**附件三**

“案例中心杯”

第三届中国研究生公共管理案例大赛

制度紧缩视角下基层治理的困境

——以某地取缔“关爱之家”特殊儿童教育中心为例

2019 年 5 月

目录

摘要  [3](#_bookmark1)

**Abstract**  [4](#_bookmark2)

案例正文  [5](#_bookmark3)

引言  [5](#_bookmark4)

一、慈善路遇到了过不去的坎  [5](#_bookmark5)

(一)一个奇迹激发的慈善愿望 [5](#_bookmark6)

(二)不断发展的“关爱之家” [6](#_bookmark7)

(三)不可避免的取缔命运 [6](#_bookmark8)

二、原本艰辛的生活雪上加霜  [8](#_bookmark9)

(一)遭受双重打击的小可家 [8](#_bookmark10)

(二)平静生活来之不易的贺贺家 [9](#_bookmark11)

(三)与时间赛跑的强强家 [10](#_bookmark12)

(四)尚有退路的王强家 [10](#_bookmark13)

(五)当地家长的顾虑 [11](#_bookmark14)

三、难说出口的**“**再见**”**  [11](#_bookmark15)

四、陷入困境的基层政府  [12](#_bookmark16)

(一)悬在头上的剑 [12](#_bookmark17)

(二)持续推进的取缔行动 [14](#_bookmark18)

(三)高兴不起来的胜利 [16](#_bookmark19)

五、尾声 [17](#_bookmark20)

案例分析  [18](#_bookmark21)

一、当基层治理遇上制度紧缩  [18](#_bookmark22)

二、制度紧缩视角下基层治理的困境  [19](#_bookmark23)

(一)制度的先天缺陷 [19](#_bookmark24)

(二)行政问责制度与权责不对等 [20](#_bookmark25)

(三)有限能力与无限责任 [21](#_bookmark26)

三、避责思维与行政伦理  [22](#_bookmark27)

四、突破制度紧缩提高治理水平的对策建议  [23](#_bookmark28)

(一)加强基层政府法制建设，保障基层政府治理权 [23](#_bookmark29)

(二)建立健全基层政府权力清单制度 [23](#_bookmark30)

(三)建立有效的容错纠错机制，激发政府官员的工作热情 [24](#_bookmark31)

(四)优化配置基层公共管理资源以提高基层政府治理能力 [24](#_bookmark32)

附录：  [25](#_bookmark33)

摘要

近年来，随着中国问责机制的健全和强化，“权力的任性”得到 了约束，政府的工作效率和执行力有了相当程度的提高。但另一方面， 随着“问责”压力的不断加大， 在基层治理实践中出现了制度紧缩的 状况：一方面， 粗放式的管理规则逐步向严格规范的正式制度转换； 另一方面， 正式规则与基层治理的实际情况不完全相符，基层政府不 得不陷入平衡制度刚性和现实复杂性的艰难选择中。本案例以追踪和 还原 2017 年某地取缔名为“关爱之家”的特殊儿童教育中心的全过 程为中心内容，通过叙述其间基层政府及其工作人员所面临的组织生 态变化和采取的不同行为方式，以此来呈现基层治理实践中的行为逻 辑和实践困境。在案例分析部分， 我们将从制度紧缩的视角， 分析这 一基层治理的典型案例产生的制度性根源， 并在此基础上讨论如何在 “治理体系现代化”和法治政府建设的大背景下， 在完善各项制度机 制的同时，减少制度紧缩， 进一步提升基层的治理水平。

关键词：制度紧缩；基层治理；避责思维；行政伦理

**Abstract**

In recent years, with the improvement and strengthening of China's accountability mechanism, the "will to power" has been restricted, and the efficiency and execution of government work have been greatly improved. However, with the increasing pressure of "accountability system", grassroots governance practices are faced with the situation of institutional tightening. On the one hand, the formal rules and the actual situation of grassroots governance are not completely consistent, and the grassroots government must be caught in the difficult choice ofbalancing institutional rigidity and actual complexity. The case focuses on tracing and reconstructing the whole process of banning a special children's education center named "care home" in a certain place in 2017 . It will narrate the changing of the organizational ecology and the different enforcement choices faced by the local government during this period, so as to present the logic of actions and the dilemma in grassroots governance practice. Incase analysis part, we will be tight from system's point of view, analyzed the typical cases of the grassroots governance of institutional root cause, and on this basis to discuss how to in the "modernization" of governance system under the background of the construction of the rule of law government, in perfecting the mechanism of the system at the same time, reduce the tight system, further enhance the management of the grass-roots level.

**Keywords:** Institutional tightening, grassroots governance，thought of

avoiding responsibility，administrative ethic.

案例正文

引言

近年来， 随着我国民众对社会治理需求水平的逐步提高， 政府开始鼓励更多 的非政府组织参与到社会治理中， 并且取得了一些良好的效果。一大批非政府组 织通过参与社会服务和社会治理， 不仅使其自身获得了长足发展， 也成为政府治 理社会的有益补充。但是， 部分非政府组织的资质、服务能力， 乃至于其办公场 所的安全等方面存在着这样或那样的问题； 只是， 早先的人们并未严格执行相关 的法律规章对其进行审查和纠正。而随着近年来中国法律制度的完善， 以及对执 法者问责制度的严格化， 原先那些或可通融的领域如今不得不“较真”了。另一 方面， 大部分非政府组织由于资源有限， 也很难轻易地完全满足制度规定的各项 要求。由此，法律条文的明确规定与社会治理的现实需求之间存在着一定的分野； 而如何应对这一分野， 不仅是摆在这些非政府组织面前的一道难题， 也是基层政 府及其工作人员所要应对的困境。本案例就是以某地在 2017 年取缔一家名为“关 爱之家”的特殊儿童教育中心的过程作为案例， 我们希望通过回顾本案例发生的 全过程， 以期呈现此间基层政府及其工作人员、非政府组织及其工作人员、相关 民众等各方所面临的困境，从而绘制出一幅基层治理过程中的典型画面。那么， 这到底是怎样一个事件呢？它又具有哪些方面的代表意义呢？这就要从徐明道 (化名，下同)和他的慈善之路说起。

一、慈善路遇到了过不去的坎

(一) 一个奇迹激发的慈善愿望

徐明道， 上世纪 70 年代出生于黑龙江；自幼在单亲家庭长大，生活坎坷， 在好心人的帮助下长大成才、留学国外， 取得了韩国某大学工科领域的博士学位。 毕业之后，他的工作体面，待遇优厚，生活得也非常幸福。

然而， 人生并不是一帆风顺的。徐明道的女儿在一岁多时不幸罹患脑部重症 疾病，医生劝其放弃治疗。痛苦万分的他在女儿病床前许下诺言： 如果女儿康复，

愿用一辈子的时间去做善事。后来， 在命运的眷顾下， 他的女儿竟奇迹般地康复 了。

虽然在美国、韩国等地旅居多年， 但徐明道从未放下当时的承诺。 2011 年， 他毅然放弃在美国的高薪， 回到中国国内。在走访了十几个城市和地区之后， 他 选择了 X 市， 这个依山傍海、四季分明的地方， 开始了他的慈善事业。用他自己 的话说，温和的气候不会对残障儿童有过度的刺激，对他们的成长有利。

(二) 不断发展的“关爱之家”

据当地镇政府工作人员回忆， 2002 年韩国老太太李 XX 在 Y 区 Z 镇租了一片 闲置的厂房，改造装修之后用于收养残疾儿童，并将此命名为“梦之家”(访谈 对象 20170613 访谈记录)。

2011 年， 一心回国做慈善的徐明道到此处走访， 发现“梦之家”对残疾儿童 只能托养照顾， 缺少教育的功能。于是， 他在“梦之家”内部租赁了部分房屋作 为学校， 创办了“关爱之家”特殊儿童教育中心， 将“梦之家”里的残疾孩子按 智力程度进行分班教学。徐明道本人既当校长又当老师。

徐明道夫妇用二人在韩国的个人资产、亲朋好友的资助， 以及社会上的爱心 捐助维持着关爱之家的日常开支、教职工工资和软硬件设备的更新； 他们还承诺 家庭困难的残疾孩子可以在这里免费入住。在他们的女儿上大学后， 夫妻二人更 是全身心的扑在残疾儿童的康复教育上。受其个人魅力感召，“关爱之家”的氛 围和服务越来越好， 社会上的爱心人士定期捐赠食品衣物、做义工， 不断地加入 到关爱之家的大家庭。通过社会招聘和朋友介绍， 该机构的教职工队伍和学生人 数不断扩大。到 2017 年 7 月，“关爱之家”共有残疾儿童 54 名，工作人员 22 名。

(三) 不可避免的取缔命运

正当徐明道全身心地投入到自己的慈善事业之中时， 2016 年底， 当地镇政 府干部找到了他。经过一番长谈，他明白了政府的意思：“关爱之家”由于存在 消防安全隐患，且没有合法的经营资质，因此不能继续开办下去。

“关爱之家”确实没有任何手续， 作为知识分子的徐明道也非常清楚合法经 营的重要性。因此， 他希望政府能够多给予他一些帮助， 使他能够将“关爱之家” 继续经营下去。他也表态说， 如果需要什么材料或办什么手续， 他都会配合；“关

爱之家”存在的安全隐患， 他也愿意整改。但是如果取缔了“关爱之家”那他很 难接受， 毕竟他和这些孩子老师们在这里生活了这么多年，对这里是有感情的。 一旦取缔了， 那么他们前期的投入不就白费了？而且， 如果真的取缔了， 那这些 残疾儿童和他们的家庭该怎么办？何况，有很多家庭本来生活就很困难了。

|  |
| --- |
|  |

学生家长在得知消息后， 也纷纷对政府的做法提出抗议。不少人明确表示愿 意和徐明道一起共进退， 只要他不走他们绝对不走。有的家长说：“先耗着他们， 我们死活不走， 政府能拿我们怎么办？实在不行， 我们就去闹、上访， 政府就怕 上访。”还有的家长说，“现在网络这么发达， 我们发到网上去，让大家都看看， 一个做好事的地方，不用政府出一分钱还要来取缔，这是什么道理？”

虽然学生家长的支持让徐明道有些欣慰， 但是这并不能解决“关爱之家”面 临的困境。有些家长情绪激动了， 还要他来安抚。他是个受过教育的人， 他不会 像学生家长说的那样去闹， 也不希望家长去闹访。他认为， 这样对孩子的影响也 不好。因此，他希望事情有个两全的解决之策，也希望他的慈善事业能够合法、 体面而又长远的进行。

|  |
| --- |
|  |

(镇政府工作人员在关爱之家与徐明道座谈)

随着跟当地政府接触的加深， 徐明道越来越认识到“关爱之家”处境的艰难。 按照国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》，民办非企业单位登记 需要经业务主管部门审查办理登记； 而民政部颁发的《社会福利机构管理暂行办 法》中第十二条第四款规定，社会福利机构的设置需要建设、消防、卫生防疫等 有关部门的验收报告或审查意见书。而“关爱之家”所租的房屋建于上世纪 70 年代， 其消防资质并不达标。并且， 由于历史及土地使用性质等原因， 该房屋没 有土地使用许可证等相关手续。这都意味着“关爱之家”从根本上不具备办证条 件。媒体对类似机构的被取缔经历的报道、政府干部的反复劝说、从律师朋友那 里咨询后的结果，以及他个人网上查到的相关法规都能相互印证。看来，“关爱

之家”想要在现在的这个地方继续合法经营是行不通的了， 事到如今， 似乎就只 能被取缔或者考虑搬迁到其它地方重新开始了。

所以，在 2017 年的上半年，徐明道花了很长一段时间在其它地方重新寻找 合适的场地； 他通过托朋友介绍， 或者个人四处打听等方式， 并亲自到现场去看。 他决心这次要找一个能办下合法证照来的地方， 以名正言顺地经营他的“关爱之 家”。但是，要找一个位置合适、大小适中、价格经济，同时又具备土地、消防 等手续的地方，又谈何容易呢！

进入夏天之后， 政府工作人员来“关爱之家”的频率愈发高了， 几乎每个周 都要来一次； 他们主要目的就是查看机构是否存在安全问题， 并在指出问题后不 断督促尽快搬离。 7 月，Y 区民政局对“关爱之家”下达了取缔文书。之后不久， 该区政府副区长带队到“关爱之家”进行现场考察， 并明确表达了两个意思： 一 是政府会尽最大能力帮助安置“关爱之家”的儿童， 并解决其面临的困难； 二是 “关爱之家”确实存在安全隐患， 政府对取缔一事的态度是坚决的。此时的区政 府通知中，限定 9 月 30 日前疏散相关人员，并收回场地。

徐明道多次对政府干部说：“我不是一个不讲理、不讲法的人，有些家长想 去政府门前上访、去闹， 我都给拦着了。我做慈善的心是坚定的， 我会一直做下 去。我一直在外面找可以搬迁的地方， 但是现在找地方真的太难了。这么快就要 关门，这些孩子怎么办？”

二、原本艰辛的生活雪上加霜

如果说取缔“关爱之家”对徐明道来说是事业上的困难， 那么这对于大部分 托养在该机构的残疾儿童及其家庭来说，就是生活上的难关了。“关爱之家”的 学生多数为自闭症、多动症、 唐氏综合征患者， 均有智力残疾、肢体残疾或视力 残疾， 有的甚至是多重残疾。这些孩子超过半数来自于单亲家庭， 他们中有的儿 童的父母本身也是残疾人， 他们各自面临的生活困难就可想而知了。以下是我们 收集整理的几个有代表性的孩子及家庭的情况。

(一) 遭受双重打击的小可家

小可是一名 9 岁的女孩，并患有自闭症； 她父母离异后，小可跟随母亲生活；

母亲还是“关爱之家”的生活老师。小可母亲本是外地人， 嫁到 X 市 W 区安家落 户之后， 生下了小可； 后来发现孩子不大正常，比同龄人智力发育慢。几年后， 小可父母离婚了， 母女二人无依无靠。小可母亲几次向 W 区民政部门寻求帮助都 无功而返， 因为她本人有劳动能力， 按政策不符合办理“低保”的条件， 也就不 能享受政府的救济金。

这个没念过几天书的农家妇女自己想不通， 她一个人带着个残疾孩子， 要什 么没什么， 困难到这种程度， 为什么政府不帮她。她还认为， 如果她不符合条件 又有谁能符合？ 在她最走投无路的时候，“关爱之家”收留了她们， 不仅给了她 一个遮风挡雨的地方， 还给了她一份工作， 让她既可以照顾孩子， 又能多少有些 收入。母女二人的生活在这里重新有了起色， 她觉得院长夫妇待所有人像亲人一 样；她们母女二人终于可以不再受人冷眼，重新有尊严的活着。

在得知政府要取缔“关爱之家”的消息时， 小可母亲的情绪是最激动的。因 为对她来说， 取缔“关爱之家”后， 她既没有了收入来源， 又要花钱将小可送到 其他的特殊儿童学校去， 这对她们而言可谓双重打击。到那时， 她不知道她们母 女还能怎样生活(访谈对象 20170715A 访谈记录)。

(二) 平静生活来之不易的贺贺家

贺贺是山东 D 市人，患有自闭症加多动症，并有严重的自残倾向。 11 岁的 他，看上去只有五六岁的样子。

贺贺父母为了给孩子看病， 早年间曾带着孩子东奔西走， 但都没有什么明显 效果，还欠了很多外债。后来， 他们从别人口中听说了“关爱之家”，便举家迁 来。贺贺的爸爸在“关爱之家”附近当电焊工， 贺贺妈妈在照顾两岁弟弟的同时 在“关爱之家”帮厨； 她们家的房子也租在“关爱之家”附近， 在他们家最困难 的时候，还是徐院长帮着交的房租。

在谈到要取缔“关爱之家”时， 老实巴交的贺贺爸爸一直沉默不语； 贺贺妈 在谈话时也从据理力争到声泪俱下， 她不想眼睁睁看着刚刚平静祥和的日子又被 打破。

据我们的观察， 贺贺妈不是个胡搅蛮缠、不讲道理的人。在与其他人经过一 番交流之后， 她大体捋顺了政府要取缔“关爱之家”的缘由。按照政府给出的说 法，“关爱之家”是非取缔不可了。而取缔之后，贺贺老家的政府只能给他们提

供每个月几十块钱的残疾补助，再没有其它任何政策扶助了。

贺贺妈说，“我们是什么样的人啊？我们吃饭都困难， 活着都困难， 哪还管 什么安不安全、隐不隐患？我们在这住的这几年也没出过事啊， 怎么就非得撵我 们走？我们家孩子出了门一不留神没看住在街上就被车撞了啊！就算这里有隐患 也比外面安全多了啊！ 难道那些有证件有手续的就安全了？就能一直不出事？ ” (访谈对象 20170715B 访谈记录)

(三) 与时间赛跑的强强家

强强是一名 7 岁的男孩， 患有自闭症， 老家山东 H 市。强强妈妈在发现强强 患病之初也曾带着强强四处求医， 还去过北京挂过最知名的专家号。在强强确诊 为自闭症之后， 摆在他们面前的就只有康复一条路了； 但由于康复的费用太高， 效果又慢，这是一般家庭承受不起的。

强强的妈妈是医学专科毕业， 这几年一直自学康复的课程。在“关爱之家”， 她一边照顾孩子，一边当康复老师帮孩子们康复。

残疾孩子的妈妈身上都有一种额外的隐忍。强强妈妈说，“别的困难我们想 办法克服， 但是求求你们不要取缔这里。我们费尽千辛万苦才找到这样一个落脚 之地， 时间对于这些孩子们来说真的太宝贵了。浪费的每一天对于他们来说都是 在错过机会。他们长得太快了， 越长大， 康复就越难； 我们是在争分夺秒地与时 间赛跑啊！”(访谈对象 20170715C 访谈记录)

(四) 尚有退路的王强家

王强是“关爱之家”中的大龄学生， 已经 24 岁了； 他患有重度小儿麻痹症， 身体畸形， 且有一定智力残疾， 因此生活不能自理。王强的父亲老王肢体也有残 疾， 他在“关爱之家”担任门房； 王强的母亲是“关爱之家”的生活老师， 负责 照顾王强父子的日常生活。他们夫妻二人还有一子一女， 女儿在外读书， 学音乐； 儿子在当地上初中，学费均由徐院长负担。

在谈到取缔“关爱之家”时，老王说，“实在要取缔也没办法，就回安徽老 家；那里还有老房子， 领着低保日子还能凑活着过，走一步看一步吧”(访谈对 象 20170715D 访谈记录)。

(五) 当地家长的顾虑

关爱之家的孩子中有 16 个是 Y 区本地户籍。“关爱之家”取缔之后， 政府可 以统一协调，将他们安置到当地一家残疾人托养中心， 每月三四千元的托养费用 由财政负担。可即便这样， 还是有学生家长不满意、不放心。他们中有的家长之 前曾把孩子送去那边， 但他们觉得托养中心对自己的孩子照料得不上心， 所以他 们又将孩子接了出来。总之，部分学生家长对当地政府定点的托养机构并不信任。

三、难说出口的“再见”

“关爱之家”的教职工中有一半是生活老师， 有些是学生家长， 有些是附近 五十多岁的农村妇女， 她们负责照顾孩子的日常生活起居；另一半是承担康复、 音乐老师、舞蹈或文化课的老师， 他们中有 4 人是从社会上招募的特教专业的大 学生，其他的多是没有任何资质的、只是简单领着孩子唱歌跳舞的业余老师。

“关爱之家”给自己的员工支付的薪酬很低， 每个月只有一千出头， 最多的 一个月两千， 但这里的人员流动性却很低。他们有的人从“梦之家”刚成立就一 直在， 多数人都干了有五六年或者七八年。用他们自己的话说， 他们是一个大家 庭，院长是他们的家长，这里没有歧视，只有关心和爱。

例如， 有一位姓姜的老师是“关爱之家”的老员工， 在该机构工作了近十年 的时间， 是孩子们的舞蹈老师。她是一名未婚妈妈， 带着个孩子， 在老家农村很 难被乡里乡亲接受。她刚来的时候， 孩子还很小； 后来上了小学，现在在当地上 初中，她说，孩子初中入学的时候是她和院长两个人好说歹说校长才破例接收的。 她只想在这里一直生活下去， 把孩子养大。如果“关爱之家”被取缔， 她也不知 道该怎么办， 只能在孩子学校附近租个房子打打零工， 走一步看一步。作为一个 没有文化、没有技能的农村妇女，如果离开“关爱之家”，生活对于她而言肯定 会很难(访谈对象 20170807A 访谈记录)。

另外一位唐姓老师在南京某高校特教专业毕业后， 通过网上招聘来到了“关 爱之家”，并在这里一干就是五年，吃住都在这里。她熟悉这里每一个孩子的情 况， 也亲眼见证着他们的变化和成长。当问及为什么不去别的薪资更高、更好地 方时， 她说，“这里的孩子需要我”。她还提到， 她刚来“关爱之家”不久， 就碰

上有人把小德(一名孤儿) 送来； 刚来的小德不知道在外面经历过什么， 简直就

是个小泥猴， 还乱打人。院长夫妇亲自烧水给他洗脚洗头， 抱着他安抚他， 一遍 一遍的洗下去， 小德也一点一点安静下来， 在场所有的人都十分感动。她们就是 在这样充满爱的氛围中生活的， 不去计较钱多钱少，只想着怎么样对孩子们好。 谈及“关爱之家”将被取缔的事情， 她表示很遗憾， 也很痛心； 她表示说等孩子 们都送走了安置好了，再考虑自己找工作的事(访谈对象 201708B 访谈记录)。

我们的调查发现， 对于生活在“关爱之家”的人来说， 这里是他们另外一个 家， 一个温暖的大家庭； 取缔对他们来说， 不仅意味着分别， 还意味着生活境遇 的又一次重大改变，因此这声“再见”真的很难说出口。

四、陷入困境的基层政府

(一) 悬在头上的剑

“关爱之家”的前身是开头提到的“梦之家”。2002 年， Z 镇政府和李 XX 女 士签订了 20 年的房屋场地租赁合同，将一处闲置的厂房租赁给李 XX。李 XX 经 改造装修之后，于 2003 年在此成立了名为“梦之家”的福利院，并开始招收残 疾儿童。福利院运营经费由李 XX 的个人财产和社会上的爱心捐款保障。结果， 刚运营没多久， 就赶上了全国非典疫情， 因为“梦之家”是由外籍人士兴办， 所 以那时曾有不少外国人和外地开展调研的大学生频繁往来， 所以， 在某种程度上 来说， 这个福利院给当时的 Z 镇政府带来了不少“麻烦”(访谈对象 20170613 访

谈记录)。

自此，当地政府就针对“梦之家”绷起了安全生产和日常监督检查这根弦； 但凡上级一有相关安全检查的通知，镇干部都要到这个院子里转一转、看一看， 以便及时了解院子里的近况，例如最近又招收了多少人，这些人员近况如何等。 有时， 镇政府还会与安监和消防部门一起检查是否存在安全隐患， 并给他们指出 来。近几年年， 随着上级主管部门对安全生产的重视程度越来越高， 镇政府面临 的压力也越来越大。虽然福利院在这些年也先后整改了一些地方， 例如烧煤的炉 子改成了集体供暖、电线套了管、压面机增加了保护装置等； 但这些都治标不治 本。用消防人员的话来讲， 这些房子别看外表刷得新， 内里都是砖木结构的； 如 遇到冬季天干物燥，稍有不慎的话，即便扔个烟头，后果都不堪设想。“万一有

什么事故，这些残疾孩子跑都跑不出去， 一点自救能力都没有； 这里又地处偏僻， 消防车过来最快也得半个小时。”(访谈对象 20170602 访谈记录)

镇政府曾多次和李 XX 的代理人孙 X 沟通过福利院的安全生产和手续合法化 的问题， 但多年下来， 都没有取得实质性进展。 2016 年 6 月份，“梦之家”由于 无经营资质被 Y 区民政局取缔(当时只下达了取缔通知，告知其不能继续经营， 并没有做出遣散人员和收回场地的处理)。之后不久， 李 XX 撤出经营， 原“梦之 家”的所有财物及人员都归徐明道管理，其门口也改挂了“关爱之家”的牌子。

虽然换了牌子， 但运营场所没变、人员没变， 因此前面提到的各种问题依然 存在。 2016 年 12 月， 镇政府分管安全生产的副镇长和分管民政工作的副镇长共 同来到“关爱之家”，与徐明道院长进行了正式严肃的会谈。此次会谈的主要目 的， 一是正式告知徐道明“关爱之家”存在的安全隐患， 并告诉他在全国其他地 方发生的安全生产事故媒体都有过广泛报道， 此事可谓人命关天， 相关事故也是 教训深刻； 虽然谁都不希望这样的事情发生， 但毋庸讳言， 只要该机构的安全隐 患存在， 就随时存在发生类似事故的可能性； 二是提醒他要时刻留意安全生产， 对所有教职工要做好培训， 并制定好应急措施和应急预案， 开展应急演练， 要坚 决避免人为安全事故的发生； 三是敦促其要合法经营， 虽然“关爱之家”是在从 事慈善事业， 但做好事也应该守法经营， 并在法律允许的范围内行事； 如果“关 爱之家”不能解决手续问题， 那么被取缔就是早晚的事了。因此， 他们希望徐院 长能够早做打算，做好学生家长的安抚工作，并配合政府的相关行动。

其中一位张姓镇长说：“慈善事业当然要支持，但前提是得合法经营，政府 也要依法办事。从最开始的‘梦之家’算起， 这个福利机构在这有十几年的时间 了， 要是真符合条件的话也不可能走到被上级取缔这一步。从目前来看， 受制于 用地性质的因素， 我们镇没有适合关爱之家搬迁的场地； 至于其他乡镇有没有合 适的场地，我们也无从得知；希望徐院长到其他的地方再找找看看。”

另一位王姓镇长说：“关爱之家的安全隐患， 对我们双方来说就像是头上悬 着一把剑， 不知道什么时候剑就落下来。对你和孩子们来说， 人命关天， 不能拿 生命当赌注； 对我们来说， 先不讲怎么应对层层转发的文件、层层加码的属地管 理责任， 单说一旦出了安全生产事故， 就不是我们所能承担的后果： 轻则给予处 分，重则会面临刑罚。谁干工作，也不想丢了饭碗不说，再去坐牢啊！”

(二) 持续推进的取缔行动

2017 年初， Y 区政府将取缔事宜再次提上日程。春节前， 趁着机构放假的时

间， Z 镇政府通过短信、电话等多种形式联系到学生家长， 向他们传达了“关爱 之家”存在的运营资质不合法、消防安全不达标等问题， 以及政府对其作出取缔 的决定，希望学生家长能主动给自己的孩子另寻途径安置， 尽好各自的监护职责， 不要再将孩子送回“关爱之家”了。据 Z 镇工作人员向我们反映， 当时很多学生 家长收到通知后都情绪激动， 并对政府的决定表达了强烈的反对态度； 有的人甚 至破口大骂(访谈对象 20170613 访谈记录)。

正月十七开学的时候， Z 镇政府的分管副镇长和工作人员来到“关爱之家”， 与所有学生家长进行了面对面的交流， 并向学生家长发放了一封公开信， 再一次 告知学生家长“关爱之家”存在的资质不合法和消防安全不达标等问题。但这些 举动仍没能得到家长的理解支持。当时， 家长们普遍表示， 他们的孩子在徐院长 这被照顾的很好，只要“关爱之家”存在一天，他们就在这住一天。

政府工作人员试图劝说徐明道直接关闭“关爱之家”，这样学生家长就不得 不带孩子离开， 但徐明道表示只要有孩子在这， 他就不会关门。一时间， 工作陷 入僵局。

2017 年上半年的时间里， 镇政府工作人员曾频繁到访“关爱之家”，了解学 生的近况、徐明道的思想动态、教职工的想法， 以及学生家长的新动向。除此之 外， 他们还帮孤儿小德登报寻亲， 到公安系统采血比对， 并最终在市民政局的帮 助下将小德安置在 X 市福利院。另外， 他们还走访联系 Y 区当地的残疾人托养中 心， 协调下一步人员的疏散安置。但这些对取缔工作来说都只起到铺垫作用， 没 有实质的推动效果。

2017 年 7 月 13 日， Y 区分管副区长召开全市有关“关爱之家”取缔和安置 问题的工作会议， 要求民政局、残联、公安局、教体局等部门及 Z 镇政府联合行 动、分工协作，共同做好“关爱之家”的取缔和人员安置工作。

7 月 14 日， Z 镇分管副镇长再次来到“关爱之家”，传达了区政府的会议精 神，动员相关人员尽早做好残疾儿童和教职工的疏散安置工作， 并再次强调取缔 期间的安全问题； 也希望徐道明能够配合政府行动， 安抚好学生家长情绪， 避免 出现负面行为和舆论。同时， 镇政府再次以电话和短信形式联系到学生家长， 希

望家长主动做好孩子的安置工作。为保障取缔工作依法进行， Z 镇政府还聘请了 专门的律师，以指导把关相关事宜。

7 月 24 日，主管单位 Y 区社会组织管理局(民政局下属单位)对“关爱之 家”负责人徐明道依法下达取缔告知书， 并张贴了取缔公告。次日， Z 镇政府下 达告知函，启动房屋收回程序。

取缔决定虽已正式下达，但只要人员不撤离，工作就没法推进。 9 月 4 日， Y 区分管副区长亲自带队走访“关爱之家”，召开了现场办公会，会议指出要妥善 做好人员安置，这是取缔工作的前提。会议决定，对 16 名 Y 区户籍学生，由户 籍所在的镇街负责做工作， 安置到 Y 区祥安残疾人托养中心， 托养费用由财政承 担；对 Y 区以外 X 市以内户籍的 16 人，由残联负责与其他区市进行对接，可以 选择在祥安残疾人托养中心安置，也可选择到户籍地安置；对其余 22 名外地人 员，不能自行安置的由 Y 区民政局联系户籍地民政局。会议还提出明确要求： 9 月 30 日前完成人员遣散和场地回收工作。

|  |
| --- |
|  |

(Y 区分管副区长召开全市关爱之家取缔、安置工作会议)

此次会议之后， 取缔工作终于开始破冰。民政局和残联的工作人员专门到“关 爱之家”跟教职工和学生家长座谈， 逐一了解他们的困难和需求， 提供政策指导， 并积极协调当地的残疾人托养中心，推进残疾人员托养和部分教职工接收工作。 在全市各部门、各镇街的通力配合下， Y 区户籍的儿童纷纷离开， X 市以内户籍 的也陆续离开。

9 月 22 日，徐明道跟当地政府明确表示剩下还没有离开的外地人员由他来 与学生家长沟通，并负责学生安置，并保证在 9 月 30 日前撤离所有人员；他希 望政府能把房屋收回时间延长五天。

10 月 1 日至 10 月 4 日期间， 徐明道将房屋场地收拾复原； 10 月 5 日， Z 镇

政府收回房屋。至此，持续了大半年的关爱之家取缔工作宣告结束。

(三) 高兴不起来的胜利

虽然取缔工作最终圆满结束， 没有发生任何预想中的负面事件， 但对于参与 此事的各级干部来说， 也并没有感到特别高兴。他们普遍对致力于残疾儿童慈善 事业的徐明道充满敬意， 对儿童及家长们充满同情。他们中有的人表示， 如若有 其他解决办法， 他们也不希望就这么简单地取缔了这样一个做善事的场所。但是， 在当下问责压力逐渐加大的大背景下， 政府(尤其是基层政府) 自主权的弹性相 应变小， 依法依规履行职责是基层干部的唯一选择。因此， 在此次事件中， 基层 干部一边履行职责， 坚决执行着法律法规的规定和上级的要求， 一边又从内心觉 得对这些残疾家庭有亏欠。

当地建委的一名负责人说：“这块地的土地证是历史遗留问题，这是在那个 时期普遍存在的问题， 至于怎么解决， 这个真的很难办。老百姓可能觉得缺个证 补上就行了， 行不行就是领导一句话的事。实际上并不是这样， 政府是要依法办 事的” (访谈对象 20171012A 访谈记录)。

消防大队的工作人员曾表示， 按国家规定， 社会福利院建筑耐火等级不应低 于二级， 消防设施的配置应符合建筑设计防火规范的要求； 但“关爱之家”的建 筑材料没有耐火性， 也没有喷淋设施、消防栓等设备， 因此算是存在重大消防安 全隐患； 然而如果按标准进行改造的话， 成本快接近新建了。再加上这块地又没 有土地证， 因此是肯定办不了消防许可证的。“现在的消防验收都是终身负责制， 只要签了字， 就要负责到底。我们不随便签字， 既是为自己的工作负责， 更是为 关爱之家的儿童、教职工的安全负责”(访谈对象 20171012B 访谈记录)。

Y 区社会组织管理局局长表示， 他前期跟徐明道曾有过多次交流和接触， 对 他做慈善的决心和行动也都很敬佩，“但职责所在对他这种情况也只能取缔。为 什么迟迟没有下达书面取缔通知书， 其实是希望能通过劝说， 让其早些遣散人员， 主动关停。因为考虑到他之后还要从事慈善事业， 身上背一个这样的处罚可能会 有不好的影响”(访谈对象 20171012C 访谈记录)。

附近一个村庄的村主任表示， 他对取缔关爱之家是赞同的。一方面， 它存在 安全隐患，像个定时炸弹；“现在安全事故可不是小事，报纸上经常报道，一旦 出事领导干部撤职都是小的，弄不好就得判刑”。另一方面， 关爱之家收留的大 多是外地人， 只有 2 人是我们镇的； 我们这么一个经济不发达的镇， 引进个企业、

发展点产业多好，何必建一个对我们当地人来说几乎没什么用处的残疾福利院 呢？”(访谈对象 20170922 访谈记录)

镇政府参与此次行动的工作人员表示， 在与学生家长沟通的大半年来， 他们 受尽了误解和谩骂。但换位思考， 他们对家长的处境和心情表示理解； 他们也想 通过自己尽可能多的沟通，并为这些家庭提供更多帮助。通过耐心细致的劝说、 反复的利弊分析、政策辅导， 部分家长能够理解政府的做法， 配合服从安置。从 客观中立的角度分析， 基层政府的取缔做法并没有错， 徐明道致力于慈善事业也 没有错， 学生家长想把孩子送到放心的托养机构更没有错；但这看似“无过错” 的几方交织到一起却出现了矛盾。政府提供的现有公共服务满足不了群众多样化 的需求， 像“关爱之家”这样能满足他们需求的民间组织又办不了手续不合法， 而取缔非法组织推行起来群众阻力又很大。这可能是当前这个时期所特有的矛盾 吧。也许有些人觉得， 这个事就是当官的想保住自己的乌纱帽， 不顾及老百姓的 需求和利益； 但亲身经历过此事之后， 便更能理解基层政府处境的艰难(访谈对 象 20171012D 访谈记录)。

五、尾声

虽然关爱之家取缔行动最终取得了成功， 但整个事件中所有人的无奈又是如 此的直白和清晰， 究竟是什么原因造成了这样没有赢家的局面？这例典型案例背 后所反映的深层次问题值得我们深思。

案例分析

“关爱之家”的取缔工作终于完成了， 但当我们重新审视此事的处置过程与 工作思路，我们又不得不深刻思考。在当今的社会治理实践中，“关爱之家”作 为一个公益性的社会组织提供了一定的社会公共服务， 提高了社会治理的总体水 平， 但这一机构的存续长达十几年时间， 其存在的资质合法性和消防安全的问题 也由来已久，那么政府为何会在最近才将其坚决地取缔呢？另一方面，“关爱之 家”并不具备慈善组织合法运营的资质和条件， 如果当地政府不将其取缔， 那对 政府的公共管理和依法行政又会带来怎样的影响？在此， 我们将从制度紧缩的视 角， 分析这一基层治理的典型案例产生的制度性根源， 并在此基础上讨论如何在 “治理体系现代化”及法治政府建设的大背景下，在完善各项制度机制的同时， 减少制度紧缩，进一步提升基层的治理能力和水平。

一、当基层治理遇上制度紧缩

近几十年来， 已有许多学者注意到制度对经济社会发展的重要性。例如， 诺 思等人认为， 制度在一个社会中起着基础性作用， 从而决定了长时间段的经济绩 效① 。近年来， 随着中国法治化(法制化)进程的推进， 制度建设成为了中国转 型发展的中心战略之一② 。长期以来， 与众多发展中国家一样， 不论是在经济社 会转型， 还是在吸纳政治参与方面， 制度供给不足都被视为中国治理实践中的突 出问题③ 。因此，政府尤其是基层政府在社会治理过程中往往运用大量半正式或 非正式的制度作为适应性替代机制， 由此产生了两方面结果： 积极的一面， 使基 层治理在法规不健全的情况下得以较为平稳的进行； 消极的一面， 是造成了粗放 式管理的局面。随着依法治国进程的推进及社会治理体系、治理能力现代化的要 求，基层政府在行政过程中也逐渐向正式化、规范化的制度回归。

但致力于谋求在短期内完成向依赖严格规范的正式制度的转变， 这种难度可 想而知。实际结果是， 过去长期作为替代机制的非正式或半正式规则大量退出，

①Douglass Cecil North and Robert Paul Thomas, *The* *Rise* *of* *the* *Western* *World:* *A* *New* *Economic* *History*, Cambridge [Eng.]: University Press, 1973; Douglass C. North, *Structure* *and* *Change* *in* *Economic* *History*, New York, W. W. Norton, 1980.

② 胡鞍钢、王绍光、周建明：《第二次转型：国家制度建设》，北京：清华大学出版社， 2003 年。

③ 张紧跟.公民参与地方治理的制度优化[J].政治学研究,2017(06):91- 102+128.

而新生成的正式规则要么供给依旧不足， 要么因为缺乏可操作性从而不适应基层 治理现实，这就导致治理实践中出现较多制度运行的“缝隙”，难以实现新的制 度均衡。倪星、王锐将这种旧有规则大量退出而新生制度增量匮乏(或无效) 的 状态称之为制度紧缩①。

二、制度紧缩视角下基层治理的困境

(一) 制度的先天缺陷

制度建设对于我国法治政府推进和治理体系、治理能力现代化具有十分重大 的意义② 。但与此同时，制度具有滞后、单一、脱离实际等先天缺陷。 第一是制 度的滞后性， 使基层创新阻碍重重。制度往往是在问题比较突出且普遍的时候才 开始启动制定程序， 还需要经过严格的程序和较长的时间才能出台， 具有不可避 免的滞后性， 从某种意义上来说， 制度一出台就已经落后了。因此， 基层政府面 临一个艰难的处境： 受制于滞后的制度， 很多时候只能用老办法去处理层出不穷 的新问题， 难以放开手脚大胆创新。第二是制度的单一性， 使基层政府在面对复 杂的社会问题时不得不“一刀切”。制度具有普适性， 它的作用是规范某一类而 不是某一个问题。而在现实情境中， 为了尽快完成法治政府进程， 尽早消除非正 式和半正式规则， 在没有规范、细致的制度增量的条件下， 只能使制度的适用范 围尽可能地增大， 使其规范更大一类事务， 以此来实现制度的全覆盖。因此， 基 层政府在面对“关爱之家”时， 难免会按照制度规范进行“一刀切”。第三是制 度与实际的距离， 不利于制度的落地及问题的解决。一方面， 制度缺乏执行的土 壤， 落地难； 另一方面， 用不切实际的制度解决实际问题， 往往会在执行困难的 同时造成非常不良的社会后果。基层政府取缔“关爱之家”后， 虽然没有发生任 何预想中的负面事件， 但对于参与此事的各级干部来说， 也并没有感到高兴。他 们普遍对致力于残疾儿童慈善事业的徐明道充满敬意， 对儿童及家长们充满同情； 如若有其他解决办法， 他们也不希望取缔这样一个做善事的场所。对于家长来说， 取缔“关爱之家”，他们的情绪反应更激烈： 取缔关爱之家后，有的家长既没有

① 倪星，王锐：《权责分立与基层避责:一种理论解释》，《中国社会科学》，2018 年第 5 期。

② Douglass Cecil North and Robert Paul Thomas, The Rise of the Western World: A New Economic History, Cambridge [Eng.]: University Press, 1973; Douglass C. North, Structure and Change in Economic History, New York, W. W. Norton, 1980.

了收入来源，又要花钱将孩子送到其他的特殊儿童学校去，可谓双重打击。(访 谈对象 20170715A 访谈记录)。

当然， 制度的缺陷不止在当下、在中国存在， 古今中外都有这个问题； 这是 制度与生俱来的缺陷。但是在当前， 处于快速全面转型的中国， 基层政府面临的 情况是： 由于历史因素等原因， 制度的缺陷格外突出， 滞后、单一、脱离实际等 问题比较严重； 而与此同时， 制度的紧缩又不约而至， 制度的刚性不断加强， 双 重因素叠加使基层治理难上加难。而形成制度紧缩、提高制度刚性的主要手段就 是行政问责制度。

(二) 行政问责制度与权责不对等

2003 年的“非典危机”，给中国公共管理实践带来了制度创新的契机， 最突 出的表现是中国行政问责制的启动， 这一年可称为“行政问责元年”。2008 年因 三鹿奶粉事件， 国家质检总局原局长引咎辞职， 各级主管部门相关工作人员受到 处分，自此，问责制成为悬在中国政府部门工作人员头上的一柄利剑。

目前， 行政问责制并没有统一的概念与定义。有学者认为公共危机管理中的 问责制是对官员的一种激励机制，同时具有回应社会压力的政治功能① 。也有学 者认为行政问责制度产生于我国政府内发的一种自觉， 应当成为回应社会诉求的 基本方式， 应当是公众舆论监督与行政内部追责相结合， 以对外回应性的责任方 式为主导的一种机制②。还有学者认为在问责机制下,基层干部在行事过程中更加 关注行为后果、更加防范行为风险、更加重视制度规范、更加唯上级指令是从, 因惧怕风险而回避创新③。前文中，“关爱之家”所在镇政府的一位王镇长形容这 件事情为“头上悬着的剑”，这恰恰印证了在问责机制下，政府特别是基层政府 的负责人及工作人员在进行社会治理过程中的战战兢兢和如履薄冰。

问责机制的出现的确是起到了将权力装入“笼子”里的作用， 但只有问责并 不一定能带来社会治理水平的提高， 因为它的运行还需要其它方面的制度进行配 套。而当下的中国所出现的局面却是， 在行政问责日益严苛的大背景下， 基层政 府权责的不对等性愈发严重。大量法律规定本应由县级以上政府承担的监管职责，

① 林鸿潮.公共危机管理问责制中的归责原则[J]. 中国法学,2014(04):267-285.

② 余凌云.对我国行政问责制度之省思[J].法商研究,2013,30(03):92- 100.

③ 朱德威,李玉俊.强化问责背景下基层干部“胆识雄心”的重塑之道[J].领导科学,2019(05):26-28.

被借由“属地管理”的名义， 纷纷以红头文件形式下放至乡镇政府； 这就导致基 层政府职责逐渐增多， 职责边界越来越宽、越来越模糊， 而与职责相对应的权利 却并没有增加多少， 反而受上级政府限制越来越多。自由裁量权被逐步压缩， 导 致乡镇政府在治理过程中面临着有责无权的尴尬局面。因此， 为避免产生无法监 管的活动， 基层政府对部分行业或机构活动采取了不予准入或者直接取缔的消极、 粗暴的管理方式。

(三) 有限能力与无限责任

近年来， 基层政府所要承担的责任越来越大， 主要原因有三： 一是整个政府 系统的责任在不断增加， 大包大揽的问题并没有根本解决； 二是人民群众的期盼 愈来愈高， 需求越来越多样化， 对政府的要求也越来越高； 三是制度紧缩和行政 问责使责任越来越实， 至少在表面上看起来， 基层政府规避责任的空间被逐步压 缩。责任越来越大， 但是政府的能力是有上限的。一是权力有限； 在权责分立的 现实情境中， 基层政府特别是乡镇政府权力十分有限， 大量手段无法运用。二是 资源有限；基层政府掌握的人、财、物等资源不多；在当下的互联网信息时代， 缺乏先进的技术与设施来辅助开展社会治理。三是治理水平有限； 基层干部往往 习惯于运用经验解决问题， 难以打破传统路径依赖， 较少能够运用新理念、新思 维、新办法、新手段解决遇到的新问题、新矛盾， 从而导致社会治理的总体水平 不高。因此，目前基层政府正面临着有限能力与无限责任的巨大矛盾。

从客观中立的角度分析， 案例中基层政府的取缔做法并没有错， 徐明道致力 于慈善事业也没有错， 学生家长想把孩子送到放心的托养机构更没有错； 但这几 方交织到一起却出现了矛盾。实际上就是政府提供的服务满足不了群众多样化的 需求， 像“关爱之家”这样能满足民众公共服务需求的民间组织却因为各种原因 办不了合法运营的手续， 而取缔这类没有资质的公益组织实施起来遇到的群众阻 力又很大，究其原因， 根本还在于政府有限能力和无限责任之间的矛盾。因此， 上级政府的考核、公众舆论的压力以及人民群众的期盼， 都远远超出基层政府的 真实承受范围，从而使基层治理难上加难。

三、避责思维与行政伦理

在制度持续紧缩、问责压力不断加大的大背景下， 面对有限能力与无线责任 之间的巨大矛盾， 基层政府为了突破治理困境， 规避潜在的被问责风险， 逐渐形 成了一种新的治理思维方式——避责思维。在此思维导向下， 政府在社会治理过 程中倾向于将成本投入与问责压力控制在可控范围内， 并将其作为一项重要工作 模式① 。如此治理方式可以使基层政府在并不违犯法律法规的前提下大幅减轻问 责压力， 是一种较为“安全”的治理方式。但如此而来， 便导致了部分政府行为 偏离了行政伦理的基本要求。

公共行政伦理作为政治伦理的一个分支和种类， 指的是在公共行政领域， 公 共行政主体(包括组织和个人)为确保公共行政的公共性和民主性而在行使公共 权力进行公共政策制定、公共事务管理、公共服务提供的过程中所应遵循的总体 伦理准则和规范，以及所应确立和坚持的道德价值取向② 。行政伦理失范就是在 行政权力运行过程中， 行政主体置行政伦理的规范和原则于不顾， 导致损害公共 利益的现象时常发生。在治理实践中,公务员行政责任伦理建立面临着角色冲突、 权力冲突以及利益冲突等一系列问题③。

俗话说：“上面千条线， 下面一根针”，基层政府是国家方针政策的最终落实 者，与民众联系最紧密。就乡镇这一层级而言，面临着发展与稳定的双重责任， 从事着招商引资、安全生产、信访稳定、环境整治、便民服务、社会保障等各方 面工作。当前在制度紧缩和问责压力的约束之下， 避责思维及避责行为逐渐蔓延， 在客观上导致基层政府的部分行政行为、行政结果与行政伦理的内在要求产生了 一定程度的偏差乃至背离。

案例中， 当地基层政府对该机构的取缔， 正是在行政问责的压力下而产生的 典型“避责思维”主导下的一种治理方式。这次取缔行动从表面上看完全符合相 关法律法规的要求， 但所产生的实际结果却与满足群众需要的行政伦理有所偏差。

① 倪星,王锐.权责分立与基层避责:一种理论解释[J]. 中国社会科学,2018(05):116- 135+206-207.

② 王云萍.公共行政伦理:普遍价值与中国特色[J]. 中国行政管理,2011(12):103- 108.

③ 张东晔,张顺.社会治理视野下的公务员行政责任伦理建设路径[J].重庆社会科学,2018(08):98- 106.

四、突破制度紧缩提高治理水平的对策建议

在如今的大环境下， 简单地要求政府工作人员不顾问责压力而一味地顺应民 意， 一来不符合依法行政的要求， 二来也勉为其难。由此看来， 如果不改变基层 制度紧缩的局面， 就不能杜绝基层政府工作人员的避责心理， 从而降低社会治理 的效果。那么， 面对这种困境， 我们应该从哪些方面进行努力，以期实现突破， 从而提高社会治理水平呢？

(一) 加强基层政府法制建设，保障基层政府治理权

政府的社会治理权力都是由宪法与法律赋予， 加强法制化、制度化建设是提 高治理能力与治理水平的有效手段。上级立法机关要制定切合实际的基层治理法 律法规和相关制度， 并且考虑基层政府执行过程中的可实施性及制度本身的明晰 性，以避免出现不合理的、不具有具体操作性的制度， 防止制度无法推行。另外， 模棱两可、模糊不清的制度也会导致基层政府在执行政策进行社会治理过程中出 现对制度目标的误解或者曲解， 以至于阻碍了基层治理水平的提高。在简政放权 过程中， 不仅政府要将权力下放至企业，上级政府也要将权力下放至下级政府， 从而为基层政府提供足够的权力空间， 以允许其因地制宜灵活开展工作， 确保基 层政府在法律赋予的权限职责范围内， 最大限度地发挥职能， 让政府工作人员有 责任更有能力去开展社会治理活动， 最大程度地发挥基层政府的主动性与创造性。

(二) 建立健全基层政府权力清单制度

党的十八届三中全会以来，“推行地方各级政府及其部门权力清单制度”被 上升为国家治理体系和治理能力现代化的重要步骤。国务院总理李克强在近年的 国务院工作会议上反复强调， 要通过全面实行清单管理建立规范政府权力责任的 “总台账”。今后，要在各级政府已普遍出台权力清单的基础上，进一步完善基 层政府权力清单，明确政府权力运行边界，既要把该管的管住、管好、管到位， 又要为基层政府松绑减压， 避免政府大包大揽和粗放管理。同时， 我们还需要进 一步明确“属地管理”的适用范围， 建立基层政府主体责任清单和配合责任清单， 杜绝上级部门以“属地管理”名义层层下放权力， 防止“降格落实”和“层层甩 锅”。

(三) 建立有效的容错纠错机制，激发政府官员的工作热情

党的十九大提出“建立激励机制和容错纠错机制”，中央专门出台《关于进 一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，目的都是要创造良好的制度环 境和价值导向， 激发广大干部干事创业的热情和积极性。各级政府应出台具体可 行的落实措施， 使容错纠错机制真正落地落实， 撑好基层干事创业的“保护伞”。 今后，上级政府对基层政府要科学合理地使用行政问责制， 为基层政府的社会治 理工作提供宽松有利的制度环境，建设一种勇于担当、积极作为的政府形象。

(四) 优化配置基层公共管理资源以提高基层政府治理能力

政府公共管理资源是指在公共管理过程中可利用的一切要素和条件的总和， 包括经济资源、政治资源以及思想文化资源等。优化配置公共管理资源是提高基 层政府综合治理能力的基础保障。上级政府对基层政府有倾向性地加强公共管理 资源配置， 特别是人力、财力和技术运用方面的能力， 可以提高基层政府治理能 力的科学性、多元化以及有效性，进而有效提高基层政府的社会治理能力。

附录：

访谈提纲 1 (特教中心工作人员及家长)

“关爱之家”特教中心访谈提纲

(特教中心工作人员及家长)

(一)话题的引入

1.您是咱们“关爱之家”的工作人员,还是家长？ 2.您是大概什么时候来的咱们“关爱之家”？ 3.您觉得咱们“关爱之家”各方面条件好吗？您在这里工作/您把孩子寄宿在这里觉得 怎么样呢？ 【重点】

(二)特教中心的情况

1.如果让您自由选择的话，您更愿意把孩子寄宿在这里还是将孩子寄宿在其他的服务中 心？可以给说一下您的理由吗？【重点】 2.您觉得咱们“关爱之家”发展是否遇到一些困难呢？如果有，都是哪些方面的困难呢？

【重点】

3.您觉得咱们“关爱之家”怎么才能解决这些困难呢？【重点】 4.假如咱们“关爱之家”必须要取缔，您以后的打算方便透露一下吗？【重点】 5.您有了解过与“关爱之家”这类机构相关的法律法规吗？

(三) 对政府行为的认知

1.您怎么理解政府要关停“关爱之家”这个行为呢？ 2.假如您是政府工作人员，您觉得您会怎么处理“关爱之家”这种情况呢？

(四)其他问题

1.您还有其他的补充问题吗？

访谈提纲 2 (政府工作人员)

“关爱之家”特教中心访谈提纲

(政府工作人员)

(一)话题的引入

1.您方便说一下您的工作职位吗？

2.您是什么时候开始知道“关爱之家”特教中心的？

(二)政府的工作情况

1.您方便说一下对“关爱之家”的相关情况和我们政府目前的工作重点吗？ 【重点】 2.政府是否打算帮助他们完成资质的认定等工作吗？难点在哪？【重点】 3.上级政府或领导有对这个事情进行批示或召开会议吗？【重点】 4.如果真的把“关爱之家”取缔了，政府打算怎么安置这些孩子们呢？【重点】

(三)个人认知

1.假如您不是一名公务人员， 只是普通的群众，您对这个问题会持什么看法呢？您会对 徐院长和政府有什么建议呢？

(四)其他问题

1.您还有其他的补充问题吗？

**注：该案例为第三届中国研究生公共管理案例大赛优秀案例，仅供参考。**