

第一章 导论

投资项目，作为实现发展目标的有效手段和主要途径，在实现国民经济和社会发展的过程中起着重要的作用。对投资项目进行科学的评价与分析，是实现投资项目决策科学化、民主化，提高项目效益及其持续性的关键。在过去的四十多年中，我国的项目评价理论与方法已有了长足的进步和发展，财务评价和经济评价方法已由国家有关部门颁布执行，并在实践中逐步完善。但是，有关投资项目社会评价的理论与方法，在我国尚未形成一套较为完善的体系。随着认识的加深，对社会评价的理论、方法进行深入研究并将之应用于实践之中，变得日益迫切。

在这一章中，我们从发展社会学的角度，对投资项目社会评价的理论背景、发展沿革等作一概括性的介绍，以为后续章节打下基础。

第一节 发展观的转变

社会分析理论与方法在投资领域中的应用及其发展，是与发展实践的过程紧密相联的。虽然社会分析方法在社会学领域中的应用已有漫长的历史，但其在投资项目评价中的应用，则是近一二十年的事。把社会分析的理论与方法应用于投资项目评价中，从根本上讲，是基于对发展观的再思考。发展观的演变过程，是投资项目社会评价理论与方法产生与发展的宏观背景。

一、发展的概念

发展的概念是研究发展问题的基础，有什么样的发展概念，就有什么样的发展理论与发展模式。在不同的时期、不同的地方，对不同的人来说，发展概念的定义和理解，是各不相同的。虽然发

展的概念可以追溯到几千年前，但只是从 18 世纪以来，随着科学技术水平的提高和工业化在欧洲的普及，人们对社会进步和社会发展的关切才充分显示出来。19 世纪的古典进化论把发展定义为“增长和复杂化的总过程”。

由古典进化论向现代发展理论的转变始于第二次世界大战之后。自第二次世界大战之后，发展的研究与实践已经历了近 50 年，从各种理论和模式，特别是从第三世界国家的发展过程来看，发展的概念大约经历了这样几个阶段，即：50~60 年代，发展等同于经济增长；70 年代，发展等同于满足人类的基本需要；80 年代至今，发展是人的发展，且是一个持续的过程。

（一）五六十年代的发展概念

第二次世界大战结束以后，随着殖民统治的结束以及新兴国家的独立，摆在第三世界各国政府和人民面前的首要任务就是寻找一条适宜的道路，发展自身的经济，摆脱贫穷和落后。在当时的历史条件下，除去选择了社会主义道路的部分国家外，另一部分国家由于现实的压力和理论认识的不足，选择了照搬西方发达国家曾经经历过的发展模式和做法，来确定自身的发展道路。如何实现发展，是这一时代的主题。当时发展理论的最主要代表，是发展经济学的兴起和广泛应用。

第二次世界大战之后，发展中国家与发达国家间的差距首先表现在物质发达程度上，相对而言，发展中国家有着较为落后的国民经济体系，较低的物质消费水平、较低的物质生产水平、薄弱的工业生产体系、落后的技术、尤为重要是广泛而贫困的农村及落后的农业生产体系，等等。这些较差的条件，构成了发展中国家实现发展的基础。与此同时，重建被战火摧毁的欧洲，在美国经济援助计划的帮助之下，通过大规模的资金和技术投入，重建工作获得了相当的成功。这无疑为发展中国家实现自身发展提供了一个极好的例子。基于这样一个客观事实，在主要由西方经济学家建立和发展的“发展经济学”中，发展被广泛地认为是经济增

长的等价物，即发展就是“增长”，实现经济的增长并改变落后的物质条件，成为发展的主要内容。在五六十年代，这一概念被广泛承认并且付诸于实践中。

（二）70年代的发展概念

进入 70 年代，由于国际经济秩序和政治关系发生了重大变化，由联合国倡导的“第一个发展十年”（1960~1970 年）的失败，发展中国家“有增长无发展”和“没有发展的经济增长”的现象十分普遍。人们的福利、个人的安全、自由和权利、生存的条件普遍恶化，世界发展形势日趋严峻，人们对增长即是发展的理论，经济增长对促进发展的可能性、必要性和合理性开始进行反思。

五六十年代，通过自己内部积累和外部援助，许多发展中国家的经济增长有了一定的进步，国民生产总值（GNP）和国民收入（NI）均有所增长，人均国民生产总值的水平也有所提高。但是，随着经济增长，许多问题并没有得到解决，有些甚至有所加剧，比如，收入分配不公平、贫困加剧、住房和卫生条件低下、失业增多、受教育机会减少、人口增长和环境破坏，等等。面对这些问题，发展经济学家们和各国政府都在思考什么样的发展概念和发展方式是适合实际的。发展应有利于大多数人而不是少数人，发展应该改善人的生存条件而不是破坏它，发展应促进人的进步而非压抑人的发展。

基于这个背景，70 年代有人提出了“满足人类基本需求”的发展概念。所谓的“基本需求”意指人类为维护自身生存而必需的最基本条件，即基本的收入、工作、住房、教育、卫生、健康和营养，以及自身安全、社会秩序等各方面的基本需求。从这一概念出发，发展被定义为通过物质生产来满足人类基本需求的过程。在这一过程中，发展的主要目的是促进人的生存条件的改善，特别是广大贫困人口生存条件的改善。

（三）80年代以来的发展概念

进入 80 年代以后，人们基于对发展实践的总结和再思考，对

发展的概念有了进一步的认识。发展不再仅仅是物质生产的增长，也不仅仅是人类物质需求的满足，更为重要的是，发展是人类自身素质的提高、人类生存空间和环境的改善、全社会的进步。新的发展概念，应该是整体的、综合的和内生的。简而言之，新型、科学的发展观应具有以下特征：第一，不存在关于发展的“终极”、“标准”定义，发展的概念也是发展变化的，具有时代性和部门性；第二，发展所包含的指标是可以确定的、可选择的；第三，发展的范围、目标是多种多样的，发展动力和发展的内外部环境是错综复杂、相互影响的；第四，人的因素日益占主导地位，强调人的全面发展；第五，强调经济与社会、物质与精神、局部与整体、现实与未来的均衡协调发展；第六，发展是一个持续的过程。

新的发展概念在其内涵上包括了在这之前关于发展的定义，是一个扩展的概念。尤其值得重视的是，在新的发展概念中，包含了许多无法量化的指标，比如人的参与、人们的社会活动中自我能力的增强、自力更生的程度、政治地位和权力的提高及增加，等等。这些指标从质的方面描述和解释人的发展程度，并判别发展成果的好坏。这一新的发展概念，也就是社会分析理论的出发点，从这一概念出发，才有了社会学、人类社会学等多门学科在投资项目评价中的具体应用。

二、发展战略的演变过程

与发展概念的演变过程相联系，发展战略的演变也经历了相似的过程。在 50~60 年代，经济增长战略占据了主导地位，70 年代以后，发展战略的重心转向以满足人的基本需要为中心，80 年代后期，更多的关于发展性质的思考及经验总结，引发了发展战略向更加灵活、更适应实际的转变。

（一）五六十年代的经济增长战略

在发展概念的指导下，五六十年代盛行的发展战略以经济增长为中心。第三世界国家的发展被视为由落后的农业经济向先进

的现代工业经济转变的过程。在这一过程中，工业化是核心，大规模的投资是发展的主要动力，建立齐备的工业体系是主要目标。在这一过程中，收入的公平分配被认为可以通过所谓的“滴漏效应”或“渗透效应”（Trickle down effect）来实现。

在投资项目评价中，经济因素的衡量与分析成为中心，费用或成本与收益的比较，是判断一个项目好坏或是否可行的最主要标准。投资项目的建设被视为一项标准的工程。在项目管理过程中，机械而僵化的、系统而复杂的管理方式被采用，实行的是一种自上而下的管理方法。比如，在国际机构的援助项目中，严格的项目分析技术程序必须完成，以达到这些机构的要求，而不管项目所在地的客观条件如何。

五六十年代的经济增长战略，其主要缺陷在于两个方面。一方面，由于追求经济的最大极限的增长，物质方面的生产被过分强调，造成了以物为目的发展模式，从而忽视了人的发展。收入公平分配这一实现全体人民共享发展成果的有效途径之一，被视为可以通过市场自动调节而实现，其结果是财富并没有为大多数人所拥有，相反地，集中到了少数人手中，贫富差距日益扩大。另一方面，虽然投入了大量资金用于项目建设，但由于项目管理方法的机械、僵化，难于对付实际活动中的复杂性、多样性，经济活动与社会环境相脱节，从而造成了部分项目建设的低效率和失败。因此，对经济增长战略进行调整，是必然的结果。

（二）70年代及80年代初的发展战略

进入70年代以来，发展战略开始由以经济增长为中心转向满足人类基本需求，较为明显的标志就是在这—时期，许多发展援助机构开始把援助的重心转向以提供基本需求为目的的项目上，如教育、卫生、健康、住房、供水、扶贫等。

应该说，70年代发展战略重心的转移是符合发展的实际要求的。但是，由于一方面这些发展项目更多地更直接地与社会生活相互关联，需要更加灵活的政策及管理模式，另一方面，在项目

的管理当中，机械、僵化的方法依然没有改变，其结果是，这些项目的成功率降低，项目的持续稳定性下降，效果仍然不好。

80年代初，发展战略再次转向经济结构调整，并以此实现经济增长。自由经济主义者认为，中央集权制的管理模式压制了自由市场机制的作用。发展的重心应转到以经济结构调整为中心，并且更多地注重市场自由调节的作用。这样一来，虽然注重市场机制作用是符合实际的，但再度以经济增长为中心则是不可避免的失策。

（三）关于发展战略的再思考

80年代及90年代初，许多学者，包括社会学家，开始重新思考发展的性质以及发展战略的选择。从发展的性质讲，发展应该是人的发展，发展的最终目的是为人类提供更良好的生存条件，从而使得人类实现自身的发展，不但在物质上，而且在精神上。从发展战略出发，发展最终服务于人，而人是实现发展的主体，在发展的具体实施过程中，人的作用，不但包括计划者和管理者，而且包括发展的受益者和受损者，是十分重要的。

新的发展战略以人为中心，物的生产是手段，而人的发展是根本目的。在发展过程中，经济因素、社会因素都对发展本身产生影响。发展是一个多学科的、综合的、内在的、持续的过程。在这一过程中，人的参与作用构成了基本的发展活动。在新的发展战略指导下，投资项目评价中，除去物质的或经济的因素以外，社会的、人的因素同样是应该考虑的。因此，在投资项目评价中，除了经济上的可行性以外，社会的可行性也应该保证。相应的方法，除去财务评价、经济评价、环境影响评价外，还有社会影响评价。但是，从新的发展观出发，投资项目的评价内容远不止于此，在项目活动中，人的主动作用及人的发展都应在评价内容之中。评价的范围，除去物质的、可以量化的变量之外，还有非物质的、精神的、难于量化的变量应该进行评价。这些非物质的、难于量化的变量主要包括：参与性、持续性、公平性、组织机构分析、贫

困问题、妇女地位及作用等。新的发展观强调所有的项目均是社会发展项目，虽然有些项目直接与人相关，如扶贫、教育项目等，有些项目间接与人相关，如建一个化工厂，但所有的项目都是与人相关的，人的作用不容忽视。从项目评价者角度出发，项目的评价不仅需要外来的评价者，也需要来自内部的评价者，即实行内外结合的评价，被项目影响的群体或个人，不仅是被动的承受者，同时也是整个项目的主动参与者。在项目过程中，评价实际上是一个“过程中的过程”。

新的评价方法中，社会学、人类社会学等多学科理论与方法的引入，使得项目中难以量化的变量能得到更好的描述、解释及预测，从而保证评价者和受影响者得以详细了解项目状况，并加以调整控制，进一步保证项目的效益得以实现。社会分析方法的应用，可以更加有效地调动人们参与项目的积极性，一方面使项目的实施得到内部的支持，另一方面也在项目过程中促进了人的发展。

（四）中国社会发展观的演变

自 1949 年新中国成立至今，社会主义的建设与发展已经走过了四十多年的历程。在过去的四十多年中，发展观念及发展战略基于不同的政治条件、经济状况、人们的认识以及国际环境等诸多因素作用，同样有一个演变的过程。简单地归纳起来，我国发展观及发展战略的演变大致经历了以下几个阶段：

第一阶段 自新中国成立直至 1978 年党的十一届三中全会提出以经济建设为中心、以满足人民生活基本需要为主要目标的发展战略。这一阶段可以分为几个不同时期，1957 年以前的国民经济恢复时期及生产资料私有制的社会主义改造时期；自 1958 年“大跃进”至 1965 年的社会主义建设及国民经济调整时期；1966 年至 1978 年“文化大革命”及“文革”后的两年“洋跃进”时期。在这近三十年时间内，尽管经济发展战略（或称社会主义发展战略）在不同年份有不同的侧重点，但从发展观的基本界定来讲，有

着共同的特点，即经济的增长，特别是重工业的增长，占据了社会主义发展战略的中心。

在这一阶段，主要的发展判断为：发展就是经济增长尤其是工业经济的增长，建立完善的社会主义工业经济体系是实现发展的最主要手段，也是发展的最中心任务。在具体工作中，强调生产资料的生产，忽视生活资料的生产，片面理解了马克思关于两大部类生产的理论。在利益分配中，混淆了“社会公平”与“社会收入均等”两个不同的概念，忽视了按劳分配的原则，陷入了绝对平均主义的泥坑中，以牺牲效率达到低水平的财富均等。虽然这样一种发展战略确保了我国在政治上、经济上的独立和大国的地位，建立了较为完整的国民经济体系，促进了经济增长，但是，在实现全社会发展方面，并没有取得太大的成绩。其结果是，经济的高速增长并没有带来人民生活水平的普遍提高，利益分配处于低效率的“大锅饭”局面之中，综合国力并没有上升到一个相称的水平，人民自身素质，包括身体素质及精神素质，并没有得到更多的提高和加强。

第二阶段自 1978 年至今。十一届三中全会确立的改革与开放政策，意味着中国发展战略的重要转变。以经济建设为中心，以满足人民生活基本需要为主要目标，标志着这样一个判断：经济的增长与发展，是促进全体人民不断进步与发展的保证，单纯的经济增长并不意味着社会的发展。1982 年，全国人大五届五次会议把第六个“国民经济五年计划”易名为《国民经济和社会发展规划》，加进了“社会发展”的一些指标。自此，社会发展与国民经济发展开始成为同等重要的内容而纳入全国工作中。但是，社会发展究竟是什么？有什么主要内容？它如何与经济发展相协调？对此尚需作进一步的研究。

在 1991 年由中国社会科学院“社会发展综合研究”课题组完成的《中国发展报告》中，社会发展被认为是一个整体的概念，它应包括含经济增长在内的社会结构、人民生活、社会保障、医疗

卫生、社会秩序等多个方面。除经济发展方面外，社会发展相对而言包括这样一些具体内容：社会政策、社会结构、人民生活、人口、科学技术、教育、社会保障、医疗卫生、社会秩序、自然资源和生态环境、文化体育、家庭、民族、宗教、社会心理。除物质文明外，精神文明的多个方面同样是发展的主要内容。近年来，政府作为发展的主要推动者，日益重视和强调发展与经济、社会政策的相互关系，经济发展是促进全社会发展的一种有效途径，在发展经济的同时必须考虑社会发展，二者应结合在一起，在经济满足人们的需要时，社会问题亦不能忽视。

正是随着中国政府发展观及发展战略的演变，才为今天在投资项目评价中引入社会评价创造了有利条件。随着社会发展的认识进一步加深，在投资项目评价中应用社会评价才有可能。

三、经济发展与社会发展

经济发展，它的概念基于经济学的意义，指国民经济的不断进步，或指国民经济生产能力和持续能力的增加。社会发展则是一个更广泛的概念，指整个社会的不断进步和改善。除了经济方面外，社会发展还包括政治、社会、文化、技术、科学、宗教等各方面的变化与发展。

（一）经济发展的概念及衡量指标

经济发展的概念是随发展的概念变化的。在五六十年代，经济发展被视为经济增长的同义词，增长即为发展，其核心是国民经济生产能力的增加和持续，对经济发展的衡量主要以国民生产总值（GNP）、国民收入、人均国民生产总值、人均国民收入等宏观经济指标作为判断依据。进入 70 年代，基本需求理论的产生，进一步扩充了经济发展这一概念，经济发展被认为是一个包括数量和质量变化的增长过程。在这一增长过程中，除去国民生产总值和国民收入或人均国民生产总值和人均国民收入的提高外，还包括大多数人参与和分享经济增长，包括人类生活质量的改善，如医疗卫生条件的改善、更好的健康水平和更低的婴儿死亡率、更

好的住房条件、更高的消费水平、更高的文化教育程度以及物质和文化环境的改善等基本条件的变化。从满足基本需要的概念出发，经济发展的基本内容是满足人的基本需要，其基本经济问题是促进经济增长与收入公平分配。

尽管经济发展的概念及意义发生了改变，开始考虑一些非经济问题，但是，经济发展的中心依然集中在（很大程度上）物质生产方面，如投入与产出、就业、收入及收入分配、生产结构，等等。对经济发展的衡量，主要指标同样以经济指标为主，同时加入了一些社会经济指标，如识字率、生命预期值、婴儿死亡率、教育设施的提供、卫生条件及服务、住房人均面积，等等。从根本上讲，经济发展依然是一个以物质生产为中心的概念。

（二）社会发展的概念及衡量指标

自 60 年代中期开始，传统的经济发展概念受到了一系列社会及政治问题的挑战。传统的经济发展战略并没有解决发展中国家面临的问题，相反，在经历了五六十年代的发展后，发展中国家的难题反而增加了，如失业、通货膨胀、贫困、群体及地区间的不平等、环境恶化，以及由这些问题引发的社会动荡、政治不稳定，等等。由此引发了关于发展性质和内容的争论，进一步产生了社会发展概念。

由基本需求论产生的社会发展概念认为，人类的基本需求包括三个方面：（1）消费性需求，如住房、食物和衣物；（2）基本的服务需求，如教育、卫生、清洁水；（3）参与自身发展的权力和机会。这些内容被认为是社会发展的核心。当然，不同的人对社会发展有不同的理解，关于社会发展与经济发展的关系以及社会发展本身，并没有一个规范的定义，相应的概念因人而异，各不相同。但是，一般地说，社会发展应该包括经济发展在内，但又不仅仅是经济发展，还应包括社会（狭义的）、政治、文化、技术及科学等方面。

在概念上的转变影响到发展指标的变化，发展指标也由单一

的经济指标转向综合性的指标体系。除经济指标外，还应包括其他多项指标。例如：（1）人口统计指标：a. 人口数量及增长指标；b. 人口分布指标。（2）贫困指标：a. 直接性指标；b. 间接性指标。（3）教育指标：a. 教育条件指标；b. 教育设施指标；c. 教育费用指标。（4）健康指标：a. 健康条件指标；b. 医疗设施指标；c. 公共健康和营养指标；d. 健康费用指标。（5）住房指标：a. 居住条件指标；b. 住房设施指标；c. 住房费用指标。以上指标用于衡量社会发展，可以大致反映社会发展的状况，但对于人们精神上的发展，却是难以用这些指标来衡量的。

第二节 社会分析与社会发展的关系

一、社会发展与社会分析

社会发展是社会整体各个部分相互作用的过程，研究社会发展需要多学科的理论与方法，这些学科中，社会学的作用是十分突出的。以社会学内容为主的多学科知识用于研究社会发展问题，可以称之为社会分析。

社会是人类群体生活的统称，一切社会现象和过程都是人类活动的结果，那么，社会行动即人际互动就成为沟通人与社会关系的中介。在人的社会行动基础上，与他人之间发生了种种关系，结成了社会关系，使单个的人变成了群体的人和社会的人，构成了社会生活。社会生活领域中的特定局部现象，诸如经济现象、政治现象、法律现象、宗教现象等，都有一门社会科学学科在进行着研究，如经济学、政治学、法学、宗教学等分别研究上述几种对应的现象，而社会学则从综合角度对社会现象进行研究。这一综合角度是指：（1）对上述所有现象中都具有的要素进行研究；（2）对不同社会现象中所独有的要素之间的相互关系进行研究。

从社会学的角度出发，社会分析在社会发展中的应用，就是应用社会学等多学科的知识及方法，研究社会发展过程中各种要素间的相互关系，了解社会发展的规律，促进社会发展。

社会学的基本功能有三个主要方面：第一，描述功能。社会学借助一定技术手段和方法搜集社会生活各个领域的实际资料，经过加工整理，记录成书面文字或符号，形成社会信息，构成组织、规划和管理社会生活的最基本的依据，成为理论概括社会生活的基础。第二，解释功能。利用社会学方法，把握影响社会事实发生、发展的主客观因素，从因果联系上说明社会现象和过程，即把经验描述上得到的感性认识上升到理性认识，把握住影响社会过程的各种因素相互作用的本质，从而阐明社会现象发生、变化的原因。第三，预测功能。在描述和解释的基础上，利用社会学方法，尽可能全面和准确地研究各个社会现象中的本质联系，探索社会存在和发展的一般性规律，从而对社会的前景或趋势作出科学的预测。这三种功能在社会发展研究中的应用，构成了社会分析的基本内容。

值得注意的是，广义的社会分析并不等于投资项目的社会评价。投资项目社会评价是指社会分析技术与方法在投资项目决策中的具体应用，有着特定的含义。

二、社会分析与投资决策

在传统的投资决策中，一个项目的好坏、优与劣，主要从经济可行性方面进行判断，以经济收益水平的高低决定项目的取舍。其结果，往往是片面强调经济因素的作用，而忽视了社会因素的作用，造成经济上的可行而社会上、环境上的不可行或产生负效应。因此，对社会因素在投资项目全过程中的作用、功能进行社会分析，是十分必要的。把社会分析的理论和方法应用于投资项目决策中，即为国外的投资项目社会分析（Social Analysis for Investment Project）。

社会因素可以分为三类：影响人类行为的因素；影响社会变迁的因素；以及影响社会发展的因素。社会发展是人类本身的进步与发展，即正的而不是负的社会变迁。因此，社会分析在投资项目决策中的应用，其主要目的是保证项目可能产生的后果尽可

能增加正效应，减少负效应。社会问题由各社会因素相互作用而产生，它们阻碍着社会进步与发展，影响人类的正常生活。国外投资项目社会分析的内容主要是研究投资项目实施过程中各种社会问题，并提出相应的对策，供投资决策者参考。一般来说，投资项目社会分析主要考虑参与、公平、持续性、组织机构、贫困问题、妇女问题等等。

社会分析应用于投资项目评价应遵循以下几条原则：（1）社会分析应用于项目周期的每一阶段；（2）社会分析可用于处理不同层次上的问题；（3）不同的项目运用不同的具体的社会分析方法；（4）社会分析以人为中心；（5）社会分析是一个内在的、连续的过程。

社会分析用于投资项目评价的主要目的，可以从以下两个层次上说明：

第一，从宏观角度出发，社会分析的主要目标为：（1）实现稳定、持续协调的经济、社会发展；（2）满足人类基本需要；（3）保证不同地区间利益的公平分配；（4）保证各地自然资源、人力资源、技术和知识的充分利用；（5）减少或避免可能由项目建设产生的社会负效用。

第二，从项目角度出发，社会分析的主要目的为：（1）确定合适的手段满足项目目标；（2）保证项目利益在不同群体间的公平分配；（3）预测潜在的风险，并减少不可预见的负的社会后果和影响；（4）为改善项目设计与计划提供建议；（5）通过引入参与机制，增加项目所在地人民的自力更生能力，保证项目效果的持续性；（6）防止或缩小项目对所在地地方社会文化的危害。

第三节 社会评价与社会政策

一、投资项目的社会政策

政策指有关行为的规划、原则，或有关目标和理想的声明。政策可以是政府的、一个组织的、一个企业或公司的。

社会政策也可以在不同层次上分析和考察。与投资项目社会评价相对应的社会政策，主要是从宏观的和政府的角度来考察的。在这个意义上，社会政策是指政府为实现其社会发展或社会规划目标而制定的指导有关社会活动的计划、原则、建议及发布的法规、条例等。社会政策既包括社会福利、社会服务及其他社会行为的目标，又包括实现这些目标的手段，一般涉及就业、收入分配、医疗保健、教育、住房及社会保障等等。

为了指导投资项目的规划，各国政府和国际开发机构制定了各种有关投资项目经济和社会方面的文件、条例或指南。这些不同类型的条例、文件、指南，从不同侧面反映了各国政府和开发机构关于投资项目评价或投资项目规划所采用的政策。

由于目前关于投资项目系统的、直接的和明晰的社会政策很少见，系统阐述投资项目社会政策的文献、资料或出版物非常罕见。因此，到目前为止，并没有一个关于投资项目社会政策的明确的概念，也没有明确而系统的关于投资项目社会政策的内容框架。

为了更好地分析投资项目的社会政策，我们有必要对它的概念作一探讨。无论结论怎样，有一点总是明确的，投资项目社会政策是考虑或分析投资项目相关的社会因素或社会问题的政策基础。

尽管不同类型和性质的投资项目会涉及不同类型和性质的社会因素，但对大多数投资项目而言，共性依然是存在的。从某种程度讲，可用投资项目周期来将这些共同性质的社会因素或社会问题进行分类研究。

从总体来看，项目周期通常涉及以下几类社会因素或社会问题：（1）项目周期的早期阶段应考虑项目所在地及项目有关社区的文化的、社会的及人口的特征，包括项目所在地的人口规模、社会结构、人口密度、社会分层类型等等，以便确认投资项目的社会文化上的可接受性。（2）投资项目可能会给它所在社区带来积极的和消极的两类影响。这一点在项目周期的各个阶段都应加以

考虑和得到相应处理。(3) 关于投资项目选址,规划和指导项目选址所可能采用的社会准则(criteria)应该纳入到选址原则之中。(4) 投资项目征地、拆迁和移民将会引起很多社会方面的问题。征地、移民较强的社会文化性应得到充分的理解。(5) 投资项目除了主体工程外,还将涉及辅助性的社会基础设施问题,包括道路、供水、供电、学校、医院等服务设施的提供。关于这些辅助性的社会基础设施的分担与提供,投资项目与地方社区之间会经常产生分歧,甚至矛盾,从而制约项目的顺利实施。上述一些与投资项目相关的社会因素或社会问题,其共同特征之一,是它们反映了投资项目与其外部社会环境之间相互的“社会影响”。这种双向的相互的社会影响,一方面,反映出项目外部的社会或文化因素如何影响投资项目的成功和持续性;另一方面,又反映出投资项目如何影响它所在社区的发展,包括对外部社区发展的积极影响以及消极影响。

关于项目周期里所涉及的这些“双向影响”的社会因素,实践中应用着一些方法来处理这些问题。如社会成本效益分析及社会成本效果分析方法,社会影响评价及社会评价方法。

不管在项目周期的不同阶段应用什么方法来处理上述社会因素,一个基本前提应是如何确定有关分析人员、评价人员或规划人员应该持有的基本态度和应坚持的基本原则。

这些基本态度和原则从何而来?有关政府和机构制定的有关投资项目的社会政策将提供这些原则、态度,以指导或引导关于投资项目社会评价的方向以至具体操作。由此可见,投资项目的社会政策可以被视为一个政府或机构制定的关于指导投资项目社会评价的原则、条例甚至分析方法的推荐。

进一步分析投资项目周期里所涉及的社会因素或社会问题,我们可以发现,除了项目与地方社区之间相互发生影响的社会因素外,还有另一类社会因素也不容忽视。这就是项目内部管理人员及职工的社会保障和社会服务问题,包括招聘管理人员及职工

住房的提供、医疗保健、养老金及待业保险问题，等等。

处理项目内部的这些社会问题，一个基本原则应该是将宏观的社会服务、社会保障政策贯彻在项目内部的社会规划之中。投资项目的社会政策也应该包括如何指导宏观社会政策在项目规划中得到贯彻。

综上所述，投资项目社会政策可以被视为政府或相关组织机构制定的、用于指导投资项目社会评价以及关于指导投资项目内部社会规划的政策，这种政策是建筑在贯彻宏观的社会政策基础之上的。

据此，可以把投资项目社会政策的功能概括如下：（1）将宏观社会政策贯彻在指导投资项目规划之中；（2）保障社会因素和社会问题能够在项目规划及实施中得到考虑；（3）为投资项目的社会评价提供政策基础；（4）规范投资项目的社会负担，促进项目的持续性；（5）指导投资项目内部的社会规划；（6）减少投资项目对外部社区的消极影响；（7）为解决项目实施过程中所遇到的社会问题提供政策依据。

二、投资项目社会评价与投资项目社会政策

以上关于投资项目社会政策的分析表明，项目社会评价与项目社会政策是密切相关的。两者所关注的都是与投资项目相关联的社会因素和社会问题。与此同时，两者考察问题的角度、层次及所涵盖的内容、范围却又是有差异的。

（一）投资项目社会政策是投资项目社会评价的政策基础

从总体来看，投资项目社会评价所开发的是一种项目评价方法。项目社会评价这一评价类型的出现及其发展本身就是建筑在发展政策观从强调经济增长到经济与社会发展并重的转变基础之上的。将国家有关社会发展的战略及相关的社会政策的基本原则贯彻在项目评价之中，是项目社会评价的基础之一。投资项目社会政策，即国家用以指导、规范投资项目、社会评价之方向和原则的政策，构成了投资项目社会评价的政策基础。这一点具体表

现在以下两个方面：

1. 投资项目社会评价的目标和原则应该以投资项目社会政策目标和原则为基础。例如，制订投资项目社会政策的目标之一是修正投资领域市场导向改革所可能带来的负效应，这些负效应包括投资的区域分配上可能会强化贫困地区与富裕地区之间的不平衡、投资项目的决策和实施中忽视外部的社会影响及环境影响，等等。制定投资项目社会政策的目的之一就是要通过健全和完善有关投资项目社会方面的政策，通过影响和调节投资项目的选址、移民规划、项目评价的原则和目标等活动，来修正投资活动中市场导向的改革可能带来的某些负效应。对此，投资项目社会评价应在此政策目标基础上，规范项目社会评价的目标和原则。

2. 投资项目社会评价的内容是建筑在国家现行的有关社会政策基础之上的。项目社会评价所涉及的人口问题、宗教问题、环境问题、资源保护问题、社会保障问题、妇女问题等，都需要在现行的人口政策、宗教政策、生态环境政策、资源保护政策、社会保障政策、妇女政策等社会政策基础上展开分析和评价。

（二）投资项目社会评价在内容上构成了投资项目社会政策的一个重要组成部分

投资项目社会政策是由五个主要方面构成的，这就是：（1）投资项目评价的社会政策；（2）投资项目选址的社会政策；（3）投资项目移民的社会政策；（4）投资项目辅助社会基础设施分担政策；（5）投资项目内部职工社会保障政策。其中，投资项目评价的社会政策就是要规范和确立项目社会评价在整个项目评价体系（该体系由项目、财务评价、经济评价、环境评价、社会评价几种类型组成）中的地位，试图规范项目社会评价的内容以及设立有关项目社会评价的政策参数。因此，投资项目社会评价在内容上已构成了投资项目社会政策的一个重要组成部分。

（三）投资项目社会政策是投资项目社会评价的进一步延伸
从一般意义上来说，“评价”通常只解决是否可行的问题；而