

基层减负政策执行:审视与改进

孙发锋

【摘要】基层减负是党中央为改进基层治理、提高政策执行力、增强基层干部获得感而推行的重大政策举措,2019年被定为“基层减负年”。通过运用党口发文增强执行势能、在科层传达中创新政策内容、媒体广泛宣传营造有利执行氛围、地方主要领导以上率下、建立专项工作机制高位推动等策略,基层减负政策执行在总体上取得了显著成效。但是,在实践中基层减负政策执行仍面临一些亟待解决的问题,如运动式执行、“一刀切”式执行、象征性执行,其根源在于思维定式与工作习惯、避责与邀功、政策对象与政策执行者重合。有效化解基层减负政策执行中存在的问题,应强化党的执行主导地位、以问责力度提升维护政策的权威性、形成崇尚实干的执行文化、推动执行信息有效流通、提升基层干部的话语权、增强执行主体的政策认同。

【关键词】基层减负;政策执行;形式主义

【作者简介】孙发锋,男,政治学博士,郑州大学特聘教授、博士生导师,郑州大学当代资本主义研究中心研究员,主要从事社会组织与社会治理、公共政策分析研究(河南 郑州 450001)。

【原文出处】《河南社会科学》(郑州),2022.12.34~41

【基金项目】国家社会科学基金重点项目“在华境外非政府组织政策倡导研究”(18AZZ014);河南省高校哲学社会科学创新团队项目“市域社会治理融合发展研究”(2021-CXTD-07)。

基层位于党治国理政的第一线、政府联系群众的最前沿,是各种矛盾的焦点、工作落实的着力点,在国家治理体系中具有无可替代的重要作用。但是,受官僚主义、形式主义的困扰,基层干部面临责任过度、压力过大、负担过重等难题,严重影响了基层干部的获得感和积极性,严重制约了基层工作的正常运行和基层治理效能的提升。基层负担过重问题由来已久,党和政府多次出台规范性文件,要求为基层“减负松绑”,但是成效不太理想,致使这一问题成为基层治理的“顽疾”。为进一步整治基层负担过重问题,切实回应基层干部的期盼,2019年3月,中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》(以下简称《通知》)。《通知》以猛药除疴的精神直击基层负担过重这一难点堵点,被誉为史上最强“减负令”,2019年也因此被称为“基层减负年”。“减负令”一经颁布,立即引发了基层干部群众的强烈共鸣,短时间内“刷爆朋友圈”,堪称纠正基

层治理失灵的“及时雨”^[1]。然而,好政策要达到预期目标,必须以富有成效的执行作为保障。“一个政府‘真正的’政策是执行的政策”^[2]，“政策的推行往往是政策变革过程中最关键的环节”^{[3][4]}。基于此,本文对基层减负政策执行问题进行详细研究,探讨基层减负政策执行遭遇的梗阻和制约因素,提出化解基层减负政策执行阻力的具体思路,以期有效增强基层减负政策执行力、缩小减负“承诺”与政策结果之间的落差,使怀有良好愿望的基层减负政策真正落到实处。

一、基层减负政策执行的策略

执行策略是影响政策效果的重要变量。适宜的执行策略是政策“落细落实”的推手,是确保政令畅通的抓手。一项政策采用何种执行策略,除了文本的明确规定外,还取决于具体的环境情势。就基层减负政策来说,其执行策略可以从以下几个方面分析。

(一)党口发文增强执行势能

在当代中国政治体系中,具有政策制定权的机构很多,既包括“块块”,也包括“条条”。但不同机构出台的政策文件的政治位阶不同,所拥有的“执行(政治)势能”也不同。政策所蕴含的势能高低直接关系到执行的速度和效果,关系政策的变现率,换言之,关系政策目标实现的速度和程度。从这个意义上说,决定何种机构发文,实际上是对执行策略的一种权衡。“一般而言,党中央部门牵头出台的政策,‘政治势能’最大。”^[4]党是中国政治体系的最高领导力量,拥有“领导一切”的政治地位,发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用。党口发文,尤其是党中央部门发文,具有“党的领导在场”的政治权威性,具有“党的政治理念表达”的政治影响力,因而具有较高的“执行势能”。党的十八大以来,党中央反复强调要严明政治纪律、政治规矩,坚决整治“有令不行,有禁不止”“上有政策,下有对策”等错误行为,坚决反对在执行中搞变通、打折扣等违纪违法行径。在这种情况下,党口发文是一种“信号灯”^[4],长期活动于执行场域中的地方官员能够很快察觉其背后的政治讯息,进而触发他们的看齐紧跟意识,催生他们的执行积极性。基层减负政策由中共中央办公厅颁发^①,符合“强执行势能”政策的特征,这种势能增加了基层减负政策“变现”的可能性。

(二)在科层传达中创新政策内容

政策传达是政策系统内执行主体了解政策精神、把握政策界限的重要方式。通过政策传达,高层的政策思想垂直上传到执行链的操作层面。一般来说,这一过程是政策文件“科层复制”的过程^[5]。但是,由于高层的政策思想较为宏观、富于指导性,科层传达的过程也是政策文件逐步细化、具体化的过程。相对于政策的原则性规定而言,具体化的政策文件更具可操作性和约束力,对执行主体和政策对象的影响更大。《通知》颁布后,省市县逐级细化减负措施,基层减负政策自上而下呈现出逐渐细密的趋势。有的地方出台实施细则,将基层减负政策中的

弹性规定刚性化、笼统要求明确化。《通知》要求“中央印发的政策性文件原则上不超过10页,地方和部门也要按此从严掌握”。如果仅对文件的页码数作出规定,可能难以使文件真正“瘦身”,因为可以用把字号变小的方式变通。《通知》还要求严格控制会议的数量、规模,但是没有对会议的时长作出规定。对此,贵州省进一步作出具体规定,“制发政策性文件原则上不得超过10页5000字”“会期一般为半天,最多不超过1天”^[6]。基层减负政策在科层传达中还存在拔高指标、提升标准的现象。《通知》规定,严格控制“一票否决”事项,不能动辄签“责任状”。内蒙古自治区提出了更高要求,“凡是党中央、国务院没有明确规定的一律取消”^[7]。从“严格控制”到“一律取消”,反映了政策要求趋严趋紧。有的地方结合正在做的重点专项工作,出台了具有地域特色的基层减负措施。例如,湖南省将“优化营商环境执行年”融于“基层减负年”,并挂牌督办和查处一批突出问题^[8],这使基层减负工作的内容更实、更具现实感。

(三)媒体广泛宣传营造有利执行氛围

“现在,新闻组织(而不是面对面的交谈)是公共事务信息的主要来源。”^[9]作为主要的信息集散地,媒体可以在公众中制造问题显著性与关注度,提高政策议题的公众能见度。“媒体关注的问题容易成为一天中的(日常的)大事件”^[10],这是媒体影响公众认知的重要表现,即媒介告诉我们“想什么”。除此之外,媒体还可以影响公众对政策议题的情感评判和价值判断,即媒介告诉我们“怎么想”。“媒介对某个议题的不同方面的报道方式——媒介的属性议程——既影响我们看到事件的角度,也影响我们的观点。”^[11]由于媒体在“从注意到理解”过程中发挥重要作用,它是执行主体必须善加利用的重要工具。《通知》颁布后,中央级新闻媒体充分发挥喉舌作用,开辟专门版面,持续关注基层减负政策问题,突出报道基层减负政策的精神实质、实践要求,真实客观地剖析基层负担过重的危害。《人民日报》等新闻媒体还通过刊

登读者来信的方式,与基层干部互动,让基层干部发表心得体会、讲清楚形式主义在基层的种种样态,以使基层减负政策得到广泛赞同。由于中央级新闻单位在舆论上的导向作用、引领作用、旗帜作用,它能够影响地方媒体的议程设置,地方的党报、党刊、党台、党网及时跟进宣传基层减负政策。央地媒体的报道宣传使基层减负政策议题成为社会共识,为政策执行赢得了舆论支持。

(四)通过地方主要领导亲自“抓”以上率下

《通知》要求,对于基层减负政策执行问题,各地区各部门党委(党组)“一把手”负总责。这要求“一把手”(及其所在的领导机关)率先垂范、身体力行、以身作则,把自己摆进去,带头树立良好形象,释放出上行下效的正能量,形成一级做给一级看的示范效应。福山指出:“领导创建规范,不只是通过制定规则和法规,还通过他们自身的榜样和个性的力量。”^[12]这也符合“其身正,不令而行”的传统政治逻辑。所以,一些地方“一把手”主动表态,率先作为、以上率下,通过“头雁效应”形成上下联动、上下同力的良好执行局面。如江西省委原书记刘奇在一线调研中明确表示“为基层减负,从省委做起,从我做起”^[13]。“一把手”亲自“抓”还说明基层减负政策执行问题获得了“一把手”的高度重视。“系统要应对大量现实中迫切需要解决的问题,但是它的领导人只能逐个地关注这些问题。”^[14]“逐个地关注这些问题”即是说领导人存在注意力瓶颈。基层减负政策执行问题被纳入“‘一把手’工程”,意味着“一把手”将其有限的“注意力”资源分配至该问题。在官僚制下,下级的行为深受“一把手”高度重视的影响,“一把手”的注意力分配方向影响着下级,“从而将各级官员有限的‘注意力’分配到高层级领导人希望的领域”^[15]。与官员注意力分配相伴的是,政治资源的倾斜性使用。这样,“一把手”亲自“抓”能够推动基层减负政策落实。

(五)建立专项工作机制高位推动

基层减负政策执行牵扯因素多、涉及面广,受影

响的目标群体的构成复杂。所以,它不是一家之事,而是一项系统工程,需要各方面、各部门积极配合、协同推进。在设科分层的官僚体系中,职能部门化、任务专业化、工作标准化是常态,这极易形成“部门眼界”和“狭隘视域”,从而使部门公务员“患上幽闭恐惧症”。即他们只专注于固定的管辖领域和正式职责,而忽视协调跨越各种不同机构边界的行动。中国行政体系发达、部门林立,“狭隘视域”在个别部门表现得特别明显,国外学者称之为“官僚多元主义和碎片化威权主义”^[16]。这个说法尽管带有意识形态偏见,但是也从一个方面表明了烟囱形组织(垂直职能型组织)下联合行动的困难。要改变这种局面,从部门分割走向合作治理,必须成立专项工作机制。当前,中央层面已建立基层减负专项工作机制,由中央办公厅牵头,中央纪委国家监委机关、中央组织部、中央宣传部、全国人大常委会办公厅、国务院办公厅等单位参加,专项工作机制办公室设在中央办公厅。这一机制既利用了成员单位的职务权力,又成立了常设工作机构(办公室),能够从统筹协调角度推进落实基层减负政策,体现了政策执行的“高位推动”特征。各地依例成立专项工作机制,探索解决多部门协同执行基层减负政策问题。

二、基层减负政策执行存在的问题及原因

通过实施上述策略方法,催生基层“高压作业”的惯常做法得到了改变,一些困扰基层已久的不正之风被刹住,基层负担过重问题蔓延的势头被遏制。2022年国家统计局社情民意电话调查结果显示,75.6%的社会公众认为基层减负政策取得较好成效^[17]。但是,在少数地方和个别部门,执行无效、执行不足等现象仍然存在,基层减负政策的承诺与政策结果之间存在巨大鸿沟,政策执行有效性亟待提升。

(一)基层减负政策执行存在的问题

1. 运动式执行

基层负担过重问题具有顽固性反复性。经过专项整治和严厉打击之后,它会有所好转。但是一遇

合适时机,它就会“回潮”。基层负担过重的表征之一“文山会海”,过去多次被“重拳出击”,然而“目前文山会海反弹回潮的问题比较突出”^[18]。事实上,这是《通知》出台的重要背景。基于这一问题特性,在执行基层减负政策时,需要“抓长”“抓常”,一以贯之地打好“持久战”。当前少数部门采用的运动式执行方式却不符合这个要求。通过政策传达、“一把手”“领衔”进行科层内部动员,通过媒体进行社会动员,通过专项工作机制进行跨部门动员,基层减负迅速成为焦点问题,有限的政策资源也向这一领域汇聚。所以,基层减负政策执行取得了有目共睹的短期效果。但是,随着政府治理重心的转移,执行的强度和力度必然下降,原来被强压的基层负担过重问题可能迅速“复燃”,“按下葫芦浮起瓢”,甚至在新的条件下愈演愈烈。因此,“运动式的治理必然走向无效化成了学界、政界共识”^[19]。由运动式执行所导致的治理的不可持续和基层负担反弹风险,可能使目标群体产生受挫感,使执行主体产生疲劳症、厌烦症,加大基层负担过重问题的治理难度。

2.“一刀切”式执行

尽管基层负担过重问题是客观存在的,但是难以用精确的指标去量化基层负担过重的程度。因为不同部门、不同干部对“负担”的承受程度不同,不同地方基层治理工作的繁简程度各异。在这种情况下,基层减负政策执行应有一定的弹性空间,“一事一治”或“一地一策”,防止机械地设置“硬杠杠”,防止设立脱离工作实际的减负指标。然而,一些地方在执行基层减负政策时,将设立“无会周”“无会月”作为缩减会议比例的重要举措。如果遇到紧急情况,确实需要开会,该如何处理?还有一些地方片面强调对检查督查、考核评比说“不”,而对检查督查、考核评比的替代方式却缺乏规定。一旦取消检查督查、考核评比,就会面临用什么方式获取信息、开展工作的难题。事实上,召开会议、检查督查、考核评比等是推动工作的重要方法,不能以简单化、极端化的观点看待它们。否则,基层减负就会蜕变为“卸包

袱”,成为懒政怠政的口实,这与减负增效提质的初衷相悖。

3.象征性执行

象征性执行指执行主体用轰轰烈烈走形式、认认真真走过场代替扎实的政策执行,侧重于做执行姿态、搞“花架子”,而忽视政策问题的解决和社会矛盾的化解。在基层减负政策执行过程中,一些地方采用了这种“套路”,以形式主义落实反形式主义,“以文件落实文件,以会议落实会议”。结果,基层减负仅停留在嘴上、纸上,而基层负担并没有真减、实降。从短期来看,象征性执行具有一定的积极作用,它能够给目标群体一定的心理和精神慰藉。正如有学者所言,象征性执行尽管事实上不会改变目标群体的状态,但能“使这些群体感受到政府在‘关怀’他们”^[20]。从“装样子”这个意义上说,象征性执行是一种“政策戏剧现象”。但是,象征性执行之所以能发挥作用,关键在于目标群体的信任。随着时间的推移,目标群体终究会识破象征性执行“华而不实”的本质,从而对政策执行失去信心。一些基层干部坦言“上级不要跟我们讲减负什么的,不要再增加压力就可以了”^[21],正是这种心理写照。

运动式执行、“一刀切”式执行、象征性执行等消极、被动的执行方式,弱化了基层减负政策的效果,背离了基层减负政策的目标,事实上形成了“执行赤字”。这种“执行赤字”的产生根源是多方面的。

(二)基层减负政策执行存在的原因

1.思维定式与工作习惯

基层减负政策执行需要执行主体改变行为习惯、转变观念、提升能力。然而,传统的工作模式和惯常的思想观念根深蒂固,成为“组织记忆”,“正所谓:‘我们一向是这样干的’”^[21]。在当代中国的政策实践中,“运动”是一种特殊的执行方法,受到少数干部的青睞,甚至成为其“执行风格”。在一些干部心目中,专项治理、清理整顿、集中整治等是抓落实、开展工作的“标准行动规程”。在处理熟悉的事务时,这些干部首先想到的是“标准行动规程”。然而,在

惯性的作用下,这套规程也用来处理新问题。“已建立的程序常常促使组织把新问题当旧问题来处理,只要运用一套熟悉的反应即可,不管问题即便在局外人看来都已经发生了巨大的变化”^[22]。在这种情况下,由“标准行动规程”所强化的习惯和常规,容易成为基层减负政策执行的主导性规范,运动式思维支配着相关执行者的行为。特别是当没有合适的常规性执行手段替代时,运动式执行仍是一种“好用”的执行工具,相关执行主体对它的依赖性仍然较强。

2. 避责与邀功

如果执行者发挥创造性和主动精神,将基层减负政策与本土实际、部门差异结合起来,“个性化”地贯彻政策,则可能面临突破政策界限和政策原则的指责。这无疑使执行者面临职业风险或政治风险。毕竟,在科层体系中,“九十九个成功顶不上一个错误”。相比之下,“一刀切”是一种较为安全的执行方式。因为这种方式在生搬硬套基层减负政策的同时,会造成“坚决落实”的姿态,既规避了创造性执行的风险和责任,又能获取上级的认可。在基层减负成为执政党的一项政治议程、深化拓展基层减负工作成为执政党作风建设的一项重要议题的情况下,“一刀切”所蕴含的主动加码、从严从重等执行风范,能够凸显执行主体对基层减负的重视,从而能够增强政绩显示度而成为职位竞争中的受益者。总之,避责与邀功的双重逻辑催生了“一刀切”执行方式。

3. 政策对象与政策执行者重合

基层负担过重问题的根子在上级机关和领导^[23]。这里的“上级”,主要指省、市、县。某些上级搞“文山会海”、滥用考核监督权、乱签“责任状”,基层干部深陷其中、深受其苦,却无可奈何。因为在层级节制的官僚体系中,上级是“管官之官”,控制着作为“亲民之官”基层干部的“官帽子”“钱袋子”。毕竟,“官僚体制的规则是控制”^[24]。这种控制使基层干部处于服从地位,必须将上级的命令作为自己的

“决策前提”。所以,上级改变工作作风、转变工作方式,基层干部才能成为减负政策的真正受益者。《通知》的许多规定,正是为了约束和规制省、市、县三级领导干部的行为。从这种意义上说,他们是政策对象。同时,他们又是基层减负政策的执行者和贯彻者,肩负着使中央的基层减负政策决定生效的职责。因为在单一制国家结构中,地方政府都是中央政令的执行者。当政策对象与政策执行者合二为一时,政策对象有更多的便利条件规避政策的规定或违背政策要求。基层减负政策的推行会损害上级(政策对象与政策执行者)的某些利益,如减少考核监督意味着权力的削减、不能与下级签订“责任状”可能使自己面临被问责风险。尽管并非所有的官员都是自利的,但是确实有少数是“完全自私的官员”。对于这类官员来说,当利益遭受损失时,他们有足够的动力利用自身的便利条件阻挠或者敷衍基层减负政策的执行。

三、基层减负政策执行的改进

由此可见,基层减负政策执行中存在一些短板、弱项,影响了预期效果的实现。“一分部署,九分落实”。只有进一步补短板、强弱项,才能推动有关基层减负的决策部署变为实际行动,才能收落实之功、见整治之效。

(一) 强化党的执行主导地位

基层负担过重是一个关乎全局、影响深远的重大政治问题。这一问题严重影响党中央决策部署的贯彻落实,损害党的形象,破坏党群关系,动摇党的执政基础。基层负担过重问题的性质界定和类型划分决定着我们将这一问题的方式。“分析任何事物的第一步就是将其正确地归类。如果一个问题被归为一种类型而不是另一种类型,那么我们对它的看法就会有很大的不同。”^[25]从政治的高度看待基层负担过重问题,说明执行基层减负政策是一项严肃的政治任务,而非单纯的行政工作。如此重大的政治任务,只有当代中国最重要的政治组织即执政党才能胜任。一项政策能否顺畅执行,在很大程度上取

决于执行主体在政治系统中的地位^{[13]9}。党所拥有的资源、权力、威信,使之能够成为强力推行基层减负政策的核心主体。所以,应积极创造条件,充分发挥党组织在基层减负政策执行中的核心主体作用,加强党组织在基层减负政策执行网络中的主导地位,营造党委统一领导、党的工作机关和职能部门分工合作、齐抓共管的执行格局。要强化党委对基层减负政策执行的集中统一领导,保证上下级的服从关系和同级部门间的配合关系,提供政策执行所需要的凝聚力^[26]。要发挥党的思想政治工作优势,结合正在开展的党史学习教育活动,引导各地把思想统一到中央的基层减负政策精神上来,步调一致地执行基层减负政策。要把基层减负政策执行纳入各级巡视巡察工作,用严格的党纪来规范执行的行为、环节和过程。

(二)以问责力度提升维护政策的权威性

基层减负政策列出了“减负清单”,这份清单要产生实际效果,必须辅之以精准的责任追究制度。不可否认,多数执行主体(与政策对象重合)由于意识形态规训、政治动员,或者大局意识,自愿遵守基层减负政策规定,全力执行该政策。但是,少数“逆势而行者”会机械式执行、象征性执行、变通式执行基层减负政策,甚至公然违背基层减负政策的要求。对此类行为必须严惩、“下狠手”。惩罚的威慑性可以“让人们促使自己去做某些事情,抑制自己不做某些事情,或者继续从事自己本来不愿意从事的活动”^[27]。简言之,实施惩罚可以产生更多的顺从行为。但是,在当前的基层减负政策执行中,却缺乏明显的问责规定,致使基层减负政策有停留在一般性政治倡议层面上的风险。所以,要及时堵上这一漏洞,明确问责的程序、问责主体、问责类型、问责方式等,以便能够准确、迅速地对各种机会主义执行行为作出问责反应。同时,要对问责对象进行公开曝光,使之背负“违规者”的名声。

(三)形成崇尚实干的执行文化

某些执行机构比其他机构更能使其成员对自己

的计划产生兴趣、激情、忠诚感,以及为之奉献的精神。这源于执行文化不同。所谓执行文化,是执行机构内部围绕执行而形成和不断传承的一套稳定、独特的信仰和信念。“其核心是如何认识和对待执行、如何履行执行的职责和任务。”^[28]优秀的执行文化是一种重要的激励,能够产生强大的奋斗力量,激发执行主体积极行动实现政策意图。由于形式主义、官僚主义、清谈务虚是基层负担过重的主因,相应地,塑造崇尚实干的执行文化才能整治这一问题。有学者指出,保住职位、追求职位是执行者的主要目标甚至唯一目标^[29]。鉴于此,要发挥“职位”的杠杆作用,形成崇尚实干的用人导向,让干实事、敢担当的优秀干部脱颖而出,成为职位竞争的受益者。要及时发现基层减负政策执行中的先进典型,对于在探索基层减负的治本之策、再造行政流程、主动更新知识储备等方面做出实绩的干部要及时进行表彰宣传,使实干成为执行主体共享的价值和规范。要将实干融入社会主流价值观,如将实干与社会主义核心价值观中的“爱国敬业”、党的全心全意为人民服务的宗旨联系起来,使实干成为执行主体的信仰目标,增强其执行基层减负政策的自律性。

(四)推动执行信息有效流通

执行不力、假执行往往与信息流通不畅、透明度低有关。如果执行过程像“玻璃缸中的金鱼一样”透明,各种执行信息能够很快公之于众并能为高层领导人知晓,则各种错误执行行为出现的概率会大大降低。执行主体处于信息传递的“中心”位置,拥有数量众多的执行信息,但是由于保护性动机,通常不愿意主动公开执行信息,或者采用信息过滤、“报喜不报忧”等策略性行为。因此,决策者和监督者要善于通过暗访、下访、抽查、访谈等方式获取关于基层减负政策执行现状的信息,改变将看材料、听汇报作为信息反馈主渠道的做法。要将公民抱怨、投诉、举报作为重要的信息源,从中发现普遍问题的有价值的信息,对苗头性、倾向性问题保持警觉。各级专项

工作机制要建立媒体反映问题线索和公民表达意见建议的梳理总结制度以及重大事项、重要情况报告制度,加强对普遍问题的跟踪研究。要利用数字化、智能化技术手段促进基层减负政策执行信息的高效流通,降低公众、监督者、决策者获取政策执行第一线场景信息的成本,实现信息资源集聚、互通、共享,填平公众、监督者、决策者与执行者之间的信息鸿沟。

(五)提升基层干部的话语权

基层干部是各种不必要负担的承受者,又是基层减负政策的“终端用户”,在减什么、怎样减、减负效果如何等问题上最有发言权,“没有任何人比他们自己更了解利益所在。就像亚里士多德说的,鞋子夹不夹脚,穿鞋的人比鞋匠清楚”^[30]。但是,在少数地方,基层干部就像执行系统中的齿轮,“只对‘产品的部分’进行工作,而对工作的结果没有控制”^[31]。他们只能被动应对、全盘接受减负政策执行,对减负效果只能委曲求全。为了改变减负结果单由执行主体“说了算”的局面,提高减负政策执行质量,必须提升基层干部的话语权,发挥其主体性、主动性、主导性和自主性,使之成为基层减负政策执行的支持者、参与者、推动者、监督者和评判者。马克斯·韦伯指出:“人们唾手可得的无数经验告诉我们,对于机构服从的程度,‘下级’让上司感到‘舒服’的程度,是一些保障升迁最可靠的品质。”^[32]而对于讲真话令上司不悦的下级,上司可以轻而易举地用“希望晋升的候补者”来取代他。所以,要建立基层干部讲实话的鼓励机制和保护机制,营造敢说的良好氛围。要畅通基层干部的参与通道,维护基层干部的参与权,提升其参与有效性。基层干部的参与不是执行主体“获取同意的一种手段”,也不应降格为执行主体告知基层干部应该做什么的一种工具,而是保证基层干部的心声被执行主体知晓并获得和善回应的权利。基层干部在官僚体系中地位相对较低,应借力公众参与联合社会力量获取强有力的支持,从而提升基层干部参与的效能。

(六)增强执行主体的政策认同

“表面上对规则的赞同,并不表明官员不会违反这些规则。”^[33]^[56]这里的关键是官员对所执行政策的态度。态度是行动的先导,“对于个人关于目标和情势的反应施加指令性的影响或推动力”^[34]。假如官员不认同政策,甚至对之心理抗拒和漠然游离,那么即使“监督在场”可以让他们“表面上”赞同政策,但是一旦条件具备,他们仍然可能违背政策。所以,要增强执行主体对基层减负政策的认同度,促使他们从内心真正接受和认可政策要求,以思想自觉引领行动自觉。在配备基层减负政策的执行者,或者专项工作机制成员单位负责人、常设机构工作人员时,要考虑人选对基层减负政策的态度,把拥护该项政策的干部优先选拔到这些岗位上。有学者指出:“在一个官僚组织内部,推动某些政策的最有效的方法,常常是支持那些拥护这些政策而且能够执行这些政策的官员。”^[33]^[58]还有学者指出:“赞同一项政策的某些人愿意花费时间、精力和资源使之发挥作用。”^[35]要引导执行主体充分认识基层减负政策的根本目标、长远价值、存在意义和合理性,认清政策对自身发展的有利影响和对自身利益的促进作用。当执行主体认识到政策效应和他们的自身利益一致时,他们就会自主调适自身的行为,主动作出更大的执行努力。要实时诊断基层减负政策执行对执行主体的不利影响,及时反馈产生的新问题,并采取相应的补救措施,竭力化解基层减负政策执行对执行主体的消极影响,减少其政策认同障碍。如转变惯常的工作方式(开会、发文等)后,一些干部产生“不会干”的问题,要积极进行针对性的培训和“传帮带”,帮助他们克服知识空白、经验盲区、能力弱项,推动他们尽快掌握大数据、云计算等新技术、新手段。

注释:

①《通知》是基层减负的纲领性文件。中共中央办公厅还印发了《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》《关于进一步解决形

式主义问题做好2021年为基层减负工作主要措施及分工方案》等政策文件,对《通知》的精神进行了深化。

参考文献:

- [1]基层减负年刷爆朋友圈[EB/OL].(2019-03-24)[2022-10-15]. http://www.sohu.com/a/303430906_100092790.
- [2]彼得斯.比较公共行政导论:官僚政治视角[M]. 聂露,等,译.北京:中国人民大学出版社,2015:155.
- [3]格林德尔.公共选择与政策变迁[M]. 黄新华,等,译.北京:商务印书馆,2016.
- [4]贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能:基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学,2019(4):4-25,204.
- [5]张紧跟,周勇振.信访维稳属地管理中基层政府政策执行研究:以A市檀乡为例[J]. 中国行政管理,2019(1):80-87.
- [6]中共贵州委办公厅 贵州省人民政府办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的工作措施》[N]. 贵州日报,2019-07-04(02).
- [7]自治区党委办公厅 自治区政府办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的工作措施》[N]. 内蒙古日报(汉),2019-04-26(03).
- [8]宁小倩.基层减负年,这些省出台具体措施狠刹形式主义官僚主义[J]. 当代党员,2019(8):34-36.
- [9]奈,泽利科,金.人们为什么不信任政府[M]. 朱芳芳,译.北京:商务印书馆,2015:102.
- [10]海涅曼,等.政策分析师的世界:理性、价值观念和政治[M]. 李玲玲,译.北京:北京大学出版社,2011:102.
- [11]麦库姆斯.议程设置:大众媒介与舆论[M]. 郭镇之,等,译.北京:北京大学出版社,2018:147.
- [12]福山.国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 郭华,译.上海:学林出版社,2017:77.
- [13]刘勇.“为基层减负,从省委做起,从我做起”:刘奇调研基层减负工作[J]. 当代江西,2019(4):1.
- [14]鲍姆加特纳,琼斯.美国政治中的议程与不稳定性[M]. 曹堂哲,等,译.北京:北京大学出版社,2011:10.
- [15]李振.注意力推动政策执行:中国领导人的“现场主义”机制研究[J]. 马克思主义与现实,2018(5):189-196.
- [16]王绍光,樊鹏.中国式共识型决策:“开门”与“磨合”[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013:6.
- [17]王琦,范思翔,董博婷.减负增效重实干 担当尽责开

新篇:党的十九大以来以习近平同志为核心的党中央整治形式主义为基层减负综述[N]. 人民日报,2022-10-11(01).

- [18]把干部从一些无谓的事务中解脱出来:中央办公厅有关负责人就《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》答记者问[J]. 社会主义论坛,2019(4):19-20.
- [19]曾航.运动式治理的反弹逻辑:以武汉市全国文明城市建设为例[J]. 管理研究,2017(2):18-31.
- [20]戴伊.理解公共政策[M]. 谢明,译.北京:中国人民大学出版社,2011:293.
- [21]奥斯本,盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁等,译.上海:上海译文出版社,2006:94.
- [22]彼得斯.美国的公共政策[M]. 顾丽梅,等,译.上海:复旦大学出版社,2008:139.
- [23]余明辉.为基层减负要善抓“牛鼻子”[J]. 人民法治,2019(7):64.
- [24]赫梅尔.官僚经验:后现代主义的挑战[M]. 韩红,译.北京:中国人民大学出版社,2013:52.
- [25]金登.议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌,等,译.北京:中国人民大学出版社,2017:105.
- [26]王诗宗,杨帆.基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与[J]. 中国社会科学,2018(11):135-155,205-206.
- [27]安德森.公共政策制定[M]. 谢明,等,译.北京:中国人民大学出版社,2009:262.
- [28]彭向刚,程波辉.论执行文化是执行力建设的基础[J]. 学术研究,2014(5):17-25.
- [29]米格代尔.强社会与弱国家[M]. 张东东,等,译.南京:江苏人民出版社,2012:249.
- [30]西蒙斯.政府为什么会失败[M]. 张媛,译.北京:新华出版社,2017:60.
- [31]希尔,休普.执行公共政策[M]. 黄健荣,等,译.北京:商务印书馆,2011:74.
- [32]韦伯.经济与社会:下卷[M]. 林荣远,译.北京:商务印书馆,1997:799.
- [33]唐斯.官僚制内幕[M]. 郭小聪,等,译.北京:中国人民大学出版社,2017.
- [34]杜鲁门.政治过程[M]. 陈尧,译.天津:天津人民出版社,2005:39.
- [35]韦默,瓦伊宁.公共政策分析:理论与实践[M]. 刘伟,译.北京:中国人民大学出版社,2013:266.