

中国避责问题溯源分析： 从起点、类型到动因

刘 军 周建国

摘 要：“避责”概念在中国研究中指向了不同现象,但在既有研究中未被有效区分,从而导致了我国避责研究的碎片化和同质化。因此,有必要厘清中国避责问题的表现形式,并进行溯源分析。从政治哲学的“自主性—责任”视角来看,权责对应关系的异变是避责研究的起点。中文“责任”包含积极责任和消极责任双重语义,中国的避责问题表现为卸责、避免被问责和避免公众指责三种形式。卸责源于地方行动者面临的权责不对称困境及责任模糊留下的漏洞;避免被问责可归因于下级行动者面临事责繁重和自主性不足的矛盾;避免公众指责是公共管理主体在绩效合法性压力下规避政治风险的结果。未来的研究应当关注央地间和组织成员间的策略互动,从而促进中国避责研究的“动—静”结合。

关键词：行政责任 政治责任 避责 卸责 问责

有关科层制负功能的经典研究表明,避责问题是科层制组织固有的缺陷,主要表现形式包括推诿拖延、漠视公众诉求和形式主义等。^①在中国行政体制的建设和发展过程中,避责问题同样由来已久。毛泽东曾批评道:“盲目地表面上完全无异议地执行上级的指示,这不是真正在执行上级的指示,这是反对上级指示或者对上级指示怠工的最妙方法。”^②邓小平也曾批评“遇到责任互相推诿”“忙于请示报告,批转文件”等现象。^③

近年来,制度紧缩和全面从严治党使干部队伍的面貌焕然一新,但避责问题仍然存在。干部的工作动力关乎国家治理的基础,因而部分干部出现的不作为、避责等问题受到各方的重视。在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上,习近平总书记指出,“现在,在一些党员、干部中,

不愿担当、不敢担当、不会担当的问题不同程度存在……‘只想争功不想揽过,只想出彩不想出力’;有的是‘庙里的泥菩萨,经不起风雨’,遇到矛盾惊慌失措,遇见斗争直打摆子。这哪还有共产党人的样子?! 不担当不作为,不仅成不了事,而且注定坏事、贻误大事”^④。

在既有的避责研究中,研究者识别了多种避责行为,但对避责问题的解释仍有不足。具体而言:(1)“避责”的概念界定不清晰。由于中文“避责”中的“责”可指向责任、问责或公众指责,因而中国的避责问题存在多种概念指向,但相关研究在同一概念下解释不同的避责现象,容易使避责研究碎片化。(2)尽管学界在梳理国外的避责研究上做了扎实的工作,但由于西式民选政治和中国党政体制的本质性差异,致使西式民选政治下

① [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎、时宪明、邱泽奇译,学林出版社2001年版,第139页。

② 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第111页。

③ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第328页。

④ 习近平:《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》,《求是》2020年第13期。

聚焦的避免公众指责与中国近年表象化的卸责和避免被(制度、上级)问责并不一致。(3)大量分析聚焦结构性因素,将避责问题归因于行动者面临的权责不对称困境和制度紧缩导致的问责压力增大。这类分析往往聚焦于行政系统内部的权责设置,而忽略了中国行政体制的运行特征对行动者权力行使和责任承担的影响,致使在认识 and 解释避责问题上仍有缺陷。

鉴于避责概念的模糊性,本文将避责界定为公共管理者规避由其职位带来的直接责任和潜在责任的所有行为,以便淡化或远离(可能的)指责和问责。^① 基于此,本文旨在厘清中国避责问题的多种表现形式,并进行溯源分析。具体而言:首先,从政治哲学中的“自主性—责任”关系着手,明确避责问题的起点;其次,识别中国避责问题的三种类型,并逐一梳理三种避责现象的成因;再次,对比西式民选政治情境下的避责研究,分析中国避责问题的复杂特征;最后,提出推进中国避责研究的未来方向。

避责问题的起点与中国行政体制中的权责关系

在政治哲学中,责任的本质是与自主性相对应的负担,只有具备自主性的个体才需承担责任。自主性是行为主体自由地按照自己意愿行事的能力和权利,包括决定目的的自主性和决定手段的自主性,将自己掌握的手段用于实现自己决定的目的意味着拥有自主性。然而,现实社会中的个体往往不是绝对自主的,决定目的的自主性和决定手段的自主性往往不能集中于一体,进而导致了个体对他者的依赖,成为一个依赖性的自主个体。^② 依赖性的自主个体意味着自主性与责任的分离以及责任的扩散,主要表现为对他者的手段的依赖。理论上,当个体的目标依赖于他者的手

段时,这种依赖关系转化成责任关系,即被依赖者对依赖者负责,此时的责任从(决定目的的个体的)积极责任(responsibility)转化为(决定手段的被依赖者对依赖者的)消极责任(accountability)。

政治哲学中的积极责任建构在公共生活的公共性以及个体的自我约束之上,^③例如在摆脱“一切人反对一切人的战争”的生存压力下达成合作共识,但在现实中远不能保障原子化和物质化社会的行为规范。由于依赖性的自主个体实现目标的方式甚至行动目标部分地依赖于他者,当两者的目标偏离且前者对后者缺少有效约束或激励时,就会出现“自主性—责任”不对应的现象(例如负外部性、代理关系中的道德风险),它既可能是自主性不足的产物,也可能是责任超负的产物,这成为讨论避责问题的起点。

在政治生活中,“自主性—责任”主要通过权责关系表现出来,在分析中国语境中的避责问题时,需要注意三个要点。

(一)制度规定的权责对应

自主性反映了个体所拥有的权力,在理想的政治生活中,“自主性—责任”的对应关系表现为制度设置中的权责一致,并同时体现为权力与积极责任和消极责任的统一。在积极责任方面,政府权力和政府职能与公务人员的职务分工对应,通过正式制度来规范并明确政府和公务人员的权责范围;在消极责任方面,通过考核监督机制推动政府职能的履行,建立追责体系以避免公共权力的滥用。^④

(二)中国行政体制的权责拓展

综合中国行政体制的实际特征,从治理实践中的自主性分析权力,可以提取出制度性权力和自主性权力两种类型。自主性权力是正式制度规定之外(或制度未能详细规定的)的权力,例如自

① M. Hinterleitner, F. Sager, “Anticipatory and Reactive Forms of Blame Avoidance: Of Foxes and Lions”, *European Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, 2017, pp. 587–606; 倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018年第5期。

② 张乾友:《自主、依赖与服务:对社会责任的一种新解释》,《道德与文明》2018年第2期。

③ 张贤明、张力伟:《论责任政治》,《政治学研究》2018年第2期。

④ 麻宝斌、郭蕊:《权责一致与权责背离:在理论与现实之间》,《政治学研究》2010年第1期。

由裁量权、剩余控制权。^①此外,中国行政体制责任则是行政责任和政治责任的综合。在科层制模型中,横向的专业分工确立了各个职位的权力和职责,组织成员的权责依附在职位上。当组织成员在正式规则的范围内履行岗位职责时,无须对行为结果负责。在纵向设置上,层级控制和协调以非人格化的方式进行,在压缩上级自主性的同时,也减轻了上级决策和行动失败所需承担的责任;下级被要求无条件地服从上级指令,由于缺失了决定行为方式的自主性(由正式制度规定)以及决策的自主性(由上级决策),下级依规执行的行为无须承担责任。科层制预设的岗位职责是建立在政治中立原则之上的行政责任,但中国的行政体制是科层制和干部管理制度的综合,公务人员在承担行政责任的同时,还被赋予了政治责任。

(三) 将避责分析拓展至体制的运行层面

由于自主性权力和政治责任在制度规定意义上存在模糊性,避责问题随之复杂化。在分析中国的避责问题时,应当结合中国行政体制的特征及其运行规则去分析行动者所处的权责环境。与科层制的制度/程序导向相比,中国基层的行政实践常常采取“不变体制变机制”的灵活方式,^②各种非正式制度、默认规则在一定程度上为其提供了行动自主性。因此,在分析中国的避责问题时,有必要从正式的权责关系拓展至中国行政体制的实际运行和干部的行为方式。

中国避责问题的表现形式及溯因

避责(blame avoidance)概念近年来被引入中国情境的研究中。基于中文“责任”包含的积极含义(responsibility)和消极含义(accountability),以及中国党政体制赋予的政治责任和行政责任,

可区分出中国避责问题的三种指向:卸责、避免被问责、避免公众指责。尽管三者间存在联系,但可追溯至不同的起因。卸责是通过推卸积极责任,避免职责分配到自身的避责方式;避免被问责和避免公众指责直接指向了规避消极责任。

具体而言:(1)在中国行政体制的运行中,无论是在事前逃避专业分工设定的岗位职责,抑或规避上级下派的任务,这些避责行为均属于卸责。组织和个体也可能在责任事件发生后,利用事前的职责分配不清推卸责任。尽管如此,事前卸责(shirking)和事后卸责(push the buck)遵循同样的发生逻辑。(2)与专业分工和层级控制对应,现代政府建立问责制以规范组织成员履职,而在干部制组织的运行中,压力型体制和目标管理责任制被用于强化干部履职负责,进而出现了避免被(制度和上级)问责的行为应对。尽管“被制度问责”遵循程序正当,符合“自主性—责任”对应原则,但在压力型体制和目标管理责任制下,基于行为结果的被上级问责常常呈现出权责对应关系的偏离,使避责问题复杂化。(3)在中国,政府的合法性建立在公众支持之上,除了程序正当性、历史文化传统等,还源自绩效合法性。绩效合法性不能脱离公众需求,当政府行为不能满足公众要求时,就会面临公众指责的问题。^③综合以上,避责问题不只是问责压力与个体损失厌恶、道德风险的简单对接;从责任的来源着手,综合国家治理逻辑、行政体制的运行方式,才能厘清中国避责问题的原因。

(一) 卸责

在维系大一统的前提下实现广阔幅员的有效治理是中国国家治理面临的重大课题,中央向地方放权/授权是实现国家有效治理的必然选择。

① 自由裁量权可视为限制了决定目的自主性但拥有决定手段自主性的半自主状态。剩余控制权(residual rights of control)是基于不完全契约而提出的经济学概念,是在契约中未能明确规定的控制权的总称。Sanford J. Grossman, Oliver D. Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 4, 1986, pp. 691-719.

② 杨华:《“不变体制变机制”:基层治理中的机制创新与体制活力——以新邵县酿溪镇“片线结合”为例》,《公共管理与政策评论》2022年第1期。

③ 应当指出的是,blame既常用于日常生活情境中的责备,也可以指向问责。然而,在中国的行政实践中,由于地方官员主要依赖上级任命产生,公众问责往往需要借助系统内部自上而下的压力间接地发挥作用。因此,避免公众指责与避免被(制度或上级)问责存在逻辑上的差异,本文将两者进行区分。

在分权与放权的讨论中,分权是纵向政府权力关系的结构性调整,呈现去中心化趋势;放权则意味着中央向地方授权,中央能够合法地收回权力。^①在中国的央地关系(放权模式)中,中央拥有正式权威,地方掌握实际控制权,但这种权力是中央授予的结果,地方对中央负责。

行政发包制^②是放权模式的集中体现,在统一权威下嵌入契约关系,呈现了央地间的“委托—代理”关系。作为发包方的中央政府拥有最终决策权(决定目标的自主性),但不适宜直接管理地方事务,因而将实际控制权下放给地方政府,构成对地方政府的依赖;中央政府将属地管理责任打包给地方政府,地方政府拥有管理地方行政事务、经济发展和社会维稳等关键性职责的自主权(即决定手段的自主性)。由于权力配置并不完全依据专业分工,在特定情况下往往根据任务进行人格化、临时性配置,相应的责任也随着任务下沉,实际上打破了“谁主管,谁负责”的权责关系,扩大了下位政府的责任边界,^③因此衍生出央地/上下级政府间复杂的权责互动。一方面,责任并非自发实现的,地方利益可能偏离中央目标,因而中央政府采用人事控制权、监察权和审批否决权等方式调控地方的偏离行为;另一方面,中央/上级的行政改革、行政干预和检查监督等方式会限制地方自主性,加剧地方的“自主性—责任”不匹配。此外,放权模式下权力配置的不确定性还容易衍生出责任模糊性难题,导致跨区域和跨部门的责任难以确定,使地方的权责不匹配问题复杂化,为卸责问题的发生留下了空间。

因此,卸责是通过事前的权责分配或事后的责任“甩锅”实现避责的方式,放权模式下的“自主性—责任”不匹配以及不确定的权责设置为卸责提供了可乘之机。根据责任转移的方向可区分

出卸责的三种模式:(1)横向卸责。在需要跨部门、跨区域协调的事务中,将责任推给他人或其他部门。(2)向下转移。在压力型体制下,任务逐级分解,为上级向下级转移责任创造了条件。(3)向上转移。在属地管理模式下,请示汇报是向上转移责任的常见类型。此外,面对上级设定的模糊目标或不完全指标(例如完成70%),下级领导干部可通过主动加码(要求完成100%),减少下派任务时潜在的利益分配矛盾,并将责任推给上级。^④

(二)避免被问责

在中国情境下,根据追责的直接和间接作用方式,可从避责问题中区分出避免被(上级、制度)问责和避免公众指责。就避免被问责而言,中国行政体制中的直接问责主要通过考核、检查和督察进行。考核主要包括:人事部门和组织部门对公务员/干部的常规考核;上级对下级单位的目标责任制考核;针对各级领导班子的目标责任制考核。检查和督察则根据具体事项由相应的主管部门进行,对违法违纪和不符合目标规定的事实和对象进行问责。

随着我国全面进入高质量发展阶段,经济社会的发展目标从追求速度转向更加注重质量,以GDP为核心的考核机制向全面问责机制转变。^⑤全面深化改革以来,制度紧缩使旧有规则(半正式制度和非正式制度)大量退出,^⑥旨在强化依法行政的逻辑。然而,属地管理模式下地方所需应对的事责并未减少,后全能时代的中国政府仍然秉持着“广义政府承担无限责任”^⑦的内在逻辑。同时,随着中国改革进入攻坚期和“深水区”,改革面对的是增量改革阶段难以突破的既得利益。在此背景下,面对改革后的问责压力增加、自主性压缩和治理难度提高带来的挑战,部分地方干部选择了避责。

① 高翔:《放权与发展:市场化改革进程中的地方政府》,浙江大学出版社2020年版,第18页。

② 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

③ 倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018年第5期。

④ 凌争:《主动“加码”:基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究》,《中国行政管理》2020年第2期。

⑤ 吴海红、吴安戚:《基层减负背景下“责任甩锅”现象透视及其治理路径》,《治理研究》2020年第5期。

⑥ 倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018年第5期。

⑦ 王岐山:《构建党统一领导的反腐败体制 提高执政能力 完善治理体系》,《人民日报》2017年3月6日。

尽管如此,将避责行为归因于制度紧缩仍然存在解释上的缺陷,因为问责压力与避责行为之间的关系事实上并不明朗。理论上,制度紧缩旨在规范地方行为,干部只需依法行政便不会面临问责风险。然而,中国的行政体制是理性科层制和干部管理制度的综合体,不同于理性科层制预设的制度导向,为了应对地方实践中的非常规事务,干部往往被要求在治理实践中超越常规、创新工作方式。因此,在中国行政体制的地方实践中常常呈现出结果导向,实现组织目标优先于遵守正式制度,^①进而在地方实践中呈现出“不变体制变机制”的特征。然而,近年来的制度紧缩在很大程度上压缩了地方自主性,地方违规执行面临更大的问责风险,但地方的非常规任务仍然依赖干部动员模式。如此一来,干部面临依法行政但难以完成任务而被上级问责和违规操作完成任务但被制度问责的两难境地,此时的避责行为成为一种“被迫选择”。^②

(三) 避免公众指责

在社会契约论的设想中,公众以让渡个人权利的方式建立和授权政府,从而走出“霍布斯丛林”,公众与政府形成“委托—代理”关系。从“自主性—责任”关系来看,这种“委托—代理”关系构成一种依赖关系,公众拥有决定目标的自主性,但依赖政府作为实现目标的手段,这种依赖关系要求政府(被依赖者)对公众(依赖者)负责。现实的公众—政府关系往往超出了社会契约论预设的代理关系,更接近托管关系,政府不仅拥有(代理公众)决定实现方式的自主性,实际上还拥有(代替公众)决定目的的自主性。从“自主性—责任”关系来看,在扩大民选官员和民选政府自主性的同时,也强化了公众对政府的依赖,使民选官员和民选政府避免公众指责的问题凸显出来。

中国的现代国家建构并不是以社会契约论的理论设想为基础,在内忧外患的革命时期和早期现代化建设时期,国家建构的核心问题是强化国家的有效性。^③在中国共产党领导中国革命进而建构国家的实践逻辑中,政府与政权相统一,政权合法性源于人民支持。因此,政权合法性在很大程度上建立在政府有效性和服务公众的绩效合法性之上,进而构成执政党和国家对民众负责的理论基础。在绩效合法性的逻辑中,执政的意义在于运用管理国家的权力以实现治理绩效和公众满意,进而形成广义政府对公众的无限责任。

在国家建构的内部,我国党政机构的组织成员具有党政干部和公务员双重角色。一方面,干部是一种政治身份,忠诚于党是首要原则,在绩效合法性的政治逻辑下,忠诚于党与服务公众在逻辑上相统一,因此政府和党政干部要接受公众问责。另一方面,政府在主导国家治理的实践中,不可避免地面临这样一种信息困境:准确有效的信息有助于作出正确及时的决策,但不完善的信息也会暴露有缺陷的政府决策,由此引发的公众指责会威胁社会的稳定。^④因此,在信息困境和绩效合法性压力下,地方政府在处理重大公共事务时存在政治因素的考量,倾向于在特定的策略范围内选择应对措施,例如在网络舆情事件和突发公共安全事件中封锁不确定的信息,以避免引发社会恐慌和大范围的公众指责。

比较政治视野下的中西避责问题

由于西式民选政治和中国的党政体制存在显著差异,致使西式民选政治下聚焦的避免公众指责与中国近年凸显的卸责和避免被(制度、上级)问责归溯于不同原因。比较两种政治背景下的避责问题,有助于更深刻地理解中国的避责问题,从

① Mayling Birney, "Decentralization and Veiled Corruption under China's Rule of Mandates", *World Development*, Vol. 53, 2014, pp. 55-67.
 ② Liu Jun, "Forced (Un)willing to be Promoted: Chinese Cadres in Rule Anomie", *International Publishing Ability Improvement Workshop for Young Talents in Public Administration*, Renmin University of China, June 22-23, 2021.
 ③ [美]孔飞力:《中国现代国家的起源》,陈兼、陈之宏译,生活·读书·新知三联书店2013年版,第16页。
 ④ Baekkeskov Erik, Olivier Rubin, "Information Dilemmas and Blame-Avoidance Strategies: From Secrecy to Lightning Rods in Chinese Health Crises", *Governance*, Vol. 30, No. 3, 2017, pp. 425-443.

而探寻更有效的治理方案。

在避责问题的开创性研究中,韦弗结合有限理性和非理性决策的研究成果,基于官员的损失厌恶和选民的消极偏见,发现西式民选政治情境中政治家的主要动机是避免因不受欢迎的行为而受到指责,而非通过受欢迎的行为争取政治声望。^① 韦弗奠定了避责研究的基本特征:(1)以西式民选政治为分析情境,相关研究聚焦避免公众指责问题;尽管涉及利益相关者的责备,但避责问题主要集中在民选官员与选民/媒体之间的互动。(2)避责研究建立在行动者自利的微观基础上——民选官员追求连任和晋升以及选民对官员的选票惩罚,进而解释宏观层面的政府行为。在韦弗的研究基础上,许多早期研究聚焦于福利制度紧缩中的避责行为,即政府官员推进不受欢迎的政策时的自保策略;后续研究逐渐拓展到政策过程、危机事件、财政紧缩和政府绩效等领域。然而,多样化的情境运用使得避责概念逐渐模糊化,避责研究的微观理论基础在解释宏观的政府行为和多样化的情境时面临解释力不足的风险。^②

中国行政体制的运行规则不同于理性科层制的预设,独特的权责关系使中国的避责问题呈现如下特征。(1)卸责和避免被问责是中国情景中较为凸显的避责问题类型,并随着近年的制度紧缩而表象化。(2)建立在行动者自利基础上的微观理论在解释中国的避责问题时面临更大的局限性,正因如此,中国的避责研究大多聚焦于结构性因素,即从中国行政体制的权责结构和制度紧缩导致的问责压力方面分析避责问题。

在既有的结构性分析基础上,本文从自主性—责任的对应关系着手,分析了中国行政体制的权责关系及其运行特征,进而区分了中国避责问题的三种表现形式及其成因。(1)责任是与自主性对应的一种负担,在政治生活中通过权责关系表现出来,并随社会实践中的依赖关系而扩散,

从积极责任转变成消极责任,这是研究避责问题的起点。基于此,避责行为可视为权责对应关系异变的结果,这既可能是自主性不足的产物,也可能是责任超负的产物。例如,地方政府的卸责可归因于放权模式下的权少责多,避免被问责可归因于绩效合法性压力下的无限责任。(2)在中国的行政体制下,避责问题主要有三种表现形式并具有不同的成因:卸责源于地方行动者面临的权责不对称困境,以及责任模糊留下的漏洞;避免被问责可归因于下级行动者面临事责繁重和自主性不足的矛盾;避免公众指责源自绩效合法性的逻辑,是公共管理主体在无限责任下规避政治风险的结果。

中国避责研究的未来取向:“动—静”结合

前文从权责关系的视角对中国避责问题的三种表现形式作了系统的溯源分析,由于溯源分析侧重于结构性因素,不可避免地忽视了行动者的能动视角。因此,在溯源分析的基础上,本文倡导从两个方面促进中国避责研究的“动—静”结合。

(一)央地互动的视角

在中国的国家治理传统中,权衡有效治理与一统体制的关键在于处理好放权与集权的微妙平衡。^③ 改革开放之后,中国从以阶级斗争为纲转向以经济建设为中心,加大了向地方放权的力度和范围。然而,地方自主性的扩张也演变出地方主义、政策偏离等问题。近年来,制度紧缩和全面从严治党强化了对这些问题的约束,但随着避责、懒政等现象的滋生,可以发现央地关系远不止单向的层级关系,在代理结构下隐藏着央地间的双向互动。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移地推进全面从严治党、依规治党,修订/制定了《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等党纪法规。习近平总书记告诫

① R. Kent Weaver, “The Politics of Blame Avoidance”, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4, 1986, pp. 371–398.

② P. D. König, G. Wenzelburger, “Toward a Theory of Political Strategy in Policy Analysis”, *Politics and Policy*, Vol. 42, No. 3, 2014, pp. 400–430.

③ 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,生活·读书·新知三联书店2017年版,第9页。

所有干部,“不做政治麻木、办事糊涂的昏官,不做饱食终日、无所用心的懒官,不做推诿扯皮、不思进取的庸官,不做以权谋私、蜕化变质的贪官”。^① 面对地方上出现的各种表象化的避责、懒政等问题:一方面,党中央号召在干部管理中坚持“严管与厚爱结合,激励与约束并重”,在干部考核中把握“三个区分”,“建立容错纠错机制,切实为敢于担当的干部撑腰鼓劲”,通过综合考核和统筹检查督察等措施为基层减负;另一方面,在党政领导干部选拔任用和考核中,政治品德和政治忠诚成为首要标准,执行中央政策、担当作为等品质被赋予了更浓重的政治色彩,并将懒政、不担当不作为纳入问责的范畴。近年来,随着全面深化改革在反腐、减贫和环境治理等方面取得重大进展,干部管理的制度话语集中体现为“努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍”。^②

在制度紧缩的背景下,中央近年来应对干部避责的策略呈现以下特征:(1)将干部避责问题与政治忠诚挂钩。近年的考核制度、作风建设和主题教育明确指向了强化干部的政治忠诚、政治担当。(2)采取了多样化的干部激励措施。面对地方避责、懒政等现象,在统筹检查督查、建立容错纠错机制、推进干部“能上能下”机制和采用综合考核等方面作出制度调整。(3)尽管进一步明确了针对干部避责的问责措施,但慎用负激励措施,避免因大规模的惩罚而损害干部队伍的积极性和稳定性。

因此,在中国的行政体制下,应对避责问题须更加全面系统,从管理学或政治学的单一视角对干部避责现象所提出的对策建议难免存在局限性。针对中国的避责问题,一种可取的研究思路是拓展央地互动的视角,进一步挖掘地方的避责逻辑,为中央制度的调整提供充分的政策依据。

(二)组织成员互动的视角

繁杂的事责和结果导向的问责压力使得中国国家治理离不开干部动员机制。但应急性的动员

机制只能解决特定时期的突出问题,有限的制度化改革难以根除痼疾。长此以往,制度化和动员机制的张力又使地方运行面临尴尬:依法行政释放了寻求国家治理制度化的信号,但动员机制不可避免存在人格化运行,两者的冲突演变为地方执行的沉重包袱,并衍生出组织成员的避责问题。

在地方治理实践中,繁杂的地方事责和制度紧缩衍生出严峻的干部工作动力问题,避责是主要问题之一。面对这种张力,地方领导干部面临两难选择。一方面,繁重的事责需要用结果导向的运行方式去应对,为下级执行匹配充分的自主性。在制度紧缩背景下,下级面临更加严格的制度约束,上级的支持对于维系下级执行的积极性和自主性变得更为重要。因此,对于地方领导干部而言,维系上下级间融洽的关系才能在落实中央政策时有效动员干部。另一方面,制度化改革促使地方领导干部在组织管理中依法行政,庇护下级违规执行的行为必将面临问责风险。根据委托—代理关系中委托人的道德风险和个体的损失厌恶,通过数字化考核、通报批评等(负向)强激励方式将责任向下级转移更符合上级的短期策略选择。

两难之下,对组织内部的上下级关系形成了挑战。鉴于层级关系对于中国党政体制灵活运行的重要性,上下级的紧张关系会加剧下级的避责问题,衍生出一系列有待研究的问题。(1)不同机关单位的职能差异对应着不同程度的行政责任和风险,特别是在基层执法类部门、综合管理类部门和专业性职能部门之间存在明显差异。(2)受工作分工和权责不对称的影响,不同岗位/层级干部的避责空间和避责动机存在差异。以副职干部为例,与基层主要领导干部的全面负责不同,副职领导干部只需承担分管任务的责任,因而在承接新的任务时会存在卸责动机;相对于非领导干部,副职干部可以将事责向下转移。(3)与以上反映的问题相对,中国干部管理实践中的“工作组模

① 习近平:《在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话》,《求是》2019年第21期。

② 习近平:《努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍》,《求是》2019年第2期。

式”“职级制度”在执行中心工作时呈现鲜明的任务导向,在强化治理韧性的同时也模糊了领导干部与非领导干部之分,使干部避责问题进一步复杂化。

因此,相较于既有研究大量聚焦结构性分析,未来的研究应当关注组织成员间的策略互动及其对干部避责的影响。通过细致的访谈和观察,补充组织成员面对制度紧缩和任务压力时的互动策

略(尤其是上下级的互动以及上下级关系的变化),才能完整生动地解释中国的避责问题,进而探寻系统性的治理方案。

作者简介:刘军,南京大学政府管理学院博士研究生;周建国,南京大学政府管理学院教授、博士生导师。

〔责任编辑:陈如勇〕

《二万五千里长征》内容来源辨析

姚群民

署名史诺(即埃德加·斯诺——引者注)著、汪衡译《二万五千里长征》(以下简称“汪译”)一书内容构成以“美国名记者史诺氏(E. Snow)在亚细亚杂志(*Asia*)上分四期发表的《长征记》(*Long March*)为主体”及译自“美国新共和周刊(*The New Republic*)上发表的《中国苏维埃》一文”,此外“有许多细节而原文所无的则都是编者三数好友供给的材料”(史诺:《二万五千里长征》,汪衡译,上海黎明书局1938年版,第1页)。据此可知该书编译时“补充了许多细节”(曾景忠:《红军长征史史料研究概述》,中共中央党史研究室:《中共党史资料》第44辑,中共党史出版社1992年版,第216页)。但“细节”源自哪里?未见探讨。

经与同时期有关文献比对,可以确定,汪译中的许多内容和细节源于施平《英勇的西征》(《共产国际》中文版1936年第1、2期合刊,以下简称“西征”)一文,具体体现在以下几方面:(1)关于长征进程概括,汪译以长征的“第一阶段”“第二阶段”“第三阶段”“第四阶段”来概括中央红军长征历程,这一概念在20世纪30年代仅由中共党人在海外介绍长征时使用过,如陈云于1935年10月在共产国际书记处执行委员会会议上的报告及据此整理而成的“西征”一文。斯诺的“长征记”及汪衡据此翻译的《两万

五千里长征》连载(《文摘战时旬刊》1937年第5—9号)中从未出现;(2)关于长征准备工作,汪译介绍了第七军团北上、第六军团出征等军事行动及红军干部的训练,粮食、军械、军衣采办等工作(汪译第10—12页),系整段引自“西征”一文,斯诺原著及汪衡所译未有过类似介绍;(3)关于长征初期的错误分析,汪译比较具体地介绍了三方面原因(汪译第15—17页),也系整段落从“西征”“移植”而来;(4)关于长征中重要战斗,红军转战黔、滇、川三省,经历了渡乌江、占遵义、娄山关大捷、四渡赤水、渡金沙江等战斗,汪译有关内容叙述与段落结构与西征高度吻合而与斯诺原著差别很大;(5)长征中有关“细节”,汪译关于红军在贵州某地因“穿得漂亮”被当地县长误为“南京军队”,红军在云南截获龙云部的“军用地图”并通过此了解了渡江地点以及为确保部队安全有序渡过金沙江而成立“渡河司令部”等描述皆是“西征”中的有关情节,均不见斯诺有关著述,显然汪译有关细节描写来自“西征”。

据初步统计,汪译所引“西征”内容占全书近五分之一篇幅,反映了该文本系以斯诺著述为基础兼采其他文献而成的特点。

(作者单位:南京晓庄学院新闻传播学院)

(6) **The Social Construction of Reality and the Multi-Performance of Ideas** Wang Ning · 139 ·

As traditional social theories are insufficient in explaining the fast development and change of contemporary knowledge and digital economies, it is necessary to introduce new and more fitting concepts. Based on this, this paper introduces “performance” or “performativity” proposed by John L. Austin to explain the rapid growth of the economy and society. Compared with the concept of practice focusing on repetitive actions, the concept of performance emphasizes the process of turning the signified of a concept into reality. As a result, the realized reality (such as innovated institutions) is reproduced through daily practices. The performance of ideas is multi-dimensional, including material-technological and social performances. As an important aspect in the performance of ideas, multi-performance must be synergistic. The case of sharing economy in this paper reveals the synergistic performance and variability of performance in implementing innovative ideas.

(7) **Traceability Analysis on Blame Avoidance in China: Origin, Types, and Causes**

Liu Jun Zhou Jianguo · 150 ·

The concept of “blame avoidance” in China has not been effectively distinguished in existing studies, which leads to fragmented and homogenized research. Therefore, it is necessary to clarify the manifestations of China’s blame avoidance and conduct a traceability analysis. From the perspective of “autonomy-responsibility” in political philosophy, blame avoidance is originated from the mutation of the “power-responsibility” relationship. Given the dual semantics of “zeren” in Chinese—active semantics of responsibility and passive semantics of accountability, blame avoidance in China presents three forms: shirking, accountability avoidance, and avoiding public criticism. Based on this, future research should focus on the strategic interactions between the central and local governments and intra-organizational members to promote the dynamic-and-static integration of China’s blame avoidance research.

(8) **The “Center and Periphery” Narratives of Medieval Ecclesiastical Historiography**

Zhao Lihang · 187 ·

In the Middle Ages of Europe, Ecclesiastical historiography was dominant. Like classical historiography, ecclesiastical historiography also took a “center and periphery” perspective, but the difference was that the latter was faith-centered and presented as a God-worldly three-dimensional model. In form, by constructing a God-centered framework of universal history, the ecclesiastical historiography integrated various types of historical narratives. In terms of content, ecclesiastical historiography took the divine will as the center to cut all kinds of historical materials, highlighting the role of divine will in the historical process and interpretation. In foreign relations, ecclesiastical history is faith-centered and divides the world into the Christian world and the pagan world, and regards pagans as objects of forced conversion and extermination.

(9) **From “The Four Empires” to “Trinity”: Theological Periodization of History and Historical Thoughts in the High Middle Ages**

Li Teng · 197 ·

The periodization is an important focus to grasp the development of historical thought, and the core element to explore the overall understanding of history. In the High Middle Ages, the development of the Renaissance and the dispute between the Church and the secular state promoted the new awakening of historical consciousness. The periodical framework of history concentrating on the four empires in late antiquity was gradually replaced by the theological “Trinity” model. Based on inheriting *the Bible* and Augustine’s view of history, some theological historians re-divided the stages of human history, which reflected the unique concept of history and the evolution of historical thought, and these periodizations have profound impacts on the historical writing and thoughts in Western Europe.

(10) **A Study on “Ci Tune Spread by Ci” of Song Dynasty and Its Influence on Ci Style**

Wang Lizeng · 234 ·

Numerous literature documents have proven that Ci tune, as a “musical singing tone”, objectively existed in the Song Dynasty. It is a unity of program and flexibility; the program provides the rough outline and framework of Ci tune, and the specific line tune needs to be recreated in the actual singing process due to different lyrics. The dissemination of Ci tune did not take music score as the primary way, but “Ci Tune Spread by Ci”, which made many “new voices” accepted by the public then. The purpose of “Ci Tune Spread by Ci” is to provide a “practical music score”, often filled out by celebrities. The initial words filled in are of great significance in the history of tone development, playing a role in constructing tone rules and recording tone patterns. Its influences on the development of Ci style are as follows: it hinders the independent development of Ci music, promotes the emphasis and strengthening of “ci tune according to the character sound” in Ci singing, provides convenience for literati to fill in the words, and constructs the metrical rules of Ci style.