



毕宇珠 苟天来 毛绵逵 向颖◎编著

项目社会评价方法与技术

——以Z镇移民安置计划和社会评价为例

 中国农业出版社

项目社会评价方法与技术

——以 Z 镇移民安置计划和社会评价为例

毕宇珠 苟天来 毛绵逵 向 颖 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

项目社会评价方法与技术: 以 Z 镇移民安置计划和社会评价为例 / 毕宇珠等编著. — 北京: 中国农业出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-109-19663-6

I. ①项… II. ①毕… III. ①移民安置-社会评价-中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 232623 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

北京印刷一厂印刷

新华书店北京发行所发行

2014 年 11 月第 1 版

2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 6.5

字数: 210 千字

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

社会评价愈发成为项目或政策制定中重要的内容。如果追溯近代社会评价的起源，或许最成功的案例当属毛泽东同志的《中国社会各阶级的分析》。这篇经典开篇提到“谁是我们的敌人？谁是我们的朋友？这个问题是革命的首要问题”。正是这一战略构想，改变了中国革命的进程。通俗地讲，社会评价正是这样一项工作——明确谁是项目或政策的受益者，谁是项目或政策的受损者，谁支持，谁反对，如何让项目更可行。

显然，谁支持，谁反对，这看起来是由于经济原因，然而这些行为背后多是社会结构因素决定的，比如在项目或政策所涉及的资源分配中社会阶层、权力结构差异、性别特征、族群关系、传统文化习惯都会直接影响到资源的控制和利用规则。分析清楚社会特征对项目的影晌可以更好地降低项目或政策的运营成本。以小额信贷模式为例，其设计的小组贷款模式正是利用了社区中同辈群体压力解决了农村金融因为农民缺乏担保以及银行和农户信息不对称引发的市场失灵问题。

我国近年来也逐步开始将社会评价提上日程，比如与重点项目以及政策相关的“社会稳定风险评估”在中央层面和地方层面已经逐步开展。虽然在实施的过程中也可能流于形式，但既然提出来了，则是一个好的开始。社会评价工作者的评价工作或多或少能够提高项目或政策制定的

公信力，或多或少能够帮助项目提前发现风险，并优化项目设计。当然这也取决于项目执行方、审批方和监督方是否能够从谏如流，也取决于社会评价工作者是否能够深入调查分析，做到认真评价。

国内正式开展的社会评价可以追溯到国外援助以及世界银行、亚洲开发银行等国际组织在中国开展的援助项目。比较典型、并且有成文规范的当属世界银行、亚洲开发银行各类贷款或者赠款项目所要求的社会评价。本书的第一部分综述了目前社会评价的主要内容，并结合作者多年的实践经验进行编写；第二、三部分选择了作者为国际发展机构在 H 省开展某项目所开展的移民安置计划和社会评价报告为样板。移民安置计划实际上是社会评价报告的分支，由于其涉及的内容更为具体，同时也直接影响到项目实施的可行性，因此很多国际机构将此部分内容单独列出进行具体分析。

由于篇幅所限，本书在编著的过程中未详细地罗列社会评价开展的具体方法。这部分内容涵盖范围广，但也有据可循。如果需要进一步掌握社会评价的工作方法，读者可以尝试因循参与式规划方法去思考工作该如何开展。该方法有效收集多方利益主体信息的有效方法，并将项目或者政策对象视为项目参与的主体，打破了传统社会调查研究方法将被调查者视为客体的模式。这是方法论上的突破，国内已经有很多成熟的教材或者手册，足以给社会评价工作者带来启发和指导。

目 录

前言

第一章 社会评价分析框架	1
一、社会评价的一般原则	1
二、项目相关资源管理的社会评价框架	4
三、社会评价的内容	9
四、社会评价的分析步骤	21
第二章 Z 镇经济综合开发示范镇项目移民安置计划	25
一、项目基本情况	25
二、项目影响	34
三、项目影响的社会经济状况调查结果	44
四、法律与政策框架	51
五、补偿标准	67
六、移民生产与生活恢复方案	72
七、公众参与	79
八、申诉程序	87
九、机构	90
十、实施时间表	96
十一、费用及预算	98
十二、移民安置监测	102
十三、权利表	114

第三章 Z 镇经济综合开发示范镇项目社会评价报告	117
一、引言	117
二、社会评价过程及方法	137
三、利益相关者分析	144
四、参与过程与结果	160
五、社会影响及互适性评价	167
六、风险评价	173
七、少数民族影响分析	179
八、社会管理计划	180
九、结论与建议	193
附件	196
附件 1 受拆迁和征地影响的情况和调查	196
附件 2 拆迁户情况	198
参考文献	200

第一章 社会评价分析框架

社会评价是社会分析的一种类型，其重点评价项目对关键利益主体带来的可能影响，以及关键利益主体对项目实施产生的可能影响，由此进一步优化项目设计，提升项目实施的社会可行性，降低项目执行的社会风险。在各国成熟的项目管理中，社会评价是实施前一个重要的环节，比如美国对农业投资项目的申报和评价中就要求有社会评价。在中国，世界银行、亚洲开发银行所开展的项目中也要求实施社会评价，并报告移民安置评价、少数民族计划、社会评价等多项要求。近年来，国家层面和地方层面，也逐步要求项目 and 政策实施的过程中要实施“社会稳定风险评估”，识别项目实施过程可能遇到的社会稳定风险，开发降低社会稳定风险的措施。

一、社会评价的一般原则

社会评价有一些最基本的原则，这些原则特别在评价目标和评价方面上表现出独特性。社会评价不是简单地收集数据来论证项目的社会影响和可行性，而是最终要通过实证分析和行动研究来回答项目应该怎么样的问题。在这个过程中，社会评价本身也是促进项目社会可行性的过程，并且该项目是带有明确的标准来开展相关工作的。

（一）社会评价的目标原则

社会评价有其基本目标，从已有的社会评价关注点来看，其至少要关注以下目标：①评价是为了尊重项目区当地人的需求；

②评价是为了促进项目相关资源管理和利用的公信度；③评价是为了促进项目相关资源的可持续管理；④评价要关注穷人和弱势群体的资源需求；⑤评价要注重两性平等参与获取项目相关资源的权利。

1. 尊重当地人的需要的原则应该贯穿项目始终

实际上无论政策还是具体的项目一般都会涉及政策或者项目相关资源的利益获取问题，而当地人的需要则表现在当地人获取项目相关资源以满足生活和生产的需要。因此应该在评价时充分考虑到政策或者项目的实施会不会影响当地人平等获取资源的权利，当地人生计等方面的需要是否会因此受影响。由此才可以分析出政策或者项目对当地人的基本影响以及实施可能遇到的障碍。

2. 要以促进项目相关资源管理的公信度为目标

良好的管理公信度是保证管理可持续的重要基础。在社会评价中，始终要围绕公信度，积极寻找可以促进管理透明度，建立良好的问责机制的因素。在优化项目的社会管理计划设计中，则需要在制度上根据当地的制度背景设计出适合当地人习惯的问责机制和透明机制等。

3. 要实现项目相关资源的可持续管理

这是项目相关资源管理的最基本原则。项目相关资源管理的社会评价要找出那些影响项目相关资源不可持续利用的因素，在资源管理措施的制定和实施上尽量避免这些消极因素的影响。同时，管理本身也要面临可持续的问题，所以在分析和设计项目相关资源管理框架的时候，要遵循当地的基本条件，并寻求将设计的管理制度长期化的因素，以达到管理的可持续。

4. 要关注穷人和弱势群体的资源需求

穷人和弱势群体往往对项目相关资源有更高的依赖度。不合理的项目相关资源管理措施将会影响到穷人和弱势群体从项目相关资源中获取利益的机会，这将会进一步加重穷人的贫困和弱势

群体的不利环境。如在一些社区的项目相关资源按照拍卖的方式私有化的过程中,穷人和没有权力关系的人由于缺乏资金和权力关系往往会被排除在外。这在道德上和社会的发展上都是难以让人接受的。因此在项目相关资源管理的社会评价中,要始终关注项目相关资源管理制度的设计是否会影响穷人和弱势群体获取的权利。

5. 要注重两性平等参与资源管理的权利

对性别平等的关注是当今发展项目关注的主题,传统的项目相关资源管理项目中,往往将女性排除在外,同时在项目相关资源管理的设计中也往往缺乏性别敏感,导致对利益主体识别上的失败,最终导致项目的实施缺乏有效的参与,难以较好完成项目的目标。在项目相关资源管理项目的社会评价中,必须充分明确两性在项目相关资源管理中的性别分工差异,同时要积极确保处于弱势的性别方的权利。

(二) 社会评价的方法原则

社会评价的方法原则也值得重视,它与实证研究的目标有根本不同。这一方面是为了促进公众进一步参与,另一方面也是进一步帮助实现上述社会评价的目标以及项目的可行性。这些原则主要包括:充分促进各个利益主体参与社会评价;交叉印证信息;尊重本土知识;坚持历史分析项目相关资源管理的视角。

1. 充分促进各个利益主体参与

社会不是同质性的,存在有不同的利益群体,有不同的职能分工。促进各个利益主体参与社会评价,有利于使各利益群体的需求和对项目有利的建议得到充分表达。在各种不同利益主体参与的同时,也有利于为各个主体建立起利益协商的对话机制。这一点区别于简单的调查,通过该过程可以梳理相关利益主体的需求,发现项目对他们的可能影响,促进彼此之间的相互沟通,为项目进一步优化设计提供方案。

2. 交叉印证信息

在社会评价中，从单方面收集的信息往往只能代表该方的利益需求和知识背景。要获得更切合实际的信息，还要在不同的利益主体之间进行印证。对立的利益主体和不涉及相关利益的第三方往往都是很好的信息源。

3. 尊重本土知识

尊重本土知识是社会评价方法论要坚持的重要原则。在一些社会评价中，科学主义以及专家知识至上的价值倾向常会导致对本土知识的否定或者偏见，结果限制了项目设计中对本土知识的运用。但是本土知识经过历代的沉淀和实践验证后，通常也有其重要的实践价值。从适应性的角度考虑，新引进的项目内容只有在适合当地的知识背景下，这些技术适应得最快；从成本的角度讲，充分利用现有的知识更能够减少对引进知识进行培训、实践和替代传统知识的成本。因此在社会评价的方法论上，对本土知识的尊重能够有效地发现那些可以积极利用的本土因素。

4. 坚持历史分析项目相关资源管理的视角

坚持历史分析项目相关资源管理的视角可以更清楚地认识到当地项目相关资源管理的限制因素、可以利用的优势。从历史的角度调查分析当地的项目相关资源管理，有利于发现当地那些长期以来持续不变的因素，如资源管理和分配的基本制度，应对资源生产和风险的非正规社会制度等。一般而言，在分析时都可以针对某类资源，对其制度变革的历史进行分析，从而识别那些影响当地人行为的正式制度和非正式制度。

二、项目相关资源管理的社会评价框架

项目相关资源管理的社会评价框架也是借用社会评价的基本框架。目前的社会评价已经形成了诸多比较完善的社会评价框架，比较成型的框架主要包括：机会、赋权和安全框架、制度和发展

框架、可持续生计框架、资源使用权利框架、环境权利框架以及资产和能力框架 (World Bank, 2003)。本书将对机会、赋权和安全框架、制度和发展框架以及可持续生计框架进行重点介绍, 对其余框架进行简要介绍。

1. 机会、赋权和安全

这个框架的产生与世界银行在《2000/2001 世界发展报告: 与贫困斗争》中对贫困的多维特征阐述有关。其旨在通过在各地、全国以及全球开展工作提供更多的经济机会、促进赋权以及维持稳定来缓解贫困。多给穷人发展机会是减贫的一个重要战略。经济增长是给穷人提供更多机会的关键。但是在一个平等程度不高的社会中, 在经济迅速的增长过程中, 增加平等对于减贫来说更为重要。穷人在发展中往往缺少资金、缺少工作技能、缺少满足教育、卫生、交通和生产的基本基础设施。就给穷人发展机会而言, 给他们供给这些基本的设施就显得很重要。赋权是另一种减贫的重要措施。政府和社会制度对获得市场机会和公共服务的可能影响很大。穷人要获得这些机会和服务就需要政府和这些制度有利于他们。获得这些机会、提高问责的根本在于政治上拥有地位, 同时还需要穷人等社会群体有积极的合作行动。积极的合作行动又需要通过加强穷人在政治和决策上的参与来促进更有效的行政管理、法律制度和公共服务; 另外还需要消除性别、种族和社会地位方面的社会和制度障碍。在安全方面, 减小穷人在面临经济动荡、自然灾害、疾病、残疾和暴力等方面的脆弱性是提高福利和鼓励对高风险、高回报活动的内生因素。这就需要国家采取有效的措施来管理涉及面广的经济风险, 同时要有有效的机制来减少穷人面临的健康和自然灾害风险。另外也需要通过加强穷人的资产建设, 在各种公共领域开展项目, 来提供应对各种不利影响的保险的机制 (World Bank, 2001)。

2. 制度和发展

这是使用已久的框架, 奥斯特罗姆和他的合作者将其英文缩

写为“*IAD*”，其关注社会制度、项目相关资源的特性和社会是如何影响行为者的行动，最终产生一系列发展结果的（*Ostrom E.*，1998）。他们认为政策过程和结果会受到四类对个体的外在变量的影响：①物质世界的特征；②行动者所在社区的特征；③激励或者约束行动的规范；④和其他个体的互动。物质世界给行动者提供了一个竞技空间（*arena*），这也是调查和分析过程出发点。行动者所在的社区特征为各个行动者提供了社会行为背景，这个背景表现在个体从事各种互动、相互交换商品和服务、从事各种活动满足相互需要、解决问题以及相互竞争等。各种激励或者约束规范则是人们个体之间互动遵循的规范或者行动者意图改变的规范。在这些条件下，个体的行为才产生相应的互动结果（*Ostrom 等*，1994）。针对哈丁所论述的公地悲剧的问题，这个框架非常强调正式和非正式制度的重要性，在公共资源管理中，一旦相应规范被违反后，应该有相应的权威性制度来惩罚这些行为以避免过度使用；同时一些群体中所产生的非正式制度也可能影响个体的行为，避免出现公地悲剧（*Crawford 和 Ostrom*，1995）。

3. 可持续生计

这个框架是用来识别 5 个核心的生计资产或者资本类型，微观层次的经济活动依赖于这些资本才得以运转。这个框架旨在了解当地人致力于使用这些资产来谋生的现实状况，并且还将这种分析框架用于其他影响生计可持续发展问题的分析（*Carney D.*，1998）。英国国际发展部（*DFID*）所开发的生计框架中，将自然资本、金融资本、物资资本、人力资本和社会资本纳入影响农户生计的资本。自然资本指能从中导出有利于生计的资源流和服务的项目相关资源的储存（如土地和水）和环境服务（如水循环）。物质资本指用于经济生产过程中除去项目相关资源的物质，如基础设施和生产工具。金融资本指用于购买消费和生产物品的现金以及可以获得的贷款和个人借款。人力资本指个人拥有的用于谋生的知识、技能以及劳动能力和健康状况。社会资本指为实现不同生计策略的社会资源，包括个人参与的社会网络和协会。另外

在农户生计的过程中，农户还将面临外来的各种风险，如自然灾害、疾病以及政策等不可确定的各种因素的影响，在面临这些风险的时候，农户能否安全抵御这些风险则受农户本身脆弱性强度的影响。项目相关资源作为农户的五大资本之一，在管理过程中也面临着如何与拥有各种条件的农户、社区以及政策互动的问题。

资源使用权利框架与国际发展环境中对人权越来越多的关注是不可分割的。其承认当地的穷人拥有对土地和项目相关资源使用的权利，这是获得项目相关资源管理决策的前提条件（Geisler C.，2002）。环境权利方法起源于英国的发展研究机构的研究。其关注由规范主导和三个关键要素为基础的行为，这三个要素是资源禀赋、拥有的资源获得权利、行动者的能力。这个框架有利于使用这些要素来为以社区为基础的可持续发展项目进行良好设计和实施（Leach M. 等，1997）。资产和能力框架跟可持续生计框架相似，这个框架分析生计，关注农民通过政府、市场和市民社会的获取与其他人的关系，以此来增加生计资产的方法，同时提高他们的能力，以改善生计和改善主要资源的使用和管理体制（Bebbington A.，1999）。

在项目相关资源管理项目中，对这些社会评价框架的应用主要体现在实施的项目对相关利益主体获得资源的机会以及相关的制度、社会条件等对项目相关资源管理影响的评价。这些框架都可以导出项目相关资源与生计之间的关系，以及附着在这两个要素上的一系列社会文化内容和项目相关资源管理是如何相互影响的。

社会评价是涉及到什么样的变量会影响到各个利益主体参与项目相关资源管理的行为，从而影响项目相关资源管理项目的项目目标实现。一般来说，这些变量的选择跟上述的分析框架有关系。就这些变量的类型而言，有的使用人口变迁、生活方式、态度、信仰和价值、社会组织等变量（Taylor，1990）；有的使用社会多样性、性别、制度、规范和行为以及脆弱性和社会风险来进

行社会评价 (World Bank, 2003)。无论用什么样的变量类型来概括, 总体说来, 在变量的进一步细分为指标后, 所考虑的因素大都相似。在逻辑上也始终围绕着相关变量对项目相关资源管理中人的行为会造成什么样的影响, 以及这些影响会对项目相关资源的项目目标有什么样的作用。

在大多数国际援助的发展项目中, 项目目标的价值倾向也大致相同, 基本上都是围绕资源使用的效率、资源使用的公平程度、资源开发的可持续性、生物多样性的保存能力等来论述的。这些价值指标在社会评价中很重要。因为如果没有这些价值指标, 社会评价工作者就很难说明所考察的变量中哪些是对项目相关资源管理有积极影响, 哪些是对项目相关资源管理有消极影响。简要说, 资源使用的效率是指资源是否得到最大程度的开发, 有没有浪费。资源使用的公平程度指是否存在一些人比其他人有更多获取资源的机会, 资源使用的差异基础是什么, 制度是否公平。资源开发的可持续性是指要使用的开发模式是否能够在将来也持续使用, 资源再生的速度能否满足资源使用的速度。生物多样性的保存能力是指生物多样性是否得到保护, 在一些物种被开发的同时, 另一些物种是否受到影响。但是也是需要注意的是要避免在这些价值判断上先入为主, 尤其是要避免武断的科学主义主导而忽视地方性知识的重要性, 所以在判断的时候, 当地人对地方性知识的使用如果在结果上是有效的、公平的、可持续的以及有利于保护物种的, 那么就不能简单地说当地的这种传统不可取了。

在以下的社会评价内容的介绍中, 将围绕几个关键的内容对项目相关资源管理项目的社会评价内容进行介绍, 主要包括项目相关资源的属性、社会特征、制度特征和社会风险。在社会评价中, 需要识别这些特征的基本情况, 同时关注哪些可能对项目相关资源的管理造成影响。在介绍完社会评价要关注的内容后, 再根据相关的文献和实践经验对社会评价可能涉及到的评价逻辑过程进行简要归纳。

三、社会评价的内容

社会评价的主要内容包括项目或政策中相关资源的特征、社会特征和性别、制度特征以及社会风险四个方面。这四方面的内容最终瞄准的是对项目可操作性和持续性。

(一) 识别项目或政策中相关资源的特征

不同的项目或者政策多会涉及到相关资源分配。这些资源分配的特征最终将会与各种社会多样性特征和制度结合在一起，并影响到这些资源利用的公平性、效率性、效果性和持续性等结果。比如灌溉水资源管理和社区林业资源管理，灌溉水资源不可能像林业资源一样可以分割成块直接分配给农户，因此其多作为公共资源采取公共管理的方式。而林业资源则可以用私有化的制度来安排权属，同时也会考虑是否符合当地的社会和制度特征；再如木材的获取和蘑菇的采摘，需要不同性别的劳动力来完成，因此相应而言，男性和女性可能会对这方面拥有不同程度的管理知识。就此而言，不同的项目相关资源特征可能跟各种社会特征和制度形成关联，最终决定项目相关资源管理可能采取的有效方式，因此在分析社会特征和制度特征前，必须对项目或者政策涉及的资源特征进行分析。

1. 排他性和消费特征

在项目相关资源的管理中，有两种影响制度安排的项目相关资源特征很重要，一个是涉及资源的排他性特征，另一个是涉及资源的消费性特征（James T. 等，1997）。排他性是指是否容易控制个体或者群体获取项目相关资源的能力。排他性又受很多因素决定，主要有：①监管资源的成本高低，如果成本高，那么排他性就越低，如果成本低，那么排他性就高；②与资源的距离，这实际上也属于监管成本内容，如果距离越远，通常资源的拥有者监管到资源可能性就越小，被别人偷取的可能性就越大；③没有

资源管理和利用权力的人是否有能力获取资源，如果对资源的获取所要求的专业的知识、技能或者资本等条件越低，那么资源的排他性就越低。

消费特征是指当消费项目相关资源后，项目相关资源量将减小还是增加或者稳定保持不变。如果资源量减少，那么对这种资源的使用会影响别人对资源的使用。在项目相关资源管理中，对资源的消费特征识别时需要识别以下内容：①所涉及的相关资源是否生产满足人们生产、生活或者动物生活的需要；②当一个人获得项目相关资源的产品，那么别的人是否能够可以获得同样的内容，也就是说，项目相关资源产品在量上是否减少；③项目相关资源是否还提供各种生态服务，如防风固沙、水土保持、清洁空气等；④项目相关资源所生产的产品是否具有公共性，如“一人栽树，万人乘凉”；⑤资源是否同时兼备以上各种功能。

排他性特征对人的行为可能产生重要的激励。一般说来，如果排他性越强，那么拥有资源权利的人就更可能从资源中获得稳定的收益，由此更倾向于保护资源或者对资源的生产进行投资；反之，则会影响资源权利拥有者对资源的保护和投入。消费特征也同样具有对激励的正面影响和负面影响。一般而言，个体从资源获取的收益会因为别人的获取而减少的时候，个体更倾向于保护资源；但当大家都是利益共同体的时候，在遇到问题时，个体往往会认为别人会保护而出现推卸责任的现象，从而出现公共资源无人管理的情况。

排他性特征一般跟项目相关资源的权属有密切关系。通常私人物品由于物主能够有效控制私人物品的生产和收益，所以排他性较高；而对于产权不明确物品则会因为缺乏有效控制的机制而排他性越低。就权属的类型划分来看，一般可以划分为：私人物品、共有物品、公共物品。一些物品还通过交易直接体现了其经济价值，一些学者在说明资源特征的时候也对其进行了区分，如奥斯特罗姆结合权属划分后对拥有排他性和消费特征的常见资