



拱墅文化研究
系列丛书

主编◇虞文娟

执行主编◇黄玲

*Research on Coordination Mechanism
of Public Cultural Service*

公共文化服务协调机制研究

以浙江拱墅“三联模式”为样本

阮可 郭怡◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

■ 杭州市拱墅区创建第二批浙江省公共文化服务示范区制度设计成果

■ 杭州市文创人才队伍建设项目

■ 文化部2015-2016年度国家公共文化服务体系制度设计立项课题

*Research on Coordination Mechanism
of Public Cultural Service*

公共文化服务协调机制研究

以浙江拱墅“三联模式”为样本

阮可 郭怡◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

· 图书在版编目(CIP)数据

公共文化服务协调机制研究:以浙江拱墅“三联模式”
为样本/阮可等著. —杭州:浙江大学出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-308-15149-8

I. ①公… II. ①阮… III. ①区(城市)—公共管理
—文化工作—研究—杭州市 IV. ①G127.551

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 223862 号

公共文化服务协调机制研究:以浙江拱墅“三联模式”为样本

阮 可 郭 怡 著

责任编辑 卢 川

责任校对 杨利军 王文舟

封面设计 周 灵

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19.25

字 数 350 千

版 印 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15149-8

定 价 58.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式:(0571) 88925591, <http://zjdxcbbs.tmall.com>

《拱墅文化研究系列丛书》

编委会名单

主 任 虞文娟

副 主 任 黄 玲

执行主任 戴丽群 陈 展 刘德龙 金凌云

成 员 杨正平 童 立 徐 斌 郁为民 陈旭阳 黄 群

黄 胜 倪黎玮 周 茜 张 琪

执行编辑 陆 菁

编 辑 叶艳萍 沈丽红 阮利平 文 闻 张建青 杨于佳



前 言

中共十八届五中全会指出,实现“十三五”发展目标,应贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念。推进现代公共文化服务体系建设,同样要以新的发展理念引领文化建设,在创新发展中激发文化创新活力,在协调发展中推动文化协调均衡发展,在绿色发展中充分发挥文化的重要作用,在开放发展中提高文化竞争力和影响力,在共享发展中实现文化共享。

公共文化服务协调机制是现代文化治理的重要制度创新。2015年1月,中办、国办正式印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,强调创新公共文化管理体制和运行机制,建立公共文化服务体系建设协调机制。协调机制本质上是对现有公共文化管理体制的改革,在不改变现有的体制下,建立部门职责明确、分工协作、目标清晰、统筹有力、运转有效的工作机制,健全领导、组织、执行、督察、考评、奖惩等一系列制度,实现“大文化”协同建设的格局。

公共文化服务协调机制需要顶层设计,也需要实践探索,杭州市拱墅区“三联模式”是县域推进协调机制的成功范式。针对文化服务领域的多头管理、条块分割、效能不高等问题,拱墅区以“三联模式”为抓手,通过“文化联盟”、“文化联姻”、“文化联群”努力突破体制障碍,盘活文化存量,撬动文化增量,整合全区文化资源,从体制“内循环”向社会“大循环”转变,改变长期以来文化部门“单兵突进”办文化的局面。

2013年,拱墅区以全省第一名的评审成绩入围浙江省第二批公共文化服务示范区创建单位。在创建中,拱墅区积极破解制约文化发展的“人”、“财”、“物”等难点问题,形成系列的制度保障,如《创新公共文化服务“三联模式”推



进省级公共文化服务示范区建设的实施意见》、《关于引导和鼓励社会力量兴办公共文化的实施办法》、《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》、《群众文体团队扶持办法(试行)》、《公共文化服务场馆引进社会力量的招募制度》等 10 多项政策,并颁布区级《基本公共文化服务标准》和全国第 1 个《文化志愿服务管理规范》。2015 年创建验收顺利通过。拱墅区的制度设计获得国家公共文化服务体系建设专家委员会委员的高度评价,专家认为,拱墅的“三联模式”体现了政府治理创新的要求,是公共文化服务协调机制在基层落实生根的生动样本,为各县(市、区)推进文化事业提供了可借鉴的经验。

公共文化服务协调机制的目标是实现公共文化服务的全社会共建共享,需要在实践中不断完善,需要进一步推动政府规划和部门协调、资源集约集成的利用、“文化+”产业的协同、文化与科技的融合等,从而提升公共文化服务均等化水平和服务效能,提高人民群众参与度和满意度,构建区域文化发展新格局。

著 者

二〇一五年十二月

目 录

第一章 基于现代公共文化服务的协调机制·····	(1)
第一节 国外协调机制模式的探索·····	(1)
第二节 协调机制的国内地方实践·····	(14)
第二章 公共文化服务协调机制:内涵、主要任务和意义·····	(30)
第一节 公共文化服务协调机制的内涵·····	(30)
第二节 公共文化服务协调机制的主要任务·····	(40)
第三节 公共文化服务协调机制的意义·····	(50)
第三章 传统文化资源的现代转换:运河文化名区发展战略·····	(62)
第一节 杭州市拱墅区文化资源概览·····	(63)
第二节 运河文化资源的现代转换·····	(74)
第三节 运河文化名区建设进展与成效·····	(89)
第四章 协调机制的实践范式:“三联模式”·····	(100)
第一节 “三联模式”概述·····	(100)
第二节 创新公共文化服务的制度设计·····	(116)
第三节 “三联模式”的经验启示·····	(132)
第五章 基层文化的生动样本:街道、社区的理论与实践·····	(141)
第一节 公共文化服务末梢的文化思考·····	(144)



第二节 打通最后一公里:最接地气的活动策划	(163)
第六章 文化志愿活动标准化	(185)
第一节 文化志愿服务活动概述	(186)
第二节 招募制:引入社会参与设施管理和运行	(199)
第三节 培训制:千人培训计划	(206)
第四节 非营利性文化组织:运河文化公益促进会	(220)
第七章 “大文化”格局:社会资本进入公共文化服务领域	(249)
第一节 社会资本进入公共文化服务领域概述	(249)
第二节 社会资本进入公共文化服务的“拱墅样本”	(264)
索 引	(288)
参考文献	(290)

第一章 基于现代公共文化服务的协调机制

建设覆盖城乡的公共文化服务体系是我国文化建设的重要工作。党的十八届三中全会将公共文化服务的理念再次升级,提出构建现代公共文化服务体系。现代公共文化服务体系,需要从体制机制的完善、社会参与度的提升、服务效能的提高等方面进行全方位建设。^① 2015年1月14日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》。作为构建现代公共文化服务体系关键性的制度设计,意见明确提出建立公共文化服务体系建设协调机制,完善党委领导、政府管理、部门协同、权责明确、统筹推进的公共文化服务体系建设管理制度,探索整合基层公共文化服务资源的方式和途径,实现共建共享,提升综合效益。^② 梳理国内外跨部门协调模式的理论与实践,有助于进一步完善职能与效能相统一的公共文化服务协调机制。

第一节 国外协调机制模式的探索

一、跨部门协调机制的理论演进

自从凡德范(Van de Ven)等学者提出复杂社会问题需要各种组织共同应

① 《公共文化:管理机制如何理顺》,《人民日报》2013年12月5日。

② 新华网:《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于加快构建现代公共文化服务体系的意见〉》,2015年1月14日,http://news.xinhuanet.com/2015-01/14/c_1113996899.htm。



对这一观点之后,^①组织间协调与合作问题得到了学术界的积极回应。亨利·法约尔认为,管理职能包括计划、组织、指挥、协调和控制五个要素,协调是其中重要的一个环节。^②“协调”从语义上是指正确处理组织内外各种关系,为组织正常运转创造良好的条件和环境,促进组织目标的实现。协调不是结果,而是一个动态的过程,是利益相关人为他们的共同未来承担决策责任的过程。^③熊德平教授通过梳理相关理论,将“协调”定义为:在尊重客观规律,把握系统相互关系原理的基础上,为实现系统演进的总体目标,通过建立有效的运行机制,综合运用各种手段、方法和力量,依靠科学的组织和管理,使系统间的相互关系达成理想状态的过程。^④

“机制”一词原指机器的构造和工作原理,后被用来借指系统中各构成要素之间较为稳定的相互联系和相互作用。在任何一个系统中,机制都起着联结的作用,是一种有机联系,意味着不同主体之间的互动关系。^⑤在管理学中,管理机制是指系统内各子系统、各要素之间相互作用、相互联系、相互制约的形式及其运动原则和内在的、本质的工作方式。^⑥完善的协调管理机制,不仅可以确保合作的协调活动更加规范化、制度化,而且还提高了合作组织的工作效率和敏捷度,降低了由于协调困难而导致的诸多风险。

跨部门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。而部门间协调机制就是指在上级部门的引导下,各部门基于某种共识,为达成预期目标而形成的合作制度及过程。^⑦在跨部门协调机制中,一个或更多的部门直接参与到非国家利益相关者的集体决策过程中,该过程可以是正式的、一致取向的、商议式的。复杂社会问题的解决依赖于由政府、企业与社会组织等行为者

① VAN DE VEN, ANDREW H, "On the Nature, Formation, and Maintenance of Relations among Organizations," *Academy of Management Review*, Vol. 1, No. 4, 1976, pp. 24-36.

② [法]亨利·法约尔:《工业管理与一般管理》,周安华等译,中国社会科学出版社1982年版,第5页。

③ Thomson, Ann Marie and James L. Perry. Collaboration process: Inside the black box. *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, 2006, pp. 20-33.

④ 熊德平:《农村金融与农村经济协调发展研究》,社会科学文献出版社2009年版,第86页。

⑤ 褚添有、马寅辉:《区域政府协调合作机制:一个概念性框架》,《中州学刊》2012年第5期,第17页。

⑥ 张青山、游明忠:《企业动态联盟的协调机制》,《中国管理科学》2003年第2期,第96—100页。

⑦ 李积万:《我国政府部门间协调机制的探讨》,《汕头大学学报》(人文社会科学版)2008年第6期,第62页。

相互依赖构成的合作网络,^①解决社会问题需要不同的知识、技术等异质性资源,需要跨越政府部门之间、政府与市场之间、政府与社会之间的边界。多种服务供给机制之间相互嵌入,联合行动,能够弥补彼此间的不足,相互增效,提高合作网络的联合生产能力,创造全新价值。^②跨部门协调是政府运作的重要环节,当部门间产生利益冲突或者出现单个部门无法承担的公共事务时,一般可以通过水平式、垂直式或两者并用的三类部门间协调机制来解决。^③

阿格拉诺夫(Agranoff)和麦圭尔(McGuire)把“协调”视为在政府组织间进行管理的基本描述符号,“它描述了在多组织安排中的促进和运行过程,以解决单个组织不能解决或者不易解决的问题。协作性公共管理的基本特征是纵向和横向活动的复杂结合,其中仅有一些结合可以被认为是协作的,但是所有的结合都是多方参与的”^④。Ansell 和 Gash 认为,协作治理是一个或更多的公共机构直接和非国家利益相关者一起,参与集体决策过程的一种治理安排,它是非正式的、共识导向和协商的,目的是为了制定或实施公共政策,或者管理公共项目或资产。^⑤希克斯教授则把跨界合作划分为四个层次:政策制定中的协同或政策协同;项目管理中的协同或项目协同;服务供给(包括管制)中的协同;面向个体的服务协同,即几个部门围绕特定客户的需求与偏好,协同提供综合而又个性化的服务。^⑥

协作性结构可以在政府运作的各种制度和体制环境,即在纵向政府各个层级和公私部门中组织互动的横向环境中产生。一个公共管理者可能同时涉及跨政府边界、组织边界和部门边界,且负有正式的契约责任,从而很难区分

① Stoker G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, 1998, pp. 17-28.

② McGuire M. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, 2006, pp. 33-43.

③ 乔小明:《大部制改革中政府部门间协调机制的研究》,《云南师范大学学报(自然科学版)》2010年第4期,第75页。

④ [美]罗伯特·阿格拉诺夫、迈克尔·麦圭尔:《协作性公共管理:地方政府新战略》,李玲玲、鄯益奋译,北京大学出版社2007年版,第3—39页。

⑤ Ansell C and Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4, 2008, p. 543.

⑥ Perri 6. Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 103-138.

不同环境中的边界,因此,划分协作性公共管理的结构类型就具有重要的意义。^① Mandell 和 Steelman 根据西方国家治理实践的经验总结了实践中协作性公共管理的基本结构类型及功能特征(见表 1.1)。相比较而言,网络结构正成为协作性公共管理的代表性结构类型。网络结构为多种机构和组织的交互联系和协同运作提供了一个很好的平台,在解决复杂性问题和公共服务供给方面显示出了强大的优势。

表 1.1 协作性公共管理的基本结构类型及功能特征

	问题导向: 共享与个体 ^a	对目标的 承诺:共同 与分离 ^b	联系强度: 松散与紧密 ^c	努力宽度: 狭隘与综合 ^d	目的的复 杂性 ^e	努力范围: 现状或变化 ^f
间歇性协调	个体	分离	弱联系, 个体独立	狭隘	信息共享	维持现状
临时性 工作组	个体	分离或共同	次强联系, 相互依赖	狭隘	问题有限 协同解决	维持现状
长期或经常 性的协调	两者都有	分离或共同	次强联系, 相互依赖	狭隘	问题有限 协同解决	维持现状
联盟	两者都有	分离或共同	强联系, 相互依赖	狭隘	次全面协同	维持现状
网络结构	共享	共同	强联系, 相互依赖	综合	全面协同	系统变化

注:a.由背景、价值系统和组织间安排中的成员感知所形成;b.程序理性;c.依赖或相互依赖的程度;d.成员感知和包括制度安排的形成及其连续性产生的信任影响;e.从资源的共享或交换到问题的协同解决;f.参与者对努力中的承诺和赌注程度的看法。

资料来源:Myrna P. Mandell and Toddi A. Steelman. Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations: The Importance of Typologies, Context, and Management Strategies. *Public Management Review*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 197-224.

政府部门的协调运转是政府管理研究的永恒主题。20 世纪 80 年代至今,“动荡不安和相互连通是大多数公共组织环境的共同特点”。^② 政府处理公共事务的大背景是一个充满不确定性因素的组织环境。由于单个政府部门职能较狭窄,其社会动员能力和资源整合能力相对有限;加之政府部门的职能

① 周志忍、蒋敏娟:《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》,《公共行政评论》2013 年第 1 期,第 93 页。

② [美]海尔·G·瑞尼:《理解和管理公共组织》,王孙禺、达飞译,清华大学出版社 2002 年版,第 90 页。

和分工都相对稳定,在面对变化较大的行政环境时,往往表现出一定的惰性和滞后性。^① 在这种情况下,除了有些公共事务可以由单个的职能部门直接处理外,诸多公共事务往往需要若干相关部门的支持和协作。当今社会已经迈入一个全球化、网络化的时代,不管是政府组织、私人组织还是第三部门,都越来越多地追求双赢或者多赢局面,这使得合作与协调逐渐成为这个时代的主旋律。^②

表 1.2 四种政府组织协调模式比较分析

模 式 项 目	科层式协调	协作式协调	网络式协调	整体性协调
变迁时间	20 世纪 20 年代至 70 年代	20 世纪 80 年代初期至 90 年代	20 世纪 90 年代初期至今	20 世纪 90 年代中期至今
变迁时期	科层治理时期	竞争治理时期	网络治理时期	整体性治理时期
国家范式	行政国家	合同制国家	合作式国家	有效国家
关键挑战	政策规则和责任(合理性和合法性)	由于松懈(无效益)导致国家/行政失败	由于责任界定困难导致国家/行政失败	由于复杂性(无效用)导致国家/行政失败
理论途径	官僚主义	管理主义	治理主义	整体性治理主义
组织结构	科层制、部门模式	科层制、代理结构	松散型网络结构	整体性网络结构
政府角色	全能角色	领导者、发包者	角色不定	角色不定
政府目标	效率	经济、效率、效益	经济、效能	效能
协调手段	法律、制度、官僚组织	市场手段、合同	契约、市场	以协商为主,包括法律、制度、市场、政治权威
治理机制	权力、权利	价格认同	认同、信息、共同参与	认同、信息和资金
跨域关系	管理关系	契约关系	一般性协作关系	整体性协作关系

资料来源:曾凡军:《基于整体性治理的政府组织协调机制研究》,武汉大学出版社 2013 年版,第 49 页。

① 乔小明:《大部制改革中政府部门间协调机制的研究》,《云南师范大学学报(自然科学版)》2010 年第 4 期,第 74 页。

② 秦长江:《协作性公共管理:国外公共行政理论的新发展》,《上海行政学院学报》2010 年第 1 期,第 103 页。



从协调的历史演进逻辑看,可将公共治理中的协调模式分为四种,即科层式协调、协作式协调、网络式协调和整体性协调(见表 1.2)。其中科层治理时期的协调模式为科层式协调,竞争治理时期的协调模式为协作式协调,网络治理时期的协调模式为网络式协调,整体性治理时期的协调模式为整体性治理。

传统官僚制是一种政府本位的管理模式,新公共管理则转向顾客至上、程序便民、绩效导向等理念,在较大程度地体现了“公民本位”思想,但由于其“顾客”隐喻,具有较大的局限性。“整体政府”坚持民主行政的价值取向,克服了“顾客”隐喻的缺陷,把服务对象分为用户、纳税人和公民三大类,以解决人民的生活问题作为核心关怀,真正确立了公民本位,形成了一个以公民为中心的协作性公共管理分析框架(见图 1.1)。

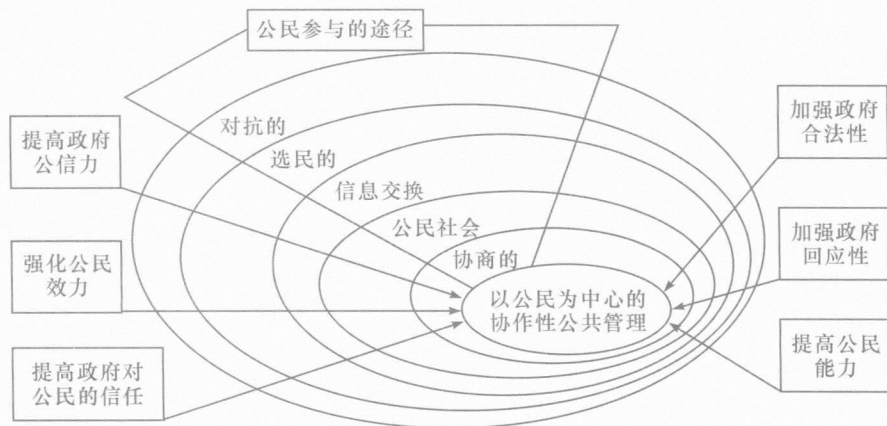


图 1.1 以公民为中心的协作性公共管理分析框架

资料来源:Cooper T L, Bryer T A, Meek J W. Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, 2006, pp. 76-88.

“整体政府”所展现的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。其主要目标之一就是更好地处理那些涉及不同公共部门、不同行政层级和政策范围的棘手问题,以解决视野狭隘、各自为政的部门主义问题。^① 整体政府理论认为,协调是克服碎片化问题的首要阶段,也是整合的先前作业。协调阶段着重相关组织对整体型治理所具备的资讯、认知

^① 麻宝斌、仇赞:《大部制前景下中国中央政府部门间行政协调机制研究》,《云南行政学院学报》2009年第3期,第51页。

与决定,并将两个以上分立领域中的个体联结,使其认知彼此相互联结的事实,并朝向签订协定或相互同意方向发展,借此避免过度碎片化或造成负面外部性问题。整合阶段则着重执行、完成及采取实际行动,将政策规划中目标与手段冲突缓和的结果加以实践,并建立无缝隙计划。^①以“整体政府”为代表的跨部门协同理论回应了全球化背景下公共治理问题日趋复杂的现实,克服了新公共管理机构碎片化的弊端,用跨界性、协作性和聚合性的组织结构取代以往的分散性、独立性和多样性结构,为组织结构创新指明了方向。^②

二、跨部门协调机制的域外实践

以分工为基础、条块为格局的分割管理模式导致行政业务流程被分割为若干环节,横跨多个部门,行政流程割裂开来,使一个完整的流程消失在具有不同职能的部门和人员之中。当问题相互关联、不能被单独处理时,就会导致效率障碍。^③现代社会的快速发展使得对跨部门协调、无缝隙和更具创新性的服务供给模式的需求逐渐增多,以等级制和法定权威为基础的传统的官僚协调模式已然不能满足这种需求,许多国家的中央政府开始引进以主动创新为基础的网络协调模式来实现协调,并在不同的方案和项目中实现服务产出的最大化。“将当代政府结构视为‘多元化组织’网络或者‘松散耦合式’的组织体系,而不是命令和控制的等级结构的看法已经是司空见惯的了。这个背景下的协调涉及对差异性的管理和多样性的包容。”^④

发端于20世纪70年代末期的新公共管理改革在有效提高公共部门行政效率的同时也产生了机构裂化和公共服务碎片化的实践局限性。于是,20世纪90年代中后期,英国、美国、澳大利亚、新西兰和加拿大等国从解决新公共管理模式的实践局限性出发,又开始了以协同政府(Joined-up Government)、整体政府(Holistic Government)、网络化治理(Governing by Network)、无缝隙政府(Seamless Government)、协作性公共管理(Collaborative Public Man-

① Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, York: Palgrave, 2002, pp. 212-213.

② 孙迎春:《发达国家整体政府跨部门协同机制研究》,国家行政学院出版社2014年版,第72页。

③ [法]皮埃尔·卡兰默:《破碎的民主:试论治理的革命》,高凌瀚译,上海三联书店2005年版,第1—5页。

④ Martin Painter, *Steering the Modern State: Changes in Central Coordination in Three Australian State Governments*, Sydney: University of Sydney Press, 1987, p. 9.

agement)、协作型政府(Collaborative Government)和协作治理(Collaborative Governance)为主要内容,进行超越新公共管理的第二轮改革。这些改革都主张整体化理念,强调从重组政府机构、整合政策制定与执行、提供回应性的公共服务和提高公共服务的质量、建立信息时代的政府治理机制和重视公共服务的价值、再造行政流程和促进资源共享等方面实施协作性公共管理。^①从跨部门协调的实际操作过程来看,不同国家所选择的不同路径使它们在共性之下又呈现出了一定的国别特色(见表 1.3)。^②

表 1.3 各国“整体政府”的实践比较

国 别	“联合”的主要范围与方式	“联合”的基本做法与特色
英 国	中央与地方之间;部门之间;公共组织、私人组织与志愿组织之间	通过公共部门改革、提供优质的公共服务来推动联合;制定跨组织边界的政策等
澳大利亚	联邦与州政府之间;官方提供跨国的同类服务之间;公共与私人部门之间的伙伴关系	联合的方式主要是自上而下的;具有长期的效能和测量措施;伙伴关系的理念深入人心
加拿大	联邦政府与地方政府之间;跨部门之间	通过效能目标来协调联合方式,并证明是富有成效的
荷 兰	中央政府与地方各级政府之间;政府各部门之间;社会团体之间	通过效能目标来改善协调与合作,实施横向交汇的反馈
新西兰	国家与地方之间;各部门之间	运用策略优先和中心目标来实现联合;通过制定公共预算来实现横向交汇的政策;精简机构以实现部门间的联合
瑞 典	内阁、区域和地方当局之间	通过协商、妥协实现联合
美 国	联邦政府与地方各级政府之间;公共部门、私人部门、志愿部门之间	州政府在很多领域具有独立的权力和分担责任;横向交汇的效能目标主要通过资金刺激和立法体系来实现

资料来源:Ling T. Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public administration*, Vol. 80, No. 4, 2002, pp. 615-642.

英国布莱尔政府在 1997 年创立了第一个跨部门组织——社会排斥小组。此后,绩效与创新小组、妇女与平等小组、区域协调小组等相继成立,这种跨部

① 吕志奎、孟庆国:《公共管理转型:协作性公共管理的兴起》,《学术研究》2010 年第 12 期,第 31 页。

② 孙迎春:《国外政府跨部门协同机制及其对中国的启示》,《行政管理改革》2013 年第 10 期,第 64 页。

部门组织既涉及政策制定领域,也存在于执行领域,其主要任务是针对某一个特定问题打破组织壁垒,将不同的部门资源整合起来,实现跨部门的合作。^① 1999年,布莱尔政府推出了《现代政府议程》(The Modernizing Government agenda),为英国提供了一个以“协同政府”为主题的现代化政府革新框架。协同政府是指项目、政策或机构的组织安排之间的一致性,这种一致性可以促使机构之间进行协作。^②

当前,多数发达国家都把可持续发展作为国家战略,重视加强部门间环境应急联动机制建设,整合各方应急资源,防范突发事件应急处置和救援中的次生环境问题。英国的做法较为典型,通过在相关部门间建立环境应急联动机制,较好解决了应急处置救援过程中次生环境突发事件的问题。在英国,突发事件一般由地方政府负责组织应急处置救援,消防部门负责第一时间达到现场实施处置救援,卫生部门负责受伤人员的紧急救治,环保部门给予环保方面的专业协助和支持。如图 1.2 所示,地方政府的应急处置救援指挥分为金、银、铜三级,金牌级指挥主要负责从战略上进行指挥,可以直接向首相报告;银牌级指挥主要从战术上进行指挥,负责协调沟通、资源调配、处置救援方案制定等工作,向金牌级指挥报告;铜牌级指挥负责现场具体处置救援措施的实施。发生重大突发事件,需要国家协调处置的,中央政府才会采取应急处置救援措施,相关指挥机构包括内阁紧急应对小组、国民紧急事务委员会、国民紧急事务秘书处和各政府部门等。

独立的议事协调机构是加拿大政府跨部门协作成功运行的组织实体,这些独立机构的特点以及运行方式更是其成功的法宝。^③ 在加拿大跨部门环境治理中普遍采用理事会协调机制。其中加拿大环境部长理事会(简称 CCME)最为典型。加拿大环境部长理事会创立于 1961 年,是为推动环境治理跨部门合作而专门设立的机构。它由联邦、10 个省和 3 个大区的共 14 位环境部长组成,每年召开两次会议讨论环境问题,并就相应对策进行磋商。CCME 各成员之间的关系完全平等,包括联邦环境部长在内的 14 位成员每年轮流当值

① 曹丽媛:《西方国家中央政府部际协调机制研究及启示》,《浙江师范大学学报》(社会科学版)2011 年第 5 期,第 93 页。

② Perri 6. Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 103-138.

③ 李海峰:《论加拿大政府部门间协作的经验及其启示》,《经济与社会发展》2011 年第 2 期,第 52 页。