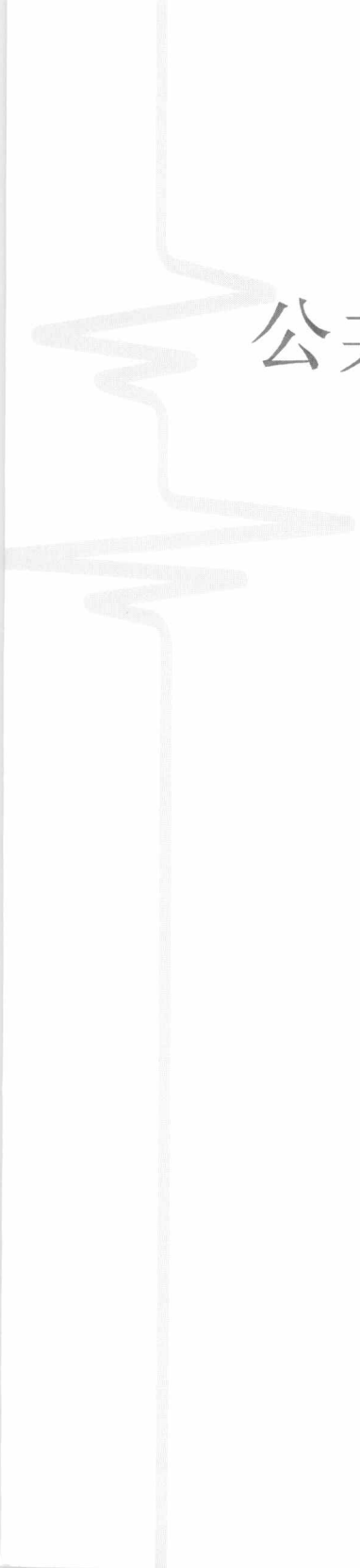


公共管理案例分析

陈奇星 陈尤文 主编

case studies in public administration



公共管理案例分析

陈奇星 陈尤文 主编

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理案例分析/陈奇星,陈尤文主编. —上海:上海人民出版社,2009

ISBN 978 - 7 - 208 - 09001 - 9

I. 公... II. ①陈...②陈... III. 公共管理—案例分析—上海市 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 211235 号

特约编辑 陈敬山

责任编辑 孙 瑜

封面设计 文 婷

公共管理案例分析

陈奇星 陈尤文 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 21.75 插页 2 字数 383,000

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

印数 1 - 3,250

ISBN 978 - 7 - 208 - 09001 - 9/D · 1658

定价 35.00 元

前 言

在变革的社会中,涌现出大量新事物、新问题,如何正确地面对和解决这些问题,是对每一级政府机关和每一个公务员的挑战。本案例选中所涉及的事例,无论是正面的、反面的,还是目前还没有结论的,都是值得我们深入思考和需要研究解决的现实问题。本案例选中每一个问题都与百姓的生活、政府的形象、领导的威信紧密相关。我们将此编撰成书,就是为了给探寻解决类似问题的人们得到启发、吸取经验教训,在开阔思路和提升能力的过程中,以更有效的方法解决复杂的矛盾,更好造福于社会和人民。

公共管理案例,是公共管理部门和公务员在履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务过程中,产生的值得我们进一步探讨的事例。中国的公共管理实践在改革的环境中更是不断地变化和发展着,随着公共管理实践的不断发展,公共管理的研究范围、主题和内容也在不断地发展和变化,这就要求公共管理教育以及相关的案例也必须不断地更新。我们就是根据变化了的环境和要求,将公共管理中遇到的新问题、相对棘手的矛盾,以及人们比较关注的事情进行分析。案例研究具有真实性、典型性、时代性特征,它是沟通理论与实践的桥梁,是理论研究的源泉,结合着案例分析有助于将先进理念落实到具体的实践之中,实现知行合一。

我们撰写的《公共管理案例分析》这本书,选择了行政决策与执行、行政领导与选人用人、公务员素质与绩效考核、城区管理与突发事件处置、行政传播与监督、依法行政与疏导、行政改革与服务型政府建设、社区行政等八个专题,在阐述各专题不同案情的基础上,列有相关链接的思考题,并用公共管理的原理对案例进行分析和总结。本书的撰写力求做到:切合变革时代公共管理的发展需要,案例选择适当,案例分析深入,基本原理阐述准确,应用成效明显的要求。

本书所选的案例,有一部分是来自上海市委党校处级公务员任职班学习的学员们提供的,这有十几年的积累。它鲜活地反映了基层公共管理的情况与面对的问题,资料丰富而详实;一部分来自上海市委党校公共管理教研部十多位教师,以及虹口、杨浦、卢湾区委党校的部分教师在科研与教学中的调研成果;还有一部分是来自有关报刊上的信息。所以书中的很多题材是我们的原创,也是目前社会上

比较关心的话题。最终由本书的作者对每个案例进行了详实的分析。

本书的主编陈奇星是上海市委党校公共管理教研部主任、教授,长期从事公共管理的教学与研究,出版过十几部著作,公开发表上百篇论文,多次主持国家和省部级课题;陈尤文是上海市委党校公共管理教研部教授,长期从事领导理论的教学与研究,出版过十多部著作,公开发表上百篇论文,多次参与撰写国家课题,多次主持省部级课题。参加本书撰写的教研人员主要有:(按姓氏笔划排序)万敏、王志远、王洁、方卿、阮传胜、刘小珍、严荣、吴明智、陈尤文、陈怡、陈奇星、陈保中、肖锋、沈士光、张小蕾、张玉瑜、张宇钟、张志海、张家禾、张培琳、周苏欣、罗峰、赵勇、容志、桂林、袁士祥、顾荣、郭艳、董幼鸿、蔡爱平、戴焰。

此书的出版不仅对公共管理部门的工作有参考意义,对公务员培训学习和领导职务应聘考试都有重要的参考价值。而且适用于公共管理硕士(MPA)专业和各类相关培训班的教学。

在本书的撰写与编辑过程中,我们得到了上海人民出版社的陆宗寅主任、孙瑜编辑的多方面帮助,在此表示衷心的感谢。

编者

2009年9月

目 录

前言	1
一 行政决策与执行——如何体现科学与民主精神？	
公共治理中的民主参与和决策能力	
——上海磁悬浮规划设计三度修改引发的思考	2
为什么 67% 居民一个月之内就签约？	7
信息准确体现科学决策精神	
——从一则国资审计案例看如何增强决策能力	13
如何正确有效地决策？	21
如何执行上级下达的不完全妥当的任务？	27
报亭拆除中是否应该有执行艺术？	31
二 行政领导与选人用人——人格魅力与能力方法是关键	
新任领导如何打开工作新局面？	38
如何转变被动落后局面？	
——领导方式的综合有效运用	46
如何当好副职领导	
——到位不越位的方法	56
王局长选用干部是否“一言堂”？	62
如何发挥党支部在行政机关工作中的作用？	66
三 公务员素质与绩效考核——世界性难题应该怎样解决？	
新进公务员基层锻炼的烦恼	74
这个优秀应该给谁？	
——公务员考核的难题与思考	78
如何做好考核制度改革的沟通工作？	84
浦东新区政府绩效评估的发展与推进	90

四 城区管理与突发事件处置——由被动转向主动的策略

取缔还是疏导？大城市流动摊贩问题的治理	98
洋泾街道如何整治栖山路乱设摊	
——对城市管理综合执法问题的思考	105
沪郊某区域镇多元求解治理“乱设摊”	113
银川出租车停运事件反思	121
一项重点工程引起的突发群体性事件	126
由基督教堂之争的处理引发的思考	134
处理群体性突发事件必须慎用警力	
——以云南省“孟连事件”为参照	140
A 市建立城市应急联动系统	147

五 行政传播与监督——阳光下运行的力量与适应性

“普通命案”的真相为何如此扑朔迷离	
——“邓玉娇案”中的行政传播	156
“躲猫猫”事件与网络舆论引导	164
鱼与熊掌，何以兼得？	
——对某区政府信息“免于公开”一案的思考	175
全国开展产品质量和食品安全专项整治行动	
——对有效进行市场监管的相关思考	183

六 依法行政与疏导——原则性与协调性的统一

地方政府为何被逼走上讨债之路？	194
堵、疏、补：“黑车”治理之辨	201
酒后驾车为何屡禁不止？	213
我的利益谁做主？	218
地下车库的相关法规亟待完善	226
行政调解制度需要重视	231

七 行政改革与服务型政府建设——由外而内的变革与责任

如何培育和发展社会中介组织?	240
行业协会间的矛盾该如何化解?	248
W 市建设服务政府的实践	257
城市屋顶垃圾谁来管?	266
政府资金如何更有效地支持中小企业发展?	272
政府部门利益的平衡和整合	
——如何实施“帮帮组织”的税收征管	280
浙江省富阳市的“专委会”改革	284
公务车货币化改革能走多远?	293

八 社区行政——多元化诉求如何统筹兼顾?

城市住宅小区综合管理问题探索	
——空调装哪里:究竟谁说了算?	304
花园小区:业主要求打开这扇大门	310
G 街道社区服务中心的社区服务实践探索	317
社区管理中利益关系的平衡	
——社区管理中居委会该做什么	325
与时俱进,开拓创新	
——L 街道党工委探索社区建设的新路子、新方法	330

参考文献	339
------------	-----

中国行政管理学会主办 中国行政管理学会

《中国行政管理》编辑部 中国行政管理学会



行政决策与执行

——如何体现科学与民主精神？

中国行政管理学会 中国行政管理学会

行政决策与执行是行政管理学中的两个重要概念。行政决策是指行政主体在行使行政权力、履行行政职责过程中，对所要解决的问题，在充分占有信息的基础上，经过科学分析和比较，从中选择一个较优的决策方案，并付诸实施的过程。行政执行是指行政主体将已经作出的行政决策付诸实施，以达到行政目的的过程。行政决策与执行是行政管理过程中不可分割的两个环节，它们共同构成了行政管理的核心内容。

在行政决策与执行过程中，如何体现科学与民主精神，是一个值得探讨的问题。科学精神要求我们在决策和执行过程中，遵循客观规律，运用科学方法，进行科学分析和判断。民主精神则要求我们在决策和执行过程中，充分听取各方意见，尊重公民的合法权益，实现决策的民主化和执行的公开化。

首先，在行政决策过程中，要体现科学精神，就必须做到以下几点：一是要广泛收集信息，确保决策所依据的信息真实、准确、全面。二是要运用科学方法，对收集到的信息进行科学分析和判断。三是要进行可行性论证，确保决策方案具有可操作性。四是要进行风险评估，对决策方案可能带来的风险进行科学评估。五是要进行成本效益分析，对决策方案的成本和效益进行科学比较。

其次，在行政决策过程中，要体现民主精神，就必须做到以下几点：一是要广泛听取意见，充分尊重公民的合法权益。二是要实行决策公开，将决策过程和结果向社会公开。三是要建立决策听证制度，对重大决策事项进行听证。四是要建立决策责任追究制度，对决策失误进行责任追究。五是要建立决策评估制度，对决策执行情况进行评估。

在行政执行过程中，同样要体现科学与民主精神。科学精神要求我们在执行过程中，严格按照决策方案执行，不得随意变更。民主精神则要求我们在执行过程中，充分尊重公民的合法权益，做到公开、公平、公正。

总之，行政决策与执行是行政管理过程中不可分割的两个环节，它们共同构成了行政管理的核心内容。在行政决策与执行过程中，如何体现科学与民主精神，是一个值得探讨的问题。只有做到科学决策、民主决策，才能确保行政决策的科学性和民主性，从而确保行政执行的顺利实施。

公共治理中的民主参与和决策能力

——上海磁悬浮规划设计三度修改引发的思考

引言

近年来,大规模群体性事件持续增多,通过“散步”等方式表达诉求的现象也不算稀奇。2006年福建省厦门市准备引进台商投资的某化工厂项目,消息传出,多名政协委员和中科院院士都表达了工程对公共安全影响的担忧。2007年6月1日至2日,有数千名厦门市民,以散步的形式,走到市政府门口,对该项目表示抗议。厦门市民的这一行动,震动了高层和舆论,中央电视台马上进行了报道。由于高层的介入,福建厦门宣布该项目缓建,委托中科院进行项目的环境影响评估。这个案例说明,在信息化急速发展的今天,公民参与公共治理和公共决策的方式已经发生巨大的变化。网络时代的来临,不仅引发了信息爆炸,也给政府的公共决策机制提出了新的挑战。如果无法有效改善和扩充公共参与空间的有机容量,则公共参与势必将给公共决策程序造成极大的压力。

案例介绍

两次修改规划后的“散步”

2008年1月12日,大风,小雨,上海的天空阴沉。数千名上海市民聚集在人民广场,呼喊口号,表达自己对磁悬浮通过家门口的看法。13日下午2时,又有部分磁悬浮沿线业主在南京路步行街“购物”以表示反对磁悬浮。

2006年7月正式公开的《沪杭磁悬浮交通工程环境影响报告书》中,沪杭磁悬浮将利用既有磁悬浮上海线,由龙阳路站向西南延伸,经世博园区后,穿越黄浦江直通铁路上海南站。磁悬浮线路自上海南站开始分成两路,支线向北,连接规划中的上海虹桥机场综合枢纽,而正线则向南,沿沪杭高速公路通往浙江的嘉兴、杭州。但就在同年,这条贯通沪杭两大城市的磁悬浮项目在一片争议声中被暂时搁置。2007年1月,它的线路规划,以机场联络线的新面孔,向闵行、浦东居民公示。沿线小区居民在看到这个公示之后,开始了连续上访。闵行区政府一位人士透露,自从方案曝光以来,区政府的确遭到了极大的压力,每天都有大量人上访,很多时候区长都要亲自接待。2007年3月份某一天上访者更是达到几千人,这引起了市政

府有关领导的关注。5月中旬,磁悬浮工程被传说停建,原先的拆迁工作已经暂停,政府给居民的规划图也已收回,而一些原本在规划范围内停工的新建楼盘又重新开工。

2007年12月29日,一则《沪杭磁浮上海机场联络线(龙阳路站—虹桥综合交通枢纽)规划选线调整方案(草案)公示》(以下简称“选线公示”)被挂在了上海市城市规划管理局的官方网站上。公示日期从2007年12月29日至2008年1月18日。2008年1月2日,一则《沪杭磁浮上海机场联络线(龙阳路站—虹桥综合交通枢纽)环境影响评价公示(简写本)》被挂在了由国家环保总局和上海市环境保护局联合开办的“上海环境热线”网站上。公示日期为2008年1月2日至2008年1月15日。就是这两则公示引起了沪杭磁浮上海机场联络线规划沿线居民的争议,直接导致1月12日的集体“散步”活动。

不平静的隐忧

磁悬浮工程的规划让部分居民感到不安。按照上海市规划局2007年12月29日公示的沪杭磁浮上海机场联络线优化方案,在不久的将来,距某小区30米,每隔10分钟,就会有一列时速200公里的磁悬浮列车通过。该区居民所担心的,是磁悬浮列车带来的巨大噪声,和所不了解的电磁场辐射。与他们有相同担心的,是上海磁悬浮延伸线上近40个小区的居民。世界上第一条商业化磁悬浮线路穿越他们家门口而过,带来的并不光是接近领先技术的喜悦。

根据2007年12月底的公示,原有的34公里线路被缩减到31公里,同时在人口密集的市区,线路走向略有调整,部分管道从明铺改为暗埋。但在协调会上,有关专家曾透露,磁悬浮轨道距小区建筑最近的距离不过30米。虽然这个距离略远于上海市环保部门确定的安全距离22.5米,但业主们仍然怀疑,自己将会生活在一个不安全的电磁辐射环境里。他们的依据之一是:2003年,浦东区政府曾经对磁悬浮距离建筑的距离作了如下规定:轨道两侧一级防护带为50米,二级防护带为100米。在人烟稀少的浦东,50米的一级防护带,全被整整齐齐的绿化覆盖。

但在2006年春天的公示中,龙阳路往西的延长线,在要穿越的淀浦河两岸,50米缩水到了22.5米。这引起了沿线居民的强烈反对,他们抱怨有关部门对同一件事采用不同标准,并且担心自己会变成核磁共振小白鼠。

在2007年12月底公示的最新磁悬浮方案中,并未提及22.5米这个敏感数字。上海市规划局一位负责人向记者介绍,此次规划中并未对距离磁悬浮的建筑控制距离作硬性规定,他们会依据实际情况确定拆迁范围。现在磁悬浮沿线唯一

可依据的 50 米标准,是针对新建、改建、扩建的项目,但他说,这并不包括已经建成的房地产项目。

市民和平表达意见

2008 年 1 月 2 日,上海市环境热线贴出的环评公示简写本中,有这样的结论:“本工程运行状态下,沿线区域电磁场强度远小于环境标准限值,与当地环境背景水平一致。”

但这个结论并不为广大业主认可,一些有专业背景的业主认为,变化电磁场的强度和地球永磁场的强度对人体健康的影响程度可能不一样。他们认为项目筹建方应该提供更完整的动物或人体伤害实验数据。

此次公示的规划地图中,并未标注途经小区的详细信息。但通过与 google earth 地图的对比,陆续有三十几个小区发现,他们的家园将在磁悬浮沿线。没有人知道磁悬浮会影响到多少人,此次规划草案和环评报告两份公示,并未出现在沿线小区的公告栏上,只是低调地出现在上海市政府规划局网站和上海市环境热线,不少人都是在元旦期间,看到热心的业主转帖的公示信息,才对这个项目有所了解。家住龙阳路地铁站附近的刘先生说,要不是他偶然上网,也不会知道离自己家门口这么近的地方要修磁悬浮。

规划局的公示不断在各个小区论坛上转载,元旦之后,陆续有小区业主组织起来,集体向浦东和闵行区信访办反映意见。1 月上旬,各区信访办陆续组织磁悬浮研究中心、市环科所等相关负责人与几个小区的业主分别见面协调。

业主们在见面会上提出了自己的意见:希望沿线受到影响的居民区、机关、学校贴出公示;各大公众媒体转载公示和环评报告;公示期延长到 3 月 5 日;要看到环评报告全本和生物(人体)长期安全性试验数据;要求依法召开听证会,邀请媒体参加等要求。最后,他们还要求申请合法在人民广场集会,表达自己的意见。主持见面会的领导表示,大家对磁悬浮的意见可以理解,一些问题可以商量。

1 月 13 日,上海市政府新闻发言人表态,磁悬浮方案正处于听取沿线居民建议和意见的阶段,已在相关小区设置了意见征集点,希望沿线居民通过合法理性的渠道反映意见。上海市各媒体刊登了同样一则消息,上海市政府新闻发言人就上海市正在进行的沪杭磁浮机场联络线规划选线调整方案 and 环境影响评价报告书网上公示表示,目前,相关方案正处于听取沿线居民建议和意见的阶段。市规划、环保部门对这项工作十分慎重和重视,已在相关街道(镇)和住宅小区设置了多个意见征询点,并在网上开设专门邮箱。

又是一年 底

2008年12月17日,《财经》杂志报道,由上海市建委牵头,在上海市市政大厦召开了磁悬浮项目协调会。在这个内部会议上,通报了磁悬浮申报工作进展,并提出了磁悬浮部分段落“入地”25米的规划,各有关部门开始低调筹备沪杭磁悬浮上海段的动工。

2009年1月17日,上海市市长韩正在新闻发布会上接受新加坡记者关于磁悬浮是否重启的提问时介绍说:“上海磁悬浮是把浦东国际机场和虹桥国际机场这两个国际机场连接起来的一个快速干道,这是上海城市进一步体现服务功能,服务长三角、服务全国的一个枢纽工程,也是一个网络化重大基础设施建设项目。”这个回答,被媒体普遍视为上海磁悬浮将继续建设的信号。

1月29日,在中德两国总理举行的系列会谈后,中德双方签署了“德国蒂森克虏伯公司向中方转让部分磁悬浮列车技术”的合作协议。德国媒体2月最新报道,如果不出意外,中德将在2009年4月份进行磁悬浮方面的合作。

相关思考

1. 围绕磁悬浮项目,社会共有几种组织或力量?其利益诉求分别是什么?
2. 从这个案例中可以看出,当前社会中民众利益诉求表达的机制和方式是什么?
3. 从公共政策制定的角度如何看待上海磁悬浮规划三次被修改这个典型事件?

学理分析

在当下公共领域的构建中,网络传媒作为一个提供信息和公共讨论的平台与渠道,使公民、传媒、政府三者之间形成了及时的、建设性的互动关系,从而有效地推进了公共政策的制定、执行与修正,而且这些过程和环节也日趋走向透明与公开,最终促进社会政治文明的建设。

回顾近年来极具影响力的事件,其要么是被网友揭发,要么是被网络舆论放大,然后都经历过搜索引擎的诘问,相关网页高达几十万甚至几百万个。如果没有互联网,很多真相可能还尘封至今。作为一种全新的现代化传播方式,网络媒体提供了最快捷、最便利的传播平台。网民也借助着这个虚拟空间,极大地扩大了信息源,增加了社会的透明度。

从本案例中我们可以看到,网络化时代已经深深改变了中国的社会生态。网络和媒介的发达,给予社会群众和公民以言论表达空间和渠道,通过这个平台,分散的原子化的个人可以马上组织起来,或者在网络上开展意见表达,或者通过“散步”等方式直接向政府施加“压力”。在这个过程中,民众、政府与媒体都成了相关的利益主体。从民众角度看,最大的利益就是维权,防止自己的利益受到侵害;政府为了公共利益,必须适时进行大规模基础设施建设,但是,任何基础设施都有成本,特别是在繁华城市中,拆迁等成本非常高,这种情况下,政府不能站到民众的对立立场上去,而要尝试充当利益协调者的角色;作为媒体,为了自身的发行考量,往往会对公众关注的,能吸引眼球的公众事件披露、报道,甚至提前曝光,这往往给事件中的政府以很大压力。

互联网的应用和普及开辟了公众参与的便捷渠道,成为解决公共政策制定过程中“专家理性和大众参与双重缺位”的工具。长期以来,学术界部分学者认为,行政权在很长一段时期内呈高度集中的强势,渗透到社会与个体生活的各个角落,而与此相应的规则制定或者更准确地说政策制定不仅带有很强的行政导向,甚至成为行政权运用中的“应有之义”。但是,互联网使得这种权力高度集中的公共政策模式日渐式微,社会各方面可以在小范围的个人信息交流之外,通过互联网提供的网络杂志、博客、论坛以及新闻跟帖等方式参与到公共政策制定之中,表达自己的意见。

按照王绍光的分类,公共政策议程一般可以简化为三类:传媒议程、公共议程和政策议程。“传媒议程是指大众传媒频频报道和讨论的问题;公共议程是引起社会大众广泛关注的问题;政策议程是指决策者认为至关重要的问题……这三种议程的设置可能是相互关联的。”进而,王绍光认为,结合中国的实际,根据民众参与程度的高低,政策议程可以区分出六种议程设置的模式,即关门模式、动员模式、内参模式、接力模式、上书模式、外压模式。关门模式和动员模式对应的是决策者,内参模式和接力模式对应的是智囊团,上书模式和外压模式对应的是社会大众。这种模式划分并没有阐明传媒议程、公共议程和政策议程之间的关联性,以及他们之间的相互转化机制。尽管从传媒议程设置的过程来看,传媒不可能成功地实现左右大众“如何想问题”的意图,但是却可以轻易地对“大众关心什么问题”进行指手画脚,从而制造出一定时期的“注意力”和“焦点”。因为“注意力”是一种极为短缺的资源,倘若“注意力”与一定时期社会大众最为紧迫的关切和自身利益相关(当然必须从中排除社会大众的从众心理以及可能存在的被误导因素),那么,传媒议程就具有可以转化为公共议程的潜力,甚至可以转变成成为政策议程。

随着信息时代的来临,特别是互联网的应用和普及,政府的公共政策议程以及

政府治理本身面临着快速变化的环境。公共政策议程因为政府网站而日益受到了公共议程的影响,政府治理也因为网络的力量而受到了“权力多中心化”和“自主治理”的渗透。根据本文的讨论,我们可以归纳以下的基本结论和政策建议:

首先,加大政府信息公开力度。政府信息公开在形成公共参与、公共议程和公共政策议程中具有突出的地位,政府信息公开应当成为引导公共参与、公共议程和公共政策的风向标。各级政府部门应在实践中不断完善政府信息公开目录制度,一方面可以根据自身的职责编制政府信息公开目录,另一方面可以根据一定时期的公共议程编制政府信息公开目录,有针对性地消除因为政府信息不透明所产生的信息不对称状态。

其次,广开言路,设立“政策窗口”。各级政府网站都应该设立独立的政策窗口,及时收集和接纳社会各界可能提出的谏言,并根据自身职责的相关度定期对这些意见和建议进行排序,然后再公开征集社会评论,形成公共政策制定的议程和时间表。对所接收的那些与自身职责无关的意见和建议,则转移至相关的政府职能机构;对那些涉及信访和依法维权的事项,则移交给信访机关和司法机关。

再次,完善公共政策议程的制定程序。公共政策议程是一个集思广益、兼听则明的过程。从公共政策议程提出一开始就具有统一认识、达成共识的意图,倘若拘泥于单一的部门利益或者甘愿为一些特殊的利益集团所捕获,那么就会使得“部门本位”和“长官意识”处于支配地位,从而陷入偏听偏信的境地,公共政策制定过程就会为各种潜规则和“暗规则”所左右;也会导致政出多门、政令不止,甚至各种公共政策相互冲突、相互抵触,从而导致公共政策效用不断衰减,产生逆向激励的效果。

最后,倡导良好的社会责任观念。在一般意义上,信息利用服从于递增收益规律,而政府信息又是公共产品,因此,在很大程度上,对于包含公共议程和政策议程的信息传播,因为它们涉及“原则政治,而非利益政治”问题,应该遵循严格的社会管制,而非经济管制,应该从基于“成本—收益”的原则走向实现良好的社会职责原则。

(上海市委党校讲师、博士 容 志)

为什么 67% 居民一个月之内就签约?

引言

动拆迁是“天下第一难”,处理动迁信访是“天下第一烦”。这一状况,在上海启

用旧改三大新机制后有了转机。平凉路某弄堂是一片石库门房子,夏衍笔下“上海屋檐下”的典型风貌。2009年上半年,这片有70年历史的老弄堂开始动迁,在杨浦区城市建设中称为河间路南块旧改工程。虽然不是市政项目,但动迁速度快得惊人。在短短一个月的酝酿期里,签约率就高达67%。有什么奥秘,用了怎样的措施使这“第一难”的问题有效解决?公共决策中的价值取向,以及决策的公开化、透明度都是极为重要的。

案例介绍

新居就在百米外

“没想到搬得这么近!”惠民中学退休教师陆女士在前客堂和天井住了几十年,最大的心愿是早日扔掉马桶。现在,她不仅盼到了动迁,而且还有就近安置的方案让她选。新房就在河间路,离老房子仅100米远!由于签约早,她还挑到了七楼一套二室一厅的住房,62平方米,面积虽不大,但厨房、卫生间、阳台,一样也不少。新房就在内环高架边上,附近有大卖场、医院、学校,还有沪东工人文化宫,交通方便,生活环境都是最熟悉的,住在一起的还有老邻居。陆女士真是做梦也要笑出声来。

近年来,上海不断推进旧区改造。自20世纪90年代以来,中心城区公拆除旧房屋6000万平方米,动迁居民95万户。不过,大部分动迁配套房都建在郊区,路比较远,大人工作、小孩上学、老人看病都不方便。能不能让老百姓享受到“原拆原还”的便利?杨浦区在全市率先开展“拆除重建”试点,将已收购储备的工业用地捆绑二级以下旧里,开建保障型用房,用于动迁安置,平凉路1751弄就位于这一“拆除重建”区域内。

2009年初,上海市出台《关于进一步推进本市旧改工作的若干意见》,推出旧改三项新机制:改造事先征询居民意见;动迁补偿“数砖头加套型保底”;增加就近安置。这三项新机制在河间路南块都得到了体现。2008年大桥街道就动迁意愿、“数砖头加套型保底”方式征求居民意见,同意的都在90%以上。

尊重民意,改造由居民做主

河间路南块和浦东塘一塘二地块,是上海市出台《关于进一步推进本市旧改工作的若干意见》后的试点,严格按照《意见》实施。《意见》根本亮点就是“事先征询制度”、“阳光动迁”。例如开展两轮征询工作,充分听取居民意见,并在一定程度上

赋予居民决定权,尊重民意。

“是否改造”,居民做主。第一轮征询意见是了解居民“愿不愿意改造”。具体做法是,由街道或居委会组织,书面征询改造区域内居民意见,同意改造的居民达到90%以上,才可办理前期改造手续,进行下一步工作。如果居民同意改造率达不到90%,暂不改造。这对过去改造不改造由政府部门做主,是一个根本性的改变,由政府“替民做主”转变为“居民做主”。

“如何补偿安置”,也要居民认可。第二轮征询意见,就是收集居民对补偿安置政策的认可度。具体办法是,与每户居民签定附生效条件的《房屋拆迁补偿安置协议》,在3个月内,签约率超过三分之二,协议正式生效,方可进入实施阶段;在规定的期限内,签约达不到三分之二,则暂缓改造。杨浦区另一试点飞虹路某弄堂,虽然在第一轮征询意见中同意改造的居民达到了90%,但在规定的期限内签约不足三分之二,补偿安置方案未取得居民同意,旧改项目暂停。

拆迁方案和补偿工作接受居民监督。公示拆迁方案,保证居民的知情权,征求居民意见后进行优化完善;补偿依据事先核准,补偿情况事中审计,补偿结果事后公开。整个动迁过程和补偿过程在居民的监督之下。

补偿不拉“橡皮筋”

就近安置怎么操作?杨浦区房地局副局长、区住房保障中心主任介绍:不记人头,只数砖头加套型保底。根据市政府2009年出台的规定,“数砖头”即以被拆除房屋原有面积为补偿依据,按被拆除的房屋市场评估单价再加25%的价格补贴;套型保底是指每产(注:“每产”即每张私有住房产权证或公有住房租赁凭证核定的房产)增加15平方米的居住功能保障,也就是增加独用的厨房、卫生间的面积。

无论居民原住房,还是安置房源,都以市场评估折算价格,即使原住房和安置房在市场价格标准上的平等性,在此基础上给予居民适当的优惠和购房补贴。但规定每产只能购买一套,5年内不能转让。

在基地办公室,墙上公示栏贴得满满的:杨浦区拆迁五项制度、房屋评估均价、被拆除房屋面积认定、配套商品房售房流程……最令人惊讶的是,已签约的居民安置结果也都公开了,补偿安置协议以及经费发放清单全部在公示栏内以原始凭证的形式公开,补偿金额精确到元、角、分。杨浦区房地局副局长、区住房保障中心主任说:我们要全过程、全方位地接受居民监督,真正体现“阳光动迁”。

负责动迁的百群动拆迁公司工作人员也说,因为公开、公平、公正、透明,安置补偿没有“橡皮筋”可拉,所以这次的动迁工作变得简单了。