

周恩来行政改革思想探析

丁 煌

作者 丁 煌, 武汉大学政治与行政学院副教授; 武汉, 430072。

关键词 行政管理 改革 周恩来研究 中国

提 要 周恩来的行政改革思想是其行政管理思想体系中的重要组成部分, 其内容主要包括转变政府职能、合理调整中央与地方关系、党政职能分开、完善行政监督机制和稳妥实施行政改革等五个方面。其行政改革思想对于我们今天的改革大业具有重要的启示。

周恩来不仅是我国伟大的无产阶级革命家, 而且是一位杰出的政务活动家。在长期的行政管理实践中, 他逐步形成了一整套政府行政改革的思想体系。今天, 当我国的行政管理体制改革进一步向纵深发展的时候, 认真学习周恩来的行政改革思想, 其理论价值和实践意义都是十分重大的。作为社会主义中国的第一任也是任期最长的政府总理, 周恩来的行政管理思想是十分丰富的。综观周恩来的整个行政改革思想体系, 其内容主要包括以下五个方面。

一、转变政府职能

政府职能, 亦称行政职能或行政功能, 它是指政府依法对国家社会生活诸领域进行管理所具有的职责和任务。政府职能具有动态性的特点, 不仅不同社会形态的国家在政府职能的内容、作用及对象等方面有所差异, 即便是同一社会形态的国家, 在不同的历史时期, 其政府职能的侧重点也会有所不同。我们这里所说的转变政府职能主要指的是政府基本职能侧重点的转变。政府职能转变的重要依据是行政环境的变化, 因为政府的行政管理总是在一定的行政环境下运作的, 它必然要随着社会政治、经济、文化等环境因素的发展和变化进行相应的调整与完善。例如, 建国之初, 新生的人民政权刚刚建立, 社会主义的经济基础尚有待于进一步巩固, 在这一时期, 阶级矛盾依然是我国社会的主要矛盾, 这种行政环境决定了政府必须以军事保卫职能和镇压治安职能等政治职能作为其主要职能。而在我国完成了生产资料所有制的社会主义改造和从整体上消灭了剥削阶级以后, 人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾成为社会的主要矛盾, 这种行政环境决定了政府必须强化其行政管理的经济职能, 大力发展生产力, 以不断地提高人民的物质和文化生活水平。对此, 周恩来有着清醒的认识。他在1954年9月第一届全国人民代表大会上所作的《政府工作报告》中就明确地指出: “经济建设工作在整个国家生活中已经居于首要的地位”^①, 政府工作的重点就是组

织和领导经济建设。为此,他提出了一整套组织和领导经济建设的基本方法,其中包括建立合理的政府经济管理体制、正确协调各种经济职能关系、科学地制定国家经济发展战略决策等等。仅就科学地制定国家经济发展战略决策这一点而言,周恩来便明确地指出应坚持既反保守又反冒进、在综合平衡中既积极又稳步前进的经济建设方针,他的这一思想即便是在数十年后的今天看来仍不失精辟。

二、合理调整中央与地方关系

如何合理地划分中央与地方的权限,正确地处理中央与地方的关系,长期以来一直都是行政改革中的一个既十分重要又非常棘手的问题。作为一代卓越的国务活动家,周恩来对中央与地方关系的状况有着透彻的了解,并就此提出了一些至今仍颇具启发性的思想。早在第一个五年计划期间,高度集权的计划、人事、财政、物质体制的弊端便日益暴露出来,特别是统得过死、压抑地方积极性等问题引起了全国几乎所有地区的反响,对于高度集权的行政体制给建设事业发展所带来的消极作用,周恩来作了深入的研究和分析。从1956年3、4月开始,他即以相当多的精力研究体制问题,并主持了5—8月份的国务院体制会议,他指出:在政治上,“中央集权的政府,权太多了,很容易养成官僚主义”^②;在行政上,中央集权过多使地方“什么事情都拿来批,不胜其繁”^③;在经济上,苏联近20年由于“过分集权于中央,进一步集权于斯大林”,“社会主义建设成就比应有的少了”,所以“社会生产力发展不能光靠集权”^④,中央集权太多“就容易犯主观主义、教条主义、官僚主义、形式主义的错误”。因此,周恩来初步提出了实行中央与地方适当分权,以革除高度集权体制弊端的思想。值得指出的是,周恩来所倡导的分权并非简单的简政放权,而是适当的分权,其目的在于“使中央有权,地方也有权,真正有利于社会主义建设。”^⑤他在协调中央与地方关系问题上始终坚持中央统一领导与地方因地制宜的方针,反对过分集权和过分放权这两种极端;主张在体制内确立地方政府能唱“对台戏”的地位,以形成中央与地方之间的相互影响、相互监督和制约的关系。这里,周恩来已经注意到了权力结构之间的相互监督和制约机制,为我们从另一个角度去研究中央与地方关系提供了新的分析模式。1956年9月16日,周恩来于中共八大上所做的报告,比较系统地提出了改进国家行政管理体制的基本方针,发展了《共同纲领》中所确认的“统一与制宜”相结合的行政控制模式,在新的条件下加进了“分级管理”的重要内容,从而形成了“统一领导、分级管理、因地制宜、因事制宜”的比较系统的改革框架,并提出了合理地划分中央与地方的管理权限的7条原则。遗憾的是,周恩来的这些具有战略远见的决策没有得到有效实施,否则,此后政府管理经济的模式将会发生很大的变化。

三、党政职能分开

党政分开是我国行政体制改革的一项重要内容。在我国,中国共产党作为执政党,在政权中居于核心地位,其领导功能是不不断强化的。正因为如此,行政活动中,党政不分、以党代政、党政职能重叠与职责紊乱的现象比较严重,曾几度形成体制中的一个痼疾。周恩来在长期的革命和建设实践中早就接触到党政关系问题,他一贯主张理清党政系统的关系,以各尽其职能。在建国初期,为了避免政权建立后出现党的组织代替政府指挥行政活动的现象发生,中共中央曾经发文要求各级党组织必须保证各级政权机构行政命令的实施,而不是直接向各级政权机构发指示^⑥。作为当时中央政府政务院总理的周恩来很快看到了全国胜利后党政不分、以党代政问题的出现,他在1950年4月13日全国统战会议上的讲话中又专门讲到了党政关系问题。他认为:“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,尤其在军队中更是这样。现在进入和平时期,又建立了全国政权,就应当改变这种习惯。”在他看来:“党政有联系也有区别。党的方针、政策要组织实施,必须通过政府,党组织保证贯彻。党不能向群众发命令。就是在军队中,一切命令也还是由各级司令员下达,政委副署。关于党政关系,愈是下级机关愈应注意。”^⑦这里,周恩来明确划定

了党政两个系统之间的职能区别，强调行政权归政府系统，党组织不能代替政府发布命令，而且提醒基层党的机关更要注意这种情况，不能以党代政。对于理顺党政关系与如何对待党的领导的问题，周恩来在1962年3月2日的一次讲话中作了精辟的论述，他说：“必须肯定，党应该领导一切，党能够领导一切。现在的问题是如何领导一切？什么是一切？”^⑧很显然，周恩来突出了党政关系中的党的领导地位，同时又强调了领导方式与领导范围问题，以此来区分党政之间职能的不同点。对于党的领导问题，周恩来认为，党的领导是说党要管大政方针、政策、计划，是说党对各部门都可以领导，而不是说一切事情都要由党去管。至于具体业务，党不要干涉。在他看来，党的领导“如果什么都管，连发戏票、导演戏都去管，结果忙得很，反而把大事丢掉了。小权过多，大权旁落，党势必成为官僚主义、事务主义的机构”^⑨。所以，周恩来强调：“具体业务，党不要干涉”，“行政上的事由行政决定，书记也无必要干涉。”^⑩党要放手大胆地让业务部门去做自己应该做的工作，他们熟悉业务，一定要相信他们会干得更好。当然，“如果他们做不好，可以检查，有意见可以讲”^⑪，但决不能包办代替。周恩来的这些思想为我们今天正确地理顺党政关系提供了准则。

四、完善行政监督机制

由于绵延已久、根深蒂固的封建习俗的影响和资产阶级思想的侵蚀，从新生的人民革命政权建立那一天起，人民政府就面临着各种腐败因素的侵蚀和毒害。早在1956年，周恩来就针对党和政府中仍然存在的封建习俗问题告诫说：“我们尽管打倒了封建主义，但封建官僚的习俗在社会上还存在着。脱离群众，高高在上，生活特殊，讲究排场，中国的统治阶级过去是这样的，我们也容易这样做。从上到下，凡叫‘长’的，就容易被人家看得特殊一点。所以，社会主义制度在中国土壤上实现以后，如果不有意识地经常地排除某些旧的社会习俗，它就会经常来侵蚀我们。”^⑫谈到资产阶级思想对人民政府工作人员所带来的腐蚀作用，周恩来更为焦虑，他指出，资产阶级常常以“行贿、欺诈、谋取暴利、偷税漏税等犯罪行为，盗窃国家财产，危害人民利益，腐蚀国家工作人员，以遂其少数人的私利。这种情形如果不加以打击和铲除而任其发展下去，则我们……人民政府……日益受着资产阶级的侵蚀，其前途将不堪设想。”^⑬为此，他认为“需要一套制约的办法”^⑭，尤其要完善行政监督机制，以确保政府工作人员的廉洁，防止腐败现象的产生。周恩来认为，行政监督机制的完善应着重做好以下几个方面的工作：1. 充分发挥人民代表大会的监督作用。早在1950年庆祝建国一周年之际，他就充分肯定了这种重要的监督形式。他说：这些代表会议和代表大会，“对于政府听取群众的意见及人民了解与监督政府的工作，都收到了良好的效果。”^⑮2. 鼓励各民主党派负起对政府的监督责任。他指出：“今后要把事情搞得更好，大家要共同负责任，长期共存，互相监督，民主党派要负起监督的责任。”“今后根据大家同意的方针和任务去执行。在执行过程中，民主党派要监督、提意见。”^⑯3. 加强社会团体对政府工作进行监督。在谈到工会作用时，他曾说过：“工会要配合党和政府去进行工作，因为工会是党的主要助手，统一战线的主力军。工会不仅要注意解决工人生活困难问题，而且要把生活问题提到政府面前。中央和地方上的精简工作如果做不好，工会有权把问题提出来，要起监督作用。当然不是与政府对立，是协助政府办事。政府没做好的事，工会可提意见。”^⑰在谈到妇联工作时，他说：我们是执政党，全国妇联对妇女、儿童关心的问题，对政府工作中存在的缺点，不能漠然视之。应该倾听各方面意见，向政府反映。^⑱4. 抓紧行政系统上下间的互相监督。他说：“中央和地方要互相影响。中央包括党中央和国务院，处在领导地位，可以比较全面地看到大局的发展，但也容易忽视某些实际问题、局部利益和群众的眼前利益，而在这方面地方是处在有利地位的。地方比较容易接触群众，接近实际，能更多地看到实际问题、局部利益和群众的眼前利益，这正好弥补中央的不足”，“因此，中央与地方要相互影响，相互监督，不要以为只是上面对下面监督，下面同样要监督上面，起制约的作用。唱‘对台戏’就是从两个方面看问题，来完成社会主义的伟大事业。”^⑲5. 重视广大人民群众对政府的直接监督。周恩来认为，在不同的意见中，那些“直接从群众中来的意见更加可贵。”^⑳基于这种认识，他特别注意倾听广大人民群众呼声，除了经常直接深入到群众中

去,听取各种不同意见外,还十分注意人民群众的来信来访,指示信访部门要把群众反映的问题迅速转到有关部门,让他们及时了解情况,改进工作。6. 强化专门监察机构的监督职能。新中国成立的时候,在周恩来的倡议和领导下,中央人民政府政务院专门设置了人民监察委员会,周恩来在解释设立这个机构的目的时明确指出:“政务院下面设立人民监察委员会的目的是为了建立监察制度,监察行政部门,如公务人员是否执行了政府的决议和政策,是否有贪污腐化等情形。”^②国务院成立后,人民监察委员会改为监察部,根据我国各项建设任务特别是经济建设任务更加繁重这一新的形势,在国家的经济建设中进一步发挥着它的作用。在以后的几年中,在周恩来的领导下,政府的监察制度逐步在完善、强化,国务院运用监察机关监督、检查处理了许多重大案件,对于监督行政机关和公务人员的令行禁止、奉公守法起了重要作用。

五、稳妥实施行政改革

周恩来不仅从以上诸方面阐述了行政改革的内容,而且他还提出了“稳妥渐进”的改革方法。他认为,行政体制改革事关国家的稳定和社会的发展,在现行体制内进行权力转移和结构调整的过程中,只能“和风细雨”地妥善进行。他指出:“我们各种制度需要改革的很多,而且不会一下子完全改革好,要不断地改革,要适应当时经济发展的情况,适应生产力发展的情况,来解决问题。”^③对于改革的方法和步骤,周恩来认为,要谨慎进行,循序渐进,“体制改革要逐步实现,某些重大的改变,应该采取今年准备、明年试办,到第二个五年计划期间全面实施步骤,稳步进行”^④。他认为:“改革是个长时间的问题。我们总要采取健康的办法,使其变动不突然,要因势利导,要和风细雨地进行,这样使社会的震动不大。因为是人民内部的事情,应该从长计议,应该和谐地团结无间地进行。”^⑤从哲学的观点来看,周恩来所提出的以渐进发展方略实施行政改革的思想符合马克思主义关于事物发展由量变到质变的基本规律,具有深远的指导意义。

应当指出的是,在周恩来执政时期,由于当时的政治、经济等客观环境的影响,政府行政体制的固有弊端不可能得到根本的克服,但他提出的一系列有关行政改革的思想是非常值得我们深思和研究的。众所周知,行政改革是一项难度很大的事业,“这是一场革命。……是对体制的革命”^⑥,这场革命不是一蹴而就的。改革开放二十年来,我们党和政府已经在这方面取得了显著的成效。今天,党的十五大已将机构改革和进一步深化行政体制改革作为我们今后工作的主要任务之一明确提了出来。我们可以断言,只要我们坚定不移地按照党的十五大提出的目标努力奋斗,周恩来在许多年以前就提出的行政改革理想一定能够实现。

注 释:

①⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒ 《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年第1版,第133、364、365、366、336、230、82、199、38、395、397、209、393、223页。

②③ 1956年5月3日周恩来在国务院司局以上干部会议上的报告

④⑥ 1956年6月23日周恩来在国务院体制会议上的讲话

⑤ 1956年4月28日周恩来在中共中央政治局扩大会议上关于体制问题的发言

⑦ 《凡属政府范围内的事由政府颁布的通知》,参见《中国共产党执政四十年》(1949—1989),中共党史出版社1991年版,第1页。

⑧⑲ 《周恩来统一战线文选》,人民出版社1984年版,第175、143页。

⑩ 《怀念周恩来》编辑组编:《怀念周恩来》,人民出版社1986年版,第537页。

㉑㉒ 力平著:《周恩来关于经济建设的几个重要思想》,载1991年3月4日《人民日报》。

㉓ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第397页。

(责任编辑 叶娟丽)