

建设项目社会风险评估实证研究

——以江高镇东风新街拆迁项目为例

谭建辉¹, 陈琳¹, 吴开泽²

(1. 广州大学商学院, 广州 510006; 2. 中山大学社会学与人类学院, 广州 510275)

摘要:采取定性分析与定量研究相结合、理论与实证研究相结合的研究方法,以江高镇东风新街拆迁项目作为研究的切入点,运用问卷调查、入户访问等方法,通过对项目拆迁所涉及人群的深入调查,系统、客观地描述出项目潜在的社会风险以及利益相关人群的真实诉求,并应用 SPSS 软件对相关数据进行分析,对建设项目进行风险评估,同时提出具有可实施性的风险防范建议。

关键词:建设项目;项目拆迁;社会风险;风险评估;利益相关人群

中图分类号:F832.48 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2012)04-0094-05

伴随我国城市化进程的加快,各类城市建设与投资项目越来越多,在实现城市繁荣现代、日新月异的同时,受征地、拆迁、项目选址、规划调整、市政建设、城中村改造等影响而引发的社会矛盾也日显突出。重大工程项目的社会风险评估,就是指对事关人民群众切身利益的城市建设项目,在决策与实施的全过程中,以受项目影响范围(又称项目敏感区域)内的人群为研究重点,本着以人为本的原则,对可能发生的社会风险因素进行分析,风险等级与后果进行评估,风险过程进行管理与控制,同时采取切实可行的措施,防范、降低与消除损害群众利益、危害社会稳定的各类风险。这对于切实贯彻党中央提出的立党为公、执政为民的执政理念,实现在科学发展观指导下构建和谐社会的目标,维护社会的公平与正义,意义重大。本论文的研究正是在这样的背景下,以 GZ 市江高镇东风新街拆迁项目的社会风险评估为例展开。

1 研究综述

世界银行在 1984 年就要求“社会评估”应成为世行进行项目可行性研究工作的一部分,在项目评价阶段,与经济、技术和机构评价共同进行。而社会评估中的主要内容就包括社会风险评估^[1]。从 20 世纪 80 年代开始,加勒比海发展银行(CDB)、泛美开发银行(IDB)、亚洲发展银行(ADB)等均各自组建了社会

发展部。这些都充分体现了一种发展趋势,即社会评估将在工程项目评价体系与决策中扮演越来越重要的角色^[2]。

国外在 20 世纪 50 年代开始就将风险技术应用在工程管理。对社会风险的认识方面,L·科塞认为不涉及社会核心价值理念的、不涉及阶级对抗性的冲突,它具有社会安全阀的作用^[3]。德国著名社会学家乌尔里希·贝克于 20 世纪 80 年代提出了“风险社会”的理论^[4];2004 年,世界银行针对全球化背景下提出了社会风险管理的策略^[5]。

目前国内关于社会风险的研究主要包括:

第一,针对目前面临的众多社会问题,从风险的原因、评估和应对等多种角度进行分析。施国庆认为由于利益分配机制的缺失与尚未制度化,使得大量的受城市化进程影响的失地农民、被拆迁人、外来劳工等不仅未从城市发展中受益,反而成为城市发展的牺牲品,导致出现“因发展而引致的贫困”现象^[6];胡鞍钢认为,不合理的改革成本分担导致社会底层群体的社会不满情绪增加,使发生社会抗拒行为的风险增大^[7]。蔡定剑认为,“推土机前的抵抗”、“钉子户”和拆迁居民的群体性上访,其根本原因就是行政决策和审批的过程中缺少公众参与^[8]。近年来先后发生的震惊全国的云南孟连群体事件,成都唐福珍自焚事

收稿日期:2011-08-16

作者简介:谭建辉(1973—),男,广东新会人,广州大学商学院讲师,硕士,研究方向:技术经济与管理;陈琳(1968—),女,山西朔州人,广州大学商学院教授,工学博士,研究方向:房地产经济与管理,建设项目社会评价;吴开泽(1984—),男,广东韶关人,中山大学社会学与人类学院博士研究生,研究方向:技术经济。

件等极端事件便是例证。

第二,部分学者将其他学科的理论引入到社会风险评估中,进行跨学科融合的尝试。牛文元将社会学引入社会风险评估中,并由此建立中国社会稳定预警系统。丁烈云等学者将突变理论应用到社会风险的预警之中,分析了社会风险发生的机理,认为一个内部和谐的社会才是真正稳定的社会^[9]。

第三,政府相关部门从维稳的角度出发,研究建立重大事项社会稳定风险评估制度,实践中已形成了如四川“遂宁模式”和江苏“淮安模式”等。张玉磊等指出有维稳工作思路的最大误区,是将公众的利益表达与社会稳定对立起来,将公民正当的利益诉求与表达视为不稳定因素^[10]。

上述国内外学者们的研究成果为后续的研究奠定了较坚实的基础,但也存在一些尚待深化与完善之处。首先,上述研究多属于对西方社会风险理论的研究和对社会风险的原因、特点的分析,多属于理论层面的探讨,其实际应用受到较大的限制;其次,针对重大工程项目的社会风险评估的研究仍然薄弱,同时相关的评估方法、评估体系与评估流程亟待规范与完善;第三,目前的社会风险评估,主要还是局限于项目的前期准备阶段,在项目决策与实施的全过程如何进行社会风险评估,也值得我们进一步研究。

2 研究过程与重要研究发现

2.1 研究过程

2.1.1 项目基本情况

江高镇东风新街项目位于GZ市BY区,拆迁后拟建设成为该市保障性住房社区。项目总征地面积8 088m²,其上厂房建筑面积821m²,公房建筑面积有3 944m²(主要为政府公房),私有住房建筑面积约1 763m²,单位房建筑面积约1 514m²(主要为JC供销社宿舍与DF床单厂宿舍),共计拆迁建筑面积约8 042m²。按GZ市规划局批复的设计条件,本项目地块容积率≤2.5,首期可建建筑面积最高可达14 163m²。

2.1.2 调查方式

调查主要采用问卷调查、深度访谈与小组座谈等方式、考虑到本次调查对象总体规模不大,边界清晰,为提高调查精度,采用了普查方式。

本次调查对象为列入项目拆迁范围的住户,以入户调查为主,并辅以电话访谈等方式,共收集了57份有效问卷,其中政府公房住户32份,供销社宿舍住户9份,床单厂宿舍住户10份,私有住房住户6份。如表1所示。

表1 住宅性质

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	政府公房	32	56.1	56.1	56.1
	供销社宿舍	9	15.8	15.8	71.9
	床单厂宿舍	10	17.5	17.5	89.5
	私有住房	6	10.5	10.5	100.0
	合计	57	100.0	100.0	

2.1.3 项目拆迁范围内房屋情况

1)政府公房。列入本次拆迁范围的政府直管房于1959年左右竣工,迄今已有40多年的楼龄。为四栋四层的砖混结构楼房,共80个房间,没有独立厨房。主要用于安置当地低收入城市居民。

2)JC供销社宿舍。在本次拆迁范围内居住的JC供销社宿舍住户共有9户,他们大多在1972年单位分房时就住在这里,到现在已有30多年。由于没有独立的厨卫,这部分房屋未能房改,因此房屋没有房产证。但是这9户住户当时都曾买断了房屋的使用权,有房屋使用权转让证明。

3)DF床单厂职工宿舍。DF床单厂职工宿舍,是1964年建成的一栋砖墙承重结构建筑。该建筑共5层,每层7个房间,楼内一共有35个房间,有独立厨房,无独立卫生间(每层有一个公用厕所)。楼内共居住有15户住户,租户大部分为床单厂的退休员工,其余的为失业或打散工。由于住宅不成套,不符合房改条件,故当年未能房改,住户仍向单位缴纳租金,楼房的维修及保养长期以来均由租户负责。

4)私有住房。列入本次拆迁范围内的私有自建房共有8户。房屋层数以二层或二层半为主。房屋的建筑面积多在100m²以上,面积最大的有481.38m²,最小的有125m²。住户多是JC村村民或在附近工作的职工。

2.2 主要研究发现

通过对本次问卷调查获得的相关数据进行分析,得到主要研究发现如下。

2.2.1 住户对拆迁的知情情况和了解途径

多数住户听说过但不是很清楚自己所住房屋已列入拆迁范围。

1)51%的住户听说过但不是很清楚自己所住房屋已列入拆迁范围。调查显示,43.4%的住户清楚自己所住房屋已列入拆迁范围,但仍有50.9%的住户听说过要拆迁,但对此并不是很清楚。

2)约34%住户从政府张贴的相关公告中得知拆迁事宜。从调查结果看,33.9%的住户从政府张贴的

相关公告中得知所住房屋要拆迁,39.3%的住户从政府相关工作人员入户测绘中得知,另有26.8%的住户是从街坊邻里处得知。

由此可见,政府相关部门对此次公共项目拆迁的宣传还有待提高。

2.2.2 绝大多数住户认为最合理的补偿方案是原址回迁

1)94%住户认为最合理的补偿方案是原址回迁。若不计房屋的产权性质,仅从原址回迁和异地安置两种方式来看,认为原址回迁是最合理的补偿方式的占94.2%,可见绝大多数住户都有原址回迁的诉求。如表2所示。这与本项目原先设想的异地安置方式出入较大。

2)住户对合理补偿方案的诉求与其现住房产权情况显著相关。交叉分析显示,住户对补偿方案的要求与其所拥有产权的情况显著相关。如表3所示。对应分析也显示出同样的结论。由图1可以看出,没

有产权证明的政府公房和床单厂宿舍的住户,明显倾向于“原址回迁,获得租赁房”;有产权证明的供销社宿舍住户,明显倾向于“原址回迁,获得产权房”;而明确有产权证明的自建房住户,比较倾向于“其他”补偿方案。

表2 住户认为最合理的补偿方式

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	原址回迁, 获得产权房	17	29.8	32.7	32.7
	原址回迁, 获得租赁房	32	56.1	61.5	94.2
	异地安置, 获得租赁房	1	1.8	1.9	96.2
	其他	2	3.5	3.8	100.0
	合计	52	91.2	100.0	

表3 住宅性质与首选补偿方式交叉分析

			首选补偿方式				合计
			原址回迁, 获得产权房	原址回迁, 获得租赁房	异地安置, 获得租赁房	其他	
住宅性质	政府公房	计数	3	24	1	0	28
		%	10.7%	85.7%	3.6%	0.0%	100.0%
	供销社宿舍	计数	9	0	0	0	9
		%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	床单厂宿舍	计数	1	8	0	0	9
		%	11.1%	88.9%	0.0%	0.0%	100.0%
	私有住房	计数	4	0	0	2	6
		%	66.7%	0.0%	0.0%	33.3%	100.0%
合计		计数	17	32	1	2	52
		%	32.7%	61.5%	1.9%	3.8%	100.0%

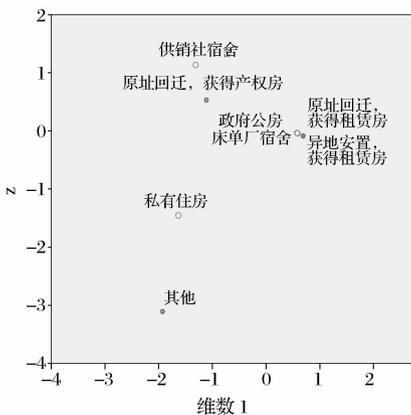


图1 住宅性质与最合理的补偿方式对应分析图

2.2.3 住户对本次拆迁最担心的是不能回迁或没地

方位

住户对本次拆迁最担心的主要是不能回迁、拆迁后没地方住和拆迁带来的安置问题。如表4所示。

表4 住户对本次拆迁最担心的问题

		响应		个案百分比
		N	百分比	
最担心的问题	不能回迁	24	32.4%	51.1%
	补偿不合理	5	6.8%	10.6%
	拆迁后没地方住	22	29.7%	46.8%
	以后租金太贵	3	4.1%	6.4%
	强制性拆迁	5	6.8%	10.6%
	拆迁涉及的安置问题	11	14.9%	23.4%
	子女教育问题	2	2.7%	4.3%
	东西搬迁麻烦	2	2.7%	4.3%
总计		74	100.0%	157.4%

2.2.4 大部分住户表示不反对本次拆迁,但支持的态度与能否回迁显著相关

77%的住户表示不反对本次拆迁。其中对本次拆迁持支持态度的有 11 户,占 21.2%;表示无所谓的有 9 户,占 17.3%;表示反对的有 12 户,占 23.1%;值得注意的是,调查中对本次拆迁表示其他态度的有 20 户,占 38.5%,其中有 13 户住户明确表示能回迁就支持,不能回迁就反对,占 22.8%。说明了其支持的态度与能否回迁显著相关。

2.2.5 住户对本次拆迁的意见与建议

调查显示,住户对本次拆迁的主要意见集中在补偿方案上,其中要求(或希望)回迁的住户最多,共 32 户,占 44.4%;希望出台合理补偿安置方案的有 14 户,占 19.4%;希望有地方住的有 5 户,占 6.9%,三项合计占比 70.7%。具体意见详见表 5。

表 5 住户对本次拆迁的意见与建议

		响应		个案百分比
		N	百分比	
意见 建议	要求/希望原址回迁	32	44.4%	69.6%
	出台合理补偿安置方案	14	19.4%	30.4%
	有地方住	5	6.9%	10.9%
	租金不要太贵	10	13.9%	21.7%
	阳光拆迁、政策公开透明	3	4.2%	6.5%
	补回土地	2	2.8%	4.3%
	回迁后享有优先权	5	6.9%	10.9%
	政府多与住户直接沟通	1	1.4%	2.2%
总计		72	100.0%	156.5%

3 应对策略与政策建议

根据上述实证研究发现,我们提出化解本项目社会风险的对策与相关政策建议如下:

3.1 以造福于民为目标,将社会风险转化为践行科学发展观、构建和谐社会的契机

世界银行的移民和社会政策高级顾问迈克尔·M·赛尼教授极具代表性的工程社会学观点就是“任何工程都只能以造福于民为目标。工程应当对他所侵害的那一部分人的利益有所补偿,以使工程所涉及的所有人都能从中获利”,这可以作为我们对工程项目进行风险评估的行动指南。评估中应通过深入细致的调研工作,通过公众的有效参与,增加各利益相关群体的知情权与话语权,将项目中所蕴含的社会风险转化为践行科学发展观、构建和谐社会的契机,真正做到将工程项目造福于民。本项目作为政府的保障性住房建设项目,更应该体现这一高度与认识。

3.2 遵循以人为本的原则,明确工程项目社会风险

评估是为了维护社会稳定这一过程而非单纯的结果

社会稳定是工程建设项目顺利推进的基本条件。但是,要维护社会稳定,需要更多的关注维护稳定的过程而非结果,要关注在这一过程中,是公平得以体现、正义得以伸张、社会矛盾得以纾解,而不是为了稳定而压抑了群众的合理诉求,为了效率而牺牲了公平。对本项目而言,就是应通过深入细致的调研工作,理清产权人与承租人之间的关系,适当考虑承租人的权益,增加各利益相关群体的知情权与话语权,稳妥推进,化堵为疏,只有这样,才能真正做到促进和谐,转危为机。

3.3 建立良好的沟通渠道和申诉机制,把握民情,消除顾虑,及早发现并解除风险

正如前面定量和定性的调研发现,相当部分群众对沟通渠道的认可程度不高,担心他们的诉求得不到关注,有的居民视这次社会风险评估是他们唯一宣泄和发表意见的机会。问卷调查非常高的应答率也从一个侧面反映了这种担心。因此,建议建设单位尽早与受影响群众协商制定拆迁补偿方案,增加其知情权和参与度,消除疑虑;建立通畅的沟通渠道和健全的申诉机制,如设立拆迁工作办公室,及时反馈居民的意见;对于重点人群,主动出击,加强信息的收集工作,如可与楼宇内热心群众建立联系,随时把握动向,防微杜渐,化解风险。

3.4 尊重民意,制定科学合理的项目补偿方案与实施方案

项目拆迁的顺利进行,需要尊重民意,制定科学合理的项目补偿方案与实施方案。就本项目而言,应照顾居民原地安置的合理诉求,在项目落成后,优先采用回迁的安置补偿方式(而不是原先设想的异地安置方式)。对于符合廉租住房保障条件的,入住廉租住房;对于符合公共租赁住房保障条件,又愿意承担其租金的,可以安排其入住公共租赁住房;对于收入较高的家庭(如一些私房住户),由于改善居住条件的能力较大,适应能力也较强,在做好沟通和政策宣传工作基础上,合理制定补偿标准,妥善安置。

同时,在符合分区规划及控制性详规的前提下,建议修改现有建设方案,适当提高地块容积率(如有可能,建议将容积率由目前的 2.5 提高到 3.5),增加建筑面积,以提供更多住房满足回迁以及保障性住房建设的需要。同时,这一做法也符合在保障性住房建设中应节约、集约利用土地的精神。

3.5 完善社会风险管理机制,强化制度建设,通过立法进一步规范工程项目社会风险评估工作。同时,将

工程项目社会风险评估贯穿于项目决策与实施的全过程

逐步建立和完善社会稳定风险评估机制、社会风险信息汇集分析机制、风险调处化解工作机制等社会稳定风险管理机制的制度化建设。同时,工程项目社会风险评估是一项政策性很强的工作,建议通过立法明确规定何种类型的工程项目必须进行社会风险评估,明确各类工程项目社会风险评估的程序、内容和形式,以及从事工程项目社会风险评估的机构与专业人才的资质条件等。同时,目前的项目社会风险评估工作,还主要局限于项目的前期准备阶段。事实上,既然项目所产生的社会影响是全过程的,项目社会风险评估就应按照项目不同时期的不同特点,贯穿于项目从可行性研究、实施到监控、运营全过程中的各个环节。

参考文献

- [1] MICHAEL M CERNER. Putting People First-Sociological Variables in Rural Development [M]. Oxford University Press, 1991.
- [2] 陈琳, 谭建辉. 建设项目社会评价研究——理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.
- [3] 科塞. 社会冲突的功能[M]. 孙立平, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 1989.
- [4] 贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004.
- [5] ROBERT HOLZMANN, LYNNE SHERBURNE-BENZ, EMIL TESLIUC. Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World [R]. worldbank.org. 2003.
- [6] 朱东恺, 施国庆. 城市建设拆迁中的利益冲突及其调整[J]. 思想战线, 2005(1): 56-59.
- [7] 胡鞍钢, 王磊. 社会转型风险的衡量方法与经验研究(1993-2004)[J]. 管理世界, 2006(6): 46-54.
- [8] 蔡定剑. 公众参与: 风险社会的制度建设[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [9] 丁烈云, 何家伟, 陆汉文. 社会风险预警与公共危机防控: 基于突变理论的分析[J]. 人文杂志, 2009(6): 162-168.
- [10] 张玉磊, 徐贵权. 重大事项社会稳定风险评估制度研究——“淮安模式”的经验与启示[J]. 中国人民公安大学学报: 社会科学版, 2010(3): 101-105.

Empirical Study on Social Risk Appraise of Construction Project

——Exemplified by demolition and relocation project of Dongfeng new stree in Jianggao town

TAN Jian-hui¹, CHEN Lin¹, WU Kai-ze²

(1. Business School, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China;

2. SUN YAT-SEN University, Guangzhou 510275, China.)

Abstract: Aimed to the social risk appraise of construction project, the qualitative and quantitative analysis, as well as the theory and empirical research methodologies are used in this paper, and taking the Demolition and Relocation Project of Dongfeng New Street in Jianggao Town as the Study Case. Based on questionnaire investigation and depth interview to the samples of reference groups in this project, the potential social risk and the real appeals of the reference groups are described systematically and objectively in this paper. In the mean time, the SPSS software is used to analyses the statistical data. Finally, focused on above analysis, the relevant suggestions to prevent the social risk are proposed.

Key words: construction project; project demolition; social risk; risk appraise; reference groups

(上接第 54 页)

Analysis on Income Sources of Rural Residents and Its Influence on Consumption

——An example of Fujian province

LIN Xiu-qing

(Fujian Radio & TV University, Fuzhou 350003, China)

Abstract: Based on the actual situation of Fujian Province, this paper studied the influence of incomes sources on rural residents' consumption level by analyzing their income sources and consumption level. The study showed that at present the main factor affecting the level of household consumption in rural area of Fujian Province is the family business income and wage income. The influence of property income is not significant, and the transfer becomes a new influencing factor on rural residents' consumption level. This paper proposed on how to increase the income of rural residents.

Key words: Fujian province; source of income; rural residents' consumption