

## 政策执行过程中“表格抗疫”的形式主义现象探析

[摘要] 在这次新冠疫情防控初期，有的基层政府组织在具体执行中出现形式主义的问题。从国家相关主流媒体的报道中发现，以“表格抗疫”为代表的形式主义成为某些基层组织疫情防控的一个软肋，引起人民群众和社会舆论的不满。在“表格抗疫”的具体表现中，疫情防控政策执行扭曲的逻辑主要体现在组织内部、组织间关系、组织环境三个维度，而工具理性催生的技术治理模式、负向强激励诱发的避责思维、政策执行的场域特征影响着基层政府组织的政策执行过程，从而产生以“形式主义”现象为表征的政策执行歪曲。政治化、制度化、协同化、智慧化理应为基层政策执行的精准化提供保障。

[关键词] 疫情防控；“表格抗疫”；形式主义；工具理性；制度协同

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2020) 08-0054-07

### 一、问题提出：新冠疫情防控中的“表格抗疫”现象困境

新冠肺炎疫情发生以来，党中央和国务院高度重视，第一时间成立中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组，迅速组织和动员全国各级党委政府、全社会开展疫情防控工作。2020年1月25日，中共中央政治局常务委员会会议提出“依法科学有序防控”“及时准确、公开透明发布疫情”<sup>[1]</sup>，为全国的疫情防控工作提出了要求和指导。全国上下为打赢这场疫情防控阻击战投入了大量的人力、物力与财力，为基本控制疫情提供了坚实基础。

但也要看到，这场疫情防控攻坚战形同一场轰轰烈烈的人民战争，防控工作的着力点首先在基层。观察基层疫情防控的实践路径可以得知，作为自上而下的防控政策进入基层社会，其政策效果依赖于基层政府组织的执行与落实。那么基层组织是如何在短暂的时间内有效准确把握上级政策意图，精准执行上级的部署，及时将执行政策的举措、成效、存在的问题和改进的意见反馈、报告给上级组织的？应该说目前这种上下联动、沟通的渠道及其反馈程序总的来说是畅通和正常的，但也存在着一种饱受社会和媒体热议与批判的怪象，即以强化疫情防控工作力度和效度，确保人民生命健康为目的的公共

卫生数据统计工作，却变成了“表格抗疫”。一时间，许多社交媒体关于“表格抗疫”的新闻频出，诸如“为了填表连续四夜凌晨两点前没睡过觉”“防疫期间一天要填报十几份表格，这些表格由不同部门下发，内容基本相同，只是格式、体例稍有差异”等<sup>[2]</sup>

，造成一些负面影响。这一问题已经引起了党中央的高度关注。习近平总书记明确要求：“在疫情防控工作中

，要坚决反对

形式主义、官僚主义，让基

层干部把更多的精力投入到疫情防控第一线。”<sup>[1]</sup>

由此可见，治理疫情防控中的形式主义显得多么必要和紧迫。

填报疫情防控表格的初衷是提升社区防控的精准度、强化监督考核、为防控决策提供信息支撑本来是一项重要、应急且正常的信息反馈工作，但在实际执行过程中，表格填报却引发了许多操作性难题，走向了形式主义的窘境，使得基层抱怨、民众不满、舆论批评。一个为了精准防控而设计的政策工具反而妨碍、增加了基层执行的进度和难度，诱发这种现象和行为的背后逻辑又是什么？本文力图予以剖析。

## 二、文献回顾：关于政策执行

“表格抗疫”实际是政策执行的一种偏差现象，是一种畸形的政策执行行为。其实，真正的政策执行是政策过程中的一个重要阶段与步骤<sup>[3]</sup>

。政策执行是将政策观念和文本转化为政策效果的活动过程，也是连通政策目标与政策结果之间的唯一桥梁<sup>[4]</sup>

。它直接决定着政策目标的实现。在实现政策目标的过程中，方案确定的效能只占10%，而其余的90%取决于有效的政策执行<sup>[5]</sup>

。在我国公共政策实践的具体语境中，上级出台政策的出发点往往是好的，即服务于公共利益，但在自上而下的政策传输链条中，有时受到机制、环境、基层素质等多重因素的影响，在执行过程中常会出现与政策目标相悖的现象，这可统称为政策执行偏差<sup>[6]</sup>

。目前，国内关于政策执行偏差的研究较为成熟，不同的学者分别提出政策执行变通、政策执行阻滞以及政策执行失真等多种概念。缘于研究的侧重点和视角不同，这些概念名称虽然存在差异，但它们在本质上相同，共同指代和描述政策执行偏差的

现象<sup>[7]</sup>。其反映和认定的是政策执行过程扭曲，导致政策结果与预期目标相悖的现象。

关于影响公共政策执行的因素，学界已经进行了较为成熟的研究，积攒了丰富的观点和理论。首先，就组织内部而言，目前管理机制的某些特性难免使得政策执行出现问题，层层传导的要求也难免使政策在执行过程中被加工，最终导致政策执

行的信息传递失真<sup>[8]</sup>

。其次，从组织间关系来看，政府间的横向、纵向关系是影响政策执行效果的重要因素。自上而下的责任型机制是我国公共政策执行过程的基本制度框架，上级组织往往采取问题导向的态势层层向下传导，以确保组织任务的完成<sup>[9]</sup>

。在具有工作压力的政策环境中，下级组织为了如期完成任务指标，有时会不得已采取一些变通方法或选择性的策略来获取政策执行压力的缓冲空间。横向来看，晋升锦标赛机制为政策执行注入内生动力，为优先完成与晋升考核密切相关的任务而忽略某些政策执行过程中的具体状态，这种做法也不是没有可能。

最后，就政策环境而言

，组织与外部环境的互动形塑了政策执行的方式与效果<sup>[10]</sup>

。身处“全国一盘棋”的抗疫大环境，基层面对的标准统一化政策命令和任务，在具体的执行过程中，各个执行主体会根据当地的具体环境样态，建构出适应本地社会生态的政策执行方式与方法，从而产生不同的政策执行效果。

“表格抗疫”的形式主义现象不仅具化在疫情防控工作中，也折射在其他政策领域中。“表格抗疫”作为一种社会现象，其产生与存在的原因皆为还不够健全的政策环境和组织机制。随着党和国家治理体系的持续完善和治理能力的不断提升，诸如“表格抗疫”式形式主义将不会有任何市场——此为另一个话题。基层政策执行本质上也是一种组织行为，本文不妨以组织分析理论为框架，从组织内部、组织间关系及组织外部环境三个层次解构“表格抗疫”形式主义问题产生的背后逻辑，并尝试有针对性地提出治理路径和策略。

### 三、“表格抗疫”的产生逻辑

#### （一）基于工具理性的技术逻辑

“工具理性”一词源自于法兰克福学派。所谓工具理性就是通过实践的途径确认工具（手段）的有用性，从而追求事物的最大功效，为人的某种功利的实现服务。工具理性理论催生技术治理模式，已然成为当下政府社会治理的一个主要取向。在这场疫情防控的许多场景中，技术治理即为基层组织对所在社区复杂疫情状况的适度简化，复杂的、不确定的疫情数据维度被持续面板化，错综繁琐的信息量被不断压缩精炼，最后以数字的形式展现基层社区的疫情动态并上报。基于工具理性的技术逻辑在这次基层疫情防控工作中有两个突出表现：

1.

疫情防控中的数字生产。“5类人群”<sup>①</sup>

及相关经历的识别与疫情局势的研判是各地疫情防控的关键所在。而这一任务的完成需要生产以各类表格为载体的数字，通过分类分级、程序管理、动态监测等各式各样的样表，准确地完成相关人群类别的认定与疫情防控资源调度的工作，这样基层组织及其工作人员才得以弥合上级与下级之间的信息鸿沟。为配合信息公开化的要求，基层组织和人员将这些统计数字进行信息化处理，即将全部疫情数据录入网上疫情实时数据系统，力求及时全面地呈现防控病例、防控举措等相关信息数据；并且确保理顺各类数据之间逻辑关系，实现数据的精准发布和延伸利用。

2. 政策执行中的技术吸纳治理。基层工作人员把疫情防控问题简化为过程性的技术问题，聚焦于以各类表格为表征的技术性程序与规范，以人为本的公共价值取向演变成以事为本的过程。上令下从、令行禁止是政府运行机制的基本原则，但基层人员在实际的政策操作中可能会进行目标置换，这一过程中，工具理性成为主导思维，政策执行者把上级的命令规则异化为最终目的，工具价值演变为最终价值。在技术治理中，疫情防控工作的推进需要标准化的表格设计和数据体系，而基层对政策规则的遵从逐渐扭曲为完成表格本身，消解了疫情防控背后的价值理性。

值得注意的是，一方面，要肯定各类疫情数据表格对于提升人员摸排精准性的重要意义，人群表格的数字生产弥补了基层社区疫情数据的缺失，强化了国家统筹疫情防控工作的能力，这有利于控制疫情风险，推动实现疫情防控的常态化。另一方面，这种技术治理逻辑有时可能导致疫情防控政策设计偏离其核心目标。有些基层政府和人员在一些同质化、复杂化的表格摸排统计上投入了过多的时间成本、人力成本，挤占了他们真正投入一线防控工作的时间与精力。如果完成这些表格工作主要是出于应对上级行政命令的需要，那么大量的表格和数字生产非但不能为基层组织开展疫情防控工作提质增效，反而会出现政策执行过程中的“数字悬浮”现象<sup>[11]</sup>。

## （二）高压问责环境下的避责思维

自上而下的压力型机制能在短时间内充分发挥其优势，释放出强大的动员组织和吸纳效能。此次疫情防控中，各地迅速成立“疫情防控指挥部”为有效开展疫情防控提供了有力的组织保证，各类疫情防控政策迅速下达，实现政策的及时落地。但这种机制亦会引发一些问题，尤其体现在基层组织中问责压力与激励动力的失衡。一方面，高强度的责任压力使得基层承担过重的任务和过高的风险，导致精神紧绷；另一方面，任务强度超过基层的实际条件和能力，且欠缺正向的任务激励。于是，避责或许成为基层组织及其成员的一种行为选择倾向。

在政策执行过程中，基层的避责行为包括纵向避责和横向避责。自上而下的压力型机制下基层执行组织多是纵向避责<sup>[12]</sup>

，即面对“政出多门”的管理实态，基层组织无条件接收要求填写同质化表格的行政要求，通过反复摸排数据、记录填表的方式来满足上级要求，化解问责风险。受避责倾向的影响，基层政策执行行为可能会弱化社区疫情防控效果。首先，基层组织为迎合和满足多个上级部门的要求，生产了大量同质化的表格和数据，重复、冗余的表格本身并不能为疫情防控带来实质效度的提升。其次，为了顺利应对上级的问责考核，基层人员在“表格”上分配了较多注意力，使得追求摸排精准化的“表格管理”异化为“表格抗疫”。最后，过多的迎评送检影响了基层疫情防控工作的成效，“来了一拨又一拨检查的，就没看到一瓶消毒水、一只口罩发下来”<sup>[13]</sup>

。这些过多的上级考察消耗了基层的工作精力，不仅增加了基层工作者的工作和精神压力，也影响了正常的疫情防控工作秩序，甚至催生出将疫情防控政策执行转化为应付上级工作要求的目标置换现象。

横向来看，上级部门分管一方，若各自为政，可能导致政策“打架”。疫情防控初期，卫生健康、教育、民政、公安、农业农村等多个部门都会单独制作一份甚至几份表格，细究其内容，要求填写的信息基本相同。但为了突出本部门的工作特点，又会单列出几个专栏，制作成另一个表格。“表格大会战”成为部分地区基层疫情防控的真实写照。从大量同质化的表格中可以看出，就公共卫生事件而言，部门交叉、政策交织问题十分突出。受制于部门本位主义观念，各部门之间缺乏统一的谋划与合作，一味地向下发布命令与要求。上面千条线，下面一根针，增添了基层的工作压力，也在一定程度上削弱了疫情防控的整体效能。

## （三）政策执行的社区场域

基层政府组织所处环境的复杂性和不确定性决定了其必须是一个开放的、弹性的系统。在政策执行场域中，组织本身与所处环境不断进行着要素交互，这种交互效应最终具象于基层的政策执行方式。在新冠肺炎疫情防控工作中，如何精准识别“5类人群”是首要工作，但是立足在社区场域中的重点对象识别却面临主观、客观两方面的障碍。从主观上来看，一些社区居民存在瞒报、漏报或错报等问题，极易导致疫情数据统计遗漏；从客观上来看，社区居民受制于医疗专业知识不足和信息技术平台缺位等问题，无法对其做到有效全面的识别。面对这些环境特征，基层政策执行组织将居民逐个排查记录的表格工具加以解决，有利于前期充分了解负责社区的疫情态势，及时研判防控举措。但正是如此，也会衍生出少数“表格抗疫”的怪象。

#### 四、治理路径：破解“表格抗疫”现象探析

疫情防控工作中的形式主义不仅严重影响了疫情防控工作的成效，而且加剧了疫情防控工作中的混乱，引发群众和外界对疫情防控的不满和质疑。要解决疫情防控政策执行中出现的各类形式主义问题，必须坚持党的集中统一领导不动摇，从政策过程的角度出发，通过依法防控、强化统筹、智慧防控等技术治理手段，压缩政策执行中滋生形式主义的机制空间，以确保疫情防控工作的顺利推进。

##### （一）坚持党的集中统一领导是根本

党的领导是此次疫情防控工作取得成效的根本性因素。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各级党组织积极响应，带领全国人民群策群力、群防群控，为疫情防控工作提供坚强的政治保证和组织力量。党建引领疫情防控可以充分发挥党组织的动员功能、组织功能、保障功能，发挥基层党组织的战斗堡垒作用和广大共产党员的先锋模范作用，从而确保疫情防控的政治方向和组织协调。首先，以党建引领确保疫情防控的方向正确。在基层疫情防控工作中，广大党员在基层党组织的指挥下，成为基层一线防控力量的核心。要重点引导党员参与一线防控工作，重点发展一批在疫情防控中表现突出的积极分子加入党组织，在防控工作中发挥先锋模范作用。其次，以党建引领发挥社区业主骨干的组织治理能力。基层党组织应当发挥社区业主骨干和社会组织的自治功能和社会影响，积极鼓励和引导社区成员参与疫情防控，自觉维护和促进社区常态化疫情防控工作，使得更多的社区成员加入群防群控的主战场。

##### （二）构建可操作、可持续的制度是基础

新冠肺炎疫情作为一次全球性重大公共卫生事件，是对我国现代化治理体系和治理能力的一次大考。实践证明，提高疫情防控的治理效能，关键在于推动应急管理的专业化、制度化和法治化。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视应急管理工作，构建可操作、可持续的现代化应急管理制度体系成为新时代党和国家的关注点。整体而言，目前我国已基本形成较为完善的应急管理制度体系，但此次突发性疫情事件也暴露出制度和法律可操作性的某些短板。制度的生命力在于执行和落实。真正实现制度有效落地，发挥现有体系下的良好制度效能和优势是实现疫情防控常态化、化解疫情反弹和新增的基础。

党的十九届四中全会提出：“构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，优化国家应急管理能力体系建设，提高防灾减灾救灾能

力。”<sup>[14]</sup>

完善“专常兼备”的制度定位，对应急管理制度的建设提出新的更高的要求，这是新时代提升应急管理制度可操作性、可持续性的新要求和新命题。只有这样，才能优化应急管理制度的执行结构，设定更加精细化的目标，缩减任务层次，实现决策与执行的无缝隙对接，整合优化不同主体之间的执行链条，形成基层政策执行的合理范式，最大程度提升政策执行的效率与成效。

### （三）完善统筹协同机制是关键

要解决疫情防控中以“表格抗疫”为表征的形式主义问题，必须以系统治理为原则，通过捋顺府际间关系，强化协同合作，整体性消解疫情防控过程中的形式主义问题，以确保打赢疫情防控阻击战。

横向部门合作层面，打破部门之间的利益壁垒，消解“各自为政”的局面是部门合作的关键。合作文化与价值认同对凝聚政策部门之间的共识起着基础性作用。任何一项公共政策，无论具体目标设计有何不同，最终都应服务于公共利益。作为疫情防控政策的执行者，各个执行部门需要秉承公共价值取向，主动寻求部门间合作共建。各个政策执行部门的理性动机是实现合作的基础。一方面，要准确、清晰、合理地划分部门之间的职责，以“目标管理责任制”的形式明确各部门的任务，尽量压缩政策执行的模糊区间，确保每项任务、每个目标、每份责任落实到具体的部门。另一方面，应进一步完善突发公共卫生事件的行政管理和协调机制，并以法律规章等制度化形式对各个部门之间的职责进行明确规定，从而有效降低突发性公共卫生事件对常态行政管理运作模式的冲击，提升行政体系在危机事件发生初期的响应和组织协调能力。

纵向层级协同层面，要实现疫情防控数据信息纵向传递的共享化。疫情防控信息数据是不同政策执行主体开展有效合作的基础性资源。“表格抗疫”现象凸显出不同层级政府部门之间缺乏信息资源整合和共享机制，信息传递的梗阻现象影响到疫情防控的时效。消解上下级之间、同级之间的数据鸿沟成为疫情防控工作的重要方面，一是要实现政策执行结构的扁平化，缩小上下级之间的政策认知鸿沟。有条件的地方可让基层执行者参与到执行方案的制定过程中，这将有助于其全面而准确地把握上级政策意图和信息。二是建立实施督促和反馈的信息平台，实现政策执行的动态反馈。畅通上下级之间、政府与群众之间的互动反馈渠道，为有效监测发现政策执行的扭曲行为，及时纠正政策执行误区，提升政策执行的精准度提供平台与机会。

#### （四）实现智慧治理是支撑

大数据在我国公共治理实践中已经有了较多的积累，也是我国实现现代化治理的重要建设优势。但在基层实际政策执行中，大数据却鲜有“发声”，填表留痕仍是基层的主要工作形式。新冠肺炎疫情防控工作中，“表格抗疫”现象进一步凸显了大数据治理手段的缺失，暴露出信息社会下传统行政手段衍生的负面效应。究其原因，一方面，各地区信息化建设水平不一，大部分社区尤其是农村社区缺乏数据治理的平台和资源，长期处于人工搜集信息的模式中，且纸质化数据缺乏有效的共享交流，导致不同的需求主体重复开展此类工作，基层执行人员深陷填表窘境。另一方面，受思维惯性的影响，基层政府和人员信息化技术能力不足，还局限于人工定时定点开展工作。在突发性的重大公共卫生事件中，逐门逐户的表格排查工作虽然可以保证准确性，但耽误时效。此次疫情防控实践中，在一定程度上暴露出基层政府组织智慧治理能力的欠缺，凸显在突发性公共事件治理中大数据数字化应用的迫切性和必要性。如排查疑似患者，完全可通过互联网大数据等技术进行行踪轨迹比对，有效规避人工摸排过程中产生的瞒报、漏报风险。但由于有的基层网格员专业素质较弱的原因，不会或不愿使用智慧终端设备，只能回归传统的人工统计、层层上报方式，使得抗疫工作中的这一关键环节效率无法有效提高。疫情关联的信息数据是上级决策者出台防控政策和措施的重要依据，突发性的公共卫生事件对决策的速度和执行的效率提出更高的要求。相信今后这方面的工作会得到大力改进和提高。

习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上强调：“要充分运用大数据分析等方法支撑疫情防控工作。”<sup>[15]</sup>

各级政府尤其是基层政府组织应树立与大数据时代相契合的应急管理思维，着力推动实现应急管理方式的信息化变革。从硬件上看，应该加强基层互联网智慧平台建设，建构一套从中央到基层互联互通的智慧化终端信息体系，实现信息搜集、信息共享的智能化，从而为公共政策的精准执行提供便捷支

撑。就软件方面而言，针对此次疫情防控中暴露出的部分基层工作人员信息化能力不足问题，应强化基层政策执行者的信息技术能力培训，配备基层网络信息化建设专门人员，为实现政策的智慧执行提供人才和素质保障。

注释：

① 5类人群：重点人群、确诊病例、疑似病例、确诊病例密切接触者、发热门诊就诊人员。

[参考文献]

[1] 中共中央政治局常务委员会召开会议 研究新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作 中共中央总书记习近平主持会议[EB/OL].新华网,2020-01-25.[http://www.xinhuanet.com/photo/2020-02/04/c\\_1125527828.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2020-02/04/c_1125527828.htm).

[2] 表格任务重如山、聚集动员喊口号、作秀留痕走过场.....揭一揭抗疫中的“形式主义”[EB/OL].新华网,2020-02-12.[http://www.xinhuanet.com//2020-02/12/c\\_1125565688.htm](http://www.xinhuanet.com//2020-02/12/c_1125565688.htm).

88.htm.

[3] DELEONP, DELEONL. What Ever Happened to Policy Implementation ? An Alternative Approach[J].Journal of Public Administration Research and Theory , 2002 , (12) .

[4] 威廉·邓恩.公共政策分析导论[M].谢明，等，译.北京：中国人民大学出版社，2011.

[5] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京：中国人民大学出版社，2003 .

- [6] 何东平.关于近年来政策执行偏差问题研究述要[J].行政论坛, 2006,(5).
- [7] 丁煌.我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J].政治学研究, 2002,(1).
- [8] DUNSIREA.Implementation in a Bureaucracy [J].Political Science Quarterly, 1980, (1) .
- [9] 王汉生, 王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究, 2009, (24).
- [10] 钟兴菊.地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析[J].公共管理学报, 2017, (14) .
- [11] 王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究, 2016, (6) .
- [12] 孙宗锋, 孙悦.组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例[J].公共管理学报, 2019, (3).
- [13] 严查防疫之中的不正之风[EB/OL].澎湃网,2020-03-05.[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6344723](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6344723).
- [14] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].央视网,2019-11-05.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1649356270872775720&wfr=spider&for=pc>.
- [15] 习近平:在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[EB/OL].新华网,2020-02-23.[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/23/c\\_1125616016.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/23/c_1125616016.htm).

[责任编辑：邹立鸣 杨一帆]

## On the Formalism Phenomenon of "Form Anti-epidemic" in the Process of Policy Implementation

CHU Jing, ZHANG Yapeng

**Abstract:** In the early stage of the prevention and control of the new crown epidemic situation, some grassroots government organizations encountered formalism problems in their specific implementation. According to reports from the relevant mainstream media in the country, formalism represented by "table epidemic resistance" has become a weakness in the prevention and control of epidemic situations in certain grassroots organizations, causing dissatisfaction among the masses and public opinion. In the specific manifestation of "table anti-epidemic", the logic of distorted implementation of epidemic prevention and control policies is mainly reflected in the three dimensions of internal organization, inter-organizational relationship, and organizational environment, while the technical governance model spawned by instrumental rationality, induced by negative strong incentives. The field characteristics of evasive thinking and policy implementation affect the policy implementation process of grass-roots government organizations, resulting in distortions in policy implementation characterized by the phenomenon of "formalism". Politicization, institutionalization, coordination, and intelligence should provide guarantee for the precise implementation of grassroots policies.

**Keywords:** epidemic prevention and control; "form anti-epidemic"; formalism; instrumental rationality; system coordination

[作者简介] 楚静（1976-），女，河南信阳人，武汉大学文学院党委副书记，主要从事高校思想政治教育研究；张亚鹏（1995-），男，河南新密人，武汉大学政治与公共管理学院2018级硕士研究生。