

城市治理与公共权力： 边界、责任与合法性

URBAN SPACE
TRANSITION
BOUNDARY
IDENTITY
LEGITIMACY

复旦
公共政策
评论

上海辞书出版社

城市治理与公共权力： 边界、责任与合法性

URBANGOVERNANCEIN
TRANSITION
BOUNDARY
ACCOUNTABILITY
ANDLEGITIMACY

复旦
公共政策
评论

上海辞书出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市治理与公共权力:边界、责任与合法性/刘晔主编. —上海:上海辞书出版社,2005.6

(复旦公共政策评论.第1辑)

ISBN 7-5326-1849-8

I. 城... II. 刘... III. 城市管理—研究 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 059863 号

责任编辑 赵荔红
装帧设计 姜 明

城市治理与公共权力:边界、责任与合法性

世纪出版集团 出版、发行
上海辞书出版社

(上海陕西北路 457 号 邮政编码 200040)

www.ewen.cc www.cihai.online.sh.cn

上海书刊印刷有限公司印刷

开本 787×960 1/16 印张 18 插页 1 字数 332 600

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7-5326-1849-8/D·37

定价: 38.00 元

如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。

联系电话:021—64478586

编前语

竺乾威

中国是一个超大规模的社会,所谓超大规模,除了广土众民的数量特征之外,至少还包括以下一些本质性的特征:社会、历史、文化的复杂性;与这一复杂性相对应的差异性;以及由于超大的人口规模而产生的资源的稀缺性和分配困难。这些特点说明了中国独特性的一个方面,实现这样一个国家的治理与发展,迫切需要实践的创造与理论的指引。

对当代中国超大规模社会的治理,是一个日益吸引实践关注而理论研究尚未深入的领域。在西方的相关理论与范式不断推陈出新的情况下,中国学界的学术研究更显得责任重大。在所有的研究工作中,西方理论揭示的问题具有一定的共性,但是,那种仅仅把立足于西方经验之上的理论和范式不加分析地移用到中国的做法,又是简单而无效的做法,如何从中国的历史与经验中提炼出有价值的理论,做到既有世界视野,又有中国意识,是每一个中国学者所苦苦追寻的。

《复旦公共政策评论》希望构建一个平台,让所有关心和致力于中国超大规模社会发展的研究者与实践者,能够在这个平台上自由地交流,并产生出基于中国问题研究之上的理论流派。

本期评论以“城市治理与公共权力”为选题,表明对超大规模社会研究的一个侧面和起点。从一定的意义而言,城市化是实现中国社会现代化发展的战略选择,是为了克服资源的稀缺而集约化消费资源的必然之举。公共权力如何在资源短缺的条件下,通过价值的彰显和制度的设计,协调人、自然与社会的关系,实现城市社会的治理与善治,进而有效推动整个社会的协调与持续发展,是本期评论的主旨所在。

由于问题本身的复杂性,本期评论特别注意以兼容并蓄的立场来组织稿件:从学科来看,它反映了政治学、经济学、行政学、管理学、社会学和法学等学

科的成果；以作者而言，老、中、青学者兼备；而论文本身则显示了作者对一些相同主题的研究方法和具体观点亦不尽相同。

公允地说，本期评论只是对相关主题做了初步的研究，因此，我们更加期待有更多的同仁与我们同行！

2005 年 1 月

目录

编前语

..... 竺乾威(1)

理论研究

城市政府与城市治理：责任、服务与法制

——以上海市为例

..... 林尚立 刘 晔(1)

城市形成和治理问题的经济分析

..... 陈其人(25)

转型中的中国公共管理：政策、价值整合与悖论

..... 唐贤兴 王竞晗(35)

公共事业治理：缘起、结构与模式

..... 席 恒(52)

中央与地方利益博弈和权力博弈模型初探

..... 林荣日(67)

制度变迁中的政府行为研究：以苏南模式为研究对象

..... 叶勤良(80)

“嵌入型”模式的消解

——从“行政三分制”看中国行政改革的理论路径..... 朱 敏(92)

特 稿

中国民族主义及其命运

..... 陈明明(108)

政策设计

行政执法与城市治理

..... 刘 晔 胡位钧(120)

都市产业结构的高度化与产业政策

——以高度成长期的日本为例

..... 陈 云(134)

城市治安犯罪防控策略的反思与重构

——以犯罪学为分析视角

..... 汪明亮(152)

城市房屋拆迁纠纷与化解机制研究

..... 薛景建(185)

过程分析

新世纪东京行政改革的进程与方向

..... 胡兴豪 郭定平(200)

从社会资本到人力资本：劳动力匹配机制的市场化变迁问题

——以上海市失业群体为例

..... 桂 勇 陆德梅 朱国宏(216)

上海科技投入与经济增长的协整分析

..... 朱春奎(228)

脱行政化与社会改革：改革开放以来我国城市社区发展的历史性发育

..... 任 远(242)

上海浦东新区商业发展与商业中心建设管理模式研究

..... 赵琨荧(254)

海外文论

大学与城市：从纽黑文谈起

——在凯斯西部保留地大学校长就职典礼暨学术讨论会上的演讲

..... 理查德·列文 刘凡丰译(270)

稿约

..... (278)

稿例

..... (279)

城市政府与城市治理:责任、服务与法制*

——以上海市为例

林尚立 刘 晔

【内容提要】 城市现代化发展的目标,要求城市政府通过管理体制创新,形成具有资本积聚和管理积聚优势的有能力的政府,责任政府、服务政府和法制政府正是应对这种要求的现实选择,而政府、市场与社会的合作是形成“三性政府”的关键环节。建设“三性政府”必须在价值、制度和治理这三个层面同时有所要求和体现,并且通过城市管理革命在机制上得到有效落实,从而真正建立起管理理念先进、制度安排完备、治理结构合理的现代城市政府。

城市是孕育现代政府的母体。城市表明人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中。城市要平衡集中起来的生产和交往的欲望,就需要公共权力和公共秩序。马克思说:“随着城市的出现也就需要有行政机关、警察、赋税等等,一句话,就是需要有公共的政治机构,也就是说需要政治。”于是,城市政府的发展水平就在很大程度上成为决定城市整体发展水平的重要因素。城市发展的历史与现实表明,任何一个城市的发展都必须以政府的有效治理为基础;同样,任何一个城市形态的转型都必然以城市政府的治理形态的转型为前提。上海是一个有历史、有国际影响的都市。上海城市的发展,不仅要成为现代化,而且要成为国际化大都市。不论是城市发展的具体实践,还是城市形态和功能的变化,都要求上海必须确立和发展新型城市政府形态并由此形成新型的城市治理体系。建立“责任政府、服务政府和法制政府”正是应对这种要求的现实选择。

* 本文为上海市政府发展研究中心 2003 年度重大决策咨询课题“责任政府、服务政府与法制政府的内涵与机制研究”报告的主体部分。本文作者感谢该中心的课题资助。

一、城市形态的跃升需要政府形态的跃升

城市是政治、经济与社会综合协调发展的产物,给予一定的经济与社会发展所形成的城市发展以明确的战略定位,对城市具体形态的形成往往具有决定性的意义。从这个角度讲,城市是人设计出来的空间。

作为一个人造性的空间,人们可以在结构和功能上赋予城市不同的内涵,从而形成不同的城市形态。一种城市形态决定着城市发展的生产形态和生活形态,从而决定着城市生产、生活的资源配置与管理的形态。所以当人们为了推进城市发展试图改变现有的城市形态,使其跃升到一个新的城市形态的时候,就必然面临一个新的课题,即如何改变现有的城市资源配置与管理形态,建立新型的形态。对于一个城市的发展来说,资源配置与管理形态的变化不是简单的政策变化所能完成的,它需要在价值、制度和治理这三个层面的共同变化,即整个政府形态的变化。这个原理决定了城市形态的跃升需要政府形态的跃升,否则,城市形态的跃升不但无法实现,而且可能带来难以克服的城市病。

1. 国际的经验

20 世纪 80 年代以来,世界范围内的政府、市场与社会之间的关系发生了新的变化,生产方式的变革,跨国公司的迅速增长,国际贸易的扩大,信息与通讯技术的进步,这些因素为城市发展提供了新的历史条件,也对城市政府的治理提出了新的要求。国际大城市的发展经验表明:城市政府形态的变革与由此形成的新型城市治理体系,为城市形态的跃升提供了最重要的保障。

国外大城市政府变革最引人注目的新趋势是:通过法律和制度的调节,重新确定城市政府体系的职责关系,构建一种融合的、在一个强有力的中心领导下的多中心体制的新政府形态。例如,东京大都市区的政府结构曾经是典型的单中心模式,长期以来东京中心城区强大的发展势头产生了对周边市、町、村的排挤和侵犯,近年来东京都各地方政府对政府形态多中心化的改革要求日渐高涨。而纽约则是多中心模式,大都市政府辖区内存在众多的行政区、学区和特区,长期以来造成了地方政府间严重的政治分立,地方政府在政策、财税和公用事业上的矛盾日益突出,为缓解矛盾,纽约市政府在区划调整、政府合作和兼并上进行了变革,建立了一个强大的大都市政府。伦敦、纽约这些管辖众多享有悠久自治传统的地方政府的大都市,也对自身多中心的政府形态提出了质疑。20 世纪 90 年代以来,一个有效的大都市政府领导下的多中心体制,成为世界大都市区政府形态发展的新趋势。

这种新政府形态主要在三个方面进行变革。第一,构建两个主要层次的城市

政府体系,明确划分大都市政府和地方政府的职责范围。大都市政府管理超出地方政府范围的公共服务;地方政府的职能范围只包括消防、治安、教育、卫生、交通、福利与文化艺术等,这样,大都市政府体系内职责划分相对明确,避免了相互干扰,行政效率提高。第二,调节大都市政府职能与层次的关系,建立双向治理关系的新型政府,取代传统层级体制下呈等级关系的政府。各国大都市政府改革的共同点是:构建一个大都市政府,减少其行政层次,在大都市内部寻求政府间的合作,并引入市场和企业化机制。第三,革新大都市内外的城市关系,通过加强大都市内外城市政府之间的协作与管理,共享区域资源,促进中心城市与周边城市、大都市区内各政府之间在环境、资源方面的合作,为大都市的可持续发展提供管理机制上的保障。

新的政府形态产生了新的城市治理体系。尽管各国城市政府的治理模式不尽相同,其治理理念却有相通之处,即以强化公共服务为导向,引入市场化的竞争机制和企业化的经营管理方法,实现政府与社会组织的合作治理。当代世界社会经济发展越来越多元化、社会组织力量不断壮大,公民政治参与的要求持续增长,在这种情况下,寻求计划与市场协调,集权与分权结合,政府与社会共治的新城市治理体系成为时代的必然。它反映了一个基本的共识,即城市治理并非政府一家之事,需要通过多种集团的对话、协调与合作,最大程度地动员和利用公共资源,达到最佳的治理效果。在国外大都市政府普遍面临“政府失灵”、“市场失灵”的困境下,通过构建新的城市治理体系,寻求政府与社会公共组织的合作,行政手段与市场手段的结合,已经成为各国大都市治理的共识。例如,纽约在其城市治理中,充分发挥公众和以公众为基础的基层社区的作用,使大都市治理通过整合不同的社区、团体和公众的利益,协调大都市建设与管理的现实矛盾,取得了明显的成效。

国际大城市的发展经验提供了一个基本的结论:城市形态的跃升需要政府形态的跃升,确立城市政府在治理体系中的主导作用是促使城市可持续发展的重要条件。这方面美国丹佛市提供了一个反面经验。丹佛抓住二战后美国经济复苏的历史机遇,因势利导,推动了城市经济的繁荣,同时也产生了一系列城市社会问题,如人口猛增,中心城区衰败,市郊矛盾加剧等。针对这些问题,科罗拉多州政府和丹佛市政府采取了一系列措施,但是,由于城市政府形态没有随之发生相应变革,城市治理体系紊乱,各种社会集团围绕城市发展的公共资源展开了长期的斗争,导致各项区域规划措施的失败,对丹佛的城市发展产生了长期的消极影响。由此可见,一个虚弱的城市政府和紊乱的治理体系,将难以实现城市发展形态的跃升。

2. 上海的实际

改革开放以来,上海一直为自身的发展寻求合理的定位。1986年,上海市委、

市政府报中央及国务院的《上海市城市总体规划方案》对上海城市发展的定位是：“上海是我国最重要的工业基地之一，也是我国最大的港口和重要的经济、科技、贸易、金融、信息、文化中心，应当更好地为全国的现代化建设服务。同时，还应当把上海建设成为太平洋西岸最大的经济贸易中心之一。”1992年党的十四大正式确定，要“以浦东开发开放为龙头，进一步开放长江沿岸城市，尽快把上海建设成为国际经济、金融、贸易中心之一”，2000年5月11日，国务院批复原则同意《上海市城市总体规划（1999—2020）》。国务院批复指出：上海市是我国直辖市之一，全国重要的经济中心。要把上海建设成为经济繁荣、社会文明、环境优美的国际大都市，国际经济、金融、贸易、航运中心之一。通过这三次城市发展定位，上海在改革开放和社会主义市场经济建设的轨道上逐渐明晰了自我发展的定位，形成了明确的城市发展目标。

对于城市发展来说，新的城市发展目标出现必然带动城市发展形态的跃升。进入新世纪，随着定位高、内涵实的城市发展目标的形成，上海的城市发展当前进入了一个新的历史时期，上海要在这样的发展中形成整个城市形态的跃升。上海要实现这样的城市发展，必然面临一个最基本的问题：即靠什么力量来推动和保障上海城市实现大跨度的发展？答案只有一个：就是资本积聚与管理积聚。

一般而言，城市发展过程中会产生两种积聚效应：资本积聚和管理积聚。资本积聚是随着城市人口和生产要素的集中，市场的扩展，交通设施的完善，产业结构的提升而实现的；管理积聚则是解决各种城市问题、实现城市可持续发展的要求。资本积聚和管理积聚相互联系，没有资本积聚，城市发展就失去了物质基础；没有管理积聚，城市发展将会缺乏制度保障。我们不否认资本积聚与管理积聚会随着城市发展而形成，但是，当城市试图从一种发展形态跃升到另一种发展形态时，这种积聚就必须通过城市管理者或经营者能动的创造来实现，而在这种创造中，最根本的就是在更高的平台上，依据城市发展形态的要求，通过政府的改革与创新，形成新的管理积聚，并由此带动新的资本积聚。所以，对于当前的上海来说，特别需要通过新的管理积聚效应来实现资本积聚效应。

要形成新的管理积聚效应，迫切需要城市政府形态的变革，过去的上海通过政府的推动实现了跨越式发展，现在的上海更加需要通过政府形态的变革实现城市形态的跃升。上海在中国社会发展中的地位、使命以及上海自身发展的定位，决定了上海城市政府形态的跃升，将直接关系到上海经济与社会的可持续发展和率先实现现代化目标的达成；关系到上海建设现代化国际型大都市进程与最终实现；关系到长江三角洲区域的整体发展，进而关系到整个中国现代化的进程。所以上海政府形态的跃升对上海，乃至整个中国的发展都具有重要的战略意义。

但是,上海政府毕竟是上海的政府,它首先必须适合这个城市发展的要求,能够为这个城市的发展服务。所以上海政府形态的跃升,既不能简单照搬国外模式,也不能简单仿效国内其他省市的经验与做法,应该有自己的战略定位和实施方略。从这个意义上讲,上海建设责任政府、服务政府和法制政府,必须有自己的内涵和战略目标。

二、能力政府：政府形态跃升的上海逻辑

如何认识和把握政府在社会发展的作用,既是一个理论问题,也是一个实践问题。围绕这个主题所形成的争论旷日持久。但是有一点是可以肯定的:任何一个试图实现赶超型发展的社会,政府的作用往往是决定性的。

从计划到市场,是中国社会的重大变化。这个变化冲击最大的是政府作用的定位问题。如何在市场与政府之间寻求合理的平衡点,是定位政府作用的难点。世界经济与社会发展的大趋势表明:市场与政府对立的时代已完全被市场与政府统一与合作的时代所代替。在这个新的时代,政府的有效作为成为全球化时代各国市场经济发展的重要前提与保障。于是,在今天的世界,一个有效的政府是事关发展成败的决定性因素。

所以我们定位政府的作用,不能从市场与政府的一般逻辑出发,而是应该从社会发展的基本趋势与现实要求出发。对于上海政府的改革与发展来说,必须从上海的社会发展所处的时代和面临的使命出发。

1. 上海的发展需要有能力的政府

经过二十多年的变革和发展,今天上海政府变革与发展的实际要求,不是来自公共行政对效率的要求,而是来自城市形态跃升对政府管理形态转型的要求。所以现时的政府变革与发展,从一定意义上讲,就是上海政府的重塑。

上海政府是中国的地方政府,但是不是中国一般的地方政府。这不仅与它特殊的行政地位有关,更重要的与它在中国经济与社会发展中的重要战略地位有关。这种重要战略地位决定了上海要率先实现现代化,承担起引领中国现代化发展的历史重任,就需要有整体的进步与发展。相对来说,建设一个现代化城市的上海容易,而建设一个能够拉动中国现代化成长的上海困难。其中的困难主要在于能不能在形成有效资本积聚的同时,形成有效的制度积聚和管理积聚。中国过去发展的经验充分表明,香港发展对内地的拉动,就是通过资本、制度与管理这三大优势拉动的。显然上海要形成这三大优势,不是单一的市场力量所能完成的,它需要有效的政府作为。

另一方面,从上海城市发展的形态定位来看,上海要成为国际大都市,成为国际经济、金融、贸易和航运中心之一,就需要国际一流的城市管理水平,具体体现为完善的法制体系、健全的制度安排、一流的管理队伍和有效的公共服务。然而上海现有的政府管理体系,从整体上讲是从计划时代延续下来的政府管理体系演变而来,尽管这个体系经历了多重变革和改造,但尚未实现脱胎换骨的变化。显然这样的政府管理体系是难以承担建设国际化大都市的历史重任的。

上述事实决定了上海政府的变革与发展,不能简单从市场与政府的二元关系入手,而必须从建立成熟的市场经济体制与新形态的国际化大都市入手,重新定位上海政府的形态,通过政府管理体系的整体创新和发展,形成能够有效积聚和保持资本、管理优势的有能力的上海政府。

2. 能力政府：上海政府转型的必然逻辑

改革开放以来,上海的发展一直面临两大定位问题：一是城市发展的定位问题；二是政府发展的定位问题。在很长时间里,这两大定位问题并没有完全统一起来。城市发展的定位,是从上海城市本身的发展欲求出发的；而政府的定位,是从中国经济体制改革与经济发展,尤其是社会主义市场经济体制的确立与发展出发的。从二十多年的改革历程来看,这两个方面的定位,都处在不断变化的过程之中：城市定位在不断跃升,而政府的定位在不断深化。

进入 21 世纪,社会主义市场经济体制的基本确立,以及在市场经济发展基础上形成的上海城市发展定位的日益明晰,城市发展定位与政府发展定位逐渐走向统一：城市发展定位成为政府发展定位的基础；而政府发展定位是城市发展定位的前提。现在上海城市发展定位已经基本明确,因而接下来就必须回答一个基本问题：在已经明确的城市发展的定位基础上,上海如何定位政府的发展？换句话说,这种定位的城市发展需要什么样的政府？

上海政府现有的权力和体制架构是从计划经济时代形成的模式演变而来,具体来说,就是从全能性的弱政府演变而来。全能性,是从政府管理的职能来讲,和计划时代任何一级政府一样,上海政府承担着统管所有社会事务的职能,形成政府包办社会的局面；弱政府,是从政府履行全能性职能所拥有的权力和资源来讲的,上海政府实际拥有主导上海经济与社会发展的权力是相当有限的。所以 1984 年上海市政府和国务院改造振兴上海的“关于上海经济发展战略的汇报提纲”明确向中央政府提出：“实现上述的战略目标和近期的各项任务,是有相当难度的。除了上海市本身的努力以外,还需要请中央有关部门给予帮助,给权,给政策,并给必要的资金。”其中具体建议的第一条就是：“改革现行财政体制,建立上海一级地方财政。”这样的政府显然是权力总量、资源总量和职能总量不均衡的政府。这种不均

衡性决定了在 90 年代前,上海为适应经济体制改革而展开的政府管理体制变革,从根本上讲也是不均衡的改革,具体体现为政府管理形式变革的过程与政府权力扩大的过程相生相伴。管理形式的变革,是经济体制改革的要求;政府权力扩大,则是上海经济与社会建设的发展的要求。在这个过程中政府的职能有了适度转移,但没有根本变化,而与此同时政府的权力在不断积聚和扩大。其中,1985 年开始的上海财政自主权的扩大起到了十分重要的推动作用。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。

1992 年后上海开始率先建立社会主义市场经济,并在这个过程中开始全面改革政府,重新构建政府管理体制,具体的发展过程是:1. 首先在分税制的基础上,建立“两级政府、两级管理”的体制,上海市政府向区政府分权;2. 从 1995 年到 1997 年上海政府全面改革政府经济管理体制,撤销 19 个政府专业经济管理机构,组建相应的资产控股公司或企业集团,实现了由原来行政管理体制转向以资产界为纽带的公司化体制;3. 从 1995 年开始,上海开始探索“两级政府、三级管理”的新的城市管理模式,政府向基层分权。这个具体过程表明,随着社会主义市场经济体制的建立,上海也逐渐形成了与社会主义经济体制相适应,同时也适合这个城市发展的城市政府管理体制。

但是,由于在这个过程中,上海政府经历了从弱政府向强政府转换的政府转型,从组织生产的政府向全面推动经济与社会发展的政府转型的过程,所以上海政府管理体制的变革与发展总体上都是在政府体系内部展开的,首先在地方与中央政府的体系内展开,其任务是构建地方政府应有的权力和资源体系,其次在地方政府的体系内展开,构建全面管理经济与社会发展的地方政府管理体系。所以如果说 20 世纪 90 年代以前,上海政府的发展是努力使上海成为强政府的话;那么,20 世纪 90 年代后的上海政府发展,则是努力构建一个完备的城市政府管理体系。

基于以上分析,可以看出,在当前条件下,上海政府的改革和发展必须跃出体制内权力配置这个平台,以政府、市场和社会之间的权力配置为平台。上海八次党代会就是在这样的平台上构建上海城市社会管理体制的,上海市委强调:“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,积极探索适应特大型城市特点的社会管理新路。”从整体上讲,要在这个平台上改革和发展政府,其重要使命就是提高政府的能力。从而使强势政府向能力政府转型。因为在这个平台上,政府不是通过其权力起作用的,而是通过其有效的作为起作用的,而这种作为不是政府单一意志的结果,是政府、市场和社会协调合作的结果。从这个意义上讲,能力政府是政府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,最大限度地创造公共物品的政府。

3. 管理积聚创造能力政府

能力政府与强势政府的本质区别在于:政府作用其管理对象的力量,不是来自简单的权力积聚,而是来自管理本身的积聚。任何管理过程都是权力运用的过程,但是任何权力运用的过程并不一定是管理的过程。这就意味着权力运用要形成有效管理,其中间还需要一个重要环节,这个环节就是人与制度互动的环节,因为任何权力运用都是一定的人在一定的制度空间中的运用,这种权力运用要形成管理的效益,在很大程度上就取决于人的能力、制度的质量以及人与制度互动的理性程度。所以从本质上讲,管理积聚不是一个空洞的概念,其内涵是管理者能力的积聚、制度创新的积聚以及使人与制度得以协调的管理文化的积聚。

由此可见,管理积聚本质上就是人才、制度和文化的积聚。可以说,这种积聚是从古至今任何试图有所作为的政府都必须认真面对的问题。当年奥斯曼帝国的内阁首相就对帝国苏丹这样说道:“应由足智多谋、勤奋努力、精明强干和积极主动的人掌管陛下的帝国公共部门。……陛下用特权确立恪尽职守的原则,这一原则必不可少,否则一切都将备受阻碍,伟业难免前功尽弃。”从城市发展的角度讲,今天的上海政府建设和发展也同样面临这样的问题。在旧的政府管理体制下,上海政府也形成了一套人才体系、制度体系和特殊的管理文化,但是实践证明,这套人才、制度与文化体系,不仅不能适应上海城市经济与社会发展的要求,而且如果不改变,就可能在一定程度上阻碍城市经济与社会发展。所以对于今天的上海城市政府的建设与发展来说,管理积聚首要问题就是要逐步更新人才体系、制度体系和文化价值,并培育起新型的管理者队伍,新的制度体系和新的公共行政文化。

这种人才、制度和文化的更新以及相关资源的积聚,目的就是要建立一个有能力的政府,从而使政府的权力运用达到最大的效能。当然在不同的社会与发展时代背景下,经济与社会发展对政府的能力要求是不同的。上海城市形态跃升对上海政府改革和发展提出的要求,决定了管理积聚要创造能力政府,就必须在政府、市场与社会的这个大平台上,进行有效的制度创新、人才建设和文化重塑。

4. 能力政府的价值定位:服务、责任与法制

在政府、市场与社会这个平台上,通过管理积聚培育有能力的政府,是一项系统的政府建设与发展过程。在这个系统工程中,政府、市场与社会是这个工程的建设平台,管理积聚是这个工程的建设路径,建立服务政府、责任政府和法制政府,则是这个工程的价值定位和工作目标,直接决定着管理积聚的基本价值取向。只有通过这样的系统工程,上海政府的形态才得以有效的跃升,从而为整个城市形态的跃升提供前提与保障。

所以在这样的系统中,能力政府首先不是为其无穷的职能、无限的权力以及无边的管理空间,相反,而是体现为有限的职能、有限的权力以及有限的管理空间。因为只有这样,在政府、市场与社会这样的平台上,政府才能找到自己的位置,政府才能在市场与社会中确立自己管理的合法性基础与权威,进而才能找到政府作用市场与社会,并赢得来自市场与社会资源的方式与途径。

要使从计划经济时代演变而来的具有全能性的政府全面走向有限性的政府,政府的变革必须首先进行方位的职能转换,即在政府、市场与社会的平台上实现政府职能的强化、弱化和转化,从而构建新的职能结构体系,其次,就应该对政府职能作出新的价值定位,其目的就是要在职能转化的基础上,从新的价值定位出发形成新的管理积聚,从而在新的职能结构基础上,真正建立起服务到位、责任到位和法制完备的现代城市政府。所以就上海建立能力政府而言,它应该是职能转换、管理积聚和三性定位的有机统一。

三、价值、制度与治理：“三性政府”的内涵

从上海政府发展的历史过程来看,建立服务政府、责任政府和法制政府,本质上就是要实现上海政府形态的跃升。人与制度互动是政府过程的核心环节,所以政府形态的跃升关键是人与制度互动关系与形式的跃升。政府的直接对象是社会,其管理过程是管理者通过制度规定的权力作用社会的过程,所以人与制度的互动不仅包括管理者,而且包括被管理者,即社会大众。这样就意味着在人与制度互动中起作用的除了人和制度的因素之外,还包括管理者通过制度所形成的治理方式。可见一种政府形态实际上是人的价值观念、政府的制度安排以及具体的治理方式这三大要素来决定的。

所以上海政府要实现政府形态的跃升,不能从一般意义上讲来把握服务政府、责任政府和法制政府的内涵,相反,必须从决定政治形态的价值、制度和治理这三个要素来把握。换句话说,不论是服务政府、责任政府,还是法制政府,都必须在价值、制度和治理这三个方面有具体的要求和体现,才能成为真正的服务政府、责任政府和法制政府。

政府本质上是社会需要的产物,其权力来自社会,其使命就是以管理的形式服务社会。所以建立一个有能力的政府,首要的问题就是明确政府应该干什么,其次明确政府应该怎么干。由此观照服务政府、责任政府和法制政府的形态定位,可以看到在这三个特性定位中,明确什么是责任政府是最为关键的。只有明确了这一点,政府才能在政府、市场与社会这样的平台上找到自己的实际位置,从而最大限

度地发挥有效作用，成为经济与社会发展所需要的有能力的政府。

所以我们将从上海城市形态跃升对上海政府形态跃升的要求，以及政府形态本身内在的规定性这两个方面来把握服务政府、责任政府和法制政府的实际内涵。

1. 责任政府

价值

责任政府是民主政治和法治国家的必然诉求，也是政府高效廉洁的必要基础。责任政府意味着政府必须对某一权力主体承担明确的政治责任，在民主政治社会里，政府要对其负责的最终权力主体是公民，政府作为公共管理机构首先是受公民委托行使公共权力，是公民的代理人，必须对公民负责。政府对公民负责已成为现代政治普遍认同的理念，任何政府都要以一定形式承诺对公民负责。责任政府形态下的政府责任，是指政府及其官员因享有和行使国家行政权力而相应承担的遵循宪法原则、维护国家法律制度、保卫国家安全、发展公共事业、维护公民生命和财产不受侵犯等方面的责任，这就意味着宪法和法律是政府及其官员施政的准绳；公民的权利与义务受政府切实的保障；政府的渎职、失职与违法行为必须承担法律责任；受政府及其官员公务行为损害的公民，有权提出诉讼并获得赔偿。责任政府是政治发展的必然结果，体现了人类政治生活的积极进步。建立责任政府是民主政治的内在要求，也是法治国家的发展产物。

所以“责任政府”要求：（1）必须回应社会 and 民众的基本要求并积极采取行动予以满足；（2）必须积极履行社会义务和公共职责，承担道义上、政治上和法律上的责任；（3）必须接受来自内部和外部的控制以保证责任的实现。

“责任政府”的提出反映了公共行政价值取向的演变：从“政府本位”到“社会本位”。以社会为本位的公共行政必须着眼于两个方面进行努力：第一，政府要强化与其宗旨和职权相对应的责任意识，树立“责任政府”的形象；第二，政府必须实施民主行政和民主管理，达到公共行政主体与行政相对人的和谐合作。

制度

实现责任政府的价值追求，需要一系列具体的责任设定原则。一是责任法定原则，即无义务则无责任。“全能政府”负有无限责任，随着政府职能范围的调整，需要通过法律和制度来确定政府的责任边界，从而确认政府的有限责任，即从无限责任政府到有限责任政府。二是严格责任过错原则，政府要在法律设定的义务范围内，对违反法律的过错行为承担责任，这些过错包括直接的行为过错，还包括不作为形成的过错，即政府在其法定职责范围内因不作为而承担责任过错。政府的严格责任意味着积极的社会回应，也意味着政府不仅要去做正确的事情（do right