

跨域流域治理中的“衍生型组织”

——河长制改革的组织学诠释

熊烨¹

【摘要】：中国河长制改革催生了一种不同于科层组织与任务型组织的组织形态——“衍生型组织”。通过对江苏省河长制改革的追踪研究，全面剖析其生成逻辑与运行特点。衍生型组织是对跨域流域治理“碎片化”危机的组织回应，围绕着核心任务整合“条”“块”力量，搭建起应对复杂水问题的结构性框架，为破解科层组织的协同困境以及任务型组织的延续性困境提供了新的可能。脱胎于科层组织的衍生型组织并非独立运行的组织系统，与我国科层组织是一种“衍生-反向嵌入”的关系，此外，吸纳了任务型组织灵活权变的优点，适应了跨域流域治理的动态调适需求，为任务建构、力量整合、职责重构提供了新的组织渠道。作为一种补充性组织类型，衍生型组织在治理对象、持续性、独立性、权力结构、注意力分配、绩效基石上存在其特点，为新时代公共组织变革提供了新方向。

【关键词】：科层组织 河长制 任务型组织 衍生型组织

2016年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》，标志着河长制这一地方政府制度创新上升为国家顶层设计。所谓河长制是由各级地方党政领导担任辖区内河流湖泊的“河长”，负责水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理、水生态修复的制度体系。《关于全面推行河长制的意见》明确了河湖长制的组织形式：各省（自治区、直辖市）设立总河长，由党委或政府主要负责同志担任；各省（自治区、直辖市）行政区域内主要河湖设立河长，由省级负责同志担任；各河湖所在市、县、乡均分级分段设立河长，由同级负责同志担任；县级及以上河长设置相应的河长制办公室，具体组成由各地根据实际确定¹。

作为我国地方政府的一项制度创新，河长制也引起了学术界的关注，当前研究主要集中于以下几种路径：其一，制度研究路径。学者们从制度激励²、责任分配³、协作治理⁴、政治势能⁵、能力建设⁶等视角探讨了河长制运行的制度逻辑。其二，政策研究路径。学者们运用公共政策学相关理论研究河长制政策的执行⁷、评估⁸、扩散⁹。此外，还有学者以河长制政策过程为例探讨西方政策过程理论的适应性问题¹⁰。其三，组织研究路径。有研究将河长制置于科层制组织框架中开展探讨，提出“河长制的组织体系就是以官僚制为基本框架，利用行政发包制将全市大小河流（湖泊）发包给不同层级的党政负责人”¹¹。此外，还有学者在科层组织的预设基础上探讨了河长制组织存在的封闭性问题¹²和资源瓶颈问题¹³。

河长制的运行依托于由河长、河长制办公室构成的组织体系，这一套组织体系脱胎于科层组织，但却不同于一般意义上的科层组织。河长的兼职属性决定了其并非行政序列中的职位，在“三定”方案中并无体现。此外，不同于推动河长制改革工作的领导小组，河湖治理事务的长期性决定河长组织不同于短期的任务型组织，而是作为一种组织类型长期存在于我国的流域治理中。面对河长组织这一中国特色的新组织现象，发源于西方的组织理论缺乏解释力，而当前河长组织研究建立在科层制组织预设基础上，选择性地忽略了河长组织不同于科层制的特性，没有最大限度地发掘这一中国治理实践创新所蕴含的理论价值。因此，本研究将河长组织视为处于科层制组织与任务型组织之间的组织类型开展研究，基于河长组织衍生于科层制组织的特性，将其命

¹作者简介：熊烨，南京信息工程大学环境与健康研究院研究员、应急管理学院讲师

基金项目：国家社会科学基金重点项目“河长制的长效机制研究”（18AZD002）；江苏省社会科学基金项目“江苏地级市河长制政策转移的绩效差异与优化策略研究”（19ZZC003）的阶段性成果

名为“衍生型组织”。通过对江苏省河长制改革的追踪研究，深入探讨这一组织类型的生成逻辑与运行特点。

一、文献回顾

国内学者将科层制组织体系视为我国政府治理的组织载体¹⁴。关于中国科层组织的研究聚焦于以下几个方面：第一，中国科层组织的特殊性。一些国内学者认为中国的科层制并非韦伯科层制的翻版，而存在自身的特殊性。如张璋认为中国政府组织并非以理性为基础的西方官僚制，而是融合价值理性和工具理性的复合官僚制¹⁵。刘圣中认为党组织和官僚制机构是我国公共行政的两大组织基础，中国公共行政的总体模式是党领导和整合下的官僚制行政¹⁶。第二，中国科层组织如何完成组织任务。权威体制的存在为科层组织选择不同的任务模式留下了空间¹⁷。中国的科层组织任务模式存在常规和非常规两种类型。荣敬本等采用“压力型体制”来抽象概括中国科层组织常态化的任务过程¹⁸，而压力型体制只是一个粗线条描绘，中国科层组织常规性任务过程囊括了任务的确定¹⁹、派发²⁰、执行²¹、检查验收²²、内部谈判²³等过程。对中国科层组织的非常规治理的研究主要集中于项目制和运动式治理。项目制打破了常规的纵向层级结构和横向区域结构，基于预期事务目标将常规组织中的各种要素重新组合²⁴。运动式治理则是一种应对常规治理（科层制）失败的非常规治理机制。当常规科层组织的运作模式不足以解决复杂问题时，以政治动员的方式调动资源，集中各方力量和注意力完成任务的运动式治理模式常常获得采纳²⁵。第三，中国科层组织的改革方向。魏娜²⁶、竺乾威²⁷等学者认为中国科层组织并非真正意义上的现代官僚制，官僚制的理性精神和科学化设计依然是中国行政组织的改革方向。

尽管官僚制组织在政府治理中占据着绝对的支配性地位，但在政府治理中也存在一些不同于官僚组织的“特殊组织”，如美国政府在面临特殊情况时成立 task force（任务小组），马奇和西蒙在 1950 年代提出了“任务型组织”（task-oriented organization）概念²⁸，但他们只是附带地提到了这一组织现象，并没有对它进行完整的界定。沃伦·本尼斯从社会历史转型的角度对组织类型做了划分，在他看来官僚制组织是工业社会的一种主导性组织形式，随着人类社会向后工业社会过渡，任务型小组将逐渐取代官僚组织，成为后工业社会的主导性组织形态；任务型小组关键的一点是“临时”，即“一个有适应力、快速变化的临时系统”²⁹。在我国政府治理中，存在着众多跨部门、地区、层级的任务型组织，常见的形式包括领导小组、指挥部、委员会等。近年来，国内学者也开始关注任务型组织，张康之教授等依据组织承担的任务开展组织分类，将承担常规性任务的组织视为常规组织，将承担非常规性任务的组织视为任务型组织。“常规性任务反复出现，可以通过稳定的结构和程序来应对，而非非常规性任务则是多种多样，难以依靠一个稳定的组织去承担各种新出现的任务，这就需要设立一个相应的组织专门地去承担解决某项任务的职能，因任务的出现而设立，又因任务的完成而解散，这也构成它与常规性组织的根本性区别。”³⁰国内的任务型组织研究涵盖生命周期³¹、生存逻辑³²、组织结构³³、任务绩效实现路径³⁴、权力关系³⁵等主题。任务型组织具有灵活性和自我调适性，较之以官僚制为基础的常规组织具有优越性，被学者视为我国公共行政组织改革的新取向³⁶。

科层制组织体系被国内学者视为我国政府治理的支配性组织形式。随着新时代治理环境复杂性和不确定性的与日俱增，传统的科层制组织体系越来越难以满足新情境下的治理需求，任务型组织则是对科层制缺陷的一种补救。然而，任务型组织并非科层制组织的唯一替代，实践中存在着其他组织形态，如企业管理领域中出现的平台型组织³⁷、虚拟柔性组织³⁸、异层级化组织³⁹等。河长制作为我国地方政府应对水危机的制度创新，催生了一种新的组织形态，河长、河长制办公室的成员源于科层制组织，在河湖治理的情境中得以重新组合，形成一套新的组织体系。但是，河长制组织并非“临时性”的任务型组织，从任务属性的角度来看，流域治理中既有常规性任务也有非常规性任务，这决定了河湖长制组织体系的长久存在。河长制组织衍生于我国当前的科层制组织体系，因此本研究将其称为“衍生型组织”，对这一组织形态开展深入的研究有助于丰富公共组织研究的理论谱系。

二、衍生型组织的“出场”：跨域流域治理“碎片化”危机的组织回应

作为公共水体的流域是一种典型的公共资源，具有共同消费、高排他性成本、竞争性收益和跨行政区域等属性。流域的治理涉及流域范围内上下游、左右岸的政策互动以及利益协调，也跨越了多个职能部门和行政层级，利益相关者的关联程度较高，是跨域治理问题的典型代表⁴⁰。《中华人民共和国水法》规定：国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制；国

务院有关部门按照职责分工，负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作；县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工，负责本行政区域内水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。由此可见，我国的流域治理是一个条块结合、涉及诸多治理主体的复杂治理体系。从纵向结构上看，既包括国务院和下属各级职能部门之间的层级关系，还包括各级政府之间的层级关系；从横向结构来看，既包括职能部门之间共享控制权形成的部门关系，还包括同一流域因水资源使用和保护划分而形成的地方政府间关系⁴¹。这种“纵向垂直分级、横向多头管理”的管理体制存在纵向上对层级组织的高度依赖、横向部门协调不足、公众参与边缘化的特点⁴⁰。

在我国流域治理条块分割的制度安排下，流域管理与区域管理之间、地区与地区之间以及部门之间存在协调困境，导致流域治理呈现出“碎片化”的局面，具体表现为价值整合的碎片化、资源和权力结构性分布的碎片化以及政策制定和执行过程的碎片化⁴²。其中，最为人们诟病的“九龙治水”指的就是涉水部门的职能交叠和协同失灵。通过对我国各涉水部门的责任清单的分析，可以发现我国涉水部门职责存在明显的交叠之处。如水利部门和环保部门在水源地保护、水污染监测和治理上存在职责交叠之处。河湖生态受到诸多活动的影响，活动的类型差异决定了流域治理难以交付某单一职能部门，船舶的污染由交通部门管，水土流失由林业部门管，农业污染由农委管，城镇生活污水处理、垃圾处理由住建部门管，全社会的节能减排由经信委管……从结果上看，任何一个职能部门的履职状况都会影响到流域治理的最终成效。现代政府治理的结构化与职能分工本质上是社会专业化发展的要求，而专业化本身具有组织壁垒化的内在缺陷，这种缺陷在流域治理领域进一步凸显出来。以职能分工、层级节制、照章办事为特征的科层制组织面对跨域、跨部门的流域治理事务陷入了协同困境，各涉水主体恪守职能分工的规章，而对于一些存在职能重叠的事务却缺乏动力。那么，任务型组织是否就能担当流域治理的大任呢？随着现代流域治理环境朝着高度复杂性、不确定性演进，流域治理中非常规性事务的比重不断增加，如河道非法采砂、非法排污、侵占水域岸线等，任务型组织在应对各类层出不穷的非常规性事务时面临双重困境。一是延续性困境，非常规性事务中存在一些难以一劳永逸解决的任务，其发生的不确定性使得以任务为存续依据的任务型组织在延续性方面陷入困境；二是组织运行低效率困境，尽管任务型组织存在能快速整合力量的特点，被视为具有“来去自如”的优势，但在流域治理任务类别繁多且不断更新、任务频出的情境下，任务型组织也陷入了低效率困境。在此情境下衍生型组织应运而生，一方面脱胎于科层制组织的衍生型组织能够借助正式的科层纵向权力机制以及“政治势能”⁴³整合分散的力量，通过垂直的首长责任链推进系统管理，实现分散职能的垂直整合；另一方面衍生型组织吸纳了任务型组织的灵活权变的优点，即衍生型组织本身不是任务的执行主体，而是以任务建构为中心，借助科层权力体系开展任务发包。如图1所示，衍生型组织在科层制组织和任务型组织之间建立起连接，有助于克服两种组织类型在流域治理中的部分缺陷。

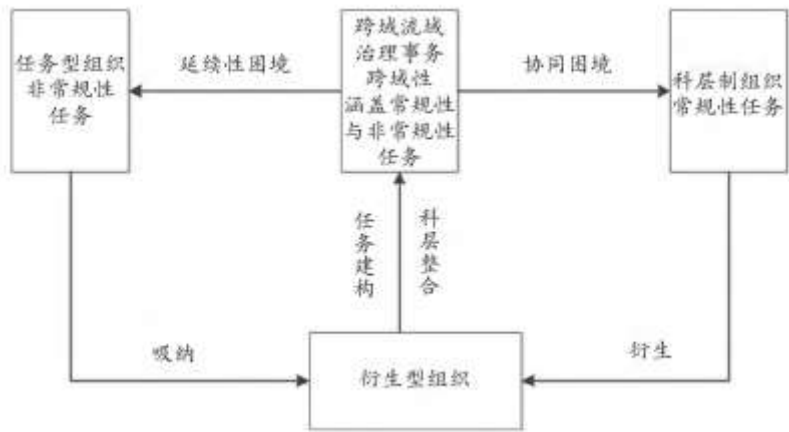


图1 衍生型组织的生成逻辑图

三、衍生型组织的运行逻辑：流域治理中的“科层-任务”的耦合

1. 案例选择与资料收集

2007 年 5 月底，江苏无锡太湖流域暴发大面积蓝藻污染事件直接导致了全城供水危机，为应对危机无锡市委市政府首创河长制，这一制度创新于 2016 年被中央政府吸纳，在全国推广。本研究选取江苏省的河长制改革开展案例研究主要是基于以下两方面考虑：一方面江苏省既是河长制的发源地也是最早在全省境内推行河长制的省份，能够较为完整地呈现出河长制的生成和运行逻辑，另一方面则是出于资料可获得性的考虑。笔者所在课题组于 2016 年开始受水利厅委托开展河长制研究，持续追踪江苏省河长制改革的开展，在省河长制办公室、W 市河长制办公室、T 市河长制办公室、N 市河长制办公室、X 市河长制办公室、S 市河长制办公室开展实地调研，调研的方式包括访谈、座谈会、工作汇报会等，积累了较为丰富的实证资料。

2. 案例分析

(1) 复杂水问题的结构性应对：衍生型组织的结构框架

河长组织体系是区域与流域的结合，江苏省在省、市、县（市、区）、乡（镇、街道）、村均设立河长和副河长，负责辖区内河流治理。行政辖区内主要河流由党政四套班子分管或联系环保、农口的领导分别担任河长，而骨干河道中流域性河道则由水利部流域管理机构、省和相关市、县分级管理。省直有关部门为河长制省级责任单位，设立省、市、县（市、区）河长制办公室，省河长制办公室设在省水利厅，大部分市、县河长制办公室设在市、县水行政主管部门，少数地区如南京市江宁区等则设在地方政府。

河长制的实施并没有改变当前的职能分工体系，“各级河长、河长制办公室不代替各职能部门工作”⁴⁴，河长制针对的是流域治理中大量涌现的差异化复杂事务，这些事务的跨域性难以通过现有的职能分工体系解决，而这些事务的频发性和差异性同样使任务型组织陷入了效率危机。衍生型组织搭建起应对复杂水问题的结构性框架。如图 2 所示，河长衍生于“块”，即各级地方政府，由各级党政领导担任划分河道的第一责任人，负责相应河湖的管理与保护工作，根据河湖特点确定治理方略（“一河一策”），围绕着水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理、水生态修复等重点任务开展指挥协调。河长制办公室则衍生于“条”，即各职能部门，江苏省的河长制办公室设在水利厅，办公室主任由水利厅主要负责同志担任，副主任则由水利厅、生态环境厅、住房和城乡建设厅、省太湖办分管负责同志担任，小组成员单位各派 1 名处级干部作为联络员。河长制办公室承担河长制的日常工作，交办、督办河长确定的事项，分解下达年度工作任务，组织对下一级行政区域的河长制工作检查考核。

河长制办公室作为常设机构是河长制得以运转的枢纽，参与水环境治理的规划论证、截污控源、河道综合整治、水系沟通、产业结构调整、农村环境整治及河容岸貌日常管理等重要工作，对日常水环境问题进行调查、协调、处理和回复，并组织力量对各自区域内的河长制管理河道开展检查考核，掌握水环境综合状况，推进工程建设进展，协助河长履职。（访谈记录：W 市水利局 Z 主任 20181209）

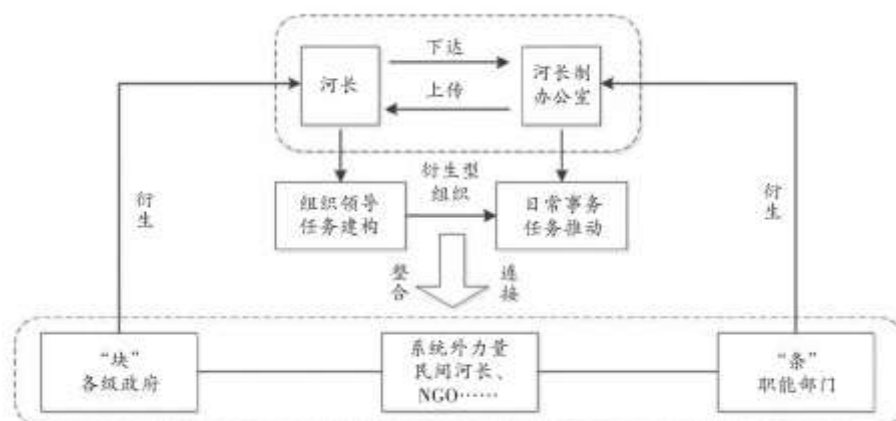


图 2 衍生型组织的结构框架

河长制办公室由各涉水职能部门抽调人员组成，各职能部门联络员的设置强化了部门之间的沟通与协同。河长制办公室本身并不代替各职能部门工作，而是充当着联系河长与各职能部门的桥梁。面对涉及多部门的非常规跨域流域事务，职能部门通过河长制办公室传递协同诉求和规则需求，河长通过河长制办公室传达方案。衍生型组织为破解过去的“职能部门壁垒”提供了一条新的组织途径，借助党政领导的权威强化了治理力量的整合，通过将这一中国经验组织化为应对跨域流域治理中的“集体行动困境”提供了新的可能。此外，还有一些地区在河长制实践中，创造性设立了“民间河长”“企业河长”“巾帼河长”“党员河长”，这类“河长”并不是构成衍生型组织的一部分，但却成为吸纳民间力量的重要途径与方式，为流域治理增添了新的力量。

（2）高压问责下的“刺激-回应”：衍生型组织的注意力分配

《中华人民共和国环境保护法》规定：“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”在河长制实施之前，地方党政领导已承担着辖区河流生态环境保护的责任。这种责任认定具有抽象性、模糊性。河长制从制度上明确了地方党政领导的流域治理责任，将“环境保护目标责任制”发展为“环境保护目标责任承包制”⁴⁵，是过去“领导督办制”“环保问责制”在流域治理领域的创造性“再造”。然而，河长、河长制办公室并非独立于科层组织体系的独立运行系统，河长的兼职属性与河长制办公室成员的高流动性决定了衍生型组织的注意力分配不同于职能部门的职能导向。从河长制的起源来看，无锡市在太湖蓝藻危机下创立河长制，危机驱动了地方党政领导的注意力聚集。随着这一存在于危机情境下的制度创新移植到常规情境，如何赢得身兼多种职能的地方党政领导的关注成为河长制运行的关键。

不同于科层组织的职能设定逻辑，衍生型组织的注意力的分配体现出高压问责下的“刺激-回应”逻辑。《关于全面推行河长制的意见》明确提出“要对河长制实施情况和河长履职情况进行督察”，此外，“实行差异化绩效评价考核，将领导干部自然资源资产离任审计结果及整改情况作为考核的重要参考”。2017 年，江苏省相继出台江苏省河长制工作省级督察制度、江苏省河长制工作考核办法，对全省的河长制工作开展督察、考核。江苏省河长制考核工作由省级总河长统一领导，省河长制工作领导小组组织省河长制工作办公室、省级相关部门和单位具体实施，考核结果全省通报，并报送省委、省政府，抄报省委组织部，作为地方党政领导干部选拔任用、自然资源资产离任审计的重要依据，同时与省级河湖管理、保护、治理补助资金挂钩。在省级政府的推动下，全省各地区开展了河长制考核工作，并探索出一些创新性举措。

河长制办公室会采取定期抽查、全面考核和专项考核等方式，每年两次考核，平时也会通过巡查、督办等方式进行河长制的考核。河长制要求各级党政联席会议每年至少有 2 次议题关涉河湖治理工作。“河长制”刚开始落实的两年实施高压政策，党政领导都要上台表态发言，出现问题需要发言检讨。对河长的考核要进行排名，排名结果要寄给各位河长，排名靠后的会扣分，最后几位的会由纪委诫勉谈话。（工作汇报：N 市河长制办公室 Z 主任 20180716）

河长制的考核包括河长履职考核和水质考核。HS 区首创了“保证金考核河长”模式。每年年初各河长都要交保证金 3000 元。以水质为主进行单边考核。最高奖励 150% 奖金，例如由五类水质提高到三类水质，就能在返还保证金的基础上奖励 4500 元，也有奖励 100% 的。无明显变化的则保证金全额退回，水质恶化的则扣除保证金（惩罚并不严苛，由于水质的不稳定性，从四类变成五类非常容易，一般只对恶化比较严重的河道的河长进行惩罚，如从四类变成劣五类）。以 2018 年为例，123 名河长奖励了 11 人，扣除保证金 17 人。（访谈记录：W 市 HS 区河长制办公室 Y 主任 20181208）

通过考核、督察营造出高压问责的氛围，缓解了常规情境下衍生型组织的动力缺乏问题，并进一步赢得了地方党政领导对流域治理的关注。衍生型组织并非对过去职能分工体系的替代，归属于职能体系内的常规性事务依然延续着过去职能部门治理逻辑，而对于一些跨域、跨部门的非常规性复杂性事务的治理则需要通过“刺激”衍生型组织，进而调动地方党政领导注意力资源，触发跨域流域治理的协同。以河长为核心的衍生型组织为跨域流域治理提供了一种新的协调渠道，但其组织属性决定其注意

力分配体现出非常规性事件的“刺激-回应”逻辑。

河长大多是兼职的，每年能投入在河流治理上的时间和精力有限。尽管存在不定期的河长巡河等现场考察方式，但在实践中，这类主动发现问题的功能都十分弱。河长履职主要还是对上报非常规流域治理事项的回应，一些涉及跨部门和跨区域的重大危机事件能够通过河长制办公室上传到河长，借助河长的权威指挥协调不同部门。（访谈记录：N市河长制办公室Z主任 20180716）

（3）科层权力主导责任“发包-分解”：衍生型组织的反向嵌入

流域治理的关键在于“定责”，从某种程度而言，河长制是对过去静态职责体系危机的一种补救。有学者研究认为河长制以官僚制为基本框架，利用行政发包的方法将河流发包给不同层级的党政负责人，通过压力型考核督促河长履职⁴⁶。还有学者认为河长制借助科层分级运转机制将责任主体从集体转化为个人，实现了模糊性公共责任的清晰化运作⁴⁷。这两种解释聚焦点都是河长责任，责任发包给地方党政领导明确了片区流域“谁来负总责”问题。然而，河长治水并非对过去职能分工体系的替代，河湖治理依然依靠各涉水职能部门。这意味着在责任发包给河长之后，依然有一个责任的分解问题。那么河长组织的意义何在呢？责任的“发包-分解”较之过去静态的职能分工，一方面，承担“打包”责任的河长在过去职能分工体系上增加了一个“增压阀”，强化了对各涉水主体责任的监督；另一方面，“发包-分解”为流域治理责任分工增加了权变的空间，提高了复杂水治理的适应性。除了一些可以清晰归属各职能部门的事务，还存在一些难以被职能分工覆盖的责任，例如部门横向的协作责任以及地方联动责任等。这类极具情境特性的新责任需要一个权威主体开展分配，而承担指挥协调责任的河长组织则成为合适的主体。

河长制建构起一套自上而下的河长组织体系，形成了一套严密的责任“发包”体系，但责任的分解则通过科层权力实现，由此呈现出“衍生-反向嵌入”的组织运行逻辑。河长制的运行并非简单依靠“发包”就能实现，流域治理责任是一个复合体，以河湖水质为例，水产养殖、农业灌溉、工业排放、船舶港口排放均会影响到水质，而这些不同类型的活动难以通过一个部门实现有效治理。河长肩负起片区流域治理的总责之后，还需要在不同部门之间开展责任分解，在延续原有职能分工的基础上，对于涉及多个部门的非常规性事务的责任分配开展针对性讨论和确定。

河长制实施之前，水利部门作为牵头单位开展河道整治，但在我国的权力体系中，水利部门事实上比较弱势，很难有效调动其他部门的参与积极性。地方党政领导担任河长的好处就是设置了强有力的中心，河长在发现问题后，召集涉水部门联席会议讨论问题，发掘问题的共性和个性特点，形成解决方案，布置分工落实。河长制办公室督促检查方案落实，事后的考核结果予以公布通报并作为下达经费的依据。（访谈记录：X市水利局J主任 20180621）

责任“发包-分解”并非脱离科层体系之外，而恰恰是借助了科层权力的驱动。衍生型组织在责任“分解”环节反向嵌入于科层组织，借助于科层组织的权力推动责任的分解与落实。“河湖治理事务由于其复杂性需要强力的行政推动，河长制要发挥作用，一定要‘一把手’重视，在我国体制下，副职担任河长与‘一把手’担任河长的效果相差很大，‘一把手’可以快速调动起体制内的资源，也能更加有力地推动决议的落实。”（访谈记录：S市河长制办公室C副主任，20181203）“一把手”效应体现我国体制下科层权力的驱动效应，衍生于科层体系的河长组织重构了流域治理中的职能分工体系，与静态的职责部门归属不同，衍生型组织实现了非常规情境下职责分配的动态调适。

（4）任务目标引领力量整合：衍生型组织的行动策略

组织任务和目标是组织行动的依据，赋予了组织存在的合法性基础。因此，如何界定组织任务和目标，就成了组织行动的先决条件和成功的关键⁴⁸。任何组织都有任务，但不同类型组织的任务属性存在差异。常规型组织对应于重复性的常规任务，而任务型组织对应于一次性的非常规任务⁴⁹。此外，在组织与任务的关系上，常规组织以自身的存在与发展为基准，寻找甚至创造任务；任务型组织则被视为是围绕着某一特定任务而设立的，随着任务的完成而解散⁵⁰。那么介于科层型与任务型组织之间的衍生型组织对应于何种任务呢？《关于全面推行河长制的意见》明确河长组织的六项主要任务：加强水资源保护，加强河湖水域岸线

管理保护，加强水污染防治，加强水环境治理，加强水生态修复，加强执法监管。由此可见，河长组织也是依据任务而建立，但这六项任务并非“一次性”事务，这决定了河长组织并非短期的任务型组织。进一步分解这六项任务可以发现河长组织的任务中既存在常规性事务也存在非常规性事务。尽管河长制文件明确了六大任务框架，但依然存在诸如轮船燃油泄漏、非法采砂等非常规性事务，这些涉及多个职能部门的非常规性事务决定了河长组织不能定位于一个常规性的职能部门。

在宏观界定的任务框架下，跨域流域治理中存在大量的非常规性事务，这决定了衍生型组织必须具备动态调适性。在强化对常规性事务治理监督的同时，还需要在快速变动的政策情境中建构任务。

“九龙治水”常常被用来形容我国的流域治理，但是无论我们国家怎么去明确分工都没有彻底解决职能部门之间的交叉重叠，这个其实是由河流的特点决定的。河道的治理远远不只是日常的管护，单就一个污染排放，就存在很多来源，有农业方面、工业方面，还有服务行业，河道环境整治不是说就靠我们水利部门或者环保部门就能单独完成的，一些特殊的事务需要部门之间的协作，比如河道旁的违规建筑以及非法采砂，我们水利部门也有水行政执法大队，但我们的人数太少了，必须还得和公安部门合作，这就需要重新规划布置，而不是说靠过去职能上的分工就能自发地开展活动。（访谈记录：X市水利局J主任20180621）

流域治理中的非常规性事务类型多样，千差万别，涉及的治理主体、适用的政策工具都存在较大差异，仅仅依靠过去分工的思维难以适应协作的需求。衍生型组织在常规性科层组织外增加了一个组织协同渠道，即通过对某项非常规性事务开展针对性研讨，明确任务目标，制定应对方案，借助领导的权威整合相关力量贯彻落实。

河长下达任务存在两种形式，一种是年度的目标任务下达，每年都会根据当年度的工作重心制定目标任务书。比如今年有一个“五位一体”的任务，具体包括农村道路建设、河道保洁、生态养殖、垃圾清运以及农村绿化，根据任务书制定考核评分表，有关台账要分制八本给各成员单位。还有一种就是出现了某个部门解决不了的问题，需要向上反映，河长制办公室请示河长召开相关部门的联席会议，对问题进行针对性研讨，制定应对方案，在涉及的相关部门之间明确具体任务，河长制办公室跟进考评。（访谈记录：X市水利局C主任20180621）

衍生型组织吸收了任务型组织的灵活权变的优势，其区别在于衍生型组织不是“一次性”的。衍生型组织通常是任务型组织的发起者，根据环境的需求决定是否需要整合相关力量建立起任务型组织。某项具体的任务完成后，任务型组织解散，但衍生型组织依然存在。从这个层面上而言，衍生型组织在科层制组织外建立起一种非常规性任务建构机制，连接了科层组织与任务型组织。

（5）科层与任务耦合互动：衍生型组织的绩效基石

自2007年无锡市首创河长制以来，河长制在我国经历了地方政府学习、中央吸纳推广两个阶段。尽管河长制这一制度创新在发源地无锡市取得了较为显著的成效，但在转移到其他地区时却呈现出绩效上的差异，甚至在一些地区出现“组织退耦”⁵¹的情形，这意味着河长制的组织载体衍生型组织并不必然带来绩效。科层组织的绩效建立在由分工、等级制、非人格化、书面化、制度化等要素构成的技术合理性基石之上，很大程度上满足了工业社会对常规性、例行性事务的治理需求。任务型组织针对的是现代社会突发的非常规性事务，其绩效建立在组织成员的结构互补与合作上⁵²。介于科层型与任务型之间的衍生型组织则针对的是同时涵盖常规性和非常规性的高度复杂性事务，那么影响其绩效的核心要素是什么呢？

为了贯彻落实河长制和生态河湖行动计划，2019年江苏省河长制办公室共梳理出涉及由省领导担任河长的18条重点河湖的违法行为1115起，以问题清单形式下发至各市河长和河长制办公室。河长交办“违法行为清单”完成情况是河长组织绩效状况的重要体现，本研究选择完成率较高的N市和较低的T市开展调研，试图考察影响河长组织绩效的核心要素。

衍生型组织并不具备独立运行的能力，衍生于科层体系的河长组织肩负着流域治理之责，但其责任的实现却高度依赖于科

层组织的力量。不同于过去科层组织依托固定的职能分工开展流域治理，衍生型组织围绕着河湖治理中的核心任务跨区域跨部分整合治水力量，开展诸如黑臭水体治理、太湖水环境治理专项行动。此外，在六项核心任务框架下依然存在一些突发的非常规性事务，河长组织根据治理的需求决定是否成立特定的任务型组织。无论是围绕着核心任务开展专项行动，还是针对突发危机事件组织任务型小组，都需要围绕任务整合科层力量。河长组织能否围绕核心任务优化现有的职能分工，能否提供应对非常规性事务集体行动的规则约束和主体激励，决定了跨域复杂水治理的成败。

国务院在 2015 年出台了水污染防治行动计划，提出到 2020 年全国水环境质量得到阶段性改善，长江、黄河等七大重点流域水质要达到优良。江苏省相继开展了水污染防治的专项行动，刚好这几年实施河长制，2016 年以后的专项行动活动都是河长主导的。整体而言，我们区的河湖专项整治行动的成效是非常好的，我们着力突出“成片规划、整体打造”的理念，以河道为中心轴线向河两岸延伸辐射，实行黑臭河道整治与岸线打造一体化、与周边道路整治一体化、与产业调整一体化、与老旧小区整治一体化、与历史文化挖掘一体化，建成了具有主城特色的文化生态景观。（访谈记录：N 市 Q 区河长制办公室 D 副主任 20181211）

在 N 市的调研中发现，2017 年的河道专项整治与之前的专项整治一个明显的不同就在于河长主导。与水行政主管部门主导的河道污染专项防治相比，河长主导的专项活动中各部门参与的程度大大提高。将河道污染防治与周边的道路整治、产业调整、老旧小区整治联动起来，河长系统规划，整合水利、环保、住建、文化等相关部门力量，细化目标考核，引导全民参与，形成工作合力。此外，河长针对不同流域、区域河湖特点，统筹城镇与乡村、陆域与水域，统筹干支流、上下游、左右岸，推进山水林田湖系统治理。N 市河长组织围绕着核心任务系统筹划整体方案，以任务为中心整合科层力量，以部门协同推动任务达成，较好地实现了科层组织与专项任务的良性耦合。

与 N 市相比，T 市的河长组织则显得较为低效。T 市早在 2011 年就开始学习模仿无锡市的河长制，2013 年就初步建立起河长制组织。然而，T 市在 2016 年省水利厅、财政厅开展的河道管理考核中表现平平，乏善可陈，2019 年省河长制办公室交办的“违法行为清单”完成率在全省位列倒数。调研中发现 T 市的河长制办公室挂靠在水利局，成员大多为水利局的人员，并没有充分吸纳其他涉水部门人员，尽管政策文本规定地方领导负责河湖治理，但在实践中却存在部分职能转移到水行政主管部门（水利局）的情况。受内生阻滞因素和考核约束弱化的影响，T 市的河长组织并没有发挥出应用的功能，陷入“名”与“实”分离的组织退耦困境⁵³。T 市河长组织低效的一个重要原因在于其反向嵌入科层组织的失败，没有充分发挥出地方党政领导权威整合涉水部门力量，治水任务、河长组织、涉水部门之间处于一种“脱耦”的状态。

综上，衍生型组织不同于科层组织与任务型组织的运行逻辑决定了其绩效基石在于多大程度上推动了科层与任务耦合互动，而这也构成了跨域复杂水治理的关键。尽管影响河长组织绩效的因素诸多，河长依赖于职能部门、特定情境下的任务型组织开展流域的治理，职能部门、任务型组织的运行效率必然会影响到河长组织的绩效，但就这一组织类型的特性而言，能否推动科层与任务的耦合互动构成其独特的绩效生成逻辑。

四、结论与讨论

作为理性范例的科层制为工业化进程提供了组织保障，科层制的发展程度一度被视为“国家现代化的决定性尺度”⁵⁴。随着人类社会迈向后工业社会，科层制的技术理性被很多人批判，“变革”“超越”科层制的呼声此起彼伏。然而，从全球范围来看，作为大型组织建构蓝图范本的科层制并没有被彻底摒弃与取代，如何变革科层制成为世界各国面临的难题。河长制改革借助地方党政领导的权威开展流域治理，并不符合科层制的理性指标，呈现出“反科层制”色彩，这也成为这一制度被批判为“有效而非长效”的重要原因。但是，如果回归科层制变革的研究立场，源于实践的河长制为科层制变革提供了新思路，河长制的绩效呈现恰恰是科层制弊病得以缓解的表征。从组织学角度来看，河长制依托的河长组织呈现出不同于科层组织与任务型组织的特点，本研究将其称为衍生型组织，通过对江苏省河长制改革的过程追踪，初步梳理出衍生型组织的运行逻辑，如图 3 所示。衍生型组织是对跨域流域治理“碎片化”危机的组织回应，本质上是对科层组织无效的一种补救。脱胎于科层组织的衍生型组织并非独立运行的组织系统，而是围绕着核心任务整合“条”“块”力量，搭建起应对复杂水问题的结构性框架。河长组织的衍生属性决

定了其注意力分配不符合科层组织的职能设定逻辑，而体现出高压问责下的“刺激-回应”逻辑。衍生型组织在责任分配上则是通过科层权力实现，呈现出“衍生-反向嵌入”的运行特点，以动态的“发包-分解”替代了静态的职能分工，实现了复杂情境下职责分配的动态调适。衍生型组织吸收了任务型组织的灵活权变的优势，面对常规与非常规交织的复杂水治理事务，在科层制组织外建立起任务建构机制，并以任务目标引领力量整合，衍生型组织并不必然带来绩效，其绩效取决于能否推动科层与任务的耦合互动。

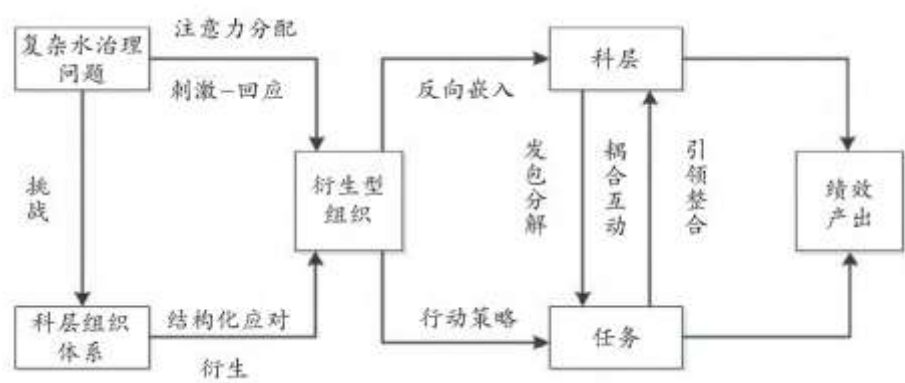


图 3 衍生型组织的运行逻辑图

河长制作为我国地方政府在危机情境下的制度创新，并非学术界充分论证的产物。自 2016 年被吸纳推广，河长制已经在我国经历了数年发展，在绩效上呈现出较大的差异，甚至在一些地方存在“仪式性”采纳的问题。在高度复杂性和不确定性的治理环境下，制度创新在推广扩散中依然存在“再创新”的空间，而这无疑需要学术界的持续追踪和理论再提升。从组织学的角度来看，河长制依托的河长组织存在组织上的定位迷失，将河长组织定位于科层组织选择性地忽略了其核心特征，河长组织在治理对象、持续性、独立性、权力结构、注意力分配、绩效基石上存在其特殊性。

为此，本研究将河长组织理论概化为“衍生型组织”，代表着一种不同于科层组织和任务型组织的组织类型，这一组织类型并非一种独立运行的组织系统，与我国科层组织是一种“衍生-反向嵌入”的关系，这一组织类型适应了跨域流域治理的动态调适需求，为任务建构、力量整合、职责重构提供了新的组织渠道。然而，本研究只是对这一组织类型的一个初步探索，如何最大限度地发挥这一组织类型的效能潜力，需要对其绩效影响因子做出深入的系统探究，而这依然有待于学术界的持续跟进。

注释：

1[1]《中办国办印发〈关于全面推行河长制的意见〉》，《人民日报》2016 年 12 月 12 日。

2[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》，《北京行政学院学报》2015 年第 3 期；吕志奎、蒋洋、石术：《制度激励与积极性治理体制建构——以河长制为例》，《上海行政学院学报》2020 年第 2 期。

3[2]郝亚光：《公共责任制：河长制产生与发展的历史逻辑》，《云南社会科学》2019 年第 4 期；李利文：《模糊性公共行政责任的清晰化运作——基于河长制、湖长制、街长制和院长制的分析》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2019 年第 1 期。

4[3]沈亚平、韩超然：《制度性集体行动视域下“河长制”协作机制研究——以天津市为例》，《理论学刊》2020 年第 6 期；李波、于水：《达标压力型体制：地方水环境河长制治理的运作逻辑研究》，《宁夏社会科学》2018 年第 2 期。

-
- 5[4]贺东航、贾秀飞：《制度优势转为治理效能：中国生态治理中的政治势能研究——以“河长制”政策为案例》，《中共福建省委党校（福建行政学院）学报》2020年第3期。
- 6[5]汪群、傅颖萍、钱慧丽：《基层河长胜任力模型构建的实证研究》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》2021年第3期。
- 7[6]高家军：《“河长制”可持续发展路径分析——基于史密斯政策执行模型的视角》，《海南大学学报（人文社会科学版）》2019年第3期。
- 8[7]沈坤荣、金刚：《中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究》，《中国社会科学》2018年第5期。
- 9[8]王洛忠、庞锐：《中国公共政策时空演进机理及扩散路径：以河长制的落地与变迁为例》，《中国行政管理》2018年第5期。
- 10[9]王亚华、陈相凝：《探寻更好的政策过程理论：基于中国水政策的比较研究》，《公共管理与政策评论》2020年第6期。
- 11[10]李汉卿：《行政发包制下河长制的解构及组织困境：以上海市为例》，《中国行政管理》2018年第11期。
- 12[11]曹新富、周建国：《河长制促进流域良治：何以可能与何以可为》，《江海学刊》2019年第6期。
- 13[12]胡春艳、周付军、周新章：《河长制何以成功——基于C县的个案观察》，《甘肃行政学院学报》2020年第3期。
- 14[13]倪星、黄佳圳：《工作打断、运动式治理与科层组织的应对策略》，《江汉论坛》2016年第5期。
- 15[1]张璋：《复合官僚制：中国政府治理的微观基础》，《公共管理与政策评论》2015年第4期。
- 16[2]刘圣中：《政党整合下的官僚制行政——当代中国公共行政的组织行为分析》，《公共管理学报》2005年第2期。
- 17[3]周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第10期。
- 18[4]荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社1998年版。
- 19[5]韩博天：《通过试验制定政策：中国独具特色的经验》，《当代中国史研究》2010年第3期。
- 20[6]周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。
- 21[7]陈家建、边慧敏、邓湘树：《科层结构与政策执行》，《社会学研究》2013年第6期。
- 22[8]艾云：《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例》，《社会》2011年第3期。
- 23[9]何艳玲、汪广龙：《不可退出的谈判：对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释》，《管理世界》2012年第12期。
- 24[10]渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

-
- 25[11]冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。
- 26[12]魏娜：《官僚制的精神与转型时期我国组织模式的塑造》，《中国人民大学学报》2002年第1期。
- 27[13]竺乾威：《现代官僚制的重构：中国干部制度改革的回顾与展望》，《江苏行政学院学报》2011年第6期。
- 28[14]March, J. G., Simon, H. A., *Organizations*, New York: John Wiley&Sons, 1958, p.118.
- 29[15]Bennis, W., "Organizational Developments and the Fate of Bureaucracy", *Industrial Management Review*, 1966, 7(2), pp. 41-55.
- 30[1]张康之、李圣鑫：《任务型组织及其研究的现实意义》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2007年第3期。
- 31[2]夏珑、曹丽媛：《任务型组织的生命周期及发展规律——以全国假日办为例》，《学术研究》2019年第5期。
- 32[3]张凤阳：《任务型组织的生存逻辑——以计划生育委员会为例》，《中国行政管理》2015年第1期。
- 33[4]谢秋山、陈世香：《弥补而非打破官僚制：国家治理现代化背景下的任务型组织再认识》，《甘肃行政学院学报》2018年第5期。
- 34[5]张舜禹：《不确定情境中地方政府绩效保持的任务型组织路径研究》，《中国行政管理》2021年第7期。
- 35[6]张康之、周雪梅：《常规组织与任务型组织的权力关系比较》，《东南学术》2007年第5期。
- 36[7]程丹：《任务型组织的对比优势及现实价值》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2006年第5期。
- 37[8]韩沐野：《传统科层制组织向平台型组织转型的演进路径研究——以海尔平台化变革为案例》，《中国人力资源开发》2017年第3期。
- 38[9]傅平：《从科层制到虚拟柔性组织——中国新闻传媒组织变革的新思路》，《社会科学》2005年第2期。
- 39[10]王凤彬：《科层组织中的异层级化趋向——基于宝钢集团公司管理体制的案例研究》，《管理世界》2009年第2期。
- 40[11][13]王佃利、史越：《跨域治理视角下的中国式流域治理》，《新视野》2013年第5期。
- 41[12]何笑：《我国水环境规制的结构冲突与协调研究》，《江西财经大学学报》2009年第3期。
- 42[1]任敏：《我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2008年第4期。
- 43[2]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》，《中国社会科学》2019年第4期。
- 44[1]《省委办公厅省政府办公厅印发〈关于在全省全面推行河长制的实施意见〉的通知》，苏办发[2017]18号。

45[1]张玉林：《承包制能否拯救中国的河流》，《环境保护》2009年第9期。

46[1]李汉卿：《行政发包制下河长制的解构及组织困境：以上海市为例》，《中国行政管理》2018年第11期。

47[2]李利文：《模糊性公共行政责任的清晰化运作——基于河长制、湖长制、街长制和院长制的分析》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2019年第1期。

48[1]张康之、周雪梅：《任务型组织的任务、目标及其实现途径》，《北京行政学院学报》2007年第2期。

49[2]张乾友：《变革社会中的服务型政府建设——任务型组织的途径》，《北京行政学院学报》2014年第1期。

50[3]张康之、李圣鑫：《组织分类以及任务型组织的研究》，《河南社会科学》2007年第1期。

51[1]熊烨、赵群：《制度创新扩散中的组织退耦：生成机理与类型比较——基于江苏省两个地级市河长制实践的考察》，《甘肃行政学院学报》2020年第5期。

52[2]李圣鑫：《任务型组织：政府改革的新组织取向》，《宁夏社会科学》2006年第3期。

53[1]熊烨、赵群：《制度创新扩散中的组织退耦：生成机理与类型比较——基于江苏省两个地级市河长制实践的考察》，《甘肃行政学院学报》2020年第5期。

54[2]贝顿：《马克斯·韦伯与现代政治理论》，徐鸿宾译，久大文化股份有限公司1990年版，第66页。