

整合机制的权变模型：一个大部制改革的组织分析

——以广东省环境大部制改革为例

李文钊 蔡长昆*

【摘要】大部制改革作为我国行政管理体制改革的重要内容之一，随着实践的推进受到了越来越多的关注。但是，原有的对大部制的研究陷入了政治性和功能性的研究之中，对大部制的“职能整合”和“机构重组”的组织结构变革条件的研究非常欠缺。论文在组织结构理论的基础上提出“整合机制的权变模型”，来解释大部制改革过程中“职能整合”和“机构重组”的条件，并以广东省的环保大部制改革对其进行论证。其中，组织结构变革与整合机制的选择有关，整合机制本身是多样性的，不同的整合机制是与组织的任务环境和原有组织单元之间的相互依赖的属性有关。组织结构变革成功的可能性是与任务环境、相互依赖的属性以及整合机制三个变量的相互契合为条件的。所以，进一步的大部制改革需要在根本上对任务环境进行战略重构，对组织职能进行横向和纵向的再建构，实现协调成本的最小化。

【关键词】大部制 职能整合 机构重组 整合机制 权变模型

【中图分类号】D035.1

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2014)02-0097-22

* 李文钊，中国人民大学公共管理学院，副教授；蔡长昆，中国人民大学公共管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。中国人民大学公共管理学院院长董克用教授、公共政策研究院执行副院长毛寿龙教授对本文初稿进行了评议，环保部政研中心环境法规与体改室副主任殷培红，北京科技大学讲师杨志云博士、中国人民大学博士研究生骆苗和倪咸林对本文调研和访谈做出了贡献。两位匿名评审人对本文进行了非常有深度的学术评论，我们从中获取了很多学术营养，并进行了修改与完善，他们的很多批评性意见和学术洞见，由于篇幅和理论视角的原因，有待在未来的研究中进一步深化。在此一并感谢。

基金项目：2012年国家环境保护公益行业专项“生态系统管理方式下的环境管理体制深化改革研究”（201209054）；中国人民大学公共管理学院国家“985工程优势学科创新平台项目”。

一、导论

2008年，党的十七届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》（下文简称《意见》），《意见》明确指出：“探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制”。根据中央文件精神，大部制包含两重含义：首先，整合职能相近的部门，由一个部门统一管理，实现组织层面的大部门体制；其次，不能做到由一个部门管理的，要明确主次责任，由一个部门牵头，建立良好的跨部门协调机制，实现机制层面的大部门体制。

随着大部制改革成为行政管理体制改革新的着力点，学界开始对大部制展开了多样化的研究。总的来看，学界对大部制改革的研究主要表现为两个特点：功能性和政治性^①。“功能性”体现为将大部制改革视为根除我国行政体制弊端，实现我国行政体制改革的灵丹妙药（石亚军、施正文，2008；李军鹏，2008）；“政治性”体现为将大部制改革视为实现“小政府”和“民主治理”的机会，在改革思路强调政府职能分割和权力共享（李汉卿，2009；张创新、崔雪峰，2008；李院林、陈国权，2009）。功能性和政治性的研究给大部制改革以太大的期望，也对一项制度变革赋予了太多重担，反而遮蔽了真正的学术思考和经验研究。并且，功能性研究导出的“自上而下”的大部制结构在根本上也面临来自政策执行研究结论的挑战：“新利维坦”导致的往往是在执行方面的全面失败（Glennerster et al., 1991）。

不仅如此，学界对大部制改革的研究还面临着研究理论的缺乏以及研究的非经验性困境，这也是大部制研究的功能性和政治性带来的后果之一。对于大部制的理论基础，有学者利用韦伯的经典官僚制理论（竺乾威，2008），而更多的学者则以“整体性政府”（The Whole-of-Government）理论为大部制改革提供支撑（周志忍，2008a；王佃利、吕俊平，2010；李荣娟、田仕兵，2011）。

^① 有关大部制更完整的综述，可以参见本文作者之一蔡长昆（2012）的述评。

官僚制理论强调行政管理体制的理性、结构的正式化以及层级化的控制体系^①；而整体政府理论则更多的强调整合性、扁平化和网络化的治理模式，强调去除等级性的僵化体系和由此造成的尾大不掉^②，二者在理念上是相背离的，这既表明我国大部制改革研究缺乏理论基础，也造成了我国大部制改革研究缺乏经验和理论积累。

功能性和政治性，以及理论和经验研究的缺乏，也导致学界对大部制的缺陷缺乏深入思考^③，特别没有将大部制的缺陷嵌入这些研究的理论逻辑之内，也没有对不同大部制实践进行系统性比较研究。同时，学界对大部制改革的逻辑、细节和改革的过程亦缺乏研究^④，而任何一项改革的成功都依赖于对改革的过程和细节，以及对改革的理论逻辑的探索。例如，职能整合和机构重组是政府机构改革的基础（南开大学周恩来政府管理学院课题组，2008），但对于职能整合的条件、职能的属性以及既有的政府机构设置怎样影响改革的过程等问题却并没有深入的研究。

西蒙（Simon，1997）批判古典行政理论的缺陷时认为，古典行政理论所概括的各种原则只不过是“行政谚语”，并且其中不同原则之间的要求往往相互冲突。中国学者对大部制改革的研究在两方面契合了西蒙对古典行政理论的批评：第一，中国大部制改革的研究具有功能性特点，这些研究的结论正是一系列“原则清单”，忽视了不同原则之间的冲突以及由此可能产生的成本，并且中国大部制研究的理论基础也是冲突的，以冲突的理论基础得出的原则往往是冲突的。第二，中国大部制改革研究的政治性特点赋予了大部制太多的价值性考量，

① 这主要体现在古典行政理论中，其中以韦伯的描述最为经典，可参见韦伯（Webber，1947:67-69）的论述。有关古典行政理论的综述，可参见汤姆金斯（Tompkins，2010:chap. 4, 5, 6）的论述。

② 有关整体性政府和整体性治理，可参见克里斯坦森（Christensen & Lægreid，2007）、佩里（Perri 6，2002:5-6）、周志忍（2008a）的讨论。

③ 虽然也有例外，如施雪华和孙发锋（2008）对大部制改革优缺点的洞察，但这种洞察并没有整合到有关大部制研究的理论逻辑之中。

④ 随着改革的推进，有关大部制改革的经验细节研究也越来越多，例如黄冬娅和陈川懋（2012）对顺德大部制改革的研究。虽然有一定进展，经验研究与理论之间的分隔仍然是当下有关大部制改革研究的重大短板。

忽视了大部制改革的基本逻辑，这有损于对大部制改革进行扎实的经验讨论^①。

周志忍（2008b）在研究英国的大部制改革之后界定了两种大部制：一是政府部门设置的一种客观状态，其特点是部门数量少，各个部门的职责范围比较大；二是机构重组和整合的过程，其标志是同级别部门的归并。前者具有原发性，如美国和加拿大；后者具有过程性，如俄罗斯和中国，甚至包括澳大利亚和英国等国家。这意味着，进一步的研究应该摒弃对客观状态的描述——那种功能性的和政治性的研究，而应该寻找新的理论基础，将注意力集中在经验研究之上——这恰恰是西蒙破除“行政谚语”的表现，而是在具体的理论指导下，对职能整合和机构重组的具体条件和过程进行深入而细致的经验研究。

既然“大部制”的核心是职能整合和机构重组，所以进一步的研究应该着力探讨在中国大部制改革的过程中，影响职能整合和机构重组的变量。具体而言，对于大部制改革需要回答的核心问题包括：在什么条件下，哪些职能被整合以及被重组？实现职能整合和重组的机制有哪些？机制被选择的原因是什么？（核心问题之间逻辑关系见图1）

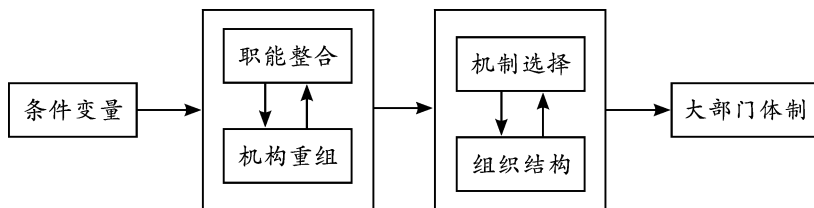


图1 大部门体制的核心问题

资料来源：作者自制。

^① 这并不完全等同于行政学研究中的“价值”和“事实”的争论，虽然两者具有相似性。有关西蒙的“事实”与“价值”的讨论，可以参见西蒙（Simon，1997：56）。但这里主要说明的是，对于一项行政体制改革来说，摒弃纯粹政治价值的考虑——如权力分享或民主治理——有利于看清这一制度改革本身的逻辑。

我们将利用组织结构变革理论来分析这些问题，将组织结构变革的核心视为组织结构的整合以及有效协调机制的构建^①（Barnard，1968）。接下来内容安排如下：以组织结构理论为基础，提出一个“整合机制的权变模型”；以广东省环保大部制改革的经验，对“整合机制的权变模型”的内在机理进行解释；最后对中国大部制改革可能的路径选择进行了分析，并提出了具体的改革建议。

在对广东省环保大部制改革的经验研究中，本文采用了多案例比较研究方法，即根据理论模型的分类逻辑有针对性地选择三个不同层级和类型的环保大部制改革的典型个案进行比较研究。对于案例研究，本文主要采用了实地观察、深度访谈、焦点群体、文本分析、文献分析等定性分析方法。2012年7月16日至19日，课题组一行8人先后对广东省环保厅、深圳市、东莞市、佛山市、顺德区、顺德区容桂街道办事处等广东省各层级政府开展的环保大部制改革创新进行实地调研，在调研过程中，课题组成员通过实地参观政府机构的运行，考察企业环保设施的运转情况，对相关负责人就环保大部制改革的前因后果、运行过程和存在问题进行深度访谈，以及组织政府官员、企业代表和公民就环保大部制改革的成效和影响进行讨论，以真实获取他们对环保大部制改革的看法和态度，从而为案例研究获取第一手资料。此外，我们还通过阅读相关学者对广东大部制改革、顺德大部制改革、广东环保大部制改革的研究文献，以及对环保大部制改革的“三定方案”进行文本分析，了解环保大部制改革的背景以及环保大部制改革的设计逻辑，从而为案例研究获取第二手资料。

二、整合机制的权变模型

本文的分析是建立在巴纳德（Barnard，1968）的组织理论基础之上的，他

① “协调”（coordination）以及“整合”（integration）这两个概念在组织理论背景下是具有内在的一致性的。例如，查尔德（Child，2004:95）对整合的定义为，“整合是不同但却是互补的、可以聚在一起创造价值的活动之间达到充分协调的一种状态”，其“意味着组织中不同角色或单元之间的协调、凝聚与协同”。所以，本文中，组织整合和有效协调这两个概念是一致的，可互换的。当然，从机制层面看，协调机制和整合机制是有差异的，这一点在下文还会有进一步说明。

将组织视为一个实现协作的协调系统，其关键在于有效协调的实现。西蒙、马奇和赛特延续了巴纳德的讨论。首先，他们强调组织内部结构的协调机制本质，认为组织结构在本质上是实现信息沟通和信息流动的系统（Simon，1997；March & Simon，1958）；其次，由于决策信息是由组织环境传递的，所以组织环境对于组织结构具有重要影响（March & Simon，1958）。后续有关“环境－结构”关系研究的核心就是讨论组织环境的复杂性和不确定性对组织结构的属性和正式化程度产生的影响也正是对这一思路的延续（March & Simon，1958；Burns & Stalker，1961；Lawrence & Lorsch，1967）。基于此，要分析组织结构变革，首先需要对组织结构变革的核心机制，即整合机制进行分析；其次需要对影响整合机制的因素进行分析。

（一）整合机制：多样性与选择

整合机制可能涉及组织结构的调整，而协调机制往往与流程有关，而与组织结构无关。可见，整合机制是一个涵盖范围更大的概念，不仅包括所有的协调机制，还包括组织结构要素。所以，整合机制主要由两部分组成：协调机制以及组织结构。

在协调机制方面，马奇和西蒙（March & Simon，1958）主要论述了三种协调方式——规则、计划和相互调整，范·德·范等（Van de Van et al.，1976）按照马奇和西蒙的分类进一步将协调机制分为三种：非人性化的（impersonal）、个人性的（personal）以及团队的（group）。除了协调机制，还有结构化整合手段，即汤普森（Thompson，1967）所界定的部门化和等级制，明茨伯格（Mintzberg，1979）则在此基础上划分了六种不同的协调机制。总结这些观点，可将组织整合机制划分为两种：层级的以及规则的——这也是官僚制的最核心特征（Webber，1947）。相应地，可以按照等级化程度和正式化程度划分不同类型的整合机制。如图2所示，在正式化程度和等级化程度的二维矩阵中可以涵盖所有的整合机制，每一种整合机制都是这两个要素的特有组合状态。

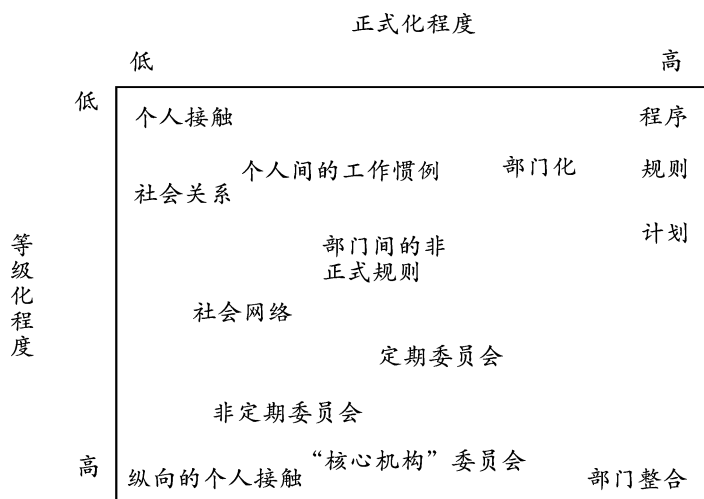


图2 整合机制的类型学

资料来源：作者自制。

低等级化和低正式化的整合机制主要包括个人之互动、社会和网络，以及以互动为基础达成的非正式的惯例和规则。而委员会则是高等级化低正式化整合机制的典型代表，当然，委员会内部可以在两个维度上进一步划分。低等级化高正式化的整合机制主要包括两种：一是根据工作流程所建构的工作程序、计划和规则；二是在原有结构基础上将某些职能撤出，重新整合为一个部门，即部门化整合模式。最后是最不常见的高等级化高正式化的整合机制，即部门整合，其表现为将两个或多个单位整合进一个部门。一般来说，随着正式化程度和等级化程度上升，高层次整合机制一般都包含较低层次的整合机制。所以，以个人关系为基础的整合机制是最基本的——虽然人们往往忽视它；而部门整合作为最高层整合机制，往往包含其他所有整合机制的要素。

既然组织结构变革的核心要素就是整合机制重新选择的过程，那么，要解释整合机制的选择，就需要对影响组织结构的变量进行深入分析。对于组织结构研究的重要努力来自于汤普森（Thompson, 1967），在综合了伍德沃德（Woodward, 1958）以及贝茨等学者的研究之后，他将决定组织结构的因素划分为技术变量和任务环境变量（Thompson & Bates, 1957）。

汤普森模型对时间的忽视和对冲突的忽视一样严重^①，这也与汤普森的视角有关：他强调整合而不是冲突，并且相信冲突只不过是相互依赖的内在属性而已。但这种忽视可以从西蒙、马奇和赛特传统中得到弥补：马奇和西蒙（March & Simon, 1958）对组织内冲突的研究，以及赛特和马奇（Cyert & March, 1963）对组织各部分之间目标冲突对组织结构可能带来的影响，都说明冲突对组织结构具有的作用。同时，威廉姆森（Williamson, 1985）沿袭西蒙对信息和决策系统的强调，依赖于信息专用性这一假定^②，组织各部分之间的利益不一致和信息专用性使得内部信息需要有控制且有选择性地流通，这需要建构新的协调机制——这也就意味着组织结构的重新设计。所以，组织结构往往依赖于组织各个部分之间的利益一致程度，利益一致程度越高，协调成本往往越低，对特定协调机制的需求往往越少，对组织结构的创新需求也就更低。

综上所述，给定原有组织的组织结构，组织结构变革依赖于如下变量：
①任务环境的属性（复杂性和不确定性）；②组织各组成部分之间相互依赖的程度和范围；③以及利益一致性程度，这与组织的本质有关——实现有效的协调（图3）。

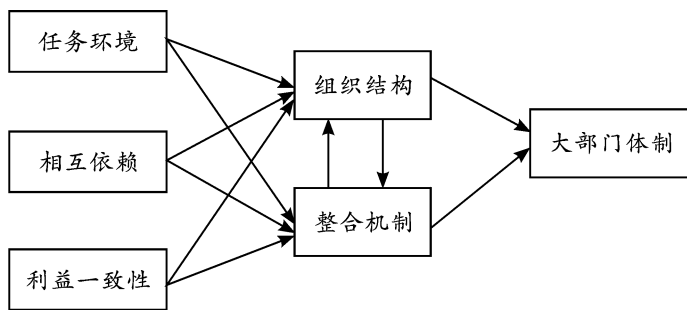


图3 组织结构变革的选择逻辑

资料来源：作者自制。

① 当然，他是注意到这个问题的，他认为组织各部分之间的冲突往往与相互依赖的属性是正相关的，但可能忽略了更加复杂的事实（Thompson, 1967）。

② 这一假定与上述的“组织资本”是相关的，因为专用的人力资本恰恰是因为与特定组织的相互适应才得以存在（Williamson, 1985:chap. 10）。

（二）权变因素与整合机制的选择

图4建构了一个分析组织结构变革的分析框架，这一框架主要包括两个变量：任务环境的属性、任务环境与原有组织结构之间互动造成的相互依赖的属性，二者共同影响了整合机制的选择。同时，这一框架也是制度性的，原有组织结构形塑了相互依赖的属性，使组织结构的变革具有了历史性。

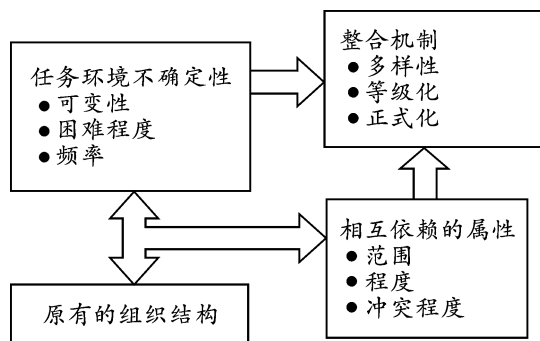


图4 任务环境、相互依赖以及整合机制的选择

资料来源：作者自制。

给定有效协调的需要，组织结构变革往往采取等级化程度和正式化程度更低的整合机制；或者说，有效协调的需求等级越高，组织结构变革的正式化和等级化才是理性的。按照上述条件，组织各个部分之间相互依赖的属性和相应整合机制的选择之间的关系可以界定为：①任务环境的不确定性越高，决策的困难程度越高，决策的风险越高，所以越需要等级化的整合机制；但任务环境的可变性以及频率的高度不确定意味着正式化的整合机制无法吸纳复杂的不确定性，所以越需要非正式的整合机制（Simon，1997；March & Simon，1958；Williamson，1985）。②组织各部分之间相互依赖的程度越高，单一的正式化整合机制由于只能解决相对简单的汇集型和贯序型等程度较低的相互依赖关系，而无法有效解决互惠型或更程度的相互依赖关系，所以越需要部门化的深度整合实现结构变革（Thompson，1967）。③进一步，如果相互依赖的范围越广，意味着两个部分的几乎所有的要素——包括人员、资金、流程、文化等都卷入

到了高程度的相互依赖之中，这加大了部门整合的可能性。^④在给定任务环境的不确定性和相互依赖的复杂性之后，随着部门之间相互冲突的水平越高，单一的平等的协调机制很难有效应对这些冲突，此时，等级化可以对冲突解决进行纵向专业化（Simon，1997；March & Simon，1958；Bouding，1964；Williamson，1985），所以越需要等级化的整合机制。

按照这一框架，可以建立不同整合机制被选择的有效性条件^①。规则和计划机制在相互依赖的范围较小、相互依赖的程度较低、利益不一致程度较低、相互依赖的不确定性较低的情形下更有可能被选择以节约协调成本。部门化机制在组织相应部分相互依赖的程度较高、范围较小、利益不一致程度较低、不确定性较高的条件下更有可能有效运转。正式等级化机制意味着结构整合，由于其自身的高协调成本，所以其以高程度的相互依赖、大范围的相互依赖以及高利益冲突为条件。等级化的非正式整合机制在相互依赖的程度和范围较大，利益不一致程度较高——但一般低于正式等级化机制所需要的程度，以及高不确定性条件下更有可能被选择。最后，非等级化的非正式协调机制主要是应对组成部分利益一致，且相互依赖的范围和程度比较低，且相互依赖不确定性程度较低的情形。

表 1 充分整合的条件

	范围	程度	冲突	不确定性
低等级化、低正式化	小	低	小	小
低等级化、高正式化	中	高	小	低
高等级化、低正式化	中	中	中	高
高等级化、高正式化	大	高	大	中

资料来源：作者自制。

^① 如果将每一个条件视为三分变量，那么四个条件的组合所对应的整合机制的数量会让讨论无法有效进行，所以，本文主要根据特定的协调机制来探讨相应的条件组合，这是对决定组织结构条件复杂性的让步。这也说明组织环境的复杂性本身对组织结构的重要性，以及组织在应对这种复杂性的乏力。

（三）充分整合与大部制改革：新的基础

这些不同的机制选择对于大部制的有效运作意味着什么呢？按照整合机制的权变模型，这一问题可以得到澄清，由此可以得出如下命题：

命题1：政府实现机构整合的机制是多样的，“大部制”只是实现政府职能整合的一种方式（且可能是最不重要的方式）；对于政府职能整合来说，整合机制越多样化，实现充分整合的可能性越高。

命题2：机构整合机制的选择与任务环境的不确定性、相互依赖的属性以及部门冲突的程度高度相关；三个变量与机构整合机制越“契合”，特定整合机制选择所引发的组织结构变革成功的可能性越大。其中：

命题2.1：随着不确定性的上升，等级化和非正式化的协调机制被选择的可能性越高；

命题2.2：随着相互依赖程度和范围的上升，采用部门化协调机制的可能性越高；

命题2.3：给定相互依赖的程度和任务环境不确定性程度，随着原有部门之间冲突程度的上升，采用等级化整合机制的可能性越大；

命题2.4：任务环境、相互依赖的属性以及协调机制之间的“契合”程度越高，组织结构变革成功的可能性更高。

命题3：任务环境是可以战略地界定的，任务环境的界定越清晰，且满足命题1和命题2的条件下，以任务环境清晰化为基础的组织结构变革成功的可能性越大。

接下来，本文将利用广东环保大部制改革的经验对这些问题进行分析。利用广东省环保大部制改革的经验，本文主要将集中分析如下几个问题：广东省环保大部制改革的历史路径说明了什么问题？广东省不同地区采用了差异化改革策略，这些策略的制度绩效是否有差异？如果有，决定这种制度绩效差异的原因是什么？最后，在比较分析了广东环保大部制改革的历史经验和地方经验之后，本文将对行政管理体制改革（或不恰当地称为“大部制”改革）的路径

和条件进行总结。

之所以选择环保大部制，是因为：①环境问题相对来说是个比较“新”的问题，所以其改革过程相比其他部门而言更有可能少受“路径依赖”的制约；②在我国环境管理体制饱受批判的同时，各个地方都在进行环境管理体制创新，这提供了一个更为鲜活的“社会实验”窗口，有利于得出有效的理论^①；③环境问题本身的复杂性也可以扩展该框架的解释力边界；④只关注于广东省环境管理体制改革的，将最大限度规避背景性条件（如经济发展水平、社会结构）以及政策领域之间的差异带来的对比较结果之效度的损害。

三、环保大部制：一个比较分析

（一）广东省的持续改革

1. 部门化：环境监察局的成立

在新一轮的改革中，广东省最先进行的是执法改革。2006年，省编办印发了《广东省环境保护综合行政执法方案》，将原分散在机关（监督处、核管处）、事业单位（环境监察总队、东江监理所、辐射中心、废物中心）的监督执法职能统一起来，成立了环境监察局，严格实行“两个相对分开”，即将制定政策、审查审批等职能与监督检查、行政处罚、行政强制等职能相对分开，实现监督检查、行政处罚职能与技术检验职能相对分开。环境保护综合行政执法机构的设立，明确了执法主体和执法地位，整合了环保系统内部实施的监督检查、行政处罚、行政强制等行政执法职能，理顺了广东省环境保护综合行政执法的内部关系。至此，环境监督职能得到了统一和强化。

^① 由于社会科学往往无法具备“实验室”中对变量进行严格控制的条件，所以，“社会实验”作为一种替代性的策略往往是一种确保所获得的理论规律的有效性的替代性选择。环境管理体制的地方创新往往可以在确保其它背景性条件相似的情形下，使“管理制度”成为自变量，讨论不同制度的制度绩效，可以近似地获得“社会实验”的效果。有关的讨论，可参见：坎贝尔（Campbell，1979）。

2. 部门整合：环境保护厅的成立

2009年广东省机构改革将环保厅作为全省改革的试点部门，以机构改革推动转变职能，理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的环境管理体制。2009年机构改革之后，环保厅内设机构14个，分别为：办公室（与机关党委办公室合署）、规划财务处、政策法规处、环境监测与科技标准处、污染物排放总量控制处、环境影响评价管理处、水环境管理处（省珠江综合整治工作联席会议办公室）、大气环境与废物管理处、生态与农村环境保护处、核应急管理处、辐射环境管理处、宣传教育与交流合作处、人事处和环境监察局。

3. 下放执行权，培育基层和社团

早在2000年机构改革之时，原环保局便与社团脱钩，不再作为环保社团的主管部门，而改为业务指导部门。2009年改革进一步明确将环境标志认证、资质认证、草拟行业标准、行规行约规定、行业评比、业务咨询、等级评定、公信证明、行业领域学术和科技成果评审等工作交给社会组织。为有效配合简政放权、大部制改革、发展社会组织等一系列改革，2012年开始，广东省大力推进转变政府职能、深化行政审批制度的改革。其主要目的是简政放权，进一步减少行政审批、下放省级部门执行权到基层、培育社会组织参与社会管理，着力构建一个“小政府、强政府、大社会、好社会”。在前2轮审批制度改革后，环保厅仅剩下13项行政许可和4项非行政许可的行政审批。此轮审批制度改革（第4轮），环保厅有9项不再保留，其中取消3项，下放4项、转移2项。剩下8项也不是全部保留，其中19个子项内容下放到市、县部门，环保厅只保留那些涉及到环境安全、重大环境隐患、需省级部门协调的职责。在审批制度改革之后还将推进日常管理职能的改革。在环保厅细化成300多项的日常管理职能中，有相当部分也是通过取消、下放、转移、购买服务等形式下放执行权。至此以后，环保厅执行职能被最大限度下放到基层，省级部门的主要精力则用于宏观调控、综合协调、监督执法。

（二）地方环保的部门整合：顺德区环境运输和城市管理局的案例

2009年，佛山市顺德区根据《中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公

厅印发《关于深圳等地深化行政管理体制改革先行先试的意见》的通知》要求，率先加大推行大部门体制力度，创新运行机制。佛山市顺德区环境运输和城市管理局是广东省在区一级层面推动环保大部门体制改革的尝试。根据2010年下发的《佛山市顺德区环境运输和城市管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》，将“由原区环境保护局承担的环境保护职责，原区交通局（港航管理局）承担的交通运输、港口行政、地方公路路政职责，原区城市管理行政执法局承担的城市管理领域相对集中行政处罚权及市容环境管理职责，原区建设局承担的公用事业管理职责，以及原水利局承担的水行政执法职责，整合组建区环境运输和城市管理局”。在这一大部门体制下，内设10个部门：办公室、政策法规科、环境评价科、环境监督科、城市管理科、市政公用科（区固体废物管理中心）、运输管理科、港航水政科（区港航管理局）、安全应急管理科（区交通战备办公室）、监察室。与此同时，顺德区还在各街道层面设立环境运输和城市管理分局，为区环境运输和城市管理局的派出机构，依区局授权代表区局在各镇（街道）区域范围内具体行使职权。

2012年，顺德区环境运输和城市管理局试图进一步按照“决策、执行、监督”相互分离、相互协调的改革目的，重新设置适合大部门体制的内设机构组织模式和运行机制。其中内设机构由如下16个部门组成：办公室、决策事务科、法制科、应急及公共关系科（交通战略办公室）、审批服务科、污染总量控制科、污染源监察科（区固体废物管理中心）、生态保护科、城市管理科、市政公用科、公交客运科、交通运输科、监察室、水上执法大队、执法机动大队、执法监察大队。到目前为止，环境运输与城市管理局共拥有800名在编人员。

这次改革的一个重要举措是将大量一般性的环保审批、监督和执法业务下放给各镇街分局行使，实现属地化管理。如顺德区环境运输和城市管理局容桂分局实行双重管理体制，以街道领导为主。日常管理、人事任免和绩效考核由街道负责，是街道办事处主管环境保护、交通运输、港口行政、市政公用事业、市容环境、水政执法，并相对集中行使城市管理行政处罚权的工作部门。顺德区容桂街道办在街道层面实施环境大部制改革之后，方便了群众和企业，对企业监管力度也比以前加强，办事效率有所提升。

（三）委员会制：深圳市人居环境委员会的改革试点

2009年，深圳市根据《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、《深圳市综合配套改革总体方案》制定了政府机构改革路线，实行大部制改革是本次机构改革的重点之一，政府机构数量从46个减少到31个，经逐一梳理，31个政府工作部门及相关部门共取消、调整、转移284项职责和行政审批事项。其中，成立“人居环境委员会”，强调“大环保”概念是这一大部门体制改革的重要组成部分之一。根据“三定方案”，人居环境委员会的设计逻辑通过归口联系和职位兼任来解决“大环保”的协调问题，从而将政府部门间协调转化为部门内协调。在归口联系方面，深圳人居环境委对口联系深圳市住房和建设局、水务局和气象局，归口联系局“一把手”在人居环境委兼任副主任。依照归口联系事权划分原则，由人居环境委归口联系的各局工作中涉及政策、规划、标准等重大决策制定及重要工作部署，须经人居环境委审核同意，并定期向委员会报告工作，接受指导、监督（图5）。人居环境委统筹人居环境政策、规划和重大问题，并加强负责统筹环境治理、水污染防治、生态保护、建筑节能、污染减排和环境监管等工作。

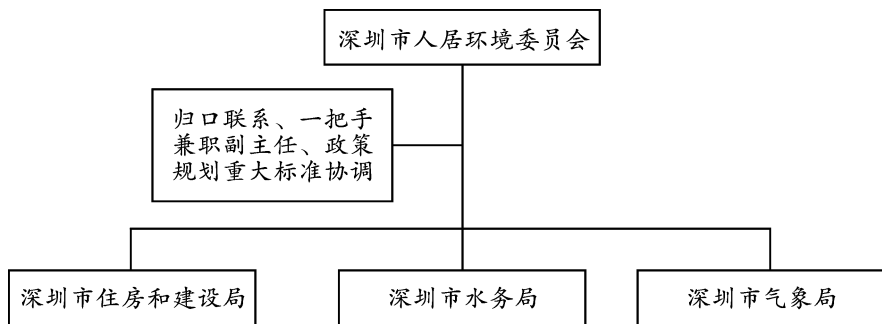


图5 深圳市人居环境委大部门改革逻辑

资料来源：作者自制。

虽然深圳市人居环境委的设计逻辑是清晰的，但是在实际运行过程中，归口联系的管理制度名存实亡，议事规则难以出台，整个组织机构和运行机制仍

然没有按照“大部制”逻辑运行，没有实现环境大部门体制改革的初衷。

“人居环境委员会的组建，内部进行了整合划分，名称作了改变，但外部我感觉没有什么变化。实话说，最大的变化就是名称变了，编制增加了，机构从7个变成了10个。”^①

“以决策为例，我们委的一些委员，不是他们局的委员，他们也不让我们参与决策。我们的会议必须邀请他们参加，否则达不到党组会三分之二的数量规定。议事规则出不来，市里面也没有牵头解决这个问题。改革作为一种尝试，在地方层面实际上暂缓实施了。”^②

结果，人居环境委员会与住房和城乡建设局、水务局、气象局以及国土规划局等部门协调仍然比较困难，目前没有实现加强人居环境规划、建设统筹的目标，也无法有效发挥人居环境规划、政策标准对国土、农业、林业、海洋等部门的导向作用。

（四）任务环境与环保机构变革：小结

通过对广东省环保大部制改革经验的分析，可以说明，广东省环境保护大部制改革的过程最重要的内驱动力来自于对环境问题本身的认识逐渐深化。正是因为环境问题本身的高度相互依赖性和复杂性，决定了广东省环保体制组织结构变革。但与此同时，广东省环保大部制改革的历程以及地方经验也说明了，原有制度结构的机构设置对后来组织结构变革的选择施加了约束。任务环境与原有的组织结构之间的互动，决定了组织结构变革过程中相互依赖的属性，进而决定了组织结构变革的路径选择。

虽然面对相对同质的环境问题，不同层级的政府以及不同地方政府采用了不同的手段来应对环境问题复杂的相互依赖。如图6所示，无论是地方还是广东省，在应对环境问题时采用的方式也是多样化的。如果将这些机制放到“等

① 2012年7月18日，深圳市人居环境委员会A官员座谈发言。

② 2012年7月18日，深圳市人居环境委员会B官员座谈发言。

级化－正式化”协调机制矩阵中，可以发现，不同的机构改革都采用了特定的协调机制的组合，这也说明了前文对组织协调机制类型化的合理性。图 6 同样也说明了，即便是相同的改革，其内容和机制组合也可能是不同的。例如，虽然同为部门整合的改革，环监局由于“凭空出现”，所以具有“低权威结构”的特点；顺德运输与城市管理局在正式化上略输一筹，但相对于原有的组织机构来说，等级化却是体现得非常明显。这些都说明了命题 1 的合理性。

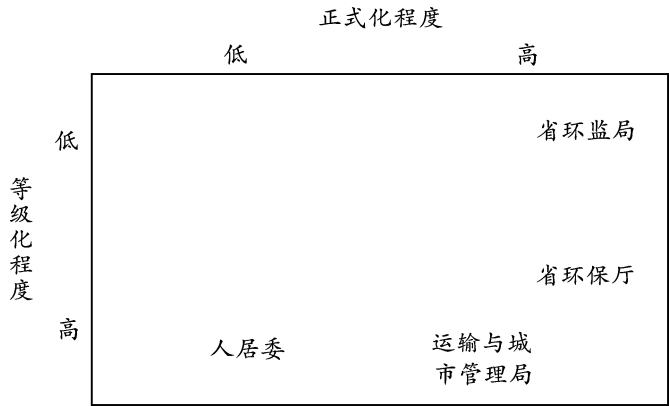


图 6 广东省环保机构改革的类型

资料来源：作者自制。

虽然不同的组织结构变革有本质的差异，但逻辑是类似的：任务环境和组织内部相互依赖的属性决定了特定组织结构变革的路径和方向。这个结论不仅在不同的组织结构类型的变革过程中是成立的——如环境监察局的成立与环保厅的成立（一种“部门化”的路径）是与其要应对的任务环境相关的；这一结论对于同为部门整合，但机制和内容不同的省环保厅和运输与城市管理局也是成立的：省环保厅是为了应对区域环境问题的协调和宏观决策，节省决策成本而出现的，这是由决策职能本身的属性决定的，因为其需要信息结构传递的分权；但是，地方环保部门化则是由于地方环境问题本身的高度相互依赖决定的，地方性知识的高度分散在公民、企业组织以及原有的环保机构之中，导致分散的整合无法达到有效协调分立资源的目标，进而需要地方层次的部门整合。这进一步说明了命题 2 的合理性。

同时,广东省的整体改革、不同地区之间改革的路径差异以及相对绩效的差异进一步说明了前文提出的三个命题。首先,广东省改革过程的多样性以及地区改革路径的多样性在一定程度上保证了广东省改革持续推进的可能性,也确保了改革成效,说明了整合机制选择的多样性本身就是制度绩效的条件,这进一步说明了命题1的合理性。其次,顺德和深圳改革的制度绩效差异说明,只有在任务环境、相互依赖以及整合机制选择方面具有契合性的条件下,改革的制度绩效才是可以确保的。这说明了“契合性”的重要性,说明了命题2的合理性。再次,广东省持续改革的过程也是以任务环境的持续重构为基础的,这进一步说明任务环境的重构对于改革的持续推进以及制度绩效的改善是非常重要的,这说明了命题3的合理性。

总之,一方面,这证明了本文所提的“整合机制的权变模型”的合理性,即并不存在最优的整合机制选择;另一方面,“整合机制的权变模型”也说明了,不同的整合机制有其制度有效性条件。面对复杂的相互依赖往往需要更为正式的、等级化的整合机制,从而实现“有效协调”,而面对程度不深的相互依赖、低冲突的相互依赖以及低频率的相互依赖,利用人际关系实现沟通可能是更为现实的选择,其协调成本更低。所以,任务环境的属性与原有的组织结构、现有的组织职能之间是高度相关的,原有的组织结构之间的关系决定了在任务环境改变之后组织内各部分相互依赖的分布状态。组织结构的调整正是在这一相互依赖的分布结构之下进行的,其原则就是协调机制与任务环境属性之间的契合,从而在最小化协调成本的条件下实现组织结构的重构。如是,大部制的核心问题就不再是“机构重组”,部门整合也不再被视为一个“合并同类项”的过程,它是在政府职能的基础上,利用组织结构变革工具,选择最有效的整合机制实现组织协调成本最小化,从而实现组织结构的重塑。所以,机构重组仅仅是大部制改革的表现。相反,那些在原有的组织结构内部逐渐建构的,以维系组织活力,适应任务环境,协调组织任务和个人行为的机制安排(正式的或非正式的,长期的或短期的),成为大部制改革的核心内容,也是组织结构改革成功的最重要因素。

四、结论和讨论

一轮的大部制改革已经结束，各地也进行了很多与大部制改革有关的改革实践，但总体来看，其所采取的路径以及所取得的效果等都没有得到进一步的透彻研究，这也直接导致了对于新一轮的改革其理论基础的缺乏。原有的对大部制的研究强调大部制本身的优势、大部制的“大势所趋”以及大部制可能为我国带来的政治机会，却对大部制改革的逻辑和机制缺乏透彻的说明，这本身也是造成当下对大部制的认识以及进一步改革的路径缺乏系统性反思的原因。本文则从另一个角度反思大部制改革，将大部制改革的核心视为职能整合和机构重组的内在机制，特别是要达到有效整合所需要的整合机制的选择之上，在对组织结构理论进行梳理的基础上构建了“整合机制的权变模型”，以此为基础对我国地方大部制改革的经验进行了分析，这些分析进一步说明了这一框架的稳健性。

这些分析的最重要的启示是，组织结构变革的核心不是对组织结构的单方面适应，而是一个探索多样化整合机制安排如何与相应的任务环境相匹配的过程。这在提醒学者，对这一问题的本质的研究不能陷入“功能性”的迷思，而应该将焦点放到具体的改革经验细节中。正如前文所述，原有的大部制改革分析要么是“韦伯式的”，要么是“治理”式的，但这两种路径却是相互冲突的。但通过本文的分析可以发现，两种貌似分离的理论路径其实具有内生的合理性：组织结构变革往往与组织所要处理的事务——即任务环境——有关。一方面，从来就没有真正的“新组织形式”：“新组织形式仅仅是传统组织形式的补充而不是替代”（Pettigrew & Fenton, 2000; Pettigrew et al., 2003; Pettigrew & Whittington, 2000）；另一方面，在对“新组织形式”的鼓吹中往往带有对官僚制组织的批判，但这种批判本身就可能是非经验性的。比格里和罗伯特（Bigley & Roberts, 2001）在对消防机构的分析中就发现，官僚机构会根据任务环境使自身更灵活，这促使我们重新思考查尔德（Child, 2004:62）的警告，“……应该记住，在合适的环境中，传统组织形式是很可能做出持续性贡献的，我们不应该对新组织

形式的兴奋与夸大其词带得太远，以至于认为传统组织形式再也没有作用了”。可见，扁平化的管理结构与“韦伯式”的管理结构并不冲突，只不过在应对不同的事务时具有相对绩效而已；问题的关键不是在两种路径之间寻找“最优”解——或者说“万能药”；相反，需要寻找的是，每一种协调机制的相对有效的制度条件和技术条件。本文就代表了这样的一种努力：将影响组织结构的权变因素、这些因素与整合机制的契合程度以及组织绩效联系起来，探索大部制改革成功所需要的条件。总的来看，普遍的经验是：复杂的协调机制应对简单的协调问题往往把事情搞乱，简单的协调机制应对复杂的协调问题往往力所难及。

当然，本文的分析也有局限性。从理论基础上来看，本文主要将组织结构-任务环境之间关系的理论纳入整体分析模型之内，虽然也涉及到新制度主义以及权力关系的变量，但总体来看，并没有将最新的组织理论研究成果，特别是有关“制度主义”的分析，纳入框架之内。在理论上，这可能是有缺陷的。同时，由于将“技术理性”作为分析的基础，本文在理论分析上可能有陷入“新功能主义”的风险。同时，在经验上，本文的分析仅仅是针对地方环境保护体制改革的有限经验得出的结论，变量的复杂性和案例的稀缺性导致在论证上存在一定的缺陷，所以其得出的结论还需要进一步的经验审视。未来对我国行政管理体制改革的研究至少可以在两个方面推进：第一，利用更加丰富的经验和数据，对整合机制的权变模型进行更加深入地经验探讨；第二，将最新的组织结构理论（特别是与“权力”有关的资源依赖理论以及以“制度”为基础的制度主义路径）的研究成果纳入整体的研究之中，可以进一步规避本文在讨论组织结构变革过程中对整体的权力结构和制度结构对组织结构变革过程的忽视，从而对多样的影响组织结构选择的要素进行综合，以形成更加全面的理解我国行政结构改革及其成功可能性的理论框架。

参考文献

蔡长昆(2012). 大部制改革研究述评. 天津行政学院学报, 8.

黄冬娅、陈川懋(2012). 地方大部制改革运行成效跟踪调查——来自广东省佛山市顺德区的经验. 公共行政评论, 6.

- 李军鹏(2008). 大部门体制的推进策略. 中国行政管理, 3.
- 李汉卿(2009). 试论我国大部制改革的政治进路. 四川行政学院学报, 6.
- 李荣娟、田仕兵(2011). 整体性治理视角下的大部制改革完善探析. 社会主义研究, 3.
- 李院林、陈国权(2009). 大部门体制改革的实质与突破. 中国行政管理, 1.
- 南开大学周恩来政府管理学院课题组(2008). 职能整合与机构重组：关于大部门体制改革的若干思考. 天津社会科学, 3.
- 施雪华、孙发锋(2008). 政府“大部制”面面观. 中国行政管理, 3.
- 石亚军、施正文(2008). 探索推行大部制改革的几点思考. 中国行政管理, 2.
- 王佃利、吕俊平(2010). 整体性政府与大部门体制：行政改革的理念辨析. 中国行政管理, 1.
- 张创新、崔雪峰(2008). 大部制改革与小政府模式辨析. 中国行政管理, 5.
- 周志忍(2008a). 整体政府与跨部门协同. 中国行政管理, 9.
- 周志忍(2008b). 大部制溯源：英国改革历程的观察与思考. 行政论坛, 2.
- 竺乾威(2008). “大部制”刍议. 中国行政管理, 3.
- Barnard, C. (1968). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bigley, G. A. & Roberts, K. H. (2001). The Incident Command System: High Reliability Organizing for Complex and Volatile Task Environments. *Academy of Management Journal*, 44(6): 1281 – 1299.
- Bouding, K. E. (1964). A Pure Theory of Conflict Applied to Organizations. In Fisk, G. Ed., *The Frontiers of Management Psychology*. New York: Harper & Row, Publishers, Incorporated.
- Burns, T. & Stalker, G. (1961). *The Management of Innovation*. Tavistock, London.
- Campbell, D. T. (1979). Assessing the Impact of Planned Social Change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1): 67 – 90.
- Christensen, Tom & Per Lægrend. (2007). The Whole – of – Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059 – 1066.
- Child, J. (2004). *Organization: Contemporary Principles and Practice*. Malden, MA: Blackwell Publishing Ltd.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1963). *A Behavior Theory of the Firm*. N. J.: Princeton University Press.
- Glennerster, H., Power, A. & Travers, T. (1991). A New Era for Social Policy: A New Enlightenment or a New Leviathan. *Journal of Social Policy*, 20(3): 389 – 414.
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1): 1 – 47.

◆ 论文

- March, J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1993). *Organizations* 2nd Ed. Cambridge: Wiley – Blackwell.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structure of Organizations*. N. J. : Princeton Hall.
- Perri6. (2002). *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Pettigrew, A. M. & Fenton, E. M. Eds. (2000). *The Innovating Organization*. London, Sage.
- Pettigrew, A. M. , Whittington, R. Melin, L. et al. Eds. (2003). *Innovation Forms of Organizing*. London: Sage.
- Pettigrew, A. M. , & Whittington, R. (2000). *The New Internal Network Organization: Process and Performance, Final Report to the Economic and Social Research Council*. Warwick Business School.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision – Making Process in Administrative Organizations*. 4th Ed. New York: The Free Press.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill.
- Tompkins, J. R. (2010). *Organization Theory and Public Management*. Belmont, CA: Thomson Learning.
- Webber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Woodward, J. (1958). *Management and Technology*. London: H. M. S. O.