

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 6

VOL.17 NO.6

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

● 专栏：基层治理

专栏导语：基层治理中的政策执行及其影响

..... 肖 滨 1

基层政府负担的致因与消解：基于复杂适应系统理论

..... 刘元贺 周振超 4

基层治理中“比照式执行”的多重行为逻辑

..... 何 雷 唐 娜 23

压力聚合与结构利用：常规政策执行情景中基层政府何以逆向推动条块协作

..... 黄源源 唐银彬 40

调适性赋权：流动人口社区融入何以可能？

..... 蒋红军 张 东 60

可解释性何以影响基层公务员的算法决策采纳偏好

..... 段哲哲 焦嘉欣 78

●论文

模糊政策为何执行失败

——基于 A 市燃气企业安全生产标准化建设政策的个案研究

..... 祝 哲 林 婕 祝清军 张美莲 99

高质量发展背景下政府如何评价养老服务供给者？

——一个层次分析法模型的建构与检验

..... 彭 婧 杨 桥 肖 帅 118

县域城镇化进程中技术赋能如何促进整体性治理？

——基于 30 个案例的定性比较分析

..... 李燕凌 陈梦雅 139

人工智能技术应用如何影响街头官僚的自由裁量权使用意愿？

——一项调查实验研究

..... 孙 宇 邓 怡 孙琳之 158

●理论综述

公共创新实验室的作用功能、创新成效与关键因素：文献回顾及启示

..... 袁千里 刘新萍 176

●英文目录与摘要 196

●年度总结

《公共行政评论》2024 年评审人和专栏导语作者名单 201

《公共行政评论》2024 年总目录 203

模糊政策为何执行失败

——基于 A 市燃气企业安全生产标准化建设政策的个案研究

祝 哲 林 婕 祝清军 张美莲*

【摘要】 在风险社会中，理解如何执行模糊政策是提升国家治理绩效的重要议题。现有研究关注一般情况下的模糊政策执行，但对风险治理领域的模糊政策执行的影响机制缺乏关注。论文通过纵向单案例研究方法，对 A 市城镇燃气企业安全生产标准化政策执行走向失败的过程进行梳理。研究发现，在强问责情境下，模糊政策将影响官员的避责策略，执行者能力和领导注意力起到调节作用，进而影响政策执行绩效。在避责动机驱动下，当监管责任清晰但政策手段不够清晰时，即使领导不关注，有能力的执行部门也会采取选择性执行策略，降低风险；当监管责任和政策手段模糊，且领导的注意力不足时，执行者会采取不为式避责策略，导致风险失控；当领导关注时，监管责任清晰但是政策手段模糊，无能力的执行者会采取“扔出烫手山芋”策略以推诿责任，当责任无可推诿时，则会选择表面执行，导致风险积累。论文构建了一个避责视角下模糊政策执行的理论框架，为风险治理领域中模糊政策执行提供了启示。

【关键词】 模糊政策 避责 政策执行 风险治理

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2024) 06 - 0099 - 19

一、引言

作为中国特色制度的延伸，模糊政策大量存在于中国政府科层组织中（庞

* 祝哲，暨南大学公共管理学院/应急管理学院副教授。林婕，暨南大学公共管理学院/应急管理学院硕士研究生。祝清军，清华大学公共管理学院已毕业研究生。通讯作者：张美莲，暨南大学公共管理学院/应急管理学院副教授。感谢《公共行政评论》第八届青年学者论坛，感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的建设性修改意见。

基金项目：国家自然科学基金“灾害情境下网络群体极化的风险监测与网民自治机制研究”（72474085），国家自然科学基金“双系统视角下突发公共卫生事件公众风险感知及应对行为演化研究”（72004078），2023 暨南大学宁静致远启明星基金项目，暨南大学中央高校基本科研业务费项目（23JNQMX08）（23JNQMX05）。

明礼、刘春芳, 2022)。回顾文献发现, 一方面, 如何避免模糊政策执行带来的治理风险是学术界关注的重点问题之一(庞明礼、刘春芳, 2022)。基层官员在执行过程中会倾向自身利益偏好, 在无法判断模糊政策的解释空间和未来走向时, 会偏向采取“大事化小、小事化了”的计策而非从根本上解决问题(庞明礼、刘春芳, 2022)。有研究发现地方政府会消极执行, 导致政策目标无法完成, 甚至不利于社会经济发展(袁方成、康红军, 2018; 赵方杜、彭烨玲, 2023)。另一方面, 也有研究发现地方政府会积极执行, 取得超出预期的效果(庞明礼、薛金刚, 2017)。考虑到地区差异, 中央在制定政策时会进行“模糊化”, 提出指导性和宏观性的意见, 给出原则性规定说明(贺东航、孔繁斌, 2011)。执行者根据需要灵活推动政策执行, 比如向上级政府寻求具体解释、行动规划或配套政策(胡业飞、崔杨杨, 2015), 制定具体执行细则(王法硕、王如一, 2021), 利用利益协商使政策目标变清晰(王丛虎等, 2023), 等等。在以上观点的基础上进一步研究发现, 模糊政策执行绩效受到多种因素的影响。比如, 上级关注度(王法硕、王如一, 2021)、地方资源禀赋(陈宇、孙泉坤, 2020; 袁方成、康红军, 2018)、激励制度(吴少微、魏姝, 2018)等情境因素会影响执行者的意愿和行为。

同样, 风险治理领域普遍存在模糊政策, 执行不到位可能损害公共安全。在燃气安全管理方面, 《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》(国发〔2004〕2号)明确提出“制定和颁布重点行业、领域安全生产技术规范和安全生产质量工作标准, 在全国所有工矿、商贸、交通运输、建筑施工等企业普遍开展安全质量标准化活动”。笔者在调研中发现, A市的相关政策执行绩效不佳。2016年以前, A市推动燃气安全相关工作, 出台了相关的定级、评审等政策; 2016年后, 随着《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(中发〔2016〕32号)等政策文件的出台, 企业安全生产标准化工作却出现监管责任归属不清, 有关标准化定级、费用等政策内容模糊不清的问题, 企业安全标准化建设工作中断。2021年后, 上级关注度不断提高, 专项督察明确住建部门承担监管责任, 但是政策仍未执行。

已有研究为理解模糊政策执行提供了理论支撑, 但对现有案例的解释力度仍然不足。在风险情境和强问责特征下, 理性的政府应积极执行政策以减轻危机发生的可能性和相伴随的问责风险(彭宗超、祝哲, 2018)。但调研发现, 在存在安全风险且问责力度强的情境下, A市在上级巡察多次关注, 有原安监部门的管理资源, 且问责压力大的情况下, 其城镇燃气企业安全生产标准化建设工作却深陷“无法执行”的困境, 导致安全生产风险和问责风险不断积累。

鉴于已有理论解释不足, 本研究从风险治理实践观察出发, 拟回答以下问题: 风险治理领域的模糊政策如何影响地方政府的风险治理绩效? 文章的结构安排如下: 首先, 通过文献回顾寻找研究空间; 其次, 对案例进行实证分析,

观察 A 市模糊政策的特征和执行环境等因素对政策执行者策略和风险治理绩效的影响,以厘清模糊政策执行失败的影响机制,构建避责视角下模糊政策执行的理论框架;最后,尝试为优化风险治理领域模糊政策执行提供政策启示。

二、文献回顾

(一) 模糊政策的执行

关于模糊政策,现有研究没有明确统一的概念解释。有学者认为,模糊政策是政策文本中对于政策目标、政策资源、任务举措等存在全部或部分模糊表述的现象(庞明礼、刘春芳,2022)。在模糊政策中,政府并没有明确的导向,只有笼统的话语表述,或内含多个矛盾性的导向,导致下级政府无法识别(陈家建、洪君宝,2023)。总之,模糊政策可以理解为政策目标、政策手段(执行方式)和执行责任等政策内容的原则性、高抽象和歧义性表述(Matland, 1995; 王洛忠、都梦蝶,2020; 胡业飞、崔杨杨,2015; 白桂花、朱旭峰,2020)。

模糊政策执行绩效存在两极化。一方面,有效执行。模糊政策给予地方政府发挥自由裁量权的空间,执行者可以发挥主动性自主创新(庞明礼、薛金刚,2017),通过灵活诠释模糊性等方式,因地制宜,开展创新性执行,化解相关利益者之间的冲突(王丛虎等,2023),优化政府间关系,提高治理绩效(庞明礼、薛金刚,2017),促进社会整合和引领社会发展(韩志明,2017)。另一方面,执行偏差。政策目标不清晰意味着缺乏统一考核的指挥棒,这会弱化上级对下级的控制,造成风险积聚(庞明礼、薛金刚,2017)。在模糊政策下,出于对自己利益的考虑,地方政府可能产生机会主义执行行为(袁方成、康红军,2018),出现政策目标缩减和替代(赵方杜、彭烨玲,2023)等执行偏差问题,导致政策执行效果不佳。

随着模糊政策执行研究的深入,一些研究进一步讨论了影响模糊政策执行的因素。首先,执行者能力和意愿影响模糊政策的执行。执行者具有维护自身利益的动机(庞明礼、刘春芳,2022),如果政策实施预期收益低,则执行者缺少内在动力付诸实施,反之则会主动探索(袁方成、康红军,2018)。当政策主体推动意愿较低、执行能力较弱时,政策很可能“空转”无法执行(赵方杜、彭烨玲,2023)。其次,情境因素可能为执行者投机留有空间,但也可能对其进行约束。情境条件包括政策对象领域内的资源量与政策参与者进入程度,比如,地方资源禀赋(陈宇、孙泉坤,2020; 王法硕、王如一,2021)、领导关注度和态度(袁方成、范静惠,2022)、政绩考核要求(胡业飞、崔杨杨,2015; 吴少微、魏姝,2018)、社会压力(白桂花、朱旭峰,2020; 赵方杜、彭烨玲,2023)等。当地方政府执行能力不足、地方资源难以与政策目标匹配时,会产

生地方治理冲突，导致象征性执行现象（袁方成、康红军，2018），甚至造成执行阻滞（王洛忠、都梦蝶，2020），但也有研究发现，即使政策执行所需的财政资源匮乏，当有利于政策执行的因素出现，自上而下的强激励可以助推模糊政策的执行（王法硕、王如一，2021）。

（二）文献述评

现有模糊政策执行的研究在对象上更关注如社会化养老（胡业飞、崔杨杨，2015）、低碳城市试点（陈宇、孙泉坤，2020）、农村环境整治（王法硕、王如一，2021）、社会救助（赵方杜、彭烨玲，2023）等低风险领域的政策，这类政策有如下特征：一旦执行成功，执行者会得到正面激励；政策执行对象或者主体引发公共危机的概率很低，执行者较少因为政策执行不到位而被严重问责。然而，风险治理领域中政策执行面临强问责风险，一旦危机发生，政策执行者容易受到社会和上级政府的“强问责”，而有效的风险治理绩效难以被观察，缺乏正向激励（赖诗攀，2013）。

风险治理领域的问责泛化导致官员避责倾向加剧。在强问责情境下，政府官员会选择上下级联合行动、形成责任共同体（胡春艳、周付军，2023）、文件留痕（孙宗锋、孙悦，2019；张紧跟、周勇振，2019）、遵循组织惯例（祝哲等，2021）等方式以逃避、转移或减少问责压力（Weaver, 1986；倪星、王锐，2017；Hinterleitner, 2017；盛明科、陈廷栋，2020）。责任清晰度影响官员的执行策略选择：责任明晰避无可避时，官员会选择积极避责策略，以减小问责压力；反之会选择无所作为的消极避责策略（彭宗超、祝哲，2018）。现有研究对解释风险治理领域中模糊政策执行问题存在一定的局限性，强问责情境下的模糊政策、官员避责策略和政策执行结果之间的逻辑关系还有待揭示。因此，本文将从避责视角出发，通过分析A市燃气企业安全生产标准化建设的纵向案例，理解模糊政策对官员避责策略和风险治理绩效的影响机制，回答模糊政策执行为何失败的问题。

三、研究设计

（一）研究方法

本研究针对A市燃气企业安全标准化建设政策执行开展理论生成式的单案例研究。分析特定情境下政策执行官员的避责策略、原因和结果，呈现关键变量的影响机制，开展以“因果机制”为中心的个案内因果推断，进而构建理论框架（Yin, 2009；汪卫华，2022）。具体步骤为：第一，通过梳理资料，还原A市燃气企业安全生产标准化管理实践工作；第二，根据关键节点划分阶段，

对案例不同阶段的影响因素进行梳理和比较,分析并厘清模糊政策执行影响因素间的因果链条,排除竞争性解释,阐释政策无法执行的原因;第三,总结变量关系,生成解释性理论框架,回应本文的研究问题。

(二) 案例选择和简介

A市城镇燃气企业安全生产标准化建设相关政策的执行是强问责情境下模糊政策执行失败的典型案例,对此案例的研究将有助于打开风险治理领域模糊政策执行失败的“黑箱”。

第一,模糊政策。A市城镇燃气企业安全生产标准化建设相关政策存在监管责任和政策手段的模糊的问题。一是监管责任的模糊。《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(中发〔2016〕32号)指出安全生产监督管理部门负有行业领域安全生产监管职责,同时,行业领域的主管部门负有安全生产管理责任,安全生产工作是其工作的主要内容,指导企业的安全管理建设^①。分析访谈内容发现,2016年后监管责任模糊,住建和应急都要承担安全生产管理责任,而政策文件中有关燃气企业安全标准化建设工作的监管责任的表述模糊。二是政策手段的模糊。中央各部门出台的《中华人民共和国安全生产法》(2021修正)、《危险化学品从业单位安全生产标准化评审工作管理办法》(安监总管三〔2011〕145号)、《企业安全生产标准化评审工作管理办法(试行)》(安监总办〔2014〕49号)、《企业安全生产标准化建设定级办法》(应急〔2021〕83号)等政策法规文件,要求企业标准化定级按照自评、申请、评审、公示、公告的程序进行,政府部门需要负责督促企业创建,以及评审、授牌、公示等工作。国务院安全生产委员会(以下简称“安委会”)于2011年提出:“2012年底前所有危化品企业达到三级以上安全标准化水平;二级、三级企业的评审、公告、授牌等具体办法,由省级有关部门制定;各地区、各有关部门在企业安全生产标准化创建中不得收取费用^②。”没有进一步下发各环节具体的指导意见。以经费为例,A市甚至X省等上级单位都未说明评审专家费

① 《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(中发〔2016〕32号):“(五)明确部门监管责任。按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责的原则,厘清安全生产综合监管与行业监管的关系……安全生产监督管理部门负责安全生产法规标准和政策规划制定修订、执法监督……等综合性工作,承担职责范围内行业领域安全生产和职业健康监管执法职责。负有安全生产监督管理职责的有关部门依法依规履行相关行业领域安全生产和职业健康监管职责,强化监管执法……其他行业领域主管部门负有安全生产管理责任,要将安全生产工作作为行业领域管理的重要内容,从行业规划、产业政策、法规标准、行政许可等方面加强行业安全生产工作,指导督促企事业单位加强安全管理……”

② 《国务院安委会关于深入开展企业安全生产标准化建设的指导意见》(安委〔2011〕4号)。

等具体费用的来源。

第二，强问责特征。城镇燃气企业安全生产标准化工作面临高问责风险和强问责力度。一旦发生重大安全生产事故，行业主管部门、安全生产监督管理部门或者应急管理部门都需要担责。比如，2019年河南义马气化厂“7·19”重大爆炸事故致15人死亡、16人重伤，党纪政务处分公职人员12名^①；2021年湖北十堰“6·13”重大燃气爆炸事故致26人死亡、37人重伤，撤（免）职等党纪政务处分公职人员34名（其中省管干部11名）^②。

第三，强问责情境下模糊政策执行失败的典型案例。多年来，相关部门只是象征性执行甚至没有执行燃气企业安全生产标准化建设相关政策，即使是专项督察和上级明确要求，也没有实现预期的执行效果。且A市并非特例。笔者在调研过程中发现，其他地区的燃气安全管理也存在类似问题。因此，A市燃气企业安全生产标准化建设的执行失败具有一定的典型性。

（三）数据收集

本研究所使用的数据和资料均来源于笔者多年的田野调查，包括：第一，访谈资料。在2021年8月至2023年3月期间，笔者先后访谈A市的燃气企业、住房和城乡建设局（以下简称“住建局”）、应急管理局（以下简称“应急局”）、人大、纪检等相关负责人共14人（见表1）。访谈资料有助于理解政策执行者的行为动机，并准确描述其执行策略。第二，二手资料，包括公开资料和内部资料两种。前者有A市有关政策文件、网络搜集资料，后者包括燃气专项整治文件、工作进度、通报文件、领导讲话、住建局2016—2022年度工作总结及下一年工作计划等内部资料。资料可以帮助笔者梳理政策内容，并对访谈资料进行三角验证。第三，参与式观察。本文笔者之一2019年调入A市应急局，工作内容包括燃气企业安全生产标准化建设，对A市政策的变化和执行非常熟悉，有利于对案例的追踪和研究。此外，笔者还参与了本地市县乡三级巡察、燃气安全专项整治的方案编制和日常调度等工作，可以保证资料的充分性、真实性和稳健性。

① 来源：河南对义马气化厂“7·19”重大爆炸事故进行责任追究（hbsjcj.gov.cn）
http://www.hbsjcj.gov.cn/sitesources/hbsjcj/page_pc/yasj/article80ce49421d504ea18607b8ad444a1c08.html，最后访问时间：2024年11月25日。

② 来源：湖北十堰燃气爆炸事故34人被追责—要闻—中央纪委国家监委网站（ccdi.gov.cn）
https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202107/t20210723_246736.html，最后访问时间：2024年11月25日。

表 1 访谈对象基本情况介绍

被访谈人	职务	访谈时长（分钟）	访谈原因	访谈形式
A—1	GH 燃气企业副总经理	30	熟悉企业情况	单个访谈
A—2	GH 燃气企业 C 区站长	20	熟悉企业情况	单个访谈
A—3	GH 燃气企业办公室主任	43	熟悉企业情况	单个访谈
B—1	A 市住房和城乡建设局城建中心主任	37	熟悉行业情况	单个访谈
B—2	A 市住房和城乡建设局城建中心主任	34	熟悉行业情况	单个访谈
B—3	C 区住房和城乡建设局城建中心主任	40	熟悉行业情况	单个访谈
B—4	H 县住房和城乡建设局城建中心主任	30	熟悉行业情况	单个访谈
C—1	A 市应急管理局业务负责人	32	了解政策执行历史	单个访谈
C—2	A 市应急管理局业务负责人	21	了解政策执行历史	单个访谈
C—3	J 县应急管理局副局长	15	了解政策执行历史	单个访谈
D—1	A 市人大法治监督科负责人	9	了解人大监督情况	单个访谈
E—1	A 市纪检监察业务负责人	13	了解纪检监察情况	单个访谈
F—1	A 市委巡察办巡察组组长	20	了解巡察监督情况	单个访谈
G—1	A 市发展改革委工作人员	10	了解政策支持情况	单个访谈

资料来源：作者自制。

四、案例分析结果

本部分介绍 A 市城镇燃气企业安全生产标准化创建的具体情况，重点描述不同阶段该政策的变动与地方部门的执行策略（见表 2）。近 10 年来，政策随外部环境变化不断修订，监督主体对燃气安全管理工作的关注度不断提高，但燃气企业安全生产标准化建设管理工作却走向“无法执行”的困境。

表 2 不同时期 A 市城镇燃气企业安全生产标准化政策执行

政策执行 阶段	政策特征		领导注意力	执行者能力	避责策略	治理 绩效
	监管责任	政策手段				
2016 年 12 月以前	清晰：安监 局负责	部分模糊： 创建范围、 程序比较清 晰，推进要 求模糊	不足：人大、纪 检、巡察不关注， 也不是上级督查 重点	充足：安监 局有充足的 专业能力和 资源调动 能力	选择性执行：完 成安全性较高的 燃气企业的安 全标准化建设的评 审授牌	风险 缓解

(续上表)

政策执行 阶段	政策特征		领导注意力	执行者能力	避责策略	治理 绩效
	监管责任	政策手段				
2016 年 12 月— 2021 年 10 月	模糊：住建局和应急局都有安全监管责任，且都会被问责	模糊：各级住建部门未出台相关规定	不足：不在上级督查检查和 A 市领导讲话部署之列，不是各级督查的检查内容	不足：住建局专业能力和资源调动能力不足	不为式执行：住建局和安监局都不督促企业开展标准化建设，也不评审授牌	风险 失控
2021 年 10 月至今	清晰：住建局负责	模糊：工作流程和资源配置模糊	提升：领导关注燃气安全生产管理工作，开始督查、巡视	不足：住建局专业能力和资源调动能力不足	扔出“烫手山芋”：向上推责和平级推责 表面执行——企业自评，隐患排查	风险 积累

资料来源：作者自制。

（一）第一阶段：责任和政策手段部分模糊的选择性执行

燃气属于危险化学品，2016 年 12 月以前，A 市安全生产监督管理局（以下简称“安监局”）负责监管危险化学品的安全生产。在企业自评提交材料后，安监局组织专家书面和现场评定，进行安全定级、授牌。为规避可能发生的问责，安监局选择性执行该项政策，督促市辖区低风险的天然气燃气企业完成标准化创建工作，但是没有对高风险的石油气燃气企业进行评审授牌。

1. 政策特征：监管责任清晰和政策手段部分模糊

（1）监管责任清晰。该阶段燃气安全的监管责任明确，由安监局承担责任，且实际和法定的问责对象一致。《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》（国发〔2004〕2 号）强调安监局应对安全生产情况负责，“各级安全生产监管监察机构要增强执法意识，做到严格、公正、文明执法。依法对生产经营单位安全生产情况进行监督检查”。且《国务院安委会关于深入开展企业安全生产标准化建设的指导意见》（安委〔2011〕4 号）明确各地安全生产管理监管责任归属各地安监局。《A 市政府办公室关于进一步加强城镇燃气安全管理工作的通知》（A 政办发〔2014〕45 号）文件中提到“各级住房和城乡建设部门是所在辖区燃气行业的主管部门，牵头负责燃气行业安全管理工作，建立健全燃气安全监管制度；市安全生产监督管理局负责燃气安全生产综合监管工作”。

（2）政策手段部分模糊。国务院安全生产委员会和国家安全生产监督管理总局（以下简称“国家安监总局”）出台了较完整的燃气安全监督标准和监督流程，城镇燃气安全生产标准化的创建范围、程序比较清晰，规定了宣传、培训、评审等流程，但未规定具体的推进程度。城镇燃气属于危险化学品范畴，可以按照国家安监总局印发的《危险化学品从业单位安全标准化规范》（试行）

和《国家安全监管总局关于印发企业安全生产标准化评审工作管理办法（试行）的通知》（安监总管三〔2011〕24号）开展标准化建设工作。但《中华人民共和国安全生产法》（2014修正）第四条规定：“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，推进安全生产标准化建设，提高安全生产水平，确保安全生产。”法律对安全生产标准化建设是要求推进，但没有文件说明具体应达到的推进程度。

2. 领导注意力不足

领导注意力相对不足。这一时期，人大、纪检、巡察未关注这类政策的执行情况。上级督查也没有把燃气安全作为检查重点，往往是事故发生后的调查环节才会追究责任。同时，该阶段全国范围内的燃气安全事故发生较少，监督主体对燃气企业安全生产标准化建设工作的关注度并不高。

“我们（人大）提出了一些生态保护、社会治安的提案，安全生产方面我们只是配合省里上报安全生产法的修订意见，实际没有干什么。”（人大访谈资料 D-1）

3. 执行者能力充足

执行者的专业能力充足，政策执行机构安监局的业务人员熟悉危险化学品工作，也熟悉城镇燃气有关技术要求，可以满足执行政策能力需要。执行者的资源调动能力充足，安监局的上级部门会给予检查监督工作相应的预算。

“安全生产管理工作我们是一直都在做的，城镇燃气安全生产管理也是，我们还是有一批对燃气比较专业的人才去做这个工作。”（应急局访谈资料 C-1）

4. 避责策略和治理绩效：选择性执行下的风险缓解

A市安监局决定采取选择性执行策略，即选择天然气燃气企业开展并完成标准化建设工作，不督促液化石油燃气企业开展标准化建设工作。城镇燃气包括人工煤气、天然气、液化石油，开展创建工作可以提升企业本质安全水平，安监局本应督促和监管所有类型的燃气企业开展标准化创建。然而，据访谈所得：

“城镇燃气企业认识不一，基础各异，如果选择创建安全生产标准化，能提升企业本质安全水平，降低发生事故风险，但需要部分资金、人员投入。”（应急局访谈资料 C-1）

“液化石油气站做标准化有些难度，人员结构和设施设备老化，但是天然气这一块可以。”（应急局访谈资料 C-2）

安监局考虑到当时天然气燃气企业安全工作相对完善，而液化石油气企业安全工作基础薄弱，对天然气燃气企业授牌，安监局后续被问责的风险相对低，加之民众对燃气的使用需求较大。因此，监督部门不能过于严格监管这类风险

较大且与民众日常生活紧密相关的城镇燃气企业。

“严格检查一些风险较大的企业的话，很有可能要关停整改，关停整改就可能影响到民众日常生活，甚至引起民众的不满，以前我们就有过类似的情况。”（应急局访谈资料 C-3）

总体来看，安监局的选择性执行既能有效控制天然气燃气企业安全风险，又能保障民众正常生活需求。

（二）第二阶段：责任模糊、政策手段模糊下“无人问津”的政策

2016年12月，《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（中发〔2016〕32号）的颁布标志着燃气企业标准化建设的监管责任主体发生变化：城镇燃气安全生产标准化工作的监管责任模糊。行业主管部门住建局负有安全生产管理责任，应急局（2018年部门改革后更名为应急管理局，以下简称“应急局”）仍然承担当地安全生产综合监督管理职责。没有政策文件具体说明城镇燃气安全生产标准化工作的职责分工，住建局和应急局互相推诿，城镇燃气企业安全生产标准化建设工作实际上处于无人过问的状态。

1. 政策特征：监管责任模糊和政策手段模糊

（1）监管责任模糊。主要的监管责任部门和被问责部门不一致。一方面，从文件规定来看，《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（中发〔2016〕32号）指出“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责”，按照文件规定，行业主管部门和安全监管部門都对燃气企业安全标准化建设有监管责任。具体来说，行业安全生产的监管责任被移交给住建局，应急局承担安全生产综合监督责任。《城镇燃气管理条例》（2016年修订）提到“县级以上地方人民政府质量监督、工商行政管理、燃气管理等部门应当按照职责分工，依法加强对燃气质量的监督检查”，没有政策文件具体说明城镇燃气安全生产标准化工作的监管责任归属哪一个部门。另一方面，从燃气事故的问责结果来看，被追责最严厉的不是住建局这个行业主管部门，而是应急局。例如，大连“9·10”燃气事件发生后，市应急局党委书记、局长被免去职务，市应急局副局长和住建局副局长被停职检查，事发所在区应急局局长和住建局副局长被免职^①。

对于燃气企业安全生产标准化的评审、授牌工作的监管责任，应急局和住建局各执一词。

“住建部门应直接监管燃气安全，应急部门承担综合监管职责，主要负责统

^① 资料来源：大连“9·10”燃气爆炸事故相关责任人被处理_新闻频道_央视网（cctv.com）<https://news.cctv.com/2021/09/14/ARTIHZE1IYdYrVTsPP0PmC11210914.shtml>，最后访问时间：2024年11月25日。

筹协调，调度工作进度，或直接对燃气企业督查。”（应急局访谈资料 C-1）

“现在就是谁来评定的问题，我们牵头的话，上面没这项要求，而且职责也不在我们这边。以前本地发的牌子都是应急的牌子，问厅里，反馈说从来没有组织过（燃气企业安全生产标准化），相关文件从来没有下发过，燃气项目审批在厅一级还是在应急部门。住建厅和应急厅对谁来组织评定燃气企业安全生产标准化也没有形成统一意见。”（住建局访谈资料 B-1）

（2）政策手段模糊。行业监管责任移交给住建局前，与标准化工作相关的政策条例都是之前的安监总厅出台的，住建局无法适用。具体细则，如《国家安全监管总局办公厅关于危险化学品从业单位安全生产标准化评审工作有关事项的通知》（安监总厅管三〔2016〕111号）的发文部门是安监总厅，各级住建部门并没有出台相关的安全标准。

2. 领导注意力不足

2021年前，社会各界对燃气安全的关注度依旧很低。这项工作不在上级督查检查和A市领导讲话部署之列，各级督查没有把城镇燃气企业安全生产标准化作为检查内容，人大、纪检、巡察等监督主体也没有关注这项工作。从住建局这一时期的年度工作总结、下一年工作计划以及督查检查通报情况看，主要关注城镇燃气基础设施建设和隐患排查整治，而非城镇燃气安全生产标准化创建。

“以前没有检查这么细。行业监管主要是按照上级通知要求来做，需要着重做什么就做什么，前些年对安全生产标准化提得不多，就没有作为监管重点。”（住建局访谈资料 B-3）

“政法委会年底考核检查安全生产工作。人大作为主体没有开展安全生产相关工作，主要是配合上级检查，还没有开展安全生产法的执法检查。”（人大访谈资料 D-1）

3. 执行者能力不足

执行者专业能力不足。由于之前未开展过城镇燃气企业安全生产标准化工作，住建局缺乏相应专业人才，具体执行人对相关政策法规和技术规范把握不准，对燃气行业的安全监管往往只能发现诸如人员资质是否合格等表面问题。

“燃气行业划归住建部门的时候没有增加人，也没有增加编制，都在原有编制里调剂，只是职能纳入了，各县区有的在质检站、有的在城建中心。住建这里主要以工程建设为主，燃气属于特种行业，我们本身不具备这方面人才，还特别不好招人，现在全市的住建系统没有学过燃气专业的人，学燃气的愿意到政府部门的特别少，招人也有一些规定，不是哪个人合适想招谁就能招进来的。没人考，也没编制可以考。”（住建局访谈资料 B-2）

执行部门资源调动能力不足。评审费用无法保障。《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（中发〔2016〕32号）指出要“大力推进企业

安全生产标准化建设”。国务院相关指导意见、应急管理部相关办法均明确规定不得在标准化定级工作中收取费用，因此，评审所需的专家费用无法得到保证。

“自评的时候企业掏钱，评定的时候不能给企业增加负担，不能让企业出评审费用。我们也问厅里了，住建厅里说不属于我们评定，职责里没有这一块，但是工作要做。”（住建局访谈资料 B-2）

4. 避责策略和治理绩效：无人执行后的风险失控

A 市住建局和应急局都采取了不为式避责，均不监督企业执行城镇燃气企业安全生产标准化监管工作。按照政策规定，住建局和应急局都负有安全生产监督管理责任。但没有政策文件规定城镇燃气企业安全生产标准化建设的监管责任归属。加之事故发生后，双方都被问责。两个部门相互推诿，认为对方应承担相应的监管责任。安监局认为自己承担当地安全生产综合监督管理职责，城镇燃气企业安全生产监督管理职责已经移交给市住建局，住建局作为行业主管部门，应按规定监管城镇燃气。住建局认为不是自己的责任，担心承担这项工作会有问责风险。加之缺乏专业能力，领导注意力不足，整体忽视了城镇燃气企业安全生产标准化创建工作。

城镇燃气企业安全生产标准化建设政策无人问津。企业安全意识薄弱，以应付检查为主。没有政府部门督促，大多城镇燃气企业也就不关注标准化创建。即使企业重视安全，但面临专业人员和资金紧缺的情况，城镇燃气企业创建安全生产标准化工作在企业层面不了了之。政府不了解企业情况，风险管理工作处于失控状态。

“GH 燃气公司在民用气方面每年都亏损，总公司对这边的人员配备等资源支持较少，企业安全人员紧缺，安全投入不足，专业人员往往身兼多职，站长据说身兼五职，按规范来说这肯定是不允许的，但是没办法。企业做标准化主要还是为了应付检查，实际用的还是他那一套自己的东西。考虑到人员和资金投入，积极性并不高。”（住建局访谈资料 B-2）

（三）第三阶段：责任清晰、政策手段模糊下的表面执行

2021 年 9 月，新修订的安全生产法开始施行。同时，湖北十堰、辽宁大连等地发生重大燃气爆炸事故，领导开始重视燃气安全管理。上级政府在检查中发现了 A 市没有部门执行燃气企业安全生产标准化建设工作的问題，明确了住建局的责任。但由于政策手段模糊，且缺乏专业能力，在领导督促后，住建局决定借用应急管理部印发的定级标准，让企业先开展自评工作，而住建局几乎不参与评审过程。事实上，政策面临着无法执行的困境。

1. 政策特征：监管责任清晰和政策手段模糊

（1）监管责任清晰。在 2021—2022 年专项督查过程中，上级政府确认评审、授牌工作由住建局负责，纳入年底考核，工作不到位会被扣分和通报批评。

2022年9月初，A市因城镇燃气专项整治工作力度不够，被省安全生产委员会办公室（以下简称“安委办”）通报，被指出存在工作进展缓慢、隐患排查整治率低于全省平均水平，工作责任压得不实、对商业用户的入户安检率低于全省平均水平等问题。A市安委办向住建局印发提醒函，转办政府分管领导批示，要求住建局认真抓好整改落实，确保全市各项任务完成进度居全省前列。

“在督查之前，我们没做这一块，一个是职责没划清，另一方面也是没有明确的政策依据或工作要求，现在之所以做，也是因为督查反馈了……现在关键是我们要先把这个事情做掉，年底别让省里再扣我们分了。”（住建局访谈资料B-1）

（2）政策手段模糊。第一，工作流程模糊。2022年3月，X省应急厅印发危险化工品等行业企业的安全生产标准化建设实施办法，住建局无法适用。2022年10月，X省住建厅出台了城镇燃气（经营）企业的安全生产标准化评价（导则），但文件对评审、授牌、公示等具体工作流程没有明确。X省住建厅不出台相应的具体办法，A市住建局没有依据去执行。

“最主要的问题是住建部要出台规范性的文件，不然在我们这一层搞不成，我现在要是给企业发牌子也是违法的。所以（安委办）后面也别督办我们了，没办法往下做。”（住建局访谈资料B-1）

此外，相关规范即将变动。因机构改革和新安全生产法的修订，2017年出台的燃气标准化规范即将重新修订。评定标准的变动很可能导致标准化创建工作重复开展。

“燃气企业标准化这件事，不是说谁来管的问题，是评定标准正在变。上次省里燃气协会来调研的时候说，燃气标准化的标准要重新制定。那按现在标准还是等新标准出来后再做呢？就害怕企业做完了，我们好不容易组织专家评定完，然后新标准来了，导致做的东西这里缺项、那里改了，要再花钱，也给企业增加负担。”（住建局访谈资料B-2）

第二，资源配置模糊。国务院相关指导意见、应急管理部相关办法均明确规定不得在标准化定级工作中收取费用。然而，本地没有城镇燃气专家，相关文件中没有明确外地专家的服务费和差旅费来源，出于花错钱被追责的顾虑，执行部门不敢贸然执行。

2. 领导注意力提升：专项督察

2021年湖北十堰、辽宁大连等地发生重大燃气爆炸事故后，领导者的注意力开始投入到燃气监管中。上级督导检查反馈A市H县城镇燃气企业未开展安全生产标准化建设后，这项工作进入议事日程。2022年8月，X省安全生产大检查“回头看”督查，要求A市重视燃气企业安全工作。A市安委办向住建局发出提醒函，转办政府分管领导批示，督促开展相关工作。

“近两年上级督查点到这个问题（燃气安全生产标准化）了，才开始重

视起来。”（住建局访谈资料 B-3）

3. 执行者专业能力不足

执行者专业能力不足。城镇燃气监管由住建局的城建中心负责，中心工作人员只有4人，燃气监管的重任落在1名刚工作1年的干部身上，虽有城建中心的主任把关，但该主任非专业出身，对业务了解不深、把握不准。工作人员对标准化工作并不熟悉，访谈中有人把开始整改当作整改完毕，甚至有人不知道这项工作的存在，更不了解相关标准和要求。

“我们都不是燃气专业的，也没有取得注册安全工程师等专业资格证书，专业能力还不够强，检查发现问题隐患多是表面问题，对行业规范研究得不深，还运用不好。”（住建局访谈资料 B-3）

“我还没研究现有城镇燃气企业安全生产标准化创建的要求。”（住建局访谈资料 B-4）

4. 避责策略和治理绩效：扔不掉的“烫手山芋”和表面执行下的风险积累

专项督察明确住建局的监管责任，住建局无法逃避责任。面对持续不断的省级督查整改压力，A市住建局先是想要扔出“烫手山芋”，当向上推责和平级推责策略都失败后，最终选择做表面功夫，通过企业自评、隐患排查等方式表面开展工作，忙而不动，未有实际进展。

专项督察期间，住建局试图通过扔出“烫手山芋”的方式推卸责任。首先，他们试图寻求上级权威意见。

“这次燃气标准化的事，先电话问的住建厅，回复说正式文件就不要发了，即使发了也不回。（为什么不回？）他（住建厅）要承担责任的。”（住建局访谈资料 B-1）

其次，住建局认为应急局应完全承担或者一起承担这项工作，而应急局不愿意组织城镇燃气企业安全生产标准化建设的评审和授牌工作。住建局向上推责和平级推责策略都宣告失败。

“谁的孩子谁抱，城镇燃气安全生产标准化建设是住建局的事，我们不要管太多。”（应急局访谈资料 C-2）

专项督察结束后，标准化建设工作仍无法执行。2022年8月，X省安全生产大检查“回头看”督查反馈8个城镇燃气企业未开展安全生产标准化建设，处于正在开展或刚签订第三方服务协议准备开始的阶段，其实质都未整改完毕。2023年2月23日，C区发生燃气管道泄漏致人员涉险事件，A市安委办向市住建局发出工作提示，要求其深化燃气安全专项的要求进行整治，而住建局有关负责人认为该专项早在2022年10月就已结束，不愿意执行。在向其介绍此项工作是经省政府批准印发的本省2023年安全生产工作要点要求后，住建局仍以未见上级来文为由，坚持以隐患排查的名义表面执行。2023年3月，住建局决

定借用应急管理部印发的评审标准，让基础条件较好的 GH 公司先自评，打算企业自评合格后再组织评审授牌。但后续执行还在等具体政策文件出台，实际上仍未执行。加之 A 市城镇燃气企业经济效益持续低迷，燃气公司安全投入严重不足，属于“带病运行”，却又“缺钱少药”，目前专业人员、设施设备等硬性条件难以支持开展安全生产标准化创建工作。

“企业现在还是困难，随便做一下（城镇燃气安全生产标准化）就得十几万，尤其是 J 县、Q 县液化气小站，人少效益更差，（老板）都不想干了。”（住建局访谈资料 B-2）

五、避责视角下的模糊政策执行

通过对单案例的纵向分析，研究从避责视角出发，遵循“模糊政策—避责策略—治理绩效”的分析思路，形成了一个避责视角下模糊政策执行的理论框架（见图 1）。

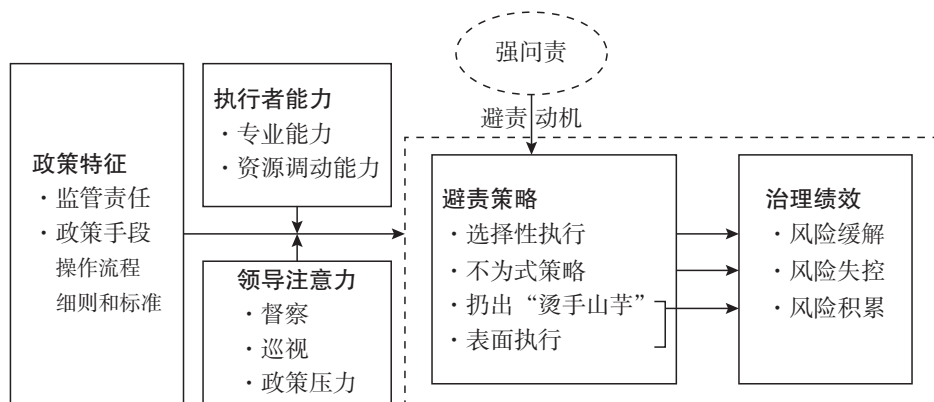


图 1 避责视角下模糊政策执行的理论框架

资料来源：作者自制。

通过案例分析发现，在风险治理场域的强问责情境下，避责是执行者的主导动机，模糊政策通过影响政策执行者的执行策略，进而影响政策治理绩效，其中执行者能力和领导注意力是调节变量。对比案例三个阶段的情况，笔者发现以下结论。

第一，执行者在避责动机驱动下会考虑多种避责策略。一是选择性执行。在监管责任明确、政策手段部分模糊的情况下，为了减轻问责而完成部分政策要求的内容。比如 A 市安监局在 2016 年前选择性督促并完成天然气燃气企业的标准化建设工作。二是不为式策略。比如 2016 年—2021 年，在监管责任范围模糊时，出于“不干不错、干了反而可能担责”的考虑，A 市住建局和应急局均不督促企业开展标准化建设，也不组织评审授牌。三是扔出“烫手山芋”和表

面执行。2021年后，监管责任范围清晰，领导注意力提升，A市住建局试图通过向X省住建厅请示意见，以及邀请应急局负责的方式扔出“烫手山芋”，这些尝试失败后不得不进行表面执行工作，也就是忙而不动，让企业自评但不组织评审授牌。

第二，模糊政策对避责策略的直接作用。政策监管责任和政策手段特征是影响风险治理政策执行的重要条件。当监管责任清晰、政策手段部分模糊且权责一致时，执行者不得不采取行动以减轻问责，依据政策要求进行选择性执行，导致风险缓解；当监管责任明确，但政策手段模糊时，执行者有执行意愿却没有执行规则，则可能出现表面执行现象，导致风险积累；当监管责任和执行手段都模糊时，采取不为式避责策略，导致风险失控。

第三，执行者能力在模糊政策对避责策略影响之间有调节作用。当监管责任清晰时，如果该部门具有足够的专业能力和资源调度能力，会主动开展相应工作，采取选择性执行策略来满足政策的硬性要求，以降低问责风险；如果执行部门能力不足，则可能采取扔出“烫手山芋”策略，例如向上级或平级推责。当监管责任不清晰时，无论执行者有无能力，都不会主动执行政策。

第四，领导注意力在模糊政策对避责策略影响之间有调节作用。当监管责任清晰时，上级领导的注意力会提升执行者的执行力度，不管是选择性执行还是表面执行，其执行力度都会提升。如果监管责任不清晰，领导注意力提升也无法实际影响执行效果，可能导致该部门推脱责任，或者忙而不动，表面执行的结果是工作无法开展，导致风险积累。

六、结论和讨论

模糊政策普遍存在于国家治理中（陈家建、洪君宝，2023）。尽管学界对模糊政策执行的问题进行了较为充分的研究，但现有文献更多关注低风险领域的模糊政策，高风险领域的模糊政策执行问题缺少实证与解释。低风险领域政策的特点是执行成功时执行者会得到正面激励，执行者较少因为政策执行而被严重问责。而高风险领域的政策执行成功的绩效难以被有效测量，执行失败很可能被严重问责。为理解高风险领域模糊政策执行的因果机制，本研究选取了A市城镇燃气企业安全生产标准化建设政策作为典型案例，通过历时性的调研，刻画A市城镇燃气企业安全生产标准化政策的执行过程。

本研究提出了一个避责视角下模糊政策执行的理论框架，解释强问责情境下模糊政策执行失败的原因。强问责情境下政策执行者的主要动机是避责，模糊政策对政策执行有直接影响，执行者能力与领导注意力对模糊政策和避责策略具有调节作用。模糊政策分为监管责任和政策手段的模糊，模糊政策为执行者避责提供机会：监管责任不清导致问责无法发挥有效作用，给予官员风险规

避的机会；政策手段是政策执行的依据和工具，模糊度高使官员畏手畏脚，不敢执行。在避责动机驱动下，执行者对于风险治理领域的模糊政策的执行意愿并不高。当监管责任清晰、政策手段清晰时，有能力的执行者选择性执行以控制风险，减小问责发生概率，积极避责；当监管责任模糊、政策手段模糊时，执行者不管有没有能力，都不愿意主动执行政策，消极避责。即使领导注意力提升，监管责任明确，执行部门因政策手段模糊仍不愿意实质执行，选择表面执行或扔出“烫手山芋”以转移问责风险，执行绩效并未有效改善，最终导致风险积累甚至失控。

本文可能具有以下贡献：其一，提出责任模糊也是观察或分析政策模糊的重点维度。现有研究大多关注政策目标模糊和政策手段模糊（胡业飞、崔杨杨，2015；王洛忠、都梦蝶，2020；袁方成、范静惠，2022），对责任模糊的关注度并不高。从风险治理领域中企业安全生产标准化建设的政策执行案例中，我们发现模糊政策除了手段模糊外，监管责任划分不清也是政策模糊的重点维度。问责发挥效用的重要前提是权责一致、错责相当（倪星、王锐，2017），责任是风险治理领域模糊政策的重要内容，责任清晰度影响官员执行策略选择（彭宗超、祝哲，2018）。其二，引入避责视角分析模糊政策执行问题。本研究在实证分析的基础上提出了一个避责视角下模糊政策执行的理论框架。现有研究多关注低风险领域的模糊政策执行问题（王法硕、王如一，2021；赵方杜、彭烨玲，2023），发现自上而下的激励可以促使执行者积极推进模糊政策执行进程（韩志明，2017；王法硕、王如一，2021），但这些研究尚未关注到强问责情境下的避责动机与模糊政策对执行者行为的影响。风险治理领域政策执行者的主要动机是避责，主要目的是降低问责风险（Zhu et al., 2023；赖诗攀，2013；盛明科、陈廷栋，2020），不愿意主动推进政策执行，模糊政策扩大避责空间，激励机制在强问责情境中反而失效。

本文的研究结论具有一定普适性。对于其他涉及风险治理领域的模糊政策而言，强问责制度环境是相似的。绩效有效完成难以度量且难以获得实际性收益，工作不到位会面临问责（赖诗攀，2013）。执行者为满足上级最低要求，用问责风险最小的方式执行政策（倪星、王锐，2017；张紧跟、周勇振，2019；孙宗锋、孙悦，2019），弱化可能发生的风险与自身行为的关联（祝哲等，2021；彭宗超、祝哲，2018）。

基于以上讨论，本文提出以下政策建议：一是明确监管责任。明确执行机构和各个环节的责任归属，统一权责，确保政策有人执行，有据可依。二是根据具体情况决定政策手段模糊度。中央层面应根据政策领域特征进行判断，决定政策内容模糊度。如果地方政府无专业能力出台清晰的执行流程，模糊度高反而更可能导致执行偏差。三是加强全方面全过程的风险管理。提高各方对风险管理的关注度，匹配相应资源，日常监督反馈形成工作惯性，促使政策有效执行。

研究的不足之处在于,单案例固有的外部效度问题,研究结论不一定适用于解释其他政策执行困境。因此,未来可以找到该政策领域成功执行的案例进行多案例比较,或进行大样本的定量研究,提高研究的外部效度。

参考文献

- 陈家建、洪君宝 (2023). 社会治理的话语与地方实践: 基于“模糊政策”的概念解释. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 60(1): 11-20.
- Chen, J. J., & Hong, J. B. (2023). Discourse and Local Practice of Social Governance: A Conceptual Explanation Based on “Ambiguous Policy”. *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 60(1): 11-20. (in Chinese)
- 陈宇、孙泉坤 (2020). 政策模糊视阈下试点政策执行机制研究——基于低碳城市试点政策的案例分析. 求实, (2): 46-64+110-111.
- Chen, Y., & Sun, X. K. (2020). Pilot Implementation Mechanism from the Perspective of Policy Ambiguity: A Case Study of the Pilot Policy of Low-Carbon Cities. *Truth Seeking*, (2): 46-64+110-111. (in Chinese)
- 郭巍青、张艺 (2021). 责任风险视域下的避责行为: 要素、情境及逻辑. 公共行政评论, 14(4): 137-154+199.
- Guo W. Q., & Zhang Y. (2021). Blame Avoidance from the Perspective of Liability Risk: Elements, Situations, and Shaping Logic. *Journal of Public Administration*, 14(4): 137-154+199. (in Chinese)
- 韩志明 (2017). 政策过程的模糊性及其策略模式——理解国家治理的复杂性. 学海, (6): 109-115.
- Han, Z. M. (2017). The Ambiguity of Policy Process and Strategic Model: Understanding the Complexity of National Governance. *Academia Bimestrie*, (6): 109-115. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, (5): 61-79+220-221.
- He, D. H. & Kong, F. B. (2011). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Science in China*, (5): 61-79+220-221. (in Chinese)
- 胡春艳、周付军 (2023). 动态问责压力情境下基层干部的避责策略选择——基于 S 镇“百日攻坚”行动的考察. 公共管理学报, (4): 147-155+175.
- Hu, C. Y., & Zhou F. J. (2023). The Choice of Blame-Avoidance Strategy for Grassroots Officials under Dynamic Accountability Pressure: A Case Study of Town S. *Journal of Public Management*, (4): 147-155+175. (in Chinese)
- 胡业飞、崔杨杨 (2015). 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例. 公共管理学报, 12(2): 93-105+157.
- Hu, Y. F., & Cui, Y. Y. (2015). Implementation of Ambiguous Policy: The Case of Socialized Aged Care Service Policy in China. *Journal of Public Management*, 12(2): 93-105+157. (in Chinese)
- 赖诗攀 (2013). 问责、惯性与公开: 基于 97 个公共危机事件的地方政府行为研究. 公共管理学报, 10(2): 18-27+138.
- Lai, S. P. (2013). Accountability, Inertia and Publicity: A Study of Local Government Behavior Based on Ninety-Seven Public Crisis Cases. *Journal of Public Management*, 10(2): 18-27+138. (in Chinese)
- 李妮 (2018). 模糊性政治任务的科层运作——A 县政府是如何建构“创新”政绩的? 公共管理学报, 15(1): 1-11+153.
- Li, N. (2018). The Bureaucratic Operation of Unspecified Political Tasks: How Does the County Government Construct “Innovation” Political Achievement? *Journal of Public Administration*, 15(1): 1-11+153. (in Chinese)
- 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, (2): 42-51+126.
- Ni, X., & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51+126. (in Chinese)
- 庞明礼、刘春芳 (2022). 模糊政策的执行风险识别及规避: 一个行为经济学的分析框架. 管理学报, 35(1): 13-22.
- Pang, M. L., & Liu, C. F. (2022). The Risk Identification of Ambiguous Policy Implementation and Its Avoidance: An Analytical Framework of Behavioral Economics. *Journal of Management*, 35(1): 13-22. (in Chinese)
- 庞明礼、薛金刚 (2017). 政策模糊与治理绩效: 基于对政府间分权化改革的观察. 中国行政管理, (10): 120-125.
- Pang, M. L., & Xue, J. G. (2017). Policy Ambiguity and Governance Performance: Based on the Observation of Intergovernmental Decentralization Reform. *Chinese Public Administration*, (10): 120-125. (in Chinese)
- 彭宗超、祝哲 (2018). 危机决策者避责策略的四种模式及关键影响因素分析. 上海行政学院学报, 19(4): 93-101.
- Peng, Z. C., & Zhu, Z. (2018). Leader's Four Blame Avoidance Strategies in Crises and Key Factors Analysis. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 19(4): 93-101. (in Chinese)
- 盛明科、陈廷栋 (2020). 公共危机情态下地方官员避责行为的生成机理与化解对策. 北京行政学院学报, (5): 21-29.
- Sheng, M. K., & Chen, T. D. (2020). The Reason for the Arising of Local Officials' Avoidance of Responsibility in the Condition of Public Crisis and the Solutions. *Journal of Beijing Administration Institute*, (5): 21-29. (in Chinese)
- 孙宗锋、孙悦 (2019). 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例. 公共管理学报, 16(3): 16-26+168-169.

- Sun, Z. F., & Sun, Y. (2019). Multiple Logical Analysis of Local Policy Implementation under the Perspective of Organizational Analysis-Taking "Amounts of Tables" in the Targeted Poverty Alleviation as an Example. *Journal of Public Administration*, 16(3): 16-26 + 168-169. (in Chinese)
- 王丛虎、侯宝柱、祁凡骥 (2023). “高模糊-高冲突”政策实质性执行: 一个创新性的中国方案——以重庆市公共资源交易服务组织“事转企”改革为例. *公共管理学报*, 20(1): 46-56 + 171.
- Wang C. H., Hou, B. Z., & Qi, F. H. (2023). Substantive Implementation of High Ambiguity and High Conflict Policy: An Innovative Chinese Solution: A Case Study about Chongqing Public Resource Trading Centers Transforming into State Owned Enterprises. *Journal of Public Administration*, 20(1): 46-56 + 171. (in Chinese)
- 王法硕、王如一 (2021). 中国地方政府如何执行模糊性政策? ——基于A市“厕所革命”政策执行过程的个案研究. *公共管理学报*, 18(4): 10-21 + 166.
- Wang, F. S., & Wang, R. Y. (2021). How Do Chinese Local Governments Implement Ambiguous Policy? A Case Study of the "Toilet Revolution" Policy in the City A. *Journal of Public Administration*, 18(4): 10-21 + 166. (in Chinese)
- 王洛忠、都梦蝶 (2020). “限塑令”执行因何遭遇阻滞? ——基于修正后“模糊-冲突”框架的分析. *行政论坛*, 27(5): 69-80.
- Wang, L. Z., & Du M. D. (2020). Analysis on Implementation of Plastic Limit Orders: Under the Revised Ambiguity-Conflict Model. *Administrative Tribune*, 27(5): 69-80. (in Chinese)
- 汪卫华 (2022). 拆解过程追踪. *国际政治科学*, 7(2): 156-178.
- Wang, W. H. (2022). Disassembly Process Tracking. *Quarterly Journal of International Politics*, 7(2): 156-178. (in Chinese)
- 吴克昌、唐煜金 (2022). 权衡于奖惩之间: 多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑. *公共行政评论*, 15(6): 42-62 + 197.
- Wu, K. C., & Tang, Y. J. (2022). Balance Rewards and Punishments: The Choice Logic of Grass-roots Departments Policy Implementation in Multi-Task Situations. *Journal of Public Administration*, 15(6): 42-62 + 197. (in Chinese)
- 吴少微、魏姝 (2018). 官员晋升激励与政策执行绩效的实证研究. *江苏行政学院学报*, (4): 101-110.
- Wu, S. W. & Wei, S. (2018). An Empirical Analysis of the Relationship Between Promotion Incentives of Government Officials and Performance of Policy Implementation. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, (4): 101-110. (in Chinese)
- 袁方成、范静惠 (2022). 政策执行模式的转换及其逻辑——一个拓展的“模糊-冲突”框架. *中国行政管理*, (3): 13-21.
- Yuan, F. C., & Fan J. H. (2022). The Transformation of Policy Implementation Mode and Its Logic: An Extended "Ambiguity-Conflict" Framework. *Chinese Public Administration*, (3): 13-21. (in Chinese)
- 袁方成、康红军 (2018). “张弛之间”: 地方落户政策因何失效? ——基于“模糊-冲突”模型的理解. *中国行政管理*, (1): 64-69.
- Yuan, F. C., & Kang H. J. (2022). "Transformed Between Being Stringent and Being Loose": Why Local Household Registration Policy Becomes Invalid? An Understanding Based on the Ambiguity-Conflict Model. *Chinese Public Administration*, (1): 64-69. (in Chinese)
- 张紧跟、周勇振 (2019). 信访维稳属地管理中基层政府政策执行研究——以A市檀乡为例. *中国行政管理*, (1): 80-87.
- Zhang, J. G., & Zhou, Y. Z. (2019). Research on Grassroots Government Policy Implementation from the Perspective of the Apanage Management in Maintenance of Stability: Taking Tan Village of City A as an Example. *Chinese Public Administration*, (1): 80-87. (in Chinese)
- 赵方杜、彭烨玲 (2023). 模糊性社会政策的双轨执行与运作逻辑——以上海“政策找人”为分析中心. *江海学刊*, (2): 127-136 + 256.
- Zhao, F. D., & Peng, Y. L. (2023). The Double-Track Implementation and Operational Logic of Ambiguous Social Policy: An Analysis Focusing on the "Policy for the Active Discovery of People in Need" in Shanghai. *Jianghai Academic Journal*, (2): 127-136 + 256. (in Chinese)
- 祝哲、张楠、邵安 (2021). 打破危机决策避责困境之道——基于制度主义视角的K县案例研究. *中国行政管理*, (12): 126-135.
- Zhu, Z., Zhang, N., & Shao, A. (2021). The Way to Break Blame Avoidance Dilemma: A Case Study of County K from the Institutional Perspective. *Chinese Public Administration*, (12): 126-135. (in Chinese)
- Hinterleitner, M. (2017). Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behaviour. *Political Studies Review*, 15(2), 243-254.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
- Yin, R. K. (2009). Case Study Research: Design and Methods (Vol. 5). Sage.
- Zhu, Z., Liu, Y., Zhang, N., & Peng, Z. (2023). Motivations Underlining the "Blame Avoidance Dilemma": The Effect on Street-Level Bureaucrats During a Crisis. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, (94): 103808.

责任编辑: 张书维

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 17 No. 6, 2024

●SYNOPSIS: Grassroots Governance

Introduction: Policy Implementation in Grassroots Governance and Its Impact Bin Xiao

The Causes and Resolution of the Burden of Grass-roots Government; Based on the Theory of Complex Adaptive Systems Yuanhe Liu & Zhenchao Zhou

Abstract Relieving grass-roots government's burden of an insufficient organizational adaptability to environmental changes is the key to enhancing its governance capacity. CAS theory applied in a view and structural interaction analysis framework explains this phenomenon. Modern governance demand is shaped by the modernized state governance concepts and resonates strongly with the public, thereby creating significant motivation for government action. As grassroots governance tasks increase, overlapping responsibilities and bureaucratic structures lead to incomplete resource allocations that fail to address unforeseen challenges. The proper governance approach is to establish axis-radiation governance. It facilitates the allocation of governance resources through a legalized mechanism, reduces the dominance of "Tiao" over "Kuai", enhances the integration capacity of "Tiao", and transforms grassroots government into a competent regional governance center.

Key Words the Burden of Grass-roots Government; Complex Adaptive Systems; View; Axis-Radial Governance

The Multiple Behavioral Logics of "Comparative Execution" in Grassroots Governance

..... Lei He & Na Tang

Abstract Comparative execution is a typical manifestation of policy implementation in grassroots governance; but it has been criticized for its "formalist" tendency. Previous studies have also adopted a critical attitude towards the comparative execution model, which does encompass multiple implications. This article examines the overall operational context of the bureaucratic system, provides a comprehensive description of the application categories of "comparative execution" in different scenarios, and explores the multiple behavioral logics of comparative execution. This article is based on a multi case analysis of the implementation of precision poverty alleviation policies in Y province. Under pressure situations, comparative execution with power game and ability matching as the core driving forces presents a behavioral logic of "comparative execution type = pressure type hierarchical system + power ability coupling form". According to the power ability coupling situation in a pressure type hierarchical system, comparative execution can be subdivided into four basic types. They are "adaptive comparative execution", "passive comparative execution", "active comparative execution", and "perfunctory comparative execution." They also explore the multiple behavioral logics of comparative execution in different scenarios to enrich the reality of policy execution research.

Key Words Grassroots Government; Comparative Execution; Power Game; Capability Matching

Pressure Extrusion and Structure Utilization: Can Grassroots Governments Promote Tiao-kuai Collaboration from the Bottom-up? Yuanyuan Huang & Yinbin Tang

Abstract Active cooperation between functional departments (“tiao”) and grassroots governments (“kuai”) is the key to policy implementation, despite the difficulties caused by the fragmentation between the two. Existing research tends to focus on high-incentive or high-risk policies as implementation scenarios and on tiao-kuai collaboration initiated by higher-level governments and departments. What’s missing is a view of the implementation scenarios of conventional policies and the proactive role of grassroots government. This article goes beyond the constraints of implementation scenarios and structures to retrieve the collaborative autonomy of grassroots governments in the conventional policy implementation scenario. By analyzing the implementation process of the old reform policy for Street A in County H, we found that the grassroots government has the motivation, space , and ability to promote tiao-kuai collaboration. First, higher government’s weak involvement in conventional policies and the non-exitability of the grassroots government make the latter the first to face the convergence of multiple pressures, creating the need for collaboration. Second, the responsibility linkage in a limited and segmented implementation structure and on-the-ground resources held by grassroots governments contribute to the construction of a space for cooperation. In this space , grassroots governments can leverage information, relationships, and community to enable effective collaboration. In fact, tiao-kuai collaborations are dominated by the grassroots government but hampered by contingent triggering conditions, the instability of the cooperation process, and the limited effectiveness of the cooperation. Exploration of tiao-kuai cooperation, with the grassroots government as the main body, can help to improve the path of tiao-kuai cooperation in the grassroots arena and to recover the “conventional narrative” of policy research in China.

Key Words Grassroots Policy Implementation; Tiao-kuai Relationship; Grassroots Autonomy; the Conventional Policy

Adaptive Empowerment: Community Integration for the Floating Population

..... Hongjun Jiang & Dong Zhang

Abstract China’s rapid economic development has led to a substantial influx of floating populations into its cities, frequently marginalizing them from the established community governance systems. Alleviating the tension arising from the interactions between the floating population and local residents in urban communities has become a crucial challenge for the modernization of grassroots community governance. Through a case study of Community S, this paper uses the logic of adaptive empowerment to show that new institutions and policies in the process of creating integrated communities are incrementally layered over existing systems such as household registration. Supported by three mechanisms—organizational empowerment, professional enablement, networked interaction—the interaction between new and old institutions achieves an institutional balance between the empowerment of community participation and the compromise with household registration status, thereby fostering a peaceful new form of community integration for the floating population. This study deepens our understanding of mobile urbanity and serves as a reference for exploring resilient community governance and the modernization of grassroots governance with Chinese characteristics.

Key Words Adaptive Empowerment; Floating Population; Community Integration; Historical Institutionalism

..... Zhezhe Duan & Jiaxin Jiao

Abstract Algorithms are becoming an omnipresent means of public sector decision-making. The new-generation governance model of artificial intelligence has emerged as a significant orientation for the future digital transformation of the public sector. Nevertheless, the “black box” attribute of the current algorithm system has been increasingly questioned, giving rise to the “trust deficit” and “lack of accountability” in algorithm governance. This paper explores the logic of Explainable Artificial Intelligence (XAI) through a 2 (interpretation source: rules vs. data) × 2 (interpretation content: procedures vs. results) survey experiment. In this scenario, the tax department applies the algorithm decision system, and the mechanism of different types of XAI on traditional bureaucrats' adoption of algorithm decision suggestions is examined. The empirical results indicate that, first, the interpretable algorithm system can boost the adoption preferences of grassroots civil servants; and the data-driven program interpretation algorithm system or data-driven result interpretation algorithm system can enhance the adoption preference of grassroots civil servants. Second, data-driven XAI can promote the algorithmic decision adoption preferences of traditional bureaucrats more effectively than rule-driven. Finally, the data-driven result-interpretable algorithmic system can heighten the traditional bureaucracy's perception of fairness and technical trust in the algorithmic system, thereby making them more inclined to adopt algorithmic decisions. These findings imply that we should develop the technical capabilities of algorithmic bureaucrats, provide interpretable types of algorithms to traditional bureaucrats, and explore favorable human-machine interactions to facilitate the smooth implementation of algorithmic systems in the public sector.

Key Words Algorithmic Decision; Interpretability; Artificial Intelligence; Man-machine Interaction; Algorithmic Bureaucracy; Grassroots Civil Servant

● ARTICLES

Why Ambiguous Policy Is Unable to Be Implemented: A Case Study of the Safety Production Standardization Construction Policy of Gas Enterprises in China's A City

..... Zhe Zhu, Jie Li, Qingjun Zhu & Meilian Zhang

Abstract In a risk society, understanding how to implement ambiguous policies is a crucial issue for enhancing national governance performance. Existing research has focused on implementing ambiguous policies in general contexts but has paid insufficient attention to their implementation mechanisms in the field of risk governance. Using process tracing, this single case study explores the failed process of implementing the safety production standardization policy for urban gas enterprises in A City. The findings reveal that policy ambiguity influences implementation strategies in the context of strong accountability. The capability of executors and the attention of leaders act as moderating factors, shaping policy outcomes. Motivated by blame avoidance when regulatory responsibilities and policy tools are clear, competent executors adopt selective implementation strategies to mitigate risks, even without leaders' attention. Conversely, when regulatory responsibilities and policy tools are ambiguous and leaders are inattentive, executors resort to inaction as a blame-avoidance strategy, leading to uncontrolled risks. When leaders are attentive and regulatory responsibilities are clear, but policy tools are ambiguous, incompetent executors adopt a “hot potato” strategy to pass off responsibility. When such shirking is no longer feasible, they resort to superficial implementation, resulting in risk

accumulation. This paper develops a theoretical framework for ambiguous policy implementation from a blame-avoidance perspective, offering insights into the implementation of ambiguous policies in the field of risk governance.

Key Words Ambiguous Policy; Blame Avoidance; Policy Implementation; Risk Management

How Does the Government Evaluate Providers of Elderly Care Services in the Context of High-Quality Development? Construction and Validation of an Analytic Hierarchy Process (AHP) Model

..... Jing Peng & Qiao Yang & Shuai Xiao

Abstract This paper uses general evaluation theories, such as 3E theory and 3D theory, and the AHP to construct a supplier evaluation model from three indicator dimensions—undertaking capacity, financial capacity, organizational construction and management capacity—to examine the technical support of the high-quality development of elderly care services. Through empirical verification of the practice of purchasing elderly care services by the Y City government, it was found that strong service acceptance capability plays a decisive role in becoming a high-quality supplier. The scale and professionalism of competitive social organizations are strengths that should be employed for targeted development measures. Therefore, effective evaluation of suppliers by the government is an important foundation for the high-quality development of elderly care services. The government should strengthen its evaluation responsibility and increase the number of high-quality service suppliers. The policy recommendation for the high-quality development of elderly care services is not only to enhance the government’s ability to effectively evaluate suppliers, but also to create an institutional environment that promotes the sustainable development of social organizations and optimizes government social cooperation and governance.

Key Words Government Purchase of Elderly Care Services; Supplier Evaluation Model; Analytic Hierarchy Process (AHP); High Quality Development

Does Technological Empowerment Facilitate Holistic Governance in the Process of County Urbanization? A Qualitative Comparative Analysis Based on 30 Cases Yanling Li & Mengya Chen

Abstract Holistic governance is a new model and trend in urban-rural governance in the new era, providing strategic guidance for achieving high-quality development in China’s counties. This study examined 30 typical cases of counties with advanced holistic governance practices. Grounded in the theory of holistic governance and aligned with the practical demands of new urbanization, this paper uses an analytical framework of “holistic governance-technological governance” from the perspective of integrated promotion across population, space, and industry. Using Qualitative Comparative Analysis (QCA), the paper identifies multiple conjunctural causations and effective pathways through which technological empowerment facilitates holistic governance in county contexts. The findings reveal that holistic governance in Chinese counties is the result of interactions among several conditional variables, including technological empowerment, population urbanization, spatial optimization, and industrial upgrading. Configurational analysis identifies four effective pathways: all-factor-driven, “technological empowerment-industrial upgrading” co-promotion, “technological empowerment-population urbanization” dual-driver, and balanced “technology-industry-population.” Among these, the all-factor-driven pathway is the most prevalent, highlighting the critical role of technological empowerment in advancing holistic governance. The paper shows the importance of a people-centered development

philosophy, systematic thinking, and context-specific strategies. It also advocates for leveraging technological empowerment to drive high-quality county development, transitioning from fragmented intelligent governance to integrated intelligent governance.

Key Words County Urbanization; Technological Empowerment; Holistic Governance; Configurational Pathways; QCA

How Does the Application of Artificial Intelligence Affect the Willingness of Street-level Bureaucrats to Exercise Discretion? A Survey Experiment Yu Sun, Yi Deng & Linzhi Sun

Abstract The full exercise of discretion by street-level bureaucrats is an important guarantee for promoting the combination of education and punishment in the law enforcement process. However, long-term tracking surveys have found that as artificial intelligence (AI) is increasingly involved in traffic law enforcement traffic police officers are no longer inclined to exercise their discretion. Instead, the “penalties substituting for management” phenomenon has emerged in traffic law enforcement. To test these observations and explain the decrease in street-level bureaucrats’ willingness to exercise their discretion, this study conducted a survey experiment in H province’s L city, with a representative sample of 190 traffic police officers. The study found that: (1) AI intervention reduced the willingness of street-level bureaucrats to exercise discretion. (2) Perceived process complexity played a partial mediating effect. The results show that the application of AI technology has changed the objective conditions of street-level law enforcement. The room for action is being squeezed, and these bureaucrats are measurably reluctant to exercise their discretion. This research provides new insights into street-level bureaucrat discretion. It also provides empirical evidence of new mechanisms and shows how AI changes traffic law enforcement work practices.

Key Words Artificial Intelligence; Street-level Bureaucrat; Discretion; Willingness to Exercise; Survey Experiment

● THEORETICAL REVIEWS

Public Innovation Labs’ Roles, Impacts, and Determinants: A Literature Review

..... Qianli Yuan & Xinping Liu

Abstract Facing increasingly complex public management issues and public service demands, government departments need public innovation to enhance their effectiveness and legitimacy. Public innovation labs have become the new vehicles for the promotion of those innovative outcomes and capabilities. This article reviews research on public innovation labs, summarizing their characteristics, roles, outcomes, and influencing factors. These labs mainly play a role in the early stages of public innovation in problem identification and solution design. They also facilitate technological process innovation and management process innovation. This has led to increased efficiency and public participation in public management. As the existing research has shown, team building, organizational structure, and collaboration networks in public innovation labs are key micro-and meso-level drivers to public sector innovation. However, the macro administrative system and its traditions have imposed certain limitations on public innovation labs. This study provides insights for the practice and research of public innovation labs in China.

Key Words Public Innovation Lab; Innovation Space; Collaborative Innovation; Institutional Design; Literature Review

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第17卷，第6期（总第102期）
2024年12月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.17 No.6
Published in December 2024

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社长 肖滨
主编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传真 020-84111478

网址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248241