

中国特大城市政府效率研究

——以北京、上海、广州为例的个案分析

赵 勇

(上海行政学院, 上海 200233)

摘 要: 本文从中国特大城市政府管理的特点出发分析了特大城市政府效率的性质, 认为特大城市政府效率具有公共性和层次性的特点。特大城市政府效率从纵向上说是组织效率、管理效率和机械效率的统一, 从横向上说是制度效率、配置效率和技术效率的统一。文章从制度效率、配置效率和技术效率这三个层面, 以北京、上海和广州这些中国最具有代表性的特大城市为例分析了特大城市政府在提高政府效率方面所取得的成就, 并分析了仍然存在的一些问题, 在此基础上提出了进一步提高特大城市政府效率的对策和建议。

关键词: 制度效率; 配置效率; 技术效率; 现状; 对策

当今世界国与国之间、地区与地区之间、城市与城市之间的竞争异常激烈, 政府提供公共服务的效率和质量的提高越来越成为影响国家和城市竞争力的重要因素。一个国家、一个城市政府效率的高低特别是宏观指导性政策的效率对当地的资源配置和资源利用效率起着非常重要的作用, 政府运作效率的高低也成为影响各个国家和城市“商务成本”的重要因素。世界各国的公共服务对象可以通过“用脚投票”等方式对政府的运行方式和效率表示认可或否定。因此, 可以说“一种好的公共治理——对有关政府任务、角色、能力和相互关系的梳理——是经济繁荣和社会稳定的一项必要条件(如果不是充分条件的話)”。

特大城市通常是某个城市群的中心, 在一个国家的社会生活和经济发展中起着举足轻重的作用。它们常常是该国的政治、经济、文化中心, 尤其在经济领域中起着重要作用, 有时甚至占据绝对

收稿日期: 2006-10-25

作者简介: 赵 勇 男 (1976-) 上海行政学院公共管理学教研部讲师

重要的地位,是国家竞争力的重要体现。特大城市作为城市群的核心,应当成为资本、人力资源以及管理的高地,成为向周边地区发挥作用的强辐射中心。这要求特大城市政府在管理效率上也应当成为高地和中心。用现代竞争的观点来看,如果一个特大城市的政府效率很低,这个城市必然不会成为资本、管理、人力资源高地,也不会成为政治、经济、文化中心。政府行政效率的高低是衡量一个城市竞争力和经济发展水平高低的一面明镜。

近年来,随着我国城市化进程的不断加快,特大城市在中国的不断涌现,研究如何提高特大城市政府效率具有十分重要的理论和现实意义。本文试图在研究特大城市政府效率性质的基础上分析特大城市政府效率的现状,并进一步探讨特大城市政府提高管理效率、建设高效政府的有效途径。然而,由于我国的城市数量众多,特大城市的数目也不在少数,因此,本文不是对所有中国特大城市效率作全面、深入分析,而是选择北京、上海、广州等这些在中国具有典型意义的特大城市政府做个案分析,以求对中国特大城市政府提高效率,建设高效政府有所借鉴。

一、特大城市政府效率的性质分析

本文研究的政府效率主要是指广义的行政效率,它是“数量和质量的统一,价值和功效的统一”,它不仅体现在时效、速度以及投入产出比率上,“更重要的是体现在社会效益上”。广义的政府效率不是仅仅指效率这个向度,而是包括经济(economy)、效率(efficiency)、效益(effectiveness——又译效能)等多个具体维度在内的综合体系。这里的政府效率可以说是广义的绩效(performance)或生产率(productivity)。正如美国学者格里泽(grizzle)所认为,政府绩效是一个多维度的概念,它包括效率、成本—效益、提供服务的质量与公正性、政府财政稳定性和政府政策的一致性。绩效或生产率管理学家孔茨也指出:“生产率”这一概念反映了个人和组织绩效的多个层面,包括效益和效率。“效益指的是目标的实现程度,而效率则是用最少的资源达到既定的目标”。换言之,效率关注投入产出比率;效益则着眼于行政产出所带来的社会效果,包括质量、顾客满意、经济侧重成本的节约程度。因此,衡量政府效率高低的指标包括效率、效益和经济三个方面的指标。

本文研究的是特大城市的政府效率,这种政府效率受特大城市政府公共管理的特殊性和复杂性的深刻影响和制约,特大城市公共管理的特点是制约和决定特大城市政府效率的前提和基础。特大城市政府公共管理的特殊性主要有:第一,从管理目标上说,人民的利益诉求是多元的,对政府管理的要求也是多元的。这是因为特大城市的人口众多(一般人口在500万以上),居民总体素质比较高,但同时居民素质又具有很大的差异性,表现出参差不齐的特点。第二,从管理主体之一——人民来说,特大城市人民参与公共管理的积极性比较高,也有一定的利益表达渠道,人民对政府管理的期望值比较高,各种利益诉求对政府管理的影响比较大。并且人民的法制意识比较强,要求政府不断加强制度建设,不断提高依法行政的水平。第三,从管理对象上说,特大城市政府管理的事务涉及诸多领域,各种矛盾错综复杂,历史遗留问题和现实存在问题交织在一起,给政府管理带来了更大的挑战。第四,从管理方法上说,特大城市政府管理应当更多地使用信息化等现代化管理手段和方法,通过使用现代管理方法来不断提高公共管理效率和效能。第五,从管理的层次来说,特大城市政府管理一般实行“两级政府、三级管理”或“三级政府、三级管理”的模式。不同层级政府管理的要求不同,政府效率的衡量标准也有所不同。受特大城市政府公共管理特点的制约,特大城市政府效率的性质主要包括以下方面:

1. 特大城市政府效率具有公共性

政府管理在某种意义上是公共管理,它强调管理和公共性两个方面。从管理的角度来看,效率是政府管理的出发点,也是政府管理的核心问题和最终归宿。管理学家邓肯曾说过:“如果说人们把

一个词与管理联系得最为紧密的话,那么这个词就是效率。事实上,科学管理运动……可以称为效率管理。……正是人们对效率的渴望导致了近代管理思想的诞生。”行政学的创始人威尔逊也明确提出:“行政学研究的目标在于……尽可能高的效率。”

更为重要的是公共性,它是政府管理追求的特质。公共管理的特殊性就在于它追求的目标是公共性基础上的效率,它要求公共部门在追求效率的同时,重视和强调对公民权、公益、公正、公平等公共价值的正当追求。它关注的不仅仅是公共部门本身的工作效率,而且关注从公共管理对社会外在影响的角度来评价行政效率。管理学中的“效率优位”并不完全适用于政府管理。

特大城市政府管理表现出既高度分化又相互依存、既高度整合又价值多元的特点。依据此特点,政府管理就需要对多元的价值目标进行协同管理。效率(这里指狭义的效率)并不是政府管理追求的唯一目标,而仅仅是政府管理追求的目标之一,有时政府管理需要在效率和其他一些管理目标中进行妥协和平衡;效率也不是政府追求的终极目标,在一些情况下效率甚至不是首要目标,有些价值目标例如民主、公平、质量等在一些情况下比效率更加重要。

2. 特大城市政府效率的层次性

特大城市政府效率体系可以从纵向和横向进行划分。从纵向上说,特大城市政府效率是组织效率、管理效率和机械效率的统一。对于“三级政府”或者“两级政府”而言,不同层级政府追求的效率侧重点不同,越往高层越重视组织效率,越往基层越重视机械效率。组织效率是指特大城市政府为了完成国家的总目标而进行的规划、决策、安排、协调、沟通等工作的效率,效率高低的标志在于特大城市政府是否根据国情和市情,制定出符合实际的政府工作方针和政策;管理效率是指特大城市政府内部各个部门为遵照上级行政部门的决策,而进行的最有效的分工合作和监督,全盘解决行政管理问题的效率;机械效率是指特大城市政府内部的各个执行部门为贯彻落实上级方针政策而进行各方面具体工作的效率。三个层次的效率指标构成了政府管理效率的完整体系。

从横向上说,特大城市政府效率是技术效率、配置效率和制度效率的统一。技术效率要求特大城市政府尽可能地吸引高级人才,汲取更多的财力,并且采用最先进的组织技术将人、财、物进行组合,使人力、财力、物力的投入产生最好的效果;配置效率要求特大城市政府处理好政府、市场和社会的关系,让社会和市场各司其职,让市场负责私益物品和服务的生产和提供,让社会负责承担一定的公共服务,而政府则以社会需求为导向,有针对性地提供高质量的公共服务;制度效率要求特大城市政府通过一系列的制度建设,保证将有限的公共资源配置在社会真正需要的地方,并在相互竞争的各种用途之间进行有效的配置,实现各个方面的均衡。三种效率中最重要的是制度效率,它对特大城市政府效率的高低起着决定性作用。正如邓小平指出的,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。……制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。特大城市政府应当能够不断自我调整以适应变化的世界,努力实现技术效率、配置效率和制度效率的动态平衡和发展。

二、我国特大城市在提高政府效率方面所取得的成就

近年来,北京、上海、广州等特大城市政府面临着越来越多的外部挑战和内部需求。一方面特大城市政府必须面对我国加入WTO后带来的外部挑战和国内特大城市之间竞争;另一方面,特大城市政府必须应对不断出现的城市管理新问题、新挑战,满足人民日益增长的需要,这些都促使特大城市政府采取多种措施和方法不断提高政府效率。事实上这些城市在提高政府效率方面已取得了一定成效。

1. 重视提高政府效率,把建设高效政府作为加强自身建设的重要目标

北京市政府提出,要努力把北京建设成为市场化进程最快、市场秩序最好、政府服务最优、行政

效率最高的适合创业和发展的城市, 把北京建设成为国内行政效率最高的城市。

上海市政府提出, 要努力把市政府建设成忧民所忧、乐民所乐的服务政府, 务实高效、廉洁勤政的责任政府, 依法行政、公正严明的法治政府。上海市政府及各部门要适应现代化国际大都市管理的需要, 优化管理体制, 规范行政行为, 不断提高行政效能和服务水平。^⑪

作为中国最具竞争力的城市之一的广州市政府提出建设诚信政府、责任政府、法治政府和学习型政府的目标, 这些目标的实现必须通过提高行政效率, 树立政府的新形象来实现。广州市努力通过降低投资者的创业成本、提高城市运作效率、减少行政审批等方式来控制运营成本, 提高自身的竞争能力。^⑫

2. 不断加强制度建设, 依法行政水平有所提高, 为政府效率提高提供了制度保证

全面推进依法行政, 是贯彻依法治国基本方略, 建设社会主义法治国家的重要组成部分。近年来, 一些特大城市政府不断加强制度建设, 努力做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”, 不断提升依法行政水平。

北京市政府为了加强自身建设, 在建设法治政府、服务政府、责任政府和高效政府方面取得实质性进展, 提出要加强制度建设, 做好政府规章和措施的立、改、废工作, 规范行政机关的执法行为, 实现政府相关事务的公开透明。^⑬2003年4月, 北京市政府提出优化发展环境的36项措施, 为逐步建立服务、法治、诚信、高效的政府奠定制度基础。北京市还强调要提高各级公务员的工作效率, 具体提出了“首问负责、来函必复、一次告知、规范服务”的要求, 不准出现办事推诿、扯皮、缺位现象, 各级公务员凡被举报投诉并经调查属实的, 视情节轻重, 将给予行政告诫或纪律处分, 直至开除。^⑭

上海市政府通过制定《上海市人民政府关于加强自身建设的若干规定》等一系列规定来提高政府效率。明确规定必须履行宪法和法律赋予的职责, 坚持“执政为民”、“执政兴市”的理念。强调规范有序, 运转协调, 高效发挥政府的综合行政效能; 求真务实, 遵循规律, 不断增强政府决策的科学性; 发扬民主, 强化监督, 努力提高依法行政水平; 廉洁自律, 艰苦奋斗, 切实加强廉政、政风建设。^⑮

广州市政府为了优化办事程序、提高工作效率, 通过了《广州市人民政府会议、公文、公务活动运作办法》、《广州市行政机关行政过错行为责任追究办法(试行)》和《广州市国家行政机关及其公务员公共服务行为规范试行规定》等一系列规定, 对市政府日常工作程序和运作进行了规范, 并且对行政许可、行政征收、行政检查、行政处罚、行政强制、行政复议等方面的行政过错行为实施责任追究做出了明确规定。广州市政府还在市区两级建立起效能投诉机制, 成立行政效能投诉中心, 加大对政府机关工作人员行政过错责任的追究力度。根据广州市社情民意研究中心结果显示, 从《广州市国家行政机关及其公务员公共服务行为规范试行规定》开始实施到2004年底, 市民对窗口单位的服务质量、服务态度、办事效率等方面的满意度从2002年的67%上升到2004年的92.1%, 提高了25.1个百分点, 公众对办事程序和审批环节的满意度也提高了20多个百分点, 2004年市民对公务员工作作风和廉洁方面的满意度均超过九成。^⑯

3. 推进政府职能转变, 政府、市场、社会的关系进一步完善, 配置效率不断提高

北京市政府按照市场经济的要求, 将政府承担的部分社会服务职能逐步从政府行政职能中剥离出来, 移交给各类行业协会和社会中介机构, 政府一心一意、聚精会神搞好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。2001年, 将112项属于应由企业自主决定、市场自我管理的事务交给了企业、事业单位和社会中介组织, 取消了369项具体管理社会经济事务的行政性审批。^⑰制定行业协会和社会中介机构管理办法, 积极培育社会中介机构, 努力促进行业协会健康发展。加强对中介机构的指导和监管, 确定其独立法人地位, 实现行业协会和社会中介机构与政府部门的完全脱钩。

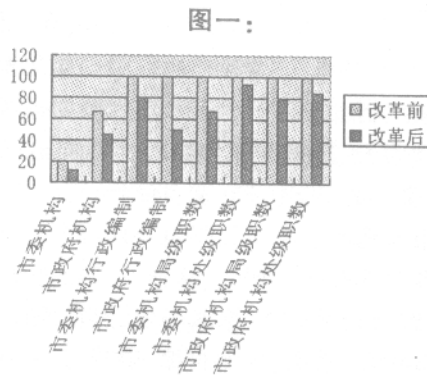
上海市政府强调在改革中紧紧抓住转变政府职能这一中心环节, 围绕调节经济、监管市场、管理社会和公共服务四个方面, 实现政府职能的“强化、弱化、转化”, 使政府、市场、企业和社会找准各

自定位。^⑧ 上海的行业协会已成为政府与企业间的桥梁、纽带, 成为解决贸易争端中发挥协调、组织作用的“中场”。

广州市对现有各类社会中介组织进行清理整顿, 挂靠政府部门的社会中介组织必须在人事、财务、业务等方面与政府部门彻底脱钩。完善社会中介组织的行业准入和资质认可制度, 依法加强监管, 逐步形成功能完备、行为规范、责任明确的社会中介组织体系。^⑩ 借助社会中介组织进行职能创新, 是广州市政府降低市场交易成本的举措之一。^⑪

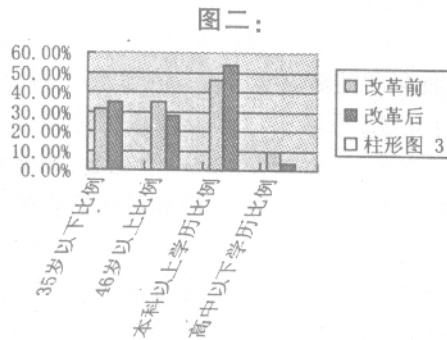
4. 推进机构改革, 精简机构和人员, 公务员素质有所提高, 公务员结构有所改善

2001年的北京市机构改革强调转变政府职能, 精简机构和人员。机构改革前, 市委设各类机构 20 个, 改革后设工作机构 12 个, 部门管理机构 2 个, 行政编制减少了 20%; 此外, 各部门的内设机构也减少了 19.8%, 局级领导的职位总数减少了 32.4%, 处级领导的职位总数减少了 9%。市政府的行政编制减少了 50%, 改革前共有各类机构 67 个, 改革后设立办公厅和组成部门 25 个, 直属机构 20 个; 各部门的内设机构减少了 19.3%, 局级领导的职位总数减少了 20.6%, 处级领导的职位总数减少了 14.6%。(见图一)



根据《北京青年报》2001年3月5日的相关报道绘制

机构改革后的机关干部整体素质也有所提高。年龄结构方面, 更加趋于年轻化。改革后, 市委、市政府机关干部年龄在 35 岁以下的人员由占总数的 31.6% 提高到 34.4%; 46 岁以上的人员由占总数的 34.6% 减少到 27.6%。学历方面, 本科以上学历所占的比例由原来的 46.5% 提高到 53.8%; 中专(高中) 以下学历人员所占的比例由原来的 9.2% 下降到 3.9%。专业干部所占干部总数的比例也有所提高。^⑫ (见图二)

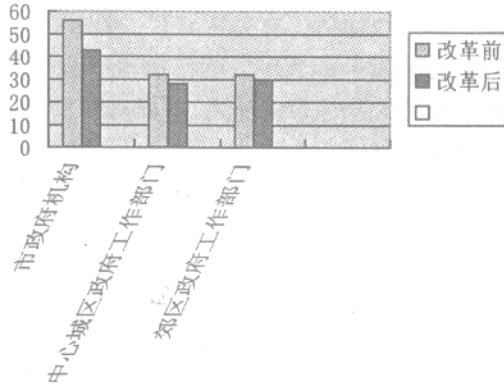


根据《北京青年报》2001年3月5日的相关报道绘制

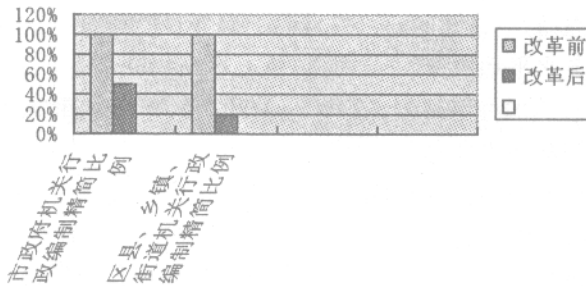
2000年开始的上海市政府机构改革充分考虑上海实际情况和特大城市政府行政管理的特殊性, 突出转变政府职能。在机构设置方面, 市政府工作部门由原来的 56 个精简为 43 个, 其中市人民政

府办公厅和组成部门23个,直属机构20个; 区县政府工作部门由改革前的32个左右减少为中心城区28个左右, 郊区和县30个左右。在人员编制方面, 市政府机关行政编制精简比例为50%; 区县、乡镇、街道机关人员编制精简比例为20%左右。^②(见图三、图四)

图三:



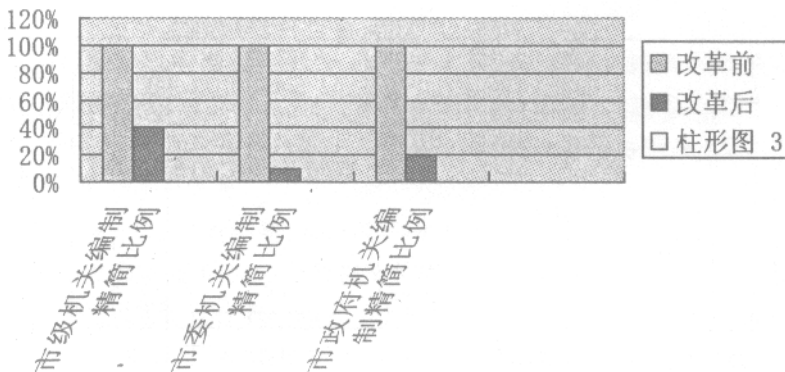
图四:



根据李珉主编,陈奇星副主编:《新世纪中国特大城市公共行政管理》,文汇出版社2002年版,第99-100页的材料绘制

2001年的广州政府机构改革按照建立适应社会主义市场经济体制的行政管理体制要求, 重点加强经济综合调节部门的建设, 综合设置城市建设和管理、交通、农业、文化管理部门, 强化执法监督部门, 撤销、调整与市场经济不相适应的部门, 合并职能交叉重复、业务相近和职能单一的部门, 减少行政管理层次。改革后设置41个工作部门, 市级机关编制精减40%, 行政编制和事业编制人员从原来的7640名减至4584名。市委工作部门内设机构精简10%左右, 市政府工作部门内设机构精简20%左右。^③(见图五)

图五:



根据《广州日报》2001年6月12日的报道绘制

2003年开始的新一轮特大城市政府改革更加注重政府职能的转变, 强调政府机构的内涵式改革。

北京市政府改革提出落实精简、统一、效能,依法规范市与区(县)政府的职能和权限,科学界定政府部门之间的事权分工,减少职能交叉,改进管理方式,缩短工作链条,推进电子政务。工作部门调整为45个。其中,办公厅和组成部门23个,直属特设机构1个,直属机构21个。议事协调机构和临时机构由97个减少到48个,精简比例达到50.5%。^{②4}

2003年的上海政府机构改革强调因地制宜,从实际出发。要求权责明确,一件事情由一个机构为主管理或由一个机构牵头管理,合理划分和界定各部门的事权和分工,理顺部门之间、条块之间以及行政层级之间的关系。根据上海特大型城市的功能、特点和经济、社会发展状况,构建符合城市发展要求、具有上海特点的行政管理体制。

2004年的广州市机构改革遵循以下两个原则:第一是重点解决行政管理体制中影响经济社会发展的突出矛盾和问题,调整和完善政府机构设置的原则;第二是建立既与省政府组织架构整体协调、又能体现广州市功能特点和经济社会发展实际的行政组织体系的原则。在机构改革的同时,进行推进综合行政执法试点、深化事业单位管理体制、推进机关后勤服务体制改革、规范发展社会中介组织、加快电子政务建设等五项配套改革。

5. 改进政府管理手段和方法,推进政府管理现代化,政府技术效率有所提高

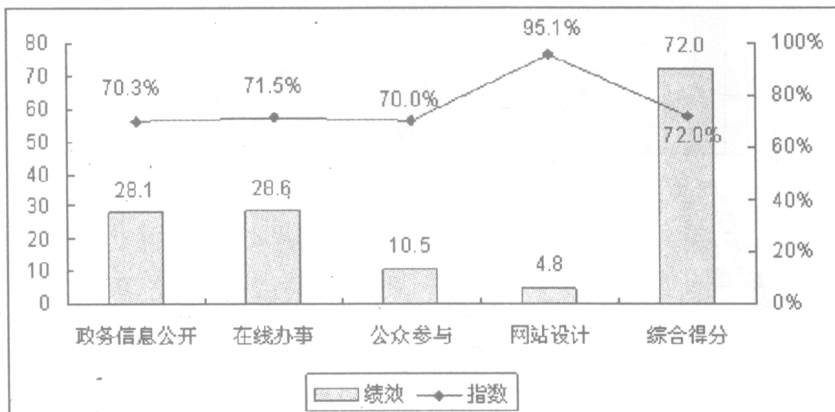
各个特大城市政府都强调“一站式”办公、“一网式”服务,注重使用政府网络管理等现代化管理手段和方法来提高公共服务水平和质量。

北京市政府推行统一透明的办事环境,完善“一站式”办公,设立市级政府服务大厅,规定凡涉及行政审批职能的政府部门都要进驻办公。

上海市政府从“为民、便民、利民”的角度出发,对政府部门所有面向社会公众服务的办事项目进行改革,规范工作流程,精简工作环节,让人民群众切实体验到电子政务所带来的便利。同时,上海市在全球率先提出建立城市网格计算,通过整合全市范围内的政府信息资源,提高政府的公共服务能力和效率。^{②5}“中国上海”政府门户网站自2001年9月试开通以来,已成为上海市民和社会各界知情参与、网上办事的重要渠道之一。到2003年,上海已有40个委办局提供了460多种表格下载,36个政府部门提供了近100项网上受理、咨询或投诉窗口,工商、财税、公安、社保、民政等面向社会提供服务的政府部门正在尝试提供在线互动服务。上海市领导表示,大力推进网上办事,就是要转变“市民申请,政府审批”的“朝南坐”管理模式,尽可能让市民“少跑几趟路,少踏几个门槛,少走几道程序”。^{②6}

广州市已初步形成了市、区、街道三级政府信息网络系统,建成了全国一流的政府信息网络交换平台。到2004年9月,已有82%的部门采用了网络化的公文流转系统,实现了城市规划、工商、海关、税务、金融、人事、医疗保险、劳动就业等部门的网上办公和审批。^{②7}(见图六)

图六:



广州市政府门户网站的绩效得分与指数,资料来源于广州市政府网站

综上所述，我国的一些特大城市政府在提高政府效率和效能方面已经取得了长足的进步和发展，执政合法性和人民的满意程度不断提高。

三、特大城市政府在提高政府效率上仍然存在差距

然而，我们也要清醒地看到，与国外国际化大都市政府效率相比较，与经济发展和人民的需求相对照，我国特大城市政府的效率总体仍有差距，还不能充分适应社会主义市场经济发展的需要，还不能适应人民日益增长的各种需求。正如北京市市长王岐山在政府工作报告中指出的，北京市政府存在六大差距，其中的一个重要方面就是：“政府职能转变尚未到位，基础工作薄弱，办事效率不高；极少数干部以权谋私、腐败堕落。”^⑥概括起来说，特大城市政府效率不高主要表现为以下几个方面：

1. 特大城市政府制度建设不够完善，制度效率尚待提高

现代产权经济学的重大贡献之一就是制度由资源配置的环境变成了资源配置本身，即将制度本身视为一种生产性资源，并且具有稀缺性，而这一稀缺的资源是由政府提供的，因而制度配置优劣与否就产生了不同的制度效率。可以说，特大城市的发展最为短缺的并不是资本、技术，而是高效的制度，也就是缺乏能够有效地组织配置各种经济、政治、思想要素以实现行政效率增长的制度资源。其中既包括财税制度、金融制度、投资制度、企业制度、住房制度、医疗制度等经济制度，也包括政府机构设置、职能划分、人员编制，以及决策、法制、人事等方面的制度。

当前，特大城市政府在制度建设方面虽然取得了长足进步，但是有些特大城市政府制度供给还不够充分，行政法制还不健全。主要表现为政府机构和人员编制方面的制度供给不足；政府部门之间职能划分的制度不够健全；公务员竞争激励机制等公务员制度尚不够完善。这些势必影响一些公务员的积极性，从而不利于高效率地处理行政事务。

2. 特大城市政府资源配置不合理，配置效率仍有差距

有些特大城市政府仍然没有摆脱“无限政府”、“全能政府”的“强政府、弱社会、弱市场”的社会模式，公共服务的社会化程度比较低。政府包揽了许多本应由社会和企业承担的事务，管了许多不该管的事情，而自己应当承担的职责又没能很好地承担。这必然导致政府规模、职能、预算的过度扩张，同时却弱化了政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等重要职能。政府面对的社会需求是无限的，政府财力又是有限的，没有一个完善的市场和健全的社会来承担一部分公共职能必然会导致政府财政压力过大，许多需要政府投资的紧迫事项因缺乏财力资源而不能得以解决，政府资源配置难以优化。

西方行政改革的市场化政府模式、参与式政府模式都表明政府管理的高效率离不开社会化。通过用市场力量改造政府的功能，把推行公共服务社会化作为提高政府效率的重要途径，采取合同出租、以私补公和公共服务社区化等一系列方法来提高政府效率，在西方行政改革中已经取得了良好的效果，值得我国特大城市政府借鉴。

3. 特大城市各级政府缺乏竞争机制，政府技术效率总体仍需进一步提高

政府产出通常由一个具有垄断性的公共机构提供。由于缺乏竞争，任何关于经济效率的有意义的评估都变得很困难，结果是政府技术效率低下。这种竞争机制的缺乏主要表现在两个方面，一方面是政府机构的垄断性，导致政府机构的行为缺乏竞争机制。另一方面是政府机构的工作人员也缺乏竞争。我国政府组织中存在的对公务员的压力主要是升迁的压力，这在一定程度上能够保证工作人员的工作积极性。但政府组织是一种金字塔形的结构，政府工作人员的升迁机会事实上是很有限的。而且这种升迁有时并不是直接与工作表现和业绩挂钩的，还受到许多外在不确定因素的制约，

如机遇、领导的个人喜好、竞争者的情况等等。特别是当职位升迁制度缺乏公平竞争的机会时,这种升迁的压力更会相应减少。这会制约政府工作效率的提高。

4. 特大城市政府行为的公共性不足,公共效益有待进一步提高

现代政府应当是社会公共利益的代表,其行为目标与社会公共利益应当是一致的,即公共政策目标与社会公共利益目标相一致。然而现实并非如此简单,政府不是一个超脱于现实社会经济利益关系的圣人,当代政治学研究表明,政府本身也有自利性。

我国的特大城市政府是人民的政府,是代表最广大人民群众根本利益的政府,这是特大城市政府的本质。特大城市政府的这一本质决定了我国特大城市政府的公共管理目标较之某些国家更为贴近社会公共利益。但是,我国某些特大城市政府有时也表现出把公共利益部门化、私人化的倾向。针对这种现象,有些特大城市政府(如上海市徐汇区政府)把“公共政府”的建设定为政府建设的重要目标。

即便在从公共利益出发的前提下,试图把我国公民的个人利益加总成整个社会的公共利益也仍然是不现实的努力。尤其是我国特大城市的社会阶级结构具有多元化、多层化和复杂化的特点,各个阶层的利益差异很大。政府的每一项公共政策,很难做到让各阶级、各阶层都满意,在一定时期,政府的某项政策可能只代表或兼顾了某一些阶级、阶层的利益,而忽视或者无法兼顾到另一些阶级、阶层的利益,由此必然会引起一些阶级和阶层的不满。所有这些都导致政府公共决策目标与社会公共利益之间的巨大差异。

5. 有些特大城市政府机构设置不合理,公务员队伍不够精干,公务员结构不合理

我国特大城市政府机构是按照“官僚制”的要求建立起来的。官僚制有着一定的合理性,它是以提高公共事务的管理效率,为公众服务为宗旨的,但是官僚制也存在一些固有的缺陷。马克思指出:“官僚机构的普遍精神是秘密,是奥秘。保守这种秘密在官僚界内部是靠等级制组织,对于外界则靠它那种闭关自守的公众性质。因此,公开的国家精神及国家的意图,对官僚机构来说就等于出卖它的秘密。因此,权威是它的知识原则,而崇拜权威则是它的思维方式。”就单个的官僚来说,国家的目的变成了他的个人目的,变成了他升官发财,飞黄腾达的手段……^②。他们工作的主要目的是要得到上级的认可,得到提升,从而得到更多的利益。我国特大城市政府在按照“官僚制”进行组织设计的过程中同样也存在一些类似的缺陷,从而导致特大城市政府组织机构设置不合理,公务员队伍不够精干。

有些特大城市政府机构设置不尽合理,纵向管理层次多,横向职能交叉多。正如2003年上海的机构改革方案指出的,以往的政府管理具有“职能重叠、权力分散、各自为政”的情况,在管理机构设置上有“条块分割型”的特征。^③2004年的《广州市人民政府机构改革方案》也指出传统的政府管理有层次过多、职能交叉、人员臃肿、权责脱节等弊端。

特大城市政府机构的设置有“对口”特征,即:上级设置什么机构,下级也被要求必须“对口”设置相应机构。这种“对口”设置机构的做法,仅仅是从政府主管部门便于管理的需要出发,而不是从分工的需要出发,由此必然产生冗员,而且政府的内部机构也会因此多出一块。因为从分工和效率角度看,并不是所有下级都应该做和它的上级同样的事情,有的事情可以由某一个单一层级完成,不需要多级的纵向安排。这种“对口”办法,势必造成政府结构体系的多级、繁杂特征,结果是“上下一般粗”;机构、人员膨胀难以控制;不仅降低了行政效率,而且最后无人承担责任。^④

有些特大城市政府公务员结构不合理,包括公务员的年龄结构、职务结构、专业结构和心理气质结构等方面不合理。例如,公务员的职务结构应表现为上小下大的“金字塔”型结构。但是,在我国的某些特大城市政府中,却是高职位的和低职位的人数差不多。有些部门人员的专业知识结构也不尽合理,有专业知识的不能进入专业岗位,而占据专业岗位的人却缺乏专业知识。由于这种不合理,

很多工作难以有效地开展。

有些特大城市政府以“小政府”模式作为改革的方向,这反映了提高政府效率的一种努力,但同时也要注意是否忽略了“有效”这个重要的政府改革目标。过度强调“小政府”而不强调有效导致各级公务员普遍存在表面上工作非常繁忙的现象,从管理学的角度分析,这种现象存在的原因主要有两方面,一方面可能是机构和职位的职能设置不合理,在此前提下无论公务员如何努力也无法完成他的工作任务;另一方面可能是公务员不胜任现任工作,应当予以降职,另外挑选胜任的工作人员来担任这个职位。事实上这些现象背后的原因都反映出政府效率不高,前者反映了配置效率不高,后者反映了技术效率不高。特大城市政府改革的方向应当是“小而有效”的政府。

6. 有些特大城市政府对效率的监督和约束不足

监督和约束是一种反向激励,没有它们就没有合理的行为。政府机构和政府官员都握有重要权力,如果没有监督和约束,权力就会变为谋求个人及组织私利的手段,使公共政策偏离社会公共利益目标,使政府缺乏提高效率的动力和压力。市场体制中,政府是一种不完全的经济组织,所以市场中存在的各种经济约束对政府并无多大效用。为了制约政府,人们设置了各种监督机制,以达到政府为社会服务的目标。如设置民主政体,使政治家不能为所欲为;设置必须服从民意代表的政治监督,从而保证政府部门运行的效率;设置司法机制,来制约政府的行为,使其实行依法行政,而不是违法行政;设立审计部门对其实行财务审计。这些措施在一定程度上保证了政府部门的运行效率。

但在现实生活中,这种监督很可能因为监督信息不完全而失去效力。其原因就在于政府部门对其经营的业务有着天然的垄断特性,它可以利用本身所处的垄断地位来封锁一部分公共物品及服务所涉及的有关资源和成本信息,而监督者仅凭被监督者提供的信息去实施监督,很可能为被监督者所蒙蔽和操纵甚至欺骗,从而无法有效地监督被监督者。监督者又不一定是被监督者所提供服务的消费者,因而对监督政府的工作质量既缺乏热情又缺乏经验,处于“理性的无知”状态。

四、特大城市进一步提高政府效率的途径分析

特大城市政府管理效率是一个既包括效率、效益和经济,也包括制度效率、配置效率和技术效率,又包括组织效率、管理效率和机械效率等多方面内容的综合效率体系。通过以上分析可以看出,造成政府管理低效率的原因是多方面的,因此,提高特大城市政府效率,建设高效政府既要综合考虑、通盘治理,更要抓住重点,切中要害。当前,应当着力从以下几个方面入手:

1. 加强制度建设,强化依法行政,提高特大城市政府的制度效率

政府的公共管理活动必须以法律为依据,把“依法行政”作为公共管理活动的首要原则。特大城市政府应当以完备的立法形式、准确的执法手段和有效的监督措施来规范各种政府行为,促进效率的提高。要继续制定和完善政府组织法、行政程序法、行政许可法、行政监督法等公共管理的各种法律法规,使各级政府机关都有明确的职责范围,各司其职,各尽其责;要增强公务员依法行政的观念,一切政府行为都要做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,一切政府行为都在法律、法规和行政规章规定的范围内进行。

正如北京市市长王岐山指出的,全面推进依法行政,要加强依法行政的制度建设;强化程序意识,严格规范行政执法行为;增强政府工作人员法律修养和守法观念;严格实行执法责任制、责任追究制和评议考核制,真正做到有权必有责,用权受监督,违法要追究,侵权要赔偿。^②

要探索政府机构设置、职能设置和人员配备的法制化和制度化,用法制手段来巩固政府行政改革的成果,走出行政机构改革“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈,建立“小而有效”的政府。在科学分析和研究政府职能、政府机构和工作人员规模、政府公共管理控制幅度的基础上,制定

政府机构管理和人员安排等方面的法律规范。依法建立一个高效率的行政管理体制和高质量的国家公务员队伍;依法规定各机关单位和工作人员的职权、责任,强化“岗位——权利——责任”相对称的责任机制,注意激励保障和制约约束的结合;依法建立公开、公平、公正的竞争机制,通过制度保证让每一个公务员拥有“用等量贡献获取等量报酬”的权利,激励各级公务员不断提高行政效率;依法规定国家机关和国家公务员违法、失职、越权的法律责任。

2. 转变政府职能,提高特大城市政府的配置效率

特大城市应当把政府职能严格限制在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面,把为社会、公众服务作为政府存在、运行和发展的根本宗旨,把培育成熟的市民社会作为自己的价值取向,实现从政府本位向社会本位的转变,推进权力向社会的回归。

政府职能应当定位在“掌舵”而不是“划桨”,是把握方向进行治理而不是统治。把原来政府“不该管”、“管不了”、“管不好”却又包揽在手中的社会事务交还给社会和市场。政府要加快转变管理观念和管理方式,加大改革和创新的力度,把工作重心转到制定规则、制定标准、强化监管和为市场主体提供优质服务上来,解决好职能“缺位”、“越位”、“错位”问题,最终实现准确到位。

在政府行为上引入竞争机制,一定程度上打破政府行为的垄断状态,通过政府机构与外部组织的竞争和政府部门内部的竞争来提高政府公共服务的质量和水平,降低行政成本,提高行政效率。限制政府部门的管制和审批权力,从制度上减少官员寻租和损害服务对象的机会;限制政府机构的干预范围,削减政府职能,让市场和社会发挥更大的作用;限制公务员的自由裁量权,强调义务和权力的统一。

3. 合理设置机构和配置人员,实现公共管理手段和方法的现代化,提高特大城市政府的技术效率

在政府职能转变的基础上,对公共管理机构进行合理调整,逐步建立起功能齐全、结构合理、运作协调、灵活高效的公共管理体系,提高特大城市政府的技术效率。一方面,按照精简、统一、效能的原则设置机构。参照以往机构改革的经验教训,在适当“对口”的基础上结合我国特大城市政府管理的实践和国外“大部制”的经验全盘考虑机构的设置和安排。自上而下的政府机构设置应当既有统一的普遍性,也有各个政府自身的特殊性。一切从实际出发,一切从科学出发。另一方面,注意机构设置的科学性和系统性,注意协调好决策、管理、执行、监督和参谋咨询等部门的关系,使得各个部门之间各司其职,协调合作。

在组织优化的基础上,人力资源问题具有突出的意义。为政在人,一切公共管理活动归根到底都是人去做的,公务员素质的高低将直接影响特大城市政府效率的高低。一方面要形成科学的公务员录用、培训和晋升机制,完善公务员的激励机制,努力提升公务员的个体素质。在定职能、定机构、定编制的基础上通过建立合理的录用机制使更多的人才进入政府系统,保证公务员的高素质;通过有组织、有计划的培训努力提高公务员的各方面能力、强化公务员为人民服务的观念、树立全局观念和效率观念,努力使公务员掌握现代化的行政技艺和方法、提高业务能力和素质;建立合理的公务员晋升机制,真正建立“能上能下”的公务员管理体制,充分激励公务员。另一方面,形成合理的、优势互补的公务员群体结构。公务员各自从事的是不同的工作,有主角、配角之分,只有形成一个优势互补的恰当群体结构,才能为提高政府效率提供组织保证。

公共管理技术、管理方法、管理手段和管理工具的现代化是提高政府效率的物质技术保证。特大城市政府应充分、广泛地利用现代科学技术成就,运用计算机、现代信息技术等先进科技来处理公文、传递和储存信息、进行决策,推进政府办公自动化,加快政府网站的建设。不断提高基层组织的工作效率、中层组织的管理效率和高层领导的决策效率,实现特大城市政府组织效率、管理效率和机械效率的全面提升。

4. 健全监督机制, 加强和完善对特大城市政府效率的监督和约束

对特大城市政府效率的监督和约束, 一方面要通过提高公务员的自觉性(自律)来实现, 另一方面更为重要的是通过施以必要的外在压力(他律)来实现。

应当制定专门的监督法律, 使监督有法可依。当前, 我国的行政监督依据虽然在宪法中有章可循, 但是缺乏可供操作的专门监督法规和标准。因此, 急需制定一系列专门性的监督法律, 将行政监督纳入法制轨道。

必须完善多元监督主体的协调机制, 形成对政府监督的合力。在强化外部监督的同时完善内部监督, 真正发挥多元主体对特大城市政府效率的监督作用。一方面要强化人大、司法机关和人民对政府的监督, 另一方面要强化政府内部上下级之间和同级不同部门之间的监督, 强化审计监督。只有这样才能用权力制约权力, 真正形成建立高效政府的外在约束机制。

注释:

(美)凯特尔:《有效政府——全球公共管理革命》,张怡译,上海交通大学出版社,2005年,第5页。

夏书章:《行政效率研究》,中山大学出版社,1996年,第5页。

夏书章:《行政效率研究》,中山大学出版社,1996年,第6页。

Gloria A Grizzle. Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve before Implementing a Performance Measurement System. in Richard C Kearney, Evan M Berman. Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement. Boulder, Colorado: Westview Press 1999. 329- 340.

Harold Koontz and Heinz Wehrich, Management, 9th edition, New York: McGraw- Hill Inc., 1998, P58.

W. Jack Duncan, Great Ideas in Management: Lessons from the Founders and Foundations of Managerial Practice. Oxford: Jossey - Bass Publishers, 1990, P27.

伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,《国外政治学》,1987年,第6页。

邓小平:《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1993年,第333页。

《北京日报》2003年3月3日。

刘淇:《北京:优化投资环境 打造高行政效率城市》,新华网,2003年4月15日。

①《上海市人民政府关于加强自身建设的若干规定》,中新网,2003年4月10日。

②《人民日报海外版》2003年2月22日。

③《北京日报》2003年3月3日。

④刘淇:《北京:优化投资环境 打造高行政效率城市》,新华网,2003年4月15日。

⑤《上海市人民政府关于加强自身建设的若干规定》,2003年4月10日。

⑥《南方日报》2004年12月21日。

⑦《北京青年报》2001年3月5日。

⑧2004年《上海市机构改革方案》。

⑨2004年《广州市人民政府机构改革方案》。

⑩《广州日报》2001年6月12日。

⑪《北京青年报》2001年3月5日。

⑫李琪主编,陈奇星副主编:《新世纪中国特大城市公共行政管理》,文汇出版社,2002年,第99—100页。

⑬广州日报 2001年6月12日。

⑭王岐山:《2004年北京市政府工作报告》。

⑮《文汇报》2003年8月5日。

⑯“中国上海”政府门户网站建设纪实,新华网,2002年7月4日。

⑰《广州日报》2004年9月16日。

- ⑳王岐山:《2005 年北京市政府工作报告》。
- ㉑马克思:《黑格尔法哲学批判》,《马克思恩格斯全集》第 1 卷,1965 年,第 298、303 页。
- ㉒《在上海机构改革工作会议上的讲话》,《解放日报》2003 年 8 月 2 日。
- ㉓《下一步政府机构改革的重中之重——访国务院经济发展研究中心社会发展研究部部长丁宁宁》,《社会科学报》2006 年 6 月 29 日。
- ㉔王岐山:《在北京市政府廉政工作电视电话会上的讲话》,中新网,2004 年 3 月 26 日。

参考文献:

- [1] 周志忍. 公共性与行政效率研究[J], 中国行政管理, 2000, (4).
- [2] 朱坚强. 论行政管理效率观[J], 东南大学学报, 2000, (1).
- [3] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估理念及其启示[J], 清华大学学报, 2003, (1).
- [4] 凯特尔. 有效政府——全球公共管理革命[M], 张怡译, 上海交通大学出版社, 2005.
- [5] 孟华. 政府绩效评估——美国的经验与中国的实践[M], 上海人民出版社, 2006.
- [6] 夏书章. 行政效率研究[M], 中山大学出版社, 1996.
- [7] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究[M], 国外政治学, 1987.
- [8] 马克思. 黑格尔法哲学批判[M], 马克思恩格斯全集第 1 卷, 1965.
- [9] 邓小平. 邓小平文选(第二卷)[M], 人民出版社, 1993.
- [10] Harold Koontz and Heinz Wehrich. Management[M], 9th edition, New York: McGraw-Hill Inc., 1998.
- [11] W. Jack Duncan, Great Ideas in Management: Lessons from the Founders and Foundations of Managerial Practice. [M] Oxford: Jossey - Bass Publishers, 1990.
- [12] Pollitt, Christopher, and Stephen Harrison. Handbook of public Services Management, [M] Oxford, Blackwell Publisher.
- [13] Osborne and Gaebler. Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse[M], Addison Wesley, 1992.

On Government Efficiency of the Metropolis in China

——Beijing, Shanghai and Guangzhou Cases Analysis

Zhao Yong

Abstract: The essay analyzes the nature of the efficiency of China's metropolis. In the vertical level, the efficiency of the government means the integration of organic efficiency, managerial efficiency and mechanic efficiency. In the horizontal level, it means the unity of systematic efficiency, distribution efficiency and technological efficiency. Based on the latter three levels, the essay offers an analysis of government efficiency improvement achievements using Beijing, Shanghai and Guangzhou as instances. Then the author puts forth the policies and suggestions on further improvement of government efficiency.

Key Words Systematic Efficiency, Distribution Efficiency, Technological Efficiency, Status Quo, Policies

(责任编辑: 谭力)