

“回应市民需求”:城市政府能力评估的核心

何艳玲, 郑文强

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广州 510275)

摘要: 实现市民美好生活的关键, 取决于城市政府能力, 尤其是城市政府公共服务能力。对中国城市政府公共服务能力进行评估, 是推进中国城镇化和实现城市善治的重要手段。城市发展必须以市民需求作为出发点和依归, 而城市公共服务能力则是城市政府通过公共服务供给减少市民需求与市民满足之间差异的能力。这一能力又可具体区分为三个维度: 需求识别能力、服务供给能力、学习成长能力。基于 2013 年对全国 19 个副省级城市的调查发现, 服务供给能力不等于城市政府能力, 需求识别能力才是城市政府能力的关键要素。

关键词: 城市政府能力; 需求识别; 服务供给; 学习成长

中图分类号: C912.81

文献标识码: A

文章编号: 1009-3060(2014)06-0056-10

一、什么是城市政府能力

改革开放以来, 中国经历了快速的城市化进程, 城市化水平显著提高, 尤其进入 21 世纪以来, 城市化进程不断加速。与世界发达国家所经历的城市化过程不同, 中国的城市化走的是快速的量的扩张模式。快速城市化在带动经济增长的同时, 城乡差距、地区发展不平衡等重大问题并未得到根本性的改善, 而且环境危机、能源紧张、交通拥堵、住房短缺、就业不平衡等城市化的通病在中国也变得越来越严重^①, 人口(户籍约束)、资源(土地制度)与城市化(分工演进)之间的两难冲突更是已到令人担忧的地步^②。

在纷繁复杂的变化面前, 到底什么是好的治理? 到底什么是好的城市治理? 我们一直在探

索这个问题, 并试图将我们的研究放在整个中国大转型背景之下给以回答。

我们认为, 好的城市治理是可以实现市民美好生活的治理。如果城市不能让生活更美好, 我们为什么要留在城市? 实现市民美好生活的关键, 取决于城市政府能力, 尤其是城市政府的公共服务能力。对于城市政府公共服务能力, 一直有一个经典问题: “为什么一些城市能够比其他城市提供更多的公共物品? 即哪些因素影响着政府供给公共服务的水平?”^③ 对此学术界已经有相当多的讨论, 并形成了观点鲜明的两派: 一派聚焦公共服务供给的需求面(demand side), 强调不同的社会偏好形塑公共服务供给的模式^{④⑤};

收稿日期: 2014-10-05

基金项目: 国家社科基金重大项目(项目编号: 13&ZD041); 教育部文科重点研究基地重大项目(项目编号: 10JJD630016)。

作者简介: 何艳玲(1975-), 女, 湖南郴州人, 中山大学政治与公共事务管理学院教授, 博士生导师。

① 张松:《短缺还是过剩——有关中国城市化问题的探讨》, 载《城市规划学刊》, 2011 年第 1 期, 第 8-17 页。

② 缪军:《中国城市化的约束》, 载《城市规划》, 2003 年第 7 期, 第 17-21 页。

③ Daniel Ziblatt, “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912,” *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43(3/4), pp. 273-289.

④ Kenneth R. Mladenka, “Citizen Demands and Urban Services: The Distribution of Bureaucratic Response in Chicago and Houston,” *American Journal of Political Science*, 1981, 25(4), pp. 693-714.

⑤ Mir Anjum Altaf and Jeffrey A. Hughes, “Measuring the Demand for Improved Urban Sanitation Services: Results of a Contingent Valuation Study in Ouagadougou, Burkina Faso,” *Urban Studies*, 1994, 31(10), pp. 1763-1776.

⑥ Daniel Albalade and GermãBel, “Tourism and Urban Public Transport: Holding Demand Pressure under Supply Constraints,” *Tourism Management*, 2010, 31(3), pp. 425-433.

另一派坚持公共服务的供给面(supply side),指出城市的财政资源以及地方政府官员的专业化水平是影响公共服务供给的关键要素^{①②③}。

我们认为,在以人为本的新型城市化背景下讨论城市政府能力,必须聚焦城市政府公共服务能力,并将市民维度和“回应市民需求”带进来。因此,城市政府能力可以界定为:城市政府通过公共服务供给减少市民需求与市民满足之间差

异的能力^④。市民需求,是指市民工作、生活在城市的各类需求,尤其是公共需求;市民满足,是指市民需求实现程度以及其对这种实现程度的认知。这一定义包括如下内涵:(1)城市政府职责边界是公共服务供给,不能越界供给或者逃避应有职责。(2)城市政府提供服务以市民需求为导向。(3)城市政府能力需要动态发展和持续培养。

二、基于市民需求的城市政府能力评估

显然,围绕城市政府公共服务能力的城市政府能力对于市民生活至关重要。那么,如何评价和比较不同城市的城市政府能力?本文梳理了已有城市评估体系,其大致有两个视角。

1. 城市竞争力评估

总体而言,这类评估有几个特点:第一,虽然不少研究都以洛桑国际管理发展学院的“国际竞争力理论”和波特教授的“产业竞争力理论”作为其理论基础^{⑤⑥⑦},但两种理论显然存在“口径”过大的问题,基于国家层面的国家竞争力理论对于更小空间范围的城市不免具有一定的局限性,而且容易忽略微观的影响因素;第二,评价数据多来自统计机构的“硬数据”,由于统计问题,数据并未能真实反映城市政府能力;第三,既有评价指标多偏重于经济层面,对于城市的公共服务能

力则少有涉及^{⑧⑨};第四,数据分析过程多为静态式的结构分析,而缺少过程和动态分析。

2. 市民满意度评估

从美国1994年开发用户满意度指数(American Customer Satisfaction Index, ACSI)至今,以市民满意度为核心评价政府部门绩效的公共管理实践日益成熟和完善,已经成为各国评价公共部门绩效的重要方面^⑩。例如,英国的UKCSI模型方法、德国的DK模型方法、瑞典的SCSB模型方法、韩国的KCSI模型方法、马来西亚的MCSI模型方法等,其中以美国研究的ACSI模型方法应用最为广泛。市民满意度评估作为一种基于顾客导向的组织绩效评价与测量体系,虽然对于改进城市公共服务质量、推进政府管理体制改革和政府自身建设等具有积极的作用,但是

① S. Cavill and M. Sohail, “Improving Public Urban Services through Increased Accountability,” *Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice*, 2005, 13(1), pp. 263 - 273.

② Daniel Zibblatt, “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912,” *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43(3/4), pp. 273 - 289.

③ Matthew S. Winters, Abdul Gaffar Karim and Berly Martawardaya, “Public Service Provision under Conditions of Insufficient Citizen Demand: Insights from the Urban Sanitation Sector in Indonesia,” *World Development*, 2014, 60(1), pp. 31 - 42.

④ 何艳玲:《中国城市政府公共服务能力评估报告》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第2页。

⑤ 于涛方、顾朝林、涂英时:《新时期的城市和城市竞争力》,载《城市规划汇刊》,2001年第4期,第12-14页。

⑥ 姜杰、孙晓红、迟晓华:《城市竞争力理论评介》,载《山东社会科学》,2004年第10期,第113-117页。

⑦ 余明江、段承章:《城市竞争力理论研究综述》,载《安徽工业大学学报(社会科学版)》,2010年第4期,第14-17页。

⑧ 徐康宁:《论城市竞争与城市竞争力》,载《南京社会科学》,2002年第5期,第1-6页。

⑨ 周宏山、吴诣民、路维春:《城市竞争力评价指标与方法研究》,载《经济问题》,2003年第12期,第2-4页。

⑩ 王君、林挺进、吴伟、于文轩:《中国城市公共教育服务满意度调查及分析——基于2010年连氏中国城市公共服务质量调查的实证研究》,载《复旦教育论坛》,2011年第4期,第49-53页。

单纯依赖市民的主观评价,并不足以全面反映公共服务提供的数量和质量,更难以直接对应到城市的公共服务能力。一方面,市民的满意度受到诸多因素的影响,表现出较大的主观性,并且评价结果很大程度上受制于调查样本的规模与代表性,进而影响到“满意度”评估结果的科学性;另一方面,不同地区的经济、政治、文化等外部因素各异,不利于展开科学性的跨区域评价。

本文对中国城市政府能力的评估汲取了以上经验,并在一些核心层面有所不同:

首先,从评价的对象来看,本文构建的评估体系强调评估政府公共服务能力而非公共服务本身。这是因为公共服务供给结果的差异有很多种可能性,不同城市间的公共服务供给水平难以进行比较,但政府公共服务能力却可以比较。

其次,从评价的维度来看,本文强调以市民需求作为出发点和依归,构建了三个平行的维度来对城市政府能力展开评估,即需求识别能力、服务供给能力、学习成长能力;在此基础上对城市政府能力加以量化,并对全国 19 个副省级城市进行全面评估。其中,需求识别能力指的是城市政府多元、及时和有效地识别市民需求的能力;服务供给能力指的是城市政府提供能够覆盖和满足市民需求的公共服务的能力;学习成长能力指的是城市政府针对服务供给结果和所识别

到的需求之间的差距进行评估、学习和持续发展的能力。

一方面,我们在服务供给维度下重新整合了既有评估体系中涉及的服务供给内容指标,设置包括社会保障、教育、劳动就业、医疗卫生、社会安全、交通、环境、文化娱乐、住房和经济基础设施在内的十个子维度,以保障对政府公共服务供给领域的全覆盖;另一方面,我们特别设置了需求识别维度和学习成长维度,这是现有指标体系中很少见到的。对市民公共服务需求的有效识别是政府公共服务供给的基础和必要前提。政府的学习成长能力则是公共服务水平持续提升的强力保障。我们设置了绩效评估、反馈机制和学习成长三个评估子维度,对公共服务能力的潜在成长性进行评估。

再次,从评价数据来源来看,本文获得数据的方法除了政府及相关统计机构公布的“硬数据”,还有通过角色扮演、街头观察、媒体监测、问卷调查等获取的“软数据”,从而尽可能保证评价数据科学性与全面性,从而使得评价结果接近“真相”本身。

在汲取现有研究的贡献,并基于对城市政府能力的概念建构和理解的基础上,本研究试图建立以全面、完整、可操作为原则的中国城市政府能力测量指标体系,希望借此提供一个全新的观察和分析城市政府治理的视角。

三、中国城市政府能力测量指标体系

城市公共服务固然可以划分为基础教育、公共设施、公共卫生、社保福利、科学技术、环境保护、公共安全等诸多方面,但如果基于“能力”这一核心内涵来审视,政府对公共服务需求的实现能力无非是一系列“能力束”的集合。按照前述界定,这一“能力束”可以从根本上细化为政府的需求识别能力、服务供给能力和学习成长能力的逻辑实现过程。

需求识别能力、服务供给能力和学习成长能力这三大维度充分满足了我们对城市政府能力的定义及其特征。为了更好地测度这三大维度,本研究再次将三大维度分解至二级和三级指标(整体指标体系见表 1)。

在需求识别维度的测量上,首先,城市政府对

市民需求的识别应该通过多元的识别渠道,而不是传统的上传下达。因此,我们设立了识别“渠道的多元性”的二级指标;其次,城市政府对市民需求的识别应该是及时和敏感的,而不是迟钝或滞后的。因此,我们设立了“识别的及时性”这一个二级指标;第三,我们认为城市政府需求识别的对象应该覆盖居住在这个城市的各种类型、各种年龄结构和性别的居民,而非持有偏见地仅仅关注部分群体(例如户籍人口),或忽略一些发声微弱的群体(例如外来务工人员;或有特殊公共服务需求的女性、儿童和老人)。因此,我们设立了“覆盖的完备性”这一个二级指标。对需求识别这一维度和三个二级指标的测量则采用更加具体和更有操作性的十个三级指标分别进行测量(具体见表 1)。

表 1 政府能力指标体系框架

维度	二级指标	三级指标	
需求识别	渠道的多元性	基层调研	
		专家智库	
		听证会等意见征询(政府政策调查情况)	
		常规性领导接待日	
		传统媒体:电视、报纸	
		新媒体:政府官网、微博、民间网络媒体	
	识别的及时性	政府部门网站上的回应及时性	
		政府对于官方论坛的回应及时性	
		电话、邮件、现场反映问题得到的回复及时性	
	覆盖的完备性	政府需求识别方式的市民满意度	
	服务供给	社会保障	城镇职工基本养老保险的参保率
			城市低保救助人数占城市人口的比重(%)
财政社会救助资金占财政支出的比重(%)			
每万人公办社会福利机构数			
调查员对福利院和救助站的寻找和观察体验			
教育		平均每个教师负担人数(小学)	
		平均每个教师负担人数(中学)	
		政府在教育的财政投入(%)	
		调查员对学校运动场所和校车的观察体验	
劳动就业		城镇单位职工工资总额占 GDP 的份额(%)	
		最低工资在社会平均工资中的比重	
		失业率	
医疗卫生		每万人医院床位数(张/万人)	
		每万人口医生数	
		财政卫生事业经费占财政总支出中的比例	
		调查员对医院的观察体验	
社会安全		市民问卷中受访者的个人经历;调查员的食品安全抽查体验	
交通		人均城市道路面积(平方米)	
		每万人拥有公共汽车量	
		城市人口平均上下班时间(分钟)	
		交通事故数	
		调查员的公车、出租车、路牌指示和公共设施体验	

表 1(续)

维度	二级指标	三级指标
服务供给	环境	空气质量(城市空气质量达二级以上的天数)
		城镇生活垃圾处理率(%)
		城镇生活污水处理率(%)
		总去除率(此名词有待商榷)=总去除量/(总排放量+总去除量)
		是否测量 PM2.5(广州 PM1)
		调查员观察繁华路段的公厕与卫生情况
	文化娱乐	政府在文化娱乐投入占财政支出的比例
		每百万人剧场、影剧院数(个)
		每百人公共图书馆藏书(册、件)
		博物馆纪念馆(座)
		调查员的图书馆借阅体验以及是否有公开讲座
	住房	平均每平方米房价与城镇职工年均工资的比例
		人均绿地(平方米)
		城镇居民人均居住面积
	经济基础设施	通信业务总量占 GDP 比例
固定资产投资率		
当年实际使用外资金额占 GDP 的比例		
企业与政府打交道的痛苦指数		
企业问卷主观题目		
学习成长	公共部门绩效评估	全面性
		科学性
		公开性
	公共服务反馈机制	日常投诉与意见的反馈与纠错
公共部门学习成长	综合培训	

注:本表为作者自制。

对于服务供给的维度,我们主要从公共服务覆盖的领域来理解和测量,即城市政府公共服务供给应该覆盖公共物品领域,不应该越界供给,干涉市场和社会的边界;也不应该在本应该承担职责的领域失职。因此,服务供给维度包括社会保障、教育、劳动就业、医疗卫生、社会安全、交通、环境、文化娱乐、住房和经济基础设施这十个二级指标。这十个二级指标基本涵盖了在城市中生活的市民和企业对城市公共服务的需求,即人们生活在城市中,需要政府提供基本的社会保障和救助、满足大众的基础教育、劳动就业方面的信息提供等服务、治安良好的公共环境、便利

通畅的交通、无污染的环境、为大众文化娱乐所搭建平台和桥梁、为困难群体提供的保障性住房、为在城市中生存和发展的企业提供经济基础设施。这十个二级指标通过 41 个可操作的三级指标来测量(具体见表 1)。

学习成长维度针对的是公共部门在服务供给之后是否存在自我评估、获得反馈和自我学习成长。这反映了政府公共服务的完整性,即重视评估和汲取教训,并将习得的经验运用到下一步

的需求识别和服务供给环节中。因此,本研究的学习成长维度包括公共部门绩效评估、公共服务反馈机制和公共部门学习成长三个二级指标,即公共部门如何全面、科学和及时对公共服务供给的绩效进行评估;公共部门如何察觉市民对公共服务效果的反馈以及公共部门如何通过培训和学习来提升公共服务能力。在此基础上,这三个二级指标通过五个更具体的三级指标来测量(具体见表 1)。

四、数据收集、数据分析与研究发现

1. 数据收集

为科学高效地收集数据,在数据收集方法上,主要采取了以下四种方法:文献资料收集、问卷调查、半结构访谈和神秘顾客扮演。

文献资料收集指的是从 2011 年的各类统计年鉴、政府工作报告等官方文件、媒体资料当中搜索和获得相应的三级指标和部分二级指标数据。

问卷调查则是通过对 19 个城市的市民、企业和政府部门进行问卷调查,获得相应的三级指标和部分二级指标数据。本研究采用配额抽样选取市民问卷和企业问卷的样本。在市民问卷的样本量设计上,将抽样框中四大直辖市的样本量控制在本市主城区常住人口的十万分之六(0.006%)左右,其余城市的样本量控制在本市常住人口的十万分之四(0.004%)左右,并根据预算和可操作性把每个城市的样本量控制在 400 到 800 之间。企业问卷的样本量则最终确定为每个城市 30 个。各个城市的市民问卷和企业问卷的实际样本量见表 2 和表 3。

表 2 19 个市民问卷样本量

四个直辖市			
北京(720)	上海(720)	天津(400)	重庆(440)
10 个副省级城市和 5 个计划单列市			
哈尔滨(440)	长春(400)	沈阳(400)	济南(400)
南京(400)	杭州(400)	广州(520)	武汉(400)
成都(560)	西安(400)	大连(400)	青岛(400)
宁波(400)	厦门(400)	深圳(420)	

表 3 19 个城市企业问卷样本量

四个直辖市			
北京(30)	上海(30)	天津(30)	重庆(30)
10 个副省级城市和 5 个计划单列市			
哈尔滨(30)	长春(30)	沈阳(30)	济南(30)
南京(30)	杭州(30)	广州(30)	武汉(30)
成都(30)	西安(30)	大连(30)	青岛(30)
宁波(30)	厦门(30)	深圳(30)	

半结构化访谈是通过对 19 个城市的相应政府职能部门进行半结构化访谈来获得相应的三级指标和部分二级指标数据。这部分数据主要是用来支持学习成长维度的分析。

神秘顾客扮演是本研究在数据收集方法上的创新。神秘顾客扮演常见于市场调查,即调查员通过扮演顾客、使用服务,并对服务进行评价。通过神秘顾客扮演,消除对被调查对象可能存在的“表演”。本研究将这一商业世界的调研方法运用到公共服务领域,即经过严格培训的调查员以普通市民的身份对城市(地方)政府的需求识别和服务供给环节进行亲身实践感知,以期获得对于城市公共服务的“主观”感知,形成其他三种常用数据收集方法无法获得的经验数据。调查员随机选取各个城市的主要区域完成 30 份问卷,根据问卷题目要求,走访和观察各种类型的公共服务提供场所,并将自身感知和判断转换为评价分数。

本研究建构的指标体系的维度、二级和三级指标体系覆盖层面广、性质多样,数据来源复杂,很难设置在同一统计模型下。因此,首先通过计算原始数据的百分比或均值,将各层

级数据逐渐整合,转换成城市层次的数据;其次,通过验证性因子分析,形成二级指标乃至一级指标的因子分值;然后,生成三个维度中

各个城市的得分以及综合三个维度之后的各个城市总得分和排名,各城市相应得分即排名见表4。

表4 19个中国城市政府能力及其三大维度分数和排名^①

名次	城市总排名分数		需求识别排名分数		服务供给排名分数		学习成长排名分数	
	城市	分数	城市	分数	城市	分数	城市	分数
1	广州	100	武汉	100	杭州	100	宁波	100
2	南京	94.38	上海	71.57	上海	89.4	北京	81.34
3	宁波	88.3	南京	71.3	天津	86.1	大连	79.43
4	上海	80.17	杭州	55.41	哈尔滨	79.4	青岛	66.07
5	杭州	79.56	广州	51.72	青岛	76.5	西安	64.12
6	深圳	77.63	宁波	48.92	长春	75.2	沈阳	60.92
7	济南	75.22	青岛	45.15	深圳	72.8	杭州	60.82
8	北京	73.28	天津	43.45	广州	71	广州	60.7
9	成都	70.76	西安	42.66	北京	66.9	武汉	59.31
10	沈阳	57.98	沈阳	41.61	成都	65.4	南京	56.17
11	厦门	50.71	厦门	37.06	沈阳	59.8	厦门	55.26
12	大连	47.75	济南	31.2	厦门	58.4	济南	54.7
13	青岛	40.63	成都	29.51	济南	56.8	天津	47.7
14	天津	36.96	深圳	28.7	西安	46.4	上海	28.68
15	哈尔滨	33.12	北京	25.36	大连	46.3	哈尔滨	20.59
16	武汉	25.89	长春	15.84	南京	42.6	成都	15.67
17	西安	22.73	大连	12.99	宁波	42.2	长春	10.37
18	长春	17.26	哈尔滨	4.348	重庆	39.5	深圳	9.755
19	重庆	0	重庆	0	武汉	0	重庆	0

注:本表为作者自制。

2. 数据描述与总体情况说明

以上排行榜得出的是19个副省级城市的政府能力排名。排名从高到低为:广州、南京、宁波、上海、杭州、深圳、济南、北京、成都、沈阳、厦门、大连、青岛、天津、哈尔滨、武汉、西安、长春和重庆。

从总得分来看,根据各个相邻城市之间的得分差距,可以将19个城市按相邻城市总得分差异的高低排为四个层级。广州和南京以微弱的得分差距(相距1.05分)分别名列榜首和第二,却超出第三名的宁波2分以上,可看作为第一层级。第二层级的城市为第三名到第九名的宁波、上海、杭州、深圳、济南、北京、成都与相邻城市之间的差距微弱,仅相差不到1分左右,却高出第

三层级2.4分以上。第三层级的城市是沈阳、厦门、大连、青岛、天津、哈尔滨、武汉、西安和长春,它们之间的得分差距也是十分微弱的,在0.5分到1分之间。而第四层级的重庆不仅排名最后一位,其分数和第三层级的最后一名长春有3.24分之差,差距较大。

从地域分布来看,东部城市排名较靠前,广州、南京、宁波、上海、杭州、深圳依次排名前六。成都是唯一闯入前十的内陆城市。从行政区划来看,四个直辖市的表现差强人意,仅上海、北京进入前十,但也只是分别排名第四和第八。而天津和重庆则分别落入14位和最后第19位。

此外,从各城市经济发展水平来看,本报告在对人均GDP^②与城市政府的公共服务能力进

^① 我们的分值是由因子分析所得的因子值换算为百分制得来。换算公式为:分值=(某城市因子值-最小因子值) * 100 / (最大因子值 - 最小因子值)。

^② 我们所采用的人均GDP数据均来自于各市2011年国民经济和社会发展统计公报。

行相关分析后,结果显示出人均 GDP 与城市政府公共服务能力有较强的相关关系(相关系数为 0.626),即经济相对发达的城市,其公共服务能力也相对较高。例如政府能力排名前 6 的城市,其人均 GDP 的排名也处于 19 个城市中的前 9 名。相反的,排名 15 到 19 的哈尔滨、武汉、西安、长春和重庆,其人均 GDP 也相对较低,人均 GDP 在 19 个城市中的排名分别为 18、13、17、15 和 19。

3. 总排名与三个维度分项排名的相关分析

以上是对调查总体情况的说明。回到一开始提到的经典问题:“为什么一些城市能够比其他城市提供更多的公共物品?即哪些因素影响政府供给公共服务的水平?”。我们的指标体系设计理念暗含的就是城市政府能力影响着政府供给公共服务的水平,而城市政府能力又分为需求识别能力、服务供给能力以及学习成长能力。那么,可以转化为城市政府能力的三个维度何者才是影响城市政府能力的关键?

为了回答这一问题,我们采用相关分析的方法,揭示城市政府能力与需求识别能力、服务供给能力以及学习成长能力之间的相关关系,以便找出影响城市政府能力的关键维度。首先,将城市政府能力操作化为总排名,排名越高则城市政府能力越大,反之亦然;其次,将需求识别能力、服务供给能力、学习成长能力分别操作化为需求识别排名、服务供给排名、学习成长排名。评估结果如表 5 所示,相关关系如表 6 所示。

表 5 城市政府能力总排名与三大维度分别排名

城市	总排名	需求识别排名	服务供给排名	学习成长排名
广州	1	5	8	8
南京	2	3	16	10
宁波	3	6	17	1
上海	4	2	2	14
杭州	5	4	1	7
深圳	6	14	7	18
济南	7	12	13	12
北京	8	15	9	2
成都	9	13	10	16
沈阳	10	10	11	6
厦门	11	11	12	11
大连	12	17	15	3

表 5(续)

城市	总排名	需求识别排名	服务供给排名	学习成长排名
青岛	13	7	5	4
天津	14	8	3	13
哈尔滨	15	18	4	15
武汉	16	1	19	9
西安	17	9	14	5
长春	18	16	6	17
重庆	19	19	18	19

注:本表为作者自制。

表 6 城市政府能力与三个核心维度的相关关系表

变量	城市政府能力	需求识别能力	服务供给能力	学习成长能力
城市政府能力	1			
需求识别能力	0.4877*	1		
服务供给能力	0.1404	0.0491	1	
学习成长能力	0.2561	0.3281	-0.2053	1

注:*表示在 0.05 水平上显著。

从表 6 可知,城市政府能力与需求识别能力的相关关系为显著的正相关,相关系数为 0.4877,即在其他条件保持不变的情况下,城市政府的需求识别能力提高一个单位将会导致城市政府能力提升 0.4877 个单位。而服务供给能力和学习成长能力与城市政府能力之间的线性相关关系在统计上不显著,说明服务供给能力和学习成长能力的变动无法预测城市政府能力的变化趋势。从相关系数的符号来看,大部分的相关系数为正,与预期相符;但服务供给能力与学习成长能力竟然是负数,与现实不符,但由于没有通过显著性检验,可暂不考虑。

从以上表 5 和表 6,我们有以下发现。

首先,许多城市在三大维度的能力发展上并不均衡。

其次,需求识别和学习成长能力具有同质性,都要求政府树立市民导向的本位。进一步解释如下:服务供给能力是自上而下的政府对市民的服务提供,更多强调效率、成本与质量,相对来说,需求识别能力和学习成长能力强调沟通、反馈与协商,这需要培养起政府与市民之间的信任感。只有具备与市民建立良好信任机制的市民导向型政府,才能同步发展其需求识别和学习成长能力。相反,缺乏与市民沟通和信任的政府,

很难准确识别市民需求,也很难从市民反馈中获得学习的方向。正如测量结果所发现的,需求识别能力与学习成长能力都有比较一致的同向发展。即需求识别能力较强的城市,在学习成长能力上也较强;或者前者能力较弱,其学习成长能力也比较弱。与市民缺乏信任机制恰恰是许多城市政府暴露出的问题。

第三,城市政府能力不等同于服务供给能力。正如相关关系表所显示的,服务供给能力与其他两个维度并没有比较一致的同向发展关系,而且在统计上也不显著。即对于一些城市来说,尽管服务供给能力较强,但其需求识别和学习成长能力却比较弱,尤其是学习成长能力。这说明了仅仅依靠强大的服务供给上效率和质量,并不能代表其具有出色和完整的城市政府能力。

一直以来,对于城市政府公共服务能力的测量和评价都基于这样一个问题:政府提供哪些城市公共服务?提供水平和程度如何?对这一问题的回答带来的是对城市公共服务的投入程度、供给类别和供给水平的关注^{①②},也反映出这样一种预设:更多投入和产出的城市公共服

务代表更高水平的城市政府能力。但本研究强调:优质的城市政府公共服务能力体现的是城市政府在充分识别市民需求的基础上,准确和适当地供给城市公共服务,并在市民反馈的基础上实现自我成长和发展的能力。这将对城市政府公共服务能力的理解提升到新的层次,即城市政府能力不仅包括城市公共服务供给的能力,也包括城市政府对市民需求识别的能力和成长能力,而且通过数据显示,在现阶段需求识别能力占据更加关键的地位。服务供给只是城市政府能力的其中一个环节。如果没有对市民需求的准确、全面和完整的测量,那么城市公共服务供给即使有高投入和高产出,也是没有意义的。此外,城市政府能力还体现在拥有一个不断学习和成长、不断减少市民需求与满足之间差距的城市政府。在供给上简单粗放的投入和产出,在之后并无反思、学习和成长,无法体现持续性的高水平的公共服务能力。因此,一些服务供给得分和排名较高的城市,却因对需求识别和学习成长能力培养的忽略而导致这两个维度得分较低,而无法达到较高的城市政府能力。

五、讨论与结论

在过去的三十年里,许多城市政府将推动经济发展作为首要任务,这是特定时期的要求。但是在改革开放进入到深水区的今天,这一首要任务已经变得不合时宜。本文围绕城市政府能力进行测量,同时也观察经济发展与城市政府能力的关系。结果显示,经济发达地区的政府能力相对较高,同时,其服务供给能力也较高。可以看出,经济的发展能够促进当地政府更快更好地提供公共服务,但经济发达地区并没有获得相应的市民的正面主观评价。这说明经济发展对市民的生活具有一定的促进作用,但是在现时期,城市政府更应该转而关注如何

缩小市民需求和获得市民满足之间的差距,并培养相应的能力。

长期以来,GDP增长已经成为衡量各级政府绩效的主要指标。这是长期追求经济发展的结果。对于改革开放初期的中国来说,经济发展是首要的,各级政府对促进和培养当地经济发展也是首要职能。但是,经过三十年市场经济的发展和成熟,政府面临的难题不仅仅是经济发展,而是如何满足来自多层次市民的多元的公共服务需求。政府职能转变已经成为深入人心的共识,即政府的职责在于提供公共服务,而不是过多干预市场和社会领域。因此,衡量

① 张钢、徐贤春、刘蕾:《长江三角洲16个城市政府能力的比较研究》,载《管理世界》,2004年第8期,第18-27页。

② 齐艳芬:《城镇化加速期城市公共服务供给新路径——多元协同网络供给》,载《当代世界与社会主义》,2013年第1期,第165-168页。

城市政府绩效的重要指标应从 GDP 增长转为自身能力的增长。

本研究所提供的城市政府能力评估体系重在引导政府进行自身能力建设,为城市政府能力建设提供一个可供参考的标准。在这个标准中,除了关注公共服务供给这个传统的维度,城市政府更应该关注市民需求识别和自身学习成长这两个维度,特别是市民需求识别维度。本文所强调的城市政府能力建设从单一维度扩展到多重维度,力求从更大的视野去关注和解决中国城市政府能力建设问题。在这一视野下,城市政府在需求识别、服务供给和学习成长这三大维度中均存在不同的问题。

在需求识别部分,中国城市政府的问题集中在需求识别渠道的建设广度与运营有效性上;在服务供给部分,中国城市政府的问题则集中在公共服务供给的效率问题上;在学习成长部分,中国城市政府的问题集中在政府绩效评估的广度、反馈机制的有效性、培训体系的针对性等问题上。而城市政府能力的核心要素是需求识别能力,但当前需求识别能力正面临新一轮的系列挑战:即社会已从单一均质社会转向多元异质社会,导致市民的需求出现多元趋势,难以折中满足;在新媒体时代,互联网发展促成极端民意的表达,与之相对应的是“沉默的大多数”的民意依然存在,这导致市民的实际需求难以甄别,加剧了有效回应市民需求的困难。此外,长期以来政策过程中忽略市民需求,或者引入市民意见但不做正面回应,导致民众普遍的不信任和无力感,表达需求的积极性持续受挫。

综上所述,中国城市政府面临着许多需要解决的问题,因此排名靠前的城市政府并不意味着做得很好,只是相对做得较好。从总体水平上来看,中国城市政府的公共服务能力还是偏低。虽然我们基于 2013 年调查提供了一个排名,但是我们更希望在排名之后传递一种价值观:城市公共服务导向的改变迫切要求城市政府回归本位,即城市政府的价值在于为市民提供优质的公共服务。这一价值本位有其合理性和意义,因为在地理距离上,城市政府是最能够直接快速地了解本地市民需求的服务

供给者。在此价值定位下,这一改变要求城市政府必须以满足服务对象的需求,即本地市民的需求为目标,而非官僚上层的政绩要求为目标。但更深层次的要求是推动中央与地方关系的改革,促使城市政府有权有责成为市民需求的识别者和服务供给者。

当政府回归本位的时候,也意味着将城市治理的部分权力交还给社会。市民与私人部门不是公共服务的被动接受者或是顾客,而是和政府一样,都是城市治理的利益相关者。三者合力的联动,能够发挥不同的优势,政府需要明确界定服务边界,在涉及公共性的事务上主动承担责任,行使权力,而不是退缩。在涉及私人性的事务,必须退缩,还给社会和个人权责,而非越权包揽。市民不仅仅反映需求和接受供给,更需要主动参与决策过程,反映诉求,提供建议,并关注和监督需求落到实处。私人部门不仅是公共服务的对象,同时也需要承担社会责任,减少负的外部性,并且在基于自身优势的基础上与政府合力进行服务供给,分担风险,获得利益,成为城市治理的主动参与者。总的来说,政府、社会和市民应该合作,重塑协商民主机制,通过对话与协商,允许各方意见进入政策过程,在形成普遍共识的基础上科学决策。

在现实中,许多城市政府的能力建设依然无法满足以上要求。不仅如此,中国所处的经济社会转型期中,以该指标体系为基准,不同城市政府显示出不同的发展趋势,或积极发展,或滞后甚至倒退。这一具有规范性和指导性的指标体系的运用,暴露出规范与现实的差距,并为城市政府能力发展提供未来可能的发展道路。

这一发展道路与当今的世界潮流方向相呼应。自 20 世纪 80 年代以来,为应对财政压力越来越大与公民对政府提供的公共服务普遍不满的困境,西方发达国家兴起了以增强政府回应性和满足公民意愿为主要目标的政府改革运动,即“新公共管理运动”。这场改革涉及很多国家,改革的内容涵盖政府管理体制、过程、程序及技术等各个方面。就是在这场运动中,各国纷纷寻求并建构起与后工业社会、

信息社会相适应的治理模式，并向侧重改善民生的公共服务型治理模式转变。对中国城市政府来说，这场转型更为必要！

中国城市政府必须重新界定其职能边界，重构其与市场、社会的关系，建立政府、市场、社会三位一体的城市治理结构，实现由“地方

发展型政府”向“公共服务型政府”的角色升级^①和职能转型！

（本文写作得益于中山大学城市治理团队研究成果，核心成员还包括：陈琤、叶林、蒋绚、陈那波，特此致谢！）

“Be Responsive to Citizens’ Request”

— A Big Issue in Evaluating the Capacity of Municipal Government

HE Yan-ling, ZHENG Wen-qiang

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: In achieving a better life for Chinese urban citizens, the capacity of municipal government, particularly its capacity to deliver public services, plays the key role. Evaluation of Chinese municipal public service capacity is an important approach to improve Chinese urbanization and governance in cities. Urban development must be based on the concept of citizens’ request for public services and the capacity of municipal government to deliver public services, which is defined as the ability to minimize the gap between what citizens request and what they actually gain. There are three dimensions within the concept of government capacity: identification of citizens’ request, provision of public services, and learning and development. The survey data collected from 19 sub-provincial cities in 2012 reveal that the capacity to provide public services is not equal to that of municipal government, and its key indicator is the capacity to identify citizens’ request.

Key words: capacity of municipal government; identification of citizen’s request; provision of public services

（责任编辑：周淑英）

① 地方发展型政府，即发展中国家在向现代工业社会转变的过程中，以推动经济发展为主要目标，以长期担当经济发展的主体力量为主要方式，以经济增长作为政治合法性主要来源的政府模式。公共服务型政府，该理念在 20 世纪 80 年代“新公共管理”运动蔚然成风的背景下首先由西方国家提出，此后又得到多次修正。这一理念主张管理就是服务，政府的存在是为了满足社会的需求，政府应该尽可能地为社会提供满意的公共物品。参见：何艳玲、汪广龙、陈时国：《中国城市政府支出政治分析》，载《中国社会科学》，2014 年第 7 期，第 87-106 页。郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，载《中国社会科学》，2012 年第 5 期，第 95-112 页。