

“猎豹”还是“树懒”： 南京溧水激励基层创新放大招

南京市溧水区在江苏省首设“猎豹奖”“树懒奖”，通过正向激励和反向鞭策，用力打破基层不敢创新、守成而不出事的作风问题，营造“亮政绩、比创新”的良好氛围。

文/ 刘成良 李子赟

做只“猎豹”，还是当只“树懒”？

近期，在对标找差创新实干推动高质量发展大会上，溧水率先制定鼓励基层创新的实施意见（试行），并在江苏省首设“猎豹奖”“树懒奖”，明确指出要尊重基层首创精神，推动各级干部勇闯“无人区”、敢做“领头雁”，在“六大实验示范区”建设和无人引领、无例可循的全新领域实现加快突破。

为什么是溧水？

“溧水之问”

“今天的溧水，前有标兵、后有追兵，我们在比学赶超别人，别人也在比学赶超我们。如何稳居（南京市对区考核的）第一等次、如何持续争先领跑、如何把南京南部中心的发展定位变为现实地位，成为

新征程新起点对标找差工作的‘溧水之问’。”南京市溧水区委书记薛凤冠说。

过去五年，溧水从名不见经传的郊区，逆袭成为人们眼中的“黑马”。2020年，溧水经济总量突破900亿元，五年连跨四个百亿元台阶，离千亿大关仅一步之遥。实现一般公共预算收入79亿元，增幅为12.1%，位列南京第三，全体居民人均可支配收入增幅6.4%，位列江苏全省最高。

2月18日，春节假期后第一个工作日，南京“新春第一会”公布了2020年市对区综合考核结果，溧水排名全市第三，位列第一等次，这是该区第四次获得“第一等次”奖牌。而2019年溧水还被评为江苏全省高质量发展考核先进区，由此迈入江苏省区县第一方阵行列。

此外，溧水还在推进“国家农业高新技术产业示范区、国家临空

经济示范区、健康江苏实践示范区、国家城乡融合发展试验区、宁杭合作试验区、制造业高质量发展实验区”等六大试验示范区建设。多块“国字号”牌子，让溧水不经意间亮出了“争雄全国”的壮志。

“虽然取得了许多历史性突破，但更多的是与过去比，溧水全面加速崛起也就两三年时间。”薛凤冠表示，对照五大发展理念，溧水与选定的佛山顺德区、苏州昆山市、湖州安吉县、广州花都区、无锡江阴市5个地区以及总标杆杭州余杭区，还存在绝对差距。

从2019年发布的全国综合实力百强区榜单来看，溧水区位于第52位，余杭区高居榜单第7位，2020年GDP总量高达3050亿元。

而在溧水比学赶超别人的时候，盐城大丰等地也把溧水列入比学对象。这种“前有标兵，后有追兵”



多块“国字号”牌子，让溧水不经意间亮出了“争雄全国”的壮志。

的形势，对溧水来说，慢进也是退。

“溧水之问”如何破题？基层创新就是切入点。

“改革创新最大的活力就蕴藏在基层和群众中间。”最终，溧水选择在面上对标找差，继续坚持方向不变、目标不变、决心不变。在点上，把鼓励基层改革创新作为重要路径、重要抓手、重要突破，以科室站所、村（社区）为创新单元，以问题解决中的重点突破、工作落实中的创造性贯彻、营商环境中的流程再造为主攻方向，激发基层的积极性、主动性和创造性，将其转化为创新发展的重要动力。

为基层松绑

溧水区在全省首设“猎豹奖”“树懒奖”，通过正向激励和反向鞭策，用力打破基层不敢创新、守

成而不出事的作风问题，营造“亮政绩、比创新”的良好氛围，体现了地方政府直面问题、勇于破局的责任担当。

值得说明的是，对不作为者施以颇具隐喻的负面“奖项”，溧水并非首创，泰州市2016年曾设立“蜗牛奖”用以鞭策懒政怠政的行为，一时间引起舆论高度关注。不同的是，“树懒奖”设立的初衷是剑指基层创新不力者，这也从侧面反应出地方政府面临的创新压力与焦虑。

基层政府是联系国家和社会的重要纽带，不仅是各项惠民政策的直接执行者，也承担着民情联络、下情上达的重要使命。然而，近年来一些地方突出的形式主义、基层负担等问题给基层行政带来了沉重的压力，地方干部有限的精力耗散在文山会海、填表做材料之中。

尽管各级政府已经意识到这些问题，并且大力倡导为基层减负，但是强大的制度惯性与条块关系的深层次矛盾，使得减负效果在一些地方收效甚微。习近平总书记曾深刻指出：“形式主义实质是主观主义、功利主义，根源是政绩观错位、责任心缺失，用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实，用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。”

以基层工作中较为突出的留痕主义问题为例，虽然这种制度设计的初衷是为了提高决策的科学性和公共政策的严密性，将一个公共政策从设计、执行、评估的过程全部纳入可追溯的系统。

这一设计本来是为了能在决策出台后起到监督的作用，也方便日后追责；但是在实际操作过程中，工作留痕变成了留痕工作。对于留痕的要求不断提高，要求的报表、台账、照片、视频材料越来越多，留给真正了解问题、解决问题的时间被大大压缩，这无疑是本末倒置。“签到”未必用心工作、走访“拍照”未必了解民意。这些看似“实在”的工作要求，最终落入了形式主义重负的窠臼之中。因此，有必要对基层事务进行分类处理，对于涉及群众工作等事务，可以采用结果考核的方式，而不必拘泥于民情走访记录等台账工作的留痕管理模式。

创新的关键在于赋予基层活力，这离不开为基层松绑。伴随着行政部门规范化的发展，制度规则也在不断完善，这些原本无可厚非，

但是由于条块矛盾的长期存在，一些规则并不合理，并且成为了束缚基层的条条框框。

例如，各个条线部门对基层工作的台账要求、检查评比、考核督查等标准不断提升，结果使得原本“上面千条线、下面一根针”的基层治理格局面临着更加复杂的困境，这成为基层治理的痛点和难点。

因此，溧水在改革过程中就将为基层松绑作为一项重要内容，通过全面清理规范各类会议、检查评比等活动，严格控制“一票否决”事项，防止层层加码、过度留痕等问题出现，为基层干部放手干事、将精力集中在地方发展和民生事务方面创造制度空间。

样本价值

创新离不开基层自主性的充分发挥，这不仅需要基层政府能够实事求是地完成各项自上而下的任务，还需要有主体性的统筹考虑公共事务。

如果基层干部仅仅将自己定位为政策的执行者，在各种规章制度中疲于应付的话，则容易陷入故步自封的困境之中。

值得警惕的是，一些害怕出事、甘于平庸的心态在影响着基层干部的行为，为了规避风险，按照政策规定的程序决策，淹没在历任官员的“政策流”中，也不敢创新和打破常规思路，安安稳稳、不犯

错地度过任期。

当然，不能将这种问题都归因于基层干部的保守心态，事实上，由于当前基层工作考核机制的不健全，客观上确实容易产生“鞭打快牛”的困境，干的越多，错的几率就越大，更容易收到惩罚，反而什么都不做也就不会犯错，甚至还有可能受到褒奖。这种不合理的现象成为了基层创新的一道枷锁，亟需打破。因此，赋予基层创新活力的关键，不仅需要为基层干部破除心理上的障碍、创造干事创业的

基层问题的解决之道，都要从基层实践中寻找创新办法，为群众解决实际难题。

良好氛围，还要建立起容错纠错机制，对于敢于尝试、敢于创新者给予一定的包容性空间。

在改革中，溧水区就特别强调担当精神，要求各级做到上级为下级担当、组织为个人担当、干部为事业担当，建立合理的容错机制，允许基层在创新实践中犯错，这种担当精神的传递则是基层创新中的重要定心丸。

基层的改革创新，有实践就会有犯错，建立合理的容错机制，仔细审查哪些是为了推动发展的意外失误，科学认定哪些行为可以推动创新，旗帜鲜明地支持敢于担当责任，勇于创新，有心为群众改革发展的干部，为他们撑起“保

护伞”。更何况敢于创新、敢为人先的行为，本身就值得一个“猎豹奖”。从这个意义来看，对于墨守成规、故步自封者，确实该用一个“树懒奖”予以鞭策。

当前基层治理中依然存在不少风险和挑战，解决这些问题，需要基层治理体制机制的进一步优化，来回应群众“急难愁盼”。

“知屋漏者在宇下，知政失者在草野”，基层问题的解决之道，都要从基层实践中寻找创新办法，为群众解决实际难题。溧水通过设置这些奖项来支持基层创新的新点子、新方法，激励基层干部用改革的思路谋划发展，用创新的精神抓好落实，为建设南京南部中心涵养强大动力。

这一激励制度的探索实施情况和后续成效，对于基层创新的全国推广具有一定的参照价值。正是因为“猎豹奖”和“树懒奖”敢为人先，开了一个创新的好头，再后续的工作绩效考核与评定中，如何保持奖项的成色，如何提升“奖项”的含金量和鞭策力，让金点子能变为“金山银山”，更加考验政府的治理智慧，也是舆论关注的焦点所在。^[策]

（刘成良系苏州大学东吴智库研究员，李子赞系苏州大学地方治理研究院助理研究员，本文为江苏省社科基金项目“新时代江苏城市社区治理现代化研究”（19ZZC001）的阶段性研究成果。）