

【党建热点】

新时代中国共产党治理形式主义的举措创新与实践特质*

栗智宽 俞良早

摘要:形式主义是中国共产党在革命、建设和改革过程中始终反对的顽瘴痼疾。新时代,中国共产党在体认其崇尚痕迹、疏离群众、脱离实际、盲立标杆等现实面相的基础上,通过采取德法兼济——优化治理载体、环境育成——净化治理土壤、桎梏破除——改革完善治理机制、以上率下——催化治理进程等治理举措,同形式主义作最坚决的斗争,取得了形式主义治理的阶段性成效。中国共产党治理形式主义的具体实践彰显了治理理念的政治性与人民性、治理思维的科学与系统性、治理方法的针对性与有效性、治理过程的常态性与协同性等实践特质。

关键词:形式主义;治理;实践特质

中图分类号:D261.3

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)05-0016-09

所谓形式主义,当前主要是指少数党员干部在党的建设与国家治理实践中表现出的一种热衷于做表面功夫而不注重“效率”“实际”“质量”的异化工作作风、思维方法与行为方式,其实质是主观主义与功利主义。党的十八大以来,习近平总书记基于对形式主义危害性大、覆盖面广、隐蔽多变、复杂顽固等特性的深刻体认,反复强调要坚决反对形式主义。他告诫全党:“形式主义、官僚主义同我们党的性质宗旨和优良作风格格不入,是我们党的大敌、人民的大敌”^①,必须“对可能出现的各种形式主义,提前预判、有效防范、坚决克服”^②。新时代,我们党以作风建设为突破口,开启了治理形式主义新的生动实践。立足新的历史方位,系统梳理新时代党内形式主义的现实面相,全面阐释形式主义治理的举措创新,总结提炼形式主义治理的实践特质,对进一步提高党的建设质量、提升国家治理效能,具有重要的理论价值与实践意义。

一、形式主义的新时代面相

形式主义颠倒了辩证唯物主义语境中内容与形

式之间的主从关系,在思维意识层面驱使党员干部走进唯心主义与形而上学的泥淖,致其误判形式的作用与价值;在实际工作层面诱导党员干部偏执于聚焦形式、追求形式,使其“知行不一、不求实效、文山会海、花拳绣腿、贪图虚名、弄虚作假”^③,进而通过“主体性侵蚀”的方式给党和国家的事业发展带来严重影响。当前,形式主义在党的建设与国家治理实践中主要有以下具体面相。

1. 崇尚痕迹:将“盒子治理”奉为圭臬,机械化、虚假化执行痕迹管理方法

所谓痕迹管理,是指以文字、图片、音频、视频等素材为载体,记录、留存党员干部工作进展情况,以证明其工作方向正确、过程完整、程序合法、结果真实的一种治理与管理方法。作为具象化、系统化追踪治理活动轨迹的“利器”,痕迹管理本身能形成压力效应以防范党员干部在工作中出现务虚现象,而其管理结果凝集成的材料盒更能作为党员干部考核评价的重要参考。据此而言,让各级党员干部执行痕迹管理方法确有其现实性、合理性与必要性。

然而,形式主义之浸润侵蚀却让痕迹管理方法

收稿日期:2020-03-11

作者简介:栗智宽,男,南京师范大学公共管理学院博士生(南京 210023)。

俞良早,男,南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师(南京 210023)。

在具体执行中异化为“痕迹主义”。正如习近平总书记所指出的,“现在,‘痕迹管理’比较普遍,但重‘痕’不重‘绩’、留‘迹’不留‘心’;检查考核名目繁多、频率过高、多头重复;‘文山会海’有所反弹。这些问题既占用干部大量时间、耗费大量精力,又助长了形式主义、官僚主义”^④。形式主义对痕迹管理方法的异化主要体现为:其一,机械化理解并保留痕迹。形式主义主张党员干部忽略痕迹管理方法的正向引领作用,转而将其视为一项必要的案牍工作,诱使他们将工作重心转至痕迹的制造、留存与考核,在对上应付痕迹、对下考核痕迹的过程中不自觉地形成“以痕迹为中心”的思维认知。其二,虚假化处理痕迹。形式主义错误强调“痕迹正确”,使党员干部误认为模糊、剔除负面痕迹,放大、虚造理想痕迹能够代替工作实效、表明政绩优异,故而将痕迹与主要矛盾、实际情况、具体工作相分离,转化为指示精神的书面翻版、考评要求的标准答案、虚假政绩的佐证依据等,使痕迹丧失客观真实性,失去其存在的原初意义。但是,堆砌材料、伪造素材、留痕至上的痕迹主义实质上仍是形式主义,其根源亦在于“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”^⑤。它使时时留痕、处处看痕成为党员干部工作中的规定动作,其负面效应不仅在于虚化痕迹管理方法的运用边界、偏离痕迹管理方法的应用初衷,更在于模糊党员干部的工作主线,降低工作实效。

2. 疏离群众:违背以人民为中心的执政理念,官僚化、表面化贯彻群众路线

以人民为中心是党和国家一切工作的根本出发点与落脚点,它具体落实在党员干部身上即是“要坚持把人民群众的小事当作自己的大事,从人民群众关心的事情做起,从让人民群众满意的事情做起,带领人民不断创造美好生活”^⑥。然而,形式主义却诱导党员干部只做“人民管理员”,不当“人民勤务兵”,驱使他们矮化人民地位、背离人民立场、回避人民诉求、拒谋人民利益,导致部分党员干部丧失群众意识,官僚化、表面化贯彻群众路线,进而在一定程度上造成“群众路线无群众”的尴尬局面。当前,有的党员干部官僚化、表面化贯彻群众路线的现象已然成为形式主义外化的典型样态。例如,他们将贯彻群众路线所应做到的走访慰问群众狭隘处理为入户聊天、拍照留念,其实质是只讲空话、不办实事;

将改善群众居住生活环境片面处理为刷墙净街、植树造景,其实质是形象工程的变相上马、改头换面;将优化群众政务服务主观处理为创设机构、增加窗口,其实质是将“管卡压”变成了“推绕拖”;将调研基层民生机械处理为预先准备、主听报告,其实质是忽略实际、漠视真情。而事实上,被形式主义所侵蚀的党员干部往往难以体认自身对人民群众的疏离,这是形式主义与官僚主义在对待人民群众态度上的本质差异所致。有别于官僚主义纯粹的高高在上与无所作为,形式主义更为狡猾与虚伪,它秉承形式为王的理念,出于对形式到位与完备的过分要求,在具体工作中主张不仅可以与群众接触,还能较其他党员干部与群众接触得更加频繁。只是这种接触并不具有为人民服务的实质含义,只会使被其异化的党员干部产生有接触即未疏离的认知错觉。但是,被形式主义所异化的党员干部自身的认知错觉并不能掩盖其行为疏离、破坏党群与干群关系的事实,亦无法遮蔽党的执政根基因此而被消解的危害。

3. 脱离实际:漠视实事求是原则,主观化、教条化作出决策与落实部署

实事求是党的思想路线的核心内容,其内在要求党员干部坚持马克思主义实践观,从客观现实着眼,从调查研究入手,非主观、非教条地开展工作。显然,沾染形式主义弊病的党员干部的所作所为与此要求相左,特别是在制定决策与落实部署时体现得尤为显著。具体而言:在制定决策方面,形式主义不单诱导党员干部拒斥决策行为科学化、规范化,反而极尽缛化、虚化决策行为之能事。即:它主张将决策程序与决策结果脱钩,一方面唆使党员干部以形式为要旨,复杂、刻板地处理制定决策所需经历的定义问题、确定目标、考察分析、拟订方案、优化调整等环节;另一方面又颐指他们无视决策的民主基础与科学依据,按照“幼稚的、低级的、庸俗的、不用脑筋的”^⑦主观或先验办法建构最终的实施方案以形成逻辑自洽、词句华丽的文件指导现实工作。显然,这是形式化的决策过程,决策程序的经历与决策结果的呈现并无内在关联。它不仅表现着形式主义,还助长着官僚主义、自由主义、教条主义与主观主义。在落实上级部署方面,形式主义主张“从形式到形式”的工作方法与作风,强调“口号必须震天响,落实可以轻飘飘”。它役使党员干部在表面上将上级指示、部署置于绝对高位,通过“喊口号、唱赞歌、开

大会”的方式对指示、部署高调表态以宣扬忠诚、表示拥护；在实际落实中却倡扬既可对其主观解读、肆意裁剪、推诿塞责，也可对其照本宣科、生搬硬套、强制推行。这就导致部分党员干部对上级部署的表态与落实存在“两张皮”的现象，其结果只能是指示、部署难以落实。毋庸讳言，在沉浸于形式主义的党员干部看来，其制定的决策能否回应现实问题，接受的部署能否落实到位并不重要，重要的是借着这些工作所制造的“外在形式”的完备与精美，来显示政绩突出、获得领导青睐、支持仕途发展。可以预见，如若党员干部长期沉浸于形式主义之中，在制定决策与落实部署时惯于出工不出力，其在微观层面必然致使党员干部养成自由散漫、消极怠慢的工作习性，在中观层面必然造成党政机关治理效能的低下与行政资源的空耗，在宏观层面必然难以保证党和国家事业的持续健康发展。正因如此，习近平总书记指出：“反对形式主义，要着重解决工作不实的问题，教育引导党员、干部改进学风文风会风，改进工作作风，在大是大非面前敢于担当、敢于坚持原则，真正把心思用在干事业上，把功夫下到察实情、出实招、办实事、求实效上。”^⑧

4. 盲立标杆：扭曲发挥“橱窗效应”，显象化、政绩化开展现实工作

所谓“橱窗效应”，原意是指商业活动中销售方将商品置于消费者可视的显要位置以增加关注度、提升交易量的一种经济手段，在政治领域引申为将地方治理与党建实践中的典型经验、成功做法进行宣传推广、学习交流以提升相关责任主体工作效能的一种目标行为。从政治视角看，树立典型标杆、宣传成功经验内含两条行动逻辑：其一，即如其概念阐释，意在借此强化对党员干部的示范、激励与引领作用，助推工作的具体开展；其二，即在其外部效应，能够以此体现党执政的现实价值与实际能力，增强群众对党和国家建设发展的积极认识，为党所主导的政治体系稳定提供内在支持。然而，在形式主义的异化作用下，“橱窗效应”的正面作用正被负面化，具体表现在：在地方治理特别是基层社会治理层面，有的党员干部罔顾地区间发展的现实差异，照搬照抄其他地区的经验做法打造“本地名片”，其结果却是使人民群众的利益严重受损；有的党员干部将注意力过度聚焦于参评基层治理创新案例需使相关经验做法见报登刊的要求，足不出户打造基层治理的

“纸面经验”，置基层实际工作于不顾；有的基层党员干部在为人民群众服务后主动向群众索要锦旗、表扬信，变相借助于群众“口碑”树立自我“丰碑”。在党的建设特别是基层党组织建设层面，部分党员干部显象化、政绩化理解并实践“典型引路、以点带面”的党建做法。他们或通过拼凑材料制造大量宣传展板、撰写花样文章在媒体发声以体现党组织建设亮点繁多；或通过徒增门可罗雀的党员活动室、虚设无人问津的党建信息平台以展现党组织建设线上线下硬件齐备。而实际上，其做法的“可复制性可推广性并不强，而且实效性也勉为其难，仅能发挥供各级组织学习和各级领导调研的‘参观基地’作用，成为装点门面、粉饰政绩的‘盆景’”^⑨。可见，在形式主义的作用下，脱离实际内容和意义的所谓典型标杆与成功经验必然不能示范、激励、引领党员干部推动地方治理进程、将基层党组织打造成为领导基层治理的战斗堡垒，反而会使他们在片面追求轰动、速度、成效的行动中迟滞“两个一百年”奋斗目标的实现。

针对上述在部分党员干部身上反映出的形式主义问题，习近平总书记高度重视并多次强调，既要紧盯老情况，也要关注新表现；既要完成全面查摆，也要做到靶向治疗；既要达成猛药去疴，也要实现扶正固本。在党中央的坚强领导和系统筹谋下，以八项规定的正式出台为标志，伴随全面从严治党的铺开推进，新时代我们党对形式主义治理图景得到逐步呈现。

二、新时代中国共产党治理形式主义的举措创新

梳理十八大以来中国共产党治理形式主义的理论探索与实践经验，笔者将新时代党内形式主义治理的举措创新总结为以下四个方面。这四个方面既各有侧重、聚焦聚力，亦集成联动、有机协同，不仅具体展现了十八大以来我们党治理形式主义的逻辑理路，也生动映射出新时代我们党治理形式主义的实际效果。

1. 德法兼济：通过柔性思想引领与刚性行为规约的双轨复合，优化形式主义治理载体

所谓治理载体，是指承载治理元素、传送治理信息以达成治理目标的一种工具性治理要件。其建构意义在于回答“治理的手段与方法”问题，为治理主体的治理理念提供外化条件与实践机制，以便对治

理对象的逾矩行为进行纠治与复位。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央明确了思想建党与制度治党同向、同时发力,以德与依规治党协同、联通互动的政党治理理念,并据此极具现实性、针对性地提出了正向引领党员干部思想的多种具体途径,制定了规约党员干部行为的一系列党内法规制度,从而一柔一刚辩证统一、内外兼修对党的治理载体进行了优化升级。将经过优化的党的治理载体具体运用于党内形式主义的治理,从柔性思想引领的维度看,党中央强调依托非制度性约束手段“引导人向善向上,发挥理想信念和道德情操引领作用”^⑩,匡正部分党员干部权力观扭曲、政绩观错位、实干精神丧失、责任意识蜕化等观念问题,消解形式主义衍生的主体思想根源,并借此进一步教育广大党员干部坚定理想信念、牢记初心使命、提升党性修养、永葆优良作风,促使他们于“灵魂深处闹革命”,内在塑成抵制形式主义的主体意识。从刚性行为规约的维度看,党中央强调通过建立健全相关党内法规制度体系,外在标定警示党员干部远离形式主义的政治红线,筑起隔离形式主义的外在防护屏障,并主张切实运用党内法规制度体系惩治犯形式主义错误的党员干部,对在形式主义边缘徘徊的党员干部进行心理震慑,从而“使干部懂规矩、守规矩”^⑪。在党的十八大以来具体实践中,对于前者,治理形式主义的思想引领工作已在时序推进中常态化、长效化地嵌入党的群众路线教育、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育等党内教育活动,日常的“补钙”“红脸”“出汗”正在助推党员干部形成反对形式主义的思想与价值自觉。对于后者,党中央审时度势,先后印发《关于改进工作作风密切联系群众的八项规定》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》《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》等诸多党内法规与政策文件,对形式主义的认定标准、处罚措施等进行细化规范,并要求纪检监察部门依此严肃执纪问责、勇于亮剑惩治。在这样的规约情势下,为形式主义所侵蚀的党员干部明制度于前,重威刑于后,其形式主义倾向与行为均趋于收敛,从而使形式主义的蔓延扩散之势得到了有效遏制。可以说,在新时代,我们党正是在注重发挥思想引领的基础性、前提性作用的同时,不

忘强调党内法规制度的兜底性、保障性作用,在治理实践中坚持“内在调适治理”与“强力介入治理”优势互补、协同发力,才使得治理形式主义的效果更为显著与突出。

2.环境育成:通过涵养风清气正的党内政治生态,净化土壤,杜绝形式主义滋生

治理形式主义,“党员干部自身的党性修养、从政品格与高度自律固然重要,但是特定政治生态环境下所蕴藏的某种倾向、讯息和组织文化氛围同样具有不可忽视的作用”^⑫。在此意义上,习近平总书记指出:“健康洁净的党内政治生态,是党的优良作风的生成土壤”^⑬，“政治生态好,人心就顺、正气就足;政治生态不好,就会人心涣散、弊病丛生”^⑭。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把涵养健康洁净、风清气正的党内政治生态作为治理“四风”问题、优化从政环境的破题举措,聚焦形式主义、官僚主义、奢靡之风、享乐之风的现实面相与产生机理,深入政党环境的内外结构圈层剖析并革除党员干部不正之风产生的环境诱因,从外部环境入手为根治“四风”问题创造了有利的客观空间与氛围条件,使我们党对党风廉政建设的规律认识与治理思路上升至政党主体与政党环境有机统合的新高度。具体而言,我们党围绕治理“四风”之首的形式主义,主要采取两方面措施。其一,在形式主义治理的文化环境维度,强调封建腐朽政治文化与积极健康政治文化的破立并举。在“破”的方面,党中央着眼于形式主义衍生的历史文化根源,着力破除“厚黑学”“官场术”“潜规则”“好人主义”“家长心态”等诱发形式主义的封建政治文化酵素,使得在封建政治文化与习惯传承中寄生与衍变的形式主义失去了涵育土壤;在“立”的方面,党中央明确了“以马克思主义为指导、以中华优秀传统文化为基础、以革命文化为源头、以社会主义先进文化为主体、充分体现中国共产党党性的文化”^⑮的党内政治文化概念,紧紧围绕党内政治文化建设的两大任务、聚焦党内政治文化作用发挥的三个环节,积极推动其价值化、行为化和制度化过程,进而充分发挥党内政治文化对党员干部的引导、熏陶和感染作用,为用积极健康的党内政治文化环境营造风清气正的党内政治生态,进而加强和规范党内形式主义治理开辟了文化进路。其二,在形式主义治理的组织环境维度,强调严肃党内政治生活。党内政治生活是党组织教育管

理党员和党员进行党性锻炼的主要平台,是党所内蕴的价值理念、纪律作风、政治氛围的氤氲空间与作用场域,其开展状况直接影响着党内组织环境情态,进而对引导、形塑党员干部思维方法、工作作风、行为方式具有重要的现实意旨。因而习近平总书记指出:“有什么样的党内政治生活,就有什么样的党员、干部作风。”^⑩一个时期以来,党内政治生活呈现出娱乐化、庸俗化、形式化、表面化等倾向,其不仅没有起到教育引导党员干部抵制形式主义等歪风邪气的“大熔炉”“净化器”作用,反而成为形式主义流行的平台依托,失去了其祛邪扶正、激浊扬清的重要功能意义。有鉴于此,党的十八大以来,党中央要求建立健全党内政治生活制度体系,增强党内政治生活的政治性、原则性、时代性、战斗性。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》从 12 个方面对加强和规范党内政治生活提出明确要求、作出具体规定,既要求解决党内政治生活本身开展的形式主义现象,又要求在其中通过坚持民主集中制的组织原则、用好批评与自我批评的锐利武器、严格党的组织生活制度等途径为革除党员干部的形式主义思维方法、工作作风、行为方式提供源自组织层面的治理合力,进而通过重塑良好组织环境改善和带动形式主义治理氛围的持续优化。

3. 桎梏破除:通过改革完善相关体制机制,消解生发形式主义的客观因素

2014 年 1 月 20 日,习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结部署会议上指出,“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。因而,要通过深化改革,从体制机制层面进一步破题,为作风建设形成长效化保障”^⑪。这一重要论述深刻揭示了党员干部作风问题产生与相关体制机制不恰当、不健全、不完善之间的内在逻辑关联,从体制机制维度为治理党内存在的形式主义等作风问题明确了又一重要抓手。党的十八大以来,我们党推进形式主义治理的实践过程,也是党和国家诸多体制机制不断改革、完善与发展的过程,其所形成的相关成果在一定意义上亦是对新时代形式主义治理理论创新与实践经验的高度概括和总结表达。一是建立健全形式主义治理工作的组织领导机制。2013 年党的十八届三中全会首次提出了以“党委负主体责任、纪委负监督责任、制定实施切实可行的责任追究

制度”^⑫为核心内容的党风廉政建设责任制,强调通过抓责任的分解、落实与追究来解决部分地区和单位的领导班子和领导干部对推进党风廉政建设工作认识不够、思考不足、办法不多致使形式主义治理流于形式的形式主义问题。二是严格制定防范形式主义问题产生的党员干部选拔任用机制。党的十八大以来,党中央分别于 2014 年、2019 年两次修订《党政领导干部选拔任用条例》,逐步明确并细化了党选拔任用党政领导干部的总体原则、基本条件、考察要求等,其中在总体原则部分明确提出了“注重实绩”“实绩突出”的原则要求,在基本条件部分明确提出了“实事求是”“勤政务实”“落实‘三严三实’”的条件要求,在考察部分明确提出了“加强作风考察”“反对‘四风’情况”的考察要求,从而通过将反对形式主义的具体要求植入党的干部选拔任用工作来提高党员干部队伍质量,为杜绝党员干部形式主义问题的发生提供了前提性保障。三是改革完善诱发形式主义问题的督查检查考核机制。2018 年 10 月,中共中央办公厅印发了《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》,着眼于督查检查考核工作“名目繁多、频率过高、多头重复、重留痕轻实绩”导致党员干部应接不暇、不堪重负而催生形式主义的问题,进一步优化了督查检查考核工作的总体要求,并具体提出了强化统筹协调、严格控制总量、合并同类事项、注重源头与归口管理、实行计划审批报备、合理设置指标、强化考核结果分析运用等措施来规范并完善督查检查考核工作机制,消解因“考核初衷偏移”而导致的形式主义问题。四是针对性创设为基层减负的专项工作机制。2019 年 3 月,党中央聚焦困扰基层工作的形式主义问题,专门提出了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,并专门印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,将 2019 年作为“基层减负年”,围绕“四个着力”,从以党的政治建设为统领加强思想教育、整治文山会海、加强计划管理和监督实施、完善问责制度和激励关怀机制等方面提出了务实管用的举措,为消解基层形式主义问题明确了切实可行的实践进路,为广大基层党员干部干事创业破除了障碍、创造了条件。

4. 以上率下:通过紧抓“关键少数”致力发挥“头雁效应”,催化形式主义的治理进程

2013 年 3 月 17 日,习近平总书记在十二届全

国人大一次会议闭幕式上强调：“反对形式主义、官僚主义，各级领导干部要身体力行，以上率下，形成‘头雁效应’。”^⑩2014年5月9日，他在河南考察调研时又进一步指出：“基层的形式主义，根源不在下面，而是上行下效。”^⑪这些重要论述不仅深刻揭示了形式主义“自上而下”的纵向多发机制，也为其治理工作明确了从党员领导干部这一“关键少数”入手的现实破题方向。基于此，紧抓“关键少数”、发挥“头雁效应”、实现以上率下就成为十八大以来中国共产党治理形式主义的一项重要举措。从系统论的视角看，作为“关键少数”的党员领导干部是党的主体能动系统的核心构成要素，其身处关键之位、担负关键之责、发挥关键之用，在党员干部队伍中极具凝聚力、影响力和号召力。因此，党员领导干部特别是高级领导干部若能自觉做到求真务实、实事求是、忠诚担当，就能够在交互影响中对党的主体能动系统的其他构成要素产生重要的引领示范作用，从而增强党的主体能动系统对形式主义的整体抵御能力，助力形成党内反对形式主义的良好政治氛围。反之，他们一旦为形式主义所腐化侵蚀，就有条件凭借其强大的交互能力成为形式主义的“超级传播者”，造成一个地区、一个单位、一个领域的形式主义“塌方”现象，从而对党的主体能动系统造成结构性破坏，严重影响党的组织运转能力。在此意义上，党的十八大以来，我们党紧抓“关键少数”治理形式主义的相关工作正是以打造“头雁”与防治“超级传播者”为核心而具体展开的。其一，强调增强对“关键少数”中真抓实干先进典型的舆论宣传，引导广大党员干部崇尚、学习先进典型，以典型为标杆忠诚履职、担当作为。其二，强调“关键少数”的自我审视检视，要求党员领导干部“把自己摆进去”，自觉树立自律意识、标杆意识、表率意识，检视自查空泛表态、应景造势、文山会海、过多过频过度留痕等形式主义问题，并列明整改措施清单及时、认真落实整改。其三，强调对“关键少数”的管理监督，明确将“整治形式主义、官僚主义纳入巡视巡察、监督检查、审查调查工作重点”^⑫，从严查处并通报党员领导干部的形式主义典型案例，在祛除形式主义重要“传染源”的同时，警示教育广大党员干部引为镜鉴，在案中释德、释纪、释法。党的十八大以来，我们党亦是因为从严整治形式主义问题，“坚持以上率下，锲而不舍、扭住不放，着力解决许多过去被认为

解决不了的问题，才推动党风政风不断好转”^⑬。

三、新时代中国共产党治理形式主义的实践特质

形式主义是中国共产党在革命、建设和改革过程中始终反对的顽瘴痼疾。新时代以来，我们党自觉同形式主义作最坚决的斗争，取得了形式主义治理的阶段性成效。总结和提炼新时代中国共产党治理形式主义的实践特质，有助于进一步驰而不息地推进党风廉政建设和反腐败斗争。

1. 治理理念层面：凸显政治性与人民性

凸显政治性是新时代我们党治理形式主义的新鲜经验与根本遵循。作为一种异化思维方法、工作作风与行为方式的形式主义，是区别于美学意义、文学范畴、数学概念的形式主义而在社会政治活动中产生与演进的客观政治存在，因此，政治性是其区别于其他领域形式主义的根本特性与独特标识，立足于政治高度来把握和推进形式主义治理是实现对症、高效治理的必然要求与现实需要。基于此，党的十八大以来，党中央突出强调形式主义治理的政治意涵，将形式主义治理作为加强党的政治建设的重要内容加以推进，并将严肃党内政治生活、净化党内政治生态、强化党内政治监督、严格党的政治纪律和政治规矩等作为形式主义治理的重要抓手，使各级党员干部做“政治上的明白人”，通过使广大党员干部政治觉悟得到提高、政治定力得到增强、政治言行得到规范、政治信仰得到坚定、政治灵魂得到净化来葆有其作为共产党人的政治本色，以防治党内政治问题与形式主义问题交织影响的政治隐患，实现全党“旗帜鲜明讲政治”，进而切实保障了新时代形式主义治理工作的政治导向明晰、政治方向正确、政治立场坚定、政治效果显著。

“以人民为中心”是十八大以来我们党治国理政的核心理念，是党加强自身建设的价值旨归，凸显“人民性”是新时代形式主义治理的鲜明实践品格。新时代我们党加强对形式主义治理，其意涵不止于纠治党员干部的异化思维方法、工作作风与行为方式，更在于通过整治党内不真不实的不良风气，进一步“把‘为民、务实、清廉’的价值追求深深植根于全党同志的思想和行动中”^⑭，从而更好地站稳人民立场、回应人民诉求、实现人民利益。正如习近平总书记所言：“工作作风上的问题绝对不是小事，如果不坚决纠正不良风气，任其发展下去，就会像一座无

形的墙把我们党和人民群众隔开,我们党就会失去根基、失去血脉、失去力量。”^④以习近平同志为核心的党中央推进新时代的形式主义治理,在很大程度上就是要通过革除人民群众感触深刻、反映强烈的“四风问题”之首,为党群、干群关系注入实质性的“黏合剂”,巩固党在新的历史方位下的执政根基,进而顺利团结带领广大人民群众向着“两个一百年”的奋斗目标而努力迈进。新时代的形式主义治理不仅以人民为价值归依,亦以人民为内核力量。在实践中,我们党注重发挥人民群众的重要监督作用,切实根据人民群众的现实反馈来发现问题、跟踪线索,解决形式主义问题。比如,部分地区纪检监察部门根据群众信访举报发现了脱贫攻坚领域存在的“数字脱贫”“敷衍帮扶”“虚假监管”“样板安置”等形式主义现象,依据网络舆情对防控新冠肺炎疫情中“填表抗疫”“迎检大战”“鼓劲会议”等形式主义表现刻出了画像,从而不仅使人民群众在形式主义治理中扮演了重要角色,亦使他们在这一进程中体认着自身获得感、幸福感和安全感的提升。

2. 治理思维层面:秉承科学性与系统性

当前,形式主义的衍生与影响因素呈现出复杂性、多样性、关联性等特征,使得治理形式主义成为一项系统性工程,需要在治理过程中综合运用科学、系统的治理思维,形成恰切、立体的治理体系,以实现治理要素的良性耦合、治理过程的互动联通、治理成效的共振集成。坚持形式主义治理思维的科学性,就是要在治理形式主义的全过程始终坚持实事求是的根本原则以及注重调查研究、分析问题、解决矛盾的严谨态度。基于此,十八大以来党中央始终保持对形式主义问题的高度警惕,深刻认识到形式主义是滋生自由散漫工作习性、消极腐败执政危险的温床,强调“必须从关系党和国家生死存亡的高度,以强烈的历史责任感、深沉的使命忧患感、顽强的意志品质推进党风廉政建设和反腐败斗争”^⑤,以革故鼎新之力狠抓严治形式主义。实践证明,正是因为党中央坚持直面问题、聚焦关键、透析本质、对症施策的科学性治理思维,方能对形式主义的危害性大、覆盖面广、隐蔽多变、复杂顽固等特性进行准确把握和科学研判,进而锲而不舍地将形式主义治理上升至事关党的生命力、凝聚力、战斗力的高度予以推进,使以崇尚痕迹、疏离群众、脱离实际、盲立标杆等为主要面相的形式主义得到有效整治。

系统性治理思维是对传统“头疼医头、脚痛医脚”治理思维的优化升级,是规避碎片化、孤立化治理倾向与后果的有效抓手。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻认识到注重治理思维的系统性是有效破解形式主义治理整体设计不足、系统规划欠缺、方法举措单一、环节衔接不畅、实效集成不够等问题的关键,强调在提高党的建设质量与推进国家治理能力现代化的双重目标下考察形式主义治理问题,主张通过明确治理力量的主体责任、实现治理举措的耦合联动、促使治理机制的功能跃升、达成治理过程的常态协同来建立健全形式主义治理体系,依托不同治理方式、手段、渠道、载体的相互支持、相互配合来打造形式主义治理的流程闭环与生态回路,力图避免可能出现的治理漏洞与罅隙,进而使新时代的形式主义治理工作形成了整体态势,凝聚了强大合力,取得了整体效果。

3. 治理方法层面:强调针对性与有效性

坚持形式主义治理方法的针对性,既是形式主义表现多样、致因复杂对多元多层治理路的客观要求,也是形式主义在不同机关、地区、领域的具体状况和程度差异对因势利导、因地制宜治理思路的现实诉求。着眼于此,党的十八大以来,我们党深入剖析形式主义思维方法与工作作风的生成机理,明确了其衍生是历史成因、主体基因、环境诱因等多重因素联合作用的合力结果,从而直面这些衍生因素并分门别类提出相应的治理措施,深刻体现了新时代形式主义治理在举措维度的针对性特质。我们党具体分析形式主义在不同机关单位、工作领域、层级结构的党员干部身上的产生条件,坚持因人因事、具体问题具体分析的原则,在治理实践中突破经验主义和“一刀切”的藩篱,遵循灵活、适宜、对症纠治的治理思路对其予以考察、革除。例如,基层形式主义往往作为一种应对压力过度下沉的反向适配举措出场,党中央对此追根溯源,主张通过谨防压力传导过度的方法予以化解,着重强调对贫困地区、脱贫一线的基层党员干部给予更多理解和支持,而非简单惩戒相关基层党员干部了事,于实践维度折射出新时代形式主义治理方法的针对性特质。

有效性表征的是解决针对性问题的实际成效,是彰显治理工作效果的基本量度,是新时代形式主义治理的实践检验标准。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以“不获全胜决不收兵”的

战略恒心和定力坚决整治形式主义,弘扬勤勉务实、真抓实干的优良作风,通过全方位、多领域的治理举措切实提升了形式主义治理的实际效能,增强了实际治理效果与治理预期目标的贴合程度,不仅有力推动了全面从严治党向纵深发展,为国家治理体系与治理能力现代化提供了内在支持,亦使党心与民心的内聚力进一步得到增强,实现了政治效果、纪法效果与社会效果的有机统一。从政治效果看,新时代的形式主义治理将政治性全面贯穿其中,通过消解党员干部的形式主义问题,大大增强了党的方针政策的落实到位率,为统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、应对当前百年未有之大变局提供了坚强政治保障。从纪法效果看,中纪委公布的统计结果显示,党的十九大以来,截至2018年12月底,全国各级纪检监察机关在运用监督执纪“四种形态”整治形式主义、官僚主义问题中,运用“第一种形态”处理的人数占比34.1%,运用“第二种形态”处理的占比62.1%,运用前两种形态处理人数占总处理人数的96.2%,已成为绝大多数;被纪律重处分、重大职务调整,以及被开除党籍、移送司法机关的真正成为了极少数。^{②6}从社会效果看,国家统计局开展的全国党风廉政建设和反腐败斗争工作的满意度在党的十八大后逐年走高,2012年为75%,2013年为81%,2014年为88.4%,2015年为91.5%,2016年为92.9%。^{②7}这些数据从人民检验评判的维度再次折射出新时代形式主义治理工作的良好成效。

4. 治理过程层面:坚持常态性与协同性

常态性是新时代我们党治理形式主义的典型特质,是对党史上“运动式”“一阵风”治理形式主义做法的反思突破,亦是对当前形式主义隐蔽多变、复杂顽固、易于反弹等现实症候的矫治需要。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻认识到,党内存在的形式主义歪风恶习不是短期内生成的,而是长期以来没有得到根本解决而逐渐积累起来的结果,先前治理低效的根本原因就在于对其“顽固性和反复性估计不足,缺乏常抓的韧劲、严抓的耐心,缺乏管长远、固根本的制度”^{②8}。基于此,我们党在新时代不断深化对形式主义治理的规律性认识,强调保持抓常、抓细、抓实、抓深的战略恒心与定力,致力于探索对症管用的长效机制,坚持把建章立制

与破除积弊相对应、相统一,积极推动形式主义治理工作出真招、显实效、见长效,进而力图通过治理时效的永恒持久、治理步骤的环环相扣、治理进程的驰而不息而最终取得同形式主义斗争的完全胜利。

治理形式主义是一项长期的战略性工程,是优良作风与错误作风相互较量的博弈过程,突出治理过程的协同性、注重破立结合是新时代形式主义治理的内生要求和行动必然。党的十八大以来,我们党坚持协同性原则,大力整治形式主义,主要表现在五个方面。一是在治理原则上,坚持“纠正、防范”与“鼓励、倡导”的协同推进。中央及地方在治理形式主义时,既体现政治的意涵、严抓的力度,坚决查处明知故犯者,亦彰显治理的向度、组织的温度,通过落实“三个区分开来”的具体要求,正确把握党员干部在工作中出现形式主义问题的性质和成因,对误入歧途、不得已为之者给予改正机会。二是在治理与监督主体上,强调组织管理与群众监督的协同作用。既要求不断强化、有效落实党委的主体责任和纪委的监督责任,亦要求搭建更为多元的监督举报平台,为群众、媒体的监督作用发挥优化媒介渠道。三是在治理对象上,坚持高级党员领导干部与基层党员干部的协同治理。“打虎”“拍蝇”“猎狐”多管齐下,既突出强调紧抓“关键少数”的引领与警示作用,亦着重强调对“绝大多数”的严格要求。四是在治理方法上,坚持主体形塑与环境育成的协同推进。既注重革除形式主义产生的党员干部主体成因,亦着力破除形式主义滋生的外在环境土壤,通过“主体—环境”的有机治理,让形式主义无所依靠、无处遁形。五是在治理载体上,强调柔性思想引领与刚性行为规束的协同效应。既抓理论武装、思想引领,亦抓建章立制、整改落实,将思想建党与制度强党结合起来,致力于形成以正压邪的整体治理场势,达成集成、联动的综合治理成效。

四、结语

形式主义治理是中国共产党百年党建工作的重要议题。新时代以来,以习近平同志为核心的党中央深刻认识到在管党治党新方位、新形势、新环境下接续推进形式主义治理新实践的重大意义,从而直面党内形式主义的新面相、新诱因与新特征,从优化治理载体、净化治理环境、改革完善治理机制、催化治理进程等维度创新治理举措,为党内形式主义治

理提供了新鲜经验与现实遵循,开辟了中国共产党形式主义治理工作的新境界。历史与实践表明,作为一种负面政治现象的形式主义并非一日而生,革除亦绝非一蹴而就。新时代的形式主义治理工作虽已取得阶段性成效,但党员干部的形式主义问题并未绝迹,仍时有出现。这就要求我们以常抓不懈的定力、壮士断腕的勇气,坚持治理理念的政治性与人民性、治理思维的科学与系统性、治理方法的针对性与有效性、治理过程的常态性与协同性,在实践中久久为功,真正做到“不获全胜决不轻言成功”,直至取得同形式主义斗争的压倒性胜利。

注释

①《中共中央政治局召开民主生活会 习近平主持并发表重要讲话》,《人民日报》2017 年 12 月 27 日。②习近平:《在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话》,人民出版社,2019 年,第 14 页。③《习近平谈治国理政》第 1 卷,外文出版社,2014 年,第 368 页。④习近平:《严把标准公正用人拓宽视野激励干部 造就忠诚干净担当的高素质干部队伍》,《人民日报》2018 年 11 月 27 日。⑤⑩⑬⑯⑲⑳㉑《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社,2016 年,第 153、68、42、31、505、17、150 页。⑥习近平:《决胜全

面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017 年,第 50 页。⑦《毛泽东选集》第 3 卷,人民出版社,1991 年,第 839 页。⑧⑪⑲《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2014 年,第 314、315、310 页。⑨谢忠平:《基层党建中的形式主义及其整治》,《长白学刊》2019 年第 4 期。⑫柳宝军:《党的十八大以来党内政治生态治理的生动实践》,《理论探索》2018 年第 4 期。⑬《习近平谈治国理政》第 2 卷,外文出版社,2017 年,第 167 页。⑭《习近平在十八届中央纪委七次全会上发表重要讲话》,《人民日报》2017 年 1 月 7 日。⑮⑯《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中国方正出版社,2015 年,第 86、22 页。⑰《习近平总书记关于反对形式主义官僚主义重要论述摘录》,《中国纪检监察》2018 年第 10 期。⑱何艳:《打一场基层热盼的反形式主义攻坚战》,《中国纪检监察》2019 年第 7 期。⑲赵乐际:《坚持和完善党和国家监督体系 为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察报》2020 年 2 月 25 日。⑳《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,中央文献出版社,2015 年,第 144 页。㉑《各级查处形式主义官僚主义问题 4.5 万余起》,《中国纪检监察报》2019 年 2 月 22 日。㉒《中央纪律检查委员会向党的第十九次全国代表大会所做的工作报告》,《人民日报》2017 年 10 月 30 日。

责任编辑:浩 森 文 武

Innovation and Practice of the CPC's Governance Formalism in the New Era

Li Zhikuan Yu Liangzao

Abstract: Formalism is a chronic disease that the Communist Party of China always opposes in the process of revolution, construction and reform. In the new era, the Communist Party of China, on the basis of recognizing the reality of its advocating traces, alienating the masses, separating itself from the reality and setting up blind benchmarks, has made the most resolute struggle against formalism by taking such governance measures as combining morality with law, optimizing the governance carrier, cultivating the environment, purifying the environment, breaking the shackles, reforming and improving the governance mechanism, and catalyzing the governance process at the above rate. It has achieved the stage effect of formalism governance, and demonstrated the political and people nature of governance concept, the scientific and systematic nature of governance thinking, the pertinence and effectiveness of governance methods, the normality and synergy of governance process and other practical characteristics.

Key words: formalism; governance; practical characteristics