

# 建党百年来中国共产党的党内政治生态建设研究

## ——基于新时代整治形式主义与官僚主义的实践

徐秦法 秦艺菲

(广西大学 马克思主义学院 南宁 530004)

**摘要:**中国共产党在革命、建设和改革的百年奋斗历程中始终旗帜鲜明地反对形式主义、官僚主义,把力戒形式主义、官僚主义摆在突出位置来抓,不仅对其产生的根源、不同时期的表现进行了深入科学的分析,而且以更加坚定的决心、更加有效的举措整治形式主义、官僚主义。中国共产党对于形式主义、官僚主义的整治不仅表现在政策解读和形式概括上,而且从权力这一政治运行系统的核心范畴来透视其主要危害、现实梗阻、根治之策,从而更加深入地把握权力腐败所产生的政治危害,更加深刻地认识到形式主义、官僚主义是影响全局的政治问题。随着中国特色社会主义进入新时代,中国共产党聚焦于政策执行的“中梗阻”现象,“靶向治疗”潜规则和行政不作为问题,着力从压实党委主体责任、实现对公权力和公职人员监督的全覆盖、强化政治监督以及夯实基层组织建设等四个层面,彻底铲除形式主义、官僚主义滋生和蔓延的土壤,全面净化党内政治生态。

**关键词:**中国共产党;建党百年;全面从严治党;党内政治生态;形式主义;官僚主义

**中图分类号:**D26 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2021)04-0008-08

中国共产党在革命、建设、改革的百年光辉征程中,始终保持着对形式主义、官僚主义的高度警惕,并为之作坚决的斗争,中国共产党发展壮大的历史就是一部不断克服和战胜形式主义、官僚主义的历史。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央面对百年未有之大变局,坚持以人民为中心的根本立场,以更加坚定的决心、更加有效的举措整治形式主义、官僚主义。习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上指出“加强党的政治建设,保证全党集中统一、令行禁止……要把力戒形式主义、官僚主义作为重要任务。”<sup>[1]</sup>形式主义、官僚主义从问题本身来看属于作风问题,是党员和党员干部队伍自身建设的问题,但是其却

危害党的执政根本,属于政治问题,必须以系统、全面的理论视角透彻分析其产生的原因,才能从根本上整治。习近平总书记深刻揭示了形式主义、官僚主义的本质“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……官僚主义实质是封建残余思想作祟,根源是官本位思想严重、权力观扭曲。”<sup>[2]</sup>形式主义、官僚主义外在表现形式多样,且有新变异,但根源就是权力腐败。中国共产党在新时代更加重视整治形式主义、官僚主义,以政治运行系统的核心内容——权力为根本,以权力监督为手段,铲除形式主义、官僚主义滋生和蔓延的土壤,不断净化党内政治生态。

### 一、理论层面:认识形式主义和官僚主义的政治危害

形式主义和官僚主义是古今中外政治文明的顽瘴痼疾,中国共产党自成立之日起,就将人民的

基金项目:教育部高校思想政治理论课教师研究专项重大课题攻关项目“大中小学思政课一体化建设研究”(20JDSZK04)

作者简介:徐秦法,1971年生,广西大学马克思主义学院院长、教授、博士生导师。

利益放在首位,始终坚持群众路线,反对形式主义、官僚主义。新民主主义革命时期,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人已经意识到党的策略路线不能深入群众是形式主义在作怪,“官僚主义的领导方式是任何革命工作所不应有的”<sup>[3]</sup>;社会主义革命和建设时期,毛泽东深刻指出官僚主义的工作作风“是贪污和浪费现象所以存在和发展的根本原因”<sup>[4]</sup>，“五多五少”是官僚主义的突出表现<sup>[5]</sup>；改革开放和社会主义现代化建设新时期,以邓小平同志为主要代表的中国共产党人意识到,只有通过制度改革才能从根本上破除形式主义和官僚主义；随着中国特色社会主义进入新时代,以习近平同志为核心的党中央从权力腐败这一动因出发,系统分析形式主义、官僚主义的政治危害,深刻认识和把握形式主义、官僚主义产生的根源,提出形式主义、官僚主义与党的性质和宗旨严重背离,指出其不仅仅是作风问题,更是政治问题。

1. 形式主义、官僚主义是权力运行和政策执行的“隔离墙”

“政策执行主体的自身利益需求和行为倾向影响着公共政策的有效执行。”<sup>[6]</sup>如果政策执行主体政绩观错位、权力观扭曲,其利益需求和行为倾向将依托权力的自然扩张属性而产生权力腐败,外在表现为形式主义和官僚主义。政策执行主体的形式主义、官僚主义作风会使公共权力在配置资源过程中出现以权谋私甚至变相执行、歪曲中央政策的问题,以至于成为党和人民群众的“隔离墙”,严重破坏政府的公信力。在中国共产党成立初期,毛泽东就坚决抵制具体工作中的官僚主义作风,在《关于领导方法和若干问题》一文中指出,提高自身的领导能力,可以减少官僚主义和命令主义,可以区别于国民党的作风。形式主义、官僚主义在不同时期呈现出不同的内容和形式,尤其是随着新时代的到来,其衍生出更具隐蔽性的“新变种”。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》《关于贯彻落实习近平总书记重要指示精神 集中整治形式主义、官僚主义的工作意见》等条例、规则、意

见,对新时代形式主义、官僚主义的表现形式以条款列举的方式进行了高度概括和总结,其核心内容体现为政策执行主体行使公共权力、执行公共政策时不作为、不担当、推诿扯皮,出现政策“空转”现象,严重影响公共权力执行效率,造成公共资源严重浪费。政策执行主体的形式主义、官僚主义作风成为公共政策与人民群众的“隔离墙”,导致公共政策在执行过程中“变形”“走样”,甚至成为“吃拿卡要”权力腐败的资本。

2. 权力腐败是形式主义、官僚主义滋生蔓延的诱因

权力支配着社会公共利益的分配方式和基本原则,权力自身的扩张属性使得权力如果不受监督必然导致腐败。形式主义、官僚主义是形式,权力腐败才是根本诱因。

首先,从分配过程来看,形式主义、官僚主义导致权力腐败的滋生和蔓延。“政治的核心是对决策权的分配与再分配,相应地,政治模式则可以被理解为决策权的分配方案。”<sup>[7]</sup>在决策过程中,权力腐败将使权力超越本身的界限,凭借自身强有力的扩张属性,肆意占有公共资源,产生特权腐败现象。特权现象产生的本质即为权力与责任相脱节,由于缺乏责任的规制和制衡,导致权力的滥用和腐败。有的党员领导干部以特权为政治资本,突破责任对于权力的规范和限制,在权力使用过程中产生了“当官做老爷”、任人唯亲、权钱交易、独断专行、主观主义、命令主义、文山会海、脱离群众等不良现象,并以特权为依托滋生形式主义、官僚主义的不正之风。

其次,从政治影响来看,形式主义、官僚主义败坏了党风政风。权力腐败滋生和蔓延的形式主义、官僚作风将形成两种极坏的政治影响:一是不好的“示范效应”。形式主义、官僚主义是权力突破责任的限制,以不作为和滥作为的形式呈现,是严重影响、破坏党和政府公信力的腐败行为。在组织内部,不作为的形式主义能够以“务虚”规避责任,权力腐败的官僚主义能够以权力获取非法利益和政治资本,这些问题如果不及时治理将产生极坏的“示范效应”;在组织外部,形式主义、官僚主义所形成的潜规则“圈子文化”“吃拿卡要”

等不良风气将严重侵蚀社会风气。二是“破窗效应”。形式主义、官僚主义将潜移默化侵蚀和扭曲公职人员的权力观和政绩观,成为败坏党风政风的“催化剂”。同时“法不责众”的侥幸心理,也使更多的公职人员以“务虚”代替“实干”,以“形式”代替“内容”。形式主义、官僚主义的政治危害不仅仅在于其本身,更在于其所引起的败坏党风政风的“化学反应”。2013年9月23日,习近平同志在参加河北省委常委班子专题民主生活会时讲到,官僚主义……是一种落后文化基因,具有遗传性;是一种先天免疫缺陷,具有易感性;是一种致病病毒,具有传染性。如若不及时整治,形式主义、官僚主义的作风问题将演变成为严重威胁党执政根基的政治问题。中国共产党时刻警惕形式主义、官僚主义所产生的“破窗效应”,坚持以责任和监督强基固本,铸牢党风廉政建设的“第一扇窗户”。

### 3. 形式主义、官僚主义是深层次的政治问题

中国共产党以权力监督审视形式主义、官僚主义,深刻认识其本质及其在政治上的危害性。党的历届领导人均将形式主义、官僚主义视为严肃的政治问题,并通过一系列党性教育活动,使全体党员干部对于形式主义、官僚主义的危害有了更加深刻的认识。一是形式主义、官僚主义严重破坏党的集中统一和政治权威,是党的大敌。权力是政治系统运行的核心,权力来自人民,以人民为中心是政治系统运行的根基。人民的意志通过党和国家的政策得以实现,政策执行关键在于政策执行主体的执行力。如果政策执行主体的政绩观错位、权力观扭曲,必将使政策执行“变形走样”,滋生形式主义、官僚主义,导致政令不通,形成政策执行的“中梗阻”,严重削弱党的权威和集中统一,侵蚀党的执政根基,因而是党的大敌,是深层的政治问题。二是形式主义、官僚主义是党和人民群众的“隔离墙”,是人民的大敌。形式主义、官僚主义是主观主义、功利主义、封建残余思想在作祟,其所滋生的不正之风严重损害人民群众的切身利益,其所导致的权力寻租严重危害党的执政根基。甚至有的官员对于人民群众的切身利益问题,行动上“走过场”“喊口号”,成为政治上的“两

面人”在党和人民群众之间构筑了“隔离墙”,产生了“离心力”。

## 二、现实层面:把握整治形式主义和官僚主义的现实难题

党在各个时期面临的形式主义和官僚主义的特点不同,所要解决的现实难题也不同。在革命时期,党面临的是本本主义和“左”倾、右倾对工作路线、工作方法的危害;新中国成立后,党面临执政后部分党员干部脱离群众、思想腐化和“左”倾错误导致的形式主义和官僚主义泛滥的问题;改革开放后,全党迎来经济社会快速发展的局面,但某些党员干部出现了理想信念动摇、宗旨意识淡薄的思想问题,滋生了形式主义、官僚主义,助长了奢侈浪费、贪污腐败的丑恶现象。随着中国特色社会主义进入新时代,全面从严治党取得重大成效,全党步入全面根治形式主义、官僚主义阶段。2013年1月22日,习近平同志在《第十八届中央纪律委员会第二次全体会议上的讲话》中指出,作风问题具有顽固性和反复性,抓一抓有好转,松一松就反弹。……我们要以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去,善始善终、善作善成,防止虎头蛇尾,让全党全体人民来监督,让人民群众不断看到实实在在的成效和变化。

### 1. 形式主义、官僚主义导致权力运行“中梗阻”

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第十次会议上强调,要“处理好改革‘最先一公里’和‘最后一公里’的关系,突破‘中梗阻’,防止不作为”<sup>[8]</sup>。中国共产党要打破“历史周期率”,关键在于执行主体的贯彻执行力。如果执行主体政绩观扭曲、权力观错位,就会在政策执行过程中以权谋私,捞取政治资本、权力资本,被动、消极执行政策,甚至是居中设卡,“吃拿卡要”,从而导致政令不畅,形成政策执行过程中的“中梗阻”。简言之,“中梗阻”现象集中体现为形式主义、官僚主义所引发的行政不作为、滥作为而导致公共政策政令不通、执行不力的后果。“中梗阻”现象严重影响行政执行的效率,其形成是多方面因素共同作用的结果。“这种‘中梗阻’现象成因一般显现为执行者个体素质构成及行为选择存在的缺

失,包括责任缺失,管理失职”<sup>[9]</sup>。责任的缺失,将会使权力失去约束,从而出现“权力寻租”,形成官僚腐败。政策执行主体的权力观扭曲和政绩观错位,必将导致政策贯彻执行产生“离心力”,政策执行“变形走样”。

## 2.形式主义、官僚主义导致权责配置不统一和监督“空档”

权责配置不统一是指权力的行使、运用与其所指向的责任不够清晰和明确,导致权力与责任的监督出现“空档”。由于层级过多,地方政府间的责任和权限难以明晰化,上级政府利用其行政优势分配资源,往往是好事则争取,坏事则下推<sup>[10]</sup>。权力行使过程中出现的权重责轻、权力与责任“倒挂”现象,本质上是权责配置不统一、监督指向不明晰的具体表现,这也成为形式主义、官僚主义“变种异形”的避风港。

首先,从权责配置内部结构来看,权责配置的矛盾与冲突诱发权力异化,导致形式主义、官僚主义易发频发。权责配置的内部结构来源于横向和纵向的科层制组织权责分配结构。从科层组织的纵向权力设置来看,“权力在组织内部自上而下运行,上级因而具有职位上的权力和权威,下级要服从上级的权力控制并对上级负责”<sup>[11]</sup>。科层制的权威制度设计,本是权责匹配应然状态,但在权力实际运行过程中,却出现上级利用自身权力实行层层签署责任状、逐步“消解”自身责任的问题。“‘责任状’满天飞,源于形式主义带来的责任失序、权责失调”<sup>[12]</sup>。从科层制组织横向职能部门权责配置来看,职能部门纵横交错的双重属性使得职责关系存在交叉和混同,不可避免地出现职能部门之间的相互推诿扯皮、规避问题、推卸责任的形式主义和官僚主义现象。在具体工作中,形式主义、官僚主义的突出表现就是利用横向和纵向的科层制权责分配结构,以上级权力支配下级,规避责任,滥用权力,脱离实际,脱离人民群众,搞“政绩工程”“形象工程”,为自身捞取政治资本。形式主义、官僚主义对各项工作造成了严重危害,其中对基层尤为明显。为此,2019年3月中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,以“完善问责制度和激

励关怀机制”集中解决权责不统一问题,为基层集中减负。

其次,从监督的体系来看,监督层级需要逐步理顺,监督体制需要继续健全。基于当前自上而下的科层权力分配机制,必须完善监督层级才能实现政治系统的权力体系和监督体系吻合,抑制权力的扩张性。监督体系不健全就会出现只讲上级监督,以自上而下的监督取代平行监督和自下而上的监督问题,从而导致监督结构失衡<sup>[13]</sup>。在下级要绝对服从上级的科层制权力分配结构之中,如果以自上而下的监督取代平行监督和自下而上的监督,上级权力的权威性以及权力的扩张性,必然为形式主义、官僚主义创造生存空间,导致监督出现“弱监”和“虚监”的现象。形式主义、官僚主义会使人们淡化责任,往往空泛表态、应景造势、敷衍塞责,其根本原因就是监督乏力。2018年10月,中共中央办公厅印发《关于统筹规范监督检查考核工作的通知》,要求以监督检查考核工作中存在的“名目繁多、频率过高、多头重复、重留痕轻实绩”等形式主义问题为导向,进一步完善监督检查考核工作的管理制度,并提出一系列方法优化监督考核工作机制,解决因为考核繁重而衍生出的形式主义、官僚主义等问题。

## 3.权力腐败是滋生形式主义、官僚主义的“催化剂”

腐败是人们在参与社会交换过程中,由于权力观扭曲、政绩观错位,以权力扩张谋求自身非法利益的一种现象。腐败的产生有两个必要条件:“一是人的动机,是主观的;二是制度机会,是客观的。”<sup>[14]</sup>主观动机的扭曲以及权力腐败机会的存在,会对腐败产生刺激作用,会促进腐败由个体逐步向集体腐败转变。“腐败成为‘经济人’追求利益最大化动机下的行为选择”<sup>[15]</sup>。权力腐败使得“经济人”的欲望在利益最大化的刺激下不断扩张,这也是造成腐败现象不断蔓延的现实原因。腐败动机依托权力手段非法获取政治利益和政治资本,外在形式表现为滥用权力的官僚主义,以及规避责任、推诿扯皮、欺上瞒下的形式主义。1957年,邓小平在《共产党要接受监督》一文中指出,党要接受自身监督、群众的监督、民主党派和无党

派民主人士的监督。1979年3月,中央纪委和中组部要求各级党委设立纪委,党内监督机构重新开启。权力腐败的根源在于官本位思想严重、权力观扭曲、政绩观错位、责任心缺失以及“法不责众”的侥幸心理,这些因素促使组织成员介入集体腐败的链条之中,对形式主义、官僚主义不正之风的扩散和蔓延起到了催化作用。在集体腐败的运作规则框架内,“腐败行动者综合运用多种策略来建构腐败交换关系,以确保腐败交换的隐蔽性与收益性”<sup>[16]</sup>,在这种集体腐败的运作规则下,滋生一批贪得无厌、无法无天的“老虎”“苍蝇”,不仅毒化党风政风乃至社风民风,而且严重背离党的性质和宗旨。可见,这种权力腐败是导致形式主义、官僚主义易发多发、变种异形的“催化剂”。

#### 4. 形式主义、官僚主义导致基层“微腐败”

形式主义、官僚主义广泛存在于基层,并与权力“微腐败”密切相关。权力“微腐败”生成的形式主义、官僚主义更具隐蔽性,对其定性更难,同时与基层黑恶势力相交织勾结,严重侵蚀基层政治生态,成为根治形式主义、官僚主义的现实难题。形式主义、官僚主义的“微腐败”潜在地啃噬基层群众的获得感,严重侵蚀了党在基层的执政基础。相对于远在天边的“老虎”,群众对近在眼前嗡嗡乱飞的“蝇贪”感受更为真切<sup>[17]</sup>。

虽然微腐败影响范围有限,但危害巨大,具体表现在两个方面:一是形式主义、官僚主义的“微腐败”游走于“纪、法”边缘,隐蔽性较强,广泛存在于人民群众的身边,严重败坏社会风气。由于“基层党政一把手的权力配置呈现一体两面的状况,即法定权力不足、自授权力集中”<sup>[18]</sup>,导致权力行使具有腐败的机会和空间,基层“一把手”作为“全能型”的领导,为其权力滥用、权力腐败提供了土壤。二是形式主义、官僚主义的“微腐败”与基层黑恶势力相交织勾结,增加了根治的难度。地方宗族的黑恶势力以利益为诱惑,公职人员以权谋私为其提供“情报”、说情,甚至是充当“保护伞”。2016年十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》指出,反对官僚主义,重在解决脱离实际、脱离群众,消极应付、推

诿扯皮,作风霸道、迷恋特权等问题。2017年12月,习近平同志对《形式主义、官僚主义新表现值得警惕》进行批示,提醒广大党员干部要注重作风建设。“据统计,2018年,全国纪检监察机关共查结涉黑涉恶腐败和‘保护伞’问题1.4万起,给予党纪政务处分1万余人,移送司法机关1899人。”<sup>[19]</sup>党中央认识到问题的本质,将根治形式主义、官僚主义的“微腐败”与惩治基层黑恶势力相结合,切实解决人民群众身边的突出问题,及时切断了形式主义、官僚主义基层“微腐败”的利益链条。

### 三、实践层面:根治形式主义、官僚主义,营造风清气正的政治生态

建党百年来,中国共产党始终坚持把马克思主义建党理论同自身建设实践相结合,围绕保持党的先进性和纯洁性整治形式主义、官僚主义。新民主主义革命时期,党通过开展整风运动等措施坚决肃清形式主义、官僚主义。社会主义革命和建设时期,党一方面通过“三反”、新“三反”等运动反对形式主义、官僚主义;另一方面让干部在参加生产劳动中同广大劳动群众保持血肉联系,防止腐化变质。1951年3月20日,中共中央下发《关于加强理论教育的决定(草案)》,其中包括了进行批评与自我批评等内容,对整治形式主义和官僚主义产生了积极的作用。1957年4月27日,中共中央发出《关于整风运动的指示》,重点整治脱离群众和实际的官僚主义、宗派主义和主观主义。改革开放和社会主义现代化建设时期,党通过推进体制改革,从制度上治理和防范形式主义、官僚主义。进入中国特色社会主义新时代,以习近平同志为核心的党中央坚持全面从严治党,着力推动党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,坚持问题导向,以壮士断腕的勇气,以刀刃向内、刮骨疗毒、向死而生的精神,持之以恒正风肃纪,持续发力狠抓党风廉政建设和反腐败斗争,严肃党内政治生活,发展积极健康的党内政治文化,营造风清气正的良好政治生态。

#### 1. “靶向治疗”潜规则和行政不作为问题

公共政策的执行是权力运行的核心内容,是

治国理政效能发挥的关键环节。政策执行的“中梗阻”集中体现为形式主义、官僚主义的潜规则和“不作为”。党坚持问题导向,驰而不息纠正形式主义、官僚主义导致的政策执行的“中梗阻”现象,“靶向治疗”潜规则和行政不作为问题。一是扎紧制度的“笼子”。“纪、法”协同,严格执纪问责,让“显规则”成为刚性约束。党中央修订《中国共产党问责条例》,对于问责原则、对象、主体、内容、方式、程序、救济等内容进行细化和完善,形成“有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追责”的刚性制度安排,实现“纪、法”协同,破除潜规则生存的土壤,以严格执纪问责让形式主义、官僚主义不作为无处藏身,从而保证政令畅通。二是强化主体责任。强化主体责任,就是抓住全面从严治党主体责任的“牛鼻子”,党委书记要承担党风廉政建设的政治责任,营造风清气正的政治生态。对于政策执行的形式主义、官僚主义不作为行为要以责任抓落实。权责一致是建立权力监督的前提和基础,权责的对应指向应与权力监督相统一,“构建同体问责与异体问责相结合的问责制度”。明晰权责指向范围和边界,完善以党委主体责任为核心的同体问责制度;构建以人大为主导的异体问责制度,充分发挥人大权力机关的权威监督作用,形成“立体化”的监督制度。通过异体问责制度,强化责任担当,对于政策执行的形式主义、官僚主义的空泛表态、喊口号、不作为的监督必须不留死角、不留空档。2021年,天津市通报南开区信访办原党组成员、副主任陈某等工作人员对待整改要求敷衍应付,弄虚作假,为完成任务,操控满意度评价。这是典型的形式主义表现,该事件的主要领导受到了党内警告处分。三是强化结果导向的考核评价机制。对于政策的执行要强化结果考核的评价机制,转变过度追求“留痕”的考核评价方式,逐步构建以责任为依托、以问题为核心、以结果为导向的“实效”评价机制,以此整治形式主义、官僚主义导致的政策执行中的“务虚不务实”的作风问题。

## 2. 压实党委主体责任 破除形式主义、官僚主义的“藩篱”

习近平在十八届中央纪委第六次全体会议上

的讲话中要求“各级党委扛起全面从严治党的政治责任,以严肃问责推动责任落实,层层传导压力,强化党员日常管理监督,拧紧管党治党的螺丝”<sup>[17]</sup>。各级党委充分认识到形式主义、官僚主义的政治危害,认识到全面落实从严治党的主体责任,以权责统一为抓手,从根本上破除形式主义、官僚主义的“藩篱”。一方面,各级党委尤其是党委“一把手”和“关键少数”要充分发挥“头雁效应”,率先垂范,以“钉钉子”的精神压实责任,以务实担当的精神铲除形式主义、官僚主义的不担当不作为现象。另一方面,建立权责明晰的责任机制。建立上级对下级职务行为的责任机制,上级要对自己所发布的命令负责,对下级的职务行为负责,尤其要对下级的自由裁量权履行监督责任<sup>[20]</sup>。细化责任评价标准,以权力对应的责任行为作为问责的基础,目的是限制自由裁量权的滥用空间,防止权力腐败。以压实主体责任为抓手,切实解决权大责小的权责“倒挂”现象,化解上级通过权力的控制与支配,命令下级签署“责任状”、消解自身责任的现实“梗阻”,切实为基层减负。2019年3月,针对基层工作存在的形式主义问题,在党中央集中统一领导下建立由中央办公厅牵头的专项治理工作机制,印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,从加强党的建设、整治文山会海、强化计划管理和监督实施、完善问责制度和激励关怀机制等多个方面形成合力,为基层减负提出了实实在在的方法和举措,保障广大基层党员干部的基本权益。以责任倒逼落实主体责任,压实责任,明晰权责,将《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》落实到位,将基层减负落到“实”处。从十九届中央纪委三次全会公报提出的“精准追责问责”到四次全会公报提出的“精准有力问责”,再到五次全会公报提出的“精准规范用好问责利器”,集中体现了权责一致的问责机制建设过程。“2020年,全国纪检监察机关共问责党组织7292个,问责党员领导干部和监察对象8.6万人”<sup>[21]</sup>,实现了“有权必有责,有责要担当,失责必追究”。问责本身不是目的,问责的价值在于通过责任追究,唤醒广大党员领导干部的党性意识。

### 3.以监督合力抑制形式主义、官僚主义的蔓延和扩散

十九届中央纪委三次全会提出“持续深化国家监察体制改革,把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点,把法定监察对象全部纳入监督范围,健全和完善监督体系。”<sup>[22]</sup>以监督合力实现对公权力和公职人员监督的全覆盖,破除权力腐败滋生的利益链条和利益关系,正风肃纪,破除潜规则,实现作风问题的“靶向施治”。一是建立巡视巡察上下联动监督网,以监督合力正风肃纪。建立巡视巡察上下联动的监督网,以巡视与巡察的相互配合形成监督合力,形成1+1>2的联动效应,实现分工合作,利用“分”的优势与“合”的威慑,让监督成为刚性约束。一方面,通过巡视巡察上下联动,突出监督实效性。巡视巡察的上下联动,能够上下贯通统筹监督,真正实现对形式主义、官僚主义监督的全覆盖。巡视与巡察建立信息线索的互联共通以及重要问题的沟通合作,对于重大腐败问题以及“一把手”“关键少数”所形成的形式主义、官僚主义作风发挥威慑作用,让监督真正成为刚性约束。另一方面,将巡察触角深入基层,切实解决存在的实际问题。对于涉及人民群众切身利益问题的推诿扯皮、不作为、不担当等形式主义、官僚主义,发挥监督的“探头”作用,让监督触角深入基层群众“最后一公里”,切实有效解决人民群众深恶痛绝的形式主义、官僚主义作风问题。巡视巡察所形成的同频共振、统筹推进、上下衔接的联动机制要发挥对于公权力和公职人员的监督合力,从根本上遏制形式主义、官僚主义易发多发态势。2021年,山东潍坊市通报临朐县冶源街道便民服务中心工作人员在上班时间,对办理业务的群众存在官僚主义作风,该工作人员受到政务警告处分。二是综合运用交叉巡察、提级巡察相结合的方法,破解形式主义、官僚主义的潜规则。潜规则是“熟人社会”所形成的隐性行为规则,潜规则的人情干扰容易滋生“虚监”和“弱监”现象。开展交叉巡察可以采用巡视主体交叉、内容和范围交叉、工作方式交叉以及交叉巡视多个对象的形式<sup>[23]</sup>将监督触角伸向“最后一公里”,排除以

“人情”为幌子、以“圈子文化”为依托的潜规则干扰,破解形式主义、官僚主义滋生和蔓延所引发的“破窗效应”,打破集体腐败形成的利益链条和利益关系。同时,以党委主体责任落实为核心,统筹巡察力量,积极开展提级巡察。提级巡察能够有效发挥巡察的权威,通过联动对有恶劣影响、群众反映强烈的腐败行为和不正之风进行有效监督。2021年,福建台江县通报林业局林业产业发展中心负责人欧某,由于未如实请示报告、对待工作敷衍了事、存在形式主义、造成发展损失等问题,受到政务警告处分。三是实行巡察结果的“双反馈模式”,实现作风问题的“靶向”施治。以监督合力正风肃纪,实现形式主义、官僚主义作风问题的“靶向”施治,对巡察监督结果明晰责任,跟踪整改,形成监督的刚性约束。巡察结果既要向巡察单位的党组织“一把手”反馈,又要向派驻单位的纪检监察组反馈。向巡察单位的党组织“一把手”反馈,落实党委党风廉政建设的主体责任,以明晰责任“靶向”施治“一把手”有令不行、空泛表态、走过场、搞政策执行的“中梗阻”现象,压实党委主体责任,发挥“头雁效应”,以监督倒逼责任,铲除形式主义、官僚主义滋生的土壤;向派驻单位的纪检监察组反馈,有效利用“派”的权威与“驻”的优势,充分发挥派驻监督的“探头”作用,将监督落在“实”处,形成对“一把手”主体责任落实的长效监督。

### 4.强化政治监督,营造风清气正的政治生态

形式主义、官僚主义从本质上是“两个维护”不力、“四个意识”不强的严重政治问题。强化政治监督,运用执纪监督的“四种形态”强化日常监督,将纪律挺在前面。针对形式主义、官僚主义的隐蔽性高、定性难等问题,要细化监督的政治责任,将政治监督“下沉”到人民群众之中,对形式主义、官僚主义的监督从“严”从“实”。一是强化政治监督,将政治规矩放在首位。十九届中央纪委三次全会明确提出“要以党的政治建设为统领,坚决破除形式主义、官僚主义。”<sup>[22]</sup>要强化党性教育,深刻认识形式主义、官僚主义“微腐败”侵蚀党的肌体,严重破坏党内政治生态,是深层次的政治问题。为此,要以党性教育铭记党的性质

和宗旨,从思想根源认识主观主义、功利主义、封建残余思想的政治危害,不断强化政治监督,将政治规矩放在首位,正风肃纪。2021年,广东潮州市通报,潮安区政务服务数据管理局党组成员、副局长林某某在工作中,严重不负责任,对待工作弄虚作假,在社会上造成不良影响,受到党内警告处分。二是夯实基层党组织建设,铲除黑恶势力滋生的土壤。要强化党委的主体责任与纪委的监督责任,要求各级党委切实履行党委的主体责任与纪委的监督责任,对于软弱涣散的基层党组织进行全面整顿,纠正形式主义、官僚主义等不正之风,切断基层腐败与黑恶势力的利益输送链条,追查黑恶势力的“保护伞”。党委和纪委要将扫黑除恶专项斗争与基层组织作风建设结合起来,从严重阻碍政策执行的形式主义、官僚主义作风问题入手,从涉黑涉恶的案件当中深挖线索,严查案件背后的“保护伞”。对于基层公职人员在扫黑除恶专项斗争过程中,搞政策执行的“中梗阻”,空喊口号、不作为的行为进一步强化监督问责;对于基层公职人员与黑恶势力相互勾结、利益输送,充当“保护伞”的行为,实行“纪、法”协同,严肃惩治。将基层党组织作风建设与扫黑除恶专项斗争相结合,营造风清气正的政治生态,夯实党的执政根基。

#### 参考文献:

- [1] 《深入学习十九届中央纪委三次全会精神》,北京:人民出版社2019年版,第13页。
- [2] 《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,北京:中央文献出版社2015年版,第75页。
- [3] 《毛泽东选集》(第1卷),北京:人民出版社1991年版,第111、124页。
- [4] 《毛泽东文集》(第6卷),北京:人民出版社1999年版,第209页。
- [5] 《毛泽东文集》(第8卷),北京:人民出版社1999年版,第167页。
- [6] 钱再见、金太军《公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象》,《中国行政管理》2002年第2期。
- [7] 张乾友《寻找公平的决策权分配方案——当代规范政治理论从平等到公平导向的转型》,《江苏行政学院学报》2018年第2期。
- [8] 《科学统筹突出重点对准焦距 让人民对改革有更多获得感》,《人民日报》2015年2月28日。
- [9] 宋涛《问责显现的行政执行“中梗阻”现象成因分析》,《北京航空航天大学学报》(社会科学版)2017年第6期。
- [10] 《政府层级管理》,北京:人民出版社2009年版,第236页。
- [11] 麻宝斌、郭蕊《权责一致与权责背离:在理论与现实之间》,《政治学研究》2010年第1期。
- [12] 《别让“责任状”成了“免责单”》,《人民日报》2019年3月29日。
- [13] 严强、张凤阳、温晋锋《宏观政治学》,南京:南京大学出版社1998年版,第294页。
- [14] 任建明、杜治洲《腐败与反腐败:理论、模型和方法》,北京:清华大学出版社2009年版,第33页。
- [15] Susan Rose Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press, 1978, p.2.
- [16] 陈国权《权力制约监督论》,杭州:浙江大学出版社2013年版,第276页。
- [17] 《习近平在十八届中央纪委六次全体会议上发表重要讲话》, [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/12/c\\_1117753149.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/12/c_1117753149.htm)。
- [18] 王浦劬《论我国基层治理权力与责任体制机制的优化》,《中共福建省委党校学报》2015年第1期。
- [19] 张鹏《深入督导再发力 惩腐拔“伞”不停步》,《中国纪检监察报》2019年4月2日。
- [20] 胡建淼《领导人行政责任问题研究》,杭州:浙江大学出版社2005年版,第96-98页。
- [21] 《去年全国纪检监察机关问责8.6万人》, [http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202102/t20210203\\_235269.html](http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202102/t20210203_235269.html)。
- [22] 《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第三次全体会议公报》,《人民日报》2019年1月14日。
- [23] 蔡志强《交叉巡察的实践价值——破解基层“熟人社会”困扰的制度安排》,《人民论坛》2018年第31期。

[责任编辑: 巩村磊]