

优化机制设计 找准改革的“牛鼻子”

□ 张楠迪扬

迎来送往、填表留痕、参加各类会议等各种形式主义的基层负担，束缚了基层干部干事创业的手脚。力戒形式主义、官僚主义是基层减负工作要啃的硬骨头。党的十八大以来，中央持续部署整治形式主义，为基层治理与发展营造良好环境。

精准识别层层加码的多种形式，是找到有效破解办法的前提。转嫁任务、过度考核是地方常见的加码方式。从各地通报情况来看，有的地方将上级布置的任务压给属地，以属地工作为理由，把本该自己完成的工作分包布置给属地辖区，由辖区利用

自身的人财物等资源，代上级完成任务。为强化属地对加码任务的完成度，有的地方乱加考核杠杠，频繁考核、过度考核、不当问责。很多情况下，在缺乏实地调研的基础上，脱离地方的实际能力和资源摊派任务，不仅严重增加了基层负担，还容易致使基层以走过场的方式应付加码任务，甚至出现工作和数据造假。

花样频出的层层加码实则是一种扭曲的懒政怠政思维。这种不作为实际上是追求表面政绩、不肯脚踏实地、不愿用思想思考破解改革难题，同时又习惯性“向下甩锅”、不主动担当的表现。不肯投入精力认真研究，没有吃透悟透政策初衷，又缺乏结合本地实际情况的深入思考，往往就会对政策

机械执行。急于求成的心态又会强化压力，通过层层加码让基层代劳完成任务、替自己创造“政绩”。能力和资源有限的基层，在缺乏有效的上级指导和必要资源投入的情况下，很容易陷入疲于应对的境况，导致动作“走形变质”。这种情况，无疑会严重削弱弱政策的落地效果，违背了高质量发展的理念。

要破解层层加码乱象，首先要强化作风建设与正向激励。在推进中国式现代化的进程中，各级政府和各个领域势必任务多、担子重，这是国家发展阶段的必经之路，政府治理作为复杂系统工程，永远需要在资源有限的情况下创造条件、实现突破。各级政府要基于本级权责善于思考、勇于创新，优化体制机制设计、调节资源配置，

找准改革的“牛鼻子”，撬动更多力量攻坚克难；以时刻保持的锐意改革和务实精神，破除形式主义的怠惰惯习。

其次，要清晰权责体系，强化党纪刚性问责。基层负担的来源之一就是上级通过不断加码问责，将工作压力传导给下级，以逃避自身职责。因此，应当加强精准的刚性问责，一旦发现显性或隐性的层层加码、形式主义行为，就应依规严肃惩处。值得注意的是，新修订的《中国共产党纪律处分条例》已明确将“搞舆论造势、浮在表面”“单纯以会议贯彻会议、以文件落实文件”“搞随意决策、机械执行”“搞层层加码、过度留痕，增加基层工作负担”等形式主义、官僚主义行为列入纪律处分范围。敢于动真碰

硬，严格执行纪律规定，不仅是维护党的纪律严肃性的需要，也是整治形式主义、强化作风建设的关键举措。

此外，要强化制度建设，建立有效的信息回流机制。基层基于考核晋升压力等多种考虑，面对不断加重的的工作负担，往往不能、不愿、不敢反映实际情况，阻碍了上级政府对地方问题的及时掌握，这是推进基层减负工作长期存在的难点。

近年来，我国加快建设服务型政府，搭建了多种政府与社会之间的制度性沟通渠道，有效提升了政府对社会需求和人民呼声的回应。行政系统内部也应强化此类信息沟通渠道的建设，畅通跨行政层级的信息回流机制，特别是强化基层直通中央政府的平台机制，让基层能够及时反映地方存在的文山会海、层层加码等各类问题，为基层政府向上传递真实声音保驾护航。

（作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，公共管理学院教授）

破解基层“小马拉大车”难题

编者按

近日召开的中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制会议指出，整治形式主义为基层减负是攻坚战、持久战，要围绕当前发展大局来推进工作，奔着问题去、盯着问题改，继续抓深抓实，务求取得实效。岁末将至，各类考核评价本是检验工作成效、激励担当作为的重要抓手，却在部分地区异化为基层的“额外负担”，分散了抓落实、办实事的精力。整治形式主义绝非“一阵风”，更不能“雨过地皮湿”。唯有靶向纠治、久久为功，才能让基层轻装上阵，让实干担当蔚然成风。



“不许不满意”的满意度调查还有意义吗

□ 杨鑫宇

近段时间，在关注提升基层治理水平、整治基层形式主义的大背景下，《人民日报》《半月谈》等多家媒体，共同将目光投向在基层开展的各类“满意度调查”。

据报道，在某地统一政务服务平台的

评价页面，打一星、二星的“不满意”评价无法提交，只能打三星以上的“满意”评价才能提交；有网友反映，在一些线下营业厅，消费者填写评价时，虽有名目各异的选项，但工作人员却在一旁“贴心指导”，暗示要勾选“满意”；另有媒体指出，部分单位公然发放印有“标准答案”的测评填写“明白纸”，或是在问卷表上搞“障眼法”，设置“非常满意、满意、基本满意”等重复答案。

满意度调查本应是有关部门倾听民声、理解民意、更好为人民服务的重要方式。但在部分地方、部分场景下，这类调查却落入了形式主义窠臼，沦为“不满意不行”的虚假表演。对此，还需深入分析其背后成因，进而对症下药、认真整改，让“数据整容”“虚假满意”等乱象彻底退场。

满意度调查之所以失真，既有主观原因，也有客观原因。其中，最主要的主观原因就是某些干部存在错位的政绩观，盲目信奉“以考核指标论英雄”，而忽视了与服务对象真诚沟通，切实解决人民群众关心的真问题。在这种心态的影响下，一些地方

和单位“既当运动员，又当裁判员”，在满意度调查中“自导自演”，完全不在乎实际情况；也有一些地方和单位给基层干部、人民群众施压，试图营造“一切安好”的假象。这些做法或许能在一时换来上级的认可，但其本质其实就是“捂盖子”。最终，问题迟早还是会暴露出来，社会届时反而需要付出更高成本，才能把“假满意”变成“真满意”。

在主观原因之外，部分基层干部参与“数据整容”，确实有一些令人无奈的客观原因。一些单位过度将基层干部的个人考评、薪资待遇与满意度调查结果挂钩，一旦出现负面评价，就要基层干部承担后果，而这对他们并不公平。还有一些单位直接将满意率作为基层干部的工作KPI，使得基层干部不得不东奔西走，向群众“索要好评”。在媒体征集的网友留言中，不乏有民众表示，自己一旦想填写“不满意”，就会让工作人员面露难色、大吐苦水，最终碍于面子，不得不改填“满意”。这些工作人员的做法固然不妥，但他们身上的压力来源，才是更大的问题。

要破解满意度调查失真的问题，关键是让这项制度回归其原本功能，涉及党政机关、公共服务单位的满意度调查不是什么“好评收集活动”，而是反映真实民意的工具。面向社会公开的调查，还应通过更独立、专业的渠道开展，减少利益相关方直接干预数据的空间；内部自评性调查也要摒弃“只能高不能低”的前提假设，允许真实意见存在。正如有网友指出的，有关部门应

把满意度调查变成“不满意调查”，主动挖掘调查对象对哪些问题不满意。

从评价逻辑上看，有关部门开展调查时，不能把满意与否作为单一维度的考核标准，而应把目光转向调查对象对具体问题的具体意见。比追求“满意率”更重要的，是识别出工作中的问题与不足，进而作出回应与改进。民众的“不满意”应当成为启动改进的信号，而不是单纯的扣分项。对勇于直面问题、积极推动整改的单位与个人，评价体系应给予正向认可，这样才能改变某些干部“报喜不报忧”的思维模式。让“问题解决率”这样的指标逐渐取代“满意率”，才能推动干部把精力从“数据整容”转移到真抓实干上。

同时，保障调查对象真实表达的空间也很重要。唯有让人民群众愿意且敢于把真实感受说出来、写下来，调查才有实际意义。无论名填写、工作者退出填写过程、设置便利的线上反馈渠道……都是可行的具体方案。与此同时，有关部门也不妨加强调查的透明度，让调查结果在收上来之后公示出来，接受群众的检验。

对基层工作而言，群众满意度不是程序上的一项指标，而是其工作的核心目标。在基层治理实践中，遮遮掩掩并不能换来工作成效，好数据也未必代表好民意。唯有以开放姿态倾听，以务实态度回应，以持续行动落实，才能让满意度调查回归初心，使“满意”不再停留在纸面。

实习生 王诗怡
中青报·中青网记者 杨鑫宇

基层治理是国家治理的基石，提升基层治理现代化水平，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。要提升基层治理效能，既要以高水平制度建设为基层赋能，也要深入整治形式主义问题，切实为基层减负。围绕基层治理、基层减负等话题，中国人民大学公共治理研究院副院长，公共管理学院教授、博士生导师唐钧分享了其专业见解。

中青报·中青网：近日，多家主流媒体在报道中提到，部分地区在基层治理实践中存在文稿材料模式化倾向明显、会议数量较多、工作过度留痕等现象。我们应如何看待这些现象？从长远看，这些情况可能会对基层治理效能产生怎样的影响？

唐钧：基层工作以“公共服务效能”为导向。因此，其目标应聚焦在能否取得好的实践效能上。上面提到的现象，我建议分3个层面来看。第一个层面是基层治理的对象和环境，基层治理往往要同时面对不同的工作内容和服务对象，社会对基层工作的要求也在不断提高；第二个层面是基层干部的人才激励与管理，基层普遍面临“能人”干部留不住、队伍结构老龄化趋势凸显、职业晋升和待遇不足导致积极性不足等问题；第三个层面是基层工作的规范和保障，有了制度保障，才能确保基层人、财、物有序流动，确保公共事务处理流程规范化。

总体而言，这些现象既体现了基层治理对规范化、精细化的追求，也是在“小马拉大车”背景下，部分基层干部被动应付的表现。长此以往，这些情况会大量挤占干部服务群众的精力，损耗基层干部的积极性，最终影响公共服务成效。

中青报·中青网：基层治理压力大的原因体现在哪些方面？您如何理解基层在任务下派、权责匹配和资源保障方面的困境，以及在公共服务需求日益多样化背景下，基层应对矛盾调解、安全监管等职责所面临的能力挑战？

唐钧：基层治理压力大是治理结构和治理对象两方面共同导致的。前者在于基层任务、权责、资源的不匹配，上级部门常以“属地管理”为由，将不属于基层或是基层无法独立完成的任务委托下派；不同部门各自向基层派任务、提要求，形成“上面千条线、下面一根针”的局面。基层承担着远超行政编制级的责任，却未获得对应的权限、编制、财政等资源支撑，便会陷于“超负荷运转”的状态。

当前，人民群众对公共服务的要求日益提高，基层的公共服务供给已给均等化向精细化、多元化方向发展。与此同时，基层还承担着调解矛盾纠纷、安全监管执法等职能，这也对基层干部的综合素养提出了更高的要求。

中青报·中青网：不久前，中央层面整治形式主义为基层减负专项工作会议在京召开。整治形式主义为基层减负，其核心目标是什么？应当聚焦哪些方向？

唐钧：基层是国家治理的神经末梢，是政策落地的“最后一公里”。基层减负的核心目标，就是让基层的工作重心回到服务群众、推动发展的本质上来。因此，建议聚焦以下3个重点方向，推进基层减负工作：

一是进一步梳理基层政府的主责主业，避免基层党政部门陷入“无限兜底”的困境。通过“清单管理”等方式，明确和固化基层政府的职责边界，使得基层政府的工作重心始终围绕党的建设、经济发展、民生服务、平安法治等核心任务展开，让基层干部从无关的事务中解脱出来，有更多时间和精力深入群众、解决实际问题；

二是进一步加强“依法履职”的制度保障，有效防范“责任转嫁”等问题。应按照“责任法定”的原则，明确哪些责任必须由基层承担、哪些应由上级部门统筹，杜绝随意摊派任务、转嫁责任的现象，从制度层面防止基层干部

承接不必要的工作负担；

三是进一步提升“数智”赋能成效，着力解决“数字负担”等问题。通过整合政务服务平台，打破数据壁垒，优化会议与文件审批流程，减少不必要的检查考核，让“数据多跑路、干部少跑腿”，把更多时间用在为群众办实事、解难题上。

中青报·中青网：应以什么标准衡量各地各部门推进基层减负工作取得的效果？

唐钧：关键要看相关检查有没有真正让基层干部从形式主义的束缚中解脱出来，把更多精力投入到服务群众、推动发展的实际工作中。具体而言，我建议从以下3个方面进行考量：一是基层干部的工作状态是否得到改善，是否有更多时间深入基层一线，与群众面对面交流，解决群众急难愁盼问题；二是基层工作的实际效能是否增强，经济发展、民生改善等核心任务的推进进度和质量是否有切实提高；三是群众的满意度是否得到提升，基层干部对减负工作的认可度和获得感是否持续提高等。

中青报·中青网：针对基层任务多、压力大等具体情况，您认为可以采取怎样的对策加以解决？

唐钧：减轻基层负担，关键在于有效解决基层“小马拉大车”的问题。针对这一问题，要构建以乡镇（街道）履行职责事项清单为基础，建立健全“减负、赋能、协同三位一体”的治理体系。

要做到“小马减负”。通过“三张清单”，将基层政府承担的任务进行优化，只保留核心职责，明确“必须为”和“不可为”的边界，避免随意摊派任务。针对不同地区发展水平不一的现状，可以“因地制宜”开展定制工作。以江苏省无锡市周铁镇乡街（街道）履行职责事项清单的梳理和完善为例，事项梳理过程中，当地结合太湖湿地、历史古镇等资源，围绕打造“生态+文化”的旅游品牌，重点强化乡村振兴、生态保护等任务条目，与区域定位契合，使基层干部更专注于服务本地特色发展。

要做到“为马赋能”。建立“上下联动”的资源联动机制，推动资金、技术、队伍等要素向基层倾斜，为偏远乡镇配备专业团队，引入数字化服务平台；提升自主裁量权，赋予乡镇（街道）统筹协调权，使基层在资源调配人员安排上有更大自主权。

要做到“众马合力”。整合机关、企业、社会组织力量，构建“党建引领、多方参与、优势互补”的协同治理格局。建立“群众点单、支部派单、党员接单、群众评单”的服务机制，将群众需求与党员服务对接。通过“问题共商、任务共担、成果共享”的模式，增强群众参与度与认同感。

中青报·中青网：在您开展学术研究与、与各地政府交流合作的过程中，还有哪些可供参考的基层实践经验，能切实提高基层治理水平，化解基层问题？

唐钧：以我在江苏省张家港市开展的实地调研为例，当地有三项经验具有较强的参考价值。

基层治理的战略部署要从单纯追求“扩权赋能”，向促进“能级适配”转变。张家港市的特大型镇治理改革试点立足“三镇合并”，构建“乡镇抓总—片区做实—村社共治”；在资源配置方面，锚定城市副中心、省级高新区、“高铁新城”，推动资源向塘桥“迁移”；在运转方面，发挥“高新三环”党建品牌效能，“内环”聚焦经济，“中环”赋能治理，“外环”服务乡村。

基层治理的减负工作需要固化为常态化机制。张家港市依托OA系统，构建“人口关、监测关、处置关”：首先，任务必须关联清单，否则不予印发；其次，基层可标记“疑似清单外任务”；再次，建立“申诉受理—分类研判—协同处置”闭环。

基层治理要提升对基层干部的综合激励与人文关怀。张家港市开展“因事设岗、依责定岗”试点，推动从“身份管理”向“岗位管理”转型。一方面，编制《岗位全量表》和《岗位说明书》。另一方面，打破身份壁垒，设置“机动工作岗”，实现“事有人干、责有人负、能有提升”。

基层培训“鸡同鸭讲” 成长之旅为何变成“打卡任务”

□ 周云龙

一位80后朋友在集团负责新媒体，每周周旋于线上线下。正当他忙得焦头烂额之际，又收到了一年一度的技能培训通知。朋友手头工作繁杂，苦于分身无术。

90后同事悄悄给他支了个“偏方”：可以网上找“替身”代训。培训主办方规定，学员需对“名”入座，每天将有两次课间随机点名。当然，学员可以因私请假，但得有正当理由、完备手续。一想到流程繁琐，一些学员便动了找“替身”的心思——反正培训内容组织者只认座上有无人，既不考查培训过程，更不追踪培训成效。你走过场，我走捷径，成了彼此心照不宣的默契。

朋友只在第一天报到时亲临现场，之后便由“替身”按约代其参训，每天需支付200元出场费。首场讲座开讲时，他正在办公

室工作，手机上突然跳出5张不同角度的“现场图片”，每张都对准了那个陌生身影。

后来，朋友小范围调查发现，每年此类培训现场都有“替身”出没：有的在网上物色“职业替身”，这些人身兼数职，穿梭于不同培训场次、不同班次；有的直接找同学、亲友代为参训，通常会发红包以示感谢；还有的全家总动员，每天安排不同人员“轮岗”，多是亲情支持、无偿服务——一场本应严肃的培训，竟意外激活了地下“替身”市场，催生出“替身经济”，这恐怕是培训组织者、管理者始料未及的。

再看那些亲自参训的学员，场上表现又如何？有人专注听讲，有人抓拍PPT，有人伏案酣睡，有人交头接耳。更多人则沉浸在手机社交中，还理直气壮地说：“闲着也是闲着。”

近些年，机关、企事业单位及社会团体

育。其初衷是让职业能力与行业发展同频，确保从业者的知识、技能始终适配时代需求，避免因行业迭代被淘汰。但是，培训内容该如何设定？培训方式该如何优化？参训者的真实反馈如何收集？培训效果又该如何评估？显然，首要之事是对标需求设计内容，对标实效优化组织。

在基层教育部门采访时，一位中学校长坦陈：现在的培训太多了，一线教师实在难以招架，只能找人“代训”。组织者只看座位上是否有人，至于此人是男是女、是一线教师还是后勤人员，全然不顾，更严重的是，不少培训完全“鸡同鸭讲”，课程内容与教学实际严重脱节，根本不在一个频道，这样又怎能提升教师的素养和能力？

另一方面，不少培训集中在年终岁末“突击式”开展，而年底正是各行各业冲刺收官的关键时期，与培训的时间冲突尤为突出。深究根源，症结在于年度专项经费实行