

能力政府：我国特大城市公共行政改革的模式选择

——以上海为例的分析研究

上海作为我国特大城市的典型代表，为适应城市经济、政治、文化和社会等全面发展的要求，积极推进政府公共行政改革，努力提升政府行政能力，以服务政府、责任政府和法治政府建设为目标，全力打造能力型政府，对我国特大城市政府推进公共行政改革具有重要的参考价值和借鉴意义。

能力政府：特大城市视阈下的空间定位、目标模式与基本品质所谓能力政府，就是指“能够有效运用公共权力与制度资源，协调政府、市场与社会，整合社会资源，最大限度创造公共物品的政府”。[1]

在特大城市

的视阈下，由于城市经营和城市管理的复杂性，以及城市政府行政的效率需求，能力政府显然是“能本”取向的政府，它要求政府能够以科学、民主、法治的行政方式和手段，有力、有效、有为地为社会公众提供公共产品和公共服务，进而提高人民生活质量和公共福祉，促进城市的快速稳定和可持续发展。在现代政治文明和公共行政视野下，能力政府不等同于“全能政府”，更不等同于“强势政府”，它有自己的空间定位、目标模式和基本品质。

一、空间定位

空间定位即指政府所处的位置。现代政府应在人民之下、市场之外、阳光之中，这是现代政府的空间定位。洛克在《政府论》中确立了两大原则：一是私人财产神圣不可侵犯；二是政府行政权力来源于其被统治者。这两大原则回答了政府权力的来源、政府的目的是什么的问题，从根本上确立了人民文|胡德平|Hu Deping|中共上海市委党校行政学教研部和政府的关系模式，即政府权力来源于人民，应受到人民的限制与监督，并以保护人民为目的，即政府应在人民之下。亚当·斯密在《国富论》中详细探讨了政府与市场的关系。他认为，市场是“一只看不见的手”，政府作为“看得见的手”，应该充当“守夜人”的角色，不应过分干预市场的自由运作，政府应在市场之外。同时，西方各国明确定位，政府应在宪法和法律范围内运作，坚持依法行政，建立一个公开、透明的现代政府，政府应在阳光之中。特大城市能力政府同样也应定位在这三维空间中。其公共权力的行使必须以“为人民服务”为最终依归，并受市民监督；必须遵循“上帝的归上帝，凯撒的归凯撒”原则，厘清哪些是市场做而政府不该做的，从而更好地维护市场秩序；同时，还必须是公开、透明、回应性强的政府。

二、目标模式

公共服务、责任意识和依法行政是现代政府管理的价值取向，是走向政治文明和推进行政发展的关键。所以，打造服务政府、责任政府和法治政府，理应成为特大城市能力政府建设的目标模式。

服务政府就是“在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”[2]，它体现了能力政府的价值取向。在特大城市构建服务政府，一方面要提高政府生产公共服务政策和公共服务产品的能力，为社会公众提供更多的服务项目；另一方面，要增强公共服务体制的构建能力，强化城市公共服务体系建设，推进公共卫生、教育、文化、社会保障等事业的综合协调发展。

公共利益的追求“需要一种精心设计的责任结构，以确保以公众名义行事的人为公民的利益付出最大努力”。

[3]责任政府正是立足于公共利益的保护，反映了公共行政价值取向从“政府本位”向“社会本位”的演变。能力政府的责

任性体现在两个方面：一是政府有提供公共服务、维护公共秩序、谋求公共利益的责任；二是政府要对为什么行政、怎样行政以及效果如何承担责任。建立责任政府关键是建立一种责任追究制度，真正做到“有权必有责，用权受监督，违法受追究，侵权要赔偿”。

法治政府就是以法定公权力为基础，树立法治理念，政府运行及其行为都受法律规范和制约，公开透明，程序规范的政府，其最基本的特征就是把自身的权力自觉地限制在法律的范围之内，以防止权力被滥用。上海以公开透明、程序规范为法治政府建设的总原则，推进“企业、市场、政府、社会”四位一体的综合配套改革，切实转变政府职能，坚持依法行政，政府法治化水平显著提高。

三、基本品质

（一）有限高效性。政府必须退出市场机制和社会机制起作用的领域，真正做到职能有限、权力有限和责任有限。然而，有限性是仅就领域而言的，能力政府还必须是高效率、有效能的政府，“如果没有有效的政府，经济的、社会的和可持续的发展是不可能的。有效的政府——而不是小政府——是经济和社会发展的关键”。[4]提高行政效率和效能不但是构建能力政府的出发点，更是构建能力政府的目的所在。

（二）权利本位性。这是一个提高政府行政能力为了谁的问题。在我国，坚持为人民服务是各级政府的宗旨和行为目标，能力政府的构建更要体现为公为民的行政要求，以权利本位、公民本位和社会本位为基本行政品质，真正做到“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。

（三）成本节约性。树立节约意识，降低行政成本，打造节约型政府，是能力政府的题中应有之义，也是建设和谐社会的内在要求。廉价政府的目标，一方面要求政府遵循科学的成本效益原则提供公共服务和公共产品，另一方面，更要求政府的设计、组织和运转遵循现代国家行政规律，规模适度，行为规范、运转协调、廉洁高效。

（四）参与回应性。公众的行政参与和政府的积极回应是现代民主行政的要求和体现，能力政府的参与回应性体现在两个方面：一是政府应该提供适当的公共行政空间，让社会公众参与到行政过程中去，以谋求公共行政的制度重建；二是公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应，必要时还应当定期、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。

（五）诚信公正性。能力政府还必须是诚信公正的政府，要求政府“说实话、办实事，言必行、行必果”，公正无私，秉公执法。能力政府的诚信公正性意味着：（1）人民相信政府具有诚实守信的良好品格和道德责任感，能够公平、公正、公开地用好权；（2）人民相信政府具有胜任公共管理和公共服务责任的能力。只有这样，能力政府才能保证行政能力服务于民的运用指向。

能力政府：我国特大城市发展和政府转型的必然选择第一，在 WTO 规则下，充分履行经济调节、市场监管职能，克服“市场失灵”，保证城市经济持续快速稳定发展，需要提升政府行政能力，建立一个能力政府。

第二，市场经济的发展催生了社会公民的权利意识，城市市民社会的不断发展和壮大，要求政府全面提升行政能力服务于市民社会。米歇尔·克罗齐曾深刻地指出，随着市民社会的发展，“个人民主意识的增长，利益集团的普遍化，使之对政府的诉求越来越多，以致于行政能力出现了超负荷的现象”[5]，因此，建设能力政府就成为城市市民社会发展的内在要求。就功能意义上的现代城市而言，上海是中国最成熟的城市，其中一大标志就是有一个成熟的市民社会。市民社会对政府行政能力的高度要求体现在三个方面：一是市民权利意识、民主意识的增强，要求参与政府决策，上海政府必须建立“参与行政”的体制和机制；二是行业协会、中介组织、第三部门等的发展使其利益诉求不断积聚，上海政府必须提升社会利益表达的输入能力、整合能力与回应能力；三是市民社会作为政治国家的一种制约力量，必然要求政府转变传统行政方式，坚持科学行政、民主行政、依法行政，建立“契约政府”，实现行政方式转变中的能力提升。

第三，构建能力政府，是强化特大城市政府社会管理职能，增强政府公共产品和服务供给能力、提高促进城市可持续发展能力的现实要求。当前，构建和谐社会，健全和完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的城市社会管理体制，必然要求政府提升社会公共事务管理能力和水平。同时，服务与发展成为上海“十一五”期间的主旋律，到2010年的上海城市管理，处于传统粗放型走向现代集约型的城市管理阶段，处于大规模功能性建设时期的城市管理提高阶段，处于服务社会经济发展为主的城市管理创新阶段，这同样要求政府提升能力，为城市发展提供新的管理支撑。

最后，构建能力政府是适应特大城市综合管理的需要，是“全能政府”和“划桨政府”转变的必然选择。1991年，上海向中央提出的“三个保证”和“三个改革”，标志着上海开始从“全能性的弱政府”向“准全能性的强政府”转变；随着城市的发展，上海第八次党代会强调：“逐步形成以政府管理为调控、社会组织为主导、市民协同参与的社会管理新机制，积极探索适应特大城市特点的社会管理新路。”为适应城市综合管理的需要，上海城市发展思路实现了由“重建轻管”向“建管并重、重在管理”的转变，并且初步建立了城市管理综合执法体制，全面提升了行政执法能力，取得了良好的成效。著名发展经济学家托达罗曾把政府有效的“管理和行政能力”视为发展中国家“最稀缺的资源”，同样，有效的政府行政能力也是城市发展的重要资源。因此，建立能力政府是特大城市发展和政府转型的必然逻辑。

我国特大城市能力政府的构建路径

建设特大城市能力政府，关键是寻求城市政府行政能力生成和提高的基础资源、支撑平台和手段方式，转变传统的粗放式政府行政能力生成机制为集约式的政府行政能力生成机制。上海在提升政府行政能力，推进公共行政体制改革，努力构建特大城市能力政府的过程中，采取了一系列措施，形成值得借鉴的行政能力生成路径。

一、权力路径（P-路径）：加强城市政府权力建设

汉密尔顿指出，足够的权力是行政部门能够强而有力所需要的因素之一[6]，这表明，行政能力同行政权力是正相关的，因此，“最大限度地加强政府的权力能力，使政府手中现有的权力得到高效、充分的使用，这是提高政府能力的关键。”[7]这就是所谓的权力路径（Power-Approach）选择。

上海政府在提升行政能力的过程中，抓住中央与地方权力重新配置的契机，适时地加强城市政府权力能力，主要体现在两个路径上：一是充分利用中央下放的“人权”、“事权”和“财权”，实现“权力积聚”，增大政府在城市管理、社会发展、经济调控等方面的行政权力；二是通过权力的统一行使提升行政能力，因为“统一才有力量，这是不容争议的”[8]。2000年以来，上海建立起了“两级政府，三级管理”的城市管理体制，真正做到了行政权力的统一行使，提升了政府综合行政能力。

二、制度路径（S-路径）：重振政府制度供给能力

新制度经济学派认为，“制度化程度低下的政府不仅仅是个弱政府，而且还是一个坏政府。”[9]因此，构建能力政府，提升政府行政能力的第二个有效路径是制度路径（System-Approach），即整合政府制度资源，重振政府的制度供给能力。

上海之所以能够持续、快速、稳步发展，离不开完善的城市制度和较高的行政体制供给能力，这主要表现在：（1）积极推进部门预算制度改革、建立国库集中收付制度、政府采购制度、深化“收支两条线”管理改革和建立预算监管制度，形成了有效的公共财政体制；（2）通过建立健全专家咨询制度、行政听证制度、招投标制度、告知承诺制度、行政审批责任制等一系列相关制度，逐步深化行政审批制度改革，将政策优势逐步转变为体制优势，大大提高了政府行政效率；（3）通过组建药品监督管理机构，将工商、技监、环保、统计、审计、劳动和社会保障局等改为市政府直接管理等措施，建立和完善了市场秩序综合监管体制，创造了一个公开、公平、公正的市场环境和秩序；（4）通过建立健全能进能出的队伍更新机制、能上能下的择优汰劣机制、业绩导向的考核激励机制、规范行为的廉政勤政机制等，形成了规范、科学的公务员制度，大大提高了公务员的行政能力等等[10]。上海制度供给能力提升的实践告诉我们，“制度先导是我国城市跨越式发展的实践路径”[11]。

三、法治路径（N-路径）：提高政府依法行政能力

在“无法律即无行政”和“适法行政”的法治时代，行政权作为公共权力，“绝不能因为它的起源而被认为合法，而只能因为它依照法律法规所作的服务而被认为合法”[12]。可以说，能力政府的法治含义在于，只有合法的才是有能力的，只有合法的才是有效益的。

近年来，上海市政府根据国务院推进依法行政工作的要求，通过了《上海市进一步推进依法治市工作纲要》和《上海市全面推进依法行政实施方案》，从行政立法、行政执法和行政法制监督三个方面，构筑了能力政府的法治综合体系。

四、市场路径（M-路径）：推进城市政府市场化改革

市场路径就是将市场机制引入政府行政改革中，利用市场和社会力量来推进公共服务的市场化，在市政服务和管理中，主要体现为“特许经营制度”，其形式主要有 BOT 模式、合资模式、并购模式、民营模式、TOT 模式、PPP 模式、TOD 模式、SOD 模式、AOD 模式等。

上海政府行政改革过程中，大力依循市场路径，采取了很多“特许经营制度”，实行政企、政事、建管、管养分开，通过委托、授权、承包、合同等形式，将政府职能转移给非营利性社会组织或社会中介组织，政府主要承担组织、调控、监管职能，这样既节约了政府行政成本，也通过市场竞争提高了城市管理的工作效率和投资效益，以最有效的成本为公众提供了高质量的服务。

五、治理路径（G-路径）：实现政府与社会的协同治理

20 世纪 90 年代以来，治理成为全球“行政改革时代”传统官僚行政的一种替代性范式，它通过重新认识和界定政府、市场与社会之间的相互关系，确立了政府与社会的合作共治、协同治理的模式，即行政改革的“治理路径”（Government-Approach）。由于市民社会的发展和强大，上海市政府在行政过程中，极其重视社会力量的运用。如上海在中小學生减负过程中，要求政府、社区、社会、学校、家庭齐抓共管，各司其职，利用各自条件，通过各种形式，为学生“减负”创造条件，提供保障。[13]

上海对城市的协同治理，使得政府在行政手段完善上，提升了行政能力，构建了一种以“政府负责、社会协同、公众参与”为特征、适应市场经济发展的社会管理新格局。以上五种能力政府的构建路径，并不是相互分离的，而是一个彼此联系、相互作用的整体，行政能力的提升，在于五种路径选择的统一。其中，权力路径为构建能力政府提供的是能力资源基础，制度路径和法治路径为其提供了支撑平台与运行环境，市场路径和治理路径更多的是从转变和完善政府行政手段和方式入手，实现政府行政能力的提升和集聚。

注释：

[1] 林尚立：《关于“责任政府、服务政府、法治政府”内涵与机制的研究报告》[A]，上海市政治学会。《政府新理念——关于服务政府、责任政府、法治政府的研究》[C]，35 页，上海，上海人民出版社，2004。

[2] 刘熙瑞：《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》[J]，载《中国行政管理》，2002（7），5 页。

[3] 欧文·休斯：《公共管理导论》[M]，中文版，11，13，230，222 页，北京，中国人民大学出版社，2001。

[4] 世界银行：《1997 年世界发展报告——变革中的政府》[R]，17-18 页，北京，中国财政经济出版社，1997。

[5] 米歇尔·克罗齐等：《民主的危机》[M]，中文版，142 页，北京，求实出版社，1989。

[6][8]汉密尔顿等：《联邦党人文集》[M]，中文版，356 页，北京，商务印书馆，1980.

[7]辛向阳：《新政府论》[M]，中文版，24 页，北京，中国工人出版社，1994.

[9][美]塞缪尔·P·亨廷顿：《变化世界中的政治秩序》[M]，中文版，26 页，上海，三联书店，1989.

[10]李琪，陈奇星：《新世纪中国特大城市公共行政管理——以上海为个案的发展战略研究》[M]，上海，文汇出版社，2003.

[11]陈忠：《城市制度：城市发展的核心构架》[J]，载《城市问题》，2003（4），17 页。

[12]狄骥：《宪法论》[M]，8 页，北京，商务印书馆，1962.

[13]《上海动员社会力量对“减负”进行综合治理》[EB/OL]“，中国上海”政府网，<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node12959/node12960/userobject21ai89728.html>. 2004-07-14. 作者