

社会发展学在农村供水与环境卫生项目中的机遇与挑战

水资源和环境卫生项目不能仅仅依靠技术措施，还必须考虑项目的宗旨和服务对象。不同的人如何用水、用水的原因、谁为供水与环境卫生做出决定都是在设计中要考虑的基本问题。供水项目将改变社区运转方式，并且还有望改善人民的生活。

A. 供水项目的目的

供水项目的目的在于从经济、社会和健康方面改善人民的生活。为了达到这个目的，供水项目需要考虑供水系统或者环境卫生设施用户的需求。工程师善于与客户打交道——但是供水项目的服务对象是谁？是投资者，还是政府或者将使用工程的群众？

社会发展学在项目的技术与应当成为项目受益者的群众之间架起了桥梁，为改善发展工作，它力求使项目具有以下特征：

对每个人负责

对每个人公平

适合每个人的需要

社会发展学从更多的视角看待发展问题，例如：

- 经济学
- 政治学
- 机构分析
- 社会关系
- 基础设施的提供

社会发展分析的对象是人、家庭、社区和机构，研究他们相互之间的关系，不论是正式还是非正式的关系。对项目而言，在开始进行任何规划和设计之前，都要对当地情况进行研究。研究的内容包括水资源、地质、环境和消费者的需要等。

B. 为什么需要开展社会发展分析

通过了解各种社会群体、文化和民族问题、经济和生计问题、历史制约和未来发展前景，可以使项目工作组确定最具可持续性的技术方案以及方案的实施方式。项目将改变社会运转方式；社会分析可以确保项目改善每个人的状况，而不是导致一些人的状况恶化。社会分析可以为做出务实的决定和制订政策措施提供信息（见简介7和11）。

C. 社会发展分析的内容

社会发展分析的内容包括：

- 了解人们如何使用水，用水的原因，是否不同的人因为不同的原因使用水，用水是否存在季节性变化，谁做决定，所有权如何等等；
- 了解对供水、环境卫生和个人卫生的态度与行为。不同的群体具有不同的信念，都需要得到理解，应当根据这些信念有针对性地提供公共信息和基础设施；
- 根据人们对供水和环境卫生的使用情况、需求和态度（如何使用、为什么使用、由谁使用）制订项目方案，这样做将改善项目的效果，提高资金的使用价值。

富裕、有影响力的社会成员通常能够说明他们需要什么；贫困人口则较难使他们的声音引起关注。但是供水项目可以对贫困人口的生活产生显著的影响，或是帮助他们增加收入，或是因为疏忽而减少他们可以利用的水资源（见简介7和11）。

D. 社会发展规划的作用

社会发展规划能够：

- 预测新的供水工程将带来的社会变化。通过了解人们对城市化、水资源竞争的加剧（在某些地区）、水质恶化（在某些地区）、就业模式的变化（例如农民外出打工或者从事农业生产的女性增加）等问题的态度，社会发展规划能够帮助人们适应变化（见简介6、7和8）；
- 说明这些社会变化将如何对项目产生影响。随着健康和卫生知识的增加，例如便后洗手，鼓励增加洗澡、洗衣次数，对水的需求将会增加。目前因为缺水和需要增加开支，农村贫困家庭很少洗澡、洗衣。社会分析将预测这些变化，帮助制订管理资源的方案，包括资金管理（见简介8和10）；
- 研究将来由谁负责管理工程。有不同的工程管理模式，一些传统的管理模式忽视某些社会群体，不考虑他们对水的需要以及他们对工程管理可能做出的贡献（见简介8）。

E. 社会发展学的原则

工程学以明确的事实与规律为依据；社会则要复杂得多。社会发展学的基础是人权思想和对人与人之间差异性的认识。一些群体对于社区应当如何管理缺少发言权。对没有参加决策的人很难知道是否在项目中遗漏了他们（见简介8和11）。有一些社会特征可用于确认经常被排斥在决策之外的群体，例如贫困人口、残疾人、少数民族、老年人或者妇女（见简介11）。如果供水项目不能做到基本上满足社区每一个人的需求，就不能认为它获得了完全成功。

社会发展学通过以下几种方式发挥作用：

- 识别影响改善人民生活的社会和文化因素；

- 鼓励通常没有发言权的人，尤其是贫困人口和妇女参加项目，从而使他们有说话的机会；
- 保证人们的权利得到尊重；
- 保证供水与环境卫生设施的设计满足每个人的需要。

F. 几种社会发展工作方法

工程师可以采用不同方式控制水（水处理、提水、管道输水、蓄水等）。社会发展专业人员也有各种专业化的对社区开展工作的方法。

利益相关者分析：识别受项目影响的群体（即利益相关者），了解他们与项目的关系、他们的利益和需要以及项目可能带来的机遇和威胁。工程师、政府官员、水泵机械师以及住户都以某种方式与项目发生关系（见简介5）。

主流化：指保证某一特定社会群体参与项目的各方面，例如妇女、少数民族等。如果只是单独地考虑他们的需要，在项目的总体效益之中就可能遗漏他们。项目为解决当前在水资源的使用与控制中存在的平等提供了机会（见简介11）。

参与式学习与行动：如果没有人负责操作和维护，单单安装一台水泵并不能解决供水问题。社会发展也是如此。如果社区对自身状况进行分析，他们就能够把分析得到的认识转化为将来的行动。这种分析包括观察、绘制图表、焦点小组座谈、了解历史发展等。这种定性的分析也可以帮助项目工作组对某个社区或者某种状况进行深入研究（见简介8、10和12）。

G. 与社会发展专业人员的合作

社会发展在中国是新兴的专业，可以在大学里学习，但是应用于实际的历史不长。尚缺少具有实践经验、经过培训的人员，大部分合格的人员都是在学术领域内工作，而不是在农村工作，不论时间长短。为了克服缺少专业人员的困难，可以从项目区外聘用人员，甚至从国外聘用人员。也许他们不能马上了解当地的文化，但是可以利用基线调查表（见简介5）和社会调查了解当地的社会状况（见简介8）。这是标准的做法，即使是当地的社会发展人员也需要这样开展工作，因为没有两个社区是一样的。同样，地质学家可能了解一般的岩层类型，但是总是需要在具体地点进行勘察。

供水项目常常把重点放在技术方面，可能会忘记其用户的需要。由于许多工程师是受过教育的男性，有时他们会难以理解贫困人口、文盲妇女的需要（见简介11）。社会发展专业人员需要充分地向工程师解释这些需要，使社会发展工作在项目中发挥重要作用，而不只是一个附带的工作。

社会发展工作需要花费时间，尤其是在搜集社区信息方面，这不是因为对中国、某省或者某地的情况缺乏了解，而是因为社区的每个人都需要参与，并且需要树立信心，建立信任。在任何一个社区，社会发展专业人员都要从与项目有关的群众那里搜集资料，不论是用户还是供水服务的提供者，这是因为不能根据可能错误的假设做出决定。如果不向利益相关者征求意见，而是对他们的观点、需要和能力进行判断，这就剥夺了他们对自己的需要和如何满足其需要表达意见的机会，这样也就不能为社区所有成员实现可持续发展（见简介7、8和11）。水资源管理人员可能有多年的记录资料作为决策的基础，社会发展专业人员就没有这么幸运了！

H. 中国的社会发展

水资源匮乏及供水不足削弱了中国的扶贫和可持续发展的能力，尤其是在水资源匮乏最严重的中国西部和北部。供水的不足对贫困人口的生计和健康产生严重的影响。在农村与城市，贫困人口都由于缺乏供水与环境卫生服务而受到特别的伤害。这导致了严重影响健康的水介疾病发病率的升高。此外，取水花费的时间是一种双重负担，因为它也意味着减少用于谋生的生产活动时间。在中国不平等的现象正在增长，贫困将越来越集中于边缘化群体，例如妇女、少数民族、老年人和残疾人，不仅在于缺少金钱，也在于缺少服务设施、土地和水（见简介7）。在南化（音译）进行的一次参与式农村评估结果表明，在一个村子里因为民族、残疾和性别等原因比较贫困的家庭正在被剥夺使用资源的权利和参与项目的机会。享有水就能够帮助减少贫困，在中国的扶贫开发计划中水资源开发项目占有中心的位置。

在中国农村有越来越多的男性到城市打工。他们一年里只回村一、两次，妇女留在家里承担所有责任。因此重要的是要有妇女参加决策，要向她们提供培训和信贷，因为她们在男性外出打工期间要继续从事农业生产和照管家庭（见简介11）。社会关系和角色正在发生变化，在发展规划中考虑这些变化是重要的。

在一些地区存在尖锐的水资源冲突（见简介13）。水资源冲突发生于国家、地区和流域管理机构之间，商业和生活用水之间，大小用水户之间，工业和农业之间，大小农户之间，等等。尤其是因为缺乏明确的水权，较大用户往往对决策施加较大的影响。缺少关于流域管理、水资源综合利用以及水资源费的法规¹。化肥、农药污染等环境破坏问题不断增长。重要的是要了解这些问题，受其影响的人能够参与资源管理决策。因为对水资源的需求增长、水质恶化，对水资源的竞争将日益加剧。像贫困人口这样的边缘化群体用水户将受到最大的影响，并且没有什么能力影响与水资源分配有关的决策。

扶贫办公室为使众多部委、组织开展联合行动发挥着作用，这些部门或组织涉及水利、卫生、教育、社会服务、环境管理等方面；并向其他能够协助政府实行有利于贫困人口政策的组织提供参与决策的机会。与其他部门或组织开展合作能够拓宽水管理的视野，了解政策、实践与贫困之间的关系、不同行业的相互影响以及对贫困和供水都产生影响的问题等。

I. 项目的经验

国际水资源项目现在一般都包括社会发展的内容，重要的是对社会发展工作进行解释，使其得到理解并被整个项目工作组所接受，使他们知道为什么要使项目的“用户”参与，如何参与。相比之下，技术问题比较容易描述，而界限比较模糊的社会因素常常被置之不理。在本项目中，专职社会发展专家在项目开始后的第18个月才到位，因而失去了使社区参与在项目设计阶段开始时进行的重要项目决策的机会。应当在完成所有其他资料搜集工作以后花时间了解人们需要什么、能够以何种方式参与决策，这对使项目了解社会问题并考虑社区需要是重要的。

在开始进行社会分析之前就开始了供水工程的建设，并在还没有询问用户需要什么的情况下就做出了决定。由于没有对社区参与给予足够的重视，也就没有详细分析项目的社会发展因素和对最贫困群体的影响，这会导致不适当、不可持续的决策。

通过基线调查、焦点小组座谈和利益相关者分析搜集了社会信息，但是没有对信息做充分的分析来为决策提供帮助。利益相关者分析没有说明应当参与的其他部门和私营部门。在搜集的信息中，没有反映标准的社会事务以外的问题，例如水源保护（水质和水量）、环境问题及生活用水与其他用水的竞争问题等。社区的不同群体，如妇女、贫困人口和少数民族，都受到这些问题的影响，可以使他们参与解决方案的选择。在一个焦点小组座谈中人们提出社区想种树治理荒漠化，但是由于缺水以及贫穷，他们没有力量植树。

J. 经验教训

- 应当把重视社会发展问题的政策落实到工作中；
- 需要从项目一开始就对技术设计和社会发展在项目中的作用加以解释，并得到项目工作组所有其他成员和政府官员的理解；
- 应当把社会调查视为整个项目所需要的，尤其是项目的技术工作所需要的，否则就会要么被认为不重要，要么更糟，被看成是导致项目不必要拖延的原因；
- 从项目开始就进行社会分析可以促进每个人都参与决策，例如可以确定什么时候和以何种方式使妇女能够参加会议；
- 需要对决策和进展进行监测。社区和服务机构可以自己进行，由项目提供支持，直到监测成为他们既定的活动；
- 在项目框架中需要体现所有相关机构之间的联系，例如卫生部门、教育部门、扶贫办、非政府组织等。

引用文献

- 1 肖玉泉. 工作文件. 水行业发展项目机构能力建设. 2001年12月

阅读文献

- 水资源需求管理利益相关者分析报告. 2002年12月
- 水资源需求管理焦点小组记录. 2002年8月
- Li Mou. 社会需求初始评价报告. 辽宁
- Beynon, Louise, Zheng Baohua, Lu Caizhen, Zhao Yaqiao and Liu Jinlong. (July 2000) "Understanding Rural Poverty and Poverty Constraints in China." A Report Commissioned by DFID China Programme.
- Helen Dubok. 国际影响评价专家报告. 2001年11月
- 水行业发展项目第一阶段报告修改稿. 2003年3月
- DFID Fact Sheet: Social Development. Undated document.
- Robert Chambers. (1997) 'Whose Reality Counts? Putting the last first' ITDG Publishing, London. ISBN 1085339-386-X.

- Jeremy Holland and James Blackburn. (1998) 'Whose Voice? Participatory Research and Policy Change' ITDG Publishing, London. ISBN 1-85339-419-X.
- Deepa Narayan and Michael Walton (Eds.) (2000) 'Can anyone hear us?' Voices of the Poor. Oxford University Press for the World Bank.
- Lyra Srinivasan (1993) 'Tools for Community Participation'. UNDP Technical Series.
- Anne Hope and Sally Timmel. (1999) 'Training for Transformation: a handbook for community workers'. ITDG Publishing, London.
- www.iisd.org
- www.worldbank.org/poverty


简介系列

- 简介1 简介系列的编写背景
- 简介2 中国供水、环境卫生和卫生宣传一体化的制约因素
- 简介3 价格制订的经验
- 简介4 应用管制手段加强中国的水资源管理
- 简介5 基线调查、资料搜集与分析的经验
- 简介6 未来需水评价
- 简介7 水资源管理中的有利于贫困人口的方法
- 简介8 社区参与方法在供水与环境卫生中的应用
- 简介9 社会发展学在农村供水与环境卫生项目中的机遇与挑战
- 简介10 支付能力与意愿的评价
- 简介11 农村供水与环境卫生及水资源需求管理中的社会性别主流化
- 简介12 监测与评价
- 简介13 中国的水治理

水行业发展项目的目的是在中国四个省份对不同的水资源统一管理方法进行试验。项目于2001年启动，是英国国际发展部与中国水利部之间的技术合作项目。

英国国际发展部为简介的编写提供了资金。但是文中表达的观点不一定代表英国国际发展部或中国水利部的观点。主要的资料来源是英国国际发展部资助的水行业发展项目第一阶段的项目文件。

DFID Department For
International
Development

中国水利部 

由WELL为英国国际发展部和中国水利部编写。WELL是资源中心网络组织，在水、环境卫生和环境健康方面为英国国际发展部提供信息与技术支持。更多的细节可向WELL查询。地址：WEDC, Loughborough University, LE11 3TU UK, 电子信箱：well@lboro.ac.uk