

基层避责的内涵属性、表现形式与生成逻辑

——基于基层政府减贫实践经验分析

孙良顺¹, 吴 上²

(1. 湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南科技大学基地, 湖南 湘潭 411201;

2. 广西医科大学人文社会科学学院, 广西 南宁 530021)

摘 要:在基层治理现代化的语境下,有效克服以问责治理避责的单向路径依赖,需要正确认识基层避责行为的双重属性。基层避责包括履职避责、压力避责和风险避责3个方面,其生成并不仅仅是组织或个体基于利益得失判断而作出的经济理性选择,深层原因在于基层治理体制机制的某些可能不足。具体而言,基层避责行为受到科层体制、目标责任制和激励机制等制度条件的综合影响,基层多元主体以不同程度、不同形式的避责策略组合作为对制度压力的响应。因此,需要在刚性政策规制和弹性政策执行之间寻找到恰当的平衡点,从而克服基层避责的积弊倾向,疏导基层面临的多重压力。

关键词:基层治理现代化;基层避责;贫困治理;“压力-响应”机制

中图分类号:D035.5

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2022)02-0077-09

一、问题的提出

治国安邦,重在基层,要注重完善基层治理体系、健全基层治理机制、提升基层治理能力。党的十九大以来,以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩,为推进基层治理体系和治理能力现代化擘画了路线图、时间表。2021年4月印发的《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》重申了“坚持党对基层治理的全面领导”“坚持全周期管理理念”“坚持因地制宜”“坚持共建共治

共享”的四项工作原则,并就完善党全面领导基层治理制度、加强基层政权治理能力建设、健全基层群众自治制度、推进基层法治和德治建设、加强基层智慧治理能力建设和加强组织保障等六大主题作了统筹部署。在既有研究中,围绕“秩序”与“发展”两大主题,基层治理主要形成了三条具有一定典型性的研究进路:一是从关系、规则等动态情境因素出发考察基层的良性稳定秩序何以维系;二是以制度、组织等静态结构因素为重点来阐释基层各相关主体间的行动何以达成平衡;三是探究基层在迈向现代化的

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJC840035)

作者简介:孙良顺(1986—),男,特约研究员,博士,主要从事地方治理研究。E-mail:liangshun1986@163.com

通信作者:吴上(1990—),男,讲师,博士,主要从事乡村治理研究。E-mail:swu0528@163.com

转型进程中实现秩序和发展的双重嵌入与协调互促的条件、逻辑及机制。尽管基层治理涉及政府治理、社会治理、市场治理等多元内容,但其核心要义可以归结为公共性关系的建构和运作^[1],又可进一步延展为责任性问题^[2]。

聚焦到基层政权建设的语境下,上下级政府间的政治关系、行政关系和权责关系构成了基层政府治理行为所嵌入的关键体制前提。正是由于所处结构地位和所承压力责任上的明显差异,上下级政府间在行动目标与策略选择上也存在一定区别,避责的积弊倾向和种种乱象往往愈是接近基层,就表现得愈加强烈。换言之,上级层面的责任压实和地方层面的责任规避在一定程度上使得政府间的关系产生一定张力^[3]。因此,在推进基层治理体系和治理能力现代化建设的背景下,基层避责是一项不可回避也难以绕开的重要问题。

近年来,国内关于基层避责的研究日渐升温。国内学者以权责配置^[4]、属地管理^[5]、问责机制^[6]、官员动机^[7]为切入点,重点讨论了地方政府改革创新、信访工作管理、棚户区改造、突发事件应急管理等不同领域中的基层避责现象,提出了诸多富有解释力的理论框架和观点。尽管学界对作为政府治理行为的避责议题给予了充分关注和讨论,但仍存在两类比较明显的缺憾:一是对基层避责的提法相对谨慎,更多使用“分级落实困境”“政策规避”“地方政府行为偏差”等中性字眼^[8-10];二是对基层中的组织避责和个体避责未能加以有效区分,甚至是将二者混为一谈,抹平了彼此间的界限和转化条件。客观而言,针对既有研究对基层避责行为的认知偏差,亟须突破将避责行为泛化理解为具有某种负面色彩的政府治理行为的局限,而应从体制机制层面剖析避责行为的生成逻辑,进而对基层政府行为形成更为理性的补充认知。

在基层治理过程中,贫困治理领域也是避责风险的高发区。在过去的脱贫攻坚阶段,部分地方就曾出现工作重点转移、投入力度下降、干部精力分散等现象。如,有的地方集中优先保障计划脱贫村的资源供给,相应削弱了对非贫困村贫困户的帮扶力度;基层扶贫干部的时间精力被填表造册工作过度消耗,甚至沦为数据记录员和资料保管员;调处因扶贫资源分配而产生矛盾纠纷成为新的工作重心,对成效的关注开始让位于对过程的摆平^[11]。由此可

见,部分基层政府部门和干部^①在减贫实践中暴露出的种种问题,一定程度上反映出组织及个体避责行为的客观存在。可以说,厘清基层避责行为的内涵本质、区分基层避责行为的表现形式、阐明基层避责行为的生成及转化逻辑,不仅影响到基层能否始终如一地保持高度的履责意识及担当,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,也是关系到基层统筹落实乡村振兴战略和推进基层治理现代化双重任务亟待解决的重要问题。

笔者在借鉴既有研究成果基础上,结合贫困治理领域基层政府行为的文献资料,以部分基层政府部门和干部的避责行为为切入点,澄清基层避责的多维内涵,阐释基层避责在结果和过程两个层面上的属性差异,继而从主体类别和时间序列两个维度对基层避责行为的表现形式展开讨论,进一步归纳并回应基层避责行为所呈现的多样性、动态性、适应性和可调节性等多重特征,最后通过建构“压力-响应”分析框架来讨论基层避责行为的一般生成逻辑,进而为优化问责机制和矫正避责行为提供一定学理支撑。

二、基层避责的内涵及其属性

1. 基层避责的内涵厘定

在政府治理的语境下,根据对责任的不同解读,避责至少包括以下3个层面的含义:首先,从责任政治的角度来看,政府公权力的行使应符合人民意志、保障人民利益,人民则通过多种制度化途径对政府的履职、履责情况予以有效监督,进而引申出避责的一般性含义,即政府未能完整履行人民所赋予的职责;其次,从科层式行政管理体制的运行来看,本级政府及其职能部门除要承担自身的常规任务外,还需完成上级政府交办或平级部门移交的临时任务,同时越是接近基层,由临时任务产生的额外压力越是明显,一些基层政府部门采取某种消极的态度和行为予以应对,反映出科层压力传导及应对意义上的避责含义;最后,从风险感知及规避的角度来看,避责可视为政府及其工作人员在面对未知风险后果时所做的应激式自我保护选择,一方面尽量减少风险暴露机会,另一方面尽量弱化风险处置时可能导

①本文中的基层政府部门和干部专指县、乡两级党政机关、职能部门及其工作人员。

致的负面影响^[12]。简而言之,政府避责行为可以区分出履职避责、压力避责和风险避责等3种各有侧重的内涵。尽管三者间存在一定重合,但也间接印证了基层政府避责的多样性、动态性、适应性和可调节性等多重特征。因此,精准治理基层避责行为,科学、理性地把握其多层内涵是首要工作。

着眼于农村基层治理场域,随着农业税费改革及央地分税制改革的深入推进,部分基层政府及干部的行为逻辑呈现出两种趋势,即治理行为的官僚化和治理能力的弱化^[13]。前者表现为基层政府逐渐“悬浮”于基层之外,其工作重心愈加向着上级一端倾斜,特别是与基层群众之间协作联系的紧密度有所下降;后者则表现为基层政府因事权和财权的不对等,在干事创业过程中缺少充分的资源支撑,在提供公共品或公共服务时面临“无米下锅”的窘境,进而导致基层的组织权威和治理能力被无形削弱。针对上述问题,国家在政策安排和资源配给上有意地向基层倾斜,尤其是在减贫领域,专项财政资金的转移支付规模连续多年稳步增扩,与责任、任务相匹配的权力、资金有序向基层转移下放,包括监督、考核、激励、问责等在内的一系列政策体系也渐趋完善。然而,在充分肯定脱贫攻坚取得决定性成就、深刻总结我国贫困治理的成功经验和制度优势同时,亦应实事求是地审视并剖析部分基层政府在减贫过程中的避责行为。贫困治理中基层避责的内涵也可以区分出以下3个层次。

首先,从现代责任政府的角度来看,针对贫困问题采取有效的干预措施,坚决遏制绝对贫困的加深扩散,为低收入人口和欠发达地区提供有效支持,不仅是政府履行其公共服务职能的应有之意,也是保障低收入人口基本人权的必要举措。因此,减贫实践中基层避责的第一层内涵指部分基层政府部门及干部在一定程度上背弃其本应承担的扶贫责任,忽视人民群众特别是低收入人口的实际需求和切身利益,导致贫困问题的有效解决在某种程度上被搁置、延缓。

其次,从科层式行政管理体制来看,基层政府部门往往受到多头管理,如县级政府职能部门一方面要遵照配合属地政府的统一工作部署,另一方面要接受本系统条线中上级管理部门的指导及监督。此外,还时常需联合其他部门共同参与某一专项工作。相较于县级政府,乡镇政府在贫困治理中承受的压力更大。作为政府行政管理体制的末梢,乡镇政府

通过正式科层体系继续向下分解任务、转移压力的调度能力已较弱,而需借助各种柔性的非正式策略来动员村级干部和基层民众的参与、协助^[14],更多情形则需要乡镇政府身体力行地完成相当部分的事务性工作。因此,减贫实践中基层避责的第二层内涵指基层政府所采取的以躲避任务进而减少压力为目的的系列策略行为。

最后,从风险规避的角度来看,各级党委、政府在三年脱贫攻坚时期普遍实行“一把手挂帅”“挂图作战”的动员型机制,赋予脱贫攻坚战以鲜明的政治属性,抽调精兵强将,整合多方资源,为打赢脱贫攻坚战提供一切所需条件,同时对于基层干部而言,无论是借故推脱,还是工作不力,抑或是效果不佳,均面临着较之平时更为复杂的问责风险和更为严厉的惩罚后果。因此,减贫实践中基层避责的第三层内涵指基层政府部门及干部在政策允许与禁止的“灰色”范围内所作出的灵活策略选择,目的在于稳妥通过检查考核,减少被问责的风险或降低因负面后果而被问责惩罚的严重程度。

2. 基层避责的属性澄清

在基层避责的概念中,“避”是指基层政府和基层干部所显现的某种行动倾向或采取的行动策略,引申出的基本含义包括逃避职责、躲避压力、规避风险等;“责”主要是指基层政府及干部的行动客体,而根据“责”的不同指向,可进一步区分出基层避责的不同属性。即基层避责既是某种行动倾向,也是系列策略组合;既是工作作风上的利己主义作祟,也是现实条件下的“理性”选择;既可视为静态的复杂结果,也可视为动态的层级博弈。基于此,下文将按照结果导向和过程导向对基层避责的属性做进一步澄清。

(1) 基层避责的结果属性

从辩证角度来看,基层避责的结果属性应是正负兼具的双重特征。多数情况下,避责被视为基层政府治理行为的某种畸形变异,客观上也确实导致了治理绩效的贬损、政府形象的污名、民众权益的损害等种种负面结果,但在个别情况下,基层避责的集中暴露也会在一定程度上反向催生出有益结果。如在精准扶贫、脱贫攻坚阶段,部分基层干部的满负荷甚至超负荷运作,引起了上级的重视。为此,中央明确将2019年作为基层减负年,并密集出台了《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》《关于解决形

式主义突出问题为基层减负的通知》等一系列重要文件,各级政府也制定或完善了相关规章制度,核心目的就是为基层干部松绑解压,提高其工作质量和效率,为基层干部主动担责、实干事营造有利环境。自此以后,“为基层减负”成为政策制定和任务部署的一项关键考虑要素,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》在强调压实各级党委和政府责任的同时,也对改进基层考核评价、切实减轻基层负担作出明确要求,如规范权责事项、提供相应支持、完善考核评价体系和激励办法、规范督查检查、做好容错纠错工作等。可以说,基层普遍的真实工作状态客观上加快了政策完善,特别是当基层政府和上级政府之间存在比较明显的合作张力时,基层的某些避责行为可能会产生反向作用,为上下级间责任关系的协调改善创造有利外部条件^[15],并“自下而上”地推动制度安排的优化调整。

(2) 基层避责的过程属性

从基层政府治理实践过程来看,避责的过程属性突出表现为多样性、动态性和传导性等多重特征的糅合。换言之,基层政府在特定情境中的行为选择不仅有着横向主体间的明显差异,也存在纵向过程上的动态演化。一方面,同一层级的基层政府在行为方式上表现出不同的偏好。例如,同样是执行低保兜底脱贫成效政策,有的地方选择积极干预,通过转译规范化程序、融合非正式策略,全面掌控低保政策执行、管理、监督的全过程;有的则选择置身事外,将包括认定、审核、评议在内的各项控制权力全部下放基层,呈现出较为明显的自我保护色彩^[16]。另一方面,一些基层政府部门及干部在贫困治理实践中的行动策略并不完全是基于“要么精益求精、要么敷衍塞责”的二元选择,而是从自身的观念认知出发,根据政策任务的可视化程度和具体指标的激励强度,在一定空间、时间的约制下作出相应判断,继而产生差异化的行动策略^[17]。例如,有的地方投入大量人力、物力来做好道路整修、危房改造、人畜饮水等硬性工程项目,而相对忽略了劳动技能培训、产业合作社运营等软性发展项目的有效运作^[18]。因此,基层避责既表现为某种消极不作为的态度倾向,也表现为基层综合考虑各方面的情境因素继而采取的多元化行动策略。基层政府及干部在综合判断实际状况和理性预估可能后果的基础上,

灵活采取包括忙而不动、隐匿信息、转移视线、常规转化等多种避责策略^[19],或将可行的避责策略进行打包、组合使用。进一步而言,基层政府的避责过程并非是一成不变或线性演进的,其避责策略的选择及调整往往是由一个特定事件或情景所引发的动态连锁反应,受到个体角色、组织环境、事态性质等因素的交叉影响。

三、基层避责的双重表现形式

在已有研究中,类型化是不少学者分析避责问题时广泛使用的研究工具。国外学者更多地将其运用到避责策略的分类中,如 Hood 归纳了3种类型的避责策略,即机构策略、表象策略和政策策略^[20];与之类似,Pal 等识别出程序性策略、感知性策略和支付性策略^[21]。国内学者在继续讨论避责策略的同时,还注意到实际场景中避责策略选择上的时间顺序问题,如彭宗超等以避责行为的发生时间为关键变量,将避责策略分为预估式避责和应激式避责两种类型^[22]。以上研究所提出的类型化标准均提供了有益借鉴,但需要注意的是,避责行为和避责策略二者间仍存在明显区别,避责行为更具概括性,而避责策略则多指避责行为中的具体选择。因此,笔者尝试从行动主体和发生时间两个维度,就基层减贫实践中避责行为的表现形式展开讨论。

1. 行动主体之维:个体避责与组织避责

基层避责是对基层政府的部分行为表现及行为方式的总体概括,行为发生的主体基本覆盖了个体和组织两大范畴,且个体避责与组织避责往往相互嵌套,在一定程度上体现出与分散独立的行动个体组成统一严密的科层组织相类似的逻辑。进一步而言,在基层治理实践中,个体避责指向领导干部或工作人员个人层面,其行为动机往往倾向于谋求责任的最小化而非政绩的最大化,具体表现包括:挑肥拣瘦、避重就轻,部分基层干部优先选择开展难度低、负面风险小、以机械重复为主的简单工作;理性计算、变通执行,少数基层干部遵循着“差不多”逻辑,有时甚至对工作标准和要求打折执行^[23];亡羊补牢、甩锅分锅,在负面结果已成既定事实、上级问责无可避免的情形下,个别基层干部则想方设法地做出解释澄清、转移重心、适当掩盖等补救措施,从而尽量降低个人的担责比例,将个人损失降到最低。概而言之,个体避责的出发点和落脚点均为如何最

大程度地维护个人利益。

相较于个体避责,组织避责则凸显出避责行为超越个体意志的集体性和系统性特征,即由零散偶发的个体行为上升到非人格化的组织行为。在马奇看来,组织运行的本质属性可理解为在组织内部及组织之间构建起稳定的利益联合体^[24]。在贫困治理领域,各地由党政主要领导亲自挂帅,并集中职能部门主要负责人组建高规格、强有力的工作领导小组,负责当地各项扶贫工作的统筹推进。而地方工作领导小组一方面在纵向上受上级领导小组的指导及管理;另一方面在横向上亦需协调各平级职能部门之间的竞争及合作。因此,扶贫领域中的基层避责行为既是特定层级中某一政府部门的集体行动,也是纵向府际关系结构下组织运行的具体样态^[25]。

就行为所嵌入的组织结构关系而言,基层减贫实践中的组织避责又可细分为纵向联合避责和横向竞争避责两种具体类型。前者指存在行政隶属关系或业务对接关系的上下级政府组织之间达成了某种合作共谋,以隐性或柔性的方式应对更上级的刚性督查及考核,具体表现如强调抓大放小、树立典型,以有特色的工作成绩来掩饰其他方面的欠缺;又如,在具体任务的推进上以会议落实责任、以文件执行文件,同时对基层部门的某些后果不太糟糕、影响不太严重的不力行为予以理解,“睁一只眼闭一只眼”地适度包容。而横向竞争避责多指同级政府部门在扶贫工作中把任务责任划分清楚的意识、意愿尤为强烈,“多一事不如少一事”行事动机往往占据主导,同时看重以量化结果为导向的绩效考核评比结果,不甘在横向排名中屈居人后。由单一部门负责的任务往往进展顺利、成效明显,而由多部门参与的则可能衔接不畅、配合不佳,“踢皮球”式的互相推诿现象仍不同程度地存在。在减贫任务有所交叉的部分基层部门之间(如在农村基础设施建设补短板方面,其工作推进涉及水利、住建、农业农村、国土等相关职能部门的参与合作),名义上积极响应上级政府提出的统筹管理使用涉农资金的要求,但实际上仍存在“以我为主、为我所用”的现象;同时,有些基层部门在处理群众反映的诉求时,第一选择是将其转接给其他部门(如某些基层部门只要受理到水库移民群体的诉求,就不加辨析、一味推脱给同级的水库移民管理机构来跟进处理)^[26]。以上种种履责不力的表现,一方面是随着政府职能转型和目标责

任制推行,部门之间的权责界限逐渐显现,“内外有别”在一定程度上被奉为工作开展原则并得到教条式地执行;另一方面是由于协同合作中各部门的实际贡献及作用较难量化厘定,更为重要的是,一旦出现负面后果,等于给自身徒增负担。因此,部分基层同级部门在横向竞争中也就产生了避责行为。

2. 发生时间之维:事前避责与事后避责

按照发生时间节点分布,基层避责行为大致可区分为事前避责和事后避责两种形态。以任务或政策的执行开展为分界点,事前避责类似于将分清责任、划好界限的工作前置,事先明确各方主体的权责、内容,从而避免因其他主体的履职失误而被迫承担连带责任^[27],尽可能地把各项工作及其可能后果控制在自身能力掌握范围之内;事后避责则侧重不利后果发生之后直接责任主体所采取的一系列补救行为,通过适度遮掩、转移重点、转嫁责任等策略来弱化自身所需承担的责任,进而减轻不利后果对本部门或个人所可能产生的负面影响。无论是事前避责还是事后避责,基层政府及其工作人员的关注重点高度一致,即通过预防或补救的措施来应对潜在及当下的复杂局面,尽量将组织和个人可能面临的问责追究剥离清楚,从而使其在对上、对下的工作中居于主动。

相较于事后避责,基层采取事前避责的情形似乎更为常见。例如,在中央出台《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》之前,部分地方的上一级政府通过转发文件、开会布置等简单方式,单向式地向下一级政府转嫁责任的做法频频见诸新闻报道,甚至形成了“以文件落实文件、以会议落实会议”的错误风气,其中重要原因之一便是上一级政府期望借助事前布置来规避因后续执行不力而带来的问责压力。又如,被部分基层过度使用的“痕迹管理”作法,在某种程度上也是事前避责的形式之一,即用照片录像、文字纪要等材料来证明组织或个人已按照相关政策要求和上级指示作出了实质性工作,从而为应对后续可能的问责追究做足了准备,以期规避或减轻其直接责任。尽管如此,基层减贫领域中事前避责与事后避责的划分并不能绝对化,特别是随着新时期减贫的重点开始瞄向低收入人口和欠发达地区,加之与乡村振兴衔接互嵌程度的不断加深,事前与事后的界限也趋于模糊,因而更多属于一种理想类型意义上的区分方式。换言之,面对未

来较长一段时期的接续扶贫工作,各级党政部门仍需全方位、全过程地参与其中,各项工作推进上有所交叉、有所重合将成常态,往往一项工作构成了另一项工作的基础,当年度的完成情况也会带来下一年度工作思路、进度的相应调整。因此,基层减贫实践,绝不能简单视为一项项零散工作的集合,而应从横向合作与纵向推进的连续统角度来理解基层行为,这也意味着寻找到一个明确的标志界限来区分事前避责和事后避责较难实现,只能相对笼统地区分基层政府及干部的权变行为。

四、基层避责的生成及转化逻辑

作为一项需要上下联动、统筹推进的系统性工程,贫困治理的理想状态自然是下级严格执行上级的安排部署,广泛整合各相关组织及个人的优势力量,深入挖掘可用资源,精准对接任务节点和目标群体的差异需求,因地制宜地制定弹性的扶持方案,全方位地为低收入人口增收致富和欠发达地区均衡发展提供有效支持,并能通过及时准确的效果评估和优化反馈机制,定向、定点地破解基层扶贫实践中的诸多困境。由此,如若将基层视为完全价值无涉、非人格化的科层单位,那么避责行为必然不具备滋生的条件。而现实中依然存在的种种避责迹象,恰恰印证了基层避责行为有其特定的生成逻辑。在既有研究中,不少学者谈及基层避责,多将其作为解释基层在政策执行或权责配置中之所以陷入目标偏离、绩效偏低等困境的线索之一^[28-29],即将基层避责视为一种不证自明的客观现象,这显然不符合基层实情。因此,需要结合基层实践来澄清基层避责的生成逻辑,进而为系统理解并有效治理基层避责提供理论依据。

1. “压力-响应”:基层避责的一种解释框架

准确且合理地解释基层避责的生成逻辑,需兼顾考虑宏观制度、中观组织、微观个体等不同维度的因素,且各因素的不同组合形式,亦有可能带来避责决策及后续行动上的细微差异,甚至在某种程度上,政府施政伦理和社会常识伦理之间的分歧张力也会促成部分基层政府作出妥协^[30],塑造“自下而上”的反向倒逼机制。此外,组织层面的决策行为和个体层面的决策行为虽有共性,但主导性因素亦有明显差别。换言之,从组织层面解释基层避责行为,合法性机制往往比效率机制更具解释力;而个体层面的

避责行为,一般通过经济理性和科层理性的动机驱动角度即可作出恰当回应。因此,弥合基层实践中的组织避责和个体避责在生成逻辑上的差异,首要任务便是寻找到解释二者间差异的最大“公约数”。

无论是组织避责还是个体避责,均是在对外部环境和内部条件进行综合判断的基础上,进而作出的行为响应。进一步而言,面对繁杂细碎的治理事项,基层的中心工作会随着政策导向和上级工作布置的调整而出现相应转移,而重心转移的进度快慢和后续投入的力度大小则取决于基层压力状态改变的程度。作为输入基层常规科层运作程序的突生变量,逐级分解布置的专项任务往往能够快速转化为实质压力,面对这一压力,基层政府及其工作人员只有“迎难而上”。但在具体执行过程中,究竟选择何种方式,在何种程度上执行,基层仍握有一定的自主裁量权,尤其是在以结果为导向的考核机制下,基层可用的应对方式不再单一。简单而言,基层并不能在“做”和“不做”上做选择,但在“做多”和“做少”、“优秀”和“合格”之间保留了一定空间,从而避责也就可能成为基层面对压力输入的响应输出形式之一。

在相对稳定的“委托—代理”关系中,基层政府部门及干部的行动逻辑更多受到各类显性或隐性激励的引导而生成,长期累积的实践经验使其能够比较准确地感知并把握激励规律。同时,信息掌握的不对称性在一定程度上使不同层级政府间在任务对接时各自拥有相对的弹性,既能确保正向激励最大化,又能尽量消减负面激励,进而作出相应的行为决策。需要指出的是,尽管个体避责与组织避责间并不存在必然的因果关联,但现实中个体避责可能呈现出向组织避责的转化趋势,特别是在避责成为一种“不公开的秘密”时,个体可能抱着法不责众的侥幸心理,在模仿机制的作用下跟风而动,进一步放大了组织避责的发生概率。

在基于“压力-响应”的基层避责行为生成过程中,感知(或称之为预期、判断)是其关键的一环。也就是说,由基层承接并执行的工作任务本身所释放的多重压力并不意味着基层避责的必然发生,而是需要以基层政府部门及干部的切身感知作为判断依据,经过相对缜密地衡量比较才会做出“较优”决策,而后再采取相应的避责行为。基层是否避责以及采取何种避责策略,往往取决于当下和未来两方面的因素,其中当下因素是指组织及个人所拥有或

可支配的资源条件能否满足任务完成所需,而未来因素则指组织及个人需权衡因执行不力被问责和因避责暴露被问责二者之间的风险回报。

2. 减贫实践中基层的压力感知

压力型体制和动员型治理是理解基层政府运作样态的两种有效分析框架,二者各有侧重地刻画了基层政府在常态和非常态下的行动逻辑。事实上,基层政府所承受的压力并没有特别明显的常态与非常态之分,而是互为渗透交织,进而形成一种总体性的压力感知。在贫困治理领域,基层压力的来源主要包括科层体制、目标责任制和激励机制3个方面,使基层政府及其工作人员同时感受到或正向或负向的权威压力、任务压力和激励压力。

(1) 科层体制下压力的惯性累积

在层级分明、体系完整的科层官僚结构中,上级与下级间在权、责、利的分配掌握上界限分明,各方组织、个体如同精密传动机器中的齿轮,按照既定的制度设计履行其职责。一般来说,上级注重规划布置,下级负责执行落实,各个环节均分布着一定压力。在长期的科层运作中,上级凭其所掌握的人权、事权、财权,占据并不断巩固着其对下级的优势地位。

在精准扶贫实施之前,减贫工作虽然重要,但并未上升到全局工作中之重的政治高度,且主要依靠扶贫办、人社、民政等少数部门负责处理。因此总体而言,这一时期由减贫而衍生的行政压力是可以内部化解的。而在精准扶贫实施之后,减贫工作短时间内就在全中国范围内形成了以正式政策为载体、上下联动的制度化机制^[31],基本上覆盖了各级、各部门,并深度地嵌入到规划、执行、考核、监督等行政环节,原本停留在某条线或某部门的小范围压力转化为与多条线、多层级政府部门息息相关的大范围压力^[32]。在扶贫工作总量增加的情况下,目标任务越是下沉至基层,就越需要更多的时间及人力投入来完成,经过科层体系的逐级分解传导,基层承担的压力进一步加大,部分基层政府以被动避责来应对压力。

(2) 目标责任制下压力的激增变异

相对来说,科层体系的运行规则比较抽象,要整合调动多方主体来共同完成组织的目标,就需引入并运用更为具体的控制工具。因此,目标责任制开始在政府内部广泛应用。目标责任制的实质是以正式文本的形式将政府部门或官员的应尽责任、目标

要求、时间期限等细节确定下来,并以逐条打分的量化方式来判定政府某一部门或某位干部在特定任务上的完成情况^[12],从而形成具有强约束性的行动规范,从而使上下级之间的权责关系不断完备。

在过去的脱贫攻坚阶段,目标责任制的使用更为广泛、更为频繁,但目标责任制的实际落实情况和取得的效果不尽相同,主要取决于上下级政府部门及干部究竟在何种程度上对待目标责任制下的各项要求。而近年来出现的一些“表演型”责任状、“甩锅型”责任状问题^[33],敲响了应正确合理地使用目标责任制的警钟,在接续扶贫实践中要进一步规范使用、合理完善这一机制。

不规范使用目标责任制所造成的另一后果是任务执行的重心可能由问题解决逐步转向问题规避。换言之,压力之下,“如何做好工作来完成目标责任制的各项要求”如果超出了基层的能力范围,“如何技术化地处理目标责任制的各项要求”就可能逐渐上位,占据并支配了基层的运作逻辑,形塑出以问题规避为主导的异化执行模式。

(3) 激励失衡下压力的不对称传导

激励的本质在于奖惩,即通过合理的奖惩设置对行动主体施以外部性的动力或压力,以调动相关行动主体的积极性^[34],引导行动主体按照组织的目标及安排开展相关工作,并将一定的利益关联引入其中,从而增强彼此间合作关系的稳定性和持续性。一般来说,组织运作的根本动力源于对组织目标、理念的高度认同,而由激励所衍生的外部动力则多起辅助作用,从而达到行动的效果。但在某些特殊情况下,扭曲失衡的激励结构和激励方式甚至可能成为激化内部矛盾、瓦解一致行动的导火索,进而引致行动偏离目标的连锁反应。

在既往的基层减贫实践中,激励已有正向和负向之分。其中,正向激励是指通过高效地完成相关任务安排而获得的收益,包括政绩资本、晋升机会、福利待遇、荣誉称号等;负向激励则多指受到的惩罚,包括以组织名义给予内部处分,或被追究法律责任。随着扶贫制度体系的不断调整,激励结构和激励方式渐趋完善,各级政府纷纷从制度设计层面出台了相应的奖励措施,包括评奖评优向基层倾斜、优先选拔任用一线工作人员、提供适当的补助补贴、扶贫经历可转化为其他考核要求,而在惩处方面,则设置了约谈、警告、记过、撤职等差别化的处分措施。

然而,在具体执行过程中,奖励措施和惩罚措施的兑现程度较之制度预期仍有一定差距,部分地方因财政能力有限,关键岗位数量稀缺,导致奖励只能部分兑现或延迟兑现,然一旦启动问责程序,多数情况下则是从严、从重、从快处理,从而导致正向激励和负向激励的具体落实并不完全对等。在奖励不足、惩罚较严的激励结构下,减贫任务层层分解且与绩效挂钩,部分基层政府部门及干部出于维护自身利益的考虑,可能也会相应而生一定程度的避责倾向或避责行为,目的是为了谋求责任最小化而非追求功绩最大化。

3. 压力下沉后的基层响应

面对来自科层体制、目标责任制和激励结构等多头的压力输入,基层必须做出回应,还要尽量平衡付出与回报之间的差距,减少因压力处置不当造成的负面结果。结合基层的具体实践,其在压力下的响应主要包括以下两种类型。

(1) 主动避责以应对考核要求

基层政府围绕上级政府部署的各种任务来开展工作,而中心工作又都辅之以考核检查,由此基层的中心工作就可以化约为考核检查和迎接检查^[35]。举例而言,巩固脱贫成果、衔接乡村振兴可以说已经成为当前乡镇一级政府的中心要务。在实践中,乡镇政府要直接负责诸多领域工作的具体落实,并受到上级政府及相关职能部门的监督考核。因此,“合理避责”成为部分乡镇政府的“理性”选择。一方面,主动地向上级政府及责任部门申明乡镇的实际能力,既为乡镇争取更多的时间和资源,也变相地推掉一部分超额负担,缩小乡镇政府的责任范围;另一方面,既然乡镇政府的中心任务某种程度上等同于在迎检考核中过关及格,那么自然就对迎检考核的各项要求作出排序划分,将具体要求分为“硬指标”和“软指标”,着重在“硬指标”上下大力气,至少保证工作投入得到上级认可。虽不能确保基层减贫工作尽善尽美、万无一失,但借以主动避责,也能够总体上应对精细化的考核要求。

(2) 被动避责以减少问责损失

在具体任务进入到运作执行及考核评估阶段后,部分基层政府及干部的行动逻辑也可能发生相应变化。由于各项工作任务地开展终归要回到考核评估,因此只要以考核要求作为参照标准,基层政府积极开展自查自改,做到问题的早识别、早处理、早

解决,就能避免被负责考核的上级部门查出并通报。当然,在愈加精细化的贫困治理过程中,一些问题的发生根源可能并不仅仅在基层政府一方。由此基层启动被动响应方式,一方面对照责任状划清自身需承担的责任比例,另一方面积极动员扶持对象、合作单位,商讨并采取一致性行动,共同渡过考核大关。

五、结 语

基层政府的避责行为不单是传统印象中的“懒政”“不作为”等政府失职、渎职行为,而是现代公共治理过程中的阶段性产物,至少应当在中性语义下加以理解和解释,需要将其表现形式、生成机理、运作博弈、风险管控、绩效评估等多维内容要素嵌入于制度环境和具体情境之中,方能对问责机制和避责行为之间的逻辑关系作出准确把握,进而在刚性政策规制和弹性政策执行之间寻找到恰当的平衡点,从而克服基层避责的积弊倾向,疏导基层面临的多方压力,调动基层的积极性,进而实现激励与约束的动态平衡。

就未来一段时期重点推进的基层治理现代化任务的特殊性来看,各个方面工作统筹的难度依然巨大,各方主体的动员参与更是不易。因此,应当着力强化基层作风建设,有效减轻基层任务负担,完善落实基层激励制度,使基层政府及干部轻装上阵、主动作为,从根源上破除避责行为的生成及扩散。进一步而言,在持续推进的基层治理现代化进程中,应当正视基层因压力负载过重而作出应对反应的避责行为生成逻辑,同时,也应当考虑到避责行为的复杂属性、策略层次和延伸后果等因素,综合性、系统性地治理基层避责。唯有此,方能充分激发基层政府这一关键主体的创造性和主动性,建构起弹性且可持续的基层投入机制,既有效缓解基层压力感知,又充分释放问责制度效力。

参考文献:

- [1] 周庆智. 改革与转型:中国基层治理四十年[J]. 政治学研究,2019(1):43-52.
- [2] 于文轩,林荣全. 责任性与避责:公共行政学研究的大问题[J]. 甘肃行政学院学报,2021(1):4-13.
- [3] 尹利民,田雪森. “责任兜底”:基层政府的避责行为与逻辑——基于J县精准扶贫实践的经验分析[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2021,52(3):63-71.
- [4] 邓大才. 反向避责:上位转嫁与逐层移责——以地方政

- 府改革创新过程为分析对象[J]. 理论探讨,2020(2): 157-162.
- [5] 田先红. 属地管理与基层避责:一种理论解释——基于理性选择制度主义的分析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2021,43(2):53-62.
- [6] 梁玉柱. 可接受的问责:地方官员为何“铤而走险”?——基于棚户区改造中政府强拆案例分析[J]. 公共管理学报,2021,18(2):34-44.
- [7] 刘泽照. 突发事件应急管理中的官员避责行为及纠治[J]. 中国行政管理,2021(5):138-145.
- [8] 赵晓峰. 精准扶贫政策的分级落实机制及其基层实践困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,18(6):34-43.
- [9] 张欣. 精准扶贫中的政策规避问题及其破解[J]. 理论探索,2017(4):86-92.
- [10] 刘碧强,陈雪萍. 精准扶贫中地方政府行为偏差及其调适路径[J]. 中共福建省委党校学报,2018(8):86-93.
- [11] 许汉泽. 多重消解与政策偏离:基层治理对精准扶贫的影响机制[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2021,42(3):120-129.
- [12] 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.
- [13] 贺雪峰,刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究,2010(6):32-37.
- [14] 王敬尧,郑鹏. 基层政府非正式治理技术的类型学分析[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021,58(1):89-101.
- [15] 谷志军. 问责政治的逻辑:在问责与避责之间[J]. 思想战线,2018,44(6):146-152.
- [16] 李棉管. 自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践[J]. 社会科学研究,2019,34(6):188-212.
- [17] 彭云,冯猛,周飞舟. 差异化达标“作为”:基层干部的行动逻辑——基于M县精准扶贫实践的个案[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2020,59(2):28-41.
- [18] 孙良顺. 水库移民后期扶持项目供给何以“失准”?——基于基层治理逻辑的讨论[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2019,22(3):152-158.
- [19] 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.
- [20] HOOD C. What happens when transparency meets blame-avoidance? [J]. Public Management Review, 2007, 9(2):191-210.
- [21] PAL L A, WEAVE R K. The government take away: the politics of pain in the United States and Canada [M]. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- [22] 彭宗超,祝哲. 危机决策者避责策略的四种模式及关键影响因素分析[J]. 上海行政学院学报,2018,19(4):93-101.
- [23] 盛明科,陈廷栋. 基层官员避责行为:逻辑·危害·治理——一种组织行为学的观点[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2019,40(5):39-47.
- [24] MARCH J G. The business firm as a political coalition [J]. Journal of Politics, 1962, 24(4):662-678.
- [25] 李晓飞. 行政发包制下的府际联合避责:生成、类型与防治[J]. 中国行政管理,2019(10):94-100.
- [26] 孙良顺. 水库移民后期扶持项目运作中的政策执行失准[J]. 湖湘论坛,2018,31(6):123-132.
- [27] 张力伟. 从共谋应对到“分锅”避责:基层政府行为新动向——基于一项环境治理的案例研究[J]. 内蒙古社会科学,2018,39(6):30-35.
- [28] 孙宗锋,孙悦. 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例[J]. 公共管理学报,2019,16(3):16-26.
- [29] 殷浩栋,汪三贵,郭子豪. 精准扶贫与基层治理理性——对于A省D县扶贫项目库建设的解构[J]. 社会科学研究,2017,32(6):70-93.
- [30] 王雨磊. 技术何以失准?——国家精准扶贫与基层施政伦理[J]. 政治学研究,2017(5):104-114.
- [31] 方菲,吴志华. 双重脱嵌:精准扶贫政策的基层实践困境解析——基于湖北省X镇的调查[J]. 学习与实践,2019(1):12-19.
- [32] 陈冠宇. 政策执行视角下推进深度贫困地区精准扶贫研究——基于H省A县的实证分析[J]. 河南社会科学,2018,26(12):40-45.
- [33] 颜昌武,赖柳媚. 基层治理中的责任状:“督责令”还是“免责单”? [J]. 理论与改革,2020(2):69-79.
- [34] 任克强,胡鹏辉. 社会治理共同体视角下社区治理体系的建构[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(5):99-105.
- [35] 吴毅. 小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释 [M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2007.

(收稿日期:2021-01-30 编辑:张志琴)