

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2019.04.004

欢迎按以下格式引用:文丰安.基层领导干部的社会角色冲突及其治理[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(6):150-158. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2019.04.004.

Citation Format: WEN Feng'an. Social role conflict of grassroots leading cadres and its governance[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2019(6): 150-158. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2019.04.004.

# 基层领导干部的社会角色冲突及其治理

文丰安<sup>1,2</sup>

(1.铜仁学院,贵州 铜仁 554300;2.重庆社会科学院,重庆 400020)

**摘要:**转型期的中国,价值多元以及阶层分化凸显,在基层社会,个人的社会角色比较突出,但各社会角色间存在一定的冲突。当前,基层领导干部的角色困扰表现为:角色不为与不当、角色扮演的逻辑困难、角色扮演的现实困难、网络政治背景下基层领导干部社会角色的污名化之困、传统基层领导与现代基层领导权威意识的差异性之困等方面。为了实现基层领导干部社会角色转化,体现其服务意识等方面目标,需要从增强科学决断能力、转变官位意识为公民意识、用法治化方法解决角色冲突、注重角色义务与角色权益均衡、一把手的角色博弈与应变策略、建立从官本位到民本位转变的保障机制等方面进行化解与治理。

**关键词:**基层领导干部;社会角色;角色冲突;角色转化;基层治理

中图分类号:D261 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2019)06-0150-09

## 一、学术研究述要

近年来,学术界许多学者都对领导干部的社会角色冲突进行了研究,也取得了相对丰硕的研究成果。比如:山成忠在《角色冲突视角下的腐败问题及其治理》一文中提出,领导干部主要有两大类的角色冲突,一是角色内的冲突,也就是当官和当大官以及当官和发财等冲突,二是角色之间的冲突,也就是领导角色与其所担负的其他角色之冲突<sup>[1]</sup>;齐卫华、纪光欣在《领导干部既要当“好官”又要做“好人”》一文中提出,领导干部存在着职业性的“经济人”与“社会人”的角色性价值冲突,也存在着职位规

修回日期:2019-01-19

基金项目:2017年重庆市社会科学规划重点应用项目“新时代我国生态文明治理的难点与对策研究”(2018TBWT-ZD08)

作者简介:文丰安(1973—),男,重庆人,重庆社会科学院《改革》杂志社副总编辑,铜仁学院马克思主义学院兼职教授,重庆廉政研究中心研究员,教授,博士研究生导师,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、社会治理研究,Email: wenfengan@163.com。

则和社会角色要求间的价值冲突<sup>[2]</sup>；柯华、王东在《领导干部的角色困境及出路》一文中提出，领导干部一方面要遵守政治学规范代理行使公共权力，同时也要遵循经济学法则维系常规个人行为<sup>[3]</sup>，这两种使命在角色方面因规定的不兼容而产生张力和冲突，严重情况下会导致行政行为的失范以及角色关系的扭曲<sup>[3]</sup>；林本庸在《转型期领导干部的角色冲突与化解之方》一文中提出，在当前，我国领导干部面临着多元而复杂的工作以及生活方面的情境，他们所承受到的角色冲突也更为突出和尖锐，处理好角色之间的关系既是领导干部综合能力水平的表现，也是政府公信力的体现，是作为领导干部的必修课<sup>[4]</sup>。对于加强基层领导干部的工作方面，许多学者均进行过相应的研究，对于基层领导干部工作的重要性方面，虞崇胜提出，“火车跑得快，全靠车头带。基层组织建设搞不搞得好，关键在基层干部”<sup>[5]</sup>；李红刚认为，“按照法治限定的制度化、程序化、规范化的方式开展行政行为，使领导干部在长期的实践中自然而然养成按法律要求、法治精神办事的思维习惯”<sup>[6]</sup>。对于基层领导干部的角色冲突化解，邵超提出，“积极化解信访矛盾，维护访民的合法权益，是领导干部角色属性的内在要求”<sup>[7]</sup>；刘兰华则强调，“基层公务员群体的素质和能力，关系到党和政府的群众基础与政府形象”<sup>[8]</sup>。

当前，在学术界已有的众多研究成果中，对基层领导干部社会角色冲突的研究较少，更没有提出如何破解此类角色冲突的有效办法，本文就此进行一些研究，以期为后续研究提供一定的参考。

## 二、基层领导干部社会角色冲突分析

在社会学领域，角色指的是人在社会生活中所形成的、与其在某种社会关系中确定的地位以及身份相一致且要符合特定社会之期望的一整套行为方式的规范<sup>[9]</sup>。特别是对于基层领导干部角色多元，又要直面群众的实际情况，他们工作的好坏直接影响到党在基层工作的顺利开展，新时代基层干部面临千载难逢的发展机遇，亦面临前所未有的职业挑战。事实上，人民日益增长的美好生活需要对基层干部提出了更高的社会服务和市场管理要求；“互联网+”背景下新业态、新模式层出不穷，对基层干部的综合工作能力和水平提出了新挑战。作为现代生产和社会分工的直接产物，职业角色为其他社会角色扮演（如家庭角色）提供物质条件，所以，职业角色在同一个体的角色群中处于支配地位，而其他角色与职业角色之间的冲突也通常具有更大强度。领导干部必须遵守特殊的角色规范，“党的先锋队性质和先进性要求决定了……党是肩负神圣使命的政治组织，党员是有着特殊政治职责的公民”。这种特殊的束缚是领导干部角色扮演的逻辑难点，与资源短缺等困难一起，容易导致和形成经常性的角色冲突<sup>[3]</sup>。显然，这种角色冲突主要表现为基层领导干部的社会角色冲突，而社会角色冲突多指个人在所履行的两个或多个社会角色之间或角色与人格之间，有难以相容感，角色冲突也可发生于个人遭受来自不同群体的不可调和的压力，或出现在角色定位相对模糊之时。

### （一）基层领导干部社会角色不为与不当

社会角色具有四个基本属性。一是社会性：任何一种角色都是在一定社会关系结构中产生和存在的，都是生产关系、社会习俗、组织文化等因素共同作用的结果；二是流变性：角色的权利、义务和规范随其所处的社会序列及其关系结构的变化而变化，或是修饰性变化，或是根本性变化，但变化之后的角色仍需保持与其所属社会序列及关系结构的协调；三是伴生性：任何一种社会角色的产生与形成，都必然有另一种与之对应的社会角色同时产生与形成，两者始终相伴相生；四是排他性：世界上不存在角色权利、角色义务、角色规范都完全一样的两种角色，任何一个角色扮演对角色负载者提出的资源要求都必然影响着其他角色扮演的实现。显然，角色的排他性是角色冲突发生的直接原因。

基层领导干部既是遵守政治学规范代理行使公共权力的特殊人群,也是遵循经济学法则维系日常生活的一般个人。这两种不同角色因其各自内在规定的互不兼容而造成经常性的冲突和张力,可能导致公共权力与领导干部角色关系的扭曲,甚至导致行政行为失范。部分基层领导干部角色扭曲主要表现在以下几个方面:一是组织纪律涣散。基层工作繁杂,更需要基层干部全身心投入其中,基层干部带着不满和怨怼情绪只会影响其工作效率和成果。长期处于这种状况下,基层领导干部只会越来越被利己主义的思想所侵蚀,只关注于如何为自身谋取利益,忽略人民群众的政治需求和自身责任所在。二是矛盾积压难解。过多的思想顾虑和不满,只会给基层干部带来过多思想压力和烦恼,原有的社会角色矛盾和冲突问题只会更加错综复杂,而不能得到有效解决。另外,一些基层干部身上存在着避重而就易、避重而就轻的工作态度以及方法,原有的问题和矛盾不能及时得到解决而长期积压,使得基层工作局面陷入困境。三是工作难如人意。在市场经济唯利特性的主导下,部分基层领导干部过分专注于个人利益,利用自身的职权发展二三产业,为自身谋私利。四是基层干部形象丑化。近年来,个别基层领导干部存在的难作为、不作为以及乱作为等现象被网络和其他途径过度渲染,使基层干部的群体形象在群众中变得比较粗俗、暴躁和浅薄,严重影响了党和政府形象,对基层领导干部的权威造成了较大影响。

## (二) 基层领导干部社会角色扮演的逻辑困难

作为角色存在的个人,任何寻求“快乐超过痛苦”的“生存平衡”的努力都是应然的本能。基于同样的原则,基层领导干部可以在一般社会规范(道德的和法律的)框架内,自由地选择解决角色冲突的方式。因角色具有排他性,人们常常会因角色较多而容易产生过程心理压力和角色冲突,经常会表现出两难的困境。但是,从基层领导干部职业角色的产生方式、职业权力的来源及本质看,基层领导干部的角色扮演同时具有公务性和利他性冲动。在这种情况下,职业所要求他的责任担当,常常集中于基层领导干部的公益要求和利己冲动之冲突,从而使其行为选择出现困境,其“公共性”与其本我原始欲望的“为己性”产生了不可调和的矛盾,表现在个别基层领导干部面对发展的新形势、新任务、新要求时,担当意识薄弱,满足现状、不思进取,工作方法老旧、改革创新意识不强;出现畏首畏尾、不敢担当,甚至不作为,信奉“只要不出事、宁愿不做事”,“多一事不如少一事、不求有功但求无过”的懈怠现象。这种逻辑冲突就是基层领导干部角色冲突的逻辑困难所在。这种矛盾一旦产生,其常见的结果就是代理关系的扭曲以及行政行为正当性遭到质疑。这种情况较少受到制度差异性的影响,因为在发展社会主义市场经济条件之下,商品的交换原则也同样会渗透到党内生活中来,这是不以人的意志为转移的。

## (三) 基层领导干部角色扮演的现实困难

实践中,基层领导干部角色扮演困难的原因在于资源相对紧张的现实与行为困境中的决策成本。相对紧张的一系列现实资源,就是有用性之存在,而资源的相对性紧张正是由物质所产生的,包括外部时间资源、空间资源、物质资源、权力资源、人际关系资源等,这是不由基层干部自身所决定,而是由其内部资源即个人的知识、精力、技能以及经验等因素所决定的,这也导致了基层领导干部的常识专业化与职责专门化之间的现实矛盾。对基层干部个体而言,由于其处于一定职业生涯中,拥有对一些资源的支配权,其作出的决策有可能会产生一定的社会影响,有的影响甚至还比较深远,这不但会对自己的利益产生影响,也有可能影响到他人的工作甚至生活。事实上,任何一项决策均不能做到尽善尽美,难免会使一些利益受到限制而出现难以避免的损失,这些决策成本势必导致基层领导干部决策时处于果敢与谨慎的现实矛盾中。行为困境中的决策成本即角色冲突的结果,表现为不断加深其行为困境。

对基层领导干部而言,起支配作用的职业角色规范要求他们经常性地自我剥离,才能满足组织期望进而加强组织力量。

#### (四) 网络背景下基层领导干部社会角色公信力难以建立

近年来,在互联网信息传播技术的支持下,传播环境发生剧变,社会管理层在信息的生产、传播以及监督、调控等方面的优势被不断消解<sup>[10]</sup>。作为社会管理、社会服务职责的主要承担方并享有公权力的政府基层领导干部,在此传播环境下的公众形象不断遭遇挑战并面临危机,这已然成为一大障碍性因素,严重影响了政府形象及其相关建设目标的实现。部分基层领导干部的不为和不当行为,导致其公众形象遭受社会诟病,表现在利用职务之便、滥用公权力进行贪污、受贿、非法占有公共资源或他人财产等直接经济犯罪行为,也表现为基层领导干部为特定关系人(包括家人、行贿人、情人、亲戚等)谋取不正当权利,包庇维护特定关系人因违法所得利益等间接涉法行为,或者出现以暴力手段危害社会安全或他人的人身、生命、财产安全等严重违法行为。少数基层领导干部生活方式腐化奢侈,生活态度轻浮堕落,道德沦丧作风低下,某些基层领导干部甚至随意发表过激言论或不断出现举止失当现象。此外,部分基层领导干部借用公务名义进行公款吃喝、公车私用等徇私现象已成为“常态”。这些行为经过网络的大肆传播和舆论的无限发酵,导致政府基层领导干部公众形象出现危机,从而导致基层领导干部整体形象严重受损。所以,我们必须“强化顶层设计,加强学习培训,遵循传播规律,走好网上群众路线,全面提升适应网络强国战略的能力素质<sup>[11]</sup>”。尤其在大数据时代,迫切要求基层领导干部养成新的工作素养,创新新的实践方式,掌握新的研究范式,因事而化、因时而进、因势而新,做好新时代条件下基层领导干部的各项领导工作<sup>[12]</sup>。

#### (五) 传统与现代基层领导权威意识的差异性

基层领导干部是党和政府最贴近人民群众的代表,其一言一行均代表着党和政府的形象,重要性不言而喻。广大基层领导干部多年来为社会主义建设和全面建成小康社会以及中华民族的伟大复兴所作出的努力和成效是显而易见的,也必须得到高度肯定和赞扬。但是,随着中国特色社会主义全面深化改革的推进,部分基层领导干部被市场经济的“利益性”所蛊惑,思想上产生了一系列问题,甚至严重破坏了党和政府的形象以及党群、干群关系。事实上,基层领导干部的权威主要来源于职务和信任,其职务和权利由人民赋予,而信任则主要是在基层实践过程中由自己的品德、才华、执政能力和工作方法所产生。基层领导干部的信任与权威关系其业绩、活动的成败以及事业的兴衰。个别基层领导干部权威意识较为淡漠,一味追求权力方面的权威,以为权力越大威望就越大,对其自身的品德、能力、政绩以及才智方面的要求则逐渐放松,加之某些基层干部滥用权力致使领导权威下降等,权威的公信力在群众中大大下降,大打折扣。在中国特色社会主义新时代,由于党情、国情和世情均发生了重大变化,新时代基层领导干部与传统基层领导干部的权威性存在交大差异。尤其是中华人民共和国成立70年来,政府、组织逐渐向规范的法治型、服务型转变,领导干部对资源的支配能力不断发生变化。在社会转型过程中,资源类型更多,决策也更公开透明化,关键职位对资源的分配和使用不再具有绝对的决定性作用,这也导致一些基层领导干部不再迷信权威型管理,而是在工作之外加强社交行为和人际交往,一旦私人感情过于密切,权威与公正的领导角色让渡与带有感情化的社交角色,就有可能造成公共权力与关系角色的冲突,对决策和权力的运行造成负面影响,进而弱化领导的职业角色。

### 三、基层领导干部社会角色不当的化解与治理路径

化解基层领导干部社会角色冲突与不当困境,需要进一步转变观念,学习和创新相关理论,加强体

制机制建设,处理好与广大人民群众的关系,树立好正确的权力观、政绩观和群众观,发挥好党的基层执政的基础性作用。

### (一)转变官位意识为公民意识

基层领导干部公民意识的强化,就是要在基层推进平等意识和责任意识,基层领导干部要从一个国家公民的角度来考虑其所面对的人、事物和事件,时刻警醒,而不必是卑微的,也不必以平民自居。同时基层领导干部也不要因为自己拥有一定的职位或者权力,而生出高人一等的特权意识,而应该不断强化党员领导干部的角色定位和责任担当。

第一,加强对基层干部的思想政治教育工作。思想问题重在预防,其本质就是要把握好各种机会,利用各种形式提高基层领导干部的政治思想素质,从而切实地抓好对基层领导干部的思想政治教育工作。首先,加强对基层领导干部的教育培训。长期坚持不懈地采取多种形式抓好基层干部的学习以及培训工作,积极提升基层领导干部的政治素质,帮助他们提高政治理论、科学文化等方面的水平以及依法办事的能力,牢固树立全心全意为人民服务的宗旨不动摇,加强基层领导干部正确世界观和价值观、人生观的建立和改造。其次,帮助基层领导干部牢固树立终身学习理念。在实际教育工作中,帮助基层干部适应瞬息万变的社会发展形势,要注重检查督促和考核,并积极保障其教育的长期性和多样性,将短期与长期学习安排、计划相结合,树立活到老学到老的学习意识。最后,不断地端正和深化基层领导干部的思想意识,抓好其理论学习,增强其民主、责任、服务以及公仆四个方面的意识,积极开展批评与自我批评,在教育和学习中挖掘各种思想问题的根源,达到提高其思想政治素质的目的。

第二,注重基层领导干部的监督管理。基层领导干部的监督机构主要是纪检监督部门,他们能够在追查违纪行为,治理基层腐败方面有较大的作为,但在监督管理方面仍有一些可以改进的地方,仍然需要进一步加大监督的力度,提高监督的可操作性和针对性,使基层领导干部在思想和行动上与上级党组织保持高度一致,树立正确的权力观、金钱观、利益观和地位观,能够时刻抵得住诱惑以及经得起各方面的考验。当然,对基层领导干部思想方面的问题,除了制约和监督以外,更需要加强管理,要把各种消极腐败的思想消灭在源头。通过制度对其进行相应的约束,不断完善相关的考核、评估和评议,对基层领导干部进行监督管理。显然,通过加强作风建设,建章立规,并长期不懈的执行,一定会取得良好的效果。

第三,注重基层干部工作积极性的保护和调动。一方面要注重提升基层领导干部的经济待遇,要根据社会实际情况的变化,积极提高基层领导干部的工资待遇,不能让他们成为低收入群体,而应让其安心基层工作,在一定程度上鼓舞其办事和说话的士气,提高其基层工作的威信。另一方面要提升基层领导干部的政治待遇,防止一些基层领导干部因受到年龄、学历等方面因素的限制而得不到提升,出现所谓的天花板效应。如果没有了工作的积极性,在工作中就可能出现过且过混日子的现象,因此在可能情况下应适当提升其职级。同时要关心基层领导干部的实际困难,要急他们所急,想他们所想,解他们所忧,防止非工作因素对他们产生消极的影响,进而大力提升他们的工作积极性,让他们时刻感受到组织和集体的温暖,时刻以高度的热情投身于基层工作。

第四,制定出台一系列向基层倾斜的政策。为了从根本上解决基层领导干部思想上的顾虑和问题,需要制定一些向基层倾斜的政策。首先,要解决人的问题,克服论资排辈现象,打破干部选拔中交流选拔的界限,注重在干部交流和选拔干部时向基层倾斜,注重对基层优秀干部的选拔和重用,并尽可能将是否在基层锻炼作为提拔的条件之一。其次,要在经济方面向基层倾斜,根据基层的实际情况建

立和完善相关政策,消除基层领导干部的顾虑和不满,既在精神上关心他们,也在物质上关心他们,这样就可以极大地调动基层领导干部的工作积极性,创造出辉煌的基层工作业绩。

## (二) 用法治化方法解决角色冲突

加强对基层领导干部法律素养的培育,不断完善制度建设,查漏补缺,严格遵循有法可依、有法必依的法律精神,提高执法办事的能力,规范其基层治理行为。

第一,要加强对基层领导干部的思想教育,树立法律意识,培养法律素养。帮助他们清醒地认识到党中央的各项决议,以及全民依法治国的严肃性和紧迫性,使他们在法律面前产生敬畏之心,超越法律的行为不敢犯、不能犯,完善刚性约束,并且致力于带头守法、遵法。

第二,要加强制度建设,完善现有制度不足,及时查漏补缺,完善制度体系,切实把党政工作制度化、规范化。把工作中新明确的各类规范和准则及时上升为制度,纳入规范的轨道之中,形成长效。同时,坚持依法决策、科学决策。在新政策出台前,要建立试点地区和试点单位,在试点地区和单位进行实践检验,确保其合理合法合乎规律,然后根据试用的结果进行相应的调整,最后形成行之有效的政策。

第三,要完善决策机制。加强公众的参与度,切实保障公开公正公平,要广泛听取人民群众的建议和意见,多渠道收集意见,开展各类公示和听证制度,集中民意,在实际的决策过程中要集体决策,群策群力,充分听取各方面的意见建议,以确保决策的科学性、民主性、公开性等。

第四,要推进公正和廉洁执法,积极规范执法的行为。在基层,必须特别注重和提高执法的公正性,在执法过程中要强化监督,严格地落实在执法方面的责任,增强执法方面的公信力,着力提高依法办事的能力,使基层领导干部在基层的行政过程中成为推进基层法治化治理的积极组织者、有力促进者、自觉实践者<sup>[13]</sup>。

第五,面对基层领导干部的思想问题,要采取知其然、知其所以然的态度。不可一味打压,或片面看待问题,“头痛医头,脚痛医脚”的做法不能真正解决问题,也并不可取。实践中,我们要从掌握规律着手,了解其矛盾所在,出台一系列具有操作性和可行性的措施,标本兼治、疏堵结合,从而逐步实现对基层干部的制度化、人性化、科学化管理,努力将基层领导干部的各种思想问题化解在萌芽状态。

## (三) 注重角色义务与角色权益的均衡

角色,决定了责任;责任,意味着担当。从大量的调查研究可以知道,问题虽然表现在基层,但症结还是在基层领导干部身上。究其根源,部分基层领导干部的“角色”意识是问题的要害,一些基层领导干部摆不正自己的角色位置,在什么场合要充当什么样的角色并不清楚,角色意识淡化,出现“缺位”“错位”“虚位”等角色紊乱现象。实际上,每个人都要承担一定的义务和职责,都会扮演多种角色,由法律与制度所规定的公共角色和政治角色是党员干部的独特角色,而任何角色都是有边界的,不同角色不可混淆。显然,党员领导干部必须主动担当特定角色赋予的责任。

第一,谨防“角色错位”。古人云:“在其位,谋其政;司其职,负其责。”管理部门及基层领导干部必须真正地回归到“角色本位”,大胆“用足”法律和制度所赋予的每一项权力,让权力能够最大限度地转化为持续有效的公共服务。一是遵循规律,加强政策服务。基层领导干部要立足区域经济社会发展特点,做好制度的顶层设计和战略的规划布局,为区域发展创设良好的制度环境,要根据本地的实际情况,在充分调研的基础上,在自己所管理的范围内做好规划和制度设计,为自己的角色正位,切实为基层服务好。二是资源扶持,加强经费管理。要科学合理配置资源,克服“四风”弊端,要把“好钢用在刀刃上”,将有限的经费最大限度地用到迫切需要开展的工作中,并创新服务机制和管理形态,营造良好

的区域生态环境。

第二,改善基层领导干部公众形象的关键在于“纠偏”。在中国特色社会主义新时代,基层领导干部需要注重并不断树立在基层群众中的良好形象,立足于纠正基层领导干部群体中普遍存在的角色认知偏差,树立客观理性的角色认知。通过循循善诱的方式方法引导基层领导干部树立先进的社会公德意识,努力形成并不断强化“为官服务于民”的思想境界,不断强化“清廉的官才是合格的官”的思想理念,为基层清廉之风营造良好的认知环境。

第三,积极完善行政规章以提升基层领导干部群体的自我道德意识,促进其不断加强自律。同时,严格依照法律规定打击基层领导干部的各种违法犯罪行为,正风清源,树立良好的刚性约束,促进基层领导干部道德意识的不断净化。

#### (四) 基层“一把手”的角色博弈与应变策略

优秀的基层“一把手”应该具有崇高的精神境界,能以天下为己任,具备完整而高尚的人格,对社会有所建树、有所贡献,并站在历史的高度总揽全局,推动一个区域或一个地方的快速发展。基层“一把手”应该深深懂得,为了自己,必须首先服务他人;对社会的贡献越大,个人成功的把握就越大。他们所从事的基层工作意义重大,工作内容十分复杂。在创建事业和推动事业发展的过程中,“一把手”常常要承受巨大的压力,时刻准备面对失败,并为之承担责任。一个人没有以死谢罪于社会的勇气,他就不配做一把手。这种以身家性命相搏的精神和敢于承担社会责任的勇气,是优秀基层“一把手”的必备素质。而在基层单位要想成为合格的“一把手”,则必须同时提升自己的管理能力与人格魅力。

第一,良好的自制力可以约束自己的行为,将自己树立成为榜样,让群众和追随者竞相效仿,否则将无法管理或引导他人的行为。明确的计划可以保证工作的正常进行,所以领导者特别是“一把手”必须对工作做好计划,并且履行计划,这是衡量领导者和管理者标尺。同情心和理解力可以拉近团队的心理距离,保证工作计划的正常执行,所以成功的领导者必须学会理解下属的苦衷,同情下属的困难。基层干部本身就来自于底层,最了解基层的实际情况,知道什么可为、什么不可为,要使自己成为基层与下级学习和仿效的榜样,就必须以人格的魅力去影响人、团结人、感染人,从而实现为基层人民服务的最高目的。

第二,人格魅力的提升来自于强烈的正义感、坚定的自信心和无私的奉献精神。正义感是一个人的价值观的体现,这也是获得下属尊敬和认同的重要方式。坚定的自信心是对自己的肯定,也是对他人的肯定,而一个畏首畏尾、犹豫不决的人是无法成功地领导他人的。基层工作是一切工作的落脚点,基层领导干部是党政工作的具体组织者、实施者,一项重大项目、中心工作的实施,需要“一分布署,九分落实”。一个领导者必须有无私的奉献精神,做到将心比心,基层领导干部特别是“一把手”往往需要冲锋在前,要做比下属更多的工作,以自己的行为来要求他人,以自己强烈的正义感让大家信服,坚定的自信心才能让大家安心,无私的奉献精神才能让大家放心。

需要说明的是,一个成功的管理者必须学会合作,不仅是自己学会合作,更应该推广到整个工作团队中,让所有人都知道合则强、分则弱的道理。同时应加强与下属的沟通,命令式的管理无法获取足够的反馈,也很难建立高效率的团队,形成万众一心的集体意识,所以基层“一把手”必须学会和下属、其他领导和外部组织团队保持足够的沟通。

#### (五) 建立从官本位到民本位转变的保障机制

实现从官本位意识向民本位意识的转变,首先需要基层领导干部转变自身观念、发扬民主精神、落

实依法行政,并不断加强体制机制创新。

第一,必须转变自身观念,明确人民是国家的主人,而一切权力来自于人民,围绕“权力是谁给的”这个关键问题进行观念的变革<sup>[14]</sup>。这是马克思主义权力观的基础观点,也是作为一个领导干部必须遵从的权力观,最终做到“权为民所授”“权为民所用”。因此,基层干部必须明确领导干部是人民的公仆,手中的权力是用来服务人民的,要在领导干部和人民群众的关系上进行观念的变革,最终要从人民的主人变成人民的公仆。同时还要做到“慎权重责”,明确自己在权力与责任关系上的认知,坚决避免出现“重权轻责”的错误思想和行为。此外,必须完全抛弃“当官发财”的低级错误思想,将“当官别发财”铭刻进心中,将“发财别当官”作为悬在自己头顶的利剑。

第二,必须发扬民主精神,民主制度必须得到确实的落实。在基层,领导干部一定要做到将行政参与权、行政获益权、行政保护权切实地赋予给人民,不能只是存在于口头上。要确保人民群众可以通过各种法定的途径参与到政府的行政管理活动中,将人民政府是人民的,人民是国家的主人,广大人民有直接参与管理权、了解权、听证权、行政监督权、行政协助权等等落到实处,将这些权利变成公民的实际权利和事实权利,而非纸上空文。要让民主制度在基层管理中开花结果,让广大人民群众对基层工作感受到满意。

第三,必须厉行法治,依照依法治国的基本方略,落实依法行政的要求。首先提高各级政府中的领导干部,尤其是基层领导干部的法治意识和法治能力,主动推进依法行政;其次,规范决策流程,规范执法行为,做到严格行政执法;其三,全面加强在依法治国方略下的行政行为的监督。最终做到完全贯彻落实《国务院全面推进依法行政实施纲要》,深化行政体制改革,完成由“重治民轻治吏”到“重治吏善治民”的转变。防止基层领导干部的行政不作为,杜绝出现某些基层领导干部的行为懈怠现象,“治理基层领导干部行为懈怠,追究不作为领导干部的责任,要在基层营造政治清明、政府清廉、干部清正的氛围,将对我国新阶段党和国家各项政策的顺利推进,实现国家治理方式现代化具有重要的意义”<sup>[15]</sup>。如此一来,便能够在基层真正落实依法行政的基本要求。

第四,必须创新体制,积极建立能够有效制约权力的制度或者机制。近年来,我们正在不断建立各种法律监督、层级监督、司法监督、专门监督等类型的监督制度,如政府信息公开、行政执法责任制、绩效管理制度、行政问责制度、党风廉政建设责任制和行政权力公开透明运行制度,以及尚未推出的基层领导干部财产公开申报制度。这些制度虽然还需要完善,但在一定程度上实现了对权力的有效监督,并最终实现以“权利”“权力”“责任”“程序”来对“权力”进行有效的制约。

综上所述,基层领导干部必须切实抓住新时代发展的大好机遇,切实把握党的各项政策和原则,在具体的基层实践中积极探索、大胆创新,密切联系群众,敢于责任担当;要时刻铭记自己的职责是全心全意为人民服务,要对党忠诚,为党分忧,为民谋利;要在实际工作中,找准自己的位置,扮演好自己的角色,“不但有唱功,更要有做功”,面对新情况新问题要敢于开拓创新、奋发有为,要以强烈的事业心和责任感,成就自己优秀的社会角色,作出无愧于党、无愧于历史、无愧于人民的业绩;要做正确政绩观的实践者,不做表面文章,不搞形象工程,脚踏实地谋长远发展,兢兢业业为人民群众做好事、办实事。只有这样,才能在关键时刻靠得住、冲得上、能作为。充分发挥自己的能动性,以赢得广大人民群众的拥护和信任;要积极坚持道路自信、理论自信,坚定理想信念,面向未来,带领广大人民群众沿着中国特色社会主义道路奋勇前进,把自己的角色扮演得精彩夺目。



## 参考文献:

- [1] 山成忠.角色冲突视角下的腐败问题及其治理[J].岭南学刊,2015(9):71-76.
- [2] 齐卫华,纪光欣.领导干部既要当“好官”又要做“好人”[J].理论探索,2014(5):24-27.
- [3] 柯华,王东.领导干部的角色困境及出路[J].江西社会科学,2015(10):217-221.
- [4] 林本庸.转型期领导干部的角色冲突与化解之方[J].领导科学,2016(36):11-12.
- [5] 虞崇胜.主持人语:新时代基层领导干部队伍素质的新要求[J].云南行政学院学报,2018(2):61.
- [6] 李红刚.依法行政始于领导干部法治思维[J].人民论坛,2018(3):114-115.
- [7] 邵超.信访工作中领导干部角色冲突与化解[J].领导科学,2018(14):20-22.
- [8] 刘兰华.基层领导干部伦理领导力现状与培育路径研究[J].北京行政学院学报,2014(4):34-39.
- [9] 王东.论公职人员的角色紧张[J].中国井冈山干部学院学报,2015(1):124-130.
- [10] 寇紫遐.领导干部公众形象危机的心理成因[J].新闻前哨,2015(5):55-57.
- [11] 李恬,蔡斐.领导干部新媒体素养状况:重庆例证[J].重庆社会科学,2016(10):103-107.
- [12] 唐樵,代浩云.大数据时代高校领导干部意识形态工作能力研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(4):131-137.
- [13] 卓泽渊,何勤华,张永和,等.新时代法治国家建设笔谈[J].现代法学,2018(1):3-27.
- [14] 陈国权.市场经济与有限政府——转型期行政权力的约束与激励体制研究(2)法治与有限政府[C].中国经济改革研究基金会2004年研究课题汇编,2005:18.
- [15] 王静.基层领导干部作为懈怠现象的生成逻辑及其问责[J].重庆社会科学,2017(12):41-49.

## Social role conflict of grassroots leading cadres and its governance

WEN Fengan<sup>1,2</sup>

(1. Tongren University, Tongren 554300, P. R. China;

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

**Abstract:** China during the transition period, value diversity and class differentiation are prominent. In the grassroots society, individual's social role is also prominent, but there are certain conflicts among various social roles. At present, the role perplexity of leading cadres at the grassroots level is manifested as: inappropriate and improper role, the logical difficulty of role-playing, the practical difficulty of role-playing, the stigma of the social role of grassroots leading cadres in the context of network politics, the difference in sense of leadership between traditional and modern grassroots leading cadres and so on. In order to realize the transformation of the social roles of leading cadres at the grassroots level, and to reflect their service awareness and other objectives, we must strengthen the scientific decision-making ability, change the sense of official position to citizen awareness, resolve role conflicts through the rule of law, pay attention to the balance of role obligations and role rights and the top leaders' role game and contingency strategy, and establish a safeguard mechanism for the official-oriented to people-oriented transformation.

**Key words:** grassroots leading cadres; social roles; role conflict; role transformation; grassroots governance

(责任编辑 彭建国)