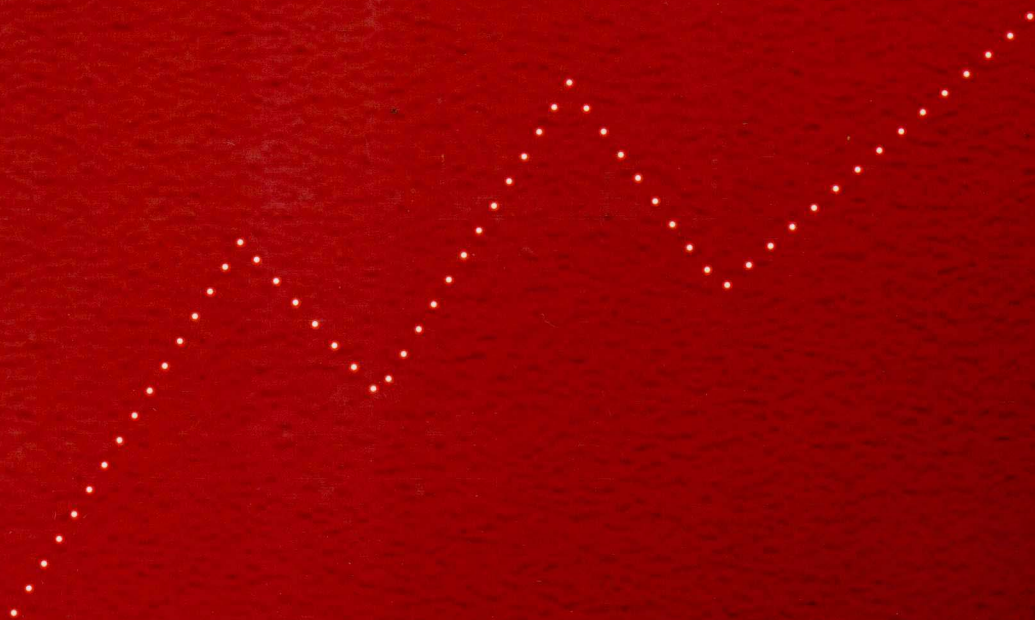




管理科学优秀研究成果丛书

中国地方政府 规模与结构研究

李和中 / 著



科学出版社

当代中国管理科学优秀研究成果丛书

中国地方政府规模与结构研究

李和中 著

本书系国家自然科学基金重点项目
“基于善治取向的我国地方政府规模与结构优化研究”
(项目编号:70733003)的终期研究成果

科学出版社

北京

当代中国管理科学优秀研究成果丛书编委会

编委会主任：

郭重庆 教授 国家自然科学基金委员会管理科学部

编 委：

蔡 莉	教 授	吉林大学
陈国青	教 授	清华大学
陈荣秋	教 授	华中科技大学
陈晓红	教 授	中南大学
党延忠	教 授	大连理工大学
方 新	研究员	中国科学院
冯芷艳	研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
高自友	教 授	国家自然科学基金委员会管理科学部
何继善	教 授	中南大学
黄海军	教 授	北京航空航天大学
黄季焜	研究员	中国科学院地理科学与资源研究所
贾建民	教 授	西南交通大学
寇纪淞	教 授	天津大学
李善同	研究员	国务院发展研究中心
李维安	教 授	东北财经大学
李一军	教 授	国家自然科学基金委员会管理科学部
刘人怀	教 授	暨南大学
刘源张	研究员	中国科学院数学与系统科学研究院
刘作仪	副研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
马费成	教 授	武汉大学

曲福田	教 授	南京农业大学
宋学锋	教·授	中国矿业大学
汪定伟	教 授	东北大学
汪寿阳	研究员	中国科学院数学与系统科学研究院
汪同三	研究员	中国社会科学院技术经济与数量经济研究所
汪应洛	教 授	西安交通大学
王如松	研究员	中国科学院生态环境研究中心
王众托	教 授	大连理工大学
王重鸣	教 授	浙江大学
魏一鸣	研究员	中国科学院科技政策与管理科学研究所
温铁军	教 授	中国人民大学
吴冲锋	教 授	上海交通大学
吴世农	教 授	厦门大学
席酉民	教 授	西安交通大学
薛 澜	教 授	清华大学
杨列勋	研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
杨起全	研究员	中国科学技术发展战略研究院
姚先国	教 授	浙江大学
于景元	研究员	中国航天科技集团公司 710 所
张 维	教 授	天津大学
张金隆	教 授	华中科技大学
张维迎	教 授	北京大学
赵纯均	教 授	清华大学
赵曙明	教 授	南京大学
朱道立	教 授	上海交通大学

总序

管理科学是促进经济发展与社会进步的重要因素之一,作为一门独立的学科,它主要在 20 世纪发展起来。在 20 世纪的前半叶,从泰勒式的管理科学发展到以运筹学为代表的着重于数据分析的管理科学;而在 20 世纪下半叶,管理科学与信息技术和行为科学共同演化,从一棵孤立的管理科学大树发展成为管理科学丛林。

现代管理科学在中国得到迅速发展得益于改革开放后管理实践的强烈需求。从 20 世纪 80 年代开始,管理科学与工程学科得到广泛关注并在管理实践中得到普及应用;随着市场经济“看不见的手”的作用逐渐增强,市场的不确定性增加,作为市场经济细胞的企业,想要更好地生存和发展就要掌握市场经济发展的规律,对工商管理学科的需求随之增加,从而推动了企业管理相关领域的研究。进入 21 世纪,公共管理与公共政策领域成为管理科学的后起之秀,而对它们的社会需求也越来越大。

“管理科学,兴国之道”。在转型期的中国,管理科学的研究成果对于国家富强、社会进步、经济繁荣等具有重要的推动作用。《当代中国管理科学优秀研究成果丛书》选录了国家自然科学基金委员会近几年来资助的管理科学领域研究项目的优秀成果,本丛书的出版对于推动管理科学研究成果的宣传和普及、促进管理科学研究的学术交流具有积极的意义;对应用管理科学的最新研究成果服务于国家需求、促进管理科学的发展也有积极的推动作用。

本丛书的作者分别是国家杰出青年科学基金的获得者和国家自然科学基金重点项目的主持人,他们了解学术研究的前沿和学科的发展方向,应该说其研究成果基本代表了该领域国内的最高水平。丛书所关注的金融资产定价、大宗期货与经

济安全、公共管理与公共政策、企业家成长机制与环境、电子商务系统的管理技术及其应用等,是国内当前和今后一段时期需要着力解决的管理问题,也关系到国计民生的长远发展。

希望通过本丛书的出版,能够推出一批优秀的学者和优秀的研究成果。相信通过几代中国管理科学研究者的共同努力,未来的管理科学丛林中必有中国学者所培育的参天大树。

国家自然科学基金委员会

管理科学部

2007年12月

目 录

总序

导论	1
----------	---

第一篇 基础理论

第一章 理论与实践背景	10
第一节 地方治理研究综述	10
第二节 政府规模与结构研究综述	22
第三节 中国地方政府规模与结构的历史回顾	36
第二章 基本概念与基础理论	53
第一节 基本概念界定	53
第二节 地方政府规模与结构的影响因素	58
第三章 组织整合理论与地方政府规模	69
第一节 理论工具——组织整合理论	69
第二节 组织整合类型与地方政府规模	78
第四章 政府结构变革——公平与效率的平衡	86
第一节 政府结构变革主旨	86
第二节 我国政府结构变革的构想	88
第三节 服务型政府结构:公平与效率的平衡	91
第五章 国外地方政府的改革实践	102
第一节 国外地方政府改革的背景:一般性的描述	102
第二节 西方发达国家地方政府改革概况	105
第三节 北欧四国的地方政府改革	116
第四节 新西兰、澳大利亚的地方政府改革	120
第五节 日本的地方政府改革	125
第六节 国外经验对我国地方政府大部制改革推进的启示	132
第六章 中国封建时代地方政府的规模与结构	136
第一节 中国封建社会初期——秦汉魏晋南北朝时期	136
第二节 中国封建社会中期——隋唐宋时期	143
第三节 中国封建社会后期——元明清时期	148

第四节 中国封建社会地方政府规模与结构评价	154
-----------------------------	-----

第二篇 模型与方法

第七章 中国地方政府规模的分析模式	166
第一节 地方政府规模的测度指标	166
第二节 地方政府规模的测度模型及方法	169
第八章 中国地方政府结构的分析模式	173
第一节 地方政府职能与结构分析	173
第二节 地方政府组织结构现状分析	175
第三节 编制管理的科学化与法制化分析	176

第三篇 地方政府规模：财政、人力、职能规模的视角

第九章 省级政府规模测度与评价	180
第一节 省级政府规模及影响因素测度数据	180
第二节 省级政府规模综合测度及特征分析	188
第三节 省级政府规模的影响因素实证分析	201
第十章 中心城市政府规模测度与评价	212
第一节 中心城市政府规模及其影响因素测度数据	212
第二节 中心城市政府规模综合测度及特征分析	219
第三节 中心城市政府规模的影响因素实证分析	232
第十一章 县级行政区政府规模测度：以湖北省与广东省为例	244
第一节 湖北省 84 个县级行政区政府规模数据及评价	244
第二节 广东省 102 个县级行政区政府规模数据及评价	273
第三节 湖北省与广东省县级行政区政府规模数据聚类分析	306
第四节 湖北省与广东省县级行政区政府规模影响因素分析	316

第四篇 地方政府结构优化的案例分析

第十二章 省管县视角下的县域扩权个案分析——以河南省邓州市、河北省大名县为例	330
第一节 省管县的实施背景、路径及模式选择	330
第二节 河南省邓州市“强县扩权”改革分析	347
第三节 大名县“弱县扩权”分析	366
第四节 突破弱县扩权的瓶颈：思考及对策	373
第十三章 武汉城市圈区域整合个案分析	380
第一节 武汉城市圈“两型社会”综合配套改革概况	380

第二节 “区域整合”视野下的武汉城市圈“两型社会”综合配套改革	386
第三节 武汉城市圈“两型社会”综合配套改革的政策建议	395
第十四章 深圳大部门制改革个案分析	401
第一节 深圳市试水大部制改革	401
第二节 深圳市大部制改革的新阶段	407
第三节 解读深圳市 2009 年政府机构改革	414
结束语	425
参考文献	435
附录 案例分析——中国封建社会的县政权标本：河南省内乡县衙	441
第一节 内乡县政府概况及政权组织	441
第二节 内乡县政府的基本职能与运作机制	445
第三节 中国封建社会基层政权规模与结构的评价	464
后记	475

导 论

本书是2007年度国家自然科学基金立项资助的管理科学重点项目“基于善治取向的我国地方政府规模与结构优化研究”（项目编号：70733003）的终期研究成果。

一、本书缘起

基于我国国情，研究市场经济条件下地方政府规模与结构的内生决定因素与发展、演进规律，从而科学配置地方政府公共职能，优化地方政府的规模与结构、降低行政成本已成为我国行政体制改革研究的基础性课题。

首先，地方政府规模与结构优化是当前我国行政管理体制改革的关键点。我国当前政治体制改革是以行政管理体制改革为切入点，为适应市场经济发展的需求，在中央政府层面已进行了五次重大的结构调整，中央政府规模无序膨胀的趋势得到了有效遏制，从宏观层面较为科学地界定了政府宏观调控职能和社会管理职能。然而中央政府层面改革的最终成效，有赖于中央与地方的财权与事权关系及权力配置的理顺，建立合理的地方治理网络体系与政府管理模式。地方治理体系的核心主体——地方政府的公共职能定位，依赖于设定地方政府规模与结构的适度性标准，据此对其基本规律进行科学的揭示，做出优化规模、降低行政成本的政策选择，进而在此基础上对外部环境因素的影响路径与作用方式以及内部结构要素的排列方式与互动机制进行深入分析和准确判定。因此，相对落后于中央政府层面改革步伐的地方政府改革，必须以规模与结构优化为关键突破口。

地方政府规模与结构的研究是极具实践挑战性的课题。以“假设—验证—完善”为基本链条进行分类、分层的实证研究是实现这一研究的最佳范式。理论创新与实践创新的结合，在于将理论假设进行严谨的实证验证，在于对研究对象及其内外环境、系统要素的互动规律的客观揭示与互动模型的科学构建，在于理论思辨所阐发的观点与对策必须有实证论据的支撑。这就要求不但要在充分、准确的调研资料的基础上建立理论假设，同时也要求将理论假设运用于实际情境进行实验验证，根据实验结果调整完善理论假设。需要特别指出的是，我国地方政府规模与结构优化，必须注重分类、分层的针对性研究和典型案例研究。我国区域发展不均衡，地方政府所承担的公共职能存在地区性差异；同时，我国地方政府层级、类型复杂多样，即使同级、同类地方政府其规模与结构的内生决定因素与发展轨迹都不尽相

同。依据这些研究特点,本课题选择了“年度蓝皮书”作为研究载体,以便及时地在不同时点上客观反映中国地方政府规模与结构的演变轨迹,揭示其变革的内在规律,而本书正是对课题组所发表的2008~2010年度蓝皮书实证描述的理论抽象。所以,本书不限于宏观层面的一般性探讨,而是深入不同实际情境,选择具有代表性的地方政府进行了个案分析和实证调查、实验,从而为不同类型、不同层级地方政府优化规模与结构提供切实可行的改革路径与政策建议。

诞生于西方的治理理论及其“善治”理念,已成为现阶段国际公认的公共管理研究语境和公共管理改革实践的普遍价值追求目标,它必须实现与中国国情的对接与本土化改造,对西方公共管理研究普遍采用的实证研究范式及研究方法论则需要针对中国的现实问题进行运用和贯彻。

在此背景下,本书将坚持两个方面的有机结合:一方面,以“善治”理念作为终极价值取向与统帅观念,使之成为将理论前沿与现实实践紧密结合的契合点;另一方面,针对我国地方政府层级、类型复杂多样的现实,以“假设—验证—完善”为基本链条进行分类、分层的实证研究。

本书编纂的目的即在于促进地方政府规模与结构理论研究的创新,以实现满足改革需要、降低行政成本、提升治理绩效的现实意义。

首先,推动我国行政改革研究范式的转换及研究视角的拓宽。一方面,以治理理论为分析框架,既从治理分析、合作网络等视角和范畴入手剖析和构建新时期地方政府公共职能配置及其规模与结构优化路径,又利用包含制度分析、经济分析和文化分析等在内的分析方法体系,以及PPS抽样调查、实验研究、数学建模等实证研究方法,以“善治”价值目标为统率,通过完整、严谨的实证研究链条实现理论创新,推动我国行政改革研究范式在方法论上的创新。另一方面,着重于实证研究,特别是分类、分层的典型个案分析和实验研究,这有助于摒弃当前国内同类研究偏重引进、评介国外理论,脱离中国实际,教条式抒发“借鉴”或“启示”,缺乏科学严谨、周密客观的调查实证研究方法和经验的局限,既为我国各级政府及各地区当前改革提供可资参考的、操作性强的改革方案和制度安排建议,也为我国宏观管理与政策科学紧密联系实际、服务实际、创新研究方法,促进研究成果的转化提供新的研究视野。

其次,满足我国当前地方政府及行政管理体制改革的迫切需要。我国当前的行政管理体制改革已走出单纯的机构调整及组织更新的传统做法的局限,着眼于调适深层次的体制矛盾与社会矛盾,因而迫切需要切合我国国情的理论和方法指导。本书针对改革实际,建立地方政府规模与结构适度化模型,提出改革路径的抉择和制度设计的创新。一方面,力图摸索出一套本土化、具有原创性的地方政府规模与结构优化理论,包括地方政府公共职能配置,以及作为地方治理主体系统核心的地方政府的规模、结构优化的方法系统和制度系统的设计原则、价值目

标、实现模式；另一方面，通过实证研究，在全面掌握现实需求的基础上，通过理论假设和反复实验，在实践中验证与实现前述理论研究，为我国地方政府改革提供一套可行性较强的方法体系与模型框架，并通过典型地区的试点与实践，为我国不同发展水平、不同层次的地方政府提供可资借鉴的改革路径。

最后，提升参与本书编纂地区的政府治理绩效。本书选择我国改革开放的前沿——深圳特区，两型社会的实验区——武汉城市圈，省管县改革试点区——河南省邓州市、河北省大名县，在吸收其党政部门人员参与课题研究的同时，通过三种途径帮助上述地区提升公共管理及公共服务水平：一是通过调研，为当地党政决策部门提供地区公共管理及公共服务现实环境、现实问题、现实需求及改革重点的全貌性评估意见，并针对性地提出改革建议；二是结合研究，参与或承担当地政府规模与结构优化改革方案的具体设计，跟踪指导当地的改革实践，配合当地党委、政府及时总结经验并纠正偏差；三是通过实验，推动当地党政部门公务人员更新观念，提高素质，增强行政能力，掌握现代管理技术。

二、研究目标

本书旨在以“善治”理论为基本指南，对我国地方政府规模与结构现状进行测度和评价，针对我国实际国情，进行分层、分类设计和实验；注重规范研究与实证研究的结合、定性分析与定量分析的结合；坚持宏观角度与微观角度的结合、理论探讨与对策研究的结合、理论假设与实验研究的结合；力求使所构建的模型具有较广泛的推广应用价值。具体而言，本书在文献回顾和实地考察的基础上，科学合理地界定我国地方政府规模与结构的定义和范畴，构建分析和评价我国地方政府规模与结构测度、评价模型；结合我国地方公共管理改革和经济发展现实，系统研究地方政府公共职能配置、政府规模与结构优化的关系，揭示地方政府规模与结构之间的互动规律；参考、借鉴国外不同发展程度的国家和地区，以及我国改革开放以来政府规模和结构优化的经验和教训，提供前瞻性的政策建议。

本书拟采用三维视角切入：

第一，从地方经济发展视角切入，主要是深入探求地方经济发展战略中政府的职能定位，以及地方经济发展与政府规模、结构的互动关系与数理模型。

第二，从地方社会和谐发展视角切入，即是要从地方政府“善治”目标实现的层面，分析政府的“顾客”对政府现实规模、结构的满意度与主观感受，以及对政府规模与结构优化的期望，并以社会整体和谐发展、实现“善治”为目标，重点研究地方政府规模与结构测度的非财务指标。

第三，从行政成本的视角切入，即对政府规模与结构的实际绩效进行综合评价与分析，并从财务成本、人力成本、政策成本，以及诸如政府权威、行政文化等角度多方位分析、评价地方政府对经济发展与社会和谐发展需求的满足程度，

纵向上梳理改革开放以来地方政府规模与结构的发展轨迹、演变趋势及各类因素在不同时期的作用表现,横向上厘清各类因素互动方式与路径。

我们认为,地方政府规模和结构的优化,其终极目标应定位于地方政府规模的适度化、结构的合理化。所谓地方政府规模的适度化,是指地方政府规模必须与当地发展水平、治理环境等相适应,政府财力消费与人力投入既能圆满实现其公共职能,也不会导致规模的无限膨胀。所谓地方政府结构的合理化,是指地方政府各类机关之间在现有法律框架和政治体制下,各类公共事务的管理、决策、执行和监督分工明确、权责匹配、沟通顺畅,共同组成高效低耗的治理体系。

本书力图在两个方面进行创新:

其一,建立本土化的地方政府规模与结构优化理论。科学合理地界定我国地方政府规模与结构的定义和范畴;参考、借鉴国外不同发展程度国家和地区,以及改革开放以来,特别是市场经济体制下,政府规模和结构优化的经验和教训,在结合我国地方行政改革和经济发展现实的基础上,系统研究地方政府公共职能配置、政府规模与结构优化,并力求揭示二者的互动规律。

其二,建立较为科学、可操作性强、具有普适意义的地方政府规模适度化与结构合理化测度、评价模型。以“善治”理论为研究语境和基本框架,针对我国实际国情,进行分层、分类设计和实验,将理论与实践紧密相连,将国际经验与中国现实作对比分析,注重规范研究与实证研究的结合、定性分析与定量分析的结合、宏观角度与微观角度的结合、理论探讨与对策研究的结合、理论假设与实验研究的结合,力争使所构建的模型具有较强的科学性,通过实验所得出的经验性结论具有较广泛的推广应用价值。

三、关键问题

本书以“善治”理念为统帅观念,并在地方政府规模与结构研究中吸收、借鉴、创新地方治理理论,将“善治”理念作为价值追求目标贯彻、实现于规模测度、结构评价的模型、对策设计之中。关键问题涉及以下五个方面。

1. 地方政府的概念

本书将“地方政府”的概念界定为“为治理国家一部分地域公共事务而设置的政府单位。”依据《地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》及《公务员法》的相关规定,本书所称的“地方政府”包括地方人大机关、地方政协机关、中国共产党地方组织、地方人民政府、地方审判机关、地方检察机关、民主党派地方机关,以及由本级地方财政支持的群众团体。

2. 地方政府规模和结构优化的终极目标

1) 地方政府规模。地方政府规模,即地方政府的外在边界,本书将其分为地方政府财政规模、地方政府人力规模、地方政府职能规模。其中,财政规模指

本级地方政府财政支出或消费的总量；人力规模指由本级地方公共财政供养的人员总量；职能规模指本级地方政府公共管理与公共服务供给的职能及其边界。

2) 地方政府结构。地方政府结构，指前述组成地方政府的各类政府单位间的排列组合方式，可归结为党政结构、宪政结构、科层结构三种模式。其中，党政结构指中国共产党地方组织与其他政府单位之间的结构关系；宪政结构指宪政体制下地方政府各组成单位间的结构关系；科层结构指地方政府单位内部的次级组成要素的结构关系。

3) 地方政府规模和结构优化的终极目标。本书将地方政府规模和结构优化定位于地方政府规模的适度化、结构的合理化。所谓地方政府规模的适度化，是指地方政府规模必须与当地发展水平、治理环境等相适应，政府财力消费与人力投入既能圆满实现其公共职能，也不会导致规模的无限膨胀。所谓地方政府结构的合理化，是指地方政府各类组成单位在现有法律框架和政治体制下，各类公共事务的管理、决策、执行和监督，分工明确、权责匹配、沟通顺畅，共同组成高效低耗的治理主体系统。

3. 地方政府规模与结构的内生决定因素

本书认为，地方政府规模与结构的内生决定因素，大致产生于三个方面，即市场经济体制下地方经济发展对政府承担公共职能的需求，地方社会和谐发展对政府公共服务与公共物品供给的需求，以及地方政府自身对投入-产出效益最大化的追求。

4. 地方政府规模适度化的测度

对地方政府规模适度化的测度，本书基于以下基本认识：不能将衡量指标狭隘地限定在财政规模和人力规模两个点上，必须从内外两方面的影响因素出发；除内生因素外，还要考量经济、政治、社会、行政客体等外部因素予以综合评判，并在此基础上建立模型；在测度模型中，从公共职能数量与履行难度、人口数量与结构、财政力量三个维度筛选指标，对不同地区分类配置指标权重。

5. 地方政府结构合理化的评价

对地方政府结构合理化的评价，本书着重从不同层级政府党政结构、宪政结构和科层结构的不同实现程度出发，结合经济发展、社会和谐发展与政府消费设计指标体系，并按公共职能数量与履行难度、人口数量与结构，以及可用财政力量等分层配置指标权重。

四、研究方法与研究模型

本书从文献与背景调研入手，建立基本理论框架和理论假设，然后通过全国抽样调查和典型调查，设计结构和规模测度模型，并将模型付诸实验，通过实验

反馈和跟踪调查,修正、完善理论框架和理论假设。

本书根据全国经济普查数据,按照“政府与公共管理组织支出”数额,从财政规模、人力规模、职能规模三个不同侧面,分层收集了全国31个省区(不含香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省)省级政府规模测度的相关数据;成都、大连、福州等31个中心城市政府规模测度的相关数据;湖北省84个县级行政区、广东省102个县级行政区政府规模测度的相关数据作为样本数据,利用SPSS 13.0分析软件进行统计分析。并在全中国42个不同的地区,采用PPS抽样,分领导职务公务员、非领导职务公务员、当地公众等分别设计问卷,发放问卷100 000余份,依据不同区划行政层级及东部、中部、西部不同地域和不同经济发展水平分类对问卷数据进行了统计分析。同时选择了3个地区,作为地方政府结构优化的个案研究。

在测度模型构建方面,采用分层分类方法构建。根据前述政府规模的相关概念,将政府规模具体分为财政规模 X_1 、人力规模 X_2 、职能规模 X_3 三个不同侧面进行测度。

对财政规模的测度,分别从财政支出比率 $X_{1.1}$ 、财政自给率 $X_{1.2}$ 和人均财政支出 $X_{1.3}$ 三个侧面进行测量,其中,财政支出比率用财政收入与本地区国民生产总值GDP的比值表示;财政自给率用本级政府财政收入与财政支出的比值表示;人均财政支出用本级政府财政支出与常住人口数之间的比值表示。

对人力规模的测度,分别从财政供养比例 $X_{2.1}$ 、单位GDP财政供养人员数 $X_{2.2}$ 、公共部门地域就业系数 $X_{2.3}$ 和公共部门城镇就业系数 $X_{2.4}$ 四个侧面进行测量,其中,财政供养比例用财政供养人数与年末常住人口数之间的比值表示;单位GDP财政供养人员数用本地GDP与财政供养人数之间的比值表示;公共部门就业系数用财政供养人数与本地就业人数之间的比值表示;公共部门城镇就业系数用财政供养人数与本地城镇职工数之间的比值表示。

对职能规模的测度,分别从行政运转职能规模 $X_{3.1}$ 、公共秩序维持职能规模 $X_{3.2}$ 、经济投资职能规模 $X_{3.3}$ 、基础型公共品供给职能规模 $X_{3.4}$ 、再分配型公共品供给职能规模 $X_{3.5}$ 五个侧面进行测度。其中行政运转职能规模用一般公共服务占财政支出的比例表示;公共秩序维持职能规模用公共安全支出占财政支出的比例表示;经济投资职能规模用农林水事务、交通运输、工业商业金融事务等支出总和占财政支出的比例来表示;基础型公共品供给职能规模用外交、国防、教育、科学技术、文化体育与传媒、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务等支出总和占财政支出的比例表示;再分配型公共品供给职能规模用社会保障和就业、社会保险基金支出、转移性支出等支出总和占财政支出的比例表示。

在具体测度模型构建过程中,首先根据测度指标体系分别构建财政规模、人力规模、职能规模测度的多元回归模型,然后在此基础上构建政府规模测度的多

元回归模型。在构建模型过程中尤其要注意变量间的相关性问题的处理,避免多线共振的情形。

在综合评价方面,本书采用聚类分析方法对样本间的相似性和差异性进行比较分析,分析观测样本总体的相似性以及样本之间的差异性。在聚类分析过程中,采用了分层聚类的方法进行聚类。为使各种聚类方式之间的分析结果容易比较,首先将政府规模综合得分按照升序规则进行排序,确定各个样本的排列顺序和编号。具体聚类方式可以从以下四个维度进行聚类:第一个维度是从政府财政规模评价的维度进行聚类分析,分析样本总体财政规模的相似性和样本间财政规模的差异性;第二个维度是从人力规模评价的维度进行聚类分析,分析样本总体人力规模的相似性和样本间人力规模的差异性;第三个维度是从政府职能规模评价的维度进行聚类分析,分析样本总体职能规模的相似性和样本间职能规模的差异性;第四个维度是从政府规模与结构评价的维度进行聚类分析,分析样本总体政府规模与结构的相似性和样本间政府规模与结构的差异性。

模型构建示意图如图 0-1 所示。

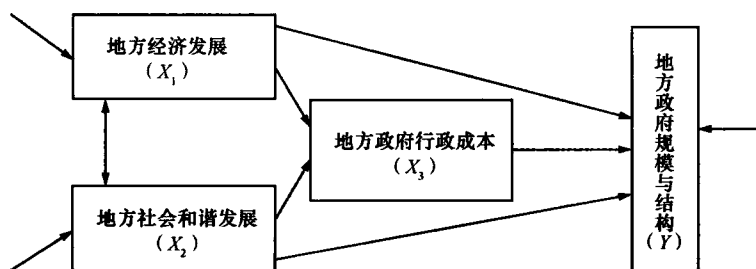


图 0-1 我国地方政府规模与结构内生决定因素的因果模型构建示意图

模型: $Y = a + b_1 X_1 + b_2 X_2 + b_3 X_3 + e$, $X_3 = a + b_1 X_1 + b_2 X_2 + e$

方法: OLS、LISREL

数据: 历年全国统计年鉴数据、全国经济普查数据、全国抽样调查样本、本地区官方统计数据、实验地区官方统计数据、问卷调查数据。

具体而言,对规模适度化的测度,通过层次分析法和数据包络分析分类确定指标及其权重,并结合使用综合模糊评定方法进行测度,模型如下:

我国地方政府规模适度化测度模型。

模型: 适度的地方政府规模 = F (经济发展水平、产业结构、管辖地域面积、地方政府类型、当地发展战略、地方政府公共职位数量、公共职位履职难度、当地人口数量与结构、当地民族数量与构成、地方政府可支配财政收入、地方政府财政支出、“顾客”期望值、“顾客”满意度)

方法: AHP、DEA、FCA。

数据: 历年全国统计年鉴数据、全国经济普查数据、全国抽样调查样本、本

地区官方统计数据、实验地区官方统计数据、问卷调查数据。

对于结构合理化的评价，分层确定指标及其权重，并使用综合模糊评定方法进行评价，模型如下：

我国地方政府结构合理化测度模型。

模型：合理的地方政府结构 = F （经济发展水平、产业结构、管辖地域面积、地方政府类型、当地发展战略、地方政府公共职位数量、公共职位履职难度、当地人口数量与结构、当地民族数量与构成、地方政府可支配财政收入、地方政府财政支出、“党政结构”实现程度、“宪政结构”实现程度、“科层结构”实现程度）

方法：AHP、DEA、FCA。

数据：历年全国统计年鉴数据、全国经济普查数据、全国抽样调查样本、本地区官方统计数据、实验地区官方统计数据、问卷调查数据。

本书的实验采取个案研究的形式，在河南省邓州市、河北省大名县、深圳市、武汉市等4个地方进行。具体实验方法是：第一，由武汉大学地方政府与公共事务研究中心根据前期设定理论假设，以及全国抽样调查、各地典型调查资料，分别设计各地实验构想，主要包括前期所设计模型的试用方案，针对各地政府规模与结构现存问题的具体改革建议；第二，与各地党政部门进行充分沟通和讨论，共同确定具体实验实施方案，重点在于确定实验时间、实验资源及实验运作方式，并有区别性地选择实验地点和对象；第三，制定较为详尽、可行的实验操作规程，并为实验单位提供实验技术手册，对当地的实验组织人员、实验单位人员进行培训；第四，对实验过程进行实时监控和信息收集，全程跟踪，保证实验数据和信息搜集的完整性和有效性；第五，实验共进行两轮。