政策与管理

如何治理城市“违法乱建”

基层政府要有“挖空脑袋也要处理好问题”的决心和气魄，不断满足群众合理合法的生产生活需求，力避治理违建却伤百姓利益、伤群众感情的事情发生，对待不同利益相关群体力求公正，在合法合理的利益面前求得“最大公约数”。

□ 潘墨涛　吕毅品

“违法乱建”问题一直是我国城市建设的治理难点。不同城市“违法乱建”治理难的成因不尽相同，但究其共性，主要应理清这几个方面的现实问题：城市违建专项治理的主体过于繁杂，多头治理等于治理缺位；治理违建相关法律法规体系不完善，立法不细、执法不严；分析城市违建问题未抓住重点，治标不治本；基层政府治理违建相关的资源精力不足，但又未充分发挥社会作用；治理中未能解群众之难，忽略了相关群体的合法利益，等等。针对我国目前城市“违法乱建”治理难的成因，可提出以下几点对策选择。

及时厘清城市违建治理的责任主体。摄于当前我国“违法乱建”问题的严峻性，多部门协同治理并非好办法。违法建筑的拆除牵扯到多个部门，很容易出现“九龙治水、群龙无首”的局面。研究并明晰违法建筑的认定主体及其认定标准，应当对城市违建进行细致分类定性并法制化，将认定主体圈定在专业部门和科研机构。确立以基层政府为主导的责任主体执行机制，集中治理“违法乱建”的执法权。一种选择是，将行政综合执法、国土、规划等部门的执法权委托给乡镇和街道，以乡镇政府、街道办事处为治理违法建筑的责任主体，从各职能部门抽调力量由镇街统一指挥，将执法重心下移，有利于及时发现、深入了解违法建筑相关情况，有利于有效调动各种资源，形成工作合力。另一种则必须集中“违法乱建”问题治理的权责于一个专业部门，如可将治理权责直接赋予住建部门的各级执法机构，单一机构全权负责。可探索设立区、街道、居委三级管理及公检法联动的快速处置机制，在相关法律的保障下，做到及时发现问题，依法决策治理，随时接受监督。

加快城市规划相关法律法规体系建设。城市规划相关法律法规体系的建设，必须针对“立法不细、执法不严”的问题。城市规划相关法律的细化，就是要求具体化、明细化，要增强法律的确定性和可操作性，克服法律的模糊性和随意性。要严格、细致地阐释“违法乱建”的分类认定标准，尤其要对相关租赁关系进行说明；要进一步明确相关治理主体的权责，逐步细化治理的方法手段和具体流程，提高可操作性；要明确相关惩治措施，加强法律法规对违建问题的惩处力度；最重要的，要在法律法规中明确条目以保护相关弱势群体的利益，保护治理主体的切身安全，严厉打击违建者暴力抗拆行为。针对执法不严问题，必须在法律层面严格监督治理城市违建的执法行为，对矫正和控制执法者工作行为进行相应立法，相关监督、举报、奖惩制度一并法制化，推动城市违建治理的严格执法，维护法律的震慑力和执行力。

进一步明确城市违建专项治理的突破口。针对城市违建的整条利益链，对不同利益群体应当分别对待，区分不同情况以分别处理，力求事半功倍，找到恰当突破口，从而有的放矢地打碎传统“违法乱建”的利益链。总体来看，依法重点惩治违建的建设方出租方，教育和帮扶违建承租方和相关项目经营者，保护周边居民的根本利益，是治理违建抓重点、“掐七寸”的良策，是治理我国城市“违法乱建”问题的治本之举。应改变“拆”字当头治标不治本的治理模式，从掌握在建或已建的违建“房东”信息入手，结合个人房产数据库，加大查处力度，对非法违建第一时间认定和拆除，减少利益摩擦；应以重典惩处现有违建“房东”，严格依法打击违建中介，提高违法购置、租用违建的成本，集中力量清理“违建一条街”；应打开群众检举通道，严厉处置执法机构的寻租行为，检举加入“违建利益链”的执法者，打压执法者在违建治理上的非法牟利空间，坚决转变“睁一只眼闭一只眼”“兔死狗烹”的执法理念，多点入手，打碎城市违建的利益链。

积极动员社会力量参与城建决策与治理。社会力量是提高城建决策和治理民主化、科学化的关键资源。治理城市“违法乱建”，必须发挥社会力量的作用，要从思想、行为各层面打开社会力量参与违建治理的渠道。改变基层的认识，明确社会力量的参与是政府治理工作专业化、高效化的重要保障，让基层政府腾出更多的公共资源集中整治已有城



市违建的重点难点，“资金少”“人员少”的问题也可极大缓解；进一步强化社区自治，强化基层街道的领导作用，加强宣传教育，发挥群众的积极性，如可以在群众中寻找带头人，参与违建的预警工作；积极培育建筑审核、法律援助相关的社会组织，为城市违建认定、保护群众合法利益提供保障；更重要的是，要将对社会治理的第三方评估工作扩展到基层政府，让社会力量参与对基层政府治理城市违建的评估，提出对策、找出不足，推动基层政府治理的变革。

不断满足群众合理合法的生产生活需求。治理城市违建问题，不可只在“禁”的层面下功夫，不想方设法为相关群众谋出路、谋利益，依靠单纯的强制性行政命令是不可能赢得民心的。治理城市“违法乱建”的关键，在于替群众着想，维护最广大群众的利益，打击违建“房东”，为违建房承租者的生产生活找出路，为城市群众谋便利。对城市违建问题，执法部门不仅应抓住重点、依法处置，更要在法律框架内，注重人本、合理变通。应惩治与帮扶并举，重点帮扶违建利益链中的弱势群体，为相关群体寻找合法正当的创业、经营渠道，想方设法满足群众合法合理的利益需求。比如，可以重新科学调整城市规划，在居民区、学区附近，以少收不收管理费、租用费的形式，方便相关群体设点经营；也可以进一步规范早市、夜市治理，加强宣传力度，为原本的违建承租者提供优质、廉价的公共资源，给予合法经营渠道。总之，基层政府要有“挖空脑袋也要处理好问题”的决心和气魄，要不断满足群众合理合法的生产生活需求，力避治理违建却伤百姓利益、伤群众感情的事情发生，对待不同利益相关群体力求公正，在合法合理的利益面前求得“最大公约数”。

发展之路

破解事业单位改革困局

事业单位改革的实质是将原来的公共服务由国家提供转变为由社会提供，改革的目的在于激发事业单位活力，提高公共服务的质量和效率，实现公共服务均等化。破解改革的困境首先应该厘清改革逻辑的偏差并清晰界定改革的核心话语体系。在此基础上，协调四类改革进路，逐步将改革推向深化。

□ 郭　薇

事业单位是公共服务的主要载体，是中国特色公共服务体系的重要组成部分。事业单位改革的实质是将原来的公共服务由国家提供转变为由社会提供，改革的目的在于激发事业单位活力，提高公共服务的质量和效率，实现公共服务均等化。事业单位改革对多元化公共服务体系的构建、社会治理水平的提高、基本公共服务的改进、社会公平正义的促进和政府职能转变的推进均具有十分重要的意义。

中国事业单位改革由来已久，其中两个关键阶段是2003年启动的分类推进事业单位改革和2011年启动的事业单位分类转制。改革至今，取得了诸多成效，然而也遇到了一些瓶颈。2015年是事业单位分类改革的计划完成年，重新检视政策设计和政策执行中的问题，有助于将改革向实质阶段推进。经过分析，目前的改革瓶颈主要集中在以下几个方面。

改革逻辑的失误和偏差。现行事业单位改革设计与改革逻辑存在一定程度的模糊、偏差和障碍。这种逻辑上的问题首先体现在改革“纯化取向”的错误上。目前的改革将事业单位按照职能划分为行政类、生产经营类和公益类三类，而实际上大多数事业单位的职能都是交叉的，没有明显的界分，这给分类改革带来了很多挑战。改革“市场化逻辑和行政逻辑”的失误。市场不能解决所有的问题，甚至还会带来一些新问题，尤其是在市场机制尚不健全的情况下，不区分公益程度直接将部分事业单位市场化有丧失公益性的风险。另外，改革的“行政化逻辑”一定程度上是对以往改革成果的否定，甚至是部分的改革倒退。改革统筹上的偏差，主要体现为有些改革方向与现有改革成果相悖，比如独立监管机构、执行机构的去留问题等。

核心话语体系界定不清。任何改革都应该有一套清晰、明确的核心话语体系，以增强改革的认同感和一致性。“事业单位”与“公益性”是事业单位改革涉及的两个关键词，这两个核心概念存在界定模糊的问题，影响了改革的进程和效果。究竟何谓事业单位至今没有非常严谨的定义，而公益概念难以量化、公益程度难以评判也给改革带来了挑战。

具体改革路径受到束缚。比如“两个不突破”的制约、以所有制性质定性的束缚、公益二类的分类过于宽泛、事业单位内部改革动力的缺失、定量绩效考核困难、新型管理结构“水土不服”、配套政策衔接不畅等。

综上，改革笼统化、碎片化严重和系统性不强为以上问题提供了解释。破解改革的困境首先应该厘清改革逻辑的偏差并清晰界定改革的核心话语体系。在此基础上，协调四类改革进路，逐步将改革推向深化。

更加精准地分类。解决“改革笼统化”“职能交叉化”和“分类一刀切”的问题可以从分类本身入手，依托公共产品理论，根据组织所提供的公共产品或公共服务的性质，将三大类事业单位，尤其是公益二类的事业单位，进行细分。如从事中介服务的、从事扶贫济困工作的、从事沟通协调服务的、承担行政执法与监管功能的、承担政策研究与咨询功能的等。然后，再将细分后的事业单位根据公益性程度的强弱，进行市场化、行政化或社会化的考量。

强化与其他改革的衔接。事业单位改革不是独立的，而应该与系列改革衔接进行，尤其是做好与社会组织的培育与改革、政府购买服务等公私合营模式探索的衔接等，以解决改革后的组织生存能力和职能承接力问题。事业单位改革的目的是更好地提供公共产品与公共服务，而不是“甩包袱”。衔接改革有助于修正事业单位长期以来的制度依赖问题，使其真正成为市场主体和社会主体，为建立有中国特色的公益服务治理体系服务。

注重与行政机构改革同步进行。事业单位改革应该与行政机构改革同步进行，尤其是应该与新型治理模式的探索同步进行，从而解决改革统筹偏差的问题。这就需要转换传统治理思维，使多元投资、多元治理、公益目标和企业化手段相结合，打破不同所有制结构、投融资模式举办社会公共服务在政策法规、购买服务上的界限和区别。同时，探索在事业单位改革过程中建立法定机构、公法行政实体、部门代理机构、部属执行机构、财团法人、社会企业等的可能性和路径。

强化事业单位改革的配套政策。配套改革的目的是解决“内部改革动力”和“配套政策衔接”等具体改革瓶颈的问题。这里的配套包括“内部配套”和“外部配套”两个方面。内部配套政策包括事业单位的法人治理模式、监督机制、竞争机制的建立，制定事业单位的服务标准、付费标准、绩效标准等。外部配套政策包括财政制度、养老保险等保障制度的建立和完善。通过改革的协调进行，解决当前事业单位改革的碎片化问题，对建立基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系具有积极意义。此外，事业单位改革应该在保证目标公益性和机构自主性的前提下，做好使命定位、治理结构和运行机制的设计，使三者有机协调，提高组织绩效，实现组织目标。

发达国家如何提升公众危机应急能力

□ 张英菊

发达国家一直以来非常重视提升民众的危机意识和应急能力，并把这项工作当作是应急管理工作中一项非常基础性的工作来抓。以美国、德国为例，有以下几条经验值得我们借鉴。

政府主导建设，在思想上高度重视应急知识的宣传与培训。发达国家将提升公众危机意识及应急能力上升至国家文化层面，努力在全社会形成一种“珍爱生命、注重安全”的文化氛围。政府积极倡导“以人为本”的安全理念，从战略上高度重视民众危机意识和应急能力的提升，深入民众广泛宣传和普及应急知识，提高社会公众危机意识和应对突发公共事件的能力。这使得发达国家的公众在日常生活中就养成了一种良好的预防和应对危机的思维方式和行为习惯。在遇到突发事件时一般都能保持冷静的心态，有序疏散，最大程度地降低各种损失。美国“9·11”恐怖袭击发生后的纽约市民，在灾后表现的稳定的心理素质和应对危机的能力，体现了成熟的危机应对心态和较高的应对危机的水平，这些与政府长期以来重视并坚持提升公众危机意识及应急能力是分不开的。

完善相关立法，为应急宣传教育工作提供制度保障。发达国家一般都建立了较为完备的应急管理法律体系。这些法律体系对于规范包括应急宣传教育在内的应急管理的全过程都做出了明确的规定，为应急管理宣传教育提供了制度上的保障。如美国除制定了《斯坦福法案》《国家安全法》《全国紧急状态法》等一般性的法律文件外，还针对具体的突发事件制定了一系列的法律；德国除了联邦政府颁布了《灾难救助法》等应急法律以外，各州都有关于民事保护和灾难救助的法律，例如《黑森州救护法》《巴伐利亚州灾难防护法》等等，这些法律都明确规定了紧急状态下的政府职责、权限以及公民权利和义务等。

明确培训主体，建立多层次的应急宣教培训机构广泛开展标准化的应急培训。发达国家一般做法是在全国从中央到地方都建立有应急管理专门培训机构，设置专职的培训人员对相关人员开展全方位、多层次、多角度的应急知识及技能培训。以美国伊利诺伊州消防服务培训学院为例，负责为全区专业人员和志愿者提供应急培训。除了理论知识培训，还非常注重实战演练，校园内建有包含化工救援、火灾救援、农业救援等多个主题的实践基地。在德国，应急管理决策者及执行者培训是分离的，有不同的培训主体。其中，联邦民事保护与灾难救助局下属学院负责管理决策者的培训，而联邦技术救援署培训学院负责执行者（包括专业救援队伍及志愿者等）的培训；政府部门和学校、社会组织及企业共同负责公民教育与培训。此外，发达国家的应急教育培训之所以普及的广，推进的效果好，一个重要原因在于课程的标准化。对于同一类别、同一级别的人员，接受的培训内容是基本一致的，基本实现了模块化。比如，德国联邦技术救援署培训学院的志愿者培训，其公共课程体系就包括了75个标准化培训模块。而美国无论是哪一个级别的培训，都是以推广和应用国家事故指挥系统为核心进行课程设置的。

充分运用多媒体及新技术，提高民众的忧患意识及应急能力。美国充分利用互联网、电视节目、手机短信等方式深入民众宣传应急知识，以提高社区成员的危机意识，增强社区防灾救灾能力。美国灾难自救类教学纪录片《浩劫求生》是一部模拟真实生活环境下的灾难教学纪录片，每集模拟一个灾难，都会假设是最坏的条件下，教给公众如何利用最新的求生知识和军队技巧求生。美国联邦政府专门建立了名为“你准备好了吗”的官方网站，上面有大量的专门针对儿童、成人以及残障等特殊人群的应急科普读物可以免费下载获取；可以通过一些社交媒体关注官方应急信息；还可以点击申请进入市民服务队组织参与社区的应急准备工作，让每一个人都能够参与进来是美国应急宣传的一个重要的特点。人们可以在网站上进行注册，加入到国家应急准备月和社区应急准备等不同的应急准备组织中，在这个平台上可以组织网上小组讨论，参加演练，还可以制定个人、家庭等的全年应急准备活动计划。在新技术应用方面，美国专门开发了考验人们在强震下应急决策的电脑游戏，让公众在游戏的过程中接受应急教育，使人们增强忧患意识，掌握逃生技能。

激发公众的主动参与热情，与公众及社会团体建立合作伙伴关系。提升公众的危机意识及应急能力，首先要激发公众的主动参与热情，发扬市民精神。发达国家非常重视与公众、社会组织团体建立起良好的合作伙伴关系，共同预防和应对危机。通过主动参与可以激发公众提升危机意识和应急能力的自觉性，使公众认识到具备良好危机意识和应急能力是现代社会公民的一项基本素质，也使每一个公众认识到危机预防和危机应对是每个公民的责任和义务。如美国在“9.11”事件发生后，为了打击恐怖主义，推广了“邻里守望制度”并进行宣传广播，向市民发放了名为《团结起来，美国更强大—民众行动指南》的宣传手册，上面写道：了解你的邻居，保持警惕，注意可疑活动。通过这样的活动营造了一种紧张氛围，既提升了公众的危机防范意识又为国家反恐行动提供了大量线索。此外，根据总统倡议的联邦项目“市民梯队”行动计划，开展了旨在帮助公众在危机发生之前做好各种准备的社区应急反应队、街区守望者等多个志愿者项目。通过参与这些项目，公众的危机防范意识及应急能力自然而然地得到了提升。

国外治理

把握好环境保护与经济增长的平衡

□ 李志青

环境保护与经济增长紧密相关。从长远效应看，环境保护自然不会有损经济增长，而且，不仅无损于经济增长，很多研究都证明，在某些发展阶段，环境保护恰恰还是有助于经济增长的，尤其是有助于经济的良性发展，包括提升经济增长的质量，推动经济结构的转型等等，绿水青山就是金山银山。就此而言，环境保护与经济增长之间显然是统一的。

不过，除了照顾长期的经济增长之外，我们还有必要关注环境保护的短期效应。就短期而言，环境保护与经济增长之间的关系却远比长期来得更加微妙。可以肯定的是，环境保护在短期对经济增长也具有相当的正面影响。这是因为，在发展经济的原则下，通过环境保护的公共政策来纠正资源错配以及扭曲配置的现象，这意味着，无论是在什么阶段，以及无论是在多短的时期，适当的环保政策总是有其绝对的正当性。

但是，也必须看到，在通向环保的道路上，我们不仅在手段、方式上面临着诸多选择，而且还在环保的阶段性目标上也面临选择。以环境质量为例，究竟是以高标准还是中标准，或者是低标准作为目标来改善环境质量呢？在这些选择面前，除了要正确地分析其实施之后的各种得失以及功效之外，更为重要的是，还要准确地把握与每个选项相匹配的约束条件，尤其是那些与经济增长相关的约束条件。

对此，我们可以从以下两个方面来理解。

从前置条件看，环境保护本身需要社会经济承担相应的巨额成本，无论是大气污染治理、水污染治理还是固废处理等，都要在前期进行大规模的投入，污染排放总量上的控制还会令经济在技术锁定的情况下产生一定的紧缩，当然，为了子孙后代计，只要我们还有承担能力，付出这些成本无疑都是值得的。问题是，假如这个成本超过我们的支付能力呢？因此，环境保护的首个约束毫无疑问就是经济增长水平，就此而言，发展仍然是我们用来保护环境的不二法宝，我们称之为环境保护的第一条定理。

从后置条件看，如果经济增长本身是保护环境的先决条件，那么，就更要稳妥处理好环境保护与经济增长的关系。譬如，欧美等国早在上个世纪的1950、1960年代便已经认识到环境污染的危害，并掀开轰轰烈烈的环境保护运动，但后来经历了数次经济危机和滞胀之后，环境保护运动便一直处在摇摆的状态，直至1980年代后期走出经济下滑的阴影之后才一举克服环境问题。例如，美国迟至1990年才通过新版的《清洁空气法》。因此，我们可以将环境保护事实上无法越过某个经济增长底线的规律作为环境保护的第二条定理。

环境保护的第一条和第二条定理加总起来，意味着，在经济发展的同一个阶段里，经济增长的起伏仍然与环境保护有着莫大的关联关系。把握好环境保护与经济增长之间的平衡，是每一代的人的历史责任。毕竟，我们的发展仍然必须服从和尊重环境保护与经济增长之间的基本规律。

有感而发