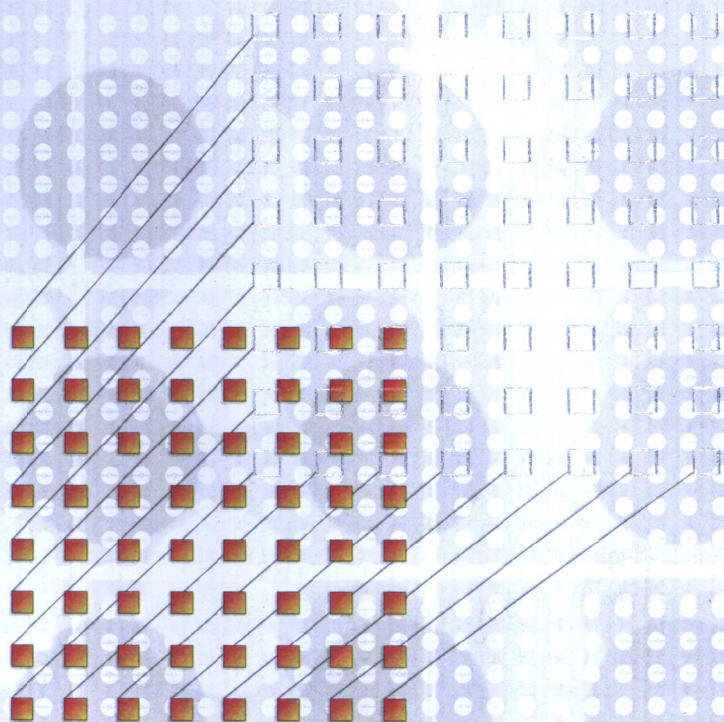


● 公共事业管理系列

公共事业评价

吴钢 著

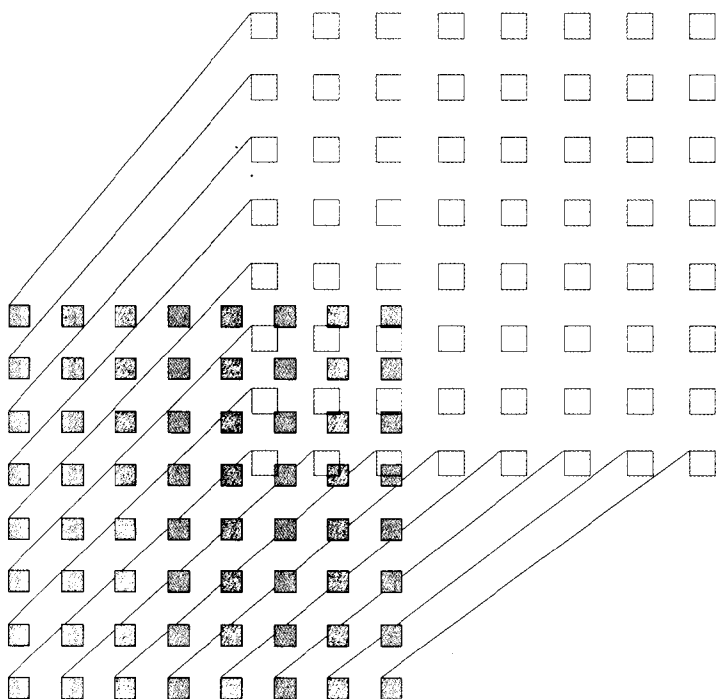


上海教育出版社

● 公共事业管理系列

公共事业评价

吴 钢 著



上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事业评价 / 吴钢主编. —上海:上海教育出版社,
2003.9

(公共事业管理系列丛书)

ISBN 7-5320-9072-8

I.公... II.吴... III.公共管理—评价
IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 082309 号

公共事业管理系列

公共事业评价

吴 钢 著

上海世纪出版集团 出版发行
上海教育出版社

易文网:www.ewen.cc

(上海永福路 123 号 邮编:200031)

各地新华书店经销 上海江杨印刷厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 11.25 插页 4 字数 292,000

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—4,100 本

ISBN 7-5320-9072-8/D·0021 定价:(软精)22.00 元

序

1998年,教育部颁发了新修订的《普通高校本科专业目录》,教育管理专业被并入公共事业管理专业。这为教育管理专业调整培养目标和改革课程设置等,提供了良好契机,也为适应高等教育从精英化向大众化的转变,拓展毕业生的就业渠道,找到了新的专业生长点。

所谓公共事业,主要是指政府组织、一般的社会公共组织、公益性组织或非政府组织、非营利组织所从事的公益性事业。在这里,它主要涉及教育、卫生、体育、文化事业、科学技术和环境保护领域。把公共事业管理之一的教育管理理论和方法进行拓展和移植,可应用于公共事业管理的其他领域,其主要理由是:(1)由于教育、卫生、体育、文化事业、科学技术和环境保护等均是社会公益性事业,它们的共性特征十分明显。这种共性特征是拓展和移植可行的根本依据。(2)就教育管理来说,其管理对象不仅涉及物,而且更多的是人,因此,与卫生管理、体育管理、文化事业管理、科技活动管理和环境保护管理等相比,难度更大。这是拓展和移植可行的操作依据。(3)在学校管理中也已涉及到体育课堂教学管理、体育工作管理、学生卫生习惯管理、卫生工作管理、学校艺术节管理、文艺工作管理、学校科技活动管理、科研工作管理和校园文化管理、校园环境管理等,这是拓展和移植可行的实践依据。

为了培养好公共事业管理人才,以适应社会发展的需要,我们编写了这套《公共事业管理系列》丛书。本系列丛书具有以下特点:

1. 有自己的理论体系结构。本系列所确定的书目是与我们对公共事业管理的内涵和人才培养的目标、类型、分类的基本看法相符

合的。同时也是“宽基础、多方向”思路的具体体现,使读者不仅能适应现阶段社会公共事业管理领域对知识、技能和能力的需求,而且也顾及到了未来可能转换到其他领域的相应或相近类型职业的要求。

2. 有亲身的实践经验积累。1999年,我们着手进行公共事业管理专业的课程设置改革,并付诸实施。经过四年的实践,我们积累了丰富的经验,使本系列更具有针对性和实用性。为此,务实性内容较多,传授先进而又实用的知识和技能,读者可以学以致用。

3. 有内在的逻辑联系内容。本系列各册内容之间有较紧密的逻辑联系。例如,《文科高等数学基础》是学习《实用统计学》和《管理定量分析》应具备的基础知识和基本技能,而《实用统计学》和《管理定量分析》又是学习《公共事业管理》和《公共事业评价》的基础。

4. 有基本的统一表述形式。本系列有统一的编写体例,要求编写者共同遵守。当然,编写者在撰述过程中,从主客观的实际出发,也可作某些必要的变动,但力求保持各书在表述形式上的基本统一,给读者一个系列的整体印象。

本系列丛书虽有以上特点,但一定存在不少问题,这有待于我们作进一步的探索研究,我们衷心地欢迎广大读者不吝指正。

本系列丛书的编写和出版,是与上海教育出版社领导的支持分不开的,特别是张文忠先生为这套丛书的问世,付出了辛勤劳动,在此谨表衷心感谢!



2003.6

目 录

理 论 篇

第一章 公共事业评价概述	3
第一节 公共事业评价的概念	3
第二节 公共事业评价的功能和作用	9
第三节 公共事业评价的主要类型	12
第四节 公共事业评价的研究对象、内容和方法	19
第二章 公共事业评价模式	23
第一节 西方教育评价的主要模式	23
第二节 我国教育评价的主要模式	31
第三节 公共事业评价模式的选择	41
第三章 公共事业评价的一般过程	45
第一节 评价方案准备	45
第二节 评价方案实施	51
第三节 评价报告编写	59
第四节 评价结论反馈	65
第五节 评价心理调控	69
第四章 公共事业评价制度	75
第一节 建立公共事业评价制度的必要性	75
第二节 建立公共事业评价制度应具备的基本条件	77
第三节 建立公共事业评价制度的系统思考	81

方 法 篇

第五章 公共事业评价标准编制	95
----------------------	----

第一节 公共事业评价标准概述	95
第二节 公共事业评价指标体系的设计	100
第三节 公共事业评价评定标准的制定	113
第四节 公共事业评价标准编制案例	117
第六章 公共事业评价信息搜集	128
第一节 公共事业评价信息的主要来源	128
第二节 确定公共事业评价信息源数量的技术	130
第三节 搜集公共事业评价信息的主要方法	136
第七章 公共事业评价信息处理	150
第一节 公共事业评价信息的定性处理方法	150
第二节 公共事业评价信息的定量处理方法	157
第八章 公共事业评价的再评价	176
第一节 公共事业评价再评价的必要性	176
第二节 公共事业评价再评价的方法	179
第三节 公共事业评价再评价的实施	191

运 用 篇

第九章 公共事业评价理论和方法在教育领域中的运用	199
第一节 学校教育评价	199
第二节 社区教育评价	234
第三节 公共事业教育投资项目的社会评价	242
第十章 公共事业评价理论和方法在体育和卫生领域中的运用	245
第一节 学校体育和卫生工作评价	245
第二节 社区群众性体育活动评价	253
第三节 居住小区卫生状况评价	268
第四节 公共事业卫生投资项目的社会评价	280
第十一章 公共事业评价理论和方法在文化和科技领域中的 运用	282
第一节 学校文化活动评价	282

第二节 学校科研评价	283
第三节 社区文化工作综合评价	292
第四节 社区科普活动评价	296
第十二章 公共事业评价理论和方法在环境保护领域中的 运用	306
第一节 学校环境评价	306
第二节 绿色学校评价	312
第三节 社区居住小区生活环境评价	329
后 记	348

理 论 篇

真理是在漫长地发展着的认识过程中被掌握的,在这一过程中,每一步都是它前一步的直接继续。

——黑格尔

谁想创造,必须学会理论。

——莱辛

一个人只要肯深入到事物表面以下去探索,哪怕他自己也许看得不对,却为旁人扫清了道路,甚至能使他的错误也终于为真理的事业服务。

——博克

第一章 公共事业评价概述

公共事业评价作为新兴的公共管理研究领域、公共事业管理的有效手段,已受到学术界的重视。对评价和公共事业评价的定义,公共事业评价的功能、作用和类型等基本理论问题的探讨,有助于对公共事业评价的深入研究和有效运用。

第一节 公共事业评价的概念

概念是思维的基本形式之一,反映客观事物一般的、本质的特征。人类在认识过程中,把所感觉到的事物的共同特点抽象出来,加以概括,就成为概念。公共事业评价的概念是公共事业评价活动共同特征的概括和提炼,它对具体评价工作具有指导意义。

一、公共事业评价的涵义

所谓公共事业,主要是指政府组织、一般的社会公共组织、公益性组织或非政府组织、非营利组织所从事的公益性事业。在这里,它主要涉及教育、卫生、体育、文化事业、科学技术和环境保护领域。对其进行评价的意义主要有:第一,有利于公共事业管理的正确决策。要搞好公共事业管理,首先必须要有正确的决策。党的十一届三中全会以来,我国的公共事业有了很大的发展。在建立社会主义市场经济体制的今天,不同办学模式不断涌现,除国家包办包管的公立学校外,还有私立学校、公办转制学校、承办制学校、社会团体办学、中外合资办学等等,在这种情况下,如何使各级各类学校有效实施素质教育,提高素质教育质量呢?这就必须运用评价手段,为素质教育决策提供有效信息,以作出正确的决策。第二,有

利于调控公共事业管理过程,促使其朝着预定的目标运行。譬如,学校是实施素质教育的主要场所,素质教育质量是学校各种要素,即学校规模、师资力量、教学设备、教学管理、学生来源、后勤服务等多种因素综合作用的结果。评价能对学校各项工作进行综合检验,使我们能时常根据学校工作的现状与实现素质教育目标的差距,在规划学校工作时,综观全局,有明确的方向,有针对性地提出切合实际的策略和方法,有效调控学校的各项工作,使素质教育达到预期目标。第三,有利于检验公共事业发展水平。公共事业管理成功与否和质量如何均需要运用评价手段来判定。譬如,素质教育的根本目的是多出人才,出好人才,提高民族素质,所以,学生综合素质评价是整个素质教育评价的出发点和归宿。只有解决了学生综合素质评价问题,才能搞好素质教育评价。1999年召开的全国教育工作会议指出,素质教育要以德育为核心,以培养学生的创新精神和实践能力为重点。这为学生综合素质评价指明了方向。评价理论和方法的日趋成熟,使我们科学、客观和有效地评价学生综合素质变为可能。

评价活动在我们日常生活中处处存在,不仅公共事业领域有评价,而且经济领域和政治领域等也都有评价活动存在。“评价”一词在一般汉语词典里的解释是“评定价值高低”,由此我们对公共事业评价较为直觉的解释是“对公共事业价值进行判断的过程”。但是,这种判断过程不是随意的,是建立在对公共事业信息进行科学分析的基础之上的。仔细分析公共事业评价的内涵,大体包含以下五个方面的特性:一是客观性。评价要有一个客观的基础,这个基础建立于对公共事业信息进行科学、系统和全面的搜集。二是科学性。对所搜集到的公共事业信息,运用科学的方法进行整理、处理、解释和分析,便于进行准确的判断。三是主观性。无论是何种评价,最终的评价结果都是通过人的大脑判断得到的,但是这种判断必须建立在对公共事业信息进行科学处理和分析的基础之上。四是普适性。公共事业评价概念应该适用于公共事业的全领域。五是目的

性。评价不是为评价而评价,而是要把评价结果或结论反馈给决策者、被评价单位或个人等,使他们能有效地采取更佳的公共事业决策、制定公共事业计划,促进公共事业改革,提高工作效率和质量。基于上述分析,我们认为公共事业评价是指在系统地、科学地和全面地搜集、整理、处理和分析公共事业信息的基础上,对公共事业的价值作出判断的过程,目的在于促进公共事业改革,提高公共事业发展水平。

为了深入理解公共事业评价概念,下面从价值论、认识论和实践论的角度,剖析评价和价值、评价和认识以及评价和实践的关系。

(一) 评价和价值

马克思指出:“‘价值’这个普遍的概念是从人们对待满足他们需用的外界物的关系中产生的。”^①由此可知,价值反映着主客体的关系,是客体对主体需要的满足。只有当主体具有某种需要,而同时客体本身也具有满足主体需要的客观属性,才能体现出价值。主体是指实践者、认识者,或实践—认识活动的行为者本身;客体是指实践对象、认识对象,或主体行为的对象本身。它们之间相互作用的形式常常表现为:一是在实践和认识中主体对客体的反映、接近和“服从”,即客体对主体的作用;二是主体对客体的改造并使它为自己“服务”。用系统观点来分析价值的概念,不难发现,一个事物要体现其价值必须具有两个要素、一个关系,即事物所具有的客观属性和事物主体的需要这两个要素以及它们按一定方式相互联系在一起的程度。由于事物的客观属性是多种多样的,主体需要也是千差万别,因此事物的价值具有多元性;事物价值的体现要求事物的客观属性和主体需要按一定方式相互联系在一起,这体现着事物价值的相关性;把事物价值的多元性和相关性加在一起,就产生了事物价值的整体性。从系统观点的角度来看,评价实质上就是事物价值整体性的反映。

^① 《马克思恩格斯全集》第19卷,人民出版社1963年版,第406页。

（二）评价和认识

马克思主义认识论认为,认识的本质是能动的反映。从这个意义上说,评价是属于认识的。由上述分析可知,由于事物价值具有多元性,于是就产生了事物价值的整体性较难把握的问题。要较好地解决这个问题,首先,评价者要有一个科学的态度;其次,指导评价活动的理论、评价活动中所采用的方法和评价程序必须合理、科学。我们知道,要对事物价值进行判断,必须了解和认识三大类信息:其一是事物本身所具有的客观属性信息以及它与其他相关事物之间关系的信息;其二是关于事物主体需要的信息;其三是事物客观属性和主体需要按一定方式相互联系在一起的程度信息。其中第二、三类信息是较难把握事物价值整体性的主要原因。诚然,评价不可能离开价值主体的需要,也不可能离开评价主体的主观愿望,即评价具有离不开人的需要的性质,这种性质,在学术界有人把它称为主观性。但是,价值主体的需要和评价主体的主观愿望,不是由人的主观随意决定的,它同人的社会存在相联系,是能够被人有效认识的。科学和客观地认识上述三大类信息,就能较好地把握事物价值的整体性,对事物作出科学、客观和有效的评价。

（三）评价和实践^①

人的认识不能离开实践,实践是认识的来源、认识的目的;认识的基础是实践,认识又反过来指导实践;认识过程要经过从实践到认识,又从认识到实践的两次飞跃才能完成。可见,评价正确与否是要通过实践检验的,这里包含两层意思:一是把评价现有的研究成果,即评价理论和方法运用于实践,接受实践的检验。对于实践证明是科学的理论和方法,应该保留,并继续运用;对于实践证明是不科学的理论和方法,要加以修正或扬弃;二是评价的结果要接受实践的检验。这种检验主要从三方面来衡量:其一是价值客体的发展水平是

^① 吴钢:《高校课堂教学评价的实践探索》,载《上海师范大学学报教育版》2003年第1期。

否与评价结果相一致;其二是价值主体需要的满足程度;其三是评价主体的主观愿望是否得以实现。评价正确性检验的实现,往往通过建立某种评价制度来保证评价活动的连续进行,真正做到用后次评价结果来检验前次评价结果,长此以往,评价就会日趋科学和客观,评价的正确性才能得到保证。

由上述可知,公共事业评价实质上是判断公共事业价值高低的过程,那么什么是公共事业价值呢?所谓公共事业价值,就是指作为客体的公共事业现象属性与作为社会实践主体的人的需要之间的一种特定关系,对这种关系的不同认识和评价构成了人们的公共事业价值观。这里的主体主要包含两个方面:一是一定社会历史阶段中的社会集团和人。一定社会阶级、集团对公共事业的需求不同,公共事业行为的取向、标准就不一样;处于一定社会历史阶段的个人,也因主体所处的不同状态而对公共事业的需求不一样。二是一定公共事业情境中的管理者和被管理者。他们的价值取向固然要受到一定社会集团或一定社会发展水平的制约,但从某种意义上讲,其需要水平和满足方式往往更具有灵活性。这里的客体主要是指主体的需要对象,它既可以是物质的,也可以是精神的;既可以是社会的,也可以是个体自身的。

在公共事业评价的实际工作中,公共事业价值往往由抽象的理论转变为具体的标准。由于公共事业价值的体现与客体的属性、主体的利益和需要有关,因此,转变的途径往往是与评价有关人员较为一致的价值取向的显现;转变的方式一般采用民意调查。而对于具体的、制定好的评价标准也要根据实际情况,不断地调整、充实和完善。

二、公共事业评价主体和客体之间的一般关系

探讨公共事业评价主体和客体之间的一般关系,有助于指导开展公共事业评价活动,有效提高评价活动的质量。一般来说,评价主体和评价客体是相对的,在一定条件下可以互相转化,对于公共事业系统来说,评价客体主要是指教育、体育、卫生、文化事业、科技和环

境保护。在公共事业评价中,主要有以下五种关系:

第一,以社会系统作为评价主体,公共事业系统为评价客体,其价值判断的主要依据是社会发展的需求状况。

第二,以公共事业系统作为评价主体,公共事业系统与社会系统的关系状况为评价客体,其价值判断的主要准则是社会发展对公共事业的促进状况。

第三,以公共事业系统中上级主管部门作为评价主体,它的下属单位为评价客体,其价值判断的主要标准是某一时期的公共政策、中心任务,或某项法律、法规的贯彻实施状况。

第四,以公共事业系统中的某一单位作为评价主体,单位内部工作状况为评价客体,其价值判断的主要依据是单位的工作目标、工作制度、相关科学理论、评价对象和条件以及人们的愿望、需要和意图。

第五,以相对独立的社会评价机构作为评价主体,公共事业系统的元素作为评价客体,其价值判断的主要准则是公共事业系统和其他社会系统等的协同发展规律、党和政府的公共政策和法规、有关科学知识、公共事业活动中积累的经验、评价对象及与之有关的人、财、物等的实际情况。

三、把教育评价理论和方法移植到公共事业其他领域的可行性

自美国教育家泰勒(W. R. Tyler)提出教育评价的系统理论以来,已有六十多年的发展历史。到目前为止,西方已形成了较为完善的教育评价理论和方法体系。在我国,教育评价从20世纪70年代末恢复和兴起以来,已经历了二十多年的发展历程,初步建立了适合我国国情的理论和方法体系,较好地促进了教育事业的发展。在教育评价实践中,我们突破了泰勒模式以教育目标作为评价活动唯一依据的局限,由对学生学习质量和发展水平的评价,发展到对整个教育过程其他方面的评价,如:教师评价、校长评价、办学水平评价、办学条件评价、区域性教育水平评价等等。这一发展结果使得现代教育评价理论和方法更具适应性和拓展性。随着社会经济

和科学技术的发展,社会对公共事业的发展有着极为强烈的需求,这是人民生活水平普遍提高的重要标志。为了适应社会这一发展趋势,我们必须加强对公共事业的管理,大力发展公共事业。要加强对公共事业的管理,必须有效运用评价手段,建立科学的评价信息反馈系统,这样才能做到公共事业管理决策科学和准确。为此,把教育评价的理论和方法移植到体育评价、卫生评价、文化事业评价、科技活动评价和环境保护评价领域是十分必要的,它的可行性主要基于以下三条理由:第一,由于教育、体育、卫生、文化事业、科技和环境保护均是社会公益性事业,它们的共性特征十分明显。这种共性特征是移植可行的根本依据。第二,就教育评价来说,其评价对象不仅涉及物,而且更多的是人,因此,与体育评价、卫生评价、文化事业评价、科技活动评价和环境保护评价相比较,难度更大。加上现代教育评价主要运用指标体系来进行评价,这种方法适用面较广,不仅适用于经济领域的评价活动,而且也适用于公共事业的其他领域。这是移植可行的操作依据。第三,在学校评价中也已涉及到体育课堂教学评价、体育工作评价、学生卫生习惯评价、卫生工作评价、学校艺术节评价、文艺工作评价、学校科技活动评价、科研工作评价和校园环境评价等,这是移植可行的实践依据。当然,教育评价与体育评价、卫生评价、文化事业评价、科技活动评价和环境保护评价也有区别,这种区别主要体现在制定评价标准的依据和评价方法的运用上,这完全可以针对具体情况,通过适当的选择加以弥补。

第二节 公共事业评价的功能和作用

功能和作用的含义较为相近,在这里,公共事业评价的功能是指整个公共事业评价工作完成以后所发挥出来的整体效能。公共事业评价的作用是指在公共事业评价过程中各个评价环节的评价工作对评价工作的有关人员所产生的影响力。