

中国政府跨部门协同机制探析

——一个叙事与诊断框架

周志忍 蒋敏娟*

【摘要】 论文以部门间横向关系为重点，对中国政府跨部门协同机制做系统梳理和审视。第一部分聚焦于“结构性机制”，对中国跨部门协同的主要组织模式进行比较分析，确认中国跨部门协同的主导模式及其主要特征；第二部分从实际效果或“绩效”差距着眼，围绕政策制定、政策执行与项目管理、公共服务供给三个层面，总结描述我国存在的跨部门协同失灵现象；第三部分集中于跨部门协同的“操作规则”层面，对中国面临的特殊挑战进行分析评价，试图从“技术理性”角度对协同失灵做出理论诠释；第四部分从“制度理性”层面，探讨中国国情下跨部门协同失灵的体制因素和深层次原因；最后是结论、推论和对研究的进一步说明。

【关键词】 整体政府 跨部门协同 结构性协同机制 程序性协同机制

【中图分类号】 D035

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2013) 01-0091-27

* 周志忍，北京大学政府管理学院，教授；政治发展与政府管理研究所，研究员。蒋敏娟，北京大学政府管理学院，博士研究生。

基金项目：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》(71173004)。

随着党的十八大的胜利召开,中国行政体制改革将进入一个新阶段。在继续深化职能转变的同时,行政体制改革的侧重点将从机构改革转变为机构改革与运行机制、管理方式改革并重^①。健全部门间协调配合机制,无疑是完善运行机制和创新行政管理方式的重要组成部分。

发达国家跨部门协同的努力是在“整体政府”的旗帜下进行的。整体政府理念及其相关改革被视为“21世纪公共服务改革最鲜明的特征,就像20世纪末‘新公共管理’或‘政府再造’所带来的变革一样”(Laugharne, 2003: 164)。从实践看,发达国家的跨部门协同有多种表现形式:同级政府之间、同一政府不同职能部门之间的“横向协同”;上下级政府之间的“纵向协同”;政府公共部门与非政府组织之间的“内外协同”;反恐或国际援助领域的国家间协同等。

跨部门协同的学术研究在我国刚刚起步,除介绍、评述相关理论和发达国家实践外,相关研究侧重我国特定政策领域协同实践的案例分析^②,少数涉及大部制下协同机制构建的规范研究^③,对跨部门协同实践的系统梳理、总结和分析还很薄弱。问题在于,缺乏对现状的系统把握和领悟,制度和机制设计就缺乏基础。本文聚焦于政府内部,以部门间横向关系为重点,对我国跨部门协同机制做一系统的梳理和审视。第一部分梳理和描述现有的跨部门协同的“结构性机制”;第二部分从实际效果或“绩效”差距入手,描述我国存在的跨部门协同失灵现象;第三和第四部分分别从“技术理性”和“制度理性”层面,探讨导致跨部门协同失灵的主要因素;最后提出结论、推论并对研究做进一步说明。

① 十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出:要“完善行政运行机制”,“实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变”。十八大报告中再次强调要“创新行政管理方式”。

② 如褚松燕:《行政服务机构建设与整体政府的塑造》,《中国行政管理》2006年第7期;王玉明:《广东环境治理中政府协作困境及原因分析》,《广东省社会主义学院学报》2009年第4期;朱德米:《构建流域水污染防治的跨部门合作机制》,《中国行政管理》2009年第4期;颜海娜:《我国食品安全监管体制改革——基于整体政府理论的分析》,《学术研究》2010年第5期。

③ 如刘伟:《论“大部制”改革与构建协同型政府》,《长白学刊》2008年第4期;麻宝斌、仇赞:《大部制前景下中国中央政府部门间行政协调机制研究》,《云南行政学院学报》2009年第5期;乔小明:《大部制改革中政府部门间协调机制的研究》,《云南师范大学学报》2010年第4期。

一、权威主导：跨部门协同的组织模式

跨部门协同可以分为“紧急状态下的协同”和“常态管理中的协同”两种基本类型。两者之间的主要区别在于：①社会关注度不同——紧急状态具有突发性、不确定性、后果严重等特性，容易引起高层领导和社会的高度重视，所形成的政治气氛会迫使相关部门积极协同以寻求解决方案，而常态管理一般不具备这些特性；②资源配置机制不同——处理紧急状态往往超越特定部门或地方政府的资源和能力，需要其他外部资源的投入，紧急状态下这些资源不可能预先进行科学规划，且不惜代价解决问题的气氛容易造成资源配置和使用的低效率；③协同机制和运作过程存在一些明显差别；④所产生的后果不同——紧急状态下协同失灵的负面影响立竿见影，失去的是公信力、政治合法性甚至权位，而常态管理中的协同失灵往往带来“机会”的丧失，包括防止不良事件发生的机会，避免萌芽状态问题扩大化的机会，以及“无中生有”“增进公共价值”的机会（巴达赫，2011）。由于部门和官员很少因为坐失机会受到问责和处罚，常态管理中的跨部门协同会面临主动性和动力不足的尴尬，而通过跨部门协同“增进公共价值”的需求，更多体现在常态管理中。因此，本文聚焦于常态下的跨部门协同。

经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation Development, OECD）把跨部门协同机制分为两大类：“结构性协同机制”（structural mechanisms）和“程序性协同机制”（procedural mechanisms）（OECD, 2000）。结构性协同机制侧重协同的组织载体，即为实现跨部门协同而设计的结构性安排，如中心政策小组、部际联席会议、专项任务小组等。程序性协同机制则侧重于实现协同的程序性安排和技术手段，如面临“跨界问题”时的议程设定和决策程序、制度化信息交流平台、促进协同的财政工具和控制工具的选择等。本部分立足于“结构性协同机制”，总结、描述我国跨部门协同的主要模式及其特征。

（一）以权威为依托的等级制纵向协同模式

官僚制（又称科层制）的特色之一是分工和专业化，这必然催生协调的需求，因而协调是公共行政的永恒主题之一。官僚制又强调权力集中基础上的高度统一，其协调机制相应具有两个明显特征：一是对权威的高度依赖，二是信息的纵向流动。在典型官僚制下，如果两个平级部门或单位之间出现需要协调的事项或冲突，解决办法是报告给同一上级，或者由上级仲裁，或者在共同权威的指导下，相关方拿出解决方案或妥协办法。伯恩斯（Burns）曾对此作过形象的描述：“一个人的管理等级越低，他会发现每一个人的任务被其上级规定得越来越明确。超过一定的限度，他就没有足够的权力、足够的信息，通常也没有能够进行决策的足够的技术能力。……他只有一条路——向他的上级报告”（伯恩斯，1990：34）。奥斯本（David Osborne）和盖布勒（Ted Gaebler）指出，“只有处在金字塔顶端的人才掌握足够的信息而作出熟悉情况的决定”（奥斯本、盖布勒，1996：16）。

我国的行政体制存在“官僚制不足”和“官僚制过盛”双重特征，因而需要推进“理性重建”和“去官僚化”的双向努力。“官僚制不足”主要表现为法制基础相对薄弱、职能分化和专业化不足、运作规范化不足、人事管理中功绩制原则未能充分体现等；而“官僚制过盛”则表现为权力的过分集中、金字塔组织结构对层级节制的过度依赖、过程导向而非结果导向的控制机制等（李若鹏，2000）。与官僚制过盛的几点相对应，我国跨部门协同的主导模式可归结为“以权威为依托的等级制纵向协同模式”。

权威可划分为“职务权威”和“组织权威”两种基本类型，前者以任职的领导者个人为代表，后者则以拥有特定权力的机构为代表。相应地，等级制纵向协同模式可以细分为“以职务权威为依托”和“以组织权威为依托”两种基本类型。

“以职务权威为依托”的纵向协同主要依赖领导者的“职务权威”，协同的结构性载体则是各级各部门的领导和大量副职岗位，以及副职间的分工和分口管理。跨部门事项如果发生在同一个“职能口”内部，共同权威基本上能较快实现部门间的协调配合或解决冲突；如果发生在不同的“职能口”由几个领导

分管，不同职能口主管领导之间会采用多种形式进行协调，一般只有涉及到重大事项时才会启动这一过程。

“以组织权威为依托”的协同可以说是“以职务权威为依托”的协同的一个变种，同属等级制纵向协同模式，具有依赖权威和信息纵向流动的共同特性。两者之间的主要不同点在于：①“以组织权威为依托”意味着把主管领导的个人权威转变为机构的组织权威；②在构建协调组织架构的过程中会明确职责分工、领导体制和运作方式，可以说在协调的制度化、规范化方面进了一步；③协调机构一般会设立相应的辅助工作机构，有助于摆脱“以职务权威为依托”协同模式对领导者个人观念和个人能力的过度依赖。

在我国实践中，“以组织权威为依托的纵向协同”的主要载体，就是常设或临时议事协调机构，即为完成某项特殊或临时性任务而设立的专门协调机构。常设议事协调机构如“国家国防动员委员会”、“国家食品安全委员会”、“国家能源委员会”、“国家安全生产委员会”等；临时性议事协调机构如“国务院三峡工程建设委员会”、“国务院南水北调工程建设委员会”等。这些委员会多由国务委员以上的领导人挂帅，所以具有等级纵向协同的特性。议事协调机构在涉及跨部门合作事项上发挥了重要作用，但近年来在一些地方出现了盲目扩张和泛滥的趋势，因此，十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确提出要“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构”，国务院和地方政府相继进行了清理议事协调机构的工作。

（二）以“部际联席会议”为代表的横向协同模式

发达国家当代行政改革是在“突破”或“摒弃”官僚制的旗帜下进行的，官僚制“以权威为依托的等级制纵向协同模式”相应被视为过时、落伍的象征，而以自愿、平等、共识为标志的横向协同，正日益受到青睐并成为新的时尚。横向协同的主要组织载体，就是“部际委员会”（interdepartmental committees—IDCs）。按照澳大利亚官方的界定，部际委员会具有几个特点：①官员以各自部门代表的身份正式参与会议；②他们被授权代表部门发言，阐明部门在所涉问题上的立场；③成员构成和业务范围有明确界定，而且受到相关权威的首肯；④决策以共识为基础。简言之，“代表性”和“共识决策”是部际委员会最鲜

明的特征。部际委员会这一组织形式历史悠久,由于与官僚制有历史渊源因而被冷落,目前多称跨部门任务小组或工作小组(taskforce or working group)(Management Advisory Committee, 2004)。

我国的政府部门之间同样存在多样化的横向协同模式,其组织载体首先是专门的协调机构。这方面的典型例子是国务院法制办,承担部门之间法规制定时的统筹和协调。考虑法制办的行政级别,其工作依然属于横向协调模式。

实践中应用比较普遍的是“部际联席会议”。近年来,部际联席会议在“重特大安全事故”“全国古籍保护”“整治非法证券”“全国地面沉降防治”“政府绩效管理”等多个领域得到了积极的推行和尝试,多部门联合发文、联合整治等呈现稳定增长的态势,如2005年中华人民共和国住房和城乡建设部等9部委《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》,2008年中华人民共和国国家发展和改革委员会(简称:国家发改委)等10部门《招标投标违法行为记录公告暂行办法》,2009年国家发改委等9部委《贯彻落实扩大内需促进经济增长决策部署、进一步加强工程建设招标投标监管工作意见》,中华人民共和国国土资源部等12部门《关于进一步推进矿产资源整合工作的通知》等。

与国外“部际委员会”相比,我国的“部际联席会议”具有两个特点。第一,国外的“部际委员会”是协同的一种组织载体,我国“部际联席会议”则更多是一种工作机制,既不是一个领导岗位,也不是一个实体组织。第二,国外的“部际委员会”可以常设也可以临时,我国的“部际联席会议”都具有临时性^①。需要说明的是,如果部际联席会议由国务院领导牵头,这样的部际联席会议就具有纵向协调的特征,严格说应属“以权威为依托的等级制纵向协同模式”的特殊形式。

“牵头机构”是国内外通用的横向协同的组织模式。在我国,牵头机构安排存在于两种场合:一是“部际联系会议”设立、运行、撤销过程中有明确的

^① 按照《国务院办公厅关于部际联席会议审批程序等有关问题的通知》,部际联席会议因专项任务启动,工作任务结束后,应由牵头部门提出撤销申请,经各单位同意后,报国务院审批。

“牵头部门”；二是部门职责分工时明确了一些牵头部门。^①不论出现在哪种场合，牵头部门对相关机构没有指挥命令权力，平等协商和共识决策依然是协同的主要特征，因此属于横向协同的特定形式。牵头部门安排所解决的只是一个简单的组织问题，平等主体共同行动需要提议或发动者，需要组织协调者。

（三）围绕专项任务开展的条块间横向协同模式

不同层级政府之间的纵向协同（府际协同）无疑是整体政府的重要方面。本文聚焦于横向跨部门协同，“府际协同”应该说超越了研究范围。但是，我国实践中存在多样化的“条块间横向协同”机制，从协同模式的系统描述、分类、比较需求看，需要对条块间横向协同模式做一讨论。这方面的一个典型例子是，根据国务院批复的《太湖流域水环境综合治理总体方案》的要求，我国建立了“省部际联席会议制度”，用来协调太湖流域的水环境综合治理工作中的重大问题。省部际联席会议由国家发展和改革委员会召集，相关部委与江苏、浙江和上海为成员单位。通过明确各成员单位的职责、分解任务、沟通信息、交流情况，提高各管理主体的整体行动能力（朱德米，2009）。

以省部际联席会议为代表的“条块间横向协同”组织模式具有几个特征：①为专项任务或者综合性项目而启动，涉及条和块、中央部门和地方政府的关系；②与“部际联系会议”集中于政策制定不同，省部际联席会议既有政策制定职能，也肩负政策实施的职责；③跨部门协同涉及纵向条块关系，但从行动主体的行政级别上看，应归属横向协同机制；④中央部委拥有对省级政府进行业务指导的权力，同时掌握地方政府需要的一些重要资源，因此在协同可运用的手段或工具、运作过程、实际效果等方面，与“部际联系会议”有一些明显的不同。

在以上三个模式中，等级制纵向协同模式无疑占据主导地位。在结构上的表现，这就是副职职数的显性或隐性持续扩张，议事协调机构的膨胀和泛滥；在运行机制上的反映，则是各级领导批示的持续大幅度增长，在处理各种问题

^① 《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出：“理顺部门职责分工，坚持一件事情原则上由一个部门负责，确需多个部门管理的事项，要明确牵头部门，分清主次责任”。

上发挥“决定性作用”，成为各级党政系统“政治运行的重要手段”（胡贲，2010）。与此形成对比的是，发达国家日益青睐的以自愿、平等和共识决策为特征的横向协同，则被忽视甚至受到抑制，比如对部际联席会议采取“从严控制”的原则并明确规定其临时性质。从发展动向看，自十七大报告提出“健全部部门间协调配合机制”以来，各级政府的相关努力似乎多在围绕等级、权威做文章，把大部制视为解决协调问题的主要途径，比如广东顺德的“党政合一”或“党政联动”模式（陈芷伊等，2009），浙江富阳的专委会制度等（夏燕，2008）。

二、运行机制软肋：协同失灵现象考察

多样化组织模式的存在、副职职数的扩张，议事协调机构的泛滥、领导批示的大幅度增长等，证明跨部门协同已成为我国政府管理实践的普遍需求。种种努力的效果如何？本部分的讨论遵循问题导向的原则，即无意对跨部门协同的现状进行全面总结和评价，而是聚焦于现实问题的系统审视和梳理。这一批判视角的意义在于：用系统事实和证据展示“健全部部门间协调配合机制”的必要性和迫切性；体现行政管理学以解决问题为导向的学科特征；为后面的问题诊断提供事实铺垫。

在澳大利亚政府看来，跨部门协同可以应用于公共事务管理的三个层次：政策制定中的协同；政策执行和项目管理中的协同；公共服务提供中的协同（Management Advisory Committee，2004）。这里按照跨部门协同的层次分析框架，对我国实践中存在的协同失灵现象进行梳理和描述。

（一）公共政策制定中的协同失灵

“政策整合”概念常常被用来描述政策制定中的跨部门协同。按照 OECD 的观点，政策整合主要体现在“横向”和“时间”两个维度：“横向整合”旨在确保单个政策之间相互支持，避免政策目标相互冲突或政策内容不一致；“时间维度整合”旨在确保当今政策在可预见的未来具有持续效力。这主要包括两点，一是突出公共政策的前瞻性，二是为根据环境变化进行政策调整做出合理的制度安排（OECD，2000）。鉴于时间维度的整合涉及单部门决策和跨部门决策

等复杂情况，这里主要从横向整合角度讨论决策中的协同失灵现象。

协同失灵首先表现在政策产出上，政策、法规、标准之间相互矛盾冲突：律师在看守所会见在押当事人的权利，新修订的《律师法》和《刑事诉讼法》做了完全不同的规定；关于婚前检查，新修订的《婚姻登记条例》与《母婴保健法》存有明显的冲突和矛盾；国标《农产品安全质量无公害畜禽肉安全要求》允许敌敌畏残留，但《火腿卫生标准》并没有规定允许残留，结果是，用“无公害”畜禽肉制成的火腿，却遭到工商部门的扣留和处罚（靳莉，2008；陈泽民，2005）。

协同失灵的另一表现是决策的碎片化。以数年前解决大学毕业生就业问题为例，组织部门扩大“村官”录用规模，国资委要求国有大型企业扩大人员录用，教育和科技部门要求教师雇佣助研，基金管理部门则允许从科研经费中为助研支付医保和劳保……似乎各个职能部门都在力所能及的范围内为国家“排忧解难”，所缺乏的是解决问题的总战略和系统方案。

从涉及部门数量、政策产出及其后果等方面看，协同失灵的一个典型案例是出口退税制度。退税额应该根据出口额来定，但我国却是国家提前做出预算指标，由于指标小于实际需求，结果出现了应退未退税款的持续累积。有关部门相继采取了一系列措施解决问题。2001年初，外经贸部、国家税务总局、中国人民银行联合出台“质押贷款”办法，企业可凭有效的欠退税单据作为抵押，向商业银行申请贷款，利息部分省财政贴息80%，余下的20%企业自付。但执行中遇到银行保守惜贷，多数企业没有享受到财政贴息等一系列难题。2002年初，有关部门推出了“免抵退”政策，允许将企业内销产品应上缴的税额与出口产品应退的税额相抵。由于占总数55%~60%的纯外贸企业难以受益，为了享受这一政策，他们开始考虑进入国内市场。换言之，退税政策的本意是鼓励出口，“免抵退”实际上发挥了鼓励内销的作用。实际结果是，相关政策实施后，应退未退税款仍然持续飙升，到2002年底，全国累积达到2000亿元，2003年更形成了接近3000亿的“超级雪球”（张哲诚、晓溢，2003）。

出口退税涉及发展改革、税务、商务、银行等部门和地方政府，多年努力结果没有打破困局，其中反映出的政策协同失灵表现在许多方面：①国家政策明确了“征多少退多少”的原则，执行中却实施退税总额的计划指标管理，政

策原则和管理规则不一致，人为制造了资金缺口；②中央政府享受增值税收入的75%，却承担了百分支百的出口退税责任，权责不对称影响退税积极性；③出口退税是税收的“减项”，而国家下达的税收指标没有扣除这一“减项”，在征税指标管理制度下，税务部门不愿从中退税；④在强化对银行的市场约束的同时，“质押贷款”要求商业银行承担政策性责任，由于财政贴息不到位、企业还贷不及时等风险，银行保守惜贷使得政策落空。2003年以后，政策规定地方政府承担25%的出口退税责任，但前期生产环节中的增值税分别缴给了当地税务部门，25%的退税责任完全由从事最后环节或出口交易的企业所在的地方政府承担，这种制度安排导致新形式的地方保护，一些省级政府明令出口企业不得采购外省产品。

（二）政策执行与项目管理中的协同失灵

按照行政学创始人威尔逊的说法，政治被界定为制定公法，行政被界定为详细、系统地执行公法。行政就是“政府的执行，政府的操作，就是政府工作中最显眼的部分”（Wilson, 1887: 198）。项目管理可以说是政策执行的特定方式。如果说我国公共政策制定中存在协同失灵的话，那么政策执行和项目管理体系中的协同失灵更为严重。公共政策可以分为资源吸取型、分配型、管制型等多种类型，政策执行中的协同失灵相应表现在这些方面。

第一，管制型政策执行中的协同失灵。多年来，相关政府部门职责分工更为明晰，执法力量、资源、权力和能力等不断加强，但依然出现“九龙治水，天下大旱”的尴尬局面：苏丹红、红心鸭蛋、三聚氰胺奶粉、瘦肉精等食品安全事件年有发生，煤矿、化工等行业安全生产问题屡禁不止，恶性环境生态事件频发；从2004年开始国务院明令停止高尔夫球场用地审批，随后几年相关部委多次发文强调，结果是禁令5年间，全国的高尔夫球场数从2004年的170多个发展到500多个（陈丹，2009）。不仅对社会主体，政府内部监管也问题百出，比如土地违规审批、超标准豪华办公楼不断出现，几轮审计风暴未能解决违规挪用、截留资金等问题，最近发展到一些国家部委竟然使用假发票套取资金。

管制的“链条式溃败”，部门协同不足是重要原因。典型例子是，前些年国

家发改委 17 次下发限价药品名单努力降低药价，都被药监局的新药审批规则化解于无形，企业终止限价药品生产，改变剂型剂量后以新药高价上市，结果是药品价格的轮番上涨。此外，“监管缝隙”在许多政策领域存在，联合执法也会出笑话。2005 年 12 月，浙江省食品药品监督管理局组织卫生、质监管部门人员到铁皮石斛生产企业进行执法检查，在检查原料投料情况时，卫生部门和质监部门的执法人员都坚持原料质量上的行政执法不属自己职责范围，两个部门甚至连现场检查笔录也不肯做（杨辉，2007）。

第二是资源吸取政策执行中的协同失灵。比如，湖南省审计厅通过关联分析省交通规费征稽信息系统数据库和省公安交警部门在籍车辆信息数据库，发现交通规费征稽部门登记的新增入户车辆比交警部门新增入户车辆少 5.46 万台。由于征收机制不完善，源头管理失控，造成交通规费流失约 3.2 亿元，其中 2007 年达 1.1 亿元（陈黎明，2008）。偷税、漏税长期存在，和部门之间缺乏管理协同和信息交流机制有着直接关系。

第三是分配型政策执行中的协同失灵。这方面问题的严重性和管制领域相似，且由于国家加大了分配政策资源投入力度，协同失灵现象日益突出。举例而言，“十五”期间中央财政投入“211”工程和农村中小学危房改造 120 亿元，部门讨价还价的结果，分别由发改委安排 45 亿元，财政部安排 45 亿元，教育部安排 30 亿元。同一专项基金三个部门切分，既没有明确部门的责任分工，也没有建立跨部门信息沟通的制度安排，结果是多头申报和重复审批。2002 年陕西某国家级贫困县遭遇水灾，为修复被冲毁的中小学房屋，该县分别向几个部委申请资金资助，相关部门从各自掌握的中小学危房改造基金中拨款，总额超出实际需求数百万元（中华人民共和国国家审计署，2005）。地方上类似问题更严重：“有人要搞农业休闲观光项目，既可以向农办申请农业综合开发资金，还因为有水库可以向水利水电局申请扶持资金，因为有干鲜果种植可以向林业局申请扶持资金，因为有畜禽养殖可以向农业局申请扶持资金，因为是观光农业可以向旅游局申请扶持资金，因为有道路建设可以向交通局申请扶持资金。项目包装一下，改头换面，同一个项目年年可以申请”。呈现出“各类规划，各自为‘规’；生产力布局，各自为‘阵’；资源配置，各自为‘营’；部门力量，各自为‘战’”一派乱象（夏燕，2008）。审计署 2008 年的一份公告

指出：“无论中央还是地方都没有一个对支农资金进行统筹管理的部门。从中央到省、市、县都有 20 个左右的部门参与资金管理，……由于部门间职能交叉、政策要求不统一、信息沟通不通畅，导致负责资金分配的部门间在项目选择、资金投向上很难协调，项目设置重复，政策目标及内容交叉。”（中华人民共和国国家审计署，2008）

（三）公共服务供给中的协同失灵

按照社会契约理论，政府承担的所有职责都应归属公共服务的范畴。这里的公共服务属狭义界定，即面向法人和公民个人提供的多类服务。服务供给中协同失灵的一个例子是互为前置条件的审批。对食品饮料企业而言，卫生许可是企业注册的前置条件，而卫生部门颁发卫生许可的前提是现场查看场地和设备，新投资者一般没有现成的厂房、设备，卫生部门无法核批。没有卫生许可，工商部门就不能颁发营业执照，没有营业执照就不能投资立项、征地、建厂房和购置设备，即无法满足获取卫生许可的前提条件。各部门的规定都有道理，合在一起就形成一个“怪圈”，严格执行意味着不可能上马任何食品饮料项目（余建国、孟伟，2006）。地方政府采取了卫生“预许可”、领导特批等变通方法解决这一难题，但多年来互为前置条件的审批规则却岿然不动。

公允地说，各级政府在建立一站式政务超市、优化流程、提高服务质量等方面作了创新尝试，取得明显的效果。但同样公允地说，优化投资环境招商引资是背后的主要驱动力，面向个人的服务方面的协同相形见绌。北京人李敏 1998 年赴日本定居，行前按规定注销了户口。2005 年她和家人回北京探亲期间不慎丢了护照，到北京市公安局出入境管理处申请补发时被要求出示户口本，到原户籍所在派出所申请恢复户籍时被告知“先补护照，才能恢复户籍”。一边要求“先办户口才能办护照”，另一边要求“先补护照才能恢复户口”。眼看家人和孩子返回日本，李敏却只能滞留国内。既没有护照，也没有户口的“黑户”状态，已经持续了 3 年（李嘉瑞、孙晶晶，2009）。这一案例反映出的问题是：公安部门内部不同单位之间的规则不一致且缺乏有效沟通，出现问题也没有积极协调。舆论压力之下这一个案可能获得解决，但规则冲突却没有主动考虑解决。

近年来,社区服务日益受到重视并成为新的服务增长点。按理说,一张白纸可以画最好最美的图画,社区服务应通过顶层设计体现出系统性、协同性,但这一新的服务领域依然呈现“业务分散与服务割裂”的特征。社区事务主要按部门职能而非事务分类设计工作流程,职能部门为方便垂直管理,在街道、社区层面都设有自己的对口部门和人员。比如,X市J区社区管理涉及区级8个职能部门,街道5个科室,社区层面“六大员”(低保专干、计生专干、劳保专干、医保专干、外来人口协管员、残疾人协理员等),社区事务分散到了多个工作岗位,彼此之间缺乏沟通和协作,致使很多工作重复,造成人力资源浪费。比如社区人口及房屋信息采集,共有12条信息采集流程,由于“六大员”分属不同层级的不同职能部门,信息交流被“隐形屏蔽”,工作不断低效重复。社区居民具有多重身份,要不断地配合工作人员的工作,多次受到打扰(郑明芬等,2008)。

三、魔鬼隐于细节：技术理性层面的分析

简单比较可以发现,发达国家实现跨部门协同的“结构性机制”,在我国都能找到相似的影子。不仅如此,从数量、级别、人员规模等看,中国跨部门协同机构超过了国外相应机构(周志忍、蒋敏娟,2010)。然而,从上面的讨论可以看出,完整的结构安排并没有带来理想的效果。为什么结构性优势没有转化为结果优势?

构建协同失灵的诊断框架,经济学、社会学、管理学的大量相关研究成果可资借鉴。菲利普斯(Phillips,1960:602-603)于20世纪60年代提出了影响公司之间合作的4个要素:①介入合作行动的组织的数量;②是否存在一个主导性组织及其发挥领导作用的程度;③组织之间价值观和态度的相近程度;④其他组织合作行动产生的影响。惠藤提出了自愿协同有效实现的5个条件:①对协同的积极态度;②组织协同需求方面形成基本共识;③对潜在合作伙伴心中有数;④协同可行性的科学评估;⑤较强的协同过程驾驭能力(Whetten,1981:1-28)。巴达赫(Eugene Bardach)从“客观类”和“主观类”两个维度,对跨部门协同的影响要素做了系统总结(巴达赫,2011:17)。弗林格斯

(Matthew Flingers) 总结了跨部门协同面临的 6 大障碍：①投入和收益不对等实际问题；②法规的约束；③技术不兼容；④关注眼前和局部利益的政治激励结构；⑤部门忠诚形成的文化障碍；⑥技术和能力的欠缺。(Flingers, 2002: 51 - 75) 显而易见，协同失灵涉及的因素太多，诊断框架构建面临理论精当性和现实匹配性的两难困境：理论精当性要求框架的系统性和完备性，现实匹配性则关注框架是否立足国情特色并具有针对性。

我们的诊断框架构立足于现实匹配性。这样，本文叙事和诊断框架实际上走了不同的设计路径：前两部分叙事框架的设计路径是从学理到现实，即按照有关文献设计框架，再把现实证据和案例等整合进框架，描述一个整体图景；诊断框架的设计路径则主要是从现实需求到理论，不是按照有关理论文献和需求构建普适性系统理论框架，而是立足中国特殊情况和协同面临的特殊障碍做重点选择，试图突出对国情特色的敏感性。

既然结构性协调机制没有大的差别，我国协同效果方面的差距可能需从两个层面找原因：一是政治、行政体制及其相应的行政文化，二是程序性机制和运作中的技术细节。本部分聚焦于程序性机制和运作技术，试图归纳出跨部门协同失灵现象的一般或表层原因。

(一) 等级制纵向协同：逻辑悖反与现实挑战

前已论及，以权威为依托的等级制纵向协同依然是我国跨部门协同的主导模式，不管依托职务权威还是组织权威，共同特征是对权威的高度依赖和信息的纵向流动，呈现出官僚制典型的强制性协调格局。以权威为依托的等级制纵向协同存在一个明显的逻辑悖反。官僚制的重要特征之一是强调分工和专业化，跨界管理不可能提上重要日程；官僚制权力集中基础上的高度统一，也适应大工业时代的管理需求；在权力集中体制和跨界管理不那么突出的大背景下，“强制性协调格局”基本胜任工作需要且达到良好的效果。这就是说，以权威为依托的等级制纵向协同，是官僚制下协调的当家法宝，而且确实有效。问题在于，当今政府处于“后工业社会”和信息时代，面对的大量社会问题具有跨界限、跨领域的特征，难以有效结构化；正是非结构化社会问题和功能分化基础上的碎片化治理之间的矛盾和张力，催生了整体政府理念和跨部门协同的系统努力。

这里的逻辑悖反可表述为：用官僚制的看家武器突破官僚制，用过时机制解决今天面临的问题。这也许就是近年来我国副职领导职数膨胀、议事协调机构泛滥，领导批示日益增多，但协同失灵现象依然大量出现的主要原因。

等级制纵向协同在实践中的挑战表现在许多方面。首先是协同的“能力困境”。一般来说，上级领导“站得高、看得远”，具有统揽全局的优势，但对众多部门具体业务的了解把握相对有限。跨部门协同覆盖的业务面广，且较多涉及事务性工作，这对领导人的知识、信息、精力、能力提出很高的要求。此外，领导还要承担推动、指导、监督和评价协同效果的多重责任。这些往往超越领导者的个人能力。

其次是协同的“组织逻辑困境”。管理学早期研究证明，管理幅度超过一定的限度，组织会出现运转失调。帕金森定律则表明，内阁成员扩张到无法有效决策时，必然出现某种形式的“小内阁”或“核心内阁”，内阁成员之间的协调就成为棘手的新任务。组织逻辑困境因此可以表述为：随着协调者的不断增加，协调者之间的协调的重要性日益突出，部门间协同反而退居其次。我国国情下这一问题更加突出，原因是党委、政府、人大、政协机构的统筹设置没有完全到位，副职职数多且不断隐性膨胀（如助理和副秘书长职位）。这不仅要求不同类机构多种协调者之间的协调，而且要求正、副职之间的协调，有可能陷入某种“帕金森陷阱”。

第三是协同的“责任困境”。权力分割必然伴随着责任的分割，从而出现“三个和尚没水吃”的局面。等级制纵向协调特别是专门协调机构的大量设立割裂了职能部门的权力，相应降低了相关职能部门的责任意识和协同的主动性。当责任意识不足和内在动力缺乏时，外力强迫下的协同可能会流于形式主义。正如巴达赫所言，当激励来自于外部立法机关或上级命令时，中层管理者会召集各跨部门工作团队开会，并发布旨在实现合作目标的声明或文件。但这些事务常常毫无生气可言，许多参与者们只是简单地参与整个过程，另一些人则因浪费时间和精力而灰心丧气。原因在于，他们只是希望给领导以热衷合作的印象（巴达赫，2011：149）。

最后是协同的“效率困境”。跨部门议题难以被及时提上领导的议事日程，如果跨部门议题涉及不同“职能口”由几个领导分管，协调效率更为低下。

（二）人治与法治：协同的制度化问题

我国建立了一系列跨部门协调的结构性机制和程序性机制，但普遍存在规范化、制度化不足的问题。规范化不足首先涉及机构的设立，包括设立的必备条件或“门槛”、审批标准和程序等，目前尚缺乏规范的制度规定，或者有关规定过于笼统，上级机关或领导审批成了唯一的把关机制，结果是机构设置的应急被动性和随意性。比如2008年的全国食品添加剂跨部门联合整治行动，涉及农业、质检、工商和卫生四个食品管理主要部门，但业内人士指出，由卫生部门一家实施从头至尾的监管，比联合整治可能更有效。原因在于：食品添加剂并不直接面对消费者，在流通领域也不多见；食品添加剂的监管一直由卫生部门负责，包括标准的制定、生产监督和使用；食品添加剂的生产、销售和使用均有明确范围和去向（靳莉，2008：32）。

第二是责任制度不健全。协调机构的工作目标有哪些？协调效果如何评价？协调失灵又承担什么责任？这些核心问题上也缺乏相应规范。许多协同失灵的案例与此直接相关。比如前面提到的“211”工程和农村中小学危房改造基金，同一专项基金三个部门切分，既没有明确部门的责任分工，也没有建立跨部门信息沟通的制度安排，多头申报和重复审批也就不可避免。再如城市宠物犬管理，注册由公安部门负责，防疫注射由农业部门承担，农业部门有效履行职责以注册信息的及时获取为前提，但多数地方竟然没有相关信息传递的制度规范或明确要求，实践中信息交流成了部门间的讨价还价。

第三，协调管理运作方面的规范化不足现象更为严重，存在也更普遍。这里仅谈一个方面，政策、标准不一致的校正机制和相应运作规范，特别是出现问题时协调启动方面的制度规范。不论部门分工和制度设计多么科学精致，总会出现一些监管空白、交叉或矛盾。比如我国食品监管按原料生产、加工、流通、消费四大环节分工管理，豆芽种植属于原料生产还是食品加工环节就很难分清，超市内的食品现场加工销售行为则融合了加工、流通、消费三个环节。设计制度规范时不可能预料到这些特殊情形，但当由此导致争执甚或法律诉讼时，矫正机制的启动和运作规范尤其重要。前面提到的用“无公害”畜禽肉制成的火腿遭工商部门扣留的事件，相关企业曾把执法者告上法庭，结果被判败

诉。2004年“有毒黄花菜”事件暴露的问题更突出：一方面是用适量焦亚硫酸钠泡制的黄花菜脱水保鲜法获得了国家专利，质检、农业部门干菜质量标准中二氧化硫残留限量是0.1克；另一方面卫生部门依据1992年的《食品添加剂使用卫生标准》，认定黄花菜不能有二氧化硫残留。全国范围围剿“有毒黄花菜”的结果，影响到120万黄花菜菜农的收入，损失金额估计6个亿。此事在温家宝总理、吴仪副总理、回良玉副总理相继批示后，卫生部制定了《脱水黄花菜二氧化硫残量的卫生标准》最终获得解决（靳莉，2008：33）。两个事件都引起社会的关注和热烈讨论，但标准不统一导致重大争议时，跨部门的规则自协调和自动矫正机制明显缺位，结果要么企业成为标准不一的牺牲品，要么在高层领导的干预下“被动和谐”。

制度化、规范化不足必然加剧对权威的依赖，我国的跨部门协同因此体现出浓厚的人治色彩。过度倚赖权威存在的逻辑悖反及现实挑战前面已作讨论，这里仅分析依赖职务权威或“人治协同”特有的两大风险。一是公平、公正缺失的风险。领导就个案作批示或裁决，前提是有关个案必须被呈上领导的案头。这对个案选择机制的科学性提出很高的要求，否则会出现“渠道压倒质量”的结果，即呈上领导案头的，不一定是那些最重要、最急迫或最有价值的个案。此外，在中国的政治文化下，如果某一个案获得领导批示成为督办案件，下级部门往往会不遗余力、不惜代价求得迅速解决，超标准“花钱买平安、买稳定”等成为可能的选择，而对更严重、更急迫但没有领导批示的个案，则置之不理或采用双重标准处理。第二个风险在于，制度化规范化不足导致对人治的依赖，而人治虽然会短期见效，但会在不同程度上对制度化、规范化建设形成掣肘或制约，从而陷入一种恶性循环。

（三）我们就有冲锋号：粗放式管理问题

中国政府管理实践中的缺陷之一是精致化不足。某部长曾用“没有枪、没有炮，我们就有冲锋号”来形容工作面临的困境，这里借用来自形象描述行政管理的粗放化。粗放化表现在许多方面，理念和政策缺乏技术支持；管理缺乏系统思维；政策配套措施不到位；严肃的规划与疲软的监督落实等（周志忍，2010a）。这些在跨部门协同实践中都有不同程度的反映。前面谈到的跨部门协

同的制度化、规范化建设不足，严格讲是制度的精致化不足和操作细节的缺失。我们的制度和政策具有“模糊文化”的明显特征，笼统、原则、抽象，更多是目标、方向或意图的宣示，缺乏具体措施和有效的政策工具。用原全国人大代表、长安集团董事长尹家绪的话来说，“政策上缺乏很具体、实用的东西”“指导性的政策落实到具体层面上，就什么也没有了”（晏成，2004）。

西蒙曾对“行政格言”提出批评：“如果牛顿仅向世界宣布物质的粒子间既相互吸引又相互排斥，那么他就没有给科学知识增加更多的信息。牛顿的贡献在于，他指出引力是被施加的，并提出了对之操作实施的精确规律”。“当人们寻求用格言作为科学理论基础时，情况大都不会令人满意。这并非是因为格言表现的命题不够充分，而是因为格言证实的东西太多。……甚至一门‘艺术’也不能建立在格言基础之上”（西蒙，1996：129-149）。2010年诺贝尔经济学奖获得者奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）特别强调“制度细节”的重要性，在她看来，过于简单化的制度是一种“无制度”的制度，有效贯彻落实只能等待奇迹的出现（奥斯特罗姆，2000：43）。这些观点完全适用于跨部门协同的制度规范建设。

管理粗放还是精致目前尚缺乏客观具体的判定标准，这里只能通过比较来展示。发达国家以证据为基础的决策包含大量的事实、数据、趋势分析，而我国实施了数轮联合土地整治，主管部门竟然否认（或者不掌握）土地闲置“黑名单”；美国海洋委员会主要领导兼职且行政级别低，依然能领导和协调包括副总统代表、总审计长、国务卿等在内实权人物，我国主管部门工作不力，“部门行政级别低无法有效协调”往往成了最有力的托词；英国政府2006年的《解决社会排斥行动计划》中，指导原则、工作重点和具体措施等系统整合，形成了一个跨部门的“政策行动网格”，包括23项具体行动，每项行动的牵头部门、相关责任单位及其具体职责，以及贯彻落实的时间安排等，而我国2007年3月由多个部委联合发布的《房地产市场秩序专项整治工作方案》中，中华人民共和国国土资源部和中华人民共和国财政部任务都是“按照职能分工，负责专项整治的相关工作；参加部际联席会议组织的房地产市场秩序专项检查”，而人们对职能分工的细节不甚了了。类似笼统、原则性责任分工缺乏可操作性，也难以作为运作管理和责任追究的依据。一个更小的细节是，国外相关委员会召开

协调会时强调“最懂行”（best informed）的人员参与，而我国实践中会议参与者更看重行政级别（周志忍、蒋敏娟，2010）。

四、体制之痒：制度理性层面的分析

在讨论了我国跨部门协同技术理性层面的问题之后，不能回避技术理性缺陷背后的深层次问题，从制度理性角度进行分析。所谓制度，指的是人与人之间关系的某种“契约形式”或“契约关系”，“是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为”。诺斯（Douglass C. North）把制度分为三个层次：宪政的、操作性的和规范性行为准则（诺斯，1994）。奥斯特罗姆把制度划分为三个层次：宪政的、集体行动的和操作性的。她指出，“一个层次的行动规则的变更，是在较之更高层次上的一套固定‘规则’中发生的”，集体选择环境中作出的决策“直接”影响操作环境，在宪法选择环境中作出的决策“间接”影响操作环境（奥斯特罗姆，2000：84）。按照这一划分，跨部门协同的程序性机制和运作技术属于操作层次的制度。因此，本部分制度理性层面的分析，严格说是探讨宪政、集体行动等高层次制度对操作性制度改进构成的限制和约束。之所以称为深层次问题，是因为高层次制度决定了技术理性的改进空间，而且借用奥斯特罗姆的话，高层次规则的变更通常更难以完成，成本也更高。

（一）组织结构问题与大部制限度

跨部门协同既然在部门之间运行，必然受到部门设置的影响和制约。尽管经过多轮机构改革和调整，我国现行的行政组织机构和体制仍然存在着不尽科学的地方：机构臃肿，人浮于事的现象仍未彻底改变；专业主管部门仍然偏多，综合协调部门显得薄弱和缺乏活力；部门和层次之间的人、财、事权划分不是很清楚合理；部门之间职能割裂与交叉及管理的真空问题仍然存在。这些都对跨部门协调配合形成障碍。此外，改革开放以来我国经历了数轮大规模的政府机构改革，持续不断的改革是为了适应市场经济建设的需要，但机构的不稳定必然给跨部门协调机制建设带来负面影响。

人们对通过大部制解决协同失灵抱有很高的期望，似乎多数问题会随着大部制改革的到位迎刃而解。问题在于，部门再大，也得有个边界，超越这一边界，职责交叉就是必然的，矛盾和扯皮也是不可避免的，大部门之间也不例外。美国政府被视为大部制的典范，但部门之间的职责交叉依然存在，管理空白、矛盾冲突依然存在，因此才有整体政府和跨部门协同的系统努力。巴达赫对为什么仅靠组织重组难以实现有效协同作了理论诠释：“旧组织安排（比如以地域为基础管理医疗卫生服务）隐含的逻辑虽然备受诟病，但这一逻辑毕竟存在；新组织安排（也许是按照疾病或者功能来管理）隐含的逻辑虽然备受推崇，但如果完全罔顾旧的逻辑，它也不可能成功。旧体制要顾及先前存在的更旧的体制隐含的逻辑，由此导致摩擦和沟通失灵并最终被取代。新体制难免重蹈覆辙。最后，导致旧体制过时的社会发展动态是永久的和难以逾越的，即使组织重组完全成功，这一成功很可能是短暂的。这就像一本最新最权威的字典，墨迹未干，其权威性就已打折扣。”（巴达赫，2011：12）

（二）官本位：体制之痒而非文化之痛

中国跨部门协同存在的失灵现象，和权威主导型协同机制有着直接间接的关系，而权威主导模式的背后，则活跃着官本位意识的影子。一谈到官本位意识，人们往往从历史中找原因，诸如中国传统社会“家国同构”的政治模式，高度集权的行政体制和君权至上的观念等。在笔者看来，传统文化决定论起码不全面，甚至可以说舍本求末。这方面的反证俯拾皆是：法国从古到今体现出高度中央集权的特征，德国人由于浓厚的规则服从意识曾被罗马教皇称为“上帝的顺民”，而且经历过纳粹时代的集权，但两个国家并不存在类似的官本位问题；我国台湾地区受传统文化的影响不亚于内地，威权时期的官本位意识似乎不比内地差多少，但随着民主化改革进程，官本位意识日渐式微。

存在决定意识，制度决定行为，官本位意识在中国有着深层次的制度根源。从国家/社会关系角度看，我国尚处在从全能主义向有限政府的过渡时期，国家掌握了过多的资源，相应赋予官员过多的权力，政府官员成了最热门的职业，官本位相应成为普遍的社会意识。从政府内部来看，官本位意识和干部任用制度有着直接的关系。官员的仕途长期由上级领导决定，必然出现下级对上级不

同程度的人身依附关系。因此，淡化官本位意识不能仅靠对官员个人的指责和道德教育。仅仅靠对个人的批评指责，有点类似于完全依赖对行贿者的严厉处罚来反腐败一样，而体制不健全环境下的道德教育，效果必然有限。

解决官本位意识的关键在“赋权”，即立足国情通过制度创新，以适当形式逐步赋予公众决定官员乌纱帽的权力，借此保证官员眼睛向下，增强对民众需求的回应性。当官员手中的权力成为一种责任、负担而非一种乐趣时，官本位意识就会失去存在的土壤。中央致力于推进民主化，干部提拔任用以民众满意、民众拥戴、民众评价为主要依据等，实际上都体现了这一意图和发展趋势。因此，作为一种新的施政理念，“以人为本”的“新”主要不是体现在价值倾向上，而是体现在实现机制上，其深刻内涵是通过“赋权”，实现“以人为本”从道德自觉向外在约束和制度化的转变（周志忍：2010b）。

（三）权力部门化和部门利益化

国外学者对跨部门协同面临的障碍进行了系统的研究。古尔德纳（Alvin W Gouldner）曾经指出：每个组织都会努力地保持自己的自主性，跨部门合作意味着组织失去了一些自由和自主性，可能因此失去单方面控制结果的能力，同时还可能受到失败的牵连（Gouldner, 1959: 241 - 270）。奥尔特（Catherine Alter）和黑格（Jerald Hage）等人系统描述了跨部门合作存在的风险和代价：失去技术优势；失去竞争优势；失去资源（时间、资金、信息、原材料、合法性、地位等）；失去单方面控制结果的能力；目标偏向或目标置换；失去稳定性和确定性等（Alter & Hage, 1993）。结论是，保护权力和地盘是任何政府部门的天然倾向，除非外力迫使，政府部门常常倾向于规避跨组织的关系。这些障碍和挑战我国同样存在，但中国跨部门协同面临一个特殊的阻力，那就是权力部门化和部门利益化。

部门追求的利益有多种形式。首先当然是直接的经济利益。前些年，为了争夺高速公路抛锚车辆的拖车权，各地频繁上映公路部门和公安部门“大打出手”致使交通中断的闹剧。两部门都宣称依据相关法规实施管理，依法行政变成了“依法打架”。其实，依据法律精神可以得出简单的结论：这种完全可以由市场提供的服务，任何政府部门都不该沾手，因为在块块分割和分段管理的情

况下，这会制约民营企业的发展，妨碍覆盖全国的统一车辆救援体系的形成，带来效率和社会福利的双重损失。近年来，部门经济利益之争有了形式上的收敛，但依然普遍存在且走向隐秘化。如在食品监管领域，对于上规模、上档次的食品企业，职能部门的监管非常积极，工商、卫生、质监部门争着管，抢着管；但对一些小企业、小作坊，职能部门却躲着跑，明明知道没有合法的证照，谁也不去管。职能部门工作重点错位当然有规避责任的动机，因为大型企业比较规范，事故发生率比较低（傅丕毅等，2011），但娃哈哈集团董事长宗庆后曾直言，大型企业的“油水”比较大。从早期的部门创收和直接负责雇员福利，到养活下属事业单位的人员等，部门的利益动机导致了对权力和地盘的极力保护。

部门利益的另外一种形式是权力和资源，利益追求采取“保护存量”和“扩张增量”两种基本形式。“保护存量”就是浓厚的地盘意识，这在“211”工程和农村中小学危房改造专项基金管理中暴露无疑。至于“扩张增量”，则表现为扩张权力、预算和人员编制的冲动。牛奶业三聚氰胺丑闻暴露以后，有关部门借机招聘大量的工作人员，对原奶收购、生产加工主要环节和产品实施“全程监管”。人们纳闷：政府部门严格控制出厂产品质量，把其他环节交给企业，是否更经济更有效？政府越俎代庖检查原奶质量，如果出了疏漏企业是否可以向相关部门索赔？至于扩张权力和预算，机构升格无疑是一种有效形式，它不仅会带来官员级别的全盘升迁，而且伴随其他利益。“行政级别低”是部门工作不力的普遍托词，这往往得到社会的广泛认同。在笔者看来，这个理由经不起简单形式逻辑的检验。按照这种逻辑，所有部长都应该是政治局委员，否则必然会出现管理失灵。换言之，面对一个身为政治局委员的省委书记，“行政级别低”的部长不必为部门工作不力承担责任。

克服部门利益化不能依靠官员的觉悟和部门的自我约束，外部制约并非没有办法，其中之一就是坚持“权绩统一”原则，比如美国政府实施的“日落法”。按照日落法则，不论增设新的部门，还是现存部门提出一些新的要求，如赋予新的权力、授予管理灵活性、增加预算、增加人员编制等，必须同时提出具体的可衡量的结果目标，如果部门要求得到满足但特定时期内没有取得所期望的结果，那么新设部门会被撤销，现存部门获得的新权力或享有的管理灵活

性会被收回，所增加的预算或人员编制会被终止。这就像“日落”一样是一个自动过程，部门负有证明效果的义务。以管理灵活性为例，1993年的《政府绩效与结果法》明确规定：部门任何突破现有法规约束和管理自主权的建议和要求，都须预测其实际效果，即明示特定管理自主权的获得对绩效水平的改进将发挥什么作用，并以目前的绩效水平为基础，说明获得或者被拒绝所建议的自主权，将会对绩效产生什么样的影响。联邦众议院为此设立了“日落委员会”（Sunset Commission），《联邦机构绩效评鉴与日落法》（Federal Agency Performance Review and Sunset Act）正在紧锣密鼓的审议进程中。^①机构设置、权力授予和资源配置等与结果脱节，无异于给了部门一张空白支票，地盘、权力和资源争夺也就顺理成章。中国外部制约的尴尬在于立法部门化，权力机关缺乏相应权威资源和知识能力，其制约难以充分发挥作用。显然，这也是一种体制之痒。

（四）跨部门协同的文化障碍

文化属于制度的一部分，文化同习俗、道德等可以称为“软制度”，而以某种强制力为后盾的法律、政策、规则等，则属于“硬制度”。虽然我们认为，与体制和硬制度相比，文化处于相对次要的地位，但在国际跨部门协同相关研究中，文化受到普遍重视。因此，在简要讨论一般理论的基础上，这里重点讨论与跨部门协同相关且体现中国特色的文化现象。

维塞尔（Visser）把影响跨部门协同的文化分为几个层次：社会文化、政治文化、组织文化、参与者既有倾向与特质（个人文化）（Visser, 2002: 40 - 65）。在巴达赫看来，“似乎官僚文化的所有特点都与跨部门合作格格不入。合作精神注重平等、适应性、自由裁量和最终结果；官僚制敬奉等级、稳定、服从和程序。”（巴达赫，2011: 178）OECD则区分了“合作文化”和“冲突文化”两种类型（OECD, 1997）。综合西方学者的观点，跨部门协同需要的“合作文化”包括诸多要素：对协同的积极的价值观、合作合法性和必要性的信念、

^① 关于众议院“日落委员会”和《联邦机构绩效评鉴与日落法》议案的主要内容，可参见 http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Sunset_commissions，2011年2月21日。

追求共同目标的承诺、对他人意愿和能力等的合理期望、对行动成功必须介入的其他人的信任，如此等等。

对中国跨部门协同的文化研究，首先涉及一个重要的理论问题。中国现阶段的社会文化被称为“集体主义”文化，与“个人主义”和“平等文化”相对应。表面上看，集体主义有利于合作，因而中国具有跨部门协同的文化优势。但西方学者却认为，集体主义文化反而会制约跨部门合作。“在集体主义文化下，社会和经济交换是围绕小群体进行的，小群体形成则基于家庭、血缘、部落、种族、宗教和其他社会关系。社会组织机制相应具有‘家长式统治’的特点，领导决策被视为对群体的最佳决策。对群体的忠诚和内部成员之间的强力合作是集体主义文化的最高准则，不合作则成为不同群体成员之间关系的基本特征。此外，法治基础相对薄弱”（Collier, 2002: 32 - 38; Liu, 1983: 602 - 603）。谁是谁非尚难定论，中国特色的集体主义文化对跨部门合作的影响无疑需要深入研究。

现阶段中国文化的另一特征是温情主义的关系文化。青年作家韩寒曾评论道，中国的老百姓从不恨特权，他们是恨自己没有特权，当他们获得了任何行政意义上的一丁点特权，都要想方设法用到极致。于是我们看到，所有人都对特权和走后门义愤填膺大加挞伐，但一遇到问题绝大多数首先想到的是托熟人找关系。由于个人关系网毕竟有限，这似乎印证了集体主义文化妨碍跨群体合作的观点。关系文化当然体现在跨部门协同中，比如对职务权威的倚赖就是某种家长式情结的反映，熟人之间的疏通有时比按组织规矩办事能更快解决问题。相应地，这造成正负两方面复杂影响。从正面看，这在许多场合促进了跨部门协同，而且国际经验表明，个人之间的非正式信息交流和信任关系对协同有积极作用；从负面看，关系文化基础上的协同会带来制度规则的软化甚至虚化，造成非制度化和人治的恶性循环。

五、结论、推论与说明

考虑研究主题属于新领域、涉面广泛且研究基础薄弱，本文定位于中国政府跨部门协同的系统梳理和审视，既非事实或现象之间因果关系的解释验证，

亦非解决实际问题的对策研究，因而既不能提出诠释性的理论结论，也无意提出解决问题的具体措施。系统梳理和审视的结果，笔者试图得出以下观点和推论：跨部门协同涉及多元主体，应用于不同层次，需要运用结构性和程序性多种机制，因而是一项复杂的系统工程；我国实践中存在的协同失灵表现在多个方面，原因既有运作层面技术理性的不足，也包括体制层面的制度缺陷；鉴于高层次制度决定着技术理性的发展限度，因此体制方面的问题更为重要；制度变革是高度复杂的系统工程，健全部门间的协调配合机制需要系统思考，需要战略层面的系统规划，单兵突进的策略不可取，忽视高层次制度而聚焦于技术层面也难以奏效。

针对其著名的“需求层次论”，社会学家马斯洛坦承他的相关著述充满了“断言”，“这些断言建立在小型试验、少量证据、个人观察、理论推演甚至纯粹猜测之上。它们用概括的语言表述出来，以便人们证实其正确或错误。换言之，它们仅是些假设，提出以求证实而非最终信念。它们应该——我希望也会——推动这方面的研究。”（Maslow, 1962: 8-9）与简单套用西方理论评价中国现实然后开药方的做法不同，笔者力图保持对中国国情和特色的敏感性，首先借助相关概念和理论构建协同机制及其效果的叙事框架描述现实，然后从技术和体制两个层面做出诊断和初步理论阐释，有的地方（如集体主义文化对协同的影响）仅提出值得思考的问题。借用马斯洛的话来说，这些诊断和解释完全建立在“少量证据、个人观察、理论推演甚至纯粹猜测之上”，需要一系列后续的验证。提出叙事和诊断框架的目的主要在于引起关注并推动这方面的研究。所以，我们说“抛砖引玉”决不是客套，而是一种发自内心的真诚。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆（2000）公共事物的治理之道——集体行动制度的演进。余逊达、陈旭东译。上海：上海三联书店。
- 伯恩斯（1990）。机械结构和有机结构。载 D. S. 皮尤编，彭和平、杨小工译《组织理论精粹》。北京：中国人民大学出版社。
- 陈泽民（2005）。标准不统一导致食品“不安全”。中国商报，3月18日。
- 陈芷伊、陈枫、顾大炜（2009）。广东顺德推行大部制改革：41个机构缩成16个。南方日

报, 2009 年 11 月 5 日.

陈丹 (2009). 高尔夫禁令形同虚设 5 年新增近 400 个球场. 瞭望东方周刊, 23.

陈黎明 (2008). 湖南查出流失交通规费 3 亿元. 北京青年报, 10 月 5 日.

戴维·奥斯本、特德·盖布勒 (1996). 改革政府——企业精神如何改革着公营部门. 上海
市政协编译组、东方编译组编译. 上海: 上海译文出版社.

道格拉斯·诺斯 (1994). 经济史中的结构与变迁. 陈郁、罗华平等译. 上海: 上海三联书
店、上海人民出版社.

傅丕毅、代群、季明 (2006). 食品监管: 工商质监部门无事抢着管有事躲着跑. 新华网,
12 月 13 日. 参见: <http://www.xinhuanet.com>.

靳莉 (2008). 我国食品安全监管体制: 政府协同的现实与分析. 北京大学政府管理学院公共
管理学硕士学位论文.

胡贲 (2010). 领导批示成我国政治运行重要手段, 南方周末, 7 月 1 日.

李嘉瑞、孙晶晶 (2009). 护照丢失补三年, 左右碰壁仍黑户. 北京青年报, 6 月 8 日.

李若鹏 (2000). 官僚制与中国行政改革. 载文自成等主编《行政管理论文集》. 沈阳: 辽宁
人民出版社.

罗伯特·西蒙 (1996). 行政管理格言. 载彭和平、竹立家编译《国外公共行政理论精选》.
北京: 中央党校出版社.

余建国、孟伟 (2006). 建立跨部门联办机制提高政府行政能力——以北京市怀柔区行政服
务中心为例. 中国行政管理, 2.

尤金·巴达赫 (2011). 跨部门合作: 管理巧匠的理论与实践. 周志忍、张弦译. 北京: 北
京大学出版社.

杨辉 (2007). 我国食品安全监管研究: 以黑龙江双鸭山市为例. 北京大学政府管理学院公
共管理学硕士学位论文.

晏成 (2004). 长安董事长尹家绪: 国企应有自主的品牌. 中国商报, 3 月 16 日.

夏燕 (2008). 浙江富阳试水大部制专委会牵头部门负责制. 观察与思考, 11 月 17 日.

张哲诚、晓溢 (2003). 退税困局. 南风窗, 6 月上期.

周志忍 (2010a). 深化行政改革需要深入思考的三个问题. 中国行政管理, 1.

周志忍 (2010b). 论行政改革动力机制的创新. 行政论坛, 2.

周志忍、蒋敏娟 (2010). 整体政府下的政策协同: 理论与发达国家的当代实践. 国家行政
学院学报, 6.

朱德米 (2009). 构建流域水污染防治的跨部门合作机制——以太湖流域为例. 中国行政管

理, 4.

郑明芬、陈伟东、张静 (2008). 社区公共管理中的政府流程再造. 沈阳大学学报, 4.

中华人民共和国国家审计署 (2005). 关于加强和改进中央财政专项资金管理的政策建议.

中华人民共和国国家审计署 (2008). 审计结果公告: 50 个县中央支农专项资金审计调查结果.

Phillips, A. (1960). A Theory of Interfirm Organization. *The Quarterly Journal of Economics*, 74 (4): 602 - 613.

Maslow, A. (1962). *Toward a Psychology of Being*. Princeton: Van Nostrand.

Gouldner, A. W. (1959). *Reciprocity and Autonomy in Functional Theory*. In Llewellyn Gross Ed., *Symposium on Sociological Theory*, New York: Harper & Row.

Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Whetten, D. A. (1981). Interorganizational Relations: A Review of the Field. *The Journal of Higher Education*, 52 (1): 1 - 28.

Visser, J. A. (2002). Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations. *American Review of Public Administration*, 32 (1): 40 - 65.

Liu, A. P. L. (1983). The Politics of Corruption in the People's Republic of China. *American Political Science Review*, 77 (3): 602 - 603.

Collier, M. W. (2002). *Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach*. Crime, Law & Social Change. 38 (1): 32 - 38.

Management Advisory Committee (2004). Commonwealth of Australia. *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*.

Flingers, M. (2002). Governance in Whitehall, *Public Administration*. 80 (1): 51 - 75.

OECD (1997). *Managing Across Levels of Government*. The Ministerial Symposium on the Future of Public Service of OECD.

OECD (2000). Public Management Service/Public Management Committee (PUMA/MPM). *Government Coherence: the Role of the Centre of Government*.

Laugharne, P. J. (2003). *Towards Holistic Governance* (Book Review). *Democratization*, 10 (1): 164.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2): 198.