

多重压力下基层政府形式主义的 生成逻辑及其治理之道

詹国辉^{1,2}, 云 悱¹

(1. 南京财经大学 政府管理研究中心, 江苏 南京 210023;

2. 南京大学 社会学院, 江苏 南京 210046)

[摘 要] 近年来中央政府一直在推行“基层减负”改革, 减负改革形势虽有改观但仍然很严峻, 基层形式主义已然成为基层治理中的重要现实课题之一。基于压力型体制的现实视角, 本研究通过以川东北 X 镇为例, 来探究基层形式主义的生成逻辑。研究发现: 基层形式主义的泛滥主要体现在政策上传下达中的文山会海、政策执行中的“留痕工具”、上级检查与下级迎检的形式化、学习与培训的过度频繁化。究其根本原因在于对上对下的压力影响, 此外镇政府“夹心层”的尴尬位置, 无疑都引致了基层形式主义的滋生。为此, 从多维度构建出应有路径, 力图纠治基层形式主义, 最终促成基层治理的现代化。

[关键词] 基层治理; 压力型体制; 形式主义; 镇政府

[中图分类号] C916

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2022)01-0019-11

一、“形式主义”治理缘何重要

很长一段时期以来, 长存于基层治理场域空间的“形式主义”命题一直是学术界与实务界以及媒体行业的关注共识点, 可见其对基层治理现代化的影响甚深, 极大地影响了中央政策与方针在地化实践效果。为此, 党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央高度重视领导干部的作风建设。特别是在党的十九大之后, 习近平总书记进一步作出重要批示, 要加强“四风”纠正, 决不能让“四风”问题止步, 亲自指挥各省份, 要求各地区各部门要提出并实施相对应的过硬措施, 以期最大程度地力戒基层“形式主义”问题。随后在 2018 年, 中央纪委办公厅印发《关于贯彻落实习近平总

[收稿日期] 2021-07-10

[基金项目] 本文系中国博士后科学基金特别资助项目“重大突发公共卫生事件应急响应的协同治理研究”(2020T130284); 中国博士后科学基金面上资助项目“重大突发公共卫生事件的发生机理、风险评估与预警防范机制研究”(2020M681554); 江苏省博士后科研资助项目“健康中国建设背景下异地养老老年群体的社会融合研究”(2020Z432); 江苏省社科应用研究精品工程高质量发展综合考核专项课题“面向高质量发展的分类考核研究”(21SKC-06)的阶段成果。

[作者简介] 詹国辉(1989—), 江西婺源人, 博士, 南京财经大学政府管理研究中心研究员, 南京大学社会学院博士后, 研究方向为基层治理与社会政策; 云悱(1998—), 四川泸州人, 硕士, 南京财经大学政府管理研究中心研究助理。

书记重要指示精神集中整治形式主义、官僚主义的工作意见》。2019年,中共中央办公厅进一步出台了《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》。由此可见,中共中央是将2019年确定为“基层减负年”,旨在能够最大程度地解决长期困扰基层政府的“形式主义”问题。

近年来,党和政府一直强调基层减负和“四风问题”整改,其中形式主义是四风之首,且形式主义问题在基层泛滥成灾。基层政府的形式主义泛滥的现实情况,以及在现实政策执行中镇政府作为终端执行者,其重要性不言而喻,二者的结合带来的危害是极大的。基层政府是政策的最终执行者,上接政府,下接群众,承担政策执行的最后一步,亦是反馈政策落实的第一步。^[1-2]从实践调研中发现,多重压力和任务等情况下,基层政府为了完成指标,只能造材料,文山会海、过多的检查亦占用了基层工作人员的大部分时间,基层政府及其工作人员长期陷入“一直做材料”的怪圈之中,进一步导致了其无法“下基层、做调研、干实事”。诚如基层政府工作人员话语中的“一天接待几个部门检查,有的考评成了走过场;很多考核只看痕迹,一检查就翻材料;动不动就‘一票否决’,动辄就要签‘责任状’”。事实上,正是因为镇政府是中国行政体制中最重要的一环,如若基层政府的形式主义问题长期处于泛滥之势,不仅仅会影响到中央精神方针以及地方政策在地化执行质量,最终可能会影响到村庄民众的幸福感。^[3]同时,这也会破坏基层的干群关系,进一步可能造成基层社会风气败坏、基层党员干部队伍大面积腐化、乡民获得感流失等负面效应。

基于上述理论与现实背景,对于当下中国基层形式主义的现实命题的研究已然刻不容缓。那么问题来了:基层形式主义的诱因有哪些?压力型体制与基层形式主义有何关联?如何阐述镇政府的形式主义泛滥现象背后的逻辑?事实上,只有将这些问题一一厘清,才能推进中国基层治理能力和治理体系的现代化。

二、研究设计

(一)研究方法

一般来说,质性研究方法的分析过程包含如下环节:“首先要确定清楚其研究现象,进而陈述其研究目的、提出问题、构建概念框架、选择研究方法(样本抽样、案例选取、收集材料、材料分析)、做结论、抽离并凝练出理论、检验研究的信度与效度、讨论其研究的推广度和局限性等等”。^[4]当然需要言明的是,上述环节在实践过程中并非是孤立的,而是按前后顺序依次进行的。由此认为,质性研究本质上是一种不断“演化、渐进”的方法,其特征更是表现为“渗透、循环反复”之图景。

本文选择笔者所在村镇进行实地调研。通过本人所在镇政府及其村委员的资源,将之选定为调研地点,进行了两周的实地调研,了解关于基层形式主义的相关情况。在形式主义的传播范围内,去获取传播媒介和受传者之间的关系和影响,获取第一手资料。在此基础上,结合所可得的第二手资料,完善本研究的资料体系。

事实上,基层政府及其工作人员自身比较敏感,且又是一个不易接触到的群体。或者说,对象的个体身份具备“隐藏性”之特征。为此,本文所涉及的调查数据和资料的获得,是建立在进驻到笔者所在镇政府和村委会之中,以实现对研究对象实地调查的目的。针对研究对象——“镇干部及村民”,本研究采用半结构式访谈法。镇政府的干部是政策传递的终端,亦是政策的执行者,更是和人民群众唯一直接对接的人群,村民则是政策的直接作用对象,二者的特殊身份所产生的干部关系和干群关系,亦是值得研究的。本次研究主要是建立访谈资料基础之上,重点内容集中在基层形式主

义如何形成及其危害。在此基础上,可以获得很多有关基层治理中的形式主义问题的思考。

(二)调研资料

1. 调研地点的选择

本文的调研点是X镇,地处四川省G县东北部,面积64.15平方千米,辖区内有9个行政村,70个社,5547户;面积64.15平方千米,现有耕地面积21885亩,林地21383亩;总人口26821人,全镇有基层党支部12个,其中农村党支部9个,全镇共有党员485人。

X镇作为G县面积最小亦是成立最晚的镇,2017年撤乡设镇。作为一个农业镇,轻重工业极度缺乏,以种植水稻、玉米、烤烟和养殖业、制酒业和发展镇村旅游业为主发展经济。2020年X镇的国民生产总值约为9000多万人民币,人均可支配收入近3.4万元。

X镇政府行政机关内设机构6个,即党政办、财政所、社事办、经发办、行政综合执法办、景区办;事业单位4个,即村镇建设中心、扶贫开发中心、社事服务中心、农技中心。机关行政编制40名、机关工勤3名,全额事业编制33名。2021年,X镇政府在精准扶贫政策下实现脱贫,大力发展红色旅游业和镇村旅游业,其猕猴桃产业登上央视新闻,被评为“模范镇”。

2. 调研资料的获取

调研过程中,对X镇许多基层干部,大多采用问卷调查法,对一部分领导干部进行了访谈,还与多位村民进行一对一调研访谈。基于实地调研,更全面地了解了X镇的政府情况和存在的形式主义问题,也收集了许多一手资料。此外,通过X镇相关政府网站,也查阅了许多资料。实地调研所获得的一手资料和文献搜集得来的二手资料对于本研究的论证提供了客观的资料。

三、基层政府实际运作中形式主义的现实样态:来自于X镇的调查

本部分主要是通过对X镇的副镇长和数位工作人员,尤其本人所在村委会干部的访谈后,从笔者的调研和访谈后发现,即使在X镇作为川东北基层治理的模范镇,形式主义问题仍然存在,其在基层治理中的普遍之势可见一斑。

(一)政策上传下达中的“文山会海”

传达作为一个动词,本应为“传告,使知道”之意。但是,在基层治理实践中,上级文件精神传达往往会因压力型体制重塑为下一级政府对上一级政府的精神(文件政策)的执行,换言之,异化为对完成上级政府政治任务的一种手段。

从实践调研发现,文件(政策)精神的传达更多时候承载的是“开会、转发文件、通知”等实际行动。这一系列的传达路径反而为形式主义提供了滋生的土壤,镇政府则变成了传达的对象。诚如“上面千根线,下面一根针”恰恰可以刻画这一现实图景。作为政府层级中的最后一级,所有传达的东西汇总集中到镇政府,由其执行。X镇作为压力型体制中的末级接收端,形式主义问题仍然不可避免。在现实的政治体系中,上级政府将政策传达给X镇政府分为线上传达与线下传达两种路径。传统模式为开会,主要传达上级的政策意见和精神,但是这一过程就会引发“文山会海”。通过文件形式层层向下转发、通知逐级下达,用文件落实文件、以会议贯彻会议现象比较严重。

“就像森林防火,每年都是县里开一次会,镇里开一次会,到村里还要开一次。其实这种政策每年都有,大差不差。参加一个会,村里的还好,比较近,要是去镇里、去县里,一天估计都在路上了。”X镇某村长说。会议太多,不仅消耗基层干部的精力,亦助长了形式主义。如表1所

示,X镇长在三月上旬的会议安排都是满满的,“光我们都几乎每天开会,一天不止一个,别下面了。”X镇长如是说。

表1 2021年三月上旬X镇长会议日程

日期	会议
3月2日	四川长征学院干部学院X镇教学点建设工作
3月3日	县委副书记、县长对近期工作部署
3月4日	G县白酒产业发展;县委副书记带队巡查河长制工作
3月5日	G县关于开展“三八”妇女维权周集中宣传活动;G县“一网通办”能力提升百日攻坚工作推进会
3月8日	副县长入镇开展森林防灭火工作会议
3月9日	政协G县第十届委员会第五次会议开幕;县委书记调研镇行政区划和村级建制调整“后半篇”文章
3月10日	政府工作报告;政协G县第十届委员会第五次会议小组讨论

数据来源:根据X镇访谈资料整理可得

“对于我们来说,还没有选择,不是哪个会你想不参加就不参加的,有时候还要代替领导去开会,一旦缺席,就会说你态度不端正,到时候考核可就不那么顺利了。”X镇某村村长表达了他的无奈,“天天开会,压根没有时间下镇走访,经常都是开完会后,饭都不吃,就一个个回村民的电话,回家路上顺路才能去他们家里看看,很多时候忙到半夜两三点。”X镇某驻村书记说道。

2019年,提出基层减负之后,为减少不必要的会,采用电子化手段,比如微信群来沟通。新兴的模式则为线上传达,通过使用互联网沟通工具,如微信、QQ、腾讯会议等软件APP向X镇传达政策。X镇某村长加了35个工作群,“市里的、县里的、镇里的、村里的,看都看不过来。每天都要时刻注意哪个群又发什么消息了,害怕错过大事,但是很多时候消息太多,根本刷不过来,还得一条条翻,看看哪些是和自己的工作有关的,看消息都看得头疼。”这一过程中则会导致传达网上工具的滥用,将之变成上级政策执行的“留痕工具”,引发形式主义。

基层政府的日常工作变成了政策的上传下达,而本应下镇走访的时间都在文山会海中度过。过多的政策需要执行,而“文山会海”占用了时间,久而久之,就引发了形式主义。

(二)政策执行中的“留痕管理”

政策执行是政策全过程中最重要的一环,在压力型体制中也是如此。基层政府作为压力型体制末级,也是政策执行的主体,X镇政府每年要承担上级政府下派的众多政策任务,这个过程也会滋生许多形式主义问题。

“去年要求表彰项目,压根没有做过,就参照以前年度表彰项目伪造2份文件,并虚构了9个表彰项目。还有很多让走访村子,哪有空走访,都是把资料发下去,随便填了收上来的。因为这事还被降职了,可是我们就是想做也做不了啊!”X镇某位被降职的干部说道。

镇政府不可能完成上级的所有任务,所以会选择其中短时间可以看见回报和产生效益的一些任务倾斜投入资源与精力,而一些时间久、见效慢的任务则会敷衍或者不做。但为了规避检查,会采用“留痕”的方式去“完成任务。”

“之前说要建多少个老年活动中心,建是建了不少,可是就一个坝子,什么设备都没有,压根没人去,我们还是愿意在家打打牌。”“还有垃圾站,就修了几个倒垃圾的地方,大家倒垃圾都

倒在门口,也没人烧,就一个人管,十几个垃圾站,他怎么管得过来?也就是做的时候拍拍照,领导检查就给照片,表示自己完成任务了。”X镇一些村民说道。

然而,哪怕政策任务实际上没有完成,但是一定要有“留痕”,形式上完成了,检查自然也可以过了。因此,现实中,很多政府工作变成了“留痕管理”,无论什么任务,只要有照片、有表格,任务就算完成了,如果没有,就算没有完成。这种本末倒置的任务执行方式显而易见沦为基层形式主义。

(三)上级检查与下级迎检的频繁化

政府的内在控制要求上级政府负有对下级政府监督和考核的职责,这是压力型体制的重要控制手段。在此意义之上,上级政府对下级政府的工作拥有“一票否决权”,这更加激发了形式主义的滋生。不仅如此,在X镇调研中发现,检查评比的上游,也就是上级检查也是形式主义的温床。在信息不对称的前提下,其检查的过程中也会产生各种各样的形式主义问题。其中最主要的问题就是上级政府对X镇政府的检查的形式化和X镇政府的迎检的形式化。

“每次检查都是我们备好资料,一摞摞放在办公室,领导过来翻一翻,然后拍张合照,然后安排到几个村干部的亲戚家走访、拍照,最后开个会,流程级别就走完了,检查完了,加一下联系方式,后期需要什么资料再补齐。”X镇某村长说。“不是我们不想好好搞,实在是上级要考核,他们时间也不多,之前老老实实带他们看过,结果最后我们村评比最后一名,脸上无光啊!每次的资料也不好弄,村里干部就这么几个,每个部门检查都要一堆资料,时间全放在做资料上了。走访也是,要安排好,体现出我们工作做到位了,不然会影响考核成绩。因此,现在基本大家都会这么迎检的,他们检查的也清楚。”

笔者访问了一名大学生村官,他说自己长时间的全部工作就是填表,“都快把人填疯掉了”。本应驻村在村委会的大学生村官,实质上被留滞到镇政府之中,更多时候只是扮演着上传下达的“中介”者。还有镇干部反映,每年要接受的检查大大小小不下一百次,还有暗访,每次一查,不合格就是通报、扣分,很多时候为了考察合格,不得不作假。

上级检查和下级迎检就是你想要标准答案,我给你看样板模范,做好痕迹管理,亦查不出错来。频繁的迎检迎评让基层政府都琢磨出了检查的标准答案,也体现了形式主义,不仅让检查变得多此一举,还让基层政府“有苦难言”。

(四)政治学习与培训的过度化

在党的十九大报告中提出“要增强学习本领,在全党营造善于学习、勇于实践的浓厚氛围,建设马克思主义学习型政党,推动建设学习大国”。高度重视理论学习,政治学习变成政治任务。X镇政府基层干部认为,政治学习与培训演变为一种从线下到线上的变形的会议和查核。

“培训指标很多,但很多都是和工作无关的。我们这儿给一般干部定的学习指标是50学分,给科级干部定的是80学分,每获一个学分需要观看45分钟的网上视频。很多时候,大家集中培训就是拿出手机放着,我们聊我们的,也有些干部让下级帮忙刷时长和积分。”X镇某位副镇长说道。

X镇政府在政治学习和培训过程中存在如下形式主义问题:学习频率高,但学习成果少、收效弱,流于表面,身到心未到;形式单一、内容不够丰富,指标唯一,多数干部为达成“积分”指标以“刷分”应对;政治学习内容形式化,将形式摆得很大,其内容与实质并未完成。

四、压力型体制下基层形式主义的生成逻辑

事实上,本文基于压力型体制去探究基层形式主义的实质,并将压力型体制作为主导形式主义泛滥的根本因素。此外,对于形成基层形式主义的直接原因和主要原因,笔者归纳为镇政府地位的局限和基层干群关系。其内在形成逻辑如图1所示,镇政府处在上级政府和人民群众之间这一尴尬的“夹心层”的位置,两头负责:对上需要承接上级的任务压力和考核指标,以及横向的竞争压力,上级的检查工作,政绩关键还取决于上级,“一票否决”权像一把政绩屠刀一样左右着镇领导干部。对下,要将政策正确传达给群众,还要执行好政策任务,但是重重压力下和如山般的任务导致其变成“留痕工具人”,与此同时,还要接受基层监督和舆论监督,真是战战兢兢,如履薄冰。这些因素的发生机制在调研与探究过程中也一一得以印证。

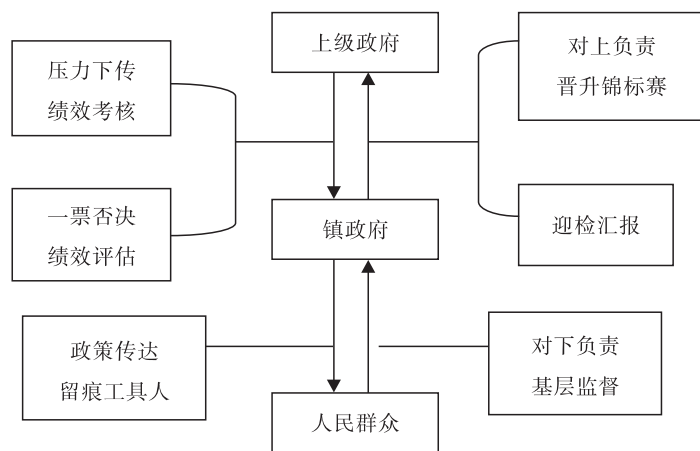


图1 形式主义生成的内在逻辑

(一)根本因素:压力堆积

压力型体制是基于政府控制而生成的,上级政府利用其地位优势、资源优势通过政治权利、考核晋升与奖惩下级的压力下移的政治运行模式。其最初目的是为了保证政策在自上而下的传达和执行中的统一性,但在实际的政治实践中,压力型体制的负效应使得这种目的达成大打折扣,压力的层层下移和叠加,使得基层政府饱受摧残,但由于晋升锦标赛的存在,为了破除压力的桎梏,爬到上层,又给了基层政府一种自下而上的压力。^[5]除此之外,来自外部的群众监督也带来了诸如舆论等压力,导致基层政府背负重重重压。

1. 自上而下的政治压力

这里的政治压力即在压力型体制下,中国五级政府体系中,上级政府将压力层层转接给下级,直至镇政府承接所有压力。作为五级政府中的最后一级,镇政府成为政策执行的主体,也成为压力承接的汇总点。上级政府以其敏锐的政治嗅觉,根据国情变化和政治局势,对下级政府不断加压,并借助自身法定的监督检查权利,根据镇政府的政策执行情况给予奖惩,当然,更多是惩。对于各类要求与考核,压力几乎都压在镇政府,但镇政府在权利极小和人员不足、能力不够的条件下,又没有足够的权利和资源以及时间去实现,最终不得已采取一些措施和手段,形式主义则应运而生^[6]。

2. 自下而上的晋升压力

所谓晋升压力即是在压力层层下放的同时,上级政府则承担较少的压力,且享有对下级政府的奖惩权利和政绩的“一票否决”权,因此,为了摆脱压力的桎梏,下级政府自下而上的晋升成了唯一

的解决途径。可是这一晋升也伴随许多压力,其中最主要的就是政绩,镇政府晋升难度不言而喻,显然突出的政绩是基层干部晋升的唯一“跳板”。

表 2 2021 年度 X 镇政府重点工作安排

项目方面	事务性工作内容
农业产业	围绕“农旅融合田园牧歌”总体定位,确定“立体农业、全域产业”发展目标,发展猕猴桃、甜橙、桃李、中药材等农业特色产业,2021 年底 X 镇须建成农业特色产业基地 2.8 万亩,产业收入须达 3 亿元。
森林防火	全镇森林防灭火工作要以林长制为统揽,以森林防灭火四级包保责任体系为依据,以村组和重点林区为林长管理单元,健全责任体系,明确工作内容,并完成上墙公示。9 个村(社区)全面完成森林防灭火应急演练,组建村级扑火队。加强扑火队队员演练和培训次数,加大森林防灭火宣传力度,确保每日流动宣传车辆至少 1 辆,村村响广播时间不低于 3 小时,各村(社区)持续加强巡查检查,不定时随机开展巡查,严厉打击森林违法用火行为。
文旅业态	大力发展田园镇居、康养度假、酱酒品鉴等文旅业态,加快发展现代商贸业,推动线上平台、线下门店深度融合,深入推进电子商务进农村综合示范项目,不断完善村级电商物流体系。积极培育服务新业态。
生态建设	全力打好污染防治“三大战役”,深入实施油烟、扬尘、秸秆焚烧治理行动,确保空气质量优良天数比例达 99% 以上。全面落实河(湖)长制,严格执行长江流域“十年禁渔”规定,持续推进镇集中式饮用水水源地规范化建设。加快城镇环卫一体化建设,实现行政村生活垃圾收运设施覆盖率 100%。不断强化生态修复,大力整治农村乱占耕地建房问题,持续开展露天矿山、工矿废弃地治理,加强土壤污染风险管控,治理石漠化土地。
镇村振兴	巩固提升脱贫成果。严格落实“四个不摘”,保持投入力度不减、帮扶力量不撤,调整优化帮扶举措,加快推进脱贫攻坚与镇村振兴有效衔接。建立健全解决相对贫困长效机制,对易返贫致贫人口实施常态化监测,用好用活教育、医疗、民政、公益性岗位等政策,确保脱贫户不返贫、边缘户不致贫。扎实开展劳务输出,开展脱贫人口技能培训。优化产业布局和基础配套,加强扶贫资产、扶贫小额信贷、扶贫车间管理,推动贫困村变产业特色村、贫困户变产业专业户。
社会治安	探索“一支队伍”管执法,推行“街长”制,大力开展违法建设、占道经营、乱停乱放专项整治,聚力打造精致镇。

数据来源:根据访谈相关资料整理而得

因此,在这种“奖优惩劣”的机制下,为了追求政绩,同级基层政府之间也是竞争关系。如表 2, X 镇在 2021 年重点工作安排主要集中在农业产业、镇村振兴等方面,但要想在这种机制下脱颖而出,就必须“对上负责”,上级提出考核,下级必须给出完美答卷,否则就会淘汰出局。在这其中,每一个镇之间是竞争关系,每一个领导干部之间亦是竞争关系,久而久之,这种畸形竞争就会形成一种错误的政绩观,影响整个基层政府的政治生态。

3. 对下负责的社会压力

在压力型体制下,虽然基层政府更多地“对上负责”,农民拥有诸如选举权、政治投票、听证会、信访和其他一些非制度化的参与方式的选择之外,还能通过一些像上访、闹访等非制度化的参与方式来对镇政府施加压力。如表三所示,对于和农民自身利益相关的,农民会通过上访维护自己的权益。如表 3, X 镇 2018 年公开的上访情况就有四项,这还只是媒体上可查的部分,实际情况只会更多。特别是互联网时代,舆论的力量不容小视,许多群众会通过各种途径维护其自身利益,所以镇领导干部也需要“对下负责”,这给基层政府又加上一层重压。

表 3 X 镇 2018 年上访情况(公开部分)

起因	涉及人群	时间历程	结果
饮用水水源分配不均	X 镇 L 村 7、8 组部分村民,50 余人	2 个月	水务局负责施工,但水源协调难度大
冬令资金另作他用	X 镇 Y 村村民,10 余人	1 个月	三名村支部书记做出深刻检讨
低保分配不均	X 镇 M 村三组某村民,2 人	2 个月	纪委书记调查处理,并对结果作出公示
公益林补助资金发放不及时	X 镇 L 村七组,39 户	5 天	组长发放补助资金,并在群众会上公开道歉

数据来源:根据访谈资料整理可得

综上所述,在压力型体制下各种压力通过多种渠道最终汇集到镇政府,使得镇政府不得不长期处于一种内外高压的环境之下,从而使得干部积极性减弱、政绩观错位,最终引致镇政府出现形式主义问题。

(二)直接因素:镇政府地位的局限

1. “承上启下”的特殊位置

从法律层面来看,镇人民政府负责的对象为本级人大和上级政府。但是,在为人民服务的宗旨和对人民负责的要求之下,各级政府也要对人民负责,对于镇政府,则是对自己所管辖的农民负责。在这些规定之下,镇政府处于一个“夹心层”的尴尬位置,双向负责,对上负责,同时也要对下负责,从而处于一个“承上启下”的特殊位置,也夹在上级政府和下层农民之间,当二者利益冲突时,镇政府就会处于“上下为难”的处境^[7]。

在压力型体制下,现实中镇政府往往只有考核要求,而没有政治资源。X镇的党委书记指出:“往往我们有很多考核,但我们的权利根本没法完成考核任务。”上文谈到社会压力中镇政府不仅要“对上负责”还要“对下负责”,因此,镇政府在完成上级任务时,也不得不考虑群众的利益,关注农民的态度。但是,对于镇政府而言,这就是一个两难的抉择。下级政府只需完成上级任务,可是很多时候这种任务会与群众利益有所冲突,而这种时候,一旦处理不好,镇政府又会被作为第一责任者,一方面被群众谩骂、责怪,另一方面要承接上级的责任推卸。^[8]由此,X镇的一些干部在谈到这个问题时形象指出:“工作干的好往往与我们无关,夸得都是上级领导,但是一出问题都是我们的错,其实我们根本就是按照命令办事。”。镇政府往往处于这种“夹心层”的尴尬位置,两头不讨好。

2. “责与权”的非均衡匹配

俗话说“权力越大,责任越大”,可是对于镇政府而言,却是“权力不大,责任很大”。在调研中有镇干部反映,他们领着一份工资,做着五六份工作,无论是扶贫、党政、卫生,还是家长里短都要管,有时候有些政策,我们自己都看不懂,别说去执行了。

X镇某组长说,“对于森林防火这一任务,要求我们每个村子组建村级扑火队,还要队员演练和培训,确保每日流动宣传车辆至少1辆,村村响广播时间不低于3小时,不定时随机开展巡查。村长每次只是把这个任务交给我,让我去想办法,现在招人组建队伍,没钱压根没人来,可是这个钱上头每人批。有时候任务完不成,责任就是我的。”

作为行政体制的最低层,镇的权力是相当有限的。从法律层面来讲,镇只有很少的法定而且无人事权、无财权,特别是农业税被取消以来,镇村政治权力和经济来源空间被大大压缩,一度曾导致权力空转。承担了很重的压力,可是待遇却不高,晋升机会也有限。在压力型体制下,镇政府要立军令状,不断被检查、考核,工资、奖金和职务升降都直接与工作成绩挂钩,实行一票否决制。这种权责不匹配的现状让喘不过气的基层政府只能走向形式主义。

3. 人员规模和能力的有限性

笔者了解到,镇干部编制按“只减不加”原则,大镇是七八十人,小镇为四五十人。这就造成了镇工作多、领导干部少的局面,而且许多领导干部往往学历不高,X镇的76名政府干部中只有三分之一的大学生。不少村干部还只有初中甚至小学文化程度,年龄偏大是镇村干部的普遍特点。

然而,他们却面临蜂拥而至的工作任务:无论是市里的还是县里的,无论是有关经济发展的还是有关安全生产的,大到扶贫开发,小到村民口角,最后都是基层干部的工作,无论他们会不会,陌

生还是熟悉。现在说可以外聘,可是往往没有钱。在镇政府工作繁多和镇政府领导干部人数有限以及能力有限的现状下,许多工作只能敷衍。

(三)主要因素:基层干部的作风

镇政府形式主义问题的泛滥,其根本因素是压力型体制的负效应,直接原因为镇政府“夹心层”的特殊位置,此外,还有主观因素,其中以基层干部作风问题为主。

1. 政绩观的错位

在压力型体制下,层层重压和对政绩的追求导致基层政府的政绩观错位。在实际的政治生态中,一部分领导干部未能坚守自己的政治初心,尝到投机的甜头,继而生成错位的政绩观,急功近利,在形式上表现为文山会海、留痕主义、本本主义、经验主义。某些党员干部甚至消极怠工,毫无积极性。对待工作能拖就拖,能不干就不干,导致政策执行不到位,损害人民群众利益。政绩观的错位导致很多政策执行形式上符合,实质上不符,最终导致形式主义泛滥成灾。

2. “四种意识”认识不足

由于政治学习和培训的形式化,镇政府各部门和领导干部的党员意识、执政意识、先进意识、服务意识等“四种意识”认识不足。思想上对政治学习缺乏正确的认识。政治学习没少参加,政治觉悟却依旧不高,未将所学用于实践,只是流于形式。

镇政府领导干部能力有限,业务水平有待提高。知识水平的局限加上知识的更新过慢,还有与实践脱节,平时学习和工作过于形式主义,缺乏敬业精神,也缺乏积极性。过多的政策传递,繁重的工作,致使基层领导干部自身也没有花时间去理解各项政策的意思,更别说正确传达和执行了。

五、基层政府形式主义的治理之道

近几年来,基层工作任务越来越重,又逢政府的数字化改革,基层重负问题较为严峻,在某些领域的形式主义已有泛滥之势。为此,基于上述阐述和分析基层形式主义问题的生成逻辑,籍此提出如下治理路径,以期促成基层治理现代化。具体有如下:

(一)治本:重构工作理念

压力型体制下基层政府的负效应如何减弱,内在关键在于观念更新和基层政绩观的重构。首先需要更新观念,对于考核要立足实际,建立完善的考核体系,探索建立切实可行的政绩考核管理体系。慎用“一票否决”,不能让“官大一级压死人”的现象加重基层负担。“一票否决”不能想用就用,要有依据。要让下级政府可以与上对话,不能处于单方面听话的地位。尤其对于镇工作而已,不得以任何形式进行“一票否决”。

其次,基层各组织党员干部要端正政绩观,让基层组织建设回归本源。引导基层工作人员树立正确的政绩观,将衡量标准变得更为全面,或将人民群众的满意度、获得感作为衡量标准的一部分,引导基层治理工作人员重点是解决群众关心的问题和实际困难,始终践行为人民服务的宗旨,将痕迹管理作为推动工作落实的推手而不是核心,正确认识痕迹管理的价值。增强领导干部和公职人员的使命感和责任感,让他们真正做到为人民服务,在日常工作中体现自己的价值,也要加强学习,更新自己的知识体系,更好的将政策传达与执行^[9]。

(二)治标:重塑留痕之风

针对形式主义问题中的文山会海和过度留痕问题,要改变考核方式,采用弹性考核。使工作结

果与工作行为并重,让基层干部从文山会海、迎检、材料留痕之中解脱出来。首先要将各种考核“瘦身”、“提质”,减少形式主义的考核,要让各级领导干部眼睛往下看、力气往下使,深入基层,从群众中来,到群众中去,切切实实为群众排忧解难。其次要从根本上遏制文山会海,严格按照《通知》要去,拒绝长、多、滥的会议,倡导少开会、开短会、开解决问题和求真务实的会,杜绝“以会议落实会议,以文件落实文件”的形式主义。最重要的是,应当借助信息化渠道留痕,提前规范标准,借助互联网,考虑基层的实际情况,强化务实考核,拒绝留痕主义。

(三)以激发干部积极性为重

考核是一种激励的手段,其目的是检查政策落实的情况和公职人员的任务完成情况。考核不能过度,考核周期、考核方式都应该科学,也不能与时代脱节,要采用技术性考核和精准考核。^[10]要以激发干部积极性为重,考核不能只惩不赏,对于干的好的领导干部,要给予一定的奖励,让他们受到物质或精神上的鼓舞。基层领导干部更需要受到激励,他们本就薪金微薄,加上晋升太难,所以积极性不高,因此,树立基层干部榜样和奖罚分明的考核机制对他们的积极性提高将会呈现出显著效果,基层领导干部积极性的提高对于政策的落实和基层工作的开展的好处是不言而喻的。

(四)构建“权责一致”的问责体系

权责匹配的前提下,才能更好的激发基层干部队伍活力。权责匹配需要建立完善的责任体制机制。要让基层部门履行责任的同时,得到权利的保障。当然不是说赋予多大的权利,而是简政放权,改变基层“权利不大、责任很大”的现状。结合基层实际情况,征求基层建议,做到压力下移的同时,权利也下移,实现权责统一。当然也不能一味的将压力和权力一同下放,每一层级的政府有自己的权利,也要承担自己的责任,完成自己应该完成的政治任务,在其位,谋其职,担其责。^[11]其次。加快体制机制改革,释放基层活力,发挥基层干部的自主性和积极性,激发基层政府内在活力。资源分配要合理,杜绝资源不合理分配,要让资源在政府层级“活”起来,流动起来,拒绝信息不对称下的投机行为。最后,要提高基层领导干部待遇,让“拿钱不多,干事不少”的现象消失,给基层留住人才,让人民群众有可以依靠的“父母官”,也要给基层干部提供晋升的渠道,不能让他们一辈子困在基层,让他们的政治抱负有施展的舞台。

(五)发挥基层监督的整体性效力

中央纪委四次全会工作报告指出,要“充分发挥基层党组织监督作用,引导群众有序参与,推动基层干部廉洁公平为群众办实事办好事”。首先要使监督力量统筹起来,对基层监督岗位有科学统一的分工和调配,合理利用资源。其次是提升自身监督能力,善于发现问题,也要提出相应的解决之法。最后,是要善用群众监督和舆论监督,当下的舆论力量是强大的,要学会利用舆论监督,督促基层政府的建设。监督的目的不是揭露形式主义,而是要落实政策和保护人民群众的利益,各项监督也非独立而存在。在此,恰恰需要构建出一个完善的监督体系,明确各个监督主体的职责,充分发挥监督力量,让“四项监督”精准规范,协作顺畅。^[12]通过监督反推政策落实,让人民群众真正得到政策的好处。

六、结论与讨论

(一)结论

第一,基层形式主义在实际运作中主要表现为镇政府成为政策上传下达的工具,形成文山会海的现状、基层政府“夹心层”的尴尬位置引发的压力型体制的负效应、上级检查和下级迎检的频繁化

导致相互形式主义、政治学习与培训的过度留痕主义;第二,对于基层形式主义的各种表现,其根本原因在于压力型体制下的诸多压力堆积,直接原因是职责同构下镇政镇府的责权不对等,主要原因是基层干部作风问题;第三,基于对压力型体制下基层形式主义的生成逻辑,提出基层形式主义的治理之道:从压力型体制治本,提出改进考核机制,慎用“一票否决”,从留痕之风治标,拒绝文山会海,以激发干部积极性为重,以构建“权责一致”的基层政府职责体系破难,以发挥基层监督的整体性效力为辅,让基层工作落到实处,真正为人民服务。

(二)讨论

本文的研究同时引发了我们的如下思考:中央政策和方针一直在号召解决基层形式主义问题,但为何存在“一直讲一直有”的现实怪圈呢?基层形式主义之风盛行,其根本原因在于压力型体制的负效应。压力型体制避不开控制这一话题,上级要控制基层,必然存在级别的压力。要想规避压力型体制的负效应,让基层政府发挥主观能动性,其深层的逻辑关系还待深耕。形式主义的问题出在基层,但根源在压力型体制的固有效应。

改革永远在路上,有利即有弊,压力型体制的负效应是不可避免的,但我们相信只要基层干部思想上发生转变,从群众中来,到群众中去,真正为人民服务,将群众的满意度作为检验工作的“游标卡尺”,多向一些僵化的考核“指挥棒”开刀,激发各级干部干事创业的热情,才或能跳出“形式主义的怪圈”。

[参 考 文 献]

- [1] 陈辉,陈晓军.内容形式化与形式内容化:精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源[J].中国农村观察,2019(03):52-63.
- [2] 周振超,张金城.职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J].理论探讨,2018(04):28-33.
- [3] 詹国辉.乡村治理质量提升与村民幸福感的关联效应——基于村庄调查的经验证据[J].探索,2021(05):151-163.
- [4] 风笑天.社会研究方法[M].北京:中国人民大学出版社,2018:15-17.
- [5] 荣敬本,崔之元.从压力型体制向民主合作体制的转变——县镇两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:20-22.
- [6] 彭勃,赵吉.折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑[J].探索与争鸣,2019(11):92-101.
- [7] Brewer G A, Walker R M. The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis [J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2010,20(1):233-257.
- [8] 周敬青.论靶向整治形式主义官僚主义的制度导向[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(05):55-63.
- [9] 俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001(09):40-44.
- [10] 詹姆斯·罗西瑙.没有政府的治理世界政治中的秩序与变革[M].张胜军,刘小林等,译.南昌:江西人民出版社,2001:5.
- [11] 徐行,王娜娜.基层治理中形式主义的成因探讨与根除对策——推进治理体系和治理能力现代化视域下的研究[J].学习与实践,2020(03):76-84.
- [12] 于健慧.基层形式主义:生成机理与治理对策[J].中国行政管理,2021(11):145-147.

(责任编辑:闫卫平)

(下转第37页)