

# 劍指吏治短板 完善基層治理

## 專家：須從源頭防範形式主義及官僚主義

去年以來，中國戰勝多種嚴重自然災害，民生保障有力，社會大局穩定，經濟發展和疫情防控保持全球領先地位。但與此同時，一些發展中的短板也同樣不可忽視。比如，一些城市因疫情反覆而「破防」，某些地方簡單粗暴的「一刀切」防疫政策造成部分群眾生活不便；特大洪災中一些城市的管理低效和粗放也暴露無遺；「豐縣八孩母親案」等社會新聞更是刺痛人們的神經……這表明，一些地方還存在相當嚴重的官僚主義，基層治理水平也亟待提高。如何整治官僚

主義，創新基層治理，料將成為本次兩會代表委員的熱門議題。

專家表示，形式主義、官僚主義正成為當前困擾基層治理的頑疾和痛點，其根源在於部分地方執政者政績觀錯位，脫離實際、輕視民意。因此，要徹底剷除這一吏治頑症，除了深入正風肅紀，還應進一步健全良性的官員考核體系、重視政策制定和實施過程中的民意分量，從源頭剷除問題產生的土壤，以實現基層善治。◆香港文匯報記者 王珏 北京報道

曾任北京師範大學政府管理學院院長的唐任伍教授指出，去年以來，一些地方出現的引發了負面輿情的事件，其背後都折射出地方官僚主義和基層治理短板：個別地方在疫情防控工作中，以簡單粗暴的「一刀切」政策應對，從而引發「擠兌」、「搶購」、就醫難等亂象；有的幹部在城市日常管理，特別是突發應急事件中畏手畏腳，不敢主動擔當，處處等待上級指示，其失職瀆職行為導致城市災害加重。

在最近關於「豐縣八孩母親」事件調查結果的通報中，「形式主義、官僚主義」更是一個高頻詞，基層執政者工作不嚴不實，致使維護群眾正當權利和利益不力，造成嚴重負面影響。此外，一些官員對中央決策部署斷章取義，層層加碼，最後使政策偏離初衷、變味走樣……類此種種，嚴重損害幹群關係，敗壞政府形象和公信力，還影響政令暢通，成為中央決策部署貫徹執行、社會經濟順利發展的「攔路虎」。

專家普遍認為，只有深刻揭示基層社會治理中形式主義、官僚主義的深層誘因，才能從源頭上徹底清除其生存土壤，防範形式主義、官僚主義問題的發生。

### 部分官員政績觀扭曲輕視民意

全國政協委員、中央黨校（國家行政學院）教授韓慶祥對香港文匯報分析指出，首先，部分基層治理者官本位思想嚴重、政績觀扭曲，奉行利己主義、功利主義政績觀，這必然導致責任心缺失，也是產生官僚主義、形式主義的溫床。其次，部分官員民本意識淡薄，脫離一線、脫離群眾，僅僅滿足於從文件、書本中找答案，缺乏深入調查研究，不了解客觀實際，其制定政策與所做工作易淪為官僚主義、形式主義。



◆早前浙江省湖州市小浦鎮的黨員幹部推出系列便民服務機制，通過微信號接收群眾需求，推進政務智能流動辦理等便民行動。圖為志願者為光耀村村民代辦社保醫保和工商執照年審。資料圖片

此外，不少官員治理方式陳舊保守，治理水平落後，應急能力不足。平時不練內功，一遇到緊急情況只能開展「運動式治理」，工作方式簡單粗暴，幹什麼都習慣於「一刀切」，或者滿足於辦事程序，搞形式主義。

### 代表委員兩會期間探討獻策

唐任伍亦指出，社會治理的重心在基層，基層治理成敗既關係到社會穩定安全，更關係到民眾的獲得感、滿足感、安全感。十九屆五中全會把

「社會治理特別是基層治理水平明顯提高」作為「十四五」時期經濟社會發展主要目標的重要內容，今年年初的十九屆中央紀委六次全會也明確提出今年要「堅決糾治影響黨中央決策部署貫徹落實、漠視侵害群眾利益、加重基層負擔的形式主義、官僚主義」。在中共二十大前舉行的全國兩會上，代表委員料就如何整治官僚主義新病症、創新和完善基層治理展開探討並獻計獻策，以因應社會關係、社會結構的新變化，應對當前國內國外複雜形勢的挑戰。

## 總書記這樣說……

社會治理是一門科學，管得太死，一潭死水不行；管得太鬆，波濤洶湧也不行。

——2014年1月7日，在中央政法工作會議上的講話

治理和管理一字之差，體現的是系統治理、依法治理、源頭治理、綜合施策。

——2014年3月，參加十二屆全國人大二次會議上海代表團審議時的講話

打造共建共治共享的社會治理格局。加強社會治理制度建設，完善黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制，提高社會治理社會化、法治化、智能化、專業化水平。

——2017年10月，在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告

要貫徹好黨的群眾路線，堅持社會治理為了人民，善於把黨的優良傳統和新技術新手段結合起來，創新組織群眾、發動群眾的機制，創新為民謀利、為民辦事、為民解憂的機制，讓群眾的聰明才智成為社會治理創新的不竭源泉。

——2019年1月，在中央政法工作會議上的講話

一個國家治理體系和治理能力的現代化水平很大程度上體現在基層。基礎不牢，地動山搖。要不斷夯實基層社會治理這個根基。

——2020年7月，在吉林省長春市考察、了解基層社會治理情況時的講話

要加強和創新基層社會治理，使每個社會細胞都健康活躍，將矛盾糾紛化解在基層，將和諧穩定創建在基層。

——2020年8月24日，在經濟社會領域專家座談會上的講話

「十四五」時期，要在加強基層基礎工作、提高基層治理能力上下更大功夫。

——2020年9月17日，在基層代表座談會上的講話

## 着力培育社會組織 促進共建共治共享

去年以來，一些內地大城市在疫情防控、應對突發重大自然災害的過程中，因管理上的低效、粗放和混亂而備受詬病，從中暴露出社會組織薄弱、社會參與失靈等短板和積弊，這為提升社會治理能力提供了重要的反思視角，促使政府今後進一步重視社會組織的發育，合理釐定居民個體責任、政府責任、市場責任與社會責任邊界，並在這個基礎上達成共建共治共享，以推進社會治理現代化。



◆江蘇省張家港市永聯村永全社區的居民代表早前在村議事廳民主商議社區環境整治問題。資料圖片

南開大學周恩來政府管理學院教授吳曉林介紹，南開大學中國政府發展聯合研究中心在新冠疫情期間的追蹤調查表明，在疫情最為緊張的時刻，全國只有3.44%的居民參與了社區防疫志願者活動，這當然與疫情的傳染風險認識有關，但是也反映出：部分地方平常不練內功，忽略了社會組織的培育、忽

略了群眾路線。他直言，一些地方政府一遇到緊急情況只能開展「運動式治理」，儘管聲量大、顯示度高，但容易造成「無限責任」、「單邊主義」。比如防控責任一股腦地交給社區、幹部和物業，做不好、做不到位的就要受到批評，「幹部做、群眾看」的現象突出。同時，社會組織還存在「總體數量不夠、分布不均、自主性不足、自治能力不強、參與治理範圍不廣」等問題，基層治理出現「社會失靈」的現象。

### 實現政府社會居民良性互動

吳曉林認為，社會治理不能完全依靠政府來包辦一切，而要以開放規範的制度設計，更廣泛地吸納社會力量、整合社會資源，努力實現多元主體的社會共建共治共享，實現政府治理和社會調節、居民自治良性互動，這是推進基層治理現代化的積極方向。其中的關鍵，就是要下大力氣培育社會組織，進一步降低准入門檻，簡化登記審批程序，通過政策扶持、資金扶持和培訓等手段，建立專業化的社會治理人才隊伍，以不斷夯實社會治理基礎，提升社會治理效能。

## 全過程民主是根治官僚主義良藥

專家指出，基層社情民意複雜，群眾利益訴求多元，各種社會矛盾交織。因此，構建全過程民主，以多樣、暢通、有序的民主渠道，廣泛聽取民聲，盡力匯聚民意，用心凝聚民智，是根治官僚主義、減少矛盾阻力、實現基層善治的有效途徑。

「去地方調研時，一些基層幹部經常向我訴苦，抱怨自己流汗吃力不少，卻沒得到群眾的正向反饋，很委屈。」北京師範大學政府管理學院院長唐任伍指出，這種現象貌似陷入了經濟學上的「效果悖論」：基層政府投入了財力物力，工作沒少花力氣做，但不見得就是群眾亟需解決的問題。

### 地方官員須發揮協商民主作用

他認為，地方官員要找到全社會意願和要求的最大公約數，須充分發揮協商民主的作用。中共十九大報告指出，「有事好

商量，眾人的事情由眾人商量，是人民民主的真諦。」面對複雜多變的社會形勢，過去由黨委政府唱「獨角戲」、大包大攬的基層治理模式早已難以為繼。要引導各階層群眾通過不同形式、不同層次的協商民主平台，為辦好家事、國事、天下事、身邊事貢獻智慧。

### 拓寬民眾反映意見參治基層渠道

其次，他指出，只有重視民意分量，方能提升治理質量。在基層治理中，要高度重視群眾意見這個重要變量，提高公共決策、政策執行、幹部考評、項目實施的群眾參與度。實際上，隨着互聯網滲入日常生活的程度日益加深，最大限度地廣納民意、匯聚民智已經成為可能。因而要充分運用互聯網、大數據等帶來的技術便利，不斷拓寬群眾反映意見建議、參與基層治理的渠道。

## 完善官員績效考核 建立良性激勵機制

官僚主義不得人心，為何頑疾屢禁不絕？就是因為有些官員可以從中得到好處、嘗到甜頭。專家認為，完善官員績效考核，建立一套良性、科學、合理的激勵機制，特別是把「群眾是否滿意」作為重要考核指標，可以有效避免官員不作為、亂作為、誤作為的弊端，促使其樹立正確的政績觀，通過辦實事、求實效，提升人民群眾的幸福感和獲得感。

北京師範大學政府管理學院院長唐任伍指出，「只唯上、不唯實、漠視民意」的錯位政績觀是滋生官僚主義的溫床。一些基層幹部眼睛朝上，對「領導滿意」的理解變了味，熱衷

於做不顧當地資源稟賦和實際能力，以及超出當地群眾承受能力的事情；或一味迎合某些領導偏好，明知政績工程、形象工程勞民傷財，還是為了博取領導歡心，無視群眾需求，做出一些自以為「領導滿意」卻讓群眾失望的「蠢事」。此外，對一些民生問題和矛盾，也不願意深入一線調查處理，導致一些本可以緩和的危機未能及時得到化解，不斷升級、發酵，最終覆水難收。

### 以群眾滿意度為考察政績尺度

他強調，破除錯位的政績觀，建立科學、合

理、良性的激勵機制和利益導向機制勢在必行。其中關鍵是要體現以民為本的準則，把「群眾是否滿意」作為考察評價幹部政績的重要尺度，使對上負責和對下負責有機統一起來。他建議，組織部門可以邀請來自基層的黨代表、人大代表、政協委員、基層幹部和群眾代表參加評議，此外通過發放問卷調查表、政府網站評議等方式開展群眾滿意度調查。群眾滿意度指標的引入，有利於促進官員從只關心上級領導的滿意轉變為關心基層群眾的滿意，讓官員們更加注重民生，更加重視民意關切和民生疾苦。



◆早前，浙江省杭州市臨安區湍口鎮組織黨員幹部走訪基層鄉村服務群眾解民憂。圖為在迎豐村的文化禮堂內，黨員志願者在給村民發放有關土地承包的法律知識宣傳資料。資料圖片