

哀思未远 幸福更近：

西安市开元公园项目建设中基层政府的执行过程分析

目 录

第一部分：案例正文	- 1 -
摘要.....	- 2 -
引言.....	- 2 -
1. 项目源起：万事俱备东风来.....	- 2 -
1.1 天时：建设城市公园是时代要求.....	- 2 -
1.2 地利：建设遗址公园是最佳选择.....	- 3 -
1.3 人和：建设开元公园是群众期望.....	- 4 -
2. 项目纠纷：重重难关如何闯.....	- 5 -
2.1 迁坟遭激烈抵制，此题何解？.....	- 5 -
2.2 古墓周边乱象多，如何规整？.....	- 6 -
2.3 农贸市场消失了，何谈便民？.....	- 6 -
2.3.1 市场管理方：我的损失谁负责？.....	- 6 -
2.3.2 经营商户：无奈与辛酸只能自己担.....	- 6 -
2.3.3 附近居民：该到哪儿去买菜？.....	- 7 -
3. 项目落地：对症下药赢民心.....	- 7 -
3.1 迁坟：抓住关键，共商共赢.....	- 7 -
3.1.1 五项举措，打消疑虑.....	- 7 -
3.1.2 乡土人情，解开心结.....	- 8 -
3.1.3 尊重习俗，高效有序.....	- 8 -
3.2 古墓：整治当先，自然保护.....	- 9 -
3.3 市场：凝聚合力，破旧立新.....	- 9 -
3.3.1 破旧，拆除工作顺利完成.....	- 9 -
3.3.2 过渡，临时市场立即建立.....	- 10 -
3.3.3 立新，开元农贸顺利开业.....	- 10 -
4. 项目升级：以点带面优服务.....	- 11 -
4.1 喜气洋洋迎开元.....	- 11 -
4.2 活动宣传阵地好.....	- 12 -
4.3 优化服务无止境.....	- 12 -

结束语.....	- 13 -
附 录.....	- 14 -
第二部分：案例分析	- 17 -
一、理论基础.....	- 17 -
1. 史密斯政策执行模型	- 17 -
2. 社会治理理论及其中国化	- 19 -
二、案例分析.....	- 19 -
1. 对开元公园项目的分析	- 19 -
2. 对项目执行环境的分析	- 21 -
(1) 政治环境.....	- 21 -
(2) 文化与经济环境.....	- 21 -
3. 对项目目标群体的分析	- 22 -
4. 对徐家湾街道办事处项目执行的分析	- 23 -
(1) “失”在利益表达缺位.....	- 23 -
(2) “得”在社会治理到位.....	- 23 -
三、优化建议.....	- 25 -
1. 政策制定：破除信息不对称	- 26 -
2. 环境因素：营造良好氛围	- 26 -
3. 目标群体：完善利益表达	- 27 -
4. 基层政府：提升传播能力	- 27 -
结束语.....	- 27 -
参考文献：	- 28 -

案例正文

哀思未远 幸福更近：

西安市开元公园项目建设中基层政府的执行过程分析

摘要：西安市开元公园是依托薛家寨汉墓遗址保护区建设而成的一座遗址公园，也是西安市第一个对外开放的无围墙、开放式城市公园。本案例聚焦开元公园项目建设过程中出现的迁坟矛盾、古墓保护难题及农贸市场搬迁困境，运用访谈等研究方法，讲述了属地管理下的徐家湾街道办事处为破解项目纠纷并推动项目落实所采取的“破题”之策。通过对这一市政基础设施项目建设中基层政府执行过程的全景式展现，我们希望描绘出开元公园项目最终顺利建设并获得群众广泛认可背后所蕴含的治理之道，为基层政府提升执行能力提供有益思考。

关键词：开元公园；矛盾纠纷；协商合作；基层政府；项目执行

Worship doesn't go further, but happiness gets closer:

Analysis of the Implementation Process of the Basic-level Government in the Construction of the Kaiyuan Park Project in Xi'an

Abstract: Xi'an Kaiyuan Park is not only a heritage park built on the XueJiazhai Han Tombs protected territory, but also the first opened city park without walls in Xi'an. This case focuses on the contradiction of grave removal, the protection of ancient tombs, and the relocation dilemma of farmers' markets during the construction of Kaiyuan Park Project. In the case, we conducted research methods such as interviews to tell a story of the "breakthrough" strategy adopted by Xujiawan Subdistrict Office under territorial management to resolve project disputes and promote project implementation. Through the panoramic display of this implementation process, we hope to portray the governance behind Kaiyuan Park's successful construction and widespread public acceptance, and provide useful thinking for basic-level governments to improve their policy implementation capabilities.

Key words: Kaiyuan Park; Contradiction; Negotiation and cooperation; basic-level government; Project implementation

引言

“我和我的祖国，一刻也不能分割，无论我走到哪里，都流出一首赞歌……”2019年9月30日傍晚，在西安市未央区开元公园，红旗招展，人声鼎沸，“盛世华诞·热烈庆祝中华人民共和国成立70周年群众文艺演出”正如火如荼地进行着。瞧，附近遛弯的大爷大妈，刚刚结束一天忙碌的菜农，在公园玩耍的孩子……人们还在不断地向舞台聚集，熙熙攘攘，好不热闹！不远处“我和国旗同框”照片墙前，一面面小小的五星红旗迎风飘扬，一张张可爱的笑脸喜气洋洋，“咔嚓”一声，美好的时光在此定格。



图1 西安市未央区徐家湾街道联合开元公园举办国庆主题文艺汇演

如今，在开元公园中类似上文幸福温馨的场景已是司空见惯。然而，就在两年多前，这里还仅仅只是一片“风水宝地”——既有薛家寨汉墓群，又有周边原薛家寨村、张千户村的“家族陵园”。而由于缺乏有效管理，薛家寨汉墓群周边环境脏乱差，村民所谓的“家族陵园”也缺乏规划，还有许多无名坟冢，因此这片“风水宝地”也被称作“乱坟地”，即使大白天，人们也都匆匆而过，不愿意多看一眼。

两年多时间，从杂草丛生的汉古墓群到绿意盎然的遗址公园，从路人嫌弃的“乱坟地”到群众休闲娱乐的城市公园，破茧化蝶般的蜕变，背后又有着怎样的故事呢？

1. 项目源起：万事俱备东风来

1.1 天时：建设城市公园是时代要求

2016年，习近平总书记在参加首都义务植树活动时指出：“建设绿色家园是人类的共同梦想”。城市公园是满足城市居民休闲需要的重要文化场所，也是一座城市绿化美化、改善生态环境的重要载体，与城市品质息息相关。截至2019年2月，西安市公园数量为85个，在全

国大中城市中排第 20 位，同时存在老旧公园多、绿化量不足、设施不全、养护不细等品质不足问题，公园分布也存在城南、城东数量较多，城北、城西数量较少的不平衡问题，以上种种对居民生活幸福指数及城市发展造成了一定的负面影响。

2016 年 3 月，西安市政府出台了《“美丽西安·绿色家园”行动园林绿化景观提升工程实施方案》，文件提出：计划总投资 47.52 亿元，新建、续建 19 个公园（含开元公园），改造 13 个公园。因地制宜丰富公园服务功能，提高城市居民幸福指数。2017 年 10 月，西安市政府办公厅又出台了《西安市“城市双修”试点工作实施方案》，要求：确保 2018 上半年建成开放红光公园(一期)、开元公园、马陵冢公园等城市公园，实现市民出门“500 米有绿地广场、1 公里有社区公园、5 公里有市(区)级公园、10 公里有综合公园或郊野公园”的目标。

西安市人民政府关于印发“美丽西安·绿色家园”行动园林绿化景观提升工程实施方案的通知

索引号	a107826/2016-24173	主题分类	
发文机构	西安市人民政府	成文日期	
发文字号	市政发〔2016〕10号	发布日期	2016-03-08 09:00
有效性	有效	生效日期	----
内容概述	西安市人民政府关于印发“美丽西安·绿色家园”行动园林绿化景观提升工程实施方案的通知		

西安市人民政府办公厅关于印发《西安市“城市双修”试点工作实施方案》的通知

索引号	a107826/2017-43431	主题分类	
发文机构	西安市人民政府	成文日期	
发文字号	市政办发〔2017〕95号	发布日期	2017-10-26 09:00
有效性	有效	生效日期	----
内容概述	西安市人民政府办公厅关于印发《西安市“城市双修”试点工作实施方案》的通知		

图 2 西安市连续出台 2 个文件推进开元公园建设

1.2 地利：建设遗址公园是最佳选择

西安作为中华文明和中华民族的重要发祥地，文化遗址数不胜数。随着城市经济社会发展，对于古墓的保护越来越受到重视，尤其以保护古墓为目的修建的遗址公园越来越多，形成了丰富的古墓园林资源，比如：曲江秦二世陵遗址公园、沣东阿房宫遗址公园等。

但由于西安市古墓体量庞大，许多古墓资源并没有得到充分利用。比如，开元公园的前身，范围约 2 万平方米的西安市未央区薛家寨汉墓群尽管早在 2001 年 2 月就被确立为西安市第二批重点文物保护单位，但现实却是其周边堆满沙土和建筑垃圾，封土底部周围有众多现代墓葬，封土上杂草丛生且多为无名冢，因而此处又被称作“乱坟地”“荒凉冢”。2015 年，就有网友在人民网留言：薛家寨汉代古墓群遭垃圾包围，像被遗忘的荒地，看着让人心疼。

文物保护与规划专家吴雪萍教授认为：薛家寨汉代古墓虽有其文化价值，但墓主人身份至今未知，古墓挖掘宣传价值不高。而古墓附近周边以居民为主，周围 2 公里内都没有公园，从

保护开发角度考虑，在这里建设带有保护古墓性质的公园是最佳选择。2017 年，陕西省出台关于文化遗址公园建设意见为“保护文物、传承文明”，这一意见为建设遗址公园指明了方向。

凤城九路薛家寨汉墓群垃圾遍地 成拉土车停车场

凤城九路居民 发表于 2015-09-02 08:44:06 点击数: 902

2015-09-02
已发布

凤城九路与开元路十字的东北角是薛家寨汉墓群，是文物遗址，前一段时间市政府的市容园林局说要建设公园，但是，这么长时间过去了，仍然没有见到丝毫动工的样子。

这里的现状全都是一片垃圾黄土，还有养牛场、废品回收站，白天这里停着20多辆拉土车，每天晚上一到8点多，这20多辆拉土车就一齐出动，排成长龙，成了一个拉土车的疯狂车队！疯狂轰鸣！

请问三个问题：

一、薛家寨汉墓群什么时候开工建公园？这里到底归属经开区？还是未央区？还是市政府的园林局？到底是谁负责建设公园？

二、在开工建公园之前，强烈建议加强一下管理！汉墓群成了垃圾堆？成了拉土车停车场？

三、每天晚上，20多辆拉土车排成长长的车队，疯狂出动，这是哪个政府部门允许的？拉土车这么疯狂，难道非要等到撞人出了事，才有人管吗？？

图 3 网友在网站上留言反映薛家寨汉墓保护不到位问题

1.3 人和：建设开元公园是群众期望

2005 年以来，随着西安市委、市政府北迁至西安市未央区凤城八路附近，大量人口、资源也不断向城北地区转移。

随着经济社会不断发展和人民生活水平持续提高，西安市城北地区各项软硬件设施也在同步提升。2013 年原薛家寨村“村改居”后，一栋栋高楼拔地而起，越来越多的外来人口成为薛家寨社区居民，广大居民对美好生活的期待也越来越高。原村民杨军昌大爷说：“现在这车太多了，路上到处都是人，我本来腿脚就不好，以前还能出去慢慢逛逛，现在哪儿都去不成，只能成天窝在屋里看电视、听广播，憋闷得不行。”在此地建设公园的群众呼声越来越大。



图 4 开元公园改造项目位置图

在明确开元公园项目建设规划后，西安市政府将该项目纳入了市级重点项目清单，并迅速确定由市级有关部门直接作为发包终端统筹推动。项目有关方案规划下达后，未央区政府第一时间成立多个专项组支持开元公园项目建设，其中有一支以公园土地所归属的徐家湾街道办事处为主体的专项工作组（下称街道专项组），由街道党工委主要领导“挂帅”，办事处为落实主体，专门负责处理项目建设前期土地清理及化解群众利益纠纷等辅助性工作，以为项目建设奠定优良基础。2016年7月中旬，启动了开元公园项目范围内地面附着物摸底、评估及拆除和垃圾清运工作；2017年1月，开元公园项目迁坟公告发布；2017年2月，祖坟迁移全面启动；2017年3月，开元公园项目周边牛棚、修理厂等构建物开始拆除，农贸市场开始搬迁。在这期间，作为项目属地的徐家湾街道办事处与当地居民、企业等多方利益主体围绕开元公园项目建设展开了多次“交锋”。

2. 项目纠纷：重重难关如何闯

2.1 迁坟遭激烈抵制，此题何解？

2017年1月，一则徐家湾街道的迁坟公告出现在薛家寨社区、张千户社区居委会前——“因开元公园建设项目需要，需迁移该项目内坟墓，现将有关事宜公告如下：迁坟范围：凤城九路以北、开元路以东、凤城十路南侧规划路以南、西航公司以西范围内全部坟墓。迁坟期限：自2017年1月11日至2017年2月25日止……”

这则公告像晴空中的一个炸雷，立即在原薛家寨村、张千户村村民中“炸了锅”，很快，两个社会居委会门口围满了人。

在薛家寨住了大半辈子的苏革命大爷生气地质问道：“入土为安啊，你们这样对不对得起祖宗！无论如何，我坚决不迁！”

薛家寨居民杨菊芳直接问道：“这坟莹迁移有没有补偿标准？标准又是咋定的，有啥凭据，补偿的事可不能随随便便打发人。”

张千户社区退休教师杨彩霞直接指出：“坟莹迁移到哪里？怎么迁？要迁坟可以，总要把事情说清楚吧，没有让人满意的保障可不行。”

面对群众的各种质问，社区居委会也答不上来。次日，在苏革命老人的组织下，50多位对迁坟抵制和怀有疑问的群众涌向了徐家湾街道办事处，将街道办公区域围了个水泄不通。“凭啥你们一说迁坟我们就得迁？这是对祖宗不敬，公园换个地方建去！”苏革命老人直接喊了起来。面对情绪激动的群众，在街道专项组安排下，工作人员第



图5 开元公园迁坟公告

一时间安抚群众情绪，对群众提出的意见：“迁坟依据”、“补偿标准”、“迁到哪里去”等现实问题作了记录……

然而坟茔迁移的事情还未有突破，又一棘手的问题摆在了街道专项组的面前……

2.2 古墓周边乱象多，如何规整？

薛家寨汉代古墓群刚好在项目用地范围内，对于古墓如何进行迁移和保护，更是摆在项目建设者面前的一道难题。由于薛家寨汉墓长期疏于保护和管理，2010年以来，在封土周围聚集了多家小企业在此经营，紧挨封土的平整土地已经被硬化成了简易停车场，而在其他几处封土周边，还遍布着奶牛养殖场、洗车场和多家废品收购站。甚至，在其中一片较为开阔的封土前，还开设有渣土车停车场，近三十辆渣土车停在围墙内，十分混乱。面对已经受到不同程度破坏的古墓群，街道在对项目用地进行清理过程中如何最大程度对汉墓造成最低损伤并最大化进行保护的问题十分紧要。



图6 薛家寨古墓未保护前照片

2.3 农贸市场消失了，何谈便民？

在项目建设范围内，还有一家薛家寨便民农贸市场。这个市场从2000年起就在这里经营，市场内米面粮油、瓜果蔬菜一应俱全，极大满足了附近民众的生活需求，也吸引许多商户加入经营，市场管理方西安朝辉农副产品有限公司甚至将公司办公楼盖在了这里。开元公园项目建设势不可挡，薛家寨便民农贸市场也面临着搬迁的困境。

2.3.1 市场管理方：我的损失谁负责？

市场管理方负责人苏某表示：“我们公司的办公楼都在农贸市场里，公司的利润来源、资金周转、日常运营都要依靠农贸市场，突然搬迁，肯定对我们正常的经营带来影响，我们经济收益也是很大的损失，公司办公楼等多年积累的资产也都打了水漂，说不定公司都开不下去了。政府肯定要就搬迁这个事给我们一个明确说法和合理补偿，建设公园是好事，但是损失不能让我们公司承担吧。”

2.3.2 经营商户：无奈与辛酸只能自己担

在农贸市场经营蔬菜生意的李新民店主讲道：“我们在这里做生意已经有了六七年，把房子都租在了这附近，就是为了经营方便。现在农贸市场要拆除搬迁，我给市场交的租金还退不

退，能退多少？拆了农贸市场，我们还得再找摊位，中间还得多少时间，又要损失多少！这些损失又咋办，还不是我们自己承担！”不少店主都和李新民面临的情况类似，多数商户对农贸市场搬迁也是持有抵制态度。

2.3.3 附近居民：该到哪儿去买菜？

薛家寨便民农贸市场区位优势好，周边附近的群众都在这里购买生活必需品。市场搬迁后，如何能最低程度的影响群众生产生活是需要解决的大问题。每天来到这里买菜的张英娥老人说：“我每天早上都在这里买菜，这个市场搬迁拆除了，我就得走更远的路去超市买，来回特别不方便。这个市场光说拆除搬迁，也不知道搬到哪里，啥时候才能盖好，还有没有像现在这样方便，能不能想办法把市场给留下？”

3. 项目落地：对症下药赢民心

3.1 迁坟：抓住关键，共商共赢

3.1.1 五项举措，打消疑虑

面对迁坟问题中的群众诉求，街道专项组及时吸取前期与群众沟通不充分的教训，通过走村入户等多种渠道广泛收集群众意见并进行归纳整理。经梳理，发现群众对迁坟事宜的抵制态度主要集中在三个方面：一是迁坟补偿标准问题，有的群众觉得标准制定不合理、不透明，补偿太少；二是迁坟保障问题，坟怎么迁，迁到哪里等关键信息均未明确；三是乡土情结重，尤其老一辈人讲究入土为安，不愿意迁坟。

对此，街道实行“五项举措”针对性破题。

（1）在措施制定过程中，街道选取不同诉求的群众代表及社区两委会干部召开座谈会，以确保措施切实可行并最大化得到群众认可。同时，积极向辖区从事法务工作的人大代表、政协委员征询意见，确保各项举措合法合规，并争取在政策允许范围内最大可能争取补偿，将群众的损失降到最低；

（2）经过严格的招投标程序，引入专业迁坟公司具体负责迁坟事宜，确保能够在尊重本地传统习俗的基础上有序高效开展迁坟工作；

（3）在尊重群众自身意愿的前提下，迁坟方式采取群众自行迁移和集中迁坟安置两种办法。群众可根据自身实际情况，自由作出选择。关于集中迁坟安置，由迁坟公司选定浐灞生态区优质墓园，统一安置；

（4）以社区党支部为阵地，张贴宣发《关于党员先行迁坟的倡议书》，动员有关党员干部先行迁坟，发挥示范引领作用，打开工作突破口，引导群众积极跟进；

（5）全程与群众密切沟通，讲清政策，及时公布、宣传有关标准和当前迁坟工作进展情况，确保公开透明。

3.1.2 乡土人情，解开心结

迁坟工作顺利从党员身上打开了突破口，面对剩余对迁坟有所迟疑的群众，街道专项组和社区两委会干部采取先做通该群体内部“关键人物”思想工作的办法，层层辐射带动，提高工作效率。

薛家寨社区党支部书记苏永明首先认领了对迁坟抵触心理最强的苏革命老人。面对老人的不理解，苏永明动之以情晓之以理：“迁坟这个事是国家政策改变不了，而且在这里建公园，这对咱社区所有居民都有好处哩！你以前也不经常提意见说咱周围连个活动的地方都没有嘛！而且，谁说迁坟就不敬祖宗了，政府给咱找的新墓园有山有水有树的，环境美的很，不比咱祖宗在这脏乱差的土疙瘩住的舒服？”苏革命老人的儿子苏锦也是社区一名党员，社区党支部也同步积极给苏锦做工作，集中多方力量，在多次上门劝说下，苏革命老人终于同意，在2月15号前把自家祖坟全部迁走。

薛家寨社区“村改居”时间相对较短，通过利用其内部（尤其是需要迁坟的居民）之间仍然较为浓厚的家族亲缘关系，街道专项组“先解难题”，很快便形成了全面破题的理想结果。不到2周时间，反对迁坟的群众的思想工作全部做通，有关协议全部签订完毕。

3.1.3 尊重习俗，高效有序

2017年2月15日，西安市开元公园建设项目薛家寨祖坟迁移仪式成功举办，标志着西安市未央区徐家湾街道正式启动坟茔迁移工作。这天上午，需要迁坟的群众全部聚集起来，集体跪拜、烧纸祭奠，然后鸣炮、挖坟、收骨，登记、编号……在专业迁坟公司的安排下，整个仪式庄严肃穆、有条不紊。从2月16日正式启动至2月26日，徐家湾街道薛家寨、张千户两个社区迁坟工作全部结束，累计迁坟800户、1035座，为开元公园顺利建设奠定了基础。



图7 迁坟仪式启动



图8 迁坟现场

3.2 古墓：整治当先，自然保护

古墓保护，当先整治的就是在此经营多年的小企业工厂，如修理厂、废品回收厂和养殖场。对此，街道专项组采取“专业化、透明化、法治化”原则，首先联合上级有关部门对上述企业进行全面审查清理，关闭、取缔不合规厂家，之后通过严格的招投标程序，确定合法的评估公司、拆除公司和法律援助公司，对其他商户进行搬迁、补偿，整个过程快速有效。2017年3月初，完成修理厂、养殖场等3家企业地面建筑的拆除，在此处长期堆放的生活垃圾也一并清理完成。

而进行公园项目内的土地清理和平整工作时，在征询文物保护有关机构和专家的基础上，街道专项组科学清理，坚决避免破坏古墓环境。2017年3月，西安市文物局、市文堪院、市城管局等相关单位现场研究开元公园用地内7个汉墓冢的保护问题。最终，在“先行覆土、依坡造形、维持自然”的原则上，对汉墓保护修缮工作正式启动。经过短短一个月的修缮工作，薛家寨汉代古墓原有7座墓冢上全部栽植草皮以保护封土，封土周边围起围栏，参观者只能在下面观望，使汉墓群得到了更好的保护。



图9 薛家寨古墓东、西侧区域被保护后照片

3.3 市场：凝聚合力，破旧立新

3.3.1 破旧，拆除工作顺利完成

“这里确实不能没有便民农贸市场，我们街道会全力协调，争取给大家一个满意的答复！”在薛家寨便民农贸市场搬迁过程中，街道专项组领导向市场管理方、经营商户及周边群众许诺道。在广泛听取辖区群众、人大代表、政协委员意见的基础上，街道专项组综合考虑开元公园规划用地，认为完全可以就近建设新的农贸市场。因此，街道专项组第一时间向项目发包终端部门及上级政府反馈有关情况，后经上级政府及有关部门多次现场调研后，决定就近建设开元农贸市场。

得到街道领导的承诺、看着街道专项组的积极协调，市场管理方、经营商户和周边群众吃下了“定心丸”，更加主动地参与到市场搬迁工作中。在街道具有法务工作背景的人大代表、

政协委员的积极“支援”下，就市场拆除补偿协议，街道与市场管理方迅速达成共识。紧接着，街道专项组、市场管理方合力做好市场内商户的解释说明和有关协议签订工作，通过提供免费法律咨询服务和后续经营保障等多种方式，有效解除经营商户的后顾之忧。2017年2月23日，开元路薛家寨便民农贸市场搬迁正式启动。3月10日，市场内周边大棚、商铺等建筑物完成拆除，3月12日，完成中心区域6层办公楼拆除。



图 10 发放搬迁公告，完成旧农贸市场拆除

3.3.2 过渡，临时市场立即建立

为尽可能保障周边群众生活并维护有关商户权益，经协调，街道第一时间在开元公园项目附近设立的临时经营点，优先安置相关经营商户。同时，为保障秩序，街道与城管、食药监（现为市场监管局）等有关部门联合执法，加大对已拆除旧农贸市场周边秩序的整顿，杜绝出现马路市场，强化对临时摊位的管理，依法取缔流动摊位和占道经营行为。同时，街道积极对接上级有关部门，加大力度为农贸市场协调新的市场建设用地，争取土地和建设使用等手续走便捷通道，优先办理，保证最快速度建设好新市场，更好地为周边居民提供便捷服务。

3.3.3 立新，开元农贸顺利开业

2017年7月，西安市人民政府办公厅印发了《西安市集贸市场改造提升工作方案》，对全市审批建立的59个集贸市场进行全面改造提升，达到市场交易环境良好、经营有序、管理规范、周边环境整洁的要求。开元便民农贸市场被列入第一批拟改造提升名单。

西安市人民政府办公厅关于印发西安市集贸市场改造提升工作方案的通知

索引号	a107826/2017-43170	主题分类	
发文机构	西安市人民政府	成文日期	
发文字号	市政办发〔2017〕74号	发布日期	2017-07-28 09:00
有效性	有效	生效日期	----
内容概述	西安市人民政府办公厅关于印发西安市集贸市场改造提升工作方案的通知		

图 11 开元便民农贸市场改造提升政策文件

2017年12月，经过多方不懈努力，新建成的开元便民农贸市场按时投入使用。新建成的

农贸市场设计和布局借鉴了沿海城市新型农贸市场建筑模式，对市场内部格局进行合理安排，引进先进的管理经验和管理模式，共设置摊位 200 余个，基本满足现有商户的拆迁安置需要和群众生产生活需要。市场管理方也迅速完成市场内摊位功能区的规划，按照搬迁前与原市场经营商户的协议提供优惠价格进行安置，同时在全市统一标准下以合理价格吸纳新商户进驻。截至 12 月底，所有摊位全部租赁，原市场经营商户返租率达到了 80%以上。从市场搬迁拆除到最终新市场开业，不到一年时间，周边群众的生活几乎没有受到负面影响。“政府言而有信，听咱老百姓说想留下市场，就想办法还真给留下了，而且还变得更好了！”张英娥老人笑呵呵地说道。



图 12 开元便民农贸市场改造完成内外景

4. 项目升级：以点带面优服务

4.1 喜气洋洋迎开元

2018 年 2 月 13 日，农历腊月二十八，西安市第一个无围墙式公园开元公园正式向市民群众开放。在“西安年·最中国”的热烈氛围下，一大早，公园里就熙熙攘攘好不热闹，市、区、街道邀请许多书画爱好者，免费为市民群众题写春联，引来群众一片好评。

在公园的休闲步道上，四十多幅反映开元公园项目建设过程的图片展吸引了不少市民群众驻足围观。苏革命大爷看着图片自豪地说道：“这个公园这么快开园也有我的功劳，以后大家每天都能来这里锻炼健身，比成天在屋里打麻将、看电视强多了！”

周边居民张之逸也说道：“我每天有早起跑步的习惯，是看着开园公园从无到有，由小变大的，所以特别有感触。以前这儿还是个让人不愿意多呆的“乱坟岗”，现在你再瞧瞧，美的很啊！”

公园里，还有许多居民提着刚在开元农贸市场买的新鲜蔬菜，脸上洋溢着欣喜，准备把开园的好消息告诉更多人……



图 13 开元公园对外开放盛况

4.2 活动宣传阵地好

开元公园建成运营以来，徐家湾街道充分利用开元公园开放式“无围墙”优势，因地制宜，通过“公园+宣传”模式，将多种宣传活动转移到了公园内，以图片展、文化演出等群众喜闻乐见的宣传形式让群众在潜移默化中将党的精神和政府相关政策入脑入心，增强宣讲效果。同时，徐家湾街道联合开元公园管理处，以公园为阵地，先后开展植树增绿活动、“小蜜蜂”志愿者服务活动、扫黑除恶专项斗争文艺汇演、垃圾分类宣传周活动等各种活动 20 余次，受到群众广泛好评。目前，开元公园已经成为了当地各级政府增加工作透明度、拉近党群干部关系的一扇窗口，极大提高了群众的幸福感和获得感。



图 14 开元公园健身设施、运动跑道

4.3 优化服务无止境

“开元农贸市场和开元公园必然能够形成 1+1>2 的聚合效应，我们有信心充分把握既有优势，提前布局，在密切党群联系、加强便民服务上有所创新”。2017 年 7 月，在上级领导调研开元农贸市场建设过程中，街道领导表态道。

在街道的全力争取下，未央区区委区政府下拨了一笔专项建设经费，用于支持“徐家湾街道党群服务中心”建设。党群服务中心选址薛家寨社区 2 号楼底商一层，位于开元农贸市场西侧，毗邻开元公园，占地 500 平米，于 2019 年 4 月建成使用，主要承担党建展示载体、红色实践阵地、区域交流基地、群团建设平台及便民服务大厅职能作用，以党务政务相融合的方式，全面服务地区党员群众。截至目前，街道党群服务中心形成“党员党性体检”“两代表一委员

咨询记录”等特色模式，并能够实现“前台统一受理、后台分类审批、统一窗口出件”为辖区群众一次性办理社区服务、卫生计生、劳动保障、工商食药等 79 项便民服务事项。



图 15 徐家湾街道党群服务中心

“现在干啥都方便啊，早上在家门口公园溜达一圈、买个菜，顺手还能把自己事办了，‘最多跑一次’，政府越来越贴心了！”苏革命大爷为政府服务竖起了大拇指。

结束语

西安市开元公园项目从规划设计、征地拆迁到后期服务升级，前世与今生，背后多方利益主体之间相互纠葛。徐家湾街道办事处抓住主要矛盾，对症下药，有效破解项目纠纷，确保项目落地，并灵活运用各种资源促使项目升级，实现了各方利益最大化。但这个过程中，徐家湾街道办事处显然并非开元公园项目直接发包终端，这样的情况下它如何定位自身角色，在推动项目过程中其自身执行又有哪些“失”与“得”，这些思考又能为当前推进基层政府治理体系和治理能力现代化提供哪些有益借鉴，值得我们进一步探索。

附 录

采访提纲

采访提纲——街道办事处版

一、基本信息

1. 可否简单介绍街道在开元公园项目建设中承担的任务？
2. 在开元公园项目建设过程中，您知道街道遇到了哪些困难？

二、项目过程

1. 对于上述困难，街道采取了怎样的解决措施？
2. 对于这些措施，群众反响如何，解决成效又怎样？
3. 街道在项目执行过程中是否完全没出过失误？如果出现失误，是为什么，又如何补救？
4. 公园建成后，街道是否采取措施最大化挖掘其资源价值？如果有，请您介绍一下。

三、态度认知

如何看待街道在开元公园项目建设中的角色和作用？

采访提纲——群众版

一、基本信息

1. 建设开元公园项目是否与您有直接关系？如果有，关系是什么？
2. 最开始知道开元公园项目建设有关规划时，您的态度是？
3. 公园项目建设过程中及建成后，您的态度是否发生转变，为什么？

二、项目过程

1. 您认为开元公园项目建设对您的利益造成了怎样的影响？
2. 您是否在项目前期需要迁坟，您最初的态度和关注点是？街道采取了怎样的举措使您最后同意迁坟了呢？您现在对此事的态度又是什么呢？
3. 得知周边农贸市场搬迁，您的态度是什么？之后建成新市场，您的态度是否转变？
4. 您认为街道在参与建设开元公园过程中，有没有什么事让您十分不满？
5. 您认为街道在参与建设开元公园过程中，有没有什么事让您十分满意？

三、态度认知

您认为街道在开元公园项目建设中的发挥了怎样的作用？您是否满意？

采访提纲——农贸市场版

一、基本信息

得知农贸市场要搬迁，您的态度是什么？您当时最关注哪些问题？

二、项目过程

1. 您是如何被说服签订搬迁协议的？
2. 您具体获得了怎样的补偿？这些补偿和您的损失比起来，是否相当？您是否满意？
3. 在拆迁及后续过程中，您认为您的意见是否能被有关政府和机构倾听？
4. 最终街道争取在原址附近建成了新的农贸市场，您的态度是？

三、态度认知

您认为街道在农贸市场搬迁和开元公园项目中的发挥了怎样的作用？您是否满意？

案例分析

西安市开元公园项目建设中基层政府的执行过程分析

——基于史密斯模型的分析视角

在西安市开元公园项目建设前期，面对由迁坟冲突、汉墓保护难题及便民农贸市场搬迁而引发的众多矛盾和次生问题，西安市未央区徐家湾街道办事处作为该项目实施的属地政府及重要执行主体，经历了一场严峻的考验。本案例将西安市开元公园由政府前期规划到后期周边配套丰富完善视作一个完整的项目建设过程，运用史密斯模型，对其背后有关政策、环境因素、执行主体和目标群体，以及几者间的相互关系进行分析，展现了在以修建公园为代表的市政基础设施项目建设过程中，属地管理下的基层政府为破解项目纠纷并推动项目落实所采取的有效举措及背后蕴含的治理逻辑，进而希望为不断推进基层政府治理体系和治理能力现代化提供有效建议。

一、理论基础

1. 史密斯政策执行模型

20 世纪 70、80 年代，一场被称为“执行运动”的政策执行研究热潮席卷了西方尤其是美国公共政策研究领域。1973 年，美国学者托马斯·史密斯（B. T. Smith）在《政策执行过程》一文中提出了用于分析政策执行过程中相关影响要素及其生态的“史密斯模型”，成为公共政策分析常用的经典模型之一。史密斯认为，政策执行能否取得理想效果取决于理想化的政策、执行机构、目标群体和政策环境这四个重大要素在政策执行过程中相互作用的结果。

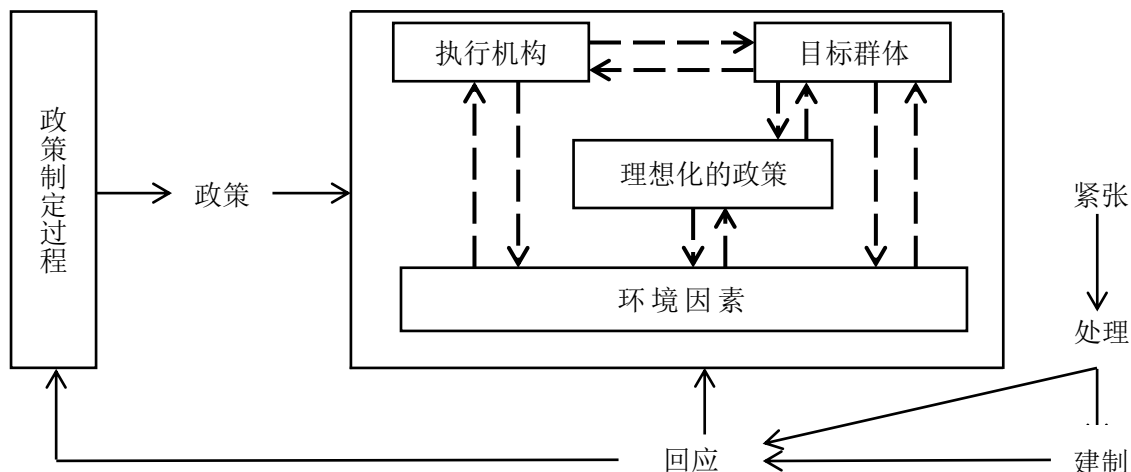


图1 史密斯模型

其中，理想化的政策指政策设计者制定的合法、合理、可行的政策方案，主要包括政策的形式、类型、范围和其社会形象等；执行机构指政策的执行机构，主要包括政策执行的组织与人员、领导方式、具体执行能力等；目标群体指政策执行的目标对象，主要包括目标群体的组织或制度化程度、先前的政策经验及接受领导的情形；政策环境指包括政治、经济、文化等在内的环境和特点及其综合特质。此外，史密斯还引入“处理”这一中介变量来进一步分析政策执行过程中各组成部分内部及彼此之间的紧张、压力和冲突的反应。即，简单地说，史密斯模型的主要内容可以集中地概括：理想政策、目标群体、执行机构、政策环境及相互关系。也就是说，要分析公共政策执行过程，必须综合分析上述因素及其相关作用对公共政策执行过程的共同影响。^[1]

本小组通过实地调研提供了一个市政基础设施项目建设过程中不足与亮点并存、结果相对成功的分析案例——西安市开元公园项目建设。本文将该项目建设视作一个政策执行过程，希望借助史密斯模型，对项目建设本身、影响群体、对项目进行属地管理的徐家湾街道办事处的项目执行、相应政治、经济、文化背景形成的环境及四者间的相互作用进行细致剖析，反思开元公园建设这一政策执行过程中存在的问题并归纳总结其有效的“破题之策”，进而寻得实现基层治理能力现代化的关键所在。

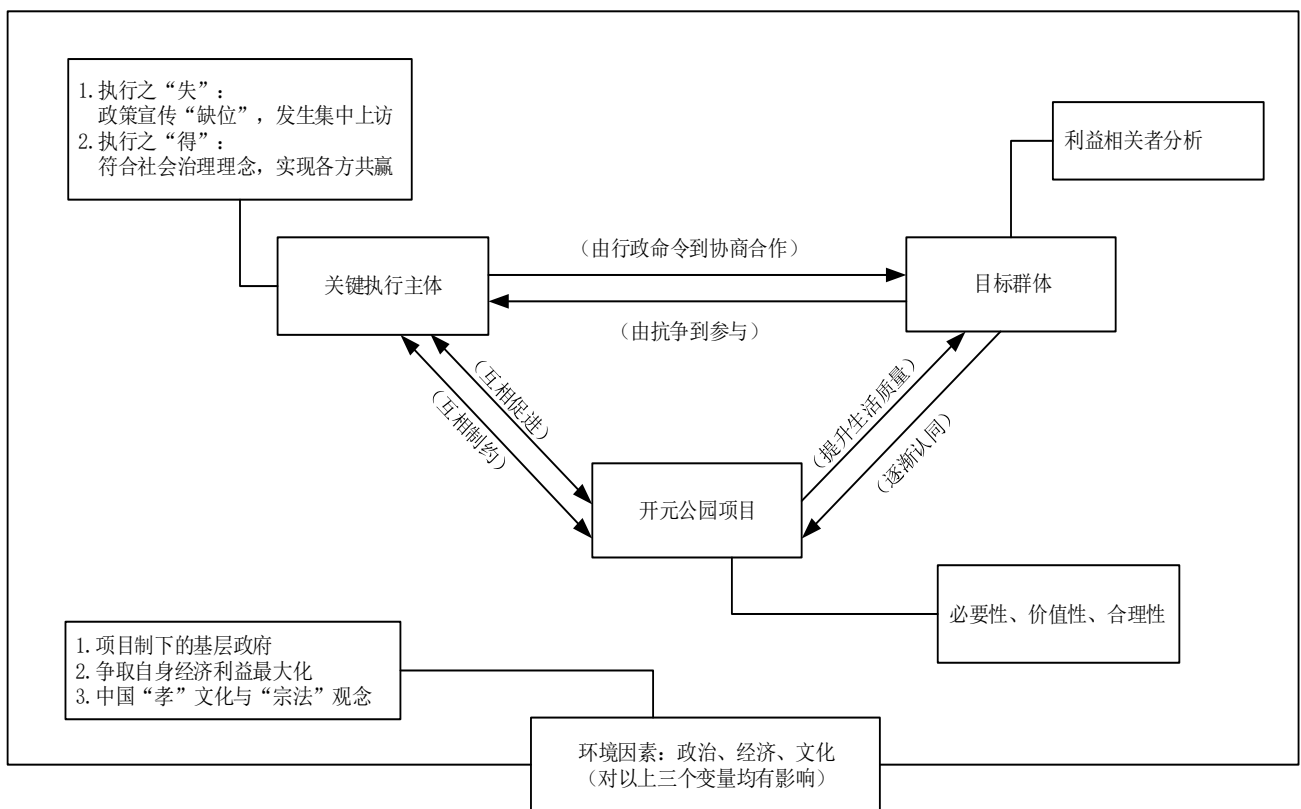


图2 基于史密斯模型的开元公园项目建设分析框架

2. 社会治理理论及其中国化

20 世纪 90 年代以来，治理理论被认为是公共行政理论发展史上的一次巨大突破，掀起了国内外学界的研究热潮。其核心理念和价值追求在于实现人类社会的秩序、效率、公平的多元价值，学界将之视为一种引领公共管理未来发展潮流和拓展政府改革视角的重要理论。“社会治理理论被看作西方治理理论在社会管理领域内的拓展与延伸，它是公民社会不断成熟，政府、社会 and 私人之间的互信合作关系不断加强的前提条件下，基于政府不断进行自我调整和重新定位的基础上，权力在各种社会组织间重新配置，进而形成政府主导、个人和各种经济社会组织协同参与社会公共事务管理的过程。”^[2]

2013 年 11 月，中国共产党十八届三中全会明确提出全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。其中，“创新社会治理体制”单独成章出现在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，标志着“社会治理”概念首次在党的文件中正式提出。此后，党的十八届四中全会就社会治理专门提出“提高社会治理法治化水平”，进一步呼应全面依法治国，以法治来指引、形塑社会治理。2017 年，党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，要求按“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的“20 字方针”继续完善社会治理体制，并首次系统提出了社会治理“四化”标准，即提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。^[3]2019 年 10 月底，十九届四中全会提出，“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。^[4]可以说，社会治理理论的中国化正在实践中不断丰富和完善并成为中国公共管理的重要理论之一。

在本案例中，作为基层政府的徐家湾街道办事处通过多种方式与不同利益诉求主体达成共识，有效化解开元公园项目建设矛盾并在项目建成后持续进行保障升级的具体做法，正暗合我国加强和创新社会治理基层社会治理的核心逻辑。因此，社会治理理论为分析本案例中徐家湾街道办事处的有关基层治理行为提供了理论工具。

二、案例分析

1. 对开元公园项目的分析

开元公园项目规划建设是在一系列政策文件基础上而逐渐推进、完善的，具备必要性、价值性、合理性。

表 1 建设开元公园的相关政策

序号	时间	文件名称	涉及开元公园的内容
1	2015.12	《西安市“一带一路”建设 2016 年行动计划》	要结合遗址保护，启动加快推进大明宫国家遗址公园、薛家寨汉墓遗址公园等项目建设
2	2016.3	《“美丽西安·绿色家园”行动园林绿化景观提升工程实施方案》	文件提出：计划总投资 47.52 亿元，新建、续建 19 个公园（包括：开元公园），改造 13 个公园。因地制宜丰富公园服务功能，提高城市居民幸福指数
3	2017.1	《西安市“城市双修”试点工作实施方案》	确保 2018 上半年建成开放红光公园（一期）、开元公园、马陵冢公园等城市公园
4	2017.1	开元公园建设项目迁坟公告	迁坟范围：凤城九路以北、开元路以东、凤城十路南侧规划路以南、西航公司以西范围内全部坟墓。迁坟期限：自 2017 年 1 月 11 日至 2017 年 2 月 25 日止
5	2018	《中共西安市委关于深入学习贯彻习近平生态文明思想加快创建国家生态文明建设示范区的决定》	2023 年建成中心城区花园城市，全市公园达到 200 座以上，市内公园要逐步打开围墙 24 小时免费向市民开放。

从必要性上来看，党的十九大报告指出：我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的对优美生态环境的需要。因此，建设与自然共生的城市公园是时代所趋，是对“习近平生态文明思想”的具体落实。

从价值性上来看，西安市存在公园数量明显不足、品质相对不高、分布相对不均“三大痛点”，这些痛点既影响西安市民生活的幸福感，也对西安城市发展造成一定的负面影响。因此，修建新型、高品质公园有利于实现西安高质量发展。

从合理性上来看，其实质就是回答“为什么要在这里建设开元公园？”的问题。第一，依托西安行政中心区位优势，城北地区城市化进程不断加快，引发了其公园等市政基础设施薄弱与群众日益增长的美好生活需要的矛盾；第二，开元公园选址位于凤城九路和凤城十路之间，毗邻西安市委市政府，建园之前一片荒芜，具有很强的可开发性。第三，位于该地的薛家寨汉

代古墓群虽然于 2001 年 2 月被确定为西安市第二批重点文物保护单位，但却存在保护不足的问题，形成“乱坟湾”“垃圾堆”，而从文物保护与规划角度出发，因地制宜，依托古墓修建公园则是最佳选择。

2. 对项目执行环境的分析

（1）政治环境

项目原指依照事情本身的内在逻辑，利用特定组织形式在有限的资源和特定的时空下完成某一明确目标的一次性任务^[5]；随经济社会发展和有关制度条件日渐成熟，“项目”具备了“项目制”的内涵，指在财政资金的常规分配渠道和规模之外，按照上级政府意图，自上而下以专项化资金方式进行资源配置的一种手段，并发展为国家治理的重要举措之一。^[6]在这一制度设计下，财政上划、权力上移，最低也是由区（县）一级作为项目发包终端，具体负责项目的发包、招标、资金使用和监管，工程监督和质量验收等任务，而街道（乡镇）这类最基层的基层政府则被绕开。然而，一旦项目遇阻，由于群众的问题解决逻辑就是找属地的村（社区）和街道（乡镇），加之作为发包终端的区级部门因信息不对称、权力运作“不接地气”、沟通不畅通等问题往往并不具备解决项目纠纷的能力。^[7]因此，在项目建设的执行过程中，以街道（乡镇）为代表的基层政府几乎无法绕开，它们常常扮演着辅助建议、协调项目执行全程出现的复杂矛盾纠纷的“救火者”、“守护者”角色。

在本案例的开元公园项目中，在西安市委市政府的安排部署下，市级有关部门直接作为发包终端，同时将该项目纳入了市级重点项目清单，通过科层制内部的层层施压与激励，形成“高位推动”，确保基层政府在项目遇到各类纠纷时及时、积极介入解决。事实上，未央区政府确实第一时间成立多个专项组支持开元公园项目建设，其中，有一支以公园土地所归属的徐家湾街道办事处为主体的专项工作组（下称街道专项组），专门负责处理项目建设前期土地清理及化解群众利益纠纷等辅助性工作，以为项目建设奠定优良基础。

（2）文化与经济环境

薛家寨汉墓群位于西安市未央区徐家湾街道办（薛家寨社区）西航公司西侧，范围约 2 万平方米（完全处于开元公园项目规划之内），其中有原有封土 28 座，现存仅 9 座，其中三座墓冢成覆斗状并且 1、2、3 号墓冢相连，具备颇高的考古价值。但是，由于“风水宝地”的传统思想和对古墓缺乏保护意识，周边居民也将“家族陵墓”世代安置于此，且缺乏维护，造成了古墓与现代墓葬并存的混乱局面，为开元公园项目建设从政策制定层面提供了合理性依据。

同时，在中国人的心目中，尤其是在受传统文化影响极深的宗族社会中，祖坟蕴含着非常特殊的道德情感。祖坟不仅是子孙表达“孝”与“敬”的重要祭祀场所，是“孝义礼信”与“宗法观念”的基本传承载体，受风水观念的影响，祖坟还是家族兴旺发达的重要保证，是一种“不可剥夺的祖产”。^[8]显然，即便在此修建开元公园的政策具备必要性、价值性与合理性，

但前期民众“迁坟”，是同相关民众的文化心理和文化情感相违背的，这为项目执行造成了相当程度的困难。

《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定：征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。在迁坟事件中，一般来说，迁坟前，征拆工作具体实施单位必须发布迁坟公告。在公告规定期限内，由墓主亲属将坟墓迁葬到指定地点，并按规定标准补助；逾期未迁者，由用地单位代为处理。其中，经济补偿问题往往成为矛盾焦点。在本案例中，迁坟公告刚刚发出，就有一部分群众以经济补偿不足为名，与街道办事处进行博弈。作为“经济人”，在此类事件中往往会选择因势利导，追求拆迁补偿最大化。其中，一部分人积极依法维权，争取以平等的地位和相对公道的价格达成拆迁协议。也有一些“精明”的被征迁人，利用基层政府的“政治任务”，借机漫天要价，想尽一切办法使自己利益最大化，从开发商或政府那里得到更多补偿额，而这则必然与政府有限的预算和公平分配原则产生矛盾，为项目执行带来困难。

3. 对项目目标群体的分析

关于开元公园项目建设过程中遇到的迁坟矛盾、农贸市场搬迁难题，作为项目执行主体的徐家湾街道办事处首先从利益切入，在收集民情民意的基础上，对各方利益主体及其诉求进行分类、归纳，聚焦矛盾，逐条解决，进而推动项目落实，并在后续兑现有关承诺，进一步实现利益最大化。而在这个过程中，相关的利益主体大致有六：一是以徐家湾街道办事处为代表的基层政府，它并非项目的发包终端，而是在项目遇阻时作为“救火者”、“守护者”角色出现，以确保项目落实并成为最终受益主体之一，从某种程度上来说，它也是项目的目标群体，其诉求主要在于贯彻落实上级要求并确保项目落实；二是需要迁坟的居民；三是不需要迁坟的居民，既包括在薛家寨、张千户两个社区居住多代的居民，也包括村改社区后新涌入的其他居民和公园辐射范围内的其他群众；四是薛家寨便民农贸市场的管理方西安朝辉农副产品有限公司；五是租赁市场摊位经营的小商户们；六是便民市场辐射范围内的消费者们。

其中，不需要迁坟的居民几乎不需要做什么就可以有效提升生活质量，是最大的获益方，他们持完全支持的态度；而市场搬迁后对周边消费者生活便利造成了一定负面影响，但又因政府许诺建立新市场，所以整体来说立场较为中立；而需要迁坟的居民、薛家寨便民农贸市场的管理方、经营商户则是直接利益受损者，整体均为抵制态度，但关注点各有不同，街道破解的难度和策略也因此有所区别。

表 2 开元公园项目纠纷背后的利益相关者分析

利益主体	态度	关注点
基层政府	确保项目执行	工作任务
需要迁坟的居民	抵制	伦理有失、经济赔偿不足、生活成本上升
不需要迁坟的居民	支持	生活质量提升
农贸市场管理方	抵制	经济利益受损
经营商户	抵制	摊位租期未到、工作机会流失
消费者	中立	生活便利程度

4. 对徐家湾街道办事处项目执行的分析

（1）“失”在利益表达缺位

美国著名政治学家阿尔蒙德在《比较政治学：体系、过程和政策》一书中，将“某个集团或个人提出要求的过程称为利益表达”。在如今利益愈发多元化的现实条件下，公平、通畅的利益表达是社会公正的体现，也是政府各项政策能够顺利执行的基本前提。^[10]然而，在我国现阶段城市征迁、项目建设等政策执行中，利益表达机制往往缺失，当个体认为当前政策不合理或自己遭受到不公正待遇时，通常会采取“抗争”这一极端方式，以引发群体性事件的方式来表达自己的利益诉求，发泄不满，进行“自我救济”。^[9]

本案例中，政府的迁坟公告刚发出就在群众中“炸了锅”，这充分说明事前政策制定过程中群众参与缺失，利益表达不充分。紧接着，群众经历了“要求本社区进行解释——社区无法给出满意回复——发生集中上访群体性事件”的“非常”过程。对这一冲突态势进行回顾，显然，徐家湾街道办事处在项目执行伊始，采取了简单粗暴的执行措施，在信息宣传、情感交流、利益表达渠道不足的情况下，直接张贴、刊登迁坟公告，造成了群众的难以接受，社区两委会的难以消化，爆发了原本完全可以避免的群体性上访事件。

（2）“得”在社会治理到位

早在 2013 年中国共产党十八届三中全会将“社会管理”提升至“社会治理”之时，一种更加入民、入心的服务型政府社会治理理念及模式就开始在全国各级党委政府中铺开，并成为一种社会改革方向与社会治理实践新思维。在本案例中，徐家湾街道办事处面临前期执行之“失”与乡土社会中复杂的利益纠纷问题，摒弃传统单向管控思维，积极引入多主体协商参与，在有限时间内迅速形成共识，实现了各方利益最大化。

以当前我国社会治理理论回顾徐家湾街道办事处在开元公园项目中的所承担的“协调型政

府”角色及其为确保项目有效执行所采取的具体举措，可以很明显发现，其治理行为完全在“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理路径中。具体来说，表现在如下四个方面：

第一，街道专项组是由街道党工委主要领导挂帅，党工委班子成员为专项组成员的组织领导架构形式，而专项组具体的工作落实则以办事处为主体，专项组所采取的任何措施和资金使用都需要经街道党工委同意（或由党工委报上级党委同意）并以办事处名义颁发落实，充分体现着项目建设中“党委领导、政府负责”的社会治理根本原则。同时，我国基层社会治理以党的建设为引领，注重发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，如面对“迁坟难”问题，街道党工委以张千户社区、薛家寨社区党支部为攻坚阵地，由党支部书记带头向群众讲政策、做工作，并通过《关于党员先行迁坟的倡议书》倡导广大党员先行迁坟作出示范。

第二，面对迁坟问题中的群众诉求和农贸市场搬迁问题中的市场经营方、小商户诉求等多类复杂利益诉求，街道专项组及时吸取教训，通过走村入户、召开座谈会等多种渠道收集各方诉求并进行归纳整理，畅通了目标群体利益表达渠道，在进行有关决策时再次引入多方代表，并向辖区人大代表、政协委员征询意见，充分体现了“民主协商”“公众参与”原则。

第三，在具体落实过程中，街道既借助人大代表、政协委员中的法务工作者资源为有关群众、商户提供免费的法律咨询与援助，又积极引入专业的市场主体——迁坟公司、市场搬迁公司、土地评估公司等具体负责，充分体现了“社会协同”“法治保障”原则。

第四，在文物保护专家的指导下，街道专项组在对古墓周边进行“清场”及参与修缮过程中采取了一系列科学防护的举措，一定程度上体现了“科技支撑”原则。

最终，徐家湾街道办事处不仅在 10 天内累计迁坟 800 户、1035 座，一个月内完成旧农贸市场拆除并建立临时经营点，当年年内建成新市场成功兑现承诺赢得各方满意，以相对极低的治理成本实现了效益最大化；还主动拓展开元公园项目内涵，通过在公园辐射范围内建设街道党群服务中心，拓展了宣传阵地，开展了各类志愿服务活动，获得了辖区群众的一致认可，在基层的生动实践中坚持和完善了共建共治共享的社会治理制度。

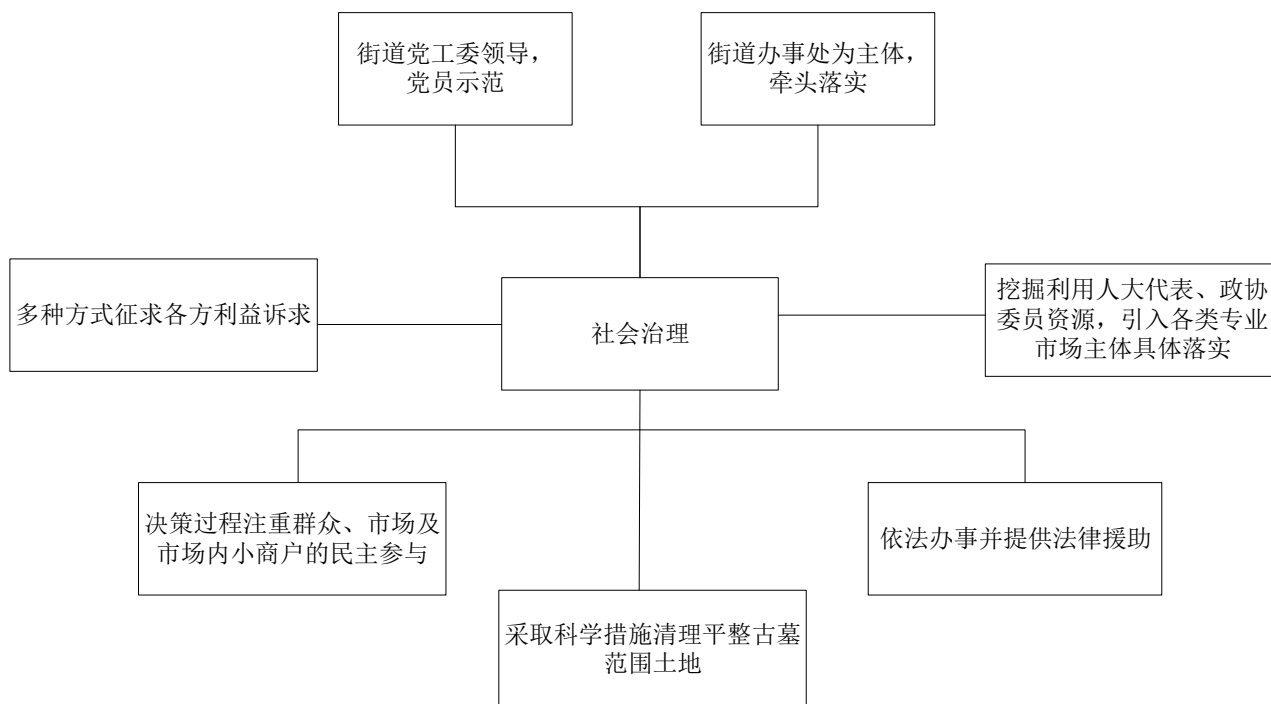


图3 徐家湾街道办事处破除项目建设难题背后的社会治理方式

三、优化建议

关于政策执行，美国学者艾利森宣称，在实现政策目标的过程中，90%取决于有效的执行。这一说法固然有所夸大，但其所反映的政策执行的重要性则毋庸置疑。^[11]在我国行政体制下，习近平总书记指出“基层工作很重要，基础不牢，地动山摇”，基层政府的执行能力是推动国家治理体系和治理能力现代化的一大重要方面。本案例中，我们聚焦政策执行的一个侧面——基层政府的项目执行能力，围绕在项目执行中如何有效提升基层政府治理能力，基于史密斯模型，我们有如下建议：

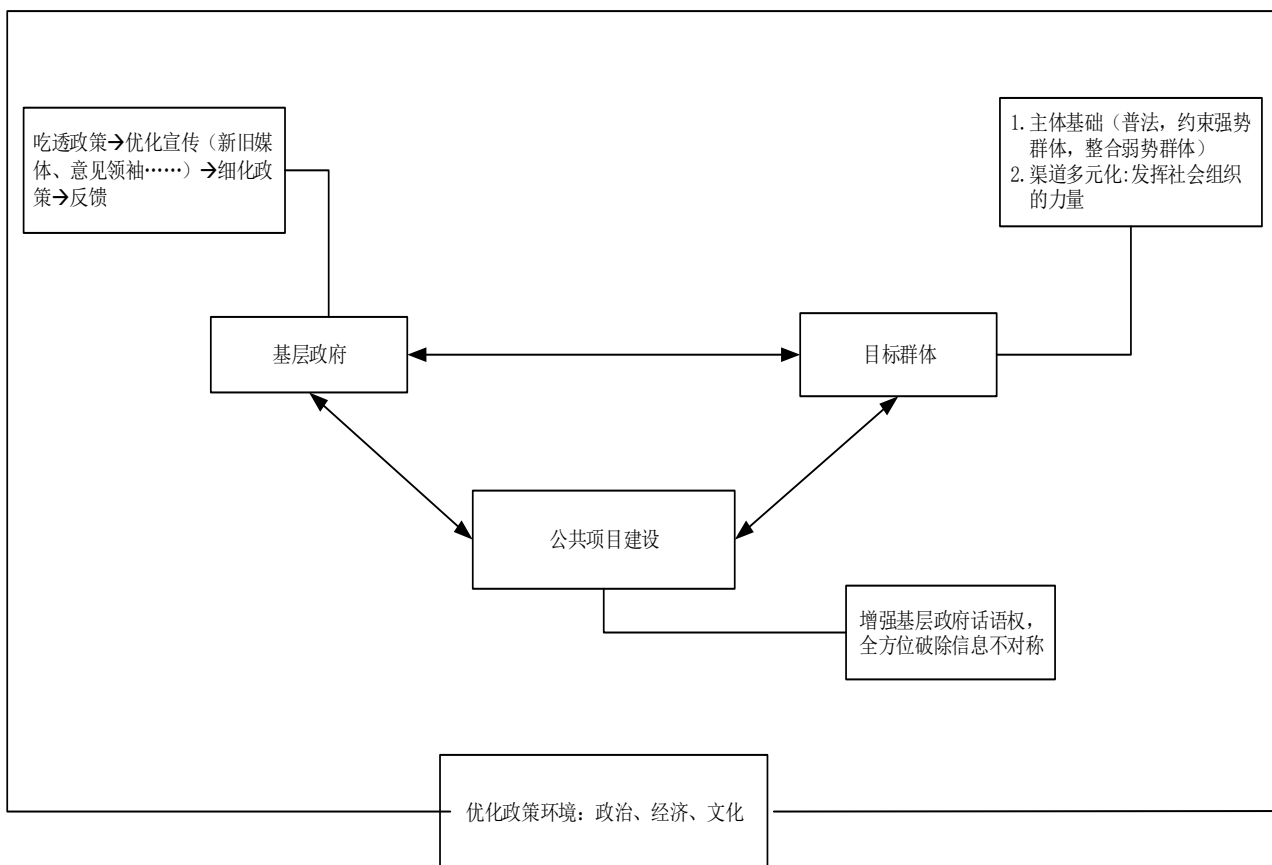


图4 基于史密斯模型的提升基层政府项目执行能力的建议框架

1. 政策制定：破除信息不对称

作为“理想化的政策”，政策本身在顶层设计上必须具备必要性、价值性、合理性，同时还应在内容上具备很强的现实操作性，这点对项目建设类政策尤为重要。而在实践中，“出问题”的政策往往是操作性上出现了政策制定者“意料之外”的情况，事实上，绝大多数“意外”正是由于政策制定过程中的信息不对称问题。例如，在项目制下基层政府在制度设计中通常是被绕开的，只有出现项目纠纷时才作为“救火者”的“协调型政府”出现，尽管目前已经通过多种动员方式提升基层政府在项目执行中的参与性，但从最开始的决策环节来说，基层政府还基本上处于一种“缺位”状态。因此，“意外”的出现其实并不令人意外。对此，根本的破解之道是在政策制定过程中不仅要保障群众等目标对象的知情权、协商参与程度，还要注重科层制内部的声音，增加基层政府的话语权，促进决策民主，全方位破解信息不对称问题。

2. 环境因素：营造良好氛围

史密斯认为，政策执行的环境因素是政策执行的重要路径依赖。作为基层政府，营造顺畅、稳定、和谐的政策执行环境是确保政策执行有效的前提基础。对此，基层政府一方面要顺畅自身内部的组织运行机制，确保政策执行过程中起草文件、措施拟定、会议筹备、具体落实等各方面工作的任务、时限、责任、措施明确，在这样一套长期行之有效的制度环境下，再结合更

高层级的政策目标及现实具体问题，不断进行完善。另一方面，在实际执行过程中，要提前考虑传统文化、道德观念对政策执行可能造成的促进作用或者梗阻问题，因地制宜，因势利导，积极引入多元社会主体，共塑本辖区各方良性互动的文化氛围，为政策执行奠定积极有利基础。

3. 目标群体：完善利益表达

随着社会经济的发展，任何政策的目标群体内部都存在着一定的利益差异和利益竞争，而只有这些不同利益群体充分有效地进行利益表达，才能强化目标群体对政策的认同，使政策执行更为有效且成本更低。对政府而言，尤其是基层政府，完善目标群体的利益表达可以从以下两个方面入手：一方面，增强利益群体科学合法利益表达的意识 and 能力；一般来说，不同利益群体之间存在强弱之别，强势的利益群体习惯于借助自身优势超越法律规则谋取不正当利益，弱势的利益群体相对分散、组织不健全，在受到侵害时容易采取超越法律的过激行动，因此要推动普法教育宣传不断深入，以法律为准绳约束人们的行为，形成各个利益群体合法、科学的利益表达素养。另一方面，要注重社会协同，如充分发挥共青团、工会、妇联等群团组织及其他社会化组织的联通作用，将原子化的群众尤其是相对弱势的利益群体组织起来，并在政策制定、执行过程中凝聚政府、市场、社会组织、目标群体多方力量，最大化地进行利益整合。

4. 基层政府：提升传播能力

从国内项目执行的实践来看，项目最终落实必须依靠基层政府的治理能力。这种治理能力主要体现在利益纠纷处理和信息上传下达这两个关键的执行能力上。上文就前者已进行了充分讨论，就后者而言，其实质是要求基层政府要做好政策传播。如，在宣传阶段，基层政府既要充分发挥报刊、广播、电视及 PC 互联网、移动互联网等新旧媒体的“广告”作用，对相关政策进行宣布、告知，又要积极依托基层宣传阵地，大力利用宣传展板、宣传单及入户宣传等基础宣传措施，进行更加详细的政策解释。这一过程中，基层政府要尤为注重“意见领袖”在传统乡土社会中的重要作用。在政策落实阶段，基层政府首先要通过组织学习，确保自身的政策认知正确，之后要紧紧密结合地区自然、人文实际情况，将上级制定的政策更加进一步细化、分解为可执行的具体举措。需要注意的是，这一过程中要与各方利益相关者持续加强沟通，及时向上级政府及项目发包终端做好信息反馈。

结束语

徐家湾街道办事处在西安市开元公园项目建设中的执行过程是一个守护项目的过程。在项目遇阻时，徐家湾街道办事处作为属地基层政府，全面协调各方利益形成共识，积极引入市场主体汇合力，注重法治和后续服务保障，其项目执行背后所蕴含的社会治理逻辑为提升基层政府治理体系和治理能力现代化水平提供了有效借鉴。与此同时，关于项目制背景下基层政府

的定位是否仅限于“救火者”、“守护者”此类协调型角色？这类定位又是否会形成新的矛盾等等，这些问题都留给我们极大的思考空间。

参考文献

- [1] 王维. 中国住房政策执行的障碍性因素分析——史密斯模型的一个解释 [J]. 北京:中国行政管理, 1998(12):58-65.
- [2] 郑钧蔚. 社会治理理论的基本内涵及主要内容[J]. 才智, 2015(5):262.
- [3] 朱涛. 新中国 70 年社会治理变迁与基本经验[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019(7):11-17.
- [4] 新华社北京. 中共十九届四中全会在京举行 [N]. 人民日报, 2019-11-01(1)
- [5] 袁方成, 陈泽华. “项目进村”中的执行差距与组织自主性研究——基于全国 40 县面板数据的实证分析 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(06):1-15.
- [6] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(05):113-130+207.
- [7] 张现洪. 项目治乡:项目制基层执行中“规则转化”与治理[J]. 天府新论, 2017(04):86-94.
- [8] 魏顺光. 殊相的文化:传统中国社会中的祖坟观念——关于河南周口市平坟事件的文化省思[J]. 南京:江苏警官学院学报, 2013(03):45-51.
- [9] 彭小兵, 范美. 城市拆迁中被拆迁人利益表达机制的构建[J]. 北京:经济体制改革, 2009(02):139-143.
- [10] 金太军, 钱再见, 张方华, 李雪卿. 公共政策执行梗阻与消解 [M]. 广州:广东人民出版社, 2005(03):26-28+252-295.