

基层政府治理行为偏差的生成逻辑与矫正维度探析

卢江阳 吴湘玲

摘要: 基层治理是国家治理的根基,是国家治理体系和治理能力现代化的基础部分。我国政府非常重视基层治理,并取得了显著成效。但在现实中,基层政府治理行为和人民利益脱节等现象仍不时出现,这些治理偏差影响了基层效能、政府信誉、人民福祉,因此需要对其生成逻辑进行剖析,并在此基础上探究矫正基层政府治理行为偏差的方法,即党建引领、德法共治、数字赋能、多元协同等。

关键词: 基层政府;治理行为;偏差矫正

中图分类号: D26 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)02-0019-05

基层治理是社会稳定运行、经济平稳发展的基础,是关乎治国理政、人民利益的重要考量。2020年10月,党的十九届五中全会决定指出:“十四五”时期国家治理效能得到新提升,社会治理特别是基层治理水平明显提高。2021年4月,中共中央国务院出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出:基层治理是国家治理的基石,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》提出:完善社会治理体系,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,推动社会治理重心向基层下移。党的二十大报告强调:发展基层民主,健全基层党组织领导的基层群众自治机制,完善基层直接民主制度体系和工作体系。增强党组织政治功能和组织功能,坚持大抓基层的鲜明导向,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒^[1]。一系列政策的支持表明,我国政府非常重视基层治理,基层政府治理在党的领导下、党建引领

下,治理主体多元、治理模式多样、治理能力提升、治理行为有效,基层政府治理取得了显著成效。但同时,基层政府在政策制定和执行过程中出现行为偏差的现象也时有发生,导致基层治理效率低下、矛盾突出,影响了人民的切身利益和政府的公信力。因此,梳理基层政府治理行为存在的偏差现象,提出矫正基层政府治理行为偏差的方法,具有重要的理论价值和实践意义。

一、基层政府治理行为偏差表征

基层政府治理行为偏差,指的是基层政府在政策制定和政策执行过程中出现的有意或无意的违背政策意图,行为偏离政策目标,客观上损伤基层政府公信力或公共利益的显性和隐匿行为。而高效的基层政府治理应该出实力、求实功、追实效,具体体现为服务群众、创新落实、狠抓生产力等实际行动。但在现实中,部分基层政府治理偏离了为人民服务的主线,在政策决策、制定和执行过程中表现出不少治

收稿日期:2022-10-20

基金项目:河南省重点研发与推广专项(软科学)“治理能力现代化视域下基层政府治理行为偏差及矫正研究”(22A630023)。

作者简介:卢江阳,女,华北水利水电大学公共管理学院讲师,管理学博士(河南郑州 450045)。吴湘玲,女,武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师(湖北武汉 430072)。

理行为偏差,具体体现在以下几个方面。

第一,基于政策决策的基层政府治理行为偏差。本文所指的政策决策是指未上升到政策文案或文件高度,或是紧急情况下需要决策者迅速提供解决问题思路和方法的一种政策环节。在基层决策现象中,管理者决策仍然是主要的决策方式,因此决策主体的知识结构、思想觉悟、认知能力等因素直接影响着决策水平。决策主体如果出现知识水平不足和价值观念偏离,就会产生决策偏差。例如,某些基层政府官员为了实现个人仕途升迁,又面临着竞争创新、自强赶超的压力,于是,不遵循事物的科学发展规律,不结合当地的具体情况,为追求功绩一心建设不切实际的大项目,独断专行,擅自决策,偏离合理推动经济、政治发展目的,造成国家资产巨额流失和亏损,劳民伤财,祸害四方,当地政府财政不堪重负,基层群众怨声载道。

第二,基于政策制定的基层政府治理行为偏差。基层政府在政策制定过程中要把人民利益放在第一位,不仅要体现政府的主体地位,也要体现人民的主体地位,但根据政策制定的实际情况看,部分基层政府并未充分认识到人民主体的重要性,甚至忽略人民主体地位。基层政府政策和人民利益相脱节的行为偏差现象不时出现,例如,某些基层干部制定政策搞形式主义,工作重心转移到文字的精雕细刻,关注点聚焦于材料的虚假包装,汇报工作PPT制作的美轮美奂,政策制定演变成以虚对虚、纸上谈兵,忽略了政策制定最重要的合理性和可行性,导致基层工作行政转空。还有一些基层政策的制定缺乏依据,没有进行实地调查研究,没有邀请专家论证或专家指导走过场、摆场面,没有咨询利益密切相关者的意见,导致政策的科学化水平较低。这些现象损害了人民的利益,失去了人民的信任,导致干群关系紧张,影响社会和谐稳定。

第三,基于政策执行的基层政府治理行为偏差。在政策执行过程中,我国实行的是委托代理行政执行结构,中央政府制定全国性的政策,各级政府执行政策,基层政府的政策执行是连接政府与人民的“最后一公里”,不仅关系到政策执行的效果,而且关系到人民的利益福祉。基层政府执行政策基于多种因素和利益的考究,加之拥有一定的自由裁量权,可能造成政策执行结果偏离原政策目标的现象,形成政策执行偏差。在政策执行过程中,基层政府可能对上级政策片面性理解或认为阻碍了当地利益的实现,往往阳奉阴违地执行;如果执行遇到阻力,加

之上级给予的经济支持、资源支持有限,基层政府的执行积极性就不高,容易口号响亮,敷衍了事,走走过场;有时执行者担心政策执行产生负面效果,需要承担相应责任,于是就问题请示上级,任务分配下级,会议传达信息;部分执行者认为干得多错得多,宁愿少干不干事,决不多干抢干,一旦结果出现差错,相互推诿扯皮,推脱责任。

二、基层政府治理行为偏差的生成逻辑

在国家治理体系中基层治理是最基础的部分,是公共治理的重点和难点,所以探究基层政府治理偏差行为的生成逻辑具有重要的实践和理论价值。信息不对称、政策偏好和利益驱动对基层政府治理行为偏差的影响更为根深蒂固,三者构成了基层政府治理行为偏差的生成逻辑。

第一,信息不对称。信息不对称是指政府部门在提供公共服务和公共产品时,由于对公共服务和产品的信息把握是滞后的、非全面的、非完全理性的,因此必然导致分配的不均衡现象^[2]。基层治理中的信息不对称与基层政府获取信息量的多少和获取信息的能力有关,也与基层政府对政策信息把握的专业化程度相关,一般专业性越强,把握政策信息的精准性越高,信息含量越丰富。政策信息不对称是产生基层政府治理行为偏差的直接原因,容易在基层政府之间产生信息垄断,滋生信息寻租和权力垄断,造成政策信息部门化、治理行为部门化,基层政府之间易产生信息鸿沟。基层政府职能部门内部也存在信息不对称现象,如果上级领导没有全面及时地传递政策信息,下级工作人员在没有完全理解政策信息的基础上容易对政策产生不信任和误解,从而产生逆向选择和道德风险治理行为,影响政策执行的效率,无法实现政策治理的预期目标。下级工作人员具有政策信息执行和实践经验,如果没有及时向上级反馈政策执行问题,及时修正和调整政策或任由其放任发展,同样会影响政策信息执行质量和基层治理效果。

第二,政策偏好。政策偏好是指政府及工作人员在政策实践过程中,受自身价值观念、认知水平、社会经历等因素的影响,为了实现一定的利益或目的,所表现出的心理状态和行为选择^[3]。政策的实施需要政府人员发挥主观能动性。公共政策的实施过程是公共选择和个体选择博弈的过程,会受到个人偏好的影响,政策偏好通过政府人员偏好凸显。

我国的行政制度从理论上讲应该政令上下贯通,行政效率极高,但实际上,有时上级政府对下级政府发布政策后,执行效果并不十分理想;尤其是基层政府自由裁量权较大,上级政策不符合基层政府的利益时,有的基层政府往往依据政策偏好变相执行。另外,基层政府具有一定的政策行为能力,所以基层政府人员的个人价值偏好对政策的影响更为直接和主观,执行政策时个人化色彩也较浓。

第三,利益驱动。利益驱动是社会发展的原动力。马克思说过,人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关^[4]。基层政府拥有一定的资源配置权力,权力的多元化和分散化意味着利益的多元化和分散化,基层政府不仅要平衡各种利益主体的利益,还要面临着财政支出的刚性压力,出于本部门政治、经济的利益驱动,当面临利益矛盾时,基层政府治理行为具有部门利益最大化的可能性和欲望。基层领导干部是基层政府的部门代表人,在基层发展众多目标中经济发展是重心和基础,基层官员在执行过程中可能将经济利益具体化、短期化,甚至衍生个人利益最大化。政治利益的获取,意味着把控了更丰富的社会资源,更宽广的经济资讯,所以在经济、政治利益的驱动下,基层官员的治理行为较容易出现偏差。

三、基层政府治理行为偏差的矫正维度

基层治理是系统性工程,是连接人民群众和政府部门的关系纽带,关系到党和国家方针政策的执行效果,关系到政府治理体系和治理能力现代化的实现水平。因此,关注基层治理之困、探索基层治理之策,有利于夯实国家治理的根基。

1. 党建引领基层治理

坚持中国共产党的领导是基层治理的根本制度保障和重要治理基础。新时代,党建引领基层治理已经发展成为坚持党的全面领导和推进国家治理体系和治理能力现代化的重要要求,是推进基层有效治理和稳定发展的根本途径,也是基层治理能力提升的内在要求和特色主线。

2022年新修订的《中国共产党章程》指出,党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础,并明确了基层党组织的基本任务。全国各基层党组织用改革和创新精神积极探索党建引领基层治理的有效格局与方法。一是强调发挥党的能动性。通过党组织网络的动员能

力和渗透能力,宣传党的意识形态,构建党的政治话语体系,使党的意志得到快速传播和贯彻,实现对基层社会的影响,提升基层治理效能。二是强调发挥党的服务性。以提供公共服务为目标,通过服务下沉基层,服务嵌入基层,组成网格化公共服务供给,强化党的公共服务能力。另外,发挥党组织的政治优势和先锋模范作用,将党的意志融入公共服务中,实现国家权威性和基层社会发育的统合,增强基层社会对党的认同度和荣誉感。三是强调发挥党的整合性。党组织深入基层末梢治理,需要协调多元主体利益,化解各个主体之间的矛盾和冲突,经过党组织研究讨论的政治过程将结构冲突整合成利益诉求,并联合相关主体实现利益需求,促进社会稳定发展。

我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点,就是坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位。基层党组织的能动性、服务性和整合性,使基层党组织产生了强大的基层引领能力。基层党组织不仅指导基层政府的政策决策、政策制定、政策执行等治理行为,还应发挥价值引领作用。基层政府只要始终坚持党的领导,坚持党建引领,基层治理偏差行为的矫正便有了领导力和指路标。

2. 德法共治基层治理

法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律和道德在国家治理中都有其地位和功能,法律有效实施有赖于道德支持,道德践行也离不开法律约束,法治和德治不可分离、不可偏废。国家治理同样需要法律和道德协同发力。

第一,依托德治教化修正功能。德治一方面起教化作用,引导公众树立正确的价值观、世界观和人生观,以此判定世俗的真假美丑,抉择正确行为;另一方面起到修正作用,对于法治边缘外的个体错误行为进行说教和纠正,坚持以德树人、以情感人、以文育人,提升个人修养和素质。在基层治理中,德治就是围绕社会主义核心价值观,树立爱国爱党、社会和谐、健康生活的社会风气;宣传好人好事,开展道德模范评选活动,发扬榜样人物的带头作用;提供互帮互助的人文关怀,对老弱病残、鳏寡孤独提供精神慰藉和物质帮扶,打造以德服人、以德暖人的良好风尚。德治以温和的培育和教育方式改善基层政府治理偏差行为,提升基层政府自身的道德素质软实力。德治的作用是潜移默化的,影响是深远长久的,但当遇到突发和严重危害行为时,德治的力度和速度会不足,需要权威和理性的法治介入。

第二,依托法治管理约束功能。在基层治理中,法治是依靠法治行为和法治思维解决基层治理问题,通过开展法治宣传栏、法治文化报、法治公众号或APP等普法宣传方式,营造良好的法治环境;通过开设法律大讲堂加强基层法治扶贫工作、配备基层法律顾问提供法律援助咨询、建立一站式基层服务平台或服务站来提高法治效率,切实将基层法治落实到社区(村),以法治方式提升基层治理专业化水平。法治是矫正基层政府治理偏差行为的硬实力,以强制的管控和监督方式提升基层政府遵纪守法的法律意识,对违法行为进行强制性约束和制止;提升基层民众宣传法学习法运用法的法治观念。但法治在品行和价值观塑造方面略显不足,需要柔性的德治予以补充。

第三,德治法治共治相融。在基层治理中,德治和法治相辅相成、取长补短。德治要求基层政府治理行为以德服众、以德律己,法治要求基层政府治理行为懂法用法、遵法守法;德治是矫正基层治理偏差行为的内动力和软实力,法治是矫正基层治理偏差行为的外控力和硬实力。唯有坚持德治和法治互嵌相融,基层政府治理偏差行为方能内外兼治。

3. 数字赋能基层治理

基层政府治理应致力于打好“数字牌”,提升决策的科学性和预见性,提升基层治理现代化和智慧化水平。所谓数字赋能基层政府治理,是指采用互联网、大数据、人工智能等现代化数字技术对基层政府治理行为进行赋能,改进和创新基层政府治理的管理方式、服务流程、运行过程,以提升基层政府治理能力和效能,实现治理目标优化^[5]。

数字赋能基层政府治理具有以下功能:一是提升政务信息的公开性和联动性。基层政府将信息资源公开整合在数字网络中,打造兼容并蓄、互通有无的数字资源,打破各组织的信息壁垒,实现跨部门、跨区域、跨级别的联动治理;打开故步自封的信息孤岛,线上线下并驾齐驱、传统现代互给互补,挖掘数字技术应用基层政府治理的潜在能力,强化基层治理的信息反馈和处理效率。二是提升基层政府决策的科学性和精准性。信息饥渴是基层政府决策遇见的普遍性问题。数字技术可以协调和使用现有资源,挖掘闲置和离散资源,统筹整合成资源云,组建基层政府政策要素的感知系统,搭建综合分析和深度推理的数字系统,预知事物发展趋势,辅助科学决策,协助科学研判,为下一步政策修正提供理论依据。三是提升基层民主的参与性和互动性。数字技

术向基层群众赋能,能够丰富群众利益表达、意见交流的方式,保障群众的参与、知情、监督等权利,提升群众参与治理的积极性。基层政府治理由传统的自上而下的单向管制演变为上下通行的双向互动,能够加固基层民主根本,丰富基层民主内容。

精准化、现代化治理呼吁基层政府治理与数字技术相融合,建立数字来源全面、覆盖广泛、服务一体的治理体系。一是建立数字化信息治理模式。基层政府治理应紧紧抓住数字信息赋能的普惠功能和溢出功能,建立去层级化、去中心化的平面数字终端,能够加强部门之间的合作和团队意识,促进业务重组优化,化解信息不对称和失真现象,打破信息壁垒和隔阂等偏差行为,推进基层政府治理由碎片化、传统型向系统性、智能型转化。二是建立数字化决策流程。决策流程是一个动态过程,包含目标设定、预选方案准备和确定、决策执行和修正等步骤,任一步骤出现偏差,都会累及决策的准确性和完整性。数字赋能利用智能化技术,将关键数据整合分析、综合评判作为基层政府治理决策的凭据,进而将风险和问题排除在外,提升决策的精准性和系统性,对于矫正政策偏好引起的主观决策、盲目决策和决策滞后会起到调和、化解作用。三是建立数字化政府服务平台。提供基层数字化服务系统,推进基层治理事项不见面审批、一网通办、一条龙公共服务系统,建立高效、便捷、规范的网络虚拟治理主体,积极响应群众的需求和诉求,提供数据多跑路、群众少跑腿的数字化政务服务,能够增加基层治理的公共性和惠民性,有效规避基层政府避责的无为主义,修正因主观原因造成的针对不同群体的差异性治理。数字赋能带来了新的治理思维和治理方式,基层政府治理能力显著提升,服务水平更得人心,基层群众的幸福感、获得感不断增强。

4. 多元协同基层治理

我国在公共治理实践领域积极倡导和应用多元协同治理,增强政府与非政府组织之间的互动,将政府管理和非政府共治结合起来,发挥政府、社会、市场各自的作用,激发各主体参与治理的积极性,实现治理需求和治理能力的有效匹配。这些举措不仅提高了治理效能,挖掘了治理潜能,而且建设了共治共享社会环境和健康稳定社会秩序,提升了现代化治理能力和治理水平。

第一,发挥政府主体主导作用。在基层党组织领导下,基层政府需要为社会主体、市场主体让渡部分公共管理空间,在政社分离和政经分离基础上,健

全多元协同基层治理机制。基层政府是基层治理的主导者,是基层各项规章制度的制定者,基层政府应当制定一系列促进和鼓励多元主体参与基层治理的政策,保障多主体参与的合理性和合法性;规范多元主体参与基层治理的流程和要求,保障多主体参与的现实性和正规性,搭建多主体参与的平台和网络,完善多主体参与的途径和方法,保障多主体参与的可操作性和可持续性。多主体参与基层政府治理的政策决策、制定和执行等环节,能够确保多主体合理利益和诉求的实现,确保政策的服务性和亲民性,有效矫正利益驱动下基层政府权力的无限扩大和非理性执行。

第二,发挥社会主体协同作用。党的十九届四中全会提出:发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。国家政策的支持表明,社会主体是多元协同治理的有机组成部分,在公共治理中发挥着重要作用。有正式组织、管理制度的社会主体可以承接部分基层政府的工作内容,提供基本公共服务或承担部分专业性行政职能,让基层政府从复杂的行政事务中解脱出来,发挥基层治理的主导作用。自治组织是社会主体的重要组成部分,是群众参与基层治理的媒介和平台,通过协商讨论,协助基层政府了解群众所需所求,解决群众最关心的切身利益问题。同时,自治组织具有约束监督功能,群众的监督是实时的和务实的,避免了上级的材料主义督查,减轻了基层政府浮于表面的痕迹工作,倒逼基层政府密切联系群众,落实工作内容。通过自治组织自发监督,可以预防政策决策和执行轨迹中产生的偏离目标行为。通过及时设

置政策议程矫正偏差行为,可以增强公众参与的积极性,提高基层治理的效率。

第三,发挥市场主体协同作用。市场主体在利润的驱使下具有提高效率、缩减成本、采用新技术、增强竞争性的特征。在公共产品、俱乐部产品和部分公共服务的生产和提供方面,市场主体的优势更为明显。市场主体通过政府出售、合同承包、特许经营等委托—代理手段,承接部分提供公共产品和服务的职能,成为部分基层治理职能的承接者和执行者,可以优化资源配置,弥补政府不足,满足群众需求。基层政府提供政策支持和法律保障,充当基层治理的掌舵者和指导者,市场主体充当生产者和操作者,可以提高公共产品和公共服务的供给水平。市场主体的嵌入治理,可以促进各主体的竞争和优化,达到常态化多元协同参与;市场机制的引入,对于基层治理中的低效率、铺张浪费、成本意识淡薄等偏差行为具有遏制和矫正作用。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [2] 曾凡军. 基于整体性治理的政府组织协调机制研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2013: 84-85.
- [3] 周玉婷, 左停, 杨瑞玲. 政府的政策执行偏好: 表达、固化与问责机制: 西北 Y 县民政局两种社会政策的执行比较[J]. 北京社会科学, 2015(07): 41.
- [4] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 8.
- [5] 陈天祥, 徐雅倩, 宋锴业, 等. 双向激活: 基层治理中的数字赋能: “越秀越有数” 数字政府建设的经验启示[J]. 华南师范大学学报, 2021(4): 89-90.

An Analysis of the Generation Logic and Correction Dimension of the Grassroots Government Governance Behavior Deviation

Lu Jiangyang Wu Xiangling

Abstract: Grass-roots governance is the foundation of national governance and the basic part of the modernization of national governance system and governance capacity. Our government attaches great importance to grass-roots governance and has achieved remarkable results. However, in reality, such phenomena as the disjunction between grass-roots government governance behavior and people's interests still occur from time to time. These governance deviations affect grass-roots efficiency, government credibility and people's well-being. Therefore, it is necessary to analyze its generating logic, and on this basis, to explore the methods to correct the governance behavior deviation of grass-roots government, namely, Party building leading, co-governance by virtue and by law, digital empowerment, multi-coordination, etc.

Key words: grassroots government; governance behavior; deviation correction

责任编辑: 思 齐