

中国社会学会社会福利专业委员会第二套专著

《社会福利服务与管理丛书》

主编◎彭华民 副主编◎顾东辉 陈树强

Social Welfare
PROGRAMS
Management and Evaluation

社会福利

项目管理与评估

方巍 张晖 何铨

著



中国社会出版社

国家一级出版社

全国百佳图书出版单位

中国社会学会社会福利专业委员会第二套专著

《社会福利服务与管理丛书》

主编◎彭华民 副主编◎顾东辉 陈树强

Social Welfare
PROGRAMS
Management and Evaluation

社会福利

项目管理与评估

方巍 张晖 何铨

著



中国社会出版社

国家一级出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利项目管理与评估/方巍, 张晖, 何铨著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 5

(社会福利服务与管理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3202 - 2

I. ①社… II. ①方… ②张… ③何… III. ①社会福利—项目管理—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 068084 号

丛 书 名: 社会福利服务与管理

书 名: 社会福利项目管理与评估

著 者: 方 巍 张 晖 何 铨

策划编辑: 向 飞

责任编辑: 朱文静

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: 编辑室: (010) 66026806

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080300 传真: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 17

字 数: 252 千字

版 次: 2010 年 6 月第 1 版

印 次: 2010 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

《社会福利服务与管理丛书》

主 编 彭华民 (南京大学社会学院教授 副院长)
副主编 顾东辉 (复旦大学社会发展与公共政策学院教授 副院长)
陈树强 (中国青年政治学院社会工作学院教授 常务副院长)

《社会福利服务与管理丛书》编委会

主 任 王振耀 (民政部社会福利与慈善促进司司长)
王思斌 (北京大学社会学系教授)
景天魁 (中国社会科学院学部委员 研究员)

编 委 (以拼音为序)

蔡 禾 中山大学社会学与人类学院教授 院长
冯 燕 台湾大学社会工作学系教授 大学学务长
冯晓丽 民政部社会福利中心主任
贡 森 国务院发展研究中心社会发展研究部研究员 副部长
官有垣 台湾中正大学社会福利学系教授 主任
关信平 南开大学社会工作与政策系教授 主任
李迎生 中国人民大学社会工作学系教授
李友梅 上海大学社会学系教授 副校长
雷 洪 华中科技大学社会学系教授 主任
刘洲鸿 南都公益金会副秘书长 项目总监

田毅鹏 吉林大学哲学社会学院教授 副院长
王处辉 南开大学社会学系教授 高教研究所所长
王明生 南京大学政府管理学院教授 社科处处长
王卓祺 香港中文大学社会工作学系教授 亚太研究所副所长
王 婴 民政部干部管理学院教授 副院长
徐永祥 华东理工大学社会与公共管理学院教授 院长
杨雪东 中央编译局当代所研究员 副所长
郑秉文 中国社会科学院拉美所研究员 所长
周晓虹 南京大学社会学院教授 院长
张友琴 厦门大学社会学与社会工作学系教授
莊明蓮 香港城市大学人文社会科学学院教授 副院长
张英阵 台湾暨南国际大学社会政策与社会工作学系教授 主任
张明锁 郑州大学应用社会学研究所教授 所长

总序：回应中等发展水平需要 研究中国社会福利转型

王振耀

民政部社会福利和慈善事业促进司司长

中国已经由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列，中国已经进入了一个新的社会福利时代，社会福利制度亟待转型，建立与中等发展水平相适应的新型社会福利制度刻不容缓！

经济快速发展使中国进入了中等偏下收入国家行列，社会福利需要配套发展

国家统计局公布数据显示，2008年年底，我国人均国民生产总值已经达到22698元，实际上已经超过了3000美元。按照世界银行的划分标准，我国已经由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列。这意味着我们的认识方式和管理方式必须与时俱进，我国的社会福利制度需要转型。过去我们的认识方式和管理方式都是基于人均国民总收入1000美元以下的国情，从当时“人口多、底子薄”的现实出发而形成的。然而，今天的社会现实已经悄然发生了质的变化，我国已经由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列，这就意味着人们对社会发展及社会福利提出了更高的要求，我国已经进入了一个新的社会福利时代，社会福利制度亟待转型。

中国的社会福利制度建设的实际状况远远低于中等发展国家的水平

建国以来我国对户籍进行严格控制，城乡二元发展的格局已经形成，由此导致了社会福利制度安排上的不平等；而改革开放30年来，

一些举措又是以牺牲社会福利为代价的，因此，目前我国的社会福利制度建设不仅大大落后于经济进步的步伐，而且远远低于中等发展国家的社会福利水平。面对严峻的形势，我们要有危机意识。西方国家的现代福利制度是在其人均国民总收入 1000 美元以下，甚至没有达到 500 美元的时候开始建立的。与其他国家相比，我国的社会福利水平存在着极大的差距，要补的课非常之多。人均国民生产总值超过 3000 美元，说明中国已经完全具备条件大力发展社会福利事业，其他国家人均国民总收入 500 美元时能够办到的事情，中国没有理由办不到。

要拥有与中等发展水平相适应的社会福利转型观念和认识

当前，在中国建立与中等发展水平相适应的社会福利制度不仅具有重要性，而且具有紧迫性。机不可失，时不再来，如果不抓住时机适时建立与中等发展水平相适应的社会福利制度，就会继续加重社会不公：首先，劳资矛盾会进一步加剧，这是有目共睹的事实。其次，经济发展质量将出现下降，欲速则不达。三聚氰氨就是一个反面的例子，一味保速度，保增长，致使食品安全问题显现，同时由于缺乏基本的社会福利保障，既摧垮了企业，也危害了代表国家未来发展潜力的儿童，从而失去了可持续发展的国际竞争力。第三，社会矛盾将不断激化。

中等发展水平社会福利制度是覆盖儿童、残疾人、老年人以及贫困人口福利制度

中等发展水平社会福利制度涉及六个方面的内容——儿童福利、残疾人福利、老年人福利、贫困人口福利以及医疗保险和社会救助。具体形式体现在三个方面：现金福利、实物福利以及生活照料型的福利服务。我国目前已经从家庭福利转向社会福利，政府应更多地承担起组织责任，宏观政策先行，组织、动员社会力量建立一套覆盖所有存在迫切需要群体的“普惠型”的福利制度。

新型社会福利制度的建立离不开发达的社会企业，离不开成千上万的社会工作者，离不开社会福利服务行业的工作者

发达的社会福利制度需要大量专业化、职业化的组织和社会工作者，也需要受过专业训练的社会福利行业的工作者。社会福利服务所提

供的是一种特殊的服务。我国在 2000 年养老支出就达到了 3300 亿元，今天有可能达到 1 万亿元，这是一个巨大的市场，也是一个非常特殊的服务业市场。首先，这样一个巨大的市场，需要大量的社会企业——社会服务机构、行业协会以及基金会等。随着社会组织的不发育、成长，以及组织结构的转型，必将催生发达的社会福利制度。其次，这样一个巨大的市场，需要千百万的服务人员——社会工作者和其他社会福利行业的工作者。需要长期护理的老年人，前两年就达到 3250 万。这个巨大的服务市场，是现实的内需，将创造大量的工作机会。OECD 十五国就业人员的 8% 从事社会服务工作，按照我国目前城乡就业人员的 8% 计算，就应有 1 亿多人从事社会服务工作。展望未来，我国可能需要几千万的社会工作者。第三，这样一个巨大的市场，也需要百万社会福利行业的工作者、慈善工作者和亿万志愿者，这是一项巨大的挑战。

社会福利理论和社会福利政策研究需要转型

随着我国由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列，不仅我国的社会福利制度需要转型，我国的理论和政策研究也需要转型。过去我们的理论和政策研究都是基于人均国民总收入 1000 美元以下的国情，从当时的现实出发而形成的，这种理论和政策研究观念落后，方法陈旧。而理论和政策研究的落后，又直接导致了行政管理的落后，工作方式的落后。因此，理论研究和政策研究都需要转型，需要迈向现代化，理论研究和政策研究不仅要有技术含量，而且要有整体规划性。

除了理论和政策研究，学者还应该把研究的视角放到更实际的社会福利服务与管理领域中。社会福利服务的标准和规范化问题特别值得研究。政府不仅仅是社会福利的提供者，是社会责任承担者，而且是社会福利提供的监督者。一些国家已经普遍采用在市场购买服务的方式，这就要求有规范、有监督、有评估。然而，服务的规范制定是很难做的，因为我们服务的对象是人。满足儿童、老人和残疾人的需要是社会福利服务的目标，根据这个目标，如何制定服务的标准，值得我们研究。另外，服务的范围和内容、服务的机构、服务的资金等也值得我们开展研究。单就我工作的这个司来说，慈善问题、福利基金问题和儿

童、老人、残疾人的服务问题一样重要，国内有什么经验，国外有什么可以借鉴的，需要我們进行深入研究。

要建设社会福利研究队伍

我在2008年10月民政部第三届全国社会福利理论与政策研讨会上就提出：将来条件成熟的时候，应组建中国社会福利政策专业研究会，成立民政部慈善或者社会福利专家委员会，用专家学者的力量来推动社会福利政策和社会福利理论研究的转型。今天，我非常高兴的听到中国社会福利专业委员会成立的消息。我认为学术研究必须和中国社会福利制度改革的实践结合起来，学者要努力提出能够指导、支持中国社会福利转型的理论和政策建议。

社会福利专业委员会积极回应时代需要，组织国内外专家学者编撰《社会福利思想与制度丛书》，既研究中国社会福利转型，也研究国外社会福利制度变迁，批判性地借鉴其他国家和地区社会福利发展的经验。我认为这个工作很有价值。另外，社会福利专业委员会还组织编写《社会福利服务与管理丛书》，从实务操作层面提出社会福利制度运行的规范规则。这也是很有必要的。因为社会福利行业包含了很多类型，即需要更新管理方法，也需要发展新的服务。该套丛书涉及的领域已经超出了传统民政社会福利政策、管理、服务的范围，具有创新性和前瞻性。中国社会福利专业委员会常务副理事长、丛书主编彭华民教授邀请我为这套书写序。我主张中国社会福利发展转型必须与经济社会发展水平相适应，提出了建立与中等经济发展水平相适应的社会福利制度的观点。放在这套丛书前面，是为序。

王长林
二〇〇九年十月

目 录

第一章 社会福利项目管理与评估概论	(1)
第一节 社会福利项目	(1)
第二节 社会福利项目管理	(10)
第三节 社会福利项目评估	(14)
第二章 社会福利项目管理理论	(19)
第一节 社会福利项目管理理论	(19)
第二节 社会福利项目管理过程	(31)
第三节 社会福利项目管理伦理	(37)
第三章 社会福利项目评估理论和方法	(43)
第一节 项目评估研究理论	(43)
第二节 项目评估方式	(53)
第三节 项目评估工具及应用	(63)
第四章 社会福利项目环境与沟通	(76)
第一节 社会福利项目环境	(76)
第二节 社会福利项目范围	(83)
第三节 社会福利项目沟通	(88)

第五章 社会福利项目人力资源管理	(96)
第一节 社会福利项目人力资源管理概述	(96)
第二节 社会福利项目经理	(100)
第三节 社会福利项目组织规划	(105)
第四节 社会福利项目团队建设与管理	(109)
案例 5-1 《母婴平安 120 行动》项目组织结构规划和人员管理	(114)
第六章 社会福利项目质量管理	(119)
第一节 社会福利项目质量管理概述	(119)
第二节 社会福利项目质量计划	(126)
第三节 社会福利项目质量控制与保证	(134)
案例 6-1 幸福工程中的质量管理体系	(138)
第七章 社会福利项目成本管理	(142)
第一节 社会福利项目成本管理概述	(142)
第二节 社会福利项目资源获取	(150)
第三节 社会福利项目成本控制	(159)
案例 7-1 社会福利项目成本管理	(166)
第八章 社会福利项目成本导向评估	(170)
第一节 项目成本导向评估概论	(170)
第二节 项目成本分析	(178)
第三节 项目成本收益与效益评估	(185)
案例 8-1 心理治疗职业贡献成本收益分析	(193)

第九章 社会福利项目对象取向评估	(196)
第一节 项目对象取向评估概论	(196)
第二节 项目需要评估	(201)
第三节 项目满意度评估	(211)
案例 9-1 社区群众满意度评估	(217)
第十章 社会福利项目过程机制评估	(220)
第一节 项目过程机制评估概论	(220)
第二节 项目过程结果评估	(230)
第三节 项目理论建构与评估	(241)
案例 10-1 特殊境遇妇女创业贷款补助之过程评估	(247)
案例 10-2 YMCA 开放式青年中心项目理论评估	(249)
附录 美国评估协会《评估工作者指导原则》	(254)
后记	(257)

第一章 社会福利项目管理与评估概论

随着构建社会主义和谐社会目标的提出和政府大力推进惠民工程,社会福利项目日益引起社会关注。那么,什么是社会福利项目,什么是社会福利项目管理,什么又是社会福利项目评估呢?作为本书的导引部分,本章将逐一探讨和分析这些基本概念。

第一节 社会福利项目

“社会福利的目的是满足社会中所有个人的社会、经济、健康和娱乐需要。”^①然而,不同于国际学术界,国内有关社会福利的界定范围较窄,在民政部门的实际工作中甚至特指对肢体残疾者予以补偿、帮助其预防困难和提高生活质量的努力^②。本书根据国际共识,将社会福利界定为社会福祉,但本书的重点则是旨在保障社会弱势群体基本生活水平的福利服务。为此,我们将从项目概念入手,进而探讨社会福利项目的概念及其发展概况。

一、什么是项目

在解释社会福利项目之前,我们先来分析项目的概念及特点,这将有助于我们理解社会福利项目及管理。

1. 项目定义

项目是为完成某一独特的产品或服务所做的彼此相互关联的一次性任

① 扎斯特罗:《社会工作与社会福利导论》,北京:中国人民大学出版社,2005年,第4页。

② 卢谋华:《社会工作和社会福利》,北京:中国社会学函授大学,1987年。

务或活动。可以说,项目与人类有组织的活动相伴随。项目可大可小,大项目如中国古代的万里长城,它是世界上修建时间最长、工程量最大的冷兵器战争时代的国家防御性军事工程,凝聚着数千万古代劳动人民的血汗和智慧。根据历史记载,长城的修建持续了两千多年,从公元前7世纪楚国为防御北方游牧民族开始筑“方城”。随后,齐、燕、魏、赵和秦等国基于相同的目的也开始修筑长城。秦始皇统一六国后,派大将蒙恬北伐匈奴,把各国长城连起来,西起临洮,东至辽东,绵延万余里,遂称万里长城。秦始皇为了修筑长城动用了30万人,创造了人类建筑史上的奇迹。至明代(1368~1644年)共有20多个诸侯国和封建王朝修筑过长城,其中秦、汉和明三个朝代长城的长度都超过了5000公里。如果把各个时代修筑的长城加起来,总长度超过了5万公里;如果把修建长城的砖石土方筑一道1米厚、5米高的大墙,这道墙可以环绕地球一周有余。

除了长城,京杭大运河、故宫以及埃及的金字塔等不朽的伟大工程,都是人类历史上运作大型复杂项目的范例。但是,现实中也存在一些与我们日常生活相关的小项目,如运动会、节日聚餐等。这些项目所花时间和经费不多,却同样具备项目的基本特征。由此可见,项目的组织级别可以不同,它可能涉及一个人,也可能涉及成千上万人。完成一个项目所需的时间可能只有几十分钟,也可能需要几十年。项目的费用可多可少,少至几十元,多达上千亿元。

2. 项目的属性

项目不论大小,都有共同的过程特征。我们将通过下面的案例,来说明项目的基本属性。例如,2009年春节前夕,某社区居委会准备组织放寒假的小学生慰问孤寡老人,希望通过这次活动活跃小学生寒假生活,同时使居住在该社区的独居老人感受到来自社会的温暖。为确保该活动的顺利进行,社区指定工作人员甲来负责这次活动。分析这一项目的组织和实施过程及其结果,我们不难发现下面这些特点。

第一,项目具有时限性的特征。时限性指每个项目都有明确的开始和结束。一旦目标实现,该项目就结束了。像上面提及的春节前小学生慰问老人的活动,便有一个明确的起始和结束时间。如果项目组织者发觉项目的目标不可能达到,该项目也会被中止。然而,时限性并不意味着持续的时间短,许多项目会持续好几年。但是,无论如何,一个项目持续的时间是确定的,项目不具备连续性的特征。例如,全球基金第三轮中国艾滋病项目的

宗旨是预防和干预艾滋病,从2003年开始到2009年在中国已经开展了六轮项目,从它在中国开始实施第一轮项目起,干预艾滋病工作并没有停止。但是,每一轮项目实施的地域范围和工作侧重点都有所区别,每一轮项目都有明确的起始时间。

尽管项目有始有终,但项目创造的产品或服务效果却通常不受时限约束,项目影响的延续性甚至本身便是项目追求的目标之一。例如,对于在社区中居住的部分独居高龄老人来说,这也许是他们有生之年中度过的为数不多的春节了,这次活动带给他们的温暖与感动也许将伴随他们走完一生。孩子们在参加活动过程中学到的“孝敬长辈,尊敬老人”以及打扫卫生、贴对联等传统习俗和文化,将伴随他们一生,并使得这些文化传统延续下去。这种特点,在社会福利项目中表现尤为突出。

第二,项目具有唯一性。所谓唯一,是指该项产品或服务与同类产品或服务相比在某些方面具有显著的不同。项目活动是一次性的,虽然甲以前组织过小学生的敬老活动,但是对于该社区来说,这次活动是在2009年春节前夕举行的。从这个角度来说,这次活动是一次性的,比如它的宣传标语可能只用一次,并且以前或者以后类似的其他活动也会面临着与这次活动完全不同的背景特征。从中国传统春节的习俗来看,这是进入新世纪后的第一个农历牛年,牛对于我们这样一个传统的农业大国有着诸多的象征与含义。2008年对中国而言既有成功举办奥运会而引起的举世瞩目;也有“5·12”汶川大地震带来的巨大损失与伤痛;还有世界金融危机所引发的种种困扰等,所有这一切都决定了这一项目的独特性。

第三,项目的目标具有确定性。从列举的项目来看,一方面,在时间上有明确目标,活动明确安排在学生放寒假至春节前举办。这一时间在中国文化中的独特性,赋予了敬老活动可能产生的独特效果。另一方面,从成果目标来看也是确定的,项目要保证孩子和老人对活动都感到满意,同时又要提高社区的威望和知名度。此外,其他还包括资金、场地等的确定性。

第四,项目具有整体性的特点。虽然项目可以细分成不同的环节和步骤,由不同的人来承担,但这些环节都需要最终协调到一起,在确定的时间和地点共同完成整个项目。在上述案例中,负责整个项目的社区工作人员甲可能需要从附近的学校请一个老师来负责辅导组织孩子们的活动;从社区老年活动中心找老年门球队、秧歌队及合唱队的负责人安排老人的活动;请物业公司的相关人员负责场地工作;还有两个大学生志愿者负责经费核

实。相关人员都有完成自己任务的要求和时间表,最终由社区工作人员甲协调到一起,完成整个活动。

第五,项目实施组织具有临时性和开放性的特征。项目服务的人员都是从各有关部门抽选的,为了完成这次活动而形成一个临时工作组。任务完成后,大家就解散了。即使作为活动负责人的社区工作人员甲,在组织完这次活动后也要回到社区去做其他的工作,其他项目成员也类似。此外,在活动的不同阶段,还可能有新成员加入。在本例中,物业公司最后还指派了几名家政公司的保洁员为这些独居老人提供保洁服务。

第六,项目还具有开发与实施的渐进性特点。从这个案例来说,接到任务后,甲按照项目基本程序列出了相关的工作,并对这些工作进行统筹排序(见图1-1)。在项目开始实施之前,要对项目实施的背景和涉及的人员有充分的了解,然后才能开始实施项目。项目实施过程的每一个环节必须在项目管理者可监控的范围内,否则可能导致整个项目的失败。在本例中,由于项目比较小,对于项目的控制是由项目负责人甲对各工作环节负责人的直接监管来完成的,一些大项目则由必要的信息反馈渠道及监控程序完成。

第七,项目的评估。社会福利项目评估通常都是由独立的第三方来操作,这样才能保证评估结果的公平公正,提高评估结果的可信度。

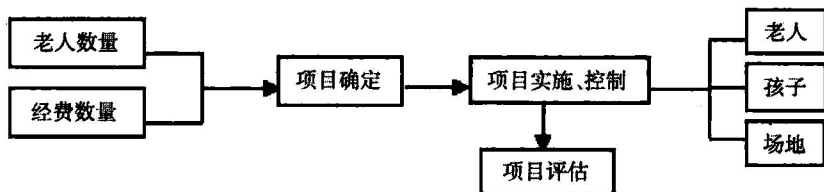


图1-1 某社区2009年春节老少联欢项目分解步骤

二、社会福利项目

在了解了项目的概念和属性之后,我们将进一步探讨社会福利项目的概念、特点及其发展概况。

1. 社会福利项目的概念

广义地说,社会福利项目是旨在满足社会成员社会、经济、健康和娱乐

需要的服务,本书着重探讨确保弱势群体基本生活水平的社会服务。

社会福利项目具有其他一般项目的共性,它的任务涉及多方成员,范围能够界定,独特性大于重复性,项目具有明确的起止时间。例如,由青少年发展基金会开展的希望工程项目不仅涉及海内外千百万捐助者和贫困地区的众多受助儿童及其家庭,还有各种媒体及各省区的青基会、各级政府部门等。尽管涉及的成员多,但是它实施的范围始终能够清晰界定,主要是在贫困地区捐建“希望小学”、资助这些地区的贫困家庭孩子上学。希望工程在一个特定的时间界限内,将项目的关注点聚集到农村贫困地区小学教育的特定问题上;一旦特定的条件消失了,项目也失去了存在的必要性。当中国农村经济得到较快发展,政府承诺将逐步解决农村贫困地区孩子上学问题后,项目存在的条件失去了,项目到了结束的时候。即使小型项目,如一次医学手术也有类似的特点。对于医生而言,每一例手术都是他的正常工作范围,是他无数例手术中的一例;但因为病人不同,每一例手术都具有独特性。没有两个病人的身体状况完全一样,因而每一例手术都是一个项目。项目涉及医生、护士和病人、家属,针对病人的某种病患,在医院这样一个特定的环境和特定的时间所进行的一个活动。

2. 社会福利项目特点

工业工程、软件工程及建筑工程等项目都是由项目组人员对物品(原材料、试验材料及信息)等进行有目的的生产加工及影响的工程。社会福利项目的最大差别在于它的干预对象不是物而是人。人是有思想和感情的,他不是孤立存在的,与他人结成不同的群体,与他人发生互动。通过互动作用,项目不仅对干预对象的物质生活产生影响,如增加了学校数量,失学的孩子重新获得学习的机会,一些人群不再忍受疾病的折磨,有些人获得了食物和清洁的饮用水,改变了一些人对人生和社会的看法,他们不再感到孤单和绝望,等等;而且也影响到精神世界,影响到他们周围的亲属邻居等相关的人群,甚至不同程度影响到与本项目没有直接关系的人。这些特性使社会福利项目比其他的工程项目更为复杂。

第一,社会福利项目服务及其影响涉及面比较广。我们以某制药公司一个艾滋病疫苗研制项目和中国某省一个艾滋病高危人群预防项目为例作比较。艾滋病疫苗研制项目是制药工业的一个产品研发项目,艾滋病高危人群预防项目则是一个典型的社会福利项目。艾滋病疫苗研发项目的关系人包括从事疫苗研制的科研人员,疫苗研制成功与否关系到该公司的收益