

郭良平) 专栏

形式主义是权力的盛宴

最近在中国,“形式主义”成了官场和体制内的热词。它指的是各种形式的兢兢业业、勤勤恳恳的无用功;是基本事务不变,工作量却大幅度增加的现象;是基层一线干部和员工在文山会海中疲于奔命,没完没了地搞统计报表,上交汇报材料,迎接上级检查工作和各种考核评比创建,开馬拉松会,上党课,政治学习,思想汇报等等,忙得没有时间干正事。它造成普遍的心力交瘁,去年10月,河南一位23岁女教师被学校的种种形式主义要求逼得自杀。

今年1月29日,中共中央专门召开“中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制会议”,提出在10个方面重点整治:纠治“政绩工程”“形象工程”“面子工程”等问题;解决精文减会、督查检查中的问题;提升学习调研实效;纠治“指尖上的形式主义”;破解乡村振兴中存在的简单“一刀切”做法;解决各种创建示范活动存在的问题;解决借调基层干部问题;清理规范节庆论坛展会;完善考核办法;清理基层组织“滥挂牌”问题。

理性和常识的缺失

形式主义招人反感,不仅因为它耗时费力、浪费资源,还因为理性和常识的缺位,造成恶劣政治氛围。各种媒体上揭露的事例多如牛毛,比如为了贯彻国家“退林还耕”以确保粮食安全的政策,许多地方砍伐树木,毁掉数十年努力才建起来的绿化和生态带,然而砍伐后的土地大多被荒废,因为农民不愿意种植粮食作物,宁愿种植经济作物或者进城打工。这个结果与政策意图南辕北辙。

再如农村防止返贫是项政治任务,一点不敢马虎。乡村扶贫干部每天的任务就是下去走访、测算收入、上报数据和评估返贫风险,算算脱贫户多养了几只鸡,称称猪又重了多少斤,不断更新上报数据。无效劳动不做还不行,因为上面有纪委督查暗访,一来就翻贫困户的花名册,像问小学生一样考乡村干部,数据要精确到个位数。

还有检察院有个指标是“不捕率”,即每年对公安报上来的案子,有多少不逮捕或不起诉的比率(好像是要体现人性化司法),而且要考核排名。于是有的县检察院就和公安局达成默契,后者把一些本来只用行政处罚的案子,当作刑事案件报给检察院,然后再由检察院开具不起诉书,以此来提高“不捕率”。

这些报上去的统计数据、汇报材料、总结报告等,一般都没有下文。做这些的主要目的是留下记录,以备将来复核抽查,专有名词是“痕迹主义”。现在的形式主义打着时代烙印,数码化、程序化了,形成所谓“指尖上的形式主义”。人们逐渐习惯于被算法和系统约束,刻板地执行程序 and 规定。农村干部的手机上有各种应用填报,每个对应一项部门工作,农业、水利、国土、乡村振兴、党建、住建、公安等各部门都有自己开发的软件,每个软件都有不一样的填报要求。

除了这些被动应付型的形式主义外,还有迎合上级的主动型:一些干部为了出政绩和得到提拔,急功近利,热衷表面文章,搞各种花样的“创新”引起上面的注意和表扬,而且必须与竞争单位不同,或者更好。这样造成的攀比和争夺排名,催生了大量内卷和内耗,搞得下面疲于奔命。大量无效劳动被精致地包装起来,呈献上去、宣传出去,被讽刺为“屎上雕花”。

“层层加码”的体制根源

形式主义产生于应对官僚主义。官僚主义的本质是自上而下贯穿于官本位制中的权力意志。形式主义主要表现在各级官僚过度围绕上级领导人的意图开展工作,实质是溜须拍马和自保。形式主义之所以为权力的盛宴,首先表现为要求下面绝对服从,绝对忠诚,强调以领导人为中心的各种意识,并以此为提拔干部的主要标准。例如将“为人民服务”中的“人民”更换为“大局”,引起了热议。显然,什么是“大局”的解释权在上面,定义模糊也是行使权杖的要求。在“唯上”的官场文化中,言不由衷地唱高调、表忠心,是必备的生存技能。

第二,制度化的政治学习,还有用来统一思想、统一意志、统一行动的,连绵不断的各种主题教育运动和脱产学习班,造成一种政治正确的高压环境,使大家都不得不做规定动作,言不由衷地大讲套话,不厌其烦地重复官方提法。同毛泽东时代不同,现在的政治学习同党员干部的日常工作和生活往往风马牛不相及,很容易变成了应付差事或考试而走过场。

第三,保证完成上级交给的任务是底线,超额完成任务是

值得注意的是,中国形式主义泛滥发生在大规模、长时间的集权和制度建设之后。适当集权有助于纠正“九龙治水”的散漫,但过头了就会导致官僚主义、形式主义泛滥,沦为形式主义:“老百姓看着你忙,村干部忙给你看”。

目标,两者都要求在执行上级任务方面加码和不走样,这就是中国官场顽疾“一刀切”和“层层加码”的体制根源,它使多层的金字塔结构有一种独特的乘数效应。尽管在疫情中让老百姓吃尽了苦头,它在现体制下是无法治理的。

第四,考核评比,检查巡视最能展现权威。比如县市领导人制定考核办法时,各部门都争相将本部门的工作任务塞入考核指标,尽量提升本部门工作在考核中的权重,增加考核范围和提高考核标准,以此刷存在感或扩权、提高地位。这些动机同做好工作没有必然关系,下面只能用形式主义来应对。

第五,为了给上级好印象就得有政绩,并且做得比竞争对手更出色。这就要求除了层层加码、超额完成任务外,还必须让人耳目一新。比如乡镇为了提高考核分数,一是确保基本工作不能扣分,二是努力争取额外工作,如承担试点任务、争取县级重大项目、自设工作创新等,以获得额外加分。要花样翻新,今年的创新要与去年的不同,与竞争单位不同,或者做法相同但叫法要不同,叫法也相同时,就要做到材料宣传不同。名目繁多的创建活动变成无意义的折腾,消耗人力物力,制造形式主义。

这些都是官场游戏,同老百姓福祉没有必然联系。形式主义大作表面文章、玩官场游戏时,常常忽视解决人民群众的实际问题,引起广大干部群众的普遍不满。

以形式主义反形式主义

这是除了一刀切、层层加码或乘数效应外,集权体制的另一个怪圈。比如有网民看到上述整治形式主义10个方面的阐述后,用官方习惯思路替官方制定了以下行动方案:“下一步,要抓紧学习贯彻落实,纳入绩效考核,规范化管理,做好时间表任务图,及时整改布置回头看,加强巡视巡察,加大基层监督力度”——妥妥的形式主义!

再如,中央网络安全和信息化委员会办公室发布的《关于防治“指尖上的形式主义”的若干意见》包括五大部分:

一、“指导思想”:“以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大精神,全面贯彻习近平总书记关于力戒形式主义官僚主义的重要论述,坚持党的全面领导”;二、强化建设管理:加强统一规划,加强立项审核,突出便捷集约,限制强制功能,防止“空壳”“僵尸”;三、强化使用管理:防止强制使用,过度留痕,滥用排名,多头填报;四、强化安全管理:健全安全体系,加强分类防护;五、强化组织保障:压实主体责任,夯实属地责任,落实监督责任。“限制、加强、强化、突出、防止、健全、压实、夯实、落实、监督”等等,都是指令动词,可称之为“上动词”。他们没有给下面留下自主空间,却给上面留足了灵活解释的余地,可以量化为各式各样的指标,下面只能用形式主义来应对。

最直接的证据,就是上述中央专项会议提出的10个方面之一:“解决精文减会、督查检查中的问题”,换言之,就是要纠正正在纠正形式主义中出现的形式主义。办法也只能是形式主义。

谁是始作俑者?

官僚主义是集权和唯上的必然结果。美国的军队,法国文官体系,巴西、意大利的官僚机构,苏联的特权阶层等,都是形式主义的重灾区。值得注意的是,中国形式主义泛滥发生在大规模、长时间的集权和制度建设之后。适当集权有助于纠正“九龙治水”的散漫,但过头了就会导致官僚主义、形式主义泛滥。就连“以人民为中心”也沦为形式主义:“老百姓看着你忙,村干部忙给你看”。据报道,一些贫困农民被惯坏了:干部下村慰问贫困户,送去一大堆日用品,不料一些贫困户嫌弃送的军大衣档次太低,嘲讽基层干部说:“就带这么点东西来,你们也好意思!”有些干部明知上访者是无理取闹,也千方百计讨好他们,只要能阻止他们上访,就甘愿被他们敲诈勒索,因为上访数字本身就是一个考核指标。

官僚主义就是科层化的威权主义。不受制约的权力借助高度集权的官僚体系,变得更加跋扈。下级缺乏起码的权利保障,除了形式主义和躺平等消极手段外,没有正面有效反抗的渠道。这里,权力而不是制度在唱主角。这对“把权力关进制度的笼子”是个绝妙讽刺,因为没有民主内涵的官本位制度,在本质上是为权力服务的,因而不可能关得住权力。唯有政改方能根除形式主义。

作者是新加坡国立大学东亚研究所高级研究员