

建国70年来中国共产党反官僚主义的制度向度

史成虎

(中共南京市委党校党史党建教研室,江苏 南京 210046)

摘要:官僚主义与党的性质和宗旨是根本背离的,加强党内政治文化建设必须反官僚主义。建国70年来,党的历代中央领导集体都对官僚主义等党内不良政治文化采取了坚决的反制措施,其制度向度日益凸显,且随着时间推移,以制度反对官僚主义逐渐成为主要手段。虽然因为时代条件与具体实践有所不同,制度发挥的效果也不尽相同,但以制度反官僚主义的思想既一脉相承,又不断创新发展,积累了丰富的以制度建设反对官僚主义的思想成果和实践成果,但也有教训需要汲取。回溯这一历史演进轨迹,可以发现,几代共产党人经过不断努力和不懈探索,对于反官僚主义的认识不断深化、制度建设路径日趋科学。

关键词:官僚主义;制度向度;制度体系;党内政治文化;制度建设路径

中图分类号:D 26

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)04-0041-10

加强党内政治文化建设是新时代全面从严治党的治本之策。当前加强党内政治文化建设的重要任务是必须努力克服官僚主义问题,因为党内很多不良的政治亚文化都是它的“副产品”,对党的危害是致命的。列宁曾说:“我们内部最可恶的敌人就是官僚主义者。如果说有什么东西把我们毁掉的话,那就是这个。”^[1]但是肃清官僚主义又非一日之功,早在新民主主义革命时期我们党就对反官僚主义高度重视,1930年10月,毛泽东在《兴国调查》一文中指出党内存在官僚主义的各种表现:“摆架子,不喜欢接近群众。有群众走到政府里去问他们的事情时,政府办事人欢喜时答他们一两句,不欢喜时理也不理,还要说群众‘吵乱子’。”^[2]但这时党内官僚主义还不是普遍现象,因为是“形势迫使”。就像胡耀邦所讲,“执政以前,形势迫使我们党要有一个好的作风。搞什么主观主义、官僚主

义,脱离群众,搞特权,就会被敌人打垮、消灭。……在我们没有取得全国执政党的地位之前,环境迫使我们搞唯物论的反映论。”^[3]但是建国以后,环境变了,党由革命党转变为执政党,于是“进了城,执了政,做官的条件是具备的,这就最容易沾染官气。”^[4](P304)执政以后党内官僚主义日趋严重,从那时起,党中央下了很大力气解决党内官僚主义问题。从建国70年来党内反官僚主义演进的历史轨迹看,呈现出这样一个历史线索,即反官僚主义的制度向度日益明确。从制度层面解决官僚主义无疑是治本之举,但70年过去了,党内的官僚主义仍十分严重。制度建设在反官僚主义上为什么没有充分发挥出“根本性、全局性、稳定性和长期性”作用?这是现阶段在加强党内政治文化建设问题上必须深入思考的问题。

收稿日期:2019-01-24

基金项目:2018年度江苏省社会科学基金项目“新时代加强中国共产党党内政治文化建设研究”(18DJB002)

作者简介:史成虎,中共南京市委党校党史党建教研室副教授,主要从事马克思主义中国化和党建研究。

一、建国后以制度建设反对官僚主义的初步探索

新中国成立后,官僚主义在党执政过程中凸显出来,选择什么样的方式来与党内官僚主义作斗争,成为加强党的作风建设面临的首要问题。毛泽东同志是同官僚主义作斗争最为坚决者,在领导社会主义革命和建设过程中,他非常重视对反官僚主义方略的思考与研究,逐步形成以道德向度为主、以制度向度为辅的反官僚主义理念和策略。概括来讲,建国后以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体对以制度反官僚主义的探索主要体现在以下方面:

(一)从体制机制上初步探讨官僚主义滋生的制度土壤

建国以后,随着党由革命党转为执政党,党面临的最大的考验是执政的考验,如果说民主革命时期官僚主义还不是党的最大威胁,那么执政以后,它的威胁就日益突出。建国之初毛泽东曾提醒:“官僚主义这种旧社会遗留下来的坏作风,一年不用扫帚扫一次,就会春风吹又生了。”^[5]对于执政条件下官僚主义的表现,邓小平在党的八大报告中对此作了具体描述:“领导干部高高在上、调查不深入、容易脱离群众、命令主义流行、干部骄傲自满。”^[6]毛泽东甚至将反官僚主义提高到关系社会主义制度巩固与否的高度加以认识,指出如果官僚主义解决不好,社会主义就“不能巩固”^[7]。

建国以后党内官僚主义滋长蔓延的原因非常复杂,除了“旧社会遗留下来的污毒”^[8]这一历史根源外,党的历史地位变化是根本原因,正如刘少奇所讲:“处于这种执政党的地位,很容易滋长命令主义和官僚主义作风”^[9](P401)。首先,各级官僚科层机构的建立为官僚主义滋生提供了土壤。一是全国性执政地位的确立造成中央政权与各级地方政权的信息不对称和不对等,为官僚主义滋生提供了空间;二是官僚机构的扩张,造成党的干部队伍不断扩大,党对新干部的审查和对老干部的培训在严格程度和标准要求上都难以跟上形势发展

的需要。其次,“国家制度中某些环节上缺陷的存在”^[10](P215)会导致官僚主义的产生。现代国家的治理由国家治理体系和治理能力两个相辅相成的部分构成,它们集中体现着现代国家的制度先进程度和制度执行能力大小,“为国家长治久安提供一整套更加完备、更稳定、更管用的制度体系”^[11](P104)是现代国家的治理目标,这种治理目标实现的前提是这套制度体系必须保持高效运转和发挥最佳效能,一旦某个环节出现故障,则可能成为官僚主义滋生的漏洞。对新生的共产党政权来讲,其产生官僚主义的漏洞就是“中央有些部门把过多的事务抓到自己手里,对地方限制得过多过死,忽视了地方的特殊情况和特殊条件,应当同地方商量的事也不同地方商量”^[12]。再次,从苏联照搬过来的一些规章制度也会造成官僚主义。毛泽东在1958年3月成都会议上对此提出了批评,“规章制度从苏联搬来了一大批,如搬苏联的警卫制度,害死人。那些规章制度束缚生产力,制造浪费,制造官僚主义。”^[10](P365)这段话所揭示的问题非常深刻,说明不根据自己的国情和实际需要而制定的规章制度也会滋生官僚主义。

(二)从制度层面尝试建立反官僚主义的新政治

毛泽东等人在建国后依据马克思主义关于社会主义基本矛盾的学说,指出在无产阶级的社会主义国家必须不断对上层建筑进行变革,以适应变化了的经济基础,他们对在社会主义条件下如何反对官僚主义问题也从国家的制度层面进行了初步思考和实践探索。

1.对党政职能适当分离的初步思考。针对建国初期“党政合一”现象,周恩来提出:“由于过去长期战争条件,使我们形成了一种习惯,常常以党的名义下达命令,在军队更是这样,现在进入了和平时期,又建立了全国政权,就应当改变这种习惯……,党政有联系又有区别。党的方针、政策要组织实施,必须通过政府、党组织保证贯彻。”^[13]在党的八大会议上,李维汉也指出:“党在现时比以往任何时候都要加强自己对政权工作的领导,但这种领导,是以党的政策,党员的模范工作以及党组

的活动来实现,而不是由党直接管理或代替政权工作,党组的任务在于保证政策执行和解释的一致,建立党与党外人士合作的政权关系。”^[14]1962年召开的全国组织工作会议明确提出要对党委书记分兵把口、包办代替国家机关工作的做法加以改变,使党委专注于党的建设,而不为繁重的行政事务所累。

2.对党的干部制度的初步改革。邓小平指出,“对执政党来说,党要管党,最关键的是干部问题,因为许多党员都在当大大小小的干部。”^[14](P328)为此,党中央从那时起就开始对党的干部制度进行一系列改革:一是实行干部分级管理体制,按照干部的职级分别由中央和地方党委对干部进行管理;二是实施干部参加劳动制度,毛泽东认为干部如果官做大了,经常参加劳动就不会脱离群众,否则就会产生官僚主义作风。他还指出如果一些干部官做大了,就靠资格吃饭,尤其是做了大官要他们以普通劳动者的面目出现很难,毛泽东认为“这是一种很恶劣的现象,如果大多数的干部能够以普通劳动者的姿态出现,那末这少数干部就会被孤立,就可以改变官僚主义的习气。”^[10](P378)为了落实这一制度,中央于1958年2月专门作出《关于干部进行劳动锻炼的指示》,规定干部在下放参加工业、农业和交通等行业的劳动时要与工农群众打成一片,同他们成为朋友,向他们学习,要服从下放单位的领导。毛泽东等同志也以身作则,带头示范,亲自到十三陵水库与普通群众一起参加劳动。

3.对建立干部监督制度的初步实践。毛泽东强调要经常“派有威信的工作人员下去检查工作”^[15],对各部门的检查监督的力度要加大。同时,建立各级纪律检查委员会,1949年11月,中央颁布《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,从党内法规层面解决干部监督问题。1955年3月,鉴于“高饶事件”的影响,全国党代会审议通过了《关于成立党的中央和地方各级监察委员会的决议》,在中央要求下,各级监察委员会相继成立。为了进一步将党的各级检察机关的作用充分发挥出来,1962年,党中央又通过《关于加强党的监察机关的决定》,对各级监察委员会的人员规模、监督功能、

工作规则等提出要求。随着党的各级监督机关的陆续建立,党员干部行为受到了必要的约束,官僚主义作风得到了有效遏制。

4.对建立和完善包括民主集中制在内的各种规章制度的初步探索。毛泽东对党执政以后能否一如既往地保持与人民群众的血肉联系是保持高度警惕的。他指出,我们的干部“由于受到官僚主义的多方面的袭击,就面临到有可能利用国家机关独断独行、脱离群众、脱离集体领导、实行命令主义、破坏党和国家的民主制度的这样一个很大的危险性。”^[10](P19)如何解决这一问题,毛泽东指出,“我们需要建立一定的制度来保证群众路线和集体领导的贯彻实施,而避免脱离群众的个人主义和英雄主义,减少我们工作中的脱离客观实际情况的主观主义和片面性。”^[10](P19)同时,大力发展民主集中制,民主是官僚主义的克星,通过正常的党内政治生活,开展广泛的批评与自我批评,对党员干部中不良作风进行严肃的斗争,使他们能够及时纠正自身的错误。对来自群众的批评和意见要虚心接受,正如刘少奇所讲“要听闲话,就是说允许小民主。不允许小民主,势必来个大民主。”^[10](P306)只有完善民主集中制,领导干部的工作作风才能端正,党与群众的密切关系才能正常保持,因此,可以说民主集中制是战胜官僚主义的一大法宝。

综上所述,这一时期,我们党根据自身地位的变化以及产生官僚主义的条件改变,对从制度上反官僚主义进行了积极探索。通过一系列努力,官僚主义在很大程度上得到了克服,“反动统治阶级对待人民的反动作风”^[16]得到有效抑制。但是由于当时党面临各种复杂的国内外形势以及在制度建设上经验不足和革命党思维影响,以制度反官僚主义还存在诸多问题。首先,在反官僚主义的制度建设上认识还不够深刻,工作滞后,尽管已经将制度建设作为反官僚主义的一个方面,但是没有将其视为根本性、全局性的问题,制度建设远远跟不上反官僚主义实践发展的需要。其次,不但没有建立科学系统的党内制度,而且在制度要素构建上存在诸多缺陷,表现为长期性、稳定性、程序性制度少,而临时性、地区性、实体性制度多;强

调对党员和基层组织监督、强调集中的制度多,而强调对干部和领导机关监督、加强民主建设的制度少。再次,民主革命时期党的领导制度基本沿袭下来,虽然提出了党政职能分开的思想,但在实际工作中一元化领导体制却在加强。毛泽东等人虽然对官僚主义与各种体制机制之间的关系有了初步认识,也尝试着从制度层面反对官僚主义,但很多时候只是停留在设想层面和原则层面,没能从理论上进行深入探讨和实践推进。由于存在上述缺陷,随着执政环境的变化,在“权力由人民赋予”思想的主导下,反官僚主义的主动权逐步交由群众来把握。而在群众性的反官僚主义运动中,由于缺乏必要的制度约束,这种反官僚主义虽然有短时之功,但难以避免地落入“反复发作”的历史窠臼。此外,受各种因素的制约,群众本身对什么是官僚主义以及“官僚”、“干部”、“人民公仆”等概念认识不清,将反对官僚主义与反对干部划上等号,尤其是在“文革”十年,群众运动受到极“左”思想左右,一大批老干部、老领导被打倒,被关进“牛棚”,甚至被迫害致死。这种极端民主化的反官僚主义运动使党遭到的伤害比官僚主义本身造成的危害更大,影响更恶劣。

二、改革开放到十八大之间同官僚主义作斗争的制度进路

1978年以后,我们党面临着成立以来的又一次转型,即从领导计划经济建设的党转变为领导发展社会主义市场经济的党,党在推进思想解放和总结历史经验教训过程中,不断提高思想认识和理论修养,将反官僚主义纳入到新时期推进党的建设总体布局之中,在制度建设上对防止和反对官僚主义进行了深入探索,也取得了宝贵的经验。这一时期随着马克思主义与中国改革开放的实际相结合,产生了新的理论成果——中国特色社会主义理论体系,为反官僚主义提供了强大的思想武器。

(一)深刻剖析官僚主义产生的制度根源

以邓小平、江泽民、胡锦涛为核心的党中央领

导集体不仅开辟了中国特色社会主义道路,而且根据新时期党的建设需要,在对官僚主义进行全面剖析基础上,以制度创新的现实选择推动党内反官僚主义斗争进入了一个新的历史阶段。

邓小平摒弃了以阶级斗争的方式解决党内官僚主义问题的做法,超越了把官僚主义与反党反社会主义以及与干部思想蜕变等同起来的固定思维。官僚主义在不同时期和不同领域有不同表现,进入改革开放新时期,由于市场经济体制逐步建立,权力和利益更加紧密地结合在一起,党员个体作为“经济人”的身份逐渐确立,他们可能利用政治体制机制的各种漏洞,无原则地追求个人利益最大化,导致的结果是官僚主义盛行。新时期官僚主义在党和国家政治生活中广泛存在,“高高在上,滥用权力,脱离实际,脱离群众,好摆门面,好说空话,思想僵化,墨守成规,机构臃肿,……”而且“都已达到令人无法容忍的地步”^[17](P327)。邓小平认为长期高度集中的计划管理体制机制和高度集中的行政权力是产生官僚主义的一个“总病根”。另外,行政管理中的“人治”理路、领导干部职务终身制、党政不分等都是重要根源。同时,干部人事制度中的诸多问题如“层次多、副职多、闲职多和机构臃肿”^[17](P328)又助推了官僚主义的发展。解决这些问题离不开加强思想教育、整顿党的作风等传统办法,但邓小平认为从“组织制度、工作制度方面”入手是解决问题的根本。消除官僚主义“思想作风的一面”固然重要,但是过去反对官僚主义收效甚微,根子还是在于没有解决制度问题,“制度问题不解决,思想作风问题也解决不了。”^[17](P328)因为“领导制度、组织制度等问题更带有根本性”,如果不解决制度问题,“过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。”^[18]江泽民和胡锦涛继承了邓小平关于官僚主义产生于制度根源的思想。

邓小平以制度建设为主反对官僚主义的思想,不仅从理论上回答了在新时期为什么要以制度建设反对官僚主义以及怎样推进反官僚主义的制度建设等重大问题,而且在实践中指导了反官僚主义的制度建设,提高了反官僚主义的制度化水平,为进一步从制度建设上根除官僚主义提供

了重要的理论遵循。

(二)以制度建设为重点加大反官僚主义力度

1.邓小平开启了反官僚主义制度化的先河

既然找到了产生官僚主义的制度根源,面对改革开放以后党内日益严重的官僚主义问题,邓小平首开以制度为主反对官僚主义的先河。制度治党,这是邓小平在党的建设历史上第一次明确提出的重大思想,这一思想集中体现在1980年邓小平发表的《党和国家领导制度的改革》一文中,“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^[17](P333)关于“文革”发生的原因,邓小平指出:“不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度关系党和国家是否改变颜色,必须引起全党高度重视。”^[17](P327)邓小平的这篇讲话已经将制度建设上升到关系党和国家命运的高度,成为加强党的制度建设的纲领性文献,为制度化反官僚主义指明了方向。为了从制度上解决官僚主义问题,邓小平时期不断加大党内制度建设的力度,主要表现在:首先,邓小平从改革党和国家领导制度入手解决权力过分集中的问题。邓小平深刻指出权力过分集中是产生官僚主义和家长制作风的根源,所以他提出对党和国家领导制度进行改革是解决这一问题的根本出路,“只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革,人民才会信任我们的领导,才会信任党和社会主义,我们的事业才有无限的希望。”^[17](P333)其次,严守党章、严肃纪律、从严治党。邓小平强调一定要重视党章在反官僚主义中的作用,“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”^[17](P147)同时,邓小平要求必须坚决捍卫党章的权威性,在党章面前不允许有特殊任务存在,“谁也不能违反党章党纪,不管谁违反,都要受到纪律处分,也不许任何人干扰党纪的执行,不允许任何违反党纪的人逍遥于纪律制裁之外。只有真正坚决地做到这些,

才能彻底解决搞特权和违法乱纪的问题。”^[17](P332)再次,改革干部人事制度,废除领导干部职务终身制,主张建立退休制度等。领导干部职务终身制本质上是封建主义残留物,邓小平要求通过不断完善干部的选举、任免、考核、招考、轮换和弹劾等制度^[17](P324),以及不同地方根据实际情况制定干部任期、退休和离休等办法逐步解决这些问题。邓小平自己也率先垂范,带头打破领导干部职务终身制,用实际行动来解决党内这一大难题。

从改革开放之初到党的十三届四中全会,是党内规章制度建设逐渐恢复和发展时期,在这十多年间颁布了包括《关于高级干部生活待遇的若干规定》、《关于党内政治生活的若干准则》、《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》、《关于各级纪检干部不得担任各种经济组织的职务的通知》等在内的100多部党内法规制度,对规范党员干部的行为,遏制党内官僚主义发挥了重大作用。

2.江泽民、胡锦涛在制度建设上对官僚主义持续发力

东欧剧变、苏共垮台给我们的一个巨大警示是:苏共这个曾经世界上最大国家的执政党,就是因为党内形成了一个享有特权的官僚集团,官僚主义横行,最终导致为人民所抛弃。有鉴于此,江泽民和胡锦涛相继提出“建设什么样的党,怎样建设党”和“实现什么样的发展,怎样发展”这两个关系中国共产党和中国社会主义前途和命运的重大课题,从根本上提出了如何建设党和如何实现发展的问题。在邓小平加强制度建设思想指引下以及改革开放以来以制度建设反官僚主义的实践经验基础上,江泽民、胡锦涛继续加大制度反官僚主义的力度。

江泽民时期的反官僚主义继续在制度建设上持续发力,明确提出要在党内制度建设上多做工作,强调要在党的思想建设、作风建设和组织建设贯穿党的制度建设,“在制度体系建设上保证民主集中制的正确执行。”^[19]提出“坚持标本兼治,教育是基础,法制是保证,监督是关键。”^[20](P436)在法制上,“对敢于无视法纪、违法犯罪的干部,必须用重典。不论是谁,不论职务多高,该受什么处分

就给什么处分,该重判的坚决重判,绝不手软”^[20](P438)。为了使权力得到必要制约,使滥用权力现象得到遏制,必须通过制定相应的规章制度对党员干部行使权力的行为进行必要的规范和约束,从1989年到2002年的十多年间有包括《关于领导干部报告个人重大事项的规定》、《中共中央组织部关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》、《关于干部双重管理工作若干问题的通知》、《中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部、监察部关于党政机关县(处)级以上领导干部廉洁自律“五条规定”的实施意见》、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》、《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》、《中国共产党纪律处分条例(试行)》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《党政领导干部任职试用期暂行规定》等多部党政干部管理法规和规范性文件颁布实施。在监督问题上,江泽民强调:“越是职位高的干部,越要自觉接受监督。在我们党内,任何人都没有不受监督的特权。”^[20](P445)在监督方式上,“把党内监督、法律监督和群众监督结合起来,并发挥舆论监督的作用,建立健全依法行使权力的制约机制。”^[20](P441)也就是说这一时期监督的渠道拓宽了,把党内监督和各种党外监督包括政协民主监督、人大监督、司法监督、人民群众监督等有机结合起来,形成监督合力,力求最大限度地确保党员领导干部能正确行使人民赋予的权力,尽可能挤压官僚主义生存的空间。

新世纪以来,以胡锦涛为总书记的党中央围绕制度建设做了多方面工作,包括实行分权制衡和科学配置权力,对行政管理体制加以改革,实行党务政务公开,使权力运行公开透明等。尤为难能可贵的是胡锦涛提出了要加强党内民主建设,以党内民主的方式遏制官僚主义的滋生。党的十六大郑重提出了“党内民主是党的生命”^[21]的重大判断,这是党的建设史上第一次将党内民主从以前作为作风建设的一般性规定上升为关系党生死存亡的重大命题。保障党员的主体地位是实现党内民主的根本途径,党员的主体地位能否得到坚持、尊重和保障直接关系到党的凝聚力和战斗力,因此,党的十七大报告中第一次明确提出了“尊重党员

主体地位,保障党员民主权利”^[22]。党的十八大报告对党员民主权利的内容作了更为详细的规定,“保障党员主体地位,健全党员民主权利保障制度,落实党员知情权、参与权、选举权、监督权。”^[23]党内民主的发展为健康的党内政治文化建设提供了制度保障。

从改革开放到十八大以前党内反官僚主义的理论和实践看,我们党在反官僚主义问题上汲取了改革开放以前的经验教训。首先,不仅注重从理论上对官僚主义加以辩证分析,而且不再将官僚主义作为阶级问题进行处理,避免走入阶级斗争扩大化的误区。其次,注重从体制机制上分析产生官僚主义的根源,对从加强民主法治建设等制度层面解决官僚主义问题给予高度重视。另外,反官僚主义紧紧围绕党的中心工作来开展,因为“我们在这方面的教训太沉痛了”^[17](P250)。但是制度建设是一个长期过程,科学的制度体系是由若干制度要素按照一定的规律组合而成的,而不是制度要素的简单相加。反官僚主义的制度建设离不开制度要素建设环节,但是决不能仅仅停留在这个层面上,否则制度建设就会浮于表面,结果就是制度建设上的形式主义,制度建设的重点要从制度要素的构建逐步转为形成科学的制度体系。从以往经验看,由于误把制度要素建设当成制度体系建设,往往满足于出台各种规定、条例、要求,而缺乏系统思维,导致它们之间不仅难以有效衔接,有时甚至相互“打架”。同时,党的制度建设绝不是孤立的,它要与党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设形成相互联系、彼此影响、互相促进的统一整体。另外,反官僚主义的制度建设要在实体性制度和程序性制度建设上搞好配套,让实体性制度(一般规定“是什么”)和程序性制度(一般规定“怎么做”)彼此衔接、环环相扣。正是在制度建设上没有形成科学的制度体系,从而使得官僚主义、潜规则等盛行不衰。实际上邓小平早就看到了这个问题,早在1983年,他就指出:“延安时期我党的一系列方针、政策和建党思想非常好,但是没有形成一套制度。”^[24]这里的“一套制度”指的就是具有系统性、整体性的制度体系。遗憾的是经过30多年的党内制度建设,这样的“一

套制度”还是没有最终形成。

三、新时代:以制度反官僚主义 新局面的开启和推进

党的十八大召开标志着社会主义在中国的实践进入了新的历史阶段,以习近平为核心的党中央站在新的历史起点上,对官僚主义产生的根源与危害以及长期以来以制度反官僚主义一直难以取得理想效果的原因进行了科学的分析,以抓铁有痕、踏石留印的决心和意志全面推进党的制度建设,为新时代反官僚主义提供了崭新的思路,取得了反官僚主义的良好效果。

(一)揭示官僚主义产生的根源和以制度反官僚主义存在的问题

1.精准剖析官僚主义产生的根源

首先,习近平认为产生官僚主义的深层次原因是体制机制问题,“许多问题,看起来是风气问题,往深处剖析又往往是体制机制问题。”^[25](P86)其次,习近平继承了党的历代领导人关于官僚主义产生的历史根源思想,认为官僚主义的实质是“封建残余思想作祟,根源是官本位思想严重、权力观扭曲,做官当老爷,高高在上,脱离群众,脱离实际。”^[25](P75)再次,习近平认为商品交换原则的存在是官僚主义滋生的重要原因,“不可否认的是,在发展社会主义市场经济条件下,商品交换原则必然会渗透到党内生活中来,这是不以人的意志为转移的。”^[25](P22)在市场交换原则存在的市场经济体制中,党员干部错把公权力当作私人商品从而滋生官僚主义和腐败。最后,习近平将党员干部在思想上放松对自己的要求也作为产生官僚主义的重要方面,“在作风问题上,起决定作用的是党性,衡量党性强弱的根本尺子是公私二字。”^[25](P79)也就是说少数党员干部从思想上将公私关系颠倒是党内滋生官僚主义的重要原因。从本质上看,官僚科层组织与官僚主义是一对“孪生兄弟”,各级国家机关一方面是实现党的意志的根本保证,另一方面又潜藏着滋生官僚主义的风险,对此我们必须保持清醒认识和高度警惕。

2.深入分析在反官僚主义制度建设上存在的问题

对于为何一直以来难以从制度上根除官僚主义,习近平有着独到的分析,他看到了制度建设中存在的问题:一是制度空置,有些制度“形同虚设,成为‘稻草人’,形成‘破窗效应’”^[25](P128),很多时候已经有可以遵循的规章制度,但就是难以得到很好执行,“从中央到地方,对很多作风问题都有一些制度性规范,但有些形同虚设,形同摆设”^[25](P86)。二是制度不健全,为官僚主义的滋生和蔓延留有空间,“我们的制度有些还不够健全,已经有的铁笼子没有关上,没有上锁。或者栅栏太宽了,或者栅栏是用麻杆做的,那也不行。”^[25](P129)三是没有形成科学的制度体系,习近平指出我们的制度已经不少,可以说基本形成,但是“要搞好配套衔接,做到彼此呼应,增强整体功能”^[25](P130)。

(二)构建科学的制度体系为新时代反官僚主义提供制度支撑

习近平总书记上任伊始就表达了与党的不良作风作斗争的坚强决心,“新形势下,我们党面临着许多严峻挑战,党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题,必须下大气力解决。”^[25](P3)十八大后,党中央对党内政治生活中的官僚主义等不良政治亚文化采取了一系列根除措施,其治本性措施就是习近平总书记在党的十八届六中全会上提出的建设“先进的、健康的、富有生机活力”的党内政治文化。为实现这一目标,以习近平为核心的党中央重点从制度层面对官僚主义展开攻坚战和持久战,主要表现在:

1.把构建中国特色的党内法规制度体系作为新时代党内制度建设的目标。十八大以后,以习近平为核心的党中央提出了党内制度建设的目标,即“本着于法周延、于事简便的原则,努力形成系统完备的制度体系”^[25](P88)。为此,党中央首先对党内的法规制度进行清理,下发了《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》,这是近百年来党首次对党内法规进行清理。同时,颁布了党内法规制定的两个“五年规划”,即

《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017)》和《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018-2022)》,党的十九大报告也再次重申“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”^[26]。这充分说明十八大后中共中央对形成科学的党内法制体系的高度重视,习近平指出,“我们要坚持实践基础上的理论创新推动制度创新,坚持和完善现有制度,从实际出发及时制定一些新的制度,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型,为夺取中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保障。”^[11](P10)围绕这一目标,党中央从各个方面推进制度建设,经过第一个“五年规划纲要”的实施,颁布将近100部党内法规,其中包括关于作风建设的党内法规如《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》、《关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》、《中国共产党纪律处分条例》(2015年版和2018年版)、《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《关于新形势下党内政治生活的若干准则》、《中国共产党廉洁自律准则》等等,一个包括基础性、骨干性、主体性的党内规章制度的架构体系已经基本形成,为建党一百周年形成科学的党内法规制度体系奠定了坚实的基础。

2. 强调要通过深化改革从体制机制上铲除官僚主义滋生的土壤。官僚主义的主要思想根源是“官本位”意识,“官本位”是一种对权力能为自己带来利益的期望和崇拜,所以只有管住权力,从机制体制改革上入手,“完善党内权力运行和监督机制,实行权责对应,坚决反对特权,防止滥用职权”^[25](P129),堵住权力滥用的体制漏洞,才能从思想上实现将“官本位”逐渐转变为“民本位”,“要从体制机制层面进一步破题,为作风建设形成长效化保障”^[25](P86)。正是因为体制机制的漏洞为各种滥用权力的“潜规则”盛行提供了条件,“破除潜规则,根本之策是强化明规则,以正压邪,让潜规则在党内以及社会上失去土壤、失去通道、失去市场”^[27]。因此,只有通过全面深化改革,不断完善体制机制,改革不合理的规章制度,才能从产生机理上破除官僚主义的体制机制根源。

3. 强化刚性约束,提高制度执行力,这是制度

建设的关键。所谓“刚性”就是要求有制度必须严格执行,执行必须到位,“既然作规定,就要朝严一点的标准去努力,就要来真格的。不痛不痒的,四平八稳的,都是空洞口号,就落不到实处,还不如不做。”^[25](P67)习近平要求要坚持监督和惩治“两手抓”,两手都要严。一手要抓监督,建立健全科学有效的党内监督体系,将党内监督与党外监督有机结合起来,形成监督合力。“抓好法规制度落实,必须落实监督制度,加强日常督察和专项检查。要用监督传递压力,用压力推动落实。对违规违纪、破坏法规制度踩‘红线’、越‘底线’、闯‘雷区’的,要坚决严肃查处,不以权势大而破规,不以问题小而姑息,不以违者众而放任,不留‘暗门’、不开‘天窗’,坚决防止‘破窗效应’。”^[28]另一手必须坚持严惩,“要坚持执行制度没有例外,对违反制度规定踩‘红线’、闯‘雷区’的,要零容忍,发现一起就坚决查处一起。”^[29]

科层组织是社会主义社会长期存在的一个现象。官僚主义是科层组织的“弊病”之一。只有通过加强制度建设尤其是党内民主的制度体系建设,才能最大限度地在这种“弊病”的病灶限制在最小范围。自党的十八大以来,以习近平为核心的党中央领导集体,始终把肃清官僚主义等不良党内政治文化,作为加强新时代党内政治文化建设的一个重要方面,在制度建设上不断进行实践探索与理论创新,通过一系列努力,反官僚主义的制度体系正趋形成。

四、结 语

新中国成立70年来,我们党对以制度建设反对官僚主义的认识逐步深化。建国初期,以毛泽东为核心的党的第一代领导集体,为了使新生政权能够不断巩固,避免重蹈“历史周期律”的历史宿命,对由于执政地位的确立而带来的官僚主义凸显及其进一步导致的脱离群众的危险,以道德向度为主,提出由于官僚主义可能产生一个“脱离人民的阶层”的重大命题。在对官僚主义的认识上,主要从巩固社会主义制度的目的出发,带有相当程度的阶级属性色彩。改革开放以后,我们党则更

多是从政党政治科学发展的角度考虑,逐步把反对官僚主义看作是无产阶级政党保持先进性和纯洁性的内在要求,把以制度反对官僚主义提到了前所未有的高度,并逐渐探索出了一条科学的防止和反对官僚主义的制度路径,

反对官僚主义是一项极端复杂的社会系统工程,推动新时代先进党内政治文化建设也绝非一时之功,必须要做好长期斗争的准备,从思想上高度重视,在行动上真抓实干;要善于从历史中吸取教训,总结经验,对每一历史阶段反官僚主义的重点要明确,要点要把握,坚定决心,抓出实效。

一是加强新时代党内政治文化建设必须以科学的理论武器同官僚主义作斗争。马克思曾经说过,“批判的武器不能代替武器的批判,物质力量只能用物质力量来摧毁。”^[30]我们也可以这样说,批判的武器不能代替武器的批判,思想的力量只能用思想的力量来消解。官僚主义既是一种思想意识,也是一种行为作风,对于作为思想意识的官僚主义必须用马克思主义理论的力量占领其阵地。当前习近平新时代中国特色社会主义思想就是我们最强大的思想力量,我们必须理解好、掌握好这一思想武器,用它来指导我们摧毁潜藏在党内的官僚主义。

二是肃清像官僚主义这样的党内顽疾,必须坚持中央的坚强领导,坚决同各种既得利益作斗争。有些领导干部在对待反对特权、抵制家长制作风、反对官僚主义等问题上态度暧昧、行为消极,是因为他们觉悟低、党性弱吗?恐怕问题不会这么简单,根本原因在于他们的既得利益受到了损害,优越感受到了触碰,个人权威受到了挑战。所以,党内特权享有者的迟滞是反官僚主义难以取得突破性进展的一个深层次根源,因此,必须加强党中央顶层设计,通过加强党内民主并运用综合治理手段和建立科学的治理体系,从根源上为消除官僚主义提供制度支撑。中央坚强领导是建立这一制度体系的根本保障,任何脱离中央领导的所谓反官僚主义运动都可能造成无法挽回的损失,这已经被历史所证实。

三是中国共产党执政70年的反对官僚主义经验表明,反对官僚主义将是一个长期性的历史

过程,我们必须要有这个思想准备。对反官僚主义历史实践的认识和经验升华主要是为了启迪当下和开启未来。我们党对官僚主义孜孜不倦斗争的历史证明,保持政治上的先进性和纯洁性是由党的性质所决定的,反官僚主义体现的是党以人民为中心的初心,彰显的是党实现中华民族伟大复兴的使命。

参考文献:

- [1] 列宁全集(第43卷)[M].北京:人民出版社,1987.14.
- [2] 毛泽东农村调查文集[M].北京:人民出版社,1982.245.
- [3] 胡耀邦.关于贯彻《关于党内政治生活的若干准则》座谈会上的讲话[N].人民日报,1981-01-28(1).
- [4] 邓小平文选(第1卷)[M].北京:人民出版社,1994.
- [5] 毛泽东文集(第8卷)[M].北京:人民出版社,1999.166.
- [6] 关于修改党的章程的报告[N].人民日报,1956-09-18(1).
- [7] 建国以来毛泽东文稿(第6册)[M].北京:中央文献出版社,1992.547.
- [8] 毛泽东年谱(1949-1976)(第3卷)[M].北京:中央文献出版社,2013.459.
- [9] 刘少奇选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1985.
- [10] 毛泽东文集(第7卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [11] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [12] 中国共产党中央委员会向第八次全国代表大会的政治报告[N].人民日报,1956-09-17(1).
- [13] 周恩来统一战线文选[C].北京:人民出版社,1984.174-175.
- [14] 李维汉选集[C].北京:人民出版社,1987.225.
- [15] 建国以来毛泽东文稿(第4册)[M].北京:中央文献出版社,1990.56.
- [16] 毛泽东文集(第6卷)[M].北京:人民出版社,1996.254.
- [17] 邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994.
- [18] 毛泽东邓小平江泽民论党的建设[M].北京:中共中央党校出版社,1998.410.
- [19] 江泽民论党的建设[M].北京:中央文献出版社,2001.516.
- [20] 江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)[C].北京:中央文献出版社,2002.
- [21] 十六大以来重要文献选编(上)[C].北京:中央文献出版社,2005.5.
- [22] 十七大以来重要文献选编(上)[C].北京:中央文献出版社,2009.39.
- [23] 胡锦涛.坚定不移地沿着中国特色社会主义道路前进

- 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的讲话[N].人民日报,2012-11-18(1).
- [24] 邓小平年谱(1975-1997)(下)[M].北京:中央文献出版社,2004.943.
- [25] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[C].北京:中国方正出版社,2015.
- [26] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(1-5).
- [27] 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[C].北京:中央文献出版社,2016.54.
- [28] 加强反腐倡廉法规制度建设 让法规制度的力量充分释放[N].人民日报,2015-06-28(1).
- [29] 习近平.做焦裕禄式的县委书记[M].北京:中央文献出版社,2015.59.
- [30] 马克思恩格斯文集(第1卷)[M].北京:人民出版社,2009.11.
- 【责任编辑:龚紫钰】

Institutional Dimension of the CPC's Anti-Bureaucracy Experience in the Past 70 Years

SHI Cheng-hu

(Department of Party History and Party Construction, Nanjing Municipal Party School of the CPC,
Nanjing, Jiangsu, 210046)

Abstract: Bureaucracy is fundamentally divorced from the nature and tenet of the Communist Party of China (CPC). To build better political culture within the CPC, we must fight against bureaucracy. In the 70 years since the founding of the People's Republic of China, the central leaderships have taken resolute measures against bureaucracy and other unhealthy political cultures within the CPC. Their institutional orientation has become increasingly prominent. Over time, institutions have gradually become major means to fight against bureaucracy. Although the effects of the institutions are different due to different conditions and practices at different times, the central leaderships have been consistent in the notion of using institutions to fight against bureaucracy with continuous innovation and development, and have achieved great accomplishment in institutional construction against bureaucracy in both ideology and practice, but there are lessons to be learned. Looking back on this historical period, we can find that several generations of communists, through continuous efforts and exploration, keep improving their understanding of anti-bureaucracy campaigns and adopting more scientific approaches to institutional construction.

Key words: bureaucracy; institutional dimension; institutional system; political culture within CPC; institutional construction