

新时代下基层减负落实难的原因及对策分析

杨旭平

西南政法大学 政治与公共管理学院

[摘要]2019年,中共中央办公厅发出《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,指出:通过解决基层的形式主义来为基层干部减负。这为基层群众和干部带来了福音,引起了热烈的反响。本文阐述了基层减负的内涵和目的,分析基层减负难的原因,探讨基层减负的创新路径,以促进基层工作的有效开展,为全面实现现代化做出贡献。

[关键词]基层减负;原因;创新路径

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.12.330

2019年3月,中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,明确把2019年作为“基层减负年”。党的十九届五中全会在通过的《第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中,进一步明确了基层治理的新方向。依据国家的政策,基层减负如火如荼地进行,但在减负的过程中还是形式上的减负,落实难,所以必须探讨推进基层减负的新路径,真正实现基层减负,为促进基层社会治理提供基本的思路。

一、基层减负的内涵及目的

自从2019年进入到减负年,基层工作者在举手叫好的同时,应当准确把握“基层减负年”的真正内涵和目的,不应错把基层减负当成了推诿工作的借口。

(一)“基层减负年”本质上是通过减少文山会海现象减轻基层干部负担

文山会海现象在基层较为普遍,白天在上级部门开会,明确工作要求和工作任务,只能晚上回到基层单位组织开会落实相关工作,这样就形成了整天都在开会的工作常态。因此,继续加大精文简会力度,统筹协调文件印发及会议数量,能合并的尽量合并,能发文的尽量不开大会,能减少的尽量减少,让基层干部有更多的时间去检查和落实布置的工作,从而达到为基层干部减负的目的。

(二)“基层减负年”意在着力建立完善的督查考核机制,消除唯痕迹论的考核现象

减少专项督查考核工作,建立完善考核制度,考核督查工作中注重工作实效,消除以“痕迹”落实工作的“唯痕迹论”现象,杜绝“处处留影像资料、事事留纸质痕迹”现象。以工作成效作为考核的重要指标,注重工作责任的落实,工作压力传导到位,建立惩罚激励制度,让玩忽职守者、不作为者、慢作为者、乱作为者受到严厉惩罚,激发基层干部主观能动性,从而减少基层干部负担。

(三)“基层减负年”是消除一些繁冗复杂的程序,为基层干部节约更多时间落实重要工作

基层减负,旨在去除一些不必要的繁文缛节,让基层干部把有限的精力和时间集中起来解决处理更多更重要的问题,减少“五加二、白加黑”的疲惫模式,真正意义上实现提高工作效率。

(四)“基层减负年”是完善问责和激励制度,引导干部积极作为

基层减负政策的核心目的是为基层组织和干部减轻形

式主义负担,但这并不意味着倡导干部“不作为”。在推进减负的同时,构建合理有效的问责和激励机制,引导基层干部将之前花费在形式主义事项上的时间精力用来为群众干实事,取得实质性治理成效,是基层减负政策的深层次目标。

二、基层减负推行难的原因分析

(一)基层减负执行难

政策本身的问题是基层减负执行困难的主要原因,具体表现在三个方面。第一,不科学的政策制定。在实际工作中,政府部门往往缺少调研,闭门造车地进行决策,从而使出台的一些政策,让下面执行的基层苦不堪言,最后只能草草了事。第二,上级部门之间存在“政策打架”。有些部门仅站在本部门的角度制定政策,没有部门之间的政策协调,从而造成各部门制定的政策矛盾重重,让基层无所下手。第三,官僚主义盛行。在政策执行过程中,一些部门本着“官大压死人”的形式,强制下达命令,缺乏民主,造成政策执行寸步难行。

(二)形式主义的减负,压力下传加码

“上面千条线,下面一根针”的“倒金字塔”行政结构,决定了不断纳入政府体系的职能的具体执行和落实,大部分最后还是要落到基层头上,而在这个过程中,体制的“摩擦”又额外给基层的工作“加码”。如形式少了、责任重了;会议少了、“交流”多了;大会少了、小会不断;正式工作少了、闲杂工作多了。

(三)基层属地的权与责难以厘清

在基层减负之前,必须弄明白基层为什么负担重和责任重。归根到底,是“权”和“责”的界限没有划分和界定清楚。由于受传统的“自上而下”的惯性思维,“权”一直掌握在上级部门的手里,而“责”则被拆分的更细和更标准。上级部门和监督部门只是行政下政策命令,至于政策下达后如何执行全部交给基层,最后也是按标准考核基层,做出一副“不干活就不担责”的姿态。

(四)考核检查标准不合理

考核检查的目的是通过设置的任务和奖惩机制来落实各项工作的效果,是一种以绩效评价和有效推进工作落实的方法。但是,目前有些部门闭门造车,考核指标不切实际,造成考核内容不合理和考核方法不科学,看似呈现的是多头考核、层层考核,但不仅起不到真正的考核目的,反而给基层干部和人民“加压”,让基层经常忙于应付各种形式的考核,并没有时间给群众做点真正意义上的事。

（五）“条块”关系混乱

目前基层政府面临的现状是“有限权力”却要承担“无限责任”，最需要的执法权却集中在上级部门，而上级部门将任务下达给基层，将责任也以属地管理的名义直接强压给基层，自己只保留监督考核权。由于基层没有配备完成相应任务的权力，使基层政府普遍陷于“看得见的管不了”的尴尬局面。所以很多基层政府执法事项，游走在法律边缘，缺少法律支撑。究其原因，主要是县乡关系没有理顺，条块关系混乱。

（六）“一元单向”治理造成基层治理效能不佳

对基层来说，在当前形势下仅仅依靠政府的力量，往往达不到预期的效果，要充分发挥党建引领、社会组织、企业、民众等多力量，才能形成多元共治的协同治理局面。“一元单向”治理困境从本质上说是未处理好政府与市场和社会之间的关系，本末倒置，本应该政府处理的事并未处理，却解决了一些不需要解决的事。

（七）激励保障机制不健全导致基层干部人心不稳

公共管理部门一直面临的一个难题是如何提高干部的积极性。干部经常面临的是“干多干少一个样”平均主义问题和“干多错多、干少错少”逆向激励问题，此类问题在基层尤为突出。激励机制不科学、不充分、不公平，正向激励少，惩戒问责多，激励形式单一简单，没有细化，导致基层干部心理不平衡，留不住优秀干部，“人在心不在”问题突出。

三、基层减负创新路径的探析

（一）更加注重统一思想和理想信念教育

精神的信仰是最有力的激励，思想统一是党不断战斗的前提条件。许多基层机关的工作，如果基层工作者不主动、不用心地完成，要用量化进行外部考核和监管是很难实现真正的考核的，而且由此会产生机会主义行为，最终形成诸如为了发文件而发文件的形式主义局面。所以应该加强思想教育，激发干部同志的内驱力，选好和用好那些真正胸怀理想、敢于担责的好干部，让他们没有后顾之忧，在基层工作中大展宏图。

（二）更加注重实事求是，杜绝形式主义

一方面，要慎用形式主义来落实所谓的减负目标。形式主义贯穿于公共管理实践活动中，如顽疾般存在。特别是在崇尚程序正义的法治社会，从某种意义上说，形式主义的问题是强化监管和问责制度的衍生物。反对形式主义，并不是“一刀切”，将所有的形式或者程序全部抛弃，而是反对那些所谓的为完成形式而设计的形式的或者破坏正义的形式或程序。另一方面，我们要避免落入形式主义的惯性陷阱，不能用形式主义落实反对形式主义。

（三）更加优化顶层设计

上级各部门要加强自身建设，科学谋划，合理布局。要切实加强部门之间合作，做到信息互通、标准统一；要多综合检查、集体调研。检查调研内容要详实规范，减少单独调研次数；“上面千条线，下面一根针”，在安排工作上要切

实考虑基层人手不足、工作复杂的特点，减少不必要的开会和资料上报；要简政放权，切实缩短办事流程，加快办事进度；同时要规范痕迹化管理，避免过度强调痕迹化管理带来的痕迹管理变形走样，甚至成为基层工作负担。

（四）更加注重实现“上下联动”，避免做“二传手”

我国是多级政府层级的管理模式，每一级地方政府都有自己的职能和要承担的责任，所以有必要具体问题具体分析，根据本地方的实际情况，将中央和上级的政策转化为适合自己的具体政策，有甄别地进行落实执行。简政放权并不是“自由落体”，将所有的权力都给基层，要考虑有些权力基层能不能接得住。所以，上级部门要主动地解决基层遇到的困难，并且协调好下面各部门之间的矛盾，而不是将这个权利也下放给基层去做。

（五）基层工作要务实

基层减负不能只是上级部门唱“独角戏”，基层工作要积极响应上级要求，要注重工作实效，用扎实的工作成绩让上级放心、群众安心。基层工作重，绝不仅是上级压的担子重，也有基层自身管理混乱和作风漂浮在作怪。基层单位要加强制度建设，合理分工，形成规范化工作制度；要加强作风建设，切实将工作落到实处、干出实效。

（六）要完善考核体系，力戒“痕迹主义”

“痕迹主义”根生于基层，本质是形式主义的另外一种表现形式，基层干部反映强烈。力戒基层“痕迹主义”，不仅需要思想意识的引导和教育，更需要完善相关考核制度。如可以通过设计科学的考核指标体系、进行差异化的考核评价、开展深入的调查研究来解决此问题。

（七）以机制建设鼓励作为，解决不敢担当的问题

落实基层减负，实质上为基层干部提供了勇担责任、大展宏图的平台。鼓励干部下基层，不仅要完善考核体系，以结果为导向，而且要深入基层看看能不能为人民解决困难，群众的满意度怎么样，不要过度重视报表材料、文山会海、检查考核和过度留痕的形式主义。要正视基层干部在工作中出现的失误性错误，切实保护和激发干部干事创业的积极性，切实做到为担当者担当、为负责者负责。

四、结束语

水滴穿石非一日之功。根深蒂固的形式主义为一些投机取巧的人提供了机会。要为基层减负就要牢记初心和使命，始终坚持全心全意为人民服务的宗旨，促进基层工作的有序开展，从而促进全面实现现代化。

参考文献

- [1] 廖勇. 准确把握“基层减负年”的内涵[J], 2019
- [2] 王振兴. 基层减负背景下乡镇政府的制度激励优化研究. 武汉: 中南财经政法大学, 2020
- [3] 陈明. 基层减负问题研究[J]. 智富时代, 2019(12):1.
- [4] 周芳名. 基层减负“越减越负”的怪现象及其破解之道[J]. 领导科学, 2019
- [5] 郭良东. 基层减负的误区分析及防范建议[J]. 秘书工作, 2020(4):2.
- [6] 杨仁昌. 轻形式、重实效, 切实为基层减负. 2019