

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.03.024

欢迎按以下格式引用:文丰安. 基层干部“污名化”现象的成因及破解思路[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2016(3):178-183.

Citation Format: WEN Fengan. The causes and solutions of the grass - roots cadres “stigma” phenomenon[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition) ,2016(3):178 - 183.

基层干部“污名化” 现象的成因及破解思路

文丰安

(重庆社会科学院,重庆 400020)

摘要:当前,基层干部形象被误读,一些基层党员干部被“污名化”。其原因主要为:名目繁多的“一票否决”让乡村干部有时不得不得罪群众,责大权小、事多钱少没尊严,基层工作的辛苦与待遇不相匹配,维稳任务重等,基层党员干部的政治生态多元、多变、多层次,会严重损害党的执政基础,应当引起社会各界的高度重视。因此,要建立客观公正考核基层党员干部政绩的指标评价体系,优化领导机关与基层权力生态系统的体制机制,加强政治生态环境建设,从民主法治视角加强党员干部教育;基层党员干部也要在“污名化”的旋涡中自保自证清白等。只有把为民的思路变成群众的致富之路,把为民的实绩变成群众得到的实惠,让人民群众实实在在地感受到党员干部的公仆情怀,才能切实破解基层干部的“污名化”现象。

关键词:基层干部;“污名化”现象;破解

中图分类号:D262.3

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2016)03-0178-06

在基层,干部的真实写照是“上面千条线,下面一根针”,而“巴掌大的权力却要承担天大的责任”就反映出了当前众多基层干部们的真实心理以及工作状态。头顶着上级领导机关的各种问责和一票否决,面对着广大群众各方面之责难以及埋怨,承受着各种媒体及舆论的质疑和巨大压力,很多疲于奔命、焦头烂额的基层干部在被“污名化”的同时,却要直面工资待遇低、晋升空间小、发展压力大、焦虑情绪重等一系列无法回避的现实问题。“基础不牢,地动山摇”,基层党员干部形象被误读,应当引起社会各界的高度重视,否则不仅会压垮一大批基层干部,更会严重损害党的执政基础。

一、基层干部“污名化”的典型表现及危害

(一)“污名化”的概念

社会学家戈夫曼在20世纪60年代提出污名(stigma)这一概念,用以指人身体中的某一种特殊的记号,而带有此种记号的人在道德方面的地位就显得有些不寻常或不光彩。围绕“污名化”这一基本的概念,专家们往往在各种精神病(如精神分裂症)中开展研究,或在具有高度传染性的,并且致死率也非常高的躯体性疾病(如艾滋病、麻风病等)群体中展开相关研究,以后又渐渐地扩展到了那些乞丐和同性恋甚至是农民工等各个方面和社会领域进行相关研究。近年来对一些领导干部也引入了此方面的相关概念,把这一概念扩展到基层党员领导干部之中,让他们的名声受损,大大损坏了基层干部在群众中的威信,若不加以重视,会

修回日期:2016-02-17

作者简介:文丰安(1973-),男,重庆酉阳人,重庆社会科学院公共政策研究部副部长,教授,硕士研究生导师,重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员,主要从事马克思主义中国化研究。

严重动摇党的执政之基。

(二) 基层干部“污名化”的表现

1. 基层干部应有的尊严受损

党的执政基础在基层,工作重心在基层,基层党员干部最直接面对实际问题。一般而言,上级均可用文件来落实文件,而基层党员干部却只有用实绩来落实层层的文件,这本来要求基层党员干部具有相应的权威和尊严,但实际上却是基层党员干部尊严缺失以及权威丧失。当前,中国正处于转型时期,党情、国情、世情日新月异,各方面的任务繁多,改革、发展、稳定之间要处理的关系众多,所有的任务都需要基层干部落实和实现。基层的党员干部需要想尽一切办法满足广大群众多元的利益诉求,若其没有权威和尊严,群众怎么会信服,基层的各种错综复杂的矛盾又如何能处理好?所以,基层党员干部的形象被污名化,很容易制约党的执政之基,所以摸清基层的执政生态显得非常重要。

2. 基层干部应有的尊严缺失

其一,不但群众不理解还会非议。有人说中央政策好,基层落实差,基层的党员干部却认为这话不全对,因基层的权力小,能动用的手段有限,但却要落实所有政策,而且要各方配合,其难度可想而知。随着法制中国建设的进一步深入,群众维权意识增强,党的政策服务群众是应有之义,若某些方面做得不好其责任必然落到干部身上。群众遇到任何困难,基层党员干部都是其出气的对象。

其二,责大权小、事多钱少没尊严。除了任务的艰难繁重,许多基层党员干部感到“巧妇难为无米之炊”,由于没有了农业税,县级以下财政统管,基层基本没有了财权,大多数基层要能顺利运转只能依靠上级的转移支付,但这又与诸多的一票否决相联系,这样基层党员干部的尊严不复存在。另外,基层要做好发展这篇文章面临的困难很多,为了得到一定的资金支持,基层党员干部要看上级部门脸色行事,再加上一些部门的吃拿卡要,更难有所作为,所以上级对下级是没有经费,只有任务,出现问题就只有基层党员干部承担责任,他们谈何尊严,当然这也使得基层党员干部渐渐失去为基层干事创业的动力。

其三,到各部门办事难。有一位基层党员干部说:“我宁愿到县里当虚职,也不想在基层当实职。基层里再大的干部也只有落实任务,而县里某个局随随便便就发号施令。”有些地方往乡镇里下派干部很难,愿意下去的人太少,而另一方面在乡镇工作的干部要求进县市的却越来越多。

其四,基层的工作辛苦与待遇不相匹配。由于在基层工作的人其发展的空间太窄,其收入也极低,当然其自卑感也越来越强烈。由于处于最底层,其压力较为巨大,他们会时常感觉到不公平。

其五,维稳任务重。基层党员干部由于上级的硬任务,本着“谁家的孩子出来谁负责领回”,加上之前执行的上访一票否决制,更使得基层干部花费大量时间和精力,当然对上访只能劝阻,有些更是使用了一些不当方法,老百姓对此也是怨声载道,上级也不满意,基层的党员干部是几头受气,尊严不在。

其六,负面报道过多。信息时代,现在网络媒体在报道基层党员干部时大都认为他们作风不正,吃喝过多,横行乡里,与实际情况并不相符,正由于过度负面报道,使他们的形象尊严受损。

二、基层干部“污名化”产生的深层次原因与现实的政治生态环境

(一) 基层干部“污名化”产生的深层次原因

一是名目繁多的“一票否决”让乡村干部有时不得不得罪群众。20世纪90年代,农民负担引发的干群矛盾突出,忙于挨家挨户收缴税费的乡村干部犹如风箱中的老鼠两头受气。中央取消农业税后,由农民负担引发的矛盾迎刃而解,但乡村干部并没有轻松下来,因为又多了许多“一票否决”事项。为了不被上级“一票否决”,乡村干部平时就必须对上访者“盯死看牢”。

二是上级的一些不合理工作要求让群众把账算到乡村干部头上。前几年,对村小教学点进行合并调整,这几年又要恢复,乡村干部很无奈,老百姓却骂他们瞎折腾。还有那些面子工程及名目繁多的达标升级活动,让基层干部很难对上级交差,同时很难向老百姓交待。

三是舆论失于偏颇。当前一些媒体记者调查采访不深入,发生问题后,不深入追问原因,而是不分青红皂白地对乡村干部加以指责。乡村干部中固然也有害群之马,但这部分人绝不是主流。

(二) 现实的政治生态环境

所谓“政治生态”,从概念上讲是指一个地方政治生活现状以及政治发展环境方面的全面反映,是党风和政风以及社会风气等综合体现,其核心就是党员领导干部的廉政、勤政、善政方面的问题,根本目

的是营造风清气正、吏治清明、公平正义的政治环境。“政治生态”折射的是一个地方政治生活的大环境和大趋势。“政治生态”就好比气候，气候宜人就人人都感到舒适；气候恶劣则大家都“苦不堪言”。政治生态环境是指政治组织、政治活动赖以生存和发展的外部各要素的总和。

1. 政治生态环境既是多元的，又是多变的，还是多层次的

一是要进一步解放思想，与时俱进。坚持以解放思想为先导，以改革创新为动力，进一步拓宽视野、拓展思维，以发展的要求谋划思路，以创新的理念突破桎梏，以改革的办法破解难题，促进经济社会持续健康快速发展。

二是要着眼于全局，进行重点突破。坚持以完善社会主义市场经济体制为目标，扎实推进体制机制改革创新，加快重要领域和关键环节改革创新，不断增强经济社会加速发展的内生动力和体制活力。

三是要因地制宜，务求实效。要坚持从实际情况出发，努力把创新的思路、改革的力度与社会的可承受程度结合起来，扎实推进科学发展、率先发展、和谐发展。

转型期，基层党员干部从政治生态来讲是相当复杂的，其在官员角色认知方面、权力的观念方面以及治理的理念方面均存在着现代与传统的交织，而且常常会发生强烈的观念冲突。

首先，基层官员角色定位方面的冲突。基层干部一般会被称之为“父母官”，也就是所谓的家长，所以当地事无巨细均要管，管好了应当，若管得不如人意就是其工作没有做到位。反之，这些基层党员干部也有了一定的“特权”，什么事都会包揽。这种意识在基层党员干部和一些群众中根深蒂固，当然一些腐败现象和行为就应运而生。传统和现代的相关内容相互交叉，一些基层党员干部就利用其所谓“家长”的特权，时时摆出作为父母官的姿态，另一方面在积极服务群众时仅仅承担部分责任。同时对群众而言，其主人翁的意识进一步增强，对基层领导干部的监督和约束却更加严厉，很多事又不愿意由基层党员干部作主。此种趋利避害的观念意识，导致其角色定位出现了模糊，最终出现新的冲突。

其次，权力观念方面的冲突。在中国传统社会里，基本都是强调所谓的“官本位”意识，官大一级压死人的理念根深蒂固，领导都是没有错的，是圣者的化身，智商与权力的大小成正比，而现代社会更强调“民本位”，强调大家在人格上是相等的，每个人都有自己的尊严，不能用权利评判智商高低。这就导致了基层党员干部在工作中受到来自上与下的所谓“夹板气”。基层党员干部受上级的压力，在处理各种工作事务时同时也受到社会的责难，而且群众和社会舆论、网络的力量等常常对基层党员干部扑面而来，基层党员干部虽做了大量的工作，但也是群众的“出气筒”，造成了基层干群关系较为紧张。

再次，在治理理念方面存在冲突。传统的社会治理理念强调“国家治理”自上而下，下级服从上级，全党服从中央。所以基层一般都会等着上面做出决策后再执行，而不是代表当地群众的意志提前干工作。而现代社会更强调自下而上的治理，因人们由于对自己身边的情况更为熟悉，做出的决策更切实可行。对于基层党员领导干部而言，在实际工作中一方面要服从上级指示和精神，另一方面又不得不代表人民群众的意志，从而又造成了新的工作冲突。

2. 加强政治生态环境建设的意义

以人为本，执政为民。坚持把维护人民群众根本利益作为出发点和落脚点，切实转变政府职能，进一步完善公共服务体系，真正让改革发展的成果惠及全体人民，加快构建社会主义和谐社会。

第一，加强政治生态环境建设是落实党的政策方针的需要。如果没有一个较好的政治生态环境，就不能统一全党的思想认识，党的路线、方针、政策和党的十八大所确定的战略目标就难以实现，以人为本的科学发展观也就难以落到实处。

第二，加强政治生态环境建设是加强党的执政能力，巩固党的执政地位的需要。任何一个执政党都是在现实条件下执政的，现实的政治生态环境，对执政党的执政地位和执政方式影响巨大。有了良好的政治生态环境，执政党的执政地位就相对巩固，其执政理念和执政方式也容易为社会成员所接受。

第三，加强政治生态环境建设是构建和谐人际关系，提高工作效率的需要。政治生态环境好，人际关系和谐，人们在工作中既容易沟通，也心情舒畅，工作效率自然就能提高。

三、破解基层干部“污名化”的思考

(一) 建立客观公正考核基层干部政绩的指标评价体系研究

对于基层党员干部而言，指标体系是目标，有什么样的指标考核体系和标准，就相应的会用什么样的态

度去对待。另一方面,基层党员领导的政绩考核标准及评价体系是否科学,直接影响基层领导干部科学的政绩观和态度,这是一个重大的课题,在建立科学的考评基层党员干部的评价体系中要把握以下几点。

其一,要体现经济建设这个中心。社会主义核心价值体系是指导我国发展的,主题就是发展,要求在任何时候都要围绕经济建设这个中心,在政绩的考核过程中要随时把经济的发展放在首要的位置。

其二,要做到以人为本,任何发展,其最终的目的都是要以实现人的全面自由发展为根本目标,所以干部的工作就是要以人民的根本利益为出发点和归宿,要把全心全意谋发展,一心一意满足人民群众的物质文化需求作为首要任务,要让发展的成果惠及所有的人民,所以对基层党员干部的政绩考核就要把提高人民的生存质量和水平放在首要位置,真正体现出公平和正义,让人民群众满意。

其三,要体现出对“五个统筹”要求的落实情况,在看到经济重大成果的同时,更要注重整个社会的进步;不但要关注城市的发展变化,也要关注整个农村的发展;软硬环境均要加强和改善,对发展既要看到当前,也要着眼于长远;在看到经济增长的同时,也要看到广大人民群众是否真正得到了实惠,同时也要看党的建设是否真正取得了实效。

(二)优化领导机关与基层权力生态系统的体制机制

体制机制决定着一个地区发展进步的活力,也决定着一个地区的创造力和竞争力。因此,必须深刻认识到,创新体制机制、优化发展环境,是落实科学发展观、推动率先发展和谐发展的必然要求。同时必须深刻认识到,创新体制机制、优化发展环境,是激发内生动力、提升竞争实力的根本途径。此外,必须深刻认识到,创新体制机制、优化发展环境,是积极应对挑战、解决复杂矛盾问题的现实需要。

(三)进一步加强政治生态环境建设

首先,关注国际形势的发展变化,为政治生态环境建设争取更好的发展空间。国际政治经济对一个国家的政治生态环境建设有重大影响,同样地对一个国家内部的各个地方发展也有重大影响。因此,地方的政治生态环境建设也应关注国际经济发展与政治变化,以便及时地调整自身政治生态环境建设的对策。

其次,要加强制度研究,完善法律设计,为政治生态环境建设提供制度保障。政治生态环境建设,既要靠政治组织及其成员和广大社会成员的自律,也要靠国家与组织的强制性他律。这就必须完善法律制度建设,使得法律制度的设计能够适应政治生态环境建设的需要,能够在优化政治生态环境建设过程中真正发挥实效。

再次,要强化教育,不断提高干部队伍的素质。要通过加强教育,使广大党员干部思想上政治上始终与党中央保持一致,在执行中央、上级决策和本级组织的决策时毫不动摇,在优化政治生态环境过程中,自觉树立大局意识,用自己的言行促使政治生态环境建设实现正效应的最大化。

最后,要不断实现思想创新和理论创新,进一步探索政治生态环境建设的新途径。政治生态环境建设也是随着社会发展和实践深入而不断变化的,在此过程中,总有一些新的问题会不断摆到我们面前。我们必须根据变化了的新情况,不断地实现思想创新和理论创新,用新的思想方式和新的理论观点解决我们在政治生态环境建设过程中所遇到的新问题,只有这样,我们的政治生态环境建设才能常建常新,并能够不断地被调整至较为和谐的状态,我们党的事业才能充满活力,人民群众才能既心情舒畅,又始终处于奋发状态,整个经济社会发展才能处于良好的发展态势之中。只有这样,才能真正实现科学发展、社会和谐、国家富强、人民幸福之目的。

(四)消除基层干部“污名化”现象的民主法治视角

第一,从基层党员干部尊严缺失的现状分析看,要真正解决此问题,其关键的因素就是着力处理好基层党员干部与上级有关部门以及责任范围内的群众的关系协调,因此必须大力支持基层党员干部积极开展工作,赋予相应的权利,同时也要承担相应的责任,完善基层财力的保障,提高基层党员干部的待遇,让他们不断产生和形成工作的成就感,另一方面也给予向上流动和提拔的空间,规定上一级干部必须有一定年限的基层工作经历;同时完善现存的人民信访等相关制度。

第二,要着力处理好上级党委、政府与基层党员干部之间的关系,上级组织尤其要努力厘清不同层级组织之间的权责利益关系,要做到责权一致。不能使基层党员干部感到权力越小责任越大,这就需要从顶层设计开始厘清,尤其是上级部门要首先作出相应的安排。

第三,群众加强监督。由于转型期利益多元,人民监督的理念也是多元的,基层工作的生态将会更加复

杂,各方面的矛盾当然也会更为凸显。所以基层党员干部必须要直面群众,迎着压力开展工作,这也是他们做好工作的动力源,从组织的自身建设方面看,只有对基层的党员干部给予了更多相应的权力才能使他们开展工作时能理直气壮地去帮助群众解决困难和问题,工作的底气才足,同时群众的监督是关键,这样才能更好地保障基层党员干部在获得相应的权力时不会滥用,更好地运用权力服务好人民群众。

(五) 基层干部如何在“污名化”的旋涡中自保自证清白

基层党员干部自身要不断改进工作作风,提高个人能力,端正工作态度。身在基层,就要深入基层、扎根基层,不抱怨、不埋怨,踏踏实实地把工作干好。

解铃还需系铃人。要化解基层党员干部被“污名化”的尴尬,还要基层党员干部从自身做起,增加各方面工作的透明度。一方面,在开展工作过程中,基层党员干部既要及时公开工作结果,又要公开过程细节,不怕麻烦、不怕费时,让群众对基层党员干部开展的每一项工作都能够心中有数。

一要大力弘扬敢讲真话、善听真话的良好风气。讲真话是我们党思想路线的内在要求,是领导干部优良作风的重要体现,也是讲话、做人最起码的要求。愿不愿意讲真话、敢不敢讲真话、为谁讲真话、善不善于听真话,是检验领导干部的政治立场和政治品质的“试金石”。要营造政通人和的社会环境,就必须坚持真与实,大力提倡讲真话,不讲假话,实话实说。要从对党、对人民、对事业负责的高度来讲实话、讲心里话,负责任地讲话,讲负责任的真话,彻底摒弃不敢讲真话、不愿讲真话、不全讲真话、不深讲真话的不良习气。要为公众说话、为公正说话、为公道说话,把人民利益放心间,把个人利益摆一边,对名利、钱财不心动。要敢于听真话、乐于听真话,对报忧的真话,哪怕是对自己政绩有影响,也要予以鼓励、坦然接受,对提批评意见的真话、心里话,哪怕很刺耳,也要闻过则喜、从善如流。要有包容“错话”的雅量,允许他人讲错话,善于从错话中洞察实情、明辨是非,努力营造敢讲真话、善听真话的良好氛围。

二要大力弘扬崇尚实干、真抓实干的良好风气。为政之要贵在落实,贵在实干。抓落实是领导干部党性原则的根本要求,是推动决策有效实施的关键环节,是转变干部工作作风的现实需要。要端正“肯抓落实”的态度。把心思用在干事创业上,把精力集中到办实事促发展上,做到接受任务不找借口、执行任务不讲困难、完成任务追求圆满,时时认真,事事真抓,把讲与做统一起来,把知与行贯通起来,做到摸实情、出实招、求实效。要满怀“真抓落实”的激情。把工作当作事业干,对工作充满热情和真情,积极上进,务求实效,做到定下来的事情,就要雷厉风行、抓紧实施;部署了的工作,就要跟踪问效、一抓到底;重要工作、关键时刻,就要身先士卒,靠前指挥,努力创造经得起实践检验、人民检验、历史检验的实绩,真正形成求真务实的作风。要增强“会抓落实”的能力。善于运用马克思主义的立场、观点、方法来分析问题、解决问题;善于建立科学合理的议事规则和运作机制,一级抓一级,一层管一层,靠制度来保障落实;善于把工作目标、工作要求、工作措施具体化,从具体工作抓起,从工作的具体环节抓起,以具体求深入,以具体促落实;善于统筹兼顾,突出重点,分类指导,区别对待,协调推进各项工作。要拥有“敢抓落实”的魄力。敢于碰硬、敢于攻坚、敢于担当,不因干扰而分神,不因阻力而退却,切实做到干事业有一股顽强拼搏的干劲、谋发展有一股不畏艰难的韧劲、搞改革有一股开拓进取的闯劲。

三要大力弘扬深入群众、联系群众的良好风气。群众路线是我们党从胜利走向胜利的政治保障。推进科学发展、加速跨越崛起,办法在实践中,点子在群众中。要情系于民,让人民群众真心实意的拥护。广大的基层党员干部要牢固地树立起马克思主义的群众观点,切实摆正自己与人民群众之间的位置,在思维和行动上真正把群众当主人、当亲人、当老师。经常深入基层、深入群众,体察人民群众的冷暖疾苦。对群众要有真情实意,以真情换真心,以真情换实情,打通干群之间的“心理墙”,保持“零距离”,切实做到与群众心连心。要造福于民,让人民群众满意。对群众的所需、所急、所盼,要及时掌握、了然于胸,千方百计为群众排忧解难。既要办锦上添花的事,更要办雪中送炭的事。让公共资源更好地用于实现、维护和发展公共利益,让公益事业更好地为公众服务,让改革发展的成果更多地惠及群众。要取信于民,让人民群众放心。说到就要做到,凡是为民服务的承诺都要努力兑现,切实增强公信力。心动更要行动,要努力把为民的决心变成群众求幸福的信心,把为民的思路变成群众的致富之路,把为民的实绩变成群众得到的实惠,让人民群众实实在在地感受到党员干部的公仆情怀。

参考文献:

- [1]陈中.用“清名”去“污名”[J].求是,2014(7):32-38.
- [2]朱山.如何防止和纠正基层干部污名化现象[J].贵州民族大学学报(哲学社会科学版),2015(5):65-69.
- [3]乔磊.基层干部“污名化”的“破窗效应”及防范对策[J].领导科学,2014(13).
- [4]栗战书.创造良好的政治生态环境最重要是选好干部,配好班子[ED/OL].光明网,2011-03-09.
- [5]埃尔哈·费埃德伯格.权力与规则——组织行动的动力[M].张月,译.上海:上海人民出版社,2008.
- [6]裴泽庆.环境、内涵、动力:发展党内民主的宏观思考[J].中共长春市委党校学报,2006(5):12-16.
- [7]马克思恩格斯选集[M].第三卷.北京:人民出版社,1995.
- [8]张耀灿.思想政治教育学前沿[M].北京:人民出版社,2006.
- [9]惠光启.可持续发展战略呼唤生态文明道德意识[J].淮海文汇,2004(2):51-54.
- [10]季建林.论以市县一体化体制推进南通沿海开发[J].盐城师范学院学报(人文社会科学版),2011(3):94-96.
- [11]黄明哲.关于进一步优化地方政治生态环境的思考[J].学习论坛,2011(3):22-24.
- [12]林彬.营造良好政治生态:意义、困惑与路径[J].党政干部学刊,2012(3):73-77.
- [13]胡杨.风险社会视域下媒介污名化研究[D].重庆:西南大学,2011.

The causes and solutions of the grass-roots cadres“stigma” phenomenon

WEN Fengan

(Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, P. R. China)

Abstract: At present, the images of the grass-roots party members and cadres are misread, grass-roots party members and cadres are in the “stigma”, the main reasons lie in the “one vote veto” in multiple names, which makes the village cadres offend people, they have the great responsibility but little power, a lot of work but much less money and no dignity. Their reward does not match the hardness of their work and heavy task for keeping the stability. Political ecology diversity, changeability and multi-level of grass-roots party members and cadres will seriously damage the party’s political power foundation, to which should be paid much attention from all walks of the society. The construction of grass-roots party members and cadres should be strengthened from building the objective and fair index evaluation system of political achievements, optimizing the power ecological system of leading organs and basic levels and strengthen the ecological environment of politics as well as from the angle of democracy and law. Grass-roots party members and cadres should keep and prove innocent themselves in the “stigma” vortices. “Stigma” phenomenon of grassroots cadres can be eliminated thoroughly by changing the ideas to the road to prosperity for the people, actual results for the people to the benefits people and letting the people feel public servant feelings of party members and cadres.

Key words: grassroots cadres; the “stigma” phenomenon; crack

(责任编辑 彭建国)