

摘 要

农村住房建设是实现社会主义新农村建设目标的关注重点之一。在生产力大发展的背景下，人民生活水平日益提高，农村住房建设的需求也日益蓬勃。当前，农村住房建设乱象频发，违规占用土地、非法一户多宅等现象导致了大量的农村土地被浪费，严重阻碍了新农村建设的进程。为系统解决人地矛盾，规范农村住房建设，温州市在“三改一拆”大行动和“无违建县（市、区）”创建的行动中，针对性地提出了农村住房建设跨部门协同监管的举措，旨在提高监管效率，将事后监管转为事前监管。

本文以温州市具有代表性的 A 县的农村住房建设跨部门协同监管为研究对象，运用整体政府理论和政府规制理论为理论工具，分析 A 县的农村住房建设跨部门协同监管体系是如何构建的。研究发现，A 县的农村住房建设跨部门协同监管存在协同信息共享不畅、协同过程效率低下、协同沟通障碍重重、协同处置手段疲软、协同部门动力不足的失灵情况，背后深层的原因在于协同技术层面保障不足、协同机制构建存在缺陷、条块分割的行政体制的束缚、协同层面法律体系建设欠缺、协同文化的普遍性缺失。最后，根据对 A 县农村住房建设跨部门协同监管的研究，在技术支持、配套机制、体制改革、法律体系建设和协同文化培育等方面对农村住房建设跨部门协同监管制度提出了改进措施。

关键词：农村住房建设；协同监管；跨部门协同

Abstract

The construction of rural housing is one of the key concerns in achieving the goal of building a new socialist countryside. Against the background of the great development of productivity and the increasing improvement of people's living standards, the demand for rural housing construction has also become increasingly vigorous. At present, chaotic rural housing construction has occurred frequently, with irregular land occupation and illegal multi-family housing leading to a large amount of rural land being wasted, seriously hindering the process of new rural construction. In order to systematically resolve the contradiction between people and land and to regulate rural housing construction, Wenzhou has proposed a cross-departmental initiative to supervise rural housing construction in the context of the "Three Changes and One Demolition" campaign and the creation of "counties (cities and districts) free of unauthorized construction", with the aim of improving supervision. The aim is to improve the efficiency of supervision and turn post-event supervision into pre-event supervision.

This paper takes the cross-sectoral collaborative supervision of rural housing construction in County A, a representative county in Wenzhou City, as the object of study, and uses whole-of-government theory and government regulation theory as the theoretical tools to analyse how the cross-sectoral collaborative supervision system of rural housing construction in County A is constructed. The study finds that there is poor information sharing, inefficiency in the process of coordination, obstacles in communication, weakness in the means of coordination and lack of motivation of the coordinating departments in the cross-sectoral coordination of rural housing construction. The general lack of a collaborative culture. Finally, based on the study of cross-sectoral synergistic supervision of rural housing construction in County A, improvement measures are proposed for the cross-sectoral synergistic supervision system of rural housing construction in terms of technical support, supporting mechanisms, institutional reform, legal system construction and cultivation of synergistic culture.

Keywords: rural housing construction; collaborative supervision; cross-sectoral collaboration

目 录

一、 绪 论	1
(一) 选题背景和意义	1
1. 选题背景	1
2. 选题意义	2
(二) 国内外研究现状	3
1. 国外研究现状	3
2. 国内研究现状	5
(三) 研究的目的和方法	7
1. 研究目的	7
2. 研究内容	7
3. 研究方法	8
一、 相关概念和理论	10
(一) 相关概念	10
1. 农村住房建设	10
2. 跨部门协同监管	10
3. 农村住房建设跨部门协同监管	11
(二) 基本理论	12
1. 整体政府理论	12
2. 政府规制理论	13
二、 温州市 A 县农村住房建设跨部门协同监管现状	15
(一) A 县的基本情况	15
1. 总体概况	15
2. A 县农村住房建设现状	16
(二) A 县农村住房建设监管沿革	18
1. “三改一拆”中的农村住房建设监管	18
2. “无违建县(市、区)”创建中的农村住房建设监管	19
(三) A 县农村住房建设跨部门协同监管的做法	19
1. A 县农村住房建设跨部门协同监管的主体构成	20
2. A 县农村住房建设跨部门协同监管的流程运行	22
3. A 县农村住房建设跨部门协同监管的平台保障机制	24
4. A 县农村住房建设跨部门协同监管的政策法规体系	25
5. A 县农村住房建设跨部门协同监管的激励问责机制	26
(四) A 县农村住房建设跨部门协同监管的特点及成效	27
1. A 县农村住房建设跨部门协同监管的特点	27

2. A 县农村住房建设跨部门协同监管的成效	28
三、 A 县农村住房建设跨部门协同监管的困境及原因分析	31
(一) A 县农村住房建设跨部门协同监管的困境	31
1. 协同监管所需信息欠缺	31
2. 协同监管流程繁琐	33
3. 协同沟通障碍重重	34
4. 协同监管处置乏力	36
5. 协同部门动力不足	37
(二) A 县农村住房建设跨部门协同监管问题的原因分析	38
1. 协同技术层面保障不足	38
2. 协同机制构建存在缺陷	39
3. 条块分割的行政体制的束缚	40
4. 协同层面法律体系建设欠缺	41
5. 协同文化的普遍性缺失	42
四、 温州市 A 县农村住房建设跨部门协同监管的完善对策	43
(一) 加强跨部门协同监管的平台支持	43
1. 优化现有的信息共享平台设计	43
2. 加快统一各部门信息录入标准	43
(二) 系统优化跨部门协同监管配套机制	44
1. 改进跨部门协同监管运行机制	44
2. 健全考核、问责和激励机制	45
(三) 全面深化跨部门协同组织体制改革	46
1. 加速推进基层组织大部制改革	46
2. 组建合理化的跨部门组织机构	46
(四) 深入完善跨部门协同法规体系建设	47
1. 推动跨部门协同监管立法	47
2. 完善地方性法规条例制定	47
3. 明晰各部门权责	48
(五) 大力培育形成跨部门协同文化体系	48
1. 倡导以信任为基础的合作文化	48
2. 破除以权威为指引的官本位思想	49
3. 弘扬以协同为导向的团队文化	49
结 语	50
参考文献	51
附 录	55
致 谢	57

一、绪论

（一）选题背景和意义

1. 选题背景

自古以来我国就有“安居乐业”的说法，住房问题一直是老百姓生活中的头等大事。随着生产力的大进步和大发展，人民的收入水平和生活水平不断提高，对住房也有了更高的追求。在城市，人民的住房需求主要通过购置房产解决，在农村，则体现为农村住房的新建和拆扩建等。

2010年-2019年这十年间，我国农村房屋施工面积常年保持在6亿平方米的高位之上，体现了我国农村长期高涨的住房建设情绪。竣工住宅造价方面，农村农户竣工住宅造价从2001年的258元/平方米，一路走高至2019年的945.9元/平方米，平方造价连年提高。这说明在农村，住房建设呈现了一种“求新求大求豪华”的状态，从而导致农村住房建设普遍存在着违建、超建、建设过程中安全意识淡薄等问题，给相关部门带来了极大的监管压力。尽管国家层面和地方政府层面都颁布和下发过如《中华人民共和国城乡规划法》和各省份的农村住房管理条例等一系列法规和管理办法，但地方在落实上存在一定的脱节。

农村住房监管是一个涉及多部门的监管领域，行政主体包括乡镇人民政府、自然资源和规划部门、住房与建设部门、农业农村部门、行政执法部门等，各部门执法领域互有交叉。2013年，浙江省开展了包含违章建筑治理的“三改一拆”专项工作，这项工作同样对农村违章建筑提出了整治要求。但农村住房监管领域被条块分割至一种碎片化的状态，各环节协同性不强，各部门各自为政，互相推诿，导致了农村住房建设监管乱象频发，监管效率低下。

监管效率低下带来的最直观的问题是农村住房违规建设的问题往往无法及时发现，使得监管流于事后补救的困境。违章建设既成事实后，治理难度显而易见。无论是拆除还是整治，都会给群众带来较大损失，因此群众配合度极低。就治理成本来说，事后监管的治理成本也十分高昂，给基层政府造成了一定的压力。“三改一拆”的运动式治理，确实在事实上清理了很大数量的农村存量违章建筑，但如果不建立长效的新发违章长效

治理机制，农村住房建设监管将一直处于事后监管的窘境之中。

在存量违章基本去除之后，“三改一拆”专项工作的重心转向了“无违建县（市、区）”的建设上。这项任务落实到农村中就集中体现为新发农村房屋违规建设的防治之上。为破除既有监管模式将农村住房建设监管主责压在审批部门身上，监管条块分割导致的监管效率低下的问题，A县加强各部门协同，采用“属地管理、部门联动、齐抓共管、综合治理”的原则，依托各部门共享的执法监管平台，明晰各部门的在农村住房从施工备案到竣工验收的部门职责，要求施工过程中各部门需派人共同到场进行定位放线、规划验线和建设监管等工作。跨部门协同执法的形式破除了以往各部门各自为政的局面，极大地提升了执法的效率，农村住房建设执法进入了全新的阶段。农村住房建设监管采取跨部门协同的方式之后，取得了一定的成效，但也涌现了新的问题。

本文选取温州市A县作为研究样本研究跨部门协同机制在农村住房建设监管领域的应用，原因在于A县是浙江省第四大、温州市第一大县，具有农村面积广、农村人口多、农村社情复杂的特征，A县的农村住房建设监管问题是具有代表性的。温州市是浙江省“三改一拆”行动的发祥地，在“三改一拆”行动全面深化至“无违建县（市、区）”创建的如今，A县运用跨部门协同对农村住房建设进行监管的经验对其他地区具有很强的参考性。本文将通过分析既有的理论，结合A县在实践过程中的具体案例分析跨部门协同机制是如何产生作用的，期间又有怎样的问题，针对这些问题提出针对性地解决措施。

2. 选题意义

本研究将目光投放到跨部门协同机制在农村住房建设监管领域的应用，具有理论和实践的双重意义。

在理论意义层面，跨部门协同是近年来公共管理理论领域较为前沿的研究领域，学界对跨部门协同的研究成果也不断涌现。现有的研究成果有的着力于跨部门协同的机制分析，有的结合细分领域深入探索跨部门协同的实践意义，但经过检索，发现把农村住房建设监管和跨部门协同联系起来的研究还十分稀少。本研究选择农村住房建设监管为研究对象，探索跨部门协同的更多可能，延伸了跨部门协同理论在这一领域的内容。

在实践意义层面，党的十六届五中全会提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文

明、村容整洁、管理民主”的要求扎实推进新农村建设，住房作为乡村风貌的集中体现，是新农村建设工作的重中之重。但如何对农村住房建设进行监管一直是基层执法的薄弱区域，农村住房建设难监管、弱监管的问题给新农村建设带来了不利影响。本文通过研究温州市 A 县应用跨部门协同在农村住房监管领域的先进经验和不足之处，探讨改进措施，为其余类似地区落实农村住房建设监管提供参考，从而更好地解决农村住房监管难题。

（二）国内外研究现状

1. 国外研究现状

（1）农村住房建设

由于国外与我国的基本国情相差较大，其农村住房建设情形与我国存在显著差异。我国的农村住房建设是基于宅基地制度的，而国外则基于土地私有制。随着城市化进程的发展，西方发达国家与部分东亚国家在上世纪中叶就开始了农村建设运动，过程中积累了丰富的经验。但西方学界对于农村住房建设的相关研究较为稀少，经过检索发现主要集中在乡土建筑研究与政府支持两方面。

乡土建筑研究。乡土建筑研究起源于西方建筑学界对现代主义建筑的质疑和反思，主要探讨农村村居的外形与设计风格。阿莫思·拉普卜特在其著作《宅形与文化》中详细归纳了世界各地农村村居和聚落形态，提出了“模式+调整”的农村村居设计机制，从自然、社会文化、技术等方面探讨了农村村居的演变历程^[1]。格哈德·亨克指出农村建设容易陷入村庄自主性与农业自我发展的沦丧之中，他认为农村住房建设必须把握住城市化进程中消失的农业乡村建筑文化景观，以保持农村的人文内核^[2]。在埃及建筑师哈桑·法赛的建筑理念中，农村住宅建设应该有区别于城市住宅风貌，其设计应当要在结合乡村文化的基础上达到与乡村风貌达到和谐共存的效果^[3]。

政府支持研究。Cloke P.Marsden T 和 Mooney P 等学者在关于新公共服务理论下的美丽乡村建设与农村发展的文章中提出，政府机构应当给予农村建设更多的支持，尤其是在农村地区的发展显然受到了资源的局限^[4]。帕特里齐亚·塔西纳里则提出政府应该引导乡村在规划下进行建设，使乡村建筑布局更为合理、建筑设计更为规范。政府部门在制定土地规划政策时应当充分尊重第三方专业机构和专家学者的意见，并在农村建

筑的规划和建设中考虑到科学研究、政策法规的重要性^[5]。

(2) 跨部门协同研究

随着西方新公共管理运动发展陷入碎片化僵局，英国创新性地开展了整体政府改革。作为整体政府改革的价值核心，跨部门协同成为西方公共行政理论研究的热点。1977年，Hermann Haken 将协同学与治理理论联系起来，开创了协同治理领域的先河^[6]。Ansell 认为协同治理正在取代传统的管理模式，将在治理领域广泛应用^[7]。本论述将学界的跨部门协同研究分为三类。

跨部门协作的过程研究。“巧匠论”的创立者尤金·巴达赫力图构建和完善碎片化政府在整合过程中的运作体系，这个运作体系包括要素框架和过程框架两部分，要素框架中包括情景、机会、角色、实践等构成要素，过程框架则研究了梯级平台和势头建设两个动态过程^[8]。Ring 等人则提出了“循环论”，将协同构建成一个循环反复的框架，帮助参与协同的部门通过不断地谈判与调整达成互惠互利^[9]。Gray 则构建了“黑箱论”，将跨部门协同分为问题设定、方向设定、实施协同三个阶段^[10]。

跨部门协作的影响因素研究。西方学界也有相应的研究。Beth 研究认为跨部门协作的四大影响因素为个人特质、工作经验、环境因素、教育培训经历^[11]。Hage 则创造性地从成本和收益角度对跨部门协同的促进和阻碍因素进行分析，其中成本指技术优势的丧失，资源的流失、被合作部门牵连的可能等，收益则包括新权力的获得、解决复杂问题能力的提升等^[12]。尤金·巴达赫将影响跨部门协同的因素分为客观因素和主观因素两种，客观因素包括协同必需的合作制度、协同实现必备的物质基础，协同所需的服务支持等，主观因素则包括协同对象合作的意愿和对协同对象的信任等^[13]。

跨部门协同失灵的诊断框架。基于不同的研究，西方学界一些学者尝试对跨部门协同失灵构建诊断框架。比如 Whetten 提出了估量协同有效程度的五个条件：1.各方对协同的态度；2.协同各方有无共同的协同需求；3.对协同对象是否基本了解；4.有无对协同可行性进行评估；5.有无协同过程驾驭能力^[14]。Flingers 在对英国行政部门的协作研究中将协同失灵问题分为 6 种：1.投入与收益失衡；2.制度约束；3.技术不兼容；4.过于关注局部利益和个人利益；5.文化障碍；6.协作能力和工作能力的欠缺^[15]。

2. 国内研究现状

以跨部门协同下的农村住房建设监管为搜索词在 CNKI 中进行检索,发现并没有相关研究,遂改将农村住房建设与跨部门协同分类检索,将结果梳理如下:

(1) 农村住房建设

目前,对于农村住房建设的研究主要集中在问题探讨和对策研究上。

农村住房建设的问题研究。农村住房建设管理研究的问题主要集中在规划管理和土地政策这两个层面。规划管理层面,有大量的文献指出,规划层面的滞后导致了农村住房违规建设现象频发。胡群提出,土地规划引导局部失灵与农民旺盛的建房需求的矛盾导致了村庄土地使用无序、浪费、布局凌乱等影响乡村建设的问题^[16]。农贵新认为农村规划管理水平低和居住要求高存在显著矛盾,这一矛盾在发达地区尤为明显^[17]。土地政策层面,廖长峰、杨继瑞认为,我国宅基地管理制度不完善和缺乏流通与退出机制加速了村民住房的盲目扩张和土地的浪费^[18]。叶凯将开发权博弈引入农村住房管理,认为农村住房管理实际是要解决土地开发权归属和分配的问题^[19]。钟昌顺在对陕西农村住房建设的负外部性问题研究中发现,消费需求的释放导致了农村建房的无序扩张,而城乡土地利用规划和监管二元化进一步将农民与土地割裂开来^[20]。

农村住建设问题的对策研究。有大量的研究提出要科学合理编制乡村规划以适应当前的农村发展形势。邹慈德提出,要对乡村实施土地、规划、建设一体化管理、明晰农民建房管理职责^[21]。曹璐等提出要以县为单位统筹构建乡村规划编制体系,创新规划编制与管理方式^[22]。陈燕提出乡村规划必须有前瞻性,为未来发展预留出空间^[23]。针对土地政策方面,也有许多学者针对农村宅基地改革和宅基地流转提出了自己的建议。林轩佐等提出农村宅基地三权分置模式需要建立在整村流转、政府主导、新型农业经营主体带动、产业融合推动上^[24]。李彬认为,宅基地的流转必须回归其经济属性,并以此作为制度设计的进路,盘活使用权^[25]。

(2) 跨部门协同

我国目前针对跨部门协同的研究主要分为三类,一类是基于大部制视角的跨部门协同研究,一类是针对特定领域的跨部门协同研究,还有一类是针对跨部门协同的综合研究。

基于大部制视角的跨部门协同。郭建强、蒙登干认为大部制改革在组织结构上实现

重构,将以往多部门下的部际矛盾转化为部际协调或部内协调^[26]。周彬则认为大部制下各个存在职能交叉的机构能否发挥协同效应,取决于顶层设计能否将决策机构、咨询机构、监管机构等合理整合起来^[27]。曹丽媛从四个方面阐述了大部制改革后“超级大部门”在部内协调方面面临的困境,提出要加强行政首长和办公室的协调职责^[28]。张翔则认为无论大部制如何推进,部门之间的协调机制才是解决职能交叉问题的关键^[29]。

针对特定领域的跨部门协同研究。目前学界针对不同的领域的跨部门协同机制均有所涉猎。操小娟在对政策文献量化分析之后得出在环境治理方面跨部门协同的演进逻辑,认为环境问题、发展理念、环保策略和环保部门的定位与职能调整及政策工具变迁是环境治理跨部门协同的动力机制^[30]。周广亮通过分析协同视域下食品安全监管体系中多元行为主体的角色定位和行为博弈,构建协同监管路径^[31]。姚亚鹏在对城市管理的跨部门协同的研究中提出,城市管理跨部门协同不足主要表现在过度依赖等级权威以及跨部门协同的短期性和非固定化,针对跨部门协同的主客观条件不足,他也相应的提出了一系列措施^[32]。学界基于不同的切入点对跨部门协同展开研究,也说明了跨部门协同模式在多个领域都有不同形式的展开。

针对跨部门协同展开的综合性研究。潘潇对食品药品安全的跨部门协同监管进行研究时发现部门交流、信息沟通等会显著影响协同效果,进而构建出跨部门协同能力模型^[33]。付景涛将非任务绩效引入跨部门协同研究,运用绩效结构理论和调节聚焦理论,得出在协同压力下,成就感和收益预期会对公共组织的非任务绩效产生正面影响,安全感、信任水平和资源充裕性的预防因素会对非任务绩效产生负影响^[34]。孙迎春从公共协作治理的角度出发,提出行之有效的协同治理需要建立在一个统一原则和网络的机制体制之上^[35]。蒋敏娟从成本-收益角度分析中国政府跨部门协同困境,建议降低协同成本,提高收益预期,以达到高效协同的目的^[36]。蒋敏娟在其另一篇研究中指出,中国的集体主义文化造成了组织内部信任度高而外部信任度不足的问题,她在对比国外的制度信任体系之后提出了中国的跨部门协同体系构建必须打破文化障碍的论点^[37]。

(3) 农村住房建设跨部门协同研究

目前学界对农村住房建设的跨部门协同的专门研究较为稀有,经过对现有文献的检索,相关提及主要出现在农村建房管理问题的措施建议层面。在对农村住房质量管理问题的研究中,王文提出了要建立健全各行政部门与属地政府的农村住房质量安全工作领

导小组，建立协调机制以完善规范农村住房建设行为^[38]。张进军针对规范农村住房建设管理，也提出了要激活综合管理的协调性，各职能部门要通力合作、形成制度^[39]。李乃欣则发现了农村住房建设各部门监管存在缝隙，提出应当合并规划与建设部门，并捆绑审批权与监管执法权，其理论实际上运用了跨部门协同的思维^[40]。刘健在对法国乡村的开发进行研究时指出，农村的开发建设是一个复杂命题，需要各级政府与地方部门在统一的政策框架和实施框架下通力合作^[41]。

综合国内外相关文献，可以发现农村住房建设方面，国外研究与国内的侧重点大为不同，国内的农村住房建设研究集中在问题与对策方面，这可能是国情的不同导致的。在跨部门协同方面，国外的研究起步较早、偏向于理论研究，国内的研究则更多地将理论与实际结合。目前国内农村住房建设跨部门协同监管方面文献的稀少表明了跨部门协同研究在农村住房建设监管领域存在空白，这也正是本文的创新之处。

（三） 研究的目的和方法

1. 研究目的

本文的目的是通过研究跨部门协同在温州市 A 县农村住房建设监管领域的应用状况，在现有理论的基础上，分析跨部门协同在住房建设监管领域的作用机制和协同失灵的现象，探讨问题产生的原因。研究的关键点在于如何解决农村住房建设监管领域跨部门协同的失灵问题，提出相应的解决措施，从而使相关部门能更高效地进行农村住房建设监管，推动乡村住房建设的有序发展。

2. 研究内容

本文选取温州市 A 县作为案例研究农村住房建设跨部门协同监管问题。首先，简要介绍本文选取研究的背景和意义，对国内外农村住房建设跨部门协同监管相关研究进行分类归纳与阐述，点明研究目的。其次，对农村住房建设、跨部门协同和农村住房建设跨部门协同监管等概念进行界定，并介绍本文的理论基础整体政府理论和政府规制理论。第三，对温州市 A 县的农村住房建设跨部门协同监管现状进行阐述，分主体、流程运行、平台构建、法律体系和监督问责机制五方面阐述。第四，分析 A 县农村住房建设跨部门协同监管中存在的问题，最后针对问题从五个维度提出相应的解决措施。

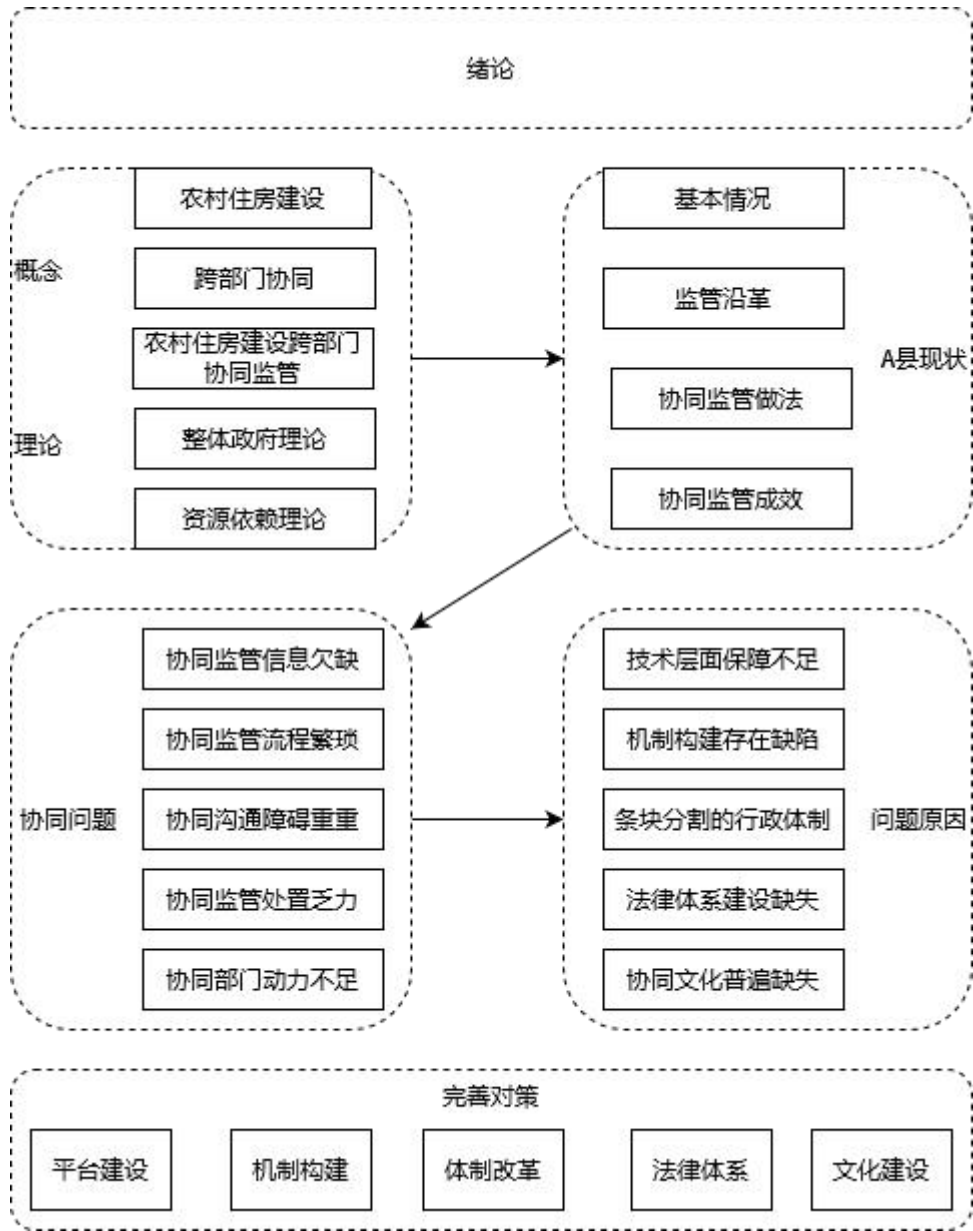


图1 研究内容框架图

来源：自行整理绘制

3. 研究方法

本文采用的研究方法如下：

第一，文献研究法。通过大量的阅读相关文献和书籍资料，搜集农村住房建设和跨部门协同的相关信息，并对此进行梳理和归纳，在整体上把握论文的基调。

第二，案例研究法。本文选取 A 县为案例研究样本，了解 A 县针对农村住房建设监管开展的跨部门协同的具体措施和现实困境，分析跨部门协同的作用机制，做到理论研究和实际相结合。

第三，实地访谈法。本文通过对 A 县一线进行农村住房建设监管执法者的访谈获取最真实的数据，切实抓住问题，进而展开研究。

一、 相关概念和理论

（一） 相关概念

1. 农村住房建设

1993年发布的《村庄和集镇规划建设管理条例》第三条对农村做了详细的释义：“村庄，是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点。集镇，是指乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。村庄、集镇规划区，是指村庄、集镇建成区和因村庄、集镇建设及发展需要实行规划控制的区域。村庄、集镇规划区的具体范围，在村庄、集镇总体规划中划定。^[42]”

乡村与城镇的比较，有以下几个特征：一是人口不多，村民居住的区域分布在农业生产的大环境中，有乡村风景；二是多以家庭为单位聚居，三是经济、文化、教育、卫生等方面的发展程度不高，四是当地风俗习惯根深蒂固。

目前学界对农村住房建设没有一个准确的定义，由于本文研究对象温州市位于浙江省，故采用《浙江省农村住房建设管理办法》对农村住房建设的定义。该办法第二条提到“本省行政区域内农村村民新建、改建、扩建农村住房的建设活动及其监督管理，适用本办法。本办法所称农村村民（以下简称村民），是指具有农村集体经济组织成员资格的人员。本办法所称农村住房，是指村民在其宅基地上建设的住宅房屋。^[43]”根据该管理办法，我们将农村住房建设定义为具有农村集体经济组织成员资格的人员在其宅基地上新建、改建、扩建的农村住宅房屋建设活动。

2. 跨部门协同监管

在宏观层面上，跨部门协同中所指的“部门”包括政府机构、私营部门以及非营利组织，跨部门协同指通过协作、社区参与、公私合营以及合同契约的约定等方式将政府机构、私营部门以及非营利组织联合起来以共同解决问题。

从微观的角度来说，跨部门协同的中的“部门”指的是政府中的部门，即行政机关和公共事业组织的基本单位。这种跨部门协同的形式既包括平级的各职能部门、各同级政府之间的协同，也包括不同层级的各级政府之间的上下协同，职能部门与各层级的地

方政府之间的协同。

协同学的创始人赫尔曼·哈肯认为系统可以通过内部协同作用实现有序和无序的相互转化，在整个环境中，各个系统存在相互影响又相互合作的关系。汤普森将跨部门协同定义为“跨部门协同是一种各个部门在保有各自责任的基础上通过知识共享、在适当的地方合作制定决策并动用整个部门的资源和利益，从而带来更好的决策和结果、带来方法创新以达到整个社会可持续发展的工具。^[44]”通过对相关理论的整理，本文采用的跨部门协同定义为“政府内部的各种职能部门之间或职能部门与地方政府之间，针对跨部门的公共事务及政策议题，跨越各自的管理边界，协同开展横向协商与整合的行动，创建一种纵横协作、相互沟通、信息共享的集体互动与合作治理的需求与实践。这种合作发生在不同的政策领域和行政区域，体现在决策、执行、服务供给等不同的层次。^[45]”

赖先进在《论政府部门协同治理》中提出“协同监管是在对特定领域或某些事件监管的过程中有监管责任的主体之间建立起长效或临时的合作机制，充分利用集中的资源优势进行的可以提升监管效率和改善监管效果的监管治理手段。按监管主体的性质不同可将协同监管分为不同监管主体之间的协同监管和同一性质监管主体之间的协同监管^[46]”。本文所指的跨部门协同监管是指同一性质监管主体之间的协同监管。

3. 农村住房建设跨部门协同监管

农村住房建设跨部门协同监管。结合《浙江省农村住房建设管理办法》分别提到的“为保障农村住房建设安全……，农村住房建设应当遵循规划先行、节约用地、因地制宜、保障安全的原则”，综合上文所述的各项概念，本文将农村住房建设跨部门协同监管定义为“各对具有农村集体经济组织成员资格的人员在其宅基地上新建、改建、扩建的农村住宅房屋建设活动具有监管责任的政府部门通过长效或临时的协作机制以提高监管效率和改善监管效果的监管治理手段。”

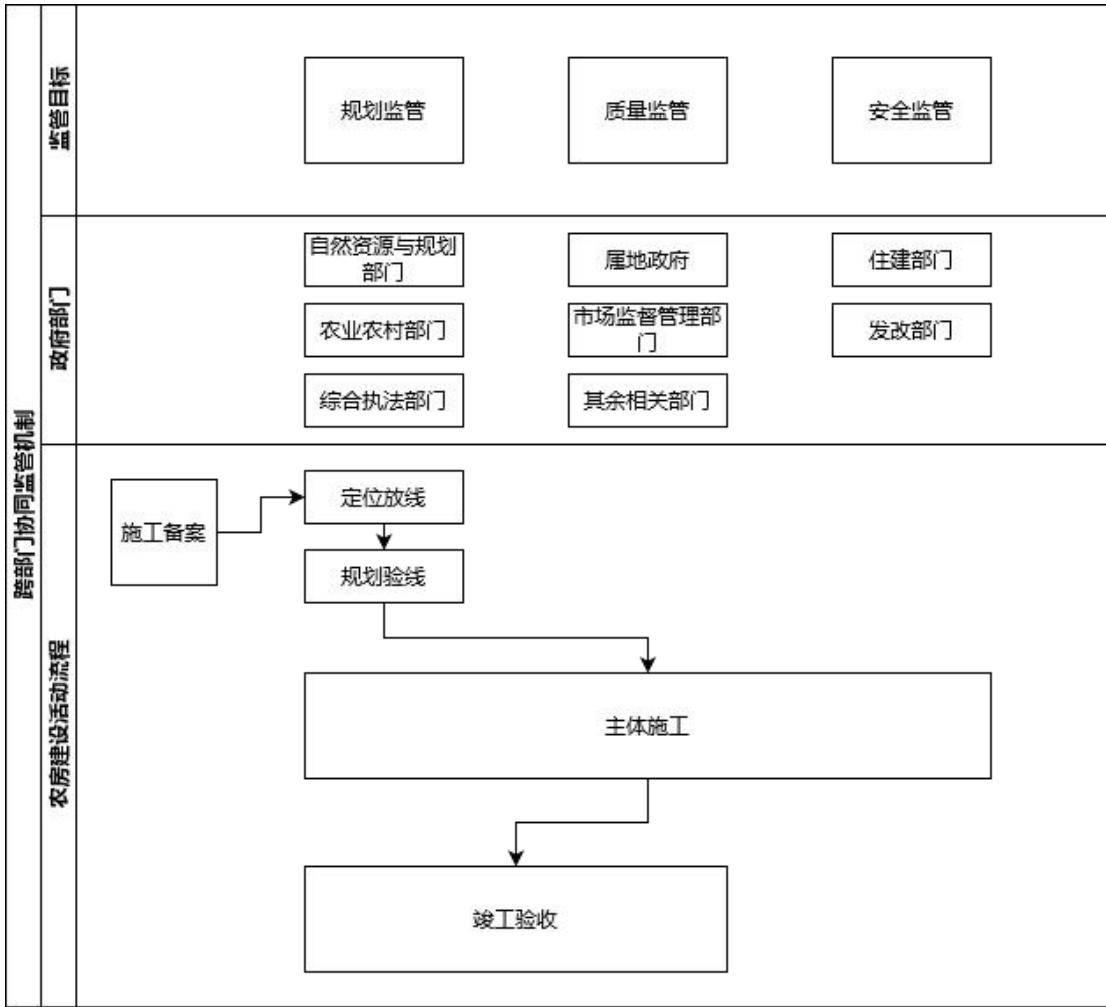


图 1.1 农村住房建设跨部门协同监管要素图

来源：自行整理绘制

(二) 基本理论

1. 整体政府理论

整体政府理论是在新公共管理政府治理日益碎片化的背景中诞生的，自上世纪 90 年代起就风靡西方公共行政学界，成为最前沿的研究领域，其理论代表人物为英国的佩里·希克斯（Perri6），他的《整体政府》等著作为整体政府理论奠定了基础。

整体政府理论的主要内容包括五个方面：第一是主张群众至上的价值导向，在提供公共服务时要求以群众的需求为先构建无缝隙服务体系，这一点区别于新公共管理政府将效率放在第一位的做法。第二，组织架构方面，整体政府理论倡导构建整体治理体系。整体政府在反思新公共管理过于琐碎和割裂的基础上提出整体治理体系可以以信息技

术为依托，打破部门孤立造成的管理壁垒，推动事项的整体性推进。第三，在服务形式上整体政府倾向于整合各部门职能，从而为群众提供一站式服务，提升办事的方便度和办事效率。第四，强化目标划分时的责任管理。整体政府治理要求政府诚实而富有效率，将为群众进行服务的责任放在第一位，注重服务高效。第五，以高速发展的信息技术为技术支撑，构建富有效率的技术平台供各服务部门进行交流与沟通，这种技术手段也一定程度上的改进了服务流程使之透明化和可视化。

整体政府理论中理想的政府形态是一个在内外上下四个维度都达到了协调的联合状态。内是指政府内部的各部门的整合，外是指政府机构与私营企业或第三方组织之间的合作。在政府内部，通过构建互相信任的协作文化、组织机构的调整与再建达到协调的效果。在政府与外部组织的交互中，通过组织的融合或者共同预算等方式达成跨组织工作的目的。上下则是组织层级方面的协调。上是指各级政府之间通过目标下放和考核导向等方法对工作实行激励与推荐，下是指政府部门为社会公众提供的公共服务，通过工作方式创新将公众纳入政府服务流程，形成政府与公众的良性互动^[47]。

农村住房建设监管是一个涉及多个政府部门职权范围的领域，如何厘清各部门职责、梳理监管流程与脉络、将各部门力量整合在一起成为农村住房建设监管政策设计和发展过程中需要思考的重要问题。整体政府理论对农村住房建设监管具有相当的指导意义，引导政府去思考在机制体制构建中如何弥合多部门间的缝隙、解决部门冲突与矛盾、提高政策执行效率。

2. 政府规制理论

规制，英文表达为 Regulation，在日本学者植草益之后，规制这一词语被广泛使用在政府部门使用法律、规章制度等手段对被规制对象进行约束管制的场景。在西方国家，随着经济形式与政策的变化，政府规制经历了“规制——放松规制——规制”的过程。政府规制理论发展至今，已经不再是简单局限在政府对自由经济失灵的一种解决措施，而是政府满足公共需求、提高治理能力、构建现代国家治理体系的理论工具。

政府规制的理论体系中，包含了公共利益理论和部门利益理论。公共利益理论认为，政府对被规制对象进行规制的出发点是基于公共利益，自由市场会带来市场失灵和垄断，进而影响公共利益，因此需要政府介入。而部门利益理论是对公共利益理论的对立，部

门利益理论区别于公共利益理论的地方在于它认为政府规制的出发点是为利益集团服务而非一般群众，政府部门在设立规制的过程是利益集团寻租的过程，这也就是政府规制俘虏。

公共管理学的学者们的关注点在于政府规制的结构性安排。在政府再造改革的浪潮之中，有这样一种战略思想，即政府通过控制战略高效地利用资源和进行决策，以进行多元化治理与信息共享，进而满足公共利益、提高政府规制绩效。政府规制的工具包括禁止、准入机制、价格限制、补贴、信息提供等^[48]。公共管理中的政府规制是一种动态调整的规制策略，他要求规制机构不断根据公共事务的发展与形式的改变而调整其规制策略，政府规制需要满足公众和社会的需求。但行政机关处于宪法和成文法构建的制度框架中，其行政过程也是一种制度的产物，因此行政机关例行公事的惯例、职业培训和机构体制对行政机关的规制决策有决定性的影响^[49]。

二、温州市 A 县农村住房建设跨部门协同监管现状

在相关理论的研究基础上,本章着重介绍温州市 A 县农村住房建设跨部门协同监管的现状。

2011 年,温州率先展开违章建筑治理拆除工作,农村住房建设监管从无到有,随着“三改一拆”和“无违建县(市、区)”创建工作的推进,温州市构建了市一级的多部门共同参与的防违控违综合管理系统,将农村住房建设纳入监管。为达到“无违建县”创建标准中构筑农民建房体系的目标,2020 年 10 月起,A 县统筹各监管部门,在农村住房建设全生命周期内运用跨部门协同机制,围绕着规划监管、农村住房质量监管及农村住房安全建设三方面对农村住房建设活动展开协同监管以提高监管效率。

(一) A 县的基本情况

1. 总体概况

温州市位处于东南沿海经济大省浙江省,是东南沿海重要的商贸城市、国务院批复的区域中心城市。全市土地面积 12110 平方公里,全市共辖 4 个市辖区、5 个县,代管 3 个县级市。截至 2020 年,温州市总人口 833.75 万人,其中农业人口 409.83 万人。

根据温州市 2017 年修订的温州市总体规划方案,温州市划定的城市规划区面积约为 2670 平方公里,范围包括温州市区的鹿城区、瓯海区、龙湾区、洞头区四个区以及永嘉县的瓯北片。温州城市规划区的陆域面积约为 1414 平方公里,相对较小的城市规划区面积与大量的农业人口的对比带来了旺盛的农村住房建设需求。

A 县是温州市下辖的一个县,县域面积 2677.64 平方公里,占温州市市域面积的四分之一,是浙江省第四大县,温州市第一大县。A 县坐落于浙江省东南部、温州市北部,A 县是典型的南方丘陵地形,县内山区面积广大,平原面积仅占县域面积的 9.91%,素有“八山一水一分田”的说法。A 县下设 4 个功能区、5 个街道、11 个中心镇和 4 个乡。村居合并前,A 县下辖 82 个社区(其中城市社区 17 个、农村社区 65 个),904 个村民委员会。村居合并后,现有 454 个行政村,87 个城市社区。

截至 2017 年,A 县总人口 97.85 万人,总人口中,城镇人口 28.82 万人,农村人口 68.02 万人,说明在 A 县户籍构成依然以农业家庭户为主。

2. A 县农村住房建设现状

(1) 农村住房建设违规现象普遍

A 县的农村住房建设违规现象是十分普遍的。由上文可知，A 县人地矛盾尖锐，因此在农村住房审批上把关较紧。在现行的审批政策中，以家庭户成员数量划定宅基地审批面积，家庭人数高于 6 人的为大户，使用耕地的不得超过 125 平方米，使用其他土地的，不得超过 140 平方米，即使村民拥有的宅基地面积远高于审批上限，仍然要以家庭成员数量为基准进行审批，再以建设用地许可证许可的面积进行建房。在传统的农村观念中，宅基地名义上为集体所有，但村民一般视集体划分的宅基地使用权为自家私产，在审批的用地许可面积小于其宅基地面积时，违规占地的现象就时有发生。

A 县的农村社情较为复杂。与传统农村不同的是，A 县的农村有非常普遍的经商风气，比如桥头镇就是著名的纽扣之都，桥下镇为中国教玩具之乡，这些乡镇家家户户从事相关产业，多采用经典的前厂后房的小家庭作坊生产模式。在这种情况下，农村住房违规建设有了更深层的利益驱动——更大的房子可以容纳更多的生产机器，也可以出租给外来务工人员获取更高的经济收入。因此，在这些工业较为发达的乡镇，违规占地、私自搭建棚屋、违规加层的现象十分普遍。而在那些本镇经济没那么发达的乡镇，农村又存在外出经商的风气，比如沙头镇多有村民在外省从事商超行业，金溪镇则以结伴在新疆从事棉花生意而闻名。“富贵不归乡，如锦衣夜行”，这些村民在经商数年发家之后，会按照传统的观念回乡建屋。在其财力的支持下，出于炫耀财富的目的，这些富商的房子会极力地追求豪华气派，人均面积远超过 54.52 平方米的农村人均住房居住面积。在这种取向之下，农村各色违章别墅层出不穷，2013 年沙土镇一别墅未经国土和规划审批即建成，总占地面积 960.8 平方米，建筑物占地为 174.3 平方米，后由县三改一拆办牵头对其进行强制拆除。岩头镇一别墅以农业附属房的名义审批，后“挂羊头卖狗肉”私自改变用途，违规扩建加层，最终由县政府牵头对违建部分进行拆除。这两个仅仅是遭到媒体曝光的案例，在 2016 年，A 县处置违法建筑 97.28 万平方米，针对农村房屋的确权工作开展得也并不顺利。

(2) 农村住房建设监管难度大

为何农村住房违规建设屡禁不止，从监管者的角度来说，有其客观原因。在过去长期以来，A 县农村住房建设实行“谁审批、谁监管”的原则，即监管责任由审批部门一

肩挑。住房和城乡建设规划部门作为当时的规划区域的审批部门，要承担全县规划编制区域的农房建设审批与巡查责任，国土资源部门作为未编制规划区的审批部门，要承担全县未编制规划区域的农房建设审批与巡查责任。A 县县域范围辽阔，是浙江省第四大县，尤其是岩坦镇，在面积上来说是华东第一大镇，面积达到 440.6 平方公里，但住房和城乡建设规划部门在派出所所的人数配置上最多也没有超过十个工作人员。在组织机构变革、规划审批职能划归自然资源和规划部门之后，这种情况依然没有得到改善，单位人数要承担的监管任务过于繁重导致农村住房违规建设的情况难以及时发现，为后续处置带来更多难题。截至 2021 年，A 县农村住房部分监管单位的人员配置如下表所示。

表 2.1 A 县乡镇街道农村住房建设监管相关站所人数配比表

镇街	面积（平方千米）	2021 年私建审批件数	部门人数		
			自然资源和规划部门	住房和城乡建设部门	综合行政执法部门
北城街道	66.2	88			16
南城街道	64	55	11	7	17
东城街道	102	79			15
瓯北街道	50.3	29	12	10	61
桥头镇	90.6	176	8	5	17
桥下镇(代管茗岙乡)	122.5	254	8	5	13+3
金溪镇	49.6	39	5	2	5
沙头镇	64.9	372	8	2	9
岩头镇	56.1	252	8	3	14
巽宅镇(代管界坑乡)	191.48	252	4	2	6+2
枫林镇	73.6	236	5	3	5
乌牛街道	76.6	129	7	4	10
三江街道	51.1	161	8	5	10
黄田街道	32.5	64	8	4	10
碧莲镇	44	136	4	3	5
岩坦镇(代管溪下乡)	440.6	420	6	3	6+1
大若岩镇	92	136	7	5	7
鹤盛镇(代管云岭乡)	155	171	5	2	6+3

来源：依据政府信息公开网站与内部平台数据整理绘制

在上表中，从总体看，A县的农村住房建设监管存在几个特点，一是辖区面积普遍较大，二是农村住房建设需求较为旺盛，农村私人建房审批量大，但分布并不均衡，三是人员配置总体偏少，只有综合行政执法部门在乡一级配备了专门的监管单位（在表格中标注为+），住建部门和资规部门都由附近的派出部门代管，人员配置上不能完全满足监管需求。

（二）A县农村住房建设监管沿革

1. “三改一拆”中的农村住房建设监管

由于农村面积广大、私人建房监管难，加上村民法制意识淡薄，攀比成风，农村长期存在少批多建、违规加盖的情况。2013年，浙江省为系统性解决人地矛盾，在全省范围内开展了“三改一拆”专项行动。

“三改一拆”中的“三改”是指对旧住宅区、旧厂区、城中村进行改造，“一拆”是指对违法建筑进行拆除。“三改一拆”专项行动之于农村住房监管，主要是指拆除违法建筑。《浙江省违法建筑处置规定》将“拆除违法建筑”的概念定义为对未依法取得规划许可或者未按照规划许可内容建设的建筑物和构筑物，以及超过规划许可期限未拆除的临时建筑物和构筑物，包括城市、镇规划区内的违法建筑和乡、村庄规划区内的违法建筑进行防控和治理^[50]。

“三改一拆”工作落实到农村住房建设监管方面，集中表现就是对农村违法建筑的治理与拆除。农村住房违法建设现象主要表现为违规“一户多宅”、少批多建、违规占地等。2011年，温州市率全省之先开展“违必拆、六先拆”，对面积大、影响大、特别是集中成线成片的违法建筑，对党员干部、公职人员的违章建筑先行拆除，以点带动面全面推进农村住房违规建设整治。依托“三改一拆”大整治，2016年，温州市拆除违法建筑面积600.43万平方米，2019年拆除1436万平方米。

可以看出的是，“三改一拆”行动中的农村住房建设监管以拆除为主要治理手段。经过大拆大整，温州市去除了大量违法建设的农村住房，但在实施过程中，也产生了许多问题。违法建筑的拆除需要投入大量的人力物力，对基层财政造成了相当的负担；违法建筑的拆除整治造成了百姓财产的损失，建房户对拆除行动的配合度极低，违章拆除现场时常爆发冲突，激化政府与百姓间的矛盾。

2. “无违建县（市、区）”创建中的农村住房建设监管

“无违建县（市、区）”创建是“三改一拆”大行动的延伸，旨在建立违法建筑防控和治理长效机制，全面遏制违法建设行为，巩固“三改一拆”行动成果。

在“三改一拆”行动中，尽管有大量的农村违法建筑被拆除，但农村违法建筑易死灰复燃，不建立长效防控和治理机制，那么对农村住房建设的监管就一直出于“四处灭火”的状态。

2014 年，浙江省人民政府发布《浙江省人民政府关于开展“无违建县（市、区）”创建活动的实施意见（试行）》，要求在全省范围内开展“无违建县（市、区）”创建活动。意见中指出，各县（市、区）要在对存量违法建筑清零的基础上，建立起一个完善的制度体系、健全的规划体系、完备的防控体系、规范的农民建房保障体系。根据实施意见的要求，温州市制定《“无违建县（市、区）”创建活动实施方案》及《“无违建乡镇（街道）”考评办法》、进一步规范创建标准。各县（市、区）也纷纷结合实际，出台配套政策。

在“无违建县（市、区）”创建工作中，A 县从两方面着力对农村住房建设进行监管。一方面，A 县严抓农村违法建筑新增，要求做到农村违法建筑零增长。落实乡镇街道在农村住房建设监管中的主体责任，依托乡村微网格、引入综合执法和综合治理平台，构建其严密的监管网络，做到农村新增违法建筑及早发现、及时治理。同时，优化批后监管流程，要求相关责任单位在建房过程中到场监管，以防少批多建、违规占地。另一方面，A 县积极推进“基本无违建县”的创建工作。按照创建要求，A 县积极推进农村住房的整体排查工作，在“一户一档”的建档过程中摸清建筑底数；土地部门牵头开展农村住房确权工作，确保一户一宅政策从严落实；配套的防违控违综合信息管理系统投入使用，帮助各责任部门更好地开展创建工作。2019 年，A 县创成“基本无违建县”，工作进展推进至“无违建县”创建，这对 A 县的农村住房建设监管工作提出了更高的要求。

（三）A 县农村住房建设跨部门协同监管的做法

针对 A 县农村住房建设违规现象普遍、农村住房建设监管难度大的情况，A 县在温州市现行政策的基础上，提出了更加全面的农村住房建设跨部门协同监管体系。A 县农

村住房建设跨部门协同监管体系的构建从主体构成、流程运行、平台构建、政策法规体系和激励问责机制这五方面论述。

1. A 县农村住房建设跨部门协同监管的主体构成

(1) 监管部门

根据政府规制理论，监管部门在法律授权的范围内行使其监管权力。为避免农村住房建设跨部门协同监管时因部门职责划分不清而产生协调困难的问题，A 县县委县政府以机构编制部门“三定”方案的内容为准绳，厘清各部门在农村住房建设监管领域的责任界限，对各部门在农村住房建设领域的权责做了部署分工，明确牵头农村住房建设监管各项工作的牵头部门，有利于形成各部门联动局面的形成，具体职责分工如下。

表 2.2 A 县农村住房建设跨部门协同监管主要部门职责表

职责部门	监管区域	牵头管理
属地政府	全域	对属地农村住房建设监管工作负总责，建立驻村网格，统筹各部门工作
住房建设部门	全域	牵头负责县域内经审批后的农房建设施工过程质量和安全监管
自然资源和规划部门	城乡规划区	牵头负责城乡规划区内的农村住房建设规划监管
农业农村部门	未规划区	牵头负责未实施规划管理的村庄经审批后的农房建设施工过程监管职责 牵头负责宅基地管理工作
综合执法部门	城镇规划区	牵头负责对城镇规划区内经审批后的农房建设施工过程中涉及违法建设行为（既违反规划管理规定又违反土地管理规定）的处置工作
发改部门	全域	牵头负责建筑企业和农村工匠的信用管理工作
财政部门	全域	牵头负责保障农村住房建设管理工作经费
市场监管部门	全域	牵头负责农村建材市场的检查和监督工作

来源：依据政府信息公开网站与内部平台数据整理绘制

(2) 协调机构

A 县的农村住房跨部门协调机构有明显的纵向协调属性，分别为副职归口管理和议事协调的设置。

副职归口管理。从“以职务权威为依托”的纵向协同主要依赖领导者的“职务权威”，副职领导对其分管的条线间业务可以起一个协调作用。

在传统的归口管理的说法中，自然资源和规划部门、住房和城乡建设部门称之为建设口。和传统的做法一致的是，A 县的建设口也是由一位副县长统一分管的，他还同时分管了综合行政执法部门，因此在副县长 1 的条线上，其分管领域的工作能得到其统一的协调、内部冲突能得到比较迅速地化解。事实上，A 县农村住房建设跨部门监管体系就是由这位副县长牵头提出从而开始建设的。但值得指出的是，作为未编制规划村庄农村住房建设审批部门的农业农村部门是由另一位副县长 3 分管的。提供了后勤保障的财政部门由县长直接分管，进行主体信用管理工作的发改部门则由副县长 2 分管。

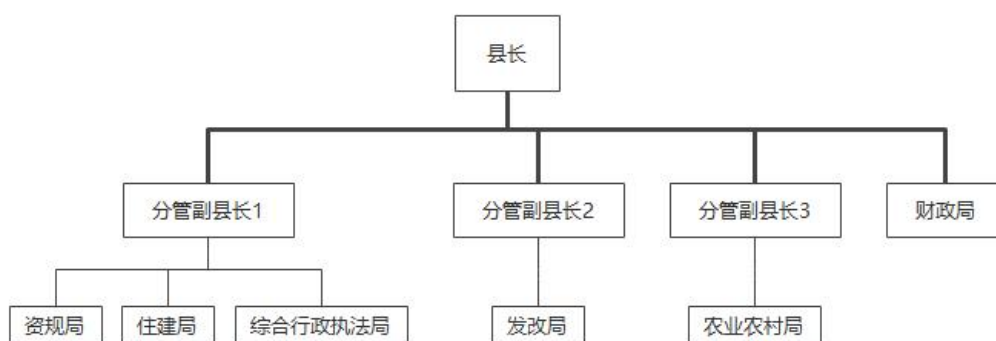


图 2.1 A 县领导结构图

来源：依据政府信息公开网站整理绘制

议事协调机构。议事协调机构是一种为了完成特定的任务而新设立的跨部门协同机构，其权威的来源是组织权威，形式包括领导小组、指挥部等。以领导小组为例，领导小组的典型组成形式为一把手担任组长，职能部门负责人担任组员，并配套建立一个负责常规事务的领导小组办公室，形成一个凌驾于各职能部门的高权威组织以推进任务的实施。

2013 年，经省政府同意，在浙江省“三改一拆”行动领导小组及其办公室增挂浙江省“无违建县（市、区）”创建工作领导小组及其办公室牌子^[52]。“三改一拆”行动领导小组和“无违建县（市、区）”创建工作领导小组本质上是一套机构、两个牌子的对跨部门协同监管工作起总领全局作用的协调机构。温州市各级区县均对应成立了本级

的“三改一拆”领导小组和“无违建县（市、区）”创建工作领导小组及其领导小组办公室。

A 县农村住房建设监管是一个与“三改一拆”、“无违建县（市、区）”创建有强相关和脉络性工作，综合现有的文件和会议纪要，研究发现可能是出于编制等方面的问题，尽管 A 县县委县政府并没有发文成立一个新的协调机构，但事实上县“三改一拆”领导小组及其办公室承担了农村住房建设监管的协调性工作，比如召开联席会议、对农村住房跨部门监管进行考核与监督等，因此应当认定 A 县“三改一拆”领导小组和“三改一拆”办公室为 A 县农村住房建设跨部门协同监管的议事协调机构。

2. A 县农村住房建设跨部门协同监管的流程运行

A 县的农村住房建设跨部门协同监管流程可以归纳为“过程中齐抓共管，遇问题层层协调”。本小节从监管流程和协调流程两方面展开论述。

（1）监管流程运行

A 县的农村住房建设跨部门协同监管按照其生命周期的阶段，可分为施工备案、定位放线、规划验线、主体施工、竣工验收五个阶段。A 县对农村住房建设实行跨部门协同监管的目的是构建农民建房体系，达成“无违建县”创建目标。基于“无违建县”创建目标中涉及农房建设监管的内容，可以将农村住房建设监管的内容分为规划监管、施工质量监管和施工安全监管三个方面。A 县的农村住房建设跨部门协同监管要求各监管部门按各自职责和管理区域在定位放线、规划验线、施工主体施工和竣工验收四个阶段联合到场对这三方面展开监管。

A 县农房建设“四到场”监管是一种网格化的动态防控体系，驻村网格、职能部门派出所和监管部门联合巡查队伍都定期对辖区农村住房建设行为进行巡查监管。在发现违法建设行为后，各部门将发现的违法建设信息及时上报至综合窗口，综合窗口依据各部门职权管辖范围和职能将信息反馈至有关部门，比如处于城乡规划区违反土地法的违规建设行为的派单至自然资源和规划部门，处于未编制规划区的派单至属地政府农办，施工中存在质量安全问题的派单至住建部门。相关部门接到派单后，及时前往现场对信息进行核查，制止其违法建设行为并责令其停工改正。其中，拒不整改或无法改正到位的，上报属地政府采取强制措施；无法采取措施的，移送相关部门依法处置。县“三改

一拆”办公室对整个流程开展总协调、总督办工作。

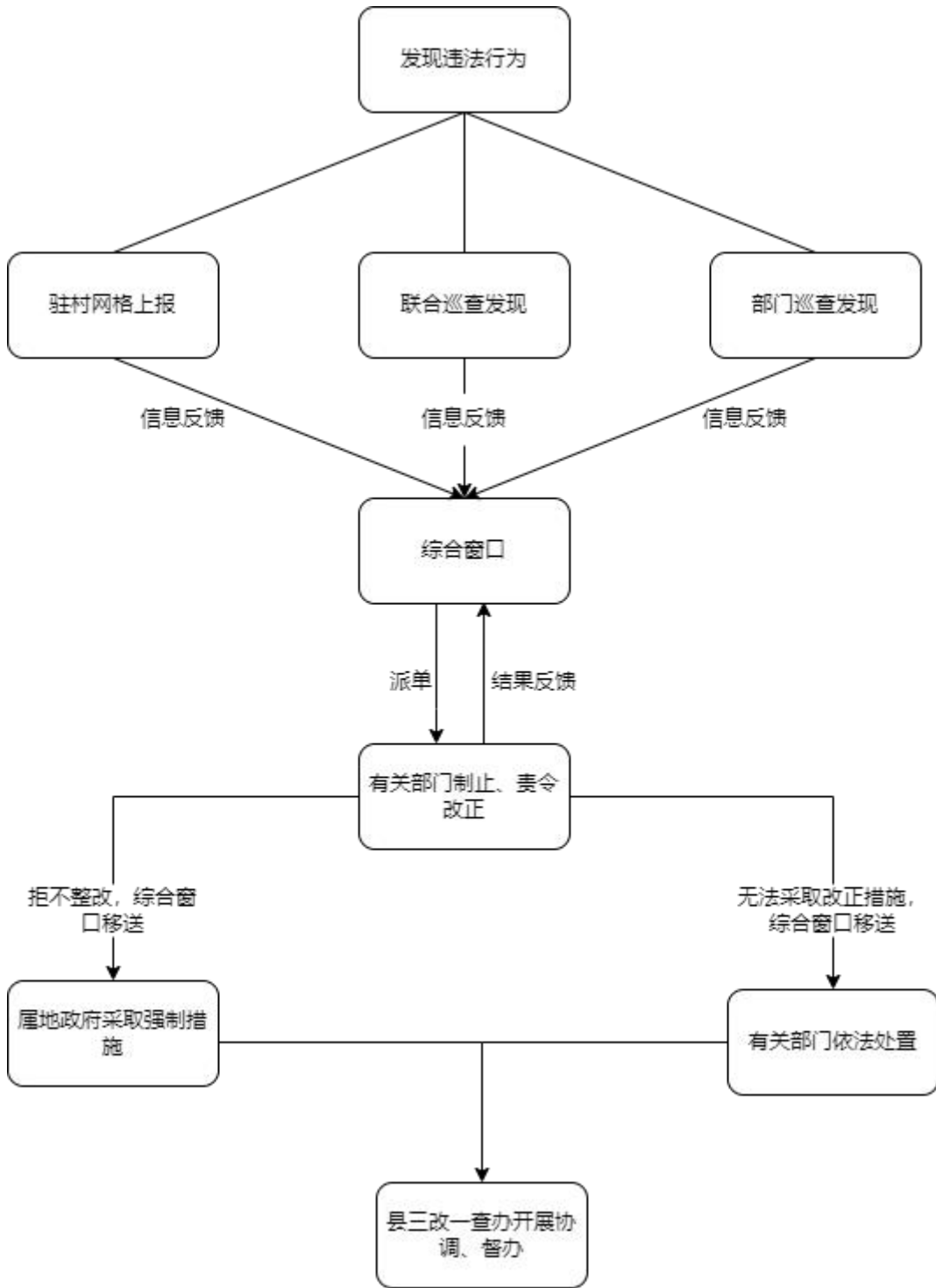


图 2.2 农村住房建设协同监管示意图

来源：自行整理绘制

(2) 协调流程运行

在联合监管的过程中，可能会遇到一些边界问题无法处理，协调机制则开始运作。

A 县的农村住房建设跨部门协同问题的解决流程体现出较为明显的对等级权威的依赖。

首先，监管部门派出所会将问题上报至属地政府，由分管城建口的分管副职领导协调解决，其形式可能为现场调研办公，也有可能是召开一次各部门共同出席的协调会议进行商讨。

对于乡镇街道一级无法协调解决的问题，通常由派出所所再上报至县主管部门，由主管部门汇总问题至协调机构——县“三改一拆”办。

县“三改一拆”办无法协调解决的问题，由县“三改一拆”办提交县分管领导审阅，牵头召开专项工作协调会议。牵头单位组织召集并将会议议题与协调内容通知相关单位，相关单位参会研讨后形成意见结论。在 A 县过往的几次协调会议中，纪要进一步明确了农村住房建设各部门监管职责的细节、农村住房建设平台运行的监管问题、未编制村庄规划的农村住房审批流程欠缺导致的监管困难问题、农村住房建设监管“体外运行”问题、协同监管过程中发现的施工图变更问题的处置处理方法等。这也契合了政府规制的动态调整性。

3. A 县农村住房建设跨部门协同监管的平台保障机制

A 县的农村住房建设监管实现了监管信息平台化。根据整体政府理论，整体政府要求在治理手段上，强化信息网络技术的运用。以发达的信息网络技术为支撑，加强部门之间的信息沟通和共享，促进行政流程和程序彻底透明化，为公众提供更加方便、快捷和有效的服务。温州市在“无违建县（市、区）”创建过程中开发出了基于温州 ebGIS 技术的无违建创建综合管理信息系统，使无违建建筑数据能面向用户直观展示和共享，严格控制新违建发生，提高国土执法无违建创建的信息化管理。A 县的农村住房建设综合管理平台则在此基础上进一步细化，对接农村住房建设审批系统，以农村住房建设全周期为脉络，根据县、乡、村三级网格化管理体制，系统用户细化到每个乡镇（街道），村（社区），供乡镇、街道、村（社区）的基层公务人员录入和共享监管信息。这种向多部门开放的平台有助于加强协同监管部门之间的信息沟通、弥合监管部门之间的空隙。

A 县的农村住房建设综合管理平台上依各部门所需分配权限，全平台用户都可以查询农村住房建设的基本信息，包括方位和面积等。在过程监管中，各部门录入的信息其余协同单位也可以查询显示，一个部门勾选存在违建，项目条码将会转为红色，提醒责

任部门及时处置。

提供资金支持。A 县规定，县财政部门负责保障农村住房建设管理工作经费，重点落实农村建筑工匠技能培训、农村住房施工质量和安全监督辅助工作、农村住房建设定位放线服务，以及农村住房设计通用图集编制、更新和适当修改服务等经费。各乡镇（街道）要将农村住房建设“四到场”监管和违法建设处置工作所需经费纳入本级预算；农村住房建设施工告示牌统一由县住建部门通过政府购买服务方式委托中介公司制作，成本价 110 元/个由财政负担，具体告示牌的设置与日常维护由当地住建所负责；对符合“楠溪民居”建筑风格设计落地的农房项目视情况给予每平方米 30 至 50 元的补助；对经过施工备案的永嘉县农村建房工程参保意外伤害险的，政府补贴 5 元/平方米，建房户自付 2 元/平方米；对已完成备案的农村住房建设施工企业及工匠免收相关规费等。

组建人才队伍。农村住房建设监管是一项对监管人员专业技能有一定要求的工作，协同监管的特性要求监管人员不仅对本部门的专业知识熟练掌握，还需对其他部门的工作内容有一定了解，监管信息平台的上线也要求监管人员具备一定的操作常识。因此，A 县组织开展了相关业务培训会，尤其针对一线执法人员，详细解读监管政策，梳理协同监管流程，培训系统操作技能，切实提高一线执法人员素质。

4. A 县农村住房建设跨部门协同监管的政策法规体系

国家层面，2006 年建设部印发了《关于加强农民住房建设技术服务和管理的通知》，规定了二层及以下农房建设所需的技术服务和管理，并要求三层及以上的农房建设则需严格执行《中华人民共和国建筑法》、《建筑工程质量管理条例》等法律法规的有关规定。2008 年 1 月 1 日《中华人民共和国城乡规划法》开始施行，成为了农村住房建设审批和监管的重要法律支撑。2021 年，住建部、农业部和国家乡村振兴局联合发布了《关于加快农房和村庄现代化建设的指导意见》，其中提到要加强农房与村庄建设管理，建立农村房屋全过程管理制度，规范村庄设计与农房设计、建设、使用的行政程序管理，明确责任主体，做到有人管、有条件管、有办法管。全方位实施职、责、权一体化模式，建立责任追究机制，按照谁审批、谁监管、谁负责的原则，确保房屋质量安全。

省一级层面，则有 2017 年开始实施的《浙江省房屋安全使用条例》和 2018 年发布实施的《浙江省农村住房建设管理办法》等条例。

2020年7月,根据《浙江省农村住房建设管理办法》(浙江省人民政府令第367号)、《浙江省人民政府办公厅关于切实加强农房建设管理的实施意见》(浙政办发〔2017〕69号)并结合A县实际的《A县农村住房建设管理条例》发布试行,这成为了A县农村住房建设监管工作开展的指导性条例。条例中明确了农村住房建设的监管内容为规划监管、施工质量监管和安全监管,并对各部门职责在书面上明确。与此同时,A县的住房和城乡建设局、自然资源和规划局、综合行政执法局、农业农村局还通过联合发文的方式联合发表了名为《A县农村住房建设“四到场”监督管理实施细则》的文件。在这个监管实施细则中,详细规定了各部门在农村住房建设监管程序中的职责范围和协同流程。与此配套的还有《A县农村建筑工匠信用评价管理办法(试行)》,以信用为手段对农村工匠的从业行为进行规制。同年还有《关于进一步规范我县城镇规划区内农房建设规划管理的通知》,该文件进一步明确了规划监管的实施细则。

5. A县农村住房建设跨部门协同监管的激励问责机制

政府规制理论要求对监管者也要形成监管。为确保农村住房跨部门协同监管落实到位,推动各协同部门积极投身于农村住房建设,温州市一级形成了较为完善的考核督查制度。

温州市针对农村住房建设监管的考核督查制度以考绩为抓手,将“无违建”创建纳入市对县考核之中,一方面要求各级政府围绕创建工作,对照问题查漏补缺,市县两级“三改一拆”办坚持问题导向,对创建中遇到的困难、问题形成交办清单,积极督促整改,并深入现场核实,同步抓好创建标准的指导,既当好指挥员,又当好战斗员,与属地乡镇(街道)一同研究解决问题,提高创建质量;另一方面建立通报制度,市一级督考部门对各地管理信息系统建筑物登记、巡查监控、动态处置等六大模块运行情况进行通报,各地的督考部门则对乡镇的协同监管情况进行定期通报,以通报为手段传导压力,敦促各级将农村住房建设监管纳入日常工作的重点范围。

A县则建立起县级巡查和部门督查的督導體系,实行定人、定时、定岗、定责制度,确保农房建设监管工作顺利推进。A县“三改一拆”办定期牵头各监管部门,对各乡镇街道的农村住房建设监管工作展开督查,并将督查结果进行公布,纳入部门对乡镇街道的考核之中。“四到场”监管细则中,详细规定了对各监管部门监管失责的惩处措施。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/285131221132011110>