

A STUDY ON THE FLAT STRUCTURE OF
METROPOLITAN GOVERNMENT



大都市政府结构扁平化研究

——以上海市为例

俞晓波 著

 复旦大学出版社

A STUDY ON THE FLAT STRUCTURE OF
METROPOLITAN GOVERNMENT

大都市政府结构扁平化研究

——以上海市为例

俞晓波 著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

大都市政府结构扁平化研究——以上海市为例/俞晓波著. —上海:
复旦大学出版社, 2014. 10
ISBN 978-7-309-10961-0

I. 大… II. 俞… III. 国家机构-行政管理-研究-上海市 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 206612 号



大都市政府结构扁平化研究——以上海市为例

俞晓波 著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

上海市崇明县裕安印刷厂

开本 890×1240 1/32 印张 6.625 字数 141 千

2014 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-10961-0/D·702

定价: 28.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

目录 | Contents

第一章 导论	1
一、选题背景	2
二、问题的提出	3
三、研究意义	9
四、研究框架	11
第二章 政府结构扁平化改革的理论与实践	13
第一节 政府结构扁平化理论的历史考察	13
一、政府结构扁平化理论产生的时代背景	14
二、政府扁平化理论产生的现实依据	17
第二节 政府结构扁平化的理论溯源	22
一、组织理论	23
二、新公共管理思想	30
第三节 政府结构扁平化的理论阐释	36
一、政府结构扁平化的内涵界定	37
二、扁平化结构与科层制结构的比较分析	41
三、对政府结构扁平化的认识偏差	44
第四节 政府结构扁平化理论在西方国家的实践应用	46

一、结构重组	47
二、分权改革	50
三、公共部门私有化	51
四、公共服务社会化	53
 第三章 上海市政府结构改革的演进轨迹	56
第一节 上海城市发展面临复杂多变的环境	57
一、经济运行态势严峻	57
二、城市人口规模急剧增长	59
三、城市基层治理结构亟待完善	61
四、城市政府的改革创新有待推进	63
第二节 “两级政府、三级管理”结构沿革与机构改革	65
一、改革开放以来上海市政府结构沿革	66
二、上海市政府机构设置现状及机构改革特点	69
第三节 上海市政府结构优化的主要举措	74
一、调整管理幅度,提高城市政府的回应性	75
二、缩减政府规模,探索大市场大监管模式	77
三、以流程再造为重点,为公众提供扁平高效的服务	79
四、以政府购买服务为抓手,推进基层社会自治	83
第四节 上海市政府结构改革存在的主要问题	88
一、形态结构的规范化有待增强	88
二、运行结构的弹性化不足	91
 第四章 大都市政府结构扁平化变革的相合性模型	98
第一节 大都市政府结构扁平化变革模型的构建	98

一、大都市政府结构扁平化变革的原则	99
二、大都市政府结构扁平化变革模型	102
第二节 大都市政府结构扁平化的影响因素	105
一、环境系统	105
二、政府战略目标	107
三、政府规模	108
四、信息技术条件	109
五、行政文化	111
六、公务员能力素质	112
第三节 大都市政府结构扁平化变革的相合性分析	113
一、大都市政府结构扁平化变革的相合性	113
二、大都市政府结构扁平化变革策略的选择	117
第五章 国外大都市政府结构模式及发展趋势	120
第一节 美国纽约政府“市-行政区”结构模式	120
一、美国纽约的城市发展历程	121
二、纽约“强市长型”结构	123
三、纽约政府机构设置	126
第二节 英国伦敦政府“市-都市自治区”结构模式	127
一、英国伦敦的城市发展历程	128
二、伦敦政府改革：从地方分治到两级制	129
三、伦敦政府机构设置	132
第三节 日本东京政府“都-区”结构模式	134
一、日本东京的城市发展历史	135
二、东京政府改革	137
三、东京政府机构设置	146

第四节 国外大都市政府结构特征、发展趋向及对上海的 启示	149
一、国外大都市政府结构所表现的共性特征	149
二、国外大都市政府结构发展趋向	151
三、国外大都市政府结构调整的经验借鉴	153
 第六章 实现上海市政府结构扁平化的路径选择	159
第一节 培育和弘扬改革开放创新的行政文化	159
一、政府结构扁平化变革的阻碍因素	160
二、树立政府结构扁平化变革的创新理念	162
第二节 再造扁平化的政府运行流程	166
一、政府职能结构调整	167
二、政府组织机构重组	170
三、政府权力关系划分	172
第三节 构建互动式的信息沟通模式	175
一、正确看待电子政务	176
二、扩大政务公开的范围	177
三、加强公务员的信息化培训	179
第四节 强化公务员队伍的整体素质	181
一、加强市级机关公务员队伍能力建设	182
二、提高基层公务员队伍的素质水平	183
三、发挥好聘任制公务员的作用	185
第五节 加大政府购买公共服务力度	187
一、完善制度顶层设计和政策架构	187
二、健全政府购买服务运作机制	188
三、政府购买服务与培育社区内社会组织相结合	190

第七章 结语	192
一、大都市政府扁平化结构的未来发展趋势	192
二、有待深入探讨的两个衍生问题	195
参考文献	197

第一章 导 论

理论-实践相分离的问题在公共管理理论的探讨中并不鲜见,正如美国公共管理学家罗伯特·B·登哈特所指出的那样,“行政事务者常常抱怨行政理论家(从行政学之父到当前的行政学者)都生活在象牙之塔,他们离行政事务如何遥远,以至于他们的原理和观点难以与现实世界相适应”^①。理论源自我们对现实生活的观察和评价,同时,又在回应现实中不断得以深化。公共管理专业的学习和研究,不仅仅只是在阅读浩瀚的专业书籍过程中汲取知识养分而已,将行政实务与理论研究相结合同样不可或缺,目的就是要将理论融于实践,尽可能弥合理论与实践之间的巨大鸿沟。因此,本书的研究旨在于通过搭建政府结构扁平化的理论平台,结合上海大都市政府结构的发展轨迹和演变趋势,将理论运用于政府结构改革的实践中,分析总结上海市政府结构扁平化变革的主要举措及其存在的问题,进而构建上海市政府结构扁平化的具体实施路径,为我国大都市政府结构扁平化变革提供思路。

^① [美] 罗伯特·B·登哈特:《公共组织理论》(第三版),扶松茂、丁力译,中国人民大学出版社2003年版,第3页。

一、选题背景

20 世纪 90 年代以来,信息技术的发展和应用改变了人类社会,信息网络的覆盖面日益扩大,人们不仅可以在同一时间内同时获取网络的各种信息,而且也可以通过网络完成各种商品交易,极大促进了全球经济一体化、市场竞争国际化的进程。面对不断变化的市场和竞争日趋激烈的外部环境,过去的管理制度和管理手段变得过时,昔日多层次的金字塔形结构显得笨重且缺乏灵活性,传统的企业管理模式成为企业进一步发展的桎梏。西方企业管理界在实践中开始重新审视企业的管理流程和金字塔形的传统组织结构,对内部结构进行了大幅度的变革以适应环境的变化,并提出了“企业再造”的概念。作为企业管理理论的一种新构想,“企业再造”的本质就是彻底再造企业的业务流程,从过去强调管理层级制和劳动专业分工转变为以工作流程为基础的组织结构形式,突出体现扁平化结构快速、高效的优点,促进企业绩效的提高。

企业界的再造变革取得了巨大成效,对政府公共行政也产生了深刻的影响。西方各国由于推行“福利国家”政策导致政府管理失控,公众对政府的信任度急遽下降,人们把政府的各种弊病归咎于它的组织结构形式,科层制结构成为众矢之的。以美国、英国、澳大利亚、新西兰为代表的政府改革正是从企业变革中吸取经验,将“企业再造”理论引入到政府改革的分析中,逐步形成了“政府再造”理论,而科层制结构则成为一个重要的被批判与改革的对象。“20 世纪 30 年代和 40 年代设计出的官僚体系,中央集权,层次繁多,在变化迅速、信息丰富、知识密集的 90

年代已不能有效地运转,那种政府机构就像超音速喷气式飞机时代里的大型豪华客轮,躯体巨大,行动不便,价格昂贵,转向十分困难,新一代的政府机构将逐渐取代它们”^①。传统的科层制结构已经无法适应信息时代的要求,因其过分理性化、不透明、组织僵化等特征,日益表现出呆滞性;而扁平化结构由于信息传递层次少,更加具有环境适应性和灵活性,便于公共政策的制定与实施,是政府结构合理化发展的必然趋势。

政府结构扁平化是一个具有现实意义的研究课题,反映了扁平化理论在政府管理领域的实际应用,它既继承了科层制的工具理性,又融入了以民主参与、合作沟通为导向的后现代价值理性。由于扁平化理论看似简单,在大力推行实践的同时,鲜有人对其进行深入研究,从目前可查阅到的文献来看,涉及政府结构扁平化内容的文章相对较少,国内还没有以政府结构扁平化为主要研究对象的专著,存在理论落后于实践的状况。因此,对政府结构扁平化进行深入研究,能够更好地指导当前政府改革实践,有利于政府职能作用的充分发挥和行政效率的提高。

二、问题的提出

城市作为人类文明发展的智慧结晶,是人类生存的空间,在文化活动和经济活动中扮演着极为重要的角色,它既创造了艺术、思想、时尚和生活方式等形式的文化,又促进了高水平的经济创新和增长。“截至 2011 年末,中国的城镇化率历史上首次

^① [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府》,周敦仁等译,上海译文出版社 2006 年版,第 10 页。

突破 50%，虽与发达经济体平均 77.5% 的水平相比仍有较大差距，但已经达到世界主要国家的平均水平。”^①2010 年，上海世博会的主题就是“城市，让生活更美好”（Better City, Better Life）。然而，随着城市化迅猛推进带来强劲发展动力的同时，“城市病”也在一定程度上显现，引发了人们的担忧。从城市环境恶劣到交通拥挤、住房紧张、资源短缺，从经济萧条到就业困难、生活质量下降等，城市的发展过程中存在着诸多问题。

（一）大都市问题

大都市（Metropolis）是城市化发展到一定阶段的产物，在朗文词典里解释为“一个国家或地区中非常大而且是最重要的城市”，由此可见，规模和功能是界定大都市的两个重要标准。一般来说，大都市是具有政治、经济、文化等重要功能的大城市。改革开放以来，我国城市化经历了一个快速发展的过程，大都市作为城市化推进到高级阶段的产物，在区域经济社会发展取得巨大成就的同时，问题、矛盾也在逐步递增。

其一是对“大都市”内涵的曲解。当前，“建设国际化大都市”是国内很多城市的目标定位。“截至目前，中国以国际化大都市为建设目标的城市则已经超过 200 个。”^②城市规模或经济指标并不能成为大都市的唯一标准，这只是其中之一，更重要的是指城市的功能及其影响力。比如说，北京是我国的首都，也是我国的政治、经济和文化中心，它有着自身独特的地域优势和功

① 国家统计局城市社会经济调查司：《中国城市统计年鉴 2012》，中国统计出版社 2013 年版，第 494 页。

② 赵晓霞、张意轩、杨旭：《中国需要多少个国际化大都市？》，《人民文摘》2013 年第 6 期。

能优势。国际化大都市则是要在世界范围内发挥政治、经济、文化功能的重要影响,体现出国际化的品质。如纽约、伦敦等城市。因此,对于国内很多城市大规模建设国际化大都市的现象,一些专家学者表示忧虑。

其二,大都市是否等同于“城市病”?在我国城市化快速发展的进程中,随着城市规模的日益扩大,出现了人口拥挤、交通堵塞、环境恶化等不良症状,统称为“城市病”。针对目前我国大都市发展面临的现实矛盾和困境日益突出的问题,有专家指出,“大都市已经不适用于界定和表述中国大城市的城市定位和未来发展”^①。大都市发展带来了许多问题和困惑,使其俨然成为“城市病”的代名词?这一观点是否成为定论还有待商榷,但大都市发展过程中面临的各种矛盾和问题已经毋庸置疑。

城市应根据实际状况找准自身定位,利用比较优势保持特色。并非所有城市都适合发展成为大都市,建设国际化大都市更不能盲目地“贪大求洋”。大都市反映的是城市化进程中的一种客观现象,要解决目前大都市存在的“城市病”等各种问题,根本之道还在于创新城市发展模式,这不仅需要发挥市民的主体力量,更要发挥政府的主导作用。

(二) 大都市政府结构变革相对发散

城市生态环境的复杂性对大都市政府结构提出了变革要求。大都市政府要整合资源和力量促进区域发展,不仅要充分考虑政府的职能配置,也要相应地进行机构设置。在我国大都

^① 刘士林:《“大都市”已经不适用于界定和表述中国大城市——以上海为例》,《探索与争鸣》2012年第12期。

市政府管理中,一般都采取“两级政府、三级管理”的结构形式,机构设置往往是对口设置,在政府层级之间、机构之间仍然存在职能交叉、职责不清的问题,无形之中使协调成本大量增加。此外,“条块关系”也是大都市政府结构改革需要重点解决的问题。

国内一些大都市政府为缩短城市管理链条,创新管理模式,进行了积极的扁平化结构变革。如,深圳先行探索“一级政府、三级管理”的体制改革,变草原有的区政府为市政府的派出机构,并将原有的街道与社区工作站有机统一,实现上下对接。深圳在城市政府结构改革中迈出了实质性的一步,对于激发基层活力,变革传统政府管理模式,推动政府职能转变产生了重要的影响。但扁平化变革如果仅仅通过扩大管理幅度,减少中间层次,实现机构、人员的扁平化,其空间相对有限,而且,单纯的层级减少如不能辅之以配套的改革措施,解决好后续问题,会导致结构改革相对发散,很难取得预期效果。“深圳管理重心已经下移,大量的行政管理、公共服务事务下放到社区,而行政资源——行政编制、行政经费、行政设备却没有随之下放到基层,使基层无法有效地行使公共管理与公共服务的职责,其执行力难以提高。”^①政府内部的层级调整是系统内部对管理职能的重新划分,尚未真正触及扁平化的核心问题。“政府不能向社会分权,就造成了大政府、弱政府,小社会、弱社会的局面,而这样一个局面是今天中国诸多社会问题的结构性根源。”^②政府扁平化结构改革的目的在于要重新调整行政系统纵向权力配置格局,

① 李和中:《中国地方政府规模与结构研究》,科学出版社2012年版,第417页。

② 郑永年:《中国的体制改革已走到了哪一步?》,《联合早报》,2013年2月12日。

这不仅涉及政府内部权力关系的合理配置,还包括政府与市场、社会界限的合理划分。

(三) 上海转型发展中的政府结构变革

上海不仅是我国典型的大都市之一,也是最大的经济中心城市,在全国经济建设和社会发展中具有十分重要的地位和作用,2002—2014 年中国城市综合竞争力排名中上海位居前五(见表 1-1)。因此,上海一向为学术界所关注,成为实证研究的重点对象。

表 1-1 2002—2014 年中国城市综合竞争力十强排行榜

城市 排名	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
1	上海	上海	上海	上海	香港	香港	香港	香港	香港	香港	香港	北京	广东
2	深圳	深圳	北京	深圳	台北	深圳	深圳	深圳	上海	上海	上海	广东	江苏
3	广州	北京	深圳	广州	上海	上海	上海	上海	北京	北京	北京	福建	山东
4	北京	广州	广州	北京	北京	北京	北京	北京	深圳	深圳	广州	上海	浙江
5	厦门	东莞	苏州	杭州	深圳	广州	台北	台北	广州	广州	深圳	浙江	上海
6	无锡	苏州	杭州	宁波	广州	台北	广州	广州	台北	苏州	天津	四川	香港
7	天津	天津	天津	苏州	高雄	无锡	高雄	青岛	苏州	天津	苏州	江苏	台湾
8	大连	宁波	宁波	无锡	澳门	苏州	苏州	天津	天津	杭州	杭州	贵州	北京
9	杭州	杭州	南京	厦门	新竹	佛山	杭州	苏州	杭州	台北	台北	山东	天津
10	南京	南京	温州	天津	基隆	澳门	天津	高雄	南京	重庆	重庆	湖北	辽宁

资料来源:《2002 年至 2014 年中国城市综合竞争力十强排行榜》,中国城市发展网,http://www.chinacity.org.cn/csp/csp/47887.html,最后浏览日期:2014 年 8 月 3 日。

国际大都市一直是上海城市发展的目标。1990 年 5 月,党中央、国务院在决定开发上海浦东新区时,江泽民总书记题词:

“把上海建成外向型、多功能、现代化国际大都市”，从而正式拉开了我国建设大都市的序幕^①。2011年，上海提出了“到2020年上海要基本建成与我国经济实力和国际地位相适应、具有全球资源配置能力的国际经济、金融、贸易、航运中心，基本建成经济繁荣、社会和谐、环境优美的社会主义现代化国际大都市”^②的宏伟目标。建设现代化国际大都市战略目标的确立，不仅为上海的经济、社会快速发展注入了新的发展动力，同时也对上海的政府管理提出了更高的要求。当前，上海正步入建设国际大都市的发展新阶段，城市发展面临着资源要素束缚、地区发展不平衡、收入差距扩大等现实困境，亟待通过转型发展，实现城市发展动力的再造和城市功能的整体提升。但由于受外部环境复杂多变、转型发展的动力转换等因素的影响，上海在转型发展中面临诸多问题或困境，需要寻找新的突破。因此，政府也要进行相应的结构性转型，树立多元主体合作的治理理念，正确处理与市场、社会的关系。

理论研究和西方各国实践表明，大都市政府自身结构变革在提升城市国际竞争力、保持创新能力的过程中具有关键的作用。目前学术界对大都市的关注，较多地集中于经济发展、科技创新、社区治理和人才集聚等方面，这些研究成果虽然为我们进一步了解大都市提供了很好的视角，但却忽略了政府自身的结构问题。大都市政府结构的合理均衡发展对于提升大都市政府

① 马西恒、刘中起：《都市社区治理：以上海建设国际化城市为背景》，学林出版社2011年版，第3页。

② 资料来源：《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，“中国上海”政府门户网，<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/12wgh.pdf>，最后浏览日期：2014年8月3日。

治理的有效性,实现大都市建设目标至关重要。鉴于国际公认的,在综合型现代化国际大都市中,纽约、伦敦和东京属于全球范围内具有重要影响力的“全球城市”。目前,上海、北京等我国大都市所定位的“国际大都市”的建设目标应当是具有全球影响力的综合性国际化大都市。因此,本课题选择纽约、伦敦、东京这三个国外大都市作为本书对大都市政府结构研究的主要参照城市。

三、研究意义

组织作用的发挥依赖于结构,组织结构是组织内部的基本架构,是组织存在和发展的基础。当前,随着社会政治经济文化的发展,原有的政府架构无法适应新形势的要求,比如,政府管理层级过多、流程冗长,导致行政成本增加和行政效率降低,进而造成政府对公众的服务诉求反应缓慢或不作为。因此,城市政府必须通过结构调整和优化实现适应性变革。自改革开放以来,我国政府较大规模的机构改革有七次^①,每一次改革都有其重点目标和内容,“大部制”改革思路是现阶段我国机构改革的总体方向。在经济社会转型的关键时期,全球化趋势进一步加强且市场经济体制日渐成熟的背景下,要真正发挥“市场在资源

^① 1982年的政府机构改革不仅在于精兵简政,还在于实行了干部年轻化;1988年的政府机构改革首次提出了政府职能转变的任务;1993年政府机构改革最大的特点是围绕建立社会主义市场经济体制的目标,从政府体制改革的高度推进机构改革,实现“政企分开”;1998年的政府机构改革精简力度很大,突出特点是行政管理从具体的工业经济管理淡出;2003年的政府机构改革是在加入世贸组织的大背景之下进行的,进一步推动了政府职能转变;2008年的政府机构改革是在以往改革基础上的继续和深化,是大部门制改革的开端;2013年政府机构改革的重点是紧紧围绕转变职能和理顺职责关系,稳步推进大部门制改革。