

博 学 · 公 共 卫 生 与 预 防 医 学 系 列

卫生项目评价学

Public Health Preventive Medicine



WEISHENG XIANGMU PINGJIA XUE

主 编 吴擢春

 复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

博 学 · 公 共 卫 生 与 预 防 医 学 系 列

卫生项目评价学

Public Health Preventive Medicine



主 编 吴擢春
副主编 张拓红 吴群红 冯占春 李宁秀
顾 问 龚幼龙 傅 华 汤胜蓝

WEISHENG XIANGMU PINGJIA XUE

主 编 吴擢春

 复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

卫生项目评价学/吴擢春主编. —上海:复旦大学出版社,2009.6
(复旦博学·公共卫生与预防医学系列)
ISBN 978-7-309-06531-2

I. 卫… II. 吴… III. 卫生-项目评价 IV. R1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 033349 号

卫生项目评价学

吴擢春 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 肖英
出品人 贺圣遂

印刷 上海华文印刷厂
开本 787×1092 1/16
印张 15.25
字数 371 千
版次 2009 年 6 月第一版第一次印刷

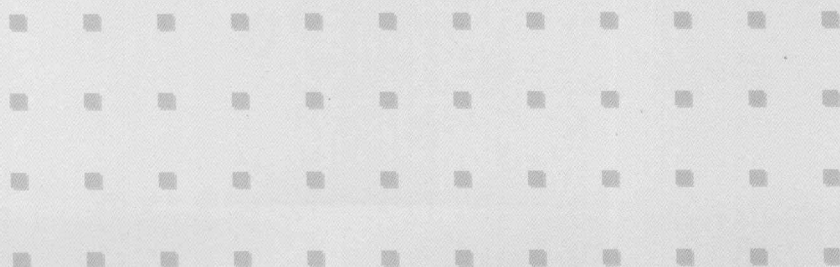
书号 ISBN 978-7-309-06531-2/R·1077
定价 32.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书对各种项目怎么进行合理的评价做了充分的论述，从中教会读者应用的具体方法，对开展社会项目评价，提高人们的文化水平、健康水平和改善生活环境，以达到提高人类的生活或生命质量的目的起到了一定的作用。通过本书的学习，使读者了解到怎样把有限的资源配置到最需要的地方去，配置到效果好、效率高、公平性好的社会项目中去。只有进行合理的科学评价，才能进行资源的合理配置，为决策者配置资源提供有利的信息支持。本书内容丰富，语言简洁，由全国知名专家参加编写。适合公共管理、公共卫生与预防医学、社会学、教育学、人口与计划生育等专业的本科生、研究生，以及社会项目管理者及有关政府官员使用。



《卫生项目评价学》 编委会名单

主 编 吴擢春（复旦大学）

副主编

张拓红（北京大学）

吴群红（哈尔滨医科大学）

冯占春（华中科技大学）

李宁秀（四川大学）

顾 问

龚幼龙（复旦大学）

傅 华（复旦大学）

汤胜蓝（世界卫生组织）

编 委

裴泓波（兰州大学）

刘茂伟（卫生部）

刘 岳（卫生部）

王全丽（西安交通大学）

徐 玲（卫生部）

张文彤（复旦大学）

邓 伟（复旦大学）

励晓红（复旦大学）

赵新平（复旦大学）

王 伟（复旦大学）

前 言

在国外,评价(evaluation)或项目评价(program evaluation)几乎就是社会项目评价(social program evaluation)的同义词。社会项目主要包括教育、卫生和福利等公共的非盈利项目,也有将社会项目称为公共项目的。开展社会项目的主要目的是为了提高人们的文化水平、健康水平和改善生活环境,最终目的是提高人类的生活或生命质量,使人们的生活更加美满幸福。社会项目大多由政府投资(各级政府的财政收入),把有限的资源配置到最需要的地方去,配置到效果好、效率高、公平性好的社会项目中去是政府的职责。要做到资源的合理配置,就要求对项目进行科学的评价。社会项目评价的最主要目的就是为决策者配置资源提供信息支持。

国外一些著名大学如哈佛大学、华盛顿大学等在 20 世纪 60 年代相继开设项目评价课程。我国开展大规模的社会项目与项目评价是在改革开放后。国内已出版一些项目评价或项目评估的书,但涉及的主要是生产、建设、投资等领域,未见有关社会项目或卫生项目评价的书或著作。国内只有少数几家院校如复旦大学、北京大学等在研究生中开设社会项目评价课程,这种状况促使作者产生编一本国内的社会项目评价书的愿望。本书参考了欧美出版的项目评价教科书、专著和杂志文章,结合编者近 10 多年卫生项目评价的教学和项目评价实践体会编写而成。由于本书编者涉及的社会项目评价教学与评价实践的内容大多是卫生项目,书中所举的例子大多也是卫生领域的,所以本书取名《卫生项目评价学》,但本书的原理与方法适用于各种社会项目评价。

在此首先感谢世界卫生组织官员汤胜蓝博士、刘运国博士(原卫生部国外项目贷款办副主任)、高军博士(原卫生部统计信息中心副主任)在过去 10 多年里为我创造参与国际和国家大型卫生项目评价的学习机会。感谢与我一起开展卫生项目工作及欧盟第六框架项目工作的卫生部国外项目贷款办官员刘茂伟处长和刘岳处长,卫生部统计信息中心徐玲处长以及兄弟院校北京大学张拓红教授、四川大学李宁秀教授、华中科技大学冯占春教授、哈尔滨医科大学吴群红教授、兰州大学裴泓波老师和西安交通大学王全丽老师等,他(她)们在百忙中抽出宝贵的时间参与本书的编写。感谢本书顾问龚幼龙、傅华和汤胜蓝教授为本书编写提出许多宝贵意见。感谢本单位的领导、教研室的同事和研究生对本书编写的支持和帮助。感谢本书的责任编辑肖英老师,在本书立项后的 3 年时间里给予的鼓励和支持。最后感谢我的国内导师顾杏元教授、高尔生教授,国外导师 Elina Hemminki 教授对我学习与工作长期的关心、支持和帮助。出版本书的经费来源于芬兰科学院资助的“中国农村产前保健项目”、欧盟资助的“中国农村母婴健康促进”项目(funded by the European Commission INCO Program

(CHIMACA 015396) and coordinated by the National Research and Development Centre for Welfare and Health)、世界银行/英国国际发展部/中国卫生部资助的“卫生Ⅷ项目”,在此一并致谢。

本书可作为公共管理、公共卫生与预防医学、社会工作、教育学、人口与计划生育等专业的学生(研究生和本科生)教材和教师参考用书,也可作为从事社会卫生项目策划、管理与监督人员、项目评价者、有关政府官员的参考书。由于本人学识有限,书中难免有不足、疏漏甚至错误,恳请广大读者和业内同行批评指正。

复旦大学公共卫生学院 吴擢春

2009年5月

目 录

第一章 项目评价概论

- 第一节 项目评价简史 / 1
- 第二节 项目概述 / 4
- 第三节 项目评价概述 / 9
- 第四节 卫生项目与卫生项目评价 / 14
- 第五节 项目生命周期与项目评价过程 / 16
- 第六节 项目评价的原理与方法 / 19
- 第七节 项目评价的原则和适用性 / 22

第二章 项目评价目的

- 第一节 概述 / 26
- 第二节 项目评价的功能 / 28
- 第三节 项目评价的动机 / 34
- 第四节 评价目的中的平衡逻辑 / 38

第三章 项目理论

- 第一节 了解项目 / 43
- 第二节 项目因果理论 / 49
- 第三节 项目执行理论 / 51
- 第四节 项目变动理论 / 52
- 第五节 选择项目理论 / 54
- 第六节 用项目理论来指导项目评价实践 / 55

第四章 项目评价设计

- 第一节 影响项目结果效度的因素 / 61
- 第二节 项目评价常用的抽样方法 / 65
- 第三节 项目评价设计类型 / 66

第四节 评价设计需要考虑的问题 / 73

第五章 卫生项目评价标准与评价指标体系

第一节 卫生项目评价的价值取向与评价标准 / 76

第二节 确定卫生项目评价指标的原则与步骤 / 78

第三节 常用的卫生项目评价指标 / 79

第四节 社会学与心理学评价指标 / 87

第五节 经济学评价指标 / 91

第六节 卫生项目成功度评价指标 / 98

第六章 资料收集的方法

第一节 概 述 / 101

第二节 观察法 / 109

第三节 问卷法 / 112

第四节 访谈法 / 116

第五节 文献法 / 120

第六节 测量的信度和效度 / 121

第七章 项目评价资料的管理与分析

第一节 数据管理 / 126

第二节 资料分析概述 / 130

第三节 定量资料分析 / 132

第四节 分类资料分析 / 133

第五节 卫生项目评价常用的多因素统计方法 / 134

第八章 项目监测

第一节 项目监测概述 / 141

第二节 项目监测的作用 / 143

第三节 项目监测的内容 / 145

第四节 监测资料的收集与分析 / 149

第五节 项目监测的具体步骤 / 151

第九章 项目需要评估

第一节 需要的概念 / 154

第二节 需要评估的步骤 / 155

第三节 需要评估资料的收集与分析 / 159

第十章 项目过程评价

- 第一节 概 述 / 162
- 第二节 过程评价的设计与实施 / 166
- 第三节 过程评价注意事项 / 171

第十一章 项目结果评价

- 第一节 效果评价中的重要概念 / 175
- 第二节 混杂因素与设计效应 / 178
- 第三节 效果评价设计 / 184
- 第四节 判断项目效果的替代方法 / 188
- 第五节 效果评价中的推断效度问题 / 189

第十二章 卫生项目评价中的定性方法

- 第一节 定性研究的方法论基础 / 192
- 第二节 定性评价设计 / 195
- 第三节 定性资料的分析方法 / 197
- 第四节 定性和定量方法的关系处理 / 201
- 第五节 定性评价实例 / 201
- 第六节 与定性方法有关的一些特殊评价技术 / 204

第十三章 项目评价结果的报告与传播

- 第一节 项目评价结果的报告 / 206
- 第二节 项目评价结果的传播 / 211

第十四章 卫生项目评价面临的机遇与挑战

- 第一节 卫生项目评价的发展机遇 / 219
- 第二节 卫生项目评价面临的挑战 / 222
- 第三节 卫生项目评价的发展趋势 / 224

参考文献

第一章 项目评价概论

评价(evaluation)或项目评价(program evaluation)在国外几乎就是社会项目评价(social program evaluation)的同义词。项目评价作为一个专门的学科领域,最早发源于欧美国家,其历史可以追溯到 17 世纪 60 年代的英国,但大规模、系统化的社会项目评价还是近几十年的事(Weiss, 1998)。第二次世界大战结束后,各个国家政府规模与职能迅速扩大,政府除了领导人民开展战后重建——工农业实业生产外,还开展大量的社会项目,如扶贫、低收入家庭住房补贴、就业培训、减少青少年犯罪、计划生育等项目。社会项目评价也就随之诞生。各种项目评价的教科书或专著在 20 世纪中叶后相继出版。我国开展系统性项目评价比较晚,约 20 世纪 50 年代末才开始起步(戚安邦,2006)。随着我国社会经济的持续稳定发展,各种大型项目如雨后春笋,越来越多的资源被投入其中,对资源配置的关注引发的问题接踵而来,而回答这些问题正是项目评价的任务。由于本书的编者涉及的社会项目评价的教学与评价实践的内容大多是卫生项目,书中所举例子大多也是卫生领域的,所以本书取名《卫生项目评价学》,但本书的原理与方法适用于各类社会项目评价。

第一节 项目评价简史

评价研究在目前作为一种社会研究方法、手段已经被广泛地用于分析和解决社会问题。评价研究的历史最早可追溯到 17 世纪,但是大规模、系统化的评价研究却是随着社会经济发展进入工业文明以后才出现的。在 20 世纪,社会研究方法与项目评价研究的结合是随着研究方法本身的发展而来的。在应用评价研究的过程中,由于研究理论、政策环境以及应用环境不断的变化,评价研究得到了不断地丰富和发展。其中对评价研究发展影响最主要的因素是综合性大学社会科学部门的出现和发展。社会各界对社会研究的支持也是一个重要的影响因素。大学里的社会科学研究部门在评价发展早期是这一领域的中心,并对评价不断地给予影响。

我国开展系统性项目评价较晚,关于项目评价历史的文献记载甚少。项目评价在我国的起源和发展历程无从考证,这里讲述的是项目评价在西方,主要是在美国的发展历程。

一、评价研究的萌芽时期

评价最早出现于 17 世纪 60 年代的英国,它植根于人们对当时社会问题的经验式研究。

但是直至 1833 年, 首项能被冠以“评价”的研究才真正出现。一个叫 A. M. Guerry 的法国人公布了其统计学研究, 试图说明教育并不能降低犯罪率, 而其他一些统计学家则收集了不同数据资料, 并排斥 Guerry 的研究方法, 从而给出了和他相反的结论。还有其他一些类似的研究也可算得上是评价研究的早期尝试, 在此不一一赘述。

二、评价研究的发展时期

尽管评价研究的历史可以追溯到 17 世纪, 但是系统化的评价研究却是比较现代的产物。早期旨在改善社会状况的政策并不包括评价环节。19 世纪末 20 世纪初的改革者们进行社会科学研究时开展调查只是为了确定现况, 他们往往假定社会干预项目具有良好收效, 而不实施评价以检验实际效果。

针对社会项目的系统评价最先在教育 and 公共卫生领域普遍出现。第一次世界大战之前, 最受重视的是对文化和职业培训项目, 以及旨在降低传染病发病率和死亡率的公共卫生活动的评估。到了 20 世纪 30 年代, 许多不同学科的社会科学家都倡导使用严谨的研究方法对社会项目进行评估, 系统的评价研究由此变得更加普遍。Lewin 对于“行为研究”的开创性探索及 Lippit 和 White 关于民主和专制领导风格的研究, 都是当时具有广泛影响力的评价研究。管理学界们所熟知的“霍桑效应”, 也源于这一时期美国芝加哥西部电器公司进行的研究工人生产效率的著名实验。

以此为开端, 评价研究加速发展, 在二战时期更是因其出色贡献而风靡一时。Stouffer 和他的助手与美国军方合作, 开发监测军队士气的程序并评价人事制度和宣传策略, 而美国战争情报办公室则使用样本调查来监测民众士气。还有一些小型研究评估了旨在改变美国人食兔子习惯的价格控制和媒体宣传的效力。类似的研究在英国和其他国家都极为多见。

二战之后, 为了满足城市发展和住房、科教、职业培训以及卫生防疫等需要, 无数大型项目应运而生。也是在这个时期, 大量资源投入了针对计划生育、健康和营养以及农村发展的国际项目。这些项目的巨额花费自然引起了人们对项目成效的关注, 由此, 对于评价的需求也就顺理成章地进入了快速增长期。

三、评价研究的繁荣时期

到了 20 世纪 50 年代末, 项目评价研究已非常普遍。社会学家从事着青少年犯罪预防、公共住房、教育活动、社区组织倡议以及其他类似领域的项目评价。这种评价研究不仅活跃于美国、欧洲及其他工业化国家, 在不发达国家也大量开展。亚洲的计划生育、拉丁美洲的营养和卫生保健、非洲的农业和社区发展都逐渐引入了评价机制。与此同时, 由于包括抽样调查、高级统计程序在内的社会研究方法的进步, 资金投入的增加和管理技能的提高, 使得大规模、多地点的评价研究成为可能。

20 世纪 60 年代, 有关评价研究的论文、著作如潮水般涌现出来, 其中就有 Suchman (1967) 的《评价研究方法评述》、Campbell (1969) 的《呼唤社会试验》。美国在这一时期实施的“向贫穷开战”(The War on Poverty) 计划标志着由政府出资的大规模评价的开端, 《1965 年初等和中等教育法案》(The Elementary and Secondary Education Act of 1965) 更是在法律条文中对评价作了强制性要求。

评价还日益扩展到其他领域。随着新的立法,评价进入了诸如环境保护、能源节约、军队征募及移民控制等领域。到了20世纪70年代末,评价在联邦机构里已极为常见,几乎每个部门甚至部门内部各个层级都有其评价办公室。与此同时,各种公立的、私立的及营利的、非营利的机构、企业纷纷进军评价领域,研究者们也忙不迭地给自己“充电”以适应这种趋势。

美国政府在20世纪70年代支持了一系列大规模的社会试验,用以在新的政策和项目构想付诸广泛实施之前,对其可行性进行检验。负所得税(the negative income tax)试验是其中最大也是最知名的,其后还有住房津贴、健康保险、教育绩效合同等试验。在这些试验中,政策制定者借助试点项目的结果来决定是否在全国范围内进行推广。以此为契机,项目评价进入了一个鼎盛时期。

20世纪70年代早期,评价研究成为了社会科学领域里一门独特的学科,大量相关书籍开始出现,包括Bernstein和Freeman的《评价研究方法质量评判》(1975)、Riecken和Boruch的《论评价研究的组织和结构障碍》(1974)等。杂志*Evaluation Review*也于1976年正式发行,并深受评价研究者的喜爱。在这之后陆续发行的其他同类杂志也迅速取得了成功,到如今针对评价研究的专业性杂志已达10余种。这一时期,关于评价研究的专门会议时常召开,评价研究者的专业协会得以建立。到1980年,Cronbach和他的助手们甚至声称,评价研究已经成为美国社会科学界最有生命力的前沿学科。尽管评价研究的快速发展时期在后来结束了,但评价研究在社会科学领域一直占据着重要地位,并得到公共和私立机构的广泛支持。

四、评价研究内涵的演变

在二战以后的年代里,评价领域的发展很大程度上得益于研究方法和统计学的进步。反过来,社会项目评价对先进方法的需要又刺激了方法的创新。计算机革命对于评价研究发展的意义尤为重大,它极大地便利了资料的收集和分析。

尽管评价领域在不断发展,然而在走向成熟的过程中,它已经发生了质变。早期的评价研究主要是由社会研究者出自个人兴趣而开展的。而在后期,评价研究结果的利用者,也就是各路利益相关者譬如政策制定者、项目设计者、公众等对评价研究领域施加了显著影响,这种倾向正在日益改变着评价研究的本质。如果纳入利益相关者的视角来思量,则评价研究可被视作社会政策和公共行政不可或缺的一部分。评价研究领域虽保持着其学术性的一面,有其相对独立性,但其现实操作必然脱离不了利益相关者们的竞逐舞台。关于评价的本质问题,本书后面的章节还有介绍,此处不再予以详述。

五、评价研究的低谷时期

整个20世纪70年代,项目评价一直处于蓬勃发展的状态。然而,随着1981年里根政府的上台,评价研究的发展进入了冬季。在80年代,里根政府和布什政府为了控制通货膨胀和减少财政赤字,都致力于缩减支出,政府向社会项目提供的资金遭到大幅削减。许多州和城市也出现了类似趋势。这一时期,不仅是在美国,而且包括一些西欧国家的政界都开始关注社会项目收益和成本的平衡。创新性项目往往是最需要进行评价的,但由于预算限制,评价环节往往就成了省略的对象。

但与此同时,一些新的社会问题也开始显现,出台应对计划,并对其成效加以评价成为

政府必须面对的压力。一个显著的例子便是针对流浪人群的救助计划。尽管各级政府都出现了财政亏空,但示范项目和相应的评价安排却数目众多并不断扩展。所以,尽管处于不利的发展境地,评价还是有所发展。

六、评价研究的平稳发展时期

20 世纪 80 年代晚期到 90 年代早期,对于项目评价的资助出现部分回升。一些机构的评价研究活动重新活跃起来,而其余的活动则仍旧比较萧条。总体来看,评价研究在政界中保住了它的地位。克林顿任总统期间,实施了更多的社会项目和评价活动,但由于不同党派执政理念的分歧,项目评价的发展在 90 年代历经起伏,呈现出以下几个明显的趋势:

一是项目评价在联邦层面的发展起伏不定,但在州乃至地方则呈增长势头。当时的联邦政府和国会极力主张缩减开支,并将主要的社会项目移交给各州管辖。这对项目评价的发展带来了积极和消极的双重影响。一方面,社会项目发生如此重大的变更,刺激了对其经济和社会影响进行评价的需要;另一方面,许多州政府无力或不愿承担必需的细致彻底的评价研究活动。

二是定性方法在评价研究过程中的使用出现增加。在此不久之前,唯一被认可的是具备专业合法性的评价还是倾向于使用随机试验设计的定量评价。实际上,定性和定量方法是可以很好地互补的,所以使用这两种方法从事研究的做法开始流行。

三是评价研究领域的专业协会逐渐发展壮大。不仅在美国出现了美国评价协会(American Evaluation Association),在加拿大、英国、澳大利亚、新西兰及其他国家都出现了类似的组织。这些专业协会为评价研究者提供了一个良好的交流平台,通过举行年度会议和出版学术刊物,为评价研究者提供了传播新成果、掌握新技能、宣传职业标准和促进评价研究学科发展的机会。本章未列出了国外主要的评价研究期刊和专业协会组织。

近 20 多年来,我国有关评价的研究及文章越来越多,但所涉及的主要是对于某些具体项目的具体评价,对项目评价理论和方法展开系统论述的文章不多,论著则更是鲜见。出于指导和促进项目评价实践的迫切需要,对项目评价概念、目的、目标、模式、分类、技术方法(如设计、资料收集和分析等)和项目评价过程等理论问题展开系统、深入地研究已成为亟待解决的重大课题。本书正是致力于为读者提供一个全面系统的评价理论和方法技术框架。为了使评价研究理论和技术方法更加鲜活,从而更易为读者所理解和掌握,本书重点选取卫生项目为现实依托来讲解项目评价的具体应用。实际上,在国际评价研究领域,卫生项目评价也一直都是关注的重点和热点。

第二节 项目概述

在探讨项目评价时,人们往往更多地谈论“评价”而很少关注“项目”。殊不知,要做好项目评价,首先要对项目有一个比较全面、深刻的了解。正如评价研究的先行者哈佛大学教授 Carol H. Weiss 在其书中所言,“这(了解项目)对于帮助评价者设计出一个能够有效回应项目面临的实际问题和项目资助方等利益相关者的关切的评价方案是绝对必要的”。尽管不同项目的具体内容存在差异,但弄清楚项目的概念、类别、目的、设计、实施、管理等对评价者

来说是起码的要求。缺乏对评价对象即项目的必要了解,势必无法有效完成评价任务。本节将对项目的定义、属性、目标和分类加以介绍。

一、项目的概念

项目来源于各种需求和要解决的问题。社会经济各部门现在和将来的发展都需要各种各样大量的项目,如农业、水利、气象、能源、交通、运输、邮电通信、冶金、石油化工、建材、医药、机械制造、电子信息、轻工纺织、汽车船舶、环境保护、城市基础设施建设和第三产业等等各个部门(吴之明等,2000)。那么,项目究竟是什么?它有哪些属性?

(一) 项目定义

国外不少学者都对“项目”的定义进行了表述。Stephen M. Shortell 等认为:项目就是有组织、有资源(人力、物力、财力)投入来解决一个或多个问题或实现一个或多个目标所确定的方案、计划、程序等。有组织指机构的组织、管理和协调及服务模式的改变等。有资源的投入指在现有水平上有新的资源投入,或者是对现有资源的重新配置(Shortell et al., 1978)。Joan L. Herman 等认为:项目就是能产生效果的、有形的、看得见、摸得着的具体东西(物体)或无形的比较抽象的程序、方案、计划等(Joan L., 1987)。例如,项目可以是一套课程表,可以是一份经济援助计划,可以是管理层人员和分工变动安排,可以是一周工作6天改为5天的工作制,也可以是设计出来用于改变工人劳动态度的一组活动。Carol H. Weiss 认为,项目就是意在改善个人、群体、组织或社区康乐(well-being)的高度组织化干预(structured intervention),项目的大小、范围、生命期、目标的明晰度和具体性各有不同(Weiss, 1999)。Peter H. Rossi 认为,社会项目或项目干预是指设计出来用以缓和社会问题或改善社会状况的有组织、有计划且经常是正在进行中的努力(Rossi, 1999)。显然,Weiss 和 Rossi 所说的主要是带有一定公益性质的社会公共项目。

国内研究项目管理的学者也对他们所理解的“项目”(project)进行了定义。吴之明等认为项目是在特定条件下,具有特定目标的、一次性的任务(吴之明等,2000)。刘荔娟等认为,现代项目是指那些在特定环境内作为管理对象,按限定时间、预算和质量标准完成的一次性任务(刘荔娟等,2003)。戚安邦认为项目是一个组织为实现自己既定的目标,在一定的时间、人员和资金约束下,所开展的具有一定独特性和不确定性的一次性工作(戚安邦,2006)。

(二) 项目属性

实际上,“项目”是一个伸缩性很强的称谓。所处的领域不同、认知水平不同,见解自然也会不同,对其内涵的判定可谓仁者见仁,智者见智,很难对其进行一个简明扼要而又无可辩驳的界定。但从中外学者既有的认知和表述中,依然可总结出项目的一些得到共识的基本属性。

1. 目标的明确性 任何项目都有它特定的目标,包括成果性目标和约束性目标。成果性目标是指项目的功能要求,约束性目标是指限制性要求。如将某项目地区的婴儿死亡率在5年内降至指定水平,“五年”是约束性目标,“指定水平”则是成果性目标。

2. 一次性 这是项目与其他重复操作、日常运营的最大区别。它有明确的起点与终点,常常没有可以完全照搬的先例,将来也不会有完全相同的重复。项目的其他属性也是从这一最主要的特征衍生出来的。

3. 独特性 即使有些项目所提供的产品与服务存在类似之处,但其地点和时间、内外部环境、自然和社会条件都会有所差别,绝不可能像生产流水线那样做到完全标准化,因此项目的过程总具有自身的独特性。

4. 环境制约性 不管项目是有形的还是无形的,其实施必然离不开一定的自然和社会环境,如气候特征、地理位置、政治体制、经济形势、文化意识等。所有这些外部环境因素都有可能对项目形成影响和制约。

5. 组织的临时性和开放性 项目开始时要组建项目团队,团队成员可能分别来自不同的机构,项目执行过程中人员构成和数量也不是恒定不变的。项目结束时,团队一般都会随即解散。参与项目的组织往往不止一个,他们通过合同、协议和其他方式组合在一起。相对于常规意义上的组织机构来说,项目组织的边界是弹性的和开放的。

6. 风险性 项目的一次性决定了其结果的不可更改性,或者说不可挽回性。而项目实施的预设条件往往会随着时间和环境发生变化,给项目进展带来不确定性,尤其是有的项目带有尝试和探索的成分,其实施过程中更是潜伏着各种不确定性,这就给资源投入带来了极大的风险。因此,必须对项目进行精心的设计和控制,以尽可能取得预期的收效。这也是需要项目评价存在的一个重要依据。

二、项目目标

对项目目标是否实现及干预措施对目标实现的贡献度进行分析和度量是项目评价的一个主要作用。因此,要想出色地完成一项评价任务,就必须对项目目标有充分的了解。

(一) 项目目标分类

项目的目标有两种分类方法:一类按达到项目目标所需的时间长短划分;另一类按项目目标达到的时间顺序划分。

1. 按达到目标所需时间长短分类 可分为近期(immediate)目标、中期(intermediate)目标和远期(ultimate)目标。三种目标串起来称为目标链。当然这种划分很难做到十分精确,究竟多长时间分别算是近期、中期和远期,这要根据具体的项目而定。一般来讲,近期目标就是项目最先考虑到和最早完成的目标,例如在卫生服务的项目中,首先考虑的是成立服务或活动机构,如社区卫生服务中心(站)、瘦身俱乐部、戒烟夜校等,这是开展卫生服务项目的第一步;中期目标一般指开展的服务或活动产生的作用,如居民到社区卫生服务中心(站)注册就诊、参加瘦身俱乐部者体重下降、参加戒烟学校者每天吸烟量减少等;远期目标就是最终的目标,在卫生项目里,大多指人口发病率、死亡率下降,健康状况改善等。实现远期目标一般都需要比较长的时间,如果项目持续时间短,项目覆盖的人口不多,项目的远期目标就有可能在项目结束时仍无法达到。例如一个为期2~3年的社区脑卒中防治项目的远期目标之一——降低社区人口脑卒中发病率,就难以在这么短的时间内实现(假设项目有降低脑卒中的效果)。在选用评价标准(criteria)或指标(index)来表达项目的效果时,务必要从时间上考虑该指标的可得性。如果远期目标无法在项目完成时得到,一般用中期目标来代替。如上述脑卒中社区防治项目就用人群平均血压值来取代(医学研究已经表明降低人群血压值和降低人群脑卒中发病率有因果联系)。

2. 按目标实现的时间顺序分类 可以将目标分为不同的水平或层次(levels of objectives)。这种分类是按目标实现的时间顺序由低(从近期目标开始)到高(远期目标)排

列。要达到最高层次的目标就必须从最低层次的目标开始做起,而且当中任何一个层次的目标的实现与否都会影响到最终目标的实现。图 1-1 是一个质量保证项目(quality assurance program)目标的例子。

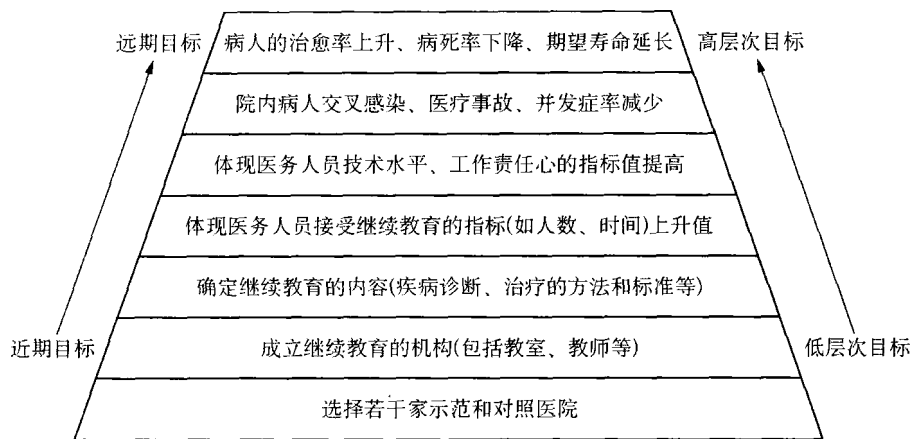


图 1-1 医院内医疗保证项目的目标：从近期目标到远期目标

从图 1-1 可见,项目的目标从下到上逐级上升。各级目标之间既有联系又相对独立。虽然可以单独评价某一层次的目标,但如果条件许可,评价项目效果一般都以最高层次或接近最高层次的目标为标准。

(二) 阐述项目目标的规则

人们经常从项目标书上看到对项目目标的描述用词不精确的现象。有时是因为项目太复杂,其目标很难精确地制定;而有时则是项目管理者为了给自己留下余地而故意把项目的目标定得模糊,以便规避严格的审核(accountability)。一个有应用价值的项目目标陈述应符合以下几条规则:

(1) 阐述项目目标的语句中,谓语应使用强有力的动词(strong verbs)。这个强有力的动词所表现的行为本身或其结果是可以观察到或者是可以测量出来的,例如“提高孕妇产前保健服务的利用”,其宾语可用产前检查次数表示。如果用另一动词“改善”,把这句话改为“改善孕妇产前保健服务”其含义就比较模糊,因为人们对“改善”这个词可以有不同解释;“服务”一词在句中的含义也比较笼统。因此用“提高”比用“改善”好;用“服务利用”比“服务”一词好。在英语中常用“write”,“find”,“increase”等动词来描述目标,而不用“understand”,“promote”,“encourage”等一类抽象动词。

(2) 虽然一个项目可以有多个目标,但在阐述时常常是分开一个一个进行的,不要在一句话里同时阐述两个及两个以上目标。这样才能使目标明确。

(3) 目标要具体,不能含糊其词。例如,对某个目标的陈述是“加强与卫生部门领导的交流与沟通”,这样就不符合规则。因为交流和沟通的方式很多,是通过电话、书信、还是面谈进行沟通交流,交流多长时间或多少次数。

(4) 要阐述预期的目标达成时间。

在阐述项目目标时,还可引入目标管理中的 SMART 原则,具体内容可参阅相关书籍。