



社会评估与 民族地区发展

——《云南省扶持人口较少民族发展规划
(2006—2010年)》实施过程的社会评估

黄建生 高朋 黄晓赢 干小莉 著

教育部人文社会科学研究规划项目资助

社会评估与 民族地区发展

——《云南省扶持人口较少民族发展规划
(2006—2010年)》实施过程的社会评估

黄建生 高朋 黄晓赢 干小莉 著

 人民出版社

责任编辑:陈晓燕 苏向平

装帧设计:阳洪燕

责任校对:文 浩

图书在版编目(CIP)数据

社会评估与民族地区发展:《云南省扶持人口较少民族发展规划(2006~2010年)》实施过程的社会评估/黄建生等著. —北京:人民出版社,2013.12

ISBN 978-7-01-012858-0

I. ①社… II. ①黄… III. ①少数民族-民族地区-社会规划-社会评价-云南省-2006~2010 IV. ①K280.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 280903 号

社会评估与民族地区发展

SHEHUI PINGGU YU MINZU DIQU FAZHAN

——《云南省扶持人口较少民族发展规划(2006—2010年)》实施过程的社会评估

黄建生 高朋 黄晓赢 干小莉 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京京都六环印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:11.25 字数:162 千字

ISBN 978-7-01-012858-0 定价:26.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

绪 论	1
第一章 政策、发展项目与社会评估	11
一、在政策和发展项目中引入社会评估的必要性	11
二、社会评估概述	14
三、社会评估的历史回顾	18
四、社会评估的理论基础	31
五、社会评估的常用方法	42
六、社会评估与少数民族	45
七、社会评估面临的新挑战	55
八、中国的民族政策、民族地区发展战略与亚洲开发银行的 《保障政策声明》	56
第二章 国家扶持人口较少民族政策与云南的实施行动	62
一、国家视野下的人口较少民族及其特殊扶持政策	63
二、《云南省扶持人口较少民族规划(2006—2010 年)》概述	66
三、评估范围	71
四、怒江州人口较少民族及政府扶持规划实施概况	72
第三章 《云南省扶持人口较少民族发展规划(2006—2010 年)》 实施过程及分析	87
一、独龙江整村推进、综合扶贫项目及实施情况	87
二、普米族地区的扶持项目及实施情况	100
三、普米族地区扶持规划实施案例分析	110

第四章 社会评估在民族地区发展中的运用前景及现实意义 121

 一、利益相关者的识别与分析 121

 二、受影响人群的参与和协商 125

 三、决策者、实施者、专家与受影响群众 130

 四、经济发展与社会文化发展的辩证关系 136

 五、社会风险、和谐社会与可持续发展 141

第五章 结 论 145

 一、项目的实施过程分析 145

 二、有关当地人自我发展、管理能力的讨论 154

参考文献 161

附 录 168

后 记 170

绪 论

国家《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010年)》(以下简称“规划”)的实施产生了什么样的实际社会效应?这是本书所关注的核心问题。要回答这一问题,一方面需要对扶持行动的目标、过程和方法进行系统的梳理和反思;另一方面必须对被扶持的民族地区所发生的社会文化生活变迁进行民族志的描述和考察,以此来发现规划设定的目标与实际产生的社会效应之间的差异及其问题所在。

所谓社会效应(Social Effect)是指人的某项(或某些)行动在特定范围内的社会文化生活中所带来的一系列反应或变迁。这一概念不同于社会效益(主要指积极的社会影响),它既包含了正面的社会影响,也包含了负面的社会影响。

与经济效益相比,发展过程中所产生的社会效应往往更容易被轻视或忽略。这是因为社会效应一般不像经济效益那样直接、明显。在大多数情况下甚至具有相当的滞后性,短时间内不容易被人们所感知。

云南省政府2006年3月通过的《云南省扶持人口较少民族发展规划(2006—2010年)》将改善基础设施、提升社会服务水平、“平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系得到进一步巩固和发展”作为云南扶持人口较少民族行动的主要目标。2012年3月发布的《云南省扶持人口较少民族规划(2011—2015年)》则将“一减少、二达到、三提升”^①确定为扶持

^① “一减少、二达到、三提升”:人口较少民族聚居区贫困人口数量减少一半以上;农民人均纯收入达到当地平均以上水平,一半的人口较少民族农民人均纯收入达到全省平均以上水平;基础设施保障水平、民生保障水平、自我发展能力大幅提升。

行动的主要目标。在这两个规划所设定的目标中,社会效应方面的目标主要是民族关系的巩固与发展、群众自我发展能力大幅提升,其他均集中在经济和生活环境的改善方面。而这两个与社会效应相关的目标都具有一定的宏观性,与受影响人群能亲身体验到的社会效应之间有一定的距离。

本书假定,人类的一切公众行为都或多或少会给周围的环境(包括生活—物理环境和社会人文环境)留下一定的印迹或影响。一项政策、一个发展项目一经实施(甚至只是规划或计划)就可能对实施区域内产生直接的、间接的、正面的或负面的影响。这些影响有时候会超出人们的预期或想象,甚至给人类带来灾难性的后果,但在更多的时候,人类通过对自身行为方式的调整及对政策和项目实施过程进行有计划的干预,可以在很大程度上实现政策或项目的经济、社会利益最大化及成本最小化,有效地避免或减轻其带来的各种负面影响。这就是社会评估(或叫社会影响评估)^①方法所秉持的基本理念。

尽管“有计划的干预”往往要根据不同的项目、不同的区域而采取不同的形式,但其基本过程包括:(1)根据政策(项目)和实施区域的具体特点提前对各种潜在影响进行充分预测;(2)对政策(项目)的具体实施方法和过程进行科学设计和策划;(3)对实施过程及后期进行有效监管。在此过程中,利益相关者的识别及利益相关者之间关系的分析,各利益相关者的广泛参与机制及公平、公正原则的建立是核心的要素。

自中华人民共和国成立以来,中国政府就一直将少数民族作为国家一体化进程的一个重要组成部分来制定和实施各种帮助和扶持政策。特别是近年来,国家对少数民族的各种扶持政策及以西部大开发为核心的各种民族地区发展战略得到了前所未有的强化。在民族地区的快速发展过程中,各少数民族群体都有自己独特的文化及生活方式,国家设计的主

^① 泰勒等人在《社会评估:理论、过程与技术》(重庆大学出版社2009年版)一书中认为,“社会影响评估”一词容易让人误以为评估主要是关注负面效应,从而歪曲了评估的本来意图。因此,用“社会评估”更能准确表达评估的本意。本书赞同这一观点,并采用“社会评估”来表达评估的全部内容。

流发展模式或政策与各民族区域的实际情况并不完全一致,这就存在一个如何将国家的政策或项目意图真正落实到不同民族地区的问题。

在民族地区的发展过程中,一个民族往往被视为一个统一的利益共同体,从而忽略了族群内部不同利益群体之间的差异以及同一地区不同文化、社会、经济利益群体在各种愿望和诉求方面的差异。一些政策或项目的具体实施者往往从“给予”、“救助”的心态出发,主观地认为自己所做的一切都是“为你好”,因而容易忽略少数民族群众的意愿、诉求和真正需要,最终导致少数民族对国家政策或项目的认同感、对项目的拥有感和归属感下降。或者,在为民族地区提供物质帮助、扶持的过程中,不太重视少数民族自我发展、自我管理能力的提升。所以,考察国家政策和各种发展项目在不同文化背景下的实施过程及由此产生的不同社会效应,有助于对社会评估在中国社会背景下的适用性进行多样性的考察和思考。

在民族地区政策和发展项目中引入社会评估,对民族地区的经济发展及其社会效应、社会变迁实施有计划的干预,是落实科学发展观,实现民族地区社会稳定、和谐和可持续发展的重要手段之一。它可以为国家更科学地管理发展项目、创新民族地区的社会管理机制、实现民族地区和谐和可持续发展提供决策依据和方法。同时,研究中国民族地区社会评估方法的独特性将给国际评估界提供不同案例和视角。

与世界其他很多国家的“原住民”(Indigenous)、“土著”(Natives)、“部落”(Tribes)等这样一些相对于一个国家内部的主体民族而言处于弱势地位的民族群体相比,中国的少数民族有非常鲜明的特点。首先,中国是一个“多元一体”的国家,自中华人民共和国成立以来,国家在宪法和法律上明确了各民族在国家架构中的地位,一直主张并通过各种方式保障各民族之间一律平等,同时建立有中国特色的民族区域自治管理体系;其次,中国政府一直采取各种措施,帮助少数民族地区在经济、政治、社会文化等方面向前发展;再次,中国的土地制度明确规定,一切土地归国家和集体所有。简单归纳起来说,世界上很多地方的弱势民族群体在为自己的政治、经济地位和土地权而努力抗争的时候,中国的少数民族在政治

上已经有了明确的社会地位保障,各民族之间实行平等的政策,土地均属于国家和集体所有。国家已经建立了一套比较完善的民族工作管理体系和政策,民族地区的发展一直是国家建构和发展的重要组成部分。虽然在实际工作中,由于种种原因,工作方法上还有很多地方有待改进,但总体的框架已经形成。

近年来,在国际评估领域,特别是一些国际性组织(如亚洲开发银行、世界银行、联合国等)纷纷出台“安全保障政策”(Safeguard Policy),目的基本上都是要保障“原住民”等社会弱势群体在发展中的权益,其中最主要的是从参与、协商、能力建设、意见反映机制的建立、监督等几个方面来保障社会弱势群体在发展中的权益。在中国,宪法、法律本身就保证了少数民族的权益,同时国家又通过开发、扶持等政策和手段不断推进民族地区的发展,因此,中国与世界其他很多国家在民族生存状况、民族地位、民族发展目标等方面都有很大的差异。但是,从具体实施的方法上来说,国际组织的社会评估理念和方法仍然值得中国的民族地区借鉴。

就中国目前的具体情况而言,民族地区的发展项目大致分为两类:以民族地区资源开发利用为主要目的的发展项目(如水电、煤矿、木材、风电等)简称“资源型项目”;以改善民生为主要目的的政府扶持行动或各种慈善活动,简称“扶持型项目”。这两类项目在实施过程中所产生的经济、社会的影响是不同的。首先,资源型项目涉及拥有权和受益权的问题。虽然在中国,宪法和法律已明确土地或其他资源均属于国家或集体所有,但在实际开发过程中如何平衡开发者与项目区群众以及项目区不同利益群体之间的关系仍然是一个需要重视而且非常复杂的问题。而扶持型项目本身就是以帮助项目区群众发展为目的。其次,资源型项目往往涉及非自愿移民搬迁、土地征用及由此带来的一系列经济社会问题,而扶持型项目很少涉及搬迁或土地征用的问题。再次,国际评估界一般认为资源型项目都要经历“开发—大量外来人口涌入—人口增加—项目进入营运期—社会趋于平稳—资源枯竭—企业倒闭(关闭)—社区陷入困境”这样一个过程。因此,资源型项目在设计阶段就应该充分考虑项目实施后可能产生的社会效应以及整个“繁荣—衰败”曲线中可能带来的

各种社会影响并提前采取相应的应对措施。而扶持型项目则是以扶持对象获得(或改善)必要的生存条件和生存能力为主要目标,可持续发展是最重要的目标。最后,资源型的利益主体往往是外来投资者,项目区群众可能获得一些实际的好处,但也不得不承担不同程度的负面影响。而扶持型项目的利益主体就是项目区群众(虽然项目区群众又因获得利益的多寡而再次分为不同的利益相关者)。最后,扶持型项目一般不像资源型项目那样涉及太多的移民搬迁、环境污染、土地征用等问题,即便有,数量上也不大,涉及的人口相对较少,因此,社会负面影响相对较少一些。

但是,这并不意味着扶持型项目没有负面的社会影响。首先,扶持型项目存在“授人以鱼”还是“授人以渔”的问题。用现在的话讲就是仅仅给老百姓提供(或改善)生存条件,还是帮助他们提高自我生存和管理能力的问题。这似乎是不言自明的道理,即两者都需要。但在实际工作中,一个普遍的现象是重“硬件”建设,轻“软件”建设,只重视基础设施等工程建设,而忽视提升当地群众的自我发展、自我管理能力。其次,扶持型项目有可能演变成一种福利分配,而不是根据需求来设置项目。谁能从上级部门“抢”到更多的扶持资金,谁就是英雄。至于这些资金的社会效应、后期管理等,基本上无人过问。比如,某地今年从上级部门获得 100 万元的扶持资金,地方领导欢欣鼓舞,但这 100 万元投入后究竟在当地产生了什么样的社会效应(比如五年后或十年后)、究竟是否达到预期目的等这样一些问题很少有人去深究。即便有总结报告之类的文本,也大多是项目实施者单方面提交的总结报告或汇报材料,没有翔实的调查或数据,更多的是作者的主观想象或根据某种需要而编撰出来的结果或效果。更不用说有人会去对这 100 万元投入所产生的社会效应及社会变迁进行有计划的干预。类似这样的做法并不符合科学发展观的基本理念,也不利于实现公平、公正、可持续的发展。

自 20 世纪 90 年代起,一些发达国家和国际组织(包括慈善机构)逐步开始强制性地发展项目中引入社会评估,希望通过专家、政府、项目管理方、项目实施方、受影响群众、非政府组织等多方广泛的参与,让项目决策更具科学性,让项目的实施和管理更具系统性。同时对项目可能带

来的社会效应、社会变迁进行有计划的干预,实现公正、可持续的经济、社会发展。这些理念与我国提出的落实科学发展观、创新社会管理、实现经济、社会可持续发展等具有本质上的一致性。

2000年3月,中国政府开始实施包括陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、四川、重庆、云南、贵州、西藏、内蒙古、广西等12个省、自治区、直辖市和3个少数民族自治州在内的“西部大开发”战略。2006年12月8日,国务院常务会议审议并原则通过《西部大开发“十一五”规划》。规划的主要目标是努力实现西部地区经济又好又快发展,人民生活水平持续稳定提高,基础设施和生态环境建设取得新突破,重点区域和重点产业的发展达到新水平,教育、卫生等基本公共服务均等化取得新成效,构建社会主义和谐社会迈出扎实步伐。西部大开发总的战略目标是:经过几代人的艰苦奋斗,到21世纪中叶全国基本实现现代化时,从根本上改变西部地区相对落后的面貌,建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新西部。^①

2007年6月,国务院办公厅印发了《兴边富民行动“十一五”规划》,希望通过国家组织、支持沿海发达地区对口支援、鼓励私人资本投资等方式来“解决边境地区发展和边民生产生活面临的特殊困难和问题,不断增强自我发展能力,促进经济加快发展、社会事业明显进步、人民生活水平较大提高,使大多数边境县和兵团边境团场经济社会发展总体上达到所在省、自治区和新疆生产建设兵团中等以上水平”。具体目标是:“一是边境地区交通、电力、水利等基础设施落后状况明显改善,边境一线的茅草房、危旧房基本消除。二是贫困边民的基本生活得到保障,边境农村最低生活保障制度加快建立。三是社会事业得到较快发展,边民教育、卫生、文化等基本公共服务条件明显改善。四是县域经济发展能力明显增强,地方财政收入和居民收入水平较大幅度提高。五是边境贸易得到较快发展,重点边民互市点和口岸设施得到加强,对外经济技术合作领域继续扩大。六是生态环境保护和建设取得重要进展。七是社会治安状况良

^① 国家发改委、国务院西开办:《西部大开发“十一五”规划》,2007年3月1日。

好,和睦友好关系进一步巩固,民族团结进步事业全面发展。”^①2011年6月,国务院办公厅再次印发了《兴边富民行动规划(2011—2015年)》。

2005年8月,国务院常务会议原则通过《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010年)》。规划的总体目标是要通过5年的努力,使人口较少民族聚居的行政村基础设施得到明显改善,群众生产生活存在的突出问题得到有效解决,基本解决现有贫困人口的温饱问题,经济社会发展基本达到当地中等或以上水平。再经过一段时间的努力,使人口较少民族达到全面建设小康社会的要求。规划实施6年来,国家共投入各项资金37.51亿元,实施项目11168个。2011年5月,国务院又通过了《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》。^②

上述三个与民族地区发展相关的国家行动既包含民族地区资源的开发利用,也包含民族地区的扶持行动,而重点显然是国家、发达地区、企业对民族地区的扶持行动,其中以基础设施建设和产业培育为核心的改善生存环境是各类项目的主要目标。虽然政策是统一的,但在具体实施过程中,由于各地在自然条件、资金及具体组织实施者的能力、观念、思想素质等方面的差异,实施的方法、实现的目标程度和所产生的社会效应也各不相同。比如,根据《云南省扶持人口较少民族规划(2011—2015年)》,云南省扶持人口较少民族行动涵盖8个人口在30万以下的民族,共42.1万人(2010),分布在10个州(市)、35个县(市、区)、138个乡镇)的395个建制村3520个自然村,涉及75.9万人,其中,人口较少民族38.3万人,占全省人口较少民族总人口的91%。^③ 这些数字至少表明两个方面的特征:其一,人口较少民族与其他民族混杂或交错而居是普遍的现象;其二,并非所有人口较少民族的成员都能从国家的扶持行动中直接受益。这一现实状况带来一系列的问题,如在扶持行动中如何平衡民族之间的关系?如何平衡同一民族群体内直接受益者与非受益者之间的关系?这些问题不仅有可能影响国家扶持人口较少民族的初衷和目标的实

① 国务院办公厅:《兴边富民行动“十一五”规划》,2007年6月,第1—2页。

② 国务院办公厅:《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010年)》,2005年。

③ 《云南省扶持人口较少民族规划(2011—2015年)》,2011年。

现,还有可能激化民族之间的矛盾,影响和谐社会的建构。因此,扶持人口较少民族并不像文字上叙述的那样简单,在各民族混杂或交错而居的背景下,采用什么具体的方法来实施这一行动往往要根据具体的情况灵活处理。

然而,这些项目有一些共同之处。其中最主要的是它们在整个实施过程中没有引入社会评估机制。虽然中国在一些重大项目工程中已经引入社会评估,但一般性的项目特别是扶持类项目或地方性项目目前尚未引入社会评估,特别是以第三方为主的“外部评估”机制尤其欠缺。基层政府部门的领导或工作人员普遍认为,地方干部长期在基层工作,对项目区老百姓很了解,没有必要找专家来做一些“额外的无用功”,再说,扶持行动本身就是以改善民生为目标,“哪个人不喜欢政府拿钱帮他做事”。很多项目管理和实施方认为,他们的任务就是按照技术设计,按质、按量完成各项工程,至于那些所谓“社会影响”是学者或政府部门的事。所以,大部分的扶持项目基本上都遵循这样一个过程:“地方政府规划—从上级部门获得资金—聘请专业人士设计—公开招标—中标者组织施工—工程结束验收”。在这一过程中,地方政府、项目管理单位、施工单位是主角,群众参与基本上是以“参加村民大会”的形式来实现的。笔者在查看某村的会议记录时,发现专门为讨论某个项目而召开的村民大会上,发言的基本都是各级领导,发言内容都是告诉村民项目的好处,几乎没有村民的声音。这就是人们常说的“做群众工作”,即不是去听取群众的意见,而是去说服对方接受已经决定了的项目。

从哈贝马斯的“沟通论”来理解,一个社会结构不是一个死的框架,是处于结构不同位置的人之间不断沟通并达成共识的过程。如果政府、工程相关人员和村民中的不同利益群体能够在项目实施前进行有效的沟通,那么群众的诉求、各种潜在的问题、各种可能的负面影响等就可能及时暴露出来,相关部门可以提前采取相应的应对措施,这就可能避免一些不必要的麻烦,让项目实施更顺利,社会效益更明显。

对于社会评估,各级地方政府和项目单位常常存在一种误解,以为在项目中引入社会评估就是“找茬儿”或“挑毛病”,怕影响自己的绩效或给

自己带来额外的麻烦。其实,合格的社会评估绝不是“挑刺”,而是对项目实施过程中可能出现的潜在问题进行提前预测并采取积极的应对措施。从这个意义上来说,社会评估是项目顺利实施并尽可能达到预期效果的重要手段。虽然任何社会评估都不可能 100% 地预测一切可能出现的问题,但通过协调各相关方的参与,可以达成共识和增加相互理解,从而帮助项目实施实现更好的社会效益。

当然,社会评估在发展项目中究竟有多少作用,还取决于评估专家的理论水平、实践经验和对工作的态度。不可否认,在目前的评估队伍中,专家水平良莠不齐,评估水平不高,导致一些地方领导或项目参与人员觉得评估并没有多少现实意义。在国家层面上说,虽然国家发改委在 2007 年发布了《项目申报报告通用文本》,并要求在第八章提供项目对自然环境、社会历史文化遗产及各种社会影响方面的评估,但很多评估还没有正规化,也没有统一的标准来衡量评估的质量。这就导致了很多部门在工程技术上要求非常严格,在社会效应和社会变迁方面则不够重视。技术中出现失误往往能够马上看到后果,但社会效应则需要很长时间,甚至很难在一个单一的项目中显现出来。

正如社会评估的“新范式”理论所言,人类社会系统与自然系统之间存在着极其复杂的交互关系。人们的文化价值和信仰引导人们以特别的方式使用自然环境,反过来说,一个地区的自然环境构成和使用又对该地区的社会共识和社会关系有着重要影响,从而导致支配人们自我认同或社会认同的行为规范、价值、信仰等方面的变化。实际的情况却是,人们在发展项目设计和实施过程中忽略了“社会事实”对自然资源利用的重要作用,也不重视自然资源的利用可能带来的社会效应和社会变迁。笔者坚信,随着我国社会现代化进程的深入,我国政府将会越来越重视在政策和项目实施过程中特别是在少数民族地区引入社会评估,实现经济、社会的协调发展。

社会评估的研究不仅仅是为具体的评估实践提供更有有效的技术方法,而是对“发展”的全面或整体思考。因此,虽然社会评估的本质含义是在政策(项目)实施前就介入,对整个实施过程进行有计划的干预,而

本研究是在扶持人口较少民族项目已经实施了几年之后才得以介入,这似乎有悖于社会评估的本意,但笔者坚持认为,对正在实施的扶持项目进行系统的反思仍然具有非常重要的价值,它将为进一步总结经验、提升今后政策(项目)实施的效率提供有益的参考和借鉴。

中国是目前世界上发展最快的国家,但也是一个有着悠久历史文化传统的国家。当中国在现代化进程中大量借鉴西方技术和理念的时候,中国社会长期形成的独特性在多大程度上能与西方理念“接轨”?同时,西方理念和技术的介入又会对中国的社会文化产生什么样的影响和改变?这些都是本书要探讨的问题。

第一章 政策、发展项目与社会评估

一、在政策和发展项目中引入社会评估的必要性

人类社会和文化是动态的、不断变迁的,社会文化的变迁是随机的、偶然的和不以人的意志为转移的。所谓动态和变迁是指我们所看到的社会文化形式仅仅是某个特定历史阶段的特定形态,不是一种终极形式,更不是一种可以用某种形式固定地保护下来的东西。所谓随机和偶然是指社会文化的变迁总是多种具体、特定的因素交互作用的结果,而不是某种注定的因果必然性。所以,虽然人类意志不能主宰社会文化变迁,但通过适当调整自己的行为方式、有计划地干预或控制变迁的条件(因素),人类可以在一定程度上影响经济、社会、文化变迁的方式或方向。

一项政策、一个发展项目的实施必然对一定的人文社会环境和生物—物理环境产生或多或少、或积极或消极的影响,这些影响又必然触发一系列的社会文化变迁和生态体系变迁。在某些情况下,这样的变迁非常明显,容易引起人们的关注;而在另一些情况下,无论是社会文化的变迁还是生态系统的变迁都是以极其微妙或长期的形式发生的,因而往往被行动的参与者忽略,直到某一天,这样的变迁以某种突变的形式展示在人们的面前。

从表面上看,这一变迁过程具有逻辑上的因果关联性,即政策或项目的实施对目标群体和其所处的自然环境产生某些影响,这些影响又导致各相关因素的连锁变化。但这样一种因果关系的解释忽略了过程参与者

的多样性、复杂性以及参与者的主观选择能力。简单地将政策或项目看作一个单一的社会实在(或行动者),似乎这一“行动者”对目标人群和自然环境产生的某些影响是唯一和确定不变的,随之而来的变迁也是某种具有因果关系的必然。假如这一逻辑体系成立,那么任何一项政策或发展项目的社会文化和自然环境影响就可以通过计算机模型来准确地预测了。

然而,现实生活中所发生的情况并非完全如此。恰恰相反,人们发现未来(即便是明天)要发生的事实际上很难预料,因为一切都充满了变数。很多时候,其中某个因子的变化或某种偶然的机遇可能就完全改变原有的变迁形式或轨迹。这就是人类不能准确预测将来发生的事情的缘由所在。社会评估认为,虽然人们并不能准确知道将来要发生什么,但通过调整今天的行为,人们能够避免或减轻某些负面的社会文化和自然环境效应,从而实现社会利益的最大化。因此,必须对人们当前的行为进行有计划的干预。民族地区的政策或发展项目就是两个比较理想的实践场域。

从国家政策来说,无论是政策制定还是政策实施,都是一个由多个参与者(群体)或利益相关者(群体)不断磋商和博弈的过程。表面上政策的制定是个别或少数几个部门的工作,但围绕着政策的目标、目的和方法的确定过程的是一大批带着个人或小群体的各种利益、诉求、愿望和策略的行动者。更不用说,政策的实施往往会受到具体环境条件的桎梏。政策制定者想要达到的理想目标很多时候在政策实施者那里会变得模糊,甚至被异化。这当中有政策执行者的知识水平、能力和客观环境条件的因素,也有可能与执行者个人(或小群体)主观追求的目标相关。

从发展项目的视角来看,无论是资源型项目还是扶持型项目,项目规划设计者的初衷可能与受影响人群(或个人)的诉求、愿望等之间不可避免地存在着相当的距离。项目实施者和受影响者都有可能采取不同的策略来争取自己利益的最大化。因此,在某些情况下,项目的实施可能会偏离原有的“航道”,假如又没有后期的监督,那么事情可能就会变得更糟糕。本来以改善民生为目标的项目可能最终演变成某些个人谋取私利的