

# 迟滞、分化及泛化： 避责政治与风险规制体制形塑

陶 鹏

**摘要:** 避责是解释政治—行政系统面对当前或预期负面事件时的行为逻辑之重要维度,风险政治化使传统非政治事务被政治化并深刻加剧了避责策略的应用。风险规制体制形成与运作的制度主义研究进路强调组织互动的作用,避责行为作为影响组织关系的重要因素需要被深入探讨。基于避责发生的风险情境,避责政治对风险规制体制的形塑影响主要体现为风险规制体制迟滞、分化以及泛化,以避责为中心的规制体制建构亦存在诸多风险挑战与管理困境,对风险避责行为逻辑的认知积累将有助于从体制与政策层面合理设计并提升风险规制体制运行效果。

**关键词:** 避责政治; 风险; 规制体制; 形塑

中图分类号: C913.8 文献标识码: A 文章编号: 1000—8691(2016)06—0089—06

## 一、风险规制体制形塑: 制度主义进路

风险社会使得传统公共组织在风险管理中的角色定位更加模糊,组织以应对风险为重要目标,却在消减风险过程中制造着风险,风险治理理念的提出则将风险应对的组织范畴与功能边界不断放大。克里斯托弗·胡德(Christopher Hood)、亨利·罗斯坦(Henry Rothstein)以及罗伯特·鲍德温(Robert Baldwin)界定了风险规制体制(risk regulation regime)概念,即理解风险规制体制亦需要从制度、运作以及价值目标层面加以全面认知,而规制体制具有动态演进特征,因而风险规制体制“被作为一种分析构念(analytic constructs)而非可见实体(entities)”<sup>①</sup>。风险规制体制强调组织间动态互动性,即在多元组织交叉影响背景之下,探寻风险规

制体制的形成与运转,从中观组织层面展开的风险规制体制分析将展现风险社会中的组织行动逻辑及其政策意涵。

在风险规制体制演进脉络上,风险与规制体制之间的关系影响着对风险规制体制的认知,具体可从外生与内生维度展开。首先,风险作为规制体制生成与运转的外生变量。风险规制的扩张被视为规制体制对新兴社会风险的功能性回应,社会与科技发展持续解决传统社会面临的风险,但新兴风险(emergent risk)<sup>②</sup>的不断涌现挑战着规制体制的回应力。其次,制度主义视角的风险规制体制生成与运转。科技与社会过程中的负外部性规制干预并没有超脱传统社会风险控制方式,而“规制体制对于风险的反应并非是非中介化(Un-me)过程,不仅受到人为因素作用影响,也受组织感知、归类、响

**基金项目:** 本文是国家社会科学基金后期资助项目“灾害管理的政治理论建构与中国经验”(项目号: 15FZZ010) 的阶段性成果。

**作者简介:** 陶 鹏,男,管理学博士,南京大学政府管理学院社会风险与公共危机管理研究中心讲师,清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地兼职研究人员。

① C. Hood, H. Rothstein, R. Baldwin, *The Government of risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press 2001, p. 9.

② O. Renn, Three decades of risk research: Accomplishments and new challenges, *Journal of Risk Research*, vol. 1, no. 1 (1998), pp. 49–71.

应风险的作用影响”。<sup>①</sup> 基于制度主义视角的风险规制体制认知较少去关注社会风险作为驱动风险规制的力量,而强调在风险成为规制中心背景下,规制边界、利益范畴、政治情境以及政策影响力方面的转变。规制国家的兴起使得规制成败取决于复杂规制体制的运作协同性与有效性,规制国家可能放大旧风险、定义新风险、归类新风险,这便引致规制体制内部风险控制文化的兴起。<sup>②</sup> 风险规制体制的形塑路径中,避责博弈(blame game)力量是制度主义视角分析的重要维度,<sup>③</sup> 尤其在现代社会规制体制外部透明性与问责性剧增背景之下,组织行为受到更多聚焦,大众媒体、社会网络媒介的兴起使得整体规制体制的开放性与参与性增强,<sup>④</sup> 规制主体往往与公众、利益群体的风险感知与风险忍耐(risk tolerance)存有差距,公众风险理性与官僚理性之间的差距难以弥合,对公众期望的管理与回应则成为当代政府风险治理体制运作的核心,规制体制的避责行为逻辑亦使体制内部组织间关系形态与运作规则发生转变,公众究责压力“形塑组织结构、运作规则与政策设计”<sup>⑤</sup>。

## 二、避责行为的政治:概念及研究进展

避责行为被视为由官员面对当前或未来负面事件时所采取的保护行为,<sup>⑥</sup> 在实际运作中的政治精英避责往往外化为组织行为,无论是个人还是组织层面,避责行为总是表现为出于自我利益保护而采取的行动。如今,避责行为研究已逐渐成为政治科学领域的热门议题。当遭受政策失败、意外事

故、灾难等负面事件时,公众迫切需要寻找到“问题制造者”以宣泄社会不满(social catharsis)<sup>⑦</sup> 集聚而成的公共压力亟待政治系统予以回应,避责行为则成为消减政治压力的重要手段。在胡德看来,政府官员基于维护自我利益逻辑往往存在规避咎责行为的倾向,其行为过程为拒绝问题→承认问题→承认问题并拒绝责任→承认问题并承认责任。<sup>⑧</sup> 基于灾后避责博弈而展开的政治运作成为灾害政治的重要特征,但在不同政治体制下的避责行为生成与影响机理在很大程度上还是“黑箱”,<sup>⑨</sup> 比如不同政治系统如何处理公众质疑,避责又如何导致政治分化、政策停滞以及公众不满等问题仍待进一步研究。

从避责行为研究的发展过程来看,避责理论可以追溯至安东尼·唐斯(Anthony Downs)在其竞选竞争理论中对政府为迎合民众偏好而选择政策的现象解释。<sup>⑩</sup> 肯特·韦弗(Kent Weaver)对避责政治展开了开创性研究,其通过对于精英行动中的成本收益考量分析,揭示出政治家会使用的避责策略,“成本与收益考量将是政策制定者及其追随者考量政策变动的基本要素,……避责概念能够解释政策为何难以改变,即使这些政策是失败的。”<sup>⑪</sup> 此后的研究进一步指出,避责行为研究呈现出两种相互分离的倾向,分别出现在福利国家体制改革和公共行政研究之中。福利国家改革研究中最具代表性的是保罗·皮尔逊(Paul Pierson)对于福利国家紧缩(retrenchment)政治策略研究,为了摆脱贫福利制度粘性实现制度变革,在紧缩背景之下,新改革项

- ① H. Rothstein, M. Huber, G. Gaskell, *A Theory of Risk Colonization: The spiraling regulatory logics of societal and institutional risk*, *Economy and Society*, vol. 35, no. 1 (2006), pp. 91–112.
- ② C. Hood, C. Scott et al., *Regulation Inside Government: waste-watchers, quality police and sleaze-busters*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 207.
- ③ C. Hood, *The risk game and the blame game*, *Government and Opposition*, vol. 37, no. 1 (2002), pp. 15–37.
- ④ H. Rothstein, *Precautionary Bans or Sacrificial Lambs? Participative regulation and the reform of the UK food safety regime*, *Public Administration*, vol. 82, no. 4 (2004), pp. 857–881.
- ⑤ C. Hood, *What Happens When Transparency Meets Blame – Avoidance?* *Public Management Review*, vol. 9, no. 2 (2007), pp. 191–210.
- ⑥ M. Hinterleitner, *Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behavior*, *Political Studies Review*, vol. 13, no. 4 (2015), pp. 1–13.
- ⑦ A. Boin, A. McConnell, P. 't Hart, *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 9.
- ⑧ C. Hood, *What Happens When Transparency Meets Blame – Avoidance?*
- ⑨ M. Hinterleitner, F. Sager, *Avoiding Blame: A Comprehensive Framework and the Australian Home Insulation Program Fiasco*, *Policy Studies Journal*, vol. 43, no. 1 (2015), pp. 139–61.
- ⑩ A. Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, *Journal of Political Economy*, vol. 65, no. 2 (1957), pp. 135–150.
- ⑪ R. Weaver, *The Politics of Blame Avoidance*, *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 4 (1986), pp. 309–39.

目只能做递增性调整( incremental adjustment) ,紧缩的倡导者可以运用三种策略来把政治抗议降低到最低层次 ,它们分别是模糊、分化以及补偿策略。<sup>①</sup> 福利国家改革研究中的避责概念往往被定位为宏观层面 ,在避责使政策、政治策略以及选举反应之间建立明确连接 ,制度变革与调试的社会背景要素的分析成为重点 ,但是对于避责行为分析精度不够 ,重点以宏观演绎为主。<sup>②</sup> 在公共行政视域下 ,避责行为被置于微观角度进行考察 ,不同政策领域、事件、政治环境均带来避责行为的微观层面转变 ,由此而发展出多样化的避责行为 ,但公共行政领域的避责行为呈现出碎片化特征 ,往往缺少理论内核。<sup>③</sup>

有学者深刻地指出当前避责行为研究尚缺乏综合性分析框架 ,总体上存在三大缺陷: 一是缺少整合性的基础知识体系。心理学、政治科学、哲学、社会学、制度经济学等学科 ,从各自角度展开避责行为研究 缺乏在最基础的避责行为认知层面的整合 ,难以形成综合性的全景视角。二是避责行为发生的背景要素需要被纳入。避责行为研究注重政治精英或组织对于负面事件的行为反应表现 ,而将社会背景要素排除在避责行为理论构建之外将产生重要研究缺陷 ,制度要素与非制度要素应当在避责行为生成与发展中具有重要影响作用 ,但“综合系统的制度、环境、文化要素尚未被全部有效应用于解释避责行为当中”。<sup>④</sup> 三是研究发现难被推广和一般化。基于偶发现象和单体避责行为的研究需要更多跨政治体制的比较分析以获得更基础的理论解释力。

### 三、风险避责政治: 生成环境及机理

乌尔里希·贝克( Ulrich Beck) 针对人类活动而引致的新环境风险提出了“风险社会”概念 ,风险社会使得传统自然与文化之间的关系发生转型 ,安全成为社会与政治主要目标 ,贝克阐明了现代社会科技转变中的潜在风险即“自反性现代化”( reflexive

modernity) 。风险认知模式的转变并非是不安全政治的核心 ,在当代社会 ,“有组织的不负责”( organized irresponsibility) 使得环境问题如污染和灾害往往难以找到责任主体 ,风险不再归责于外在主体 ,社会成为一个实验室 ,但没有谁对结果负责 ,风险制造与应对陷入集体行动困境。政治系统具有决策权而往往由于负面事件备受指责 ,尽管相关事件并非其直接控制范畴 ,“过去非政治的决策领域 ,由于受到公共风险认知与争论而变得更具政治化”。<sup>⑤</sup> 在风险管理过程之中 ,标准制定作为干预风险的制度措施 其往往与可接受风险有关 ,而风险本身处于主观与客观连续统之上 ,风险感知本身受到来自本地社会背景要素影响。本地社会的可接受风险有其社会性与政治性 ,“每一种风险都有其不同的性质 ,发生在不同的就业情境中 ,引发独特的经济问题 ,也有其自身的政治过程”<sup>⑥</sup> 加之 ,风险管理中的专家知识与风险沟通往往交织着利益冲突 ,此过程中的政治 - 行政主体亦承担着必要的角色。如此 ,当代环境、社会、经济风险变迁以及因应风险的政治系统参与 ,共同加剧着政治风险 ,亦增强了对于避责策略的使用需求。

在避责策略类型上 ,韦弗将政治精英对于政治成本与收益考量作为避责发生的基础 ,他们主要呈现出 8 类避责策略: 议程限定、议题重塑、资源投入、转移责任、寻找替罪羊、迎合民意、吸纳多元决策主体、优化政策偏好 ,政治精英会依据究责环境需要而选择不同避责策略。<sup>⑦</sup> 在此基础之上 ,胡德从宏观类型角度对避责行为策略分类进行优化 ,提出 3 种基本类型: 机构策略 ,即将责任转嫁到其他主体; 引导策略 ,即通过形塑公共感知以减轻压力; 政策策略 ,即通过政策选择减少正式责任。两种类型划分方式的差异主要体现在分析单位与避责时间节点差异上 ,前者侧重以政治精英个体为分析单位 ,而后者强调从组织层面展开分析; 前者侧重于事后情境下的避责行为 ,后者强调对于预期公众究责与事后究责的结合。后进研究者亦针对避责行为发

<sup>①</sup> 保罗·皮尔逊《拆散福利国家——里根、撒切尔和紧缩政治学》舒绍福译 ,长春: 吉林出版集团有限责任公司 2007 年。

<sup>②</sup> M. Bovens ,Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework ,*European Law Journal* ,vol. 13 ,no. 4 ( 2007 ) , pp. 447 – 68.

<sup>③</sup> M. Hinterleitner ,Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behavior ,*Political Studies Review* ,vol. 13 ,no. 4 ( 2015 ) ,pp. 1 – 13.

<sup>④</sup> M. Hinterleitner ,Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behavior ,pp. 1 – 13.

<sup>⑤</sup> U. Beck ,The Politics of Risk Society ,in Jane Franklin ed. ,*The Politics of Risk Society* ,Cambridge: Polity Press ,1998 pp. 9 – 22.

<sup>⑥</sup> 伊丽莎白·费雪《风险规制与行政宪政主义》沈岿译 北京: 法律出版社 2012 年 ,第 25 页。

<sup>⑦</sup> R. Weaver ,The Politics of Blame Avoidance ,*Journal of Public Policy* ,vol. 6 ,no. 4 ( 1986 ) ,pp. 309 – 339.

生的制度环境在形塑避责策略上的作用展开深入分析,有学者将负面事划分为政治失败、项目失败以及过程失败<sup>③</sup>类来分析避责策略应用<sup>①</sup>,莫尼翰则结合新公共管理的网络治理结构特性来分析在多元主体构成的网络背景之下,公共组织在内外部组织网络之间的避责行为策略选择。<sup>②</sup>而风险避责行为与传统避责行为之间,既存在一般性联系,又具备风险情境的特殊性。与传统避责相似之处即目标均为解决未来可能面临的政治压力而采取的行动。风险是对于未来发生危机的一种不确定性,与传统避责行为之间存在重要的时间节点差异。有学者指出在避责行为的社会背景要素中需要注意情境特殊性影响,政治选举期、政治蜜月期、政治不信任加剧期等政治环境的差异将带来避责行为的多样性。<sup>③</sup>

事件未暴露或未显化环境特征为避责政治运作提供特殊条件,具体表现在时间节点、网络结构、组织潜藏、成本-收益模糊层面。其一,从时间节点来看,风险避责实为对未来预期究责压力的回应,由风险信息和知识能力在公众与政府之间的不对称性,而引发风险认知的差异,这使得政府部门行为存在着自由裁量空间。其二,从网络结构特征来看,风险规制体制概念兼容了风险治理系统内部主体的多样性、关系结构复杂性以及资源多元性特征,<sup>④</sup>现实风险管理体制中,“更具多样性与分权特征的网络将使避责更为可能”<sup>⑤</sup>。其三,从组织潜藏性来看,风险规制体制的网络结构属性较之于传统科层结构形态而言,通过传统政治干预来保持目标稳定变得更加困难,因为风险治理网络中潜藏着更多被忽视或难以发现的结构关系,潜在避责关系亦会增加,<sup>⑥</sup>风险责任与组织责任难以有效匹配。其四,从风险消减成本与收益关系看,风险消减投入与产出具有模糊特征,使得避责行为可能具有极端两面性,消极一面是可放任风险,而积极一面是可严管风险,基于避责需要对风险规制体制产生双

向影响。风险规制环境自身所具有的多重属性则让政府避责行为拥有更多空间,进而对风险规制体制的形塑具有反向作用。

#### 四、风险避责策略及其对规制体制形塑

基于风险情境下的避责策略可以体现为风险漠视或风险排斥策略,即对于客观风险或感知到的风险不做体制安排或不将其纳入组织责任体系;责任稀释或模糊策略,即通过体制结构与功能安排以分散甚至模糊责任;符号策略,即为了回应外部可能的究责而扩展风险规制体制到各类风险,以降低外部究责压力。三种风险避责策略在风险体制层面分别体现为规制体制迟滞、分化以及泛化情形。

##### (一) 风险避责与规制体制迟滞

风险控制基本策略涵盖了命令-控制、自我规制、激励、信息披露以及特许经营、合同外包等,而基于激励机制的风险控制策略强调通过市场解决风险问题,批评者认为对于激励效果的测量存在较高难度,可能会产生很多规制迟滞。风险避责强调避责发生时间节点为负面事件之前,基于风险的不确定性,政府与公众之间风险信息与知识的不对称性。从信息差距来看,由于负面危机事件并未被公众所感知,其威胁仍处于黑箱之中,政治系统压力尚未显化,政府拥有更大的自由裁量空间。再从知识差距角度来看,技术官员与科技专家的政治连接形成的“产、官、学”联盟造成了在经济利益驱力下,奉产业发展逻辑为先。“在面对现实上波涛而来的全球化风险(如DNA污染、基因转殖作物及基因食品)风险却留下安全真空的漏洞,甚至形成放任式的风险政治”<sup>⑦</sup>。

信息与知识差距造就了自由裁量空间与科技决策威权,风险管理中的组织作用显著,组织利益、偏好、能力以及价值考量将决定着风险因应的基本方式,在面对深度不确定性条件之下,组织可能基于避责考虑而采取放任风险的态度。通过强调危

<sup>①</sup> A. McConnell *Policy success policy failure and grey areas in - between* pp. 345 – 362.

<sup>②</sup> D. Moynihan Extra - Network Organizational Reputation and Blame Avoidance in Networks: The Hurricane Katrina Example, *Governance*, vol. 25 no. 4 (2012) pp. 567 – 588.

<sup>③</sup> M. Hinterleitner, F. Sager, *Avoiding Blame: A Comprehensive Framework and the Australian Home Insulation Program Fiasco*, *Policy Studies Journal*, vol. 43 no. 1 (2015) pp. 139 – 61.

<sup>④</sup> C. Hood, H. Rothstein, R. Baldwin, *The Government of risk: Understanding Risk Regulation Regimes* p. 9.

<sup>⑤</sup> R. Weaver, *The Politics of Blame Avoidance* pp. 309 – 39.

<sup>⑥</sup> D. Cohn, *Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States*, *Administration & Society*, vol. 29 no. 5 (1997) pp. 584 – 616.

<sup>⑦</sup> 周桂田《生物科技产业与社会风险-迟滞型高科技风险社会》,《台湾社会研究季刊》2000年第39期。

机事件因果链的不确定性,从而放大风险的不可管理性,呈现出被动的风险管理哲学,避责行为则成为必然趋势。从政府部门层面来看,风险管理往往被视为棘手问题,一旦风险演化为危机,风险干预的部门可能会成为公众和政治系统问责的对象,反之,如果对新风险采取避让态度,在风险演化为负面事件之后,面对的是集体责任而非单个部门责任,如此,受到避责行为影响,风险规制体制往往处于缺失状态,而一旦危机事件引发公共关注并形成政治压力,焦点事件(focusing event)组织学习开启了风险规制体制建立的政策窗口,<sup>①</sup>新风险管理责任、资源、权威被分配到规制体制中的各个部门,规制体制得以初建。如此,政府部门倾向于不采取风险干预措施,造成风险规制体制迟滞。相对于传统规制迟滞强调技术发展与管理环境客观性对于规制产生负面影响,基于避责行为逻辑的风险规制体制生成则强调组织避责阻滞规制体制生成的时延性,单个部门的理性考量造成了整体政府非理性,呈现出集体不负责的状态,风险由于缺少及时规制而被放大,进而产生更严重的后果。

## (二) 风险避责与规制体制分化

政治家倾向于博取更多信任而减少究责压力,对社会风险的管理方式选择很大程度上是以负面事件对自身风险的判断为依据,为此通过组织架构安排来减少与公众冲突是风险避责的典型策略。避责的机构策略核心是通过机构之间的代理关系设计实现避责目标,在此意义上,风险避责引致的机构安排形塑着风险规制体制,<sup>②</sup>在传统科层结构与新兴网络治理结构中的广泛分权行动,改变了集中规制带来的责任压力。从科层结构内部来看,中央与地方的分权不仅是由公共服务管理驱动,亦受到风险避责的影响。再从新兴网络治理结构中来看,风险规制事务涉及到市场、社会、政府层面,新公共管理改革加速政治与行政相分离,通过服务外

包、合同、私有化等工具实现治理改革,社会多元主体的参与使得规制体制内部组织数量剧增,风险制造与风险管理之间的关系变得模糊,组织之间的权责界限不清晰;通过向网络结构内部分权将使得网络治理结构内部权威分散,表面上看,风险规制体制承担着风险责任,但风险责任在机构或组织之间则不清晰。基于风险避责逻辑下的向下与向外分权通过分配风险与责任来重塑组织边界与结构关系。

在胡德看来,避责的机构策略必然涉及到责任与责任转移以及委托与代理这两组关系的处理,组织声誉与组织责任在委托与代理主体逐渐形成了均衡代理(symmetrical delegation)、非均衡代理(a-symmetrical delegation)以及代理排斥(incompatible delegation)这三组基本关系,这说明代理人行为可能会超出委托人预期,同样采取自我保护策略,从整体上形成了一种“防卫型”风险规制体制。<sup>③</sup>这使得在一些高风险公共事务规制领域,广泛的分权在一定程度上超越了效率原则的限度,形成“过度分权”。<sup>④</sup>网络特征中的多元主体交叉互动特征,不同组织之间拥有不同的组织目标与偏好,造成组织之间以及单个组织与整体网络之间的冲突。<sup>⑤</sup>而网络结构中的权威分散带来了责任模糊,使得避责越容易发生而形成集体无责任情形。新公共管理改革在提升管理理性的同时,亦伴随着政治避责行为的逻辑影响。在新委托代理关系结构之下,政治主体本意是通过服务关系改变来减低究责,但事实却与之相反。避责行为将破坏治理网络中的信任和合作,对于公共政策执行将产生重大威胁。<sup>⑥</sup>

## (三) 风险避责与规制体制泛化

风险避责可能带来对于风险与责任的排斥,而亦有可能带来对于风险的关注以减少未来负面事件带来的冲击。尤其是当现实行政环境愈发变得透明,政策制定中不断增强对于问责性的考量,从

<sup>①</sup> T. Birkland, *Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting*, *Journal of Public Policy*, vol. 18, no. 1 (1998), pp. 53–74.

<sup>②</sup> M. Lodge, K. Wegrich, *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p. 40.

<sup>③</sup> C. Hood, “The risk game and the blame game”, pp. 15–37.

<sup>④</sup> 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》,《社会学研究》2013年第1期。

<sup>⑤</sup> D. Weimer, *The Puzzle of Private Rulemaking: Expertise, Flexibility, and Blame Avoidance in U. S. Regulation*, *Public Administration Review*, vol. 66, no. 4 (2006), pp. 569–582.

<sup>⑥</sup> D. Moynihan, *Extra – Network Organizational Reputation and Blame Avoidance in Networks: The Hurricane Katrina Example*, pp. 567–588.

而需要组织更加具有“可见性”(*make visible*)<sup>①</sup>,风险避责对于规制体制的影响呈现出新变化,即规制体制的泛化。风险管理实际成为政府展示其管理回应性的重要工具和管理原则,对于人为与自然风险展开的管理具有自身的社会、政治与制度功能目标,政策制定者将风险管理视为一种组织承诺或组织信誉的生成、维持与再生机制。

于是,以风险事实为中心的客观风险管理策略,由于受到避责的影响而逐渐呈现出以政策文本为中心的管理策略。与公共风险感知研究中所强调的社会心理与制度机制的影响类似,组织进行风险管理受到先存价值、理念及工作方式的影响。基于避责考量,政府亦倾向于选择减少风险对于合法性的冲击,风险被政治与行政系统过滤并再定义,从而降低其风险水平至“可接受”的水平。为了达到这一目标,强调通过建立“系统”“全面”甚至“全过程”的风险管理系统以体现消减风险理念,通过针对灾害危机事件风险所指定的一系列计划、方案、预案等则是重要文本体现。对于政府而言,风险管理政策及其制定过程本身可以成为维持其合法性的工具,“预案编制过程本身也能发挥作用,有时组织收集预案编制信息却不使用,或是将此工作作为一种符号以显示他们关注到此类问题”<sup>②</sup>。风险管理目标与部分组织常态管理目标、价值、理念、流程相冲突,而风险概念本身的模糊性与歧义使其在作为管理工具与决策原则上存在疑虑,风险管理更具组织面对外界压力的一种改革象征与修饰,而不能产生直接改革推动作用。<sup>③</sup>以避责为目标的体制建构会产生目标替代效应,而泛化的风险规制体制建构会导致风险管理域组织日常运作实践“脱嵌”。<sup>④</sup>

## 五、结论与讨论

风险避责作为制度主义研究视角解释了风险规制体制的生成与运行,在风险社会与新公共管理改革分别带来了现代风险转型与治理转型,随着管

理环境的透明性与参与性增强,风险避责政治的运作空间客观上存在程度加剧的可能。与一般避责情境强调的负面事件相比较,风险避责情境则侧重于预期负面事件为重要时间节点,风险管理中的多主体参与网络结构及其组织潜藏性,风险管理成本收益模糊特征等因素带来了特殊的风避责环境,风险排斥策略、责任稀释或模糊策略、符号策略成为风险避责的三种典型策略,传导至规制体制层面分别呈现出了体制迟滞、分化以及泛化等情形。从体制迟滞层面来看,信息与知识差距提供了避责空间,组织基于利益、能力、责任考虑而选择风险排斥,风险规制体制的初建与完善需要外部压力推动,在时间层面体现出风险体制建设的停滞。从体制分化层面看,科层体制及治理网络内外部的分权结构设计往往依循风险避责逻辑,通过分配风险与责任来重塑组织边界与结构关系,规制体制的风险分权与运行效率之间以及风险责任与组织责任之间产生冲突并形成集体无责任情形。从体制泛化层面看,基于避责而强化的风险回应性往往呈现出符号化操作,造成风险规制体制泛化,风险管理被视为一种避责工具并没有切实推进体制效率提升,呈现与风险管理与实际组织目标、运作以及价值相脱嵌的情形。

对于避责政治的讨论已成为灾害社会科学领域的热门主题,公共行政、风险规制领域的研究文献对于灾害、危机、政策失败等负面事件的理论建构具有启发意义,而基于风险避责的特殊环境下的分析则将避责政治发生的时空环境做了进一步拓展,同时,在传统避责策略中皆强调由避责而有所行动,本文则增加了风险排斥策略。避责环境及行动策略维度的调试将提升风险避责政治理论解释力,当前实践中愈发强调对于风险规制体制的管理,体制性风险的剧增可以由避责角度进行诊断与治理。然而,不同类型的风险规制体制又存在风险及其规制体制差异,对此,仍需要进行有针对性的理论建构与实证检验。

[责任编辑:杜雪飞]

- 
- ① H. Rothstein J. Downer, *Renewing DEFRA: exploring the emergence of risk-based policymaking in UK central government*, *Public Administration*, vol. 90, no. 3 (2012), pp. 781–799.
  - ② L. Clarke *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disaster*, Chicago: University of Chicago Press, 1999, p. 13.
  - ③ H. Rothstein J. Downer *Renewing DEFRA: exploring the emergence of risk-based policymaking in UK central government*, pp. 781–799.
  - ④ J. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2 (1977), pp. 340–63.