

“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

尹利民,田雪森

(南昌大学 公共管理学院;廉政研究中心,江西 南昌 330031)

摘要:基层政府的避责行为与制度框架结构、它自身拥有资源以及所处的环境有关。面对既定的制度框架结构和外部不确定性的风险,基层政府被迫采取一种所谓“责任兜底”的方式,即通过责任的全部承担来规避风险的行为。这一“以退为进”,把自身责任最大化的行为选择是源于强问责压力下的避责逻辑、结果导向下的动力逻辑以及自由裁量权赋予的机会逻辑使然。经验研究表明,基层政府“责任兜底”的行为,既造成了基层治理资源的流失,也容易使基层政府的整体工作失序,从而恶化基层的治理环境,加剧了基层治理的乱象。

关键词:责任兜底;避责行为;精准扶贫

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-0448(2021)03-0063-09

一、研究背景与问题

众所周知,中国是单一制国家,其政治结构特性主要表现在“政治上中央集权、行政上地方分权”^{[1](P182)}。这种政治结构既形塑了中央与地方的权责关系和中国行政管理体制的特性,同时造就了不同的风险类型。由此,地方政府采取不同的行为以规避不同类型的风险已经成为常态。在风险不对称的情况下,基层政府的避责行为也就成为风险管理的重要研究议题^{[2](P545)}。

显然,中央与地方所承受的压力和责任是不对等的,因而承担的风险以及所采取的避责行为也是不一样的。然而,由于中央和地方有着各自的资源优势,中央的优势主要是政治上,它可以通过双向激励的方式来影响地方政府行为,而地方政府的优势

则主要体现在执行上,它们拥有一定的自由裁量权,面对上级下达的任务,它们常常会寻找机会选择回应的重心和方式。因此,中央面临的风险可能是决策方面的,而地方政府要面对的可能更多是执行层面的,是来自上级部门传递和施加的。在有限资源的约束下,地方政府尤其是基层政府只能采取一些灵活的策略来缓解任务压力,即采取所谓的避责行为来规避自身的风险。这样,压实责任与规避风险就成为政府间关系的一条主线,也成为公共政策过程的重要内容。

其实,有关政府避责行为的研究是比较丰富的,国外文献可以追溯到 20 世纪 80 年代制度派学者的相关研究^{[3](P373)},而国内有关政府避责最为经典的研究当属曹正汉团队,他们认为,国家正是采取中央治官、地方治民的上下分治的策略,降低了中央的统

收稿日期:2021-02-10

基金项目:江西省高校人文社会科学重点研究基地项目“贫困治理中‘微腐败’的发生机理及防控策略研究”。

作者简介:尹利民(1969-),男,江西永新人,教授,博士生导师,从事中国地方治理研究;田雪森(1994-),女,河南安阳人,2019 级公共政策与公共管理专业博士研究生,从事公共政策研究。

治风险和地方的行政风险,进而维持了中国的长久稳定^{[4][P7]}。这一发现启发了后续的研究。最近,倪星讨论了基层政府从邀功向避责行为的转变^{[5][P42]},并从“结构—风险—行为”的视角指出基层政府避责的内在逻辑是通过采取组合避责的策略,以规避潜在的或直接的责任风险,而推动基层政府避责行为的内在因素是权责分立的制度安排^{[6][P123]}。盛智明则沿着这一思路,提出了市场化机制、社会化机制和科层化机制的风险规避策略行为^{[7][P166]}。也有研究者从中央与地方政府的风险类型的视角,研究了中央与地方对风险的转嫁和控制^{[8][P121]},认为基层政府采取从共谋到“分锅”的策略^{[9][P30]}、“申诉”的策略^{[10][P98]}等来规避自身的风险。

正如贝克所言“我们进入了一个风险社会”,风险无处不在。面对风险,政府的“有组织的不负责”^{[11][P56]}的应对策略,既反映了政府部门形成风险规避的文化和惯性^{[12][P68]},也造就了复杂的治理情境,而上述研究为我们理解不同治理情境下的政府行为提供了一个很好的视角。然而,由于地方政府是分层的,无论是曹正汉、倪星还是盛智明的研究,并没有对地方政府行为作更为细致的区分,没有对地方政府在不同避责行为背后的内在机理方面作进一步探讨。尤其是作为权力末梢的基层政府^①,面对组织体系自上而下的压力传递、信息的不对称和风险预判的不确定性等诸多外部环境的约束,他们将采用何种行为来避责?背后的逻辑是什么?显然,这些问题的回答,对于探索如何推进基层治理体系现代化,如何提升基层治理能力具有十分重要的意义。基于此,本文将探寻在技术治理日趋明显和风险约束加大的背景下,基层政府的行为模式和策略选择,从而更全面地理解基层政府行为。

二、“责任兜底”:一种组织学的分析框架

显然,诸如组合避责、分锅避责等传统的避责行为,在信息化和技术治理盛行的今天,是难以为继的。那么,在新的历史背景下,基层政府的避责行为是什

么呢?

我们把基层政府的避责行为称之为“责任兜底”。“兜底”字面上的涵义是全部承担,“责任兜底”意指责任的全部承担。作为一种基层政府回应方式的“责任兜底”,是指基层政府在回应中央政府推动的公共政策扩散过程中,为了规避因对政策理解偏差而可能招致的风险,基层政府(通常是县级政府)把有可能涉及的责任最大化,也即责任的全部承担,再把它分解到具体的责任主体(通常是乡镇),以最终达到规避风险的效果。因此,“责任兜底”本质上也是一种避责的行为方式,只是采取的策略与基层政府传统意义上的直接避责行为有些不同。这也表明,面对新的政策实施环境的变化,基层政府行为被迫作出相应的调整,以规避风险。

如果按照上述定义和性质判断,“责任兜底”具有以下几种特性:一是在政策过程中,基层政府(县级政府)为完成上级政府(省市级政府)的硬指标,对政策的执行责任主体(乡镇政府)实行责任加码,并依据掌握的自由裁量权进行“自选动作”的设计。因此,“责任兜底”实际上是县乡之间责任的重新分配。二是上级政府希望通过对基层政府确立责任目标来分配更多的注意力,以兜底的方式压实责任,并通过“一票否决制”来实现自身可能被问责风险的规避。三是绩效考核中强调结果的价值导向倒逼基层政府选择通过全部承担责任的方式实现对负面激励问题的善治。因此,“责任兜底”看似基层政府自己主动揽责,实际上是面对不确定性、复杂的外部环境而被迫采取的一种新的避责方式。

如果从组织学的角度来看,行为与制度结构及外部环境有着内在的关系,按照吉登斯的结构化理论,结构塑造行动但不决定行动,而行动再生产出新的结构^{[13][P428]}。因此,结构与行动具有共生的关系。当然,结构与行动之间,是通过环境来发生关系的,即环境是联系二者的中介。作为基层政府的一种行为,责任兜底归根溯源与制度结构有关联,也与基层政府所面临的外部环境有关系。这样,我们可以从“制度—环境—行为”的理论脉络,勾勒出“责任兜底”的分析框架(如图1)。

^①本文的基层政府主要指县乡政府,上级政府主要是指省市级政府。

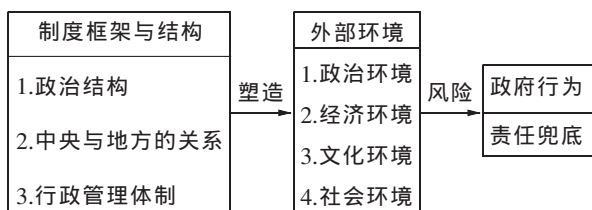


图1 责任兜底的组织学分析框架

（一）制度框架与结构

党的十九届四中全会对中国特色社会主义制度的框架进行了梳理,并对当前中国制度体系和优势进行了归纳和概括,再一次明确中国特色社会主义制度对于实现两个百年目标的重要性。在这些制度体系中,政治结构是最为基本的,也是其他制度架构的基础。如前所述,中国的政治结构是以政治与行政权力分享为起点,即中央与地方在政治与行政权力资源实行的是分治,中央掌握决策权,可以调配全国的资源,能够做到“集中力量办大事”,这也是中国制度的优越性体现之一,但由于中央层级政府缺乏自己的执行机构,行政权即所谓的执行权一般交给地方政府来行使,这样就形成了中央与地方分治的现实。因此,十九届四中全会指出,要“理顺中央和地方的责权关系,加强中央宏观事务管理……,减少并规范中央和地方共同事权,赋予地方更多自主权”^{[14][P5]},以调动中央和地方的积极性。当然,不同层级的地方政府,执行权的权属有一定的差异,省级政府在中央政府决策的大框架下,享有一定的“转译权”,即可以结合地方实际,行使一定的决策权,而基层政府(县乡政府)是主要的政策执行主体。显然,不同层级的政府在政策过程中所扮演的角色是不一样的,也正是中国的政治结构特性形成了独有并十分复杂的中央与地方的关系。我们知道,中央与地方的关系历来是国家治理体系构建中不可或缺的内容,而如何处理中央与地方关系构成了国家治理的主线。

从某种意义上看,公共政策过程牵涉中央与地方的关系,并通过决策和执行两个分工环节使之联结在一起。在单一制国家里,中央与地方的关系不仅仅是一个政治问题,同时是一个行政问题。中国历年的政府机构改革,大多数是围绕如何处理中央与地方关系来展开的。可见,既符合中国特色社会主义的制度架构,又能够充分调动中央和地方的

积极性,对于提高治理效能至关重要。进一步讲,作为中央和地方的组织,虽然他们的组织结构呈现出一定的差异,但都有着特定的组织目标,都需要完成各自的组织任务,相互间需要达成某种平衡。健全和优化中央与地方关系的制度架构与结构,对于塑造良好的外部治理环境具有十分重要的意义。

与“责任兜底”的基层政府行为关联的制度架构中,还有中国的行政管理体制。中国的行政管理体制具有集权性、政治性、运动性和全能性的特点,表现在很多权力集中在中央部门机关,政治性的管理方式偏多,政府职能无所不包,管理带有明显的运动式特点。在这种行政管理体制的作用下,公共政策的扩散依靠的是“压力管制”的方式来推动,通过“目标管理责任制”^{[15][P61]}和“行政发包制”^{[16][P1]}来实施,从而塑造了不同层级政府的行为和回应方式。

这样,中国的政治结构、中央和地方的关系以及行政管理体制共同塑造了复杂的外部环境,进而影响政府的行为。

（二）外部环境的复杂性与不确定性

环境是联结制度与行为的中介,同时,制度结构塑造着外部环境。政府行为的外部环境可分为政治、经济、文化和社会环境,它们既是一个整体,又具有各自的特性。政治环境被制度框架与结构所塑造,同时影响政府行为的方式和走向。中国特色社会主义制度的优势之一就在于能“集中力量办大事”。在这种制度框架下,资源可以借助行政手段调配到需要的地方去。在政策执行的过程中,个人服从集体、地方服从中央等是不容挑战的,而且,在诸多领域通过实行“一票否决”的制度,来确保一些重要政策的贯彻执行。在这种政治环境下,地方政府一方面需要承受来自上级政府传递下来的压力,同时要适当地向下级政府转移,而作为权力末梢的基层政府,面临和承担的风险就更多,且难以控制和预测。这种风险也影响着基层政府的行为。

同样,制度结构还塑造经济环境,在“发展就是硬道理”的指导思想下,经济发展历来是各级政府的中心工作,发展经济也成为地方政府最大的政治,由此衍生的“招商引资”、确保最低限度的经济增长率、完成额定的税收任务等构成了各级政府的系统性压力。因而抓住经济发展的主线,构成了地方政

府行为的主要内容,而如何来实现经济可持续发展目标,成为地方政府的风险约束。

当然,政府行为的外部环境还包括文化和社会方面,不同时期,其塑造的压力也有差异。文化和社会环境主要体现在制度惯性以及由此形成的路径依赖,这些要素会影响政府的行为方式和策略选择。也就是说,政府的行为不得不考虑制度习惯或形成的惯例,即使这些习惯或惯例是不合时宜的。

总之,外部环境的复杂性、不确定性和扩散性,增加了风险系数,给基层政府带来压力,进而影响其行为。

(三)“责任兜底”的基层政府行为方式

在制度结构和外部环境的双重作用下,会给地方政府(尤其是基层政府)带来一些压力,进而产生政治风险。为了规避责任,基层政府会采取避责行为来降低自身的风险。然而,基层政府如何避责?传统的避责方式主要采取组合避责、分锅避责、屏蔽信息或瞒报、转移视线模糊关系等等,这些避责策略实际上是一种规避责任或把责任最小化的行为。显然,在新的历史条件下,这种避责行为不仅难以规避责任,相反还有可能招致更大的风险。因为,采取规避信息、选择性执行的策略,在技术治理已经全面渗透到基层的今天,是很难操作的。然而,由于信息不对称的问题,基层政府很难甄别风险的类型和责任的大小,只好“以退为进”主动揽责,把自身责任最大化,希望通过扩大责任的范围,把责任模糊化,以达到“宁错勿漏”的效果。

这种行为既与基层政府的权责不对等的制度框架有关,也与外部环境的不确定性以及基层政府所承担的无限责任相连。因此,责任兜底是基层政府在制度框架与外部环境不确定的双重压力的约束下,基层政府被迫采取的一种新型避责行为,是希望通过责任最大化的方式来实现既定的目标。

通过制度框架与结构、外部环境和政府行为三者之间的互动关系,形成了一个较为完整的分析框架。制度框架与结构塑造复杂的外部环境,而复杂的外部环境又带来诸多的不确定性,进而影响政府的行为。基层政府一反常态,通过采取责任兜底的回应方式,看似在扩大自身的责任范围,但实际上仍然没有跳出避责行为的逻辑。

“责任兜底”的分析视角,不仅为我们理解当前基层治理提供了新的思路,还可以理解政府行为的变化,并透过这种变化揭示其内在的逻辑,以此来分析公共政策扩散中基层政府行为的异化现象。

三、精准扶贫中的“责任兜底”现象

在当下,基层政府的“责任兜底”行为很具普遍性,与社会稳定、环境保护和公共安全等相比,脱贫攻坚给基层政府带来的压力更大,要求也更高,且持续的时间也更长,因而,我们以J县的精准扶贫实践经验为样本,来进一步阐释基层政府的行为。

J县是十三五国家贫困县,人口约40万,辖11个乡镇,贫困发生率为11.8%,是J省最后一批即2020年退出的贫困县。J县贫困发生率高,贫困面广,贫困程度深,经济基础薄弱,在几次省际交叉评估、省内督察评估中成绩都不是很理想,因而它所承受的压力很大。基于此,为了能够顺利实现贫困县摘帽,J县制定了最为严格的考核制度,确保各项扶贫政策的落地,确保“两率一度”(两率是指整合贫困发生率和漏评、错退率,一度是指群众认可度)达到要求。J县精准扶贫中的“责任兜底”现象就是在这种背景下出现的。

(一)“精准扶贫”中的强问责压力

党的十九大报告中明确提出“要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。”^{[17][P6]}2018年国务院政府工作报告再一次指出“抓好决胜全面建成小康社会三大攻坚战。……确保风险隐患得到有效控制,确保脱贫攻坚任务全面完成,确保生态环境质量总体改善。”^{[18][P7]}可见,脱贫攻坚成为三大攻坚战之一,也成为中央及各级地方政府的中心工作。2013年底,国务院扶贫办和中组部联合发文,将扶贫的责任纳入省级政府的考核中,并建立了“约谈”问责机制,通过委托第三方评估的方式来实施。

在这种强问责压力背景下,J县为了能够确保2020年顺利退出,全县几乎所有的工作都集中在扶贫领域,并制定了多重的考核机制,并要求所有的干部做到“周六一定不休息,周日休息不一定”。在县级对乡镇的考核中,脱贫攻坚的考核指标比重占到

了80%。有关“精准扶贫”的各项考核指标成为“硬指标”和“政治任务”，“精准扶贫”被纳入“一票否决”的管理范畴^①。当然，这种现象并非J县的特例。比如，江西省对25个贫困县考核中，社会经济发展的权重为40%，而扶贫开发占60%；湖北省对29个国家和省定扶贫开发工作重点县，及8个享受片区开发政策的县（市、区）党委、政府领导班子和主要领导的考核中，经济社会发展权重占30%，精准扶贫考核内容占到了70%^{[19] (P49)}。有研究表明，在“不脱贫不脱岗”“不脱贫不晋升”“不脱贫不脱钩”的硬约束下，扶贫干部的前途也与“精准扶贫”紧紧连在一起^{[20] (P82)}。

显然，在这种强问责的背景下，基层政府干部稍有不慎，就有可能被问责，而高频率的检查、部门间的交叉督察进一步加剧了这种紧张气氛。然而，上级传递下来的任务经常是模糊的，从而导致基层政府可能要承担的责任也是模糊的，也就是到底哪些属于基层政府应该承担的责任，哪些不是，基层政府往往是不清楚的。为了避免因识别而导致的责任追究，基层政府只能把责任扩大，把大量的人力物力投入到“精准扶贫”之中。在J县，所有的干部都有扶贫任务，都有自己负责的领域，并责任到人，即哪个领域出了问题，由责任人来承担。根据我们在12个省200多个县的评估调查，许多贫困县为完成退出任务，将县里80%的工作人员都下派到乡镇和村里。也有的乡镇除办公室、扶贫办等2-3个部门的工作人员外，其他部门留一人处理日常事务，其余人员都下到村里。

由于外部环境的不确定性、信息的不对称等问题，基层政府无法采取选择性的避责方式，只能通过“强资源投入”来扩大责任的范围，即所谓的“责任兜底”，其目的是希望通过向“精准扶贫”投入更多的注意力，在完成的同时最大限度地规避自身的风险。

（二）“精准扶贫”中结果导向的考核方式

“上面千条线，下面一根针”，面对上级政府下达的诸多任务指标，基层政府所承载的压力之重可想而知。然而，上级对下级的考核往往是以结果为

导向，即追求的是最后的结果是否达到要求，而对实施的过程却熟视无睹。这种以结果为导向的考核方式，既加剧了基层政府只追求结果而忽略过程的行为，同时进一步催生了基层政府避责的动机，并以任务的属性为标准来进行注意力分配。显然，在“精准扶贫”中，获得一个好的考核结果成为基层政府注意力的集聚区。

进一步说，“精准扶贫”的考核以“结果”为目标导向，强调的是扶贫的效果，而非注意力投入的多寡。在这种考核方式下，基层政府的行为和注意力的分配就会向结果倾斜，以结果的最优化为最终目标。比如，精准扶贫的绩效考核的重要指标之一为“两率一度”，为保证完成综合贫困发生率低于2%（西部地区3%），漏评率、错退率和群众认可度分别低于2%、2%和高于90%的指标，基层政府纷纷进行“规定动作”的加码并创造“自选动作”。如，在J县给乡镇政府下达的任务指标，变成了贫困发生率、漏评率、错退率为0，群众认可度为98%-100%，并制定了相应的责任制，旨在通过对基层政府的高标准要求来实现被分配的相对低标任务。

结果导向的考核方式不仅催生了基层政府对指标任务的加码，还导致了“灌水式”扶贫方式出现。根据我们在J县的调查，有干部为了在检查中提高贫困户的满意度，隔三差五帮其打扫家里卫生；有的乡镇为了实现脱贫，贫困户提出希望种植梨树提高收入时，立马出资为其采购了树苗并组织干部帮其种植、除虫、收果和售卖。然而，产业扶贫的结果具有很大的不确定性^{[21] (P62)}。如果说强压之下的避责动机使得“精准扶贫”吸引了更多的注意力，那么，结果导向的考核原则决定了基层政府将扶贫成效的提升作为注意力的发力方向，倒逼基层政府为了顺利通过考核不得不由“不能做事”“不敢做事”向“不得不做事”“不得不做好事”转变。在注重结果考核的导向下，基层政府被迫选择“责任兜底”这一对绩效提升有着切实效果的回应方式。

（三）“精准扶贫”中的机会空间

基层政府为了实现避责，选择“责任兜底”的方式迎合结果导向的考核，带来一些负面影响，扭曲了

①J县的资料均来源于笔者的实地调研，恕不一一说明。

精准扶贫的本质。其实,早在 2017 年 7 月,国务院扶贫开发办公室就连续两次发布专项文件,严禁精准扶贫中的层层加码现象。尽管如此,由于上级传递给基层政府的压力并没有减少,基层政府时刻处在自上而下的组织压力和自下而上的群众集体行动的压力双重挤压下,迫使其采取不同的避责行为,而基层政府拥有一定的自由裁量权,也为它们避责行为的灵活选择提供了机会。

尽管技术治理的手段已经渗透到基层,上级政府获取信息的技术和手段也很多元,但在某种程度上,上下间仍然存在信息不对称的情况,这就为基层政府的自由裁量提供了空间。比如,我们在 J 县调查发现,在精准扶贫过程中一些信息的收集方面,囿于人财物资源的稀缺性,除必要的田野考核外,上级政府的考核多以填表的方式进行,表格所列项目大多以结果为主,扶贫的过程很难通过表格来呈现,上级政府或许可以通台账等方式获取结果的信息,但没有办法获取过程方面的信息,这就为基层政府的灵活性选择策略提供了机会。而且,信息的传递过程中,还有一个所谓的“转译”环节。基层政府常常会利用这个机会按照自己的意愿对信息进行“转译”。我们在 12 省 300 多个县的调查也发现,各地的做法千差万别,即使同一个县,各乡镇的做法也有不同,而“层层加码”现象似乎是一个非常普遍的现象。比如,很多省不顾地方实际,拔高对贫困户的报销比例标准,贫困发生率要求为 0 的标准,等等。这一方面与地方政府掌握了一定的自由裁量权,而又缺乏比较有效的权力控制有关,另一方面与地方拥有丰富的地方性知识与信息有关。

四、“责任兜底”现象的多重逻辑

基层政府行为由邀功到避责,再到责任兜底的变化,既反映了在新的历史条件下,中央与地方政府之间关系发生的变化,同时彰显了基层政府的行为特性,其背后蕴藏着多重的逻辑。

(一) 压力型体制下的避责逻辑

压力型体制下行政主体的“避责”追求是解释“责任兜底”的前提。从组织间关系的角度看,层级间的压力型体制和附着于体制结构上的问责压力演绎了“责任兜底”的避责逻辑。

压力型体制被定义为“一级政治组织(县、乡)为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”^{[22][P35]}。之后,不断有学者发现,通过压力的方式来驱动下级政府的现象,不仅存在于经济领域,在社会管理领域也十分普遍且有效。在中国,目标管理责任制和政治激励是保证压力型体制内上级政府顺利实现压力传导和行政发包的制度设计,也是基层政府在回应上级压力时“避责”动机产生的起点。

当然,在压力型体制下,上级政府对下级政府传导的压力是通过目标管理责任制来实现的。目标管理责任制的范围,涵盖了党的建设、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,并通过逐条考核的打分制来落实。行政主体在上级给定的指标中分配注意力和资源,以求得最佳的“政绩”。当然,并非所有的“政绩”都能“出干部”,只有在安全生产、综治维稳、环境保护等“负向激励指标”达标合格并且经济发展、基础建设等“正向激励指标”十分突出的干部,才更有可能获得政治激励^{[23][P95]}。一旦“负向激励指标”不合格,地方官员当年度的绩效考核即被取消“好”的评选资格,失去晋升机会,对于渴望晋升的官员而言这无疑是一个打击。而对于晋升无望或是无意晋升的官员,虽然正向激励指标产生的“政绩”吸引力较弱,可能导致决策者在履责的过程中态度消极,但在负向激励指标的考核中,一旦触及“一票否决”的界限,行政主体不仅会丧失晋升机会,还会面临严肃追责的后果。总的来说,在面对“负向激励指标”时,追求晋升的官员会尽力完成负向激励指标以求晋升;对于无意晋升或晋升无望的官员,虽然晋升机制作为约束和激励行政主体积极行政的“底线控制工具”^{[24][P48]}的作用失效,但问责这一悬于其头顶的“达摩克利斯之剑”依旧会促使其完成指标要求。

可见,有压力就有避责的冲动。J 县的经验表明,依靠传统惯用的避责策略,即所谓的事前主动选择和事后被动应付很难适应不断变化的外部环境和不断增强的外部压力,故基层政府通过主动扩大责任范围的方式,以“责任兜底”的方式作出回应。

(二) 结果导向下的动力逻辑

政府绩效考核中的结果导向是“责任兜底”产

生的动力。在压力型体制下,上级政府通过目标管理责任制和“一票否决制”实现目标的分解和压力的逐级传导,而“扶贫”“环保”等“负向激励问题”成为基层级政府的注意力分配重心。当然,在实际的行政过程中,注意力分配的多寡并非上级政府对基层政府奖惩的依据,上级对基层政府进行问责的基础是考核结果。因此,上级考核指标的设计及其背后的价值导向是影响基层政府治理追求的重要因素,也是影响基层政府的行为方式。

“结果导向”和“过程导向”是行政组织绩效考核的两种原则。在以“结果好一切都好”为逻辑的“工具哲学”思维的影响下,结果导向成为政府绩效考核普遍追求的价值偏好。在结果导向下,绩效考核指标的设定注重治理结果而非过程,决策者的问责风险来源于任期内的决策失误或执行不力而导致的公共事务治理失当等负面治理结果。在职位确权和目标责任制的背景下,决策者的岗位责任法定、明确且不可推卸,责任主体清晰、具体,推诿扯皮等方式不再能够帮助决策者在指标未达成的情况下实现避责,努力完成本级政府分包的任务指标,成为基层政府实现避责追求的应然之选。

通常情况下,任务指标的完成情况受决策者治理方式和力度的影响。在中国,“求其上者得其中,求其中者得其下”的观念深入人心。因此,基层政府在面对上级政府要求完成任务的强压时,尤其在对被上级设定为“一票否决”的“强负面激励问题”的治理中,通常会放弃对成本的考量,选择扩大自身责任边界,在上级要求的基础上采取更为严格和更大范围的治理方式。同时,在上级政策不足以保证任务完成的情况下,基层政府会进行自我加压,进行自选动作的设计。

总之,无论是对规定动作的加码,还是自选动作的设计,都源于以结果为导向的考核方式。换言之,结果导向的考核方式是“责任兜底”产生的外在压力,它也倒逼了基层政府行为的变化。

(三) 自由裁量权下的机会逻辑

为什么越来越多的基层政府在回应上级压力时会异化规定动作甚至创造自选动作?除了决策者在行政过程中规避责任的强烈动机外,各级地方政府所拥有的自由裁量权、上下级的信息鸿沟也为基层

政府选择“责任兜底”的回应方式提供了可能性。

自由裁量权的设计为基层政府“责任兜底”过程中权力边界内的行为提供了合法性依据。行政主体行为的合法性源于对权力的掌握,基层政府的权力源于上级政府的授予。从理论上说,理想的科层化组织应当包括标准化的制度体系,各级政府在既定的权力边界内按照规定的方式对社会事务进行管理,各就其位,无一例外。换言之,理想的科层制组织体系中,基层政府行政行为的方式不应该有弹性空间,“自选动作”和异化的“规定动作”是不应该发生的。然而,中国是一个幅员辽阔的大国,各区域间在经济发展、风俗文化、社会传统等方面存在较大差异,为了兼顾地区差异,“行政分权”成为中国权力体系设计的一大特点。所谓“行政分权”,是指各级政府在保证纵向控制的前提下尽可能地给予地方和下级政府一定的自主裁量空间,鼓励地方政府在与上级政府政策保持方向一致的前提下结合“地方性知识”对上级政策方案进行优化设计,以保证政策的“在地性”。以规避政策张力为目的而进行的自由裁量权的设置,在实际行政中产生了为地方政府松绑的附带效果。在自由裁量权的范围内,地方政府设计的“自选动作”和对“规定动作”的异化有了变通的渠道,这样,通过“责任兜底”的回应模式对抗压力型体制下的问责风险就成为可能。

可见,“行政分权”的体制设计下,下级政府对本层级范围内的事务有着充分的自由裁量权,一方面给予基层政府在上级压力下弹性治理社会问题的机会,避免了地域差异下可能产生的政策张力;另一方面,在足够的权力空间中,基层政府对辖区的事务有一定的控制权,掌握着信息优势。这样,基层政府借助拥有的自由裁量权,会寻找朝着有利于自身利益方向的行动机会和空间,也包括扩大自己责任的范围,“以退为进”达到规避风险的目的。

五、结语

虽然“责任兜底”的方式可以通过资源倾斜和“对标”发力,在短时间内实现预定目标,但不顾基层实际,自行扩大责任边界之举,既是对基层治理资源的浪费,也容易使基层政府的整体工作失序,从而恶化基层的治理环境,加剧基层治理的乱象。

其实,这种现象在公共政策的纵向扩散过程中比较普遍,不仅表现在精准扶贫政策实施中,也在环境保护、重大风险防范的政策推进中随处可见。这表明,越是带有硬约束的公共政策,责任越是重大,越容易导致责任主体扭曲行为的出现。显然,基层政府行为,与既有的制度框架结构有一定的关联,因为制度框架会塑造不同的外部环境,而外部环境又带有很大的不确定性和不稳定性,进而影响基层政府的行为。基层政府为了最大限度地规避风险,被迫采取“以退为进”的策略,即自行扩大责任边界,并传导给相应的责任主体。

基层政府传统的避责行为中,常常采取“选择性”执行等策略进行,但在强调结果导向和技术治理的今天,这种行为不仅难以避责,相反还有可能加剧自身的风险。采取责任兜底的方式,就是在把责任最大化的过程中,筛选主要责任,从而建立起更为有效的责任与风险的对应机制。因此,从这个意义上,责任兜底是基层政府在强大的压力面前所采取的一种避责行为。显然,基层政府的“责任兜底”行为,造成了行政人员的压力超载,显然不利于健全基层治理体系和治理能力现代化。

公共政策扩展中的政府行为对于公共政策的实施效果至关重要。改变基层政府的异化行为,要“防治结合”^{[25] [P74]},“精准把握‘制’‘治’关系逻辑”^{[26] [P53]},首先需要制度框架与结构的优化,聚焦基层权责结构和行政机构的改革,形成“复合、动态、多维”^{[27] [P93]}的权责对等的制度框架;其次,净化外部环境,给基层政府减压,确定合理的责任边界,并给基层政府合理的权力空间;最后,转变政府职能,在提高基层政府的公共服务水平中来重新梳理县乡关系。只有这样,基层政府的行为才有可能朝着正确的方向发展,这无论对于基层治理体系现代化的推进,还是基层治理能力的提升都具有十分重要的意义。

参考文献:

- [1]曹正汉,周杰.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[J].社会学研究,2013(1).
- [2]Christopher Hood,Will Jennings,Brian Hogwood.Blame Avoidance in Comparative Perspective: Reactivity, Staged Re-

- treating and Efficacy[J].Public Administration,2016(2).
- [3]R.Kent Weaver.The Politics of Blame Avoidance[J].Journal of Public Policy,1986(4).
- [4]曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011(1).
- [5]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).
- [6]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).
- [7]盛智明.地方政府部门如何规避风险?——以A市社区物业管理新政为例[J].社会学研究,2017(5).
- [8]王刚.风险的规避、转嫁与控制策略:基于中央与地方政府的对比分析[J].中国行政管理,2020(10).
- [9]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(汉文版),2018(6).
- [10]吕方.治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办申诉个案[J].社会学研究,2013(2).
- [11]乌尔里希·贝尔.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004.
- [12]Richard Norman.Managing through Measurement or Meaning? Lessons from Experience with New Zealand's Public Sector Performance Management Systems[J].International Review of Administrative Sciences,2002(4).
- [13]安东尼·吉登斯.社会的构成[M].李康,李猛,译.北京:三联书店,1998.
- [14]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(001).
- [15]王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2).
- [16]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6).
- [17]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[N].人民日报,2017-10-19(002).
- [18]政府工作报告[N].人民日报,2018-03-23(001).
- [19]史志乐,张琦.脱贫攻坚保障:贫困县考核机制的改进完善和创新[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(2).
- [20]曾明,何燕.压力型体制下政策对象的回应:边缘贫困户的贫困依赖[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2020(1).
- [21]尹利民,赵珂.产业扶贫的确定性与不确定性——基于产业扶贫政策的一项效果分析[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2017(2).

- [22] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变 [M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [23] 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).
- [24] 周黎安. 行政发包的组织边界——兼论“官吏分途”与“层级分流”现象 [J]. 社会, 2016(1).
- [25] 刘玉安, 徐琪新. 从精准扶贫看完善农村社会保障制度的紧迫性 [J]. 东岳论丛, 2020(2).
- [26] 虞崇胜. 中国国家治理现代化中的“制”“治”关系逻辑 [J]. 东南学术, 2020(2).
- [27] 刘宇琼, 余少祥. 国外扶贫立法模式评析与中国的路径选择 [J]. 国外社会科学, 2020(6).

Fulfill Responsibility Entirely: The Behavior and Logic of the Responsibility-avoidance Strategy of the Grass-roots Government ——Based on a Case of J County

YIN Li-min, TIAN Xue-sen

(School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330031, China;
Center for Anti-Corruption, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

Abstract: The grass-roots government's avoidance of responsibility is related to the institutional framework, its own resources and the environment. Faced with the risks of the established institutional framework and external uncertainties, the grassroots government is forced to adopt a so-called “fulfill responsibility entirely” approach, that is, to avoid risks by assuming all the responsibilities. This “retreat for progress” behavioral choice to maximize one's own responsibility stems from the logic of avoiding responsibility under strong accountability pressure, the logic of result-oriented dynamics, and the logic of opportunity given by discretion. Empirical studies have shown that the “responsibility” behavior of the grassroots government not only causes the loss of grassroots governance resources, but also easily causes the overall work of the grassroots government to get out of order, thereby deteriorating the grassroots governance environment and exacerbating the chaos of grassroots governance.

Key words: fulfill responsibility entirely; avoidance of responsibility; targeted poverty alleviation

(责任编辑 陈世华)