

B1

三农实用周刊

面向郊区 / 服务农业 / 做农民的朋友

2019/8/13
星期二
本版责编 王平
每周二出版B1-B8

[耳听八方]

天津

“新农学堂”
助力妇女创业就业

日前,2019年天津市妇联(津南区第四期)新农学堂培训班在小站镇迎新农业合作社开课,40余名妇女参加培训。据了解,新农学堂培训班于6月中旬正式启动,此前已分别在咸水沽、八里台、双桥河等镇举办了三期,培训内容涉及家政养老、畜禽养殖、手工编织等。各镇妇联结合实际,精心组织培训工作,采取“送课上门”的方式把职业技能送到家政企业员工、种养殖户和村居妇女身边,为她们尽早创业就业提供了条件。

河北

石家庄市应季水果
进入上市旺季

赵县、晋州的黄冠梨,深泽的葡萄,灵寿的桃,栾城的无花果……近日,石家庄市多种应季水果逐渐成熟,进入上市旺季,大大满足了消费者的味蕾。据了解,近年来,石家庄市以水果标准园为抓手,通过项目带动,改善生产条件,提高组织化程度,推进标准化生产,提高抗御灾害能力,全面提升水果综合生产和产业竞争能力。全市水果面积达到了137.6万亩,主要水果品种有梨、苹果、大枣、桃、葡萄、杏、红果、猕猴桃、李、樱桃、无花果等十余种,预计全市水果产量达186万吨。

云南

油菜产业再升级

油菜是云南90%以上的自产食用植物油源。然而,生产水平不平衡、旱地种植面积大、单一品种应用面积小等短板,一直是云南油菜产业转型升级路上的痛点。省内外多位油菜专家认为,云南油菜应突出特色,通过整合资源,创新合作机制,强化科技创新和成果应用,以合作成果支撑产业转型升级,让“一壶油、一朵花”经济更加亮丽。由云南省农业科学院经济作物研究所主持,云南省农业技术推广总站、临沧市农业技术推广站、罗平县种子管理站、云南滇雪粮油有限公司等10余个单位参与完成的“早熟高含油量油菜品种培育及高效技术集成应用”项目,再次把云南油菜科研水平提升到了新的高度。这一多部门分工协作完成的项目,共研发5个品种,形成4项核心技术,2018年应用面积202.9万亩,在全省的覆盖率达45%。

乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”

[封面人物观点]

作者简介

周少来

中国社会科学院
政治学研究所研究员、博导

[核心提示]

形式主义,作为一种资源空耗、体制空转的“官僚制隐疾”,上下共愤、民无实惠,为何还能在不断的“声讨批判”中长期存在?其中原因值得深究。其实,形式主义在各种形态的管理体制中均存在。其基本的规律是:越是基层的政府单位,其所受到的上级压力愈大,形式主义作风越发普遍和严重。

“压力型体制”使乡镇政府“不堪其压”

乡镇政府是最基层的行政管理层级,在目前中央、省级、市级、县级、乡镇五级行政体制下,乡镇政府之上的所有上级政府都有“下发文件、布置任务”的权力,而乡镇政府是“无权驳回”、只能“照单全收”的最后单位。“上面千条线、下面一根针”说的就是这种行政现状。但在当前全面深化改革、决胜精准脱贫的关键时期,乡镇政府面临着十分繁重的任务:信访维稳、防火防灾、精准扶贫、环境治理、交通安全、公共服务、土地征用、房屋拆迁、基础教育……,几十项、甚至上百项各种任务,接踵、叠加而来。更有甚者,县级政府为了显示“政治重视、执行有力”,而把各项任务的指标体系进一步细化分解,一项工作往往要分解为几十项具体“量化指标”,并且都要“按月、按季度”并“全过程跟踪检查”。这便是我们在基层调研中,干部反应最为普遍的“层层加码”。

层层传导压力、层层追查责任,正在并已

经日益成为基层社会治理的“新常态”。在这种“层层加压、层层追责”的体制下,“基层治理责任”最终谁来承担呢?最终各种“责任”还是依靠行政层级“层层下传”。中央追查省级的“责任”,省级追查市级、县级的“责任”。县级政府作为县域治理责任的主要承担者,又是怎样承担和分解责任呢?

一是县级政府及其各个职能部门,都可通过各种“责任书”,把本应由各个职能部门完成的“任务”,逐项逐条地下放落实给“乡镇”,但“项目资金”和“项目检查验收”的各种权力,还是掌握在各个项目专项办公室和职能部门。“层层责任状”也就变成了上级部门的“层层免责单”。

二是乡镇政府对县委、县政府及其各个专项办公室,以及教育局、环保局、财政局等各个职能部门下达的各项任务“责任状”,只能“无条件服从”,少有“讨价还价”的余地。因为无

论哪个专项办公室或职能部门,都掌握着不少的“专项资金和资源”,都是乡镇政府“不敢得罪”的上级部门。通过压力层层传导、层层加码机制,各项任务的“落实责任”下卸到乡镇政府,而县级政府及其部门则掌握着绝对的“资源分配权”和“检查验收权”,乡镇政府便在“权责失衡”中一路负重前行、忙乱应付。

由此,顺着行政层级链条,乡镇政府成为“没有回旋余地、责任不可再分”的“最终责任承担者”。上级的每一级政府及其职能部门,为了保证自己所管辖的“任务责任”按期完成,都会不断地到基层乡镇“督促检查”。这便形成了所有基层乡镇应接不暇的“检查大军”:中央检查组、省级检查组、市级检查组、县级检查组、扶贫检查组、教育检查组、环保检查组、安全检查组、维稳检查组……等等。各种各样、不断追查责任的检查考核,也成为疲于应付的乡镇政府“生产”各种“形式主义应对”的土壤。

“运动式”治理成为乡镇政府的主要工作方式

作为“任何责任”都无法“推卸”的基层治理单位,乡镇政府要把各式各样的任务和工程落实到乡村社会。但同时,任何“责任的板子”,都能“打到”乡镇政府的头上。经过我们在全国各地不下一百个乡镇政府的实地调研发现,目前乡镇政府的基本运行状况和治理方式呈现出“疲于应付的忙乱状态”。主要根源是,经过多轮的“乡镇合并”,现有乡镇管理规模普遍扩大,而乡镇政府编制遵循“只减不增”的原则,大的乡镇,编制有70到80多人(行政编加上事业编),小的乡镇有40到50人左右。而随着城乡一体化进程的急剧加快,精准扶贫、移民搬迁、土地征用、基层党建、安全生产、综治维稳、美丽乡村等,都需要乡镇政府最终“落实”,并必须通过“考核验收”。于是,乡镇政府陷于“人少事多”的被动工作状态之中。

一是“集中运动式治理”,什么事最紧急,什么事考核最严格,乡镇政府就会全体出动“运动式”集中完成。二是“加班加点

式工作”,“白加黑、五加二”忙于工作,这是乡镇干部的“常态”,“谁也不敢拿工作开玩笑,出了事就得下岗”。三是“外聘人员式工作”,乡镇编制有严格限制,而工作任务不断增加,“有财力”的乡镇,则在现有编制外“聘用”人员。

乡镇政府“陷于”完成各种“任务”、“项目”的纷繁事务之中,完全失去工作的“主动性”,被动地成为完成“上级工作”的“腿”,无法自主统筹和开展适合本乡镇发展的各项规划。由此,也进一步加剧乡村自治的“行政化”,即乡镇政府也把各个“行政村”,变成自己工作的“腿”,村民自治功能全面衰减。在这种“运动式治理”常态化的运行机制下,乡镇政府的各种“形式主义应对”也似乎有了各式各样的借口、理由。

由其“层层加码加压、层层下卸责任”的基层治理结构所决定,基层治理权力的运行逻辑和基本权力格局日益变成:县级政府及其部门主要的工作就是“开会动员、签订责任书、考核

验收”,而乡镇政府则是各项能够得到“细化”、“量化”的“责任”的最终“完成者”。一个乡镇书记说,县域的80%以上的工作都是在乡镇“完成的”。同时,在重要领域和重大任务方面,还有严格执行的“一票否决制”:如计划生育、社会治安综合治理、安全生产、精准扶贫、信访维稳等。有的地方政府,还实行“考核打分等级排名”,优秀者给予奖励,连续两年“末位者”,乡镇主要领导“予以免职”。由于来自“上面”无论哪项“考核检查”,都与乡镇领导的晋升、评优,以及一般干部的奖励福利等紧密“挂钩”,任何乡镇干部都不敢有任何“怠慢”。

这些便是基层乡镇最为严重、也最为头疼的“形式主义表现”,但调研中采访过的各个乡镇书记和镇长,都表示各种各样的“万般无奈”,甚至他们也“深恶痛绝”。而“不完成任务,就走人”的压力和责任,也使乡镇干部有意无意地被“裹挟”到“形式主义泥潭”之中。当然,这其中绝不排除个别乡镇干部本身的“作风问题”和“责任担当问题”。

基层群众参与监督不力

层自治的弱化和基层民主的衰弱,使真正人民的监督力量无从发挥。

在目前政府体系内部运行的众多“检查考核”,基层民众无法有效参与,更没有制度化的机制来保证民众参与。我们的一些检查考核根本不走进“人民群众”之中,外部监督的缺失造成民众参与的不足和民主监督的不力,这是各种“形式主义调研”和“形式主义考核”,之所以长期存在并在“体制内盛行”的社会性体质根源。

各种花样翻新的形式主义,“看似新表现,实则老问题”,有其深刻的制度性和体制性根源,绝非高喊“一两句口号”所能遏制,更非开展“一两次运动”所能根除。这样说,绝不是为

各种形式主义的存在辩护。只有通过深化行政体制改革,明确各级政府的权力和责任,加强人民群众的民主监督,才能真正走上制度化防治的法治之路。否则,没有权力体系的结构性改革,妄想通过一次性“运动式治理”就能“一劳永逸”,我们可能再次陷于“以形式主义反对形式主义”的泥潭,而其后各种“形式主义”还会“尾大不掉”。“后人哀之,而不鉴之”,这在历史上有“不断反对形式主义”,而“形式主义一再泛滥”的深刻历史镜鉴。

(摘编自《人民论坛》)

三农专家观点系列