

新中国重大疫病防控中的 政府协同及实现机制研究

王冠中 著



 人 民 出 版 社

新中国重大疫病防控中的 政府协同及实现机制研究

王冠中 著



 人民大学出版社

责任编辑：马长虹

封面设计：徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

新中国重大疫病防控中的政府协同及实现机制研究/王冠中 著. —北京：
人民出版社, 2019.3

ISBN 978-7-01-020077-4

I. ①新… II. ①王… III. ①行政干预-防疫-卫生-管理-研究-中国
IV. ①R184

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 273712 号

新中国重大疫病防控中的政府协同及实现机制研究

XINZHONGGUO ZHONGDA YIBING FANGKONG ZHONG DE ZHENGFU XIETONG JI
SHIXIAN JIZHI YANJIU

王冠中 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 18.75

字数: 310 千字 印数: 0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-020077-4 定价: 58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

自序

现在呈现给大家的这本书,是我主持的国家社科基金同名项目的最终研究成果。从知识渊源上讲,我与疫病、卫生、健康这些概念本没什么关联,既没这方面的家传,也不是学这些专业出身,研究这方面的内容,纯属兴趣使然。本科阶段,我在安徽大学学的是历史学,与医学史、医疗社会史偶有接触。在大二时,出于对逻辑学的好奇,我偶然翻看了黑格尔的《小逻辑》,但几乎什么也没看懂。看不懂又好奇,怎么办?于是就采取了围点打援的办法,先找一本古留加的《黑格尔小传》来看,记得里面讲过黑格尔死于霍乱流行时的柏林。何为霍乱?该书进一步激发了我去了解疫病的兴趣。沿着这条线顺藤摸瓜,我不仅了解了什么是霍乱,而且查资料过程中,也顺便学习了一下反映欧洲极端民族主义思潮的所谓“黄祸论”。一些欧洲学者将鼠疫在欧洲的蔓延,与蒙古大军西征进行了关联。脑海中的这些知识碎片,大概可以算作我对卫生与健康问题展开研究的一个开端。

到北京师范大学攻读硕士和博士学位后,我学的专业是中共党史,记得当时中共党史专业下面有个研究方向叫“当代中国社会问题与对策研究”,虽然我至今仍没搞清楚为什么会在党史专业下开出这么个研究方向,也不知道这个方向后来何时又撤销了,但当时我一看是研究社会问题,感觉很“实用”,对口味,就毫不犹豫选择填报了这个方向,但当时做的主要是“三农”问题中的村民自治研究,硕士毕业论文写的是《困境与出路:农村剩余劳动力转移与城镇化综合效应的发挥》这么个题目,找材料时偶尔涉及到一些农村的医疗卫生问题。硕士阶段印象最深的事件之一,就是2003年非典爆发后,因隔离政

策实施,同学们被学工部门组织起来“圈禁”在学校露天操场聊天的经历。博士阶段跟张静如先生学习中共党史,对先生在党史时限内的社会史和学术史方面的研究很感兴趣,算是正式读过几本医疗社会史方面的专著。

· 博士毕业后来到首都师范大学政法学院政治学系工作,承担了政治学与行政学本科专业的《政治学原理》、《比较政党制度》、《当代中国政府与政治》等课程,正式成为了高校中从事政治学教学和科研工作的一员。当时考虑,做科研工作,一定得对老百姓有用,且得有相关的知识积累。左思右想,决定在政治学与卫生、健康问题之间建立某种理论上的关联,也即是想在政治学的知识体系和学科话语中拓展出疫病政治学、健康政治学这样的话题来,所以在2009年申报教育部社科基金项目时,以《新中国疫病防控中以执政党为核心的政治资源整合研究》为题,一举拿下了当年的青年项目,很是顺利,这也反映了我“对老百姓有用”的思维与国家各类基金项目主旨的某种契合。但随后的国家社科基金项目申报却不怎么顺利,报了好几次,也换了好几个题目,最终都如石沉大海。2013年从美国访学回来后,反复琢磨,认识到前几次失败的原因,还是“对老百姓有用”的主旨贯彻不到位,所以最终在2014年国家社科基金申报时,改到疫病防控研究上,以《新中国重大疫病防控中的政治协同及实现机制研究》为题进行申报,最终项目批下来了,但把“政治协同”改为了“政府协同”。这就是现在呈现给读者的本书书名的由来。

关于这一书名,还有一些需要向读者朋友交待的细节。当时政治学界都提的是“政府协同”,我为什么申报时自创了一个“政治协同”的概念呢?当时我的考虑主要是基于中国政治运作的现实,执政党领导、党政协同只能用“政治协同”这样的概念来囊括,仅在政府体系内,难以涵盖疫病防控中党政之间的协调配合,当时的申请书中还将此作为一个创新点予以叙述。项目批复后,为了这一字之差,我还通过学校社科处打电话问全国社科规划办,是否是项目录入时搞错了,回复说批的就是“政府协同”而非“政治协同”。开题后跟同行专家聊天,专家说社科规划办之所以批“政府协同”,一是主体清晰,课题研究时操作性强,二是执政党与政府是领导与被领导的关系,用协同概念来表述不准确,也即领导关系不能等同于协同关系。这一解说我在当时认为很有道理,所以随后的课题研究,我就严格区分了领导与协同这两个概念,对新中国历史

上执政党领导政府疫病防控的行为叙述大幅减少。但谁知在结项时,问题又反转了。五位匿名评审专家中有两位,在提出本项目研究的改进意见时,都指出要加强“党和政府在协同防控中的作用”问题,这就让我感觉有点哭笑不得。看样子,专家在同一个问题上意见不一致的情况还很普遍,有时候过与不过,就是点运气。当然,不能忘了感谢各位匿名评审专家,项目结项成果鉴定最后还得了个良好。我深知本项研究成果还有很多不足,欢迎学界同仁和广大读者批评指正。

有关拙著的思维印记,谨记于此,是为序。

目 录

绪 论	1
第一章 政府协同的概念、理论及实践	33
第一节 政府协同的概念内涵	33
第二节 政府协同的支撑理论	42
第三节 行政协调:政府协同的早期实践	50
第四节 大数据与政府协同的展开	53
第五节 公共卫生应急处置实践中的政府协同	55
第二章 新中国成立初期重大疫病防控中的政府协同	58
第一节 鼠疫防控中的政府协同	59
第二节 霍乱防控中的政府协同	73
第三节 天花防控中的政府协同	78
第四节 国家疫病防控体系初建中的政府协同	93
第五节 新中国成立初期重大疫病防控中政府协同实践评析	111
第三章 20 世纪 50 年代血吸虫病防控中的政府协同	118
第一节 血吸虫病的流行及危害	118
第二节 血防机构组建运行中的政府协同	122
第三节 血防科研中的政府协同	131
第四节 血防宣教和群众动员中的政府协同	143
第五节 五十年代血吸虫病防控中政府协同实践评析	151

第四章 新时期艾滋病防控中的政府协同	156
第一节 艾滋病的蔓延、传入及危害	156
第二节 艾滋病防控政策制定执行中的政府协同	164
第三节 艾滋病防控机构组建运行和防艾科研中的政府协同	180
第四节 预防艾滋病宣教和国际合作中的政府协同	185
第五节 新时期艾滋病防控中政府协同实践评析	195
第五章 新世纪非典防控中的政府协同	205
第一节 非典的蔓延及危害	205
第二节 疫情监测报告中的政府协同	217
第三节 疫病危机化解中的政府协同	224
第四节 非典防控国际合作中的政府协同	236
第五节 新世纪非典防控中政府协同实践评析	239
第六章 新中国重大疫病防控中政府协同实现机制及变迁	247
第一节 权威型政府协同实现机制的建立	248
第二节 向混合型政府协同实现机制转型	256
第三节 以信息化推进政府协同实现机制现代化	260
第四节 新中国重大疫病防控中政府协同实现机制演变规律	270
结 语	277
参考文献	281
附表与附图目录	291
后 记	292

绪 论

疫政与荒政一道,是中国学界的传统研究领域。所谓疫政,即疫病政治,重点探讨疫病与政治的关系及人类对疫病的政治应对。疫政研究,用现代政治学和行政学的学科话语来表述,就是探索疫病与人类政治行为、政治关系和政治发展的互动关系,探索政府对疫病的行政应对举措及规律等。新中国成立以来,中国爆发过鼠疫、霍乱、天花、血吸虫病、艾滋病、非典、禽流感等重大疫病,给人民生命财产造成严重威胁和重大损失。中国共产党领导下的人民政府通过整合各方面社会力量,团结一心,众志成城,最终战胜了这些重大疫病,保护了人民生命财产,稳定了社会秩序,用实际行动书写了一部当代中国波澜壮阔的疫政发展史。对疫病的政治应对,除了需要执政党和政府动员社会力量、整合社会资源,做到万众一心、众志成城外,还需要政府体系内部不同层级、不同区域政府以及政府不同部门、不同人员之间相互协调配合、协同作战,才能提高疫病防控效率,达到事半功倍的效果。正是基于此种认识,本书以政府协同理论为基础,将重点探讨新中国重大疫病防控中的政府协同举措、过程及协同实现机制,为此后政府应对突发公共卫生事件提供经验借鉴。

一、问题与选题

早在19世纪后期,恩格斯在撰写《自然辩证法》时便注意到:“自然界中无生命的物体的相互作用既有和谐也有冲突;有生命的物体的相互作用既有有意识的和无意识的合作,也有有意识的和无意识的斗争。因此,在自然界中决不允许单单把片面的‘斗争’写在旗帜上。但是,想把历史的发展和复杂情

况的全部多样性的丰富内容一律概括在‘生存斗争’这一干瘪而片面的说法中,是极其幼稚的。”^①恩格斯这段话在批判社会进化论者错误观点的同时,阐明了协调合作对人类社会发展的重要性。其实,在自然界和人类社会现实中,这种协调合作的现象比比皆是。

在自然界,生物学家用“共生”概念来描述生物之间的协调合作和互利共赢行为。如众所周知的蜜蜂与植物花果之间,蜜蜂通过采集花粉维持生计,同时也为雌雄植株充当“红娘”,使其得以硕果累累;再如蚂蚁搬家,当面对比自己体量大得多的食物时,蚂蚁便会通过群体的力量,有的负责在前面“拉”,其余的则负责在后面“抬”,最终将巨大的食物搬回家中。据以色列科研人员研究,蚂蚁之间的这种协调合作还有其特定的实现机制。通过观察和视频录像他们发现,对于巨型食物,搬运的蚂蚁越多,速度就会越快。而搬运的方向,则由中途新加入的成员负责“掌舵”。每个新加入的成员一般会负责“掌舵”10—20秒,而老成员则会自觉服从新“掌舵员”的方向指挥,由此形成“众蚁搬食力量大”的场景。此外,在海洋生物中,有一种名曰“小丑鱼”的热带咸水鱼,生活在海葵的触手之间,海葵以其威风凛凛的毒素为小丑鱼提供避难空间,而小丑鱼则为海葵招徕食物,双方互利互惠,和谐共生。

在人类社会中,人与人之间的协调配合和互助共赢现象更是俯拾即是。在《政治学》中,亚里士多德在追叙人类社会政治发生的端绪时,用一个通俗易懂的生物现象,阐明了人类社会相互协调配合的重要性。他指出人类社会存续的一个先决条件,在于人种自身的繁衍,而且正如《自私的基因》所描述的,人类有将自身生物特性流传后世的本能。但单个人显然不能完成这一神圣的任务,人类“要使自己遗留形性相肖的后嗣”,使人种得以繁衍,必须有雌雄双方的协调配合,人类“不能单独延续其种类”^②。这一论据虽然难免给人留下“话糙”之感,但理却“不糙”。此外,俄国无政府主义理论家克鲁泡特金对人类社会互助现象的研究,也给我们思考人类社会的协调合作行为以启发。虽然克鲁泡特金将互助认定为一切生物(包括人类)进化法则的观点值得商

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社2012年版,第987页。

^② [古希腊]亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1965年版,第4页。

权,但他对生物互助本能的研究却引人深思。在《互助论》中,他断定:“凡是把个体间的竞争缩减到最小限度,使互助的实践得到最大发展的动物的种,必定是最昌盛、最能不断进步的。……反之,不合群的种是注定要衰退的。”^①这些论点在今天看来,仍然具有说服力。

既然协调配合、互助合作是自然界和人类社会所共有的一个普遍现象,是与竞争一道共同推进人类社会发展的基本动力,那运行于人类社会不同时期、不同阶段的政府,其自身各部分构件是否也存在着协调配合、互助合作的问题呢?在《政府论》中,洛克给出了肯定的回答。洛克在分析政府解体的内因时,特别强调了立法机关的作用,认为立法机关变更会导致政府^②从内部解体,原因是立法机关除了有“受社会委托来表达公众意志”的职能外,还在于“一个国家的成员是通过立法机关才联合并团结成为一个协调的有机体的”^③,如果这个“协调的有机体”结构失衡或发生了变更,政府便会因为协调职能丧失而解体。

综上所述,协调配合、协同作用不仅是自然界和人类社会存续的必要条件,也是政府健全肌体和完善功能的重要抓手。如何通过完善政府各部分构件之间,以及政府与环境间的协同作用来提高疫病防控效率?这是本研究的核心论题。选择研究这个问题,具有如下理论意义和现实价值。

本书的理论意义包括:首先,本研究可以进一步推动协同学在公共行政领域的应用和发展。一般认为,协同学是20世纪70年代初由联邦德国的理论物理学家赫尔曼·哈肯所创立的。哈肯在研究激光现象时注意到,光电子在受到外界激发吸收能量后,会通过彼此间的协调合作和自组织而使自己放大增强,由先前的无序状态转变为有序状态,这种被放大增强的光就是激光。激光现象使哈肯认识到,有必要创立一门科学,来研究宇宙中在普遍规律支配下形成的有序的、自组织的集体行为。1969年,哈肯开始将自己创立的这门科学称之为协同学(Synergetics)。两年之后,哈肯和格雷厄姆合作撰文,专门

① [俄]克鲁泡特金:《互助论:进化的一个要素》,商务印书馆1963年版,第260页。

② 从《政府论》通篇所讨论的问题来看,洛克是在广义上使用“政府”概念的,及政府包括立法机关、行政机关和司法机关等。

③ [英]洛克:《政府论》,商务印书馆1964年版,第135页。

向世人介绍协同学。1972年的埃尔姆国际会议,最终使协同学一举成名。协同学诞生后,除在物理学领域使热力学、天体物理等方面的研究得以进一步深化外,还给化学、生物学、生态学、经济学、社会学、行为科学等方面的研究带来新思维和研究新动力,推动这些学科相关理论不断发展。如在1979年前后,诺贝尔化学奖得主艾根将协同学应用到生物分子学领域,用自组织理论探讨生命起源问题,并由此创立了享誉世界的“超循环理论”。在公共行政领域引入协同学理论,一方面可以揭示出政府体系内部不同子系统间的自组织运动规律,为实现政府体系从无序到有序的动态平衡提供新思想、新视角;另一方面,将协同学的理论方法与现有公共行政理论相结合,催生出“协同政府”、“协同治理”等新概念,有利于拓展公共行政学的研究空间,可以为空空荡荡的公共行政理论“货柜”上增添几件“新品”。

其次,该研究以新中国卫生行政实践为基础,有利于进一步发展本土化的中国政府理论。从现有研究成果看,中国政府理论自新中国成立以来取得了很大进步,尤其是改革开放以来,一些结合中国政府行政实践的成果不断涌现,为本土化政府理论的系统化做出了重要贡献。但也无须讳言,本土化政府理论体系还不太完善,对中国政府理论的基础研究仍需加强。从新中国的卫生行政实践,尤其是重大疫病防控实践出发,来探讨本土化政府理论体系的完善与创新,是一个不可多得的新的切入点和抓手。

最后,本项研究可以拓展中国政治学的研究领域和增强学科话语权。中国政治学的学科发展,从既有成果看,在宏观层面上,对国家各项政治制度,如人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等方面的研究,对国家治理体系和治理能力现代化的研究,对执政党执政方式和执政能力建设等方面的研究,成果累累;在微观层面,对个体政治行为、农村村民自治、城市基层群众自治、人大投票选举行为、贿选与农村政治发展等方面的研究,也极为丰富。存在欠缺和留有空档的,反而是中观层面。重大疫病的应急处置、慢性疾病的预防控制、国家疾病预防控制体系的演化、大数据与群体性疾病预防控制行为的政治学分析等,急需政治学理论和分析方法的介入。这一方面是有效防控重大疫病、完善国家卫生行政体系的现实需要;另一方面更重要的是,这些中观层面的研究,可以

拓展中国政治学的既有研究领域,使卫生行政、疫病防控等关系国计民生的重大领域能够见到政治学的身影,使中国政治学能够在服务现实中增强自身的学科话语权。

在现实中,本选题也有一些重要价值。第一,对疫病防控过程中的政府行为和行政过程展开研究,可以提高疫病防控效率,保障人民生命财产安全和改善民生。疫病仍然是当下威胁中国人民生命财产的重要恶魔。据相关统计,2015年10月(1日0时至31日24时),全国(不含港澳台)共报告法定传染病542178例,死亡1276人。其中甲类传染病中霍乱发病2人,无死亡报告;乙类传染病中,死亡最多的是艾滋病,当月死亡1006人,发病率最高的病毒性肝炎,当月110420人发病。此外,还有丙类传染病报告发病261880例,死亡8人^①。这是一个月的数据,若按年报,此数据毫无疑问会增大。而且,由于疫病主要限定于流行性传染病,所以这里的统计还不包括心脑血管等方面的慢性疾病。这表明,疫病仍然对中国人民生命财产构成了严重威胁。如何提高疫病预防和控制效率,是中国政府卫生治理实践必须破解的重要议题。以往提高疫病防控效率的研究,多聚焦于政府之外的选项,如医疗机构、疾病预防控制中心的工作效率,卫生科研和重大疫病防控药物研究进展,社会民众的卫生素养等,而对作为传染病治理主体的政府,研究却相对匮乏。本研究以协同学理论为基础,探讨新中国重大疫病防控中的政府协同实践和协同实现机制,从疫病防控主体自身的结构发展和功能完善角度,对此后中国疫病防控效率的提高不无裨益。

第二,研究新中国重大疫病防控中的政府协同行为,可以为完善国家疫病防控体系和相关制度建设提供借鉴,为深化国家医疗卫生体制改革和推进健康中国建设提供参考。继“美丽中国建设”成为国家战略后,“健康中国建设”也在中共十八届五中全会上被正式提出,全会公报强调要“深化医药卫生体制改革”,从制度上入手,“建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度和现代医院管理制度”,为“推进健康中国建设”^②提供制度保障。改革开放以来,中国医药

^① 国家卫计委网站:《2015年10月全国法定传染病疫情概况》, <http://www.nhpc.gov.cn/jkj/s3578/201511/c1ed81c420ec40aead46cd4d1c4bc89a.shtml>, 2015年11月20日访问。

^② 新华社:《中共十八届五中全会在京举行》,《人民日报》2015年10月30日。

卫生体制改革如火如荼,伴随改革而来的各种争论也从来就没停止过,但这些争论万变不离其宗,目标就是如何为百姓提供价廉质优的医药和卫生保健服务。探讨疫病防控中的政府协同及其实现机制,就是从政府自身修炼“内功”做起,在制度设计上,使不同层级政府以及政府不同部门做到协同一心和卯榫相连,以此来节省成本和提高政府行政效率,为医药卫生体制改革目标的最终实现提供支持。

第三,本项研究的另一现实价值,就是可以从卫生现代化管窥国家现代化,为推进国家治理体系和治理能力现代化添砖加瓦。中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,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,并就“如何推进”做出了总体部署,提出了路线图和时间表。国家治理体系和治理能力现代化是一个系统工程,它需要每一个具体领域都现代化了,才能实现这个系统工程整体现代化的目标。国家传染病治理,就是这样一个具体的方面和领域。表面上看,传染病治理现代化是医药卫生行业的事,但实际上,这个行业由于与“人的健康问题”紧密相联,而所有行业和领域的现代化又都离不开人,所以传染病治理现代化就这样与整个国家治理现代化逻辑地联系在一起,一个国家传染病治理现代化的水平,也大抵上可以映射出这个国家治理现代化的水平。研究新中国重大疫病防控中的政府协同及其实现机制,就是从增强国家传染病治理协同性出发,来推动国家治理体系和治理能力现代化的一个抓手。就现代民族国家的政治运作而言,国家健康意志的表达,一般由执政党通过立法机构来实现;而国家健康意识的执行,各国则都是通过政府的卫生行政实践来落实。所以政府各部分构件如何在疫病防控中增强协同性和提高协同程度,就会直接反映出这个国家治理的现代化水平。从日常生活的很多现象和实例,我们也可以看出协同本身的价值及其对推进国家治理现代化的贡献。如西汉著名辞赋家扬雄,著《太玄》曰“声律相协而八音生”,阐明了美妙音乐产生于“声”、“律”等元素相互配合和协同作用的道理。如果没有各音乐元素之间的相互协同,那种悦耳的天籁之音就无法产生。交响乐的发展史也已证明了世间事物协调合作、协力同心对于实现整体增强的价值,传染病治理现代化概莫能外。

二、研究现状综述

疫病的传染性和危害性,使人类对其防控早已突破依靠单一政治主体单打独斗的格局,调动多方力量协同防治疫病,已成为世界卫生组织和各国政府的共识。新中国成立以来,中国政府在防治鼠疫、血吸虫病、艾滋病、SARS、禽流感等重大疫病中,摸索出了一套符合国情且行之有效的疫病协同防治机制。然而由于各种原因,到目前为止,学界还未从政治学视野形成对这一问题的专门研究,但相关成果却不少。这些成果为本选题展开研究奠定了基础,下文从国内和境外两个方面对这些研究成果进行综述。

(一)国内相关研究综述

围绕着政府协同和疫病防控两个话题,国内学者的成果大体可以概括为如下三个方面:

一是对协同学、协同治理和“协同政府”理论的译介与研究。为了叙述方便,可以将这方面的研究过程概括为三个阶段。协同学在20世纪70年代创立后,很快在国际理论界产生了深远影响。国内学界对这一理论的关注,自协同学创立之后便已经开始了,并很快将这一理论译介到国内。1981年由张纪岳、郭治安译,西北大学科研处编印的哈肯所著《协同学导论》,是国内较早介绍协同论的成果。到20世纪80年代中后期,国内对协同学的译介和引进便已具备相当规模,以“协同学导论”、“协同学原理”、“协同学讲座”、“协同学引论”、“协同学简介”等为书名的成果相继出版。到20世纪90年代之后,学界习惯于将协同论、耗散结构论和突变论放在一起,称之为“新三论”,与“老三论”(系统论、信息论和控制论)相对应,进行系统介绍和研究。而且此时国内学界对协同论的介绍,侧重于思维层面,强调树立协同思维的重要性。这一时期对协同学的译介和引进,为此后将协同理论用于分析政府行政实践奠定了理论基础,是国内学界研究政府协同问题的理论积累阶段。

国内学界对政府协同问题展开研究的第二个阶段,则是在21世纪到来之后。20世纪80年代在西方兴起的新公共管理运动,其管理主义的价值偏好和市场化的运作导向,使这一运动不可避免地出现一些天生缺陷,如市场化运作带来的地方竞争和势力范围划定,会使公共部门支离破碎,使政府机构出现

碎片化,违背了政府作为市场竞争仲裁者的“天然使命”;倡导公共服务的外包和市场化竞争,虽然目的是为了节省成本和提高政府效率,但在一个制度体系不健全的环境中,这种运作不仅会带来官员贪腐和效率低下,而且还会影响到政府公平、公正使命的发挥,严重的更会引发政府在民众心目中的合法性危机。

为了纠正新公共管理运动的上述不足,西方理论界开始对这一运动进行理论反思。到21世纪初,针对政府碎片化、公私关系失衡等问题,西方公共管理学界提出了整体政府(Holistic Government)和协同政府(Joined-up Government)的概念,试图改进新公共管理运动的上述不足。很快,西方公共管理学的这些理论反思就被中国学者所关注。21世纪以来,以协同政府为篇名的研究文章逐渐增多。有国内学者直接将20世纪90年代以来西方协同政府的改革趋向,看作是新公共管理改革的新阶段,并以英国为例,向国内学者详细介绍了协同政府的概念内涵、产生背景、主要做法和特点^①,对中国行政体制改革产生影响。这方面更详尽的研究,是周志忍教授对Perri6和戈德史密斯、埃格斯等西方学者相关观点的介绍和比较,如从目标、手段、公私合作程度、网络管理能力等维度,将协同政府与科层政府、碎片化政府、整体政府和网络化政府进行对比,为中国行政体制改革和政府治理现代化建言献策^②。

随着“大部门”制改革的兴起,国内学界对协同政府的理论研究,深入到将公共管理理论与中国行政体制改革实践相结合的新阶段。在中共十七大报告中,胡锦涛代表中共中央提出,行政体制改革要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”^③。这里将大部制改革与加强部门间的协调配合一起,作为此后深化行政管理体制改革和建设服务型政府的重要内容,从实践层面为学界深化协同政府相关研究提出了要求。在此种“实践倒逼理论”的背景下,国内的公共行政理论研究,尤其是

① 解亚红:《“协同政府”:新公共管理改革的新阶段》,《中国行政管理》2004年第5期。

② 周志忍:《〈公共管理经典与前沿译丛〉首发系列序》,参见[美]戈德史密斯、埃格斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社2008年版,序2—3页。

③ 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,《人民日报》2007年10月16日。

以“健全部门间协调配合机制”为核心的协同政府理论研究,在学界掀起了一个小高潮。根据在 CNKI 中的检索结果,2007 年至 2016 年,篇名中包括“协同”和“政府”的文章有三百多篇,而且每年发表的篇数整体上呈逐年递增趋势,这 10 年间相关论文发表的总数是改革开放到 2006 年近 30 年来发表相关论文总数的 12 倍还多。

中共十八届三中全会报告提出国家治理体系和治理能力现代化的命题后,协同治理的概念也应声而起,与协同政府的理论研究交相辉映。如桑玉成探讨了社会管理和社团发展中的协同治理问题^①;燕继荣则将协同治理作为公共管理和社会管理的一个学术热点,进行了比较全面的介绍和评价^②,为学界全面把握治理理论做好了铺垫;还有学者专门研究了公共危机管理中的协同问题,提出“构建公共危机协同治理模式”,来解决传统危机管理体系条块分割和单打独斗的弊病^③。此外,还有一些学者在探索推进国家治理体系和治理能力现代化的具体路径时,不约而同地提出了国家治理的协同性问题^④,并将国家治理协同性的提升作为衡量国家治理现代化水平的一个标尺。与此同时,从中央政府部委到地方和基层政府,从高等学校到社会,各种以“协同”冠名的创新中心和研究机构如雨后春笋。代表性的如 2013 年由北京大学牵头,复旦大学、吉林大学、中山大学和财政部财政科学研究所等单位联合成立的国家治理协同创新中心,将协同治理和政府协同问题作为重要研究内容。

这方面的专著最近也是接二连三地出版。如孙迎春的《发达国家整体政府跨部门协同机制研究》,专门聚焦于发达国家同级政府不同部门之间的横

① 桑玉成:《从社团发展看协同治理》,《探索与争鸣》2008 年第 6 期;桑玉成:《官民协同治理视角下当代中国社会管理的创新与发展》,《山东大学学报》(哲社版)2011 年第 3 期。

② 燕继荣:《协同治理:公共事务治理新趋向》,《人民论坛》2012 年第 17 期;燕继荣:《协同治理:社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考》,《中国行政管理》2013 年第 2 期。

③ 张立荣、冷向明:《协同治理与我国公共危机管理模式创新——基于协同理论的视角》,《华中师范大学学报》(人文社科版)2008 年第 2 期。

④ 提出这一问题的代表性研究成果参见薛澜等:《走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向》,《政治学研究》2014 年第 5 期;高小平:《全面深化改革的总目标与治理理论创新》,《中国社会科学报》2014 年 12 月 8 日;何增科:《国家治理现代化的维度与面向》,《人民论坛》2014 年第 27 期;张喜红等:《强化国家治理体系的协同性》,《人民日报》2014 年 9 月 11 日。