

## “为官不为”者角色定位

■ 丁少华

(中国青年政治学院 青少年研究院,北京 100089)

**【摘要】**我国各层级“为官不为”者是部分社会问题的主要制造者。他们不仅动摇了党执政的群众基础,也会对国家政治生态环境、经济建设以及和谐社会构建产生不良影响,更会对全社会践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全面”战略布局产生极大的负作用。为此,党和政府应下大力气解决目前“为官不为”者的问题,而准确判断特别是分类定位“为官不为”者的行为特质,是解决问题的前提。

**【关键词】**“为官不为”者 角色定位 核心价值观 政治生态

以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发提出了“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”的战略布局。“四个全面”是党中央治国理政的总方略,是实现“两个一百年”奋斗目标、走向中华民族伟大复兴中国梦的“路线图”。“四个全面”对今后一个时期中国共产党治国理政、开创事业、发展新局面具有重大统领作用和指导意义。各层级领导者应按照我们党现阶段各项事业改革发展的基本遵循,通过有效途径和方法贯彻落实“四个全面”,即各层级领导者按照设计者的整体布局去正确做事应成为其行为主旨。然而一些官员的行为却不时地对这一主旨产生干扰和影响,“为官不为”便是其中之一。2015年3月,李克强总理在十二届全国人大第三次会议上首次提出要“对‘为官不为’‘懒政怠政’进行治理”。“为官不为”一词首次写入政府工作报告中。由此可见,党和政府对“为官不为”等误国殃民之行为已忍无可忍并决心疗除此疾。

社会上许多问题其根本是源于人的问题,从诸多源于人的问题中寻找引发问题的本因,我们不难发现,各层级“为官不为”者是部分社会问题的主要制造者。国家发展之所向欲得官有所系而官不系,社会进步之需欲得官有所助而官不助,百姓安康之所求欲得官有所忧而官不忧。诸如此类的现象,不但动摇党的群众执政基础,也会对国家政治生态环境、经济建设以及和谐社会构建产生不良影响,更会对全社会践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全面”战略布局产生极大的负作用。为此,在今后一个相当长的时期,党和政府将下大力气解决“为官不为”者的问题,只有准确判断,特别是分类定位“为官不为”者的行为特质,才能针对不同类型的“为官不为”者采取有效的方法解决其问题。社会学家米德于20世纪30年代将戏剧中的“角色”一

收稿日期:2016-12-27

作者简介:丁少华,中国青年政治学院青少年研究院常务副院长,副教授,主要研究青年发展问题。

词引入社会心理学,以此概念说明个体在社会舞台上的身份及其行为。社会学将角色定义为:与社会地位相一致的社会限度的特征和期望的集合体。由此可见,在社会生活中,处于一定社会地位的个体都扮演着某种角色或多种角色,是一个集多种角色于一身的角色丛。党的十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》,是中国共产党运用自身力量,依靠党纪国法进行自我监督和自我约束,为我们党构筑的防腐拒变的心理防线和制度防线。通过监督的方式让党政干部和公职人员,特别是位高权重的领导干部不想腐、不敢腐、不易腐、不能腐。随着《中国共产党党内监督条例》的实施,党内监督必将取得明显成效。

2016年1月18日,习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话中针对“为官不为”现象指出,这个问题极为重要,现在看来也十分紧迫。他强调:“受成长经历、社会环境、政治生态等多方面因素影响,当前干部队伍也存在种种复杂情况,一个突出问题是部分干部思想困惑增多、积极性不高,存在一定程度的‘为官不为’。对这个问题,我们要高度重视,认真研究,把情况搞清楚,把症结分析透,把对策想明白,有针对性地加以解决。”他特别指出:“综合各方面反映,当前‘为官不为’主要有三种情况:一是能力不足而‘不能为’,二是动力不足而‘不想为’,三是担当不足而‘不敢为’。”<sup>[1]</sup>习近平总书记以三个不足概括了“为官不为”者的三种情况,是本文揭示“为官不为”者行为特质的指引。概览政治舞台上“为官不为”者的种种表现,笔者认为,“为官不为”者角色的行为特质或以某种单一角色呈现,或是集多种角色于一身的角色丛,相关角色之间相对独立亦存在关联。以此,笔者将“为官不为”者的行为主要反映在“当为不为”“慵懒以为”“为而不够”“利我必为”“为所欲为”等五种类型。这五种角色的行为特质既存在独立性、相关性,又存在着交叉性。

## 一、“当为不为”

“当为不为”者角色的主要行为特征是应该管的事情不管、应该做的事情不做、应该负责的责任不负。基于对社会主义核心价值观科学性、合理性的普遍认同和对“四个全面”战略布局的深入领会,各层级领导干部应该按照习近平总书记在2013年全国组织工作会议上提出的“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部标准严格要求自己,将这一标准转化为行动,并将行动融入各项工作之中,只有如此才能使工作不断取得成效。但是,一些领导干部“当为不为”,他们要么能力不足“不能为”,要么动力不足“不想为”,要么担当不足“不敢为”。或因理想信念动摇、宗旨意识淡薄、执行动力缺失而“不作为”。人的行为是由意识决定的,某些领导干部必须意识到“当为必为”。作为各层级的领导者,他们本应在工作中“坚持党的原则第一、党的事业第一、人民利益第一”;本应“对工作任劳任怨、尽心竭力、善始善终、善作善成”;本应“为了党和人民的事业敢想、敢做、敢当”。但是,这类“当为不为”者的典型表现却是:应该管的事情不管、应该做的事情不做、应该负责的责任不负。于是,他们对自己应该去管的工作驾轻就熟的是“授权”;对自己应该去做的工作得心应手的是“下放”;对自己应该担负的责任游刃有余的是推给他人。这类“当为不为”者最乐意做的是当“逍遥派”,最愿意享受的是“歌舞升平”,沉迷的是工作以外的“自由”,但这种“自由被误用”的结果是必然生成弃民之“恶”。这类官员不是完全没有工作能力,也并非不具备服务百姓的条件,更不是手中没有服务百姓的权力。而是因为他们心中无党、无国、无民,对“责任意识”不以为是故不以为然,遂在其位不谋其政、有其能不出其力、有其权不负其责。这类官员不做事、不担当、不负责,他们从来不会因“为官不为”而感到羞耻,反而会因一直在做“甩手先生”而暗自庆幸。这类为官者“当为不为”的行为必然会割裂干群关系,动摇党执政的群众基础,对践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全

面”战略布局产生阻碍作用。例如:2015年10月,在北京市纪委通报的12起“为官不为”典型案例中,海淀区妇幼保健院原党委副书记、纪委书记对该院多起医生收受药品销售提成失察、失管;2016年6月,在广州市纪委通报的3起典型案例中,原广州公证处主任对单位财经工作管理责任不落实,致使公务接待多次超标及违规使用提存公证账户资金等案例均属此类。

## 二、“慵懒以为”

“慵懒以为”者角色的主要行为特征是安于现状、不思进取、工作倦怠、贪图享乐,不求有功但求无过。因为慵懒,这类为官者甘愿在工作中平庸度日、浑浑噩噩。他们奉行的为官原则是“多一事不如少一事”,“只要不出事,宁愿不做事”,“事不关己高高挂起,明知不对少说为佳”,不做担当者,只做“太平官”,在工作和责任面前能躲就躲、能推就推、能“逃”就“逃”;因为慵懒,这类官员日复一日都在“重复昨天的故事”,他们当一天和尚撞一天钟,心无所恃,随遇而安;因为慵懒,这类官员即使为官一任足以造福一方百姓,也不把党和政府所提倡的与百姓的日常生活紧密联系起来,他们不会为地方经济发展和民生改善“在落细、落小、落实上下功夫”,他们更不会“多想想百姓的疾苦”,“时刻牢记人民群众的愿望,主动作为、真抓实干”。所以,在他们为官的地方,几年过去没有任何改变。

习近平总书记指出:“一种价值观要真正发挥作用,必须融入社会生活,让人们在实践中感知它、领悟它。”<sup>[2]</sup>但是,“慵懒以为”者却官僚主义作风严重,他们脱离基层和群众,不了解实际情况,忽视实践的作用,不按客观规律办事。学习对他们来说就是唯上唯书、照抄照搬、照本宣科,实践对他们来说就是上推下放、敷衍了事、得过且过。习近平总书记指出,要“积极引导人们讲道德、尊道德、守道德,追求高尚的道德理想,不断夯实中国特色社会主义的思想道德基础”<sup>[3]</sup>。但是,“慵懒以为”者却衙门作风严重,宗旨意识缺位,民生意识缺失,道德意识淡薄。面对群众他们漫不经心、敷衍塞责、心浮气躁。在老百姓面前官气十足、盛气凌人是最常见的“德行”。习近平总书记指出:“要利用各种时机和场合,形成有利于培育和弘扬社会主义核心价值观的生活情景和社会氛围,使核心价值观的影响像空气一样无所不在、无时不有。”<sup>[4]</sup>但是,“慵懒以为”者却享乐主义作风严重,贪图安逸、拈轻怕重,他们“清茶报纸二郎腿”“尸位素餐”。依靠这类“不省治国安民之事,不劳下问”者,引领广大民众将社会主义核心价值观融入社会生活则是一句空话,不断夯实中国特色社会主义的思想道德基础更是无从实现。国务院从2015年开始以督查方式出重拳治理地方官员懒政、怠政的行为,严令地方政府必须整改政策实施中落地难、不作为等问题。第一批共有59名、第二批249名干部因存在懒政怠政、失察失职渎职等不作为问题被问责,第三批有九百多名干部被问责,其中被问责的地厅级官员77人。这些被问责的干部,分别受到开除、撤职、降职、记过等处分。问责,就是在给“慵懒以为”者敲响警钟,且明确地告诉他们,并非唯有搜刮“尔俸尔禄,民膏民脂”者才会受到惩处,如果做官不干事、不用心、无绩效,推诿扯皮、敷衍塞责,抓而不紧、执行不力,一样“乌纱”难保。

## 三、“为而不够”

“为而不够”者的主要行为特征是对事物意义的理解浮于表面,学习不求甚解,工作能力不足,完成工作欠火候、不到位。这类人数量较多,分布于各级领导层面。在学习和工作方面,“为而不够”者会按照党和政府的要求读文件、看材料、听报告、开会议。但他们对党的方针、政策的精神实质领会不够深入;对理论、观点的核心内涵理解不够深刻;对促经济发展、走群众路



线的意义认知不够全面;对践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全面”战略布局不够到位。因此,当需要他们将方针、政策落到实处,将理论、观点付诸实践,将服务大局、服务社会、服务民生、勤政务实加以推进时,会因其存在“知识空白、经验盲区、能力弱项”<sup>[5]</sup>而在选择途径、采取措施、运用方法上出现问题,会因本领不足、本领恐慌、本领落后使工作缺乏针对性和实效性,会“少知而迷、不知而盲、无知而乱”。

“为而不够”者并非“饱食终日,无所用心”。他们对上级交办的任务会积极要求去落实,但效果却达不到预期;为开展工作他们会向上级要支持、讲条件,但得到了支持、满足了条件工作却做不到位;一些较高层级的领导者为属地发展会向中央要政策、要资金,政策、资金给了,结果却让中央揪心。在工作中,这些人对该管的事情、该做的工作、该负的责任也会承担,但在工作过程中“走走停停”“三天打鱼,两天晒网”的现象并不少见;例如他们往往前半段有想法、定计划,后半段却无跟进、不落实,虎头蛇尾、有始无终、半途而废。为此,2015年4月10日,李克强总理在东北三省经济工作座谈会上对这类行为痛批道:去年批给的土地,70%仍然处于闲置状态!土地给了,一直闲着;钱下拨了,仍然‘趴’在账上;项目批了,迟迟未见开工!政策再好,不干有什么用?政策千条万条,不干就等于白条。由此可见,对事物意义的理解如果浮于表面、对解决问题的方法如果缺乏实效、对工作任务的担当如果“能担100,自选50”,工作就会欠火候、不到位、无结果。李克强总理在国务院第二次廉政工作会议上谈到“为官不为”时曾指出:“身在岗位不作为,拿着俸禄不干事,庸政懒政怠政,也是一种腐败。”<sup>[6]</sup>的确,透过本文五类“为官不为”者角色的行为特质我们不难看出,如果说“为所欲为”是党和国家的“致命伤”,那么,“当为不为”“利我必为”“慵懒以为”“为而不够”则是党和国家的“慢性病”。如果任由此类“伤”“病”蔓延,必将损害党和政府的形象,破坏党与群众的鱼水关系,阻碍社会健康发展,对践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全面”战略布局产生巨大负作用。

以习近平同志为核心的党中央高度重视党内监督体系建设。习近平总书记强调,要保证权力服务于人民,“关键是要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”。提出“要探索党长期执政条件下强化自我监督的有效途径,完善党内监督制度。”几年来,“八项规定”、《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党问责条例》等党内法规相继出台。2016年6月1日,王岐山同志在中央部委负责同志座谈会上强调:“对党忠诚最终要体现到担当上。问责条例是全面从严治党重要的制度笼子,制定条例的过程就是统一思想认识、释放失责必问强烈信号的过程,各级党委党组、纪委纪检组和党的工作部门要从自身做起,以问责倒逼责任落实,推动管党治党从宽松软走向严紧硬。”<sup>[7]</sup>由此我们能够清晰地看到,在今后一个时期,要求为官者在工作中勇挑重担、战胜困难、负重前行,是中国共产党从严治党的重要工作之一,而坚持将这一工作制度化、普遍化,特别是加大对“为官不为”者惩治的常态化,定会对“致命伤”和“慢性病”起到有效的遏制作用。

#### 四、“利我必为”

“利我必为”者角色的主要行为特征是凡有利于自己做官、有利于自己掌权、有利于自己出彩的工作必倾力而为。2015年1月,习近平总书记在中央党校第一期县委书记研修班学员座谈会上的讲话中告诫学员:“不能只想当官不想干事,只想揽权不想担责,只想出彩不想出力。”<sup>[8]</sup>习近平总书记所指的这类只想当官不想干事,只想揽权不想担责,只想出彩不想出力的干部就是对“利我必为”者的典型形象。

习近平总书记曾提出“为官四要”,其中第一要就是为官之本。“为官之本在于为官一场,

造福一方。造福一方就是造福于人民,这与我们党的为人民服务的宗旨同一个意思……当官,当共产党的‘官’,只有一个宗旨,就是造福于民。这是共产党的‘官’与旧社会的官的本质区别。造福于民要大公无私。只有无私才能无弊,无弊才能为政公平,使民安居乐业。造福于民,还要与民相知心,这就要切实改进领导作风,深入群众,密切党同人民群众的联系。只有这样,才能想群众之所想,急群众之所急,主动、及时地为人民群众排忧解难。造福于民,最重要的是做人民公仆,为民办实事。”<sup>[9]</sup>但是,“利我必为”者为官的“第一要务”则是只想当官不想干事。这类官员因为心中只装着做官的私心,所以他们在工作中对上俯首帖耳、阿谀奉承、唯命是从,以期与领导建立“主仆关系”;这类官员对领导交办的“私事”总会极尽犬马之劳,以期与领导建立“人情关系”;这类官员会择机向领导奉送钱物或其他利益,以期与领导建立“利益关系”。如此等等,旨在得到领导赏识,为来日职务升迁创造条件。这类官员朝思暮想的是如何做官、升官,工作中只有与此相关的事情才是他们的兴奋点,对与此无关的事则毫无兴趣。还有一种“利我必为”者是“只想揽权不想担责”。这类人为官的目的在于谋权。他们遵循“权要抓在手,遇事躲着走”的做事原则,但凡遇到获得权力或显示权力的机会他们总会冲在前头、站在前沿。而与揽权无关的事情他们总会想办法“闪身”,遇到需要担责的事情他们更要想办法“退居二线”。

低调做人、高调做事被认为是一种实用的处世哲学和为官技巧。前者是一种修养和品德,后者是一种谋略和手段。如果各层级领导干部能够将此做人做事的方法真正用于带领民众践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全面”战略布局的过程之中并身体力行,无疑能够有效推进各项工作并取得积极成效。但是,“利我必为”者做人、做事的方法却恰恰相反,他们做人“高调”,在领导和群众面前会尽力把“调子唱高”,在组织活动时尽力把“架子搭高”,在做文章时会尽力把“口号喊高”。这“三高”听起来悦耳、看起来夺目、读起来动人,但实际上却是离天很近,离地很远,中听、中看不中用。所以,当需要将“三高”落到实处时,他们便随即进入“低调”状态,那些以前曾经说过的大话、搭过的高台、写过的豪言便再无下文。这些“利我必为”者在行为上之所以总是“三高”,其实是为了借助摆出高姿态、搞出大动作在领导和群众面前展示自己的“好形象”,显示自己“有能力”。但事实上,这“三高”的实质却是“虚”“假”“空”,是“言中无物”,不接“地气”。这类官员正是习近平总书记所指“只想出彩不想出力”的一类,其“出彩”的背后隐藏的是想当更大的官、揽更大的权。其实,谁在实干、谁在作秀都逃不过群众的眼睛。正如习近平总书记2013年7月在湖北调研时所说,什么是作秀,什么是真正联系群众,老百姓一眼就看出来了。

“利我必为”者心中有私,所以有弊。私弊让这类官员在践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全面”战略布局的过程中只做表面文章、官场文章、权术文章,谋利己之道。这类官员文章做得越足,谋利谋得越甚,危害也就越大。

## 五、“为所欲为”

如果说多数“为官不为”者的所作所为与“为官有为”者行为方向有异,充其量也只是偏差角度大小而已,那么“为所欲为”者则完全与之相反。此类“为官不为”者逆国家、人民利益而为,逆党纪、国法而为,所以,此类人属“为官不为”者中危害性最大的一类,从国家层面和社会层面看,这类人丧失理想信念,与依法治国、从严治党、遵纪守法背道而驰。这类人崇尚权力,利用公权力为亲属及追随者谋取利益;这类人崇尚金钱,利用公权力插手干部任用、重大项目、工程等并从中获利;这类人在不当获利的过程中已不再满足于“冰敬”“喜敬”“年敬”,而是将权力

和官位当成商品,明码标价以求“权敬”和“官敬”。贪,始于心,得于权,当以权谋私无所不能、所得满满时,此类人的私欲达到极致,他们大肆揽财,以各种方式将金钱据为己有。这类人对民主的认知不是人民当家作主,而是我乃人民之主,唯我独尊独大,追求的是“一言九鼎”,要的是“老子天下第一”。这类人对文明的认知不是人文精神、公序良俗,而是“山头主义”,是他们拉帮结派、求官进爵、徇私舞弊、贪污受贿、腐化堕落的手段和条件。这类人对和谐的认识不是互利互惠、互促互补、共同发展,而是表面上冠冕堂皇、粉饰太平,背地里暗藏杀机、打击异己。其实,在“为官不为”者中,“为所欲为”者的角色并非难以定位,那些位高权重,在党的十八大以来因严重违反党纪国法、收受贿赂、滥用职权,进行权钱权色交易而受到惩处的党、政、军中的高级领导干部均属此类。这类人逆风持炬,极大地伤害了广大人民群众的感情。美国哈佛商学院教授约翰·科特在他的《权力与影响力》一书中指出,权利正向的影响可以使僵化的官僚体制变得更为灵活,甚至可以使工作变得更有吸引力,从而能给大多数人带来成就感。相反,权力负向的影响可能使我们被种种弊端击垮,使能动性、创新精神、士气与绩效丧失殆尽。面对“为所欲为”者,党的十八大以来全党以零容忍的态度对这类人加以惩治,查处贪官人数之多、级别之高、领域之宽、行动之快都是前所未有的。据不完全统计,党的十八大以来,有一百五十多只“老虎”落马,二十多万只“苍蝇”被处分<sup>[10]</sup>。在党的十八大以来落马的“老虎”中,副省部级以上领导干部达八十多人,占落马“老虎”的百分之六十以上。这样的数字令人触目惊心。习近平总书记为警示“为官不为”者,曾多次发表重要讲话。2014年1月7日习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话中指出,各级领导干部要带头依法办事,带头遵守法律,牢固树立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念,不要去行不该由自己行使的权力,更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。2015年2月2日习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上的讲话中指出,各级领导干部尤其要弄明白法律规定我们怎么用权,什么事能干、什么事不能干,心中高悬法律的明镜,手中紧握法律的戒尺,知晓为官做事的尺度。然而,上述“老虎”和“苍蝇”们却将习近平总书记的告诫抛之脑后,特别是一些党的高级领导干部在党纪国法面前滥用职权、徇私枉法、以身试法。这类人的所作所为无疑损害了党的形象,削弱了党执政的群众基础,伤害了广大民众对党的感情,对践行社会主义核心价值观、协调推进“四个全面”战略布局产生了极大的负作用。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1][5]中共中央文献研究室:《习近平总书记重要讲话文章选编》,北京:中央文献出版社 党建读物出版社 2016年版,第414-415页。
- [2][3][4]习近平:《把培育和弘扬社会主义核心价值观作为凝魂聚气强基固本的基础工程》,载《人民日报》,2014年2月26日。
- [6]《李克强在国务院第三次廉政工作会议上的讲话》,载《人民日报》,2015年2月28日。
- [7]王岐山:《用担当诠释忠诚 释放失责必问强烈信号》,载《人民日报》,2016年6月8日。
- [8]习近平:《不能只想当官不想干事》,载《北京青年报》,2015年1月13日。
- [9]习近平:《摆脱贫困》,福州:福建人民出版社 海峡出版发行集团 2016年版,第28-29页。
- [10]《十八大以来中共反腐败斗争取得重大成效》,http://news.china.com.cn/2016-06/29/content\_38776487.htm

(责任编辑:邢 哲)