



政府绩效评估蓝皮书

BLUE BOOK OF GOVERNMENTS' PERFORMANCE EVALUATION

中国地方政府绩效 评估报告

No.1

实验性评估

主编 / 负杰

ANNUAL REPORT ON THE PERFORMANCE EVALUATION OF
CHINESE LOCAL GOVERNMENTS No.1





政府绩效评估蓝皮书

BLUE BOOK OF
GOVERNMENTS' PERFORMANCE EVALUATION

中国地方政府绩效评估报告

No. 1

ANNUAL REPORT ON THE PERFORMANCE EVALUATION OF
CHINESE LOCAL GOVERNMENTS No.1

实验性评估

主 编 / 贡 杰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府绩效评估报告：实验性评估. No. 1 /
负杰主编. -- 北京：社会科学文献出版社，2017. 11
(政府绩效评估蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5201 - 1857 - 6

I. ①中… II. ①负… III. ①地方政府 - 行政管理 -
评价 - 研究报告 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 289696 号

政府绩效评估蓝皮书
中国地方政府绩效评估报告 No. 1
——实验性评估

主 编 / 负 杰

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 邓泳红 郑庆寰
责任编辑 / 张 媛

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127
地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029
网址：www. ssap. com. cn


发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018
印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16
印 张：26.5 字 数：439 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1857 - 6
定 价 / 89.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2017 - 672 - 1/1

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

中国社会科学院政治学研究所
中国社会科学院“政府绩效评估”创新工程项目组
中国社会科学院公共管理模拟实验室
联合发布

谨代表中国社会科学院政治学研究所及“中国地方政府绩效评估体系研究”项目组，对北京中熙正智文化传播公司王健先生、蒋涛先生给予本项目前期研究的大力支持表示诚挚谢意。

中国地方政府绩效评估课题组

报告撰写组：

负责人 负 杰

成 员 孙彩虹 樊 鹏 刘 平 陈承新 刘朋朋
张钰凤 张文宾 郭雪婉

数据库组：

负责人 负 杰

成 员 刘朋朋 张钰凤 黎越亚 张文宾 郭雪婉
冀梦暄 卢美娜 徐 阳 彭 力 李凯恩
王 健 孟晓艳 阳 军

主编简介

负杰 中国社会科学院政治学研究所行政管理研究室主任，研究员；中国社会科学院研究生院教授、博士生导师；中国社会科学院创新工程“行政管理体制改革与地方政府绩效评估”项目首席研究员，中国社会科学院公共管理模拟实验室首席专家；兼任中国行政管理学会理事，中国政治学会理事。北京大学公共行政学硕士，中国社会科学院研究生院经济学博士。1998年就职于中国社会科学院，主要从事行政管理和公共政策分析领域研究，参与过《国务院工作规则》《中华人民共和国公务员法》《北京市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉的若干规定》等多部国家法律、法规草案的修订工作和地方性法规起草工作，研究成果多次获省部（院）级奖励。曾在英国、法国、奥地利、日本等国家进行访问研究和出席国际会议。

摘 要

政府绩效评估是树立科学发展观和政绩观的基础，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。进入新世纪以来，中国地方政府绩效评估研究逐步丰富和深化，指标体系建设也不断推进，但存在的突出问题依然表现为实践应用性差，缺乏科学有效的绩效评估技术基础。本报告基于第三方专业化政府绩效评估定位，建立了包括政府绩效结构、指标选取和比较、数据无量纲化、评估权重设定、评估数据分析方法在内的政府绩效评估基本技术路线，以与评估指标相衔接的政府绩效信息数据库为基础，对全国4个直辖市、15个副省级市、317个地市级政府展开全领域、大范围、连续性地方政府综合绩效的原创性量化评估。这是第一本针对全国范围、系统化的地方政府绩效评估报告，含一个全国性地方政府绩效评估总报告、五个区域性政府绩效评估报告和六个职能性政府绩效评估报告，全面描述和分析了中国地方政府绩效水平和状况，对于深化地方政府绩效评估研究、推动政府绩效评估模式创新，具有重要推动作用。

关键词：政府绩效评估 第三方评估 评估指标体系 基本技术路线

Abstract

Government performance evaluation is not only the basis of setting up scientific development concept and political achievement standards but also the inevitable requirement to promote the modernization of the national governance system and governance capability. Since the beginning of the new century, China's local government performance evaluation research has gradually enriched and deepened and the construction of the index system has also been continuously promoted. Based on the specialization evaluation model by the third party, This research established a new basic technical route of government performance evaluation, including government performance structure, index selection and comparison, data nondimensionalization, the proportion of indicators setting, and evaluation of data analysis methods. Based on publicly available performance information databases that are aligned with the evaluation indicators, this study has conducted an original quantitative performance evaluation of the local governments covering all 4 municipalities directly under the central government, 15 sub-provincial cities and 317 prefecture-level governments. This is the first report which is publicly published on assessments to national, systematic performance of local government, including 1 general report, 5 regional performance report and 6 functional performance report. The study comprehensively describes and analyzes the level and status of local government performance in china. It will play an important role in deepening researchs on government performance evaluation and promoting the innovation of performance evaluation model.

Keywords: Government Performance Evaluation; Third Party Evaluation; Evaluation Index System; Basic Technical Route.

目 录



I 总报告

B. 1	新视野、新方向：中国地方政府绩效的第三方评估	001
一	政府绩效评估的发展背景与现实意义	002
二	政府绩效评估的基本范畴与实践特征	004
三	技术路线：应用导向的政府绩效 评估体系构建	007
四	评估实践：谁是中国绩效最好的地方政府	012
五	地方政府绩效评估的年度特征与研究性发现	016

II 地域性评估篇

B. 2	直辖市及副省级城市政府绩效评估	021
B. 3	东部地区地市级政府绩效评估	063
B. 4	中部地区地市级政府绩效评估	097
B. 5	西部地区地市级政府绩效评估	125
B. 6	东北地区地市级政府绩效评估	157



III 职能性评估篇

B. 7	政府经济发展绩效评估	189
B. 8	政府市场监管绩效评估	218
B. 9	政府社会管理绩效评估	249
B. 10	政府公共服务绩效评估	280
B. 11	政府平衡发展绩效评估	309
B. 12	政府内部管理绩效评估	341

IV 附录

B. 13	附录一 全国直辖市及副省级市政府绩效评估排名	372
B. 14	附录二 全国地市级政府综合绩效百强排名	374
B. 15	附录三 全国地市级政府绩效评估分省排名	378
B. 16	附录四 政府绩效评估项目组成员	392
B. 17	附录五 中国社会科学院公共管理模拟实验室	395
B. 18	附录六 地方政府绩效信息数据库	397
B. 19	后记	402

皮书数据库阅读使用指南



CONTENTS



I General Report

B.1	New Perspective and New Orientation: Third Party Evaluation of Local Government Performance in China	/ 001
	1. <i>Historical Background and Reality's Significance of Government Performance Evaluation</i>	/ 002
	2. <i>Basic Categories and Practical Features of Government Performance Evaluation</i>	/ 004
	3. <i>Technology Route: Constructing Application Oriented Government Performance Evaluation System</i>	/ 007
	4. <i>Evaluation Practice: Who is the best local government in China?</i>	/ 012
	5. <i>Annual Features and Research findings from Local Government Performance Evaluations in China</i>	/ 016

II Evaluations Based on Localities

B.2	Performance Evaluations on Municipalities and Sub-provincial Cities Governments	/ 021
------------	---	-------



- B.3** Performance Evaluations on the Prefecture-level City Governments
in Eastern Regions / 063
- B.4** Performance Evaluations on the Prefecture-level City
Governments in Middle Regions / 097
- B.5** Performance Evaluations on the Prefecture-level City Governments
in Western Regions / 125
- B.6** Performance Evaluations on the Prefecture-level City Governments
in Northeast Regions / 157

III Evaluations Based on Government Functions

- B.7** Government Performance Evaluations on Economic Development / 189
- B.8** Government Performance Evaluations on Market Regulations / 218
- B.9** Government Performance Evaluations on Social Management / 249
- B.10** Government Performance Evaluations on Public Services / 280
- B.11** Government Performance Evaluations on Balanced Development / 309
- B.12** Government Performance Evaluations on Inner Management / 341

IV Appendixes

- B.13** Performance Evaluation Rankings of Municipalities and Sub-provincial
Municipal Governments / 372
- B.14** Performance Evaluation Rankings of the Prefecture-level City
Governments / 374
- B.15** Performance Evaluation Rankings by Province of the Prefecture-level
City Governments / 378

CONTENTS

B.16	Introduction of Project Team Members	/ 392
B.17	Introduction of Public Management Simulation Laboratory at CASS	/ 395
B.18	Information Database of Local Government Performance Evaluation	/ 397
B.19	Postscript	/ 402

总 报 告



General Report

B.1

新视野、新方向：中国地方政府绩效的第三方评估

负 杰*

摘 要： 本研究基于第三方专业化评估定位，在深入探讨中国特色社会主义市场经济体制下政府职能理论和实践运行基础上，以当前地方政府职能具有同构性特质为基础，提出明确的政府绩效结构，并构建了客观、可检验、系统化的政府综合绩效评估指标体系，以及与之配套的年度地方政府绩效信息数据库。基于前期大量基础性研究和数据收集分析，本报告对全国4个直辖市、15个副省级市、317个地市级政府，展开了全领域、大范围、应用性的地方政府综合绩效的原创性量化评估，分层次对全国性地方政府绩效水平分布特征、直辖市和副省级市政府绩效水平、地市级政府绩效的区域性特点和

* 负杰，中国社会科学院政治学研究所研究员，行政管理研究室主任，博士生导师。



职能性特点，进行了全面深入评估和研究，其结论对于改进各地区政府绩效状况，具有重要参考价值。

关键词： 政府绩效评估 第三方评估 评估指标体系 基本技术路线

政府绩效评估作为行政管理与政府改革研究的新兴领域，进入新世纪以来逐步受到学术界与实践领域的重视。党的十八届三中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化战略目标，为政府绩效评估理论研究和实践发展提供了强大的推动力。目前，国内许多学术机构和地方政府都在探索开展政府绩效评估的研究，但囿于评估模式与基本技术路线的不成熟和评估数据源的障碍，还没有形成一部全国范围、广域的地方政府综合绩效评估报告。本项目研究基于第三方评估技术定位，对符合中国实践发展需要的政府绩效评估模式和方法进行深入研究，探索构建科学有效的第三方评估技术路线，积极推进应用导向的全国性地方政府综合绩效评估体系的建立。

一 政府绩效评估的发展背景与现实意义

随着我们国家改革开放和现代化事业进入新的时期，树立科学发展思维，推进国家治理体系和治理能力现代化，已成为时代发展主题。就政府管理领域而言，科学发展观必须通过科学的政绩观来实现，而科学政绩观又需要一套科学、完善的政府绩效评估体系来保障。^①目前，随着社会主义民主政治的发展，科学决策、民主决策已成为国家政治生活的重要内容，在中国公共管理实践中得到较好落实。但是，科学决策、民主决策的实施效果如何，对政府管理运行和实际绩效如何评估，仍然缺乏一套科学化、专业化、具有可操作性的客观评估体系。实践应用导向的政府绩效评估体系缺位，已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的薄弱环节。

科学、有效的政府绩效评估体系的缺乏，使只重视经济增速的畸形政绩观

^① 负杰：《中国地方政府绩效评估：研究与应用》，《政治学研究》2015年第6期。

在一定范围内盛行，以科学发展为指向的全面履行政府职能往往流于形式，政府职能缺位、越位、错位问题较为突出，制约着经济社会的均衡、充分发展。事实上，一味追求经济增长速度带来了一系列严重的后果，如环境污染恶化、发展不平衡现象加剧、社会管理和市场监管弱化、公共服务和民生建设滞后等。这些问题的解决，既需要出台具体的行政措施来加以干预，又需要通过建立科学有效的政府绩效评估体系这种根本途径来整体纠偏。正因为如此，以习近平同志为核心的党中央对加强科学的政府绩效评估体系建设高度重视。2013年6月，习近平总书记在全国组织工作会议上讲话时明确指出，“要改进考核方法手段，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值增长来论英雄了。”^①

面对经济社会发展进程中的各种问题和挑战，加强政府绩效评估体系建设显得愈来愈重要。在实践层面，科学有效的政府绩效评估体系建设，不仅是测评和推进政府职能转变的重要前提，而且是全面深化行政管理体制改革的基本依据。除了以宣传教育方式积极引导各级干部转变政绩观外，加强第三方政府绩效评估体系建设和理论研究，进一步推进行政领域绩效管理科学化、规范化，则是确立公共管理新型政绩观的一种主要途径。

第一，加强政府绩效评估体系建设，是全面落实科学发展观、树立正确政绩观，推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。构建科学、完备、有效的政府绩效评估体系，是我国行政管理制度的重大创新。以应用为导向的第三方政府绩效评估模式的建立，是适应国家治理体系和治理能力现代化，树立科学、正确的政绩观发展需要的必然结果。第三方政府绩效评估模式的建立，既避免了传统政府自我评估、自定方圆和绩效评价结果不客观的弊端，也有利于发挥第三方智库的专业优势，实现理论研究和实践运行的互动，推动中国公共管理实践的科学发展。

第二，加强政府绩效评估体系建设，有利于全面提升政府管理科学化水平，推进政府治理模式转变。政府绩效评估的最终目的，一方面在于科学评测政府绩效的水平，推进政府管理的科学化、规范化和精细化；另一方面也可根

^① 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014，第420页。