

ICS xx.xxx  
A xx  
备案号: xxxxxx-xxxx

ZCL

中华人民共和国民政行业标准

ZCL/T XXX—2019

## 慈善组织项目管理规范

(征求意见稿)

2019-XX-XX 发布

2019-XX-XX 实施

中国慈善联合会 发布

# 目 次

目 次 .....	I
前 言 .....	II
慈善组织项目管理规范 .....	1
1 范围 .....	1
2 规范性引用文件 .....	1
3 术语和定义 .....	1
4 项目管理概念 .....	2
4.1 概念 .....	2
4.2 项目 .....	2
4.3 项目管理 .....	2
4.4 组织战略和项目 .....	2
4.5 项目环境 .....	2
4.6 项目组织和人员 .....	2
4.7 项目生命周期 .....	3
4.8 利益相关方 .....	3
5 项目管理过程 .....	3
5.1 项目立项 .....	3
5.2 项目启动 .....	4
5.3 项目执行 .....	5
5.4 项目监测 .....	5
5.5 项目风险管理 .....	5
5.6 项目信息披露 .....	5
5.7 项目档案管理 .....	6
5.8 项目评估 .....	7
5.9 项目结项 .....	7
参考文献 .....	8

## 前 言

本标准按照GB/T 1.1—2009给出的规则起草。

本标准由中国慈善联合会提出并归口。

本标准起草单位：中国慈善联合会、中国扶贫基金会、中国教育发展基金会、中国妇女发展基金会、中华少年儿童慈善救助基金会、南都公益基金会、友成企业家扶贫基金会。

本标准主要起草人：马天昊、李健、朱峰、成梁、靳世花、姜莹、黄庆委、高雯雯。

# 慈善组织项目管理规范

## 1 范围

本标准规定了慈善组织项目管理的目标，原则和内容。

本标准旨在为慈善组织项目管理提供指导原则，可用于基金会、社会团体、社会服务机构等各类型慈善组织，以及不论其复杂性、大小或持续时间的任何类型项目。

## 2 规范性引用文件

下列文件对于本文件的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件，仅注日期的版本适用于本文件。凡是不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

## 3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

### 3.1

#### 分类 classification

按照选定的属性（或特征）区分分类对象，将具有某种共同属性（或特征）的分类对象集合在一起的过程。

[GB/T 10113—2003，定义2.1.2]

### 3.2

#### 慈善组织 charity organization

依法成立、符合《中华人民共和国慈善法》规定，以面向社会公众开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。

### 3.3

#### 慈善服务 charity service

慈善组织和其他组织以及个人基于慈善目的，向社会或者他人提供的志愿无偿服务以及其他非营利服务。

### 3.4

#### 慈善项目 charity program

由慈善组织和其他组织基于慈善目的开展的服务项目。

### 3.5

### 慈善活动 charitable activities

自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的下列公益活动：

- 扶贫、济困；
- 防治污染和其他公害，保护和改善生态环境；
- 扶老、救孤、恤病、助残、优抚；
- 救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害；
- 促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展；
- 符合慈善法规定的其他公益活动。

## 4 项目管理概念

### 4.1 概念

项目管理是慈善组织运作的核心内容，是慈善组织生存和发展的基础。慈善组织项目管理是为实现其宗旨、达到既定的目标，将获得的资金、人力等社会资源进行优化配置，并计划、控制项目的运作过程。

### 4.2 项目

项目是在一定时间内为达到特定目标而调集到一起的资源组合，是为取得特定的成果而开展的一系列相关活动。

项目指带有开始日期和结束日期，受协调和控制的活动，这些活动的实施用于实现项目目标。项目目标的实现需要提供符合特定要求的可交付成果。

### 4.3 项目管理

项目管理是将方法、工具、技术和能力应用于一个项目。项目管理包括整个项目生命周期的各个阶段，如第4.7章节中所述。

项目管理是通过过程管理执行。宜系统性地思考项目执行所用过程的选择。项目生命周期的每个阶段都宜有特定的可交付成果。在项目进行过程中宜定期审查这些可交付成果，以满足发起人、客户及其他利益相关方的需求。

### 4.4 组织战略和项目

组织通常基于其使命、愿景、政策以及外部环境制定战略。项目往往是实现战略目标的手段。慈善组织通过特定项目的开发与实施，确保组织的使命与战略规划的实现。

### 4.5 项目环境

项目环境可能会影响项目绩效。项目团队宜考虑以下：

- 组织外部因素，如社会经济、地理、政治、管理、技术和生态；
- 组织内部因素，如战略、技术、项目管理成熟度、资源可用性、组织文化和结构。

### 4.6 项目组织和人员

项目组织是临时结构，它包括可定义的项目角色、责任以及权限和边界级别。项目组织宜根据法律、制度、资源、能力、执行效率等方面因素安排。项目组织可能包括以下角色和责任：

- a) 指导并管理项目活动的项目负责人；

b) 支持项目负责人的项目支持团队；

c) 执行项目活动的团队。

项目人员应具备相应能力，以实现项目目标和目的。

每个项目团队需要能够运用其知识和经验来达成项目目标的合格人员，需要确保项目团队现有水平与所需能力水平相匹配。

项目管理能力可分为（但不限于）以下类别：

——项目执行所需的技术能力以及操作经验；

——项目所需人际交往的行为能力；

——与项目管理相关的组织内外部的协调能力。

能力水平可通过专业赋能加以提高，如组织内部或外部的培训、辅导和指导。

#### 4.7 项目生命周期

项目生命周期涵盖从项目开始到其结束的期间。根据不同节点划分为不同阶段，项目阶段统称为项目生命周期。为了在整个项目生命周期中有效地管理项目，宜在每个阶段开展一系列的活动，保证每个阶段提供可交付的成果。

#### 4.8 利益相关方

利益相关方主要是指那些受到项目影响或者影响项目的个体、群体或者组织。由于项目的开展会对相关的利益方带来了一定程度的影响，因此，需要促进利益相关方在项目中的参与和沟通，为项目提供必要的支持。利益相关方管理的最终效果是获得政府的支持、社区的支持以及目标群体的支持。在一个项目中，主要的利益相关方通常包括：

- 地方政府部门，特别是相关的职能部门；
- 捐赠人；
- 项目相关的领域的组织，一般是合作伙伴；
- 目标群体，一般是受益人；
- 其他和项目相关的组织和群体。

对利益相关方的管理流程包括：

- 识别利益相关方；
- 进行利益相关方分析，明确他们的需求和期待；
- 与利益相关方沟通，通过沟通达成共识，从而促进目标群体的成果最大化；
- 在项目运作过程中，建立利益相关方参与机制。使利益相关方既能了解项目的情况，又能促进项目的有效实施。

### 5 项目管理过程

#### 5.1 项目立项

##### 5.1.1 需求评估

需求评估是项目立项的重要环节，在本阶段需要根据慈善组织的战略确定要解决的具体社会问题以及外部宏观环境、相关组织的项目开展情况。可以通过外部专家与慈善组织工作人员分析讨论加以明确，并形成需求评估报告，报告中需要阐明：

- 所关注的社会问题；

- 所关注社会问题与慈善组织战略之间的关系；
- 项目开展的政策、经济、社会环境等因素。

利益相关方需求分析首先要识别利益相关方，以及这些相关方在项目中都有哪些需求。对利益相关方的需求加以了解、在项目设计中加以整合、推动利益相关方参与项目实施，从而保证项目目标的实现。

### 5.1.2 项目的可行性分析

项目的可行性分析是项目管理的关键一步，是项目立项的必要阶段，项目可行性分析宜包括：

- 项目的周期；
- 项目预算的可用性；
- 项目资源的可用性，如人、设施、设备、材料、基础设施、工具以及开展与项目需求相关的项目活动所需的其他资源；
- 潜在风险与风险预防措施；
- 项目的潜在社会或生态影响；
- 法律、法规和其他法定要求。

项目可行性分析宜吸收外部专家团队参与，与组织内部团队共同完成可行性分析。

### 5.1.3 项目立项

项目立项书：项目官员负责填写立项书，项目立项书应包含项目名称、项目目标、项目可行性分析、项目预算、项目团队、项目监测评估机制、项目合作方选择等。

项目立项审批：项目官员将项目立项书提交秘书处或项目审核委员会进行评审，重大项目应提交理事会进行审议。

项目评审会应以会议纪要的形式形成最终决议，会议纪要记录每个申请项目的赞成票数、意见及结果。

## 5.2 项目启动

在项目立项之后，就要开始进行项目启动工作。项目启动需要明确以下内容：

项目实施计划、团队组建与分工、沟通与报告机制、项目监督机制、项目财务管理。

### 5.2.1 项目实施计划

项目实施前需要制定一个详细的计划。详细程度宜明确每个活动的时间排序、投入和产出，据此能够管理项目执行并能够测量和控制项目绩效。计划中需包含每项活动的投入及产出、结果、完成每项活动的时间、每项活动的负责人、相关的资源投入等。

### 5.2.2 项目合作方选择

慈善组织选择合作方应秉承公正、公开原则，宜参照国家《中华人民共和国政府采购法》等相关办法进行，在选择过程中应采取措施防范利益冲突。

### 5.2.3 团队组建与分工

建立项目团队的目的是获得完成项目所需的人力资源。

项目负责人宜确定如何获得所需要的人力资源，以及持续时间。如果组织内部没有人力资源可供使用，则宜考虑雇佣更多人员或将工作分包给另一个组织。工作地点、承诺、角色和责任以及报告和沟通需求都宜得到确定。

项目负责人宜在建立项目团队时考虑到诸如技能和专长、不同性格和活力的因素。

团队应按照项目管理所需内容进行分工,项目负责人宜明确不同人员的角色和责任,以及时间要求。

#### 5.2.4 沟通与报告机制

为保证项目团队达成共识,要建立定期的沟通机制。内部沟通侧重在组织内部相关部门进行信息沟通以及相应的决策;外部沟通侧重与相关利益方沟通以推进项目进展;执行方定期向各个利益相关方提供必要的书面报告,进行信息披露,以保证信息畅通并获取各方的意见和建议及时修改或调整。

#### 5.2.5 项目财务管理

项目财务管理的目标是对项目资金进行有效管理,合理拨款,强化监督,保证资金的使用和风险控制。

### 5.3 项目执行

项目的执行过程用来执行项目管理活动,支持按项目计划提供项目的可交付成果。为达到项目目标,在项目执行过程中,项目负责人宜对项目团队、项目进度、项目费用、项目风险、项目质量进行全面把控,以确保项目执行按照计划达到预期目标。

由于慈善组织的特殊性,项目的执行应符合公益性原则,在项目的执行过程中充分保证公平、公正、公开,可以采取的方法包括:主动公开项目实施过程、邀请利益相关方参与执行并监督、邀请第三方评估机构进行监督,确保项目受益对象的选择机制的公正、公平。

### 5.4 项目监测

项目监测是对项目信息进行系统记录及阶段性分析的过程,这些记录由项目人员及目标群体完成。项目监测的目的是在项目实施期间及时提供项目进展信息,通过对实施的调整与修改来确保项目按计划进行。

项目监测内容通常包含进度监测、成本监测、人力资源监测、技术应用监测、质量监测等。

项目负责人宜建立项目监测机制。项目监督的目标是对照项目计划,监视、测量和控制项目绩效。因此,在必要时可以采取预防和纠正措施并修改项目计划,以便达到项目目标。

### 5.5 项目风险管理

风险是指因项目实施而产生的任何负面影响。确定影响项目执行及长期发展利益的因素,并分析这些因素对项目的成功实施和持续发展有何影响;探讨控制或降低这些风险的措施就被称为风险控制。风险控制的内容包括:

- 风险识别:项目的内外部风险进行判断;
- 风险分析:对项目内外部风险进行评估,明确对项目的影响程度;
- 风险应对策略:根据风险分析的结果进行有效的设计与调整,降低项目的风险;
- 风险措施实施:按照应对策略实施相关措施,应对突发事件;
- 风险监测:分析应对措施的实施效果,为后续的风险控制提供参考建议。

项目团队应建立项目风险管理机制,制定不同风险的应对策略,在项目设计时降低风险概率,并针对可能产生的风险提前安排风险处理措施。

### 5.6 项目信息披露

慈善组织项目管理制度、慈善项目情况应在民政部门指定的统一信息平台 and 官方网站向社会公开。

慈善组织设立慈善项目,应当在统一信息平台公开该慈善项目的名称和内容,慈善项目结束时,应当公开有关情况。

具有公开募捐资格的慈善组织，应当在慈善项目终止三个月内，在统一信息平台向社会公开慈善项目实施情况，包括：项目名称、项目内容、实施地域、受益人群、来自公开募捐和其他来源的收入、项目的支出情况，项目终止后有剩余财产的还应当公开剩余财产的处理情况。

慈善组织开展定向募捐的，应当在慈善项目终止三个月内向捐赠人告知捐赠款物管理使用情况、慈善项目实施情况，包括：项目名称、项目内容、实施地域、受益人群、募捐情况、项目的支出情况，项目终止后有剩余财产的还应当公开剩余财产的处理情况。捐赠人要求将捐赠款物管理使用情况向社会公开的，慈善组织应当向社会公开。

### 5.7 项目档案管理

为确保项目实施的规范性与可追溯性，项目管理团队要对项目档案进行有效管理。项目档案管理分为三个阶段：项目立项阶段、项目执行阶段、项目结束阶段。每个阶段的相关文档分类及用途如下面表1项目阶段文档分类及用途表所示。

项目宜建立档案管理制度，制作档案清单，重点保存项目立项、项目合作方与供应商的选择、项目受益对象的选择等方面的档案材料。

项目阶段	相关文档	用途
项目立项阶段	• 项目可行性研究报告	文件的作用就是了解项目的背景和开发过程
	• 项目立项的审批材料	
	• 利益相关方文件	
	• 项目相关方的联系表	
项目执行阶段	• 合作方的选择相关文件	文件的作用是掌握项目的进展和执行情况
	• 与资助方签订的合同	
	• 相关会议记录	
	• 机构内部的工作流程文件	
	• 项目内容变更文件	
	• 有关项目的财务报表	
	• 项目监测报告	
项目结束阶段	• 项目总结报告	文件的作用是梳理项目的已

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 项目评估报告</li> </ul>	有成果，总结经验
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 项目审计报告</li> </ul>	

## 5.8 项目评估

项目评估对项目的实施过程、活动、结果以及影响进行系统分析与判断，以检验项目的执行情况，并对项目的未来进行决策。

项目评估可根据项目生命周期进行年度评估、中期评估和终期评估等。

- 年度评估：每年年终时对项目进行评估；
- 中期评估：在项目的中期对项目进行全面评估；
- 终期评估：在项目结项时对项目进行全面评估。

项目评估可以进行内部评估，也可以委托专门的第三方评估机构进行评估。

重大项目应邀请第三方评估机构进行评估。

## 5.9 项目结项

### 1.9.1 项目总结

项目结束后，应对项目的全部流程进行总结，以明确成果、总结经验、反思不足。项目总结报告应包含项目的背景、项目执行过程、项目具体成果、项目目标实现情况、项目过程中出现的不足与下一步改进措施。

### 1.9.2 项目审计

重大项目应委托第三方进行专门审计，由国家拨款和公开募捐资金开展的项目，应自觉接受审计机关的监督。

参 考 文 献

- [1] 慈善组织与慈善项目 2017-07 中国社会出版社
  - [2] 中国基金会发展指导手册
-