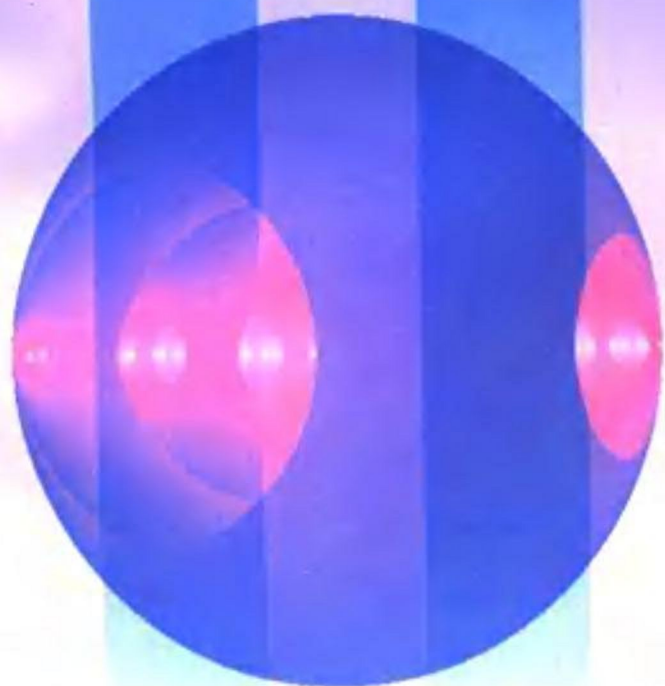


把人放在首位

——投资项目社会分析

迈克尔·M·塞尼 编著
王朝纲 张小利等 译



中国计划出版社

把人放在首位

——投资项目社会分析

PUTTING PEOPLE FIRST
Sociological Variables in Rural Development

迈克尔·M·塞尼 编著

王朝纲 张小利等 译

中

1998 北 尔

周清沔、王朝纲和张小利翻译；第十一章由王朝纲翻译；第十二章由王蕾和王朝纲翻译，第十三章由王蕾翻译，第十四章由赵小亮翻译。全书由王朝纲和张小利负责校审，中国社会调查事务所所长李冬民教授为本书作了序。

该书是介绍项目社会评价的理论与方法的一本专著，目前该书已被译成四种文字在国际范围内得到广泛传播，我们相信这本书的中文版可为在中国从事项目评价、工程咨询的项目分析人员、工程咨询人员、政府官员、计划人员、研究人员等进行项目的社会评价提供有益的帮助，也可作为大专院校的教师和学生了解社会评价理论和方法的参考书。

但因时间仓促，水平有限，疏漏之处，在所难免，请广大读者提出宝贵意见。

1997年7月

图书在版编目(CIP)数据

把人放在首位:投资项目社会分析/塞尼(Cernea, M.
M.)编著;王朝纲等译. -北京:中国计划出版社,1998. 2
ISBN 7-80058-586-7

I. 把… I. ①塞… ②王… III. ①投资-项目-社会分
析②投资-项目评价 IV. F830. 59

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 22907 号

〔经世界银行出版局授权,《把人放在首位——投资项目社会分析》的中
文本由中国计划出版社独家出版发行,北京市版权局著作权合同登记章 图
字:01-97-1193〕

Putting People Frist

Sociological Variables in Rural Development

把人放在首位

——投资项目社会分析

迈克尔·M·塞尼 编著

王朝纲 张小利等 译

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街2号3号楼)

(邮政编码:100837 电话:68030048)

新华书店北京发行所发行

二二零七工厂印刷

850×1168 毫米 1/32 18.25 印张 459 千字

1998 年 2 月第一版 1998 年 2 月第一次印刷

印数 1—4000 册

☆

ISBN 7-80058-586-7/F·356

定价:29.00 元

序

——用科学的实践不断充实
日益重要的社会评价理论

中国社会调查事务所所长 李冬民

社会评价(Social Assessment)在世界范围内,都还是一种太新的科学思想和学科。当然,随着人类生产力的提高,社会经济的发展 and 需要,人们的思想必然会产生新的火花和认识,正像培根形容的那样:“只要有太阳照耀的地方,必然要有紫罗兰生长”。

的确,新的科学思想只要具备生长的社会条件,就像那阳光下的紫罗兰那样普遍和生机勃勃。在我还没有听说过“社会评价”的规范概念之前,我实际上已在使用它了。我是在从事社会学和社会调查的大量实践中,逐步走进社会评价(Social Assessment)这个领域的。

从1985年到1995年,整整10年中,我和我创办的中国社会调查事务所(The Social Survey Institute of China)的同事们,组织实施了上千项为企业服务的市场调查和产品评价调查。在这个过程中,大量的事实,特别是我们为企业产品用社会调查手段进行的社会评价调查数据、资料,为我们描绘了一些有趣的、越来越清晰的线索:即那些看似主观无形、空洞的各种社会评价指标,实际上表现了企业和消费者之间、制造商和用户之间,在社会交往(也即交易市场)中那种可以反映二者联系紧密程度的系数,这个系数往往对应着产品的相应的销售额价值量。而与此相关的社会指标、社会价值等理论问题,是那样令人感兴趣。所以,当我看到国家计委投资所和建设部标准定额研究所合作的科研成果《投资项目社

会评价方法》时,心情的激动可想而知。

1995年夏天,我应邀参加了在北京友谊宾馆召开的“投资项目社会评价方法国际讨论会”。在会议期间,我有幸认识了世界银行(The World Bank)的社会政策和社会学顾问迈克尔·M·塞尼(Michael M. Cernea)教授。一天,在大会报告结束后,在会场的一角,我与迈克尔教授交谈了约半小时。关于社会评价,我向迈克尔教授讲述了我的两个论点。其一,社会评价的任何一项具体指数,实际上都表现了一种现实的社会市场交流系数;其二,研究和应用社会评价的当务之急,是应该解决社会评价的尺度问题,而这个社会评价的统一尺度、绝对尺度,应该是广义的社会价值。我特别强调了后一个论点,但我承认这只是论点而已,要使它不空泛、不抽象,有价值,需要大量的实践去充实,而我和少数人没有这个力量。

会后,这一年的10月16日,我收到了迈克尔·M·塞尼教授从遥远的美国给我的来信,他称我是他在中国遇到的一流专业社会学者之一,并给我寄来了珍贵的著作《把人放在首位—投资项目社会分析》(Putting People First-Sociological Variables in Rural Development)。

我粗略地阅读迈克尔·M·塞尼的著作,看到教授和世界银行已为社会评价做了如此众多的具体工作,设置了众多行业的社会评价指标,感到十分高兴。我认为这些内容,这些不同行业:工业、农业、林业等实践方法模式和数据资料;对于刚刚开始探讨社会评价理论及其应用的中国学术界和实际工作者,是极其有价值的。

我给迈克尔·M·塞尼教授写信,提出能允许我们翻译他的重要著作并介绍给我们中国读者。教授很快回了信,他说:“当然,我十分愿意这本书能有益于中国读者,这本来就是中国建设部标准定额研究所的初衷,所以,我将您的信转达给该所的于守法和王

朝纲先生”，“无论是建设部标准定额研究所，还是您，只要能尽快译出和出版该书，并在中国广泛流行，我们都尽力协助。”这样，我们在建设部王朝纲先生的协调下，有了这次愉快的合作。

现在，这部书终于翻译出版要和中国广大读者见面了，我希望我们中国从事社会评价研究和应用的同行，努力参考世界银行和迈克尔教授他们的成果，有目的地、科学系统地用更多的新的科学实践不断充实日益重要的社会评价理论和方法，使之在社会主义市场经济和世界各国的交往中发挥越来越辉煌的作用！

1997年6月1日

中文版前言

迈克尔·M·塞尼(Michael M. Cernea)

我很高兴有机会将《把人放在首位——投资项目社会分析》这本英文著作译成中文奉献给中国的读者。

我非常理解中国对发展项目社会评价内容和影响的强烈兴趣。发展不能仅是经济的或技术的,它总是包含着社会内容、社会承诺和驱动力以及社会后果,并必须使绝大多数人受益。这就是从整体上理解发展变量并在所有部门的发展政策与规划中充分考虑这些变量具有重要意义的原因所在。

现在奉献给中国读者的这本书主要用于不同部门发展项目社会范畴的分析,这些部门包括灌溉农业和水资源开发;林业、土地开发及移民安置;渔业开发;通往城乡社区的公路建设;以及农牧业。本书还包括有关参与发展的策略,通过快速调查程序收集社会数据的方法以及后评价的方法等章节。为本书的一些章节撰稿的作者在发展社会学或发展人类学领域具有很高的国际知名度。

在过去的十年中,由世界银行提供资金,我对中国进行过多次访问,并对一些项目进行了实地考察。通过这些活动,我对中国让绝大多数人受益的发展规划的设计和 implementation 方面所做的努力感到十分敬仰。最近,在我与建设部标准定额研究所一道工作期间,参与了投资项目社会分析指南的准备工作。这一指南在中国的应用有可能通过改善项目的社会经济结果而产生巨大的正面效应。

中国正在迅速发展,每天都会遇到新的问题,克服大量的困难并寻求复杂问题的解决办法;所有这些都使得社会分析变得越来越必要。根据这一需要,本书介绍了在许多亚洲、拉丁美洲和非

洲的国家中以及各种不同类型的项目中进行社会分析的不同经验。讨论了世界银行资助的发展项目正反两方面的经验教训。因此,我相信将这本书翻译成中文对改善和推广中国发展项目的社会分析工作会有所帮助。

我们作为这本书的作者在写这本书的时候,理想地认为本书的读者可以包括发展计划人员、管理人员、经济学家、社会学家、其他专业的研究人员、组织机构的领导者,参与发展规划决策的公务员和公共官员以及大学的教学人员。我们希望中国的上述人员能对本书感兴趣。到目前为止,本书英文版已出版过两个版本(第二版与第一版相比有较大的改动并新增许多内容)并且这两个版本在世界范围都受到广泛好评。本书已经被翻译为巴哈萨印度尼西亚语在印度尼西亚出版,还翻译为西班牙语在墨西哥出版,并在所有拉丁美洲国家加以传播。同时正在准备翻译成法文分别在法国和西非地区出版。

中文版在翻译过程中,我们对某些章节进行了修改,尤其是对第六章人口安置的修改更多一些。我们非常希望本书的中文版能得到广大中国读者的好评并对实际工作人员有所帮助。同时,我代表本书的所有作者恳请中国的读者对本书提出宝贵意见,并通过译者转达给我们。

中文版致谢

在此,我谨向建设部标准定额研究所、中国社会调查事务所两个单位及于守法教授、李冬民教授及王朝纲先生表示感谢。他们发起并组织了本书中文版的翻译工作。尤其我想对直接参加翻译工作的人员:王朝纲先生、张小利先生、周清沔先生、何晓军女士、王蕾女士、赵小亮先生及朱淮宁先生表示谢意,我真诚地感谢他们所做的努力。

世界银行的一些同事为中文版的出版提供了有力的支持。在此要特别感谢伊斯梅尔·塞拉吉尔丁(Ismail Serageldin)、尼古拉斯·霍普(Nicholas Hope)、安德鲁·斯蒂(Andrew steer)、波拉·多诺万(Paula Donovan)、马克·马劳奇·布朗(Mark Malloch Brown)、邹幼兰所提供的支持。同时还要感谢格雷西·奥奇恩(Gracie Ochieng)和艾琳·蒙宁—柯尔比(Eileen Monnin-Kirby)所提供的有效的管理工作。

迈克尔·M·塞尼

译者的话

投资项目社会评价日益受到国际社会的普遍重视。目前一些国际组织、金融机构,如世界银行、亚洲开发银行、粮农组织、英国海外开发署等都要求对它们援助的或提供贷款的项目进行社会评价。同时,这些组织也相继制定了各自的社会评价指南或准则。

“把人放在首位——投资项目社会分析”就是世界银行出版的关于社会评价的代表性著作。该书的基本宗旨是把人作为所有发展活动,包括投资活动的出发点、中心和最终目标。该书系统地介绍了投资项目社会评价的基本概念、内容和方法。该书提供了用社会学和人类学方法分析发展中产生的一些问题的基本思路,吸取了发展实践和投资活动中取得的教训,总结了发展与投资规划中的社会变量,提出了处理这些社会变量的模型和方法。

全书共分九部分、十四章。第一章介绍了社会学和人类学知识在发展政策与投资项目中应用的原则、方法和内容;从第二章到第十一章分别介绍了水利灌溉项目,涉及非自愿移民的项目、畜牧项目、渔业项目、林业项目以及农村公路项目社会评价的基本内容和方法;第十二章介绍了项目社会后评价的作用、内容和方法;第十三章介绍了参与的概念及其在项目中的作用;第十四章介绍了项目社会评价所需数据的收集方法。

本书的翻译工作由建设部标准定额研究所和中国社会调查事务所组织,具体翻译工作由如下人员完成:中文版前言、中文版致谢、英文版前言、英文版致谢、撰稿人简介、第一章由王朝纲翻译;第二、三、四章由张小利翻译;第五章由何晓军和张小利翻译;第六章由朱淮宁翻译;第七章由何晓军和张小利翻译,第八、九、十章由

第一章

社会科学知识在发 展政策与项目中的应用

几种科学学科,尤其是经济学,主导着过去有计划的发展过程,但近年来社会学和社会人类学的知识开始得到了广泛的应用⁽¹⁾。尽管计划是以知识为基础的一项工作,但这些社会科学的知识库和方法库在过去的计划工作中被忽略了。然而,这种情况正在改变(尽管改变的速度很慢)。

为什么会发生这种变化?

第一节 对社会科学知识的认同

发生这种转变的一个关键因素是人们越来越广泛地认识到许多发展项目由于没有从社会学的角度考察其可行性而导致失败。虽然这使一些发展机构感到不太舒服,但提高了他们确定与强调项目社会文化变量的兴趣。而且,越来越认识到这样的变量对项目成功与失败有着重要的影响。因而使他们在提供项目的“硬件”的同时,更加努力地提供相应的“软件”。

在项目计划中更多地使用社会人类学知识的第二个因素始于70年代中期。那时,发展改革的概念发生了变化,即由“滴漏理论”转向通过发展来减少贫困,从而开始改变了对第三世界国家进行援助的方式。或许,从此首次在项目策略中使用“目标群体”这一概念。所谓目标群体——即穷人,指那些收入在绝对或相对贫困线以下的人们。由于这一概念的出现,需要对发展的目标群体、利益群

体、受益者(有时也是受害者)进行定义。由仅强调物质性的基础设施到对社会结构的认识的转变,以及由发展活动的种族中心主义到认同本土文化的转变,都是朝着以人为中心的发展项目方向的转变。

第三个因素是那些发展取向型的社会科学人员做了大量的工作,他们以他们所做的工作证明了他们在有计划的发展项目中的作用。以前,在发展机构中缺乏人类学家和社会学家,使他们长期不能显示他们自己的作用,因而削弱了他们对发展的贡献。80年代这一方面也发生了很大的变化。尽管笔者认为社会科学专业人员的数量还相当少,但以前那种缓慢的增长速度似乎有所加快,就他们的人数不断增加这一点而言,与发展机构中其他人员相比,使社会分析的内在价值更加可观。80年代,有关发展人类学和社会学的论文和报告的出版数量有极大的增长。进一步而言,其他一些因素对雇佣更多的行为科学家以改善发展工作的质量做出了重大的贡献。这些因素包括:公众对环境保护、可持续发展、参与、机构建设等意识的不断加强,以及公众对那些“夹生”工程及不恰当的干预行为的浪费现象的尖锐批评等。

这样,在90年代初期,非经济的和社会的科学在影响援助项目方面的地位得到了改善。他们提出的一些要求变得受到人们的尊敬,而这些要求以前被认为是未经证实的声明。社会学和人类学的实际应用以一定的自信而受到尊敬。过去那些许多对非经济的社会科学的认识现在已经或正在变得过时了。

在扶贫取向开始时,如何在项目过程中进行社会人类学分析的经验很少。从事后的认识来看,可以说当时社会科学人员并不知道如何利用给予他们的机会,同时,在很大程度上没有充分利用这些机会。今天,几乎20年过去了,虽然已经取得了一些经验,但还很不够。

学科内部的一些因素也限制了非经济的社会科学在计划和政

策制定中的应用。最大的损害是应用社会科学家所积累的经验还没有被实际工作者或理论社会科学人员系统化、概念化,更没有编辑成书。因此,理论的形成是零散的,同时,对应用科学的认识论和方法论尚未进行充分的论述⁽²⁾。一个隐蔽而又明显,但意义不明确的事实是这些职业团体中那种学术教育与基础研究专业人员和应用科学人员的划分仍然继续存在,这削弱了双方的力量。尽管发展取向型的专长不断扩展其母系学科的前沿,但两者之间知识交流仍很有限,同时也很少有意识地这样去做。这种内部的功能障碍减小了这门学科对社会的实际影响。

然而,如果发展社会学家和人类学家有权为他们的知识有用武之地而感到高兴的话,那么笔者相信他们也有义务更加明确地确定他们所能做出的贡献。他们的作用不是简单地提供基础的社会信息及背景知识,设计社会模型,形成社会行动的理论,也不是仅提供数据收集和评价的方法。进一步而言,他们所做的贡献必须具有一些特殊的内容,而这些内容随着文化和位址的不同将有所不同。

这本书的作者们都试图精确地回答实践中的这些问题,并确定将非经济的社会科学知识引入有计划的发展活动的切入点。在实际的发展活动中,他们完成了这些社会分析,检验了社会组织的和文化的变量,并提出了模型,确定了社会行动的方法论,或把过去失败的经验转化成为改进的方法。总之,这表明他们正在努力改进把社会科学应用到有计划的发展活动中的工具。

社会学家和人类学家们在处理不同的生产过程(耕作、动物饲养、养鱼、林业等)时,不是仅强调社会组织的不同形式,同时还面对着一些由他们的工作性质而决定的共同问题,这些问题与学术研究的问题有着明显的区别。

在这一章中将涉及到这些问题中笔者认为是最基本的一些问题,而这些问题在现有的文献中很少提到:如资金诱导型发展的性

质；把发展项目视作社会人类学家们努力的框架；发展计划中社会学知识的切入点；渗透着社会要求的政策；社会行动的方法论；社会工程的作用；以及在发展工作中社会科学的制度化问题。

在讨论计划时，这一章仅涉及发展中（而不是发达）国家的农村和农业的变革。现在，这个巨大的领域比以前任何时候都需要社会学和人类学知识的介入。国家（以及国家主办的一些国际性的和双边的援助机构）在诱导和指引发展中国家加速发展中所起的作用决定了他们需要关于他们的援助计划欲意影响的结构和过程的有关经验、知识和理论模型。发展中国家的社会科学家们的有最好的条件来满足他们的这种需要。

非经济的社会科学能为改善社会做出贡献已有很久的传统。一些社会学和人类学的奠基人，从康德(Comte)到莱斯特·瓦得(Lester Ward)，从路易斯·摩根(Lewis Morgan)到玛格丽特·麦德(Margaret Mead)，都引导着这一受人尊敬的传统，并在处理这种工作中有关伦理的和方法论的新问题方面做了努力。他们的事业被以后研究具体社会问题的几代社会科学家所继续和深化，所有这些都需要进行深入的研究才能得出结论。因此，提倡社会科学对发展做出贡献的说法已经不是一种新的要求。然而，现在面临的挑战是参与到大量的诱导有目的的发展的计划和国家援助活动中去。

这里还有一个学科间的挑战问题。如高茨米德(Goldschmidt)所描述的那样：社会科学家必须克服对“公共服务和政府参与的不满”，⁽³⁾同时，用豪(Hall)的话来说，还要对“他们所参与的官方活动的有效性保持清醒的头脑”，⁽⁴⁾直到最近，这在社会科学界中仍有说服力。如果发达国家和发展中国家的科学家们对这些问题达到共识的话，那么这些学科和发展计划将会广泛受益。

作为在一个大的国际开发机构内工作了 17 年的一位社会科学工作者，笔者参与了世界银行在各个发展中国家援助的许多发

展项目。我考察了在其他机构中工作的许多社会学家和人类学家在这类项目中所做的工作,以及社会人类学知识相对于技术和经济专业所具有的地位。这一章是根据笔者个人的一些经验而写成的,这些经验表明了社会学和人类学在这样的活动中能够做些什么或不能做些什么。

第二节 资金诱导型的发展和社会学变量

在发展中通过项目进行援助的效果如何?如何提出项目的框架才能有利于社会咨询和应用社会学知识进行计划?

项目是用于以加速经济增长和社会发展为目的的有目的性的活动。尽管发展项目目前的形式对社会学知识的应用有其内在的局限性,但它们仍然为应用社会人类学工作提供了广阔的天地。事实上,为了引导发展它们提供了应用社会科学“产品”和方法的场所,这些“产品”和方法比职业社会科学界迄今为止已经发明的东西更广泛,同时,发展社会学对项目选择模型提出了理论争议。在这个模型中,人是关键的因素,项目的其它资源应围绕人这一核心予以安排,这将进一步作详细说明。

社会科学家们对自发性的发展和诱导型的或有计划的发展作了明确的区分。然而,应当注意的是关于诱导型社会发展的整体理论尚未形成。随着诱导型的发展措施(政策、项目、国际援助、各种形式的国家干预)的大量增加,实践活动在缺乏综合理论的情况下不断向前发展,这使缺乏理论指导的实践活动受到很大损害。在经济和技术为主导的计划活动模型中,缺乏社会动力学内容为其内在的和本质的特征。经济学家们,作为经常负责项目筹划工作的一种专业结合体在把文化变量纳入项目模型方面所做的工作微乎其微。⁽⁵⁾

在援助引发的发展中忽略社会因素经常对发展的结果产生不

良后果。与所想像的相反,把项目援助想像成为能够产生预先设定的产出品,经充分论证并预先作出规划的活动的一种简单的线性过程是一种悲惨的误解。⁽⁶⁾ 尽管做了计划,但在计划之外,发展援助经常是作为受到政治压力、社会讨价还价、行政失调以及环境条件扭曲影响的过程出现。许多必要的或不确定的重新解释会改变预期的产出。

尽管发展援助活动并不只通过项目发生,但项目是广泛应用的一种工具。它们的支持模型包含着比计划人员传统上使用的方法具有更大的微调潜力。

对当前的项目是不是发展援助活动的适当的工具的争论已经指出援助活动的项目模式存在的优势与缺点。一方面,项目把资源集中到经选择的优先领域,集中于某一特定的区域,并且能够强调某些特殊的人口群体。它们瞄准一些可以鉴别的约束发展的因素。项目还可以是把革新方法应用于小型项目以获得执行大型援助项目(例如,国家计划)经验的社会实验室。作为发展投资的一种形式,赫斯彻曼(Hirschman)解释为:项目这个特殊的术语:“意味着目的性、小规模、特定的地点、引入一些新的东西、期待在运动中有更进一步的发展。”⁽⁷⁾

然而,由于发展项目仅是援助活动的分割单位而已经受到批评。它们经常绕过总体结构,有温室营养过剩综合症的倾向,这样可能导致不正常地发展。项目还由于它们易于产生飞地和吸吮非项目活动的一些资源而受到批评,同时在它们的有限的时间框架之外与之同步的可持续发展或许是值得怀疑的。项目配给物还易于受各种压力的影响而用于与项目预期受益者无关的其他方面。项目方法中的这些不足及其他方面的一些缺陷将在本书的其他几章中从社会文化学的角度进一步加以说明。

尽管对把项目作为发展援助工具的优点和缺点经常有争议,但有效的替代手段并没有出现,项目可能仍然是把政策转化为行