

破解效率悖论，消除社会鸿沟

2012

中国省级地方政府效率 研究报告

——消除社会鸿沟

北京师范大学管理学院
北京师范大学政府管理研究院

著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

2012

中國省級地方政府效率 研究報告

—— 2007-2010年

中國社會科學院
社會科學數據中心

北京师范大学国家“985工程”资助项目

破解效率悖论，消除社会鸿沟

2012

中国省级地方政府效率 研究报告

——消除社会鸿沟

Research Report of Provincial Local
Governments' Efficiency in China 2012

北京师范大学管理学院 著
北京师范大学政府管理研究院



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2012中国省级地方政府效率研究报告/北京师范大学管理学院,北京师范大学政府管理研究院著.—北京:北京师范大学出版社,2012.10

ISBN 978-7-303-15444-9

I. ①2… II. ①北… ②北… III. ①省—地方政府—行政管理—研究报告—中国—2012 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第222432号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

2012 ZHONG GUO SHENG JI DI FANG ZHENG
FU XIAO LV YAN JIU BAO GAO

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码:100875

印刷:北京京师印务有限公司

经销:全国新华书店

开本:184 mm × 260 mm

印张:18

字数:330千字

版次:2012年10月第1版

印次:2012年10月第1次印刷

定价:55.00元

策划编辑:戴轶 责任编辑:戴轶 李念

美术编辑:毛佳 装帧设计:毛佳

责任校对:李茵 责任印制:孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58800825

《2012 中国省级地方政府效率研究报告》课题组

顾 问 蒋正华 周铁农 王茂林 阳安江

主 编 唐任伍

副 主 编 唐天伟 王宏新 果 佳

编 委(按姓氏拼音排序)

陈弘明 戴 伟 果 佳 李彦芳

连宏萍 刘泰洪 刘业进 马洪立

舒昌雄 孙 宇 檀秀侠 唐任伍

唐天伟 王华春 王宏新 王洛忠

王 蕾 汪大海 熊贻德 杨冠琼

易昌良 章文光 周 觉

参与编写工作(按姓氏拼音排序)

蔡梦晗 陈 凤 段文清 黄 婷

胡 蓉 李锦舒 刘立潇 刘文波

孙丽华 唐 常 肖彦博 谢金伟

杨璐璐 余 倩 张剑娜 张 敏

总 协 调 檀秀侠

行 政 助 理 覃美容

摘要

省级地方政府在中国行政管理体制链条上，具有承上启下、左联右结的枢纽作用。研究、提升省级地方政府效率，对于提高各地经济社会发展水平、改善民生、消除社会鸿沟，具有重要意义。

改革开放 30 多年来，中国追求高增长与高效率，取得了举世瞩目的成就，但与此同时，制度鸿沟、收入鸿沟、阶层鸿沟、数字鸿沟、区域发展鸿沟、基本公共服务非均等化等社会鸿沟不断扩大。

长期以来，中国政府实施集权式治理模式及以经济建设为中心的发展战略，不可避免地以追求经济发展的高效率为目标。这种对高效率的追求一定程度上忽视了公平发展，从而导致社会失衡、社会整体效率的损失和社会资源的重复浪费，加剧社会鸿沟，形成政府效率悖论。

中国的社会鸿沟主要包括制度鸿沟、收入鸿沟、阶层鸿沟、数字鸿沟、区域发展鸿沟、基本公共服务非均等化等。它们虽然表现形式不同，但是都具有严重的社会危害与后果。

定量考察社会鸿沟是一个重要课题，报告运用综合指数法，根据制度鸿沟、收入鸿沟、数字鸿沟、区域发展鸿沟及基本公共服务非均等化 5 类鸿沟的内涵、表现及特征，以科学合理的指标体系，测度、分析了中国 31 个省级地方政府的社會鴻溝程度。

测度结果表明，中国社会鸿沟具有两个共同特征：第一，省级地方政府社会鸿沟指标指数值排名区域集中度较高。按照指数值由高到低，各种社会鸿沟大致呈现出“东部—东北部—中部—西部”阶梯型分布趋势。第二，在阶梯型分布总体趋势下，少数省级政府相关社会鸿沟指数值排名呈现与所在区域总体位次趋势不一致的情形。

消除社会鸿沟，需要确立效率与公平、民主法治和公平正义、经济增长和社会发展并重的和谐社会价值取向，需要提升地方政府效率，转变政府政绩观念，重构政府效率评价体系，创新社会管理，培育中产阶级。

2012 年中国省级地方政府效率测度结果表明：第一，省级地方政府效

率标准化值排名由高到低，大致呈现出“东部—东北部—中部—西部”阶梯型分布趋势。第二，省级政府效率排名与区域经济社会发展具有一定的正相关性。第三，与2011年相比，2012年我国31个省级地方政府效率总体都有提升，东、中、东北、西部地区的省级政府效率变化的区域特征减弱，中部6省政府效率提升尤其突出，西部12个省级地方政府效率有待进一步提升，东部及东北部的省级政府效率变化趋势不明显。第四，2012年政府效率排名上升最多的是湖北省，由2011年的第23位上升到2012年的第12位，上升了11位；与此相反，2012年政府效率排名下降最多的是青海省，由2011年的第13位下降到2012年的第25位，下降了12位。山东、辽宁、安徽分别是东部、东北部、中部效率提升较快的省级政府。

目 录

概 述

- 一、社会鸿沟与效率悖论 /1
- 二、社会鸿沟的表现及后果 /3
- 三、2012年中国省级政府社会鸿沟测度及特征 /7
- 四、提高政府效率，消除社会鸿沟 /11
- 五、2012年中国省级地方政府效率测度及分析 /12

第一章 社会鸿沟与效率悖论

- 一、信息化时代政府对效率的追求 /16
- 二、政府效率悖论 /21
- 三、政府效率悖论加剧社会鸿沟 /25

第二章 制度鸿沟：社会鸿沟的根源

- 一、制度鸿沟及其表现 /33
- 二、制度鸿沟对社会鸿沟及政府效率的影响 /41
- 三、制度鸿沟与其他社会鸿沟之间的关系 /47

第三章 收入鸿沟：社会鸿沟的集中表现

- 一、中国收入鸿沟有逐渐扩大的趋势 /59
- 二、中国收入鸿沟的表现 /61
- 三、中国收入鸿沟产生的原因 /76
- 四、收入鸿沟扩大挑战政府效率 /80

第四章 阶层鸿沟：社会的疏离与断裂

- 一、阶层鸿沟及其表现 /85
- 二、阶层鸿沟的形成原因 /87
- 三、半城市化与社会断裂 /88
- 四、市民社会阶层鸿沟彰显 /91
- 五、农民工与城市居民的鸿沟藩篱 /98

第五章 数字鸿沟：加剧社会鸿沟

- 一、数字鸿沟及其特征 /103
- 二、数字鸿沟的表现及其成因 /108
- 三、数字鸿沟对政府效率的影响 /132
- 四、效率悖论导致数字鸿沟 /136

第六章 测度社会鸿沟

- 一、社会鸿沟测度指标与方法 /138
- 二、制度鸿沟测度 /141
- 三、收入鸿沟测度 /147
- 四、数字鸿沟测度 /155
- 五、区域发展鸿沟测度 /161
- 六、基本公共服务均等化测度 /167
- 七、社会鸿沟测度案例分析 /175

第七章 提高政府效率，消除社会鸿沟

- 一、规避社会鸿沟与效率悖论的价值取向 /181
- 二、转变政绩观念 /184
- 三、重构政府效率评价体系 /186
- 四、创新社会管理 /189

五、培育中产阶层	/191
六、消除社会鸿沟	/193

第八章 2012年中国省级地方政府效率测度报告

一、省级地方政府效率测度的基本思路与方法	/200
二、省级地方政府效率测度指标数据来源	/201
三、2012年省级地方政府效率测度结果及分析	/201
四、2012年省级地方政府效率测度因素排名与分析	/207
五、2012年省级地方政府效率变化特征	/216
六、2012年省级地方政府效率测度案例分析	/218

附录

附录1：社会鸿沟测度结果与比较	/222
附录2：基本公共服务均等化测度二级指标指数及排名	/252
附录3：社会鸿沟测度指标定义与数据来源	/258

注释与主要参考文献

Contents

Overview

1. Social Divide and Efficiency Paradox /1
2. Indication and Consequences of Social Divide /3
3. Measurement and Features of Provincial Local Governments' Social Divide in 2012 /7
4. Improvement of Government Efficiency VS Elimination of Social Divide /11
5. Analysis on Measurement of Provincial Local Governments' Efficiency in China 2012 /12

Chapter One Social Divide and Efficiency Paradox

1. Government Efficiency in Information Age /16
2. Government Efficiency Paradox /21
3. Efficiency Paradox Exacerbating Social Divide /25

Chapter Two System Gap: Social Divide Root

1. System Gap and Its Performance /33
2. System Gap Effects on Social Divide and Government Efficiency /41
3. System Gap and Other Social Divide /47

Chapter Three Income Gap: Outstanding Performance of Efficiency Paradox

1. Facing up to Income Gap /59
2. Indication of Income Gap in China /61
3. Causes of Income Gap /76

4. Income Gap Reducing Government Efficiency	/80
--	-----

Chapter Four Class Divide: Social Alienation and Fracture

1. Class Divide and Its Performance	/85
2. Causes of Class Divide	/87
3. Half City Changes and Social Fracture	/88
4. Class Divide in Civil Society	/91
5. Divide between Migrant Workers and City Residents	/98

Chapter Five Digital Divide: Exacerbating Social Divide

1. Digital Divide and its Features	/103
2. Indication and Causes of Digital Divide	/108
3. Digital Divide Effects on Government Efficiency	/132
4. Efficiency Paradox and Digital Divide	/136

Chapter Six Measuring Social Divides

1. Index and Method of Social Divide Measuring	/138
2. Measuring of System Gap	/141
3. Measuring of Income Gap	/147
4. Measuring of Digital Divide	/155
5. Measuring of Regional Development Gap	/161
6. Measuring of Basic Public Service Equalization	/167
7. Case Analysis of Social Divides Measuring	/175

Chapter Seven Improvement Government Efficiency VS Elimination of Social Divide

1. Value Orientation of Avoiding Social Divide & Efficiency Paradox	/181
---	------

2. Change of Government Idea	/184
3. Restructuring Evaluation System of Government Efficiency	/186
4. Innovation of Social Management	/189
5. Cultivating Middle Class	/191
6. Eliminating Social Divide	/193

Chapter Eight Measuring Report of Provincial Local Government Efficiency in China 2012

1. Basic Idea of Measuring Provincial Government Efficiency	/200
2. Source and Definition of Measuring Index	/201
3. Measuring Method and Process	/201
4. Analysis on Measurement Ranking of Provincial Government Efficiency	/207
5. Comparison of Provincial Government Efficiency in 2012 with That in 2011	/216
6. Case Analysis of Provincial Government Efficiency in 2012	/218

Appendix

1. Comparative Analysis on Measurement Results of Social Divide	/222
2. Ranking of Second-stage-index of Measurement of Basic Public Service Equalization	/252
3. Source and Definition of Measuring Index of Social Divide	/258

Reference

概述

省级地方政府在中国行政管理体制链条上，具有承上启下、左联右结的枢纽作用。提升省级地方政府效率，对于提高地方经济社会发展水平、改善民生、消除社会鸿沟，具有重要意义。测度省级地方政府效率，有利于促进各地公共服务型政府建设，促进区域经济社会协调发展及基本公共服务均等化，不断提升公共管理质量与效率。

>> 一、社会鸿沟与效率悖论 <<

(一) 政府高效率追求下的巨大成就及社会鸿沟

改革开放 30 多年来，中国坚持“以经济建设为中心”、“发展是硬道理”的发展战略，追求高增长与高效率，取得了举世瞩目的成就，国民经济持续、快速、健康发展，GDP 年均增速保持在 9% 以上，经济总量大幅增加，成为世界第二大经济体；居民生活显著改善，社会建设取得重大进展，成为维护世界和平与促进世界经济复苏的重要力量。

在经济高速增长、人民生活水平显著提高、社会发展取得巨大成就的同时，中国社会进入了一个“矛盾凸显期”，发展中不平衡、不协调、不可持续问题十分突出，社会风险越来越大。这些问题主要表现在：经济增长的资源环境瓶颈增大，投资和消费关系失衡，收入分配差距、城乡差距扩大，区域发展不协调，就业总量压力和结构性矛盾并存，制约科学发展的体制机制面临挑战；地区之间、群体、阶层之间在制度、收入、基本公共服务、数字化等方面的差

距不断扩大，形成了制度鸿沟、收入鸿沟、数字鸿沟、区域发展鸿沟、基本公共服务非均等化等一道道社会鸿沟。

(二) 政府效率悖论加剧社会鸿沟

公平与效率是一对矛盾与权衡选择。长期以来，中国政府实施中央集权式治理模式和以经济建设为中心的发展战略，以效率优先作为指导思想。在资源稀缺、生态脆弱的情况下，追求高效率，相对减少社会公平方面的资源投入，从而导致社会失衡与社会鸿沟，形成政府效率悖论。

当政府追求经济效率而忽视社会效率时，会导致整体效率的损失和社会资源的重复浪费，增加不必要的社会成本，阻碍社会效率提升，这就是政府效率悖论。政府效率悖论是高度集权治理模式、传统行政文化、政府效率偏好、经济建设型发展战略及政府失灵等因素的产物。

政府效率悖论衍生官员行为悖论，导致政府责任缺失与互动机能失调、公共服务效率低下等社会后果。同时，政府效率悖论会对社会发展造成负面影响，加剧社会鸿沟，催生制度鸿沟，引发收入差距，加深数字鸿沟，扩大区域发展鸿沟及基本公共服务非均等化。

不顾资源禀赋和环境承载能力，片面追求单项“效率”，必然适得其反，造成综合效率、整体效率的损失和降低。试想，如果中国和印度这样的国家片面追求高效率的现代化，达到西方国家的现代化水平，这个世界需要再增加 4~5 个地球才够。如果按美国的方式和效率实现现代化需要 5 个地球，按英国的方式和效率需要 3.4 个地球。人类面临的主要问题是公平，全球财富占有二八开，贫者愈贫，富者愈富。在“新千年”计划的制订和实施过程中，除了中国，几乎很少有几个国家在认真贯彻联合国的“新千年”计划。世界人口已经超过 70 亿，那些已经实现现代化的发达国家成为高负债国，这种高效率实际上是赤字化、债务化。因此，从全球角度看，如果按照一个模式单纯追求所谓“效率”，那将是“世界灾难”。对中国这样一个发展中国家来说，如果不顾国情，不顾资源、环境、生态的承载能力，单纯追求所谓“效率”，同样会造成“效率悖论”，后果是“社会鸿沟”加深，整体效率丧失。

>> 二、社会鸿沟的表现及后果 <<

(一) 制度鸿沟的表现及后果

制度鸿沟是指各地区、各群体或阶层在制度、政策及其实施绩效上的明显差异。制度鸿沟是经济社会可持续发展的障碍，这种障碍也可以理解为制度歧视。制度歧视可能是由国家的正式规则所形成或被国家的正式规则所接受和保护的歧视，也可能是由于体制转轨、制度不衔接而凸显出来的歧视。制度鸿沟表现为一个社会中的种种歧视性制度安排，这种歧视性制度安排既可能来自于统治成本和收益的权衡，又可能来自于因为路径依赖所致的利益格局锁定在特定状态，这种状态并不是政府刻意维持的，而是受错误的经济发展观和宏观调控理论的指导。

制度鸿沟主要表现在两个方面：第一，系统性、制度化有差别的基本公共服务供给，即制度化基本公共服务非均等化，比如基本公共服务能力欠缺、基本公共服务制度性不平等、基本公共服务结构性失衡。第二，行政权力介入的行业垄断。集中体现在土地、银行业、能源、运输、通信、电力等领域。在这些领域，国有企业和非国有企业在资源获得、信贷支持、准入上使用不同的制度，即在不同所有制的经济成分之间存在大量看得见或无形的行业垄断或行业歧视，设置准入限制，制定垄断高价，低价获取生产要素等。

制度鸿沟严重制约经济社会可持续发展，产生了多种社会后果与危害。首先，降低政府效率，导致寻租和腐败；其次，加剧贫富分化及社会鸿沟；最后，影响中央和地方建立正常关系，导致发展无效率和社会不公正；最后，构成收入鸿沟、数字鸿沟、区域发展鸿沟、基本公共服务非均等化的制度基础，是各类社会鸿沟的根源。

(二) 收入鸿沟的表现及后果

收入鸿沟是指城乡之间、地区之间、群体或阶层之间、行业之间因收入获取机会、获取过程及结果不平等而形成的显著差异。20世纪90年代以来，中

国收入不平等程度越来越严重，收入鸿沟成为一个重要的经济社会矛盾。世界银行研究指出，全球收入不平等程度高于中国的国家或地区只有 29 个，其中 27 个是拉丁美洲和非洲国家，亚洲只有马来西亚和菲律宾两个国家的收入不平等程度高于中国；中国基尼系数一直呈上升态势，2011 年达到 0.5。

中国收入鸿沟主要表现在：第一，城乡收入分化严重，城乡收入差距达到历史高位。比如，城乡居民人均可支配收入的增加值差距由 20 世纪 80 年代中期的 1.86 倍扩大到 2011 年的 4.6 倍；城乡居民人均财产性收入差额在 2000—2010 年的 10 年时间扩大了 3.82 倍。第二，城镇和农村内部居民收入分化严重、城乡不同阶层收入差距扩大。比如，按照收入水平十等份划分，城镇居民内部最高收入群体与最低收入群体的收入差距从 2000 年的 1 万元扩大到 2010 年的 4 万元，10 年扩大了 4 倍；农村最高收入组居民与最低收入组居民之间的收入差距持续扩大。中国贫困人口数量在国际上仅次于印度，位于世界第 2 位。第三，不同区域居民收入分化严重。1990—2011 年收入最高与最低省份的收入之比一直在 2 倍以上。第四，不同行业之间收入分化严重。2010 年收入最高和最低行业的差距达到 11 倍，尤其是垄断性行业与竞争性行业的平均收入水平差距拉大。第五，税收体制不完善以及不断扩大的政府转移支付差距拉大了全社会收入及贫富差距。第六，财产性收入分化严重，国民财富迅速向少数富豪集中。相关富豪榜数据显示，中国大富豪的数量正在上升，2011 年登上世界富豪榜的中国富豪数量排名第 4 位，仅次于美国、俄罗斯和德国；富豪们收入急剧增加，前 1 000 名富豪的平均收入增长达到近 10 亿元，是城镇居民年均可支配收入的 5.14 万倍，是农村居民年均纯收入的 16.6 万倍；1999—2011 年间，在胡润百富榜上榜门槛提高 40 倍的同时，上榜人数增加 25 倍多，百亿富豪增加 129 倍。2010 年前 400 位富豪的财富占 GDP 的比重达 10.45%。

收入鸿沟扩大挑战政府管理效率，产生了严重的社会后果。首先，影响社会公平正义及居民的幸福感，降低政府的公信力与信赖感。其次，挫伤微观经济主体的积极性，使有效需求不足成为长期制约中国经济增长的瓶颈，使政府扩大内需政策大打折扣；政府在以环境为代价以消费来刺激富人内需和建立可持续发展的经济社会两种之间面临两难选择。最后，破裂的社会和破裂的经济都是不平等现象加重的产物，收入鸿沟是导致 2008 年金融危机的重要原因，是造成发展中国家经济增长停滞、社会不稳定、政局动荡等问题，被称为“拉