

中国地方政府投资项目跨部门 协同治理研究——以 M 市为例

(申请清华大学公共管理硕士专业学位论文)

培 养 单 位 : 公 共 管 理 学 院

申 请 人 : 赵 鹏 杰

指 导 教 师 : 殷 成 志 副 教 授

二〇一八年六月

中国地方政府投资项目跨部门协同治理研究——以M市为例 赵鹏杰

**Research on the Cross-agency
Collaborative Governance of Chinese
Local Government Investment Projects:
the Case of M City**

Thesis Submitted to
Tsinghua University
in partial fulfillment of the requirement
for the professional degree of
Master of Public Administration

By
Zhao Pengjie

Thesis Supervisor: Associate Professor Yin Chengzhi

June, 2018

关于学位论文使用授权的说明

本人完全了解清华大学有关保留、使用学位论文的规定，即：

清华大学拥有在著作权法规定范围内学位论文的使用权，其中包括：（1）已获学位的研究生必须按学校规定提交学位论文，学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存研究生上交的学位论文；（2）为教学和科研目的，学校可以将公开的学位论文作为资料在图书馆、资料室等场所供校内师生阅读，或在校园网上供校内师生浏览部分内容。

本人保证遵守上述规定。

（保密的论文在解密后遵守此规定）

作者签名： _____

导师签名： _____

日 期： _____

日 期： _____

摘 要

党的十九大报告明确提出，到 2035 年，基本实现国家治理体系和治理能力现代化。协同治理成为当前公共管理研究的前沿之一。在新型城镇化的大背景下，城市基础设施建设依然处于快速发展时期，需要新建、改建或扩建大量的政府投资项目。地方政府投资项目需要在政府各部门的共同参与和配合下，才能顺利实施建设，实现项目治理的目标。研究地方政府投资项目跨部门协同治理问题对于理顺部门关系，推进地方政府投资项目建设，建立地方政府投资项目治理长效机制具有现实意义。本文基于跨部门协同治理的视角，采用一个描述框架和一个诊断框架对地方政府投资项目展开研究。在描述框架下，本文主要从结构性机制和程序性机制两个方面，分别介绍了中国地方政府投资项目跨部门治理的模式和 M 市政府投资项目跨部门治理的模式。在诊断框架下，通过问卷调查研究，对 M 市政府投资项目跨部门协同治理影响因素进行实证研究。然后以 M 市为例展示地方政府投资项目跨部门协同治理的典型案例，针对案例中的问题，结合问卷调查结果，对地方政府投资项目跨部门协同失灵的现象进行分析。分析框架运用跨部门协同有关理论展开分析，具体包括技术理性层面分析和制度理性层面的分析。本文认为，协同动力不足、协同技能不足和信息沟通障碍是技术层面的三个主要因素；组织制度、协同法治和协同文化是制度层面的三个主要因素。最后，从微观层面提出了 M 市完善政府投资项目跨部门协同治理机制的建议；宏观层面从顶层制度设计的视角给出政策建议。

关键词：地方政府投资项目；跨部门；协同治理

Abstract

The report delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China made it clear that the modernization of China's system and capacity for governance would be basically achieved before the year of 2035. Collaborative Governance has become an academic frontier in the area of public administration. Under the background of new-type urbanization that the quick development of infrastructural construction in cities, there are large number of new and rebuilt local government investment projects are being conducted. Local government investment projects need the participation and cooperation of various government agencies, so that the projects can be successfully built and the goal of project governance can be achieved. It is of practical significance to study the cross-agency governance of local government investment projects, to straighten out the relationship between agencies, promote the construction of local government investment projects and establish a long-term mechanism for the governance of local government investment projects. Based on the perspective of cross-agency collaborative governance, a description framework and a diagnostic framework are respectively used to study local government investment projects. Under the description framework, this paper mainly from two aspects of the structural mechanism and the procedural mechanism, respectively introduced the mode of the cross-agency governance of the local government investment projects of China and the city of M. Based on the framework of diagnosis, this paper conducts an empirical study on the influencing factors of cross-agency collaborative governance of government investment projects through questionnaires in the city of M. Then take M city as an example to show the typical case of the cross-agency governance of the local government investment projects. In view of the problems in the case and the results of the questionnaire survey, this paper analyzes the phenomenon of the collaboration failures. The analysis framework including technological rationality level and institutional rationality level applies the theory of cross-agency collaboration to analyze. This paper argues that insufficient dynamics, lack of collaborative skills and communication barriers are three main factors in the technological level. Organizational system, collaborative rule of law and collaborative culture are three main factors in the institutional level. Finally, this paper puts forward the suggestion of improving the

cross-agency collaboration governance mechanism of the government investment projects in M City at the micro level, and gives the policy suggestions from the perspective of the top level system design at the macro level.

Key words: Local Government Investment Projects; Cross-agency;
Collaborative Governance

目 录

第 1 章 引言.....	1
1.1 选题背景.....	1
1.2 问题的提出.....	2
1.3 研究意义.....	3
1.4 文献评述.....	3
1.4.1 国内文献评述.....	3
1.4.2 国外文献评述.....	5
1.5 研究方法的设计.....	7
1.5.1 研究方法.....	7
1.5.2 论文分析框架.....	7
第 2 章 中国地方政府投资项目跨部门协同治理的模式.....	9
2.1 中国地方政府投资项目治理概况.....	9
2.1.1 地方政府投资项目治理流程.....	9
2.1.2 地方政府投资项目治理结构.....	11
2.2 地方政府投资项目跨部门协同的结构性机制.....	12
2.2.1 纵向协同机制.....	13
2.2.2 横向协同机制.....	14
2.3 地方政府投资项目跨部门协同的程序性机制.....	15
2.3.1 三定方案和行政协助制度.....	15
2.3.2 部门联合发文和人员借调机制.....	16
2.3.3 专项工作协调会议与现场调研办公制度.....	16
第 3 章 M 市政府投资项目跨部门协同治理的模式.....	18
3.1 结构性协同机制.....	18
3.1.1 纵向协同机制.....	18
3.1.2 横向协同机制.....	22
3.2 程序性协同机制.....	23
3.2.1 项目实施部门三定方案.....	23
3.2.2 项目八大片区调研制度.....	24
3.2.3 其他项目管理制度文件.....	24

第 4 章 M 市政府投资项目跨部门协同治理的实证研究.....	25
4.1 调查问卷设计.....	25
4.1.1 调查问卷设计框架.....	25
4.1.2 避免偏差的措施.....	26
4.2 数据收集和处理.....	27
4.2.1 问卷发放和回收.....	27
4.2.2 样本基本特征.....	27
4.2.3 问卷数据的处理和描述性统计.....	28
4.3 政府投资项目跨部门协同总体分析.....	28
4.3.1 项目各阶段所需要的跨部门协同重要性分析.....	28
4.3.2 协同部门重要性分析.....	31
4.4 跨部门协同技术理性影响因素分析.....	33
4.4.1 跨部门协同的动因分析.....	33
4.4.2 部门领导协同技能分析.....	35
4.4.3 信息沟通影响因素分析.....	36
4.5 跨部门协同制度理性影响因素分析.....	37
4.5.1 组织制度层面分析.....	37
4.5.2 跨部门协同法治分析.....	39
4.5.3 跨部门协同文化分析.....	40
4.6 跨部门协同影响因素的概念模型.....	41
第 5 章 M 市政府投资项目跨部门协同治理现状考察和协同失灵原因分析.....	46
5.1 M 市政府投资项目跨部门协同现状考察.....	46
5.1.1 项目委员会督办的部门协同问题.....	46
5.1.2 某截流工程管道和滨江大道中桥工程的冲突.....	49
5.1.3 财政投资评审阶段的部门利益博弈.....	51
5.1.4 项目用地保障的难题.....	51
5.1.5 加强协同监管解决“拉链马路”问题.....	52
5.2 跨部门协同失灵原因分析.....	53
5.2.1 协同失灵的技术理性层面分析.....	54
5.2.2 协同失灵的制度理性层面分析.....	58
5.3 M 市河长制执行情况分析——广义的项目跨部门协同治理.....	63
5.3.1 M 市河长制的结构性协同机制.....	63
5.3.2 M 市河长制的程序性协同机制.....	64

5.3.3 M市河长制的跨部门协同影响因素分析.....	65
第6章 结论与建议.....	67
6.1 结论.....	67
6.2 建议.....	68
6.3 创新与不足.....	69
参考文献.....	70
致 谢.....	72
声 明.....	73
附录 A 地方政府投资项目跨部门协同治理研究调查问卷.....	74
附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表.....	78
附录 C 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷描述性统计量表.....	92
个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果.....	100

第1章 引言

1.1 选题背景

2016年，中共中央、国务院明确提出要完善政府投资体制，对政府投资资金的范围进行了界定。^①近年来，我国新型“城镇化”进程快速推进，政府投资项目的规模总体呈上升趋势。国家统计局统计资料显示，从2007年至2016年10年间，全社会固定资产投资国家预算内资金额度增长了超过5倍，占年度财政支出的比例呈总体上升趋势，到2016年达到19.28%。（表1-1）随着我国现代化建设的推进，可以预见，在未来相当长的一段时间内，以公共基础设施、生态环保为主的政府投资项目占全社会固定资产投资中的比例依然会较大。

表1-1 全社会固定资产投资国家预算内资金占财政支出的比重

年份	全社会固定资产投资国家预算内资金（亿元）	财政支出（亿元）	占年度财政支出的比例
2016	36211.70	187841.10	19.28%
2015	30924.28	175877.77	17.58%
2014	26745.42	151785.56	17.62%
2013	22305.26	140212.10	15.91%
2012	18958.66	125952.97	15.05%
2011	14843.29	109247.79	13.59%
2010	13012.75	89874.16	14.48%
2009	12685.73	76299.93	16.63%
2008	7954.75	62592.66	12.71%
2007	5857.06	49781.35	11.77%

注：根据国家统计局网站数据整理，该表只选取了国家预算内资金的数据，其他资金来源的数据未纳入统计。

党的十九大报告明确提出，到2035年，基本实现国家治理体系和治理能力现代化，政府治理成为新时期的重要内容。政府投资项目为公众提供公共基础设施，是政策落地的重要途径，理应成为政府治理的重要内容。在中国的宏观治理语境和条件下，政府投资项目的治理主体主要有：党的部门、政府机关、

^① 政府投资资金只投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主，原则上不支持经营性项目。中共中央、国务院《关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号，2016年7月5日）。

项目实施单位、社会组织、媒体及公民个人等，如何实现治理主体的协同，尤其是政府部门之间的治理协同越来越被研究者所关注。对于地方政府来说，政府投资项目的落地并投入使用不仅能促进地方经济持续、稳定增长，也实现了保障民生的施政目标，因此推动实施政府投资项目建设，成为地方政府的一项重要工作。21 世纪以来，我国投融资管理体制机制逐步健全，以代理建设制度为主的项目建设管理制度的得到了广泛发展和完善，由于政府投资项目建设周期长、审批程序多、涉及部门广的特点，政府各部门的协同程度已逐步演变为影响政府投资项目质量、投资、进度等治理目标的重要因素。

1.2 问题的提出

政府投资项目的治理目标可以归结为以下几方面：一是立项上严格把关，确保项目的必要性和可行性；二是保证项目的质量，防止因设计失误、原材料不过关甚至偷工减料发生质量问题；三是保障资金的使用效率，防止超支、超工期的情况发生；四是确保项目建设工程过程中的安全，杜绝发生安全事故。^①本文认为，政府投资项目的跨部门协同治理目标应该是：在各部门的协同合作下，项目责任单位依法严格按照项目基本建设程序和工程技术规范标准，在计划工期之内将项目建成并投入使用，并顺利通过竣工决算审计，达到百姓满意的结果。

目前，虽然大多数地方政府对政府投资项目的制度建设已经日趋完善，但在现行政府投资项目基本建设程序的制度框架下，对于政府投资项目，特别是对于非经营性政府投资项目，其决策、规划、审批、设计、实施、竣工验收和审计等环节，不仅需要项目建设单位进行科学有效的管理，还要依赖政府各级各职能部门及时落实行政审批手续，保障项目用地和建设资金，及时解决项目问题，项目才能得以顺利推进并最终投入使用。曾有领导形象地指出：“干项目工作，说到底就是‘全球通’，项目业主只有做好各部门的协调工作，项目才能顺利推进。”所以，政府内部各级各部门的纵向和横向协同情况，对政府投资项目治理效果起着举足轻重的作用。这就为我们提出了新视角——如何实现政府投资项目治理的跨部门协同？

对于地方政府投资项目，更多学者是从工程管理、项目管理、管理科学角度进行研究，近年来从公共管理角度针对政府投资项目的研究也逐渐增多。当前，协同治理这一概念已经成为公共管理学科学术前沿的理论。如何强化政府部门协同，成为近年来公共管理领域所关注的重要问题。对于 M 市来说，政府投资项目

^① 钱焰青. 香港对政府公共工程建设的规制及其启示[A].2014 年政府法制研[C].2014:44.

建设是促进当地经济发展、带动城镇化进程的重要抓手。M 市自 1997 年设地建市以来，政府投资项目管理体制不断完善，城市建设取得了巨大成效。然而，面对政府投资项目质量、进度、造价管理要求的提高，政府部门间的协作程度有待提高，项目业主部门同协同部门之间、上下级部门之间以及各职能部门之间协同失灵现象时常发生，成为制约政府投资项目的顺利推进的瓶颈。解决政府投资项目跨部门协同问题，理顺协同机制，成为 M 市政府投资项目治理的重要课题。^①

1.3 研究意义

加强地方政府部门间的协同，能有效提高地方政府项目的建设质量和效率，进而实现财政资金的最大效益，有效保护公众利益。研究地方政府投资项目跨部门协同治理的意义主要有：一是可以丰富学术界对基于跨部门协同治理理论视角的政府投资项目研究。二是对中国地方政府投资项目跨部门治理的模式和机制作一个梳理。三是探索地方政府投资项目跨部门协同治理的影响因素。四是为 M 市建立和完善政府投资项目协同治理机制提供建议。本文的研究可为优化地方政府投资项目治理协同环境，为进一步理顺政府投资建设管理体制机制，推进地方政府党和政府机构改革提供建议。

1.4 文献评述

1.4.1 国内文献评述

1.关于协同治理和协同政府

潘开灵、白烈湖（2006）认为，与协作、协调相比，协同更强调要素构成的整体效应或集体效应。^②赖先进（2015）辨析了合作、协调、协同、整合的概念，按照联合行动与组织自身使用的一致性整合程度进行了从低到高的排序为：合作、协调、协同、整合。认为是要建立正式的跨部门协同合作关系，并形成一系列制度。^③鹿斌等人（2014）将国内协同治理研究内容总结为基础理论研究、政府转型过程、公共危机管理、公共服务供给、政府与社会组织等方面的协同治理研究。^④王有强、叶岚、吴国庆（2015）在《协同治理：杭州“上城经验”》一书里将协

① 本文所述的跨部门协同，是指在政府投资项目建设过程中，建设单位与政府部门之间、与国有企事业单位、政府部门等体制内单位之间的协同。政府依法授权从事政府投资项目建设管理的建设单位，在本文中视为跨部门协同的主体之一。

② 潘开灵，白烈湖. 管理协同理论及其应用[M]. 北京：经济管理出版社. 2006 年第 1 版.

③ 赖先进. 论政府跨部门协同治理[M]. 北京：北京大学出版社，2015.

④ 鹿斌,周定财.国内协同治理问题研究述评与展望[J].行政论坛,2014,21(01):84-89.

同治理定义为政府组织企业和社会力量创造公共价值的方式体现了协同性。^①陈崇林（2014）提出“协同政府”是一种行政学潮和管理实践，在一般意义上是指针对政府管理的碎片化问题，打破传统组织界限，政府的不同层级和机构进行协同合作，以提高跨部门合作质量，实行整体化的行政行为或提供公共服务。梳理除了塔状模型、链状模型、环状模型、网状模型等4种协同模型。其中，塔状模型主要体现在传统的官僚制理论中。平级部门之间需要协调的问题，层层向上传递，直到通过共同的上级来决策解决。平级部门之间通过经典的“法约尔”跳板，直接实现横向的直接联系与合作。这种模式的特点是，通过上级权威的介入，增强不同部门行动的一致性、协调性。“领导挂帅、机构合并、专门委员会”遵循了这一逻辑。^②赵鹏（2015）将协同治理的特点总结为协同治理具有主体的多元性、客体的公共性、过程的协作性和结果的有效性，通过SFIC协同治理模型研究了重点项目的政府协同治理问题。^③

2. 关于跨部门协同

蒋敏娟（2016）分别从宏观和微观的角度对跨部门协同进行了辨析，认为宏观的跨部门协同不止于公共部门内部，而微观的部门（agency）指政府内部的“部门”。^④赖先进（2015）认为跨部门协同治理属于同一性质治理主体内部的协同治理。跨部门合作是跨部门协同的另一种说法，蔡翔等认为跨部门合作是组织内不能职能的部门，与其他相关部门一致努力，通过一种具有结构化和情感化的联系，从而达成组织共同目标。跨部门合作有利于减少组织内部消耗、有利于有效配置组织资源、提高创新能力和绩效。并应用冲突管理理论、互动理论、资源依赖理论、界面管理理论进行阐释。^⑤赖先进（2015）提出跨部门协同问题的主要表现在五个方面：政府部门公共决策协同（公共政策制定协同）问题、政府部门政策执行协同问题、跨部门协同提供公共服务问题、跨部门协同实施公共项目、政府部门公共预算协同问题。徐娜，李雪萍（2016）认为跨部门协同治理的实践过程，可从“政务整合”和“关系整合”的角度来考察。^⑥刘西涛从跨部门协同的角度对地方政府执行力提升问题进行了研究，认为影响跨部门执行中政府执行力提高的四大因素分别是业务流程、协同机制、人员素养、行政环境。^⑦李肆（2017）对

① 王有强，叶岚，吴国庆. 协同治理：杭州“上城经验”[M]. 北京：清华大学出版社，2015.

② 陈崇林. 协同政府研究综述[J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, 37(06): 150-156.

③ 赵鹏. 协同治理视角下大连西岗区重点项目建设研究[D]. 大连理工大学, 2015.

④ 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制研究[M]. 北京：北京大学出版社，2016.

⑤ 蔡翔, 赵君. 组织内跨部门合作的内涵及其理论阐释[J]. 科技管理研究, 2008(06): 268-269+257.

⑥ 徐娜, 李雪萍. 治理体系现代化背景下跨部门协同治理的整合困境研究[J]. 云南社会科学, 2016(04): 145-150+188.

⑦ 刘西涛. 跨部门协同视域下的地方政府执行力提升研究[J]. 贵州省党校学报, 2016(06): 35-41.

危机治理中区级政府内部协同的影响因素展开了研究。^①

3. 关于政府投资项目和项目治理

按照管理权限的不同，政府投资项目^②可划分为中央政府和地方政府投资项目。按照政府投资项目的竞争性不同，又可划分为经营性、准经营性和非经营性项目。本文研究的范围主要为市政道路、城市桥梁、城市绿化、政府机关设施以及体育设施、博物馆、图书馆等公共设施等项目，这些项目属于公共物品，具有公益性和非营利性，因而政府投资项目也属于公共项目。国内许多学者对项目治理进行了大量的研究，杨飞雪等（2004）首次提出了“项目治理”的概念。^③严玲、尹贻林（2006）初步建立了公共项目治理理论，构建了概念模型，具体包括项目实施内外部监控机制和政府监控机制。^④杨建平（2009）对项目治理和项目管理的概念进行了差异性分析。项目治理的概念中，利益相关者更加多元化，并提出政府投资项目协同治理的定义。^⑤邓娇娇、严玲（2015）提出公共项目的治理目标是从各方关系上和利益上分别实现项目价值，即实现公共项目的良好治理。^⑥薛颖芳（2017）构建了公共项目协同治理的概念模型，并分别提出协同治理的内部和外部要素。^⑦

1.4.2 国外文献评述

国外学者针对协同治理进行了大量的研究，跨部门协同是研究组织间关系问题的内容之一。早在“古典管理理论”时期，法约尔就提出了计划、协调、组织、指挥、控制管理五要素。^⑧与协调相比，协同不仅强调协调合作，也强调协调合作的过程和效果。1971年，哈肯指出协同学主要研究在外界有物质交换或能量交换的情况下，一个开放系统如何通过各个子系统之间的协同，从非平衡的状态达成一种有序结构。^⑨在协同治理方面，伦森等（2008）认为，协同治理是公共部门和私人部门共同提供公共物品的全球性趋势。^⑩安塞尔（2008）认为，传统的管理主

① 李玮.危机治理中区级政府内部协同的影响因素研究[J].山东社会科学,2017(12):187-192.

② 财政部正式提出了政府投资项目的定义：政府投资项目是指为了适应和推动国民经济区域经济的发展，为了满足社会的文化、生活需要，以及处于政治、国防等因素的考虑，由政府通过财政投资，发行国债或地方债券，利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资。《政府投资项目的审查实务》.北京：经济科学出版社 2000 年 4 月版。

③ 杨飞雪,汪海舰,尹贻林.项目治理结构初探[J].中国软科学,2004(03):80-84.

④ 严玲,尹贻林.公共项目治理[M].天津：天津大学出版社，2006.

⑤ 杨建平.政府投资项目协同治理机制及其支撑平台研究[D].中国矿业大学,2009.

⑥ 邓娇娇,严玲.公共项目治理机制：整合与互动[M].北京：科学出版社，2015.

⑦ 薛颖芳.公共项目协同治理概念模型研究[J].河北企业,2017(10):P10-12.

⑧ 全国公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试指南[M].北京：中国人民大学出版社.2014年6月第12版.

⑨ 潘开灵,白烈湖.管理协同理论及其应用[M].北京：经济管理出版社.2006年第1版.

⑩ Lenssen G, Zadek S. Global collaborative governance: there is no alternative[J]. Corporate Governance International Journal of Business in Society, 2008, 8(4):374-388.

义模式正逐渐被协同治理这种新的治理模式取代。^①在治理理论方面，罗德斯（1996）认为，与管理主义不同，治理理论指出了新公共管理忽视组织联系等四种缺陷，并概括了“无政府统治”的治理内涵。^②

由于语境的不同，国外的跨部门合作主要针对政府部门、企业和社会力量之间的合作，并不是指政府部门之间的合作。约翰（2005）认为跨部门合作（Cross-Sector Partnerships）处理社会问题有四种途径，包含：商业组织与非营利组织合作、商业组织与政府的合作、政府与非营利组织合作和这三类组织共同合作。^③在强调政府部门合作方面，国际上近年来兴起的协作性公共管理（Collaborative Public Administration）在概念上与本文所述的跨部门协同治理比较相近。罗斯玛丽（2012）系统阐述了协作性公共管理的概念，这个领域在理论上的共识不多。^④贝瑞把“协同政府”和“整体性政府”在概念上作了明确界定和区分。^⑤尤金·巴达赫（2011）提出了巧匠理论，将跨部门合作能力（Interagency Collaborative Capacity—ICC）作为因变量，借用巧匠这个隐喻来强调跨部门合作过程的整合型、创造性和目的性。^⑥对于公共部门的跨部门协同，贝斯（2006）提出了个人、培训、环境、经验等影响因素。^⑦

根据已查阅的文献资料，目前分别针对项目治理、跨部门协同治理的研究较多，研究的重点或是集中与在项目实施层面的治理绩效研究，或是对于项目所有利益相关者的研究，专注于政府投资项目跨部门协同治理的研究不多。本文所述的跨部门协同治理，主要是指地方政府所属部门之间对于地方政府投资项目的协同治理，本文将政府投资项目跨部门协同治理定义为：“地方政府各部门、单位围绕项目顺利推进，各自履职，建立一套正式的或非正式的合作关系和协同机制，以实现项目治理目标。”本文将研究专注于政府部门，就地方政府投资项目的部门协同问题展开研究，避免研究领域过宽，以确保研究的相对深入。

① Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2008, 18(4):543-571(29).

② Rhodes R A W. The New Governance: Governing without Government[J]. *Political Studies*, 1996, 44(4):652-667.

③ J.W. Selsky, B Parker., “Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice.”, *Journal of Management*, 2005, 31 (6) :849-873.

④ O’Leary R, Vaj N. Collaborative Public Management Where Have We Been and Where Are We Going?[J]. *American Review of Public Administration*, 2012, 42(5):507-522.

⑤ Perri. Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2004, 14(1):103-138.

⑥ 尤金·巴达赫. 跨部门合作——管理巧匠的理论与实践[M]. 周志忍等, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011年 第1版. P17.

⑦ Beth Gazley, “Inter-sectoral collaboration and the motivation to collaborate: Toward an integrated theory”, In Lisa B. Bingham and Rosemary O’Leary (Eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management* Armonk, NY: M.E Sharpe. 2008, p.37.

1.5 研究方法的设计

1.5.1 研究方法

文献研究法。关于政府投资项目监督与管理、跨部门协同治理以及项目协同治理方面国内已经有一些研究成果，本论文将对已有文献资料进行归纳总结和分析，在前人的研究成果的基础上，对政府投资项目跨部门协同治理作进一步探讨。

问卷调查法。设计调查问卷，选择与政府投资项目治理工作相关的人员开展调研。笔者就职于住房城乡建设系统，并从事过政府投资项目一线管理工作，进行实地调研较为便利。问卷调查对象主要有：一是与项目建设有关的政府部门人员，从事项目行业管理或审批管理；二是对项目责任单位，主要是作为地方政府投资项目代建主体的市属国有投资平台公司等。

案例研究法。本论文将以 M 市政府投资项目为例，展现项目实施过程中跨部门协同情况的典型案例，考察协同失灵问题，结合问卷调查结果，根据跨部门协同相关理论，对协同失灵原因和影响因素进行分析。

观察法。本人利用曾在政府投资项目建设业主单位及行政主管部门工作的优势，通过参与管理实践和经验总结，观察、分析地方政府投资项目的跨部门协同问题。

1.5.2 论文分析框架

本文基于跨部门协同治理的视角，采用一个描述框架和一个诊断框架对地方政府投资项目展开研究。（如图 1.1）在描述框架下，本文主要从结构性机制和程序性机制两个方面，分别介绍了我国地方政府投资项目跨部门治理的模式和 M 市政府投资项目跨部门治理的模式。在诊断框架下，通过问卷调查研究，对 M 市政府投资项目跨部门协同治理影响因素进行实证研究。然后以 M 市为例展示地方政府投资项目跨部门协同治理的典型案例，针对案例中的问题，结合问卷调查结果，对地方政府投资项目跨部门协同失灵的现象进行分析。分析框架运用跨部门协同有关理论展开分析，具体包括技术理性层面分析和制度理性层面的分析。其中，技术理性因素包括协同动力、协同技能和交流沟通三个方面，制度理性因素包括组织层面、协同法治和协同文化三个方面。最后，提出地方政府投资项目跨部门协同治理的建议。

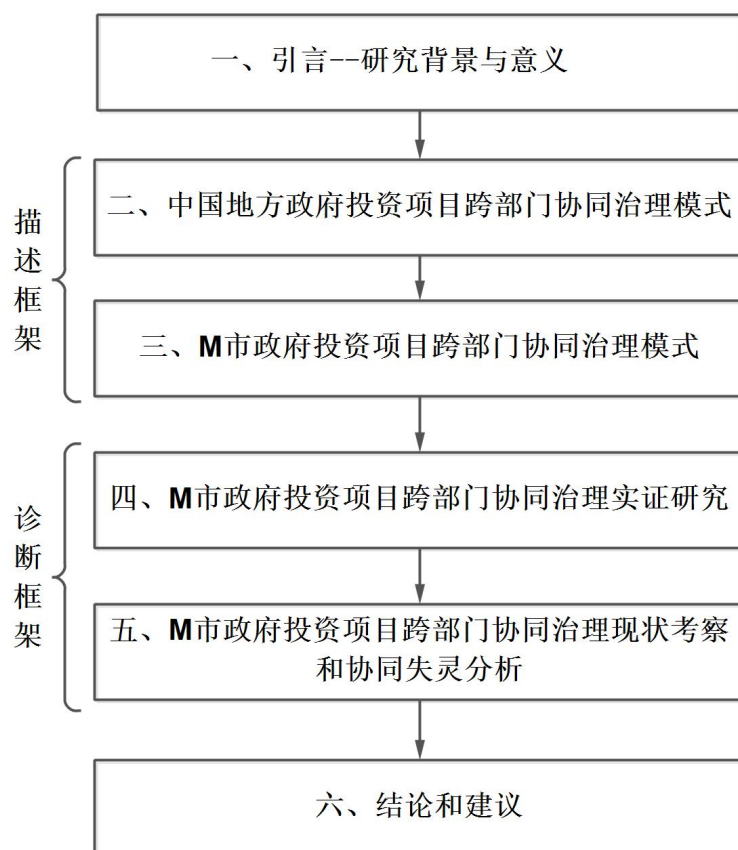


图 1.1 论文分析框架

第2章 中国地方政府投资项目跨部门协同治理的模式

OECD(经济合作与发展组织)将跨部门协同机制分为结构性和程序性两类。^①本章参照这一分类方法对中国地方政府投资项目跨部门协同治理的模式进行梳理和总结。在分类阐述跨部门协同机制之前,有必要对中国地方政府投资项目治理流程和治理结构进行阐述,根据项目生命周期、项目协同部门和项目协同机制,可从三个维度展开叙述和分析,如图2.1所示,X轴坐标为项目经历的时间阶段,Y轴坐标为实现项目治理目标的协同部门,Z轴为项目协同的程序性机制和机构性机制。

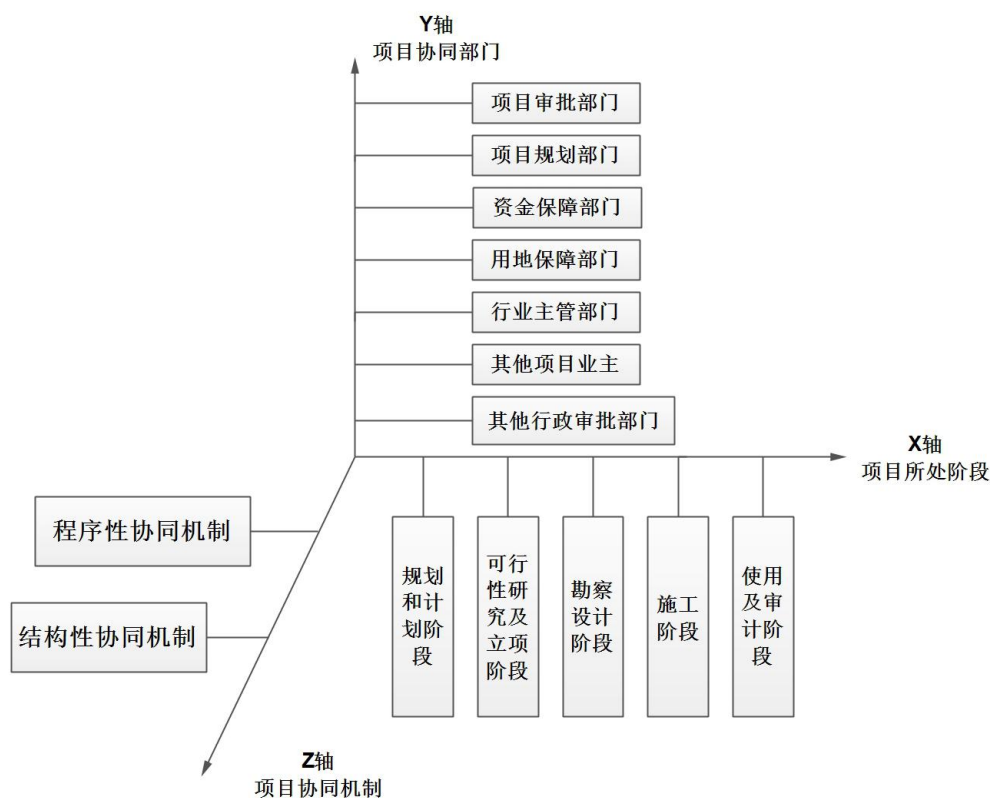


图 2.1 中国地方政府投资项目跨部门协同三维图

2.1 中国地方政府投资项目治理概况

2.1.1 地方政府投资项目治理流程

政府投资项目的按类别分为市政、建筑、交通、水利等基础设施项目,不同

^① OECD Public Management Service/Public Management Committee(PUMA/MPM, Government Coherence: The role of the Centre of Government, 2000, pp.6-7.

类别的项目在实施流程中的程序略有不同，协同的重点也有所不同。在城市建设中，政府投资项目以市政项目为主，为了进行深入分析，本文弱化了不同工程类别政府投资项目的差异，以市政基础设施项目为主，对项目跨部门协同状况进行研究。目前，我国地方政府投资项目主要控制阶段有：项目规划和计划、可研和立项、勘察设计、施工和使用及审计阶段。地方政府投资项目从最初的构思到最后竣工并投入使用一般要涉及发改、财政、国土、规划、建设、财政等部门的协同。

项目规划的依据来源与城市规划、用地规划和国民经济和社会发展规划，在实现“多规合一”前，上述规划的主管部门分别是规划、国土和发改部门。项目可研阶段需要开展的工作有编制可行性研究报告、项目风险稳定评估报告、用地预审、规划选址等。勘察设计阶段分为方案设计、初步设计和施工图设计。政府投资项目勘察、设计、施工、监理单位的选定，还应依据投资额度按招标投标相关规定开展招投标，施工招投标的标底以财政投资评审的招标控制价和工程量清单为准。在项目前期阶段，还应根据实际需要分别开展林地占用、环境评价、水土保持、行洪论证、通航论证、社会稳定等专项报告的编制和评审。施工阶段即完成招标后，中标施工单位按照施工图纸按规范技术标准施工。项目竣工验收之后交付使用并移交管理，审计部门介入对项目进行决算审计。据笔者统计，对于一般市政项目来说，从开展可研报告编制到项目施工进场前，如果工作开展一切顺利，约需时长约 250 个工作日，涉及部门 10 余个。（如图 2.2）

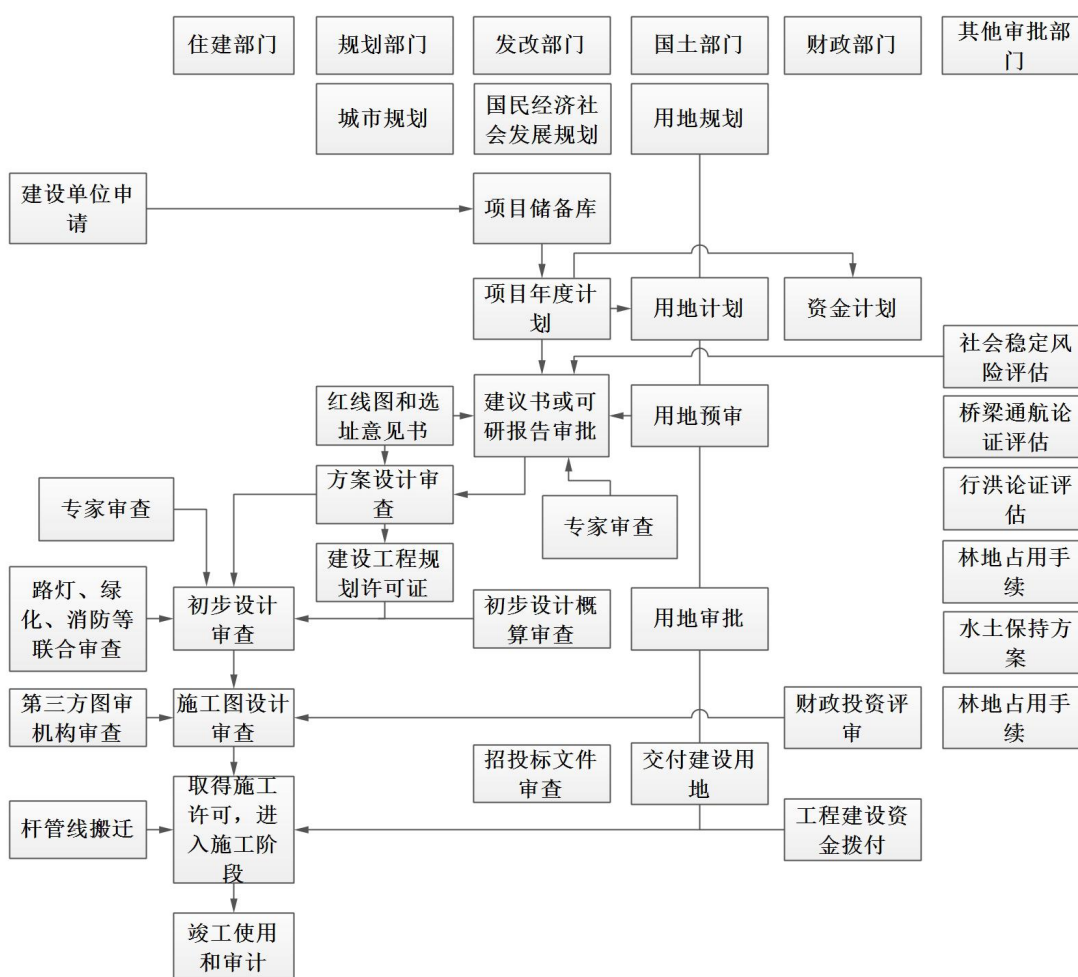


图 2.2 中国地方政府投资项目跨部门协同治理一般流程

2.1.2 地方政府投资项目治理结构

中国地方政府投资建设模式可分为项目公司法人、工程指挥部制、使用单位基建处制、政府部门负责制、代建制和公私合营模式（PPP）。

按照利益相关者理论，地方政府投资项目的参与主体除了项目建设的业主、监理、施工、设计、勘察五方责任主体外，还有各政府部门、国有企事业单位及社会公众。政府投资项目不同于其他建设项目，表面上看投资人是政府，实际上是全体公民，因为项目建设资金虽然来自不同的渠道，但最终来源于纳税人。^①

根据职能和性质划分，可将项目的利益相关者划分为社会层面、政府层面和项目组织三个层面。从法律关系来讲，社会公众对政府投资人是基于法律的委托关系，政府投资人对于项目建设单位是基于行政授权的委托关系。（如图 2.3）

① 郑少卿. 监管环境下政府投资项目参与人分析及博弈模型构建[D].华北电力大学(北京),2016.

无论采用何种项目建设管理模式，建设单位都是在政府的授权下进行项目的建设管理。一方面，从项目监管的角度，政府各部门对于建设单位的监管属于本职工作，另一方面，从项目建设推进的角度，政府各部门协同合作，促进项目顺利实施也有着义不容辞的责任。本文主要针对图 2.3 中于虚线框内的治理主体和建设单位之间的协同进行深入研究。

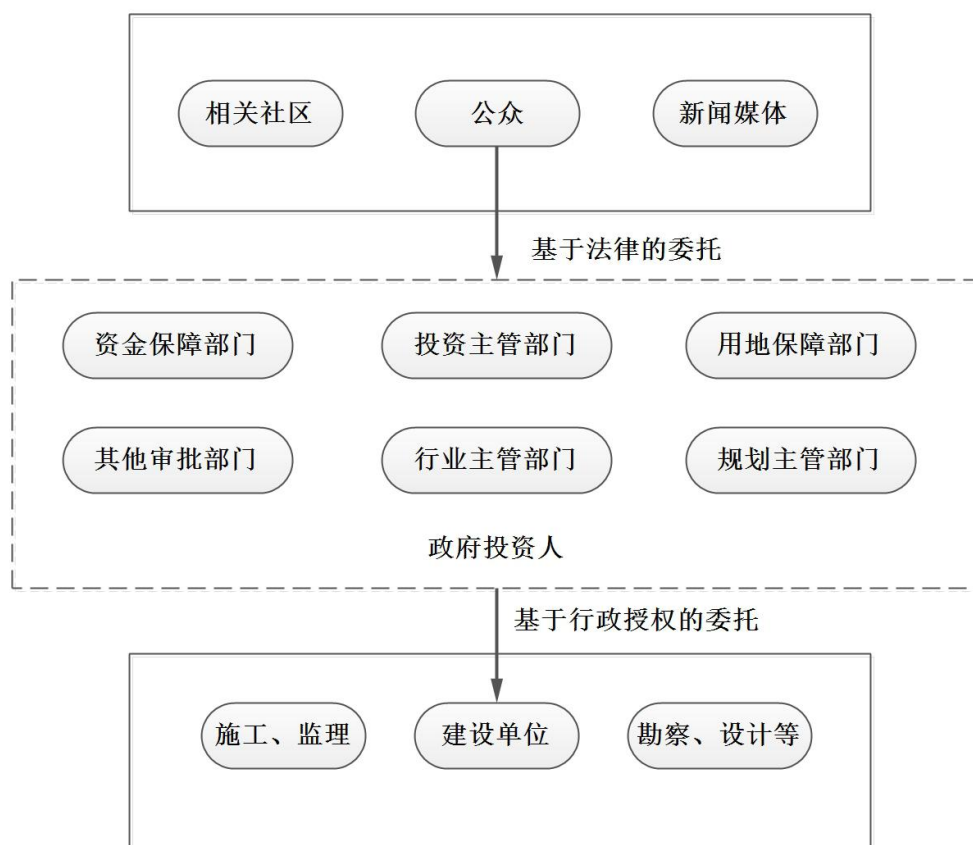


图 2.3 地方政府投资项目治理结构

2.2 地方政府投资项目跨部门协同的结构性机制

针对政府投资项目的这种机制是为实现项目跨部门协同而作出的结构性安排，强调项目协同的组织载体，如项目领导小组、项目联席会议、项目指挥部等议事协调机构。^①结构性协同机制根据协调的主体、客体和协调的层级、方向的不同划分为纵向协同机制和横向协同机制。

^① 周志忍,蒋敏娟.整体政府下的政策协同:理论与发达国家的当代实践[J].国家行政学院学报,2010(06):28-33.

2.2.1 纵向协同机制

与联邦制国家中各级政府间行政上相对独立的情况不同，在单一制国家中，从中央到地方，上下级都是行政隶属关系，实现治理的纵向协同相对容易。在地方政府投资项目治理过程当中，项目的纵向协同治理主要体现在重大事项决策上。项目的投资决策、资金管理、项目监督等权利主要由地方政府各职能部门行使，但涉及项目决策等重大事项需要上报市政府研究，个别重大事项还需上报市委进行研究。

有学者指出，当前我国行政体制中跨部门纵向协同模式可细分为“以职务权威为依托”和“以组织权威为依托”的两种模式。^①在地方政府项目建设领域的纵向协同亦可按此原则进行划分。

在以“职务权威为依托”的项目纵向协同机制主要表现为副职分管型项目治理结构。在行政机关首长负责制的体制下，行政首长根据法律法规赋予的职务权威，分配各项资源、协同各方关系、在制度上保障政府投资项目的有序推进，遇到项目实施过程中重大、紧急问题能够快速实现部门协同解决。

受计划经济体制和“全能型政府”观念等影响，我国政府管理的事务量巨大，归口管理制度应运而生。在不同的历史时期，归口管理制度的形式有所变化，但总体都是按照业务性质分类别进行归口管理。地方政府对于中央政府也有相应设置，交通、水利、市政、文化体育部门归由不同的政府领导分管，在全面推行项目代建制的背景下，虽然政府投资项目主要大多交由地方政府投资平台公司进行代建管理，但涉及这些领域的政府投资项目会接受相应行政主管部门的指导和监管，因此相应项目也就归由不同的政府分管领导管理。

另一种纵向协同机制是以“组织权威为依托”的协同，以“组织权威为依托”的通过纵向协同与“以职务权威为依托”的纵向协同的不同之处主要有：一是通过设立议事协调机构^②，将相关职能部门负责人纳入机构成员，摆脱领导者因个人知识和个人能力的局限对项目治理产生的负面效应，有利于科学决策；二是有利于将领导的个人权威转化为机构的组织权威，促进项目推进。

程同顺，李向阳(2001)指出设置议事协调机构有以下作用：一是有利于横向并列机构间的信息全面沟通，二是在全面沟通的前期下协调一致、统一行动，三是

^① 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,2013,6(01):91-117+170.

^② 所谓议事协调机构,是指为了完成某项特殊性或临时性任务而设立的跨部门协同机构。具体包括各类委员会、领导小组、工作小组、指挥部、办公室等等。《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第十二条规定:“县级以上地方各级人民政府的议事协调机构不单独设立办事机构,具体工作由有关行政机构承担。”

弥补管理缺漏，提高工作效率。^①在各级地方政府投资项目治理实践中，围绕项目建设推进成立专门的议事协调结构非常常见，比如针对项目重大事项决策设立项目委员会，针对重点项目设立工程项目指挥部，为支持跨省铁路等大型交通运输项目建设设立综合交通办公室等等。

在地级市这一行政层级，关于政府投资项目的议事协调机构负责人通常由副厅长局级及以上的领导干部担任，个别重要的议事协调机构的负责人由市委市政府主要领导担任。在中国现有的行政管理体制下，担任政府投资项目的议事协调机构的主要领导级别越高，其获取的人才、资金、用地等资源的能力越强，协调的层次越高、范围越广，执行能力也越强，项目也因此更容易得到顺利推进。以S省政府为例，S省政府于2006年成立了S省政府投资非经营性项目代建领导小组，负责协调、解决代建工作中的重大问题。该领导小组由分管副省长任组长，发改、财政、国土、审计、建设等部门分管领导任成员，省住建厅主要领导兼任办公室主任，负责日常工作。^②

2.2.2 横向协同机制

1. 法定部门协同机制

我国地方政府有一些常设机构法定部门，具有协调部门间冲突的职能，对于政府投资项目的协同，也能起到很显著的作用，比如政府办公厅（室）。

地方政府办公厅（室）与同级政府部门的行政级别一般同级，是政府投资项目跨部门协同治理的重要组成。政府办内部的一个秘书处（科）联系归口管理的多个部门，具体协调工作由分管其的秘书长负责。项目实施部门关于项目建设的重大事项需要报请市人民政府审定，政府办公厅（室）在收到请示文件后，不仅要深入了解情况，还要协调各方关系，征求各方意见。当遇到项目重大决策或者重大问题时，部门之间无法达成一致时，政府办就要出面进行协调，协调不成，才将部门间的问题和主要分歧向市领导汇报。

2. 部门联席会议制度

对于政府投资项目，除地方政府办公厅（室）履行法定部门协同的职责以外，部门联席会议制度是解决政府投资项目跨部门协同问题的又一重要的横向机制。部门联席会议从中央政府到地方政府都很常见。曾有研究者做过统计，从2003年至2014年，经国务院批复同意的部际联席会议至少有48个。^③部际联席会议制度对于解决单个单位无法解决的复杂问题，是有效推动跨部门协同的一种实践形式。

① 程同顺,李向阳.当代中国“组”政治分析[J].云南行政学院学报,2001(06):15-19.

② 《S省政府非经营性项目实行代建管理的暂行办法》，2006。

③ 陈喆.中国部际联席会议制度的实施效果研究[D].华东政法大学,2016.

地方政府针对项目治理，也会设立一系列部门联席会议，比如西安市成立重点项目联席会议制度，及时协调解决重点项目建设中存在的困难和问题。^①宿迁市成立用地计划使用会审联席会议制度，会审包括基础设施在内的项目用地计划，首先保障公共基础设施的用地需求。^②

部门联席会议的工作程序一般为：由牵头部门召集成员单位，确定会议议题；各成员单位根据职责做好相关工作和会议发言准备；牵头部门主持召开会议并组织会议讨论；会议形成会议纪要，成员单位共同签字后印发各成员单位；会后定期通报工作进展等信息。部门联席会议的召集人与相关成员单位一般是平级关系。（若是以上级领导牵头，则是“等级制纵向协同模式”的特殊形式。）如 2017 年深圳市城市管理工作联席会议首次会议由市委常委、市政府党组成员领导主持，相关成员单位单位，研究城市家具整治、交通护栏拆除和全市绿道整治等工作。^③

横向协同机制是纵向协同机制的有益补充，纵向协同机制对于地方政府投资项目建设的重要性不容赘述，但特点也相当明显。对于纵向协同机制，孙迎春（2014）指出，它在我国的数量、级别还是规模都具有非常大的优势，但存在层级协调过度依赖的问题。^④

2.3 地方政府投资项目跨部门协同的程序性机制

所谓政府投资项目跨部门协同的程序性机制，是为了实现部门协同推进项目建设所作出的程序性安排，如围绕项目要素保障、程序审批的部门职能职责分工方案（三定方案）、关于加强项目管理的部门联合发文和领导定期调研制度等等。

2.3.1 三定方案和行政协助制度

“三定方案”是政府各部门“定职能、定机构、定编制”方案的简称，是部门开展协同工作的法定依据。国务院 2007 年针对行政机构职责不清，部门推诿扯皮的现象进行了程序上的规范。^⑤在我国过去 30 多年的行政组织实践中，“三定”规定并未纳入法的统筹，但已经在机构改革、组织重构、资源配置中起了重要作用。在地方政府投资项目监管方面，项目审批部门、用地保障部门、资金保障部门和环境、交通、水务、林业部门都明确了相关的管理职责和审批权限。

行政协助制度对于推进部门共同解决公共问题起了重要作用，比如我国《公

① 《我市建立重点项目联席会议制度》http://epaper.xiancn.com/xarb/html/2016-07/18/content_436150.htm

② 《市政府办公室关于印发市区用地计划使用会审联席会议制度的通知》<http://www.suqian.gov.cn/cnsq/szfbwj/201603/b5c910ba583e4f229049cd1304242fd2.shtml>

③ 《全市城市管理工作联席会议召开》http://www.sznews.com/news/content/2017-02/17/content_15310706.htm

④ 孙迎春. 发达国家整体政府跨部门协同机制研究[M]. 北京：国家行政学院出版社：P237.

⑤ 国务院《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》，2007 年。

路法》就有相应的规定。^①对于市政道路建设,我国还没有关于行政协助的法律规定。与发达国家相比,我国的行政协作制度还有很多不足我国尚未出台一部统一的行政程序法或者行政协助法来对规范行政协助行为,这在相当的程度上制约了部门间协同。在政府投资项目领域,以立法的形式将部门的协作机制予以明确下来,将有利于跨部门协同行为的规范。

2.3.2 部门联合发文和人员借调机制

部门联合发文是指针对某一项目监管问题,为避免因职责交叉发生政令不一的现象,相关部门形成一致意见后,联合发布文件,作出处理办法或统一规定,国务院《规章制定程序条例》作了具体规定,^②地方政府的联合发文与中央政府一致。部门联合发文是为了确保政策执行层面的协调统一,从源头上理顺各部门的职责权限,避免政策落实过程中的部门冲突。比如,2017年4月,财政部、发改委、司法部、人民银行、银监会、证监会联合下发了《关于开展地方政府违法违规融资担保情况全面摸底排查工作的通知》,要求加强对地方政府融资平台公司的融资担保行为的监管,建立跨部门联合监测和防控机制。各级地方政府根据该文件精神以联合转发或下发文件的形式层层落实相关工作。

2.3.3 专项工作协调会议与现场调研办公制度

专项工作协调会议是针对项目涉及的某一方面的重大问题,相关部门根据项目情况进行不定期的沟通协调,以解决实际问题 and 困难。它主要是以不定期召开专题会议的形式,由主管部门召集,相关部门参与,共同研究项目的某一特定问题,如项目规划、项目用地或者项目资金等问题。以地级市政府这一层面为例,专项工作协调会议的程序一般为:项目重大问题由市政府领导召集相关部门负责人主持研究,项目一般事项协调由主管单位会同相关部门研究。会议开始前,由牵头部门将会议议题、会议研究内容提前通知有关部门,并负责会议筹备,会后由主管部门起草会议纪要,各部门遵照执行,由督察部门进行工作完成情况的督察。

现场调研办公制度是我国各级地方政府进行项目治理的一种常见协同模式,由主要领导或分管领导带队,会同相关部门到项目现场办公,进行项目督察,了解项目存在问题,解决协同问题。现场调研办公制度是领导靠前指挥的一种形式,

① 《公路法》第二十九条规定:“地方各级人民政府对公路建设依法使用土地和搬迁居民,应当给予支持和协助。”

② 《规章制定程序条例》第8条规定,涉及国务院两个以上部门职权范围的事项,制定行政法规条件尚不成熟,需要制定规章的,国务院有关部门应当联合制定规章;第36条规定,依法不具有规章制定权的县级以上地方人民政府制定、发布具有普遍约束力的决定、命令,参照本条例规定的程序执行。

有利于领导直接掌握项目的实际情况和动态信息，有利于增强决策的时效性和实效性，有利于项目的迅速推进，具有“特事特办、急事急办”的特点。然而，这种协调形式有一定的弊端，由于项目建设的工期往往较长和具体汇报人的因素，领导到项目现场只能了解考察点位当时的情况，决策可能产生一定偏差，随着项目实施进度的变化，新的问题可能不断出现。

第3章 M市政府投资项目跨部门协同治理的模式

本章主要按照第2章的框架对M市政府投资项目协同治理模式进行分析，即按照结构性协同模式和程序性结构模式来展开描述，M市根据实际情况，形成了一系列政府投资项目跨部门协同治理的特点。

3.1 结构性协同机制

项目建设管理模式涵盖了几类主要模式，如市住建局下属城投公司属于公司法人制，如实施市政道路改造维修的市城管局属于政府部门法人制，如市人民医院为事业单位法人制，如M市发展公司实行代建制。

以M市2017年下达的政府投资项目计划为例，（M市委办、市政府办《关于下达M市2017年政府投资项目计划的通知》（M委办〔2017〕16号）），市本级投资项目共有140个，涉及项目责任单位28个，涉及政府部门、市级园区管委会、国有企事业单位等。其中项目责任主体含住建、城管、交通、市综交办、水务、教体、卫生、市委机要局、市委宣传部、市委政法委、公安、民政、国土、人社、粮食、规划、国资委、防震减灾、岷东新区、金象工业园区、G工业园区、M发展、M职院、机关事务、档案、北部郊区、畜牧、消防支队等。这些部门和单位行政级别为处级，由对口的市领导分管。一些国有企事业单位的主要领导保留行政职级，干部可在体制内流动，如M发展公司董事长保留行政级别，按正处级配置，与市级部门正职平级，前任董事长后来任Z局局长，然后又调任Q县委书记。

3.1.1 纵向协同机制

M市市本级政府投资年度计划项目数目众多，市政府主要领导不可能有精力负责管理每个项目的具体工作，为解决管理幅度过宽的问题，由副职分口管理成为必然。（如图3.1）

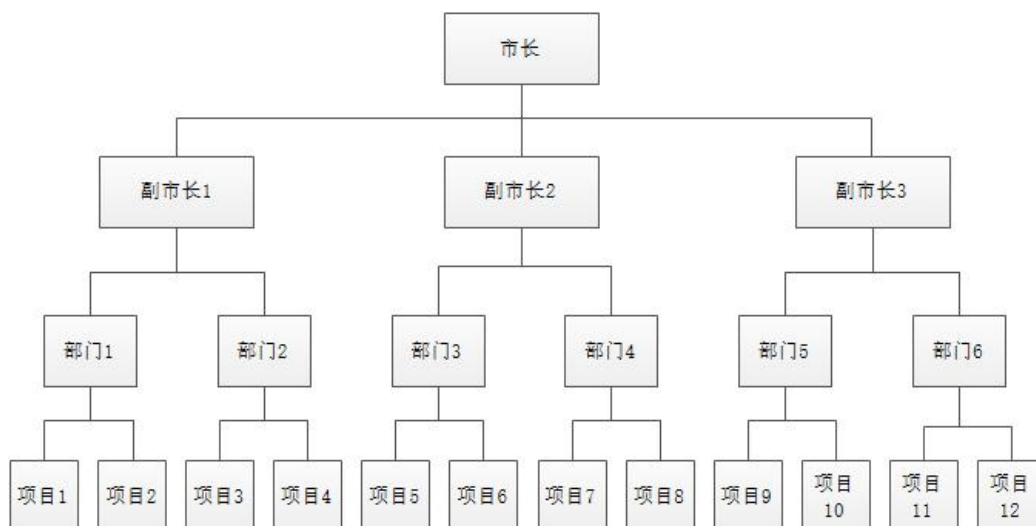


图 3.1 M市副职分管型项目治理结构

在副职分口协同的项目治理结构性制度安排下，副市长被赋予了一定权利，作为市长和部门之间的一个行政层级，副市长受市长的领导同时又领导分管职能部门，分管各部门负责的政府投资项目。这种结构下，副市长替市长分管了具体项目，可使市长从繁杂的具体事务中抽出身来，专注于全面协调工作。如果跨部门事件发生在同一位副市长分管口内部，比如同时分管的部门之间或者项目之间的事务，副市长就能发挥相当程度大的协调作用。

2017年换届以后，市政府副市长分工进行了调整，住房城乡建设局和水务局从之前的由两位副市长分管，改变为归口由一位副市长分管，这一调整促使项目推进效率有了相当大的改观。如一项城区河道综合整治的项目，由于同时涵盖了水利工程和市政工程类别的分项工程，住建和水务部门各自为战。由于分管领导不同和部门利益冲突等原因，项目前期论证中遇到的问题协调难度较大，致使项目进展缓慢，工程迟迟无法实施。2017年以来，由一位分管副市长归口管理以后，该项目中的水利工程和市政工程全部划由市水务局牵头负责，统一纳入PPP项目实施，项目推进效率大大提高，截至本文定稿时，项目进展顺利。

1. 分管市领导“挂图作战模式”——项目调研制度

前文提到，在以职务权威为依托的项目纵向协同机制主要表现为副职分管型项目治理结构。M市为更好推动项目建设，以项目为“牛鼻子”稳定经济增长，实行“挂图作战”的项目治理模式。所谓“挂图作战”，是指市政府根据市领导分工，将项目建设的任务向主要领导或分管领导牵头总负责，由发展改革委制成表格，经分管市领导签字同意并经市政府审定后，将图表在市政府办公室上墙公示。表格内容主要包括主管市领导、责任单位、项目名称、进度要求、完成情况等。“挂图作战”是典型的以职务为依托的项目纵向协同模式，项目分工的原则

是由分管市领导负责其分管部门所承担的项目，责任单位负责具体项目推进，责任领导负责督促推进，及时协调解决项目推进过程中的问题。这种模式进一步明确的项目建设任务、责任人和时间表，每月更新项目进度，每个季度进行“项目拉练”，有利于项目的快速推进。

2.项目最高议事协调机构——项目委员会制度

为加快项目推进，切实提高全市项目管理水平，M市于2017年成立项目委员会，项目委员会以书记、市长任主任，分管副市长任副主任，发改、财政、国土、住建等部门一把手为成员，项目委员会办公室设在市发展改革委。

工作职责为，负责市本级政府投资项目、企业投资重大项目、重大招商引资项目和区县报送项目的集中审核、协调推进等工作。在此只介绍关于市本级政府投资项目方面的内容。市项目委员会会审范围包括：

（一）市本级投资500万元以上的政府投资项目、投资3000万元及以上的企业投资项目（含招商引资项目）、需新征建设用地的技改项目、拟申请享受有关优惠政策的项目及其他需要集体审定的项目，提交市项目委员会审议同意后，方可实施或签约后实施。

（二）需提请市规委会审议的M市规划区范围内拟实施的、投资500万元及以上的政府投资项目，提交市项目委员会审议同意后，方可实施。

（三）国家级、省级风景名胜区以及市委、市政府确定额重点发展区域内拟实施的、投资500万元及以上的政府投资项目，提交市项目委员会审议同意后，方可实施。

工作机制主要有会审、推进、督查和考核等四项机制。一是会审机制，市项目委员会原则上每季度召开一次会议，若项目急需或项目较多时，经市项目委员会主任同意后可临时召开。对重大而紧急的项目，可采用签批同意方式，先启动项目前期工作，再报送市项目委员会会审。重大项目需按程序报市政府常务会、市委常委会审定。市发展改革委负责议题收集、送审。拟提交审议的项目，分管市领导要召集相关单位、部门进行初审或实地考察，出具会议纪要或考察报告等。

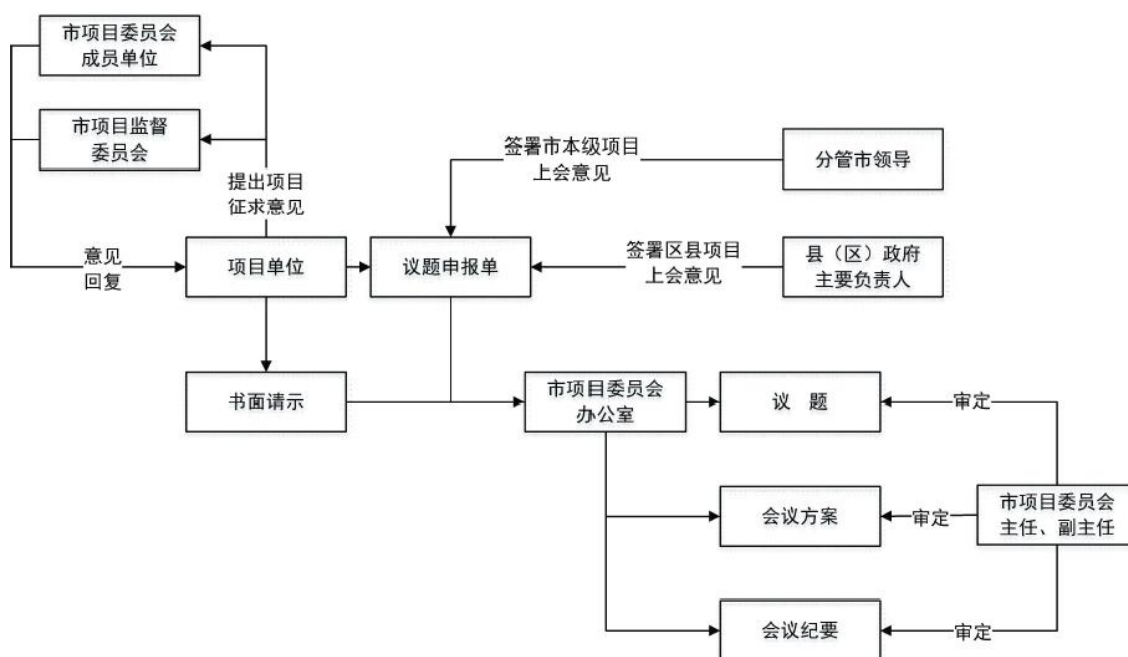
二是推进机制，市项目委员会审议通过的项目，列入全市八大片区重点项目推进工作计划加快推进，并明确项目分管领导和工作人员，制定详细工作推进方案。经市项目委员会审议通过后的项目，各项目责任主体要迅速按程序开展立项、规划、设计编制等工作，并将投资目标任务量化、目标化、挂图作战、挂旗督战，并于每月25日前向市发展改革委报送项目推进情况。

三是督查机制。市发展改革委会同市纪委监委局、市委督查室、市政府督查室，加强对市项目委员会审定事项落实情况和项目推进情况的督查，定期对项目

推进情况进行通报，督促滞后项目或未落实事项限期整改。

四是考核机制。由市目标绩效办牵头，相关单位、部门配合，将贯彻落实市项目委员会决定事项和项目推进情况纳入目标绩效考核。

M 是项目委员会的工作程序如图所示。



资料来源：《M 市委办、市政府办关于成立 M 市项目委员会的通知》（M 委办字（2017）12 号）。

图 3.2 M 市项目委员会工作流程图

3. 城乡规划委员会制度

政府投资项目的规划审批阶段是项目建设的重要程序之一，M 市为提高规划决策的科学性，增强规划的执行力度，设立了市城乡规划委员会。

市城乡规划委员会由市委书记担任，常务副主任由市政府市长担任，副主任由市委副书记，市政府常务副市长，市委秘书长，市人大、市政府、市政协分管或联系的副主任、副市长、副主席担任。市城乡规划委员会成员由市政府秘书长、市辖各区政府及 16 个政府部门的主要负责人组成。规划委员下设办公室和专门委员会，设在市城乡规划局。

市城乡规划委员会在政府投资项目方面的管理职责主要有，审议城市公共绿地和广场、灯光工程的设计方案，审议全市重大项目、重大工程、重大设施选址，中心城区重要基础设施、重点公共项目选址。具体的项目规划设计方案、建设项

目规划条件（或选址）论证、是否符合有关技术标准规范和规定等具体事项由其技术审查委员负责专业技术把关。

4.公共资源交易管理委员会制度

为完善公共资源市场配置机制，提高市场配置效率，规范交易监督管理，市政府专门成立了公共资源交易委员会这一议事协调机构。主要负责贯彻落实上级方针、政策和法律法规；重大事项的组织、领导和决策；审议监管制度和交易目录；协调解决重大问题；完善运行机制等。^①

M市建立了公共资源交易目录制度，列入《目录》内的各类公共资源交易活动，建筑工程、市政共用工程、土木工程、机电工程、交通运输工程、水利水电工程、地质灾害治理项目等须依法招投标的国家投资项目，必须纳入市公共资源交易中心集中交易。确保政府投资项目招投标纳入全过程监管。加强政府投资项目的交易管理，有利于建立有序的政府投资项目交易市场体系，有利于充分发挥市场在政府投资项目交易中的决定性作用，使得财政资金的使用发挥更大效益。^②

3.1.2 横向协同机制

1.新增不可预见联席会议制度

为规范政府投资项目建设项目管理，严格控制工程投资，严禁随意新增工程，节省政府资金，保护国家利益，M市政府印发文件，建立了新增工程管理联席会议制度。^③联席会议召集人由分管项目业主的市领导担任，成员为市发展改革委、市财政局、市审计局、项目行政主管部门的分管负责人及有关工程技术人员。此外，在该文件中，根据新增投资累计金额、超合同比例情况将新增工程的认定权限进行了划分。此文件的印发，明确了新增工程的定义（政府投资工程建设项目经正常勘察、设计后，在施工过程中，因不可预见、不可抗力或政策变化、规划调整等客观原因，为保证工程整体功能而必须新增的工程。）和管理程序，明确了横向协同部门的职能职责，为加强投资管理和政府投资项目的横向协同提供了政策保障。

2.联合发文代建制管理办法

市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设局联合发文，将代建代管定义为，市本级政府投资项目的项目业主提出，经批准同意，采取直接委托市属国有企业或通过招投标等方式选择社会化专业公司为代建代管单位，依法依规对项目建设

① M市人民政府办公室《关于成立M市公共资源交易管理委员会的通知》

② M市政府办公室《关于印发M市市本级公共资源交易目录（第一批）的通知》

③ 《关于印发M市本级政府投资工程建设项目新增不可预见和突发工程管理试行办法的通知》

过程进行管理的模式。^①这种模式适用于估算投资 500 万元以上的市本级政府投资建设的公益性项目，主要为非经营性性质。该管理规程分别明确了项目业主、代建代管单位和监管部门的职责。其中监管部门涉及 11 个部门，这些部门除了依法依规履行监管职责之外，也有进行指导、管理和服务代建项目的责任。另外，还规范了 13 项建设流程，建立了代建代管单位的激励机制。该规程的出台，弥补了 M 市多年来对于代建项目的管理真空，明确了各方责任，特别是部门的职责，有力推动了代建项目的部门协同治理和规范实施。

除了联席会议和联合发文制度，横向协同机制还有牵头部门制度。在上级安排某个任务时，若由多个部门共同负责，则排名第一的那个部门一般为牵头部门，负责整个任务的统筹协调。这种横向工作机制在一些项目的前期调研论证过程中比较常用。

3.2 程序性协同机制

3.2.1 项目实施部门三定方案

部门三定方案是政府投资项目治理的重要法定依据。根据项目审批、行业管理、资金管理、项目责任单位，与政府投资项目建设有主要关系的协同部门职责如下。^②

市发展改革委负责：制定和落实关于项目管理的政策措施；全市重大项目建设的协调推进；项目审批和投资总规模的控制；重大建设项目的稽察；全市工程咨询行业的指导；编制项目建设规划；项目招标投标的监管。

市住房城乡建设局：负责建筑和市政项目的初设审查及施工图审批；M 市城区城市基础和公共配套设施的建设管理；城建项目的行政审批、行政许可；贯彻执行市级政府非经营性投资项目“代建制”。

市国土资源局：负责组织编制建设用地年度计划；对项目用地进行预审；负责征地拆迁补偿等费用工作。

市审计局：负责审计 M 市政府投资项目的预算执行、决算情况、资金的筹集和使用情况；组织项目审计监督。

市城乡规划局：负责 M 市城区城市规划区内的项目规划管理，核发“一书两证”（选址意见书、用地规划许可、工程规划许可）。

市城管执法局：参加市政项目规划和方案审查，参与项目竣工验收。

^① 《M 市市本级代建代管项目管理规程（试行）》。

^② 根据 M 市政府网站资料整理。

市水务局：负责全市供水、污水处理及中水回用的行政管理。负责全市水务项目前期工作、组织指导和行业监管。项目建议书和可研报告审查和向上级水利部门的呈报；组织建设和管理重要水利工程，指导大型水利工程的安全运行。

M发展公司。主要业务包括城市、交通基础设施建设，土地整理、国家鼓励的产业类项目的投资、建设、开发和政府授权范围内经营性国有资产的经营管理。

实际工作中，各部门职责里面都有一项共同的职责“承办市政府交办的其他事项。”有不少政府投资项目建设任务是根据市政府工作安排分配至各部门负责的。

3.2.2 项目八大片区调研制度

为统筹推进全市项目建设，M市将全市划分为八大片区，实行重点项目“挂图推进”，每一个片区有一位牵头负责是领导，每个片区的重点项目实时公布在市政府及各部门公示栏，接受有关部门和群众的监督。分管领导定期或不定期重点调研各片区重点项目推进情况，分析研究推进过程中的困难问题，研究部署有关工作。调研方式采取先看项目现场，再开重点项目推进专题会。市委书记根据市级情况也会不定期亲自调研，需要研究解决的问题，由问题涉及的部门提前报送。

3.2.3 其他项目管理制度文件

为了进一步规范投资行为，充分发挥项目资金效益，M市政府办公室印发了《关于加强市本级政府投资管理工作的通知》，明确了项目决策和审批程序，执行集体决策制度，由项目委员会、市政府常务会研究审定市本级政府投资项目。明确建立市本级政府投资项目库和项目“三年滚动计划”，进一步明确了计划编报、前期工作和项目审批等程序，从资金安排、资金控制、资金管理和资金拨付作了明确安排，细化了各部门职责，对不宜实行项目法人制的情况作了安排。在监督管理方面，明确了发改、财政、行业主管部门和审计部门的职责。

为了提高财政资金使用和运转效率，M市政府办公室针对项目资金管理出台了《关于印发市本级预算内投资管理暂行办法的通知》，规定项目业主单位在项目申报时同时提出资金申请，由发改部门统一审核，并抄送财政和审计部门。该办法还对项目实施管理和监督检查方面作了规定，规范的项目全过程的资金使用。

一系列文件的出台，从政策和制度层面规范了M市政府投资项目的治理，特别是对部门责任的细化分解，明确了部门的协同责任，有利于项目的跨部门协同推进。

第4章 M市政府投资项目跨部门协同治理的实证研究

第2章和第3章结合M市实际,对中国地方政府投资项目跨部门协同治理模式进行了剖析,本章和第5章将针对M市政府投资项目跨部门协同治理现状进行实证研究。本章通过问卷的方式,对M市政府投资项目协同治理现状评价展开调研和分析。

4.1 调查问卷设计

4.1.1 调查问卷设计框架

本次调查问卷的设计框架包含三个维度,如图4.1。一是项目所处阶段,根据我国地方政府投资项目基本建设程序,本文将项目全过程划分为6个阶段。分别是规划和计划阶段、可行性研究阶段、勘察设计阶段、施工阶段和审计使用阶段。二是项目协同部门,主要包括项目审批部门、规划部门、资金保障部门、用地保障部门、行业主管部门、其他项目业主、其他行政审批部门。三是协同失灵影响因素,有学者就跨部门协同失灵的分为技术理性层面和制度理性层面进行分析。^①本文结合政府投资项目的特点,也从技术理性层面和制度理性层面两个方面设计跨部门协同的影响因素。其中,技术理性因素方面主要包括跨部门协同的动因、项目主管领导的协同技能、跨部门信息沟通影响因素;制度理性因素方面主要包括跨部门协同组织因素、法治因素和文化因素。协同失灵影响因素这一维度是调研的主要内容,也是进行分析的主要方面。(见附录A)

^① 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,2013,6(01):91-117+170.

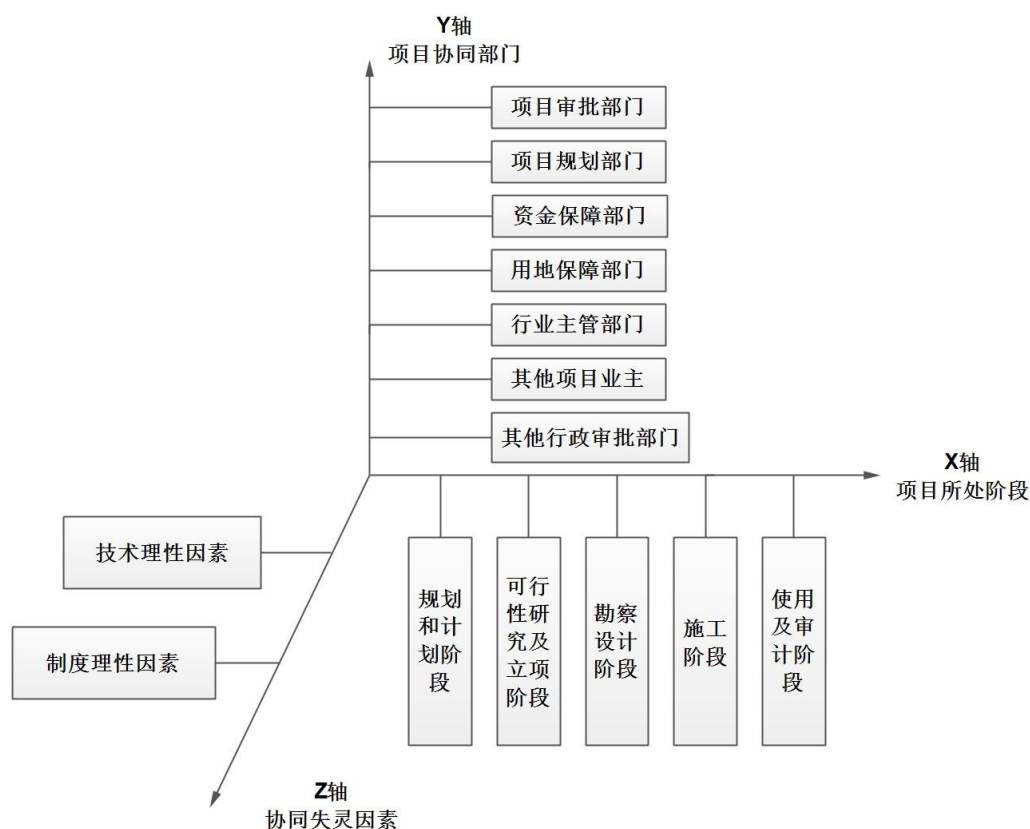


图 4.1 M 市政府投资项目治理研究调研问卷设计框架

4.1.2 避免偏差的措施

变量的测量采用李克特 5 级量表。由于调研对象的填写问卷的主观因素，答题可能存在偏差。为尽量避免答题偏差的产生，本次问卷调研采用了以下应对措施。

由于问卷设计的问题有一定的专业性，为了避免调研对象无法填写答案，本次调研将调研对象范围尽量限定为项目建设管理人员、项目行业监管人员和其他与项目建设管理有关的人员。

为了避免出现调研对象不愿意或没有时间填写问卷的情况出现，在问卷说明中明确了本次调研为匿名调研，并且在问卷发放时，笔者亲自针对调研对象进行 1 对 1 的问卷发放，并逐一交代问卷填写注意事项，确保问卷调研的严肃性和准确性。

为了减轻调研对象填写问卷时的疲劳感，问卷采用正面评价和负面评价题目交叉排列的方式。

为了避免答题人因不理解题目或者对答案不确定的情况出现，设定了“不确

定”选项，这一选项在进行数据分析时默认为系统缺失数据。

4.2 数据收集和处理

4.2.1 问卷发放和回收

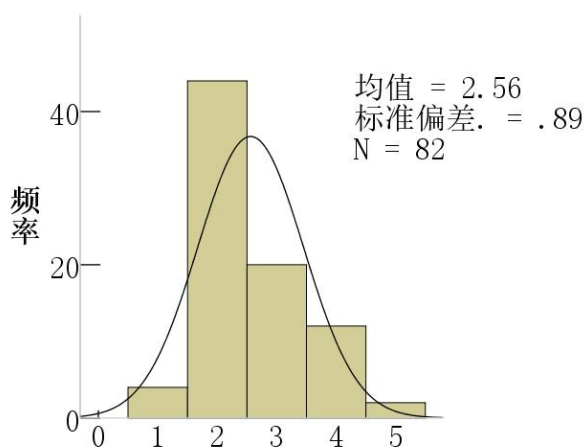
调查对象主要来自 M 市住房城乡建设局、水务局、交通局、M 发展公司等项目建设任务或者具有项目监管职能的部门和单位。由于 M 市市级部门和单位中，从事项目建设管理或者审批的人数有限，本次共发放问卷 90 份，回收有效问卷 82 份，有效问卷回收率为 91.1%

4.2.2 样本基本特征

样本特征包含调查对象工作岗位情况、年龄情况和从业年限情况。

调查对象工作岗位情况：调查对象主要包括项目管理人员，占样本总数的 31.7%，项目所属行业管理人员，占 37.8%，和以及他与项目有关的人员，占 30.5%。可见，调查对象尽可能涉及到项目跨部门协同的各类主体。

调查对象年龄情况：本次调查对象以中青年人员为主，26-35 岁人员占总数的 53.7%，36-45 岁人员占总数的 24.4%。（如图 4.2）中青年人员是从事项目建设管理的具体执行人员，具有较好的项目建设管理方面的实际经验。

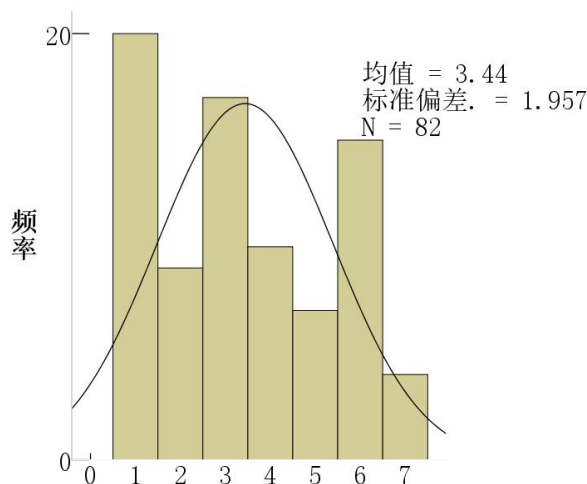


注：1.18-25 岁 2.26-35 岁 3.36-45 岁 4.46-55 岁 5.55-65 岁

图 4.2 调查对象年龄分布情况

调查对象从事政府投资项目建设或管理年限情况：具备 2 年以上项目建设或管理工作年限的人员占到 75.6%（如图 4.3），说明大部分调查对象对项目建设或

管理比较丰富的经验。需要作出说明的是，剩余部分人员中，除了刚参加工作不久的人员，也包括在部门里面工作的，没有直接参与项目建设管理，但对项目建设管理工作有相当认知的人员。



注：1.0-1年 2.2-3年 3.4-5年 4.6-7年 5.8-9年 6.10-20年 7.20年以上

图 4.3 调查对象工作年限情况

4.2.3 问卷数据的处理和描述性统计

本文运用 IBM 的 SPSS 统计分析软件对问卷结果进行分析，累计百分比、均值、标准误差、中值、众数、偏度和峰度等指标见附录 B 和附录 C。根据对各测量题项的偏度和峰度的统计值，可以看出，样本数据总体上近似正态分布，但非严格的标准正态分布。本文利用这些统计指标，针对各测量结果进行横向比较，得出同一题目下各要素重要程度的比较结果。

4.3 政府投资项目跨部门协同总体分析

由于项目在各个阶段的协同部门、重要性有所不同，对各阶段所需要的跨部门协同重要性以及部门的重要性进行分析，有利于找出跨部门协同的薄弱环节。

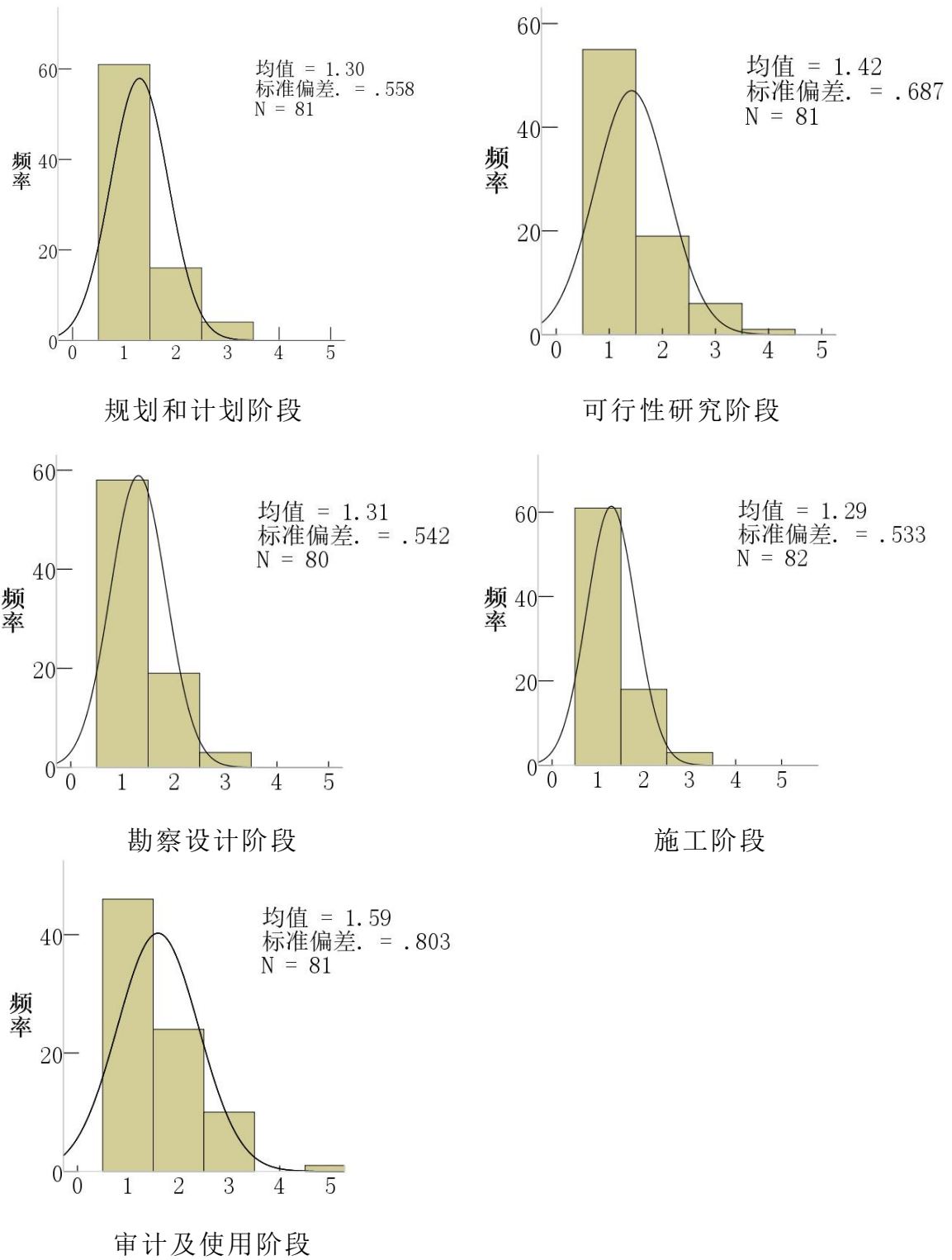
4.3.1 项目各阶段所需要的跨部门协同重要性分析

项目各阶段的跨部门协同程度对项目治理效果具有显著影响，不同的阶段的重要性程度也相对不同。

问卷统计结果显示，认为项目规划和计划阶段跨部门协同为“非常重要”和

“重要”的受访者占总数的 95.1%，认为可行性研究阶段跨部门协同为“非常重要”和“重要”的受访者占总数的 91.4%，认为勘察设计阶段跨部门协同为“非常重要”和“重要”的受访者也占总数的 96.3%，认为施工阶段跨部门协同为“非常重要”和“重要”的受访者占总数的 96.3%，认为项目审计及使用阶段跨部门协同为“非常重要”和“重要”的受访者占总数的 86.4%。

可见，受访者普遍认为各个阶段的跨部门协同都重要。从各阶段的跨部门协同重要性程度比较来看，比较的原则按照问卷结果的均值大小进行排列。结果显示，重要程度最高的三个阶段依次是：施工阶段、项目规划和计划阶段、勘察设计阶段。（如图 4.4 所示）



注：1.重要 2.非常重要 3.一般 4.不太重要 5.不重要

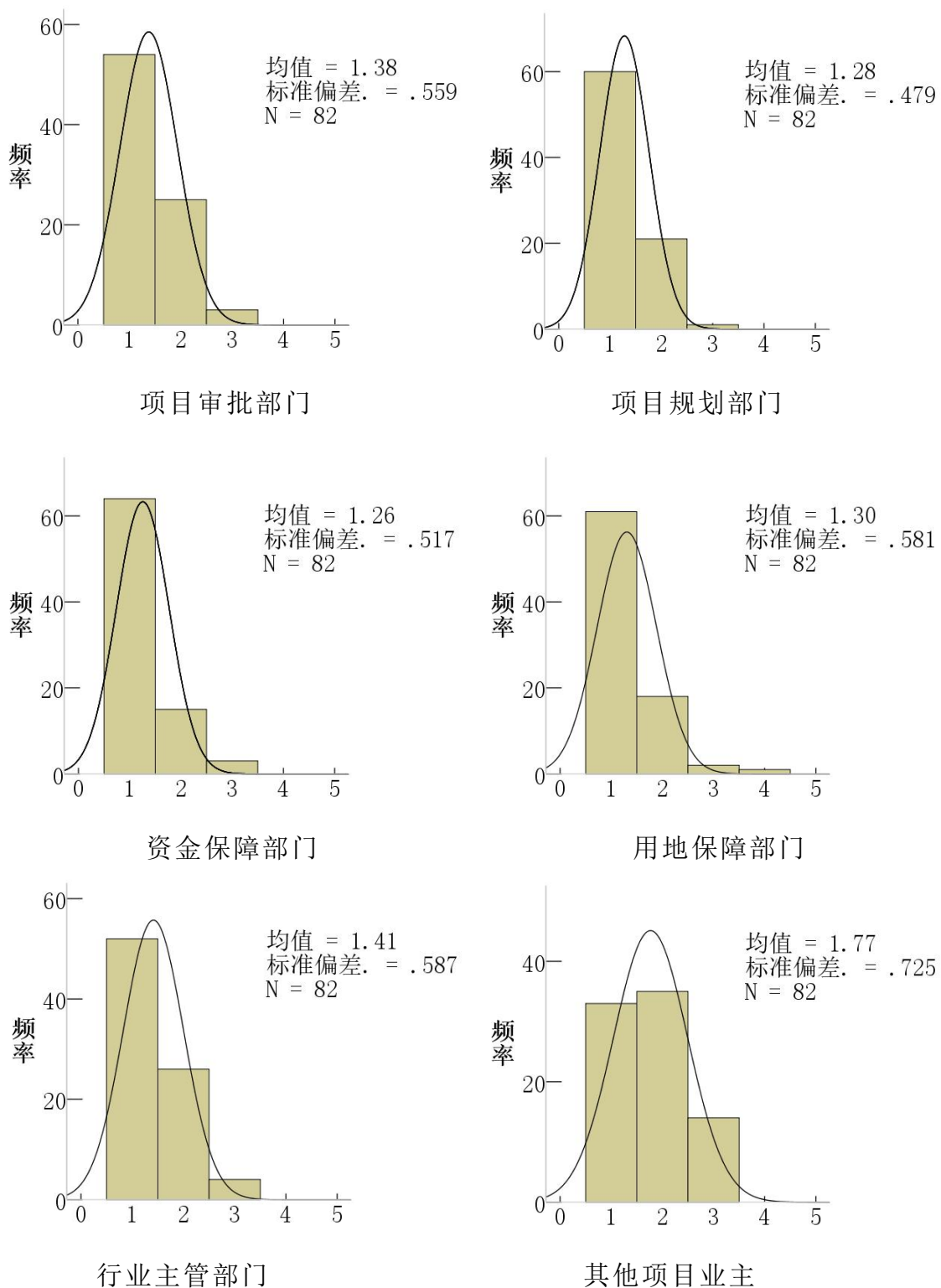
图 4.4 项目各阶段所需要的跨部门协同重要性分析

4.3.2 协同部门重要性分析

从跨部门协同主体的维度来看，地方政府投资项目从最初的构思到最后竣工并投入使用一般要涉及发改、财政、国土、规划、建设等政府相关主管部门。不同的部门对于项目跨部门协同的重要程度有所不同。本文将协同部门概括为项目审批部门、项目规划部门、资金保障部门、用地保障部门、项目行业主管部门、其他项目业主、杆管线单位和其他行政审批部门八大类。

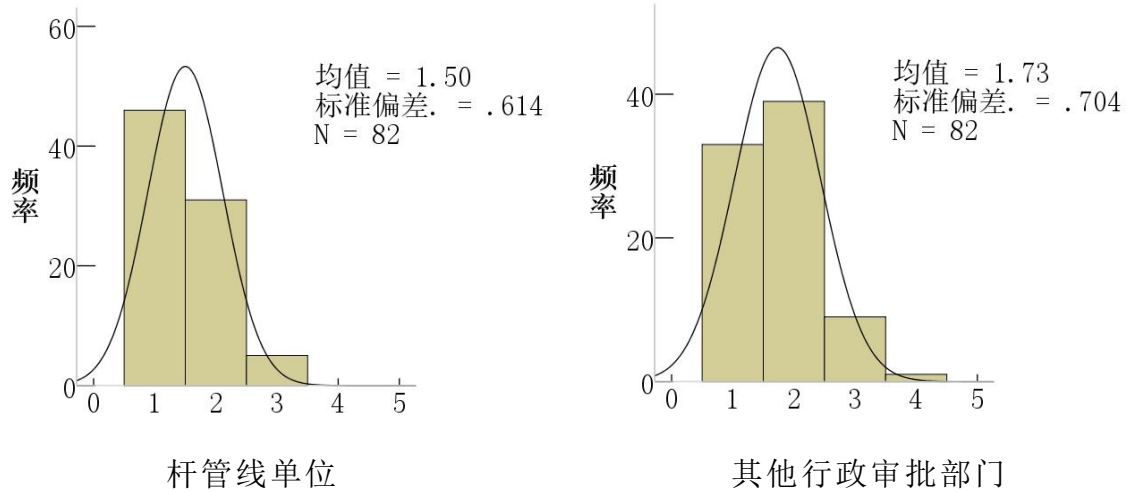
问卷结果显示，认为项目审批部门、项目规划部门、资金保障部门、用地保障部门、项目行业主管部门、其他项目业主、杆管线单位和其他行政审批部门进行项目协同“非常重要”和“重要”的受访者分别占总数的96.3%、98.8%、96.3%、96.3%、95.1%、82.9%、93.5%和87.8%。

从各部门协同的重要程度比较来看，按照问卷结果的均值大小进行排列，重要程度由高到低依次排列为：资金保障部门、项目规划部门、用地保障部门、项目审批部门、行业主管部门、杆管线单位、其他行政审批部门和其他项目业主。（如图4.5所示）



注：1.重要 2.非常重要 3.一般 4.不太重要 5.不重要

图 4.5 协同部门重要性分析



注：1.重要 2.非常重要 3.一般 4.不太重要 5.不重要

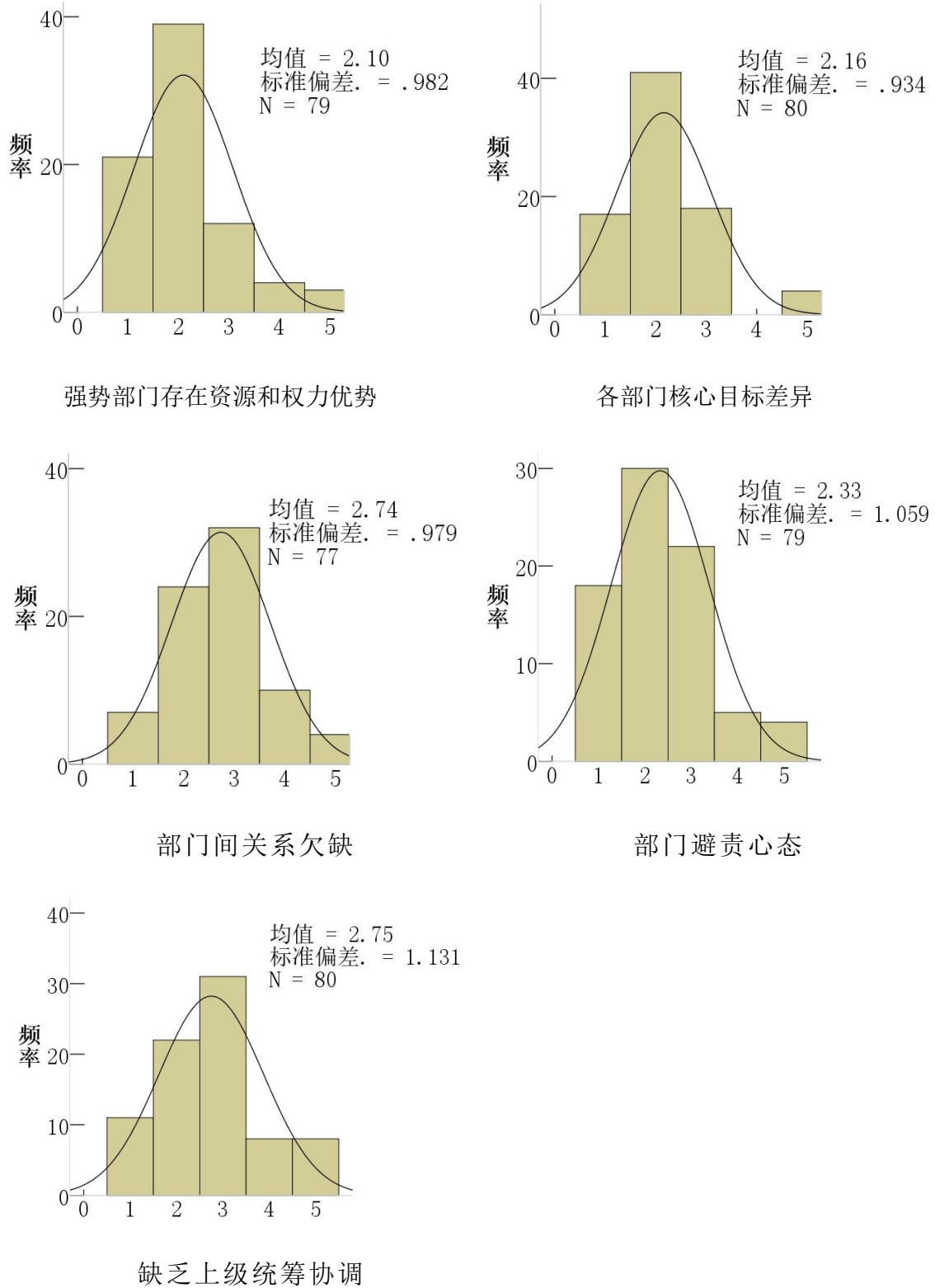
续图 4.5 协同部门重要性分析

4.4 跨部门协同技术理性影响因素分析

4.4.1 跨部门协同的动因分析

根据跨部门协同动因理论，结合地方政府投资项目治理实际，本文认为“非对称的资源和权力依赖关系”、“各部门核心目标差异”、“部门间关系欠缺”、“部门避责心态”、“缺乏上级统筹协调”是造成跨部门协同动力不足的因素。问卷调查显示，认为这些因素“非常显著”和“显著”的受访者分别占总数的75.9%、72.5%、40.3%、60.8%和41.3%；认为这些因素“不显著”和“不太显著”的受访者分别占总数的8.9%、5.0%、18.2%、11.4%和20.0%。

从各因素的影响程度比较来看，按照问卷结果的均值大小进行排列，影响程度最高的三类因素依次为：“非对称的资源和权力依赖关系”、“各部门核心目标差异”和“部门避责心态”。（如图4.6）



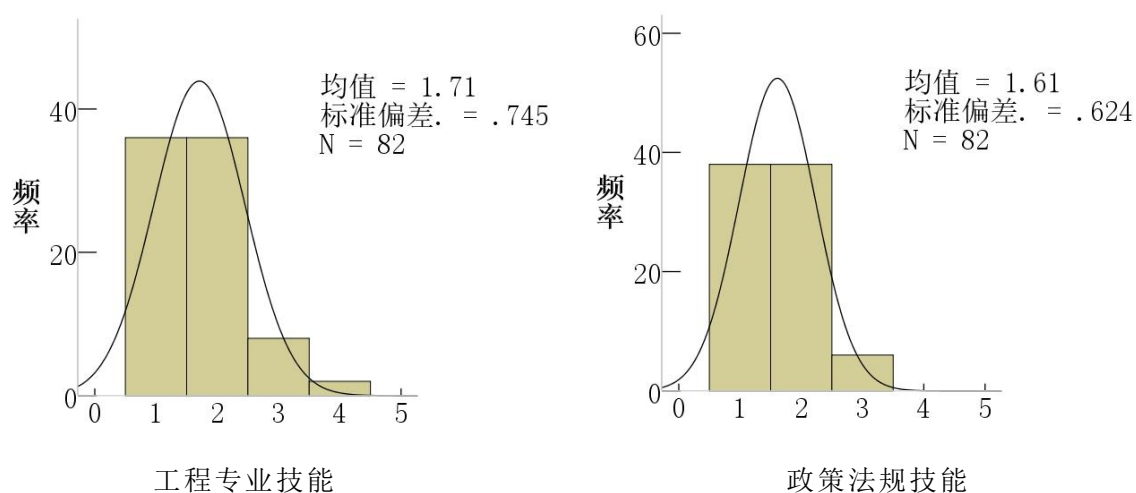
注：1.显著 2.非常显著 3.一般 4.不太显著 5.不显著

图 4.6 跨部门协同的动因分析

4.4.2 部门领导协同技能分析

本次调查问卷按照技术技能（Technical Skill）、人事技能（Human Skill）和观念技能（Conceptual Skill）的分类原则，^①将项目主管领导所具备的协同技能进行细分，技术技能包括“工程专业技能”、“政策法规技能”，人事技能包括“沟通协调技能”、“冲突处置技能”，观念技能包括“项目风险预测技能”和“战略性全局思考技能”，认为这些技能“非常重要”和“重要”的受访者，分别占总数的87.8%、92.7%、92.5%、89.0%、91.5%和91.4%。（如图4.7）

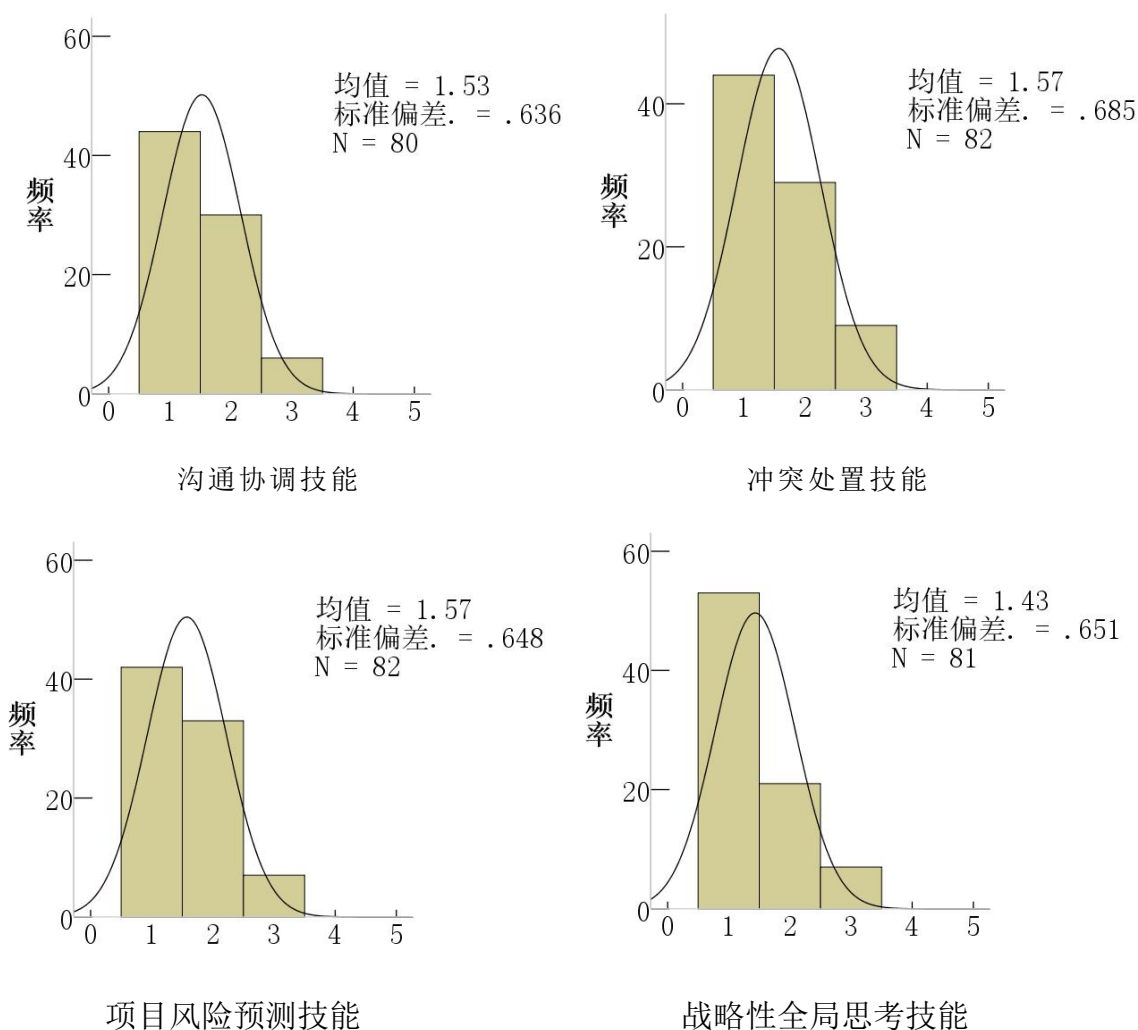
从各种技能的重要性程度比较来看，按照问卷结果的均值大小进行排列，重要性程度依次为：战略性全局思考技能、沟通协调技能、项目风险预测技能、冲突处置技能、政策法规技能和工程专业技能。



注：1.重要 2.非常重要 3.一般 4.不太重要 5.不重要

图 4.7 部门领导协同技能分析

^① 全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会. 公共管理硕士（MPA）专业学位联考考试指南[M]. 北京：中国人民大学出版社. 2014年6月第12版：P59-60.



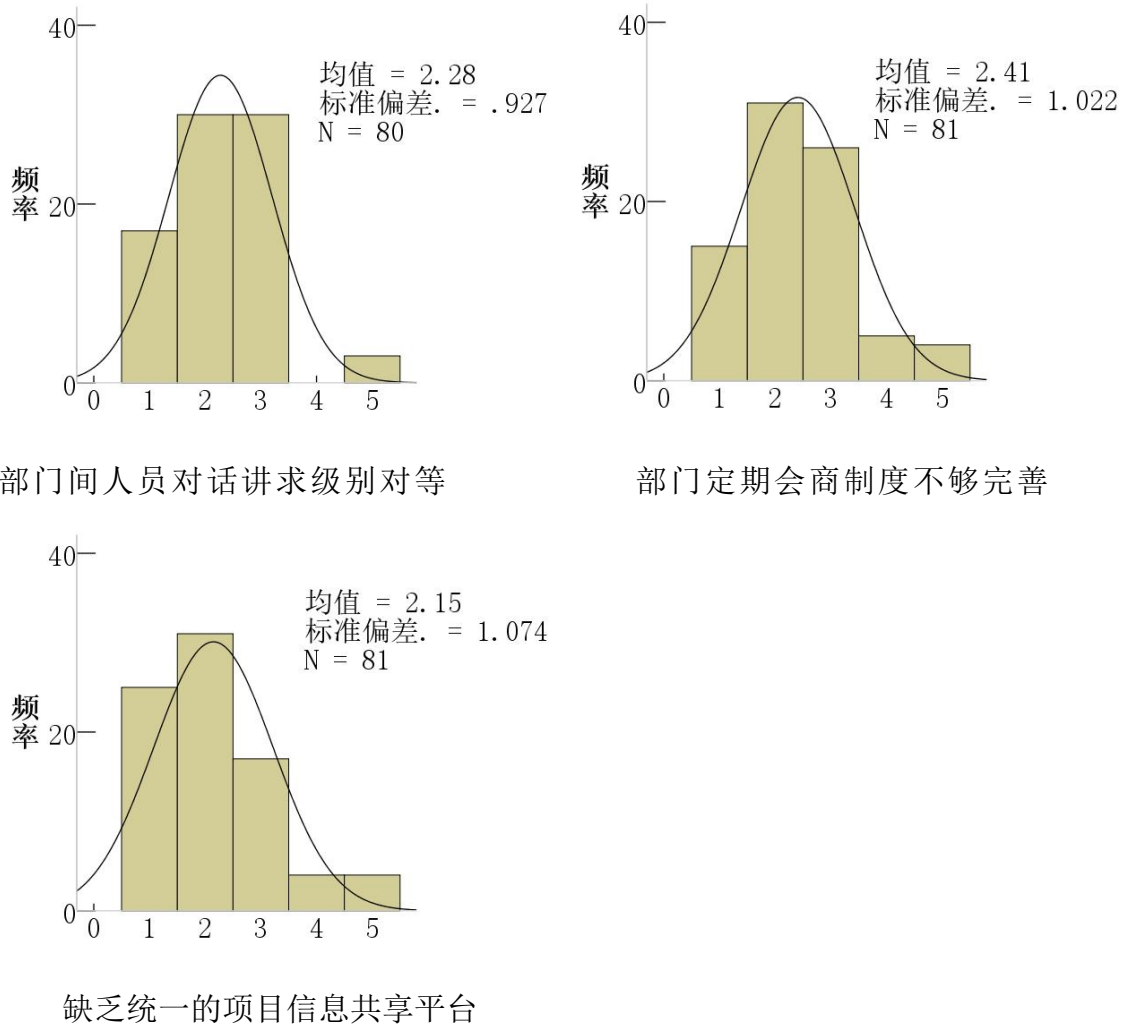
注：1.重要 2.非常重要 3.一般 4.不太重要 5.不重要

续图 4.7 部门领导协同技能分析

4.4.3 信息沟通影响因素分析

在地方政府投资项目治理中，部门之间的沟通存在三方面的困难：“讲求部门间对话级别对等”、“部门定期会商制度不够完善”、“缺乏统一的项目信息共享平台”。问卷调查显示，认为这些因素为“非常显著”和“显著”的受访者分别占总数的 58.8%、56.8%和 69.1%；认为这些因素“不显著”和“不太显著”的受访者分别占总数的 3.8%、11.1%和 9.8%。（如图 4.8）

从这些信息沟通因素的影响程度比较来看，按照问卷结果的均值大小进行排列，影响程度由高到低依次为：“缺乏统一的项目信息共享平台”、“讲求部门间对话级别对等”、“部门定期会商制度不够完善”。



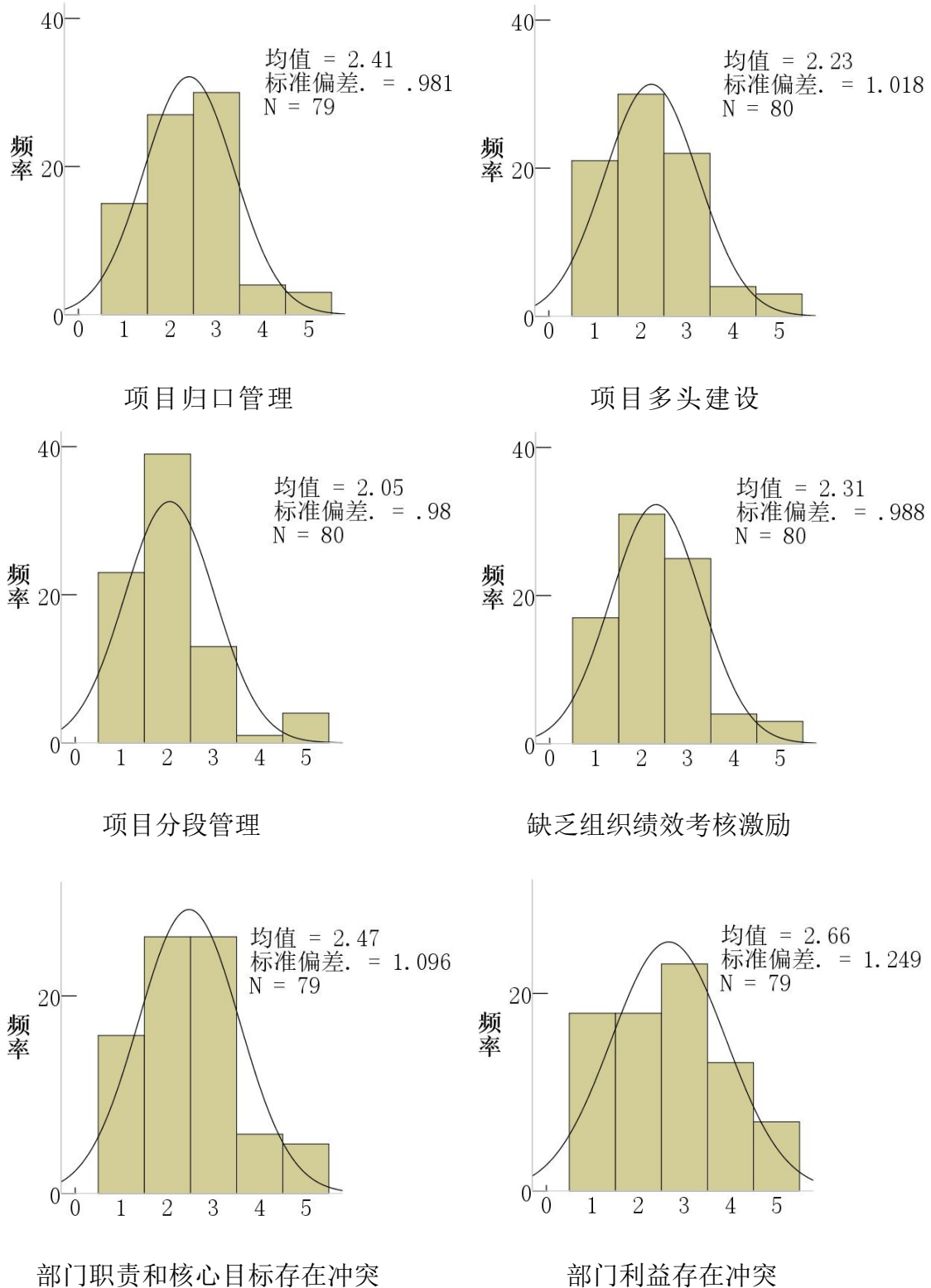
注：1.显著 2.非常显著 3.一般 4.不太显著 5.不显著

图 4.8 信息沟通影响因素分析

4.5 跨部门协同制度理性影响因素分析

4.5.1 组织制度层面分析

在组织制度层面，“项目归口管理”、“项目多头建设”、“项目分段管理、审批过多”、“缺乏组织绩效考核激励”、“部门职责和核心目标存在冲突”、“部门间利益存在冲突”是影响跨部门协同效果的因素。问卷调查结果显示，认为这些因素为“非常显著”和“显著”的受访者分别占总数的 53.2%、63.8%、77.5%、60.0%、53.2%、45.6%。（如图 4.9）按照影响程度高低排序依次为：“项目分段管理”、“缺乏组织绩效考核激励”、“项目多头建设”、“项目归口管理”、“部门职责和核心目标存在冲突”、“部门间利益存在冲突”。



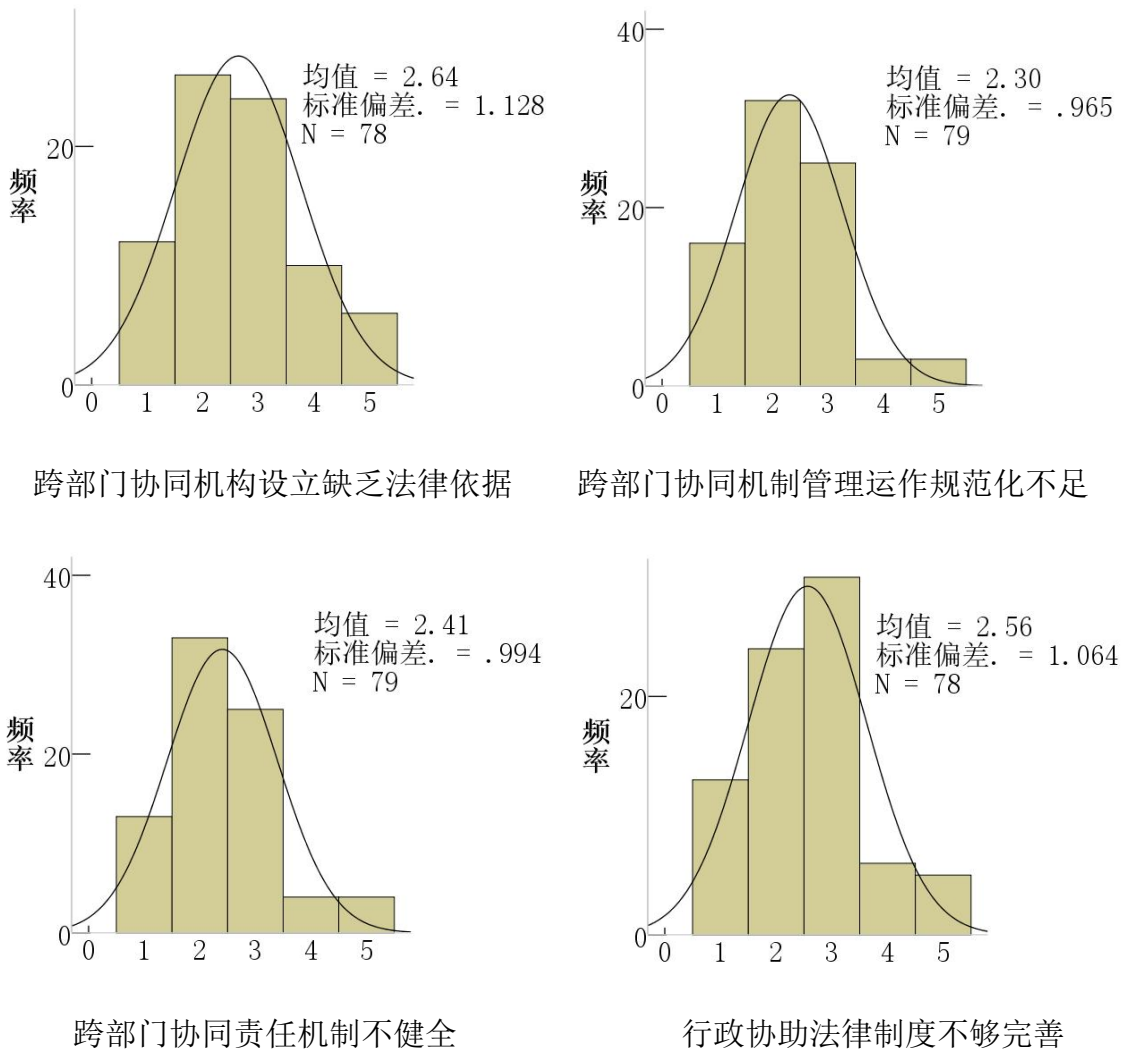
注：1.显著 2.非常显著 3.一般 4.不太显著 5.不显著

图 4.9 组织制度层面分析

4.5.2 跨部门协同法治分析

在协同法治层面，“跨部门协同机构设立缺乏法律依据”、“跨部门协同机制管理运作规范化不足”、“跨部门协同责任机制不健全”、“行政协助法律制度不够完善”是影响跨部门协同的因素。问卷调查结果显示，认为这些因素为“非常显著”和“显著”的受访者分别占总数的48.7%、60.8%、58.2%、47.4%，认为“不显著”和“不太显著”的受访者分别占总数的20.5%、7.6%、10.1%、14.1%。（如图4.10）

按照影响程度高低排序依次为：“跨部门协同机制管理运作规范化不足”、“跨部门协同责任机制不健全”、“行政协助法律制度不够完善”、“跨部门协同机构设立缺乏法律依据”。



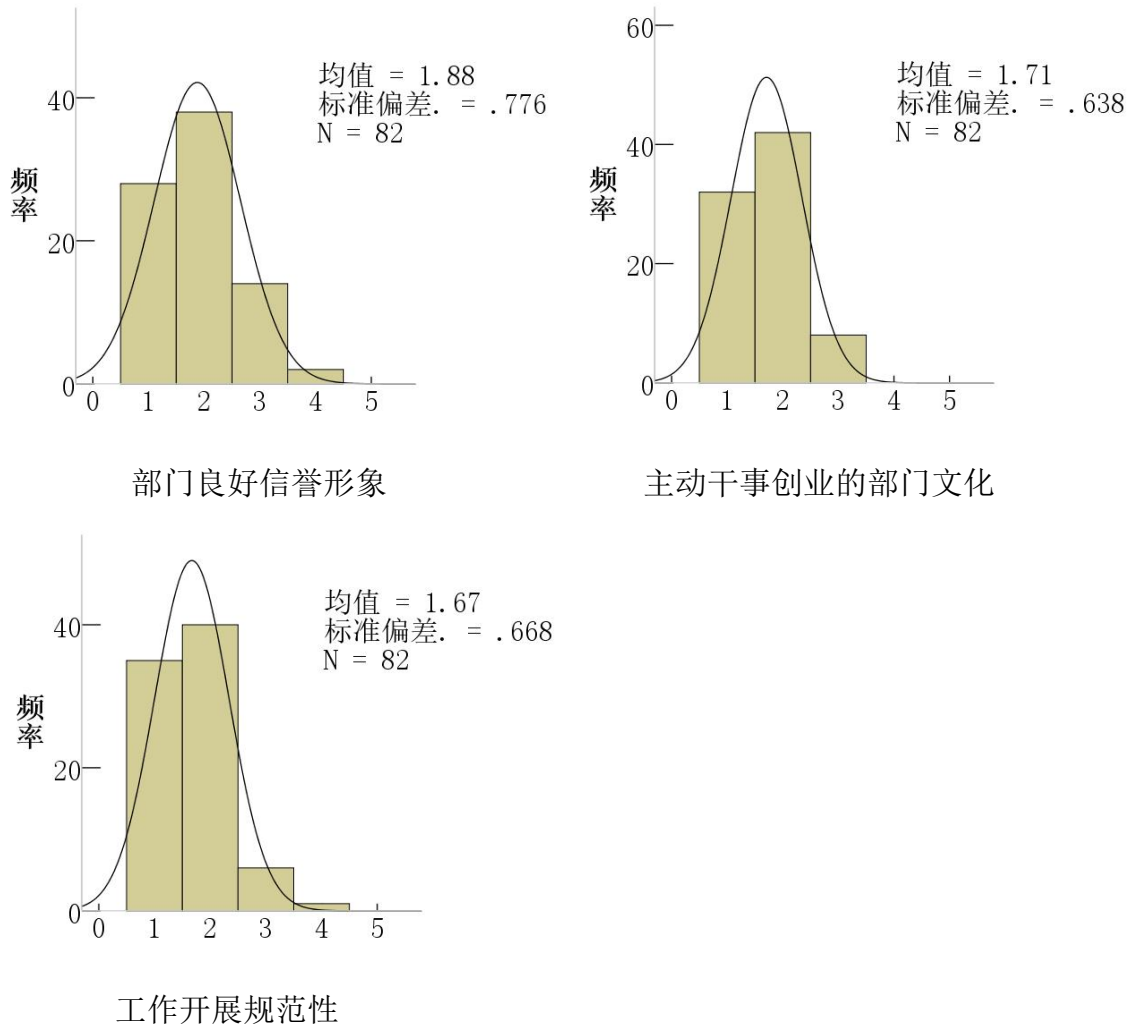
注：1.显著 2.非常显著 3.一般 4.不太显著 5.不显著

图4.10 跨部门协同法治分析

4.5.3 跨部门协同文化分析

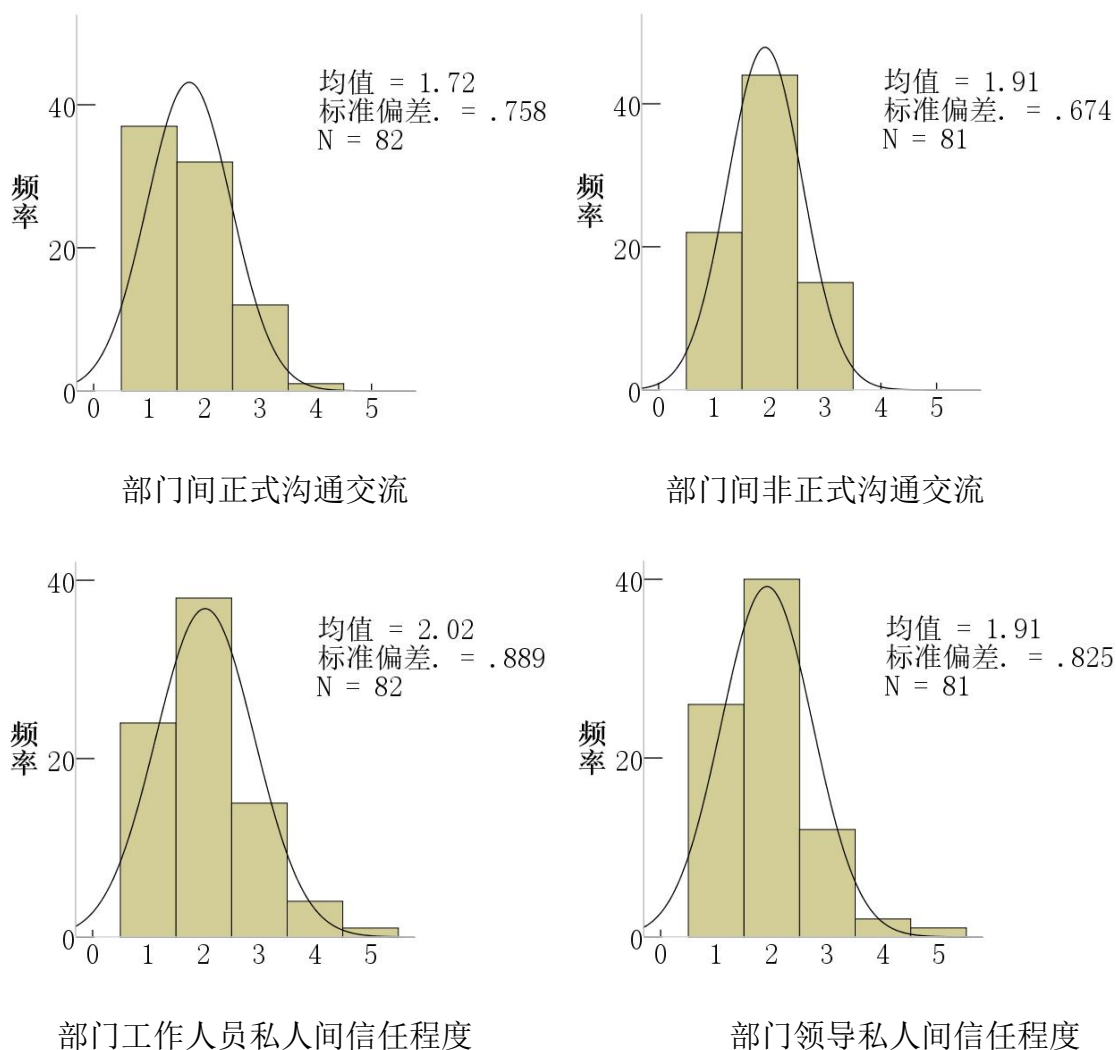
认为项目主管领导所具备的“部门良好信誉形象”、“主动干事创业的部门文化”、“工作开展规范性”、“部门间正式沟通交流”、“部门间非正式沟通交流”、“部门工作人员私人间信任程度”和“部门领导私人间信任程度”为“非常重要”和“重要”的受访者，分别占总数的 80.5%、90.2%、91.5%、84.1%、81.5%、75.6%和 81.5%。（如图 4.11）

在组织文化方面，按照重要程度高低排序依次为：“工作开展规范性”、“主动干事创业的部门文化”和“部门良好信誉形象”；在沟通文化方面，“正式沟通”较“非正式沟通”更为重要；在信任文化方面，“部门领导之间的信任”比“部门人员之间的信任”更为重要。



注：1.重要 2.非常重要 3.一般 4.不太重要 5.不重要

图 4.11 跨部门文化因素分析



注：1.重要 2.非常重要 3.一般 4.不太重要 5.不重要

续图 4.11 跨部门文化因素分析

4.6 跨部门协同影响因素的概念模型

前面根据问卷调查结果，从技术理性层面和制度理性层面，分别对各个类别的协同影响因素进行了比较分析，得到了主要影响因素的重要性排序。这一节将尝试挖掘技术理性因素和制度理性因素之间的内在联系和交互作用关系。

制度理性因素中，协同法治方面最主要的三类因素为协同机制规范化（标记为 A1，以下依次类推）、协同责任（A2）和行政协助法制（A3），协同组织层面制度最主要的三类因素为项目分段管理（B1）、协同绩效考核（B2）、多头建设（B3），协同文化因素包括组织文化(C1)、沟通文化(C2)和信任文化(C3)；从问卷

调查结果的横向对比来看，各类制度理性因素的重要性排序依次为协同文化因素、组织制度层面因素和协同法治因素，如图 4.12。

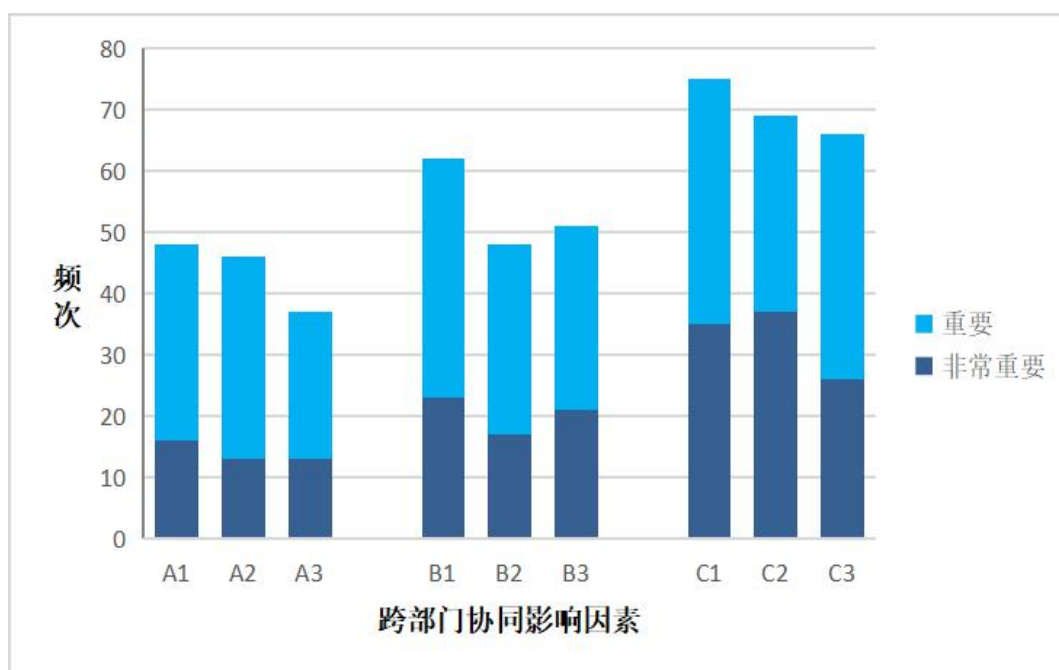


图 4.12 跨部门协同制度理性主要因素横向比较

技术理性因素中，协同动力方面最主要的三类因素为非对称的资源和权力依赖关系(D1)、部门核心目标差异(D2)和部门避责心态(D3)，最主要的三类协同技能为战略性全局思考技能(E1)、沟通协调技能(E2)和风险预测技能(E3)，信息沟通方面最主要的因素为信息共享平台(F1)、部门对话级别对等(F2)和定期会商(F3)。从问卷调查结果的横向对比来看，各类技术理性因素的重要性排序分别为协同技能、协同动力和信息沟通，如图 4.13。

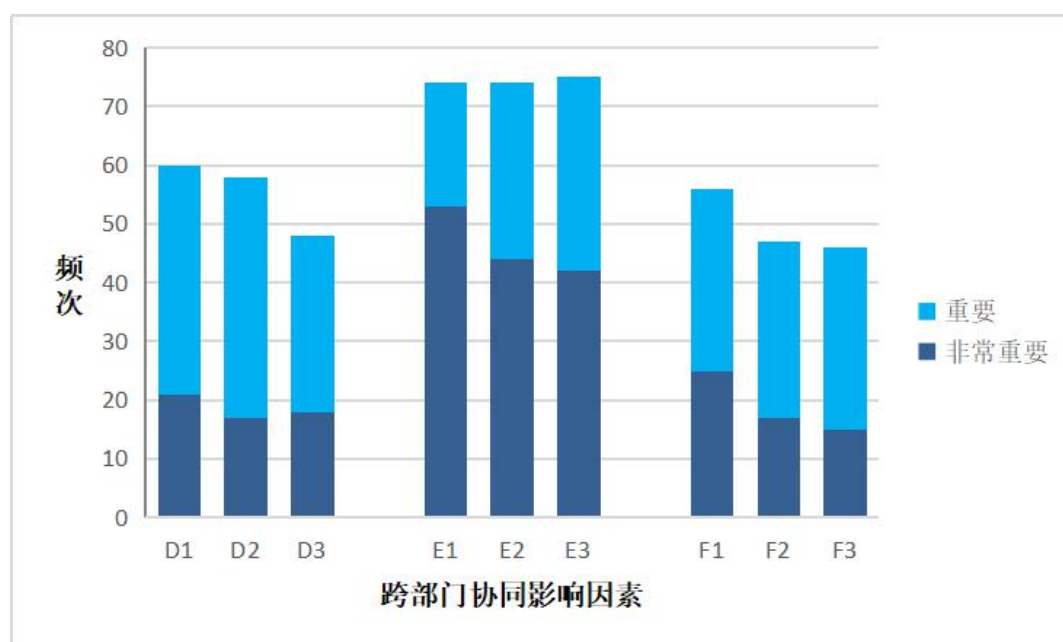


图 4.13 跨部门协同技术理性主要因素横向比较

奥斯特罗姆提出，制度属于“宪政的、集体行动的、操作性的”。^①技术理性因素属于跨部门协同中的操作性因素，可以通过局部的调整加以改善，如项目主管领导能力不足，可以通过调整岗位、加强培训来解决问题。协同法治、项目协同组织层面和协同文化等制度理性因素属于更高更深层次的因素，这一更高层次和更深层次的制度因素对操作层面的技术因素的改进具有限制和约束作用，同时更高层次和更深层次的制度也决定了技术理性的改进空间。基于这一理论，整合得到项目跨部门协同影响因素的概念模型，如图 4.14。

根据概念模型，无论是制度理性因素还是技术理性因素，都会直接影响跨部门协同治理绩效。同时，制度理性因素也可通过影响技术理性因素的改进空间而影响跨部门协同治理绩效（本文第一章定义了项目跨部门协同治理的具体目标：即在各部门的协同合作下，项目责任单位依法严格按照项目基本建设程序和工程技术规范标准，在计划工期之内将项目建成并投入使用，并顺利通过竣工决算审计，达到百姓满意的结果。）^②

① 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道[M].余逊达、陈旭东译，上海：上海三联书店,2000年版,P84.

② 因本文调查问卷未对跨部门协同治理绩效指标进行测量，此处仅作定性分析。

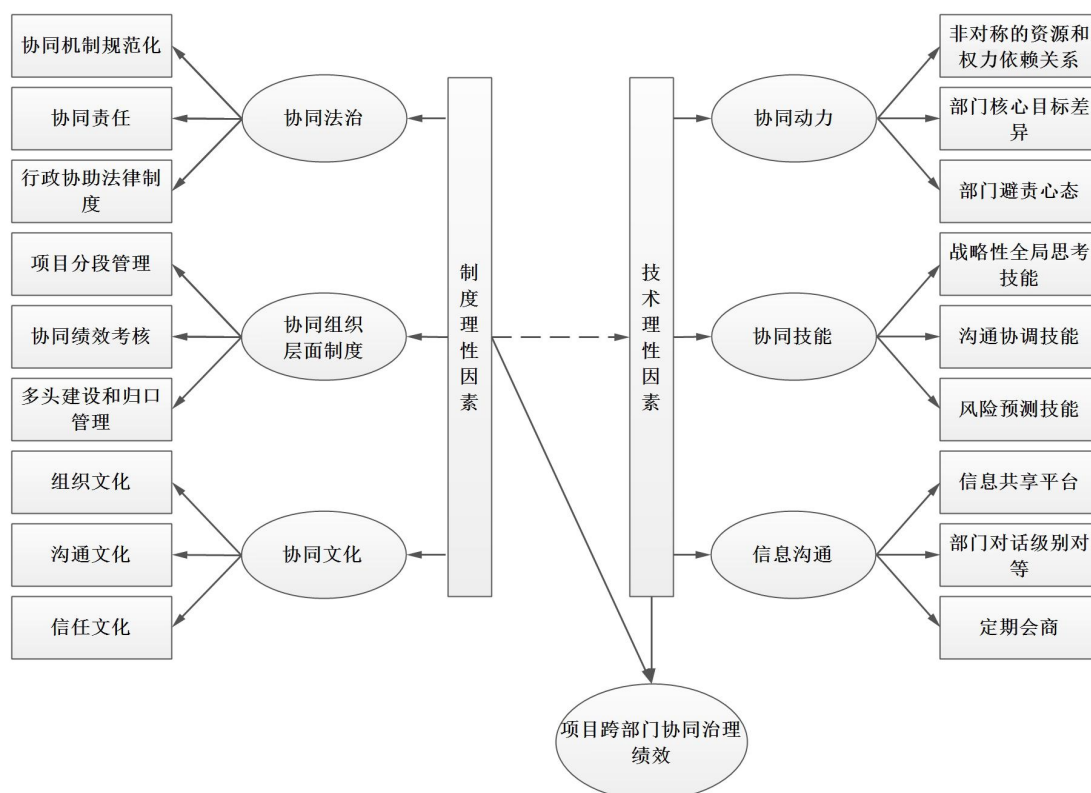


图 4.14 跨部门协同影响因素概念模型 1

具体来说，属于制度理性层面的协同法治因素、组织层面制度和协同文化因素也将作用于技术理性层面的协同动力、协同技能和信息沟通因素。以协同法治对于技术理性因素的影响为例，随着协同法治的完善，行政协助法律制度将建立起来，协同机制将得到规范，协同责任将进一步明确，这将减少对强势部门的资源依赖程度，建立跨部门的共识，同时督促部门根据协同职责，主动配合，从而大大改善跨部门协同动力不足的情况。协同法治的完善也会减少对项目主管领导的个人技能的依赖，即以“法治”代替“人治”。同时，协同法治的规范和完善也能显著提高信息沟通水平。同理，其他制度理性因素的改进也会促进技术层面的转变，进而对跨部门协同治理绩效产生影响。（如图 4.15）

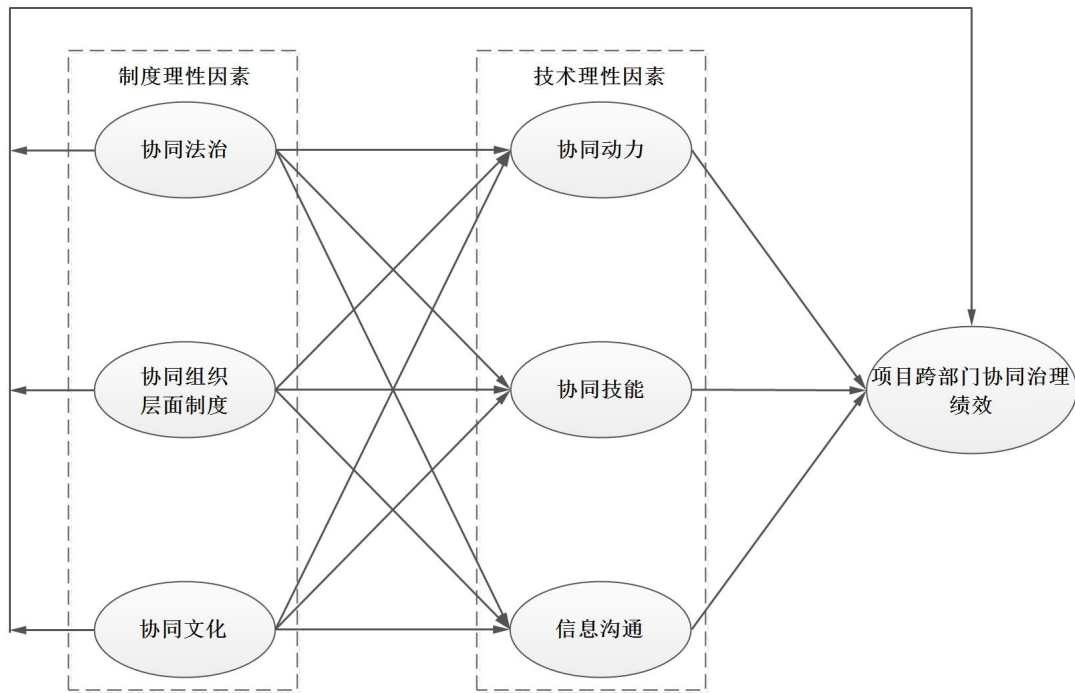


图 4.15 跨部门协同影响因素的概念模型 2

第5章 M市政府投资项目跨部门协同治理现状考察和协同失灵原因分析

本章将针对M市政府投资项目跨部门协同治理现状的案例展开研究，对当前机制下的协同效果作一个现状考察，并且以问题为导向，设计一个诊断框架针对协同失灵的现象，结合理论和前章调查研究结果进行影响因素分析。

5.1 M市政府投资项目跨部门协同现状考察

5.1.1 项目委员会督办的部门协同问题

为了加强政府投资项目建设的统筹推进力度，M市项目委员会不定期向收集项目建设存在问题，组织有关单位加以解决。以2018年2月为例，项目委员会办公室收集了22个省、市重点项目涉及的33个具体问题，提出了协调解决问题的牵头单位和责任单位，并报经分管市领导同意。该22个省、市重点项目中，涉及企业项目4个问题，涉及政府投资项目18个，在此仅分析政府投资项目问题。18个政府投资项目存在23个困难问题。这些问题共涉及8个项目业主单位。

项目涉及协同责任单位方面，共涉及协同责任单位21个。其中发改部门涉及6个问题，国土部门6个，住建部门5个，交通部门5个，水务部门5个，财政部门4个，除了市级部门以外，区县一级的政府也有协同责任。

项目所处阶段方面，处于可行性研究阶段项目3个，占总数的16.7%；处于勘察设计阶段项目5个，占总数的27.8%，处于施工阶段的项目10个，占总数的55.5%。在23个协同问题中，项目建设用地保障问题5个，占总数的21.3%，资金保障问题5个，占21.3%，前期行业审批问题7个，30.4%，项目投资审批问题2个，占8.7%，其他问题4个，占17.4%。

表5.1 M市省、市重点项目困难问题一览表（2018年2月）

序号	项目名称	具体问题	协同责任单位	项目单位	协同问题所处阶段	协同问题类别
1	复兴水库扩建PPP项目	1.解决230亩用地指标报批问题。 2.解决林业征占用批复问题。	市国土局 Q县政府 市林业局 Q县政府	Q县 水务局	可行性研究	用地审批 林业部门审批

续表 5.1 M 市省、市重点项目困难问题一览表（2018 年 2 月）

2	文忠街道 路整治工程	一家建材销售商非法占用本工程红线内建设用地，围墙未拆除，存在拆迁问题。	D 区政府 市国土局 市城管局	市城投公司	施工	用地保障
3	D 湖污染治理截流工程南延段	施工过程中存在租地村民阻工问题，影响施工进度。	D 区政府 市国土局 市城管局		施工	用地保障
4	齐通路市政道路工程	因该项目增加了地下综合管廊建设，需追加投资，并对原立项批复文件内容进行调整。	市发改委 市住建局	市城投公司	勘察设计	新增工程投资审批
5	工业大道	1.工业大道夹江段尚未明确建设时间，D 区南段计划在 3 月开工建设，与 J 段建设时序不同步。 2.砂石原材料价格上涨，供应紧张。	市交通局 D 区政府 D 区政府 市交通局	市交通局	施工	不同项目 业主协同 市场问题
6	环天府新区快速通道	路线方案经施工图设计优化后，局部侵占基本农田。	市国土局 市交通局 P 区政府 R 县政府	市交通局	勘察设计	用地审批
7	天府大道 M 段	需改移 9 处东风渠，部分改移工程将占用基本农田。 路线经过 D 区黄家林水库，因饮用水源保护需进行调整。	市国土局 市交通局 市水务局 D 区政府 市交通局 市水务局 市环保局	市交通局	可行性研究	用地审批、河道迁改 规划冲突、水务部门审批
8	M 市环城公路（南环线段）	东西段初步设计不同步，将对林地、环评的批复造成影响。	市交通局 市林业局 市环保局	市交通局	勘察设计	林地审批、环评审批
9	S 省通济堰灌区续建配套与节水改造	地方配套资金到位率低	市财政局 市水务局 D 区政府 P 区政府	通济堰管理处	施工	资金问题
10	城市给水三期（第三水厂）工程项目	1.材料价格调差； 2.管线新增连砂石量的确认； 3.围堰新增工程量确认； 4.甲供材料二次搬运及土地复垦服务单位确认。	市水务局 市发改委 (提交联席会议审定)	市水务局	施工	新增工程问题

续表 5.1 M 市省、市重点项目困难问题一览表（2018 年 2 月）

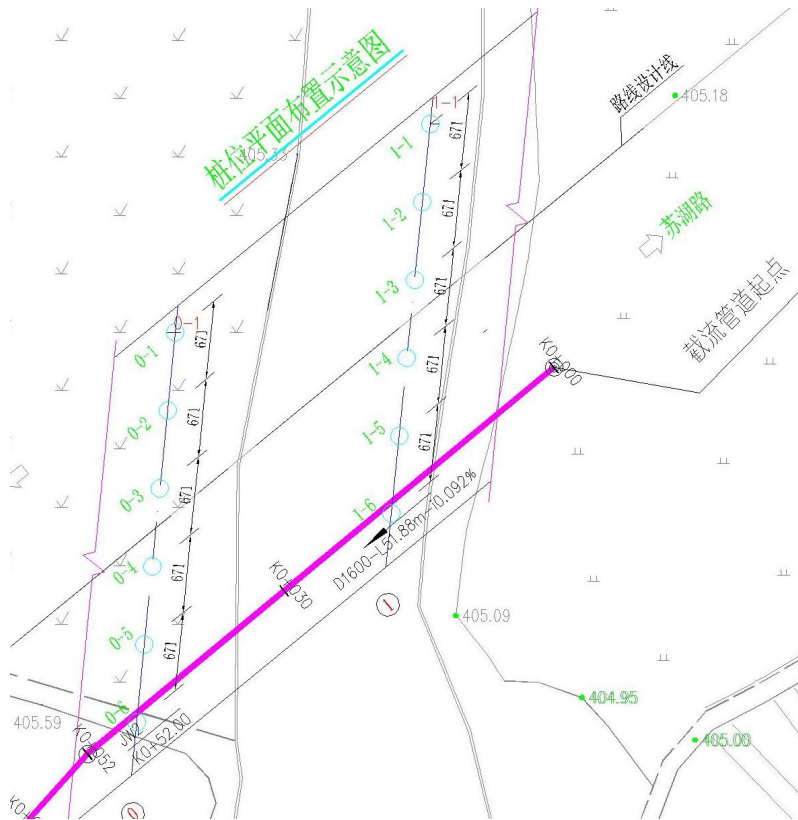
11	M 大道管网改造工程	管网改造规划线路确认	市住建局 市规划局		勘察设计	规划问题
12	城市污水处理厂污泥处理试点工程	该工程日后会纳入中心城区污水处理能力建设 PPP 项目补充协议中，若项目公司不能尽快成立，并签订补充协议，将无法在规定时限完成投运目标	市水务局 市财政局 市发改委 市法制办	市排水公司	可行性研究	PPP 项目合同问题（纵向协同）
13	市人力资源市场	因国家税收营改增政策、人工费政策性调整、原材料涨价等因素造成该项目建设成本增加，新增投资 700 余万元左右。	市财政局 市人社局 市审计局 市发改委	市人社局	施工	新增工程问题
14	业务综合楼建设项目	资金缺口大			施工	资金问题
15	儿科建设项目	资金缺口大			施工	资金问题
16	肿瘤中心灾后重建项目	资金缺口大	市财政局 市卫计委	市人民医院	施工	资金问题
17	地下停车库建设项目	资金缺口大			施工	资金问题
18	五馆一中心项目	1.项目用地未达到土地出让条件，公司尚未合法取得土地；	市国土局 市住建局 M 新区管委会 M 发展公司			用地审批
		2.初设方案尚未经省住建厅评审，属特殊体型建筑，还需进行超限抗震评审。	市住建局 M 发展公司 市防震减灾局	M 发展公司	勘察设计	所属行业审批
		3.根据国家发改委《关于规范城市规划展览馆建设布展的通知》规定，M 规划馆应不超过 3200 m ² ，而实际设计面积为 16068 m ² 。	市住建局 市发改委 市规划局 M 发展公司			政策调整
备注：协调解决责任单位中，排在第一位的为牵头单位，其余为配合单位。						

在这个案例中，有可行性研究阶段的问题，有勘察设计阶段的问题，也有施工阶段的问题。从各阶段的问题数量来看，此次收集的问题印证了前一章节所分析的问卷调查结果，反映出施工阶段和勘察设计阶段的跨部门协同重要性。在这些问题中，虽然没有直接体现出规划和计划阶段的问题，但是不难看出，这些问题在项目计划和规划阶段协同工作在一定程度上不够到位。比如其中3个水利和交通项目都与项目计划和规划有关。在“多规合一”（“多规”指国民经济和社会发展规划、城市建设规划、土地利用规划等规划）实施完成前，用地规划、城市规划、交通规划、国民经济和发展规划不在一张图上，规划主体、技术标准、法律地位、规划期限的不同，各项规划之间的冲突和矛盾导致在项目可行性和勘察设计阶段，因规划不一致而产生的问题和矛盾较为集中地爆发出来。从问题的类别来看，用地保障、资金保障和行政审批是勘察设计阶段和施工阶段容易出现的问题。新增工程投资超概算甚至超立项投资是施工阶段容易出现的问题。这也相对迎合了前一章的问卷调查结果：资金保障、项目规划、用地保障、项目审批等部门的协同重要性。

项目委员会办公室发文要求各牵头协同责任单位及时协调解决项目问题，每月按时报送问题解决进度情况，并将在每月召开的全市投资专题会上通报。项目委员会办公室专门发文督促部门加大协同力度，在一定程度上反映了部门横向协同效果不佳。

5.1.2 某截流工程管道和滨江大道中桥工程的冲突

某截流工程是M市市本级计划项目，2016年，该项目顺利完成招投标，在其施工单位准备进场施工时，突然发现另一个项目在其施工红线范围内打桩作业。在截流干管线路正上方，一个桥梁项目已经开始施工，从平面图上看，截流管道从桥梁桥墩位置正下方通过，这样的冲突必然造成重大设计变更，截流管道的施工单位不得不暂缓进场施工，两个工程的平面位置关系如图5.1所示。



注：粗直线为截流管道平面位置，12 个小圆圈为桥梁的桥墩。

图 5.1 截流工程和滨江大道中桥冲突平面图

为什么两个项目到了施工阶段才发现如此冲突？截流工程是 M 市本级政府投资计划项目，建设内容主要为建设一条直径为 1.6 米的管道，滨江大道中桥属于 M 市 D 区政府投资项目。经过双方核查，两项工程均按程序取得了规划许可证，截流工程图纸还征求了 D 区意见，发生这样的项目冲突令人不解。经过进一步查证，原来，问题出在了规划上。在 M 市，市本级项目由市城乡规划局负责规划审批，D 区政府投资项目由 D 区规划分局负责审批，而市本级项目建设地址也位于 D 区行政范围内。截流工程属于市本级项目，由规划部门负责规划审批，滨江道工程属于 D 区投资项目，由 D 区的规划部门审批，在同一区域内的项目由不同的行政管理主体进行管理，这直接导致了规划信息不对称问题。就在项目发生的当年，该片区的控制性详细规划正在修编之中，规划中尚没有明确桥梁和管道的位置关系，市级和区级的规划部门之间缺乏信息沟通和统一。另外，两个项目分属不同的建设单位，这两家建设单位分属市本级和 D 区，不同项目业主也缺乏沟通渠道。

从这个案例可以看出，造成的项目冲突结果有如下原因：一是项目多头建设

体制，各项目建设单位各自为政，缺乏统筹协调。二是项目多头规划管理，项目行政主管部门之间的信息沟通不畅。三是项目归口管理，项目间的沟通及时性和有效性存在障碍。总的来说，缺乏统一的建设项目信息共享机制，导致各个层级的信息不对称问题，信息沟通障碍成为影响部门协同的一个重要因素。

5.1.3 财政投资评审阶段的部门利益博弈

按照我国招标投标法规定，满足招标条件的政府投资项目，应通过招标确定施工单位。在政府投资项目招投标工作开展前，项目责任单位组织编制控制价及工程量清单，然后交由财政部门的财政投资评审中心审核把关。业主委托的造价咨询机构在施工图预算的基础上，编制招标清单及控制价，经财政投资评审后确定招标最高限价。财政投资评审对政府投资项目的预算真实性、准确性、完整性和时效性等审核进行审查。^①因此财政投资评审是项目前期阶段控制工程投资的最后一道关口。

项目资金的管理部门主要是财政部门，对投资进行控制的具体手段为对工程量清单和招标控制价的财政投资评审。政府投资市政基础设施项目招标一般采用工程量清单报价的方式，施工合同一般采用固定单价合同，因此对招标文件中的工程量清单审核对工程造价控制非常重要。然而在财政系统考核中，市财政局为财政投资评审中心下达了单一的投资审减指标，这就造成财政投资评审部门迫于投资审减指标的压力而忽视工程量清单的完整性审查，甚至对发现的工程量的漏量、漏项问题视而不见，为施工期间的造价控制埋下了巨大的隐患。

5.1.4 项目用地保障的难题

一般来说，政府投资项目在施工开始前，应当进行项目建设用地的交付。在M市政府投资建设项目建设实践过程中，遇到了大量的项目用地保障方面的协同问题。一些项目列入了投资计划，在项目开展勘察设计前期工作时，因待拆迁房屋占道影响勘察作业，致使项目无法顺利推进；某些项目征地拆迁工作按时完成，但因政策调整等原因项目前期工作进度缓慢，迟迟无法进场施工，导致已拆迁和征收的用地管理困难，个别项目甚至出现二次青苗赔偿情况；某些项目前期工作顺利，但由于征地拆迁原因，施工招投标完成以后，无法进场施工，个别项目出现因迟迟无法接收项目建设用地造成了合同纠纷，严重影响项目的正常建设；某些项目虽然完成了交地手续，但是在征地拆迁过程中一些遗留问题没有得到妥善解决，施工单位进场后受阻；还有一些项目，按道路红线宽度征收的用地，不能

^① 《财政部关于印发<财政投资评审管理规定>的通知》（财建〔2009〕648号）第四条规定。
http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1620593.htm

满足施工的需要，致使施工无法顺利进行。

以M市Z局所负责的项目为例，笔者对2013年——2017年的项目进行了关于用地保障问题的统计，在这5年中，Z局共负责项目分别为6、17、23、23、19个，其中存在用地保障问题的项目分别为1、10、11、13、9个，分别占项目总数的16.7%、58.8%、47.8%、56.5%、47.4%。甚至一些项目群众反映需求强烈，而且属于人大代表建议和政协委员提案，年年被纳入政府投资计划，但因勘察无法进行仍然举步维艰，连续三年无法实施建设。

按照我国土地审批规定，一是用地预审，二是农用地转用审批，三是土地征收审批，四是用地供应审批。这四个阶段中，农用地转用审批的和土地征收审批的权限，在国务院和省级政府两级，市、县没有审批权。因此，对合理的项目用地需求在规划和计划时应当统筹考虑和安排，对项目用地存在的问题，也应及时提出解决办法和途径，保障项目建设顺利进行。^①

因此在对于政府投资项目的用地保障，应当尽量做到实施片区市政道路建设整体规划、整体拆迁、整体建设。如因为特殊需要，需要临时新建某一条道路，那么建设单位和用地保障单位应当提前沟通，提前就道路拆迁宽度、项目计划进度等技术问题、时间问题进行衔接，确保拆迁交地时间和施工进场时间基本同步。

5.1.5 加强协同监管解决“拉链马路”问题

地下管线建设是市政基础设施项目建设的重要组成部分，与政府投资市政道路项目建设密切相关。地下管线建设与市政道路建设协调一致，有利于减少市政道路开膛破肚现象，避免投资浪费。

2016年以前，M市在统筹协调杆管线规划建设的力度不够，各管线单位各自为政，每家管线单位都有自己的管线规划、新建和改造计划，每当一家管线单位实施建设，都会对城市道路进行开挖，即使城管部门专门制定办法收取道路开挖费，但收效甚微，甚至新建成不到半年的市政道路被反复开挖破坏，城市道路上尘土飞扬，市民怨声载道，这就是有名的“拉链马路”现象。“拉链马路”不仅影响了市民生产生活，干扰了城市的正常运转，更是造成了大量的建筑垃圾和投资浪费。

造成“拉链马路”的原因，一是由于政出多门、各自为政，二是城市管线规划建设缺乏系统性。“拉链马路”实质上是一个项目建设跨部门协同失灵问题。解决“拉链马路”问题，有几个途径，一是建设地下综合管廊，二是统一杆管线管理。建设地下综合管廊成本高、周期长，短期内难以达到理想效果，除了将地

^① 林超,马智民,张毅.重点工程项目建设用地跨部门协调机制探析[J].国土资源科技管理,2011,28(06):77-81.

下综合管廊列入政府投资计划，M市于2016年成立了杆管线管理办公室，专门负责管线的规划、建设审批。主要职责为编制杆管线年度建设计划；负责杆管线的规划许可、建设许可以及监管和执法；负责根据城市建设需要，统筹协调和监督杆管线单位按规划、计划、技术标准规范实施杆管线迁改。2017年5月印发出台了《M市杆管线管理办法（试行）》，主要对杆管线管理相关部门职责，杆管线规划、建设、维护、信息和档案管理以及城市地下综合管廊的规划、建设、维护管理等进行了明确。《办法》从制度层面主要解决了三个方面的问题，即谁来管理（各部门厘清责任协同监管）、如何建设（道路与地下管线同步建设）、如何维护（责任单位每年定期组织专项普查）的问题。后又制定了《政府性投资工程建设中杆管线迁改实施办法》、《杆管线管理手册》、《杆管线管理会商会议制度》。通过每周召开杆管线管理会商会议，听取杆管线建设单位的申请情况介绍，分别由规划、城管等主管部门、相关行业专家及有关杆管线产权单位发表意见，形成会议备忘的形式确定下来。杆管办对会商会议确定的内容进行跟踪督办，形成了部门协同配合的杆管线常态化管理机制，特别是会前预审、会中全面审查、会后跟踪复查机制执行情况良好。

根据杆管办统计数据，2017年凡是通过杆管线会商会议会审的杆管线新改扩建项目，各杆管线单位在进行交叉施工作业过程中未发生过对其他现状管线造成损伤破坏影响的事件。杆管办正在着手建设“M市城市地下管线综合管理平台”，计划于2018年6月底前初步建立，电子信息化的应用将确保杆管线的协同监管更加规范有序。M市实施管线的统一管理，厘清部门职责，是加强部门横向协同的有益尝试，为实现跨部门协同治理提供了经验和思路。

5.2 跨部门协同失灵原因分析

从前一节的案例考察中可以看出，M市政府投资项目普遍存在跨部门协同失灵问题。对于造成跨部门协同失灵的因素，有学者总结为技术理性层面因素和制度理性层面因素。^①本文借鉴这一分析框架，结合地方政府投资项目跨部门协同治理的特点，对协同失灵影响因素作了优化调整，将技术理性因素分为协同动力、协同技能和信息交流三个方面，将制度理性因素分为组织层面、协同法治和协同文化三个方面。对于项目所处的不同阶段和项目涉及的协同部门的协同问题，均按这个框架进行解析。（见图5.2）下面将针对M市政府投资项目跨部门协同失灵问题，结合问卷调查结果和典型案例，逐一展开理论分析。

^① 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,2013,6(01):91-117+170.

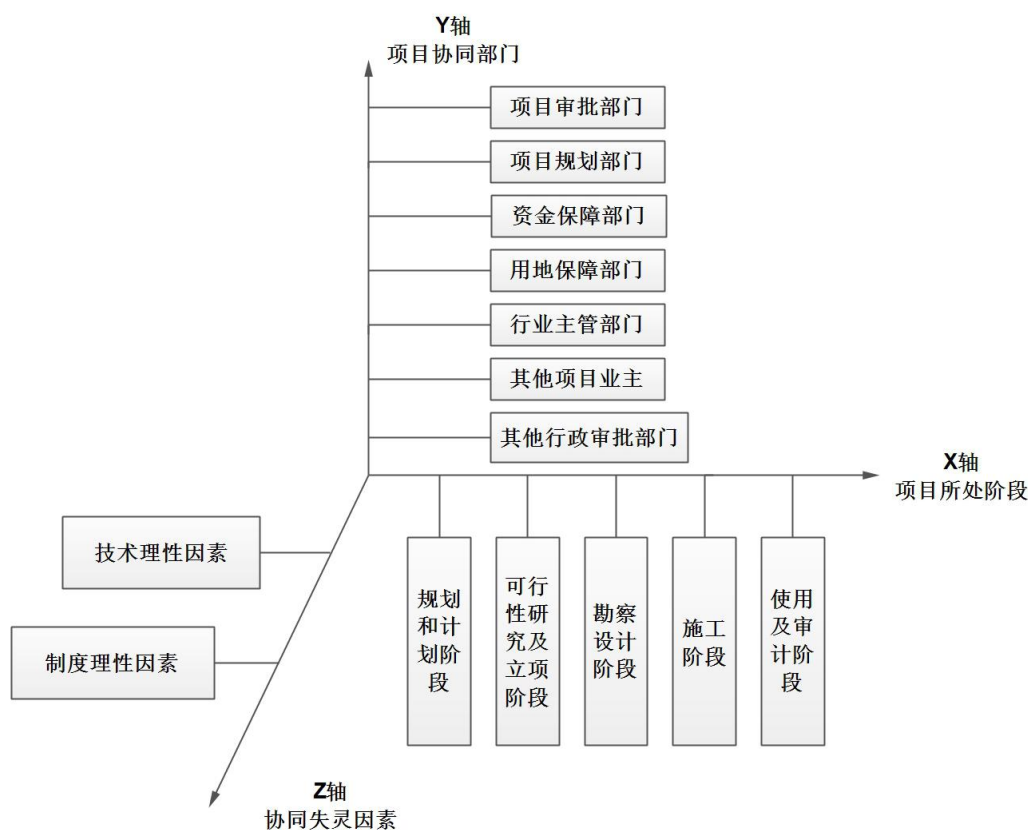


图 5.2 政府投资项目协同失灵因素分析框架

5.2.1 协同失灵的技术理性层面分析

5.2.1.1 跨部门协同动力不足

1. “对强势部门的资源和权力依赖”是造成跨部门协同动力不足的最主要因素

问卷调查结果显示，“对强势部门的资源和权力依赖”是造成跨部门协同动力不足各类因素中最主要的因素。资源依赖理论认为，没有任何组织可以自给自足，一个组织为了生存发展，必须预期所处的环境进行互动。一般来说，组织依赖的资源主要包括人力资源和资金等原材料、信息资源、社会和政治的合法性支持。^①尤金·巴达赫也指出，总体上部门重视自主权，尽量避免合作，但如果对其他部门产生资源依赖，就会产生合作的意愿。^②资源和权力的稀缺性和从属性决定了组织之间资源的非对称性，一个政府部门不可能掌握所有的资源来完成组织目标，需要依靠具有特定资源的部门来完成既定任务。以资源依赖的视角来看，与政府投资项目有关的各个政府部门不是完全独立的，而是存在一定的相互依赖关

① 费显政.资源依赖学派之组织与环境关系理论评介[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2005(04):451-455.

② 尤金·巴达赫.跨部门合作——管理巧匠的理论与实践[M].周志忍等,译.北京:北京大学出版社,2011年第1版.P17.

系。菲佛和萨兰基克认为，一个组织对另一个组织的依赖程度，取决于“资源的重要性、替代性资源情况、获得和处理资源情况”三个方面。^①一个部门对另一个部门存在依赖，后者确不然。因此，对于强势部门来说，就存在协同动力不足的问题。正如前述案例所体现的，政府投资项目的投资人代表或者建设单位跟发改、财政、国土等部门难以协同，一个关键的原因就在于，相对于建设单位，这些单位是属于强势部门，拥有更多的资源、权力和话语权，在这种非对称的资源依赖关系下，建设单位在具体实施项目过程中，就存在协同乏力的情况。

2. “各部门核心目标差异”是影响部门协同动力的重要因素

问卷调查结果显示，“部门核心目标差异”是影响部门协同的重要因素。根据职能职责和绩效考核，每个部门都有自己的核心使命，大多数情况下，协同其他部门的工作成为了边缘目标。当一件公共事务或者说具体到政府投资项目建设，需要多部门跨越职责目标的边界来协同合作时，那么这项任务就成为了通过各个部门行使边缘职责来完成，这项任务的关注程度就变得更低，继而任务完成的优先级别也就降低了。尤金·巴达赫就核心使命和边缘行为这一问题指出，在没有外部力量的前提下，若部门合作不能适应核心目标，那么合作不会顺利进行。在项目投资目标控制上面，投资主管部门的目标是估算控制概算、概算控制预算、预算控制决算；财政部门的使命也是开源节流。一旦工程实施中遇到不可预见的新增工程需要部门联合确认审批，即使已经建立了相应的程序和规范，由于不属于部门核心目标，在缺乏上级统筹等外部力量的情况下，协同效果依然会打折扣。

3. 部门存在避责心态

问卷调查结果显示，“部门存在避责心态”是影响部门协同的又一重要因素。公共选择理论认为，在政治活动中个人也是理性的经济人，目的也是追求个人最大的经济效益，政治活动只不过是一种途径。^②恩格斯曾指出，要实现经济利益，政治权力不过是其中一个手段。^③我国行政文化中，往往上级领导重视、特别是领导作出批示的事项，下级部门的反应非常迅速，开展工作起来往往不遗余力，而如果一些项目问题非常严重和急迫，但又暂未得到领导重视的话，则行动迟缓甚至置之不理。目前我国的根据三定方案和分工制定问责和考核规则，对跨部门协同情况的考核不够重视。对于项目建设中遇到的重大复杂问题，一些部门过度考虑存在的管理责任和问题风险，本能地采取“谨慎处理”的方式，甚至怀有“多

① (美)杰弗里·菲佛, 杰勒尔德·R·萨兰基克. 组织的外部控制 对组织资源依赖的分析[M].北京: 东方出版社, 2006年.

② 文建东.公共选择学派[M]. 武汉: 武汉出版社. 1996年版: P215.

③ 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 250.

一事，不如少一事”的行政心态，导致项目问题解决进度迟缓。

4. 部门间关系欠缺

除了部门核心目标以外，部门之间的关系是影响部门协同效果的重要因素。邓娇娇、严玲(2015)基于扎根理论提出了公共项目关系治理机制六要素模型，认为项目关系治理能直接和间接左右着治理绩效。^①良好的部门间关系，有利于为项目推进提供丰富的资源，获得更多关于项目建设的主动权。政府部门间的关系取决于部门领导者之间的关系，部分政府部门领导认为，在协同工作中搞好主动配合，有利于树立良好的个人和组织信誉，进而获得有利的政治资源。因而一些部门领导除了以任务为导向外，还重视部门间关系的维护，这就是所谓的“关系型领导风格”。反之，如果部门领导风格有所不同，那么很可能致使部门间关系欠缺，在关键时刻阻碍问题的及时有效解决，影响项目建设。

5.2.1.2 项目主管领导协同技能不足

在组织中，领导者被赋予一定职权来完成管理的各项目标任务，要在千变万化的复杂环境中确保管理工作卓有成效，在很大程度上取决于领导者是否具备相应的基本管理技能，这些技能包括技术技能（Technical Skill）、人事技能（Human Skill）和观念技能（Conceptual Skill），即 THC 技能。^②在政府投资项目跨部门协同工作中，部门领导之间的协调对于推动部门有着重要作用，因此协同项目主管领导需要具备以上三类管理技能。

基于项目建设管理的专业性，项目主管领导应具备一定的技术技能应包括工程专业技能，即正确掌握项目建设管理工作的技术和方法，如熟悉工程技术规范标准、掌握项目基本程序、掌握工程相关法律法规等；应具备的人事技能，即在工作中与人打交道的技能，包括沟通协调技能、冲突处置技能、评价激励技能等；应具备的观念技能，即对事务的洞察、判断和概括技能，包括风险预测技能、战略性全局思考技能等。

笔者在实际工作中观察发现，项目主管领导的技能是影响跨部门协同效果的另一个因素。比如，虽然领导不必事必躬亲、事无巨细，但如果项目主管领导缺乏对项目建设的法律法规、程序、技术标准的了解，那将显著影响决策效果，而且在面临突发问题或冲突的协调问题时，无法迅速、果断作出决策。而且，如果领导风险预测和战略性全局思考能力不足，将无法及时洞察问题苗头而采取防患于未然的措施，从项目前期阶段就无法不利于整个项目的风险控制，极有可能为

① 邓娇娇，严玲. 公共项目治理机制：整合与互动[M]. 北京：科学出版社，2015.

② 全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会. 公共管理硕士（MPA）专业学位联考考试指南[M]. 北京：中国人民大学出版社. 2014年6月第12版：P59-60.

之后的项目实施埋下隐患。

有研究表明,如果把领导者分为高、中、低三个层次,那么THC三种技能的结构比例如下:低层是47:35:18;中层是27:42:31;高层是18:35:47。^①根据问卷调查结果,各项技能的重要程度排序依次为:战略性全局思考技能、沟通协调技能、项目风险预测技能、冲突处置技能、政策法规技能和工程专业技能。这也说明,在项目治理方面,部门主管领导所具备的技能机构比例符合中、高层领导的结构比例特点,除了对整体局势的掌控能力,一定的政策法规和专业技术能力也是必须具备的。

5.2.1.3 交流沟通失灵

1. “缺乏统一的项目信息共享平台”是影响交流沟通的主要原因

根据问卷调查结果,“缺乏统一的项目信息共享平台”是影响交流沟通的主要原因。实现政府跨部门政务信息共享是行政体制改革的必然要求,沈荣华等(2013)认为,部门横向分割、科层结构、部门间信任缺失、相关法律法规不健全是制约政务信息共享的因素,信息资源整合、政府流程再造、服务平台优化是促进政务信息共享的突破口。^②其实,政府投资项目信息也属于重要的政务信息之一,项目信息交流沟通失灵,很大程度上是由于缺乏信息共享途径。建立统一的项目于信息共享平台,能使得项目协同部门第一时间掌握最新信息变化,及时作出反映。

2. “讲求部门间对话级别对等”是阻碍信息沟通的次要原因

我国政府组织是按照直线——职能制组织结构设计的,这种组织结构有利于上传下达和工作落实,但该组织结构的先天不足是缺乏横向信息沟通和合作方面的设计,容易形成“部门墙”,阻碍部门沟通交流。^③在现行官僚体制下,讲求对话级别对等一大特征,多数情况下,部门主要领导的表态或者得到主要授权后的意见才代表部门的正式意见。部门间就项目问题进行协调的情况来看,项目具体负责人员一旦遇到问题,一般先向本部门上级反映。特别是对于市、区两级不同的项目责任部门,行政等级的差异,成为跨部门平等沟通的重要障碍,前述工程冲突案例就是典型的这种情况。

3. “部门定期会商制度不够完善”是影响信息沟通的重要原因

在目前的项目协同机制下,正式的沟通信息基本依靠开会和文件来传递,相

① 全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会. 公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试指南[M]. 北京:中国人民大学出版社,2014年6月第12版:P60.

② 沈荣华,何瑞文.整体政府视角下跨部门政务协同——以行政服务中心为例[J].新视野,2013(02):60-63.

③ 赖先进.论政府跨部门协同治理[M].北京:北京大学出版社,2015.P110.

比文件来说,通过会议传递正式信息的效率更高一些,定期召开项目会商会议有助于项目信息共享,及时解决跨部门协同问题,联席会议制度是部门会商制度的一种很好的形式。然而,当前部门会商制度并不够完善,会议召开具有相当程度的随机性,一般遇到重大项目问题才启动,会议召开时间、频率、程序、参会人员都没有规范,会商机制缺乏组织化和制度化的运行机制支撑。比如项目委员会办公室督办的问题中,新增工程问题属于新增工程联席会议的职能,由于种种原因,联席会议不能及时召开,项目最新信息无法交换,导致问题不能尽早解决,只能依靠上级督办来加强协同。

5.2.2 协同失灵的制度理性层面分析

5.2.2.1 组织制度层面分析

1. “项目分段审批管理”是造成部门协同困难的主要原因

问卷调查显示,“项目分段审批管理”是造成部门协同困难的主要原因。分割管理模式源于亚当·斯密的“劳动分工原理”和弗雷德里克·泰勒的“制度化理论”。分割管理模式在一定程度上提高了政府管理公共事务的效率,但随着分工越来越细,公共事务越来越复杂,出现了分割管理导致部门间协同失灵的现象。蔡立辉(2010)等指出,分段管理使部门间的沟通交流形成障碍,协调成本升高,协作效率降低;而且各自关注自己的核心目标,最终变成“铁路警察各管一段”,这种本位主义和分散主义导致政府整体绩效下降。^①在当前的政府投资项目跨部门治理制度框架下,项目的分段审批管理属于典型的公共事务分段管理,在项目所处各阶段,参与监督管理或程序审批的部门和单位超过10个,历经的审批程序至少有26项,这样的管理机制虽然对各方有一定的利益制衡作用,但在相当程度上影响了政府投资项目的协同效率。

2. “缺乏组织绩效考核激励”是协同失灵组织层面的次要原因。

问卷调查显示,“缺乏组织绩效考核激励”是协同失灵组织层面的次要原因。成本-收益要素理论认为,跨部门协同不仅受合作意愿、专业化知识的影响,还受资金及效率需要的推动,建立和维持跨部门合作需要付出大量的时间和精力成本,而协同合作的收益和绩效却难以衡量。^②目前在项目领域,对跨部门协同情况的考核不够,具体表现为:一是协同治理的收益分配机制不够完善,二是协同治理产生的部门损失补偿机制没有建立。特别是在代建制下,重视对项目代建单位的绩效考核,而对项目推进有重要影响的协同部门的绩效考核和激励却不够。

^① 蔡立辉,龚鸣.整体政府:分割模式的一场管理革命[J].学术研究,2010(05):33-42+159.

^② 孙迎春.发达国家整体政府跨部门协同机制研究[M].北京:国家行政学院出版社:P113.

协同部门需要投入相当的人力、物力成本，然而可能面临一定程度的风险，出了问题可能还会被追责。

3.项目多头建设造成协同困难

项目多头建设是造成协同困难的另一重要因素。系统管理理论认为，组织具有层级体系，各层级和子系统之间的整合程度由他们之间联系强弱程度所确定，并形成特定的结构和边界。^①按照系统管理理论的观点，政府投资项目的建设管理机制应根据项目的区域、性质等进行建立，政府投资项目同一类的，如市政、交通类理应由一个单位来负责，同一区域内的同类项目，也应由一个建设单位来负责统筹建设。但在M市的政府投资项目建设管理体制下，市本级的项目存在同一片区域多个建设单位同时实施同类性质的项目，甚至同一个项目的分项工程由不同的单位进行（同一条道路的绿化、路灯由不同的业主单位实施），这显然违背了系统管理理论的原则。

4.项目归口管理造成协同乏力

如第二章论述，项目归口管理来源于等级制权威。蒋敏娟（2016）指出，在不否认依靠等级制权威进行协调的有效性的前提下，等级制纵向协同存在四方面困境，一是协同的能力困境，领导担任的议事协调机构职位过多，超越了领导的个人能力范畴的超负荷工作量，二是基于帕金森定律的组织逻辑困境，三是协同的责任困境，专门协调机构的大量设立割裂了部门权力，降低了部门协同的主动性，四是协同的效率困境，跨部门议题提上领导议事日程需要“排队候会”。^②在地方政府投资项目领域，众多政府投资项目由不同的分管市领导主管，不同的部门也归口不同的市领导分管，如果遇到超出分管领导权限范围的问题，就需要通过领导班子集体决策（由主要领导实行民主集中）来处理项目重大问题，主要领导的时间精力或者集体决策会议的召开次数又有限度，影响协同效率。

5.部门职责和核心目标存在冲突

部门行政难以克服的组织问题包括部门划分过细、归口管理和副职太多等。^③前述案例中，在同一区域内有多家单位负责同类的项目，而且由不同市领导分管，最终导致协同困难，就属于这类典型问题。在横向的部门层面，部门之间的目标呈现多元化和差异化，部门间不同的看法对部门权力的相互制约起着一定的积极作用，但在项目治理总体目标框架下，不同的部门之间可能出现排斥效应，如在财政投资评审的案例中，由于部门核心目标存在差异导致项目后期推进存在困难和工期延误，使得公众利益受损。

① 孙迎春. 发达国家整体政府跨部门协同机制研究[M]. 北京：国家行政学院出版社：P237.P:58

② 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制研究[M]. 北京：北京大学出版社，2016. P.155

③ 李习彬.“部门行政”的根源及其消除对策[J].天津行政学院学报,2007(01):26-31.

6.部门利益存在冲突

在项目投资管理领域,存在部门利益化的现象。根据帕金森定律,政府部门官员倾向希望增加部属,以扩大手中的权力。因为从公共选择理论的角度,官员通过政治来协调冲突、达成一致,类似于市场上的交换,在政治市场的活动比经济市场的活动隐蔽一些而已。^①当前项目投资领域反腐力度空前,从事项目建设管理的单位和部门会向上取得与项目建设管理职责相应的各种资源,进而为部门合法地争取得一定的隐性福利,部门上下均因此受益,这也成为多头建设的一个成因。而当项目遇到协同问题的时候,有利益冲突的部门则存在相互推诿责任的情况,问题迟迟得不到解决。

5.2.2.2 跨部门协同法治分析

1.跨部门协同机制管理运作规范化不足

调查问卷结果显示,“跨部门协同机制管理运作规范化不足”是跨部门协同法治方面的主要原因。在现有项目协同机制下,协同失灵暴露出管理运作方面存在规范化不足的问题。对于召开联席会议的频率、次数、参会人员级别和临时性召开会议的前期条件等运作程序没有作出明确规定。以项目部门联席会议制度为例,部门联席会议一般定期召开会议,通报项目情况,共同研究解决项目问题。但在实际运行当中,召开项目联席会议存在一定的随意性,由于缺乏法律制度的刚性约束,项目责任单位召集会议困难,有的部门领导以各种理由推脱、不参加会议,涉及同一个事项的多次会议,有的协同部门安排的参会人员前后不一致导致情况不了解而无法作出决策,甚至即使会议上基本达成了一致,会后各部门依然各自打着小算盘的情况发生。对于这些情况,项目责任单位无能为力,常常依赖更高级别的领导出面协调,部门横向协同机制形同虚设,“部门行政级别低”成为项目无法顺利协调推进的正当理由。

2.跨部门协同责任机制不健全

“跨部门协同责任机制不健全”是协同法治化不足的次要原因。在我国的行政体制下,部门习惯于上级指令,在考核的驱使下,一般都会集合利用部门所有资源来完成上级交办的任务,而当前的激励制度是基于部门分工,忽视了跨部门的合作绩效考核,这种考核制度就起不到支持和鼓励部门合作的效果,甚至产生跨部门协同的阻碍作用。而且制定明确部门协同责任的时候存在难度,协同的工作目标是什么?协同效果如何评价?协同失灵又该承担什么责任?这些问题都不

^① 倪秋菊,倪星.政府官员的“经济人”角色及其行为模式分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2004(02):260-267.

够规范。我国目前的问责机制在主体、要件、程序、层次等方面存在问题，在政府投资项目建设的实践中，往往强化了部门的监管职责，忽视了部门的协同职责。项目一旦推进不力追究责任，板子往往打在项目业主身上。同时，与问责机制相对应的奖励机制和补偿机制没有配套，同样降低了部门协同的积极性。

3.行政协助法律制度不够完善

行政协助法律制度不够完善是跨部门协同法治化不足的重要原因。第2章论述过，政府投资项目的业主部门与政府投资人实质上是一种行政委托关系，那么政府部门理应承担行政协助的法律义务。在我国当前法律制度体系下尚未建立统一的行政协助法，各行各业关于行政协助的法律规定不少，在政府投资项目领域，除了《公路法》中有关于征地拆迁的行政协助的内容，几乎没有行政协助方面的法律规定。在政府投资项目跨部门治理中，很多协助方面的安排，不是通过法律定下来，而是来源于行政文件，规范层次较低，责任条款模糊，缺乏法律保障，对于行政协助的方式、请求协助的部门和协助部门之间的权利义务关系以及双方的法律责任并没有法律规定。另外，行政协助的情形、被请求部门是否有权拒绝提供协助、协助实施后产生纠纷如何解决、产生的费用如何分担等等都没有具体的法律规定。这导致部门间协同关系的维系很大程度上依赖于部门领导的作用，具有强烈的“人治”主观感情色彩。项目实施过程中遇到问题时，部门关系好的，协助的力度大一些，部门关系一般的，还需要一定的利益汇报，甚至还要看请求协助部门的脸色，造成项目业主“全求通”的尴尬境地。

4.项目跨部门协同机构设置缺乏法律依据

跨部门议事协调机构的设立主要有三种合法性来源，一是通过国家法律法规设立，二是根据“三定”方案设立，三是由党政机关发文件的形式确立。从设立的规范来说，通过国家法律法规设立的议事协调机构是规范层次最高的，“三定”方案次之，“发文件”成立的规范性最低。^①我们发现，在地方政府投资项目领域，党政机关成立了大量的指挥部、领导小组，这些议事协调机构一般为临时机构，通过党政机关以下发文件的形式成立，缺乏其设立、权责关系、组织程序以及撤销等法律效力，协同效果很大程度上依赖“一把手”的重视程度。以M市某工程指挥部为例，虽然该工程实行项目公司法人制，但指挥部大量参与进项目建设的具体事项，甚至多次干预技术性问题，而项目相关风险并没有随着指挥部的成立而转移，实质上仍由项目公司法人承担。这样的案例在各地也不少见，发文件成立议事协调机构这一“机构文定”的方式，违背了“机构法定”原则^②，不利于法

① 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.

② 周望. 中国“小组机制”研究[M]. 天津: 天津人民出版社 2010年版, P.181-182.

治政府建设。

5.2.2.3 跨部门协同文化分析

文化也属于制度的一部分，文化可以称为“软制度”。文化环境为跨部门协同提供土壤和必要条件。跨部门协同文化环境不仅包括组织文化，还包括沟通文化和信任文化。其中，信任文化是建立跨部门协同文化的前提，组织文化是基础，沟通文化是工具。

1.组织文化分析

维塞尔将跨部门协同文化分为社会文化、政治文化、组织文化和个人文化。^①个人文化也叫参与者既有倾向和特质。项目责任部门中的领导和具体工作人员对于处理部门间关系、办事的规范程度、做事风格和信守承诺对于形成积极向上的组织文化起着重要作用，良好的组织文化有利于建立部门间的信任，促进跨部门协同。问卷调查结果显示，在实施政府投资项目实施过程中，项目责任单位的整体形象、工作开展的规范程度（包括程序合法性和技术合法性）、主动干事创业的氛围成为取得其他部门信任、促进部门互动和协同的重要因素。英明的部门领导者更加在意这种文化因素在部门协同中所起的作用，往往重视组织文化的建设。

2.沟通文化分析

由于项目信息共享的平台不尽完善，部门间的沟通成为解决信息不对称问题的必要手段。部门间保持沟通，有利于增进情况了解，建立部门共识，改善部门关系。沟通的类型和分为正式沟通和非正式沟通。在项目实施过程中，部门间的正式沟通包括会议制度、通报制度、文件发送等。正式沟通的优点是严肃、具有约束力，具有连续性和稳定性，而存在刻板、时效慢的缺点。非正式沟通包括部门成员私下交换意见、共享信息等，非正式沟通由于部门成员之间的社会交往而产生，速度快、渠道广泛，而缺点在于可靠性、规范性不足，不受正式监督、具有随意性。无论是正式沟通和非正式沟通，都有助于部门间建立坦承而持续的对话，及时沟通信息能消除误会，调节矛盾冲突，有利于及时发现和解决项目协同问题。

3.信任文化分析

信任的不会在机构与机构之间建立，而是产生于各部门的人员之间。信任来源于长期的互相了解，如果一个部门的领导或者人员办事靠谱，长年累月信任就会慢慢建立起来，部门之间的信任正式基于这种办事可靠度。如果部门之间发生

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

明争暗斗或者利用关系谋私利的情况，那么对部门间的信任极大的伤害。项目建设周期长，部门之间的协同是长期的、相对稳定的，建立部门之间的信任至关重要，而信任的建立是靠部门人员信守口头承诺、及时沟通和反馈信息一点一滴长期积累起来的。

5.3 M市河长制执行情况分析——广义的项目跨部门协同治理

为了进一步验证本文分析框架的有效性，本一节将以M市河长制执行情况为例，就跨部门协同机制和协同影响因素展开具体分析。

在公共事务领域，因条块分割、碎片化管理造成的跨部门协同失灵现象普遍存在，流域水污染治理问题是区域跨部门协同失灵的典型案例。相较于地方政府投资项目治理而言，流域水污染治理其实是一种广义的项目治理，程序更加复杂、工作周期更长、涉及范围更广。长期以来，流域水污染治理始终是公共事务的一大难题，“九龙治水”的格局始终困扰着各级主政者，跨部门协同失灵的成因主要有：一是我国的水资源和水环境管理的条块分割、多头管理；二是流域所经地区政府之间、地方政府部门之间缺少协调；三是政策制定和执行的碎片化。^①

2016年12月起，河长制在全国全面推行。M市自2017年初开始实施河长制，通过建立一系列机制，跨部门、跨地域的协同效果得到有力提升，流域治理工作呈现阶段性成效，水质整体明显改善。根据2017年底M市环保监测数据，市级17条河流（湖泊、渠系）水质呈明显改善趋势，出境（汇流口）断面水质达到Ⅱ类2条、Ⅲ类5条、Ⅳ类6条、Ⅴ类4条、无劣Ⅴ类水体。特别是市辖区内6条重要河流水质改善明显，从河长制工作开展初期的劣Ⅴ类水质改善至Ⅳ类及以上。

5.3.1 M市河长制的结构性协同机制

M市建立了市、县、乡三级河长体系，在市河长制领导小组和总河长的领导下，各级河长按照属地管理的原则各司其职，形成一套结构性协同体系，具体表现为纵向协同和横向协同。

纵向协同主要体现在以下三方面：一是成立M市河长制工作领导小组。市委、市政府主要领导担任组长，市委副书记担任副组长，其他市级领导担任成员。领导小组负责统筹协调河长制全局工作，研究解决重点、难点的跨部门、跨领域、跨流域问题。二是设立市总河长及其办公室。市长担任市总河长，市内部分污染较重、影响较大的重点中小河流（湖泊）实行市级河长制，由市级领导担任河长。

^① 任敏.“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J].北京行政学院学报,2015(3):25-31.

市总河长办公室主任由分管水务工作的副市长兼任，市级有关部门主要负责人为成员。三是分级分段设立河长。各级党委、政府是所辖行政区域内河道管理保护的责任主体，分级分段设立河长，由河道所在区县、乡镇（街道）党政主要负责人担任，同时接受流域上一级河长的领导。河道管理保护实行分级负责、分流域负责、分行政区域负责的综合整治体系。

横向协同主要表现为：一是牵头单位负责制，针对水资源保护、岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复等工作，明确了水务、环保、畜牧、农业、交通、经信等牵头部门的职责，明确了市级相关部门和单位的协同责任分工。二是部门联席会议制度，牵头单位定期或不定期召开联席会议。

5.3.2 M市河长制的程序性协同机制

M市河长制的程序性协同机制包括河长会议制度、河湖管理保护包括河长会议制度、河湖管理保护联合执法机制、信息通报机制、问责考核机制、督促检查机制、工作经费保障机制等六项机制。

一是河长会议制度。由市级领导河长召集市级有关部门负责人员和区县、乡镇河长，定期召开河长会议，按照“一河一策”的原则，因地制宜制定和审议所管辖河流的政策措施，协调解决水污染防治、水环境保护中的重点难点问题。

二是河湖管理保护联合执法机制。建立多部门、常态化联合执法体系和河湖日常监管巡查制度为，落实河湖管理保护人、财、物要素保障；健全行政执法和刑事司法衔接配合机制，完善了案件办理流程。通过联合执法机制的完善，严厉打击涉河湖违法行为。统筹了上下游、左右岸执法力量，优化执法部门职能配置，实现流域执法监督统一管理，提高了执法的协同成效。

三是信息通报机制。自河长制实施之日起，各区县河长制办公室每月15日将工作情况报送市河长制办公室；每年12月15日前报送年度总结；工作重大进展、工作经验、存在问题均在工作通报中集中体现。信息公开方面，通过向社会公告河长名单，在河湖岸边显著位置竖立河长公示牌，标明河湖管理重要信息。

四是问责考核机制。M市将河长制工作纳入了水资源管理、水污染防治等专项考核，同时纳入各地党委、政府目标绩效考核，并细化了污染治理、河床河道修复、河湖岸线绿化等考核指标。

五是督促检查机制。定期开展专项督查检查，对落实河长制工作不力，责任不落实、措施不到位、执法不严的，根据权限实行项目区域管理，并严格追究相关人员责任。

六是工作经费保障机制。市、区县财政通过专项安排或整合资金，保障全面

落实河长制所需工作经费。市财政根据对各区县全面落实河长制工作的目标考核情况安排相关资金。同时,积极引导社会资本投入,建立长效的河湖管理保护投入机制。

5.3.3 M市河长制的跨部门协同影响因素分析

如前一节所述,M市河长制的实施,建立了流域污染治理的一系列结构性和程序性协同机制,起到了良好的制度效果。那么,这些机制到底是如何有力推动了工作落实?本节将根据第四章提出的跨部门协同影响因素概念模型,分析河长制的实施如何作用于跨部门协同因素,进而实现治理效果。

1.制度理性因素层面

在协同法治方面,2016年12月,党中央、国务院出台了《关于全面推行河长制的意见》,为河长制提供了总的政策遵循。河长制的推行,最大程度上明确了各方的责任。河长制可以说是一种“领导包干制”领导负责制,各级领导干部的考核、晋升都与治理结果挂钩。各地党政领导亲自挂帅,成立领导小组和河长办公室,同时加强了以“权威为依托”和“以组织为依托”的等级制纵向协同。^①在部门协同层面,河湖管理联合执法的制度安排,部门责任得到进一步明确落实,扭转了以往“九龙治水”的局面。

在组织制度层面,河长制实行分段治理、考核、问责的原则,实行水质断面检测,解决了过去地区间、部门间相互推诿责任的问题。由于流域管理的分段性,当面临跨地域协同问题时,上级河长将会介入进行统筹解决。在奖惩激励制度方面,不同河湖实施绩效考评差别化管理,领导干部考核纳入了自然资源资产离任审计结果及整改情况。对于基层河湖治理来说,一方面,加大对基层治理的资金投入保障,属于一种损失补偿;另一方面,地方的流域水环境改善,也给公众带来了生态环境福利,各地也都将享受治理成效所带来的经济和社会效益。

在协同文化方面,随着河长制的推行,各级党政领导干部要尽职尽责,首先在思想上就会主动形成环境保护的意识,然后在各自单位营造出良好的氛围,提高工作开展的规范性,树立良好的组织文化。治理活动的深入开展也会加强地区间、部门间领导干部和工作人员沟通交流,以此来推动进一步加强信任、形成共识。

2.技术理性因素层面

河长制的实施大大加强了协同动力。我国流域管理体制长期仅由环境保护和水资源管理的环保和水务部门负责,由于资源和权力有限,工作开展起来捉襟见

^① 任敏.“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J].北京行政学院学报,2015(3):25-31.

肘。如今，在责任明晰和上级领导统筹指挥的机制下，河长制统一了各部门的目标，打破了强势部门资源和权力优势的壁垒，这些强势部门也被赋予相应的分工和职责，为避免被追责，这些部门必须要主动协同作战。

其次，河长制的实施，对领导干部和工作人员提出了更高的技能要求。由于流域治理是一项涉及范围广、专业性较强的系统工程，对于各级河长来说，全局性思考能力、沟通协调能力、问题导向的风险预测能力、专业技术知识储备都有待于进一步增强。

再次，在信息沟通方面，河长会议制度、每月工作通报机制、定期联席会议制度、联合执法机制的实行，大幅提高了各地、各部门的信息沟通的频次和强度，由工作带来的非正式沟通交流也日益增强。河长制的信息中枢设在河长制办公室，这一专门机构负责信息的收集、汇总和上传下达，提升了信息沟通效率。

当然，河长制的实施过程中，还存在不足的地方有待改善，如信息共享数字化手段不足、基层专业性人才不够、投入资金仍显欠缺等问题，但不可否认河长制带来的制度红利和协同成效。

第6章 结论与建议

6.1 结论

通过前述分析，本文可以得出以下结论：

（一）地方政府投资项目的治理不仅仅是项目五方责任主体的事情，政府部门的协同情况对于项目治理效果起着至关重要的作用。在跨部门协同治理的视角下，地方政府各部门、单位围绕项目顺利推进，各自履职，建立一套正式的合作关系和协同机制，以实现项目治理目标。当前我国地方政府投资项目正逐步从协同管理向协同治理的转变，跨部门协同已经成为地方政府投资项目治理的重要内容，并形成了一套具有特点的项目跨部门协同程序性和结构性治理模式。

（二）跨部门协同始终贯穿于地方政府投资项目建设所处的各个阶段，其中，项目前期阶段和施工阶段的跨部门协同对于项目顺利推进实施最为重要。同时，与项目治理有关的部门也都起着重要协同作用，其中，项目规划和计划部门、项目审批部门、资金保障部门和用地保障部门是最重要的项目协同部门。

（三）造成地方政府项目跨部门协同失灵的技术层面原因主要包括协同动力不足、管理人员协同技能不足和项目信息沟通障碍。对强势部门的资源和权力依赖、和部门核心目标和利益差异是协同动力不足的主要原因，项目主管领导的领导技能水平对项目有着重要影响，项目信息沟通失灵主要是由于缺乏统一的项目信息共享平台。

（四）在制度层面，项目分段管理及多头审批、项目目标绩效制度不完善是影响项目跨部门协同效果的主要因素；现有协同机制管理运作规范化程度不够和行政协助法律法规的缺失是项目跨部门协同法治不健全的主要体现；跨部门协同文化作为一种“软制度”，对于促进项目跨部门协同治理效果具有不可忽视的作用，其中信任文化是建立跨部门协同文化的前提，组织文化是基础，沟通文化是工具。

（五）制度理性因素和技术理性因素都会直接影响跨部门协同治理绩效。同时，制度理性因素也通过影响技术理性因素的改进空间而影响跨部门协同治理绩效，即宏观层面的跨部门协同顶层制度设计将影响微观层面的跨部门协同技术和操作，继而影响跨部门协同效果。

（六）本文提出的跨部门协同描述框架和诊断框架，同样适用于其他公共事务领域的协同治理。

6.2 建议

为进一步加强地方政府投资项目跨部门协同治理效果，本文有两大方面建议。一是微观层面，即对 M 市完善政府投资项目跨部门协同治理机制的建议；二是宏观层面，即从顶层制度设计的视角给出政策建议。

（一）微观层面

1. 构建地方政府投资项目信息平台。依托“智慧城市”平台，引入政府投资项目信息平台作为重要的模块，在进行“智慧城市”平台框架设计时预留接口。建立项目协同审批信息子平台、工程实时监控信息子平台、项目信息发布子平台，并整合成为项目综合集成信息平台。最终在信息平台上实现项目建设进度、审批情况、设计资料、要素保障等基本信息交互，实现项目的网上协同审批和实时监控。

2. 优化项目协同目标考核体系。一是完善项目跨部门协同收益分配机制，在 KPI 中充分考虑项目协同部门的正当收益，强化对项目协同部门的绩效考核和激励，提高部门协同的积极性。二是建立跨部门协同治理利益补偿机制，科学合理补偿协同部门因主动实施协同治理而造成的利益损失，坚持“尽责则免责”的原则，免除协同部门后顾之忧。

3. 加快落实“多规合一”。一是建立统一的城市空间规划管理系统，形成规划信息共享平台。二是建立综合性发展规划的编制模式，确定总体框架，实现编制范围、内容、期限和内容的合一。三是建立部门联动的规划编制组织模式，强化部门统筹协调，加强专项规划编制力量。四是加大综合性发展规划成果的地方立法力度，确保规划成果的合法性和严肃性。通过这些措施坚持“一张蓝图绘到底”，从源头上减少项目后期推进问题。

（二）宏观层面

1. 加快政府投资项目治理的立法进度。一是健全项目代建法律制度。完善项目代建制度，有利于充分授予代建单位的权利，减少项目多头建设现象，提高项目跨部门协同治理效果。要加快代建制的立法完善，出台代建实施细则，明确项目建设单位和项目代建单位之间的法律关系和责任，明确代建合同的法律性质，明确代建单位的法律地位，以法治来全面推进代建制。二是加快出台政府投资项目管理条例，完善项目治理体系。当前全国各地项目治理模式不一，经过多年来的治理实践，立法条件日趋成熟，项目协同各方的权利和责任亟待立法明确。

2. 探索建立项目分级管理制度。香港特别行政区实行的是公共项目分级管理制度，视项目实施的成熟程度将项目前期工作划分为数个等级，项目在所处等级各项条件具备之后，才可继续往下一等级推进。针对项目分管审批和多头管理的问

题，内地可在当前部门并联审批的基础上，探索建立政府投资项目分级管理制度，推动项目前期工作做深、做细、做实，避免后期施工阶段出现重大问题而造成协同无力的状况。

3.建立和完善行政协助法治。从国际经验来看，德国等西方发达国家已经建立较为完善的行政协助法律体系，我国部分法律法规虽有行政协助的规定，但离行政协助法律体系系统性和完整性还有较大差距。特别是在项目协同治理方面，一要明确部门的协同职责，减少对上级的依赖程度。二要定义行政协助行为的范畴和分类，并纳入部门职责。三要明确请求协助的情形，规范行政协助行为。

6.3 创新与不足

本文基于跨部门协同视角，深入剖析了地方政府投资项目的治理现状，可能的创新点和不足之处主要为：

（一）对于地方政府投资项目，更多学者是从工程管理、项目管理、管理科学角度进行研究，跨部门治理方向的研究较少；另一方面，对于跨部门协同治理，关于政策制定、政策执行的过程研究较多，对于政府投资项目这一政策执行领域的研究不多。本文针对如何实现政府投资项目治理的跨部门协同展开研究，为政府投资项目研究和跨部门协同研究分别提供了一个新的视角，同时力求避免研究领域过宽，以确保研究的相对深入。

（二）现有研究多是从理论出发的定性研究，缺乏案例支持。笔者具有多年的政府投资项目管理经历，掌握了大量的一手数据和资料，从而采用定性和定量相结合的方法，从多个维度展开分析，在前人的研究基础上作了相对更进一步的探索。

（三）不足之处。一是对于跨部门协同失灵的因素分析不够全面。二是过于强调协同失灵影响因素的分析，对问题解决方案的调研不够。三是理论分析过于依赖既有理论，理论创新相对不足。四是缺乏对跨部门协同治理绩效指标的测量，数据分析方法较为单一。

参考文献

- Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2008, 18(4):543-571(29).
- Beth Gazley, “Inter-sectoral collaboration and the motivation to collaborate: Toward an integrated theory”, In Lisa B. Bingham and Rosemary O’Leary (Eds.), Big Ideas in Collaborative Public Management Armonk, NY: M.E Sharpe. 2008, p.37.
- J.W. Selsky. , B Parker., “Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice.”,Journal of Management, 2005 , 31 (6) :849-873.
- Lenssen G, Zadek S. Global collaborative governance: there is no alternative[J]. Corporate Governance International Journal of Business in Society, 2008, 8(4):374-388.
- O’Leary R, Vij N. Collaborative Public Management Where Have We Been and Where Are We Going?[J]. American Review of Public Administration, 2012, 42(5):507-522.
- Perri. Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 2004, 14(1):103-138.
- Rhodes R A W. The New Governance: Governing without Government[J]. Political Studies, 1996, 44(4):652-667.
- Visser J A. Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions Toward a Cultural Model of Interlocal Relations[J]. American Review of Public Administration, 2002, 32(1):40-65.
- 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道[M]. 余逊达、陈旭东译, 上海: 上海三联书店, 2000.
- 蔡立辉,龚鸣.整体政府:分割模式的一场管理革命[J].学术研究,2010(05):33-42+159.
- 蔡翔,赵君.组织内跨部门合作的内涵及其理论阐释[J].科技管理研究,2008(06):268-269+257.
- 陈崇林.协同政府研究综述[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2014,37(06):150-156.
- 陈喆. 中国部际联席会议制度的实施效果研究[D].华东政法大学,2016.
- 程同顺,李向阳.当代中国“组”政治分析[J].云南行政学院学报,2001(06):15-19.
- 邓娇娇, 严玲. 公共项目治理机制: 整合与互动[M]. 北京: 科学出版社, 2015.
- 费显政.资源依赖学派之组织与环境关系理论评介[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2005(04):451-455.
- 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.
- 杰弗里·菲佛, 杰勒尔德·R·萨兰基克. 组织的外部控制 对组织资源依赖的分析[M].北京: 东方出版社, 2006年.
- 赖先进. 论政府跨部门协同治理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015.
- 李肆.危机治理中区级政府内部协同的影响因素研究[J].山东社会科学,2017(12):187-192.
- 李习彬. “部门行政” 的根源及其消除对策[J].天津行政学院学报,2007(01):26-31.

- 林超,马智民,张毅.重点工程项目建设用地跨部门协调机制探析[J].国土资源科技管理,2011,28(06):77-81.
- 刘西涛.跨部门协同视域下的地方政府执行力提升研究[J].贵州省党校学报,2016(06):35-41.
- 鹿斌,周定财.国内协同治理问题研究述评与展望[J].行政论坛,2014,21(01):84-89.
- 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:250.
- 倪秋菊,倪星.政府官员的“经济人”角色及其行为模式分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2004(02):260-267.
- 潘开灵,白烈湖.管理协同理论及其应用[M].北京:经济管理出版社.2006年第1版.
- 钱焰青.香港对政府公共工程建设的规制及其启示[A].2014年政府法制研[C].2014:44.
- 全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会.公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试指南[M].北京:中国人民大学出版社.2014年6月第12版.
- 沈荣华,何瑞文.整体政府视角下跨部门政务协同——以行政服务中心为例[J].新视野,2013(02):60-63.
- 孙迎春.发达国家整体政府跨部门协同机制研究[M].北京:国家行政学院出版社:P237.
- 王有强,叶岚,吴国庆.协同治理:杭州“上城经验”[M].北京:清华大学出版社,2015.
- 文建东.公共选择学派[M].武汉:武汉出版社.1996年版:P215.
- 徐娜,李雪萍.治理体系现代化背景下跨部门协同治理的整合困境研究[J].云南社会科学,2016(04):145-150+188.
- 薛颖芳.公共项目协同治理概念模型研究[J].河北企业,2017(10):P10-12.
- 严玲,尹贻林.公共项目治理[M].天津:天津大学出版社,2006.
- 杨飞雪,汪海舰,尹贻林.项目治理结构初探[J].中国软科学,2004(03):80-84.
- 尤金·巴达赫.跨部门合作——管理巧匠的理论与实践[M].周志忍等,译.北京:北京大学出版社,2011年第1版.P17.
- 赵鹏.协同治理视角下大连西岗区重点项目建设研究[D].大连理工大学,2015.
- 郑少卿.监管环境下政府投资项目参与人分析及博弈模型构建[D].华北电力大学(北京),2016.
- 周望.中国“小组机制”研究[M].天津:天津人民出版社2010年版,P.181-182.
- 周志忍,蒋敏娟.整体政府下的政策协同:理论与发达国家的当代实践[J].国家行政学院学报,2010(06):28-33.
- 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,2013,6(01):91-117+170.

致 谢

在公管学习的学习时光转瞬即逝，三年前的入学典礼恍如昨日。在职学习需要付出更多的努力和精力，过程艰辛但收获良多，在老师们的悉心传授和谆谆教诲下，我们不仅在知识的广度和深度上有所拓展，更重要的是，“明德为公”的训诫已经深深埋藏入心底。这一切，都要归功于老师、同学和家人朋友的鼓励和支持。

首先要感谢我的导师，殷老师不仅传授学问，而且在人生修养方面言传身教。从论文的选题、构思、到开题、定稿的各个环节，都离不开殷老师的循循善诱、细致指导，殷老师的严谨治学品格和谦谦君子之风将使我受益终身。

同时，我要感谢我的同学、同事和朋友们，是你们的优秀让我认识到差距，给予我源源不断的精神动力，鞭策我不断努力奋进，庆幸在追逐理想的路上，能与你们共同前行。

最后，我要感谢我的家人，特别是我的妻子和父母对家庭无微不至的照顾和对我的鼎力支持，你们是最坚强的后盾。

新的征程即将启航，在这个飞速变革的时代，惟有铭记校训，学以致用，脚踏实地，奋力前行。

声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的成果。尽我所知，除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人享有著作权的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。

签 名：_____日 期：_____

附录 A 地方政府投资项目跨部门协同治理研究调查问卷

问卷编号：

尊敬的先生/女士：

您好！这是一份学术性匿名调查问卷，其目的是了解政府投资项目跨部门协同合作相关情况。您所提供的信息将对此项研究非常重要。请您根据自己掌握的情况，在答案上中打“√”，回答没有对错之分。本次问卷信息绝对保密，敬请放心。感谢您的支持和参与！

1. 您的年龄是？

18-25 26-35 36-45 46-55 56-65 65+

2. 您现在所从事的工作内容是？

项目建设管理 项目所属行业管理 其他

3. 您从事政府投资项目建设或管理的年限是？

0-1 2-3 4-5 6-7 8-9 10-20 20+

4. 在政府投资项目实施的全过程中，您对各阶段所需要的跨部门协同的重要性评价是？

A. 规划和计划阶段

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

B. 可行性研究阶段

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

C. 勘察设计阶段

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

D. 施工阶段

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

E. 审计及使用阶段

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

5. 在项目实施过程中，您对以下部门进行协同的重要性评价是？

A. 项目审批部门

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

B. 项目规划部门

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

C. 资金保障部门

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

D. 用地保障部门

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

E. 行业主管部门

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

F. 其他项目业主

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

G. 杆管线单位

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

H. 其他行政审批部门

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

6. 在政府投资项目实施过程中，您对部门间协同合作动力不足的原因评价是？

A. 强势部门存在资源和权力优势

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

B. 各部门的核心目标差异

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

C. 部门间关系不够到位

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

D. 存在避责心态，“多一事不如少一事”

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

E. 上级领导的统筹协调不够

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

7. 在政府投资项目实施过程中，您对于项目主管领导所具备的跨部门协同技能重要性的评价是？

A. 工程专业技能

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

B. 政策法规技能

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

C. 沟通协调技能

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

D. 冲突处置技能

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

E. 项目风险预测技能

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

F. 战略性全局思考技能

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

8. 在项目实施过程中，您对影响部门之间信息沟通的因素评价是？

A. 讲求部门间人员对话级别对等，阻碍信息沟通

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

B. 部门定期会商制度不够完善

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

C. 缺乏统一的项目信息共享平台

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

9. 在组织结构层面，您对影响项目实施因素的评价是？

A. 项目归口管理造成协同乏力

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

B. 项目多头建设造成协同困难

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

C. 项目分段管理、审批过多，造成部门协同困难

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

D. 缺乏组织绩效考核的激励

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

E. 部门间的核心目标存在冲突

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

F. 部门间的利益存在冲突

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

10. 在政府投资项目领域，您对跨部门协同法治方面的评价是？

A. 跨部门协同机构设立缺乏法律法规

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

B. 跨部门协同机制管理运作规范化不足

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

C. 跨部门协同的责任机制不健全

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

D. 行政协助法律制度不够完善

非常显著 显著 一般 不太显著 不显著 不确定

11. 您对部门文化因素影响跨部门协同效果的评价是？

A. 部门良好信誉形象

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

B. 主动干事创业的部门文化

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

C. 工作开展的规范性

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

D. 部门间正式沟通交流

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

E. 部门间非正式沟通交流

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

F. 部门工作人员私人间的信任程度

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

G. 部门领导私人间的信任程度

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

12. 在项目实施的全过程中，您对上级提供支持的重要性评价是？

A. 成立项目指挥部或领导小组

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

B. 领导定期调研，及时解决问题

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

C. 减少对项目技术性问题的干预

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

D. 上级督查部门对全过程的督促检查

非常重要 重要 一般 不太重要 不重要 不确定

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计表

1. 项目各阶段协同重要性评价统计表

规划和计划阶段所需要的跨部门协同的重要性评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	61	74.4	75.3	75.3
	重要	16	19.5	19.8	95.1
	一般	4	4.9	4.9	100.0
	合计	81	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
合计		82	100.0		

可行性研究阶段所需要的跨部门协同的重要性评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	55.0	67.1	67.9	67.9
	重要	19.0	23.2	23.5	91.4
	一般	6.0	7.3	7.4	98.8
	不太重要	1.0	1.2	1.2	100.0
	合计	81.0	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
合计		82.0	100.0		

勘察阶段所需要的跨部门协同的重要性评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	58	70.7	72.5	72.5
	重要	19	23.2	23.8	96.3
	一般	3	3.7	3.8	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
合计		82	100.0		

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计表

施工阶段所需要的跨部门协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	61	74.4	74.4	74.4
	重要	18	22.0	22.0	96.3
	一般	3	3.7	3.7	100.0
	合计	82	97.6	100.0	
审计及使用阶段所需要的跨部门协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	46	56.1	56.8	56.8
	重要	24	29.3	29.6	86.4
	一般	10	12.2	12.3	98.8
	不重要	1	1.2	1.2	100.0
	合计	81	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
	合计	82	100.0		

2. 对项目协同部门的重要性评价量表

对项目审批部门协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	54	65.9	65.9	65.9
	重要	25	30.5	30.5	96.3
	一般	3	3.7	3.7	100.0
	合计	82	100.0	100.0	
对项目规划部门协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	60	73.2	73.2	73.2
	重要	21	25.6	25.6	98.8
	一般	1	1.2	1.2	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

对资金保障部门协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	64	78.0	78.0	78.0
	重要	15	18.3	18.3	96.3
	一般	3	3.7	3.7	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

对用地保障部门协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	61	74.4	74.4	74.4
	重要	18	22.0	22.0	96.3
	一般	2	2.4	2.4	98.8
	不太重要	1	1.2	1.2	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

对行业主管部门协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	52	63.4	63.4	63.4
	重要	26	31.7	31.7	95.1
	一般	4	4.9	4.9	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

对其他项目业主协同的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	33	40.2	40.2	40.2
	重要	35	42.7	42.7	82.9
	一般	14	17.1	17.1	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
对杆管线单位协同的重要性评价					
有效	非常重要	46	56.1	56.1	56.1
	重要	31	37.8	37.8	93.9
	一般	5	6.1	6.1	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
对其他行政审批部门的重要性评价					
有效	非常重要	33	40.2	40.2	40.2
	重要	39	47.6	47.6	87.8
	一般	9	11.0	11.0	98.8
	不太重要	1	1.2	1.2	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

3. 跨部门协同的动因分析统计量表

强势部门存在资源和权力优势造成协同动力不足

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	21	25.6	26.6	26.6
	显著	39	47.6	49.4	75.9
	一般	12	14.6	15.2	91.1
	不太显著	4	4.9	5.1	96.2
	不显著	3	3.7	3.8	100.0
	合计	79	96.3	100.0	
缺失	系统	3	3.7		
合计		82	100.0		

各部门核心目标差异造成协同动力不足

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	17	20.7	21.3	21.3
	显著	41	50.0	51.3	72.5
	一般	18	22.0	22.5	95.0
	不显著	4	4.9	5.0	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
合计		82	100.0		

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计表

部门关系欠缺造成协同动力不足					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	7	8.5	9.1	9.1
	显著	24	29.3	31.2	40.3
	一般	32	39.0	41.6	81.8
	不太显著	10	12.2	13.0	94.8
	不显著	4	4.9	5.2	100.0
	合计	77	93.9	100.0	
缺失	系统	5	6.1		
合计		82	100.0		

部门存在避责心态造成协同动力不足					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	18	22.0	22.8	22.8
	显著	30	36.6	38.0	60.8
	一般	22	26.8	27.8	88.6
	不太显著	5	6.1	6.3	94.9
	不显著	4	4.9	5.1	100.0
	合计	79	96.3	100.0	
缺失	系统	3	3.7		
合计		82	100.0		

上级领导统筹协调不够造成协同动力不足					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	11	13.4	13.8	13.8
	显著	22	26.8	27.5	41.3
	一般	31	37.8	38.8	80.0
	不太显著	8	9.8	10.0	90.0
	不显著	8	9.8	10.0	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
合计		82	100.0		

4. 协同技能分析统计量表

对工程专业技能的重要性评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	36	43.9	43.9	43.9
	重要	36	43.9	43.9	87.8
	一般	8	9.8	9.8	97.6
	不太重要	2	2.4	2.4	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

对政策法规技能的重要性评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	38	46.3	46.3	46.3
	重要	38	46.3	46.3	92.7
	一般	6	7.3	7.3	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

对沟通协调技能的重要性评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	44	53.7	55.0	55.0
	重要	30	36.6	37.5	92.5
	一般	6	7.3	7.5	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
	合计	82	100.0		

对冲突处置技能的重要性评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	44	53.7	53.7	53.7
	重要	29	35.4	35.4	89.0
	一般	9	11.0	11.0	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

对项目风险预测技能的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	42	51.2	51.2	51.2
	重要	33	40.2	40.2	91.5
	一般	7	8.5	8.5	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

对战略性全局思考技能的重要性评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	53	64.6	65.4	65.4
	重要	21	25.6	25.9	91.4
	一般	7	8.5	8.6	100.0
	合计	81	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
合计		82	100.0		

5. 信息沟通影响因素评价统计量表

对部门间人员对话讲求级别对等阻碍信息沟通的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	17	20.7	21.3	21.3
	显著	30	36.6	37.5	58.8
	一般	30	36.6	37.5	96.3
	不显著	3	3.7	3.8	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
合计		82	100.0		

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

对部门定期会商制度不完善影响信息沟通的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	15	18.3	18.5	18.5
	重要	31	37.8	38.3	56.8
	一般	26	31.7	32.1	88.9
	不太显著	5	6.1	6.2	95.1
	不显著	4	4.9	4.9	100.0
	合计	81	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
合计		82	100.0		

对缺乏统一项目信息共享平台影响信息沟通的评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	25	30.5	30.9	30.9
	显著	31	37.8	38.3	69.1
	一般	17	20.7	21.0	90.1
	不太显著	4	4.9	4.9	95.1
	不显著	4	4.9	4.9	100.0
	合计	81	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
合计		82	100.0		

6. 组织制度层面影响因素评价统计量表

对项目归口管理影响协同的评价

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	15	18.3	19.0	19.0
	显著	27	32.9	34.2	53.2
	一般	30	36.6	38.0	91.1
	不太显著	4	4.9	5.1	96.2
	不显著	3	3.7	3.8	100.0
	合计	79	96.3	100.0	
缺失	系统	3	3.7		
合计		82	100.0		

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

对项目多头建设影响协同的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	21	25.6	26.3	26.3
	显著	30	36.6	37.5	63.8
	一般	22	26.8	27.5	91.3
	不太显著	4	4.9	5.0	96.3
	不显著	3	3.7	3.8	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
合计		82	100.0		

对项目分段管理、审批过多影响协同的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	23	28.0	28.8	28.8
	显著	39	47.6	48.8	77.5
	一般	13	15.9	16.3	93.8
	不太显著	1	1.2	1.3	95.0
	不显著	4	4.9	5.0	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
合计		82	100.0		

对缺乏组织绩效考核激励影响协同的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	17	20.7	21.3	21.3
	显著	31	37.8	38.8	60.0
	一般	25	30.5	31.3	91.3
	不太显著	4	4.9	5.0	96.3
	不显著	3	3.7	3.8	100.0
	合计	80	97.6	100.0	
缺失	系统	2	2.4		
合计		82	100.0		

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

对部门职责和核心目标存在冲突影响部门协同的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	16	19.5	20.3	20.3
	显著	26	31.7	32.9	53.2
	一般	26	31.7	32.9	86.1
	不太显著	6	7.3	7.6	93.7
	不显著	5	6.1	6.3	100.0
	合计	79	96.3	100.0	
缺失	系统	3	3.7		
合计		82	100.0		

对部门利益冲突影响协同的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	18	22.0	22.8	22.8
	显著	18	22.0	22.8	45.6
	一般	23	28.0	29.1	74.7
	不太显著	13	15.9	16.5	91.1
	不显著	7	8.5	8.9	100.0
	合计	79	96.3	100.0	
缺失	系统	3	3.7		
合计		82	100.0		

7. 跨部门协同法治评价统计量表

对跨部门协同机构设置缺乏法律法规的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	12	14.6	15.4	15.4
	显著	26	31.7	33.3	48.7
	一般	24	29.3	30.8	79.5
	不太显著	10	12.2	12.8	92.3
	不显著	6	7.3	7.7	100.0
	合计	78	95.1	100.0	
缺失	系统	4	4.9		
合计		82	100.0		

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

对跨部门协同机制管理运作规范化不足的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	16	19.5	20.3	20.3
	显著	32	39.0	40.5	60.8
	一般	25	30.5	31.6	92.4
	不太显著	3	3.7	3.8	96.2
	不显著	3	3.7	3.8	100.0
	合计	79	96.3	100.0	
缺失	系统	3	3.7		
合计		82	100.0		

对跨部门协同责任机制不健全的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	13	15.9	16.5	16.5
	显著	33	40.2	41.8	58.2
	一般	25	30.5	31.6	89.9
	不太显著	4	4.9	5.1	94.9
	不显著	4	4.9	5.1	100.0
	合计	79	96.3	100.0	
缺失	系统	3	3.7		
合计		82	100.0		

对行政协助法律制度不够完善的评价					
		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常显著	13	15.9	16.7	16.7
	显著	24	29.3	30.8	47.4
	一般	30	36.6	38.5	85.9
	不太显著	6	7.3	7.7	93.6
	不显著	5	6.1	6.4	100.0
	合计	78	95.1	100.0	
缺失	系统	4	4.9		
合计		82	100.0		

8. 跨部门协同文化因素评价统计量表

对部门良好信誉形象的重要性评价

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	28	34.1	34.1
	重要	38	46.3	80.5
	一般	14	17.1	97.6
	不太重要	2	2.4	100.0
	合计	82	100.0	100.0

对主动干事创业的部门文化的重要性评价

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	32	39.0	39.0
	重要	42	51.2	90.2
	一般	8	9.8	100.0
	合计	82	100.0	100.0

对工作开展规范性的重要性评价

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	35	42.7	42.7
	重要	40	48.8	91.5
	一般	6	7.3	98.8
	不太重要	1	1.2	
	合计	82	100.0	100.0

对部门间正式沟通交流的重要性评价

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	37	45.1	45.1
	重要	32	39.0	84.1
	一般	12	14.6	98.8
	不太重要	1	1.2	
	合计	82	100.0	100.0

附录 B 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷统计量表

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	22	26.8	27.2	27.2
	重要	44	53.7	54.3	81.5
	一般	15	18.3	18.5	100.0
	合计	81	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
合计		82	100.0		

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	24	29.3	29.3	29.3
	重要	38	46.3	46.3	75.6
	一般	15	18.3	18.3	93.9
	不太重要	4	4.9	4.9	98.8
	不重要	1	1.2	1.2	100.0
	合计	82	100.0	100.0	

		频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
有效	非常重要	26	31.7	32.1	32.1
	重要	40	48.8	49.4	81.5
	一般	12	14.6	14.8	96.3
	不太重要	2	2.4	2.5	98.8
	不重要	1	1.2	1.2	100.0
	合计	81	98.8	100.0	
缺失	系统	1	1.2		
合计		82	100.0		

附录 C 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷描述性统计量表

附表 C.1 项目所处各阶段跨部门协同的重要性评价描述性统计量表

		规划和计划 阶段	可行性研究 阶段	勘察设计阶 段	施工阶段	审计及使用 阶段
N	有效	81	81	80	82	81
	缺失	1	1	2	0	1
均值		1.296	1.420	1.313	1.293	1.593
均值的标准误		0.062	0.076	0.061	0.059	0.089
中值		1	1	1	1	1
众数		1	1	1	1	1
标准差		0.558	0.687	0.542	0.533	0.803
方差		0.311	0.472	0.294	0.284	0.644
偏度		1.756	1.603	1.537	1.656	1.474
偏度的标准误		0.267	0.267	0.269	0.266	0.267
峰度		2.187	2.070	1.500	1.916	2.736
峰度的标准误		0.529	0.529	0.532	0.526	0.529
极小值		1	1	1	1	1
极大值		3	4	3	3	5

附录 C 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷描述性统计表

附表 C.2 协同部门的重要性评价描述性统计表

	项目审批 部门	项目 规划 部门	资金 保障 部门	用地 保障 部门	行业 主管 部门	其他 项目 业主	杆管 线单 位	其他 行政 审批 部门	
N	有效	82	82	82	82	82	82	82	
	缺失	0	0	0	0	0	0	0	
	均值	1.378	1.280	1.256	1.305	1.415	1.768	1.500	1.732
	均值的标准误	0.062	0.053	0.057	0.064	0.065	0.080	0.068	0.078
	中值	1	1	1	1	1	2	1	2
	众数	1	1	1	1	1	2	1	2
	标准差	0.559	0.479	0.517	0.581	0.587	0.725	0.614	0.704
	方差	0.312	0.229	0.267	0.338	0.344	0.526	0.377	0.495
	偏度	1.154	1.337	1.928	2.166	1.092	0.386	0.822	0.649
	偏度的标准误	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266
	峰度	0.380	0.623	2.971	5.498	0.231	-1.008	-0.290	0.109
	峰度的标准误	0.526	0.526	0.526	0.526	0.526	0.526	0.526	0.526
	极小值	1	1	1	1	1	1	1	1
	极大值	3	3	3	4	3	3	3	4

附表 C.3 跨部门协同的动因分析评价描述性统计表

		强势部门存在资源和权力优势	各部门核心目标不同	部门间关系欠缺	避责心态	缺乏上级统筹协调
N	有效	79	80	77	79	80
	缺失	3	2	5	3	2
均值		2.101	2.163	2.740	2.329	2.750
均值的标准误		0.110	0.104	0.112	0.119	0.126
中值		2	2	3	2	3
众数		2	2	3	2	3
标准差		0.982	0.934	0.979	1.059	1.131
方差		0.964	0.872	0.958	1.121	1.278
偏度		1.127	1.197	0.289	0.696	0.350
偏度的标准误		0.271	0.269	0.274	0.271	0.269
峰度		1.389	2.257	-0.003	0.225	-0.320
峰度的标准误		0.535	0.532	0.541	0.535	0.532
极小值		1	1	1	1	1
极大值		5	5	5	5	5

附表 C.4 部门领导协同技能评价描述性统计量表

	工程专业 技能	政策法规 技能	沟通协调 技能	冲突处置 技能	项目风险预 测技能	战略性全局 思考技能	
N	有效	82	82	80	82	82	81
	缺失	0	0	2	0	0	1
均值	1.707	1.610	1.525	1.573	1.573	1.432	
均值的标准误	0.082	0.069	0.071	0.076	0.072	0.072	
中值	2	2	1	1	1	1	
众数	1a	1a	1	1	1	1	
标准差	0.745	0.624	0.636	0.685	0.648	0.651	
方差	0.555	0.389	0.404	0.470	0.421	0.423	
偏度	0.904	0.509	0.813	0.790	0.696	1.235	
偏度的标准误	0.266	0.266	0.269	0.266	0.266	0.267	
峰度	0.632	-0.607	-0.339	-0.524	-0.510	0.366	
峰度的标准误	0.526	0.526	0.532	0.526	0.526	0.529	
极小值	1	1	1	1	1	1	
极大值	4	3	3	3	3	3	

注：a. 存在多个众数，显示最小值。

附表 C.5 信息沟通影响因素评价描述性统计表

	部门间人员对话讲求级别对等	部门定期会商制度不够完善	缺乏统一的项目信息共享平台
N	有效	80	81
	缺失	2	1
	均值	2.275	2.407
	均值的标准误	0.104	0.114
	中值	2	2
	众数	2a	2
	标准差	0.927	1.022
	方差	0.860	1.044
	偏度	0.590	0.617
	偏度的标准误	0.269	0.267
	峰度	0.922	0.291
	峰度的标准误	0.532	0.529
	极小值	1	1
	极大值	5	5

注：a. 存在多个众数，显示最小值。

附表 C.6 组织制度层面分析评价描述性统计量表

	项目归 口管理	项目多 头建设	项目分 段管理	缺乏组织绩 效考核激励	部门职责和核 心目标存在冲 突	部门利益 存在冲突	
N	有效	79	80	80	80	79	79
	缺失	3	2	2	2	3	3
	均值	2.405	2.225	2.050	2.313	2.468	2.658
	均值的标准 误差	0.110	0.114	0.110	0.111	0.123	0.141
	中值	2	2	2	2	2	3
	众数	3	2	2	2	2a	3
	标准差	0.981	1.018	0.980	0.988	1.096	1.249
	方差	0.962	1.037	0.959	0.977	1.201	1.561
	偏度	0.440	0.710	1.307	0.621	0.532	0.236
	偏度的标 准误差	0.271	0.269	0.269	0.269	0.271	0.271
	峰度	0.245	0.346	2.163	0.391	-0.084	-0.890
	峰度的标 准误差	0.535	0.532	0.532	0.532	0.535	0.535
	极小值	1	1	1	1	1	1
	极大值	5	5	5	5	5	5

注：a. 存在多个众数，显示最小值。

附录 C 地方政府投资项目跨部门协同治理问卷描述性统计量表

附表 C.7 跨部门协同法治评价描述性统计量表

		跨部门协同机构设立缺乏法律依据	跨部门协同机制管理运作规范化不足	跨部门协同责任机制不健全	行政协助法律制度不够完善
N	有效	78	79	79	78
	缺失	4	3	3	4
	均值	2.641	2.304	2.405	2.564
	均值的标准误	0.128	0.109	0.112	0.120
	中值	3	2	2	3
	众数	2	2	2	3
	标准差	1.128	0.965	0.994	1.064
	方差	1.272	0.932	0.988	1.132
	偏度	0.419	0.665	0.712	0.426
	偏度的标准误	0.272	0.271	0.271	0.272
	峰度	-0.416	0.638	0.599	-0.023
	峰度的标准误	0.538	0.535	0.535	0.538
	极小值	1	1	1	1
	极大值	5	5	5	5

附表 C.8 跨部门文化因素评价统计量表

	部门良好 信誉形象	主动干事 创业的部 门文化	工作开展 规范性	部门间 正式沟 通交流	部门间 非正式 沟通交 流	部门工作 人员私人 间信任程 度	部门领 导私人 间信任 程度	
N	有效	82	82	82	82	81	82	81
	缺失	0	0	0	0	1	0	1
均值	1.878	1.707	1.671	1.720	1.914	2.024	1.914	
均值的 标准误	0.086	0.070	0.074	0.084	0.075	0.098	0.092	
中值	2	2	2	2	2	2	2	
众数	2	2	2	1	2	2	2	
标准 差	0.776	0.638	0.668	0.758	0.674	0.889	0.825	
方差	0.602	0.407	0.446	0.575	0.455	0.790	0.680	
偏度	0.541	0.342	0.748	0.697	0.104	0.817	0.986	
偏度 的标 准误	0.266	0.266	0.266	0.266	0.267	0.266	0.267	
峰度	-0.204	-0.655	0.613	-0.320	-0.758	0.711	1.648	
峰度 的标 准误	0.526	0.526	0.526	0.526	0.529	0.526	0.529	
极小 值	1	1	1	1	1	1	1	
极大 值	4	3	4	4	3	5	5	

个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果

个人简历

1987年10月出生于四川眉山。

2005年考入北京交通大学土木工程学院土木工程专业，2009年7月本科毕业并获得工学学士学位。

2009年8月申请入香港科技大学工学院土木建筑工程及管理专业，2010年11月毕业并获得理学硕士学位。

2015年3月考入清华大学公共管理学院攻读公共管理硕士（MPA）。

2011年9月至今在眉山市住房和城乡建设局工作。

发表的学术论文