

夜来施工声，烦忧知多少^①

——甲市夜间施工扰民的案例

案例分析报告

目 录

一、案例分析理论及治理对策 1：协同治理理论.....	2
（一）从协同治理理论视角分析案例.....	2
（二）治理对策 1：推进政府与社会协同治理，扩大政府治理“朋友圈”	5
二、案例分析理论及治理对策 2：协同政府和跨部门协同理论.....	10
（一）从协同政府、跨部门协同理论视角分析案例.....	10
（二）治理对策 2：建立长效的跨部门协同合作机制.....	11
三、案例分析理论及治理对策 3：公众参与理论.....	13
（一）从公众参与视角分析案例.....	13
（二）治理对策 3：强化公众等社会力量的有效参与.....	14
四、案例分析理论及治理对策 4：外部性理论.....	15
（一）从外部性理论视角分析案例.....	15
（二）治理对策 4：建立施工方对受影响居民经济利益补偿机制.....	18
参考文献：.....	20

^①本案例取材来自甲市发生的事件，案例组于 2017 年 2 月深入甲市进行实地调研，通过分类访谈、走访多处工地、居民、居委会、街道办事处、专访当事人和分政府部门座谈等方式，获取了第一手素材。期间在东部、中部和西部五个大中城市采用随机偶遇抽样的方式，进行居民问卷调研。问卷共发放 600 份，回收 546 份，回收率 91%。

本文在运用协同治理理论、协同政府理论、公众参与理论和经济学外部效应矫正理论的基础上,对夜间施工噪音扰民这一普遍而特殊的公共管理问题进行分析,试图找出切实可行并且长效的治理对策与模式。案例分析表明:构建政府多部门联合主导、多元社会主体共同参与、多种手段支撑的协同治理机制,从源头上理顺部门权责,加大公众参与力度,全面创新城市管理方式、方法,为真正化解和治理城市夜间施工噪音扰民问题提供了新的路径选择。

一、案例分析理论及治理对策 1: 协同治理理论

-----强化多元主体沟通与协作

(一) 从协同治理理论视角分析案例

党的十八届三中全会首次将推进国家治理体系和治理能力现代化作为深化改革的总目标。国家治理体系及治理能力现代化建设,将成为我国全面深化和推进改革历史进程的定向南针。^①

《决定》^②指出,要改进社会治理方式,坚持系统治理,加强党

①在中国的宏观治理语境和条件下,治理涉及的主体主要包括:中国共产党、政府(含人大、检察院、法院)、企事业单位、社会组织、媒体及公民个人等,不同主体在治理过程中拥有不同的地位和作用,各个治理主体是相互联系的。

② 2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,为贯彻落实党的十八大关于全面深化改革的战略部署,十八届中央委员会第三次全体会议研究了全面深化改革的若干重大问题并作出决定。

委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。习近平总书记指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”当前，政府部门间的治理冲突和治理隔阂已成为当前各国公共管理实践活动所面临的新兴问题，无论是对于企业组织，还是对于政府、社会组织等公共组织，部门间的协作问题始终制约着组织运行效率的提升。

纵观中西方治理实践，无论是全球治理、区域治理，还是国家治理、地方治理、城市治理及特定问题的治理，都需要实现各种治理主体的协同合作，不断消除治理冲突和矛盾，实现治理整体绩效的最大化。^①十八大以来，中央多次强调要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，实际上已初显多元共治的理论雏形。在城市问题治理中，同样需要构建多主体、多维度的协同治理体系，化解“多头管”、“都不管”、“不好管”、“管不着”等问题。

协同治理主要涉及“协同”、“治理”两个概念。德国物理学家赫尔曼·哈肯^②(H·Haken)于上世纪70年代创立了协同理论；《虞书·尧典》中记载了“协和万国”，《孟子》中提到“天时不如地利，地利不如人和”，《辞源》中将协同解释为和合、一

① 参见：徐晓冬.“国家治理体系 10s 协同模型”构想——中美国家治理案例剖析[J].人民论坛,2014.

② 赫尔曼·哈肯在深入研究激光理论的过程中，发现在合作现象的背后隐藏着某种更为深刻的普遍规律。1969年哈肯首次提出协同学这一名称。他在1970年出版的《激光理论》一书中多处提到不稳定性，为后来的协同学准备了条件。1971年与格雷厄姆合作撰文发表的《协同学：一门协作的科学》一文，正式将协同作为一门学科进行研究。

致，反映的是事物之间、系统或要素之间保持合作性、集体性的状态和趋势。协同思想蕴含着多元主体以整体利益为前提，在共同的愿景下保持各自特色，发挥各自优势，互相监督、互相制约，共同致力于共同目标的实现。1989年，世界银行在《撒哈拉沙漠以南非洲问题的报告》中使用“治理危机”来概括相关地区治理情形，“治理”开始被应用于政治发展中。20世纪90年代开始，治理逐渐被赋予许多新的内涵，治理在欧美及全球范围内逐渐流行。同时在我国学术界，“治理”的概念也已经得到规范的应用，在治理实践中也显现出其独特价值。

协同治理，是针对特定复杂的公共事务问题，政府组织、社会组织（又称非营利组织）、企业及公众等多元主体各自发挥自身优势，通过建立正式的、跨部门的协同合作关系，实现复杂公共事务有效治理的一种制度安排。从概念上理解，强调了各主体间的合作协同以及组织目标的一致性，同时从另一角度来说，存在着主体间主要权力的归置和协同程度两个问题。从协同主体来看，主要可以包括两方面维度：一是不同性质治理主体之间的协同治理，即“大协同治理”，二是同一性质主体内部的协同治理，即“小协同治理”。^①从主管权、执法权的协调统一，到参与权和监督权的有效介入，从非正式的短期合作，到较为正式的被动协调，从更为长久、更具说服力的目标协同，到合而为一的机构

^① 在案例《夜来施工声，烦忧知多少》中，夜间施工噪音扰民的主要问题包括住建部门拥有主管职能而缺乏正式的环保执法权，环保部门作为环境监督执法部门而与建筑方无法沟通协调，以及施工方、居委会、公众间的制约和协调，所以本文的研究中既关注相关方面主体的“大协同”也涉及政府部门间的“小协同”。

整合，可以说协同对整体价值的提升远远大于各独立组成部门价值的简单加总。

治理理论只有在本土化的基础上才能实现理想的重塑。党的十八大以来，国家治理、社会治理、政府治理三大领域实现治理协同成为我国协同治理体系的基本架构。结合我国公共管理实际和特点，我国协同治理体系的基本框架包括四大板块：国家治理协同、政府治理协同、政府与社会协同、政府与市场协同。其中，国家治理协同是协同治理的顶层体系，为其余三个协同搭建了基本框架，政府与自身、社会、市场的协同又可形成一个基本平行、相互联系、互相影响与支撑的系统体系（见图1）。

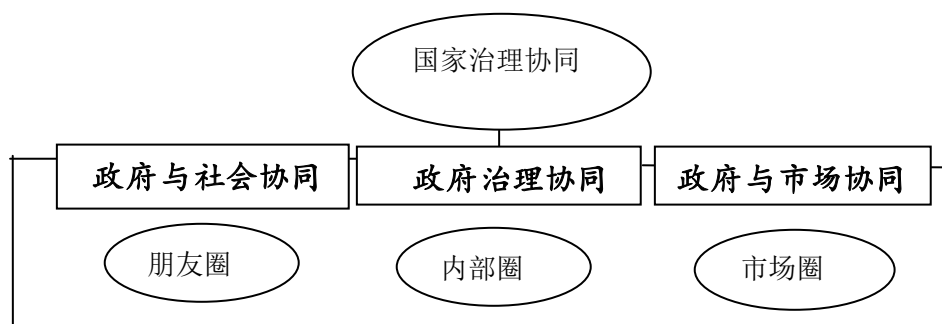


图1 我国协同治理四大板块关系

（二）治理对策1：推进政府与社会间的协同治理，扩大政府治理的“朋友圈”

1、推进官民协同共治

走群众路线，从群众中来，到群众中去，也体现在中国共产

党作为执政党在国家治理活动中，注重于群众开展协同合作，共同解决面临的治理问题。这个“朋友圈”包括了社区、社会组织和公众等的参与以及监督作用，无论是“强政府、弱社会”模式，还是“小政府、大社会”模式和“强政府、强社会”模式，都离不开政府与社会就一些社会治理问题展开协同合作。十八届三中全会《决定》^①提出，“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。其中包括三方面内容：一是政府对社会事务的治理活动；二是社会组织对社会的管理活动，主要表现为社会组织提供的公共服务，激发社会组织活力；三是社会自治活动，即基层人民群众对基层社会公共事务的自我管理，变现为社会有组织性的自我治理和公民自治。主体的多元化，形式的自主性，活动的自发性，社会组织的特点要求政府与社会组织开展协同合作，为政府与基层社会之间架起沟通、对话的一条制度性通道。

我国社会组织发展起步较晚，整体上未完全发育成熟，决定了政府与社会组织协同合作处于探索和尝试阶段，政府与社会组织协同合作主要集中在城市基层街道、社区治理等领域。以广东顺德“小政府、大社会”改革为例，政府通过社会组织来解决一些社会公共问题，将政府管理社会变成社会管理社会，政府从“划

^① 2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

船者”变成“掌舵人”，政府和社会组织协同合作，从而实现协同共治。

当前，我国政府与公众协同合作的意识薄弱，官民协同治理成效甚微。本案例中的噪声污染问题，当地政府部门往往是通过公众投诉、举报、曝光等方式后才被动处理，几乎没有主动查处。这主要有两方面原因：一是政府主动与公众协同合作的意识较低，受传统观念影响，一些官员官本位意识浓厚，欠缺与公民开展对话、合作的意识，从而导致政府与公民在协同合作中有不平等的地位差异。另一方面，在政府缺乏公信力的情况下，公众对政府的信任度有限，与政府协同合作的主动性较低。面对一些公共问题，公众在与政府协同合作中容易产生“非理性”倾向，或是突破程序规定，或是采取群体暴力手段。

建立居民与政府、企业与居民的沟通和协商机制。首先，要建立完善居民相关投诉机制建设，提升政府部门对居民投诉的回应性。城市政府要强化综合投诉平台（政府热线）建设，整合12369环保热线、城管热线等部门化的相关投诉渠道，将居民投诉及时转给相关职能部门处理，并向投诉者反馈处理结果，防止出现“有投诉、没回应”的情况。其次，施工企业在报备夜间施工信息的同时，还要及时公示、告知周围居民，防止出现公示走形式、走过场的情况。再次，要发挥居委会作为自治组织的沟通协商平台作用，施工方主动与街道或居委会沟通联系，由居委会

摸底确定受影响的居民。对于扰民产生的纠纷和矛盾，尤其是团体投诉纠纷，施工方要建立处置机制，或由街道或居委会协调、邀请施工方参加，通过召开各方会议推进协商解决。

2、运用技术与管理手段，充分发挥企业的协同作用

改进技术手段使用先进的降噪设备（见表1）。调研中，相关企业负责人表示：有“不用搅拌的混凝土新工艺”，以及其他先进设备，可对噪音进行控制，比如一种新式旋挖机，“比原来声音小很多”^①，然而现在这些设备由于成本较高，推广进度慢。建议由政府给予部分财政补贴，以新技术使外部成本内部化，并尽量减少相关企业的负担。

通过加强内部管理，降低噪音。例如，施工过程中，震动棒工人疲惫时，会将其拖在在钢筋骨架上，发出巨大噪音，如按正常工序不会发出特别大的噪声；运输过程中，驾驶员的驾驶习惯对于产生噪音的情况有很大影响，如鸣笛、是否盖板及关尾门^②，对于类似的因素，可通过加强内部管理，提高工作人员素质来实现改善。

表 1^③ 解决城市夜间建设施工扰民问题的有效措施

	响应		个案百分比
	N	百分比	
解决城市夜间建设施工扰民问题的有效措施	256	29.3%	47.1%
措施加大执法力度	308	35.3%	56.6%
措施改进技术手段			

① 根据 17 年 2 月在甲市的调研访谈中，施工方谈话记录整理。

② 根据 17 年 2 月在甲市的调研访谈中，施工方、运输土方承包商、城管工作人员谈话记录整理。

③ 来源于全国各城市发放的 500 余份调查问卷统计结果。

施是? ^a	措施足够的建筑工期	127	14.5%	23.3%
	措施经济手段	101	11.6%	18.6%
	措施其他	53	6.1%	9.7%
	措施颁发夜间施工许可证	28	3.2%	5.1%

企业要合理安排工期。全国城市建设中普遍存在一些“政绩工程”“面子工程”，为了尽快完工，要求赶进度，缩短工期，造成必须夜间施工，为此，政府要从自身找原因，不能将这种成本转嫁给企业和居民。

政府要主动宣传企业社会责任，培养教育企业自愿履行社会责任。政府有义务提高房地产、建筑等相关企业的社会责任意识，对企业进行宣传、培养和教育，形成重视社会责任的导向和风气，要奖罚并用，减少对不履行社会责任的企业产品的消费。比如：对于产生噪音企业，可以举行定期评比，颁发环保奖，给予其一定的正向激励，鼓励消费者优先购买此类产品，这样，企业才会有内在动力提高环保意识，在环保降噪上下功夫。

政府应使企业履行社会责任的收益私有化。企业履行社会责任的收益私有化可有多种方式。企业履行社会责任对消费者、投资者和员工带来积极的影响，提高了本企业的声誉，形成了无形资产。企业通过社会责任战略实现产品差异化，消费者更愿意购买含有社会责任元素的产品。企业由于履行社会责任赢得政府、所在社区等利益相关者的支持，那么政府在制定和实施政策时向其倾斜，对企业的发展给予支持，所在社区通过购买企业产品来

回报企业，其结果是使企业的经营活动有了更加广泛的发展空间。

二、案例分析理论及治理对策 2：协同政府和跨部门协同理论

-----提升政府内部的跨部门协同能力

（一）从协同政府、跨部门协同理论视角分析案例

“跨部门协同治理非常有必要，但实施起来非常难，尤其在中国！”这是调研过程中，一位政府办干部的心声。实际上，在我国城市问题的治理中，涉及更多地就是政府跨部门的协同。本案例中，城市夜间施工噪音扰民问题涉及政府多个职能部门和机构。环保部门是城市夜间施工噪音扰民问题的执法部门；住建部门是建筑工地的行业主管部门；城管部门是市容环境卫生管理的执法部门；作为派出机构，街道办是建筑工地属地化管理机构。在职能未明确理顺的条件下，出现了多部门“都要管、都难管、都不管”的难题，最终结果就是都管不好。“都要管”是因为政府部门分工过细，造成部门职能交叉，各部门之间势必存在一些交叉、重叠的问题。尤其是在部门利益的驱使下，针对一些涉及较大部门利益的公共问题，具有管理职责的相关政府部门都倾向于争相管理、争夺部门权力和利益。

“都难管”是因为随着经济社会的快速发展，在一些社会、

环境领域，出现了政府部门共同面临的复杂公共问题，例如环境保护、食品安全、药品安全及安全生产等问题。针对这些复杂性公共事务问题，政府往往采取多头管理，由各个部门对这些问题进行分割性管理，但实际取得的管理成效并不理想，多部门管理容易造成管理真空，陷入“无人管理”的困境。本案例建筑噪声污染并不算复杂的公共问题，但涉及住建、环保、城管、街道办等部门，他们对建筑噪声污染都负有监管职责，实际情况却是并没有管好此问题。“多头管理”管不好已经成为复杂公共事务治理的共识性经验。“都不管”是因为在部门利益的支配下，对于一些没有利益或者与部门利益相抵触的公共问题，政府部门经常采取推诿、扯皮的做法，消极不作为，使得这些问题成为部门“都不管”的公共问题。

（二）治理对策3：建立长效的跨部门协同合作机制

1、厘清政府职能部门之间的职责，解决“都难管”的问题。

城市夜间施工噪音扰民问题涉及政府多个职能部门和机构。环保部门是城市夜间施工噪音扰民问题的执法部门；住建部门是建筑工地的行业主管部门；城管部门是市容环境卫生管理的执法部门；作为派出机构，街道办是建筑工地属地化管理机构。在职能未明确理顺的条件下，多部门都管该问题，但最终容易形成都不管的不良局面，部门相互推诿、不了了之时有发生。因此，在

城市政府改革中，要明确这些部门对夜间施工噪音扰民问题的管理职责。依托赋予设区的市拥有地方立法权的改革机遇，强化城市管理相关立法建设，推动城市管理综合执法体制改革。推进夜间施工扰民相关处罚权的相对集中改革，将相关执法职能整合到城市管理执法部门，变“多头管理”为“一头管理”，实现政府监管的常态化和制度化。

2、建立跨部门联合执法机制，解决“无力管”的问题。

涉及夜间施工噪音扰民问题的职能部门在监督过程中都面临不同程度的问题，导致职能部门进入工地现场“进门很严、出门很松”。比如，住建部门是施工工地的主管部门，具有对工地违规行为进行有效监管甚至停工的手段和能力；但缺乏噪音判定的专业人员和设备，导致现场处理难。环保部门虽然是法定执法部门，但对工地情况不熟悉、不能及时到场。噪音污染属于物理性污染，无空间遗留，必须及时到现场，否则无法及时取证。同时，环保部门执法流程时间长，虽能进行现场处罚，但并不能具备现场制止停工的权力（除非违法企业未缴罚款环保部门才能已送法院强制执行）。针对这些问题，建立多部门参与的跨部门联合执法机制是提升部门执法监督能力的关键。首先，环保部门、住建部门、城管部门、街道等要建立联合执法机制，赋予联合执法队伍强制停工的执法权力。其次，城市政府要在政府层面建立跨部门的协同机制（成立协调联动小组、确定牵头部门），明确

各部门在联合行动中的权、责、利，实现住建、环保和城管等多部门联合执法常态化。

三、案例分析理论及治理对策 3：公众参与理论

-----推进城市问题参与式治理

（一）从公众参与视角分析案例

参与式治理兴起于 20 世纪 60 年代初的西方，Arnold Kaufmann^①首次提出“参与民主”^②的概念，主要针对传统社会管理模式的发展困境，后在 90 年代初，随着治理理论的兴起，一些学者开始反思“大政府”^③状况对公民或社会组织健康发展的侵蚀作用，进而寻求政府—社会—公民间的平衡之道，因此，参与式治理理论逐渐被学术界广泛关注。大部分学者认为参与式治理可以“有效解决过去政治模式下的公民与精英之间委托代理机制产生的困境，有效粘合公民与政府间的关系，增强政府的回应性、提升服务质量和公共福利。”在发展中国家的分权化改革和选举民主化改革实践中，难免会产生很多的矛盾，为了解决这种矛盾，许多的发展中国家进入到参与式治理的管理方式变革中。

^① 瓦尔特·阿诺德·考夫曼是美国哲学家，主要的研究范围是伦理学、有神论、无神论、存在主义、基督教及犹太教。

^② 参与民主理论主张公民进行积极有序的政治参与，通过对公共事务的共同协商与讨论，协力解决社会生活中的公共问题。参与民主强调扩大而高度的公民参与、参与的教育功能、探寻公民参与的新途径、弥补代议制缺陷等。

^③ 1929 年世界经济大恐慌，政府开始主导经济，等到第二次世界大战以后都是大政府时代。在凯恩斯学派的经济制度主导下，政府支出增加、政府的计划……等等，扩张经济、创造就业，解决了许多问题。第二次世界大战后的初期，凯恩斯主张的国家干预主义，也就是“大政府小企业”的理论，在许多国家发展得很有成效。近年来，大政府受到许多质疑。

以巴西、印度、南非等这些国家为例，参与式治理方式得到了积极响应，公民的参与热情程度非常高，社会民主程度和公正程度得到有效的提升。

国内外学者普遍认为，“参与”是参与式治理的关键，它强调利益相关者广泛积极地参与到与自身利益相关的公共事务和政府决策中，利益相关者可以包括公民个人、社会组织团体、企事业单位、社区机构等个人和组织。参与式治理是政府、社会组织 and 公民共同参与到社会公共决策、公共事务和公共利益的实践中的一种行为体现。参与式治理能够考虑到大众的民主意识，属于自觉自发的行为实践，从决策内容的提出、制定到最终的执行，这种公共性的参与都能够保证利益的权衡和权利的监督，能够更好的维持社会政治和公共秩序的稳定。

从本案例中可以看到，甲市夜间施工噪声扰民防治工作中，没有任何一个职能部门在事前、事中和事后主动与受影响的周边居民进行联系并协商解决，都是居民主动举报后被动作为。而有关职能部门因为职权的限制，长期以来并未解决此问题，以致引起居民三次到施工现场阻工，所幸未发生大的群体性事件。同时，因为公众参与渠道堵塞，受影响的居民往往采取过激手段参与，这并不利于解决问题，反而会激化矛盾。

（二）治理对策 3：强化公众等社会力量的有效参与

要重视居民、志愿者或行业自治组织等社会力量的参与，形成政府及部门、企业、居委会、社会组织等多元主体参与的协同治理大格局，为治理城市夜间施工噪音扰民问题提供外部力量支持。调动周围居民积极参与到夜间施工行为的监督和管理。例如通过发动社区志愿者监督和制止夜间施工行为。发挥建筑施工、渣土运输等相关行业自治组织的监督作用，强化行业的行为自律。针对这个问题，居民有较高的公众参与意愿。根据调研，有近40%的城市居民愿意和非常愿意参与到城市工地夜间施工问题的管理活动中来（见表2）。

表2① 居民参与夜间施工管理的意愿

	频率	百分比	有效百分比	累积百分比
非常愿意	35	6.4	6.4	6.4
愿意	183	33.5	33.5	39.9
一般	145	26.6	26.6	66.5
有效 不愿意	123	22.5	22.5	89.0
非常不愿意	18	3.3	3.3	92.3
不确定	42	7.7	7.7	100.0
合计	546	100.0	100.0	

四、案例分析理论及治理对策 4：外部性理论

-----用经济补偿手段矫正外部性

（一）从外部性理论视角分析案例

经济外部性是指经济主体对与它们没有合约关系的人们的

① 来源于全国各城市发放的 500 余份调查问卷统计结果。

环境福利产生的影响^①。政府对外部性问题的治理与管理可以采用非市场化方式，也可以采用市场化方式。非市场化方式主要依靠政府的力量来克服和纠正外部性问题，其常用的措施或方法主要有罚款或收税、财政补贴、公共（行政）管制、法律措施等；市场化方式主要依靠市场自身的力量来克服和纠正外部性问题，政府的作用主要是为市场作用的发挥提供必要的外部条件，其常用的措施或方法主要有产权界定和保护、可交易的许可证、一体化等（见图 2）。

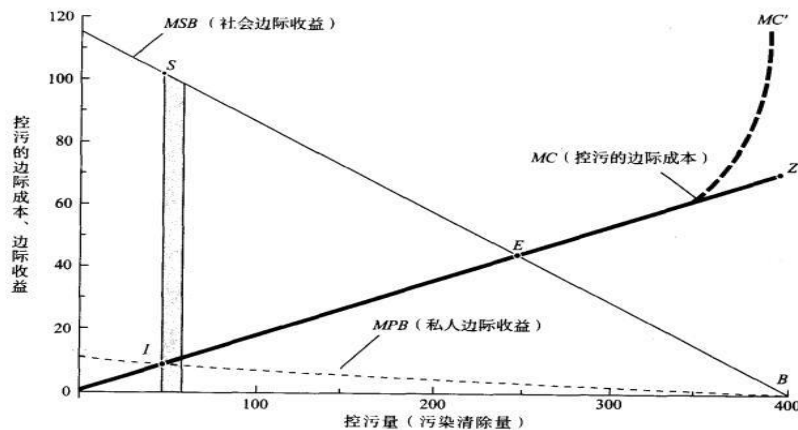


图 18-6 外部性导致无效率
当社会边际收益 (MSB) 与私人边际收益 (MPB) 两曲线分叉时, 市场的非管制均衡点在 I, I 点的控污量, 或者说污染清除量非常小。有效的控污量应该是在 E 点, 在该点的 MSB 等于 MC。

图 2^② 外部性导致无效率

据此，国外学者提出的“科斯定理”^③，其涵义是：在产权明确、交易成本为零或很低的前提下，通过市场交易可以消除外部性。它还可以解释为：只要产权已明确界定并受到法律的有效保护，那么交易的任何一方拥有产权都能带来同样的资源最优配

① 平狄克，鲁宾费尔德，微观经济学第 4 版【M】.北京：中国人民大学出版社，2006:561-563。

② (美) 萨缪尔森 (Samuelson, P.A.) 等，微观经济学第十八版 萧琛主译 北京:人民邮电出版社，2008.1。

③ 由诺贝尔经济学奖得主罗纳德·哈里·科斯(Ronald H. Coase)命名。

置的结果，这可通过双方之间的谈判自然地实现，产权赋予不同的人，只是会带来收入分配结果的不同。显然噪声污染并不适用于“许可证”交易。

以上是传统的外部性理论以及其纠正途径，而中国学者石声萍认为，经济外部性问题的实质是：“根源于人与人之间在利益上（成本和收益承担上）的冲突，并且是有意或无意对他人施加的影响。因此所谓经济外部性是指经济主体在生产、经营、消费活动中，自觉或不自觉地没有承担全部成本或没有享受全部收益的现象”^①，显然，作为夜间施工噪音产生的主体并没有“承担全部成本”，给周围居民带来了负外部性影响，就是噪音扰民问题。

施工噪音作为一种特殊的污染形式，也有其自身特点：**一是**危害相对较小，不会产生后期的连续性、长期性污染，不容易引起重视。**二是**噪音是一种物理性污染，关闭噪声源即可停止污染，认定其造成污染需要及时用专业工具进行检测，造成取证难。^②**三是**噪音的危害程度难以界定。每个人对噪音的承受能力不同，有的人认为是噪音的，其他人可能认为是正常的声音；在不同时候、不同地点造成的危害也不相同，如高考时，夜间施工造成的噪音可能远超平时；在学校或其他特殊单位附近的噪音产生的危害也要严重一些。**四是**产生噪音的成因复杂、环节众多，与普通污染

① 石声萍，经济外部性研究：机理及案例-北京：中国农业出版社，2013.08。

② 根据 17 年 2 月在甲市的调研访谈中，环保局工作人员谈话记录整理。

一般是由生产排放不同，该种污染既可以是生产中发生，又能在运输中发生，本案例中，在“灌筑装机、土方挖掘、渣土运输等施工程序中”^①都有产生。

（二）治理对策 4：建立施工方对受影响居民经济利益补偿机制

表 3② 群众可以容忍的夜间施工情形

		响应		个案百分比
		N	百分比	
哪种夜间施工情形是可以容忍的？ ^a	容忍公益性项目	106	13.7%	19.5%
	容忍适当经济补偿	166	21.5%	30.5%
	容忍周末夜间施工	40	5.2%	7.4%
	容忍建筑方与居民协商	169	21.9%	31.1%
总计		773	100.0%	142.1%

a. 值为 1 时制表的二分组。

1、发挥企业主体作用，探索建立和完善利益补偿机制。针对有夜间施工无可避免的情况（例如有的工序必须连续施工否则影响建筑质量），施工方除向政府职能部门备案外，还应当采取合理的补偿措施化解矛盾。改变目前“谁投诉、谁获补偿”被动式、个别化的补偿途径，建立完善的利益补偿机制（包括补偿范围、补偿标准、补偿时间等），平衡居民与施工方的利益（见表 3）。例如，《北京市建设工程施工现场管理办法》^③明确规定：工地夜间施工产生噪音超过规定标准的，建设单位要对影响范围内的居民给予经济补偿。

① 根据 17 年 2 月在甲市的调研访谈中，施工方谈话记录整理。

② 来源于全国各城市发放的 500 余份调查问卷统计结果。

③ 2013 年 4 月 11 日北京市人民政府第 6 次常务会议审议通过,自 2013 年 7 月 1 日起施行。

2、企业要积极作为，通过街道、社区等单位，密切同群众的关系。这类途径将具有地域性的经济活动和具有地缘性的人际关系结合了起来，能更有效地发挥非正式制度的作用^①。如企业可以通过街道、社区和居委会从中协调，进一步细化补偿机制，可以给上述单位赞助资金，在居民中开展各类公益文体活动；开展社区送温暖活动，在节假日看望各类困难群众，增进企业同居民的感情；对于受到严重噪音影响的居民，也可以由施工方出资到其他地区租房，如在中高考等特殊时间节点，如果必须连续施工，可以通过社区等单位统计考生数量，在考点附近统一安排住宿并使家长陪考。

^①石声萍，经济外部性研究：机理及案例-北京：中国农业出版社，2013.08。

参考文献：

- [1] 赖先进：论政府跨部门协同治理. [M]. 北京：北京大学出版社，2015.
- [2] 胡锦涛：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——中国共产党第十八次全国代表大会报告[M]. 北京：人民出版社，2012.
- [3] 高明, 郭施宏：公共危机协同治理研究的现状与思考[J]. 北华大学学报. 2015(4): 126-129.
- [4] 王浦劬, 杨春风：电子治理：电子政务发展的新趋向[J]. 中国行政管理, 2015(1): 75-82.
- [5] 安索夫：《公司战略》[M]. 邵冲译. 北京：机械工业出版社，2010.
- [6] 蔡岚：区域政府合作中的难题及其求解[J]. 前沿. 2006(10): 137-139.
- [7] 陈琤：“合作政府”：英国行政改革的新走向[J]. 东南学说. 2002(5): 30-35.
- [8] 王浦劬：全面准确深入把握全面深化改革的总目标[J]. 中国高校社会科学, 2014(1): 4-18.
- [9] 曹现强：山东半岛城市群建设与地方公共管理创新——兼论区域经济一体化态势下的政府合作机制建设[J]. 中国行政管理, 2005(3): 27-31.
- [10] Johanna Speer Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Service. World Development, 2012(12).
- [11] 刘佳：“参与式治理理论探析”，《湖北民族学院学报》（哲学社会

科学版), 2014年第8期.

[12] 张紧跟:“参与式治理:地方政府治理体系创新的趋向”,《中国人民大学学报》,2014年第11期.

[13] 王敬尧:《参与式治理:中国社区建设实证研究》,北京:中国社会科学出版社,2006年.

[14] 谭善勇:《城市管理概论》,经济科学出版社,2003年.

[15] 尤建新:《现代城市管理学》,武汉出版社,2003年.

[16] 张波,刘江涛:《城市管理学》,北京大学出版社,2007年.

[17] 王周户:《公众参与的理论与实践》,法律出版社,2011年.

[18] 祝新桂.试论城市管理理念的转变与创新——以济南城市建设为例[J].湖北行政学院学报,2007,(S1).

[19] 黄伟、刘学政:公共管理社会化与公共服务市场化——美国“政府再造”对珠海市城市管理制度创新的启示[J].城市发展研究,2002(06).

[20] 郑彦卿:以公众满意为导向的公共部门服务评价[J].辽宁行政学院学报,2007(01).

[21] 吴建南,黄加伟,张萌.构建公共部门公众满意度测评模型的实证分析[J].甘肃行政学院学报,2006(03).

[22] 盛明科,刘贵忠.政府服务的公众满意度测评模型与方法研究[J].湖南社会科学,2006(06).

[23] 陈迅,尤建新:新公共管理对中国城市管理的现实意义[J].国行政

理,2003(02).

[24] 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,2014年.

[25] 陈庆云:《公共政策分析》,北京大学出版社,2011年.

[26] 王锡锌、章永乐:从“管理主义模式”到“参与式治理模式”——两种公共决策的经验模型、理论框架及制度分析,《行政规制论丛》(2009年第1卷),法律出版社,2009年版.

[27] 约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,中国人民大学出版社,2010年.

[28] 珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社,2016年.

[29] 中共十八届五中全会公报(全文).

[30] 平狄克, 鲁宾费尔德, 微观经济学第4版【M】. 北京, 中国人民大学出版社, 2006:561-563.

[31] 石声萍, 经济外部性研究, 机理及案例-北京, 中国农业出版社, 2013. 08.

[32] 毕克, 基于外部性理论的企业社会责任研究, 经济研究导刊, 2011(3):26-29.

[33] 《北京市建设工程施工现场管理办法》.

[34] (美) 萨缪尔森 (Samuelson, P. A.) 等, 微观经济学第十八版, 萧琛主译. 北京:人民邮电出版社, 2008. 1.