

Changsanjiao Kuajie Shuiwuran Fangzhi
Falü Xietiao Jizhi Yanjiu

长三角跨界水污染防治 法律协调机制研究

陈 坤 著



复旦大学出版社

长三角跨界水污染防治 法律协调机制研究

陈 坤 著

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

长三角跨界水污染防治法律协调机制研究/陈坤著. —上海:复旦大学出版社,2014.9
ISBN 978-7-309-10899-6

I. 长… II. 陈… III. 水污染防治法-研究-中国 IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 170107 号

长三角跨界水污染防治法律协调机制研究

陈 坤 著

责任编辑/张 晗

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 787×960 1/16 印张 11.25 字数 175 千

2014 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-10899-6/D·694

定价:30.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

长三角地区跨界水污染之态势久治不愈。究其原因是我国治污机制的碎片化所致。因水之流动性所需之整体性治理要求与行政碎片化带来的分散治理现状之矛盾,加剧了长三角地区跨界水污染之态势。鉴于此,本书试图从整体性治理视阈下来考量长三角地区跨界水污染治理之问题。

在运用整体性治理理念设计长三角地区跨界水污染治理相关对策时,前提是不对现行行政体制构成较大冲击。否则,“想法很好,没有操作性”。因此,秉承整体性治理理念,本书从立法协调和协调立法的角度重新构建长三角地区跨界水污染治理模式。

从国外经验来看,流域水污染治理模式无一例外都采用整体性治理模式,通过针对流域进行立法,构建流域整体性治理平台,并立法授予其相关的权责,是流域水污染治理取得成效的根本制度原因。

从我国实践来看,流域水污染治理没有取得成效的根本原因是行政碎片化所带来的分散治理模式。形象地说,是“多龙治水”局面干扰了水事管理的整体性;从水事立法来看,无论是国家层面的法律,还是地方层面的法规;无论是立法技术,还是立法内容,都没有进行有效统一,造成了法律、法规间的矛盾和冲突,进一步影响到了水污染治理过程中的执行困难,造成了水污染态势的恶化。

因此,设计长三角地区跨界水污染治理模式时,法律协调模式、机制与相关制度就成为我们关注问题的重中之重了。

首先,构建中央层面和长三角地区地方层面的水污染协调治理平台。从中央协调治理平台来说,主要是协调中央各部委的水事管理活动;从长三角地区地方协调平台来看,协调中央与长三角地区各行政单位之间、中央各水事管理部门与太湖水利委员会之间、长三角地区各行政单位之间、太湖水利委员会与长三角地区各行政单位之间的水事管理活动。通过立法授权这两个平台相关的权责。



其次,梳理国家层面和长三角地区所立的水事法律法规,通过立法协调,消除各法律、法规间的矛盾与冲突;同时,通过协调立法,确保长三角地区各立法机构在立法方面进行协调,消除新立法律、法规可能出现的新的矛盾与冲突,从而构建长三角地区新的水事法律法规体系。

再次,构建长三角地区水事协调平台运作机制。重点是设计协调机制。通过协调,更好地凸显整体性治理理念;更高效地治污;更平稳地实现流域管理机构由行政机构转为事业机构,进而转为企业机构,真正实现“董事会”式治水模式。

通过以上方案设计,推动长三角地区跨界水污染治理模式改革与改善长三角地区跨界水污染治理状况,以实现长三角地区水资源的可持续利用。

本书通过比较研究,在充分吸收域外流域管理经验的基础上设计我国流域水污染治理模式。此外,通过桌面调查方法和到长三角地区一些省份的实地考察,为方案设计作理论准备。



目 录

前言	1
第一章 整体性治理理论与实践	1
第一节 整体性治理理论文献综述	1
第二节 国外整体性治理的实践	12
第二章 我国公共管理中的碎片化与整体性治理	18
第一节 我国公共管理中的碎片化问题	18
第二节 我国在公共管理领域实现整体性治理及路径分析	21
第三节 中国跨界环境问题与整体性治理	26
第三章 跨界水污染防治文献研究	34
第一节 生态学和生态文明建设文献研究	35
第二节 跨界水污染成因文献研究	39
第三节 跨界水污染解决方案文献研究	42
第四节 跨国界水事纠纷文献研究	49
第五节 长三角地区跨界水污染防治文献研究	56
第六节 对国内其他地区跨界水事纠纷问题的研究	60
第四章 国外跨界水污染治理模式与机制	63
第一节 国外跨界水污染治理的模式	63
第二节 国外跨界水污染治理中的市场机制	67
第三节 国外跨界水污染治理案例	70



第五章 国内跨界水污染治理模式与机制	86
第一节 黄河流域跨界水污染治理模式与机制	86
第二节 长江流域跨界水污染治理模式与机制	89
第三节 淮河流域跨界水污染治理模式与机制	90
第四节 松辽流域跨界水污染治理模式与机制	94
第五节 闽江流域跨界水污染治理模式与机制	96
第六节 珠江流域跨界水污染治理模式与机制	98
第七节 海河流域跨界水污染治理模式与机制	100
第八节 我国跨界水污染治理中存在的问题分析	102
第六章 长三角跨界水污染治理模式与机制	107
第一节 流域水污染概况	107
第二节 长三角地区跨界水污染治理	119
第三节 长三角地区跨界水污染治理体制、机制与模式	126
第七章 长三角跨界水污染防治法律协调的内在逻辑	137
第一节 经济一体化是长三角地区法律协调的内在动力	137
第二节 行政一体化是长三角地区法律协调的行政基础	150
第三节 水污染的外部性是长三角地区法制协调的必然要求	154
第八章 长三角跨界水污染防治法律协调机制	157
第一节 长三角跨界水污染防治法律协调模式	157
第二节 长三角跨界水污染防治法律协调运作机制	160
第三节 长三角跨界水污染防治法律协调内容	164
结论	167
参考文献	168
后记	172



第一章 整体性治理理论与实践

第一节 整体性治理理论文献综述

跨界性问题是普遍存在的问题,处理非常棘手。解决跨界性问题单靠某一方是不可能胜任的。必须依靠多方参与,采取整体性解决方案。因此,利用整体性治理理论来解决跨界问题是公共管理领域中的一个新方法、新亮点。

整体性治理的首倡者是英国。1997年,英国学者佩利·希克斯在《整体性政府》中首次提出了“整体性治理”这一概念。同年,英国首相布莱尔把整体性治理作为实施“现代化政府”的一个重要举措。继英国之后,整体性治理改革迅速成为一种全球性政府改革思潮。从英国,到澳大利亚、新西兰、美国、加拿大等国家,并向发展中国家蔓延。因此,有些学者认为,整体性治理理论已成为新世纪有关公共管理改革的大理论^①和热门话题。

在整体性治理理论指导下,西方国家着手改革公共管理部门,建立跨界的协调机制和平台,推动整体性治理,并取得了一些实效。

一、整体性治理的基本理论

(一) 整体性治理的内涵

什么是整体性治理?就是为了解决公共管理中的碎片化而从事的跨界协调与整合的一系列管理活动。

最早提出整体性治理概念的是英国学者希克斯,他在其著作《整体性政府》(1997)、《全面治理:整体治理的战略》(1999)、《走向全面的治理:新的改革议程》(2002)中详细论述了整体性治理理论。他认为,21世纪的政府

^① 彭锦鹏. 全观型治理:理论与制度化策略[J]. 台湾政治科学论丛, 2005(23)

应是向整体性治理方向进行制度变革的政府。

克里斯托夫·波利特给整体性治理下的定义是“一种通过横向和纵向协调的思想与行动以实现预期利益的政府治理模式。它包括四个方面的内容：避免相互破坏的政策情境；联合使用稀缺资源；促使不同利益主体团结协作；为公民提供无缝隙而非分离的服务”^①。

彼得·罗杰界定整体性治理的定义是“公共服务机构为了完成共同的目标而实行的跨部门协作，以及为了解决某些特殊问题组成的联合机构”^②。

整体性治理是以公民为中心，强调跨界合作。在不改变现有组织框架的基础上，通过跨界交流与合作，实现公私部门间、政府与非政府间、政府部门间或地方间跨界无缝管理，向公民提供增值的公共服务。

整体性治理所关注的领域不仅是组织内部公共政策的制定与执行，更关注组织外部公共部门间政策与执行的协调与整合；不仅关注地方政府和部门间政策与执行的协调与整合，也关注中央政府与地方政府间政策与执行的协调与整合。因此，跨界协调、跨界合作和跨界整合是整体性治理的本质内涵。通过政府间跨界协调、合作和整合，并使其制度化，进而提高公共服务效率。

那么，什么是协调？希克斯认为，协调是关于跨界公共管理行为的协调、跨界信息系统的协调、跨界决策的协调等。什么是整合？希克斯认为，整合是指一种通过发展跨界协调机构、合并专业实践和干预活动来实现执行或贯彻协作的理念。整合是协调的更高层次^③。

整体性治理是一种治理范式，学者会因语境不同、角度不同，提炼出的有关整体性治理概念的表述也不同，如整体政府、协同政府、全面政府、网络化治理、跨部门协作、协作型治理等。但万变不离其宗，它们都强调跨界合作、协调和整合，因此它们均属于整体性治理的范畴。

整体性治理理论有一个形成过程，现在还在完善过程中，所使用的概念也在不断变迁。最早使用的概念是整体性政府。1997年，希克斯最早提出

① Pollit, Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 2003, 1(1), pp. 34-49

② The Management Advisory Committee of Australia Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority challenges[EB/OL]. <http://www.apsc.gov.au/mac/connecting-government.pdf>

③ 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(1), 55

整体性政府这一概念。同年,英国首相布莱尔也采用了整体政府这一概念。之后,合作政府这一概念开始采用。英国国家审计办公室在2001年报告中界定了合作政府概念:合作政府是指将一些公共的、私人以及自愿组织联合起来,实现跨越组织边界进行工作以达到一个共同的目标。

英国学者 Tong Ling 给合作政府作过界定:合作政府是用来描述为了追求政府日常工作目标而将不同的组织进行调整并结成一个整体的各种行为的总称。突出的是跨界协调与整合。意大利学者 Andrea Di Maio 强调了合作政府主要是指跨界合作,包括在政府内部进行纵向跨界和横向跨界协作;政府与非政府间的跨界合作;公私部门间跨界合作。2002年,国内学者陈琤也将整体性治理称为合作政府,认为合作政府是当代许多发达国家公共管理改革的方向,通过跨界协调与整合,构建一个包容性和整合性为特征的“合作政府”^①。学者曾令发也采用过“合作政府”一词,并对合作政府的概念进行了概括和梳理。^②

之后,学术界开始采用“协同政府”、“整体政府”的概念来表述整体性治理。

麻宝斌、李辉认为协同政府是指“在公共事务治理过程中,政府(及其部门)与其他主体(包括其他部门和其他组织)协同行动,形成井然有序、相互促进的治理结构,并能实现治理功能放大与资源最大化利用的政府”^③。强调的仍然是跨界协调与整合。

周晓丽沿用《澳大利亚联合政府报告》中的定义,认为整体政府是“指公共服务机构为了完成共同的目标而实行的跨部门协作,以及为了解决某些特殊问题组成的联合机构。所采取的措施可以是正式的,也可以是非正式的;可以侧重政策的制定、项目的管理或者服务的提供”^④。

而曾维和^⑤、高轩^⑥、蔡立辉、龚鸣^⑦等大部分学者均采用了波利特对整体政府所下定义,认为整体政府是一种治理模式,强调的是横向与纵向的跨界协调与整合。而这个定义不仅适用于合作政府,也适用于协作政府和整

① 陈琤,“合作政府”:英国行政改革的新走向[J].东南学术,2002(5):30

② 曾令发,合作政府:后新公共管理时代英国政府改革模式探析[J].国家行政学院学报,2008(2)

③ 麻宝斌,李辉,协同型政府:治理时代的政府形态[J].吉林大学学报(社会科学版),2010(7)

④ 周晓丽,整体政府:西方政府改革新理念[J].云南行政学院学报,2010(1):91

⑤ 曾维和,整体政府:西方政府改革的新趋向[J].学术界,2008(3):108

⑥ 高轩,当代西方协同政府改革及启示[J].理论导刊,2010(7):103

⑦ 蔡立辉,龚鸣,整体政府:分割模式的一场管理革命.[J]学术研究,2010(5):36



体政府。

其实,无论是合作政府、协同政府,还是整体政府,其本质强调的是跨界协调与整合,都属于整体性治理的范畴。

当然,学者周志忍还是有意识地区分了协同政府、整体政府等多个概念,认为,协同政府意味着不同公共部门在目标和手段上不存在冲突,整体政府则更高一个层次,要求目标和手段之间的相互增强。^①

整体性治理解决的是全球化与信息化时代所产生的复杂性、综合性的公共管理问题,跨界合作是其核心理念。因此,整体性治理的概念虽然繁杂,但主旨基本一样,都强调跨界协调与整合。因此,本书采用整体性治理这个概念来表达跨界协调与整合。跨界协调与整合是整体性治理的本质内涵。

(二) 整体性治理产生的原因

整体性治理产生的原因之一是跨界问题层出且解决棘手。

政府的主要职责之一是提供公共产品,解决公共问题。无论是公共产品,还是公共问题,最大的特征就是外部性。公共产品多为正外部性,公共问题多为负外部性。外部性最大的特征是跨界。它们边界不清,它们相互冲突又相互依赖,它们的解决需要多方协作、协调等。

在现代公共管理领域,社会安全、资源利用、公共卫生、环境保护等问题均属跨界问题,外部性特征明显,解决难度大。英国学者佩里·希克斯将这些跨界问题总结为七大问题:一是转嫁问题,自己享受收益而让他方承担代价;二是项目间的矛盾与冲突;三是项目的重复;四是目标的矛盾与冲突;五是缺乏沟通导致不同机构或专业间的干预不当或干预结果不理想;六是各自为政;七是公共服务效率低下。这七大问题较好地囊括了跨界问题,也指出了单靠某一方难以解决这些问题。面对这七大问题,佩里·希克斯提出了整体性治理的解决思路。

整体性治理产生的原因之二是部门主义增加了跨界问题解决的难度。20世纪70年代以来,以竞争、市场为核心理念的政府再造运动在发达国家展开,其目的是将私人部门的管理方法引入政府公共部门管理,建立公共部门内部市场,强化公共部门之间的竞争,运用私人部门的管理风格和绩效评

^① 周志忍. 整体政府与跨部门协同——公共管理经典与前沿译丛首发系列序[J]. 中国行政管理, 2008(9): 128

价方法管理和评价公共部门。但是,我们知道,竞争、市场能有效运行的核心是交易。交易的顺利进行是产权。政府部门之间的产权是有明确行政边界的管辖权。因此,强化竞争,建立政府内部市场,必然强化行政边界,强化本部门的行政责任和行政权力,强化本部门的利益。这无疑会提高本部门的行政效率,提高本部门的公共服务质量。但是,专注于本部门的利益,必然会弱化跨部门的协作而带来的整体利益上升。也就是说,在“引入竞争机制的同时,却忽视了部门之间的合作与协调,带来了碎片化的制度结构”^①。这就是被西方行政管理学家们称为的典型的“部门主义”。

部门主义的过度扩张必然增加跨界问题处理的难度。由于缺少或者排斥部门间的协作,一些跨界问题不能得到有效解决。“公地悲剧”、“以邻为壑”愈演愈烈,部门间合作缺失,信任丧失,凝聚力下降,从而引发了公众对公共行政管理部門的批评。公共管理部门感受到了前所未有的压力。作为对这种批评和压力的回应,英国首相布莱尔在其任内开始着手解决政府部门间“画地为牢”的局面,推广“协作政府”,推动新一轮政府机构的改革。其改革的重点就是从结构性分权、机构裁撤和设立单一职能机构转向注重整体战略,强调跨界协调与整合,用“协同政府”应对“碎片化”和“块块专政”,^②通过纵向和横向的跨界协调与整合,消除部门或地方间政策冲突,整合资源,提高公共管理效率和公共服务水平。

杰夫·马尔根教授也对此进行了分析,他认为整体性治理产生的原因有^③: (1) 现存政府不能应对贫困、竞争、环境等跨界问题; (2) 过去的改革没有充分利用互联网和不能解决复杂问题; (3) 跨界问题迅速增长; (4) 科学技术和组织技术快速发展; (5) 公民需要高效的公共服务; (6) 人们关注的重点由个体转向团体。

因此,从实践上看,整体性治理理论的产生是对新公共管理改革中出现的弊端的积极回应。一是对新公共管理改革中专业化分工造成的碎片化的回应。新公共管理改革的要点之一是设置单一的职能机构,进行专业化分工,从而造成了公共管理部门间缺少协调与整合的碎片化现象。二是对新公共管理改革中结构性分权导致的“块块专政”的回应。结构性分权改革,

① Sylvia Horton & David Farnham. *Public Administration in Britain*. Macmillan Press LTD, 1999

② 段志强,王推林:区域一体化的瓶颈在于行政管理体制[J].中国行政管理,2006(7)

③ Mulgan, G. *Joined up Government: Past, Present and Future*. in Vernon Bogdano *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press, 2005. pp. 12 - 18

中央政府放权导致中央政府政治和行政领导权的弱化,出现“块块专政”,强化碎片化,弱化部门间的协调与整合。三是对公共管理低效率的回应。碎片化、块块专政,跨界公共产品供给不足,民众产生不满情绪,既降低政府运作效率,又损害政府形象。

可以这样说,整体性治理就是对新公共管理变革的扬弃,是对公共管理中碎片化现象的直接回应,在承认竞争合理性的同时,更强调部门间的协作,通过公众参与,明确绩效标准,创造一个能为公众提供更多公共产品和服务的无缝政府。

整体性治理产生的原因之三是传统整体主义理论的复兴。除了实践原因外,西方文化中源远流长的整体理论等为整体性治理理论的产生准备了理论养分。这些理论养分包括:

1. 各种协作理论为整体性治理理论提供了理论养分

(1) 社会资本理论的贡献。1993年,普特南等提出了社会资本的概念以后,得到了社会学、公共管理学等学科的广泛采用。其强调通过协调提高效率的思想获得普遍认可^①。而协作的思想正是集体行动和整体性治理理论的核心。

(2) 多中心治理理论的贡献。多中心理论强调多主体合作的重要性。社会中多元行为主体基于一定的集体行动规则,通过博弈、协调、参与、协作、高效地从事公共管理和提供公共服务^②。多中心理论不仅强调合作的重要性,还强调合作规则的建立,这都为整体性治理理论提供了分析框架。

(3) 组织网络理论的贡献。组织网络理论倡议政府建立网络关系,发展多元公共管理主体来有效地提供公共服务。组织网络理论突出了政府间协作的重要性及建立网络协作模式的考量,这些都为通过电子政府加强政府间协调提供了依据。

2. 整体主义管理哲学思想的影响

整体主义管理哲学思想家 M. 福列特认为,一个功能正常的组织应该是它的各个部门相互协调、相互关联的“一个运转的整体……是一个功能整体或者整合的统一体”^③。

① 罗伯特·普特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 195

② 迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 毛寿龙译. 上海: 上海三联书店, 2000: 69-95

③ M·福列特. 福列特论管理[M]. 北京: 机械工业出版社, 2007: 2

为了破解公共管理中的碎片化,整体主义管理哲学家强调整体性思维,强调训练下属的整体意识、全局观念。如汤姆·彼得斯的无结构、水平式运作和跨职能流程等管理理念^①,以及杰克·韦尔奇的无边界组织等^②。

正是在这种理论流变与实践需求推动下,一种新的公共管理改革理论诞生并发展起来了。

(三) 整体性治理的组织模式、特征与运行机制

对整体性治理的组织模式与特征的研究,国内学者主要采用国外学者的一些研究成果。英国学者 Tong Ling 将整体性治理模式归纳为“内、外、上、下”四个维度:强调了组织内部与组织之间的协调与整合、组织目标设定由上而下进行分解、协调与整合、通过协调与整合向公众提供增值服务。国内学者解亚红^③、曾维和^④、赵石强、姜洁^⑤、吕俊平^⑥等沿用了这种模式。

也有学者将整体性治理模式概括为两种模式:纵向协调与整合以及横向协调与整合。^⑦ 在整体性治理的特征方面,国内学者竺乾威^⑧、曾维和^⑨、孙志建^⑩等综合国外学者的观点,将整体性治理特征概括为组织结构、信息资源、业务、服务及文化的协调与整合。国内学者曾维和^⑪、刘超^⑫等认为,协调与整合和伙伴关系均是整体性治理的主要特征。胡象明、唐波勇认为,整体性治理表现为一种网络结构,介于市场治理结构和科层治理结构之间、自愿与强制之间的一种中间体或糅合体。^⑬

① 汤姆·彼得斯,解放型管理:无结构时代的企业[M],鲁乐中译,北京:中信出版社,2006: 58-65

② 韦尔奇,杰克·韦尔奇自传[M],曹彦博,孙立明,丁浩译,北京:中信出版社,2007: 165

③ 解亚红,“协同政府”:新公共管理改革的新阶段[J],中国行政管理,2004(5),60-61

④ 曾维和,从“企业家政府”到“整体政府”——当代西方政府改革组织创新的逻辑及方法[J],华中科技大学学报(社科版),2008(5): 61

⑤ 赵石强,姜洁,整体政府:政府改革的新谋划[J],北京城市学院学报,2010(4): 49

⑥ 吕俊平,行政改革进程中整体政府:概念、缘起、实践和理论[J],山东行政学院山东省经济管理干部学院学报,2010(4): 23

⑦ 曾维和,西方“整体政府”改革:理论、实践及启示[J],公共管理学报,2008(4): 64-65;刘超,整体政府模式的政治学分析[J],成都行政学院学报,2010(4): 7

⑧ 竺乾威,从新公共管理到整体性治理[J],中国行政管理,2008(10),53-54

⑨ 曾维和,当代西方政府改革创新的反思——走向一种“整体政府”的改革模式[J],思想战线,2009(1): 98

⑩ 孙志建,论整体性政府的制度化路径与本土化策略[J],广东行政学院学报,2009(10): 17

⑪ 曾维和,西方“整体政府”改革:理论、实践及启示[J],公共管理学报,2008(4): 64-65

⑫ 刘超,整体政府模式的政治学分析[J],成都行政学院学报,2010(4): 7

⑬ 胡象明,唐波勇,整体性治理:公共管理的新范式[J],华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(1): 13



总之,整体性治理的基本特征可以概括为:(1)三公性。政府提供的公共服务秉持三公原则,以治理为中心,以公开为手段,以提高服务质量为基准,满足公众公共服务需求。(2)协调与整合性。以网络为手段,通过组织机构、政策、信息资源和文化价值观的协调,整合服务方式,为公众提供一站式的公共服务。(3)多元参与性。设计容纳多元参与主体的协调平台和协调机制。

(四) 整体性治理的内容

关于整体性治理的内容,希克斯、穆甘、彭锦鹏、曾维和等学者对此进行了归纳。

英国学者希克斯将整体性治理的内容归纳为12条:整体的预算、组织目标管理导向、整合的信息系统、对基层的授权、合同结果导向、严格的审计、社会预防、公共预警系统的建立、公共采购、文化审核、预算公开、审计部门的整合等。

穆甘在总结了英国政府改革内容后,将整体性治理归纳为^①:以结果为导向、预算的协调与创新、联合的公共供给小组、地方机构间的协调、公共采购协调、公共政策制定机构与公共政策的协调、公共部门职能职责的协调等。

我国台湾学者彭锦鹏^②对整体性治理内容的概括为:借助网络变革组织结构与组织模式;整体性治理建立在完善的网络系统、组织系统和人事行政体系之上。

曾维和^③对整体性治理的功过是非进行过梳理:整体性治理有积极的效果,也存在不少问题,如责任划分问题、信任建立问题、政策协调问题、组织职能交叉重叠问题等。借鉴经验,结合实际,构建了我国新型的整体性治理模式。

总之,整体性治理的内容可以概括为以下三个方面:

1. 组织机构协调与整合

组织机构的协调与整合,是在不改变传统公共管理组织形态(金字塔形管理结构)下,推动跨部门、跨地区的协调与整合,消除公共管理中的碎片

^① Mulgan et al. (Eds.), *New enterprise culture*. London: Demos, 1996. pp. 1-10

^② 彭锦鹏. 全观型治理:理论与制度化策略[J]. 政治与科学论丛. 2005(23)

^③ 曾维和. 西方“整体政府”改革:理论、实践及启示[J]. 公共管理学报. 2008(4)

化,强调专业分工,强调协调与整合,从而实现整体性治理。以跨界协调与整合为途径,以任务目标为导向,以信息化为手段,构建跨界动态合作网状组织结构。

2. 信息资源的协调、整合与共享

整体性治理的基础性工作是实现信息资源的协调与整合,从而实现信息资源的共享。信息资源的协调、整合与共享是以公众需求为导向,整合不同来源、不同层次、不同结构、不同内容的信息资源,通过选择、汲取、激活和融合,重构新型共享的信息资源体系,展示公共信息资源的柔性、条理性、系统性、价值性、电子性和公开性。通过完善共享信息资源标准规范、健全信息资源管理制度和建立共享信息资源数据库实现信息资源的共享。

3. 跨界业务的协调与整合

跨界业务的整合与协调途径是流程再造,手段是网络信息技术,内容是横向部门业务流程一体化、纵向部门业务流程无缝化、政府与非政府业务流程协同化、公私部门业务流程联盟化,目标是消除公共管理部门的碎片化和优化公共服务质量。因此,整体性治理为是公众提供一站式公共服务,说白了,整体性治理的终极目标就是提高公共服务的满意度。

4. 政策或法律的协调与整合

什么是政策或法律协调?马尔福德和罗杰斯认为,“两个以上的组织创造新规则或利用现有决策规则,共同应对相似的任务环境”^①。规则是政策,或者是法律。也就是说,整体性治理需要创造新的规则解决跨界问题,或整合现有规则来应对跨界问题的处理。梅吉尔斯也认为,由于跨界问题已经超出了现有政策或法律的管辖边界,因此,整合原有政策或创造新的政策就成为必要。

因此,在整体性治理理论中,政策或法律协调问题是核心问题。在没有立法权的部门或地区之间进行整体性治理,主要强调的是政策协调问题;在有立法权的部门或地区之间进行整体性治理,既要强调政策协调,也要强调法律协调。因为从一般意义上来说,法律就是一种政策,是一种特殊的政策,是政策的定型化和条文化。法律比政策更具约束力,更加稳定。但从本

^① Mulford, C. L. and Rogers D. L.(eds). *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames

质上来说,政策与法律是一致的,但政策的外延要比法律的外延要大得多。从理论阐述的角度看,西方研究整体性治理的学者主要使用的是政策协调这个概念。

西方发达国家在整体性治理理论研究和实践中,将政策或法律的协调作为其整体性治理的重要内容。英国学者希克斯认为政策协调是跨界协调四个主要内容中的一个^①;澳大利亚政府在实践中总结出政策协调和政策执行协调是跨界协调三个主要内容中的两个^②。

事实上,合作协议本身就是一项政策或法律。因此,在整体性治理过程中,如果没有政策或法律的协调,将无法推动部门或地区间的合作,无法规范这种合作,无法履行这种合作后签署的协议,也无法检验合作后的效果。

政策或法律的协调如果发生在部门或地区之间,则称为“组织间”政策或法律的协调;如果发生部门或地区内部的不同业务单位之间,则称为“组织内”政策或法律的协调。组织内协调与组织间协调相比,前者相互依赖程度高,控制简单,更重视政策协调;如果发生在组织间,相互依赖程度低,控制难,既依赖于政策协调,更依赖于法律协调。^③

政策或法律的协调主要包括两个方面:一是横向协调,水平同级部门间政策或法律的协调。修订政策或法律,使水平同级部门间政策或法律不冲突、不矛盾;通过沟通与协商,使水平同级部门间新制定的法律或政策不冲突、不矛盾。二是纵向协调。通过修订下级行政单位的政策或法律,使之与上级单位的政策或法律保持一致;通过沟通与协商,下级单位不制定与上级单位相冲突的政策或法律。^④

有些西方学者提出了政策或法律的协调与政策或法律的整合两个概念,并认为后者的层次高于前者。^⑤也有学者将其细分为政策或法律合

① Perri 6 (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, 14(1): 103-138

② Management Advisory Committee, Commonwealth of Australia (2004). Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges

③ Meijers. Evert and Dominic Stead (2004). Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review, paper presented at the 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies? Interlinkages and Policy Integration

④ OECD(1996), Building Policy Coherence, Tools and Tensions, Public Management Occasional Papers, No. 12 · OECD, Paris

⑤ OECD(1996), Building Policy Coherence, Tools and Tensions, Public Management Occasional Papers, No. 12 · OECD, Paris