

国家治理转型与基层减负悖论

——基于近年来基层治理实践的考察

王向阳¹

【摘要】：秉持“国家治理转型”视角，基于“工作内容”和“工作形式”的二重分析，研究发现：当前各地基层干部反映强烈的基层负担，并非基于工作内容增加而产生的实质性工作内容，而是源于工作形式完备要求所造成的文牍负担等部分不合理性工作内容。国家治理转型的当前阶段，目标设定权上移，多中心工作并行，常规工作正规化，形塑了基层治理事务结构转型；监督权下行的结构性失范，导致了大量不合理性基层工作内容。匹配实质性工作内容密集下沉而出现的这类不合理性工作内容，具有结构性和依附性特征，决定了短时间内基层减负的复杂性和曲折性。国家治理转型的有效推进，尚需探索出一条治理目标、治理资源和群众获得感高度统一的正确道路。

【关键词】：基层治理 国家治理转型 基层减负 多中心工作 监督下乡

【中图分类号】 D262.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-7426[2022]03-060-014

一、问题提出：基层减负悖论

基层治理是国家治理的基石，而有效推进基层减负赋能，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。早在2018年，《半月谈》以《2018，基层治理十大靶点》一文就各地在落实精准扶贫战略等中央大政方针过程中出现的基层负担过重等问题出了一系列专题报道^[1]，随后，习近平多次就解决困扰基层的形式主义问题，切实为基层减负作出重要指示批示。

不久，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》，明确提出将2019年作为“基层减负年”^[2]；2020年，中共中央办公厅印发《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》，再次聚焦基层减负问题^[3]。《半月谈》在其年终评论上这样总结：“基层减负虽然取得了一定成效，但从整体上看，离中央要求、基层期盼还有不小差距。”^[1]

从笔者及所在研究团队同仁在全国各地基层田野调研观察来看，当前各地基层干部“5+2”“白加黑”“周六保证不休息，周日休息不保证”“上面千把刀，下面一颗头”等工作样态仍没有得到有效逆转，甚至越减越负，基层减负悖论始终难以有效消除。笔者的问题意识在于：如何正确认识当前的基层工作负担问题？在我国既有党政科层体制内部条块关系、层级关系、权责关系等保持稳定和基层社会性质变化不大的情况下，基层负担问题为什么在最近三五年而非十年前越发突出而普遍？

同时，为什么这一问题会成为全国各地普遍的治理现象而非某一地局部的问题？显然，将基层负担问题归咎于连续统一的宏大体制或个别地方、个别领导干部的工作作风问题的解释显得过于简单粗糙。我们必须回到基层治理实践的一线场景，对这一问题进行中观层次的机制分析。此外，基层负担问题事关基层干部干事创业的积极性和基层治理成效，更关乎国家基层政权建设和广大群众获得感以及国家认同，因此，梳理并剖析当前基层减负悖论背后的复杂机制，显得尤为重要。

作者简介：王向阳，博士，西南交通大学公共管理学院讲师，武汉大学中国乡村治理研究中心研究人员。

基金项目：国家社科基金一般项目“中国特色行政学研究方式和学术体系建构研究”（19BZZ059）

二、既有研究综述与本文研究进路

(一)既有研究综述

为基层“减负”，首先要探究基层负担过重的根本原因。既有研究主要从监督考核机制和官僚主义工作作风两个角度进行分析。

部分研究认为，监督考核机制不合理是导致当前基层负担过重的重要因素。胡晓东认为，当前，我国党政机关中的督考权嵌套于组织管理活动中，形成与决策权、奖惩权相互衔接且彼此独立的运行逻辑，其无限制、无规范、不可诉的现存状态带来了督考权的结构性失范，从而引发了基层负担过重等问题^[5]。

庞明礼、陈念平也指出，当前科层运作具有督查范围不断泛化、督查力度不断强化与督查过程不断虚化的潜在惯性，导致组织成本攀升、运行僵化迟缓，加剧基层负担，引发痕迹主义、形式主义现象，弱化组织效能^[6]。吕德文指出，当前基层负担过重，是监督下乡背景下基层治理合规化的意外后果^[7]。

在这种情况下，文宏认为，基层被动形式主义具有普遍性、隐蔽性、欺骗性和抵消性等特点，会增加基层负担、诱发政策空转、挫伤干部冲劲、疏离干群关系、冲击队伍建设^[8]。不可否认的是，在监督下乡大背景下，监督考核机制不合理的确是导致基层工作负担重的直接成因，但监督考核机制不是独立于既有党政科层体制和国家治理目标而存在的，其背后的复杂机制，仍有待进一步挖掘分析。

部分研究指出，官僚主义工作作风是基层工作负担的根本成因。有学者指出，当前基层治理负担周期发生的现象可以从历时性的“黄宗羲定律”中寻找其生成逻辑，“黄宗羲定律”与基层减负的过程存在三个方面的通约性，即形态上“增一减一增”的周期相似、结构上变动的互质单元、路径上多维作用的官僚主义，由此揭示基层减负周期发生的生成逻辑^[9]。

姚广利认为，当前基层干部负担过重，究其原因，主要有政绩观出现偏差、陷入形式主义怪圈、官僚主义作祟、基层党组织作用发挥不够等，因此要从政绩观、工作作风等主观因素寻找解决之道^[10]。胡威、唐醒通过政策文本分析，发现许多地方政府都积极响应中央号召，出台了基层减负和会议减负的政策及规定，但基层干部依然感到会议负担较重，其中减负效果不佳的重要原因是原有的制度惯性和一些依然存在的官僚性顽疾^[11]。

针对基层干部困于会议室的普遍情况，胡威进一步指出，各级政府和领导应充分认识过度使用会议工具的弊端，提高会议与工作的关联程度，并从体制机制入手，让基层干部集中精力干好实事^[12]。从官僚主义等工作作风这一主观或文化因素解释当前基层工作负担问题，难以解释的是：在官僚主义等不良工作作风不同程度持续存在的情况下，为什么广大基层干部普遍反映的是最近三五年而不是十年前、不是个别地区而是全国各地均出现了基层负担过重且减负效果有限这一问题？

综观既有研究，学界主要从监督考核机制和工作作风两大角度对当前基层减负悖论议题作出分析，揭示了基层负担过重的部分直接因素和文化因素，为后续进一步研究奠定了重要基础，但仍需要进一步回答的是：在我国既有党政科层体制保持稳定和基层社会性质变化不大的情况下，基层负担问题为什么是在最近三五年而非十年前、不是在某一地而是全国性的越发突出而普遍？背后是否存在中观层面上的治理结构转型和复杂作用机制？此外，既有研究也没有对当前基层工作负担作出清晰有效的类型划分和性质分析，容易导致分析对象上的错位。基于此，普遍而复杂的基层治理减负悖论，迫切呼唤我们引入新的研究视角和分析框架对其作出更具解释力的机制分析。

(二)本文研究进路

本文研究对象是当前基层治理中的工作负担，简称基层负担。笔者拟从基层工作内容本身出发，对基层工作内容作出类型划分和性质分析，在此基础上，聚焦“基层负担”，对其背后的复杂机制作出分析。

1. 研究视角：国家治理转型

党的十八大以来，国家治理步入新时代，治理转型明显。根据笔者及所在研究团队同仁在全国各地的基层田野观察，当前基层负担的生成，和既有研究提到的监督下乡和官僚主义作风有一定关联，但本质上和国家治理转型阶段却密不可分。本文提出的国家治理转型，与学界既有的大数据时代下或抽象治理理念下的国家治理转型不同，而是回归一线治理场景，将国家治理转型放置到基层治理具体实践中来考察，从整体性经验出发，总结提炼当前基层治理实践背后国家治理转型的核心指向及其影响。

从基层治理一线经验图景来看，党的十八大以来国家治理发生了重要的转型，基层治理迎来了新时代，主要指向以下四点：一是治理目标从低向高、由少转多，直接影响基层治理事务本身结构转型；二是治理资源从相对有限到密集下沉，同时为了匹配治理资源使用的有效合规，进而催生了一系列治理程序、规则、制度、技术等；三是治理考核从结果导向到过程管理和结果导向并重，直接影响基层治理形式变化；四是治理规范化程度从不规范逐步走向规范化。相较于税费改革后的后税费时期，国家治理转型背景下基层治理新时代变化显著，参见表 1。

表 1 不同时期背景下的国家治理转型

治理阶段	后税费时期	基层治理新时代
治理目标	底线目标	高线目标
治理资源	相对有限	密集下沉
治理考核	结果导向	过程管理与结果导向并重
规范化程度	相对有限	逐步走向规范化

资料来源：作者自制。

2. 分析框架：基于“工作内容”和“工作形式”的基层工作二重分析

基于以上分析，在国家治理转型大背景下，高线治理目标势必将转化为一项又一项具体的基层治理事务，密集下沉的治理资源和过程管理与结果导向并重的治理考核并非在治理真空中独立存在，而是匹配具体治理事务而运转，进而对工作形式即基层治理规范化程度提出更高要求。基于此，我们可以从“工作内容”和“工作形式”两项基本维度，对当前基层工作内容本身作出以下四种类型划分，参见图 1。

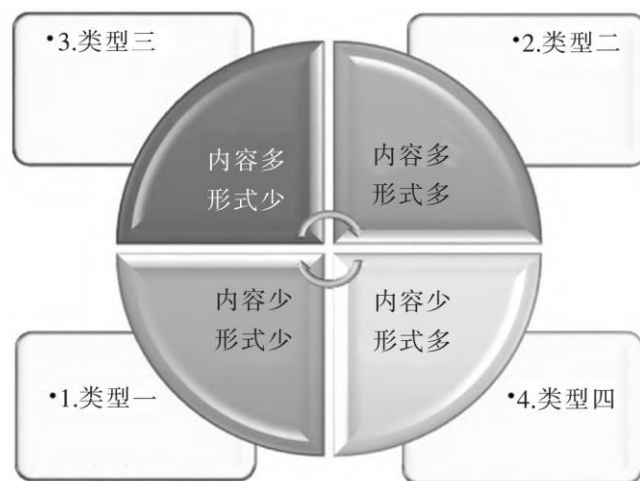


图 1 基于“工作内容”和“工作形式”的基层工作二重分析

类型一：工作内容少，工作形式也不多，工作内容与工作形式相匹配，治理目标有限，治理资源也不多，治理考核有限，相对应的治理形式要求也不多。新中国成立以来的税费时期是其典型代表。

类型二：工作内容多，工作形式逐步完备规范，工作内容与工作形式相匹配。从一线经验观察来看，我们目前正在逐步向这一阶段转型发展。鉴于本文重点分析的对象是国家治理转型背景下的基层减负悖论，因此类型二暂不多谈。

类型三：工作内容逐渐增多，工作形式由少变多、从不完备甚至不规范逐步向完备规范转型，但短时间内看存在较为明显的工作内容与工作形式失衡现象，属于国家治理转型时期容易出现的治理现象。

类型四：工作内容少，工作形式却很多，工作内容与工作形式不匹配，且失衡明显，形式大于内容。这种类型，从一线治理实践经验来看，同样属于国家治理转型时期容易出现的治理现象。

党的十八大以来，国家在精准扶贫、基层党建、环保、乡村振兴等领域提出了一系列治理目标，同时匹配了大量的项目资源密集下沉，治理考核上不仅关注工作结果，而且对工作过程提出了一系列要求，治理规范化程度逐步提升。随之容易出现两类现象：一是工作形式滞后于工作内容，二是工作形式大于工作内容，这是当前基层治理的典型特征。

以上类型三和类型四，属于本文重点分析的对象。本文的经验材料主要来自于笔者及所在研究团队同仁近年来在各地基层的田野调研。调研期间，笔者主要采用半结构式访谈法和参与式观察法来收集经验材料，从而获取了大量一手素材和鲜活的田野灵感；具体分析上，笔者主要采用案例分析和机制分析法对以上经验材料进行梳理和分析。

通过对近年来 S 省 L 市 B 地基层工作内容的梳理，在工作内容类型和性质上作出进一步分析，在此基础上来揭示基层减负悖论背后的复杂机制，并讨论短时间内基层减负的复杂性和曲折性，以上是本文目标所在。

三、当前基层治理工作内容的类型与性质

S 省 L 市 B 地，是北方某省中部人口大都市，近年来当地基层工作内容和全国其他地区基本保持一致，具备个案分析意义上的典型性。笔者及所在研究团队部分同仁于 2021 年 4 月在当地开展了为期 20 天的田野调研，其基层治理实践的经验图景、类型

与性质梳理如下：

(一) 一线工作主要图景

如欲对当前基层治理工作内容类型和性质作出进一步分析，我们首先需要对其基本工作内容作出梳理。根据调研访谈，同时参照当地官方微信公众号对当地工作的一系列报道，笔者对其 2021 年 4 月份以来的主要工作内容进行了梳理，参见表 2。

表 2 S 省 L 市 B 地基层治理主要工作内容一览表

2021 年 4 月	2021 年 5 月	2021 年 6 月上	2021 年 6 月上
高铁过境，征地拆迁 人居环境整治 党建联合体推动 乡村振兴直播培训	村(居)委换届选举 乡村振兴直播培训 市委副书记调研指 导 副市长调研迁建项 目	中层干部述职大会 秸秆禁烧工作部署 乡村振兴直播培训 村庄清洁夏季战役	第二剂次疫苗接种 安全生产拉网排查 四危隐患排查整治 部门行动洗城行动
2021 年 7 月上	2021 年 7 月下	2021 年 8 月上	2021 年 8 月下
建党百年庆祝表彰大会 倡导推进垃圾分类工作 改厕工作摸排整改 农村房地一体确权登记 人居环境专项整治行动	推动党支部领办合 作社 持续推进人居环境 整治 校外培训机构检查 整治 省市环保督察问题 整改 走访慰问退役军人 工作	疫情防控 养殖户擅自采水整治 新农村建设 双城同创督导检查 重点项目建设调度	反诈 APP 安装推广 基层武装部正规化建设 政务服务工作 村级网格员培训部署 村集体“三资”清理
2021 年 9 月上	2021 年 9 月下	2021 年 10 月上	2021 年 10 月下
热火朝天开展创卫工作 灯塔党建系统山东 e 支部组织生 活信息录入 农业生产托管服务 中央环保督察问题整改 电商赋能集体增收动员	部署党史学习教育 扫黄打非、移风易 俗 消防安全专项整治 冬季清洁取暖 村集体“三资”专 项清理	乡村振兴直播培训 国家卫生城市复审迎检 12340 社情民意调查 部署秸秆禁烧工作 防返贫监测	传达 12345 市民热线季报和月报 开展“十百千”示范创建深化抓党建 促乡村振兴 加强农村基层党组织建设工作队对接

	农民丰收节启动仪式		
2021 年 11 月上	2021 年 11 月下	2021 年 12 月上	2021 年 12 月下
文明城创建 疫情防控第三针接种 秸秆禁烧 乡村清洁百日攻坚 电子医保凭证激活	乡村清洁百日攻坚行动 党工委领办联合社 督导人居环境整治工作	部署乡村振兴工作 文明城创建活动 “不忘初心、牢记使命” 主题教育 部署年终考核工作	继续走街落实文明城创建工作 乡村百日清洁攻坚专项治理行动 光荣牌悬挂 爱山东 APP 登录 星级支部创建

资料来源：作者自制。

需要特别说明的是，以上工作事项尚属不完全统计，只是当地 2021 年 4 月份以来部分工作内容的初步呈现，但即使如此，相比后税费时期，我们仍不难发现：

一是基层工作内容确实增加不少，如乡村振兴直播培训、村集体“三资”清理、农村人居环境整治、农村房地一体确权登记、村级网格员培训、12340 社情民意调查、党史学习教育等。

二是基层工作政治面向突出，如党支部领办合作社、灯塔党建系统山东 e 支部组织建设、开展“十百千”示范创建深化抓党建促乡村振兴、加强农村基层党组织建设工作队对接等。

三是基层工作技术化特征明显，如灯塔党建系统山东 e 支部组织生活信息录入、爱山东 APP 登录、电子医保凭证激活、传达 12345 市民热线季报和月报、反诈 APP 安装推广等；四是基层工作正规化建设导向，如基层武装部正规化建设等。

(二)类型与性质

基层工作千头万绪，就以上有限的内容梳理来看，我们是否有可能对其工作类型和性质作进一步划分和分析呢？目前各地基层干部普遍反映比较强烈的所谓基层负担，究竟是哪一类工作呢？从基层治理事务本身来看，当前基层工作内容可以划分为以下两种类型：

1. 基于工作内容密集下沉而产生的基层工作

通过以上梳理，我们可以发现，当前阶段，除了原先既有的常规政务服务工作、扫黄打非、农业生产等工作外，乡村振兴直播培训、农村人居环境整治、乡村百日清洁攻坚行动、爱山东 APP 登录、国家反诈中心 APP 安装推广、垃圾分类、12345 市民热线等工作，均属近年来新增的工作事项。

工作内容的增加，带来了基层干部工作量的递增，单就其中任一重要工作而言，就包含了诸多工作内容。以农村人居环境整治工作为例，就涉及农村污水处理、养殖户采用地下水管理、农村三大堆、最美庭院评选活动、垃圾分类等。正如下列当地干部所言：

“4月26日，B地出动机械10余台，发动100余人参与乡村清洁行动，在巩固前期整治成果的同时，聚焦短板，围绕背街小巷、村庄周边，在彻底清洁‘脏乱差丑危污’上狠下功夫，久久为功、接续推进乡村清洁行动，村容村貌焕然一新。”（访谈记录：20210428YZY）

“B地主要领导先后对李东楼村、范庄村、曾庄村、秦庄、朱王等11个村的乡村清洁开展情况进行观摩评比，实地查看各村大队部、网格村党支部书记院落创建情况，现场听取各相关社区、村庄的汇报，深入了解各社区、村庄‘六治’整治经验做法和工作成效，安排部署下一步乡村清洁行动。”（访谈记录：20210429LHB）

以农村人居环境整治为典型代表的新增工作内容，是新时代国家推动乡村振兴战略具体实施的必然产物，更是新形势下各级政府职能拓展并引领群众美好生活实现这一重要阶段的普遍实践，又可进一步划分为中心工作和常规工作。以上基于工作内容增加而产生的基层工作，笔者称之为实质性工作。

随着国家更高治理目标和更严治理要求的提出，实质性工作内容密集下沉是大势所趋，难以逆转，也是当前转型阶段国家引领各地基层社会发展和满足广大群众美好生活需求的必要环节，因此属于合理性工作内容，也并非各地基层干部所深恶痛绝的所谓基层负担。

2. 基于工作形式完备规范而导致的基层工作

随着工作内容密集下沉而来的，是基层实质性工作内容的增加；而基层实质性工作内容的增加，又对相应的工作形式提出了更高要求，主要表现在：一是工作标准就高不就低；二是工作程序力求合乎规范；三是文字报表等佐证材料尽可能完备准确。

为了确保工作形式完备规范，督导机制和考核机制的作用被发挥得淋漓尽致。在各地调研过程中，不少干部反映，近年来不少领导最常用的方式是用纪委来推动工作具体落实，因此也就发生了一个有意思的转变，原本用来维护党纪国法的严肃的政治部门，逐步向推动落实具体工作的职能部门转变。

值得一提的是，工作形式的典型代表是文字报表等文牍工作，部分地区甚至演变为以“迹”为“绩”^[13]，一来佐证基本工作内容，二来规避工作风险，三来向上级部门邀功，因此痕迹主义大行其道，基层干部对此反映强烈。

“会议强调，标准要再提高，细节再提升，全力做好飞线、小广告治理，路肩平整，绿化修剪，切实改善农村环境；发挥党员干部模范带头作用，先从党员干部、村民代表做起，带头创建‘六美’家庭，带头包街巷整治巡查，确保活动开展方向明、路径准，以点带面、全面开花；要进一步强化督导措施，严格督导过程，提高督导质量，切实发挥好督导作用，确保全镇乡村清洁工程工作扎实有效开展。”（访谈记录：20210430WXY）

“一位驻村干部告诉半月谈记者，村里搞一次‘卫生清扫’就需要9份档案：一是乡镇党委政府关于环境大整治的红头文件；二是村‘两委’的工作方案；三是村民代表会议记录；四是思想动员会议记录；五是贫困户环境卫生名单；六是实施分工细则；七是扫大街的几张照片；八是片区考评表；九是贫困户入户考评表。

材料环环相扣、图文并茂、相互印证，怎么看怎么像法院的卷宗。”“地市县级政府很多部门只知道发文和检查，实质工作一点没有，天天就只知道要报表，基层人员都成了‘表哥表妹’。”（半月谈：2019-02-18）

近年来，以上来自基层干部的声音并不罕见，各地普遍存在。匹配实质性工作内容、基于工作形式完备规范而产生的基层工作，笔者称之为形式性工作。对于形式性工作，我们需要分类分析：

一是对于既有不完备、不规范的工作形式，通过匹配完备规范的工作形式，来促进基层治理规范化，如近年来通过大数据筛查来规范基层低保政策落实，较好地避免了之前由于操作不规范而出现的人情保、关系保甚至死人保等问题，最大限度保障了基层治理合法合规，这类工作形式是必要的。

二是对于原本就高度复杂模糊且需要灵活处理的基层工作内容，较少研究基层具体实际情况，一味要求工作形式完备规范，对解决基层治理问题于事无补，反而给基层干部造成严重工作负担，这类工作形式恰恰是广大基层干部所深恶痛绝的基层负担问题，笔者称之为不合理性工作负担，也是本文基层减负研究的重要对象。基于此，我们可以对当前基层工作作进一步细分，参见表 3。

表 3 当前基层工作类型划分和性质分析

维度	类型	性质	典型代表
工作内容	实质性中心工作	合理性工作内容	农村人居环境整治
	实质性常规工作	合理性工作内容	基层政务服务
工作形式	规范导向型工作形式	合理性工作形式	低保政策执行
	脱离实际型工作形式	不合理性工作形式	基层文牍负担

资料来源：作者自制。

四、当前基层减负悖论的生成机制：兼论基层减负的复杂性与曲折性

当前基层减负悖论的核心在于：在国家主要领导多次指示批示、中央多次专门发文的情况下，为什么当前基层工作始终难以有效减负甚至越减越负或不降反增？欲正确回答这一问题，我们必须回到一线治理场景，对当前基层治理实践展开机制分析。

(一) 目标设定权上移与基层事务结构转型

近年来，国家逐渐调整纵向的权力分配结构，试图通过集中行政权，自上而下地塑造基层治理的统一规则体系^[14]。然而，行政权的集中与合理化困境，强化了行政体系对政治动员机制的依赖，基层政府逐渐被置于自主性收缩的强动员结构中，不得不应对日益膨胀的治理任务，主要体现在目标设定权上。

目标设定权，主要指国家或地方政府根据不同时期的治理需要和本地工作实际设定治理目标的权力。从一线工作来看，主要可操作为两个层次：一是国家主导的目标设定权，二是地方主导的目标设定权。相比后税费时期，当前阶段，国家主导的目标设定权逐渐占据主位，主要有以下两点表现：

一是多中心工作并行。当前阶段，国家对基层社会提出了一系列治理要求，均一一转化为中心工作。相比之前，基层党建、

环保、农村人居环境整治、集体经济发展等，在大体相当的时间段内，同时成为基层中心工作。

自上而下的每一项中心工作均需要各地基层干部投入大量时间和精力来推动落实，而且各项中心工作刚性较大，要求不折不扣严格执行，不允许讨价还价、打折执行，这些直接构成了基层工作增量，成为基层工作内容的重要来源。

二是常规工作正规化。中心工作之外，基层的另一类重要工作内容是常规工作。相比之前，当前阶段中央对基层常规工作也提出了正规化的要求，要求消除基层治理当中的不规范状态，对基层治理当中的制度、规则、程序、环节以及相应的材料均提出了更加合乎规范的治理要求。

典型代表如低保名额的确定，在过去相当长的一段历史时期内，相当一部分地方低保政策执行是一个“黑箱”，大都由村“两委”干部尤其是支部书记根据需要灵活确定，人情保、关系保等现象普遍。

近年来，中央对基层各项工作提出了规范化的要求，加之治理技术日益成熟，目前已较好地解决了政策执行过程中的不规范问题。常规工作正规化势必会对基层工作流程、程序以及相应的佐证材料提出更高要求，也就构成了当前基层工作内容的另一项重要来源。

多中心工作并行，常规工作正规化，动力并不在基层，而在国家层面，同时进一步推动并塑造当前基层治理事务结构转型：相比原先的单中心工作、常规工作模糊化，目前多中心工作体制比较普遍，常规工作正规化趋势突出，直接影响各地基层干部需要承接的基层治理事务结构，即实质性工作密集下沉。

（二）监督权下行失范与基层工作形式泛滥

近年来，基层治理实践当中另一个比较普遍的基本事实就是监督下乡。监督下乡并非独立运作于既有党政科层体制之外，而是匹配目标设定权上移和治理资源下行而来。所谓监督权下行，主要指国家或地方为确保治理目标有效达成进而在治理程序、规则、环节等治理形式上采取措施的权力。取消农业税后，国家开始大量向农村转移支付，为保证国家转移支付落地的安全 and 有效，国家权力通过监督下乡的形式全方位进入基层^[15]。

基层治理具有治理对象的具体性、治理事务的琐碎性与不规则性、治理事件的偶发性、治理资源的有限性和基层治理本身的特殊性等特点，这些特点与自上而下监督所需要的规范、程序、规则和标准化存在矛盾。监督下乡遭遇基层治理特性，形成了当前基层治理的诸多困境。

在基层治理实践当中，监督缺失往往意味着基层干部权力滥用和广大群众权利受损，长此以往，不受约束、不合规范的权力运行，必将严重影响基层政权合法性。同时，有学者指出，我国党政机关中的监督权嵌套于组织管理活动中，形成与决策权、奖惩权相互衔接且彼此独立的运行逻辑，在具体治理实践当中，其无限制、无规范、不可诉的现存状态带来了监督权的结构性失范，从而引发基层负担过重等问题^[16]。

其中作用机理在于：一方面，匹配治理目标的有效达成，必要的监督下乡可最大限度保证公共政策目标有效达成和治理资源规范合理使用，但另一方面，过于泛滥尤其是脱离基层实际的过度监督，势必给基层工作带来极大的工作困扰，同时产生以形式主义应付形式主义等不良现象。

近年来，虽有中央三令五申要求控制并规范各地监督检查的规定，但匹配治理任务密集下沉而出现的监督下乡，却始终难以得到有效规范。加压环境的刚性存在使基层处于一种任务超载而资源匮乏的境地，进而造成基层形式主义应对方式的蔓延^[17]。监督权的结构性失范，必将在以下方面产生重要影响：一是对基层文字报表等工作佐证材料要求完备准确，基层干部文牍负担沉

重；二是以上级职能部门工作考核而非基层工作实际为导向，群众诉求回应性较低，极大压缩基层治理自主性和严重消解广大群众获得感。

长此以往，对各地广大基层干部而言，为了合法依规完成农村人居环境整治等中心工作和常规工作等实质性工作内容，在承担部分合理性工作形式的同时，却要从事大量与实质性工作内容关系不大、同时又脱离基层工作一线实际的不合理性工作形式，甚至又要背负基层形式主义泛滥的标签，势必极大挫伤基层干部干事创业本身的价值感和成就感。基于此，必须对当前自上而下的监督权采取必要的规范，并提供可诉的救济渠道，唯有如此，方可有效缓解基层形式泛滥问题。

（三）国家治理能力全面提升的另一副面孔：基层减负的复杂性与曲折性

当前阶段，步入新时代，目标设定权的上移和监督权的下行，是当前国家治理转型的重要面向，标志着国家治理能力的全面提升，主要表现在：一是治理目标在上不在下，就高不就低，国家有能力将基层社会当中各类事务纳入政策目标并予以治理，且治理标准并不低，即社会事务的可治理化；二是治理考核自上而下、一管到底，各地各级干部均紧紧围绕治理目标开展工作，且监督考核比较有效，指挥棒作用明显，即治理事务的可考核性。

之所以可以实现社会事务的可治理化和治理事务的可考核性，基础有两个：一是国家在治国理政目标上雄心勃勃，对基层社会各项事务提出了更高目标、更严要求，经过既有党政科层体制的发酵，势必转化为一项又一项具体的基层治理事务；二是近年来我们国家包括财税能力在内的各项能力均有明显提升，加之大数据技术的加持，客观上治理基础已然具备，为国家治理能力全面提升提供了充分的资源基础和技术支持。

同时，我们必须清醒看到，伴随着国家治理能力的全面提升，在逐步实现了大部分社会事务可治理化和治理事务可考核性的同时，其另一副面孔是：为了匹配治理目标的有效达成和治理事务的密集下沉，基于工作内容本身所产生的工作形式也应运而生。契合工作内容、符合基层实际的工作形式是必要的，但与此同时也产生了大量和工作内容本身关系不大、脱离基层实际的不合理性工作形式，这类工作恰恰是当前包括各地基层干部在内的社会各界所深恶痛绝的形式主义工作。

而这类工作本身并不是独立出现，也不在真空环境当中存活，而是匹配当前国家治理转型阶段实质性工作内容而出现的，具有结构性复杂成因。如果是单独出现，我们尚可具体工作内容采取针对性强的措施予以调整，但鉴于其依附性和结构性特征，我们恰恰很难扭转，由此也就产生了各地基层干部均反映强烈却始终难以有效消除的普遍现象。

基于此，笔者认为，在国家治理转型的当前阶段，这类所谓的不合理性基层负担，只可以被清晰且强烈地感知，却很难在短时间内得到有效缓解乃至扭转，且国家治理转型未完成，短时间内基层负担就仍然将顽固地存续下去，笔者称之为基层减负的复杂性和曲折性。

五、结论与进一步讨论

聚焦当前“基层减负”悖论，在学界既有“监督考核”和“工作作风”角度之外，本文从“国家治理转型”视角展开分析，基于“工作内容”和“工作形式”的二重分析框架，发现当前基层治理实践中主要存在两类工作内容：一是基于工作内容增加而产生的工作内容，二是基于工作形式完备而造成的工作内容。

当前各地广大基层干部反映比较强烈的基层负担，并不来自于实质性工作内容，而是大量不合理性工作形式。在国家治理转型的当前阶段，目标设定权上移，多中心工作并行，常规工作正规化，由此形塑了当前基层治理事务结构转型，势必增加基层工作内容；同时，监督权下行结构性失范，导致不合理性工作形式泛滥，构成了当前基层负担的重要来源。

当前阶段，匹配实质性工作内容而出现的不合理性工作形式，鉴于其依附性和结构性特征，决定了短时间内基层减负的复杂性和曲折性，且国家治理转型阶段不结束，基层减负悖论便难以有效消除。

迈入基层治理新时代，值得进一步讨论的问题是：国家治理能力的全面提升，是否必然等于基层治理有效？从基层治理一线实践来看，治理有效主要包括以下三点：一是治理目标的有效达成，二是治理资源的节约高效，三是群众获得感的显著提升，即实现治理目标、治理资源和群众获得感的高度统一。

从目前基层治理普遍实践来看，国家治理资源投入不可谓少，但国家治理目标并未有效转化为广大群众强烈而饱满的获得感和认同度。基层组织正规化、村干部职业化等均属于技术性问题，关键是探索出一条治理目标、治理资源和群众获得感高度匹配以及广大基层干部和群众广泛认可的有效道路，唯有如此，方才称得上国家基层政权建设的正确道路。显然，国家治理转型的有效推进，仍需要我们进一步广泛观察和深入研究。

参考文献：

- [1][4]梁建强、韩振、赵阳等：《2018,基层治理十大靶点》，《半月谈》，2018年第24期。
- [2]中共中央办公厅：《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，人民出版社，2019年版，第21页。
- [3]中共中央办公厅：《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》，人民出版社，2020年版，第34页。
- [5]胡晓东：《上下级政府间的督考权：边界与规范——探寻我国基层负担背后的深层原因》，《北京行政学院学报》，2021年第5期。
- [6]庞明礼、陈念平：《科层运作中的督查机制：惯性、悖论与合理限度》，《理论月刊》，2021年第2期。
- [7]吕德文：《监督下乡与基层超负：基层治理合规化及其意外后果》，《公共管理与政策评论》，2022年第1期。
- [8]文宏：《基层隐蔽形式主义的治理对策》，《人民论坛》，2021年第7期。
- [9]张园园、李萌欣：《基层负担周期性发生的生成逻辑及其治理——以“黄宗羲定律”为观察视角》，《社会主义研究》，2020年第6期。
- [10]姚广利：《基层青年干部负担重的根源和应对》，《人民论坛》，2019年第33期。
- [11]胡威、唐醒：《我国基层会议减负效果的实证研究——基于A省780名社区党支部书记的调查》，《中国行政管理》，2021年第1期。
- [12]胡威：《困于会议室——会议负担对基层公务员创新行为的影响机制》，《学术研究》，2020年第6期。
- [13]颜昌武、杨华杰：《以“迹”为“绩”：痕迹管理如何演化为痕迹主义》，《探索与争鸣》，2019年第11期。
- [14]仇叶：《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》，《政治学研究》，2021年

第 1 期。

[15]贺雪峰、郑晓园：《监督下乡与基层治理的难题》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2021 年第 2 期。

[16]王增文：《基层干部如何有效分配时间与精力——理论分析与经验借鉴》，《国家治理》，2021 年第 35 期。

[17]颜昌武、杨郑媛：《加压式减负：基层减负难的一个解释性框架》，《理论与改革》，2022 年第 1 期。