

基层 伪创新 :只顾上墙却不入心

□ 朱昌俊

日前《半月谈》调查发现,有的基层单位出现造词式创新、复制式创新、亮点式创新等苗头,片面追求标新立异,忽视实际工作效果和群众需求,增加基层负担,破坏基层政治生态。

这些伪创新主要体现在三类。造词式创新,就是把一些平常的工作,改个名字、换个说法,就成了创新做法;复制式创新,比如随着河长制、林长制流行,有的基层工作创新风向呈现以长为荣的趋势;治理马路有路长,负责环境有环长,综合治理有综长等;亮点式创新,就是形式上的创新,村里的村史馆建得高大上,迎检多次被夸新颖,却常年闭门不对老百姓开放;党建展板琳琅满目,楼梯、走廊贴的到处都是,内容却华而不实,

只顾上墙却不入心

没有无缘无故的伪创新,有的是为了给上级留下好印象,有的是为了多拿些补贴,有的是应付考核,总体上都是形式作用大于实际价值。如专家所说,这本质上还是官僚主义、形式主义的变种。

在基层工作中,仿佛只要披上了创新的外衣,就象征着进步、用心,但这其实是对创新精神的背离。因为所有的创新都应该是为了解决实际问题,忽视这一点,将创新变成一种包装工作成绩的万金膏药,不仅正当性可疑,还将加剧基层工作人员的负担。

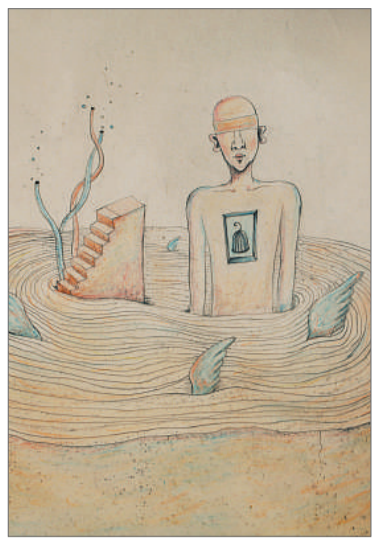
要从根本上遏制这一倾向,需要两个方面的改变。一是,相关考核应该避免被所谓新概念和新提法迷惑。要知道,基层工作固然需要创新思维,但要求每个地方都有创新,只要看到新提法就给加分,这是不切实际的,也有失公

平。对于基层工作来说,相对于创新能力,更重要的还是务实能力。尤其是一些地方,基层工作一年一种新提法,一届一种新主张,这反而会给基层工作的连续性、稳定性造成不必要的干扰。这些年,各级政府都一再强调要一张蓝图绘到底,这样的思路其实同样适用于基层工作。

二是要避免基层工作过于依赖于对上负责,而忽视对下负责。应该看到,基层工作本来就是直接与民众打交道,工作是否到位,创新是否有必要,都应该首先让民众有发言权。如果忽视了问计于民,只顾着追求形式上的新颖,给上级留下好印象,很多创新实际就变成了自嗨和花架子。说到底,一些基层的创新,都只不过是投上所好的产物,忽视了民意、民情这个最基本的准星。所以,其再怎么标新立异,都有形式主义之嫌。

当然,这些目的和价值都显得可疑的基层伪创新之所以流行,不能只看到基层的问题。如有基层干部就坦言,有的工作需要领导推动,换了领导可能工作思路也跟着换了,原来的创新也过时了,不再被关注,配置的资源也减少,所以基层也就只能跟着继续创新。也就是说,有些基层创新也是被逼的。对此,就需要从更高层面来反思基层的伪创新土壤。

基层工作一方面要对上负责,一方面要直接与民众打交道。它其实是 we 观察官场作风、政风的一个理想的切面。而基层伪创新现象,也是我们审视行政机关创新文化的一个机会。呼吁创新当然是对的,但到底何谓真创新,我们又需要怎样的创新,创新的评价标准如何,以及如何识破并预防伪创新,其实都还有赖于形成更完善的制度共识。进一步言之,到底是



伪创新泛滥妨碍了真创新,还是真创新动力不足,才催生了更多的伪创新,仍是我们深思的问题。只想看清楚这个问题,我们或才能在创新上去伪存真。对于这些问题,我们要跳出基层看基层,才能找到更准确的答案。

只为填表好看的形式主义为何屡禁不绝



本版图片均由视觉中国提供

留痕 与否,两难之间

□ 清和

2015年,我正式成为家乡政府的一名公务员,7年来,先后在水务、县府办、执法、创建办、发改委、纪委等多个部门学习历练。革除形式主义、官僚主义积弊,一直是上级领导反复强调的要点,精简文风、会风的工作要求,也层层传达到县、乡镇、村社这一级级机关。

大方向上,我身边的形式主义之风有逐步消减的趋势,但身处基层,难免有一些工作高度依赖留痕来判定成效。在对抗形式主义这个问题上,是否留痕,其实是一个两难的问题。在基层看来,这也是上面千条线,下面一根针这个大背景导致的为难局面之一。在各项工作的传达部署和成效反馈过程中,如果没有留痕(填报表格材料),相关工作的监督与核查如何实现?这个问题一日不能得到解决,杜绝过度留痕的目标就一日不能实现。

之前在机关办公室时,我最害怕的就是临近过年这段时间。此时,年终总结、考核等工作涉及多个部门,需要准备的台账项目,包括意识形态、党风廉政、工作

宣传情况、信访维稳情况等不下10个。为了完成这项工作,我必须对照每一条考评的细则编制文件、总结材料。要完成一个年度的考核,我一个人就要准备100多个项目的材料,各部门办公室,也都要集中加班。

很长一段时间里,我对留痕并不理解。前些年,涉及汛期、台风、维稳等工作时,我们这些基层干部往往要签订一堆责任书、承诺书等,确保工作压力层层下达。为了保证留痕效果,很多基层部门会制作大量宣传图册、展板、工作纪实,并举办现场会、经验交流会等。与此同时,几乎每个单位都有自己的微信公众号用来宣传工作动态。总体而言,大多数部门的新媒体宣传都缺乏新意,效果也不明显,但一个基层机关部门一年的宣传制作费用,就可能达到10万-20万元。此外,日常会议的数量也很多,一些单位的一把手参加会议的时间占据了工作总时间的一半以上。省市层级的工作会议结束之后,下属地方又会层层召开县级、乡镇级的部署会议。这些会议时间长、内容相对重复,但会议记录同样必不可少。

对我们这些基层干部而言,越在基层,对家乡和工作单位的归属感越强。因

此,我们无不希望能给家乡和单位争取荣誉、添光加彩。为了实现这一目标,争取月度、季度、年度的评比优秀,我们自然要想方法留存工作成绩的证明。舆论讨论的过度留痕现象,一定程度上也是基层干部工作焦虑的外化表现。近些年,很多地方积极开展数字化改革,但在基层,囿于一些干部的技能水平和观念惯性,所谓数字化可能就是先填写一些表格,再把内容录入进去,其理念和初衷并不能很好体现,一些用于破除形式主义的工作创新,其实也是换汤不换药,未必能真正给基层减压。

在工作中,我也曾遇到上级部门来到本地,对消除形式主义工作开展调研督察的情况。但是,能让基层干部坦诚大方说实话的机会并不多。一个地方能否在实质上消除形式主义,关键之一就在于主管领导的工作观念。我们这边的县城,一般每隔2-3年就会更换党委、政府的主要负责人,可以说,机关工作的风气和侧重点,很大程度上与各级主要负责人的息密切相关。

随着工作经验的增长,我也逐渐认识到,留痕在基层有其必要性与必然性,在当前的条件下,不是所有留痕工作都是过度留痕,某种程度上,留痕也是工作规范化的一部分。以社区、村级财务支出为例,按照规定程序,支出需要经过两委会、村(居)民代表大会讨论通过,账目必须留底并及时公布。程序上的层层规定,是为了最大化保障百姓的基本权利,确保公权力公正行使。回过头去看最近5年的村(社)工作台账,通过留痕工作留下的记录,展现了相关工作逐步规范化的过程。而这也是一份政务公开的证据,不仅能让上级有关部门看到基层工作的成效,也能让人民群众的满意度得到提升。

基层治理的核心目标,始终是最大化保障百姓的幸福感和获得感。留痕也好,去留痕也罢,目的都在于最大化集中精力,为百姓做事。有现实意义的留痕,我们花多少力气都愿意做,为留痕而留痕则绝不取。作为基层工作者,我们迫切希望形式主义之风得到解决,最主要的理由不是为了自己轻松,而是为了提升工作能力与工作效率,把工作做好、做实。

□ 张楠迪扬

近段时间,各地各部门深化整治形式主义,对党员干部、政府官员形形色色的形式主义乱象予以集中曝光。有地方曝光基层工作走过场,在制度上墙上,包括标识牌、制度牌、宣传牌等,令人眼花缭乱,但实际上工作多是敷衍应付了事。还有的地方部门,刷微信群工作过度留痕,盯群、爬楼,忙得不可开交,实际工作的落实效果却鲜被问津。

形式主义,通常指一味注重表面的形式、流程,不注重工作本身的质量和实际效果,造成不必要的繁重负担、资源浪费,还会滋生敷衍了事、不尽心、不作为的负向行政文化,是危害国家治理能力的顽瘴痼疾。

形式主义是现代科层制的通病,不少国家都饱受形式主义之苦。Red tape(繁文缛节)一词源于英国,用于形容令人不胜其烦的程序文牍、形式主义。Red tape本义是红色带子,早期的英国政府习惯用红色带子把官方文件扎在一起,后来这个词逐渐演变为形式主义和官僚作风的代名词,特指行政机构低效运行。部门分工、层级明确是现代科层体制的鲜明优势,但随着时间的推移,这些本来的优势也可能成为滋生形式主义的结构基础。

在正常的科层运行中,规则、程序、流程是政府机构和科层体系顺畅运行的秩序规范和重要保障。然而,当这些规范和秩序不能有效服务于治理目标,而是变为空洞的流程时,形式主义的苗头就开始显露。当形式化内容的总量及复杂程度不断增加,甚至成为工作内容本身,科层制的运转便会陷入形式主义泥潭。这些无谓的浪费、内耗,最终成为科层制运作的沉没成本。比如,经常被提及的文山会海,以文件落实文件的现象,就是行政流程失去内容实质、变为形式主义的典型案例。

本质上,形式主义是官员履职、政策执行的变通行为,变通的原因存在多种

□ 瑾瑜

我是一名80后的基层干部,基层工作纷繁复杂,上面千条线,下面一根针,每天都是忙忙碌碌。但是这两天,上面又要求我们下载一个学习打卡的App,并规定了相应的学习时长。

其实,本来就有全国统一的“学习强国”软件,内容丰富,主题鲜明。现在又指定了一个学习软件,很多同事腾不出时间,只好在工作时把软件打开,关掉声音,让课程播放,给自己攒学分。至于是不是真的学习了,就是另外一回事了。

以上事例,只是我们基层干部被逼无奈走形式的冰山一角。

基层每年都要迎接很多上级检查,检查内容事先并不确定,特别是在检查各类资料、表格、报告方面,只是到了临近检查前的几天,才发下来一个检查清单,而清单上的很多内容,平常根本就没有要求过。这时候,检查已经临近,为了顺利通过检查,大家只好按照检查目录上的项目,一项一项做资料,像实施方案、清单、台账、总结报告等内容,需要我们坐在电脑前半晌半晌地做。这些临时抱佛脚准备出来的资料,完全是为了响应上级的检查做出来的。

遇到级别高的检查,上面发的清单长达二十几页A4纸,我们人手又少,却要求一两天之内的,甚至连夜就要把资料全部做出来。这时候,我们只有熬夜战斗!

还有的形式主义属于赶鸭子上架一

可能性。首先,基于科层制的结构特征,上下级政府之间始终存在委托-代理关系,上级依靠下级实现政策执行。在这个过程中,上级对下级很难实现完全的信息监督。对于下级政府来说,总有一些工作的实际完成效果是上级难以洞察及掌握的。那么,表象化、易于展示和观察、完成难度较低的形式化工作,就可能成为下级更愿意展示给上级的工作绩效。这也是为何总有地方官员热衷于做表面文章、打造形象工程。

这说明,在一些地方,相关的绩效考核制度可能难以落在实处。现代政府绩效考核多采用关键业绩指标(KPI)考核方式,设计优良的考核体系可以敏锐而准确地捕捉到真正的绩效,但是设计不佳的体系则可能被形式化的指标占据。有的地方在投入行政资源、开展具体工作之前,首先考虑的是是否具有填表价值。在相关排序中,易于形式化展现的工作会被重点对待,而填表价值低的工作则可能被后置。

形式化指标更多只考核动作是否完成、完成数量如何,但要达到制度效果,则需要形式之外进行大量的过程性投入,而这些很可能不易观察、不显现、难以在形式上量化。于是,在执行时只做表面功夫,诉诸形式主义便成为更轻松、讨巧的办法。

当然,形式主义也可能出于无奈和不得已。在事权大于职权、任务大于资源的情况下,如果上层层层加码,基层就会不堪重负。对于干不了、干不完、没法干,超出基层的实际能力但又必须完成的工作,过分关注表面形式、不讲究实际效果便成为一些基层单位的无奈选择。

整治形式主义,不仅需要夯实基层减负的落地效果,释放地方政府的精力和活力,也要引导建立效果导向的考核和监督体系。当然,只有将求真务实内化为共识性价值,才可能产生自我约束力,使之成为各级政府官员崇尚和积极推行的工作作风。营造踏实肯干的行政文化,加强公务员队伍的职业道德、职业精神建设是一项长期的系统性工程,需要持之以恒、不断推进,从制度建设上升为价值内化。

(作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院副教授)

陷在一堆表格里让我难以施展拳脚

类,明明是牌子不亮、经费有限的冷门小单位,却被要求招商引资拿下大项目,至于真的有没有招商不要紧,只要检查时能拿出招商引资的纸质资料就可以了。于是,一些没有能力招商引资的单位只好做一些虚假资料通过检查。

在村一级的工作中,各种离奇的形式主义更多。比如,农民刚收获了玉米,就要求农民两天之内把玉米秆全部拉掉,而这时候农民正在忙其他农活。但上级给出的理由是某某领导要坐车从这里路过,要让领导看到我们秋收工作已经完成的景象。有的是因为领导路过,突然要求把地里的果树树干全部涂白(防虫),其实像涂白这种农活,农民肯定有自己时间上的安排,但迫于上级压力,只能应付一下,把靠公路一边的树干涂白,另一边则没有涂。

由于各种原因导致的形式主义太多,以至于同事们相互调侃,说是上级关于反对形式主义的工作安排,其实只不过是每个单位由写材料的同志先起草一个本单位反对形式主义的实施方案,然后由领导在反对形式主义启动大会上念一下实施方案,然后做一个本单位反对形式主义清单,弄一个反对形式主义台账,再做一个反对形式主义总结报告,在标准高的单位,还可能让每个同志写一份反对形式主义自查材料。这样,反对形式主义的工作就顺利开展完毕了。

说实话,我们基层干部面对着纷繁复杂、千头万绪的工作,却不得不去应对各式各样的形式主义任务,空耗了很多精力,打酱油的过程中也深感空虚,难以在基层工作中施展拳脚、有所作为,缺少为民服务的自尊感。

