

基层“变通”缘何变少了？背后潜藏着干部三种心态

半月谈记者 梁晓飞 范世辉
王劲玉 赵鸿宇

基层干部处于政策执行的“最后一公里”，不少工作都需要面对面应对、一事一议解决、因时因地灵活处理。作为基层治理过程中最常见的现象之一，在不违反政策原则前提下的合理变通，也是基层干部自主性、创造性的体现。

随着基层治理日益规范，过去强调“不用用什么办法，摆平就是水平”的“任意变通”明显减少。但面对刚性要求和问责压力，一些基层干部转而信奉“上面怎么说，下面怎么做”，不管政策执行是否符合实际，一味照章办事，从而催生新的形式主义。

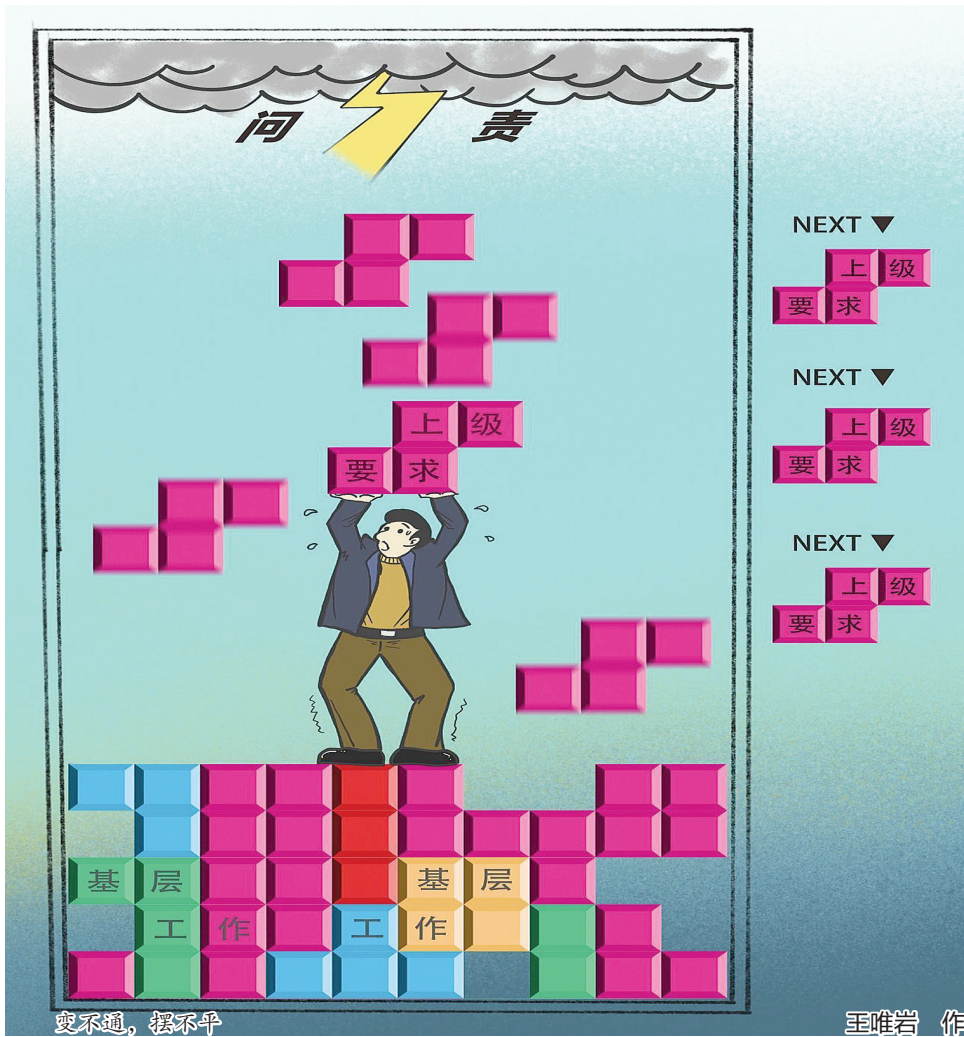
“上面怎么说，下面怎么做”

东部某地的一名乡镇书记告诉半月谈记者，冬季环保严查时，上级要求村里“煤改气”。但一名80多岁的老人说自己不会使用天然气，也不敢用。干部做了很长时间思想工作，也没有把老人说通。考虑到老人的安全等问题，基层干部就“特事特办”搞变通，没有给他改气。上级来检查时，说可以让村干部录视频证明一下，因特殊原因，老人没有完成“煤改气”。

“结果录了视频也不管事，第二天上面的处分就下来了。”这名乡镇书记说，老是这样，就没人敢变通了，本来要提拔涨工资了，一个处分啥都没了，还是照章办事安全，不管合不合适，让干啥干啥。

不同于程序化、规范化的窗口服务，政策落实过程并不是简单地复制执行，会受到很多细小、琐碎和偶发的事情影响，并且都没有预案和制度规定，只能灵活应对。然而，为了规避风险和问责，一些基层干部不再变通，甚至不再向上反映实际情况。

由于不做“变通”，一些地方在政策执行中演变成形式主义。半月谈记者在中



部地区一个山区县采访时发现，有的农户厕所建在远离房子的半坡上，有的建在公路边自家开垦的荒地，荒地还用篱笆围了起来，看不出平时使用的痕迹。

“这都是上级统一设计的厕改方案，材料用的是彩钢瓦，里面空间小，夏天热冬天冷，有村民不愿意，也有村民长期不在村里

住，建起来就闲置了。”当地一名乡镇干部说，中央在厕改上投入大量资金，他看着很心疼。

“哪天摸清底数，哪天统一开工，使用哪种材料补贴多少，中间要拍照留痕多少次，改厕率要达到百分之多少，文件里清清楚楚，只能不折不扣执行，稍有不对就会被问责，哪里

有变通的空间？”这名乡镇干部说。

不敢变通、不会变通、不想变通

半月谈记者发现，基层工作细小琐碎、杂乱无章，事情能否做好依赖干部的自觉性与积极性。变通变少的背后，潜藏着基层干部不敢变通、不会变通、不想变通三种心态。

——过程管控严格，担心被问责。一些基层领导干部表示，现实的压力并非来自激烈的岗位竞争、繁重的任务或者群众不理解，而是问责。他们秉持“多做多错，不做不错”的理念，宁可不做事，也不愿“背锅”。

“程序稍有不对被问责，工作完不成可能被问责，上级出事了基层还得被问责。”中部地区一位乡镇干部直言，现在红头文件少了，白纸黑字无落款的文件多了。拿着这些文件去兑现政策、资金，很难；如果不按上面的规定执行，上级拿来打板子，很好用。

一位长期从事基层信访工作的乡镇干部说，处理完信访工作后，按规定要和当事人签订息诉罢访承诺书。但现实中，本来已经平息的事情，工作人员找当事人签字时，很可能再次激化。“这时如果我们变通一下，能够避免矛盾，却要自己承担责任。”

——习惯照章办事，怯于创新和变通。一方面，上级没有给基层变通的空间；另一方面，一些基层干部缺乏与老百姓打交道的经验，不知如何变通。

有干部表示，近年来乡镇干部队伍加速年轻化，一些年轻干部对过去基层干部拉关系、套近乎的那一套嗤之以鼻，认为政策出台前都经历过充分调研，面对上级交代的任务就应该不折不扣去执行。一位受访乡镇干部表示，到底哪些问题需要变通，又该如何变通，他们越发疑惑。

——拿不准“合理变通”的边界。变通具有两面性，一方面可以使政策规定更好地和基层实际结合，另一方面也为基层提供了灰色空间。在现实中，合理变通的边界难以界定，不合理的变通很容易按下葫芦浮起瓢。

北方某省一名乡镇书记告诉半月谈记者，镇上有一名老上访户，因为土地征收问题已经持续上访数年，按规定，各级政府都没有权力去满足他的诉求。为了解开死结，村干部提出一些变通的办法，比如拿出一两个公益性岗位进行安抚，但没有干部拍板。“这么变通是解决了他的问题，但也可能产生新的问题。”该乡镇书记感慨道。

增设反馈渠道，提升治理灵活性

武汉大学社会学院教授吕德文认为，基层变通减少，一方面反映出我国基层治理的规范化程度越来越高，每一项行政事务的规矩都更加完善，基层变通的必要性减少了；另一方面，在强调过程管控的背景下，只要不符合规矩就可能面临问责，基层变通的积极性明显减弱。

受访专家和基层干部建议，在严监督的前提下，鼓励干部把工作当成事业来做，赋予基层干部更多自主性，通过增设政策反馈渠道、落实容错机制等措施，让想干事的干部心无旁骛地开展工作。

一是深入整治形式主义，减少不必要的过程管理。不少乡镇干部说，在和群众打交道的时候，很难时时按上级要求一五一十地去做，应减少不必要的过程管控，比如某件事必须专题研究几次、必须去群众家多少次且要拍照留痕等。

二是增设匿名反馈渠道，更好倾听基层声音。每一项政策的出台都需要深入调查研究，听取各方意见。再好的政策在执行过程中都会遇到一些意外情况，但如果直接反映问题，可能被上级领导误认为基层有畏难情绪，进而影响个人发展。匿名反馈能帮助上级更真实了解基层的实际情况。

三是对变通行为做出合理区分，完善容错机制。通过列出容错免责的正负面清单，建立容错免责认定专家库，重视群众评价，进一步激励干部担当作为。

(刊于《半月谈》2023年第8期)

国际观察

美国“悔棋翻盘”破坏多边经贸秩序——起底美国贸易战反智本质述评之三

新华社记者 于荣

美国曾是二战后国际贸易规则的主要制定者和国际经贸秩序的重要建构者。然而近年来，美国频频使出老招，包括滥用“长臂管辖”制裁他国、拉帮结派推行“伪多边主义”、蚕食破坏多边贸易体制的权威性和有效性等，试图强行更改现有多边规则以维护自身霸权、遏制他国发展。这些行径不仅背弃国际道义和美方承诺，也严重破坏国际贸易规则和全球经贸秩序；不仅给世界经贸带来巨大损失，也终将反噬美国自身。

美国滥用“长臂管辖”谋取一己私利。美国时时要求别国遵守“基于规则的国际秩序”，自己却唯我独尊，奉行“美国优先”，将国内法凌驾于国际法之上，用“家法帮规”取代国际规则，长期滥施“长臂管辖”打压别国、谋取私利。

2018年3月，特朗普政府根据美国《1962年贸易扩展法》第232条款，以维护国家安全为由对多个国家地区的铝产品加征高额关税，引发全球贸易争端。此后，美国高频率“复活”世贸组织成立前的“僵尸”贸易救济工具，扰乱国际贸易秩序。

去年10月，美国商务部升级半导体等领域对华出口管制。今年2月，美国将与半导体相关的对华出口管制扩大到日本和荷兰的企业。在日本佳能全球战略研究所研究主任濑川清之看来，美国不仅限制本国企业的海外经济活动，不断升级出口管制，还胁迫别国加入制裁队伍、逼别人做于己不利的事，“这是黑社会行径”。

根据美国财政部报告，截至2021财年，美国已生效的制裁措施累计达9400多项。其数量之多、花样之繁，令人震惊。

在“美国优先”原则驱使下，美国大行单边主义、保护主义和极端利己主义等霸权行径，恣意违背国际规则的信誉基础和契约精神，成为国际贸易秩序的破坏者。“美国优先”政策就像一头横冲直撞的野牛。”巴西瓦加斯基金会国际法专家埃万德罗·卡瓦略指出，美国正在破坏世界秩序稳定。

美国拉帮结派推行“伪多边主义”。在上层政府不断上演“退群”“毁约”的闹剧后，美方如今又不断宣扬“回归多边主义”，这看似与此前大打贸易战、赤裸裸的单边主义政策不同，实际上却是以意识形态划界搞小圈子、以阵营之间选边来割裂世界的“伪多边主义”。

2022年5月，美方宣布启动所谓的“印太经济框架”，一方面宣称该框架目标是促进地区内的合作、稳定、繁荣、发展与和平，另一方面又表示该框架旨在重建美国在地区的经济领导力、提供取代中国方案的选项。对此，巴基斯坦伊斯兰堡和平与外交研究所所长穆罕默德·阿西夫·

努尔认为，美方此举实际上是想在现行区域合作架构外炮制出一个平行机制，目的在于操纵全球供应链。

美国不仅在亚太地区拉帮结派，还持续在全球多个地区推行“伪多边主义”，大搞排他性经贸小圈子，推销霸凌贸易条款，对全球经贸秩序构成威胁。

在美国推动下，七国集团发起所谓的“重建更美好世界”全球基础设施倡议，宣称这是由“主要民主国家领导的价值观驱动、高标准和透明的基础设施合作伙伴关系”。2022年6月，美国总统拜登在出席七国集团峰会期间宣布启动“全球基础设施和投资伙伴关系”，并宣称将在未来五年筹集6000亿美元，为发展中国家提供发展基础设施的资金。

分析人士指出，美国往往以“开放”之名美化此类倡议，但其真正图谋却是围堵、遏制中国等国家的发展。所谓高达上千亿美元的投资，不过是服务于美国自身地缘政治目的的口头承诺，到头来只是一张“空头支票”。

“美国的多边合作，主要取决于美国国内在多大程度上认为这些多边组织是促进美国目标有效达成的合适工具。”英国牛津大学出版的《美国霸权与国际组织》一书这样写道。

美国肆意妄为破坏现有多边体制。美国对国际规则的态度向来是“合则用，不合则弃”，不管这个规则由谁制定、是否得到绝大多数国家的认可和遵循，以及美方自身作过怎样的承诺、应承担何种义务，只要不利于维护美国的利益和霸权，都可以肆意践踏、抛弃。

2019年12月，世界贸易组织争端解决机制中的上诉机构因美国阻挠法官遴选而停摆，令多边贸易仲裁机构瘫痪，使多边贸易体制面临前所未有的危机。在今年2月举行的世贸组织争端解决机构会议上，由127个世贸组织成员提出的重启上诉机构新法官遴选程序的提案，再次因美国反对而未获通过。

美国堪萨斯大学法学教授拉杰·巴拉表示，美国曾是世贸组织上诉机构创立的“驱动力”，如今却将其“扼杀”，令多边贸易体制遭遇重大挫折，实属“巨大讽刺”。

世贸组织报告显示，美国是迄今为止最“不守规矩者”，世贸组织三分之二的违规由美国引起。

强行阻挠国际货币基金组织份额改革、阻挠世贸组织上诉机构成员遴选，干扰多边机构正常运转……美国歪招频出，严重破坏国际贸易规则和全球经贸秩序，给世界经济带来难以估量的损失和破坏，最终也会因与全球经济无法割裂的紧密联系而伤及自身。

新华视点

种植牙集采落地追踪

新华社“新华视点”记者

近日，种植牙集采在四川、湖南、北京等地相继落地。平均降价超50%的种植体叠加竞价挂网后的牙冠与调控后的医疗服务费用，让不少地区种牙迎来“降价潮”。

降价后的种植牙费用如何？哪些口腔种植费用有变化？“新华视点”记者深入多地一线进行采访。

患者是否用上了降价的种植牙？

记者从国家医保局了解到，截至目前，全国31个省份均已开展口腔种植医疗服务收费和耗材价格专项治理工作，实施口腔种植医疗服务收费、种植体集中带量采购、牙冠竞价挂网综合治理。

多地政策虽然略有不同，但给患者带来一致红利：单颗常规口腔种植牙的整体费用大大降低。

去年11月，云南昆明的杨女士两颗已经无法修复的牙齿被拔除，医生建议她用种植牙替代。2023年4月，杨女士成为昆明医科大学附属口腔医院首批享受政策优惠的患者。

“种两颗牙之前要2万多元，现在种下来不到1.4万元。”杨女士说，她选择的种植体和牙冠都属于集采和竞价挂网中选产品，服务价格也享受了惠民政策，最终只花了约此前一半的价格。

在2023年年初开展覆盖全国范围的省际联盟集采后，曾动辄几千元的种植体系统，平均价格降至900余元，平均降幅55%，其中不乏一些公众关注的品牌。

昆明医科大学附属口腔医院种植科主任谢志刚介绍，新政执行后，患者负担费用下降，该院接受牙齿种植的患者数量增加明显，初步统计环比增长117%。

4月20日上午，60多岁的姚女士在四川大学华西口腔医院完成了种植体植入手术，这是四川口腔种植体系统集采正式落地后的首台手术。

“以一颗常规种植体为例，如果无需植骨或其他手术，费用在7000元以下。”四川大学华西口腔医院口腔种植科主任满毅说，为保障种植牙相关改革政策顺利落地，此前医院已组织各个科室进行相应调整，确保更多患者能及时享受到相应服务。

全过程医疗服务价格如何调控？

有不少公众担心，虽然种植体价格整体降下来了，但其他口腔种植服务费用会不会涨上去？



手段。

“以前种一颗牙的费用包含常规种植治疗费和种植体、种植体基台及牙冠等耗材，动辄上万元。现在新政策落地后，患者费用基本由两部分构成，即种植治疗费（医疗服务费）+材料费（种植体系统和牙冠），相较之前更为规范。”湖南省人民医院口腔科主任张特介绍。

国家医保局于2022年9月印发《关于开展口腔种植医疗服务收费和耗材价格专项治理的通知》，提出将三级公立医院单颗常规种植牙的医疗服务部分价格调控目标定为4500元，对于符合特定条件的地区或医疗机构可适当放宽一定比例。至此，种植牙“贵”的“硬骨头”被率先拿下。

通过梳理可以发现，多地按照“诊察检查+种植体植入+牙冠置入”的医疗服务价格实施整体调控，包含种植全过程的诊察费、检验费、影像检查费、种植体植入费、牙冠置入费、麻醉费、药品费等总和，以避免实际收费超过调控目标。

根据海南省公立医疗机构口腔种植手术例数、调查登记的平均费用等，海南省三级、二级、一级公立医疗机构单颗口腔种植全流程价格调控目标确定为4100元、3485元、2962元。

此外，多地进一步规范现行口腔种植类医疗服务价格项目，如北京市整合规范了15个口腔种植相关医疗服务项目，价格水平较调整前平均下降72%，减轻了群众的医疗服务费用负担。

作为种植牙费用综合治理的重要组成部分，牙冠竞价挂网于2023年3月在四川成都举行，共107家企业767个产品获得入围资格，入围均价为327元。在此基础上，国家医保局指导其他省份实施价格联动。

如何确保价格降低服务质量不降低？

业内人士表示，种植牙相关报销政策

并未发生明显变化，此次改革重点在于由医院自主定价转变为政府指导价，减轻患者负担。

多地文件显示，口腔种植类医疗服务价格项目纳入职工基本医疗保险个人账户支付范围，医保统筹基金不支付。

作为口腔医疗服务的主要提供者，民营医疗机构怎么改？

业内人士表示，此次调控目标的直接作用对象是公立医疗机构，民营医疗机构仍按规定自主定价。不过，改革是希望通过公立医院发挥价格“锚”的作用，把调控目标的治理效果传导至民营医疗机构。

记者走访多地发现，虽然口腔种植改革政策正处于落地阶段，但政策传导力已经发挥作用，一些民营医疗机构开始主动降价。记者在北京西城区一家位于高档写字楼里的连锁口腔医疗机构了解到，种植牙部分产品的价格已降至之前的一半左右。

专家表示，降价只是解决“种植牙之贵堪比买车”这一民生痛点的第一步，后续政策落地、监管等方面仍需发力。“相关部门将进一步规范临床行为、监管种植体质量，确保价格降低的同时服务质量不降低。”四川省医保局医药价格与招标采购处处长马健介绍。

中国药科大学国际医药商学院教授路云表示，要关注可能出现的种植体质量下降、中选企业不及时供应、医疗机构不按规定完成约定采购量及不按中选价格进行收费等问题。

路云说，相关部门要关注集采后种植手术成功率的变化，重点关注降价幅度较大的耗材质量和手术使用情况，防止降价过多而产生以价值较低产品替代价值较高产品的现象。此外，也要加强中选产品生产、库存监测，保障中选产品及及时稳定供应等。

(记者 彭韵佳 董小红 林碧锋 帅才 邱冰清) 新华社北京5月16日电