

新中国成立初期(1949—1953) 反官僚主义的地方实践 ——以上海为例

杨丽萍, 安 俭

(华东师范大学 马克思主义学院, 上海 200062)

[摘要] 反官僚主义是中国共产党政权建设的重要内容。作为新中国最具执政挑战的城市之一, 上海党政工作人员的官僚主义问题在接管后便呈现出早发、多发的特点, 以至于新政府在执政的第二年就开始了反官僚主义的斗争, 并接连进行了“三反”、“新三反”共三轮阶段性政治运动。一般认为, 中国共产党全面执政后最早的反官僚主义斗争始于中共八大之后, 而本质上, “三反”和“新三反”中所反对的贪污、浪费、命令主义和违法乱纪均属于官僚主义的表现或结果, 因此, 它们都是反官僚主义的斗争。除了阶段性政治运动, 上海还辅以构建党群联系渠道、完善信访制度等常态化措施, 四年时间里便形成了防范、治理和追责三位一体的反官僚主义模式, 为当时的上海打造了一个风清气正的政治环境。

[关键词] 新中国成立初期; 反官僚主义; 上海; 政权建设

[中图分类号] D 262.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2018)05-0117-10

[DOI] 10.16783/j.cnki.nwnus.2018.05.015

官僚主义是党政工作人员的不良作风之一。早在革命年代, 毛泽东就对官僚主义的防治进行了理论和实践上的探索。全国解放前夕, 毛泽东用“进京赶考”来告诫党政工作人员防止官僚主义抬头。事实证明, 毛泽东的担忧并非多余。现今有关于新中国成立之初反官僚主义的研究主要聚焦于中共八大以后^[1], 这是因为, 一方面, 政权初立阶段, 官僚主义在全国范围即使冒头也并不明显; 另一方面, 1950年5月的整风以及此后的“三反”和“新三反”运动, 似乎只是将官僚主义作为主要目标而非唯一目标。然而, 若将视线聚焦于一些大城市, 特别是新解放区, 譬如上海, 现实情况远比想象中严重、复杂, 这是新中国成立四年之内接连进行反官僚主义斗争的重要原因。另外, 将“三反”和“新三反”运动的反官僚主义意义停留于文本所传递出来的表象也过于武断。

中国共产党历代领导人都重视对官僚主义不良作风的防范和整治。到新中国成立初期, 中共主要领导人毛泽东、周恩来、邓小平等分别就官僚主义滋生的原因、表现、特征以及应对方式形成了不同程度的认识、理论探索和实践, 这些构成了新中国成立初期反官僚主义实践的主要依据。

关于官僚主义产生的原因, 党的主要领导已经认识到其既是历史的也是现实的。毛泽东认为“官僚主义和命令主义”“就其社会根源来说, 这是反动统治阶级对待人民的反动作风(反人民的作风, 国民党的作风)的残余在我们党和政府内的反映的问题”^[2](P119)。邓小平认为:“官僚主义是过去人类历史上长时期剥削阶级统治的遗留物, 在社会政治生活中有深远的影响。”^[3](P223)周恩来作

[收稿日期] 2018-05-25

[基金项目] 国家社会科学基金项目“建国以来特大城市人口疏解与城市转型研究(1949—1976)”(17CZS039)

[第一作者简介] 杨丽萍(1975—), 女, 甘肃礼县人, 历史学博士, 华东师范大学副教授, 主要从事中国史、党史研究

为新中国第一任政务院总理，对官僚主义的体会颇深，他认为，“凡是机关大而人多的地方，必定要出官僚主义，这几乎成为规律了。”^[4]（P41）由此可见，官僚主义的滋生不仅深受中国封建等级制度、官本位思想的影响，它也是既有干部管理体系不易清除的痼疾，因此，反官僚主义的斗争具有长期性。

官僚主义在不同时期、不同领域有不同的表现，中共从革命到局部执政再到全面执政的发展过程中对官僚主义表现的认识也是逐步深入的。早在1930年10月，毛泽东在其撰写的《兴国调查》一文中，就将“摆架子，不喜接近群众”的官僚主义列为“政府人员的弊病”的第一条^[5]（P245）。1942年年底，他在《经济问题和财政问题》的报告中又指出，从事财经工作的干部，其官僚主义主要表现为“贪污现象，摆空架子，无益的‘正规化’，文牍主义等等”^[6]（P896）。

革命时期，由于资源的匮乏以及对群众力量的高度依赖，官僚主义问题固然存在，但其表现涉及范围有限，主要体现在领导作风上的脱离实际、脱离群众、欺软怕硬、高高在上；工作作风上的命令主义、文牍主义、事务主义。新中国成立后，中共实现了从局部执政到全面执政的转换，部分党员、干部怀有“打江山，坐天下”的思想，命令主义的官老爷等做派纷纷出现。1950年4月毛泽东在整风运动前就指出，“各阶层人民相当普遍地不满意我们许多干部的强迫命令主义的恶劣作风，尤其是表现于征粮、收税和催缴公债等工作中的上述作风，如不及时加以整顿，即将脱离群众。”^[7]（P56）

而随着机构扩充，业务剧增，官僚主义的表现逐渐涉及违反党的思想、组织、作风、制度等各个方面的建设。周恩来将党政机关工作人员的官僚主义作风总结为：高高在上、狂妄自大、官气熏天、不学无术、遇事推诿、滥竽充数、得过且过等20条^[4]（PP. 418—422）。官僚主义的表现除了具有多样性，还往往与其所导致的结果相混淆，加剧了认识官僚主义的难度。

一般而言，脱离群众、命令主义、遇事推诿是官僚主义的表现，而贪污腐化、形式主义、违法乱纪则是官僚主义所造成的不良后果。但在特定的历史时空下，诸如贪污、浪费、命令主义、形式主义

这些官僚主义的“形”与“果”的危害和不良影响往往引起更多的关注，结果与官僚主义并列为不良作风。从新中国成立初期上海的地方实践来看，无论在理论上抑或实践上均未对官僚主义的表现与结果进行严格的区分，因此在“反贪污、反浪费、反官僚主义”的“三反”和“反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪”的“新三反”运动中，反官僚主义仅是主要目标而非唯一目标，而本质上，贪污、浪费、命令主义和违法乱纪，均属官僚主义的表现或结果，据此，可以认为“三反”和“新三反”都是反官僚主义的政治运动。

联系上述官僚主义的表现和结果，就解放后的上海而言，地方党政工作人员确实存在官僚主义作风，且随着政权巩固和经济的恢复，官僚主义问题呈现早发、多发的特点。根据群众反映及党内摸底，官僚主义的主要问题如下：

主观上，以功臣自居，骄傲自满。早在1950年整风前，上海市政府就注意到新老干部均不同程度地存在骄傲情绪，并出现违纪、违法现象。表现一：执政后，部分干部以功臣自居，骄傲自满。一些长期参加革命的干部理所当然地认为享受胜利果实的时刻到来了，等着论功行赏、光宗耀祖。他们事事都要拿个人利益相比对，工作中一贯打着前途、地位的算盘，为谋求理想职位不择手段，思想上还残存着旧社会浓厚的“出人头地”的剥削与虚荣思想。^[8]部分干部喜欢摆老资格，瞧不起领导，更瞧不起职员，对党外人士、地下党同志以及留用人员存在很大偏见，在工作交往中不但不能耐心地团结他们，反而常常流露出排斥和歧视的情绪，甚至于给曾经的地下工作者贴上“留用党员”的标签^[9]。表现二：以官老爷自居，工作中违纪、违法事件时有发生。“很多新党员带来了极为不纯的思想作风；部分老党员老干部也表现着骄傲自满、贪污腐化，在完成征粮与税收等工作任务中，任意违反党与人民政府的政策，破坏党与人民政府的威信，蛮横霸道，脱离群众，发展着严重的官僚主义与命令主义的作风。”^[10]如打骂人现象，提篮桥区发生秘书打通讯员，教养所教员打学生，个别领导干部打职员的情况^[11]。时任华东军政委员会人民监察委员会主任的刘晓在其工作报告中也透露，“某些公务人员”存在“骄傲自满情绪、官僚主义强迫命令等等脱离群众的恶劣作风”，因此，“尤其

是要肃清”“某些贪污、腐化、乱打、乱杀等违法乱纪的现象”^[12]。

客观上，人多事杂，制度建设滞后。周恩来曾指出，“官僚主义是领导机关最容易犯的一种政治病。”^[4]（P418）上海是解放时中共接管的人口规模最大的城市，“环境极其复杂，工作极其繁重”，“又加敌人长期统治与封锁破坏所造成的困难极为严重，而我们的党员与干部还缺乏领导大城市的经验，又因忙于接管，思想领导与组织领导不够，……在领导上则产生了脱离群众的官僚主义的思想作风”^[13]。例如，有的干部“为了完成游行任务，竟以扣工资来强迫工人游行。也有的认为群众少不了我，不虚心接受群众意见。如群众对工会编组不满意，就说‘你要上天，我也跟你上天’。特别对落后分子，认为是贱骨头，只有采用孤立、打击、开会斗一下的办法来解决”^[14]。

官僚主义问题的存在造成了一系列严重危害，首当其冲的便是脱离群众、形式主义。“官僚主义以脱离群众、脱离实际为特点，是产生形式主义的重要根源。”^[15]潘汉年在上海解放一周年纪念大会上的讲话中就指出：“行政工作中官僚主义的作风已有萌芽，对于工作事前既无计划，事后也不检查，整天批阅文牍，从不发现问题，也不能解决问题，公文旅行的严重现象已有发现。”^[16]信访工作中反馈的信息最能说明问题。据13个市级机关、19个单位不完全统计，这些机关积压人民来信达22134件。有的单位接到人民来信，连信封都没有拆开就归了档，有的人民来信中还附了复信用的邮票，就连信带邮票归了档。在部分机关团体中还存在着推三推四、照批照转的文牍主义与官僚主义。^[17]对待人民来信出现的形式主义进一步加剧了党政工作人员脱离群众、脱离实际的情势。作为高度依赖群众力量的执政党，脱离群众、形式主义意味着偏离了根本的政治路线和组织路线，这是新政府所不能容忍的。

另一个主要危害便是贪污和浪费。官僚主义是贪污浪费分子的“防空洞”，1951年潘汉年在“三反”运动动员大会的报告中说，自解放，根据不完全统计，在市府各机关单位、各人民团体及企业中，已发生了大小贪污案件3002件之多，贪污人犯达3220人，窃盗国家财产达120多亿元。至于浪费现象，则更为惊人，如某仓库储存了价值196

亿元的物资，但其主管部门却每月另购许多相同的物资，导致物资积压失效变为废物^[18]。120亿虽仅相当于1955年新币的120万，但考虑到上海接管后出现的严重物资匮乏，以及国民经济恢复与建设时期持续存在的物资紧缺，贪污和浪费作风便显得格外突出了。

除了上文提及的主客观原因，官僚主义在新中国建立之初的上海呈现早发、多发的特点是由一系列综合因素共同催发的。正如1950年饶漱石在上海市委“七一”纪念干部会议上的报告中提到的：“由于我们胜利发展的迅速，新解放地区的扩大，环境异常复杂，任务极其繁重，老的有经验的干部在数量上不多，新的干部大批吸收进来，又来不及进行系统的教育和改造，再加上华东局在这个时期的领导尚存在若干缺点，因而在工作中伴着胜利与成绩而俱来的，就是发生了许多缺点和错误；其中最主要的，便是官僚主义与命令主义的工作作风，和部分干部以功臣自居的骄傲自满情绪。”^[19]

总之，官僚主义的滋生有历史原因，如中国长期的封建官僚和剥削制度，但更多的是现实因素，主要是小农思想浓厚、政权建设滞后、执政经验缺乏，以及上海特殊的地方生态。正是由于官僚主义作风滋生原因、表现之复杂性，及其所导致结果、影响的危害性，新政府在继承革命时期一些反官僚主义有益实践的同时，不得不因地因时制宜，探索一些新的应对措施。

二

如前文所述，此时上海地方党政干部所表现出的官僚主义作风，虽不乏主观层面的因素，但客观因素亦不容小觑。与此同时，较之于官僚主义的表现，它所导致的一些恶果，如贪污浪费、形式主义等的危害更加突出、尖锐。这些都决定了新中国成立初期上海反官僚主义的措施具有鲜明的时代和地方特色。

（一）依托阶段性的政治运动

用政治运动来推动政权建设是新中国成立初期党的主要执政方法，反官僚主义斗争也不例外。当然，为应对这一痼疾，一些常设的机构诸如纪律检查委员会和人民监察委员会均已设立，但其自身尚在建构之中，无法应对官僚主义早发、多发的局面。于是，在执政资源有限的条件下，政治运动成为快速遏制官僚主义的不二选择。

上海反官僚主义的斗争集中见诸报端是在1950年5月的整风运动中。这次整风发动于建国第二年，也是中共历史上继延安整风之后的第二次整风。1950年5月1日，中共中央发布《关于在全党全军开展整风运动的指示》，要求“各中央局、省委、大市委、区党委、地委及各大军区党委，在中央的总领导下，领导全党全军，进行一次大规模的整风运动”。官僚主义是这次整风的主要目标，中共中央在“指示”中明确指出，“两年多以来党的发展，已增加了党员约200万人，其中很多人的思想作风极为不纯”，“老党员老干部中亦有很多骄傲自满，发展了严重的命令主义作风”。^[20]（P1）

由于此时新政权建立还不到一年，大范围来看，官僚主义虽有冒头但并不普遍，因此，此次整风运动的价值取向在于“惩前毖后”，思想教育意味更为浓厚。正如中共中央华东局在这次“整党工作的指示”中所指出的，这次整风“应以教育为整风运动的目的，执行纪律为整风运动的结果”，“对老干部强调整思想作风，对新干部应强调阶级教育与组织教育”^[10]。上海的整风运动经饶漱石发表动员报告于8月初正式开始，持续至11月。整风的主要方法为开办干部整风训练班，开展在职干部的文件学习，组织各级党委、党组织检讨，批评与自我批评。正因为此次整风运动主要是通过思想教育推进工作，且反官僚主义只是主要目标，因此，当面对日益增多的官僚主义问题时便显得力不从心。一年后，潘汉年在其政府报告中指出，“一部分干部在工作中还有强迫命令、脱离群众的官僚主义作风，必须彻底纠正。”^[21]于是，在接下来的第二轮、第三轮政治运动中，反官僚主义都成为中心任务。

第二轮反官僚主义斗争是依托“三反”运动开展的。1951年12月1日，中共中央做出了《关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》。此后，全国规模的“三反”运动普遍开展起来。历史上“精兵简政”是应对机构臃肿、官僚主义的利器，更何况贪污、浪费均是官僚主义产生的“果”，因此，“三反”运动实际上是在进行反官僚主义的斗争。而反贪污、反浪费之所以列在反官僚主义之前，是因为新政府认为其危害与恶劣影响超过了一般性的官僚主义表现，与全国以“增产节约”为基调的社会主义建设严重背离。

事实上，概念上的含混也带来了工作上的误区。最初，“三反”运动主要围绕反贪污和反浪费进行，结果并未达到预期目标。“三反”进行过半，毛泽东甚至认为“我们政府几十个部门，无论是财经、文教部门，还是政法部门，都程度不同地存在着官僚主义问题”^[7]（P266）。中央逐渐意识到单纯治理贪污、浪费，而涉及官僚主义不多，是官僚主义屡禁不止的重要原因^[22]。上海的“三反”运动也只是“基本上解决了市区两级机关工作人员中某一些较为突出的漠视群众疾苦的官僚主义问题”，至于“基层工作中的命令主义和某些工作人员违法乱纪等坏人坏事，是相当普遍地存在着的”^[23]。因此，进入后期，上海“三反”运动的主旨最终还是回归到了反对官僚主义本身。

1952年9月，上海以揭发和处理“梅芳庭事件”为引导，掀起整治党风、政风的反官僚主义的高潮^①。5日，上海市委召开全市各系统党员干部会议，传达梅芳庭等事件的处理经过及其教训，宣布在全市展开反官僚主义的斗争。此次运动“运用自上而下的检查督促和自下而上的批评揭发相结合的方法，特别是要广泛地发动自下而上的群众性的批评”^[24]。运动中，全市各机关揭发出各种官僚主义的案件，例如，“上海市贸易信托公司为了怕装卸工人偷窃物资，命工人在旷场上、在烈日下装箱，不少工人中暑昏倒……老闸区一个居民委员会主任委员因病向区政府申请减免医药费，待批准时人已死在医院……”^[17]

第三轮反官僚主义运动紧跟着第二轮进行。1952年“三反”运动刚结束，1953年第一季度全国性“新三反”运动随之而来。吸取前车之鉴，“新三反”运动目标分明，将反官僚主义作为首要目标。工作的主要方式是“通过传达本市党代表会议决议、学习有关文件、发扬民主、展开批评和自我批评，以及加强处理人民来信的工作等步骤，有领导、有计划、有步骤地开展起来”^[25]。运用的主要方法包括：1. 选择一两个问题较多、与当前工作关系较大的部门，由领导干部亲自掌握，有重点地进行检查；2. 检查和纠正过去在进行中心任务时的那种违反政策、脱离实际、脱离群众的官僚主义现象；3. 结合布置或总结工作，开展批评与自我批评；4. 从解决领导与被领导的关系入手，来展开反官僚主义斗争；5. 集中精力解决群众迫切要解决的问题；6. 从处理典型的坏人坏事入手，

推动反官僚主义斗争；7. 通过处理人民来信，深入持久地开展反官僚主义斗争^[26]。经过三个月的持续工作，上海组织干部普遍学习了中共中央指示，集中处理了一些突出的违法乱纪事件。

这三次政治运动，无论整风，还是“三反”、“新三反”，内容和侧重点虽有不同，但它们都共同指向了官僚主义，特别是“三反”和“新三反”本质上都是反官僚主义的政治运动。就此而言，在不到四年的时间里，上海就依托政治运动开展了三轮反官僚主义的斗争，其起步之早、频率之高均属罕见。

（二）构建、疏通党群联系渠道

密切联系群众是中共的力量之源，脱离群众意味着执政基础的动摇。中共中央明确指出：“官僚主义的突出特点就是不遵照党的政策办事，采取脱离实际脱离群众的工作作风和工作方法。”^[27]早在革命时期，中共已有通过贯彻群众路线来防范官僚主义的成例。需要指出的是，群众路线作为党的根本工作路线，并非专为反官僚主义而设，但贯彻群众路线的过程，即密切联系群众，却能够避免党员、干部脱离群众、脱离实际。上海第一任市长陈毅明确表示，“纠正官僚主义的办法便是强调深入群众，根据广大群众要求来进行工作，以改变和提高实际生活与否作为检查工作的尺度。”^[28]因此，构建、疏通党群联系渠道，密切联系群众便成为反官僚主义的常态化机制。

第一，构建稳定而密集的党群联系网络，落实“从群众中来”。

“从群众中来”是联系群众的逻辑起点，这项工作依赖于干部的身体力行，有助于构建稳定而密集的党群联系组织网络，防止干部因人数匮乏而被动地脱离群众。

上海自接管不久就展开了全面的组织化建构，通过单位和居民委员会这两种密集而广泛的基层组织网络，新政府不仅实现了对社会的组织化管理，同时客观上搭建了制度化的党群联系格局^[29]。除此之外，在单位和居民委员会内部，又设立了工、青、妇等党的外围组织。如青年团方面，接管后短短的一年时间里，就发展了6万多团员，组建了1901个团支部，工厂企业中有1158个团组织^[30]。除了正式的组织网络外，基层社会还存在着大量在党指导下建立起来的群众组织，诸如学习组、读报组、清洁卫生小组等等，使得群众被层层正式或非

正式的组织纳控，实现了组织化和再组织化。通过这些千丝万缕的组织构造和脉络，党政工作人员与基层群众的联系渠道得以建立，使其深入群众具备了可能。

当然，仅有党群联系网络，若党政工作人员不作为，仍然解决不了脱离群众的现实问题。事实亦是如此。“有些同志闭门造车，一天到晚坐在办公室里，他不了解群众实际的思想情况是什么，他不熟悉群众政治觉悟的程度，做事单凭主观，因此车头与车厢脱节。”^[31]为此，新政府除了要求党政工作人员要切实贯彻联系群众外，也督促各级政府组织设置相应的党群联系制度。例如，1949年8月上海市第一届人民代表大会发布了《人民代表大会代表联系群众试行办法的决定》，其中规定：“一、各区第一次各界人民代表会议代表在会议闭幕后，应即与群众建立日常联系制度，由区协商委员会根据大会讨论分组，成立代表小组，或根据代表的意见，按生产原则或居住地域原则作适当协商调整，其联系以阐述代表的群众范围为范围，并包括范围内的无组织群众。二、各界代表应与群众作日常的联系，其任务为：1. 收集群众对政府工作人员的批评、建议及要求；2. 传达政府及协商委员会的决定与号召，一般的应半个月进行一次，可以座谈、会议、漫谈等方式联系，具体办法由区协商委员会协商规定。”^[32]

另外，党的各个外围组织的组织规程中也有类似规定。1953年青年团上海市第一届代表大会做出的决议中就明确了团组织与群众联系的要求：“各级团的组织要切实的引导广大团员在生产、学习、工作中以身作则、联系群众，站在祖国建设的前列，……关心群众疾苦，关心青年切身福利，协助党委坚决克服‘五多’现象，做到：可开可不开的会不开，可发可不发的文件表格不发；逐步解决基层干部兼职过多的问题，切实保证团员群众的休息与学习时间，并使团员与干部有可能更密切地联系群众。”^[33]

稳固而密集的党群联系网络，以及联系群众的各项制度一一到位，打造出常态化的党群联系渠道，防止党员、干部不关心群众疾苦，脱离实际、脱离群众。

第二，构筑全方位的宣传网络，实现“到群众中去”。

再好的政策、方针，若以形式主义、强迫命令

的方式下达，群众也不买账。这是因为，一方面，“群众的意见和要求，往往是分散的零碎的。这些分散的零碎的意见被集中起来，成为政策和法令的时候，就和最初分散的零碎的群众意见和要求不一样。因此，要把这样集中起来的政策和法令拿回到群众中去实行，就要准确地掌握政策和法令的原则精神和实质，向群众进行解释与教育，使群众理解它，接受它，因而坚决遵守与执行它”^[34]。另一方面，新政府的政策虽是从群众中来的，却是“按照最大多数群众的最大利益决定政策，而不是按照群众的表面的暂时的利益考虑问题、决定政策”^[35]。因此，颁行的政策与部分群众的利益和要求往往不尽一致，于是需要在群众中进行政治鼓动、宣传教育，才能消除阻碍工作推进的各种思想障碍，即“任何正确的政策和法令，都应该经过一定的解释教育使群众接受与执行，而不应该采取强迫命令的方式去执行”^[34]。否则，党的政策、方针的落实便会陷入形式主义，甚至给群众造成命令主义的印象。因此，“到群众中去”是密切联系群众的关键性环节，也是防范官僚主义的必要条件。

无论是一般性的宣传还是解释、教育，实现到“群众中去”都依赖于大量正式或非正式的宣传网络。上海接管后便开始了宣传网建设。1949年9月1日，上海人民广播电台开始对华东地区广播。1950年4月1日华东人民广播电台正式成立。到1952年8月，上海市三分之一的大中学校建立了620个收音组，商店组织了约1000个收听小组^[36]（P162）。除了电台、报纸等主要宣传媒介之外，各种无缝隙衔接的传播媒介、载体也被开发出来。其中，常规的包括黑板报、漫画、标语等，非常规的包括各种定期或不定期展览，及各种政治运动、中心任务的大小集会。以读报组为例，在1952年的鼎盛时期，至6月底，仅黄浦区就有3730组、36000余人参加^[37]（P890）。普陀区全区有读报组5000多个，参加者20多万人^[38]（P794）。开展“三反”期间，群众读报组达到42473个，读报员11694人，参加活动的人数达622447人^[39]（P399）。

宣传网的构建，使得党的宣传攻势大为加强。借助这些宣传网络，新政府的政策、方针被传播到大街小巷、千家万户，文盲甚至家庭妇女也耳熟能详。例如，在1950年的清洁卫生运动中，全市组织以医务人员为骨干的宣传队伍18.3万多人^[40]

（P255），深入街道里弄、农村集镇，开展卫生防病宣传。在1953年的爱国卫生突击月中，全市共举行了群众大会9150次，出席里弄居民代表1231274人。全市通过座谈会、演讲会、放映电影等动员形式，共有2179273人次受到了宣传^[41]。通过这样广泛而密集的宣传，政府的各项方针、政策大多都得到了群众的认同，一些中心任务在群众配合下实现了“户户参与”、“人人动手”。

至此，借助组织网和宣传网，稳定的党群联系渠道得以构建、贯通。在这样的组织和制度氛围下，脱离群众、脱离实际的官僚主义处境艰难，典型的例子是对“辛辛苦苦的官僚主义”的批判。

“辛辛苦苦的官僚主义”被认为“是现阶段我们干部作风中主要倾向，为害最大”。虽终日“辛辛苦苦”、“忙忙碌碌”，但却陷入事务主义的深渊，“对于实际工作中与群众生活中的基本问题毫无所知，盲目地、枝枝节节地工作，不管他如何辛苦，实质上仍然是官僚主义”^[42]。而产生“辛辛苦苦的官僚主义”的原因竟然是一些干部在反官僚主义的浓厚氛围中，害怕在联系群众的过程中分寸把握不当，担负官僚主义的恶名，不敢接触群众。“为了避免别人说自己命令主义，有工作还是自己做”，“工作一个人做爽气，走群众路线麻烦”^[14]。这类干部为数不少，作为脱离群众官僚主义的新表现，“忙忙碌碌的官僚主义”也遭到了广泛而激烈的批评。

（三）建立健全信访制度

信访制度作为反官僚主义的制度设计具有追责功能。新中国成立后，信访制度即处理人民来信和接见人民的工作起步，新政府也已经充分认识到信访工作的重要性，《人民日报》社论明确提出，政府各级领导机关和领导干部在反官僚主义斗争中，“首先应从检查处理人民群众来信和在报纸上展开自下而上的批评入手，选择人民群众所揭发的一些严重的违法乱纪的官僚主义案件，特别是那种打击批评者的官僚主义案件，进行认真的处理，并在报纸上公开揭露，以引起干部的严重警惕，以鼓舞群众大胆揭发，以开展批评与自我批评特别是自下而上的批评”^[22]。另一篇社论更是强调，人民来信是一种“揭发各地各种官僚主义的现象”“最方便、最自由、最经济而又直接”的方法^[43]。

1951年6月，中央人民政府政务院做出《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，上海市

政府随即建立了处理人民来信和接见人民工作制度，办公厅以及市府所属各单位和各区政府指定专人负责此项工作。由于此时信访工作刚起步，并无专门机构，结果此项工作陷入形式主义怪圈。为此，在1952年的反官僚主义工作中，市政府尝试设立问事处或接待室接见人民群众，同时要求所属各单位、各区政府在办公室（或秘书处、秘书室）内指定专职掌管。

随着反官僚主义斗争进入批评与自我批评环节，信访工作的重要性突显。1952年11月25日，华东军政委员会通过了《关于加强处理人民来信与接见人民工作的指示》，其中明确规定：“各级人民政府的领导干部，必须把处理人民来信和接见人民的工作，当作重要的政治任务，亲自掌握，经常督促检查。”^[44]此后，上海信访工作逐步完善，“建立和健全了各种制度，……如工商局规定每星期六下午由局、处长一级干部轮流接见人民，在处理人民来信工作中建立了三天一催办、七天一检查、半月造统计、月终作总结的制度。有许多机关都按照各种不同的问题的性质，具体地规定了请示报告制度”^[17]。

针对信访工作中存在的有章不循，有法不依等形式主义问题，市政府加大了检查和惩处力度。1952年年底，上海市、区各机关开展了人民来信处理情况的检查工作。结果显示，年初至8月份，市级各单位共收到人民来信172000余件，区级机关收到132000余件^[45]。仅1953年前4个月，上海市总工会就收到41410件来信^[46]。针对检查工作中暴露出来的信件积压、“旅行”情况，1953年4月3日，上海市委公布了《关于加强处理人民来信工作的暂行规定》，要求“处理人民来信工作，采取党委统一领导、分别管理原则”。“市委办公室、各区委和上海市人民政府、上海市总工会均应以原有处理人民来信机构为基础，加强配备专职干部”。“各单位必须迅速建立和健全处理人民来信的登记、转办、催办、汇报、检查总结、统计等制度，做到案案有结果、件件有着落”。“规定”最后还强调，“对于申诉、控告、检举干部及批评工作上缺点等来信必须严肃对待”。并针对于此形成11条原则，其中又包括“批评、控告信件均不得直接转至被批评、被控告者手中”，“对批评者不得打击报复，对匿名控告材料，不得搁置不理，亦不准追查写信人”等。^[47]

到“新三反”运动结束时，上海信访工作从组织、人员、机构到制度初步配套。通过制度化建设，信访成为常态化防范和惩治官僚主义的保障性制度，至此，对党政工作人员的官僚主义作风已能够做到事前防范，事后追责。

三

新中国成立初期上海地方政权反官僚主义的探索无疑是积极有效的。通过轮番的政治运动大大加速了制度建设和作风建设的进程，更何况，反官僚主义的措施并非单一推进，而是实现了组织与制度相互匹配、常态与非常态相互结合的综合运作。虽然新中国才成立四年，但在反官僚主义问题上，上海已经形成了防范、治理和追责三位一体的应对模式。

首先，全方位构筑了防范官僚主义的壁垒。

革命时期，思想教育是防范官僚主义的主要方式。新中国成立后短短四年中，三次政治运动都围绕或主要围绕“反官僚主义”展开，运动中不仅进行了包括文件学习、组织检讨、批评与自我批评等形式的思想教育，也进行了雷厉风行的治理整顿，每一轮运动几乎都做到了首尾衔接，如此高密度、高强度的运动无疑强烈地涤荡了党政工作人员头脑中的官僚主义思想。与此同时，通过贯通党群多维联系渠道，党群联系不仅具备了组织基础，同时也具有了制度保障。而信访制度的建立和完善，在强化密切联系群众的同时，还使得反官僚主义工作具备了事后追责的制度保障。这些思想上、组织上、制度上防范官僚主义的壁垒的构建，使上海出现了风清气正的政治氛围。具体表现是：一方面，此阶段党政工作人员大多形成反官僚主义思想和行动自觉。诸如“滥发调查表格也是一种官僚主义”等典型或非典型的官僚主义表现一一得到清算，“辛辛苦苦的官僚主义”也遭到批判，“严重的官僚主义”甚至成为“批判与自我批评”的口头禅^[48]。另一方面，群众也将官僚主义作为评判政府和党政工作人员工作情况的依据。在市委收到的人民来信中，内容以检举、批评、建议、反映政策执行情况的为最多。“人民群众不仅对重大政策问题很快反映，并能对政府政策及干部作风上的缺点以主人翁的态度大胆负责地提出意见。”^[45]上海市总工会收到的来信中，揭发工会干部压制民主、对批评者实施打击报复、强迫命令、违法乱纪的有712件^[46]。

企业中的官僚主义也被揭露，1953年6月，中央轻工业部华东办事处收到人民来信共62件，其中反映官僚作风的5件，反映的内容主要是“不关心工人疾苦的官僚作风问题”^[49]。不仅如此，“里弄居民吵嘴”也用“官僚主义”互相攻击^[48]。

其次，治理了突出的官僚主义作风和现象。

就全国而言，第一轮反官僚主义运动即整风运动将官僚主义作为主要目标并非其泛滥使然。接管前毛泽东对官僚主义的担忧以及中共的阶级属性，都使得新政权建立伊始便发起的反官僚主义斗争的防范意义远大于治理。但这并非意味着此时段无需治理官僚主义，事实上，上海这类消费主义色彩浓厚而干部又极其匮乏的大城市已存在不少官僚主义问题。到了第二轮、第三轮政治运动时，上海官僚主义早发、多发的特点已然明晰，地方政府应对官僚主义的侧重点也从防范转变为防范与治理并举。针对阶段性工作与常态工作中检举、揭发出来的一些违规党政干部，新政府除了勒令进行批评和自我批评之外，还对其中一些人进行了惩处。据统计，上海“三反”运动从1951年12月开始到次年7月结束，在查出贪污分子7019人的同时，还惩办了不少相关干部^[50]（P458）。“二月廿日，中共上海市委在全市干部紧急会议上，坚决撤销了十五个本身贪污或领导反贪污斗争不力的负责干部。二月廿九日，上海市委又在全市党员干部大会上宣布撤销黎玉、顾准、王纪华、陈公琪四人的职务，并令其深刻反省。同时，宣布开除曹漫之、程万里、马乃松、杜蔚然四人的党籍。”^[51]“新三反”半年后，市区两级机关揭露出犯有官僚主义、命令主义和违法乱纪错误的党员共280人，给予党纪处理的146人，其中开除党籍24人，留党察看10人，撤销工作8人，警告、劝告79人，免于纪律处分25人^[39]（P458）。

第三，完善了对官僚主义作风和问题的追责制度。

上海接管后，百废待兴，党的执政资源却极其匮乏，作为常规工作的反官僚主义斗争也只能依靠政治运动来推动。但政治运动效应毕竟难以持久，这就使得常态化的反官僚主义工作负荷量超载。与此同时，虽经过轮番防范和整治，但反官僚主义机

制自身存在的组织和制度漏洞使得一些严重的官僚主义问题仍时不时冒出，于是，事后追责的监察制度建设便显得格外必要。除了纪律检察委员会和人民监察委员会之外，新政府又建立和完善了信访制度，为反官僚主义提供了多种制度性保障。为了树立监察工作的威慑力，新政府似乎也刻意强化事后追责职能，多次下达指示要求各机构、各部门加强人民来信工作。除了鼓励群众写信之外，对敷衍塞责的工作人员进行了处理，这使得人民来信数量增加的同时，相关部门对信件的处理率也有了明显提升。例如，上海市政府人民监察委员会1953年上半年共收到人民来信448件，比1952年下半年多75%，信件中建议103件，批评144件，申诉58件，检举15件，要求62件，询问18件，劳动就业8件，其他40件。已结案者427件，尚未结案21件，“其中多属情况较为复杂，牵涉单位较多，无法及时处理者”。^[52]与此同时，信访工作还忠实执行“从处理典型的坏人坏事入手，推动反官僚主义斗争”的规定^[26]，严肃处理了一些典型事件，例如，“梅芳庭事件”和“黄逸峰事件”。据载，黄逸峰原是华东交通部部长兼华东交通专科学校校长。他在接到学生批评该校在教学、学制和设备等方面存在缺点的意见信之后，采取打击、报复批评者的行为，甚至以学生“旧病复发”、“神经失常”为由蓄意开除该生。^[53]此事经媒体曝光，成为官僚主义的典型。事后，黄逸峰被开除党籍，撤销一切行政职务，参加压制学生批评事件的有关人员均受到党纪处分。市府借此机会再次掀起反官僚主义的高潮，树立了追责制度的威慑力。

需要指出的是，新中国成立初期上海反官僚主义的实践仅仅取得了阶段性成果。这样定性并非否认地方政权的有益探索，主要是因为治理官僚主义是一个长期性的工作。事实上，毛泽东在1956年就提议第二年进行新一轮的反官僚主义整风运动^[54]（P247）。此后，周恩来、邓小平则分别将官僚主义的表现总结为20余种^[55]（P327）。随着时代的发展、社会矛盾的演化，官僚主义还会出现一些新的表现、特征。这意味着，反官僚主义的探索必须在汲取历史经验教训的基础上持续深入地进行。

[注 释]

①梅芳庭原是上海市公交公司的一位站务员，因写信批评

公交公司和新市区干部的官僚主义作风，遭到公交公司

和新市区领导干部的打击报复，他不仅被开除了工作，还被污以政治犯罪，无端被扣押 104 天。后来上海市委了解了该事件的始末，对梅芳庭予以复职，并“对犯错

误的人员予以行政处分，代理区长柳惠撤职，其余有的记过，有的警告”（《梅芳庭事件得到正确处理》，《新民晚报》1952 年 12 月 15 日第 2 版）。

[参考文献]

- [1] 邱守娟. 毛泽东论反对官僚主义 [J]. 北京行政学院学报, 2009, (2); 何继龄. 中国共产党反对官僚主义的历史轨迹 [J]. 甘肃社会科学, 2003, (5); 刘仓. 中国共产党反对官僚主义思想述论 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2017, (3).
- [2] 中共中央整党工作指导委员会. 毛泽东同志论党的作风和党的组织 [M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [3] 邓小平文选: 第 1 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [4] 周恩来选集: 下卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1984.
- [5] 毛泽东农村调查文集 [M]. 北京: 人民出版社, 1982.
- [6] 毛泽东选集: 第 3 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [7] 毛泽东文集: 第 6 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [8] 我痛快的洗了次脸——整风中我怎样检查自己 [N]. 文汇报, 1950-09-14 (5).
- [9] 中共上海市委整风报告 [N]. 文汇报, 1950-10-08 (1).
- [10] 中共中央华东局发布 关于整党工作的指示 [N]. 文汇报, 1950-07-01 (2).
- [11] 外来地方干部几个区的思想情况报告 [Z]. 上海市档案馆, B168-1-386-55.
- [12] 刘晓. 人民监察委员会工作报告 [N]. 文汇报, 1950-07-19 (1).
- [13] 上海市委整风计划 [N]. 文汇报, 1950-08-07 (5).
- [14] 上海工人政治学校教务处党的群众工作学习初步总结 (1952 年) [Z]. 上海市档案馆, A76-1-243-20.
- [15] 梁柱. 官僚主义是人民民主的大敌——重温毛泽东反对官僚主义的论述 [J]. 红旗文稿, 2017, (17).
- [16] 潘汉年副市长讲话全文 [N]. 文汇报, 1950-05-28 (1).
- [17] 上海市反官僚主义斗争取得巨大胜利 [N]. 文汇报, 1952-12-15 (2).
- [18] 反对贪污反对浪费反对官僚主义 必须大张旗鼓地展开群众性斗争 [N]. 文汇报, 1951-12-31 (1).
- [19] 展开整风运动, 整顿干部作风 [N]. 文汇报, 1950-08-22 (1).
- [20] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (1949 年 10 月—1966 年 5 月): 第三册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [21] 潘汉年. 上海市人民政府八个月来的工作报告 [N]. 解放日报, 1951-12-15 (1).
- [22] 密切结合当前各项工作 坚决开展反官僚主义斗争 [N]. 人民日报, 1953-01-13 (1).
- [23] 有计划有步骤地在全市展开反官僚主义斗争 [N]. 文汇报, 1953-01-27 (1).
- [24] 夏今墨. 反官僚主义斗争学习问答 (二) [N]. 文汇报, 1953-04-02 (5).
- [25] 开展反官僚主义、反命令主义、反违法乱纪斗争 中共上海市委做出具体部署 [N]. 文汇报, 1953-03-04 (1).
- [26] 本市各区级机关深入贯彻反官僚主义斗争 [N]. 文汇报, 1953-05-06 (2).
- [27] 密切结合当前各项工作坚决开展反官僚主义斗争 [N]. 文汇报, 1953-03-14 (1).
- [28] 陈毅. 中共上海市委整风报告 [N]. 文汇报, 1950-10-08 (1).
- [29] 杨丽萍. 从非单位到单位——建国初期上海非单位人群组织化研究 (1949—1962) [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2010.
- [30] 解放日报社. 上海解放一年: 1949—1950 (1950 年) [Z]. 上海市图书馆藏.
- [31] 王建平. 要看你是不是能走群众路线? [N]. 文汇报, 1951-09-28 (6).
- [32] 上海市政府关于人民代表会议代表联系群众试行办法的决定 [Z]. 上海市档案馆, B168-1-748-46.
- [33] 中国新民主主义青年团上海市第一届代表大会关于当前几项工作的决议 [N]. 文汇报, 1953-06-05 (3).
- [34] 邓拓. 彻底批判命令主义 [N]. 文汇报, 1950-10-06 (5).
- [35] 艾思奇. 历史唯物论—社会发展史讲义 [N]. 文汇报, 1950-04-08 (3).
- [36] 《上海广播电视志》编辑委员会编. 上海广播电视志 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1999.
- [37] 《黄浦区志》编纂委员会编. 黄浦区志 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1996.

- [38] 《普陀区志》编纂委员会编. 普陀区志 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1994.
- [39] 《中共上海党史》编纂委员会编. 中共上海党史 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2001.
- [40] 张明岛主编. 上海卫生志 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998.
- [41] 上海市一九五三年爱国卫生运动工作的总结 [Z]. 上海市档案馆, B242-1-535.
- [42] “辛辛苦苦”了, 为什么还是“官僚主义”呢? [N]. 文汇报, 1950-03-06 (2).
- [43] 认真处理人民群众来信 大胆揭发官僚主义罪恶 [N]. 人民日报, 1953-01-19 (1).
- [44] 华东军政委员会关于加强处理人民来信与接见人民工作的指示 [N]. 文汇报, 1952-12-15 (1).
- [45] 上海市、区各机关根据市委及市府指示 普遍认真检查人民来信的处理工作 [N]. 文汇报, 1952-12-16 (4).
- [46] 上海市各机关团体在深入展开反官僚主义斗争中处理人民来信工作有很大进步 [N]. 文汇报, 1953-04-03 (2).
- [47] 中共上海市委关于加强处理人民来信工作的暂行规定 [N]. 文汇报, 1953-04-03 (2).
- [48] 十姊妹香具备 小摊贩声势夺人 [N]. 新民晚报, 1950-06-11 (2).
- [49] 中央轻工业部华东办事处六月份处理人民来信工作总结 (1953年) [Z]. 上海市档案馆, A48-1-9-58.
- [50] 《上海人民政府志》编纂委员会编. 上海人民政府志 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2004.
- [51] 扫除反贪污、反浪费、反官僚主义运动的障碍, 纯洁党的队伍 [N]. 新民晚报, 1952-03-15 (1).
- [52] 五三年上半年处理人民来信工作总结 [Z]. 上海市档案馆, A48-1-9-61.
- [53] 严明党纪、坚决肃清压制民主欺骗组织的恶劣行为 华东局开除反动分子黄逸峰党籍 [N]. 文汇报, 1953-01-20 (1).
- [54] 建国以来毛泽东文稿: 第6卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1992.
- [55] 邓小平文选: 第2卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1994.

Local Practice of Anti-bureaucracy in the Early Days of PRC (1949-1953)

—Take Shanghai as an Example

YANG Li-ping, AN Jian

(School of Marxism, East China Normal University, Shanghai, 200062, PRC)

[Abstract] Anti-bureaucracy is an important part of the construction of the Chinese Communist regime. Since Shanghai posed the biggest challenge of governance in the People's Republic of China, the bureaucratic problems of party and government workers in Shanghai were characterised by premature emergence and multiple appearances in the four years after the takeover, so that the new government began its anti-bureaucratic struggle in the second year, and successively carried out three stages of the “three-anti” and “new three-anti” political campaigns. It is generally believed that the earliest anti-bureaucratic struggle started when the CPC came into full-scale control after the Eighth CPC National Congress. This study believes that the embezzlement, waste, order, and law-breaking issues which oppose to the “three-anti” and “new three-anti” are bureaucratic manifestations. Therefore, they are essentially anti-bureaucratic struggles. In addition to the staged political campaign, Shanghai was supplemented by normalised measures such as establishing channels of communication between the party and the masses and improving the system of letters and visits. In the four years, an anti-bureaucratic model of prevention, governance and accountability was formed which created a positive political environment in Shanghai.

[Key words] the Early Days of PRC; Anti-bureaucracy; Shanghai; political power construction

(责任编辑 周蓉/校对 小舟)