

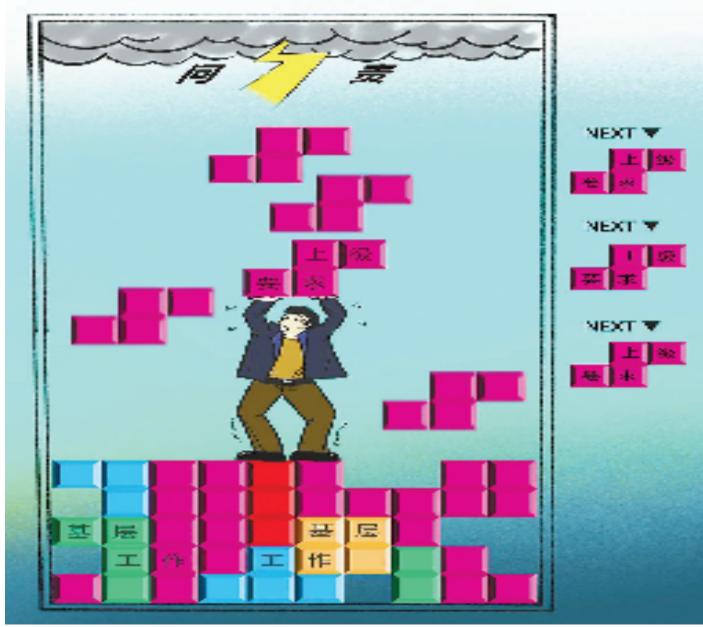
# 基层“变通”缘何变少了

## 背后潜藏着干部三种心态

《半月谈》梁晓飞 范世辉 王劲玉 赵鸿宇

基层干部处于政策执行的“最后一公里”，不少工作都需要面对面应对、一事一议解决、因时因地制宜灵活处理。作为基层治理过程中最常见的现象之一，在不违反政策原则前提下的合理变通，也是基层干部自主性、创造性的体现。

随着基层治理日益规范，过去强调“不管用什么办法，摆平就是水平”的“任意变通”明显减少。但面对刚性要求和问责压力，一些基层干部转而信奉“上面怎么说，下面怎么做”，不管政策执行是否符合实际，一味照章办事，从而催生新的形式主义。



### “上面怎么说，下面怎么做”

东部某地的一名乡镇书记告诉记者，冬季环保严查时，上级要求村里“煤改气”。但一名80多岁的老人说自己不会使用天然气，也不敢用。干部做了很长时间思想工作，也没有把老人说通。考虑到老人的安全等问题，基层干部就“特事特办”搞变通，没有给他改气。上级来检查时，说可以让村干部录视频证明一下，因特殊原因，老人没有完成“煤改气”。

“结果录了视频也不管事，第二天上面的处分就下来了。”这名乡镇书记说，老是这样，就没人敢变通了，本来要提拔涨工资了，一个处分啥都没了，还是照章办事安全，不管合不合适，让干啥干嘛。

不同于程序化、规范化的窗口服务，政策落实过程并不是简单地复制执行，会受到很多细小、琐碎和偶发的事情影响，并且都没有预案和制度规定，只能灵活应对。然而，为了规避风险和责任，一些基层干部不再变通，甚至不再向上反映实际情况。

由于不做“变通”，一些地方在政策执行中演变出形式主义。记者在中部地区一个山区县采访时发现，有的农户厕所建在远离房子的半坡上，有的建在公路边自家开垦的荒地里，荒地还用篱笆围了起来，看不出平时使用的痕迹。

“这都是上级统一设计的厕改方案，材料用的是彩钢板，里面空间小，夏天热冬天冷，有村民不愿用，也有村民长期不在村里住，建起来就闲置了。”当地一名乡镇干部说，中央在厕改上投入大量

资金，他看着很是心疼。

“哪天摸清底数，哪天统一开工，使用哪种材料补贴多少，中间要拍照留痕多少次，改厕率要达到百分之多少，文件里清清楚楚，只能不折不扣执行，稍有不对就会被问责，哪里有变通的空间？”这名乡镇干部说。

### 不敢变通、不会变通、不想变通

记者发现，基层工作细小琐碎、杂乱无章，事情能否做好依赖干部的自觉性与积极性。变通变少的背后，潜藏着基层干部不敢变通、不会变通、不想变通三种心态。

——过程管控严格，担心被问责。一些基层领导干部表示，现实的压力并非来自激烈的岗位竞争、繁重的任务或者群众不理解，而是问责。他们秉持“多做多错，不做不错”的理念，宁可不做事，也不愿“背锅”。

“程序稍有不对可能被问责，工作完不成可能被问责，上级出了事了基层还得被问责。”中部地区一位乡镇干部直言，现在红头文件少了，白纸黑字无落款的文件多了。拿着这些文件去兑现政策、资金，很难；但如果不能按上面的规定执行，上级拿来打板子，很好用。

——习惯照章办事，怯于创新和变通。一方面，上级没有给基层变通的空间；另一方面，一些基层干部缺乏与老百姓打交道的经验，不知如何变通。

有干部表示，近年来乡镇干部队伍加速年轻化，一些年轻干部对过去基层干部拉关系、套近乎的那一套嗤之以鼻，认为政策出台前都经历过充分调研，面对

上级交代的任务就应该不折不扣去执行。一位受访乡镇干部表示，到底哪些问题需要变通，又该如何变通，他们越发疑惑。

——拿不准“合理变通”的边界。变通具有两面性，一方面可以使政策规定更好地和基层实际结合，另一方面也为基层提供了灰色空间。在现实中，合理变通的边界难以界定，不合理的变通很容易按下葫芦浮起瓢。

北方某省一名乡镇书记告诉记者，镇上有一名老上访户，因为土地征收问题已经持续上访数年，按规定，各级政府都没有权力去满足他的诉求。为了解开死结，村干部提出一些变通的办法，比如拿出一两个公益性岗位进行安抚，但没有干部拍板。“这么变通是解决了他的问题，但也可能产生新的问题。”该乡镇书记感慨道。

### 增设反馈渠道，提升治理灵活性

武汉大学社会学院教授吕德文认为，基层变通减少，一方面反映出我国基层治理的规范化程度越来越高，每一项行政事务的规矩都更加完善，基层变通的必要性减少了；另一方面，在强调过程管控的背景下，只要不符合规矩就可能面临问责，基层变通的积极性明显减弱。

受访专家和基层干部建议，在严监督的前提下，鼓励干部把工作当成事业来做，赋予基层干部更多自主性，通过增设政策反馈渠道、落实容错机制等措施，让想干事的干部心无旁骛地开展工作。

一是深入整治形式主义，减少不必要的过程管理。不少乡镇干部说，在和群众打交道的时候，很难时时按上级要求一五一十地去做，应减少不必要的过程管控，比如某件事必须专题研究几次、必须去群众家多少次且要拍照留痕等。

二是增设匿名反馈渠道，更好倾听基层声音。每一项政策的出台都需要深入调查研究，听取各方意见。再好的政策在执行过程中都会遇到一些意外情况，但如果直接反映问题，可能被上级领导误认为基层有畏难情绪，进而影响个人发展。匿名反馈能帮助上级更真实了解基层的实际情况。

三是对变通行为做出合理区分，完善容错机制。通过列出容错免责的正负面清单，建立容错免责认定专家库，重视群众评价，进一步激励干部担当作为。

## 含咖啡因的

《北京青年报》王浩雄 蒋朔

“只要喝上一口就能体育考试及格，成绩大幅提升……”网上有商家叫卖所谓“体育考试神器”的饮品，宣称无副作用。

对此，营养学专家表示，虽然咖啡因有提神效果，但青少年身体敏感度高，突然服用过量咖啡因，很有可能造成不适，影响成绩。同时，并没有研究明确表明咖啡因、牛磺酸、丙氨酸存在提高身体机能的效果。

### 「体考神器」 是普通功能饮料18倍

记者在网上搜索“体考小红瓶”，出现了不少商品，售价在9.9元至128元不等，大多售价30元左右两瓶，称是“体考神器”“安全过检不含违禁”还赠送“加强片”。

记者查看一款“小红瓶”配料表，主要含有咖啡因、牛磺酸、丙氨酸等配料。其中，50ml一瓶的饮品中，就包含了180mg的咖啡因、30mg的牛磺酸和300mg的丙氨酸。而在市面上普通的250ml的功能饮料，咖啡因也仅在5.5mg左右，牛磺酸仅在50—55mg左右。如此推算，“小红瓶”内咖啡因的含量是普通功能饮料的18倍。

此外，商家告诉记者，所谓的“加强片”，包含咖啡因片、盐丸和铁氧力。记者看到，商家提供的“加强片”，包装为一个透明塑封袋，背面是贴纸贴上去的配料表，其中亦包含咖啡因、牛磺酸等成分，但未标注具体剂量。对于盐丸和铁氧力的具体成分，商家并未能清楚表述。

“无副作用，每到中考体能测试时候，很多学生都在买。”商家称。

?

### 有人服用后 出现胸闷失眠

记者了解到，一些考生试图利用“体考神器”提升运动能力，以便通过相关体育测试。

小林是一名大学生，他说学校每年都会体育考试，由于日常缺乏锻炼，他总是卡在及格的成绩线上。后来，小林在朋友推荐下，购买了“体考小红瓶”。据小林表示，自己喝过后，“当时没什么副作用，不过之后的两天，我出现吃不下东西的情况。”

河南的刘女士表示，她去年曾给中考的女儿买过此类产品。“女儿说，喝下去以后感觉整个人异常兴奋，肌肉酥麻、面部发热、胸口发闷，耳朵甚至能听到心脏的跳动。”刘女士说，万幸孩子发挥稳定，但出现了失眠、食欲不振、抽筋的情况。

### 服用过量咖啡因 恐出现不适

北京胸科医院营养科专家李卓告诉记者，“咖啡因作为国家管制的第二类精神药物，存在过量中毒的危险。”

她说，咖啡因是中枢神经系统兴奋剂，摄入过量会出现精神过度兴奋的表现，严重时会使肌肉抽搐，情绪上可能出现易怒、焦虑，还会影响人的心脏功能，表现为心悸、心慌、心跳加快。

“所以人体在摄入咖啡因时，有着一定的安全剂量。普通成年人每天最好不要超过400mg，青少年一般不超过100mg（或以不超过3mg/kg来衡量）。”专家表示，“从50ml所谓的‘体考神器’中就含有180mg咖啡因这一点来看，对平时不怎么接触咖啡因的青少年来说，已经明显超标了。”

同时专家表示，关于咖啡因、牛磺酸、丙氨酸等类物质的健康效益，相关的研究证据还很有限，期望通过短期内大剂量摄入来提高身体机能、提升运动能力尚没有充足证据支持。