



中咨研究系列丛书

工程咨询专业分析评价方法及应用丛书

工程项目社会评价理论 方法及应用

主 编 李开孟
副主编 陈绍军 朱秀杰



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS



中咨研究系列丛书

工程咨询专业分析评价方法及应用丛书

工程项目社会评价理论 方法及应用

主 编 李开孟

副主编 陈绍军 朱秀杰



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

本书系统地阐述了工程项目社会评价的理论方法及在工程咨询实践中的具体应用,内容包括社会评价的内涵及关注重点,社会评价所依据的基本理论,参与式社会评价的分析框架及其应用,针对少数民族、社会性别及贫困人口等特定群体的社会评价主要特点,针对不同类型项目的社会评价关注重点,社会评价的常用工具及分析评价具体方法,以及在各类具体案例中的运用示范。

本书可作为各类工程咨询机构、发展改革部门、项目业主单位、投融资机构相关领域专业人员开展专业学习、业务进修及继续教育用书,也可作为大专院校相关专业研究生和本科生教材使用。

图书在版编目(CIP)数据

工程项目社会评价理论方法及应用/李开孟主编. —北京:
中国电力出版社, 2015.8

(工程咨询专业分析评价方法及应用丛书)

ISBN 978-7-5123-7222-1

I. ①工… II. ①李… III. ①工程项目管理—社会
评价 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 028994 号

中国电力出版社出版、发行

(北京市东城区北京站西街 19 号 100005 <http://www.cepp.sgcc.com.cn>)

北京市同江印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

2015 年 8 月第一版 2015 年 8 月北京第一次印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 23 印张 565 千字

印数 0001—3000 册 定价 70.00 元

敬告读者

本书封底贴有防伪标签,刮开涂层可查询真伪
本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版权专有 翻印必究

《中咨研究系列丛书》编委会

主 编 肖凤桐

执行主编 窦 皓

编 委 肖凤桐 裴 真 杨东民 苟护生

窦 皓 鞠英莲 王玉山 黄 峰

张永柏 王忠诚 武博祯

执行编委 李开孟 李 华 刘 洁 武 威



丛书总序

现代咨询企业怎样才能不断提高核心竞争力？我们认为，关键在于不断提高研究水平。咨询就是参谋，如果没有对事物的深入研究、深层剖析和深刻见解，就当不好参谋，做不好咨询。

我国的工程咨询业起步较晚。以1982年中国国际工程咨询公司（简称中咨公司）的成立为标志，我国的工程咨询业从无到有，已经发展成具有较大影响的行业，见证了改革开放的历史进程，并且通过自我学习、国际合作、兼容并蓄、博采众长，为国家的社会经济发展做出了贡献，同时也促进了自身的成长与壮大。

但应该清醒地看到，我国工程咨询业与发达国家相比还有不小差距。西方工程咨询业已经有一百多年的发展历史，其咨询理念、方法、工具和手段，以及咨询机构的管理等各方面已经成熟，特别是在研究方面有着深厚基础。而我国的工程咨询业尚处于成长期，尤其在基础研究方面显得薄弱，因而总体上国际竞争力还不强。当前，我国正处于社会经济发生深刻变革的关键时期，不断出现各种新情况、新问题，很多都是中国特定的发展阶段和转轨时期所特有的，在国外没有现成的经验可供借鉴，需要我们进行艰辛的理论探索。全面贯彻和落实科学发展观，实现中华民族伟大复兴的中国梦，对工程咨询提出了新的要求，指明了发展方向，也提供了巨大发展空间。这更需要我们研究经济建设特别是投资建设领域的各种难点和热点问题，创新咨询理论和方法，以指导和推动咨询工作，提高咨询业整体素质，造就一批既熟悉国际规则、又了解国情的专家型人才队伍。

中咨公司重视知识资产的创造、积累，每年都投入相当的资金和人力开展研究工作，向广大客户提供具有一定学术价值和应用价值的各类咨询研究报告。“中咨研究系列丛书”的出版，就是为了充分发挥这些宝贵的智力财富应有的效益，同时向社会展示我们的研究实力，为提高我国工程咨询业的核心竞争力做出贡献。

立言，诚如司马迁所讲“成一家之言”，“藏诸名山，传之其人”。一个人如此，一个企业也是如此。既要努力在社会上树立良好形象，争取为社会做出更大贡献，同时，还应当让社会倾听其声音，了解其理念，分享其思想精华。中咨公司会向着这个方向不断努力，不断将自己的研究成果献诸社会。我们更希望把“中咨研究系列丛书”这项名山事业坚持下去，让中咨的贡献持久恒长。

《中咨研究系列丛书》编委会



前 言

中国国际工程咨询公司一直非常重视工程咨询理论方法及行业标准规范的研究制定工作。公司成立 30 多年来,接受国家发展改革委等有关部门的委托,以及公司自开课题开展了众多专题研究,取得了丰富的研究成果,部分成果以国家有关部委文件的方式在全国印发实施,部分成果以学术专著、论文、研究报告等方式在社会上予以推广应用,大部分成果则是以中咨公司内部咨询业务作业指导书、业务管理制度及业务操作规范等形式,用于规范和指导公司各部门及所属企业承担的各类咨询评估业务。中咨公司开展的各类咨询理论方法研究工作,为促进我国工程咨询行业健康发展发挥了重要作用。

进入新世纪新阶段,尤其是党中央、国务院提出贯彻落实科学发展观、实现中华民族伟大复兴的中国梦,并对全面深化改革进行了一系列战略部署,对我国工程咨询理念及理论方法体系的创新提出了更高要求。从 2006 年开始,中咨公司先后组织公司各部门及所属企业的 100 多位咨询专家,开展了包括 10 大领域咨询业务指南、39 个行业咨询评估报告编写大纲、24 个环节咨询业务操作规范及 10 个专业分析评价方法体系在内的 83 个课题研究工作,所取得的成果已经广泛应用于中咨公司各项咨询业务之中,对于推动中咨公司承担各类业务的咨询理念、理论体系及方法创新发挥了十分重要的作用,同时也有力地巩固了中咨公司在我国工程咨询行业的领先者地位,对推动我国工程咨询行业的创新发展发挥了无可替代的引领和示范作用。

工程咨询专业分析评价方法的创新,在工程咨询理念及理论方法体系创新中具有十分重要的地位。工程咨询是一项专业性要求很强的工作,咨询业务受到多种不确定性因素的影响,需要对特定领域的咨询对象进行全面系统的分析论证,往往难度很大。这就需要综合运用现代工程学、经济学、管理学等多学科理论知识,借助先进的科技手段、调查预测方法、信息处理技术,在掌握大量信息资料的基础上对未来可能发生的情况进行分析论证,因此对工程咨询从业人员的基本素质、知识积累,尤其是对其所采用的分析评价方法提出了很高的要求。

研究工程咨询专业分析评价关键技术方法,要在继承的基础上,通过方法创新,建立一套与国际接轨,并符合我国国情的工程咨询分析评价方法体系,力求在项目评价及管理的关键路径和方法层面进行创新。所提出的关键技术方法路径,应能满足工程咨询业务操作的实际需要,体现工程咨询理念创新的鲜明特征,与国际工程咨询所采用的分析评价方法接轨,并能对各领域不同环节开展工程咨询工作所采用的分析评价方法起到规范的作用。

本次纳入《工程咨询专业分析评价方法及应用丛书》范围内的各部专著,都是中咨公司过去多年开展工程咨询实践的经验总结,以及相关研究成果的积累和结晶。公司各部门及所

属企业的众多专家，包括在职的和已经离退休的各位资深专家，都以不同的方式为这套丛书的编写和出版做出了重要贡献。

在丛书编写和出版过程中，我们邀请了清华大学经管学院魏林蔚教授、北京大学工业工程与管理系张宏亮教授、同济大学管理学院黄瑜祥教授、天津大学管理学院孙慧教授、中国农业大学人文学院靳乐山教授、哈尔滨工程大学管理学院郭韬教授、中央财经大学管理科学与工程学院张小利教授、河海大学中国移民研究中心陈绍军教授、国家环境保护部环境规划院大气环境规划部宁淼博士、中国科学院大学工程教育学院詹伟博士等众多国内知名专家参与相关专著的编写和修改工作，并邀请美国斯坦福大学可持续发展与全球竞争力研究中心主任、美国国家工程院 James O. Leckie 院士、执行主任王捷教授等国内外知名专家学者对丛书的修改完善提出意见和建议。

本次结集出版的《工程咨询专业分析评价方法及应用》丛书，是《中咨研究系列丛书》中的一个系列，是针对工程咨询专业分析评价方法的研究成果。中咨公司出版《中咨研究系列丛书》的目的，一是与我国工程咨询业同行交流中咨公司在工程咨询理论方法研究方面取得的成果，搭建学术交流的平台；二是推动工程咨询理论方法的创新研究，探索构建我国咨询业知识体系的基础架构；三是针对我国咨询业发展的新趋势及新经验，出版公司重大课题研究成果，推动中咨公司实现成为我国工程咨询行业领先者的战略目标。

纳入《工程咨询专业分析评价方法及应用丛书》中的《工程项目社会评价理论方法及应用》，是中咨公司在工程项目社会评价理论方法研究领域又一重要成果。20 世纪 80 年代末开始，在加强项目评估和可行性研究的基础上，中国开始进行投资项目社会评价能力建设，中咨公司一直是这一过程的重要参与者和推动者。亚洲开发银行于 2000 年启动 TA3441“中国：投资项目社会评价能力建设”技术援助课题研究项目，对推动社会评价在我国的应用发挥了重要作用。在本课题研究的基础上，中咨公司在亚洲开发银行和世界银行的资助下，于 2004 年完成《中国投资项目社会评价指南》，由中国计划出版社正式出版。2007 年 7 月，中咨公司完成《中国投资项目社会评价——变风险为机遇》专著（中英文双语版）。本书就是在这些研究成果基础上进行进一步完善和深化所取得的社会评价方法研究创新成果，内容包括社会评价的内涵及关注重点，社会评价所依据的基本理论，参与式社会评价的分析框架及其应用，针对少数民族、社会性别及贫困人口等特定群体的社会评价主要特点，针对不同类型项目的社会评价关注重点，社会评价的常用工具及分析评价具体方法，以及在各类具体案例中的应用示范，可作为各类工程咨询机构、发展改革部门、项目业主单位、投融资机构相关领域专业人员开展专业学习、业务进修及继续教育用书，也可作为大专院校相关专业研究生和本科生教材使用。本书编写得到了河海大学中国移民研究中心陈绍军教授、朱秀杰教授的大力支持，朱运亮、田鹏、李如春、卢义桦等同志也为本书的出版做出了重要贡献。

《工程咨询专业分析评价方法及应用丛书》的编写出版工作，由研究中心具体负责。研究中心是中咨公司专门从事工程咨询基础性、专业性理论方法及行业标准制定相关研究工作的内设机构。其中，开展工程咨询理论方法研究，编写出版《中咨研究系列丛书》，是中咨公司研究中心的一项核心任务。

我们希望，工程咨询专业分析评价方法及应用系列丛书的出版，能够对推动我国工程咨询专业分析评价方法创新，推动我国工程咨询业的健康发展发挥积极的引领和带动作用。

编 者

二〇一四年十月一日



目 录

丛书总序

前言

第一章 社会评价导论	1
第一节 社会评价概述	1
第二节 社会评价的范围及关注重点	7
第三节 项目周期各阶段社会评价的主要内容	24
第四节 社会评价采用的指标、方法及报告撰写	30
第二章 社会评价的基本理论	36
第一节 工程的社会属性	36
第二节 社会风险理论	38
第三节 利益相关者理论	43
第四节 参与式发展理论	48
第三章 参与式社会评价	65
第一节 参与式社会评价框架	65
第二节 参与程度测定	70
第三节 参与式社会评价的监测评价	77
第四章 社会评价中的贫困人口分析	85
第一节 我国的扶贫政策与战略	85
第二节 贫困及其特征分析	87
第三节 社会评价中的贫困分析方法	90
第五章 社会评价中的社会性别分析	98
第一节 社会性别政策及社会性别分析	98
第二节 项目周期各阶段的社会性别分析	109
第六章 社会评价中的民族因素分析	113
第一节 社会评价中的少数民族问题	113
第二节 项目周期各阶段的少数民族问题分析	116
第七章 不同类型项目社会评价要点	122
第一节 交通运输项目的社会评价	122
第二节 城市环境项目的社会评价	127

第三节	能源项目的社会评价	131
第四节	农村发展项目的社会评价	135
第五节	水利项目的社会评价	140
第六节	自然资源管理项目的社会评价	144
第八章	社会评价信息收集方法	148
第一节	社会信息内容及收集渠道	148
第二节	问卷调查的操作方法	155
第三节	访谈类工具的使用	162
第九章	工程项目社会评价主要方法	170
第一节	利益相关者及其参与评估	170
第二节	对比及综合分析方法	185
第三节	社会评价常用的可视类工具	190
第四节	社会评价常用的分析研讨类工具	204
第十章	企业社会责任与社会评价	226
第一节	企业社会责任	226
第二节	我国开展社会评价的背景及应用	236
第三节	我国开展社会评价存在的问题及改进方向	243
第四节	社会稳定风险评估	248
第十一章	案例分析	252
第一节	ANH 农业开发项目社会评价案例	252
第二节	NJ 项目参与式社会评价案例	260
第三节	WG 高速公路项目社会评价案例	266
第四节	WB/DFID 中国结核病控制项目社会评价案例	294
第五节	GBX 水库灌溉工程北干渠少数民族影响评价案例	334
附录 A	中咨公司投资项目社会评价准则	340
参考文献		355



第一章

社会评价导论

社会评价是把社会分析和公众参与融入发展项目的设计和实施的—种方法和手段。发展项目的社会评价需要对影响项目并同时受项目影响的社会因素进行系统的调查、分析，并提出减少或避免项目负面社会影响的建议和措施，保证项目顺利实施和项目目标的实现。社会评价与项目的经济分析、财务分析、技术方案评价和环境影响评价等活动—样，是项目准备过程中不可分割的组成部分。社会评价需要贯穿项目周期的全过程，具体项目社会评价的内容和方法会因目标、内容、目标受益人口、所处的社会经济环境不同而有所差异，但所有项目社会评价的主要目的、基本框架、—般方法和工具是—致的。本章阐述社会评价的目的、任务和范围，项目周期各个阶段社会评价的内容，社会评价的指标，以及社会评价的—般方法和工具等。

第一节 社会评价概述

—、社会评价的概念、特点及原则

(—) 社会评价的概念

社会评价是应用社会学和人类学的一些基本理论和方法，系统地调查和收集与项目相关的社会因素和社会数据，了解项目实施过程中可能出现的社会问题，研究、分析对项目成功有影响的社会过程，提出保证项目顺利实施和效果持续发挥的建议和措施的一—种方法。

社会评价是项目评价的重要组成部分，它与经济评价、环境评价相互补充，共同构成项目评价的科学内容。经济评价、社会评价和环境评价既有交叉，又有区别，它们分别从不同角度分析、考察、判别拟建项目的合理性和可行性。社会评价分为政策规划社会评价、投资项目社会评价和其他活动社会评价。本书仅涉及投资项目社会评价。

投资项目社会评价是识别和评价投资项目的各种社会影响，分析当地社会环境对拟建项目的适应性和可接受程度，评价投资项目的社会可行性，以促进利益相关者对项目投资活动的有效参与，优化项目建设实施方案，规避投资项目社会风险。投资项目的社会评价贯穿于项目周期全过程的各个阶段。

本书重点介绍项目规划及可行性研究等项目前期阶段的社会评价内容及方法，并简单介绍项目实施监测及后评价阶段的社会评价的内容和方法。

(二) 社会评价的特点

(1) 宏观性和长期性。投资项目进行社会评价所依据的是社会发展目标，而社会发展目标本身是依据国家和地区的宏观经济与社会发展需要来制定的，包括经济增长目标、国家安全目标、人口控制目标、减少失业和贫困目标、环境保护目标等，涉及社会生活的方方面面。

进行投资项目的社会评价时要认真考察与项目建设相关的各种可能的影响因素,无论是正面影响还是负面影响,直接影响还是间接影响。这种分析和考察应该是从所有与项目相关的社会成员角度进行的,是全面的、广泛的和宏观的。同时,投资项目的社会影响具有长期性。一般经济评价只考察投资项目大约 20 年的经济效果,而社会评价通常要考虑一个国家或地区的中期和远期发展规划及要求,有些领域的影响可能涉及几十年、上百年。如建设三峡工程这样的投资项目,在考察项目对生态环境、人民生活、社会发展的影响时,考察的时间跨度可能涉及几代人。

(2) 目标的多样性和复杂性。财务分析和经济分析的目标通常比较单一,主要就是衡量企业的营利能力及资源配置的经济效率,而社会评价的目标则较为多样和复杂。社会评价的目标分析首先是多层次的,需要从国家、地方、社区三个不同的层次进行分析,以各层次的社会政策为基础展开,做到宏观分析与微观分析相结合。低层次的社会目标通常依据高层次的社会目标制定,各层次社会目标在就业、扶贫、妇女地位、文化、教育、卫生保健等方面的具体要求和侧重点不尽相同。社会目标层次的多样性,决定了社会评价需要综合考察社会生活各个领域与项目之间的相互关系和影响,必须分析多个社会发展目标、多种社会政策、多种社会影响和多样的人文环境因素。因此,综合考察项目的社会可行性,通常需要采用多目标综合评价的方法。

(3) 评价标准的差异性。在投资项目的环境、技术和经济分析中,往往都有明确的指标判断标准。社会评价由于涉及的社会环境多种多样,影响因素比较复杂,社会目标多元化和社会效益本身的多样性使得难以使用统一的量纲、指标和标准来计算和比较社会影响效果,因而在不同行业 and 不同地区的项目评价中差异明显。同时,社会评价的各个影响因素,有的可以量化分析,如就业、收入分配等,但更多的社会因素是难以量化的,如项目对当地文化的影响,对当地社会稳定的影响,当地居民对项目的支持程度等。这些难以量化的影响因素,通常使用定性分析的方法加以研究。因此社会评价中,通用评价指标少,专用指标多;定量指标少,定性指标多。这就要求在具体项目的社会评价中,充分发挥评价人员的主观能动性。

(三) 投资项目社会评价的原则

1. 投资项目社会评价应进行多层次分析

投资项目社会评价应当涉及三个层次的问题:国家层次、地区层次和项目层次。在国家层次上进行投资项目社会评价的目的是确定项目(或规划方案)对国家发展目标的重要性和贡献,其所要解决的问题牵涉到国家的社会与经济发展政策,以及国家的发展目标和方向,这些可能包括满足所有公民的物质和文化需要,保持经济持续增长和社会稳定发展,脱贫以及更恰当的收入分配。

在地区层次上进行的投资项目社会评价主要涉及特殊的地区发展目标和地区实际状况,地区的优先发展次序以及项目目标和地区的优先发展次序之间的关系等方面的问题。在该层次上应更加注重地区差别。

投资项目的社会评价在项目层次上涉及确定项目范围内的关键社会因素,例如,项目受益人的参与意愿,项目社区的吸收能力、民族习惯、本地文化、脆弱群体。这些关键性社会因素将影响到项目的设计、规模、选址、时机、技术和项目目标的实现。

2. 根据投资项目的具体特点选用不同的评价方法

不同类型投资项目所使用的社会评价方法应当有所区别,项目的社会影响因素因它们的



目标、选址和类型的不同而各异，这就导致不可能采用某种统一的社会评价方法来对所有类型的投资项目进行分析。社会评价的一条重要原则就是要依据不同项目的特定情况使用社会学和人类学的知识进行特定的社会评价，并根据项目目标和所涉及社会因素的重要程度而有所侧重，特别要注意对那些影响面大、影响持续时间长的社会因素的分析。就同一类型项目来说，由于地理位置不同，所处的社会环境不同，所涉及的利益群体不同，其分析的主要社会因素也应有所区别，应当采取灵活的方法，具体问题具体分析。

3. 坚持以人为本的原则

投资项目的社会评价强调人是投资项目主体，项目的各个利益群体都要参与项目的全过程，项目的计划、设计与实施都要考虑项目不同利益群体的意见、要求、对项目的态度，并能满足他们的需要。投资项目社会评价把人放在首位，重视项目对人和对社会因素影响的分析，增强项目决策的透明度和民主化，着重考虑项目过程中社会因素的变化，注重人的作用，不仅包括项目的实施者、管理者，而且把重点放在项目影响社区的各类人群。

投资项目的社会评价应衡量项目全过程中人的因素，评价项目与不同人群利益协调的程度，以最大限度发挥投资效益，满足人的需要；同时促进不同人群自身的发展与进步。在分析项目对社会的各种正负影响的基础上，分析项目的各种影响对社区人群生活的作用，以及当地社区人群对这些影响产生的反应及其对项目的影响和反作用，采取措施促使项目与社会相互适应，相互协调发展，从而保证项目的持续生存与发展，并推动社会的进步，促进不同人群自身的进步与发展，提高人的素质。

4. 投资项目社会评价应贯穿项目周期的各个阶段

项目周期包括项目的识别、准备、评估，实施监测和后评价等各个阶段。不同阶段社会评价的目的、内容和侧重点各不相同，对项目的影响程度也不相同。因此，应根据项目周期各阶段的具体特点开展相应的社会评价工作。

二、社会评价的目的、作用及任务

（一）社会评价的目的

社会评价的主要目的是判断项目的社会可行性，消除和尽量减少项目实施所产生的社会负面影响，使项目更符合项目所在地区的发展目标及目标人群的发展需要，为项目地区的区域社会发展做出贡献，促进经济与社会协调发展。社会发展的目标包括提高人们的教育水平、知识技能，增进人们的健康，促进社会公共福利增长以及公平分配等，这就决定了投资项目的社会评价目标具有多重性。

在宏观层面上，投资项目社会评价的目的主要包括：

- （1）实现经济和社会的稳定、持续和协调发展；
- （2）满足人们的基本社会需求；
- （3）保证不同地区之间的公平协调发展；
- （4）充分利用地方资源、人力、技术和知识，增强地方的参与程度；
- （5）减少或避免项目建设和运行可能引起的社会问题。

在项目层面上，投资项目社会评价的目的主要包括：

- （1）制定一个能够切实完成项目目标的机制和组织模式；
- （2）保证项目收益在项目所在地区不同利益相关者之间的公平分配；
- （3）预测潜在风险并分析减少不良社会后果和影响的对策措施；

(4) 提出为实现各种社会目标而需要对项目设计方案进行改进的建议;

(5) 通过参与式方法的运用增强项目所在地区民众有效参与项目建设和管理,以维持项目效果可持续性的途径;

(6) 防止或尽量减少项目对地区社会环境造成负面影响。

(二) 社会评价的作用

(1) 有利于防止单纯追求项目经济效益,促进经济发展目标与社会发展目标协调一致。如果缺乏对投资项目的社会评价,项目的社会、环境等问题未能在实施前得以解决,将会阻碍项目预期目标的实现。例如,有些项目具有很好的经济效益,但可能造成严重的生态环境污染,损害当地居民的利益,并引起社会矛盾,将不利于项目的顺利实施;有些项目在少数民族地区建设,没有充分了解当地的风俗习惯,导致当地居民和有关部门不配合;有些项目由于移民安置解决不好,导致移民生活水平下降等,这些都不利于社会经济的协调发展。实践证明,项目建设与社会发展能够协调配合,是促进经济发展目标和社会目标实现的基本前提,是建设和谐社会,实现以人为本的科学发展观的基本要求。

(2) 有利于项目所在地区利益协调一致,减少社会矛盾和纠纷,防止可能产生的负面效应,促进社会稳定。投资项目一般都存在对所在地区的有利影响和不利影响。有利影响与所在地区利益相协调,对地区社会发展和人们生活水平起到促进和推动作用,不利影响则会对地区的局部利益或社会环境带来一定的损害。分析有利影响和不利影响的大小,判断有利影响和不利影响在项目投资效果中的分布情况,是社会评价中判断一个项目好坏的重要尺度之一。如一个水利工程项目,有利影响包括防洪防涝、发电、灌溉和水产养殖,不利影响主要就是由于库区建设而导致的人口迁移。如果库区迁移人口安置不当,致使当地人群生活水平下降,生活习惯改变,难以适应新的生活环境,可能引起移民的不满或过激行为,对当地社会稳定和项目的顺利进行都会产生不利的后果。因此,社会评价中应该始终把项目建设同当地人群的生活和发展联系起来,充分估计到项目建设可能造成的不利影响,预先采取适当的措施,把由项目建设引起的社会不利影响降至最低。

(3) 有利于减少或避免项目建设和运营的社会风险,提高投资效益。项目建设和运营的社会风险是指由于在项目评价阶段忽视社会评价工作,致使在项目的建设和运营过程中与当地社区发生种种矛盾,长期得不到解决,导致工期拖延、投资加大,经济效益低下,偏离当初拟定的项目预期目标。这就要求评价人员进行社会评价时要侧重于分析项目是否适合当地人群的文化生活需要,包括文化教育、卫生健康、宗教信仰、风俗习惯等。通过考察当地人群的需求状况,对项目的态度如何,是支持还是反对,深入广泛地进行实际情况分析,提出合理的针对性建议以避免或减少项目的社会风险,保证项目的顺利实施,持续发挥项目的投资效益。

(三) 社会评价的任务

投资项目社会评价需要考察、分析与项目的设计和实施方案有关的社会发展目标取向、潜在的社会负面影响和其他社会因素,如受益人的参与、贫困、社会性别平等、少数民族发展,以及征地拆迁的社会风险及脆弱群体等。社会评价要求采用公众参与的方式,收集有关项目地区的社会经济数据、利益相关者的人口统计特征,以及在当地社会生活中对项目具有潜在影响的传统文化、风俗习惯、宗教信仰、社会组织和社会网络等方面的信息,分析影响项目实施效果的社会因素,以及项目实施可能带来的社会风险和社会后果,并提出优化项目



设计方案、减少或避免负面社会影响、降低社会风险、提高项目的实施效果的具体措施和建议。投资项目社会评价的主要任务可以概括如下:

(1) 识别关键利益相关者,制定适当机制使其参与项目的方案选择、设计、实施、监测和评估,尤其要为贫困和弱势群体的参与制定恰当的机制;

(2) 确保目标受益人群能够接受项目的目标及项目实施所带来的社会变化,使项目的内容和方案设计能够考虑到性别、民族及其他社会差异问题;

(3) 评估投资项目的社会影响,并在确认有负面影响的情况下,提出减轻由项目产生的负面影响的行动方案,并使行动方案符合当地社会习俗;

(4) 加强目标群体在社区参与、冲突解决和服务提供等方面的能力。

三、社会评价对人员的要求

从社会学的角度对投资项目进行社会评价时,不仅需要工程技术人员、经济学家、管理人员,更需要社会学家,并且社会学家的的工作必须贯穿项目的整个过程。另外,社会评价的工作特性(动态环境、以人为本、关注发展和风险等)则对于参加评价的人员素质和工作方式提出了详细、明确的要求。

(一) 组织评价队伍的基本要求

一般来讲,对社会评价人员的选择由评价委托人(如地方政府、国际发展机构、业主单位等)来决定;当然,评价对象也往往有一定的发言权和选择权,而不论对评价的委托者还是对评价对象,他们都会非常关心评价的质量、公正性、可用性等内容。另外,由于评价工作本身是在动态的社会环境当中进行的,评价的对象也是以社会化的个体为主,这些都对社会评价参与人员的知识和素质提出了较高的要求。因此,评价人员与委托者之间必须就评价的目标、预期产出、过程、方法、结论等达成共识,明确双方的合同责任和角色;同时,专业评价人员的资格、工作中的社会责任感对于工作的成功也非常重要,而地方利益群体的广泛参与也对社会评价乃至整个项目的顺利实施和目标的实现有决定性的意义。

对参加社会评价的人员的一些基本要求包括:①清楚了解国家及地方的有关政策和法律法规;②最好具有社会学、人类学、发展学等专业背景;③有良好的人际沟通技巧,善于以团队的形式工作;④善于以特定的工作方式(如:参与式工作方法)发动基层群众;⑤熟悉发展及投资项目周期内的不同环节和重点;⑥具备参与社会经济评估、项目规划、监测评估等项目不同阶段的工作经验。

(二) 组织评价队伍的原则

1. 强调评价对象的参与

投资项目建设的目的是为了项目建设地区人民生活、生产环境的改善,而这些环境条件的改善,是为了人的健康生活和发展的。对项目执行所在的当地人来说,他们是投资项目的建设者和受益者,他们不仅亲身经历项目,并且在咨询专家离开后还要参与项目建设,与项目的成果长期共存。从以人为本的科学发展观和社会学的角度对项目的评价,必须有当地人的参与。

2. 具备敏锐的观察和分析能力

社会评价人员面对的是比较复杂的当地社会、人文、经济环境,评价工作的特征要求他们能够迅速从各种复杂社会现实条件中发现潜在的问题、改进的机会、解决问题的潜力及外来的事物对当地社会环境带来的潜在的影响;同时,他们也往往要能够敏感地对一些潜在的

社会风险进行预判,分析其发生的前提和可能性以及加以解决的方式和途径。

3. 在工作中应具备超前观念

面对复杂的社会环境的挑战以及发展问题、投资项目的性质,社会评价在考虑发展目标、对社会现实的干预、对社会问题的解决、对人文环境的长远影响等方面应该超越现实社会的需要,面向未来,适度先行发展。这主要是因为社会评价本身需要对问题(正面或负面影响、社会风险等)进行预判并先于一些事物的发生提供应对措施;另外,社会评价对项目(包括同类或后续项目)的走向带有导向性,因此社会评价是否有超前性会决定项目在将来的成功程度。应特别指出的是,社会评价中的超前观念必须注意适度的原则,既不能过度,也不能不及,因为“过度”与“不及”,都有可能影响预期的项目产出和目标。

4. 在工作中强调评价的伦理观

所谓伦理,就是道德的规范与准则。社会评价的伦理观要求评价人员在评价过程中务必遵循专业道德规范与准则。具体而言至少应该包括:不违背政府的法律与法规;不违背社会道德;引导正确的社会评价方向;具有较好的评价责任感;坚持社会评价的公正性;及时履行自身的评价义务;具有服务国家与服务社会的良好愿望。

强调社会评价中的伦理观,主要是因为:首先,我们在以往更重视从自然科学角度出发的评价,过分强调评价工作的科学性、客观性与标准性,而容易忽视评价中人的存在与人的价值,忽略了评价对象是具有独立性、自主性与能动性的主体的人;其次,社会评价人员一般会与其他评价人员、受评价的当事人以及评价的委托人发生互动关系。也就是说,在评价中存在着大量人与人之间的关系,而凡是存在人与人关系的地方就有伦理与道德;最后,评价人员在社会评价从抽样到问卷的设计、在过程中对其他评价工具的使用、评价后报告的撰写、最终评价结果的使用等各方面都具备一定的主观能动性。因此,有必要强调他们必须尊重事实、尊重评价对象、尊重评价涉及各方应有的利益、尊重自己从事的工作。

5. 在工作中充分考虑发展的全程观

社会评价具有非常明显的全程性,就是说评价涉及的各要素具有动态组合和相互作用的特征,这就要求评价人员在工作过程中注意全程观和综合观。这一观点要求评价人员必须从确定评价目的入手,紧密结合几个重要而相互联系的环节,包括制定评价标准、搜集评价所需信息、选择适当的评价方法、进行价值推理、作出价值判断和重视评价结果等。这一观念的提出依据有以下几个方面:一是任何事物都具有动态的发展性,而社会评价具有明显的发展性特征,即阶段性、动态性、时间性等;二是只有用发展的眼光去看待,才能把握社会评价对象的真实情况,从而更好地完成评价的任务;三是社会评价是以社会存在为基点,以社会发展过程为主线,围绕评价对象在不同阶段的变化、需求等动态因素有步骤分阶段进行。

6. 社会评价合作观

社会评价人员既要对内协调好与不同评价人员及评价委托者之间的各种关系,又要协调好与社会评价当事人及其他涉及的评价对象的关系。强调合作观主要是基于下述几个原因:一是社会评价的对象是复杂的,这就要求评价人员务必要加强与评价对象的合作(如:采取预先对评价对象进行宣传乃至培训的方式);二是因为社会评价正日益走向大型化和综合化,这就对评价人员提出了更高的要求,必须要依赖不同评价人员的共同合作,彼此支持,才能最终完成;三是随着社会的发展与进步,社会评价的市场化进程越来越快,其最大的影响可

能是要求评价人员为评价当事人提供优质的服务,保证评价的质量。为此,评价人员既要以良好的质量让当事人满意,又要注意不能违背评价人员必备的专业道德与行为规范。

7. 社会评价开放观

任何一个系统都应该是开放的,否则就难以生存,更不用说发展。社会评价作为一个系统,也应该是开放的。社会评价开放性原则要求评价人员要用发展的眼光看待周围的事物,关注个体与社会环境的相互关系的发展变化,为评价对象提供表达自己观点的机会,重视现有的价值观念以及乡土知识并以此来适应社会的需要与特定的社会评价工作的要求。

第二节 社会评价的范围及关注重点

一、社会评价的范围

将社会评价或参与式监测纳入项目的实施和评价中,将会使项目产生的重要影响得到应有的考虑。就时间跨度而言,社会评价应贯穿于项目周期的全过程。在项目周期的不同阶段,社会评价的任务和内容应有所不同。在项目的鉴别阶段(建议书阶段)应进行初步社会筛选;在项目准备阶段(可行性研究阶段)应进行详细社会分析;在项目实施阶段应进行社会监测与评价。在不同的阶段,如何界定社会评价的范围,对完成社会评价工作极为重要。

(一) 社会评价的地域和时间范围

一份有价值的社会评价报告应该能够为项目计划的制订者提供相关且有用的信息,而实际上,社会评价中的难点之一就在于确定哪种信息是最重要的。项目决策人员在了解哪些信息最有用之前,首先应广泛收集了解大量的信息。

(1) 为确定社会评价的范围,需要了解有关项目场址、项目影响区域及可能产生的社会影响的信息;

(2) 为确定社会评价中需要评价的对象,需要了解受影响区域内不同群体的情况;

(3) 为确定社会评价的各项内容,需要了解项目可能产生的各种影响。

由于投资项目之间的区别很大,没有可靠的方法能够准确无误地确定社会评价的范围。例如,有些项目只在单一的地点进行,而有些项目可能覆盖多个省、县;有些项目预期只会产生很小的影响,而有些项目带来的变化将随时间的推移越来越大或覆盖越来越多的区域。在如此多变的情况下,特别重要的是要注意社会评价的实施方案的制定应能适应具体项目的特殊需求。针对某一个仅影响到一个地区的项目所设计的社会评价实施方案不可能同样也适用于一个影响范围更广、建设内容更为复杂的项目;相反,针对一个复杂的发展项目所设计的社会评价实施方案也不可能适用于另一地区建设的一个基础设施项目。

进行初步社会评价筛选是确定社会评价范围最有效的方法。尽管初步筛选会因具体的项目情况而有所不同,但有助于提醒人们注意以下方面的情况。

1. 项目影响区域

“项目影响区域”是指在该领域里居住的人群受到项目的影响或可能影响项目进展的区域。项目影响区域比项目直接影响地区的范围大,社会评价的范围应尽可能扩大至能够涵盖所有潜在的影响因素,但不应超出必要的范围,如果社会评价范围过大会造成其侧重点分散,同时还会增加项目准备期间的费用开支。例如,对基础设施项目而言,项目直接影响区仅限于工程实施的区域,可能还包括一些辅助性的仓库或材料堆放区,但是项目实施的目标不仅