

张立荣 主编

- 国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究”系列成果

当代中国县级政府公共服务能力 及其影响因素的实证研究

—— 基于鄂赣两省的调查与分析

李晓园 著

中国社会科学出版社

张立荣 主编

● 国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型
政府建设和公共服务体系完善研究”系列成果

当代中国县级政府公共服务能力 及其影响因素的实证研究

—— 基于鄂赣两省的调查与分析

李晓园 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国县级政府公共服务能力及其影响因素的实证研究 / 李晓园著.
北京: 中国社会科学出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9317 - 4

I. ①当… II. ①李… III. ①县 - 地方政府 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 224751 号

责任编辑 王半牧

责任校对 王雪梅

封面设计 弓禾碧

版式设计 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 11 月第 1 版

印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 15.25

插 页 2

字 数 258 千字

定 价 28.00 元

总 序

呈现在读者面前的是关于服务型政府建设和公共服务体系完善问题研究的系列成果。这是华中师范大学承担的 2007 年度国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究”（批准号 07&ZD030）的阶段性成果。它们以“系列成果”的形式结集出版，推向社会。不言而喻，这是一项具有重大战略意义和现实价值的社会科学研究工程。为了有效实施这一工程，从研究提纲的拟定到任务的落实、从实地调查到执笔写作、从集中统稿到编辑出版，共有 40 余位学者、教师和研究生参与其中，他们凭着对学术的执着追求和对国家重大项目的强烈责任感，克服种种困难，兢兢业业地开展调查和研究工作；同时，国家有关方面的负责同志和学者专家对本项目的研究给予了大力支持，尤其是有关地方政府的负责人及工作人员对本项目的调研给予了热忱帮助，华中师范大学社科处和中国社会科学出版社四编室的同志也给予了热忱帮助。作为本项目的首席专家和本系列成果的主编，我由衷地感谢每一位提供了支持和帮助的同志。

本系列成果分三辑出版，每辑涵括两个书目。本系列成果有三个基本特点：一是理论与实践紧密结合。既进行深入的理论开掘，又直面当前政府管理和公共服务实践中的重点、热点和难点问题。二是宏观研究与微观研究有机统一。既系统剖析全国性乃至全球性的服务型政府和公共服务体系建设和改革问题，又多维透视城乡基层政府和社区的公共服务问题；既注重构思服务型政府建设的总体战略，又着力探究公共服务创新的具体路径和政策建议。三是定性分析与定量分析高度协同。本系列成果的形成，大都以深度访谈、典型个案、大样本问卷调查和统计数据为基础，较多地采用统计分析、计量分析的方法，从而使得研究结论和对策建议更具科学性和有效性。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。我们对服务型政府和公共服务体系建设问题的系统研究和深入探索才开始起步，今后的路还很漫长。我们将“并天下之谋，兼天下之智”，推出更多厚重精深、切题适用的研究成果。在此，我们热切地期盼广大学界同行和实际工作部门的同志提出宝贵的意见和建议。

《促进社会公平正义的服务型政府建设和
公共服务体系完善研究》课题组

首席专家 张立荣

2010年3月于武汉

前 言

《当代中国县级政府公共服务能力及其影响因素的实证研究——基于赣鄂两省的调查与分析》是华中师范大学张立荣教授主编的国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究”系列成果第二辑书目之二，是本课题组调研当代中国服务型政府及公共服务体系建设状况所取得的多项专题性成果之一。

近年来，随着政府职能转变和服务型政府建设的推进，关于政府公共服务能力的研究成果逐渐增多，对于政府公共服务能力有效性的研究正在成为一种趋势。但是在已有的研究中还存在一些值得探讨的问题，当前政府公共服务能力研究的层面主要集中在中高层政府或城市政府，且研究方法多以定性分析为主。虽然学者们在增强公共服务能力对策方面形成了部分共识，但重复研究较多，研究广度有余而深度不足。县级政府公共服务能力主要有哪些变量构成，这些变量的重要性有什么不同，主要受哪些因素影响，这些因素的影响度多大，等等。这些问题是政府公共服务能力建设的理论基础，目前尚没有形成公认的或比较有说服力的结论。运用结构方程模式研究方法对上述问题进行探讨，在此基础上提出有针对性的建议，完善县级政府公共服务能力体系正是本书研究的宗旨和目的。

本书的写作框架为一个导论、六章、一个结语。

导论部分阐述了县级政府公共服务能力的研究背景，表明在现阶段进行县级政府公共服务能力研究有着重要的现实意义和理论价值，并对县级政府公共服务能力的相关研究进行梳理，在此基础上审视目前该问题研究的成果与不足，为本项研究提供借鉴作用和创新起点。

第一章，对与县级政府公共服务能力研究相关的国内外公共服务理论、政府理论和企业能力理论进行分析，为构建基于公民本位的县级政府公共服务能力结构模型提供理论依据。

第二章至第四章,对县级政府公共服务能力结构模型进行假设,变量定义和测量,开发调查问卷及收集数据,以 SPSS 和 AMOS 软件为分析工具对模型进行检验和修正。

第五章,对研究结果进行分析与讨论,并选取江西省县级政府公共服务能力建设的典型个案进行评析,以另一种实证方法进行解释和佐证结论,为第六章的问题分析和政策建议构建进行铺垫。

第六章以检验了的结论分析当前县级政府公共服务能力存在的问题,基于此提出能力建设的政策性建议和行动路径。

结语部分指出本研究存在的局限,指明后续研究的方向。

本书的创新意图主要体现在以下三个方面:

第一,借鉴国内外公共服务理论、政府组织分工理论和能力理论,构建县级政府公共服务能力结构和县级政府公共服务能力与其影响因素关系两个模型。笔者运用在湖北、江西两省 18 个县访谈、问卷调查收集的第一手资料,进行实证检测及模型修正,从而建立了较为完善、更具科学性与合理性的县级政府公共服务能力体系;运用量化分析方法揭示公共服务能力与亚能力、亚能力与其影响因素的内在关系,具有一定的开拓性。

第二,鉴于县级政府公共服务能力的复杂性,本书运用结构方程模型方法进行公共服务能力研究,以期得出的研究结论更具科学性和合理性,这种尝试在国内学术界尚不多见。

第三,以结构方程模型研究方法,估算出县级政府公共服务亚能力对县级政府公共服务能力的贡献度和各影响因素对县级政府公共服务亚能力的重要性,将学术界一般性的宏观研究推向具有可操作性的微观研究,使得提出的增强县级政府公共服务能力的政策建议更具针对性和有效性。

本书是在本人博士学位论文的基础上修改而成的。它的完成,得益于来自师长、亲朋等各方面的大力帮助。

首先要感谢课题首席专家、我的导师张立荣教授。张立荣教授学识渊博,治学严谨,秉持“求实创新,立德树人”华师校训,以其前瞻性的研究视野和务实的学术精神,将本书选题锁定在中国纵向政府层级中承上启下、连接城乡、在经济社会发展中作用越来越重要的县级政府。在具体的撰写过程中,从框架搭建到方法运用,从资料收集到论点阐述,张立荣教授都给予了悉心指导,三言两语的点拨常常使我茅塞顿开。

感谢华中师范大学的刘筱红教授、傅广宛教授,厦门大学的陈振明教授,北京大学的周志忍教授,云南大学的周平教授和江西省社联主席祝黄

河教授以及前中共江西省委宣传部副部长刘孚威先生对本书的写作提出的真知灼见。

感谢冷向明、曾维和、汪鹏、罗涛、赵勇等同门为本书写作提出的宝贵意见。感谢董金寿、陈丽群、罗莲秀等同学好友及我可爱的学生们对本书所需的调研给予的大力支持。

感谢江西师范大学的领导和同事们为我攻读博士学位提供的帮助和支持，尤其是江西师范大学商学院院长赵卫宏博士和同事范丽群博士为本书研究方法的运用所给予的帮助。

最后要特别感谢我的家人。感谢我的爱人，他不仅对本书的写作提出了不少的中肯意见，为研究资料的收集给予了全力帮助，更为重要的是给予我精神上的鼓励；感谢亲爱的儿子，他阳光般的笑脸，明镜似的心灵总是让我倍感生活的美好，享受工作和学习的快乐；感谢姐姐对我求学的理解和支持，感谢哲弟为本书外文资料获取提供的帮助，并且其活跃的思维使我与之研讨获益匪浅。

本书在写作的过程中参阅了大量的中外文文献，在此谨向所有被引文献的作者们表示衷心感谢。

在本书完稿之际，我不由自主地想起了远在天堂的双亲，今年是他（她）们离开我的第十个年头，谨以此书献给他（她）们！

《促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究》课题组成员

李晓园

2010年10月1日

目 录

总序	(1)
前言	(1)
导论	(1)
一、研究意义	(1)
二、国内外相关研究述评	(5)
三、关键概念界定	(20)
四、本书研究方法、思路、框架与创新	(24)
 第一章 本项研究的理论基础	(29)
一、公共服务理论	(29)
二、政府组织分工理论	(40)
三、能力理论	(45)
 第二章 模型构建与假设陈述	(53)
一、公共服务能力结构模型构建	(53)
二、公共服务能力与其影响因素关系模型构建	(64)
三、假设陈述	(66)
 第三章 研究设计	(80)
一、实证检测方法	(80)
二、变量的测量	(81)
三、数据采集	(91)
 第四章 研究模型的检验	(103)
一、模型检验相关知识概述	(104)
二、县级政府公共服务能力结构模型检验	(108)

三、县级政府公共服务能力影响因素的信度与效度分析	(126)
四、县级政府公共服务能力与其影响因素结构模型检验	(134)
第五章 实证研究结果与讨论	(141)
一、县级政府公共服务能力结构方程模型分析与讨论	(141)
二、县级政府公共服务能力影响因素测量模型分析与讨论	(153)
三、县级政府公共服务能力与其影响因素关系模型分析与 讨论	(165)
第六章 研究总结与政策建议	(178)
一、研究总结	(178)
二、基于结构模型的县级政府公共服务能力问题审视	(181)
三、政策建议	(192)
结束语：研究局限性与未来研究设想	(211)
附：县级政府公共服务能力及公共服务满意度调查问卷	(212)
一、您的基本情况	(212)
二、关于县级政府公共服务能力的调查	(213)
三、县级政府公共服务能力影响因素调查	(214)
四、公共服务满意度调查	(215)
主要参考文献	(217)

图目录

图 1	2000—2009 年中国期刊全文数据库篇名含“公共服务”论文数量	(6)
图 2	研究内容与研究综述逻辑关系	(6)
图 3	本书研究的逻辑框架	(27)
图 4	第一章研究技术路线	(29)
图 5	管理与绩效关系图	(37)
图 6	当代中国政府组织结构图	(41)
图 7	江西省、九江市、奉新县公共财政支出项目构成比例图	(43)
图 8	环境、资源、公共服务能力与公共服务满意度关系图	(51)
图 9	第二章研究技术路线	(53)
图 10	县级政府公共服务能力结构概念模型	(56)
图 11	县级政府公共服务能力影响因素与公共服务能力关系概念模型	(67)
图 12	县级政府行政环境构成图	(69)
图 13	第三章研究技术路线	(80)
图 14	第四章研究技术路线图	(103)
图 15	公共服务能力因子分析碎石图	(112)
图 16	公共服务能力测量模型参数估计结果	(116)
图 17	公共服务能力修正测量模型参数估计	(121)
图 18	公共服务能力结构模型参数估计	(124)
图 19	公共服务能力结构修正模型参数估计	(125)
图 20	公共服务能力影响因素测量模型参数估计	(132)
图 21	公共服务能力影响因素修正测量模型参数估计	(133)
图 22	公共服务能力与其影响因素关系模型参数估计	(135)

图 23	公共服务能力与其影响因素关系的修正模型标准参数估计	… (139)
图 24	第五章研究技术路线	… (141)
图 25	县级政府公共服务能力结构及要素图	… (142)
图 26	县级政府公共服务能力结构模型标准参数估计	… (143)
图 27	县级政府公共服务能力构成变量之间关系	… (151)
图 28	县级政府公共服务能力影响因素构成模型标准参数估计	… (154)
图 29	县级政府行政环境要素图	… (160)
图 30	第六章研究技术路线	… (178)
图 31	公共服务能力与亚能力关系简图	… (180)
图 32	县级政府公共服务质量改进模型	… (199)

表目录

表 1	2007 年江西省、九江市、奉新县一般预算主要支出一览表	… (42)
表 2	省级政府、地市级政府和县级政府公共服务主要职责一览表	… (43)
表 3	国内关于政府能力构成主要观点	… (54)
表 4	国内外关于政府能力影响因素主要观点	… (65)
表 5	国外关于组织文化定义主要观点	… (77)
表 6	中国社会公共危机分类表	… (87)
表 7	公共服务能力问卷调查表 (专家内容效度检验)	… (93)
表 8	县级政府公共服务能力调查问卷设计内容及依据	… (93)
表 9	公共服务能力影响因素调查问卷设计内容及依据	… (96)
表 10	公共服务能力满意度调查问卷设计内容	… (99)
表 11	调查问卷发放情况一览表	… (100)
表 12	调查问卷人口统计特征	… (101)
表 13	KMO 统计量值与因子分析适合性对应表	… (105)
表 14	结构方程整体模式拟合的评价指标及其标准	… (106)
表 15	规划能力信度分析结果	… (108)
表 16	资源汲取能力信度分析结果	… (109)
表 17	资源配置能力信度分析结果	… (109)
表 18	执行能力信度分析结果	… (110)
表 19	危机管理能力信度分析结果	… (110)
表 20	公共服务能力因子分析 KMO and Bartlett's 检验	… (111)
表 21	公共服务能力因子分析主成分解释总变异量	… (111)
表 22	公共服务能力题项回旋后的成分矩阵	… (113)
表 23	删除 5 题项后的公共服务能力因子分析 KMO and Bartlett's 检验	… (114)

表 24	删除 5 题项转轴后的公共服务能力因子分析成分矩阵·····	(114)
表 25	删除 5 题项后县级政府公共服务能力构成变量信度·····	(115)
表 26	公共服务能力构成变量与内容对应表·····	(116)
表 27	公共服务能力测量模型参数估计·····	(118)
表 28	公共服务能力测量模型协方差结果·····	(118)
表 29	公共服务能力测量模型方差结果·····	(119)
表 30	公共服务能力测量模型量表验证性因子分析拟合检定摘要表·····	(120)
表 31	公共服务能力修正测量模型参数估计·····	(121)
表 32	公共服务能力修正测量模型协方差估计结果·····	(122)
表 33	公共服务能力修正测量模型方差估计结果·····	(122)
表 34	公共服务能力修正测量模型拟合指数检定摘要表·····	(123)
表 35	公共服务能力结构模型拟合指数检定摘要表·····	(124)
表 36	修正后的公共服务能力结构模型拟合指数检定摘要表·····	(126)
表 37	行政环境测量量表信度·····	(127)
表 38	人力资源测量量表信度·····	(127)
表 39	政府回应测量量表信度·····	(127)
表 40	行政文化测量量表信度·····	(128)
表 41	公共服务能力影响因素之因子分析 KMO and Bartlett's 检验·····	(128)
表 42	公共服务能力影响因素主成分解释总变异量·····	(129)
表 43	公共服务能力影响因素之因子分析回旋后的成分矩阵·····	(129)
表 44	调整题项后的县级政府公共服务能力影响因素的成分 矩阵·····	(130)
表 45	公共服务能力影响因素验证性因子分析之拟合检定摘 要表·····	(132)
表 46	修正后的公共服务能力影响因素验证性因子分析之拟合检定 摘要表·····	(134)
表 47	模型中变量对应的中文含义·····	(135)
表 48	公共服务能力与其影响因素关系的修正模型参数估计·····	(136)
表 49	公共服务能力与其影响因素关系的修正模型方差估计 结果·····	(138)
表 50	公共服务能力与其影响因素关系修正模型协方差估计 结果·····	(139)
表 51	公共服务能力与其影响因素关系的修正模型之拟合检	

定摘要表	(140)
表 52 公共服务能力构成变量与其要素间的载荷系数	(143)
表 53 公共服务能力构成变量之间相关系数	(151)
表 54 公共服务能力影响因素构成变量与其要素标准参数估计 ...	(159)
表 55 规划能力与其影响因素间标准参数估计	(165)
表 56 资源汲取能力与其影响因素标准参数估计	(167)
表 57 “县财省管”改革县试点前后财政支持变化表	(168)
表 58 资源配置能力与其影响因素标准参数估计	(171)
表 59 公共服务执行能力与其影响因素标准参数估计	(173)
表 60 危机管理能力与其影响因素标准参数估计	(175)
表 61 公民对县级政府提供基本公共服务的满意度	(191)
表 62 县级政府服务质量管理标准	(200)

案例目录

案例 1	瑞金市（县级市）以“红色”资源引来社会捐助，改善办学条件	(145)
案例 2	赣县优化县域资源配置，发展低碳经济	(150)
案例 3	全南县推行入户听诉制度，预控危机	(157)
案例 4	奉新县慈善超市，彰显“以民为本”理念	(158)
案例 5	2009 年官员惊人之言，折射当代一些官员回应民众理念	(165)
案例 6	赣州市 21 个“省直管县”财政体制改革试点报告	(167)
案例 7	瑞昌市（县级市）“11.26”地震灾害事件处理	(176)
案例 8	江西省丰城市（县级市）新城区规划建设	(182)
案例 9	A 县政府执行国家《建筑工程发包与承包计价管理办法》的“奥妙”	(187)
案例 10	万载县芳林村小学“3.6”烟花鞭炮爆炸事件处理中的信息沟通	(189)
案例 11	吉安县配置村组维稳协管员，化危机事件于萌芽中	(190)

导 论

一、研究意义

“渊源于周、雏形于春、确立于秦”的县级建制至今已有两千多年的历史。县级政府介于省、市与乡（镇）之间，承上启下，连接城乡，是中央政权与基层政权的连接纽带，“郡县治，天下安”，回顾历史，有作为的政治家都非常注重县域治理。2007年胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上明确指出要“增强基层政府提供公共服务能力”^①。在当前国际国内新形势下，如何提升我国县级政府公共服务能力，提高县域公共服务质量，促进县域经济和社会可持续发展，全面实现小康社会的宏伟目标是理论界和实践界必须认真研究，并予以解决的迫切而又艰巨的任务。

（一）研究的现实意义

1. 提高县级政府公共服务能力是建设服务型政府，增强我党执政能力的客观诉求

哈贝马斯认为“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值”^②。合法性（legitimacy）意指人们内心的一种态度，这种态度认为政府的统治是合法的和公正的。合法性要求政府的存在与运行必须具备两个基础：第一，该政府的建立具有历史的必然性，符合历史发展的规律；第二，该政府的发展满足了社会公众的基本价值需求，符合整个社会基本的道义预期。政府是因人民无法解决一些共同问题，为了谋求共同利益而被创造出来的。公民以牺牲一些权利如纳税为保障，国家以提供公共服务为回报。执政党执

^① 本书编写组：《十七大报告学习辅导百问》，学习出版社、党建读物出版社2007年版，第24页。

^② [德] 哈贝马斯：《交往与社会进化》，重庆出版社1989年版，第184页。