

通过任务型组织开展风险治理

——兼评张康之教授的“任务型组织观”

石国亮 张乾友

〔摘要〕 20 世纪后期以来，人类进入了一场从工业社会向后工业社会的转型，在此过程中，各种各样突发性的危机事件频繁地向人类袭来，标志着人类进入了一个具有高度复杂性与高度不确定性的“风险社会”。风险社会的出现，对工业社会的治理方式提出了挑战，在迅速增长的不确定性面前，作为工业社会治理主体的常规组织开始暴露出了不适应性，传统的治理方式面对危机事件凸现出治理的无效性，从而突出了任务型组织的巨大实践价值。任务型组织在风险治理上有着独特的优越性，因而应当成为风险治理的新途径。

〔关键词〕 风险社会；风险治理；常规组织；任务型组织

〔中图分类号〕 D035 - 0 （文献标识码） A （文章编号） 1000 - 4769 （2012） 06 - 0041 - 08

20 世纪后期以来，在人类社会从工业社会向后工业社会转型的过程中，各种各样的突发情况、危机事件一轮轮地向人类袭来，标志着人类进入了一个具有高度复杂性与高度不确定性的“风险社会”。风险社会的形成是许多因素共同作用的结果，这些因素的存在本身可能是偶然的，但它们的结合造成了风险社会的事实却具有某种必然性。按照贝克、吉登斯与拉什的看法，风险社会乃是工业社会的“自反性现代性”的一个不可避免的结果，并且，在相当长的一段时期内，风险社会就构成了我们的“生活世界”。社会变革的历史告诉我们，人类要走出风险社会，必然会经历一个艰苦而漫长的过程，需要对既有的社会治理结构作出根本性的变革，但就当下而言，要保证人类不在风险社会中走向毁灭，我们首先必须开展风险治理。那

么，由谁来开展风险治理，又如何开展风险治理？这都涉及到治理主体即组织的问题。从历史上看，组织一直是人类应对与治理风险的基本途径，但在风险社会出现之前的历史时期内，由于社会不确定性程度较低，人们主要是通过常规组织去治理风险和防范风险的，至于任务型组织，只是偶尔出现和发挥着补充性作用的一种组织形态。随着风险社会的到来，社会不确定性程度急剧增长，常规组织在风险治理上的无效性日益暴露出来，从而使任务型组织这种备受组织理论家们冷漠的组织形式日益显示出其实践价值。

一、风险社会及其基本轮廓

20 世纪后期以来，当工业社会的航船驶近后工业社会的水域，整个社会的运行状态也出现了新的变化。这就

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”（11&ZD070）；联合国开发计划署“公平发展公共治理”项目（CPR/08/512）

〔作者简介〕 石国亮，首都师范大学政法学院副教授，博士，南京大学服务型政府研究所特聘研究员，北京 100089；

张乾友，中国人民大学公共管理学院博士研究生，北京 100872。

是德国学者贝克所看到的“由于科学技术的飞速发展及科学技术与经济活动相结合而导致技术经济的飞速发展,使得工业社会的物质财富极为丰厚,这为绝大多数社会成员造就了舒适安逸的生存环境,不过,同时也带来了核危机、生态危机等足以毁灭全人类的巨大风险。而工业社会运行机制自二十世纪中期以来也开始发生微妙变化,一项决策可能毁灭地球上的所有生命,仅此一点就足以说明当今时代与人类历史上的任何时代都有着根本区别,已经呈现出从工业社会向风险社会过渡的种种迹象。”⁽¹⁾也就是说,随着新的社会转型的开启,工业社会中出现了许多新的不确定性,这些不确定性大大超出了工业社会自身的应对能力,从而使工业社会的运行表现出了高度不确定的状态,即表现出“风险社会”的特征。近些年来,贝克的观点得到了学者们越来越多的认同。从西方到东方,现实迫使人们不得不承认这样的事实“世纪之交的人类社会面临着一次次的阵痛,从东南亚金融危机、九一一事件,到伊拉克战争、SARS危机,这一连串打击全球经济、震撼全球社会,严重破坏我们生活秩序的事件,揭示了当前人类社会的发展模式所隐藏的巨大风险,我们处在一个危机四伏的‘风险社会’之中。”⁽²⁾“风险已经成为人们理解世界的无所不包的背景,它们所激发的警示营造出了一种无能力和瘫痪的氛围。不管是无所作为还是要求过多,都会使世界面临一系列难以克服的风险。”⁽³⁾

其实,早在贝克宣告风险社会到来之前,美国学者贝尔就已经宣告“后工业社会的来临”了,但在几十年后的今天,贝尔对于社会发展的“预测”仍旧是一项预测,而贝克的判断则已成为人们必须接受的一项严肃的现实,而且正在理论探讨中得到越来越多的映现。因之,风险社会的轮廓也就比后工业社会的轮廓显得清晰了许多。或者说,后工业社会是率先以风险社会的形式呈现给我们的,是由于人类拒绝向后工业社会迈进而陷入的一种僵局,我们只有过了风险社会这道门栏,才能突破既有的所有社会建构对于我们的限制,真正进入后工业社会。所以,在当前的风险治理中,我们需要对“风险”的性质加以认识。

风险并非实际的危险,也并不必然导致危险,而只是意味着危险的某种可能。这是因为,与自然灾害的危险性质相比,风险具有建构性。对此,贝克的表述是“风险还不同于工业化时期以前人类所遭遇的各种自然灾害,因为那些自然灾害并非是人类的某些决策而导致的,而风险则肯定源于人们的重大决策,当然这些决策往往并不是由无数个个体草率作出的,而是由整个专家组织、经济集团或政治派别权衡利弊得失后所作出的。”⁽⁴⁾在这个意义上,风险乃是理性的产物,或者说,是理性的一个建构物,虽然它造成了实质上非理性的结果,显示了理性的悖论。对于风险的建构性,亚当等人也指出,“风险不仅仅在技术应用的过程中被生产出来,而且在赋予意义的过程被生产

出来,还会因对潜在危害、危险和威胁的技术敏感而被生产出来。为此,我们不能把风险作为一种外在之物来观察——风险一定是建构的。”⁽⁵⁾

作为一种社会建构,风险在理论上总是可以解构的,因而它并不必然意味着危险。同时,由于这种建构性,“风险具有无限可再生性,因为在多元社会里我们能够而且必须根据某些决策和观点对决策作出评价,而风险则随着这些决策和观点而自我繁衍。”⁽⁶⁾简单地说,如果没有风险评估,人们将不会知道风险的存在,而只要这种风险没有转化成实际的危险,它就没有危害,或等于没有存在过;而只要做出了风险评估,并在某种程度上予以了公开,即使评估的结果显示风险程度很低,也会在人们之间造成心理上的恐惧,从而可能催化风险的扩大与加速危机的爆发。因而,如果说在工业化过程中不确定性的增长是以代数级数为单位的话,那么,在今天,不确定性的增长则是以几何级数为单位的。所以,工业社会虽然也具有不确定性的特征,它所拥有的却只是一种低度不确定性,而风险社会则表现出了高度不确定性的性状。

风险的建构性也造成了它的复杂性。这是因为,人的行为总是以决策的方式展开的,因而,如果决策成了风险的来源,就意味着人的行为本身成为了风险的来源,进而,要对风险进行归因就变得极其复杂与困难了。邦斯发现了这种复杂性,他看到,“风险问题的特征是没有确定的解决办法;更确切地说,它们的特点是一种根本性的矛盾,这种矛盾可以通过可能性计算加以领会,但却不能通过这种方法消除。”⁽⁷⁾也就是说,由于人类行为的非线性特征,通过线性的计算已经无法准确寻找出造成不确定性的成因了,反而可能由于计算错误而造成新的不确定性。这种可计算性的丧失在很大程度上肢解了科学与专家的权威,“在风险的界定中,科学对理性的垄断被打破了。……关于风险,不存在什么专家。”⁽⁸⁾“人们在这种情境中如何行动已不再是专家所能决定的。专家在指出(或淡化)风险的同时也解除了他们自己的武装,因为这些风险迫使每个人都为自己决策。”⁽⁹⁾随着科学与专家权威的消逝,谁应当对风险负责的问题也变得悬而未决了起来,它所导致的结果是“在风险时代,社会变成了一个实验室,没有人对实验的结果负责。”⁽¹⁰⁾事实上,由于这场“实验”的规模是如此的巨大,也没有人能够对它的结果负责。所以,尽管风险本身并不是危险,但风险社会却越来越呈现出了危险社会的轮廓。

二、对传统风险治理方式的挑战

在工业社会,随着不确定性在范围上的扩大和程度上的提高,整个社会都进入了组织化的进程,而且,由于科学技术的进步,以工具理性为原则的官僚制组织迅速成长起来,并展现出很强的风险控制能力。如韦伯所说,官僚制组织以其技术上的优越性而得到了社会的普遍接受,并

最终通过国家这一终极性组织而对所有社会风险予以了承担。这就是国内学者刘挺所指出的“现代社会的风险管理制度——对失业的救济、对社会贫富分化进行再分配、对经济危机所导致的社会后果进行控制、建立公共医疗制度对疾病进行救治、对各种灾害进行预防和控制等，是建立在现代民族国家的基础之上的，是以现代民族国家为垄断性主体进行的。第二次世界大战后在西方出现的福利国家制度和以前苏联为代表的社会主义国家实行的社会福利制度，将这种由国家管理风险的思想发展到了极致。”⁽¹¹⁾换句话说，工业社会的风险治理方式在体制上是一种国家主义的治理方式。除了体制上的国家主义特征以外，工业社会的风险治理方式在运行机制上也有一个突出的特征，这就是它的专业化，一方面，表现为分工—协作的治理；另一方面，遵循专家治理的原则。当然，在实际的治理过程中，技术专家往往是与政治精英以分工—协作的方式一道承担起治理任务的。

随着风险社会的出现，工业社会的风险治理方式受到了挑战。首先，在体制上，“工业社会发展到今天，已经开始出现以下两种现象：一是人类已经出现了应付各种风险与威胁的有高度组织性的安全机构；二是这些风险与威胁对人类的冲击似乎有一种越来越正常化的趋势，甚至有一种成为家常便饭的可能性，而且这两种现象之间不可避免地存在着深刻矛盾，这种深刻的矛盾冲突正在一次又一次地呈现出周期性爆发的趋势。”⁽¹²⁾如果说二战后出现的福利国家与国家福利制度代表了国家主义风险治理方式的最高成就的话，那么，随着福利国家与国家福利制度的纷纷崩溃，国家主义的风险治理方式越来越明显地暴露出了它在风险社会面前的局限性。“由于现代风险的高度复杂性和广泛影响性（波及每一个社会成员），因此风险治理的主体不能再像过去那样仅由政府来承担。”⁽¹³⁾甚至，根据贝克的看法，在不可预测风险的巨大压力之下，国家及其政府已经从风险的治理者变成了一种“有组织的不负责任”者，如果继续任由其垄断风险治理的职能，势必会使人类在风险社会中越陷越深。

有鉴于此，学者们在探讨国家主义的风险治理方式的替代方案时，大多都赞同引入政府与各种社会组织间的合作机制，以防止出现这样一种情况：由于政府的推卸责任而导致风险无人治理。国内一些学者更是结合中国改革开放的实践经验而提出了一种风险治理的“复合治理”模式。比如，张云昊就认为，“转型风险所具有的复合性、潜在性、扩展性以及结构性与制度性等特征，要求我们在风险控制中必须充分发挥政府、企业、专家系统、社会组织和个人等各个主体的作用，根据自身的特性确定应对风险的策略和目标，以实现控制风险的复合治理。”⁽¹⁴⁾杨雪冬更是推导出了复合治理模式所应具有五个基本特征，并就中国复合治理模式的建构，提出了不少建设性的意见。⁽¹⁵⁾

除了国家主义的治理体制以外，风险社会也对工业社会风险治理方式以及运行机制上的专业主义提出了挑战。贝克看到，“在风险冲突中，政治家们不再能依赖科学专家。这是因为：第一，在不同的人和受影响的集团之间总是存在着矛盾的主张和观点，他们对风险具有不同的定义。因此，就风险产生的知识冲突是专家的事。第二，专家仅仅能够或多或少地提供关于可能性的一些不确定的事实信息，但是，永远不能回答这个问题：哪种风险是可以接受的，哪种是不能接受的。第三，如果政治家采纳科学的建议，他们就陷入错误、僵化和科学知识的不确定性之中。因此，风险社会的教训是：政治和道德正在获得——必须获得！——替换科学论证的优先权。”⁽¹⁶⁾基于这种判断，贝克认为，我们“必须依靠更多的民主，也就是说，必须依靠生产的可计算性、举证风险生产时所需费用额度的再分配、风险生产者与风险评估者之间权力的分割、在有关技术选择问题上的公开论争。”⁽¹⁷⁾具体而言，“我的建议包括了两个相互连结的原则：第一，实行权力分配；第二，营造一个公共领域。只有一个激烈的有说服力的以科学论断武装起来的公共领域才能够将科学的精华从糟粕中分离出来，并且允许对技术进行指导的制度——即政治与法律——得以实施，从而争取到其自身应该拥有的作出判断与裁决的权力。”⁽¹⁸⁾

显然，这是一种不同于工业社会议会民主的民主形式，贝克将其称为“技术民主”或曰“生态民主”，他认为，随着这一民主化进程的开启，“意味着在政治层面上、法律层面上及公共生活层面上，政治家和社会公众将会从技术权威所拥有的技术垄断特权被逐渐分解的过程中分享到对技术权威进行怀疑和质询的自由。”由此，人们就能越过“技术统治时代的重重藩篱，最后冲破了由技术垄断特权所牢牢筑起的城堡。”⁽¹⁹⁾就这样，通过“技术民主”对专业主义的否定，贝克就在理论上一方面化解了“科学技术的不确定性”，另一方面又杜绝了“有组织的不负责任”的再次出现。

当然，贝克的意见以及一些其他学者的思考，只能算是后工业化过程中风险治理的一些新的思路，而不能被看成通过风险治理走向后工业社会的有效处方。无论是针对工业社会风险治理方式体制上的国家主义特征而提出的复合治理模式，还是针对工业社会风险治理运行机制上的专业主义特征而提出的技术民主方案，在理论上，都还存在着许多有待澄清的问题，如复合治理中各治理主体间的复合结构与机制，技术民主中“去其糟粕、取其精华”的标准等。但是，就其不满意于工业社会风险治理的方式并希望提出新的风险治理方案而言，是可取的探索。当前已经出现的关于风险治理的探讨充分表明，工业社会的风险治理方式已经越来越不能满足风险社会的治理需要了，我们需要立足于风险社会的现实，去寻求和发现新的治理

方式，特别是需要确认风险治理的主体，通过全新的主体建构去实现风险治理。在思考这一问题的时候，我们注意到了任务型组织的价值，可以相信，近年来国内学者张康之等人对任务型组织的研究已经为我们发现了风险治理的主体，由任务型组织来承担风险治理的使命，必将为人类的风险治理开拓出一个全新的局面。

三、任务型组织的出场

在工业社会的话语体系下，一提到组织，我们的头脑中立马就会映现出官僚制组织。的确，官僚制组织是工业社会中占据支配地位的一种组织形式，虽然它存在的基础在20世纪后半期已经受到了动摇，以至于不断有人发文宣告官僚制的衰落、终结与死亡，但直到今天，我们所身处其中的仍然是一个由官僚制组织构成的世界，我们所接触到的几乎所有组织理论也都只是官僚制组织所发出的不同声音罢了。不过，尽管官僚制组织有着绝对的支配性地位，但在现代组织理论的谱系中，也有一些学者观察到了一种不同于官僚制组织的“特殊组织”的存在。比如，在《官僚制内幕》中，唐斯就描述了这样一种现象——“官僚组织或其中某个部门突然接到上级命令，去完成一件紧迫任务。该任务很复杂，需要新的研究与执行，需要许多资源，并且必须尽可能快地完成。……因此，为了完成这个任务，在官僚组织的正常运作之外，一个新的组织建立起来了。它整体看来，比原官僚组织要小得多，尽管它可能拥有许多成员，但这些成员具有比较突出的能力，比原官僚组织的一般成员更胜任工作，因为他们是为了这个任务而被特别挑选出来的。他们在一段时期内免于日常轮换，所以人员更替率很低。此外，它拥有足够的专家和足够的资源，它可以独立于日常运作的命令链条。它被豁免了几乎所有现存的控制、管制以及程序，并且可以自由创造它自己的控制、管制与程序。最后，它具有充分的优先权来使用资源，资源配置无须直接与正规部门中其他的资源使用者竞争。”⁽²⁰⁾不过，出于当时所有组织都会走向官僚化的一般认识，唐斯认为，这种“特殊组织”最终也会失去其特殊性，“变得只不过是官僚组织的另一个组成部门而已，在规则、管制以及缓慢的决策程序中奋斗。”⁽²¹⁾

唐斯对于官僚制组织之外这种“特殊组织”的存在的观察是准确的。我们知道，《官僚制内幕》出版于1967年，而1960年代正是官僚制组织从众星捧月般的明珠变成众矢之的的年代，无论私人部门还是公共部门，无论学界还是民间，都更多突出了官僚制组织的不足，而不再强调其“理想性”。在《官僚制内幕》中，唐斯虽然对官僚制组织表达了不满，却并未有取而代之的想法，而在同年发表的另一篇文章中，本尼斯则认为官僚制组织已经完全不能适应当时的现实——急剧而无法预计的变化；规模的大幅膨胀，以至于传统的组织活动已不足以支持增长；由

于现代技术的复杂性，今天的组织活动需要高度多元化与专业化的人员构成；对组织的人的方面的发现，要求将组织作为人的发展与自我实现的一种工具——，因而需要让位于“未来的组织”了。⁽²²⁾在这样的背景下，企业管理者与政府官员都开始寻找官僚制组织之外的行政途径，“任务小组”则成了他们共同的选择。以政府为例，美国政府在面临特殊情况的时候经常会选择成立 Task Force——通常被意译为“工作组”、“专案组”，其实直译就是“任务小组”，而自肯尼迪政府以来，出于对正式官僚机构的不信任，设立 Task Force 以贯彻其政策目标成了白宫越来越频繁的选择，⁽²³⁾而且其所执行的政策层次也越来越高。

1981年，为了细化其“新联邦主义”的施政纲领，里根成立了 Task Force on Private Sector Initiatives，负责寻找私有化和公私合营的成功案例与制定推广方案，并指定由副总统布什亲自挂帅。1982年12月，根据成立时的规定，该 Task Force 自动解散。与 Task Force on Private Sector Initiatives 相比，今天的读者应当更熟悉另一个 Task Force，这就是由克林顿设立，其副总统戈尔挂帅的 National Performance Review。尽管今天已经成为了“新公共管理”运动的实体性象征，但 NPR 最初也只是一个任务小组，其任务就是制定“重塑政府”的实施方案，根据规定，一旦方案出台，NPR 就应宣布解散。所以，NPR 最初并没有固定的工作人员，其人员都是从各部门或各州借调来的，通常只有3-6个月的任期。尽管为了确保“重塑政府”政策的顺利执行，克林顿与戈尔延长了 NPR 的寿命，但其生存环境一直不稳定。直到克林顿第二个任期，出于为戈尔竞选总统增添筹码的需要，NPR 才得到了某种常规化，⁽²⁴⁾似乎如唐斯所说的，变成了“官僚组织的另一个组成部门”。

如上可见，被唐斯称为“特殊组织”的“任务小组”在20世纪后期以来的政府实践中有着非常成熟的应用，成为了一种非常重要的行政手段，但在主流组织理论中，它却没有得到应有的重视，没能获得自己的一席之地。尽管西蒙与马奇早在1950年代末就已经提出了“任务型组织”（task-oriented organization）的概念，但直到不久前，这一概念背后的理论领地则仍然是一片荒芜，甚至，由于没人对它作出进一步的阐发，这一概念本身也早已被人们抛弃了，即使还有人在使用它，也往往只是不经意地使用。如果不是张康之等人在《任务型组织研究》中重新考证出了它的渊源，恐怕人们都不会知道西蒙与马奇这两位管理学大师还曾经有过这样一个灵光一闪的时刻。

张康之等认为，传统组织理论在组织分类的问题上有两种基本取向：一种是功能取向，其代表人物是帕森斯；另一种则是规则取向，其代表人物为巴纳德。在张康之等看来，这两种取向都不是科学的组织分类，因为它们都没有抓住组织存在的根本依据，这就是组织的任务。因此，

对组织的科学分类应当从组织所承担的任务出发，只有这样才能更合乎客观性的原则。在张康之等看来，组织的任务大致分为两类：一类是常规性的任务；另一类则是非常规性的任务。相应的，承担常规性任务的组织可以被看作常规组织，承担非常规性任务的组织则就是任务型组织。在这里，张康之等采纳了西蒙与马奇所提出的任务型组织的概念，认为它准确地表达出了唐斯所描述的特殊组织的基本特征，而又比特殊组织的概念更具有指向性，即它突出了使常规组织与任务型组织区别开来的“任务”：“一般说来，常规性任务是重复出现的，组织可以通过自己稳定的结构和程序来应对之，特别是在组织多次承担这类常规性的任务之后，还可以生成稳定的行为模式以及文化心理结构，从而使组织表现出很高的效率。至于非常规任务，则是多种多样的，每一项任务在出现的时候，都具有全新的面目，要想由一个稳定的组织去承担起不同的任务，那是根本不可能的。所以，往往是每一项任务出现的时候，就设立一个相应的组织专门地去承担起解决这项任务的职能。这样一来，这一类组织就具有了一个突出的特征：因任务的出现而设立，又因任务的完成而解散。正是这一特征，构成了它与常规组织之间的根本性区别。”⁽²⁵⁾

根据张康之等的分类，官僚制组织是一种典型的常规组织，或者说，是常规组织的典型形态，它虽然也因任务而生，但由于它所执行任务的常规性与可重复性，它却得以在反复执行这一任务的过程中垄断了完成该任务所需的各种资源，并将这些资源首先用于维持自己的存续，而不是完成其任务。所以，“一个官僚组织变得越成熟，它就越不可能死亡。这是因为，为了官僚组织的生存，它的领导人会改变组织的主要目的。”⁽²⁶⁾由此才产生了所谓“帕金森定律”与“彼得原理”，产生了日益臃肿的“行政国家”。任务型组织则不同，由于它所承担的任务是一次性的和不可重复的，它对完成任务所需的各种资源的占用也是临时性的，因而，它就不可能把自己的生存凌驾于组织任务的完成之上，不可能蜕变成一种自我生存型的组织。当然，任务型组织也可能转化成常规组织，在常规组织主要采取了官僚制组织形式的时候，还可能转化成官僚制组织，这种转化的前提就是任务性质的变化，即原来的非常规性任务变成了常规性任务。以 NPR 来说，在成立之初，它所执行的也是一次性的任务，即研究“重塑政府”的实施方案，只是由于政治环境的变化，它才被赋予了定期发布政府机构绩效评估报告的常规性任务，因而得到了某种常规化，而失去了其作为任务型组织的一些特征。但即便如此，NPR 也不能被视为一个常规组织，因为它所执行的任务——出台绩效评估报告——本身虽然是可重复的，但由于政策环境的不稳定，这种任务仍然具有很强的不确定性，而不像招聘、培训等内容一样是所有组织都不可或缺的。在这个意义上，NPR 可以视为一种“延展任务型

组织”，⁽²⁷⁾它所承担的任务虽然具有许多常规性任务的特征，却显然不属于常规性任务，实际上，在一个较长的时间跨度上来看，“重塑政府”本身就只是克林顿政府这一特定总统任期内的一个一次性任务，因而，NPR 虽然承担起了延展性的任务，并在理论上可以持续存在下去，但它的本质则是任务型组织，所以，它的终结也属于任务型组织的解散，而不属于常规组织撤并的范畴。

总之，我们看到，任务型组织在 20 世纪后期以来的社会治理实践中有着非常重要的应用，承担起了常规组织所不具有的推动改革的重要功能，可以相信，在未来的政府改革中，任务型组织的这一功能将得到更充分的发挥。然而，当前人类已经进入了一个风险社会，风险的普遍存在使所有行动都具有了不确定性，改革也变得异常困难。虽然我们都知道，只有全面的改革才能帮助我们消除风险社会的根源，但在现实中，政治家与社会精英们却大都不愿承担改革的风险。所以，在今天的世界中，风险社会已经成为了社会变革的一大障碍，要推动根本性的社会变革，推动人类迈入后工业社会的历史进程，我们首先必须寻找风险社会的有效治理方式，开展广泛的风险治理，进而降低改革的风险。而在风险治理上，任务型组织恰恰有着独到的“优越性”。

四、任务型组织在风险治理上的优越性

韦伯认为，与传统支配组织相比，官僚制组织具有技术上的优越性，正是这种技术上的优越性赋予了它以某种理想性。但在风险面前，技术是不起作用的，甚至，技术的滥用本身就是风险社会的一大根源，因此，在风险社会中，官僚制组织的技术优越性失去了用武之地，任务型组织则由于其对一次性任务的敏锐而获得了风险治理上的优越性。不过，尽管国内外许多学者都已认识到了风险社会对工业社会风险治理方式的挑战，并提出了不少颇有针对性的应对方案，但他们对于风险治理的主体即官僚制组织却都没有表达任何的质疑。我们看到，所谓“复合治理”只不过是官僚制组织间的复合治理，而所谓“技术民主”也仅仅是对官僚制组织的技术垄断与技术滥用进行监督与质询意义上的民主。所以，这两种方案其实都默认了官僚制组织在风险治理中的主体地位，在这个意义上，它们与工业社会传统的风险治理方式并没有根本上的区别。

如前所述，在一个运行良好的社会中，社会的组织化程度与它所具有的不确定性的程度之间存在某种正相关的关系，换句话说，提高社会的组织化程度往往是维持社会整体确定性的行之有效的方式。从工业化的历史来看，工业化的过程也释放出了大量的不确定性，但由于官僚制组织的普遍建立，工业社会变成了一个组织化的社会，并凭借其组织化的成就而维持了社会整体上的确定性；而在工业社会向后工业社会转变的过程中，我们虽然也看到了社会组织化程度的不断提高，但这个社会却依然变成了风险

社会,这说明了什么?是否作为风险治理主体的官僚制组织本身已经不能满足风险治理的需要了?对于这个问题,我们同意《任务型组织研究》作者的观点。

在张康之和熊炎看来,工业社会之所以会走到风险社会的境地,是因为它具有一种“中心—边缘”的社会结构,“在工业社会的基本框架下,在现实和未来两个向度上都存在着中心—边缘结构,虽然中心和边缘都会生产风险,但是,由边缘生产的风险必然会由边缘承担,而中心所生产出来的风险则会被分配出去。……考察当下的现实,我们看到,大量的风险是由中心地带生产出来的,然后这些风险又不断地由中心向边缘扩散,在世界范围内,核泄漏、化工污染、转基因食品的威胁以及经济危机往往是超越地域、文化、民族、国家边界的,而高风险带来的高利润却被中心地带所占有,边缘地带所剩下的就只是风险了。所以,要想改变这种状况,唯一的出路就是打破现有的中心—边缘结构。只有当人类在社会结构上实现了去中心化,才能真正合作应对风险,才不会让一部分人替另一部分人无端地承担风险。”⁽²⁸⁾不过,想改变整个社会结构,牵涉到大量复杂的理论和现实问题,可能并不是短期内就可以实现的,“而在当前,我们能够采取的一种应急性的社会措施,就是加强任务型组织的建设,把以往感性化的临时性组织提升到理性化的任务型组织的水平,使其规范化、科学化和具有可操作性。”⁽²⁹⁾

张康之等认为,“任何一个组织,无论它是否愿意,都要面对来自内部和外部两个方面的不确定性的干扰。进一步讲,组织本身就是为了应对不确定性而产生的。……但是,长期以来,人们对于如何应对不确定性的思考和实践,总是集中在如何以确定性应对不确定性上。”⁽³⁰⁾这里所说的就是常规组织的情况,在张康之等看来,由于常规任务的常规性,常规组织也具有一种确定性思维,在处理任务时遵循着“以不变应万变”的原则;而由于非常规任务的非常规性,任务型组织则形成了一种不确定性思维,在处理任务时遵循的是“以变应变”的原则“如果说常规组织是一种以确定性应对不确定性、以简单化应对复杂性的组织形态的话,那么,任务型组织则是以不确定性应对不确定性、以复杂性应对复杂性的组织形态。”⁽³¹⁾他们进一步指出,工业社会是一个具有低度不确定性的社会,非常规任务在组织治理中不具有显著性,因而,常规组织不仅垄断了常规任务的处理,也主导了非常规任务的处理,它不仅依照其确定性思维来维持社会的常态运行,也依照其确定性思维来治理风险,只是在以不变应万变的治理方式失效的时候,才会考虑将风险治理的任务移交给任务型组织。由于工业社会的低度不确定性,常规组织以不变应万变的治理方式通常都能起到良好的效果,因而,任务型组织并未获得充分的发育,更无法与常规组织分庭抗礼。也就是说,工业社会的风险治理实际上主要是通过

常规组织进行的。

然而,20世纪后期以来,随着社会复杂性与不确定性的不断增长,非常规任务开始大量涌现,在急剧增加的非常规任务面前,崇尚以不变应万变的常规组织越来越显出了它的迟钝。当然,在处理非常规任务的长期实践中,常规组织也发现了通过自身的调适即组织变革来迎合进而化解不确定性的办法,但“从现实的组织运行来看,特别是在当前社会转型的过程中,任何一个组织都将遇到非常规任务,而且非常规任务出现的频次也越来越密集。如果常规组织因为非常规任务的出现而改变组织结构的话,就会陷入一个怪圈,即每遇到一次非常规任务,组织就可能面临一次大的组织结构变革,就会因非常规任务而对整个组织的结构进行变革,就会影响到常规组织解决那些常规任务的组织优势。”⁽³²⁾而如果常规组织失去了在解决常规任务上的优势的话,就等于失去了它赖以存在的依据,所以,在具有高度不确定性的风险社会中,通过组织变革来维持常规组织在风险治理中的主导地位,实在是一项得不偿失的选择。

事实上,“组织所面对的环境,在不确定性和复杂性方面总是超出了组织所能完全把握的限度,……所以,意欲谋求具有普遍适应性的组织形式是不可能的。这就是迄今为止一切常规组织研究所共有的致命缺陷。”⁽³³⁾从现实的发展来看,“与以往任何一个时代相比,我们这个时代更突出了不确定性和复杂性的特征,而这一特征对管理的要求则把我们引向了任务型组织,要求我们通过任务型组织的研究去寻求应对方案。”⁽³⁴⁾具体而言,“社会发展对组织所提出的新要求表现为:让任务型组织在变动不居、迅速涌现的大量‘一次性任务’面前发挥更重要的作用。特别是进入21世纪,纷至沓来的‘突发性事件’、‘危机管理’等,都凸显了任务型组织的功能,人类越来越意识到通过任务型组织这一形式去应对非常规任务是一项极为方便的选择。”⁽³⁵⁾也就是说,随着风险社会的到来,以应变的任务型组织应当取代以不变应万变的常规组织,成为风险治理的新途径。

无疑,对于常规组织在风险治理上的缺陷,人们是很容易表示赞同的,但是,对于任务型组织能否取代常规组织在风险治理上的地位,人们则不免会表示出怀疑:任务型组织在风险治理上的优越性果真达到了可以取代常规组织的程度了吗?

经过与常规组织的比较,张康之等发现,任务型组织所以能够以变应变,从而有效治理风险的所有秘密,都是蕴含在其不同于常规组织的平衡态结构的非平衡态的组织结构之中的。根据张康之等的分析,任务型组织的非平衡态结构具有以下三个特征:首先,它具有环境适应性或者说有机适应性;其次,它具有简单灵活性;最后,它是一个动态的和开放的结构。“总之,具有动态开放性结构的

组织会随时随地利用外界环境的优势来补充自己,更新自己。组织成员再也不需要墨守成规地完成他们的工作,而是会充分发挥各自的创造精神,积极、适时地对组织内外作出回应。因为他们知道他们的价值是与组织任务的完成联系在一起的。在这种开放的组织中,管理者的作用也不再是解决组织中的技术问题,而是致力于激发组织成员的责任意识、创新能力和合作意愿;不再是对常规组织的命令与专制的追求,而是适当、适时地将权力赋予事件的负责人。”⁽³⁶⁾ 因此,具有非平衡态结构的任务型组织对于环境的变动有着高度的敏感与回应性。

基于这种非平衡态的组织结构,任务型组织还形成了一种弹性化的任务完成机制,使它能够在变应变,这种机制具体表现为“其一,任务型组织对环境保持一种不确定的思路,用动态的观点去观察和理解环境,把环境的变化作为自己下一步行动方案出台的依据,更多的时候需要对环境的变化进行主动的预测,以使自己的行动具有很强的前瞻性。这是任务型组织运行的外在机制。其二,任务型组织努力促进组织成员岗位以及行为的灵活性。任务型组织成员需要很强的合作精神,成员之间的分工相对模糊,成员要对总体的任务负责,为了总体性任务的实现,需要成员随时调整自己的工作岗位,随时就相关问题进行磋商,这也是任务环境的要求。成员之间交流的经常性和合作意识,可以减少任务完成过程中信息的不完备性,从而尽量丰富任务发展的相关信息,以寻找相对完善的解决方案。”⁽³⁷⁾ 由此,在“行政行为”的层面上,任务型组织也比常规组织更具有弹性和灵活性,更能满足解决一次性任务的需要。

根据贝克的看法,风险社会取消了科学与专家的权威,从而迫使每个人都必须替自己决策,基于这一判断,贝克提出了技术民主的方案,试图通过技术的民主化去化解由科学的不确定性与技术垄断所造成的风险。然而,技术如何能够民主化?一个没有任何基因知识的普通人将如何质疑一位基因专家的决定?即使基因专家的决定本身存在风险,但对他的没有任何科学依据的否定是否又会造成更大的风险呢?所以,技术民主的方案本身就是一种风险,它又如何能够化解其他的风险?事实上,风险社会的形成比以往任何时候都更加突出了专家的重要性,没有专家,我们将连风险识别都无法完成,更何谈风险治理?但是,与常规治理不同,在风险治理中,专家不仅需要丰富的技术经验,更需要拥有解决新问题的“智慧”。这是因为,任务型组织“所承担的是‘一次性’的任务,对于解决这种任务来说,组织成员的智慧远比经验更重要。就具体的经验而言,在任务型组织中是不可能出现的,也是派不上用场的。如果说有什么经验的话,那也是在应对非常规任务的过程中形成的某种‘直觉’。这种直觉其实已经是任务型组织成员的智慧了”⁽³⁸⁾。

显然,经验是可以分等级的,所以,以职位等级制为基本内容的常规组织就成了技术专家垄断治理的组织基础。而智慧则是不可分等级的,甚至,与风险一样,智慧的分布也具有随机性,原本被视为庸人的组织成员的灵光一闪却可以成为解决问题的关键。所以,常规组织总是无法使有智慧的成员处于重要的职位,而任务型组织却恰恰具有这一优势。“任务型组织中的一切资源都是围绕所要解决的任务而进行灵活配置的。……单就其权力结构来说,任务型组织不再表现为一种等级森严的职权结构,而是表现为开放、流动和互动的知识权力网络。权力来源于知识,拥有知识也就意味着拥有相应的权力。”⁽³⁹⁾ 如果说官僚制组织用职位与权力的结合取代了农业社会的等级制组织中身份与权力的结合,进而开辟了工业社会的平等化、民主化道路的话,在风险治理的过程中,任务型组织则用知识与权力的结合取代了职位与权力的结合,从而开辟了后工业社会的网络化、合作化的道路。当然,在这里,所谓知识并不是常识意义上的知识,而是智慧意义上的知识,只有具有智慧的知识才能开辟合作治理的多元途径,才能将所有组织资源都最有效地集中到风险治理之上。随着组织权力与知识/智慧的合一,任务型组织成了一种智慧的而不仅仅是理性的组织,当常规组织出于理性的考量而拒绝承担风险治理风险的时候,任务型组织则凭借它对这种风险的充满智慧的担当而避免了人类社会走向彻底的沉沦。

就一个社会的运行而言,风险治理是对社会资源的最大消耗,正是由于这个原因,每一次风险的出现都可能使社会的发展速度减缓、停滞甚至倒退。唐斯已经指出,常规组织是一种“自我生存导向”的组织,它虽然也可以承担特殊任务,进行风险治理,却会把许多本应用于治理风险的资源消耗在自身的存续上,甚至在风险消除之后仍然占用着大量的社会资源,从而不利于其他风险的治理。任务型组织则不同。任务型组织是一种“任务导向”的组织,它“因任务而生,也因任务的完成而解散”,也就是说,随着风险的消除,任务型组织会把它所临时占用的社会资源重新投入社会,以便于应用到对其他风险的治理当中。由此,任务型组织就可以在完成风险治理的同时,去实现社会资源的优化配置。

正是由于有着以上的诸多优势,20世纪后期以来,任务型组织在各国的风险治理实践中已经得到了广泛的应用。然而,由于常规组织不愿放弃其风险治理的主体地位,任务型组织的发育仍然不够成熟,它在风险治理上的优越性也没能获得淋漓尽致的发挥。甚至,由于缺乏学术自觉,任务型组织在理论上仍然被大多数学者定位为一种“临时社会”中的“临时性组织”,⁽⁴⁰⁾进而阻碍了对其治理潜能的进一步开发。在这个意义上,我们需要加强关于任务型组织的研究,在当前已有的研究基础上进一步发掘

任务型组织的实践潜能,使任务型组织的应用得到更完善的理论指导。假以时日,任务型组织必将成为风险治理的一条新途径,甚至可以为人类社会的合作治理开拓出广阔

的实践空间,如果真有这么一天的话,人类从根本上走出风险社会的希望将不再只是一种希望,人类对于后工业社会的预测也将不再只是一种预测了。

(参考文献)

- (1) [4] [12] [17] [18] [19] [德] 乌尔里希·贝克. 从工业社会到风险社会(下篇)——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考 (J). 王武龙编译. 马克思主义与现实, 2003, (3).
- (2) [11] 刘挺. 风险社会与全球治理 (J). 社会科学家, 2004, (2).
- (3) [5] [9] [德] 乌尔里希·贝克. 再谈风险社会: 理论、政治与研究计划 (A). [英] 芭芭拉·亚当, [德] 乌尔里希·贝克, [英] 约斯特·房·龙编著. 风险社会及其超越: 社会理论的关键议题 (C). 赵延东, 马缨等译. 北京: 北京出版社, 2005. 330, 3, 331.
- (6) [7] [德] 贝克, [英] 吉登斯, [英] 拉什. 自反性现代化: 现代社会秩序中的政治、传统与美学 (M). 赵文书译, 北京: 商务印书馆, 2001. 14, 13.
- (8) [德] 贝克. 风险社会 (M). 何博闻译. 南京: 译林出版社, 2004. 28.
- (10) [16] [德] 乌尔里希·贝克. 风险社会政治学 (J). 刘宁宁, 沈天霄编译. 马克思主义与现实, 2005, (3).
- (13) 赵延东. 风险社会与风险治理 (J), 中国科技论坛, 2004, (4).
- (14) 张云昊. 转型风险社会的特点及风险控制 (J). 武汉理工大学学报(社会科学版), 2009, (3).
- (15) 杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理 (J). 马克思主义与现实, 2004, (4).
- (20) [21] [26] [美] 唐斯. 官僚制内幕 (M). 郭小聪等译, 北京: 中国人民大学出版社, 2006. 171, 173.
- (22) Warren Bennis, Organizations of the Future, in Shafritz, J. M. et al., eds., *Classics of Public Administration*, fifth edition, Belmont: Wadsworth, 2004, pp. 238-240.
- (23) James P. Pfiffner, Political Appointees and Career Executives: The Democracy - Bureaucracy Nexus in the Third Century, *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 1, The American Constitution and the Administrative State (Jan. - Feb., 1987), pp. 57-65.
- (24) Jonathan D. Breul and John M. Kamensky, Federal Government Reform: Lessons from Clinton's Reinventing Government and Bush's Management Agenda Initiatives, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 6 (Nov. - Dec., 2008), pp. 1009-1026.
- (25) [27] 张康之, 李圣鑫. 任务型组织及其研究的现实意义 (J). 南京农业大学学报, 2007, (3).
- (28) 张康之, 熊炎. 风险社会中的风险治理原理 (J). 南京工业大学学报(社会科学版), 2009, (2).
- (29) [30] [31] [32] [33] [34] [35] [37] [38] [39] 张康之, 等. 任务型组织研究 (M). 北京: 中国人民大学出版社, 2009. 3, 4, 7, 59, 5, 7, 14, 153, 162-163, 183.
- (36) 张康之, 周雪梅. 论任务型组织结构的非平衡态 (J). 中国行政管理, 2006, (12).
- (40) Warren G. Bennis and Philip E. Slater, *The Temporary Society*, New York: Harper and Row, 1968.

(责任编辑: 石本惠)