

## 以法治思维和法治方法抓作风建设

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

在今年6月召开的党的群众路线教育实践活动工作会议上，习近平同志强调，这次教育实践活动的主要任务聚焦到作风建设上，集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题，要对作风之弊、行为之垢来一次大排查、大检修、大扫除。这“四风”是违背党的性质和宗旨的，是当前群众深恶痛绝、反映最强烈的问题，也是损害党群干群关系的重要根源。“四风”问题解决好了，党内其他一些问题解决起来也就有了更好的条件。

“四风”的形成非“一日之寒”，“四风”问题的解决务必下大气力，甚至要有壮士断腕的勇气。解决“四风”问题，需要广泛而深入地开展群众路线教育实践活动，对准焦距、找准穴位、抓住要害。特别值得关注的是，在当前全面推进依法治国基本方略的过程中，应当注重运用“法治思维和法治方式”来有针对性地提出一系列制度化的对策和建议，进一步提高作风建设的法治化水平。

反对形式主义实质是要着重解决工作不实的问题。工作不实，在法律上的表现形式就是履行工作职责不到位，应当履行的法律义务没有完全履行，应当达到的质量标准没有达到，轻则构成渎职，严重的构成玩忽职守。为此，必须通过出台《行政程序法》的方式来规范政府的各项行为，建立严格的岗位责任制和问责制来强化法律实施工作的制度约束，防止少数人投机取巧、敷衍了事。对于庸官和懒官，要通过严格和科学的考核制度将其淘汰出局。同时要加强对财政预算监督，严格控制国家机关的各项支出，防止因形式主义导致公共资源的浪费。

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，要在制度理念上确立“不作为”就是严重的违法行为，“不作为”就是新形势下腐败现象的新特征。要通过立法监督和法律监督的方式，防范立法机关的不作为，防范行政机关、司法机关及其他公共权力机构的不作为。要在法律制度上建立“不作为”的违宪违法审查机制，对于“不作为”行为给公众利益造成损失的，应当建立赔偿机制。对于严重“不作为”，给人民群众利益造成巨大损失的，要通过诉讼机制或法律监督机制确认其“违法性”，使有关责任人员依据法律承担相应的不作为法律责任。对屡次不作为的，可开除其公职。对机关不作为的，应由国家权力机关或法律监督机关作出决定，对相关不作为的机构进行整顿。对于选举任职的领导干部，可依据宪法、组织法和选举法相关规定，撤销其职务或者由选举单位或选民启动法律上的罢免程序予以罢免。

反对享乐主义要着重克服及时行乐思想和特权现象。我国现行宪法第5条第5款明确规定：任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。特权是现代法治旨在根治的制度毒瘤。特权包括特殊的权力、特殊的权利和特殊的权势三种形式。特殊的权力是一些国家机关和领导干部仗着本单位、本部门工作的重要性，超越职权行使本来应当由其他国家机关行使的权力，形成过度的“权力垄断”；特殊的权利意味着立法机关利用立法的权力为本单位、本部门和本地方谋取单位利益、部门利益或者地方利益，其结果必然是严重损害公共利益；特殊的权势是一些国家机关或者是领导干部，利用手中权力随意侵犯公民的权利，处处压人一头，对人民群众缺少感情，向人民群众摆威风等等。特权问题是享乐主义的内在根源，而宪法和法律所规定的法治原则、民主原则和平等精神，其根本的出发点就是要在制度上消除一切引起特权现象的因素。严格实施宪法和法律，严格按照宪法和法律规定的职权和职责，正确地履行国家机关及工作人员的法律义务，就能很好地防范特权意识的产生，从源头堵住享乐主义产生的制度通道。

反对奢靡之风要着重狠刹挥霍享乐和骄奢淫逸的不良风气，在法律上的要求就是倡导勤俭节

约、反对铺张浪费。我国现行宪法第 14 条第 2 款规定：国家厉行节约，反对浪费。由此可见，从法治视角来看，反对奢靡之风是现行宪法所确立的一项基本原则。奢靡之风来源于滥用公共权力资源以及滥用公共财政，随意挥霍纳税人的血汗钱。这种严重浪费公共资源的行为从根本上背离了国家机关及工作人员全心全意为人民服务的宗旨。事实证明，奢靡往往伴随着贪污腐化以及各种丑恶的社会现象，是现代民主法治社会肌体的一颗毒瘤，必须要从制度上予以铲除。

由“四风”本身的“腐败”违法特性可知，以根治“四风”为主要内容的作风建设，本身就是宪法和法律对国家机关及领导干部履职行为的一项基本要求。国家机关及领导干部如果正确和有效地履行宪法及法律的职责，不越权、不滥用职权、不怠政，依法立法、依法行政、依法司法、依法办事，“四风”现象就可能被消除在萌芽状态。因此，认真履职是作风建设的最基本的制度性要求，也是运用法治思维和法治方式来解决“四风”问题的重要保证。群众路线教育实践活动与运用法治思维和法治方式搞好作风建设两者是相辅相成的，都是改进作风的有效路径。群众路线教育实践活动在改进作风方面有着更高的效率，法治方式解决“四风”问题有着较高的权威性，便于建立更加有效的长效解决机制。在当前解决“四风”方面，两者不可偏废，需要齐头并进，抓紧抓实。