

# 基层职责过载： 一个双层风险转化的分析框架\*

周逸然

**提要：**本文以中小学安全职责为例，探究基层职责过载的结构性根源。基于国家、基层单位与民众的互动关系，构建“双层风险转化”的分析框架。研究发现，基层职责过载源于两个层次的风险转化：一是国家与民众间的“事故风险—社会风险”转化，该转化取决于国家责任边界和上下关联程度；二是国家与基层单位间的“社会风险—问责风险”转化，该转化取决于问责导向类型和信息对称程度。当双层风险转化效率均高时，三类风险高度绑定，传统避责策略失效，基层单位被迫采取过载型履责模式。

**关键词：**职责过载 双层风险转化 事故风险 社会风险 问责风险

## 一、现象与问题

2023年11月2日，新华网发表的时评《把课间十分钟还给孩子》指出，全国众多学校以规避安全风险为名，限制学生正常课间活动。时评认为，这实质上是地方教育主管部门和学校为“避免追责”而采取的“懒政”措施。<sup>①</sup>该时评引发社会广泛反响，在2024年“两会”期间亦有多位委员针对课间活动受限问题，提出诸如恢复课间活动、强化安全保障等方面的提案。然而，有两个现象尚未被充分“问题化”：第一，摔伤打闹本为常事，何以成为学校必须管控的对象？第二，若限制学生课间活动仅是个别地方政府和学校为“避责”采取的“懒政”，为何安全履责压力在全国教育系统内普遍存在且持续增强？

---

\* 感谢张静教授、田耕副教授、王迪副教授、孔祥瑞等师友以及匿名评审专家对本文提出的诸多宝贵建议，特致谢忱。文责自负。

① 徐壮，2023，《新华时评 | 把课间十分钟还给孩子》，新华网（<http://gd.news.cn/20231102/9633987f1b4f4641b71318782ff309ac/c.html>）。

避责(blame avoidance)是现代治理体系面临的共同挑战。其中,“责”既包括官员承受的实际损失,即问责(accountability),也包括其承担的岗位责任,即职责(responsibility/duty)(倪星、王锐,2017)。因此,避责实际上包含“避罚”和“避事”双重内涵。然而,既有研究通常未对这两个内涵进行区分,假定避罚与避事相伴而生且方向一致。

基于此,已有研究主要揭示了两类避责策略:一是“责任转移”,即外推或分散责任,如委托独立机构(Weaver,1986)、进行推责游戏(Wilson & Hobolt,2015)、利益捆绑(盛智明,2017)等。二是“责任消解”,即以形式化履责的方式置换责任的实质目标,如忙而不动(倪星、王锐,2018)、自保式执行(李棉管,2019),以及文牍主义(李伟等,2022)等。这两类策略均假定行政系统责任总量恒定,其核心机制在于通过责任转移或消解来规避问责压力并减轻职责负担。按此理论预期,面对问责风险,尤其在权责不对等的情境中,基层组织会通过各种途径消减职责,形成“不干事不出事”(许玉镇,2020)或“因循守旧”(胡德,2024)的行为逻辑,进而导致“有组织地不负责”现象(贝克,2004)。

然而,学校安全领域的职责演化呈现与上述理论预期相悖的趋势。一方面,学校职责边界不断拓展,原本不属于校方责任的领域(如校外安全)被纳入其职责体系。另一方面,学校职责内容日益细化,履责标准持续提升,如安全巡查从粗放式巡查转变为精细化网格管理。在履责过程中,学校并未采取职责外推或形式应付策略,而是实质性承担并拓展安全职责的范畴,呈现全覆盖、零容忍的管控态势。这种职责扩展超越了行政系统内部的责任再分配,突破了责任总量恒定的预设,将原属社会/个体领域的风险纳入公共责任体系。

本文将上述现象界定为“职责过载”,即基层组织突破既有职能边界,将原本不属于其管辖范围的风险纳入职责体系,导致其实际承担的职责远超正式制度明示的范畴。职责过载并非一种静止状态,也不同于一般意义上的工作量增加,而是一种系统性且持续性的职责扩展趋势。本文的核心问题是,基层职责过载背后的结构性根源是什么?基层职责过载现象为何持续强化?

## 二、文献综述

针对基层职责过载现象,既有研究存在两种解释视角:结构视角与情境视角。前者聚焦央地权责配置与压力传导,后者关注基层避责与担责的情境依赖。

### (一)结构视角:自上而下的责任传导

结构视角主要从央地关系入手,考察责任如何在行政系统中逐级传导并层层加码。相关研究可分为以下两类。

第一类研究聚焦常态制度安排,将基层职责负担视为特定制度激励下的结构性产物。压力型体制(荣敬本等,1998)、挤压型体制(李棉管,2019)、目标管理责任制(王汉生、王一鸽,2009)、包保责任制(田先红,2012)等理论框架从不同维度揭示了上级如何通过目标分解、考核问责,以及构建“责任—利益”连带关系等方式向下级施压,实现政策目标的层级逐导,最终形成“非对称权责”(陈家建、张洋洋,2021)的责任分配格局。然而,这类研究在解释本文案例时面临困境:通过系统梳理2002年至今各级政府的学校安全管理文件发现,上级政府在学校安全管理方面的任务要求、职责范围及相关制度激励并未发生显著变化,因而这类研究难以解释近十年来学校安全管理内容持续拓展和细化的现象。

第二类研究关注非常规动员机制,着眼特殊时期的责任强化安排,即“运动式治理”。这类研究强调上级如何打破常规行政结构,通过集中动员、资源调配以高效实现目标(狄金华,2010;冯仕政,2011;周雪光,2012)。然而,“运动式治理”强调自上而下的间断性动员,而教育系统安全职责扩展却呈现自下而上的持续演变特征,缺乏典型运动式治理所具有的明确时间节点与上级指示。

总之,结构视角主要关注行政系统内部的责任分配与传导机制,预设制度激励变化驱动职责调整,但难以解释在权责配置与制度激励相对稳定、上级未特别动员的情况下,学校安全职责为何会突破原有行政职能范畴而持续外扩。

### (二)情境视角:基层避责与担责的策略选择

情境视角关注基层单位如何在特定风险环境中作出策略性选择,认为基层职责会随风险评估与环境压力的变化而动态调整。相关研究可分为两类。

一类研究聚焦行政体系内部的风险约束,侧重考察上级问责风险如何影响基层履责行为。吕方(2013)分析了地方官员在不同治理情境下的策略选择:在上级风险约束较软时倾向于变通和共谋,在强约束下则转向申诉程序。潘桐(2023)提出“流动责任边界”框架,认为基层政府兼具业务部门与政治单位的双重角色,当问题演化为影响其政治生存的敏感事件时,基层政府会从避责转向担责。这类研究揭示了行政体系内部风险约束对基层履责的影响机制,但只能解释基层如何应对上级分派的“应尽之责”,无法解释基层为何会承担上级规定之外的外部风险。

另一类研究关注行政体系外部的风险转化,着重分析外部风险环境的变化

对基层履责的影响。关于政府兜底行为的研究发现,地方政府会根据社会冲突发展阶段(是否“闹大”)调整干预策略,并在冲突升级时进行兜底(杨华,2014)。也有研究提出“风险转化”的分析框架,考察经济风险如何转化为政治风险,进而促使政府介入原本不属于其职责的领域并分担外部风险(向静林,2016;向静林等,2019)。这类研究将外部风险纳入基层履责分析,但对风险转化层次缺乏精细区分,往往将国家治理风险与官员个体风险笼统处理,难以把握风险在不同层次间的传导机制。

总之,既有研究的共同局限在于分离地处理央地关系与政社关系中的责任传导与风险转化问题,未能构建系统性的多层次分析框架,因而难以全面解释基层职责过载及其强化的现象。

### 三、分析框架与研究方法

基于既有解释的局限,本文立足“国家—基层单位—民众”的互动关系,构建“双层风险转化”的分析框架(见图1)。该框架试图揭示,基层职责过载现象源于两层风险转化的连锁传导:国家与民众间的“事故风险—社会风险”转化,以及国家与基层单位间的“社会风险—问责风险”转化。

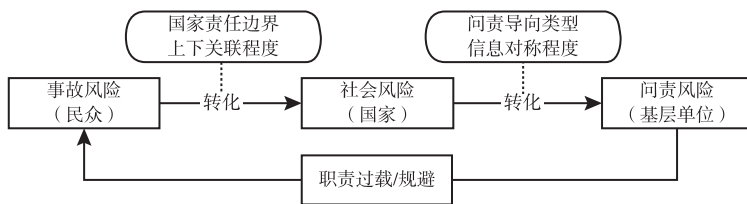


图1 从双层风险转化到基层履责的传导机制

为确保分析框架的精确性,需要对以下概念进行澄清。首先,“基层单位”是指行政体系中直接与公众接触、负责政策落实的低层级行政组织。在中国语境下,基层单位主要包括县级及县以下的基层政权组织、各类企事业单位以及其他基层公共服务组织。作为行政体系的末梢,这些组织承担着政策执行“最后一公里”的职责,普遍面临上级问责与回应公众需求的双重压力。

其次,本文使用的“国家”概念在两组关系中含义有别但相互关联。在国家—民众关系中,国家作为政治权威的总体性象征,在民众认知中往往与政府构

成一体化的治理主体(项飏,2010;周雪光,2017);在国家—基层单位关系中,国家意志通过中央政府的政策导向表达,并借助行政体系的逐级代理与监督问责机制实现治理目标(曹正汉,2011;冯仕政,2011;周黎安,2014)。两者的关联在于,民众眼中的总体性国家通过各级行政主体的治理实践具象化,各级行政主体的行为反过来影响国家在民众心中的形象。

最后,现有研究常用“政治风险”分析国家及行政人员面临的不确定性挑战,但该概念实际指涉两种不同性质的风险:一是国家因社会矛盾激化而面临的政治安全威胁(Cai,2008;曹正汉、周杰,2013);二是各级行政主体因上级问责而面临的个人政治前途风险(吕方,2013;盛智明,2017)。为避免歧义,本文将前者界定为“社会风险”,把后者界定为“问责风险”。

### (一) 双层风险转化及其结构性根源

在概念澄清的基础上,下文将分别考察“事故风险—社会风险”与“社会风险—问责风险”这两层风险的转化机制及其结构性根源。

#### 1. 国家与民众:事故风险向社会风险的转化

事故风险向社会风险的转化体现为民众面临的生命财产安全威胁被归为国家责任,若国家回应不力,则会演化为民众对国家治理的不满乃至政权合法性的质疑。这一转化取决于两个因素:国家责任边界和上下关联程度。

国家责任边界是指国家与社会/个体之间的责任划定,界定了国家应承担责任的范围。这一边界由国家责任定位和民众责任期待共同构建,可分为有限责任与全面责任两种理想类型。在有限责任模式下,国家职能界定明确,通过法律程序等正式化机制确立责任归属,国家职能之外的其他领域由市场或社会主体负责,事故风险向社会风险的转化受到制度性约束。在全面责任模式下,国家与社会/个体责任的分担缺乏明确界定,国家责任呈现扩张性特征,几乎覆盖所有民生领域。当国家未能有效回应责任期待时,民众不满容易演化为对国家合法性的质疑,进而推动事故风险向社会风险高效转化。

中国的国家责任具有全面性特征。相关研究认为,中国政治文化传统要求国家应全面负责与民生福祉相关的事务(瞿同祖,2003;钱穆,2014)。中国国家的合法性来源之一是为公众提供公共品的绩效能力(赵鼎新,2017),统治权本质上是一种维护善治的职责(Bünger,1987)以及对民众集体生存权的承诺(裴宜理,2008a,2008b)。该责任伦理要求国家作为“公家”承担“容私”之责(沟口雄三,2011),并为众多“小家”提供全面庇护(周飞舟,2021)。与此同时,民众形成

了对国家的“全责期待”，将国家视为几乎所有问题的最终责任者。研究发现，这种期待根植于中国民众高度道德性、总体性的国家观念(项飏,2010)，既体现在“公私不分”的集体伦理上(孟庆延,2012;徐宗阳,2022)，也体现在具体的官民互动中。例如，民众常绕开法律程序，通过上访维护权益并寻求正义，通过构建“蒙冤一为民做主”情境(狄金华,2016)、制造形象(赵阳,2021)等策略，将个体冲突转化为政治民生问题(田先红,2020)，要求国家承担法理之外的责任。

上下关联程度反映了政治体系中不同层级间责任连带的紧密性，决定了个别事件在多大程度上会上升为系统性的政治问题。有学者指出，在分权体制下，各级政府责任相对独立，层级边界清晰，风险传导受到制度性阻隔；而在集权体制下，任何层级的问题若处理不当，都可能归责于中央政府，使中央成为各种社会问题的最终承担者(周黎安,2014)。这种责任连带机制产生了风险放大效应：权力集中使各类利益冲突可能指向中央，而涉及公众切身利益的敏感问题更易被放大，民众倾向于将局部问题与整体治理体制联系起来(周雪光,2017)。

中国国家治理形成了特殊的风险分散机制。有学者认为，中国的分权结构增强了政权韧性(Cai,2008)；“上下分治”模式使中央政府能向地方政府分摊社会风险，进而维持政治安全(曹正汉,2011;曹正汉、周杰,2013)。这一观点在民众认知研究中获得侧面印证：民众对政府形成明显的分层认知，倾向于将抽象国家道德化，同时对具体国家机构保持怀疑(项飏,2010)。然而，在数字时代，上下关联程度日益紧密，传统的风险分散机制面临挑战。数字技术的发展极大增强了公众的政治参与能力，局部事故更容易突破层级界限，迅速演化为民众对整体治理体系的质疑，加快了事故风险向社会风险的转化。

## 2. 国家与基层单位：社会风险向问责风险的转化

社会风险向问责风险的转化体现为国家将公众不满转化为对特定行政人员的问责压力。这一过程通过行政体系的上下级关系层层传导，核心在于国家能否有效克服代理风险，确保社会稳定压力传递至基层并对其构成实质性约束。这一转化的有效性主要取决于两个因素：问责导向类型和信息对称程度。

问责导向类型通过影响行政人员的免责空间，决定社会风险能否有效转化为对基层的实际问责。在形式导向问责下，责任界定主要依据形式合规性，行政人员只需证明遵循了既定规范即可规避问责(格雷伯,2023;胡德,2024)。而实质导向问责将实质结果作为首要评判标准，使行政人员无法仅凭形式合规免责，而必须对最终结果承担责任，从而推动社会风险向基层问责风险转化。

中国的“属地负责”制是实质导向问责的典型体现。在这种制度下，辖区负

责人对属地的所有事务负总责,上级考核重结果轻过程,相对忽视下级的具体能力和程序合规性(周黎安,2014)。此外,目标管理责任制(王汉生、王一鸽,2009)、包保责任制(田先红,2012)等研究进一步体现了中国行政体系中实质导向问责的普遍性——基层政府必须对实际结果负责。这种问责方式压缩了基层免责空间,促进了社会风险向问责风险的有效转化。

信息对称程度即委托方与代理方之间信息掌握的分布状态,决定了委托方能否准确识别代理方的真实行为并实施有效约束。在信息不对称的情形下,代理人能利用信息优势实施隐蔽行为,导致道德风险和逆向选择问题(Jensen & Meckling,1976)。在国家与基层单位的关系中,信息不对称为基层单位提供了以信息优势规避问责的操作空间。而当信息对称程度提高时,国家能够突破信息壁垒,准确把握基层情况,有效识别责任主体并精准实施问责,促使社会风险向基层问责风险转化。

在中国国家治理中,向上负责制确保了自上而下的权力贯彻,但面临自下而上的信息传达不畅的问题(周雪光,2017)。研究表明,基层政府利用信息优势,常通过共谋(周雪光,2008)、选择性应付(杨爱平、余雁鸿,2012)、目标置换(薛泽林,2019)等策略性行为来阻隔社会风险向问责风险的转化。然而,数字时代的技术赋能极大增强了中央政府的信息获取能力。通过建立内部舆情监测系统和推行集中化网络管理(Creemers,2017),国家获取信息和识别政治安全风险的能力明显提高,极大改变了信息不对称格局,提高了社会风险向问责风险转化的效率。

## (二)基层单位与民众:不同风险转化类型下的履责模式

基于双层风险转化效率的差异,可以构建基层单位履责模式的两种理想类型:避责型与过载型。

避责型履责模式出现在双层风险转化效率均低的情形中。有限的国家责任和较低的上下关联度使基层单位可将责任合理地转移至个体或市场,而无需担忧引发系统性社会风险;形式导向问责和信息不对称使得即便出现社会风险,基层单位也能通过形式合规或信息隐瞒规避问责。在此情形下,基层单位能够同时规避面向民众的职责与来自上级的问责,实现责任边界的最大收缩。

过载型履责模式出现在双层风险转化效率均高的情形中。全面的国家责任和紧密的上下关联使任何事故都可能演化为政治危机,实质问责取向和信息高度对称使上级能够迅速获取风险信息并实施问责,传统的形式合规与信息隐瞒策略失效。面对这种结构性压力,基层单位转向过载型履责:既要超越法定范围承担

事后兜底责任,又要构建超常规的事前防控体系,力求从源头上阻断风险转化。

综上所述,本文构建的“双层风险转化”分析框架通过分析风险在国家—民众、国家—基层单位两组关系中的转化机制及其结构性根源,并揭示这种转化机制如何塑造基层履责模式,重点关注双层风险转化效率均较高时的职责过载现象。

本文尝试超越既有研究分离地处理央地责任传递与政社风险转化的局限,通过将基层职责过载置于国家、基层单位与民众互动的完整链条中,本文揭示了风险在“中央察民意,基层看中央”的传导逻辑下如何转化为过载型履责的结构性压力,为理解基层治理中的职责过载现象及不同政治文化环境下的基层履责差异提供新的解释路径。

### (三)分析处理与研究方法

本文将公办中小学(以下简称“学校”)的安全履责实践作为主要分析对象,是出于一般性和典型性的考量。一般性体现在:学校作为行政体系的末梢环节之一,直接与民众互动,在教育服务之外承担社会管理、维稳等多重治理职责,具备基层治理单位的共通特征,其职责过载现象与基层政府承担兜底乃至无限责任的讨论形成呼应。典型性体现在:中小校园安全因涉及未成年人保护而具有高度外部性和敏感性,受到社会广泛关注,相关安全事故极易引发社会风险;同时,学校作为基层事业单位,更为直接地面临问责压力。这使学校成为观察双层风险转化机制的理想案例。

本文运用深度访谈、参与观察等方法收集资料。访谈主要于2023年5月至2025年3月进行,笔者共访谈57名受访者,涵盖政府、学校各级工作人员及学生家长。在参与观察方面,笔者选取西部某省A市的育才中学<sup>①</sup>为核心田野点,并以“见习者”身份对学校日常管理进行观察。同时,笔者梳理了A市及育才中学的安全制度文本、学校履职记录以及涉校安全事故(共24例事故)信息。

## 四、过载型履责:基于对A市安全职责的分析

A市中小学系统的安全履责实践呈现明显的职责过载特征及持续强化趋

---

<sup>①</sup> 根据学术惯例,文中地名、学校名、人名等信息均已经过匿名化处理。育才中学设有初高中部,有教职工570余人,学生约9000人。

势。本节考察 A 市两个阶段的职责过载实践,分析基层单位如何构建日益全面的安全职责体系,以及两个阶段基层单位所处风险环境的变化,从而初步揭示职责过载与风险转化的内在关联。

### (一)第一阶段(2013 年之前):事后兜底

2013 年之前,A 市学校安全管理已显现过载型履责的基本特征,主要体现在事故发生后,学校通常要“为无责任事故负责”,即无论是否存在明确过错或法律责任,学校常在事故发生后承担损失分担、纠纷化解、情感纾解、困难解决等责任,体现了一种“兜底”型的履责逻辑。

以育才中学一起“辍学生校外溺亡事故”为例。尽管该生在事故发生前已辍学,且该事故发生在校外和教学外时间,但学校仍然承担了相应的处理责任。学校在报告中指出:“虽然孩子已经辍学,但基于家长找了班主任,为避免事态升级影响我校的正常教学秩序,特向教育局汇报……对 XX 同学的不幸溺亡,大家深感同情,原来的两位班主任也立即前往慰问”。<sup>①</sup> 这表明,学校责任边界呈现明显的模糊性:学校不仅需要在校内事故承担责任,还需要对校外事故、非教学时间事故乃至已辍学人员的事故承担兜底责任。

这种兜底责任兼具文化与政治考量。一方面,它体现了道德救济逻辑:即使学校无过错,仍对受害者进行经济和情感补偿,这实质上是一种超越事实过失和法理裁定的道德责任。正如一名学校管理者所言:“其实大部分都是无责任事故,但是无责任还是要负责。法律没规定要负责,但弱势群体优先是约定俗成的,这叫‘人道主义关怀’”。<sup>②</sup>

另一方面,事故兜底具有明显的政治考量。学校在无责任事故中进行经济救济,在一定程度上也是为了避免事态恶化,进而影响社会稳定与单位考核。育才中学副校长指出:“如果不赔偿,家长来闹怎么办?校闹虽然可以联系公安,但总不能家长一威胁就联系公安。而且公安也不可能时刻看守,学校保安也是有限的,这就是安全隐患。一旦出事,学校在预见到安全隐患的情况下没有及时解决,不就有责任了吗?”<sup>③</sup> 这表明,一旦事态升级,虽然事故本身的事实未变,但其引发社会风险和问责风险的概率却会显著增加。

此阶段事故风险向社会风险和问责风险的转化主要依赖校闹和上访两条路

① 资料来源:育才中学关于 XX 休学生校外溺亡的情况说明。

② 访谈资料:育才中学分管安全副校长 20231120。

③ 访谈资料:育才中学分管安全副校长 20240219。

径,但这种风险转化总体可控。一是因为校闹范围相对有限,地方管控压力较小,大多事故可以在学校或区县一级化解,既不会上升至政治安全威胁,也不会进入上级政府视野。二是虽然家长可以通过上访寻求更高层政府的介入,但逐级上访体制给予地方政府充分的反应时间和协调空间。因此,尽管事故风险具备向社会风险和问责风险转化的潜能,但其转化效率相对稳定且可预期。在此情形下,大部分事故引发的纠纷主要通过内部协商与私下调解平息,很少升级为系统性的社会风险和实质性的问责。以山涧中学的一起“师生冲突事件”为例,一名教师与学生发生言语与肢体冲突,家长最初扬言要“找学校麻烦”并威胁说要上访,但在当地干部的居中调解下,该事件得以迅速平息。

在这一阶段,A市学校的安全履责虽已初步显现过载型的特征(在无责任事故中承担兜底责任),但其履责模式主要局限于事后的个案应急处理。在日常安全管理层面,学校尚未形成独立的职责体系,安全工作仍作为附属性工作嵌入德育部门或学校管理者的工作范畴,主要体现为临时性、非强制性的工作安排,如节假日前的安全提醒或班会课的安全教育,呈现明显的非系统性特征。

## (二)第二阶段(2013年以后):全面防控

自2013年以来,A市中小学的安全职责经历了从事后兜底向全面防控的转变。这一转变源于两个关键节点:2013年接连发生的桐路小学“内墙倒塌致死事件”和阳光小学“学生跑步猝死事件”,以及2017年天桐中学“学生坠楼事件”。这几起事件在网络平台迅速传播并引发舆情,其影响力远超以往事故。

其中,2017年天桐中学的“学生坠楼事件”集中反映了新阶段风险转化的特征。该事件虽经警方调查认定为“意外事故”,但因舆情管控不力迅速演化为全国性舆情危机。在网络舆论渲染下,原本一起校园坠楼意外事件迅速与“校园霸凌”“校霸是官二代”“政府和学校包庇”等敏感议题关联,升级为对政府的冲击,最终引发线下群体性事件并导致多名干部被问责。值得注意的是,类似坠楼事故此前虽有发生,但多以经济补偿收尾,并未产生如此严重的政治后果。

这一对比表明,基层单位面临的风险环境已发生实质性变化,即个别事故更易引发威胁政治安全的社会风险,并迅速转化为针对基层的实质性问责。在双层风险转化效率提升的环境中,学校安全管理转向立体化的全面防控体系。

### 1. 事后管控

在事后管控层面,学校对事故影响的管控范围向纵深延展:从以往的个案调解与事后兜底,扩展为系统性的风险阻断机制。

以学生高坠事件的处理为例。在天桐中学坠楼事件后,各校建立了系统化的应急流程:在信息同步方面,建立了从值班人员到校领导再到上级政府部门的多层级信息传递网络,配以严格的时序要求(如事发三十分钟内完成电话初报,一小时内提交详细报告),确保在事故初期掌握主导权,防止事态失控;在组织机制方面,临时设立现场指挥组、救援疏散组、情况调查组、舆情控制组等各类工作小组,以覆盖事故处理的全过程。

事后管控的拓展不仅针对学生高坠这类“重大突发事件”,也体现在学校对日常纠纷的处理中。例如,在新星小学的“教师体罚事件”中,一名学生因上课开小差,被班主任要求“自打嘴巴”作为惩戒。学生家长认为此举构成体罚,要求开除该班主任。尽管校方撤销了涉事教师的班主任职务并安排其向家长道歉,但家长对处理结果不满,不仅持续上访,还在短视频平台发布“声讨”视频。这迫使学校和政府将管控范围从传统的“上访维稳”扩展至“网上监控”。处理此事的政府工作人员描述了这一过程:“一个事件,一旦点击率和关注率上一个数字,上面就会重视,就要问责。我们办公室一直都有人关注着她下面的帖子以及评论,一直劝她删帖子,引导她,安排人当水军,让她熄火”。<sup>①</sup>

学校事后处理逻辑的转变表明,在新媒体环境下,事故的社会风险传导效率显著提升,即使日常纠纷也可能因网络传播而迅速发酵。学校必须在事故处理的各个环节预防事故风险向社会风险转化,构建线下与线上并重的双重防控体系。

## 2. 事前预防

在事后管控体系日趋完备的同时,学校安全管理的重心从事后处理向事前预防转移,职责范围大幅扩展。

在制度建设方面,自2014年起,A市安全职责体系开始迈向专门化、系统化。首先,设立独立的安全管理部门,将安全职能从原德育部门的兼管模式中独立出来。其次,建立精细化的工作流程与信息上报制度,推动安全管理从“临时性应对”向“常态化治理”转变。最后,细化责任分工,A市教育局于2014年颁布《教育系统学校安全工作党政同责、一岗双责办法》,使安全责任在专门化的基础上突破部门局限,弥散地嵌入各个岗位,进而实现“全员有责”的局面。

在基层实践方面,学校采用“堵疏解祸”的全方位防御策略,即“堵”住安全漏洞,“疏”排潜在隐患。这并非简单的“头痛医头、脚痛医脚”,而是一种系统性

<sup>①</sup> 访谈资料:区政府工作人员 20240311。

的防御模式,实质上构成基层单位的“自我审查”机制,即“把该做的、能做的、能想到的都做了,出了事后才敢说没有责任”。<sup>①</sup> 具体而言,一方面,学校持续扩展事故风险的管控范围,力求实质性地杜绝事故发生。正如育才中学副校长所言:“只要孩子在学校出事,都要找到你。所以只能断了源头”。<sup>②</sup> 以育才中学值班安排的演变为例,在时间维度上,值班时段从教学过程监督发展为全天候监控;在空间维度上,值班区域从“校门口”演化为“全覆盖”,除校内区域外,还延伸至公交车站、周边水库等校外区域;在人员配置上,校领导轮流值班发展为全员参与的网格化值班体系。当前,育才中学一个年级的单日值班人次达63人次,形成了全覆盖的安全防控网络。

另一方面,学校不断细化安全管理措施,以提升“尽责”的自证能力。例如,安全管理从“六个一”演进到“十个一”;<sup>③</sup>安全提醒从宽泛、非强制性的“节假日前提醒”精细化具体、强制性的“1530”要求(每天放学前“1”分钟、每周放学前“5”分钟、每个节假日放假前“30”分钟的提醒)。这实际上是通过将职责量化叠加,构建日益完备的尽责证明体系,以确保即使事故发生,学校也能证明自身已达到“能做尽做”(而不仅是“应做尽做”)的状态。

不仅如此,每一次事故发生与隐患排查都会成为新一轮职责加码的起点。以育才中学的高坠事故防范为例,2017年前,安装防护栏并非学校的强制性职责;2017年后,该校在走廊安装防护栏,仅留约20厘米的缝隙;2023年,一名学生钻过该缝隙坠楼,学校随即加装铁丝网,完全封闭防护栏缝隙,以求彻底消除高坠事故的风险隐患。然而,此举在消防部门例行检查中被认定为妨碍逃生通道,学校被要求限期整改。为此,学校不得不进一步完善防控体系,包括制定消防逃生预案、推行“一把钥匙开所有锁”制度等。这一系列调整揭示了基层职责扩展的螺旋式上升路径:每管控一个风险点,便可能催生新的风险点,由此推动职责体系沿着“漏洞填补—基准抬升”的路径持续迭代。

现在就是财力物力的浪费。你放那不用、浪费都可以,但没人敢站出来说不需要这个东西。因为这个事情可变性太大,找不到最直接的方法解决,

① 访谈资料:育才中学分管安全副校长 20231120。

② 访谈资料:育才中学分管安全副校长 20240219。

③ 诸如“N个一”这类口号,各地有所不同,并有层层叠加的趋势。比如,一天一个温馨提示、一期一周主题活动、一期一次安全讲座、一周一次安全排查、一月一次安全汇总、一校一本安全台账、一期一次家校专题、一生一份安全保险、一期一次工作交流等。

只能方方面面都去做。他让你做,或者别人都在做,你敢说这个没用、不去做吗?你敢担责吗?(访谈资料:育才中学安全办公室主任 20240219)

然而,尽管学校构建起全方位的防控体系,但仍然面临根本困境:学校既无法真正杜绝事故发生,也难以完全规避由事故引发的社会风险与问责风险。育才中学2023年的“学生自杀事件”凸显了这一困境,即该校虽然已构建完备的安全管理网络,但仍然未能防止此次事故发生。事故发生后,教育管理部门迅速介入调查,核实是否存在教育管理中的疏漏或不当行为。此次事故最终被界定为“无责任事故”,但该校仍在全区会议上被通报警示。该校管理者在事后反思中表示,学校最终得以免责的关键因素在于,学生在遗书中明确表示其自杀与学校无关,家长并未进一步追究,且未出现舆情。该校安全办公室主任坦言:“幸好学生留下了遗书,否则对家长、对外界都很难完全说得清楚”。<sup>①</sup>该案例表明:无论学校在事前的安全履责如何充分,一旦事故发生,是否会引发社会风险和问责取决于诸多不可控因素。在这种不确定性面前,学校的理性选择便是不断排查隐患、填补漏洞,使职责始终处于“未完成态”的开放性扩展过程之中。

总之,对比两个阶段可见,过载型履责的特征始终存在,但其程度明显深化:从个案化事后兜底演变为全覆盖、全链条防控。这一演变揭示了基层职责过载与风险转化的内在联系:随着事故风险向社会风险与问责风险的转化效率提升,基层单位越发倾向于延长职责链条,形成自我强化的过载型履责模式。

## 五、基层为何职责过载?

A市中小学系统的职责过载及其强化趋势凸显了本文的核心问题:基层职责过载的结构性条件是什么?职责过载强化的驱动机制是什么?本节将基于“双层风险转化”分析框架,对上述问题进行学理分析。

### (一)国家与民众:事故风险向社会风险转化

在国家与民众的关系中,事故风险向社会风险的高效转化构成了基层职责过载的第一重驱动力。这一转化过程依赖两个核心条件:全面的国家责任和日

<sup>①</sup> 访谈资料:育才中学安全办公室主任 20231119。

益紧密的上下关联程度。

### 1. 国家责任边界:全面责任

A市中小学系统的履责实践表明,学校和基层政府承担的责任远超法律和专业范畴,呈现全面性的特征。这种全面责任源于特殊的国家责任观。正如一名政府工作人员所言:“我们其实是全责政府,在民生方面,方方面面都要做工作,只要出了事,肯定是要给个交代”。<sup>①</sup>这种认知在学校层面同样存在。

我们学校的工作,也属于政府工作,我们代表的是体制内。政府工作目的就是让家长满意,家长不满意就是人民不满意,所以该赔的钱一般都有,少不了。(访谈资料:育才中学安全办公室工作人员 20240308)

学校作为国家的基层治理单位,并非仅仅作为独立的业务部门履行教育职能,而是作为“体制内”的组成部分,承担着“让人民满意”的责任,具有对民众诉求“给交代”的回应义务。在实践中,这种全面责任体现在两个维度:一是职责泛化。基层单位的职责划定不是基于专业分工和权责对等的契约原则,而是作为“人格化的国家”(冯仕政,2013)履行国家对民众的全面责任承诺。二是“人民导向”的尽责标准。民众满意度与民生问题成为责任认定的主导性尺度,使得基层单位即便面对既非其所造成的、也非其所能控制的故事时,仍需基于民意与民生考量,承担兜底乃至全方位的回应责任。

与之相呼应的是,民众对国家形成了全责期待。这种责任期待源于“家国同构”的文化观念,国家被认为具有救济与仲裁的兜底义务与道德责任。在新星小学的“教师体罚事件”中,涉事家长的表述体现了这一认知模式。

国家就是政府,政府出面解决了就没事了。我不相信政府我相信谁?对于我们老百姓来说,老师是学校管,学校是政府管。区管不了就是市管,市管不了就是省管,再往上还有北京。好比你犯了错,你父母是不是有连带责任?肯定要出面拿钱给你把问题解决了。(访谈资料:家长 20240306)

这段访谈揭示了民众对国家全面责任的深层期待,表现在两个相互关联的维度:一是责任上溯链条中国家的兜底角色。民众构建了从基层教师到中央政

---

<sup>①</sup> 访谈资料:市公安局工作人员 20240704。

府的层层上溯责任链,将国家视为解决一切问题的终极责任主体。二是家国同构的伦理责任观。民众以“父母—子女”的关系类比“国家—民众”的关系,将国家责任理解为类似父母对子女的无限连带义务。

总之,国家的民生承诺与民众的全责期待共同强化了国家的全面责任。基层单位作为国家与民众间的中介,既须代理国家履行责任承诺,又须回应民众具体诉求。这种双重压力使得基层单位必须承担远超其专业范畴的泛化职责。

## 2. 上下关联程度:日益紧密

在集权体制下,上下关联程度向来较高,任何层级的问题都具备转化为系统危机的潜能,基层问题能够迅速上溯,最终威胁整个治理体系的稳定。学校安全作为具有高度外部性与社会敏感性的领域,天然具备这种转化的潜能。正如一位学校基层工作人员所言,“学校是体制内的,我们是国家办的学校,针对学校就是针对政府”。<sup>①</sup>这种学校与体制/国家/政府的紧密关联使任何校园安全事故都可能上升为系统性问题,构成事故风险转化为社会风险的结构条件。

在前数字时代,分级管理体制使事故影响范围相对可控——横向局限于家校交涉,纵向止步于学校或区县层级。即使家长试图扩大事件影响,也只能诉诸上访或地方媒体等有限渠道。这些传统渠道受地方政府严格管控,难以突破地理和信息的双重限制,因此个别事故通常不会上升为全局性社会危机。不过,越级上访和集体上访构成激活上下关联的例外。上访行为本身体现了民众对政府的信任,但越级上访尤其是进京上访直接将问题提升至上级政府,不仅影响社会秩序,还增加中央政府的压力;而集体上访通过组织化形式建立与国家的直接联系,往往意味着个体与政府间的信任断裂,构成威胁社会和谐的不稳定因素(应星,2004)。总的来说,此阶段一般不会出现事故风险向社会风险的大规模转化,地方政府只需重点管控越级上访和集体上访便可有效控制风险。

随着数字技术变革,上下关联变得前所未有的紧密。在新媒体技术的加持下,舆情作为公众对社会事件的认知、态度和情绪的总和,呈现传播速度快、影响范围广的全新特征,加速了局部事件的政治化进程。正如天桐中学事件所揭示的,在数字时代,任何看似普通的个案都可能演变为政治危机。这种技术性连接打破了地理隔离,使民众能够在互联网公共平台上直接向国家施加舆论压力,促使学校事故从局部教育问题转化为关涉社会稳定的政治问题。面对舆情可能引发的社会风险,政府将安全责任压力直接传导至基层单位。一名学校管理者指

<sup>①</sup> 访谈资料:育才中学安全办公室工作人员 2030311。

出：“政府现在最担心舆情，因为很可能影响社会治安。政府对学校的要求是，教学我不管你，安全你必须管好”。<sup>①</sup>

总之，日益紧密的上下关联使个别、偶发的事故更易被赋予系统性的政治意涵，极大提高了事故风险向社会风险的转化效率。在这种新的风险格局下，基层单位作为社会风险防控的最前线，不得不承担起更沉重的风险防控责任。

## （二）国家与基层单位：社会风险向问责风险转化

在国家与基层单位的关系中，社会风险向问责风险的高效转化构成了基层职责过载的第二重驱动力，这由两个结构性条件主导：实质导向的问责取向和信息对称程度的显著提升。

### 1. 问责导向类型：实质导向

实质导向问责构成了社会风险向问责风险转化的第一个关键条件。与形式导向问责不同，实质导向问责不以形式合规为免责标准，而以民意民情、社会稳定和政治合法性等实质结果为主要依据。这意味着，一旦事件激活社会风险，无论基层单位在形式上是否合规，都将面临直接的问责压力。一名政府工作者强调：“如果规定和法律上没责任，但民意上有责任，这种时候无论如何都要追你的责，不然怎么给民众交代，怎么做表率”。<sup>②</sup> 这揭示了实质导向问责的核心逻辑：民意成为问责的关键变量，超越了形式合规的考量。

如前所述，事故风险转化为社会风险的结构性根源之一在于民众对国家的责任期待，而实质导向问责则将这种民意压力直接转化为基层问责风险，这实质上是民众责任期待内化为政府治理标准。在此机制下，基层单位面临的不仅是法律或制度规定的形式责任，而且是源自民意民情的实质责任。“民意有责”本身即构成问责依据，形成了从民众责任期待到基层问责压力的完整传导链条。

学校安全事故领域的问责也不例外。尽管法律规定学校若能证明“尽到教育、管理职责”<sup>③</sup>即可免责，但在实践中这一免责条款很难真正发挥作用。实质导向问责主要通过两种渠道实现社会风险向问责风险的转化。一方面，上访构成风险转化的制度渠道。国家将上访视为监督干部、接收民意的重要机制，因此

① 访谈资料：山涧中学副校长 20230504。

② 访谈资料：市公安局工作人员 20240704。

③ 《中华人民共和国民法典》第一千二百条规定：限制民事行为能力人在学校或者其他教育机构学习、生活期间受到人身损害，学校或者其他教育机构未尽到教育、管理职责的，应当承担侵权责任。该法条明确，教育机构承担侵权责任的归责原则为过错责任原则，即只有在教育机构存在过错，未尽到教育、管理职责时，才承担侵权责任。

对一般上访倾向于宽容,但对越级和集体上访则采取高压态度(应星,2004),因为后者既威胁政治安全,又反映民众的强烈不满。国家通过对地方政府的问责促使其积极化解社会矛盾,避免事态升级,同时回应民众的合理诉求。因此,一旦出现越级上访或集体上访,便会触发自上而下的问责机制,将社会风险直接转化为基层问责压力。

另一方面,网络舆情成为新型的、非制度化的风险转化通道。网络传播打破了传统层级控制,使任何局部事件都可能升级为全社会关注的热点问题,民意压力通过网络平台迅速聚集和放大。天桐中学事件便是一个典型案例:学校在事故中即使不存在过错,但由于引发了舆情和群体性事件,网络民意的负面反应便直接转化为对基层行政人员的严厉问责。正如一名学校管理者所言,“一旦家长追究,把事情扩大化,引起舆情,学校就逃不了责任。哪怕在这件事中,学校本身不存在责任,但是没处理好你就有责任了。舆情本身就是责任”。<sup>①</sup>

总之,事件的政治后果构成官员履职成效的重要衡量标准。民意民情及其引发的政治后果可能直接转化为基层的问责压力,迫使基层必须对事故的公众反应及其衍生后果负责,极大提升了社会风险向问责风险的转化效率。

## 2. 信息对称程度:显著提升

信息对称程度构成了社会风险向问责风险转化的第二个关键条件。由于问责的实质导向,信息管控便成为基层规避问责的核心策略。既有研究已充分解释了基层拦访、截访(吴毅,2007)等现象,其中基层的动力在于规避因民意聚集和上达而引发的实质性问责,从而切断社会风险向问责风险的转化链条。

在前数字时代,信息流动大多局限于属地范围,形成了一种有效的“分级过滤”机制——基层单位掌握着第一手信息,上级政府对基层情况的了解主要依赖基层上报,这种结构性的信息不对称为基层提供了相当的自主空间。如受访者所言:“如果社会上不晓得,谁去追责呢?以前信息流通不快,大家资讯不发达,瞒报就瞒报,不上电视,不上网,根本没人知道”。<sup>②</sup>在这种信息环境下,基层单位能够通过选择性报告和截流维持问题的“地方性”,从而有效降低社会风险向问责风险的转化效率。虽然越级上访为民众提供了打破信息隔离的渠道,即访民以“肉身携带信息”的方式直达更高层级政府,但这种方式成本高昂且不确定性较大,难以在根本上改变信息不对称的格局。

然而,信息技术的发展改变了这一局面。信息的跨区域即时传播使地方事

<sup>①</sup> 访谈资料:山涧中学副校长 20230504。

<sup>②</sup> 访谈资料:市公安局工作人员 20240704。

件能够迅速突破地理限制进入全国视野,而国家建立的覆盖全国的舆情监测网络极大增强了中央政府获取基层信息的能力,使基层在一定程度上失去了传统的信息优势。更重要的是,这种技术变革催生了“信息倒流”现象——信息未经逐级上报便直接进入上级视野,引发自上而下的询问追查,颠覆了传统自下而上的信息传递模式,并衍生了新的问责风险。一名政府工作人员指出:“信息倒流是不允许的,但现在经常都会出现信息倒流的情况。中央比地方更先知道网络舆情,就会一级一级向下问。问到下面,下面就会很紧张,信息倒流造成重大事故,是要被处理的”。<sup>①</sup>这种“信息倒流”使基层政府从信息传递的主导者变为被动的信息解释者,面临前所未有的问责压力。

总之,信息技术变革使民意能够通过网络平台迅速聚集并实现越级传播,传统上以信息管控规避问责的策略失效。面对不可控的信息环境,基层只能转而构建全方位的事故预防体系,力图以杜绝事故的方式从源头上消除问责风险。

## 六、结论与讨论

本文以中小学安全职责为例,基于“国家—基层单位—民众”的互动关系,揭示从事故风险(个体安全威胁)到社会风险(国家治理危机)再到问责风险(基层单位人员的政治生涯可能受影响)的转化链条,并阐释该链条如何驱动基层单位采取并强化“过载型”履责模式(见表1)。

表1 职责过载背后的双层风险转化

关系	风险类型	指向	风险转化	转化条件
国家与民众	事故风险	民众	事故风险→社会风险	(延续)国家责任边界:全面责任
	社会风险	国家		(变革)上下关联程度:日益紧密
国家与基层单位	社会风险	国家	社会风险→问责风险	(延续)问责导向类型:实质导向
	问责风险	基层单位		(变革)信息对称程度:显著提升

在国家与民众关系中,国家全面责任与日益紧密的上下关联构成了事故风险向社会风险高效转化的结构性条件。其中,国家全面责任源于国家全责伦理与民众全责期待的互构互促,这几乎使得所有事故都被纳入国家责任范畴;而日

<sup>①</sup> 访谈资料:区政府工作人员 20240311。

益紧密的上下关联则使基层事故能更迅速地突破层级限制,直达上级政府并威胁整个治理体系的合法性。这两个条件共同加速了事故风险向社会风险的转化进程。

而在国家与基层单位的关系中,实质导向问责与信息对称程度的提升促成了社会风险向问责风险的高效转化。其中,实质导向问责将民意反应及其衍生后果作为责任认定的核心标准,超越了形式合规的界限;而信息对称程度的提升则使基层失去了通过信息管控规避问责的传统优势。这两个条件使国家能将社会风险压力直接转化为对基层单位的问责压力。

双层风险的高效转化使事故风险、社会风险、问责风险高度绑定:任何基层事故都可能迅速上升为威胁政治稳定的社会风险,并直接转化为针对基层单位的实质性问责,由此形成“出事即问责”的高压环境。在这种风险环境下,传统的避责策略失效。一方面,国家全面责任与紧密的上下关联使国家几乎要对所有事故承担责任,并对局部事件保持高度关注;基层单位作为国家行政体系的末梢必须承接国家责任并回应民众期待,这导致责任难以向外转移。另一方面,实质导向问责与信息对称程度的提升使基层在面临社会风险时,难以通过形式合规和信息管控实现自我保护,责任消解策略同样难以奏效。于是,基层单位被迫转向过载型履责的行为逻辑——既要确保规定职能范围内的事项合规,更要预防事故引发的政治后果。这种过载型履责一旦启动,便具有持续自我强化的特征:基层职责体系沿着“漏洞填补—基准抬升”的路径持续迭代,形成“为避责而负责”但“责任越避越多”的悖论闭环。

职责过载现象并非偶然,而是历史传统与技术变革共同作用的结果。一方面,职责过载与中国国家全面责任的文化渊源和实质问责的政治传统密切相关,体现了治理逻辑的连续性;另一方面,信息技术的发展打破了传统信息屏障与制度缓冲,大幅提升了上下关联和信息对称程度,为职责过载的持续强化提供了技术动力。延续与变革的结合构成了基层职责过载并持续强化的结构性根源。

在治理意义上,职责过载现象体现了中国社会治理的独特优势与深层挑战。治理优势体现在两个方面。一是将个体风险纳入公共责任体系。与避责研究预期的“有组织地不负责”(贝克,2004)相反,中国基层单位并未向外卸责,而是将更多原本属于社会或个体的风险纳入公共责任范畴,形成以“人民性”为导向的风险应对机制(文军、陈雪婧,2025)。这种“人民性”贯穿于“事故风险—社会风险—问责风险”的转化链条中,客观上推动了公共服务水平提升,弥补了市场失灵和社会保障体系的不足。二是公共职责履行的实质性。在三类风险高度关联

的背景下,形式化履责的策略难以为继。民众对实质性安全保障的诉求通过国家直接转化为对基层单位的问责压力,倒逼基层突破形式合规,构建实质性风险防控体系,这在客观上提升了社会整体的风险抵御能力。

与此同时,职责过载也带来不少治理挑战。一是个案驱动下的治理失衡。传统上,中国基层治理采取“开口子”(应星,2004)、“名实分离”(周雪光,2017)等策略,在维持治理稳定性的同时保留处理例外情况的灵活性。然而,当双层风险转化效率均较高时,这种分离机制便宣告失效——个案更容易被政治化并触发系统性回应,导致治理体系变迁过度受个案驱动,可能偏离公共利益的均衡点,最终制约整体治理效能,典型如教育领域的“安全挤压教育”现象。二是责任扩展与风险集聚。国家与民众间的责任界限并非由制度静态框定,而是在互动中被持续重构。基层单位的“过载型履责”在扩展国家责任边界的同时,也不断提升公众期待,形成“责任扩展—期待提升—责任再扩展”的螺旋上升循环。这带来的深层后果是:一方面,国家不断接管原本属于社会自治领域的责任,导致基层单位“责任扩张而资源不足”的矛盾日益凸显;另一方面,公众对国家的责任期待可能形成棘轮效应,使公众更倾向于将个体风险归为国家责任,这既增加了治理负担,也埋下潜在的治理隐患。因此,如何构建既能回应民众期待又能提升治理效能的风险—责任分担机制,已成为当代国家治理的一个核心命题。

#### 参考文献:

- 贝克,乌尔里希,2004,《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 曹正汉、周杰,2013,《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》第1期。
- 陈家建、张洋洋,2021,《“非对称权责”结构与社区属地化管理》,《社会学评论》第3期。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》第3期。
- ,2016,《寻求组织庇护:一个农民信访解释的新视角》,《学海》第5期。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- ,2013,《当代中国的社会治理与政治秩序》,北京:中国人民大学出版社。
- 格雷伯,大卫,2023,《规则的悖论:想象背后的技术、愚笨与权力诱惑》,倪谦谦译,北京:中信出版社。
- 沟口雄三,2011,《中国的公与私·公私》,郑静译,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 胡德、克里斯托弗,2024,《指责的博弈——政府活动中的游辞巧饰、官僚主义和自我保护》,杨帆译,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- 李棉管,2019,《自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践》,《社会学研究》第6期。
- 李伟、张程、陈那波,2022,《文件精神何以失败:基层政府文件的冗余性生产及其机制研究——基于A区

- 区镇两级政府的案例研究》,《中国行政管理》第2期。
- 吕方,2013,《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究》,《社会学研究》第2期。
- 孟庆延,2012,《“生存伦理”与集体逻辑——农业集体化时期“倒欠户”现象的社会学考察》,《社会学研究》第6期。
- 倪星、王锐,2017,《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》第2期。
- ,2018,《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》第5期。
- 潘桐,2023,《流动的责任边界:基层政府的业务与政治》,《社会》第3期。
- 裴宜理,2008a,《中国人的“权利”概念(上)——从孟子到毛泽东延至现在》,余钢译,《国外理论动态》第2期。
- ,2008b,《中国人的“权利”概念(下)——从孟子到毛泽东延至现在》,余钢译,《国外理论动态》第3期。
- 钱穆,2014,《中国历代政治得失》,北京:九州出版社。
- 瞿同祖,2003,《清代地方政府》,范忠信、晏锋译,北京:法律出版社。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 盛智明,2017,《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》,《社会学研究》第5期。
- 田先红,2012,《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例》,《社会》第4期。
- ,2020,《地利分配秩序中的农民维权及政府回应研究——以珠三角地区征地农民上访为例》,《政治学研究》第2期。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 文军、陈雪婧,2025,《建构以“人民性”为价值引领的不确定性风险应对机制》,《社会》第1期。
- 吴毅,2007,《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》,《社会学研究》第5期。
- 向静林,2016,《市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架》,《社会学研究》第4期。
- 向静林、邱泽奇、张翔,2019,《风险分担规则何以不确定——地方金融治理的社会学分析》,《社会学研究》第3期。
- 项飏,2010,《普通人的“国家”理论》,《开放时代》第10期。
- 许玉镇,2020,《避责与剩余控制权:决策避责类型及治理研究》,《政治学研究》第4期。
- 徐宗阳,2022,《农民行动的观念基础——以一个公司型农场的作物失窃事件为例》,《社会学研究》第3期。
- 薛泽林,2019,《个体泄愤型公共危机的政策生成机理与防控思路转变——多重制度逻辑下的政策目标置换》,《中国行政管理》第6期。
- 杨爱平、余雁鸿,2012,《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》,《社会学研究》第4期。
- 杨华,2014,《“政府兜底”:当前农村社会冲突管理中的现象与逻辑》,《公共管理学报》第2期。

- 应星,2004,《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》第3期。
- 赵鼎新,2017,《合法性的政治:当代中国的国家与社会关系》,台湾:台湾大学出版社。
- 赵阳,2021,《“制造形象”:上访事件中的故事言说》,《社会》第1期。
- 周飞舟,2021,《从脱贫攻坚到乡村振兴:迈向“家国一体”的国家与农民关系》,《社会学研究》第6期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- ,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- ,2017,《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- Bünger, Karl 1987, “Concluding Remarks on Two Aspects of the Chinese Unitary State as Compared with the European State System.” In S. R. Scharm (ed.), *Foundations and Limits of State Power in China*. London: School of Oriental and African Studies.
- Cai, Yongshun 2008, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China.” *British Journal of Political Science* 38(3).
- Creemers, Rogier 2017, “Cyber China: Upgrading Propaganda, Public Opinion Work and Social Management for the Twenty-First Century.” *Journal of Contemporary China* 26(103).
- Jensen, Michael C. & William H. Meckling 1976, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.” *Journal of Financial Economics* 3(4).
- Weaver, R. Kent 1986, “The Politics of Blame Avoidance.” *Journal of Public Policy* 6(4).
- Wilson, Traci L. & Sara B. Hobolt 2015, “Allocating Responsibility in Multilevel Government Systems: Voter and Expert Attributions in the European Union.” *The Journal of Politics* 77(1).

作者单位:北京大学社会学系  
责任编辑:何钧力

derived hierarchical structures. Workers embedded in an open operational commercial systems perpetually engage in self-regulation and self-transformation under established relationships, rules and frameworks. Driven by profit imperatives and data logic, the control mechanisms which modulate personalized, flexible and highly uncertain labor process facilitate the emergence of self-alienating and self-exploiting subjects.

### Primary-Level Governance with Chinese Characteristics

Incomplete Obligations and Responsibility Boundaries: The Logic of Gradual Elimination of “Buck-Passing” ..... *Wang Yuanteng & Yan Jun* 91

**Abstract:** The phenomenon of “buck-passing” often arises under “incomplete” institutional arrangements of obligations, yet current theoretical exploration of its underlying mechanisms remains insufficient. Drawing upon ideal types of moral identity recognition among obligation-holders, this study constructs a set of theoretical models of incomplete obligations: a payoff-decision model and strategy combinations. Using the demarcation of educational responsibility for migrant children as a case, it analyzes the gradual elimination process of “buck-passing” between sending and receiving regions. The findings reveal that incomplete obligations manifest contextually in dimensions such as identity attribution, scope of obligations, and modes of fulfillment, exhibiting non-linear relationship with “buck-passing” dynamics. Based on moral identity recognition, actors strategically weigh institutional returns, spill-over returns, and associated costs to decide whether to act on obligation fulfillment. This research extends the theoretical understanding of institutional incompleteness and the concept of “incomplete obligations” have their potential for development.

Overload of Grassroots Responsibilities: An Analytical Framework of Dual-Layer Risk Transformation ..... *Zhou Yiran* 115

**Abstract:** This study investigates the structural origins of overloaded grassroots responsibilities by taking the safety responsibilities in primary and secondary schools as an example. Based on the interaction among the state, grassroots units, and the public, a “dual-layer risk transformation” analytical framework is constructed. The research reveals that the overloaded grassroots responsibilities stem from two layers of risk transformation; first, the “accident risk—social risk” transformation between the state and the public, which is determined by the boundaries of state responsibility and vertical institutional linkages; second, the “social risk—accountability risk” transformation between the state and grassroots units, which is contingent upon accountability orientation types and information symmetry levels. When both layers demonstrate high transformation

efficiency, the three types of risks become tightly coupled, invalidating conventional blame avoidance strategies and compelling grassroots units to adopt overloaded responsibility fulfillment models.

## **PAPER**

### The Construction of “Visibility”: The Central-Local Interactions and the Change of Government-Enterprise Relations in Statistical Data Production

..... *Hu Zhuojiong & Zhu Jianghuafeng* 137

**Abstract:** Economic statistics play a central role in the national economic governance, yet sociological research in this area remains insufficient. While China’s economic data quality has significantly improved through institutional reforms, including “regular services statistics programs” and “unified regional GDP accounting mechanism”, local governments still retain potential involvement in statistical data production. This paper examines county-level economic statistical practices through the lens of “visibility construction”, revealing that top-down statistical reforms from the central government aim to establish enterprise-facing “visibility” by circumventing local governments’ influence; local governments cope with this through interactions with enterprises and using “number techniques”. The central government, local governments and enterprises jointly construct the “visibility” in the field of statistics. This process has enhanced enterprises’ bargaining power, which has further expanded the scope for “negotiated win-win cooperation” within the “interest alliance” between governments and enterprises.

### Land and Livelihood: The Dual Social Logics of Land Finance and the Housing Price-Consumption Relationship .....

*Wei Qingong* 159

**Abstract:** The role of urban housing prices in China’s persistent household consumption dilemma has long been a contentious academic issue. Using big data from e-commerce platforms, this study shows that during China’s housing market transition from 2013 to 2017, rising housing prices significantly suppressed consumption and exacerbated consumption disparities. It further explores under the perspective of social transition theory and reveals how the land finance regime shapes the housing price-consumption relationship through dual social mechanisms: First, the mutual reinforcement of land finance and housing prices increased household debt and savings due to widespread housing demand, and thereby distorts the housing price-consumption relationship. Second, the structural imbalance arising from land finance’s decoupling from public welfare development intensifies this distortion. These findings offer theoretical and empirical insights for