



# 认真学习宣传贯彻《中国共产党纪律处分条例》

## 重拳整治形式主义官僚主义问题

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

王锦玉 甘肃省纪委监委党风政风监督室主任

郑玉超 河南省纪委监委党风政风监督室副主任

孙燕 浙江省杭州市纪委监委案件审理室主任

形式主义、官僚主义是一个顽瘴痼疾，是实现新时代新征程党的使命任务的大敌。党的十八大以来，党中央以钉钉子精神持续纠治“四风”，把纠治形式主义、官僚主义摆在更加突出位置，取得了哪些显著成效？其顽固性、反复性有何表现，根源是什么？《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）针对形式主义、官僚主义问题设置了哪些处分条款？认定时需要重点把握哪些要素？如何落实《条例》有关条款，推动为基层减负？我们特邀纪检监察干部进行交流。

### 1 党的十八大以来，党中央持续深入纠治形式主义、官僚主义，取得哪些显著成效？形式主义、官僚主义具有顽固性、反复性，有何表现？

**郑玉超：**形式主义、官僚主义是党和国家事业发展的大敌，背离党的性质宗旨和优良作风，影响党和国家大政方针落实，严重损害党群干群关系，不仅是典型的作风问题，更是严肃的政治问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把解决形式主义、官僚主义问题作为党的作风建设重要内容，统筹谋划、一体推进，以自我革命精神同形式主义、官僚主义作坚决斗争，从顶层设计到具体推进，从修订《条例》到出台相关制度文件，重拳出击、持续发力、久久为功，推动党风政风不断向善向好。

经过十多年的持续整治，各级党组织和党员领导干部力戒形式主义、官僚主义为基层减负的自觉性有了新提高，各级各部门凝聚起力戒形式主义、官僚主义的思想共识，改进作风、关爱基层的氛围愈加浓厚；巩固已有常态化整治成果、解决基层反映强烈的突出问题取得了新成效，开解决问题的会、发管用的文、统筹规范督查考核事项、优化对基层考评方式方法，成为越来越多党组织和党员领导干部的自觉和行动；深化拓展整治形式主义为基层减负的工作体系日趋健全，为基层减负的良好生态正在形成；基层干事创业氛围呈现新气象，一些上级部门从简单“下任务”到主动和基层一起想一起干，在上下联动推动高质量发展方面呈现出良好状态。

从河南省情况来看，近年来先后开展了不担当不作为、困扰基层的形式主义官僚主义、“半拉子工程”“形象工程”“面子工程”等突出问题专项整治，连年推动精文减会、规范督查考核、提高数字应用管理效能、完善减负工作落实机制，严肃查处层层

加码、检查考评过多过频、搞“面子工程”等典型问题，整治形式主义、官僚主义取得扎实成效。

**孙燕：**在取得治理成效的同时，要清醒看到，形式主义、官僚主义具有顽固性和反复性。从现实情况看，一些部门和地区形式主义、官僚主义屡禁难绝，隐蔽性极强，成为阻碍上级决策部署落实的“软钉子”。比如，在贯彻落实党中央重大决策部署方面，有的领导干部表态多调门高，但行动少落实差，虚多实少，仅满足于“轮流圈阅”“层层转发”“安排部署”。在服务群众方面，有的单位表面上推进服务型政府建设，“门好进、脸好看”，但还是“事难办”。在召开会议方面，一些地方会议层层重复开，一个接一个，导致干部疲于应付。在改进文风方面，有的地方写文件机械照搬照抄，出台制度规定“依葫芦画瓢”。在调查研究方面，有的单位搞形式、走过场，不深不实，等等。

从面上看，形式主义和官僚主义往往披上“正确的外衣”，把表态和行动割裂开来，具有一定的隐蔽性；从深层看，形式主义与官僚主义常常如影随形，且互为因果、相互加强。究其根源在于理想信念缺失、宗旨意识淡薄。一是“官本位”意识下的特权思想、等级观念，导致图虚名多，脚踏实地、埋头苦干少；二是个人主义思想下的私心私利、急功近利，热衷于短期行为，搞“假、大、空”；三是缺乏调查研究、未结合实际导致的“本本主义”，绕开矛盾和问题，以简单化的方式来落实上级政策，脱离客观实际，难以解决问题；四是体制机制不健全下的投机主义，少数干部利用制度漏洞不作为、乱作为、慢作为、假作为。

### 2 《条例》针对形式主义、官僚主义问题设置了哪些处分条款？认定时需要重点把握哪些要素？

**王锦玉：**新修订的《条例》针对实践中的突出问题，充实完善关于形式主义、官僚主义问题的处分条款，对违纪情形、量纪标准进一步明确。

一是针对“贯彻党中央重大决策部署有令不行、有禁不止，或者表态多调门高、行动少落实差，脱离实际、脱离群众，造成严重后果”等问题。《条例》第五十六条、第五十七条、第一百三十二条，分别对党员领导干部搞山头主义、拒不执行党中央确定的大政方针，贯彻党中央决策部署只表态不落实或者落实不坚决、打折扣、搞变通；政绩观错位，搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”；脱离实际，随意决策、机械执行等问题，规定了相应纪律处分。

二是针对“在履职尽责、服务经济社会发展和生态环境保护方面不担当、不作为、乱作为、假作为，严重影响高质量发展”等问题。《条例》第一百三十一条、第一百三十二条，分别规定了对工作中不负责任或者疏于管理，贯彻执行、检查督促落实上级决策部署不力，“新官不理旧账”，消极回避、推卸责任；工作中不敢斗争、不愿担当，面对重大矛盾冲突、危机困难临阵退却等问题的纪律处分。

三是针对“在联系服务群众中消极应付、冷硬横推、效率低下，损害群众利益，群众反映强烈”等问题。《条例》第一百二十六条规定了相应的纪律处分。

四是针对“文山会海反弹回潮，文风会风不务实正，督查考核考核过多过频、过度留痕，给基层造成严重负担”等问题。《条例》第一百三十二条规定了对热衷于搞舆论造势、浮在表面；单纯以会议贯彻会议、以文件落实文件，在实际工作中不见诸行动；违反精文减会有关规定搞文山会海；在督查检查考核等工作中搞层层加码、过度留痕，增加基层工作负担等问题的纪律处分。

同时，问责条例将贯彻落实党的路线方针政策和执行党中央重大决策部署不力，有令不行、有禁不止；执行党中央决策部署表态多调门高、行动少落实差，脱离实际、脱离群众，拖沓敷衍、推诿扯皮，造成严重后果等明确为问责情形。公职人员政务处分法规定了工作中有形式主义、官僚主义行为的处分条款。中共中央办公厅印发的《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》等文件，也是认定形式主

义、官僚主义问题的重要依据。

**孙燕：**我们在认定形式主义、官僚主义问题时，要善于透过现象，抓住问题本质。执纪工作中，要紧扣违纪构成“违规”加“有责”两要素，对形式主义和官僚主义问题精准定性量纪。

首先，要紧扣“违规”要素，看行为是否违规，即党员干部是否实施了“虚”“浮”、不实求是的形式主义和官僚主义行为，并因此造成劳民伤财，败坏党的形象，损害党群关系，危害党的事业等不良后果或者严重后果。其次，要紧扣“有责”要素，分析不应受到惩处，深挖党员干部主观上是否有“只唯领导、不唯群众”的心态，“只顾表面、不顾实效”的价值排序，是否明知或者放任自己“拍脑袋”决策、“一刀切”执行等行为给人民群众、党的形象、党的事业造成危害。只要符合形式主义、官僚主义问题的本质特征，均可认定为形式主义、官僚主义。同时，对于虽未造成不良影响或严重后果的其他各种形式主义、官僚主义问题，也必须站在讲政治的高度，运用第一种形态处理，抓早抓小、防微杜渐。

实践中，形式主义、官僚主义与工作失职行为极易混淆，尤其在基层执纪过程中容易“一刀切”地将失职行为均评价为形式主义、官僚主义。我们可以从以下几个角度来区分：一是表现形式，形式主义、官僚主义行为是重形式而忽视实际效果，缺乏实质性的行动和成果，工作失职则是未履行或未正确履行应尽的职责或义务；二是主观认识，形式主义、官僚主义行为一般存在主观上的不作为或敷衍塞责，工作失职则可能是由于疏忽或能力不足等原因；三是危害后果，形式主义、官僚主义行为可能会造成对一个地区或系统的损害，工作失职的影响范围一般而言相对较窄，主要涉及具体职责范围内的的工作；四是责任划分，对于形式主义、官僚主义行为，责任划分较为复杂，可能涉及多个层面，工作失职的责任相对明确，通常落在某个层面的具体责任人员。

此外，如果由于形式主义、官僚主义行为导致公共财产、国家和人民利益遭受重大损失，相关直接责任者和领导责任者涉嫌玩忽职守或滥用职权犯罪，应依据纪法衔接条款处理。



浙江省淳安县纪委监委立足职责，到田间地头、产业一线开展监督检查，持续纠治推进乡村振兴工作中发现的形式主义、官僚主义等问题，解决群众急难愁盼。图为该县纪检监察干部在大墅镇大坞村向村民了解相关情况。 谢航凯摄

### 3 当前，形式主义、官僚主义问题在基层有哪些典型表现？《条例》为整治形式主义、官僚主义突出问题修订了相应条款，如何把握运用，切实推动基层减负？

**孙燕：**一些地方表态多调门高、行动少落实差，以会议贯彻会议、以文件落实文件，检查考核层层加码、过度留痕，滋生了不作为、不尽责、懒政怠政等形式主义和官僚主义问题，直接影响基层干事创业创业的热情。党的十八大以来，习近平总书记高度重视，多次作出重要批示，要求解决困扰基层的形式主义问题，切实为基层减负。中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，对解决形式主义突出问题、为基层减负提出硬措施、硬要求，建立中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制，常态化通报形式主义、官僚主义典型案例，推动基层减负走深走实。新修订的《条例》也针对形式主义、官僚主义顽瘴痼疾完善相应条款，明确了脱离实际，搞随意决策、机械执行；违反精文减会有关规定搞文山会海；在督查检查考核等工作中搞层层加码、过度留痕，增加基层工作负担等违反工作纪律的情形，进一步释放坚决纠治、动真碰硬、务求实效的鲜明信号。

为严格落实党中央决策部署，近年来杭州市纪委监委紧盯权力观异化、政绩观扭曲、

事业观偏差问题，针对基层反映较多的工作应用软件开发过多、数据重复申报、过度留痕等“指尖上的形式主义”问题，创新方式方法，会同市数据资源管理局，在全市开展问卷调查和蹲点调研，认真梳理并全面统计分析政务APP和各类工作群组情况，深挖根源、找准病灶。以调研发现的问题为导向，市县两级纪委监委进一步会同有关部门，推动精简优化一批政务应用程序，集中纠治一批看表象、唯数字的考核捆绑问题，让政务数字化应用回归提质增效的本位，切实为基层干部松绑减负。

**郑玉超：**近年来，各级纪检监察机关紧紧围绕党中央决策部署，持续整治形式主义为基层减负，解决了一批突出问题，刹住了一些歪风邪气。但也要看到，形式主义、官僚主义之弊非一日之寒，一些老问题依然未根绝，隐形变异情况时有发生。当前基层形式主义、官僚主义问题主要有5方面典型表现：一是文山会海改头换面、花样翻新，存在文风重形式轻内容、会议层层套开等问题。二是督查检查考核脱离实际、质效不高，存在部署不久就督查、脱离实际设置考核指标等问题。三是“一刀切”、层层加码问题时有发生，存在不

考虑地域、要素禀赋搞“一刀切”等问题。四是数字赋能变味走样，“指尖上的形式主义”花样繁多，政务APP五花八门且信息互不联通等问题。五是基层权责不对等，滋生应付上级的形式主义问题，等等。

针对这些问题，《条例》在第一百三十二条中新增了相关内容，为更好推动基层减负提供了纪律依据。在实践中把握运用这些条款应注意辨别行为动机，结合造成的后果和影响等因素精准处置。比如，在认定文山会海、督查检查考核过度留痕等问题性质时，应坚持定量和定性分析相结合，既考察数量，又考察质量，还要看规定和程序，把正常必要的开会发文、督查检查考核与无实质内容增加基层负担的文山会海、督查检查考核过多过滥区分开来。

2023年以来，河南省强化刚性约束，加强思想引领，严肃查处通报，持续推动基层减负。严守精文减会“硬杠杠”，严格发文开会计划管理、总量管控、动态监测；印发督查检查考核计划并加强监督实施；通报5起整治形式主义为基层减负典型问题，教育引导广大党员干部以案为鉴、防微杜渐。

### 4 破除形式主义、官僚主义，领导干部须发挥带头作用，怎样抓好“关键少数”开展整治？如何通过抓重点问题，以点带面深化整治，推进常态化长效化？

**郑玉超：**抓好领导干部这个“关键少数”，确保“一把手”履行好“第一责任人”责任，实际上就抓住了整治形式主义、官僚主义的关键。《条例》第五十六条增加了贯彻党中央决策部署只表态不落实造成不良影响或者严重后果的应给予相应处分的内容；增加第五十七条，明确党员领导干部政绩观错位，违背新发展理念、背离高质量发展要求，给党、国家和人民利益造成较大损失的，给予相应处分，搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”的，从重或者加重处分。

2023年以来，河南省坚持从领导干部抓起，从领导干部改起，突出抓好“关键少数”整治形式主义、官僚主义，以“关键少数”撬动“绝大多数”。一是压实责任。以“一把手”和领导班子为关键，把深入纠治形式主义、官僚主义作为履行全面从严治党主体责任的重要内容，督促各级领导干部树牢和践行正确政绩观，履行好职责。二是督促带头查改。督促各级领导干部充分发挥“头雁效应”，带头全面检视整改自身和本地区本单位存在的形式主义、官僚主义问题，推动解决重点难点问题，以领导干部作风转变带动整体作风转变。三是严肃监督执纪问责。强化对领导干部尤其是“一把手”和领导班子成员的监督，对发现

的形式主义、官僚主义问题严肃查处。

**王锦玉：**纪检监察机关在坚决破除形式主义、官僚主义方面承担着重要政治责任，必须将其作为当前和今后一个时期加强作风建设的主要着力点和突破口，通过抓重点、抓关键、持续深化整治，坚定不移推进常态化长效化。

一是坚持党中央重大决策部署到哪里，监督检查就跟进到哪里。各级纪检监察机关要督促各级党组织聚焦政治忠诚、政治安全、政治责任、政治立场、党内政治生活、检视政治担当，纠正政治偏差，保障党中央政令畅通。要围绕经济建设中心工作、高质量发展首要任务和党中央重大战略，加强监督检查，坚决查处不敬畏不在乎、不担当不作为、行动少落实差、做选择搞变通打折扣、脱离实际、弄虚作假等突出问题。

二是认真解决在维护群众利益上不担当不作为等问题。各级纪检监察机关要聚焦教育、医疗、就业、养老社保、食品药品安全等重点民生领域痛点难点推进集中整治，督促各地各部门坚决纠正本地区本系统漠视群众利益和诉求、为民办事庸懒散拖、冷硬横推等问题，督促地方党委、政府和行业主管部门切实履行主体责任、监管责任，有效解决群众反映

强烈的突出问题。

三是深入整治形式主义为基层减负。紧盯加重基层负担问题深化整治，落实中央层面为基层减负工作部署，常态化开展案例通报、抓住典型，加大对文山会海、督查检查考核过多过滥、过度留痕、层层加码、脱离实际强推政策落实、“指尖上的形式主义”等问题的监督检查力度，切实推动为基层减负各项措施落实见效。坚决纠治“形象工程”“政绩工程”问题。加大通报曝光力度，持续强化警示教育震慑。

四是通过完善制度机制推进常态化长效化。各级纪检监察机关要围绕监督检查、调研督导等工作中发现的形式主义、官僚主义问题，从制度机制层面查找深层次原因，推动相关地区部门举一反三、建章立制、堵塞漏洞。结合在全党开展的党纪学习教育，加强对整治形式主义、官僚主义相关纪法规定的梳理，运用多种方式开展政策解读、宣传教育，强化各级领导干部纪律意识。精准规范监督执纪问责，落实“三个区分开来”要求，用好容错纠错机制，切实为担当者担当，为负责者负责，更好激励党员干部担当作为。

本版图文原载《中国纪检监察报》