



国家治理研究丛书

论政府跨部门 协同治理

赖先进 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

论政府跨部门 协同治理

赖先进 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

论政府跨部门协同治理/赖先进著. —北京:北京大学出版社,2015.7

(国家治理研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 26018 - 0

I. ①论… II. ①赖… III. ①公共管理—行政管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 147139 号

- 书 名** 论政府跨部门协同治理
著作责任者 赖先进 著
责任编辑 周丽锦 高桂芳
标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 26018 - 0
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 北京大学印刷厂
经 销 者 新华书店
965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 16.75 印张 231 千字
2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 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

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程中,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、人民当家做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、切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。这就需要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

^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。

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,不断开阔视野、验证选择、吸取经验教训并形成思路和举措。

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

摘 要

本书在分析国内外协同政府、跨部门合作、协同治理等理论的基础上,以政府跨部门协同治理为研究对象,分析了在政府组织内部横向开展跨部门协同治理的必要性和可行性,进而阐述跨部门协同存在的问题及其产生的深层次原因,结合跨部门协同治理的应用和实践,并通过问卷调查实证研究,提出了推进政府跨部门协同治理的机制性建构路径。

本书的主要结论是:

(1) 政府组织内部的跨部门协同也是协同治理的重要内容。公共事务协同治理不仅包括政府与政府以外的社会组织、企业及公民的协同合作,还包括政府自身内部各部门在治理过程中的有效协同。我国公共事务协同治理的体系架构是:国家治理协同是协同治理的顶层体系,政府治理协同是协同治理体系的骨干,社会治理协同是协同治理体系的支撑,其中跨部门协同治理属于政府治理协同。

(2) 跨部门协同治理是化解部门冲突问题的最佳选择。在实践意义上,跨部门协同可以为化解政府跨部门“治理冲突”和大部制政府机构改革形成“生物学”上的有益补充。在理论意义上,跨部门协同既是对官僚科层制的修正和调适,一定程度上也是对新公共管理理论的批判和反思。

(3) 政府跨部门的协同问题主要表现为四种类型:跨部门政策制定的协同问题、跨部门政策执行的协同问题、政府公共服务协同提供问题、政府公共预算管理协同问题。产生这些问题的深层次原因是:部门之间存在利益冲突、部门交流沟通障碍、部门之间目标冲突和职责模糊。

(4) 跨部门协同治理在城市环境治理和危机治理中能够得到有效应用

和实践。在城市环境管理方面,面临日益严峻的城市环境治理问题和挑战,城市环境管理存在碎片化困境,需要构建城市环境协同治理体系。同时,城市危机管理也表现出碎片化分散特征,需要从城市公共危机跨部门协同角度,提升城市危机治理能力。

(5) 经过对跨部门协同治理的实证问卷研究发现,我国政府实施跨部门协同治理的主要动因是:上级行政指令、解决问题、领导者自身协同理念、改善部门间关系等。推进跨部门协同治理面临的主要挑战有:争夺主导权力和利益、合作职责不明和难以达成共识、交流沟通障碍和缺乏信任等。公共管理者在跨部门协同治理中需要掌握的技能是:战略性全局思考和领导力、开放思维、跨部门沟通、冲突管理等。总体上,我国政府跨部门协同取得的治理效果还处于中等偏下水平。解决公共问题、提高政府的整体管理绩效等是跨部门协同治理取得的显著积极效果,跨部门集体行动困难是跨部门协同治理产生的消极效果。

(6) 推进跨部门协同治理,主要应该从跨部门协同运行机制上着手,以“生物学”的机制创新方式,促进跨部门协同治理的实现。建立有效的政府跨部门协同治理机制,这些机制主要包括:公共决策体制机制,提高公共决策协同性;跨部门协同机制,实现碎片化整合;跨部门治理机制,实现整体性治理;监督评估激励机制,保障跨部门协同治理正当、有效。

关键词:协作型公共管理,协同政府,合作治理,跨部门合作,协同治理

目 录

第一章 绪论	001
第一节 问题的提出	002
第二节 国内外理论研究综述	006
第三节 理论价值与现实意义	014
第四节 理论创新和研究方法	016
第二章 协同治理的内涵、演化与体系架构	025
第一节 协同治理是什么?	025
第二节 协同治理理论的演化——基于公共管理学科视角	033
第三节 中国公共事务协同治理的体系架构	049
第三章 政府跨部门协同治理的必要性和可行性	071
第一节 实施跨部门协同治理的必要性	071
第二节 实施跨部门协同治理的可行性	084
第四章 跨部门协同的主要问题与深层次原因分析	090
第一节 跨部门协同问题的表现和类型	091
第二节 跨部门协同问题的深层次原因分析	104
第五章 跨部门协同治理在城市的应用和实践	114
第一节 城市环境跨部门协同治理——以北京市 C 区为例	114
第二节 城市公共危机跨部门协同治理	124

第六章 跨政府部门协同治理的实证研究	139
第一节 实施跨部门协同治理的动因分析	140
第二节 推进跨部门协同治理的主要挑战	146
第三节 公共管理者跨部门协同技能分析	157
第四节 跨部门协同的效果评价和分析	169
第七章 推进跨部门协同治理的机制性建构	185
第一节 完善决策体制机制 提高公共决策协同性和整体性	186
第二节 构建跨部门协同机制 实现碎片化整合	201
第三节 构建跨部门治理机制 推进整体性治理	212
第四节 建立监督评估激励机制 保障治理正当有效	220
参考文献	226
附录一 跨部门协同治理调查问卷	238
附录二 跨部门协同治理问卷统计量表	246
附录三 中央和国家机关部门职责分工协调办法	250
索引	256
后记	259

第一章

绪 论

我坚信我们今天已经处于一个新的综合时代边缘。

在所有知识领域……我们都可看到对大思路和对普遍理论及对将零碎的部分进行重新整合为整体的回归。

——阿尔文·托夫勒：《第三次浪潮》

党的十八届三中全会首次将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。国家治理体系及治理能力现代化建设,将成为我国全面深化和推进改革历史进程的定向南针。^[1]在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,大到国家治理、政府治理、社会治理,小到事业单位法人治理、公司法人治理、学校内部治理、社区治理,“治理”概念被直接提及 24 次之多。“治理”成为新时期我国推进改革与发展的关键词汇。从理论研究上来看,在中国语境和背景下,治理是执政党、政府、社会及市场等各种主体^①各自发挥自身的优势,各就其位,各尽其责,针对复杂的公共事务问题展开协同合作,共同实现治理目标的过程。在这一治理过程中,除政府等主导性力量外,还包含多种类型的参与主体。各种类型主体的公共事

^① 在中国的宏观治理语境和条件下,治理涉及的主体主要包括:中国共产党、政府(含人大、检察院、法院)、企事业单位、社会组织、媒体及公民个人等。不同主体在治理过程中拥有不同的地位和作用,各个治理主体是相互联系的,如何实现治理主体的协同,尤其是政府部门之间的治理协同是本研究关注的主要问题。

务治理活动并不是孤立的,而是相互联系的。正如三中全会决定所指出的“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”一样,实现国家治理、社会治理、政府治理等公共事务治理活动的协同,也是国家治理体系和治理能力现代化的本质要求。在国家治理的宏观命题下,政府治理、社会治理等概念是国家治理的结构模块;协同治理(Collaborative Governance)是国家治理体系和治理能力现代化的功能模块,影响和制约着治理体系效能的整体提升。研究协同治理,对于推进国家治理体系和治理能力现代化建设具有重要的理论意义。

第一节 问题的提出

公共管理者与公共管理学者经常会遇到的共同理论问题是,“什么是最新的公共管理理论?”或者“什么是前沿的公共管理理论?”这个问题在理论界常谈不休。但在当前所处的后新公共管理时代^①,找出一个具有学术共识的前沿理论主题并非易事。一个公共管理学者,无论是与社会学同行交流,还是与自然科学同行沟通,经常会碰到诸如此类的问题。纵观一百多年的公共管理理论(公共行政理论)发展史,许多曾经前沿的理论已然失去“前沿”的地位,例如新公共管理、新公共服务等;有些看似前沿的理论主题,却难以获得学术界的普遍认可,例如公共管理的建构主义等。在公共管理的理论“丛林”中,前沿理论常常受到来自公共管理改革实践的影响而不断发生变化。

^① 新公共管理(New Public Management,简称NPM)是20世纪80年代以来欧美等发达国家推行的政府改革运动,理论界随之也产生了以市场化、民营化及管理主义为核心的新公共管理理论。但是,进入21世纪以来,理论界开始对新公共管理进行批判和反思,一些学者提出应当超越新公共管理,公共管理理论研究由此进入后新公共管理时代。

一、协同治理是公共管理的前沿理论问题

进入 21 世纪以来,以信息技术为代表的现代科技加速发展,以金融危机为特征的宏观经济波动时有发生,实施公共管理的总体外部环境发生着深刻变化。公共管理改革与理论研究也随之掀起了新的发展浪潮。学术界在批判和反思新公共管理(New Public Management)的同时,逐渐提出一些新的公共管理理论研究的核心理念,作为公共管理改革与理论研究的重要替代方案。后新公共管理时代,理论创新主要围绕两个方向展开:一是以治理为中心,跳出以往公共管理研究要么强调公共、要么强调管理的传统思维。在新公共管理理论之后,治理理论开始占据理论主导地位,诸如“公共治理”(Public Governance)等新概念体现出这种理论焦点的转换。二是关注治理过程和治理主体的协同合作,无论是“协同政府”(Joint-up Government)概念,还是“整体性治理”(holistic governance)、“网络治理”(Network governance)都体现了理论界对治理协同合作的高度关注。处于这两个理论发展方向的结合点和交汇点,协同治理^①(Collaborative Governance)正在成为理论界的流行词汇,成为当前各国公共管理理论研究的前沿热点主题。

二、协同是化解治理冲突问题的最佳选择

政府部门间的治理冲突和治理隔阂是当前各国公共管理实践活动所面临的新型问题。这种跨部门的治理冲突问题植根于一般的正式组织。从管理实践活动来看,跨部门协同是组织管理面临的普遍性问题。无论是对于企业组织,还是对于政府、社会组织等公共组织,部门间的协作问题始终制约着组织运行效率的提升。在企业内部,各部门之间存在“部门墙”现象,企业部门之间出现隔阂,对跨界的问题往往采取相互扯皮、推诿的行为,最终

^① 国内学术界又称之为合作治理、协作治理,本书采用“协同治理”概念,既指代各类政府和其他组织对公共事务开展合作共治,也表示在治理过程中各类治理主体之间的协同。

甚至危害到顾客。这种以相互扯皮、推诿为表现的治理冲突现象在政府组织中更是屡见不鲜。政府部门间治理冲突问题,集中地体现在以下方面。

(一) 公共治理中的部门冲突问题

政府部门的权力是有边界的,这决定了任何政府部门在实施公共治理活动时都有一定的领域和范围,一个政府部门不能包揽所有的公共治理活动。随着现代社会经济的快速发展,政府公共治理分工的专业化程度也逐渐加深,政府部门间治理权力的交叉地带日益增多。对于这些交叉地带的公共治理,来自政府部门的合法化治理主体往往有多个,这些政府部门治理主体之间具有不同的部门职能和目标、不同的治理理念和方式,由此造成的部门冲突在所难免。美国国防部和国务部^①经常围绕美国重大的国防外交事务“打架”,产生部门政策分歧和部门冲突。小布什政府时期,以强硬派著称的拉姆斯菲尔德领导的国防部与温和派人物鲍威尔领导的国务部之间意见分歧严重,国防部试图“修理”国务部,部门冲突、争斗激烈。如何避免像国防部与国务部在国防外交事务上相互打架这类部门冲突,实现政府跨部门事务得到有效处理,是美国公共管理理论研究和实践面临的难题。英国地方政府之间在职能相互交叉、共同管理的一些领域,也会产生冲突和摩擦,例如社会福利、卫生管理等。由于我国政府部门之间的分工存在许多重叠,加之经济利益的驱使,政府部门之间围绕部门利益往往产生部门冲突。

(二) 公共政策活动中的政策冲突问题

在公共治理的工具层面,各国政府还普遍面临政策冲突问题的困扰。这些政策冲突现象削弱了政府公共治理活动的实际效果,对公共治理走向善治形成挑战。虽然理论界普遍认为,政府运用公共政策手段和工具能够解决社会领域的公共治理问题,但是,在实践上,政策冲突使得公共治理效

^① 美国国务部(Department of State),中国常称之为“国务院”,是美国联邦政府负责外交事务的部门,相当于外交部,是美国最庞大的政府机构之一,国务院国务卿是政府内阁1号成员。

果大打折扣。以美国的气候变化政策为例,联邦政府与州政府、城市政府、区域联盟气候变化政策之间存在很大的政策冲突和政策分歧,联邦政府在气候变化政策方面倾向于不作为,而州政府、城市政府(主要是东北部和西海岸地区)等治理主体在没有联邦政府的支持下,自主制定了许多气候变化政策和行动。在我国,“政出多门”“政策打架”(“文件打架”)是政策冲突的典型表现。

(三) 跨部门协同是化解治理冲突的最优策略

社会学的冲突理论(Conflict Theories)认为,社会冲突是社会运行的普遍现象,除负面功能外,社会冲突还具有正面的功能(例如促进社会变迁等),是不可避免和消除的。从这个意义上来看,同社会冲突现象一样,公共治理过程中的冲突现象也不可能彻底消除,但可以得到缓和、化解和治理。无论是理论研究,还是实践经验,协同合作是化解政府公共治理冲突的最优策略。一方面,对于公共治理的部门冲突,冲突管理理论二维模式提出了五种策略(回避、退让、合作、妥协、强制),协同合作是冲突双方共赢的最优策略;另一方面,对于公共治理过程中的政策冲突,芝加哥大学夸克教授等学者认为协同合作是解决政策冲突问题的有效手段。^[2]

三、传统跨部门议事协调机制“治理失灵”

传统的跨部门议事协调机制对跨部门如何协调的过度重视,忽视了对跨部门整体治理绩效的关注。在科层组织内部,为解决跨部门协同合作问题,传统的管理做法是设立许多跨部门议事协调机构,推动多部门协同作战。我国行政管理实践活动中,从中央到地方各级政府,都设立了许多议事协调机构,以增强政府部门间的横向联系。跨部门议事协调机构在处理短期性的简单跨部门公共问题时容易奏效,但在实现复杂公共问题的长效治理方面出现“失灵”。

在这种情况下,跨部门议事协调机构出现“治理失灵”的原因是:

第一,跨部门议事协调机构或者机制是临时性的,在推进跨部门工作时,经常会表现出一定的短期性和突击性,缺乏长效性。在治理复杂公共问题时,议事协调机构仅仅局限于短期性的多部门配合,并不能形成跨部门长期、全方位合作的治理格局。第二,跨部门议事协调机构协调难度和成本加大。目前,跨部门议事协调机构林立、繁杂,在实际管理活动中,其发挥作用的原因是上级主要领导的主导和参与,并非议事协调机构本身的功能作用。同时,议事协调机构的膨胀也加重了领导的负担。第三,议事协调机构在促成多部门协同方面收效甚微。许多政府跨部门议事协调机构实际上名不副实,一定程度上只是体现跨部门协同的“花架子”,“出一任务、设一机构”。议事协调机构在跨部门协同中更多是符号意义,政府部门之间相互拆台现象屡有发生,没有走向多部门协同共赢。

总之,传统的跨部门协调高度关注部门之间协调的实现,很多跨部门协调机制仅仅停留在形式上的设定方面,忽视了对跨部门协调本身产生的治理结果方面的考量。跨部门协同治理在跨部门协调的基础上,既实现了跨部门协同,又关注跨部门协同治理的结果,是对传统跨部门协调的丰富和完善。

第二节 国内外理论研究综述

国外协同治理理论研究起步较早。在国外日益兴起的治理理论带动和影响下,近年来,我国学术界也开始了对协同治理的理论研究。对于跨部门的协同治理问题,理论界主要围绕三个方向展开研究:一是以协同治理、合作治理、网络治理及整体性治理为代表的治理理论方向展开;二是以协同政府、整体政府为代表的政府理论方向展开;三是以跨部门合作、协同管理等管理学理论方向展开。总体看来,当前国内外协同治理研究都还处于探索