

加快行政管理体制改革，建设服务型政府

# 2011

## 中国省级地方政府效率 研究报告

——新公共管理视野下中国省级地方政府的投入与产出

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

加快行政管理体制改革，建设服务型政府

2011

# 中国省级地方政府效率 研究报告

——新公共管理视野下中国省级地方政府的投入与产出

Research Report of Chinese Provincial Local  
Governments' Efficiency in 2011

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

---

**图书在版编目(CIP)数据**

2011中国省级地方政府效率研究报告/北京师范大学管理学院等著. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.10  
ISBN 978-7-303-09650-3

I. ①2… II. ①北… III. ①省级地方政府—行政管理—研究报告—中国—2011 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 203184 号

---

营销中心电话 010-58802181 58808006  
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

---

2011 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](http://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: 16.25

字数: 280 千字

版次: 2011 年 10 月第 1 版

印次: 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 元

---

策划编辑: 韦燕春 责任编辑: 高 玲

美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 茵 责任印制: 李 啸

**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

## “2011 中国省级地方政府效率研究报告”课题组

顾 问 周铁农 阳安江

课题负责人 唐任伍

课题组成员(按姓氏拼音排序)

陈弘明 陈运平 戴 伟 果 佳

舒昌雄 孙 宇 唐任伍 唐天伟

王昌海 王宏新 王洛忠 汪大海

杨冠琼 易昌良 章文光 周 觉

课题协调人 王宏新 果 佳

撰 稿 人(按姓氏拼音排序)

陈 凤 陈 辉 邓久根 杜 晖

段文清 黄小勇 孔露露 李锦舒

李 棕 吕昕阳 王 平 许才明

杨成名 杨道田 尹小剑 余 青

# 简介

省级地方政府在中国的行政管理体制链条上，具有承上启下、左联右结的枢纽作用。省级地方政府的效率如何，直接关系到整个国家经济、社会发展的效率及在国际上的竞争力。本报告以新公共管理视野，从省级地方政府投入与产出的角度，在总结西方部分国家提升地方政府效率的实践与经验的基础上，揭示了承上启下的省级地方政府在中国政府管理中的作用，阐明了提升省级地方政府效率对实现中国国家战略的关键意义。

报告还从实证的角度，在吸收、借鉴国内外评价、测试成果的基础上，设计了一套评价省级地方政府效率的指标体系，并测度和实证分析了 2011 年中国内地 31 个省(区/市)的政府效率，揭示了中国省级地方政府效率的三大特征：一是中国省级地方政府效率的排名区域集中度较高，政府效率由高到低大致呈现出“东部—东北部—中部—西部”的阶梯形分布趋势；二是部分省级地方政府效率呈现出与其所在区域总体位次趋势不一致的情形，比如西部地区的内蒙古、青海和陕西进入全国前 15 位，东部地区的海南位于全国第 29 位；三是经济发展和政府效率提升之间具有相关性，两者互相促进，相辅相成。

报告还重点结合中国省级地方政府的公共服务职能，分析了中国政府的义务教育服务能力及效率、公共卫生与基本医疗服务能力及效率、公共就业服务能力与效率、社会保障服务及绩效、政府投资能力及效率、政府成本与规模、创新政策社会能力建设等方面的内容，比较全面地诠释了 2011 年中国省级地方政府效率现状，论述了省级地方政府效率提升面临的困境与问题，为进一步优化我国省级地方政府效率及其研究提出了方法与路径。

**【关键词】** 新公共管理；公共服务；省级地方政府；政府效率；分析与提升

# ABSTRACT

The provincial local government in China is the junction of the up and the down in terms of administrative management system. And the provincial government efficiency has directly related to the efficiency and competitiveness of the whole national economic and social development in the world. From the point of new public management field, the input and output the provincial local governments, and on the basis of the practice and experiences of promoting local governments' efficiency in some western countries, this report reveals the importance of the provincial governments as a connecting link in Chinese government management and expounds the importance of realizing China's national strategy by promoting provincial governments' efficiency.

Meanwhile, from the perspective of positivism, on the basis of the domestic and foreign evaluation and test results, this report designs a set of evaluation index system of provincial government efficiency, and measures 31 provincial governments' efficiency in China 2011 and analyzes it. It reveals three features of Chinese provincial governments' efficiency. Firstly, the concentration of ranking region of Chinese provincial governments' efficiency is high, the governments' efficiency distributing from high to low roughly presenting as "east-northeast-central-west"; Secondly, provincial governments' efficiency discords with the general trend in some provinces, such as Inner Mongolia, Qinghai and Shanxi in western region enter in the top 15, while Hainan located in the eastern area is the 29th; Thirdly, the economic development is related to the government efficiency.

In addition, the report is mainly combining the public service function of provincial governments in China, analyzes the ability and efficiency of compulsory education, public health and basic medical service, and public employment service of Chinese governments. It also analyzes social security service and performance, government investment ability and its efficiency, the government cost and scale, innovation policy and social ability construction. Furthermore, this report fully explains the real situation of Chinese provincial local governments' efficiency in 2011. It discusses the problem and dilemma of promoting provincial governments' efficiency and puts forward some methods and paths to improve provincial governments' efficiency in China.

**[Keywords]** New Public Management; Public Services; Provincial Governments; Government Efficiency; Analysis and Improvement

# 前 言

省级地方政府在我国行政管理体系链条中具有承上启下、左联右结的枢纽作用。省级地方政府的效率如何，直接关系到整个国家的经济、社会发展实力和在国际上的竞争力。因此，提升省级地方政府效率是实现我国国家战略的关键。北京师范大学利用“985”工程建设的机遇，组织专家力量，深入研究，扎实工作，发布了《2011 中国省级地方政府效率研究报告》，构建了一个“省级地方政府效率测度指数”，并利用该指数，以 2010 年国家统计局部门正式发布的数据为基础，对中国内地 31 个省(自治区、直辖市)的政府效率进行了定量测度和分析，揭示了省级地方政府效率的特征和规律，同时指出了中国省级地方政府提升效率面临的困境和优化路径。应该说，该研究报告对于实践科学发展观、全面建设小康社会与促进社会主义和谐社会建设，深入开展以提高政府效率为重要内容的行政管理体制改革、创新社会管理、建设公共服务型政府、促进基本公共服务均等化、降低行政成本、建设有效率的省级地方政府，具有重要的推动作用。

提升政府效率不仅是政府行政的核心，而且是政府管理的关键。《2011 中国省级地方政府效率研究报告》的发布，必将对于我国科学、有效地评价各级地方政府的效率提供了一个很好的研究成果，同时也为提升其他层级的地方政府效率提供了有益的借鉴，对于丰富新公共管理背景下地方政府治理理论与管理实践，也具有重要的理论价值与现实意义。

# 目 录

## 第一部分 总报告

新公共管理视野下中国省级地方政府的投入与产出	/3
------------------------	----

## 第二部分 实证报告

2011年中国省级地方政府效率测度	/27
-------------------	-----

## 第三部分 专题报告

专题报告一：中国义务教育服务能力及效率分析	/81
专题报告二：中国公共卫生与基本医疗服务能力及效率分析	/111
专题报告三：中国公共就业服务能力与效率分析	/139
专题报告四：中国社会保障服务及其绩效分析	/163
专题报告五：中国政府投资能力及效率评价	/184
专题报告六：中国政府成本与规模分析	/213
专题报告七：中国创新政策与社会能力建设研究	/233



# CONTENTS

## Part One Overview of Report

View of the Input and Output of Provincial Governments in China based on the New Public Management	/3
---	----

## Part Two Demonstration of Report

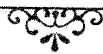
Report of Measuring Provincial Local Government Efficiency in China 2011	/27
--	-----

## Part Three Disquisition of Report

I Analysis on Ability and Efficiency of Compulsory Education in China	/81
II Ability and Efficiency of Public Health and Basic Medical Service in China	/111
III Analysis of Public Employment Service Capacity and Efficiency in China	/139
IV Analysis of China's Social Security Service and Its Performance	/163
V Assessment of Capacity and Efficiency of the Government Investment in China	/184
VI Analysis of the Government Cost and Scale in China	/213
VII Research of Innovation Policy and Building of Society Capacity in China	/233

# 第一部分

---



## 总 报 告

Research Report of Chinese  
Provincial Local Governments'  
Efficiency in 2011



# 新公共管理视野下中国省级地方政府的投入与产出

**摘 要：**新公共管理理论的诞生，是政府管理领域的一场革命，它标志着公共管理进入了一个新的阶段。本报告在简述新公共管理理论主要观点的基础上，阐述了我国深入推进公共管理的必要性，分析了它对我国政府改革的启示。省级地方政府在我国政府宏观管理与公共服务中发挥着承上启下的关键作用，提升省级地方政府效率是实施国家战略的关键。总报告提出的有关政府效率研究的理论基础与测度模型、方法，对进一步研究省级地方政府效率具有重要参考价值。

**关键词：**新公共管理；省级地方政府；政府效率提升

[Abstract] The birth of the new public management theory, is a revolution of the government management, and marks that the public management has entered a new stage. Based on the introduction of the main points of new public management theory, this report expounds on the necessity of advancing the public management, and analyzes some revelation which the theory tells us in our country government reform. Owing to the pivotal role of the provincial government in our government macro-management and public service, the improving provincial local government efficiency is the key to realize the China's national strategy. In addition, the discussion of the government efficiency theory and model-methods to measure government efficiency in the General Report is useful

to study the provincial local government efficiency theory.

[Keywords] New Public Management; Provincial Governments; Improvement of Government Efficiency

## >> 一、效率优先的新公共管理理论 <<

新公共管理起源于英国撒切尔夫人的政府改革，从 20 世纪 70 年代末开始，西方国家相继进行了政府改革，这场改革被称为“重塑政府运动”、“企业家政府”、“管理主义”、“新公共管理”等。西方国家这场政府改革的目标在于用政府管理新模式取代传统的官僚制模式，即以市场为基础的政府管理模式取代旧官僚制。新公共管理已成为当代西方行政改革、政府改革的主导理论，涉及公共物品、外部性、公共服务供给、理性人等以往公共行政领域所未涉及的大量专题。

新公共管理是关于如何管理公共部门的最新范式变革的理论(J. E. 莱恩, 2004)。学术界将新公共管理看做是一种以强调明确的责任制、产出导向和绩效评估，采用私人部门管理、技术、工具，引入市场机制以改善竞争为特征的公共部门管理新途径。新公共管理的理论与实践的核心是效率。提升政府管理效率成为新公共管理业务的出发点和目标。

新公共管理的实质，是通过引入商业管理主义的理论、方法和技术对公共部门进行全方位的改革和再造，从而达到提升政府效率、整体优化行政系统、有效改善政府管理的目的。各国改革的具体实践表明，在以推行新公共管理为导向的公共行政改革中，政府职能的定位、机构的重组、市场化方案、中央与地方的分权、行政运行机制的重建等，无不体现出商业管理主义的理念。(郝晓薇、叶子荣, 2010)

### (一) 新公共管理理论的主要观点

新公共管理理论主要包含以下主要观点。第一，政府管理职能在于“掌舵而非划桨”。传统公共管理理论中，政府管理的职能中负责“划桨”的成分多于

“掌舵”，政府被困在具体的事务中难以自拔，有时甚至政府既在“划桨”又在“掌舵”。新公共管理理论指出政府管理的职能是负责“掌舵”而非“划桨”，提倡“政府公共政策化”，其目的在于让政府从具体的管理事务中摆脱出来，从而从根本上解决政府部门存在的效率低下、冗员过多、官僚主义等历史遗留问题和顽疾。

第二，管理方式应注入企业化管理方式。传统的公共管理理论中，政府部门因处于垄断地位，各个公共服务部门危机意识、效率意识不强，政府在管理中存在重投入、轻产出的状况，因此政府公共管理的效率一直比较低，质量也不高。加上在人事管理上，政府公共服务部门一直采取的是终身任职制，工作人员缺少危机感的同时也缺少积极性，不利于政府改革的进一步推进。新公共管理理论认为，应打破政府部门垄断，在各公共服务部门中采用企业先进的管理方式和手段等，对其提供的服务进行全面的全面质量管理与目标管理；改变过去只管投入，不重产出的现状；在人事管理上也应效仿企业，摒弃终身任职制，改为采用灵活合同雇佣制和绩效工资制，从而提高效益。

第三，行政文化应提倡“顾客导向”。传统的公共管理理论中，行政文化上以自己为主，以服务对象为辅，提供的服务不是根据服务对象的需求提供的，因此与时代的步伐已经有所脱节，跟不上社会发展的需要。新公共管理理论指出，政府服务的对象其实就是政府的“顾客”，政府应根据服务对象的具体需求而提供服务，应以“顾客为导向”即以服务对象为导向，只有这样的政府才能跟上时代步伐，提供高质量的服务。新公共管理这一“顾客导向”的理论改变了以往公共行政中政府与社会之间的关系，政府转变为应承担社会责任的企业家，公民则成为政府提供服务的“顾客”。

第四，管理上应采用授权或分权方式。传统公共管理理论一直坚持采用长期以来的集权管理方式，集权管理方式作为管理方式中的一种，曾在历史上发挥了重要作用，但在现代政府管理中，如果遇到突发事件，仍只采用集权管理这一种管理方式已难以满足现代政府公共管理的需要。新公共管理理论已经注意到传统公共管理的弊端所在，因此极力倡导用分权、授权的新管理办法替代落后的集权管理，以便应对外界急速的变化，因为授权或分权的机构具有诸多优势：更灵活、更高效、更具创新精神等。

第五，目标控制应引入绩效策略。传统的公共管理重投入、轻产出，缺乏

目标控制，对目标没有具体的量化指标，因此公共服务部门的效率一直不能提高。新公共管理在目标控制上倡导放松行政规制，引入绩效目标控制策略，即在具体的工作中，和组织、个人签订明确的绩效合同，确定好具体目标，考核时根据绩效目标进行测量和评估，从而使组织从“任务驱动型”转变成“规则驱动型”。

第六，减少公共产品的外部性。传统的公共管理认为公共产品全部由政府提供，公共产品集经营权和所有权为一体，随着社会的发展，政府在公共产品的供给上已经面临诸多困境。新公共管理理论指出，非排他性是公共产品消费具有的普遍特征，政府完全可以参考国外成功的经验，分离部分公共产品的经营权与所有权，对部分经营权与所有权分离的公共产品实行消费低收费制，以便增加私人产品消费，减少人们对公共产品的消费，以便减少公共产品可能带来的外部性。

第七，强调人力资源管理。传统公共管理理论不重视人力资源管理，对人员在录用、任期、工资等环节上都比较程序化，缺少灵活性，已经越来越不适应社会发展的需要。相对而言，新公共管理理论非常重视，通过对人力资源管理上的重视可以提高人员在录用、任期、工资等环节上的灵活性，在具体的操作中可以用短期合同制替代常任制，实行绩效工资制等以提高效率。（李云晖，2011）

## （二）中国推进公共管理领域改革的必要性

随着政企分开改革的进一步深入，我国政府职能在微观领域逐步退出，政府对市场活动的调节和管理需要改变过去错位、缺位和越位的状态，重点转入宏观管理、公共管理、社会管理，只有这样才能真正发挥好政府应有的作用。参考各国取得的成功经验，我国进一步推进公共管理和行政体制改革势在必行。

第一，这有利于解决政企不分、政资不分、产权模糊等历史遗留问题。计划体制长期以来遗留下的政企不分、政资不分、国有企业产权关系模糊等深层矛盾已阻碍了企业的发展。进一步推进公共管理，有利于解决这些历史遗留问题，在新公共管理理论的指导下，可对国有资产进行合理规划，区分开中央政府和地方政府的产权、财权和事权，改变国有资产条块分割、经营责任不清的历史遗留问题。

第二，推进公共管理改革，有利于化解矛盾，维护社会稳定。我国经过三十多年的改革开放，经济高速发展，人均 GDP 超过 4000 美元，但同时我国社会从低度分化走向高度分化，社会矛盾凸现，焦点多燃点多，分配不公感、机会不公感、起点不公感、参与不公感、话语不公感聚积，社会风险增加。推进公共管理改革，加强社会管理，协调社会关系，规范社会行为，化解社会矛盾，促进社会公正，应对社会风险，有利于保证社会稳定。

第三，有利于推进我国政府部门的行政体制改革和职能转换。建立有中国特色的社会主义市场经济对政府职能转换提出了新的要求，在新公共管理理论的指导下，政府应下决心精简行政机构，合并重叠职能，真正做到政企分开、精干高效、减轻财政负担。经济综合部门应改组为宏观调控和协调制定公共政策的部门，制定的公共政策应进行长远规划，同时健全市场中介机构，进一步加大对社会主义市场经济的发展力度，更好地健全并完善市场体系。（李云晖，2011）

### （三）新公共管理理论对中国行政管理体制改革的启示——

西方国家推进新公共管理运动，政府改革取得了明显的效果：政府规模缩小，信任危机缓解，公共管理和公共服务成就明显。这对我国推行公共管理改革有重要启示。

第一，关于管理“政治性质”的启示。传统公共行政理论主张将政治与行政进行分离，认为因为政治过多地干涉管理事务，才导致政府出现腐败、行政无能，因此极力主张把政治从行政管理事务中剥离开来。可是，传统公共行政理论却忽视了政治天生具有难以剥离的特性，毕竟公共管理者只有在一定或特定的政治环境下才能从事具体的公共管理活动。传统的公共管理和新公共管理在管理的“政治性质”上的分歧，对特定政治环境下的公共管理者提出了更高要求：公共管理者不但应具备一定的参政和行政能力，而且还应具有在一定的政治环境下从事公共管理的能力，这两者不可或缺。

第二，关于公共服务“市场化”的启示。部分公共服务走向市场化是不可避免的趋势，也是政府解决公共管理和公共服务中面临的困境，合理利用民间资源、整合社会力量，是用来补充并提高公共服务供给机制的一种尝试。这一西方国家比较成熟的公共服务供给机制，值得我们采纳并尝试。



第三，关于“顾客导向”观念的启示。政府服务的对象即顾客的满意程度是衡量和评价政府绩效的一个重要指标。我国可以借鉴西方国家，建立起政府绩效评价指标，督促政府提高工作效率，提高服务意识，进一步改善政府形象，真正建设成为服务型政府。

第四，关于“企业家型”领导者的启示。作为社会的精英，企业家是这样一群人：能够将资源进行最优整合，并使收益最大化的创新人士。新公共管理理论告诉我们，为更好地激发企业家的风险意识和创新动力，使资源得到最优整合，使用效益最大化，就必须为企业家们创造出更宽松的环境。政府部门和其他公共部门的领导，在新公共管理思想的指引下，也应具备企业家的优秀素质，以企业家的标准严格要求自己，为达成一定的公共、社会目标，高效地、最大限度地整合各种社会资源、公共资源，并充分发挥社会资源、公共资源的优势，用来解决当前公共资源供给方面面临的困境。

当然，我们对西方国家新公共管理理论的学习和借鉴，应充分考虑我国的国情，加以分析、选择，取其精华、去其糟粕后再加以吸收和借鉴。在宏观层次上我们应承认并坚持政府改革的主导方向，在微观层次上，在对西方先进的管理理念进行学习和借鉴的同时必须注重我国国情的适应性并注重具体的改革措施。（李云晖，2011）

## >> 二、承上启下的省级地方政府在政府管理中的重要作用 <<

《中华人民共和国宪法》明确规定我国实施四级管理体制，即中央—省（自治区、直辖市、特别行政区）—县（自治县、旗、自治旗、市辖区、特区、林区、县级市）—乡（镇、民族乡）；实际上，目前我国实行五级管理体制，即中央—省—市—县—乡。（邓立群，2009）

依据我国宪法，省级地方政府的职责在于：依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。（叶克林、侯祥鹏，2011）

省级地方政府处在我国行政体制中的特殊地位，在中央和地方两级管理体制下，省级政府便成了地方一级最高的管理者，统辖其所辖市、县、乡方面的