慈善组织理事会良善治理指南

(征求意见稿)

编制说明

本文件编写组

二〇二四年十月

一、任务来源

收到《关于开展2024年度团体标准立项申报工作的通知》后，广州悦尔公益基金会成立起草组，牵头组织本文件《慈善组织理事会良善治理指南》的起草工作。

本文件起草单位：广州悦尔公益基金会、东莞职业技术学院、中国慈善联合会、广州市普爱社会工作服务社、北京中银（深圳）律师事务所、邵阳小善之翼公益协会。

本文件主要起草人：徐莎莎、刘嘉茵、吕宗恕、陈姗、陈冬青、杨濛、杨晓慧、刘国梁、邓文婷、关力、郑涵瑛。

二、制定标准的必要性

党中央、国务院都高度重视慈善组织的高质量发展，习近平总书记在党的第二十次全国代表大会上强调要支持社会组织、企业、个人参与公益慈善事业。理事会作为基金会、社会服务机构的决策机构和社会团体的会员（会员代表）大会的执行机构，对于慈善组织的合法合规合宜发展具有拨针掌舵的职责。以下从理事会的法律责任、职责功能重要性、当前存在的问题等方面阐述制定此标准的必要性。

1. 法律责任：《基金会管理条例》第二十一条表示，“理事会是基金会的决策机构，依法行使章程规定的职权”，并对理事会会议的有效性作出明确规定。《中华人民共和国慈善法》鼓励和支持政府及第三方机构对“慈善组织的内部治理”进行

评估，并向社会公布评估结果。慈善组织的理事会对内部的决策、治理规范负有法律责任。

2. 职责功能重要性：理事会对内负责任命秘书长、检视制度更新、评估使命履行成效、审批预算等，对外负责组织资金、寻找合作伙伴等外部资源。理事会对慈善组织的决策、引领、监管直接影响到慈善组织的公益表现。目前，在上海、深圳、广州等地市的慈善组织评估体系中，理事会治理评分在组织评分中均占重要比重。例如，在《上海社会组织评估指南（试行）》（2023版）中，理事会的表现评分分别占社会服务机构、基金会的组织机构评分的46.15%和59.77%。

3. 当前理事会治理水平不高：《社会组织蓝皮书：中国社会组织报告（2023）》指出¹，我国部分慈善组织思想建设薄弱、缺乏有效的监管体系，慈善组织的公信力受到较大影响。徐家良教授在2023年发文指出，我国慈善组织的理事会存在“形式性和虚置性较强”的问题，没有发挥出对重大事项的决策功能，这导致执行团队的项目运营没有得到有效的指导、监督。在当前我国慈善组织的监管机制中，缺乏理事会治理相关的团体标准，对理事会治理怎样才是“有效的”、“有质量的”没有明晰的指南，这让许多慈善组织的理事会治理仅停留在满足法律最低要求的水平，不能有效履行自己的决策、监督职责。

¹<http://www.mzyfz.com/html/1996/2024-03-19/content-1616198.html>

因此，本编制组提出理事会良善治理指南，为慈善组织提供治理实践的规范指引。根据联合国亚太地区经济与社会委员会的定义²，良善治理是指组织内决策及决策执行的行动过程应满足“参与、共识导向、尽责、透明、响应、有效和有效率、公正和包容性”等要求。

三、制定原则和依据

（一）制定原则

1. 合法性

标准制定符合国家相关法律法规的基本要求，不得与国家产业政策相抵触。

2. 专业性

术语、分类、量值、符号等基础通用内容应遵守国家标准、地方标准、行业标准。

3. 实用性

结合行为指南的通用元素和慈善组织的特殊性，聚焦慈善组织在理事会治理上的共性，提供良好服务上的共性，尽量满足行为主体在各应用场景下的实际需要。

4. 规范性

本文件按 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》要求进行编写。

（二）制定依据

² <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

本文件制定符合《中华人民共和国慈善法》等国家有关法律法规，与有关部门规章、推荐性国家标准和行业标准相协调。起草组对我国慈善组织理事会治理方面的资料进行了梳理和总结，同时参考了国外专家在理事会治理方面发表的文献内容，并向国际非营利组织借鉴工作经验。

四、主要工作过程

目前，本文件的起草过程经历了策划、文献研究、草案稿阶段、征求意见稿阶段。

（一）策划阶段

2023年11月，广州悦尔公益基金会深化对慈善组织内部治理的实践探索和标准化建设。公益研究部与高校挂职专家合作，着手“慈善组织可持续运作及理事会治理”的课题研究，对国内关于慈善组织可持续运作及理事会治理的相关制度进行了扫描梳理，发现国内公益慈善行业对于慈善组织理事会的治理缺乏相应明确的规范指引，由此提出《慈善组织理事会良善治理指引》的目标，并组建团标起草小组，计划基于现有法律法规，借鉴参考国内外慈善组织理事会治理优秀案例和模式，构建适合我国慈善组织实际情况的理事会治理团体标准。

（二）文献研究阶段

起草小组于2024年1-2月通过以下方式，收集梳理“慈善组织理事会治理”的核心内容、要求规范等，形成“良善治理”的初步框架；

1. 梳理国内现有法律法规中对“理事会治理”的相关规定和要求；
2. 扫描国内外慈善组织理事会治理的优秀案例及研究文献，开展归纳分析；
3. 通过知网等文献库，以“理事会治理”、“良善治理”、“公益伦理”、“理事会决策”等为关键词，索引和梳理相关的研究文献。

（三）草案阶段

基于上述两阶段的成果，起草小组初步明确了标准的框架结构和主要技术内容，起草了本文件草案稿，通过立项评审。

（四）征求意见稿阶段

标准立项后，按照专家评审意见对标准草案稿进行修改、完善，形成征求意见稿。形成征求意见稿后，起草组面向慈善组织进行意见征求，并依据意见、建议对征求意见稿进行调整，在此基础上进一步完善征求意见稿提交中慈联团标委。

五、主要条款的说明

本文件共分为十章，以《中华人民共和国慈善法》等法规文件和民政部相关要求为基准，借鉴联合国亚太地区经济与社会委员会及国际主流框架为质量指引，结合我国慈善组织实际，制定了内容。治理原则、使命忠诚、领导力与治理效能、会议治理、治理良知、风险控制、开放与公信力是理事会实践良善治理的内容。

“治理原则”是理事会治理的第一项内容，指出了理事会治理过程应遵循的原则，包括秉持公益使命共识、明确治理的职责和范围、保持科学高效的治理方法、以高职业道德标准要求自身以及接受公众问责，以保证实现高水平的治理。

“使命忠诚”是理事会作为组织决策机构的重要职责，要求理事会定期检视组织目标与公共利益的响应性、慈善团体的策略规划与其慈善宗旨的适配性，要求理事会成员对组织的公益宗旨理解、认同并能以身作则体现使命。

“领导力与治理效能”指慈善组织理事会对自身职能有清楚界定，对理事准入退出作出良好安排，理事会成员在构成上体现出背景多样性并具备指导、监督组织核心慈善活动的专业能力。

“会议治理”是指理事会对开展工作的过程也需要进行治理，这一部分对理事会召开的频次、有效性规定、流程、议事规则、会议文化、监事反馈等分别提供了指引，并在附录里提供了议事规则备忘单。

“治理良知”指的是理事会以诚信行事，以公共利益为决策缰绳，对利益冲突申报、权力失衡问题制定处理程序，在治理的过程中体现对平等、关怀、包容的价值追求，并将环境责任纳入对组织表现的监管中。

“风险控制”是理事会对组织面临的（潜在）风险进行检视、管控、处理的治理内容，包括对组织的财务状况、收入来

源定期进行检视，对重大计划进行非常规风险评估，对理事会自身表现进行评估。

最后一项治理内容是“开放与公信力”，理事会应指导组织提升工作透明度，与利益相关主体有良好的沟通策略，提供透明的、及时响应的投诉渠道，与商业组织进行善因营销合作时要求合作方对获益方式及比率做出清楚披露。

六、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

本文件与相关法律、法规、规章及相关标准协调一致，没有冲突。

七、重大意见分歧的处理依据和结果

本文件处于起草阶段，暂未出现重大意见分歧。

八、作为推荐性标准或者强制性标准的建议及其理由

根据《中华人民共和国标准法》规定，建议本文件作为推荐性公益慈善行业团标标准。

九、贯彻标准的措施建议

（一）作为公益慈善行业标准制定与发布，建议中国慈善联合会、广州悦尔公益基金会组织宣贯实施。

（二）标准发布实施后，本文件将在中国慈善联合会的组织下，由起草单位广州悦尔公益基金会面向慈善组织行业机构等主体开展标准解读和示范推广。