



大都市政府治理绩效的构成分析与取向调适： 基于大都市发展转型的背景

易承志

摘 要：大都市是城市化发展到一定阶段的产物。从根本上解决大都市发展中面临的问题要求推进大都市发展转型。大都市发展转型既要求大都市政府治理保持较高的绩效，也要求这种较高的绩效是与大都市发展新模式的要求相适应的绩效。要满足大都市发展转型的要求，就需要厘清大都市政府治理绩效的内涵和构成并分析适应大都市发展转型需要的政府治理绩效取向。大都市政府治理绩效主要表现为绩效价值结构、内容结构和驱动结构三个方面，其绩效取向的调适也需要从上述方面进行。

关键词：大都市；政府治理；绩效

一、问题的提出

大都市是指“具备一定人口规模(不少于 200 万人),由具有行政隶属关系的一系列地方政府所组成的在一定范围内发挥着重要的政治、经济、文化等功能的大城市”(易承志, 2009:29)。改革开放以来,在中国城市化的迅猛推进下,一部分大城市日益成长为大都市。“城市化的迅猛推进,既给我国大都市的发展带来了强劲的动力,也使得其面临着严峻的挑战”(易承志,2013a:78-84),给不少大都市带来了环境污染、交通拥挤、住宅紧张、就业困难、生活质量下降等问题。对此,有研究者甚至作出了“‘大都市’已不适用于界定和表述中国大城市”的判断(刘士林,2012:30-31)。然而,用其他概念取代大都市概念并不能消除大都市所面临的问题。实际上,这些问题是与大都市传统发展模式相伴而生的。大都市传统发展模式是一种以效率为中心的发展模式,主要强调通过人口、土地规模扩张和资源要素投入来促进城市的发展,要求在既定的时间内提高产出速度,或以既定的劳动或物质消耗增加产出数量,而对这种产出是否符合社会公众或个体公民的需要则较少考虑。这种传统的发展模式在改革开放以来中国大都市的发展进程中较为常见。应该承认,在大都市成长的初始阶段,传统发展模式对于形成和扩大大都市的聚集效应曾经发挥过积极的作用。以上判断得到了一些大都市发展数据的支持。以北京、上海、广州三个大都市为例,从 1978 年到 2011 年,三者的生产总值总体上都经历了一个持续快速的生长,年均增长率分别达到 10.5%、10.4%和 13.9%,都超过了全国平均水平 10.0%(易承志,2014:59-65)。然而,传统发展模式对效率的偏重及对发展质量和人本身需要的忽略也决定了其积极效应是有限度的,“超过这一限度,外延型发展模式所固有的消极作用就会超过积极效应”(易承志,2013b:36-39),并带来各种大都市问题。为了从根本上解决上述问题,当代中国大都市正在进行由传统外延增长式的发展向内涵式发展转型的实践。以上海为例,经过 30 多年的快速发展,上海的可持续发展日益受到资源、环境、机制等瓶颈和障碍因素的制

约,传统外延型发展模式难以为继。面对形势的变化,上海强调“以创新驱动发展,在发展中加快转型,在转型中提升发展质量和效益”,加快推进大都市的发展转型,并且取得了明显成效,增长的质量和效益逐步提升(曹继军、颜维琦,2012)。大都市发展模式转型对政府治理绩效提出了两个方面的要求,一是要求大都市政府治理保持较高的绩效,以平稳推动大都市发展模式转型;二是要求这种较高的绩效是与大都市发展新模式的要求相适应的绩效。要达到上述目的,就需要厘清大都市政府治理绩效的内涵和构成并分析适应大都市发展转型需要的政府治理绩效取向。

二、大都市政府治理绩效的内涵

绩效(performance)这个概念源于经济学,用来描述经济活动的有效性,主要以投入产出关系来衡量。当绩效从经济学应用到政府领域时,这一概念变得复杂起来。因为政府必须考虑绩效的政治和社会意义,而不仅仅是经济学上的投入产出关系。政府目标的多元性、对象的广泛性、产出的无形性和间接性等因素使得政府绩效成为一个很难厘清的概念。美国绩效评估专家哈瑞·P·哈特瑞(Harry P. Hatry)指出,“效率与有效性是政府绩效评估的核心,它们相互依赖。如果以牺牲公共服务质量为代价来降低单位产出的成本(效率),或者提高单位投入获得产出(生产力),这种效率的提高实际上扭曲了政府绩效的真正内涵”(Hatry,1977:4)。实际上,政府绩效是一个比较抽象的概念,正因为如此,研究者对政府绩效提出了各自的界定方式。例如,有研究者强调绩效结果和政府目标的关联性,认为政府绩效是指与所追求的目标相关的活动的结果,其目标在于提高政府实现其目标的程度(Curristione,2005:127-151)。也有研究者强调绩效结果与政府能力的相关性,认为政府绩效指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,是政府在行使其职能、实施其意志的过程中体现出的管理和服务能力(陈振明,2003:273)。

政府绩效是通过对政府活动的有效性进行衡量而得出,离开了政府的活动,就无所谓政府绩效。而政府活动实际上是政府职能的履行过程。有研究者从利益的角度将政府职能分为政治职能和社会职能,其中政治职能要实现的是阶级利益,社会职能要实现的是公共利益,而公共利益视角的政府职能包括两方面内容,“一方面,政府应该以实现公共利益为己任,通过公共利益可以界定政府公共职能的基本内容;另一方面,从公共利益的实现机制来看,政府不是公益物品的唯一提供者,它应该在公共利益的实现机制中承担‘掌舵’的角色”(麻宝斌,2004:86-92)。上述界定令人信服地区分了政府职能的构成、目标及实现机制,有利于更为深入准确地认识政府职能的本质内涵。我们认同这一界定,将政府职能分为政治职能和社会职能两类,而政府绩效主要针对的是政府社会职能的履行情况。从社会职能来看,“政府的产生是社会的需要,是为了解决社会问题和保障公共利益,政府必须负责维持公共秩序,提供公益产品,维护公共利益”(麻宝斌,2004:86-92)。但随着传统社会向现代社会的转型,政府已经没有能力独自承担提供公益产品,解决公共问题,维护公共利益的重任,而是必须与包括市场组织、社会组织和公民个人在内的其他主体一起合作提供公益产品,解决公共问题和维护公共利益。这就要求从传统的政府管理向现代政府治理的转型。严格来讲,政府绩效衡量的就是政府治理的有效性,正是在这种意义上,有研究者认为,地方政府治理绩效是指各级地方政府在管理社会公共事务、提供公共服务过程中所取得的成绩和效益(倪星,2007:92-98)。也就是说,我们这里谈到的政府绩效是指政府治理绩效。结合上述观点,政府治理绩效可以界定为政府在与各种组织和个人合作管理社会公共事务、提供公共产品、解决社会公共问题、促进社会公共利益过程中所取得的成绩和效果。作为一定区域范围内发挥着重要的政治、经济、文化等功能的大城市,大都市是政府治理的特定空间,政府治理绩效的概念在大都市这一空间内也是适应的。因而大都市政府治理绩效可以界定为政府在与各种组织和个人在大都市范围内合作管理社会公共事务、提供公共产品、解决社会公共问题、促进社会公共利益过程中所取得的成绩和效果。

三、大都市政府治理绩效的构成分析

当前,随着中国城市化的迅猛推进,越来越多的城市已经成长为大都市,在特定区域(地区、国家、国际)的政治、经济、文化生活中具有较高影响力,大都市政府治理也取得了显著的绩效。大都市政府治理绩

效可以从价值取向、主要内容和驱动力量等方面表现出来,并形成了由上述三个层次构成的绩效结构。

(一) 大都市政府治理绩效的价值结构

大都市政府治理绩效的价值结构描述的是大都市政府治理的价值取向和所要实现的价值目标。价值是社会科学研究的基本命题,也是理解大都市政府治理绩效的重要范畴。价值结构是指行为主体价值取向或目标的构成状况。有研究者从公共政策的视角出发,对价值结构进行了分析,将政策文本中的价值分为反映物质层面的实体价值(包括经济、权力、知识、技术、福利等价值)和精神层面的符号价值(包括专有称谓、名誉、意识形态、规划目标等),认为“对政策文本价值分析的一个基本目的是要了解不同种类的价值在单一文本和文本体系中的构成情况,即价值系统的结构,以便从一种系统和结构的角度,观察权威部门是如何在特定的情景下控制不同甚至是矛盾性的价值以及这种控制本身所体现出的价值观”(涂端午,2010:6-13)。大都市政府治理绩效的价值结构是大都市政府治理所要实现的绩效价值取向或目标。由于大都市政府治理主体在治理过程中履行着政治、经济、社会、文化等多方面的职能,其治理要实现的绩效价值取向或目标也是多样的,但其核心价值取向或目标包括效率和公平两个层次。

效率关注的是投入产出之间的数量关系,许多研究者多持有这一观点,例如,效率被研究者界定为“是使用价值的出量对劳动工时的入量的比例”(康芒斯,1997:417),或“就衡量或评价的角度讲,是指产出与投入的比率,反映的是资源配置的有效性或资源利用的有效程度”(王金柱,2005:165-166)。效率本来是一个经济学的概念,将该概念借用到政府公共管理领域形成了政府效率的概念。研究者倾向于认为,“政府效率是与效率、政府绩效关系密切的相对概念,是同级政府或不同级政府部门之间所耗费的成本以及所产生的收益之间的相对比较”(唐天伟,2009:40)。从上述界定可以看出,效率或政府效率的实质是资源配置和利用的有效性。从效率角度上讲,如果既定的投入不能带来预期的产出或既定的产出消耗了超出预期的投入,那么其政府治理的绩效就是不理想的。例如研究者在分析美国地方政府治理绩效时指出,“它们(政府)在公共教育上花的钱越来越多,但是学生考试分数差和退学率几乎没有改观。它们在警察和监狱上花的钱越来越多,但是犯罪率继续上升”(奥斯本、盖布勒,1996:121)。反之,如果既定的投入带来了预期的产出或者既定的产出没有消耗超出预期的投入,那么政府治理的绩效则是比较理想的。对于前者,政府治理的产出消耗了超出预期的成本,可以称之为大都市政府治理的负绩效;而后者,由于既定的投入获得预期或超出预期的产出,可以称之为大都市政府治理的正绩效。

公平是一个古老的概念,马克思对公平进行了集中的论述,区分了两种公平,一种是形式上的公平。另一种是实质上的公平。马克思强调“人是人的最高本质”(马克思恩格斯,1995a:16),即人的本质的同一性,指出资本主义社会强调以劳动作为同一尺度的分配公平从历史发展角度而言具有的进步性,但又指出这种公平只是一种形式的公平,“总还是被限制在一个资产阶级的框框里”(马克思恩格斯,1995b:304)。马克思认为,以劳动作为统一度量标准,尽管具有形式上的公平性,但它忽略了劳动者的内在差别,“这种平等的权利,对不同等的劳动来说是不平等的权利。它不承认任何阶级差别,因为每个人都像其他人一样只是劳动者;但是它默认,劳动者的不同等的个人天赋,从而不同等的工作能力,是天然特权。所以就它的内容来讲,它像一切权利一样是一种不平等的权利。权利,就它的本性来讲,只在于使用同一尺度;但是不同等的个人(而如果他们不是不同等的,他们就不成其为不同的个人)要用同一尺度去计量,就只有从同一角度去看待他们,从一个特定的方面去对待他们,例如在现在所讲的这个场合,把他们只当作劳动者,再不把他们看作别的什么,把其他一切都撇开了”(马克思恩格斯,1995b:305)。进而马克思认为实质上的公平应该是考虑到劳动者个体及家庭差异,能够满足每一个人的基本需要和实现每一个人全面发展的真正平等。马克思认为一方面形式公平在一定历史条件下具有其合理性,另一方面公平的发展目标就是创造条件不断从形式公平向实质公平迈进。马克思主义形式公平和实质公平相结合的公平观对国内研究者产生了重要的影响。有研究者从个人与个人、个人与集体、组织与组织之间关系的层面进行了分析,“在集体、民族、国家之间的交往中,公平指相互间的给予与获取大致持平的平等互利,同时还包含有对待两个或两个以上的对象时的一视同仁。在个人与社会集体之间的关系上,公平指个人的劳动活动创造的社会效益与社会提供给个人的物质精神回报的平衡合理。在个人与个人之间的关系

上,公平指他们之间的对等互利和礼尚往来”(朱贻庭,2002:45)。在这样一种界定中,公平强调的主要是一种人际交往或付出与回报间的对等关系。也有研究者认为,公平的论域在当前已经变为社会公平,即社会制度在调配基本的权利与义务关系方面做到平衡或一致,一种社会制度的公平衡量的是这种社会制度符合社会的利益与否,能够在多大程度上满足每个社会成员的利益(万斌、陈业欣,2000:87-94)。根据马克思主义的观点,可以得出,公平的实质是对人之为人的一致对待和对人的基本需要的同等满足。对于政府治理的绩效价值取向,研究者多是从效率和公平相结合的视角进行分析的,如认为在履行政府职能、提供公共服务、解决公共问题的政府治理过程中,政府的效率具有二元性,既追求以较少的人力、物力、财力投入取得最大的社会经济产出,也追求社会公平,“政府效率虽然具有政府活动的投入产出比率的一般效率的涵义,但它不但是经济学意义上的数量标准,而且是社会学上的质量指标”(唐任伍、唐天伟,2004:100-106)。尽管上述分析谈的都是效率,但强调的分别是效率和公平。这也从一个侧面说明,效率和公平是政府治理过程中处于不同层次但紧密联系在一起的两种价值取向。

作为政府治理在特定空间的表现形式,大都市政府治理绩效在价值上也可以分为效率和公平两个层次。其中,效率价值主要是对政府治理投入产出比率的关注,而对这种产出的质量如何以及能否满足社会公众及每一个个体公民的需要,则不是很关注;与此相对,公平价值坚持以人为本,更为关注的是产出的质量以及产出对社会公众及每一个个体公民需要的满足。大都市政府治理绩效的公平取向并不盲目地反对效率取向,在一定程度上,公平价值和效率价值是可以和谐共处并且相互促进的,效率的提升可以为公平价值的实现提供更好的物质基础,而公平的增进有利于大都市广大社会公众积极性的发挥和社会关系的和谐,从而为效率的进一步提升带来强劲动力。然而,超过一定限度,对效率的过于强调会忽略进而妨碍公平价值的实现。在这种情境下,大都市政府治理绩效的公平取向则会将产出质量以及社会公众和每一个个体公民需要的满足置于比效率更为优先的位置。

(二) 大都市政府治理绩效的内容结构

对于政府治理绩效的内容,研究者有不同的意见,但总的来说可以区分为横向类别结构和纵向层次结构两个方面的内容。

1. 大都市政府治理绩效的横向类别结构

一些研究者将政府治理绩效区分为不同类别的绩效内容,不同类别的绩效并没有地位上的高低轻重之分,这就形成了政府治理绩效的横向类别结构。有研究者认为政府治理绩效包括经济绩效、社会绩效和政治绩效。经济绩效是指政府促进经济持续发展的能力,社会绩效是指政府促进社会全面进步的能力,政治绩效是指政府的制度安排和制度创新的能力(臧乃康,2004:141-147)。还有研究者强调政府治理绩效包括国民经济、人民生活、科教文卫、生态环境和社会治安等方面(倪星、余凯,2004:84-92)。上述研究者都根据一定的标准界定了政府治理绩效的横向类别结构,不同的横向类别结构各有其侧重点。本文认为,从经济、政治、社会等方面对政府治理绩效进行分析不仅简洁明了,而且也能够较好地反映政府治理主体在不同领域的绩效状况,因而本文更倾向于从上述视角来界定政府治理绩效的横向类别结构,认为政府治理绩效的横向类别包括经济绩效、政治绩效、社会绩效和生态绩效。大都市作为特定国家的地方行政领域,其政府治理绩效的横向类别同样可以分为上述几个方面,其中,经济绩效是指大都市政府与其他治理主体促进经济持续发展的能力以及经济发展的质量,政治绩效是指大都市政治制度安排和制度创新的能力及质量,社会绩效是指大都市政府与其他治理主体促进社会和谐发展的能力以及社会发展的质量,生态绩效是指大都市政府与其他治理主体促进生态环境发展的能力以及生态环境质量。

2. 大都市政府治理绩效的纵向层次结构

政府治理绩效是政府治理职能实际履行情况和治理目标实现情况的动态反映。政府治理职能是由各方面具体内容构成的复杂整体,政府治理所要实现的目标也是复杂多样的,而政府治理所取得的绩效就是各方面具体治理职能履行情况和具体治理目标落实情况的总体反映,体现为一个总体绩效,而总体绩效又包含了经济、政治、社会、生态等具体领域的绩效,上述各个领域的绩效又可以进一步分解为各个具体方面的绩效。就此而言,政府治理绩效可以分为总体绩效、领域绩效和指标绩效三个层次。针对政

府治理绩效的层次特征,研究者在运用层次分析法分析政府治理绩效时也构建了三层次的评估指标体系(彭国甫等,2004:136-139)。作为政府治理在特殊空间的表现形式,大都市政府治理绩效的纵向层次结构也同样表现为总体绩效、领域绩效和指标绩效三个层次。

（三）大都市政府治理绩效的驱动结构

政府治理绩效的驱动结构是指促使政府治理绩效得以实现的动力因素的总和。政府治理绩效是在一定的动力因素的作用下实现的,离开了动力因素的作用,政府治理绩效就难以取得。实现政府治理绩效的动力因素包括外延与内涵、权力与责任、管制与服务等方面,不同时空背景下政府治理绩效的驱动因素也往往是不同的,而且这些动力因素构成了区别不同政府治理体系及其运行绩效的核心内容。大都市同样如此,其政府治理绩效的动力因素包括外延与内涵、权力与责任、管制与服务等方面。外延主要强调的是政府投入的规模和数量,而内涵则主要强调的是政府投入的效益和质量。这些动力因素的分布就构成了大都市政府治理绩效的驱动结构。

实际上,大都市政府治理绩效的价值结构、内容结构和驱动结构是内在联系在一起的,价值结构会体现在内容结构中并受到驱动结构的支持,而既定的驱动结构也会制约内容结构和价值结构的更新(见图 1)。

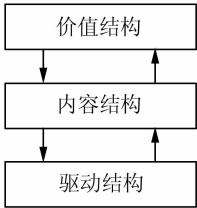


图 1 大都市政府治理绩效结构示意图

四、大都市政府治理绩效的发展取向

大都市政府治理的绩效取向需要适应特定大都市发展模式的要求。随着大都市发展模式的转型,大都市政府治理的绩效取向也需要进行相应的调适。由于大都市政府治理绩效体现为价值结构、内容结构和驱动结构的统一体,因而,大都市政府治理绩效取向的调适也从价值结构、内容结构和驱动结构三个方面体现出来。

（一）大都市发展中政府治理绩效的价值取向

从价值上来讲,效率和公平的关系包括两个方面:一方面,效率和公平是两种不同的价值取向。效率追求的是既定投入的产出最大化,涉及的是人与物之间的关系;而公平追求的是对人的一致对待和基本需要的同等满足,对人的一致对待强调的是机会公平和过程公平,对人基本需要的同等满足强调的是结果公平。作为两种不同的价值取向,效率和公平在特定情况下甚至会发生一定的冲突,“虽然效率准则规定稀缺资源应被用到其能产生最大纯收益的地方,但公平的目标则可能缓减这一目的,致使有利于特别是非常贫穷的人群的设施得到发展”(奥斯特罗姆等,2000:131);另一方面,效率和公平两者又相互依赖,相辅相成。其中,效率是公平的前提。效率为公平的实现提供了物质基础,没有效率,政府就没有足够的能力去实现机会公平和结果公平,或者说最多也只能实现一种低水平的平等。公平则是效率的目标,为效率的实现提供了强劲动力。没有机会公平和结果公平的激励,效率就会因为动力不足而难以有效提升。从上述分析可以看出,效率和公平是政府需要同时推进的两种价值,“政府在社会发展中的责任,不仅仅体现在能否有效实现自身的公共服务提供能力,也体现在能否有效实现公共服务在公民间提供的公平和均等化”(吕炜、王伟同,2008:52-64)。但效率和公平在政府治理价值结构中所处的位置是不同的,而且两者的理想位置也与政府所处的具体情境有关。一般而言,效率是公平的前提,在社会物质生产水平还比较低的时候,效率在政府治理价值结构中的地位可以更突出一些,然而公平是比效率更高一层的价值,在价值结构中处于更为核心的位置,是效率的目标。随着社会物质生产水平的提高,应该不断凸显公平的位置,否则,效率就会因为背离了服务公平的初衷而失去意义。

在大都市传统外延式增长模式下,以效率为中心是大都市政府治理绩效所持的价值取向,这种价值取向在当时基本适应了大都市外延式增长模式的要求,较好地实现了当时的政府治理目标,并且为大都市发展模式转型提供了必要的物质基础。然而,对效率的强调超过一定限度,不仅给大都市带来了一系列的治理问题,而且也严重制约了公平价值的实现。因此,随着大都市由外延式增长模式向内涵式发展

模式转型,大都市政府治理绩效的价值取向也应该从效率中心转向更为重视公平。当前,大都市政府治理绩效价值取向的重新调适已经成为一些大都市的实践。例如,上海将以人为本贯彻到大都市发展模式转型的整个过程,强调促进每一个人的全面发展,不断凸显公平的价值(曹继军、颜维琦,2012)。

(二) 大都市发展中政府治理绩效的内容取向

在适应大都市传统外延式增长模式的过程中,政府治理绩效的横向类别结构和纵向层次结构都出现了失衡的问题。前者主要表现为两个方面:一是经济绩效过于受到重视,而政治绩效、社会绩效和生态绩效受到的重视不够;二是经济的数量、速度等外延指标过于受到重视,而质量、效益等内涵指标受到的重视不够。后者则主要表现为某些指标绩效和领域绩效过于受到重视,而另外一些指标绩效和领域绩效受到的重视不够,最终影响了总体绩效的实现。实际上,大都市政府治理绩效的横向类别结构问题和纵向层次结构问题是内在联系的,纵向层次结构所表现出来的问题其根源在于横向类别结构的失衡。

大都市内涵式发展新模式更为关注公共服务的质量以及社会公众和每一个个体公民需要的满足,更为关注经济、政治、社会和生态各个领域的均衡发展。这就要求对大都市政府治理绩效的内容取向进行调适。这种调适既包括横向类别结构的调适,也包括纵向层次结构的调适,但其关键是横向类别结构的调适。在横向上,这种调适就是要改变过于重视经济绩效的传统取向,转而追求经济、政治、社会和生态领域的均衡发展;在各个领域的内部,就是要改变过于重视外延绩效指标的传统取向,转而更为重视内涵绩效指标。实际上,一些大都市已经在着手这一调适。例如,上海在大都市转型过程中强调绝不能以牺牲环境和资源、积累社会矛盾为代价,求得一时的快速增长,而是力求实现各个领域的均衡与和谐发展,为此加大了对社会保障和环境生态等领域的投入。单以住房保障为例,“2007年至2011年间,累计开工建设和筹措各类保障房约5500万平方米,廉租住房、公共租赁住房、共有产权保障房、动迁安置房‘四位一体’的住房保障体系基本形成”(曹继军、颜维琦,2012)。在纵向上,这种调适就是要改变过于重视总体绩效的效率性这一传统取向,转而更为重视总体绩效的公平性。而这一总体绩效的转换关键还是在于横向绩效结构的调适。

(三) 大都市发展中政府治理绩效的动力取向

大都市政府治理体系是在一定动力因素的驱动下运行的,这些动力因素构成了大都市政府治理体系运行绩效的驱动结构。大都市政府治理绩效的驱动结构由外延与内涵、权力与责任、管制与服务等方面动力因素构成。在不同的大都市发展模式下,各动力因素在驱动结构中占据的位置也是不同的。因为作为动力因素,外延、权力和管制更多关注的是产出效率,而内涵、权利和服务更为关注的是产出质量以及社会公众和每个个体公民的需要的满足,从而这些动力因素更有利于新绩效目标的实现。

在大都市传统外延式增长模式下,主要的发展取向是效率取向,这一效率取向主要是由外延、权力和管制等动力因素驱动的。随着大都市发展模式由外延式增长向内涵式发展转型,大都市新的发展模式更为注重人本身的价值,更为强调公共服务的质量以及社会公众和每一个个体公民需要的满足,更为彰显的是绩效的公平性,这就需要由传统的外延、权力和管制驱动转向更为注重内涵、权利和服务驱动。例如,当前一些大都市大力推行的放松规制、建设服务型政府的改革战略就是上述动力取向转换的鲜明体现。以上海为例,“从2001年3月至2013年6月,上海共开展六次行政审批清理工作,共取消、调整2237项行政审批事项”(黄安琪、叶锋,2013)。上海的上述实践积极推动了其大都市的转型发展进程,也从一定程度上证实了动力因素转换对促进大都市发展模式转型和实现新绩效目标的重要性。

参考文献:

- [1] [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒(1996). 改革政府:企业精神如何改革着公共部门. 上海市政协编译组、东方编译所编译. 上海:上海译文出版社.
- [2] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆等(2000). 制度激励与可持续发展——基础设施政策透视. 毛寿龙译. 上海:三联书店.
- [3] 曹继军、颜维琦(2012). 上海:创新驱动大转型. 光明日报,8月1日.
- [4] 陈振明(2003). 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径. 北京:中国人民大学出版社.

- [5] 黄安琪、叶锋(2013). 上海持续清理行政审批与行政收费. 新华每日电讯, 10月10日.
- [6] [美]康芒斯(1997). 制度经济学:上册. 于树声译. 北京:商务印书馆.
- [7] 刘士林(2012). “大都市”已不适用于界定和表述中国大城市——以上海为例. 探索与争鸣, (10).
- [8] 吕 炜、王伟同(2008). 发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析. 中国社会科学, (4).
- [9] 马克思恩格斯(1995a). 马克思恩格斯选集:第1卷. 北京:人民出版社.
- [10] 马克思恩格斯(1995b). 马克思恩格斯选集:第3卷. 北京:人民出版社.
- [11] 麻宝斌(2004). 公共利益与政府职能. 公共管理学报, (1).
- [12] 倪 星、余 凯(2004). 试论中国政府绩效评估制度的创新. 政治学研究, (3).
- [13] 倪 星(2007). 中国地方政府治理绩效评估研究的发展方向. 政治学研究, (4).
- [14] 彭国甫、李树丞、盛明科(2004). 应用层次分析法确定政府绩效评估指标权重研究. 中国软科学, (6).
- [15] 唐任伍、唐天伟(2004). 政府效率的特殊性及其测度指标的选择. 北京师范大学学报(社会科学版), (2).
- [16] 唐天伟(2009). 政府效率测度. 北京:经济管理出版社.
- [17] 涂端午(2010). 高等教育政策的价值结构——基于政策文本的实证分析. 清华大学教育研究, (5).
- [18] 万 斌、陈业欣(2000). 公平概念的历史发展及当代意义. 浙江社会科学, (4).
- [19] 王金柱(2006). 构建和谐社会中的效率与公平. 长沙:湖南人民出版社.
- [20] 易承志(2009). 社会转型与治理成长:新时期上海大都市政府治理研究. 北京:法律出版社.
- [21] 易承志(2013a). 大都市发展转型与电子政务创新的路径分析. 社会主义研究, (2).
- [22] 易承志(2013b). 大都市概念没有过时——兼与刘士林教授商榷. 探索与争鸣, (6).
- [23] 易承志(2014). 大都市发展转型与政府治理过程创新:逻辑、问题与路径分析. 社会主义研究, (1).
- [24] 臧乃康(2004). 政府绩效评估及其系统分析. 江苏社会科学, (2).
- [25] 朱贻庭主编(2002). 伦理学大辞典. 上海:上海辞书出版社.
- [26] T. Curristione(2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, (1).
- [27] Harry P. Hatry(1977). *How Effective are your Community Services? Procedures for Monitoring the Effectiveness of Municipal Services*. Washington, D. C. : Urban Institute.

The Composition Analysis and Orientation Adaptation of Metropolitan Governance Performance

Yi Chengzhi

(East China University of Political Science and Law)

Abstract: The metropolis is the product of urbanization which moves to a certain stage. To completely solve the problems faced by metropolitan development requires the transformation of metropolitan development. Metropolitan development transformation not only requires the metropolitan governance to maintain a high performance in order to promote a smooth transition of the metropolitan development mode, but also requires that such a high performance is the performance that can be adapted to the requirements of a new metropolis development mode. To meet the requirements of metropolitan development transformation, it is necessary to clarify the meaning of metropolitan governance performance as well as its composition, and to analyze the governance performance orientation that can be adapted to the requirements of metropolitan development transformation. The metropolitan governance performance is mainly embodied as the three aspects of performance value structure, content structure and drive structure, and its performance-oriented adaptation also should be promoted from the above aspects.

Key words: metropolis; governance; performance

■作者地址: 易承志, 华东政法大学政治学与公共管理学院; 上海 201620。Email: yichengzhi@yeah.net。

■基金项目: 国家社会科学基金青年项目(10CZZ025); 霍英东教育基金会第十三届高等院校青年教师基金基础性研究课题(131091)

■责任编辑: 叶娟丽