

城市生活污水处理项目社会评价研究

龙腾飞¹, 施国庆², 董 铭²

(1. 河海大学 商学院, 江苏 南京 210098; 2. 河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 210098)

摘 要 从我国城市生活污水处理的现状出发, 阐述了对城市生活污水处理项目进行社会评价的必要性, 分析了城市生活污水处理项目社会评价的特点, 提出城市生活污水处理项目社会评价的基本框架, 指出社会评价应当做出项目在社会方面是否成立的基本判断, 以对项目决策提供必要的参考。

关键词 社会评价 城市发展 污水处理

中图分类号: C912.81

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2008)01-0043-04

一、研究背景

我国解决城市污水的净化问题始于 20 世纪 70 年代。据统计, 到 2000 年底, 全国已建设城市污水处理厂 427 座, 其中二级污水处理厂 282 座, 二级处理率约为 15%。2000 年用于城市污水处理工程建设的总投资约为 150 亿元^[1]。污水处理项目是以发挥社会功能为目的的公益性和基础性的公共项目, 对环境将产生较大影响。一般地, 城市生活污水处理项目主要包括污水处理厂的建设、污水管网的铺设、污水提升泵站的建设与污水处理和污泥烘干设备的购置等。污水处理厂的建设需要征用土地, 大部分城市会根据自身的地理位置的特点选择污水处理厂的厂址, 厂址的选定除了满足技术上的要求之外, 还将考虑到污水处理厂与城市的距离, 以减少污水管道铺设的距离, 节约成本也增加效率。项目的目标是服务于人, 城市生活污水处理项目一方面给污水处理厂服务区的人带去了利益, 另一方面却对拟建污水处理厂厂址附近的居民带来了不良影响。因此, 对于污水处理项目, 除了要进行技术分析、经济评价和环境评价之外, 还必须对项目进行社会评价。在当今建设和谐社会, 倡导以人为本的发展主题下, 提倡对污水处理项目进行社会评价更具有时代意义。

二、城市生活污水处理项目社会评价的特点

社会评价是把社会分析和公众参与融入发展项目的设计和实施的`一种方法和手段^[2], 它更多地从人的因素来考虑工程与人之间的互动关系, 促进利

益相关者对项目的有效参与, 优化项目的设计方案, 从而尽可能降低项目对人的负面影响, 保证项目效益的发挥。从 20 世纪 90 年代起, 社会评价已成为世界银行、亚洲开发银行等国际机构进行项目评估的重要组成部分。在我国, 原国家计委于 2002 年审定发布的《投资项目可行性研究报告指南》中, 首次将社会评价正式纳入中国投资项目可行性研究的内容之中。对于城市生活污水处理项目而言, 由于项目本身所具有的特点, 使得城市生活污水处理项目社会评价具有如下特点。

1. 与环境评价紧密相联

对污水做不完善的处理, 会极度危害人们的健康, 特别是对妇女和儿童产生很大的影响。城市生活污水处理项目属于城市环境治理项目, 污水处理项目的建设有利于改善服务区内居民的生活环境, 一般来说主要是有利于城市居民, 但是项目建设会对其他人造成负面影响, 这些人主要包括项目征地的拆迁者, 土地在缓冲带内未被征地的居民, 生活在缓冲带边缘或缓冲带以外且距离污水处理厂较近的居民。因此, 对污水处理厂影响范围的确定, 社会评价的首要依据是环境评价部门所作的调查研究, 环境评价部门通过嗅觉测试等方法确定项目影响范围, 社会评价在此基础上再进行调查, 从社会学的角度提出影响范围, 通过环境和社会两个评价单位的协作, 最终确定污水处理厂的影响区域。

2. 以识别负面影响为研究目的

由于城市生活污水处理项目的评价目的是评价污水处理厂的建设和对厂址所在地及其附近居民所造

收稿日期: 2008-01-10

基金项目: 教育部重大课题攻关项目“社会公正与政府责任问题研究”(项目编号: D4JZD00017)

作者简介: 龙腾飞(1981—), 男, 福建福州人, 博士研究生, 从事移民与国土技术经济及管理研究。

成的直接和间接的影响,并分析这种影响带来的社会风险,最终提出规避或者减缓社会风险的措施和建议,从而给项目设计单位提供指导性意见。城市生活污水处理项目社会评价过程可以简化,如图1所示。

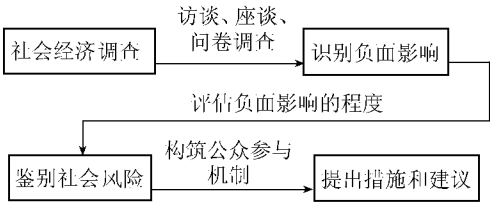


图1 社会评价过程

3. 以保护脆弱群体的利益为重点

注重对脆弱群体权益的保护是社会评价区别于经济评价和环境评价的主要特点之一。目前我国学术界对于脆弱群体这一概念有不同的说法。朱力在1995年就提出了脆弱群体的概念^[3],还有学者称之为社会性弱势群体等^[4]。城市生活污水处理项目中的脆弱群体主要包括孤寡老人(无子女)、孤儿、女户主家庭(寡妇家庭,或者丈夫属于长期病人、丈夫入赘并且处于非常弱势状态的家庭等)、基本无劳动力的家庭(主要劳动力已丧失劳动能力、无劳动力、有劳动力但是为学生)、残疾人以及贫困人口。社会评价必须将这部分人作为社会调查的重点,以识别项目建设对他们造成的负面影响。若移民中存在脆弱群体,则必须逐个进行访谈,针对他们的具体情况,提出减缓负面影响的措施,对他们进行妥善的安置;对于项目服务区内的弱势群体,提出专门针对脆弱群体支付污水处理费的减免或者优惠政策,以避免项目运营对他们造成的影响。

4. 综合利用社会评价分析工具

由于城市生活污水处理项目社会评价涉及的内容比较广泛,面临的社会问题比较复杂,能够量化的尽量进行量化分析,如人口结构、受教育程度、社会经济指标、环境指标等,这些定量指标采取常规的数学计算方法分析并作出客观评价。不能量化的定性指标则要根据项目县(市)的具体情况进行统计分析和定性分析相结合的方法进行分析评价,但主要还是以定性分析为主。

城市生活污水处理项目社会评价采取的一是有无对比分析法。有无对比分析法是以建设项目可能影响到的区域范围作为评价单元^[5],调查在项目没有建设情况下的社会状况,并预测项目建成后对该地区社会状况的影响,通过对比分析,确定拟建项目引起的社会变化,即各种效益与影响的性质和程度,以实现最终的评价目的。二是逻辑框架分析法。用逻辑框架分析法分析事物因果关系,通过分析项目

的一系列相关变化过程,明确项目的目标及其相关关联的先决条件,来改善项目的设计方案。三是不同利益群体分析评价法。不同利益群体是指与项目有直接或间接的利害关系,并对项目的成功与否有直接或间接影响的所有有关各方。如污水处理厂的受益人,受影响人群及与项目有关的政府组织和非政府组织等。不同利益群体分析评价方法首先确定项目不同利益群体一览表,然后评估利益群体对项目建设成功所起的重要作用并根据项目建设目标对其重要性做出评价,最后提出在实施过程中对各利益群体应采取的步骤。四是参与式分析方法。参与式分析即使各利益相关人群都参与到社会评价中去,包括各利益相关者的信息共享、协商与全过程参与。该方法有助于促进污水处理项目利益相关者之间的协商,促进信息流动,并能促进项目目标群体对项目的拥有感和使命感。

三、城市生活污水处理项目
社会评价的基本框架

基于城市生活污水处理项目社会评价所拥有的特点,必须在项目评价中把握其关注问题的重点,在社会评价过程中有针对地对所关注的问题进行调查和分析。城市生活污水处理项目社会化评价的主要框架包括如下内容:

1. 立足于社会经济调查

城市生活污水处理项目影响区域主要包括污水处理厂选址所在村和乡镇或者街道办事处、污水管网铺设线路附近的街道和项目所在市(县)。因此,社会经济调查主要包括对以上3个地区的社会经济状况的调查,调查内容如表1所示。

城市生活污水处理项目社会经济调查的作用是为了了解项目区的社会经济背景,确定项目的受益情况和受影响情况。项目的受影响情况是社会评价关注的重点,通过社会经济调查,明确项目区域相关机构的设置情况和政策法规,以了解项目建设,在建设过程中若产生社会问题,是否有相关机构对这些社会问题进行处理、是否有相关机构对受影响人群进行保障等等。值得一提的是,污水处理项目因其特点,其选址不能距离城市太远,否则将增加管网铺设长度,这样一来,污水处理厂往往都建设在城市边缘地区,其土地一般是开发区用地或者城乡结合处的土地,这些农民往往因为距离城市较近而发展蔬菜种植业,而获得较好的收入,对这类受影响人就必须在调查的基础上进行分析,评估影响,分析其收入无法恢复的风险,从而为移民安置提出指导性意见。

表 1 城市污水处理项目社会经济调查内容		
序号	污水处理厂选址所在村和乡镇或街道办事处	项目所在县(市)
1	人口基本情况(村、乡或社区居委会): * 总户数(户) * 总人口(人) 其中女性人数(人) * 农业人口(人) * 非农业人口(人)	基本情况: * 地理位置 * 人口 * GDP 以及三大产业所占比例
2	村耕地基本情况: * 耕地总面积(hm ²) 其中 村集体留有耕地 * 水稻单产(kg/hm ²) * 小麦单产(kg/hm ²) * 玉米单产(kg/hm ²) * 粮食总产	项目服务范围: * 地理位置 * 人口 * GDP 以及三大产业所占比例 * 日用水量
3	收入情况: * 农民人均纯收入 其中 农业(%) 工业(%) 第三产业(%)	污水处理现状: * 废水和主要污染物排放量 * 污水处理设备及设施 * 现有排水系统 * 污水收集方法 * 现有净水厂情况 * 污水管网铺设路线
4	妇女儿童情况: * 村、乡镇、社区居委会的妇女儿童基本情况 * 受项目征地拆迁影响的妇女儿童基本情况	妇女儿童情况: * 妇女儿童基本情况 * 妇女儿童权益保障政策
5	贫困人口情况: * 绝对贫困人口状况 * 相对贫困人口 ^① * 受项目征地拆迁影响的贫困人口状况	贫困状态: * 贫困人口数量 * 贫困救助政策 * 贫困救助实施情况 * 贫困救助计划
6	少数民族情况: * 项目村、乡镇或社区居委会的少数民族人口情况 * 受项目征地拆迁影响的少数民族人口情况	少数民族基本情况: * 人口 * 主要聚居点 * 主要从事职业 * 经济水平状况
7	其他脆弱群体情况: * 受项目征地拆迁影响的孤寡老人(无子女) * 受项目征地拆迁影响的孤儿 * 受项目征地拆迁影响的女户主家庭 * 基本无劳动力的家庭 * 受项目征地拆迁影响的残疾人	相关机构设置情况: * 项目办、发改局、建设局、民政局、低保局、扶贫办、妇联

2. 识别主要利益相关者

利益相关者是指与投资项目有直接或间接利害关系 并对项目的成功与否有直接或间接影响的有关各方 ,一般包括项目的受益人、受害人及受影响人、为项目提供资金的机构、有关的项目执行机构(包括计划、设计、咨询、管理机构等)^[6]。城市污水处理项目的利益相关者指的是与城市污水处理项目有利害关系的人 ,主要包括省项目办、市(县)项目办、市(县)政府、市(县)级职能部门、项目厂址所在村(社区居委

会)受项目征地拆迁影响的村民、项目选址点其他村民 ,以及项目服务区内的居民(主要是城市居民)。

对利益相关者的识别 ,可在参阅项目相关文献资料、访谈有关人员的基础上 ,分析各利益相关者与项目的利害关系(直接受益、间接受益、直接受影响、间接受影响)在项目中所扮演的角色、对项目建设的态度以及对项目建设成败的影响程度 ,从而进行利益相关者的识别 ,判断项目的主要利益相关者 ,分析各主要利益相关者的需求、项目对利益相关者的影响和利益相关者对项目的影响。

3. 分析项目产生的效益和负面影响

社会评价的要点在于评价项目与人之间的互动关系。城市生活污水处理项目社会评价的重点是识别项目产生的各种社会影响和社会风险 ,提出消除或尽量减少因项目的实施所产生的社会负面影响的措施和建议 ,使污水处理项目的设计、建设和运营管理符合项目所在地区的发展目标、当地具体情况和目标人口的具体发展需要 ,为项目区的居民提供更广阔的发展机遇 ,提高项目实施的效果 ,并使项目能为项目地区的区域社会发展目标做出贡献 ,促进社会经济与环境的协调发展。因此 ,分析污水处理项目产生的效益和负面影响才是以上所作的社会经济调查的目的所在。

污水处理项目社会评价的范围主要分为受影响区和受益区。为了降低污水处理厂对周围居民的影响 ,按照现行的标准 ,污水处理厂的氧化池必须距离公共场所或人畜供水点 200 m 距离。因此 ,污水处理项目的受影响区主要包括污水处理厂厂区的征地拆迁影响区和厂区 200 m 缓冲区范围的拆迁区域 ,此外污水项目的负面影响还包括污水管网施工过程对管网铺设路线沿途造成的短期影响。对受影响区 ,主要调查分析项目对该区域及该区域人群产生的负面影响的类别、负面影响的程度 ,从而提出减少影响的措施及建议 ,对项目的受益区 ,主要调查分析项目建设给该区域及该区域人民所带来的效益 ,其中包括项目区的生产、生活水平和社会水平及社会保障系统的运行状况 ,也包括项目区管理执行机构职责履行情况以及移民、征地拆迁等各项权利的落实情况 ,包括人口、民族、教育、环境、就业、社会保障以及项目选址问题、投资项目社会基础设施分担方式和项目企业内部职工社会保障措施、社会合理分配以及所涉及的项目实施的各项政策等都是污水处理项目社会评价的范围。

4. 预测社会风险

通过分析污水处理项目带来的负面影响 ,预测由项目负面影响带来的社会风险 ,从而对负面影响进行

① 贫困人口分为绝对贫困和相对贫困 ,农村绝对贫困人口指被列入农村特困救助的贫困人口 ,农村相对贫困人口指通过与村领导和村民进行访谈后 ,普遍认为生活贫困的人口或处于特困救助边缘的贫困人口。

衡量。对应于每一个负面影响,社会评价需要分析其是否能产生的社会风险。一般地,污水处理项目产生的社会风险主要包括:移民风险、污水处理厂 200m 缓冲范围外的潜在影响、项目施工中的社会风险、项目运营期间的社会风险。

根据迈克尔·M·塞尼的移民安置中的风险分析与重建模型,非自愿移民存在 8 种贫困风险,包括失去土地、失业、失去家园、边缘化、不断增长的发病率和死亡率、食物没有保障、失去享有公共的权益以及社会组织结构的解体^[7]。污水处理项目产生的移民属于非自愿移民,因而也存在这八大移民风险。在污水处理项目中,通过了解移民的收入结构,统计其在被征用土地上的收益占其总收入的比例,通过了解移民与附近邻居形成的社会网络,分析移民对社会网络造成的影响程度,通过了解项目征地拆迁对基础设施的影响,分析项目对当地村民生产造成的影响程度等等,最终分析项目征地拆迁给移民带来的影响程度,鉴别这种影响给移民造成经济的、社会的破坏程度。

5. 提出风险防范的措施和建议

识别风险的最终目的是提出规避风险的措施和建议,因此,必须针对每一项社会风险提出减缓或消除社会风险的措施和建议。一般地,所提及的风险防范措施和建议主要包括 4 个方面的内容:①在进行社会调查,充分了解移民的征地补偿意愿和房屋拆迁补偿安置意愿的前提下,提出减缓移民风险的措施和建议。此外,还需对移民的补偿款的用途进行调查,了解补偿之后他们的打算,从而初步判断补偿款对移民恢复生产生活所起到的作用。②对拟选的移民安置点进行调查,了解安置点的特征,包括交通条件、居住环境、与耕地的距离、与学校的距离等等,对安置点进行合理的评价,以确定移民安置点是否有利于移民安置。③对项目设计单位进行访谈,提出措施,减缓项目施工和项目运营所造成的负面影响。④对城市生活污水处理项目的相关机构进行调查,明确各机构的职责,并提出监测措施。

6. 加强公众参与

公众参与的方法包括:信息公开、全过程参与和不同利益群体的参与。在信息公开中应该向项目所在地村民和城区居民告知,他们在项目的建设过程中有对项目建设者提出自己的意见和建议的权力;如果他们的权益受到侵害,他们有向相关部门进行申诉的权力,在项目的运营过程,如果他们的生活受到了影响,他们有提出申诉和要求赔偿的权力。项目县政府有关职能管理部门可制订出建设污水处理厂的宣传手册或利用一些宣传媒体进行广泛宣传,对建设污水处理厂的必要性和现实性进行宣传;宣传手册中还将制订出各利益相关人群参与污水处理

厂建设、设计和实施过程中的办法和渠道。全过程参与是指在项目选址开始直到项目建成的后期管理的整个过程,都必须保证公众能够参与进来。在项目选址中,必须做到与公众进行协商;项目建成后的建设运营过程,也需要让公众参与其中,让他们了解运营中存在的问题,并提出建议,使公众能够参与到项目的整个过程中。不同利益群体的参与是指项目县(市)的项目主管单位和实施单位,在项目设计、招标采购、施工过程中应召开各利益相关人员代表座谈会,也可以问卷调查的形式征求社会各界尤其是受污水处理厂征地拆迁影响的农村居民以及整个项目区的城市居民的意见和建议,作为项目选址、项目设计、招标采购和施工过程的重要参考依据,确保利益相关群体的合法权益。

四、结 语

对城市生活污水处理项目进行社会评价是十分必要的,通过社会评价,判断项目从社会方面是否成立,而不仅仅从技术、经济和环境上进行项目评价,并能识别项目建设和运营过程中即将产生负面的社会影响,将这些负面影响反馈给项目业主和项目设计单位,在项目设计方案上就能够避免这些可预见的问题。

城市生活污水处理项目社会评价的重点应放在识别项目建设所带来的社会风险,与项目本身紧密结合,重视社会评价的目的性,避免社会评价成为单纯的学术研究。项目的社会评价最终要做出项目在社会方面是否成立的基本判断^[8],如果成立,则通过提出措施,减缓项目的负面影响,从而从另一方面增加了项目的社会效益。

参考文献:

- [1] 国家城市给水排水工程技术研究中心. 中国城市污水处理现状及规划[J]. 中国环保产业, 2003(1): 32-35.
- [2] 中国国际工程咨询公司. 中国投资项目社会评价指南: 世界银行、亚洲开发银行资助项目[M]. 北京: 中国计划出版社, 2004: 14.
- [3] 朱力. 脆弱群体与社会支持[J]. 江苏社会科学, 1999(6): 130-134.
- [4] 吴玲, 施国庆. 我国弱势群体问题研究综述[J]. 南京社会科学, 2004(9): 73-80.
- [5] 阎军印, 孙卫东. 建设项目环境影响经济评价方法研究[J]. 上海环境科学, 1999(11): 517-519.
- [6] 施国庆, 董铭. 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(6): 49-53.
- [7] 迈克尔·M·塞尼. 移民·重建·发展[M]. 河海大学移民研究中心, 译. 南京: 河海大学出版社, 1998: 6-14.
- [8] 陈阿江. 社会评价: 社会学在项目中的应用[J]. 学海, 2002(6): 81-85.