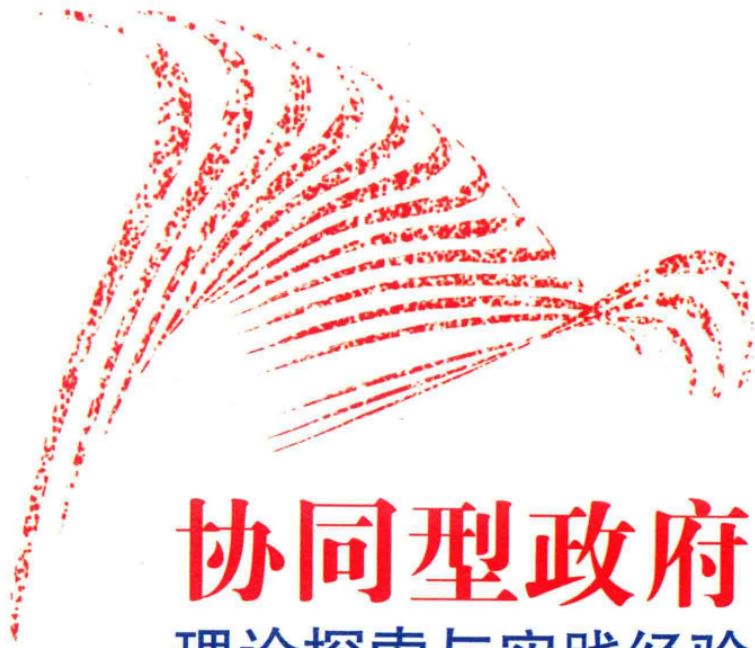




XIETONGXING
ZHENGFU



协同型政府

理论探索与实践经验

协同型政府的核心在于打破社会治理体系的碎片化，
通过政府内外关系的多维互动，
提升社会治理过程的有序性与治理结果的有效性。

李辉 著

新华出版社

青岛市社科规划项目 (QDSKL130111)

中央高校基本科研业务费资助项目 (13CX05043B)

协同型政府： 理论探索与实践经验

李辉 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

协同型政府：理论探索与实践经验/李辉著

北京：新华出版社，2014.3

ISBN 978-7-5166-0905-7

I. ①协… II. ①李… III. ①国家行政机关—行政管理—研究 IV. ①D035.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 036847 号

协同型政府：理论探索与实践经验

作者：李辉

出版人：张百新

封面设计：图鸦文化

责任编辑：唐波勇

责任印制：廖成华

出版发行：新华出版社

地址：北京石景山区京原路8号 邮编：100040

网址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照排：新华出版社照排中心

印刷：北京七彩京通印务公司

成品尺寸：170mm×240mm

印张：12.5

字数：180千字

版次：2014年3月第一版

印次：2014年3月第一次印刷

书号：ISBN 978-7-5166-0905-7

定价：36.00元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

序

本书的作者李辉博士是我指导的硕士和博士研究生，也是我众多弟子中与我学术交流与合作最多的一位。我至今依然清晰地记得，2005年年初，她参加了硕士研究生入学考试，在取得复试资格后，她找到我，表达了读研的想法和职业的规划，希望成为我的学生。实际上，是她在复试中的优异表现征服了我。事实证明，我们师生之间的彼此选择是正确的，从此开启了一段情感交流、学术探讨和相互砥砺的美妙历程。两年后，她又顺利通过博士入学考试，将我们近距离的交往与交流延续到了2010年——她获得管理学博士学位。近十年的交往，我们相互了解，缔结友谊，相互学习，共同成长。在我看来，李辉博士是一个为学踏实、勤恳，为人谦和、宽厚的人。为学方面，她广泛涉猎政治学、管理学、社会学等学科知识，奠定了夯实的理论基础；同时具有较强的学术敏感性，善于从实践中发现问题并积极探索。为人方面，她始终能够做到与人为善、助人为乐，热情而不失真诚，率直而不乏细致。客观地说，我从李辉博士身上所学到的东西，要远远多于我所传授给她的东西。

《协同型政府：理论探索与实践经验》是李辉在其博士论文基础上修改完善的专著，也是其近年来勤恳工作、潜心钻研的结果。作者在占有大量丰富翔实的资料的基础上，综合运用系统分析、历史分析、比较分析以及个案分析等研究方法，分析了“治理时代”对政府的存在样态、管理理念、治理能力以及工作方式等方面形成

的诸多挑战，并在此基础上提出“协同型政府”这一新的政府形态，分析其理论内涵、基本特征、实现机制、面临的挑战以及未来发展等，最终辅之以广佛同城化建设中地方政府间合作的案例对以上理论分析进行说明和验证。

在我看来，本书的创新之处大概体现在三个方面：

一是将当前公共行政领域的时代背景归纳为“治理时代”，并提出其对政府形态的影响和要求。20世纪90年代以来，公共行政的生态环境发生了深刻的变化，全球化浪潮的冲击、公民社会的迅速发展以及信息技术的不断进步，对世界各国政府的存在样态和运行方式形成了巨大的挑战。公共事务、组织环境以及主体间关系呈现出复杂、多变、多元、互动的特征，公共领域的治理结构从单中心向多中心、矩阵式向网络化转变，主体间关系从控制关系向平等关系、竞争型关系向共有型关系转变，公共行动机制从市场机制、政府机制向治理机制转变，公共愿景从善政向善治转变，作者将具备以上变化的时代背景称为“治理时代”。这样一个具有平等、合作、多中心、网络化等特征的时代背景又对政府的角色、职能、理念、管理能力以及工作方式形成了新的挑战。

二是借用协同学和战略协同理论，首次提出一种新的政府形态——协同型政府，并对其内涵、外延、特征以及构成要素进行了系统论述。作者认为，相对于程序化运作的科层制政府和竞争型互动的企业家政府而言，治理时代呼唤一个有机的、不断与内外环境保持互动和平衡的新的政府形态。在公共事务治理过程中，这种政府能够与其他主体（包括其他部门和其他组织）协同行动，形成井然有序、相互促进的治理结构，以实现资源最优化利用与公共利益的最大化实现。协同型政府就是对这种政府存在样态和运行方式的理想化描述。它是一种理念，指协同的观念和协同的文化；也是一

种状态，指主体间通过各种关联和互动方式所实现的资源和要素的良好匹配；更是一种结果，即实现了资源最有效利用和公共利益最大化实现的政府形态；而这种运行状态和行为结果，需要通过新型的政府间关系得以实现。因此，从表现形态来看，协同型政府是善治的政府、无边界的政府、“社会人”政府、使命驱动和政府、灵活应变的政府、“外向型”政府和“魅力型”政府。

三是从中观层面提出协同型政府的实现路径和面临的挑战，为各国政府改革和实践提供理论依据和方法论指导。虽然协同型政府是对政府存在样态和运行方式的一种抽象描述，但作者并未将研究重点仅仅停留在理想描述和理论构建，而是以理论分析和现实考察相结合的方式从中观层面对其实现路径进行了系统分析。从理论层面来看，政策协同与管理协同、资源协同与服务协同是表征和评价协同型政府的核心要素，利益共识、价值共识、资源匹配、能力匹配、制度约束和伦理约束是影响协同型政府实现程度和效果的主要变量。从实践层面来看，协同型政府需要通过政府间合作、部门间整合和协调，以及政府与社会间合作等途径来实现，书中就以地方政府间合作为例对其进行了细致的分析。协同型政府为政府的改革目标和未来发展指明了方向，但同时也不可避免地面临着诸多挑战，包括政府行为的复杂性、协同行动的困境、协同效应的“陷阱”以及协同局面的悖论，等等。

客观来讲，协同型政府是对政府形态和运行方式的抽象描述，现实中并不存在纯粹的、理想化的协同型政府或完全不协同的政府，也不能简单地说哪个政府是协同型政府，哪个政府不是协同型政府。即便如此，本书对协同型政府的理论构建对于现实中各国政府的改革实践仍然提供了方向性的指引，本书的现实意义亦在于此。在《协同型政府：理论探索与实践经验》一书即将出版之际，

作为李辉的导师、同行和朋友，我感到由衷的欣喜和宽慰。希望李辉能够继续保持其对学术的这份热情和执着，再接再厉，为公共管理学科的发展做出贡献，为中国行政体制改革的持续推进奉献力量。谨撰此序以表祝贺，并将这一成果推荐给各位专家学者！

麻宝斌

2013年12月于长春

目 录

序	(1)
绪 论	(1)
第一章 协同型政府的背景	(15)
第一节 治理时代及其对政府的要求	(15)
一、治理时代的背景	(16)
二、治理时代的特征	(31)
三、治理时代对政府角色和能力的要求	(37)
第二节 政府在治理时代的现实表现	(40)
一、官僚制政府的基本特征与现实困境	(40)
二、企业家政府的基本特征与现实困境	(45)
三、90年代以来的新一轮政府改革	(49)
第二章 协同型政府的涵义及特征	(54)
第一节 协同型政府的涵义	(55)
一、协同的涵义	(55)
二、协同的相关概念	(65)
三、协同型政府的内涵	(69)
四、协同型政府的外延	(71)
第二节 协同型政府的特征	(74)

一、善治的政府	(74)
二、“无边界”政府	(77)
三、“社会人”政府	(81)
四、使命驱动政府	(83)
五、灵活应变的政府	(85)
六、“外向型”政府	(91)
七、“魅力型”政府	(94)
第三章 协同型政府的实现	(99)
第一节 协同型政府的实现：理论的推衍	(99)
一、协同型政府的构成要素	(100)
二、协同型政府的影响因素	(107)
三、协同型政府的实现机理	(114)
第二节 协同型政府的实现：以中国地方政府间合作为例	(117)
一、地方政府间合作的动因	(117)
二、地方政府间合作的策略	(120)
三、地方政府间合作的过程	(124)
第四章 协同型政府的挑战与未来	(129)
第一节 协同型政府的挑战	(129)
一、政府行为的复杂性	(130)
二、协同行动的困境	(134)
三、协同效应的“陷阱”	(139)
四、协同局面的悖论	(142)
第二节 协同型政府的未来之路	(144)
一、构建协同型政府的基本原则	(144)

二、协同型政府的保障机制·····	(145)
三、协同型政府的能力培养·····	(146)
四、协同型政府的文化塑造·····	(147)
第五章 案例：广佛同城化建设中的地方政府间合作·····	(152)
第一节 广佛同城化建设的背景·····	(152)
第二节 广佛同城化建设的进程·····	(155)
第三节 广佛同城化中地方政府间合作的经验与展望·····	(160)
结 论·····	(165)
参考文献·····	(167)
攻读博士学位期间发表的学术论文及取得的科研成果·····	(186)
致 谢·····	(188)

绪论

未来无法预见，但我们却能够构建一些有助于未来的知识，从而引导事物在众多貌似可行方案中，朝一个较满意的方向发展。

——罗伯特·考克斯

一、研究背景与问题提出

21世纪，不仅意味着新的千年，更意味着一个巨变的时代。我们生活的世界，深刻的变化时时刻刻改变着人类的生活方式和秩序。在此之前，世界尽管也从未停止变化，但总的来说是一种增量的、连续性的变化过程，即今天比昨天更好。然而进入21世纪，增量的、连续性的变化突然变成了不连续的、质的变化。欧元取代11国货币、虚拟网络、基因指纹……这一切看似不可思议，却实实在在地冲击着人们的思想体系和历史中形成的各种机制。正如查尔斯·汉迪所描述的那样，世界进入了一个“非连续性变化的时代”^①。

全球化和信息化是推动这一时代变化的两列车轮。全球化改变了人们对国家和社会的观念。原来的社会是处在国家与个人之间，而全球公民社会、超国家状态的出现使人们不得不正视，国家业已成为社

^① 参见 [英] 查尔斯·汉迪·非理性的时代 [M] . 王凯丽 (译) . 北京: 华夏出版社, 2000: 8-9.

会的基本单位。正如卡蓝默所言，“21 世纪的重大挑战是从人类的概念发展到世界共同体的现实”。^① 这一现实将世界连成牵一发而动全局的“多米诺骨牌”，人与人之间、组织与组织之间、人类与其环境之间的相互影响和相互依赖程度空前加强，任一微小事件均可能带来“蝴蝶效应”。信息化改变了人类的生产方式，世界从工业社会迈向后工业社会。工业社会以自然资源为基础，确立了以大量生产和大量消费为基础的社会经济结构。后工业社会以网络信息为动力源，产业轴心从以自然资源为基础的产业向以知识密集型为基础的产业转换，由自然资源向网络转换、由“物品”向“人脑”转换。^② 信息化同时改变了人类的社会生活方式，实现了“坐地日行八万里，隔天遥看一千里”的梦想。新技术手段大大提高了信息传播的广度、速度和深度。复杂性和高不确定性成为 21 世纪社会生活的重要特征。

全球化与信息化催生了全新的治理时代。随着治理理论的兴起，政府内外关系发生了根本性转变。政府内部不同层级和部门之间、不同政府之间，以及政府与其他主体之间的关联度和依赖性增强。在全球层面，国家由公共领域的最高原则变为全球治理中公共行动的基本单位。人们必须在一个全新的、全人类共同体的框架内，重新思考国家、社会等问题。在国家层面，治理架构起政府、市场、社会的新型关系，实现了由单中心到多中心治理的转变、由垂直治理到平行治理的转变。这种新型关系又必然要求政府组织结构与运行机制的调整，实现由条块关系到网络关系的转变、由单独行动、竞争行为到互动合作的转变。在地方层面，全球化与分权化改革的共同作用下，“地方政府正作为相对独立的权威中心被推向历史前台参与到全球化进程

^① [法] 皮埃尔·卡蓝默·破碎的民主——试论治理的革命 [M]·高凌瀚（译）·北京：生活·读书·新知三联书店，2005：8.

^② 甘峰·比较政府新论 [M]·上海：立信会计出版社，2007：1.

中,并履行相应的职责、承担相应的义务,扮演着‘准国家’的角色。”^① 地方政府与上下级政府之间、地方政府与同级政府之间、地方政府与社会之间的关系都在发生深刻变化。在政府层面,治理在纵向上改变了政府层级间的权力控制和等级节制关系,在横向上改变了部门间界限分明、职责同构的基本原则。在很多问题上,各级政府的管辖边界是相互渗透的;各级政府部门的利益与行为也是相互牵涉的。政府不再是层次分明的“夹心蛋糕”,而是部分之间相互依托、相互牵连的“木柱篱笆”^②。总之,无论从全球、国家、地方抑或政府层面,政府的内外关系变得日益复杂,逐渐形成了不同主体、不同层级、不同部门相互交织的网络化格局。这一格局中,权威被日益分解,正式权力的影响力降低;竞争虽然会带来短期绩效,但在错综复杂的相互影响中,很可能对可持续发展带来祸患(例如,地方政府间为争夺资源和市场而进行地方保护,最终却可能导致双输的负面效应)。权威和竞争这两种资源整合与利益协调机制的效能被压缩,复杂的组织关系增加了监督和协商成本。政府需要以全新的观念,建立起新的整合资源和协调利益的机制。

治理的实质在于宏观和微观两个层次上的变革。宏观上,治理建构起政府、市场、社会的新型关系,涉及到各行为体身份意义以及他们之间经济、政治和文化活动框架的规则、规范和原则。^③ 微观上,组织的治理是治理的又一重要组成部分,即“为管理治理体系而创建

① 麻宝斌,郭蕊.全球化时代的地方政府治理模式[J].学海,2008(4):72-77.

② [美]菲利普·J·库珀,等.二十一世纪的公共行政:挑战与改革[M].王巧玲,等(译).北京:中国人民大学出版社,2006:5.A

③ [美]詹姆斯·N.罗西瓏.没有政府的治理[C].张胜军,等(译).江西人民出版社,2001:6.

的物质单位”。^① 尽管治理理论要求重新审视政府的角色与职能，但政府仍然是治理时代的重要主体，对治理的实现起到至关重要的作用，只是这一时代对政府治理提出了若干新的要求。这些要求主要表现在全球化与信息化时代高度复杂与高不确定性对政府适应能力和应变能力的挑战，治理时代政府角色与内外关系的变化对其合作能力、协调能力、整合能力的要求。然而，反观现实，地方保护与部门保护、恶性竞争与重复建设、资源内耗与信息孤岛；政府与社会间缺乏信任，相互抱怨……这些现象表明，为机械、稳定环境所设计的官僚制政府模式无法适应复杂、变动和合作形势的需求。声势浩大的新公共管理运动在一定程度上缓解了这种紧张，却没能从根本上突破就政府论政府和职责同构的缺陷，必然在浪潮过后表现出公共管理碎片化、公共性缺失等弊端。新的时代，要求我们用全新的观念和思维，重新审视政府的存在样态、管理理念、治理能力及工作方式，重新思考政府未来的发展方向。

20世纪90年代后期，旨在适应变化、增进合作、促进协调的新一轮政府改革在各国悄然兴起。英美等西方国家的政府改革突出表现为联合行动的政府（Joined-up Government）、整体性治理（Holistic Governance）和网络化治理（Governing by Network）。在政府内部结构和运行机制上，一站式服务、大部门改革等措施，力图使政府部门间由各自为政走向整体运作。^② 在政府外部关系上，强调政府、市场和社会的多元合作，实现资源的最优化利用和公共服务水平的提高。新形势下，中国政府的治道观念也正发生着新的变化。在政府与社会的关系上，积极倡导“党委领导、政府负责、社会协同、

^① [美] 詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理 [C]. 张胜军, 等 (译). 江西人民出版社, 2001: 7.

^② 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理 [J]. 中国行政管理, 2008 (10): 52-58.

公众参与、法治保障”的社会治理格局，通过多元合作提高社会治理的整体水平。在政府内部结构和运行机制上，大部委改革力图解决部门间职能交叉、各自为政的弊端，实现政府运行机制的协调性。就地方政府间关系而言，珠三角、长三角等经济区一体化纵深推进，上海、杭州等都市群快速发展，广佛、沈抚等同城化现象陆续出现。合作成为中国地方政府间关系的发展趋势。

面对治理时代的挑战，需要对政府的存在样态和运行方式进行全方位、一体化的思考。与程序化运作的“官僚制政府”和竞争型互动的“企业家政府”相对应，治理时代，政府更应像一个活的生物有机体，不断与内外环境保持互动和平衡。在此背景下，政府不应固守权力中心和竞争思维，而应以开放的胸怀顺应合作治理的主流趋势；不仅要关注自己机构的事务，承担规定性职责，更应与其他政府和其他主体建立密切联系；不仅要善于寻求和参与合作，更应善于在合作中扮演主导角色，凝集力量、整合优势，把政府和非政府的资源有效连接起来。

基于此，本文在系统分析时代发展和行政生态变化的基础上，以统合政府内外各种关系和行为的新思维，提出“协同型政府”的观念，并系统阐述协同型政府的涵义、特征、实现、挑战及未来。

二、研究内容与主要观点

“协同型政府”是适应治理时代需求的政府形态。界定和描述治理时代是本文首先要解决的问题。在整理大量关于时代背景和特征的文献基础上，本文着重从以下几方面阐述治理时代这一命题：其一，全球化是治理时代的宏观背景，信息化是治理时代的技术支撑，公民社会的发展是治理时代的社会基础，治理理论是治理时代的理论基础。其二，治理时代是一个全新的时代。它意味着由单中心向多中心、由矩阵式向网络式治理结构的转变；主体间由控制型向平等型，

由竞争型向共有型关系的转变；由规则和竞争为主导，向以合作和集体行动为主导的公共行动机制的转变；由善政向善治的价值取向转变。其三，治理时代对政府的角色、职能和能力提出了新的问题和新的要求。政府应更多以合作者和协力者的角色参与到公共治理中，与其它主体一道共同承担治理责任。政府又必须作为多元治理主体中的特殊一员，以协调者和服务者角色为合作治理和实现善治提供良好的治理环境，起到搭建合作平台、规范合作行为、把握合作方向等元治理功能。在治理时代多元、复杂、多样和互动的环境下，政府需要不断提高其战略规划的能力、促进合作的能力、整合资源的能力，以及协调利益的能力，不断提高政府运行机制的协同性和府际关系的协调性。

在描述治理时代对政府角色、职能和能力要求的基础上，本文系统阐述了现存政府形态的弊端，并对 20 世纪 90 年代以来各国兴起的新一轮政府改革进行客观描述和评价。主要观点包括：其一，官僚制政府是最具理性精神的政府形态，但在治理时代多元、复杂、多样、互动的行政生态下，理性官僚制面临着诸多现实困境。其二，企业家政府是具有创新精神和竞争意识的政府形态，但这一政府形态并不能适应治理时代以合作为主流的公共行动机制，且由于强调私营组织的管理理念和竞争思维，容易导致公共管理和公共服务的碎片化。其三，20 世纪 90 年代各国新一轮政府改革倡导整体性、网络化和合作治理，但这些改革由于缺乏对政府存在样态、治理理念等方面的统合性认识，易导致政府改革的盲目性。在此基础上，本文提出新形势下应以新的思维重新审视政府的存在样态与运行方式。

系统阐述协同型政府的内涵、外延及特征是本文的重要内容之一。“协同”的概念主要以物理学家哈肯的协同学和企业管理中的战略协同为理论基础，强调集体行动的自发性和自组织过程，强调主体间资源和要素良好匹配的状态，以及整体功能大于局部功能之和的效

应。协同型政府是主体间通过多种形式的关联和合作，最终实现协同状态和协同效应的政府。从“目标—关系—行为—风格”的组织分析框架出发，协同型政府表现为善治的政府、无边界的政府、“社会人”政府、使命驱动政府、灵活应变的政府、“外向型”政府和“魅力型”政府等特征。

本文第三章继续对协同型政府的构成要素和实现机制做理论层面的探讨，并在实践层面上，以地方政府间合作为例，说明各层面的政府合作，既符合协同型政府的一般规律，又存在其自身的特点和规律性。理论层面上，政策协同与管理协同表征协同型政府的状态；资源协同和服务协同表征协同型政府的效应。从影响因素来看，协同状态和协同效应可以看做是协同意愿、协同资本和协同保障的函数。协同意愿受到利益共识和价值共识的影响；协同资本包括资源匹配和能力匹配；协同的保障通过制度约束和伦理约束实现。利益共识和价值共识是主体间相互关系的影响因素，居于各影响因素的中心；在利益共识和价值共识基础上，资源匹配和能力匹配是主体间相互作用的客观基础和必要条件；制度约束和伦理约束是在前两个维度、四个变量基础上，进一步规范主体行为，最终实现协同状态和协同效应的保障。从动态的实现机理来看，可以把协同型政府的实现看做是在利益共识和价值共识基础上，建立起主体间相互依存的关系；经过充分博弈和相互作用，达到政策协同和管理协同的状态；最终实现资源协同和服务协同的过程。整个过程是一个包含着“输入—处理—输出”、循环往复且可逆的环路。一方面，当一次循环顺利完成时，利益共识和价值共识得以深化，合作所需的资本和能力得到积累，制度和伦理规范不断完善。在面临新的机遇和挑战的情况下，会进入下一次循环，合作的范围、深度和广度得到拓展，政府内外关系的协同性，以及政府行为的回应性和灵活性进一步提高。另一方面，当这一过程的某个环节出现问题而无法继续时，会返回到上一环节，重新进行所需能量的