华南农业大学学报(社会科学版)
2024年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第23卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

风险制造与风险规避:基层政府的行为逻辑

陈文琼

(中南大学 公共管理学院,湖南 长沙 410083)

摘 要:通过对Z省S县和H省X县的田野调查,发现基层政府存在一定的制造风险的行为,主要表现为逾越上级政府对其行为所设定的规范或要求,其背后的动机往往是为了增加财政可支配收入或扩大对基层有限财政的支配权,从而缓解财政供需之间的矛盾;该行为生成于县域财政资金匮乏与横向竞争结构下政绩压力的双重挤压,由于"资源密集型"政绩的路径依赖,政府产生了大量的财政资源诉求,然而这种需求却难以通过当前匮乏的财政资源得到满足;为了将制造的风险限定在可控的范围之内,迎检、维稳和精英俘获都是基层转而采取的风险规避行为策略。

关键词:风险制造;风险规避;财政收入;"资源密集型"政绩

中图分类号:D035 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2024)03-0132-09

一、引言

基层政府的行为逻辑一直是学界重点研究的问题之一。在多层级政府体制结构下,基层政府行为逻辑是理解国家总体目标如何实现及其区域差异的关键,也是打开国家和社会、府际与基层政府内部互动黑箱的钥匙。基层政府行为逻辑只能通过一些既定的视域来观察,既有相关研究的视域主要可以分为以下3类:一是政策执行,主要探讨作为国家行政体制的末梢如何代表国家与基层社会互动,"变通执行"[1]是其中代表性的研究发现;二是政府间互动,主要剖析基层政府之间及基层政府与上级政府之间的互动,"压力型体制"[2]和"政府间共谋"[3]是其中的代表性研究发现;三是基层官员的组织和激励,主要围绕基层官员尤其是基层行政一把手如何调动行政资源参与晋升竞争,"锦标赛模式"[4]"制造流动"[5]"过度关系化"[6]等是其中的代表性成果。

近几年,随着自上而下的问责逐步强化甚至"顶格化",从问责风险的视域出发探讨基层政府行为逻辑的研究也逐渐增多,并有逐步成为第四个视域的趋势。该视域的既有研究主要围绕问责体制下基层政府如何规避风险,代表性成果有"基层避责"[7]"风险规避"[8]等,总体上都以"风险最小化"为基层政府风险行为的基本预设。相关研究以政府行政体制的不同层级为标准,指出存在两个不同的风险维度,即国家/中央面临的统治风险和以基层政府为突出代表的地方政府所面临的问责风险[9],笔者深以为然。据此,可能给基层政府增加被问责可能性的行为,可以称之为制造风险的行为;对问责风险的规避,则称之为风险规避。

然而,在基层实践中,"风险最小化"取向并非基层政府在风险行为中的主要特征,相反,基层政府采取了诸多属于风险制造的行为。那么,如何理解基层政府在逐渐强化的督察问责体制下的风险制造行为,其表现和动力机制何在?基层政府制造风险是否有其限度和策略?要回答上述问题,就需要从对基层政府风险行为研究的"风险最小化"预设中突破出来。

收稿日期:2024-01-09 **DOI**:10.7671/j.issn.1672-0202.2024.03.011

基金项目:国家社会科学基金青年项目(21CSH012)

作者简介:陈文琼(1989—),女,湖北荆门人,中南大学公共管理学院副教授,主要研究方向为基层治理、城市化与农村土地资源整合。E-mail:wenqiongchen@163.com

2022 年 7 月和 2023 年 10 月,笔者分别在经济欠发达的 Z 省 S 县和 H 省 X 县以基层治理为主题进行了共计 40 个工作日的田野调查。调查主要运用深度访谈的方法,访谈对象涉及两县共 20 余名县乡村干部与 10 余名普通党员和群众。调查发现,S 县和 X 县都身负百亿以上的债务,尽管两县在缓解财政压力的具体措施上存在差异,但两者都在一定程度上逾越了上级政府为规范基层政府行为所制定的要求或规定。

二、理论基础与研究思路:基层政府行为逻辑的多重结构视角

基层政府除了维持自身运转这一结构压力之外,既要在一个横向高度竞争的结构中用成绩吸引上级领导有限的注意力,也要在纵向的上下级结构中作为行政体制的末梢完成自上而下的行政任务,同时还要接受自上而下的行政督查和问责以及自下而上的群众监督。这些结构力量对基层政府行为逻辑的塑造力并不均衡。某种程度上,对基层政府行为逻辑的理论总结及其丰富和发展,源自对上述多重结构力量及其特征的发现。虽然上述结构有各自相对独立的变迁轨迹,但结构要素并不孤立存在,本文试图对多重结构要素下基层政府的行为选择及其诉求进行剖析,并基于此对基层政府行为逻辑进行阐释。

(一)理论基础:多重结构下基层政府的“密集财政资源”诉求

在自身运转结构视角下,基层政府自改革开放以来经历了“扩充 - 精简”的几度循环[10]。基层政府运转遵循其既定的走向机构和人员冗余的规律,行政惰性、体制内激励失灵以及以临时工缓冲发展时期因利益调整的治理行动对政府合法性带来的影响等,都是重要的内在因素。该结构视角下,“县乡利益共同体”是基层政府行为逻辑的突出特征,其核心在于维持基层政府的基本运转和谋取自身利益[11-12]。

在横向竞争结构的视角下,县乡两级政府的主要官员面临着一个极其狭窄的晋升通道,为了在晋升中取胜,他们彼此之间遵循着“锦标赛”式的行为逻辑。这一视角把对基层政府行为逻辑的关注延伸到一个“有同层级的他者”的情境中,并将晋升作为影响基层政府主要领导行为逻辑的关键要素。

在纵向落实行政任务的结构视角下,从中国相对集权的举国体制出发,县乡两级作为行政体系的末梢,面临着责权利不对等的困境,但是行政任务的层层下达并不必然严格遵循科层制的逻辑。消极行政视角下,县乡政府遵循“基层政府间共谋”的行为逻辑,这可能会带来组织目标的失败[3];积极行政视角下,基层政府遵循“层层加码”的行为逻辑,同时,对晋升的关注会形塑基层政府对政绩的短期化和资源密集化的需求[13],从而构成基层政府对行政任务的“选择性执行”的行为逻辑[14]。由此,自上而下的“责任 - 利益”的连带也被纳入到基层政府行为逻辑的影响因素范畴[15]。

在纵向督查和问责的结构视角下,责权分立对基层政府行为逻辑有着强大的塑造力。权小责大的基层政府在自上而下强化的督查制度和问责体系下[16],开始以问责风险规避为自身的行为逻辑,也有研究称其为避责逻辑[8],风险最小化是该结构视角的预设前提。但是,这并不意味着避责行为逻辑替代了上述诸多行为逻辑,相反,避责行为逻辑与上述行为逻辑混合在一起,成为基层政府应对更复杂情境的行为选择之一。

基层政府面临的结构情境是上述多重结构的交织。当结构要素变得繁杂时,它们之间往往会产生关系的叠加、推进,甚至冲突。从基层政府在这些多重结构下的诉求来看,它们事实上都共同指向了“密集财政资源”的需求。系统自身的扩张与运转、打造政绩以助力晋升竞争、履行承包方的职责等,无一不需要大量的财政资源作为支撑。而在这其中,横向的政绩竞争成为推动财政资源需求增长的关键因素。

（二）研究思路：财政供需矛盾和纵向督查问责结构下的基层政府行为逻辑

从基层的实践来看，在密集财政资源的诉求下，基层政府化解财政供需矛盾主要有两条路径，一是增加可支配财政收入，主要包括举债和增加政府预算外财政收入；二是强化对有限财政资源的支配权，即根据基层工作的优先级来整合资源和确定资源的实际使用秩序。

但是，基层政府化解财政供需矛盾的诉求正面临着至少3个新情况的挑战。首先，基层预算外财政收入的空间缩紧。其一，改革开放以来，在行政体制改革、取消农业税改革、减轻农民负担的要求、从管理到服务的改革、优化营商环境等众多要素的共同作用下，中西部基层政府非税收入的汲取空间被逐步压缩；其二，疫情之后，以房地产市场为突出代表的二三产业受到冲击，也很大程度上压缩了基层政府以土地财政为基础的财政收入空间；其三，中央连续释放严管地方债务、坚决遏制增量隐性债务、防止边化债边新增的信号，地方债务已经成为无法忽视的突出问题。

其次，基层财政需求在预算外收入紧缩下的持续扩张。与上述情况相反的是，从新农村建设到精准扶贫再到乡村振兴，自上而下发包给县乡基层政府的行政任务艰巨，并且都对资源有相当程度的需求。财政供需矛盾进一步激化。

最后，在专款专用的项目制要求[17]和顶格化的督察问责结构[18]下，基层对有限财政资源的支配权也受到限制。

既有研究以“软预算约束”、“逆向软预算约束”以及“行政发包制”等为理论框架来分析基层政府增加预算外财政收入的行为，然而，与之不同的是，在上述新情况的限制下，当前基层政府的诸多实践更多表现为制造风险。同时，面对自上而下的监督问责，基层政府也必须采取措施规避问责风险。

三、风险制造：基层政府化解财政供需矛盾的路径

遵循基层政府主要面临问责风险的共识[19]，基层政府的风险行为主要是指基层政府所采取的可能增加问责风险的行为。从S县和X县的实践来看，风险最小化并不是基层政府行为逻辑的准则，因为他们均有着风险制造的具体行为表现，如用鼓励干部贷款融资、设置明暗数据工作机制和面向农村社会的创收行动等规则之外的办法来缓解财政供需矛盾。但需要说明的是，基层政府风险制造的行为逻辑并不是其风险偏好的行为依据，而是结构压力下的倒逼。

（一）案例一：债务风险“化整为零”——制造债务风险和治理风险

S县位于西南深山地区，脱贫之前是国家级贫困县，县内没有好的产业，农业仍是县域内的支柱产业；县城常住人口不足4万人，县内能够利用的优势资源仅剩自然风光和地质特色。S县成立平台公司投资旅游和房地产，后来因为行情不好，平台公司宣布破产。2021年S县组建新的旅游公司，实质上也还是平台公司，通过整合部门的专项工作经费、吸纳自上而下给予振兴村集体经济的财政资金入股等形式为平台公司输血，以集中资源打造过去没打造成功的旅游景点，即HC红色旅游经典。2021年全年投入超5000万，2022年邀请某央企子公司继续投资1000万；而2020年的相关数据显示，S县全年财政收入除国家财政转移支付1.2亿之外，仅有1.1亿，支出却有14.8亿。

给旅游平台公司输血的资源主要有4种：一是县域各部门的专项经费的整合，S县以旅游、世界遗产保护和带动就业的名义，整合旅游局、世遗局、发改委和乡村振兴衔接资金，这是旅游平台公司的重要资金来源；二是整合县域内各戴帽乡镇街道和行政村的专项发展经费，以入股的方式将资金引入平台公司，缓解平台公司的资金压力；三是以“挪用”方式将县域内统筹的项目资金优先满足平台公司的需要；最后是以“化整为零”的方式隐秘借债，即发动包括村干部在内的基层干部向银行贷款，用贷款入股平台公司，或者用贷款缓解难就位的项目资金的紧张。

对基层政府缓解财政供需矛盾来说,前三种资源筹措方式都相对比较常规,某种程度上都将风险控制在体制内,有些方式也有其可以解释的正当性,而鼓励包括村干部在内的基层干部向银行贷款入股或补缺项目资金的方式,则是将风险从政府蔓延到其正式或非正式的行政人员身上,形式上看是“化整为零”,未在明面上增加地方债务,实际上是使地方债务风险向着治理体系的更深处蔓延。

B 乡的干部介绍,乡里追求进步的干部和几乎所有的村干部都在银行有贷款。以 BD 村为例,支书欠银行 80 多万,副支书欠银行 40 多万,计生专干欠银行 20 多万。BD 村基本上能代表 B 乡 7 个行政村村干部负债的总体情况。从全县范围来看,这种“化整为零”举债方式的资金筹措能力是惊人的。

(二)案例二:设置明暗数据工作机制——制造行政风险

X 县位于中部省份的非粮食主产区,是所在省份人口大县,在脱贫摘帽之前也是国家级贫困县。迄今,X 县负债近 200 亿,债务风险很高,X 县的临县已经于 2023 年宣布停摆,由省财政兜底接管。X 县 2022 年的财政收入 14 亿,支出 88.1 亿,财政供需矛盾非常突出。

2023 年 10 月在 X 县调研发现,X 县县乡两级在医保和双季稻种植两块工作中,都采用了明暗数据工作机制,即明数据可用于对县域内群众公开,暗数据用于上报,通常明数据会远远少于暗数据;基层政府用明数据落实工作,国家以暗数据为发放补贴的依据;基层政府用明数据来应对自上而下对暗数据的核实和检查。

2023 年的中央一号文件鼓励推动南方省份发展多熟制粮食生产,以每亩 600 元对种植双季稻达到适度规模的农户给予补贴,X 县根据当地的人地关系,将适度规模界定为 30 亩。基层政府可以根据自身情况进行配套补贴,X 县各乡镇街道的情况略微有一些差异,但总体上都会用乡镇街道的工作经费对双季稻种植户给予适量补贴,可以是直接的现金补贴也可以是实物补贴。总体算下来,X 县财政上对双季稻种植的补贴可达 800 元/亩。X 县上报的双季稻种植面积为 17 万多亩,事实上,因为 X 县大部分属于起伏比较大的丘陵地区,机械化的普及程度很低,大量农田被撂荒,X 县双季稻的实际种植面积为 2 万亩左右,明数据比暗数据少 15 万亩。以 Y 乡为例,Y 乡 2023 年双季稻种植任务的明数据为 700 亩,但 X 县在暗数据中分配的双季稻种植任务是 6010 亩。X 县将从上级领取的财政补贴,转而以明数据与种植户对接,将剩余的补贴用于缓解财政供需矛盾。

2020 年以来,X 县的医保收缴工作越来越难,县乡每年签订的目标责任状要求各乡镇街道必须完成 95%,否则在工作考核中,视为该项工作不合格,这对干部升迁和绩效工资都会带来很大的影响。从 Y 乡党委委员 CQH 的判断来看,2019 年及之前,在自愿参保的情况下,参保率能达 70%,而 2020 年以来,自愿前提下的参保率只能达到 20%。通过做工作和广泛的群众动员,2020 年之前,基本上能够完成任务,而 2020 年以来 80% 已经是乡镇街道和村干部们的极限。剩余的任务则需各乡镇街道用自筹资金补齐。在补齐的过程中也会使用明暗数据工作机制,尽可能避免不必要的麻烦。虽然在补齐的过程中,乡镇街道有一定的压力,但医保资金有财政补助,以 2023 年和 2024 年的数据为例,2024 年的个人参保金额为 380 元/人,2023 年的医保财政补助为 640 元/人。基层政府可以通过系列操作,将补齐医保的资金和所获得的财政补助资金一并套取出来,以缓解财政供需矛盾。

明暗数据工作机制实际上反映了国家治理体系中的信息不对称和基层政府在财政供需矛盾下的应对策略。这种机制可能涉及一些违规行为,如隐瞒真实情况、虚报数据等,以应对上级的检查和监督。

(三)案例三:面向社会的创收行动——制造社会稳定风险

疫情之后的几年,基层政府出于规范化管理的需求,增设了多项罚款项目。X 县 2021 年进行

了一次针对农村自建房的“两违”整治专项行动,但在具体执行过程中,整治行动就演变为对存在“两违”行为的农民依据县级制定的标准处以相应罚款的专项行动,即财政创收专项行动。

按照实际摸底数,多数乡镇街道的罚款数额都在千万以上,如果真的收上来,将会给X县带来几十个亿的财政收入。但是,县级政府考虑到社会稳定风险,为各乡镇街道设置的任务都远低于摸底数的计算。以Y乡为例,根据摸底数,Y乡应该完成2000万的罚款任务,但X县给Y乡设定的任务是460万。罚款直接由被罚款人交到县级税务部门,县里返还50%以调动乡镇街道干部的积极性,乡里又将自身实际收到数额的5%返点给村干部。Y乡城建办主任RXH说,如果这件事情县里不叫停,Y乡应该能收800多万的罚款,县里叫停的时候,工作只进行了不足6个月,已经完成了300多万。已经上缴罚款的农户占农村自建房违法农户总数的50%左右,是做工作难度最小的一批农户,并且也是单户罚款数额相对较少的农户,罚款数额大的,多半都不愿意交。另外,农户上缴罚款的实际平均数额是其应缴数额的40%,为了鼓励农民自愿交罚款,基层政府以打折优惠的方式进行推动。

Y乡城建办主任对此事情的评价是,首先,“两违”整治对建房标准和制度的推广可能有一定的效果,但从2022年以来的农民建房行为来看,该效果并不显著,因为农民建房依然遵循自在秩序。其次,从实际来看,老百姓还是太淳朴。这件事就是在欺负老实人,农民中活络一点的、能挣钱的、路子广的都没有交,所以“两违”整治还是伤害了农民,“农民心里也清楚,这是政府没钱了来薅羊毛的”。Y乡党委委员CQH说:“这件事的影响很坏,我们在农民的心中,就是土匪子;在上级的眼中,就是狗腿子。”

四、“资源密集型”政绩与财政匮乏:基层政府风险制造的生成情境

在强问责督查的结构环境下,基层政府面临着问责风险。为了化解财政供需矛盾,基层政府有时会采取一些冒险行为,这背后的深层动力,在一定程度上,可以从基层政府将因冒险行为而增加的财政收入和对财政收入的支配权主要用于解决何种基层诉求中得到解答。通过分析S县和X县财政资源的使用特征发现,基层政府风险制造的深层动力在于打造政绩工程以求在横向竞争结构中获取优势,而基层政府政绩工程的打造又有着较强的“资源密集型”路径依赖。面对S县和X县财政匮乏的客观现实,基层政府为打造“资源密集型”政绩工程而筹措资源,有时会采取制造风险的行为逻辑。因此,理解基层政府风险制造的生成机理,关键在于把握“资源密集型”政绩的追求与财政匮乏之间的矛盾与张力。

(一)以政绩为核心的横向竞争与政绩的数字化

组织学视角下,基层政府由关心自己职业生涯和利益的官员组成,更具体地说,是由关心他们在任期内的短期政绩的政府官员组成,因为任期内的政绩是决定其竞争成败的关键[13]。而政绩从何而来,如何体现,如何实践,如何进行横向比较,都是需要讨论的议题。

既有研究认为基层治理事务和治理方式都发生了显著变化。从治理事务上看,已经从过去的单一中心工作转变为当前的多中心工作[20],基于强问责和条块关系重组的生成机理以及该结构所带来的形式主义泛滥后果都在这一路径下找到关联。事实上,在基层干部的理解中,现在的治理事务不止于泛中心化,更趋向于泛政治化,即上级动辄以“政治前途”和“讲政治”来强压基层干部完成自上而下的任务[21]。从治理方式来看,也已经从过去的结果导向转变为当前的过程导向,因为目标指向模糊的治理任务增多而考核所占比重却并不低,要求“虚事实做”,工作的完成就只能以过程来体现[22]。

在“单一中心-结果导向”的工作模式下,中心工作本身就是体现和衡量政绩的关键[13],如计划生育和信访维稳的一票否决制、GDP的锦标赛模式等就是其典型代表。在“多中心-过程导向”

的工作模式下,体现政绩的领域和衡量标准都变得模糊起来。用 Y 乡党委委员 CQH 的话说,即“现在条条蛇(指的是工作)都咬人”,基层政府官员希望在此模式下实现突围就需要有在视觉上、宣传效应上更加直观且突出的工作成绩。因此,伴随着资源下乡和政府多中心工作化,政府也越来越热衷于以“造点”[23]或“政绩亮点”[24-26]来突显自己的成绩。

同时,环境越复杂,评比的标准就要越简单。在数字政府建设的背景下,过程管理要依赖数字化的方式来考核和呈现[27]。政绩的呈现也是数字化的,或者说,即便基层治理结构发生了变迁,但衡量政绩的数字化特征没有改变。数字化的政绩有利于直观地进行横向比较,从“一票否决”中的“一票”和 GDP 及其增长率,到用堆资源的方式打造“政绩点”,即资源密集型政绩点,政绩点登上的示范平台层级越高,政绩越突出。

(二)“资源密集型”政绩和财政匮乏:基层政府风险制造生成的经验图景

S 县和 X 县都同样热衷于打造“资源密集型”政绩点,其“资源密集型”政绩点的打造通常遵循以下 3 个特征。首先,单个政绩点的资源诉求对当地基层政府而言存在显著的超负荷特征。如 S 县举全县之力打造 HC 旅游景区,使其从 2003 年当地有名的穷困、偏僻深山寨子,变成了 2023 年全县公共设施最齐全和景观设置最高档的自然寨;2010 年到 2014 年,政府共注入 2000 万资金开发 HC,2021 年一次性注入 5000 万再造 HC,并使 HC 所在的 B 村成为 Z 省第一批为数不多的乡村振兴试点示范村。然而,S 县 2020 年全县自主财政收入才勉强过亿。再比如 X 县举全县之力将自身打造为某中药材之乡。按照宣传口径的统计,2023 年规划实施中药材种植的面积达 10 万亩,X 县还承诺给适度规模种植该中药材的农户一次性补贴 1500 元/亩,补贴种植户的财政资金总需求达 1.5 亿元。对于年财政供需缺口达 74 亿的 X 县而言,光是发放补贴就已近乎是财政无法负担的程度。

其次,基层政府以风险制造行为来筹措资源,从而满足该“资源密集型”政绩点的资源诉求。S 县“化整为零”的风险行为,在很大程度上便缘于其 HC 景区打造的压力。而 X 县通过明暗两套数据的工作机制来套取国家财政补贴,或向乡村社会开展创收行动,都是 X 县为填补资源缺口而采取的风险制造行为。

最后,“资源密集型”政绩点虽旨在推动产业发展和乡村振兴,但其在实际操作中更多地遵循了狭隘的政治正确逻辑,而非基于经济理性的考量。以 S 县为例,S 县 B 乡振兴专干 HW 说:“成为示范点有两个好处,一是领导有政绩,二是为以后争取财政资源提供了便利,为 HC 点的成功又上了一道保险。”亮点村具有对财政资源的虹吸效应,所以“以点带面”往往会被“以点代面”的逻辑取代[28]。再以 X 县为例,在不具备种植某中药材的客观气候和土壤条件的情况下,X 县将工作重心置于大力推广宣传上,不惜成本地提升知名度。综上,政府官员对政绩的追求是其风险制造行为的动力之源。而“资源密集型”政绩点的路径依赖,正是政绩追求转变为风险制造的关键环节。财政匮乏的客观现实,则构成了基层政府在面临问责和督查压力时,不得不采取风险制造行为的结构性背景。

五、风险规避:问责体制下基层政府风险制造的调控策略

日渐强化的督察问责在总体上对基层政府行为构成了约束。基层政府的风险规避主要表现在两个层面:一是控制风险的限度,二是对风险可能产生的潜在影响进行预防,以防止出现基层政府难以应对的风险失控局面。

(一)风险规避策略一:以项目资源的精英俘获消解个人债务危机

S 县自采取“化整为零”的行为选择以来,并未产生与系统性治理风险相关的影响。其风险可控的原因主要在于,X 县在制造该风险行为的同时,从两个方面采取了风险规避策略。

一方面,以体制内外基层干部为分散承担债务的主体,而非其他市场主体。S县以个人举债代替政府举债来筹措发展所需资金时,并未纳入纯市场主体,并且明显排斥纯市场主体。这主要缘于以下两点:一是纯市场主体的利润诉求大,基层政府缺乏约束他们的充沛资源,尤其体制内的上下级之间存在的权威资源对体制内外的基层干部有效,但对市场主体就很难奏效;二是基层政府需要运用有限资源,以撬动并推进更多工作的顺利开展,所以倾向于将有限的获利空间优先向包括村干部在内的基层干部们提供。

另一方面,让参与分担债务的体制内外基层干部优先参与项目落地过程中的利益分配。自上而下的项目在落地过程中,会先由一些有资质的公司承包,分担债务的基层干部通常是这些有资质公司的股东或者不在明面上的合伙人。他们获得中标抽成后,再将项目分解成几个中间层级的项目发包给二级承包人或者公司,而后由二级承包人发包给三级承包人。通常,项目类型和项目资金总量决定了项目的利润率和利润总量,县域内会据此进行一定程度的统筹安排,以确保尽可能多的人从中获利。此即项目资源在落地过程中的精英俘获,也是消解基层干部个人债务危机感的关键。

(二)风险规避策略二:用迎检结果代替实际工作

由于上级政府主要以各种检查了解基层工作落实情况,这为基层"用迎检结果代替实际工作"创造了空间。在信息不对称这一客观结构下,基层政府往往能通过一些迎检策略确保其在迎检中顺利通过。其一,把握上级政府"必检点"的分布规律,用"必检点"的工作落实代替全域工作落实;其二,由于上级政府绝大部分的检查工作都具有短期性,因而采用"制造迎检点"来代替全域工作落实情况的策略;其三,把握上级政府在检查工作时对文字材料的依赖,而采用"纸上实施"代替实际落实的策略;其四,基层政府通过领导陪同检查等策略,对自上而下的检查与检查者表示出高度重视,旨在确保获得预期的检查结果。这也显示出基层政府在风险制造行为发生后,会采取一定的应对举措来防范风险带来的不良后果,从而确保工作的顺利进行。

(三)风险规避策略三:用总体稳定遮蔽社会情绪

X县基层政府在向乡村社会开展创收行动的过程中,也有其调控社会不满情绪的策略。首先,以弹性执法策略调控"两违"罚款给基层群众所带来的不满情绪;其次,在执法过程中,对于不同执法对象采取"先易后难"的工作方式。具体来看,基层政府在收缴工作中并不追求100%的收缴率。相比于摸底罚款总额,各乡镇街道所承担的实际任务占比相对较小,这些任务数额主要是基于摸底后,各乡镇街道认为相对容易开展工作的群体可能能够上缴的罚款额度来设定的。此外,县级政府可以随时叫停相关行动,这是因为在50%的利益返还机制下,乡镇街道的执行动力可能会超出县一级所规定的任务数量。一旦超出规定,潜在的风险可能会呈指数级增长,因为征收工作可能会涉及更难以应对的群体,这些群体更容易采取上访或引发舆情事件等积极抵抗的方式。因此,为了防范可能出现的失控风险,县级政府需要设置有效的停止键,以确保行动的顺利进行和社会的稳定。

简言之,基层政府通过软化标准、降低任务和即时叫停等行动策略,对风险的限度进行控制,并对风险后果予以防范,以期达到基层社会总体稳定的局面,从而掩盖基层社会广泛存在的不公平情绪。

六、余论:风险制造与规避对基层政府合法性的影响

总体来看,基层政府的风险制造行为主要体现在其逾越上级政府所制定的规范和要求,以满足对增加基层可支配财政资源或扩大财政资源支配权的需求。这些行为包括采用"化整为零"的方式隐秘分担债务风险、以整合资金为名挪用县域内的项目资金、利用明暗数据工作机制套取国

家财政补贴,以及通过异化政策目标的方式面向社会进行创收等。其次,基层政府风险制造的动力是克服“资源密集型”政绩工程与客观上的财政匮乏之间的矛盾,以求在横向竞争结构中为自身争取竞争优势。最后,基层政府并非一味制造风险,他们不仅会控制自身制造风险的限度,还会采取系列策略规避可能的问责风险。从经验来看,这些策略主要包括迎检、维稳和精英俘获等,而这些风险规避策略也在进一步产生新的风险。

在 Y 乡工作了 30 年的时任副乡长 WHL 表示,“现在基层政府在解决问题上已经产生了用经济补偿来‘息事宁人’的路径依赖,发生了舆情,辖区内出了事故,基层政府再有理,都不会有人相信,与其让舆论发酵,不如花钱快些解决问题来的好。群众对基层政府的不信任,(这个问题)已经非常突出了。”在发生舆情的情况下,基层政府有理也无理,只能“花钱”来息事宁人,这其中暗含着基层政府的不自信,这是基层政府“有理也不说理”的直接原因;同时,这也反映出不自信且不被信任的基层政府,在“有理也不说理”的行为逻辑中,正在迈向无限责任政府,即不论是否是政府的责任,基层政府都在担责。

基层政府表现出的不自信,往往与其风险制造行为和风险规避策略密切相关。这种不自信导致他们即便意识到群众对自己的不信任,也往往感到无力改变现状。这主要是因为,在诸如落实国家粮食安全战略任务、执行财政资金获取和使用的原则性规定、维护社会公平正义以及保护公民权益等一系列重要问题上,基层政府缺乏足够的自信和底气来面对群众、媒体以及上级政府,特别是中央政府的审视和质询。

同时,一个不自信且不被信任的基层政府,正在成为一个无限责任政府,并且其承担无限责任的触发点正是其不自信和不被信任,而不是出于对基层政府能力的考量。这样的无限责任政府势必容易成为一个被有心者“欺负”的政府,从而进一步损害其合法性。

参考文献:

[1]刘鹏,刘志鹏. 街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对 H 县食品安全监管执法的案例研究[J]. 中国行政管理,2014(5):101 – 105.
[2]杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学,2012(11):4 – 12.
[3]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(6):1 – 21.
[4]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36 – 50.
[5]杨华. “制造流动”:乡镇干部人事激励的一个新解释框架[J]. 探索,2020(4):37 – 50.
[6]张云昊. 基层政府运行中的“过度关系化现象”——一个政府行为的组织制度与关系网络的竞争逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2010(3):91 – 98.
[7]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.
[8]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.
[9]曹汉正. 中国的集权与分权:“风险论”与历史证据[J]. 社会,2017(3):1 – 45.
[10]赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京:商务印书馆,2018:66 – 97.
[11]贺雪峰. 当前县乡村体制存在的主要问题[J]. 经济社会体制比较,2003(6):83 – 87.
[12]杨善华,苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究,2002(1):17 – 24.
[13]周雪光. “逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学,2005(2):132 – 143.
[14]陈丽君,傅衍. 我国公共政策执行逻辑研究述评 [J]. 北京行政学院学报,2016(5):37 – 46.
[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):61 – 92.
[16]田先红. 督查悖论:监督下乡中的基层避责行为[J]求索,2023(5):159 – 166.
[17]李祖佩,钟涨宝. “经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究,2020(3):39 – 50.
[18]房宁. “顶格管理”逼得基层搞形式主义[J]. 政工学刊,2021(2):81.

[19]杨华. 多中心工作与过程管理:县域治理结构变革的内在逻辑[J]. 政治学研究,2022(6):111-122.
[20]仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域"多中心工作"模式为分析基础[J]. 政治学研究,2021(1):78-89.
[21]欧阳静,王骏. 形式主义的"讲政治":基层策略主义的新表现[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(1):88-96.
[22]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.
[23]杜鹏. 项目造"点"与村庄精英更替——以广西陈村为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2016(1):91-100.
[24]毛一敬,刘建平. 乡村振兴实现阶段的村庄主体性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(6):131-140.
[25]叶敏. 政策执行的"亮点工程"及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础[J]. 甘肃行政学院学报,2016(6):19-30.
[26]陈文琼. 富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱? ——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J]. 中国农村观察,2020(1):29-42.
[27]李元珍,吕德文. 干部数字化考核:组织内部激励创新路径[J]. 理论与改革,2022(2):99-111.
[28]李元珍. 典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015(3):101-109.

Risk Creation and Risk Avoidance: Behavioral Logic of Grassroots Government

CHEN Wen-qiong
(*School of Public Administration, Central South University, Changsha* 410083, *China*)

Abstract: The field research in S county Z province, and X county H province, found that the risk-producing behaviour of grass-roots governments mainly manifested itself in the form of exceeding top-down regulations/ requirements governing the behaviour of grass-roots governments, aiming at increasing disposable financial revenue or increasing their control over limited grass-roots finances in order to alleviate the contradiction between supply and demand faced by the governments. This behavior is generated by the dual pressure of fiscal scarcity in the county and the pressure of performance under the horizontal competition structure. Due to the path dependence on "resource-intensive" performance, the government has generated a large number of demands for financial resources, which are difficult to satisfy through the current scarcity of financial resources. In order to control the risks to a manageable level, the grassroots have turned to risk-avoidance behavioral strategies such as welcoming inspections, maintaining stability, and capturing elites.

Key Words: risk creation; risk avoidance; government revenue; resource-intensive performance