復旦大學
FUDAN UNIVERSITY

天下

总第83期 二零二六年六月刊
复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心
School of International Relations and Public Affairs
MPA Program of Fudan University
2026.06

复旦大学公共管理（MPA）《天下》杂志

学术委员会

主　任　朱春奎

委　员　（姓氏拼音字母排序）

包霞琴　陈水生　陈周旺　扶松茂　顾丽梅　郭定平　李春成

李　辉　李瑞昌　苏长和　熊易寒　徐以骅　臧志军　张建新

张　平　周凌一　朱春奎　左　才

编辑委员会

顾　问　竺乾威　顾丽梅

主　编　吴　洁　张洪彩

编　辑　陈万里　张田妘　顾　萌　沈佳宜　徐嘉伟

本期目录

第一部分 议题·前言

- 习近平关于基层减负重要论述的生成基础、核心要义与现实价值
- 整治形式主义为基层减负的制度举措论析
- 从制度到行动：基层减负的层级传导与长效机制

第二部分 经典·重点

- 纾解基层负担过重的时间路径
- 管理过程“内卷化”：基层负担的生成逻辑及其矫治之道
- 激励机制失灵情境下“基层负担”与“干部躺平”的成因探析

第三部分 案例·研究

- 制度空转：基层减负何以难以奏效——以H省为例
- “接诉即办”的诉求压力与基层回应——以北京市M街道为例
- 数字负担：基层治理数字化平台的实践困境与矫正路径

  ——基于X市“居村通”实践经验的案例研究
- 制度性集体行动何以破解基层报表负担？

  ——基于G省Q市村级基础数据“一张表”改革的案例研究

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学MPA教育中心

联系我们：021-55664498 mpa@fudan.edu.cn 欢迎投稿！

本期目录

第四部分 学员·原创

- 统战工作赋能基层协同治理的实践探索——以W市X区为例
- “减负”只能等风来？

  ——论基层自下而上推动治理转型的可能与边界
- 基层减负的困境与治理路径探究
- 走出“内卷”与“空转”：基层减负的现实困境与治理效能提升逻辑

第五部分 人物·思想

- 【人物】迈克尔·利普斯基与“街头官僚理论”

  赫伯特·西蒙与“有限理性与信息过载理论”
- 【思想】《推进基层政府减负的机制和路径研究》

  《走向数字赋能：基层减负的新技术应用逻辑》

  《群众主体：乡镇党委书记的基层治理笔记》

第一部分 议题·前言

【编者按】基层治理是国家治理体系的基石，也是连接国家与社会的关键纽带，基层治理事关国家长治久安，其是否有序、高效运行直接关系到社会稳定、经济发展、民生保障等各个方面。基层减负在基层治理中尤为关键，长期以来基层存在治理能力不足、治理负担过重的问题，影响行政效率与治理效能。基层负担过重既是一个反复出现的老问题，又是一个亟待解决的难问题，它关系到基层治理各项政策和工作要求的执行成效和落地效率，认真做好基层减负工作是推进基层治理现代化的必然要求和重要抓手。

习近平关于基层减负重要论述的生成基础、核心要义与现实价值

基层减负长期备受社会关注。党的十八大以来，习近平总书记高度重视基层减负工作，发表了一系列新思想、新观点和新论断，作出了一系列重要指示批示。学界也高度关注基层减负议题，主要研究聚焦在三个方面：一是基层负担的生成逻辑。基层负担表面上来源于行政考核与迎检压力，但根源于权责结构失衡和条块关系掣。上级部门常常利用属地管理规则制造“责任甩锅”。同时，由于条块分割，不同部门对基层考核指标不一，多头管理增加基层负担；二是基层减负悖论。这一方面源于“加压式减负”的推进策略，以形式主义应对减负任务，另一方面也源于基层“主动行政化”，期待重构其与政府的非均衡依赖关系；三是基层减负策略。制度上重在理顺权责关系，为基层赋权增能，解决“上面千条线，下面一根针”的问题。技术上要利用数字治理和数据管理整合地方资源，填补行政缝隙，实现跨部门合作，同时要防止数字技术滥用带来的数字负担。

一、习近平关于基层减负重要论述的生成基础

习近平关于基层减负重要论述的生成传承于“郡县治，天下安”的历史文化；承继于中国共产党人固有的关爱情怀；植根于习近平工作经历中的基层情结；根源于近年来基层负担重的社会事实，体现出历史文化与社会实践、个人情感与国家发展的统一。

（一）传承于“郡县治，天下安”的历史文化

中华传统历史文化蕴含了丰富的基层治理智慧，这是习近平关于基层减负重要论述生成的历史基础。自秦朝统一中国设立郡县两千多年来，重视和加强基层组织建设就成为我国历朝历代的传统。基层减负与基层治理是“一体两面”的关系，基层减负事关基层治理和基层稳定。基层干部负担过重势必会影响基层组织的正常运转，削弱基层治理效能，甚至会对基层秩序造成冲击。调查发现，有的社区工作者因任务重、责任大、出路少而选择辞职，基层治理面临人才短缺的问题。以减负为契机推动基层治理提质增效是党中央高度重视这项工作的初衷。正因如此，习近平总书记从重视基层治理的历史文化中吸取经验，站在国家治理现

代化的高度，把基层减负与基层治理结合起来加以思考，提出了一系列关于基层减负的新观点和新论断。

（二）承继于中国共产党人固有的关爱情怀

重视基层工作和关心基层干部是百年来中国共产党人一贯坚持的优良作风。我们党要求党员干部讲党性、讲奉献、讲担当，也注重关心体贴干部，为他们的发展排忧解难、创造条件。毛泽东同志就基层工作存在的“五多五少”问题作出指示，强调反对官僚主义作风。邓小平同志强调“形式主义也是官僚主义，要腾出时间来多办实事，多做少说”。江泽民同志指出地方干部工作很繁重，要自觉体谅下面的同志，“坚决改变‘文山会海’的不正常现象，真正让大家可以集中精力想大事、议大事、抓大事”。胡锦涛同志指出基层干部奋斗在改革发展稳定工作第一线，要“建立健全党内激励、关怀、帮扶机制，关心和爱护基层干部”，满腔热忱地帮助和支持基层干部做好工作。中国特色社会主义进入新时代，习近平同志指出：“广大基层干部任务重、压力大、待遇低、出路窄，要把热情关心和严格要求结合起来，对广大基层干部充分理解、充分信任，格外关心、格外爱护，多为他们办一些雪中送炭的事情。”习近平关于基层减负重要论述是对中国共产党人固有的对基层干部关爱情怀的延续和升华。

（三）植根于习近平工作经历中的基层情结

习近平有丰富的基层工作经历和经验，“是个老基层，对基层工作非常牵挂”，这是习近平关于基层减负重要论述生成的情感基础。梁家河七年知青岁月缔结了习近平深厚的基层情结。在河北正定期间，针对乡镇反映的报表、总结、简报、会议、通知、接待多的问题，他严厉说道，“要搞无会议日，每周起码两天，全县严格执行”，并倡导“说短话、开短会、发短文件”。在福建宁德上任就一头扎进基层，3个月走遍9个县，后来又跑遍绝大多数乡镇，创建了全国闻名的“四下基层”工作制度。十八大以来，习近平到地方考察，总要看看农村和城市社区，强调要建好建强基层党组织。正是因为拥有这些基层经历和基层情结，习近平总书记才能够与基层干部共情，注重为基层干部减负。

（四）根源于近年来基层负担重的社会事实

近年来，基层负担不断增多，主要表现在四个方面：会议多、台账多、考核多、证明多。整体而言，基层负担来源于两个方面。一是自上而下的行政事务。居(村)委会本身是群众性自治组织，尽管有协助上级部门做好行政工作的责任，但实践中由“协助”变为“负责”；再加上“层层加码”的行政思维惯性，上级部门习惯在时间上打一个“提前量”，任务上打一个“增加量”，到达基层则是重码累加。二是自下而上的居民事务。随着经济社会的不断发展，人民对美好生活的需要不断增加，基层成为矛盾的聚集点和利益的交汇点，基层干部处理的居民事务也就越来越多；叠加公私不分的“有事找社区”的思维惯性，基层干部面临许多不合理的诉求。

基层负担过重带来一系列消极影响。首先削弱干事创业动力。基层干部长期处于高强度的工作环境之中，身心疲惫，没有时间从事更多创造性工作，挫伤工

作积极性。一些干部职业倦怠感明显，直接选择“躺平”，工作热情衰减。其次滋生不良工作作风。基层干部应对工作负担产生的形式主义，严重背离实事求是的工作原则。“以迹为绩”的考核方式造成政绩观扭曲，形成“脱实向虚”的工作氛围，严重影响基层政治生态。最后损害党员干部形象。基层干部忙于行政事务和考核任务，无暇主动解决群众实际问题，放大脱离群众的危险，弱化党群关系，影响党的公信力和执政根基。

二、习近平关于基层减负重要论述的核心要义

党的十八大以来，习近平总书记围绕基层减负发表了一系列思想深邃、内涵丰富的观点，科学回答了“为何减”“减什么”“怎么减”等时代问题，阐明了基层减负的立足点、着力点、关键点、支撑点和落脚点，为新时代推进和深化基层减负工作提供了根本遵循和行动指南。

（一）立足点：削减“无谓事务”释放基层活力

基层减负首先就要明晰什么是负担，减负究竟要“减什么”的问题。我们可以从两个角度认识这个问题。一是工作任务与工作职能不匹配。当工作任务超过工作职能而无法完成时，也就是常说的“行政超载”，基层干部缺乏相应的权力和资源加以应对，这时候的工作任务就变成了工作负担。二是工作任务与工作形式不匹配。当工作形式大于工作任务，也就是说，追求形式完备而忽视实质内容而产生的不合理的工作量就是一种负担。由于工作任务与工作职能、工作形式不匹配而产生的工作量都是一些“无谓事务”。基层减负就是减掉这些束缚基层干部手脚的“无谓事务”。“四多”问题基本都属于“无谓事务”。当前基层干部反映比较强烈的基层负担不是源于为党工作、为民服务的“有为之事”，而是来自职能超载、形式过多的“无谓事务”。基层减负不是减担当、减作为，而是要减掉那些束缚和冗余。基层干部“如果忙忙碌碌，只是机械做事，陷入事务主义，是很难提高认识和工作水平”，也很难有时间和精力解决国家所需、群众所盼的实际问题。

（二）着力点：整治“形式主义”健全长效机制

基层的形式主义根源于两个方面。一方面，体现为压力型体制导向下的“被动形式主义”。在各级部门职责同构的科层制安排下，上级习惯向下级安排事务并负责考核，而处在行政末梢的城乡社区没有再向下延伸的空间和能力，因而只能以形式主义被动应付。另一方面，表现为锦标赛体制导向下的“主动形式主义”。下级为了获取政绩，在同级官员中取得晋升优势而主动选择加码，常常采取一些形式翻新、花样众多但内部不变的“伪创新”举措而博取眼球，。形式主义具有隐蔽性和长期性的特点，要健全持续整治形式主义的长效机制。基层减负要从运动式减负向制度性减负转变，值得警惕的是，有的基层干部感觉“越减越负”“越减越多”，这是因为形式主义有了新动向新表现。一些地方用形式主义做法解决形式主义问题，把减负工作本身当作一场形式主义。

（三）关键点：理顺“权责关系”规范属地管理

权责关系决定政府部门的职能范围和权责边界，深刻影响基层组织的行动逻辑，是理解基层负担何以生成的关键变量。“权大责小”容易导致权力滥用，滋生腐败；“权小责大”则导致职能超载，产生负担。基层负担重是上下级政府权责不对称的直接结果。城乡社区处于科层制的最底层，权力有限，上级部门把行政事务借助属地管理摊派给基层，基层处于“接不住”又“必须接”的尴尬境地。“上面千条线、下面一根针”“上面千把锤、下面一颗钉”，基层负担重的根源在于权责不匹配，理顺权责关系是推进基层减负的关键，是避免把属地管理作为借口向基层转嫁任务而造成“责任甩锅”的有效举措。对于基层工作者而言，有权处理的事务就不是负担。实践证明，“权责利”和“人财物”对等向基层下沉，破解“小马拉大车”难题是基层减负的深层次要求。

（四）支撑点：突出“正向激励”端正用人导向

人的行动选择受所在的制度结构制约，制度的激励指向就是人的行动所向。基层减负必须突出“正向激励”，把好选人用人标准，树立重实干、重实绩的用人导向，及时提拔“想干事、能干事、做实事”的干部，对“假作为、乱作为、不作为”的行为给予惩罚。要优化考核评价体系，引导各级干部树立正确政绩观。建立“崇尚实干、带动担当、加油鼓劲”的正向激励，使“想干事、能干事、敢干事”的基层干部脱颖而出。减负不减责、松绑不松懈。按照权责匹配原则，既然强调为基层赋权，那么基层组织也应承担责任，“要防止为完成任务应付了事，出现‘人在心不在’等现象”，更要杜绝以减负名义把本该自己负责的事情推诿甩包、搁置不办，出现懒政、躺平的现象。

（五）落脚点：注重“系统集成”提升治理效能

基层减负与基层治理紧密联系，要站在基层治理现代化的高度开展基层减负工作。基层减负是手段，增效才是目的。要坚持系统思维和综合治理，以减负为契机深化基层治理改革，全面提升基层治理效能。基层减负是一项复杂性和综合性工作，涉及政府职能调整、社会力量协同、人民群众参与、科学技术运用等多方面的改革。深化减负要注重多要素的综合运用。减负不能紧盯“减法”，还要做好“加法”。一方面增加承接基层事务的社会组织和个人，完善基层治理体系，形成人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体，形塑共建共治共享格局。个人不只是服务的享受者，也是治理的参与者。另一方面增加运用技术处理基层事务的意识，提升基层治理能力。“人工智能＋基层治理”是时代趋势，利用数字化手段打破部门信息壁垒，优化基层工作流程，不断提升基层治理效能。

三、习近平关于基层减负重要论述的现实价值

（一）加强党的作风建设，净化基层政治生态

基层减负工作与党的作风建设紧密联系，整治形式主义作风是深化基层减负和全面从严治党的关键。中央把解决形式主义和基层负担重问题结合起来，作为党的作风建设重要内容一起谋划、统筹安排、一体推进。基层很多负担并不是工作量大，而是由形式主义、官僚主义作风造成的。形式主义的根源是政绩观错位、责任心缺失。为了取得“政绩”不顾地方实际，动起“只唯上、不唯实”的歪脑

筋，刻意迎合上级，把任务和指标下沉基层是形式主义、官僚主义的典型表现。官僚主义的根源是权力观扭曲、官本位思想严重。深化基层减负的核心就在于正确处理上级部门与基层组织的权力关系，明确双方的权责职能。以制定权力和职能清单为代表的减负举措，有利于督促干部树立正确权力观和事业观，净化基层政治生态，从而把全面从严治党向纵深推进。

（二）完善基层治理体系，提高基层治理水平

整治形式主义为基层减负既是关心关爱基层干部的有效举措，也是推进基层治理现代化的应有之义。具体而言，一方面，基层干部要从众多形式主义的事务中抽离出来，有更多的时间和精力抓重点、抓落实。陷入“无谓事务”泥潭的基层干部很难提升治理水平，“松绑瘦身”的基层干部才能“轻装上阵”。另一方面，以减负为契机推动治理制度变革和技术运用。各地推出权责事项清单制、社区（村）工作准入制、双向履责评价制成为基层治理的制度典范，为推进基层治理现代化提供了制度保障。同时，由推动减负工作剥离出来的技术性、志愿性、辅助性、专业性事务通过政府购买社会服务的方式交给社会组织和市场组织承接，把基层党组织、基层政府、居（村）委会、社会组织、企事业单位等多元主体纳入基层治理体系，夯实共建共治共享的社会治理制度。此外，以减负为契机推动的技术治理，既提升了基层干部的处事效率，也提升了基层治理智慧化水平，为提高基层治理现代化水平注入强劲动力。

（三）激发干部内生动力，营造担当作为环境

基层减负不只是停留在表层事务减少上，深层次要求是“放开广大党员、干部担当作为、干事创业的手脚，把他们的积极性、主动性、创造性充分激发出来，形成建功新时代、争创新业绩的浓厚氛围和生动局面”。中国共产党是使命型大党，如何始终保持干事创业精神状态是大党独有难题之一。减负不减责，减量不减质。习近平关于基层减负重要论述树立了担当作为的正确导向，营造了奋发拼搏的良好环境，为激发基层干部干事创业提供了精神动力。

尤其是，建立差异化的干部考核和问责制具有根本性的激励作用，极大提升了基层干部干事创业的信心和勇气。一方面强调树立重实干、重实绩的用人导向，形成求真务实的工作作风。习近平总书记指出：“使那些重实际、说实话、务实事、求实效的干部不仅不吃亏，而且受到鼓励、褒奖、重用；使那些做表面文章、搞劳民伤财的‘形象工程’和‘政绩工程’、跑官要官的干部，不仅捞不到好处，而且受到批评和惩处。”这种正确导向使干实事的基层干部看到了晋升希望，重拾拼搏动力。这也有助于形成“始终说老实话、干老实事、做老实人，自觉反对形式主义、官僚主义”的工作氛围和官场环境，引导各级干部在“脱虚向实”上发力。

另一方面强调不能把问责泛化和简单化。为了更有效、更精准问责，必须建立容错纠错机制，优化问责制度，严格落实“三个区分开来”，使基层干部从“怕问责、怕担责”的担忧中走出来。基层是改革创新的源头，很多先进经验都来自基层，但“第一个吃螃蟹”的人面临失败风险，难免会做错事情。这时，要更加

鼓励敢试敢闯敢干的精神，“为他们说公道话，为他们加油鼓劲、撑腰壮胆，该澄清的及时澄清，该正名的及时正名”。习近平总书记的这种鼓励可以减少基层干部的后顾之忧，放下包袱开展创新，不断积累经验，为进一步全面深化改革寻找突破口。

（四）服务国家战略落地，满足人民生活需要

基层是国家治理的末端，服务群众的前沿。习近平关于基层减负重要论述散见于这些国家战略中，是以人民为中心发展思想的具体表现，目的是确保这些战略能够有效落地，让人民获益。具体而言，一方面助力国家战略在基层落地。国家战略在基层执行中常常因形式主义而出现目标偏移、效率衰减的问题。以减负为契机建立权责职能清单制度、健全基层工作准入制度、完善属地管理制度、优化考核评价制度、调整行政问责制度等可以有效消除制度梗阻，明确权责关系，使惠民利民安民政策得以落实。同时，数字技术赋能基层减负的举措可以降低信息交易成本，促进跨部门跨区域合作，提高政策响应速度。另一方面构建供需匹配的服务供给模式。基层服务供给常常因形式主义而出现供需错配问题，群众个性化和多样化的需求难以得到满足。整治形式主义为基层减负不仅可以使基层干部有时间和精力为民服务，更重要的是可以推动服务供给模式从行政意志向需求导向转变，切实解决基层群众急难愁盼问题。

四、结语

基层减负具有复杂性和长期性，后续要着重关注以下问题。一是理顺权责关系是基层减负的核心基本达成共识，但究竟应该赋予基层哪些权力值得深究，基层能否接得住也值得商榷，尤其是对于一些权责无法清晰切割的事务应该如何处理是个难点。二是数字技术能够有效提升减负效率，但如何让“数字减负”不变成“数字负担”仍需恰当处理。发挥数字技术正向作用的关键是要做好数据共享，消除数据壁垒，而这需要整体设计和系统谋划。三是制定科学合理的基层干部评价考核体系至关重要，但在有限的时间内，如何把材料考核与实地考核结合起来，突出为民服务的实干导向仍需细化。如何建立可操作的纠错容错办法，激发基层干部干事创业热情仍需进一步研究。

（节选自 许宝君《习近平关于基层减负重要论述的生成基础、核心要义与现实价值》，《党政研究》2026.3）

整治形式主义为基层减负的制度举措论析

2024 年 7 月，中共中央政治局审议通过《整治形式主义为基层减负若干规定》（以下简称《若干规定》），首次制定了为基层减负的党内法规，推动作风建设进入系统施治阶段。

一、整治形式主义为基层减负的制度化进程

党的十九大之后，整治形式主义、官僚主义的制度建设显著提速，整治形式主义为基层减负已经形成了基本制度框架。

第一，将“深化治理改革为基层放权赋能”作为减负机制的重要方面。2020年的《通知》首次提出加快制定赋权清单和责任清单，在推动更多社会资源、管理权限和服务民生职能下沉的同时，科学规范属地管理，防止层层向基层转嫁责任。根据这一精神主旨，2021年印发的《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》要求，市、县级党委和政府要规范乡镇（街道）、村（社区）权责事项，并为权责事项以外委托工作提供相应支持。

第二，压实中央和国家机关的责任。根据习近平“为基层干部松绑减负要从中央和国家机关做起”的重要指示，各机关应坚持刀刃向内，勇于自我革命，深入整治形式主义官僚主义突出问题，加强对各地区各部门的督促指导，常态化开展基层观测点蹲点调研和分析性研究，“避免不接地气的‘空中政策’和相互打架的‘本位政策’”。

第三，树立减负担不是减担当的理念，把完善干部担当作为的激励机制与减负相结合。2020年的《通知》规定，“精准审慎实施谈话函询和问责，规范实施问责的工作程序，及时纠正滥用问责、不当问责及以问责代替整改等问题”，抓住了为基层减负重在解决问责泛化的“牛鼻子”。

从来源上看，基层负担可以概括为如下方面：

一是形式主义的工作要求。比如，数据不断、报表唯上，强制要求转发点赞，使用PPT汇报工作；为接待调研“搞盆景”、豪华装修；示范创建和评比活动数量过多，有的还严重影响群众生产生活；一些领导干部以调研之名行督导之实，随意要求见基层主要负责同志，等等。一言蔽之，就是用轰轰烈烈、光鲜亮丽的形式代替扎扎实实的落实。

二是责任压力过重带来负担。属地责任泛化形成的压力无处不在。基层对一些具体工作缺乏履职必备的专业水平和人力物力，却长期承担主要责任。基层发现的问题报送至部门后，后者通常要求由基层本身整改，久而久之基层就不愿意发现真问题。有的基层负责人为了拿出“态度”也不免自加压力，又把责任传导至基层普通的工作同志。

三是考核指标任意化带来的负担。很长一段时间内，地方工作考核指标缺乏统筹，各部门可以将其认为重要的事项增添进入指标。但是，高质量发展考核应是能从统计数据中抓取分析并相互印证的科学体系。一些具体事项进入考核指标后往往成了关键权重，会破坏考核的系统性。还有涉及群众生产生活的事项，纳入考核指标很容易导致摊派，倒逼弄虚作假行为。

二、《若干规定》中的实施措施及重要思路

《若干规定》系统梳理了形式主义的表现和基层负担的来源，从“精简”和“规范”两条路径将近年来形成的经验提升为制度成果。“精简”即实施严格计划和备案管理以达到控制总量的目的；“规范”则是从目标、流程和内容上做出限制性和指导性的规定。从各种精简和规范的工作安排中，可以总结整治形式主义为基层减负的重要思路。

首先，从微观机制入手实现系统施治。国家治理体系表现为各领域法规政策上的制度耦合，各方治理主体按照科学的权责配置在各环节上形成闭环系统。形式主义生成于碎片化的治理活动，同一条线上的不同层级部门可能重复对基层提出工作要求，同一部门的内设机构也可能各自为政，让“条条专政”的主体变得更加繁密。这些问题大量发生在基层治理的微观环节，如“腠理之疾”不易进入顶层设计的视野。为疏通毛细血管，《若干规定》加强工作统筹，避免向同一地方反复安排督查检查，以及就同一事项的层层督查检查。在各省级行政辖区范围内建立统一的协同平台，开发设置专门用于各部门数据获取和共享的功能模块，旨在划清同一条线上不同层级部门向基层索取数据的权限。

其次，牢牢把握抓工作落实和为基层减负的一致性。为基层减负旨在落实党中央重大决策部署，被精简和规范的事项大多又属于抓落实的基本手段，因此需要防范和纠正以形式和载体取代实际效果的异化现象，减少名目繁多、变形走样的考核评估、督查检查等。此外，督查检查考核也不得以是否配套发文、召开会议、成立议事协调机构等形式作为评价贯彻落实的标准。这些抓落实过程中不可或缺的指令传递、压力传导和信息报送机制，应当符合“最后一公里”的基层工作实际需要。《若干规定》体现了治理重心和资源应当向基层下沉，让基层干部队伍需要保持稳定的抓落实的客观规律。

再次，通过规范领导干部对下推动工作的方式和行为达到改进作风的目的。作风建设关键在于把制度的硬要求内化为作风转变的主观自觉，例如，首次对日常工作性会议提出刚性要求，其主要用意不在于讲话的具体时长，而在于推动各级党政机关培养开短会、讲短话的氛围和工作习惯；以制度条款的形式告知全党，调查研究的目的在于掌握社情民意，帮助基层解决问题，而非评判监督基层工作优劣。这有助于督促领导干部从意识和行为自觉上真正重视调查研究，塑造“出水能见两腿泥”的优良作风。

最后，通过约束性规范塑造正确的政绩观。中央层面整治形式主义为基层减负机制通报的多起案例大多因政绩观偏差引起，《若干规定》中的一系列禁止性条款，从反面凸显了正确政绩观的价值取向和行为标准，如“创建示范活动不得脱离地方资源禀赋条件和产业发展实际”，“不对氛围营造提要求”，严禁为了迎检驱赶商贩、关门锁店等损害群众利益的行为。由此可见，运用政绩观的负面清单、改进领导干部政绩观考核等，是建立纠正政绩观偏差的工作机制的重要手段。

三、在全党范围内落实整治形式主义为基层减负责任

整治形式主义为基层减负属于党的作风建设的重点内容，能否取得治本之效，取决于各级党委（党组）的责任落实情况，否则就容易陷入头痛医头脚痛医脚的被动局面。

（一）中央和国家机关承担源头治理责任

中央和国家机关作为落实党中央决策部署的“最初一公里”，也是纠治形式主义的“最初一公里”。从治理体系的运行逻辑看，形式主义和基层负担的源头

治理既需要中央和国家机关牵头抓总，更需要刀口向内的自我革命。基层减负的顶层设计应由中央和国家机关合力实施。各机关也应以自我革命的勇气改进自身工作为基层减负。同时，各中央国家机关正在规范内设业务机构的工作流程，优化综合部门（办公厅）对业务部门发文、办会、所要数据材料的统筹机制。

（二）切实加强地方党委抓作风建设的主体责任

从近年来通报的情况可以看出，市县两级地方党委履行为基层减负责任与党中央的要求存在明显温差。一定程度看，为基层减负总体呈现“两头热、中间温”的状况，中央和省一级高度重视，基层的期待很高，市县两级党委的重视程度则参差不齐。提升地方党委落实主体责任的意识和能力需要综合施策。应提升整治形式主义在作风建设责任中的分量，强化上级党组织的监督和指导作用的发挥，将基层减负相关内容作为地方党委党建述职作风建设的重点内容。地方直属部门机关党委书记年度述职时，应针对单位的工作中容易诱发形式主义的环节，向机关工委汇报本部门本单位整治形式主义为基层减负的措施和效果；各级地方党委、部门党组和乡镇（街道）党组织在每年年终民主生活会上要对照《若干规定》要求报告执行的相关情况，从而形成良好的政治氛围，督促全党形成上下同抓共治的局面。

（三）进一步发挥各级专项机制的作用

《若干规定》在尾段阐明了监督保障措施，“各地区各部门应当严格执行本规定，建立整治形式主义为基层减负专项工作机制”。中央层面专项工作机制成员单位和列席单位已经建立了本单位的专项工作机制，县级以上地方党委应当尽快实现专项机制全覆盖。各级专项机制办公室设在党委办公厅（室）或部门的办公综合机构，承担着两个方面的重任，一是发挥秘书机构作用，常态化辅助本级党委推动减负工作；二是督促协调本级党政部门发挥自我革命的精神，承担起减负相关责任；三是履行自身减负职责，统筹好会议、文件、督促检查考核事项，在督办党委重要工作的落实过程中及时发现形式主义和基层负担反弹的新动向。问题通报是近年来中央和省级层面专项机制的重要工作抓手，以公布典型案例的方式提醒全国或全省各地对照典型问题自觉查摆整改。不过，通报制度本质上属于“二传手”，并不完全适用于直面基层的市县两级机制。对后者而言，更需要提高操作面的效能。

从专项机制的工作闭环看，纪委的专责监督是机制运行高效与否的关键一环。一定程度看，基层减负情况尚未成为地方和基层纪检监察机关推进作风建设的重心。实际上，整治形式主义为基层减负的目的是打通落实党中央决策部署“最后一公里”，更具有政治建设的内涵和意义。因此，地方纪委和机关企事业单位的基层纪委应当从更高的政治站位对待这项工作，重新梳理纠治形式主义、官僚主义的任务类型。

在减负机制中，党的机关和行政机关的责任有所不同。党的机关以同级部门、单位和下级党组织为工作对象，应充分发挥牵头和协调作用。各级机关工委应当把各机关承担的减负职能作为机关党建的重点任务，加强指导。政府机关更多是

减负的主责部门，在部署工作时应当加强与基层减负的一致性评估并跟进基层的反馈，排查容易造成基层负担的环节并及时改进。党委办公厅（室）作为减负机制的牵头单位，应当一并统筹抓好工作落实和基层减负，把握二者间的同向性。

四、谋划整治形式主义为基层减负的长远之策

在党中央的集中统一领导下，整治形式主义已经积累了丰富的经验，并形成了《若干规定》等制度成果。为打好这项事关党的执政基础的持久战，需要掌握抓落实与减负同向性的规律，谋划长远之策。

第一，整治形式主义为基层减负需要一套直达基层的政策宣贯机制。为应对基层治理中的各种复杂情形，需要充实让制度生根落地的主观条件，调整包括基层干部在内的领导干部的思想认识和工作惯性。譬如，在推动乡镇（街道）履职事项清单改革的过程中，不少市县党政领导乃至街乡干部自身，由于习惯于属地责任无限大的现实情形，对改革的成效心存疑虑。为此，党中央和各省委都召开了动员部署会议，各级组织部部长亲自布置工作，县级党委书记和乡镇（街道）党委书记全部参会，把习近平的重要指示批示和党中央部署要求传达至基层一线。有乡镇党委书记反映，开会之前并不认为这项工作能有实际效果，参加会议之后明显增强了信心也充满了做好这件事的热情。因此，在减负的环节适当投入时间和精力在传达精神并答疑释惑上，促进政策理论教育和实践应用相结合，能够让减负工作变得事半功倍。

第二，加强配套性制度建设。制度建设是全面从严治党的根本之策。中央八项规定出台后很快形成了相关制度配套，同理，《若干规定》出台后，亟待建立与之配套的相关制度。例如，现行的《规范地方党委政策性文件制定工作规定》和《规范地方政府政策性文件制定工作规定》已经明确了文件制定的主体、责任、原则、程序，还需要制定涉及政策性文件制发后的传达范围、是否需要下级配套等更为具体的规定；为了从标准化的高度提升互联网移动政务应用程序的规范化管理水平，还需要出台对政务移动应用程序实施标准化管理的法规。2025 年 6 月底，全国 3.8 万个乡镇（街道）完成了履职事项清单工作。各地正在围绕乡镇（街道）履职事项清单修订相关的考核制度和问责制度。国务院办公厅印发文件，明确要求依照权责清单、街道乡镇履职事项清单等，分派来自 12345 热线服务的诉求。

第三，从精神的高度把握整治形式主义为基层减负的要求。基层负担过重本就是工作作风，体制机制、治理理念等诸多方面的短板和问题交织叠加形成的综合症候群，需要像执行中央八项规定精神那样，对人的主观意识实行持续性的纠偏和引导。《若干规定》凝练了党中央反复强调的精神实质，包括解决工作不实，只留痕不留绩的，在人民群众利益上不维护、不作为问题；杜绝急功近利、任性用权，不尊重规律、不尊重实际、不尊重群众需求盲动硬干，层层加码等损害党的形象和群众利益的现象；构建科学的政绩考核评价体系，让基层干部有更多精力为群众办实事；各级领导机关和领导干部要以上率下纠治形式主义把基层职责搞清楚，不能什么事都压给基层；强化各方协同为基层赋能；等等。此外，如盲

目决策、机械执行乃至违法行政造成的群众负担，违背市场规律向企业摊派造成的负担性质上更为严重，更需要从党性和精神的高度引起警惕，加强警示教育，防微杜渐。

第四，为基层减负不仅要减工作上的负担，更要减心理上的负担。基层负担过重不仅仅在于工作量大，更在于问责随意泛化造成的巨大心理压力。因此，《若干规定》第三章提出“落实‘三个区分开来’，统筹做好追责问责和容错纠错工作，不得以问责代替整改，未经规定程序、事实未查清之前不对干部进行追责问责，防止问责泛化、简单化。”其关键在于处理好上级党政部门和下级党委、政府在工作落实中的职责关系。掌握追责问责权限的本级党委和纪委，应合理把握政策界限看待干部履职中的失误和错误。一看干部是出于公心还是源于私利；二看无心之失还是有心之过；三看是履行程序还是破坏规则；四看遵纪守法还是违规违法；五看影响轻微还是危害严重。“五看”的标准清晰明了，但是，排查和研判工作中出现的偏差、失误、事故的权限通常在上级党政部门。属地党委为了让上级部门满意自身的整改态度，形成了一出事就必须有人担责的惯性。因此，上级部门在排查和研判问题时，不能把问责要求作为整改和处理意见，以纠正错误、解决偏差作为己任。属地党委和纪委则应当根据上级部门对事件的还原，慎重决定问责和追责。2025 年中共中央办公厅和国务院办公厅还出台了《关于严格规范“一票否决”和签订责任状事项的通知》，力求解决属地责任无限扩张的根源。

在制度建设成果的基础上，全党仍然需要做好与形式主义长期作战的思想准备。习近平把形式主义、官僚主义形容为“顽瘴痼疾”。形式是工作必要的载体，随着时代的发展和工作要求的更新，各岗位和各层级的领导干部、工作人员在没有熟悉新形势、新任务的前提下，一定会对形式有所要求。如果叠加上精神懈怠、安于现状、不愿担当、作风漂浮的主观因素，就会导致形式取代内容。党和国家的事业不断推进，要求全党随时察觉并纠治形式主义的新情况、新动向。形式主义好比感冒，随时会发病，需要及时医治。因此，在执行制度时要把握作风建设的精神实质，带动全党上下紧绷这根弦，在自我革命的自觉中强身健体，防止小病变成大病。

（节选自 张弛《整治形式主义为基层减负的制度举措论析》，《理论视野》2026.3）

从制度到行动：基层减负的层级传导与长效机制

长期以来，作为政策执行末端主体的基层政府，其超负荷运转一直是不可忽视的现象。从宏观制度的角度来看，研究者认为基层负担根植于官僚组织的条块权责关系，繁琐的规则和程序是基层负担的核心来源；特别是当政策累积规模与行政能力之间的差距较大时，基层将会面临较大的执行负担。从中观组织运行角度来看，处于低治理权结构位置的基层政府面临人力不足、财政有限等资源约束，

需要被动应对自上而下的多重任务。从微观个体层面来看，研究者观察到个体在长期处于工作压力下会产生职业倦怠，特别是乡镇层级的公务员整体职业倦怠感最高。与此同时，问责对个体行为会产生双刃剑效果，既可能发挥强化责任履行的激励作用，同时也可能诱发避责的行为倾向。

尽管已有研究对基层负担的表现形式与形成原因进行了揭示，但对于减负措施向基层延伸的程度、方式与效能关注不足。当前学界关于基层负担问题的研究，主要形成了繁文缛节、行政负担与官僚过载三种分析视角，这三种视角分别立足于制度规制、个体行为与组织结构等不同分析层面，揭示了基层负担生成的多元机制。并且，由于分析取向的差异，三种视角在“如何减负”上也呈现出不同的侧重。基层减负从顶层设计到基层落实的过程，实质上是一个跨层级政策传导、制度文本在基层转译并最终生成行动的转化机制。从政策实践看，基层减负已显现积极效果。但与此同时，一些地区和部门未能将减负政策落到实处，甚至出现“落地难”“明减暗增”“隐形变异”等情况。一些直接可见、具有明确形式的显性负担已得到有效压缩，然而，形式主义的表现并未消失，当减负政策传导至基层执行末端时，开始从显性负担转向了更隐蔽、更技术化的隐性负担，以碎片化甚至是反向增负的方式，导致基层实践中呈现出形式上的合规与实质上的加压并存。因此，要真正实现基层减负的目标，不能仅仅依赖于对显性负担的压缩。基层减负的核心应当是对国家治理体系中目标设定、权责配置和资源支撑的深层次重构，并对隐性负担进行的持续识别与治理。

一、基层减负长效机制的层级传导与转化

为有效缓解基层负担过重的现实问题，减负政策从顶层设计到基层落实的过程，本质上是一种跨层级的政策传导机制，即制度文本在不同治理层级中被逐步转译，最终生成具体的行动逻辑。顶层设计的着力点在于围绕目标设定、权责配置与资源支撑进行整体部署；这些内容在中间层级被进一步解读和细化，再在基层执行环节中被转化为可操作的实践路径，并通过运行过程中的反馈不断调整与修正。

（一）顶层设计：减负长效机制的制度安排

基层的有效运行一直是我国行政管理关注的重要议题。从国家治理实践来看，基层减负并非单纯治理任务多少的问题，而是国家治理的结构性优化问题。近年来，基层减负被提升至党和国家的重要议程。中央层面围绕形式主义、官僚主义问题开展了系统性的专项治理行动，并通过完善制度设计，健全为基层减负长效机制。作为以党内法规形式制定出台的为基层减负制度规范，2024 年 8 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《整治形式主义为基层减负若干规定》，这一制度设计具有如下特点：一是规则清晰且具有可操作性，明确文件、会议、督检考、借调等方面禁止和限制的条目，一定程度上压缩了基层减负的模糊空间地带；二是明确了减负赋能的工作导向，这些从“小切口”切入的措施，本质上是让基层从形式主义、官僚主义的束缚中解脱出来，将时间精力放在日常工作的落

实上；三是制度的覆盖范围广，要求各地区各部门认真遵照执行，并作为巡视巡察、新闻舆论监督等的重要内容。

（二）政策传导：从中央到地方的执行链条

从顶层设计和政策传导角度来看，关于基层减负的制度设计较为全面，涉及目标设定、权责配置和资源支撑等多个维度。为系统揭示省级政府在基层减负政策制定与执行过程中的差异化路径，本研究收集并整理了全国 24 个省级行政区公开发布的基层减负相关正式政策文件，同时对其他省份在基层减负工作中的创新实践进行了梳理。

在目标设定维度中，“树立正确政绩观”高频出现，反映出政策制定者对干部思想政治建设的持续重视，说明在整治形式主义的过程中，思想政治教育仍被视为行为矫正的前提与保障。此外，“切实精简文件”与“严格精简会议”是出现频次最高的两类子项，旨在通过精文减会减轻基层程序性负担和考核性负担。在中国行政体系中，文件与会议是行政组织运作的两种主要形式，承载了自上而下的政策传达功能。相对而言，“规范创建示范和达标活动”指向了对行政资源配置与地方竞争性治理行为的规范，体现出各地对“形象工程”“政绩工程”的进一步制度约束。

在权责配置维度中，“规范明晰基层权责”“统筹规范督查检查考核”与“完善问责制度与激励关怀机制”是主要组成部分，显示出政策重点在于优化监督与问责机制。这种导向表明，政策设计者试图通过减少过度督查、强化结果导向、改进问责方式等手段，纠正基层治理中“上热下冷”“过度留痕”等问题。政策意图不单纯是将上级压力向下传导，而是在权责匹配和治理减负之间寻求平衡。这种制度安排反映了对基层政府治理困境的回应，旨在通过明确权责分工来提升治理效率和减少不必要的行政负担。与此相配套的是有关权责配置的清单化管理机制，即政府依据现行法律、法规及规章，清理、调整并界定自身的权力，尤其是将分散在不同位阶法律规范中的行政职权进行分类和集中。除正式文件中所规定的措施外，部分地区还探索了具有创新性的基层减负路径。例如，上海市以“四减”（减证明、减系统、减挂牌、减考核）为切入点，着力破解基层治理中“小马拉大车”的结构性矛盾。

相比于目标设定和权责配置，资源支撑维度的比重相对较低。在干部借调管理上，政策严格控制审批流程与借调期限，确保基层干部不被过度借调，并规定借调不影响基层正常工作，保障基层的人员稳定性和工作效率。此外，政策还强调向基层倾斜的编制与待遇，避免借调过程中基层干部的权益受到侵害。在保障基层财政平稳运行上，采取多项措施完善财政转移支付体系，优化地方收入来源和自主财力建设，并规范财政支出，减少基层隐性负担。在数字行政管理上，政策明确禁止强制使用 APP 或工作群打卡、排名等工具，提倡清理精简不必要的数字平台，通过统一平台与数据共享提升工作效率，减少基层干部的操作负担，同时推动自然留痕替代人为记录，进一步减轻了数字工具带来的管理负担。结合当前基层面临的干部流失和“空心化”问题，这些措施有效地规范了干部借调的

频率与条件，同时优化了数字行政工具的使用，旨在通过合理配置资源、规范管理流程来减轻基层的工作压力，提升基层工作的稳定性与效率。

值得注意的是，人工智能与基层治理的融合应用，逐渐成为破解基层治理痛点与难点的重要技术路径。近年来各地通过强化技术供给、优化数字工具，推动基层治理能力的现代化。以江苏省为例，其基层高频事项“一平台办理”机制已正式落地运行。基层工作人员、企业和群众可在该平台直接办理涵盖民政等领域的30个高频政务服务事项、37项具体业务。同时，“一平台办理”体系与“苏在线”实现数据直连，基层人员在平台上不仅可以在线办理业务，还可以直接申请并调取所需数据，显著提升基层工作效率。该类省级层面的平台在减轻基层日常事务性负担方面成效显著，不仅可以打通跨部门协同流程，提升基层对于民生诉求的快速响应，还可以解决诉求渠道分散、重复提交材料等问题，推动民众办事“最多跑一次”，减轻政民互动中的成本。

（三）基层执行：减负政策的转化路径

工作中，制度文本与基层实践之间仍存在显著的张力，制度性减负工具在向基层传导和落实的过程中，如何发挥实际作用，使“纸面上的制度”转化为“行动中的制度”，是基层减负政策执行的关键。纵观近年来基层治理实践，可以发现基层在落实减负政策的过程中，主要遵循政策识别、制度配套、本地化适配、监督问责四个方面的政策转化路径。

一是政策识别。基层对政策理念的识别通常通过思想教育和学习宣传来实现，通过各类会议、培训等方式，让减负目标、理念和措施在不同区域和不同组织个体中被广泛接收，帮助基层更清楚地理解政策背景，进一步凝聚政策共识。并且，“从严从实”的信号在基层减负中起到重要作用，各地方把整治形式主义为基层减负融入深化改革中，和巩固主题教育成果、开展党纪学习教育紧密结合，形成合力。

二是制度配套。基层减负不是线性复制，而是在落地过程中不断重构的过程，这意味着基层减负政策的实施需要重新诠释、重构并适配本地化情境。当前，一些标志性、引领性的配套制度也逐渐落地，为基层减负工作建立起相互衔接、相互支撑的制度安排。例如，为了明晰基层权责，截至2025年6月，全国乡镇（街道）已全部完成清单编制任务并陆续向社会公布。

三是本地化适配。减负举措的执行并非完全按部就班地执行，而是要根据地方的发展状况、治理重点、干部队伍状况等因素进行再设计。例如，在财政、人力、技术基础较弱的乡镇，报表、台账与调研陪同会占用大量行政资源，解决这些事务性工作的叠加是减负重点；而在信息化条件较好的地区，构建公文会议督办一体、统一待办的协同办公平台，运用数字化工具把文会关口前移，用技术手段减负。一些地方会在减负措施中融入本地治理特色，坚持减负和赋能相结合，通过为乡镇（街道）大幅调剂编制、招聘大学毕业生到村社工作、社区干部待遇提升、基层经费保障到位等举措，选择“强基层、增编制、补经费”作为本地特色的减负赋能路径。

四是监督问责。基层减负的落实同样需要过程和结果控制，在精准的监督问责下确保达到预期效果。为了避免基层减负“表面化”执行的问题，各地把基层减负执行情况纳入党委（党组）年度督查要点、政府专项督查清单、纪检监察监督问责，加大典型问题核查通报力度，采取公开通报形式，强化警示震慑、以案促改。

二、基层减负政策在执行中的效力递减问题

近年来，基层减负工作取得显著成效，文山会海、检查考核、APP 打卡等一些显性负担被压缩。然而，制度文本与基层实践之间仍存在显著的张力，减负政策落地难的问题依然存在。从部分地区的实践反馈来看，当前基层减负政策在执行层面仍存在一定的变通性做法，出现了隐形变异、方式翻新的倾向，个别地方甚至出现“明减暗增”的负担转移现象。

作为一项改革措施，基层减负的顶层设计初衷是整治形式主义，减轻基层干部的行政负担,引导广大党员干部担当作为抓落实。但许多基层单位仍存在以“可见的痕迹”替代“真实的绩效”、以“可追责的流程”替代“可解决的问题”的倾向，在这种治理逻辑的主导下，行政体系中的形式主义会根深蒂固地存在，使得改革措施难以触及和消解深层次隐性负担。基层减负并不是减少行政事务数量的技术性问题，而是一个基层治理结构性问题，其本质关涉治理目标如何被层级传导、权责如何在制度层面分配，以及相应资源是否具备有效支撑。

（一）层层加码的目标设定

基层负担的积累往往不始于执行末端，而始于目标设定这个源头。学术界普遍认为，公共部门目标设定需要遵循可实现性、问题导向性、边际效益最大化的原则，这意味着，有预期的目标需要在主观上被认为是能够达成的，在客观上具有必要的资源和能力支撑，目标设定是从具体治理问题出发的，要确保投入资源后能够优先处理最核心的公共问题。

当前基层减负政策在目标设定维度仍延续了层层加码的绩效治理逻辑。一方面，指令趋于原则化和模糊化，基层在执行中不得不反复向上级请示确认，并不断寻找可参照的样板，使基层承担了更高的沟通协调成本。另一方面，不同政策目标存在叠加现象，多重治理目标向基层汇聚，使基层在资源约束下难以形成有效的执行优先顺序。特别是在条块分割和多头指挥下，基层会以过度合规的留痕来应对难以落实的高标准目标，最终使减负政策在执行中呈现出政策效力递减现象。

（二）条块分割下的权责不对等

在条块结构下，基层承担大量具体事务性的责任，但权力并未同步扩张。因而，规范基层权责是基层减负政策框架的一项重要工作。明晰基层权责边界的核心机制在于，基于现行法律法规和政策框架，对乡镇（街道）依法应当履行的各类职责事项进行系统梳理和分类列明。这种清单化的管理模式旨在厘清县乡权责关系，破解基层治理“小马拉大车”问题。

但从实践看，乡镇（街道）履职事项清单在梳理基层权责关系过程中仍面临一些急需解决的问题。一是，清单梳理未触及条线权力，而是聚焦于职责确认，当前多由乡镇（街道）负责对自身履行的职责事项进行梳理，但基层的工作事项主要取决于上级党委政府和职能部门的工作安排，在这种结构下梳理的清单，更多体现的是基层“已经在做什么”，而非“应当由谁来做什么”。二是，条块结合的行政惯性下，基层仍是责任交汇点，许多条线任务并未以明确职责形式出现，而是以配合、协助、属地管理、联合执法等模糊表述嵌入基层工作，使得履职事项清单难以成为真正的职责边界。三是，乡镇（街道）履职事项清单在执行层面如何真正落地，同样存在现实挑战，清单化管理如何与日常治理实践相衔接，如何应对事项动态变化，仍缺乏成熟机制。并且，问责压力一定程度上压缩了政策创新的试错空间，基层风险偏好发生变化，更倾向于采取以规避责任和控制风险为核心的行为策略。

（三）与治理需求不匹配的资源支撑

在明确治理目标与优化权责结构之后，基层减负的工作重点不能停留在压缩任务数量或降低工作频次上，而是构建一个能够持续供给、与基层治理需求相匹配的资源支撑体系。当前，基层不仅要承担传统行政职能，还需要在治理任务多元化背景下推进因地制宜的公共服务供给和社会治理工作。并且许多治理事项在基层被启动后，并不会随专项工作结束而退出，而是沉淀为常态任务。

治理需求的扩张意味着资源供给需要同步调整，否则基层有限的行政资源只会投向更易被检查、可量化、能形成材料的事项，致使真实的治理需求被挤出。一是人力错配。规范借调主要解决了上级以借调方式转移压力的问题，但未全面涉及专业能力提升机制和基层人员激励机制，基层仍倾向于通过程序化操作和材料留痕来规避风险。二是财力错配。当前财政资金主要以专项化、碎片化和用途刚性的方式下达，基层在资金使用上缺乏必要的自由裁量空间。三是技术错配。数字化建设成为当前基层减负的重要政策工具，然而在数据标准不统一、系统之间缺乏互联互通的情况下，信息技术并未有效减少行政负担，相反，重复填报、多系统并行和频繁校验，形成了新的数字行政负担。

三、“减负”与“增效”并重：健全基层减负长效机制

基层减负并非一蹴而就，而是一个涉及多层级、多制度环节的系统性治理过程，而且需要在较长时间内持续发力、反复推进。要真正实现基层减负的长效目标，不能仅仅依赖于对显性负担的压缩，需要对国家治理体系中目标设定、权责配置和资源支撑进行深层次重构，将“减负”与“增效”并重，使得基层干部能够集中精力解决实际问题，而不是忙于应对形式化的工作任务。

（一）推动基层目标设定的务实理性化取向

要实现基层减负，需要通过求真务实的态度和科学有效的制度设计，来抵消因政绩压力带来的目标层层加码。一是进行目标优先级排序，避免“所有任务都重要”，将有限精力集中在真正能解决问题的事项上，有必要对目标进行分层分类，明确其必要性与时序性。二是通过任务源头治理提升目标设定的可实现性，

在精文简会的基础上，着力解决任务布置碎片化、重复化、临时化的问题。三是由领导干部率先示范构建务实治理的组织文化，发挥以上率下、一级带一级的作用，坚持目标不脱离实际、不以材料替代治理成果、不以形式主义掩盖问题本质的作风。

（二）优化清单化管理的权责配置模式

在厘清权责关系中，需要持续优化履职事项清单，对接基层实际需求，避免清单化管理与基层实际工作的脱节。一是构建“条块结合”的履职事项清单动态调整机制，在坚持法定职责为核心前提的基础上，应允许基层在一定范围内保有必要的裁量空间，以适应地域差异和治理需求的多样性。二是建立履职清单的适用性评估与执行压力评估体系。围绕“清权、减权、制权、晒权”四个环节，对履职清单在实际操作中的执行情况进行系统性评估。三是强化属地管理原则下的权责边界控制，建立健全上级权责下沉事前审批准入机制，压缩属地责任的“模糊空间”。四是完善激励与约束相协调的治理机制，突出绩效导向和实干导向，形成权责一致、奖惩分明的制度氛围。

（三）构建与治理需求相匹配的资源支撑体系

从现实运行来看，需要通过更多措施来弥补基层在组织能力与治理资源上的结构性缺口。一是规范干部借调机制，关注隐性借调与变通执行等情况，重点维持基层干部队伍的合理规模和结构，缓解基层干部“空心化”风险。二是以数字技术促进基层治理运行方式转型，通过“一表通用”“一网统管”和多层级贯通的治理平台，实现省市—区县—乡镇(街道)—村社之间的数据共享与流程贯通，使技术真正成为减负增效的治理工具。三是推动资源配置向基层形成制度化倾斜，需要在财政、人员、技术、培训等方面形成可预期、可量化的支持规则，使基层能够获得与其责任相匹配的资源。四是加强基层组织能力建设，使基层具备吸收、运用和转化资源的能力，从而真正形成减负的长效机制。

（节选自 王锐《从制度到行动：基层减负的层级传导与长效机制》，《中国行政管理》2026.3）

第二部分 经典·重点

【编者按】“基层负担过重”作为一个反复出现的治理难题，究其原因，既有体制结构的深层积弊，也有管理方式的路径依赖，更有激励机制的系统性失灵。本期重点文章从不同理论视角切入这一议题，各有侧重却共同指向同一问题的深层肌理：“基层减负”不能仅停留于削减事务性工作等治标之举，更须正视负担背后的结构性成因，从时间秩序的重塑、管理逻辑的矫正、激励机制的重构等多个维度协同发力，才能真正在“减负”与“防躺平”之间找到可持续的动态平衡，让广大基层干部从繁文缛节中解脱出来，回归服务群众、干事创业的本职与初心。

纾解基层负担过重的时间路径

随着基层“事上安下”的基础地位不断增强，如何深挖基层负担的致因，进一步推进有效减负业已成为当前国家治理现代化必须直面的重要课题。

一、时间维度下基层负担的理论审视

基于时间社会学的分析，由于基层负担必然生发于行政组织的集体行动中，那么时间的结构性与互动性也必然是产生基层负担背后的隐性致因，加之时间有限性和不定性的直接显性致因，从理论上可以系统解释时间压力下基层负担过重的生成过程。

（一）影响基层负担的时间分型

时间社会学认为：“时间是渗透到社会生活每个角落的”，结合影响我国基层运行的体系结构，即组织所处环境、组织内部运转、个体工作人员三个层次，并借鉴相关关于社会时间的分类方法，可将影响基层负担生成的时间类型划分为：宏观战略层的“政治时间”、中观运转层的“制度时间”和“协调时间”、微观个体层的“个人时间”。

政治时间是指为了达成特定政治目标，由政治权威意志所主导并建构的宏观时间秩序。政治时间的政治性服务于政权巩固与效能彰显等政治目的，往往通过重大战略部署、政治任务下达、集中政治动员等方式优先介入基层工作日程，甚至凌驾、中断、重塑基层其他时间安排。政治时间的快慢变化基本主导了基层工作节奏和响应速率，其加速性是理解基层负担增减的重要根源。

制度时间是指组织为了保障有效运转、任务有序推进和目标精准达成，而对任务优先时序、工作流程、阶段节点、完成时限进行正式规定的结构化时间秩序。在基层治理场域，政策执行方案的顺畅衔接、人财物等资源的有序投入、任务的按时完成等，都建立在制度性时间安排的基础上。因此，制度时间的刚柔程度，决定了基层在执行层面的结构性负担强度。

协调时间是组织运行过程中的机构、部门、个人为完成某项工作而必须进行对话、博弈、妥协直至达成有效协作所耗费的时间。基层工作不可避免会遇到各

种时间框架之间的协调问题，但由于协调时间或疏或密，可能影响基层时间资源存量的消耗，并伴生关系性负担轻重的变化。

个人时间作为基层时间的最微观层次，是个人可自由支配与使用的时间。一般而言，个人时间是否具有一定的自主性，会影响个体对时间资源利用效益是否具有确定性的预判。而这种时间效益是否被他人过度支配或安排的感知又对时间压力的大小产生影响。同时，在既定的时间总量内，工作时间和生活时间是此消彼长的关系，两者长短适度、匹配合理才能保证工作不演变成负担。因此，基层负担的感知与个人时间的定乱或长短必然有着直接联系。

（二）基层负担的时间分析框架

综上推知，基层负担的时间压力致因蕴含于时间类型中，政治时间的节奏一定程度上影响了基层时间有限性，制度时间的力度规定了基层时间结构性，协调时间的频度关联了基层时间互动性，个人时间的支配影响了基层人员对时间不确定性的感知。这一方面，有助于将基层负担定位于多重时间类型及其相互关联中，在政治环境、制度背景下具体分析基层的时间协调行动和个人压力感知；另一方面，可探讨不同时间类型与时间压力致因之间的逻辑关系，及其对基层负担过重的动态建构机理，进而为探索基层时间减负之路提供理论铺垫。

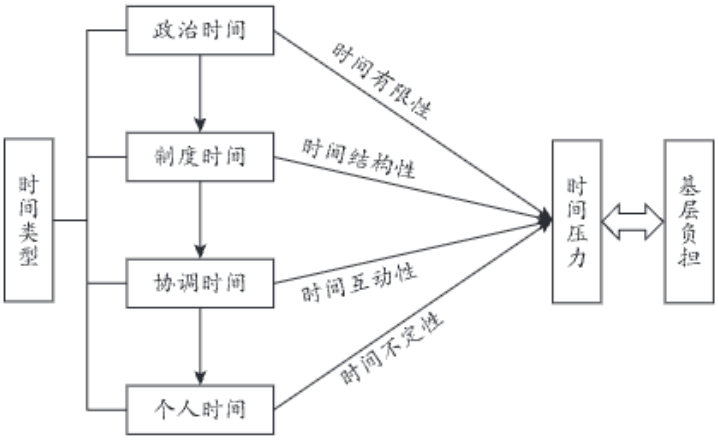


图 1 四维时间压力下基层负担生成的理论框架

二、时间压力陷阱：基层负担的问题表征

受不同时间性状的影响，基层人员被置入时间压力陷阱中，并呈现出负担过载的状态。

（一）政治时间加速，工作节奏快

“速度越来越快”已然成为现代社会的核心属性。在政治领域，其表现为政治时间的加速性——即在“以人民为中心、解决群众民生问题”的要求下，行政组织为有效适应变化、应对风险、兑现承诺，对战略落地速度和政治回应时效提出了极高要求。这种政治时间加速以集中的政治意志向下传导至末端，对基层产生双重压力。

一是顶层设计迭代的快速适应压力。为回应外部形势变化与复杂社会需求，政治权威主导的顶层设计需要持续动态优化，基层则必须快速跟进、领会新精神、

适应新要求。然而时局的多变性导致部分领域改革调整的频率加快，可能超出一些地方基层的消化吸收能力的阈值，使之陷入释放政策红利“跟不上节奏”的效能时滞状态。

二是政治逻辑驱动的时效兑现压力。在政治逻辑所推崇的“责任性、代表性”等价值驱动下，基层必须通过“抢在民怨发酵前消解矛盾、赶在风险扩散前处置危机”的极速时效，来兑现政权对人民的责任契约。这种时效压力本质上体现了政治合法性再生产的内在时间律令，即通过强调超前时效来实现政治信用的加速兑付。而不断地加速则时刻挑战治理能力的极限，但现实中一些基层人员在争分夺秒中仍难以追赶工作节奏的加速度，导致职场匆忙症甚至时间恐慌症有所蔓延。

（二）制度时间刚性，工作任务重

制度时间体现出刚性的特征，对政治时间加速起到强结构性支持作用。事实上，这种制度时间刚性源自科层行政组织对“秩序性、可控性”的理性追求，是组织内在管理逻辑的必然产物。在实践中，其通过一套精密的规则体系将基层工作时间高度结构化，以确保基层人员时间责任的最大化。

一是时序规则化下的时限重压。为保证责任履行，行政组织将庞杂的工作拆解为可管理单元和标准化流程，并为之设定刚性的时序规则框架。这必然对基层提出大量的时限要求，如信息定期摸排、常态风险监测等例行职责的周期性时限，任务被纳入部门管理流程或重点督办范围并带有明确起止日期的节点性时限，突发或临时被要求“立即办、马上填、现在报”的即时性时限。正是这些规则化时限要求，使基层人员时刻感知到“倒计时”压力，构成“工作任务重”的直观体验。

二是时序服从化下的时间负效。制度时间刚性缺少流动弹性，必然要求个体时间严格服从组织设定的、统一的、非人格化的时序规则。然而，基层人员作为有机生命体有其特殊的生物钟，每个人的精力维持时长和对时间的心理感受大相径庭，一段时间周期内工作状态的好坏也有起伏波动，不仅难以完全按照严格设定的刻板时序一直稳定运转，反而会落入竭尽全力仍疲于应付的窘境，甚至不合理的时限也会打乱解决问题的步骤或中断解决问题的最佳时机。所以，来自制度时间的刚性约束产生的不一定是时间价值，反倒极有可能因忽视人性因素和问题解决的客观时间需求而适得其反，致使基层陷入“时序负担重”但“时间负效益”的泥潭。

（三）协调时间密集，工作头绪多

首先，当前政治系统需要快速回应的社会需求呈指数级增长，多样性的工作任务通过各条口的指令传导到基层，呈现出“上面千条线，底下一根针”的工作状态。据调查，在一些街镇，党建、维稳、经济、环保等都是重点工作，需要对接的上级部门及其科室就有几十个，多个中心工作与多个单位需要同时协调几成常态，不少基层人员手中的事务也是五花八门，需要协调的工作千头万绪，这都造成了协调时间倍增。

其次，基层问题往往错综复杂，大多数工作可能都需要进行大量的沟通协调才能不出纰漏。而这个过程又由各种具体动作组成，包括推动上下左右互动交流、组织召开多方协调会、动员多元主体参与、促进达成落地共识等，必然导致工作中用于协调的时间变得十分密集。再次，有些地方的上级检查、督查、调研比较频繁，一些基层单位甚至每周都有两三次以上的迎检接待，每次都要协调各方人员妥善准备各类材料以及相关场所，如是临时通知则更加剧协调难度。

由此可见，协调本意是为了更好地一起完成复杂工作，但“工作琐碎繁杂、协调时间过密”导致基层人员的时间成本上升，工作步骤凌乱，难以分清工作的轻重缓急，反倒可能是“一番折腾却徒劳无益”，进而产生“时间价值虚无和工作沮丧心理”。

（四）个人时间缩水，工作时间长

受刚性制度时间与密集协调时间影响，基层个人时间不断“缩水”，不仅表现为量的挤占，也表现为质的退步。

一是在“量”上，工作时间挤占了生活时间。作为国家治理体系的“最后一公里”，基层要服从各个条线命令、满足各种具体需求、应对各类突发危机，身兼数职“超负荷”“5+2”“白加黑”连轴转成为基层工作常态。据调查，不少乡镇干部平均每天工作 10 到 12 个小时，常常数月不回家，个别长达五六年没完整休过假。不仅休息时间难以保障，也难以平衡职务和家庭之间的时间矛盾，更难以及时疏导自身的多重时间压力，容易陷入长期紧绷的疲态循环。

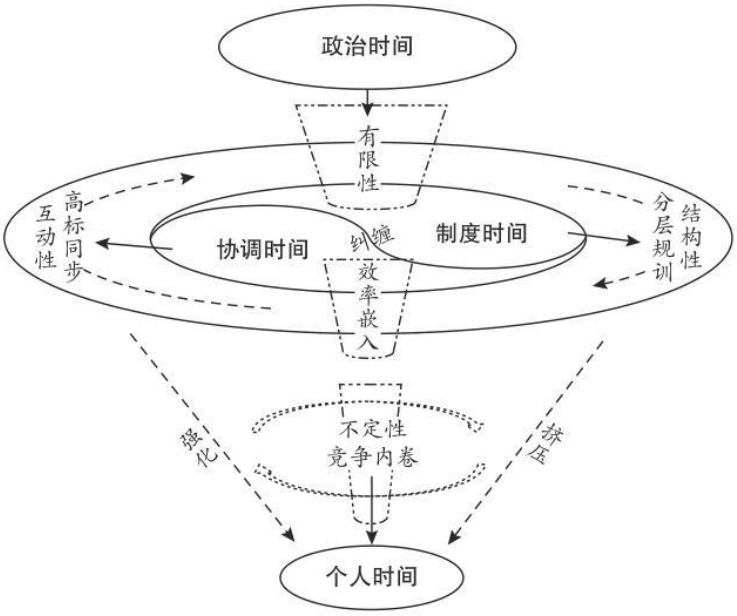
二是在“质”上，淹没在工作中的基层人员，基本上没有总结经验、学习提升的时间，更无暇深入思考政策如何因地制宜才能更好落地，导致自己“辛苦指数”不一定换来群众“幸福指数”，容易陷入一种工作茫然状态，难以真正体会服务人民的意义。同时，密集协调时间使得基层个人自主工作时间随时被打断和切分，使其常常处于一种机械化的应激行动中，难以从长期专注本职工作中挖掘工作价值，也导致工作认可度和时间获得感不高。可以说，基层个人时间不仅是数量缺失问题，更是因自主支配空间被压缩而无法有效转化为“缓释压力和自我实现”的时间质量问题，易引发职业倦怠和时间焦虑。

三、时间控制强化：基层负担的产生机理

时间压力陷阱的形成与自上而下的时间控制密切相关。从静态结构上看，政治时间凭借权威意志具有高位统领性，其通过向下的效率嵌入成为时间控制的中轴，而制度时间通过严格规定工作时序与时限实现时间结构分层，协调时间则通过高标要求工作过程实现时间同步互动。其中政治时间嵌入是总前提，时间分层决定了时间同步的统一方向，时间同步又对时间分层的结构性进一步固化，共同构成时间控制加剧的两翼，最终对基层时间竞争构成复合影响的结果。

从动态过程来看，政治时间的加速嵌入使不同维度的时间响应同时发生，在有限时间的约束下以贯彻时间效率为根本要求，不仅要求基层时间安排遵循分层有序，也要求其时间同步向上看齐。配套的刚性制度时间和密集协调时间相互交叠、彼此影响，所带来的“时间高效表象”又反过来强化了政治时间加速的正确

性。三者纠缠叠加形成时间控制的强化效应，助长了时间有限性的收紧和时间不定性的加剧，从而引发基层“拼量式”的时间竞争并挤占了大量个人时间，最终基层被深度卷入“旋涡式”的时间压力陷阱（见下图：时间控制下基层负担的强化逻辑）。



四、守护时间价值：减负增效的时间路径

纾解基层负担，必须要反思，时间控制的目的是什么？加速时间嵌入，刚性时间分层、高标时间同步、强化时间竞争只是逐效的工具手段，缺少了对时间公共价值的追求难以实现时间支配的合法性。因此，跃出时间陷阱必然要回归时间正义，共同促进基层时间价值主动向上生长，才能推动基层减负增效的真正实现。

（一）融入时间德性，强调基层时间价值

在时间有限性张力的局囿下，基层人员只能或被迫不断加速，几为终日忙碌、听命指令、无暇思考的“时间赛跑者”，难以顾及其时间实践内在的公共价值与创新向度。显然，以单向度的加速应对时间有限性，是一种缺少时间德性的时间实践，必然异化为一种只会算计时间功利的“平庸之恶”，并沦为负担产生之源。

因此，扭转基层时间负担困局，应该以复合性的时间德性融入来实现对有限时间的合理利用。其一，必须解构“加速即美德”的迷思，正视“效率至上”对时间德性的窄化，重新诠释时间内在价值。尤其是平衡好“快”与“慢”的矛盾，让工作回归到基层良性治理的张弛节奏，审时度势地选择不同事务在速度上的时态差异，如救急救火救人的快与反思危机重复发生的慢，才能重建与时间的健康关系。其二，除了辩证看待速度外，还应考虑时间德性的共有性。以共有时间的思维去创造整体时间价值的最大化，以开放包容的心态去吸纳更多的主体融入基层治理的时间体验，以合作、互助、共享的思路去实现时间压力共担、时间价值共创，方能一步步破除“强势”时间的过度嵌入、支配与排斥。其三，还需要通

过有技巧、有温度的基层时间治理实践来体现具体的时间价值，真正回应人民对时间质感的需求。最终，以时间德性和时间价值的良性共促，形成一种弹性、包容且可持续的基层治理节律。

（二）尊重时间主权，优化时间分层制度

基层时间的结构性分层带来的负担超载，实质上是时间权力分配失衡和时间制度安排失灵的体现，致使基层处于时间绝对被支配的地位，而被束缚的自主性日益成为基层被动负担的主要症结。为此，首要前提就是尊重基层时间主权，减少对基层工作事无巨细的安排，将必要的时间支配权放心地交给基层，使之能够结合自身实际情况自主制定治理规划和工作计划，并体会到信任、尊严与自我价值。在此基础上，可考虑从以下三个方面优化时间结构分层的制度安排。

一是建立时间分层的平衡机制。将任务的“加速时钟”与基层执行的“民生时钟”进行动态耦合。一方面，依据中央部署明确“政治任务”的认定边界，切实建立基层动态减负清单，定期清理以各种名义摊派的非必要事务；另一方面，允许基层保留自主时序设计权，将一部分工作时间用于自主安排的民生项目，为基层留出在地化调适空间。此外，有条件的地方可适时赋予基层“时间议价权”，试点对上的“时间协商机制”，构建“时间责任—任务资源”适配机制。二是“以人为本”形成健康的时间分层结构。依据时间价值衡量，构筑价值创造时间（民生服务、创新治理等）、自主发展时间（调研、学习等）、行政必要时间（公文处理、考核迎检等）的合理比例。三是将“时间质量”纳入科学的奖惩评价体系。考核除了包含“工作实效、社会效益、民生满意度”等基础绩效指标外，还应吸纳“时序自主性、时频合理度、时耗转化率、时代可持续”等时间健康的质量指标，并淡化非必要的刚性时间指标，激励基层从仅关注任务达成向时间公共价值全面创造转变。

（三）强化时间共享，共推时间同步互动

通过高标要求来实现时间强制同步，背后是解决因各自目标本位导致时间协调过程梗阻的无奈选择。因此，问题的关键不在于降低要求，而是找到各层级、部门等主体为共同完成任务进行良性互动的方式和技巧，其核心是将时间协调从“基层单挑责任”转变为“系统共担责任”，即基于时间共有理念，强化目标导向的时间共享，以再造治理共同体去共担时间责任，实现系统协调互动下的时间有机同步。具体建议如下：

其一，变革导向层面，尝试分类式时间同步的思路。可按照工作属性、重要性、紧迫性等对任务进行分类，对于影响全局的核心任务、关键节点采取强制时间同步，非核心工作和非必要环节则允许异步完成。其二，区县层面，构建时间“共享—协同”生态。在论证可行的基础上，试点数智化、可视化的工作时间协同平台，以区县为整体建立覆盖各部门、各街镇的共享时间坐标系，自动识别高频协调事项和时间冲突事项，生成最优协作方案，减少“时间撞车”引发的连锁协调压力。其三，街镇层面，改变组织内部互动的时间割裂状态。通过共享同一时序进度表和时轴流程图，构建“接力式时间分配、分条线并行处理、多节点异

步交付”的科学时间管理机制。其四，流程层面，以时序再造实现时间折叠。通过动态分析跨部门、跨团队任务中的“时间损耗”，及时删减重复、压缩冗余的时序流程，并尝试推广“电子签章”“共享文档”“基层吹哨、部门报到”等创新应用或举措，逐步提升时间同步水平。

（四）明晰时间边界，找回自我时间意义

需对个人自我时间采取更直接的保障措施，既为缓解时间压力侵蚀设置合理屏障，也为自我提升时间能力创造充分条件。

一是厘清时间边界，减少隐性工作时间。哈萨德认为“在职业角色可及性以其‘售出’的部分时间的边界之外，他有权拒绝与该角色发生积极地联系，也有权拒绝认同该角色”。当然考虑国情，很难做到基层人员时间边界的一清二楚，但至少应该保障其在公务员法、劳动法等规定下的休息权和被补偿权。同时，必须严控数字化的隐性加班，让基层人员重获“时间呼吸权”。二是数字分身赋能，解放繁复工作时间。随着 AI 工作助手的完善，为基层人员从繁琐重复的任务中解脱，减少处置同类事务的摸索时间，保障一定的自我时间提供了技术可能。三是注重时间留白，促进自我完善，找回工作时间意义。考虑为基层人员预留一定的自我时间，在其中可以加强一线调研、跨界交流、自主学习与工作反思，并为其不断完善时间规划能力、科学用时能力、时间冲突协调技巧以及丰富工作时间体验提供组织支持，使之实现工作价值感、自我认同感和时间意义感的多维提升。

五、结论与讨论

本研究借助时间社会学的理论视角，构建“政治时间—制度时间—协调时间—个人时间”四维分析框架，将基层负担具象化为深陷“政治时间加速、制度时间刚性、协调时间密集、个人时间缩水”共同编织的时间压力陷阱，系统揭示基层负担源于“效率嵌入、次序分层、高标同步、内卷竞争”等多重时间控制机制的叠加强化，并提出基层减负路径应该转向基于时间正义的时间善用。

本研究绝非否定基层工作中必要时间压力的合理性，而是赞同适度时效要求是保障治理效能的基石，寄望通过反思与解构“失衡的时间控制逻辑”，阐明时间压力在“政治加速脱离客观承载力、制度刚性窒息自主调适空间、协调密集挤压有效行动时间、竞争内卷异化为自我消耗”时成为系统性负担。当前基层减负增效需要自上而下推进：真正的时间价值创造需要一步步疏通时间正义的淤塞，重建“向下时间压力”与“基层时间弹性”之间的动态平衡，给基层留出从容解决问题的时间尊严，让每位基层人员处于恰到好处的节奏中，才能让时间公共价值共创的生态恢复健康节律。

（节选自 沈广和《纾解基层负担过重的时间路径》，《中国行政管理》2025 年第 10 期）

管理过程“内卷化”：基层负担的生成逻辑及其矫治之道

有研究发现，过程管理在促进乡村治理走向制度化、规范化和程序化的同时，也诱发了形式主义问题。作为基层痕迹管理演变形成的一种消极异化的行政现象，

“痕迹主义”对于基层高质量发展产生了极大的消极影响。本文旨在揭示过程管理“内卷化”的动态生成逻辑及其对基层负担的强化效应，为破解“减负悖论”提供一种新的理论视角。

一、过程管理“内卷化”：一个理解基层负担的新视角

（一）过程管理“内卷化”的理论内涵

“内卷化”（Involution）这一理论的核心在于揭示不断投入精力、资源，系统内部发展不断趋于精细化，却无法突破原有结构，最终导致低效循环的困境。

近年来，作为公共管理重要方法的过程管理，正不断地追求形式美观化、流程复杂化…正日渐变得“内卷化”。在公共管理领域，过程管理“内卷化”可视为该理论的跨学科迁移，即指基层治理主体在制度刚性、指标悬浮与技术异化的复合作用下，通过不断叠加冗余行政程序、强化形式化留痕与策略性避责行为，导致管理资源投入持续增加而治理效能停滞甚至衰退的状态。这一行政系统中管理流程的过度复杂化与形式化现象，其本质是组织为追求“程序合法性”，将管理重心从目标实现转向流程控制，形成“为管理而管理”的自我消耗模式。近年来，笔者在调研中多次发现，在乡村产业帮扶中，基层干部需要耗费80%的精力填报标准化表格而非实地帮扶，这正是过程管理“内卷化”的典型表现。

值得注意的是，过程管理“内卷化”与官僚主义、形式主义有着显著不同。官僚主义强调层级僵化与权力傲慢，而过程管理“内卷化”更关注系统内部精细化所造成的效率耗散。形式主侧重表面敷衍的行为特征，而过程管理“内卷化”则揭示了制度设计所导致的系统性自我封闭。正如人类学家项飙在接受采访时，将“内卷化”描述为一种“不断抽打自己的陀螺式的死循环”，其动力来自系统内部而非外部压迫。因此，这一特性也使其成为解释基层负担生成机制的一种新范式。

（二）过程管理“内卷化”的现实表征

在当前基层治理场景中，过程管理正在经历深刻的“内卷化”。具体而言，过程管理“内卷化”主要表现为管理流程的过度冗余化、考核评价的严重形式化、技术工具的逆向控制、权责配置的显性失衡。

第一，管理流程的过度冗余化。管理流程的过度冗余化是过程管理“内卷化”最显著的表征，其本质是科层组织为规避风险而采取的策略。这种冗余化主要体现在两个方面：一是非理性的多层级审批。笔者在湖北某地调研村级基础设施建设项目时发现，一个预算仅40万元的小型工程竟需要经过7个层级13个部门审批签字，整个审批流程耗时达113天，而实际施工周期仅需20天。二是执行过程的机械化、模板化。在推行厕所改造时，某乡镇大部分乡村没有自来水设施且有粪便肥田的习惯，但为了执行全省统一的标准化厕改要求，不得不安装假的马桶以供拍照。这种形式化的执行要求不仅没有实际效果，反而挤占了本可用于实质性做好群众工作的资源、时间和精力。

第二，考核评价的严重形式化。干部管理和绩效晋升等正向激励是干部行为的指挥棒。当下，考核评价已经严重偏离了其原本的目标导向，演变为一场围绕

“可测量性”而非“实效性”的竞赛。2024 年 5 月，笔者在粤北某乡镇调研时发现，该镇全年制作各类迎检材料达 5126 份，其中真正与解决实际问题相关的材料不足 20%。更让基层干部不堪的是，同样的工作内容要用不同的表述方式呈现给各个不同的部门，导致基层干部将大量时间耗费在材料的文字加工上。

第三，技术工具的逆向控制。技术异化是过程管理“内卷化”的新形态，突出表现为监控技术的自我强化和留痕机制的扩张。东南某市在环卫管理中引入 GPS 定位系统，要求环卫工人必须在指定路段停留规定时长，结果导致工人们为满足系统要求而反复折返，引起社会广泛质疑。这种技术控制正在不断走向自我强化，监控精度越高，基层为应对监控投入的资源就越多。而投入越多，上级就越相信监控的有效性，从而进一步强化监控。然而，“我们究竟需要什么样的技术治理”这一元问题，无形中便被忽视。

第四，权责配置的显性失衡。责任的无限下移和程序合规对结果责任的替代，导致基层权责配置严重失衡。2023 年，笔者在珠三角某地调研发现，当地村“两委”被要求与企业签订安全生产担保书，这种责任转嫁完全忽视了村级既无执法权又无专业知识的现实。与这种无限责任下移相伴的是考核问责越来越聚焦于程序是否合规，而非结果是否有效。这种问责导向直接导致基层将主要精力放在流程的完整性和规范性上，而非实质性解决问题。因此，基层干部为避免被问责，越来越倾向于采取保守的、程序上无懈可击但实际效果存疑的工作方式，从而呈现出过程管理的“内卷化”。

（三）过程管理“内卷化”与基层负担

当下，过程管理“内卷化”现象日益凸显，正成为基层负担的体制性根源。究其本质，过程管理“内卷化”通过四重机制将基层干部推向“超负荷运转却成效不彰”的治理困境，共同构成了基层干部“苦不堪言”的制度性成因。

首先，行政流程无限复杂化大幅增加基层干部工作量。在“内卷化”机制下，原本简单的行政事务被层层加码，演变为繁琐复杂的程序迷宫。一个普通乡镇干部每天要处理不同部门报表、参加留痕要求会议、回复工作群即时消息，不断膨胀的行政琐事让基层干部陷入无休止的重复劳动中。

其次，形式化考核制造了巨大的心理压力。“内卷化”将考核重点放在“痕迹管理”而非实际成效上。有基层驻村第一书记表示：“每次迎检前都焦虑到失眠，生怕哪个环节漏了留痕。”这种“为留痕而留痕”的模式，让基层干部长期处于高压状态。

再次，扭曲的激励机制扼杀了职业价值感。当“台账厚度”取代“群众满意度”成为主要考核标准时，基层干部的职业成就感被不断消解。一位工作 20 年的老村支书感叹：“现在 70%的时间在办公室编材料，反而没空听群众说心里话。”

最后，权责失衡挫伤工作积极性。上级依托“属地管理”无限下压责任，却未匹配对应的权限与资源。有基层村支书坦言：“现在做工作就像走钢丝，既要应付各种检查要求，又要防止出现实际问题，整天提心吊胆。”

二、过程管理“内卷化”的生成逻辑

过程管理“内卷化”是造成基层负担的突出要素，其形成具有深刻的制度根源。行政程序的过度复杂化、考核指标的无限膨胀、数字工具的异化应用，以及权责关系的结构性失衡，共同构成了内卷化的动力系统，推动基层治理陷入了“高投入、强负担、低效能”的恶性循环。

（一）制度刚性固化：行政程序空转诱发内卷

制度刚性固化是过程管理“内卷化”的基础性成因。科层组织为规避风险不断增设行政程序，造成大量非生产性资源消耗。部分地区农村基础设施建设审批环节繁杂，多数流程仅为形式要求，基层被迫耗费大量精力“走流程”。

同时制度具备极强的自我强化效应。有地区村级组织尝试简化审批流程后，因程序瑕疵被通报，进而引发区域内审批环节“报复性”增加。在长期固化下，“程序合规”逐渐取代“治理实效”成为工作首要目标。某地环保考核中，“整改资料完整性”权重高于“污染物实际减排效果”，迎检材料堆积但治理成效停滞，充分体现出风险优先、效能弱化的价值失衡。

（二）指标竞赛异化：考核内容过度滋生内卷

不合理的考核体系是内卷化的重要推力。一方面考核指标持续膨胀、要求愈发细化。某地河道治理考核指标数年内从 6 项增至 21 项，附加水印、定位等冗余要求，基层被迫成立专项专班应对。另一方面，指标竞赛催生大量策略性应对行为，如 PS 修图、拆分会议、包装虚假创新项目等。这类行为看似提升考核成绩，实则损害考核公信力，让基层陷入身心双重负担，本质是锦标赛体制下激励扭曲引发的“为考核而考核”怪圈。

（三）技术控制强化：数字治理异化加剧内卷

数字技术本是提升效率的工具，如今逐步异化为管控手段，催生新型数字形式主义。部分智慧系统设置脱离基层实际，基层为完成考核编造海量“数字痕迹”；同时各类业务系统相互独立，形成“数据孤岛”，基层需要重复录入数据，被戏称“表格粘贴员”。

技术管控形成恶性循环：监控越精密，基层应对手段越复杂；上级越依赖技术监控，管控标准越严苛，最终让数字治理背离减负初衷，成为基层新负担。

（四）权责配置失衡：责任无限下压衍生内卷

权责错配是内卷化最深层的制度根源。上级滥用“属地管理”原则，将安全生产、监管等专业责任转嫁给村级组织，基层有责无权、缺专业支撑，只能依靠大量台账、记录、影像资料构建“免责证据链”。

问责压力呈现“棘轮效应”，留痕标准层层加码，相关工作耗时成倍增加。同时高压问责让基层产生“宁可不做、绝不做错”的保守心态，创新项目大幅缩减，基层彻底丧失突破旧模式的动力，只能依赖繁琐流程规避风险，闭环式内卷难以打破。调研显示，部分村干部近四成工作时长用于处理免责类程序工作，服务群众的时间被严重挤占。

三、过程管理去“内卷化”：基层负担的矫治之道

矫治基层负担，核心是推动过程管理去“内卷化”，从制度、考核、技术、权责四大维度协同改革：

（一）推动制度弹性改革，破除程序空转的路径依赖

第一，建立程序动态评估机制。组建由法律专家、学者、基层干部组成的独立评估团队，定期审查现有行政程序，取消无效、重复环节，精简冗余流程。通过建立科学的评估指标体系,对每个程序环节进行量化评估,尤其是要重点审查程序设置的法律依据是否充分、实际效果是否显著、运行成本是否合理等,为优化过程管理程序提供客观依据。同时,评估结果应当作为程序存废的重要参考,对缺乏法律依据或实效低下的程序要坚决取消,对重复设置的程序要进行合并精简。

第二，完善容错纠错制度。赋予基层一定的容错空间，制定清晰的容错情形清单,明确程序瑕疵与实质错误的边界，制定容错清单，为基层改革创新留出空间。对基层在改革创新中出现的非主观过错,只要未造成重大损失且及时纠正的,应当予以免责。同时,要建立规范的容错认定程序,确保容错过程公开透明、公平、公正。通过制度化的容错安排,避免基层干部因惧怕问责而机械执行程序。

第三，设立程序管控长效机制。要制定程序增设负面清单，明确禁止增加基层负担的程序设置，及时废止不必要的程序。要推行新设程序听证制度，从源头遏制流程无序膨胀。在实施过程中,要注意保持制度稳定性与灵活性的平衡,既要避免程序随意变动,又要为必要的程序调整预留空间。

（二）重构考核评价体系，遏制指标竞赛的异化倾向

一是转变考核理念，由“数量导向”转向“质量导向”，要建立以问题解决和群众满意度为核心的考核导向,弱化对过程性指标的过度关注。具体而言,应当将考核重点放在实际问题的解决成效上,而非工作过程的痕迹管理。可以借鉴问题销号制、办结制等做法，建立以问题发现、交办、解决、反馈为闭环的考核机制。

二是实施指标分类管理。要制定核心考核指标清单,严格控制指标数量,将考核重点放在群众满意度、问题解决率等实质成效上。同时,要明确禁止考核的形式化指标清单,取消留痕频次、台账厚度等非实效性要求。此外,可以允许基层根据实际情况申报少量特色指标,用于实际衡量当地工作成效。

三是创新考核方式。要改变传统查台账、看材料的考核模式,更多采用实地走访、随机抽查、群众评议等方式。可以通过不打招呼、不定路线的方式,直接深入工作一线了解实际情况。在考核周期上,要避免频繁考核,将同类考核事项合并进行。同时,要精简考核队伍,避免多头考核、重复考核,切实减轻基层迎检负担。此外,还需要建立考核监督机制，可以成立由多方代表组成的考核监督委员会,对考核过程和结果进行监督。建立考核申诉渠道,允许基层干部对不合理的考核提出异议。定期开展考核工作评估，及时纠正考核中的偏差。通过全方位的监督,确保考核工作客观公正、科学有效。

（三）推进技术治理转型，破除数字控制的异化循环

一是要建立以需求为导向的技术应用机制。必须建立自下而上的需求反馈渠道，让基层干部参与数字工具的设计和优化过程。在具体操作上，组建由基层代表、技术专家和管理者共同参与的需求评估小组，对新开发或引进的数字系统进行适用性评估。对每一项新增程序，必须明确其是否能够增加基层治理效能、能否真正减轻工作负担、操作流程是否符合基层实际、数据采集是否必要合理等。通过这一机制,确保每一个投入使用的数字工具都能切实解决基层工作中的痛点,而非制造新的问题。同时,要建立数字工具的退出机制,对使用效果不佳、基层反映强烈的系统及时进行整改或淘汰。

二是要推进业务流程的数字化再造。具体而言,要重点梳理基层工作中数据填报、材料报送等重复性高、耗时长的程序性事务,运用人工智能技术进行流程再造。通过数据自动抓取、智能识别等功能，减少人工录入，建设统一材料库，实现一次提交多次复用。应用自然语言处理技术,自动生成常规性工作报告。通过智能化平台整合，从根本上解决基层多头报送、重复录入的问题，直接减少基层干部在事务性工作上的时间消耗，减轻不必要的工作负担，让他们有更多精力投入服务群众、解决问题等核心工作中。

（四）重塑权责配置体系，矫正责任下压的失衡状态

一是要建立科学合理的职责划分机制。当前基层负担过重的重要原因是属地管理原则被滥用,上级部门将本应自身承担的监管责任简单下压给基层。在上位决策者的“权力超载”和下位决策者“责任超载”相互作用下，基层不得不采取各类形式进行“反向避责”，从而徒增各类形式主义负担。因此，必须制定清晰的基层权责清单,采用负面清单管理模式,明确界定基层组织的职责边界。在操作上,要通过清单明确哪些是基层必须承担的主体责任,哪些是需要配合上级完成的协助事项,哪些是完全不属于基层职责范围的工作。对于需要基层完成、协助的事项,必须严格遵循权随责走、费随事转的原则,同步下放必要的管理权限,配套相应的人员、经费等保障措施。通过科学的职责划分,从源头上防止责任“甩锅”现象,避免基层陷入“小马拉大车”的困境。

二是要构建履行责任的协同机制。基层治理中的许多问题需要多部门协同解决，这也正是基层干部需要通过过程留痕来规避自身责任的重要原因。因此,要建立部门责任清单制度,明确县级职能部门在基层治理中的主体责任。对于需要跨部门协作的事项,应当建立“牵头部门+责任部门”的协同机制,由县级层面统筹协调,避免责任完全下沉。同时,可以借鉴北京、上海等地经验,推行“基层点单、部门报到”的工作模式,当基层遇到超出其职责范围或解决能力的问题时,可以通过快速响应机制调动县级资源予以支持。通过这种协同治理模式,既确保问题得到有效解决,又避免基层单打独斗、不堪重负。

四、结论与讨论

本文以过程管理“内卷化”为切入点，剖析了基层“越减越负”的深层逻辑。当过程管理从治理工具异化为终极目标，就会催生自我消耗的低效循环。制度刚

性、指标异化、技术管控、权责失衡四大因素相互交织，共同将基层锁定在高成本、高消耗、低效能的困境中。

本文并非否定过程管理本身的价值，而是主张纠正其异化形态。唯有同步推进制度弹性改革、考核体系重构、技术治理转型、权责体系重塑，才能引导过程管理回归提升治理效能的本质。

（节选自 曹银山《管理过程“内卷化”：基层负担的生成逻辑及其矫治之道》，《当代经济管理》2026 年 2 月）

激励机制失灵情境下“基层负担”与“干部躺平”的成因探析

——基于“政策目标－政策工具－执行力强度”的动态平衡框架

形式主义、官僚及“小马拉大车”等基层治理困境的存在，源于压力型体制下干部激励机制失灵所引发的行动扭曲。基层减负是基层治理的阶段性手段而不是最终目的，其根本目的是通过有效激励，实现基层治理能力现代化。

一、“基层负担”与“干部躺平”

（一）基层负担：多维因素叠加的生成逻辑

既有研究从制度性、任务性和结构性等多维度解释基层负担的复杂根源。在制度层面，压力型体制及其内在张力催生了目标异化与策略应对；在结构层面，职责同构与权责错配导致了激励扭曲与资源耗散；在任务层面，异化的工作考核形式与过重的数字负担则造成了治理空转与基层倦怠。三者相互交织、层层强化，共同构筑起基层负担沉重的系统性治理困局。

（二）躺平现象：激励机制失灵的策略选择

党的二十大以来，党建引领基层治理与基层减负工作的深入推进，旨在提升治理效能、激发干部能动性。然而，部分地方采取的考核加码与规则下沉等措施，在实践中却异化为基层负担的新源头。干部采取种种策略进行应对，进一步诱发了干部躺平现象。“躺平”并非仅表现为不积极作为，也常表现为一种“明知无效仍形式为之”的消极作为——即基层干部在认识到目标任务脱离实际或激励问责机制已然失效后，仍然选择以敷衍执行、虚化落实或机械空转等方式完成工作程序，实则回避真实问题与责任承担。这一悖论深刻揭示了当前基层治理所面临的深层激励困境。

其一，为防止躺平，上级政府增加多任务执行和绩效考核，反而给基层增添负担。从基层治理角度考量，早期充当工作协商体系的“上面千条线”，如今摇身变成工作督察问责机制的“上面千把刀”，这真切地体现出基层面临的压力显著增加。在这种考核方式下，指标层层拔高，目标层层下压，部分目标设定与实际脱节，致使基层政府迎考评的负担过重。当基层干部即便积极作为，仍难以达到上级政府设定的目标时，便容易采取形式主义方式来应付上级预期。此外，考

核评估行为催生繁文缛节的负担，并产生沉重的行政成本，这也对激励机制的有效运行造成严重阻碍。

其二，为应对考核，基层干部的策略性行为，导致躺平和激励失灵。当执行的成本太高甚至无法完成时，基层政府不得不在应对策略上大做文章。尤其是在财政分权与责任集中的矛盾下，资源匮乏的基层政府会更关注那些能增加自身收入的事情，而对公共目标的关注度相对减弱。与此同时，考核中存在的形式主义、考核指标不科学等问题，难以有效激发基层干部干事创业与全心为民服务的热情。此外，指标化、数量化考核的技术治理主义趋向，将繁杂的公共事务简化为“数字指标”。基层疲于应付各类表格却忽视其本应承担的服务民众的实质性工作，导致基层治理出现目标替代问题。可见，基层治理在超负荷压力、权责失衡、问责风险高的环境下，“表面应付”与“策略性应对”的干部躺平可被视为干部自我保护或消极反抗的避责策略。

其三，基层治理中存在的“基层负担”和“干部躺平”只是表层问题，基层干部激励困境才是核心问题。在政府组织改革过程中，某些激励机制的设计与实际组织运行逻辑不相契合，会导致不同机制之间不兼容甚至相互冲突，进而产生“事与愿违”的效果。“做得好不如写得好”和“实干不行，材料来补”等形式主义、官僚主义屡禁不止的现象，不能简单归结为基层政府弄虚作假，也不能仅从道德层面加以指责，其背后相当程度上源于层层加码、不切实际和指标失当的考核压力。进一步看，基层干部激励机制之所以出现功能弱化，与晋升锦标赛、压力型体制的内在缺陷密切相关；与此同时，新形势下问责泛化的扩张，也打破了既有激励关系中的信任均衡，削弱了激励机制原有的正向功能。

（三）协同路径：减负与防躺平的动态平衡

既有研究在探讨基层负担、干部躺平的破解路径时，多侧重单一维度，鲜少将二者置于动态平衡体系中开展系统研究。

其一，基层减负分为制度性、结构性、任务性三类。制度性减负，治标需严控会议文件，治本要常态化推进作风建设，优化行政层级、下放权限；结构性减负需理顺条块关系，推动责任、资源同步下沉；任务性减负要整治重复报送、过度留痕，搭建数据共享平台，让数字技术回归服务本质。

其二，防躺平主要从三方面发力：完善监督自查机制，及时纠偏作风问题；开展靶向培训与心理疏导，化解本领恐慌和职业倦怠；强化思想引领，树立正确政绩观，同时配套奖惩举措，约束躺平行为。

现有成果虽有参考价值，但未深入剖析基层负担与干部躺平动态共生、恶性循环的内在机理。基于此，本文以动态平衡视角切入，依托“政策目标—政策工具—执行力强度”框架展开研究。

二、理论框架

（一）“政策目标—政策工具—执行力强度”三维分析框架

本文核心概念为政策目标、政策工具、执行力强度。政策目标是政府政策实施想要达成的社会状态；政策工具是落实目标的方案、规则、标准等载体；执行力强度代表政策落地的整体能力与推进力度。

本文发现，有效的政策执行极大地依赖于政策执行过程中“政策目标-政策工具-执行力强度”三者间的协同，目标正确是执行方向前提，工具匹配是转化载体，而执行力是将政策意图落实为现实成果的关键能力。三者之中只要有一个环节脱节或错配，就会引发治理效能的损耗以及干部激励结构的扭曲，进而显现为基层干部推卸责任、消极应对等“躺平”行为。基于此，本文构建“政策目标-政策工具-执行力强度”三维分析框架，系统研究三者之间匹配逻辑与错配的成因，旨在揭示基层负担过重致使基层激励失灵情境下干部躺平现象的生成机理，并进一步探索基层干部“减负”与“防躺平”协同治理的动态平衡路径。

（二）基层政策执行的问题类型

按照政策目标、政策工具、执行力强度间组合的差别情况，可区分出 6 类典型基层政策执行问题：

表 1　基层政策协调问题的类型学划分

政策执行问题类型	目标属性	工具属性	执行力强度	综合效果
1.理想协调型	正确	匹配	适当→高效	目标高效达成，社会成本最小
2.空转损耗型	正确	半匹配	无力→无效	形式化执行，目标部分落空
3.过犹不及型	正确	匹配	过力→资源透支	短期达标但引发次生危机
4.工具失效型	正确	错配	无力→无效	政策空转，目标完全失败
	正确	错配	过力→低效	资源浪费，目标部分失效
5.南辕北辙型	错误	匹配	无力→无效	目标错误且未实现，但危害小
	错误	匹配	过力→危害放大	工具科学性反加剧目标错误
6.双重错误型	错误	错配	无力→局部混乱	目标失败且资源错配
	错误	错配	过力→系统性灾难	目标失败且危害加剧

三、案例分析

（一）研究方法与案例选择

本文以 S 省 Y 县 Z 乡为调研案例，数据来源于 2023 年 7 月、2024 年 8 月两轮实地调研，采用半结构化访谈、问卷调查方式，访谈对象包含乡镇干部、村干部、大学生村官及村民，运用类型学方法展开分析。以揭示“基层负担”与“干部躺平”在不同情境下的共性特征与差异化表现，并为理解基层干部激励困境及推进基层治理现代化提供经验支撑。

（二）基层治理情景描述

Z 乡地处 S 省北部传统农业区域，经济基础薄弱、财政有限、基础设施落后，作为乡村振兴重点乡镇，面临三大突出困境：

1.民生项目落地困境：目标与实际脱钩，长效维护不到位

民生项目是衔接政策红利与群众需求的关键纽带，其落地成效直接影响治理公信力，但受地域特征、资源禀赋及政策执行偏差制约，多数民生项目存在政策目标与本地实际脱节、建成后长效维护机制缺失的共性问题，最终形成政策投入

与实际效能倒挂的治理性无效投入，如农村改厕等项目尤为典型。政策投入与实际成果严重倒挂。

2.组织与人力短板：精英流失与能力不足

据 Y 县 Z 乡调查，农村外出务工人数较多，人才短缺与老龄化问题严重。中青年优质人才缺失令基层管理缺乏创新动力，11 个村中部分村“两委”存在“年龄偏大、学历不高”问题，他们虽有工作经验，但组织力薄弱、现代化治理领导力不足，致使部分工作难以高效开展。调研村在乡村振兴初期多存在组织松散、资源有限的困境，村“两委”侧重完成上级机械性指标，忽视基层组织力培养与发展可持续性，造成基层治理资源错配、效率欠佳。调研发现，Z 乡由村党组织牵头，依托“四抓四促”行动储备 26 名村级后备干部，实现大学生村官 11 个村全覆盖，但后备干部培养周期偏长，短期内难以填补治理人才缺口。

3.权责与考核压力：属地责任泛化，执行负担较重

身为基层政府，Z 乡承担起“无限责任”，从护林防火、信访维稳，到设施农业监管、防汛应急工作，都要落实“属地管理”要求，可部分领域却呈现“拥有责任却没有权力”情形，使得基层存在“样样都管”的情况，基层干部工作的责任分量重，压力大。乡级执法力量呈现薄弱态势，而综合行政执法队一共仅 26 人，造成当防汛、人居环境整治等多项任务同时叠加的时候，基层负担十分沉重，存在“人手不够、反应迟缓”的重大风险。上级的各项考核指标繁杂，且部分任务的考核出现“时间紧张、标准颇高”的问题，也让基层干部时常陷入是应付考核还是把服务工作做实的两难困境。干部面对过高的考核要求，难以顺利完成既定的基层治理目标，由此引发多种“躺平”倾向，最终造成目标空有其表，实施落空。

（三）三维错配引致干部躺平的机理

本文结合调研实例，从“执行无力”与“执行过力”两个维度，进一步剖析政策执行过程中“政策目标-政策工具-执行力强度”三维错配，如何引致基层干部躺平行为，阻碍基层治理现代化发展。

1.“执行无力”维度：形式空转与目标落空下的干部被动作为

在政策执行无力的情况下，基层因资源保障不足、执行条件缺失而难以有效推动政策落地的现象普遍存在。当政策执行出现执行力强度不足的情况时，基层干部缺乏有效行动的现实条件。这种系统性支持不足，直接导致其工作重心从追求政策实效，转变为仅仅完成程序性任务，从而引发形式化执行与消极应对等被动躺平行为。具体而言，可对应以下 4 种具体表现：

其一，在空转损耗型方面，保障缺位催生干部“消极式躺平”。在目标正确而工具半匹配的状况下，村干部们因无公平回报与长远发展希望，职业认同感和工作积极性被严重损耗，逐渐陷入“干好干坏一个样”的消极心态，工作推进呈现系统性的执行无力与形式主义，最终人才培养目标部分落空，人力资源投入空转耗散。

其二，在“工具失效型-无力”方面，考核体系悬浮催生干部“数据型躺平”。考核脱离实际易引发工具失效、执行力弱化，往往成为催生干部“躺平”行为的重要诱因。

其三，在“南辕北辙型-无力”方面，目标错误引致干部“共谋式躺平”。“共谋式躺平”使整个行政系统陷入集体性失语，造成行政资源持续空转，真实问题却被搁置。

其四，在“双重错误型-无力”方面，规则冲突催生“悬置式躺平”。在政策目标与政策工具双重错误之下，执行力强度彻底陷入系统性无力，基层与上级部门均因“不敢办”“不会办”而搁置问题，最终导致公共服务停滞，行政资源持续空耗。

2.“执行过力”维度：过度施压与次生危机下的干部执行异化

当政策执行强度超出实际承载能力时，基层干部常面临过度的工作压力与风险压力。这种超出实际的过度推进，直接导致基层干部工作重心从注重实际成效转向以规避风险为主，进而催生表面合规、实则低效的策略性应对行为。具体而言，可对应以下4种具体表现：

其一，在过犹不及型方面，会议泛滥催生“防御性躺平”。这种“人到心不到”的防御性躺平，直接导致后续工作目标模糊、推进混乱，进而造成大量的工作返工，既浪费行政资源，又降低治理效能。

其二，在“工具失效型-过力”方面，异化的迎检式督查催生“表演式躺平”。原本用于推动落实的督查检查、台账留痕和资料展示等政策工具，在实践中被异化为形式化考核的载体，使得政策工具与“保障工作实效”的政策目标发生错配，致使基层干部陷入“为迎检而准备、为展示而落实”的表演式躺平。

其三，在“南辕北辙型-过力”方面，制度目标矛盾催生“冒险式躺平”。

其四，在“双重错误型-过力”方面，问责泛化催生“避责式躺平”。

基层单位存在权责不匹配，缺乏审批执法权限与能力。然而，一旦出现问题，往往责任却被完全归于属地。这种权责配置导致“基层事前难参与、事后担主责”。此外，部分问责机制忽视实际情境，以固定标准简单追责，将“权轻责重”的错误目标与机械问责工具结合，构成双重错误。这种脱离具体情境的机械化处理，在客观上强化了基层工作中多干多错、少干少错的消极心态，也助长了避责不作为倾向，消耗基层治理效能。

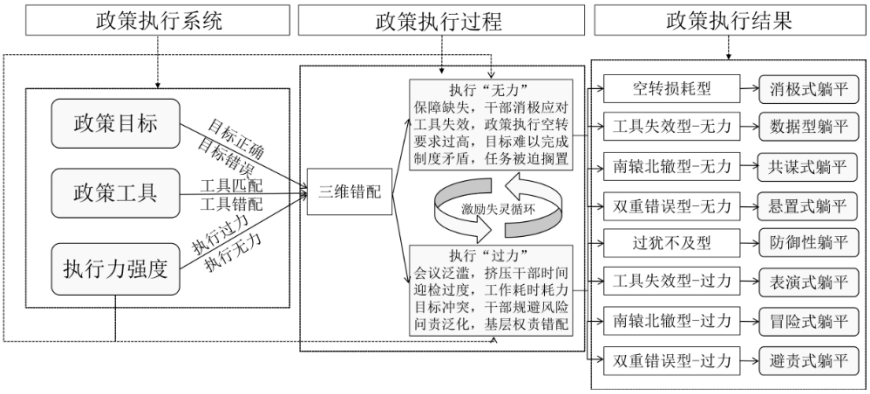


图2 基层干部“躺平”现象的生成逻辑与类型辨析图

四、动态平衡的可行路径

针对6类政策执行问题的不同特征，分类设计并提出旨在实现“防躺平”与“减负担”动态平衡的激励机制优化路径：

理想协调型：保持现有运行模式，建立常态化反馈、风险预警机制，动态微调，维持治理高效状态。

过犹不及型：严控会议、督查、留痕等非必要负担，合理下调执行强度，保障干部休息时间，防止精力透支。

空转损耗型：完善薪酬、社保、晋升等保障体系，厘清岗位职责，减少杂务消耗，打通干部职业发展通道。

工具失效型：建立政策工具前置评估、常态化清理机制，简化繁琐流程与考核指标，考核从重过程转向重实效。

南辕北辙型：建立目标可行性论证与动态修正机制，结合基层实际调整考核标准，搭建基层反馈快速响应渠道。

双重错误型：制定清晰权责清单，破除部门壁垒，建立联席会议机制；推行精准问责，区分客观困难与主观失误，落实容错纠错。

五、总结与启示

本文构建“政策目标—政策工具—执行力强度”三维框架，划分6类政策执行问题、8种干部躺平表现，证实政策目标、政策工具、执行力强度三者错配，是激励失灵、基层负担加重、干部躺平的核心根源。执行无力易催生消极、数据、共谋、悬置四类躺平；执行过力则引发防御、表演、冒险、避责四类躺平。

破解困境不能“一刀切”，必须分类施策，针对不同问题优化目标、匹配工具、调控执行力度。基层减负、整治躺平是推进国家治理现代化的关键工作，唯有保障三者动态协同：科学设定贴合实际的政策目标、选用适配的政策工具、精准把控执行强度，才能跳出“减负就躺平、加压就增负”的恶性循环，让基层干部回归服务群众、干事创业的本职，夯实基层治理根基。

（节选自 杨晓婷等《激励机制失灵情境下“基层负担”与“干部躺平”的成因探析——基于“政策目标—政策工具—执行力强度”的动态平衡框架》，《学习与实践》2026年第4期）

第三部分 案例·研究

【编者按】基层作为政策落地的末梢关口，减负增效始终是恒久的课题。治政之要在于安民，安民之道在于查其疾苦。减负绝非简单删繁去冗，而是厘清权责、优化机制、技术赋能的系统性变革。本章精选四篇案例，从接诉即办诉求承压、数字化平台负重异化，到减负制度落地空转、“一张表改革破局，立足多地治理实景，直面报表冗余、考核内卷、权责错配、数字增负堵点，深度剖析形式主义催生的各类基层负重难题。一文见一隅，一例启一策，期待这些实践思考，能为破局减负空转困局、实现基层轻装上阵提供务实镜鉴。

制度空转：基层减负何以难以奏效——以H省为例

本文从“制度空转”的视角出发，基于对H省36位乡镇(街道)长(主任)(以下统一简称为乡镇长)的深度访谈，聚焦减负制度在执行层面的异化过程。

一、制度空转的表现形式和生成逻辑：以H省基层减负实践为例

(一)制度空转的表现形式：从“文本减负”到“实践增负”

制度空转的本质是治理效能被行政惯性反噬；当供给脱离现实需求、执行脱离职责本源、考核脱离群众感知时，制度执行便会沦为一场精致的“合规表演”。

1.制度供给的“悬浮化”：减负制度与基层现实的脱节

从制度供给脱离现实需求的角度看，基层减负难以奏效的核心矛盾在于，上级设计的减负制度本身未能精准锚定基层真实痛点，甚至因脱离基层现实带来“新负担”，导致出现“越减越负”现象。一是需求识别脱节，二是工具适配脱节，三是权责匹配脱节。

2.执行过程的“选择性”：职责规避与资源争夺的工具

基层减负的核心要义不是简单减少工作量，而是重构权责关系与资源分配机制。然而，制度执行中的选择性偏差却使减负制度背离了服务群众的初衷，异化为基层职责规避与资源争夺的工具。一是避责型选择，二是政绩型选择，三是交易型选择。

3.督查考核的“软约束”：痕迹管理与问责机制的异化

由于科层体系倾向于将复杂问题虚化或简化为可量化、可统计的考评指标，容易出现用“形式主义”应对“形式主义”的逻辑，导致大量工作停留于“开会”“下通知”和“做材料”层面，而不是对实际问题的处置。基层政府为应对上级督查考核，可能采取“痕迹主义”策略，导致减负成效陷入“体制内自我认证”的困局。一是“运动式”减负，二是“留痕式”考核，三是“甩锅式”问责。

(二)适应性生存与仪式性合规：基层减负“制度空转”的生成逻辑

一段时期以来，H省通过权责清单重塑、资源下沉赋能、数字技术提效等组合拳，持续整治形式主义、官僚主义，推动基层减负工作从“物理减量”向“化

学增效”转变，其“制度化减负、数字化赋能、常态化治理”的模式，为破解基层治理“小马拉大车”困境提供了有益探索。然而，在减负制度落地过程中，基层部分领域仍呈现出“悬浮化”“选择性”“软约束”等表现，导致“越减越负”悖论，其核心症结正在于“制度空转”。制度设计看似严密，执行层面却遭遇基层双重压力困境，导致减负目标与实际效果产生系统性偏差。

本文研究表明，基层减负难以奏效的深层逻辑，主要源自于纵向问责压力与横向政绩压力的交互作用，正是二者的交织催生了制度空转的生成机制。在这一逻辑中，基层政府遵循两条相互交织的行动主线：其一，深嵌于纵向问责压力传导链条中的基层政府，基于风险规避的理性选择，遵循“适应性生存”的行动逻辑，通过“防御性加码”以稀释问责风险；其二，横向政绩压力倒逼下的基层政府，基于政绩驱动的理性计算，遵循“仪式性合规”的行动逻辑，通过“可视性筛选”优先执行短期可视绩效显著的制度，而将长周期、高风险制度置于“空转”区间。

1.适应性生存：纵向问责压力下的防御性加码

基层的防御性加码，本质上是纵向问责压力与风险规避理性耦合的产物。纵向问责体系以其对程序合规的刚性约束与层级监督的强制性，构筑了基层行动的基本场域。在这一场域中，减负工作并非外在于行政体系的技术性调整，而是被内化为回应上级问责关切的组成部分。深嵌于纵向问责链条中的基层政府，面对来自上级的常态化审视，为规避潜在的“减负不力”责难，不得不启动防御性响应机制。尤其是处于后备干部序列的部门领导，更倾向于通过主动增设减负任务来彰显“高度重视”的姿态，以期在问责体系中获得风险豁免。这种加码行为在减负实践中呈现出独特的悖论，即本应为基层松绑减负的制度安排，反而因基层对问责风险的过度防范而衍生出新的负担。当“减负成效”被异化为“程序完备度”的象征性呈现，基层便开始通过层层加注审批要件、强化留痕管理等防御性策略来“证明减负”，最终使减负本身陷入“制度形式化运转”的空转困境。不难发现，处于纵向问责压力之下的基层政府，基于风险规避的理性选择，基层减负逻辑已从“目标导向”向“责任规避”异化。具体而言，就是通过增设减负工作的审批层级、建立减负专班、制作减负台账等方式分散个体责任，用“证明减负”的留痕管理替代实质性的治理效能提升，从而在上级审视与治理实效之间构建起“决策安全缓冲区”。这种遵循最小风险、最大化合规的“适应性生存”逻辑，其核心在于通过形式上对问责要求的遵从对冲潜在责难，却致使减负制度的效能耗散于程序合规的“内卷化漩涡”之中。

2.仪式性合规：横向政绩压力下的可视性筛选

在横向政绩压力的结构性约束下，基层政府对减负制度的执行呈现出鲜明的选择性特征。这种选择遵循着一套基于理性计算的筛选逻辑：面对有限的治理资源与多维度的政绩诉求，基层会依据“风险可控性-绩效可见度-周期回报率”三个维度，对减负任务进行优先级排序。那些低政治风险、高显示度、短周期内可完成的减负举措，如清理挂牌、解散微信群、精简会议数量，因其绩效产出易于

量化、便于呈现，被优先置于执行清单的前列；而那些需要长期投入、涉及流程再造、效果不易量化的实质性减负工作，如跨部门数据共享、权责关系重构、服务流程优化等，则因绩效回报周期长、显示度低，仅获得仪式性的应答与象征性地推进。这种筛选机制导致减负实践陷入“显性热闹、隐性空转”的困境，即表面上挂牌清理一空、微信群大幅精简，实质上基层的报表负担、多头报送、重复录入等核心痛点仍未缓解。从本质上看，基层政府将短周期可视性绩效产出显著的减负举措置于执行优先级，是横向政绩压力下理性选择与资源硬性约束共同作用的产物。在“重显绩轻潜绩”的政绩观导向下，一些地方热衷于打造“减负示范点”、包装“减负亮点工程”、制作“减负成效台账”等，通过可视性筛选将“看得见”的减负举措置于优先级，而忽视深层次、基础性的减负制度安排，形成一种“仪式性合规”的行动模式，即每一项工作都符合制度要求，每一项要求都被“仪式性”完成，但基层的真实负担并未得到实质性缓解。简言之，当“减负成效”被简化为可视性指标的达成，基层的执行逻辑便从“解决问题”转向“呈现绩效”，减负制度也因此陷入“仪式化执行-实质性空转”的怪圈。

二、破解制度空转的路径：从“形式减负”到“实质减负”

破解制度空转，本质上是推进一场针对形式主义、官僚主义的自我革命。这需要从制度设计、制度执行、考核评价等维度进行系统性重构，打破基层减负“越减越负”的怪圈，推动基层从“形式减负”向“实质减负”有效转变。

(一)重塑制度设计：从“悬浮”到“落地”

基层减负制度设计应以制度的落地见效为目标，重点是深化“县-乡-村”行政体制改革，建立上下联动、动态灵活、权责相适、资源适配的国家治理体制。第一，建立需求导向的制度生成机制。要改变“上级设计、下级执行”的单向度模式，建立基层需求清单反向决策制度。依托政务系统定期向基层单位定向征集负担清单，对新出台制度进行“基层兼容性测试”，经基层单位联合认定存在明显“伪减负”情形的制度可启动暂停执行或予以废止。第二，明晰权责匹配的制度边界。要进一步健全县乡村三级权责清单的动态调整机制，明确每一项下放事项的权力边界、责任范围和资源配置标准。要量化清单中的“协助”“配合”等模糊表述，严禁上级随意甩责、删减“加强学习”等空洞要求，确保权责对等、事财匹配。要明确村(居)委会的基层群众性自治组织属性，严控行政事务转嫁；确需村级协助的行政事项，须严格遵循“资金随事转、权随责走”原则，推动村(居)委会从完成行政任务的“悬浮型组织”转变为做好“生活小事”的服务型组织；同时，推行“综合行政执法”“高效办成一件事”“一枚印章管审批”等集成改革，为基层履行主责主业破除体制机制障碍。第三，推进制度的系统性与兼容性改革。在横向层面，要打通数据壁垒，建立政务数据“强制性”共享目录，避免基层重复核验，让数字技术真正服务于减负而非成为新负担源头。在纵向层面，要根据县乡村三级在减负工作中的不同定位，分层分类制定减负清单，允许乡镇结合本地实际选择“特色减负项”，避免“一刀切”式的制度安排；同时，

建立“决策者-执行者”联责制度，对重大政策失误同步追究方案制定者与落地执行者责任，推动多元主体责任共担，打破“上级甩锅、基层背锅”的怪圈。

(二)强化执行刚性：从“选择性”到“全覆盖”

制度执行刚性的强化应以制度全覆盖为目标，关键是构建执行闭环，建立上下贯通、层层穿透、刚性约束的执行机制，让制度从“纸面宣言”落地为基层干部手中可感可用的反加码利器。一是以法治化手段明确减负制度的刚性约束。因地制宜制定并刚性执行基层减负制度规范，为减负制度执行铸造制度框架。要以治理需求为导向，严禁无实质任务的工作部署，赋予基层对清单外负担的拒止权，依规拒绝新增摊派。通过制度化安排明确各级政府在减负工作中的职责边界，使减负要求从柔性倡导转化为刚性约束。二是建立减负制度执行的激励机制。激励的核心是通过制度性安排向特定方向改变、强化“被激励者”的价值观念和行为方式。基层减负的正向激励，核心在于通过制度安排，将减负成效与干部的职业发展、资源配置建立关联。当减负效能真正转化为基层的时间自主权、团队获得感与发展新空间，减负制度方能完成从外部约束到内生驱动的转化。换言之，这种“减负红利”的兑现，是制度得以持续有效执行的内在保障。三是以数字技术赋能执行监督，防范选择性执行。数字技术赋能应聚焦于“消灭重复劳动”带来的实质性减负，而非制造新的“数字枷锁”。可以依托数字平台实现所有下达任务上链存证，自动比对减负清单，AI 自动抓取数据生成报表，人工仅进行核验；还可以探索建立政务系统任务下达的智能监测机制，对同一数据的过度重复采集、正常工作时段外下发非紧急任务等行为进行自动识别与预警，等等；真正从技术层面减轻基层负担，防范减负制度在执行环节被虚化或异化。四是引入社会监督力量，构建多元监督体系。要坚持和完善基层群众自治制度，发展基层民主，在国家供给与社会自给中找到平衡。可依托微信、抖音等平台畅通群众监督渠道，削减体制内空转台账；完善村监会、议事厅、线上平台等监督载体，推广“减负二维码”等便捷反馈方式；对群众反映的问题限时核查反馈，确保民意得到有效回应等。以社会力量倒逼基层治理透明化，从而推动破解条块之间的权责博弈，在纵向体系与属地责任之间构建起缓冲与调适空间。

(三)优化考核评价：从“查痕迹”到“验效能”

优化考核评价应以从“查痕迹”向“验效能”转变为目标，核心是重塑督查考核的价值导向和工作流程，建立实绩导向的政绩考评机制，切实解决制度空转带来的基层减负“越减越负”悖论。一是重构考核内容，推动指标体系由痕迹导向向效能导向回归。现行考核中过度留痕的根源在于指标设置重形式、轻实效，应将考核焦点从台账完备性转向问题解决率，适当压减各类台账、挂牌、报送等痕迹指标的考核权重，增设关键性效能指标。可引入群众跑腿次数降幅、跨部门业务办结率、首问负责制化解率等可量化指标，使考核重心从“干了没有”转向“干成了什么”，以制度执行的实效和群众的实际获得感检验减负成效。二是优化评价方式，实现考核流程由“材料阅卷”向“多维印证”转型。针对考核过于依赖书面材料的弊端，需引入多元化的评价手段。一方面，强化上级考核部门采

取“四不两直”方式深入基层一线，通过实地察看、随机走访、流程回溯等方式验证台账材料的真实性，避免“办公室考核”带来的信息失真；另一方面，将群众评议深度嵌入考核流程，通过“群众评议团”、服务对象现场打分等机制，使民意真正成为衡量基层工作成效的标尺，倒逼基层将精力从“做材料”转向“做实事”。三是强化结果运用，构建考核反馈与负担补偿的闭环机制。考核本身不是目的，解决“制度空转”问题需将考核结果与基层的资源分配、干部晋升等实际利益挂钩。对于考核中发现的报表过多、系统繁琐等因上级制度设计不合理导致的基层负担，应建立负担反馈渠道，将基层的反馈意见作为上级优化制度设计的起点。同时，明确考核结果的差异化运用，对实绩突出、群众口碑好的基层干部在晋升、评优上予以倾斜，对因形式主义造成不良影响的予以问责，通过结果导向释放基层干部“愿为”的动能，避免考核陷入“为考核而考核”的形式化内耗。

三、结论与进一步讨论

制度空转是科层制运行中普遍存在的现象，但其具体形态与生成机制深受特定制度环境的形塑。在中国的治理情境下，这一现象呈现出独特的表现形式。在基层减负实践中，制度空转恰恰与减负要求形成内在张力，即本意为基层松绑减负的制度安排，反而因执行层面的异化而陷入“越减越负”的悖论。为基层减负旨在推动干部从“行政官僚”向“服务公仆”转型，但这并非简单的政策驱动，而是基层治理能力现代化的必然要求。减负作为关键支点，通过剥离冗余事务，为干部从“对上应对”转向“服务群众”创造了空间，使基层政府得以回归公共服务本源逻辑。然而，在现实中，这一转型却面临双重压力的制约：一方面，纵向问责压力形塑了基层“照章办事”的风险规避倾向；另一方面，横向政绩压力催生了基层“趋利避害”的可视化筛选行为。在纵向问责与横向绩效双重压力的作用下，基层政府的行动呈现出深刻的逻辑悖论。其一，纵向问责压力驱动“防御性加码”。面对自上而下的问责审视，基层以“照章办事”的繁文缛节构筑问责防火墙，制度的效能目标异化为对程序合规的象征性呈现，形成以风险规避为核心的“适应性生存”策略。其二，横向政绩压力催生“可视性筛选”。在绩效竞争压力下，基层治理资源向短期可见、易于量化的显性政绩倾斜，而需要长期投入的实质性制度建构则被置于“空转”区间，催生出以绩效呈现为导向的“仪式性合规”行为。这两重行为逻辑的叠加，在基层实践中具象化为制度空转的三重表征：制度供给的“悬浮化”，即文本设计与治理现实的脱节；执行过程的“选择性”，即对减负任务的差异化对待；督查考核的“软约束”，即以痕迹管理替代实质效能。三者共同勾勒出基层减负“越减越负”的制度空转图景。破解基层减负悖论，需同时回应两重压力：既要通过优化权责配置舒缓纵向问责压力，为基层释放自由裁量的空间；也要通过重构评价体系转化横向绩效压力，引导治理资源从“为看而做”回归“为用而做”。

（节选自 罗敏《制度空转：基层减负何以难以奏效——以 H 省为例》，《学习与实践》2026 年第 3 卷）

“接诉即办”的诉求压力与基层回应——以北京市M街道为例

北京市自2019年开展“接诉即办”，通过政务热线12345回应企业和群众的诉求，着力解决企业和群众的急难愁盼问题，大力推进基层治理体系和治理能力现代化，形成了“中国之治”的首都样板。但基层人少事多、权小责大、工作繁忙、考评压力大等问题一直存在，构成了“接诉即办”工作中基层的实质性压力。本研究结合北京市M街道案例，致力于回答在“接诉即办”工作中，诉求压力主要有哪些具体类型？基层如何回应这些诉求压力？诉求压力下为基层减负的路径有哪些？

一、“接诉即办”的诉求压力类型

根据“接诉即办”工作在“接”“诉”“即”“办”四个层面的要求，需要以多种渠道“接”纳群众诉求、以问题为导向建立“诉”求清单、以最高的效率“即”时响应群众诉求、以“办”结考评推动治理水平提升。本研究将由此呈现的诉求压力归纳为诉求沟通压力、诉求甄别压力、诉求时效压力和诉求考评压力四种类型，重点探讨“接诉即办”产生的四种诉求压力类型。

（一）诉求沟通压力：诉求繁杂导致信息沟通不畅

群众的诉求多样且复杂，基层办件人员全面接诉的压力非常大。作为“接诉第一线”的话务员，都是编外人员，基层工作经验匮乏，专业素质参差不齐。从接听电话到派件的短时间内，有些话务员无法迅速捕捉诉求的核心要点，不能准确判断诉求的归属类别，有时甚至偏差过大，从而增加了基层办件人员的压力。虽然随着数据整合与智能分拨系统、协同治理技术支撑体系的完善，话务员的工作效率和派件准确性有了显著提升，但是一些群众对诉求表达不准确，甚至逻辑混乱，增加了沟通难度。基层办件人员不仅需要耐心倾听群众的诉求，更要努力去分辨那些模糊的、难以捉摸的诉求，经常需要通过多次沟通和核实才能理解群众的真实诉求。这一过程不仅使基层办件人员耗时费力，而且使其容易与群众产生误会，甚至产生冲突和摩擦，从而造成基层压力。为了获得更为细致和全面的诉求信息，基层办件人员需要组织实地调研，深入社区和家庭，直接与群众面对面沟通，这在一定程度上耗费了基层办件人员的时间和精力。加之不断攀升的诉求量增加了信息沟通的难度，这给基层带来了很大的压力。

（二）诉求甄别压力：诉求无理导致基层责任泛化

在诉求量攀升的同时，基层办件人员会接收到一些无理诉求，或者超出基层职责范围，或者是难以解决的历史遗留问题，或者受限于现实条件而无法有效解决。办理这些无理诉求不仅模糊了政府职责边界，还增加了政府公共支出，由此陷入基层责任泛化与服务越界的困境，对基层造成了一定的负担。中共北京市委全面深化改革委员会“接诉即办”改革专项小组办公室虽然发布了“不计入评价或只评价响应率事项清单”，但难以覆盖所有无理诉求。当某些诉求被列入“不

计入评价或只评价响应率事项清单”时，会引起一些群众的误解和不满，甚至导致他们对“接诉即办”工作的负面评价，从而影响了基层的考评成绩。

由于通过无理诉求谋取私利的成本比较低，使“接诉即办”成为某些诉求人提出无理诉求的工具，甚至使用非常规手段向基层办件人员施压。有些未能剔除的无理诉求会持续被群众投诉，增加了基层办件人员的工作量，使他们的工作积极性和效率受到影响。剔除无理诉求不仅需要基层办件人员深入调查，还需要准备一系列证明材料，撰写详尽的剔除理由，这一过程冗长且烦琐，耗费大量时间与精力，完成其他本职工作的时间被挤压，同时也影响了其他群众合理诉求的办理效率，给基层带来了负担。

（三）诉求时效压力：诉求响应导致主动治理受限

按照目前“三率”的考核要求，响应率、解决率和满意率分别占比 10%、50%和 40%。响应率虽然在“三率”里所占比重最小，看似最容易达成，但实际是基层工作压力的主要来源。“我们可能用了 80%~100%的工作时间去完成 10%的工作量。要问对正常工作会不会有影响，我个人认为是有影响的”。当面临紧急或突发诉求时，由于预测不准、预算限制、资源紧缺等原因，基层办件人员可能无法立即调配足够的应急物资或者无法及时提供必要的技术支持。在资源有限的情况下，“接诉即办”与主动治理之间的资源分配矛盾尤为突出。如果将大量资源集中用于快速响应群众诉求，用于主动治理的资源(如深入调研、周密规划、预防性措施等所需的资源)就可能受到影响甚至被挤占。这种资源分配的倾斜能够提升群众满意度，却损害了基层治理的可持续性。基层办件人员数量有限，通常需要同时处理多个诉求。在诉求时效压力下，一些基层办件人员只能用简单线性思维分析问题，没有充足的时间寻求更优的解决办法。一些诉求反映的问题表面上得到了解决，但实际上并没有根治，面临重复性诉求的风险和压力。在向上负责的压力型体制中，基层办件人员只能疲于应付各种诉求，自由裁量空间被挤压，影响了基层探索积极主动治理。

（四）诉求考评压力：诉求办结导致竞争内卷过度

“接诉即办”制定以“三率”为主要指标的考评体系。满意率评价本身存在一些局限性，诉求人的个人情感、期望值、理解能力、沟通能力等因素都可能影响评价结果的准确性。“我一直认为‘接诉即办’考核机制有一个很大的短板，就是唯诉求人评价论。诉求人的情绪对考评成绩影响过大，导致许多基层办件人员一交流就是满腹牢骚。有些诉求人对街道回访答复满意，区回访也答复满意，市回访却答复不满意。即使诉求人的诉求已经解决满意了，但接听回访电话那一刻的心情可能影响当时的评价”。对于一些无理诉求，即使基层办件人员已经尽心尽力，也难以让群众满意，无法获得满意的排名成绩。这种主观性和易变性导致考评结果出现偏差，从而影响了考评的公平性和有效性。

诉求考评压力对基层来说显然是最关键的诉求压力，其他诉求压力最终都集中呈现为诉求考评压力。在实际操作中，满意率似乎逐渐演化成“讨好率”。为了追求高满意率，基层不得不采取各种手段讨好群众，不敢坚持自己的立场与判

断，即使面对无理诉求，也会选择妥协与让步。这在短期内提高了满意率，却背离了“接诉即办”改革的初衷。在压力型体制下，上级的考评、同级的竞争、群众的高期待与各种不满意，使基层想要脱颖而出，只能加入考评内卷，从而造成了普遍性的基层负担。

二、“接诉即办”诉求压力下的基层回应

在压力型体制下，基层在接派件机制中与方方面面进行“交锋”，“一派到底”的派发机制使处于治理末端的基层承担了兜底保障责任。在“接诉即办”的四种诉求压力中，相对来说，诉求沟通压力和诉求时效压力更多地激发基层治理成效，诉求甄别压力和诉求考评压力则更明显地引发基层工作负担。

（一）激发基层治理成效的诉求压力

1.诉求沟通压力推动主动治理

基层办件人员普遍意识到“接诉即办”不能仅局限于解决眼前问题，更要着眼于长远目标，从而构建更加和谐、高效、可持续发展的社会环境。在诉求沟通过程中，基层办件人员通常需要和群众多次互动，对群众诉求进行深入分析，不仅关注具体解决方案，还要提炼普适经验，从而有助于发掘普遍性问题、把握共性背后隐藏的规律、提高诉求甄别的速度与精准度。这在短期内可能增加基层压力，但从长远来看，能使基层更从容地应对各种事务，有助于推动基层主动治理的步伐。从这个层面来看，主动治理和未诉先办是一种持久性的压力回应和为基层减负的途径。“有了‘接诉即办’，群众诉求与考评压力客观上推动了基层主动去做一些工作”。

2.诉求时效压力提升行政效率

“接诉即办”要求在办理群众诉求时严格践行“马上就办”“行动至上”的原则，同时在部门联动中强化快速反应机制，从首接到业务处理部门均能快速响应。为了提升工作效率和响应速度，将工单按照诉求内容进行细致划分，采用分组派单的策略，每个工作组专注自己擅长的领域，有序而高效地推进诉求办理。“在‘接诉即办’的诉求压力下，最明显的是政府工作效率提高了。有了‘接诉即办’，就有多种力量去宣传引导、协调处理，问题往往很快得到解决”。

此外，街道会把一些诉求派发给更胜任办件的社区，由社区协助街道，从而显著提高办件效率。社区中的社工主要来自本社区招募的人员，既方便核实诉求基本情况并进行初步协调处理，也方便入户深入沟通。社工和居民更容易沟通，在解决邻里纠纷、社区应急事件、历史遗留问题等方面有着天然的优势。“社区的社工基本都在 20 人左右，可以承担较多的工作。一个街道的接件量平均大概在每月 800 件，没有社区协助，街道的相关科室根本就完成不了”。

（二）引发基层工作负担的诉求压力

1.诉求甄别压力下的基层责任泛化

基层责任泛化主要来源于大量的无理诉求，此外，属地管理在一定程度上使基层承接了很多本应由职能部门解决的诉求。从本质上来说，这些无权解决的诉求也可以称之为无理诉求。“接诉即办”接派件工作是由外包的话务员完成的，

他们的非专业性及个人私利可能导致大量诉求一股脑地直接派给基层。话务员的工资按件计算，接听诉求的时间越长反而收入越低，促使一些话务员对群众诉求照单全收，随后凭“常识”随意分派给本无权限的基层单位。“例如，该打 110 报警解决的事、该去法院起诉的事、该去现场解决的事都让我们处理，这些都增加了我们的工作量和压力”。在“超时扣分”“排名通报”的压力下，基层明知不可为而为之，有时候甚至牺牲原则迁就无理诉求。迫于诉求考评压力，基层办件人员明知诉求无理也只能耐心劝解，尽可能地满足诉求人的要求，这使基层治理陷入“满意率陷阱”，本应为群众排忧解难的热线，反倒成为部分群众牟利的工具。

在属地管理的要求下，基层承接各类诉求，尤其是涉及职能部门的诉求，办理结果以解释说明为主，导致群众满意度降低。有些诉求反映的是基层无权解决或者协调困难的问题，有些诉求的办理费尽周折却不了了之，导致沉重的基层负担。

2.诉求考评压力下的竞争内卷过度

竞争内卷过度主要来源于考评排名压力，加之“接诉即办”考评机制的不完善，客观上也导致基层在内卷的路上越走越远。适度的考评压力可以对基层办件人员的行为产生有效的制约与激励，形成脚踏实地的工作作风和理念，保障“接诉即办”的工作质量。在压力型体制下，当上级问责的刚性约束与复杂的基层现状不相适应时，基层往往会采用避责手段，以形式主义应对各种考评压力。由此，初衷良好的考评制度却产生了内卷过度的考评压力，给基层造成了负担。“培训或交流会议，重点探讨如何提高无理诉求剔除的通过率，从而提高各街乡的考核排名。成绩不好的时候挨批挨得很厉害，从上往下开始批。基层可谓谈 12345 色变，我个人比较直观的感受是这不利于干部队伍建设”。

“不计入评价或只评价响应率事项清单”是基层办件人员剔除无理诉求的合理依据，但对其认定常常具有主观性。由于诉求体量庞大，需要基层投入大量的人力和财力，剔除无理诉求成为基层减负的路径。“我接触到的 30%~50%的群众诉求都有泄私愤的情绪，但目前的考评机制认为群众诉求只有不合理没有不合情理，所以这类诉求仍旧需要基层投入大量的精力去办理。能否剔除这类诉求，直接影响排名结果”。

因为诉求考评压力催生了同级各基层单位的竞争内卷，所以短期内的排名变化是不可避免的。如果在考评中没有获得理想排名，基层不仅面临来自同级政府的竞争压力，还面临来自上级政府的行政压力。按照目前“接诉即办”的考评奖惩办法，对“自诉自办”设置年度扣分项，恰恰反映了基层在应对考评压力时的策略性行为。这使基层能够操控“三率”的得分，从而提升排名成绩，但这种策略性的应对明显背离了考评的初衷。

三、诉求压力下基层减负的可行路径

通过“接诉即办”回应群众诉求，有助于政府更有效地了解民意、汇聚民智、排解民忧、惠及民生，但也在一定程度上给基层办件人员带来了压力，甚至是负

担。为基层减负应关注引发基层工作负担的诉求压力，进而探讨这些诉求压力下基层减负的可行路径。

（一）良性互动甄别无理诉求

全面接诉是“接诉即办”工作最先明确的一大特色，但对超出基层职责范围的诉求不应“大包大揽”，对无理诉求应从源头上拒之门外，对滥打热线的行为设立警告、限制拨打等惩罚措施，对违法违规行为要联合公安机关依法处理。基层应通过公开“晾晒”无理诉求案例，树立正确的导向。与此同时，需要告知诉求人可以通过市场、社会等其他渠道寻求解决方案，并告知诉求人应遵守相关规定以及承担违法行为的后果。当然，一些看似无理的诉求，也可能包含对社情民意的正确表达，这非常考验基层办件人员的诉求甄别能力。建立完善的申诉渠道，能在一定程度上保障被误判的诉求得以有效解决。

这些工作的开展，对基层办件人员在政民互动中的沟通交流能力提出了更高要求。基层办件人员需要接纳一些群众的情绪宣泄，耐心倾听并积极沟通；需要主动学习相关的法律文书以掌握诉求办理的法律依据，查阅相似案例的卷宗以提升办理诉求的效率，从而在政民良性互动中实现更好的沟通。基层通过推动政民互动良性发展，借助于舆论合力抵制无理诉求，从而树立对公共资源的正确意识。对无理诉求的甄别、约束和规范，能显著缓解来自群众满意率评价的社会压力，对基层减负的意义显而易见。

（二）考评减压体现人文关怀

考评的初衷是值得肯定的，但如果基层在诉求考评压力下承接不堪其扰的无理诉求，实质上是在纵容无理诉求，最终受累的是基层，吃亏的是大多数通情达理的群众。基层普遍期待考评能综合考虑诉求的复杂性、办理难度等因素，实现更合理的评价，让基层能安心地为群众服务，而不是整天为考评提心吊胆。当一个组织建立起公平、合理且透明的绩效考评机制时，其能精准地引导绩效反馈。这种机制不仅是一种简单的评估工具，还是一种促进工作人员积极性、提升工作效率的重要手段。考评需要坚持实事求是和客观公正的原则，不拘泥于解决率和满意率，要允许基层“办不成事”，从而激励基层办件人员持续地“铆足干劲”。此外，在持续推动“接诉即办”的过程中，需要谨防“接诉即办”成为群众的情绪收纳桶，尤其是一些基层办件人员因各种压力出现的焦虑、抑郁等心理问题，需要引起重视，给予及时的心理疏导与支持。考评制度的进一步优化，能够提供最显著的基层减负效果。

（三）科技赋能助力基层减负

科技赋能基层政务服务能够助力基层工作效率和服务质效提升，给基层减负带来了契机。通过技术手段赋能 12345 热线，丰富拓展 12345 热线平台功能能够减轻基层压力。例如，利用智能问答快速解答群众的常见问题，减轻话务员压力；运用数字技术，借助于智能填单、智能回访、智能分析等措施，提高受理能力；借助于人工智能技术，强化知识库建设和维护更新，抓取工单高频热词，让数据

“开口说话”，并按照紧急程度分级管理；通过智能分析，挖掘高频诉求背后的共性问题，从源头上推动问题解决，实现未诉先办。

技术手段能够将基层责任从泛化履职转向精准响应，既保留了“接诉即办”的民生服务优势，又建立了权责对应的数字化治理新范式。借助于数据整合与智能分拨系统、协同治理技术支撑体系，能有效缓解无理诉求导致的基层责任泛化问题。此外，需要持续关注基层减负的新形态，谨防“减负变增负”。只有构建起既有科技硬度又有人文温度的基层治理体系，才能真正为基层减负。

（节选自 张旭霞《“接诉即办”的诉求压力与基层回应——以北京市M街道为例》，《行政论坛》2025年第6期 总第192期）

数字负担：基层治理数字化平台的实践困境与矫正路径

——基于X市“居村通”实践经验的案例研究

数字技术的发展为基层赋能减负提供了创新路径，各地方政府也积极建设基层治理数字化平台，如浙江“邻礼通”、 北京“接诉即办”等，起到了一定的赋能效果，但旨在赋能减负的数字化平台在现实中反倒可能增加基层负担。本研究选择经济实力较强、数字化转型较成熟、人群数字素养较高的中国东部城市X市的基层治理数字化平台为案例， 重点分析数字化平台在基层治理实践中产生了哪些负担及背后的生成逻辑，并提出消解数字负担的具体路径。

一、赋能与负担之间：基层治理数字化平台的实践困境

“居村通”是X市委市政府部署在社区层面的集社区治理与公共服务为一体的基层治理数字化平台，核心功能是为基层赋能减负、畅通社情民意、推进社区自治、创新社区服务模式。运作架构上，向上对接市级数据中心等部门，建立数据赋能和问题上报通道；横向联通相关委办局，为条线部门业务下沉社区提供统一入口；向下支持区、街镇级应用系统改造接入，实现相关部门派发任务至社区的层级传导。2019年12月，“居村通”电脑端和手机端应用程序在X市9个区的20多个街镇上线试点，随后在全市范围内全面推广。2022年新版“居村通”依托微信小程序推出社区治理、居社互动双应用平台，分别面向居村干部和居民提供操作界面，为提升基层治理的公众参与度和民主协商水平构建数字化开放端口。截至2024年，该平台已实现X市所有居村全覆盖，成为X市基层治理数字化转型的重要载体，也是X市以数字技术为基层干部赋能减负的重要抓手，例如“居村通”接入了公安部门人口与房屋关联管理数据库、民政部门特殊人群数据库以方便基层查询，赋能成效得到了X市基层干部的认可。然而，从实地调研反映的情况来看，“居村通”有一定的赋能作用，但是负担更加明显，基层干部对该平台的总体评价不高。

本研究选取X市“居村通”平台作为案例主要基于三方面考量。第一，“居村通”覆盖全市所有居村，是剖析基层数字负担的理想样本。聚焦单一平台，可

以避免因平台类型混杂而模糊分析焦点，更清晰地追踪数字负担从何而来、有何影响。第二，X 市是被官方和第三方评价高度认可的数字化建设“标杆”城市，然而调研发现基层干部的实际体验与官方叙事存在显著落差，这一现象值得深入研究。第三，本研究遵循案例研究中“关键性案例”的选择逻辑：如果某一现象在“最不可能出现”或“最应该不同”的情境下仍然出现，那么它就具有更广泛的理论启示意义。X 市具备规避数字负担的诸多有利条件（经济实力强、数字基础设施先进、人群数字素养高、顶层设计持续投入等），但数字负担依然顽固存在。这一“最不可能”情境下的发现，恰恰提示了当前基层治理数字化模式内在的结构性困境。

（一）互动端遇冷与基层干部“刷流量”

数字化平台为增进政社互动、便利公众在线参与基层治理而构建的互动式界面遭遇参与度不足的困境，为了提高互动活跃度，基层干部只能靠“刷流量”来制造互动。

“居村通”面向居民的互动端微信小程序设有“找居委”“议事厅”“留言板”“问卷调查”等治理场景，居民提交姓名、手机号、身份证号、居住地址、人脸识别等注册认证后即可与居委、居民在线互动。但是互动端在居民中的接受度呈现出明显的两极分化、两头遇冷，年轻居民觉得价值有限且顾虑隐私安全拒绝注册，老年居民出于对居委的信任并不反感但不能熟练操作智能手机不会注册，注册要靠居委干部上门动员甚至利用人情关系在老年居民的手机上代注册。即便如此，“居村通”也未实现注册全覆盖，笔者调研的 X 市中心城区某街道平均家庭注册率仅 24%，而且居民长期以来已经习惯了居委在线下组织活动，互动端上的治理场景自然参与者寥寥，例如满意度调查，依然要靠居委干部借用老年居民的手机代互动才能完成调查任务。从代注册到代互动，“居村通”互动端在实践中遇冷，未能充分实现激发居民自主参与、增进政社联系的目标，且在一定程度上给基层干部增加了生产数据的负担。

（二）治理端空转与基层干部“无用功”

数字化平台面向基层干部的工作界面在运行中未能产生实质性治理效能，导致平台空转，基层干部的工作投入成了“无用功”。

社区是链接政府与公众的界面，“居村通”治理端为居委干部日常大量的宣传动员、通知公示类工作提供了相关功能，如“党建园地”“通知公告”“居务活动”等，居委干部录入信息后即可在居民互动端实时呈现。然而在实践中居民浏览量偏低，调研中某居民区“居村通”账号显示，居民数 6447 人，居民访问量为 7 日内 37 人次；此外，居民的信息获取习惯也各不相同，虽然大多数居民已经适应了通过微信获取社区资讯，但还是有不少居民坚持要看纸质通知。为避免产生矛盾，居委干部除了在微信群发布电子版，还要在居民楼道里张贴纸质版并拍照存档，才能确保工作做到位，“居村通”上的信息发布则主要是向上级展示数字化工作量。

基于大数据技术构建跨部门数据的集成共享机制，是数字化平台赋能基层治理、减轻基层数据负担的关键路径，然而“居村通”除了接入公安人口与房屋和民政特殊人群数据外，未能与其他部门的系统或数据库互通共享，“台账填报”功能也未实际运行，上级业务报表下发、居委填报数据上传主要通过微信单线对接。因此当基层有数据需求时，无法通过“居村通”直接调取部门数据，还是要依赖人工摸排，采集的数据上报后长期闲置失效。

以平台一体化建设垂直整合跨层级数据，是数字化平台构建扁平化数据传输体系、提高整体治理效能的重要策略。X 市“居村通”建设遵循数据底座共建共享、居村系统统一入口的原则，但是实践中“居村通”没有向市以下层级平台开放数据接口，各层级平台间数据不共享。从基层视角来看，“居村通”一方面不能整合各层级的数据需求，基层要反复填报同类型数据，另一方面数据只对上不对下，因此基层在“居村通”的数据维护中获得感极低，大量工作沦为无用功。

（三）简单工作复杂化与复杂工作简单化

数字化平台的功能设计与基层实际治理情境之间存在脱节，简单工作复杂化与复杂工作简单化并存，增加了基层在执行中的冗余工作量。

从技术赋能的理论视角看，数字化平台理应通过技术的运用提高工作效率、减轻工作负担，“居村通”的开发初衷也是如此，但是在实践中发生了反转。原本简单且易于执行的工作，因为“居村通”的使用遭遇了复杂性的显著提升，平台操作繁琐、填报条目冗余，同等事项远不如微信高效。

除了简单工作复杂化，“居村通”在实践中还出现了复杂工作简单化的问题，平台设计者预设的数据分类标准低估了基层治理情境的复杂性，给基层工作造成很大困扰。以社区实有人口管理为例，平台算法将小区内部租户换房统一归类为迁出，数据失真迫使基层耗费大量时间逐一修正数据，如实填报数据反而无法达标。

“居村通”的上述实践表明了数字技术嵌入基层治理具有双重倾向，既可能过度化繁也可能过度化简，无论哪一种倾向，都存在数字化平台从治理手段异化为数字负担的风险。

（四）数字应用考核加剧了基层的弱势地位

权责对等是政府治理规范运行的基础，然而数字化平台的应用在一定程度上加剧了基层权小责重的困境，承担繁重维护任务的同时缺乏足够话语权。“居村通”自投入运行以来，受基层减负和机构改革的影响，主管部门经历多次变更，开发设计、功能调整等与基层沟通不足，也未赋予基层充分的数据应用授权如导出、分析权限，好用功能可在无征求意见前提下被随意撤销。基层干部不但难以改变现状，还要应对上级的双重考核。

一方面是数字化考核。上级自身并未积极使用“居村通”，居民参与度也不理想，应用考核压力全部下沉至居委，考核指标聚焦干部录入条数、修改频次，不考核居民实际使用效果，倒逼基层为完成指标无效操作。同时考核细化到个人，硬性规定每月账号数据修改量，直接与绩效考评挂钩。另一方面是纸质化考核。

即便平台已电子化存档，上级依旧保留纸质台账检查要求，人口档案、各类台账纸质、电子双轨制作维护，大幅加倍基层工作负荷。

基层干部长久以来的弱势地位，在“居村通”应用后没有得到实质性的改善，又被双重考核进一步强化，负担不减反增。

二、数字负担如何消解：基层治理数字化平台的矫正路径

数字治理已经成为提升基层治理效能、为基层干部赋能减负的重要方向，因此需要强化赋能与减轻负担，即弥补技术短板、提升数字技术对治理事实的适应能力，加强技术执行、构建纵横协作的技术-权力生态，防止技术的过度替代，平衡技术应用与情感联结的互补共生。

（一）弥补技术短板：提升数字技术对治理事实的适应能力

数字化平台作为新兴治理工具，其运行不应局限于数字技术自身的特性与偏好，而应当立足基层治理的实际，实现技术刻画与治理事实的高度适配。第一，优化平台设计，满足不同人群的差异化需求。一方面，降低使用门槛，扩大用户基础。简化注册认证，依托政务数据交叉核验减少隐私信息填报，增设游客浏览、老年大字模式，兼顾青年隐私诉求与老年使用困难；另一方面，创新内容供给，征集居民需求，围绕便民服务精准推送内容，提升平台实用价值。第二，以服务集成提高平台的问题解决能力，带动居民使用。整合物业缴费、证件办理、便民申请等高频事项，将平台和居民刚需绑定，依托实用功能驱动居民主动使用。第三，建立公众信任机制，营造安全互动环境。留言议事板块增设匿名发布选项，降低居民发言顾虑，优质留言精选置顶，提升居民参与获得感。

（二）加强技术执行：构建纵横协作的技术-权力生态

数字治理的有效运行与优势释放，依赖于技术与权力的动态调适。第一，争取上级权威的政治势能，突破部门权力壁垒。成立高规格统筹领导小组，以制度强制推动跨部门数据共享，将数据互通成效纳入部门绩效考核，破除部门本位主义带来的数据孤岛。第二，制度和技术双向发力，消解层级权力博弈。明确数据上下双向流通制度，严控重复平台立项，整合冗余数字化系统，经费拨付和平台整合成效挂钩，理顺上下级数据流转关系。第三，尊重基层，加强基层在数字化转型中的自主权。建立平台建设基层听证机制，开发改版前期征集一线意见，下放数据导出、自主分析权限；优化考核体系，取消唯数据录入量的不合理考评，加强上级领导数字理念培训，破除纸质电子双重存档的形式主义要求。

（三）防止技术过度替代：寻求技术应用与情感联结的互补共生

基层治理数字化转型应确保数字技术始终服务于而非替代情感治理，数据驱动与情感劳动互为补充，共同服务于基层治理目标。第一，提高基层的数字化工作效率，减少对基层干部时间精力的占用。统筹整合基层各类报表采集入口，精简平台必填字段，删减无效填报项；搭载语音录入、图片智能识别等智能化工具，解放基层机械式录入劳动。第二，重视对基层实际治理成效的评价，促进干群情感联结。改革考核导向，弱化线上数据排名权重，考核重点转向矛盾化解、民生

落地等实际成效，减少无效数字化任务，腾出干部时间下沉一线、深耕情感化群众工作。

三、结论与讨论

基层治理数字化平台是基层治理数字化转型的重要载体，也是为基层干部赋能减负的重要抓手。本研究立足 X 市“居村通”的实践经验，借助“技术-权力-情感”分析框架，试图描绘出数字化平台在基层治理实践中赋能有限、负担明显的困境。通过对困境背后负担生成逻辑的分析，提出强化赋能与减轻负担的矫正路径。研究发现，技术刻画的有限性、技术执行的权力制约与群众工作的情感特点是理解基层治理数字化平台生成数字负担的重要视角，平台的嵌入不仅没能充分发挥预期的赋能作用，反而加重了基层的负担。

本研究的贡献主要在于以下两个方面。一是个案的典型性。X 市是数字政务建设投入较大、数据资源较丰富、基层治理水平较高的城市，也是基层治理数字化转型的“标杆”城市。其实践表明，即便在非常有利的外部条件下，数字负担依然难以规避。这一发现对于正在探索数字化转型的城市具有重要的警示与借鉴价值：数字负担并非技术落后阶段的暂时现象，也不仅仅是资源约束问题，而是需要正视和主动应对的内在结构性挑战。其他城市在借鉴 X 市经验时，若能更早地关注数字负担的潜在风险，或将有助于避免“先建设、后治理”的路径依赖。二是为数字技术何以加重基层负担构建了一个更具解释力的理论框架，从技术、权力和情感三个维度阐释数字负担的生成逻辑，在一定程度上丰富了技术治理的相关理论。本研究也存在继续深化的空间：一是数字技术正处于快速发展中，各地的数字化平台建设重点、推进路径各有不同，可以结合多案例继续开展对比研究，以验证分析框架的解释力；二是对个案的长期跟踪有助于观察数字化平台迭代发展中赋能与负担的动态演化及对基层治理的影响，从而为本研究的继续深化补充历时性经验证据。

（节选自 陈蕾、叶敏《数字负担：基层治理数字化平台的实践困境与矫正路径——基于 X 市“居村通”实践经验的案例研究》，《党政研究》2026.3）

制度性集体行动何以破解基层报表负担？

——基于 G 省 Q 市村级基础数据“一张表”改革的案例研究

从各地推动“一张表”基层减负改革的实践来看，基层报表整合工作牵涉政府内部多个部门，需持续沟通协作以推动改革，本质是制度性集体行动。然而，跨部门协作往往存在信息壁垒、权责分散、利益分歧与职能碎片化等多重梗阻，使得报表整合工作面临诸多困难，难以实现高效协同，结果就是集体行动的低效率，进而产生制度性集体行动困境。基于此，本研究基于制度性集体行动视角，以 G 省 Q 市村级基础数据“一张表”改革为案例，构建“合作主体-合作动机-合作机制-合作结果”分析框架，剖析 G 省政府部门在村级基础数据“一张表”改

革中的互动逻辑与协调过程，揭示制度性集体行动化解部门协作困境，推动基层报表减负目标达成的治理路径。

一、研究设计与案例概况

（一）案例选择

本研究采用个案研究法，选取G省Q市村级基础数据“一张表”改革作为研究对象，主要基于三方面考虑：其一，问题适配性突出。基层报表负担治理涉及多层级、多部门协同，需将个体分散行为转化为制度性集体行动。G省改革体现了自上而下政策引导与自下而上实践探索的有机统一，为解析制度性集体行动中合作动机动态演化过程提供理想研究场域。其二，减负效果对比明显。改革前G省基层深陷“报表迷宫”，严重影响基层治理效能。改革实施后基层通过“一张表”平台实现报表减负增能，干部服务群众时间显著增加，基层治理悬浮化问题得到实质性解决。其三，案例具有理论探索价值和政策推广意义。当前，多地虽推进类似改革（如成都“报表通”、云南“云表通”），但G省于2024年8月上线的“一张表”系统率先建立涉村指标审批机制，通过管理规范、安全细则、举报专栏及负面清单等机制设计，从根源上防范“表外表”“临时表”等问题，这些机制设计为理论框架验证、政策建议提出贡献丰富素材。

二、案例分析：G省Q市村级基础数据“一张表”基层减负增能改革过程追踪

（一）合作主体：报表负担改革中合作主体的行动者网络

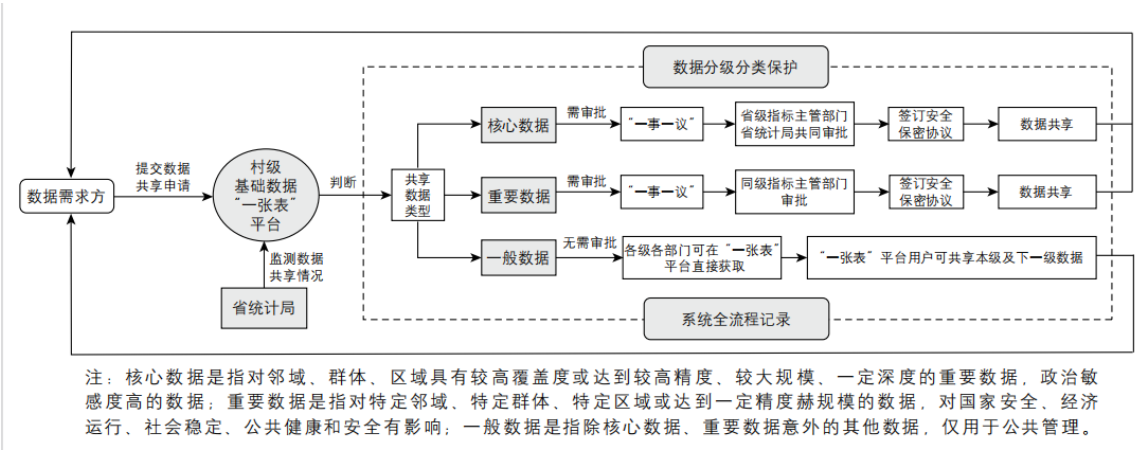
在G省Q市村级基础数据“一张表”改革试点启动前，多部门围绕基层报表负担问题已初步形成制度性集体行动者网络。该网络具有双重结构特征：纵向维度构建自上而下的政策权威传导链条，中办、国办出台减负政策为改革提供合法性基础，省委、省政府提供制度支撑并确立协作框架；横向维度则整合了省统计局、省大数据局、25个指标主管部门等跨部门行动者，形成了明确的职责分工：省统计局承担报表排查和指标精简协商的牵头职能，省大数据局负责平台建设规划与技术方案设计，各指标主管部门参与数据共享规则制定。这一行动者网络为后续的制度性集体行动奠定组织基础。

（二）合作机制：功能性ICA困境到合作动机扭转求解过程

ICA框架提出，存在九种一般性机制可以缓解ICA困境。在这些机制中，网络嵌入、有约束力的合同或协议、授权以及上级政府推动是四种最常见的解决合作困境的一般机制。研究发现，在中国基层报表减负场景下，实际形成了权威、协商、契约和社会嵌入四种合作机制，协同化解T1阶段的功能性ICA困境，推动合作动机向T2调适阶段转换。

1.权威机制。通过权威机制，基层政府将“政治势能”转化为具体制度保障。G省省委、省政府充分发挥权威决策作用，为后续协商机制提供跨部门统筹协调的制度依据，为契约机制划定收益分配、权责划分提供基础，为社会嵌入机制的信任构建扫清制度障碍，从顶层设计上破解部门间合作困境。

第一，建立完整的数据共享制度保障体系。G 省省委、省政府首先明确各部门权责。《管理规范》统一全省 15 位区划代码标准，建成省到村五级行政区划代码主题库，通过统一信息字段采集减少信息多重标准与重复填报；此外村级数据按“核心”“重要”“一般”分级管理，明确不同数据共享范围与访问权限：“核心”数据需经省级指标主管部门与省统计局双重审批并签订安全保密协议，“重要”数据需经同级主管部门审批并签订安全保密协议，“一般”数据可直接共享。共享数据限于数据需求方处理的最小范围，并按照对应级别进行分类分级安全保护，数据共享过程系统全流程记录，省统计局负责监测数据共享情况（参见下图：G 省村级基础数据“一张表”数据共享分级分类管理流程）。



注：核心数据是指对邻域、群体、区域具有较高覆盖度或达到较高精度、较大规模、一定深度的重要数据，政治敏感度高的数据；重要数据是指对特定邻域、特定群体、特定区域或达到一定精度赫规模的数据，对国家安全、经济运行、社会稳定、公共健康和安全有影响；一般数据是指除核心数据、重要数据意外的其他数据，仅用于公共管理。

第二，构建数据安全制度保障体系。依据《安全细则》，省大数据局对采集字段进行清洗去重后形成电子台账，建立统一接口与智能分发系统，支持市、区级信息平台及条线部门应用接入，实现“多表合一”；同时，通过自动推送备案、数据加密、访问日志记录、权限控制等技术手段，实现数据共享全流程管理。

第三，强化监督执行机制。《报表制度》明确“一张表”中各类到村数据采集事务的规范审批管理流程，将“减负”要求具体化、可操作化。针对统计报表、一般数据、问卷调查、特殊事项、市以上数据的采集事务全部制定清晰审批流程（参见下表：“一张表”平台各类到村数据采集事务规范审批管理流程）。

类别	申报材料	申报流程
统计报表	申报单位来函、一般数据采集申请书、调查制度（方案）、统计调查制度主要内容（调查表式）	申报→受理→审查→决定→公示
一般数据	一般含申报单位来函、一般数据采集事务申请书、采集事务方案（含事务表式）、会议纪要	申报→受理→审查→决定→公示
问卷调查	申报单位来函、问卷调查申请书、调查方案（含调查问卷）	申报→受理→审查→决定→公示
特殊事项	申报单位来函、特殊事项采集事务备案表、统计表（空表）/平台	申报→审查→公示
市级以上数据	申报单位来函、市以上采集备案表、统计表（空表）/平台	备案→审查→公示

此外，该制度增加“涉村指标须经审批”要求，平台内设置举报专栏，未经审批备案的新增报表一律叫停，违规部门纳入负面清单管理。

2.协商机制。借助权威机制托底，基层政府通过协商机制统筹协调部门利益。针对 T1 阶段各部门协调成本高、数据标准不统一、利益诉求分歧较大等问题，

博弈阶段 G 省统计局受省委、省政府权威授权，建立部门间协商机制，通过利益平衡手段化解功能性 ICA 困境。

第一，建立常态化部门协商平台。借鉴 ICA 框架提出的具有正式的组织结构和职责权力的“政府合作委员会机制”，省统计局联合省大数据局成立“一张表”改革会商工作专班，通过制度化协商简化 325 对潜在协商关系。针对农业农村厅、民政厅等部门的指标保留分歧，工作专班采取“先分后合”策略：先单独沟通了解部门保留指标理由，再进行联合会商引导各部门从全局角度审视指标削减必要性。对争议指标开展实地调研核实数据必要性与可替代路径。最终明确“政策必需且无替代渠道”的数据保留条件，为“整表并数”提供依据。

第二，建立数据共享补偿机制。工作专班梳理发现部分指标存在重复交叉问题（如农业农村厅“农村劳动力转移”与人社厅“外出务工就业”数据相关联、民政厅低收入群体与农业农村厅返贫监测数据可以互补），据此向各部门承诺数据“减量不减质”，精简的数据可通过平台获取其他部门数据作补充，实现数据共享补偿，打消部门对核心数据缺失的担忧，达成合作共识。最终涉村指标从 1569 个精简至 218 个，其中农业农村厅、民政厅部门指标分别降至 12 个、7 个。

第三，实施差异化分级管理。《管理规范》明确“允许地方自主确定报表分级管理体系”，以试点 Q 市为例，村级只设数据管理员（支书或主任兼任）与统计员（文书或副主任兼任）。Q 市 Y 镇 Y 村社区党支部领导介绍：“差异化分级管理减轻基层人员配置和财政负担。”

3.契约机制。在协商机制形成的合作共识基础上，基层政府进一步通过契约机制实现收益分配与权责划分，将部门间形成的共识固化为具有强制力的制度安排。针对分配风险而带来的功能性 ICA 困境，G 省实际形成了基于契约原则之上的收益分配与权责划分体系。

第一，确立对等化的收益分配规则。明确指标主管部门“成本-收益”对应关系：部门配合指标精简、表格整合工作的同时，也能获取平台内其他部门共享的数据。省统计局制定统一的数据价值评估方法，依据指标重要性、使用频次、维护成本等确定部门在报表精简工作上的贡献，确定该部门能够获取到的共享数据权限范围。

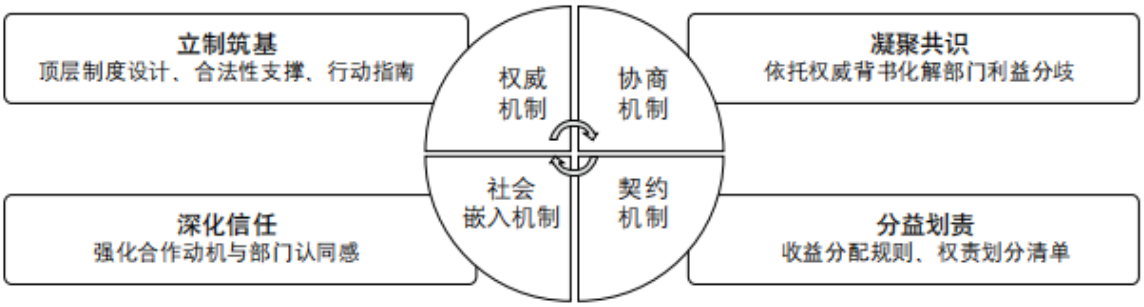
第二，制定权责明晰的责任划分清单。指标主管部门与 Q 市 Y 镇签订了《Q 市村级基础数据“一张表”部门责任清单（试行）》（简称《责任清单》），明确责任界限：“数据采集方对源头数据质量负责，平台管理方对系统安全运维负责，数据使用方对数据规范使用负责。”《责任清单》避免“一家出错、全员担责”的道德风险，为各部门安心参与“整表并数”工作提供制度保障。

第三，建立违约惩戒与激励机制。对履约部门给予政策倾斜，对违约部门进行相应惩戒。G 省农业农村厅政改处领导反馈：“明确的收益分配和权责划分使部门参与改革更有信心。”

4.社会嵌入机制。在权威机制、协商机制、契约机制基础上，通过社会嵌入机制强化部门间信任构建与选择性激励。

5.小结

上述四种机制遵循“权威机制立制筑基-协商机制凝聚共识-契约机制分益划责-社会嵌入机制深化互信”的递进协同逻辑：权威机制通过顶层制度设计“立制筑基”，为其他机制提供合法性支撑与行动指南；协商机制以“凝聚共识”为目标，依托权威背书化解部门利益分歧，为契约机制筑牢坚实共识基础；契约机制以“分益划责”作为关键，将柔性协商共识转化为刚性权责约束，明确部门间收益分配规则，签订权责划分清单；社会嵌入机制则通过深化部门间信任以降低前三种机制的运作成本，强化合作动机与部门认同感。四个机制相互协同，化解 T1 阶段功能性 ICA 困境，形成部门合作动机扭转的核心动力（参见下图：四大机制协同化解 T1 阶段功能性 ICA 困境）。



（三）合作结果：合作机制协同驱动下基层报表减负增能

从初始动机驱动的 T1 阶段到动机动态调适的 T2 阶段，G 省 Q 市村级基础数据“一张表”改革沿动机演化的路径有序推进，在合作结果阶段取得了减负与增能的双重治理效果。

在减负层面，“一张表”平台系统性减少基层报表冗余。平台内构建统一数据采集标准，基层仅需通过平台完成一次核心信息填报，各部门即可依托平台实现“一表取数”，做到数据“一次采集、多次复用”，改变以往基层向不同部门重复报送同类数据的困局。Q 市 Y 镇 Y 村社区群众服务中心办公室领导介绍：“现在数据填报时间从以前的几天缩短至如今 15 分钟！”同时，平台内置自动校验纠错功能，对数据格式、逻辑一致性进行实时核查，有效规避传统人工填报中因信息不规范导致的反复返工问题，显著提升填报准确性与效率。Q 市 Y 镇 Y 村统计员反馈：“现在村里直接登录平台报送数据，系统自动校验纠错，填报准确率提升，无需再为格式问题返工。”

在增能层面，基层干部从“表格围城”中解放出来，民生服务时间得到实质扩容。随着报表负担减轻，干部将更多精力投入到走访入户工作中，Q 市 Y 镇 Y 村驻村干部反馈：“今年我们村干部日均入户时间从 1.2 小时增至 3.5 小时，上半年信访量同比下降 23%。”缩减报表填报时间，对基层服务的响应速度与解决问题的效率产生正向影响。而数据实现共享与回流，则为基层干部开展工作提质增效，特别在防止返贫监测和乡村振兴业务上成效显著。

改革前，基层常因为缺乏低保、就业等数据，需要挨家挨户收集信息，效率低且容易信息遗漏；改革后，“一张表”平台实现数据双向流动，打破了以往数据“只上不下”的单向瓶颈，基层现在可以直接在“一张表”平台上调取民政低保、人社就业等跨部门数据。除此之外，基层干部依靠“一张表”平台获取产业帮扶对象的相关数据，匹配适合的岗位信息，甚至从数据中可以预测村民将来的需求，从而提划未来的村级产业项目，真正实现从“数据提供者”到“数据使用者”角色上的转变。村级基础数据“一张表”改革形成跨部门合作治理基层报表负担的有效路径，G 省将“一张表”改革纳入整治形式主义的重要举措并在全省范围推广，为类似地区开展基层报表减负提供了有益借鉴。

本研究揭示基层报表“精简难、反复增”问题的背后是跨部门制度性集体行动中存在功能性 ICA 困境，运用“合作主体-合作动机-合作机制-合作结果”分析框架识别出的四种机制发挥协同作用：权威机制奠定制度基础，协商机制凝聚部门共识、形成合力，契约机制明确收益分配和权责划分，社会嵌入机制培育部门间互信氛围，四种合作机制共同解决基层报表减负过程中跨部门协作难题。

三、结论与讨论

（一）主要研究发现

推动基层报表减负增能，目的是减少无谓消耗，强化服务群众实效。基于“合作主体-合作动机-合作机制-合作结果”分析框架，追踪并阐释 G 省 Q 市村级基础数据“一张表”改革过程背后的制度性集体行动逻辑。研究表明：

第一，基层报表减负改革推进受阻的症结在于功能性 ICA 困境，跨部门合作主体因权责分散、利益诉求分歧、数据安全顾虑等问题，需承担较高合作成本与风险，进而导致合作梗阻、难以形成改革合力。

第二，功能性 ICA 困境下跨部门合作动机呈现动态调适特征，表现为 T1 阶段合作难以达成到 T2 阶段合作顺利开展的演化过程：T1 阶段因合作成本与风险高于预期收益，合作之窗无法开启；T2 阶段则因合作实际收益提升，成本风险得到有效管控，合作主体转向积极参与，合作得以推进。

第三，权威机制、协商机制、契约机制与社会嵌入机制通过有效协同，化解制度性集体行动中的合作成本与风险难题，进而支撑跨部门制度性集体行动持续推进，实现基层报表减负向业务增能的转变，最终达成基层治理效能提升的合作结果。

（二）政策建议

基于理论分析与案例实践，分主体分层次提出治理基层报表负担的政策建议。

第一，中央层面强化权威引领，规范基层报表管理。一是出台与《政务数据共享条例》相衔接的基层报表管理办法和专项配套实施细则，建立新增报表逐级审批与备案制度，严防随意增设报表的情况再出现；二是在全国范围开展基层报表排查清理工作，建立跨部门数据指标口径统一协调工作机制，推动数据“一次采集、多次复用”。

第二，省级层面统筹机制落地产生实效，强化基层数据风控管理。一是成立省级层面跨部门报表减负统筹工作小组，给予指标简化、平台建设、统一监督考核权；二是设立常态化部门会商机制，定期协调各部门报表调整、数据共享等方面的矛盾；三是优化“一张表”平台建设与管理流程，建立权责清晰的数据共享责任清单与安全管理规范，实施共享数据分级授权管理，防范数据泄露。

第三，构建部门赋能、基层承接的联动体系，推动数据有序流动的同时提升基层治理效能。业务部门依托统一数据共享平台，进一步精简报表指标，同时把可复用的数据回流给基层；基层开展数据运用相关业务培训，不断提高基层干部数据素养和数据开发能力，把回流的数据充分运用于民生服务、乡村振兴等领域，进一步提升基层治理效能。

（节选自 朱胤霖、吕守军《制度性集体行动何以破解基层报表负担？——基于G省Q市村级基础数据“一张表”改革的案例研究》，《电子政务》2026.3.19）

第四部分 学员 · 原创

【编者按】整治形式主义、抓实基层减负，是新时代深化作风建设、推进基层治理现代化的关键抓手。在顶层制度密集落地、专项整治持续推进的背景下，权责倒挂、痕迹异化、指尖负担等隐形问题仍反复凸显，长效化减负仍是治理难点。本期学员文章从多元视角展开研究，兼顾宏观制度、中观协同与微观实践，既有政策落地的区域实证总结，也有体制逻辑的理论深度剖析；既有社会化协同减负的创新探索，也有基层内源发声的微观机制提炼，从多维视角拆解基层减负的现实困境与破局路径，为破解基层减负难题提供理论与实践参考。

统战工作赋能基层协同治理的实践探索——以 W 市 X 区为例

2024 级 MPA 5-1 班 季颖 24260170042

减负不是让上级部门“做得更多”、街道社区“做得更少”，而是让多元主体“各自做各自擅长的事”。通过治理结构的优化从源头上缓解负担压力，让基层干部从开展“社会管理”到参与“社会治理”。本文以“根系式减负”为主要目标，从统战的角度出发，结合 W 市 X 区案例，分析总结构建协同治理格局、从源头为基层减负的思路理念。

一、基层负担结构性困境

基层负担过重，不是简单的任务叠加，而是治理对象、工作方式、制度安排与治理需求之间的系统性错配，难以适应社会结构快速变化和治理现代化的新要求，具体表现为三个方面。

（一）治理对象覆盖面窄

传统基层治理的主体以体制内力量为主，即基层党组织、社区居委会、网格员队伍构成了基本的治理单元。随着社会结构快速分化，新经济组织、新社会组织大量涌现，科创人才、自由职业者、灵活就业人员等群体快速扩张。纵向上看，传统工作覆盖没有真正深入到村民小组、楼道、路段等“最基层”；横向上看，也没有把新经济组织、新社会组织中的大量人员纳入覆盖范围。

社会组织作为基于某种共同社会目标而自觉结成的群体集合，本应在社会治理中发挥独特作用。改革开放以来，我国的社会组织开始在不同的社会领域发挥独具特色的管理作用，改变了公众在单位制解体后“一盘散沙”的状态，成为优化政府行为的重要协调和辅助力量。然而在基层实践中，由于社会组织发育不充分、与行政体系的衔接机制不健全，其分担治理功能的能力远未得到充分发挥。在此情况下，基层干部便成为唯一的“兜底者”，不得不通过反复摸排、填表建群、上门走访等方式试图覆盖新群体，但受限于人力和时间，往往陷入“摸排—遗漏—再摸排”的循环负担。

（二）治理资源供给源少

面对社会治理复杂性、不确定性不断提高，当代社会治理已突破传统的线性模式，走向网络化治理形态，呈现出网络化、多样化、自组织的特征。而基层治理不仅需要人力，更需要多样化的资源支撑，但是当治理事务日益复杂化、专业化时，单一的财政资金和行政力量便不足以支撑。

公众作为社会治理最广大的主体，是复杂社会网络最基本的构成要素，是社会信息最直接、最灵敏的感知者、提供者，更是社会资源最广泛的承载者。然而在基层实践中，公众参与社会治理的渠道仍然有限，其蕴藏的丰富知识、技能和资源远未得到有效激活。基层干部面对涌现出的专业化、多元化、网络化等特性的治理需求，由于缺乏相应的专业知识和技能，只能采取“现学现卖”“外包采购”或“拖延搁置”等方式应对，长此以往便会导致问题累积、矛盾激化。这种模式下虽然付出了大量劳动，却难以产生实质性的治理成效，也不利于构建协同治理格局。

（三）协调制度关键点堵

协同治理的有效运转依赖于多元主体之间的顺畅连接。但传统基层治理的组织形态以行政层级为主，信息、资源、指令主要在区、街道、社区的纵向体系中传递，横向联系相对薄弱。当治理事务需要跨部门、跨领域、跨区域协同时，条块分割的体制弊端便暴露出来。不同条线之间信息不共享、资源不互通、行动不协同，基层干部往往成为“信息中转站”和“协调员”，承担大量不必要的对接成本，单一项社区事务也可能会导致“重复协调”负担。

同时，目前基层实践仍表明，各类社会组织之间、社会组织与行政体系之间的协同机制尚不健全，其潜在的网络化优势远未转化为治理效能。

二、统战工作赋能协同治理的实践路径

面对上述困境，X 区探索出一条通过多元主体协同缓解基层负担的路径。按照拓展主体—激活资源—构建网络—嵌入制度的逻辑，其实践可归纳为四个维度。

（一）拓展治理主体：解决“谁来做”

协同治理的首要前提是多元主体的有效参与。然而，在基层治理实践中，“谁来分担治理任务”始终是一个基础性难题。面对日益繁杂的治理事务，基层干部长期处于“单打独斗”“力不从心”的状态。

安塞尔与加什指出，成功的协同治理需要建立包容性的参与机制，使所有关键利益相关者都能进入决策和执行过程。统一战线在解决这一问题上具有独特的制度优势，统战工作联系广泛、对象多元，涵盖了民主党派、无党派人士、党外知识分子、新的社会阶层人士、非公有制经济人士、港澳台同胞和海外侨胞等十二类对象。这些对象恰恰是传统基层治理所缺乏的“体制外”力量，能够补足专业知识、社会资本和行业资源所需。

统战工作实现拓展治理主体，核心在于让“谁”以“什么方式”进入治理网络，并在网络中承担“什么角色”。具体而言，可归纳为三种方式：一是组织吸纳，即通过建立各类联谊组织、行业协会、代表人士队伍等制度化平台，将分散的统战对象纳入有明确身份归属的组织网络；二是阵地凝聚，即通过建设实体化

的活动场所和服务站点，为统战对象提供固定的参与空间和归属感；三是角色赋予，即明确统战对象在协同治理中的具体职责，从而产生归属感和荣誉感。

W 市 X 区的实践为上述机制提供了例证：通过“党派成员报到”机制，引导各民主党派成员与街道及社区做好共建。成立“海携新吴”联谊会、欧美同学会平台等，将外资企业管理技术人员、归国留学人员等组织起来，此外还打造了“党派之家”“红石榴家园”等实体阵地，为统战对象参与社区事务提供固定场所。通过统战桥梁，社会各领域的潜在治理力量被尽可能组织凝聚，能够从结构上缓解基层“人手不够”负担。

（二）激活多元资源：解决“用什么做”

协同治理不仅需要多元主体的参与，更需要充足的资源支撑。然而，基层治理长期面临资源结构单一、供给不足的困境。埃默森等人指出，资源是协同治理的关键驱动因素，包括知识资源、技术资源、资金资源、社会资本等多种类型，资源的多样性和互补性直接影响治理效能。

统战对象覆盖了党外知识分子、新的社会阶层人士、非公有制经济人士等多个群体，他们恰恰掌握着传统行政体系所缺乏的各类资源，从本质上契合了基层治理的多元化资源需求。

面对上述丰富资源，统战工作首先可以系统摸排辖区内各类统战对象的专业背景和行业资源，建立资源清单，做到“心中有数”；再通过社区需求清单、企业走访调研等渠道识别治理需求，并将资源供给与需求进行精准匹配，使“有资源的人”与“有需求的事”有效连接。待资源积攒到一定程度，就可以通过合作共创的方式为基层切实注入协同治理效能。

W 市 X 区人才总量达 31.6 万人，其中高层次人才 5.8 万人，广泛分布在集成电路、物联网、生物医药等高新技术领域，构成了可调用的潜在资源库。因此，该区积极联络、链接资源，组织党外知识分子为企业提供知识产权体检和专利纠纷解决服务，近五年累计服务专精特新企业超过 200 家，解决专利纠纷 40 余起；引导外资企业提供资金支持、民主党派提供专业智力、社区提供治理需求、社工组织提供执行能力，共创“同心博爱”助力基层活动。此外，该区还积极链接港澳及海外资源，“双湾融合”等跨境平台将香港理工大学的科研资源与本地产业需求对接，实现了跨区域资源的协同配置。这不仅弥补基层资源短缺，也从结构上缓解基层“巧妇难为无米之炊”困境。

（三）构建协同网络：解决“怎么一起做”

有了多元主体和多元资源，还需要有效的连接机制将它们组织起来。但我国行政划分呈“条块”状，连接方式主要在区、街道、社区的纵向体系之间，横向联系相对薄弱。普罗文与米尔沃德指出，有效的服务网络需要建立整合性的协调机制，否则碎片化的服务供给会导致效率低下和资源浪费。

完善大统战工作格局，是习近平总书记关于做好新时代党的统一战线工作的重要思想的重要内容，是做好新时代统战工作的重要保障，也是构建协同网络的

具体实践。通过调动党政、群团和社会组织等多方面的资源，凝聚五大关系、十二类对象，形成工作合力。

具体来说，主要是通过四个方面进行：一是做好顶层设计，明确领导小组工作规则和职责分工，建立健全全体会议、专题会议“双层架构”，推动各成员单位主动协同开展统战领域系列活动；二是建立组织团体，建立各类联谊组织、行业协会等平台，将分散的主体纳入有明确身份归属的组织网络，并定期交流走访；三是打造实体阵地，为协同治理提供固定的物理空间；四是组织共创项目，将多元主体联结成有共同任务、要协同行动的工作网。

W 市 X 区分年度协助区委制定出台“两张清单”、领导小组工作规则和职责分工等制度性文件；建立“新链+”网络人士联谊会、“吴韵新艺荟”非遗传承人组织等团体，将网络主播、非遗手工艺人分别纳入组织网络；围绕各统战领域工作特点打造阵地，如“统战教育馆”“台湾青年发展中心”“园区统战联络点”，定期举办沙龙、讲座等交流活动；组织民营企业家爱心捐款、打造“新善新吴”新阶层社会公益品牌等，从社会服务的角度培养统战对象责任感和成就感。以上共同构成了覆盖全区的协同网络，缓解基层“协调成本过高”负担。需要指出的是，协同网络的构建是一个渐进的过程，完成度受制于当地的共识基础、经济基础、社会阶层等，需要因地制宜、逐步完善。

（四）嵌入制度安排：解决“如何可持续”

实现协同治理的良性发展离不开有效互动、协同合作的运行机制。但有时因客观环境变化（如领导人变更、工作对象变动、资源撤场），沟通方式、共识发展以及执行落地往往处于一种反复的过程，导致大量精力耗费在重复性事务中。汤姆森与佩里指出，公共管理者必须看到协作过程的“黑箱”内部。而打开这一“黑箱”的关键，正在于将松散、临时的协作关系嵌入稳定的制度框架之中。

统一战线在赋能基层治理中有助于巩固共同政治基础，其广泛的代表性和包容性特点有利于正确处理一致性与多样性的关系，有助于解决基层治理中“人心”与“力量”的问题。具体来说，可以持续发挥统一战线在人力投入、智力支持、载体创新、技术运用、文化感召等方面的作用，以此赋能协同治理，将解决人民群众急愁难盼的实践总结成经验、固化为做法，成为可延续、可预期的工作模式，推动协同治理从“临时合作”走向“常态运转”。

结合 W 市 X 区统战部具体工作而言，制度化方式主要通过以下实现：一是协议制度，2025 年“同心博爱”品牌升级为“守护青苗同心共育”九项行动时，各民主党派基层委与街道正式签署《基层治理赋能共建合作》协议；二是机制制度，“多民族群众互嵌式社区联盟”建立了常态化专班会议机制，非公、港澳、对台等领域每季度联合举办企业专题辅导；三是品牌制度，在统战各领域开展系列活动，包括持续八年的“同心博爱”社会服务、十一年的端午民族文化节、六年的“双湾融合”香港大学生实习活动等，同时还结合活动特色和本区特质，确立民主党派工作围绕“同心荟高新”、民族工作围绕“同新石榴红”、宗教工作围绕“宗教中国化新吴实践”、知新工作围绕“新耀高新”“知联护新”、民营

经济统战工作围绕“同新赋能”、港澳工作围绕“双湾融合”、对台工作围绕“台聚高新”、海外统战和侨务工作围绕“凝侨心筑同心”的主题持续发力。

以此将短期的实践活动转化为可延续的制度安排，为治理主体的多元化参与提供了制度支撑。一旦形成了稳定的协议内容、机制流程、品牌认知，基层干部和受惠群众便能够不断提升认同感，活动组织的边际成本逐年下降、群众满意度和干部减负程度逐年上升。需要指出的是，制度嵌入更是一个渐进、漫长的过程，因此还需把握好新时代统战工作要求，结合当地基层治理实际水平，做到从群众实际需求出发，方能确立长期有效的统战工作制度。

三、“根系式”基层治理减负总结

基层减负的关键不在“修剪枝叶”，而在“深耕根系”。具体而言，一方面减负的根本出路在于治理结构优化。当治理主体、资源、网络、制度四个维度形成协同发力时，负担便不再集中于基层干部一身，而是分散于多元主体的根系网络之中。另一方面统战工作在这一过程中扮演着独特的“链接者”角色。统战部门凭借其联系广泛、对象多元、资源丰富的优势，能够将分散的社会力量有效组织起来、资源有效整合起来、网络有效连接起来、制度有效建立起来，切实成为“各自扎根、各展所长、相互支撑”的基层减负载体。

新时代统战工作的重要性不言而喻。只有推动基层从“管理”向“治理”再向“柔性治理”转变，即更加注重协商、引导和服务而非行政强制，才能帮助基层干部从负担运转中解脱出来，把精力和热情投入到服务群众、推动发展的实际工作中去。

“减负”只能等风来？——论基层自下而上推动治理转型的可能与边界

2025级MPA 5班 黄慧 23260170096

当前，从中央到地方持续推进整治形式主义为基层减负。然而，在等级森严的体制内，当各类形式主义负担持续困扰基层时，减负的持续深化是否只能依赖上级持续赋权？基层自身是否存在自下而上推动治理转型的可能？本文基于对基层单位的实地观察，认为在现行体制刚性约束下，基层自下而上的减负推动也可能作为一种“向上借力”的有限路径，激活并规范这一路径，对新时期基层减负的源头治理具有重要的实践意义。

一、问题的提出

（一）老问题的新表现

中央明确提出要“深入开展整治形式主义为基层减负”，并从明确权责边界、规范督查检查考核、强化制度保障、推动数据赋能、聚焦群众获得感等方面指明了行动方向。然而，政策善意如何在基层落地始终是个棘手难题。在许多基层单位中，长期存在被称为“五多”的顽疾——会议多、文件多、活动多、检查多、评比多。随着纠治“四风”和为基层减负工作的持续推进，这一问题非但没有消失，反而呈现出隐形变异的新特点，形成了所谓的“新五多”：文电多、会议多、

工作组多、检查考核评比多、“痕迹管理”要求多。具体而言：文电从“红头”变为“白头”、打包转发、多头下发；会议从“大会”转向频繁的“小会”、视频会、临时会；工作组以“调研”“指导”“督导”名义变相增加检查；检查考核评比名目繁杂、标准不一、重复交叉；“痕迹管理”过度要求“有图有视频”“处处留痕”，增加大量非主业负担。

（二）一个根本性的困惑

政策与实践之间存在显著落差。当前基层减负的纠治重点已转向更为隐蔽的新表现，核心问题仍然在于机关统筹缺位、依法指导不足、政绩观错位。这引发了一个根本性的困惑：在等级森严的体制内，当中央的减负指令层层传导后仍然出现各类负担问题时，减负的持续深化是否必然、且只能依赖上级的持续“赋权”？基层自身是否存在、或在何种条件下能够形成一股“自下而上”的、有效的推动力量？换言之，“减负”只能等风来吗？基层只能被动等待上级的又一次部署、又一次检查吗？还是说，基层可以在现行体制框架内，通过某种机制主动向上传递真实困境，推动治理方式的优化？这正是本文试图回答的核心问题。

二、困境素描：自下而上为何步履维艰？

在讨论基层是否可能自下而上推动减负之前，有必要先回答：为什么基层明知负担很重，却很难形成有效的向上反馈和改革推动？基于实地观察，本文识别出多重相互关联的结构性困境。

（一）人才培养与梯队建设的结构性矛盾

兼职负担的“隐形转移”。当前，兼职头衔过多的情况已有所好转，但任务量并未相应减轻。头衔减少了，但原本附着于头衔的工作任务被转嫁到其他岗位。基层人员依然承担着超出本职范围的工作量。

人才培养的长周期与人才流失的快变量之间的矛盾。从新手到业务骨干，再到专业领域专家，至少需要三至五年的培养周期。然而，由于轮岗、晋升、离职等因素引发的人员流动，“技随人走、技术流失、新老断层、青黄不接”成为常态。人才梯队建设的阶梯被打断，基层陷入“培养-流失-再培养-再流失”的循环。

新老帮带机制有待健全。当前，单位层级已开始重视这一问题，推动“师傅带徒弟”机制，强化人才培养。但机制的建立和见效需要时间，短期内基层仍然面临“老人忙不过来、新人顶不上去”的困境。

人才激励机制仍需完善。当前，人才激励机制正在从组织、资金、教育、奖惩、容错等多个维度加以完善。“水不激不发、人不激不奋”，但激励措施的落地效果在不同单位之间存在差异，一些单位激励措施流于形式。

人岗匹配与一线历练。当前强调领导干部要呵护人才、引导人才、合理匹配人才与岗位要求，大力推进人岗配比达到预期目标。坚持“学中干、干中学”的原则，明确培养人才的目的是以提升单位事业发展为导向。这一方向正确，但落地需要时间和持续投入。

政治教育与人才把关。因材施教开展正向积极有效的政治教育，把政治考核放在人才把关的第一位，保证人才“根正苗红”，是当前人才工作的重要原则。

这一原则确保了人才队伍的政治可靠性，但也在客观上要求基层在推荐和培养人才时兼顾政治素质与业务能力。

（二）“愿意干活的人越来越少”

在相当多的基层单位中，存在“活越多人越少，人越少活越多”的恶性循环。骨干人员因不堪重负选择调离或消极应对，留下来的人分摊更多工作，负荷进一步加重。新补充的人员缺乏经验，短期内难以独立承担复杂任务。

这一现象背后的逻辑是典型的“集体行动困境”：多做意味着更高的出错风险和更少的回报，少做则至少能够保持安全。当足够多的人选择后者时，组织就陷入低效率均衡——每个人都抱怨工作太多，但没有人愿意主动多承担。

这一困境是自我强化的。当骨干力量薄弱时，单位只能依赖本级检查发现问题，但“以检查替代管理”进一步增加了基层负担——为了应对检查，基层投入大量精力做台账、做准备，挤占了真正用于业务的时间。活越来越多，但干活的逻辑从“把事情做好”变成了“把检查应付好”。

（三）问责泛化带来的“寒蝉效应”

当前基层面临的一个突出问题是问责泛化。一旦查出较大问题，往往引发多部门重复问责或层层复查。一个问题可能同时触发多个部门介入，各自有各自的调查程序、问责标准和整改要求，基层负担呈几何级数增长。

这一机制对基层自下而上反映问题产生了深刻的“寒蝉效应”：反映问题→问题被查实→启动问责→多部门介入→层层复查→个人和单位承受严重后果。反映问题的人即便初衷是推动改进，也可能被视为“捅娄子”。理性选择是：能不提就不提，能内部消化就内部消化。更严重的是，基层对“暴露问题”的恐惧，远远超过对“问题本身”的重视。这导致一种扭曲的组织行为——不是集中精力解决问题，而是集中精力“掩盖问题”或“让问题看起来不严重”。

（四）事务性留痕的“技术性负担”

事务性留痕多表现为两个相互关联的维度：

维度一：任务布置“各自为政”与“指令模糊”并存。不同业务部门从各自职责出发布置任务，每个部门都认为自己的任务是合理的。但基层经验不足，未能充分与业务部门沟通打磨，任务落地时出现大量摩擦。部分业务部门下达任务时缺少填写指引，指令存在模糊地带，基层人员凭借各自理解执行，结果五花八门、不时被退回重来。“办成事”高度依赖少数有经验的人员，新入职人员长期处于“摸不着门道”的迷茫状态。

维度二：数据统计的“二次负担”。理论上，通过数据统计识别高频任务、优化流程，可以减轻负担。但这一工作高度依赖业务部门专业人员的指导。现实中，基层普遍认为：工作琐碎、负担已重、人员更替频繁，再搞统计等于“再加任务”。这就形成了一个悖论：要减负，先要“测量”负担；但要“测量”负担，就要增加负担。

（五）非主业活动的隐形变异

在减负压力下，一些与主责主业无直接关联的活动不再以“原名”出现，而是改头换面——名为“能力提升”实为填表大会，名为“经验交流”实为材料比拼，名为“现场观摩”实为迎检演练。基层人员心知肚明，但难以公开质疑，因为每项活动都有一个“正当”的名义。这一问题的根源在于政绩观错位。上级机关需要“看得见的政绩”，不断策划新活动、新评比；基层为了“不被比下去”，投入大量精力准备材料、营造氛围。双方共同制造了一场“形式主义的合谋”——没有人喜欢这些活动，但没有人敢于叫停。

（六）向上反馈的“口语化”与“路径依赖”

基层对问题的反馈呈现两种特征：一是“口语化”，二是倾向于绕过常规渠道。

口语化表达难以进入政策议程。基层人员反映问题时更多使用日常经验中的通俗表达，如“这工作太繁琐了”“这个表填了也没用”。这种表达虽然真实，但缺乏数据和案例支撑，难以转化为可操作的问题清单。基层人员较少通过数据化、案例化、说理化形式表达，更多依赖业务部门或上级领导承诺受理。

常规渠道存在信任障碍。基层与业务部门沟通中产生问题的原因是多样的，但当问题久拖不决时，基层人员容易归责于业务部门“不作为”或“不专业”，积累负面情绪，最终在沟通中爆发口角。同时，一些难题在现有制度下，基层党委职权范围内无力解决，长期反映无果只会强化“反映了也没用”的印象。

于是，基层个体形成了一种策略性选择：不在基层内部反映，不直接向业务部门表达，而是等待一个更安全的、更高层级的表达出口。

（七）基层党委的“迎检悖论”

基层党委在减负工作中面临深刻的两难：一方面，有责任向上级汇报真实情况;另一方面,作为考核评估的对象,如实汇报问题可能影响评价甚至引发问责。基层党委更担心暴露重大问题、影响单位整体建设成果。于是，“报喜不报忧”成为常态，上级无法获得真实信息反馈。而上级机关只能通过更多的检查来发现问题，更多的检查又进一步增加了基层负担，形成了“负担-检查-更重负担-更多检查”的恶性循环。

三、微光与路径：公开座谈会

在分析了上述多重困境之后，我们似乎得出了一个悲观的结论。然而，笔者的实地观察发现，存在一个特殊的制度安排，正在成为基层表达真实诉求、推动问题解决的关键出口——公开座谈会。

（一）什么是公开座谈会

公开座谈会是由高阶领导批准或倡导、基层单位组织、面向一定范围人员定期召开的意见听取会议。这一机制强调“矛盾不上交、服务不缺位”的基层治理理念。在当前的体制环境下，公开座谈会正在承担一个超出其设计初衷的功能——成为基层表达真实困境、倒逼业务部门调整行为的“安全阀”。这揭示了一种非典型的“自下而上”路径：不是通过常规的层级渠道，而是通过“向上借力”的方式，借助高级领导的权威，打破层级之间的信息屏蔽。

（二）公开座谈会为何有效

第一，权威背书打破行政惰性。高阶领导的在场改变了话语权力结构。基层个体不再是单纯的汇报者，而是被授权“讲真话”的参与者。业务部门必须在领导面前做出回应，不能再轻易否定或漠视基层意见。

第二，责任分散降低个体风险。公开座谈会的集体性使得个体意见被纳入“集体意见”范畴，责任被分散。业务部门通常不敢对“会上提意见的人”进行事后打击，降低了个体表达的风险。

第三，压力传导倒逼部门回应。座谈会上反映的问题被“层层传递压力至业务部门”，要求给出“公开统一回复”。业务部门面临上级监督、同级监督和基层监督的三重压力，必须在限期内给出实质性回应。

第四，问题类型覆盖面广。座谈会可以处理个人待遇、利益冲突、经费开支、沟通不畅等多类型问题，成为基层诉求表达的“总出口”。

第五，诉求表达的“安全化”。在座谈会上提出个人问题，不再是“私心”的表现，而是“反映真实情况”的组成部分。那些在常规渠道中“说不出口”的问题，有了制度化的表达空间。

（三）公开座谈会的成效与边界

实践中，公开座谈会的有效性得到了验证。例如，当基层反映“同一项工作需要向多个部门重复报送”的问题后，高级领导指示相关业务部门联合研究、限期整改。业务部门通过协调会形成了统一的数据报送规范，将多套表格合并为一套，并向基层公开回复。

当然，公开座谈会并非万能。其有效性受制于几个条件：高阶领导的重视程度、问题本身的类型（适用于操作性问题，对结构性问题作用有限）、基层的表达能力、业务部门的执行意愿、以及季度周期的刚性约束。

四、管理转型的可能与路径

本文在分析中提出了一个重要问题：通过数字化研发与人员管理，能否实现从定性到定量、从被动到前瞻、从日常到目标的管理转型？

（一）数字化管理的潜力与局限

数字化管理确实为基层减负提供了新可能：通过数据分析识别负担来源，建立标准化流程减少反复沟通，实现数据共享减少重复填表。

但现实约束同样明显：基层缺乏专业人才，很难自主开发数字化系统；业务部门的指导支持缺位，基层努力事倍功半；在没有科学设计的情况下，数字化可能变成“加一套电子台账”，反而增加负担。

（二）三种转型的实现条件

从定性到定量的转变，需要科学的指标体系、标准化的数据采集流程和专业分析能力，这些在基层层面难以完全自主实现。

从被动到前瞻的转变，需要基于数据分析的预警能力，高度依赖上级的制度供给和技术支持。

从日常到目标的转变，需要清晰的目标设定、科学的绩效评估和有效的激励机制，需要在实践中不断检验和优化。

总体而言，上述转型愿景值得追求，但在当前基层能力瓶颈下，更多需要“自上而下”的制度供给和技术支持。基层“自下而上”的角色，更多是为这种转型提供真实的问题清单和压力信号。

五、结论与建议

（一）核心发现

在等级森严的体制内，基层自下而上推动减负并非完全不可能。它以特殊形态存在——本文称之为“借力式自下而上”。这种路径的特征是：非对抗性——借助高级权威而非对抗上级；嵌入式——内嵌于现有制度框架而非外在于体制；有限性——适用于操作性问题而非结构性问题；条件依赖性——高度依赖领导重视、基层能力、问题类型和执行意愿。

（二）改善建议

第一，优化公开座谈会机制。明确周期刚性、反馈格式规范、整改跟踪闭环，建立“问题清单-整改台账-效果评估”的完整闭环。

第二，提升基层问题转化能力。通过培训帮助基层掌握数据化、案例化表达方法，提供标准反馈模板，汇编成功案例供学习。

第三，完善人才培养与梯队建设。加快推进“师傅带徒弟”机制落地，完善激励机制，建立知识管理制度减少人员流动带来的知识流失。坚持“学中干、干中学”原则，在项目一线锻炼人才，以事业贡献作为检验标准。同时把政治考核放在人才把关首位，保证人才队伍政治可靠性。

第四，规范问责机制。明确主责部门和统一标准，避免“一事多查”，区分“无意过失”与“主观故意”，为改革创新留出容错空间。

第五，优化事务性留痕管理。业务部门提供清晰操作指引，建立任务下达前的基层征求意见机制，主动下沉指导，形成“统计-分析-改进”闭环。

第六，遏制非主业活动隐形变异。建立活动审批的“必要性审查”机制，将活动实效纳入评估体系，鼓励基层提出质疑和反馈。

第七，维护风清气正的人才环境。合理匹配人才与岗位要求，大力推进人岗配比达到预期目标。领导干部要呵护人才、引导人才，因材施教开展政治教育，保证人才“根正苗红”。

（三）结语

回到开头的问题：“减负”只能等风来吗？答案是否定的。基层不只是在等风，基层也在努力“借风”——借助体制内高级别的制度权威，推动自身困境被看见、被重视、被解决。公开座谈会正在为这种“借风”提供制度化的平台。当然，这条路径是有限的、不彻底的。但正因为如此，我们更应该珍视和优化它——在结构性变革尚需时日的过渡期，每一条能够让基层声音被听见的通道，都是值得精心维护的“治理微循环”。

减负，不能只靠等风来。让基层的声音能够被听到、被重视、被回应——这本身就是一场深刻的治理转型。

基层减负的困境与治理路径探究

2025级MPA 6班 冯盛伟 25260170066

基层减负，事关民生福祉、干部作风建设，事关抓落实的成效和水平。尽管各级各部门对基层减负工作高度关注，但一些老问题仍层出不穷且难以彻底根治。这表明基层减负是一场持久战，必须常抓不懈，才能不断提升基层治理效能。

一、当前基层减负面临的困境与成因

（一）面临的困境

当前基层减负工作虽取得一定成效，但仍面临诸多深层次困境与挑战。这些问题相互交织，形成复杂的“负担网”。

1.基层减负“顽疾”屡禁不绝。上级党委政府对基层会议总量、文件的篇幅、考核批次频次实行量化限定。明面上会议和文件数量在减少，但“隐形”的会议和文件依然很多，“文山会海”存在一定的反弹回潮。如将多个会议合并开，导致会议时间更长；红头文件少了，但“白头”文件、微信通知、便笺指示多了，任务并未减少。随着数字化治理的推广，“指尖上的形式主义”更为凸显，微信工作群、公众号等成为新的负担。公文“抄袭”让人大跌眼镜，文件制发不考虑本地本单位实际，直接搞“拿来主义”，对上级要求简单复制粘贴。把上级指示要求简单化、教条化的问题，导致文字“偷工减料”、基础信息“张冠李戴”，文件沦为“空中楼阁”，严重削弱了政策落地的精准性和实效性。

2.基层减负权责矛盾突出。“属地管理”被滥用，上级部门将本应由自身承担的法定职责或棘手任务以“属地管理”之名转嫁给基层，导致基层承担“无限责任”。上级部门“下”任务时，往往未同步“给”足资源和权限，许多本该由上级部门承担的规划、决策、执法等职责被下压到基层，但基层没有相应的审批权、执法权和资源调配权，这种“权小责大”的结构性困境，让基层干部“流汗又流泪”。此外，“上面千条线，下面一根针”，基层往往要面对来自众多“条线”部门的指令和考核，各部门之间缺乏协同，任务重复下达，考核标准不一，导致基层疲于应付。

3.基层减负执行存在偏差。在落实减负政策的过程中，也出现了“以形式主义反对形式主义”的怪圈。为了应对“减负督查”，基层过于注重“留痕”，耗费大量精力制作台账、拍照上传、填报表格等。有时，政策任务部署搞“一刀切”式的精简，缺乏对基层实际情况的考量，如不顾实际一刀切地解散工作群，导致信息传达不畅，反而增加了逐个通知的工作量。部分干部打着“减负”旗号变相“减责”，刻意歪曲、断章取义减负初衷，降低了工作标准，甚至消极怠工、碌碌无为，助长了懒政、怠政的歪风。

4.数字技术变相加重负担。数字化本是基层减负的“助推器”，却在实践中异化为“指尖上的形式主义”。各类政务 APP、小程序、公众号“遍地开花”，但缺乏统筹，功能重叠、标准不一，形成了新的“数据孤岛”。基层干部深陷“键对键”的机械操作——重复录入数据、精耕细作电子台账，并未从繁琐事务中解脱，时间耗在“留痕”而非“落实”上。工作群里的“信息轰炸”与强制打卡，更让“面对面”服务变成奢望。这种重痕不重绩、重量不重效的技术应用，脱离实际需求且操作繁杂，不仅未能赋能，反而成为压垮基层的一座新“数字大山”，让减负初衷落空。

（二）成因

只有深挖基层减负“越减越负”的成因，才能牵住解决问题的“牛鼻子”，推动基层减负由“被动应付”转向“主动赋能”。

1.部分干部政绩观错位。基层减负过程中出现的问题根源在于部分党员干部严重偏离了为民服务的政绩观，导致形式主义和过度留痕等问题出现，功利主义让部分基层干部在工作中只追求表面短期且不务实的成果。减负目的是让基层干部从“文山会海”、重复填表、过度检查等“无效忙碌”中解脱出来，能够轻装上阵，真正回归服务群众的本真，深入一线解决实际问题。但仍有部分干部认为文山会海等形式主义问题不是原则问题，面上虽然经常强调减负，但思维上仍然把会议当作施令台，习惯了以会议落实会议，以文件落实文件的工作思维，习惯了坐在办公室听工作汇报看档案的工作模式，对基层乱考核、乱赏罚、乱发号施令。此外，面对矛盾和难题不敢担当的错误政绩观念，让一些基层干部在基层减负中偏离了为人民服务的出发点，以“形象工程”和“政绩工程”来体现基层减负实效。

2.基层责任泛化。当前基层治理中，既有该管的没管好的责任缺位，又有不该管的被强加进来的责任越位，这种责权失衡状态，归根结底是基层责任泛化的现实写照。一方面，上级部门将本属于部门自身的具体工作事项、职能层层打包下发给下一级，最终责任和工作都落在了基层，基层不得不承担过多过重的社会治理与公共服务职能，任务过载使基层更关注完成上级下达的指令而非服务的优质供给。另一方面，“问题出现在基层，板子也拍在基层”，基层承担了无限兜底的责任，为应对上级检查考核，基层更依赖数据填报和材料整理来满足评估要求。此外，责任规避心理使基层干部产生消极应付的心态，导致“通过会议传达会议，以文件落实文件，借表格完成任务”的表象化操作成为常态。

3.减负政策执行异化。减负政策在基层实践中出现了明显的执行异化现象，集中表现为程序化执行与象征化执行的双重偏差。一方面，减负要求以程序化的方式被机械传递，上级层层加码的减负指令被逐级转嫁至基层。这种“责任虚化”与“压力固化”并存的传导机制，迫使基层干部在权责失衡的夹缝中采取应对策略，以“口号上墙”营造重视氛围，以“行动留痕”构筑免责护城河。在此逻辑驱动下，有限的人力、物力资源被用于精心雕琢迎检台账与痕迹材料，致使基层治理陷入工作看似在运转实则并未产生应有的治理效能的“空转”困境之中。另

一方面，当政策目标与执行者切身利益关联较弱时，政策易沦为象征化执行。基层执行主体往往以消极被动的姿态应付了事，满足于“会议贯彻会议、文件落实文件”的仪式性操作，甚至将“走过场”视为规避风险的理性选择。此种“软抵抗”式执行，使得减负政策在基层场域中被抽空实质内涵，不仅未能有效释放基层活力，反而造成行政资源的重复消耗与低效配置，进一步加剧了政策初衷与实践效果的背离。

4.数字应用负能致怠。数字技术发展推动政务新媒体和数字工具广泛应用，成为促进政务公开、优化服务和创新社会治理的重要支撑。但在实践中却呈现出数字技术应用的技术落差，各种政务 APP、数据平台、数字系统等，虽打着“快捷”“高效”的旗号，但难掩其形式主义的内核，本应赋能的数字技术出现数字负能，加重了基层干部的无谓数字劳动，也造成数字资源浪费。上级建设了各种华而不实的技术平台，共享机制不完善、业务衔接不畅，容易形成“信息孤岛”，导致数据重复采集、同一情况重复报送等情况常常出现。此外，部分数字平台“重建设”“轻运营”，平台运行偏离了基层减负需求，数字任务如打卡、上传摊派严重，更有甚者，要求对数据进行“注水”编造，带来了“数字形式主义”等问题。

二、当前基层减负的改进对策和建议

1.深化思想认识，提高政治站位。思想是行动的先导，破解基层减负难题必须从“根”上重塑，唯有树立和践行正确政绩观，才能推动基层减负工作提质增效。要以开展树立和践行正确政绩观学习教育为契机，引导广大党员干部落实“立党为公、为民造福、科学决策、真抓实干”总要求，加强理论学习，不断提高思想认识，时刻警惕错误政绩观，深刻剖析“文山会海”“过度留痕”背后的功利主义和懒政思维，树立积极正面的价值取向。强化为民服务的宗旨意识，要真抓实干，务实功、出实招、求实效，善作善成，把为老百姓办了多少好事实事作为检验政绩的重要标准，既做让老百姓看得见、摸得着、得实惠的实事，也做为后人作铺垫、打基础、利长远的好事。发挥“头雁效应”，领导干部要带头示范，一级做给一级看，当好“基层减负”政策执行的拥护者和排头兵。

2.强化制度管控，落实指标减负。以刚性制度护航基层治理，筑牢防线，确保减负落到实处。进一步改进文风会风，精简文件简报。以制度规范控制发文数量，简化工作流程，推行简明扼要、篇幅精简的文风，直接陈述实际案例和问题。减少会议频次、优化会议形式，开短会、讲短话，如上级召开会议后，可接着召开本地区部门电视电话会议加以贯彻，不另开会，节省基层干部往返奔波参加会议的时间和成本，提高工作效率。进一步加强对基层减负的动态监测。实行计划管理，跟踪服务，全面掌握全年减负任务完成情况，积极运用大数据手段对会议、文件、考核事项实时监测，对超标的地区和部门自动预警、限期整改。完善工作检查方法，推行“四不两直”常态化督查，大幅压缩“听汇报、看材料”的比重；结合工作实际，实施“差异化考核”，采用多种评估方法来提高评估的有效性，避免“一把尺子量到底”。

3.建立权力清单，规范职责下沉。通过权责法定化来理顺治理架构，破解“权责失衡”“责任甩锅”困局。理顺部门关系，全面推行“权责清单”制度，依法依规对乡镇（街道）和村（社区）的职责进行全面梳理，明确哪些是“主责主业”，哪些是“协助事项”。对于协助事项，必须设定严格的准入门槛和退出机制，坚决取消无实质意义的“挂牌”任务和“摊派”指标。加强协同配合，推行“街乡吹哨、部门报到”模式，健全跨部门与属地协同联动的职责职权、工作程序、议事方式等规范，实现基层治理资源整合、力量融合、功能聚合。健全容错纠错机制，区分“探索性失误”与“失职渎职”，对在改革创新中出现偏差但符合程序的基层干部予以免责，对因上级决策失误导致的基层负担加重，严肃追究相关领导责任。

4.优化数字建设，破除指尖负担。注重整治数字形式主义，以数字化转型重构基层治理生态。首先，开展政务 APP 和工作群专项清理行动，坚持“关停并转”原则，原则上一个层级只保留一个综合类工作平台；坚决取消“指尖打卡”“线上留痕”等硬性要求，一个 APP 能解决的问题就用一个，最大限度地避免重复，让基层干部从“手机围城”中解脱。其次，打破“信息孤岛”，由大数据管理部门牵头，统一数据标准和接口，加快“一网通办”平台建设，实现一网统管、一网通办、一网协同、一屏指挥，切实让数据多跑路、基层干部少跑腿。最后，优化数字考核机制，压缩“留痕”考核，减少对电子台账、截图照片的权重，更多采用大数据分析、第三方评估和群众满意度测评等“无感考核”方式，让数字技术真正成为减负的“利器”。

基层减负是一项系统工作，减负不可能一劳永逸。它本质上是一个动态的调适过程，必须伴随治理体系的演进持续发力、久久为功。唯有坚决破除形式主义的桎梏，让基层干部真正卸下包袱、轻装上阵，才能推动工作重心从“纸上留痕”向“实事落地”回归。我们要以“钉钉子”精神持续深化基层减负，让减负红利真正惠及民生。

走出“内卷”与“空转”：基层减负的现实困境与治理效能提升逻辑

2024 级 MPA 5 班 陈珏瑜 24260170018

基层治理属于国家公共治理体系当中的最末端环节，同时也构成了各项宏观政策得以落地生根的承重墙。当前国家治理现代化进程在不断纵深推进，基层所实际承担的任务总量以及各类事务的复杂程度都在呈大幅度攀升趋势。在实际的日常运转当中，许多地方的基层政府依然面临着越减越负的泥沼。

一、现实困境与缘由

当前基层开展社会治理工作面临的最为直观的现实困境，是各类行政事权过度集中以及属地管理责任被无限泛化运用所引发的小马拉大车现象。

（一）严重的权责不匹配

在层层向下传导任务的日常高压行政机制下，属地管理这个基本的行政原则常常被部分上级职能部门当作推脱法定业务责任的便利借口。大量的硬性考核指标以及极其繁杂的社会事务性工作，被一股脑地直接压到乡镇以及街道来具体落实。基层单位虽然在名义上承担着无限的属地兜底责任，却没有拥有与之完全匹配的行政执法权限以及独立的财政资金调配权。这种严重责大权小、事多人少的结构性倒挂状态，导致基层干部只能常年开展疲于奔命的应对工作。基层所实际掌握的治理资源极其有限，但是需要应对的公共事务却呈现出无序且无限扩张的趋势。

面对这种失衡的情况，基层干部不得不把极大比例的工作精力耗费在上级临时交办的各类突击性任务当中，很难有充裕的精力和时间去处理那些真正关系到辖区群众切身利益的实事。上级部门往往凭借手中的单向考核权力，强行把一些原本属于自身职责范围内的复杂跨域事务向下转移，而基层的物理承载力一旦突破饱和临界点，就会立刻陷入无序的空转状态。这种权责结构的严重失衡，极大程度上削弱了基层主动发现问题以及解决问题的能力，让一线工作人员长期处于一种被动挨打的高压环境之中。

（二）异化的技术工具赋能

数字化转型原本是为了让公共业务数据多跑路，从而给基层开展日常行政管理工作进行有效的物理层面减负，但在不少具体的基层应用场景当中，它却悄然异化成了指尖上的形式主义。各个垂直业务条线为了向上级体现自身在信息化建设方面的优异成绩，纷纷强制向下推广自身的专属政务应用平台。这些由不同部门独立开发出来的应用平台往往要求基层干部每天开展按时登录、精准定位打卡以及实时上传各类现场影像资料。由于不同层级以及不同业务部门的数字系统之间存在极其坚固的技术数据壁垒，底层的各类基础业务数据未能得以顺利打通以及共享。

面对此类情况，基层工作人员不得不凭借纯手工的原始录入方式，在多达十几个不同的系统后台进行多头重复填报。这种名义上的现代数据赋能，非但没有在实质上提高基层社会治理的效能，反而让原本应该扎根社区走访群众的基层干部彻底沦为了困在电脑屏幕前的“表哥表姐”。他们把大量宝贵的工作时间消耗在毫无技术含量的机械录入当中，陷入了极度严重的数字化内卷。各个上级主管机关在主导开发系统时往往只考虑自身的单一业务检索需求，完全不顾及基层终端人员的实际数据承载能力，导致各类政务 APP 如同潮水一般涌向乡镇以及街道，把基层原本就十分紧张的治理精力切割得支离破碎。

（三）形式化的监督考核

伴随繁重考核压力而来的，还有避责逻辑下极其普遍的过度留痕以及迎检空转现象。部分上级主管机关在开展日常监督以及专项检查工作时，往往存在严重的重台账轻实绩倾向。为了向暗访检查组证明某项工作已经得到了彻底的落实，基层组织不得不把极大比例的宝贵治理资源投入到补充会议记录、完善实施方案

台账以及整理各类文字说明资料当中。干得好不如材料写得好、实事办得好不如台账做得漂亮，已经悄然成为了基层的某种隐性生存规则。

这种极其刻板的行政评价导向，迫使基层组织在一次又一次的迎检过程当中开展毫无意义的空转。极其有限的基层治理力量被白白浪费在形式上的文山会海以及合规证明之中，导致辖区内群众的真实诉求被进一步边缘化。为了规避随时可能降临的严厉问责风险，基层干部会十分默契地投其所好，刻意去制造大量看似十分规范的痕迹材料来向委托方证明自身的努力程度。这种防御性的应对工作方式虽然在表面上能够应付上级的各项繁杂考核，但实际上却抽空了基层社会治理的真实内涵，让所有的行政努力都悬浮在半空之中，根本无法真正在群众的身边落地见效。

（四）导致困境的缘由

出现上述这些错综复杂的现实治理困境，其背后隐藏着更为深层的体制机制缘由。

从理论内核来进行深度剖析，行政事权过度集中与治理资源适配严重不足之间的结构性矛盾，是导致基层政府承载力出现严重过载并且引发负担过重的首要缘由。基层政府的实际运转承载力主要由其合法掌握的各类治理资源来决定，而其所承受的庞大压力则直接来源于上级各个条线下派的各项繁杂行政事权。当基层承接的公共事务总量超出了其自身治理资源所能承受的物理极限时，就会不可避免地出现承载力过载的危险状态，这会直接且迅速地导致基层负担过重现象的发生。要是下沉的行政事权与下放的配套资源能够达到相对平衡的状态，基层的运转负担就会处于一种比较适度的健康水平。然而现存科层制下的压力型体制惯性，促使大量的跨区域复杂事务不断向下转移，而最为核心的财权以及人事调配权等治理资源却大多被截留在上级职能部门。这种核心资源与繁杂事权的严重空间错位，是基层被迫陷入无休止内卷最根本的逻辑起点，这也是历次减负政策始终难以取得长效的症结所在。

在委托代理关系当中，因为存在信息不对称以及长期的信任缺失，从而进一步加剧了基层开展各项工作的无用功负担。上级部门即政策的委托方，受限于管理幅度的客观物理限制，很难真实且全面地掌握基层干部即代理人的实际努力程度。为了防止基层在具体执行宏观政策时出现主观上的走样情况，上级往往借助极高频次的督查暗访以及细致入微的标准化台账要求，来对基层开展强力且全方位的立体监控，试图运用机械死板的量化考核指标来完全替代对基层日常工作实质成效的综合评估。为了有效缓解由于承载力严重过载而引发的重重治理困境，迫切需要把事权过度集中与资源适配的失衡关系进行重新的调整与平衡。然而在现有的科层制严密考核体系当中，上级对下级普遍缺乏常态化的工作信任，只能依靠各种外在的表象留痕来强行约束下级。这种防弊式的传统管理控制思维，在上下级行政机关之间形成了一种严重消耗公共治理资源的恶性循环，使得基层的行政运作逻辑彻底偏离了为民服务的初始价值。

当前的各种考评指标体系在很大程度上脱离了底层群众的真实生活感知，这也是导致基层工作不断脱实向虚的关键缘由。目前的许多针对基层政府的评价标准，更多是体现出向上负责的单向特征，也就是只要能让上级考核部门的各项硬性数据指标顺利过关即可。这种严重扭曲的评价机制使得辖区群众的真实生活满意度以及切实的服务获得感，很难在针对基层的考核评价体系当中占据应该有的主导地位。行政评价体系的管理闭环未能向最终的服务对象即人民群众进行有效延伸，导致基层干部普遍缺乏向下负责的强劲制度动力。当所有的日常工作重心都围绕着如何迎合上级检查来开展时，基层的各项公共事务自然会陷入脱离社会实际的泥沼。只有彻底改变这种上下错位的畸形考核导向，才能够真正把基层干部的手脚从无形的体制枷锁当中解放出来，让他们把宝贵的工作时间运用到真正契合基层群众迫切需求的地方。

二、当前基层减负的改进对策和建议

要系统性地推进乡镇以及街道一级的减负工作，就必须从根本上化解基层治理当中的结构性矛盾。这要求有关部门彻底摒弃过去那种只关注表象的碎片化减负模式，转而运用承载力平衡的科学理念，建立起长效机制。为了切实减轻基层负担，必须把事权过度集中与资源适配之间的关系进行重新平衡。鉴于当前基层政府的资源配置处于一个相对稳定的客观状态，充分运用事权转移机制，凭借分流治理的模式来科学调节基层政府承载力，就成了破局的关键所在。结合相关规划建议中明确提出的核心方向，应当围绕明晰权责边界、规范督查考核、强化制度保障、推动数据赋能以及聚焦群众获得感这 5 个关键维度，系统性地开展突围工作。

（一）明确权责边界并强化制度保障，运用事权上移来调节承载力。

为了彻底解决基层小马拉大车的困境，上级管理部门不能仅仅依靠口头文件的呼吁，而是必须在制度保障层面建立起坚固的防火墙。这需要以县域作为基本治理单元，开展全面的分流治理体系建设工作。针对那些原本就属于跨区域、跨部门且极其复杂的公共安全或者环境保护事务，应当坚决运用事权向上移交的途径，把它重新划归到更高层级的政府部门来开展集中处理。与此同时，必须建立严格的基层履职正面清单以及负面清单机制。对于那些确实需要基层协助开展的行政事务，要严格遵循费随事转以及权随责走的根本原则。这意味着不仅要把具体的任务交派下去，同时还要把相应的财政专项资金、审批权限以及人员编制进行同步的下放与资源倾斜。有关部门需要运用更为强硬的制度约束机制，来防止个别上级主管单位把属地管理当作推卸法定责任的万能借口，从而在源头上截断各类不合理的治理任务向基层强行转移的渠道，让基层政府的承载力重新回归到饱和或者盈余的适度状态。

（二）拓宽分流治理渠道，借助事权向下赋予以及向外发包来实现社会协同。

基层减负不仅仅是政府行政体系内部的权力重新分配，它还涉及到国家与社会关系网络的深刻重塑。为了进一步减轻基层政府的行政负担，应当充分运用事权向下赋予的创新机制，把那些原本就属于基层群众自治范畴内的微观治理事务，

妥善地委托给社区居委会或者村委会等自治组织来开展自我管理。这不仅能够有效剥离基层政府身上所承担的冗余管理职能，还能在极大程度上激发辖区居民参与社区自治的内生活力。此外，针对部分专业性较强且适宜社会力量广泛参与的公共服务相关事务，有关管理部门应当积极开展向外发包的实践尝试。通过引入契约治理的现代管理模式，把这些特定的民生服务交由专业的社会组织、社工服务机构或者物业管理企业来负责具体运营。这种多元主体共同参与的分流治理网络体系，能够有效分散基层政府所承受的巨大行政压力，进而构建起权责清晰的现代基层治理共同体。

（三）规范督查检查考核机制，打破避责逻辑下的迎检空转怪圈。

行政考核评价体系是基层工作的核心指挥棒，只有从根本上扭转不合理的考核导向，基层干部才能真正放下防御性的心理包袱。上级机关在开展常规监督以及专项检查工作时，应当大幅度精简那些重复性以及交叉性的考核事项。各级管理部门必须下定决心，力求减少 30%以上的无效表格填报以及繁杂台账准备工作，把那些核心目标相近、检查内容重合的考核进行合并同类项的统筹处理。为了彻底改变过度留痕的严重体制弊端，考核体系必须坚决纠正唯台账论的错误倾向，把行政评价的重心从单纯查阅冰冷的纸质材料转移到实地调研以及成效检验当中。对于基层干部的日常工作实效，可以借助无感式考评等更为科学的技术手段来进行动态评估，也就是在完全不干扰基层正常业务流转的前提下，运用日常政务数据来自动抓取工作进度。这样能够在极大程度上减少基层为了专门迎接检查而额外消耗的时间与公共资源，让有限的治理力量得以重新聚焦到去解决实际社会问题之上。

（四）推动实质性的数据赋能，运用真正的数字化手段来破除指尖上的形式主义。

鉴于数字化手段在前期基层应用过程当中所出现的严重异化与偏差，当前亟待把改革重点放在彻底破除部门间的数据壁垒之上。为了实现一次采集以及多方共享的信息化建设目标，各个垂直条线的政务数据后台必须开展深度的技术交互，打破原有的信息孤岛状态。上级有关数据管理部门应当牵头开展针对各类基层政务应用平台、强制打卡软件以及繁杂工作群的全面清理整合工作，坚决撤销那些仅仅为了强制留痕而存在的冗余数字系统。真正的数字化赋能应当是把复杂的逻辑运算以及海量数据比对工作留在云端服务器，让基层干部只需借助简洁统一的移动终端就能随时调取所需要的民生基础信息。凭借这种底层架构层面的深度优化，把基层干部从繁杂的手工报表以及无休止的系统录入当中彻底解救出来，让现代信息科技真正回归到辅助社会精准治理的理性轨道。

（五）校准核心价值导向，聚焦群众获得感来重塑基层评价闭环。

长期以来，部分基层单位迫于考核压力，把大量宝贵资源投入到向上级负责的迎检事务当中，导致公共服务脱实向虚。为了彻底扭转这一不利局面，考评体系的重构必须把最终的评价权更多地交还给广大的服务对象。在开展年底综合绩效考核或者专项民生工程验收时，应当把辖区居民的真实满意度以及痛点问题解

决的实际成功比率，设定为占据绝对主导地位的核心权重指标。当群众的真实口碑能够直接且深刻地影响到基层干部的年度绩效评定以及职务晋升时，基层组织就会从内部产生向下负责的强劲持久动力。在建立起这样一套完善的群众监督保障体系之后，基层干部就有充足的底气把主要工作精力投入到化解邻里纠纷、改善社区人居环境以及提供优质便民服务等具体的一线实事当中。以群众获得感为核心检验标准的治理逻辑，才是基层减负各项政策最终的落脚点。

三、小结

当前多地呈现出的越减越负困境，其本质是行政事权过度向下集中与基层治理资源严重匮乏之间结构性矛盾的集中大爆发。只有持续不断地开展体制机制层面的深化改革，理顺上下级政府之间的委托代理关系，并且在县域范围内广泛建立起分流治理的科学体系，才能够真正为基层政府松绑减压。这就要求广大的公共管理实践者必须仔细剖析基层日常运转过程当中的深层阻力。通过不断的制度创新、权责明晰以及业务流程优化，让广大基层干部得以轻装上阵，最终把有限的公共治理资源极其高效地配置到经济社会发展的各个关键薄弱环节。这不仅能够切实提高基层社会治理的整体效能，更能够确保国家各项宏观政策在最末端得以平稳且高效地落地生根，真正实现公共管理服务于民的核心价值。

第五部分 人物·思想

【编者按】基层是国家治理的“最后一公里”，也是党政决策落地的关键抓手。当前，“整治形式主义为基层减负”已提升到国家治理现代化的战略高度。本期“基层减负”专题，介绍国际公共行政与政治学领域的两位泰斗级学者——利普斯基与西蒙，从“街头官僚”的生存悖论与组织“信息过载”的科学极限出发，深刻剖析基层负担的普遍性根源；同时，精选三本研究著作，为更清楚地了解基层治理、更好地推进基层减负提供坚实的学术参考。

【理论·拓展】

1.迈克尔·利普斯基

人物简介：美国政治学家，美国公共行政科学院院士，麻省理工学院政治学教授。曾任 D ē mos 智库高级项目主任、杰出高级研究员，并在乔治城大学、哈佛大学等高校任教

代表性理论：街头官僚理论

核心内涵：利普斯基指出，像基层民警、公立学校教师、社区社工这类直接面对公众的基层工作人员，就是“街头官僚”。他们面临一个永恒的悖论：上级给的资源和时间永远稀缺，但公众的需求和上级布置的任务永远无限。

对“基层减负”的启示：上级为了控制基层，会制定大量的规章制度、填表留痕和硬性考核。然而利普斯基发现，这种做法往往适得其反。基层为了在资源匮乏中生存下去，会自发走向“形式主义应付”——比如建立一套自己敷衍考核的“潜规则”，或者选择性地放弃一部分困难群众。他警告说，上级越是层层加码、试图用考核去死磕基层，基层的形式主义和实际治理效能的流失就越严重。

2.赫伯特·西蒙

人物简介：美国卡内基梅隆大学教授。他不仅是公共行政学巨擘，更是诺贝尔经济学奖、图灵奖得主。其著作《管理行为》奠定了现代组织理论的基石。

代表性理论：有限理性与信息过载理论

核心内涵：西蒙推翻了传统理论中“组织和人是全知全能”的假设，提出人的精力和理性是“有限的”。在官僚组织中，上级部门出于对不确定性或失控的恐惧，往往会过度索要数据、报告和材料（即“文山会海、打卡留痕”）。这会导致基层陷入“信息和事务过载”。

对“基层减负”的启示：当外界（上级）输入的任务和考核指令超过了基层组织的信息处理极限时，基层的决策质量就会发生断崖式下跌。西蒙的理论证明：减负不是一个选择题，而是一个关于组织生存的物理定律。组织如果要保持效能，

就必须通过精简指标（追求“满意解”而非“最优解”）来保护基层的注意力，否则基层就会在信息过载中彻底瘫痪。

【人物·思想】

书籍 1：《推进基层政府减负的机制和路径研究》

周振超等 著　社会科学文献出版社

出版时间：2026 年 2 月 ISBN：9787522860237

作者简介：

周振超 南开大学法学博士（政治学理论专业），巴渝学者特聘教授，重庆市学术技术带头人（政治学），西南政法大学兼职教授。在《政治学研究》《中国行政管理》等期刊发表学术论文 80 余篇，在《人民日报》等报刊发表理论文章 10 余篇，出版专著《当代中国政府“条块关系”研究》等 4 部。主持完成国家社科基金等省部级以上项目 20 余项。

内容简介：

该书聚焦减轻基层政府负担，提升基层治理效能的核心议题。运用条块关系、政府过程、协同治理等理论，为构建简约高效的基层管理体制，整治形式主义为基层政府减负松绑提出优化路径。

书籍目录

引论

第一章　“小马拉大车”：基层政府负担的典型表现及类型

第一节　基层政府超负荷运转的外在表现

第二节　基层政府负担的鉴别与概念类型

第二章　职能、职责与权责：基层政府负担的生成与破解

第一节　基层政府负担的致因与消解：基于复杂适应系统理论

第二节　职责序构：数字治理下的基层减负逻辑

第三节　权责关系规范化：基层政府减负的路径选择

第三章　整治形式主义：健全为基层政府减负长效机制

第一节　职责同构下的层层加码：形式主义长期存在的一个解释框架

第二节　中国共产党整治形式主义、官僚主义的历史回溯与现实思考

第三节　解决形式主义突出问题：切实为基层政府减负

第四章　理顺条块关系：破解基层政府负担的结构性问题

第一节　条块关系视域下基层政府负担繁重的成因与治理对策

第二节　从合作共治到协作互嵌：减轻基层政府负担中的条块联动

第三节　资源整合与条块协同：基层智治系统推动基层政府减负的双重机制

第五章　构建简约高效的基层管理体制：为基层政府减负的制度性安排

第一节　政策“空转”：产生逻辑、现实呈现与治理对策

第二节　象限治理：应对基层治理模糊性和碎片化难题的策略选择

结语

书籍 2：《走向数字赋能：基层减负的新技术应用逻辑》

钟伟军 著 北京大学出版社

出版时间：2025 年 4 月　ISBN　9787301360576

作者简介：

钟伟军 浙江财经大学公共管理学院教授、博士生导师，浙江省公共管理学会、浙江省政治学会常务理事。主持国家社科基金 3 项、省部级课题 10 多项，主要从事基层治理和政府数字化转型研究。

内容简介：

该书聚焦近年来在基层大量应用的各种数字化工具给基层政府带来的负担问题，深入中国基层治理的具体场景，通过问卷调查和典型案例，深入剖解了数字化技术环境中基层政府负担的逻辑机理，评述并反思电子形式主义的表现及其产生机制，进而提出有针对性的对策方案，以有效化解基层负担与压力，为基层治理效能的提升提供更多可能性。

书籍目录：

绪论

第一章 新技术之于政府治理：赋能抑或增负？

第一节 信息技术发展及政府的技术应用

第二节 新技术对政府治理的赋能效应

第三节 增负效应：被忽略的新技术背面

第二章 新技术增负的技术—制度—行动者逻辑

第一节 新技术运用中的技术—制度逻辑

第二节 技术—制度—行动者框架及其运作逻辑

第三节 技术—制度—行动者框架下的新技术增负逻辑

第三章 隐形的压力：基层政府数字负担的现状

第一节 基层政府技术负担的界定与研究设计

第二节 实证分析：基层政府的新技术负担及其影响

第三节 基层政府新技术负担成因的扎根分析

第四章 制度塑造技术：新技术的项目化嵌入与基层增负

第一节 新技术的嵌入及其增负效应

第二节 项目化：政府权威主导下的新技术嵌入模式

第三节 案例分析：智治平台项目化嵌入的过程和结果

第四节 新技术项目化嵌入的基层增负及其反思

第五章 被困的行动者：数字技术运行中的基层增负
第一节 新技术环境下基层政府的行动能力与转型
第二节 新技术环境中的制度空间转型与增负效应
第三节 案例分析：新技术的空间挤压效益与基层政府应对
第四节 技术增负：新技术下基层行动者空间困境反思
第六章 为形式所累：基层常规任务中的新技术负能
第一节 基层日常工作中的电子形式主义及其表现
第二节 基层常规任务的运作与电子形式主义
第三节 案例分析：常规任务的技术化与基层电子形式主义
第四节 任务的异化：基层电子形式主义的生产机制反思
第七章 应用规范化：基层新技术负能的专项整治
第一节 基层新技术负担的专项整治
第二节 基层新技术负担专项整治的基本内容
第三节 基层新技术负担专项治理的反思
第八章 走向赋能：新技术基层减负的对策建议
第一节 新技术在基层嵌入的模式转型
第二节 新技术在基层的运行机制变革
第三节 新技术赋能基层治理的行动者网络建构
后记

书籍 3：《群众主体：乡镇党委书记的基层治理笔记》

贺伟 著 东方出版社

作者简介：

贺伟 湖南省宁乡市委社会工作部部长，湖南省宁乡市大成桥镇原党委书记，在乡镇基层工作 26 年。湖南省和长沙市党员教育骨干讲师，受聘担任武汉大学社会学院、湘潭大学碧泉学院博士研究生实务导师和农业农村部管理干部学院、中南大学公共管理学院、湖南大学远程和继续教育学院非学历教育授课专家。

内容简介：

该书围绕破解信访困局、重塑干群关系等治理难点，通过真实案例解析基层工作法。重点总结“屋场夜话会”“功德银行纪实积分”等群众动员创新机制，提出“支部扎桩、社团织网、三员共治”治理模式。附录部分收录干部队伍建设、基层党建等制度设计，形成涵盖矛盾化解、产业发展的治理框架。本书是一部揭示乡镇政治生态的亲笔实录，也是一部基层治理的实战指南，更是一部做好新时代群众工作的实操指南。

书籍目录：

基层如何治理有效（序Ⅰ）
遂民所愿，方得大成（序Ⅱ）

前言
第一部分　破局突围
第一记　从破解信访困局入手
第二记　走出干群一家亲
第二部分　强基赋能
第三记　干部是决定性因素
第四记　建强基层治理指挥所
第五记　组织起来就不怕任何困难
第六记　不可或缺的志愿者
第三部分　谋事成业
第七记　人心所向的美丽屋场建设
第八记　发展产业是富民强村的关键出路
第九记　移风易俗和乡风文明
第四部分　经验感悟与治理挑战
第十记　激发治理内生动力的制度设计
第十一记　乡村工作法
第十二记　当前乡村工作面临的挑战
附录一 做四有干部，享健康生活
附录二 “不忘初心、牢记使命”，做有方向、有担当、有作为的共产党员
附录三 我是儒安人，我为儒安好

欢迎关注【复旦MPA】微信公众号：

电子版杂志下载地址：http://www.mpa.fudan.edu.cn/

办公地址：上海市杨浦区国年路299号文科楼527室