

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”调查成果之三

**中国**

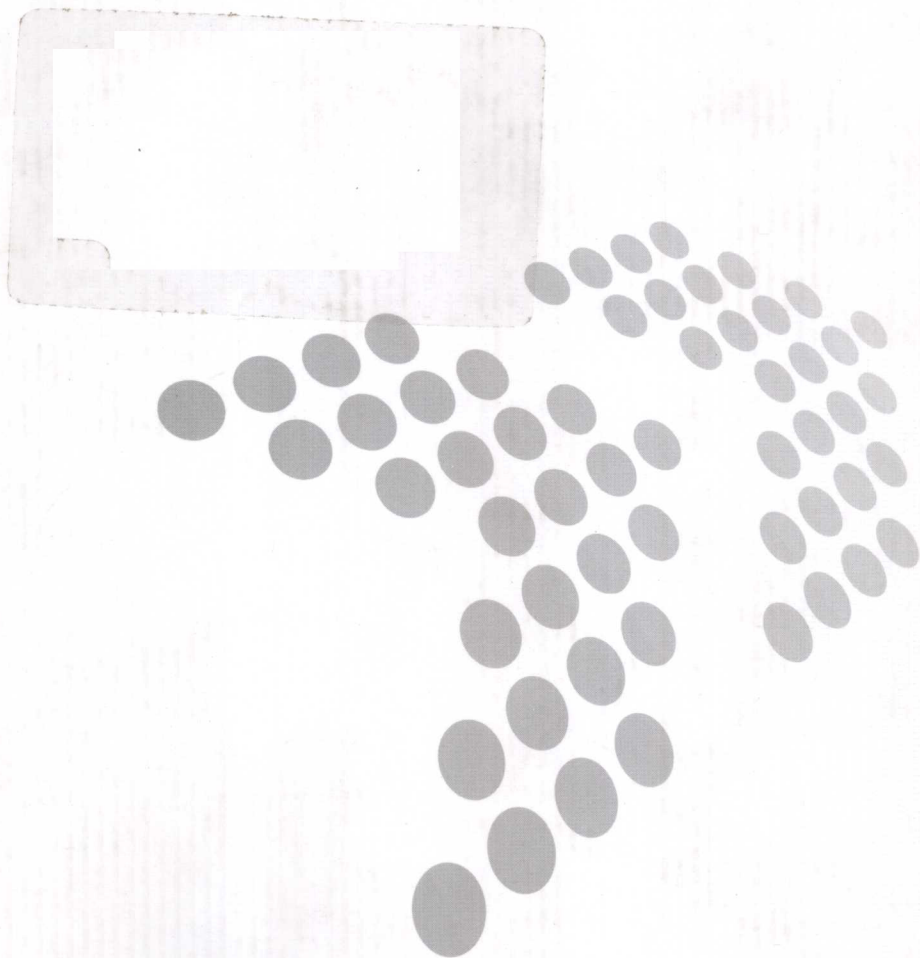
# 行政管理体制 实证研究

——问卷调查数据分析

主编：石亚军



中国政法大学出版社

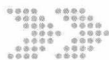


国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”调查成果之三

# 中国行政管理体制实证研究

## —— 问卷调查数据分析

主编：石亚军



中国政法大学出版社

2010·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政管理体制实证研究: 问卷调查数据分析 / 石亚军主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2010.1

ISBN 978-7-5620-3414-8

I. 中... II. 石... III. 行政管理-管理体制-统计调查-统计数据-中国 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第217870号

- 
- 书 名** 中国行政管理体制实证研究: 问卷调查数据分析  
ZHONGGUOXINGZHENG GUANLITIZHI SHIZHENGYANJIU: WENJUAN DIAOCHA SHUJU FENXI
- 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** 787×1092 16开本 45.75印张 1030千字
- 版 本** 2010年1月第1版 2010年1月第1次印刷
- 书 号** ISBN 978-7-5620-3414-8/D·3374
- 定 价** 98.00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。

## 前 言

行政管理体制改革的研究,本质上是实证研究。套用流行的概念、范畴、命题描述体制的状况、问题和结症,得出的结论及其对策建议顶多是理喻化的逻辑推理,解决实际问题的功效必将受到质疑。所以,获取体制运行的原始数据是有效研究的立题之基。但是,止于数据本身,无疑是雾里看花,尚不能真切感悟体制运行的实证状态。因此,通过数据分析来疏通数据与体制现状的视觉通道,成为对行政管理体制进行实证研究的成题之本。

《中国行政管理体制实证研究——问卷调查数据分析》是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》公开出版的调查成果之三,是运用量化分析方法,系统分析成果之一《中国行政管理体制现状问卷调查数据统计》和成果之二《中国行政管理体制专项问卷调查数据统计》汇集的基本数据,对我国行政管理体制进行探索性实证研究的成果。如果说,第一部成果向人们展示通过问卷获取的我国行政管理体制的整体状态数据是什么,第二部成果向人们展示通过问卷获取的我国行政管理体制的断面状态数据是什么,那么,第三部成果则告诉人们这一组组整体状态数据和断面状态数据说明了什么。本成果以量化的技术和手段对所有原始数据进行公式化、图表化的整理和表达,对整理后的数据形态进行深入分析、比较分析和综合分析,说明了每一例分级指标在整个调研指标体系中的地位,阐释了每一个数据所表达的客观状态和主观判断,剖析了每一组数据群反映的主要问题和原因。它把人们的视线引向浩瀚的数字、曲线、比例、模块等符号的背后,进入我国行政管理体制的深处,去解读简单数字意蕴的丰富内涵,直观曲线表达的深层境况,线性比例折射的复杂因果,平面模块透视的立体性状,把对我国行政管理体制研究的热情眼光,还原到客观存在的事实、案例和原貌上来,为增强对我国行政管理体制现状的直感,广泛深入开展体制改革研究提供了可资利用的实证素材、观点和判断。

本成果具有两个鲜明的特点:一是在分析方法上突出量化技术的功效,对每一个数据确定若干纵向变量和横向变量,并求得变量值,通过分析纵向变量值描述所代表的领域的现状,通过分析横向变量值,归纳出该数据反映的问题在不同层面、部分的差异和带普遍性的趋向,以比较准确地把握问题的原貌、程度、理由、结症;二是在分析对象上突出微观透视的作用,着眼于政府运行的宏观数据,着力于构成政府运行的行政影响要素的微观剖析,从一个个政府运行亲历者的体会中定格政府职能、政府结构、府际关系、运行机制、财政体制、人事制度、法治保障、行政文化、行政工具在政府运行框架中的真实状态。这两个特点的积极意义在于,把我们对我国行政管理体制现状的整体描述,对体制建设成效与不足的判断,对各种问题实质与改进建议的观点,建立在客观准确的基础上,可以避免由似是而非导致的不确定性,由闻风而动导致的无把握性和由主观臆断导致的歧见性。

本成果由九章构成:第一章政府职能实证研究,第二章政府结构实证研究,第三章府际关系实证研究,第四章运行机制实证研究,第五章财政体制实证研究,第六章人事制度实证研究,第七章法制保障实证研究,第八章行政文化实证研究,第九章行政工具实证研究。每一章首先阐释了本章的核心概念、主要指标和研究的切入点,然后对公式化和图表化的数据逐一进行分析,每一例分析包括总体分析和分解为不同地区、不同省份、不同府级、不同职务、不同学历、不同性别、不同年龄和不同工龄八个变量的分类分析,每一例分类分析包括纵向分析和横向分析,最后得出总结性结论。首席专家石亚军教授构建全书的框架和体例,提出每一章撰写的内容要求和技术规格,并进行最终统稿和定稿。薛刚凌、刘俊生教授在调整完善书稿内容布局中发挥了骨干作用。傅广宛教授在其负责的“政府结构实证研究”一章中创立了运用量化技术与方法分析数据的范本,并多次为整个课题组培训量化技术与方法。薛刚凌教授对初稿作了初步统稿。郑真江老师承担了全部数据统计工作。王英伟老师承担了重要的协调工作。赵鹏博士对定稿的目录、内容格式、图表作了规范编排。博士生潘波、张国平、耿云、曲炜、于江,硕士生李秀萍、姜耘时、孙程娇、王旷翌、李玉生、傅雨飞、秦义、胡小丽、姜维、曹国栋、寇凌等作了联络子课题组和编写简报工作。全书内容牵头和撰写的分工为:序言:石亚军;第一章:子课题负责人刘俊生,撰稿人刘俊生、崔雁、周胜男;第二章:子课题负责人傅广宛,撰稿人傅广宛、石亚军、傅雨飞、邓江波、陈芳、王春婷、马欢、韦彩玲、杨瑜、黄晶晶;第三章:子课题负责人薛刚凌,撰稿人薛刚凌、魏健;第四章子课题负责人李程伟,撰稿人李程伟、方然、王冬芳;第五章子课题负责人鲁照旺,撰稿人鲁照旺、朱宁玲、石亚群、房金秋;第六章子课题负责人并撰稿人翟校义;第七章子课题负责人何兵,撰稿人何兵、昌君、冯皓;第八章子课题负责人郎佩娟,撰稿人郎佩娟、汤旻、陈江红、王传宏;第九章子课题负责人孙选中,撰稿人孙选中、张巍、王玲、武姬兴、王伟、张宁、郑云凤。

本成果是本课题的基础性研究,由于大量运用量化分析的技术和方法,对于每一个子课题组的负责人和成员,都是一次研究方法和能力的挑战。课题组全体成员克服了种种困难,在更新和充实知识结构的同时,完成了工作量极大的数据分析和书稿撰写任务。在此,向所有课题组成员表示感谢!

由于除了傅广宛教授、方然等同学,课题组其他成员均是第一次运用公式化量化技术和方法进行数据分析,难免因水平和能力有限而出现瑕疵或者不当之处,敬请同行批评指正!

首席专家 石亚军  
2009年7月于北京

# 目 录

前 言 .....	( 1 )
<b>第一章 政府职能实证研究 .....</b>	<b>( 1 )</b>
第一节 “小摊贩治理”数据分析 .....	( 3 )
第二节 “政府精力投放所在”数据分析 .....	( 17 )
第三节 “政府严重干预领域”数据分析 .....	( 35 )
第四节 “政府履行职能的影响因素”数据分析 .....	( 51 )
第五节 “新农村建设的薄弱环节”数据分析 .....	( 70 )
第六节 “民生问题背后的政府成因”数据分析 .....	( 91 )
<b>第二章 政府结构实证研究 .....</b>	<b>( 106 )</b>
第一节 “政府部门影响力”数据分析 .....	( 107 )
第二节 “政府部门影响力差异成因”数据分析 .....	( 145 )
第三节 “政府部门的决策参与机制”数据分析 .....	( 170 )
<b>第三章 府际关系实证研究 .....</b>	<b>( 192 )</b>
第一节 “当地政府对上级政府(部门)的命令、任务不满时通常的办法”数据分析 .....	( 192 )
第二节 “当地政府最渴望向中央争取的资源”数据分析 .....	( 204 )
第三节 “当地政府争取中央资源最有效的途径”数据分析 .....	( 215 )
第四节 “我国政府层级方面的改革”数据分析 .....	( 224 )
第五节 “我国政府层级设计”数据分析 .....	( 234 )
第六节 “中央政令有令不行、有禁不止的原因”数据分析 .....	( 244 )
第七节 “中央对地方政府的领导手段排序”数据分析 .....	( 257 )
第八节 “当地政府和外地政府的合作类型”数据分析 .....	( 271 )
第九节 “当地政府和外地政府的合作方式”数据分析 .....	( 282 )
第十节 “当地政府和外地政府经济竞争的手段”数据分析 .....	( 295 )
第十一节 “当地政府部门间协调合作的方式”数据分析 .....	( 310 )
<b>第四章 运行机制实证研究 .....</b>	<b>( 321 )</b>
第一节 “重大决策的决策主体”数据分析 .....	( 321 )
第二节 “决策的利益导向”数据分析 .....	( 325 )
第三节 “危机管理”数据分析 .....	( 334 )
第四节 “决策方式”数据分析 .....	( 345 )
第五节 “副职领导的实际作用”数据分析 .....	( 353 )

第六节	“政府对所属工作部门的领导方式”数据分析	(359)
第七节	“行政能力”数据分析	(366)
<b>第五章</b>	<b>财政体制实证研究</b>	<b>(380)</b>
第一节	“县乡政府财政困难原因”数据分析	(381)
第二节	“政府间事权与财权配置”数据分析	(404)
第三节	“政府最需要加强投入的领域”数据分析	(431)
<b>第六章</b>	<b>人事制度实证研究</b>	<b>(483)</b>
第一节	“实践中影响领导干部提拔的因素”数据分析	(483)
第二节	“当公务员的最大好处与公务员的职业吸引力”数据分析	(508)
第三节	“地方政府机构庞大的原因”数据分析	(523)
<b>第七章</b>	<b>法制保障实证研究</b>	<b>(551)</b>
第一节	“《行政许可法》实施后,当地行政许可的状况”数据分析	(551)
第二节	“政府执法中存在的主要问题”数据分析	(562)
第三节	“公共管理中腐败现象产生的主要原因”数据分析	(572)
第四节	中国县级政府权力运行法律保障现状研究	(580)
第五节	中国乡镇基层政府权力运行法制保障现状研究	(600)
<b>第八章</b>	<b>行政文化实证研究</b>	<b>(619)</b>
第一节	“行政首长的依法办事观念”数据分析	(622)
第二节	“政府公务员行为的约束因素”数据分析	(638)
<b>第九章</b>	<b>政府工具实证研究</b>	<b>(657)</b>
第一节	“直接行政类工具运用”数据分析	(657)
第二节	“政府管制类工具运用”数据分析	(663)
第三节	“市场化工具运用”数据分析	(671)
第四节	“信息类政府工具运用”数据分析	(683)
<b>附录</b>	<b>与量化分析方法相关的若干概念简介</b>	<b>(696)</b>
<b>表格索引</b>		<b>(702)</b>
<b>图表索引</b>		<b>(717)</b>

# 第一章 政府职能实证研究

## ■ 导 言

政府职能(Government Function)亦称行政职能,是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能,反映着公共行政的基本内容、本质和活动方向,具有公共性、法定性、执行性、强制性、动态性和扩张性等属性。

政府职能在公共行政中具有重要地位,是公共行政的核心内容,规定了国家行政活动的方向;是建立行政组织和进行机构设置、人员配备的最基本依据;政府职能转变是行政管理体制和机构改革的关键,其变化必然带来行政机构、人员编制以及运作方式的调整或改造;政府职能的实施情况是衡量行政效率的重要标准。

最常见的政府职能理论学说是四项职能论,即政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。政治职能亦称统治职能,是指政府为维护国家统治阶级的利益,对外保护国家安全,对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有军事保卫、外交、治安和民主政治建设四大政治职能。

经济职能是指政府为国家经济的发展,对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,我国政府主要有宏观经济调控、提供公共产品的服务和市场监管三大经济职能,而政府履行经济职能的价值体现为弥补市场不足,促进社会公平。

文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要,依法对文化事业实施管理的职能,其目标是促进与社会主义市场经济体制相适应的科学技术、教育、文化、卫生和体育事业的发展。文化职能是加强社会主义精神文明,促进经济与社会协调发展的重要保证。

社会职能是指除政治、经济、文化职能以外的政府必须承担的其他职能,主要有调节社会分配和组织社会保障的职能、保护生态环境和自然资源的职能、促进社会化服务体系建立的职能和提高人口质量,实行计划生育的职能。社会职能涉及政府与社会的关系,内涵包括政府对社会的管理、社会对政府的支持和监督、政府与社会通过精诚合作作用于市场机制,共同治理宏观社会,增进社会整体福利。随着从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型,政府在履行社会职能时,更应该注重构建政社分离的新型社会管理模式。

2003年,中央将政府职能界定为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,这四项职能涵盖的内容主要是四项职能论中的后三项职能内容。本次调查题目的设计与经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的四项职能紧密相关。

在我国行政系统中,国务院居于最高领导地位,它统一领导所属各部、委的工作,统一领导全国各级地方行政机关的工作,有权根据宪法、法律管理全国范围内的一切重大行政事务。根据我国宪法规定,国务院共先例18项职权。这18项职权可归结为六个方面:根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令;向全国人民代表大会及其常务委员会提出议案;规定各部各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作,领导全国性的行政事务;统一领



导全国各级地方行政机关的工作,规定中央和地方行政机关职权的划分;负责执行国民经济计划与国家预算,管理科学、教育、经济、文化、卫生等工作;任免行政人员权。此外,国务院还有最高权力机关及其常设机关授予的其他职权。

自1994年起,各级地方政府机构相继进行改革,改革的主要内容和重点是:转变政府职能,实行政企分开;合理划分职权,理顺各种关系;大力精兵简政,提高行政效率。县级以上各级地方人民政府的主要职能包括:执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议,以及上级行政机关的决议和命令,规定行政措施,发布决议和命令;领导和监督所属各工作部门和下级人民政府的工作;执行经济计划和预算,管理本行政区域内经济文化建设、民政和公安等工作;依法任免和奖惩国家行政机关工作人员;保护公共财产,维护社会秩序,保障公民权利,保障少数民族的平等权利;监督所属各部门和下级人民政府的工作;办理上级国家行政机关交办的其他事项。乡、镇人民政府的主要职能包括执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,发布决定和命令;执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作;保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;保护各种经济组织的合法权益;保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯;保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利;办理上级人民政府交办的其他事项。

政府职能十分庞杂,面面俱到的调查显然是不现实的。本次调查问卷中只设计了六个与政府职能相关的问题,试图从中了解政府职能履行情况和政府职能转变情况。

第一个题目设计的是对“小摊贩治理”的调查。小摊贩治理是城市政府的基本职能之一,是城市管理热点问题之一,也是较具争议的问题之一。小摊贩治理的背后能够间接地折射出政府与社会、政府与市场的关系,同时也能够反映出城市政府治理理念及其转变问题。因此本次调查针对这个题目设计了具有“加强综合治理,避免多头执法”、“实行摊贩自治,政府起引导性作用”、“设立城管公司,实行市场化管理”和“其他”四个选项的单选题。

第二个题目设计的是对近五年“政府精力投放所在”的调查。政府精力投放所在背后能够折射出政府职能活动的重心,同时也能够描绘出政府职能转变的轨迹。因此本次调查对这个题目设计了宏观调控、市场监管、招商引资、社会管理、公共服务、维护稳定和其他七个选项的单选题。

第三个题目设计的是对“政府严重干预领域”的调查。政企分开、政事分开、政资分开、政府和市场中介分开一直是政府改革的指导方针,在一定程度上也是政府改革的目的所在。经过三十年的改革,四个分开情况如何,政府目前干预最严重是什么领域,是设计这个题目的目的。因此本次调查对这个题目设计了企业经营管理、事业单位人事和内部管理、民间组织内部管理、个人私生活和其他五个选项的单选题。

第四个题目设计的是对“政府履行职能的影响因素”的调查。政府有效地履行职能受到诸多因素的制约,传统的因素主要包括人、财、物三个方面,本次调查针对政府情况增加了制度、工具和技术三个要素,再加上其他共七个选项,即“法律依据不足、制度不健全”、“执法手段缺失”、“办公和装备等物质条件差”、“运用现代化办公技术的意识不足”、“公务员素质不高”、“财政支

持不到位”和“其他”。这是个限选题(限选三项)。设计这个题目的目的在于调查制约政府有效履行职能的主要因素。

第五个题目设计的是对“新农村建设的薄弱环节”的调查。农村问题是制约中国发展的最大因素,解决三农问题在政府议题中一直处于重要地位。新农村建设是当前我国政府解决农村问题的有效途径之一,它在政府职能中占有重要地位。就政府职能而言,新农村建设中政府的“短板”何在,这是我们所关心的。因此这个题目设计了包含十个选项的限选题(限选三项),这些选项依次是基础设施、义务教育、公共卫生、计划生育、村庄规划、经济发展、农民就业、社会保障、土地流转和其他。

第六个题目设计的是对“民生问题背后的政府成因”的调查。民生问题包括医疗、住房、教育、就业、社保等方面的内容,一直是政府关注的对象,也是政府长期以来致力于解决的问题。近年来民生问题凸现成为社会热点问题,与改革的非均衡性有关,与政府职能的作用更有着直接关系。因此这个题目设计了包含有七个选项的限选题(限选三项),这些选项依次是“政府公共服务职能履行不到位”、“政府公共服务市场取向的改革不合理”、“某些利益集团控制了政府决策”、“政府部门分工过细,缺乏系统管理思维”、“政府部门执行政策时打折扣,自行变通”、“公共利益部门化,部门利益个人化”和“其他”。

## 第一节 “小摊贩治理”数据分析

调查问题设计(单选6):您认为对诸如小摊小贩之类城市管理工作,政府应该:

- [1]加强综合治理,避免多头执法
- [2]实行摊贩自治,政府起引导性作用
- [3]设立城管公司,实行市场化管理
- [4]其他

### 一、总体分析

表 1-1 小摊贩治理途径总体选择计数和百分比表

选 项	选 择 计 数	百 分 比 (%)
[1]加强综合治理,避免多头执法	1430	55.8
[2]实行摊贩自治,政府起引导性作用	484	18.9
[3]设立城管公司,实行市场化管理	602	23.5
[4]其他	45	1.8
参选人数总计	2561	100.0

小摊贩治理是城市政府的一项职能,也是改革开放以来政府和管理城市中越来越棘手的事务。我们的调查设计了如何治理小摊贩问题的单选题,以便了解公务员对小摊贩治理途径的偏好(表 1-2)。

表 1-2 小摊贩治理途径总体选择率位序表

项 目	百分比(%)	位 序
加强综合治理,避免多头执法	55.8	1
设立城管公司,实行市场化管理	23.5	2
实行摊贩自治、政府起引导性作用	18.9	3
其 他	1.8	4

表 1-2 由小摊贩治理途径百分比简单排序构成。由表可见,被调查者对小摊贩治理途径的偏好排序为:政府加强综合治理,避免多头执法;设立城管公司,实行市场化管理;实行摊贩自治,政府起引导性作用。第一项表明小摊贩治理是政府直接的管辖范围,第二项表明政府在小摊贩治理中只是监管城管公司,第三项表明政府在小摊贩治理中只是引导或者指导社会自治组织。

上述数据首先反映了全国各地城市管理中,最突出的问题仍然是多头执法,说明城市管理的行政执法体制问题仍然没有得到妥善解决。在城管综合执法之前,城市管理工作采取的主要方式是联合执法。然而联合执法具有临时性、偶发性,且由于联合执法的各行政机关相互独立,不能以共同的名义做出决定,无法改变城市管理领域分散执法、重合执法、多头执法的种种弊端,因此城管综合执法应运而生。然而,现实中违法事项十分复杂,城市管理的有效性有赖于各部门的通力合作,相互配合,综合治理十分必要。超过半数的被调查者(55.8%)认可通过综合治理和综合执法途径治理小摊贩问题。在这种治理模式中,政府是综合治理和综合执法的主体,小摊贩治理仍然是城市政府的职能之一。

排位第二的选项是“设立城管公司,实行市场化管理”。2007年4月,湖北省武汉市出现了新型城市管理形式——城管公司,引起一片争议。城管公司是公共服务市场化的产物,它的出现缘于编制不足和经费短缺。然而城管公司既非行政主体,又不属于《行政处罚法》规定的受委托完成限定行政任务和实现预定行政目标的公权力组织,并不享有行政执法权。因此很多有关专家和社会舆论都对城管公司存在的合理性进行质疑,认为是执法权力市场化的典型标本。城管公司的存在面临着绕不开的逻辑悖论:既非以赢利为目的的私主体,也不是谋求公共利益的行政主体。其出现恰好拷问了当今的城市管理理念,成为反思城管执法目标的一个契机。23.5%的选择率说明,多数被调查者并不认可城管公司的市场化治理模式,同时说明现今城管公司在解决城管工作中处于一种尴尬局面。但选择者可能认为,这种治理模式更多的代表了一种民众理想的城管理念的转变趋向——服务民生、社会自治,转化行政权。尽管城市管理公司的性质都尚处于争论之中,然而备受城市管理工作各种问题困扰的政府开始将目光投向市场,希望借助市场力量来解决问题。

“摊贩自治、政府引导”排位第三。与设立城管公司相反,摊贩自治已经有很多试点成功的先例,并且为世界大部分国家和地区解决城市管理中摊贩治理的通行手段。其要旨是:“①小摊贩合法化,划定区域和时段,让其有序经营;②成立小摊贩自治组织,实现自我治理和约束;③国

家提供必要的制度规范和监督救济,协调摊贩与其他利益集团的关系,并避免小摊贩黑社会化。”<sup>①</sup>然而,在此题的三个具体选项中仅排第三,位居最末,仅占被调查者的不足1/5(18.9%)。这不仅与当今公务员系统内城市管理的理念仍停留在“管理城市”或者“经营城市”而非“服务民生”有关,而且与公务员城市管理思维仍局限于如何执法、如何采取行政处罚、行政强制等管制措施上密切相关。由此可见,城管领域的工作思维、管理理念的转变迫在眉睫,是解决城管工作所面临的各种困境的关键所在。

## 二、基于不同地区的分类数据分析

表 1-3 不同地区对小摊贩治理途径选择计数和百分比表

选 项	统 计	东 部	中 部	西 部	东 北
[1]加强综合治理,避免多头执法	选择计数	440	374	356	260
	百分比(%)	54.2	55.9	56.5	57.8
[2]实行摊贩自治,政府起引导性作用	选择计数	179	112	112	81
	百分比(%)	22.0	16.7	17.8	18.0
[3]设立城管公司,实行市场化管理	选择计数	176	171	154	101
	百分比(%)	21.7	25.6	24.4	22.4
[4]其他	选择计数	17	12	8	8
	百分比(%)	2.1	1.8	1.3	1.8
总 计	参选人数	812	669	630	450
	百分比(%)	100.0	100.0	100.0	100.0

### (一)纵向分析

表 1-4 不同地区对小摊贩治理途径选择率位序表

项 目	东 部	中 部	西 部	东 北
加强综合治理,避免多头执法	1	1	1	1
实行摊贩自治,政府起引导性作用	2	3	3	3
设立城管公司,实行市场化管理	3	2	2	2
其 他	4	4	4	4

从纵向分析来看,不同地区的被调查者对城市管理工作中采取措施的重要性程度的位次排列并不相同,具体位次如表 1-4 显示。在中部、西部和东北,都是“加强综合治理,避免多头执法”排第一位,“设立城管公司,市场化管理”排第二,“实行摊贩自治,政府起引导性作用”排位第三,“其他”位列第四。这样的位次排列与全国总体数据相同。然而在东部地区,第一和第四的排位没有改变,但是第二和第三的排位却恰好相反,“实行摊贩自治,政府起引导作用”排列第二,“设立城管公司,市场化管理”排第三位。面对这种差别,一种可能的解释是:东部地区由于

<sup>①</sup> 何兵:“小贩合法化,大家都安生”,引自 [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_486beal1a01000cu2.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_486beal1a01000cu2.html).

经济发达,市民社会更加成熟,民间力量更为强大,社会自治的要求更为强烈,时机也更为成熟,因此更倾向于让摊贩进行自治,而政府由管理转为服务,仅发挥引导作用。而城管公司作为一种新型的城市管理形式,本来最早就是在中部地区湖北武汉出现,这些地区的公务员可能对其了解程度更高,导致该选项的选择率较高。值得指出的是,本题考察的是公务员认为政府应该在城市管理领域采取的措施,而公务员的相应选择一方面可能反映的是该地区政府在该选项所对应的工作略显薄弱;另一方面则反映了该地区政府公务员希望政府采取的措施,是一种理想状态的应然选择。

## (二) 横向分析

表 1-5 Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11.453 <sup>a</sup>	9	0.246
Likelihood Ratio	11.373	9	0.251
Linear-by-Linear Association	0.519	1	0.471
N of Valid Cases	2561		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7.91.

Chi-Square Tests 表明,在城市管理工作领域,公务员对选项的选择结果与其所在地域没有显著相关性。这样的结果告诉我们,在城市管理方面,全国不同地区所面临的问题大致相似,都处于管理理念需要转变、如何开展工作尚待探索的阶段,不同地区之间的差异较小。

表 1-6 不同地区所采取措施的重要性程度的相似性

	东 部	中 部	西 部	东 北
东 部	1			
中 部	0.985 901	1		
西 部	0.992 134	0.999 067	1	
东 北	0.994 312	0.995 743	0.998 363	1

分析结果表明,各个地区之间的相关系数非常高,东部与中部之间的相关系数为最小,但也是 0.985 901。说明各个地区之间在各个选项上的选择分布非常相似。分布的非常相似性折射出各个地区之间在城管工作领域政府职能履行方式的非常相似性。

通过各地选择结果的相似程度分析,西部与中部最相似,东北与西部次之,东北与中部再次之,接下来是东北与东部、东部与西部,而东部与中部相似程度最低。导致这种结果出现的原因可能主要在于各地区之间的经济发展程度的差距。相比较而言,经济发展水平相似的西部与中部公务员在该问题的选择方面呈现较高的相似度,这是由经济发展水平影响下的行政管理方式、行政文化来决定的。但存在的一个问题是,按此逻辑推理,相似程度最低的应该是东部与西部,因为这两个地区之间的经济发展水平差距最大,但数据显示是东部与中部相似程度最低。导致这一现象出现的原因可能在于中部地区是最早出现城管公司这一新型城市管理形式的地区,公务员对“设立城管公司,实行市场化管理”的了解较多,相对而言认同度也更高,所以该选项的选

择率高达 25.6%，是四个地区中最高的。作为一道单选题，另一选项“摊贩自治，政府起引导性作用”的选择率就只有 16.7%，为四个地区之中最低。

### 三、基于不同省份的分类数据分析

表 1-7 不同省份对小摊贩治理途径选择计数和百分比表

选 项	直 辖 市		普 通 省	
	选择计数	百分比(%)	选择计数	百分比(%)
[1]加强综合治理,避免多头执法	310	53.4	1120	56.5
[2]实行摊贩自治,政府起引导性作用	128	22.1	356	18.0
[3]设立城管公司,实行市场化管理	135	23.3	467	23.6
[4]其他	7	1.2	38	1.9
参选人数总计	580	100.0	1981	100.0

#### (一)纵向分析

表 1-8 不同省份对小摊贩治理途径选择率位序表

项 目	直 辖 市		普 通 省	
	百分比(%)	位 序	百分比(%)	位 序
加强综合治理,避免多头执法	53.4	1	56.5	1
设立城管公司,实行市场化管理	23.3	2	23.6	2
实行摊贩自治,政府起引导性作用	22.1	3	18.0	3
其 他	1.2	4	1.9	4
总 计	100.0		100.0	

无论是直辖市还是普通省,公务员对城市管理工作政府应该采取的措施的排序都是相同的,均与总体数据一致,其顺序依次仍然是“加强综合治理、避免多头执法”、“设立城管公司、实行市场化管理”和“实行摊贩自治、政府起引导性作用”。可见总体而言,全国公务员对解决治理小摊贩之类的城市管理工作存在的问题与应该采取的措施的看法是相一致的。

#### (二)横向分析

表 1-9 Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	53.626 <sup>a</sup>	39	0.060
Likelihood Ratio	55.188	39	0.045
Linear-by-Linear Association	0.138	1	0.711
N of Valid Cases	2561		

a 14 cells (25.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1.25.

Chi-Square Tests 表明,公务员对选项的选择与其所在省份没有显著相关性,即从横向比较来看,针对城市管理领域政府应采取的措施,公务员对选项的选择与其所在省份并没有显著相关

性,只是在不同选项的选择率上有微弱的差别。在“加强综合治理,避免多头执法”的选择上,直辖市公务员的选择率要比普通省低 3.1%,而在“实行摊贩自治,政府起引导性作用”的选择上,直辖市公务员的选择率较普通省高 4.1%,这可能从一个侧面说明了直辖市由于其政治、经济、文化发展程度较高,公共行政的公共服务精神更强,公民社会更为成熟,政府的城市管理理念更为先进,更倾向于从管理向服务的转变,减少政府管制(综合执法途径),引入社会自治(摊贩自治途径)。

#### 四、基于不同府级的分类数据分析

表 1-10 不同府级对小摊贩治理途径选择计数和百分比表

选项	统计	省级政府	市级政府	县级政府	街道乡镇
[1]加强综合治理,避免多头执法	选择计数	412	438	464	116
	百分比(%)	57.0	54.2	56.1	57.1
[2]实行摊贩自治,政府起引导性作用	选择计数	152	172	136	24
	百分比(%)	21.0	21.3	16.4	11.8
[3]设立城管公司,实行市场化	选择计数	144	180	216	62
	百分比(%)	19.9	22.3	26.1	30.5
[4]其他	选择计数	15	18	11	1
	百分比(%)	2.1	2.2	1.3	0.5
总计	参选人数	723	808	827	203
	百分比(%)	100.0	100.0	100.0	100.0

##### (一)纵向分析

表 1-11 不同府级对小摊贩治理途径选择率位序表

项目	省级政府	市级政府	县级政府	街道乡镇
加强综合治理,避免多头执法	1	1	1	1
实行摊贩自治,政府起引导性作用	2	3	3	3
设立城管公司,实行市场化	3	2	2	2

由表 1-11 可以看出,省、市、县、乡四级政府排列在第一位的小摊贩治理途径都一样,但排在第二、三位的治理途径,省级政府与市、县、乡级政府恰好相反。

对不同府级之间对该问题的选择进行纵向分析,不难发现,排列第一位的都一样,均是“加强综合治理,避免多头执法”,说明不同府级公务员对于城市管理工作中最突出问题的认识是一致的,差别出现在第二、三位的排序上。在省级政府,“实行摊贩自治、政府起引导性作用”位列第二,“设立城管公司,实行市场化”位列第三,而市级政府、县级政府及街道乡镇,第二、三位的位次恰好相反。这一方面说明了随着府级的降低,财权与事权的越不相匹配,因此诉诸市场力量、城管公司来解决城管工作中的问题的呼声越高;另一方面也说明相对省级政府而言,地市、县乡等基层政府更愿意留住手中已掌握的城管领域中的行政执法权,而不愿转变成维持、监督、保护责任更重的“引导性作用”。具体分析可见横向分析中对选项 2、3 的分析。

## (二) 横向分析

表 1-12 Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	28.102 <sup>a</sup>	9	0.001
Likelihood Ratio	29.394	9	0.001
Linear-by-Linear Association	1.711	1	0.191
N of Valid Cases	2561		

a. 1 cells (6.3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3.57.

Chi-Square Tests 表明,公务员对选项的选择与府级呈显著相关性。

对选项 1 的分析:

对于选项 1“加强综合治理、避免多头执法”,四级地方政府均呈现 55% 左右的高选择率,其中街道乡镇与省级政府基本持平,相差仅为 0.1%,而与对该选项选择率最低的地市级政府相比,相差也不足 3%。故公务员对选项的选择与府级关系基本上是水平直线关系,呈现显著相关性。这说明不同府级的政府公务员对加强综合治理的重要性认识一致,且均认为多头执法是现今城市管理领域中最突出的弊端。

对选项 2 的分析:

$$y = -0.0325x + 0.2575; R^2 = 0.8754$$

横轴的 1~4 分别表示省、市、县、乡四级政府。

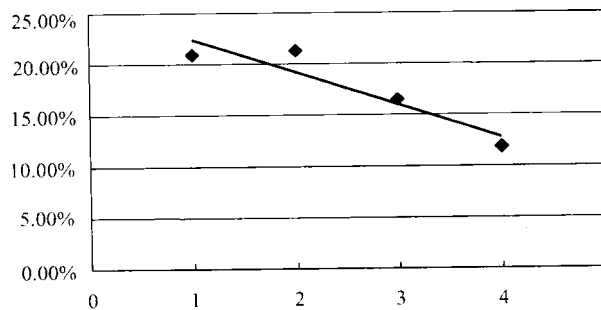


图 1-1 “摊贩自治”与府级相关性

对选项 2“实行摊贩自治,政府起引导性作用”的数据进行分析,不难发现,随着府级的降低,公务员对该选项的选择率也相应下降,即呈负相关。府级每降低一个级别,公务员对“实行摊贩自治,政府起引导性作用”的支持率大约下降 3.25%。 $R^2 = 0.8754$ ,表明公务员对实行摊贩自治支持率的变化可用政府级别的变化说明 87.54%。

这一数据说明了相比基层政府而言,上级政府更倾向于摊贩自治。其中的原因有以下几点:第一,摊贩自治将基层政府城管领域中的大部分权力分化出去,让渡给社会,难免会受到既有权力享有者的反对。另外,摊贩自治,政府要负责引导、监督作用,这样的城市管理理念较现有模式而言,基层政府权力享有者享有的权力没有了,责任却加重了,尤其是基层政府将直接负责自治摊贩的各项维持、引导、监督工作,因此基层政府对此管理模式较上级政府而言更容易持排斥、观望态度。第二,摊贩自治作为世界大多数国家治理小摊贩之类问题的成功



经验,更容易受到省级政府中以政策研究为主要工作的公务员的青睐。而且,在摊贩自治中,省级政府只需要在政府的引导性作用方面做出政策性规定即可,具体工作基本可全部交给下级政府完成,因此省级政府更倾向于这一管理模式。这就导致了对该选项的选择随着府级降低呈下降趋势的特点。

对选项3的分析:

$$y = 0.0356x + 0.158; R^2 = 0.984$$

横轴的1-4分别表示省、市、县、乡四级政府。

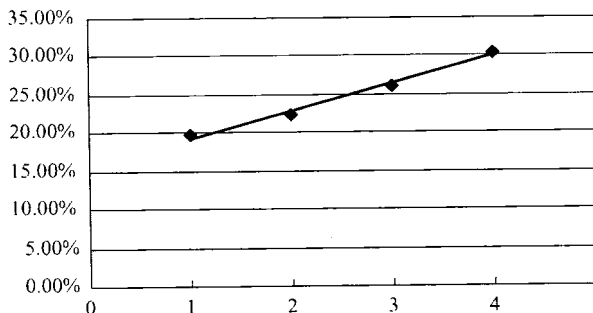


图 1-2 “城管公司”与府级的相关性

由图 1-1、图 1-2 可见,选项 3“设立城管公司,实行市场化管理”的选择率则呈现出与选项 2 相反的趋势:随着府级的降低,对该选项的选择率持续增加,即呈正相关。府级每降低一个级别,公务员对“设立城管公司,实行市场化管理”的支持率大约上升 3.56%。 $R^2 = 0.984$ ,表明公务员对设立城管公司支持率的变化可用政府级别的变化说明 98.4%。这清晰地反映了随着府级降低,各级政府财权与事权匹配状态的变化。城管公司最初出现的原因就在于城管领域编制与经费的紧张,需要在城管“目标的宏大”与“编制和经费紧张”的夹缝中谋求生存空间。因此,府级越低,事权越多、财权越小、编制越难申请、经费更加紧张,政府越倾向于借助市场力量,依靠成立城管公司来解决城市管理中面临的各种问题。

## 五、基于不同性别的分类数据分析

表 1-13 不同性别对小摊贩治理途径选择计数和百分比表

选 项	男 性		女 性	
	选择计数	百分比 (%)	选择计数	百分比 (%)
[1]加强综合治理,避免多头执法	963	55.0	462	57.8
[2]实行摊贩自治,政府起引导性作用	336	19.2	147	18.4
[3]设立城管公司,实行市场化管理	411	23.5	187	23.4
[4]其他	41	2.3	4	0.5
参选人数总计	1751	100.0	800	100.0