

社区应急管理中的“末梢代理困局”——基于委托代理与准官僚行为理论的基层观察

张婧琳^{1*}

(¹ 中国社会科学院大学 应用经济学院, 北京市 100000)

摘要: 当公共安全作为公共品, 通过行政层级纵向分解至社区非政府基层单元时, 供给责任与组织激励出现系统性困局。本文基于委托代理理论与尼斯坎南官僚模型, 构建“末梢代理困局”分析。社区应急管理困境根植于两个机制的结构性矛盾, 一方面多层级行政发包下社区缺失剩余控制权, 代理成本外部化。另一方面, 社区作为“准官僚”角色, 在多任务环境下选择从低测度的应急管理转向高测度的日常治理, 采取风险最小化的被动响应。本文的优化路径包括压缩代理链、提高可测度性、建立声誉激励与风险共担机制、构建常态与应急双轨结构。

关键词: 社区应急管理; 委托代理; 准官僚; 末梢代理困局

DOI: <https://doi.org/10.71411/rwxk.2026.v1i6.1705>

The "Terminal Agency Dilemma" in Community Public Safety Governance: A Grassroots Observation Based on Principal-Agent and Quasi-Bureaucratic Behavior Theory

Zhang Jinglin^{1*}

(¹ University of Chinese Academy of Social Sciences, School of Applied Economics, Beijing, 100000, China)

Abstract: When public safety is treated as a public good and cascades down the administrative hierarchy to non-governmental community-level units, a systemic predicament arises between supply responsibilities and organizational incentives. This paper brings together principal agent theory and Niskanen's bureaucratic model to develop an analytical framework we call the "end agent predicament." At its heart lies a structural contradiction between two mechanisms. On the institutional side, multi-level administrative subcontracting strips communities of residual control rights, leading to the externalization of agency costs. On the behavioral side, acting as quasi-bureaucrats within a multi-task environment, communities predictably shift effort away from emergency management—a domain of low measurability—toward routine governance with clearer metrics, defaulting to risk-minimizing passive responses. Addressing this predicament requires compressing the delegation chain, improving the measurability of emergency tasks, building reputation-based incentives and risk-sharing mechanisms, and, crucially, const-

作者简介: 张婧琳 (1992-), 女, 四川西昌, 博士, 研究方向: 城市公共经济学

通讯作者: 张婧琳, 通讯邮箱: zhangjinglin@ucass.edu.cn

ructing a dual-track structure that knits together routine and emergency governance.

Keywords: Community Emergency Management; Principal-Agent; Quasi-Bureaucracy; Terminal Agency Dilemma

引言

中国基层治理的结构性转变是从单位制瓦解开始的。单位制时代，企事业单位包揽职工生产生活，应急动员依靠组织权威就能落实。1998年以后，住房市场化与单位改制瓦解了这一基础，社区被推向前台，属地化管理成为主要模式。随之而来的问题是，责任层层下移，社区被要求兜底，承担着近乎无限的治理责任，却没有与之匹配的行政权力和资源调配能力。这种权责错位在疫情防控中暴露得尤其充分。排查、封控、核酸、疫苗保障等一轮又一轮的应急任务，最终都压到了街道和社区的肩上。即使在公共卫生危机之外，老旧管线的渗漏、危树的排查处置、地面的突发塌陷——这些琐细但直接关系居民安全的事，同样都落在社区头上。社区已经是城市运行的神经末梢，也是大型应急事件的最终承压点，但它始终处于被动响应状态，能力建设长期让位于任务摊派。

从财政联邦主义的视角来看这个现象，基层应急管理具有很强的跨层级外部性，成效又难以精确度量，层级匹配原则在实操中必然会遭遇激励难题。社区作为行政链条的最末端，权责分离、激励不相容是它的结构性处境。社区工作者处在“准官僚”的位置，缺乏剩余控制权，也缺少正向激励，他们的行为选择自然会趋向风险最小化。这不是个体的懒惰，而是制度逻辑塑造的结果。

1 文献综述与研究构架

1.1 公共品与社区韧性

社区公共安全作为公共服务可视作公共品。杨其静、高雄伟基于合约理论视角指出，公共品应由与其受益范围相匹配的层级供给，由该层级政府提供将比中央政府更有效率^[1]。刘飞等进一步揭示了财政分权对基本公共服务供给效率的异质性影响，跨层级外部性显著的公共品供给在实践中面临激励困境，层级匹配原则需要与激励相容机制相结合^[2]。周黎安认为上下级之间更像发包人与承包人的关系，上级将任务与责任发包给下级，但保留人事任免与绩效考核的控制权^[3]。渠敬东将项目制视为一种新的国家治理体制，强化了自上而下的任务发包逻辑^[4]。

近年来，社区韧性研究开始关注公共品供给的激励结构问题。胡倩关于应急管理组织间网络研究的综述表明，学者运用网络关系的整体结构特征评估应急管理网络绩效，采用更具体、细化及动态的指标，为理解基层应急管理效能的生成机制提供新的分析视角^[5]。张海波、童星发现，基层应急管理体系呈现显著的激励断裂特征^[6]。张伟等基于重大公共卫生事件背景的研究指出，社区韧性在应急治理中具有关键作用，但社区层面的资源与能力短板往往成为系统性瓶颈^[7]。孔锋等对城市社区洪涝灾害韧性研究的综述进一步表明，社区韧性的构建需要系统的灾害风险评估和应急准备机制建设，从工程韧性、生态韧性到演进韧性的多维度培育能够显著提升社区在危机中的响应与恢复能力^[8]。

1.2 委托代理断裂与准官僚行为

周雪光、练宏引入经济学不完全契约与新产权理论的视角，将政府内部控制权拆解为目标设定权、检查验收权与激励分配权三个维度^[9]。沿着权责配置这一线索，陈家建、张洋洋对社区属地化管理的研究进一步揭示，社区的结构性处境可以概括为“权小责大”，自上而下的压力层层传导至此，社区却因权力与资源的双重匮乏而难有作为^[10]。这一困境在街头层面也是清晰

的,比如韩志明通过离散选择实验发现,街头官僚在面对多任务时,会优先处理模糊程度更低的事项,倾向于以选择性执行来压低自身执行成本,行为重心在邀功与避责之间,明显偏向后者^[11],这为理解非政府终端代理人的行为逻辑提供了一个微观注脚。当分析尺度拉回到社区应急体系本身,王东杰等指出,以应急处置为重心的传统模式已难以应对风险灾害的多元冲击,韧性治理所强调的危机全过程管理、社区内生优势与学习能力,为诊断基层应急能力短板打开了新的解释空间^[12]。上述多层级代理中的行为偏差,在激励结构层面有其深层根源。周碧华对公共部门激励扭曲的研究表明,任务的多维性与多重委托代理关系,让代理人在不完全激励契约下,努力的方向可能偏离委托人预期。也就是说,当任务目标相互冲突且激励强度各不相同,代理人会将努力从低测度任务转向高测度任务,以规避风险、降低执行成本^[13]。罗昌财等基于城市空间面板计量的分析进一步证实,财政分权与地方政府竞争在外部性难以内部化的领域,往往引发资源配置扭曲,进而使代理人在多任务环境中出现策略性挤出效应^[14]。

1.3 研究构架

前述文献对政府间分工与挤出效应做出了有力解释,但是当分析链条延伸到最末端时,社区作为非政府终端代理人,其供给失灵为何很少被作为独立问题来审视。本文所提出的“末梢代理困局”框架,正是试图回应这一缺环。

该框架由三个相互嵌套的层次构成。从时间来讲,社区公共安全具有层级可分性与状态依赖性,常态与应急状态下的成本收益函数截然不同。从空间来讲,社区作为末梢代理人处于“强责任、弱权力”的结构性扭曲中,剩余控制权缺失导致代理成本外部化。从行为选择来讲,社区作为“准官僚”,同时承担党建、民政、综治、应急等多项任务,其中应急管理是低测度任务,在精力有限的硬约束下必然被高测度的日常治理挤出,其占优策略是被动响应、向上依赖与表面合规的风险最小化行为。这三个层次的叠加构成了“末梢代理困局”,纵向的委托代理断裂减弱了社区的权威与资源,横向的多任务挤出、风险最小化耗尽了社区的精力与主动性,二者叠加导致社区既无法向上争取资源,也无法向下动员群众,最终只能陷入被动僵化。

2 困境分析

2.1 城市应急管理宏微观空间力量失衡

将社区应急困境置于委托代理框架下审视,会发现问题的起点在于纵向代理链条的激励断裂。国家、省、市层面均设有分工明确的应急管理部门,但安全管理的专业性与专一度随行政层级下沉而逐层衰减,抵达社区一线时,科学性和专业性已变得薄弱。社区党组织和居委会名义上是社区应急管理的领导主体,在实际响应中却长期充当执行终端,比如回应居民的日常安全诉求,完成街镇下达的各项任务,工作形态是高度被动的。一旦发生安全应急事件,社区的典型反应是先向上寻求街镇指导,争取相关部门力量支援,再集中自身有限资源填补突发漏洞。这一运作模式揭示了一个结构性困局,社区作为末梢代理人承接了近乎无限的责任,却并未获得与之匹配的人事权、资源调配权和跨部门协调权。“强责任、弱权力”的配置,使得代理成本无法在体系内消化,只能向外转嫁。社区最终被锁定为“跑腿”与“传话筒”,这并非执行层面的懈怠,而是剩余控制权缺失条件下委托代理契约的均衡结果。

2.2 社区常态工作与应急管理的时间互补不到位

社区常态化的应急安全管理大多是中规中矩的事务化工作,完成上级任务和督查的“应试”作业,这并非社区主观惰性造成。社区作为自治单元,没有政府行政职权、不具备专业应急队伍储备,同时居委会还要承办落实大量社区事务,十人左右的团队要承担上百户规模的社区党建、宣传、文体活动、民生服务、环境保障、矛盾化解、秩序维护等工作,是名副其实的“千

线落一针”，而安全管理只归属于社区综合治理这一方面的工作。从多任务代理理论看，“十人承担百户”“千线落一针”“不出事则没事”等基层经验，正是努力挤出效应的现实写照。社区工作者面对的党建、民政、综治、应急等任务中，党建有台账、民政有补贴发放记录、综治有信访量统计，这些成为高测度任务，而应急管理是低测度任务。在精力有限的硬约束下，理性的社区必然将有限精力从低测度的应急管理转向高测度的日常治理，导致应急管理被系统性挤出。同时，由于承担无限责任却无剩余索取权，社区占优策略是被动响应与表面合规，完成可检查的台账与演练，确保问责时具备形式合法性，而非投入实质性的预防工作。

2.3 社区常态工作与应急管理的时间互补不到位

从尼斯坎南官僚模型看，社区的行为逻辑可以概括为“风险最小化”。常态与应急对组织制度具有非互补性要求即常态要求程序化、低风险，应急要求非程序化、权威化。同一套社区组织在两种状态间切换存在路径依赖成本。社区在缺乏剩余控制权的情况下，其占优策略是维持常态程序的运转，而非投入精力建设难以被观测的应急准备。激励不相容导致社区在常态时组织僵化，在应急时组织弱势，进一步反映在社区内部没有形成安全自治和高效响应的有机体系。具体来说，第一是应急管理分工和工作建设碎片化，工作人员精力不足，专业性和科技化支撑保障不到位。第二是应急资源和参与力量块状化，专业救援和职能部门的援助受行政协调机制影响，减缓救援反应速度。第三是缺乏高效通畅的领导机制和一体化响应平台对社区志愿队伍、社会支援力量、民众互助力量进行整合。这导致社区安全自治能力较弱，在应急事件中群众力量缺位，依赖甚至挤兑政府急救资源，影响整体应急救援效率和秩序。

3 优化路径

3.1 优化代理链与控制权结构

让社区从单纯的代理人，转向具有准自治能力的末梢治理节点。抓手在于制度层面的实质性下沉，将应急管理的一部分决策权与资源调配权，从街道真正地交到社区手里，使社区在应急情境下具备自主响应的空间，而非事事向上等待指令。在此基础上，可沿城市管理到社区指挥部，同时联动社区治理指令主体（院落楼门、物业和志愿者），进一步延伸至家庭的路径，来构建分层安全体系。这一设计的内在逻辑，是通过压缩代理链条中的信息传递层级，直接降低信息耗散与激励衰减。在这个闭环体系中，社区党组织的核心领导力，担当着枢纽性的整合角色。社区不只是政治引领，更是将分散的末梢力量编织为有序响应网络的组织中枢。

3.2 可测度性激励设计

从多任务代理理论看，矫正努力挤出的关键不在于增加人力投入，而在于通过技术手段提高应急管理的可测度性，将其从低测度任务转化为高测度任务。胡重明和喻超对杭州防汛防台数字化转型的案例研究表明，技术嵌入与组织重构的双向赋能可有效降低应急管理的测度成本，数字平台的建设使原本难以观测的应急准备行为变得可记录、可评估^[15]。探索将城市综合管理平台延伸进社区，在社区建立分层安全应急管理与响应体系（图1），对社区日常治理和应急管理工作进行高效融合建设。一方面用现代技术降低任务成本，另一方面建立与应急管理可测度指标挂钩的合理专项考核与薪酬补偿机制，改善努力挤出效应。

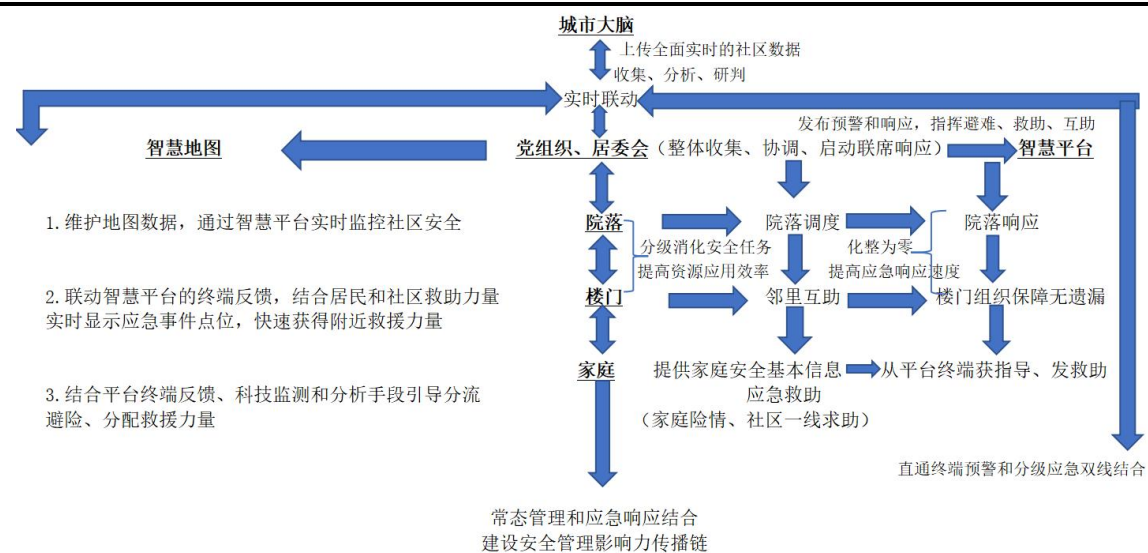


图 1 科技支撑下的社区分层安全应急管理与响应体系

3.3 多元主体参与激励

在社区安全的公共品供给逻辑中，由于非排他性与非竞争性，居民具有强烈的搭便车动机，导致集体行动供给不足。多元主体参与机制的构建，本质上是将社区应急从纯公共品转化为俱乐部品的制度尝试。通过设计选择性激励与声誉资本积累机制，可以将志愿号召转化为理性激励，从而降低大集团集体行动中的搭便车成本，正如社区自救互助队伍的组建实质上是通过“时间银行”兑换机制，将应急参与转化为可累积的私人收益。另外，引入专业的第三方治理队伍，可以降低碎片化主体间的议价成本。

构建常态与应急双轨治理结构，不是形式主义地追求“一套班子两边用”，而是通过制度设计，实现两种治理模式的低成本切换。在常态下，社区作为常规代理人运行日常治理，维持稳定的程序化管理；在应急状态下，通过街道或更高层级直接介入，建立临时指挥链，以外部权威替代降低社区单一代理人在两种任务间的激励冲突。同时，通过常态化的预案演练与响应机制建设，将应急状态下的部分行为程序化、惯例化，从而降低制度切换的边际成本。这种动态均衡机制使社区应急治理从静态的制度安排转变为具有自适应能力的韧性系统。

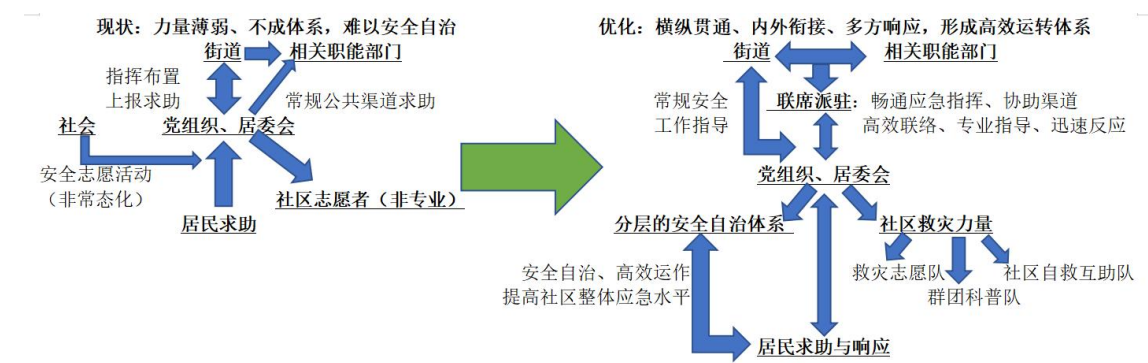


图 2 优化和构建多主体的社区安全与应急体系

4 结语

本文构建了“末梢代理困局”研究框架，说明社区应急困境根植于两个机制，即多层级行政发包中，社区作为末梢代理人面临剩余控制权缺失和代理成本外部化；社区工作者作为“准

官僚”，在多任务环境下将努力从低测度应急管理转向高测度日常治理，采取风险最小化被动响应。二者叠加形成纵向的代理断裂和横向的任务挤出，导致终端行为扭曲，形成治理困局。文章也提出矫正代理结构、激励改善可测度性转化和多任务挤出、通过俱乐部品转化激活多元主体参与、技术赋能双轨结构降低制度成本等优化路径。当然，本文的分析仍停留在理论框架层面，未来研究可将探索转化为可实证检验的模型，在不同社区、街镇和地区测试实操性和改善性。

参考文献：

- [1] 杨其静，高雄伟. 财政联邦主义与财政分权指标——基于合约理论视角的再审视[J]. 中国人民大学学报, 2021(1): 66-80.
- [2] 刘飞，杨盼琳，王欣亮. 财政分权、地方政府行为偏向与公共服务效率损失——来自文化服务供给的证据[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(6): 115-125.
- [3] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6): 1-38.
- [4] 渠敬东. 项目制：一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [5] 胡倩. 应急管理组织间网络研究的新进展[J]. 公共管理与政策评论, 2020, 9(1): 36-43.
- [6] 张海波，童星. 中国应急管理效能的生成机制[J]. 中国社会科学, 2022(4): 64-82.
- [7] 张伟，陈琪伟，朱宇霁，等. 重大公共卫生事件背景下社区韧性影响因素模型研究[J]. 公共管理学报, 2022, 19(3): 96-109.
- [8] 孔锋，龚靖愉. 城市社区洪涝灾害韧性研究进展与展望[J]. 灾害学, 2025, 40(2): 111-118.
- [9] 周雪光，练宏. 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5): 69-93.
- [10] 陈家建，张洋洋. "非对称权责"结构与社区属地化管理[J]. 社会学评论, 2021, 9(3): 143-163.
- [11] 韩志明. 街头官僚优先处置何种任务——一项基于离散选择实验的任务选择逻辑研究[J]. 公共管理与政策评论, 2022(4): 69-84.
- [12] 王东杰，谢川豫，王旭东. 韧性治理：城市社区应急管理新向度[J]. 江淮论坛, 2020(6): 33-38.
- [13] 周碧华. 公共部门激励扭曲问题研究[J]. 公共行政评论, 2015, 8(2): 146-161.
- [14] 罗昌财，沈建祥. 财政分权对地方公共服务供给效率影响研究——基于城市层面的空间面板计量模型[J]. 东南学术, 2022(1): 191-200.
- [15] 胡重明，喻超. 技术与组织双向赋能：应急管理的整体智治——以杭州城市防汛防台体系数字化转型为例[J]. 浙江社会科学, 2022(7): 59-67.