

国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”系列



行政管理体制 现状问卷调查 数据统计

主编：石亚军



中国政法大学出版社

国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”系列成果

中国行政管理体制现状 问卷调查数据统计

主编：石亚军

中国政法大学
政治学系
行政管理学系
公共管理学系
政治学系
行政管理学系
公共管理学系
政治学系
行政管理学系
公共管理学系

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政管理体制现状问卷调查数据统计/石亚军主编. —北京:中国政法大学出版社, 2008.3

ISBN 978-7-5620-3178-9

I. 中... II. 石... III. 行政管理-管理体制-统计调查-数据-中国 IV. D63-64
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 032469 号

-
- 书 名 中国行政管理体制现状问卷调查数据统计
出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
zf5620@263.net
<http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)
(010)58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 787×960 16 开本 20 印张 400 千字
版 本 2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-3178-9/D·3138
定 价 36.00 元
-

声 明 1. 版权所有,侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题,由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

序 言

2006年,由中国政法大学承担的国家社科基金重大课题《中国行政管理体制现状调查与改革研究》正式获批立项。2007年,第一次对我国五级政府构成的行政管理体制现状进行全国性大规模调查的工作全面展开。这一课题无论对于政府管理和改革,公共管理学科建设、人才培养和科学研究,都是一项基础性、实证性、开创性和创新性研究。课题组试图通过在全国范围内抽样调查,对中国行政管理体制总体和局部、宏观和微观、体系和结构作出状况描述,从中系统地总结多次改革的业绩及其经验、不足及其结症,继而明确深化行政管理体制改革的方向和路径,有针对性地提出对策建议。这对于当前及今后不断深化我国的行政管理体制改革,对于促进我国公共管理的理论研究和实践探索,无疑具有重要的学术价值和应用效应。

按照本课题的总体计划,本课题总体上分为“调查准备阶段”(2006年10月~2007年6月)、“实地调查阶段”(2007年7月~2008年6月)、“资料整理阶段”(2008年1月~2008年9月)和“开展研究阶段”等四个阶段。其中,调查准备阶段的工作是前提,实地调查阶段的工作是基础,资料整理阶段的工作是关键,开展研究阶段的工作是核心。作为基础的实地调查,显然具有决定性的意义,调查数据和资料的效度,将决定研究成果和结论的信度。

实地调查能否顺利实现预期目标,根本上取决于是否有一套科学的指标体系和是否采取有效的调查方式。在广泛深入地进行文献综述和相关基础性研究后,2007年2月5日,课题组举行调研指标讨论会,初步确定调研的一级指标包括九个。3月27日,课题组再次开会,对初稿框架中的“多”、“缺”、“叠”、“泛”等四大问题进行了深入讨论,为保证指标体系的完整性、逻辑性,最终将指标体系确定为由政府职能、政府结构、府际关系、运行机制、政府方法(政府工具)、财政体制、人事制度、法律保障、行政文化、专门领域的行政体制和社会自

治十一个一级指标和 50 余个二级指标构成的指标体系。4 月 28 日,课题组邀请政府、学界的领导、专家、学者对调研指标体系进行论证和完善,课题组全体专家以及中央编制办公室、国务院法制办公室、全国人大常委会法制工作委员会、中国人民大学公共管理学院、清华大学公共管理学院、华中师范大学公共管理学院的专家、教授,共同讨论并修定了指标体系。依据指标体系,课题组拟采取问卷调查、个别访谈、集体座谈和索取政府文件资料四种方式开展调查。7 月 10 日~15 日期间,课题组各子课题组负责人进行封闭式集中研究,编制了《中国行政管理体制现状调查问卷》(通用问卷),各个子课题组根据本子课题组的研究,还制定了《财政体制调查问卷》、《法律保障调查问卷》、《公安行政体制调查问卷》、《公共人事调查问卷》、《劳动和社会保障调查问卷》、《社区居民调查问卷》、《土地管理调查问卷》、《农业行政体制调查问卷》、《公民与公共行政问卷》、《行政工具问卷》、《行政文化问卷》等 11 类专项问卷。为保证调查工作的效率和质量,编制了《中国行政管理体制调查工作手册》,对调查流程、成果标准、资料汇总三方面进行了规范化要求。

2007 年 8 月 1 日~9 月 5 日期间,由 100 余名教师和博士生、硕士生组成的 13 个调查组分赴东部、西部、中部和东北部 14 个省、自治区、直辖市的四级政府开展调查。东部包括上海市、广东省、福建省、江苏省、天津市,西部包括重庆市、青海省、甘肃省,中部包括安徽省、湖南省、湖北省、山西省,东北部包括辽宁省、吉林省,加上预调查的内蒙古自治区,共计 15 个样本。调查小组分别利用通用问卷等工具开展调研,同时,在湖南省开展了农业管理体制专项调查,在湖北省开展了土地管理体制专项调查,在福建省开展了公安管理体制专项调查,在广东省、上海市开展了银行、证券和保险“三监会”专项调查,在辽宁省开展了财政体制专项调查,在江苏省开展了公民与公共行政专项调查,在重庆市开展了行政工具与行政文化专项调查,在江苏省开展了公共人事专项调查。

每个省份的调查工作都得到了当地政府的大力配合,他们普遍反映这一课题设计到位,推出适时,意义重大。各个省份派出了办公厅、发展与改革委员会、法制办、编办等具体部门和部门负责人全程负责协助调查小组的工作,各个省份人民政府专门编制调查小组的行程表,许多省(市)政府还专门下发了红

头文件安排调查事宜。课题组通过各个省份调查小组分别对省级人民政府、地市级人民政府、县级人民政府、乡镇街道人民政府四级政府开展问卷调查和其他三种方式的调查,亲眼所见,亲耳所闻,亲身所感了来自各级政府工作一线的数据、事实和文献,以及各类政府工作人员的思考、诉求和建议,采集到大量关于我国行政管理体制现状的第一手客观实证资料和主观评价素材,奠定了课题研究科学性的高信度调研基础。

课题组立项并开展调查以来,引起了政界、学界的广泛关注,初步产生了极大的影响:

一是对行政管理体制研究领域的影响。来自中国人民大学、北京大学、清华大学等著名大学的专家学者认为,课题组对行政管理体制内容的把握比较全面,除了对制度关注外,还凸显了研究的学术性和基础性。比如,将行政文化专门列为一个子课题不仅是该课题的亮点,而且开阔了研究视野。他们预测,课题除了既定的理论和实践效应之外,对形成行政管理学和行政法学的中国学派,将可能产生推动作用。

二是对行政管理实务部门的影响。来自中编办、中央办公厅、国务院法制办、全国人大法工委,以及许多省市领导,表示对课题具有浓厚的兴趣。他们认为,对我国行政管理体制现状进行全面摸底,并进行有着强烈必要性和紧迫性的深入研究,必将对我国新一轮行政管理体制改革和全面建设法治政府产生积极影响。他们主动为全国调查提供各种支持,创造各种有利条件。

三是对调研地区的部门实际工作的影响。许多省(市)政府部门还结合此次调研活动,对本单位管理实践中存在的问题进行了总结,着手对本单位的规范性文件、文献资料等进行了整理,并表示要加强网络等现代化行政工具的建设。多个省的政府部门还加入了课题组的调查和研究。

为推动课题组下一步的研究,为将调查的实证资料惠及各级政府、各类高等学校、研究机构、企业和社会组织,我们拟出版系列调查成果。作为第一部的成果是《中国行政管理体制现状问卷调查数据统计》,展示的是通过问卷采集的所有第一手资料,之后,还将出版各类分析报告。

进行我国行政管理体制现状的大规模调查,是一项极具挑战性的工作,课

4 中国行政管理体制现状问卷调查数据统计

题组的老师和同学们凭着对学术的执著追求和对国家重大课题的强烈责任,放弃了暑假休息的机会,克服了种种困难,扎扎实实、一丝不苟地开展深入细致的调查工作,高效率、高质量地完成了预期任务。这一成果和将陆续问世的其他成果,是课题组全体成员辛勤劳作和共同智慧的结晶。中国政法大学政治与公共管理学院、法学院、商学院、民商经济法学院教授薛刚凌、刘俊生、潘小娟、施正文、孙选中、何兵、朗佩娟、马建川、王成栋等,副教授李程伟、李环、鲁照旺、翟校义、梅燕京、王冬芳、张永理等,博士生潘波、唐东生、赵鹏、耿云、林靖维、李驰等,硕士生于江、张志强、夏瑛、孙璐、李秀萍、姜耘时等分别在其中担当了程度不同的重要责任,郑真江老师在调查前期做了大量的基础性工作,在调查过程中做了很多协调和参与工作,在调查告一段落后,做了繁重的统计工作并起草本成果初稿,在此,我一并向他们致谢。

首席专家 石亚军

2008年1月于北京

目 录

序 言	(1)
第一章 调查概述	(1)
第一节 调查基本设计	(1)
第二节 调查组织实施	(2)
第三节 调查基本结果	(4)
第四节 基本统计方法	(11)
第二章 总体数据	(13)
第一节 政府职能	(13)
第二节 政府结构	(16)
第三节 府际关系	(17)
第四节 运行机制	(22)
第五节 政府工具	(26)
第六节 人事制度	(27)
第七节 财政体制	(29)
第八节 法制保障	(31)
第九节 行政文化	(32)
第十节 专门行政	(34)
第三章 分类数据之一:取自不同地区公务员	(35)
第一节 政府职能	(35)
第二节 政府结构	(39)
第三节 府际关系	(42)
第四节 运行机制	(50)
第五节 政府工具	(55)
第六节 人事制度	(58)

2 中国行政管理体制现状问卷调查数据统计

第七节	财政体制	(61)
第八节	法制保障	(64)
第九节	行政文化	(65)
第十节	专门行政	(68)
第四章	分类数据之二:取自不同省份类型公务员	(70)
第一节	政府职能	(70)
第二节	政府结构	(73)
第三节	府际关系	(75)
第四节	运行机制	(80)
第五节	政府工具	(84)
第六节	人事制度	(86)
第七节	财政体制	(88)
第八节	法制保障	(90)
第九节	行政文化	(91)
第十节	专门行政	(92)
第五章	分类数据之三:取自不同府级公务员	(94)
第一节	政府职能	(94)
第二节	政府结构	(98)
第三节	府际关系	(101)
第四节	运行机制	(109)
第五节	政府工具	(114)
第六节	人事制度	(117)
第七节	财政体制	(120)
第八节	法制保障	(123)
第九节	行政文化	(124)
第十节	专门行政	(127)
第六章	分类数据之四:取自不同性别公务员	(129)
第一节	政府职能	(129)
第二节	政府结构	(132)
第三节	府际关系	(134)

第四节	运行机制	(139)
第五节	政府工具	(143)
第六节	人事制度	(145)
第七节	财政体制	(147)
第八节	法制保障	(149)
第九节	行政文化	(150)
第十节	专门行政	(152)
第七章	分类数据之五:取自不同年龄阶段公务员	(153)
第一节	政府职能	(153)
第二节	政府结构	(158)
第三节	府际关系	(161)
第四节	运行机制	(171)
第五节	政府工具	(177)
第六节	人事制度	(180)
第七节	财政体制	(183)
第八节	法制保障	(187)
第九节	行政文化	(188)
第十节	专门行政	(191)
第八章	分类数据之六:取自不同学历公务员	(194)
第一节	政府职能	(194)
第二节	政府结构	(198)
第三节	府际关系	(201)
第四节	运行机制	(209)
第五节	政府工具	(215)
第六节	人事制度	(218)
第七节	财政体制	(220)
第八节	法制保障	(224)
第九节	行政文化	(225)
第十节	专门行政	(228)

第九章	分类数据之七:取自不同工龄阶段公务员	(230)
第一节	政府职能	(230)
第二节	政府结构	(234)
第三节	府际关系	(237)
第四节	运行机制	(245)
第五节	政府工具	(250)
第六节	人事制度	(253)
第七节	财政体制	(255)
第八节	法制保障	(258)
第九节	行政文化	(260)
第十节	专门行政	(262)
第十章	分类数据之八:取自不同职务类型公务员	(264)
第一节	政府职能	(264)
第二节	政府结构	(267)
第三节	府际关系	(269)
第四节	运行机制	(274)
第五节	政府工具	(277)
第六节	人事制度	(279)
第七节	财政体制	(281)
第八节	法制保障	(283)
第九节	行政文化	(284)
第十节	专门行政	(286)
第十一章	调查数据库说明	(288)
附录	中国行政管理体制现状调查与改革研究问卷	(294)

第一章 调查概述

第一节 调查基本设计

一、抽样设计

1. 抽样方法:分层抽样方法:分层抽样是将总体的 N 个单位按某个特征(一般为品质标志)分成若干没有重叠的层,独立地从每一层中抽取若干个单位,由各层抽取的样本组成总样本,用来推断总体目标量的一种方法。

2. 抽样层级:第一层为府级群体,包括中央国家机关公务员群体、省级政府机关公务员群体、地市级政府机关公务员群体、县级政府机关公务员群体和乡镇政府机关公务员群体;第二层为各个政府机关的所有职能部门。

3. 0.5‰抽样:根据 2005 年 4 月 27 日国家人事部副部长侯建良在北京人民大会堂举行的新闻发布会发布的数据,^[1]中国公务员的总数为 636.9 万人,如果 0.5‰抽样的方法,全国应当抽取 3100 人左右样本。

4. 层级比重和抽样人数:

机关级别	每省份人数	省份数	总 数
中央机关公务员总数	200 人	/	200 人
省级机关公务员总数	70 人	13	910 人
地市级机关公务员总数	70 人	13	910 人
县级机关公务员总数	70 人	13	910 人
乡镇级机关公务员总数	15 人	13	195 人

抽样总数:3125 人

二、调查范围

为了保证样本的代表性,课题组分别选择东部、东北、西部和中部五大区域 14 个

[1] <http://www.chinanews.com.cn/news/2005/2005-04-27/26/568019.shtml>.

2 中国行政管理体制现状问卷调查数据统计

省、自治区、直辖市的四级政府开展调查,东部沿海区域包括上海市、广东省、福建省、江苏省、天津市,东北区域包括辽宁省、吉林省,西部区域包括重庆市、青海省、甘肃省,中部区域包括安徽省、湖南省、湖北省、山西省。加上预调查的内蒙古自治区,共计15个省份。调查小组分别利用通用问卷、座谈访谈提纲和文献收集提纲等三类工具采取问卷调查、个别访谈、集体座谈、资料收集四种方式开展调研,同时,在湖南省开展了农业管理体制专项调查,在湖北省开展了土地管理体制专项调查,在福建省开展了公安管理体制专项调查,在广东省、上海市开展了银行、证券和保险“三监会”专项调查,在辽宁省开展了财政体制专项调查,在江苏省开展了公民与公共行政专项调查,在重庆市开展了行政工具与行政文化专项调查,在江苏省开展了公共人事专项调查。

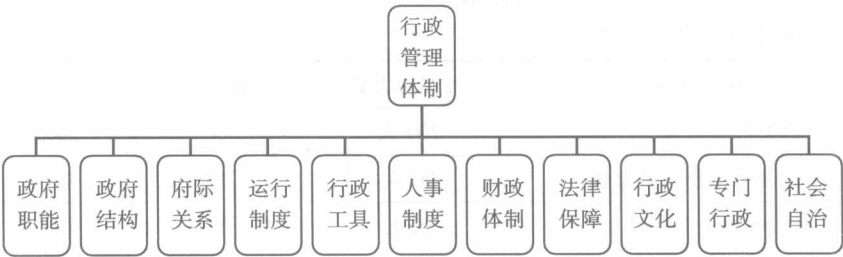
三、调查时间

2007 年 8 月 10 日 ~9 月 5 日

四、调查工具

调研工具主要分为用于定量分析的问卷调查和用于定性分析的访谈提纲、文献收集提纲两个部分,其中问卷调查包括通用问卷和专项问卷,访谈提纲为座谈会提纲和个别访谈提纲,文献收集提纲主要为收集文献的基本种类和范围,所有调查问卷和调查提纲主要依照调查指标体系而设计。指标体系图表如下:

图 1:行政管理体制调查指标体系图



第二节 调查组织实施

一、编制调研手册

为了便利调查工作开展,课题组编制了《“中国行政管理体制现状调查”调查手册》,对调查范围、调查抽样、调查对象、问卷调查流程、访谈流程、座谈流程、调查要求、调查标准、调查资料整理等进行了严格的规定,制定抽样登记表、个别访谈登记表、座

谈会登记表等,为调查工作的顺利开展奠定了基础。

二、队伍组建和队伍培训

为了保证调查工作的顺利进行,调查队伍的组建基本采取“2+4”的方式,即每个省份的调查团队由2名专业指导教师作为领队,4名博士生或硕士生辅助参与调查,在任务分工上,座谈会和个别访谈以专业教师为任务主体,以博士生或硕士生为辅助,而问卷调查以博士生或硕士生为任务主体,以专业教师为辅助。为了保证所有调查员准确地把握课题的调研工作要求,2007年8月1日,课题组举行全体调查员培训会议。薛刚凌教授就访谈提纲作了专题讲解,刘俊生教授负责讲解了调查问卷设计的基本内容,施正文教授负责讲解了公共财政专题,社会学毕向阳老师讲解了社会调查的基本方法和基础知识,调查协调小组组长郑真江老师主要讲解了本次全国调研的基本设计和四类调查的技术性要求。首席专家石亚军教授对调查工作做了总结性部署,对调查工作特别是调查结果标准进行了严格的要求。

三、资料准备和物质准备

各省份调查小组在奔赴调查地之前,均通过图书馆、网络等收集调查的相关文献资料,充分了解当地政府的基本情况和特色工作,为调查工作作最充分的准备。同时,调查工作协调小组积极筹备调查各项物资准备,为各个小组派发调研经费,为调查员准备调查证明函件、调查员制服、调查员证、调查提纲、调查录音笔、调查档案袋等。在问卷调查方面,鉴于调查规模较大,调查类别较多,课题组采取编号管理的方式,为不同的省份、不同的政府级别、不同的专项调查设定唯一的编号区段,并辅之以颜色作为区别,确保每个调查类别都有统一的编号区段,并有独立的问卷档案袋。调查进行之前,课题组仅调查工作资料袋和调查问卷档案袋就达200余个。

四、调查联络和调查协商

在调查联络上,首席专家石亚军教授积极与相关国家机关负责人和各个省份领导联系,课题组成员也积极参与联络,最终获得样本省份主要领导和各级政府领导的大力支持。每个省份的调查联络都经过了多次的、反复的磋商才最终得以确定。

五、调查执行和调查协调

每个省份的调查工作都得到了当地政府的大力配合,他们普遍反映这一课题设计到位,推出适时,意义重大。各个省份派出了办公厅、发展与改革委员会、法制办、编办等具体部门和部门负责人全程负责协助调查小组的调查工作,各个省份人民政府还专门编制调查小组的行程表。各个省份调查小组分别对省级人民政府、地市级人民政府、县级人民政府、乡镇街道人民政府四级政府开展座谈会和问卷调查,对相关部门负

责人进行了个别访谈,同时依照文献收集一览表收集了相关文献资料。

第三节 调查基本结果

一、调查范围和调查人数

调研组赴 14 个省(自治区、直辖市)的省级、地市级、县级、乡镇政府四级政府开展问卷调查,共计收回 2579 份有效问卷。调查范围具体如下:

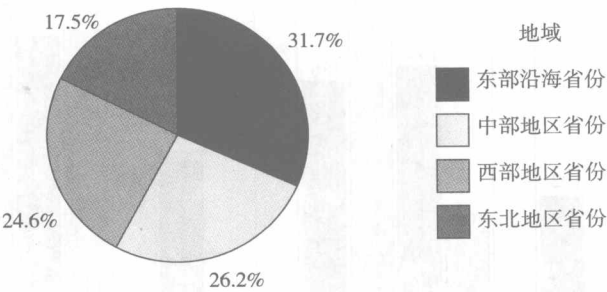
省 份	省级政府	地市级政府	县级政府	街道乡镇政府
上海市	上海市政府	浦东新区政府	崇明县政府	/
重庆市	重庆市政府	渝中区政府	梁平县政府	解放碑街道
广东省	广东省政府	广州市政府 深圳市政府	/	/
福建省	福建省政府	龙岩市政府	上杭县政府	才溪镇政府
辽宁省	辽宁省政府	大连市政府	长海县政府	獐子岛镇政府
江苏省	江苏省政府	南通市政府	常州市武进区政府	泰兴市姚王镇
湖南省	湖南省政府	长沙市政府 岳阳市政府	凤凰县政府 屈原管理区	凤凰县廖家桥镇
安徽省	/	/	合肥市肥东县政府	包公镇政府
湖北省	/	襄樊市政府	宜城市政府	小河镇政府
青海省	青海省政府	西宁市政府	大通县政府	逊让乡政府
甘肃省	甘肃省政府	定西市政府	临洮县政府	洮阳镇政府
吉林省	吉林省政府	延边州政府	延吉市政府	依兰镇政府
山西省	山西省政府	长治市政府	潞城市政府	翟店镇政府
天津市	天津市政府	河西区政府	蓟县政府	城关镇政府

二、样本地域分布

地 域	计 数	百分比(%)
东部沿海省份	818	31.7
中部地区省份	675	26.2

地 域	计 数	百分比(%)
西部地区省份	635	24.6
东北地区省份	451	17.5
总计	2579	100.0

图 2:样本地域分布图



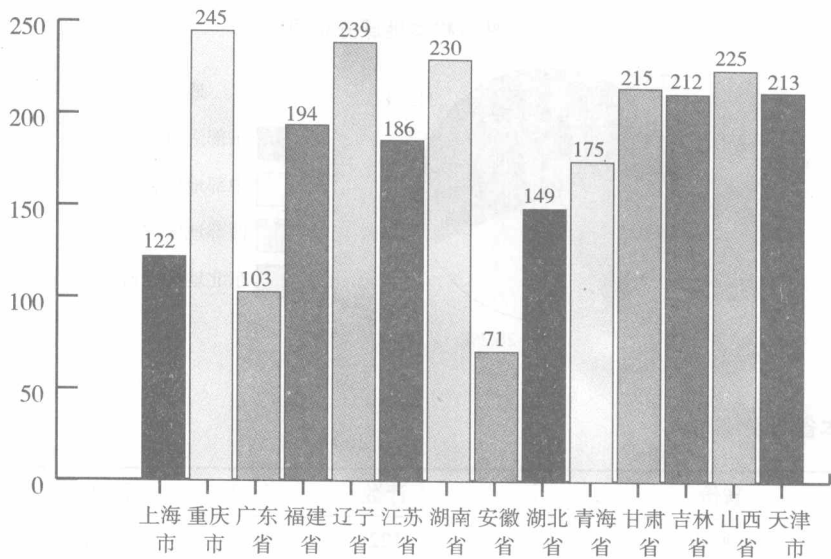
三、样本省份分布

省份	计数	百分比(%)
上海市	122	4.7
重庆市	245	9.5
广东省	103	4.0
福建省	194	7.5
辽宁省	239	9.3
江苏省	186	7.2
湖南省	230	8.9
安徽省	71	2.8
湖北省	149	5.8
青海省	175	6.8
甘肃省	215	8.3
吉林省	212	8.2
山西省	225	8.7

6 中国行政管理体制现状问卷调查数据统计

省份	计数	百分比(%)
天津市	213	8.3
总 计	2579	100.0

图 3:样本省份分布图



四、样本省份类型分布

省份类型	计 数	百分比(%)
直辖市	580	22.5
普通省	1999	77.5
总 计	2579	100.0

五、样本政府级别分布

政府级别	计 数	百分比(%)
省级政府	726	28.2
地市级政府	814	31.6
县级政府	836	32.4