

中山大学公共管理硕士（MPA）论文集

公共管理的中国关怀

肖 滨 蔡立辉 主编

中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

公共管理的中国关怀

——中山大学公共管理硕士
(MPA) 论文集

肖 滨 蔡立辉 主编

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理的中国关怀: 中山大学公共管理硕士 (MPA) 论文集/肖滨, 蔡立辉主编. —广州: 中山大学出版社, 2006. 10

ISBN 7-306-02796-4

I. 公… II. ①肖… ②蔡… III. 公共管理—中国—文集
IV. D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 123340 号

责任编辑: 张礼凤

封面设计: 曹巩华

责任校对: 宗 华

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

编辑部电话 (020) 84111996, 84113349

发行部电话 (020) 84111998, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传真: (020) 84036565

印 刷 者: 广州市新明光印刷有限公司

经 销 者: 广东新华发行集团

规 格: 850mm × 1168mm 1/32 10.625 印张 302 千字

版次印次: 2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

本书如有印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系调换

既与国际接轨又有中国特色

——《公共管理的中国关怀》序

夏书章

公共管理硕士（MPA）专业学位教育是国际公认和流行的公共管理人员培训提高的有效模式或方案之一。我国从认真论证到正式引进，经过慎重试点和总结推广，已经历了几个周期，并正在继续发展，总的情况是正常的、健康的。

中山大学是首批试点院校之一。我们清楚地记得，非常明确的是对任何引进项目，都不可机械地、盲目地全盘照搬，对于MPA教育计划的引进，也是如此。因为凡事皆应注意到共性和个性的区别和联系，要善于参考借鉴，择优而用，同时必须从实际出发，高度重视国情、国策所要求的具体内容尤其是基本特点。

用大家比较熟悉的说法，就是既与国际接轨，又有中国特色。二者并行不悖，才能相辅相成和相得益彰。否则，如果只顾前者，而无视时间、地点、条件，必将格格不入，难以收到应有实效；倘若只强调或突出后者，即根本不用引进，以免有名无实，多此一举，于实际无补。最重要的还在于警惕脱离实际。

建设、发展、改革都是实实在在的事情，人们常说要理论结合实际，要学以致用，亦即用于实践。可见，应在“结合”和“用”的方面狠下功夫，前面说到的善于参考借鉴，便是这种功夫或能力的主要表现之一。

我们现在正在努力建设中国特色社会主义，争取早日实现社会主义现代化小康社会，建设成为创新型国家，构建社会主义和谐社会，等等。为此，一定要树立和落实科学发展观，坚持以人为本，全面协

调可持续发展。而公共管理是直接为上述建设和发展服务的，显然非完全适应建设和发展之需不为功。这也就是我国公共管理全局和全过程中所面临的最大实际。

话再说回到引进问题上去。关于科技创新有三大类：一是原始创新或自主创新；二是集成创新；三是引进以后在消化、吸收的基础上再创新。我们引进 MPA 计划，也应当在创新问题上加大思考、研究的力度。至少是在消化、吸收的基础上实行再创新是大有可为的。与此同时，在其他方面亦存在创新的余地。

举例来说，我们引进了案例教学方法，但在案例库的建设方面还有待着力去做。不是说教学用的案例要完全本土化，而是需要有相当比重的本土案例将有助于了解实际情况和解决现实问题。事实上，我国实行改革开放以来，有些实践经验已经为美国著名高校作为素材编制成教学案例用于工商管理 and 公共管理学科领域。

可喜的是，在全国 MPA 教育已取得学位的研究生中，他们通过答辩的论文不乏佳作。把他们的论文择优出版很有积极意义，由此可以反映教学双方对“既与国际接轨又有中国特色”的理解程度和实践状况，以供改进工作的参考，并会受到在学、在职和有关人员的欢迎。中山大学 MPA 教育中心的同志们想把工作做好的精神也应该予以肯定。

2006 年 10 月于广州

“中山大学 MPA 论文集” 编辑委员会

学术顾问：夏书章 王乐夫

编辑委员会成员（以姓氏笔画为序）：

马 骏	任剑涛	肖 滨
汪新生	陈瑞莲	陈天祥
罗观翠	赵过渡	郭小聪
郭巍青	郭正林	廖为建
蔡立辉		

目 录

城中村改革的政策选择	范瑞威 (1)
税收遵从影响因素研究	
——以广州市地税为研究对象	何健楣 (63)
试论物业税的开征	陈剑锋 (131)
佛山市政府采购“三权分立”机制研究	张 可 (176)
公立医院改革的关键路径与政策工具的选择	何 斌 (231)
粤港车辆跨境行驶的问题与对策研究	张志和 (276)

城中村改革的政策选择

范瑞威

(指导教师：郭正林教授)

第一章 研究框架与理论综述

没有城市的发展，就不会出现城中村问题。城中村问题，绝不仅仅是一个城市地理空间或行政区划的重新布局的问题，而是对我国长期形成的城乡二元结构体制的直接挑战。城中村改造以及改制的实质是城乡利益格局的重新配置问题。在城中村改造的过程中，身份变换中的城中村居民的实际利益能否得到制度保护，并顺利融入他们所居住的城市社会体制中来，将制约着政府的政策行为。这也是本文所关注的焦点问题。

一、城中村的概念、问题与特征

(一) 城中村的概念

城中村是城市高速发展、经济持续发达地区出现的另类城市乡村形态，是城市快速扩张的结果。城中村现象涉及的内容十分复杂，既涉及经济关系的变化，也涉及到城市政治关系的变革；既涉及到社会关系的调整，也涉及到城市管理体制的整合；既涉及到原居民的利益安排，也涉及到新移民的社会融合。不同学科背景的学者对城中村的界定，也就难以形成一个共识的概念。

敬东认为城中村就是“‘城市里的乡村’，是指改革开放以来，

在一些经济发达地区或城市，由于疾风暴雨式的城市建设和快速城市化，导致城市用地的急剧膨胀，把以前围绕城市周边的部分村落及其耕地纳入城市用地的范围，大部分耕地的性质由劳动群众集体所有制转化为全民所有制，而在征地过程中返还给乡村的用地和以前的村民住宅用地、自留山、丘等则维持以前的集体所有制性质不变，在这些用地上以居住功能为主形成的社区则被称为“城市里的乡村”^①。李钊在《城中村改造途径的思考》中提出，“所谓‘城中村’是指在城市化快速发展过程中，城市将一些距新、旧城区较近的村庄包入城市建设用地内，这些被纳入城市建设用地的村庄，本文将它称为‘城中村’”^②。邱元华、陈建中在《苏州市城乡结合部的“无地队”改造》中首次对城中村用了苏州当地“无地队”的替换叫法，并界定“无地队是指随着社会、经济和城市建设的发展，大量农村集体土地被征为国有土地后，因人均耕地面积不足0.1亩而撤销农村建制的原村民小组（生产队）的俗称。是在城乡结合部广泛分布的一类特殊社区”^③。郑庆昌在《聚焦城中村——城中村转型发展系列研究之一》中认为：“所谓‘城中村’，就是指这些原来的农村，由于城市的扩张变成城区，现已基本没有耕地、没有农业、也没有农民，但仍按村的行政管理体制来管理的城市中的特殊社区。”^④李培林在《巨变：村落的终结——都市里的村庄研究》中指出“城中村的外部形态是以宅基地为基础的房屋建筑的聚集，实质上是血缘地缘等初级社会关系的凝结”。他把城中村分为三类：“一是处于繁华市区，已经完全

① 敬东：《“城市里的乡村”研究报告——经济发达地区城市中心区农村城市化进程的对策》，载《城市规划》1999年第23卷第9期。

② 李钊：《城中村改造途径的思考》，载《安徽建筑》2001年第3期。

③ 邱元华、陈建中：《苏州市城乡结合部的“无地队”改造》，载《城市发展研究报告》2001年第8卷第2期。

④ 郑庆昌：《聚焦城中村——城中村转型发展系列研究之一》，载《福建论坛（经济社会版）》2002年第2期。

没有农用地的村落；二是处于市区周边，还有少量农用地的村落；三是处于远郊，还有较多农用地的村落。”^①刘吉、张沛在《城中村问题分析与对策研究》中将城中村界定为“乡村在向城市转型过程中，由于各种主客观原因，造成转型不彻底而形成的一些在土地上以原有居住功能形态为主的聚居环境”^②。谢志岚在《化解城市化进程中的城中村问题》中认为，“城中村不仅是一种居住形态，也是一种社会形态。……城中村是急剧城市化过程中原农村居住区域（包括土地、房屋等要素）、人员和社会关系等就地保留下来，没有参与新的城市经济分工和产业布局，仍然以土地及土地附着物为主要生活来源，以初级关系（地缘关系和血缘关系）而不是以次级关系（业缘关系和契约关系）为基础形成的社区”^③。

笔者认为，城中村是城市化发展过程中，由于城市建设急剧扩张与城市管理体制改革相对滞后的矛盾造成的特殊社会现象与城市形态；是指城市规划发展区内村建设用地已经或即将被城市用地所包围，经济、社会、土地利用、建设景观等各方面处于明显的乡村向城市社会转型过程之中的原农村村民聚居点，既具有城市化初期的部分特点，又保留浓厚的农村社区特征。

（二）城中村的问题与特征

城中村问题是城市发展所面临的新情况、新问题。城中村问题的解决必须切实结合城中村的社会特征，因势利导、对症下药。城中村的特征主要表现在三大方面：一是经济特征，突出表现为产业结构非农化，第三产业地位突出；经济收益多元化，土地与物业收益地位突

① 李培林：《巨变：村落的终结——都市里的村庄研究》，载《中国社会科学》2002年第1期。

② 刘吉、张沛：《城中村问题分析与对策研究》，载《西安建筑科技大学学报（自然科学版）》2003年第9卷第3期。

③ 谢志岚：《化解城市化进程中的城中村问题》，载《特区理论与实践》2003年第8期。

出；独特的出租屋经济成为村民家庭收入的重要来源；由于“出租屋经济”衍生出复杂的“驻村经济”。二是社会特征，突出表现为原有村民只有少部分转为城市非农业人口，而大部分村民在户籍管理上表现为没有土地不务农的农业人口；外来人口大量涌入，甚至超过本地人口；城中村成为转变中的传统农村社区与移民社区的混合体，社会结构复杂化。三是空间特征，突出表现为土地利用特征呈混合型；违法审批宅基地，违法乱搭乱建，利用集体用地肆意兴建集资房等问题严重；建筑容积率高、密度高，布局混乱，居住环境差，道路等级低且不成系统，配套设施不足，市政建设落后，维护管养欠缺，土地的开发与建设无序化。

本文所研究的城中村改造，是指在政府规划指导下的城中村建设形态（物质环境）的改善或改变，而不是城中村社会、经济、文化等形态的变化（即改制），提出的政策意见也是主要针对改造而非改制。本文按照科学发展观的总体要求，借助城市化的动力，运用多元共治的治理理论，透过对目前城中村改造政策的分析与研究，从目前比较典型的政府主导改造、市场主导改造和政府与市场协同改造三种主要政策模式中，针对广州市的实际情况与特点，按照政府与市场协同改造模式提出切合广州实际的、可操作的城中村改造的政策选择与组合意见，为破解城中村真正城市化的难题作一点尝试。

二、研究的背景与意义

城中村的存在对城市建设和管理造成了极大的负面影响。城中村长期保留农村建制，实行农村管理体制，形成了相对封闭的小社会；城中村所在的街道又难以按照城市管理体制实施管理。这种城乡二元管理体制，表面上两种管理体制都在实施管理，实际上是谁也管不着，谁也管不好，造成城中村的规划、建设、管理长期处于混乱无序和低水平状态：规划严重滞后，房屋布局混乱，建筑密度极高，楼房间距极小，乱批乱建的违法建筑层出不穷，不仅严重破坏了城市景

观,影响市容市貌,而且存在着极大的消防安全隐患,给村民的生命财产安全造成严重威胁;基础设施配套不足,城乡之间的道路、给排水、煤气、电讯等配套衔接不够,环卫、城管、公交缺乏有效覆盖;环境卫生脏乱,成了城市中最大的卫生死角;社会治安形势相当严峻,城中村的“出租屋经济”不仅冲击了正常的房屋租赁市场,形成“吃利阶层”,还由于利益驱动和管理力度不够,形成许多黑色或灰色产业的经营地带,成了“黄、赌、毒”等社会丑恶现象的滋生地,给社会治安造成极大的压力;城中村是外来流动人口的主要聚集地,加上传统“重商轻学”思想影响和小农意识根深蒂固,使城中村人口文化层次偏低,城市文明向农村传播和交融渗透阻力较大,效果不显著,亦使城中村精神文明建设滞后。

加快城中村的改造,实现城乡一体化,有利于改善城市整体环境,有利于提升城市综合资源价值,有利于营造良好的社会秩序,是推进城市现代化进程,实现城中村区域物质形态、社会形态、经济形态和主流生活方式城市化的客观要求与必然选择,是建设现代化城市面临的一项重要任务,是落实科学发展观,促进城乡协调发展、人与自然协调发展、经济与社会协调发展的核心工作。

笔者有机会参与广州市城中村改造的具体政策研究和政策制定工作,通过广州市城中村改造的实践和与全国各地同行的交流,掌握了城中村改造的成功经验与失败教训,较系统收集了推动改造的各项相关政策与措施,有利于本论文研究的展开与深入;各地城中村改造碰到的具体问题和困难,又为本论文的研究提出了思考与创新的空间;广州市的城中村具有全国各地的城中村的特点,还蕴藏了比其他地方更复杂的社会背景与利益关系,对广州案例的研究分析,制定的政策与措施,如能较好地解决广州的问题,在一定程度上可以解决国内其他城市出现的形态恶化的典型城中村问题。

三、研究的目的是与内容

(一) 研究目的

城中村的根本发展取向是走向真正的城市化,即农村向城市转变、村民向市民转变、农村管理向城市管理转变,这种转变包括物质形态、经济结构与组织、社区结构与管理、生活方式、人口素质等各个基本方面,是一个综合的社会转变过程,需要相应的物质建设、制度建设与社会文化建设。其中,农民意识的转变是城中村改造的根本,农民的传统乡土观念强烈,对土地的依赖性强,城中村改造后,农民改变了祖祖辈辈作为土地所有者与经营者的身份,对这种转变需要有正确的引导,并为他们提供实质上的帮助,使农民真正转变为城市居民,这是城中村改造本质上的问题。同时,从物质形态的改造入手,通过改善人居环境,促进生产方式与生活方式的转变,促进农村城市化与城市的整体协调发展。

本研究主要立足于广州市本期城市规划建设用地范围内的 138 (143)^① 个城中村改造的政策制定与选择,以国家和地方的法律、法规、规章为依据,目标是按照政府与市场协同改造的模式提出一系列针对城中村改造工作的行政操作措施、办法、对策和实施细则,以有效推动城中村改造的有序、顺利、良性实施。

(二) 研究内容

本论文分为五部分:第一部分是研究框架与理论综述,提出城中村的概念、问题与特征,研究的背景与意义,研究的目的与内容,研究的方法、区域与路线,对国内外相关研究略作评述,并提出论文的理论框架。第二部分是探讨现行政策模式,按照目前比较典型的政府主导改造、市场主导改造和政府与市场协同改造三种主要政策模式对

^① 138 个是改制前城中村数;行政区域调整、城中村改制、撤镇设街后,广州市城中村数为 143 个(2004 年 8 月,由广州市建委村镇处统计提供)。

广东省有代表性的城市与国内其他地区有代表性的城市的城中村改造工作情况作回顾,通过比较与分析,提出目前城中村改造的困难与问题、经验和体会。第三部分是现行改造政策分析,在介绍政策依据的基础上,根据三种主要改造模式对目前各地正在实施的改造政策作全面综述,也对与改造密切相关的改制政策作概述,在比较研究的同时,分析了政策的问题与缺陷,同时展示了有效政策的具体检验案例。第四部分是广州城中村改造的政策设计探讨,根据当前广州市城中村改造的时代背景与要求,结合广州市推进城中村改造面临的政策问题与需求,在分析国内其他城市改造政策,结合有关法律、法规、规章和国家政策的基础上,按照政府与市场协同改造的模式提出广州市推进城中村改造的政策选择与组合。本文提出广州市的改造政策是一个包括主政策与配套政策的政策系统。主政策包括:一是改造模式与实施主体政策;二是规划管理政策;三是土地和房产管理政策;四是拆迁与建设管理政策;五是设施配套与维护管养政策;六是税费减免政策;七是改造激励政策。配套政策包括:一是城中村控制政策;二是出租屋管理政策;三是城中村消防整治政策;四是原村民保障政策。本章还就现实的局限指出改造政策设计的缺陷,同时也通过广州的案例检验部分政策实施取得的效果。第五部分是结论与展望,本文根据政策选择与案例效果,提出基本结论:城中村改造是推进城市化、统筹城乡发展的关键;将体现民意、保障民权、改善民生作为改造政策设计的基本前提,是改造政策生命力和操作性的源泉;多元共治是改造成功的核心理念;实施配套政策是达到改造目标的关键动力;政府与市场协同的改造政策模式是适合广州等大城市“村城”改造的可行模式。同时,就本文研究范围、内容所可能忽略的问题、实施改造面临的新障碍作了简要描述,并根据自身的理解提出解决问题、克服障碍的意见和建议。

四、研究的方法、区域与路线

（一）研究方法

以实证调查、案例分析为基础,借鉴国内外城市更新、改造和规划管理的理念,根据对政策措施的分析对比、实施效果的比较,应用公共管理、城市规划及政策分析等理论,采取点面结合、以点为主、典型调查与面上研究相结合的研究方法,针对广州市的实际和社会实践的经验,按照政府与市场协同改造模式提出城中村改造的具备可操作性、针对性和时效性的措施和办法,探讨加快城中村改造的政策意见。

（二）研究区域

本文涉及全国多个城市的城中村改造及改制的政策实践,但以广州市的城中村改造政策为解剖麻雀的重点。具体地,就是广州市 385 平方公里本期城市规划建设用地范围(原规划发展区)内分布在除了历史上的旧城区东山、越秀、荔湾三区之外的 5 个行政区、1 个开发区内的 138 个(143 个村,涉及除东山、越秀外的 6 个行政区、1 个开发区)城中村为研究的主要区域,还就配套政策的研究延伸到广州市新的规划发展区内的村庄。

据广州市国土资源和房屋管理局的统计数据,广州市 385 平方公里本期城市规划建设用地(原规划发展区)范围内,138(143)个城中村共有建设用地 80.6 平方公里,达到 20.9% 的比例!^①从图 1-1 中可以清晰地看出,城中村的“身影”密密麻麻,颇有无处不在的味道。

① 数据来源:从 2001 年广州市 1:2000 土地利用现状 GIS 数据库提取获得。

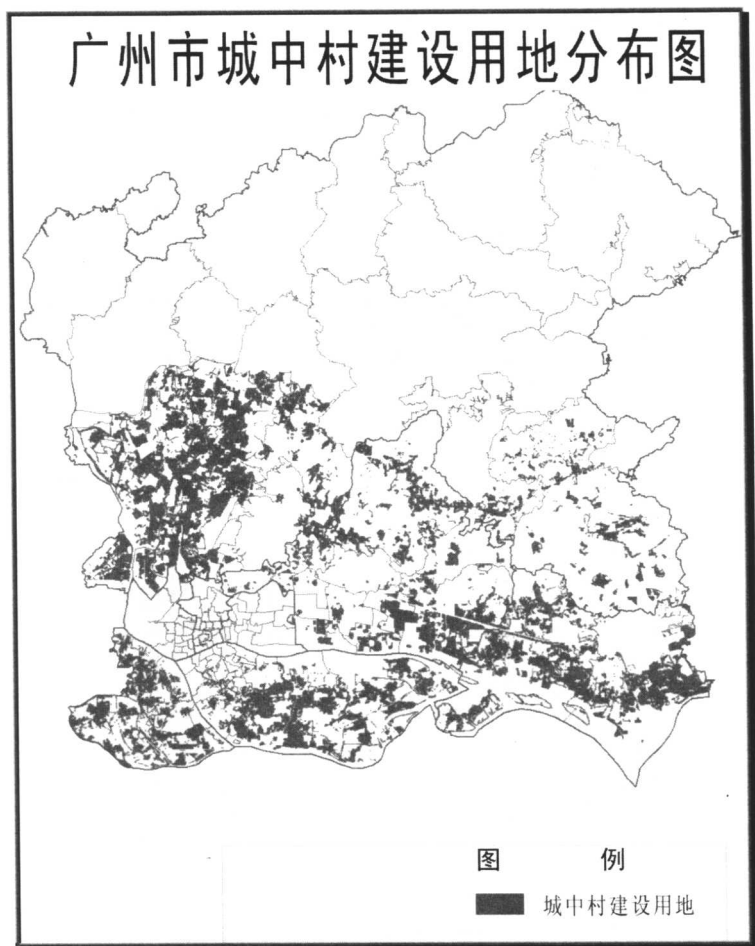


图 1-1 广州市城中村建设用地分布图

数据来源：从 2001 年广州市 1:2000 土地利用现状 GIS 数据库提取获得。

(三) 研究路线 (见图 1-2)

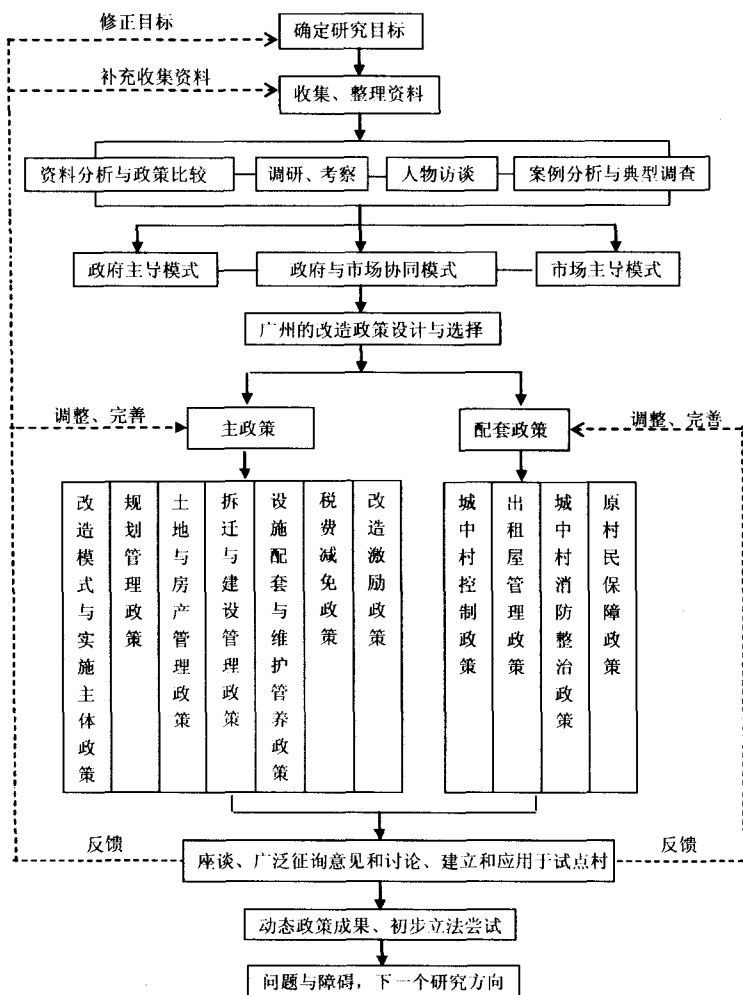


图 1-2 本文研究路线基本框架