

制度空转的危害及其有效治理途径

◇董立人 朱佩娴

一、制度空转及其危害

制度是要求大家共同遵守的规范体系。它告诫全体社会成员哪些可以做,哪些不该做,哪些绝不允许做,以及违反制度规定的后果。规范人们的行为是制度最主要的功能,即制度是判断社会行为规范与否的准绳,具有规范性、强制性、明确性和全局性、稳定性、长期性等特征。

所谓制度空转,是指法规、制度、政策等在现实运行中与制度设计预期目标相差甚远,或者说没有形成足够的制度效能,无法实现制度预期目标的现象。比如,有些地方和部门相关法规、制度不少,可就是执行起来困难,看起来制度在运转,但实际上是没有制度效能的空转。

制度空转的主要特征在于“转”和“空”两个字。所谓“转”是指在现实经济社会发展和人们生活中,并未将制度束之高阁,彻底弃之不用,制度执行所依赖的执行机构并未被废除,仍正常存在,制度执行所依赖的执行人员、资金等也能在一定程度上满足需求。也就是说,制度执行相关要件是存在的,制度偶尔也能够被正常执行。所谓“空”是指制度经常得不到执行,制度目标经常得不到实现,制度游离于社会生活之外,没有产生预期的社会效果。制度空转的另外一个特征是隐蔽性。制度空转现象在现实社会中是大量存在的,但大多数时候并未引起制度设计者和制度执行者的足够关注,普通民众更是对这种现象见怪不怪。制度空转的这一特征导致其能够长时间大量存在,却难以引起足够重视,给这一问题的解决带来不少困难。

制度空转是国家、政府、社会、生态、市场等治理系统中脱离治理目标设计的空载运行。空转现象通常还表现为治理的假性繁荣:一方面,治理主体好似很繁忙,完全沉浸于治理系统的无效运行

中,耗损大量的人力资源、社会资源甚至财力资源;另一方面,治理行为有效性严重不足,无法解决治理所面临的问题,治理目标无法实现,造成治理失效率和无效。

总之,制度空转的关键是制度游离于社会现实之外,没有产生实际效力,甚至还可能产生相反的效力。制度空转既浪费了制度资源,是对法治的消解,严重阻碍了法治国家、法治政府、法治社会等建设,又极大地影响着国家治理体系和治理能力现代化的推进步伐。

二、制度空转的主要表现

(一)制度在,“稻草人”也在

有些地方和部门虽然制度完备,但制度缺乏执行力,使制度成了“稻草人”。当前在实际工作中,一些地方和单位在制度执行方面仍存在种种漏洞,形成上级急下级却不急、群众急领导干部却不急的局面。对上级的决策部署,有的敷衍应付,把制度当摆设,不催不办,上级推一推就动一动;有的大打折扣,无原则地搞变通,执行制度时趋利避害,甚至看人下菜碟;有的曲解政策,甚至另搞一套有利于自己的“土政策”。一些地方和部门的领导干部对工作不担当、不作为甚至伪作为;个别地方及部门对领导干部的监督问责“虚晃一枪”,并未动真碰硬,甚至陷入“虚问责”的怪圈。这些现象从客观上纵容了只见表态、不见落实的“两面人”,导致一些领导干部肆无忌惮。制度的权威和生命力在于切实贯彻、认真落实,制度的价值也在于执行。如果执行上总是打折扣,落实中总是掺水分,就会导致制度落实打滑空转,再完善的制度也会沦为“稻草人”。

(二)制度在,“抵制者”也在

制度在,“抵制者”也在,表现在制度违背和制度抵制两个方面。制度违背是指制度执行者有意违背

制度相关规定。其表现形式包括两个方面：一种是应而为不为，即不遵守制度规定，不履行相应职责；另一种是不应为而为。制度抵制是指制度执行者出于部门利益、地方利益或某些群体利益，对国家制度进行取舍，公开对国家制度进行抵制，在执行制度过程中做出制度禁止的行为，干扰制度执行。现实中，一些领导干部以种种理由为借口，执行制度时推三阻四，或拒绝执行或拖延执行，实则是其缺乏斗争精神，不愿碰触相关利益。一些部门在推动上级安排的工作方面态度不坚决，只开会不落实，既没有进一步细化部署，也不安排具体进度。少数干部功利主义思想作祟，只要显绩，不顾长远，面对短期内难以见效、执行难的工作，“打太极”、绕着走等。这些制度空转现象与现代法治国家、法治政府、法治社会的要求相背离，对社会健康发展起着严重的阻碍作用。从某种程度上讲，这是严重违背“四个意识”和“两个维护”的严肃问题。

（三）制度在，“弱机制”也在

制度在，“弱机制”也在，主要是指虽然有法规制度，但由于所配套的运行机制不完善、不科学或者法规制度的执行要素缺失，所制定的法规制度不够科学，没有细化，缺乏必要抓手，更没有有效的考核的措施，因而无法完全落到实处。由此可见，制度执行力的关键是要有强有力的制度和合理高效的运行机制。

三、制度空转的原因分析

（一）党员干部理想信念缺失、敬畏意识薄弱

一些党员干部理想信念缺失、敬畏意识薄弱，没有牢固树立“四个意识”和“两个维护”，敷衍塞责的形式主义和视而不见的官僚主义等作风仍然顽固，不作为、慢作为、胡作为等还有一定的市场，由来已久的官本位思想导致法律、纪律、规矩、制度等苍白无力。有的干部工作顾忌多，奉行“多一事不如少一事”的错误思想，对工作首先考虑的是是否存在风险，是否会给自己带来麻烦，不管制度是否得到落实，只要自己不出问题就行。还有的领导干部认为“干得越多，错得越多”，为了不出事，宁愿不干事，冲劲小了，担当少了，抓发展、促改革、保稳定的动力就不足了。有的领导干部怕“枪打出头鸟”，不敢为人先，没有改革创新的精神，不敢动真碰硬、触及矛盾。

制度设计不科学、不全面，运转机制不尽合理，管理监督缺位等，都是导致部分领导干部执行制度时敷衍塞责的重要原因。在现实工作中，一些单位权责不够清晰、制度不健全。有的领导干部岗位职责不明确，权责脱节、职责交叉，这无形中给了懒政怠政可乘之机。一些地区监督责任落实不到位，项目审查不严，日常监管缺位。部分领导干部功利主义作祟，对待工作拈轻怕重、挑三拣四，对自己有利的事情抢着干，对自己不利的东西绕着走，喜欢推诿扯皮、推卸责任。

（二）制度执行者能力不足

在制度执行过程中，执行者能力不足也是导致制度空转的一个重要原因。专业知识、专业技能是执行制度的基础，但一些领导干部缺乏专业素养，又未能做到全面系统学、及时跟进学、深入思考学、联系实际学，对本职工作不精、不专，甘当南郭先生滥竽充数。新时代克服制度执行的本领恐慌，就要根据供给侧结构性改革的原理，要求制度执行者具有自觉精进意识，不断弥补自身不足，强化制度执行意识，不断提高制度执行力。

（三）制度本身存在漏洞

相对于社会经济的快速发展而言，制度建设具有一定的滞后性，无法及时将一些新问题、新矛盾、新现象纳入制度规范，从而导致制度本身存在漏洞，无法在特定的情境中得到执行。另外，由于制度的配套机制不完善，或者制度执行要素的缺失，也使制度无法完全落到实处。再者，制度本身的缺陷或者制度之间的冲突，很容易造成法规制度难以适用，从而产生法规制度空转的现象。制度规范冲突是指当两个或多个制度规范指涉同一事实时，不同制度规范的相关内容及其制度效果不同，彼此之间互相冲突、矛盾甚至相互抵触，导致制度执行者无所适从。有缺陷的法规制度虽然在运转，但大部分时间并没有产生实际效力，处于空转状态。好的法规制度不仅要反映人们的现实需要，而且必须具有可操作性，能够得到普遍遵守。制度具有可操作性，客观要求制度概念确定、制度细则规定明确、制度约束边界清晰。否则，如果制度可操作性不强，也会导致制度发生空转。

四、治理制度空转的途径

(一) 细化方案狠抓落实

坚持和完善中国特色社会主义制度的顶层设计,保证制度体系的科学性、完整性、有效性,是落实制度的前提和保障。同时,要明确坚持什么、完善什么、怎么坚持和完善,要进一步细化相关的具体执行方案。如果制度不能在运转中实现其价值,就不过是一堆写有规则的废纸。只有对顶层设计的方略进行细化,并优化具体操作方案,排除制度运行过程中的障碍,才能实现制度的价值功能,发挥制度的社会治理效能。

(二) 提高执行力

制度的生命力在于执行,而执行制度最终靠人。如果执行的人没有责任担当,再好的制度也形同虚设。在制度面前,只有切实做到人人有责、人人负责、人人尽责,上下联动,制度才不会流于形式,才不会发生空转。领导干部严格执行制度最大的挑战就是能否做到勇于负责、敢担当。要坚持制度思维,用制度治权、秉持制度办事、依靠制度管人,严格遵守制度,约束自身行为。要定期对制度的执行情况开展专项督查,确保各项制度规定落到实处。要为制度执行创造良好的社会环境,坚持做到制度面前人人平等、制度约束没有例外。

(三) 强化制度意识

制度执行者的制度意识淡薄也会导致制度空转。制度意识的缺失,导致人们不相信通过司法途径能够维护个人权益,自然也就不再遵守制度。如果制度得不到普遍遵守,就会形同虚设,就难以发挥其应有的作用。人们的制度意识、制度信仰影响着制度的权威、制度的执行。首先,执行者要对制度有高度的认同,切实维护制度权威,严格按照制度办事。其次,制度执行者要扮演好制度宣传员的角色,

抓住一切机会向人们宣传制度,使制度意识嵌入人们的行为之中。

(四) 加强制度监督问责

制度千条万条,不落实就是“白条”。无论一个国家的制度体系多么完善,如果没有很好的监督机制保障制度实施,也只能是一种形式。制度执行、监督问责是一个有机整体,切实推进制度执行必须有严格的监督问责机制作为保障。党的十八大以来,随着党规党纪的笼子越扎越紧,尤其是自2019年《中国共产党问责条例》颁布实施以来,党中央坚定不移地推进全面从严治党,从经济社会发展、环境保护、生态文明、精准扶贫、安全稳定等各个方面推动问责工作向纵深发展,这从根本上改变了一些党员领导干部对问责轻视的状况。领导干部在执行制度时,如果有职不履、不担责、不尽责,就要被问责,而且是失责必问、问责必严。这就促使各级领导干部都要将责任嵌入脑海、牢记心中,做到识责、尽责、担责、问责、监责。另外,防止制度空转,要以供给侧结构性改革原理为遵循,在建章立制时实事求是,把制度设计得科学合理,形成既严谨缜密又具有可操作性的制度体系,避免“牛栏关猫”现象。

面对敷衍塞责现象,要“治”,更要“制”,通过制度压缩不担当、不作为现象的生存空间。只有对照任务部署细化各项任务,构建权责清晰、分解到位、要求明确的工作制度,才能避免给懒政怠政者留下可乘之机。要构建合理有效的督查机制,把工作抓细抓实,避免制度执行打滑空转。同时,要进一步强化巡视巡察工作,创新监督方式,紧盯问题、随时整改。

作者简介:董立人,中共河南省委党校教授,法学博士。

(摘自《领导科学》2020·2月下)