

任务环境、大部制改革与 地方治理体系的反官僚制化

——对浙江省地方食品药品监管体制改革的考察

胡重明

【摘要】大部制是中国政府治理体系改革的一项重要选择。可现有研究对地方大部制改革中组织运行逻辑和任务环境对改革的影响缺乏深入研究。本研究以官僚制理论和中国官僚制组织研究成果为基础，提出任务环境与作为官僚制化的地方大部制改革间关系的分析框架，并以浙江地方食药监管大部制改革为案例加以论证³研究发现，政策模糊、制度缺失及组织任务的膨胀与冲突加剧了以压力型体制这一结构性因素为基础的任务环境的不确定性，使行政组织的官僚化与专业化产生张力。这突出呈现为一种反官僚制化现象，从而降低了改革有效性。除了完善统一权威的组织体系，走出困境的关键在于强化公务人员责任落实，持续推进专业化建设，而这依赖于任务环境提供更系统有效的支持，特别是更科学规范的政策和制度体系的支持

【关键词】大部制；官僚制；任务环境；反官僚制化；专业化；官僚化

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A

【文章编号】1006-0863(2016)10-0026-08

一、问题的提出

为解决由条块分割引发的治理问题，大部制已成为中国政府治理体系改革的重要选择。虽自2008年以来历经多次尝试，可有不少地方实践未达到预期目标。寻求适当的理论模型以对实践做说明和解释，依旧是值得推进的工作。

国内很多学者将大部制纳入整体性治理的理论视域加以阐释，其假设了对相关若干部门实施整合能更好处理综合性治理事务。大部制改革被当作一种突破官僚制的努力，即打破官僚制政府部门间的自我封闭状态，强化部门协调与合作，促进功能整合及资源共享，最大限度提高治理绩效。然而，对整体性治理理论的援引未给实证分析提供太多支持，许多论者只从整体性治理理论的陈述中演绎出若干原则。更大问题是，整体性治理将重点置于对诸如英国公共服务私有化改革出现的碎片化问题的回应，更多强调一种跨部门协作关系，而非典型的大部制式的将跨部门问题通过组织合并加以内部化。并且国内学者尚未清楚说明，如英国整体性治理等许多上世纪后期以来的改革仍是在既定官僚制基础上做的修正与完善。即便协同治理、网络化治理成为潮流，对中国大部制改革的解释仍无法简单跳出官僚制理论的视野，而关于大部制的诸

多争议正与该模塑和官僚制假设间存在张力有关。因此有必要重新回到韦伯等经典作家提出的命题。

国内不少借助官僚制理论做的研究已对地方改革中的资源配置与利益协调、内部权力划分与监督等方面做过考察。它们捕捉到上下部门不对应导致改革反复和失败、组织整合中权、责、利分配失衡等问题，但大多对问题成因缺乏系统研究，对官僚制模型及组织理论缺乏深度挖掘。特别是部分研究片面的功能主义倾向，一定程度上遮蔽了组织环境因素的考量，进而无法对地方主体行为逻辑做充分说明。

而少数对地方改革过程的研究重视对组织权变行为的模型构建，但对官僚制内部变革与整合路径的阐释不够，且很少对具体改革经验做深度分析，譬如缺乏对新一轮地方食药监管体制改革做细致考察。即便有学者借助汤普森的开放系统理论、西蒙、马奇的组织决策理论分析地方行为选择的任务环境因素，由于偏于理论的形式化，也未真正对主体行为的实际意义和任务环境因素的独特属性做有效解释。

需要明确：一方面，大部制改革从根本上经历的是一个官僚制化过程，以构建理性官僚制为目标，故只有将研究置于官僚制理论范畴加以展开才是可能的；另一方面，现有研究仍未充分探究任务环境因素与组织行为的关系，特别是没充分考察国家治理体系，包括政策与制度等因素对主体动机和行为的塑造，及对改革绩效的作用。本文试图从官僚制建构的理论前提出发，以“中国官僚制组织如何完成任务”的研究成果为基础，将浙江地方食药监管体制改革作为经验证据，探讨任务环境对地方大部制改革的影响。

二、任务环境与作为官僚制化的地方大部制改革：一个分析框架

何为有效的官僚制化？在古典理论中，等级制、专业分工及遵从法理规则等都是官僚制的基本属性。可以说，官僚制化本就内含着组织结构的专业化过程。官僚制正典中有一核心问题：官僚是如何与其他专业人员区别开来，变成职业或专业的管理人员？一般认为，不断产生和分化的专业人员或专业部门间的工作无法有效协调，以至于损害了实现目标的效率，进而催生了该现象。或言之，从分工到作为专家或职业人员的官僚的产生，是一种组织理性化过程，为的是实现组织目标。进一步说，特定技术领域的专业知识为基础的专业化与管理知识为基础的专业化是构成官僚制化互为补充的两个前提。

值得注意的是，官僚制化的两方面纵然难以在实际活动中成为完全分立的过程，作为用以实践分析的理想类型的官僚制则假定了彼此独立的必要性。本文认为，行政组织的官僚制化（bureaucracy）由官僚化（bureaucratization）和专业化（professionalization）两方面构成^①。其中，官僚化指不同于一般专业人员的管理人员的分化与产生，并在那些专业人员之上，正式获得并实施统一权威，以扮演管理角色（executive roles），这种角色类似于帕森斯社会系统框架中的 G（Goal-Attainment）部门功能。由于管理幅度，这一过程还须通过层级制来

实现。而专业化指专业人员依据正式组织职能需求和安排,扮演专家角色(professional roles),这种角色类似于帕森斯式的 A(Adoption)部门功能。这一过程经专业人员职业训练及技术能力与职位匹配来实现,而且需以分工作为制度基础。实际上,管理人员往往是或之前就是特定领域的专家。正是分工使强调权威控制的管理工作变得可欲和必要。并且职能分工与层级节制一样,在官僚制组织中都以遵循正式规章为前提。由此,官僚化与专业化在整个官僚制化过程中联系成不可分割的整体。

而在现实组织活动中,官僚制化的两方面常呈现出张力。一方面,由于不同人员和组织间的专业属性的固有差异,既得利益、权力关系的冲突,专家常抵抗官僚化,管理权威与命令统一可能遭遇破坏。另一方面,为遵循正式规章,专家又总是不得不让步,职能分工的专业性因要实现权力控制,保证组织稳定运转,而不得不被弱化。若大部制改革属于官僚制化范畴,那么可认为其有效性与官僚制化的两方面紧密相关,且:

命题 1:大部制改革的有效性与官僚化(管理角色、层级节制)和专业化(专家角色、职能分工)的契合度呈正相关。

不可否认,中国行政组织的官僚制化正是在专业化与更具政治色彩的官僚化的紧密交织中展开的。而且作为官僚制化的地方大部制改革显然无法脱离国家治理大环境。如“行政吸纳政治”现象,国家通过不断调整官僚制组织(名目繁多的行政改革)来实现政治目标,回应政治压力。这使得行政组织具有双重属性。由于国家、市场与社会间的结构未完全调适,中国行政组织“不仅是一种完成组织任务的组织现象,也是一种承载政治功能的制度现象,其组织行为深嵌于制度之中”^m。这种制度现象意味着相联的一系列治理任务的正式化规则和程序,及通过组织活动的实现过程。对于地方大部制改革而言,任务环境指在改革实践中相联的一套任务集,以及和任务执行相联的正式化规则和程序。

中国官僚制研究多聚焦于“官僚制组织如何完成任务”这一主题,其基本判断是:处于不同任务环境中的官僚制组织会运用不同行动策略来完成各种任务,这导致了不同的任务完成状态。其中,任务性质、决策结构、激励结构、监督结构(信息结构)等主要任务环境因素。据现有文献和实践观察,本文将任务环境分为三类次因素:组织任务、政策导向和制度规范。

如近年来市场经济与社会生活的日新月异使中国行政组织必须回应更多民众需求,承担不同属性的任务。从国家政策导向来看,对“经济发展”目标的重视到兼顾“民生”需求正表明任务环境的变化。为回应需求,许多具备新专业能力的人员被吸纳进组织以完成新任务,并逼迫既定治理体系产生改变,调整组织或分化出新部门。对更具综合性问题的治理,如环境治理、食药监管等,都成为各自为政、分散化的行政体系无法完成的任务。这就倒逼大部制改革出现,成为行政组织推进新的官僚制化的典型表征。

地方大部制改革既是任务环境中执行的其中一项任务,也是国家治理的部分,并受治理体

系及组织间关系的影响，特别是上下级关系和待整合部门间的初始关系。这些制度因素界定任务环境的独特属性，通过作用于资源、权力和利益分配，塑造动机与行为，影响官僚化与专业化过程。在“行政吸纳政治”的环境中，“分权化的压力型体制”或称“上下分治的治理体制”可能对地方改革造成显著作用。上级部门通过“政治锦标赛”、“目标责任制”、“连带制度”、“一票否决”等一系列规则与机制来实现对任务履行的激励和监督。

然而，任务环境与地方行政组织改革间的关系并非一定协调一致。一个突出表现就是地方改革自主性与中央权威控制间存在张力。为优化治理体系，党和国家鼓励地方发挥能动性，积极试验；可地方行为总受限于结构化的任务环境（如压力型体制），并受国家治理多重任务逻辑影响。改革既要服从政策和制度规范，又须符合可能是冲突的目标。任务环境的冲突和复杂性使地方行为呈现与正式行为不同的类型：讨价还价的非正式行为，[7K8]甚至是选择性执行的异化行为。因此，地方行政组织改造的偏离现象与任务环境的不确定性相关。这种不确定性表现为组织任务、政策导向或制度规范的可变性、复杂性与冲突性。

事实上，大多数地方大部制改革都具有“高位推动”和“责任分包”下“履行任务”的性质。即便是相对自发性的改革也难以“单兵作战”获得最终“胜利”。它们仍须在既定国家治理框架内实现有限调整，否则很容易反复、甚至失败。问题不但与权责模糊、“上下左右”不对应造成的工作失序有关，而且与任务复杂性、宏观政策和制度规范无法有效提供合法性导致的冲突情境有关。顺德、黄龙等地的问题都体现了在任务环境影响下官僚化（管理角色的实现及层级节制的有效运转）与专业化（专家角色的实现及职能分工的有效运转）的紧张关系。由此可假设：

命题 2：地方大部制改革中的官僚化（管理角色、层级节制）和专业化（专家角色、职能分工）的契合度与任务环境（组织任务、政策导向、制度规范）的不确定性呈负相关。

作为外部因素，任务环境影响地方大部制改革中行政组织的官僚化与专业化过程，其不确定性越高，就越易降低二者的契合度，进而可能折损改革有效性。通过纵向与横向的任务分配和实施，这种过程也成为整个国家治理体系的一种内在机制（见图 1）。

本文试图探寻：任务环境究竟如何影响作为官僚制化的地方大部制改革？其中哪类或哪些次因素塑造了任务环境的特征，对改革起到关键或重要作用？官僚化与专业化又以何种具体形式呈现相互作用逻辑，对改革有效性产生更直接影响？

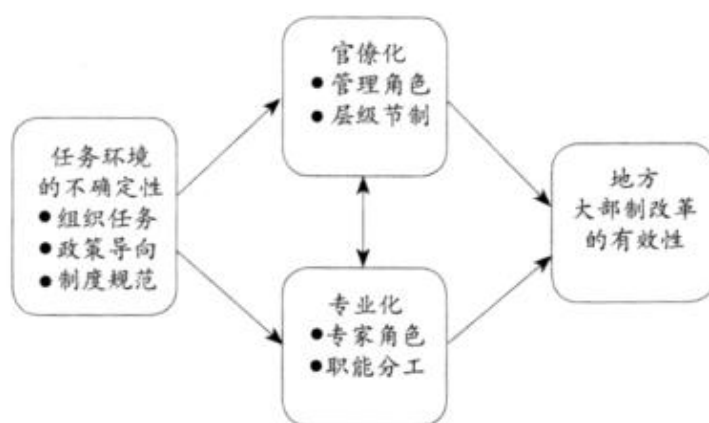


图1 地方大部制改革的主要因素之间关系的塑型研究模型

资料来源:作者自制。

三、大部制试验与浙江地方食品药品监管体系的反官僚制化

饱受条块分割垢病的食品药品安全监管领域的地方大部制改革具有本土实践的典型性。下面以 2013 年以来浙江地方食药监管大部制改革为证据来回应相关问题。研究结果呈现了地方改革的一般情况及问题。下文先分析任务环境对改革的动力、目标（内容）的塑造及总体状况，然后从层级节制、职能分工、公务人员配备及履责状况等方面阐释在任务环境影响下大部制运行遭遇的问题一种“反官僚制化”现象。

（一）作为任务的浙江地方食药监管体制改革

新一轮全国范围的食药监管体制改革肇始于十八大提出的“改革和完善食品药品安全监管体制机制”的决定。2013 年全国“两会”后，新组建食品药品监督管理总局。国务院出台《关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》，要求整合各级政府食品安全委员会、卫生、工商、质监、食药监等部门职能，组建新食药监管部门，实行集中统一监管，明确在 2013 年 6 月底前完成省级体制调整，年底前完成市县体制调整。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也提出“完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖全过程的监管制度”。全国各地陆续开展行动。

2013 年 6 月，浙江省编委下发通知，明确组建省食品药品监督管理局。同年 11 月印发“三定”规定，明确省食药监管局为省政府直属机构（正厅级），内设省食安办，加挂省食安办牌子。到了 12 月，省政府又印发《关于改革完善市县食品药品监管体制的意见》，要求县（市）整合食药监管、工商部门职责，组建市场监管局（保留食药监管局、工商局牌子），并划入质监部门的食品安全监管职责。2014 年初，省委、省政府将食药安全纳入党政领导班子实绩、政府目标责任制、“平安浙江”等考核体系，上下级政府签订食品安全责任书。同年 5 月，省政府又专门出台《食品安全行政责任追究暂行办法》，10 月以省食安委名义出台《食品安全行政责任约谈办法》，将责任机制制度化。省食药监管局、工商行政管理局等部门依据国务

院和省政府相关文件精神，配合省编委办对各市县做督促指导，推动地方改革落实。

表 1 关于浙江省地方食药监管理体制改革的实施意见	
行政级别	内容
市	设区的市本级可参照省政府整合食品药品监管职能和机构的做法,将工商、质监部门的食品安全监管职责整合调整到食品药品监督管理局;也可将食品药品监管、工商部门职责整合,组建市场监督管理局,并划入质监部门的食品安全监管职责。 新组建的市场监督管理局(食品药品监督管理局)业务接受上级主管部门指导;领导干部实行双重管理,以地方管理为主,职务任免须事先征求上级业务主管部门意见。
县(市、区)	县(市)统一将食品药品监管、工商部门职责整合,组建市场监督管理局(保留工商行政管理局、食品药品监督管理局牌子),并划入质监部门的食品安全监管职责。 市辖区由各市根据市本级调整情况研究确定,可组建市场监督管理局,为区政府工作部门;也可组建市场监督管理局分局,为设区市市场监督管理局派出机构。 对市场监督管理局的管理同上。
乡镇(街道)、村(社区)	将基层工商行政管理所、食品药品监督管理所职责整合,组建市场监督管理所(保留工商行政管理所、食品药品监督管理所牌子)。市场监管任务较重的乡镇(街道),原则上按乡镇(街道)设所;其他乡镇(街道)可按区域设所,按区域设所的须报设区市机构编制部门审核同意。乡镇(街道)市场监督管理所为县(市、区)市场监督管理局派出机构,实行双重管理、以条为主的管理体制,并纳入乡镇公共安全监管体系,建立健全协调机制。 在农村行政村和城镇社区设立市场监管协管员,承担协助执法、排除隐患、信息报告、宣传引导等职责,原则上每个行政村和城镇社区配备不少于1名协管员,实现乡镇基层食品等公共安全网格化管理,构建基层监管社会共治格局。

资料来源:《浙江省人民政府关于改革完善市县食品药品监管体制的意见》(浙政发〔2013〕54号)。

从改革动力看，浙江地方改革的实施在很大程度上源于从中央到省级的大力推动和支持。浙江改革是国家总体方案实施过程在一个区域的呈现。这一点与顺德、随州等地小范围的试验不同。正因有上级党政部门高位推动，为各项工作推进提供了合法性，有助于资源在部门间调配与整合。任务被层层分解和下放，突出市县负总责原则，通过目标责任制，强化地方政府和职能部门对本地区改革的责任落实。可以说，这一轮浙江地方改革是在压力型体制驱动下展开的，具有显著的自上而下的任务分派特点。

从任务设计看，此次改革的主要目标是通过纵向职能、资源转移和整合，及横向部门合并，实现大市场监管格局。与整体性治理的改革不同，这是体制内不同部门的合并或调整，而不是建立跨部门协作关系，属于典型的大部制改革。而在改革方案陈述上，中央和省级层面为地方具体实施路径的选择留出了一定弹性空间（见表 1）。这种任务设定尽管为改革平稳落实提供了条件，也使各地改革无法实现完全统一。

2014年底，浙江全省11个设区市、90个县（市、区）全部印发市场监管局“三定”规定，所有市县局全部保留食药监管局牌子，并加挂食安办牌子，设区市局的食药职能处室基本与省局对应，县级局的原食药职能科室基本保留（部分将食品生产、流通整合）。全省1347个乡镇（街道）计划设立乡镇市场监管所901个，已组建到位825个。10个设区市、65个县（市、区）实行食药监、工商“两合一”模式，1个设区市和25个县（市、区）实行食药监、工商、质监“三合一”模式。

（二）浙江地方食药监管体系的反官僚制化虽然此次改革一定程度上解决了基层监管薄弱、分段监管等问题，但当前仍处磨合期的新体制却呈现一种“反官僚制化”特征，即层级节制与职能分工，及管理人员与专业人员责任履行等官僚制化过程在实践中弱化或冲突。其表现为：国家及省级“职能转移一部门不合并”式改革与市县级“职能与部门同时整合”式改革同时存在，各市县和基层也呈现部门“未合并”、“二合一”与“三合一”并存现象。更严重的是与此相关的多头领导、挂牌无实、工作无法对接、责任落实中避重就轻、专业力量和技术条件严重不足等问题。

1. 碎片化的层级节制与模糊化的职能分工新体制的最显著表征即“上分下合、左右不一”的组织结构。顶层设计的模糊和冲突驱使各地改革并未采取统一模式。如湖州市及所辖德清、长兴、安吉三县采取食药监与工商合并市场监管局的“二合一”模式，而吴兴、南浔两市辖区采取食药监、工商和质监“三合一”模式。舟山地区则基本采用“三合一”模式。各地进度也不均衡。这种局面体现了省级实施意见中保障稳步落实改革的初衷，却与十八届三中全会“完善统一权威的食品药品安全监管机构”等国家层面的意愿相违背。

碎片化的层级节制使组织运行出现矛盾。如吴兴区食药监管部门既受辖区政府管理，也受湖州市市场监管部门、质监部门业务指导；湖州市市场监管局在业务上对应省工商和省食药监两个主管部门。省主管部门多头部署与考核，造成地方无所适从；上下内设机构设置“一对多”、“多对一”，日常沟通、协调不顺。并且市县整合后工作重心是“抓整合、抓基础、抓重点”，总体还处在探索、融合阶段，而省级部门则因囿于上级考核任务，仍“抓深化、抓细化，专项行动多、目标考核多”，使地方部门常处于高压状态。由于省级部门分设等原因，省级资源的整合与下沉也与基层期待有差距，纵向管理信息系统运行存在“形聚神散”问题。

从职能分工看，食药监、工商与质检等部门关系尚未理顺。因为专业属性不同，在国家和省级层面未合并情况下先展开地方改革，势必增加组织合并及运行难度。当前由于相关法律法规滞后于地方改革，又不得不采取一些变通。譬如市场监管局尚不具有独立合法地位，只能继续挂食药监和工商等部门牌子。在实际运作中，一方面是各部门专业独立性随机构合并被大量剥夺，另一方面则是原部门运作逻辑仍很大程度上左右具体行动。这进一步导致职能交叉和权责不清，破坏了层级制的命令统一性。

多个“老子”指挥，政出多门情况必然出现，职能履行也必然大打折扣，比如区一级监管

部门，由于和质监部门也进行了合并，监管精力有好大一部分放到特种设备安全监管上，规范化建设、整体建设无从下手。

纵向权威体系的不一致与横向职能分工的专业性弱化问题相互交织。此般困难在基层尤为严重。由三个专业部门合并成的市场监管部门成了“综合部门”。在简政放权背景下，监管事权层层下放，大量职责下放给站所，资源有下沉却仍不足，基层部门疲于应付，很多工作流于形式；重审批轻监管、日常监管职责不清，事中事后监管权责不明。面对大量任务，作为县区派出机构的基层站所不仅与食安办关系未理清气也未从乡镇政府（街道办）获得很多支持。

纵向上事权不清，无力承接大量事权下放，与乡镇政府的关系也不明确，有的承担乡镇任务过多，被称为“域管二队”。

所以，资源和权责倒置的历史问题非但没解决，反而因事权下放加重基层负担，对地方政府部门及官员行为未形成有效激励。这既使得对组织运转缺乏控制，也让职能分工为基础的专业化过程遭遇障碍。

2. 公务人员的结构性匮乏与履责的困境政策意向冲突与法律规范不健全增加了任务环境的不确定性。而随着纵向组织体系重新建构和事权下放，新任务出现及数量激增更使任务环境的冲突性显著增加。这不但使有限的专业人员及资源供给无法满足专业任务要求，也让公务人员履责面临难题。

因为是存量整合，监管队伍虽规模壮大，但专业监管力量总最未增加。改革后市县食药监管专业人员仅占监管队伍总量的 13%左右。受简政放权影响，个别地方还有 6-10%减编，进一步压缩了队伍结构调整空间。随着人员转岗交流，尤其是县级力量下沉，专业力量稀释明显。市县局食药职能科室一般 2-3 人，条件较好的站所一般只有 1-2 人，不少站所空白。总量不足与能力欠缺并存，可食药安全监管的职业训练成本却很高。简言之，通过组织纵向扩张和横向集聚，实际让作为专业化基础的专业人员配备空缺被放大了。

而在更趋复杂的任务环境中，无论是领导干部，还是一线执法人员，履职压力都增加了。县级部门职责明显增多，在问责压力下，大量监管职责被下放给乡镇。许多地方抽调原食安办人员，属地责任有所弱化。而这种做法实际让以工商所为班底的乡镇所没有精力、能力（甚至无执法权）承担食品生产、药品经营、特种设备等专业监管工作。尤其是“三合一”的乡镇所，同一队伍不但要承担食药监管职责，而且要承担特种设备、市场秩序等多重职责。不止如此，身为“综合部门”一员，还要承担党委政府的许多工作，特别是层出不穷的“中心工作”。可管理者和监管队伍的责任风险越来越大，追责体系又缺乏对干部的保护机制，在角色冲突下往往有避重就轻、表面应付等倾向。

只要出了食品安全问题，不管你管没管、怎么管，挨板子是必须的，在此情况下干部履职

积极性不高，主观能动性很难充分调动，政府责任谈何有效落实。

基层是个大社会，食品药品方面的事情，在基层官员眼里实在算不上什么事情。在一大堆子事情面前，基层官员根本无法在食药监管事项中投入相当精力，放下去的食药事项很难指望能一一落到实处……尽管最近中央要求不要以 CDP 论英雄，但在短期内实在做不到。食药监管归地方后，部门官员的任免及财政无一不是被地方党委牵制着，监管责任恐难落实。

另一突出表现是基层网格组织遭遇的事权不断膨胀，回应能力不升反降现象。与党群工作、计划生育、社会治安等一起被纳入网格化管理的食药监管工作，实际并不能以有限的网格团队来有效履行。人员结构性匮乏与履责困境自然对工作开展不利。

一群不专业的人员将三部门所涉的监督检查内容一次性带过，往往是放大了食药不安全隐患发生……有的执法人员“进药店不知道做什么，只会问店主要营业执照”。

总之，随着改革任务下派和实施，原来相对一体化的组织体系已被纵横不一致的组织体系取代，命令统一被双重管理、多头领导取代，原独立部门的专业性也被弱化。与职能下沉和部门调整相伴的是基层的事权膨胀与专技能力薄弱的公务人员身兼数职的困顿。部门间、人员间权责不清，资源供给有限，责任风险上升，加之任务环境无法给公务人员有效激励，食药监管体系依然在较高不确定性的任务环境中遭遇官僚化和专业化双重式微和相互冲突的新难题。

（三）任务环境的不确定性与地方大部制试验

浙江案例表明，行政组织的官僚制化显著受到任务环境影响。由于任务环境具有一定不确定性，官僚化和专业化产生明显张力（命题 2）。这种张力表现为层级节制与职能分工的弱化与矛盾，以及公务人员结构性匮乏与履责困境。这使地方大部制改革的有效性受到损耗（命题 1）。依据分析与归纳，可对任务环境次因素的属性做进一步分类。它们涉及不同时间、层次与范围（见表 2）。

浙江案例代表了一种正式化的自上而下的中国地方治理体系改革。作为国家治理的一项任务，地方大部制改革直接受国家意愿驱动及任务设计的初始影响正式化的政策授意明确总体战略目标的一致性，可实施意见具可变性，且不同（级）部门间目标设定存在一定差异，甚至是明显矛盾。任务下派和实施又缺乏合法制度保障-任务过度膨胀与更多冲突情势加剧了地方行动的困难与变异程度。而压力型体制等塑造主体行为的结构化因素则与其他因素相交织，触发了官僚化与专业化的矛盾。任务环境的不确定性不只对选择“改革或不改革”、“如何改”的单一决策造成影响，更在整个改革中产生持续复杂的作用。其中后两类因素不但直接界定任务环境的一般特征，而且通过影响具体任务的重要性和频率等属性，产生间接作用。

表2 任务环境对地方大部制改革的影响			
影响过程 任务环境属性		对改革目标 与动力的影响	对改革实施 与绩效的影响
组织任务	频率	任务依据新要求被重新下放。	任务下放和过度膨胀增加实施难度。
	专业性	人员与部门职能被重新定义。	任务专业性差异增加实施难度。
	重要性	改革成为地方必须完成的任务。	任务重要性差异影响主体选择。
政策导向	合法性	改革受国家意愿驱动及任务设计的初始影响。	借助压力型体制在地方层层分解和实施。
	统一性	战略目标明确,但实施意见具有可变性,且不同(级)部门的目标设定存在差异,甚至矛盾。	借助压力型体制在地方层层分解和实施。
	具体性	中央与省级政策给出宏观目标和原则性意见。	借助压力型体制在地方层层分解和实施。
制度规范	合法性	任务设定未与制度环境完全调适。	任务实施缺乏合法制度保障。
	激励强度	任务下派受压力型体制的激励结构的引导与规范。	激励结构塑造主体行为,影响政策和任务实施,触发了官僚化与专业化的矛盾。
	监督强度	任务下派受压力型体制的监督结构的引导与规范。	监督结构塑造主体行为,影响政策和任务实施,触发了官僚化与专业化的矛盾。

资料来源:作者自制。

核心问题便是公务人员履责行为,这决定了组织结构重整的内部契合度,最终影响改革绩效。决定地方行为的一个关键因素即上下分治的压力型体制。改革开放以来,这一体制通过把执政风险分散到地方来降低中央执政风险,以维护总体政治稳定为前提,以行政吸纳政治、任务分解与考评及地方改革试验为手段,逐步实现对整个国家的控制与治理。这种制度安排界定了任务环境的独特属性,使中国官僚制组织的“任务”不但成为实现公共服务职能的治理工具,而且成为分散执政风险、自发调节集权程度的政治工具,起到“治官”亦“治民”的作用。在该体制下,公务人员更呈现“国家干部”和“专业人士”的双重属性。

可以说,浙江改革依旧是典型的大部制试验,反官僚制化仅是任务下派与执行所牵引的国家治理体系运行的一种副现象。此类“行政先行”式的改革往往受既定政治、法律及行政架构的制约,未与任务环境完全调适。由政策模糊、制度缺失及组织任务的膨胀与冲突所增添的不确定性使此类改革成为持续的自我调试过程的某一阶段,进而带有过渡性质。可以假设:

命题 3:如果以压力型体制为基础的任务环境(组织任务、政策导向、制度规范)的不确

定性上升，那么地方大部制改革就越可能呈现渐进调试的特征。

一个有力证据是，浙江省及许多市县政府已出台文件，制定下一步统一食药监管体制、加强专业队伍及基层监管能力建设的行动计划。而症结是，即便组织框架可通过自上而下行动，完成纵横对接的蜕变，可还不足以支撑组织有效性。构成理性组织的另一个无法忽略的条件是掌握专业能力，权责利匹配的专业人员。更何况，应对复杂治理事务的部门与常规运作的部门在专业属性上不同。可压力型体制下的组织都在一定程度上变成综合部门。在多头领导、权责模糊的官僚化结构中，专业能力建设任务更易被“嵌入”、甚至“稀释”于“多属性任务集”中。受压力型体制影响，当面临多种相冲突的任务时，基于专业和重要性的排序往往会对专家角色实现造成不利；而专家角色的异化又使官僚控制和责任监督的实际效用大打折扣。即：

命题 4:如果以压力型体制为基础的任务环境(组织任务、政策导向、制度规范)的不确定性上升，那么地方大部制改革中的官僚化(管理角色、层级节制)和专业化(专家角色、职能分工)的契合度就越可能降低。

脱责失败不只是层级节制碎片化和职能分工模糊化衍生的结果。选择性执行既体现身兼数职的公务人员的生存智慧，也体现多重任务逻辑的国家治理体系的内在矛盾。在不确定性较高的情况下，不论是职能部门，还是地方政府，都愈加成为官僚控制的对象和必要手段。专家角色与管理角色的模糊与冲突被放大。加之食药监管任务专业属性所致，不仅绩效测算及监督难度高，公务人员预期收益也低。所以食药监管专业能力培育，特别是基层专业化建设就易遭受阻碍。如若反官僚制化还只不过是过渡阶段出现的必然结果，那么有效的专业知识和基层治理能力则必须以长期积累和更彻底的变革方能获得。这种专业化依赖于和官僚化的契合，更依赖任务环境提供更系统有效的支持，特别是更科学规范的政策和制度体系的支持。

四、结论与展望

大部制改革已开启中国地方治理体系建设的新征程，但这一过程无法一蹴而就。浙江经验诠释了大部制试验中组织整合的内在张力。这种张力既源自多种任务环境次因素给组织行为带来的不确定性，也从根本上体现了任务环境结构性特征的深刻影响。通过对浙江案例的考察，本文探讨了任务环境与地方大部制改革的关系，阐释了官僚制化的内部运作逻辑，特别是专业化问题等仍缺乏应有关照。虽然汤普森已对任务环境对组织整合的作用做系统研究，但并未就其对组织整合内在冲突的影响实施太多关注。之后的许多研究为理解大部制改革中部门间冲突对组织结构的塑造提供了支持，但仍没充分考虑任务环境独特属性对官僚制化的作用。本文不只为探究地方治理体系改革有效性的影响因素，更为了拓展组织及官僚制研究的理论视野，为构建大部制改革的理论模型提供可能。

毋庸讳言，从权变理论、资源依赖理论，到新制度主义和社会网络分析，组织与环境的关系已愈发成为研究核心。而在这之前，官僚制常常只被视作一种封闭的理性运转的结构性实体

。即便如此，在韦伯那里，现实运行的国家官僚制体系并非铁板一块，尽管他强调作为理想类型的官僚制的技术主义的必要性。这种“铁的必要性”并未在现实组织运行中完全实现，非理性行为仍存在。而为克服非理性行为，强化民族国家对官僚制机器的控制权力和强化意识形态建设便是不可或缺的条件。当然，韦伯和之后的研究者都承认，带有政治性的官僚控制行为与技术主义的实现确实存在紧张。这一点也在本研究得到体现。

事实上，不但地方大部制改革属于官僚制组织的建构过程，这种过程也处于整个国家治理的官僚制体系中，无法简单排除压力型体制等结构性因素的作用。因此从更宏观层面讲，本文所探讨的许多任务环境因素也变成内生性的。在这种内生性变革中，地方自主性的发挥常常很有限，但依然可能。问题在于，以政策和制度体系为基础的任务环境若无法给自上而下的改革提供适当条件，那就可能加剧地方行为的非理性程度，让以专业化为基础的技术主义不能实现。因此，遵循帕森斯式社会系统逻辑A的国家治理体系改革总是联系成不能分割的整体，专业化的实现受制于此，以等级制与命令统一为基础的官僚化的实现更是如此。为寻求官僚制运行及大部制改革分析的有效工具，诸如此类的问题必须得到更多关注。

不可否认，本文基于质性方法的经验研究仅对任务环境对作为官僚制化的大部制改革的作用逻辑做了初步描述和解释，一些概念还需类型化和操作化。鉴于食药监管领域的专业性和浙江区域特点等原因，研究结果有待更多证据去检验，更期待有大样本研究。本文也未对浙江各地的差异性（譬如为何选择“二合一”而非“三合一”或者其他形式？其微观生成机制是什么？）做详尽分析与比较，对其成因需进一步考察与研究。而且作为一种阶段性考察结果，对仍具试错性的改革的观测需要继续跟进。

参考文献:

[1]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[J]. 管理世 界，2012(12).

[2]郁建兴，徐越倩. 从发展型政府到公共服务型政府： 以浙江省为个案[J]. 马克思主义与现实，2004(5).

[3]荣敬本，崔之元. 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[M]. 北京：中央编译 出版社，1998.

[4]曹正汉·中国上下分制的治理机制及其稳定机制 [J]. 社会学研究，2011(1).

[5]周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作：兼论 我国地方保护主义和重复建设问题

长期存在的原 因[J]. 经济研究, 2004(6).

[6]周振超.当代中国政府“条块关系”研究[M].天津 人民出版社, 2009.

[7]贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 [J]. 中国社会科学, 2011(5).

[8]O'Brien, K. J. & Li, L. Selective Policy Implementa-tion in Rural China. Comparative Politics, 1999, 31(2).

[9]O'Brien, K. J. & Li, L. Suing the Local State: Ad-ministrative Litigation in Rural China. The China Journal, 2004, 51(51).

[10]李文钊, 蔡长昆. 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[J]. 公共行政评论, 2014(2).

[11]周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6).

[12]竺乾成. 地方政府大部制改革: 组织结构角度 的分析[J]. 中国行政管理, 2014(4).

[13]赖诗箴. 中国科层组织如何完成任务: 一个研究述 评[J]. 甘肃行政学院学报, (2015)2

[14]Thompson, J. D. Organizations in Action. New York : McGraw Hill, 1967.

[15]W ·理查德·斯科特, 杰拉尔德.F.戴维斯. 组 织理论——理性、自然与开放系统的视角[M]. 高 俊山译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.

[16]马克思·韦伯·经济与社会[M]. 林荣远译. 北京: 商务印书馆, 1997.

[17]塔尔科特·帕森斯. 社会行动的结构[M]. 张明 德, 夏遇南, 彭刚译. 南京: 译林出版社, 2012.