

教材  
重点图书

# 社会项目评估

*Social Program Evaluation*

方巍 祝建华 何铨◎著



社会工作精品教材

“十一五”上海市重点图书

# 社会项目评估

方巍 祝建华 何铨◎著

格致出版社



上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会项目评估/方巍,祝建华,何铨著. —上海:  
格致出版社:上海人民出版社,2012  
社会工作精品教材  
ISBN 978-7-5432-2091-1

I. ①社… II. ①方… ②祝… ③何… III. ①社会工  
作-教材 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 076979 号

责任编辑 顾悦  
封面设计 路静

---

社会工作精品教材

### 社会项目评估

方巍 祝建华 何铨 著

---

出版 世纪出版集团 格致出版社  
www.ewen.cc www.hibooks.cn  
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心  
印 刷 上海商务联西印刷有限公司  
开 本 787×1092 毫米 1/16  
印 张 21.75  
插 页 1  
字 数 295,000  
版 次 2012 年 7 月第 1 版  
印 次 2012 年 7 月第 1 次印刷  
ISBN 978-7-5432-2091-1/C·59  
定 价 39.00 元

本教材出版获浙江省“钱江人才计划”社会科学类（C类）资助

## 总序

尽管社会工作是融知识、价值和技巧为一体的,但它的与众不同之处在于其独特的价值追求和促进社会改变的宗旨。从价值层面而言,社会工作代表的是一种基于人本主义和人道主义的责任、关怀和奉献。从宏观层面而言,社会工作体现为立足科学知识、回应不同人群的需要并寻求社会的积极改变的制度安排。中国的社会工作正进入发展的机遇期,因为它已进入了官方的话语体系。此刻,对于社会工作者而言,更为重要的是反思自己能够贡献什么。毋庸置疑的是,社工教育界的使命是传递一整套的专业价值、知识和体系,以造就一批愿意奉献于社会工作进而改变这个世界的年轻人。作为一个共同体,我们命定成为这一段历史的书写者,即便我们无法重构宏大叙事,改变这段历史的若干片段也是值得为之付出努力的。此刻,我们要展现专业追求与雄心。

这套教材可以视为我们对这一重要历史时刻的主动回应,我们希望这样的回应是有所贡献的,它至少记载了我们前行的足迹。教材立足国际视野与中国经验,致力于展现社会工作的知识库存和前沿进展,并为中国社会工作的发展提供一定的智识支持。上海世纪出版股份有限公司格致出版社高瞻远瞩地洞察到社会工作发展的重要意义,并愿意以他们的专业和网络推进社会工作的专业发展,这体现了出版人高度的社会责任感,对此我们要表达敬意!教材的作者均是来自海内外的社会工作专家,正是社会工作将我们联结在一起,这样的联结是改变的动力!本套教材是开放的体系,欢迎学界同仁加盟。

丛书策划:何雪松 韩晓燕

## 第一章 社会项目评估概论

1

- 第一节 社会项目/1
- 第二节 社会项目评估/7
- 第三节 社会项目评估发展/17
  - 思考题/22
  - 推荐阅读/22
  - 参考文献/23

## 第二章 社会项目评估理论

26

- 第一节 评估理论概论/26
- 第二节 实证主义评估理论/32
- 第三节 项目评估理论的发展/39
  - 思考题/47
  - 推荐阅读/47
  - 参考文献/47

## 第三章 社会项目评估伦理

51

- 第一节 社会项目评估伦理发展/51
- 第二节 社会项目评估规范体系/57
- 第三节 社会项目评估伦理本土化/64
  - 思考题/70
  - 推荐阅读/70
  - 参考文献/70

## 第四章 定量、定性及综合方法

74

- 第一节 定量评估方法/74
- 第二节 定性评估方法/82

### 第三节 综合评估方法/93

思考题/106

推荐阅读/106

参考文献/106

## 第五章 社会项目评估测量

109

### 第一节 测量及其质量/109

### 第二节 测量指数/115

### 第三节 测量量表/122

思考题/129

推荐阅读/130

参考文献/130

## 第六章 实验和准实验评估

132

### 第一节 实验评估与准实验评估方法概述/132

### 第二节 实验评估方法/139

### 第三节 准实验评估方法/145

思考题/151

推荐阅读/152

参考文献/152

## 第七章 实地研究评估

155

### 第一节 实地研究评估概论/155

### 第二节 访谈评估/165

### 第三节 观察评估/174

思考题/183

推荐阅读/183

参考文献/184

## 第八章 非介入性评估 185

### 第一节 文献资料与评估/185

### 第二节 内容分析与评估/194

### 第三节 实物痕迹与评估/199

思考题/204

推荐阅读/205

参考文献/205

## 第九章 社会项目需要评估 207

### 第一节 项目需要评估概论/207

### 第二节 项目需要评估的资料收集/215

### 第三节 项目需要评估的任务/222

思考题/229

推荐阅读/229

参考文献/230

## 第十章 社会项目过程评估 234

### 第一节 项目过程评估概论/234

### 第二节 项目过程评估任务/241

### 第三节 项目过程评估途径/249

思考题/255

推荐阅读/255

参考文献/255

## 第十一章 社会项目理论评估 259

### 第一节 项目理论评估概论/259

### 第二节 项目理论的建构/267

第三节 项目理论评估步骤/273

思考题/281

推荐阅读/281

参考文献/282

第十二章 社会项目成本取向评估

284

第一节 项目成本取向评估概论/284

第二节 项目成本分析/291

第三节 项目成本效率评估/300

思考题/309

推荐阅读/309

参考文献/310

第十三章 社会项目满意度评估

312

第一节 项目满意度评估概论/312

第二节 满意度评估方法/319

第三节 满意度评估偏差及其纠正/327

思考题/331

推荐阅读/331

参考文献/332

附录 美国评估协会《评估工作者指导原则》(2004年修订,  
精简版)/335

后记/338

## 第一章 社会项目评估概论

在日常生活中,我们每天都接触到各种各样的项目,同时也不断对各种类型的项目作出评论。随着构建社会主义和谐社会目标的提出,各级政府和社会组织加大了对社会项目的组织和投入,因而社会项目评估显得更频繁和迫切。在这一章,我们在探讨社会项目概念的基础上,分析社会项目评估的含义、类型和功能,进而回顾社会项目评估的发展历程。

### 第一节 社会项目

项目是人类活动的基本形式,存在于人类社会的各个时期;但是作为一种有意识地提高人类活动成效的组织形态、管理方式,项目尤其是社会项目的历史仍然十分短暂。下面,我们将在比较“项目”与“公共项目”概念的基础上,分析社会项目的内涵、特点及其在当今社会的发展。

#### 一、项目

项目存在于人类生活的方方面面。从人类诞生早期的狩猎活动,到今天的大规模动植物养殖、种植;从历史上的都江堰工程,到当代的三峡工程;从莱特兄弟第一架飞机上天,到如今神州载人飞船遨游太空;从复杂的、涉及不同部门协同的大飞机工程,到简单的、日常生活过程中的一

次婚庆活动或家庭春节聚餐,所有这一切都是人类项目活动的表现。简单地说,项目是人类为了一定的目的而在特定时间维度内组织的一项活动。

根据这一定义,项目的第一个基本特点,便是其明确的目的地性或具体追求的目标。从这个意义上来说,项目是人类本质属性的体现,与人类的诞生相伴随。众所周知,人类作为一种生命体,其不同于一般动物的本质特征便是具有意识、能够借助劳动实现自己的目的。人类社会发展的一个重要表现是其活动领域的拓展。伴随着这一历程,人类项目的形式更为多样,内容不断充实,范围日益广泛。为了生存并追求更好的生活,人们不仅有着女娲补天、羿射九日和愚公移山等神话传说,还在现实生活中创造了挖掘大运河、营建万里长城和修建圆明园等工程项目。同时,人们还将自己的创造力转向人类社会,在中华民族的历史上留下了科举取士和诸如春节、元宵等文化民俗项目。此外,人类在发起改造外部世界项目的同时,还不断推出针对人类自身物质和精神世界的各类整容、医疗和教育项目。可以说,项目与人类的历史紧密相关,是人类进步和发展不可或缺的组成部分。

人类项目的第二个重要特点,是其活动时间的相对有限性。作为整个人类来说,改善自然和社会、更好地满足自我需要的历程是无限的,但是每一个具体项目的时间跨度又是有限的。人类在不同时期具有不同的需要,随着时间的推移,人的需要处于不断的变化和发展过程之中。与此相适应,与特定目的与具体目标相联系的人类项目便具有一个特定的时间要求。诸如城市的一项快速公交车项目,它是随着城市的发展和人们快速到达新的城市空间的要求而产生的,离开了这一特定的时间背景,就不存在其运作的意义。在城市规模较小、生产效率低下的情形下,没有发起这种项目的必要性;而一旦轨道交通等新型快速交通系统形成,城市快速公交车系统项目也就失去了其发展的意义。又如医学手术,它既与患者病情的变化进程相关,又与特定阶段的医学技术发展相适应,一旦错过了最佳时机,或者在特定的时间内无法完成,就都无法实现其挽救病人生

命的目的。同时,随着人类认识和实践能力的提高,即使是实现同样的目标,我们也会运用更为有效、更为经济的新项目取代原有的项目。

人类项目的第三个特点,是其组织活动的资源的有限性或约束性。不论是什么类型的活动,人类在特定时期内拥有的资源总是有限的,这就对人们在特定时期内实现某一目标的活动能够取得的资源形成约束。一家房地产企业要想发展某一住宅或商业用房项目,首先会受到其自身资金条件的约束,如果它不具备发展项目所需要的自由资本或融资能力,就只能坐失良机;即使它有充足的资本,但是土地资源是有限的,稀缺性资源也制约着项目的推出。对于自然资源是这样,对于社会资源同样也如此。在任何一个社会历史时期,尽管政府的主导意识形态不同,其愿意用于民生的财政预算比例和总量不同,但它总有一个额度,由此对项目的对象、规模、取向和效率具有重要的决定意义,这也是我们讨论项目评估的一个重要原因。

## 二、社会项目

相对于一般项目,社会项目的界定离不开关于“社会”的定义。从广义的角度来看,社会相对于自然,是人类活动的产物;它既可以是纯粹的人造物品,也可以是经过人类改造的自然物品,或者说人化了的自然。比如,泰山、西湖等大自然中的山水,经过历代人类的改造,已经成为我们民族文化不可分割的组成部分。如果这样理解,远到银河外星系的探测,近到甲型流感疫苗的注射,大到嫦娥登月工程,小到家庭聚会安排,只要是人类组织和参与的项目,都可视为社会项目。这一界定无疑过于宽泛,不但与本书讨论的内容不吻合,而且也不利于深入讨论项目的评估研究。

从狭义的角度来看,社会又是经济领域以外的人类活动空间与内容。例如,社会政策的鼻祖理查德·M. 蒂特马斯(Richard M. Titmuss)便坚持认为经济与社会有着不同的价值取向,经济活动的依据是效率,因而通常由市场调节;而社会活动的原则是正义,通常由政府通过二次分配予以保证(Titmuss, 1974)。詹姆斯·米奇利(James Midgley)更是明确指出,

社会发展的宗旨是提高人类的社会福祉水平。他进而指出,缺乏社会发展的经济增长是没有意义的,是一种扭曲的发展(Midgley, 1995)。从这一意义出发,社会项目便是有组织的、目标相对具体的一种活动类型,其目的是在实现社会公正的基础上增进人类的福祉。

我们将通过与经济项目,尤其是与公共项目的比较,来进一步揭示社会项目的内涵。如果以增进人类的福利水平作为衡量标准,经济活动从长远的角度来说无疑也有同样的属性。经济的增长不仅是人类福利水平改善的物质基础,而且它的市场竞争原则有利于提高人类活动的效益,促进社会财富的积累。但是,诚如蒂特马斯上面指出的,经济项目是以效率为目标的,具有营利的取向;而社会项目的根本目标是以福祉和公正为核心的社会价值,在许多情形下是不计经济成本的。

相对而言,公共项目与社会项目的关系比较复杂。一方面,现代社会中的许多公共项目,如各地政府修筑道路、发展公共交通、完善城市基础设施等项目,也对改善民生和福利有着重要贡献;另一方面,许多公共项目与社会项目在边际上难以严格区分,往往存在着交错和重复的地方。例如,公共卫生事业、公共教育和公共住房便是这方面的典型反映。目前,人们通常认为,社会项目是公共项目的一个组成部分,公共项目的外延大于社会项目。我们认为,这一认识并不准确,因为从两者的定义上来说,公共项目与社会项目是既有重合,又有分离的两个不同的范畴。

那么,究竟什么是公共项目呢?显然,公共项目是公共部门提供的物品或服务。要理解公共项目,其核心是要明确公共物品或服务的概念。通常,我们可以从广义和狭义两个方面来理解公共物品的概念。从广义上来说,只要是与多数人的利益相关,反映公共利益的项目或服务,都属于公共项目。从这样一个角度出发,公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究和空间技术等方面的物品提供和服务都属于公共项目,社会项目便是公共项目的一个组成部分。但是从狭义上来说,公共项目涉及公共物品或服务的非竞争性、非排他性,增加使用者或分享者并不导致其成本增加。据此,公共项目又可以分为纯公共项目和准公共项目两类。

其中的纯公共项目就如上面列举的公共安全、国家外交和环境保护等,具有严格的非竞争性和非排他性;而准公共项目的非竞争性和非排他性则有一定的条件,一旦超出限度,便产生竞争性和排他性,其例子包括交通、通信、城市公共服务和广播电视等(参见陈振明,2003)。

社会项目与公共项目的差异,正是源于关于公共物品或服务的上述狭义界定。像社会保障和教育等物品或服务,从国家反映公众利益的制度性安排角度来说,无疑具有准公共项目的属性;但是对于像最低生活保障等社会救助、针对弱势群体阶层及其子女的教育资助和某些矫正教育来说,其项目提供的物品或服务则是个别性的,并不符合公共项目,甚至是准公共项目的定义。至于像社会项目中的医疗服务、住房保障、社会工作等项目,由于其项目提供的物品和服务均具有个体性和独占性,由此与公共项目有着本质区分。简言之,从服务对象的社会公正性出发,社会项目的最大特点在于其提供的物品或服务具有不同于公共项目的个体性和排他性,以及不同于私人项目的公益性和福利性。具体来说,社会项目主要存在于公共卫生、住房、学校教育、职业培训、社会保险、社会救助和社会矫治等这样一些服务领域。

### 三、社会项目管理的发展

诚如上面指出的,项目作为一种人类活动方式,伴随着人类的产生而出现,但是作为一种管理方式却是现代社会的现象。现代项目管理通常被认为产生于第二次世界大战期间英、美等国的军事领域,此后进一步扩展到电信业、计算机业、软件业、制药业、金融业、投资银行业和能源业等工程领域(朱俊文、刘共清和尹贻林,2003;桑德斯-克鲁克,2001);同时,这种新的管理手段也日益在社会和公共项目领域得到运用和普及。那么,项目作为管理形式受到重视,到底反映了怎样一种背景呢?

众所周知,自从泰勒提出科学管理的思想以来,科层制便逐渐成为人类组织和活动管理的主要形式。科层制强调分工及其不同岗位的明确职责,这种管理思想曾经并仍然对人类活动效率的提高产生重要作用。但

是,随着人类活动的发展,特别是随着人类活动的规模扩大和内容的交叉性,传统的科层制管理日益显示出其僵化和难以应对快速变化等方面的局限性。传统的科层制管理建立在人类活动稳定的组织化管理基础上,但是现代许多大型活动,如早期美国研制原子弹的曼哈顿计划、人类登月的阿波罗工程以及当今我国大至三峡工程、大飞机工程,小到一个城市的南宋御街工程、一个学校的毕业生招聘会,其组织往往超越了传统的部门职责范围。此外,在一些市场变化周期短的高新技术领域,一些企业为了其产品更好地应对市场需要的变化,也纷纷改变了传统的科层制组织形式,以其产品为中心,形成众多事业部管理组织形态,以便提高其管理效率,适应市场的纷繁变幻。相对于传统的科层制组织,项目管理形态的一个最大特点便是实行以目标为中心的、跨越传统不同部门的项目管理组织,以便通过项目责任人负责制,更好地协调不同部门之间的关系。除此之外,现代项目管理还广泛应用系统论、控制论、信息论和行为科学等理论,采纳预测技术、决策技术、网络技术、数理统计方法、线性规划、排队论等方法,借助计算机及现代图文处理、多媒体等手段,实现了管理过程的标准化和规范化,大大提高了项目效率(胡振华和聂艳晖,2002)。

在社会项目领域,特别是20世纪80年代以来,在管理主义思潮的影响下,以项目为单位的管理思想日益普遍,社会项目在管理实践和研究过程中得到高度重视。受20世纪70年代石油危机的影响,西方社会出现经济萧条和社会结构大调整。在这样的背景下,新右派取得了话语的主导权。他们批评西方社会的福利国家运动影响了对经济发展的投入,特别是里根和撒切尔夫人在美英两国执政后大幅度削减社会项目开支,通过导入私营部门的管理手段,追求组织内部的管理效率。管理主义在宏观政策层面的反映,在于通过发挥私营部门的作用,进而提高社会资源的配置效率。这种思潮正好与工程领域的项目化管理改革相适应,社会领域的项目管理日益突破传统的部门化束缚,实行以目标为导向的跨部门个人负责制管理方式。社会项目的负责人,其身份日益染上经理人员的色彩,更为强调对投资者的职责。尽管管理主义作为一种思潮已经消失,

但它相对于传统科层制的突破,特别是在当前社会项目日益呈现不同部门交错综合的情形下,项目管理模式在追求项目效益方面的贡献得到社会的公认,成为当前十分重要的一种社会服务管理模式。

在我国的社会项目领域,项目管理思想随着社会服务和公共服务的发展,日益受到重视。在教育领域,以“211”工程和“985”工程为代表,项目管理的模式在全国一些重大建设和投资领域得到普遍运用(王允修和宗刚,2005);许多研究还进一步探讨实验室、实习和校园文化活动等领域项目管理方式(孙扬,2009;郑立羽,2008;卢少平,2002),在教育管理过程中引入新的管理思想和方法。在社会福利领域,受西方和我国港澳台地区项目管理实践的影响,项目管理的思想更是在社会服务相关的教学和实践过程中得到广泛的重视,项目管理列入丛书专著出版计划(方巍、张晖和何铨,2010)和新启动的社会工作硕士专业学位的课程计划。

## 第二节 社会项目评估

在明确了社会项目概念的基础上,我们将通过比较人们日常生活中的评估与专业的评估研究,对社会项目评估的概念及其类型和功能作出说明。

### 一、社会项目评估的概念

评估是一个极常见而又复杂的现象。说它常见,是因为人们在日常生活中,时时都在对周围的事物和现象作出评价;说它复杂,是因为专业的评估研究既涉及评估内容的专业领域,同时又牵涉到一整套专业而系统的研究方法。为此,我们将在比较日常生活中的评估与专业评估研究的区别的基础上,对社会项目评估作出界定,进而比较项目评估与政策评估的异同,借此加深对项目评估研究的认识。

### 1. 日常评估与评估研究

在日常生活中,我们时刻都在进行着评估。早上,我们起床后往往会对当天的气候温度、天气趋势作出判断;在早餐桌上,我们会对早点的可口程度、饮料温度是否适宜作出评价;在上班的路上,我们又会对路况、公交拥挤情况发表自己的看法;而到了单位,则会就当天工作的繁忙程度、处置事务的先后顺序等作出自己的判断。通过上面的例子可以看到,尽管一天刚刚开始,我们已经自觉不自觉地甚至不得不对大量的问题作出自己的评估。正是从这一意义上来说,我们很容易理解某些学术研究的结论,相对于关于世界的描述,人们更倾向于对事物作出自己的判断(Mark, Greene & Shaw, 2006)。

然而,日常生活中的这种判断可能是不全面、不系统和不准确的。例如,上面提到的一个人从起床到上班过程中所作出的一系列判断,可能因为他缺乏气象知识或收集的气象资料不全而不尽准确,尽管当前阳光明媚,片刻之后却风雨大作、气温骤降;也许因为他到达公交车站时刚好一辆车开走而后一趟车又晚点,因为不了解这些情况而作出了今天乘车的人特别多的错误结论。此外,日常生活中的评估判断,往往还受到当事人所处特殊情境和情绪的影响,致使结论带有某种强烈的主观感受。例如,也许他昨夜没有休息好或者今天身体健康状况不佳,抑或对今天工作中的某一任务焦虑不安,即使是对平常最为喜好的某种食物也感到索然无味、提不起食欲,于是影响了他对早餐口味的正确评价。

与此不同,作为科学研究的一种表现形式,评估研究通常具有全面性、系统性和客观性。例如,要想对当天的气象状况作出一个准确的评估,我们至少从气温、风力和晴雨等方面加以综合考虑,甚至还需要与前一天加以比较;如果要对其发展趋势作出预报,我们还需要参照不同时间点的卫星云图,根据其他气象资料作出全面的判断。要想对当天的某一线路、某一站点公交乘车人数作出判断,我们必须对某特定时间点的乘车人数作出系统而全面的统计,并与其他日子同一时段的人数进行比较,并综合考虑该时段公交出车情况,作出当天拥挤情况的结论。尽管诚如后