

执政党工作作风建设的法治取向^{*}

李卫华

【内容提要】对执政党而言，工作作风问题的核心始终是官僚主义与形式主义。在官僚主义与形式主义等问题的背后，既有“党性缺失”因素，更有“权力异化”因素。新时代要从根本上有效克服官僚主义与形式主义，既要发扬优良传统，注重党性分析与党性修养；更要适应社会主义民主法治建设的时代要求，以法治思维、法治方式抓作风建设。从党的作风建设历史进程与基本经验看，厉行法治、依法治权才是根治官僚主义与形式主义的关键所在。这就要求我们，既要牢固树立人人平等、公私分明、法纪分明、权责统一等法治理念；更要深化政治体制、领导体制、管理体制改革，科学配置权力、加强对权力的监督与制约，既要把权力关进制度笼子里，又要充分调动广大党员干部的积极性主动性创造性。

【关键词】执政党 作风建设 官僚主义 党性修养

作者简介：李卫华（1971-），华东政法大学科学研究院教授（上海 201620）。

执政党的作风彰显公共政治形象，影响广大民众对执政党的情感与认同，是观察执政党建设的一个“晴雨表”。无论是从历史还是现实看，高度重视作风建设都是中国共产党的政治优势与优良传统。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面从严治党、严整“四风”，取得了显著成效；但形式主义、官僚主义、“为官不为”等，依然是新时代党的建设面临的突出问题。为什么在全面从严治党的新形势下，形式主义与官僚主义还屡禁不止？究其原因，固然与作风问题的顽固性、反复性、复杂性有关，但从根本上看，这与工作作风问题背后的“权力因素”和体制机制有关，因为官僚主义与形式主义赖以存在的根源是公共权力。因此，加强执政党作风建设，不仅要继承与发扬优良传统，注重党员干部的党性修养；更要适应全面依法治国的时代要求，对作风问题进行深入的法治分析。只有充分正视执政党工作作风问题背后的权力因素，从权力与责任相统一的高度，以法治思维、法治方式抓执政党作风建设，才能从根本上克服并有效解决官僚主义、形式主义问题。

一、执政党工作作风的要义与要害

从类型上看，党风可以细分为思想作风、学风、工作作风、领导作风等部分。但从根本上看，工作作风不仅是党风的重要组成部分，而且是执政党作风建设的核心内容。如人们熟知的我们党在革命战争时期形成的“三大优良作风”，毛泽东主要就是从工作作风角度讲的，认为“以马克思列宁主义的理论思想武装起来的中国共产党，在中国人民中产生了新的工作作风，这主要的就是理论

^{*} 本文系国家社科基金项目“新时代依规治党的基本理念、基本方略与基本要求研究”（19BDJ002）的阶段性成果。

和实际相结合的作风，和人民群众紧密地联系在一起的作风以及自我批评的作风”^①。

所谓工作作风，从一般意义上看，就是行为主体在劳动工作过程中所表现出来的态度、行为方式与精神风貌。现代政党属于公共政治组织，故执政党的工作作风，一方面反映着政党及其成员对群众的态度、情感与行为方式，另一方面反映着对执政权力、公共权力的态度、情感与行为方式。从历史发展角度看，中国共产党对工作作风的认识，有一个从广义到狭义的深化过程，客观上也存在从领导人民夺取政权的党的工作作风到执政党工作作风的转变过程。比较而言，毛泽东主要是从广义上讲党的工作作风。改革开放以来，随着执政意识的增强，我们党开始着力强调执政党的建设；2001年《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》（以下简称《决定》）发布以后，开始从狭义上理解工作作风，将执政党工作作风问题聚焦在形式主义与官僚主义问题上。

从广义上看，反对主观主义、教条主义、官僚主义、命令主义、形式主义与奢靡浪费，提倡理论联系实际、密切联系群众、谦虚谨慎、艰苦奋斗等，都属于广义工作作风建设的范畴。如毛泽东将“三大优良作风”视为党在革命实践中形成的新的工作作风。从狭义上看，党的工作作风仅指党的各级组织、党员干部等对待工作、对待上级与下级、对待群众的态度与行为方式，主要是反对官僚主义与形式主义、密切联系群众的问题。在党的作风建设史上，江泽民曾经强调“全面加强党的思想作风、学风、工作作风、领导作风和干部生活作风建设”^②，将工作作风与思想作风、学风、领导作风、生活作风等并列作为党的作风建设的重要内容，这无疑是从狭义上来强调工作作风的。

结合官僚主义与形式主义的要害，可以深化对狭义工作作风的认识。《决定》明确指出：“形式主义的要害是，贪图虚名，不务实效，劳民伤财。官僚主义的要害是，脱离群众，脱离实际，做官当老爷。”^③ 习近平进一步指出：“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。反对官僚主义，要着重解决在人民群众利益上不维护、不作为的问题，教育引导党员、干部深入实际、深入基层、深入群众，坚持民主集中制，虚心向群众学习，真心对群众负责，热心为群众服务，诚心接受群众监督，坚决整治消极应付、推诿扯皮、侵害群众利益的问题。”^④ 今天看来，狭义的党的工作作风，主要是对各级党组织和党员干部个体而言的；加强执政党作风建设的主要任务，就是密切联系群众、反对官僚主义，认真履行岗位职责、反对形式主义。

马克思主义政党之所以突出强调作风建设，根本原因就在于，党风问题影响人们对政党的感知与认同、决定着民心向背与执政的兴衰成败。正如习近平所言：“党的作风是党的形象，是观察党群干群关系、人心向背的晴雨表。”^⑤ 从世界政党政治的角度来看，一个执政党无论是通过武装斗争夺取政权，还是通过选举赢得政权，最根本的政治问题都是广大民众的认同与支持。历史和现实都充分证明：“一个政权也好，一个政党也好，其前途与命运最终取决于人心向背，不能赢得最广大群众的支持，就必然垮台。”^⑥ 即使是先进的马克思主义政党，如果任凭不正之风蔓延，也会失去广大民众的信任与支持。正如习近平所言：“如果不坚决纠正不良风气，任其发展下去，就会像一座

① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1093-1094页。

② 江泽民：《论“三个代表”》，北京：中央文献出版社，2001年，第175页。

③ 《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》，《求是》2001年第21期。

④ 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第314页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第44页。

⑥ 江泽民：《论党的建设》，北京：中央文献出版社，2001年，第442页。

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。”^①因此，中国共产党作为先进的无产阶级政党，从成立之初就着力强调党的作风建设、密切联系群众；在之后的革命和建设过程中，始终把密切联系群众作为党的最大政治优势，把脱离群众作为党所面临的最大危险。如改革开放以来，从邓小平到江泽民、胡锦涛、再到习近平，都是从事关党和国家生死存亡的高度强调党的作风建设。在改革开放初期，邓小平就明确指出：“我赞成陈云同志讲的，执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题。”^②新时代，习近平总书记道：“我们党把党风廉政建设和反腐败斗争提到关系党和国家生死存亡的高度来认识，是深刻总结了古今中外的历史教训的。中国历史上因为统治集团严重腐败导致人亡政息的例子比比皆是，当今世界上由于执政党腐化堕落、严重脱离群众导致失去政权的例子也不胜枚举啊！”^③进而反复强调，“党风问题关系党的生死存亡”“作风建设永远在路上”，人心向背关系党的生死存亡、作风建设“永远没有休止符”^④。

二、工作作风问题的党性分析与法治分析

对执政的中国共产党而言，如何从根本上有效解决官僚主义与形式主义问题，可谓党的作风建设的“老大难”问题。要做好这一点，必须找准“病因”、对症下药，既要深入进行“党性分析”，也要进行“法治分析”，以抓住执政党工作作风建设的根本与关键，有效实现标本兼治。

1. 执政党工作作风问题的“党性分析”

从政党性质上看，工作作风是政党的性质、思想观念、价值观念、组织纪律性等的外在表现；不同性质的政党对工作作风的要求有所不同。如毛泽东曾经把官僚主义和命令主义称为“反人民的作风，国民党的作风”^⑤。进一步而言，执政党的工作作风与公共权力、公共责任、公共利益等密切相关，不存在脱离公共权力、公共责任、公共利益的党风问题，正如习近平所言：“作风问题都与公私问题有联系，都与公款、公权有关系。”^⑥

在革命战争年代，针对一些人将作风问题归结为方法或技术问题，毛泽东透过现象看本质，将作风问题视为立场问题、态度问题、宗旨问题，强调：“我总告诉他们是根本态度（或根本宗旨）问题，这态度就是尊重士兵和尊重人民。从这态度出发，于是有各种的政策、方法、方式。离了这态度，政策、方法、方式也一定是错的。”^⑦改革开放以来，中国共产党秉承传统，一直把作风问题视为党性缺失、立场和宗旨异化问题。正如胡锦涛所言：“领导干部作风问题，说到底还是党性问题。”“党性是作风的内在根据，作风是党性的外在表现，作风和党性相互影响、相互作用。党性纯洁则作风端正，党性不纯则作风不正。”^⑧党的十八大以来，习近平立足于“作风问题本质上是党性问题”的认识，进一步指出：“作风问题，核心是党和人民群众的关系问题，根本是始终保持党同人民群众的血肉联系”^⑨，强调“现实生活中，一些党员、干部出这样那样的问题，说到底还是信仰迷

① 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第387页。

② 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第358页。

③ 习近平：《在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话》，《人民日报》2012年11月19日。

④ 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年，第99页。

⑤ 逢先知：《回顾毛泽东关于防止和平演变的论述》，北京：中央文献出版社，1991年，第3页。

⑥ 习近平：《强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》，《人民日报》2014年1月15日。

⑦ 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第512页。

⑧ 《十七大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2009年，第850页。

⑨ 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年，第88页。

茫、精神迷失”^①；把能不能解决好作风问题作为“衡量对马克思主义信仰、对社会主义和共产主义信念、对党和人民忠诚”的重要尺子^②，要求“抓作风建设就要返璞归真、固本培元”^③。

比较而言，虽然执政党工作作风受历史因素、文化因素、个体因素、体制机制因素等多方面的影响，但党性因素首当其冲；工作作风问题，本质上就是党性缺失问题。从根本上看，马克思主义立场与党性原则，就是中国共产党的内在规定性，也是工作作风建设的思想基础与根本理论依据。进一步而言，马克思主义立场与党性原则，集中体现为马克思主义的唯物史观、群众史观、人民立场、为人民服务的根本宗旨、政党责任与使命。这是马克思主义政党与其他政党的根本区别所在。具体到实践中，人民群众对党风的体会和感知，是通过每一名党员干部个体的工作方式、履行职权情况等感知的；党员干部只有深刻领会了党的性质、宗旨和价值目标，才能在具体工作中践行；反之，其行为则会偏离甚至违背党的性质、宗旨和目标。因此，每一名党员干部的工作作风，既是党的性质、宗旨、政治纪律的展现，也与其党性修养、道德修养、能力素养等个人修养密切相关。

因而，执政党的作风建设，既要在整体上强调党的思想观念建设、组织纪律建设，更要提高党员的个体素养，提升党员干部不断加强党性修养的自觉性。从党性角度分析作风问题，通过提高党性修养来加强作风建设，既是中国共产党的传统思路与基本方法，更是共产党人的“党性自觉”和“政治自觉”。这就要求，无论在哪个时代，搞好党的作风建设都要加强党性教育、党性修养，使党员干部树立正确的世界观、人生观、价值观、权力观、事业观、政绩观，坚定理想信念，站稳人民立场，增强为人民服务的宗旨意识，通过走群众路线与党员干部廉洁自律来加强作风建设。

2. 工作作风问题背后的权力依托与法治分析

形式主义与官僚主义等执政党工作作风问题，背后既有党性缺失因素，更有“权力异化”因素。我们既要从党性角度作深刻的思想分析，更需要有效规制公共权力、从法治角度深刻分析相关体制机制问题。比较而言，如果说从党性角度分析作风问题充分体现了共产党人的“党性自觉”与“政治自觉”，那么，正视权力异化因素、从法治角度深刻分析问题背后的体制机制问题，则充分体现了依法治国与政治文明建设的时代要求，也是实现国家治理体系与治理能力现代化的必然要求。

对于工作作风问题背后的权力依托与“权力异化”因素，马克思恩格斯明确提出了执政党乃至执政党工作作风建设的根本问题，即“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”的问题^④。仔细分析，这一命题包括相辅相成的两方面要求，一是要克服与防范以权谋私、权为私用、权力腐败；二是要克服与防范公共责任虚化、公共责任缺失。

进一步而言，政党执政主要有三种实现路径，一是依靠党的路线方针政策的正确性影响民众，依靠党员模范作用的发挥来带动群众；二是按照法定程序，将党的大政方针、施政方略等上升为国家法律，依靠国家强制力保障其实施；三是通过选举或委派党的干部到国家机关领导岗位或工作岗位任职，通过“党管干部”实现执政。因此，执政党工作作风主要表现在两个方面：一是党的各级组织与党员在政治实践中的工作态度与行为方式，这主要体现为政党及其成员对待群众的态度、情感与行为方式。二是国家机关（公共权力机关）公职人员的工作态度与行为方式，即执政党及其执政骨干对执权力、公共权力的态度、情感，以及行使公共权力的行为方式。对前者而言，政党在执政前后并无根本区别；对后者而言，执政党掌握国家公共权力，得以向国家机关大量输送领导干

① 习近平：《在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话》，《人民日报》2012年11月19日。

② 习近平：《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，《人民日报》2016年5月3日。

③ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第165页。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第55页。

部。故执政党工作作风在很大程度上是通过在公共权力机关任职的党员干部的工作态度与行为方式表现的。从加强作风建设的角度看，防止公共权力异化无疑成为执政党作风建设的重点内容，各级领导干部与政府公职人员无疑成为执政党作风建设的重点对象。

从一段时间以来“为官不为”的具体表现看，习近平批评的“能力不足不能为、动力不足不想为、担当不足不敢为”，其根本问题就在于“权力异化”。从近期形式主义与官僚主义的新表现看，无论是有的干部把调研现场变“秀场”，有的单位“门好进、脸好看、事难办”，有的地方注重打造领导可视范围内的“业绩”、搞“材料出政绩”；还是有的单位、部门搞文山会海、用会议落实会议、用文件落实文件、用制度落实制度，有的推诿扯皮、“履责”变“推责”，乃至督导检查考核过多过频与过度留痕等^①，从本质上看，仍然还是权力异化问题。总之，无论是传统意义上的官僚主义与形式主义，还是官僚主义、形式主义新表现，其本质就是因公共权力异化而导致的“公共责任虚化、弱化乃至缺失”问题。在实际工作中，有权无责、权大于责，则容易导致官僚主义；而“有责无权、责大于权”，则容易造就形式主义；对公共权力缺乏有效的规制与监督，就会产生“为官不为”。尽管形式主义与官僚主义在表现形式上有所差异，但二者始终如影随形，官僚主义必然会引发形式主义，形式主义必然会助长官僚主义。如果筑牢制度笼子、把公共权力关进制度笼子里，各级领导干部“带头遵守法律、执行法律，带头营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境”^②，则形式主义与官僚主义就会失去权势依托，就会逐渐消弭。因此，整治官僚主义与形式主义等工作作风问题的关键，应是加强对公共权力的规制与监督。

三、执政党作风建设的法治思维与法治方式

从执政党作风建设的模式与方式看，这有一个从传统到现代的历史转变过程，也有一个不断深化认识、强化法治的过程。从党的十五大开始，我们党明确提出“依法治国、建设社会主义法治国家”，把“依法治国”确立为党领导人民治理国家的基本方略。2002年，党的十六大明确提出“依法执政”，将其确立为中国共产党治国理政的基本方式。2007年，党的十七大进一步强调要树立社会主义法治理念、实现国家各项工作法治化。2012年，党的十八大突出强调要全面推进依法治国，提高干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。2013年，党的十八届三中全会进一步明确指出，要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。2019年，党的十九届四中全会指出，要坚持和完善中国特色社会主义法治体系，提高党依法治国、依法执政能力。至此，中国共产党的执政思维得到进一步发展和完善，依据法治方式、遵循法治思维治国理政的基本方略也得以确立，并不断深入党心与民心。

1. 执政党作风建设应树立法治理念

改革开放以来，随着社会主义法治理念的确立与中国共产党治国理政观念的不断深化，党的作风建设的理念与方式也发生了根本性变化。首先，“执政党党风建设”概念逐渐取代“党的作风建设”，并被广泛使用。其次，对执政党工作作风的分析逐渐从“党性分析”向“权性分析”转变，克服与防范“权力异化”逐渐成为执政党作风建设的重中之重。这从党的相关文件、十八大以来作风建设着力点方面可见一斑。如2004年，中共中央《关于加强党的执政能力建设的决

^① 《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，《人民日报》2019年3月12日。

^② 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第127页。

定》，既从党性角度强调“必须坚持立党为公、执政为民、始终保持党同人民群众的血肉联系”，又从“权性”角度强调“必须坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，保证人民群众共享改革发展的成果”^①，作风建设逐步融入依法治国的伟大实践中。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在全面依法治国、全面从严治党的实践中，进一步深化了对执政党作风建设的认识，既着力强调把权力关进制度的笼子里、让权力在阳光下运行，更明确提出“要以法治思维和法治方法抓作风建设，实现作风建设制度化、规范化、常态化”^②，充分彰显了执政党工作作风建设的法治理念。

新时代，要进一步加强执政党作风建设，必须适应全面依法治国要求，牢固树立人人平等、权责统一、公私分明、法纪分明等新政治理念。从一般意义上看，现代法治的建立是以克服与防范“人性弱点”为假设前提的，强调任何人“都有人性的弱点、缺点和局限，都有可能犯错误、出问题，甚至滥用权力谋私”^③；任何公共权力若不能有效规制，都有被滥用的可能。因此，现代法治的要义，就在于尊重和保障人权、限制与规范公共权力、反对特权、维护社会公平正义；现代法治精神则是“规则治理与良法善治”“自由人权与平等和谐”“官民共治与全民守法”“积极履责与制约公权”“惩恶扬善与以人为本”“公平正义与效率效益”等^④。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也着力强调“平等是社会主义法律的基本属性”，要求“任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权”，“必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为”^⑤。从根本上看，这既是党治国理政的基本理念，也是新时代加强执政党工作作风建设的新理念。

具体而言，为适应全面依法治国的时代要求，执政党加强作风建设应该牢固树立并秉持的法治理念，主要可以概括为以下四个方面。第一，要牢固树立法律面前人人平等、制度面前没有特权、纪律约束没有例外等基本理念，反对任何形式的特权与特例。第二，要牢固树立“权责统一”理念，坚持有权必有责、用权受监督、违法必追究原则。在制度设计与权责分配上，既要有效克服“有权无责、权大于责”现象，也要有效克服“有责无权、责大于权”现象。第三，要牢固树立“公私分明”现代政治理念。正如习近平所言：“公款姓公，一分一厘都不能乱花；公权为民，一丝一毫都不能私用。领导干部必须时刻清楚这一点，做到公私分明、克己奉公、严格自律。”^⑥否则，公私不分，党员干部的行为底线就难以明晰；只有公私分明，划清领导干部做人、处事、用权、交友的底线，才能克服形形色色的权力滥用现象，才能真正做到“为人民执好政、掌好权”。第四，要牢固树立“法纪分明、纪在法前”的现代治党理念，正确处理党纪与国法的关系。从政治与党的先进性角度看，中国共产党的党规党纪要严于国家法律；同时，党规党纪与国家法律在规范程度、约束范围、保障其实施的强制力、对违规行为的追究方式上都有明显区别。正如习近平所言：“在我们国家，法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的

① 《十六大以来重要文献选编》（中），北京：人民出版社，2006年，第274页。

② 《对照检查中央八项规定落实情况讨论研究深化改进作风举措》，《人民日报》2013年6月26日。

③ 李林：《法治思维下的反腐治权》，《法制日报》2012年12月26日。

④ 江必新：《法治精神的属性、内涵与弘扬》，《法学家》2013年第4期。

⑤ 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年，第158-159页。

⑥ 习近平：《强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》，《人民日报》2014年1月15日。

要求更严格。我们党是先锋队，对党员的要求应该更严。全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。”^①因而，我们不能把国家法律与党规党纪相混同。既不能以党规党纪代替国家法律，否则容易导致权力膨胀、权力腐败与法律虚无；也不能以国家法律代替党规党纪，否则会导致法律滥用，也会削弱执政党的先进性和创新性。只有将二者科学区分开来，以严明党纪来治理党员干部的一般作风问题与软弱涣散现象，以国法来惩治与防范权力异化和权力腐败，方有利于执政党工作作风之治。从十八大以来党的作风建设的基本经验来看，坚持公私分明、纪严于法、纪在法前、纪法分开、纪律面前人人平等，有效运用监督执纪“四种形态”来加强党风廉政建设，可谓是最为成功、最为宝贵的经验之一，需要继续坚持与发扬；而坚持“权责统一”原则、有效克服“有权无责、权大于责”与“有责无权、责大于权”等异化现象，则是克服与防范“为官不为”需要着力的方向。

2. 执政党作风建设应遵循法治方式

新时代加强执政党作风建设的着力点，应聚焦在“权责一致”与“加强对权力的监督与制约”等相关制度建设和体制机制建设上。对此，邓小平在改革开放初期就明确指出：“当然，官僚主义还有思想作风问题的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。所以，过去我们虽也多次反过官僚主义，但是收效甚微。”^②可谓一语中的、切中工作作风问题的制度要害。那么，如何通过加强制度建设从根本上解决官僚主义、形式主义等工作作风问题呢？

概括说来，马克思恩格斯设计的方案是，树立并践行“公职人员是社会公仆、人民勤务员”等理念，以选举制破除等级制、以公众监督克服“官员作威作福”、以真正的责任制代替虚伪的责任制^③。邓小平也开出过“药方”，就是要加强民主与法制建设、深化党和国家领导制度的改革、完善管理体制与机制、改进干部考评机制与选人用人机制，强调“克服官僚主义，首先还是要着重研究体制的改革，但是工作方法不改也不行，更不能因为等体制改革就无所作为”^④。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了明确要求，直指官僚主义等工作作风问题的制度性根源。在国家层面，要求“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革”，健全人民民主、建设社会主义法治国家；在执政党层面，要求“紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革，加强民主集中制建设，完善党的领导体制和执政方式”；在政府层面，要“切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”^⑤。

要有效克服与防范公共权力异化，就必须有效加强对权力的监督与制约、把权力关进制度笼子里。习近平指出：“纵观人类政治文明史，权力是一把双刃剑，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民”^⑥；要求“健全权力运行制约和监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里”^⑦。我们必须深刻认识到，要从根本上有效克服与防范官僚主义等工作作风问题，“把权力关进制度笼子里”仅仅是一个必要条件，要使其充分有效，还需要两个方面的基本保障：一是要发扬民主，实行党务、政务公开，让权力在阳光下运行。

① 《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》，北京：人民出版社，2014年，第55页。

② 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第328页。

③ 参见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第142页。

④ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第282页。

⑤ 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第512、513、519-520页。

⑥ 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第37-38页。

⑦ 习近平：《积极借鉴我国历史上优秀廉政文化 不断提高拒腐防变和抵御风险能力》，《人民日报》2013年4月21日。

只有发扬民主、实行“透明政治”，才能使对权力的监督制约从“幕后”走向“台前”，从“理论”变为“实践”。二是要科学配置权力、深化体制机制改革、转变政府职能、简政放权，“从体制机制上堵塞滋生不正之风的漏洞，以改革的办法固化作风建设成果”^①。其中，深化体制机制改革的核心问题，是对决策权、执行权、司法权、监督权进行科学分工，按照权责对等原则科学配置权力、形成科学的权力结构体系。这就要求我们，既要克服与避免权力专断、搞一言堂、“议而不决、决而不行、行而不实”等突出问题；也要避免国家机关尤其是行政机关层级过多、部门分散，人浮于事、文山会海，“用会议落实会议、用文件落实文件、用制度落实制度”等现象发生。

总之，官僚主义、形式主义等工作作风问题背后，既有党性缺失因素，更有权力异化因素。进一步加强执政党作风建设、有效克服官僚主义与形式主义，既要注重党性与政治分析，通过加强政党自身建设与党员干部个人修养来解决；更要深入进行“权性”分析和法治分析，通过完善相关体制机制来“治本”。因为在党和国家层面，工作作风是领导体制、管理体制的外在反映，有什么样的领导体制与管理体制，实践中就会产生什么样的工作作风；在领导干部个体层面，有什么样的思想观念与价值取向，工作中就会产生什么样的工作作风。因此，无论是对执政党和国家、还是对干部个体而言，工作作风问题都不是孤立的，而是一个系统性问题。要从根本上解决官僚主义、形式主义等工作作风问题，必须多管齐下、标本兼治、系统治理。既要发扬优良传统、加强党性修养、廉洁自律、自上而下以身示范；又要适应社会主义市场经济与民主法治的发展要求，牢固树立法治理念，坚持公私分明、法纪区分，明确党员干部的思想底线与行为底线；更要深化政治体制、领导体制、管理体制改革，科学配置权力、加强对权力的监督与制约，以法治思维法治方式来抓作风建设。从党的作风建设的历史进程与基本经验看，优良传统一直都在，新时代根治官僚主义与形式主义的着力点与突破点，必然在于坚持治党理政相辅相成、深化政治体制改革与深化党的建设制度改革协同推进，以法治思维法治方式推进执政党作风建设常态化、规范化、制度化。

参考文献：

[1] 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年。

[2] 刘红凇：《全面从严治党基本格局与系统规划——兼论习近平党建思想的基本内容与内在逻辑》，《马克思主义研究》2017年第1期。

[3] 周叶中：《党的作风建设的新视野——基于宪法思维方式的一种研究》，北京：人民出版社，2002年。

[4] 张文显：《治国理政的法治理念与法治思维》，《中国社会科学》2017年第4期。

[5] 刘红凇、李卫华：《习近平党的作风建设的精神品格与实践方略》，《当代世界与社会主义》2018年第4期。

（编辑：张 桥）

^① 《对照检查中央八项规定落实情况讨论研究深化改进作风举措》，《人民日报》2013年6月26日。