

激励失衡、多权威中心与基层跨部门协作困境*

——基于 X 县的治砂案例

陈永杰 胡沛验

[摘要] 组织专业化分工与跨部门协作困境所形成的“管理悖论”是公共管理研究的经典议题。基于制度激励与势能结构的分析框架以及一个治砂案例,文章试图解释横向跨部门协作困境的形成逻辑。研究发现,奖惩错配下的激励失衡与多权威中心的势能结构分别构成了横向跨部门协作困境的激励和能力基础。具体而言,现行考核制度对协作部门选择性激励的忽视以及问责容错制度下的惩戒失衡,共同塑造了跨部门协作激励中的“奖惩错配”。这种错配弱化了协作部门的行为激励,却强化了协作部门基于风险感知的“不出事逻辑”。而部门间的专业化壁垒和实际控制权,目标利益的独立性和竞争性型构了行政系统内部势能相对均衡的多权威中心,进而强化了协作方消极协作的博弈能力。除了高位介入构建跨部门协调组织之外,围绕“做对激励”,降低“风险感知”,实现“整体智治”的制度改革和政府转型是解决跨部门协同困境的可能路径。

[关键词] 绩效考核;问责容错;多权威中心;部门协作;基层治理

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2022) 06-0123-08

一、问题的提出

效率导向的专业化分工是理想科层制模型的重要特征。以韦伯为代表的组织社会学派构建了以理性主义为核心的理想化科层制模型,在法理型权威的支配下,专业化、权力等级、规章制度和非人格化成为理想科层制模型的基本特征。^[1]在韦伯看来,“高度发达的官僚机器和其他组织相比,犹如一套机械装置和非机械化产生方式的关系。精确、迅速、明晰……减少摩擦、降低物力人力成本”。^[2]而专业化分工在其中扮演了十分重要的作用。自斯密以降,经济学家也对专业分工的优势,例如劳动生产率的提高、规模经济、团队生产等进行了充分论证。^{[3]-[5]}但同时,专业化分工也会带来诸多成本,包括信息成本、协调成本、控制性损失等。^{[6][7]}因此,行动者分工越多,协调行动便越必要。在公共行政领域,公共治理的碎片化和跨部门协同一直是核心议题。也因此,整体性治理被视为 21 世纪公

共行政改革的鲜明特征。公共行政的实践表明,专业化分工在带来治理效率的同时,也产生了显著的“跨部门协同失灵”问题,^[8]最终又降低了公共治理效率,形成了科层制专业分工下的“管理悖论”。^[9]区别于国内大量文献探讨解决跨部门协同困境的组织机制和治理策略,本文试图从跨部门协同的逻辑起点出发,回答一个基本问题,即“基层横向跨部门之间的协作困境究竟是如何形成的”。本文所指的基层部门是指县区及以下政府部门。

二、结构与利益:既有文献中的两个解释维度

(一) 结构与跨部门协作困境

改善政府内部的横向协调一直是公共行政中的一个永恒主题,^[10]而中国特殊的条块结构与这一问题紧密相连。正如曹正汉所说,中国条块关系的一大问题是条块分割和行政系统的碎片化。^[11]这一现象被 David Lampton、Kenneth Lieberthal 以及 Michel Oksen-

* 基金项目:国家社科基金青年项目“经济功能区与行政区间的治权冲突及协调机制研究”(编号:21CZZ032)

作者:陈永杰,杭州师范大学公共管理学院副教授;浙江省城市治理研究中心兼职研究员,杭州 311121;胡沛验,华东师范大学政治与国际关系学院硕士研究生,上海 200241

berg等学者称之为碎片化权威主义(fragmented authoritarianism)。李侃如等人从权力结构、共识建立以及政策过程三个维度对我国官僚结构与决策过程进行剖析,提出了“矩阵难题”、“投桃报李”和“农村集市”等一系列现象,^{[12]-[14]}用以表征部门共识达成中的利益博弈和讨价还价。上述学者认为这些现象形成的原因是政府和部门权力结构的“碎片化”,^[15]即针对跨部门协调的重大公共问题,每个部门都力图基于自身利益进行政策制定或影响政策过程,最终决策的形成往往需要经过相互斗争、妥协和讨价还价等一系列过程。^[16]国内学者针对中国条块关系和行政系统的特征,进一步提出了垂直管理、条条专政和职责同构等分析概念,强调纵向的垂直管理和资源配置,形成了条条专政的利益格局,^[17]结果是处理一件事务所必需的权责被垂直业务部门肢解,^[18]部门之间出现本位主义的亚目标冲突和信息阻隔等问题,^{[19][20]}进而导致部门协调困境。除此之外,还有些学者认为“双重管理”是条块关系失衡的主要原因,它容易导致指令不一和权限不清,各部门领导可借此争取利益资源,引发“条块矛盾”并最终产生协调难题。^{[21][22]}

(二) 利益与跨部门协同困境

行政系统的“碎片化”还表现为以“部门利益化”倾向为表征的组织价值“碎片化”。^[23]部门利益化突出表现为“部门主义”,即各部门围绕利益资源展开竞争,在执行过程中采取“摘桃子”策略。^{①[24]}这就使得跨部门合作陷入“碎片化”,甚至“地盘战”的局面。^[25]一些学者认为,部门利益不兼容或冲突源于政治行政体制中的晋升竞争和绩效考核体系。例如,周黎安认为,在官僚组织中,零和博弈式的晋升竞争是导致组织部门非合作的重要原因。^[26]相关部门为了维护和强化自身利益还通常借助“立法”手段,实现“行政权力部门化,部门权力利益化,部门利益法制化”,最终出现了“政出多门”现象,^[27]导致职能边界不清,引发部门间的矛盾与冲突,影响合作行动。^{[28][29]}

上述研究对理解跨部门协同困境的形成具有重要启发,但仍然存在若干局限。第一,结构维度主要基于条块关系的碎片化来解释条块部门间的协作困境,但对横向部门在组织实际运行中的互动关系和结构特征关注不足。第二,利益维度虽然认为利益竞争或冲突是跨部门协同困境的重要原因,但其利益竞争主要指向的是晋升竞争,这一分析忽略了部门层级差异和官僚偏好异质性等因素的影响。也就是说晋升竞争在不同层级的组织治理中,相对于不同偏好的官僚干部,其作用程度具有差异性。例如,何艳玲认为,安全同样是官员自利动机之一,行政层级越低,风险越大,因此,相应部门绩效从“产出最大化”变为“出事最小化”。^[30]

本文试图在已有研究的基础上建构一个制度、结构与行为的整合性分析框架,并基于一项跨部门协作的治砂案例,从制度激励和势能结构两个维度着重识别和分析影响基层跨部门协作行为的关键因素。

三、制度激励、势能结构与跨部门协作:一个整合性框架

组织成员的态度、价值观念与目标会影响组织,只有受到激励和诱导他们才会参与组织行为系统。^[31]在这一过程中,制度发挥着关键性作用,某种行为被选择说明行为主体被所在的制度系统有效地刺激、鼓励、指引和限定。^[32]从组织行为学的视角看,行动者对收益和风险的评估是一项行为产生的重要原因。而对于官僚组织中的官员而言,其收益主要体现为政治晋升和经济收益,^[33]其风险主要体现为因过错被问责进而影响其收益。这意味着干部考核制度和问责容错制度是影响官员选择或不选择某项行为的重要制度因素。除了制度对行为主体的激励之外,一项行为的产生还受到了能力的约束。换言之,当我们在解释某种行为产生时,除了要回答行为主体为什么要选择某种行为,即制度激励,还必须回答行为主体为什么能够实施这种行为,即行为能力。这种能力既受到行为主体认知、经验、资源等个体禀赋的影响,还受到所嵌入的组织结构的影响。例如,已有文献指出,碎片化的权威结构会影响跨部门协调行动,原因之一是在这种组织结构中单独的部门权威很难形成相对于其他部门的优势,因此,需要通过构建跨部门的协调组织来协调各个“势均力敌”的部门。因此,本文尝试提出一个制度、结构与跨部门协作行为的整合性分析框架。本文认为,跨部门协同困境是组织行动者相互博弈的结果,是特定的制度系统和势能结构相互作用的产物。其中,制度系统影响着行为激励,而势能结构则为行动者的博弈能力奠定了基础。

命题1:绩效考核和问责容错制度是影响基层跨部门协作行动的两个重要制度变量。这两项制度共同形塑了跨部门协作中的“奖惩错配”,其引发的激励失衡弱化了协作部门的行为激励,却强化了协作部门基于风险感知的“不出事逻辑”。

命题2:组织内部的势能结构影响着协作方行为选择的能力基础,具体表现为组织内部势能相对均衡的多权威中心使得牵头者难以对协作方产生影响优势和支配性,在客观上强化了协作方消极协作的博弈能力。

对上述命题,可以从如下三个方面来进一步阐述。

(一) 绩效考核与跨部门协作的选择性激励

绩效考核是最典型的官员激励机制。中国的绩效

① 所谓“摘桃子”策略是指部门以自身利益为导向进行行为选择,具体表现为有利则积极作为,无利则消极作为或不作为。

考核体系具有两个重要特征:第一,谁主管、谁负责,即人格化的责任分担;第二,重可量化的结果而非过程,即结果导向。^[34]前者有助于降低因权责分散带来的信息成本,后者则可降低绩效的识别成本。因此,对于一项由单部门负责的公共事务,这种考核体系有助于降低考核成本,提高考核和激励的精准性。但对于一项需要多部门协作的集体行动,这种考核机制将会弱化集体行动的激励。在奥尔森看来,理性人假设和公共利益的非排他性、非竞争性及外部性往往会导致搭便车行为,进而造成集体行动的困境。因此,解决集体行动的困境必须对集体行动中那些理性和寻求自我利益的个人进行选择性的激励。^[35]即根据集团成员在集体行动中的行为表现,区别性地给予排他性的激励,包括积极奖励和消极惩罚,以诱发个体贡献、弱化搭便车行为,实现个体理性与集体利益的共容。赵鼎新将选择性激励进一步简述为“如果你不参加某一集体行动就不能得到或将失去的东西。”^[36]因此,选择性激励是将个人自利动机转化为促进公共利益的黏合剂。跨部门协作本质上也是一项集体行动。因此,影响这一集体行动能否实现及有效性的重要条件之一在于协作方能否得到有效的选择性激励,即基于权责和绩效,给予协作方以清晰明确、公平合理的奖惩激励。但是,选择性激励的实现至少需要两个前提条件:第一,能够建立一套覆盖集体所有成员的考核制度,对集体行动中的所有行动者依据其不同的角色进行考核监督,并保证公平合理;第二,能够对个体行动的绩效准确监测、分离和计算,这是实施选择性激励的关键。这两项条件互为依存,缺一不可。

(二) 问责容错与跨部门协作的风险意识

依据赫茨伯格的双因素理论,^[37]基于协作绩效的选择性激励可被视为激励因素,因为其可以直接激发协作部门的协作动机。而与之相关的另外一项制度——容错免责则可被视为保健因素,即容错免责虽然无法直接激发协作动机,但若缺失或不完善则会弱化协作激励,进而产生消极协作行为。解释逻辑的关键在于协作方对风险的感知和预期。与容错免责相对应的是干部问责制度,这两种制度具有不同导向的激励,前者注重行为动机,通过包容“探索性失误”,保障干部愿为、敢为;后者注重结果,通过负向激励划定权力边界、防范权力风险。问责与容错的有效衔接和平衡设置是组织激励的理想模式,但实践中由于衡量标准和成本、制度协调、操作程序、运行环境等多种原因,^[38]问责而非容错更被作为常态化的干部激励方式。然而,问责制度的结果主义导向在客观上扩大了行政过程的不确定性和风险,进而形成了一种缺乏安全感的组织环境。^[39]因此,行动者在主观上会形成

重惩戒、轻免责的惩怨失衡认知。假定控制住选择性激励等其他激励因素,这种惩怨失衡认知会强化协作部门的风险意识和“不出事逻辑”,而弱化协作行动的激励。

(三) 势能结构与跨部门协作中的博弈能力

势能结构的视角试图分析组织结构特征形塑了何种组织部门间的权威关系,^[40]①这种权威关系又如何影响着跨部门协作中行动者尤其是协作方的博弈能力。势能结构描述的是一个部门对另一个部门的影响力和支配性,多个部门之间的相对地位和影响力便构成了总体上的势能结构。一个部门的势能受该部门所处的政治地位,掌握的资源规模、属性,以及所嵌入的利益关系网络的影响。通常而言,当一个部门的政治地位越高,掌握的核心资源越多,资源的专用性越强,那么该部门相对于其他部门的势能可能更大,原因在于该部门对其他部门的利益依赖性相对较弱,而其他部门对该部门的利益依赖性可能更强。分析组织内部的势能结构有助于理解协作方选择或拒绝协作(配合)的能力基础,其逻辑在于当组织内部的势能结构是不平衡的,例如,牵头者相对于协作方具有位阶优势、更强的影响力和支配性时,那么协作困境的产生几率将减少。如果组织内部的势能结构是相对均衡的,即碎片化权威所描述的“没有哪个单独的部门权威超过另外部门”,^[41]这意味着牵头者相对于协作方缺乏足够的影响力和支配性,而协作方则有较强的博弈能力来选择配合或不配合。在这种情况下,除非有足够的激励或者打破这种势能平衡的协调组织,如高位介入、构建跨部门的领导小组等,否则跨部门协作将是困难的(见图1)。

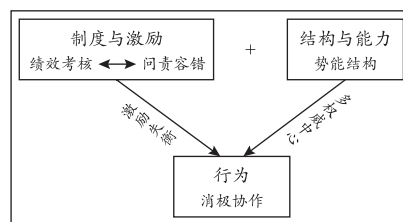


图1 制度激励、势能结构与协作行为

四、一个治砂案例中的跨部门协作困境

本节将基于X县的治砂案例,来验证上述命题。选择该案例的原因具体如下:第一,河道治砂属于公共流域的治理问题,具有很强的外部性和碎片化特征,需要多部门密切配合方可解决。第二,X县治砂案例具有较强的典型性。案例持续多年,既呈现了国土^②、环

① 贺东航等分析了公共政策中的政治势能概念,认为“位阶”是影响政治势能的重要变量,不同的“位阶”具有不同的政治势能。本文在此基础上分析和拓展了影响组织势能的因素。

② 现已更名为自然资源和规划局,为还原案例过程和论证方便,仍称其为国土部门或国土局,下同。

保、水利、电力、工商等多个部门的共同协作,又呈现了这些部门间的行为博弈。数据资料主要来源于作者自2019年8月到2020年9月在X县的田野调查以及公开或内部的官方文件。^①

(一) 案例背景

该案例发生于Z省X县,X江穿城而过。该县的制砂场兴起于20世纪80年代,兴起缘由主要有三点:第一,整治河道。为了防止X江因河床抬高而产生洪灾风险,X县水利水电局通过公开招标的形式将河砂资源拍卖给一些私人企业,并发放取砂许可证和取水许可证。第二,利益驱动。制砂的工艺并不复杂,通过设备将泥砂分开,再按照规格将砂石分类即可。毛砂即清理分类之前的泥砂,“市场价格为100-150元/车(小拖拉机),通过设备清理分类之后,价格能增长到300-400元/车,砂场老板一天能赚到几万块钱”。(访谈记录20200922H)第三,市场需求。X县各类建筑工程对砂石的需求,每年约为250万吨。^②在这三个原因的共同作用下,X县的制砂场开始兴起和发展,但是这些砂场大部分没有完整的审批手续。按照规定,合法的砂场经营需要同时符合6个条件:1. 国土部门办理的临时用地证件;2. 工商部门办理的营业执照;3. 供电部门办理的供电手续;4. 水利部门办理的取水许可;5. 环保部门的环评验收结果;6. 国土部门颁发的采矿许可证。^③审批程序涉及五个关键部门:国土、水利水电、环保、工商和供电(见表1)。

表1 X县制(洗)砂场审批中的关键部门及职责

审批部门	国土	水利水电	环保	工商	供电
审批事项	采矿许可证/ 临时用地证件	取水许可证	环境影响 评价报告	工商营 业执照	供电手续

资料来源:作者自制。

实际上,如果严格按照这六项条件,砂场很难批准。例如,河砂本身是一种矿山资源,因此需要国土部门颁发采矿许可证,但国土部门发证的前提是砂场符合矿山利用总体规划,而河道大部分又不在矿山范围内,因此大部分砂场无法纳入矿山利用总体规划,进而无法获得采矿许可证。(访谈记录20200922H)但由于整治河道和维护市场稳定的考量,多个部门放宽了准入条件,结果大部分砂场只有某个或某些部门的审批手续,而缺乏完整的审批手续,因此严格来讲是非法的。在这种背景下,X县砂场得到了快速发展,2015年X县整治完毕后复盘统计达到35家,^④其中高峰时期达到60余家。X县对砂场整治开始于2013年底,全面推进于2014年,2015年整治完毕。整治背景和关键原因是“五水共治”的提出。^⑤2013年年底Z省作出“五水共治”的决策部署,2014年开始全面实施。此后“五水共治”被作为Z省的一号工程和治理名片来实施

和宣传。然而,X县制砂场大量清洗泥砂的污水排放到河道中影响了X江的水质并遭到通报批评,再加上村民对砂场噪音污染的多次投诉以及具有完整治砂审批手续的矿山开采者的举报,“时任县长很恼火,下决心要整治砂场”(访谈记录20200922H)。由于砂场经营涉及多个部门审批,其整治需要国土、水利水电、环保、工商、供电等部门的协同配合,各部门的协作问题由此产生。治砂行动从2013年开始到2015年结束,整个历程大致可分为两个阶段:第一阶段(2013年年底至2014年6月)各部门在协调与执行过程中推诿明显、协作困难,治砂进展缓慢;第二阶段(2014年6月至2015年9月)部门间的协作逐渐开始密切,治砂进程加快,并最终将34家非法制砂场取缔。本文通过这两个阶段的比较来论证第三节的两个命题。

(二) “讨价还价”:选择性激励的失灵与不出事逻辑

2013年年底,随着生态环保被视为各级政府的重要工程推进,X县的砂场整治问题也逐渐纳入议事日程。但此时,相应的责任落实问题却遭到了各部门的“扯皮推诿”和“讨价还价”。“有些砂场把水流到了河道里,污染了环境,县委书记要求相应的监管部门去负责处理。但却碰到了问题,这个砂场到底应该由谁监管?各部门推来推去,从‘五水共治’的角度来看,应该是环保(部门)的。但环保(部门)说,这不是我们管的,取水许可证是水利水电(部门)负责,而从砂石作为一种矿产资源的角度看,又是国土(部门)负责。”(访谈记录20200922H)然而,国土部门却认为这一问题是由当初水利水电部门为了防洪清淤,并从中收费审批引起的,自己从未参与其中,且这些砂场也未取得自己所要求的采矿权许可证,因而主张“谁收费谁管理,谁审批谁管理。”(访谈记录20190822Y)

鉴于各个部门相互推诿的现状,X县县委县政府在对砂场进行调查的基础上,召开了协调会,初步明确国土局作为牵头单位,负责此次治砂任务。国土部门虽作为法理上的“牵头人”,但在实际执行过程中,并不顺利。其一,作为牵头人,需要承担关停砂场的所有“后果”,面临问责风险。“如果严格按照审批程序标准,X县几乎所有砂场都要关闭。”(访谈记录20200922H)“一旦关停(砂场)之后,砂的原材料没有了,工地都停下来了。价格也不断上涨。老百姓如果去县里信访闹事,责任归谁?”(访谈记录20200922Y)其二,作为协调者的各个部门也缺乏积极配合的动力。动力缺失的原因

① 访谈记录编码规则:以日期(8位数字,如“20200922”表“2020年9月22日”),访谈对象为要件对访谈内容进行记录和编码。

② 资料来源于2014年X县《制(洗)砂场专项整治情况汇报》。

③ 资料来源于2014年X县《制(洗)砂场专项整治情况汇报》。

④ 资料来源于2014年X县《制(洗)砂场专项整治情况汇报》。

⑤ “五水共治”是指治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水。

一方面是对这些部门的“协调行为”并没有明确的考核激励,按照基层官员的描述就是没有“好处”;另一方面是各部门本身面临的信访压力。以环保局为例,环保局的压力来源于一些砂场已合法取得自己出具的《环境影响评估报告》,刚投入大量资金购买设备。“那时候有几个砂场老板逼问环保局:‘(你)要把我拆掉,那这些设备还有什么用呢,这个钱你退给我吗?’”(访谈记录 20200922W)在当下考核及问责制度的约束下,信访问题往往与社会稳定指标高度关联,并通过“一票否决”等形式成为支配地方治理行为的重要政治逻辑。^[42]按地方官员的说法就是,“谁造成信访,谁就要负责,多一事不如少一事。”(访谈记录:20200723Y)

在这些基层官员的描述中,我们可以总结出影响部门间协作的三个因素。第一,初始审批的“变通”行为和职责碎片化客观上成为各部门相互推诿的直接依据。受制于当时政策文件的局限性和X县的客观需求,砂场审批起初并没有严格遵守法定程序,表现为审批的变通性,即砂场只获得了部分部门的正式许可文件,其他部门则选择“默认”或不干预的态度。但这种历史遗留问题恰恰成为砂场整治时各部门的推诿依据,以至于出现“谁审批谁负责”和“谁未审批谁负责”的争论。不过,历史遗留问题只是一个客观制约因素,因为在县委县政府指定和授权国土局作为牵头单位、明确各部门分工后,部门间的协作仍然不顺利。因此,可能还有更重要的因素在发挥作用。第二,缺乏有效的选择性激励机制。从组织学的视角看,需要多部门协作的治砂工作,可以被视为一项集体行动。如果把这项集体行动的主体划分为牵头者(如国土局)和协作者(如环保、水利等其他部门)两类,那么协作者的不协作可被视为集体行动困境的一个表现。根据奥尔森的集体行动理论,集体行动困境产生的重要原因是那些理性和寻求自我利益的个人缺乏有效的激励(奖惩),进而导致个体利益与组织利益不兼容。因此,赋予这些人选择性激励就成为克服集体行动困境的重要手段。同理,我们可以认为协作部门不协作的一个重要原因是缺乏有效的选择性激励。而之所以缺乏有效的选择性激励,则缘于激励考核体系无法实现选择性激励机制的两个条件——对协作部门的绩效进行精准监测以及相应的专门评估和奖惩安排。在本案例中,基层干部坦言对牵头者可以以结果来衡量其绩效,但对于多个协作者而言很难真实客观地监测和评估其绩效,“因为每个部门的积极、不积极的理由看起来都很充分,也都有道理”。(访谈记录 20200922H)此外,X县在治砂过程中虽然明确了协作部门的分工和任务,但并没有明确其行为“后果”(中性意义),即既没有明确积极协作的奖励也没有明确消极推诿的惩戒。如此在协作方

看来既无利可图,也不用过于担心因消极推诿而被惩戒。第三,不出事逻辑。随着近年来问责制度的强化,避责而非邀功已成为基层官员的主要行为特征。^[43]“不出事”成为支配基层干部行为的重要逻辑。在本案例中,受访者认为:“对于有潜力晋升的候选人,关键还是不要出事情,安全第一。”(访谈记录 20190822H)在其看来,政治淘汰赛比政治锦标赛似乎更重要。特别是,在当前问责高压和容错免责机制不健全的双重作用下,“不出事逻辑”更为强化。一位基层干部坦言,“都是看结果的,如果出了事情不太会看你的动机和目的的,搞错了首先要追究你的责任……容错免责本身也要承担风险,谁来提出(启动),谁来负责?”(访谈记录 20190822Z)在访谈中,我们也普遍感受到砂场整治中潜在的群体冲突和信访压力对部门主动性的抑制作用。问责与免责间的恩怨失衡不仅无法满足理性官僚原本的“制度期待”,相反还降低了他们的制度体验感,给其造成了一种协作行为的回报与风险不对等的感知。^[44]因而,积极配合治砂被视为“损己利人”,“多一事不如少一事”的不出事逻辑成为基层干部的理性选择。

总之,当前的绩效考核和问责容错制度对协作部门构成了一种失衡的激励,用一位基层干部的话总结就是,“积极无奖励,消极难惩罚,做多有风险。”(访谈记录 20190822Y)这种失衡弱化了协作部门的行为激励,却强化了协作部门基于风险感知的不出事逻辑。

(三)“势能均衡”:多权威中心下的“关系”协调

总体来看,在缺乏高位介入的情况下,国土、环保、水利、工商等部门整体呈现出势能均衡的“多权威中心”格局。多权威中心是指在组织系统内的同一层级,组织单元相互独立和竞争,且任意一个组织单元的权威都难以超越其他组织单元。正如张静所言,大量的分散化、具有相对独立和竞争关系的组织,使得政府科层内部结构并非是紧密统一的。^[45]这种多权威中心的势能结构主要由以下两个原因所形塑。第一,专业壁垒和实际控制权。政府行政系统在话语表述、组织和制度设计上没有也难以规定某一部门的中心地位。虽然某些部门的行政级别设置高于其他部门,但在实践中,各个部门以其治理领域为基础,不断累积、扩张甚至垄断该领域的权力、信息和专家等资源,进而形成了部门之间的专业壁垒和资源垄断。由此,每一部门无论大小都具有独立的治理领域,各自在其中有着实际的控制权,形成了各自独有的“地盘”。专业壁垒和实际控制权的存在使得组织部门在事实上并不认为其他部门对自己有不对称的影响力和支配性。换言之,当各部门存在利益冲突或不兼容的情况时,各部门的专门化分工和资源非对称性,将强化部门的博弈能力,

增加相应的协调成本。第二,目标利益的独立性和竞争性。政府行政系统内多部门之间的利益不仅缺乏互赖性,而且在很多情境下是相互竞争的。^①正如访谈中一位官员所言,各部门都有自己的利益,也有自己的需求。这种利益的独立性和竞争性一方面受到专业化分工和各自职能目标的影响,另一方面则在于政府内部具有相对独立的资源配置机制。这些原因使得科层组织在实际运行中并非是一个相互统一、互为支撑的组织系统,而是类似于多个权威中心的组织合体。^[46]这种多权威中心的势能结构在客观上奠定了协作者行为选择的能力基础,即协作部门能够按照自己的意愿独立决策和行动而不受牵头者的支配。

因此,在第一阶段,国土部门虽被确定为牵头部门,但在执行过程中,各个部门并不积极。从激励来看是成本收益的考量,但从能力来看则是“势能均衡”为其提供了博弈基础,这种势能均衡体现在虽然明确了国土局的牵头者角色,但作为协作方的各部门仍可以基于自己的专业壁垒和实际控制权来进行否决。例如,出于行动安全考虑,砂场整治的第一步是必须断电,如此方可进一步拆除设备,整治场地。但当国土部门去和供电部门协商断电事宜时,就遭到了对方的否决。“……供电(部门)不肯断电。为什么不肯断呢?他说这是民事关系,行政手段是没用的。他们签订了供电合同,供电部门电表都装了,要给他供电……如果把电断了的话,他们(砂场老板)那个月的电费就不缴了。供电部门的电费无法收回,那这个月电费(损失)的账算在谁头上?”(访谈记录 20200922H)据国土局的负责人透露,在第一轮拆掉以后,再过一个月去检查,发现电又接上去了,但国土局却无可奈何。因此,作为牵头单位的国土部门与其他各协作部门“磕磕绊绊”,总体进展缓慢。

(四)“巧借东风”:高位再介入与激励再设计

2014年6月之后,治砂运动进展开始明显加快。这个转折缘于一场意外的官媒曝光行动。“最后我们借了个‘东风’,某官方媒体要曝光一个砂场,这个压力(很大),一旦曝光出来,很多干部都要处理。当时我们县就开了一个紧急会议,所有乡镇、街道、包括各部门都立即行动,所以我们借着这个机会把它整治了”。(访谈记录 20200922H)在这次曝光带来的巨大压力下,X县县委书记L以前所未有的姿态高位介入,并于2014年6月制定了《X县制(洗)砂场集中整治行动方案》(以下简称《行动方案》)。这份方案的要点有三:第一,强化组织领导。县委书记L决定设立指挥部,并安排县政府办公室副主任H任总指挥,相关各部门领导任副总指挥和现场指挥。在此基础上,下设拆违实施组、断电实施组、秩序维护组和后勤保障组四个工作

组。第二,明确职责分工。在强化组织领导的基础上,进一步明确了属地政府和四个工作小组的职责,并且具体落实到人。第三,释放问责压力。明确要求各单位:“以高度的责任感和使命感来做好这项工作,在指挥部的统一领导下,各司其职、密切配合。要严明工作职责,严肃工作纪律,严格依法办事,服从统一指挥,确保拆违工作顺利推进。”为此,X县“一把手”多次亲自到场,参加会议部署落实整治行动,亲自协调各部门的工作,并启动问责机制。^②媒体曝光后的高位再介入释放了一种“政治”信号。一是任务的政治性。治砂从常规治理任务转变为事关地区(主政者)声誉和利益的“中心任务”。二是问责的政治性。这意味着问责不仅基于具体的任务事项,而且上升到关乎组织安排的政治纪律;问责不再停留在口号或纸面上,也不再局限于既定程序,而是“从快从严”。三是保障的政治性,即类似于一种政治承诺,通过上位支持,消除基层干部因治砂而承担的信访压力。高位介入下的政治动员具有三重效应:一是强化对协作部门的选择性激励。在明确协作部门的责任的同时也加强了对其消极协作行为的问责力度。二是构建政治保障,弱化协作部门的不出事逻辑。“领导下决心了,我们其实也就放心了,原来大家都担心强制关停后,砂场主和老百姓信访闹事,这个责任谁都不愿意承担,现在领导拍板了,我们就有定心丸了”。(访谈记录 20200922H)X县一把手的高度重视,弱化了原先各部门在治砂行动中“多做多错”的风险感知,平衡了怨怒失衡。三是打破均衡势能,赋予牵头者(国土局)监督权。在高位介入下,X县纪委成立专班督察治砂,在各部门协调会议上授予国土局监督权,同时纪委介入来支持国土局,“……还有配合单位,哪个单位不配合你(国土局)报给我们,供电啊什么不配合的,你报给纪委,纪委来处理”。(访谈记录 20200922H)如此,领导介入与纪委授权强化了作为牵头部门国土局的“势能”,令原先均衡的势能结构被打破,最终得以“借势成事”。

五、结论与启示

如何实现跨部门的有效协作是公共行政学研究的重要议题。随着公共治理事务的越发复杂,这一议题更加凸显其理论和现实意义。基于X县的治砂案例,本文发现“奖惩错配”下的激励失衡和基于多权威中心的势能结构共同主导了基层跨部门的协同困境。首先,现行考核制度对协作部门选择性激励的弱化以及问责容错制度形成的怨怒失衡,共同塑造了跨部门协

^① 这与企业结构有所不同,比如作者观察的互联网企业A存在一个核心的业务部门B,其他部门的工资、奖金等福利直接依赖于B部门的业务绩效。因此,A企业要求其他部门一切以B部门为中心,这种结构类似于同心圆结构,协调起来相对容易。

^② 资料来源于2014年X县《制(洗)砂场专项整治情况汇报》。

作中的奖惩错配。这种错配所导致的“激励失衡”弱化了部门协作的激励,却强化了基层部门基于风险考量的“不出事逻辑”。其次,政府行政系统内部的专业壁垒和实际控制权、目标利益的独立性和竞争性共同构造了势能相对均衡的多权威中心,进而奠定了协作部门消极协作的博弈能力。因此,实践中通常通过上级权威的协调与支持来解决协同困境。换言之,“权威协调和支持”具有两个作用机制:第一,通过更高层级的权威组织(例如领导小组)打破势能相对均衡的多权威中心;第二,通过高位重视和支持,增强协作绩效的权重,降低协作风险,弱化协作部门的“不出事逻辑”。

基于上述分析,本文认为破解横向跨部门的协作困境除了高位介入、建立跨部门的协调组织之外,还可以尝试从以下三个方面加强制度建设。第一,“做对激励”,构建权责分明、主次有别、激励均衡的绩效考核体系。明确主体部门和协作部门的职责范围和边界,划分主体责任和协作责任;强化对协作方的选择性激励,实现对协作行动中多元主体的激励一致性和均衡性。第二,“包容失误”,建立健全部门协作中的容错免责机制。通过进一步完善容错免责的操作标准,加强容错与问责的组织、制度协调,优化容错免责的操作程序和运行环境,实现容错免责与绩效问责的有效衔接和平衡设置,进而降低协作部门的风险感知,弱化协作部门的“不出事逻辑”。第三,“整体智治”,打造整体性和智慧政府。其一,依据整体性治理理念,在组织目标上,构建相容一致的整体性公共目标,破解公共治理中的目标碎片化问题;在组织结构上,实施逆碎片化和大部门治理,减少组织内部的非良性竞争和博弈,实现外部协调成本的内部化。^[47]在组织运行上,建立权责清单,加强对协作过程中各个主体的考核激励,强化组织部门之间的利益互赖性,构建组织部门之间的伙伴关系。其二,依据“智治”理念,加强基于数字化的智慧化治理,深化政府数字化转型。通过跨部门的数据共享、流程再造和业务协同,降低跨部门协作的成本,实现政府治理的高效协作。

[参考文献]

- [1][美]彼得·布劳,梅耶·马歇尔.现代社会中的科层制[M].马戎,时宪民,邱泽奇译.上海:学林出版社,2001.7.
- [2][德]马克斯·韦伯.经济与社会第二卷(上)[M].阎克文译.上海:上海人民出版社,2010.937.
- [3][英]亚当·斯密.国富论[M].胡长明译.江苏:江苏人民出版社,2011.4-12.
- [4]Chandler A D. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.15-48.
- [5]Alchian A A., Demsetz H. Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 1972 (5).777-795.
- [6]Williamson O E. Hierarchical Control and Optimum Firm Size. *Journal of Political Economy*, 1967 (2).123-138.
- [7]Williamson O E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press, 1985.15-43.
- [8]周志忍,蒋敏娟.中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J].公共行政评论,2013(1).
- [9][英]戴维·毕瑟姆.官僚制(第2版)[M].韩志明,张毅译.长春:吉林人民出版社,2005.1-51.
- [10]Peters B G. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 1998 (2).295-311.
- [11]曹正汉,王宁.从矿区政府到地方政府:中国油田地区条块关系的形成与演变[J].社会,2019(5).
- [12][美]李侃如.治理中国——从革命到改革[M].胡国成,赵梅译.北京:中国社会科学出版社,2010.188-194.
- [13][15][16]Liberthal K, Lampton D. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkly: University of California Press, 1992.8-278.
- [14]Lampton D. China Politics: The Bargaining Treadmill. *Issues and Studies*, 1987 (3).11-41.
- [17]张翔.新中国“部际协调”六十年:过程、困境与对策探索[J].云南社会科学,2012(4).
- [18]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1).
- [19]孙发锋.从条块分割走向协同治理——垂直管理部门与地方政府关系的调整取向探析[J].广西社会科学,2011(4).
- [20]颜克高,高森.利益冲突与技术限制:地方社会组织跨部门合作监管失灵的解释[J].中国行政管理,2019(7).
- [21]周振超,李安增.政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的“条块关系”[J].东岳论丛,2009(3).
- [22]马力宏.论政府管理中的条块关系[J].政治学研究,1998(4).
- [23]叶托,李金珊,杨喜平.碎片化政府:理论分析与中国实际[J].中共宁波市委党校学报,2011(2).

- [24] 李金龙, 余鸿达. 区域公共服务中的政府部门主义问题研究[J]. 中国行政管理, 2010 (5).
- [25] Simmons A. Turf Wars at Work. *Strategic Finance*, 2002 (2). 51.
- [26] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007 (7).
- [27] 舒小庆. 部门利益膨胀与我国的行政立法制度[J]. 江西社会科学, 2007 (12).
- [28] 朱德米. 构建流域水污染防治的跨部门合作机制——以太湖流域为例[J]. 中国行政管理, 2009 (4).
- [29] [41] 任敏. 我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2008 (4).
- [30] 何艳玲, 钱蕾. “部门代表性竞争”: 对公共服务供给碎片化的一种解释[J]. 中国行政管理, 2018 (10).
- [31] [美] 詹姆斯·马奇, 赫伯特·西蒙. 组织(原书第2版)[M]. 邵冲译. 北京: 机械工业出版社, 2008. 5-6.
- [32] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 导言 8.
- [33] 李猛, 沈坤荣. 地方政府行为对中国经济波动的影响[J]. 经济研究, 2010 (12).
- [34] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014 (6).
- [35] [美] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇译. 上海: 上海人民出版社, 2014. 39-42.
- [36] 赵鼎新. 集体行动、搭便车理论与形式社会学方法[J]. 社会学研究, 2006 (1).
- [37] [美] 弗雷德里克·赫茨伯格等. 赫茨伯格的双因素理论[M]. 张湛译, 北京: 中国人民大学出版社, 2009. 98-104.
- [38] [44] 梅立润. 容错机制为何达不到预期效果: 一个整体分析框架[J]. 甘肃行政学院学报, 2019 (1).
- [39] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018 (5).
- [40] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019 (4).
- [42] 陈永杰. 国家治理中的权力法治: 张力与调适——基于功能性分权的视角[J]. 中共宁波市委党校学报, 2021 (4).
- [43] 倪星, 王锐. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究, 2017 (2).
- [45] [46] 张静. 行政包干的组织基础[J]. 社会, 2014 (6).
- [47] 陈永杰, 皇甫鑫. 以整体性行政审批制度改革推进国家治理现代化: 地方经验与作用机制[J]. 天津行政学院学报, 2019 (3).

(责任编辑 彭心洋)

Imbalanced Incentive, Multiple-Authority Centres and Dilemma of Cross-Sectoral Collaboration ——A Case Study of Governing Sand in X County

Chen Yongjie Hu Peiyan

[Abstract] The “management paradox” formed by organizational specialization and cross-sectoral collaboration is a classic issue in the practice of public administration. Based on an analytical framework of institutional incentive and potential energy structure and a case of governing sand, this paper attempts to explain the formation of the dilemma of cross-sectoral collaboration. We argue that imbalanced incentive and structure of multiple-authority centres laid foundation of incentive and capabilities. Specifically, current system of assessment and fault-tolerance lead to “mismatch of rewards and punishments”. This “mismatch” weakens the incentive of collaboration but strengthens the logic of “no-event”. The professional barriers and real control of power, independence and competition of interests form the structure of multiple-authority centres, which strengthens the game-playing ability of collaborators to cooperate passively. In addition to intervening at a high level to build a cross-sectoral coordination organization, institutional reform and government transformation around ‘doing the right thing’, reducing ‘risk perceptions’ and achieving ‘holistic smart governance’ are possible solutions to the dilemma of cross-sectoral coordination.

[Keywords] performance assessment, tolerance and accountability, multi-authority centres, cross-sectoral collaboration, grassroots governance

[Authors] Chen Yongjie is Associate Professor at School of Public Affairs, Hang Zhou Normal University. Hangzhou 311121; Hu Peiyan is Master Candidate at School of Politics and International Relations, East China Normal University. Shanghai 200241