

安全竞争格局下的基层执法 及其生态优化

邓 豪*

内容提要：在中央高度强调统筹发展和安全的政策导向下，地方政府对安全议题的重视程度不断提高。在避责和竞优的双重逻辑支配下，地方政府围绕保障安全这一治理目标展开竞争的趋势日益显著。安全竞争改变了基层执法所处的科层生态，从执法资源、执法组织、执法技术、执法目标四个维度形塑着基层执法。这种形塑效应覆盖了执法活动从决策形成到正式开展的各个阶段。安全竞争格局下，科层执行效能衰减导致的执法不严问题被抑制，但在高强度竞争的阶段或领域，可能出现执法资源分配效率降低、执法组织协作机制失灵、执法技术难以发挥作用、执法目标偏离预设标准等执法偏差问题。安全竞争格局下的执法偏差，根本上是由竞争环境的生态失衡导致的，要避免或矫正执法偏差，需从健全安全风险全过程治理机制、调适惩罚和激励机制的强度、优化执法资源的配置结构等方面入手，对执法生态进行改良和优化。

关键词：基层执法 执法偏差 安全竞争 高质量发展 总体国家安全观

一、问题的提出

发展和安全在国家工作大局中具有突出的重要性。在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的背景下，中央提高了对安全议题的重视程度，并在处理发展和安全的关系上采统筹主义的思路。2014年4月，习近平在中央国家安全委员会第一次会议上提出总体国家安全观，指出“发展是安全的基础，安全是发展的条件”。〔1〕党的十九大将“坚持总体国家安全观”纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略，并写入党章，同时将“统筹发展和安全”提升到“治国理政的一个重大原则”的高度。〔2〕党的二十大指出要“以新安全格局保障新发展格局”，要求“提高各级领导干部统筹发展和安全能力”。〔3〕2023年12月召开的中央经济

* 中南财经政法大学法学院博士研究生。

本文为国家社科基金重大项目“习近平法治思想的实践伟力及其创新机制研究”（22&ZD199）的阶段性成果。

〔1〕 参见中共中央党史和文献研究院：《习近平关于总体国家安全观论述摘编》，中央文献出版社2018年版，第5页。

〔2〕 同上书，第13页。

〔3〕 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日第1版。

工作会议进一步强调,“必须坚持高质量发展和高水平安全良性互动”。〔4〕

促进发展和保障安全是中央政府重大的治理任务,将这两大任务分解分配至地方并充分调动地方积极性,同样是巨大的治理挑战。改革开放以来,为调动地方积极性,中央不断下放权力至地方,使地方政府获得了行动上的空间,并能基于政策导向灵活施策,“锦标赛体制”在此背景下应运而生。〔5〕在以经济建设为中心的政策导向下,地方政府主要围绕经济发展展开竞争,“为增长而竞争”〔6〕“为人才而竞争”〔7〕“为和谐而竞争”〔8〕等现象所指向的竞争标的均与发展相关。伴随中央对安全议题重视程度的提高,以及统筹发展和安全路线的提出,政绩评价的标准进一步多元化,地方政府围绕保障安全这一治理目标展开竞争的趋势日益显著。〔9〕

安全属于法价值体系中的重要内容。〔10〕在安全竞争格局下,直接彰显安全价值的地方立法数量明显增多,执法活动也对安全议题日趋重视。然而,过度的安全竞争可能影响执法体制的良性运转。近年来,涉安全议题的执法领域频现规范附加、规范替代等现象,〔11〕各地执法均在不同程度上存在不同形式的执法偏差。〔12〕执法偏差会导致法律实效不足,暗含着法治风险,因而,有必要改善执法生态,避免过度的安全竞争对执法活动造成不良影响,防范法治风险的发生。基层执法处在法律实施的末端,高度嵌入地方政府的治理过程,安全竞争在不同维度塑造着基层执法活动。对安全竞争塑造基层执法的机制和效果进行研究,能够为反思安全竞争格局下的执法偏差提供理论框架,助益于构建更为科学、合理、高效的执法体制。鉴于此,本文拟结合基层调研经验,对地方政府安全竞争格局下的基层执法活动进行法社会学层面的分析,在梳理地方政府安全竞争的生成机制及其运作逻辑的基础上,从不同维度展现安全竞争如何塑造基层执法,进而揭示安全竞争格局下基层执法偏差产生的根源,提出优化基层执法生态的路径和方法。

二、安全竞争的生成机制及其运作逻辑

在社会建构论的视野下,安全是一种具有主体间性的社会认知,安全化的过程是“一个共享的、对某种威胁的集体反应和认知过程”。〔13〕承认安全具有社会建构的面向而非仅是一

〔4〕 参见本报评论部:《必须坚持高质量发展和高水平安全良性互动——深刻领会新时代做好经济工作的规律性认识④》,《人民日报》2023年12月25日第5版。

〔5〕 参见周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期,第56页以下。

〔6〕 参见傅勇、张晏:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》2007年第3期,第4页。

〔7〕 参见赵全军:《“为人才而竞争”:理解地方政府行为的一个新视角》,《中国行政管理》2021年第4期,第40页。

〔8〕 参见陈钊、徐彤:《走向“为和谐而竞争”:晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁》,《世界经济》2011年第9期,第3页。

〔9〕 参见王艺潼、周志忍:《为安全而竞争:理解地方政府行为的新视角》,《中国行政管理》2023年第7期,第127页。

〔10〕 参见〔美〕博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社1999年版,第292页以下。

〔11〕 规范附加指法律执行主体在执法活动中附加不恰当的规范内容,使法律的调整对象、范围、力度、目标超越了法律精神实质的要求。规范替代指法律执行主体以本地区或本部门具有特殊性为借口,作出与法律精神不符的规范解释,从而变相扭曲法律精神。参见陈柏峰主编:《法理学》,法律出版社2021年版,第291页。

〔12〕 本文讨论的执法偏差,既包括执法活动中的目标偏差现象,也包括执法活动在资源配置、组织协作、技术运用等方面与规范预设相偏离的现象。

〔13〕 〔英〕巴瑞·布赞、〔丹麦〕奥利·维夫、〔丹麦〕迪·怀尔德主编:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第36页。

种自然事实，是社会科学研究的科学前提。对地方政府的安全竞争现象进行观察，需要先对安全风险转化为地方政府安全议题的过程进行研究，探讨安全竞争的生成机制及其运作逻辑。

（一）地方政府安全议题的内容构成

总体国家安全观将非传统安全领域纳入国家安全体系后，“大安全”概念涵盖了大部分中央层面的安全议题。这些安全议题包括“政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、网络安全、生态安全、资源安全、核安全、海外利益安全、生物安全、太空安全、极地安全、深海安全”16个方面。安全领域的中央立法，基本遵循领域法的制定逻辑而非部门法的制定逻辑。^[14]除国家安全法外，食品安全法、粮食安全保障法、道路交通安全法、网络安全法、数据安全法等以安全命名的单行法也确立了中央和地方政府的安全保障职责。此外，也有一些法律法规间接涉及安全议题，基于法律法规对政府职权和职责的具体规定，可以推导并识别出与这些职权职责相关联的安全议题。

从央地关系的维度看，中央的安全议题与地方政府的安全议题是整体与部分的关系。涉安全议题的事务（下文简称“安全事务”），有些按照属地管理模式由地方政府承担，有些则主要由中央或中央垂直管理的科层组织承担。地方政府的安全议题是由中央安全议题按照“发包—承包”的模式转化而来的，^[15]具体而言，就是在贯彻实施中央立法的过程中，将中央立法确定的安全议题细化为地方政府需要完成的具体事务，并辅之以考核监督机制。^[16]在实践中，基于央地分工模式下效率最大化的原则，地方政府的安全议题主要包括社会安全、经济安全、生态安全三类。通过目标责任考核制，这些安全议题被转化为影响官员晋升的指标。以乡镇政府为例，涉及社会安全、经济安全、生态安全的考核事项涵盖安全生产监管、生态环境保护、耕地保护、信访和矛盾纠纷化解等，这些考核事项对应的指标通常属于“负面清单指标”。

目标责任考核涉及的事项通常是法律或公共政策的执行，而地方政府在执行法律或公共政策的过程中同样可能面临安全风险。此外，安全风险具有广泛性、随机性、动态性等特征，其是否存在以及以何种形式存在，通常都取决于具体情境，故难以被清晰量化并确定为考核指标。这就意味着，安全议题并非如法律法规或目标责任制度中预设的那样，能够以特定的形式呈现出来，而是可能在具体情境中发生变化。例如，经济纠纷引发的民转刑案件，可能同时涉及经济安全和社会安全。再如，在粮食安全保障法的实施过程中，要求农民退林还耕的执法活动虽然是以保护粮食安全为目标的，却可能引发群众不满并导致社会安全事件的发生。因此，地方政府会围绕该类执法活动衍生出特定的执法监督机制、舆情监测机制、责任追究机制，以减少社会安全问题的发生。整体来看，凡涉及安全风险且地方政府负有责任的事务，都可能被纳入地方政府的安全议题中。

（二）地方政府安全竞争的生成机制

政府行为受理性的形塑，而理性的维度又有很多，不仅包括经济理性，还包括政治理性。^[17]安全竞争是地方政府在理性支配下的行动，其遵循着“避责”和“竞优”的双重逻辑，在惩罚机制与激励机制的交互作用下生成。

[14] 参见刘剑文：《论领域法学：一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》，《政法论丛》2016年第5期，第3页以下。

[15] 参见周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期，第7页。

[16] 参见丁轶：《承包型法治：理解“地方法治”的新视角》，《法学家》2018年第1期，第18页以下。

[17] 参见周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期，第36页以下。

1. “安全问题—党政同责”的惩罚机制

我国的安全责任追究机制在不同领域存在差别,在不同时期也发生过相应变化。例如,自2008年开始,我国省级以下食品药品安全的监管就由垂直管理体制转变为属地管理体制。本文研究的主要是地方政府之间的安全竞争现象,故仅讨论采属地管理体制的安全领域。经验表明,属地管理体制下的安全责任追究通常采党政同责模式。其中,“党政”指地方党委和政府及其领导成员,“同责”指地方党委需和政府共同承担责任。党政同责模式扩大了安全责任承担主体的范围,且有利于发挥党委在安全事务中的主导统筹作用。在相关政策文件和地方立法中,与党政同责同时发挥作用的还有一岗双责模式。在安全事务领域,一岗双责意味着领导干部既要履行岗位业务工作职责,又要履行安全治理的职责。一岗双责是党政同责模式的延伸,其目的在于突出党委在安全治理中的领导作用。以调研的S镇为例,S镇的安全生产工作,主要由镇党委副书记、政法委员作为直接责任人,负直接领导责任,分管其他工作的干部则对业务范围内的安全生产工作负责。与此同时,政府各部门也依职能划分对本部门的安全生产工作负责。此外,S镇还将安全生产责任主体拓展到了卫生院、邮政所、中小学及村两委,形成了镇域范围内“横向到边、纵向到底”的责任分配体系。由此可见,党政同责也具有扩大安全治理主体范围的作用,经由党委主导统筹,事业单位及基层群众性自治组织也被吸纳到安全治理活动中。

安全责任中的“责任”包括政治责任和法律责任,二者均意味着不利后果的负担,故可统称为惩罚机制。^[18]安全责任领域的惩罚机制有显性和隐性之分。显性的惩罚机制在正式制度中有明确规定,其主要针对负有领导或监管职责的党政官员,相应的责任形式包括党纪处分、法律制裁、考核扣分等。隐性的惩罚机制在制度中并无明文规定,但在实践中可以观察总结出一定的规律。这种惩罚机制通常针对地方政府而非党政官员个人,其具体表现为,一旦辖区发生较大或重大安全事故,地方政府即使在其他领域的工作成效显著,也可能无法获得相应荣誉,且在资源分配中会被后置。以创建文明典范城市为例,虽然安全议题在评分标准中仅对应着部分分值,但如果某地曾于文明城市创建期间发生过重大安全事故,该地就很可能在评选中被“一票否决”。安全事故的发生构成地方治理能力不足的“证据”,在实践中常被作为否定其他绩效的充分理由。

2. “安全政绩—晋升机会”的激励机制

以往,发展政绩是影响地方官员晋升的关键因素。在中央政策偏好趋于多元化的背景下,安全政绩的重要性显著提高,常与发展政绩一同影响着官员的晋升。然而,安全和发展之间往往存在张力,^[19]发展的过程总是伴随着风险。^[20]从地方政府的角度来看,安全导向的政策设计与发展导向的政策设计至少有两点不同。其一,安全导向的政策设计要求提高社会系统应对外在威胁的能力,这将直接导致地方政府运行成本的增加,而发展导向的政策设计要求降低运行成本、提高资本形成率、促进投资并扩大再生产。^[21]其二,安全导向的政策设计要求地方政府进行高标准的监管,而发展导向的政策设计常通过放低监管标准以实现对其保护。

[18] 在法律经济学中,惩罚属于激励的类型之一。本文讨论的惩罚机制并非法律经济学意义上的,而是一般用语层面的。

[19] 参见何艳玲、汪广龙:《统筹的逻辑:中国兼顾发展和安全的实践分析》,《治理研究》2022年第2期,第4页。

[20] 在调研过程中,曾有基层干部无奈地表示:“只要机器一开动,就不可避免地会出现安全事故。”这是干部对安全生产工作的一种体会,是发展与安全内在张力的现实写照。

[21] 参见刘守英、汪广龙:《中国奇迹的政治经济逻辑》,《学术月刊》2021年第1期,第48页以下。

低标准的监管可以换来经济快速发展的机会，但也暗藏了安全风险。在环境监管、劳动监管等诸多领域，均可发现这一悖论。^[22] 安全性事务与发展性事务的差异，决定了安全政绩与发展政绩在许多方面有所不同。

发展政绩的竞争遵循“晋升锦标赛”逻辑，相关政绩一般归属于块块中的地方政府领导而非条条部门的领导。但是，整体来看，即使在属地管理的安全治理事务中，治理成效也通常既是块块领导的政绩，也属于条条领导工作能力的体现。这是因为，安全风险分布在各个领域，这些领域由不同的条线部门分管，故块块往往要在各条条部门的支持下才能整体性提升区域安全治理水平。同时，在中央重视安全治理的政策导向下，条条部门也将追求安全政绩作为目标，并围绕促进安全进行治理创新，这些创新性的举措要落地，通常要以获得下级块块领导的支持为前提。^[23]

相比于发展政绩，安全政绩更难清晰量化且受偶然性因素的影响较大。在组织内进行绩效评价，需避免信息的不充分或不准确。为此，科层组织内延伸出一套能使安全政绩清晰化的考核机制。在考核机制下，地方政府的工作首先需要“对标对表”，其中，“标”指目标和标准，“表”指表格和清单，“对标”即对照标杆找差距，“对表”即对照内容促进目标落实。^[24] 安全治理涉及多个领域，每一领域都有相应的考核机制，考核的对象通常同时涉及条条和块块，考核的结果最终会转化为排名，上级政府依排名选择部分单位或个人作为奖励对象或惩罚对象。例如，粮食安全可以通过耕地流出整改的面积、粮食产量等进行量化；生产安全可以通过事故的发生次数、等级、伤亡人数等进行区域间比较；社会安全可以通过犯罪率、犯罪查处率、纠纷调解成功率等进行衡量；生态（环境）安全可以基于对区域范围内水、气、土、声等环境要素的监测进行动态监管。对于一些难以清晰量化的事务，可以通过建立过程管理评价机制进行评估。此外，同级政府对同一事务的重视程度不同，完成事务的速度和质量不一，这会给上级政府留下不同的印象，而好的印象意味着“印象政绩”，^[25] 印象政绩也构成地方政府竞争的标的。

在安全导向的政策环境中，达到基本要求是晋升的前提，在该前提下地方政府还要争取获得更多的安全政绩。晋升也并非唯一的激励形式，荣誉表彰、资源支持乃至上级的关心也都属于激励，只不过，其他形式的激励强度弱于晋升激励。近年来，中央对各领域安全治理重视程度的提升，增加了安全政绩在政府综合绩效考核和官员绩效评价中的分量，强化了“安全政绩—晋升机会”的激励机制。例如，2019年4月中共中央办公厅印发的《党政领导干部考核工作条例》第10条明确规定，要加大安全生产、社会稳定、新增债务等约束性指标的考核权重。在其他领域，如法治政府建设、文明典范城市创建等活动中，衡量政府建设成效的指标也涉及诸多安全议题。

3. “惩罚—激励”机制下安全竞争的运作机理

惩罚机制本质上是从负向约束组织行为，激励机制则是从正向引导组织围绕特定目标展开

[22] 参见李广德、姜波：《基层治理法治化的经验依赖与理性建构——以劳动纠纷治理的规则体系建构为例》，《河北法学》2017年第6期，第141页以下；张凌云、齐晔：《地方环境监管困境解释——政治激励与财政约束假说》，《中国行政管理》2010年第3期，第93页以下。

[23] 这种下级块块与上级条条部门合作的模式也被学者称为“结对竞赛”。参见黄晓春、周黎安：《“结对竞赛”：城市基层治理创新的一种新机制》，《社会》2019年第5期，第35页。

[24] 参见李元珍：《对标对表：一种中国特色的政策话语转译行为》，《中国行政管理》2023年第4期，第98页。

[25] 参见康镇、任富强：《基层治理创新试点的政绩驱动机制及其规制》，《江苏社会科学》2023年第3期，第115页。

行动。发展竞争和安全竞争类似，也以这两类机制为前提。不同的是，发展竞争具有“强激励、弱惩罚”的特征，激励机制占主导地位，主要遵循锦标赛的逻辑。安全竞争中，两类机制相互交错，其运作逻辑更具复杂性。

第一，在容错机制的作用下，“安全问题—党政同责”的惩罚机制在容错范围内主要发挥威慑功能，而非惩罚功能。在安全事务中，容错机制的存在，使责任主体不会因为普遍不可控或级别较小的安全事故被追责。问责与容错之间虽存在张力，但都能强化地方政府及其官员的责任意识。^[26]在容错范围内，经由目标责任考核制，安全事故的发生次数、等级大小可以作为评估地方政府安全政绩的依据。这意味着“安全政绩—晋升机会”的激励机制能够发挥作用，促使地方政府围绕安全政绩展开竞争。这种情况下，地方政府竞争的标的并非“谁不发生安全问题”，而是“谁发生更少的安全问题”。

第二，在超出容错范围的情况下，惩罚机制导向的避责逻辑和激励机制导向的竞优逻辑共同促成了安全竞争，竞优逻辑内含避责逻辑，竞优成为一种基于避责但又高于避责，且以追求安全政绩为目标的竞争。“避责—竞优—过度竞争”是地方政府在处理安全事务的过程中呈现出的三种状态。其中，避责是底线要求，竞优是追求安全政绩的表现，而过度竞争则是一种未能统筹平衡好安全政绩与发展政绩的状态。随着对安全议题重视程度的提高，地方政府在应对安全事务时，已不再仅受避责逻辑的支配，而是越来越被比拼安全政绩的竞优逻辑所主导，甚至走向过度竞争。统筹发展和安全的政策方针，初衷在于引导地方政府提高对安全议题的重视程度，其最终促成的结果是：安全也成为了一项政绩，并与发展政绩一起成为地方政府竞争的标的；有效避责是竞优的前提，而竞优又要求安全政绩突出并能统筹好发展和安全的关系。

第三，安全竞争是同级政府部门及其人员之间的竞争，但竞争环境又要受到上级政府的影响。在既有的安全追责机制中，责任的连带性强，担责主体是多层级、跨层级的。上级如何监督下级完成安全事务，是科层组织需要面对的问题。在实践中，上级常通过建立统一的评价机制，对同级别的下级进行排名，以形成同级政府之间的竞争，实现监督下级的目的。这种营造竞争环境的机制，在可量化的事务领域有较为直观的体现。例如，在粮食安全事务中，对于耕地流出治理的任务，同级的乡镇需要按日、按月汇报整改进度，包括整改的总数、已整改数量、未整改数量、整改计划等。县级政府会对各乡镇的进度进行总结统计并定期公布排名。在月度或季度会议中，排名靠后的乡镇需要表态发言，排名靠前的乡镇则作为先进典型参加工作经验交流发言。无论排名还是会议发言，本质上均是营造竞争环境的手段。总而言之，上级以促进下级“竞优”为手段，实现上级“避责”之目的的机制，巩固和强化了地方政府之间的安全竞争。

三、安全竞争对基层执法的多维塑造

地方政府的安全竞争深刻影响着科层内部生态，从而形塑着基层执法的形态。从科层内部生态的构成来看，安全竞争对基层执法的形塑可以从执法资源、执法组织、执法技术、执法目标四个维度进行分析。资源塑造指向的是地方政府对执法资源的分配秩序。安全竞争格局下，安全议题通常被优先纳入议程，并被分配以更多的执法资源。组织塑造指向的是地方政府围绕

[26] 参见刘畅：《国家治理中问责与容错的内在张力与合理均衡》，《政治学研究》2021年第2期，第127页。

安全议题开展执法活动的组织机制。安全竞争加强了执法组织间协作的动力，工作专班、领导小组等机制是执法协作的载体。为克服传统执法方式的不足，提升规避安全风险的能力，地方政府和中央政府均重视技术治理手段的运用。技术塑造意味着，受技术自主性的影响，^[27]基层执法的过程发生了一系列变化。目标塑造在基层一线执法活动的末端环节体现得最为明显。为确保安全，地方政府在安全事务上通常设定高于法律预设标准的执法标准。安全竞争格局下，目标内容的细化和目标范围的扩大使执法目标的预设形态进一步发生变化。

（一）资源塑造：改变执法资源的分配秩序

在安全治理中，政府既受执法资源的限制，也受执法效率的限制。那些隐而不见的安全风险如同“利维坦身上的跳蚤”一般无法预判位置，执法者既无从下手又容易用力过猛。^[28]这一悖论最先体现在执法活动的前端，即分配执法资源的决策环节。巴查赫和巴热兹曾指出，权力既能影响决策过程，也能影响议事日程设置。^[29]在执法决策领域，地方政府经常需要对诸多事务进行排序。有的事务涉及安全议题，有的则不涉及。安全事务又可依据安全风险的程度分为高风险类事务与低风险类事务，依据对应的责任大小分为高责任类事务与低责任类事务。安全竞争格局下，为获得竞争优势，地方政府需重视安全议题，提高对安全议题的资源投入；因资源总量有限，还要提高资源的利用效率。为此，地方政府会对安全风险进行识别和分类，并围绕不同的安全议题有序分配资源，最终实现执法资源利用效率的最大化。

对资源分配影响最大的因素是政府对安全事务的主观风险认知。安全具有客观属性，普通人可以依据常识或通过专家系统对安全进行判断。安全也具有主观属性，主体对安全本身的定义和认知，影响着其对于是否安全以及安全程度的判断。^[30]地方政府的主观安全风险认知主要取决于两方面因素，一是安全事务对应的责任大小，二是安全事务的客观风险大小。以这两方面因素作为变量，基层执法所要面对的安全事务可分为四类：（1）高风险高责任类事务，典型的如社会治安领域中的事务。这类事务需要最多的执法资源投入，但由于风险易于识别，资源的利用率高；（2）高风险低责任类事务。这类事务虽然隐含着较高风险，但超出了政府的应对能力范围，故政府不需承担责任或只需承担较低责任。针对这类事务，政府的执法资源投入通常较少；（3）低风险低责任类事务。这类事务通常具有较小的负外部性，安全责任更多地被分配至个人、团体或企业自身，能够实现“无需执法的守法”；（4）低风险高责任类事务。在这类事务中，安全风险整体上处于较低的状态，但其演变为安全事件后却可能导致严重的危害后果。这类事务的治理难度最高，政府的主观安全风险认知可能因突发风险事件的发生而在短期内提高，也因此，执法资源在这类事务上的分配通常为非线性的。

上述分类只是一种理想模型。实践中，客观风险的大小与对应责任的大小是难以准确衡量的。对客观风险大小的判断，主要受限于科层组织以及专家系统的认知能力。例如，在公共卫生安全领域，面对新型而复杂的传染性疾病，专家系统可能失灵。安全事务对应的责任大小难

[27] 技术自主性指技术外在于社会组织结构，一旦被创造出来，就会按照其自身的逻辑运行，决定和支配着组织结构的具体形态，并最终引起社会变迁。参见王汉林：《“技术的社会形成论”与“技术决定论”之比较》，《自然辩证法研究》2010年第6期，第24页以下；张燕、邱泽奇：《技术与组织关系的三个视角》，《社会学研究》2009年第2期，第200页以下。

[28] 参见朱政：《基层法治的实践生成——以鄂西地区仪式性人情异化的治理为切入点》，《法商研究》2016年第4期，第64页。

[29] See Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Two Faces of Power*, 54 *American Political Science Review* 947 (1962).

[30] See Paul Slovic, *Informing and Educating the Public about Risk*, 4 *Risk Analysis* 403 (1986).

确定, 主要是因为安全风险具有动态演变性, 低责任事务可能转为高责任事务。经验显示, 在安全竞争的格局下, 地方政府倾向于放大责任。上述因素也整体性地塑造着基层执法资源的分配秩序, 使分配在一定程度上遵循着安全优先原则。这体现在两个层面: 在共时性层面, 面对多类安全事务, 地方政府会优先选择处理主观风险最高的事务。例如, 在建筑安全事故发生后, 地方政府在后续一段时间内将主要围绕建筑领域开展专项执法活动, 动员基层一线的执法人员整体性地参与执法, 形成强于常规状态下的威慑; 在历时性层面, 面对同一类安全事务, 伴随该类事务安全风险的演变, 地方政府在前期会投入较多的执法资源, 并在文件中释放“常态化执法”的信号, 在后期则逐渐减少资源投入。^[31]

在安全议题上投入执法资源与地方发展之间有时会存在张力。在发展导向的政策环境下, 地方政府倾向于降低对安全议题的执法资源投入, 通过政策性让利促进发展。安全竞争要求地方政府更新发展模式, 统筹发展和安全, 实现“高质量发展和高水平安全良性互动”。制度建设能够增强发展的稳定性、可预期性, 制度的良性运作能够为发展模式的更新提供保障, 有利于地方政府获得发展和安全的双重优势。^[32]但是, 基层政府以制度执行为主要任务, 其制度建设的权限颇为有限, 且规则重构的主动权弱。在发展政绩对基层政府仍有驱动力, 同时欠缺安全政绩的保障机制, 即执法监督机制的情况下, 安全与发展就有可能再次出现张力。对此, 主要有执法组织建设、执法技术变革两种化解方式。

(二) 组织塑造: 强化执法协作

在基层, 正式的执法机构主要有三类: 乡镇或街道政府、区县级政府部门、区县级政府部门的基层站所, 不同的执法机构在职、权、责上的配置不同。除此之外, 参与执法过程的还包括一部分非正式组织及人员, 常见的有警务辅助人员、村(社区)两委干部、各政府部门的编外人员等。这些组织和人员虽不享有执法权, 但构成基层执法的重要辅助力量。^[33]正式的执法机构可以通过简约治理等机制吸纳非正式组织及人员, 从而扩充基层执法人员的规模。

伴随综合行政执法改革的推进, 地方推出了“一个领域一支队伍管执法”“街道吹哨、部门报到”等机制, 正式执法机构条块分割的情况得到改善。然而, 部分地区的综合行政执法改革, 因层级关系和权责配置不清晰等问题, 未能发挥实效。^[34]同时, 综合执法模式并不契合安全治理的需要。安全事务可能引发“连锁性风险”, ^[35]某些安全风险的治理需要高度专业化的知识, 无法脱离部门执法。总之, 基层执法并不总是按照科层制所预设的分工模式运行, 而那些尝试超越科层制的制度改进举措, 同样可能失败。在这种情况下, 在安全事务上开展执法协作十分必要。安全竞争对于基层执法的组织塑造, 最为显著的就是强化了不同执法机构之间、正式与非正式组织及人员之间的协作, 使依靠有形的外部力量形成的协作体制具有了有机团结的基础。其中, “安全问题—党政同责”的惩罚机制是不同执法机构进行协作的基

[31] 有关运动式执法的研究从不同维度分析过该现象。参见吴元元:《双重博弈结构中的激励效应与运动式执法——以法律经济学为解释视角》,《法商研究》2015年第1期,第54页以下;胡伟强:《运动式执法的社会效果》,载苏力主编:《法律和社会科学》第16卷第1辑,法律出版社2017年版,第252页以下。

[32] 参见周尚君:《地方法治竞争范式及其制度约束》,《中国法学》2017年第3期,第100页。

[33] 参见于龙刚:《基层协警体制的运作与改革》,载前引[31],苏力主编书,第94页以下。

[34] 参见印子:《突破执法合作困境的治理模式辨析——基于“三非两违”治理经验样本的分析》,《法商研究》2020年第2期,第25页。

[35] 黄晓春:《“看不见成效”:连锁性风险治理何以为难——一个组织学视角的分析》,《探索与争鸣》2022年第7期,第15页以下。

础，“安全政绩—晋升机会”的激励机制则为协作提供了动力。正式组织与非正式组织及人员的协作源于执法需求扩张和执法资源有限之间的矛盾。通过这种协作，正式组织以较低的成本扩充了执法资源。〔36〕

不同执法机构之间的协作机制主要包括三类：（1）中心工作模式。这一模式由党委发起并主导，由党委统筹协调各部门围绕执法事务中最为重要的部分展开协作；（2）联合执法模式。这一模式主要运用于常规性的跨领域治理事务及高频执法领域；（3）执法协助模式。执法协助通常发生在一线执法当中，指的是执法部门在执法活动中相互支援，这种协助行为通常是临时开展的。〔37〕在安全竞争的格局下，执法部门加强协作是一种内生性的需求，具体而言：其一，在立法和政策文本中，安全议题可以按照领域细分，但在基层一线，执法者面对的安全事务风险具有外延不确定性和动态演变性，且经常会跨领域，因而需要多部门的参与执法；其二，地方党委对安全事务负总责的责任分担机制，对块块内各执法部门形成较大压力，从而强化了块块内的部门协作；其三，基于条条中的上级执法部门负责人和下级块块中的党政负责人实然的上下级关系，条条中的上级执法部门在开展执法活动的过程中，需要获得下级块块党委的支持，条块间的执法部门协作也因此具备基础和动力。整体上看，安全竞争强化了中心工作和联合执法等部门协作机制。安全事务的特性是协作的起因，党政体制和责任分担机制构成协作的制度基础。

正式与非正式执法组织之间的协作，主要是指执法机构对非正式组织和人员的吸纳。这种吸纳并非安全竞争的产物，但安全竞争对其有强化作用。安全风险转变为安全事件的时间、方式和原因等都存在不确定性。为有效应对这种不确定性，执法部门需要提高监管频率和强度，从而导致执法事务的增加。相应地，在执法人员有限的基层，就需要吸纳非正式组织和人员参与执法。具体来看，这种吸纳分为非正式吸纳和正式吸纳两种方式。非正式吸纳主要是指执法人员通过私人关系让不具有执法权的人员参与协助执法，这种吸纳通常是在执法过程中临时决定的。正式吸纳主要包括编外用人和工作专班两种模式。科层组织内编外用人的实践由来已久，财政的软约束性、编制数额的有限性、编外用人的低成本等因素，共同催生了这一实践。〔38〕工作专班制具有协调联动的功能，也能缓解基层执法部门人员不足的困境。以调研的贵州省台江县为例，在举办“村BA”赛事期间，〔39〕为确保赛事顺利举办，避免各类安全事故的发生，台江县采取了“一办七专班”的工作机制。其中，“一办”指赛事工作机制办公室，其主要承担协调调度、明确各专班的任务并进行风险研判、对各专班的每日工作情况进行汇总并上报等任务。“七专班”对应着与赛事相关的七大安全事务，分别是政治安全、社会治安、信访维稳、舆情监测、安全生产、交通安全和旅游安全，每个专班都有明确的任务及责任到人的监管要求。专班内部还会根据具体事务划分小组，在小组中，除了有正式组织内的具备执法权的人员，还有篮球协会成员、村两委干部、志愿者等群体。整体上看，专班制既是开展中心工作、组织各执法部门开展协作的具体形式，也是各执法部门协同不具有执法权限的人员和组织共同

〔36〕 参见杨志云、陈小华：《编制管理软约束抑或体制灵活性：基于四个城市辅警扩张的实证研究》，《政治学研究》2019年第2期，第88页以下。

〔37〕 参见刘杨：《法治政府视野下执法协作的实践困境与破解路径》，《法商研究》2023年第2期，第121页。

〔38〕 参见叶静：《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》，《社会学研究》2016年第1期，第146页以下。

〔39〕 当地村庄有在“六月六”举办篮球赛事的传统。2022年，这一赛事在网络媒体上引发关注，网友将其命名为“村BA”。在政府的支持和推动下，“村BA”赛事的规模逐渐扩大，外地球队和外地游客数量急剧增多。

应对安全事务的一种机制。

除此之外，执法组织和非执法组织之间也存在协作。基层的科层组织内部有“归口管理”的分工机制，“口”即特定的事务领域，其中，一些部门以促进地方发展为主要职责，一些部门以维护安全作为主要职责，基层执法组织通常属于后者。由于地方政府安全竞争的过程中需要统筹发展与安全，地方政府还会通过党政体制促进执法组织与负责经济发展性事务的组织开展协作。例如，县招商引资局在引进企业的过程中，为协助企业合规，需要负责环保执法、城管执法、安全生产监管执法、劳动保障监察执法等事务的部门共同参与，这些部门间的协作通常由县党委统筹协调并通过成立领导小组或工作专班等形式实现。整体上看，党政体制为执法组织与负责经济发展性事务的组织之间的协作奠定了基础，实现了地方政府在发展目标上的统一行动。这种协作并未弱化执法部门以维护安全为主的导向，但可能因职责冲突导致执法组织的专业性被削弱，进而引发执法困境。^[40] 实践中，地方党委具备协调和处变能力，能够灵活调整执法组织参与发展性事务的程度和方式，这使统筹发展与安全以及破解执法困境具备了可能性。

（三）技术塑造：驱动执法技术的数字化

基层执法呈现“双轨制”，执法目标可以通过行政执法完成，也可经由治理渠道实现。^[41] 故而，基层执法中的技术治理机制都可称为执法技术。整体上看，执法技术既包括运用于执法过程中的具体机制，如执法全过程记录制度、“局队合一”制等，^[42] 也包括运用于执法中的科学技术，如视频记录技术、互联网技术、地理信息技术等。

社会科学对于技术与组织之间关系的讨论，主要有技术决定论、技术社会建构论和互动论三条研究进路。^[43] 以互动论的视角来看，运用于组织中的执法技术，通常与组织的需要相契合，同时技术也会对组织运行的规则产生反向影响。安全竞争改变了科层组织的内部生态，强化了政府的安全风险规避偏好。实现安全风险规避，首先需要有一套以简驭繁的机制，以全方位掌握社会中的复杂信息。驱动执法技术的革新，是实现这一目标的重要手段。

具体到基层执法领域，技术的变迁整体上呈现数字化的特征。伴随数字技术的发展和运用，基层执法中数字化管理的实践在形式上趋于多样化。例如，在耕地保护执法中，“非粮化”的信息主要通过卫星拍摄高精度的图像获取。这种将土地信息图像化的“制图术”，^[44]

[40] 在近年来的基层调研中，很多执法部门的负责人提到，执法工作与优化营商环境事务之间存在协调难的问题。优化营商环境通常是由地方党委统筹领导、各部门参与的中心工作。执法部门在参与过程中经常遇到难以统筹发展和安全的问题。例如，执法部门参与协助企业合规，虽不需要运用执法权限，但可能削弱执法权威进而影响后续执法活动的顺利开展。

[41] 参见陈柏峰、刘磊：《基层执法的“双轨制”模式——以计划生育执法为例》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2017年第1期，第99页。

[42] “局队合一”是综合行政执法体制改革的方向之一。“局”一般指行政主管部门，“队”指行政处罚及相关行政检查、行政强制活动具体的实施机构。“局队合一”意味着“队”与作为其行政主管部门的“局”合一，对外统一以行政主管部门名义执法。参见徐志刚：《“局队合一”管理体制推进中的认识误区与实施路径建议》，《中国机构改革与管理》2021年第8期，第20页。

[43] 技术决定论侧重于关注技术对组织的影响，认为技术具有自主性（参见前引〔27〕，张燕等文，第201页）。技术社会建构论强调技术是社会建构的产物，认为组织赋予了技术系统以意义（参见邱泽奇：《技术与组织的互构——以信息技术在制造企业的应用为例》，《社会学研究》2005年第2期，第32页以下）。互动论是上述两种学说的综合，其认为技术和组织的关系是一个实践性问题，二者相互构成并相互影响（参见郑智航：《“技术—组织”互动论视角下的中国智慧司法》，《中国法学》2023年第3期，第107页）。

[44] 参见杜月：《制图术：国家治理研究的一个新视角》，《社会学研究》2017年第5期，第192页以下。

本质上是一种追求信息精准化的数字技术。再如，基层执法人员常抱怨需要填写的表格、台账过多，需要上报信息的数据平台过多，这些表格、台账、数据平台也都是数字化管理的具体形式。通过这些技术，上级政府以较低的成本实现了对基层执法活动高强度的监管。

对于基层执法活动而言，执法技术的数字化改变了执法信息的收集机制和传输机制。以耕地保护执法为例，土地的权属、面积、性质、方位、附着物类型等信息，通常是判断违法与否的依据，掌握上述信息是开展执法活动、查处违法行为的前提。在执法信息的收集层面，在卫星图像技术运用之前，尽管政府也掌握着大量土地信息，但这些信息的精准度很低。并且，政府无法全天候关注土地动态以进行实时监管。技术的运用提高了国家的信息收集能力。在执法信息的传输层面，卫星图像技术的引入实现了中央对全国范围内耕地信息的直接掌握，中央可以基于信息数据的比对判断土地使用是否违法，并通过数据平台将违法信息传递至基层执法部门。整体上看，技术的引入减少了执法信息的传输环节，也因此重塑了执法监督机制。耕地保护执法，除了运用卫星图像技术，还运用了较多的过程管理机制，这些过程管理机制不少也是为了实现数据的清晰化。例如，上级政府会要求下级政府定期汇报反映耕地执法进度的数据表，并辅之以现场监督检查。基于获取的数据，上级政府通过排名、会议等形式激励下级政府展开竞争，最终促成在较短时间内完成任务。

（四）目标塑造：改变执法目标的预设形态

基层执法受内部生态和外部生态的制约，可能无法贯彻法律意图。^{〔45〕}无论安全导向还是发展导向的政策环境，都可能出现基层执法目标与法律预设目标不一致的情况。对执法活动的不同维度进行分析，可以发现，执法组织层面的协作机制有利于统一执法目标，执法技术层面的数字化趋势也显现出政府围绕执法目标追求精准执法的努力。然而，当地方政府设定的目标本身就与法律的预设形态存有差异时，推动执法目标统一化、精准化反而可能扩大执法偏差。科层化提高了组织的稳定性和可预测性，是适应规模治理需要的组织形式。^{〔46〕}但是，随着组织规模的扩张，也可能出现执行衰减的问题。^{〔47〕}具体到安全事务中，地方政府有较强的安全风险消除偏好，同时以避免事务执行过程中“层层减码”带来的负效应为目标。这两方面原因促使地方政府针对安全事务设定高于法律预设的执法目标，并通过执法监督机制确保基层有效执行。基层处在科层组织的末端，并不总能完成这种经由压力型体制被层层提高的执法目标，因而需要采取一些应对策略。^{〔48〕}整体上看，安全竞争对基层执法目标的塑造体现在以下两方面。

其一，目标内容的细化，即最终的执法目标被拆解为若干类型或阶段的子目标，以实现安全风险的过程控制。地方政府主要通过考核来推进基层执法活动的开展，考核并不仅仅是一种执法监督机制，也是一种执法指导机制。通常来讲，考核方案会从多个维度细化执法目标的内容，为基层执法提供指引。以生产安全执法考核为例，考核方案包括对各行业执法领域、重点执法部门、重点执法工作的考核三类。其中，单项行业执法领域的考核，又进一步细化为若

〔45〕 参见陈柏峰：《基层执法能力建设的中国经验——以第三世界国家为参照》，《法学评论》2023年第2期，第33页以下。

〔46〕 参见韩志明：《大国治理的负荷及其应对机制——以规模问题为中心的理论考察》，《南京社会科学》2021年第4期，第82页。

〔47〕 参见李辉：《层层加码：反制科层组织执行衰减的一种策略》，《中国行政管理》2022年第4期，第90页。

〔48〕 参见庞明礼：《国家治理效能的实现机制：一个政策过程的分析视角》，《探索》2020年第1期，第90页以下。

干执法目标。例如,烟花爆竹安全执法可能涉及开展执法检查、定期督促企业负责人签订安全承诺书并公告、节前专项执法、集中燃放区域设施检查等多项内容。并且,按照重要性程度,不同的执法目标被赋予差异化的分值。对重点执法部门和重点执法工作的考核,本身也是细化执法目标内容的举措,这一举措将执法目标分为了重点与非重点两类,其中,“重点”并非一成不变,而是会根据地方政府的治理需要进行动态调整。目标内容的细化还意味着过程控制的加强,经验表明,基层执法的规范化建设成效显著,表现之一就是基层越来越重视留痕管理。基层执法不仅需要直接面向社会公众,而且需要承接来自各条线部门的压力,但安全问题常以结果作为评价标准。注重执法过程的留痕,将确保安全的整体性目标转化为完成安全考核要求中的多个子目标,能在一定程度上将基层从结果评价机制中解脱出来。

其二,目标范围的扩大。涉及安全风险的事务都可能被陆续纳入执法目标范围,以避免安全监管留有死角。面对复杂的社会环境,即使法律法规提供了指引,考核细则进一步明确了执法任务,基层一线的执法者仍需运用裁量权对行为是否合法进行评价,由此可能出现执法目标范围扩大或缩小的情况。安全竞争的格局下,上级通过强化安全绩效考核机制压缩了基层执法的裁量空间,基层为了应对考核,通常会采取顶格执法、源头治理等策略。这些策略要求执法者扩大执法目标的范围,形成尽可能完备的执法体系,包括事前预防体系、事中管理体系、事后处置体系。与此同时,基层执法实践发生于特定空间,而空间具有社会性,是社会关系展开的空间。^[49] 执法的预设目标可能与基层社会日常生活中的伦理性、道德性内容存在抵牾。并且,基层执法无法像司法一样追求高度的形式理性,无法将道德、习惯等诸多非法律的元素排除在外。^[50] 执法目标范围的扩大,进一步加剧了法律与基层社会非法律元素之间的张力。目标范围扩大的极端情形是“一刀切”,这通常出现在安全事件发生后,是基层执法部门在治理压力增加与治理资源不足的双重挤压下选择的一种底线型策略。^[51] 如果说“层层加码”导致执法目标的范围逐层扩大,“一刀切”则是一种极限加码的策略,基层执法者将安全视为第一要务,显著扩大了执法目标的范围。从安全与发展的关系上看,目标范围的扩大,意味着安全竞争的逻辑强于发展竞争的逻辑,而目标范围的显著扩大则意味着安全竞争泛化,导致基层执法偏离统筹发展和安全的预设目标。

四、安全竞争格局下基层执法偏差的生成

实践中,安全竞争带来的压力对执法组织内的科层执行效能衰减具有反制作用,能够强化执法监督,减少趋利性执法、选择性执法等现象,但同时也会给基层执法的生态带来不良影响。尤其是在执法生态失衡的竞争环境下,基层执法将在不同维度出现执法偏差。

(一) 执法偏差的体现

在执法资源维度,安全竞争激烈化将导致执法事务间的重要性区分度降低,进而增加执法决策的成本,并降低执法资源的分配效率。在非竞争环境中,基层一线的执法者可以综合考量

[49] 参见陈柏峰:《乡村基层执法的空间制约与机制再造》,《法学研究》2020年第2期,第5页以下。

[50] 参见刘正强:《“甩干”机制:中国乡村司法的运行逻辑》,《社会》2014年第5期,第169页以下。

[51] 参见张璋:《政策执行中的“一刀切”现象:一个制度主义的分析》,《北京行政学院学报》2017年第3期,第56页。

安全事务的客观风险、辖区内居民的诉求、考核任务的压力等因素来分配资源，并伴随执法活动的推进，根据客观风险、居民诉求及任务指标的变化对资源分配进行灵活调整。这种具有一定模糊性的资源分配策略，也可能受到轰动性事件或“领导高度重视”的影响，^[52] 但因其具有灵活调整的空间，故整体上契合基层执法的需要。安全竞争易使执法决策悬浮于执法所面向的社会空间，而安全风险的真实信息往往只有深入社会空间才能掌握。科层组织在执法决策环节缺乏获取真实信息的途径，各类事务的安全风险被整体性地放大，执法决策中就可能无差别地对待各类执法事务或对执法事务随机进行排序的现象，这将直接导致执法资源的利用效率降低。常态下，基层一线的执法活动在正式开展环节并非高度规则化的行政过程，也并非任务明确的治理过程，而是执法者在场并决断的过程，而决断就是对执法空间中各种权力关系的平衡。^[53] 在安全竞争格局下，基层执法者临时决断与尺度拿捏的空间缩小，而缺乏灵活性的基层执法常面临社会阻力，执法的社会效果因之降低，执法资源的利用效率也进一步降低。

在执法组织维度，安全竞争加剧了执法事务量的扩增，领导小组、工作专班等执法协作组织的数量及规模扩张，最终将导致“协作泛化”，使科层组织的整体效率降低。这是因为，在竞争格局下，安全风险被放大，更多的事务被纳入执法范围，包括小概率事件。同时，竞争格局导致属地管理责任被滥用，上级条线部门倾向于将责任转嫁至基层政府及其执法部门。领导小组、工作专班等执法协作机制，固然能够提升执法事务的处理效率，^[54] 但执法的有效性要以执法资源总量为基础。安全竞争引发过多的执法协作，领导小组、工作专班数量膨胀，这使资源有限的执法部门无法完成中心工作之外的常规型任务。不仅如此，过多参与协作会导致工作重点模糊化，执法部门对多项事务进行排序所依据的标准具有主观性，这进一步加剧了执法协作的形式化，执法也因此无法达到预期目的。

在执法技术维度，安全竞争导致执法信息被过度简化，执法主体以“安全/不安全”为标准对执法对象和执法客体进行分类，且不考虑区域差异性，按照统一标准对执法对象或客体进行评价。这种做法忽略了社会生产生活中的道德性、伦理性因素，限制了执法技术发挥作用。将能够提高组织效率的制度工具和科学技术运用于包括执法活动在内的治理活动，是国家“技术治国”治理理念的体现。^[55] 由于技术的引入会改变治理过程中的权力结构关系，在执法活动中过度依赖技术，就容易导致权责配置失衡。基于技术手段，上级政府掌握了大量执法信息，基层执法部门的任务变成了回应上级掌握的信息系统，而不再是直接与其面向的社会系统互动。信息系统本质上是对基层社会各类信息的压缩与简化，是现实世界的抽象和映射。信息系统的出现和迭代升级，意味着信息获取能力的提升，^[56] 但这并不一定能带来执法能力的提高。提高执法能力的关键在于有效运用信息，因而过度简化的信息会限制执法能力，导致执法活动悬浮于基层社会和施政伦理，执法活动对于社会问题的回应看似精准实则模糊。

在执法目标维度，安全竞争推动了基层执法行为逻辑的转换，预防出事的逻辑替代了常规

[52] 参见庞明礼：《领导高度重视：一种科层运作的注意力分配方式》，《中国行政管理》2019年第4期，第93页。

[53] 参见庞明礼、陈念平：《城管执法尺度拿捏的策略及机制研究》，《城市问题》2020年第4期，第81页。

[54] 参见前引[34]，印子文，第23页。

[55] 参见渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期，第115页以下。

[56] 参见吕俊延、刘隰飞：《国家的“视力”：技术革命与国家信息能力建构》，《政治学研究》2023年第5期，第97页。

治理逻辑,而这最终可能导致执法目标偏离预期并引发过度执法。经验表明,问责是基层执法者压力的直接来源,这种压力除了经由党政体制、科层层级传导,还可以通过展示负面典型、召开动员型会议等形式传导至基层一线的执法者。在安全事件发生后,问责压力往往引发极端化思维,科层倾向通过高标准的执法来规避小概率事件,处于压力传导末端的基层一线就可能偏离执法目标。并且,执法对象对于科层组织的过度执法行为缺乏干预能力,难以纠正执法目标,因而在实践中常持默许态度。以环境安全执法为例,环保督察期间基层政府面临较大压力,由于基层执法部门执法资源不足、辖区企业短期内难以实现合规,执法部门只能要求企业暂时停产。对此,企业即使有抱怨但仍会选择配合。这可能是执法对象基于与执法部门多回合互动的预期而甘愿妥协的结果,也可能是执法对象与执法部门合谋的体现。

(二) 执法偏差的根源

引入行政生态学与社会生态学理论,^[57]可以更好地解释上述现象。安全竞争整体性地改变了科层内部生态,尤其是在高强度竞争的阶段或领域,科层组织倾向于过度放大安全风险,导致安全竞争所依托的“惩罚—激励”机制运转不良,执法偏差频现。

首先,认知和评估能力不足导致安全风险被过度放大。经验表明,科层组织应对安全事务天然地需要放大风险感知,以避免风险转化为事故。提前介入“风险小”“风险未知”类事务,是防范安全事故的必要举措。也就是说,适度地放大安全风险是有必要的。然而,科层组织缺乏对“适度”的衡量标准,对是否“适度”的判断往往极具主观性。基层执法机构在风险认知和评估能力不足的情况下,倾向于过度放大安全风险,而这会影响到基层执法活动从决策到开展的各个环节,进而引发执法资源分配效率降低、执法组织协作机制失灵、执法技术难以发挥作用、执法目标偏离预设标准等问题。

其次,“惩罚—激励”机制的运作不良引发了“加压”效应,这是安全竞争格局下基层执法出现执法偏差的根本原因。基层的压力来源包括两方面:一是压力型体制下的层级传导。^[58]上级将压力向基层过度传输,基层因缺乏容错和缓压的空间,不得不形式主义地应对压力;二是“压力文化”,压力文化经由科层有序“制造”,它体现在科层组织运转的每个环节,最终会成为科层组织内人员的一种心理状态。压力文化之下,科层组织内上下级之间对形式化地应对压力的做法形成默契,这使偏离组织预设目标的状态持续维持。诱发地方政府安全竞争的“惩罚—激励”机制,具有“加压”效应。在缺乏干预的情况下,避责和竞优的压力将持续强化安全竞争。伴随竞争的激烈化,基层的执法组织先是在认知层面过度放大安全风险,继而在行动中趋于严苛化。在这种情况下,执法体制难以正常运转,执法偏差也不断显现。

最后,执法事务和执法资源配置不对等,由此催生的科层焦虑导致安全风险泛化,进一步加剧了基层执法能力的损耗。执法资源配置涉及纵向和横向两个维度,纵向维度指执法机构之间的上下级关系,横向维度指同级执法机构之间的分工关系。“纵向重心过高,横向分布过散”是制约基层执法效率的重要因素,在安全事务领域也不例外。纵向和横向上的执法资源配置与执法事务需求量之间的不均衡,使基层的执法机构无法完成上级设定的任务目标,从而引发科层焦虑。如同个体会因对亲人或自己的生命安全、前途命运等过度担心而产生焦虑情绪

[57] 参见梁永成:《论基层执法衍射效应:基于生态学视角的考察》,《法学家》2020年第6期,第117页以下;于龙刚:《乡村基层执法的生态塑造及优化路径》,《法商研究》2023年第4期,第144页以下。

[58] 参见欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期,第116页以下。

一样，当整个组织面临难以完成的任务压力时，组织中的群体也将陷入焦虑。^[59]一旦焦虑情绪突破临界点，组织的行为将会呈现出非理性的特征。^[60]常规强度和频率的基层执法活动，始终无法填补科层焦虑带来的不安全感，执法事务的范围因此持续扩张，以至于常规状态下被视为与安全风险无关的事务也被逐渐纳入进来。安全风险泛化对基层执法的常规模式带来挑战，科层组织在应对挑战的过程中，极有可能“用力过猛”，执法偏差在这种情况下最为显著。

五、安全竞争格局下基层执法生态的优化

安全竞争格局下的基层执法偏差，从根本上讲是由竞争环境的执法生态失衡导致的，要重建执法能力，避免或矫正执法偏差，必须着眼于执法生态的改良和优化。这具体包括三条路径：其一，健全安全风险全过程治理机制，避免因过度放大安全风险而对基层执法造成不良影响；其二，调适“惩罚—激励”机制的强度，缓解基层治理负荷。这是干预基层避责行为、矫正执法偏差的关键；其三，优化执法资源在纵向和横向上的配置结构，提高执法资源的利用率。

（一）健全安全风险全过程治理机制

健全安全风险全过程治理机制，能够整体提升地方政府的安全治理能力，缓解执法环节的压力，防范因执法主体认知和评估能力不足而导致安全风险被过度放大。安全风险治理一般包括风险识别、风险评估、风险分类、风险控制决策、风险控制措施实施五个阶段。^[61]健全安全风险全过程治理机制，应注重以下几点。

第一，坚持党政主导统筹。“全过程”治理以部门间的高效衔接和协作为前提，党政组织的协调能力是部门协作的保障。党政主导统筹安全风险全过程治理的具体路径包括：（1）将健全安全风险全过程治理机制的相应职责纳入党政干部的考核指标体系，推动各部门履行职责并积极配合其他部门；（2）在安全风险控制决策阶段，发挥党委组织的主导作用，尤其是在发展和安全存在张力的复杂性事务中，需要由党委组织研判并进行决断；（3）在安全风险控制措施实施阶段，由党委协调组织各部门参与，在短时间内集中分散在各部门的执法信息、执法权限、执法人员等资源。

第二，引导多主体参与治理。社会自身具有一定韧性，公众、企业等主体能够承受、应对一部分安全风险。多主体参与风险治理的效果至少可以归纳为两点：（1）参与过程具有教育和引导意义，能够提高社会主体对安全风险的认知，有利于精准识别风险并提前防控；（2）多主体参与能够减轻基层治理的负荷，提高安全风险治理资源的利用率。首先，完善多主体参与安全风险全过程治理机制，需要政府引导基层的社区和村庄，通过建立“志愿消防队”“矛盾调解队”等自治组织，培育安全风险防范的社会资本。这是因为，多主体参与以集体行动能力为基础，只有在社会成员之间联结紧密、互动频繁、互动机制稳定的前提下，才有可能促成集体行动。其次，多主体参与需要便捷的途径，降低参与的成本、构建稳定的参与机制尤为关键。信息平台能够沟通社会和政府，是保障多主体参与的基础性条件。安全治理领域的数据平

[59] 参见李辉：《科层焦虑的生成、释放与再生产：对“层层加码”现象的一种解释》，《行政论坛》2022年第6期，第45页。

[60] 参见冯川：《监督泛化与县域治理困境的形成逻辑》，《人文杂志》2022年第11期，第74页。

[61] 参见赵来军：《特大型城市安全风险的全过程治理》，《探索与争鸣》2015年第3期，第23页。

台建设,可以效仿“一码解纠纷”等线上平台,简化公众参与的环节。最后,多主体参与应有限度,其不能替代基层执法。例如,轻微违法行为伴随的安全风险易于被公众忽视,且社会缺乏自我规制的能力,故基层执法需要强化对轻微违法的干预。

第三,推进安全议题的“小切口”立法。小切口立法以切入点小、篇幅结构设置灵活、内容细致具体为特征,是精细化立法的典型方式。^[62]推进安全议题的小切口立法,能够为地方政府的安全风险全过程治理确立长效机制。首先,在立法前的论证和评估环节,小切口立法应对区域范围内防范意义显著、地方性特征明显的安全风险进行识别和分类,从而为安全风险治理和基层执法提供更为清晰的指引。其次,针对适度放大安全风险存在的标准模糊问题,小切口立法应细化法律法规中的安全议题,明确需要干预的安全风险类型、干预途径及责任主体,从而满足基层执法对规范性预期的需要。^[63]

(二) 调适“惩罚—激励”机制的强度

调适“惩罚—激励”机制的强度,目的在于充分调动地方政府在安全事务上的积极性,同时避免基层避责行为对执法体制造成不良影响。

第一,限制属地责任的定义权,防止属地责任的滥用。这里所说的定义属地责任,指的是上级职能部门将业务工作相关的责任确定为下级政府的属地责任。滥用属地责任的定义权,本质上是以属地责任为借口转嫁压力,其会加剧基层政府的权责不对等并导致惩罚范围扩大、惩罚强度提高。^[64]实践中,乡镇政府的执法权限极为有限,但在安全生产执法、环保执法、土地执法、拆迁执法等诸多涉安全风险领域,本应由县级执法部门完成的事务,却可能由乡镇党委实际牵头完成,县级部门仅负责任部署和监督。一旦执法活动过程中出现风险转变为事故的情形,依属地责任,乡镇政府就会被追责。因此,在基层执法领域调适惩罚机制的强度,有必要从规范县级部门对乡镇政府属地责任的定义权入手。

第二,划定部门职责,完善和落实免责容错机制,设置科学合理的考核指标。安全风险的治理具有多环节、跨层级、跨领域的特点,这使压实安全防范责任高度依赖于“党政同责”“一岗双责”的追责机制。划定部门职责和贯彻实施免责容错机制,有利于在党委主导统筹的基础上,调动职能部门的积极性并形成安全防范的长效机制,从而有效干预基层政府的避责行为。科学制定考核指标,有助于提升目标责任考核制度的实效。这要求充分考虑安全事务的特性和基层执法的现状,具体而言:(1)要避免设置不合理的刚性指标,为基层执法预留适度的灵活裁量空间;(2)应根据安全风险发生和演变的规律设置过程性指标,从而明确执法部门在安全事务中各个阶段的任务;(3)需考量地方实际,根据不同地区安全事务的特性设置部分差异化指标。

第三,预防监督过度催生的“数字形式主义”,^[65]确保基层治理的良性运作。数字技术的运用降低了监督成本,提高了上级对基层的监督密度,但过密的监督会导致基层的自主性被压缩,使基层只能形式主义地应付数字平台。要预防监督过度,需降低对信息技术的依赖,具体途

[62] 参见马光泽:《迈向精细化立法——地方“小切口”立法之困境及其纾解》,《湖湘论坛》2023年第4期,第105页。

[63] 参见田成有:《“小切口”立法让地方立法条款“少而精”》,《检察日报》2021年10月25日第7版。

[64] 参见前引[60],冯川文,第78页。

[65] “数字形式主义”指在基层治理中把信息技术的形式作为目的本身,只关注数字技术的外在形式,而忽略实际效能的数字化应用取向。参见黄新华:《数字形式主义的表征、根源与规制》,《国家治理》2023年第6期,第31页以下。

径包括：（1）促进关联性强的平台相互整合，尤其应避免同一部门通过多个数据平台收集安全风险信息；（2）将基层社会的真实需求纳入数据平台中，促使平台回归其作为手段而非目的的功能定位；（3）优化监督形式，有效干预基层执法者为应付平台任务而采取的形式主义策略。

（三）优化执法资源的纵横配置结构

执法事务和执法资源配置不对等催生了科层焦虑，为应对这一问题，需从纵向和横向两个层面优化执法资源的配置结构。

纵向层面的执法资源配置不均衡主要表现为，县级各部门为避免执法事务上移，将执法重心放至乡镇，但乡镇又面临执法权不足、执法人员有限的困难。执法协作、编外吸纳等机制可在一定程度上缓解上述困境，但无法破解基层资源总量不足的难题。实践中，基层一线的执法人员不得不同时参与多项任务。对此，可考虑的优化路径包括：（1）基于不同类型安全事务的风险大小，在市、区/县、街道/乡镇三级执法机构中，适当突出区/县一级的执法机构在中高风险事务治理中的主导角色，避免街道/乡镇执法负荷过重，推动形成执法资源配置的“橄榄型”结构。（2）强化对基层编外用人的规范化管理，探索合规且多元的编外用人模式。近年来，全国多地进行了编外用工改革的积极探索。^[66]编外用工是基层缓解编制资源瓶颈的重要机制，改革过程中应注意优化现有的编外人员结构，在分类和分流的基础上规范管理。（3）建立完善区/县一级的专业执法与街道/乡镇综合执法机构的衔接机制。综合执法在获取违法信息、研判违法案件上存在劣势，专业执法则面临街道/乡镇一级机构配置不全的难题。衔接机制应以克服上述弊病为目标。

横向层面的执法资源配置不均衡有两方面表现：其一，应急管理部门虽然在安全防范执法中职责最重，但权限和人员配置不足。其二，警务依赖倾向明显。警察因具有较高的执法权限及权威性，是处理安全事务的主力，但由于事务类型多样，警察的普遍参与在一定程度上导致警务偏离了预设范围。故而，执法体制的改革应根据区域范围内执法事务的特性合理配置执法资源，对执法事务多、责任压力重的部门分配更多资源，并确保其执法力量深入基层一线。为此，可以考虑从以下途径优化执法资源的横向配置：（1）根据执法事务的类型及数量变化，在可调控的范围内，动态调整执法人员的分布及编外人员的规模；（2）搭建跨部门的安全风险信息共享和流转机制，并确保其有效运转，提升部门协同的效率和能力；（3）发挥政法委的统筹协调职能，通过综合治理吸纳安全事务，避免安全风险的升级。此外，还可通过综治部门协助公安机关完成案件的分流，以减轻基层警务负担；（4）增加社区警务的民警数量，推广驻村（社区）辅警制度。同时，根据地区需要，合并成立中心派出所，以满足重点区域安全事务对警力的需求。

结 语

科层结构本身具有很强的能动性，其在外环境因素影响下作出的能动反应将深刻影响基层执法。地方政府间围绕安全政绩展开竞争的行为，改变了科层组织的内部生态，并在资源、组

[66] 2023年中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》后，哈尔滨市、十堰市、惠州市等地积极探索编外用工改革，出台了相关条例法规指导具体工作的落实。参见凌争、江志宸：《系统观念下的地方政府编外用工改革研究》，《中国行政管理》2023年第9期，第54页。

织、技术、目标四个维度塑造着基层执法。安全竞争使得基层执法领域出现了一系列新现象，这些现象正是执法体制为适应政策转向而作出能动反应的体现。执法体制运作过程中出现的执法偏差等困境，在组织能动适应外部环境的初期不可避免。执法生态的改善，既能直接增强执法能力，尤其是应对安全事务的执法能力，也能有效缓解执法体制运转过程中出现的能力损耗问题，从而避免或矫正执法偏差。

在未来很长一段时间，地方政府间的安全竞争仍将持续，安全议题也将更为多元和复杂。如何改善基层执法所处的科层内部生态，提升地方政府的安全治理能力，真正实现统筹发展和安全的政策目标，是未来基层执法研究及实践应持续关注的关键问题。总体国家安全观、“统筹发展和安全”方针路线的提出，对当代中国法治的其他领域同样会产生重大影响。本文仅对基层执法领域的现象进行了经验层面的描摹和初步的理论提炼，未来的研究还可以拓展至立法、司法等领域，对总体国家安全观与法治建设的关系、法治建设如何实现统筹发展和安全等问题进行深入思考和全面分析。

Abstract: Under the policy guidance of the Central Government, which highly emphasizes coordinated development and security, local governments are increasingly prioritizing security issues. Under the dual logic of evading responsibility and striving for superiority, the competition among local governments in achieving governance goals related to ensuring safety has become an emerging trend that transforms the bureaucratic ecosystem of grassroots law enforcement across four dimensions, i. e., law enforcement resources, organizations, technology, and goals. Such transformation encompasses all stages of law enforcement activities from decision-making to formal implementation. While this competitive pattern suppresses slack law enforcement resulting from the efficiency deterioration within the bureaucracy, it may lead to, at stages or in fields of high-intensity competition, reduced efficiency in allocating law enforcement resources, failed coordination mechanisms within law enforcement organizations, compromised functionality of law enforcement technology, and deviations from expected standards in enforcing laws. These deviations are fundamentally caused by an ecological imbalance within the competitive environment shaped by security competition. To prevent or rectify such deviations in law enforcement practices, it becomes imperative to enhance the entire process of security risk governance mechanisms, adjust punishment intensity and incentive mechanisms, and optimize resource allocation within the law enforcement ecosystem through structural improvements.

Key Words: grassroots law enforcement, law enforcement deviation, security competition, high-quality development, the holistic approach to national security
