

# 城市公共管理绩效评价

## ——基于上海市城市综合管理执法大数据的经验研究

贾宁 赵剑治 向宽虎 陆铭\*

**【摘要】**政府绩效评价是提升政府治理能力的重要工具。本文从大城市公共管理的满意度、完成度和效率三个方面入手，利用上海城市综合执法大数据的一个微观样本，构建度量城市公共管理的整体绩效指标。同时，本文通过建立计量回归模型，剥离出外部客观环境约束对绩效造成的影响，构造工作绩效指标用于政府内部工作绩效评价或考核。本文的研究有助于建立起评价政府整体绩效和工作绩效的不同评价体系，能够引导城市公共管理绩效水平提升。同时，本文还在建立回归模型的基础上，以效率为例，进一步分析了城市公共管理效率的影响因素，发现常住人口规模或密度增加反而有助于提升城市综合管理效率。这一结论对于优化公共资源在城市内部的空间布局作出了贡献。

**【关键词】**公共管理绩效；整体绩效；工作绩效；治理效率

### 一、引言

伴随着新公共管理改革和现代政府治理理论的兴起，政府管理正逐步走向政府治理，政府绩效评价作为提升政府治理能力的重要工具越发得到重视。党的十八大报告中指出，“要创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理”。提升政府绩效管理是推进政府治理方式转变，建设现代化服务型政府，推动经济社会高质量发展的重要途径。

政府绩效评价涉及评价主体、评价组织者、评价管理者以及被评价者等多个权力主体，同时又可分为政府整体绩效、政府职能绩效、政府工作领域绩效、政府组成部门绩效、岗位（个人）绩效五个方面<sup>[1]</sup>。在不同的评价对象和评价目标约束下，产生了不同的评价方式。当前政府绩效

评价体系主要存在两种方式，首先是政府内部基于上级政府对下级政府考评而进行的绩效评价，其次是基于公众满意度的绩效评价。传统绩效评价往往考虑自上而下的绩效评价，其更多包含了政府各个部门、岗位、个人、职能部门的工作绩效；而基于公众满意度的绩效评价方式更接近于政府作为服务公众的一个公共行政机构的整体绩效。

绩效管理理论的发展，尤其是以公众满意度为导向的绩效管理理论的发展，常常混同了政府整体绩效和政府工作绩效两类绩效评价体系。公众满意度作为一种整体绩效指标，常常被用于政府职能部门或各个岗位的工作绩效或考评绩效。虽然这两类绩效在方向趋势上较为一致，但并不能将二者直接等同。这是由于政府治理过程受到外部客观环境的约束和影响，处于不同外部环境下的部门或个人，其最终表现的绩效结果包含了

\* 贾宁：上海交通大学安泰经济与管理学院硕士研究生，jianing\_1996@sjtu.edu.cn。赵剑治：复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，jianzhizhao@gmail.com。向宽虎：上海大学经济学院讲师，khxiang1986@163.com。陆铭（通讯作者）：上海交通大学安泰经济与管理学院教授、上海交通大学中国城市治理研究院研究员，luming1973@sjtu.edu.cn。基金项目：国家自然科学基金《大数据视野下的城市空间结构与有效治理》（72073094）；上海交通大学中国城市治理研究院专项课题《城市公共管理绩效评估》（SJTU-2019UGBD-05）；国家自然科学基金《我国小城镇的转型发展治理研究》（71834005）。作者感谢招商局慈善基金会、人口福利基金会和上海国际金融与经济研究院的支持；感谢上海脉策数据科技有限公司。

个人主观因素和外部客观环境的共同影响,不能进行跨地区、跨部门的直接比较。例如,不同省份的经济增长绩效差异既反映了地方政府的工作能力,也反映了不同地方与生俱来的自然禀赋、人口结构等差异。同样在城市内部,不同区域、不同部门之间也存在类似的问题。

提升城市公共管理水平首先涉及如何评价和度量城市公共管理绩效。公共管理绩效评价是公共管理理论体系的重要组成部分,既是测定治理成效的科学工具,也是提升城市公共管理水平的重要前提。一方面,我们需要建立起对不同城市管理部门和个人工作绩效的科学有效的评价体系,引导城市管理人员不断提升管理绩效,从而提升城市公共管理水平;另一方面,我们需要对于城市管理绩效的影响因素和影响机制有进一步的认识,从而去指导政府从城市规划布局层面去合理进行空间布局,排除容易诱发管理绩效低下的因素。

为解决不同绩效指标所包含信息差异使得绩效指标不能直接进行跨地区、跨部门进行比较的问题,本文在已有研究<sup>[1]</sup>提出的五种绩效评价方式的基础上,对政府公共管理的整体绩效和工作绩效进行了区分和度量。本文首先利用上海市综合管理执法大数据的一个微观样本,从大城市公共管理的满意度、完成度和效率三个方面入手,构建度量城市公共管理的整体绩效指标。随后,本文通过建立计量回归模型,剥离出外部客观环境约束对整体绩效造成的影响,从而获得政府职能部门或个人的工作绩效指标。本文的研究有助于建立起评价政府整体绩效和工作绩效的不同评价体系,能够用于政府内部工作绩效评价或考核,引导城市公共管理绩效水平提升。同时,本文还在建立回归模型的基础上,以效率为例,进一步分析了城市公共管理效率的影响因素。

本文的贡献表现在以下方面:首先,数据独特而新颖。本文主要利用大数据记录的城市综合管理执法的指标来构建城市公共管理绩效,城市公共管理微观数据具有非常好的颗粒度和信息量,使得本文能够从满意度、完成度和效率等多个方面来构建城市公共管理绩效,同时保证足够数据量支撑,保证客观性和准确性。其次,绩效评估方法更加客观、科学。本文首次区分了整体

绩效和工作绩效,考虑了绩效评估体系的不同应用场景,建立起更加完善、更加多元的政府整体绩效评估指数和政府工作绩效评估指数,使得不同地区、不同部门的绩效指数能够跨地区、跨部门可比较。本文利用了大数据的“用户生成”和“实时更新”特征,可以在建模的基础上产生动态可比,且可更新的效率评价结果。最后,可得到针对影响治理效率的客观因素的政策建议。本研究能够探寻大城市内部街道层面城市规划和人口学特征等因素对城市公共管理效率的影响机制,验证了城市人口集聚提升治理效率的集聚效应,有助于进一步了解城市公共管理效率的影响因素,帮助政府决策部门对城市进行精细化管理和空间规划,从城市规划角度提升城市公共管理水平。

本文剩余部分的结构如下:第二部分为相关文献综述;第三部分为绩效评价指数构建方式介绍;第四部分为数据介绍;第五部分以治理效率这一指标为例进行了影响因素分析;第六部分为绩效指数构建情况;第七部分为本文主要结论和政策含义。

## 二、相关文献

政府治理水平对于推动经济和社会发展,提升公众幸福感极其重要。已有研究表明,政府提升治理水平,提供公共服务和维持社会稳定等,能够显著提升居民的主观幸福感<sup>[2-4]</sup>,并带来房价上升<sup>[5]</sup>。而相反,政府行政效率低下会引起民众明显的负面情绪反应<sup>[6]</sup>。如何提高城市公共管理效率和政府绩效,不同的学者和研究从不同的视角给出了不同的建议。例如,有研究发现户籍城镇化有利于提升地方政府环境治理绩效,而产业和建设城镇化则带来负面效果或不显著<sup>[7]</sup>。基层政府对治理能力也至关重要,有研究通过对上海45个小区调查数据的统计分析,发现基层政府的治理能力与社区治理绩效之间存在显著的关系<sup>[8]</sup>。此外,通过网格化管理来对城市实现精细化管理也是提升城市公共管理能力的一个重要途径<sup>[9-10]</sup>,城市网格化治理能够提高政府回应性和公共服务效率<sup>[11]</sup>。

为了提升城市公共管理能力,如何对城市管

理的效率和绩效进行有效评价也是一个重要的维度,城市治理能力的提升需要建立在科学有效的政府绩效评价的基础上。在城市公共管理绩效评价的理论进展方面,已有研究主要从多种角度构建绩效评价指标或体系,包括构建以和谐社会为目标的治理绩效评价体系<sup>[12]</sup>;构建善治理念下的绩效评估体系<sup>[13]</sup>;从价值网视角构建城市管理绩效评价的体系<sup>[14]</sup>;从政府公共产品供给的职能角度对城市公共管理绩效进行综合性评价<sup>[15]</sup>;以及提出以公共价值为基础的政府绩效治理理论体系框架<sup>[16]</sup>。此外,更多的研究通常将政府满意度视作治理绩效的一个重要指标或研究治理绩效的重要视角<sup>[17-18]</sup>。

目前有关城市公共管理绩效评估的文献,主要从以上角度切入,通过构建治理绩效的评价体系进行分析。彭国甫等人建立了政府绩效相对有效性评估的DEA模型,对政府公共行为的投入、产出和实际成果进行测量与评估<sup>[19]</sup>。卓越将绩效指标拆解为要素指标、证据指标和量化指标,从而构建了一个三级指标体系<sup>[20]</sup>。应瑛等人在顾客满意度模型基础上引入“公众参与”理念,提出了新的城市管理公众满意度指数<sup>[21]</sup>。尤建新和陈强在比较综合国内外研究成果的基础上,引出了以公众满意为导向的城市管理模式的概念<sup>[22]</sup>。王岱凌和蒋国瑞采用平衡计分卡方法提出了城市管理绩效评价体系,并运用层次分析法确定定性指标和定量指标的权重<sup>[23]</sup>。翟国涛和刘苗苗从效率、效果和效益三个方面建立了城市网格化管理评价指标体系,用模糊综合评价法对区域得分进行详细分析,为该区城市网格化管理系统的优化提供借鉴<sup>[24]</sup>。

另外,由于对于公共管理成效的测量是理论构建的基础<sup>[25]</sup>,也有学者关注如何运用新的技术和手段对城市公共管理的成效进行测量和度量,这将大幅提升城市公共管理绩效评价的精确程度。一方面,随着信息技术和电子政务的发展,数字治理能形成良好的网络治理结构,从而能够构建有效的城市政府善治机制,成为数字时代城市政府善治的理想选择<sup>[26]</sup>;另一方面,在数字治理的背景下,政府的回应性也成为学界越来越关注的治理绩效的一个维度,其最终影响到公众参与和政府治理行为<sup>[27-28]</sup>。

但现有研究依然存在许多不足。首先,现有对城市管理效率评价的研究主要是从理论分析或公众满意度等主观角度实施评价,缺乏城市管理过程中记录的真实数据作为支撑,从而不具足够数据量和客观性。其次,现有城市公共管理绩效评估仅停留在指标构建层面,很难得到一致认可。此外,已有的绩效评价指标混杂了不同因素的影响,未能对不同因素影响城市公共管理绩效的机制做出定量区分和理论分析,构建的指标体系较为笼统,既无法对城市管理部门的工作绩效进行有效评价,也无法探寻城市规划建设和人口学特征等因素对管理效率的影响机制。

### 三、绩效评价指数构建

#### (一) 指数构建思路

理论上,我们可以将政府公共管理视作一个在外部环境和客观条件约束下,投入有限的人力、资金等公共资源,经过特定的流程和组织运作,完成复杂、多样的治理目标的过程。政府治理最终呈现的结果即为本文所定义的整体绩效,其能够由数据客观真实反映,能够被公众所感知。本文从满意度、完成度和效率三个维度来构建指标,利用上海城市公共管理大数据来刻画城市公共管理的整体绩效。

政府整体绩效作为多种因素综合决定的结果,不可直接进行跨部门、跨地区比较。政府整体绩效主要受到两大方面因素的影响:一方面是城市规划建设情况和辖区居民的人口学特征等客观约束条件,其中人口学特征包括人口密度、年龄构成、性别比例、本地人口比例等,规划建设因素包括地理位置、路网密度、公共设施数量等;另一方面是政府部门和个人的主观因素,这里的主观因素既包含政府部门作为一个组织运行的整体绩效,其依赖于政府的制度设计和组织流程等内容,也包括参与其中的工作人员的微观绩效,其依赖于个人的响应速度、执法能力、服务意识等因素。

本文将这种剥离了外在客观因素影响,而仅由政府部门内部组织运行或个人主观因素决定的绩效,定义为工作绩效。工作绩效更直接的含义是,在排除了外在客观环境的影响后,仅由个体

或部门的主观因素导致的绩效差异。工作绩效最大的优势在于，可以剥离外部客观环境的干扰，使得不同辖区、不同部门的工作绩效可以直接进行比较。例如，上海市中心区域比外围区域人口密度更高，城市运行更加繁忙，使得城市公共管理面临更高的压力，若直接将这两个区

域的城市公共管理绩效进行比较，则外围区域的治理绩效可能比中心区域更高。为了使得两个地区的治理绩效可以直接进行比较，本文意在剥离外在客观因素的影响，而将仅由个体因素决定的绩效差异进行比较和评价。图1展示了本文构建指数的思路。

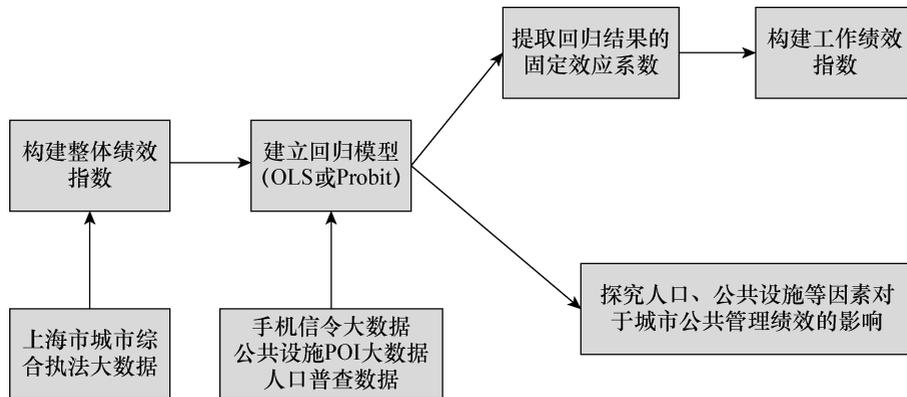


图1 本文研究框架

## （二）指数构成维度

### 1. 满意度

公众满意度是政府绩效评价中最重要的一个指标。以公众满意度为导向的政府绩效评估方式长期以来受到学界的关注。在建设服务型、参与型政府的要求下，公众满意逐渐成为政府治理和公共行政的一种公共价值和终极追求，由评价主体反馈的满意度等指标体系构成的评价方式被认为是一种科学有效、且能够替代其他复杂评价方式的绩效评价方式。已有的研究较早引出了以公众满意为导向的城市管理模式的概念，并构建了不同的城市管理公众满意度指数<sup>[21-22]</sup>。

本文使用每个个案的满意度评价作为公众满意度的度量，通过数据清洗，将每个个案的所有满意度评价类型分为满意、未评价（或未填写）和不满三个类型。并在区、街道、处理人和主办人层面计算满意率和不满率，满意率为获得满意评价的案件数量占区、街道、个人处理的案件总数的比例；不满率为获得不满评价的案件占比。满意率度量了政府或个人获得满意评价的概率，其值越大代表绩效越好。不满率度量了政府或个人获得不满评价的

概率，其值越高代表绩效越差。但满意度指标有一个缺陷，即依赖于不同人的评价标准的差异性。因此，我们还尝试引入完成度和效率这两种更客观的指标。

### 2. 完成度

完成度也是公共管理绩效评估中的一个重要维度，由于现实实践中，可能出现地方政府部门相互卸责、推脱、拖延时间甚至不予理睬等多种情况，使得部分个案由于多种原因长期搁置，一直处于未办结状态。本文根据上海城市公共管理大数据中记录的是否办结这一指标，计算了街道、区和个人层面的办结率指标，使用已办结的案件数占街道、区和个人层面经办的案件总数的比例得到完成率。此指标度量了各个部门或个人在进行城市公共管理时的完成度情况，完成率越高，表明政府绩效越好。

### 3. 效率

效率事关资源配置。私人企业往往采用投入产出比即生产率来作为效率的度量，而公共部门具有多元任务和任务弹性，以及许多产出难以直接量化等特点，因而对公共部门的治理效率评估有很大的争议。目前普遍认为，除了一些特殊部门如医院采用床位数或轮转周期等特殊指标外，

公共部门的效率测定主要有两种方式：(1) 投入产出比例或单位成本测定；(2) 普适性的效率指标，如产出数量或个案处理数目、平均个案处理时间、突发紧急事件的反应速度、人员劳动生产率等<sup>[29]</sup>。

本文采用一个普适性的效率指标，即处置这些投诉所花费的时间作为政府部门城市公共管理效率的度量，这里的时间是指接到投诉登记时间和投诉被处置的时间之间的差值。该时间越长，在控制其他因素的情况下，表明治理效率越低，政府在效率维度的绩效越好。

### (三) 指数计算过程

#### 1. 整体绩效

本文将整体绩效定义为政府治理最终呈现的结果，这一绩效能够直接由数据客观真实反映和被公众所感知。本文在计算整体绩效时，直接使用前文所述的数据、指标构建方式和计算方式，对整体绩效进行计算，分别获得街道、区、主办人和处理人层面的满意率、不满意率、完成度和效率四个指标。

整体绩效具有直接的现实含义，例如满意率是指获得满意评价的案件数占处理过的总案件数的比例；效率使用每个案件被处理的时间在街道、区、个人层面的平均值来度量，平均处理时间越长，效率越低。但整体绩效无法直接进行跨地区和跨部门比较，因为其包含了外部客观环境的影响，例如某些地区某一类耗费时间较长的投诉发生频率较高或某地区人流量较大，不能直接用于政府部门内部的绩效比较和评价。

#### 2. 模型建立

为了将影响整体绩效的不同因素进行剥离从而获得工作绩效，本文建立了回归模型，通过控制影响整体绩效的多种因素，包括每个投诉的类型、来源、处理方式、投诉所在地的公共设施密度、人口密度、人口结构等因素，在回归结果的基础上提取个人、街道和区的固定效应系数，通过无量纲化处理获得个人、区、街道的工作绩效，该绩效指数不具有实际含义，仅能进行相对大小比较。

针对不同层级的绩效评估，若将不同层次

的固定效应包含在同一个模型中直接提取不同层级的固定效应会出现共线性情况。因此本文分别将其加入回归方程中，使用的回归模型设定如下：

(1) 投诉处理人层面：

$$\begin{aligned} Performance_{i,j,k,d} = & \alpha + \beta \times Demo_k \\ & + \gamma \times LnInfra_k \\ & + \omega_{i,j,k,d} \\ & + \lambda_j + \epsilon_{i,j,k,d} \end{aligned}$$

(2) 街道层面：

$$\begin{aligned} Performance_{i,j,k,d} = & \alpha + \omega_{i,j,k,d} + \mu_k \\ & + \epsilon_{i,j,k,d} \end{aligned}$$

(3) 区层面：

$$\begin{aligned} Performance_{i,j,k,d} = & \alpha + \beta \times Demo_k \\ & + \gamma \times LnInfra_k \\ & + \omega_{i,j,k,d} \\ & + \delta_d \\ & + \epsilon_{i,j,k,d} \end{aligned}$$

其中， $i$  表示案件， $j$  表示投诉处理人， $k$  表示街道， $d$  表示区。 $Performance_{i,j,k,d}$  表示发生在第  $k$  个街道， $d$  个区，由第  $j$  个人处理的第  $i$  个投诉的绩效。出于简洁性的考虑，我们用  $performance_{i,j,k,d}$  来指代绩效。实际上，这个绩效有四个指标分别作为被解释变量。其中， $Satisfy_{i,j,k,d}$  为一个哑变量，若该案件获得满意评价，则  $Satisfy_{i,j,k,d} = 1$ ；否则为 0。 $Unsatisfy_{i,j,k,d}$  也为一个哑变量，若该案件获得不满意评价，则  $Unsatisfy_{i,j,k,d} = 1$ ；否则为 0。 $Done_{i,j,k,d}$  也为一个哑变量，若该案件最终状态为已办结，则  $Done_{i,j,k,d} = 1$ ；否则为 0。 $Efficiency_{i,j,k,d}$  表示投诉  $i$  的公共管理效率对数，采用一个投诉从登记到被处理所需的时间对数来度量。时间越长表明效率越差。

由于满意度、不满意度和完成度三个被解释变量均为哑变量，因此对这三个回归模型使用了 Probit 回归模型。Probit 模型是一种非线性模型，该回归模型用于解释一个案件获得满意评价、不满意评价和是否完成的概率差异。对于以效率为被解释变量的回归，本文使用了最小线性

二乘法回归 (OLS) 模型。

控制变量主要分为两部分, 其中,  $Demo_k$  表示街道  $k$  的人口学特征, 包括人口密度、性别比例、本地人比例、14 岁以下人口比例和 14~65 岁人口比例, 由于大城市内部职住分离的现象较为严重, 我们分别采用了夜间常住人口和白天活跃人口来计算人口密度。

$LnInfra_k$  则是街道  $k$  的公共设施密度对数, 公共设施类型包括科教文化服务设施 (学校、幼儿园、书店和培训机构等)、医疗健康服务设施 (医院、药店等)、住宿服务设施 (酒店、招待所等)、交通设施 (地铁出站口、公交站和道路)、公共服务设施 (公共厕所、报刊亭、紧急避难场所等) 和风景名胜 (公园、旅游景区等)。 $\omega_{i,j,k,d}$  为其他案件层面控制效应, 包括投诉的来源、处理方式、大类、小类等。 $\epsilon_{i,j,k,d}$  是随机扰动项。

### 3. 工作绩效

$\lambda_j$  就是本文需要提取的不同投诉处理人的固定效应系数,  $\mu_k$  是不同街道的固定效应系数,  $\delta_d$  则是区层面的固定效应系数。这些固定效应系数表示, 在控制了投诉的类型、来源等客观因素和其他维度的部分影响因素后, 单个维度公共管理绩效的系统性差异。以上不同模型的固定效应系数含义不同。满意度和完成度回归系数越大, 表明该街道、区、工作人员获得“满意”“非常满意”评价和完成投诉处理的概率更高; 不满意度回归系数越大, 表明该街道、区、工作人员获得“不满意”“不认可”评价的概率越高; 效率回归系数越大, 表明该街道、区、工作人员平均处理时间越长, 效率越差。

在此基础上, 通过提取固定效应并进行百分制转换从而获得了工作绩效指数。由于上述固定效应系数越大, 代表的绩效好坏的含义不同, 本文对以上系数进行了无量纲化处理。基于系数含义不同, 对于满意度和完成度, 无量纲化采用以下公式:

$$Score_i = (Coef_i - \min(Coef_i)) / (\max(Coef_i) - \min(Coef_i)) \times 100 \quad (1)$$

对于不满意度和效率, 采用以下公式无量纲化:

$$Score_i = 100 - (Coef_i - \min(Coef_i)) / (\max(Coef_i) - \min(Coef_i)) \times 100 \quad (2)$$

这种处理方式使得百分制得分越高, 从不同维度定义的相对的绩效越好。百分制得分越高, 一个街道、区或工作人员, 有更高的概率获得满意评价, 更低的概率获得不满意评价, 具有更高的完成率和效率。

特别值得注意的是, 此回归系数和百分制效率得分非直接的描述性统计, 而是排除了每个街道人口学特征和公共设施总量对于城市公共管理绩效的影响, 仅代表执法人员/部门因部门或个人主观因素所导致的绩效差异, 因此能很好地度量执法人员/部门的工作绩效, 并且可跨地区、跨部门直接比较。但也要指出, 这一系数或得分并不具备实际含义, 没有单位, 仅代表不同个人/部门之间的相对绩效差异。

## 四、数据介绍

### (一) 上海市公共管理微观数据

过往对于城市公共管理绩效的研究, 常常采用政府统计年鉴中的数据来构建指标。但这些数据并不能直接反映城市的治理状况, 更无法度量和评价治理状况在城市内部各区域之间的空间分布。对于城市公共管理的研究, 需要城市管理部门在处理各类城市公共管理相关工作时的微观数据的支持。政府部门工作或市民反馈的微观数据, 更能直接反映城市公共管理的情况, 也更加客观和准确。

电子政务和城市大数据的发展给利用大数据破解城市公共管理效率的难题提供了有力的工具。近年来, 上海市开展了“智慧城市”建设, 利用信息化、数字化手段来提升城市公共管理效率, 同时形成了一套完整的城市公共管理体系, 市政府设立统一的政务服务平台, 市民可以通过热线电话、邮件、网站等方式对城市失序违法事件提出投诉, 市级政府再将每个投诉事件分配给

相对应街道的城市管理部门。在此过程中,城市管理部门处理这些投诉的时间、内容和结果都被精确记录下来。这类微观数据具有以下几个特点:一是数据量更大,包含信息更加丰富和准确,这使得在刻画城市公共管理状况的时候更加科学和客观;二是包含地址、经纬度坐标等空间信息,这对于研究城市公共管理状况在城市内部的空间分布极具价值;三是具有用户生成和动态可更新的大数据特征,可以在时间维度上研究城市公共管理的变化情况。

上海市城市公共管理数据是上海市城市运行和管理过程中产生的大数据中的一个样本数据,包含因为城市失序导致的投诉事件数据和执法部门处理这些投诉的执法信息数据。每个市民对当地市容环境等状况不满意时,通过“12345”热线或网站邮件等渠道向市政府进行投诉,从接到投诉起到处理完成,投诉相关信息和执法部门的处理信息都被手机软件完整记录下来。投诉事件数据包含2018年通过“12345”热线、网站等方式反馈的所有市民投诉信息,包括每个投诉的投诉内容、相关类型、地址信息、投诉来源等信息。执法部门处理这些投诉的执法信息数据包括事实认定情况、处理方式、办结情况、反馈情况、登记和处理时间等详细信息。投诉涉及市容管理、交通管理、环境保护、工商管理 etc 12个大类,占道经营、夜间施工治理、违法建筑治理等29个小类,数据量共计15.6万余条。图2展示了上海市2018年城市公共管理效率的空间分布。

## (二) 上海城市公共设施和人口数据

上海市城市大数据数据库包括上海市人口分布数据、公共设施分布数据、人口结构数据、夜间灯光数据、环境污染数据等多源数据。其中,人口分布数据使用了电信运营商提供的手机信令大数据进行计算,能够精确到500米×500米的正方形网格。本文根据2018年上海市移动信令数据、移动设备数据抽样,按不同时间段分别识别工作地(工作日9点—17点)和居住地(工作日22点—次日6点;周末23点—次日6点),由此推算日间人口规模和夜间人口规模。相较于传统的人口普查数据,该数据对人

口分布的度量更加精确,且能够区分夜间人口和白天人口。

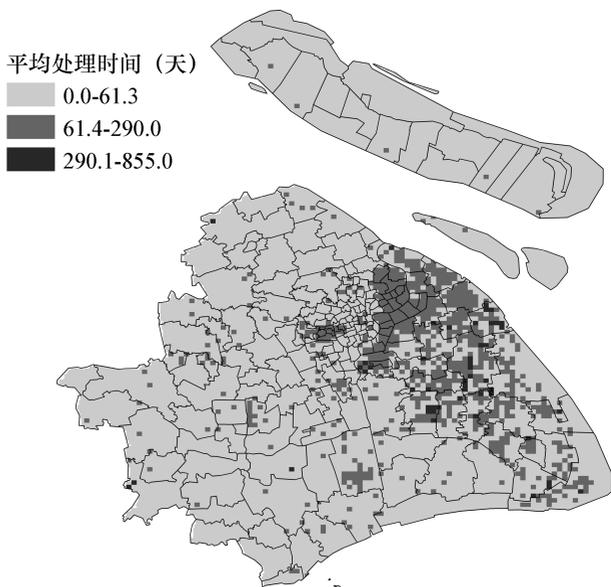


图2 上海市城市公共管理效率的空间分布

其他的控制变量主要包括人口学特征变量和公共基础设施变量。其中,人口学特征变量除人口规模以外,还包括人口年龄结构、性别结构和户籍结构等。本文分别使用了14岁以下人口比例、14~65岁人口比例、性别比例、户籍人口比例变量来度量以上人口学特征。这一数据来源于2010年上海市街道乡镇一级的人口普查数据。之所以选取2010年普查数据,一方面是由于数据可得性限制,另一方面是由于人口学特征在短期内较为稳定,故2010年的数据仍然能够较为准确地度量2018年的人口学特征。此外,公共设施的POI数据和路网数据主要来自百度地图和高德地图等地图服务商提供的开源API接口,经过爬虫工具爬取、坐标修正和数据清洗之后,将公共设施的空间分布数据匹配到街镇层面,从而统计出街镇层面的公共设施数量。按照高德地图已有的分类,本文分别计算了便利设施、教育机构、医疗机构、住宿服务、风景名胜、地铁出站口、公交站点的数量以及密度,包括路网的长度与密度。此外,本文还控制了投诉总数量、执法人员总数量及密度。下页表1展示了变量描述性统计结果。

表 1 本文实证回归使用的变量描述性统计

变量名	单位	样本量	均值	标准误	最小值	最大值
处理时间 (缩尾)	天	41 858	4. 48	9. 326	0. 358	72. 63
户籍人口比例	%	209	0. 493	0. 167	0. 133	0. 893
14 岁以下人口比例	%	209	0. 082 8	0. 016 7	0. 048 7	0. 126
14~65 岁人口比例	%	209	0. 799	0. 040 1	0. 646	0. 896
性别比例	%	209	1. 049	0. 109	0. 842	1. 764
白天人口数量	千人	212	113. 9	85. 25	0. 422	419. 5
夜间人口数量	千人	212	113. 9	78. 63	0. 299	458. 3
街道面积	平方公里	212	32. 03	35. 11	1. 069	171. 8
便利设施数量	个	212	68. 42	49. 38	1	239
教育机构数量	个	212	184. 2	172. 9	4	1 083
医疗机构数量	个	212	89. 5	63. 83	1	430
住宿服务数量	个	212	68. 72	52. 53	1	308
风景名胜数量	个	212	25. 86	34. 09	0	302
地铁出站口数量	个	212	5. 995	7. 154	0	41
公交站点数量	个	212	77. 03	64. 87	5	419
路网长度	千米	211	10. 45	10. 06	0. 326	62. 84
投诉数量	个	210	723. 1	799. 1	6	5 285
执法人员数量	个	210	18. 13	10. 6	0	63
白天人口密度	千人/平方公里	212	14. 86	16. 51	0. 024 2	79. 5
夜间人口密度	千人/平方公里	212	14. 52	14. 55	0. 020 7	59. 6
便利设施密度	个/平方公里	212	10. 17	13. 25	0. 025 5	67. 04
教育机构密度	个/平方公里	212	35. 56	50. 94	0. 034 6	244. 1
医疗机构密度	个/平方公里	212	16. 43	22. 63	0. 013 9	113. 3
住宿服务密度	个/平方公里	212	11	15. 67	0. 013 9	94. 27
风景名胜密度	个/平方公里	212	4. 5	10. 42	0	84. 82
地铁出站口密度	个/平方公里	212	1. 2	1. 886	0	9. 637
公交站点密度	个/平方公里	212	5. 39	4. 071	0. 062 3	21. 75
路网密度	千米/平方公里	212	0. 615	0. 402	0. 039	2. 172
投诉密度	个/平方公里	210	100. 9	131. 2	0. 040 7	627. 1
执法人员密度	个/平方公里	212	3. 258	4. 344	0	26. 87

## 五、城市公共管理绩效评估

本文从满意度 (不满意度)、完成度和效率三个角度构建了整体绩效和工作绩效两套城市公共管理绩效评估指数。其中, 整体绩效指数是公众可感知的政府整体绩效, 工作绩效指数是政府内部各部门、个人的工作绩效指数。

整体绩效指数主要用于当地居民、第三方评价机构对政府整体城市管理绩效进行评估。由于本文使用的数据涉及城市生活的方方面面, 因此根据此数据形成的绩效指数具有反映城市公共管理和城市秩序好坏的极高代表性。城市管理部门可通过定期发布各街道、各区的整体绩效指数, 并在此基础上结合其他政府部门的相关数据, 逐渐形成城市宜居生活指数, 为居民在当地辖区的

择业、居住、生活环境评价等提供依据和参考。

工作绩效指数主要用于政府内部各部门、个人之间的工作绩效评价。整体绩效指数由于混杂了外部客观环境因素和个人(部门)主观因素对绩效的同时影响,因此直接将其用作工作绩效评价并不合适。工作绩效剥离了外部客观环境因素对整体绩效的影响,仅反映工作人员和部门由于服务意识、个人能力或组织流程设计等主观因素所导致的绩效差异。这一指数能够实现跨地区、跨部门的比较和评价,且能够实现实时动态可更新。图3—图5展示了2000多名执法工作人员在满意度、完成度和效率三个维度的工作绩效指数百分制得分分布。从图中可以看出所有工作绩效指数均呈现出较好的正态分布,表明本文所使用的方法较为可靠,该工作绩效指数可以较好用于对个人进行绩效评估。

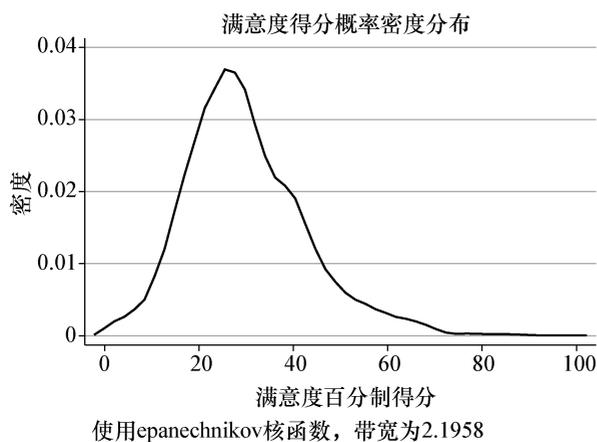


图3 个人层面满意度工作绩效得分分布

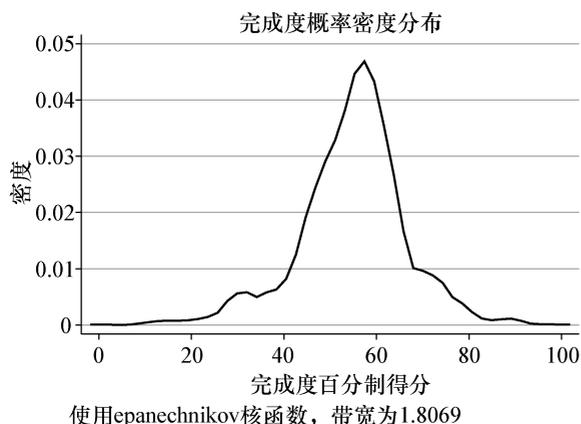


图4 个人层面完成度工作绩效得分分布

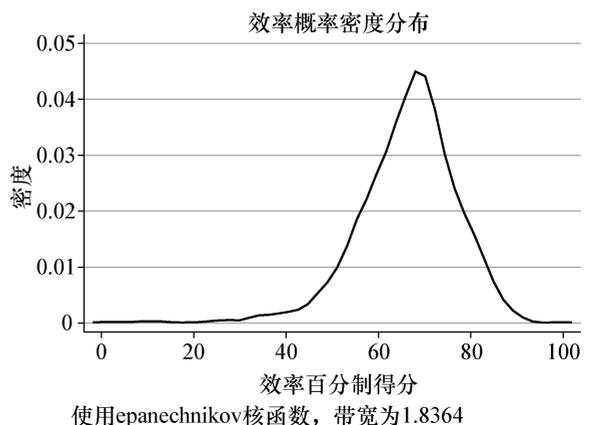


图5 个人层面效率工作绩效得分分布

此外,通过整体绩效和工作绩效指数的对比分析发现,满意度指标的工作绩效和整体绩效指数具有高度一致性,而完成度指标和效率指标的整体绩效指标和工作绩效指标在保持大体趋势一致的情况下,部分街道和区局存在差异,这一方面表明,工作绩效指标能够在数据上与整体绩效指标保持较高的一致性的同时,又具有一定的差异,工作绩效指标更具有工作绩效评价的直接意义。另一方面表明,政府公共管理的满意度绩效几乎不受到人口、公共设施等外部客观环境因素的影响,而效率和完成度指标受外部客观环境影响较大,直接将完成度和效率的整体绩效指标用于跨地区、跨部门的工作绩效评价可能存在较大误差。

本文认为,在进行公共管理绩效评估时,需要同时结合整体绩效指数和工作绩效指数,对各部门、个人的绩效进行合理评价,可通过多指数加权平均、按比例划分等级等不同方式进行绩效评估,以避免极端数据异常值对评估结果造成的影响。本报告所呈现的绩效指数,仅作为绩效评价的参考,对于部分数据异常或极端值,还需要进一步分析原因,最终得出合理的结论。

### 六、公共管理绩效影响因素分析

在公共管理绩效评估的基础上,本文以第二节建立的计量回归模型为基础,以效率这一指标为例,对回归结果进行了分析,从公共设施和人口两个特征分析了公共管理效率的影响因素。此

部分使用的回归模型如下所示：

$$\begin{aligned}
 Efficiency_{i,j,k,d} = & \alpha' + \beta' \times Demo_k \\
 & + \gamma' \times LnInfra_k \\
 & + \omega'_{i,j,k,d} \\
 & + \delta'_d + \epsilon'_{i,j,k,d}
 \end{aligned}$$

在实际回归中，被解释变量为处理投诉所花费时间的对数。由于每个街道的公共设施总量和面积同时都会对被解释变量产生影响，因此解释变量有两种方式被添加到回归方程中，一是统一采用总量除以街道面积的密度形式（比例值除外）；二是分别控制各类公共设施总量和街道面积。因此，我们分别进行了密度形式和总量形式的回归。回归结果分别如表 2 和下页表 3 所示。

其中，控制执法人员密度或总量和投诉密度或总量的回归结果为第 1、2 列，控制投诉与执法人员比值的回归结果为第 3、4 列。控制白天人口密度或总量的回归结果为第 1、3 列；控制夜间人口密度或总量的回归结果为第 2、4 列。

回归结果显示，白天活跃人口密度与城市公共管理效率之间的关系并不显著，而夜间常住人口密度反而会降低投诉处理时间，提高公共管理效率。夜间人口密度每增加 1%，投诉处理时间缩短约 0.15%~0.16%。这表明常住人口密度具有规模经济效应，反而能够缩减投诉处理时

间，提高了公共管理效率。此外，我们发现户籍人口比重较高和男女性别比例较高的街道往往拥有更长的投诉处理时间，治理效率较低。而公共设施方面，诸如公共卫生间等便利设施的存在可能会导致投诉处理时间增加，同样，若街道拥有更大的路网密度，也会导致公共管理效率低下。这可能是因为公共便利设施密度和路网密度较高的地方，人口流量更高，投诉事件发生频率更高，使得执法人员处理时间较长。可能提高公共管理效率的影响因素只有风景名胜密度和地铁出站口密度。

若将控制变量为总量形式，并同时控制街道的面积，我们能看到各类公共设施总量对于管理效率的影响。在表 2 所示的回归结果中，街道人口总量无论是夜间人口还是白天人口都与公共管理效率不存在显著的关系，街道户籍人口占比似乎并不会显著影响投诉处理时间，但街道性别比例与执法处理时间之间的显著关系依然存在。此外，街道 14 岁以下儿童比例也会显著地缩短投诉处理时间，提升管理效率。从公共设施总量来看，拥有越多的景点和地铁出站口数量的街道，反而拥有更短的投诉处理时间，而街道拥有更多的公交站数量和路网长度则会显著延长投诉处理时间，降低公共管理效率。我们同时发现，面积越大的街道显著拥有更短的投诉处理时间。

表 2 密度形式回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
变量名	Ln(处理时间)	Ln(处理时间)	Ln(处理时间)	Ln(处理时间)
Ln(白天人口密度)	-0.093 0 (0.079 4)		-0.044 6 (0.073 3)	
Ln(夜间人口密度)		-0.168 * (0.087 8)		-0.154 * (0.085 5)
户籍人口比例	0.442 (0.436)	0.498 (0.414)	0.807 * (0.413)	0.802 ** (0.403)
14 岁以下人口比例	-2.912 (2.252)	-3.082 (2.273)	-1.869 (2.093)	-2.096 (2.123)
14~65 岁人口比例	0.079 6 (1.629)	0.216 (1.613)	1.012 (1.637)	1.090 (1.632)

续表

	(1)	(2)	(3)	(4)
性别比例	0.993**	0.982**	1.099**	1.071**
	(0.442)	(0.440)	(0.450)	(0.449)
Ln(便利设施密度)	0.105	0.124*	0.129*	0.147**
	(0.0677)	(0.0674)	(0.0673)	(0.0677)
Ln(教育机构密度)	0.0442	0.0403	-0.00937	3.75e-05
	(0.0539)	(0.0471)	(0.0474)	(0.0433)
Ln(医疗机构密度)	-0.00850	0.0568	-0.0668	0.00513
	(0.0755)	(0.0998)	(0.0654)	(0.0906)
Ln(住宿服务密度)	-0.0367	-0.0588	-0.0381	-0.0607
	(0.0733)	(0.0769)	(0.0736)	(0.0768)
Ln(风景名胜密度)	-0.0392	-0.0537*	-0.0736***	-0.0841***
	(0.0303)	(0.0281)	(0.0268)	(0.0262)
Ln(地铁出站口密度)	-0.0830	-0.110**	-0.0568	-0.0785
	(0.0518)	(0.0561)	(0.0483)	(0.0516)
Ln(公交站点密度)	0.0710	0.0944	0.0881	0.115
	(0.0915)	(0.0878)	(0.0893)	(0.0860)
Ln(路网密度)	0.645**	0.579**	0.333	0.291
	(0.274)	(0.260)	(0.232)	(0.228)
Ln(执法人员密度)	-0.0912	-0.102		
	(0.0619)	(0.0633)		
Ln(投诉密度)	-0.0559	-0.0438		
	(0.0455)	(0.0464)		
Ln(投诉数/执法人员数)			0.0342	0.0437
			(0.0411)	(0.0424)
常数项	0.971	0.904	-0.268	-0.254
	(1.699)	(1.667)	(1.705)	(1.689)
投诉大类	控制	控制	控制	控制
投诉小类	控制	控制	控制	控制
投诉来源	控制	控制	控制	控制
处理方式	控制	控制	控制	控制
区固定效应	控制	控制	控制	控制
观察值	41858	41858	41858	41858
R <sup>2</sup>	0.476	0.476	0.476	0.476

注：括号中为稳健标准误，\*\*\*为 $p < 0.01$ ，\*\*为 $p < 0.05$ ，\*为 $p < 0.1$ 。

表 3 总量形式回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
变量名	Ln (处理时间)	Ln (处理时间)	Ln (处理时间)	Ln (处理时间)
Ln (白天人口数量)	-0.0607		-0.0291	
	(0.0779)		(0.0711)	
Ln (夜间人口数量)		-0.0436		-0.00439
		(0.0974)		(0.0895)
户籍人口比例	0.493	0.564	0.653	0.689*
	(0.425)	(0.412)	(0.406)	(0.396)
14岁以下人口比例	-4.446*	-4.155*	-4.145*	-4.071*
	(2.515)	(2.439)	(2.489)	(2.428)
14~65岁人口比例	-1.077	-0.885	-1.118	-1.110
	(1.529)	(1.579)	(1.525)	(1.568)
性别比例	1.072**	1.079**	1.195***	1.207***
	(0.442)	(0.451)	(0.447)	(0.453)
Ln (街道面积)	-0.210**	-0.197*	-0.192**	-0.190*
	(0.0967)	(0.100)	(0.0966)	(0.101)
Ln (便利设施数量)	0.0584	0.0627	0.0773	0.0769
	(0.0532)	(0.0530)	(0.0526)	(0.0527)
Ln (教育机构数量)	0.0408	0.0296	0.0164	0.00992
	(0.0531)	(0.0469)	(0.0478)	(0.0433)
Ln (医疗机构数量)	0.0416	0.0416	0.0202	0.0143
	(0.0773)	(0.0886)	(0.0749)	(0.0836)
Ln (住宿服务数量)	-0.0861	-0.0829	-0.0997	-0.0972
	(0.0782)	(0.0783)	(0.0790)	(0.0790)
Ln (风景名胜数量)	-0.0288	-0.0334	-0.0424*	-0.0437*
	(0.0270)	(0.0254)	(0.0247)	(0.0237)
Ln (地铁出站口数量)	-0.0481*	-0.0529*	-0.0461*	-0.0480*
	(0.0274)	(0.0288)	(0.0271)	(0.0278)
Ln (公交站点数量)	0.189**	0.186**	0.210***	0.209***
	(0.0792)	(0.0803)	(0.0783)	(0.0785)
Ln (路网长度)	0.359**	0.326**	0.299**	0.288**
	(0.147)	(0.140)	(0.142)	(0.139)
Ln (执法人员数量)	-0.0175	-0.0153		
	(0.0478)	(0.0478)		
Ln (投诉数量)	-0.0474	-0.0478		
	(0.0487)	(0.0529)		

续表

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln (投诉数/执法人员数)			0.030 6	0.028 3
			(0.041 4)	(0.044 3)
常数项	1.388	1.192	0.952	0.901
	(1.652)	(1.628)	(1.635)	(1.623)
投诉大类	控制	控制	控制	控制
投诉小类	控制	控制	控制	控制
投诉来源	控制	控制	控制	控制
处理方式	控制	控制	控制	控制
区固定效应	控制	控制	控制	控制
观察值	41 811	41 811	41 811	41 811
R <sup>2</sup>	0.476	0.476	0.476	0.476

注：括号中为稳健标准误，\*\*\*为 $p < 0.01$ ，\*\* $p < 0.05$ ，\*为 $p < 0.1$ 。

## 七、主要研究结论

本文分别从满意度、完成度和效率三个角度对上海市城市公共管理绩效进行了评估，分别计算了各个街道执法中队、区局、案件处理人三个层面的绩效。本文在建立传统公共管理绩效评估指数的同时，进一步区分了整体绩效指数和工作绩效指数，通过建立计量回归模型，剥离出外部客观环境约束对整体绩效造成的影响，获得政府职能部门或个人的工作绩效指标，从而用于政府内部工作绩效评价或考核。本文的研究有助于建立起评价政府整体绩效和工作绩效的不同评价体系，能够引导城市公共管理绩效水平提升。同时，本文还在建立回归模型的基础上，以效率为例，进一步分析了城市公共管理效率的影响因素，对于探究城市公共管理绩效的影响因素和优化公共资源在城市内部的空间布局有一定贡献。

由于数据的限制和篇幅所限，本文虽然只运用了2018年的截面静态数据进行了一个城市公共管理效率评价的示例，且当前的绩效评价可能存在很多局限性和不足。但本文旨在提供一种新的视角和方法，即运用大数据刻画整体公共管理绩效，并运用计量经济学方法来分离不同的影响因素，在此基础上，对个人或部门主观因素造成

的绩效差异进行有效的评估。未来，由于大数据具有用户生成和实时的可更新特性，我们可以运用这套方法，根据实时的动态数据，对个人或部门的行政效率进行定期更新的评估。在控制了年份的固定效应之后，我们不仅能进行跨地区、跨个人、跨部门之间的比较，还能对单个个体或部门进行跨年份的比较，从而看到行政效率的时间趋势，能够更加全面的对行政效率进行有效评估。

本文还以城市公共管理效率为例，对其进行影响因素分析，主要发现以下两个结论：首先，密度对于城市公共管理极为重要。人口规模和密度能够在人均意义上缓解城市失序和治理效率低下等城市病问题，上海的经验反映了治理效率更差的地方往往是人口密度较低的地方这一事实。因此，公共服务空间配置需要顺应人口集聚，使得城市享受更大的规模经济效应从而提升整体公共管理绩效。其次，本文研究发现，路网越密集街道，往往拥有更差的公共管理效率，这可能是由于路网越密，消费活力和人口流量越大，造成了更大的城市秩序混乱，对治理提出了更高的要求；而地铁出站口的密度却与公共管理效率有着正相关关系，出站口越多的街道，往往拥有更高的治理效率。这可能是地铁与地面交通的替代效应造成的，更发达的地下交通避免了地面人流量的增多。

以上结论具有一定的预测作用,可以为城市管理人员和设备等公共资源在城市内部的空间配备起到参考作用。例如,政府可能需要在路网、公交站等交通基础设施密集的道路配备更多的公共资源,同时,由于城市内部职住分离的存在,常住人口密度并不等于经济活跃度,因此公共资源的配置更需要考虑经济活跃程度而不仅仅是常住人口密度。各街道、乡镇的公共资源配置除了要按常住人口和户籍人口进行配置,同时也要考虑各辖区所面临的基础设施、经济活跃程度等客观条件。城市公共服务空间配置要打破公共资源区域间配置的单一标准,将人口、基础设施、自然条件等多种要素纳入公共资源配置的考量体系中,以实现公共资源在城市内部的均衡分配,从而避免城市公共管理的空间失衡,有助于实现城市整体治理水平的提升。

#### 参考文献

- [1] 包国宪,文宏,王学军. 基于公共价值的政府绩效管理学科体系构建 [J]. 中国行政管理, 2012 (5): 98-104.
- [2] HELLIWELL J F, HUANG H. How's your government? international evidence linking good government and well-being [J]. British Journal of Political Science, 2008, 38 (4): 595-619.
- [3] OTT J C. Government and happiness in 130 nations: good governance fosters higher level and more equality of happiness [J]. Soc Indic Res, 2011, 102 (1): 3-22.
- [4] 姜扬,范欣,赵新宇. 政府治理与公众幸福 [J]. 管理世界, 2017 (3): 172-173.
- [5] 贾宁,韩立彬,彭冲. 政府治理效率价值几何?——基于上海市城市治理微观数据的实证分析 [J]. 公共管理评论, 2021, 3 (1): 25-46.
- [6] HATTKE F, HENSEL D, KALUCZA J. Emotional responses to bureaucratic red tape [J]. Public Administration Review, 2019, 80 (1): 53-63.
- [7] 杨钧. 城镇化对环境治理绩效的影响——省级面板数据的实证研究 [J]. 中国行政管理, 2016 (4): 103-109.
- [8] 孙小逸,黄荣贵. 制度能力与治理绩效——以上海社区为例 [J]. 公共管理学报, 2012 (4): 34-43+129.
- [9] 井西晓. 挑战与变革:从网格化管理到网格化治理——基于城市基层社会管理的变革 [J]. 理论探索, 2013 (1): 102-105.
- [10] 阎耀军. 城市网格化管理的特点及启示 [J]. 城市问题, 2006 (2): 76-79.
- [11] 杨宏山. 城市治理绩效评估的模式比较——以北京市朝阳区和美国巴尔的摩市为例 [J]. 国家治理, 2015 (15): 26-34.
- [12] 陈国权,王柳. 基于和谐社会构建的政府绩效评估 [J]. 公共管理学报, 2005, 2 (4): 7-12.
- [13] 郑志龙. 治理视野中的政府绩效评估 [J]. 中国行政管理, 2007 (12): 18-20.
- [14] 王倩雯. 基于价值网视角的天津市城市管理绩效评价研究 [J]. 东南大学学报:哲学社会科学版, 2016, 18 (S1): 66-68.
- [15] 王珺,夏宏武. 五区域中心城市治理能力评价 [J]. 开放导报, 2015 (3): 18-21.
- [16] 包国宪,王学军. 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题 [J]. 公共管理学报, 2012, 9 (2): 89-97+126-127.
- [17] 周全,汤书昆. 媒介使用与政府环境治理绩效的公众满意度——基于全国代表性数据的实证研究 [J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2017, 19 (1): 162-168.
- [18] 颜海娜,杨雪娟. 县域政府治理绩效的实证研究:公众满意度的视角——基于佛山市A区的治理实践 [J]. 北京行政学院学报, 2015 (2): 19-28.
- [19] 彭国甫,李树丞,盛明科. 基于DEA模型的政府绩效相对有效性评估 [J]. 管理评论, 2004 (08): 29-31+62-64.
- [20] 卓越. 政府绩效评估指标设计的类型和方法 [J]. 中国行政管理, 2007, (2): 25-28.
- [21] 应瑛,寿涌毅,吴晓波. 城市管理公众满意度指数模型实证分析 [J]. 城市发展研究, 2009, 16 (1): 102-108.
- [22] 尤建新,陈强. 以公众满意为导向的城市管理模式研究 [J]. 公共管理学报, 2004, 1 (2): 51-57.
- [23] 王岱凌,蒋国瑞. 基于模糊层次分析法的城市管理绩效评价研究 [J]. 中国管理信息化, 2009, 12 (22): 66-70.
- [24] 翟国涛,刘苗苗. 城市管理评价指标体系研究——以城市网格化管理为例 [J]. 西北工业大学学报·社会科学版, 2013, 33 (2): 60-64.
- [25] 马得勇,张蕾. 测量治理:国外的研究及其对

中国的启示 [J]. 公共管理学报 (4): 106 - 113 + 132-133.

[26] 徐晓林, 刘勇. 数字治理对城市政府善治的影响研究 [J]. 公共管理学报, 2006 (1): 18 - 25 + 112-113.

[27] MENG T, PAN J, YANG P. Conditional receptivity to citizen participation: Evidence from a survey

experiment in China [J]. Comparative Political Studies, 2017, 50 (4), 399-433.

[28] JIANG J, MENG T, ZHANG Q. From Internet to social safety net: The policy consequences of online participation in China [J]. Governance, 2019, 32: 531-546.

[29] 周志忍. 公共性与行政效率研究 [J]. 中国行政管理, 2000 (4): 41-45.

## City Public Management Performance Evaluation: Empirical Evidence based on Comprehensive Urban Management Big Data from Shanghai City

Jia Ning, Zhao Jianzhi, Xiang Kuanhu, Lu Ming

**【Abstract】** Government performance evaluation is an important tool to improve the government's governance capabilities. From the perspective of satisfaction, completion and efficiency, this paper uses a micro sample of Shanghai City Comprehensive Management Big Data to construct overall performance indicators. At the same time, this paper establishes a quantitative regression model to eliminate the impact of external constraints on performance, and constructs work performance indicators for the government's internal work performance assessment. Our research is helpful to establish different evaluation systems to distinguish the overall performance and work performance, which can lead to the improvement of urban public management performance. Finally, based on the establishment of a regression model, this article further analyzes the influencing factors of urban public management efficiency. We find that the increase in the size or density of resident population will help improve the overall governance efficiency of the city. This conclusion can contribute to optimizing the spatial layout of public resources within the city.

**【Key words】** Public Management Performance, Overall Performance, Work Performance, Governance Efficiency