

# 问责—避责关系新解:基于 “行动—制度—环境”框架

田先红

(华中师范大学中国农村研究院/政治科学高等研究院,湖北武汉430079)



**摘要** 问责与避责间的关系是责任政治研究的重要议题,其中,问责导致避责的机制亟待探究。以X县早稻生产政策过程为例,基于“行动—制度—环境”的分析框架,探讨上级问责与基层避责之间的关系机制。研究发现:基层干部避责行为是上级问责制度与基层社会环境共同作用的结果,是作为责任者的基层干部面对上级问责压力和农民抗拒压力的理性选择。为贯彻落实非粮化整治政策,上级通过责任分配、责任考核和督查问责制度,给基层干部施加了巨大的早稻生产责任压力。而农民在长期的生产历史过程中已经形成了以中稻种植模式为主导的、较为稳定的生产秩序,拒不执行早稻生产政策。承受双重压力的基层干部只能采取责任兜底的属地化机制、利益交换的市场化机制和联合避责的科层化机制来规避上级问责风险。作为行动者的基层干部运用自由裁量权,通过隐匿信息、集体负债等方式,在一定程度上改变了既有的制度—环境,再造了基层治理结构。

**关键词** 问责; 避责; 风险; 责任政治

**中图分类号**:C912 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)05-0038-11

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.005

改革开放以来,伴随市场经济发展、工业化和城市化进程加快,农村劳动力转移加速,农村耕地非粮化、非农化现象不断增多。在一些农村地区,土地抛荒现象也日益严峻。在此背景下,加大农村耕地保护、确保国家粮食安全的必要性凸显。

近年来,新冠肺炎疫情的爆发及国际粮食市场的变化,进一步凸显了国家粮食安全工作的重要性。党和国家对粮食生产高度重视,习近平总书记曾经多次强调“要把饭碗牢牢端在自己手里”,中央就保护耕地、促进粮食生产作出重要部署。遏止耕地“非粮化”成为一项重要政策,该项政策对于提高我国粮食产量、确保国家粮食安全具有重大意义。各地党委政府在保护耕地、保障国家粮食安全方面做出了重大贡献。不过,在个别地区,非粮化政策出现执行偏差现象。笔者在X县调研发现,地方政府在推进早稻生产政策的过程中,给下级施加了较大的考核、问责压力。一些基层干部为了完成上级安排的早稻生产任务,规避问责风险,采取了兜底种植早稻等策略行为。这些地方尽管完成了任务目标,但实际上耗费了大量的人力物力资源。

基层干部避责并非当下的新现象,也并非仅仅发生在早稻生产政策执行领域。近年来,国家加大了对党员干部的监督力度,相关监督制度建设持续推进,反腐正风取得巨大成效,特别是基层干部的行为、作风较之前得到较大改善。但在基层,仍然有一些干部存在着避责心态和行为,主动担当作为不够<sup>[1-2]</sup>。尤其是在自媒体时代,基层干部更需要顾及自身行为的问责风险。在此背景下,基层干部在决策和执行政策过程中更加关注如何规避问责风险。基层干部避责行为的形成原因和机制,需要深入探讨。

收稿日期:2022-04-25

基金项目:国家社会科学基金项目“基层干部避责行为治理的制度化研究”(19BZZ072)。

本文以X县的早稻生产政策执行过程为例,探讨基层政府规避问责风险的机制。具体研究问题包括:基层干部在早稻生产政策执行过程中会出现避责行为的原因是什么,基层干部避责行为的机制是什么等。

## 一、文献综述

在国外,避责政治已成为政治学、公共管理学界关注的热点话题。早在20世纪80年代,Weaver指出<sup>[3]</sup>,受选民“消极偏见”的影响,政治家的主要行为动机是避责而不是邀功。他还提出了官员避责的主要策略,包括限制政策议程、重新定义问题、寻找替罪羊、踢皮球等等。避责政治研究的另一代表人物Hood概括了三类避责策略,即表象策略、政策策略和机构策略<sup>[4]</sup>。Weaver还探讨了官员避责行为的成因,比如福利紧缩等<sup>[3]</sup>。但国外研究者主要将避责作为自变量,分析政府和官员避责行为产生的效应<sup>[5]</sup>。

近年来,国内避责政治研究方兴未艾,尤其基层干部避责是众多研究者关注的热点话题。国内学者大多将避责作为因变量,分析基层干部避责行为的形成原因和机制<sup>[5]</sup>。研究者从问责压力、理性选择、心理驱动、风险社会等角度,对基层干部避责行为的生成展开了深入分析<sup>[6-8]</sup>。

问责与避责之间关系也是一个重要话题,一些学者对其展开了学理探讨。Hood对问责与避责之间关系进行了系统地探究<sup>[9]</sup>,他认为,问责与避责之间存在三种关系:中性的、消极的和积极的。所谓中性的关系,就是官员避责行为并不会对问责产生影响;所谓消极的关系,就是官员避责行为削弱了问责;所谓积极的关系,则是指官员避责行为促进了问责。Hood为问责与避责之间关系建构了一个理论框架,但他主要探讨的是官员避责对问责的影响。

一般而言,问责与避责被视为二元对立、零和博弈的关系。学者们认为,问责导致避责行为的出现。问责越严苛,官员越有可能采取避责行为。当前基层干部避责行为的蔓延,与问责风险的增加有着密切关联<sup>[2,6]</sup>。有学者指出,要超越问责与避责之间的对立格局,必须重新认识二者之间的关系并在此基础上建立起相互链接的机制。“如果从回应性维度出发认识问责的话,问责就不仅仅是一个负向的惩戒措施,而是隐含着问责者与被问责者之间的沟通、解释和谈判过程,问责与避责也就超越了简单的二元对立”<sup>[10]</sup>。

在问责与避责关系上,问责如何导致避责是值得探讨的核心问题。已有研究大都认为,基层干部避责的直接诱因在于上级的问责压力,政治问责的强化会导致基层干部避责行为蔓延。近年来,基层干部避责行为的增多跟基层督查、问责制度的日益严苛有着密切关系。严厉的督查、问责,使得基层干部的自主行政空间被压缩,不得不采用办事留痕、形式主义、推诿扯皮等方式来避责<sup>[11-12]</sup>。但需要进一步追问的是,问责压力是如何导致基层干部避责的?其内在机制是什么?

对此,一些研究者从制度的角度提供了相应的解释。有研究者认为,政府治理中权责分立的制度安排是导致基层避责行为日益增多的根源<sup>[13]</sup>。另有学者指出,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,再叠加强大的问责压力,形成制度紧缩,进而导致基层干部避责<sup>[14]</sup>。还有学者认为,属地管理制度变迁导致基层权责关系变化,进而诱发了基层干部避责行为<sup>[15]</sup>。

上述研究为理解问责与避责之间关系提供了重要启发。然而,这些研究主要从规范角度分析了问责与避责之间关系,其得出的相关认识主要局限于理念和逻辑推演层面。要深入理解二者之间关系,不宜局限于理念层面的分析,而更应该从实证的角度、立足于具体的案例经验进行论证。特别是在问责与避责行为之间的关联机制上面,还需要更为细致的实证分析。受研究方法所限,目前有关问责所带来的责任风险与避责行为之间的关联分析还显得相对粗略。学者们往往认为问责或者严厉的问责一定带来避责行为,但实际上二者之间的关系远为复杂。研究者从制度的视角为基层干部避责提供了一些解释,但这些解释强调制度要素,而忽略了行动者的视角,未能揭示行动者与制度之

间的互动关系,即行动者如何在既定的制度安排下进行避责,以及责任者的行动又是如何反作用于制度。

本文基于“行动者—制度—环境”的角度来分析非粮化政策执行问题,探讨基层干部避责行为产生的逻辑和机制。具体而言,本文探讨作为早稻生产政策执行的责任者——基层干部如何与政策环境、制度互动,环境、制度和管理方法通过哪些机制影响行动者的行为,进而影响早稻生产政策执行过程。同时,行动者的行为又如何改变着问责体系、政策执行的结构?笔者试图深入基层干部避责行为产生的具体情境,分析基层干部与基层制度和环境之间的互动关系,以及行动者在整个避责体系中的主观能动性。在此基础上,基于中国基层治理体制,发掘和总结基层政府避责行为的机制和规律。

已有研究将导致基层官员背锅风险的制度因素操作化为绩效合法性逻辑和分权化执行结构,而将环境因素操作化为基层官员所面对的资源紧张和不确定性<sup>[16]</sup>。这一操作方法为研究提供了启发,但其操作方式显得过于宏观和一般化而难以展现基层社会实态。在本文中,制度因素被操作为跟责任分配和问责紧密相关的一系列制度,而环境因素被操作为农民的生产秩序。避责是基层干部在既定的基层制度因素和环境因素下做出的行为选择。

## 二、责任分配与问责压力的传导:早稻生产的制度结构

本文的案例材料来自笔者于2021年4月在S省X县<sup>①</sup>的田野调查。S省是我国产粮大省,X县地处S省南部,隶属A市,当地为山区,耕地面积较少,素有“七山一水二分田”的说法,且不少耕地高低起伏,不利于机械化操作,农作物以水稻、油菜为主。在20世纪八九十年代之前,在一些适宜种植双季稻的地区,曾有农民种植双季稻。自20世纪八九十年代市场经济、打工经济兴起后,农民外出务工经商机会增多,农村劳动力转移速度加快。一方面,大量的青壮年农民外出务工,留守村庄的多为老弱病残;另一方面,农民从事非农产业(比如经商、手工艺等)的机会大量增多。同时,粮食价格不高且波动较大。相较而言,种田越来越不经济。因此,越来越多的农民要么不再种田,将土地流转给他人,要么只选择种植一季中稻,那些靠近山边、光照条件较差的农田则被抛荒。

2019年底新冠肺炎疫情爆发后,S省于2020年初就早稻生产工作作出相关安排,要求全省各地加强落实早稻生产工作。2020年,X县政府大力推进早稻生产工作。A市市委市政府、X县县委县政府曾数次召开有关早稻生产工作的会议。2020年4月,X县召开全县早稻生产工作会议,县委书记和县长都在会上发表推进早稻生产工作的讲话。2020年5月,A市市委书记还曾亲自赴X县等地农村视察早稻生产工作。早稻生产成为当地政府的中心工作,围绕这一中心工作,各级政府投入了大量资源。

中心工作具有较强的政治性,属于地方政府必须完成的政治任务<sup>[17]</sup>。若未完成中心工作,地方领导干部将面临问责风险。要完成中心工作,就必须确定和分配各级各部门的责任,并对其责任完成情况进行考核评价。在早稻生产政策推行过程中,问责压力自上而下层层传递,其传递借助既有的压力型体制来展开。

### 1. 早稻生产责任的分配制度

上级确定某项工作任务指标数量,并将指标任务逐层分解给下级,这是压力型体制的基本特征<sup>[18]</sup>,指标任务分解的实质就是责任的分配。2020年,X县政府提出确保当年粮食播种面积不少于80万亩的目标,实际完成72.3万亩,被评为全省粮食生产先进集体。为完成早稻生产工作任务,地方政府必须对任务指标进行分解。地方政府根据土地二轮延包确权的耕地面积数量向下逐级分配早稻生产任务指标,乡镇(街道)则将指标任务分解到各个行政村,最终,村两委干部必须落实完成本村所

① 根据学术惯例,本文中所有地名和当事人名均为化名。

分配的指标任务。

责任分配是行政体制落实责任的前提。早稻生产责任分配存在的问题在于,上级分配早稻生产责任的依据与基层社会实际存在出入。上级是以土地二轮延包确权时的耕地面积作为基础数据来分配早稻生产任务指标,而经过多年之后,由于征地、修路、建房等原因,农村耕地面积数量已经大大减少。上级仍然按照之前的确权耕地面积数量给基层分配早稻生产任务指标,显然与基层社会实际不符。以Y乡为例,该乡之前确权的耕地面积为19000多亩,而经乡里统计目前真正适合种植早稻的耕地只有6000多亩。2021年,上级给Y乡分配的早稻生产工作任务指标数量为9710亩,超出可耕地面积近3000亩。上级分配的指标任务超出了基层的能力,基层干部自然难以完成。

## 2. 早稻生产责任的考核制度

早稻生产指标任务分解之后,随之而来的问题是如何落实工作责任。地方政府对下级的早稻生产任务完成情况实施考核评价,指标任务考核就是将责任落实的过程。2020年,X县对各个乡镇富民产业发展的年度考核中,明确列入了粮食(含早稻)生产工作内容,所占分值为18分(总分100分):

1)粮食播面完成情况:完成年初县下达早稻种植任务的计4分;完成中稻种植任务计2分;完成晚稻种植任务(含中稻早种+再生稻种植面积)计4分,否则酌情扣分。该项考核评分以今年聘请第三方卫星照片分析核实面积计分。2)粮食产量完成情况:粮食产量比上年粮食总增产的计3分,否则酌情扣分。该项考核评分以统计部门认定的为准。3)耕地抛荒整治台账建立情况:年初摸排辖区内耕地抛荒情况,并建立了耕地抛荒整治台账的计2分,否则酌情扣分。4)抛荒耕地整治情况:对照抛荒整治台账,年内100%完成了抛荒整治任务的,计3分;整治率每低0.1%,扣1分,扣完为此。

乡镇政府也对各个行政村的早稻生产工作实施考核。在Y乡,乡党委政府制定了针对乡干部、村干部的早稻生产专项工作考核办法。该办法细分了各个行政村的早稻生产工作任务和网格化责任区域。乡驻村干部和村干部被捆绑在一起,共同承担着早稻生产工作责任。该办法规定:1)驻村干部按对应责任区域早稻生产任务完成比例得分;2)驻村班子成员得所驻村驻村干部得分的平均分;3)后勤人员得全乡驻村干部得分的平均分。该考核办法在村干部、驻村干部、驻村班子成员(一般为乡党政班子副职)和后勤人员之间建立起责任—利益连带关系。通过这一考核办法,全乡所有乡村干部都被纳入早稻生产中心工作的责任网络之中。各村的早稻生产任务完成情况,直接关乎乡村干部的绩效考核结果。如果未能完成早稻生产工作任务,村干部、驻村干部和驻村班子成员要扣除1000元工资。

为了实时督促基层干部的早稻生产工作进度,基层政府还将早稻生产纳入月度考核指标体系之中。在乡政府对各个村的百分制月度考核中,仅早稻生产一项所占分值就达25分,是所有考核内容中分值最大的工作。此外,乡政府还对早稻生产各项工作进度提出了明确要求。具体如下:

4月4日前早稻种子全部播种下田(5分);4月10日前全部完成早稻直播(5分);加强早稻秧苗田间管理(2分);4月10日前全面完成大田翻耕(5分);4月20日前全面完成早稻秧苗抛(移)栽工作(5分);清理沟渠,确保春耕春播用水(2分);对照目标,健全早稻生产台账(1分)。

与周期相对较长的年度考核相比,月度考核周期短、动态性强。基层政府通过月度考核,实时介入行政村的早稻生产工作推进过程中。它既有利于基层政府加强对各村早稻生产工作责任的督促落实,又有利于实时跟踪各村早稻生产工作状况,及时发现和矫正工作中存在的问题。同时,每月通报考核结果,还有助于各行政村比学赶超,形成“锦标赛”<sup>[19]</sup>竞争氛围。总之,通过专项工作考核和月度工作考核,早稻生产的工作责任得以逐级落实。工作责任对接到每一个乡镇、村庄和干部等治理

主体。

### 3. 早稻生产的督查问责制度

指标任务考核主要针对工作结果,以此评价基层干部工作绩效和责任落实情况。为了使工作责任更好地落地,上级还需要介入下级履行责任的过程中,对下级实施过程管理<sup>[20]</sup>,过程管理的重要举措就是高频督查与暗访。上级通过督查暗访直接介入、干预基层政府的早稻生产政策执行过程。省、市、县、乡开展逐级督查。在早稻生产的重要时间节点,县委县政府成立若干个早稻生产督查工作组,对各乡镇早稻生产情况进行督查暗访。

2021年3月底,X县县委农村工作领导小组办公室发布通知:“自4月20日起,县政府将组织4个督查组进行不间断连续督查,对督查中发现未及时翻耕栽插的田块拍照留存,并及时下发督查整改单。各乡镇对存在的问题,务必于3天内整改到位,逾期将按照《县委办、县政府办关于做好全县春耕备耕和粮食生产工作的通知》(X办字[2021]8号)文件要求,将问题线索直接移送至县纪委监委和县委组织部,按网格化管理要求,对乡镇挂村班子成员等相关人员严肃问责”。

这份通知就县政府督查各乡镇早稻生产的工作安排和要求做了详细说明。该通知明确强调,一旦发现某些地块处于闲置状态,未能种上早稻,便立即通报相关情况,要求乡村两级干部整改。对于整改不到位者,将予以严肃问责。

“上面要求不能抛荒,抛荒要追责,这是政治任务。签订责任状,跟村干部签责任状,对乡干部、驻村干部也有考核。入党积极分子要配合早稻生产。县里有督查,提前布置工作”。(访谈编码:20210421HXJ)

为了提高督查效果,上级在督查过程中还采用一些先进的技术进行监控,比如通过卫星、无人机拍照。

**案例:**F乡L村有2亩地,属于当地俗称的“深泥田”(沼泽地),并不适合种植早稻。该地块周边之前已种植油菜。2021年4月18日,X县督查组发现该地块没有种植早稻,遂拍照取证,通报要求F乡在4月22日之前完成整改任务。笔者4月21日到F乡调研时,F乡某退居二线的主任科员欧某(联合村的驻村干部)就在和几名村干部一起参与耕田工作。由于该地块太深,耕田机下去后无法再上岸,最后是靠欧某和几名干部合力把耕田机抬上岸。笔者见到欧某时,发现他浑身湿透。经询问缘由,得知他在跟村干部完成该块耕地的整改任务时弄湿了身子。

技术的引入大大强化了上级对基层的监控力度,增强了政策的刚性,压缩了基层变通操作的空间。技术治理手段的采用,增强了基层干部责任落实过程的透明度,使上级能够更为清晰地洞察基层干部履行责任的过程。高频督查暗访大大强化了对基层干部的问责压力。一旦被上级督查发现问题,基层干部必须立即整改,没有任何解释、回旋余地。“上面如果来督查,叫我们种,我们也必须种,我也不解释”。(访谈编码:20210423HXL)

## 三、农民的抗拒:早稻生产政策的基层环境

早稻生产政策嵌入农村基层社会环境中,农村基层环境因素直接影响着早稻生产政策的执行,也构成了基层干部避责行为的诱因。在早稻生产政策执行过程中,环境因素主要指向农民的生产秩序。在长期的生产历史中,农民已经形成了一套与当地资源禀赋相匹配的生产秩序。所谓农民生产秩序,指在特定资源禀赋基础上所形成的家庭生产种植模式、生计模式和劳动力配置方式。在X县,农民生产秩序集中表现为与中稻种植模式相匹配的家庭生计方式和劳动力配置模式。当基层政府

要求农民由之前的中稻种植模式改为双季稻模式时,不可避免地给农民既有的生产秩序带来冲击,从而遭遇政策执行阻力。基层干部不仅面临着来自上级的问责压力,而且承受着农民的抗拒压力。农民对于地方政府推行的早稻生产政策不理解、不支持。那么,农民为什么不愿意种植早稻呢?

### 1. 地方资源禀赋的约束

特定的资源禀赋塑造了独特的中稻种植模式,X县地处山区,耕地数量较少且高低起伏,气温相对较低,光照时间较短,耕地质量不高,尤其是当地还有一部分耕地属于深泥田、冷浆田和望天丘(靠天收)。这样的资源禀赋和气候条件决定了某些农田并不适合种植双季稻,尤其是在更为偏远的山区,海拔较高,气温更低,光照时间更少,农民并没有形成种植双季稻的习惯,而是形成了与中稻种植相匹配的农业生产节奏和种植规律。许多农民采用中稻与油菜相结合的种植模式,即种植一季油菜收割之后,再种上中稻,这一种植模式比较适合当地的气候条件,也能使土地收益达到较高的程度。这意味着,早稻生产政策与当地资源禀赋不相匹配,也不符合农民的生产种植习惯。

**案例:**F乡与Y乡交界处,有20多亩耕地,属于冷水田,不适合种植水稻。2020年,根据上级要求,乡政府安排耕田机去犁田,最后陷下去,无法上岸,后来调用起重机才把耕田机吊上岸。当年F乡共花费了3万多元用于翻耕该块耕地,种上水稻之后却颗粒无收。2021年,乡政府不再在这块地上种植水稻,而是改种禾笋。“如果没被查到就好,查到了,就要追责”。(访谈编码:20210422ZYH)

可见,受地方资源禀赋的约束,早稻种植并不适合在当地大面积推广。如果地方政府强制推行早稻生产政策,农民将难以接受。基层干部为了完成任务,在不具备条件的耕地上种植早稻,不仅未能取得预期成效,而且带来资源浪费。

### 2. 农民家计模式的变化

改革开放以来,随着非农就业机会的增多,农村大量青壮年劳动力外流。种植粮食对于许多农民而言已经不具有比较优势,因为非农就业收益远高于粮食种植。而且,农民已经形成了与中稻种植相契合的生计方式和劳动力配置模式。在市场经济和打工经济兴起之前,农民主要依赖土地为生。在那时,农民家庭劳动力是普遍没有机会成本的。尽管劳动力的边际产出递减,但农民必须将尽可能密集的劳动力投入农业生产中,以获得尽可能多的粮食产出。

而在当前中国中西部地区农村,农民的生计方式越来越多元化,尤其是非农收入、非粮收入越来越在农民家庭收入中占据主导地位。农民家庭普遍形成了年轻人外出务工经商、老年人在家务农种田的“半工半耕”模式。老年人种田,主要是为了满足基本口粮需求(自给自足),而不是为了扩大再生产。农民家庭的主要劳力(壮劳力)都配置在非农就业领域,只有少量的老年劳力才用于农业生产。对于农民而言,投入更多劳力到粮食生产中,既没有必要,也缺乏动力。地方政府号召农民种植早稻,意味着农民需要投入更多的劳力成本到农业生产中。但是,大多数农民家庭只剩老人留守在家,种植双季稻意味着老年人要付出更多劳动量。尤其是山区,机械化耕种不便,种植双季稻将加重老年农民的劳动负荷。

所以,种植双季稻的政策要求与大多数农民当前的家庭劳动力配置模式是不相匹配的。非粮化政策、早稻生产政策想强行把农民重新拽回传统的家计模式之中,由此让农民家庭产生不适应,进而引发农民与基层干部之间的张力和矛盾。

### 3. 农民经济收益的考量

经济收益是影响农民种植行为的主要因素,而种植粮食作物缺乏经济收益优势。相较于粮食作物而言,经济作物的收益更高,农民自然倾向于选择种植经济作物,这是农民的理性选择。因此,近40余年来,当地土地的非粮化是普遍趋势。地方政府的早稻生产政策,就是要扭转农村土地的非粮化趋势。

另据了解,一般情况下,当地早稻和晚稻的亩产约为700~800斤,双季稻合计亩产约1500斤,而

种植一季中稻的亩产约为1200~1400斤。换言之,种植一季中稻的亩产仅比种植双季稻的亩产少约300斤,但是,种植双季稻的成本投入却比种植中稻高出一倍。因此,对于农民而言,种植双季稻显然不经济。

由此,早稻生产政策目标与农民生产秩序之间存在冲突。早稻生产政策内含着两个目标:一是确保粮食安全;二是提高粮食种植效率,政府希望提高粮食产量、通过提高耕地复种率来增加粮食产量。但农民并没有增加粮食生产的内在动力,早稻生产政策与农民的种植传统、家计模式和家庭劳动力配置之间都存在较大的矛盾。这种矛盾给早稻生产政策的推行带来了巨大阻力。

由于上级施加巨大的粮食生产问责压力,地方政府急于推进早稻生产工作。政策自上而下高压传导,形成巨大的政策执行落地压力。基层政府试图通过免费耕田、免费提供秧苗、收回抛荒地、提供保险补贴等措施动员农民种植早稻,但农民却对早稻生产政策产生排斥、抵触情绪。

“群众大部分抵制,群众还指着我们的鼻子骂,种什么早稻?去年(2020年)就亏了,今年更不好做(工作)了。(我们只能)上门一次,再上门一次……种早稻让群众不能得好处,不忍心这样去弄,自己心里也没底气”。(访谈编码:20210427TJL)

基层政府同时面临着上级问责和农民抗拒的双重压力。无论是地方政府还是农民,都缺乏足够的应对这一行政任务的缓冲空间。

#### 四、“制度—环境”双重压力下的基层干部:避责行为的生成

已有研究者揭示了地方政府部门规避风险的三种机制,即采取“利益捆绑”的市场化机制、“有限自治”和“扶持社会组织”的社会化机制以及“强化基层主导地位”的科层化机制。三种不同机制的实施原则、合法性基础、协同程度、实施效果等不尽相同,呈现出不一样的特点<sup>[21]</sup>。受该研究启发,本文也将基层干部在早稻生产政策中规避问责风险的机制进行分类。与该研究不同的是,本文总结的几种避责机制主要针对来自上级的行政问责风险,而不包括市场和社会风险。既定的行政问责制度和基层社会环境构成了责任者的行动结构,责任者只能在既定的制度和环境下采取行动。面对上级的行政问责压力和农民的抵抗压力,作为责任者的基层干部主要采取以下机制来落实早稻生产政策,规避被上级问责的风险。

首先,“责任兜底”机制。所谓责任兜底,“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,以最终达到规避风险的效果”<sup>[22]</sup>。X县早稻生产政策推行过程中,也出现了类似“责任兜底”的避责行为。只是X县基层政府的“责任兜底”行为并非发生在公共政策扩散过程中,而是形成于政策执行之中。为了完成上级安排的早稻生产任务指标,履行工作责任,基层干部除了宣传早稻生产政策、劝说农民种植早稻之外,还免费为农民提供种子、秧苗和土地翻耕服务。还有村干部为了完成上级下达的早稻生产任务,帮助农民在耕地上完成播种、插秧的工序,以应对上级检查督查。

此外,为了完成早稻生产任务,村集体(以村级合作社名义)还负责兜底种植那些无人愿意种植早稻的耕地。2020年,当地刚开始执行早稻生产政策。由于不少土地常年抛荒,耕地上长满杂草和杂树,村集体需要雇请挖机翻耕土地。当时挖机的市场价格为170元/小时,各个村集体投入了大量资金用于翻耕土地。村集体种植的耕地多为劣质耕地,包括深泥田、冷水田和望天丘。这些耕地的粮食产量本身就较低,有些不适合种植早稻的耕地甚至颗粒无收。再加上雇请机器、人力价格高昂,需要大量成本投入。因此,当年村集体亏损非常普遍。

在Y乡、F乡,各村因兜底完成早稻生产任务亏损额度普遍在10万元以上,部分村庄亏损甚至高达30多万元。村干部的工资也被垫付用来完成早稻生产任务。2020年,Y乡C村集体投入

42万元完成早稻生产任务,村集体兜底种植约500亩,当年颗粒无收的耕地达200多亩。最终销售粮食获得7万多元,亏损约35万元,因早稻生产负债21万多元。

为弥补各村集体的财务窟窿,乡镇政府为村集体提供了一定数额的财政补贴。据了解,F乡为各村早稻生产垫付的资金达100多万元。Y乡为各村早稻生产垫付的资金则高达200多万元。由于乡镇政府提供的补贴资金不足以弥补完成早稻生产任务带来的损失,不少村庄因此背负了新的债务。为了给农民提供免费耕田服务,F乡政府还斥资购买了7台耕地拖拉机。乡政府每台补贴2万元,其余资金通过国家补贴和村级合作社筹集。为了完成早稻生产工作任务,各乡镇政府也背负巨大资金压力。

“责任兜底”意味着基层政府希望通过扩大责任的范围,把责任模糊化,以达到规避上级问责风险的效果<sup>[22]</sup>。“责任兜底”看似不回避责任,但实际上是一种变异的避责行为。面对强大的上级问责压力而农民又拒绝种植早稻的情况下,基层干部只能兜底种植早稻。可以说,责任兜底是基层干部承受双重压力下的无奈选择。

其次,政商互惠机制。研究者指出,通过利益捆绑的市场化机制是基层政府规避风险的重要途径<sup>[21]</sup>。在早稻生产政策执行过程中,基层政府运用政商(政府与农地承包大户)互惠机制规避问责风险。为尽可能完成早稻生产任务,基层政府动员当地的种植大户承包土地种植早稻。基层政府给大户们提供一些优惠政策,动员他们承包一些差田(比如深泥田、冷水田等)。这些优惠政策主要包括:

一是提供粮食直补款,谁种谁得补贴,早稻每亩补贴29元,晚稻每亩补贴27元,共计56元/亩;二是免费提供种子、秧苗;三是提供机械支持等等。

基层政府希望通过这些优惠政策来吸引大户们参与到早稻生产政策执行过程中,承担部分早稻生产责任。在这一机制中,基层政府与承包大户形成了利益交换关系。基层政府的目标是完成早稻生产政策责任,而大户希望从政府那里获得优惠政策,实现经济利益。基层政府向大户提供优惠政策,大户则为政府分担了部分早稻生产政策责任。但是,也有一些大户在种植早稻之后发生亏损,从此退出当地的土地流转市场。

再次,联合避责机制。共谋现象在基层政府间并不鲜见。研究者发现,上下级基层政府可能通过共谋来应对共同上级的检查,以此逃避问责风险<sup>[23]</sup>。共谋又可称为构建基层避责联合体,避责联合体是从府际联合避责发展出来的一个概念,指不同政府组织间(纵向或横向)通过合谋形成的一种避责政治利益共同体<sup>[24]</sup>。在早稻生产政策执行过程中,上下级之间也形成了避责联合体。比如,乡镇政府与村干部联合避责,乡镇为村集体补贴落实早稻生产政策带来的资金损失。乡镇并非简单地向村干部“甩锅”,而是给村集体提供一定的财政经费补贴。乡镇还跟村干部联合去给农民做思想工作,采取各种方式动员农民种植早稻。乡镇与村集体还在一些不适合种植早稻的耕地上种上禾箕,以规避上级的技术监控和督查。

此外,乡镇还与村集体通过合谋“布景”来规避上级问责风险。所谓“布景”,就是在一些较容易被上级督查、暗访发现的区域种植水稻,形成景观效应,避免上级督查问责。上级进行督查暗访时,受限于交通条件等因素,便于通行的道路尤其是主干道两边往往是重点督查区域,这些地方也最容易被发现问题。为了应对上级督查,乡镇政府要求村干部在公路两边的耕地,无论是优质耕地还是劣质耕地,以及该耕地是否适合种植早稻,都必须种上早稻。待上级督查结束后,再由农民对已种植的早稻进行处置。

在早稻生产政策执行过程中,基层干部采用的上述三种避责机制在实施原则、协同程度和治理效应等方面都存在较大差异(表1)。

责任兜底避责机制依托的载体是属地管理制度。属地管理指围绕某一特定治理事务而形成的权责分配方式<sup>[15]</sup>,它根据行政管辖范围来确定权责关系。一旦案件、问题发生在某地,那么所在地的



表1 基层干部避责机制的结构特征

避责机制	依托载体	实施原则	协同程度	治理效应
责任兜底	属地管理	各负其责	低、被动	村级负债资源浪费
政商互惠	市场交易	利益引导半强制	中、被动	利益交换部分退出市场
联合避责	科层体制	合作共赢	高、主动	应付督查资源浪费

注:本表参考盛智明<sup>[21]</sup>的部分分类方法,比如实施原则、协同程度等。

政府部门就必须承担处理责任。按照属地管理原则,各级政府承担所属辖区内的治理责任。在早稻生产中,责任层层分解,最后落实到各个村,村集体承担着兜底完成早稻生产任务指标的责任。在这一避责机制下,各个责任者各负其责,且被动地承担上级分配的责任。村干部的兜底式避责行为导致了集体负债,带来较大资源浪费。

在政商互惠机制中,基层政府通过与作为市场主体的农地承包大户展开利益交换将其吸纳进入早稻生产过程中。基层政府为承包大户提供相关优惠政策,使其承担相应的早稻生产任务指标。市场化机制的实质是基层政府通过资源交换使承包大户分担早稻生产责任。在特定的地方市场中,尽管承包大户享有进入或退出市场的自主权,但面对基层政府的行政干预,承包大户不得不替基层政府分担一部分早稻生产责任。因此,这种市场化机制带有一定的强制特征,可称为“半强制”。在市场化机制中,承包大户是在基层政府的要求下被动承担早稻生产责任的。当然,因为承包大户可以享受一些优惠政策,能适度弥补承包大户参与早稻生产所遭受的损失,所以承包大户具有一定的参与意愿,其协同程度可界定为中等,也有一部分承包大户因为无法承受早稻生产的损失而退出当地耕地承包市场。

联合避责机制是科层体制内部上下级之间共谋应对上级问责风险。科层化机制的实施原则是合作共赢,上下级之间一荣俱荣、一损俱损。当不同层级的基层干部面对共同上级的问责风险时,如果基层干部不实施联合避责,那么都将难逃问责风险。在科层化机制中,上下级之间具有较强的主动性来共谋,形成避责联合体。上下级之间的协同程度较高,联合避责可以暂时应对上级督查问责风险,但可能并没有解决实质问题,而且容易带来资源浪费。如早稻生产过程中,上下级基层干部通过“布景”、共担损失等方式避责,耗费了资源。

## 五、结论与启示

本文基于“行动—制度—环境”的分析框架,探讨了上级问责与基层避责之间的关系机制,为基层干部避责行为的产生提供了一种新的解释。本文的基本判断是:基层干部避责行为是上级问责制度与基层社会环境共同作用的结果,是作为责任者的基层干部面对上级问责压力和农民抗拒压力的理性选择。为了贯彻落实非粮化整治政策,上级通过责任分配制度、责任考核制度和督查问责制度,给基层干部施加了巨大的早稻生产责任压力。而农民在长期的生产历史过程中已经形成了以中稻种植模式为主导的、较为稳定的生产秩序。农民拒不执行早稻生产政策,基层干部不能对其采取强制措施。承受双重压力的基层干部只能采取责任兜底机制、政商互惠机制和联合避责机制来规避上级问责风险。避责是行动者在既定的制度和环境下实施的理性选择行为。由此,本文在问责与避责之间建立起新的解释逻辑,揭示避责行为产生的新机制(图1)。

上级施加的巨大行政问责压力和农民抗拒早稻生产政策的压力,大大压缩了基层干部的行动空间。自主空间的压缩,不可避免地削弱了基层干部的治理能力。在难以劝说农

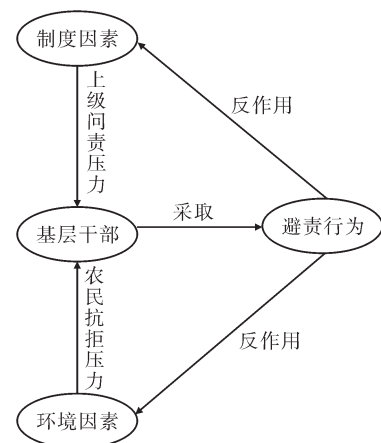


图1 基层干部避责行为的生成机制

民种植早稻的情况下,基层干部只能采取责任兜底等方式来规避问责风险。当然,作为行动者的基层干部并非完全受制于既有的结构,而是运用自由裁量权,通过隐匿信息、集体负债等方式,在一定程度上改变了既有的制度—环境,再造了基层治理结构,使其尽可能朝向有利于自身的发展方向。

已有研究都注意到,严厉的问责制度与基层避责行为之间存在密切关系。但问责与避责之间的关联机制在很大程度上仍然是个黑箱。本研究揭示出,问责导致避责行为需要一定的边界条件。除问责制度本身施加的压力(问责强度)外,行动者所处基层环境因素,以及由此形塑的基层干部行动空间和治理能力,都影响着基层干部的避责行为。

X县基层干部在完成上级安排的早稻生产行政任务过程中,采取责任兜底等方式避责,早稻生产政策呈现出过度执行的状态。据此,提出如下政策启示:其一,须注意政策与基层社会基础之间的匹配度。要实现政策的合理化,不仅要设定科学的目标,而且要与农民生产生活实际需求相匹配。脱离了农村和农民生产生活的实际,政策就难以产生预期效果。其二,应建立健全政策执行过程中的信息反馈系统。上级要为下级提供政策执行信息反馈的空间和机会,由此形成畅通、及时的上下级沟通和反馈机制,使上级能够及时掌握基层执行政策过程中的现状和困难。其三,应给予政策执行的缓冲空间。政策过于刚性、推行过快,使基层难以适应,无法转化、变通,便容易催生避责、形式主义行为,消解政策执行效果。

## 参 考 文 献

- [1] 吴春宝. 基层治理中容错机制低效运转的生成逻辑与化解路径——基于避责的分析视角[J]. 探索, 2021(6): 80-92.
- [2] 田先红. 基层政府卸责行为的逻辑及其治理[J]. 求索, 2021(5): 96-101.
- [3] WEAVER K. The politics of blame avoidance[J]. Journal of public policy, 1986, 6(4): 371-398.
- [4] HOOD C. The blame game: spin, bureaucracy and self-preservation in government[M]. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- [5] 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, 124.
- [6] 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.
- [7] 田先红. “数字避责”: 重大突发公共事件中基层官员避责行为研究——基于多案例的综合分析[J]. 广西师范大学学报(社会科学版), 2022, 58(1): 74-87.
- [8] 盛明科, 陈廷栋. 公共危机情态下地方官员避责行为的生成机理与化解对策[J]. 北京行政学院学报, 2020(5): 21-29.
- [9] HOOD C. Blame avoidance and accountability: positive, negative, or neutral? [M]//Dubnick M, Frederickson G. Accountable governance: promises and problems. New York: M.E. Sharpe, 2011: 167-179.
- [10] 谷志军, 陈科霖. 责任政治中的问责与避责互动逻辑研究[J]. 中国行政管理, 2019(6): 82-86.
- [11] 吕德文. 监督下乡与基层超负: 基层治理合规化及其意外后果[J]. 公共管理与政策评论, 2022(1): 34-42.
- [12] 吴春来. 条块关系与基层形式主义演化逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(2): 129-140.
- [13] 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, 206.
- [14] 李振, 任丹, 宫兆杰. 制度紧缩与基层官员避责行为的策略与类型分析[J]. 深圳社会科学, 2021, 4(2): 75-84.
- [15] 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.
- [16] 李贺楼. 基层官员的背锅风险由何而来——聚焦于基层特种设备安全监管的研究[J]. 公共管理学报, 2021, 18(1): 45-54, 169.
- [17] 杨华, 袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查[J]. 公共管理学报, 2018, 15(1): 12-22, 153.
- [18] 荣敬本, 崔之元, 王拴正, 等. 从压力型体制向民主合作型体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [19] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 2009, 24(3): 54-77, 244.
- [20] 田先红. 从结果管理到过程管理: 县域治理体系演变及其效应[J]. 探索, 2020(4): 26-36.
- [21] 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, 32(5): 166-191, 245.
- [22] 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.

[23] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008, 23(6): 1-21, 243.

[24] 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.

## A New Explanation of Relationship Between Accountability and Blame Avoidance: Based on the Framework of “Action-Institution-Environment”

TIAN Xianhong

**Abstract** The relationship between accountability and blame avoidance is an important topic in the study of responsibility politics where the mechanisms by which accountability leads to blame avoidance needs to be explored urgently. Taking the early rice crop production policy process in X County as an example, this paper discusses the relationship mechanism between accountability at higher-level and blame avoidance of lower-level, based on the analytical framework of “action-institution-environment”. The study found that the blame avoidance behavior of grassroots cadres is the result of the joint effect of the accountability system at the higher level and the social environment at the lower level, and it is the rational choice of the grassroots cadres as those responsible in the face of the pressure of accountability from the higher level and the resistance of farmers. In order to implement the non-grain rectification policy, the superiors have imposed huge pressure on the grassroots cadres through responsibility distribution, responsibility assessment and supervision and accountability systems. The farmers, nevertheless, have developed a relatively stable production order dominated by the middle rice crop planting model over the long-term production history and refused to implement the early rice crop production policy. Grassroots cadres who are under double pressure can only adopt a territorialization mechanism of responsibility underwriting, the market-oriented mechanism for exchanging interests, and the bureaucratic mechanism for joint responsibility avoidance to avoid the risk of accountability at higher levels. The grassroots cadres who are the actors use their discretionary power to change the existing institution-environment to a certain extent and recreate the grassroots governance structure by concealing information and collective indebtedness.

**Key words** accountability; blame avoidance; risk; responsibility politics

(责任编辑:余婷婷)