

中华人民共和国住房和城乡建设部

市政公用设施建设项目 社会评价导则



中国计划出版社

市政公用设施建设项目 社会评价导则

中华人民共和国住房和城乡建设部 发布

中国计划出版社

2011 北 京

图书在版编目 (C I P) 数据

市政公用设施建设项目社会评价导则 / 中华人民共和国住房和城乡建设部发布. —北京: 中国计划出版社, 2011. 10

ISBN 978-7-80242-679-5

I. ①市… II. ①中… III. ①城市公用设施—市政工程—项目评价 IV. ①TU99

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 187791 号

市政公用设施建设项目社会评价导则

中华人民共和国住房和城乡建设部 发布

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

787 × 1092 毫米 1/16 4.75 印张 103 千字
2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷
印数 1—4000 册

☆

ISBN 978-7-80242-679-5

定价: 29.00 元

住房和城乡建设部文件

建标〔2011〕84号

关于发布《市政公用设施建设项目 社会评价导则》的通知

国务院有关部门，各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市建委（建交委），新疆生产建设兵团建设局：

为提高市政公用设施建设项目投资决策科学化水平，规范项目社会评价工作，促进社会公平与和谐稳定发展，根据《关于印发〈二〇〇三年工程项目建设标准、投资估算指标、建设项目评价方法与参数编制项目计划〉的通知》（建标函〔2004〕43号）要求，由住房和城乡建设部负责编制的《市政公用设施建设项目社会评价导则》，经有关部门会审，现批准发布，自2011年12月1日起施行。

本导则的管理由住房和城乡建设部负责，具体的解释工作由住房和城乡建设部标准定额研究所负责。

中华人民共和国住房和城乡建设部

二〇一一年六月二十三日

编制说明

《市政公用设施建设项目社会评价导则》（以下简称《导则》）是根据建设部下达任务，由住房和城乡建设部标准定额研究所组织有关单位和专家共同编制完成的。

在编制过程中，编制组以科学发展观为指导，按照投资管理体制改革的有关要求，在总结我国部分国际援助项目社会评价实施经验的基础上，立足我国国情，从促进改革与发展的前瞻性考虑，借鉴国际上社会评价的研究成果和有益经验，结合市政公用设施建设项目的特点和社会评价的实际情况研究制定的。征求意见稿完成后，广泛征求了有关部门、单位和专家的意见，经反复修改后完成送审稿，由住房和城乡建设部标准定额司组织召开审查会，会同有关部门审查定稿。

《导则》共分十章，内容包括：总则；社会评价五个着眼点；社会分析；市政项目中政府公共职能评价；社会管理计划与实施监测评估；征收补偿方案及实施；不同层次、阶段的社会评价；社会评价采用的方法；社会评价的实施；市政项目社会评价要点。

在《导则》的使用过程中，请各有关部门和单位注意总结经验，积累资料。如发现需要修改和补充之处，请将意见告住房和城乡建设部标准定额司（地址：北京市海淀区三里河路九号，邮政编码：100835），以便今后修订时参考。

二〇一一年六月二十三日

目 录

市政公用设施建设项目社会评价导则	(1)
1 总则	(3)
2 社会评价五个着眼点	(5)
3 社会分析	(7)
4 市政项目中政府公共职能评价	(11)
5 社会管理计划与实施监测评估	(13)
6 征收补偿方案及实施	(15)
7 不同层次、阶段的社会评价	(17)
8 社会评价采用的方法	(20)
9 社会评价的实施	(22)
10 市政项目社会评价要点	(24)
附录 1 市政项目房屋征收实物调查要求	(28)
附录 2 市政项目房屋征收补偿方案报告编写大纲（参考文本）	(29)
附录 3 市政项目社会评价报告编写大纲（参考文本，适用于项目前期阶段和 准备阶段）	(33)
附件 市政公用设施建设项目社会评价导则条文说明	(37)
附加说明 主要编写人员名单	(67)

市政公用设施建设项目 社会评价导则

1 总 则

1.1 为贯彻落实科学发展观，促进经济社会公平与和谐发展，适应投资体制改革要求，提高投资决策的科学化、民主化水平，结合市政公用设施建设项目（以下简称“市政项目”）的特点，制定本导则。

1.2 本导则旨在规范和指导市政项目的社会评价工作，推动社会评价在市政项目决策中的应用，提高拟建项目与当地社会环境的相互适应性，减少或避免因项目实施可能带来的不利社会影响，保证项目顺利实施和项目社会效果的持续发挥，促进项目与当地经济社会协调发展。

1.3 本导则适用于市政供水、排水、供热、燃气、生活垃圾处理、城市轨道交通、城市道路和桥梁、城市园林绿化项目的整个项目周期的社会评价（包括项目前期阶段、准备阶段、实施阶段和运营阶段）。

1.4 市政项目社会评价具有贯穿项目周期全过程、以人为本、多目标、多视角、公众参与等特点。

1.5 市政项目社会评价，应考虑市政行业以下特征对项目评价的影响：

1. 市政项目的主要特征表现为公用性、公益性、自然垄断性、网络性和政府主导性。市政项目的建设与社会公众的福利密切相关，社会关注度高，影响面广。

2. 市政项目与规划紧密相关，政府制定的城市发展规划对市政项目建设具有控制、指导和约束作用。符合规划要求是市政项目得以立项、建设和持续运营的必要条件。

3. 政府是市政公用事业的责任主体，在市政项目建设上具有双重地位和作用，除要履行公共管理职能外，在政府投资项目中还要作为提供公共产品和服务的投资者。

4. 市政项目主要建于城区或城近郊区，区域内人口和建（构）筑物（地上和地下）密集，项目建设影响面广，对项目范围内的人口、住房、就业、收入、生活水平和质量以及社会组织结构、传统文化、社会服务容量等可能带来正面或负面社会影响。

5. 城市社会组织结构复杂，项目涉及的利益相关者众多，利益诉求呈多样化。

6. 城市人口的文化素质相对较高，民主法制意识较强，善于通过法律手段、制度渠道、媒体等各种途径来维护自身权益。

7. 城近郊区农村形成的城乡结合部交通便利，与城市经济关联度强，村民可亦工亦农，在就业、收入、公共服务等方面享有双重便利；村民的民主法制意识在不断增强、善于利用集体组织出面争取自身权益。

8. “城中村”具有农村和城市双重特征。“城中村”的土地、房屋、户籍等受城市和农村两元管理体制影响，产权关系复杂；“城中村”外来人口高度集中，人口稠密，违章建筑多，建筑密度大，市政基础设施配套薄弱，生活环境较差；村民以非农业收入为主，出租房屋收取租金成为主要谋生手段和主要收入来源。

9. 市政项目建设用地包括城市建成区建设用地与城市建设和发展规划控制区域内的建设用地，按土地性质可划分为城市既有国有土地和被征收的农民集体所有土地，与之相对应的非自愿移民也分为城市非自愿移民和农村非自愿移民。不同性质的土地和相应的房

屋征收对象适用于不同的法律、法规和政策。

1.6 市政项目社会评价应根据具体项目的特点，选择评价内容，确定评价重点。

市政项目社会评价主要内容包括：社会分析（社会影响分析、利益相关者分析，社会相互适应性分析，社会风险分析，项目可持续性分析），市政项目中政府公共职能评价，社会管理计划与实施监测评估，征收补偿方案及实施等。

对于可能产生较大负面影响、有较大社会问题和风险、社会矛盾突出的项目，应分析和评价所有与项目建设实施有关的主要社会因素。对于社会影响较小的项目，社会评价可以集中在某些敏感的社会因素或社会问题上。

1.7 市政项目社会评价应以人为本，坚持独立、客观、公平、公正，依法、民主、科学的原则，尽可能规避或减缓社会风险。

2 社会评价五个着眼点

2.1 市政项目的特点和复杂程度，决定每个项目社会评价内容范围可能有所差别。社会评价应从社会多样性和社会性别，制度、规则和行为，利益相关者，公众参与，社会风险五个方面着眼，调查和分析与项目相关的社会事项，同时考虑它们之间的相互联系。

2.2 社会多样性和社会性别

2.2.1 社会评价应从社会多样性和社会性别着眼，考察与项目相关的不同群体（包括男性和女性）在项目和社会发展中的地位、作用和发展差异，分析这些群体的社会地位受项目影响而可能发生的改变、他们与其他群体的相互作用，以及这些群体对发展效果和机会的影响。

2.2.2 通过社会多样性和社会性别分析，了解各类利益相关者的社会特征和社会角色，他们与项目相关社会事务的关系，识别出哪些社会群体能为项目准备和实施做出贡献，哪些群体会受到项目的影响，以及不同群体可能对项目产生的影响，并基于利益相关者的性别、民族、文化等差异性对项目设计方案进行优化，建立可用于项目实施监测的指标。

2.3 制度、规则和行为

2.3.1 社会评价应从制度、规则和行为着眼，分析与项目相关的组织机构的制度、规则和成员，包括社会组织形式和不同群体之间的社会关系、正式和非正式机构、正式和约定俗成的非正式的规则、风俗习惯和行为等，以及这些机构的规则和行为可能对实现项目目标产生的影响。

2.3.2 通过制度、规则和行为分析，发现在机构体制上可能对项目产生影响的障碍，对项目设计、实施和运营管理可能产生的影响，提出克服这些障碍和建立新的制度、规则和建议。在项目监测评价体系中，应建立可以跟踪监测的相关指标。在制度、规则和行为分析中可根据需要增加对项目执行机构能力的分析。

2.4 利益相关者

2.4.1 社会评价应从利益相关者着眼，分析受项目影响或对项目产生影响的个人或群体。不仅应分析项目对不同个人或群体产生的实际影响及程度，还应分析他们对项目的影响力，评估他们对实现项目发展目标的作用，以此为基础，提出建立促进各利益相关者相互合作参与项目的机制的建议，并建立对各利益相关者监测的指标。

2.4.2 在项目准备阶段，利益相关者分析可以帮助项目决策者认识各利益相关者受项目的影响及其对项目的反应和影响，以改进项目设计，为项目实施和监测建立一个利益相关者参与过程。

2.5 公众参与

2.5.1 社会评价应从公众参与着眼，构建不同利益相关者对项目的有效参与机制，分析受项目影响的利益相关者参与项目的程度，包括参加项目准备、决策、建设、运营管理以及分享项目产生的成果和项目创造的机会，并应特别关注弱势群体参与的可能性和程度。在此基础上研究现有参与方式，建立包括信息分享机制、协商机制和参与机制在内的参与框架，制定参与计划，以改善利益相关者参与的有效性。

2.5.2 通过公众参与，可以改进项目设计方案，取得各利益相关者的理解、支持与合作，有利于提高项目参与各方的社会责任感，减少社会矛盾和纠纷，降低项目建设和运营的社会风险。

2.6 社会风险

2.6.1 社会评价应从规避或减少社会风险着眼，识别所有可能出现的社会风险因素，制定应对风险的管理措施。在风险分析中通常关注五类风险：脆弱性风险、国家风险、政治经济风险、制度风险和外部风险。应将风险分析与上述几方面着眼点结合起来考虑。

2.6.2 社会风险分析应从风险的影响程度和风险发生的可能性两个方面考虑。通过社会风险分析，可以对目标群体以及其他可能受项目影响的群体产生的风险和脆弱性有一个完整的认识，并在项目设计中结合具体情况制定防范风险的措施。在风险过大的情况下，需要考虑其他替代方案。

3 社会分析

3.1 社会影响分析

3.1.1 项目社会评价应进行项目的社会影响分析。项目产生的社会影响主要包括：项目目标区域内收入、就业、物质财富变化等经济层面的影响，社会环境和条件、公共基础设施的改变、风俗习惯、宗教等社会层面的影响，以及特殊群体影响等三个方面。

3.1.2 经济层面的分析，应分析预测项目在经济方面可能产生的正面影响和负面影响。

1. 经济层面的分析内容主要包括：

(1) 项目对当地居民收入的影响，分析预测因项目实施可能造成居民收入增加或减少的范围、程度及其原因；

(2) 项目带来的收入分配是否公平，是否扩大贫富收入差距，提出促进收入公平分配的措施建议；

(3) 项目对当地居民生活水平和质量的影响，分析预测项目实施后居民居住水平、消费水平、消费结构等的变化及其原因；

(4) 项目对当地居民就业的影响，分析预测项目实施对当地居民就业结构和就业机会带来的正面影响和负面影响。

2. 在经济层面的分析中，应特别关注贫困人口、低收入群体、残疾人、非自愿移民等弱势群体生活成本增加和公共基础设施条件变化等问题。

3. 市政项目给弱势群体经济方面带来的不利影响包括土地资源的丧失、房屋及其他建筑物被征收、丧失就业机会、家庭财产价值减少、机会收益减少、租赁收益减少或者丧失、生活成本增加、经营成本增加、原有的社区组织和社会关系被破坏或丧失后导致的经济损失、边缘化等。

4. 供水、供热、燃气、污水处理、生活垃圾处理等市政项目建设可能导致相关群体生活支出增加，并使低收入群体的抗风险能力进一步削弱。应调查居民的支付意愿和支付能力，分析项目对居民家庭经济收入和支出的影响，并尽可能提出解决措施和建议。

5. 应分析项目对当地基础设施、社会服务容量和促进城市化进程等方面的影响，分析预测项目建设和运营期间，可能增加或者挤占当地原有的基础设施与商业服务网点的影响。

3.1.3 社会层面的分析，应进行包括社会环境与条件、文化遗产、宗教设施和当地的城市风貌等方面的影响分析。

1. 在社会环境与条件方面，应分析项目对当地文化、教育、卫生的影响，分析项目建设和运营期间可能引起的当地文化教育水平、卫生健康指标的变化和对当地人文环境的影响。

2. 在文化遗产方面，应调查掌握当地的文化遗产状况（包括物质和非物质文化遗产），识别项目是否对文化遗产产生影响。如果项目对文化遗产产生影响，应提出保护和寻求避免彻底毁坏文化遗产方面的措施。

3. 当项目土地征收涉及宗教设施、宗族祠堂、墓地和少数民族传统生活设施时，应

安排与项目活动相关的社会群体中的宗教等团体或代表机构参与项目调查和协商活动，共同识别和判断这些设施受项目活动影响的程度，进行详细的社会影响分析，提出尽可能避免或者减少不利影响的措施。

3.1.4 特殊群体影响分析，是指在社会分析中，要特别关注与项目有关的弱势群体，如贫困人口、女性、少数民族等，以及由于农村集体土地征收、国有土地使用权收回、城市国有土地上房屋征收所产生的非自愿移民等。应重点分析项目对他们产生的影响，建立帮助他们参与项目并分享项目成果和机会的机制，尽可能减少项目对他们造成的不利或负面影响。

1. 在贫困分析方面，应分析项目可能产生的缓解贫困效果和可能因项目建设与运营导致的次生贫困影响。主要是识别受项目影响的贫困群体，了解贫困群体的需求和困难，分析项目给贫困群体带来的影响和社会风险；建立参与协商机制，在项目方案设计中尽可能避免或减少因项目实施而给贫困群体带来的社会风险，降低他们受项目不利影响的程度；建立必要的沟通、协商、对话、抱怨申诉机制，保证不同群体都能有机会平等地表达自己的意愿和诉求，平等地参与各项重大问题的决策过程，提高他们通过参与项目获得发展机会的可能性。

2. 在社会性别分析方面，应以促进性别平等为宗旨，从社会性别视角进行不同性别群体的社会角色分工、影响、需求的差异性分析，利用性别分析清单和性别分析工具分析男性和女性对项目的不同作用和需求，分析项目对男性和女性可能产生的不同影响。根据性别分析结果，确定项目目标体系中的社会性别目标；确定参与式战略，优化项目设计方案，进行社会性别规划；提出在项目实施中建立性别敏感的监测指标的建议。

3. 在少数民族分析方面，应以促进民族团结、共同发展为宗旨，以保证少数民族的传统文化不被项目破坏为基本原则，重点关注项目对当地少数民族风俗习惯和宗教的影响，分析预测项目建设和运营是否符合国家的民族政策，是否充分考虑了少数民族地区的风俗习惯、生活方式、宗教信仰，是否会引起民族矛盾，诱发民族纠纷，影响当地社会的安定团结；分析项目对不同民族或族群产生的影响，在项目方案设计中制定关于少数民族发展的政策，提出减缓项目对少数民族负面影响和扩大正面影响的措施，提出使少数民族参与项目并从中受益的方案。

4. 在非自愿移民分析方面，应重点关注农村集体土地征收、国有土地使用权收回、城市国有土地上房屋征收与非自愿移民安置导致的社会影响，分析征收行为可能导致非自愿移民土地资源的丧失、劳动生产和管理技能的贬值、社会网络的破坏、社会资本的损失、征收补偿安置过程中的社会矛盾、社区参与和使用公共财产的途径、次生贫困群体和脆弱群体的产生、社会公平、社会性别等社会影响，提出有针对性的社会管理措施建议，在制定征收补偿方案和实施中予以考虑。

3.1.5 市政项目社会评价还应结合项目的具体特点，对项目造成的其他社会影响加以分析。

3.2 利益相关者分析

3.2.1 项目社会评价应对与项目有直接或间接利害关系，并对项目成功与否有直接或间接影响的有关个人、群体和组织机构进行分析。

3.2.2 利益相关者分析应识别所有潜在的利益相关者。

1. 利益相关者的识别，主要包括受项目影响的个人、群体或组织以及为项目提供资金的机构、有关的项目管理和执行机构（包括计划、设计、咨询、管理机构等）等利益相关机构。利益相关者可区分为受益者、受损者、既受益也受损者等不同类别。

2. 利益相关者识别过程中，应特别关注并识别出与项目相关的贫困人口、女性、少数民族、非自愿移民等弱势群体。

3.2.3 利益相关者分析，主要是对不同的利益相关者受到的影响及其对项目的反应做出分析和判断。主要包括：

1. 分析各利益相关者与项目的利害关系（直接受益、间接受益、直接受影响、间接受影响）、在项目中所扮演的角色、对项目建设的态度以及对项目建设成败的影响程度。

2. 分析项目对当地各利益相关者的影响，分析预测项目建设和运营的受益者和受损者，分析不同利益相关者受项目影响的程度和需求，提出对受损群体的补偿措施和途径。

3. 重点分析预测项目的建设和运营对当地弱势群体利益的正面影响和负面影响，提出扩大正面影响、减缓负面影响的措施。

4. 对涉及征收补偿安置活动的项目，应识别和分析征收土地、房屋对于非自愿移民和安置地区受影响人群两方面的影响。

3.2.4 利益相关者分析还应进行项目相关组织机构分析，对与项目准备、建设、维护、运营、管理相关的政府机构、咨询服务机构、民间组织、其他社会组织等利益相关机构的特征、结构、管理体制、运行机制、人力资源配置、管理与协调能力、项目管理经验等方面进行分析，提出机构安排建议。

3.3 社会相互适应性分析

项目与当地社会相互适应性分析，应分析预测当地的社会环境、人文条件能否接纳、支持项目的存在与发展，以及当地政府、居民支持项目存在与发展的程度，考察项目与当地社会环境的相互适应关系。主要包括：

1. 分析当地政府和各利益相关者对项目建设与运营的态度，他们对项目的可接受性，以及可能在哪些方面、多大程度上对项目予以支持和配合。

2. 分析当地现有技术、经济、社会、文化状况能否适应项目的建设和发展。

3. 分析项目目标受益群体对项目的可接受性，对于需要向受益对象收取费用的项目，应进行受益群体支付意愿与支付能力分析。

4. 分析利益可能受损群体对项目的可接受性，分析因项目建设和运营而导致在环境、资源、经济、社会方面的利益可能受损的群体对项目的态度、诉求，提出消除或减缓不利影响的措施。

5. 分析与项目直接的利益相关者参与项目准备、建设和运营的意愿，提出利益相关者参与项目的方式，对可能阻碍项目存在与发展的因素提出防范措施。

3.4 社会风险分析

3.4.1 项目社会评价应进行社会风险分析，提出规避或减缓社会风险的措施和建议。具体步骤为：

1. 对可能影响项目的各种社会因素进行识别、排序。

2. 选择影响面大、影响持续时间长、容易导致较大矛盾的社会因素进行分析和预测。分析该因素可能导致社会风险的原因、社会环境与条件、发生的可能性，提出可能的解决

措施和方案。

3. 在与政府机构、实施机构、群众组织、项目所在社区及居民等利益相关者进行充分沟通和协商的基础上，针对每一项解决潜在社会风险的措施和方案进行可行性分析。

3.4.2 对涉及农民集体所有土地的征收、国有土地使用权回收、城市国有土地上房屋征收数量较大的项目，应对可能诱发的社会风险给予特别关注和详细分析。

3.4.3 对涉及影响自然与历史文化遗产、少数民族传统文化与风俗习惯、宗教设施与场所、自然保护区等社会风险较大的项目，应进行详细调查和分析研究，慎重决策。

3.5 社会可持续性分析

3.5.1 项目社会发展效果可持续性分析主要分析项目对于减缓贫困、促进社会公平、促进社会性别平等、促进少数民族发展、促进文化遗产保护、提高弱势群体社会保障与社会福利水平等社会效果的可持续程度，以及实现项目社会效果可持续的必要条件。

3.5.2 项目社会可持续性分析应分析项目受益者支付能力的动态变化趋势及其对项目建设与运营的持续性影响，特别是可能导致项目工期延误、成本增加、效率降低等使项目的社会可持续性所受到的影响。

4 市政项目中政府公共职能评价

4.1 政府公共职能的双重性

政府在市政项目建设中具有双重地位和作用：一要履行公共管理职能，对社会投资进行调控和管理；二要承担公共投资责任，向社会提供公共服务和产品。

政府投资的市政项目，对政府公共管理和公共投资的双重地位和作用均应进行分析评价。

非政府投资的市政项目，主要分析评价项目过程中政府相关行政管理部门履行公共管理职责，发挥调节、分配、协调和管理公共利益的地位和作用，重点关注政府履行公共管理职能过程中对项目的作用和影响。

4.2 政府公共管理职能的评价

政府公共管理职能评价一般包括：项目过程中，城市发展规划和相关政策对项目的作用和影响的合理性评价，政府管理、协调和解决社会矛盾和问题的能力、机制的有效性评价，政府调节和分配社会利益的公平性评价，政府提供与项目相关的配套公共产品和服务的能力评价。

4.2.1 城市发展规划和相关政策对项目的作用和影响的合理性评价，应重点分析：

1. 总体规划的战略性和纲领性、综合性目标对项目社会目标的作用和影响。
2. 专项规划和详细规划对项目社会目标、项目规模设计、项目实施与管理的作用和影响。
3. 相关政策对项目社会目标、项目实施的影响。
4. 规划和政策对项目在社会分析方面的指导作用。

4.2.2 政府管理、协调和解决社会矛盾及问题的能力与机制的有效性评价，应重点分析：

1. 在相关机制建立的情况下，机构和人员的配备情况。
2. 有关机构和人员的工作的有效性及其工作效率。
3. 有关机构和人员行使管理权的公开、公正和公平性。
4. 利益相关者对政府相关部门或机构管理、协调和解决各种矛盾和问题的满意度。

4.2.3 政府调节和分配与项目相关社会利益的公平性评价，应重点分析：

1. 政府对项目产生的社会利益的分配、调节作用。
2. 政府对受影响利益群体合法权益的保护。
3. 政府对项目投资者合法权益的保护。
4. 政府对项目投资者补偿受影响利益群体合法利益的监督和管理。
5. 政府对受损利益群体不合理的过度补偿要求的监督和管理。

4.2.4 政府提供与项目相关的配套公共产品和服务的能力评价，应重点分析：

1. 政府提供公共产品和服务的规划的适度性和前瞻性。
2. 公共产品和服务的规划目标对项目社会目标的作用和影响。
3. 公共产品和服务的规划布局的合理性和覆盖面。
4. 公共产品和服务的价格与受益人口收入水平的适应性。