

1.

《关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》解读

一、《意见》出台的背景

建立社会组织第三方评估机制，是完善社会组织综合监管体系的重要内容，是社会组织评估的发展方向。自 2007 年《民政部关于推进民间组织评估工作的指导意见》和《全国性民间组织评估实施办法》下发后，在民政部本级陆续启动了基金会、涉外基金会、民办非企业单位、全国性行业类、学术类、联合类、职业类、公益类社团等 8 类社会组织的评估工作。截至 2015 年 5 月底，共评估各类全国性社会组织 993 家，其中，社会团体 736 家、基金会 217 家、民办非企业单位 40 家。从 2008 年开始，北京、上海、浙江、福建、青海、山东、湖北、广东、大连、深圳等省市区陆续启动了社会组织评估工作。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。据统计，截至 2015 年 4 月底，参评率超过 70% 的有北京、福建、西藏、青海等 4 个省区市；参评率超过 30% 的有厦门、甘肃、宁波、天津、山西、黑龙江、安徽、宁夏、大连、青岛等 10 个省市区。社会组织评估对推动政府监管方式改革，提高社会组织法人治理能力和丰富完善社会组织信用评价体系起到了重要作用，也为政府向社会组织转移职能和购买服务提供了依据。但社会组织评估工作还存在发展不平衡，评估机构独立性不强、专业化水平不高和评估结果运用不充分等问题，迫切要求进一步改进完善评估工作，建立第三方评估机制。

首先，建立第三方评估机制有利于政府转变职能，淡化社会组织评估的行政色彩。党的十八届三中全会提出，必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力。国务院总理李克强在《2015 年政府工作报告》中提到，过去一年，国务院“狠抓重大政策措施的落实，认真开展督查，引入第三方评估和社会评价，建立长效机制，有力促进了各项工作”，这说明第三方评估作为创新工作的有效方式逐渐引起国务院领导的重视。社会组织第三方评估将过去由民政部门直接操作的评估工作交给了第三方专业机构去实施，使得各级民政部门从繁重的事务性工作中解放出来，把有限的精力更多地投入到宏观管理和政策创制的工作中去，客观上淡化了社会组织评估工作的行政色彩。

其次，建立第三方评估机制有利于加强对社会组织的事中事后监管。党的十八大以来，中央对社会组织改革发展作出一系列重大决策部署。对社会组织的管理将由重入口登记管理转为入口登记管理与事中、事后监管并重。尤其是随着行业协会商会脱钩工作的全面铺开，政府简政放权的深入推进，各级民政部门对社会组织有效监管的手段将面临重大的调整，既要符合改革要求，又要放而不乱。第三方评估作为加强事中、事后管理的有效方式，可以帮助政府减轻行政负担，提高政府的威望，从而帮助政府实现“小政府、大社会”的角色转型。

第三，建立第三方评估机制有利于社会力量参与社会组织监管，增强社会组织评估工作的公信力。当前，我国社会组织发展迅猛的同时也出现不少问题，在政府职能转变的大背景下，如何创新社会组织管理方式，充分动员和引导社会力量，改进和完善社会组织监管，成为社会组织管理改革的一大课题。从目前的实践来看，将评估工作转移给第三方，是社会力量参与社会组织综合监管的重要体现。一方面，通过第三方评估，充分发挥社会力量的专业优势，依靠专业人才完成评估工作，从而使评估结果更加具有专业性和公信力。另一方面，

由于第三方评估工作的过程、结果遵循公开透明的原则，可以增强社会公众对社会组织的关注与重视，在加强社会对社会组织的监督的同时，也激发了社会组织自身不断解决问题稳步提高的动力。

二、《意见》的主要内容

《意见》分五个部分：第一部分阐述了第三方评估机制的总体思路和基本原则；第二部分明确了第三方评估机构的资格条件、组织形式、选择方式、活动准则和民政部门的监管职责；第三部分明确了第三方评估的资金保障机制；第四部分着重规范了第三方评估的信息公开和结果运用；第五部分明确了第三方评估工作的组织领导。

（一）探索建立社会组织第三方评估的总体思路和基本原则

社会组织第三方评估的总体思路主要包含三个“着力”、四个“促”和三个“重要”等内容。三个“着力”分别是：着力规范第三方评估的范围、内容、程序，着力培育和发展第三方评估机构，着力建立第三方评估的体制机制和政策保障。第三方评估的范围、内容、程序在《社会组织评估管理办法》（民政部令第39号）中有明确规定，后两个“着力”在《意见》二、三、四、五部分详细阐述。四个“促”分别是：以评估促改革、促建设、促管理、促发展。“促改革”就是通过评估工作推动社会组织的改革与创新；“促建设”就是以评估工作带动社会组织各项建设和发展；“促管理”就是通过评估更新社会组织的观念，促进管理规范；“促发展”说明评估只是手段，通过评估使社会组织获得发展的能力，促进社会组织在经济社会中发挥更大作用才是目的。三个“重要”分别是使社会组织第三方评估成为政府监管的“重要抓手”，成为社会监督的“重要平台”，成为社会组织加强自身建设的“重要动力”。

社会组织第三方评估的四个基本原则，分别是：坚持政社分开，管评分离，由独立的社会机构进行专业化评价。转变行政职能，必须走管评分离之路。民政部门从具体的事务中“超脱”出来，才有精力管好该管的事，增强管理的能力。第三方评估机构还可在政府与社会组织之间起到缓冲作用，成为管理过程的“减压阀”和“解调器”，从而提高管理效益。坚持分级管理，分类评估，由各级登记管理机关指导和监督。分级管理是指按照社会组织登记管理权限，各地民政部门负责对本辖区内社会组织评估工作的组织和管理，分类评估是根据社会组织类型按照不同指标分别开展评估；坚持客观公正，公开透明，确保评估公信力。评估的内容、指标、程序、方法等要遵循客观性、公正性、公开性，民政部门和第三方评估机构应按要求履行信息公开义务，自觉接受评估对象和社会公众的监督。坚持引导激励，以评促建，促进社会组织健康有序发展。这要求尽快完善评估结果的综合利用机制，制定与评估结果挂钩的激励政策，扩大评估结果应用范围，提高社会组织参评积极性，以评估工作促进社会组织的健康有序发展。

（二）积极培育和规范社会组织第三方评估机构

《意见》首先明确了承担社会组织评估的第三方评估机构要具备4个方面的资质条件：一是能够独立承担民事责任；二是具有相对稳定的专业评估人才队伍；三是内部管理规范；四是社会信誉良好。其中能够独立承担民事责任的硬性资质是从事社会组织评估的最低要求，人才队伍、管理水平、社会信誉情况等软性资质决定了该机构是否拥有足够的能力及其评估的专业认可度及结果的权威性。

对于哪些类型的组织能够作为第三方评估机构,《意见》提出民政部门要充分利用现有资源,大力发展民办非企业单位、社会团体、市场中介机构和事业单位等多种类型的专业机构。目前从全国范围内看,评估工作多由民办非企业单位、综合性、联合性的社会团体和事业单位来承担,并取得了良好的社会反响。比如,北京市在全市具备资质条件的支持性组织中选聘了北京互联社会组织资源中心、北京大学公民社会研究中心、北京德诚社会组织评估与促进中心、华北电力大学人文学院社会企业研究中心、北京市科学技术评价研究所、北京师范大学社会公益研究中心六家单位作为第三方社会评估机构,负责实地评估。黑龙江省以购买服务的方式,委托社工机构黑龙江省社会工作发展中心实施评估工作。安徽省委托省社会组织联合会负责评估日常工作。湖北省委托省社会组织总会实施评估工作。青海省委托民间中心和省信用调查中心对省本级和大多数区县的社团、基金会和民办非企业单位的评估。浙江省委托浙江省禾诚信用有限公司评估基金会、民办非企业单位,委托浙江省至诚会计师事务所、浙江省天平会计师事务所、浙江省智普会计师事务所对社团进行评估。鉴于目前专门从事社会组织评估的专业机构并不是很多,《意见》提出,各地要积极探索建立第三方评估机构健康发展的政策措施,建立相应的管理制度,加强人才队伍建设,逐步使评估机构更好地承担社会组织第三方评估工作。

《意见》规定民政部门在遴选第三方评估机构时,要按照公开公平公正的原则,向社会公开社会组织评估的项目、内容、周期、评审流程、资质要求等,以便于相关机构了解情况并申请参加遴选。要通过招标、邀标等方式,择优选择第三方评估机构,并通过合同等形式明确双方的权利义务关系。考虑到社会组织评估结果与社会组织享受税收优惠、购买服务、表彰奖励有较大的关联性,为进一步体现社会组织第三方评估的公正公平,切断第三方评估机构在评估工作的利益关联,《意见》在结合行业协会商会脱钩改革的精神和发展方向的基础上,明确提出民政部门所属的社会组织不得作为社会组织第三方评估机构,需要作为社会组织第三方评估机构的应与民政部门脱钩。

《意见》同时增加了民政部门对第三方评估机构的监管职责,即民政部门要依据评估项目和要求,定期检查第三方评估过程的相关资料记录,调查了解第三方评估结果的社会认可度,确保评估流程规范有序,评估过程客观公正。

《意见》对第三方评估机构规范开展评估工作提出了明确具体的要求,第三方评估机构开展评估工作要严格依照评估标准和程序,要客观公正,不得利用评估谋取不正当利益,要教育引导评估人员严格遵守评估工作纪律,不得弄虚作假、徇私舞弊,自觉接受评估对象和社会的监督。《意见》同时增加了第三方评估机构的报告义务,第三方评估机构应定期将工作进度等情况向民政部门报告。

(三) 建立社会组织第三方评估资金保障机制

评估工作是社会组织管理工作的一部分,是管理工作的延伸。现行《社会组织评估管理办法》第三十五条规定,“社会组织评估经费从民政部门社会组织管理工作经费中列支。不得向评估对象收取评估费用。”从全国的情况看,各地民政部门通过各种渠道基本落实了评估经费,保障了评估工作顺利开展。在全国 37 个省区市中,评估工作有稳定经费来源保障,已列支财政预算的省市有北京、上海、天津、河北、山西、吉林、黑龙江、甘肃、安徽、广东、广西、海南、陕西、浙江、深圳、宁波,共 16 个,占全国 43%;评估经费从民政部

政经费列支的有江苏、湖北、四川、西藏、青海、新疆、云南、江西、重庆、青岛，共 10 个，占全国 27%；申请专项资金的有福建、山东、宁夏、内蒙古、大连、厦门，共 6 个，占全国 16%；从福利彩票公益金中划拨的有辽宁、河南、湖南，共 3 个，占全国 8%；既有财政预算，又有福利彩票公益金的仅有贵州省，占全国 3%；无社会组织评估经费的目前只有新疆生产建设兵团，占全国 3%。

考虑到以上情况，《意见》首先将评估工作经费纳入到社会组织管理工作经费。除此之外，由于社会组织评估工作属于政府公共服务事项，有条件的地方也可以将第三方评估支出纳入政府购买服务之中。同时，倡导社会力量对评估工作予以捐助，弥补评估经费的不足。另外，《意见》要求加强评估资金的使用规范和管理，使用情况也应定期向社会公布。

（四）推进社会组织第三方评估信息公开和结果运用

社会组织第三方评估是否公正规范、是否公开透明，关系到工作的成败。为提高第三方评估工作的公信力，保障评估工作的透明度，强化对第三方评估的社会监督，《意见》规定了民政部门 and 第三方评估机构的信息公开内容。民政部门要定期汇总社会组织第三方评估信息，及时公布社会组织评估机构、评估方案、评估标准、评估程序和评估结果。第三方评估机构要将单位名称、组织机构、章程、业务范围、住所、负责人、联络方式向社会公开，自觉接受评估对象和社会公众对评估工作的咨询，积极回应质疑。

评估是手段，不是目的，要想通过评估真正达到促改革、促建设、促管理、促发展的效果，必须高度重视评估结果的运用。如果缺乏评估后的激励机制，有无评估等级、评估等级无论高低一个样，势必影响社会组织参与评估的积极性。平均主义、大锅饭不利于社会的健康发展，建立奖优罚劣的竞争机制是实现科学管理的必要手段。对那些在评估中获得高等级的社会组织，要给予他们更多的实惠、更多的政策倾斜。因此，《意见》提出，提倡把评估结果作为社会组织承接政府转移职能、接受政府购买服务、享受税收优惠、参与协商民主、优化年检程序、参加表彰奖励的参考条件，鼓励把评估结果作为社会组织信用体系建设的重要内容。

（五）加强对社会组织第三方评估工作的领导

社会组织第三方评估是一项新事物，有序推进各地工作实践，关键在于有效的组织推进和完善的机制。《意见》在工作部署上提出四点要求：首先，要求各地提高认识，将社会组织第三方评估列入重要工作日程，稳妥有序推进。根据不同情况，采取相应措施，已开展第三方评估工作的，要进一步完善工作机制，巩固提高；尚未开展的，要创造条件尽快起步。第二，进一步明确了社会组织第三方评估的运行机制，即民政部门作为政府部门，主要负责制定评估政策法规，完善评估标准，监督第三方评估机构，建立优胜劣汰的动态管理机制。社会组织评估委员会主要负责制定方案，审定初评结果，做出终评结论。社会组织评估的具体事务性工作，由第三方评估机构承担。第三，《意见》提出，要用开放的眼光拓展社会组织第三方评估类型，探索依申请评估和专项评估，逐步将承担政府购买服务项目和承接政府转移职能的社会组织纳入第三方评估之中。第四，明确相关部门的联动机制。民政部门要与有关部门密切配合，通力协作，共同推进，加强信息共享，形成联动机制。