

余冲 李立文◎著

从碎片化 到整合性支持

农村性别失衡治理范式的
转换研究

海外借

中国社会科学出版社

余冲 李立文◎著

从碎片化 到整合性支持

农村性别失衡治理范式的
转换研究

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从碎片化到整合性支持：农村性别失衡治理范式的
转换研究 / 余冲, 李立文著. —北京：中国社会科学
出版社, 2018. 5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2676 - 6

I. ①从… II. ①余…②李… III. ①农村—人口
性别构成—研究—中国 IV. ①C924. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 112422 号

出版人 赵剑英
责任编辑 喻苗
责任校对 韩天炜
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京明恒达印务有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 5 月第 1 版
印次 2018 年 5 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 16.25
字数 294 千字
定价 79.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

2012 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目
“从碎片化支持到整合性支持：中国农村性别失衡治理
范式的转换”（12YJC940053）资助

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 作为棘手问题的出生性别比失衡问题	(1)
一 棘手性问题内涵	(2)
二 碎片化治理的表现	(4)
三 碎片化政府与治理失灵	(8)
四 作为棘手问题的出生人口性别比失衡问题及其治理	(10)
第二节 文献回顾	(14)
一 农村计生家庭的相关研究	(14)
二 社会支持理论及经验研究	(17)
三 我国农村社会支持网研究	(23)
四 社会学视野下支持网络的连通性研究	(25)
五 对前人研究的简评	(30)
第三节 研究设计	(32)
一 概念界定	(32)
二 研究的理论框架	(41)
三 研究的基本思路	(44)
四 研究过程与研究方法	(45)
五 田野调查情况	(51)
第二章 未完成的连通：正式支持的碎片化	(54)
第一节 农村计生家庭正式支持网络状况	(54)
一 农村计生家庭正式支持系统概述	(55)
二 计生家庭正式支持系统现状分析	(57)

2 / 从碎片化到整合性支持

三	农村计生家庭正式支持网络存在的问题	(64)
四	政策碎片化引发部分计生家庭民生困境	(72)
五	正式支持网络与非正式支持网络需要有机衔接与良性互动	(74)
第二节	未连通的正式支持网络	(77)
一	现有相关政策特征	(78)
二	政策之间的缺乏协调导致政策效果消减	(82)
三	政策制定与执行碎片化	(86)
四	碎片化的赋权性政策	(86)
第三节	正式支持网络的碎片化连通机制	(89)
一	有组织的无序	(90)
二	分税制改革：中央与地方关系的重构	(93)
三	计划生育目标管理责任制	(94)
四	现有社会保障制度存在着性别盲点	(108)
五	小结	(112)
第三章	自下而上的社会碎片化	(115)
第一节	社会个体化趋势与支持的碎片化	(116)
一	社会的个体化与碎片化	(117)
二	农村家庭社会支持的变化：强关系向弱关系转变	(121)
三	农村计生家庭社会支持及获得情况	(125)
四	迈向新的连通：农村社会的再组织化	(127)
第二节	农村计生服务使用者参与的现实困境	(129)
一	农村计生服务使用者参与的必要性与重要性	(130)
二	现有计生服务使用者参与的不足	(132)
三	农村计生服务使用者参与的特点	(133)
四	计生服务使用者参与不足的后果：政策规避	(136)
第三节	“失踪”的男性：私人领域中的男性参与和支持	(138)
一	男性参与：国际共识与经验	(139)
二	男性参与的必要性与可行性	(140)
三	缺席与旁观：我国社会性别平等中的男性及其参与	(142)

四 男性参与推进性别平等的途径	(148)
第四节 参与不畅与社会资本缺失	(151)
一 出生性别比治理需要公众参与	(151)
二 性别失衡治理中的公众参与的缺场	(153)
三 社会资本缺失增加性别治理的社会成本	(155)
四 促进农村居民参与的策略	(157)
第四章 未丰盈的社会网络下农村计生家庭的生活	(160)
第一节 制度的不确定性与农村家庭网络的脆弱性	(160)
一 制度的不确定性	(161)
二 计生家庭保障制度的不确定性	(162)
三 制度不确定性加剧了农村计生家庭的焦虑	(171)
四 规划生活,把握未来	(174)
第二节 弱关系的力量:农村计生女孩家庭融合难的 现实路径	(181)
一 弱关系与农村计生女孩家庭的融合	(181)
二 农村计生女孩家庭弱关系的特征	(183)
三 弱关系的作用机制及影响	(186)
四 找回农村计生女孩家庭的弱关系	(188)
第三节 独自孤独:失独家庭的晚年生活	(190)
一 问题的提出	(190)
二 失独老年父母再融入社会的主要困境	(191)
三 失独老人安全感的全面丧失	(195)
四 失独家庭难以再融入社会的原因分析	(198)
五 弥合裂痕,缝补失独家庭的支持网络	(201)
第五章 从碎片化支持到无缝隙支持:迈向整合的社会 支持系统	(207)
第一节 全面二孩政策背景下完善出生性别比综合治理体系	(207)
一 “普二新政”后综合治理出生性别比面临挑战	(207)

二	全面二孩政策背景下完善出生性别比失衡治理的重要意义	(210)
三	全面二孩政策背景下完善出生性别比失衡治理的基本思路	(211)
四	小结	(218)
第二节	系统内组织间服务关系的整合	(219)
一	网络整合与治理	(220)
二	组织间服务整合	(223)
三	网络内组织间服务的整合机制	(224)
第三节	正式支持与非正式支持的跨界整合	(227)
一	正式支持与非正式支持的服务整合	(228)
二	农村计生家庭支持性服务整合的核心内容	(229)
三	既有服务系统与社会工作专业力量的整合	(232)
四	群团组织与个体化农户的整合	(235)
第四节	个案管理：网络支持整合的核心技术与策略	(237)
一	个案管理技术与性别失衡治理的互构	(238)
二	个案管理：从政策到服务的实务模式	(240)
三	个案管理应用于计生家庭的优势	(244)
四	个案管理应用于计生家庭服务的思路	(246)
五	结语：开展农村计生家庭个案管理运动	(249)
	参考文献	(251)

第一章

导 论

第一节 作为棘手问题的出生 性别比失衡问题

20世纪90年代英国著名的行政学家佩里·希克斯（Perri Six）任职于英国左派色彩的智库时，就开始批判保守党所实施的以体现企业家精神的一系列改革，如市场化、强制竞标、服务外包、权力转移等改革。他认为这些改革的结果使得公共服务的提供呈现分散化、碎片化，难以高效益、高质量地解决人们的实质性生活问题^①。他把新涂尔干理论的整体主义方法论运用于公共管理学，主张在政府日益面临跨部门、跨学科、跨时空的棘手性社会政策问题时，需要强调政府组织的整合关系，解决具有分散化、碎片化与棘手性特征的人民生活需求问题。出生性别比失衡是一个面临跨部门、跨学科、跨时空挑战的棘手问题，需要采取弹性而多元化的协调方式，对组织的目标和资源进行整合，才能解决这一问题。佩里·希克斯虽然是从政府机构层面讨论棘手性问题的处理，但他从整体主义方法论角度思考，着眼于推进政府、私人部门、混合组织、公众等多元主体之间的整合性供给服务，其逻辑意蕴彰显出极强的工具理性与时代价值，对于长效解决我国出生性别比失衡的问题具有重要的借鉴意义。

^① Perri 6, D. Leat, K. Seltzer, & G. Stoker (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. London: Palgrave; 24.

一 棘手性问题内涵

(一) 棘手性问题

棘手性问题 (wicked problems) 也被译为抗解问题, 所谓棘手性问题, 指问题本身和解决方案都无法明确界定的问题, 广泛存在于气候变化、自然资源和医疗保障等领域, 影响个人日常生活、国家治理乃至世界秩序。佩里·希克斯认为棘手问题是指一种跨越了数个部门边界的问题, 以致没有单一部门能独自轻易解决该问题。Rittel 和 Weber 对棘手性问题进行了归纳, 概括出被学界广为认可的棘手问题的特征: 棘手问题一般是不能明确地表述出来的问题; 没有终止规则; 解决方案不存在真或假, 但有更好或更坏之分; 棘手问题的解决方案不可直接或最终检验; 每一个解决方案都是一个“一次性的操作”, 没有试验和错误来学习的机会, 每一次尝试都算是有意义的; 不存在一个详尽描述的、潜在的解决方案集, 也没有一个很好的可能被纳入计划的允许操作的描述; 每一个棘手问题本质上是独一无二的; 每个问题都被看成是另外一个问题的表征; 在棘手问题的成因上, 可能有许多种的解释, 解释的选择就决定了问题解决措施的性质; 规划者没有犯错的权利。以上对棘手问题特征的概括非常全面, 但后续研究者认为这种概括复杂且有交叉, 出现了多种简化的尝试。棘手问题的存在已经得到广泛认同, Rittel 和 Weber 从前工业社会、工业社会和后工业社会的社会形态方面阐述了棘手问题产生的宏观原因, 认为, 价值、观念和利益的差异甚至冲突, 是导致问题棘手化的根本原因。罗伯特进一步追问了现代社会中出现价值、观念和利益多样化及社会多样化的原因, 补充了棘手问题产生的体制、技术和组织层面。民主和市场经济的扩张、旅行和社会交流的增多, 加剧、凸显了价值差异; 技术和信息革命让更多的人能够参与问题进程, 使得问题解决程序更复杂; 政策和管理中意识形态转变产生的分权、试验、弹性化和创新弱化了传统权威、控制机制对冲突的统摄功能, 管理和管理者不得不借助更多外界力量来应对棘手问题^①。

^① Roberts N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, (1).

（二）棘手性问题的属性

Jake Chapman 等人^①在总结前人研究成果的基础上，对棘手性问题进行了深入研究，对棘手性问题的特征进行了总结。一是在其他领域适用的常规的理性决策流程对棘手性问题不适合，即经典的科学与工程范式能够解决清晰的、易理解的和共识性的问题，但不适用于解决开放的社会系统问题。二是棘手性问题涉及严重的分歧。在大多数情况下，分歧的出现缘起于使用不同的视角、范式或框架观察问题和解释问题的分歧，是机构间或利益相关者间或不同群体的人们之间的分歧。分歧既涉及“解决方案”是什么的不同意见，同时对问题本身是什么存在不同意见。每个方案会从不同的立场对某一问题进行描述，把它们不同的方法加入这个问题的分析和解决中。但一个组织的解决方案是另一个小组的灾难。更糟糕的是，这些组织花费大部分时间和精力是试图赢得这场争论，而不是为了真正解决被卷入问题的群体的需要。所以，除非发现一种能调和这些差异的方法，否则，所有的政策都将失败。三是棘手性问题是无边界的。问题和解决问题的方案相互交织在一起，这些多层面的相互连接的问题，需要大量不同的机构来解决棘手性问题的某一方面，没有哪个部门能单独处理棘手性的问题，这给政府部门、地方当局、服务提供者、第三部门机构和个体行为的协调提出了挑战。因为多样化的利益相关者被聚集在一起解决问题，对于问题是什么和问题的根源的看法存在深刻的分歧是必然的。四是棘手性问题是复杂的。复杂性的具体方面表现在，对复杂的人类行为系统的预测变得不可能。理由有三：第一是人类行为系统的不确定性。由于存在许多不同的反馈回路，一些变化可能加强一些变化或是相互抵消，使得整体行为无法预测。第二是系统内每个行为人存在价值差异，对什么引起了什么，什么数据，什么证据，不同的代理人和代理机构有不同的解释。第三是相同的信息发送到不同的人有不同的解释，并且这些有意义的差异会导致不同的反应。不仅如此，不论接收或发送消息，人类总是有更多的选择，并且行使这种选择是无法预测的。因此，虽然我们现在能够用低得多的成本、少得多的时间将

^① Milne J L, Chapman C S, Gallivan J P, et al. (2013). Connecting the dots: Object connectedness deceives perception but not movement planning. *Psychological Science*, (8).

信息发送给对方，但是这些信息不会带来更大的统一性。此外，当一个问题体现了很强的专业复杂性时，模糊性和不可预测性也是这个问题的组成部分。

根据以上学者对棘手问题的界定和属性分析，我们可以把棘手问题的特征简单概括如下：棘手问题是持久性失败的场域，对问题的解决进行了反复尝试后但收效不大；对棘手问题的根源的认识存在严重分歧，即对问题是什么以及做出怎样的改善有不同意见；棘手问题没有边界范围，问题向外蔓延并与许多其他问题互相连通；棘手问题难以解决，棘手问题不能一劳永逸地“解决”；棘手问题极其复杂，在技术意义上是不可预知的。因此，对于棘手性问题的解决必须跨越部门、跨越正式组织和非正式组织进行沟通、协作。诸如贫困问题、都市贫困区域的住房问题及出生性别比失衡问题不能满足传统问题解决方式所需要的信息充分、目标清晰的条件，技术路径避免不了利益相关者价值、观点和生活经验的差异，工程方法更无法解决依靠政治判断而不是科学依据的问题。棘手问题没有现成、速效、万金油式的公式，更不会有类似“粉碎社会复杂性的七个步骤”的操作指南^①。

二 碎片化治理的表现

在我国，碎片化政府并不是一个新问题。自新中国成立以来，“部门分割”便一直是困扰政府管理体制的重要问题。计划经济体制下，权力和资源集中在中央政府，分散在各个部委，形成了各自为政、相互掣肘的“条条专政”局面，也带来了异常突出的“条条分割”问题。随着中央政府将相当部分的权力和经济建设的责任一起下放给地方政府，行政体制的主要问题也由“条条分割”逐渐转为“块块分割”。这些改革可以祛除集权化治理的弊端，但是在某种程度上却陷入对问题进行碎片化治理之殇，碎片化治理的基本特征就是各社会治理组织均拥有独立的领域、目标、价值与行为规范，通过分散化的部门来提供多样化的公共服务。这种基于专业分工基础上的分割治理，虽有利于提高组织工作效率，但

^① Conklin J. (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: Wiley: 19.

组织间的目标、资源、信息等要素却难以得到有效整合，无法形成一个有机协同的整体来解决那些日趋复杂化的社会问题。进入21世纪之后，社会建设和管理相对滞后、社会矛盾多发高发的现实又使“部门分割”问题变得凸显起来。我国政府不仅依旧肩负经济发展的使命，还必须越来越多地面对突发性公共事件、社会政策、城市病和可持续发展等多个棘手性问题，因此迫切需要摒弃碎片化的治理方式。具体来说，碎片化治理的流弊主要表现在以下各个方面。

（一）组织价值的碎片化

在政府内部，建立共识是各部门朝着整体目标协调一致行动的前提。社会治理价值理念的碎片化主要是指社会治理的不同部门形成的、各自的部门价值和文化，集中表现为“政府部门利益化”倾向。孙立平曾深刻地指出：“政府部门利益化的实质，是政府的公共权力被具有私利的主体所分解，而这个主体恰恰是政府的一部分。”从制度设计上讲，政府各个部门的负责人应该是政府领导人派往各部门推行政府整体政策和整体目标的代表。但在现实中，他们往往蜕变为所在部门利益的代言人，只说或多说“行业话”，不说或少说“全盘话”，结果造成“行政权力部门化，部门权力利益化，部门利益法定化”。在该“三化”中，各个部门已用“部门利益追求”的价值取向替代了“公共利益关怀”的价值取向，部门对于政府领导人的服从往往是象征性的。在很多需要跨部门协调的事务上，政府领导人的部署精神往往不被部门所认同，即使他们在表面上表示了认同或顺从。由于部门间的协调难度颇大，政府领导人很容易沦为负责协调的人，而不是专一的决策者。部门作为利益主体出现，过多地从本部门、本行业的利益出发，过于强调、维护或谋取本部门利益，使政府所代表的公共利益的天平发生倾斜，这已成为我国政府内部价值整合的最大障碍。这种狭隘性、分散性、敌对性的部门主义，或许有利于局部效率的提高，但严重的本位主义导致了社会资源的浪费，消解了社会治理的整体绩效，最终丧失了公共性。

（二）社会治理组织结构的碎片化

政府往往按其功能角色划分为许多职能不同的部门，但由于组织间缺乏沟通协调、整合服务的机制，利益导致了行政业务之间、行政层级之间、行政部门之间以及公私部门之间的隔阂与冲突，形成了碎片化的

组织结构。碎片化的组织结构使得部门的适应性和灵活性大为降低，难以适应复杂的公共议题，也无法对公众需求做出快速、及时的反应。以北京市东城区政府为例，政府管理职能分散在 37 个专业管理部门和街道办事处，一个井盖出问题可能涉及水、电、气、热、交通、电信等十几个部门。在垃圾管理中，生活垃圾归环卫部门，建筑垃圾归建委管理，建筑垃圾上再覆盖上生活垃圾就成了没人管理的混合垃圾。

（三）权力和资源配置的碎片化

权力和资源配置的碎片化一方面表现为部门间的职能交叉问题。我国政府普遍存在部门职能定位模糊、职责不清、多头执法等问题，各个部门有利则抢着干，无利或不利则退避三舍。其结果是，管的部门越多，缝隙就越大。另一方面则表现在“财政部门化”。“财政部门化”不利于政府统一调度和合理配置资源，严重削弱了政府实现整体目标的力量。从目前的财政体制看，尚有众多公共资源分散在各个部门，例如政策资源、审批资金和自有资产等。部门在使用这些资源时，根本不从政府的整体政策出发，而将之视为自己的“私房钱”。同时，财政本应是政府领导人实施整体政策的政策工具，却因“财政部门化”引致的“财政出钱，部门出政策”问题而未能发挥作用。

（四）政策过程的碎片化

我国的政府决策过程具有明显的碎片化特征。借用 Lieberthal 和 Lampton 在 1992 年提出“碎片化权威”（fragmented authoritarianism）的概念来理解，在我国政治体制最高层之下的权力是相分离的^①。我国官僚政治的层级体系和权力的功能化划分相结合导致每一个单独的部门均有独立的权威来源，而且没有哪个单独部门的权威可以超过其他部门。各个部门会根据自身的利益制定部门政策或者影响政府政策制定过程，因此，Lieberthal 和 Lampton 认为，中国的公共政策一般由政府各相关部门共同参与制定，部门之间、上下级政府之间、同级政府之间需要在项目谈判中进行争论、妥协、讨价、还价，最后才制定出公共政策，公共政策制定的过程实际上就是部门之间相互博弈的过程。碎片化的决策过程不仅

^① 叶托、李金珊、杨善平：《碎片化政府：理论分析与中国实际》，《中共宁波市委党校学报》2011 年第 2 期。

导致决策的成本升高、周期变长、效率降低，大量的资源和时间被浪费在部门利益的争夺、扯皮和推诿之中，还往往带来公共政策的扭曲和变异。

（五）社会治理方法体系的碎片化

长期以来，我国社会治理主要依靠传统公共行政范式下的权威，治理手段单一且带有强烈的刚性特质，造成了我国社会治理方法体系的碎片化。这种单一的刚性治理手段势必会影响到政府行为的选择，部分官员惯于动用行政资源或高压手段，简单粗暴地解决社会矛盾，这样做不仅不利于社会矛盾的解决，甚至会恶化政府与民众的关系。比如上访问题。在过去 10 多年里，农民上访已成为让基层政府在信访治理中“很被动”“最头疼”的问题，甚至出现不惜一切代价进行拦访、截访、陪吃、陪住，或者以“精神病”为由将上访者送进精神病院的极端情形。另外，在行政管控思维的影响下，政府几乎包揽了所有社会事务，承担了所有社会责任，这不仅严重阻碍了政府职能的转变，耗损了过多的社会公共资源，而且压缩了社会力量参与社会治理的空间，降低了社会治理的效率和效益。

随着社会治理的日益复杂化，传统的以一元治理、专业分工、各司其职为特征的碎片化治理已不能适应现代社会治理的需要。必须转变治理理念，创新社会治理，“加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”。因此，需要摒弃社会治理的碎片化，整合社会治理的组织、功能、资源等要素，实现社会治理的协同化。

（六）治理过程的碎片化

政府治理过程包括政策、规章、服务以及监督等活动环节。基于新公共管理理念的政府权力转移和单一目的组织的设置必然导致政府治理过程的碎片化。首先，部门政策或项目有可能相互冲突。各级政府部门和机构都有自己的政策目标，这一政策目标都是从自身政策领域的角度制定的，它可能在顶层设计时在价值取向和中间衡量指标上就与其他部门的政策相冲突。其次，组织业务流程不一致。各机构在执行政策时都有各自的程序，这些程序之间可能会产生冲突。再次，信息系统不兼容。各部门都有自己的一套信息系统、信息收集标准。在信息密级的幌子下，其他部门获取信息很困难，即使可以共享，由于信息标准和格式不同而

无法兼容。最后，服务的碎片化。政府部门是按一定专业功能划分组织起来的，新公共管理改革所设置的大规模执行机构更是细化了专业分工，而公众生活中面临的问题不可能根据政府执行机构的种类来划分，公众要解决的生活问题被分散于多个执行机构，公众不得来回于各个机构之间，公众想要获得公共服务变得很困难。

三 碎片化政府与治理失灵

可见，表面上完整统一的政府管理体制其实一直处在“四分五裂”的状态。在现行政府管理模式下，各级政府总是被划分成许多职能不同的部门。这种按功能划分的组织结构适应了专业分工的需要，有利于政府效率的提升，但如果不同职能的部门在面临共同的社会问题时各自为政，缺乏相互协调、沟通和合作，不仅将使政府的整体政策目标无法顺利达到，也会带来服务的分裂性和碎片化，影响公众的福利和服务接受的质量，碎片化政府（fragmented government）就此形成。

（一）地盘和地盘战

理解碎片化政府的关键概念是地盘（turf）和地盘战（turf wars）。地盘指的是不同部门具有各自独立的职能区域和政策空间，以及该领域的裁判权。每个部门都在各自的地盘上制定自己的政策议程，并试图以最有效的方式运用自己的资源，达到自己设定的政策目标，与此同时，它们也发展出了自己的组织个性或意识形态。在缺乏沟通和协调的情况下，各部门为了保护地盘，通常在合作的时候保留实力或者牺牲整体利益，而在冲突的时候相互侵犯，就此展开了地盘战。政府因地盘和地盘战而陷入高度分立的状态，各种问题将会接踵而至，服务的供给也将产生诸多弊端。这些问题包括：转嫁问题，让其他机构来承担代价；项目互相冲突，一些机构的政策目标互有冲突，或者，一些机构尽管从事同一政策目标，但却互相拆台；一些不同的服务目标会导致严重的冲突；由于缺乏沟通，在对需要做出反应时各自为政，一些机构认为可以在不与其他机构通气的情況下凭自己的力量解决问题，但最后却并没有满足真正的需要，进而使得不同机构或专业缺乏恰当的干预或干预结果不理想；公众无法得到服务，或对得到的服务感到困惑，他们常常不知道到哪里去获得恰当的服务，此外，由于没有考虑问题产生的原因，而是强调可

得的或固有的一套专业干预，从而产生服务提供或干预的遗漏或差距。最后导致公众对政策越来越不满意，形成“每一个专业都是对大众的背叛”的理解。

（二）碎片化治理的根源

碎片化治理根源于官僚制的内在特性。自从亚当·斯密将劳动生产力的增进视为分工和专业化的结果之后，分工和专业化便成为现代社会的一个重要标志。韦伯研究官僚制的出发点有两个，一个是理性化，另一个就是分工和专业化。“官僚制是建立在高度分工和专业化基础之上的，为了有效处理纷繁复杂的事务和解决各种各样的问题，各个部门均有一套稳定且详细的技术规范要求，因此，组织在各个领域都必须配备专家和技术人员，以适应工作需要。”在韦伯看来，按照职能划分的官僚制组织有利于组织成员通过训练掌握专门知识和技能，进而有利于提高组织的工作效率。但是，政府过度强调分工和职能区分将不可避免地造成部门间政策目标与手段的冲突。正如韩保中所述：“官僚体系内部亦会不断地再分工及更专业化发展，进而形成官僚体系内部的隔阂，各机关组织朝向分离方向发展，组织关系便呈现‘碎裂化’的状态。”^①

在这种情况下，治理失灵在所难免。碎片化政府的治理失灵主要体现在两个方面，一个是关于政府的内部管理，另一个则涉及的是公共服务的供给。

1. 由于官僚组织领域界限的模糊性，碎片化政府经常陷入“边界冲突事件”，从而导致资源的浪费和效率的损失

安东尼·唐斯在《官僚制内幕》中运用“领域”这一概念深刻地解释过官僚组织的部门分割现象。他根据官僚组织的特定职能区分将政策空间划分成各个领域带，并认为，现代官僚组织领域的最重要的特性之一就是其界限模糊，而这种模糊性来自于现代社会复杂的相互依赖性。界限的模糊性使得官僚组织争夺政策空间位置的斗争从未停止。尽管官僚组织政策空间内的每一个“边界冲突事件”不会对其生存构成威胁，但是，弥漫在政策空间的不确定性，使得每一个官僚组织对于内部地带的“入侵”和发生在“无人地区”和外围空间及附近的事件特别敏感。

^① 韩保中：《全观型治理之研究》，《公共行政学报》（台湾）2009年第31期。