

# 整体性治理理论视角下的中国府际关系研究

赵晓雷

(中国矿业大学 文法学院, 江苏 徐州 221116)

**[摘要]** 府际关系是政府之间的关系,它既包括中央政府和地方政府之间的关系,也包括各级地方政府之间、部门之间以及部门人员之间的关系,改革开放以来,由于受利益性的影响,当前在我国一些政府和部门中出现了碎裂化、分散性和部门利益化等倾向,基于此,从以责任和公共利益为导向的整体性治理理念、以整合、协作的运行方式、构建部门一体化服务的网点和建设网络化政府等四个方面论述了改善府际关系的应对之策。

**[关键词]** 整体性治理;府际关系;困境;路径

**[中图分类号]** D602 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2011)04-0054-04

“整体性治理”理论是西方国家在新公共管理理论基础上,针对新公共管理运动所造成的碎片化、分散化的现实问题所进行的第二次政府改革运动。在英国,对新公共管理的批评发展出来的是整体性治理模式(holistic governance),其代表人物是佩里·希克斯(Perry·Hicks)。基于对新公共管理破碎化的反思,提出了整体性治理理论。整体性治理是指通过纵向和横向一系列的协调合作行动来实现预期利益的政府治理模式。它的内涵主要包括以下几个方面:消除彼此破坏与侵蚀的各项政策环境;充分有效地利用稀缺资源;促使某一政策网络领域中利益相关者的团结合作(比如中央政府与地方政府之间以及地方政府之间和各部门之间等);向公众提供整体性、无缝隙而非分离、碎片化的相关服务<sup>[1]</sup>。它是以责任和公共利益为治理理念;以现代信息技术为治理手段;以无缝隙政府为组织结构;以服务的“一站式”供给为运行机制;以合作、协调和整合为治理策略,充分体现了包容性和整合性的整体性治理运行模式。整体性治理理论兴起于西方社会,它是要求政府应该把各部门以及上下级之前协调起来,打破传统的和新公共管理运动所带来的那些破碎化和分散化的治理模式。当前我国府际关系呈现出片状化、分散化和部门利益化倾向,整体性治理理论可以为当前我国府际关系的完善与发展提供有益借鉴,因此,本文从整体性治理理论视角对当前我国的府际关系进行了探讨。

## 一、国内学者研究最新文献简述

府际关系通俗来说就是政府直接的关系,从学术意义上探讨这一问题有必要梳理学术界已有的研究成果。通过梳理中国知网上发表的文章,现就学术界已有的最新研究成果做一下简要的评述。北京大学谢庆奎教授认为府际关系,就是政府之间的关系,它是指政府之间在垂直和水平上的纵横交错的关系,以及不同地区政府之间的关系。它包括中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府部门之间、各地方政府之间的关系,他的关注点在于管理的权力,幅度和收益的问题,因此,他认为府际关系实际上是政府之间的权力配置和利益分配的关系<sup>[2]</sup>。谢庆奎教授从中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府部门之间、各地方政府之间的关系等这几个

方面对府际关系进行了探讨。浙江大学公共管理学院教授、博士生导师陈国权认为府际关系是国家行政体制的重要组成部分,我国改革开放以后逐步形成了“市管县”体制,并且这一体制成为当前我国主要的地方府际关系<sup>[3]</sup>。他主要是基于“市管县”体制的研究,探讨了中国地方府际关系的演变与发展趋势。南京大学公共事务与政策研究所所长,公共管理学院教授、博士生导师严强强强调对社会转型和经济体制转轨阶段的公共行政的府际关系研究,应当从偏重政治权力配置的政治视角、偏重区域经济发展中资源配置的经济视角、偏重政府间关系的立法调整和司法裁决的法律视角转向围绕公共物品供给的轴心,以责任、事权和财权相统一为内容的公共行政视角。在公共行政的府际关系研究中,除了要继续关注中央和省两级政府间行政外,应当更多地将研究的焦点聚集在对跨域公共事务管理中地方政府间的过度竞争及其行为扭曲的考察上。运用法律手段调整和规范府际关系固然很重要,但基于公共利益的政府间的联盟和协议则是当前更为友善的府际关系治理工具选择<sup>[4]</sup>。最近几年来学者们普遍对公共行政管理领域中的府际关系研究表现出极大的兴趣,特别是90年代以来,我国在这方面研究的文献是比较多的。通过以上疏通学术界关于府际关系的研究,我们可以从中看出每一位学者都有自己独到的见解,然而其所研究的视角可以概括为以下几个方面:一是直接研究中国府际的类型关系,如北京大学谢庆奎教授所研究;二是,基于法律的视角来探讨我国的府际关系,蔡英辉就是基于法律的视角对我国横向的府际关系进行了分析;三是,基于我国府际关系的发展历程进行了研究,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师陈国权就是从这些方面对我国府际关系的发展历程进行了梳理;最后,有些学者是基于分税制改革后财权和事权关系进行了探讨。总之,每位学者都对我国府际关系的研究作出了贡献,然而,由于每位学者的时间、经历和财力的限制,都不可能做出十全十美的研究。基于此,本文在前人研究成果的基础上,从整体性治理理论的视角来对当前我国现实中不可回避的府际关系进行进一步的探讨。

## 二、府际关系面临的现实困境

通过梳理学术界已有的研究成果,我们知道府际关系,直白上来讲就是政府之间的关系问题,政府之间

关系的好坏不仅直接关系到政府之间的和谐与稳定,而且更关系到人民群众的切实利益。因为政府是人民利益的代表者,自始至终要以人民的利益为重,府际之间关系混沌不清,从根本上来说受害的是广大人民群众。因此,有必要在这里对府际关系当前面临的现实困境做进一步的探讨。

#### (一) 中央与地方之间的关系

我国实行的是中央统一下的单一制国家,各级地方政府必须服从于中央的统一领导和指挥,不能跳出中央的管辖而独立存在,虽然我国根据历史和现实国情设立了自治区和特别行政区,但是那只是相对于省级政府有较大的自治权,最终必须在中国中央的统一领导和指挥下来进行行政活动。当前在中央政府与地方政府之间的也不可避免地存在一些问题,特别是1994年实行“分税制”以来,中央在地方设立了国家税务局,地方又设立地方税务局,财源和事权分配的不均等,致使地方政府在应对各种问题和事物时凸现财力紧张,再加上现期对地方政府业绩评价指标设置的不科学,把地方政府的GDP增长和地方领导的升迁相挂钩,致使一些地方领导不得不采取一些非常规范的措施来完成自己的业绩。中央权力时而上收,时而下放的不规范性,在某种程度上也使地方政府和中央的关系产生一定负面影响,理清中央和地方的权限划分和职责范围是梳理中央和地方关系必须加以关注的,因此,中央与地方的关系问题需要从整体性视角来审理,不要片面只追求中央的利益或者只追求地方的利益,二者的关系必须统一于中华民族这个大背景下来处理。

#### (二) 地方与地方之间的关系

地方与地方之间的关系是中央和地方之间关系的延伸,是在中央统一集权领导下的地方与地方之间的关系问题,所有的这些地方与地方之间的关系都必须统一与中央的意志。地方与地方之间的关系不仅包括跨省之间的关系,还包括在一个省级统一范围内的各级地方之间的关系。改革开放以及实行分税制以来,地方与地方之间的关系就凸现出来。这主要是指在各自公共行政区划范围内为了自身的利益而具有的排外的现实状态。这种以行政区划为区域内自己治理为特点的治理模式,在不同的时代和社会虽然有所区别,但是在某种程度上也凸现了某种共性:第一,契合于农业文明特别是工业社会的官僚制模式,封闭性、机械性极强;第二,画地为牢、各自为政,甚少关注行政区划边界或跨行政区域的公共问题;第三,政府包办和代办了单位行政区域内的大小公共事务;第四,在其金字塔式闭合结构中,很难自觉生成“地方政府——区域公共管理共同体——地方政府”的协调逻辑;第五,惯用官僚制而拒斥市场、伙伴和自治组织等多元机制。<sup>[5]</sup>从中我们可以看出地方政府之间的关系最大的困境就是基于地方利益的割据性和封闭性。

#### (三) 部门与部门之间的关系

部门与部门之间的关系,我在这里主要探讨在一个行政区划下的部门之间的关系问题。跨省部门之间的关系我归属于地方与地方之间的关系行列,在这里主要是集中于一个行政系统内部的部门与部门之间的关系问题。政府部门直接的关系是复杂的,有的是上下级的业务指导关系,有的是上下级的垂直领导关系。对于上下级之间的业务指导关系来说,上级部门是主管部门,既抓自己的财政来源也抓自己的升迁,因此,上级部门下达的目标、方针和政策,下级部门必须来处

理,下级部门还要时常向上级部门汇报工作,形成了服务于上级部门而不是服务于公众的现象。然而垂直的领导关系就比较复杂,下级部门只是作为上级部门的分支机构或派出机构而存在的,他只对上级部门负责,然而会与同级的当地政府部门产生矛盾,以税务局为例,它只是作为上级部门的分支机构,在上级部门要求多缴税,而下级部门为了地方经济社会的发展和自己的利益要求减免税的情况下就会产生矛盾。这些现实问题的存在在一定程度上都会影响到府际之间的关系。从另一个大的方面来讲,部门之间的关系还会受到部门利益的影响。在事权、财政和人事权利都收归上级部门的大背景下,难免出现上级只是制定政策,而几乎所有的困难和事情都交由下级部门来处理。由于下级部门:一是没有相应的权利,二是没有财力的支持,难免会出现问题,如果把事情做好一切的好的成绩都会归于上级部门,然而,一旦出现问题所有的责任要有下级部门来承担,这些现象是影响府际关系最直接的现实困境。

#### (四) 部门人员与人员之间的关系

部门人员与人员之间的关系在学术界研究的文献中很少有涉及,在这里我主要是把部门人员作为部门中的一个独立的部门个体来看待。部门中每个成员都可以看成是一个部门,部门成员之间的关系也影响着整个部门的利益。因此,有必要把部门成员看做一个部门,从而可以构成更加完善的我国府际关系体系。在这里我主要探讨一把手和二把手的关系问题。主要基于决策与执行、责任承担与业绩归属方面的问题,这是关系部门人员之间关系最重要的因素,众所周知,在当前我国的现实政治生活领域,我国实行的是党委统一领导下的政府首长负责制,然而现实是当前好多部门在做出决策时还是一把手说了算,把执行的任务交给政府首长,正如邓小平同志所说:“权利过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权利集中于党委,党委的权利又往往集中于几个书记,特别是第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板,党的一元化领导往往因此而变成了个人领导。”<sup>[6]</sup>从中可以看出决策几乎由一把手拍板,执行由首长来执行,一旦做出好的业绩就成为一把手的功绩,出了问题就是首长负责制。这些客观的现象在我国现实政治生活中是有先例可以考证的。因此,这种现状在部门政治生活中的存在,势必会影响到部门人员之间的关系,进而会殃及整个整体的利益。

### 三、整体性治理理论视角下府际关系完善的路径

“整体政府”改革主要是作为与部门主义、视野狭隘和各自为政等相反措施提出来的,是用于解决犯罪、环境保护、社会排斥等跨部门问题的一种政府改革理论”<sup>[7]</sup>。它强调的是一种新型的政府治理模式,即政府在公共政策和公共服务的执行过程中,采用协调的、彼此沟通的和一体化的管理方法和技术,促使公共管理的各类主体(中央政府、地方政府、政府各部门、部门人员之间以及各种社会组织和私人组织等)在共同的管理活动中协调一致,实现功能的整合。“在管理理念上它强调中央和地方的结合以及公私合伙,以整体型组织形式,重点在于解决人们生活问题,采取网络式结构,在具体的管理中注重授权与结果,从而实现政府管理与公众价值、科技以及资源的高度整合。”<sup>[8]</sup>整体性

治理理论中的众多价值理念和方法对当前我国府际关系的发展与完善具有重大的现实意义。

(一)以责任和公共利益为导向的治理理念来引领府际关系

整体性治理理论坚持责任与公共利益为导向的治理理念。它强调责任和公共利益的重要性,把对工作的使命感和责任放到了最重要的地位,以真诚和效率来实现组织的目标。登力维认为,整体主义改革最主要的目的是简化和变革政府机构与其客户之间的关系,以政府为中心向以公众需要为中心转变。以公众需要为中心的整体性治理远远超出了公众单方面参与治理过程的传统范围,把重点放在确定一个真正以公民、服务、需要为基础的组织基础。<sup>[9]</sup>整体性在治理中的主要目标是能够合理的整合政府各个部门的功能,达到各个部门有效合作,以便更好地去处理和应对公众所关注的最重要的事情,达成服务于公众,满足公众需求的目标。当前急需在我国各级政府和部门中建立起责任和公共利益的治理理念。一方面要通过各种形式的宣传(党报、政府各级所办的刊物、宣传栏等)、教育和培训等方式对在职人员进行思想教育,使他们树立起责任意识和公共利益意识,摆脱狭隘的部门利益和自我利益倾向,现阶段推行的服务型政府和责任型政府建设要继续推进,要把这些思想深刻地灌输到每一位在职人员,使他们懂得人民所赋予的权利要用来为人民服务,而不是只关注部门之间的利益关系;另一方面,要建立起责任的惩戒机制和公共利益违背的问责机制,要对那些违背公共利益和推卸责任的政府官员彻底惩处,从根本上保障责任和公共利益治理理念的彻底贯彻,从而实现政府之间关系的良性运行。

(二)以整合、协作的治理方式来改善府际关系

整体性治理理论下的政府组织结构和形态主要包括治理层级方面的整合、治理功能方面的整合和公私部门之间的整合三个方面:首先是同一层级上不同部门治理或者不同层级上治理的整合,它包括中央与地方政府之间、地方各级政府之间、地方各个部门之间以及地方与中央政府的代理机构之间治理网络的整合;其次是治理功能方面的整合,既包括在同一个机构内部不同功能上的整合,也包含不同部门之间功能的整合;最后公私部门之间的整合,比如在政府部门与私人部门之间以及与非营利性组织机构之间的协调、合作<sup>[10]</sup>。影响我国府际关系最大的障碍就是地方和部门利益之争。因此,在我国各级政府和各个部门之间需要打破传统的政府组织无需与外界合作,独自治理、部门化和分离化的壁垒,以整合、协作的方式破除部门独自治理的弊端,整合各个地方之间以及部门之间的优势资源,实行联合治理。近些年来,我国推行的大部制改革就是一个明显的特例,它就是要将各个功能相近和职能交叉重合的部门进行整合、协调,其目的就是使部门利益化和独自分离治理的弊端得到解决。

(三)构建部门之间的一站式服务网点

当前形成部门之间关系困境的直接原因就是部门化利益,部门化管理,缺乏统一的一站式服务模式。传统的官僚制组织结构在某种程度上造成了公共服务机构的碎片化、分散化治理格局,公众办事情需要奔波于各个办事的部门,然而基于地方部门利益的考虑,都会相互推诿,把利益留在自己的部门,把责任和困难推给别的部门,使部门与部门之间的关系出现了裂痕,整体

论治理强调部门利益的联合整合,部门利益需要服务于整体的利益,这样的联合治理有助于为公众提供更方便的服务,满足公众需求。因此,对于服务、责任相互推脱,利益相互争抢的现象,有必要建立一站式服务网点,使每一个部门都不能推脱服务于民的本质。首先,在运作流程中,我们要建立起横向和纵向的协调关系,消除各自的误解和推诿扯皮现象,通过整体的联合,使不同的利益主体能相互协作,共同服务于公众;其次,要建立起一站式服务的站点,使各个相关的服务部门要同时在站点办公,服务于公众;最后,要对每个一站式服务站点进行评估监督,使其不足可以进行改善,责任能够得到追究。建立起一站式式服务网点可以使各个相关部门共同出现在公众的视野,破除部门之间追逐各自利益和相互推脱责任的现象,可以在一定程度上消除府际利益之争和责任之推。从而可以改善府际关系,使之朝着有利于合作化的方向发展。

(四)建设网络化政府,破除府际关系之间的利益之争

随着现代信息技术的发展和计算机技术的普及,在政府部门之间通过网络进行信息的公开、信息的传递和共享,既有利于政府超越部门之间的界限达到信息的交换、兼容和共享,改变政府部门林立、条块分割、等级森严的官僚制结构,也能够避免传统行政行为所导致政府的腐败和不作为。<sup>[11]</sup>传统的信息传递存在失真现象,各级地方政府以及部门之间的信息都是封闭的,因而难免会出现相互猜忌,各自为政治理的格局。因此,有必要建设网络化政府。一方面要在各级政府和各个部门中建立起各自的网络门户,并且实行全国联网;另一方面是各自的信息和各项文件、政策和措施等要做到透明、公开,网站的信息要不断更新。青岛市政府在网络化政府建设方面是走在前列的,2007年在网站评选中荣获创新奖,在门户网站的政务大厅对所有办事的类型进行了明晰的分类,政府各部门的信息也在网上得以公开,它办事的主要表现特点是:分类清晰、服务周到、实行一条龙服务。网络化政府建设不仅能使中央与各级地方政府之间、各级地方政府之间、部门之间以及部门人员之间的信息在网络上做到透明,各级政府和各个部门都可以在网上了解中央以及各级地方的信息,可以从中消除猜忌心理,实现信息共享,可以从根本上破除地方保护主义,地方主义和部门主义的利益化倾向。从而可以发展和完善更好地府际关系,实现整体性治理和和谐协作的府际关系。

### [参考文献]

- [1] Pollitt C. Joined up Government: A Survey [J]. Political Studies Review, 2003, (1): 35.
- [2] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000, (1): 26-33.
- [3] 吴帅, 陈国权. 中国地方府际关系的演变与发展趋势——基于“市管县”体制的研究[J]. 江海学刊, 2008, (1): 100-105.
- [4] 严强. 公共行政的府际关系研究[J]. 江海学刊, 2008, (5): 94-99.
- [5] 杨爱平, 陈瑞莲. 从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析[J]. 江西社会科学, 2004, (11): 23-31.
- [6] 邓小平. 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 328-329.

(下转第62页)

要做好民主政治,更重要的是要将民主政治建设同其他社会主义建设有机地结合起来,建设团结、友好、自由、民主、和谐的社会主义社会。

#### [参考文献]

- [1] 房宁. 毛泽东民主思想的当代启示[Z]. 中国人民大学书报资料中心, 2011.  
[2] 毛泽东. 毛泽东文集(第7卷)[M]. 北京: 人民出版社,

1999.

- [3] 毛泽东. 毛泽东选集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991.  
[4] 毛泽东. 毛泽东选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991.  
[5] 毛泽东. 毛泽东选集(第5卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991.

[责任编辑: 王云江]

## MAO Zedong's democratic thought and its enlightenment on contemporary democratic construction

XIU Ye - hong

(Institute of Politics and law, Northwest Normal University, Lanzhou 730070, China)

**Abstract:** MAO zedong's democratic thought development can not be divided from his life - long revolutionary practice, he put marxism into Chinese revolutionary practice, and formed a characteristic of Chinese democratic construction theory. his democratic ideas for our country's construction of democracy and development has laid a profound theoretical foundation. In the new period, socialist construction, It is significant to study seriously and sublate on MAO zedong's thought of the democracy of the socialist construction of our country.

**Key words:** MAO zedong; democratic politics; democratic construction

(上接第 56 页)

- [7] 曾维和. 当代西方'整体政府'改革: 组织创新及方法[J]. 上海交通大学学报(哲社版), 2008, (5): 20 - 26.  
[8] 曾令发. 合作政府: 后新公共管理时代英国政府改革模式探析[J]. 国家行政学院学报, 2008, (2): 95 - 99.  
[9] Patrick Dunleavy. Digital Era Governance: It Corporations, the State, and E-Government[M]. Oxford University Press, 2006;

227.

- [10] Perri 6. Towards Holistic Government: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002: 29.  
[11] 胡佳. 迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性[J]. 南京社会科学, 2010, (5): 46 - 51.

[责任编辑: 王云江]

## Holistic governance perspective of intergovernmental relations in China

ZHAO Xiao - lei

(China University of Mining and Technology, Xuzhou 221116, China)

**Abstract:** Intergovernmental relations are relations between the government, including the relationship between central and local, and the local governments, departments. since the reform and opening - up, due to the impact of disfferent interests, and different in some of our local governments and departments, there emerges fragmentation, dispersion and sectoral interests and so inclined. Based on this, this paper proposes the comtermeasures from the aspects of responsibility and the integrity of public interest - oriented management philosophy, integrated collaborative operation mode, building integrated services network and network government.

**Key words:** holistic governance; intergovernmental relations; difficulties; path