

20世纪50年代党风廉政建设问题研究

——制度分析的视角

李义凡 / 著

中央文献出版社

20 世纪 50 年代党风廉政建设问题研究

——制度分析的视角

李义凡 / 著

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

20世纪50年代党风廉政建设问题研究:制度分析的视角/李义凡著. —北京:中央文献出版社, 2009.8

ISBN 978-7-5073-2842-4

I . 2… II . 李… III . 中国共产党—廉政建设—研究 IV . D262.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第123937号

20世纪50年代党风廉政建设问题研究——制度分析的视角

著 者/李义凡

责任编辑/王春明

封面设计/张 戈

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西西北大街前毛家湾1号

网 址/<http://www.zywxpress.com>

邮 编/100017

编辑热线/66552857

销售热线/63097018

经 销/新华书店

排 版/吴承颖 于伟丽

印 刷/北京人卫印刷厂

680 × 960mm 16 开 17.5 印张 240 千字

2010年1月第1版 2010年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5073-2842-4 定价: 36.00 元

本书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

序

石 仲 泉

十一届三中全会以来的30年，是中国近现代历史最扬眉吐气的30年。国家走向富强，人民生活逐渐富裕，国际地位空前提高。回首30年前，我们对周边的“四小龙”称羡得不得了。在20世纪50年代，“四小龙”的经济社会发展不如我国。但经过10年“文革”，在粉碎“四人帮”后，我们睁眼看世界，不仅发达国家让我们望洋兴叹，就是“四小龙”也把我们远远地甩在了后面。

曾几何时，拨乱反正，改革开放，30年生聚，30年面壁，“中国龙”开始腾飞：外汇储备居世界第一位，高速公路通车里程居世界第二位，外贸总额居世界第三位，国内生产总值（GDP）总量居世界第四位……这是中国人可以引为自豪、也应当引为自豪的。这是我们国家30年发展的基本面，它说明我们党领导全国人民开辟的中国特色社会主义道路是完全正确的。不是讲“盛世”吗？中华民族5000年历史文明有过不少“盛世”。这是中国共产党人开创的又一个盛世！

但是，盛世不是“完世”，正如圣人不是完人一样。30年的历史发展不可能尽善尽美、白瑜无瑕。其中一个较为显眼的瑕疵，就是党风廉政建设尽管作了巨大努力，取得了不小成就，但仍存在不少突出问题，因而成为人们议论的一个热门话题。

在纪念改革开放30周年之际，我应河南省中共党史学会之邀到鄂豫皖核心地区的信阳市作学术演讲，信阳师范学院副院长李义凡同志给我一部他主持完成的国家哲学社会科学规划项目的结项成果书稿——《20世纪50年代党风廉政建设问题研究——制度分析的视角》，请我作序。我粗略地翻阅，感到该书视野开阔，富有新意，思路清晰，论理辩证，把握有度，文字简约，通达好读，写得不错。这部书稿正是

研究时下的热点，通过对半世纪前党风廉政建设的历史考察作制度分析，提供一些历史启示。它既有理论意义，也有现实意义，便慨然允之。

20 世纪 50 年代，正是新中国建立之初。刚刚执政的中国共产党成为中国建设事业的领导核心。为了发挥好执政党的领导作用，保持党同人民群众的紧密联系，弘扬党的先进性，努力提高党的执政能力，在探索适合于中国情况的经济社会发展道路的同时，也在努力探索一条适合于中国情况的党的建设之路，使党风廉政建设取得了显著成效。从总体上说，正如邓小平指出的：“五十年代，广大党员和人民讲理想，讲纪律，讲为人民服务，爱党，爱国家，爱社会主义，这样的社会风气和道德面貌不是很好吗？”^①因此，那个时期是共和国历史上党风和社会风气最好、政治最廉洁的时期，多少年来一直为国内社会各界和海外友人所称道。这是基本的一面。另一方面，民主法制不健全，个人专断和个人崇拜之风在发展，脱离群众的官僚主义也较普遍。因此，邓小平又说：“一些脱离群众的制度，包括那些特殊待遇在内，文化大革命前有的已经有了，但远没有现在这样厉害。”^②这个时期的党风廉政建设具有典型意义，值得认真总结和科学解析。

应当说，目前研究这个专题的著述还是有一些的。但是，像义凡同志这样作“断代式的横向研究”，且是“运用制度经济学、管理学、伦理学和生物学的观点方法”，着重从制度层面而不是主要从道德层面来总结经验教训，并为我国今后的党风廉政建设的制度创新提供决策参考的著作则不多见。这既反映了作者的思想很解放，也说明作者具有可贵的政治勇气。

对于 20 世纪 50 年代党风廉政建设，作者进行了转换视角的多维

① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 318 页。

② 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 228 页。

度研究，提出了不少富有启迪的见解，与我的一些想法不谋而合。这也不算“所见略同”吧！在此不多作评论。人们的关注点更多地是对当今党风廉政建设的看法。我很赞同义凡同志讲的：我国今后党风廉政建设的根本出路，应主要从两方面进行制度创新：一是加强对全民、国家公职人员尤其是官员的思想道德教育，以增强非正式规则的约束力，包括思想政治教育的方式方法和内容的创新；二是完善法律制度，建立具有可操作性的实施机制，加强对公共权力的监督制约，加大对腐败的惩罚力度，提高查处概率和腐败成本等。这是有见地的。思想道德教育属于无形规则（即非正式规则）的“软约束”，具有提高社会成员素质的潜移默化作用；法律制度及其实施机制属于有形规则（或称正式规则）的“硬约束”，具有使社会成员的行为遵守各种规则保证社会活动健康运行的强制力。这两者不可孰轻孰重、厚此薄彼，应当既抓两手，同时两手都要硬。反思建国60年，包括改革开放30年来的党风廉政建设状况，由于对官僚主义、腐败现象等产生和发展原因的认识，主要是从思想意识、道德觉悟方面进行分析，而不是主要从制度、体制方面进行分析，因而在思想道德教育（软约束）与法律制度建设（硬约束）的关系上，一直把前者放在首位。这样，在如何加强党风廉政建设的要求和部署上，也自觉不自觉地都往往对前者抓的实、力度大，对后者（特别是实施机制）抓得虚、力度相对地小些。在客观上给人的感觉是“一手硬、一手软”，有的制度建设因缺乏具体的实施机制变成形同虚设，不能切实执行。就是思想道德教育的软约束，也有一个与时俱进的教育方式方法和内容的改革问题，即制度创新。在这方面的某些方式方法和内容，从许多渠道反馈的信息看，还停留在多少年前的水平上，相当滞后，因而收益大打折扣。义凡同志强调思想道德教育的制度创新，我十分赞赏。

完善法律制度，建立具有可操作性的实施机制，加强对公共权力的监督制约，应当成为制度创新的重中之重。这方面的制度创新大有文章可做，不少制度及其实施机制还是空白。就管理国家和社会的作

用言，尽管法律制度和思想道德教育都很重要，但法律制度由于是人都必须遵守的刚性约束，不因人的素质差异而具有弹性，因而其收益更稳定、更可靠，也更重要。但是，由于旧中国几千年都是人治社会，尊奉儒家学说的德治教化，不重视法律制度对人的行为约束，更多地是强调个人的道德品质，法制意识淡薄；在新中国成立以来，由于长期的思维定势影响，也是自觉不自觉地重人治、轻法治，因而这些年来尽管在努力实现由人治向法治的转变，努力建设社会主义法治国家，但完善法律制度、建立具有可操作性的实施机制，仍然不尽如人意，与法治社会的要求存在较大差距。这里除了历史和经济社会发展的压力等诸多方面的原因之外，还有一个重要原因就是思想观念的滞后问题。

完善法律制度的一个关键是如何认识权力制衡问题。共产党领导的社会主义国家要不要权力制衡呢？回答应当是肯定的。因为无论从人类几千年的历史发展还是从社会学、政治学、经济学及管理学的理论分析来看，没有监督、制约、制衡的权力必然产生腐败，绝对的权力必然导致绝对的腐败。这是人类社会发展的一个铁律，不存在姓“资”姓“社”有别问题。权力这只看得见的手的作用，如同市场这只看不见的手的作用一样，它只追求利益的最大化。有了姓“资”姓“社”的监督、制约、制衡机制，就能使它按照姓“资”姓“社”的要求运行，受到这样那样的制度约束。共产党领导的社会主义国家也不能离开人类社会发展的这个共同法则。区别只在于监督、制约、制衡的机制不同，不存在要不要对权力的监督、制约、制衡问题。当然，目前讲党风廉政建设还是强调权力的监督和制约的，只是不大讲对权力的制衡，这可能有与西方国家讲的制衡难以区别的顾虑。其实，这种顾虑是完全不必要的。这里是将权力制衡同权力制衡的实现形式混为一谈了。前已指出，对权力要制衡不存在姓“资”姓“社”有别问题，但权力制衡的实现形式却有姓“资”姓“社”之别。因此，共产党领导的社会主义国家不是不要权力制衡，而是要探索或创造出一种

区别于西方国家的权力制衡的实现形式。或者说，权力制衡原则是一元的，但权力制衡的实现形式却是多元的。这两者要加以区别。

权力制衡思想是英国资产阶级革命时期由英国著名唯物主义哲学家培根首先提出的。他将权力这个蛋糕划分为立法、行政和司法三大块，要求三权分立，相互制约，形成平衡机制，故称权力制衡。这样的体制，有助于防范权力垄断和专制独裁。欧美发达国家经过 200 多年的实践，权力制衡机制日渐完善，对于资本主义制度的建立和发展起了重要的推进作用。共产党领导的社会主义国家无疑不能简单地照抄照搬西方国家的三权分立模式，但是可以像邓小平从“资本主义市场经济”中将“市场经济”这个有效配置资源的手段和方法从资本主义制度中剥离出来，使它与社会主义制度相结合，从而由姓“资”转变为姓“社”。三权分立作为权力制衡的一种实现形式，既然对于防止权力异化有积极作用，那么这种形式就蕴含着避免权力过分集中、注重运用公民权利监督制约公共权力的合理内核。这个合理内核属于人类政治文明的共同遗产，我们完全可以像邓小平那样解析出其合理内核加以借鉴和批判地吸收，创造出具有中国特色的社会主义权力制衡的体制和机制。

创造或探索具有中国特色的社会主义权力制衡的体制和机制，最重要的是从中国的国情出发，既要发挥社会主义制度能够集中力量办大事的优势，又要克服权力过分集中的弊端；既要体现共产党作为执政党的领导地位，又要在一党执政条件下实现权力制衡的体制和机制。这需要大智慧、大战略、大决断。但这也不是毫无思想资源可供参考。比如：列宁在 20 世纪 20 年代初曾经非常强调建立党内监察体制，从中央到地方，党的监察机关都与各级党委机关应“平行地行使职权”，中央监察委员会与工农检察院相结合，共同监督党的领导机关和领袖人物。邓小平在 20 世纪 80 年代中期也说过：在大陆，现在县级以上实行的是间接选举，县级和县级以下的基层才是直接选举。因为我们有 10 亿人口，人民的文化素质也不够，普遍实行直接选举的

条件不成熟。要一步一步来，要有一个逐步的过渡，循序渐进。到了下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普选。这些思想，对于创造或探索具有中国特色的社会主义权力制衡的体制和机制，是很有启发的。这里关键是要破除迷信、解放思想，以实践来检验一切，自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来；从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来；从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来。有些东西，特别是代表人类文明进步标识的那些制衡权力的民主形式，在我们国家目前不能实行，并不是说将来永远不能实行。一切要以时间、地域和条件为转移，一切要看对国家的发展、人民的福祉是否有利来决定。

当然，要创造或探索出在世界上迄今还没有的在一党执政条件下进行权力制衡的体制和机制，即中国特色的社会主义权力制衡的体制和机制，是一项异常艰巨的历史任务。它比实现从计划经济到社会主义市场经济的转变要困难得多，花的时间要长得多，也可以说是一个愚公移山工程。因此，这也是中国共产党人的极其光荣的使命。只有这个问题解决了，才说得上的中国的政治体制改革和民主政治建设实现了历史性的飞跃，真正地实现了从人治到法治的伟大转变，共产党领导的社会主义制度的长治久安才获得了最可靠的保障。有以邓小平为代表的中国共产党人创立社会主义市场经济体制和机制作榜样，创造或探索出中国特色的社会主义权力制衡的体制和机制的艰巨而又光荣的使命一定能够完成。

2008 年 12 月于北京

（作者为中共中央党史研究室原副主任、全国中共党史学会副会长，中国人民大学博士生导师，研究员）

前 言

腐败是利用公共权力非法谋取私利的行为。在任何时期，反腐败都是国家管理中的一个非常重要的问题。至今它已成为管理学、政治学、法学、经济学等学科的共同研究对象。

在中国，共产党的党风建设与国家廉政建设虽然主体、对象和内容有所区别，但两者密切相关、互为条件、互相促进、目的和结果相同。因此，可以作为一个问题来研究。

改革开放以来，我国的党风廉政建设取得了显著成效，但不正之风和腐败现象还没有从根本上得到遏制，在有些地区和部门仍在发展，甚至在向执政党和国家政权机关的高层蔓延。为了给党和政府制定更加科学、系统、有效的党风廉政建设制度提供决策参考，我们不但要研究世界各国反腐败的成功经验和规律，而且首先要研究我们自己的经验教训。20世纪50年代的党风廉政建设问题就是一个非常具有研究价值的问题。目前尚未见到学术界系统研究这个问题的著作。

本书是主要运用管理学和制度经济学的制度分析理论和方法，对20世纪50年代中国的党风廉政建设问题进行横断面系统研究的尝试之作。全书共分8章，主要内容如下：

第1章是导论。本章主要介绍了研究本课题的目的和意义，评述了国内外的研究状况，概述了本书的研究思路、主要创新点和主要研究方法。

第2章为社会背景分析。本章主要运用管理学特别是系统论的基本观点和方法，结合50年代的国际政治环境和国内社会环境，分析了那时中国党风廉政建设赖以发生的社会背景。重点分析了以下问题：中国共产党执政前后地位环境的变化及其给党风廉政建设带来的挑战；中国共产党执政前后革命者的社会角色、利益关系和个人需求的

变化及其给党风廉政建设带来的挑战；公共权力与资源的关系及中国共产党执政以后所面临的权力考验。旨在说明这种背景条件以及党和国家最高决策层的认识，决定了那时党风廉政建设的路径选择和制度安排。

第 3 章为制度环境分析。本章主要从与党风廉政建设有关的有形制度的角度，分析了 50 年代党风廉政建设的制度环境，主要包括四大方面：人民民主的政治制度和廉政法规制度、党内民主和监督制度、高度集中的政治体制、高度集中的计划经济体制。其中，着重分析了廉政法规制度、人民信访制度、党的一元化领导体制、干部管理制度和计划经济体制的建立，以及它们对当时党风廉政建设的正反两面的影响。旨在为随后分析 50 年代党风廉政建设的路径、绩效、曲折和经验教训提供制度背景。

第 4 章为路径选择分析。本章主要分析了中国共产党最高决策层在 50 年代所选择的党风廉政建设的基本路径——主观自觉与客观制约相结合。它主要包括两大方面：开展思想政治教育——建立非正式约束，发动群众运动——建立准正式约束。其中，从制度与组织管理的新视角着重深入分析了以下几个问题：思想政治教育制度的建立、运行机制和功能；发动五次大的相关群众运动的初衷、简要过程和实践结果。旨在说明 50 年代党风廉政建设的显著绩效和出现的曲折与这条路径有密切的内在关系。

第 5 章为实践绩效分析。本章首先从实事求是、密切联系群众、批评与自我批评和党的工作作风等方面分析了 50 年代党风建设的显著成效，尤其是这些优良作风怎样开始转化为规章制度的问题。其次，从中国共产党执政为民的政治实践和清正廉洁的党风政风这两大方面，分析了那时廉政建设的显著成效。其中，运用新闻学的基本理论，根据对那时主流媒体和中央重要文献中有关关键词的出现频率的统计，分析了那时吏治的廉洁状况。最后，从广大民众的精神风貌、价值观念、生活方式和良好的社会人际关系等方面，分析了那时良好的社会

风尚的形成及其对党风廉政建设的促进作用。这些成效的取得，源于党和国家最高决策层的高度重视、思想道德教育、群众运动监督、法规制度约束等多种因素的综合作用。

第6章为曲折和原因分析。本章首先通过批评反冒进、反右派运动、“大跃进”和人民公社化运动以及庐山会议这四个典型历史事件，深入分析了50年代党风建设出现的严重曲折。然后运用历史唯物主义和系统论的基本观点方法，从国际因素的影响、封建主义的影响和批评目标的错位、制度安排的缺陷、毛泽东的个人原因这四个方面，深入分析了出现曲折的原因。其中，力图突破国内学术界的现有结论，着重分析了反右派斗争的严重扩大化和错误批判彭德怀这两个事件对社会信息反馈系统的破坏，及其对党和国家自我纠错机制的消极影响。旨在说明这些曲折的出现，也是多种社会历史因素综合作用、合力交错的结果。

第7章为经验分析。本章主要运用制度经济学、管理学和政治学的基本观点方法，从理论与实践相结合的角度，着重深入分析了50年代党风廉政建设的六个方面的经验教训。主要包括：发展经济和实现政治廉洁是执政党治国的两大要务；必须把各级官员作为党风廉政建设的重点；思想道德教育必须坚持物质利益第一的原则；群众运动对当时的党风廉政建设确实起过积极作用，其中还蕴含着“异体监督”的有益启示，但它的成本大于收益，不能继续沿用；必须着重分析官僚主义和腐败的制度与人性原因；制度必须有实施机制和可操作性。目的在于为随后探讨我国党风廉政建设的制度创新提供经验依据。

第8章为中国未来党风廉政建设的制度创新问题分析。本章主要根据我国50年代党风廉政建设的经验教训和当代世界各国反腐败的主要模式和经验，对我国党风廉政建设的制度创新进行了理论分析。其中，主要讨论了以下几个问题：人性假设与制度设计的内在逻辑关系；在党风廉政建设中法律制度与道德哪一个更重要；非正式规则的制度创新；正式规则的制度创新等。其中，着重从完善人民代表大会

制度、以公民权利制约公共权力、以权力制约权力、完善刑法和政绩考核制这五个方面，探讨了怎样进行国家民主法律制度的创新问题；从健全民主集中制的实施机制、改革完善党内监督体制和实施机制这两个方面，探讨了怎样进行党内民主和监督制度创新的问题。目的在于为建立健全教育、制度和监督并重的惩治和预防腐败体系提供决策参考。

本书结尾还展望了相关的有待进一步深入研究的问题。

目 录

序	石仲泉 1
前言	1
第1章 导 论	1
一、研究目的和意义	2
1. 消除管理中的“二律背反”现象	2
2. 为加强党风廉政建设提供决策参考	3
3. 从制度与组织管理的角度总结历史经验	6
二、国内外研究状况分析	8
1. 国内研究状况分析	8
2. 国外研究状况分析	12
三、研究思路、主要创新点和研究方法	16
1. 研究思路和主要创新点	16
2. 主要研究方法	17
第2章 50年代党风廉政建设的社会背景	24
一、国际背景	24
1. 50年代的国际政治格局	24
2. 和平演变和国家安全的考验	27
二、国内背景	28
1. 中共执政以前党风廉政建设的环境	28
2. 中共执政以后地位和环境的变化	32
3. 中共执政以后革命者的利益关系和个人需求变化 ...	36
4. 中共执政以后所面临的权力考验	39
第3章 50年代党风廉政建设的制度环境	45
一、人民民主的政治制度和廉政法规制度的初创	45

1. 人民代表大会制度和司法制度	46
2. 惩治贪污条例	49
3. 其他廉政法规制度	51
4. 人民信访制度	54
二、党内民主和监督制度的建立	56
1. 党内民主制度	56
2. 党内纪检和监察制度	58
三、高度集中的计划经济体制的建立	60
1. 计划经济体制的形成	60
2. 计划经济体制的主要内容	61
四、高度集中的政治体制的建立	63
1. 中央对地方的领导体制	63
2. 干部管理制度	65
3. 执政党对政府的领导体制	67
4. 执政党对群众团体和企业的领导体制	70
五、制度环境对党风廉政建设的影 响	71
1. 积极影响	71
2. 消极影响	75
第 4 章 50 年代党风廉政建设的 路径选择	78
一、开展思想政治教育：建立非正式约束	78
1. 思想政治教育制度的运行机制和功能	79
2. 思想政治教育的内容和目标	81
二、发动群众运动：建立“准正式约束”	88
1. 1950 年的整风运动	89
2. 1951—1954 年的整党运动	89
3. 1951—1952 年的“三反”、“五反”运动	90
4. 1953 年的“新三反”运动	93
5. 1957 年的开门整风运动	94

第5章 50年代党风廉政建设的绩效	99
一、党风建设的绩效	99
1. 实事求是思想作风的发扬和实践绩效	100
2. 密切联系群众作风的发扬与初步制度化	105
3. 批评与自我批评作风的发扬与初步制度化	109
4. 党的工作方法和工作作风的初步制度化	112
二、廉政建设的绩效	116
1. 执政为民的政治实践	116
2. 清正廉洁的党风政风	122
三、良好的社会风尚	129
1. 民众展现出高昂的劳动激情, 社会形成良好的人际关系	130
2. 艰苦奋斗、勤俭节约成为社会风尚	131
第6章 50年代党风建设的曲折	136
一、错误批评反冒进: 个人专断取代了集体领导	136
1. 对反冒进的错误批评	136
2. 对党风建设的消极影响	138
二、反右派斗争的严重扩大化: 人民民主遭破坏	140
1. 严重扩大化的表现	140
2. 对党风廉政建设的消极影响	143
三、轻率发动“大跃进”和人民公社化运动: 实事求是遭破坏	147
1. 运动的轻率发动	147
2. 对党风廉政建设的消极影响	150
四、错误批判彭德怀: 党内民主遭破坏	153
1. 错误批判和处分彭德怀等人的简要经过	153
2. 对党风廉政建设的消极影响	155
五、出现曲折的主要原因	157
1. 国际因素的影响	157
2. 封建主义的影响与批判目标的错位	159

3. 管理体制的缺陷	161
4. 毛泽东的个人原因	164
第 7 章 50 年代党风廉政建设的经验	167
一、把发展经济、保持政治廉洁作为治国的两大要务	167
1. 理论分析	167
2. 50 年代的经验总结	169
二、把各级官员作为党风廉政建设的重点	172
1. 理论分析	172
2. 50 年代的经验总结	172
三、思想道德教育必须坚持物质利益第一的原则	175
1. 马克思主义非常重视物质利益原则	175
2. 坚持物质利益第一的原则是有效开展思想道德教育的基础	177
3. 50 年代的经验教训	179
四、群众运动的成本大于收益，不可继续沿用	181
1. 群众运动对党风廉政建设确实起过积极作用	181
2. 群众运动不是党风廉政建设的治本之策，不可继续沿用	183
五、应着重分析官僚主义、腐败现象的制度和人性原因 ...	187
1. 对“资产阶级思想腐蚀说”的反思	187
2. “公仆假设”不具有普遍性	190
3. 应着重从制度缺陷和人性的基本倾向上找原因	191
六、制度必须有实施机制和可操作性	197
1. 宪法的实施机制问题	198
2. 民主集中制的实施机制问题	201
3. 对官僚主义和腐败行为的揭露惩处机制问题	203
第 8 章 中国今后党风廉政建设的制度创新	205
一、中国目前的腐败状况和世界各国反腐败模式	205
1. 中国目前的腐败状况	205
2. 世界各国反腐败的主要模式	208