

中国城市更新项目移民监测评估

龙腾飞¹ 董 铭² 施国庆³

(1. 河海大学商学院, 江苏 南京 210098; 2. 河海大学移民研究中心, 江苏 南京 210098;
3. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 210098)

摘要:从城市更新的特点出发,分析了城市更新项目移民监测评估发展现状,指出在城市更新项目进行移民监测评估的必要性。针对中国城市更新项目移民监测评估的特点,认为可以借鉴水利行业移民监测评估的经验,从监测评估内容、流程和方法几方面构建城市更新项目移民监测评估模式。

关键词:移民;监测评估;城市更新;工作流程

中图分类号:F299.2 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2008)01-0060-03

1 城市更新项目移民监测评估及其发展现状

在城市发展过程中,由于城市土地价值的不断变化,为了满足发展需要往往需要将旧的城市建筑拆除,为新的建筑腾出空间。城市更新是为了满足城市发展的需要而对旧城进行的必要调整与变化。吴良镛教授^[1]在《北京旧城与菊儿胡同》一书中,对“更新”的含义进行了探讨,认为“更新”主要包含三方面内容:①改造、改建或再开发,指比较完整地剔除现有环境中的某些方面,目的是为了开拓空间,增加新的内容以提高环境质量;②整治,指对现有环境进行合理的调节利用,一般只作局部的调整或小的改动;③保护,则指保持现有的格局和形式并加以维护,一般不许进行改动。

一般情况下,城市更新将产生移民。城市更新中必须进行的房屋拆迁、旧城人口密度的减少、旧城成片开发等行为将不可避免地产生移民。移民是人口在不同地区或者同一地区不同地点之间的迁移及社会经济系统重建活动的总称^[2]。工程移民是指工程建设引起的非自愿的搬迁安置活动^[3]。依据不同的工程类型,工程移民又可以划分为各种不同的形式。城市拆迁产生的移民,属于城建移民,习惯上称为“拆迁户”,为避免混淆,以下将城建移民统称为移民。

监测评估对于管理领域来说是近三十年才出现的新概念。它是通过分析数据为决策提供参

考的依据,是项目管理的组成部分。移民监测评估是针对项目的移民安全而进行的监测评估,是根据项目移民行动计划而对移民安置实施活动进行周期性调查、检查、监督和评估,包括由业主和移民安置实施机构进行的内部监测活动和由独立于项目业主及移民实施机构以外的第三方监测评估机构进行的监测评估活动。

移民安置监测与评估是世界银行(以下简称世行)对移民贷款项目实施管理的重要手段,对于提高项目管理水平,减少失误,促进移民安置按计划进行具有重要作用^[4]。根据世行 BP4.12 的规定,项目内部评估机制是必须的,而且,当项目建设需要强制性地限制利用法定公园和保护区,对移民的生活造成不利影响时,应安排独立的外部监测评估机制。在实际操作中,世行对需要编写移民行动计划的项目都要求进行移民的外部监测评估,即从项目批准开始,项目业主必须聘请得到世行认可资格的监测评估单位负责移民监测评估。世行所要求的移民监测评估,是根据项目移民安置行动计划,对移民安置实施活动进行持续地调查、检查、监督和评估工作。在项目评估过程中,世行项目组会评价项目是否充分安排了监测机制,并检查移民安置文件的落实情况。

2 中国城市更新项目移民监测评估的特点

中国的监测评估基本上是沿用国际机构的做法。国际机构在带来资金的同时,也带来了先进的

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

项目管理经验,对中国的监测评估工作起到了巨大的推动作用。由于中国利用世行的贷款较多,为了与国际接轨,中国的项目管理者学习了世行的诸多做法,形成了中国目前项目监测评估的模式。

中国的移民监测评估在水利行业应用较多,相对比较成熟。这是因为移民生活安置是水利水电工程建设中所必须面对的一项重要工作,因此水库移民监测评估作为水利水电工程建设监理的一个重要方面也得到了高度重视^[5]。但城市更新项目的移民监测评估不同于水库移民监测评估。城市更新项目和水利项目在移民上的区别如表1所示。

与水利项目相比,城市更新项目移民监测评估所关注的对象不同,其监测评估的内容和关注的主要问题也有所区别。水利项目移民涉及大量的征地,失地农民生产生活恢复情况是水利项目移民监测评估的重要内容,而城市更新项目移民监测评估关注的主要是房屋置换(统一安置或自行购房)后人民生活产生的变化以及城市更新项目对企业和商业店铺产生的影响。然而从本质上讲,移民监测评估都是通过对移民项目实施监测,评估移民行动计划的执行情况,发现在移民安置过程中出现的与预计不同的状况,找出移民安置过程中存在的问题,并根据现状预测将来可能出现的问题,从第三方的角度提出调整移民行动计划的措施和建议。因此,城市更新的移民监测评估可以借鉴水库移民监测评估模式。

3 城市更新项目移民外部监测评估模式构建

3.1 外部监测评估内容

移民安置监测评估分为内部监测评估和外部监测评估。顾名思义,内部监测评估是移民安置实施机构内部开展的监测评估工作,由项目建设单位和移民安置实施机构承担^[6]。世行所要求的内部监测一般应覆盖下列几方面的内容:①移民安置组织机构;②移民政策与补偿标准;③征地拆迁与移民安置活动实施进度;④移民补偿资金及其执行情况;⑤移民生产就业安置情况;⑥移民房屋重建与生活恢复情况;⑦专项设施重建情况;⑧抱怨、申诉的渠道和

公众参与;⑨世行检查提出的有关问题的处理;⑩尚存在的问题及其解决措施。然而,事实上,我们所称的移民监测评估是第三方的行为,严格的称谓是第三方外部独立监测评估。移民外部监测评估主要是对移民进行调查,以检查移民实施单位是否按照移民行动计划进行了移民安置。许多的城市更新项目都涉及历史街区或者文物保护等问题,在构建城市更新项目移民外部监测体系时必须体现城市更新的这一特点,使得城市更新项目移民外部监测体系更加完整。城市更新项目移民外部监测评估应覆盖的内容包括:①移民安置进度监测(包括补偿标准、补偿金发放等);②建筑物拆迁、修缮及其对旧城整体风貌的影响;③移民安置组织机构;④受影响人(移民、商业店铺、企业)收入与生活水平恢复情况;⑤抱怨与申诉机制;⑥公众参与、协商和信息公开;⑦结论与建议。城市更新项目移民监测评估工作内容见图1。

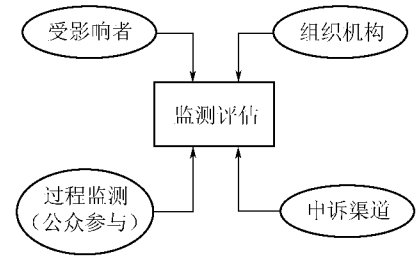


图1 城市更新项目移民监测评估工作内容示意

如图1所示,城市更新项目的受影响者包括旧城居民、企事业单位、商业店铺、脆弱群体等。所谓的受影响者包括受负面影响者和受正面影响者(受益者),城市更新项目的受负面影响者和受益者并没有明显的区分界限,两者可以互为转化。让受影响者为了项目建设而牺牲个人利益,则受影响者成为受负面影响者,让受影响者分享项目效益,则受影响者就成为受益者。外部监测实际上是对移民行动计划执行情况的跟踪,是移民行动计划的延续,其主要关注受影响者的安置情况,包括房屋拆迁进度、资金拨付、补偿标准、房屋重建等情况;关注基础设施的恢复重建情况;关注机构能力建设情况,并对移民实施组织机构能力进行评估;关注移民实施的过程,公

表1 城市更新项目和水利项目在移民上的比较

项目	水利项目	城市更新项目
移民规模	较大	较小
移民类别	农民	一般是非农,城市居民
项目影响类型	征地、房屋拆迁	一般为房屋拆迁,城中村改造和城乡结合部改造涉及征地
补偿方式	货币补偿、土地置换、房屋重建	货币补偿、产权调换
移民安置方式	集中安置、插花安置	一般可自由选择安置房或现房调换
关键问题	重建家园、生计恢复	社区重建、企事业单位及商业店铺的生产经营恢复

众参与和协商情况 ;关注移民抱怨和申诉渠道构建以及运转情况。

移民外部独立监测与内部监测之间既有区别又有联系。其区别在于实施监测的主体不同。内部监测是项目业主自身进行的监测 ,而外部独立监测是项目业主聘请的第三方监测机构实施的监测。对比最后产生的监测评估报告 ,内部监测和外部独立监测在内容框架上并没有太大区别 ,只是两种监测分析问题的视角不同 ,外部独立监测则更加客观地从移民角度出发 ,评估项目实施对移民的影响程度和移民生产生活的恢复情况。另外 ,外部独立监测还对移民实施机构的能力进行评估。

3.2 外部监测评估工作流程

科学的工作流程是效率的保证 ,城市更新项目移民外部监测需要建立一定的工作流程 ,其流程设置如图 2 所示。

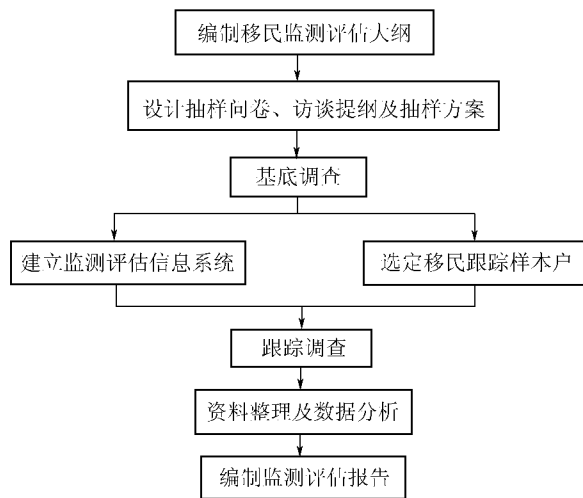


图 2 城市更新项目移民外部监测评估流程

在这一流程中 ,移民外部监测评估采用问卷、访谈等形式 ,对所设定的指标进行基底调查 ,在调查时确定移民跟踪样本户 ,并根据基底调查结果建立移民基础数据库 ,以作为第一次评估的依据和下一次监测评估的基础。

第二次及其以后的各次监测评估对移民的调查就只需要对跟踪样本户进行调查 ,以样本户来体现移民整体情况 ,这样做的目的在于鉴别项目实施是否对移民收入产生负面影响 ,如果有 ,则提出恢复移民收入水平的建议 ,并在以后的监测评估中继续重点关注移民的收入恢复情况 ,直到移民收入恢复到搬迁前的水平。

3.3 外部监测评估方法

a. 抽样调查。跟踪调查是移民外部监测评估的一个重要手段。在基底调查之后 ,就必须选定样本 ,确定其为跟踪调查的对象。在历次的监评过程

中只对这些被选定为跟踪样本户的移民进行调查 ,依据对他们的调查 ,来分析项目对移民的影响和移民在安置后的变化。如果移民的生计受到项目的影 响 ,则必须跟踪到移民的收入恢复到搬迁前的水平。

b. 座谈会。城市更新项目影响的不仅仅是个人、企业、商业店铺 ,还影响到城市社区。座谈会有助于广泛收集项目征地拆迁实施机构、有关街道、居委会、移民户对项目的看法和要求 ,了解征地拆迁与移民安置情况 ,以及老街区居民自愿搬迁的情况。

c. 文件资料调研。查阅有关征地拆迁与移民安置的文件、协议、统计报表 ,并进行核实 ,查阅移民和项目业主签订的房屋补偿协议 ,结合调查结果查看业主是否履行协议。

d. 采访关键信息提供者。关键信息提供者往往对信息掌握较为全面 ,对问题了解比较透彻 ,并有着自身的看法。关键信息提供者包括拆迁办主任、居委会主任、移民户主等。

4 结 语

移民外部独立监测是一种先进的项目管理方法 ,具有客观性、真实性和实用性的特点 ,有助于在移民安置过程中发现问题、找出移民的需求 ,并根据环境的变化提出建议 ,调整移民行动计划 ,从而有助于项目的顺利开展。可以预见 ,在未来的城市更新项目中 ,移民外部独立监测的地位将越来越重要 ,成为城市更新项目管理方法中必不可少的一个关键性环节。

参考文献 :

- [1] 吴良镛.北京旧城与菊儿胡同[M].北京 :中国建筑工业出版社 ,1994 :225.
- [2] 施国庆.移民学探讨[C]//唐传利,施国庆.移民与社会发展国际研讨会论文集.南京 :河海大学出版社 ,2002 :259.
- [3] 姚松岭,杨建设,李传富.谈谈工程移民监理的几个问题[J].人民黄河,1999(12):36-37.
- [4] 李超云.移民安置监测与评估[J].华东水电技术,2001(1):78-79.
- [5] 胡宝柱,郭书英.水库移民监测评估指标体系[J].海河水利,2001(5):24-27.
- [6] 龚和平.世界银行贷款项目中的移民安置监测评估[J].浙江水利水电专科学校学报,2001(6):9-12.
- [7] 蔡频.国外及世界银行对非自愿移民的基本做法[J].水力发电,2002(4):18-20.

(收稿日期 2007-12-06 编辑 彭桃英)