同时考虑到评估项目的成本与效益价值，成本如果远大于效益，评估就失去了应有的意义。

第三阶段是资料数据处理阶段。资料编辑与加工处理是评估工作的关键阶段。一般根据数据分析形成初步的报告，这些数据分析结果可能根据需要反馈或提供给相应个人团体，他们会对此作出回应，这些反馈信息是形成最终报告时需要充分考虑的。资料数据处理一般分为资料整理、数据处理制表和结果分析。

第四阶段是评估报告的撰写阶段。评估报告需要全面、系统地反映评估目的、内容和结果；通常由内容提要、报告正文和附录三部分组成；在一些情况下，评估小组也可以根据具体情况确定报告格式。

内容提要一般包括评估目的、评估的重点问题、评估过程、主要结论与建议等内容；正文是评估报告的主题部分，具体介绍评估背景和环境、对评估主体具体的评价内容、评估方法、结论与建议等，由于内容较多，一般分为结果章节；附录是不宜放在正文的、但又有助于读者全面了解的相关资料，如调查问卷、参考文献等等。

第五阶段是评估结果的使用阶段。评估报告完成之后，进入了最后一个阶段；将评估结果交与相关群体使用、交流，根据评估结果及相关政策建议，民间组织制定其改进计划，从而充分发挥其作用。如果不能那么评估就失去价值。

3.4. 培育第三方评估机构和培养评估人才

国外非政府组织评估经验表明，第三方评估机构介入组织评估，改变了政府直接管理的方式，提高了效率，改善了政府形象；同时组织自身通过有效地监管提高了社会公信度，扩大了社会影响。根据国际经验和我国实际情况，我国培育第三方评估机构可以通过以下途径：第一，通过政府部门组织参与构建第三方部门。由于我国文化背景和国情，不能像发达国家一样通过民间组织自身联合管理自己，借助政府力量，通过相关人才培训、政策驱动、组织构建，形成专业的评估机构。第二，重视民间组织自身对评估组织的需求。民间组织评估最终目标是促进其健康发展，评估对象是众多的民间组织，因此组织构建评估机构时必须考虑民间组织的需求。第三，形成专业的评估机构。具备专业的技术水平、客观中立的态度、信息透明的评估机构才能获得广大社会认同，从而成为权威机构。因此建立第三方评估机构时，需要聘请国内外的专家和专业人士，吸纳具有评估技术水平的社会人员，或从高校招聘专业的评估人才。

目前我国民间组织评估处于初创阶段，没有形成一整套相关的专业评估人才培养计划和制度，需要加强民间组织评估人才的培养，形成比较完善的评估人才培养体系，为发展奠定坚实的基础。同时需要建立吸取人才、培养人才的科学机制，提高民间组织及社会对评估的认识水平，推动评估工作的发展。

3.5. 完善评估工作的组织保障

要顺利开展民间组织评估工作并对其实行监督，必须给予适当的组织保证。首先重视民间组织评估工作。从政府、评估机构到民间组织本身都要高度重视、认真对待评估工作，加强相关组织管理工作，使得评估结果公正、公开、有成效，对民间组织发展有促进作用。同时通过扩大宣传力度，增强民间组织评估公开性及透明性，使民众对民间组织工作有更深入更详细的了解，有助于公民更好的监督参与到评估工作中来，从而提高评估水平[14]。其次加大人力、物力投入力度。从目前民间组织评估工作来看，缺乏评估人才和资金是评估工作最大的障碍。很多民间组织得不到评估是因为业务主管部门或登记主管部门，没有那么多的人力和物力进行监督和管理。因此要使民间组织评估工作顺利展开，必须加大这方面的投入。最后完善相关法律体系。

4. 我国民间组织评估发展方向

4.1. 专业评估机构及政府、公众共同参与民间组织评估

专业评估机构可以保证评估机构的客观性和独立性，专业机构之间的竞争也将促进评估的客观、公正。只有专业的评估机构和科学的评估体系才能保证评价的客观公正，并对民间组织、公众和捐款人形成正确的引导作用。政府对民间组织评估主要是起到监督作用，监督评估组织。而公众参与评估则对民间组织形成良性的社会选择压力，从而促使民间组织愿意主动接受社会和评估机构的监督，不断提升自己的公信力和运作效果来获取社会的认可和捐赠或服务的购买。

4.2. 为民间组织建立一个展示自身有效性和专业性的平台

评估机构很难通过量化的指标来评价民间组织进行项目运作的效果，同时仅仅依靠政府很难有能力全面监管每个民间组织。在评估体系之外，政府可为民间组织提供一个展示自身有效性和专业性的平台。一方面，民间组织可通过这个平台展示自身业务水平和组织有效性，有利于对外宣传，增强资金来源或公众支持；另一方面，政府和评估组织可以有效地及时了解民间组织的情况，有利于政府监管和评估机构得到更真实的评估结果；第三方面，普通公众可以通过这个平台真实看到民间组织情况，使得民间组织真正暴露在公众眼光之下，有利于增强民间组织的公众监督功能。因此这个平台的建立可以到达“三赢”的局面。

4.3. 民间组织评估学科

民间组织评估是对民间组织形式结构、功能、绩效及社会价值进行的判断和评价活动，是一种系统、复杂的活动。它对评估者的评估能力有很高的需求，既要基于客观事实，又有公平、公众的主观判断。评估者自身的评估能力将会直接影响到广大民间组织是否愿意参与评估、积极主动配合评估，也将影响到评估目标的实现[5]。当前国内专业评估队伍较少，专业评估人才相当缺乏，因此专业人才的培养是民间组织评估重点解决的问题。国外评估学已经相对成熟，不少大学开设了评估学的课程，甚至设立了评估学的硕士点、博士点。借鉴国外经验，在大学开设民间组织评估相关课程，建立民间组织评估学科将是未来发展方向。

5. 结语

我国民间组织发展迅速，在社会治理中的作用越来越明显，民间组织监管是其健康发展的前提，而民间组织评估是监管的重要手段，因此民间组织评估是我国民间组织管理中重要研究内容。

本文从整体的视角剖析了我国民间组织评估遇到的 4 个方面困境：理论基础薄弱，评估指标体系繁杂，评估制度不清晰，评估制度尚未建立；针对这些困境提出了 5 个方面的对策：创新评估理论，构建科学、全面的评估指标体系，构建科学的评估程序，培育第三方评估机构和培养评估人才，完善评估工作的组织保障；最后指出我国民间组织评估进一步发展的 3 个方向：专业评估机构及政府、公众共同参与民间组织评估，为民间组织建立一个展示自身有效性和专业性的平台，民间组织评估学科；从而促进我国民间组织健康发展提供科学依据。

基金项目

浙江省哲学社会科学重点研究基地课题(12JDDF02YB)成果；浙江省民政政策理论研究规划课题(ZMZC2013006)成果。

参考文献 (References)

[1] 王颖, 孙炳耀, 折晓叶 (1993) 社会中间层——改革与中国的社团足者. 中国发展出版社, 北京.

[2] 孙立平等 (1999) 动员与参与——第三部门募捐机制个案研究. 浙江人民出版社, 杭州.

[3] 民间组织管理局 (2007) 中国民间组织评估. 中国社会出版社, 北京.

[4] 邓国胜 (2007) 民间组织评估体系：理论、方法与指标体. 北京大学出版社, 北京.

[5] 邓国胜 (2008) 民间组织评估：机遇与挑战, *学会*, **6**, 32-34.

[6] 纪颖 (2008) 民间组织评估模式的国际比较及成因探析. *学会*, **6**, 38-42.

[7] 童章成 (2004) 杭州、宁波、温州、台州、绍兴五地民间组织比较研究. *浙江社会科学*, **2**, 91-100.

[8] 张国生, 赵健勇 (2005) 政府和非营利组织会计的环境、特征与预算会计改革. *财经论丛*, **1**, 86-92.

[9] 侯淑霞, 王雪瑞 (2010) 乳品产业链纵向组织关系演变研究——基于制度经济学理论的模型与实证分析. *财经论丛*, **2**, 7-12.

[10] 邓国胜 (2001) 非营利组织评估. 社会科学文献出版社, 北京.

[11] 王春英 (2009) 浅议我国 NGO 管理中的第三方评估机制. *学会*, **6**, 23-26.

[12] 石永东, 白彦, 朱珊珊 (2006) 建立我国 NPO 公信力评估指标体系的意义和研究构想. *经济师*, **12**, 45-46.

[13] 曾媛, 王婷 (2012) 非营利组织绩效评估体系建构论纲. *改革与开*, **12**, 1.

[14] 王谷青 (2012) 我国非营利组织绩效评估存在问题及对策分析. *商品与质量*, **5**, 44.