2007~2018:中国社会组织评估走过十年

■ 本报记者 王勇

10月25日，由中国社会组织促进会主办的中国社会组织评估十周年高峰论坛在北京召开。从民政部2007年8月作出社会组织评估决定，并与同年10月正式开始对民政部登记的基金会开展评估工作算起,我国社会组织评估已经走过了十年历程。

从1A到5A的评估等级已经成为衡量社会组织发展水平、社会信用度的重要指标,社会组织对外开展活动的重要信誉标志,政府部门制定社会组织各项培育发展和监督管理政策的重要信息来源。

2004年:评估理论研究先行

在2007年以前,我国的社会组织评估工作在实践层面还非常鲜见。偶尔开展的评估工作，往往是一些全国性的基金会委托高等院校或科研机构对其实施的项目进行的单个项目评估。

例如,1997年中国青少年发展基金会委托中国科技促进发展研究中心进行的希望工程项目评估、1999年中国人口福利基金会委托清华大学NGO研究中心进行的幸福工程项目评估等。

但社会组织评估理论研究已经逐步展开。

2004年12月，民政部民间组织管理局和英国文化协会在京联合举办中英民间组织评估问题国际研讨会。

2005年8月,中国民间组织评估体系专家座谈会在北京举行。同年11月,“中国民间组织评估体系”研究项目设立,基金会评估机制国际研讨会也在北京召开。

2006年3月,民政部民间组织管理局在武汉召开部分省(市)民间组织评估工作座谈会,正式对建立民间组织评估指标体系和开展评估试点工作做了部署安排。

2007年4月,由民政部民间组织管理局组织编写的《中国民间组织评估》正式出版发行,奠定了中国社会组织评估指标体系的总体框架和发展对策等理论研究的基础。

2007年8月,《民间组织评估体系:理论、方法与指标体系》一书出版，提出了针对中国民间组织的国情构建社会团体、民办非企业单位与基金会的评估体系。

2007年:从全国性社会组织开始评估

2007年8月17日，民政部出台《关于推进民间组织评估工作的指导意见》,提出“建立政府指导、社会参与、独立运作的民间组织综合评估机制,推进民间组织评估工作”。同时印发《全国性民间组织评估实施办法》,初步建立了社会组织评估的制度体系。

社会组织评估从全国性社会组织评估开始进入实施阶段。

2007年至2012年，民政部逐年启动了各类全国性社会组织评估工作:2007年启动基金会评估,2008年启动行业协会商会评估,2009年启动民办非企业单位评估,2011年启动学术类社团、非内地居民担任法定代表人的基金会评估,2012年启动联合类、职业类、公益类社团评估。

在启动评估的同时,相应的评估指标也已制定完成并发布。目前评估总共1000分，评估指标涉及社会组织内部治理、社会评价等内容,涵盖了社会组织建设发展的方方面面。

值得一提的是,2009年,民政部还在人民大会堂召开了“全国性行业协会商会授牌大会”,授牌表彰获得3A以上评估登记的84家全国性行业协会商会。

截至2016年底，在民政部登记注册的8类社会组织共2316家，已有1328家参加了评估。其中,基金会、民非单位已基本实现全覆盖。全国性行业类社团近800家，参加评估的有570家,参评率为70%。

从2008年开始,北京、上海、浙江、福建、青海、山东、湖北、广东、大连、深圳等地也陆续启动了社会组织评估工作。

2010年12月27日,民政部颁布《社会组织评估管理办法》,这是社会组织评估领域首部部门规章,对社会组织评估的工作原则、工作机制、评估对象和内容、评估机构和职责、评估程序和方法、回避和复核、评估登记管理等作出全面规定。

在此之后,以北京、天津、河北、山西、辽宁、吉林、浙江、安徽、福建、陕西、湖南、广东、海南、重庆、四川、甘肃、深圳、宁波等18个省市陆续出台了符合当地实际情况的社会组织评估管理办法(实施办法)。

2012年11月,《社会组织评估指引》出版发行,这是我国第一本系统指导评估工作开展的专业性书籍,极大地推动了各地社会组织评估的规范化建设,为评估指标的实际操作提供了标准依据,避免了各行其是、偏离方向。

截至2014年底,各省、自治区、直辖市和计划单列市已全部开始了社会组织评估工作。

2009年:评估信息化工作展开

为了保证评估的客观公正、实现社会组织评估信息的数据化管理、实时掌握和了解地方社会组织评估动态,2009年，民政部社会组织服务中心与企业合作,资助设计开发了社会组织评估管理系统。

经过近十年的使用和升级,已经成为一个完整先进的社会组织评估管理和评分操作系统,实现了社会组织评估信息管理、指标管理、专家管理、申报管理、现场操作流程管理、结果汇总分析管理、大数据统计查询等诸多功能。

随着评估工作的不断发展,还陆续扩充建立了社会组织评估申报系统和第三方评估机构管理系统，形成了覆盖社会组织评估业务的综合信息网络云平台。以此为依托，社会组织评估实现了全流程信息化管理。

10月25日，由中国社会组织促进会主办的中国社会组织评估十周年高峰论坛在北京召开(王勇/摄)

2015年:第三方评估机制正式展开

第三方评估是社会组织评估可持续性的重要实现路径,是整个社会组织评估流程的关键一环。民政部门从启动社会组织评估工作之初就已经对其进行探索。初期的评估工作由国家社会组织管理局委托民政部社会组织服务中心开展。

地方上主要是由各地民政部门牵头或委托所属的社会组织促进会等机构组建评估队伍。除此之外，还有一些高等院校、科研机构会参与评估工作。

2015年,《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》发布,正式全面进入“管评分离”的社会组织第三方评估新阶段。

在制度建设方面，编写了《第三方评估机构工作指引》,对评估的方式、程序、监督等内容作了规定;制定了《评估专家须知》,对评估专家的角色定位、作用发挥、职责分工、具体任务作了规定。

在具体操作上,民政部门通过公开招标和邀标、竞争性磋商、定向委托等购买方式,委托民非或社会服务机构、社会团体、市场中介机构等独立社会机构负责全国性社会组织的现场评估。

2015年10月，开始在全国招标，最后三家机构入围;2016年9月，有三家入围中标;2017年10月,有四家中标入围。

在这一过程中,全国各地的独立第三方评估机构也开始成长起来。以北京市为例,经北京市民政局社团办认定的非营利评估机构就近30家。在一些省份,一些营利性评估机构、信用机构、会计师事务所也纷纷抢滩社会组织评估工作。

2018年:评估等级被广泛运用

随着社会组织评估的推进,其客观性、公正性、全面性得到较为一致的认可,社会组织评估等级已经成为衡量社会组织发展水平、社会信用度的重要指标,社会组织对外开展活动的重要信誉标志,政府部门制定社会组织各项培育发展和监督管理政策的重要信息来源。

近年来，从中央到地方,已经普遍将社会组织评估登记作为政府部门向社会组织转移职能和购买服务的重要条件。

2010年颁布的《社会组织评估管理办法》就已经规定,“获得3A以上登记的社会组织,可以优先接受政府职能转移、可以优先获得政府购买服务,可以优先获得政府奖励。”

中央财政专项资金向社会组织购买服务把评估登记作为条件之一。工信部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》中规定,要“优先购买评估登记较高协会的服务”。中国科协在承接政府职能转变等重大工作推荐中,优先推荐评估等级高的学会。

除此之外,社会组织评估等级还被广泛运用于政府部门对社会组织的管理服务中。

一是将社会组织评估等级作为申请公益性税前扣除资格的重要前置条件之一。(2008,《关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》)

二是社会组织评估等级是申请设立评比达标表彰项目的重要前置条件。(2012,《社会组织评比达标表彰活动管理暂行规定》)

三是民政部在社团年检工作中规定获得5A等级的社团享受简化年检程序的资格,4A以上等级的社会组织在同等条件下可优先被业务主管单位推荐为全国先进社会组织。

2018年1月24日，民政部发布《社会组织信用信息管理办法》，社会组织评估等级及有效期限被纳入信用信息管理。

未来:建立有中国特色的社会组织评估体系

十年是一个“里程碑”,我国的社会组织评估取得了不菲的成绩,但依然有很多问题待解决。

一是评估指标有待进一步完善。目前,真正有中国学者构建的、有共识性的元评估理论与方法极为有限。各地在开展评估时,也常常遇到许多难题。例如,不同类型的社会组织的关键性评估指标如何选择,如何避免打分的随意性,如何解决仅依赖文献资料和访谈工作人员的方式打分带来的不足……

二是“以评估促发展”的功能有待进一步强化。评估的目的不仅是加强监督,还要促进社会组织的发展。尽管大多数社会组织能够通过参与等级评估认识到自身存在的问题,促进了能力建设,但也有一些地方的评估工作由于目的异化,评估的学习和监管功能均难以达成,反而演变为社会组织的负担。

三是评估机构和人才有待进一步培育。第三方评估机构在我国还是新鲜事物,不仅评估人才奇缺,而且相关的知识储备与评估经验几乎都是从无到有的过程。一些评估机构甚至因为自身能力不足、心虚,只能给被评估机构打高分。

四是评估结构有待进一步共享。已有的评估结果,在社会组织实践的利用中还存在很多不足。高等级的社会组织没有享受到足够的优惠,低等级或没参加评估的社会组织似乎也没有太多影响。

对此,中国社会组织促进会常务副会长兼秘书长孙伟林建议，一是要进一步加强社会组织评估工作领导;二是要进一步完善社会组织评估工作机制;三是要进一步培育社会组织第三方评估机构;四是要进一步强化社会组织评估结果运用。