

权责分立与基层避责： 一种理论解释*

倪 星 王 锐

摘 要：基层避责现象的滋生蔓延，给公共治理造成了系统性冲击。通过“结构—风险—行为”分析框架解释基层避责的内在逻辑，发现基层政府权责分立的现实结构安排不仅无法有效抵御和化解外部系统性风险，还成为内部非系统性风险产生的根源，导致基层行政人员在面对不确定性、不平等性和扩散性风险陡增时，采取组合策略规避直接责任和潜在责任，具体表现为事前纵向策略、事前横向策略、事后纵向策略和事后横向策略。实践证明，避责行为导致了基层政府创新缺失、权威流失、被动回应等严重后果，并引发链式反应，阻碍了政治、经济和社会的良性发展。因此，重新激发基层创新活力，亟需持续深化行政体制和机构改革，构建危机管理和风险动态防控机制，实现激励与约束的动态平衡。

关键词：权责分立 风险管理 避责行为 基层政府 行政体制改革

作者倪星，中山大学中国公共管理研究中心教授（广州 510275）；王锐，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生（广州 510275）。

引 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党风廉政建设和反腐败斗争，通过规范权力运行、建立健全监督体系、落实全面从严治党责任等重大措施，实现了反腐倡廉的常态化、程序化和制度化，“反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”，^①为奋力推进新时代中国特色社会主义事业，切实促进经济社会高质量发展，提供了坚实的政治保证。然而，在全党上下纠正“四风”取得重大成效，政治生态发生根本性转变的同时，形式主义、官僚主义在一定程度上仍然

* 本文为国家社会科学基金重大项目“全面加强惩治和预防腐败体系建设：战略、路径与对策研究”（项目号 13&ZD011）的阶段性成果。感谢匿名评审人的建议，文责自负。

① 参见习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第8页。

存在。^① 尤其是基层避责现象逐渐萌生，进入了具体的行政过程领域，表现为适度遵从和谨慎反抗的混合产物。^② 在一定自由裁量权空间内，基层行政人员象征性地遵从上级安排，却选择性地执行命令，以期满足上级要求的最低标准。与此同时，他们力图巧妙地避免直接与上级权威形成公开对抗，在表达懈怠意愿时规避了正面冲突带来的不利影响，并逐渐演化为一种无组织的集体行动。相较于以往经济绩效导向的积极创新，现阶段基层行政人员更倾向采取审慎的中立态度，以风险最小化的避责行为来应对日益严格执行的规章制度和行为准则。总体来看，这种消极行为的客观形成与滋生蔓延，给基层治理造成了系统性冲击。

从历史上看，避责现象是人类政府过程中的一种古老现象，在不同时代以不同表现形式而存在，并引起了决策者的高度关注。在解放战争和新中国成立初期，毛泽东就多次批评形式主义和官僚主义，“盲目地表面上完全无异议地执行上级的指示，这不是真正在执行上级的指示，这是反对上级指示或者对上级指示怠工的最妙方法”。^③ 在改革开放时期，邓小平针对“遇到责任互相推诿，遇到权利互相争夺”、“忙于请示报告，批转文件”等现象提出过明确批评。^④ 随着中国特色社会主义进入新时代，类似问题仍然不容忽视。习近平总书记近期就新华社一篇题为《形式主义、官僚主义新表现值得警惕》的文章作出指示，明确指出：“文章反映的情况，看似新表现，实则老问题”。^⑤ 从西方经验来看，启蒙时代的社会契约论思想提出天赋人权、人民主权、自由和法治等诸多原则，通过权力制约奠定了西方现代国家的制度基础。时至今日，西方国家仍通过选举政治、政党竞争、分权制衡等方法，规范和约束政治权力，旨在实现政府的“可问责性”。然而，在制约权力的同时，这些国家经常出现“否决政治”问题，政党间的避责现象严重，决策失灵和管理低效并存，导致政治衰败和发展受限。在一些欧洲国家，经济危机导致政府财政收入紧张，但社会福利需求却刚性增长，从而出现福利政策陷阱，同样诱致了政府避责的大规模频发。

要探究避责现象持续存在的根源，必须回归到政府制度设计中，透析现象背后的本质。基于治理公共事务的需要，人类社会必然要成立政府。而在保障政府规范有序运行的一系列制度设计中，权责配置是最基础性的重要安排之一。显然，作为

-
- ① 参见《纠正“四风”不能止步 作风建设永远在路上》，《人民日报》2017年12月12日，第1版。
- ② 参见詹姆斯·C. 斯科特：《弱者的武器》，郑广怀、张敏、何江穗译，南京：译林出版社，2011年，第293—310页。
- ③ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第111页。
- ④ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第328页。
- ⑤ 《纠正“四风”不能止步 作风建设永远在路上》，《人民日报》2017年12月12日，第1版。

政府权责配置的理想状态，权责一致通过明确的标准授予权力，匹配相应责任，有助于形成稳定的行政心理预期和行为准则。但是囿于现实的复杂性，政治过程中行政责任的人民性与专业性、发展性与规制性、进步性与自利性、整体性与碎片化之间存在着客观张力，导致权力与责任之间很难实现绝对平衡，权责分立成为常态。权责分立客观上重塑和放大了各类风险，直接影响个体的成本—收益计算，诱发避责行为。由此可见，我国当前基层避责现象的出现，既有历史延续过程中的老问题，又有现代化过程中的新表现，同样与发展条件、环境约束和制度建设密不可分。

当前，中国正处于新时代重要战略机遇期，各项事业的持续健康发展，不仅需要全局性的政治责任保障，更需要变革性的创新动力。然而，基层治理实践中存在以僵化的行为应对组织内外挑战，甚至直接以消极被动态度规避组织创新的现象，客观损害了全面深化改革过程中基层治理所急需的积极性、主动性和创造性。因此，如何充分激发基层政府活力、凝聚发展力量，已成为亟待解决的共识性问题。应该说，以全面考察基层避责现象为出发点，重点讨论政府制度安排对组织及其成员行为的影响，以权责分立结构下风险扩散作为核心解释机制，深入分析基层避责行为的表现形式、发生机制、负面后果及可修复性方案等，进而提出启动相关制度改革、重新激发基层创新活力的对策建议，必然具有重要的现实意义和战略价值。

一、避责行为的研究基础和组织学分析框架

（一）基层避责的概念界定

本文所讨论的基层避责，是指基层政府各管理主体采取诸多策略规避由其职位带来的直接责任和潜在责任，以避免自身利益受到损失。这一概念界定包括三个层面的含义：第一，虽然避责是一种客观存在的行政行为，但基于社会影响的直接性角度本文只关注政府特别是基层政府的避责。本文中所指的基层政府包括县、市、区和乡、镇两级政府，并涵盖了基层治理过程中的多元主体，即在职能分工、权责配置中存在较大差异的“官僚群体、派生群体和雇佣群体”。^①第二，避责行为主要规避的是直接责任和潜在责任。在层级管理体制下，上级通过激励、约束机制对基层行政过程进行控制，虽然各机构和行政人员均有建立在职能分工基础上的书面权责说明，但由于既有规定过于宽泛模糊，并且基层行政主体需承办大量的临时性任务和上级交办的其他工作，故避责行为所规避的不仅是书面上的直接责任，还包括

^① 刘建军、马彦银：《从“官吏分途”到“群体三分”：中国地方治理的人事结构转换及其政治效应——对周雪光〈从“官吏分途”到“层级分流”：帝国逻辑下的中国官僚人事制度〉一文的一个补充》，《社会》2016年第1期。

法定职责外的其他潜在责任。第三，在成本—收益权衡的基础上，避责行为的目的在于减少利益损失。由于行政过程中体现出的不同利益诉求、行为偏好和价值观念，解释避责现象自然无法忽视基层政府内部成员的混合动机及其构成逻辑。

（二）已有研究文献述评

对避责行为的研究是政治学 and 经济学中令人振奋的新领域，相关研究成果大大推进了当前对个体绩效衰减的认识和理解。一般认为，避责行为研究源于 20 世纪 80 年代制度学派学者肯特·韦弗 (Kent Weaver)^① 并在凯瑟琳·麦格劳 (Kathleen McGraw)^② 保罗·皮尔森 (Paul Pierson)^③ 克里斯多夫·胡德 (Christopher Hood)^④ 等学者的推动下，从心理预期、福利政策、政党政治等视角不断加以拓展和深化，形成了如下学理共识：其一，避责行为普遍存在于政府行政过程中，与科层制反功能^⑤和官僚人格^⑥密切相关；其二，在政治选举中，选民消极偏向的心理转变占据主导作用，极大影响了个体对负面事件的感知程度，政府官员为获取选票或连任，在推行不受公众欢迎的政策时，更偏向于采取避责策略减少民众指责；其三，伴随现代化阶段风险社会的开启，全球性的避责时代已开启，在风险不对称的情况下，^⑦ 以风险管理为核心的避责行为成为重要议题；其四，避责行为是一个博弈过程，政府官员会根据民众舆论压力的大小程度开启连续动态的策略选择。^⑧

-
- ① R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 4, 1986, pp. 371-398.
- ② Kathleen M. McGraw, "Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications," *British Journal of Political Science*, vol. 20, no. 1, 1990, pp. 119-131.
- ③ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 1-224.
- ④ Christopher Hood, "What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance," *Public Management Review*, vol. 9, no. 2, 2007, pp. 191-210.
- ⑤ 罗伯特·K. 默顿：《社会理论和社会结构》，唐少杰、齐心等译，南京：译林出版社，2006年，第299—301页。
- ⑥ Barry Bozeman and Hal G. Rainey, "Organizational Rules and the 'Bureaucratic Personality'," *American Journal of Political Science*, vol. 42, no. 1, 1998, pp. 163-189.
- ⑦ Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk," *Econometrica*, vol. 47, no. 2, 1979, pp. 263-292.
- ⑧ Christopher Hood, Will Jennings and Brian Hogwood, "Blame Avoidance in Comparative Perspective: Reactivity, Staged Retreat and Efficacy," *Public Administration*, vol. 94, no. 2, 2016, pp. 542-562.

乌尔里希·贝克 (Ulrich Beck) 认为, 现代社会正在出现一种“有组织地不负责任”趋势。^① 作为一种普遍存在于个体、组织和社会体系中的现象, 避责行为与微观层面的动机、中观层面的激励和宏观层面的调控紧密相连。从微观层面来看, 个体的动机与目标、局限与偏见、心理与选择是影响行为的关键要素。近年来, 行为经济学在批判古典经济学“经济人”假设的基础上, 强调有限私利、认知偏差和有限理性对个体行为的塑造。政治心理学则注重解释政治行为的原因、后果和发展趋势。两者均发现, 在同样程度下负面性质的事件对个体心理过程的影响比正面性质的事件更为强烈,^② 心理契约的动态变化使得个体追求由效用最大化转向风险最小化, 而这构成了避责行为的心理基础。从中观层面来看, 个体行为来源于对委托—代理关系中激励程度的反馈。在完全契约情况下, 人员激励主要解决信息不对称条件下的道德风险问题。而在不完全契约情况下, 由于无法通过事前契约消除不确定性, 缔约双方谈判力的相对差异则产生了不同的博弈结果。^③ 因此, 在多委托多任务模型下^④的非竞争性环境中, 信息不对称和契约不完全是导致避责行为的重要原因。从宏观层面来看, 组织及个体均受到技术环境和制度环境的影响, 各种“广泛存在的社会习惯”潜移默化地形塑了行为。^⑤ 例如, 在一些跌入福利陷阱的国家中,^⑥ 宏观经济紧缩导致政府财政汲取能力降低, 但公众的福利依赖和新增需求却呈刚性。在这种难以调和的矛盾关系中, 曾经奉行“从摇篮到坟墓”福利政策的国家普遍出现了大范围的政府避责现象。同时, 从政府内部的制度调整来看, 当问责力度加大时, 官员出于个人的成本—收益计算, 会将规避风险作为最佳策略选择。

总体来看, 避责行为尽管受到了普遍关注, 但已有研究散落在政治学、心理学、社会学和经济学等学科, 并没有形成系统化的理论。在概念界定上, 避责行为常以

① 参见 Gabe Mythen, *Ulrich Beck: A Critical Introduction to the Risk Society*, London: Pluto Press, 2004, p. 60.

② 参见 Michael A. Diamond, “Psychological Dimensions of Personal Responsibility for Public Management: An Object Relations Approach,” *Journal of Management Studies*, vol. 22, no. 6, 1985, pp. 649-667.

③ 参见 Sanford J. Grossman and Oliver D. Hart, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration,” *Journal of Political Economy*, vol. 94, no. 4, 1986, pp. 691-719.

④ 参见 Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1998, pp. 116-120.

⑤ 参见 John W. Meyer, “The Effects of Education as an Institution,” *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 1, 1977, pp. 55-77.

⑥ 参见 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, pp. 1-224.

不作为、懒政等词汇出现在经验事实描述中，尚缺乏严谨、规范的学术界定。在变量操作化上，由于研究重点的不同导致当前缺乏统一、科学的测量指标，造成避责成为了无所不包的行为化描述。在行为主体上，国外研究受限于三权分立和两官分途的制度前提，更多聚焦政务官在选举政治、决策制定等政治过程中存在的避责行为，忽略了大多数事务官群体的相关行为。在解释机制上，由于避责行为具有多样性、动态性、适应性和可调节性特征，用单边线性关系来透析是不全面的。显然，要把避责研究带回到不同政治体制、组织基础和制度文化环境中，需要进行一系列理论调适和修正。

（三）组织学分析框架

本文通过“结构—风险—行为”的组织学分析框架来解释基层避责的内在逻辑。一方面，作为政府制度安排的核心内容，权责结构是厘清避责行为内在逻辑的切入口，因为组织内部的权责配置会影响并引导具体行为；另一方面，行为的产生还受到组织内外部环境的塑造，将权责结构下的风险中介效应纳入分析框架，更能触及驱动行为的核心机制（见图1）。

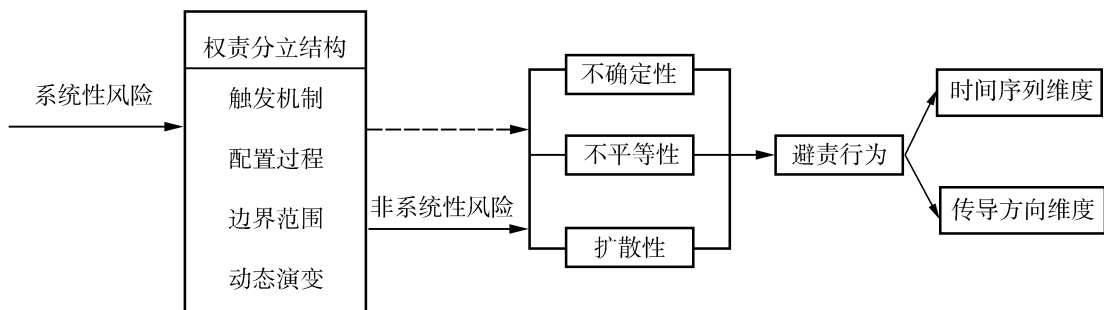


图1 避责行为的组织学分析框架

1. 权责分立结构是分析的起点。组织内部的权责配置是一种正式规则安排，即通过明确或隐含的标准、规章和预期有效调节个体行为，以“控制—服从”的方式渗透进组织管理的方方面面，实行激励和控制，进而用稳定的运作化解组织内外不确定性所带来的冲击。理想类型的权责配置模式包含了四个要点：其一，有权必有责，二者的触发机制协调统一，治理目标定位清晰，可分解到部门和个人；其二，权力和责任的配置过程是一致的，组织体系结构完整，具有高度统筹能力、合作能力和执行能力；其三，权责边界范围明确，包括组织内部分工界限及与外部环境的界限；其四，权责的动态演变是同时进行的，保证二者在变动环境下仍高度对应。权责一致常被视为理论上制度安排的最优目标，以确定性和规范性成为国家治理的核心工具。正如在经典组织理论中，组织常被视为具有高度统一性和凝聚力的实体，即建立在法理性基础上的科层制拥有等级分明的正式结构，组织成员在特定目标及清晰权责配置下高效执行

命令，有效开展各项行动。^①

本文中的权责分立，是指基层权责配置在理想类型与现实情境之间的差距，即基层政府现实制度安排中权力与责任在触发机制、配置过程、边界范围和动态演变等方面出现分散、孤立和不匹配，进而在实际行政过程中表现出的权责不对称状态。权力是落实责任的工具，责任是对权力的控制。“有权必有责，权责相一致”理念，强调政府要合法合理地开展行政行为，并具有可问责性。然而，现实具有高度复杂性，非人格化组织的理论预设难以简单适用于具体行政实践，当对效率的追求占据主要位置时，组织就会寻找替代性机制来实现利益最大化。在此过程中，权力政治和责任伦理之间难以实现绝对平衡，权责分立成为事实上的存在。应当承认，从现实出发的权责不对称状态，往往是组织对特定环境高度适应的结果，具有灵活性的权责配置是行政过程中不可缺少的运行机制，并且是被默许或形成共识的。^②然而，这种权责不对称难以避免制度间断性的问题，损害制度的稳定性、持续性和普遍性。

2. 风险是连接结构和行为的中介。随着社会发展和急剧变迁，无论在公共领域还是私人领域，风险已经成为一个具有普遍性的问题范畴，被视为现代化进程的必然结果。^③ 风险对政治、经济、社会的再建构作用日益显著，逐渐成为不可忽视的扰动力量。从来源上讲，当前政府面临的风险可分为系统性风险和非系统性风险。系统性风险指由政府无法预计和难以控制的因素所造成的全局性风险，是由宏观环境和外部冲击带来的波动、危机或挑战。此类风险往往由共同因素引发，并且在不同行业和机构之间转移和扩散，具有难以限时消散的特性。非系统性风险指由政府管理主体或组织自身原因产生的风险，主要源于微观因素的影响，是一种可控、偶发、独立的风险形式，常见于日常行政管理过程中。从动态变化的角度来看，系统性风险和非系统性风险二者之间是可以互相影响和彼此转化的。

风险的逐渐积累会对个体行为模式产生影响。安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）注意到，在当代世界范围内风险的变化改变了人们对风险的理解，即个体认知在不同环境下会发生一定调适。^④ 保罗·斯洛维克（Paul Slovic）指出，人们在心理决策过程中面对风险时会呈现出不同的观念和态度，包括风险偏好、风险厌恶和风险中立。^⑤ 在经济学研究中，丹尼尔·伯努利（Daniel Bernoulli）在效用函

① 参见 Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Oakland: University of California Press, 1978, pp. 218-220.

② 参见埃哈尔·费埃德伯格：《权力与规则——组织行动的动力》，张月等译，上海：上海人民出版社，2005年，第59页。

③ 参见乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，南京：译林出版社，2004年，第9页。

④ 参见安东尼·吉登斯：《现代性与自我认同：现代晚期的自我与社会》，赵旭东、方文译，北京：三联书店，1998年，第22页。

⑤ 参见 Paul Slovic, "The Perception of Risk," *Risk Society & Policy*, vol. 63, no. 3, 2013, p. 112.

数中用自然对数 (ln) 的数学解释提出了风险厌恶的解释。^① 此后, 肯尼斯·阿罗 (Kenneth Arrow)^② 和约翰·普拉特 (John Pratt)^③ 建立了风险厌恶理论, 并在前景理论的修正下不断完善。尼克拉斯·卢曼 (Niklas Luhmann)^④ 观察到社会复杂性程度的不断增加, 进而提出信任是简化这种复杂结构的方式, 有助于减少社会风险。

3. 结构和风险共同塑造着行为。结构、风险和行为三者之间的互动, 构成了一个完整的分析链条。组织结构和程序性规范被视为解决风险冲突的有力措施, 这也是经典组织理论反复强调依赖规则建立金字塔式权责结构的原因所在。但在组织建立起来并正式投入运行后, 决策、管理、协调、控制等过程中的偏误同样会造成各种风险。本文的核心解释逻辑是: 权责结构是抵御风险的工具性选择, 但基层政府权责分立的现实安排不仅无法有效抵御和化解外部系统性风险, 还成为了内部非系统性风险产生的根源, 这导致基层行政人员在面对不确定性、不平等性和扩散性风险陡增的情况下, 采取诸多避责策略, 以减少因风险带来的直接责任和潜在责任。

整体来看, 通过政府制度安排中权责分立的思路来解释日益增多的基层避责行为, 不仅是一个理解基层治理的新视角, 更重要的是将权责配置视为一个制度框架, 有助于剖析避责行为演变的进阶过程, 进而回答避责是如何在基层政府中产生、集聚与传导的。

二、基层权责分立的现实状态与避责行为的产生

(一) 当前基层权责分立的现实状态

1978 年以来, 全国范围内的改革开放实践进程有效释放了基层活力, 由此带来了经济的高速增长, 创造了举世瞩目的中国奇迹。中央通过财政分权和行政分权充分调动基层积极性的同时, 通过建立问责机制实现对基层权力的监督和控制, 保证各项政策的落实。但从现实情境来看, 当前基层政府权力与责任在多方面均呈现出分立状态, 客观导致了基层治理中出现诸多困境。

1. 触发机制: 任务导向和结果导向。权力分配与组织结构密不可分。从规范性

① 参见 Stephen Stearns, “Daniel Bernoulli (1738): Evolution and Economics Under Risk,” *Journal of Biosciences*, vol. 25, no. 3, 2000, pp. 221-228.

② 参见 Kenneth J. Arrow, “Essays in the Theory of Risk-Bearing,” *Journal of Political Economy*, vol. 27, no. 5, 1971, p. 1193.

③ 参见 John W. Pratt, “Risk Aversion in the Small and in the Large,” *Uncertainty in Economics*, vol. 42, no. 2, 1978, p. 420.

④ 参见张成凡:《观察“风险”何以可能——关于卢曼〈风险:一种社会学理论〉的评述》,《社会》2006年第4期。

文件来看,我国基层政府受到党委、人大、上级政府及其职能部门的管理、指导,呈现出多任务多委托的模式,根据各项任务的难易程度和缓急情况进行权力配置。在现实中,上级经常通过“中心工作”来对基层政府进行干预。^①中心工作一般是具有高度复杂性和紧急性的任务安排,具体体现为:一是点多面广,从全国部署的学习教育活动到乡镇发展的攻坚项目等,涵盖了政治、经济、民生在内的各种阶段性任务;二是运动式治理,^②中心工作常被称为“一把手工程”或“帽子工程”,借助部门联动的方式,在短时间内集合多部门的人力、财力和物力,以达成短期绩效目标;三是指标管理,中心工作在严格的时间进度安排下,将总体目标逐一分解为硬性指标,往往采取“一票否决”的考核方式来推动落实。

20世纪80年代以来,我国政府开始引入了目标责任制管理模式。在基层,目标责任制包括了一级政府及其职能部门的整体责任和各部门负责人及其工作人员的岗位责任,内容涵盖党的建设、经济发展、招商引资、征地拆迁、社会事务、信访维稳等各项工作,通过逐条考核的打分制来落实责任。而基层工作直接面向一线,行政行为不良后果比较容易被感知和捕捉,尤其在收到信访举报和发生责任事故时,会直接触发相应的问责。由此可见,基层权力配置是任务导向的,在常态化工作中追求确定性;而从问责的触发机制来看,责任配置则是结果导向的,存在一定随机性。

2. 配置过程:正式、非正式和半正式规则。在自上而下管控的意义上,规则可以作为国家有序形塑基层政府行为的工具。为维系基层政府的运作,国家通过设立各种规则来对不同机构、不同职位进行协调和约束。从规则的性质来看,国家对基层政府的管理可分为正式规则、非正式规则和半正式规则。^③正式规则是指那些具有极强外部合法性、通过正式命令或指令发布的规则,以公开的方式来执行,具有普遍适用的约束力,如正式的法律、法规、规章和条例等。与此相对应,非正式规则不具备外部合法性,是组织内长期交往中逐步形成并得到广泛认可的行为准则,如价值理念、习惯传统等。半正式规则介于正式规则与非正式规则之间,是指那些不具备严格意义上的合法性,却在正式权威允许的范围内进行有限传播且具有有限适用性的制度。

正式规则的影响力具有强制性和普遍性,是规范权力配置和组织行为的基础,但并不意味着它对组织达到完全绝对的控制。^④在正式规则之外,权力配置存在大

① 参见狄金华:《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》2010年第3期。

② 参见周雪光:《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》2012年第9期。

③ 本文对正式、非正式和半正式规则的区分,得益于与中山大学练宏副教授的讨论,特此说明。

④ 参见米歇尔·福柯:《规训与惩罚:监狱的诞生》,刘北成、杨远婴译,北京:三联书店,2003年,第142—144页。

量非正式、半正式规则的原因在于：正式制度本身的问题，如存在空白或模糊地带、规则冲突、衔接不畅等；行政过程对效率的追求，如需要打破常规、突破已有规则程序的约束来化解矛盾、达成目标等。然而，责任配置过程则是以正式规则为基准的。在基层治理实践中，形式正义与实质正义往往遭遇各种因素的扰动，难以完全自治。虽不时有关于“良性违法”的讨论，但在问责过程中仍坚持正式规则至上的原则，难免出现与事实不相符的追责，造成了问责的选择性和结果导向表征。

3. 边界范围：有限权力和无限责任。我国长期秉持简政放权原则推进行政体制改革，但落实到基层则出现了“事权下沉、实权上移”的现实问题。基层政府事权过多而实权萎缩的特征体现在：一是有限财权。税费改革后，基层政府财政自主性减弱，大多依赖上级财政拨款，通过申请专项资金和项目制管理的方式获取资金，基层财政匮乏和债务累积同时发生。二是有限执法权。处于基层的乡镇一级政府只有监管权而无执法权，但往往被以委托行政执法形式或综合行政执法的基层创新模式赋予了执法任务。三是有限裁量权。为杜绝人为因素干扰，基层政府的自由裁量权呈现出缩减趋势，但裁量权的过度压缩会导致行政过程无弹性空间，出现无法灵活执行政策或命令的情况。四是有限调控权。在承接多部门任务委托过程中，基层政府由于缺乏必要的调控工具，难以有效协调任务、资源、利益配置。

与此同时，行业管理和属地管理的现实矛盾，实际上打破了“谁主管、谁负责”的问责逻辑。基层政府往往不仅承接了行业部门以属地管理名义下移的事项和责任，而且扩大了责任边界。当前，基层承担的责任类型包括：一是政治责任，需要对党委、人大和上级政府负责并落实各项政策，承担因未能履行职责而产生的谴责和制裁；二是行政责任，行政机关及其公职人员对行政行为负责，并在各自职责范围和专业领域内接受行政纪律的规制；三是法律责任，即在行政过程中接受法律处罚的相关责任；四是道德责任，即行政主体承担因伦理准则和道德规范产生的责任。除了直接责任之外，还存在为他人行为负责的连带责任，等等。

4. 动态演变：制度紧缩和具有政治功能的问责。作为反腐败的治本之策，扎紧制度笼子、约束“任性的权力”是必然选择。为此，基层政府在行政过程中也逐渐向正式化、规范化的制度回归，出现了制度紧缩的趋势。在理论上，制度变迁是新制度不断产生并逐渐替代或改变旧制度的过程，而当前基层出现的制度紧缩实质上是制度增量匮乏、存量不适的结果。在既有条件下，只注重推动从粗放管理的非正式规则和半正式规则向严格规范的正式规则转换，但忽视了正式规则不适合基层实际、缺乏操作性的现实困境，导致过去长期作为适应性替代机制的非正式规则和半正式规则大量退出，体制转换过程中出现较多缝隙，无法涵盖实际行政过程的方方面面，难以达到新的制度均衡。

作为负面激励的一种形式，问责旨在对行政人员错误动机和越轨行为进行弱化和制止，本质上是组织惩罚的表现形式。当前，问责实践隐含了关于政治功能运作

的策略选择：一是示范效应。长期以来，在庞大的基层政府系统中，中枢管理某种程度上的混乱客观存在，基层出现的问题又往往是多因素造成的，但为保证体制的稳定和赏罚标准的一致，只有通过惩罚力度和惩罚范围的组合来形成威慑力。二是舆论应对。信息化的技术交互特性改变了传播模式，基层政府可能出现的滥用职权、处置不当、用人失察等问题，容易引发井喷式的舆论关注与传播，而问责是政府化解外部压力的策略之一。三是执纪功能。纪检监察系统有机嵌入地方具体工作和行政事务中，通过“两个责任”落实情况、违反“八项规定”情况、重点督查项目、信访举报线索等方面对基层进行责任追究。四是任务传导。上级运用惩罚权推进基层落实各项工作，导致问责具有工具化属性，成为激励机制的负向替代措施。如近期西安、济南、安庆等地陆续出台《脱贫攻坚工作问责暂行办法》，旨在以强力问责倒逼扶贫工作的有效开展。

（二）权责分立无法有效抵御和化解外部系统性风险，并成为了内部非系统性风险产生的根源

上述权责不对称的配置结构和运行特征，构成了结构塑造行为的内在机理，而风险是勾连两者的重要中介。也就是说，权责分立重塑和放大了风险，而基层避责正是在不同维度风险下作出的行为选择。在风险逐渐聚集、爆发的情况下，基层政府权责分立的结构未能有效识别、评估、分散和消解各类外部系统性风险，并且无法抵挡其向内部非系统性风险的转换，使得风险呈现出由外向内的渗透。

1. 从经济减速到财政风险。目前，中国经济发展进入了新常态，伴随 GDP 基数的增大和更全面融入全球一体化，经济增长速度的阶段性下降是必然趋势。2001年到2011年，中国GDP增长率年均为10.4%；而2012年到2015年，中国GDP增长率年均为7.43%；2016年，中国GDP增长率下降至6.7%。同样，工业经济在连年高速增长后也出现了明显的增速下滑趋势。2010年全国规模以上工业增加值同比增长15.7%，2015年和2016年全国规模以上工业增加值增长率分别为6.1%和6.0%，相较于2010年的增长率分别下降了9.6和9.7个百分点。^①随着经济增速放缓，财政收入增长趋势随之下降，而福利、民生开支又具有刚性，因此对政府造成了巨大的财政压力。基层政府中忽隐忽现的财政赤字又会进一步引起债务危机，尤其是县和乡镇政府更是面临着多样化、区域性的财政风险。

2. 从社会矛盾到维稳风险。改革开放客观带来了社会整体利益结构的大幅调整和价值观念的高度分化，不可避免诱致某些社会矛盾的激增与爆发。当前，尤其是劳资纠纷、征地补偿、拆迁安置、社会安全、处置历史遗留问题等方面的社会矛盾，越来越趋于群体化和对抗化。政府职能和权力扩张的同时也承担了过多社会责任，面对社会利益诉求的爆炸式增长，基层政府在现有权责结构下面临着越来越多的维

^① 数据来源：中华人民共和国国家统计局“国家数据”网络数据库。

稳风险。如在涉及资源利用、环境保护和大量征用土地的投资建设项目，涉及城市基础设施建设和成片开发项目等情况下，群体性和对抗性的利益诉求倒逼基层政府采取非常规方式短期内调动大量资源，通过运动式治理方法来解决。

3. 从互联网发展到信息风险。截至2017年6月，我国网民规模达到7.51亿人，网站总数高达506万个。^① 互联网时代带来了指数级增长的信息和便捷的交互模式，由此产生的网络舆情为行政决策的科学化、民主化提供了可能，也产生了一系列不利影响，考验着基层政府处理信息风险的能力。作为社会现象的虚拟投影，网络舆情事件极易在网络快速发酵中吸引众多关注，而网络中大量充斥的虚假谣言和人身攻击弱化了事件的真实性，客观上增加了基层政府研判和应对舆情的难度。

4. 从全球化到不可抗力风险。运输工具和电信基础设施的发展，加快了现代国家融入全球化的速度，全球化的不断深入也推动人们在金融贸易、资本投资、科学技术、思想文化方面的互动。全球化在带来繁荣的同时，人员、信息、货物和服务的多边流动也裹挟了大量不确定性，使得无法预见的变动在多米诺效应^②下演化为无法避免的风险，进而成为不可抗力风险。如公共卫生疫情、恐怖主义、跨国移民、资金外逃等，对传统政府管理形成了新的挑战。

在面对风险时，基层政府权责分立的结构陷于一种双重困境之中，即在受到外部系统性风险冲击的同时，也源源不断产生内部非系统性风险。这里的症结在于，组织结构为其成员制造了缺乏安全感的环境，使得不确定性和不一致性充斥行政过程，既削弱了权责体系对基层的约束，又使得权责分立的结构对行政过程产生了干扰和影响，引起一系列内部风险。

1. 法律风险。公共权力的行使秉持“法无授权不可为”原则，尤其是基层常见的违章建筑查处和农村土地确权等工作中，涉及法律意义上的可诉性，而在权责分立结构下的现实行政过程常常面临四个方面的法律风险：一是，因法律法规的规定不明确、不一致或存在两种以上理解，导致在基层执行过程中出现偏差；二是，一些基层组织在正式法律中虽然没有执法权，但根据上级安排承担委托执法工作，致使本级相关具体行政行为没有法律支持；三是，法律法规滞后于基层实践的发展，经过程序进行集体研究、民主决策，按照红头文件或会议纪要履行职责，致使行政行为无法律依据；四是，在改革创新特别是推动关系发展大局的重点工作时，存在打破常规、突破既有法律规定的现象。

2. 行政风险。基层政府现有的人力、财力、物力配备不足以实现对管理对象的全覆盖，出现基层治理能力不足的问题，进而产生行政风险，尤其是主体责任和监

① 参见中国互联网络信息中心（CNNIC）《第40次中国互联网络发展状况统计报告》，http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxyzbg/hlwtjbg/201708/t20170803_69444.htm。

② 参见 Peter T. Leeson and Andrea M. Dean, “The Democratic Domino Theory: An Empirical Investigation,” *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 3, 2009, pp. 533-551.

督责任方面的风险。在面对任务艰巨而管理复杂的各项工作时,当前一条重要的治理逻辑是,通过强有力的问责体系和各项机制来推进政府及其部门或个人主体责任的落实,使得点多面广的所有责任都落到基层政府及其工作人员身上。与此同时,政府承担的监督责任也不断被强化,一定程度上弱化了企业或社会组织应当自我担当的责任,致使基层政府面临的各类风险无限放大。

3. 协调风险。公共政策执行需要各部门的积极配合和有效参与,为了应对跨部门协调问题,政府内部常采用建立临时领导小组和划定“牵头部门、配合部门”的方式,来平衡部门间的利益和分工,促进正式和非正式意见交换。^①但由于此类方式的行政成本过高,主要适用于重要工作的开展或重大政策的落实,并以自上而下“高位推动”的非制度化驱动方式为特征,无法涵盖日常庞杂的跨部门合作,因此在常态管理中经常出现相互推诿、责任不清、政令不畅等协调风险。

4. 考评风险。基层政府需要承接自上而下的任务分解和各类考核,在当前压力型体制所采用的绩效管理方法中,考核目的、考核工具、结果运用等方面都会与权责分立的结构互相叠加,引发新的风险。各类考核评比的泛化,增加了基层政府的应对负担,造成工作错位、目标替代、效率低下等问题。同时,各类考核目标相互矛盾的情况较为常见,导致基层无所适从、顾此失彼。为了突出某项工作的重要性而大量使用“一票否决”,实际上弱化了基层工作的优先顺序。

5. 道德风险。此类风险是指为不完全承担责任,基层部门或个体在最大限度增进自身利益的同时损害他者利益的情况。道德风险建立在“经济人”假设基础上,源于信息非对称和制度不完备所诱发的机会主义行为。从不同主体来看,无论是部门还是个体道德风险,都使得组织内的信用体系遭到破坏,日益泛滥的利己主义极大地削弱了基层的公共服务精神。

(三) 风险的不确定性、不平等性和扩散性及其对行为的塑造

在行为经济学中,丹尼尔·卡尼曼(Daniel Kahneman)和阿莫斯·特沃斯基(Amos Tversky)用前景理论描述了个体基于风险预期或概率进行的决策行为,^②认为个体行为起源于相对参考点下的判断,并且是依据对潜在而非最终损失和收益的评估。这说明,个体行为产生的确与其对风险的感知紧密相连。在权责分立结构下,基层政府面临着不确定性、不平等性和扩散性的风险,风险的特殊属性诱发了不同的心理感知,从而塑造出不同类型的避责行为。

1. 风险的不确定性。风险估计主要包含了主观估计和客观估计两种模式,由此

^① 参见赖静萍、刘晖:《制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究》,《中国行政管理》2011年第8期。

^② 参见 Daniel Kahneman and Amos Tversky, “Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk,” p. 263.

衍生出概率树、蒙特卡洛模拟法等方法。^① 在风险预测的传统研究中（如金融、商业、保险等领域），大多是从高斯模型出发构建各种状态发生的概率密度函数，该种正态分布的钟形曲线遇到最大的质疑是没有考虑到意外峰值或断裂的情况，即极端情况或意外情况没有被充分重视。^② 对于基层政府来说，风险事件在确定时间内发生的频率及造成损失的严重程度难以估计，避责行为的产生也源于这种不确定状态，是面临不确定性时开启自我保护机制的一种行为选择。同时，风险的不确定性引发了累积效应。在短时期内，某些风险产生的影响可能不明显因而被忽视，但在跨时间和空间的累积下，这种效应呈指数倍增长，在乘数的加速作用下会产生巨大的负面作用。面对不确定性风险突发、多发状况，基层人员最有效的应对方式之一是缩减自由裁量权，减少行政活动范围，规避潜在的责任承担。

2. 风险的不平等性。风险的普遍存在和深度渗透，使得基层政府内所有成员均会受到直接或间接影响，但这种影响是具有差异性的。嵌套在权责结构中的风险，在不同政府层级间、部门间和群体间存在严重的分布不对称。从层级来看，风险在上下级政府间配置的不平等主要源于权力差异。在不同情境下，上级政府和基层政府都可能成为风险定义者和风险承担者。风险定义者有强烈意愿将风险转移，并且有能力采取避责策略将责任传导至他人；风险承担者不仅被排除在潜在收益之外，还受到责任风险对其职位安全或利益带来的损伤，进而导致避责成为其化解危机的最佳选择。从部门来看，风险在部门间的分布差异主要基于职能分工的不同。一些涉及监管、执法等专业性较强的部门具有较高的安全隐患和潜在风险，而涉及综合管理、内部服务的部门面临的则相对较少。从群体来看，人员编制的不同造成工作人员在选拔任用、绩效考评、薪酬管理等人事管理制度方面有所区别，面临风险时也会有不同的应对策略。而且，基层非正式庇护关系的大量存在，更是加剧了个体间风险分配的差异。

3. 风险的扩散性。信息时代下虚拟社会的兴起，颠覆了人们对传统交流模式的感受和运用，正是在这种流动的空间和压缩的时间下，虚拟网络中的信息生产和传播方式对政府管理带来了巨大影响。风险不仅具有突发性，特别是舆论焦点事件具有公共性和争议性的讨论，极易形成网络燎原之势，一发不可收拾；而且具有流动性，风险因素的某一方面经常可能引发其他相关因素的联动，产生辐射效应。风险突发性与流动性的绞结，使得基层政府“转化”为风险共同体的可能性大增，即失范的行政行为面临网络监督、舆情渲染和发酵，不仅会引发未来的强力问责，还会引起对既往问题的全盘起底，二者叠加导致基层必然面临着更大力度的惩罚。

① Louis Anthony Cox, Jr., *Risk Analysis: Foundations, Models, and Methods*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 53-83.

② 贝克、邓正来、沈国麟：《风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话》，《社会学研究》2010年第5期。

在权责分立的既有结构下，基层政府权力与责任的不对称程度持续加深，风险的不确定性、不平等性和扩散性更为突出，基层人员面临着不均等的机会和结果，便合乎逻辑地成为了不良后果的最终承担者。因此，权责分立带来的风险陡增，客观上挤压了行政个体在政府过程中追求价值的空间，造成自发的避责行为逐渐汇聚成为普遍存在的行为现象，基层避责也就逐渐成为一种“无组织的集体行动”。^①

三、基层避责的具体策略和负面效应

(一) 基层避责行为的两个维度

作为基层在权责分立结构下应对风险的行为选择，避责极具复杂性和多样性。基层工作人员通过对风险和收益的整合分析，在不同情况下条件式地选择不同避责行为，并且会根据策略的实际效果进行动态组合。各种避责行为是并行不悖的，多种行为可同时存在，并进行区别性搭配和组合。根据近年来对基层政府的田野调查和跟踪观察，在对第一手访谈资料 and 现实情况开展深入分析的基础上，本文结合决策树和类型学的分类方法，^② 从两个维度出发对现阶段基层政府中普遍存在的避责行为进行分析（见图 2）。

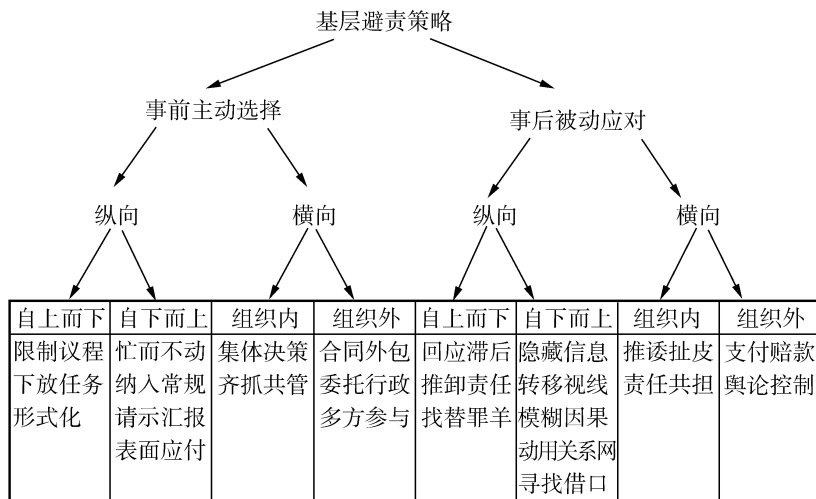


图 2 基层避责的具体策略分类

① Xueguang Zhou, “Unorganized Interests and Collective Action in Communist China,” *American Sociological Review*, vol. 58, no. 1, 1993, pp. 54-73.

② 参见 John Ross Quinlan, “Induction of Decision Tree,” *Machine Learning*, vol. 1, no. 1, 1986, pp. 81-106; Ricky W. Griffin and Yvette P. Lopez, “‘Bad Behavior’ in Organizations: A Review and Typology for Future Research,” *Journal of Management*, vol. 31, no. 6, 2005, pp. 1-18.

1. 时间序列维度。基层行政人员在采取避责行为时呈现出序贯决策的形式，这种基于时间序列的动态选择可主要划分为事前主动选择和事后被动应对。前者是在事前未酿成不良后果的情况下，基层人员通过有限的自由裁量权减少风险，主动采取措施规避惩罚，以常态化策略应对可能出现的压力和追责。后者是当行政过程出现不良后果时，基层人员处于被动应付的状态，需要投入大量资源消解恶劣影响带来的严重损失，这属于一种非常规的策略选择。

2. 传导方向维度。在按照时间序列进行划分的前提下，基层避责在传导方向上也出现了纵向避责和横向避责的差异。其中，纵向避责是以层级结构下责任转移为基础的策略，可细分为自上而下的避责策略和自下而上的避责策略。一方面，在层级权威下，下级依附于自上而下的权力关系开展行政活动，故在此逻辑下，上级很有可能将责任和风险传导至下级管理者；另一方面，下级同样可运用信息优势和技术手段将责任和风险向上级传导，在有关任务安排、资源配置、权责分担等方面与上级进行博弈。横向避责是以平行结构下责任转移为基础的策略，可细分为政府组织内部同级之间、政府与外部社会、市场之间的互动。一方面，在政府组织内部，各部门有职责上的差异，工作人员有职位分工的区别，故在同一层面的横向关系中包括了合作与竞争关系；另一方面，政府对社会和市场进行管理服务，占有主导地位的政府会采取不同的策略与各种社会组织、市场主体进行博弈、合作。

（二）基层避责的具体策略

综合时间序列和传导方向两个维度，汇聚行为先后次序、不同主体的行为选择，由此产生了不同情况下的基层避责策略。

类型一：事前纵向策略。主要包括自上而下的避责策略和自下而上的避责策略。其中，自上而下的避责策略有：限制议程，减少行政活动以规避犯错的可能；下放任务，将行政事务下沉至下属人员或部门以减少潜在风险；形式化，以各类指示、会议、发文、检查强力部署和落实工作，缺乏实质性指导意见。自下而上的避责策略有：忙而不动，基层人员往往表面上遵从指令，实则毫无进展，用工作的忙碌来掩盖未落实的真实情况；纳入常规，当有重要任务和紧急事项必须完成时，将其纳入繁文缛节中，用制度、规则和程序等应对上级指令和催促，将其淹没在日常行政过程中；请示汇报，事无巨细均向上请示报告，要求上级给予明确批示，将责任上移；表面应付，敷衍应对上级指示，执行力不强，形式主义兴起。

类型二：事前横向策略。主要包括组织内的避责策略和组织外的避责策略。其中，组织内的避责策略有：集体决策，由多人共同参与决策制定过程，模糊个体角色；齐抓共管，多方共同协调管理，将压力和风险分摊到集体中。组织外的避责策略有：合同外包，政府通过签订协议的方式将公共服务外包，以此减少因服务失败受到的质疑；委托行政，将有关行政职权或事项委托给其他组织或者个人，缩减管

理行为；多方参与，将组织外的不必要主体纳入管理角色中，分散潜在责任。

类型三：事后纵向策略。主要包括自上而下的避责策略和自下而上的避责策略。其中，自上而下的避责策略有：回应滞后，缺乏信息汇集、分析、预警机制，缓慢处置和被动回应；推卸责任，当出现不良后果时，运用权力将责任推卸至下级承担；找替罪羊，在追责过程中相互推诿，层层向下转移责任，让权力链条末端的人员承担处罚。自下而上的避责策略有：隐藏信息，运用专业优势对信息进行封锁、隐藏或选择性上报，并采取技术手段处理网络舆情；转移视线，制造新的危机和议题转移上级关注焦点，弱化那些执行困难、具有追责风险的任务；模糊因果，在面临上级追责时，模糊前因后果的关系，对自身行为进行正当性辩护，企图蒙混过关；动用关系网，借助非正式关系网络，寻求上级庇护，宽容已有过错；寻找借口，将工作失误归咎于其他主客观原因，掩饰自身错误。

类型四：事后横向策略。主要包括组织内的避责策略和组织外的避责策略。其中，组织内的避责策略有：推诿扯皮，出现行政失误，尤其涉及舆论批评、举报投诉的事项时，将责任推卸至同级其他部门；责任共担，模糊横向部门间的分工界限，采取共同担当的策略化解责任。组织外的避责策略有：支付赔款，行政过程中对他人或组织造成伤害时，通过支付较多赔款来避免投诉、举报或上访；舆论控制，忽视舆情传播规律，采取僵化、一刀切式的措施管制信息。

上述避责策略的类型划分，展示了基层政府及其工作人员面对工作困境时所采取的“行动方案”，这与赫希曼提出的准退出有类似之处。当组织出现绩效衰退时，其成员可通过隶属于政治领域的呼吁和经济领域的退出来进行回应。当呼吁策略无效时，退出策略就开始占据行为的主要方面，其中不仅包含了非正式抵抗的准退出，还存在离开组织的全退出选择。^①从基层现实状况来看，在已有的避责策略下，基层工作人员虽身处不同岗位，但采取消极行动规避风险，都严重影响了政府行政绩效，属于一种典型的准退出策略选择。

（三）基层避责的负面效应和链式反应

实践证明，个体行为模式都有不可避免的绩效衰减倾向。相较于市场体系通过竞争实现优胜劣汰的矫正机制，尽管规模庞大的政府具有不可替代性，但是绩效的持续下降同样会产生诸多问题。当前，如果放任基层避责行为蔓延和泛化，将产生难以预料的非预期后果，引发一系列链式反应，阻碍政治、经济和社会发展。

1. 避责行为的滋生和蔓延，导致了基层改革缺乏带动良性发展的创新力量。在当前中国发展进入重要战略机遇期的背景下，基层政府也面临矛盾叠加、风险陡增

^① 参见艾伯特·O. 赫希曼：《退出、呼吁与忠诚——对企业、组织和国家衰退的回应》，卢昌崇译，上海：格致出版社，2015年，第107页。

的严峻挑战，以创新来引领基层治理现代化，无疑是驱动发展的有效手段。在实践中，基层避责行为带来的创新动力不足、创新举措替代和创新能力下降，已成为制约创新动能转换的主要障碍。首先，内在动力是发挥主观能动性的前提，基层避责带来的首要冲击即是主观意志的懈怠，导致无论是对外行使职能还是内部管理服务上均消极应对。其次，创新在内容上可分为技术创新和制度创新，在避责风气蔓延下，基层创新都集中于技术层面，过度偏好风险低、投入小、见效快的领域，导致技术创新中同质性项目增多，耗费了大量资源；而一些具有全局性、根本性的制度创新，因为风险和投入巨大变得越来越罕见。最后，长期以来单向投入型的创新模式没有充分重视基层能力建设，导致基层无法形成一套具有自适应性、内涵式发展的创新模式。在当前经济下行环境中，资金和人力投入受限就成为基层创新能力提升的瓶颈。

2. 避责行为的滋生和蔓延，导致了自上而下的权威流失、管控效力弱化。基层避责在对政府绩效带来巨大冲击的同时，更直接影响着政府层级管理体制的运行，这主要表现为周期性和结构性两个方面。从周期性来看，政府在发展过程中存在逐渐走向僵化的阶段，信息失真和行动缓慢等降低了其适应环境的灵活性，机构不顺畅、职责不清晰、利益难协调等问题的出现，带来了自上而下的调节困难。从结构性来看，战略层面的目标和愿景无法得到有效的政策支持，基层在执行上级决策部署时仍停留在形式主义的贯彻落实上，而不注重可行方法、实际效果和长远影响。为解决此类问题，上级不得不采取运动式治理的方式对下级施压和纠偏。但运动式治理反过来会影响常规工作的有序开展，产生新的治理困境。长此以往，上级对基层的实质性影响力将逐渐耗散，管控弱化，难以产生有力指导和刚性约束。

3. 避责行为的滋生和蔓延，导致了基层政府一线退缩、被动应对外界需求。作为公共事务的具体承担者，基层政府积极回应外界需求、主动调试政策导向，是保证整个国家持续、健康、稳定发展的基础。但是，当避责行为大范围产生时，基层倾向于保护自身利益，被动回应外界需求，致使政府职能失效、运作失灵。首当其冲的是对区域经济发展缺乏自觉有力的调节，无法为市场主体创造良好的发展环境。进入经济新常态后，经济发展作为一种业务性指标，其重要性逐渐下降，而其他政治性任务的压力巨增。在此态势下，基层工作人员大幅减少经济领域的风险决策，踌躇不前、等待观望上级明确的指导性意见；在必须承担的职责上，更多地选择“走流程、按规则办事”的方式以规避创新风险。另一方面，信息技术革命改变了传统政府治理模式，在虚拟社会不断衍生新诉求的同时，开放式信息发布平台和被动式推送机制等极大地降低了舆情的生成和传播成本，审查、筛选机制的缺失进一步导致了信息的爆炸式增长。在此过程中，公众的态度、观点、意见、情绪均会通过网络无限放大。面对错综复杂的舆情环境和网络传播的社会压力，基层政府原本缺乏必要的应对资源、能力和手段，在越来越具有政治功能的问责压力下，就更容易

出现一线退缩、一线卸责、消极回避等行为。

结论与讨论

当前,中国特色社会主义进入了新时代,我国经济发展也由高速增长阶段转向高质量发展阶段。充分激发人力资本的内生动力,是新时代推动基层高质量发展的关键方式之一。特别是面对当前避责行为逐渐蔓延的形势,有效借助多层次、系统化的改革调动基层政府及其工作人员干事创业的积极性和主动性,更是意义重大。为此,党的十九大报告明确指出:要“坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,完善干部考核评价机制,建立激励机制和容错纠错机制,旗帜鲜明为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲”。^①

本文研究发现,基层避责行为的滋生和蔓延,主要受到政府权责分立结构下各类风险的影响。不可否认的是,基层行为具有复杂性和多样性,邀功和避责共存于政治场域之中。^② 比照形式主义、官僚主义、不作为、慢作为、懒政和怠政等问题日益引起高度关注,基层行政人员履职尽责、积极作为仍然是主流。当前,对于基层避责行为导致的绩效衰退,是完全可以进行调节和修复的。纵然相关制度改革是一项极为复杂的系统工程,只要通过顶层设计提出系统方案,聚焦问题症结出台得力措施,坚持优化协同高效等改革原则,就一定能够迅速扭转局面,为基层干事创业再造良好氛围,推动中国改革开放再出发。

首先,聚焦基层权责结构,持续深化行政体制和机构改革。新时代基层治理实践中面临的任务数量和工作难度都有很大增长,迫切需要采取积极行动和有效措施来积极应对。为此,要启动系统化的地方行政体制和机构改革,进一步厘清权责关系,逐步实现从清单梳理到现实运用的转变。确保权责对称,真正解决基层政府职能异化、工作泛化、主业弱化等问题。“处理好改革‘最先一公里’和‘最后一公里’的关系,突破‘中梗阻’,防止不作为”。^③ 在配置权力、明确职责的过程中,“推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有人有权有物,保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。”^④ 同时,由于各地区的差异性和现实情况的复杂性远远超出了制度可规定的范围,故应根据不同地区、部门的具体情况,在划清纪律红线的基础上,鼓励创新探索,赋予基层更多自主性,

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第64页。

② 参见倪星、王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》2017年第2期。

③ 习近平:《习近平谈治国理政》第2卷,北京:外文出版社,2017年,第102页。

④ 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,《人民日报》2018年3月5日,第3版。

着力打造弹性组织和学习型组织，使基层政府具有高度统筹能力、合作治理能力和应变执行能力。

其次，应对基层多重风险，构建危机管理和风险动态防控机制。在具有中国鲜明特色的现代化进程中，基层治理面临多重风险交织的考验，亟需从风险存量和风险增量等维度进行管控。一方面，改革开放在为中国经济持续高速增长注入动力的同时，以资源密集型和劳动密集型为主的传统粗放式发展方式也带来了诸多负面效应，如发展不充分、不平衡、生态环境恶化、社会矛盾频发等。需要精准梳理其中隐藏的风险点，对高、中风险进行重点监控，根据风险特点设置科学、动态的防范机制和措施。另一方面，全球范围内信息流动和信息技术革命在激发新活力的同时，又带来了指数级增长的风险。尤其涉及数据安全、行为监管、技术控制、生态环境等方面，需要增强基层政府应对新型风险的专业能力，建立跨地区、跨部门、跨领域综合风险联动管理机制。总体来看，“对可能发生的各种风险，各级党委和政府要增强责任感和自觉性，把自己职责范围内的风险防控好，不能把防风险的责任都推给上面，也不能把防风险的责任都留给后面，更不能在工作中不负责任地制造风险”。^①

最后，完善人事激励制度，实现激励与约束的动态平衡。任何发展都取决于调动人力资本的潜在价值。人力资本具有稀缺性，组织在显性人力资本和隐性人力资本中的投入会迅速带来巨大的经济、社会效益；人力资本也具有能动性，个体的知识迁移能力和创新能力会激发物质资本的生产力，在推动事业发展的同时增进组织核心竞争力。因此，持续提升基层行政人员的人力资本价值，通过专业培训和职业道德教育的引领作用，强化工作能力和责任意识，是当前基层政府面临有限资源约束条件下的最佳措施。同时，要不断完善物质激励和精神激励，给予公职人员更多正面引导，激发干事创业的活力。尤其要在落实责任过程中，实现奖惩的动态平衡，构建多维度、多层次的激励保障体系。针对基层行政过程中的难点，要予以政策上的倾向性支持，切实解决基层人才梯队断层、生活工作化、高负荷运转等诸多现实问题。

〔责任编辑：李 放〕

^① 习近平：《习近平谈治国理政》第2卷，第82页。

financial science and technology and the consequent regulatory challenges. We should be committed to relying on technologies such as big data, cloud computing, artificial intelligence and blockchain to build a technology-driven regulatory system. With data-driven regulation at its heart, this system should build a financial monitoring system centered on distributed equal supervision, intelligent real-time supervision and a pilot regulatory sandbox, breaking through the inherent predicament of traditional financial supervision and innovating regulatory models to protect financial consumers and maintain financial stability.

(5) The Policy Effects of Local Governments' Environmental Governance in China—A Study Based on the Evolution of the “River-Director” System

Shen Kunrong and Jin Gang • 92 •

Control of water pollution control is an important part of the onerous long-term task of building a beautiful China. On the basis of water pollution data at the national monitoring points and the manually compiled data on the evolution of river-director system, we used the double difference method to identify the policy effects of the river-director system in local practice. Our findings show that the river-director system achieved preliminary control of water pollution but did not significantly reduce the main water pollutants. This may indicate that local governments whitewashed the symptoms rather than addressing the root cause. In the course of comprehensively implementing the river-director system, better governance results will be achieved if governments at all levels formulate clear and appropriate governance goals, design sound and feasible accountability mechanisms, and invite professional third-party agencies specialized in water quality testing to supervise the work.

(6) The Separation of Powers and Responsibilities and Avoidance of Responsibility at the Grass-roots Level: A Theoretical Explanation

Ni Xing and Wang Rui • 116 •

The emergence and proliferation of avoidance of responsibilities at the grass-roots level has had a systemic impact on public governance. In explaining the inner logic of this phenomenon through a “structure-risk-behavior” analytical framework, we found that grass-roots governments' present structural arrangements for the separation of powers and responsibilities not only fail to effectively resist and resolve external systemic risk, but also become the root cause of internal non-systemic risk. Consequently, faced with a sharp rise in risks associated with uncertainty, inequality and proliferation, grass-roots administrators are avoiding direct and potential

liabilities by adopting a portfolio strategy specifically expressed in prior and post hoc vertical and horizontal strategies. Practice has proved that avoidance of responsibility has serious consequences for grass-roots governments, including a lack of innovation, dissipation of authority and passive responses. This triggers chain reactions and hinders the sound development of politics, the economy and society. To re-energize grass-roots innovation and vitality, therefore, it is imperative to further deepen the reform of administrative systems and organs, establish crisis management and dynamic risk control mechanisms, and achieve a dynamic balance between incentives and constraints.

(7) The Village Governance Experiment: The Developmental Pattern and Logic of Rural Grassroots Democracy in China *Ma Hua* • 136 •

Against the background of traditional Chinese rural self-government and the historical changes in rural grass-roots democracy over the last century and more, three “village governance experiments” revolving around “institutions,” “organization” and “capability” reflect the developmental patterns and practical logic of rural grassroots democracy in China. First comes the developmental modality, moving from the traditional peasant consciousness of being subjects of the emperor, through awakening to their rights pre-1949, to post-1949 political mobilization and thence to the building of the democratic capability of autonomous farmers; and from traditional village “autonomy” to pre-1949 rural reconstruction and thence to post-1949 rural collectivization, village self-government, and finally consultative democracy. The second is practical logic; rural grass-roots democracy has succeeded step by step in the unification of democratic values and democratic techniques, the unification of democratic objects and democratic subjects, the unification of democratic systems, organizations and capabilities, and the effective unification of democratic construction and governance efficiency. In the final analysis, the practice and development of rural grassroots democracy in China is a two-way interaction between the internal needs of rural society and the construction of a modern state. This democratic pattern has developed in the tension between the state and society and has been advanced in the subtle balance between “moderation” and “excess”, thus reflecting distinctive Chinese characteristics.

(8) Integration and Innovation in Ancient Tribal Culture and the Formation of the *Nine Songs* *Jiang Linchang* • 160 •

The traditional understanding that the *Nine Songs* (*Jiuge* 九歌) were composed

• 207 •