

基层公务员避责行为的生成逻辑与化解路径

蒲俊帆

西南大学国家治理学院，重庆

收稿日期：2022年9月28日；录用日期：2022年10月31日；发布日期：2022年11月8日

摘要

基层公务员避责行为是“为官不为”的集中表现，严重影响了政府的行政效能，更是当前我国推进基层治理现代化的重要阻碍。该研究将避责行为成为研究切入点，从时间与主导方两个维度划分避责行为的类型，即事前避责与事后避责，主动避责与被动避责；通过“结构-风险-行为”分析框架，理清当前避责行为的生成逻辑；提出相应的化解路径，即从深化机构改革，健全容错纠错机制，完善激励制度，强化责任意识四个方面入手，采取科学规范的方式解决基层公务员避责问题，为推动基层治理现代化提供一定的理论支撑与决策参考。

关键词

基层公务员，避责行为，基层治理

The Generation Logic and Solution of the Behavior of the Grassroots Civil Servants Avoiding Responsibility

Junfan Pu

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Sep. 28th, 2022; accepted: Oct. 31st, 2022; published: Nov. 8th, 2022

Abstract

The behavior of avoiding responsibilities of grass-roots civil servants is a concentrated expression of “not acting as an official”, which seriously affects the administrative efficiency of the government, and is an important obstacle to promoting the modernization of grass-roots governance in China. In this study, the behavior of avoiding responsibility is the starting point of the study. The types of behavior of avoiding responsibility are divided from the two dimensions of time and the dominant

party, namely, the behavior of avoiding responsibility before and after the event, and the behavior of avoiding responsibility actively and passively; through the analysis framework of “structure risk behavior”, the generation logic of current avoidance behavior is clarified; put forward the corresponding solution path, that is, from the four aspects of deepening the institutional reform, improving the fault-tolerant and error correction mechanism, improving the incentive system, and strengthening the sense of responsibility, to take a scientific and standardized way to solve the problem of evading responsibility of grass-roots civil servants, so as to provide some theoretical support and decision-making reference for promoting the modernization of grass-roots governance.

Keywords

Grassroots Civil Servants, Avoidance of Liability, Grassroots Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十九大以来，党中央高度重视推进基层治理体系和能力现代化，强调要精简机构，限权问责，提升行政效能，已经取得了良好的成效。然而近年来，基层公务员避责现象频频发生，引起了社会广泛关注，这一现象是“为官不为”的集中表现，更是当前我国推进基层治理现代化的重要阻碍。避责行为指基层公务员运用各种行动策略，规避行使职权过程中可能产生的否定性评价后果，以避免受到行政乃至法律上的追责的这一行为[1]，具体表现为基层公务员面对问责的压力，为维护自身利益，规避可能带来的风险，干脆不作为，安于现状，乐于守成。避责现象的发生，严重影响了政府的行政效能，不利于政府形象的塑造，更阻碍了我国经济社会的发展。

当前，学界针对避责现象的研究成果较为丰富，主要在避责问题的现状阐释与问题分析方面，有学者将原因归结于问责机制[2]，也有学者引入组织行为学视角从行为动机解释这一现象的发生[3]，均为本文提供了一定的理论经验。同时，中共中央办公厅发布了《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，提出要严格控制“一票否决”事项，完善问责制度与激励关怀机制，为避免基层“避责”现象提供了政策支持。

本研究以公务员避责行为为切入点，从时间与主导方两个维度理清基层公务员避责的类型，运用“结构-风险-行为”分析框架对避责行为的生成逻辑进行讨论，并提出相应的化解路径，为解决基层公务员群体中避责行为的发生提供经验参考，具有重要的现实意义与战略价值。

2. 避责行为的类型划分

2.1. 时间维度：事前避责与事后避责

按照事件发生时间前后的维度，避责行为可以分为事前避责与事后避责两大类型[4]。事前避责指基层公务员在执行政策、处理事务之前，明确工作职责，厘清权责边界，以常规化的手段主动规避风险，减少可能发生的不良后果[5]。比如，有些部门通过开会布置、转发文件等措施，从上至下限制议程，降低犯错的可能性，而基层公务员会采取忙而不动的策略，在面对上级催促时通过严格遵守流程程序、大小事项均向上汇报等行为进行避责。

事后避责则指在不良后果发生之后，基层公务员处于一种应对状态，采取一系列补救行为，以弱化

自身需要承担的责任，具有非常规化的特征。比如，在出现不良后果时，基层公务员利用信息不对称的优势，对专业信息进行选择性上报，引导舆论，转移上级视线以逃避追责。在当前的基层治理中，无论是事前避责还是事后避责，基层公务员都会采取各种手段应对潜在或正在的风险，避开问责追究机制，二者有所交叉重合，但均会对政府部门的行政效率产生不利的影响。

2.2. 主导方维度：主动避责与被动避责

从主导方的维度，可以将避责行为分为主动避责与被动避责两类[6]。主动避责指基层公务员为规避可能带来的风险，自身找到当前规则中的漏洞，主动性地采取一些措施，利用目前的规则来逃避自己的责任。在主动避责中，公务员会模糊任务目标，混淆担责对象等行为进行避责。例如，在政策实施过程中，当出现较为困难复杂的任务时，公务员会主动运用自由裁量权，将任务目标替换为较为简单的，并模糊权责边界，在遇到风险时避免成为直接担责人。

从主导方维度，与主动避责相对，另一类型为被动避责。被动避责指在资源有限与问责机制的影响下，被倒逼的基层公务员因受到的正向激励不足，产生被动的避责行为。在被动避责中，公务员会因权责不匹配，会转变政策执行方式、以规避自身责任，比如，受到客观条件的影响，一些公务员面临着权责结构不均衡的困境，拥有的权力与资源有限，有心无力，不能担受理应承担的责任；同时，为回避问责机制带来的重重压力，一些公务员会在政策执行时选择保守、低调的方式，以低收益获得低风险。无论是从主观还是客观出发，基层公务员采取的避责行为均影响了当前政府的行政效能，不利于推进基层治理体系与能力现代化。

3. 避责行为的生成逻辑

在当前基层治理过程中，基层公务员避责行为时有发生，不利于政策的实施效率，也不利于政府良好形象的构建。而基层公务员的避责行为必定有其特别的生成逻辑，本文拟运用“结构-风险-行为”解释框架，分析避责行为的生成条件，并探寻与之相契合的化解路径。

3.1. 权责不对等造成的结构失衡

结构决定功能，政府中的组织结构对权责配置起了至关重要的作用。在当前的组织中，权责一致成为其基本原则，也是当前机构改革的一个重要目标。一方面，权力的明确应当以责任为边界，明晰权责边界，使应有的权力资源回归到对应岗位上；另一方面，确定了岗位职责才能更方便岗位工作人员行使自身的权力，提升行政效率。但在现实的行政过程中，“权责一致”这一基本原则很难达到，常常出现基层公务员需要承担其岗位职责，但却很难得到与岗位职责相契合的权力资源，行政工作难以有效开展。这样的权责不对等现象，也可以叫做权责分立，即岗位权力资源与岗位责任在配置过程，边界范围等方面不匹配的情形。这一现象会引起组织结构与岗位职责间的矛盾，造成组织结构上的失衡，这种结构上的失衡，制约了组织功能的发挥，不利于行政职能转变，会影响组织的稳定与制度的持续，带来与之相对应的风险挑战。

3.2. 组织结构问题带来的风险挑战

当前政府部门中，基层公务员面临着权责不一致、结构失衡引起的困境，它们转换为风险挑战，约束着公务员的在执行政策中的行为举措，因此可以说，风险是结构与行为之间的中介，影响着公务员群体的行为选择。可以看出，在当前组织结构中，常常会引起问责机制与纠错机制两方面的问题，不利于营造安全平稳的行政环境，这也是出现风险挑战的诱因。一方面，在严厉的问责机制下，在科层制组织结构中，如果权责无法一致，主要任务为执行的基层公务员会承受从上至下的重重压力，面临沉重而繁琐的任务目

标,同时因激励不足,没有充足动力去推动政策的实施;另一方面,从纠错机制来看,现在很多部门绩效考核都广泛采用“一票否决制”,只要有一项不到位就全盘否决,这样的制度虽然给了公务员认真完成工作的压力,却容易在其出现失误时产生懈怠的想法,限制了公务员的纠错能力,不利于他们及时纠正自己的行政失误。因此,问责机制与纠错机制的问题,为基层公务员提供了不安定的环境,使得其晋升与考核出现困难,带来了法律风险,行政风险、道德风险等一系列风险,影响着后续公务员的行为选择。

3.3. 风险约束引导的行为响应

基层公务员面临的风险约束实际引导着行为对其的响应。在行政过程中,受到结构失衡的影响,一方面,公务员面临着承受任务与获得权力资源不匹配的矛盾,接受着上级部门问责的压力,一方面又面临着类似于“一票否决制”这样的考核风险,处于一种不稳定的行政环境之中。而当前公务员面临的风险,具有一种不确定性的特征,即不清楚风险事件的发生时间与造成不良影响的严重程度。正是风险的无法预计,以及公务员不愿受到严厉惩罚的心态,引导着他们的思维方式逐渐偏向“不出事”,行为由“邀功”向“避责”方向转变[7]。首先,面对上级部门层层加码的任务与目标,面临可能出现的问责风险,获取收益较少的基层公务员疲于应对行政中的实际事务,往往做出推卸岗位责任、扭曲任务目标等行为。另外,一些基层公务员重视结果导向,在行政中贯彻“不出事”逻辑,为规避可能的风险,除非面临着“一票否决制”里出现的会直接影响考核晋升的项目,对于日常工作事务,他们会保持采取消极的应对状态,“不求有功,但求无过”,只要不出大错,便听之任之。

因此,在当前的组织结构中,权责不一致是组织结构失衡的重要原因,而组织结构的失衡为基层公务员的行动环境带来了风险,风险是结构与行为间的纽带,因为风险的不确定性与无法预计,基层公务员会贯彻“不出事”逻辑,采取种种避责行为以规避可能带来的风险。

4. 避责行为的化解路径

4.1. 深化机构改革,明晰权责边界

完善组织结构是抑制基层公务员避责行为的重要方案,而权责不一致是组织结构失衡的一个主要因素。一是深化机构改革,当前政府持续推进大部制改革,并强调要向基层放权赋能,应不断调整组织结构,推动治理重心下移,保障基层公务员能够有权力、有资源去履行应尽职责。二是明晰权责边界,当前基层公务员面临着权责不一致困境,应界定清楚二者的范围与边界,理清权责关系,拟定事项清单,使岗位职责与行使权力能够一一对应,从根本上尽量避免出现结构失衡这一问题。

4.2. 健全容错纠错机制,营造良好环境

健全容错纠错机制是避免基层公务员出现避责行为的重要手段。当前基层公务员考核常常面临上级层层加码的繁重任务与“一票否决制”的巨大压力,容错纠错机制的缺失使得他们趋向于采用保守、规避风险的避责策略。首先,应科学制定基层公务员的考核标准,针对各个部门职责设定符合其岗位的评判标准,避免出现从上到下层层加码的情况,促使基层公务员的绩效考核科学化、规范化;其次,解决“一票否决制”泛化问题,删减不合理的“一票否决”事项,给岗位工作人员留下纠错空间;最后,设立容错免责清单,标明出现符合清单中描述的情况时,可以减免应承担的惩罚,营造良好的工作环境,减轻其面临问责压力。

4.3. 完善激励制度,避免懒政怠政

完善激励制度能够提升基层工作动力,避免其消极对待工作、懒政不作为以规避责任。一方面,应

重视物质激励，提升基层公务员的工作待遇。政府在行政过程中，应积极将权力资源回归至基层，促使财政资源配置均衡，激发其工作热情，让公务员积极参与基层工作；另一方面，不能忽视精神激励的重要作用，可以通过设立荣誉称号、树立学习榜样等方法，在全部门营造一种积极向上的工作氛围，扭转当前的结果导向、政绩导向趋势，激发公务员的公共服务动机，促使其勇于承担自己的职责，避免懒政怠政的不利心态。

4.4. 强化责任意识，务求工作实效

强化基层公务员责任意识，提升其担当作为思想境界成为扭转基层公务员工作动机、抑制其避责行为的另一重要方法。一方面，扭转当前基层公务员的认知误区。很多基层工作人员追求“不出事”逻辑，消极工作的心态引发的仍旧是变相的避责行为，应坚持积极的价值导向，培养其服务意识，营造良好的工作氛围，提高基层公务员的工作效率；另一方面，积极开展责任意识培训，通过系统科学的专家讲解、课题讲座与职业道德教育等方式，增进其对法律、纪律的认识，让基层公务员明白承担岗位职责的重要性，避免其在工作中为规避风险而惧于担责。

参考文献

- [1] 黄毅. 风险约束情境下基层干部避责的机制诱因、策略逻辑与治理对策[J]. 天津行政学院学报, 2021, 23(5): 15-22.
- [2] 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+166
- [3] 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.
- [4] 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+206-207.
- [5] 孙良顺, 吴上. 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[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(2): 77-85+111-112.
- [6] 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.
- [7] 王世泰. 基层治理中的干部避责心态及纠偏[J]. 人民论坛, 2020(29): 48-49.