

城市交通项目社会评价探讨

白子建, 龚凤刚, 朱兆芳

(天津市市政工程设计研究院, 天津 300051)

摘要:通过对城市交通项目社会评价工作的内涵进行深入剖析, 该文阐明了其原则和特点。具体的项目之中, 涉及工作人员的地位及独立性、公众参与、非自愿移民, 对这3个主要关键技术予以详细论述, 并且对未来的研究发展提出了合理化建议。

关键词:城市交通项目; 社会评价; 关键技术

中图分类号:U12 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-7716(2006)04-0078-04

1 引言

城市交通建设是城市发展的龙头。随着历史迈进21世纪, 中国进入了全面加快城市化步伐的关键时期, 全国各地都掀起了新一轮城市交通规划建设的高潮。以地铁、轻轨、城际高铁、快速路等为代表的大型交通基础设施建设相继登上了城市开发建设的舞台。城市交通条件的改善能够缩短都市时空距离, 增强核心区的聚集和辐射效应, 产生刺激经济增长, 提高人民生活质量等一系列积极效果, 使社会经济整体受益。由于对项目建设引起的诸如拆迁征地、改变生活就业方式、公共安全与健康等不利影响的事前考虑不周与事后处理不善, 引起了项目地居民的不满和抗争, 以致项目规划设计方案的多次变更, 工期一拖再拖, 即便项目投入运营, 由于种种社会原因也未达到预期的效益。最近国内类似情况屡见不鲜。造成以上情况的原因之一是, 城市交通规划建设过程中没有对拟建项目做必要的社会评价, 社会风险估计不足。

2 城市交通项目社会评价的内涵

从社会学的角度上分析, 任何投资项目都是在一定的社会环境下提出和实施的, 城市交通项目也不例外, 因此离不开特定的社会条件的影响和制约。对造成较大社会影响的城市交通项目进行社会可行性方面的分析论证, 是项目得以开展的前提条件。

我国对投资项目社会评价的界定与其它国家有所不同, 并没有采用将社会评价与经济因素相联系的“狭义社会评价”方式^[1], 而是将其作为与财务评价、经济评价、环境评价等相并列的一种独立的投资项目评价方法。城市交通项目社会评价

具体说, 就是应用社会学和人类学的一些基本理论和方法, 系统地调查和收集与项目相关的社会因素和社会数据, 了解项目实施过程中可能出现的社会问题, 研究、分析对项目成功有影响的社会过程, 提出保证项目顺利实施、效果持续发挥的建议和措施的一种项目评价方法^[2]。

城市交通项目由于地处城市这个典型的复杂系统中, 与其他项目相比, 社会影响因素繁多, 波及面广, 持续时间长, 不确定性高和可操作性差, 这就为社会评价工作的顺利开展造成了极大障碍。从目前掌握的国内外相关技术资料分析来看, 缺乏城市交通项目社会评价工作可借鉴的、较为成熟的管理模式和操作规范。目前, 除少数世界银行、亚洲开发银行贷款项目以外, 对国内城市交通项目还没有要求进行社会评价的硬性规定, 但随着我国发展战略由原来的单纯追求经济增长速度转变成综合考虑经济、环境和社会等协调发展的可持续发展战略, 人们对“以人为本、构建和谐社会”的发展要求日益强烈。在城市交通领域里大力推广社会评价的条件日益成熟。因此, 抓住历史机遇, 积极开展研究和应用城市交通项目社会评价工作, 已成当务之急。

3 城市交通项目社会评价的原则及特点

3.1 城市交通项目社会评价的原则

3.1.1 坚持多层次分析的原则

城市交通项目社会评价应涉及三个层次的问题: 总体评价、系统评价、项目评价。总体评价, 即指城市总体(综合)交通规划建设项目的总评价, 以此大致确定相当长的时期内需要建设的各类交通项目, 为下阶段做好系统评价和项目评价奠定工作基础。系统评价, 指将每类交通项目在一定时期内的拟建项目及其建设时序基本确定下来, 为具体的项目评价提供依据。项目评价, 指在具体项目可行性研究及评估报告中对交通项目的社会评

收稿日期: 2006-03-30

作者简介: 白子建(1977-), 男, 天津人, 工程师, 主要从事交通项目咨询方面工作。

价。通过项目评价,确立具体项目的建设时机,比选建设方案,分析项目社会可行性,以便作出项目决策。

以上三个层次前后相承,缺一不可,构成城市交通项目社会评价的完整体系。这种多层次性,从根本上说是由城市交通建设的整体性和渐进性决定的。更确切地说,城市交通项目建设整体性和渐进性之间的对立统一,决定了其社会评价的多层次性。

3.1.2 根据项目的具体特点选用不同的评价方法

城市交通项目的社会影响因素因其不同目标、不同主旨和不同类型而各异。这就导致不可能采用统一的社会评价方法来对不同的所有类型项目进行分析。社会评价的一条重要原则就是要依据不同项目的特定情况,使用社会学和人类学的知识来进行特定的社会评价,并根据项目目标和所涉及社会因素的重要程度而有所侧重,特别要注意对那些影响面大、影响持续时间长的社会因素的分析。就同一类型项目而言,由于地理位置不同,所处的社会环境不同,所涉及的利益群体不同,其分析的主要社会因素也应有所区别,应当采取灵活的方法,具体问题具体分析。

3.1.3 坚持以人为本的原则

项目的计划、设计与实施都要考虑项目不同利益群体的意见、要求、态度,并尽量满足他们的需要。社会评价应始终把人放在首位,以人为中心,重视项目对人和社会因素影响的分析,增强项目决策的透明度和民主化、着重考虑项目过程中社会因素的变化,注重人的作用,不仅包括项目的实施者、管理者,而且应把重点放在项目影响到的社区的各类人群,特别是弱势群体。

3.1.4 社会评价应贯穿项目周期的各个阶段

项目周期包括项目的识别、确定、评估,实施监测和后评价等各个阶段。不同阶段社会评价的目的、内容和侧重点各不相同,对项目的影响程度也不尽相同。因此应根据项目周期各阶段的具体特点,开展相应的社会评价工作。

3.2 城市交通项目社会评价的特点

3.2.1 评价的社会性和宏观性

社会评价以社会可持续发展的视角来考察、分析、评价项目实施全过程中各类社会因素、社会现象和社会问题,追求的是社会发展效果,具有较强的宏观性和社会性。

3.2.2 评价对象的多目标性

社会发展具有多目标性,因此公平、公正、性别平等、民族发展、消除贫困、持续发展等社会发

展目标也成为项目社会评价所追求的目标,使其具有多目标性。

3.2.3 项目间特征差异明显

不同项目、同类项目在不同地区、不同时间都会遇有不同的社会因素和社会问题,项目间特征差异明显,所使用的评价方法也会因项目类型的不同而有所差异。

3.2.4 定性与定量方法相结合

影响项目的社会因素纷繁芜杂,有的可以定量,有的不能定量,如对贫困、性别发展、民族、宗教信仰、目标群体的心理变化及项目的社会风险等,往往难以量化,只能用定性方法为主,或者采用多目标的定性与定量相结合的方法。

4 城市交通项目社会评价的关键技术层面分析

4.1 确保社会评价人员的工作地位和独立性

4.1.1 经验和教训

以往的投资项目咨询工作经验和教训表明,咨询人员的工作地位和独立性很大程度上决定了咨询成果的真实性和有效性。在过去传统的投融资体制以及国家资源的配置方式下,由于受到项目投资方、代建业主、地方政府主管领导等项目既得利益方的影响,片面追求经济效益或者政绩形象,咨询工作围绕“政府审批”这个中心,形成了为求“可批性”、戏说“可行性”的局面。在这种背景下产生的所谓“社会评价”,只能是扭曲的社会评价,与真正意义上的社会评价相差甚远。

4.1.2 新契机的出现

针对投资市场存在的种种弊端,以及为了适应建立现代市场经济体制的需要,国家新近相继出台了《国务院关于投资体制改革的决定》、《外商投资项目核准暂行管理办法》等重要文件。将咨询业全面推向投资市场,而不是象过去那样围绕政府的审批工作而开展相关的业务服务,还工程咨询真实性、科学性的本色。尤其是政府职能从过去单纯的投资项目审批者,转变成社会公共事务管理者,重点关注项目涉及的公共性、外部性等方面的事项。而社会评价工作所研究的问题,多属于公共性、外部性的问题^[3]。如此增强了社会评价工作受重视程度,从而在一定程度上保证了工作人员的工作地位和独立性。

4.1.3 存在的问题和建议

社会评价作为一种专业评估技术,应该由相应的具有执行效力的组织机构承担。遗憾的是,我国目前还没有形成专门的社会评价组织机构体

系。行业内部、地方政府也没有相应管理机构。因此,当务之急必须由政府直接推动社会评价工作,设置具有独立、高效的管理机构,明确各行业部门评价的要求和具体规定,并以政府法律、法规的形式确定下来,在全国范围内推广实施。同时项目社会评价、特别是城市交通项目社会评价的理论研究成果还远远不能满足实际业务需要,应该加强这方面的理论研究工作,加大培养社会评价人才的力度。社会评价工作人员也应该加强自己的职业素养,积极维护行业道德,在具体的项目评估上,应该排除来自建设单位和地方政府等的干扰,站在保证社会公平、公正的角度,客观地对项目社会影响进行科学的评估。

4.2 充分发挥公众参与的作用和建立良好的参与机制

4.2.1 公众参与的意义

公众参与不仅是社会发展的目标之一,也是实现项目效果持续性的一种有效工具。广泛的吸收代表不同利益群体的人员参加项目的规划、设计、建设、运营,有利于提高项目运作透明度和决策民主化;有利于取得项目所在地各有关利益群体的理解、支持与合作;有利于提高项目的成功率,减少不良社会后果;有利于最大程度上的体现社会公平、公正的发展目标。公众参与最终是要达到项目与人、社会的协调发展,实现人类社会的共同进步和可持续发展。

4.2.2 工作人员的工作态度

参与的核心是促进利益相关者之间的互动,而社会评价工作者的工作态度对于促进这种互动关系至关重要,工作态度决定了他们如何运用他们的知识和技能,以及如何调动与项目相关的不同利益群体,特别是弱势群体的参与积极性和协调不同利益群体之间的关系。因此,社会评价工作者应该端正自己的工作态度,将自己置身于参与人员这个群体中,尊重每一个成员、每一个利益群体以及他们的意见和建议,特别要关注弱势群体的声音,理解他们的观点、所面临的困境、问题以及需求,并且能够积极地与当地的政府管理部门进行沟通,尽量化解项目的社会风险。

4.2.3 参与机制的衡量标准

项目的建设条件不同,参与机制也就不同,没有固定的模式可循。制定参与机制必须考虑资源和时间的限制,权衡短期和长期目标,兼顾各方的利益。为此,一个好的参与机制必须应该做到如下几点:(1)能够尽可能地激发当地人群,特别是弱势群体的参与热情,以便倾听他们的心声;(2)

有良好的参与能力培训的内容,使他们真正懂得参与的含义,并掌握参与式方法所使用的各种工具,以便于活动顺利展开;(3)存在良好的协调不同利益群体矛盾和处理不切实际、过高需求的能力;(4)尽可能地推广参与式方法,为项目的实施创造良好的外部环境。

4.3 高度重视非自愿移民问题

4.3.1 问题的重要性

“非自愿移民”是指由于工程建设强制性征用土地,造成项目地居民的搬迁或者丧失住所、失去资产或获取资产的渠道、丧失收入来源或谋生手段等,不论受影响的人是否必须迁至它处。

由于非自愿移民归因于“非自愿”,从心理学角度上分析,具有较强的心理剥夺感,如果不能帮助移民提高生计和生活水平,或者恢复到搬迁前或项目开始实施前的较高水平的话,就容易引起他们发生社会和心理的边缘化,从而表现出社会地位的下降、对社会和自身没有信心、产生强烈的不满情绪,容易由此激化社会矛盾,造成社会风险,为社会的不安定埋下隐患。况且非自愿移民问题的处理也同时夹杂着贫困与次生贫困问题、老弱病残等弱势群体问题、性别发展问题、少数民族问题等一系列敏感问题的处理。因此,如何处理好非自愿移民问题直接关系到项目的社会可行性,以及项目的可持续性,对于保证项目的顺利开展至关重要。

4.3.2 目前存在的矛盾及应对措施

非自愿移民涉及的因素相当复杂。由于目前中国正处于快速工业化、城市化的发展阶段,一方面是旧城区的改造,另一方面是新城区的扩建。城市交通项目的实施也就不可避免的涉及到城市和农村两部分人的利益。

有关资料表明,2004年全国各级法院受理的拆迁行政案件增长势头甚猛,该类案件占了有的省市行政案件总受理案数的40%之多。牵涉面大,常常引起社会广泛关注。据保守估算,目前全国有约4000万失地农民。由于在征用土地过程中,对农民的补偿太少及对农民的安置不到位,相当一部分农民处于“务农无地、上班无岗、低保无份”的困境,从而成为矛盾的焦点^[4]。针对以上情况,应该采取如下措施:(1)优化工程设计,尽量避开人口稠密区或多层、高层建筑物、以及基本农田等地段。旧城区改造的交通项目应尽可能不突破现有道路红线,调整断面以增加通行能力,郊区农村的交通项目应尽量维持项目区的自然区划和行政区划,尽可能地减少征地拆迁影响范围,并使

非自愿性移民减到最少。采用能够减少移民和影响项目范围周边居民的施工方案,减少拆迁和临时征地数量。(2)进行详细的受项目影响土地、人口、企事业单位店铺等实物统计和社会经济调查,并且深入领会国家、部门和地方的各项拆迁政策、法规。(3)对于郊区农村移民,应该让他们能够参与到项目的活动中来,不能让没有文化或者文化水平较低成为参与的障碍,可以使他们参与口头交流,更重要的是如何在新安置地恢复生产和生活,使他们的收入水平和生活标准等方面得到提高,或至少维持原有水准。(4)对于城市移民,由于一般他们都具有较高的文化水平和较强的民主意识,对项目有较强的参与意识以及对享受公平、公正的待遇具有强烈的要求。因此应该积极地与他们互动,共同寻找合理的解决非自愿移民带来的各种社会问题的出路。特别是对于是否回迁问题;首先,应该在尊重住户意愿的前提下尽量做到回迁,使住户原有的社会网络和生活方式得以维系,并且同时能够感受到交通便利、经济发展带来的好处。其次,如果住户不愿回迁或者回迁确实操作困难,应该保证住户新的生活环境较之原来有所改善,或者在经济上给予适当的补偿。(5)对非自愿移民中的少数民族、老人、贫困群体、病人,

残疾人、妇女、儿童等弱势群体应给予特别的关注,注意倾听他们的需求,优先解决他们的问题。

5 结语

对拟建城市交通项目仅从财务、经济、环境上评价,已经不能满足社会发展的目标和要求。必须以人为中心,全面系统地衡量项目与人、社会的相互适应性关系,使项目得以整体优化,提高投资效益,并促进社会进步。然而在城市交通领域内全面落实和推广社会评价工作也不是一蹴而就的,应该结合政府、学术届、工程咨询部门三方的力量,从政策法规支持、理论基础完善、实践工作深入这三个不同的层面入手,循序渐进、勇于尝试探索,尽早完善城市交通项目社会评价的体系和内容。

参考文献

- [1]彭运芳.关于投资项目社会评价的思考[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2003,5(3)
- [2]施国庆.投资项目社会评价研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2003,5(2)
- [3]中国国际工程咨询公司.中国投资项目社会评价指南[M].北京:中国计划出版社,2004,10-11.
- [4]邹宏如.论和谐社会与社会公平正义[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2005,20(1)

(上接74页)期可以通过交警部门采用网络分流的管理措施,引导开发区部分企业的班车通过开发区北面的新港大道进入主城区,以缓解尧新广场的交通压力。

(2)西进口直行和右转车道通行能力分别为1895 pcu/h、1000 pcu/h。尽管上述二相位饱和度仅为0.48和0.39,但该二相位在进入直行和右转专用道前,直行和右转车辆混合在一条直右车道上,一条直右车道最大通行能力仅为1700 pcu/h,远低于直行和右转车道通行能力之和2895 pcu/h,易形成瓶颈,另外由于两种车流的交织,相互影响,直行车辆出现了较长时间的等候。如前所述,在设计中已经考虑了西进口需提前拓宽这一设计要素,只是由于受规划所限,在具体实施中暂时“搁置”了。为充分提高交叉口的服务水平,西进口段应提前拓宽,以增加进口展宽段的长度,并在提前展宽段内设2条直行车道和1条右转车道,以减少直行和右转车辆的干扰,有效利用交叉口处的3条直行车道。

5 结语

通过尧新广场改造设计实例,体会如下:在交叉口改造设计过程中,首先应注重实地调查,充分收集第一手资料,并在此基础上将现状存在的问题搞清楚;其次再以规范、地方经验及业主的实施意见为基本原则,确定合理的设计改造方法及途径,从而达到交叉口改造设计的目的。在道路交叉口附近区域规划时,应预留出足够的空间,以适应未来交通量增加的需要,同时也可避免在交叉口改造时,出现捉襟见肘的尴尬境地;此外,在城市路网规划时,应合理安排交叉口节点的布局,保证交叉口节点间距(尤其是片区的出入口间距)满足最小间距要求,以避免个别交叉口交通压力过大。

参考文献

- [1]《城市道路交通规划设计规范》(GB50220-95)[S].
- [2]《城市道路设计手册》[M].中国建筑工业出版社,1988.
- [3]徐吉谦,过秀成.《交通工程学基础》[M].东南大学出版社,1995.