

上海浦东新区

创新政府体制和管理模式总报告

上海市浦东新区位于东海之滨，东亚经济圈中心，太平洋西岸。地处我国长江与黄浦江入海交汇处，沿海开放城市带中点，长江三角洲经济圈和长江流域经济带的顶端。面积 533 平方公里，总人口 240 余万。浦东依附上海、依托长江三角洲经济圈，牵引长江流域条状经济带和沿海开放城市环形经济带，辐射全国内陆地区，雄视东亚、太平洋沿岸和世界的特殊地理位置，决定了它既是中国离世界最近的地区，也是世界进入中国最近的门户，是全球瞩目的一块有待开发的黄金宝地。

1990 年 4 月 18 日，党中央、国务院宣布开发开放浦东以后，上海市委、市政府按照“开发浦东，振兴上海，服务全国，走向世界”的方针，迅速推动了浦东的大开发、大开放、大改革、大发展。浦东新区 1990 年 GDP 为 60.24 亿元，2001 年达到 1082 亿元，是 1990 年的 18 倍，年均递增 20% 左右。新区的 GDP 占上海市的比重由 1990 年的 8.1% 上升到 2001 年的 22%。一个外向型、多功能、现代化的新城区已初具规模，浦东新区已真正成为“上海现代化建设的象征”；中国改革开放的标志’。

以经济全球化和中国加入 WTO 为契机，浦东开发开放进入了新世纪历史性转折的新阶段：即从奠定产业基础进入了产业升级，

重点发展创新经济的新阶段；从主要依靠政策优惠和投资推动进入了主要依靠制度创新和全方位开放推动经济发展的新阶段。浦东新区作为类似经济特区的特殊地区，面对 21 世纪国际国内两大市场的双重竞争压力，需要尽快实现五个方面的发展转型：一是从目的功能单一的试验区向综合示范区转型；二是从一国内的经济特区向双边或多边自由贸易区、自由港，符合国际标准及通用规则的跨国经济特区转型；三是从外向型经济特区向贸易自由化和投资自由化，经济体制、规则及经济本身国际化，对内对外全方位同等开放，“引进来”与“走出去”并举的开放型经济特区转型；四是从政策型经济特区向制度型经济特区转型；五是从计划经济、转型经济下的特殊优惠政策向市场经济下符合世贸规则的特殊优惠政策转型。这五大转型，既为浦东新区的进一步发展提供了新的更大的空间和动力，又增加了新的更大的困难和压力。

浦东新区要尽快实现这五大转型，关键是要创新政府体制和管理模式。加入 WTO 以后，我国政府改革进入了既要适应建立社会主义市场经济体制的需要，又要遵守 WTO 规则的新时期；政府改革模式也正从“政府改革”（政府是推动改革的主体）转向“改革政府”（政府是改革的对象）的新阶段。因此，浦东新区政府要主动和积极面对加入 WTO 以后的新形势，以“亲市场化”战略为第一价值取向，吸取西方发达国家政府职能调整和公共管理改革的有益经验，这是浦东政府创新的理论借鉴和国际视野；科学确立浦东新区的功能定位、法律地位、改革目标和政府管理特许权，这是浦东政府创新的前提和基础；合理配置政府职能和进一步改革政府机构，这是浦东政府创新的核心和重点；深入进行直接面向市场的行政审批制度改革，这是浦东政府创新的突破口；大力推进公民参与、依法行政和依法治理，这代表着浦东政府创新的民主化和法治化发展方向；加速推行电子政务和实行信息公开，

这标志着浦东政府创新的现代化和公开化水平。这六个问题是本课题关于浦东新区政府创新的主要内容，也构成了本总报告的基本框架。

一、市场经济条件下政府职能定位 和体制创新理论探索

西方近现代国家的政府职能演变大致经历了三个阶段：第一阶段是自由资本主义时期（18世纪80年代至19世纪末）。由于奉行“市场自治”和“公民自治”的原则，政府有限的职能主要集中在通过制定和实施法律来保护私人产权、公民权利以及维护国家安全与社会秩序。第二阶段是垄断和福利资本主义时期（20世纪初至20世纪60年代末）。为了克服日益频繁的经济危机，解决自由竞争形成垄断所带来的市场失灵的难题，实行战时资源动员与管制以及完成两次世界大战后的重建任务，资本主义国家的政府不仅开始以计划、经济管制政策干预市场机制运行，而且也提供社会保障、环境保护以及公共工程、城市基础设施、交通设施等公共服务。同时，为缓和社会冲突和阶级矛盾，资本主义国家的政府不得不采取更积极的政策来满足公民更多的权利要求（如社会保障权利、最低生活保障权利、劳动与就业权利、健康权利、受教育与培训的权利、享有文化财富权利等），完善的社会福利体系与全面的社会保障体系逐渐建立起来。在此阶段，政府职能在性质和范围上都是“积极扩张”的，政府职能广泛地介入到生产和分配领域。第三阶段是20世纪70年代至今的改革与调整时期。由于不断增加的福利所带来的财政危机，以及政府传统官僚组织体制的弊端所带来的管理危机，引发了人们对政府全方位的信任危机，如何“以更

少的纳税获得更多更好的公共服务”，是社会对政府的普遍期望。从更深层次看，由于进入信息化时代，高科技与信息技术不断发展所带来的经济与社会结构的转型，以及全球化所导致的世界市场的形成和影响国家竞争力因素的变化，迫切要求政府职能作出相应的调整和变革。因此，近 20 多年来，在世界范围内掀起了全球性公共行政改革的浪潮，世界各国的政府职能普遍进入了重新定位与调整时期。

（一）市场经济条件下的政府职能定位

市场经济是以市场配置资源为主体的经济形态，以及依据法律、契约来保护企业与公民权利的社会形态。因此，市场经济条件下政府的基本功能是以法治的方式确保企业和公民权利的实现，对市场失灵之处采取弥补措施，以及提供必要的公共产品。

虽然不同时期不同国家的政府介入经济和社会生活的范围与具体方式存在差异，但就一般意义而言，市场经济条件下西方国家政府职能的范围主要限于：（1）通过制定和实施法律，保护产权和公民的合法权益；（2）维护公平竞争的市场秩序（包括反垄断和反不正当竞争、保证合同履行、惩治破坏市场秩序者）；（3）维护社会公共秩序和社会生活秩序，并对必要的公共和社会领域进行必要的管制；（4）保障国家安全与外交；（5）实现国家税收以及对公共财政做出安排，同时保障国家公共机构高效与廉洁运转；（6）保护和治理环境、预防和治理自然灾害及各种传染病；（7）发展社会所需要的公共基础设施，提供义务性的基础教育，实现社会的可持续发展；（8）引导社会保障机制的建立，对弱势群体进行必要的救济和保护；（9）通过规划、引导和必要的宏观经济政策对经济进行调节，确保宏观经济的稳定与产业结构

的优化。

上述职能范围仅是市场经济条件下中央政府的主要职能。就城市政府而言，其职能则主要体现在公共管理和公共服务两个方面：（1）在公共管理方面，主要职能有：根据城市特征与发展要求，制定相应的法律法规、公共政策或总体规划；进行城市土地使用与区域综合开发的规划；通过执行法律法规或相关政策，确保企业和公民合法权益的实现；对企业、各种法人团体的经营或服务进行必要的监管；对社会和经济生活的各种纠纷进行裁决，打击各种违法犯罪行为，维护社会安全与秩序。（2）提供公共服务，这是西方发达国家城市政府职能的核心内容，主要包括：提供中小学、幼儿园、市立高等院校以及特殊需要学生的教育服务，提高市民素质和就业能力；提供城市发展所必须的基础设施；提供图书馆、博物馆、科学馆、文化馆、美术馆、体育馆、公共文化娱乐等文化设施的修建、维护和管理，以及对建筑物绘画、传统技艺、名胜古迹和历史文物的保护等方面的文化服务，提高市民素质、丰富市民生活；提供对社会弱势群体社会福利和社会服务，而且除政府提供适当的生活补贴和帮助外，政府还允许私人 and 自愿者参与提供相关方面的服务：为低收入群体提供免费或价格低廉的公益住房及其安全与维护管理；⑥提供包括收集和处理垃圾、免费公园、运动设施等环境卫生与休闲服务；⑦针对社区安全（治安、消防、医疗急救、应急管理和准备等）和疾病防治、洪水灾害、毒品控制等，提供相关公共安全服务；⑧通过技术援助、产品援助、提供信息和咨询服务、扶持中小企业、劝诱私人企业投资等，进行农业开发事业、旅游开发事业以及产业振兴等方面的公共服务；⑨通过对劳动者技能培训和教育、敦促企业雇佣的促进、失业对策与生活保障等，进行人力资源开发服务。

西方发达国家城市政府职能实现的方式是多元化的，但主要采用间接和引导管理为主，直接管理为辅；法律和政策调整为主，经济和行政手段为辅；公共服务为主，公共管理为辅的模式。具体形式有：（1）制定法律法规、政策和指导性的社会与经济发展计划，为企业法人、社团法人、特殊法人和市民提供一个普遍认同的框架性的行为规范和努力目标，用以引导各种力量实现政府职能目标。（2）直接经营和控制某些公益事业，如煤气、供水供电等与市民生活息息相关的公益事业，尽管近年来这些领域允许私人经营，但政府对其服务价格、服务时间、服务质量仍实行严格控制，以防止其不良企图和惟利是图的倾向。（3）依法规定各种审批、许可认可程序，对与市民息息相关的公共事务进行巡视检查和及时、动态监督。（4）加强与社区、社团法人的联系与合作，或委托私人企业从事公益事业，提供公共服务。（5）通过政府投资基础设施、开发公共信息网络、支持开发高新技术以及制定其他相关产业政策，引导产业结构的调整，刺激城市经济发展。

（二）近 20 年来西方发达国家政府职能的调整与体制创新

近 20 多年来，西方发达国家掀起了全球性、持续性的公共管理改革浪潮，政府职能进入了全面调整时期，一些传统的管制职能被弱化，公共服务职能被强化，一些更有效的公共服务工具和方式被引入政府内部；同时，传统的政府体制也发生了深刻变化。

从总体上看，这次全球性的公共管理改革可分为两个阶段：

（1）20 世纪 70 年代末至 80 年代末，政府职能调整主要集中在通过政府职能下移（向基层政府）、外移（向社会组织 and 社区）以

及对一些公共事业和国有企业的非国有化，向传统的“小政府”模式回归，以减轻政府财政压力，增强社会经济活力。（2）20世纪90年代至今，对于那些必须由政府提供的公共服务职能以及政府内部自身的辅助性服务职能，也引进社会化或市场化机制，通过竞争（私人部门竞争、公私竞争以及公共部门之间的竞争）来提高公共服务的质量和效率；同时，对于一些必须由政府承担的公共管理职能，如社会治安、污染治理，政府也改变了“唱独角戏”的方式，尽可能利用民间力量和社会资本进行共同联合治理，从而提高公共管理能力。

为此，西方国家的政府对教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、公共交通、就业等各个领域的公共政策进行了全面调整。新的公共政策具有如下价值取向：从严格管制到放松管制；从提供“标准化”、“无差异”的公共服务到提供多样化、个性化的公共服务；从普遍性的享有权利到有所选择和公共服务的定额配置；从公共部门垄断公共服务到采用公私混合机制提供公共服务；从服务提供者的集中配置到某种形式的顾客选择；决策权从地方向中央集中，管理权和财务权则向地方下放；预算配置引进绩效和结果取向；同时，对公共部门内部的组织机制（包括组织结构、工作程序、人事制度、监督机制、公共责任机制、管理技术与方法等）进行全方位改革。

具体来说，近年来西方发达国家政府职能调整与体制创新主要集中在如下方面：

1. 政府职能由管制型向服务型转变

这是政府职能性质定位的根本性调整。通过改革，抛弃传统的管理思维方式、政府治理模式、政府组织框架、政府治理工具，不断提高公共服务质量，是推动政府职能调整和体制创新不断深入的基本动因。

2. 调整政府与市场、政府与社会的关系，压缩政府职能，建立“小而有效”的政府职能模式

主要途径是减少政府对经济的干预，放松政府对经济和社会活动的规制；同时，政府向社会实行更多的分权，以发挥市场机制和社会组织的优势，构建“政府、市场、社会”共同治理的新格局。

3. 政府职能调整的重点是引进市场机制和社会机制，放松政府规制

前者主要表现为公共服务职能输出机制的市场化和社会化（即政府负责规划或经营、企业或社会组织负责生产和经营、政府与它们联合生产和经营），如此既减轻了政府的财政压力和减少了官僚主义，又充分利用了市场机制和社会组织机制的优势，提升了公共服务产品的供给质量和供给能力，同时也提高了公众对公共服务的自由选择度与满意度。后者主要体现在三个方面：政府放松对下级部门和公务员的严格控制，赋予其一定的自主权；减少对经济的强制性干预，更多地利用市场机制来调控企业的行为；减少对经济和社会事务的“前置性”干预活动，放宽市场准入，强化“事后”的动态监管。

4. 在政府职能的实现方式上，重点改革政府的治理工具

主要是通过引进竞争机制和民间力量，并结合传统的政府治理工具来进行公共管理和公共服务。这些工具主要包括：（1）传统类工具——建立规章制度和完善制裁手段，管制或放松管制，监督和调查，颁发许可证，制定税收政策，拨款，补助，贷款，贷款担保，合同承包；（2）创新类工具——特许经营，技术支持，公私伙伴关系，公共部门之间的伙伴关系，介绍推荐，半公半私的企业，志愿者服务，公营企业，有价证券，采购，保险，行政指导，行政合同，行政奖励，召集非政府领导人开会，改变公共

投资政策，政府施加压力；（3）先锋派工具——种子资金，股权投资，自愿者协会，共同生产或自力经营，回报性安排，需求管理，财产的出售、交换和使用，重新构造市场。

5. 政府内部改革的重点是改革传统僵化的官僚组织体制，构建适应信息化时代要求的更为灵活的政府运行机制

主要包括：（1）分权化。通过中央向地方级政府分权、上级部门向所属的下级机关或单位放权、政府部门向公务员分权，使下级和公务员有更多的自主权，以激发基层的积极性并增强对社会需求的回应能力。（2）按照决策与执行相对分离的功能配置，重组政府部门的职能分工和机构设置。如此既可以限制政策制定者在决策中的利益考虑，提高政策的科学性与公正性，也可以提高政策执行的效率。如英国设立的执行局就是一个个独立核算的部门，它们采取更类似于企业的组织建制与管理方式，实行经理负责制，经理被赋予机构、编制、人事和财务的极大自主权，各执行局就相关的政策执行和公共服务项目展开竞争。这一改革实现了上下级关系由直接隶属关系到契约关系的转变，以及上级对下级的控制由着眼于工作流程到着眼于工作效果的转变。（3）通过人事制度改革，提高公务员的积极性、责任感和服务质量意识。采取的主要措施有：高级文官的政治化，合同制取代永业制，建立适度的竞争机制，实行绩效评估制度和诱因管理制度等。（4）利用电子网络信息技术进行“政府再造”，发展“电子政府”，全面提升政府在信息时代的治理能力。政府再造的内容包括政府的权力配置、职能分工、层级关系、部门设置、工作流程、组织结构与工作流程的全面转型。通过政府职能的模块化、工作流程的一体化，提高政府运作的透明度和效能。（5）完善信息公开的法律法规，促进政务公开与公民参与。如许多国家都制定了信息公开的“阳光法案”。（6）减少政府内部的各种繁文缛节，精简办事

手续；同时，采取集中办公、联合办公、网上办公等新模式，提高政府效率。（7）注重提高公务员的能力。

（三）西方发达国家政府职能调整与体制创新对我国的借鉴意义

加入 WTO 以后，我国的改革开放进入了一个崭新的阶段，公共行政的改革也进入了一个崭新的阶段。尽管西方国家的政治制度与我国截然不同，但其公共行政改革中一些好的思路和做法却值得我们借鉴。我们应当做好市场经济条件下政府职能的“弱化”、“强化”和“转化”工作，建立符合市场经济需要的“小而有效”的政府模式。

1. 应当“弱化”政府对经济和社会的直接管制或控制职能

对于那些不涉及或危及社会稳定、公民人身与财产安全、意识形态、国家安全，而又以控制或收费为目的微观经济和社会管理事项，政府应当放开。即使政府出于安全、秩序的需要而保留对某些领域必要的管制，也应当将管制措施置于服务目的之下，用服务的方式和理念来搞好管理。从这样的角度来思考问题，就可以大大减少许多“政府不该管”的事情，同时也增强了经济和社会的活力。

为此，应当全方位地调整政府与社会的关系，实现从“政府本位”向“社会本位”的转变，把过去政府过多延伸到社会领域中不适当的职能加以“弱化”：（1）政府应当继续推进政企分开，切实落实企业的经营自主权，企业对政府的责任主要是依法经营和依法纳税。（2）根据分类的原则推进事业单位改革，实现政事分开，把一些履行行政管理职能的事业单位重新转并到有关政府部门；把经营性的事业单位转变为自负盈亏的企业或社会中介组织；对保留的具有公益性、非营利性的事业单位也应建立事业法

人制度，政府对其职能是依法监管以及给予必要的资助。（3）落实社区与基层自治组织的自治权，鼓励其就社区性的公共事务进行自我管理和自我服务，同时政府提供必要的指导和资助。（4）政府主办的中介组织应当实现社会化，政府应当为中介组织健康、有序的发展提供一个公平竞争的环境，同时对其进行必要的监管。

（5）推进各种行业组织和协会的非官方化，以发挥其行业管理、行业自律、行业服务的功能，同时政府提供必要的指导与协调。

（6）政府应当鼓励社会志愿者组织、各种民间公益组织和社会互助组织的发展，鼓励它们举办公益事业和社会救助，从而减轻社会对政府的依赖，但政府应当根据情况给予适当的资助。（7）放松公民自由流动、自由选择职业、自由从事经济和社会活动等方面的权利限制，扩大公民权利的范围。（8）政府应当从经营性、竞争性的投资与经营领域退出；原来政府垄断的经营性服务（如保险、银行、交通、电信等）也应引进竞争机制；对必须由政府提供的与公民生活息息相关的公共事业服务（煤、气、水、电、公共交通等），也要建立现代企业制度，改进政府与它们的经济核算与拨款方式。

2. 应当“强化”政府的经济调节、市场监管、社会管理与公共服务职能

要按照朱镕基总理《2002 年政府工作报告》的要求，进一步解放思想，彻底摆脱传统计划经济的羁绊，切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理与公共服务上来。（1）经济调节主要集中在政府运用经济和社会发展的规划与宏观政策引导，来实现宏观经济的稳定以及产业结构的优化。（2）市场监管主要集中在政府通过反对垄断、反对不公平竞争、反对欺诈与打击假冒伪劣产品、保护企业产权（包括知识产权）、保障合同履行，来维护公平竞争的市场秩序。（3）社会管理主要集中在政府通过法治

手段来维护社会秩序，打击违法犯罪，确保公民的人身与财产安全以及其他合法权益的实现。(4) 公共服务主要集中在政府通过建立健全统一、透明的法律制度和公共政策体系，为公民、企业、社会组织的自主选择提供一个稳定的预期机制；政府通过健全社会需要的公共基础设施（如公路、铁路、机场、港口、桥梁、城市道路、通讯电缆或光缆等）提供义务教育，完善社会保障体系，预防和治理环境污染，预防和治理各种自然灾害与传染性疾病等，为社会可持续发展提供良好的环境；政府通过举办或规划必要的公益事业（煤、水、电、公共电视、学校、图书馆、艺术馆、美术馆、展览馆、公用体育设施、公园、气象服务等），为社会提供公益服务；政府通过建立一个公开的信息发布机制（如政府网站、政府公报），为社会及公民提供信息服务。需要说明的是，上述政府职能的实现，都有赖于政府与行为者之间建立一个敏捷的信息通道，以便政府的监督、管理、调节和服务功能建立在动态和快速反应的基础之上。

3. 应当做好政府职能向社会、市场和内部的“转化”工作

(1) 在政府与社会的关系方面，通过公共管理与公共服务的社会化“转化”政府职能。除了要下放本属于企业、事业单位、社区等社会组织的自主管理职能外，政府原来的一部分职能也要外移给“社会第三部门”，即通过公共管理与公共服务的社会化，吸纳社会资本进行更好的管理和服 务。比如，一些处于政府与市场、企业与市场、社会与市场之间的咨询、信息与技术服务等中介功能，可交给社会中介组织；对某一行业领域行为者的资质认证、行业指导、行业行为规范，可交给同业组织（即同行业的专业性协会或职业性的团体协会）或行业管理组织；一些社区性的管理和服 务工作（如垃圾处理、文化活动、体育设施、培训、就业、医疗、卫生、家政服务、社区治安、救济发放等），可交给村

民自治组织、居民自治组织、小区，或政府与它们联合治理；公民之间的互济、互助或为改善环境、保护资源的救助行为，可交给公民自愿组成的互助性组织、民间救济基金会、社会慈善机构、志愿者组织。这些“社会第三部门”承接政府转移出来的职能后，政府一方面要给予它们适当的物质帮助和资金资助，同时也要完善相应的法律法规以便对其进行有力的监管。

(2) 在政府与市场的关系方面，通过公共服务的市场化“转化”政府职能。除了政府从经营性、竞争性投资与服务领域退出外，通过公共服务市场化引进多元化的公共服务产品生产模式，既可借助市场机制吸纳私人资源，提高公共服务的供给能力与供给效率，以有效地发挥政府与市场配置资源的功能，又更好地展示和满足了公众对公共服务的真实需求。比如，政府提供公共服务的各种规划（服务标准、服务数量与质量、服务规范、服务收费等），通过市场手段和市场方式运作（如合同承包或出租、公开竞标、特许经营、公私合作、公私竞争、公共部门打破行业或地区垄断所带来的争取服务客户的竞争、公共部门建立内部市场，以及政府资助、用者付费、凭单制度等），来生产公共服务产品。

(3) 在政府内部的职能分工方面，通过职能的重组来“转化”政府职能。除了在某些公共服务方面要引进公共部门之间内部的竞争外，还要合理划分和重组政府部门之间的管理权限：凡是能够让基层政府部门管理的事项要坚决下放，同时避免上下级的重复管理，有条件的地方可以探索决策与执行分离的职能配置与机构设置模式；凡是涉及多个部门的公共管理事项，应当授权给某一主导部门协调和组织，避免横向部门的多头管理，有条件的地方可以探索综合管理、综合执法或“单一窗口”的职能与机构运作模式。

需要说明的是，上述三个“转化”过程是同步进行的，而且

这一进程是一个政府不断放权和分权，政府与社会和市场，上级政府与下级政府逐渐成熟的“双向互动”的过程。

二、浦东新区功能定位、法律地位、改革目标和政府管理特许权

面对 21 世纪中国加入 WTO 以后浦东新一轮大开发、大开放、大发展、大改革的新形势，我们要进一步审视和研究浦东新区的功能定位，并在此基础上赋予浦东新区与其功能相适应的法律地位、改革目标和政府管理特许权，这是浦东在“十五”期间乃至 2010 年以前快速发展、再造辉煌的前提和基础。

（一）浦东新区的功能定位

浦东在过去 12 年的开发开放过程中之所以创造了举世瞩目的辉煌成就，一个基本前提就在于浦东过去的功能定位基本适应了浦东开发、开放的要求。新形势下对浦东新区的重新定位，决定着浦东新区改革和发展的基本导向，也决定着浦东新区改革和发展的重大意义。

1. 经济上的龙头带动功能

党的十四大报告明确指出：“以上海浦东开发开放为龙头，进一步开放长江沿岸城市，尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一，带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃。”中国加入 WTO 议定书也把浦东新区作为特殊的经济区对待。一方面，浦东开发开放在国内形成了我国沿海地区和沿江地区两个经济带交相辉映的“T”型开放格局，带动了拥有 3 亿多人口、180 万平方公里的长江流域的发展；这个“T”型格局以浦东为龙头，浦东则依附上海，依托长江三角洲。另一方面，浦东开发开放对外则形成了以浦东为龙头，带动上海、长江三角洲、沿海地区和

沿江地区依“T”型结构梯次进入全球经济体系的格局；浦东是外国进入中国的大门，是打开中国市场的金钥匙，是连接中国经济与世界经济的桥梁。我国加入 WTO 以后，浦东在我国国内经济和对外经济发展中的这种龙头地位将更加突出和重要。它既必须进一步借重国内国外两个市场，两种资源，即对内对外双向开放，从而加速龙头自身的经济发展；又必须进一步依托上海和珠海三角洲，实现该经济圈的联动和共赢，进而带动沿海和沿江“T”型经济区飞向世界市场。

2. 制度上的综合创新功能

党的十五大报告明确指出：要鼓励浦东新区“在体制创新、产业升级、扩大开放等方面继续走在前面，发挥对全国的示范、辐射、带动作用”。为了充分发挥浦东新区经济上的龙头带动作用，必须赋予浦东新区在经济体制、政治体制和行政体制改革方面的先行先试和综合创新功能。而政府创新则恰好处于这三大体制改革的结合部和关节点。一般来说，一个政府面临的竞争压力越大，进行自我创新的动力就越大；一个政府的规模和干预面越小，进行自我改革的阻力就越小。十分明显，浦东新区政府进行自我改革和创新的条件十分有利。浦东新区的政府创新应当符合和满足下列三大要求：一是要以“三个代表”和“三个有利于”为标准，促进经济快速发展和社会全面进步；二是要能够兼容国际资本运作的国际惯例，吸收人类文明在经济管理、行政管理和社会管理方面的先进经验和最新成果；三是要结合国情、市情和区情，创造既具有国际先进水平、又具有中国特色和上海浦东新区特点、能够兼容滞后改革中的国内政府体制的新的体制和制度模式。

3. 对全国其他地方政府的示范功能

根据党中央、国务院赋予浦东的要求和任务，以及浦东自身

的经济优势和制度优势，浦东在政府创新方面应比全国其他地方政府领先一步或几步，以为其他地方政府提供先发经验，发挥示范、辐射和带动作用。特别是我国加入 WTO 和党的十六大以后，浦东新区政府应成为全面应对加入 WTO 挑战的“先行地方政府”，浦东新区应成为整体有序推进物质文明、政治文明和精神文明的“先行地区”，浦东经验和做法应对全国其他地方政府具有更加重要的示范功能。

（二）浦东新区的法律地位

回顾浦东新区的发展历程，从 1990 年 5 月成立“开发办”，到 1993 年 1 月成立“管委会”再到 2000 年 8 月成立新区政府，其行政管理体制总是不断适应新区建设和发展的需要而适时作出调整。我国加入 WTO 以后，浦东新区所承担的更加重要的经济龙头带动功能、制度综合创新功能和对全国其他地方政府的示范功能，决定了其现有的普通市辖区地位已不能适应需要，应当适时作出调整，赋予其独特的法律地位。对此，有两种方案可供选择。

理想方案是，赋予浦东综合改革试验特区的法律地位。首先，浦东新区经过 12 年的发展，创造了较为雄厚的经济基础，积累了坚实的物质力量，具备超越一般市辖区的经济条件和物质条件。其次，浦东新区有了 12 年“小政府、大社会、大服务”的政府创新经验，政府机构较为精干，政府行为较为规范，具备进行综合制度改革的能力。再次，浦东新区作为隶属和依托上海市的相对独立的区域，面积适中，领导力量强，将其作为综合改革试验特区，地位介于市与市辖区之间，有利于保证它既可在上海市委、市政府的有力领导下进行综合改革，又不会有太大范围的风险和震动。

事实上，把浦东作为综合改革特区已有不少前例可循。我国

在 20 世纪 80 年代以后成功建立的五个经济特区，为把浦东新区建设成新型特区提供了丰富经验。在我国加入 WTO 的今天，作为新型特区的浦东，将不再是主要享受经济政策优惠的经济性特区，而是享有一揽子制度创新权的制度性特区。这种做法在国外也有较多先例。国外市政府体制和市辖区设置具有相当大的灵活性，完全依市或区的功能来确定。与一般市辖区并存，西方国家建有数目不少的单一功能性特区和多功能性特区。如美国在 1971 年有 12 个经济性特区，而至 1990 则发展到 151 个。这些特区享有范围不等、程度不同的政府管理特许权。

把浦东新区作为综合改革试验特区，需要全国人大常委会制定专门法律或作出专门决定予以规定，或由其授权上海市人大或人大常委会制定地方性法规予以规定，并授予其一系列必需的政府管理特许权。

该方案的优越性在于，浦东新区在获得一揽子授权的前提下，大大增加了在更大规模和更高层次上进行制度创新的空间和自主性，有利于减少浦东新区改革和创新的阻力与压力，加速浦东发展进程，凸显综合改革的试验成效，有利于其成果在全国迅速推广。

在难以突破现行体制的情况下，退而求其次的方案是维持浦东新区现行普通市辖区的地位，但授予其进行综合制度创新所必要的政府管理特许权。该方案的优点在于比较稳妥，但改革力度不足。

（三）浦东新区政府的改革目标

浦东新区在过去 12 年中，在政府创新上进行了持续不断的探索，取得了显著的成绩：“小政府、大社会、大服务”的行政管理模式已初步建立，适应市场经济需要配置政府职能、设置管理机