

国家科委软科学重点课题成果

投资项目社会评价方法

THE METHOD ON SOCIAL ASSESSMENT
FOR DEVELOPMENT PROJECT

国家计委投资研究所

建设部标准定额研究所

王五英 于守法 张汉亚 主编



经济管理出版社

(京)新登字 029 号

责任编辑:徐小玖

技术设计:贾晓建

投资项目社会评价方法

王五英 于守法 张汉亚 主编

出版: 经济管理出版社

(北京市西城区新街口红园胡同 8 号 邮政编码: 100035)

发行: 新华书店北京发行所 各地新华书店经销

印刷: 北京丰华印刷厂

850×1168 毫米 32 开 13.5 印张 343 千字

1993 年 8 月 第 1 版 1993 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1~5000 册

ISBN 7-80025-787-8/F·645

定价: 15.00 元

投资项目社会评价研究总课题组成员名单

国家计委投资研究所 建设部标准定额研究所

课题负责人： 王五英 于守法

课题组成员： 张汉亚 姜广新 王朝纲 何晓军

马解宇 马小丁 马 琪 陈贵平

林勇明 李 军

参加研究的专家:(以姓氏笔划为序)

王 焕	冶金部钢铁研究设计总院	高 工
王 彤	化学工业部规划院	高 工
王幼臣	林业科学院林业经济研究所	副研究员
朱希刚	中国农业科学院农业经济研究所	研究员
刘慧勇	建设银行总行投资研究所	副研究员
邢国江	交通部水运规划设计院	高 工
李敏新	建设银行总行投资调查部	高级经济师
狄 升	林业科学院林业经济研究所	助理研究员
吴恒安	水利部水电规划院	高 工
陈建华	中国农业科学院农业经济研究所	助理研究员
周惠珍	中国人民大学投资经济系	副教授
柏 桢	国家计委综合运输研究所	研究员
谢安周	华北水利水电学院研究生部	教 授
虞和锡	天津大学技术经济系	教 授

专家组对本课题的鉴定意见(代序)

投资项目社会评价研究是项目财务评价与经济评价方法建立之后,国内首次对项目社会评价的理论方法系统研究的重要成果。该项研究主要内容包括项目对社会经济、自然资源、生态环境以及社会环境等四个方面的各项有关社会因素的分析,并对工业、交通、农业、林业、水利、社会事业、城市基础设施等主要行业项目社会评价方法作了深入探讨。该项成果以建设有中国特色的社会主义理论为理论基础,紧密结合我国国情,借鉴国外的理论方法,注重从实际出发,运用了科学性与适用性相结合、定量分析与定性分析相结合的方法。内容丰富、资料翔实,无论是所确定的评价原则,还是所选定的评价方法与指标体系,立论正确,方法可行,指标合理,具有可操作性与广泛的实用价值。将对促进我国提高投资综合效益,推进我国的项目科学决策,实现经济与社会协调发展,具有重要的现实意义。

该项成果既有理论分析,又提出了较为规范的评价方法,通用与专用相结合,具有相当的广度与深度,填补了我国项目评价体系中社会评价方面的空白,为我国项目管理学、技术经济学等学科的建设增添了新内容,具有一定的学术价值。

该项成果具有开拓性与创造性,达到国内领先水平。建议国家有关管理部门和各咨询评估单位及设计研究机构积极试用,以期在实践中进一步充实、完善。

鉴定技术负责人 
1992年12月30日

前 言

固定资产投资为国民经济与社会发展创造物质技术基础。投资决策关系国家资源的合理配置和国民经济与社会发展目标的实现,是国家决策的重要方面。投资项目决策以可行性研究为科学分析依据,其核心是项目评价。因而,制定一套完善的项目评价方法体系,是实现我国投资项目决策科学化、民主化的关键性措施,是国家软科学研究的重要任务,也是“八五”和十年规划期间投资体制深化改革的重要课题。

项目评价一般分财务评价、经济评价与社会评价。改革十多年来,我国已逐步建立了全国统一的项目财务评价与经济评价方法。而项目的社会评价过去在我国未系统研究过,尚缺乏全国统一的评价方法。然而,我国早已规定可行性研究要对项目进行经济效果与社会效果评价;特别是改革后,在社会主义市场经济条件下,项目决策往往追求现实财务利益,容易忽视社会效益,因此,亟需制定我国的社会评价方法,以利宏观引导。国际经验也表明,对拟建项目如果仅从财务、经济上评价,不足以对项目作出最优选择,还须从项目对社会的贡献与影响方面分析其利弊得失,使项目得以整体优化,以保证其顺利实施,提高投资效益,并促进社会进步。

在这种背景下,国家科委下达了本课题的科研任务,为在我国开发投资项目社会评价方法付诸应用打下科研基础。经过三年多的努力,我们完成了载于本书的课题研究成果。

本课题于1989年开始调查研究,1990年曾召开一次“全国投资项目社会评价专家研讨会”。在此基础上,总课题组写出了阶段性成果“投资项目社会评价初步研究报告”。之后,邀集各主要行业

有关项目评价方面的专家组成工业、交通、农业、林业、水利、社会事业、城市基础设施以及综合计算方法等八个分课题,在初步研究报告基础上,对各主要行业项目社会评价方法作了探讨研究;并对就业、环境、社会影响评价等问题进行了专题讨论,从而形成了本书各分报告。1991年下半年至1992年,总课题组在汇总各分课题成果的基础上进一步深入研究,提出了本书所载研究总报告。

上述研究总报告与分报告,主要是在国内研究开发了我国投资项目社会评价方法与工业、交通、农、林、水利、社会事业、城市基础设施七个主要行业的专用社会评价方法;并围绕建议采用的评价方法进行了必要的理论分析。这套评价方法是建立在我国现有经济评价基础上的一种广义的社会评价方法,是分析评价项目为实现国家(地方)社会发展目标所做贡献与影响的一种评价方法。它以我国建设有中国特色的社会主义理论为理论基础,参照费用效益分析原理、社会影响评价与社会分析的理论方法,从实际出发,实事求是,总结我国已有的经验并吸收国际经验,采用定量分析与定性分析相结合,参数评价与多目标分析相结合的方法,注意科学性与适应性相结合,通用与专用相结合,统一性与灵活性相结合等原则制定的。评价目的是检验项目的社会可行性,保证项目与社会环境相互适应,以顺利实施,提高投资效益,促进社会发展。评价内容包括项目对社会经济、自然资源、自然环境与生态环境,以及社会环境等四个方面的各项社会因素的分析。评价步骤分为:确定目标范围、选择评价指标、预测评价基准、制定备选方案、进行预测评价、选出最优方案、专家论证、评价总结等八步。定量分析所采用的通用指标有:就业效益、分配效益、节约自然资源效益,以及环境质量指数四项,所采用的专用指标可见于各分报告中。定性分析部分总结了我国已有的经验,并吸收了西方社会影响评价与社会分析的经验,提出了定性分析指导纲要。定量分析与定性分析的各项指标,要求选用一种多目标分析方法或我们设计的“矩阵分析总结法”进行汇总,以求得项目的综合社会效益与影响,从而确定项

目的社会可行性。

通用评价方法与专用评价方法保持了基本理论方法、评价原则的一致性,但各行业特点不同,具体指标设置差异较大。使用时应根据通用评价方法的评价原则、步骤,并结合专用评价方法,按项目的具体情况,选择定量与定性分析指标,有什么社会贡献与影响,就评价什么,并力求全面分析项目的社会效益与影响。

在我国开展项目社会评价是适应我国发展社会主义市场经济的需要,有利于加强对投资的宏观指导与调控,促进国家与地方社会发展目标的实现;有利于全面分析投资效益,保证项目决策的准确性并顺利实施,提高项目决策的科学水平与综合投资效益;有利于进一步改革开放,吸引外资。本书提出的项目社会评价方法,从已试评的三个案例看,具有可操作性,在国家科委组织专家鉴定中,得到专家的好评;专家并建议各部门、各地咨询、设计单位积极试用。我们期望有关单位积极采纳这一建议,在实践中创造新鲜经验,充实、完善本书所提出的社会评价方法。

在我国系统研究项目社会评价方法,这还是首次。对于广义的社会评价,我国也缺乏实践经验。本书开发的项目社会评价方法,填补了我国项目评价体系中的空白。但它还只是一个开端,今后还有很多工作要做。如社会效益与影响的量化问题,制定评价方法手册问题,研究社会评价与法制结合问题,适应社会评价开展是否需要设置适宜的机构问题,以及在社会评价的理论、方法论的深入探讨等,有的有待今后进一步探讨研究,有的有待今后在实践中总结经验。可以说,当前项目社会评价的理论方法研究与应用,刚刚起步。我们期望本书能引起全社会对项目社会评价的重视,促使这方面的研究、应用步步深入,使项目社会评价在我国逐步推广应用,取得成效,从而提高我国的投资综合效益,促进国家社会经济协调发展。

在本课题研究过程中,国家计委投资司、社会发展司,各省(自治区)直辖市计委、咨询公司,国际工程咨询公司经济法律部、社会

事业部,中国社会科学院数量与技术经济研究所、社会学研究所,清华大学,人民大学,天津大学,建设银行,以及有关部门、地方项目评价方面的专家,积极参与研讨会,提供咨询,提供资料;国家计委投资研究所田江海所长、建设部标准定额研究所邵卓民所长以及国家计委林森木、金敏求、丁华等研究员提供了指导与建议。课题组在此一并表示衷心感谢!

国家计委投资研究所

建设部标准定额研究所

投资项目社会评价总课题组

1993年3月

目 录

投资项目社会评价研究总报告

一、项目社会评价的理论方法问题·····	1
(一) 项目社会评价理论方法沿革 ·····	1
(二) 项目社会评价的概念 ·····	4
(三) 项目社会评价的特点 ·····	8
(四) 我国开展项目社会评价的必要性·····	10
(五) 我国开展项目社会评价的现有基础条件·····	12
(六) 制定我国项目社会评价方法的基本思路·····	15
(七) 我国项目社会评价的内容与方法选择·····	16
二、对“我国投资项目社会评价方法”的建议 ·····	24
(一) 我国投资项目社会评价的目的与应用范围·····	24
(二) 项目社会评价的主要内容·····	24
(三) 项目社会评价的原则·····	26
(四) 项目社会评价的步骤·····	27
(五) 定量指标的设置及其计算方法·····	29
(六) 项目的定性分析方法·····	34
(七) 社会效益的综合评价方法·····	39
(八) 项目社会评价的参数问题·····	40
三、社会评价方法的应用前景及今后研究方向 ·····	43
(一) 我国投资项目社会评价方法的应用前景·····	43
(二) 今后的研究方向·····	44

课题分报告

分报告之一：工业项目的社会评价

一、工业项目社会评价的必要性	47
二、国内外社会评价发展概况	49
三、工业项目社会评价的概念	52
四、工业项目社会评价方法的建议方案	53
五、案例分析：某化肥项目的社会评价	60

分报告之二：交通运输投资项目社会评价

一、运输投资项目的社会影响	77
二、交通运输投资项目的社会评价方法	83
三、交通运输项目社会评价的内容	88
四、交通运输项目社会影响评价的基本原则和步骤	89
五、交通运输项目社会影响评价的指标体系和方法	90

分报告之三：社会事业项目社会评价

一、社会事业项目的范围和特点	98
二、社会事业项目社会评价特点	100
三、社会事业项目社会评价的必要性及现状	103
四、社会事业项目社会评价的目标和内容	105
五、社会事业项目社会评价的方法	108
六、社会事业项目社会评价的指标体系	110

附件一：教育投资项目社会评价

一、教育项目社会评价的必要性	116
二、教育项目社会评价的国内外现状及发展趋势	117
三、教育项目社会评价的内容	119
四、教育项目社会评价中定量分析的指标体系	121
五、教育项目社会评价中的定性分析	123

附件二：公共卫生项目社会评价	126
一、公共卫生项目社会评价的必要性.....	126
二、公共卫生项目社会评价的内容.....	127
三、公共卫生项目社会评价的 指标设置及其计算方法.....	131
分报告之四：城市基础设施建设项目社会评价	
一、城市基础设施建设项目社会效益的特点和评价原则	137
二、城市基础设施项目社会评价的多层次和评价程序	140
三、城市基础设施项目总体评价指标及计算方法.....	143
四、城市基础设施项目系统评价指标及计算方法.....	145
五、城市基础设施分类项目评价指标及计算方法.....	150
六、城市基础设施项目社会评价实施中需要 研究解决的问题.....	158
分报告之五：农业投资项目社会评价	
一、农业投资项目概念及特点.....	159
二、农业投资项目社会评价的必要性.....	161
三、国内外农业投资项目社会评价现状.....	162
四、农业投资项目社会评价的内容.....	165
五、农业投资项目社会评价指标.....	167
六、农业投资项目社会评价的定性分析.....	174
七、案例分析：广西环江毛南族自治县平原 农业综合开发项目社会评价.....	176
分报告之六：林业投资项目社会评价	
一、导言.....	187
二、林业投资项目社会评价的必要性.....	188
三、国内外林业项目社会评价现状与趋势.....	188
四、林业投资项目社会评价的概念与内容.....	190

五、林业投资项目社会评价与其它评价之间的关系·····	191
六、林业投资项目社会评价指标体系·····	192
七、林业投资项目社会评价方法与 建立相关参数的设想·····	207
八、林业投资项目社会评价定性分析·····	210
九、林业投资项目社会评价步骤·····	213
分报告之七：水利建设项目的社会评价	
一、水利项目社会评价的必要性·····	216
二、水利项目国内外社会评价的现状·····	216
三、水利项目社会（环境）评价的主要内容·····	219
四、水利项目社会评价的指标体系和评价方法·····	221
五、水利项目社会评价的结论意见·····	230
六、水利项目社会评价示例（紫峡水库的社会评价） ·····	230
分报告之八：投资项目社会评价的计算	
一、投资项目社会评价模型的确定·····	244
二、投资项目社会评价方法·····	245

附 录

附录一：调查报告 ·····	256
关于“投资项目社会评价”研究的专家咨询报告·····	256
关于投资项目社会评价现状的调查报告·····	275
附录二：专题研究报告 ·····	286
论就业指标的设置·····	286
设立环境指标的建议·····	296
评项目社会分析的 SVT 法 ·····	302
附录三：国外资料编译 ·····	310
社会影响评价综述·····	310

评价社会变化的框架分析.....	337
英国海外开发署（ODA）部分社会分析资料	363
亚洲开发银行的社会分析方法简介.....	370
简易项目社会分析评价技术.....	375
国外旅行时间价值理论及其确定方法.....	387
附录四：投资项目社会评价研究总报告英文摘要.....	398

投资项目社会评价研究总报告

一、项目社会评价的理论方法问题

(一)项目社会评价理论方法沿革

项目评价方法的发展,迄今已经历了三个阶段。本世纪 50 年代以前,不论东西方国家,均只进行项目的财务评价,分析项目的盈利情况,以确定项目的优劣。

经济评价作为一种评价方法,始于 20 世纪 50 年代。这是由于第二次世界大战后,资本主义国家根据凯恩斯理论,大量增加公共开支进行公共设施建设,并实行福利政策,以缓和国内矛盾。由于公共工程与社会福利项目是以宏观经济效益与社会效益为主,财务评价满足不了这类项目的要求;加之,当时发展中国家工业规划日益发展,也迫切需要从国家立场出发的评价方法,因而经济评价方法得到迅速发展,一般称费用效益分析法。这种经济评价方法为了体现从国家宏观经济角度去分析项目的投资效益,不仅计算项目的直接经济效益,还计算间接经济效益,并采用影子价格、影子工资、影子汇率等去修正市场价格、市场工资与官方汇率。

经过多年实践,人们认为经济评价不能解决社会分配不公的问题。西方福利经济学家认为,国家的发展目标,基本是两个:一是

经济增长,一是公平分配。前者叫效率目标,后者叫公平目标。两者合称为国民福利目标。效率目标要求增加国民收入,公平目标要求增加的国民收入在不同收入阶层、不同地区以及投资与消费之间进行合理分配。他们认为,虽然许多国家将大量资金用于工程建设,但仍然摆脱不了失业、经济衰退,有不少发展中国家仍然摆脱不了贫穷落后。其原因不是项目经济效益不好,而是由于它们不能用财政与货币政策解决分配不公的问题。70年代相继出版的几本重要项目评价著作,如《发展中国家工业项目分析手册》、《项目评价准则》、《项目经济分析》等都将收入分配、就业等社会发展目标引入费用效益分析,称现代费用效益分析,或社会费用效益分析(Social Cost Benefit Analysis)。这种社会费用效益分析都包括经济效率目标与社会公平分配目标,前部分一般称经济评价,两部分合称社会评价。经济评价方法在发展中国家得到广泛应用,而社会公平分配目标分析部分,由于采用一系列权重计算各方面的公平分配,并将分配效果列入影子价格中,计算比较复杂,发展中国家应用较少。

1977年联合国工发组织与阿拉伯国家工业发展中心联合编制了《工业项目评价手册》,不仅考虑了经济增长目标,也用较简便的方法设置了社会评价指标,如就业效果、分配效果、国际竞争力等。手册在阿拉伯国家得到广泛应用。

1978年法国发表了《项目经济评价手册——影响方法》,这种影响方法,从三个方面分析项目对宏观经济的影响,一是项目投入品对国民经济相关部门产生的影响;二是项目产出增值的分配,对国内各个部门收入分配的影响;三是由于不同部门收入的变化引起的消费变化进一步引起新的需求的变化。这种方法实质上等于计算有无项目两种情况下国内工资、利润、租金和政府收入等收入分配的变化。这种方法在法语国家应用较广。

以上几种经济增长加收入分配分析的社会评价,基本上是从经济学范围分析的社会评价方法。一般称为狭义的社会评价。

近一、二十年来,西方国家还开展一种社会学家参与分析的社会评价。英国叫社会分析,美国叫社会影响评价(Social Impact Assessment)。世界银行正在发展中国家推行这种社会评价,也称社会分析。美国在对外援助项目中开展这种社会影响评价是从1975年开始的,国内项目是1969年通过立法推广的。最先用于水资源项目的开发,是在环境影响评价开展后,逐渐兴起社会影响评价的。如美国国家环境政策条例(NEPA,1969年公布),包含了要求及时进行社会影响评价的内容,美国政府还公布过行政令12074“城市及社会影响分析”等。这种社会影响评价,主要集中在人类环境的人文分析方面,分析政策、项目和方案的实施对人民的生活,人民所在的社区,人口、收入分配、生活、健康、安全、教育、文化娱乐和风俗习惯、社区凝聚力等方面有什么影响。除美国水资源部门较长期倡导环境影响评价与社会影响评价以外,还有美国土地资源管理部门及一些大学与工程管理机构也进行了这方面的研究工作。据我们了解,比较有代表性的已开发十多种模型,分定量方向与参与方向两类。有的是通用的,有的是专用于能源、钢铁、水资源项目的。定量方面的多采用计算机预测模型,参与方向的以定性分析为主。这些模型的开发、实践试验一般都在80年代。理论方法他们自己也认为尚不成熟。英国正在研究开发社会分析方面的框架分析指导书。世界银行的社会影响评价不仅用于开发性项目的可行性研究预测评价,还用于部分重要项目的后评价。他们认为从后评价中揭示,社会评价做得好,项目与社会各方面相互协调的项目,其经济效益远高于其他项目。因而这种被称为广义的社会评价已有一定基础与实践经验,虽然理论方法尚不成熟,但它正在发展,是社会评价发展趋势所在。

我国对社会评价虽没有进行过系统的研究。但由于我们是社会主义国家,对项目的社会效益一直比较重视。例如,无论是建国初期、50年代,还是改革开放的现代,我们对社会效益明显的水利工程、铁路、交通等,一直十分重视,建设了许多大型骨干工程。对

于环境保护问题,1979年即已立法。近几年在开展项目国民经济评价的实际工作中,已有一些项目进行了社会效益评价,在有些部门的国民经济评价方法中,简要规定了社会效益评价的内容。

项目评价的理论方法,是随着经济与社会科学的理论发展而发展的。本世纪50年代以前,西方各国经济强调自由竞争,当时的古典经济学理论也偏重于微观经济理论,很少注意宏观经济的社会效益。企业追求的只是利润最大化,项目评价方法就从投资的实际财务分析开始。60年代后期随着福利经济学的产生,项目评价方法则由不考虑分配效果的费用效益分析法,发展到以新福利经济学为基础的现代费用效益分析,这就形成以经济增长加收入分配为内容的社会评价方法,或称狭义的社会评价方法。由于现代工业的发展,自然环境受到很大损害,在对自然环境的影响评价过程中,人们观察到工业化对社会环境、人们的生活与社会生活环境产生极大影响。随着西方社会学与人类学等社会科学的发展,经济发展转为经济与社会协调发展,社会影响评价也在发达国家首先试行应用。项目评价理论是一门应用科学,属于规范科学范围,它是随着经济科学与社会科学而发展的,至今还没有规范的学科理论。经济评价与狭义的社会评价理论已有二、三十年的历史,而社会影响评价与社会分析理论则刚形成理论框架,还很不成熟,世界银行在发展中国家开发投资中推行还只是以一些案例经验作为依据。

(二)项目社会评价的概念

由于理论尚不成熟,项目社会评价的概念,国内外尚无统一认识。从上述国内外项目社会评价发展历史情况可见,西方各种社会费用效益分析方法中,将项目的经济评价加收入分析分配称社会评价,即狭义的社会评价。80年代以来,世界银行在开发投资中推行的社会分析,一般称为广义的社会评价。加拿大的《效益费用分析指南》中的社会评价,除分配效果外,还包括环境质量与国防能力等方面的影响分析。巴西的社会评价,则指项目的国家宏观经济