

权力配置、问责与地方政府食品安全 监管履职：争论与检验

赖诗攀*

【摘要】食品安全监管问责失效了吗？现有研究中存在一个隐含的理论假设：分段监管体制下问责失效使得地方政府缺乏积极履行职责的动力。主流文献认为，这是食品安全监管无效的主要原因。理论界据此提出食品安全监管体制从分散到集中的改革建议，以此为依据的改革实践也在不同层面展开。然而该假设并未得到实证检验，理论上也仍有争议。论文首先梳理出该假设及其影响，以及与之相关联的争议。然后，运用问卷调查数据进行实证检验。通过对地方政府食品安全监管治理模式进行区分，本研究发现，尽管食品安全日常监管问责失效，但事件管理问责并未失效。此外，控制权的纵向配置及监管权力的横向配置都对激励效力产生影响。这一发现具有重要的理论和政策含义。

【关键词】地方政府 食品安全管理 权力配置 问责 治理模式

【中图分类号】D630.9

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2014)01-0120-23

重大食品安全事件的频繁发生构成了转型中国国家治理的巨大挑战。如何有效解决食品安全问题成为一个关系国计民生的重大转型问题。近年学术研究和实践探索都把关注的焦点投向了权力配置——食品安全监管体制。食品安全管理研究中存在一个隐含的理论假设：分段监管体制下问责失效使得地方政府缺乏积极履行职责的动力。主流文献认为分段监管体制权责不清，无法进行有

* 赖诗攀，华侨大学公共管理学院讲师；中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。感谢艾明江、黄之栋、宋琳、汪广龙、温明月、郑华良、庄锦森的讨论与评论，感谢王丽霞教授在数据搜集上的帮助。

基金项目：国家社会科学基金青年项目《公共危机管理中地方政府行为取向的动力机制研究》（11CGL094）。

效问责，不能推动地方政府积极履行职责，这是食品安全监管无效、重大食品安全事件频频发生的主要原因。理论界据此提出食品安全监管体制由分散到集中的改革建议。实践层面，广东顺德、深圳、天津滨海新区、陕西渭南等地就食品安全监管体制进行的大部制改革是这一改革思路在地方层面的体现。2013年国务院机构改革成立国家食品药品监督管理总局是这一改革思路在国家层面的体现。无论是理论上的改革建议还是现实层面的改革实践，都建立在现行监管体制下问责与地方政府履职程度之间关系这一理论假设基础之上。但这一假设并未得到系统的实证检验，理论上也仍有争议。基于这一假设重要的理论和实践意义，我们需通过系统的定量研究来对它进行检验。

本文首先梳理出现有研究中隐含的这一假设、这一假设的影响及其中的争议。然后，以对地方政府食品安全监管部门工作人员的问卷调查数据，对提出的研究假设进行检验。研究通过对地方政府食品安全管理治理模式进行区分，发现在食品安全管理中，问责对日常监管履职程度的影响不显著，对事件管理履职程度影响显著。控制权的纵向配置及监管权力的横向配置都对激励效力产生了影响。现有分段监管体制下问责确实不足以促使地方政府积极履行食品安全日常监管职责。研究深化了食品安全监管问责问题的讨论，并为未来的研究提出了新议题。

一、权力配置、问责与地方政府食品安全监管履职：隐含假设及其影响

中国监管政治的独特之处在于它的权威体制背景，在这样的背景下监管法律、政策的规划和执行都由行政机关主导（Tam & Yang, 2005）。行政机关既是食品安全风险规制中绝对的领导者、支配者和监督者，又是食品安全责任的集中承担者（戚建刚，2011）。在食品安全管理诸多问题中，食品安全监管体制即监管主体的权力配置是核心问题（张晓涛、孙长学，2008）。因此，近年我国食品安全管理学术研究和实践探索都把关注的焦点投向了权力配置——食品安全监管体制。

1948年以来，我国的食品安全监管体制经历了从计划经济时期以主管部门管控为主、卫生部门监督管理为辅的指令型体制，到改革开放后以卫生部门为

国家食品卫生监督的执法主体的混合型体制，再到一个环节一个部门分段监管的监管型体制的变迁（刘鹏，2010）。2004年颁布的《国务院关于加强食品安全工作的决定》，明确了“按照一个监管环节由一个部门监管的原则，采取分段监管为主、品种监管为辅的方式”，确立起“农业部门负责初级农产品生产环节的监管；质检部门负责食品加工环节的监管；工商部门负责食品流通环节的监管；卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管；食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故”的“五龙治水”的多部门分段监管体制。

之后的食品安全监管体制改革体现出了不断强化监管机构间协调，并由地方政府负总责的趋势。2008年国务院机构改革调整了相关机构和职能，明确由卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任，同时将国家食品药品监督管理局改由卫生部管理（人民网，2008）。2009年颁布施行的《中华人民共和国食品安全法》规定，国务院设立食品安全委员会综合协调食品安全相关事宜，5个食品安全监管部门重新划分各自的职能范围。其中“国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责……国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责，分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理”。在地方层面，《食品安全法》强调由“县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作……县级以上地方人民政府依照本法和国务院的规定确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门的食品安全监督管理职责”。以法律的形式确定了地方层面的食品安全分段监管体制。《食品安全法》同时要求，“上级人民政府所属部门在下级行政区域设置的机构应当在所在地人民政府的统一组织、协调下，依法做好食品安全监督管理工作”。这一规定进一步明确了食品安全由地方政府负总责的属地管理原则。国家试图建立起“从田间到餐桌”的全过程监管体系以确保食品安全不再出问题。

然而，伴随着监管体制变迁而发生的苏丹红、孔雀石绿、上海瘦肉精中毒、福寿螺感染、三鹿奶粉等重大食品安全事件逐渐摧毁了人们对食品安全的信心。面对异常严峻的食品安全形势，媒体和公众纷纷把矛头指向政府食品安全监管，分段监管体制更成为众矢之的。理论界也开始对分段监管体制进行批判与反思。

对分段监管体制的批判与反思中隐含着一个理论假设：分段监管体制下问

责失效使得地方政府缺乏积极履行职责的动力。主流文献认为分段监管的体制下权责不清,无法进行有效问责,不能推动地方政府积极履行职责,这是食品安全监管无效、重大食品安全事件频频发生的原因。

我国食品安全分段监管体制的本意是将食品安全监管细化,让食品生产流通的各个环节都能充分得到政策主体的管理与指导(张晓涛、孙长学,2008)。这一体制看似把“从田间到餐桌”各主要环节具体监管部门的职责进行了清晰界定,然而由于食品链条的自然属性与食品安全人为分段监管之间的矛盾,上述划分实际上难以操作(颜海娜,2010;颜海娜、聂勇浩,2009)。一方面监管难以涵盖“从田间到餐桌”的长链条,对食品链条中的运输、贮藏、市场退出等基本环节无法进行细分,容易导致遗漏(颜海娜、聂勇浩,2009)^①。另一方面食品安全问题是一个横跨整个食品链条的问题,而食品链条中每一个环节所涉及的部门都可能不止一个,环节化管理容易导致环节之间出现职权交叉,从而不可避免地出现重复监管与多头监管的问题(王耀忠,2005)。此外,除四个主要环节所在监管部门外,还有多个部门介入食品安全(Tam & Yang, 2005),这就使得权责配置及对权责进行清晰的界定更加困难,造成了食品安全监管中的“权威碎片化”(Lieberthal & Oksenberg, 1988)。

中国食品安全监管体制最显著的特征就是监管机构之间权威的碎片化(Tam & Yang, 2005)。这种监管体制的根本特点是权力分散交叠而无法形成绝对的管理权威,表面上看似调动了许多力量来齐抓共管,但实质上是没有一个部门和人员真正在管或最终负责(张晓涛、孙长学,2008)。从而形成了“多头管理,无人负责”的局面(张云华等,2004)。监管机构之间权责不清,对具体监管部门或人员进行问责就非常地困难。当逃避责任成为可能时,偷懒就成为必然结果(Tam & Yang, 2005)。于是,监管部门和监管人员或者出现管理缺位和不作为,或者进行选择性的管理,或者要等到食品安全事件发生之后才实施所谓的“救火式”管理,消极履职现象非常突出(戚建刚,2011)。而这又最终导致了监管失败,食品安全事件频繁发生。问责失效已成为阻碍食品安全监管效果的一个突出问题(王琼雯,2008)。

^① 三鹿毒奶粉事件中作为乳制品生产链条中重要环节的奶站即为监管的“真空”地带、遗漏环节,为不法分子提供了可乘之机。

在分段监管体制下问责与地方政府履职程度之间关系的这一假设的基础上,现有研究建议,食品安全监管体制应走向集中化以明确食品安全监管的责任主体,促使监管主体更加积极地履行食品安全监管职责,最终确保食品安全不出问题。为了使食品安全监管权责明确,利于问责,张晓涛、孙长学(2008)概括了可供选择的三种改革方向:第一种是把现在分布于各部门的食品安全监管职能完全整合到一个独立的食品安全管理机构中;第二种是按照食品的类别在各个部门进行分工,每个部门独立地对自己分管的食品从“农田到餐桌”进行全过程监管;第三种则是依然按照食品产业链的环节进行分工,将交叉和重复之处、无人管理的盲区进行明确的重新分工,只能由一个部门负责。颜海娜等(2009、2010)在一系列研究的基础上认为对各主要环节具体监管部门的职责进行更清晰界定实际上难以操作,分类管理也存在同样的问题,他们认为应该将监管权限适当集中,减少监管部门的数量,建立起更加强势的部门间协调机构。刘鹏(2010)也建议,在尊重各个监管部门监管优势的基础上,强化监管部门之间的协调,同时遵循先易后难的原则因势利导地推动食品安全监管权力由多个部门向农业和市场监管两大部门集中。总体上说,改革建议的基本思路是将监管权力集中以利于问责,从而确保食品安全监管主体负责地使用权力、履行职责。

这一改革思路对政府改革实践产生了实质性影响。多个地方政府按照这样的思路对食品安全监管体制做出了不同的改革尝试,形成了渭南、顺德、深圳、天津四种模式^①,其共同之处在于都把食品安全监管的职能做了集中化改革(南方周末,2013)。这一系列尝试是食品安全监管体制由分散到集中的改革思路在

^① 地方政府食品安全监管体制改革的四种模式(南方周末,2013): a 渭南模式。在食品药品监督管理局的基础上,组建了渭南市食品药品监督管理局委员会。各县市、区食品药品监督管理局名称保持不变,将原属于农业、畜牧、工商、质监、商务、卫生等部门管理的农产品、食品生产加工、流通、生猪、牛羊定点屠宰等职能划归食品药品监督管理局统管。各县市区新设立15个食品(药品)稽查大队和96个乡镇级食品药品监督管理局。b 顺德模式。设立市场安全监管局,把工商、质监、安监的全部职责,以及农业、经贸、卫生、食药等8部门部分职责都归其一局管理。c 深圳模式。整合工商、质检、知识产权的监管职能,组建深圳市市场监督管理局,下设二级局食品安全监督管理局——专司食品安全监管。d 天津模式。滨海新区食品药品监督管理局在负责药品、医疗器械、保健品、化妆品监督管理职能的基础上,将分散在质检、工商、卫生等部门的生产、流通和餐饮服务三个环节的安全监管职能整合在一起,实施一体化监管。

地方层面的体现。

继地方层面的改革试验之后，2013年《国务院机构改革和职能转变方案》提出，“将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局”（新华网，2013）。这是食品安全监管体制从分散到集中的改革思路在国家层面的体现。当前，这一集中化改革正处于从中央向地方全面铺开的过程当中。

无论是食品安全监管体制从分散到集中的改革建议，还是现实的政府改革实践，都建立在分段监管体制下问责与地方政府履职程度之间关系假设的基础上。然而，这一假设在理论上仍有争议。

二、权力配置与问责效力：理论争论

食品安全管理现有研究中隐含着一个理论假设，我们首次把它明确地表述为：分段监管体制下问责无法对地方政府履行职责产生正向影响。主流文献认为这是食品安全管理无效的主要原因，并据此提出食品安全监管体制从分散到集中的改革建议。以此为依据的改革实践也在不同层面展开。其基本逻辑是：食品安全分段监管体制导致权责不清、问责无效，问责无效使得地方政府缺乏积极履行职责的动力，这是食品安全监管不利的主要原因。因此为了让地方政府更积极履行职责，以改善食品安全监管，应使监管体制由分散走向集中从而能够实现有效问责。

然而，真的是这样吗？食品安全分段监管体制必然导致权责不清、问责失效，从而使得地方政府缺乏积极履行职责的动力吗？

政治问责的研究表明，只有有效的问责才能保证政府积极履行职责（马骏，2010）。在公共危机管理情境中，问责是地方政府危机事件信息公开行为的关键解释变量（赖诗攀，2013）。有效的问责显然是地方政府积极履行职责的前提条件。因此，在食品安全监管中，监管机构设置或变更的目的是在问题出现时能

够有一个人或机构可以被归责（刘亚平，2009），只有这样，才能确保监管主体负责任地履行职责。

那么，在食品安全监管中，到底是权力集中还是权力分散利于问责？曹正汉、周杰（2013）认为由地方政府负总责的纵向分权可以通过问责倒逼地方政府积极履行食品安全监管职责。但是权力的横向配置对问责效果的影响则仍充满争议。一方面，前文所述隐含假设认为权力分散不利于问责。另一方面，也有研究针锋相对地认为权力分散并不必然导致问责失效，权力集中也并不必然使问责变得有效。

在系统分析我国食品安全监管机构间关系的基础上，有学者指出经过近年的改革我国食品安全监管机构之间的关系慢慢由替代式结构朝着互补式结构转变（刘亚平，2009）。在刘亚平（2011）看来，“多头管理导致争夺权利和推诿责任，食品安全只有交由一个部门来管才能实现权责一致，才是解决食品安全问题的根本之道”的观点，是在主张食品安全监管体制未来应从互补式结构进一步转向垄断式结构。然而，这种转向显然充满争议。

刘亚平（2011）就认为，在互补式结构下，各监管机构有动力去彼此揭发，能够在一定程度上减少对监管机构的监督成本。这样反倒可以真正实现“问责”的根本目的——更好地督促“履责”（冀玮，2012）。而垄断式监管之下，对精英的约束和监督更少，精英之间极易构成共谋（刘亚平，2011），或者可能因为“能力”有限等原因，在“尽职尽责”也不能保证“到位”的情况下，就会从“尽职尽责”走向逃避责任，导致问责失效（冀玮，2012）。所以，在这个意义上，监管机构之间的重复交叠也许并不一定是坏事，“不同管制机构之间的结构分离可以避免被某些利益集团所俘获”，监管机构间的互补更有利于问责（刘亚平，2009）。

也有学者从组织冗余理论的视角对这一问题进行讨论。食品安全监管体制讨论的核心是权力交叉重叠的问题。而权力交叉重叠是组织冗余理论关注的焦点（Felsenthal，1980；Landau，1969；Mertha，2006；Streeter，1992）。替代式结构和互补式结构都是一种权责交叉重叠的组织冗余（redundancy）状态，垄断式结构则把所有的监管权力集中到一个机构中，属于“零冗余状态（zero redundancy）”（Landau，1969；Mertha，2006）。我国目前的食品安全监管体制处

于从替代式结构向互补式结构的过渡阶段，仍具有权力交叉重叠的组织冗余特征。在组织冗余理论看来，“零冗余”（zero redundancy）状态是传统组织理论追求的理想（Landau, 1969; Mertha, 2006），然而这一追求隐含着—个前提假设，即行政机构中任何的重叠和重复都意味着浪费和低效（Miranda & Lerner, 1995），但这并非必然（Landau, 1969）。组织冗余也可能有助于组织目标的达成，或避免组织失败（Felsenthal, 1980）。所以，通过消除重复和交叠来改善公共行政的努力可能起到相反的作用（Landau, 1969）。马兰（Mertha, 2006）运用冗余理论解释中国知识产权政策的执行，认为权力交叉重叠的监管体制有利于促进监管机构更积极地执行商标政策，而版权政策由于没有这种交叉重叠的监管体制而没有得到积极的实施。然而，冗余理论的批评者认为，权力交叉重复会使出问题—时确定责任主体变得困难，最终导致问责困难（Streeter, 1992）。谭伟强和杨大利（Tam & Yang, 2005）的研究指出，商标政策得到很好执行的原因不在监管权力的分散交叠，而在于主要消费者提供了稳定的补偿性支付（side-payments），他们也认为食品安全监管权力的分散交叠不利于问责，不利于监管部门的积极履职。由此可见，在现有食品安全管理研究中，监管权力横向配置与问责效力间的关系并未形成定论。

分段监管体制是否使得食品安全监管问责失效？在现有食品安全管理研究中这一问题仍充满争议。理论前提仍未厘清，但基于两者关系假设基础上的改革实践却已进行得如火如荼。鉴于该问题重要的理论和实践意义，我们有必要对其进行系统的定量研究。

三、研究设计

（一）模型建构

本文关注的核心问题是现行食品安全分段监管体制下问责是否失效，即现有监管体制下问责与地方政府食品安全监管履职程度的关系问题。如果问责对地方政府履职程度的影响显著则说明分段监管体制下问责并未失效。如果问责对地方政府履职程度影响不显著则说明现行监管体制下问责失效。根据假设检

验的逻辑，我们提出二者之间正相关的核心研究假设即假设1进行检验。

假设1：问责与地方政府食品安全监管履职程度正相关。

当然，影响地方政府食品安全监管履职动力的因素有很多，问责只是其中的一个。为了检验该假设，我们需要控制其他因素的影响。

地方政府行为研究认为激励是地方政府行为最重要的影响因素（周黎安，2007），虽然有学者认为大多数基层官员的日常工作更多地受到政府内部运作的逻辑和过程的影响（周雪光、练宏，2012），但常规化的正面奖励对基层官员行为的影响仍是可预期的。所以本文也把奖励作为控制变量加以控制，提出假设2。

假设2：奖励与地方政府食品安全监管履职程度正相关。

谭伟强和杨大利（Tam & Yang，2005）认为，由于食品制假活动能够为地方带来不断增加的财政收入和就业机会，加之大部分假冒或者劣质产品是跨区域销售的，地方政府有激励通过对食品安全法规的消极执行来保护本地制假活动。地方政府甚至可能基于经济发展和就业等考虑，向监管部门施压，使得监管部门“睁一只眼闭一只眼”（刘亚平，2011）。这种地方保护主义使得地方政府领导可能为了经济发展或者就业等问题而不重视食品安全监管问题（刘亚平，2011；杨合岭、王彩霞，2010）。相反地，地方领导所面临的来自上级政府的加强食品安全监管的行政压力则会迫使他们重视食品安全监管，这种压力也可能通过体制传导到食品安全监管人员的监管行为中。无论从地方保护主义的角度来看，还是从地方领导所面临行政压力的角度来看，地方领导重视都可视为与上级食品安全监管部门的“条条”管理不同的“块块”管理的影响。本文把地方领导的重视程度作为控制变量之一。地方领导越重视，食品安全监管履职程度就越高。我们据此提出假设3。

假设3：地方领导重视程度与地方政府食品安全监管履职程度正相关。

此外，现有讨论主要聚焦于食品安全监管的客观绩效及其影响因素。如邵兵等（2007）认为“关键监测技术的开发，是解决所有食品安全问题的关键”，詹承豫（2007）强调检测设备、产业结构、执法能力、财政投入等核心要素的影响，刘鹏（2010）认为孱弱的监管基础设施（资源条件和技术水平）建设是导致食品安全监管体制绩效低下的关键因素。总体上现有研究中食品安全监管

客观绩效的主要影响因素可归结为如下两个：技术水平（刘鹏，2010；邵兵等，2007；詹承豫，2007）和资源条件（刘鹏，2010；詹承豫，2007）。那么，这两个因素对监管绩效的影响是否通过影响地方政府履职动力来实现呢？根据期望理论（Vroom，1964：17-18），资源条件和技术水平可能通过影响地方政府成功履职的期望值^①而影响其履职动力，所以本研究也把它们作为控制变量加以控制。监管资源包括人力、物力、财力等，其核心是财力，因为如果财力充足则人员短缺状况可通过招聘编外人员解决^②，物质资源的不足更不成问题。所以本研究以财政投入来测量食品安全监管的资源条件。提出假设4和假设5。

假设4：财政投入程度与地方政府食品安全监管履职程度正相关。

假设5：技术水平与地方政府食品安全监管履职程度正相关。

（二）研究思路与样本情况

本研究的因变量为地方政府食品安全监管履职程度，自变量为食品安全监管问责，控制变量为食品安全监管奖励、地方领导重视、财政投入和技术水平。如何测量地方政府食品安全监管履职程度呢？这首先需要明确本研究的分析单位。现有文献中对此并未具体讨论，我们需要厘清的核心问题是食品安全监管履职的主体是谁，也就是问责对象是谁的问题。

本文关注的核心问题是：分段监管体制下，问责是否失效，从而使得地方政府缺乏积极履行职责的动力。那么，这当中的履职主体具体指什么呢？由于分段监管体制是这一“履职主体”身处其中的制度环境。所以它指的不可能是一级地方政府，因为一级地方政府在五个食品安全监管机构之上。身处分段监管体制环境中的主体有两个层次，一是五个监管机构，二是五个监管机构内部的普通监管人员。分段监管体制下权责不清既可能导致对监管机构问责失效，也可能进而导致对监管人员个体的问责失效。对监管机构问责失效可能导致食品安全管理出问题，对普通监管人员的问责失效同样会导致食品安全管理出

① 弗洛姆的期望值理论认为，人做某件事情的激励力量取决于他对这个目标的效价和达成目标的期望值的认知。

② 公共部门普遍存在的临时工就是这种情况。

问题。

如果把“履职主体”操作为监管机构，那么监管责任最终必然落实到这五个机构的负责人头上。于是本文的研究问题被具体化为分段监管体制下，问责与五个监管部门履职程度的关系。那么，研究需以机构为分析单位，以负责人为调查对象。样本最好涵盖全国范围。考虑到研究条件的限制，此种操作目前尚无法完成。

如果把“履职主体”操作为监管机构内部的工作人员，本文的研究问题则具体化为分段监管体制下，问责与地方政府食品安全监管人员履职程度的关系。那么，研究可以普通监管人员为分析单位、调查对象。选取一个地方作为案例即可。

根据西蒙（Simon）的行政组织决策理论，组织绩效最终通过一线员工来实现和体现（Simon，1944；西蒙，2004：2-3），据此西蒙的行政组织决策理论以普通员工为分析起点。威尔逊（Wilson，1989）也从普通官员行为的角度来研究政府机构行为。同样地，地方政府食品安全监管履职程度最终也通过普通监管人员的工作来反映，而问责的影响也可以在这一层次上反映出来。所以，本研究采用第二种操作方式，以食品安全监管部门工作人员为分析单位和问卷调查^①对象。

本研究问卷调查的对象为沿海 F 省 Q 市食品安全监管部门的工作人员。选择 F 省 Q 市作为调查案例的原因首先在于 F 省 Q 市曾经历了三鹿奶粉、毒胶囊等全国性的食品安全危机，满足作为调查地点的基本需要。其次是该省目前仍未推行食品安全监管职能集中化的改革，符合本文所研究的分段监管体制背景。第三则主要考虑到研究的便利性。2012 年 1 月，研究人员利用 H 大学 MPA 学生资源对 Q 市农业、工商、卫生、食品药品监督管理、质监五个食品安全监管部门的工作人员进行了问卷调查。总共发放问卷 150 份（每个部门 30 份），回收

① 本文用问卷调查法作为资料搜集方法。用主观测量法测量客观变量可能存在测量误差，但在客观资料不可获得的情况下，本文借鉴了马骏、林慕华（2012）和林慕华、马骏（2012）以问卷调查法搜集地方人大预算监督程度及其影响因素资料的做法，通过对最接近经验现实的人员进行问卷调查来搜集资料。同时通过信度检验来检验问卷资料的可信度。后文的信度检验（整体信度为 0.8997）表明，资料的整体可信度良好。

问卷 119 份, 问卷回收率为 79.33%, 其中有效问卷为 116 份。本研究采用 STATA12.0 进行所有的统计分析。样本基本情况见表 1。本研究涉及的相关变量整体信度为 0.8997, 说明问卷整体信度良好。

表 1 调查样本的基本情况

变量名	频次	百分比	变量名	频次	百分比
性别	116		行政级别	116	
男	62	53.45	办事员	5	4.31
女	54	46.55	科员	81	69.83
部门	116		副科	17	18.96
农业局	25	21.55	正科	9	7.76
工商局	22	18.97	副处及以上	4	3.45
质监局	23	19.83	年龄	116	
食药监管局	20	17.24	21-30	78	67.24
卫生局	26	22.41	31-40	34	29.31
			41 以上	4	3.45

资料来源:作者自制。

(三) 地方政府食品安全监管履职程度的测量与分析

根据《中华人民共和国突发事件应对法》, 突发事件管理的职责主要包括预防准备、监测预警、处置救援和恢复重建。参照这一规定, 结合《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国食品安全法实施条例》中对食品安全管理职责的规定, 本研究把地方政府食品安全监管职责具体操作化为食品安全事件的预防、准备、监测、预警、阻断、救援、查处和消除不利影响。其中预防、准备、监测、预警属于没有发生食品安全事件时的日常监管。阻断、救援、查处和消除不利影响为食品安全事件发生后的事件管理。本研究的因变量地方政府食品安全监管履职程度以两个阶段的这八项内容来衡量。由于危机事件爆发前后, 其表现形态不同, 破坏性、关注度及其他特点不同, 因而其管理性质也完全不同。事件未发生时的食品安全监管由地方政府负总责(曹正汉、周杰, 2013), 属于常规式治理模式, 也叫行政发包制(周黎安、王娟, 2012; 周雪

光、练宏, 2012)。食品安全事件发生后的管理属于高度动员的运动式治理(冯仕政, 2011; 周雪光, 2011; 2012), 或者叫高度关联型治理模式(周雪光、练宏, 2012)。由于两种治理模式各有鲜明特点(周雪光、练宏, 2012), 作为约束食品安全监管主体行为的制度框架, 治理模式的不同可能会使得各个解释变量所起的作用受到影响, 而这在现有研究中并未得到考察。考虑到以上可能, 本研究分别以日常监管履职程度和事件管理履职程度为因变量对研究假设进行检验, 以便进行更加细致的分析。日常监管包括预防、准备、监测、预警, 事件管理包括阻断、救援、查处和消除不利影响。

问卷调查中, 本研究因变量的八个项目皆以问卷对象对自身履职程度打分的方式, 以5级李克特量表进行测量, “1”代表“非常不努力”, “5”代表“非常努力”, 具体问题及结果见表2。

表2 地方政府食品安全监管履职程度的测量

项 目	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
A1: 防止食品安全事件发生的努力程度	116	3.422	1.210	1	5
A2: 为应对食品安全事件做准备的努力程度	116	3.500	1.099	1	5
A3: 进行食品安全风险监测的努力程度	116	3.078	1.073	1	5
A4: 发布食品安全信息的努力程度	116	3.345	1.064	1	5
A5: 食品安全事件发生时, 防止事件扩大的努力程度	116	3.784	1.070	1	5
A6: 食品安全事件发生时, 救援受害群众的努力程度	116	3.819	1.076	1	5
A7: 食品安全事件结束后, 查处事件的努力程度	116	3.767	1.074	1	5
A8: 食品安全事件结束后, 消除不利影响的努力程度	116	3.724	1.108	1	5
A _q : 日常监管 = (A1 + A2 + A3 + A4)/4	116	3.336	0.908	1	5
A _z : 事件管理 = (A5 + A6 + A7 + A8)/4	116	3.774	0.973	1	5

资料来源: 作者自制。

表2的数据显示, 相对而言, 地方政府食品安全监管中日常监管的四个项目分值较低(在3.078—3.500之间, 均值为3.336), 食品安全事件管理的四个项目分值较高(在3.724—3.819之间, 均值为3.774)。食品安全日常监管履职程度(A_q)取预防、准备、监测和预警的均值, 事件管理履职程度(A_z)取阻断、救援、查处和消除不利影响四个项目的均值。数据显示食品安全事件

发生后地方政府食品安全监管人员的履职程度高于日常监管的履职程度。

（四）自变量和控制变量的测量与分析

本研究的自变量和控制变量都通过询问问卷对象相关陈述符合自身工作实际的程度方式，以5级李克特量表进行测量，“1”代表“非常不符合”，“5”代表“非常符合”。具体问题及变量描述见表3。

表3 自变量和控制变量的测量

项 目	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
自变量:食品安全监管工作的问责力度非常大	116	3.759	1.044	1	5
控制变量1:食品安全监管工作的奖励力度非常大	116	3.060	0.972	1	5
控制变量2:我们食品安全监管的财政投入非常充足	116	3.741	0.835	1	5
控制变量3:市领导对食品安全管理工作非常重视	116	3.405	1.038	1	5
控制变量4:我们对食品安全监管技术掌握得非常好	116	3.362	0.917	1	5

资料来源:作者自制。

表3呈现的数据显示，食品安全监管中地方政府面临的问责力度（均值为3.759）远大于奖励力度（均值为3.060），这与现有研究关于危机管理中政府主要激励手段为问责而非奖励的观点（赖诗攀，2013）一致。此外，资源充足程度（均值为3.741）高于技术水平（均值为3.362），地方领导重视程度不高（均值为3.405）。

（五）实证检验

本研究分别以日常监管履职程度和事件管理履职程度为因变量，运用普通最小二乘法（OLS）对模型进行估计。表4呈现了所有回归分析的结果。

模型一以食品安全日常监管履职程度为因变量，用奖励、地方领导重视、财政投入、技术水平四个控制变量做了基准模型，调整后的 R^2 为0.360，模型解释了食品安全日常监管履职程度36%的变化。结果显示奖励、地方领导重视、财政投入显著影响食品安全日常监管履职程度，技术水平的影响不显著。模型三以食品安全事件管理履职程度为因变量，以所有的控制变量做了基准模型，

调整后的 R^2 为 0.251, 模型解释了食品安全事件管理履职程度 25.1% 的变化。控制变量相关研究假设检验结果与模型一相同。

模型二在模型一的基础上加入自变量问责, 结果显示在控制了奖励、地方领导重视、财政投入、技术水平之后, 问责对地方政府食品安全日常监管履职程度的影响不显著。说明以食品安全日常监管履职程度为因变量时, 分段监管体制下问责未能对地方政府履职程度产生正向影响, 食品安全日常监管问责失效。

模型四以食品安全事件管理履职程度为因变量, 在模型三的基础上加入自变量问责。调整后的 R^2 从 0.251 上升至 0.285, 问责进一步解释了食品安全事件管理履职程度 3.4% 的变化。说明以食品安全事件管理履职程度为因变量时, 问责显著影响地方政府食品安全事件管理履职程度。同时, 奖励对地方政府履职程度的影响变得不显著。

实证检验结果显示: ①问责对食品安全日常监管履职程度的影响不显著, 对食品安全事件管理履职程度影响显著。假设 1 在日常监管中未得到证实, 在事件管理中得到证实。②奖励显著影响食品安全日常监管履职程度, 对食品安全事件管理履职程度影响不显著。假设 2 在日常监管中得到证实, 在事件管理中未证实。③无论是对食品安全日常监管还是对食品安全事件管理, 地方领导重视、财政投入的影响都很显著, 技术水平的影响则不显著。假设 3 和假设 4 得到证实, 假设 5 未证实。④完整模型对食品安全日常监管履职程度的解释力 (调整后的 R^2 为 0.361) 强于对食品安全事件管理履职程度的解释力 (调整后的 R^2 为 0.285)。

表 4 食品安全事件管理回归分析结果

	模型一	模型二	模型三	模型四
常数	0.395 (0.393)	0.332 (0.397)	1.084 ** (0.456)	0.924 ** (0.450)
问责		0.0874 (0.0784)		0.222 ** (0.0889)
奖励	0.184 ** (0.0751)	0.177 ** (0.0752)	0.148 * (0.0870)	0.131 (0.0853)

(续上表)

	模型一	模型二	模型三	模型四
地方领导	0.321 ***	0.304 ***	0.260 ***	0.218 **
重视	(0.0789)	(0.0801)	(0.0915)	(0.0909)
财政投入	0.339 ***	0.316 ***	0.416 ***	0.359 ***
	(0.0850)	(0.0873)	(0.0985)	(0.0990)
技术水平	0.00514	-0.0260	-0.0611	-0.140
	(0.0881)	(0.0923)	(0.102)	(0.105)
F 统计值	17.16	14.01	10.62	10.15
R ²	0.382	0.389	0.277	0.316
调整后的 R ²	0.360	0.361	0.251	0.285
	N = 116	N = 116	N = 116	N = 116

注:括号内数字为标准差;***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源:作者自制。

四、结果分析

(一) 问责效力检验结果的分析

问责对食品安全日常监管履职程度的影响不显著,对食品安全事件管理履职程度的影响非常显著。如何解释这一发现?

政府行为受到包括激励设计、政治底线和政治联盟在内的多重逻辑的影响(练宏,2013),治理模式是何种逻辑起作用的决定性因素。周雪光、练宏(2012)以目标设定、检查验收和激励分配三种控制权在委托方、管理方和代理方之间的不同配置把治理模式分为高度关联型、行政发包制、松散关联型和联邦制四种各有鲜明特点的治理模式。地方政府负总责的食品安全日常监管(曹正汉、周杰,2013),属于行政发包制。委托方或委托方与管理方协商设定目标,同时委托方保留检查验收权,激励分配权则授予给管理方。这为管理方和代理方的行为留下了较大的空间。食品安全事件管理属于高度动员、高度整合

的高度关联型治理模式。委托方把目标设定权、检查验收权和激励分配权都集中在自己手里以和管理方和代理方施加强大的激励。

在行政发包制的常规式治理模式下，在委托方对地方政府食品安全监管进行检查验收时，政治底线逻辑（练宏，2013）发挥作用，为了避免出现被“一票否决”的后果，作为管理方和代理方的上下级原本就有动机“策略性地应对委托方的干预和指令”（周雪光，2009），上下共谋以求通过。加之食品安全监管权力分散交叠、责任不清的体制为消解上级问责提供了制度条件。普通的监管人员也就难以感受到强烈的问责压力。简言之，行政发包制下管理方的庇护和共谋，加上分段监管体制对上级问责的消解，使监管人员感受不到问责压力。问责因而难以对食品安全日常监管履职产生显著影响。

在高度关联型的运动式治理模式下，委托方集中了食品安全监管的所有控制权，加之就危机事件问责地方成为中央政府分散执政风险的一种机制（曹正汉，2011；曹正汉、周杰，2013；赖诗攀，2013），权力分散交叠的食品安全监管部门由于上级迅速的整合动员而变成高度关联的体系。此时问责激励的作用就会凸显，策略性应对行为一旦被发现会导致严厉处罚，代价高昂。这种情形下，问责风险巨大使得地方政府必须积极履行食品安全事件的管理职责。所以问责能够对食品安全事件监管产生显著影响。

（二）奖励在地方政府食品安全监管履职中的作用

奖励对食品安全日常监管履职程度影响显著，而对食品安全事件管理履职程度影响不显著。怎么解释？

在行政发包制的常规化治理模式下，代理方积极履行食品安全日常监管职责既符合委托方利益也符合管理方的利益，他们都会不吝于给予肯定。此时积极的食品安全监管能够获得部门内部常规化可预期的肯定，奖励能够对食品安全日常监管履职程度产生显著影响。但就食品安全事件管理而言，在地方政府负总责（曹正汉、周杰，2013），承担无限责任的情况下（刘亚平，2011），食品安全事件的发生本身就说明了地方政府食品安全监管的失职，此时只存在问责的问题，而不可能有获得奖励的预期。所以奖励对食品安全事件管理履职程度没有显著影响。

（三）地方领导重视程度、资源水平及技术条件的影响

地方领导重视、财政投入显著影响食品安全日常监管和事件管理履职程度，技术水平的影响则不显著。怎么解释？

地方领导重视程度体现了与上级食品安全监管部门的“条条”管理不同的“块块”管理对食品安全监管的履职程度的影响^①。属地管理是我国政府间关系的常态化治理模式，地方政府领导掌握了辖区的主要资源和权威，其对食品安全管理的态度无疑会在很大程度上影响监管人员积极履职的程度。所以在控制了其他因素后，地方领导重视程度对地方政府食品安全监管人员履职程度的影响仍然非常显著。本研究发现，“条条”和“块块”管理对地方政府食品安全监管履职程度都产生了显著影响。这说明除了食品安全监管具体部门之间的权责划分之外，整个“条条”系统和“块块”系统之间的关系是否理顺，也会对地方政府食品安全监管履职产生影响。

技术水平对地方政府食品安全监管履职程度影响不显著说明技术问题并不是制约食品安全监管履职的因素，起主要作用的可能是制度因素。财政投入的显著影响则说明资源保障对于地方政府食品安全监管履职有正面意义，这说明现有研究（刘鹏，2010；詹承豫，2007）中资源条件对监管客观绩效的影响有可能是通过影响地方政府履职程度来实现的。

（四）食品安全日常监管和事件管理的不同

本研究的完整模型对食品安全日常监管履职程度的解释力强于对食品安全事件管理履职程度的解释力。如何解释这一问题？

行政发包制下常规运作的食品安全日常监管，环境较为稳定，可预期性较强。食品安全事件发生后，高度关联的运动式治理模式内在的不稳定性（周雪光、练宏，2012）使得后果不可预期，环境变得很不稳定，随机扰动增大。这可能是本研究的解释模型对食品安全日常监管的解释力强于对食品安全事件管

^① 农业、卫生、工商、质监、食品药品监督管理等五大食品监管部门中既有省以下垂直管理的工商、质监、食品药品监督管理局，也有传统属地管理的农业、卫生部门。

理的解释力的原因。

五、结论与讨论

食品安全监管问责失效了吗？现有文献中存在一个隐含的理论假设：分段监管体制下问责失效使得地方政府缺乏积极履行职责的动力。主流文献认为这是食品安全监管无效的主要原因，并据此提出食品安全监管体制从分散到集中的改革建议。以此为依据的改革实践也在不同层面展开。然而这一假设在理论上仍有争议，且并未得到系统的实证检验。

本文首先梳理出该假设及其影响与争议。然后把食品安全管理区分为日常监管和事件管理，以问责为自变量，以奖励、地方领导重视、财政投入和技术水平为控制变量，通过对地方政府食品安全监管部门工作人员的问卷调查数据的统计分析对问责效力进行检验。研究发现，问责对日常监管履职程度的影响不显著，但对事件管理履职程度影响显著。奖励反之。地方领导重视和财政投入水平显著影响官员日常监管和事件管理履职程度。技术水平的影响都不显著。分段监管体制下食品安全日常监管确实存在问责失效的问题。作为结论，本部分主要阐述本文研究发现的含义并在此基础上提出新的研究议题。

权力配置一直被视为中国政府行为的一个重要解释变量。现有研究认为财政分权激励（Montinola et al., 1995；Oi, 1992；1995；Qian & Weingast, 1997）和政治集权下的晋升激励（Li & Zhou, 2005；周黎安, 2004；2007）是我国地方政府推动经济增长的主要动力。上下分治的治理体制是权威体制能在 30 余年的经济增长和市场化改革过程中维持总体稳定的原因（曹正汉, 2011），风险规避构成了维稳情境下科层组织行为选择的主要动因（何艳玲、汪广龙, 2012）。总体上看，现有文献皆以权力纵向配置为关注焦点，强调激励机制的作用。但权力横向配置的影响未得到很好的讨论，激励机制起作用的制度情境也没有得到系统的分析。本文对分段监管体制下问责与地方政府履职程度关系的讨论，就是在食品安全监管这一具体场景中，对影响激励效力的制度情境的初步探讨。

在本文的分析中，问责对食品安全日常监管和事件管理履职程度的影响不

同，奖励亦然。这说明在控制了其他因素的情况下，食品安全日常监管和事件管理履职程度的变化各自遵循奖励和问责两个不同的激励逻辑。这一发现表明作为约束食品安全监管主体行为的制度情境，控制权的纵向配置（周雪光、练宏，2012）及监管权力的横向配置都对激励机制是否起作用产生了影响。行政发包的常规式治理模式为激励机制留下了较大的空间，此时权力横向配置上的分散交叠造成了问责失效。而高度关联的运动式治理模式则让松散关联的监管部门变成高度关联的体系，从而克服了权力分散交叠对问责效力的消解，问责机制的作用因而凸显。通过对地方政府食品安全管理治理模式的进一步区分，本研究既深化了关于食品安全监管体制的讨论，也使得对激励机制发挥作用的制度情境的分析更具力度。在更广泛的意义上，本文的研究发现也为周雪光、练宏（2012）关于治理模式影响政府行为的理论模型提供了经验证据。然而，实践仍为我们提出了新的问题。

分段监管体制下食品安全日常监管问责失效，意味着食品安全管理必须强化日常监管问责，实现“从危机应对到风险规制”（刘亚平，2012）的转变。在此基础上，我们认为现有监管体制改革实践中，强化食品安全日常监管问责的这一总体方向是值得肯定的。但其方式到底是在地方层面进行机构合并还是进一步划清监管机构之间的职责，仍需进一步的研究来回答。需要强调的是，如果要为食品安全监管体制改革实践提供理论基础，监管权力的横向配置只是问题的一个方面。因为即便地方层面的机构合并更有利于问责的实现，我们仍然需考虑属地管理和垂直管理两种治理模式的选择问题。根据曹正汉、周杰（2013）的研究，由于显著的外部性^①，如果遵循效率原则的话，食品安全监管无疑应该由中央政府垂直管理。据此他们认为目前实行的地方政府负总责的属地管理并不符合效率原则，属于纵向的“过度分权”（曹正汉、周杰，2013）。但在现实实践中，中央政府提出的改革思路仍是监管部门由省以下垂直管理改为分级管理^②，这相当于强化了曹正汉、周杰（2013）所说的“过度分权”。虽

① 谭伟强和杨大利（Tam & Yang, 2005）也指出，由于大部分假冒或劣质食品是跨区域销售的，因而对于单个地方而言，它无疑具有外部性。

② 参见国办发〔2011〕48号《国务院办公厅关于调整省级以下工商质监行政管理体制加强食品安全监管有关问题的通知》。

◆ 论文

然本研究发现,“条条”和“块块”都对官员监管履职程度产生显著影响,但这并不能说明哪种治理模式更有效。属地管理和垂直管理哪种治理模式更有利于确保食品安全仍有待进一步的研究和观察。食品安全监管体制改革仍有诸多问题需要系统深入的研究来回答。本研究关注的横向权力配置只是权力配置的一个方面,而权力配置本身也只是食品安全监管问题的一个方面。其他制度条件及其组合对政府行为及治理效果的影响是一个值得持续关注的问题。在这个意义上,本研究还非常初步,本文的意义更在于提出问题而非解决问题。

参考文献

- 曹正汉(2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 1.
- 曹正汉、周杰(2013). 社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因. 社会学研究, 1.
- 冯仕政(2011). 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, 1.
- 何艳玲、汪广龙(2012). 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, 12.
- 冀玮(2012). 多部门食品安全监管的必要性分析. 中国行政管理, 2.
- 赖诗攀(2013). 问责、惯性与公开: 基于97个公共危机事件的地方政府行为研究. 公共管理学报, 10(2).
- 练宏(2013). 激励设计、上下级互动和政企关系. 公共行政评论, 1.
- 林慕华、马骏(2012). 中国地方人民代表大会预算监督研究. 中国社会科学, 6.
- 刘鹏(2010). 中国食品安全监管——基于体制变迁与绩效评估的实证研究. 公共管理学报, 7(2).
- 刘亚平(2009). 中国食品监管体制: 改革与挑战. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 48(4).
- 刘亚平(2011). 中国式“监管国家”的问题与反思: 以食品安全为例. 政治学研究, 2.
- 刘亚平(2012). 食品安全: 从危机应对到风险规制. 社会科学战线, 2.
- 马骏(2010). 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5.
- 马骏、林慕华(2012). 中国城市“钱袋子”的权力: 来自38个城市的问卷调查. 政治学研究, 4.
- 南方周末(2013). “改革就像‘文艺片’, 叫好难叫座”, 那些食药改革先行者的困惑. 3月

- 20 日, 参见: <http://www.infzm.com/content/88775>.
- 戚建刚 (2011). 我国食品安全风险规制模式之转型. 法学研究, 1.
- 人民网 (2008). 华建敏: 国家食品药品监督管理局改由卫生部管理. 3 月 11 日, 参见: <http://npc.people.com.cn/GB/28320/116286/116574/6985061.html>.
- 邵兵、涂晓明、吴国华 (2007). 中国食品安全检测技术的现状和对策. 载于韩俊主编《中国食品安全报告 (2007)》. 北京: 社会科学文献出版社.
- 王琼雯 (2008). 食品安全监管主体行政责任研究. 理论与改革, 2.
- 王耀忠 (2005). 食品安全监管的横向和纵向配置——食品安全监管的国际比较与启示. 中国工业经济研究, 12.
- 西蒙 (2004). 行政行为: 行政组织决策过程研究. 詹正茂译. 北京: 机械工业出版社.
- 新华网 (2013). 国家食品药品监管总局挂牌 食品监管不再“九龙治水”. 3 月 2 日, 参见: http://news.xinhuanet.com/politics/2013-2003-c_115125786.htm?prolongation=115125781.
- 颜海娜 (2010). 我国食品安全监管体制改革——基于整体政府理论的分析. 学术研究, 5.
- 颜海娜、聂勇浩 (2009). 制度选择的逻辑——我国食品安全监管体制的演变. 公共管理学报, 6(3).
- 杨合岭、王彩霞 (2010). 食品安全事故频发的成因及对策. 统计与决策, 4.
- 詹承豫 (2007). 转型期中国食品安全监管体系的五大矛盾分析. 学术交流, 10.
- 张晓涛、孙长学 (2008). 我国食品安全监管体制: 现状、问题与对策——基于食品安全监管主体角度的分析. 经济体制改革, 1.
- 张云华、孔祥智、杨晓艳、罗丹 (2004). 食品供应链中质量安全问题的博弈分析. 中国软科学, 11.
- 周黎安 (2004). 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. 经济研究, 6.
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7.
- 周黎安、王娟 (2012). 行政发包制与雇佣制: 以清代海关治理为例. 载于周雪光、刘世定主编《国家建设与政府行为研究文集》. 北京: 中国社会科学出版社.
- 周雪光 (2009). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 开放时代, 12.
- 周雪光 (2011). 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, 10.
- 周雪光 (2012). 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. 开放时代, 9.

◆ 论文

- 周雪光、练宏 (2012). 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论. *社会学研究*, 5.
- Felsenthal, D. S. (1980). Applying the redundancy concept to administrative organizations. *Public Administration Review*, 40(3): 247 – 252.
- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4): 346 – 358.
- Li, H. , & Zhou, L. A. (2005). Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9): 1743 – 1762.
- Lieberthal, K. , & Oksenberg, M. (1988). *Policy making in China: Leaders, structures, and processes*. Princeton University Press.
- Mertha, A. C. (2006). Policy Enforcement Markets: How Bureaucratic Redundancy Contributes to Effective Intellectual Property Implementation in China. *Comparative Politics*, 38(3): 295 – 316.
- Miranda, R. , & Lerner, A. (1995). Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services. *Public Administration Review*, 55(2): 193 – 200.
- Montinola, G. , Qian, Y. , & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese style: the Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(01): 50 – 81.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45(1): 99 – 126.
- Oi, J. C. (1995). The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *The China Quarterly*, 144: 1132 – 1149.
- Qian, Y. , & Weingast, B. R. (1997). Federalism as A Commitment to Perserving Market Incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83 – 92.
- Simon, H. A. (1944). Decision – Making and Administrative Organization. *Public Administration Review*, 4(1): 16 – 30.
- Streeter, C. L. (1992). Redundancy in organizational systems. *The Social Service Review*, 66(1): 97 – 111.
- Tam, W. & Yang, D. (2005). Food Safety and the Development of Regulatory Institutions in China. *Asian Perspective*, 29(4): 5 – 36.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York: Wiley.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What governments do and why they do it*. New York: Basic Books.