

【党建热点】

形式主义变异的表现、危害及其防治

韩 超

摘要:形式主义的变异表现在三个方面:行为变异、目的变异、本质变异。变异的形式主义不仅造成社会资源的浪费、形成负向激励,而且破坏政治生态、败坏社会风气、助长贪污腐败行为。有效防治形式主义变异的对策主要包括:从“不敢”入手,认清形式主义变异的实质,精准打击;立足于“不能”,加强制度建设,实现决策的民主化科学化公开化;突出“不必”,以正确的用人导向引领干事创业导向;着眼于“不想”,筑牢防治形式主义的思想根基。

关键词:形式主义;变异;危害;防治

中图分类号 D261.3

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)09-0013-05

党的十八大以来,我们党坚定不移地全面从严治党,大力整治形式主义。近几年来,在管党治党的高压下,形式主义出现了一些新动向新表现。习近平总书记明确指出:“当前形式主义、官僚主义依然突出,又有新的表现形式。”^①他强调要“聚焦突出的问题,充分认识形式主义、官僚主义的多样性和变异性”^②。形式主义是我们党的大敌、人民的大敌,广大人民群众深恶痛绝,必须坚决克服。本文从行为、目的、实质三个维度剖析形式主义变异的表现,阐述变异的形式主义带来的种种危害,提出防治形式主义变异的若干对策。

一、形式主义变异的主要表现

当前,形式主义之变异主要表现在行为、目的、实质三个方面。

1. 行为变异:包装精致,表里不一,做表面文章

一是虚功实做,“认认真真”走过场,“扎扎实实”做虚功。在执行上级决策时,一改过去不管不顾、敷衍塞责的做法,表现出极其认真的态度。例如,有的地方不仅召开层层会议进行研究部署,召开誓师大会进行轰轰烈烈的动员,还要派出检查组进行检查,或者派出督导组进行督导;有的地方为了体

现工作扎实深入,防止下级搞形式主义应付,要求提供各种实证材料进行印证,红头文件、工作方案、会议记录、分工细则等证据一个都不能少;有的领导干部为了表现“心中有数”“慎重决策”“科学决策”,要求下级提供各种繁琐复杂的数据,导致各种数据表格铺天盖地;有的地方在迎接检查时走过场,表现为要求留记录、发定位、拍视频,步步留痕。

二是硬功软做,面热心冷,表面上做到了,但事实上一切照旧。在服务群众方面,有的地方一改过去“门难进、脸难看”的错误做法,做到了“门好进、脸好看”。但是,脸热心冷,仅仅是将过去的“管卡压”变成了现在的“推拖绕”,以表面上的热情掩盖不作为的事实,以高度的技巧掩盖乱作为的事实,以严格的制度要求作为幌子掩盖假作为的事实。有的地方把走群众路线的若干项措施恭恭敬敬地“印在纸上”,将工作人员的若干项行为准则认认真真地“挂在墙上”,将为民服务的若干项承诺客客气气地“捧在手上”。然而当群众来办事时,有的工作人员借口严格执行“上级要求”“法律规范”“工作程序”,让群众没完没了地填表、交证件、出证明,又不一次性告知,让来办事的群众来回折腾。

三是假戏真做,假程序以转移责任。在作项目

收稿日期:2020-05-05

作者简介:韩超,男,郑州轻工业大学政法学院院长、副教授(郑州 450001)。

决策时,一改盲目决策、任性决策、霸道决策等不遵循制度和程序的错误做法,表现出严格执行上级指示、严格遵照决策制度、严格遵循决策程序的姿态。调查研究、征求意见、专家论证、会议决定,一个环节都不少。但事实上,个别领导的喜好判断和政绩冲动,仍然主导着整个决策过程,程序在高超的技巧操纵下成为掩盖决策独断的障眼法。在制订政策时,一改标准不高、要求不严、规定不细的不负责任做法,动辄以“最全事项、最高标准、最严要求、最快速度”对下级和群众提出要求,脱离实际的政策就在个别领导的“高标准、严要求”下顺利出台。但事实上,这样的政策由于脱离客观实际、背离工作规律,难以得到真正执行,从而进一步诱发基层的形式主义行为。^③

2. 目的变异:目的明确,明知故犯,有意为之

当前,一些形式主义者采取的种种做法已经不再是盲目的,而是有动机的,是其进行利益权衡的结果,其行为已经由被动转为主动、由无意转为有意、由无知变为自觉。其内心追求的目的极其明确:或者是迅速显示自己的政绩,快速赢得领导的青睐和关注;或者是回避矛盾谋求支持,捞取政治资本;或者是掩盖工作中的错误,避免受到惩处;或者是权力寻租,为贪污腐败寻找机会。总之,其所作所为是为了达到利己的目的。例如,在作决策时,有的领导干部明明知道脱离实际追求政绩的决策必然会造成国家利益、长远利益的损失,造成资源的浪费,然而为了谋取私利仍然假严谨的程序为之。在执行政策时,有的明明知道贯彻落实上级决策部署需要脚踏实地、扑下身子、认真执行,然而为了赢得上级的另眼相看、青眼有加,便大肆张扬,追求轰轰烈烈的执行场面。在调研时,有的明明知道“走秀式调研”不可能取得真正有价值的成果,明明知道这种调研方式是在搞形式主义、摆花架子,也清楚地知道最有价值的调研方法是什么,真正的调研对象在哪里,就是不愿意沉下身子、付出努力、下真功夫。这些形式主义者“下去就是为了出出镜、露露脸”^④。在检查工作时,有的明明知道下级在糊弄自己,清楚地知道下级在执行政策中存在的问题,仍采用形式主义的方式进行走马观花式的检查。习近平总书记尖锐地指出:“有的明知报上来的是假情况、假数字、假典型,也听之任之,甚至通过挖空心思造假来粉饰太平。”^⑤

3. 实质变异:利己主义、功利主义

目的是评价手段的重要维度,当目的发生变化时,手段的实质也就发生了变异。形式主义者行为和目的之变异,决定了形式主义实质的变异。过去的形式主义多是思想方法和工作作风问题,而当前的一些形式主义表面上看起来与过去的形式主义做法无异,但揭开其“隐身衣”,可以看到其行为的实质已经变异:已经不再是工作方法、思维方法问题,其实是利己主义、功利主义。说到底,那些形式主义者所做的一切是为个人或小集团谋取私利。

有学者认为,形式主义者只注重外在形式而不顾实际成效。^⑥也有学者指出,形式主义在实际工作层面诱导党员干部偏执于聚焦形式、追求形式。^⑦事实上,任何形式都是一定内容的表达,脱离形式的内容是不存在的。变异的形式主义,并不是只注重形式、追求形式,也注重内容、追求内容,或者说更注重“实际内容”,更追求“实际成效”,只是重视和追求的内容不是党和人民事业的发展,而是个人和小团体的私利。这正是变异的形式主义实质之所在。

二、形式主义变异带来的危害

“形式主义、官僚主义做法尽管被深恶痛绝,但通常不会归于政治问题,而被认为是方法问题,搞形式主义、官僚主义收益大、风险低,当事者很少被追究责任。”^⑧形式主义之所以长盛不衰,责任追究不力是重要原因之一。在现实生活中,变异的形式主义妨碍党的路线方针政策的贯彻执行、破坏党内政治生态、助长官场“潜规则”、削弱党和人民的血肉联系,危害绝不能小觑。习近平总书记强调,要从讲政治的高度来审视变异的形式主义的危害。具体而言,其危害主要表现在以下几个方面。

1. 破坏政治生态

变异的形式主义欺上瞒下、阳奉阴违、弄虚作假、玩忽职守,这样的行为对政治生态危害甚烈。首先,它破坏党的政治纪律和政治规矩。形式主义一旦发生变异,往往使中央的决策部署遭到棚架,“最后一公里”受到阻碍,严重影响党中央权威和党的集中统一领导,影响中央政令畅通,这已经成为严重的政治问题。陕西秦岭违建问题从表面上看是形式主义在作祟,实质是部分领导干部严重违背政治纪律和政治规矩。“形式主义是表现,不讲政治是根本。”^⑨其次,它助长不正之风。形式主义尤其是变

异的形式主义容易“助长弄虚作假、投机取巧的心理和好大喜功的浮夸作风”^⑩。变异的形式主义往往体现在以弄虚作假为常态、以投机取巧为能事、以虚假政绩为手段,博取领导关注或谋取个人利益,“难以给领导留下印象的事不做,形不成多大影响的事不做,工作汇报或年终总结看上去不漂亮的事不做”^⑪。事实证明,这样的形式主义做法“往往成为一个地区、一个系统政治生态恶化的重要推手”^⑫。最后,它严重侵蚀党的执政根基。习近平总书记指出,形式主义者只想当官不想干事,只想出彩不想担责,满足于做表面文章,“这些思想和行为,都会使党的路线方针政策难以贯彻,使群众热切期望落空,使党的执政基础受到侵蚀”^⑬。变异的形式主义者要么以硬功软做对待群众,对群众真正需要解决的问题漠不关心、置之不理;要么为一己私利大搞“政绩工程”“形象工程”;要么公然弄虚作假、欺上瞒下、大演双簧。这些行为违背了党的群众观点和群众路线,违背了“以人民为中心”的发展理念,违背了党全心全意为人民服务的根本宗旨,久而久之,就“会像一把无情的刀割断党同人民群众的血肉联系”^⑭,损害党的形象和公信力,使党的执政基础受到侵蚀。

2. 败坏社会风气

变异的形式主义最让人痛心之处在于明目张胆、肆无忌惮地造假,且不以为耻反以为荣。变异的形式主义极大地损害了人民群众的利益,然而,其在个别地方大行其道,严重败坏了地方社会风气。在现实生活中,个别基层干部以弄虚作假成功地糊弄上级为荣,一些群众以事不关己、高高挂起为为人处世规则。有些上级领导干部明知下级作假而安然接受甚至相互配合演双簧。江西省萍乡市莲花县原县委书记刘乡竟然在大会上公开总结弄虚作假的经验,并下发文件指令群众参与造假。诸如此类的行为不仅“严重败坏党的思想路线和求真务实的工作作风,败坏党在人民群众中的形象”^⑮,而且也严重败坏社会风气。变异的形式主义一旦盛行,弄虚作假、欺上瞒下、华而不实等不良现象必然甚嚣尘上,对当地社会风气造成极为不利的影响。

3. 造成社会资源的浪费

习近平总书记在谈到形式主义时指出,搞形式主义,“做无用功,做表面文章,空耗精力,增大成本,消耗资源,就会给我们党的事业带来极大的伤

害”^⑯。与以往的形式主义相比,变异的形式主义往往造成更为严重的浪费。从执行层面看,假戏真做、虚功实作、硬功软做等行为做的是无用功,背后是人力物力财力的巨大支出和浪费。有的领导干部为了赢得上级青睐和关注,大张旗鼓、大肆铺张,人为地制造轰动效应,其结果是劳民伤财。从决策层面看,因决策失误而给国家和人民利益带来巨大损失的悲剧时有发生。有的领导干部把个人利益置于党和人民利益之上,大搞形式主义,盲目拍板决定,给地方经济社会发展带来灾难性后果。国家级贫困县湖南省汝城县盲目举债大搞“形象工程”“政绩工程”,致使2015年至2017年综合债务率分别达到274%、285.74%、336%,负债率在湖南省排名第一,可持续发展的潜力受到极大削弱。

4. 形成负向激励

习近平总书记在论及形而上学时指出:“世界上只有形而上学最省力,因为它可以瞎说一气,不需要依据客观实际,也不受客观实际检查。”^⑰形式主义之所以受到一些人的青睐,原因就在于形式主义者可以不受客观条件限制,不受客观规律支配,任意发挥“能动性”“创造性”。以往的形式主义多以僵硬死板、不知变通的面目呈现,因此,我们常常把形式主义和教条主义放在一起进行批判。变异的形式主义则多以敢“闯红灯”“跨悬崖”“突破禁区”“超越雷区”的面目出现,其善于变通、突破规则的外在表现被误认为“善于开拓、勇于创新”。其他地区还在遵循自然规律,等待“十年树木”时,形式主义者已经让荒山一夜变绿;别人还在进行决策前的调查研究时,形式主义者已经以“成本极低”(当然,形式主义者计算的成本是个人成本,而非社会成本;收益也是个人收益,而非社会收益)的形式主义做法获得了政绩,成为“政绩锦标赛”的赢家。“成绩”如此易于取得,赢得上级关注如此容易,正是形式主义屡禁不止的缘由。当变异的形式主义大行其道,便会形成“数字出官、官出数字”的恶性循环。越来越多的人将争相攀比,把心思放在揣摩上级意图上,把工作方法放在弄虚作假上。长此以往,埋头苦干者的积极性就会受到挫伤,真抓实干者就会丧失信心,“劣币驱逐良币”的逆淘汰现象将无法避免。

5. 助长贪污腐败之风

揭开变异的形式主义的“隐身衣”,剖析其行为模式,人们可以清晰地看到形式主义背后的利益链

条。获取私利往往是形式主义者的最终目的。在此种目的支配下,搞形式主义就成为谋取私利的重要途径。事实证明,有的领导干部大搞“形象工程”“政绩工程”,在博得上级领导青睐的同时,也为其贪污腐败创造了机会。在有的地方,很多工程就是那些形式主义权力寻租的产物。从实证的角度考察,变异的形式主义往往与贪污腐败联系在一起,贪污腐败分子往往是搞形式主义的行家里手。那些形式主义者最需要以形式表达表面的忠诚,以形式表现勤政廉政;最需要以形式掩盖其贪污腐败的事实,以形式遮盖其追逐个人私利的痕迹。形式主义变异表现得越充分,贪污腐败的概率就越大。

三、防治形式主义变异的对策

形式主义长期存在的原因是错综复杂的:既有历史原因,又有现实原因;既有思想观念的原因,又有体制机制的原因;既有主观原因,又有客观原因,等等。当前变异的形式主义具有更大的顽固性、反复性、迷惑性、隐匿性,为我们防治形式主义增加了难度。在新的历史条件下,我们必须结合形式主义变异的种种样态,标本兼治,综合施策,坚决克服形式主义变异情况的出现。

1. 从“不敢”入手,认清实质,精准打击

所谓“不敢”,就是指加大惩处力度,让领导干部心有所惧,不敢大搞形式主义。对待变异的形式主义,我们应该揭开其“隐身衣”,认清其实质。在此基础上,视其具体情节予以精准打击,该红脸出汗的就红脸出汗,该组织调整的就组织调整。同时,严明政治纪律和政治规矩,用好问责这把利剑,对弄虚作假、阳奉阴违、玩忽职守、浪费资源的领导干部严加惩处。有学者指出,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是引致形式主义产生的制度性因素。^⑮当前,随着《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)的出台,一些过去没有明确界定的违规行为有了具体、准确和清晰的界定,为我们打击形式主义提供了“利剑”。《条例》对于变异的形式主义的具体行为如阳奉阴违、弄虚作假、盲目决策,有了详细的规定。因此,在实际工作中,有关部门应该避免大而化之的笼统做法,严格依照《条例》的具体规定,对形式主义变异行为进行精准打击。具体而言,对阳奉阴违者,按照《条例》第一百二十二条的规定,依据情节

严重程度给予警告或者严重警告处分或者给予撤销党内职务或者留党察看处分,直至给予开除党籍处分。对弄虚作假者,根据《条例》第一百二十五条的规定,依据情节轻重给予纪律处分。对在上级检查、视察工作或者向上级汇报、报告工作时纵容、唆使、暗示、强迫下级说假话、报假情的,从重或者加重处分。对盲目决策、铺摊子、上项目,搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”,造成党和人民利益损失的,根据《条例》第一百一十七条的规定,给予纪律处分。对触犯刑律的,及时移送司法机关处理。

2. 立足于“不能”,加强制度建设,实现决策的民主化科学化公开化

所谓“不能”,就是指通过建章立制,发挥制度的规范和保障作用,铲除形式主义滋生的土壤,让形式主义者没空子可钻,从根本上杜绝形式主义变异情况的产生。形式主义之所以屡禁不绝,制度缺位、虚置或模糊是极为重要的原因。正是因为制度的不完善、不科学,为形式主义者提供了可乘之机。邓小平曾指出,“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^⑯。因此,必须抓住制度管根本、管长远的作用,建立健全各项制度,这是克服形式主义的治本之策。当前,要严格贯彻落实党的民主集中制,这是党的根本组织制度和领导制度;要完善科学决策的具体制度,包括决策合法性论证、专家论证、听取群众意见等具体制度;完善民主决策的具体制度,扩大群众有序参与决策的渠道,完善群众参政议政机制,推进民主决策制度化、规范化、程序化,坚决纠正任性决策、盲目决策、独断专行。强化制度的刚性约束,坚决纠正选择性执行制度的弊端,做到制度执行到人到事到底,执行制度没有例外。总之,通过制定一整套有效管用的制度,铲除形式主义滋生的土壤,形成克服形式主义的良好制度环境。

3. 突出“不必”,以正确的用人导向引领干事创业导向

所谓“不必”,就是指采取有效措施,让干事创业的领导干部获得好处,使其觉得没有必要搞形式主义。有的领导干部之所以主动或被动地搞形式主义,是因为这些东西能给自己带来好处。^⑰于是,形式主义成为相关工作人员进行成本—收益衡量时的理性选择。^⑱为了防止形式主义的发生,必须坚持利益导向,让那些为党和人民兢兢业业工作的领导干

部在政治上有奔头、经济上有甜头。一是完善干部考核评价机制。以科学精准考核引导干部端正政绩观,让干部把精力和功夫真正用到察实情、出实招、办实事、求实效上,真正做到“以正确的用人导向引领干事创业导向,真正把政治上过得硬、善于贯彻新发展理念、制度执行力和治理能力强、‘愿作为、能作为、善作为’的干部选拔出来”^②。在干部绩效考核中切实增加群众评价的比重,在干部职位晋升中重视群众评价的作用,真正让那些真抓实干、群众满意的干部能得到重用,让奋发有为者得到重用,让作风漂浮者没有市场。二是完善选人用人机制。坚持事业为上、公道正派,把好干部标准落到实处。对那些在工作中实事求是、任劳任怨、一心为民的干部,要及时发现、及时培养、及时提拔。三是建立容错纠错机制。按照习近平总书记提出的“三个区分开来”的要求,明辨“为公”还是“为私”,分清“无心”还是“有意”,宽容干部在改革创新中的失误错误,旗帜鲜明为那些踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲,给他们吃上一颗“定心丸”。

4. 着眼于“不想”,筑牢惩治形式主义的思想根基

所谓“不想”,就是指通过思想政治教育等途径,使领导干部在灵魂深处受到触动,扎扎实实地工作而不愿意搞形式主义。思想是“总开关”,防治形式主义关键在于筑牢领导干部的思想根基。一是强化理想信念教育。把坚定理想信念作为思想政治教育的首要任务,教育领导干部牢记党的宗旨、牢记初心使命,树立正确的世界观、人生观、价值观以及正确的利益观、权力观、政绩观,自觉戒除形式主义作风,自觉抵制各种形式主义行为。二是加强理论学习。深入学习马克思主义基本原理、党的理论方针

政策、国家宪法和法律,尤其是系统学习习近平新时代中国特色社会主义思想,用马克思主义中国化的最新成果武装头脑。三是坚持实事求是的思想路线。习近平总书记指出:“实事求是,是马克思主义的根本观点,是中国共产党人认识世界、改造世界的根本要求,是我们党的基本思想方法、工作方法、领导方法。”^③这是惩治形式主义的根本指导思想。在当前的工作中,要坚守实事求是的价值取向,坚持一切从实际出发,坚决摒弃好大喜功、好高骛远的片面追求政绩的行为;要践行实事求是的思想方法,做到谋事要实、创业要实、做人要实;要弘扬实事求是的创新精神,在创新中求是,在求是中创新。

注释

- ①②④⑤⑧⑩⑬⑭⑮⑯⑰《习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编》,中央文献出版社,2020年,第29、43、31、21、27、21、45、57、70、39页。③房宁:《“顶格管理”逼得基层搞形式主义》,《北京日报》2020年6月8日。⑥杨林:《屡纠不绝的痼疾必须坚决根治——形式主义、官僚主义问题研究综述》,《经济导刊》2020年第6期。⑦栗智宽、俞良早:《新时代中国共产党治理形式主义的举措创新与实践特质》,《中州学刊》2020年第5期。⑧赵长茂:《持续整治形式主义官僚主义》,《学习时报》2020年5月25日。⑨王珍:《从典型案例看形式主义官僚主义表现形式》,《中国纪检监察报》2020年1月16日。⑩习近平:《关键在于落实》,《求是》2011年第6期。⑪陈朋:《形式主义的多重诱因及其治理之道》,《理论探讨》2020年第1期。⑫蒋来用:《形式主义的治理机制研究》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年12月第6期。⑬《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年,第146页。⑭李太森:《以更有效的方式防治形式主义》,《河南日报》2019年2月21日。⑮张文魁:《形式主义的经济分析》,《中国浦东干部学院学报》2020年5月第3期。⑯中共中央办公厅:《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,人民出版社,2020年,第9页。⑰《习近平谈治国理政》,外文出版社,2014年,第25页。

责任编辑:文武

Manifestation, Harm and Prevention of Formalism Variation

Han Chao

Abstract: The variation of formalism is manifested in three aspects: behavior variation, purpose variation and essence variation. The variant formalism not only wastes social resources, forms negative incentives, but also destroys political ecology, impairs social ethos and encourages corruption. The effective countermeasures to prevent and control the variation of formalism mainly include: starting from "dare not", recognizing the essence of formalism variation and striking accurately; based on "can't", strengthening the system construction and realizing the democratic scientific of decision-making; paying more attention to "no need" and guiding the officers to start their own businesses with the correct orientation of employing people; focusing on "not thinking" and building a solid ideological foundation for the prevention and control of formalism.

Key words: formalism; variation; harm; prevention and control