

形式主义官僚主义产生的哲学根源

李海青

摘要：形式主义官僚主义有其产生的哲学根源。就思想根源而言，形式主义官僚主义违背了马克思主义的人学宗旨与人民立场；就认识根源而言，形式主义官僚主义违背了马克思主义实践认识论的基本原理，使主观认识脱离了现实实践；就社会根源而言，国家治理中的形式主义官僚主义之所以存在，人民群众在监督制约方面主体作用发挥不充分是重要原因；就制度根源而言，在上级和下级的对立统一关系中，当前国家治理中形式主义的产生与公共权力层级之间责权利配置存在一定程度的失衡有关。以上哲学检视使我们认识到，形式主义官僚主义的产生原因是多样的、产生机理是复杂的，其治理也应是系统工程。

关键词：形式主义；官僚主义；哲学根源；治理

中图分类号：D261.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2021)03-0027-06

在我国的国家治理中，形式主义、官僚主义可谓是持续困扰、反复发作的顽疾。党的十八大以来，习近平总书记在新时代背景下指出形式主义、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，对之进行了深刻的批判。要在国家治理现代化的进程中有效破除形式主义、官僚主义，首先必须分析其产生根源，如此方能对症下药，本文试在马克思主义哲学视域中对此问题予以检视。通过这种哲学的检视，我们认识到，形式主义、官僚主义的产生原因是多样的、产生机理是复杂的，其治理也应是系统工程。

思想根源：价值观的审视

作为人类思想史上革命性与划时代的哲学形态，马克思主义哲学追求的是社会发展基础之上工人阶级和广大劳动人民的彻底解放、共产主义的实现、每个人的自由全面发展。可以说，对人的解放

与自由道路的探求是马克思主义哲学的真正主题。在《资本论》中马克思将共产主义称之为“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”，在《共产党宣言》中，马克思恩格斯指出在共产主义社会中“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。这些经典之论充分彰显了马克思主义哲学深厚的人文意蕴与崇高的人民性。

既然马克思主义哲学追求彻底的人类解放与自由，具有高度的人民性，而共产党又是以马克思主义为指导，人民立场就成为共产党人的根本立场。对于共产党人的这一根本立场，毛泽东用中国化的语言形象地将之称为“为什么人”的问题。“为什么人的问题，是一个根本的问题，原则的问题。”^[1]“共产党就是要奋斗，就是要全心全意为人民服务，不要半心半意或者三分之二的心三分之二的意为人民服务。”^[2]如果说“全心

全意为人民服务”的概括简明、通俗，更为大众化，邓小平对于共产党的这一立场宗旨则做出了更为规范化的文件表述。在1956年党的八大所作《关于修改党的章程的报告》中，邓小平明确指出：“同资产阶级的政党相反，工人阶级的政党不是把人民群众当作自己的工具，而是自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具。”^[3]中国特色社会主义进入新时代以后，习近平总书记更是反复强调要不忘初心、牢记使命，始终把人民立场作为根本政治立场，把人民利益摆在至高无上的地位，不断把为人民造福事业推向前进。确实，只有没有私利的全心全意为人民服务，甘于做人民的工具，为人民的解放、自由与发展而奋斗、牺牲，共产党才能当好人民的代表，才能赢得群众的信任，人民才能把自身解放和发展的领导权委托给党。就此而言，中国共产党作为马克思主义使命型政党对于人民群众有一种深沉的价值承诺，有深刻的伦理观作为自己的价值基础。脱离开这种价值承诺，脱离开这种奉献与牺牲精神，就无法理解作为使命型政党的中国共产党之存在本身。

自觉秉持人民立场，要求共产党人必须树立正确的价值观特别是正确的权力观、事业观、政绩观，这是共产党人安身立命之本。共产党人的权力观，概括而言就是权为民所赋，权为民所用，前一句话指明了权力的根本来源和基础，后一句话指明了权力的根本性质和归宿。共产党人的事业观，就是为人民利益不懈奋斗，为中国特色社会主义事业不懈奋斗。共产党人的政绩观，就是为人民谋政绩，为人民创政绩。无论是权力观，还是事业观与政绩观都体现了共产党人的初心与使命。而对马克思主义哲学人民性的背离以及由此导致的价值观特别是权力观、事业观与政绩观的扭曲则正是工作中形式主义、官僚主义产生与泛滥的思想根源。“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，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。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，当官做老爷，高高在上，脱离群众，

脱离实际。”^[4]针对于此，习近平总书记特别强调价值宗旨与理想信念的极端重要性，指出党性教育是共产党人修身养性的必修课，是共产党人的“心学”。“信念是本，作风是形，本正而形聚，本不正则形必散。保持和发扬党的优良作风，坚定理想信念是根本。”^[5]“理想信念是共产党人精神上的‘钙’，理想信念坚定，骨头就硬；没有理想信念，或理想信念不坚定，精神上就会‘缺钙’，就会得‘软骨病’。”^[6]思想的“总开关”出了问题，形式主义、官僚主义问题就会不断冒出来。

基于马克思主义哲学的人民性，基于马克思主义政党的特质，基于理想信念的极端重要性，我们党自成立以来就特别强调思想建党，强调价值观的改造，并开展了各种形式的整风运动与教育运动，也取得了良好的效果。在新时代与新发展阶段，要有效整治形式主义与官僚主义，仍然需要进一步推进思想建设，教育广大党员干部更为牢固地树立人民立场，以严肃认真的态度破“心中贼”，守初心、担使命，提高政治责任感和历史使命感，真正把人民放在心中最高位置。

认识根源：实践认识论的审视

实际工作中形式主义、官僚主义的一个典型表现，就是政策制定时脱离实际，主观主义，带有很大盲目性。“现在我们很多同志，还保存着一种粗枝大叶、不求甚解的作风，甚至全然不了解下情，却在那里担负指导工作，这是异常危险的情况。”^[7]“我们党内的主观主义有两种：一种是教条主义、一种是经验主义。他们都是只看到片面，没有看到全面。如果不注意，如果不知道这种片面性的缺点，并且力求改正，那就容易走上错误的道路。”^[8]毛泽东所批判的这种情况应该说到现在也还是存在的：某些领导机关或部门对于实际缺乏深入了解与透彻把握，在信息资料掌握不充分的情况下就进行决策，甚至在办公室足不出户就想当然地制定政策。这种政策制定的主观主义本身就是官僚主义。而当这种官僚主义制定的政策执行时，由于脱离地方与基层实际，根本无法有效落地，地方与基层迫于压力也只能以形式主义的做法予以应付。当前广泛流行的所谓“下面的形式主义是上面的官僚主义逼出来的”“形

式主义就是对付官僚主义最有效的方法”等各种说法正是对此的生动写照。就此而言，要有效破除形式主义，很重要的一个方面就是要切实解决政策制定时的主观主义与官僚主义。

必须认识到，在认识根源上，这种主观主义与官僚主义之所以产生，根本在于违背了马克思主义实践认识论的基本原理，使主观认识脱离了现实实践，从而片面化、静止化、教条化、机械化。对于马克思主义的实践认识论，毛泽东在《实践论》中作了精辟的分析总结：“通过实践而发现真理，又通过实践而证实真理和发展真理。从感性认识而能动地发展到理性认识，又从理性认识而能动地指导革命实践，改造主观世界和客观世界。实践、认识、再实践、再认识，这种形式，循环往复以至无穷，而实践和认识之每一循环的内容，都比较地进到了高一级的程度。这就是辩证唯物论的全部认识论，这就是辩证唯物论的知行统一观。”^[9]作为奠定马克思主义中国化哲学基础的经典著作，《实践论》的基本思想具有重要而恒久的指导意义。

这种实践认识论的基本原理体现在实际工作中，就转化为以调查研究为基础的领导方法。“一切实际工作者必须向下做调查。对于只懂得理论不懂得实际情况的人，这种调查工作尤有必要，否则他们就不能将理论和实践相联系。”^[10]“我们要从国内外、省内外、县内外、区内外的实际情况出发，从其中引出其固有的而不是臆造的规律性，即找出周围事变的内部联系，作为我们行动的向导。而要这样做，就须不凭主观想象，不凭一时的热情，不凭死的书本，而凭客观的事实，详细地占有材料，在马克思列宁主义一般原理的指导下，从这些材料中引出正确的结论。”^[11]习近平总书记也特别强调政策制定时要有充分的调查研究。“我们有的部门和地方制定政策措施时，调研肤浅、表面化，不够深入具体，或者根据传闻来判断，这样制定的举措是建立在沙丘上的，是没有根基的。必须做好深入扎实的调查研究工作。”^[12]“各级领导干部要带头调研、经常调研，扑下身子，沉到一线，全面了解情况，深入研究问题，把准事物的本质和规律，找到破解难题的办法和途径。要实事求是，有一是一、有二是二，

既报喜也报忧，特别是力戒形式主义、官僚主义，坚决反对在调查研究中走马观花、浅尝辄止、一得自矜、以偏概全，草率地下结论、做判断。”^[13]

对于政策制定而言，我们党在实际工作中尤其强调以调查研究为基础的科学领导方法。一是一般与个别相结合的方法。“任何工作任务，如果没有一般的普遍的号召，就不能动员广大群众行动起来。但如果只限于一般号召，而领导人员没有具体地直接地从若干组织将所号召的工作深入实施，突破一点，取得经验，然后利用这种经验去指导其他单位，就无法考验自己提出的一般号召是否正确，也无法充实一般号召的内容，就有使一般号召归于落空的危险。”^[14]“我们在这里研究的工作很多要求是原则性的，每个部门回去后都要变成具体措施。这就要求大家吃透中央精神，开展深入调研，到底下去解剖麻雀，亲口嚼一嚼馍、尝一尝滋味，最后拿出结论和办法来。”^[15]二是领导和群众相结合的方法。“在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去。这就是说，将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次地更正确、更生动、更丰富。”^[16]就此而言，实践认识论与群众路线又是内在一致、高度统一的。综合而言，“主观主义者和官僚主义者不知道领导和群众相结合、一般和个别相结合的原则，极大地妨碍党的工作的发展。为了反对主观主义的和官僚主义的领导方法，必须广泛地深入地提倡马克思主义的科学的领导方法”。^[17]

当然，在治理现代化的进程中，要贯彻实践认识论的基本原理，尽可能全面准确地把握各方面的相关信息，除了领导干部自上而下的调查研究外，自下而上各方面民主机制的健全完善也是极为重要的，特别是在社会大众民主意识不断增强的情况下更是如此，而这这就要求我们持续推进中国特色社会主义民主政治建设。自上而下与自

下而上两种途径相结合，将会更为有效地将实践认识论的基本原理落到实处，更为充分地彰显中国的制度优势与治理效能。

社会根源：人民主体论的审视

国家治理中的形式主义与官僚主义都是针对领导干部而言，而领导干部群体中之所以存在这一问题，人民群众在监督制约方面主体作用发挥不充分是一个极为重要的原因。按照马克思主义哲学的群众史观，人民群众是实践活动的主体，是历史的创造者，这一基本原理一直为中国共产党高度认肯。特别是在社会主义社会，人民当家作主，人民群众这种主体地位更应该得到充分体现与保障，领导干部更应该受到有效的监督制约。当年在与黄炎培关于历史兴亡周期律的“窑洞对”中，毛泽东关于民主的强调，所表达的正是这个道理：我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。如果大众的民主参与富有成效，监督制约机制健全完善，则形式主义与官僚主义的问题会在很大程度上得到抑制，正所谓“魔高一尺，道高一丈”。当然，对于领导干部群体的监督制约有多种途径，比如在当代中国体制下，就极为强调自上而下的监督制约，但人民作为主体的监督制约具有其他途径无法代替的价值功能。

比如就自上而下的监督制约而言，就往往面临比较严重的信息不对称问题。上级部门是政策制定者，但其制定的政策却需要下级来执行，这种制定者与执行者的不同本身就包含着信息不对称与策略性行为的可能。治理的层级越多，这种信息传递失真的可能性就越大，信息不对称的可能性就越大，形式主义、官僚主义存在的可能性也就越大。当前，中国国家治理是中央、省、地级市、县、乡镇五级架构，虽说减少权力层级与扁平化治理是大势所趋，但这方面大力度的改革却也并非易事，就此而言，过多的治理层级在信息的通达方面毫无疑问将会产生较大的负面效应。当然，现代科技的发展特别是信息技术的发展有助于打通上下之间信息的阻滞，解决信息不对称问题，但是，科技并不是万能的，下级毕竟

直接处在设计执行与政策落实的具体情境中，所能掌握的真正信息量大大超过上级的设计者与决策者，而且其在选取哪些技术留存的信息传递给上级时也具有很大的自主性和能动性，有时甚至会发生利用信息的形式主义。在这个意义上讲，形式主义可以依托于任何载体，现代信息技术也不例外。特别是，在实际工作中，下级并不是上级任务决策的单纯执行者这一重身份，下级部门、下级单位都有自己的作为独立机构的特定利益，下级领导者也是具有自身利益与自身想法的独立主体。部门利益、地方利益、个人利益与上级政策制定者的利益是无法完全合一的，这种情况下，基于部门利益、地方利益与领导者个人利益的考量，基于自己的想法与盘算，就往往会产生对上级决策设计的形式主义应对现象。就此而言，规划者与执行者的不统一不仅包含着信息不对称的可能，而且也包含着观念与利益不一致的可能。在中国纵向的压力型体制与横向的政绩锦标赛模式下，这种信息的不对称与利益、观念的不一致在很多情况下就从逻辑的可能转变为必然的现实，决策执行中的形式主义等策略性应对行为遂得以产生。这种执行中的形式主义表现形式颇为多样，比如空泛表态、敷衍塞责、浮于表面、弄虚作假、哗众取宠、阳奉阴违、欺上瞒下、搞政绩工程与形象工程等。还有一种形式主义容易被人们所忽视但在地方治理中却也大量存在，那就是对于上级任务要求的选择性执行：凡是显示度高的，上级特别重视的，考核作为硬性指标的，关乎自身切身利益的，就会不顾代价、不计成本去完成；而凡是可见度不高的，上级未予特别强调的，即使现实治理特别需要，与民众利益又高度相关，也缺乏动力与愿望去推进落实。这种选择性执行在上级眼里显示的是下级的积极作为，在民众眼中显示的却是执行者的懒政怠政。这种有所为有所不为的选择性执行作为一种典型的形式主义，既反映了治理体制的漏洞，也表明官员思想的蜕化与政绩观的异化，既不是真正的对上负责，也谈不上真正的对下负责，更谈不上把对上负责与对下负责有机统一，说白了只是对自己负责。

那么，在国家治理实践中如何才能有效解决

决策执行中的形式主义与官僚主义呢？为民情怀与理想信念的教育当然极为重要，绝对不能低估这种内心世界改造与思想政治教育的作用，但是仅靠这种灵魂深处闹革命的解决方式又是不充分的，还要通过各种渠道更为充分地发挥人民群众在国家治理中的主体性作用。对于中央与上级政策，广大民众现在通过各种信息渠道可以迅速了解；对于自己所在地方或部门对于相关政策的执行情况、对于自身利益是否得到有效保障与实现，民众能够掌握最及时、最真实的信息，感受最强烈，也最有发言权。民众对包括官员选任、监督、考核等方面的参与，使得领导干部直面群众的诉求与压力，可以切实消解形式主义现象的发生。基于此，必须进一步健全民众参与的制度机制，拓宽民众参与的渠道，提高民众监督制约的效果，特别是要推动民众监督与其他各种监督形式形成更为有效的合力。

制度根源：辩证法的审视

按照辩证思维，上级和下级是一个矛盾统一体，双方对立统一，相互作用。在此意义上，地方与基层治理中出现的形式主义、官僚主义问题就不能仅限于地方与基层本身来看待，而必须联系中国公共权力层级之间的责权利配置来分析。客观讲，当前国家治理中形式主义的产生与公共权力层级之间责权利配置存在一定程度的失衡有关：一段时间以来，存在着从上到下层层上收权力、下移责任的现象。“条块关系的刚性特征在基层依然如故，甚至在响应社会治理重心下移的旗帜下，出现了上面的‘条’层层下放责任的现象，还美其名曰‘属地化管理’。但在实际的运行中，权力、资源并没有和责任一起下放。这样做的危害是多重的：‘条’摆脱了责任的束缚，权力和资源就成了他们控制基层的武器，他们的强势直接衍生出了大量的官僚主义、形式主义做派；基层‘块’的保障和服务民生的任务本身就十分繁重，外加日益繁多的属地化管理的有责无权的任务，从而使基层负担沉重，由此衍生出了基层大量的被动应付型的形式主义现象。”^[18]

其实，中央与地方之间关系如何调整并不是一个全新的问题，新中国成立以来就一直存在。毛泽东在1956年所作《论十大关系》的讲话就

专门谈到这个问题，其中所指所论直到今天仍然富有启示意义。“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，当前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”^[19]“还有一个地方和地方的关系问题，这里说的主要是地方的上下级关系问题。省市对中央部门有意见，地、县、区、乡对省市就没有意见吗？中央要注意发挥省市的积极性，省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性，都不能够框得太死。”^[20]当然，毛泽东谈的是一种富有弹性的政策性分权，我们今天追求的是一种治理现代化视域中的制度性责权利的平衡配置。

这种平衡配置要求在中央必要的选择性集权基础上给予地方与基层更多的自主权，而不能视基层为一个任务目标的单纯落实或执行机构。没有相应的、足够的自主权，地方与基层就不可能很好地依据自身实际去开展工作，在缺乏相应权能条件下，即使是完成上级任务也只能是搞形式。对于这一点，宏观决策与顶层设计者也不是没有清醒的认识。“要把干部从一些无谓的事务中解脱出来。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。过去常说‘上面千条线、下面一根针’，现在基层干部说‘上面千把锤、下面一根钉’，‘上面千把刀、下面一颗头’。这种状况必须改变！……要坚决整治形式主义、官僚主义，让基层干部从繁文缛节、文山会海、迎来送往中解脱出来。”^[21]党的十九届四中全会提出，要赋予地方更多自主权，支持地方创造性开展工作，特别是要优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，（下转第43页）