



国家治理研究丛书

中国政府跨部门 协同机制研究

蒋敏娟 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家治理研究丛书

中国政府跨部门 协同机制研究

蒋敏娟 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国政府跨部门协同机制研究/蒋敏娟著. —北京:北京大学出版社, 2016.3
(国家治理研究丛书)

ISBN 978-7-301-26842-1

I. ①中… II. ①蒋… III. ①国家行政机关—社会管理—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 028025 号

书 名 中国政府跨部门协同机制研究
ZHONGGUO ZHENGFU KUA BUMEN XIETONG JIZHI YANJIU
著作责任者 蒋敏娟 著
责任编辑 胡利国
标准书号 ISBN 978-7-301-26842-1
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
新浪微博 @北京大学出版社
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印 刷 者 北京鑫海金澳胶印有限公司
经 销 者 新华书店
730 毫米×1020 毫米 16 开本 17.75 印张 254 千字
2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷
定 价 50.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370



北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学、财政部财政科学研究所
国家治理协同创新中心

北京大学政治发展与政府管理研究所
(教育部人文社会科学重点研究基地)
研究成果

国家自然科学基金 2012 年度面上项目
“整体政府视角下的中国政府跨部门协同机制
研究(批准号 71173004)”研究成果

总 序

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》庄严宣示,全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。这一宣示既是对于中华民族百年复兴艰难探索历程的深沉总结,也是对于国家和社会发展战略的明确定位,更是中华民族每一成员义不容辞的重大责任。

正是本着这样的历史使命、现实责任和未来追求,2013年12月21日,北京大学、复旦大学、吉林大学共同发起,成立了“国家治理协同创新中心”。嗣后,中山大学、财政部财政科学研究所的加入,使得中心成为四校一所的协同创新单位。中心的核心使命,在于紧紧围绕全面深化改革的总目标和国家治理现代化的重大迫切需求,通过高校与科研机构、国家机关、地方政府、企业事业、社会组织的研究合作,促成政治学、行政管理学、法学、经济学、财政学以及相关学科的协同创新,承担科学研究、人才培养、学科建设和社会服务的重要任务,建成“国家急需、世界一流、制度先进、贡献突出”的中国特色新型智库机构,为推进国家治理现代化培养一流人才、贡献智力支持。

根据全面深化改革总目标,我们具有以下共识:

1. 全面深化改革,推进国家治理现代化,是决定当代中国命运的关键抉择,是实现中华民族伟大复兴的必由之路,同样也是世界和中国现代化历史进程的重大命题。在人类社会现代化发展的历史长河中,在共产党执政规律、社会主义社会发展规律和人类社会发展规律的结合上,探索国家治理现代化的发展规律和中国国家治理现代化的基本特点,是推进中国特色社会主义和国家治理现代化的理论视野和思想使命。

2. 全面深化改革,推进国家治理现代化,必须坚持社会主义现代化的根本方向。这就是说,国家治理现代化必须在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下推进。与此同时,国家治理改革必须在现代化的方向上展开。

总起来说,就是在中国共产党领导下,优化和创新国家治理的主体格局、体制机制和流程环节,提升治国理政的能力,把我国的根本制度与基本制度内含的价值内容、巨大能量和潜在活力充分释放出来并且予以充分实现。

3. 全面深化改革,推进国家治理现代化,涉及经济、政治、社会、文化、生态五位一体的建设,涉及党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合,涉及利益、权力、权利、制度、法律、组织、体制、机制和价值等多方面要素,涉及社会主义市场经济条件下政府与市场、政府与社会、中央与地方、治理体系与治理能力、效率效益与公平正义等多方面关系,需要研究和解决的问题具有复杂性、综合性和高难度,改革需要思维、制度、机制、政策和路径的系统性、整体性和协同性创新,因此,多主体、多学科、多层面、多角度和多方法的科学协同创新,是深化改革思想认知,形成科学合理、现实可行的理论和对策成果的重要方式。

4. 全面深化改革,推进国家治理现代化,在现实性上,必然体现为重大问题及其解决导向,因此,“全面深化改革,关键要有新的谋划、新的举措。要有强烈的问题意识,以重大问题为导向,抓住重大问题、关键问题进一步研究思考,找出答案,着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题”^①,这就需把顶层设计和基层实践、整体推进和重点突破有机结合起来,需要准确把握全面深化改革面临的突出问题和矛盾,把这些重大问题和矛盾转变为研究的议题和课题,围绕这些议题和课题,从理论与实践、规范与实证、体制与机制、战略与政策、规则与价值、体系与能力多方面有机结合出发展开专门研究,形成专项成果,从而不断积累跬步,以助力于国家治理现代化的长征。

5. 全面深化改革,推进国家治理现代化,首先要立足于我国独特的文化传统、历史命运和基本国情,尤其是我国处于社会主义初级阶段这一最大的国情,立足于现实中国看中国。同时,也需要立足于历史和世界看中国,借鉴人类文化和文明的优秀成果,通晓其他国家和地区的积极经验和做法,在马克思主义指导下,在古往今来多种文明的相互交流、比较甄别和取舍借鉴中,不断开拓视野、验证选择、吸取经验教训并形成思路和举措。

^① 《深化改革要有新谋划新举措》,新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/18/c_118176934.htm。

基于这样的共识,中心整理、征集和出版“国家治理研究丛书”,期望对于全面深化改革、推进国家治理现代化有所助益。丛书的编辑出版得到北京大学学校领导、社会科学部领导的指导和支持,得到北京大学出版社领导和编辑的鼎力相助,特此表达衷心的感谢!

中心欢迎各位同仁积极投稿于丛书,具体可见北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学和财政部财政科学研究所“国家治理协同创新中心网”(<http://www.cicsg.pku.edu.cn>)“‘国家治理研究丛书’征稿启事”。同时,任何的批评指正都会受到挚诚的欢迎!

北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学

财政部财政科学研究所

国家治理协同创新中心

2014年12月21日

图 表 目 录

图 1-1	三部门模型示意图	010
图 1-2	广义跨部门协同关系的四种类型	011
图 1-3	中国学者关于跨部门协同的研究视角	026
图 1-4	本书的分析框架	040
图 2-1	分管型副职领导结构	048
图 2-2	国务院议事协调机构组织结构及工作机制	057
图 2-3	国家食品安全委员会组成人员结构	060
图 2-4	中央全面深化改革领导小组成员涵盖各大系统	070
图 2-5	中央全面深化改革领导小组工作安排	071
图 2-6	太湖流域水污染综合治理范围示意图	086
图 4-1	我国食品安全监管的分段监管体制	162
图 4-2	跨部门信息共享面临的障碍(认知地图)	179
图 5-1	影响跨部门协同关系的文化层次	215
图 5-2	文化、信任、合作之间的关系	218
图 6-1	“整体政府”的最佳实践模式	224
表 1-1	协作、协调、协同概念的演化	012
表 2-1	建国初期国务院八大办公室归口管理分工	049
表 2-2	国务院议事协调机构	052
表 2-3	国务院食品安全委员会办公室的主要职责	061
表 2-4	国务院食品安全委员会召开会议情况	062
表 2-5	中共中央常设性的议事协调机构	064
表 2-6	中央全面深化改革领导小组召开会议情况	073
表 2-7	国家反洗钱部际联席会议成员职责分工	081

表 3-1	近年来“政策打架”的案例集萃	115
表 4-1	2008 年国务院机构改革情况	166
表 5-1	跨部门协同的风险与收益	211
表 5-2	个体主义和集体主义的比较	217
表 6-1	联邦核工业管制局(NRC)跨部门关系矩阵(节选)	231
表 6-2	部门责任细化的落实	248

目 录

第一章 导论	001
第一节 研究背景与研究意义	002
第二节 主要概念的界定	008
第三节 文献述评	018
第四节 研究思路、方法及可能的创新	037
第二章 中国政府跨部门协同机制的主要模式及其特点	045
第一节 中国政府跨部门协同的结构性机制	046
第二节 中国政府跨部门协同的程序性机制	091
第三节 中国政府跨部门协同机制的特征	102
第三章 跨部门协同效果评价:跨部门协同失灵现象的考察	112
第一节 公共政策制定中的协同失灵	113
第二节 政策执行与项目管理中的协同失灵	128
第三节 公共服务供给中的协同失灵	137
第四章 协同失灵的技术理性层面分析	146
第一节 先天性的缺陷:动力不足与共识机制的缺失	148
第二节 等级制纵向协同:逻辑悖反与现实挑战	153
第三节 组织结构问题与大部制限度	157
第四节 粗放式管理与沟通失灵	170
第五章 协同失灵的制度理性层面分析	181
第一节 人治与法治:协同的制度化的问题	182

第二节	权力部门化和部门利益化	194
第三节	官本位意识及官员自利性的内在冲动	207
第四节	跨部门协同的文化障碍	213
第六章	探寻合作之路:中国政府跨部门协同机制的重构	223
第一节	目标模式:走向整体政府的最佳实践模式	223
第二节	实践方式:跨部门协同机制重构的基本途径	240
第三节	研究结论与展望	254
附录	访谈目录	258
参考文献		259
后记		271

Contents

I	Introduction	001
1.1	Research Background and Significance	002
1.2	Definitions to the Main Concepts	008
1.3	Literature Review	018
1.4	Research Ideas, Methods and Innovation	037
II	The Main Modes and Characteristics of Chinese Government	
	Cross-agency Collaboration Mechanisms	045
2.1	Structural Mechanisms	046
2.2	Procedural Mechanisms	091
2.3	The Characteristics of Chinese Government Cross-agency Collaboration Mechanisms	102
III	The Effect Assessment of Chinese Government Cross-agency	
	Collaboration Mechanisms; Investigation of Cross-agency	
	Collaboration Failures	112
3.1	Collaboration Failures in Public Policy Making	113
3.2	Collaboration Failures in Public Policy Implementing and Program Management	128
3.3	Collaboration Failures in Public Service Supply	137

IV The Reasons for Collaboration Failures Analyzed from the Technical Rationality Level	146
4.1 Congenital Defects; Insufficient Dynamics and Deficient Consensus Mechanisms	148
4.2 The Hierarchical Vertical Collaboration; The Logical Contradiction and Actual Challenges	153
4.3 The Problem of Organizational Structure and the Limits of Big-department System	157
4.4 Extensive Management and Communication Failure	170
V The Reasons for Collaboration Failures Analyzed from the Level of Institutional Rationality	181
5.1 Rule of Men and Rule of Law; the Problem of Institutionalized Collaboration	182
5.2 Power Departmentalization and Interests Departmentalization	194
5.3 Consciousness of Power Orientation and the Inner Impulse from Official's Self-interest	207
5.4 Cultural Barriers of Cross-agency Collaboration	213
VI Explore the Road to Collaboration; Reconstructing Chinese Cross-agency Collaboration Mechanisms	223
6.1 Target Pattern; Best Practice towards Holistic Government	223
6.2 The Practical Ways of Reconstructing Chinese Cross-agency Collaboration Mechanisms	240
6.3 Conclusion and Prospects	254
Appendix: Interview Contents	258
References	259
Epilogue	271

在当今世界的许多领域,做成事情的关键问题就在于如何实现组织之间的协调。仅仅是通过某些个人的指令,只是管理组织内部的资源和人员是无法成功完成项目的。成功很大程度上取决于其他组织和他们的负责人选择如何行动。

——斯蒂芬·阿克洛伊德(Stephen Ackroyd)

第一章

导 论

随着全球化、信息化和区域经济一体化的发展,政府部门面临大量社会公共问题的“外溢化”和“超边界化”,诸如环境保护、青少年犯罪、食品质量安全、公共事件应急管理公共事务已无力由一个单一的部门来解决,传统的以功能划分的官僚体系受到了巨大的挑战。为了加强政府的整体性和一致性,减少部门职能交叉和相互掣肘,很多西方国家都建立健全了与自身行政体制相适应的跨部门协同机制。但是我国在市场化、社会化快速发展的同时,由于政治体制改革的相对滞后,作为我国政府权力运行机制重要组成部分跨部门的协同机制一直处于非规范化、发育不完全与缺乏约束的状态,政府各个部门各自为政、互相扯皮与推诿的现象屡见不鲜。近年来,如何建立健全中国政府的跨部门协同机制,日益成为政界和学术界关注的热点问题,这对进一步促进资源整合、提高政府的工作效率和综合治理能力、打造服务型政府具有重要的意义。在本著作的开篇,笔者将在介绍研究背景、核

心概念等基础上,对国内外相关研究进行评述,并阐明本书的构思、方法和创新之处等一系列问题。

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景及立论视角

时移世易,随着时代的变迁,政治、经济和文化的演进和发展,世界各国政府治理改革的实践也在不断重建和发展。“政府协同”作为公共行政的永恒主题在新的历史时代也被赋予了新的内涵,形成了新的话语体系。如何加强公共部门之间的协同,消除不同政策之间的矛盾和张力,为公民提供更加整合或“无缝隙”的服务是近年来国际公共行政领域所关注的重要问题。

20世纪70年代末80年代初,西方国家开始进行“新公共管理改革”,这场强调“竞争”和“效率”的改革运动,为西方国家摆脱财政、管理和社会等方面的危机与困境起到了积极的作用,提高了政府的行政效率。然而,随着改革的逐渐深入,新公共管理的弊端也逐渐显现出来,政府机构在分散化、独立化的发展趋势下变得更加“自私”和缺乏联系,每个部门都“认真”地关注自己部门的目标,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。新公共管理运动之后,“部门自我中心主义”极端扩张导致政府在处理社会排斥、犯罪、环境保护、家庭和竞争等跨部门问题中过于迟钝。除了机构裂化的问题,合同出租的适用性以及政治性投入持续增长等问题也成为改革的制约。^① 为了改变新公共管理运动带来的越来越严重的政府管理碎片化状态,英国、新西兰和澳大利亚等改革先锋国家纷纷提出了协同与整合的战略。1999年3月英国工党政府公布了《现代化政府白皮书》,在对前两年政府工作总结的基础上,推出了新工党政府在未来十年内的“协同政府”(Joined-up Government)计划,其目标在于打造一个更加具有协调和整合性的政府。1999年新西兰工党政府上台,特别提出,要解决政府部门“碎片

^① Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme, *Beyond the New Public Management—Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1998.

化”问题——无论是在机构的数量上,还是不同类型的机构方面——包括所有执行(服务输出)的责任机构。为此,工党政府于2001年成立了咨询小组(Advisory Group),检审当前的政府公共管理体系。咨询小组在2001年起的一系列总结报告中,确定了“协调”问题是各个部门绩效低下的“硬伤”。^①为了改变这种状况,这一时期的新西兰政府开始强调“跨部门协同”的改革,即用高度协调与合作的方式来解决社会和经济问题。同样,澳大利亚政府也高度重视跨部门协同的改革,提出整体政府的发展战略。2004年,澳大利亚管理顾问委员会发布报告《把政府联结起来——整体政府对澳大利亚面临主要挑战的回应》,强调要以“一起工作”为口号,形成相应的价值和行为准则来推行整体政府的实施。随着信息科学技术的发展,以及跨部门公共事务和问题的逐渐增多,这场强调各个部门之间合作与互动的改革运动在并没有推行新公共管理改革的国家也日益显现,成为公共部门管理实践中的一个新的热点和趋势。

对中国来说,自1978年以来,政府治道变革的进程也是惊人的。迄今为止,中国政府已经进行了六次大规模的行政管理体制改革。通过改革,政府职能转变取得实质性进展,政府履行社会管理和公共服务的职能明显增强,政府组织结构不断优化,民主决策机制逐渐建立和完善,政府自身的建设和管理也不断加强。但是,综观这六次行政管理体制改革,可以发现我们的关注点一直在政府机构改革上,并逐渐陷入了精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪圈。政府机构林立、缺乏协同、各自为政的现象依然没有得到有效的改善。经济合作与发展组织(OECD)的一份研究报告曾“犀利”地指出我国政府机构设置存在的“严重的整合问题”:紧密相关的组织之间缺乏协作、职能彼此交叉的部门缺乏协同、决策责任分散化、彼此对立的机构同时存在等。^②

针对这种情况,2008年党的“十七大”明确把行政管理体制的改革目标定位为建设服务型政府、用大部制的改革思路整合政府。大部制改革试图通过整合相同或相近职能部门,将政府外部的协调问题“内部化”以此解决职能交叉、政出多门、多头管理的问题。但是“大部制”并不是一剂灵丹妙药,国际经验证明我们不能希冀大部制解决政府管理中的所有争权夺利、扯

① Sylvia Horton and David Farnham, *Public Management in Britain*, Macmillan Press Ltd, 1999, p. 25.

② 经济合作与发展组织(OECD):《中国治理》,清华大学出版社2007年版,第10页。