

# 提升治理水平为基层减负

刘安

2018年底，习近平总书记作出重要批示，强调2019年要解决一些困扰基层的形式主义问题，切实为基层减负。为贯彻落实习近平总书记重要批示精神，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》，将2019年定为“基层减负年”，从指导思想、任务目标、制度机制、组织保障等方面指明了为基层减负的工作方向与具体路径，为打赢这场“减负战役”奠定了重要基础。

近些年来，基层工作负担日益加重已是不争的事实。以城市社区为例，中等规模的社区居委会一般配备有工作人员10至12名，但居委会所承担的具体职能在细分后少则几十项、甚至多达一百多项，涵盖党建、民政、劳动、社保、司法、调解、治安、卫生、优抚、救济等几乎所有政府行政职能。我们在调研中经常听到“上面千根线，下面一根针”、“谁都往社区插一杆子”、“一个人分成两个人已经完不成工作了”之类的反映。更有甚者，在繁重的工作任务之外，各种考核、检查、评比应接不暇，为了应付此类“考检评”而制作各类台账也占据了基层大量时间和精力。

基层长期处于负担过重的工作状态，对我国党政系统的正常运转、对国家与社会治理都会产生一些负面影响，因此，必须从党的政治建设高度深刻认识这一问题。首先，基层负担过重会极大降低政府行政效率。基层政府是我国政府行政链条的末端，是中央政策得以贯彻落实和民众诉求有效表达的关键环节。穷于应付形形色色的文山会海，忙于迎接各种各样的考核检查，上级政策势必难以有效贯彻落实到基层。其次，基层负担过重也会显著影响社会治理水平。当前，我国的改革进入攻坚克难的关键时期，国际国内形势复杂多变，通过有效社会治理实现社会整合与社会秩序是今后一个时期我国基层治理的首要目标。基层负担过重会导致基层工作者没有充分的时间精力直面社会治理中的难点、痛点、重点问题，直接影响社会治理水平。最后，基层负担过重将会侵蚀党的执政根基。中国共产党的力量来源与执政基础都在于人民群众，基层则是党联系人民群众的重要桥梁与基本纽带。基层负担，尤其是形式主义、官僚主义所导致的基层负担过重势必导致基层主动或被动地“唯上不唯下”，脱离人民群众，也损害了党的执政之本、立党之基。

基层负担过重的形成原因是复杂的。第一，技术化、精细化、信息化治理时代的到来在提升社会治理水平的同时，也加重了科层治理的文牍主义、程序主义等倾向。科层制被认为是应对现代社会复杂性及其治理最为有效的组织与制度形式，但也不可避免会存在一些内在弊病。近些年来，在信息技术的影响下，技术化、精细化将科层制的治理绩效提升到了一个全新的高度，然而内嵌其中的各种问题也随之更加凸显，基层治理中的台账泛滥、基层工作人员疲于应付各种工作微信群和政务APP等现象正是上述问题的集中体现。第二，我国从中央到基层的治理链条长、治理层级多，治理体系与治理能力现代化水平还有待提升。如何在确保中央权威和政令畅通的同时，又让基层政府能够根据具体情况做出灵活安排，是我国国家治理中一直致力达成的目标。在长链条、分层级和条块结合的治理体系中，这种相对较为复杂的框架为基层政府和各条线部门的博弈提供了极大空间。近年来“项目制”大行其道就是这种条块博弈的表现。第三，错误的政绩观以及由此产生的形式主义官僚主义问题依然存在。有的党政部门和领导干部在实际工作中首先考虑的是“不出事”，进而在基层治理中形成一种心照不宣的“不出事逻辑”。该逻辑主导下的基层治理会脱离人民群众现实需要，回避基层社会棘手难题，热衷于开会发文、搞形象工程的治理生态，不仅滋生形式主义和官僚主义，也难免给基层造成各种没有必要的负担。

由此看来，基层负担过重的原因错综复杂，牵涉到国家与社会治理体系的方方面面。因此，有效为基层减负，需要在“治理”二字上下足功夫，以国家治理体系与治理能力现代化为抓手，以构建全民共建共享的社会治理格局为目标，破解我国基层治理的制度瓶颈。

在理论层面，要明确以下二个问题。第一，谁来治理的问题。在基层社会，长期以来社会发育相对比较滞后。随着社会的进一步转型与社会主义民主政治的深入发展，社会建设与基层社会自治逐渐兴起，各种社会组织蓬勃发展并更多地承担社会治理的责任。在这样的情况下，政府必须发挥对基层治理的主导作用，一味追求居民的自我管理、自我组织，不仅不利于社会建设的总体发展，还有可能产生一系列负面效果。但另一方面来说，居民自身或通过特定组织与团体形式实现自我组织、自我管理和自我服务，是社会治理与社会建设的必然趋势。这既有利于重塑国家与社会的边界，形成两者间的和谐关系；又符合全球公共管理发展的历史规律，同时还能最大限度地增进公共利益。此外，政府（公域）、市场（私域）和社会（第三域）结构体系中的市场组织，因掌握特定的资源与技术，也不可避免地成为基层治理的重要组成部分。

第二，如何治理的问题，即如何动员、调配、使用各种资源，以解决现实生活中关系公共利益的实际问题。传统的社会治理机制，主要依靠的是政府的行政力量，以行政命令和法律法规的方式来动员各种资源与力量。这种自上而下的行政动员方式，能够高效集中和优化配置政府、市场与社会三方面的资源，解决一些与基层民众利益密切相关的重大问题。随着社会的发展，社会成员渴望能够通过更多的途径积极主动地参与社会治理过程，渴望能够建立自下而上地影响公共事务决策的渠道，形成共建共治共享的社会治理格局。

在实践层面，要逐步构建政府、市场和社会之间的良性互动，改变目前政府在基层事无巨细、大包大揽的治理思路，投入资源来培育社会组织以及引导市场组织参与基层社会服务与治理，真正形成多元主体协同共治的格局。



首先，要始终保持基层治理格局中党的领导地位和政府的主导地位。一方面要加强基层党组织的建设，创新基层党组织的领导方式。基层党组织应立足于服务群众，以基层服务体系建设为抓手，着重做好规划、统筹和协调工作。避免疲于应付各种具体事务，又要切实发挥领导核心作用。另一方面则要着力建设服务

型基层政府组织。强化基层政府的服务意识、服务职能并不断提升其服务能力，使之成为基本公共服务的提供者和社会服务体系建设的参与者。同时，基层政府组织还要改变片面强调对上负责的惯性思维，更多地面向基层民众，有效回应、吸纳和满足基层社会的各种利益诉求。

其次，要培育各类基层社会组织，增强基层社会自我服务的能力。要扩大基层社会自我管理的渠道，培养其公共参与的意识 and 能力；要推动包括社区居委会、业主委员会在内的居民自治组织以及其他各类社会组织的发育成长，发挥社会组织在基层治理中秩序整合与利益表达的功能，同时又能够对政府权力产生有效的监督与制约；还要进一步健全和规范基层自治的相关法律法规，为社会组织在社会治理中发挥更为积极的作用提供制度支持。

再次，要充分发挥市场组织在基层治理中的作用。基层政府要对基层社会治理职能进行系统彻底的梳理，基于效益和质量的双重指标重新明确各服务职能的供给主体，并制定基层社会服务职能外移与让渡的制度和政策。政府还要通过财政补贴、政策扶持、税收减免等措施创造宽松环境，鼓励企业进入社会公共服务领域；扮演好规则制定者和比赛裁判员的角色，而不是直接干预服务供给过程；通过制定相应的市场法律法规，切实发挥监督监管作用、保障有效落实。