

社会影响评价的 概念、过程和方法

【美】拉贝尔 J. 伯基 著

THE CONCEPTS, PROCESS AND
METHODS OF **SOCIAL IMPACT**
ASSESSMENT



中国环境科学出版社

社会影响评价的概念、过程和方法

[美]拉贝尔 J. 伯基 著

杨云枫 翻译

林 扬 解读

于晓刚 审稿

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

社会影响评价的概念、过程和方法/(美)伯基(Burdge, R.J.)著;杨云枫译. —北京:中国环境科学出版社, 2011.11
ISBN 978-7-5111-0612-4

I. ①社… II. ①伯…②杨… III. ①社会影响—评价 IV. ①C912.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 119865 号

责任编辑 丁 枚
责任校对 扣志红
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京东海印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 11 月第 1 版
印 次 2011 年 11 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 20.25
字 数 430 千字
定 价 60.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

译者序

我们很高兴地向国内读者推介拉贝尔 J. 伯基教授的著作《社会影响评价的概念、过程和方法》。

中国这辆高速行驶的“发展列车”已经遭遇不少坎坷。许多坎坷是因为发展的方法出了问题：不是让环境承受不利的影响，就是让弱者的利益受到损失。大多数发展的不利影响是可预见的，并且通过采取措施是可以避免或得到管理的。社会影响评价就是在发展进程中预见和解决社会问题的良策之一。

2002 年，我们在云南省第一个大型水电工程即澜沧江漫湾电站受影响社区进行了参与式的社会影响评价。评价报告为漫湾移民从水电公司获得 7800 万补偿和扶持项目，一定程度减少了电站的社会影响。然而，不久西南水电进入了“大跃进时期”，几乎所有的江河都被瓜分、被截断，受影响的人口越来越多。我们一方面为受影响社区提供无偿咨询服务，一方面通过媒体和学术会议推广社会影响评价理念方法。2006 年访美期间，我们如获至宝地得到拉贝尔 J. 伯基教授的这本较全面介绍社会影响评价理念和方法的著作。拉贝尔 J. 伯基是美国社会影响评价的奠基人之一，他用自己的亲身经历向我们介绍了作为发展管理工具的社会影响评价，其背后的社会公平理念及其政治功能：公平和谐的社会关系就是稳定的基础。

这本书并不是专为中国读者写的。可我们在阅读这本书时，却惊讶它对中国的实际有这样高的针对性：书中说到的问题，在中国广泛地、大量地存在；作者所提倡的理念，与中央提倡的以人为本的宗旨、科学发展、创建和谐社会理念是那样协调一致；书中提出的工作方法，对行政工作、化解社会矛盾，有那样高的可操作性。我们不但希望政府行政人员、民间组织和专家学者能关注、运用这个学说，同时认为普通老百姓也应该知道并能基本掌握一些方法。

但我们不得不承认，中西方文化的差异是客观存在的。作者的思维、逻辑、文章布局、语言表述，都与中国人所习惯的方式不一样。这会使中国广大的普通读者在阅读、理解时遇到困难。因此，在本译著的最后对译著进行了详细的解读，这样做有助于让中国读者更轻松有趣、更深刻地理解社会影响评价理论对中国的重要意义。我们迫切希望的是社会影响评价学说能更快、更广泛地为中国读者所了解、接受，对中国的改革发展发挥更大的促进作用。

本书的翻译获得洛克菲勒兄弟基金会的支持，出版得到乐施会支持，拉贝尔 J. 伯基教授同意授予中文版权并为中文版写序。在此，我们向所有支持者表示诚挚的谢意。

中文版序

中国读者，大家好！

社会影响评价是社会科学的一个分支，它是一个正在发展中的知识体系。应用社会影响评价可以对因计划、项目、工程或者政策改变而影响个人和社区的生存环境进而影响日常生活质量的后果提前做出评价。

社会影响（也指效果和后果）指的是个人或社区由于一个预计行动而改变了他们的生活、工作、娱乐、与他人互动的方式，满足需求的方式，以及作为社会成员的适应方式。社会影响评价帮助个人、社区、政府以及私营部门理解并预测项目实施或政策变化对人群和社区所造成的社会后果。社会影响评价作为规划过程的一部分，它使规划者和项目建议者关注可能的社会影响。如同自然环境，或者经济影响，社会影响应受到重视及评价，以使受影响人群和负责任的决策者理解和进行交流。

社会影响评价为可能的社会后果，项目备选方案的建议以及可能的减缓措施提供一个现实的评估。

社会影响评价是为了理解一些项目、活动或者政策对人群和人类社区所造成的后果，它可以针对一个大事件，例如在一个城市社区修建高速公路；也可以针对一个小事件，例如在农村关闭一个小医院。社会影响评价也许是法律所要求的，例如美国的《国家环境政策法》要求当项目涉及美国联邦资金、土地和法律时，就需要进行社会影响评价。社会影响评价也可以是一种审慎行事，例如，评估在新西兰毛利人的圣地推广旅游所带来的利益和后果。

社会影响评价领域的文献大多是英文的，也许你最终发现了这一本书。然而，还

有一本社会影响评价的书也已翻译成了中文——《社会评价：理论、过程和技巧》，作者尼古拉斯·泰勒，霍布森·布莱恩和科林 G.古德里奇，请查阅 <http://www.cqup.com.cn>。

当你们启动社会影响评价时，祝吉祥如意！

拉贝尔 J. 伯基教授

2011 年 1 月 30 日

前言

1969 年，美国国会通过《国家环境政策法》(NEPA)，在该法案的指导下，20 世纪 70 年代初，出现了社会影响评价。作为一门应用社会科学，它帮助人们理解自然资源开发和环境政策对人类社区的影响。20 世纪 70 年代初，Sue Johnson 和本人在研究水库项目对人类社区的影响时，将社会影响评价作为一个框架，第一次对其进行论述。1973 年秋，在 C.P.Wolf 的号召下，召开了第一个社会影响评价实践者和学术研究人员的会议，这也是环境设计与研究者协会(EDRA)在威斯康星州的密尔瓦基市召开的年会。在这次会议上，Sue Johnson 和本人提交了一篇论文《社会影响评价：一个试验性的方法》。20 年之后的 1994 年，社会影响评价的指南与原则跨组织委员会(本人为该委员会的名誉主席)出版了《社会影响评价的指南和原则》(2003 年修订为《社会影响评价的原则和指南》)。而其余的 23 章(其中有三章介绍的是学生所实施的社会影响评价和公众参与项目)，则包含了本人与同事，在将社会影响评价整合到环境管理以及规划与决策过程中的经验。本书与 2004 年社会生态出版社出版的《社会影响评价的社区指南(第三版)》同为一个系列。

本书的结构

介绍——第 1 章简述了社会影响评价的历史，并介绍了它如何发展为规划和政策研究领域的一门学科——从作为环境影响评价的一部分到成为一个独立的领域。

社会影响评价的发展——第 2 章至第 4 章描述了影响评价模式的发展过程。这一部分从介绍历时比较模式(即社会影响评价模式)开始，到讨论社会影响评价的 28 个变量结束。在详细介绍比较社会影响模式时，前后章节是相互关联的。社会影响框架可以用于组织研究成果，也可以用于指导实践者在规划和环境评价过程中，理解和实施社会影响评价。

社会影响评价的过程与方法——第 5 章至第 12 章，介绍了在社会影响评价的研究和实践中，已被承认的过程和方法，第 5 章介绍了社会影响评价的概念和框架，其中包括社会科学研究中，有关影响评价研究的理论方向。这一章还介绍了在规划澳大利亚北部的热带雨林时，应用社会影响评价的例子。第 6 章将重新启用一个军事基地的项目作为例子，以说明社会影响评价中的范围界定过程。第 7 章介绍了跨组织委员会编写的《社会影响评价的原则和指南》。之后的三章介绍了社会影响评价的应用，

以及社会影响评价在战略性环境评价（SEA）中的地位。这一部分的结尾，论述了决策者需要知晓的社会影响评价的内容，以及何时、何地使用社会影响评价。

社会影响评价的案例研究——第 13 章分析了阿拉斯加的一个偏远社区历经百年的兴衰过程。第 14 章总结了水库项目的跨学科研究成果。第 15、16 章介绍的是大学生实施的社会影响评价，第一个案例是在华盛顿州海岸修建深水码头；第二个案例是评估在一个社区修建低收入人群住房的社会影响。

社会影响评价和公众参与过程——公众参与是环境影响评价和社会影响评价过程中的重要组成部分。第 17 章介绍了在社会影响评价中的公众参与，列出了环评与社评过程中，公众参与的程序。第 18 章介绍了需求评估以及其他获取社会影响信息的参与式方法。这一部分的结尾，讲述了伊利诺伊州中部的一个土地管理者，从一个参与式的怀疑者到支持者的转变过程，并且他成功地应用参与式的方法修建了一个娱乐设施。

国际背景下的社会影响评价——最后几个章节介绍了社会影响评价在北美以外其他地方应用的情况。第 20 章列出了社会影响评价的益处，并提出了可促进发展中国家项目成功实施的建议。第 21 章讨论了在开发项目中，利用环评—社评程序时，体制与文化上的局限。这部分的结尾，同样分享了一个案例，即利用社会影响评价决定是否在澳大利亚北部的土地上开矿。第 22 章讨论了将社会影响评价整合到项目和政策评估中的重要性以及其方法。第 23 章介绍了社会影响评价的国际原则。最后一章讨论了社会影响评价的成功经验和存在问题，以及对未来社会影响评价实践的展望。

致谢

本书的部分章节，由多个作者共同完成，他们大多致力于社会影响评价的研究和实践，我真诚地感谢他们的努力。在这些作者中，有三位尤其重要，Sue Johnson，可算是历时比较模式思想的创始人，也是第一个意识到应该在《国家环境政策法》下进行社会科学研究的人。Roy Rickson，来自澳大利亚，是少数几个在社会学理论的背景下，成功地组织社会影响评价的学者。Donald R. Field，一位来自威斯康星大学的环境社会学家，他意识到一个成熟的学科就必须具备一系列出版物、专业组织和实践者做基础，而他的事业也致力于此。Joyce L. Burdge，我亲爱的妻子和伙伴，是本书的批评家也是编辑。

拉贝尔 J. 伯基，西华盛顿大学
贝林翰，华盛顿（美国）

2004 年 4 月 15 日

目 录

社会影响评价导言

第 1 章 社会影响评价：定义及历史	3
--------------------------	---

社会影响评价概念的发展

第 2 章 社会影响评价比较模式	13
第 3 章 社会影响评价与规划过程	24
第 4 章 识别社会影响评价变量	31

社会影响评价的过程与方法

第 5 章 在发展决策中应用社会影响评价	43
第 6 章 社会影响评价范围界定案例：老军事基地的新用途	53
第 7 章 美国社会影响评价原则和指南	60
第 8 章 参与式与分析式社会影响评价	82
第 9 章 社会影响评价方法	87
第 10 章 社会影响评价在战略性环境评价中的地位	94
第 11 章 关于社会影响评价，决策者需要知道什么	102
第 12 章 何时需要社会影响评价？	110

社会影响评价的案例

第 13 章 利用社会历史来确定资源开发对偏远社区的影响： 阿拉斯加史凯威的案例	121
第 14 章 水库的经济和社会影响的事后回溯分析	130
第 15 章 太平洋货运码头和深水港：一个工业开发项目的社会影响评价	142
第 16 章 在社区修建低收入住房：实际的与感知到的社会影响	153

社会影响评价和公众参与过程

第 17 章 社会影响评价和公众参与过程167

第 18 章 社区需求评估和公众参与方法173

第 19 章 旅游规划中的公众参与182

国际背景中的社会影响评价

第 20 章 社会影响评价在发展中国家中的应用191

第 21 章 社会影响评价作为决策和规划工具198

第 22 章 将社会影响评价融入规划过程207

第 23 章 国际社会影响评价原则212

第 24 章 未来社会影响评价的实践219

资料来源和参考文献227

本书解读245

社会影响评价导言

第 1 章

社会影响评价：定义及历史¹

Rabel J. Burdge

社会影响评价（Social Impact Assessment, SIA）是社会科学的一个次级学科。它是一套对影响预先做出评估的知识系统，对因拟建项目或政策改变造成的环境变化，进而导致的对社区和个人日常生活品质的影响进行评价。社会影响（影响，也可是效果 effects 或后果 consequences）指的是因预计行动而产生的变化，包括个人或社区日常的生活、工作、娱乐、与他人互动的方式、满足需求的方式，以及通常作为社会成员的适应方式的变化（IOCPG, 2003 及第 7 章）。

社会影响评价原则和指南跨组织委员会对社会影响的定义如下：

任何公共的或私人的活动，对人类社会造成的后果：人们日常的生活、工作、娱乐、与他人互动的方式，满足需求的方式以及通常作为社会成员的适应方式发生了变化。社会影响也涵盖了文化影响，包括：道德、价值观以及信仰（它们指导并将人们对自身和社会的认知合理化）的改变。（见第 7 章）

社会影响评价将预计行动或其备选方案，对文化、人口及经济等广泛领域的影响，加以收集整理，并提出应对措施，提供给所有利益相关者——致力于研究这一领域，或者可能受到预计行动影响的个人、群体、社区或社会部门。实施社会影响评价，评估者需采用社会科学方法，并采用公众参与程序向受影响人群征求意见。

社会影响不同于环境影响，当社会状况发生变化时（包括对一个项目或政策期望的变化），社会影响就产生了（见第 2 章）。人类不同于其他物种，不仅仅只是经历社会变化和社会影响；他们回应影响，并且能够预测影响。在大多数情况下，还可以控制社会影响的后果。认知和态度是社会影响中的重要变量，它们可以导致一些实际后果，包括产生心理影响和其他由于感知到的变化而引起的间接影响。例如，当听到水库项目的一点儿消息，一些人就开始了土地投机，或者一些人就开始为将要失去家园而担忧（Baines 等，2000 和第 14 章）。

1 根据原版本删减和修改而成。Rabel J. Burdge. 1991. 《影响评价的简史和主要趋势》，《影响评价公报》9（2）：93-104。修改得到了出版社和作者的允许。

社会影响可以是直接的（或者说第一级的），它们直接由预计行动引发。社会影响也可以是间接的（或者说次级的），它们由预计行动引发的变化而导致，并在时间和空间上相距较远。例如，关闭一个乡村医院，直接或第一级社会影响，是社区失去了医疗设施，其间接影响或次级影响，是村民不得不占用劳动时间，乘车前往 150 公里以外的医院。

社会影响评价的目的是什么？

社会影响评价，为管理由预计的（或已实施）政策行动或项目所造成的社会变化提供指导。它通过提供预计行动后果的信息，帮助决策者做出合理的决策。更重要的是，社会影响评价可以避免或将潜在不利影响减至最小，为无法避免的负面影响设计减缓措施，进而增加项目或政策成功实施的可能性。此外，社会影响评价帮助受影响公众，了解预计行动对他们造成的后果，使他们明了预计行动中带来的各种变化。社会影响评价将回答以下的问题：

- ❖ 实施一个预计行动将会发生什么？——为什么，何时发生，在何地发生？
- ❖ 谁将受到影响？
- ❖ 谁受益，谁受损？
- ❖ 不同的备选方案将会有何变化？
- ❖ 如何避免或减缓不利影响，增强效益？（Taylor 等，2004；Wolf，1980）

《国家环境政策法》（NEPA）颁布后的第一份环境影响评价报告，只包含了少量的社会影响，其部分原因是社会影响评价要求包含的具体内容含糊不清。然而，在 1973 年、1977 年以及 1986 年，美国环境质量监察委员会（CEQ）修订后发行的指南中，以及在一系列案例中，逐步明确了《国家环境政策法》对社会影响评价的要求（Llewellyn 和 Freudenburg，1990；Burdge，2002；Edelstein，2003）。

社会影响评价简史

1970 年 1 月 1 日，时任美国总统的理查德·尼克松签署了《国家环境政策法（1969）》（简称 NEPA）。根据这一法案，涉及到美国联邦土地、税收或管辖权的开发项目和政策，必须提交一份环境影响报告书（EIS），其中必须详述拟建项目及其备选方案对自然、文化及人类环境的影响。在 1970 年前，开发项目的影响，或者对影响分布的公平性议题都很少被人们关注。当时普遍的观点是，从项目中获得的经济效益，可以弥补任何可能的负面影响，现金补偿可以弥补任何不利社会后果。而《国家环境政策法》认识到了人类活动造成的环境影响，可能削减项目效益，甚至超过了项目带来的利益，危及项目的成功，并且严重损害人类赖以生存的环境。

《国家环境政策法》要求，在环境影响报告书中，必须对预计项目的潜在环境影响提前做出评估并记录备案。这样，决策者可以根据所有必要的信息做出决策、考察预计项目或政策的备选方案或者制定措施减缓不可避免的负面影响；并且要求项目建

议者提供减缓项目负面影响的措施以及监测项目，以确保这些措施的成效（NEPA，1969）。因此，评估者应综合利用自然科学和社会科学（包括规划方法）的视角和方法进行评估。

美国华盛顿州已故参议员 Henry Jackson，将“触发机制”引入了《国家环境政策法》。这一机制要求，一旦开发项目涉及到联邦土地、法律或者联邦资金，就必须提交环境影响报告书。这一机制成为一项独特的法律要求，确保环境影响评价报告的提交。

穿越阿拉斯加与马更些峡谷的输油管项目

表 1.1 列出了环境与社会影响评价的重要历史事件，特别是北美地区的事件。1970 年 2 月，为了申请一个输油管项目，美国内政部土地管理局提交了一份六页纸的项目环境影响报告书，该项目建议修建一条长 800 英里纵贯阿拉斯加的输油管，以连接北极海的普拉德霍海湾与位于威廉王子海峡的瓦拉兹不冻港。两天之后，野生生物协会、地球之友及环境保护基金提起了相应的诉讼，指出这份环境影响报告书并不充分，因为它没有考虑到，将输送高温石油的管道埋到地下，可能对永久冻土带造成的影响。此外，它也没有提及该管道和在管道旁边修建公路，可能会阻断北美驯鹿群的迁徙路线。尽管在诉讼中没有专门提及，但一些观察家指出，如何安置输油管建筑工人及其家属，将会是该项目的一个问题（Dixon，1978：3）。

三年后，修建输油管的决议通过。而同时，环境影响报告书从六页增加到六英尺厚。更为重要的是，在法院、起诉人和阿利耶斯卡管道公司（一个拥有普拉德霍海湾租赁权的美国与加拿大石油集团公司）的要求下，许多潜在的环境问题得到解决。预期规划发挥了作用，并且得到各方认同。《国家环境政策法》促使项目建议者不得不面对一些也许会被忽视掉的问题。直到 1990 年，威廉王子海峡爱克森瓦拉兹港开始启用时，没有发生与输油管有关的、预料之外的环境问题。在决定修建输油管道之后，因纽特人的一个首领指出“现在我们必须处理永久冻结带和北美驯鹿的迁徙问题，高温石油问题，以及我们如何适应生活方式和习俗的变化”（Dixon，1978：4）。

不幸的是，正如这位因纽特人首领所指出的，该项目对土著居民和阿拉斯加其他居民的社会影响，并未引起关注。人们的传统文化和生活方式，是否会因为这些大型建筑项目而改变？如何应对大批涌入、说着不同方言、有着不同生活方式的建筑工人（他们大多来自得克萨斯和俄克拉荷马州）？显然，总计人口仅为 30 万（在 1973 年）的阿拉斯加，只能接纳在输油管建设高峰期所需的 42 000 名工人中的一小部分。由于诸如此类的事件，伴随着自然环境和经济状况的变化，开发项目对社会的影响开始被人们关注（Dixon，1978：8）。1973 年，首次使用“社会影响”一词，指输油管项目给土著因纽特人文化带来的变化。

表 1.1 环境与社会影响评价的重要历史事件

1969 年	美国国家环境政策法（NEPA）通过（1970 年 1 月 1 日）
1970 年	第一个世界范围内的地球日——4 月 22 日
1970 年	针对阿利耶斯卡输油管道公司和内政部，就允许在北美地区修建跨阿拉斯加输油管道的环境陈述的诉讼
1971—1976 年	将《国家环境政策法》推广到美国 16 个州
1970—1973 年	美国工程兵军团准备实施环境影响评价
1970—1976 年	法律明确要求环境影响评价
1973 年	环境质量监察委员会（CEQ）起草了环境影响报告书指南
1973 年	加拿大建立了环境评价及审核程序（EARP）（1977 年进一步修改）
1974 年	加拿大伯杰法官关于马更些峡谷输气管道项目的调查
1974 年	环境设计与研究者协会在威斯康星州的密尔瓦基市召开首次社会影响评价的学术/专业会议
1978 年	环境质量监察委员会正式确定环境影响评价报告指南
1980 年	《环境影响评价辑要》第一期出版
1981 年	1981 年在多伦多召开的美国科学促进会（AAAS）的会议上，国际影响评价协会成立
1982 年	在加拿大温哥华市召开了首届国际社会影响评价大会
1983 年	美国大多数联邦机构制定了有关环境与社会影响评价的规定
1986 年	环境质量监察委员会发布了修订的环境影响评价规定
1986 年	世界银行要求所有受资助项目做环境影响评价（多数区域多边银行仿效）
1987 年	《我们共同的未来》——布伦特兰（Brundtland）报告发表
1989 年	欧洲经济共同体要求其成员国建立环境影响评价制度
1992 年	在巴西里约热内卢召开地球峰会
1993 年	美国环境质量监察委员会考虑在环境影响评价过程中包括社会影响评价的指南和原则
1994 年	在加拿大魁北克召开环境评价峰会
1996 年	联合国环境署发布环境影响评价“最佳实践”
1999 年	世界银行传阅社会影响评价指南草案（之后废除）
2000 年	欧洲共同体颁布社会影响评价指南草案
2001 年	联合国开发署资助在一些国家实施社会影响评价
2003 年	对美国跨组织委员会制定的《社会影响评价原则和指南》进行评审与修改
2003 年	国际社会影响评价协会出版《国际社会影响评价原则与指南》

马更些峡谷油气管道项目成为一个关键事件，它确立了社会影响评价在项目评估中的重要性。1974—1978 年，大不列颠哥伦比亚最高法院的托马斯·伯杰（Thomas R. Berger）法官，实施了针对马更些峡谷油气管道项目的一项大范围调查，该项目计划沿着理查森山，修建从波弗特海的马更些海湾到大不列颠哥伦比亚省和阿尔伯塔省的油气管道（Gamble, 1978; Berger, 1983）。尽管项目建议是由加拿大的石油公司提出的，但项目资金却来自美国，因为天然气和石油将最终到达芝加哥的市场。这一项调查尤为重要，因为在调查中，项目对当地居民的社会影响得到了深度关注，当地人