

绪 论

一、问题的提出

(一) 公共行政的主题:协调

协调是公共行政的永恒主题。但是,我们很难追溯协调相关理论的历史,因为协调是模糊的,它出现在各种不同的学科文献中,横跨众多组织和政策领域。至少自法约尔(1914年)的《工业管理与一般管理》和巴纳德(1936年)经典著作《经理的职能》开始,协调就已经成为管理学的中心主题。由于受到管理学的影响,公共行政学作为一门学科自诞生之初也将协调放在了显要位置。在传统公共行政理论中,美国行政学家古德诺在政治—行政二分法的基础上提出了要实现政治与行政的协调;怀特则提出了具体的行政协调思想;古利克作为传统公共行政的集大成者将协调(coordination)视为行政机构的七大基本职能(POSDCORB)之一。

由于社会的进步与发展,社会事务呈现出几何式的增长趋势,为了适应这种趋势,政府职能日益扩张,政府结构不断分化。特别是二十世纪八十年代以来,新公共管理改革以提高行政效率为目标,通过引入竞争机制加剧了政府结构的分化以及职能的分工,也就是功能的专门化水平(specialization),导致政府的碎片化程度日益加深。与政治和行政、中央和地方以及集权和分权一样,协调(coordination)和专门化(specialization)的关系也是公共行政中的一对基本关系:在一定时期的专门化之后,必然出现协调需求的增加;同样,由于协调带来的整合化和一体化程度不断提高,对专门化的需求也随之而来了。针对新公共管理改革带来的碎片化等负面影响,强调协同政府、整体政府构建的后新公共管理理论应运而生,从

某种意义上讲,这是对政府中协调这个古老话题的回归。

因此,不管是在传统公共行政、新公共管理还是后新公共管理时期,“协调和‘水平状态’都是政府从业者永远追求的行政圣杯。”^①只是对协调需求的程度由于专门化水平的高低而有所差别。

(二)主题中的缺失:部际协调

协调是公共行政的永恒主题。按照不同的维度对公共行政中的协调进行划分,可以分为以下几种类型:

表绪论-1

	横向协调	垂直协调
内部协调	各部、机构或者政策部门间的内部水平协调	上级部门与所属机构和团体的跨层级协调
外部协调	与公民社会组织/私营部门的协调	a. 向上与国际组织的协调 b. 向下与地方政府的协调

资料来源:Tom Christensen Per Legreid;The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. Working paper 5 -2007. p12.

通过对公共行政理论与实践的研究,我们发现:在协调的这些类型当中,除了内部横向协调、政府的垂直协调与外部横向协调的理论与实践都取得了很大的进展,尤其是外部横向协调在经济学等理论指导下的新公共管理改革中得到了加强和巩固(例如政府与社会组织合作伙伴关系等)。而内部横向协调按照政府间关系进行划分,还可以分为部际协调(例如国务院为了深化医疗卫生体制改革,成立了由国家发展和改革委员会、卫生部牵头,财政部、教育部等相关部门参加的部际协调工作小组)、省际协调(例如河南、安徽、江苏和山东就淮河流域的水事问题进行的协调)、厅际协调(例如某省就假日旅游工作组织公安厅、交通厅、商务厅与卫生厅等相关部门进行的协调)以及各部门组成部分之间的协调等。新公共管理运动通过权力下放促进了地方权力的增长,推动了地方政府尤其是省级政府打破省级行政界限并实现省际协调,其作用的扩展和地位的提升可以从跨省大区域的构

① B. Guy . Peters . Managing Horizontal Government ;The Politics of Co - ordination. Public Administration [J] Vol (76) 1998 . p295.

建战略中窥见一斑,例如长三角和京津冀都市圈等。实践的进步促进了理论的发展,关于省际协调、行政区域的研究也逐渐增长。相较于省际协调,(中央政府的)部际协调与(省级政府的)厅际协调在理论和实践中的发展都相对滞后。由于我国行政组织体系中基本的条块关系,中央与地方各级政府的业务内容按照条条关系是基本一致的,地方政府的职能权限是中央政府的翻版。所以,(中央政府的)部际协调对于地方各级政府内部的协调包括厅际协调有着明显的示范作用,具有不可取代的重要地位。与部际协调的重要地位相对应,部际协调在政府各种协调类型的研究和实践中的缺失带来的负面影响也将越大。

(三)重回中心:中央政府的角色再造

部际协调在协调这个永恒主题中的缺失是由多种原因造成,既有与造成其他协调类型失败相同的一般原因(例如将协调视为理所应当、自然产生的这类主观原因),也有部际协调缺失的特殊原因。

中央政府面临着逐渐扩大而又悄无声息的危机——它正变得越来越无关紧要,或者更明确地说,中央政府扮演的传统角色被证明不能满足二十一世纪社会发展的要求。“这是全世界的中央政府面临的危机。”^①尤其是全球化和新公共管理改革的影响对中央政府的角色和地位提出了更多的挑战。例如中央政府环保部门的目标是保护自然环境,但是受到国际贸易(木材等资源的出口)和超国家组织(联合国制定《京都议定书》)的影响,本国中央政府环保部门制定的环境战略及相关政策的实施效果将很难尽如人意。在全球化发展的大趋势中,中央政府的职能被弱化。同样,新公共管理通过分权和放权将中央政府的权力转移给地方政府、专门的执行机构甚至私人部门和社会团体,虽然提高了政府行政效率、降低了政府行政成本,但过多的执行机构和竞争机制也导致了中央政府的碎片化(fragmentation),侵蚀了中央控制治理体系的能力。所以,全球化和新公共管理发展的双重趋势加剧了中央政府的空心化(hollowing out)和碎片化程度,但“这些趋势已成定局,中央政府也不能使其倒转。他们带来的挑战只有通过重塑中央政府的角色和功能,才能避免边缘化”。^②因此,为了应对这些挑战,加强中央政府能力并不是要其退回到过去中央集权化、中央控制一切局面的状态,而是通过中央政府的

① Donald F. Kettl. Central Governments in 2010: A Global Perspective[R]. Madison: University Of Wisconsin - Madison. 2001. p1.

② 同上, p3.

角色再造将其从“悬崖边上”(Donald F. Kettl)拉回国家治理体系甚至全球治理体系的中心。

中央政府的空心化和碎片化是导致部际协调缺失的关键原因,反过来,加强中央政府的部际协调是应对空心化尤其是碎片化的主要措施,对提高中央政府的能力具有重要的意义。

(四)研究中央政府部际协调的意义

1. 理论意义

二十世纪八十年代,新公共管理理念及其指导下的实践形成了风靡全球的政府改革浪潮。但是,随着改革的进一步深化,改革的负效应逐渐显现。新公共管理引入竞争机制、采用市场化的方法,大大提高了公共服务供给的效率,但“撒切尔时期公共行政改革在引入竞争机制的同时,严重忽视了部门之间的合作与协调,造成了碎片化的组织结构”。^① 在后新公共管理时代,整体政府、协同政府、网络治理等理论及实践作为对新公共管理运动的反思与修正,使得垂直和横向协调的问题在理论界重新得到重视。在垂直的维度上,中央控制逐渐成为政治官员重获政治控制和实现不同层级政策协调一致的强有力的手段;在横向(水平)维度,例如跨部门合作的组织、方案或者项目成为修正中央政府公共行政过程中“柱式化”(pillarization)和“直仓化”(silozation)、碎片化的主要措施。此外,信息和通信技术的发展减少了横向沟通与协调的成本;公众期望与消费者主义的影响使公民希望获得满足他们需求的公共服务。而学界的关注点也有了较大的转变,从主导二十世纪初期的原子化思维模式转向了对整体的强调,不管是环境工程、生物学、计算机科学还是组织学都体现了这种转变。^② 具体到公共行政理论上,与新公共管理改革不同,后新公共管理理论不仅从经济学中,也从其他社会科学中汲取可利用的理论来研究改革,并提倡以一个更加全面、整体化的方式来表述改革,而对中央政府部际协调的理论进行研究符合整个学界的发展趋势,有利于填补公共行政关于协调理论的空白。

① Sylvia Horton and David Farnham. Public Administration in Britain[C]. Great Britain: Macmillan Press LTD, 1999, p251.

② Mulgan, G.. Joined - Up Government: Past, Present, and Future. In V. Bogdanor (ed.), Joined - Up Government[C]. London: Oxford University Press 2005, p180.

2. 现实意义

随着现代化的发展,社会环境变得更加复杂,人们的需求也越来越多样化。为了满足人们的需求、适应变化中的社会环境,政府职能相应地进行了扩张,职能之间的差异也越来越大,专业化的分工也越来越细,而分工的细化必然会带来协调的问题。差异化与整体性是一个事物的两个方面,职能的差异、专业的分工越明显,对达到各种职能、部门之间协调一致的要求也就越突出,实现整体化的难度也就越大。同时,现代社会是一个风险社会,风险的多样化、全球化趋势对世界各国政府的危机管理能力提出了挑战,特别是在9·11以后,美国政府开始对其中中央政府各部门之间的协调配合机制进行反思,部门之间的协调与合作成为美国政府机构改革的一项核心内容,对危机事件快速一致的反应必须以一个有机统一的整体政府为基础。社会环境的变化影响了政府结构和职能的改变,政府职能日趋扩张,政府结构日益分化是适应社会公共事务的日趋复杂化的必然要求,而随着政府的功能扩张和结构分化,政府内部的运作效率却反而降低,日益庞大的政府机构并没有能够有效地管理好日趋复杂化的社会事务,从而阻碍了社会的进步和发展。这就是世界各国政府在现代社会面临的“两难问题”。^① 因为社会环境日益复杂化是现代化发展不可逆的趋势,所以协调中央政府内部关系、提高政府内部的运作效率、加强政府能力成为破解这个两难问题的路径之一。

2008年,我国的中央政府也就是国务院开始启动大部制改革,这是对我国行政管理体制改革在新的国际、国内环境下适应市场经济发展和全球化发展的一个重大举措。根据十七大报告“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”的要求,大部门体制与部门间协调配合机制都是建立有机统一的政府的必要条件,两个部分是相互影响、相互补充的。并且通过对西方推行大部制的经验进行分析,完善的部门间协调配合机制是成功实施大部制的前提,甚至可以说大部制是健全部门间协调配合机制的有效途径之一。因此,大部制改革的推进应该是和部门间协调机制的建设相辅相成的。但是,我国各界对大部制的热情使得人们忽略了这次国务院机构改革的其他方面。2008年4月,按照《国务院关于议事协调机构设置的通知》对新一届国务院的议事协调机构进行了裁减,比上届大幅减少25个,设置29个议事协调机构。同时规定今后

^① 施雪华,中央政府内部行政协调的理论与方法,政治学研究1997年第2期,第69页。

国务院一般不再单设实体性办事机构。一方面,这是大部制改革将外部协调困难和利益摩擦内部化后的必然趋势,也是遏制议事协调机构再度膨胀的有效途径;但是另一方面,这也将加剧中央政府部门间协调的困难,例如在食品安全监管、养老保险以及房产市场等改革领域因缺乏协调而出现的九龙治水、相互扯皮的“乱象”导致食品安全事故频发、房价越调越涨等不良后果,引起了人民群众的不满,严重影响了政府的形象。这说明,政府部门间的协调机制还尚未形成,政府各项职能没有实现真正的有机统一。同年7月,根据新的国务院办公厅“三定”方案,国务院办公厅不再承担对国务院部门间出现的争议问题提出处理意见的职责。但是根据我们对西方发达国家中央政府协调机制的考察,不管是内阁制还是总统制国家,在各部之上会建立强大的政府首脑办事机构,协助或代表首脑协调各部,例如英国的内阁办公厅。因此,在缺乏承担部际协调职能的常设机构的背景下,国务院办公厅协调职能的削减可能会对中央政府部门间关系的协调带来不利的影响。目前,按照十八大“稳步推进大部门体制改革,健全部门职责体系”要求,中央和地方政府进行的一系列改革,例如权力清单制度,等等,都是中央和地方政府实现部际协调的改革。所以,无论是在整个国际社会发展的背景下,还是具体到中国行政管理体制改革的实践中,对中央政府部际协调进行研究具有一定的紧迫性和必要性。

二、国内外研究现状

(一)一种复兴:国外中央政府部际协调的研究

在上世纪七十年代,政府间协调在西方国家被视为学者和政府实践者关注的“热点问题”。^①美国著名政治科学家哈罗德·赛德曼在其著作《政治、职位和权力:联邦组织的动力学》(1970年)中将政府对协调的探索与中世纪炼金术士对点金石锲而不舍的追求相提并论;^②美国政治学家威尔达夫斯基在《如果规划是万能的,也许它一事无成》(1973年)中将指出“协调视为我们这个时代的金科玉律之

① Thuriid Hustedt and Jan Tiessen . Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden - An Institutional Policy Perspective [C]. Potsdam . Universit ätsverlag Press, 2006. p2.

② H. Seidman. Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization [C]. London: Oxford University Press 1970. p200.

一”；^①英国学者约翰·格林伍德和戴维·威尔逊在《英国行政管理》(1984年)中认为协调是有效的行政管理所必须的,并对英国中央行政部门的协调包括部门内部的协调和部门之间的协调进行了分析研究,总结出了六种英国中央行政部门之间已知的协调渠道。^②但是,由于上世纪八十年代新公共管理的兴起,学界研究和政府实践都将注意力转移到竞争、私有化和分权等问题上,协调尤其是中央政府部际协调问题在实行新公共管理改革的国家特别是传统威斯敏斯特体系的改革先锋国家中被忽视了。

实际上,从某些方面讲,实现跨组织协调作为追求目标是一个长期存在的问题——也可能是治理的永恒问题,对它的关注和重视在过去几十年虽兴衰起伏,但从未消失。^③尤其是进入二十一世纪以来,以协调、整合等为主题的后新公共管理的兴起实际上是以一种新的并且更具说服力的方式重申了熟悉的协调需求,是国外对包括中央政府部际协调在内的协调理论研究的一种复兴,主要体现在以下几个方面:

1. 关于中央政府部际协调的概念和方法进行的专门研究

德国学者 Thuriid Hustedt 和 Jan Tiessen 所著的《丹麦、德国和瑞士的中央政府协调》(2006年)从制度、政策的视角分析了丹麦、德国和瑞士中央政府协调的模式以及近些年来模式的变化,对这三个国家的中央政府协调模式进行了实证分析。他们认为协调是不同的政府组织(主要是部委)达成一致的政府政策并实现部门间关于项目、提案或者法律议案上的冲突最小化的过程。^④ Robyn Keast 和 Kerry Brown 在《政府服务提供项目:推拉中央政府协调的一个案例研究》(2002年)中认为传统的协调方法已经不能解决现在日趋严重的政府碎片化和缺乏协调的政府服务的问题,通过政府部门之间更具合作性的网络关系提供协调的服务逐渐成为公共管理者偏爱的战略选择。因此,他们研究网络式协调方法的来龙去

① A. Wildavsky. If Planning is everything, Maybe it's nothing, Policy Science. 1973. p142.

② [英]戴维·威尔逊、约翰·格林伍德著,汪淑钧译. 英国行政管理,北京:商务印书馆1991年,第41页.

③ Perri 6. Diana Leat. Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. [C], Basingstoke: Palgrave2002. p9.

④ Thuriid Hustedt Jan Tiessen: Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden - An Institutional Policy Perspective [C]. Thuriid Hustedt ; Jan Tiessen. - Potsdam : Univ. - Verl. , 2006. p5.

脉,分析了网络机制在协调中央政府各部门时的利弊。^① Robert Gregory 在《破镜重圆:使新西兰的公共部门重新组合在一起》(2003 年)的文章中在《检讨中央》(*Review of the Centre*)报告(2001 年)的基础上,介绍了新西兰近些年来公共部门改革的利弊得失,尤其是为了应对新公共管理带来的碎片化,新西兰在部门间协调方面进行的实践和理论上的探索:通过区域协调、加强政策/执行之间的联系、解决棘手问题的小组(Circuit Breaker Teams)来提供更统一的服务,通过网络、结构转变、责任体系来减少碎片化,通过价值和伦理、领导权、培训、高级管理、人力资源战略来创建组织文化。^② Oliver James 在《英国核心执行部门使用公共服务协议作为治理工具》(2004 年)中探讨了公共服务协议(Public Service Agreements)在英国核心部门治理、掌舵或者协调各种关系中的作用。^③ Paul Williams 在《有能力的跨学科人才》(2002 年)中指出,过去关于管理跨组织之间关系的研究都集中于制度和组织层面,忽视了跨学科人才也就是通才在超越部门和组织边界中的作用,政府中通才的技术、能力和个人品德对于有效的跨组织行为有着重要的意义。^④ Morten Balle Hansen 和 Trui Steen 在《国家行政机关中的高层公务员和部际协调——一个比较的视角》(2010 年)中在对丹麦和荷兰的中央政府部门间协调的方法进行比较分析的同时,进一步研究了高层公务员在部际协调中的角色。他们认为面对着复杂的政策问题,垂直与水平的联系对于政府一致的反应是重要的。垂直协调是通过高层次的组织或者低层次的组织部门进行的协调,与之相反,水平协调是指政府内部同一层级的组织或组成部门之间的一系列协调行为。^⑤ Herman Bakvis 和 Luc Juillet 在《横向问题的战略管理——加拿大政府部际协调中

① Robyn Keast and Kerry Brown: The Government Service Delivery Project: A Case Study of the Push and Pull of Central Government Coordination. *Public Management Review* 4(4): p3.

② Robert Gregory: All The King's Horses And All The King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again. *International Public Management Review*. Volume 4 Issue 2 2003. p54.

③ Oliver James: The UK core executive's use of public service agreement as a tool of governance. *Public Administration* Vol. 82 No. 2, 2004 (397 - 419).

④ Paul Williams: The competent boundary spanner. *Public Administration*. 2001. p103.

⑤ Morten Balle Hansen, Trui Steen: Top civil servants and the interdepartmental coordination in state administration - a comparative perspective. Paper for the EGPA Study Group on Public Personnel Policies "Managing diversity", EGPA Annual Conference, Toulouse (France), September 2010.

的教训》(2004年)中对加拿大部际协调的方法尤其是枢密院办公室(Privy Council Office 简称 PCO, 类似于英国内阁办公室)在协调过程中的利弊得失。^① Christensen 等在《中央政府部门协调的挑战》(2007年)中,分析了挪威中央政府三十年来的改革,并通过对中央政府公务员的问卷调查,得出横向协调比垂直协调存在更多的问题,而低水平的信任关系将加剧横向协调对中央政府带来的挑战。^②

信息技术为现代社会的快速发展注入了强心剂,也为行政改革和政府再造提供了有力的工具。信息技术作为一种先进的沟通技术转变了人们传统的时空观念,丰富了协调的现代性内涵、拓宽了协调的范围,体现在政府协调方面就是“网络政府”(networked government)、“连接政府”(connected government)、“横向交切的政策”(cross-cutting policy)的发展上。学者关于信息技术与部际协调的研究主要有:Marius Pellerud 和 Arild Jansen 的《公共部门基于 ICT^③ 的跨部门合作》(2006年)、Elsa Estevez 等在《电子政府的协调办公室》(2007年)中总结了西方发达国家和亚洲国家电子政府协调的经验,通过建立中央协调办公室实现电子政府的建设。美国总务管理局在《电子政府经验总结:无边界政府》(2008年)中介绍了信息技术对完善政府内部协调的作用。Willi Kaczorowski 在《连接政府》(2004年)中介绍了电子政府的先锋派(澳大利亚、新西兰、美国)、现代派(法国、德国、葡萄牙、西班牙)和崛起的新星(巴林、巴西、爱沙尼亚、墨西哥)通过信息技术建设连接政府的经验教训。

美国政治学家盖伊·彼得斯在《管理横向政府:协调的政治学》(1998年)中指出协调是当代组织间政治研究的核心议题,社会最需要也最应该追求的应该是一个高效率、效能和协调良好的政府;彼得斯认为协调是一种状态,是政府最终实

① Herman Bakvis, Luc Juillet: The Strategic Management of Horizontal Issues: Lessons in Interdepartmental Coordination in the Canadian Government. Paper presented to conference on "Smart Practices Toward Innovation in Public Management," University of British Columbia, Vancouver, Canada, June 16 - 17, 2004.

② Christensen, T. & Lægried, P: The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. paper was presented at the Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Conference, Madrid 19 - 22 September 2007.

③ ICT 是信息、通信和技术三个英文单词的词头组合 (Information Communication Technology, 简称 ICT)。它是信息技术与通信技术相融合而形成的一个新的概念和新的技术领域。

现的冗员、模糊不清和政策遗漏最小化的状态。^① 在《追求公共政策的协调和一致:重返中心?》(2004年)和《横向政策管理的内容和理论》(2005年)中彼得斯从政策的制定和执行的角度出发对横向协调的内容、理论、正式机制以及非正式机制进行了进一步的探讨。Markku Temmes 在《政府的横向任务》(2006年)中研究了中央政府在综合管理和凝聚行政机构中的作用。Michal Ben - Gera 在专著《横向政策协调》(2009年)中对政府核心部门的功能、结构以及协调政府核心部门政策的工具(政治工具、行政工具和程序工具)等进行了研究。John Halligan 在《澳大利亚横向协调的影响》(2008年)中介绍了横向协调的几种类型以及它们在不同部门尤其是中央政府机构中的作用;他认为横向协调分为以下几种模式:以传统公共行政为基础的等级模式,以政策的制定与执行分离为基础的战略模式,进化模式是以管理或者市场驱动进行协调的模式,终结模式是联合治理的模式。^②

2. 组织管理理论中关于协调问题的研究

组织理论也是研究中央政府部门间协调问题的重要视角。美国学者弗莱蒙特·E. 卡斯特、詹姆斯·E. 罗森茨韦克在《组织与管理:系统方法与权变方法》中明确指出:在其他方面处于相对稳定不变的情况下,在结构上进行调整可能是适宜的,为了使现存的组织更具有效益和效率,可以设计出不同的划分工作的方法和新的协调手段。^③ 加拿大学者明茨伯格在《卓有成效的组织》中对组织内部的协调机制进行了具体研究,认为组织协调工作的基本方法,大致可以分为五种机制:相互调节、直接监督、工作流程标准化、工作输出标准化、员工技能标准化。^④ 而网络化的组织结构作为新型的组织形态也是创新政府协调机制的重要内容。最早将网络化结构引入公共管理研究领域的学者是 Laurence J. O' Toole Jr《认真对待网络:公共行政中以实践和研究为基础的议程》(1997年),斯蒂芬·戈德史密斯

① B. Guy Peters: Managing horizontal government ;the politics of co - ordination, Public Administration Vol. 76 Summer 1998 (295 - 311), p29.

② John Halligan: The Impact of Horizontal Coordination in Australia. Paper for the European Consortium on Political Research Regulation & Governance conference Utrecht University, June 5 - 7 2008. p4

③ [美]弗莱蒙特·E. 卡斯特、詹姆斯·E. 罗森茨韦克,李柱流等译. 组织与管理. 北京: 中国社会科学出版社 1985 年,第 667 - 668 页.

④ [加]亨利·明茨伯格,魏青江译. 卓有成效的组织. 北京:中国人民大学出版社 2007 年,第 5 页.

斯、威廉·D. 埃格斯在《网络化治理:公共部门的新形态》中分析了网络模式的优劣,认为除了按照传统的自上而下层级结构建立纵向的权力线以外,政府治理还必须依靠各种合作伙伴建立起横向的行动线。^①

3. 整体政府、协同政府理论中关于部际协调的研究

其他关于中央政府部门间协调问题的研究作为主要内容包括在“整体政府”、“协同政府”等规范和实证的研究当中。这些研究都始于英国学者希克斯对于整体性治理的研究,《整体性政府》(1997年)、《全面治理:实现整体性政府的战略》(1999年)、《走向整体性治理:新的改革议程》(2002年)这三本著作是希克斯理论思想的精华,《整体性政府》一书更是成为布莱尔政府建立协同政府的“宝典”。希克斯认为:“整体性治理将解决人民的生活问题为政府运作的核心……由于要解决人民的生活问题,不但要靠政府各个部做个别的努力,更需要政府各部门协同的努力,因此就必须要有政府的整合性运作。”^② Pat Barrett 在《治理和协同政府——一些问题和早期的成功》(2003年)中分析了澳大利亚政府建设协同政府的成功案例和经验,其中 Centrelink、Fedlink 和 Administration of the 30 Percent Private Health Insurance Rebate 都是进行部门间协调的成功经验和典型案例。^③ Sue Hunt 在《整体政府:一起工作可行吗》(2005年)中认为整体政府途径作为一个过程分为四个阶段:跨部门,它是指联邦政府内部的协调和联合政策制定;跨政府,它是指不同层级的政府之间的协调过程,通常是联邦、州和地区;跨界协调是指政府、非政府组织、社区、专家组织等在政府政策的特定领域中的合作。^④ Andrea Ross 在《英国政府实现可持续发展的途径——协同工作的个案研究》(2005年)中提出英国政府为了实现可持续发展和环境保护进行的机制改革,其中高级别(部长)委员会、英国下议院专责跨领域事务委员会和综合政策评估等都是部际协调

① [美]斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·D. 埃格斯,孙迎春译。《网络化治理:公共部门的新形态》。北京:北京大学出版社2008年,第6页。

② Perri 6. Diana Leat. Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. [C], Basingstoke: Palgrave2002.

③ Pat Barrett: Governance and Joined - up Government - Some issues and early successes Paper presented to Australasian Council of Auditors - General Conference, Melbourne. 6 February 2003.

④ Sue Hunt: Whole - of - government: Does working together work? This discussion paper is a revised version of a Policy Analysis Report written as part of the requirements for master in public policy, Australian National University. p10.

机制的重要内容。Dennis Kavanagh 和 David Richards 在《部门主义和协同政府:回到未来》(2001 年) Duncan Russel and Andrew Jordan 在《一体化或者部门主义——英国实现可持续发展的协调政策》中分析了部门主义对政府内部的协调一致造成的影响。Dennis Kavanagh 认为部门主义是英国政府固有的恶,也是英国协同政府改革的目标。部门主义是政治、政策和政府中弊病的混合体。布莱尔在 1999 年的一次重要的演讲中抱怨到白厅每个部门都聚焦于自己的“政策烟囱”,保护自己的地盘和利益,使他每次试图提高白厅各部门的公共服务水平时总感到如芒在背,这也是布莱尔政府倡导协同政府的主要原因。^① Patrick Dunleavy 是研究协同政府或整体性治理的另一位代表人物,在《协同公共服务的未来》(2010 年)以及一系列关于数字时代的政府的文章中讨论了协同式公共服务发展的七个阶段、数字时代信息技术在实现政府协调运作中的作用等;并在《创造和突破英国白厅部门》(2010 年)中分析了白厅新部门的成立准备、旧部门的终止以及影响部门改变的因素等。Bev Johnson 在《使政府联结起来的战略》(2005 年)中分析了建立协同政府的障碍、形成模式以及指导政府成功联结在一起的战略,并对具体的案例进行了分析。Andrea Di Maio 在其专著《协同政府:从理论到现实》(2004 年)中提出建立协同政府是克服政府传统组织结构设置的弊端,向公众提供无缝隙服务以及进行跨越组织边界的一体化运作。在《协同政府:一个调查》(2003 年)中,Christopher Pollitt 在分析协同政府的含义和目标的基础上对协同政府进行了理论性研究,并指出协同政府的本质是合作。Tom Christensen 和 Per Lgreid 在《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》中提出整体政府的含义,它包括中央行政部门不同政策领域之间日益增加的横向协作、部委与其代理机构之间的内部纵向协作以及地方机构在提供公共服务时进行的协作,所有这些都旨在规范与提高服务的绩效、效益与效率。^② 澳大利亚管理咨询委员会在《连接政府:澳大利亚整体政府对挑战的回应》(2004 年)中对整体政府的含义、构建整体政府的途径等进行系统研究,认为澳大利亚公共服务水平居于世界领先地位的关键在于官僚机构中跨越组织边界的工作,成功消除了不利于政策发展和传输的官僚机构中的

① Dennis Kavanagh David Richards: Departmentalism and joined - up government; back to future? Parliamentary Affairs 2001, pl.

② [挪威]Tom Christensen, Per Lgreid, 张丽娜、袁何俊译. 后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府. 中国行政管理 2006 年第 9 期.

壁垒。

(二)一种遗憾:国内中央政府部际协调的研究

2007年,根据十七大报告“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”的要求,我国中央政府也就是国务院通过把业务相似、职能相近的部门进行合并,启动了学界探讨已久的大部门体制改革。可以说,大部门体制改革的推行是学界研究大部制的一个高峰。同时,也就是通过对西方大部制改革成功经验的研究,我们发现:大部制只是政府实现部际协调、促进机构整合的主要方法之一,甚至可以说通过在一定范围内消灭部门间权限分工的大部制是解决部门间协调配合问题的一种极端方法。所以,大部制并不是解决部门间协调问题的“万灵药”,在实行大部制的领域,应当在权衡各种协调配合方法的基础上促使机构走向整合。而在我国,当“协同政府”、“整体政府”、“跨部门合作机制”等成为国际公共管理研究和政府改革实践中的热门的时候,学界热衷于大部制而忽视“部门间的协调配合机制”,不能不说是一个遗憾。^①

1. 对包括中央政府部际协调在内的政府部门间的协调概念和方法进行的专门研究

国内最早对我国中央政府的内部协调问题进行研究的是施雪华老师,在他的论文《中央政府内部行政协调的理论和方法》(1997年)中提出中央政府内部的行政协调的定义,它是指行政权力各主体(机构和人)在应用行政权力、制定和执行公共决策的过程中所进行的协作和相互关系的调节。它是整个政府行政协调系统(包括政府外行政协调和政府内行政协调)的一个重要组成部分,并在文章中通过对各国中央政府内部行政协调的基本理论和主要方法进行分析的基础上,对我国中央政府内部行政协调进行了开创性的研究。^② 最早对政府协调机制进行综合研究的是尹光华,他在《不断完善政府的协调机制——行政管理体制改革的重要内容》(1994年)从理顺部门关系的角度对各级政府的行政协调进行了研究,提出了协调的原则和方法并认为建立部际联席会议制度,组织多个部门协同工作,应该是要大力提供的一种协调形式。^③ 仇赞在他的硕士论文《大部制前景下我国中

① 周志忍.“大部制”:难以承受之重.中国报道2008(3),第65页.

② 施雪华.中央政府内部行政协调的理论和方法.政治学研究1997年,第2期.

③ 尹光华.不断完善政府的协调机制——行政管理体制改革的重要内容.中国行政管理1994年第1期.

央政府部门间行政协调机制展望》(2008年)中结合世界公共管理的趋势和当前中国行政体制改革的形势要求,着重阐述了健全部门间行政协调机制的重要意义,并对我国传统的中央政府部门间行政协调方法的利弊进行分析。^①清华大学于安教授结合我国的大部制改革,在《瞭望》、《法制日报》(2008年)中指出大部门体制的功能之一是从体制上解决部门间协调配合问题并对部门间的协调配合机制进行了研究。北京行政学院金国坤教授在《政府协调:解决部门权限冲突的另一条思路》(2008年)中从部门权限冲突的角度出发,提出加强各级人民政府对职能部门间权限间争议的协调;在《论服务型政府部门间的协调配合机制》中提出部门间协调配合是建设服务型政府的题中之义。^②李积万在《我国政府部门间协调机制的探讨》(2008年)中对部门间协调的概念与类型、存在的问题与完善途径进行了研究,认为部门间协调是指在公共管理过程中政府部门之间建立相互协作和主动配合的良好关系,以有效利用各种资源实现共同预期目标的活动。^③高轩、朱满良在《我国政府部门间协调问题探讨》(2010年)中对加强部门间协调的意义、现状和对策进行了分析,认为政府部门间协调是指在公共管理过程中,各部门之间通过建立协作配合关系,调整各自行为方式,共同有效地达到提高行政效率、改善公共服务质量等行政目标的管理行为。^④徐超华在《政府部门间协调机制问题初探》(2010年)对我国部门间协调机制的启动、协调机构的设置、协调过程以及协调后的监督和追责制度进行了研究。^⑤

2. 从政府危机管理的角度对我国政府部门间协调机制进行的研究

刘霞、向良云在《我国公共危机网络治理结构——双重整合机制的构建》(2006年)中基于当代公共治理理论提出通过构建双重整合机制(刚性与柔性)形成我国的公共危机网络治理结构,而这种刚性与柔性的整合机制也是构建政府部门间协调机制的重要途径;^⑥凌学武在《公共危机管理中的协调联动机制建设研究》(2007年)中指出有效组织政府内部各部门之间的沟通与互补是建设完善的

① 仇赞. 大部制前景下我国中央政府部门间协调配合机制展望. 吉林大学2008 硕士论文.

② 金国坤. 论服务型政府部门间的协调配合机制. 法治论丛2008年第6期.

③ 李积万. 我国政府部门间协调机制的探讨. 汕头大学学报2008年第6期.

④ 高轩、朱满良. 我国政府部门间协调问题探讨. 成都行政学院学报2010年第1期.

⑤ 徐超华. 政府部门间协调机制问题初探. 武陵学刊2010年.

⑥ 刘霞、向良云. 我国公共危机网络治理结构. 东南学术2006年第6期.

协调联动机制的重要内容;^①张立荣、冷向明在《协同学语境下的公共危机管理模式创新探讨》(2007年)中按照协同学的理论提出构建公共危机协同治理模式,而中央政府部门之间的协同治理是这种治理结构与层次的主要内容;^②施雪华、邓集文在《目前中国危机管理存在的问题与解决方法——以汶川地震为个案所作的一项分析》(2008年)指出我国应急联动协调机制存在着部门协调不力、部门沟通不畅等问题,加强应急协调联动机制的组织建设、法制建设、明确协调联动部门的职责、加强协调联动部门的信息沟通等是加强应急协调联动机制建设的重要内容^③;娄成武、于东山在《系统化整合:中国公共危机管理的模式选择》(2009年)中指出公共危机系统化整合模式的特点之一就是公共危机管理工具的协调性,它主要是指资源的优化配置和组织间的协作配合两方面。^④于晓光、时秋、宋慧宇在《完善公共突发事件行政协调机制的思考》(2009年)中结合近几年我国解决公共突发事件的实践,借鉴国外先进经验,提出从机构设置、协调模式和信息沟通等方面完善我国公共突发事件行政协调机制的建议,从建立专门机构加强应对公共突发事件协调和调度能力(静态)与公共突发事件内部行政协调模式(动态)两个方面完善我国公共突发事件行政协调机制。^⑤

对上述资料进行时间分析,可以看出我国关于部门间协调问题的研究始于大部门体制改革的实施和应对公共危机的需要,与西方相比,起步比较晚。

3. 从整体政府、协同政府理论出发对中央政府部际协调的研究

“协同政府”、“整体政府”作为西方后新公共管理时代的主要理论,我国学界对这些理论的研究还处于起步阶段,研究主要倾向于介绍这些理论的来源、发展与具体内容。国内的研究以解亚红的《“协同政府”:新公共管理改革的新阶段》(2004年)为起点,指出“协同政府”的核心目的是整合相互独立的各种组织以实

① 凌学武,公共危机管理中的协调联动机制建设研究,前沿2007年09期。

② 张立荣、冷向明,协同学语境下的公共危机管理模式创新探讨,华中师范大学学报2008年。

③ 施雪华、邓集文,目前中国危机管理存在的问题与解决方法——以汶川地震为个案所作的一项分析,社会科学研究2009年第3期。

④ 娄成武、于东山,系统化整合——中国公共危机管理的模式选择,行政管理改革研究2009年第4期。

⑤ 于晓光,完善公共突发事件行政协调机制的思考,社会科学战线2009年第9期。

现政府所追求的共同目标。^① 张丽娜、袁何俊翻译的挪威学者 Christensen T 和 Per L. greid 的《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》(2006 年)对整体政府的来龙去脉进行了比较全面的介绍。^② 竺乾威的《新公共管理到整体性治理》(2008 年)在介绍与评价整体性治理的基础上提出,整体性治理主要着眼于政府内部机构和部门的整体性运作,主张管理从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合。^③ 曾维和对整体政府进行了更深入的研究,对我国行政管理体制改革引进整体政府理论的可行性进行了初步的分析与探索,认为整体政府采用协调、合作和整合的方法来提高公共管理水平和公共服务质量,对我国当前的“大部制改革”进路具有重要的启示意义。曾令发在其专著《探寻政府合作之路:英国布莱尔政府改革研究》(2010 年)对起源于英国的协同政府进行了全面的介绍并在第五章对英国中央政府的合作治理之道进行了总结,包括公共服务协议、任务型组织和电子政府三种途径。^④ 高轩在《整体政府与我国政府部门间协调》(2010 年)中对整体政府模式对于加强我国政府部门间协调具有的意义进行了专门的研究,认为整体政府着眼于政府内部机构和部门的整体性运作,注重政府内部的政策整合、机构整合、文化整合、信息整合,主张管理从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合,使政府部门具备了高程度的协调合作能力。^⑤

三、研究目标与逻辑结构

(一)研究目标

1. 弥补我国学界在中央政府部际协调研究上的空白

与国内大部制改革的研究相比,我国学界在政府部际协调方面的研究明显滞后。通过中国知识资源总库(CNKI)对各类期刊进行查询,结果显示,2007—2015 年关于大部制(包括大部门制、大部门体制)的文章达到 1163 篇,同一时间段关于部际协调、部门间协调机制(包括部门间协调问题、部门间协调配合机制)的论文

① 解亚红.“协同政府”:新公共管理改革的新阶段.中国行政管理 2014 年第 5 期.

② 张丽娜.后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府.中国行政管理 2006 年第 9 期.

③ 竺乾威.新公共管理到整体性治理.中国行政管理 2008 年第 10 期.

④ 曾令发.探寻政府合作之路:英国布莱尔政府改革研究.人民出版社 2010 年.

⑤ 高轩.整体政府与我国政府部门间协调.领导科学 2010 年第 29 期.

仅有 35 篇,可以说是一个空白。而这种畸重畸轻、顾此失彼的现象既不符合科学研究的精神,更不利于构建完整的科学理论体系。与国外关于协调包括中央政府部际协调的研究相比,我国学界仍在热炒大部制而忽视了对部门间协调机制的研究,这也是一种遗憾。

本书通过对中央政府部际协调的概念、重要性、存在的问题等基本内容的研究不仅可以弥补当前我国中央政府部际协调研究上的空白,也可以为今后关于其他政府协调类型的研究打下良好的基础。

2. 在总结西方国家中央政府部际协调主要做法的基础上,研究其对我国构建中央政府部际协调的启示

西方国家作为现代政府的发源地,在中央政府部际协调的理论和实践方面都取得了很大的进展。但是,这些宝贵的理论分散于传统组织理论、管理学理论以及公共行政学理论之中,更糟糕的是,西方国家对于中央政府部际协调的主要做法的研究零星地分布于政府构成及职能划分的介绍、政府各类文件报告甚至领导人传记当中。因此,本研究试图按照分类的方法对西方国家中央政府部际协调的主要做法进行系统分析和归纳总结,并在此基础上研究其对中国构建中央政府部际协调体系的启示。

(二)逻辑结构

本书主要分为九个部分来论述。绪论部分重点介绍了为什么选择中央政府部际协调作为研究的主题,并介绍了国内外研究中央政府部际协调的现状,相较于国外部际协调的研究,中国中央政府部际协调的研究相对滞后,所以这个选题有一定的开创性,特别是在 2008 年大部门体制改革后,“建立健全部门间协调与配合机制”的要求使得本选题的研究更加具有现实意义。

第一章主要对中央政府部际协调的相关理论进行了梳理。包括政府内部各部门间横向关系在内的各种协调之所以难以实现,是因为关于协调的概念一直都没有得到明确的界定,因此本文在对协调和其他相似概念进行对比的基础上,提出了“协调”的概念,并以此为基础循序渐进地对行政协调、中央政府内部行政协调的概念进行了研究,并最终提出了中央政府部际协调的概念及其类型。社会科学关于协调的理论比较分散,与本文有关的理论主要集中在政治学、传统公共行政学、整体性治理理论之中,其中,政治学理论中关于利益的内容为部门间冲突原因的研究提供了一个独特的视角,传统公共行政学是公共行政学的理论起点也是