

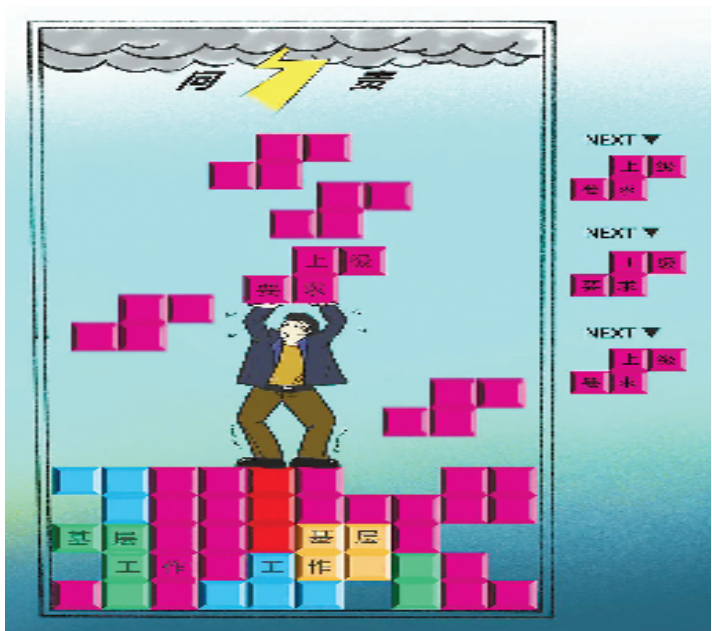
基层“变通”缘何变少了

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,让干啥干啥。

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,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。而市面上常见的250ml的功能饮料,咖啡因也仅在50mg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。