

经济治理探索： 中国大城市的比较

倪鹏飞

城市治理是一种多样化的城市管理模式，需要建立新的协调机制（Anderson, 1989），行动主体也需要重新定位。行动主体包括城市政府、公共部门、非政府组织、社区自治组织、志愿组织、企业和市民，他们通过政府管制、分权与授权、多方谈判、协商与合作以及社区自治等多种方式达成最大程度的资源动员和有效的利益调节。城市治理的内容主要包括经济、社会、环境、基础设施与公共服务等。

城市治理涉及的关系主要有：纵向的政府间关系，即中央政府与地方政府间的权力与决策互动关系；城市内部同级政府间的互动关系；政府与市场的关系，即在处理经济社会活动时政府与市场的边界结合方式；公共产品的供给制度，即由谁来供给及怎样供给；公共事务的决策机制，即城市公共事务由谁决策和怎样决策（刘彦平，2009）。

治理是在市场协调和政府控制的有限理性使地方政治、经济中的许多问题得不到有效解决的情况下，作为市场协调作用的继续深化和政府控制作用的转型延伸而出现的，因此，治理作为市场调节和政府控制的补充，其存在具有必然性。

过去三十多年，引领中国市场化、工业化与城市化发展的大城市在探索城市治理的具体实现形式方面取得了巨大成就，也积累了很多的问题。比较大城市经济治理形式，分析大城市经济治理问题，对于构建中国特色现代城市治理理论，创新中国特色现代城市治理模式以及完善中国特色现代城市治理体系具有重要意义。

一、纵向的政府间互动关系：构建扁平化、 以大都市为依托的新型关系

改革开放以来，分权化改革使城市拥有了更多的经济决策权，但未完成的改革使纵向的政府间事权与财权日益不对称；同时，纵向政府委托代理链条有所增加。在涉及大城市与上级政府间的关系治理上，进行了以下两个具有理论和现实意义的创新性探索。

（一）上级常委或副省长兼市委书记制度：纵向兼容的政府间分权与集权

改革开放以来，中国逐步探索出了一个国家和省域层面的政治和经济中心城市

【作者简介】倪鹏飞（1964 - ），中国社会科学院财经战略研究院院长助理，兼任城市与竞争力研究中心主任，研究员、博士生导师，邮政编码：100045。

(即特大城市和大城市) 上级党委常委和上级政府副职兼市委书记的制度。如中央政治局委员兼北京、上海、天津和重庆四个直辖市的市委书记, 而一些省域的省会城市或区域经济中心城市的市委书记由省自治区的党委常委或者省政府副省长(自治区副主席)兼任。这种纵向的党委和政府间的制度安排, 使得上级党政权力部门与城市的党政权力能够实现良性互动、沟通和协商。一方面, 市委书记参与上级党政机关的重大决策, 体现了市委书记代表的城市党政权力的意志; 另一方面, 上级部门的决策也通过市委书记在城市党政权力部门得以实施。上级党委常委兼市委书记的兼蓄分权机制和集权优势, 不仅有利于促进大城市发展, 也使得特大城市和大城市的发展目标与国家及区域发展目标更加统一。

(二) 经济大市计划单列制度：减少纵向的政府间委托代理层级

为探索出一条以大城市为依托带动区域经济发展的新路子, 需要政治与经济适当分开, 减少管理层级。在从计划经济向市场经济转型的过程中, 国务院批准一些大城市在国家总体计划中实行单列, 享有省级的经济管理权限(但并非省级行政单位)。1983年2月, 国务院首先批准重庆市为计划单列市, 1993年计划单列市增加到14个, 随后撤销省会城市的计划单列, 1997年重庆设立直辖市后, 计划单列市只有深圳、宁波、青岛、厦门和大连等5个。计划单列市并没有从根本上改变同省的行政隶属关系, 但其收支直接与中央挂钩, 由中央财政与城市财政分配, 而无须上缴省级财政。计划单列内容主要涉及经济社会环境发展的多项指标等。因为减去了省级行政环节, 使涉及政府审批和监管的环节大大压缩, 进而使这些领域的经济活动的效率大大提高, 相关成本大大下降。计划单列市分权化程度的提高以及税收负担的大幅降低, 在促进计划单列市经济发展和竞争力提升方面具有重要意义。

构建合理的大都市与上级政府之间的治理关系, 既要优化纵向政府间的委托代理层级, 又要实现纵向政府间集权与分权兼蓄。中国城市时代应建立层级扁平化、以大城市为依托的新型纵向政府间关系, 并积极探索具有中国特色的实现形式。

二、同级政府的内部关系：建立“企业化”的政府治理结构

企业化城市治理模式是把政府当做企业, 模拟和借鉴企业管理的一些方法来经营和管理城市政府。政府企业化和市场化是20世纪90年代以来经济全球化和地方化背景下的一个全球趋势(戴维·奥斯本、特德·盖布勒, 1996)。中国的对外开放和分权化改革使中国城市政府有了压力和动力, 必须要像企业一样参与全球和区域竞争, 因而在构建企业化治理关系方面进行了诸多有益的探索, 但同时也面临不少挑战。

(一) 党政部门经济决策模式

地方党政部门的制度运行和权力结构决定于《中华人民共和国宪法》、《中国共产党党章》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等。从经济发展水平高和市场运行好的一些大城市的实践经验来看, 市委、市人大、

市政府和市政协四大机关在治理方面合理分工、各司其职，共同构建了一个具有中国特色的城市经济权力决策结构和运行机制。这种经济决策的权力分工和治理结构大大提高了决策的科学性和执行力，降低了经济运行的行政成本。

（二）政府官员和基层公务员的激励和约束措施

有关政府官员和基层公务员的管理，主要是按照《中华人民共和国公务员法》实施的，与此同时，各级政府制定了一系列考核和奖惩制度。其中，一些大城市借鉴企业的管理制度，对政府官员和职工进行激励和约束。如青岛等许多城市借鉴企业的经验创造了党政“目标管理制度”，建立目标管理的领导考核组织，实施目标管理岗位责任制，根据城市竞争和发展战略要求，将各项职能任务具体化为科学、可操作的目标体系，配套制度措施强化督察和日常监控，制定和实施科学的考核办法和制度，考核结果和奖惩紧密挂钩，明显提高了政府效率。

党政部门也是存在多层面委托代理关系的科层组织，需要解决权力制衡和激励约束问题。未来，可以大胆尝试将合适的企业治理模式和管理制度嫁接到政府治理中。首先，必须明确政府不同于企业的目标函数，制定科学的政府考核指标体系和办法。其次，必须进一步探索并规范科学合理的党政经济治理体制与机制。

三、政府与市场的互动关系：公民自主抉择与政府顾客满意在统一中互动

改革开放以来，中国经历了一个由计划决定到市场决定的转型过程，在政府与市场的关系上，传统计划经济比重较大的东北及中西部地区与商品经济发达的东部沿海地区差异较大。在转型过程中，城市之间也存在着政府越位、错位和缺位的差异化缺陷。即便是在沿海经济发达的大城市，由于历史背景和区域环境的差异，政府与市场的治理关系也有所不同。

（一）温州市居民自主创业治理模式

温州是自主创业最发达的城市，不仅具有悠久的历史传承、强烈的文化价值取向，还有广泛和强大的创业自助和互助网络，发挥的作用超越了地方政府。改革开放以来，温州市政府致力于默许民众多样化选择的体制改革，减少对民间活动的干预，保护民间新事物，支持非政府组织的发展及参与经济治理。政府以民为本的治理理念和措施以及保护民间自我创造力的自催化机制（倪鹏飞，2003），保护了日益扩大的创业自助和互助网络，激发了城市活力，增强了国际影响力。

（二）苏州市政府顾客满意导向治理模式

苏州虽然没有浙江自主创业的历史传承和价值取向，但其做事周到和精细的历史传统在社会和政府机构里却得到了传承，改革开放的机遇和与上海毗邻的天然条件也有利于苏州的发展。从投资者的需要出发，苏州确立了“尊商、引商、留商、便商、安商和富商”的六大亲商理念，建立顾客导向的服务型政府，通过建立一套便企、便民和高

效的运行机制，降低企业发展成本，提升企业的经济竞争力，创造出最为宜商的投资环境来满足企业发展的需求，吸引国内外企业投资落户，从而促进当地经济的快速成长。

（三）上海自由贸易区治理模式

2013年8月，国务院正式批准设立中国（上海）自由贸易试验区。以上海外高桥保税区为核心，辅之以机场保税区和洋山港临港新城，成为中国经济新的试验田。上海自贸区加快了政府职能的转变，主要表现在：积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系，推进由注重事前审批转为注重事中、事后监管的政府管理模式；提高行政透明度，完善投资者的权益保障机制，实现各类投资主体的公平竞争；探索建立负面清单管理模式，逐步形成与国际接轨的外商投资管理制度；改革境外投资管理方式，支持试验区内各类投资主体开展多种形式的境外投资。^① 政府职能转变的结果，将市场行为的主导权更多地给予市场主体，使政府从过去的管理型逐步转变为服务型。目前自贸区试验范围已经扩大到天津、广东和福建，其中一些城市还开始尝试投资负面清单和权力负面清单制度。

政府与市场的关系是经济治理的主旨和核心。企业通过市场自由发展、政府转变职能提供满意服务是处理两者关系的总体方向，但是采取何种形式仍需要考虑各地的实际情况。在当地民众内在动机强烈的城市，政府的明智抉择是最大限度地维持和激发其经济系统的自创力；而在民众内在动力弱的城市，政府可通过优质服务引进外部因素激活内在动力。

四、公私部门间伙伴关系：在坚守契约和市场化原则中合作

公私部门通过合作提供公共产品和服务是城市治理的重要内容。中国大城市从20世纪80年代开始探索公私部门建立合作，主要是以特许经营“建设—运营—移交”（BOT）模式为主，社会资本以外资为主，提供经营性和准经营性的公共产品和服务。在当前政府通过城市平台进行公司融资提供公共产品出现了诸多问题的情况下，“公私合作”（PPP）模式更受重视。

（一）经营性项目 PPP 模式

深圳市广深公司沙角 B 电厂是中国首个以 BOT 方式建造的火力发电厂，由深圳经济特区电力开发公司（深圳市能源集团有限公司的前身）与香港合和电力（中国）有限公司于 1985 年合作兴建，1988 年 4 月正式投入商业运行。1999 年 8 月，香港合和电力（中国）有限公司在运营十年后将电厂正式移交给深圳市广深沙角 B 电力有限公司，股东为深圳市能源集团有限公司和广东省电力集团公司。深圳市广深公司沙角 B 电厂是广东电网主力电厂之一，为广东的经济建设和电网稳定做出了积极贡献。此后，深圳又有一些 PPP 项目取得成功。但是也有不少城市的此类合作项目并不成

^① 《中国（上海）自由贸易试验区》，《中国集体经济》2013年第35期，第26~35页。

功，如宁波市的杭州湾大桥 PPP 项目，泉州刺桐大桥 PPP 项目。

（二）准经营性项目 PPP 模式

北京地铁 4 号线是北京市首条采用 PPP 模式建设运营的交通线路，项目总投资 153 亿元，分为 A 部分 107 亿元土建投资和 B 部分 47 亿元机电投资，其中 B 部分采取 PPP 模式，北京市引入了香港地铁的投资和运营管理经验，由港铁、京投和首创合资成立的京港地铁公司（特许经营）负责投资建设。北京地铁 4 号线的出现在北京地铁行业产生了鲶鱼效应，目前除地铁 14 号线采取 PPP 模式外，计划开建的北京地铁 16 号线等都引入了这一合作模式，PPP 模式的影响远远超过了事情本身。不过北京国家体育场 PPP 项目却并不顺利，出现了许多问题。

基于 PPP 模式探索的经验与教训，主要是具体实现形式需要完善和规范：按照市场化原则建立明晰、可调整的机制；遵循契约精神签订并履行合同；相关行政部门加强监督，确保私人部门按约定价格保质保量地提供产品和服务，从而维护公众利益和政府利益；政府要加强自我约束，处理好裁判员和运动员的双重身份。

五、公共事务决策机制：在公民主动与政府主动的统一中决策

公民参与是指公民通过一定的参与渠道，参与或影响政府公共政策或公共事务的行动过程，是城市治理体制的完善形式和城市治理过程的高级阶段。从 20 世纪 80 年代中后期开始，一些大城市政府开始探索中国特色政务公开制度和市民参与治理的实现形式，虽然这项治理形式的探索比较缓慢，但却是一种积极的尝试。

（一）杭州市政府常务会议开放式决策模式

政府让市民参与公共事务决策，杭州经历了从市长电话、信访投诉、单位发言、社区听证和街谈巷议等基层民主的参与形式到通过专家咨询、满意不满意评比、人民意见征集和对公示项目评议等不同渠道的民主参与，最后是市政府常务会议开放式决策模式。即将市政府常务会议作为政府与公众之间双向、深度互动的制度性平台，让市民直接参与最高决策的政府常务会议，从而实现开放式决策。其效果主要体现在以下三个方面：第一，实现“规范有序参与”。制定《杭州市人民政府开放式决策程序规定》，通过制度引导、流程规范和法规约束提高参与效率。第二，实现直接参与与表达。通过市民直接参会倾听会议内容并发表言论；通过网络市民现场直接提问或与市长直接对话交流；通过视频市民直接与市领导互动或观看会议实况；通过政府门户网站市长或主管部门对代表提出的意见建议直接给予回应。以上交流方式减少了信息失真。第三，实现参与和互动的透明。通过透明的会议程序，透明的会议互动过程，透明的官方对市民的回应过程，保障“真实参与”，激励参与热情，提升政策认同。

（二）深圳市公民自主政治参与模式

自 2000 年以来，深圳市公民自主参与政治渐成趋势。在 2003 年深圳市各区人大代表换届选举中，涌现出一批“自荐竞选者”，以自主竞选方式与其他由组织推荐的

正式候选人展开角逐。2005年4月，13位居民主动担任人大代表联络员，建立南山区“人大代表联络员工作站”，代理人代表履行日常职能，就一些公共事务与有关方面进行协调和沟通。2005年5月，深圳市民李某以深圳公民身份以广告形式在报纸上刊登《致深圳市第四届人大代表和政协委员的公开信》，希望与新一届市人大代表和政协委员建立联系，代向人大、政协转交有关政策建议。深圳公民自主政治参与具有以下三个特点：第一，参与主体是社会各界。职业主要为公司职员、私营企业主、自由职业者和小区业主等“中等收入”以上者，政治身份主要是民主党派、无党派人士或一般群众。第二，参与的动机主要是维权。也在一定程度上表现出代言性和公益性。第三，自主参与意识和平等竞争精神。体现出民主法治观念的日渐觉醒，民众开始自发寻求和挖掘体制内的民主空间（陈文、黄卫平，2009）。第四，不仅参与方式日趋多样，更注重参与的策略和手段。

公民参与公共事务决策无论是对城市整体利益还是个体利益都有必要，但在参与过程中也存在着决策效率损失和成本增加。因此公共管理者应该维持市民参与的代表性与政府管理活动效率之间的平衡，可以根据具体情况采取不同的公民参与形式。总体方向是：政府激发市民主动，以市民主动促进政府主动。市民参与公共事务决策的程度是检验城市治理水平的重要标志之一，但目前大城市的市民参与仍然比较薄弱，也有不少城市流于形式，或昙花一现，徒有虚名。未来，中国大城市政府在市民参与决策问题上应主动作为、积极探索。

总之，梳理和分析中国大城市的治理实践，可以发现：大城市在经济治理方面的积极探索，为中国城市的经济治理勾画出比较清晰的原则与框架，大城市治理的趋势和方向逐渐清晰，即市场决定和市民主动。大城市经济治理的具体形式不仅具有创新性和中国特色，而且其经验还可为国外的一些城市所借鉴。当然，中国城市的治理还需要面对一些困难和挑战。

参考文献

陈文、黄卫平（2009）：《改革先行地区的公民自主政治参与——基于深圳经济特区若干案例的分析》，《天津社会科学》第1期，第52~54页。

（美）戴维·奥斯本、（美）特德·盖布勒（1996）：《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》，周敦仁译，上海：上海译文出版社，第35~36页。

刘彦平（2009）：《中国城市营销发展报告（2000-2010）：通往和谐与繁荣》，北京：社会科学文献出版社，第20~25页。

倪鹏飞（2003）：《中国城市竞争力报告》，北京：社会科学文献出版社，第60~65页。

Anderson, Tames E. (1989), *Government and the Economy: What is Fundamental?* in Warren J. Samuels (ed.) *Fundamentals of the Economic Role of Government*, New York: Greenwood Press, p. 17.

责任编辑：薛亚玲