

城中村改造的政策执行机制与绩效

——基于山西省太原市的实证研究

王衡 刘畅 卫晓妮 廖湘林 亢梦迪

上世纪 90 年代以来,随着我国城市化进程的快速推进,在北京、天津、上海、重庆、广州、深圳、武汉、西安、昆明、太原等经济发达的城市 1 相继出现了原先城区周边的村庄被纳入城市版图的现象,这些被城区包围的村庄就是城中村。尽管城中村在行政区划上已经属于城市,但其在社会形态上依然属于农村,因此只有对城中村进行改造,使其在建筑景观、经济体制、社会管理体制等各方面完全融入城市,才能提升城市化水平、增强城市竞争力,实现城市的科学发展。多年来,城中村改造一直备受社会各界的关注,这一研究主题也吸引了越来越多学者的视线,成为了近年来理论界的热点问题。但是纵观现有的研究,我们发现其中的绝大部分都是围绕城市空间布局、建筑规划、经济改制、开发模式等技术性问题展开,而以公共政策执行为切入点进行的研究则比较少见。

本团队以城中村改造过程中公共政策执行状况为调研对象,于 2008 年 7 月 13 日至 18 日间赴山西省太原市进行实地调研。在调研过程中,我们通过问卷调查、访谈、观察等方式收集了大量详实的资料和数据,力图对太原市的城中村改造有较为全面的理解和认识。在居民问卷调查方面,我们在迎泽区郝庄镇东太堡村、万柏林区小井峪村和闫家沟村这 3 个城中村共发放了 100 份居民问卷,收回有效调查问卷 98 份;在访谈方面,我们走访了大量的城中村居民并采访了东太堡村村委主任、小井峪街道办事处党政办公室主任、迎泽区城建局局长等基层干部。立足于实地调研所获得的数据和资料,我们完成了该篇调研报告。

本报告分为三部分:一、历史与现状;二、机制缺陷分析;三、对策与建议。通过本报告,我们力图详细介绍太原市城中村改造的现状,较为客观地评估其绩效,并从政策执行机制的角度着力分析目前改造工作中存在的缺陷和不足,最后提出我们的对策与建议,以供相关部门参考和借鉴。

一、历史与现状

(一) 改造背景介绍

太原市位于山西省中部、晋中盆地北端,濒临汾河、三面环山,是山西省的政治、经济、文化、教育、科技、交通、信息中心,也是全国著名的能源重化工城市。太原市现辖 6 区 3 县 1 市和 4 个经济开发区²,在城市建设用地规模控制范围内,目前共有城中村 146 个,人

¹ 在我国,城中村问题在绝大多数经历过快速城市化的城镇几乎都存在,但最为典型的当数珠三角、长三角、环渤海以及直辖市、省会城市等经济发达地区。

² 6 个市辖区分别为小店区、迎泽区、杏花岭区、尖草坪区、万柏林区、晋源区;3 个县分别为清徐县、阳曲县、娄烦县;1 市指古交市;4 个开发区为太原市经济技术开发区、太原市高新技术开发区、太原工业园

口约 25 万人，占地面积约 251.6 平方公里。

根据太原市城建部门负责人的介绍和我们的实地观察，目前太原市的城中村普遍存在着以下问题：（1）扰乱城市总体规划布局。从空间分布特征来看，太原市的城中村主要分布在城市主干道两侧、规划建设的重要设施用地、城市发展用地之内，它们的存在直接制约了城市的总体发展布局。（2）严重影响市容市貌。城中村里“乱搭乱建、未批先建、批后乱建”的违章建筑遍地开花，建筑布局杂乱无章，加之道路、排水、垃圾处理等市政设施不配套，使得城中村道路狭窄、污水横流、垃圾成堆，成为了太原市最“脏、乱、差”的地方。（3）治安状况令人担忧。城中村中往往有大量的外来人口，村民、市民和流动人口混合居住。由于外来人口管理制度不够健全，许多城中村成了“黄、赌、毒”的温床，恶性事件不断发生。（4）社会管理结构二元化。虽然城中村行政区划上已经属于城市，但其在社会形态尤其是管理模式上依然属于农村，使得城中村居民在社保、就业、就学等一些方面无法享受到与市民“同城同待遇”的应有权益，这不仅不利于村民参与城市社会分工和竞争，而且助长村民养成了一些不健康的生活方式，影响了社会风气。

可见，要解决当前存在的这一系列问题，就必须对城中村进行全面改造，实现城中村地区与城市其它地区的统筹规划和协调发展。因此，城中村改造是加快太原城市化步伐、改善城市形象、提升城市竞争力的一项重要战略任务。

（二）改造进展情况

太原市的城中村改造工作从 2003 年起开始启动，市政府当年即出台了《关于加快城中村改造的意见》等一系列文件，初步确立了改造工作的指导思想、总体目标、基本原则、基本内容、基本政策和方法步骤。2004 年 10 月，市政府印发《关于城中村改造工作有关问题的通知》（并政发[2004]29 号），确定了首批进行改造的 21 个城中村¹，并由市长牵头成立了改造工作的领导机构——太原市城中村改造工作协调领导组（简称“市领导组”）。至此，太原市的城中村改造工作在摸索中初步展开。

2006 年，市委、市政府进行了换届选举，新一任领导班子上任后提出了“新太原建设”的发展理念，把太原市的发展规划定位为“承东启西的区域中心城市、山水园林宜居城市、全国重要的新材料和先进制造业基地、具有世界影响力的华夏历史文化名城”。为了实现这一发展战略，太原市当年起就按照“南移西进、北展东扩、提升品质、重塑形象”的总要求和“改造旧城、建设新城、开发古城”“三城”联动的建设思路，全面推进城市建设。在这种背景下，城中村改造得到了更多的重视，被市委、市政府当作一件大事来抓。当年下半年制定的《太原市城市总体规划（2007—2020）》提出要通过近期、中期与远期三个阶段的努力，用 15 年的时间完全告别“城中村”。这个文件的出台标志着太原市城中村改造全面铺开。

为了使改造工作取得突破性进展，2008 年 5 月 6 日“市领导组”召开例会，确定了 56

区、太原不锈钢生态工业园区。

¹ 首批进行改造的这 21 个城中村为：万柏林区神堂沟、移村、闫家沟、前北屯、后北屯、南寒村；小店区亲贤、杨家堡村；杏花岭区中涧河、道场沟、享堂村；尖草坪区新城、赵道峪、东张村；晋源区晋祠、金胜村；迎泽区郝庄村；高新区殷家堡、小马村；经济区南黑窑、南畔村。

个重点改造村的名单。6月24日，市政府印发了《太原市城中村改造管理试行办法》，该办法详细规定了城中村改造的计划管理、规划建设、方案制定、土地处置、拆迁补偿安置等政策，它的出台标志着太原城中村改造驶入“快车道”¹。

截至2009年上半年，太原市共有43个城中村正式挂牌成立了社区居委会；92个城中村完成了集体土地的测量，其中38个完成了改造用地范围划定工作；全市共拆除村民旧房39万平方米，建成村民安置住宅小区164万平方米²。

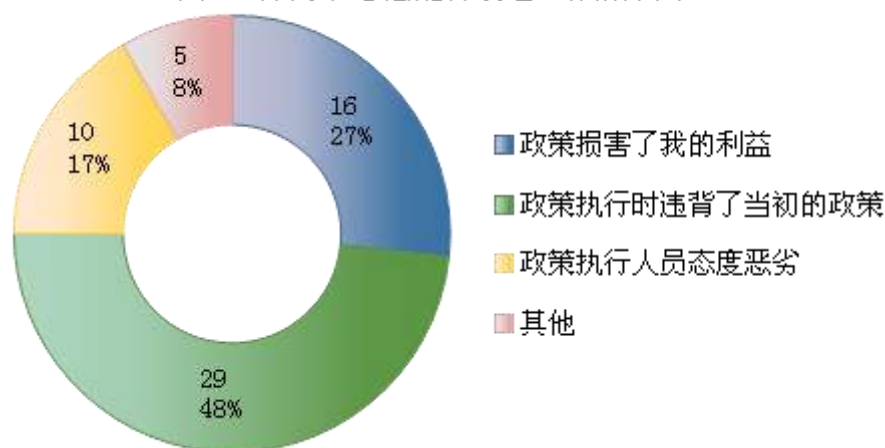
（三）改造绩效评估

然而，在取得以上成绩的同时，太原市城中村改造面临的诸多问题也不容忽视。城中村改造主要有四个方面的工作：（1）把村民转变为居民，也就是户籍改革；（2）撤销村委会，建立居委会，也就是所谓的“撤村建居”；（3）集体土地依法征收为国有土地；（4）集体经济组织改为股份制经济组织。据市城建部门负责人介绍，太原市目前的改造工作的进展主要是在前两项，而后两项工作基本上还处于调查、研究的摸索阶段。

我们在与部分城中村村干部的访谈中也了解到，村民参与、配合改造工作的积极性不高，改造工作（特别是房屋拆迁和土地征用）在有些地方受到了村民的抵制，改造政策的实施遇到了重重困难和阻力。例如，万柏林区小井峪乡新庄村村民就曾联合抵制拆迁，并多次到北京上访反映土地补偿金分配不公的问题；迎泽区的康乐村2006年2月16日因政府强制拆迁引发大规模群殴，参与者达数百人并导致3人受伤³。

在填写调查问卷的98位城中村居民中，表示愿意积极配合工作人员执行改造政策的只有49人，而另外50%的受访者表示不愿意配合。究其原因，主要是村民认为政策执行时违背了当初的政策（48%）、损害了村民利益（27%）、执行人员态度恶劣（17%）。（见图1）

图1：村民不愿意配合改造工作的原因



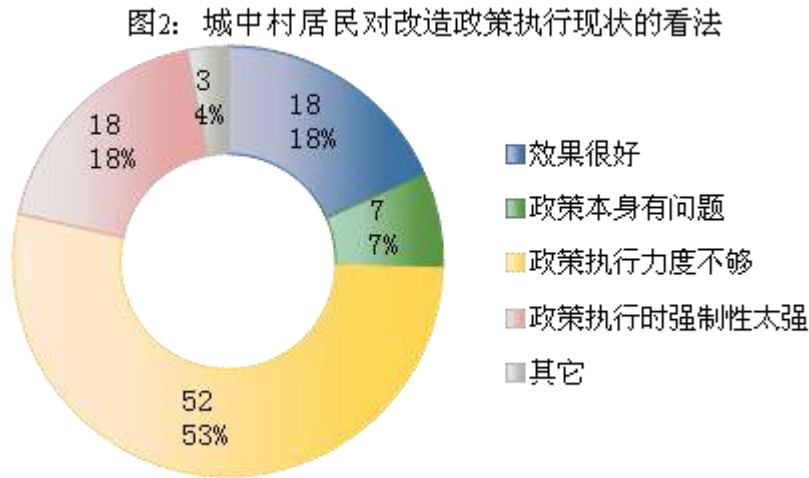
在问到对当前改造政策执行现状的看法时，统计结果表明，认为改造政策执行效果好的有18人（18.37%），认为效果不好的合计77人（78.57%）。在这77人中，有52人认为“问题在于执行力度不够”，18人认为“政策执行时强制性太强，让人难以接受”，7人认为“效

¹ 参见山西省国土资源厅官方网站 <http://www.shanxilr.gov.cn/article/27203.shtml>

² 资料来源：《太原市城中村改造业务知识培训班材料汇集》

³ 关于事件的详细经过，参见新浪网报道 <http://news.sina.com.cn/c/2006-02-17/13558233732s.shtml>

果不好的原因不在执行上，而是政策本身有问题”。（见图 2）

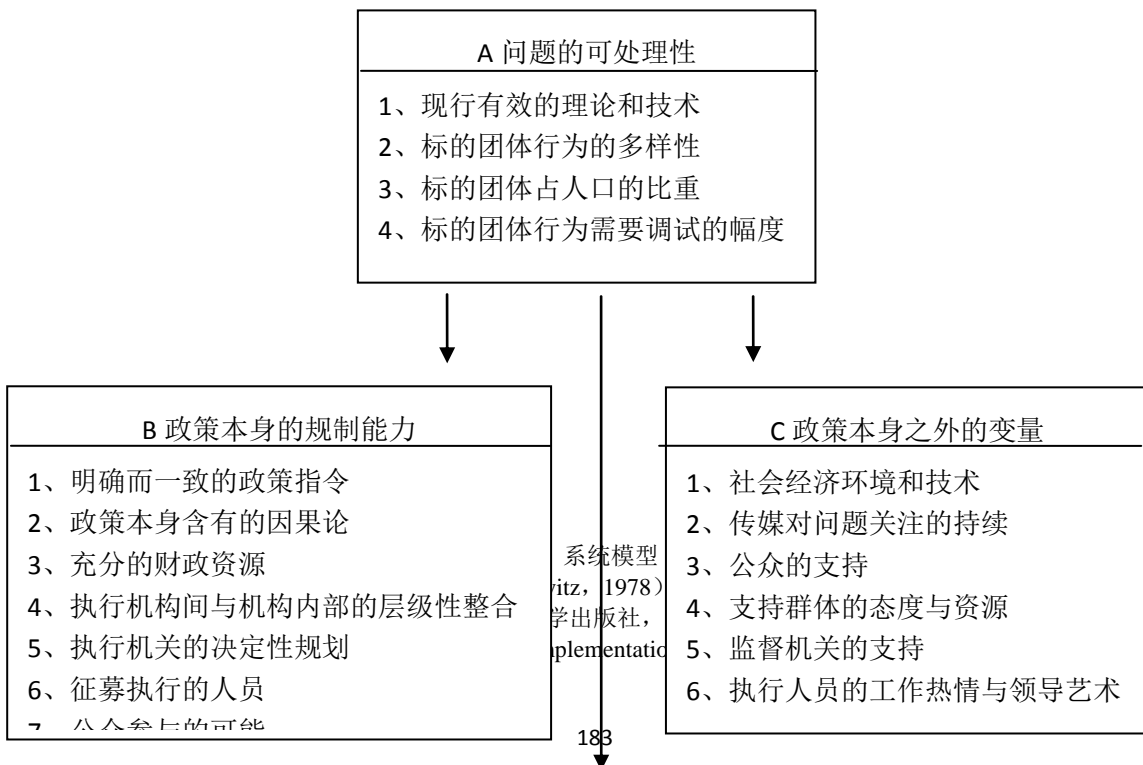


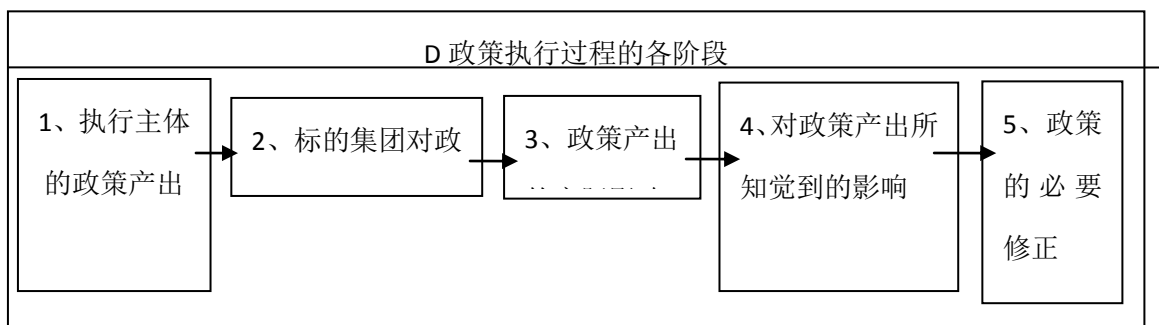
综合以上调查数据我们不难看出，太原市的城中村改造工作赢得了接近半数民众的支持和配合，但改造工作中出现的政策变通、损害村民利益、执行人员态度恶劣等问题大大降低了民众对城中村改造的认同度。目前，仅有不到两成（18.37%）的民众对改造效果持满意态度。现实情况表明：太原市的城中村改造虽然取得了一定的成效，但存在的问题也令人堪忧，其绩效距离民众的心里预期仍有较大差距。

二、机制缺陷分析

公共政策的执行不能取得预期的效果，对于这个问题，政策学者给出了诸多解释框架和理论模型¹，其中尤以美国学者马兹曼尼安、萨巴蒂尔提出的模型最为完备。（见图 3）

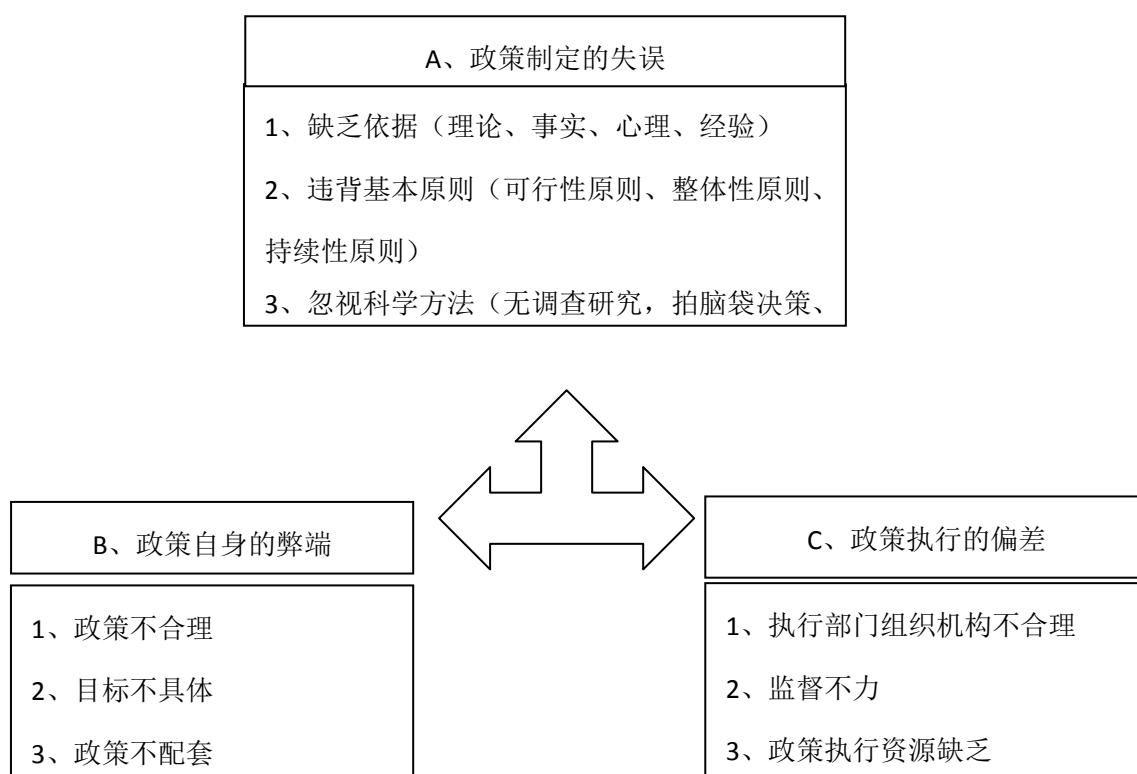
图 3: 马兹曼尼安——萨巴蒂尔模型²





因素、政策以外的因素，这基本上涵盖了影响政策执行的全部变量。以这一模型为主要依据并结合其他学者的相关论述，我们把政策执行效果不理想的原因归结为政策制定的失误、政策本身的弊端、政策执行的偏差三大方面（见图 4）

图 4：政策执行失败的原因



下面，我们就对太原市城中村改造政策的这 3 个方面分别进行考察，看看究竟是哪些环节存在缺陷并影响到了改造政策执行的效果。

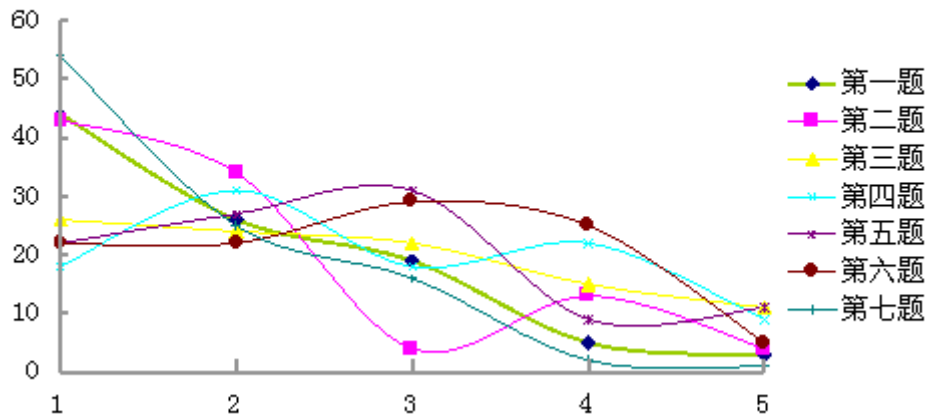
（一）政策制定

任何公共政策都是为了解决特定的问题而制定出来的，对这个特定问题的判断是关系到政策成败的重要因素。如第一部分所述，太原市委、市政府视野中的城中村是扰乱城市总体规划布局、严重影响市容市貌、社会治安混乱的“脏、乱、差”地区，对其进行改造是改变

太原城市面貌、完善太原城市功能、提升太原城市形象的一项重要战略任务。政府方面坚持认为，改造政策是着眼于太原市城市发展的现实而制定的，既具有充分的依据，也符合公共政策制定的基本原则，大方向上的正确性是毋庸置疑的¹。

然而城中村改造并不是政府单方面的行为，它牵涉到 25 万城中村居民的住房、就业、社保等切身利益，倘若作为“标的团体”的城中村居民不认同政府方面的这一判断，那就意味着政策制定就出现了重大偏差。于是，我们自然要关心城中村居民对城中村的基本看法及改造意向。为此，我们在问卷中列举了关于城中村的 7 种说法²，让居民根据认同程度在 1—5 之间标注³，统计结果如图 5：

图 5：居民对城中村的基本看法及改造意向



图中 7 条曲线由左上向右下倾斜的趋势表明：生活在城中村中的村民大都对现状感到不满，认为需要对城中村进行改造；城中村改造是顺应民众要求的工程，具有广泛的群众基础；政府在“政策问题的确认”这一点上没有出现失误，改造政策的方向是正确的。

但是，当被问及“政府的改造政策在多大程度上听取了居民的意见？”时，66.33%的受访者的回答是“没有听取，我们根本没有参与政策制定，目前的改造政策不符合我们的利益”。而认为“听取了，政策完全反映了我们的利益”的只占 5%。我们在与城中村居民的交流中发现，对于完全由政府操纵制定的改造政策能否代表公众的利益，他们普遍持怀疑态度。由此可见，公众参与的缺失使得改造政策的合法性、权威性大打折扣，这也为后来政策执行时村民对执行人员的不信任、不合作埋下了伏笔。

（二）政策本身

1、政策的合理性

理想的政策应该符合事物发展的客观规律，代表民众的根本利益。不符合大多数民众的

1 这一点在我们与迎泽区城建部门负责人的访谈中得到了印证，在访谈过程中他一直努力让我们确信太原市城中村改造的必要性和政策方向的正确性。详情参见附录 1：访谈记录。

2 这 7 种说法分别是：1、违章建筑很多，严重影响了市容市貌；2、卫生状况很差，污染严重，居住环境恶劣；3、治安状况很差，生活在这里缺乏安全感；4、交通、水电、医疗、娱乐等基础设施严重缺乏；5 日常管理处于真空状态，村庄整体规划混乱；6、城中村是城市中脏乱差的地区；7、对城中村需要进行彻底的改造。

3 其中，1 代表“太对了，我完全同意”；2 代表“有道理，我基本同意”；3 代表“不好说，我不发表意见”；4 代表“不对，我不同意”5 代表“完全错误，我强烈反对”。

愿望、利益与要求的公共政策显然缺乏合理性，是注定要失败的。我们设计的调查问卷的第三部分是“居民对改造政策的看法”，统计结果显示，这一部分的几道题目有一个共同点：明确反对的极少，但支持者都更关注自身权益的保障。比如，当问及“对于建筑拆迁的政策看法”时，近半数（49%）的村民表示“虽然赞成，但目前的补偿不够”；再比如，“对于政府向农民征地”，得票率最高的三个选项依次是“支持这一政策，但是征地费太低”（29%）、“农民的权益得不到保障，损失了太多”（29%）、“政府在征地后没有为农民安排就业出路”（28%），而表示“很合理，应该服从”的仅占8%。与此形成鲜明对照的是，户籍改造政策的支持率高达56%，因为多数村民认为农业户口转变为非农业户口会为子女上学带来好处。上述情况表明，虽然城中村改造在整体上是符合民众利益的，但是一些具体政策损害了民众的利益，这大大降低了民众对城中村改造的认同度，也给政策的顺利执行带来了困难。

2、目标的明确性

政策目标是定性与定量的结合形态，是拟定政策方案的依据，它必须是具体而明确的，否则其后的政策过程便难以顺利进行。然而，太原的城中村改造只有一个大体的政策方向，至今也没有一个明确的路线图。调查问卷的统计数据显示，有28%的村民认为“太原市的城中村改造目标不够明确”。小井峪街办的工作人员也向我们表示：“在城中村改造的政策上，一直都没有明确的规定和具体的条例去引导各村进行改造，而只是提出了一个框架、一个构想，放到下面让各家根据情况具体进行，但是这样的政策给并没有太大的帮助”¹。

3、政策的稳定性

公共政策一旦制定出来，就要保持相对稳定的一段时期，不能频繁变化、朝令夕改，否则只能造成政策执行过程困难重重。城建部门负责人在向我们谈及这一问题时曾指出：太原市出台的有些改造政策随意性太强，总是不断修改，这些不严肃的政策没有权威性和约束力，大大影响了执行效果。以城中村改制后居民社会保障政策为例，2003年出台的《关于加快城中村改造的意见》第三条第八款规定：“原村民改制后可按城市居民参保规定办理”。而2008年的《太原市城中村改造管理试行办法》第二十五条却规定：“城中村改制后，原村民应当依法参加社会保险，社会保险费由改制后的经济组织和原村民个人按比例承担。”²

（三）政策执行

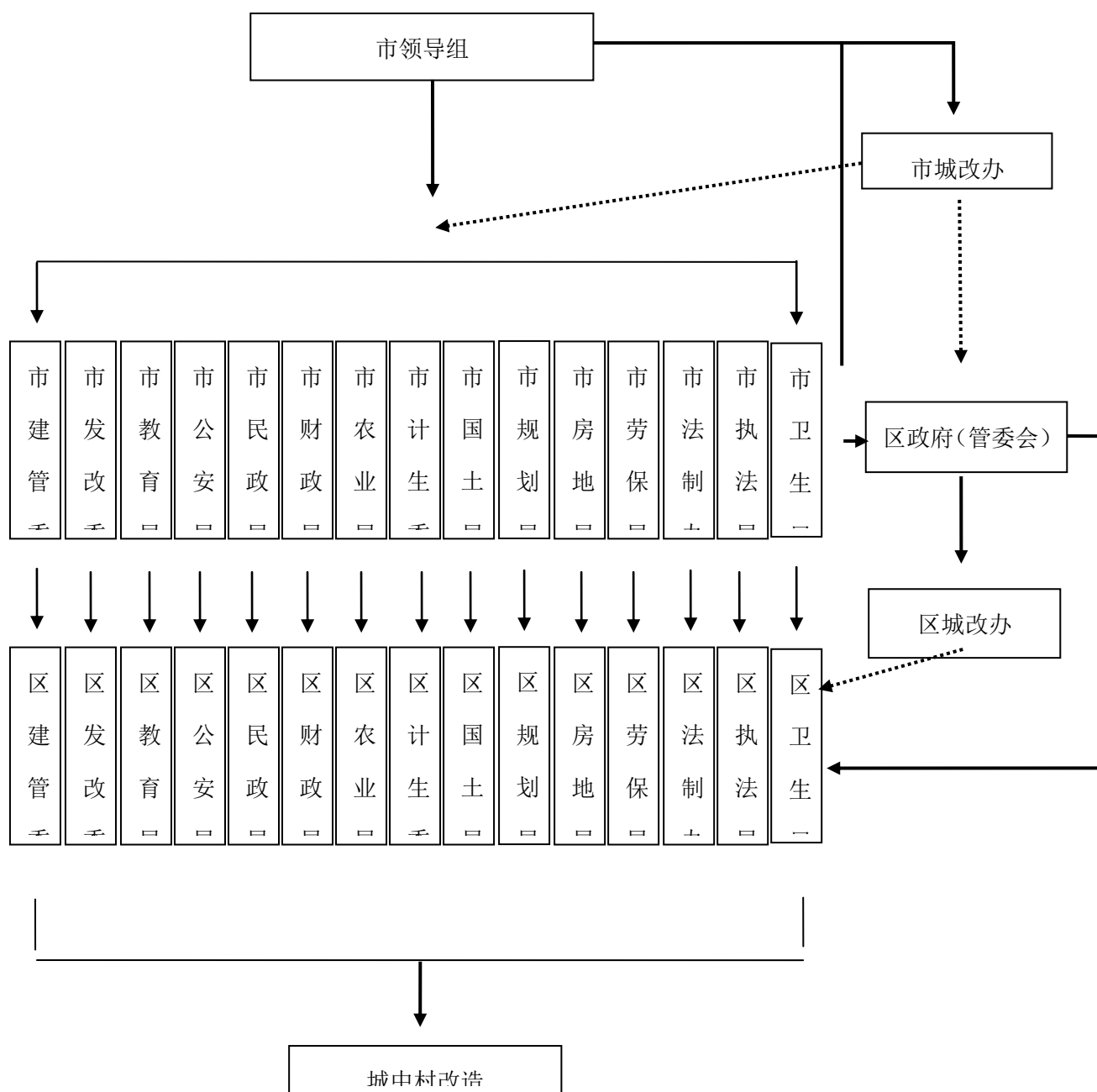
1、执行部门组织机构

任何政策的实施都必须依赖于一定的组织机构来承担，没有健全的组织机构，就不可能有效地执行政策方案、实现政策目标。合理的组织结构要求根据政策预期的目标和任务，科学地规划和设置各个职能部门，然后进行有效的指挥与协调，将执行系统内的各个环节、各个要素联结成一个有机的整体。但是，我们在调研中发现，太原市城中村改造政策的执行部门组织结构上存在着严重的问题。（见图6）

¹ 参见附录1：访谈记录

² 《太原市城中村改造管理试行办法》（以下简称《办法》）是太原市政府出台的距今最近的一个关于城中村改造的纲领性文件，鉴于其重要地位，我们将其收录于附录3。本文以下所有引用该《办法》的内容将不再赘注，请读者一并参考附录3。

图 6: 太原市城中村改造工作部门组织结构示意



上图中，“市领导组”即太原市城中村改造工作协调领导小组，是全市城中村改造工作的领导机构。据了解，该领导小组组长由太原市市长担任，图中所示的 15 个市直部门的主要负责人任成员，可见其规格之高。领导组的主要工作方式是双月一次的例会¹，实行集中办公、会议审批。《办法》规定，凡会议决定的事项，市直机关和各区、经济区管委会都必须按要求及时办结。

我们不难发现，“市领导组”居于各执行部门之上，具有权威的领导地位和强大的政策

¹ 根据并城改字[2008]6号文件，市领导组例会于2008年6月19日以后改为每月召开一次

执行能力。然而它的职能主要是负责全市改造工作的整体统筹，基本上不解决具体问题¹。承担这些琐碎的日常工作的是它下设的办公室，也就是“市城改办”。

可是“市城改办”的规格就没有“市领导组”那么高了。它设在市建管委，与建管委是“一套班子、两块牌子”，由市委组织部从城建和农业系统抽调骨干担任办公室常务副主任和各处处长²。由此可见，它与其他市直部门之间是平级的，对各实权单位没有实际的领导权，而只是一个组织、协调机构³。区一级的情况与市一级基本类似：区政府（管委会）负责本辖区的改造，具体工作由“区域改办”组织实施，但“区域改办”对区直各行政部门亦无实际领导权。

那么，改造工作的实际权力掌握在哪个部门的手中呢？我们不妨看看一些具体事务的办事流程⁴。（见图7、8、9、10）

图7：太原市城中村土地资料备案流程

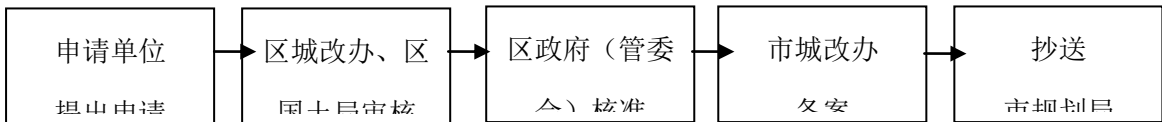


图8：城中村改造建设项目立项审批流程

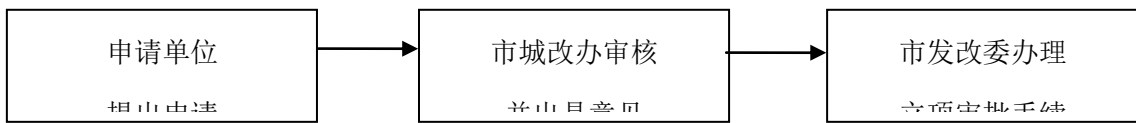


图9：城中村改造建设项目供地审批流程⁵

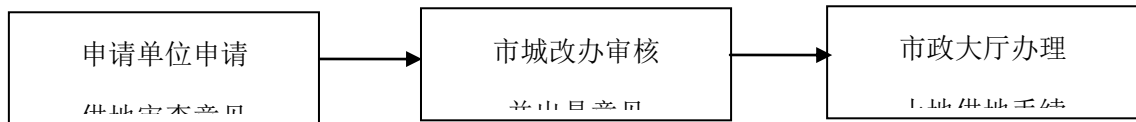
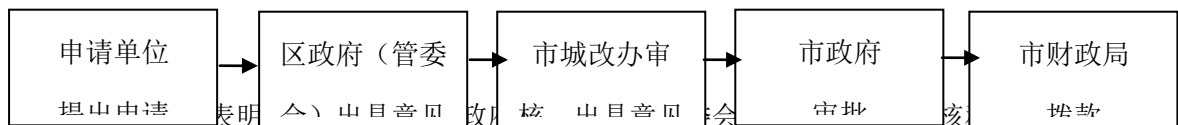


图10：城中村改造专项补贴资金审批流程



而具体事务的办结权则分别归属规划局、发改委、国土资源局、财政局这些职能。据此判断，

¹ 《办法》第五条对其职权是这样规定的：负责领导、部署全市城中村改造工作；制定城中村改造的政策措施、规划、计划及整体方案；确定城中村的改造村名单；考核各区（管委会）和市直各有关职能部门的城中村改造工作；研究解决城中村改造中的重大问题。

² 市城改办内设综合计划处、规划建设处、社会事务处、法规调研处四个办事机构。

³ 《办法》第六条规定：太原市城中村改造工作协调领导小组办公室负责拟定城中村改造有关政策；组织编制城中村改造专项规划；提出城中村改造中长期计划、年度计划，下达城中村改造规划编制计划；确定城中村名录；审定各城中村改造建设方案；对城中村改造项目进行备案管理；进行城中村改造宣传、培训、调研工作；指导、督查、协调各区政府（管委会）和市直各有关部门城中村改造工作。因此，在图6中我们把“市城改办”与市直部门之间的箭头标注为虚线，表示其无实际领导权，下同。

⁴ 图7、8、9、10均摘自《太原市城中村改造办事指南》

⁵ 申请单位在申请时需提交以下资料：申请报告和申请表（用以说明拟建项目工程地点、功能、性质）、村庄全部土地所有权证及附图（必须加盖国土部门公章）、建设用地1:500现状地形图（申请者应在图上标注土地使用证件的用地界限、拟建工程的用地界限和建设工程的位置）

太原市城中村改造工作的实际权力是掌握在市、区两级各职能部门的手中的。

由于城中村改造是一个系统的、综合的市政工程，牵涉到的职能部门非常多，因此行政部门之间的协调、配合就十分重要。但是如前所述，由于“市城改办”领导能力的明显不足，整个太原市的城中村改造缺乏一个有力的领导机构去统一部署、协调各部门行动。这就导致各部门在本位主义的影响下各行其是、各自为政，大大影响了行政效率。据东太堡村贾书记介绍，村委会提出一个建设规划，在各个部门之间转来转去，有时甚至需要一两年才能批下来。太原市公务系统目前流传着“一份申请书上盖了 78 个章”的笑话，或许太原城中村改造效果不理想的症结就隐藏在这个笑话背后。

除此之外，我们还发现了太原市的行政部门效率低下的另一个原因：行政部门纵横组织结构十分不合理，带来了“权力分割”的重大弊端。

纵向上，行政部门层级过多阻滞了政策自上而下的贯通。就拿区一级的“城改办”来说，它在业务上受“市领导组”和“市城改办”的领导，在组织上又要受到区政府的领导，既没有办事职能，又没有对职能部门的实际领导权，其存在的唯一“意义”似乎就是在各类文件上多盖一个章、使得本可以简化的办事程序变得复杂。这种机构的大量存在一来影响了办事效率。

横向上，同级执行部门之间分工不合理、权责关系划分不明确，最典型的表现就是很多部门都设有业务性质类似的机构。比如，太原市建管委下设“城管处”，其职能与太原市市政管理局就多有重合之处¹；再比如，太原市规划局下设的“规划用地处”与国土资源局下设的“综合规划处”也有权力交叉²。这种由于权责划分不清带来的事权冲突往往有两种结果：有利益可图的时候，相关部门争相抢着去行使权力；要承担责任义务的时候，相关部门就开始扯皮、推诿、踢皮球。

综上，由于缺乏有力的领导机构，加之行政部门纵横组织结构不合理，太原市的城中村改造形成了错综复杂的权力交叉网，这对政策执行产生了极其不利的影响。

2、政策执行监督

受各种因素的影响，政策执行有可能会偏离原有的政策目标或违背原有的政策方案。因此，为了保证政策系统的顺利运行、提高政策执行的质量，就必须对政策执行过程加以监督和控制。

按照监督主体的不同，我们可以把政策执行监督分为内部监督与外部监督。内部监督就

¹ 太原市建管委下设的城管处的主要职责有“指导协调全市市容环境、园林绿化、市政设施等方面管理工作；指导城市市容环境综合整治和城建监察工作，负责城市管理综合执法工作”。而太原市市政管理局“行使对全市道路、桥涵、排水、河道防洪、道路照明、污水处理等市政工程和市政设施维护管理职能。”可见两者都有对市政设施的管理权。参见太原市政府网站 <http://www.taiyuan.gov.cn/?wy=832&dwid=10027>

² 太原市规划局下设的规划用地处拥有“受理建设用地规划申请，核定其用地位置、界限、土地使用性质和建设内容，提供规划设计条件，核发《建设用地规划许可证》；调整规划用地位置和界限、增减用地面积、改变土地使用性质”等职能。而太原市国土资源局下设的综合规划处则负责“组织编制国土规划、土地利用总体规划、矿产资源总体规划；参与报市、省人民政府及国务院审批的城市总体规划的审核；参与建设用地预审和非农建设项目可行性论证”参见 <http://www.taiyuan.gov.cn/?wy=731&dwid=10028>

是行政系统内部进行的监督，它主要包括上级部门对下级部门的监督、下级对上级的非约束性监督、平行机构之间的监督、专门机构（税务、工商、审计等）的监督、委托与受委托机构之间的监督等；外部监督主要指权力机关、司法机关、政党、社会团体、社会公众对行政机关的监督¹。

通过调查，我们发现太原市的政策执行监督机制有以下弊端：

就内部监督来说，首先是城改办对职能部门的约束力不足。众所周知，在我国当前的政治环境下，行政监督对权力具有较大的依附性，有效的监督必须有实际的权力作支撑。比如，在我国上级行政机关对其所属的部门和下级行政机关的监督就较为有效，因为上级机关控制着下级单位的领导权、财务权和人事任免权，对其有绝对性的支配权。但是，如果没有这种权力作后盾，有效的监督是很难实现的。根据《关于加快推进城中村改造的实施意见》（并发[2006]42号），市城改办与市直各职能部门之间形成委托关系，被委托方受委托部门的监管指导，这就是说市城改办是职能部门的监督主体之一。但我们在前面已经提到，市城改办与市直职能部门之间在地位上是平级的机构，它对行使行政管理权和执法权的职能部门基本上没有什么约束力，这就导致其监督力度的不足。其次，政府监察机关独立性不够导致监督效力低下。太原市监察机构的现行体制是双重领导体制，各级监察局既受到上级机构领导，又受到同级党委和政府的领导，在这种体制下，监督主体（监察局）与监督对象（职能部门）同存于一个组织单元之中，监督主体甚至要受到监督对象的牵制²，其监督的有效性自然很难得到保障。

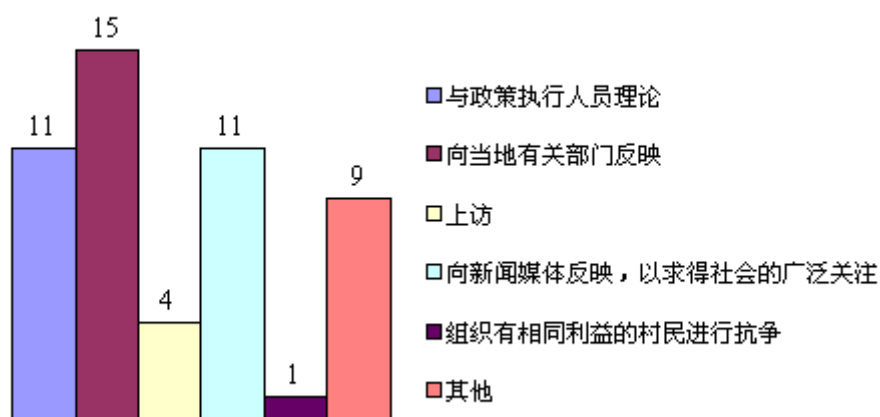
就外部监督来说，首先是权力机关的监督权没有得到充分发挥。作为国家权力机关，各级人民代表大会对行政机关和人员的监督权是宪法规定的权力，不仅具有重要的政治意义，而且其作用是可以得到切实发挥的。但是，目前各级人大的监控多停留于人大代表视察等表面活动，形式大于内容。而且由于我国没有专门的监督法，这类监督实施起来缺乏具体的标准和依据，这些都影响了人大监督作用的发挥³。其次，公众对政策执行过程的监督力度过弱。从理论上讲，公众是最广泛的监督主体，公众监督的地位和作用和其他监督方式不可替代的。但就太原市的现实来看，公众对城中村改造政策执行过程的监督的力度还是很弱的。我们在东太堡村走访时发现很多村民都怀疑村干部在改造过程中有贪污行为，比如一位老大娘向我们反映太原市的房屋拆迁补偿标准是1700—2300元/m²，但到了他们手里就成了1200元/m²，她怀疑一部分钱被村干部截留了。但是当我们问她是如何处理这个问题时，她的回答却是没有采取任何行动，因为一来她不知道到什么地方去反映，二来她认为即使反映了也解决不了这个问题，甚至会因此得罪村干部乃至遭到打击报复。这个案例说明，尽管村民有参与监督的意识，但依旧缺乏行使监督权的有效手段。在我们的调查问卷中，对“您如何表示对政策执行的不满”这一问题，49名受访者的选择情况如下：（见图11）

¹ 参见刘丽霞主编：《公共政策分析》，东北财经大学出版社，2006年，第249—252页

² 比如，市监察局不仅要接受市委、市政府的领导，其办公经费还要由市财政局拨付。

³ 参见马海涛、温来成主编：《公共政策学》，中国财政经济出版社，2006年，第162页

图11: 村民对政策执行表达不满的方式



上图中最多的3个选项依次为“向当地有关部门反映”（30.61%）、“与政策执行人员理论”（22.45%）、“向新闻媒体反映, 以求得社会的广泛关注”（22.45%），而选择“上访”的只有4人（8.16%）。这表明：目前村民对政策执行过程的不满主要是向基层部门反映，但基层职能部门作为政策执行者，更多的情况下是对政策执行进行解释和维护而不是审查和追责，而基层监察部门对同级的行政职能部门的追责能力又十分低下。这些因素共同导致了民众对政策执行的监督起不到显著效果现状。

3、政策执行资源

俗话说“巧妇难为无米之炊”，在市场经济条件下，政策的执行越来越仰赖经费。倘若政策执行机构和人员缺乏足够的财力资源，再明确的政策目标、再详实的政策方案都是空中楼阁。因此，公共政策要想达到预定的效果，必须有足够财政资源作支撑。

太原市城中村改造涉及房屋拆迁、城市社区建设、公共设施建设、居民社会保障等诸多工程，其中每一项都需要大量资金投入。东太堡村村委会贾主任为我们算了这样一笔账：该村常住人口近3000人，土地3600多亩，其中有60%都是宅基地，如果完全落实“拆一还一”的标准，需要还建近1440万m²的新房子，按照一般的房屋造价标准，仅这一项工程造价就至少要10亿元，可见城中村改造对资金有着多么巨大的需求。

关于太原市城中村改造经费来源，并发[2006]42号文件有以下规定：（城中村）规划编制经费由市区两级财政各承担一半；“市城改办”的办公经费由市财政根据工作需要统筹安排¹。不过显而易见，这两项只是改造费用中很小的一部分，至于占改造所需资金主要部分的建设费用，该文件只是简单地规定：“组建太原市城中村改造市场运作实体，市财政部门在资金方面给予大力支持”，但在走访中无论是村干部还是街办工作人员都向我们反映财政部门在资金上的支持力度不够。可是财政部门也有自己的苦衷：相对于改造所需要的巨大投资，市财政预算中能用于改造的资金只能说是九牛一毛²，所以目前太原市城中村改造在实

¹ 资料来源：《太原市城中村改造政策汇编》

² 据查，截止目前太原市政府预算中都没有设立城中村改造专项补贴资金。2008年太原市财政执行一般预算支出为152.86亿元，其中用于城乡建设的为9.4亿，仅占总支出的6%左右，这其中还包括了临泽西大街扩建、汾河治理等多个重大项目工程。可想而知，能真正用于城中村改造的资金微乎其微。资料来源：太

际运作中还是以村集体自行筹资为主。像东太堡村这种村集体经济实力比较强的城中村，还有筹资渠道进行自我开发¹，然而太原市绝大多数城中村都不具备这种实力。因此，我们认为太原市城中村改造面临着严重的资金缺口。

4、执行人员素质

政策执行人员是政策实施中的能动因素，其思想素质、知识结构、精神状态和工作态度等都会对政策执行效果产生影响。

首先，执行人员要具备良好的思想素质，不能运用公共权力谋取自身利益。公共政策执行是社会资源重新配置和利益再分配的过程，各种利益矛盾在政策执行阶段由隐性转为显性。在这一过程中，政策执行者把握着政策执行的裁量权，可以通过灵活的变通使自己获取最大的利益。但这种行为往往会侵害目标群体的利益，使得公众对政策产生反感情绪，甚至会引发大规模的抵制。调查显示，在“不愿意配合改造政策执行”的49名受访者中，有29人选择的原因是“政策执行时违背了当初的政策”，占到了59.18%。这一方面说明村民对政策执行中的扭曲与变通非常不满，另一方面也反映出太原行政队伍的思想素质有待提高。

其次，执行人员要具备良好的知识结构，特别是较高的政策水平。政策执行不是一个简单的照章办事的过程，政策执行者的主观能动作用对于政策执行成败举足轻重。政策执行人员对每一个执行事项都要根据不同的时间、地点和具体情况，权衡轻重、斟酌缓急然后做出调试，这就要求政策执行人员应广泛地涉猎政治学、经济学、管理学、社会学、心理学、法学等知识领域。因为知识结构是工作能力的基础，只有掌握了这些基本知识，才能深刻理解政策的内容、精神和实质，进而正确的应对政策执行时出现的各种问题。而据万柏林区小井峪街办党政办公室王主任介绍，该单位工作人员的文化程度大都为高中到大专，大学本科以上的不到20%。这种现实基本上代表了太原市各街道办事处整体情况，也从侧面反映出太原市政策执行队伍的知识结构和政策水平还有很大的提升空间。

第三，执行人员要具备良好的工作态度和积极的工作热情，这一点在政策执行中占据不容忽视的地位。众所周知，目标群体对公共政策的认同是政策顺利执行的重要保证。“一项政策如果不能为人们真正认同的话，那么它就很难被人们心悦诚服的接受和执行。”²由于政策执行人员是直接与众人打交道的群体，他们往往就成为了公共政策的化身，他们工作时的表现甚至就直接成为了公众对政策的直观感受。所以，要赢得公众的认同和配合，工作人员良好的工作态度和积极的工作热情就至关重要。调查显示，在认为“改造政策执行效果不好”的77人中，18人认为“原因在于执行时强制性太强，让人难以接受”，占到了23.38%；“不愿意配合政策执行”的49名受访者中，有10人选择的原因是“执行人员态度恶劣”，占到了20.41%。执行人员工作态度的重要性从上述两项数据中可窥一斑。

原市统计信息网 <http://www.tytj.gov.cn/tongjijuww/news/news.jsp?id=6277>

¹ 据介绍，东太堡村村集体经济改制后成立了龙鼎集团，它集房地产开发、饮食服务行业为一体，资产规模上亿、经济效益较好。东太堡村的新居建设开发和物业管理都由该公司承担。参见附录1：访谈记录

² 丁煌：《政策执行阻滞机制及其防治对策》，人民出版社，2002年，第264页

三、对策与建议

通过第二部分的分析,我们可以把太原市城中村改造政策的执行绩效不理想的原因归结如下:政策制定过程中公众参与的缺失;政策缺乏对公众权益的保障、政策目标不明确、政策不稳定损害其权威性;政策执行部门组织结构不合理;政策执行监督不力;政策执行资源不充足;执行人员素质有待提高。针对这些问题,我们提出以下对策建议:

(一) 构建公共政策民主参与机制

当代中国正处于一个激烈的社会转型期:一方面,市场经济深刻地触动着旧有的经济结构,各种社会利益在这一过程中不断地进行着分化与重组;另一方面,随着政治文明的进步特别是政治过程朝着民主化方向的发展,公众的主体意识已经逐渐觉醒,不同的利益群体和社会成员已不再满足于被动地接受政府制定的公共政策,而是迫切希望将自己的意志输入到政治系统中,以使公共政策能够更加充分地代表自身的利益。

然而调查显示,在太原市城中村改造政策从制定过程中,公众的参与严重不足。公众参与的缺失不仅使得改造政策的合法性大打折扣,而且大大降低了民众对城中村改造的认同度,这些都给改造工作的顺利推进带来了困难。因此,我们认为太原市要解决好城中村问题,就亟须建立自下而上的制度化利益表达渠道,使得政策更好地反映村民的利益要求。具体来说,有以下五点:

1、要充分发挥基层组织(如作为党的基层组织的村党支部、作为群众性自治组织的村民委员会)和基层民主制度(如村民代表会议制度)在村民意见表达中的作用。

2、各级人大代表和政协委员要切实履行职责,定期征求村民对于城中村改造的意见并认真总结,为以后的政策制定提供依据。

3、要利用大众传播(报刊、广播影视、互联网络等)及时性、公开性和广泛性的特点,使其成为公民发表意见的便捷窗口,为公民参与政治提供更多机会。

4、要拓宽公民参与的渠道,创新参与方式。比如:在政策出台前召开听证会,听取村民意见;邀请村民代表参与政策方案的制定;通过问卷调查或深入交流搜集基层群众意见等。

5、努力提高公民参政议政能力。虽然很多公民都有极大的政治参与热情和强烈的参与愿望,但倘若其素质不高、能力有限就会导致参与效率低下。这就要求政府加强对公民的教育与培训,努力培养公民参与公共决策的能力。

(二) 对改造政策进行跟踪式调整

所谓政策调整,就是政策主体依据政策执行的反馈情况,针对政策执行过程中出现的问题对政策做出的某些必要的补充或删减、修订或修改,从而使其更加完善、更加科学的动态过程¹。其内容主要是对政策内部各要素、各环节的调整,包括政策问题、政策目标、政策方案等。政策调整实质上是政策的“再制定”,政策主体可以通过它来纠正政策的失误和偏差,及时地完善和更新政策,从而保证政策的有序运行。

¹ 刘雪明:《政策运行过程研究》,江西人民出版社,2005年,第167页

针对调查中发现的问题，我们认为太原市政府应该对改造政策做出以下调整：

1、基于“让利于民”、“为民造福”的原则，迅速叫停那些不能保障城中村居民的经济利益的政策。太原市目前对城中村改造的定位是“完善太原城市功能、改变太原城市面貌、提升太原城市形象”，这当然具有方向上的正确性。但是，相对于这些目标，保障公众利益更具有优先性。如果为了城市形象而大量牺牲公众利益，那不仅偏离了公共政策的本质，而且政策推行起来也会阻力重重。我们通过调查发现，城中村村民普遍反映当前的建筑拆迁政策和征地补偿政策标准过低，政府给予的补偿远远不能弥补他们在改造过程中的损失。这就要求太原市政府组织专门的调查组，在深入摸底与确权的基础上重新制定合理的补偿标准。此外，要补充关于改制后村民的住房安置、就业、社会保障等民生问题的政策，比如政府出资建设廉租公寓、预留发展用地等，通过这些政策切实解决村民后顾之忧，保障城中村改造工作顺利进行。

2、及时修改那些模糊不清的政策。目标性的政策要明确具体、设定日程，使之清晰地展示在公众面前；程序性的政策要细化标准、确定步骤，使之有简单、可行、易操作；执行性的政策要制定章程、落实责任，使之有章可循。

3、保证政策的权威性和稳定性。政策出台前要认真研究、反复论证，不能马虎、随意。主体政策不能与现行法律、法规相冲突；配套政策要围绕主体政策制定，不能与主体政策相违背。鉴于太原市各职能部门自2003年以来出台的关于城中村改造的政策过于混乱¹，我们认为有必要对它们进行一次全面的清理，凡是彼此之间存在矛盾、冲突的政策一律取缔。重新制定政策时，要着眼于整体，进行通盘考虑、总体规划，合理安排政策系统。惟其如此，才能使新旧政策之间、各部门政策之间、宏观政策与微观政策之间相互协调，从而建立起科学合理的政策体系。

（三）完善部门结构，整合行政权力

现代行政学上有一个基本原理：为了保证政策执行系统的整体效能，确保分解的执行权力能够形成整体合力、各行政单位协调运作、共同行动，就必须建立一套统一的、高效的命令服从机制，因此集中行政权力是公共政策执行的趋势之一。但是由于缺乏有力的领导机构，加之行政部门纵横组织结构不合理，太原市的城中村改造形成了错综复杂的权力交叉网，行政权力的分散影响了政策执行的效率。调查也显示，在认为改造效果不好的77人中，有52人（67.53%）认为“问题在于执行力度不够，只有加强政策执行，才能更快更好地解决当前问题”。可见，整合行政权力、加强政策执行力度已经是刻不容缓地摆在太原有关部门的案前。为此，我们认为太原市应该从改革行政部门结构入手，对城中村改造涉及的行政权力进行整合。建议如下：

1、要加强“市城改办”的实际作用，由市政府分管领导²担任其主任，通过地位的提

¹ 太原市城改办于2008年7月编印的《太原市城中村改造政策汇编》这本小册子中就收录了2003年以来市委、市政府出台的14个政策（这还不包括各职能机构出台的部门规章），而它们之间多有龃龉之处。

² 目前分管城市建设管理、国土、规划等工作的副市长是吉久昌。资料来源：太原市政公

高强化其职能，加强其对各个职能部门的协调组织和领导能力。

2、为了解决职能交叉带来的责任不清的问题，各市直职能部门抽调各处的精干人员组建负责城中村改造的专门办公室，其业务工作直接受市城改办的指挥，通过发挥“条”的作用来落实行政责任。

3、取消各区的城改办这个冗余的机构，取而代之的是在基层政权（街道办事处、乡、镇）设立专门的科室，负责统筹、协调各单位（如派出所、执法所、城市管理所、工商管理所）的联合行动。

（四）对政策执行过程进行有效监督

1、建立目标责任考核制度，完善政策执行问责机制。针对目前对政策执行过错追责力度过弱的现实，我们建议太原市尽快出台《城中村改造行政过错惩罚办法》，切实追究行政机关及其工作人员的在执行改造政策时的行政过错，对那些因不履行或不正确履行法定职责导致影响行政效率、贻误行政管理工作的，或者在政策执行中损害行政管理对象合法权益，给行政机关造成不良影响和后果的行为，要严厉惩罚。

2、保证专门监察机构的独立性。为了避免监察部门因其地位的从属性而在行使监督权的过程中受到掣肘，我们认为有必要对监察机制进行改革。建议太原市监察局成立专门的“城中村改造监督处”并实行垂直领导体制，使其只接受上级监察部门和“市城改办”的领导，而不受同级党委和政府的领导，独立地行使监督权。同时，太原市信访部门要设立专门办公室，负责处理群众的意见和建议。

3、强化人民代表大会的监督作用。可以考虑在市区两级人大建立“太原市城中村改造监督委员会”，并配备专职人大代表。专职代表通过定期、不定期的深入调查，对政策执行情况进行评估，然后利用提案、建议、批评、质询、申诉、控告、罢免等权力形式对政策执行进行监督。

4、实行政务公开，方便公众监督。在改造村的村委会和各相关职能单位都要设立“城中村改造公示栏”，公开城中村改造的相关政策（如土地征用补偿政策、建筑拆迁补偿政策）、办事流程以及预算开支，并定期公布改造进展情况。“市城改办”要设立专门网站和专门的举报信箱、投诉电话，使群众可以直接反映对政策执行的意见和建议。此外，要充分利用大众传媒的监督作用，使其职能由“政府喉舌”向“政府明鉴”转变。

（五）创新投融资渠道，多渠道筹措资金

调查表明，太原市目前有限的财政预算无法满足城中村改造所需要的巨大的资金投入，改造工作面临着严重的资金缺口。只有拓宽资金来源，才能保证政策的顺利落实。

从目前各地的做法来看，城中村改造的投资模式主要有政府出资、村集体出资、市场主导三种¹。根据《办法》第四条规定，太原市城中村改造的原则是“政府主导、各区统筹、项目捆绑、市场运作”，但是我们在第二部分已经提到，政府主导型的改造模式在实际运作

开网 <http://www.taiyuan.gov.cn/?wy=831>

¹ 参见李珍：《城市化进程中城中村改造研究——以武汉市为分析个案》，华中师范大学硕士学位论文，2005

中异化为村集体自行筹资改造，政府在财政支持上其实是缺位的。因此，我们认为政府要继续加大投资力度，在财政预算中专门划拨经费供城中村改造。更重要的是，要通过监督机制、责任机制切实保障财政资金落实到每个改造村，这就要求改造资金必须专款专用，而且要定期审计并公示。但是，仅仅靠政府的财政，资金毕竟有限，所以还要引入市场机制。太原市市场机制不足制约了资金的筹措，所以我们建议太原借鉴珠海“市场化综合开发模式”，即由政府划出地块，通过公开招标选择开发商进行投资规划。政府与开发商签订合同后，就由开发商承担拆迁、建设责任，政府给予开发商优惠政策¹。这种模式优于村集体自行联合开发商的地方在于：一来政府出面筹措的资金数量大为增加，二来通过政府的严格审查、控制，可以避免村干部与开发商进行权钱交易从损害村民利益的情况。当然，这种模式要得到良性的运转，必须充分发挥政府的调控作用，这也正是“政府主导”的真谛所在。

（六）加强政策执行队伍建设

1、建立合理的干部人事管理制度和公务员制度，通过各种考试把真正具备高政治素质和业务能力的管理人才吸纳到各行政机构²，特别是要积极吸引大学毕业生到基层部门工作。这是优化执行队伍知识结构、提高政策执行队伍素质最基本的途径。

2、加强对执行队伍的培训与教育。由于政策执行者对政策目标的理解能力、利益协调能力以及其掌握的政策宣传与执行方法直接影响着政策的执行效果，所以一定要通过定期的学习与培训，提高执行人员的专业知识和技能。

3、严格政策执行考核制度，增强政策执行者的责任意识。政策执行是有风险的，对这种风险要有监控机制。行政部门要通过严格的政策执行考核制度，对执行情况进行及时的跟踪、评估，对于执行人员在执行过程中歪曲、截留甚至抗拒政策的行为，要严厉地追究其行政责任，通过这种方式增强政策执行者的责任意识。

4、通过激励机制激发执行者的工作热情和积极性。新公共管理理论告诉我们，政府中的个人也是理性经济人，他们也在追求自身利益的最大化，如果忽视了政策执行者的利益，就很可能引发政策执行者以权力谋取私利的心理，导致公共权力的异化。因此，必须在有限的资源供给范围内，给予政策执行者有效的激励。比如，西方国家的能绩制、功绩制就打破了级别和工龄的限制，在充分承认行政人员的工作业绩的基础上激发他们的积极性与创造性，而高薪养廉制不仅能增强行政人员的荣誉感，鞭策他们认真负责地工作，还有利于预防腐败³。

5、净化行政伦理，提高政策执行人员的思想道德素质。虽然上述法律、制度等约束机制能够在一定程度上调控执行主体的行为，但制度本身并不能保证执行队伍在政策执行中做到完全公正、没有偏私。更有效的约束机制在人们的内心，只有净化行政伦理、加强道德建

¹ 珠海市给予开发商的优惠政策是“拆一免二至三”，即根据旧村区位和拆建量，开发商每拆1 m²的房屋可免交2—3 m²建筑面积的地价，确保开发商获得25%以上的利益。在建设总量中，有三分之一用于村民的安置，剩下的三分之二给开发商做商品房经营。这一优惠政策使得珠海市每年在土地收益上减少了近50亿元的收益，但政府却通过这一巨大的利益让步推动了城中村的改造。参见郭振维：《城市化进程中城中村改造问题的研究——以天津为例》，天津师范大学硕士学位论文，2006

² 参见钱再见：《现代公共政策学》，南京师范大学出版社，2007年，第409页

³ 参见张俊生主编：《公共政策的有效执行》，清华大学出版社，2006年，第209页

设，不断提升政策执行人员的思想道德素质，才能从根本上保证他们自觉地按照政策精神灵活地执行政策¹。

原刊于世界与中国研究所《背景与分析》第 212 期，2009 年 9 月 28 日

¹ 同上，第 202 页