

富平石川河综合整治项目社会稳定风险评估初探

周航^{1,2,3,4,5}, 曹婷婷^{1,2,3,4,5}

¹陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 西安

²陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西 西安

³自然资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西 西安

⁴陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西 西安

⁵自然资源部土地工程技术创新中心, 陕西 西安

Email: 260294988@qq.com

收稿日期: 2021年2月12日; 录用日期: 2021年3月15日; 发布日期: 2021年3月22日

摘要

重大工程项目的建设的诸多不确定因素可能招致社会稳定风险事件, 本文以富平石川河(城区段)综合整治工程为例, 对土地整治项目社会稳定风险的内涵进行了探讨, 认为石川河(城区段)综合整治工程建设及管护过程中, 征地拆迁风险及生态环境风险是该类项目社会稳定风险识别中需重点识别的风险因素。

关键词

土地整治工程, 社会稳定评估, 风险因素

Preliminary Study on Social Stability Risk Assessment of Fuping Shichuan River Comprehensive Improvement Project

Hang Zhou^{1,2,3,4,5}, Tingting Cao^{1,2,3,4,5}

¹Shaanxi Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

²Shaanxi Institute of Land Construction and Land Engineering Technology Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

³Key Laboratory of Degraded and Unused Land Remediation Engineering, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

⁴Shaanxi Province Land Rehabilitation Engineering Technology Research Center, Xi'an Shaanxi

⁵Land Engineering Technology Innovation Center, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

Email: 260294988@qq.com

Received: Feb. 12th, 2021; accepted: Mar. 15th, 2021; published: Mar. 22nd, 2021

Abstract

Many uncertain factors in the construction of major projects may lead to social stability risk events. Taking the land integrated renovation project of Shichuan River (Urban Section) in Fuping as an example, this paper discusses the connotation of social stability risk in the land renovation project, and claims that during the construction and management of the land integrated renovation project, the risk of land acquisition and demolition and the risk of environmental damage are the more important risk factors in the identification of social stability risk.

Keywords

Land Renovation Project, Social Stability Assessment, Risk Factors

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 社会稳定风险评估的背景

近十年间,我国工业化进程加速推进,我国基础设施水平全面跃升,人民生活水平显著提高,社会发展成绩斐然。但是在取得成就的同时,这些重大工程项目的实施所带来的社会稳定风险却经常被忽略。所谓社会稳定风险是指可能导致社会冲突、打乱社会秩序、危及社会稳定的风险,这类风险往往爆发于重大工程项目中。预见并合理防范处于潜伏期的社会稳定风险是政府相关部门、专家学者及项目建设单位亟需考虑的问题。

二十一世纪初,随着市场经济地位确立,全球一体化进程加快,研究逐步向社会风险本质探究和理论体系构建延伸,这一时期诞生了“社会发展综合评价指标体系”“社会风险预警指标体系理论”“社会燃烧理论”等重要成果[1]。2005年后我国初步形成社会稳定风险评估体系[2],2005~2009年群体性事件频发,“社会稳定风险评估”为了城市发展的关键词之一,多省市制订相关政策制度[3]。而国外对于社会稳定风险项目实践研究的文献较少。与此同时,土地整治行业尚无重大固定资产投资项目社会稳定风险分析的相关规范要求,本文以中共中央办公厅、国务院办公厅于2012年2月发布的《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见(试行)的通知》(中办发[2012]2号)为参考,结合土地整治工程实例,为行业重大固定资产投资项目社会稳定风险分析提供参考,为项目风险管理提供方向。

1.2. 土地整治工程社会稳定风险现状

土地综合整治工程,具有规模大、投资多、周期长、风险高、权益复杂、区域影响强烈等特点[4]。经过查阅大量文献,城市建设、水利工程等基础设施建设领域的社会稳定风险评估在理论研究方面已逐渐得到重视,而土地整治工程领域的相关研究侧重于征地冲突的诱因或影响[5][6],而对其他社会风险因素的分析较少。鉴于目前城镇化发展的步伐迅速,广大的农村地区正在发生着土地整治、拆迁、流转等项目工程。出于各种原因,利益群体与项目施工方、政府相关部门以及建设单位等之间的矛盾冲突得不到解决时,就会引发较严重的社会稳定风险危机[7]。

重大项目社会稳定风险评估的开展在相当程度上预防了一些由于盲目施工诱发的社会稳定风险,但是由于国家及地方的评估办法起步相对较晚,具体的实践中也出现过一些考虑不全之处。为此,本文将结合石川河(城区段)综合整治项目为例,对如何进一步完善土整综合整治项目社会稳定风险评估过程进行初步探讨。

2. 工程概况及工程效益

石川河位于我国陕西省富平县,属典型的黄土高原沟壑区。河流走向为自西北向东南,自渭南市富平县流至西安市阎良区、临潼区,最终在临潼区的交口镇汇入渭河。整个石川河流域的土地面积约为 1233 km²。部分河道由于扩大土地面积等因素,导致河道被填埋或覆盖,丧失河道功能。种种问题导致流域内生态环境脆弱,污染严重,亟待通过流域治理改善环境脆弱问题[8]。2013年,富平县政府对石川河(城区段)进行综合治理。本文通过对石川河(城区段)综合整治项目的工程内容及建成后的带来的社会效益进行综合分析,为土地整治工程的社会稳定风险评估提供参考。

2.1. 土地工程整治技术

2.2.1. 污染修复

本工程应用物理重构技术,将被污染的土地通过换土技术进行处理。集中清除石川河河床底泥、河道周边污损的表层土壤以及河道堆放的垃圾,并置换为干净的土壤,有效降低了土壤的污染程度[9]。对于污染土壤,主要采用异地处理方式:生活垃圾运输到垃圾填埋场进行集中处理;杂填土进行就地处理;含有腐殖质的垃圾土则作为岸边景观的填筑材料进行处理。对于水质污染主要依靠河流自身净化功能,做好河道清淤清障工程[10]。

2.1.2. 生态重构

河道施工完成后,为了实现生态建设的目的,考虑到河流中动植物的存活率,设计了滚水坝工程,导致河流的流速降低的同时,解决水中含氧量较低的问题。滚水坝可以对上游的来水进行导流,达到曝气的效果,增加了水中的氧含量;另外,滚水坝采用橡胶作为其材料,降低了工程成本,对环境的影响较小。在进行景观设计的过程中,也考虑了人地和谐共处的原则,进行了土体有机重构。在两岸的岸坡防护工程中,采用了生态护坡,种植了护坡植物[10]。

2.2. 工程带来的效益

2.2.1. 生态效益

石川河(城区段)综合整治项目实施后右堤(岸)及左岸滨河路达到石川河 50a 一遇洪水标准;左岸滨河公园达到 20a 一遇洪水标准。石川河综合整治工程的实施可以控制河流污染,扩大滨水空间,加强空气环流,改善了流域的水环境。同时下游采用中水处理站处置废水,减少了废水排放导致的水质污染,改善了周边环境,形成一条具有安全、生态、景观的美丽河道,对提升当地整体形象和品位有重要作用。另外,流域治理可减少“岛屿状”生境的孤立状态,提高该地区抵抗自然灾害的能力,形成了公共开放空间,对当地发展有重要的战略意义[10]。

2.2.2. 经济效益

石川河(城区段)综合整治项目的实施极大的改善了石川河两岸的生态环境,丰富了当地居民的休闲娱乐文化活动。南北岸正在进行商业化开发,高档的养老住宅及配备三甲医院也在规划建设中。沿河景观优美,紧邻蓝光中学,沿岸房价提升。优美的滨河景观带,高端的商业小区,加之便利的生活配套设施

吸引了富平县周边西安、铜川、阎良等地的人来此处安家落户, 促进了本区域的经济良性发展。项目的实施改善了居住环境, 完善了社区功能, 提升了文化服务条件, 改进了群众生活方式。

3. 土地整治工程社会稳定风险因素

3.1. 风险因素识别

重大项目社会稳定风险评估是以维护区域社会稳定为出发点, 采用系统、科学的方式, 对可能危害区域社会稳定的风险因素进行预测、调查和识别, 综合评价风险等级并合理制定风险化解措施的工作。其流程包括风险调查、风险识别、风险评价和风险化解。

在社会稳定风险评估全周期过程中, 风险因素的识别是最为重要的一个环节, 对工程项目风险因素识别的准确与否关系到整个评估过程的方向与最终结果。因此本文将着重探讨土地综合整治项目的风险因素识别。

建设项目本身一般具有六种风险因素, 即: 工程风险、环境风险、生态风险、经济风险、安全风险和社会风险[11]。风险因素识别内容主要围绕项目实施和运营是否可能使群众的合法权益遭受侵害, 是否与当地经济社会的相互适应性等方面; 全面、动态、全程识别该工程可能诱发的社会矛盾和社会稳定风险事件(包括社会稳定可能造成重大负面影响的各种群体性或个体极端事件), 识别影响项目顺利实现的各种社会稳定风险因素。

国外学者很早就开始了工程项目分开了风险识别方面的研究, 发展了诸如问卷调查法、德尔菲法、故障树等定性分析方法, 以及影像图法、专等定量研究方法。这些方法都各有其优缺点。结合工程实际经验和查阅文献结果, 对土地综合治理工程来说, 一般结合多种调查分析手段, 如文献分析法、风险对照表和实地调查法, 多维度识别项目风险因素。

考虑到重大项目管理的要求和实施过程, 本研究借鉴相关研究文献, 从立项论证、建设实施、管护运营三个阶段针对土地综合整治项目进行了风险因素的系统梳理, 列出了具体土地综合整治项目可能涉及的主要风险因素。风险因素对照表内容见表 1。

Table 1. Comparison table of social stability risk factors of comprehensive land improvement project

表 1. 土地综合整治项目社会稳定风险因素对照表

| 项目阶段 | 风险因素 | 风险表征 | 风险性质 |
|------|--------|---|--|
| 立项论证 | 政策风险 | 合法性: 决策依据、决策程序、审批依据、审批程序、审批尺度与各级政策的适应性 合理性: 是否满足公众利益需求, 是否适应当地社会经济发展, 是否超越社会承受能力 | 该阶段风险因素较为隐蔽, 影响效果具有间接性及持久性 |
| | 技术风险 | 专项分析报告、可行性研究报告、工程实施方案及技术材料是否完备、可行、合理 | |
| 建设实施 | 征地拆迁风险 | 房屋征收手续是否齐备, 动迁安置方案是否合理, 补偿方案的接受程度, 是否兼顾被征收对象利益 | 对工程项目的经济效益、社会效益和生态效益产生直接或间接影响, 若群众反映强烈, 可能引发大规模群体性事件; 该阶段风险因素影响复杂、直接 |
| | 施工安全风险 | 工程设计、施工资质是否完备, 施工安全保障措施是否到位, 质量控制是否达标 | |
| | 生态环境风险 | 采取的环保措施是否合理, 施工和运营期是否干扰百姓正常生活, 是否对生态环境、乡村景观、特色农业发展产生影响 | |
| | 资金风险 | 财政能力是否可行; 资金是否能到位; 项目投资、收益是否可以接受 | |
| | 舆情风险 | 公众参与程度及社会、媒体舆情 | |

Continued

| | | | |
|------|--------|-------------------------------|-------------------|
| | 管理制度风险 | 管理依据及管理程序的完整性 | |
| 管护运营 | 生态环境风险 | 项目生命周期内是否会对生态环境造成二次污染或者产生副作用 | 影响项目成果的巩固、效益的持续发挥 |
| | 利益诉求 | 信息公开程度, 运营纠纷协调情况, 效益实现的社会满意度等 | |

3.2. 土地综合整治工程风险重点识别因素

表 1 列举了土地综合整治工程过程中可能涉及到的主要社会稳定风险因素。

石川河(城区段)综合整治项目符合渭南市发展规划要求, 设计、施工文件均通过了相关部门审查, 且本项目属于惠民工程, 属于主动性风险, 是建设管理单位可知可控的风险。通过对工程概况及工程效益的分析, 认为本工程的施工及运营技术复杂程度较低, 安全系数较高, 施工安全风险小, 对周边居民用水用电、交通出行等日常工作生活影响不大。另外, 政府、建设单位与网络媒体在项目前期做了一定的宣传工作, 让群众充分了解土地综合整治工程必要性, 了解本项目可能带来的生态环境及生活水平的提高。同时, 石川河(城区段)综合整治项目是富平县政府主导的 PPP 项目, 在一定程度上降低了资金风险和工程管理风险。

因此, 在石川河(城区段)综合整治项目社会稳定风险评估过程中, 需要重点识别的风险因素为征地拆迁风险因素和生态环境风险因素。

3.2.1. 征地拆迁风险因素

土地综合整治工程中, 不可避免的会涉及到征地拆迁问题, 其中较多牵涉居民房屋、工厂、大棚、果园等。由于征地拆迁涉及被征拆人群及单位团体的实际利益, 加上部分人群对征地拆迁的政策缺乏理解, 或涉及征拆的单位团体无法与项目方沟通达成一致, 可能会导致利益群体与政府站在对立面。这种负面情绪一经积累有可能演变为激烈的抵制行动, 如引发上访、留置原地拒绝拆迁、暴力对抗、示威等群体性行为, 从而影响社会稳定。

在项目实施前期过程中, 充分借鉴其他项目的征拆经验, 组织人员对征拆地块进行摸底调查, 深入细致地向群众特别是利益相关者了解情况, 对受项目建设影响较大的群众、有特殊困难的家庭重点走访, 当面听取意见。房屋征收过程应符合国家法律法规的流程, 确保行为合法, 保障征地补偿及其安置方案的合法性、合理性、及时性以及公开、公正、公平性。

3.2.2. 生态环境风险因素

土地综合整治工程可能产生的生态环境风险主要是施工期和运营期产生的废水、废气、固体废弃物及生态环境破坏所引起的风险。

产生废水主要有施工作业开挖产生的泥浆水, 施工人员产生的日常生活污水, 施工机械及运输车辆冲洗和修理产生的含油废水, 及下雨冲刷浮土、建筑泥沙等产生的地表径流污水等。尤其考虑到本项目施工场所包括石川河两侧河堤, 各种废水所含的污染物可能会伴随施工作业流入石川河水中, 造成水质发生暂时性变化。施工期地表开挖、回填、弃土和运土等工程活动将对区域内土地资源、绿地植被造成一定影响, 可能引起局部生态环境变化的风险。

根据现场踏勘情况, 项目所在地周边已部分实现规划, 但居住、教育、商业并不密集, 因此施工期间对噪声、振动、固体废弃物对周边影响较小, 但也应当严格落实环评报告提出的各项环境保护措施, 有效降低项目施工期对周边环境的影响。同时, 这些影响将随着施工结束而消失。

4. 结论与展望

1) 结论

重大工程项目的建设的诸多不确定因素可能招致社会稳定风险事件, 尽管国家已经出台相关政策文件, 但是土地综合整治工程的社会稳定风险评估无论是在实践或是理论研究方面都存在一定欠缺。本文以富平石川河(城区段)综合整治工程为例, 通过查阅相关资料文献, 从社会稳定风险管理的理论出发, 对土地综合整治项目社会稳定风险的风险因素识别进行了探讨, 提出了土地整治的风险评估过程, 认为石川河(城区段)综合整治工程建设及管护过程中, 征地拆迁风险及生态环境风险是该项目社会稳定风险识别中需重点识别的风险因素。

2) 社会稳定风险评估研究未来展望

此外, 由于重大项目在时间和空间上都会产生较为强烈的影响, 直接及间接利益相关者众多且关系复杂。本文的研究成果偏向风险因素识别分析, 并非全过程研究, 因此, 在具体实践中还应针对项目实际情况和区域特点, 着眼于矛盾较为强烈的利益冲突, 对关键行的风险因素进行识别, 从而保证项目风险评估结果的有效性和真实性, 为决策者有的放矢地落实维稳措施提供指导。

参考文献

- [1] 许振宇, 吴金萍, 曹蓉. 基于知识图谱的社会稳定风险研究热点及趋势分析[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 50(3): 53-63.
- [2] 胡洪彬. 化解社会风险: 新中国成立 70 年来的历程、经验与启示[J]. 求实, 2019(4): 17-29, 109-110.
- [3] 梅扬. 论重大行政决策风险评估制度[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(4): 147-156.
- [4] 金晓斌, 李学瑞, 汤小槽, 等. 中央支持土地整治重大项目评估论证指标体系研究[J]. 中国人口资源与环境, 2010(7): 96-100.
- [5] 钟骁勇. 征地冲突行为诱发因子及其影响因素的实证分析——以江西省新建县为例[J]. 国土资源科技管理, 2012, 5(4): 83-88.
- [6] 田柏栋, 武泽江. 土地征收社会稳定风险评估机制[J]. 农村经济与科技, 2014(5): 54-59.
- [7] 李文涛. 土地综合整治项目的社会稳定风险评估研究——以 Y 镇为例[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南交通大学, 2014.
- [8] 魏静, 王欢元, 孙增慧, 等. 富平石川河的生态修复[J]. 生态学杂志, 2019, 38(8): 2545-2552.
- [9] 张海欧. 土地工程技术在城镇土地生态整治中的应用[J]. 绿色科技, 2018(16): 219-221.
- [10] 叶胜兰, 牛岩. 山水林田湖草综合生态修复的重要性——以石川河为例[J]. 农业与技术, 2019, 39(13): 68-70.
- [11] 唐均. 社会稳定风险评估与管理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015, 106-116.