

2014

中国地方政府效率研究报告

——地方政府治理现代化

Research Report of Local Governments' Efficiency in China 2014
—Promoting the Local Government Management Modernization

北京师范大学政府管理学院
北京师范大学政府管理研究院

著



经济管理出版社
ECONOMICS & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

北京师范大学国家“985工程”资助项目

2014

中国地方政府效率研究报告

——地方政府治理现代化

Research Report of Local Governments' Efficiency in China 2014
—Promoting the Local Government Management Modernization

北京师范大学政府管理学院
北京师范大学政府管理研究院

著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府效率研究报告 2014/北京师范大学政府管理学院/北京师范大学政府管理研究院著. —北京: 经济管理出版社, 2014.12

ISBN 978-7-5096-3484-4

I. ①中… II. ①北… III. ①地方政府—行政管理—研究报告—中国—2014 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 265997 号

组稿编辑: 张永美
责任编辑: 张永美
责任印制: 司东翔

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 880mm × 1230mm/16

印 张: 16.75

字 数: 300 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-3484-4

定 价: 198.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

摘要

《中国地方政府效率研究报告 2014》紧密结合中共十八届三中全会精神，联系地方政府治理现代化方略测度分析地方政府效率，具有比较重要的现实意义与学术价值。本书首先概述了地方政府治理现代化的内涵、特征等，然后分别论证了与地方政府治理现代化相关的治理创新、治理能力与治理体系现代化建设、治理现代化的国际经验与国内探索；接着，测度分析了中国 54 个重点城市政府效率以及 31 个省级政府效率。另外，在系统分析地方政府治理现代化与政府效率测度结果的基础上，提出了促进地方政府治理现代化与提升地方政府效率的对策。本书的内容要点主要包括以下方面：

从 20 世纪 80 年代开始，在全球化和“新公共管理”运动等因素影响下，地方政府治理开始在全世界范围内兴起，中国也开始了地方政府治理实践。经过多年的发展，新形势下我国地方政府治理呈现出以下特征：地方政府主导，社会组织和公民有序参与；地方政府自主性逐渐提高，治理范围日益拓展。中共十八届三中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”，加快了地方政府治理现代化进程，形成了我国地方政府治理现代化的基本特征，如治理主体多元化、治理结构网络化、治理方式民主化、治理手段法治化、治理结果高效化。

当前，互联网和公民社会的发展既为地方政府治理现代化提供了良好机遇，又为其带来了严峻挑战，比如，地方政府缺乏现代化治理理念、中央政府和地方政府的关系有待优化、地方政府治理机制落后、多元治理主体力量薄弱等。

地方政府治理现代化建设是实现国家治理现代化的重要组成部分。推进地方政府治理现代化既是改革地方政府治理体系，以使其适应现代社会发展的要求，又是地方政府制度体系实现内部权力相互制约、运作公开透明与普通民众的广泛参与，最终形成一个分权制衡、有机协调、民主参与的地方政府制度运行系统。地方政府治理现代化涉及治理主体、治理机制与治理结果的现代化。

推进地方政府治理现代化不但需要治理理念、治理模式、治理主体、治理方法等方面的创新，而且需要达成治理现代化与深化改革共识，加强现代政府制度建设，还需

要构建政府与市场、社会之间的良性互动机制。为此，地方政府要适应全面深化改革的趋势，积极推进治理体制的改革与创新；明确地方政府治理体制改革的方向、目标及路线图，重点抓好地方政府行政权力的重新配置，推进地方政府组织体制由垂直型向扁平型转变，健全民主科学的地方政府治理决策机制；建立深化地方政府治理体制改革的保障机制；完善基层政府治理体系建设，培育地方政府协同治理组织，健全市场性、社会性、家庭性的治理协同组织，建立民主参与式地方政府治理机制。

与此同时，推进我国地方政府治理现代化建设，需要参考国外地方政府治理现代化的经验与启示。这主要体现在五个方面：第一，借鉴美国地方政府治理现代化经验及启示，包括：政府治理结构的高度分权与制约体制；高度的公众治理参与及治理合作化；完善的法律和治理监督机制；加快转变传统治理理念与治理模式；健全治理监督机制。第二，学习欧盟有关合理定位政府、明确市场与社会的边界、加强地方自治与治理法治化、完善公共服务绩效治理等治理经验。第三，参考日本地方政府治理现代化经验，例如，不断推进地方分权，扩大地方自治；注重转变地方政府经济职能与市场培育；尊重市场，正确定位政府职能；依靠法治手段提升地方政府公共服务能力。第四，学习新加坡有关政府治理现代化的经验及启示，包括：推行大都市政府治理模式，注重推进信息化治理和电子政务；构建适合中国实际的大都市政府治理模式，大力推进政府信息化治理。第五，吸收巴西、俄罗斯、印度等金砖国家政府治理现代化的有效经验及启示，主要有：因地制宜地治理地区发展不平衡；注重市场机制的培育和社会秩序的治理；重视农村公共品供给机制创新，完善农村公共品供给决策机制，提高公共品供给效率；建立健全信息公开制度，加强法律治理。

除此之外，推进地方政府治理现代化还需要考察、吸收我国不同时期、不同地区地方政府治理现代化的经验。改革开放以前，我国东部、西部、中部、东北部四大地区在地方政府治理现代化方面的探索主要体现为贯彻中央政府在地方治理现代化方面的政策。改革开放以后，我国各地开展了治理现代化的不同尝试。中共十八大以来，各地加速了地方政府治理现代化的探索步伐。比如，东部地区不断进行由统治走向治理的新模式探索，重视多元主体参与社会治理；中西部在透明政府、有限政府及服务型政府方面进行治理现代化探索；东北则紧密结合自身优势与振兴老工业基地战略开展治理现代化的尝试。

推进地方政府治理现代化需要研究、提升地方政府效率。本书按照课题组以前测度省级政府效率的思路、指标与方法，基于《2013 中国统计年鉴》、《2013 中国区域经济社会统计年鉴》等相关原始数据，测度分析了 2014 年中国省级政府效率。与此同时，由于地

级以上重点城市政府效率是影响我国地方政府效率水平的重要因素，因此，本书第一次大幅度拓展了地方政府效率研究样本，测度分析了全国 54 个重点地级以上城市（22 个省会、5 个自治区首府、7 个计划单列市或经济特区、20 个代表全国二线或三线城市的重点地级城市）政府效率。另外，笔者还结合我国重点地级以上城市政府效率及省级政府效率测度结果，论证了地方政府效率的基本特征，有针对性地提出了提升地方政府效率的措施与路径。

目 录

第一章 地方政府治理现代化概述	1
第一节 新形势下的地方政府治理	3
一、治理的起源及内涵	4
二、地方政府与地方政府治理	5
三、地方政府治理在全球的兴起	6
四、新形势下的中国地方政府治理	7
第二节 地方政府治理现代化的内涵与特征	10
一、地方政府治理现代化的内涵	10
二、地方政府治理现代化的特征	11
第三节 地方政府治理现代化的机遇与挑战	14
一、地方政府治理现代化的机遇	14
二、地方政府治理现代化的挑战	16
第四节 推进地方政府治理现代化的方略	22
一、地方政府治理理念的现代化	22
二、优化中央政府和地方政府的关系	23
三、完善地方政府治理机制	24
四、增强多元治理主体的力量	25
第二章 地方政府治理现代化中的治理创新	27
第一节 地方政府治理现代化中的治理理念创新	29
一、治理理念创新的意义	30
二、治理理念创新的内涵	31
三、治理理念创新的路径	32

四、治理理念创新运用与评价	34
第二节 地方政府治理现代化中的治理模式创新	35
一、治理模式创新的必要性	35
二、治理模式创新的内涵	36
三、治理模式创新的路径	38
四、治理模式创新运用与评价	39
第三节 地方政府治理现代化中的治理主体创新	40
一、治理主体创新的原因	40
二、治理主体创新的内涵	42
三、治理主体创新的路径	42
四、治理主体创新实践与评价	44
第四节 地方政府治理现代化中的治理方法创新	46
一、治理方法创新的迫切性	46
二、治理方法创新的内涵	47
三、治理方法创新的路径	48
四、治理方法创新实践与评价	49
第三章 地方政府治理能力现代化建设	51
第一节 何为地方政府治理能力现代化	53
一、治理能力现代化的内涵	53
二、治理能力现代化构成要素	55
三、治理能力现代化评价标准	58
四、治理能力现代化建设的路径	60
第二节 地方政府治理能力现代化建设的现状	63
一、治理能力现代化建设取得的成就	64
二、治理能力现代化建设存在的问题	70
三、治理能力现代化建设不足的原因	72
四、加强治理能力现代化建设的思路	73
第三节 地方政府治理能力现代化建设的前提、原则及目标	73
一、治理能力现代化建设的前提	73
二、治理能力现代化建设的原则	74

三、治理能力现代化建设的标准	75
四、治理能力现代化建设的目标	78
第四节 地方政府治理能力现代化建设的主要内容	79
一、树立现代法治理念	79
二、注重现代治理队伍建设	80
三、整合现代治理主体	81
四、加强现代应急管理	82
五、加强现代公共服务	84
第五节 地方政府治理能力现代化建设的保障措施	85
一、健全现代治理体制与机制	85
二、加强地方政府自身建设	86
三、重视现代治理规划	87
四、强化现代治理的监管建设	88
五、强化现代治理的评价建设	89
第四章 地方政府治理体系现代化建设	91
第一节 何为地方政府治理体系现代化	93
一、地方政府治理体系现代化的内涵	94
二、地方政府治理体系现代化构成要素	96
三、地方政府治理体系现代化评价标准	97
四、地方政府治理体系现代化建设路径	97
第二节 深化地方政府治理体制改革	98
一、地方政府治理体制改革方向和目标	99
二、地方政府治理体制改革路线图	99
三、地方政府治理体制改革重点及难点	100
四、地方政府治理体制改革保障机制	104
第三节 完善基层政府治理体系建设	105
一、基层政府治理价值及意义	105
二、基层政府治理现状及困难	106
三、基层政府治理体系建设主要内容	108
四、推进基层政府治理体系建设的基础与保障	109

第四节	培育地方政府协同治理组织	112
一、	健全市场性的治理协同组织	114
二、	培育社会性的治理协同组织	115
三、	建设家庭性的治理协同组织	116
四、	地方政府与各治理协同组织间的协同关系理论	118
第五节	建立健全民主参与式地方政府治理机制	119
一、	民主参与式治理内涵	119
二、	民主参与式治理的特征	120
三、	民主参与式治理的优势	121
四、	民主参与式治理机制的实现路径与保障	123
第五章	地方政府治理现代化的国际经验及启示	125
第一节	美国地方政府治理现代化的经验及启示	127
一、	美国地方政府治理现代化的经验	127
二、	美国地方政府治理现代化的启示	130
第二节	欧盟地方政府治理现代化的经验及启示	131
一、	欧盟地方政府治理现代化的经验	131
二、	欧盟地方政府治理现代化的启示	135
第三节	日本地方政府治理现代化的经验及启示	137
一、	日本地方政府治理现代化的经验	137
二、	日本地方政府治理现代化的启示	138
第四节	新加坡地方政府治理现代化的经验及启示	139
一、	新加坡地方政府治理现代化的经验	139
二、	新加坡地方政府治理现代化的启示	140
第五节	巴西、俄罗斯、印度等金砖国家地方政府治理现代化的经验及启示	141
一、	巴西等金砖国家地方政府治理现代化的经验	141
二、	巴西等金砖国家地方政府治理现代化的启示	143
第六章	我国不同地区地方政府治理现代化探索	145
第一节	东部地区地方政府治理现代化探索	148

一、东部不同时期地方政府治理现代化探索	148
二、东部地方政府治理现代化的经验与教训	151
三、东部地方政府治理现代化的条件与困难	153
第二节 西部地区地方政府治理现代化探索	154
一、西部不同时期地方政府治理现代化探索	154
二、西部地方政府治理现代化的经验与教训	156
三、西部地方政府治理现代化的条件及困难	158
第三节 中部地区地方政府治理现代化探索	160
一、中部不同时期地方政府治理现代化探索	160
二、中部地方政府治理现代化的经验与教训	163
三、中部地方政府治理现代化的条件与困难	164
第四节 东北地区地方政府治理现代化探索	165
一、东北不同时期地方政府治理现代化探索	166
二、东北地方政府治理现代化的经验与教训	167
三、东北地方政府治理现代化的条件与困难	169
第五节 本章小结	170
第七章 2014 年中国 54 个重点城市政府效率测度报告	173
第一节 54 个重点城市政府效率测度的基本思路与方法	175
一、54 个重点城市政府效率测度样本简介	175
二、54 个重点城市政府效率测度的基本思路及指标体系	175
三、54 个重点城市政府效率测度方法	179
第二节 54 个重点城市政府效率测度指标数据来源	179
第三节 22 个省会政府效率测度分析	180
一、22 个省会政府效率测度结果分析	180
二、22 个省会政府效率测度因素排名与分析	182
三、2014 年省会政府效率测度个案分析	188
第四节 2014 年 5 个自治区首府政府效率测度分析	192
一、2014 年 5 个自治区首府政府效率测度因素排名与分析	193
二、2014 年 5 个自治区首府政府效率测度个案分析	196
第五节 7 个计划单列市或经济特区政府效率测度分析	198

一、7个计划单列市或经济特区政府效率测度因素排名与分析	198
二、2014年7个计划单列市或经济特区政府效率测度个案分析	201
第六节 20个(二、三线代表城市)重点地级市政府效率测度分析	203
一、2014年20个重点地级市政府效率测度结果及分析	203
二、2014年20个重点地级市政府效率测度因素排名与分析	204
三、2014年20个重点地级市政府效率测度个案分析	210
第八章 2014年中国省级地方政府效率测度报告	215
第一节 2014年省级地方政府效率测度的基本思路与方法	217
第二节 2014年省级地方政府效率测度指标的数据来源与更新	218
第三节 2014年省级地方政府效率测度分析	218
一、省级地方政府效率测度结果	218
二、省级地方政府效率的区域比较	220
第四节 2014年省级地方政府效率测度因素排名与分析	224
一、政府公共服务测度排名及分析	224
二、政府公共物品测度排名及分析	226
三、政府规模测度排名及分析	228
四、居民经济福利测度分析	229
五、电子政务测度分析	230
第五节 2014年省级地方政府效率变化新特征	232
一、2014年我国省级地方政府效率较2013年普遍发生变化	233
二、2014年省级地方政府效率变化的区域特征为“两头大，有升有降”	233
第六节 2014年省级地方政府效率测度典型案例剖析	234
一、青海：2014年政府效率正向变化最大的省级政府	234
二、河北：2014年政府效率负向变化最大的省级政府	235
三、上海市政府效率测度分析	235
四、湖南省政府效率测度分析	236
五、黑龙江省政府效率测度分析	237
参考文献	239

Contents

Chapter 1 Overview of local government management modernization	1
1.1 Local government management under the new situation	3
1.1.1 The origin and connotation of management	4
1.1.2 Local government and local government management	5
1.1.3 The rise of local government management in the world	6
1.1.4 Local government management in China under the new situation	7
1.2 The connotation and characteristics of local government management modernization	10
1.2.1 The connotation of local government management modernization	10
1.2.2 The characteristics of local government management modernization	11
1.3 The opportunity and challenge of local government management modernization	14
1.3.1 The opportunity of local government management modernization	14
1.3.2 The challenge of local government management modernization	16
1.4 The strategies on promoting local government management modernization	22
1.4.1 Concept modernization of local government management	22
1.4.2 Optimize the relationship of central government and local government ...	23
1.4.3 Improve local government management mechanism	24
1.4.4 Reinforce multiple management main bodies	25

Chapter 2	Management innovation of local government management modernization	27
2.1	Management concept innovation of local government management modernization	29
2.1.1	The significance of management concept innovation	30
2.1.2	The connotation of management concept innovation	31
2.1.3	The methods of management concept innovation	32
2.1.4	The application and evaluation of management concept innovation	34
2.2	Management model innovation of local government management modernization	35
2.2.1	The necessity of management model innovation	35
2.2.2	The connotation of management model innovation	36
2.2.3	The methods of management model innovation	38
2.2.4	The application and evaluation of management model innovation	39
2.3	Management main body innovation of local government management modernization	40
2.3.1	The cause for management main body innovation	40
2.3.2	The connotation of management main body innovation	42
2.3.3	The methods of management main body innovation	42
2.3.4	The practice and evaluation of management main body innovation	44
2.4	Management method innovation of local government management modernization	46
2.4.1	The urgency of management method innovation	46
2.4.2	The connotation of management method innovation	47
2.4.3	The methods of management method innovation	48
2.4.4	The practice and evaluation of management method innovation	49
Chapter 3	Modernization construction of management ability for local government	51
3.1	What's the management ability modernization for local government?	53

3.1.1	The connotation of management ability modernization	53
3.1.2	The essential elements of management ability modernization	55
3.1.3	The evaluation standards of management ability modernization	58
3.1.4	The methods of management ability modernization	60
3.2	The construction status quo of management ability modernization for local government	63
3.2.1	The achievement of management ability modernization	64
3.2.2	The problems of management ability modernization	70
3.2.3	The reasons why the management ability modernization is not enough	72
3.2.4	The methods on how to strengthen the management ability modernization	73
3.3	The precondition, rule and target of management ability modernization for local government	73
3.3.1	The precondition of management ability modernization	73
3.3.2	The rule of management ability modernization	74
3.3.3	The standards of management ability modernization	75
3.3.4	The target of management ability modernization	78
3.4	The main content of management ability modernization for local government	79
3.4.1	Establish modern management concept	79
3.4.2	Attach importance to the construction of modern management team	80
3.4.3	Integrate modern management main body	81
3.4.4	Strengthen modern emergency management	82
3.4.5	Improve modern public service	84
3.5	Protection measures of management ability modernization for local government	85
3.5.1	Improve modern management system and mechanism	85
3.5.2	Strengthen self-construction for local government	86
3.5.3	Attach importance to modern management planning	87
3.5.4	Intensify supervision of modern management	88

3.5.5	Intensify evaluation of modern management	89
Chapter 4	Management system modernization for local government	91
4.1	What's management system modernization for local government?	93
4.1.1	The connotation of management system modernization for local government	94
4.1.2	The essential elements of management system modernization for local government	96
4.1.3	The evaluation standards of management system modernization for local government	97
4.1.4	The methods of management system modernization for local government	97
4.2	Deepen reform of management system for local government	98
4.2.1	Reform direction and target of management system for local government	99
4.2.2	Reform route diagram of management system for local government	99
4.2.3	Reform key points and difficult points of management system for local government	100
4.2.4	Reform protection mechanism of management system for local government	104
4.3	Improve management system construction for basic-level government	105
4.3.1	The value and significance of basic-level government management	105
4.3.2	The status quo and difficulties of basic-level government management ...	106
4.3.3	The main contents of management system construction for basic-level government	108
4.3.4	The foundation and guarantee of promoting management system construction for basic-level government	109
4.4	Cultivate cooperative management organizations for local government ...	112
4.4.1	Improve marketable cooperative management organizations	114
4.4.2	Cultivate social cooperative management organizations	115
4.4.3	Establish family-type cooperative management organizations	116

4.4.4	Theory on cooperative relationship of local government and each cooperative management organization	118
4.5	Establish and improve mechanism of “democratic and participatory management” for local government	119
4.5.1	The connotation of “democratic and participatory management”	119
4.5.2	The characteristics of “democratic and participatory management”	120
4.5.3	The advantage of “democratic and participatory management”	121
4.5.4	How to realize and guarantee “democratic and participatory management”	123
Chapter 5	International experience and inspiration of local government management modernization	125
5.1	Experience and inspiration of American local government management modernization	127
5.1.1	Experience of American local government management modernization ...	127
5.1.2	Inspiration of American local government management modernization	130
5.2	Experience and inspiration of EU local government management modernization	131
5.2.1	Experience of EU local government management modernization	131
5.2.2	Inspiration of EU local government management modernization	135
5.3	Experience and inspiration of Japanese local government management modernization	137
5.3.1	Experience of Japanese local government management modernization	137
5.3.2	Inspiration of Japanese local government management modernization	138
5.4	Experience and inspiration of Singapore local government management modernization	139
5.4.1	Experience of Singapore local government management modernization ...	139
5.4.2	Inspiration of Singapore local government management modernization ...	140
5.5	Experience and inspiration of local government management modernization in BRICS like Brazil, Russia, India and etc.	141
5.5.1	Experience of local government management modernization in BRICS like	
