

# 制度型形式主义：基本类型、主要危害与治理路径

◇朱茂磊 赵嘉伟

## 一、制度型形式主义：一种认识形式主义的新视角

制度型形式主义是党政机关及其公务人员不关注制度的内在品质而主要追求制度的表层特征，或者仅注重对制度的制定而忽视制度的实际作用发挥的行为和现象。从主体上看，制度型形式主义的行为者是党政机关及其公务人员；从载体上看，制度型形式主义一般不通过具体的公务活动来呈现，而主要表现于各类规章制度；从结果上看，制度型形式主义减损了制度的实际效用，导致党政机关制定的规章制度部分或全部流于形式。作为形式主义的一个重要类别，制度型形式主义既具有一般形式主义的一些特征，又表现出一定的特殊性，如表现形式特殊、隐匿性更强以及危害后果更大等。

## 二、制度型形式主义在实践中的表现

### （一）重数量轻质量的制度创设

“质量”是制度内在的规定性，也是制度最重要的一种品质。制度创设，既非简单的文字堆砌，也非毫无程序要求的胡乱安排，相反，它有着有一套要求极高的标准体系和规范化流程。形式主义的一个基本表现就是对“表面”或“形式”的追求超过了对“内容”或“实质”的关注，因此部分党政机关及公务人员在制度及制度体系创设过程中存在的重制度数量而轻制度质量现象，属于典型的形式主义。

### （二）烦琐倒置的程序责任制度设计

烦琐的程序责任制度，主要包括两种情形：一种是根据不合理的制度规定，在许可审批和行政服务

项目中，要求民众提供各种烦琐、不必要甚至十分苛刻荒唐的证明；另一种是对于在其他公务办理活动中已经使用过的同种或类似证明材料不予认可而要求重新提交。倒置的证明责任制度设置，是指根据正当性和合理性要求本应由或者可以由党政机关承担的证明责任却推给了社会公众。近年来不断爆出的“证明你妈是你爸老婆”“证明我儿子是我儿子”等各类反常现象就体现了烦琐甚至苛刻的程序证明责任制度设置的荒唐性，而现实中动辄需要行政相对人提供无犯罪证明等现象，则是明显的程序证明责任错误倒置。这些烦琐倒置的程序证明责任规定在制度设计上本身就缺乏合理性，它极容易导致公务不作为。这样的制度设计既是形式主义的一种体现，还可能导致形式主义的滋生。

### （三）有实体内容而缺乏程序保障的制度设定

第一，制度为党政机关及公务人员规定了实体性义务但没有相应规定保障义务履行的程序性制度或程序性制度不完备。这主要包括没有义务履行的步骤、时限、方式以及考核等程序性规定，或者虽有相应的程序性规定但与实体性义务不吻合、不匹配。

第二，制度为社会公众规定了实体性权利但没有相应规定保障权利享有的程序性制度或程序性制度不完备。这主要包括没有规定权利享有的方式、顺序以及时限等，或者虽有相应的规定但与实体性权利不吻合、不匹配。

### （四）重创设轻实施的失衡性制度操作

从现实来看，在制度操作的过程中，不少党政机关及其公务人员在制度创设环节还是严肃认真的，制度创设所需的资源通常也会得到优先保障；但在

制度被制定出之后,忽略制度实施的现象却比较常见。这造成了制度制定时轰轰烈烈但制定后却不予实施的巨大反差。这一制度操作在制度创设环节虽然可圈可点,但从制度操作的整个过程来看仍然是一种形式主义。

### 三、制度型形式主义的主要危害

#### (一)降低制度的品质

制度型形式主义体现为由于种种原因使制度流于形式的现象,对于一些党政机关及公务人员来说,这实际上是把制度当成了为自己开脱责任的工具。由于其对制度的重要性缺乏深入理解,从而对创设制度所要求的听取相关意见、合法性审查、及时公开等一系列程序机制也难以被认真对待。这样的“制度”创设其品质可想而知。

#### (二)消减制度的公信力

制度型形式主义的存在,则意味着制度赋予社会公众的权利难以得到切实的兑现,这相当于党政机关及公务人员通过制度的形式给公众开了一张“空头支票”。在这种情况下,社会公众显然不会对制度做出肯定性评价,制度的公信力也就无从谈起。

#### (三)增加识别和治理形式主义的难度

制度型形式主义更多隐蔽于制度规范之下,而较少由公务活动直接表现出来。由于制度载体的加持,针对制度型形式主义的治理也就不可能仅限于公务人员和公务活动这两个维度,还必须同时对公务人员做出公务活动所依据的制度本身进行审查与处理。显然,相较于一般形式主义,对制度型形式主义的识别和治理难度更大。

#### (四)弱化国家治理效能的基础

制度既是国家治理效能的决定因素之一,也是连接治理主体、治理理念以及治理技术的媒介。而制度型形式主义的存在,使得制度只空有其“形”却无其“实”,对此种现象若不加以克服,长此以往将会影响国家治理效能的提升。

### 四、系统治理制度型形式主义的路径分析

#### (一)培育党政机关公务人员正确的制度观

对于党政机关公务人员而言,正确的制度观在

内容上主要包括制度权威观、制度为民观、制度稳定观以及制度程序观等。其中,制度为民观居于核心地位,统领和指引其他制度观。对党政机关公务人员正确制度观的积极培育,有利于防止党政机关公务人员制度型形式主义思维的产生,从而达到从源头上治理制度型形式主义的目的。

#### (二)强化制度创设中的公众参与

社会公众既是制度的重要作用对象,也是制度型形式主义危害的主要承受者。公众参与的不足是制度型形式主义产生的重要原因。因此,治理制度型形式主义必须强化公众在制度创设中的参与作用。应尽可能保障公众进入制度创设程序的权利、提出意见或建议的权利、合理意见获得采纳的权利。

#### (三)积极开展事后的制度评估

制度评估是指由相关主体就制度制定后的实施情况以及制度文本的规定所进行的专门检查和评价。作为治理制度型形式主义的一种方法,制度评估重在制度中是否含有形式主义的内容进行检查。无论是制度制定者所进行的自我评估,还是其他相关主体开展的异体评估,都应重视评估报告的规范化制作和积极运用。

#### (四)加强对制度型形式主义的责任追究

第一,制度型形式主义的责任类型。制度型形式主义的责任是双重责任,既需要为已经制定出的制度配置责任,也需要对作为制度制定者的党政机关公务人员配置责任。针对制度本身的责任主要包括对制度进行变更(含部分变更)、宣告制度无效(含部分无效)以及对制度进行撤销等。针对党政机关公务人员的责任与一般性形式主义的责任基本一致,主要包括警告、记过、责令改正、降级、撤职以及开除等。

第二,制度型形式主义的责任追究机关。针对制度型形式主义的责任追究可以主要由党的纪检监察机关、国家权力机关和国家监察机关负责,其他相关党政机关协助。

作者简介:朱茂磊,信阳师范学院法学与社会学学院讲师,法学博士。

(摘自《信阳师范学院(哲学社会科学版)》2021年第4期)