

科员难当父母官？ ——基于H市人力资源与社会保障所的案例研究

宋承翰

南京农业大学，中国·江苏 南京 210095

【摘要】本文将劳动监察部门基础工作置于“高纵向行政发包、低横向晋升竞争”的理论范畴进行案例研究，发现科员在具体实践中对“行政发包制”与“科层制”两种理想组织运行要求进行了趋利避害的取舍：平时工作中为了高效结案，科员们充分使用了前者制度空间所容许的自由裁量权；调解失败后为了免于担责，科员们在面对群众的情绪时选择了利用后者制度空间提供的“权责分明”“进行非人格化服务”来转移矛盾。最后，本文从制度合法性、民众的“父母官”期盼对上述取舍实际形成的行政工作机制进行了反思。

【关键词】行政发包制；科层制；劳动监察；劳工权益；基层治理

1 问题的提出

改革开放后，政府权力需要通过科层化以获得合法性逐渐成为社会共识。^[1]为了提高政府提供公共服务的效率、促使政府满足保障社会稳定与经济发展的期望，社会各界普遍相信政府改革的正确方向是法治化、规范化、技术化和标准化。^[2]项目制即技术治理趋势的代表产物。这种制度设计虽然试图通过在体制内部挖掘一条增量的逻辑，从而更公平且更有效地对民生性的公共事业进行分配，但却并未突破“行政发包制”^[3]与“政治锦标赛”^[4]这两个宏观治理机制。“纵向发包”解释了各层级政府部门的权力分配与内部关系，而“横向竞争”则解释了行政发包制得以完成上级任务的基本动力，基于二者开展的分析维度中^[5]，项目制因其项目多具有民生性质，符合“低纵向行政发包、低横向晋升竞争”的分析范畴。地方政府官员常通过“上下共谋”^[6]、“打包”^[7]公共服务项目的方式使区域项目服务于政治晋升核心指标，已经得到学界的广泛讨论。

本文基于“行政发包制”及延展理论，对我国治理能力弱项的另一条重要范畴进行研究，即研究“高纵向行政发包、低横向晋升竞争”的治理范畴。我们认为，这一“举国体制相对乏力”的治理范畴不仅像普遍认识的那样包括医疗、环境保护、社会保障、食品安全、区域合作等内容，还包括劳动监察与国家对于劳工权益的相关保护。本研究基于对岭南地区沿海工业城市H市X街道人力资源与社会保障所的田野调查，试图回答如下问题：在高纵向行政发包、低横向晋升竞争的治理范畴中，基层劳动监察部门常规状态下能够满足、难以满足、又忽视满足哪些治理需求？当前的治理机制可能会对我国劳工权益保护带来哪些后果？

2 发包的自由裁量权：小事小办能化了

行政发包制与纯粹的科层制最为突出、系统的差异

在于，“承包人”即官员拥有具体的执行权和决策权，且上级官员对于下级的控制强调一种结果导向的责任分担，既忽视了下级官员是否拥有能力和条件完成任务，也忽视了下级官员是否严格按照正式程序来完成任务，这就使得部分基层官员一方面缺乏完成业务所要求的知识与能力，习惯利用较小的行政成本来完成治理任务，另一方面又习惯于利用科层规章制度的理性权威来为自己行为的合法性辩护。

在调研中，我们能够看到三种现象并存：一是每天都有不少于3个关于资方欠薪的劳动投诉案件需要处理，且绝大部分都是现场登记要求尽快处理的，过半数的群众投诉时对资方抱有强烈不满情绪，劳工填写完投诉表格后得到的回应通常是“我们工作组会抽时间下去处理的，一般是1—2个星期，忙起来一个月后处理的都有，没什么活儿的话可能1~2天...处理好会打电话告知你的”（访谈资料：20240119A）；二是劳动调解室内因为没有摄像头变成了公务员的“休闲娱乐室”，在调解室中抽烟、泡茶、闲聊、刷抖音、玩游戏是大部分调解员在工作时间的常态，甚至在调研中发现部分调解员一边打游戏一边接待投诉；三是绝大部分的案件都在信息系统录入时显示“结案”了。对此，有调解员解释道：“可以这么说：大部分的案件我们都能够在微信和电话里解决”（访谈资料：20240122B）。根据参与观察，这种“线上调解”的流程大致如下：1. 线上从政府投诉平台受到或当事人线下填写投诉表，投诉表必须写明被投诉公司总经理或人事管理者的联系方式，包括电话和微信的联系方式；2. 在电话上确认投诉方与被投诉方的劳动关系，向被投诉方表示工人的投诉内容与诉求，说明“按照劳动法不能随便欠薪/扣钱”，询问被投诉方“什么时候发放工资”，此时大部分

资方会表达发放工资的困难后,约定短期一具体时间发放工资;3.调解员添加资方微信,要求发放工资时提供转账截图;4.调解员告知工人资方的允诺,并以经济形势困难取得工人情绪的的稳定,最后告知若彼时资方未发放工资,工人可再发起劳动投诉;5.约定工资发放时间多于一个月的,调解员可直接登记结案。上述进行劳动调解的流程显然是非正式的,其作用在于向被投诉方传导政府压力,这种压力以政府在民众心中的权威作为支撑,并没有任何的强制力。

有调解员形象地将这种自由裁量权称为“耍嘴皮子”。我们认为,线上“耍嘴皮子”这种无强制力且劳资双方缺位的调解,价值在于其能够以极低的行政成本起到提高劳资双方法律意识的作用,使得2000元左右的大量欠薪个案得以迅速解决。然而,这种便捷却是从根本上牺牲法律与制度权威为代价的,因为线上的便捷在使资方模糊地意识到法律规定的同时,又降低了资方对违法成本的预期。具体而言,侵犯劳工权益的代价仅仅是需要花费一通电话的时间应付政府的询问,甚至不需要花费一定的时间到达政府规定的调解室,面对更多来自劳方与政府的压力(如口头承诺必须转化为签订正式的调解协议)。加之多数劳工因经济形势不景气、法律意识不足、务工流动强等原因,常常是因工资拖欠已达6个月才来投诉,这种情况常常意味着资方即使有充足的资金,也没有足够的动机及时发放工资。同时,调解手段对政府单方面强制性介入的强调,与对劳资双方在场调解的忽视,也无益于培养劳资之间平等和制度化的协商与沟通机制,无法使劳工自主意识到自己在资方面前的谈判权利。

田野经验表明,只有当劳工反复投诉、反复填写并递交投诉表(离初次投诉时间已过去两三个月),而资方不积极回应调解工作时,调解小组才会穿着“劳动监察”的背心直接到工厂门口要求与工厂总经理见面。此时也并不一定要求劳工在场,主要是督促资方配合“线上调解”的工作。因此,“线下调解”也仅仅是提高了政府象征性施压的强度,其本质仍然是以个案“解决”的便捷牺牲了法律与劳工权益的权威性,以政府单方面介入的便捷牺牲了劳资平等关系的建设。

3 科层制的权责分明与非人格化治理:难事转交可免责

劳工权益通往国家强制力的道路是遥远的。一旦调解失败,基层调解员就会停止其职权的行使,建议劳工去区劳动部门仲裁。虽然通过“耍嘴皮子”能够消化或切实解决大部分关于欠薪的劳动争议,但也有相当一部分的欠薪争

议因投诉与被投诉方劳资关系不明确、对工资具体金额的认定有争议、被投诉方不配合调解、被投诉方拒不执行调解协议等原因,而不得不由劳工即投诉方到区劳动监察部门申请仲裁。劳动仲裁后若资方仍拒不执行,劳工能够将仲裁书交由法院审理,由法院判决强制执行。上述维权之路所承受的司法成本是非常昂贵的,尤其是司法成本包含的时间耗费与社会代价:“仲裁排队最快要排3个月,一般情况下需要排半年,走流程的时间非常长……若被告拒不执行拖到法院,时间将长达一年半,工人很难接受”(访谈资料:20240124C),而且,劳动在漫长的司法等待中社会代价最重的时间点莫过于“孩子上学”与“新年来了”,即秋季交学费和春季过年的时间点,若工资无法讨回,劳工家庭的文化资本与社会资本将遭到严重打击。即使熬到了法院判决强制执行,若资方拿不出钱,最理想的政府宣传案例中也要等到4年后才能成功查封资方隐蔽资产。不难看出,一旦资方坚决不配合劳动监察,“打持久战”,劳工对劳动监察的信任或容易走向落空。维权之路的“调而不解”,也会使得今后产生的劳动纠纷更加难以被正式制度所吸纳,更有可能转化为群体性事件的导火索,将局部的劳资矛盾演变为社会矛盾。

当科层职能失效而科员利用科层制保护自己时,民众对科层制的期待就会转化为愤怒。韦伯在其经典科层制研究中指出了科层制客观性与民众意志的冲突:当民众注意“某个具体事件和人物为取向的实质正义时,将不可避免地”与科层制行政的形式主义、受规则约束的“就事论事”相冲突”,纯粹的科层制“特别对于无财产的大众来说并无助益,因为在后者眼中,司法与行政应当服务于使他们同有产阶级享有平等的经济与社会生存机会”。在调研期间,区级政府及其劳动部门面对复杂且棘手的劳动争议案件,似乎并没有出现行政发包制那样的结果控制,也没有领导出现害怕担责的情况,这可以通过劳动监察治理范畴“横向竞争强度低”得到解释,即劳动监察领域的发包任务完成情况对地方官员政治晋升影响并不显著,也许只有超过10人、被纳入统计口径的“集体争议”才能触动地方维稳的需求^[8]。我们亲眼见证了龙年来临前夕,8名工地劳工因长时间向政府劳动监察部门寻求帮助,却仍未能解决其讨薪诉求冲到X街人力资源与社会保障所发泄情绪。他们围着接待前台,试图通过向笔者这样一个“新人”解释情况,进而为他们主持公道。然而,按照权责的安排,治理在工地发生的劳动争议的职能已经转移到H区信访办,信访办又因无法调解而推荐他们去申请仲裁,而仲裁委员会又引导他们到基层去调解。能够明确的是,他们并没有得

到耐心的对待，基层调解部门因无法调解而宣布“结案”，而上层仲裁部门又因业务繁忙难以妥当受理“新案”，在科层制“规范”的说辞下，他们无法办理的情绪没有任何科员愿意对此负责，任何的抱怨在第一时间就会被打断，“你跟我讲这些没有用啊，我们基层又没有权力执法，只能推荐你去申请劳动仲裁，你可以去投诉我们啊”

（访谈资料：20240125D）。最终，他们表达了“去堵马路”的意愿后，不被理睬后只能离去。

我们认为，与韦伯对于科层制与民众意志之间关系的思考相统一，上述田野发生的冲突情境反映了如下矛盾：在科层制中，强调的是官职的管理与权责分明，科员只是负责完成官职的非人格化任务与目标（结案）；而在民众的意识形态中，“日子过不下去了”需要的是“父母官”与“爱民如子”的伦理化、人格化治理，希望科员超越权责与司法流程，为其“主持公道”。调研案例中，民众对于行政的需求败下阵来，政府对于科层制非人格特质的利用给民众的福祉造成了严重的打击，促使劳资矛盾向社会矛盾发展。

4 结论与讨论

本文将对X街道劳动监察部门的田野调查置于“高纵向行政发包、低横向晋升竞争”的治理范畴中研究，通过分析行政发包制和科层制两种组织理想类型在具体基层劳动监察组织的实践，得出如下结论：

（1）行政发包制赋予基层劳动监察部门的自由裁量权，使基层能够通过非正式的工作方式、以极小的行政成本解决规模较小、涉及金额较小的劳动争议案件，达到了初步的维权职能，提高了劳资双方的法律意识，但非正式的工作方式具有主观随意性，其滥用牺牲了法律与制度的权威，阻碍了劳资双方在劳动争议面前建立平等谈判关系。

（2）科层制的权责分明与非人格化治理原则，难以做到“为人民服务”，尤其当科层制的非人格化目标完全服务于“事本”的技术，而非“人本”的社会主义核心价值观时，公共服务体系将因无法提高人民福祉而走向失败，人民内部的矛盾就容易转化为官民矛盾、社会矛盾。权责分明应该以满足人民的合法利益为最终目标，做到“调后必有人解”而不是“调而无人能解”，否则政府的合法性将在维权渠道的落空中被不断消耗，埋下政治风险。

本文关于劳动监察机制的讨论，主体仅局限于“农民工”，聚焦的治理问题也局限于“欠薪”。实际上，劳动监察部门在《劳动法》《劳动合同法》等法律中的职责与

服务的群体远远超过本文所讨论的范围，其职能还包括监察用人单位遵守工作时间和休息休假的情况，监察用人单位制定内部劳动保障规章制度的情况、劳动合同签订情况，宣传劳动保障法律法规、规章，对不符合劳动法规的情况进行行政处罚等。遗憾的是，劳动监察部门是“职能替代”的典型，解决农民工欠薪问题作为劳动监察部门的主要职能的情况较为普遍^[9]，工会因其职能虚化也长期未能走在保护劳工权益的第一线，工会的设置甚至在部分情况下更有利于资方维持其对劳动力的控制^[10]。我们认为，今后劳资纠纷的调解，不仅需要官方建立更为严肃、提升侵权成本的调解平台，培训更为专业的调解人员，更需要改革工会制度，注重尊重工人自主性的工会的建设，只有通过工会凝聚同事工人力量，才能在有效保障劳工权益“存量”的同时，推进劳工权益的“增量”，让工人阶级切实享受到时代发展的红利。

参考文献：

- [1] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009, (06): 104-127+207.
- [2] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012 (05): 113-130+207.
- [3] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34 (06): 1-38.
- [4] [5] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (07): 36-50.
- [6] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011, (04): 126-148+223.
- [7] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008 (06): 1-21+243.
- [8] 庄文嘉. “调解优先”能缓解集体性劳动争议吗?——基于1999-2011年省际面板数据的实证检验[J]. 社会学研究, 2013, 28 (05): 145-171+244-245.
- [9] 陈家建, 王伦刚. 地方政府运行中的“职能替代”现象研究——以劳动监察部门为例[J]. 公共管理学报, 2021, 18 (03): 38-49+170.
- [10] 游正林. 60年来中国工会的三次大改革[J]. 社会学研究, 2010, 25 (04): 76-105+244.

作者简介：

宋承翰（2002.11-），男，汉族，广东广州人，在读本科生，主要研究方向：社会学。