

形式主义的治理机制研究

蒋来用

(中国社会科学院 社会学所, 北京 东城 100732)

[摘要] 形式主义滋生蔓延主要原因在于制度性缺陷。目前我国干部考核评价和选用制度、问责和公务员退出制度、形式主义惩罚性制度和形式主义执纪执法都存在缺陷,这与混淆两种形式主义的差别、经常用运动的方式进行治理、非正式制度对常规性制度的干扰、批评和自我批评武器的钝化直接相关。有必要建立稳定的利益预期机制,完善群众利益保护机制,完善岗位职责和问责制度体系,完善形式主义惩处性制度,改革干部评价和选拔任用制度,积极培育接受批评的良好环境,形成均衡合理的利益平衡和制度约束体系。

[关键词] 形式主义;制度;问责;干部选拔;批评和自我批评

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2019)06-0125-08

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.20191206.007

形式主义是一种注重形式而忽视内容、不重视实效因而脱离实际的形而上学的方法和作风,会阻碍和抵制国家法律制度和中央决策的执行,让政权丧失韧性和活力,以无声无息的方式不断侵蚀和瓦解政权的合法性,因而被视为国家政权的“大敌”和“大害”。“作风建设和全面深化改革息息相关。许多问题看起来是风气问题,往深处剖析又往往是体制机制问题。”^[1]虽然形式主义的产生原因复杂,有思想认识、党性觉悟的原因,也有历史文化、社会因素的影响,但形式主义作为党政机关和公务员领导干部群体中产生的不良风气,与制度必然存在关系。“从中央到地方,对很多作

风问题都有一些制度性规范,但有些形同虚设、形同摆设,牛栏关猫,很多作风问题不仅没有遏制住,反而愈演愈烈。”^[2]很长一段时期,我国采用运动式方式治理形式主义问题,但效果并不理想。制度建设具有根本性、全局性、稳定性和长期性的优势特征,要彻底遏制住形式主义,防止作风问题反弹蔓延,必须形成有效管用的制度体系。党的十八大以来,我们党开始积极探索建立作风建设的长效机制,力图从制度机制方面找到解决形式主义问题的有效办法。因此,从制度角度来研究和分析形式主义的治理,具有直接针对性和重大现实意义。

[收稿日期] 2019-09-30

[基金项目] 中国社会科学院登峰战略“特殊学科”廉政学项目;中国社会科学院“党和国家监督体系绩效测评研究”创新项目

[作者简介] 蒋来用(1976-),男,湖南永州人,经济学博士,中国社会科学院社会学所廉政研究室主任、副研究员,中国社会科学院廉政学学科带头人。

一、研究文献综述

对形式主义的研究很早就有,自党的十八大以来,对形式主义的研究迅速增多,但从制度角度进行研究的文献目前并不太多,总的可以概括为利益机制论、制度设计论和政治“形式论”。

(一)利益机制论。毛泽东曾指出:“形式主义之来源是由于唯心主义”^[3],认为形式主义是一种错误的思想方法。不少学者从这个观点出发,从世界观、方法论角度查找形式主义产生的原因^[4],当然有的从党性角度提出,形式主义是党性薄弱的表现,摒弃一切特权思想是克服形式主义的重要前提^[5]。将形式主义归咎于个人的思想认识和修养水平的“思想论”,往往容易引导实践选择了教育、培训、学习等形式或方式来解决世界观和方法论中的问题。但长期实践却表明,这些形式或方式并不是十分有效,并且存在不少的形式主义。社会存在决定社会意识。个人思想观念的形成,是在特定的社会环境和条件下,由特定的社会存在所决定的。针对“思想论”的弊端,一些学者提出“利益机制论”,认为之所以很多人对形式主义乐而不疲,受到这么多人的青睐,之所以屡禁不止,最根本的还是利益问题,要着眼于根深蒂固的利益机制问题^[6]。有的从社会学角度进行分析,认为形式主义是在工具理性观念的指导下,为获取个人或小团体的短期利益,重视手段运用,损害社会长远的、整体的利益,且具有一定欺骗性的行为模式^[7]。公务员特别是领导干部应该是为公共利益服务的,但政治生活中的形式主义颠倒表现性角色与功利性角色的差别,公共利益角色发生了蜕变,表现出明显的功利主义和自私自利,而不是为了公共利益考虑。将形式主义的产生归咎于利益这种客观存在的社会事实,往往实践中会重视机制和制度建设,使得各种利益协调平衡、强化利益的规制与约束。对形式主义,学界之所以会出现两种截然不同的思考方式和解决方案,主要原因在于混淆了思想上的形式主义与工作中的形式主义。思想上的形式主义可以从个人主观上查找

原因,但决定工作中形式主义存在的社会存在和物质基础是利益,则需要建构合理的制度和机制。

(二)制度设计论。很多学者都认为形式主义的滋生蔓延与制度设计有直接关系,但对制度的理解却存在较大的分歧,有的将制度理解为政治结构,认为各种显性或隐性的形式主义泛滥,有其根本的“体制性根源”,绝非一两次“运动式治理”所能根除,更非责难干部素质和作风甚至撤职查办一两个领导所能完胜^[8]。高度集中的政治结构有时容易产生形式主义^[9],严整和集中的组织结构和职能结构具有便于形式主义生长蔓延的特点^[10]。因为强调集中的政治体制形成了“压力型体制”,通过考核指标以及数字竞赛将压力层层传递,但层层加码,提高指标,基层不得不疲于被动应付^[11]。因此此类学者主张要有意识地调整权力过分集中、资源过分集中的结构^[12]。有的认为我国的根本政治制度和基本政治制度是好的,但由于具体制度设计和执行不合理,其优势和功能没有充分发挥,因此大量学者将关注点聚焦在具体制度上,如有的认为容易滋生形式主义的主要是行政管理体制中的官员考核制度和监督制度^[13]。有的认为任命制是形式主义产生的一个根源^[14],干部人事制度改革并没有完全到位,有的领导干部只对上级负责,而不对人民负责^[15]，“对上负责有余、对下负责不够”^[16]。要根治形式主义,就要在根本制度上特别是干部人事制度上进行改革^[17],改变干部体制上向上负责的导向,而向基层负责,向人民负责,让人民去评判,让人民去监督^[18]。也有主张建设“回应型”政府,对民众的利益诉求做出积极的反应,并采取有效措施以解决问题^[19]。有的将形式主义归咎于机构和冗员,认为机构臃肿、人浮于事、职责不分、奖惩不明等弊病是导致形式主义的重要原因^[20]。有的认为各项工作的成本核算机制不够健全完善^[21]。

(三)政治“形式化”论。现代政治中,形式的重要性更加突出。因为作为现代政治执行的核心制度之一的科层制强调程序、规定、文书等因素,而这些都需要以标准化的形式体现出来。形式化

是制度化、规范化、标准化的前提。同时,法律制度的不断完善,人们的行为要遵守更多的程序性规定,履行更多形式性要求。现代政治是高度重视形式的政治^[22]。形式不等于形式主义。不论现代政治还是古代政治,都强调程序、制度、文书、礼仪等形式,形式不是现代制度所独有。古代政治在有些方面比现代政治更加注重形式,如祭祀活动,有大量的形式。科层制强调分层管理,在上下管理活动中容易产生形式主义。但并不是所有实行科层制的地方都出现形式主义,在实现相同科层制的单位,在不同时期、不同人员管理、面对不同的任务,能否产生形式主义,形式主义的程度、持续的时间往往都不相同。法律制度的完善程度与形式主义更没有多大的关系。法律制度越完善,应该更能够防止形式主义的发生。法律制度完善与否与制度数量的多少是两个不同的概念。法律制度多,并不意味着法律制度就完善,关键在于是否符合实际。一些地方制定了很多不符合实际的制度规定,尤其是不必要的程序性的规定,这本身就是形式主义。这样的制度规定越多,形式主义越严重,制度体系就越不完善。

二、形式主义产生的制度性因素

形式主义滋生蔓延有其制度上的原因,制度性缺失给形式主义可乘之机。制度性缺陷主要表现在两个方面,一方面是相关的管理制度缺乏和不完善,另一方面是制度虽然完善但并没有有效执行。具体而言,目前的制度体系主要存在以下四个缺陷,导致反对形式主义困难较多。

干部考核评价和选用制度在实践中被用偏。形式主义在基层表现得尤为突出,基层干部深为形式主义所累,这与自上而下的干部考核评价和选拔任用制度紧密相关。党管干部是干部人事制度的首要原则。选拔任用党员领导干部要体现党的领导,同时通过测评等民主机制要反映民意。当前的干部考核评价和选拔任用制度是我们党在长期实践基础上形成和发展起来的,体系比较完备,用现有制度可以将品行兼优、德才兼备、廉洁

正直的人才“选”出来或“拔”出来。但被选拔出来的领导干部在工作实践中对考核评价和选用制度的理解 and 实践运用出现了偏差。有的领导干部眼睛只朝上而不看下,纷纷用各种形式主义做法来彰显政绩。在遇到利益选择时,不能坚持实事求是的思想路线,淡忘了为人民服务的宗旨,对群众利益和诉求重视不够。如何将党的领导与满足群众诉求和利益在实践中高度统一起来,需要在制度安排上作出新的设计和调整。

问责和公务员退出制度不健全。2014年之后,问责力度加大,问责出现简单化和泛化现象,有的地方和单位大多数领导干部被问责,有的一个人被多次问责。问责过多使用在一些地方产生了“抗药性”现象。一些领导干部对问责无所谓,问责的威慑力减弱。更多的领导干部担心被问责,用形式主义的做法来逃避责任。这些现象的出现与问责制度的设计不合理有关,与公务员退出机制不健全也有关。“断崖式”组织处理手段对有领导职务的人员触动较大,但对普通公务员影响并不是很大,因为能进不能出、职务和职级能上不能下、工资能涨不能跌的现象并没有根本改变,公务员岗位并没有像私营企业一样彻底实行聘任制或雇员制,仍旧是“保险箱”和“铁饭碗”。虽然《公务员法》等规定了解聘、辞退、开除等惩罚措施,但很少有单位主动运用这个条款。除非公务员被法院判处有期徒刑以上的刑罚,用人单位领导才会启动解聘或开除程序。如果仅仅是一般性违纪或者违法,用人单位根据公务员管理规定启动解聘、辞退、开除程序,风险会很大,因为被处分人往往不服,不断信访告状、闹事折腾。一些领导干部管理监督不敢下手太狠,问责追责出现形式主义化,造成处分过软过轻。因为“铁饭碗”并没有彻底砸掉,干与不干、干好与干坏最后结果差别不大,形式主义这种不用动太多脑筋的懒人做法也就容易成为一些人的选项。久而久之,法纪就会松弛,懈怠应付等形式主义可能会成为机关的文化不断蔓延。

形式主义惩罚性制度短缺。纪律处分和法律

处分中,对形式主义的处分条款非常少。《刑法》等法律几乎没有对形式主义进行规定。《中国共产党纪律处分条例》1997年就已出台,但之后经过3次修订,直到2018年“形式主义”一词才被写入该条例。但是这个规定将形式主义与官僚主义放在一起,只是明确规定了三种形式主义:贯彻党中央决策部署只表态不落实,热衷于搞舆论造势、浮在表面,单纯以会议贯彻会议、以文件落实文件,在实际工作中不见诸行动的;其他形式主义,如盲目执行上级政策等不实事求是的做法并没有明确规定,虽然有一个“其他”的兜底条款,但执行纪律的时候,往往随意性很大。执纪执法实践来看,很少对形式主义作出惩罚,一个重要的原因就是法律和纪律依据不足,对形式主义存在识别难、认定难、处理难。对形式主义,往往是人人喊打,就是难有真打;真想打时,又不知往哪里打^[23]。《中国共产党纪律处分条例》对很多重要的形式主义情形并没有进行规定,如中共中央办公厅2019年3月印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,列出了政绩观错位、文山会海反弹回潮、督查检查考核过多过频、过度留痕、干部不敢担当作为等问题,但督查检查考核过多过频、过度留痕在《纪律处分条例》和法律中并没有对应的处分规定。《中国共产党纪律处分条例》第一百二十二条的规定是一个对下级搞形式主义的规定,对于上级搞形式主义并没有明确作出规定。督查检查考核过多过频等发生在上级的形式主义,往往缺乏可以直接适用的规定。

执纪执法对形式主义查处较少。制度的生命力在于执行,但制度是否真正执行或者有效的执行,通过观察案例有无和多少就可以作出判断。适用某项制度的案例越多,自然表明该制度得到有效的执行。如果案例较少或者没有,则表明相关的制度执行不力或者没有执行,可能存在可操作性差、规定欠科学等问题。形式主义列在“四风”之首,是纪检监察机关监督执纪的重要内容。但在中央纪委每个季度发布的违反中央八项规定精神问题汇总表中,没有形式主义的统计项目。

从纪检监察机关公布的违反中央八项规定精神问题汇总表以及通报的问题典型来看,形式主义问题极少。

三、形式主义制度性缺失的形成机理

形式主义之所以反复存在,与制度性的缺陷有紧密关系。形式主义“制度性缺失”之所以形成,与特定的治理方式有着紧密的联系。只有分析形式主义“制度性缺失”的形成机理,才能找到治理形式主义的药方。

混淆两种形式主义差别而过于强调思想教育。按照作用的领域不同,形式主义可以分为思想方法上的形式主义和工作实践中的形式主义。思想方法上的形式主义发生在思想观念和认识思维领域,主要出现在决策环节,导致形而上学的错误认识,往往会导致理论决策严重失误,毛泽东把这种形式主义称作为“幼稚的、低级的、庸俗的、不用脑筋的方法”^[24],因为这种方法违背了唯物辩证法的基本原则,“所谓坏就是绝对的坏,一切皆坏;所谓好就是绝对的好,一切皆好”^[25]。教条主义、本本主义等就是这种形式主义方法指导下的产物。工作实践中的形式主义发生在具体权力运行的办事过程中,是一种不良行为习惯、工作态度和办事方式,具体的表现形式很多,但实质就是贪图虚名,不干实事,不求实效;核心是利己主义,为个人或小集团谋取私利,表面上冠冕堂皇,心里想的却是如何以更省劲的办法显示自己的“政绩”,在社会上扩大“知名度”,以达到利己的目的^[26]。思想方法上的形式主义并不直接造成损失,但一旦用它来做出决策,指导具体的工作实践,危害则相当大,有的甚至带来灾难性、毁灭性的后果。两种形式主义产生的原因有所差别,治理的方法和途径各有侧重。但从我们党的历史上来看,形式主义问题都是重视运用教育培训的方式解决思想方法的问题,而不太重视制度和机制建设,历史上形式主义治理的制度规定较少,留下的空白较多。用法律、党内法规或其他制度对形式主义表现形态、适

用情形、认定标准、处罚措施等有针对性地作出规定,这方面积累的经验比较薄弱。

经常用运动的方式治理形式主义。正是因为我们党在历史上高度重视思想方法上的形式主义,往往将工作实践中的形式主义常当作思想方法上的形式主义来对待和处理。因此,常采用整风的方式来进行解决,而不是通过制度等常规方式来解决。如延安整风解决主观主义、宗派主义、党八股等作风问题。1957年4月27日,中共中央发出《关于整风运动的指示》,将党内新滋长的脱离群众和脱离实际的官僚主义、宗派主义和主观主义作为治理整顿的主要目标。2013年,全党自上而下分批开展党的群众路线教育实践活动,形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风成为治理的重点对象。用整风的方式来解决作风问题,容易将已经蔓延开来具有普遍性的不良党风政风在较短时期内遏制住,但这种运动式的治理也有自己的弊端。运动性治理对作风问题的处理在不同时期处理的力度不一样,往往是紧一阵松一阵。运动一来,有关部门和机构对“顶风违纪”处理很严很重,运动过后则处理相对较轻。运动性治理往往大量采用通知、意见、方案等非规范性方式要求整改,较少通过稳定性制度安排的方式处理。不良之风具有容易复发的特点,由于缺乏稳定性的制度和机制保障,“运动式”治理之后,不良作风会很快复发并蔓延。时紧时松的运动性治理容易造成习惯性依赖,一旦出现形式主义作风,往往总希望发起新的运动来解决。这种依赖程度越深,给形式主义留下的制度性缺陷空间就越难缝合。

非正式制度对常规性制度的干扰。形式主义产生一个重要原因是上下关系不协调。下级职责范围内的事务过于依赖或依靠上级指导和支持,下级工作自主性和相对独立性较差,工作主动性、创新性不足,被动应付。任务型管理体制中,工作任务层层传导和布置。虽然每一年工作大体相同,但上级的任务没有部署、工作报告没有下达,下级就似乎缺少了准绳。所以必须要等到上面的工作会议召开完之后,才能干事。各级党委政府

以及部门的工作职责法律法规、党内法规或者制度都有规定。但正式的规定之外,非正式的规定更有效力,对正式制度规定经常进行修改或变更。上级更加看重非正式方式的运用,如领导讲话、工作报告、领导批示、通知等临时性的要求往往是监督检查的重点。正式制度规定中规定的落实往往并不一定是监督检查的重点。有时候临时性的任务布置还与稳定性的制度安排之间存在冲突。这个时候不是先修改制度规定,而是让法律制度屈从于临时性的任务安排,或者干脆就让法律制度闲置在一旁。临时性的任务安排经常打乱、干扰或者妨碍法律制度的作用,法律制度的权威性也就会自然下降,人们对法律制度的信任度也就下降,法律制度自身的价值和作用也就下降。临时性任务安排在实际工作中具有优先权,岗位任务和职责就容易变化而缺乏稳定性,岗位责任也就缺乏稳定的预期。因此干工作的人内心忐忑,生怕被问责,容易从形式上想办法去规避责任。

批评和自我批评武器的钝化。形式主义是演假戏,只重形式而忽视内容、不重视实效而脱离实际,最怕人批评。在批评文化比较盛行的国家,形式主义往往要少得多。儒家文化是中国非常重要的传统文化,有很多优秀的内容,但也有一些负面作用,如受儒家中庸思想几千年的熏陶和影响,不愿批评的好人主义在中国社会根深蒂固。毛泽东等老一辈无产阶级革命家深深懂得这种文化的弊端,很早就有针对性提出并坚持开展批评和自我批评,将其作为党内的法宝写入党章和党内其他制度中,但自愿接受批评、主动开展自我批评并不流行,还没有成为文化。虽然很多制度中内嵌了批评和自我批评的规定和要求,但落实和执行到位还有困难。因为批评文化的缺乏,严格按照规矩办事,认真执行制度,就可能被看作是另类,被贴上“不食人间烟火”“呆板”“怪人”等标签,在工作生活中就会遭遇很多麻烦。各级党组织高度重视批评和自我批评,民主生活会、组织生活会等都反复进行强调。但往往越是反复强调的东西,表明这个方面的工作较为虚弱或者问题较多。因而

出现越是反复强调,实践中却往往越不受重视的反常现象,民主生活会经常看到相互表扬吹嘘、隔靴搔痒回避批评等现象。党内批评和自我批评难以真正推行,在日常工作和生活中,批评的武器用得更少,明明知道有的领导搞形式主义,上级也知道下级在用形式主义糊弄自己,但就不愿当面指出来,更不敢严肃进行批评。批评的武器一旦生锈钝化,形式主义就可以肆无忌惮,大行其道。反过来,形式主义也成为观察和判断批评和自我批评武器是否真正有效得到运用的试金石。形式主义最为严重的地方,必然是批评和自我批评难以开展,党内生活不正常的地方。

四、形式主义的治理机制

工作实践中的形式主义与思想上的形式主义虽然本质都是重形式轻实效,违反了实事求是的思想路线,但产生的根源还是有较大的区别。思想上的形式主义是方法错误,根源在于唯心主义的世界观,工作实践中的形式主义是行为错误,根源在于利益。公职人员行使公共管理权力,是多种利益交错的主体,多方面力量影响其决策和判断,首先是公共利益的维护和实现,这是权力的来源和基础;除此之外,还有自己利益的考虑,有的还有本部门利益的考虑,也有上级要求实现的利益。如果多方面的利益考虑能够一致,公职人员的行为最容易得到正面评价,形式主义也就很少或者没有必要。但是一旦这些利益因素相互冲突的时候,为了调和与处理现实的利益矛盾,行为主体往往会从暂时的现实困难考虑,采取很多不理性或者违反理性常识的、非常荒谬的做法,形式主义就会发生。利益冲突越激烈,行为主体要弥合利益冲突就要付出更大努力,形式主义产生的可能性就越大。因此,要建立科学合理的利益机制,形成均衡合理的利益平衡和约束制度体系,让利益主体在进行利益选择时,倾向于实事求是地利益选择,自觉放弃形式主义的利益选择。

建立稳定的利益预期机制。稳定的制度才能稳定行为主体的利益预期。无论是法律制度还是

党内法规都是用来调整和规范特定的社会利益关系的。制度规定稳定是社会利益关系调整到位、相对稳定的体现,有利于引导和规范社会利益预期。运动式的治理虽然短期内产生效果,但形式主义的治理具有长期性、反复性和复杂性,需要建立以法律制度和党内法规为核心的长效机制。要增强国家法律和党内法规的适应性和稳定性,提升立法立规的透明度和社会的参与度,全面反映和体现各方面的利益诉求,对党政机关的权力边界,各级党委政府的权限责任尽量明确作出规定。通过司法和执法解释、案例等方式保持法律规定和党内法规在一定时期的稳定,尽量延长法律制度的使用寿命,同时为实践的发展变化留足空间,考虑未来可能出现情形,在实践中让规定具体化,增强法律制度的适应能力,防止朝令夕改。

完善群众利益保护机制。形式主义往往是马克思主义群众观缺乏的表现,摒弃一切特权思想是克服形式主义的重要前提^[27]。邓小平指出:“干部搞特殊化必然脱离群众。我们的同志如果对个人的、家庭的利益关心得太多了,就没有多大的心思和精力去关心群众了,顶多只能在形式上搞一些不能不办一办的事情。”^[28]消除特权思想的同时要不断推动改革和完善制度,消除特权行为。建立健全群众参与党和国家管理活动制度,制度性允许群众参观和旁听党和政府的会议和决策,强制性规定领导干部必须回应群众诉求的具体问题和情形,规定解决群众问题和困难不力的处罚规定,让为人民服务的宗旨有充分的制度保障。将形式主义识别权交给广大人民群众,完善形式主义识别机制和处理机制。列宁曾指出:“劳动群众非常敏感,很会识别谁是忠诚老实的共产党员,谁是那些靠辛勤劳动过活、没有任何特权、根本不会‘讨好领导’的人所厌恶的共产党员。”^[29]要提升党务政务公开透明度,主动接受人民群众的监督,与群众利益相关的所有决策和工作都要公开举报监督方式,安排专人值守。加大对公共服务热线服务质量和群众投诉处理情况进行监督。

完善岗位职责和问责制度体系。工作中的形

式主义一部分是为了逃避责任而发生,这与现行的问责制度体系不完善有关。一方面是问责过多、过重、过滥,让人害怕被问责。另一方面是问责过轻、过少,让人感觉不到压力。通过立法方式合理划分各级党委政府的事权并保持相对稳定性,用列举法细化各级党委政府的专属事权和各级党委政府之间的共享事权范围及其责任。将地方各级党委政府的事权基本分为强制性和选择性两大类,明确地方各级党委政府必须完成的职责和可以鼓励创新完成的职责。地方各级党委政府及其工作部门根据法律法规确定各个单位的岗位职责体系,在实际工作中不断完善岗位职责体系,要求每个岗位人员严格按照岗位职责开展工作并进行考核问责。规范惩处性党内法规的立规权,党政纪处分应由中央和中央纪委规定,地方党政机关不得拥有党纪和政务处分的制定权。清理扶贫、环保、安全生产等问责较多领域的问责文件,由相关立法和党内法规部门进行审核。严禁地方自行作出违反上行法规的侵犯党员干部合法权益的“内部规定”。细化应当问责和不当问责的情形,考虑不同时期党和国家的重点工作变化,可以每年用清单的模式,将情形具体化和标准化,避免问责泛化和滥用。

完善形式主义惩处性制度。修改《中国共产党纪律处分条例》等党内法规和法律制度,将形式主义纳入惩处范围。健全形式主义问题发现机制。上级对下级考核要注重绩效考核,调整和完善考核方法,多采用不定期抽查方式,利用大数据和互联网技术,客观记录下级履职尽责的实际效果。监督检查、巡视巡查要增强随机性,不能让被检查方精心准备和安排,防止形式主义应对。扶贫攻坚、大气环保等重点工作监督检查,加大第三方评估,提升专业性,扩大社会参与,发现真问题,让工作不实、不力、无效者没有藏身之处。加大对形式主义的查处力度,建立形式主义问题案例库,用具体的案例来指导全国执纪执法。

改革干部评价和选拔任用制度。工作中的形式主义有一部分是为了显示政绩而发生,这与干

部评价和选拔任用制度有关。形式主义过分讲究形式,不注重效果,主要原因是唯上、迎上,政策和工作实施考核上面说了算,群众说了不算或分量不够。因此,改变政绩考核方式,增加群众对地方党政领导班子和主要领导干部政绩考核评估的话语权,让群众对干部工作实施效果进行评判。目前这方面的技术手段已经具备,如大众点评等企业中普遍运用的接受服务之后的满意度调查,对公共机构的服务可以同样适用。进一步完善干部分类考核制度,对领导班子成员和一般干部的考核进一步区分。领导班子成员要重视“群众得分”,设置多数群众关心、长期反映强烈的问题作为必须考核项,“指挥棒”引导领导干部眼睛必须向下看,一般干部要重视有直接管理权限的管理考核,将群众投诉、群众评价作为重要考核项,将其与绩效工资、评优评先、提拔任用等直接挂钩。改革公务员能进不能出,干部能上不能下的制度,真正实行聘任制和任期制,聘期考核合格予以继续签订聘用合同,任期结束则干部则要从领导岗位退下来,保证所有干部固定阶段都要接受严格的考核。可考虑将公务员招聘与志愿者活动结合,在从事过公益事业的人员中遴选部分公务员,用机制保障公务员具有公共志愿精神。在实行真正任期制基础上,完善领导干部竞争性选拔机制,可考虑在上级组织部门考核、推荐的基础上,提高地方党代会和人代会(或人大常委会)差额选举比例。

积极培育接受批评的良好环境。建立健全形式主义发现、批评和纠正机制,支持媒体对形式主义进行曝光,让社会对曝光的形式主义问题进行讨论和批评。完善公益诉讼制度,将群众反映强烈的形式主义纳入检察院公益诉讼范围。发挥人大、政协、党委全委会、党员大会等组织的作用,增强质询批评运用,让批评武器更加锐利,会议多一点辣味。在党委、纪委网站设置形式主义问题专栏,增加举报热线、手机端、微信等便捷渠道,对形式主义问题专门进行统计和通报曝光。将是否开展批评和自我批评作为衡量民主生活会质量的重要标准。

[参考文献]

- [1][2]习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M],北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015:87.
- [3]毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:74.
- [4]金民卿.当代形式主义的本质特征与新的演化[J].人民论坛·学术前沿,2018,(5).
- [5]姜迎春.形式主义是党性薄弱的集中表现[J].人民论坛·学术前沿,2018,(5).
- [6][12][18]陶文昭.形式主义浸透着“假”和“虚”[J].人民论坛 2013,(27).
- [7][13]靳国军.对形式主义的社会学分析及对策建议[J].河南司法警官职业学院学报,2015,(4).
- [8]周少来.乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”[J].人民论坛,2018,(1).
- [9]郑广永.论形式主义的根源及防治[J].《北京联合大学学报(人文社会科学版)》,2019,(1).
- [10]刘春.追赶效应刺激形式主义蔓延[J].人民论坛,2013,(27)
- [11]胡仙芝.治理公务员不作为当从治理形式主义入手[J].人民论坛,2018,(1);周少来.乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”[J].人民论坛,2018,(1).
- [14][17]郝铁川.任命制:官僚主义和形式主义产生的一个根源[J].内部文稿,2002,(1).
- [15][20][26]陈福今.大兴务实之风 力戒形式主义[J].中国特色社会主义研究,2002,(1).
- [16]李良栋.形式主义的外部生态[J].人民论坛,2013,(27).
- [19]韩旭.建设“回应型”政府:治理形式主义的一条政策思路[J].人民论坛,2018,(1).
- [21]戴焰军.形式主义官僚主义的危害、根源与治理[J].人民论坛·学术前沿,2018,(5).
- [22]杨雪冬.常反常有 常反常新 形式主义新变种之忧[J].人民论坛,2013,(27).
- [23][27]姜迎春.形式主义是党性薄弱的集中表现[J].人民论坛·学术前沿,2018,(5).
- [24][25]毛泽东选集:第3卷[M],人民出版社,1991:839.
- [28]邓小平文选:第2卷[M],北京:人民出版社,1994:218.
- [29]列宁选集:第4卷[M],北京:人民出版社,1995:560~561.

(责任编辑 厚 和)

Institutional Deficiency and Remedy of Formalist Governance

JIANG Laiyong

Abstract: The main reason for the growth and spread of formalism lies in institutional deficiency. China's cadre assessment and selection system, accountability and civil service withdrawal system, formalistic punitive system and formalistic discipline enforcement are all flawed at present. This is directly related to the confusion of two types of formalisms, the frequent use of “Campaign-style” governance, the interference of informal institutions with conventional institutions, and the failure of criticism and self-criticism. It is necessary to establish a stable mechanism for anticipating interests, to improve the mechanism for protecting the interests of the masses, to improve the system of accountability and the formalistic punishment system, to reform the system of cadre evaluation, selection and appointment, and to actively cultivate a good environment for accepting criticism. With these actions, an equilibrated and reasonable system to balance interests and regulate institutions can be established.

Keywords: Formalism, Institution, Accountability, Cadre Selection, Criticism and Self-criticism