

制度紧缩与基层官员避责行为的 策略与类型分析*

李 振 任 丹 宫兆杰

(山东大学政治学与公共管理学院, 山东 青岛 266237)

[摘要] 制度建设是发展中国家实现政治发展的中心任务之一, 而制度供给不足是发展中国家面临的突出问题之一。近年来, 随着中国法治化和制度化进程的加快, 已有的大量非正式或半正式的规则逐渐退出, 但新生的制度与基层治理现实的不适应问题也日益明显。随着监督问责机制的逐步强化, 共同形成了制度紧缩的情况。避责成为基层政府工作人员常见的行为策略; 但学者们的已有研究并未区分基层政府所承担工作的差异性, 难以细致地区分不同类型的避责策略。从工作任务的性质和阶段属性这两个维度, 将基层政府工作人员消极应对工作任务的避责策略划分为六种不同类型。通过追踪和还原某地区镇政府取缔一个民办特殊儿童教育中心的全过程, 细致地呈现了基层政府及其工作人员在制度紧缩时期前后两个不同阶段, 以及在面临不同性质的工作任务和在任务处于不同的阶段, 分别采取的不同避责策略。通过分析这一案例, 初步验证了所提出的分类框架。当然, 这样的案例验证不够全面, 期待后续能有更多的案例加入到对这一框架的验证和讨论, 这将有助于增进对实践中基层政府工作人员避责现象的理解; 也为提出抑制避责情绪蔓延的对策建议打下良好的基础。

[关键词] 制度紧缩 基层治理 避责 类型

[中图分类号] D815.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2021)02-0075-10

收稿日期: 2020-11-23

*基金项目: 国家社会科学基金资助项目“中国干部教育培训体系比较研究”(19BZZ076)

作者简介: 李振, 教授, 齐鲁青年学者, 主要从事中国政府与政治研究; 任丹、宫兆杰, 硕士研究生, 主要从事公共人力资源管理研究。

一、问题的提出

近几十年来,已有许多学者注意到制度对经济社会发展的重要性。例如,诺思等人认为,制度在一个社会中起着基础性作用,从而决定了长时间段的经济绩效。^[1,2]因此,如果我们能搭建起良好的经济制度框架,既可以为人们提供从事经济活动的激励,又可以使得人们的行动是可预期的,从而有助于一个国家的长远发展。^[3,4]除了在经济领域,在社会和政治领域,制度对人的行为的规范作用也是新制度主义者所推崇的。就连更早期的亨廷顿也主张,一个转型国家要实现其政治发展的目标,最重要的是完成制度化建设。^[5,6]近年来,随着中国法治化(法制化)进程的推进,制度建设成为了中国转型发展的中心战略之一。^[7]特别是2012年以来,以反腐败为重点开展的对党规国法的完善,“把权力装进制度的笼子里”成为制度建设的目标;逐步完善的问责制度的强力执行,推动了各级政府,特别是基层政府,对日常行政过程的逐步正式化和规范化。

长期以来,与众多发展中国家一样,不论是在经济社会转型,还是在吸纳政治参与方面,制度供给不足都被视为中国治理实践中的突出问题。^[8,9]政府对社会治理,往往以粗放的方式,依赖于半正式或非正式的制度;在此基础上开展迅速的制度化进程,以致致力于谋求在短期内完成向依赖严格规范的正式制度的转变,这种难度是可想而知的。实际结果是,过去长期作为替代机制的非正式或半正式规则大量退出,而新生成的正式规则要么供给依旧不足,要么因为缺乏可操作性而不适应基层治理现实,这就导致治理实践中出现较多制度运行的“缝隙”,难以实现新的制度均衡。有学者将这种旧有规则大量退出而新生制度增量匮乏(或

无效)的状态称之为制度紧缩。制度紧缩与基层政府面临的权责分离的现实安排相叠加,使得基层政府不仅难以有效抵御和化解外部系统性风险,还可能成为内部非系统性风险产生的根源;这就导致基层行政人员在面对诸多不确定性、不平等性和扩散性风险陡增的情况下,纷纷由倾向于采取“邀功”策略转向采取各类避责策略,以减少因风险带来的直接和潜在责任。^[10]学者们将在基层调研时发现的工作人员常用避责策略,划分为忙而不动、纳入常规、隐匿信息、模糊因果关系、转移视线、找替罪羊这六类。^[11]在稍后的研究中,他们又从时间序列和传导方向两个维度,对基层避责的具体策略进行了分类。这里的时间序列维度,主要是依据是否酿成不良后果将时间切分为事前和事后两个阶段;而传导方向则又分为纵向(进一步分为自下而上和自上而下)和横向(进一步分为组织内和组织外)两种。^[10]

但是,已有的研究只是将基层政府的所有工作视为同质的,从而在讨论其工作人员是否采取避责策略,以及采取何种避责策略时,更多考虑的是阶段属性(时间序列)和组织属性(传导方向)的影响。但实际上,一方面,基层工作人员在面对复杂的治理任务时,他们会将工作任务分为常规性和创新性两种。前者往往被称为“规定动作”,后者往往被称为“自选动作”。^①所谓常规性任务(规定动作),指的是由上级规定的、下级机构需要完成的工作或达成的目标;上级会对下级实施该类任务的情况进行监督检查;这类任务一般具有强制性的指令或者明确的指标,不同的下级机构往往也接受大致相同的考核指标体系;这类任务是下级不能拒绝的。^[16]所谓创新性任务(自选动作)指的是,上级机构并未明确规定,或者鼓励而非命令下级机构可以完成(也允许不完成)的工作任

①已有不少研究开始探讨不同类型的工作在官员的晋升激励、政府管理绩效评估、基层治理实践等方面所呈现的特点,参见[12][13][14][15]。

务；这类任务往往没有强制性的指令或者明确的指标；针对这类任务，下级机构的工作人员可以发挥主观能动性，创造性地开展相关工作项目；这些项目又可以分为不同层次或特色。^[14]当然，还存在一些由于现有职责划分体系界定不清晰而导致履职主体不确定的治理任务，这类工作的履职有可能出现两种结果，一种是多个相关部门争相参与，另一种则是部门之间推诿扯皮。不过，在经历一段时间的职责不清后，这类任务要么会成为某个部门常规性工作中的一种，要么成为某个部门承接的一种创新性工作。

另一方面，不论工作任务是否得以有效完成，以及不论是否发生不良后果，基层工作人员都有可能采取避责策略。也就是说，在整体氛围由“邀功”转向“避责”的情况下，面对任何工作任务，“避责”都越来越有可能成为他们的选项（即便不是唯一选项或首要选项）。而如果工作任务被较好地完成，要么可以归结为工作人员的公共服务动机，^[17]要么可以归结为较好的监督，要么可能是所谓“意外之喜”。而即便是那些没有较好完成的工作任务，也不一定会酿成不良后果；特别是针对那些创新性的工作而言，失败的尝试本就可以接受的结果。由此，仅仅按照是否产生不良后果来对时间阶段进行切分并不合适。实际上，基层工作人员对一项工作是否采取，以及采取何种避责策略，可能会发生在这项工作被分配到自己职责范围之内之前、履职期间，以及履职后的绩效考核这三个阶段的任何一个或者全部过程。这是我们需要正视的另一种“阶段属性”。

针对不同性质的任务，上级对下级的要求和监督方式不同，下级所面临的监督压力也就

不同；而在工作任务所处的不同阶段，可供基层工作人员选择的避责策略也并不相同。循着这一思路，如何进一步从工作任务的性质和所处的阶段属性这两个维度，来理解下级机构工作人员避责策略的不同类型，以及不同类型的避责行为给基层治理带来了哪些方面的困境，成为了本文所关注的核心问题。

二、制度紧缩情景下避责策略的类型分析：新维度

需要特别指出的是，这里并非认为所有基层工作人员的所有履职行为都会采取避责策略。学者们以前重点讨论的是，为什么近年来在全世界范围内会出现以避责取代邀功的重大转变；当然，不同国家产生这种转变的原因机制有所不同。^[11]即便是单就中国的基层政府工作人员而言，其具体的避责行为类型也相当复杂和多样。^[10]本文从工作任务的性质和阶段属性这两个维度，试图将下级机构工作人员，特别是基层政府的工作人员对工作任务的避责策略划分为如下表1所示的6种不同类型。

形式I：一般来说，常规性工作职责隶属关系相对稳定，只会在少数情况下（例如机构改革或人员工作调动时）发生变化。大多数情况下，作为基层政府的工作人员在开始履职前并没有太多选择权，因而也就不可能出现诸如限制议程等形式的避责。恐怕只有当遇到职责隶属调整时，部分人员可以通过讨价还价、推脱下放等方式减少自己的任务量，从而达到避责的目的。

表1 基层政府人员消极应对工作任务的不同形式

		工作任务的性质	
		常规性工作	创新性工作
工作任务的阶段属性	事前	I	IV
	事中	II	V
	事后	III	VI

来源：作者自制。

形式II:一旦开始某项常规性工作的履职,基层政府人员可能会采取的避责策略就相当丰富了;不论是组织外上下级间的任务下放、合同外包、委托行政、多方参与,还是组织内部的齐抓共管、集体决策,亦或是个人层面的忙而不动、纳入常规、“照章办事”等,其中的一项或者几项的组合,都有可能成为他们的避责选择。假如履职过程中出现不良后果,那么可能的避责形式就包括上下级间的回应滞后、推卸责任、找替罪羊、隐藏信息、转移视线、模糊因果、动用关系网、寻找借口等,或者是组织内外的推诿扯皮、责任共担、舆论控制,或者支付赔款等方式。

形式III:当工作任务进入绩效考核阶段时,再进行所谓任务下放、合同外包、委托行政、多方案比较、齐抓共管、集体决策,以及忙而不动、纳入常规等策略已经“来不及”了。此时,如果未出现不良后果,那么基层政府的工作人员可能会通过“工作不够、材料来凑”等方式应付考核。而假如出现不良后果,那么形式II中那些应对不良后果的避责手段同样也可能被使用。

形式IV:由于创造性工作任务并非强制性和隶属关系既定的,因此基层政府人员面对有可能被分配到的创造性工作时还是具有一定“抵制”空间的,限制议程、强调困难、推脱“谦让”则会成为他们经常使用的避责策略。这一形式的避责更像是媒体中所批评的“懒政怠政”,而需要与面对常规性工作时的那种形式主义、纳入常规等“官僚主义”的做法区别开来。

形式V:基层政府工作人员并非一定会拒绝所有创造性的工作任务,即便不是为了邀功而“争创”业绩,也可能是为了某些与创造性工作任务相配套的资源。一旦他们接手某项创造性

工作又想避责时,可能也会选择类似形式II中尚未出现不良后果时的那些策略。与以往不同的是,当下这类针对创新性工作任务的避责行为更加广泛了,从而使得这类工作的完成方式也越来越“常规化”。有学者在讨论“试点”式创新为何会失败时指出,试点运行的科层化使得部分创新性改革越来越走向形式主义,从而无法提供真正具备应用价值的制度创新。^[18]

形式VI:创新性工作进入绩效考核阶段时,由于尚缺乏统一的考核指标,因此即便基层政府工作人员履职后并未达到他们当初承诺的,或者上级机关期望的结果,相关问责压力也比较小。在多数情况下,基层政府工作人员只需采取“凑材料”等形式就能应付过关。当履职创新性工作产生了不良后果时,基层工作人员面对的问责压力要比履职常规性工作产生不良后果时轻得多。因此,形式II中那些应对不良后果的避责手段中,诸如动用关系网等相对“劳师动众”的策略被使用的可能性就低多了。本文对基层政府工作人员的各类具体的避责形式做出这样的划分,主要目的并非只是为了有别于前引学者的开创性贡献,而是从两个新的维度出发,以图增进我们对现实情况的理解。这样,我们一方面可以更有针对性地思考基层政府常态化治理实践中产生各种问题的原因,另一方面也可以反思地方政府创新动力缺乏的影响因素;^①从而可以帮助我们找到更有针对性的解决之道。

三、制度紧缩情景下避责策略的类型分析:新案例

本文接下来将用一个历时十余年的案例在不同时期的不同侧面,来分析基层政府工作人员在面临不同类型的工作任务时,在不同的阶段内,是否采取以及采取了何种避责策略。这

^①当然,笔者也非认为当下的地方政府,特别是基层政府就没有任何创新行动了,例如有学者对授权试点的研究表明,地方政府创新并未消失,参见[19]。

一案例不仅横跨以“邀功”为主的时代和以“避责”为主的时代，且其中还包括了“案例中的案例”，也即既包括常规性工作，还包括创新性工作。当然，我们必须承认的是，这一案例至多只能部分地验证上述分类的合理性；更为完善的验证，需要留待更多案例分析的加入。

（一）制度紧缩前的“野蛮生长”

此案例发生在东部某省的一个沿海城市A市。早在2002年，在A市民政局领导的支持下，韩国籍李女士^①在A市下辖的Y区Z镇，与镇政府签订了一份20年的房屋场地租赁合同，承租了一片闲置的厂房，改造装修后，使其成为收养残疾儿童的公益慈善性质的机构。2003年，该收养机构以“梦之家”之名挂牌成立，开始招收残疾儿童。“梦之家”的运营经费由李女士个人财产和社会爱心捐助为主要来源。此后，不少外籍人士和各地大学生以参观、调研等方式频繁造访；加之运营不久，就碰到了全国性的“非典”疫情，“梦之家”的存续给Z镇政府带来了“不少麻烦”（访谈对象20170613访谈记录）。

2011年，同为韩国籍的华侨徐某造访时发现，“梦之家”对残疾儿童只是托养照顾，缺少教育职能。于是，他在“梦之家”内部租赁了部分房屋作为学校，创办了“关爱之家”特殊儿童教育中心，并身兼校长和老师之责，将“梦之家”的残疾孩子按智力程度分班教学。徐某夫妇利用其在韩国的个人资产、亲朋好友的资助，以及社会上的爱心捐助等费用维持着“关爱之家”的日常开支、教职工工资和软硬件设备的更新。徐某还允许家庭困难的残疾孩子可以免费入住。此后，受徐某个人魅力的感召，“关爱之家”得到了来自社会上爱心人士越来越多的关注，不少人以捐赠食品衣物或做义工的方式加入其中；这都使得整个机构的氛围和服务越来越好。徐某还通过社会招聘和朋友介绍的方式不断扩大教职工队伍和学生数量。

由于“梦之家”自创办之初便没有相应的经营资质，Y区民政局于2016年6月下达了取缔通知，告知其不能继续经营；但当时并没有遣散人员和收回场地。不久后，李女士撤出经营，原“梦之家”的所有财物及人员都转交徐某运营管理；“梦之家”也全部更名为“关爱之家”。到2017年7月，“关爱之家”共有工作人员22名，招收残疾儿童共54名。

该机构的原有建筑是建设于20世纪70年代的老旧厂房，其内部主要是砖木混合结构，且属于人员相对密集又有大量孩童的公共场所。从消防安全的角度来看，如果遇到冬季天干物燥的时节，稍有不慎就有可能引发非常严重的安全事故。再加上该机构所在地位置偏僻，消防人员和车辆最快也得半个小时才能到达。这些对那些身有残疾和缺乏自救能力的孩童而言是非常危险的（访谈对象20170602访谈记录）。

自1998年10月起，国务院就颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》，其中规定，成立诸如“梦之家”这类民办非企业单位必须经过业务主管部门的审查，并办理登记手续。此后的1999年12月，民政部也先后发布了《民办非企业单位登记暂行办法》和《社会福利机构管理暂行办法》，其中都对相关机构登记管理中的用地、建设、消防、卫生防疫等有明确的规定。而建设部自1987年就颁布了《建筑设计防火规范》（GBJ16-1987），对“梦之家”这种二类民用公共建筑的消防标准作出了规定。但在2002年Z镇与李女士签订租赁合同，以及次年“梦之家”挂牌时，都未受到消防安全和登记资质方面存在的问题的影响。由此可见，在制度紧缩前，基层政府的治理不可谓不粗放。公益机构有来自上级部门领导的支持（干预），使得基层政府的工作人员对其它相关制度的重视程度相对减弱，甚至连“形式上”的检查都不一定去做。

①本文出现的非政府机构和人名均为化名。

（二）制度紧缩后面对常规性工作的“忙而不动”和“照章办事”

2002年6月，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国安全生产法》，并于2009年8月和2014年8月先后两次进行修正，相关法条不断强化生产经营的主体责任。此后，Z镇政府每遇到上级下达有关安全检查的通知，便派工作人员到“梦之家”或此后的“关爱之家”转一转、看一看，及时了解院子里的近况（例如招收了多少人，正在从事哪些方面的工作等）；有时，镇政府也会与安监和消防部门开展联合检查，并且指出该机构存在的安全隐患。Z镇政府也曾与李女士就“梦之家”存在的安全生产和经营资质问题进行了多次沟通协商，但这几年下来并没有取得实质性进展（访谈对象20170613访谈记录）。

2016年12月9日，中共中央、国务院以中发〔2016〕32号文件正式印发了《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（下面简称《意见》），这是中华人民共和国成立后第一次以中共中央、国务院名义印发的安全生产方面的文件。《意见》的出台实施表明了最高领导层对安全生产工作的高度重视。自此，基层政府工作人员面临着明显严苛的执行监督和问责压力，而他们对“关爱之家”机构存续的态度也很快从“忙而不动”转变成了“照章办事”。2016年12月28日，Z镇政府分管安全生产的副镇长和分管民政工作的副镇长共同来到“关爱之家”，与徐某进行了正式而又严肃的会谈。这次会谈的主要目的有三，一是告知徐某“关爱之家”存在的各种安全隐患；二是提醒他时刻留意安全生产，对所有员工做好安全培训，并制定好应急措施和预案，开展应急演练，避免人为安全事故的发生；三是敦促徐某要在法律允许的范围内行事，如果不能解决手续问题，那么“关爱之家”被取缔是早晚的事，因此希望徐某能够早做打算，配合政府的相关行动，并做好学生家长的安抚工作（访谈对象

20170615 访谈记录）。

其中的一位王姓副镇长对徐某说：“‘关爱之家’的安全隐患，对我们双方来说就像是头上悬着一把剑，不知道什么时候剑就落下来。对你和孩子们来说，人命关天，不能拿生命当赌注；对我们来说，先不讲怎么应对层层转发的文件、层层加码的属地管理责任，单说一旦出了安全生产事故，就不是我们所能承担的后果，轻则给予处分，重则会面临刑罚。谁干工作，也不想丢了饭碗不说，还得去坐牢啊！”（访谈对象20170615 访谈记录）

2017年初，Z镇政府的上级Y区政府将取缔“关爱之家”事宜提上日程。春节前放假的时间，Z镇政府通过短信、电话等多种形式联系到学生家长，通报了“关爱之家”在兴办资质、安全生产方面存在的问题，以及政府作出的取缔决定，希望家长能主动给孩子另寻途径进行安置，不要再将孩子们送回“关爱之家”。但据Z镇政府的工作人员反映，当时收到通知的家长们大多数情绪激动，对政府的决定表示了强烈反对；有的甚至破口大骂。春节开学时，Z镇的分管副镇长和工作人员来到“关爱之家”，与所有家长进行了面对面的交流，并再次告知相关情况，但仍没能得到家长们的理解和支持。镇政府工作人员试图劝说徐某直接关闭“关爱之家”，这样家长们就不得不带孩子离开；但徐某拒绝了这一提议。一时间，相关工作陷入僵局（访谈对象20170615 访谈记录）。

2017年上半年，Z镇政府工作人员频繁到访“关爱之家”，以了解学生的近况、徐某的思想动态、教职工的想法以及家长们的新动向。除此之外，他们还帮助被遗弃的儿童登报寻亲，未果后在A市民政局的帮助下将其安置在A市福利院。另外，他们还走访联系Y区的残疾人托养中心，以协调解散“关爱之家”之后相关人员的疏散安置。但这些工作都只能起到铺垫作用，并没有实质性地推动“关爱之家”的取缔。

2017年7月13日，Y区分管副区长召开了区级

工作会议,要求民政局、残联、公安局、教体局等部门及Z镇政府联合行动,共同做好“关爱之家”的取缔和人员安置工作。次日,Z镇分管副镇长再次来到“关爱之家”传达了区政府对此事的坚决态度,动员徐某等人尽早做好残疾人员和教职工的疏散安置工作,并再次强调取缔期间的安全问题,希望徐某能配合政府行动安抚好学生家长的情绪,以避免出现任何负面行为和舆论。同时,镇政府工作人员再次以电话、短信形式联系家长们,希望他们主动做好孩子的安置工作。为了保障取缔工作的依法进行,Z镇政府还专门聘请律师指导把关相关事宜。7月24日,Y区民政局下属社会组织管理局对“关爱之家”负责人徐某依法下达《取缔告知书》,并张贴了取缔公告。次日,Z镇政府下达了《告知函》,启动了房屋场地收回程序。

取缔决定虽已正式下达,但只要人员不撤离,后续工作就没法推进。9月4日,Y区分管副区长亲自带队走访“关爱之家”,并召开了现场办公会,要求妥善做好人员安置,避免出现上访事件和负面舆论。这次会议要求,对16名Y区户籍的学生由户籍所在的镇街负责安置到Y区某残疾人托养中心,托养费用由区财政承担;对Y区以外A市以内户籍的16人,由残联负责与其他区市进行对接,可以选择在上述残疾人托养中心安置,也可选择到户籍地安置;对其余22名外地人员中不能自行安置的,由Y区民政局联系其户籍地民政局。Y区政府要求在9月30日前完成机构内人员的遣散和场地回收工作。此次会议后,取缔工作终于开始破冰;在A市各区市、各部门、各镇街的配合下,Y区户籍的学生和A市以内户籍的学生陆续离开。9月22日,徐某向当地政府明确表示,剩余没有离开的外地人员由他负责和学生家长沟通并提供安置,并保证于9月30日前完成所有人员的撤离。10月5日,Z镇政府正式收回房屋;至此,持续了大半年的“关爱之家”的取缔和疏散工作宣告结束(访谈对象20171011访谈记录)。

在制度紧缩前乡镇政府粗放式管理模式下,一个没有完成登记且存在消防安全隐患的慈善机构从2003年成立,并经过快速发展形成了相当的规模。期间,基层政府并未对其展开实质性的查处。进入制度紧缩时期后的一段时间里,镇政府也只是以检查、告知等形式履职。而2016年底制度环境的突然收紧成为了事件的一个转折,此后9个月的时间里,一个之前“带病”存续十余年的机构被以相当迅速的方式完成了取缔和人员遣散工作。整个工作开展期间,市区镇三级政府及各个职能部门按照法律法规的要求,协同配合,终于完成了这项任务。

(三) 制度紧缩后面对创新性工作的“推脱‘谦让’”和“限制议程”

取缔和遣散工作的完成,并非此案例的结束。从前面的分析中我们可以看到,一方面,“梦之家”也好,“关爱之家”也罢,其作为一个民办的慈善组织,在残疾儿童的托养照顾和教育方面取得了很好的效果。这一点可以通过笔者对机构内学生、家长及教职工的访谈进行佐证(访谈对象20170715A、20170715B、20170715C、20170715D、20170715E、20170807A、20170807B访谈记录)。

另一方面,直到取缔和遣散工作完成后,依旧有部分非A市户籍的学生需要徐某自行安置;并且,那些被安置到残疾人托养中心等处的A市户籍学生,在此后的时间里受到的托养照顾和教育情况是否比在“关爱之家”更好,也是我们以后需要关注的。因为有学生家长之前曾将自己的孩子送到类似托养中心,但他们觉得那里对孩子照料得“不上心”,于是又将孩子接了出来;有的家长还听闻出现过托养中心的工作人员殴打孩子的问题(访谈对象20170715E访谈记录)。

另外,即便是那些参与此项工作的Z镇政府工作人员,也并未因为工作的完成而高兴;他们普遍对致力于残疾儿童慈善事业的徐某表示了敬意,并对被分散安置的学生及家长表示同

情。他们中有人就表示,如若有其他解决办法,他们也不希望取缔这样一个“做善事”的场所(访谈对象20171012D访谈记录)。而作为此案例主角之一的徐某,也曾数次向当地政府求助,并愿意配合政府完成“关爱之家”相关手续的办理。在部分家长对政府的做法提出抗议时,他还对其进行了安抚,以希望能够找到一个两全的解决之道,从而合法、体面而又长远地继续他的慈善事业。

在Z镇的“关爱之家”被取缔后,徐某又在A市另一个区重新注册了一家名为“关爱之家”的机构,其收留的30多个残疾儿童几乎都是之前在Z镇时的孩子。可见,虽然找到一块替代性的场地并非易事,但也不是说完全没有可能。那么,Z镇政府及其工作人员为什么就没有人帮助他完成手续的办理,或者在当地的其它位置找一个替代性的场地呢?完成手续或寻找替代场地的并不属于当地政府及其工作人员的常规性工作,因此,他们对此的态度也与之前的取缔和遣散工作有着明显的差别。

在原址完成登记手续的办理工作方面,Y区建委的一名负责人说:“这块地的土地证是历史遗留问题,这是在那个时期普遍存在的问题,至于怎么解决,这个真的很难办。老百姓可能觉得缺个证补上就行了,行不行就是领导一句话的事。实际上并不是这样,政府是要依法办事的。”(访谈对象20171012A访谈记录)Y区消防部门的工作人员曾表示,按照国家标准(《建筑设计防火规范》GB50016—2014)中对民用建筑耐火等级和消防设施设置的规定,社会福利机构的建筑耐火等级不应低于二级,消防设施的配置应符合建筑设计防火规范的要求。而“关爱之家”的建筑材料没有耐火性,也没有喷淋设施、消防栓等设备;如果按国家标准对其进行改造的话,成本快接近新建了;更何况这块地还没有土地使用证,因此,“关爱之家”基本上不具备办理消防许可证的条件。“而现在的消防验收都是终身负责制,只要签了字,就要

负责到底。我们不随便签字,既是为自己的工作负责,更是为“关爱之家”的儿童、教职工的安全负责”(访谈对象20171012B访谈记录)。可见,“强调困难”可视为基层政府人员对此类创新性工作的常用避责策略。

那么,寻找替代性场地方面呢?在2016年12月Z镇政府副镇长与徐某的会谈中,其中一位副镇长表示:“慈善事业当然要支持,但前提是得合法经营,政府也要依法办事。从最开始的‘梦之家’算起,这个福利机构在这儿有十几年的时间了,要是真符合条件的话也不可能走到被上级取缔这一步。从目前来看,受制于用地性质的因素,我们镇没有适合“关爱之家”搬迁的场地;至于其他乡镇有没有合适的场地,我们也无从得知;希望徐院长到其他的地方再找来看看。”(访谈对象20170615访谈记录)而“关爱之家”所在地附近村庄的一位村主任表示,他对取缔“关爱之家”是赞同的。一方面,它存在安全隐患,像个定时炸弹,“现在安全事故可不是小事,报纸上经常报道,一旦出事领导干部撤职都是小的,弄不好就得判刑”;另一方面,“关爱之家”收留的大多是外地人,“只有两人是我们镇的;我们这么一个经济不发达的镇,引进个企业、发展点产业多好,何必建一个对我们当地人来说几乎没什么用处的残疾福利院呢?”(访谈对象20170922访谈记录)这时,强调困难、推脱“谦让”(对其它地方的用地情况不熟悉),以及限制议程(倾向于引进企业)都被这些工作人员用以避责。

四、结语与讨论

制度建设对中国的政治发展和社会治理的现代化都具有十分重大的意义,这不必多言。但与此同时,我们应当清醒地认识到,制度又具有刚性、滞后于现实等先天缺陷。在当下中国的制度建设进程中,非正式和半正式规则的大量废弃,新制度面对社会问题的不适应,这些都

在逐步引发一系列的社会治理风险。

制度紧缩、监督问责压力的加大和基层政府自主性的减少,使得避责取向的确较于之前更加普遍。这不仅体现在工作人员在面对常规性任务时,也体现在他们面对创新性的工作时。简单地要求政府工作人员不顾问责而一味地顺应民意,一来不符合依法行政的要求,二来也勉为其难。但正处于快速转型期的中国,面对在经济、社会等诸多领域层出不穷的新问题,如果我们仅仅依靠来自上级,乃至全国性的制度安排,而忽视了对地方或基层既有习惯和实践知识的运用,可能会导致我们所设想的诸多大型社会治理项目难以成功。^[20]正是基于此,就连以发达国家自居的欧盟,在近年来都开始反思原有的那种“委托—代理”模式的治理在面对持续不确定性的世界时所遭遇的困境,因为没有哪一个方面的行动者可以协调各方,并拥有足够的有关治理目标的理念和信息,从而可以准确指导其他行动者。进而,就有学者提出运用试验主义的治理模式,通过一边解决问题,来逐步界定所应对的问题和所追求的解决方案。^[21]而如果中国的基层政府及其工作人员不能对解决这类新问题的创新性工作进行持续的探索和实践,那么社会治理的多重风险将会逐渐从基层向上传递,从而可能引发更大范围和更高层级的治理问题,大幅度提高解决这类问题的不确定性和成本。

本文虽然主要致力于对基层政府工作人员在面对不同性质的工作任务,以及在同一工作任务的不同阶段可能采取的避责策略进行分类,并通过案例来验证我们分类的合理性;但笔者并不认为所有基层政府的工作人员,或基层工作人员在面对任何工作职责时,都会采取避责的态度。实际上,就本案例而言,曾有Z镇政府参与此次取缔行动的工作人员表示,他们想通过自己尽可能多的沟通为这些家庭提供更多帮助(访谈对象20171012D访谈记录)。然而,我们不得不承认的是,在当下的监督和问责压力

之下,虽然已有制度的执行与基层治理存在着诸多的不适应,但是基层政府的工作人员也不得不“照章办事”,即便这种履职会让他们“受尽了误解和谩骂”(访谈对象20171012D访谈记录),即便这种履职看上去更像是逃避可能面临的问责。因此,我们在反思甚至是批评他们避责的同时,也需要理解他们在具体工作中所处的困境。

最后,笔者还需要承认的是,通过这一个案例当然无法全部验证本文根据两个新的维度划分出的6类不同形式的避责策略。但至少这一横跨十余年的案例,不论在时间维度(制度紧缩发生前后),还是在工作性质维度,以及在工作任务的阶段属性方面都展现了相当程度的对照。笔者也希望能有更多的学者通过分析讨论其它的案例,循着这一路径开展更多研究,以更加丰富我们对这个新型情景下的现实世界的理解。

参考文献:

- [1]North D C, Thomas R P. The rise of the western world: a new economic history [M]. Cambridge: University Press, 1973.
- [2]North D C. Structure and change in economic history [M]. New York: W. W. Norton, 1980.
- [3]North D C. Institutions and economic growth: an historical introduction [J]. World Development, 1989, 17 (9):1319-1332.
- [4]North D C. Institutions, institutional change and economic performance [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [5]Huntington S P. Political development and political decay [J]. World Politics, 1965, 17 (3):386-430.
- [6]Huntington S P. Political order in changing societies [M]. New Haven: Yale University Press, 1968:1.
- [7]胡鞍钢, 王绍光, 周建明. 第二次转型: 国家制度建设 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2003.
- [8]郑成文. 国有企业改革的制度成本分析 [J]. 开放时代, 1997 (6): 71-75.
- [9]张紧跟. 公民参与地方治理的制度优化 [J]. 政治

- 学研究, 2017 (6): 91-102, 128.
- [10]倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释 [J]. 中国社会科学, 2018 (5): 116-135, 270.
- [11]倪星, 王锐. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究 [J]. 政治学研究, 2017 (2): 42-51, 126.
- [12]曾明, 任昌裕. 政绩晋升效应与地方财政民生支出——一个案例研究 [J]. 公共管理学报, 2012 (3): 1-10, 122.
- [13]吴理财, 刘建. 乡镇政府绩效考核体系创新路径及影响——基于G市的案例分析 [J]. 北京行政学院学报, 2018 (2): 19-26.
- [14]高小平, 盛明科, 鄢洪涛. 湖南省岳阳县党政管理绩效评估的调查与思考 [J]. 中国行政管理, 2011 (1): 111-113.
- [15]吴新叶, 赵挺. 建设性空间: 党员干部联系点的运转及其不确定性的克服 [J]. 政治学研究, 2018 (2): 66-76, 127.
- [16]吕捷, 鄢一龙, 唐啸. “碎片化”还是“耦合”? 五年规划视角下的央地目标治理 [J]. 管理世界, 2018 (4): 55-66.
- [17]朱光楠, 李敏, 严敏. 公务员公共服务动机对工作投入的影响研究 [J]. 公共行政评论, 2012 (1): 122-144, 181.
- [18]陈那波, 蔡荣. “试点”何以失败? ——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究 [J]. 社会学研究, 2017 (2): 174-198.
- [19]郁建兴, 黄飏. 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构 [J]. 政治学研究, 2017 (5): 88-103, 127.
- [20] Scott J C. Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed [M]. New Haven: Yale University Press, 1998: 309-313.
- [21] Sabel C F, Zeitlin J. Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU [J]. European Law Journal, 2008, 14 (3): 271-327.

【责任编辑 杨从从】

Types of the Blame Avoidance of Cadres at Grassroots Level in the Context of Institutional Austerity

LI Zhen, REN Dan & GONG Zhaojie

Abstract: Institutional building is one of the central tasks of developing countries. Informal or semi-formal rules have gradually withdrawn in China recently. However, the new institutions have not matched the context of the grassroots governance, which has pushed the formation of institutional austerity under the gradual strengthening of the supervision and accountability mechanism. Blame avoidance has become the common behavioral strategy for the cadres at grassroots level. The article divides all the strategies for blame avoidance into six different types from two dimensions which are the characteristics and the stage attributes of work tasks. Furthermore, we demonstrate the different strategies of cadres when they are in two periods before and after the institutional austerity, and deal with the tasks with different characteristics and at different stages, by tracking the process of the case on a private education center for handicapped children. The case study testifies the classification framework considerably.

Keywords: institutional austerity; grassroots governance; blame avoidance; type