

# 跨部門合作(摘要)

二零零九年四月



公共行政工作多種多樣，部分工作比較單一直接，容易處理；部分卻較為複雜或屬於“跨部門”性質，這對於採取“自上而下”管理機制的政府架構，造成難題。由於公眾慣於使用私營機構快捷、顧客至上的服務，期望日高，不能容忍零碎及割裂的公共服務。為此，各地政府研究新方法、新形式的組織及措施，以期解決服務分散的問題，並讓政府在處理新舊課題時，不再囿於傳統的組織架構。描述上述發展，最常用的是《跨部門合作》一詞。

不過，正如許多同類術語，“跨部門合作”意指各式各樣的措施及發展。一般來說，公營機構服務過於分散，跨部門措施旨在加強協調、整合，亦務求結合機構的動力、架構及文化，配合跨組織的重要工作。電子政府措施是連結公共服務較為常用的方法。不過，正如下文所示，有效的跨部門合作並不止於電子政府服務。再者，跨部門合作並不限於政府內部組織，有些政府亦經常與非政府機構或民間團體以新形式協作。

### 跨部門合作的重點及好處

跨部門合作可以有不同重點。舉例來說，跨部門合作可關乎組織層面(不同部門之間或國家與地方政府)；特定社群(退休人士、新移民)；政策事宜／界別(運輸、教育)；地區(鄰舍、地方郡縣)；或服務方式(一站式服務、電子政府網站)。根據這些詮釋，“跨部門合作”可以解讀為“一些跨越固有界限的政策和做法，以改善為特定社群或人口組別提供的服務，同時加強政府與不同界別的協調”。

跨部門合作的好處包括：

- 改善對特定群體或地方的服務成效
- 處理複雜的社會或經濟問題
- 善用規模經濟
- 藉其他服務方式，改善服務
- 匯合背景及觀點不同的人士，倡導工作新思維
- 協助公職人員更有效合作
- 協助公職人員累積解決困難的經驗

### 跨部門合作：國際發展

一九九七年英國新工黨政府執政後，為表達改革公營機構的意向，創造了“跨部門合作”一詞。重點措施包括：於內閣辦事處設立發展和推行跨部門政策的單位；研究公務員如何更妥善管理跨部門事宜；以及委派部長負責跨部門課題。仿效英國的做法，其他國家也制訂類似計劃以推廣跨部門合作。

新西蘭政府二零零一年的《檢討中央》報告 (Review of the Centre Report)，發現政府服務需更着重服務成效；讓市民及社區更多參與制訂政策過程；以及更重視公共服務的文化及領導作用。為此，新西蘭政府設立專責解決棘手問題的小組 (circuit-breaker teams)，同時更着重政策與運作妥善整合。此外，新西蘭政府也提倡標準化公營機構的管治安排。

加拿大相當重視電子政府，從推行“網上政府” (Government On-line) 這項措施可見一斑。加拿大同時推行與電子政府計劃相關的“為加拿大人提供現代化服務” (Modernizing Services for Canadians)，目的是為利用電子方式提供以民為本的服

務，奠定新基礎。繼推出“為加拿大人提供現代化服務”後，“服務加拿大”(Service Canada) 計劃於二零零五年正式推行：以整合、革新方式提供服務，藉此改善聯邦政府與國民的連繫。隨後，加拿大各省及地方政府亦推行類似措施。

在澳洲，不論聯邦或省政府都設有多項一站式服務，方便市民。為配合上述服務，澳洲政府確定政府整體的重點工作及政策，並為跨部門工作制訂指引。此外，澳洲政府採取措施，整合及協調處理特定問題的方法，以及針對涉及不同公營機構的項目，為參與其事的公職人員制訂指引。

芬蘭政府在最高層的政治架構採用新安排，以落實跨部門合作措施。芬蘭政府每年會確定少數需以橫向、跨部門方式執行的重點工作範疇。每個橫向計劃均由一名部長負責統籌，工作範疇通常涉及不同政策單位的相關部長。計劃另設總監，管理這些部長轄下的公務員網絡。採用這個方式，橫向計劃須與財政預算程序配合，以及訂立相關的服務成效指標。

愛爾蘭政府有見公共服務日趨割裂，遂委託世界經濟合作及發展組織(經合組織)擬備報告，為公共服務釐定基準，以及建議公共服務日後的改革方向。最終報告《愛爾蘭：邁向綜合公共服務》於二零零八年發表，指出當地公共服務面對的挑戰。報告提出多項建議，推動更為整合的公共服務，其中包括設立一個高級行政人員階層 (Senior Executive Service)。因應這些建議，愛爾蘭政府成立專責小組，確定實施經合組織報告建議的最佳

方法，以改善整體公共服務，當中包括更妥善協調和整合服務機構，以及建立全政府協作的文化。

新加坡政府的改革計劃“PS21 – 二十一世紀公共服務”推行超過十年。自二零零零年起，該計劃連續推行多項電子政府行動綱領，為整合、方便服務提供基礎。在資訊科技方面，新加坡政府採取標準化基礎設施、應用服務及支援程序，在全球電子公共服務界別居於領導地位。“多個機構、一個政府”的口號，點出了改革的特質。現時，新加坡政府經常以跨機構項目小組處理涉及多個機構的事宜。

### 跨部門合作：從中央到服務單位

跨部門合作應是持續溝通互動，而並非一次過的活動。為付諸實行，各國政府通常會設立新的架構和程序，以監察和交代措施成效。在推行跨部門合作措施的國家中，這類安排會設於政治層面(例如內閣小組委員會或部長橫向的職責範圍)和行政架構(例如跨部門工作小組或跨機構專責小組)。在某些情況下，相比全國層面的跨部門合作，由地方推行、由下而上的跨部門合作，往往更具創意、成效較大，而且有不少可供其他同類計劃借鏡之處。

跨部門合作措施要有成效，一般需要改變參與部門的文化和觀念，使不同部門協力同心。要參與部門目標一致，不再只從部門的角度考慮，不但需要多費功夫，還需憑藉卓越的領導。在這方面，設立獎勵制度和提供誘因應有幫助，因為這些方法可廣泛用於鼓勵加強協作。

獎勵方式的例子有聯合撥款申請、合併預算，以及把跨部門工作目標與薪酬掛鉤。此外，也可開設特別職位，專責統籌及協調目標一致機構的工作。

無可否認，推行跨部門合作措施，失敗的例子不少，尤其是涉及電子政府和利用資訊科技整合服務的計劃。失敗的常見原因包括：持份者對解決跨部門合作問題的最佳方法各持己見；發展和推行項目的時間表不切實際；大部分機構職能重疊；以及側重集體思維，導致成效欠佳。

### 推行跨部門合作：成功要素與主要障礙

跨部門合作的成功關鍵，不少可從國際經驗歸納而得。這些因素包括：確定清晰目標和政治承擔；設立可行的架構(特別在政府運作層面)；調撥適當預算；以及按跨部門工作目標和職責範圍調整預算。

一如其他成功項目，跨部門合作能否成功，關鍵在於卓越的領導和有效傳達明確的共同目標。對習慣在個別部門工作的公務員來說，參與大型跨部門工作項目，必須重視實踐協作、整合、創新、風險承擔和靈活變通等信念。機構靈活性高，員工不論思考抑或處事都能跳出部門框框，對跨部門合作大有裨益。此外，政治參與和承擔也是跨部門合作計劃的成功要素。

推行跨部門合作會遇到不少障礙，包括預算限制，以及個別人員或機構希望維持影響力。繁瑣的政治程序和技術問題(尤其是資訊科技方面的問題)，亦會窒礙

跨部門合作。漠視其他持份者的觀點，又或欠缺支援跨部門活動的文化，都會妨礙訂立一致目標。因此，有需要制訂確認共同成效和責任的方法，例如共用的服務表現指標。最後，以跨部門合作方式處理涉及多個部門的事宜，可採取不同步驟改善對有關方式的評估。這些步驟包括：選取少量項目加以評估，而評估會連繫到範圍較闊的預算程序；政治參與和監察；以及為這些評估調撥充足資源。上述步驟有助衡量跨部門合作的方式是否成功。

