

我国政府部门间关系构建的协同学探析

高 轩

(淮北师范大学 政法学院, 安徽 淮北 235000)

摘 要:新中国成立以来,经过多次政府机构改革,政府部门间联系日益频繁,政府机构设置日趋合理,政府职能范围逐渐缩小,政府部门间关系有序性大大提高,这与协同学中系统内部各要素相互协同以及系统与外部环境不断进行能量信息交换等原理相一致。然而从目前来看,在政府内部机构、职能设置及政府与社会关系等方面仍然存在较多问题,部门协同关系仍有待于改善。以协同学指导,增强政府的开放性是部际协同的前提,自组织(性)是部际协同的动力,相关变量尤其是序参量的确定是部际协同的关键。

关键词:协同学;政府部门间关系;序参量;自组织

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1000-2359(2014)01-0057-05

作者简介:高轩(1982—),男,山东泰安人,淮北师范大学政法学院讲师,政治学博士,主要从事政府治理与政府改革研究。

良好的政府部门间关系对于实现政府整体功能、提高政府管理公共事务的绩效具有重要意义。中国共产党十八大和十八届三中全会都先后提出要稳步推进大部门改革,健全部门职责体系,理顺部门职责关系。学术界对此尤其是大部门体制给予了较多的关注,但是总体来看,对政府部门间关系的研究缺乏必要的理论分析框架。联邦德国教授哈肯教授发现的“协同学”(Synergetics),即“协同合作之学”,意在解释一个与外界环境有能量、信息、物质交换的开放系统,通过系统内部各要素、子系统的协同作用实现系统有序状态。本文试图运用协同学理论的分析框架,探索部门间关系运行的规律与机制,优化政府部门间关系。

一、机构改革历史中政府部门间协同关系的演进

(一)以系统的观点理顺部门间关系,提高部门间关系协同性

协同学首先把一切研究对象都看成由地位、作

用、功能不同的要素或者子系统构成的系统,而政府各部门恰恰是一个复杂的系统。协同学认为“子系统彼此之间通过物质、能量和信息交换等方式相互作用。通过子系统之间的这种相互作用,整体系统将形成一种整体效应或者一种新型结构”^[1]。也就是说,部门间的沟通联系方式对于部门关系优化具有重要作用。传统中央集权管理主要体现为部门管理与条条专政。一方面,中央政府内部部门众多,部门封闭色彩浓厚;另一方面,自上而下中央政府每个部门都有对口的“条条”,这样本来作为统一整体的部门系统的地方实际上被分解,陷入相互隔离的局面。部门管理与条条专政导致无论是中央政府还是地方政府部门间都很难有效地沟通交流,政府部门间关系难以处理。长期以来的政府机构改革仅仅是在机构和人员数量上做加减法,对于政府部门间关系没有给予足够的重视。1988 年政府机构改革首次提出理顺关系的概念,1993 年国务院政府机构改革将理顺关系上升为国务院机构改革的任务,并在

收稿日期:2013-06-21

基金项目:安徽省高校优秀青年人才基金重点项目(600784)

理顺综合经济部门以及综合经济部门与专业经济部门关系上迈出了较大的步伐。2008 年和 2013 年国务院机构改革围绕转变政府职能和理顺部门职责关系,探索实行了职能有机统一的大部门体制,这对于理顺部门权责关系,改善部门关系是一次新的突破。

(二)坚持系统与环境相互交换原理,加强政府与社会互动,提高部门间关系有序度

协同学认为,系统在开放条件下,通过与外界环境之间进行物质流、能量流和信息流交换,能够自发产生一定的有序结构或功能行为,使系统达到有序状态。如果系统是一个封闭系统,不与外界进行任何相互交换,其自身系统产生的熵总是在增大,最终系统走向无序。要使系统走向有序,就需要与外界交换物质、能量,引起熵变,并且与外界的物质、能量交换必须达到一定程度,即熵变的绝对值大于熵,系统总熵值小于零。

政府部门本身是一个系统,同时也是整个社会大系统的子系统。政府部门系统生存在整个社会大系统的环境中,需要与社会环境进行不断的交流,政府部门系统才能实现有序。在计划经济体制下,政府职能无所不包,政府系统与社会环境几乎完全重合,也就谈不上政府系统与社会环境的能量、物质的交换,因此政府系统内部熵不断增加,政府的无序程度难以改变。改革开放以来对于政府机构改革的认识不断深入。1988 年机构改革明确了转变政府职能在机构改革中的地位和作用,拉开了政府与企业、市场、社会系统之间相互交换的序幕。1992 年党的十四大提出了要建设社会主义市场经济体制。市场经济体制是以市场配置资源为基础性作用的经济体制。在完善市场经济体制的过程中,政府职能大量转给市场、社会和企业,政府职能领域逐步缩小,随着政府机构数量逐步减少,部门之间机构重叠、职责交叉现象也相应减少,部门关系越来越明晰。更重要的是,通过职能转变,社会、市场承担了越来越多的职能,市场、社会领域逐步发展壮大,政府、社会、市场三大系统之间互动更为频繁,这为改善部门关系、提高政府有序度提供了契机。事实也证明,自从以适应社会主义市场经济体制的 1992 年政府机构改革以来,政府机构设置发生了巨大变化,部门数量也渐渐走出了原来的怪圈,部门间关系的有序性也日益增强。

(三)以非平衡和自组织理论为指导,借助“涨落”,自觉进行机构改革,不断改善部门协同关系

协同学认为系统平衡状态是相对的,非平衡状

态是绝对的,非平衡状态才是有序之源,系统不断呈现从不平衡——平衡——新的不平衡——新的平衡的相变。在政府内部不平衡是绝对的,比如长期以来我国政府部门类型异常繁多,在权责利等方面存在不对等不一致,经常引起相互冲突;如决策、执行、监督系统在地位上也存在失衡,同一部门在不同时期的地位和作用差别较大等。协同学认为系统的自组织性是一个系统的内在生命力。政府系统作为一个组织系统,之所以能体现其自组织性就在于政府能根据系统自身和社会环境“涨落”,把握时机,自觉进行改革。政府部门内部的这种不平衡和其自组织性恰恰是政府机构改革的动力。

根据政府系统自身和社会环境的“涨落”,新中国成立以来,我国政府主动进行了十次政府机构改革,每次机构改革都会获得一定成果,实现部门关系一定程度的平衡,但不久又会开始新一轮从平衡到不平衡的发展历程,从而开始新的政府机构改革。正是在不平衡和自组织性的动力下,经过不断的改革,政府职能和机构设置出现明显的“涨落”,日趋合理。改革开放以前的历次机构都比较侧重政治职能及其机构设置;改革开放以来随着经济建设重心的确定,经过 1982、1988、1993、1998 年的机构改革,经济职能及其机构设置日渐突出;2003 年机构改革以来,社会管理和公共服务职能及相关机构越来越凸显,如 2008 年环保部的成立。经过几十年渐进式的改革,政府部门间关系也得到“涨落”和改善:从简单的机构精简到理顺部门关系再到权责一致、协调运转的大部制,至此“在体制改革目标还是在机制改革目标上都有了突破性的进展,形成了分工合理、结构优化、关系顺畅的政府机构,在政府‘硬件’打造上有了飞跃;初步建立了部门间的协调机制,对建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制有了新的探索,在政府‘软件’设计上迈出了关键性的一步”^[2]。

二、政府部门间协同关系的现状分析

(一)政府组织结构协同性不足

部门数量偏多。一般来说,机构数量越多,机构间协调越困难,机构间关系非协同性的可能性就越大。历经多次改革,政府机构数量在逐步减少。2013 年国务院进行了新一轮的大部制改革,通过裁撤合并,国务院正部级机构又减少了 4 个。现在国务院共 25 个部级机构设置,此外还有大量的直属机构、办事机构等。与英、法、美等发达国家相比,如美

国联邦政府仅仅 15 个部,日本有 12 个省(部),我们的政府机构数量仍然偏多,由此所造成的部门冲突给部门协调带来极大困难。

部门间协调合作机构作用不力。协调机构不力是我国当前政府部门间协同性不足的重要方面。从 2008 年大部制改革开始,部门大部制模式也被当成协调部门间关系的“灵丹妙药”。然而我们也应当清醒地看到,大部制改革形成了权力更大、范围更广的大部门,长期以往可能会形成更大的部门利益,大部门之间的协调会越发困难。归口管理是我国政府部门间协调的主要方式,在一定的情况下,在一定的時候,集中统一是主要的;但这种等级式协调机构往往是以忽视甚至损害下级机构成员的主动性为代价,其协调的效果难以保证。议事协调机构如某领导小组或者委员会是我国经常采用的协调部门间关系的方式,然而由于没有对其设置原因、具体功能、取消条件做严格规定,往往变成了常设机构,最终非但没有起到应有的作用,反而加剧了和常设部门间的冲突。

(二)政府部门职能结构协同性不足

当前我国政府部门职能设置还不尽科学合理,以至于部门职能协同不强,内耗严重,在社会管理过程中经常出现“没管着”“管不好”“争着管”“都难管”的情况。第一,部门职能缺位。政府没有设置相关部门或者该部门没有充分履行其职责,部门职能在该领域存在“真空”。比如近年来在食品安全、公共教育等方面出现的问题就是明显的例子。第二,部门职能错位。不仅业务相近的部门之间存在交叉重叠,业务较远的部门也存在交叉,最终导致谁也不知道自己到底应该管什么、管到什么范围,遇利争,遇害躲。第三,部门职能越位。政府部门职能超越了自身的界限,通过强加干预做了许多不该做、做不了、也做不好的事情,(一些由社会组织、企业能做的事情现在仍然需要政府审批)这会给部门关系处理增加难度。

(三)政府部门间协同与竞争关系不足

协同学认为“现实的系统在发展演化之中,竞争因素和协同因素都是不可或缺的,以非线性相互作用为基础的竞争和协同是不可分离地纠缠在一起的。”^[3]这说明在系统中要素间存在协同与竞争两种关系,它们共同构成了系统存在发展的基础。当前我国政府内部协同不足与竞争不足并存。一方面,随着改革开放以来利益意识的浓厚,政府内部形成

较为固化的部门利益。在决策和执行过程中,部门纷纷将权力部门化、部门利益化、利益法律化,为了部门利益,相互矛盾,冲突不断,人为损害了部门关系的协同性;另一方面,我国政府部门间竞争性不足,要么是部门决策功能、执行功能、监督功能集于一身,要么是政府部门先做事,后预算,不监督。西方国家在 20 世纪七八十年代的新公共管理运动中将决策与执行部门分开,在政府内部引入竞争机制,突破了对传统部门关系的理解。在部门间竞争关系设计上,我们需要借鉴西方发达国家的一些做法。

(四)政府与社会的互动不足削弱了部门间的协同性

协同学认为系统自身的开放程度、与系统外界环境能量、信息交换的方式与程度影响系统自身的有序性与协同性。通过多次行政体制改革,政府的开放度日益提高,与社会、市场的互动也越来越频繁,但是“政府权力边界仍不清楚和不确定,行政权力随意干预市场机制、民间组织过渡受到制约,机构改革进行了差不多二三十年后,政企不分、政事不分、政资不分、政府与中介组织不分的现象一直得不到有效的解决”^[4]。政府与社会的这种互动交流方式无疑才是加重政府功能、削弱政府部门间协同性的深层次原因,也才是今后提高政府自身有序性与协同性的思路之所在。

三、政府部门间协同关系的构建

(一)政府部际协同的基础:政府系统的开放性

开放性是协同学研究对象——系统的根本属性。“系统是开放的,环境因素随时都会被纳入系统的构成中去。同时,系统又不断地改变着和营造着自身的环境,把环境的发展作为系统进化的一部分”^[5]。政府部门作为一个系统,只有增强开放程度,与其所存在的社会环境进行广泛的交流互动,才能有效地利用环境中的能量,使系统内的负熵和正熵达到平衡,表现出部门系统的有序。而政府部门与社会环境进行能量相互交换的办法就是大力转变政府职能,让市场、社会组织承担一些公共事务管理职能,实现政府“瘦身”,从而为政府部门系统的“美容”即部门职责的合理化奠定坚实的基础。

此外,增强政府系统的开放性还表现在政府内部要树立开放协同型的行政文化。部门主义表面上是行政行为,但本质上是封闭性、狭隘性的部门理念。树立开放协同型的行政文化就是要求政府各部门应不断培养战略思维、系统思维,树立整体观念、

大局观念和伙伴关系观念。虽然这种行政文化的形成是漫长的,但一旦形成甚至在实践过程中都能够发挥导向、凝聚和整合的功能,可以将具有不同理念和利益的部门及部门成员团结起来,并使他们产生合作行为。

(二)政府部际协同的动力:自组织(性)

系统的自组织性是一个系统由无序向有序转化的根本力量。政府是人为构建的、由具有不同意识的人组成的组织系统,但这不是代表要忽视和排斥发挥组织系统的自组织性。恰恰相反,为了提高政府部门系统的组织程度,必须发现、遵循、利用政府系统中的自组织性规律。“协同系统的许多例子证明,上级部门对下级部门办事方式的积极干预,可能导致混沌状态,也就是使它的实际功能与原来期望的功能不符”^[6]。运用协同学自组织原理,在政府部门间关系的处理上,上级部门不能大权独揽,要适当将权力下放到下级部门,各个政府部门也应该发挥自己的主动性、积极性,通过部门之间自主协商、共同参与来寻求解决的办法。调动部门的主动性、积极性尤其是发挥各个政府部门中较低级别工作人员的作用。“使政府的功能得到更好的实现,最好的方法就是鼓励那些一向被排除在决策范围外的政府组织成员,使他们有更大的个人与集体参与空间”^[7]。当然,利用系统的自组织性,发挥部门的自主性,并不是要抛弃政府中“金字塔”式等级协调机制。要在发挥政府部门自身自组织(性)的基础性作用的前提下,通过借助他组织的力量,二者相互协助,合力使部际关系走向协同。

此外发挥政府的自组织性,还在于应该充分发挥政府的组织性功能,随时关注社会系统和自身系统所出现的各种“涨落”,并分析利用各种“涨落”中积极因素,主动积极地推进政府自身改革,不断优化政府部门间关系。

(三)政府部际协同的关键:相关变量尤其是序参量的确定

1. 部门结构是影响部际协同的序参量

协同学认为,系统在从无序转变为有序的过程中,众多变量在不同的阶段发挥了不同的作用。政府部门间无序与有序状态的变换并不是杂乱无章的,同样是在众多因素的共同作用下实现的。运用协同学研究描述政府部门间关系变化时,关键是找到影响政府部门间关系的相关变量尤其是主导性变量(序参量)。在影响政府部门间关系相变的变量

中,政府部门结构是描述政府部门间关系有序度的序参量,支配和决定着政府部门系统的状态、形态和有序化水平。

从部门职能结构看,政府职能配置得当,权责清晰,分工明确,各政府部门就能相互配合地履行属于自己的职能,部际关系就呈现高度的协同性。今后必须在职能分析的基础上,确定某个部门应该承担的基本职能,明确部门职责,并且制定相关职能界定的法律法规,增强部门职责界定权威性、约束性。从部门组织结构上看,当前我国部门组织结构仍存在着总量、层级偏多,设置类型与政府主要职能相脱节、协调机构功能乏力等问题,这都给部际关系有效运行造成了障碍。应进一步探索完善职责有机统一的大部门体制,构建精简的数量结构;顺应信息化社会的要求,压缩部门层级和部门内设层级,建立扁平型的形态结构,提高低层级部门以及工作人员自主性;进一步撤销裁减相关执行微观经济管理职能的各类部门,调整和加强环保、民生、就业等社会管理和公共服务部门,构建与社会管理与公共服务事务相适应的类型结构;应清理整顿议事协调机构,加强隶属行政首长办事机构的协调功能,完善部门间联系会议制度,构建多层次、多类型的部门间协调配合机构与机制。

政府部门结构本质上应当是不断调整和革新的,任何一个时点设计的政府结构都不会是永远合理和有效的。这也就对优化政府部门间关系提出了更高的要求。这要求我们应当在部门间关系发生变化的临界点上,适时调整部门结构,逐步建立决策科学、执行顺畅、监督有力、权责一致、分工合理、整合统一、协调有效的部门结构,不断提高部门间协同合作的水平。

2. 影响部际协同的其他变量

部门利益、部门间制度安排、信息沟通方式等也是影响部际关系趋向协同的变量。政府部门除了代表公共利益外也具有自己的特殊利益。部门利益共识是部门进行协同合作的根本动因,而部门利益冲突以及部门利益与政府整体利益的冲突则会成为部门合作的根本障碍。刚性的制度安排能够起到明确部门责任、奖励激励合作行为、限制约束不合作行为、提高政府部门合作程度的功能。如果缺乏有效的制度安排,各部门就可能产生“搭便车”现象,合作行为无法产生。对于促进部际合作来说,绩效管理制度是重中之重。一个好的绩效管理制度要能够

明确部门合作的目标以及各个部门在合作中的角色与责任,有一套具有操作性的目标评估标准,切实证明各部门在实现合作目标方面到底都做了哪些事情,取得的成效如何等并且能够根据做事的成效给予奖惩。信息是部门之间相互沟通、相互联络的纽带。部门间建立起顺畅的信息沟通网络和方便快捷的信息共享机制,就可以及时相互交流,消除障碍,参考文献:

- [1]苗东升.系统科学原理[M].北京:中国人民大学出版社,1990:518.
- [2]朱慧涛.回顾与展望:改革开放以来我国行政改革和谐三部曲[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2011(3).
- [3]曾国屏.竞争和协同:系统发展的动力和源泉[J].系统辩证学学报,1996(3).
- [4]竺乾威.改革的逻辑:机构改革的回顾与展望[J].复旦公共行政评论,2012(2).
- [5]张康之.论合作制组织的开放性[J].探索,2009(1).
- [6]赫尔曼·哈肯.协同学——自然成功的奥秘[M].凌复华,译.上海:上海译文出版社,1995:174.
- [7]B.盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明,译.北京:中国人民大学出版社,2001:60.
- [8]刘华安.从官僚制到整体性治理中的政府责任研究——兼论基于网络治理的矫正路径[J].探索,2012(4).

统一认识与行动,从而为部门协同合作奠定坚实的基础。利用现代网络技术,“构筑多维度信息和知识共享的网络平台,实现不同层级政府的整合、机关内部不同部门间的整合、不同政府网页的整合,甚至政府与社会的连接和整合”^[8],将会是今后部门有效沟通的主要方式。

The Analysis of the Building of Relations among Government Departments in the Perspective of Synergetics

GAO Xuan

(Huaibei Normal University, Huaibei 235000, China)

Abstract: After a lot of government institutional reform, the contact among the government departments has become more frequent, the government institutions have become increasingly reasonable, the scope of government functions is gradually narrowing, the order of relations among the government departments is greatly increased, which are consistent with the principles of the synergetics, such as, mutual synergy within all the elements in the system, mutual energy information exchange between the system and the external environment. However, there exist many problems within the government agencies functions and the relation between government and social. The synergy relationship among government departments remains to be improved. Synergetics as the theoretical guide, the basis of inter-departments synergy is to strengthen the government's openness. The motive power inter-departments synergy is self-organization. The key of inter-departments synergy is the confirmation of variables, especial the order parameter.

Key words: Synergetics; the relationship among government departments; order parameter; self-organization

[责任编辑 孙景峰]