

新中国成立初期请示报告制度的历史考察

周良书 康张城

(北京大学 马克思主义学院, 北京 100871)

内容摘要: 请示报告制度是中国共产党收集信息的重要制度。新中国成立初期, 中共已构建起一套请示报告制度。对于请示报告文本的书写环节, 在明确文本书写规范的同时, 要求党政体系内更多干部反馈信息即扩大信息“书写者”范围, 以保证制度的有序运转。对于信息的传递, 中共表现出寻求传递过程扁平化, 直接与地方各级干部进行交流和对文本差异化处理后进行再传递的特点。这些举措在反馈常规信息方面取得显著成效, 为巩固新生政权、强化国家信息收集能力提供了制度支撑。但由于干部素质参差不齐、常规信息和非常规信息之间界线不明、基层信息生产压力过大等原因, 这一时期请示报告制度在运行过程中也存在信息有效性欠佳、非常规信息反馈不及时等缺陷。进一步完善请示报告制度, 应当继续坚持党的集中统一领导, 优化激励设置、考核检查等机制, 结合党风政风建设, 将制度优势转化为治理效能, 为国家治理体系和治理能力现代化提供更有力的制度保障。

关键词: 文本书写; 信息传递; 中国共产党; 请示报告制度

DOI: 10.13885/j.issn.1000-2804.2023.06.008

中图分类号: D23

文献标识码: A

文章编号: 1000-2804 (2023) 06-0078-09

为维护党中央权威和了解各级党组织运行状况, 中国共产党在长期探索后确立并巩固了请示报告制度。解放战争后期, 革命形势的发展对各级党政机关的纪律性提出更高要求, 促使中共中央正式在全党全军建立请示报告制度。对于这一制度, 当前学界的研究主要有两类: 一类关注制度建立的历史背景、过程及其成效, 从民主集中制、纪律建设、作风建设等角度探讨建立制度的动因和作用^[1]。另一类侧重观察制度的演变过程, 描述中国共产党在不同历史时期对请示报告制度的认识和探索^[2]。从制度分析的角度看, 既有研究多将请示报告制度作为整体进行考察。对于作为信息载体的请示报告文本在制度运转中如何被书写和传递的两个关键过程, 关注不充分。而在组织学理论中, 由于被传递的信息本身和传递过程的复杂性与特殊性, 任何规模庞大的组织都会面临信息歪曲的问题^{[3]192-193}。加之上级组织信息处理能力有限, 组织成员数量或每个成员信息传递数量的增加都有可能产生信息超载、信息沟通成本升高和决策迟滞等负面效果^{[4]137-139}。中国人口众多的基本国情和党政体系复杂的组织特征, 必然会对收集和传递信息的效率与质量提出挑战。执政的中国共产党如何应对挑战、取得怎样的功效, 在一定程度上取决于当时请示报告制度的运行状况。本文对新中国成立初期请示报告制度的运行及其成效进行深入探讨, 以期为新时期推动国家治理体系和治理能力现代化提供借鉴参考。

收稿日期: 2023-09-21

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“新形势下党中央重塑党内政治生态的价值取向、宏观思路和基本策略研究”(17ADJ006)

作者简介: 周良书 (1975-), 男, 安徽肥东人, 博士, 教授, 博士生导师, 从事中共党史、党建研究。

一、请示报告的“文本书写”

书写相关材料是请示报告制度运转的首要步骤。在这一环节中，下级组织需要遵循上级组织制定的各项要求，撰写文本并递交。解放战争时期，中共中央在这方面虽向地方组织提出过明确要求，但其更多关注提交请示报告的义务，强调建立请示报告制度的必要性。在新政权确立后，中共进一步完善这一制度，不断规范文本书写内容与形式，同时还将请示报告制度的实施范围拓展至各级党政组织中，使更多组织成员承担起撰写和提交请示报告的责任。

（一）明确文本书写规范

请示报告制度的高效运转，必然要求作为信息载体的文本能够尽量避免语义模糊、文不达意等弊端，以使接收方可以快速识别文本的核心要义，并予以相应反馈。文本的表达水平主要是由请示报告起草人，以及报告文本的类别与语法等主客观因素共同决定的。对于报告的撰写者，在请示报告制度建立伊始，毛泽东即要求“各中央局和分局，由书记负责（自己动手，不要秘书代劳）”^{[51]264}，定期向党中央作工作报告。新中国成立后，虽然也为许多干部配备专门负责处理公文的工作人员，但党中央仍要求领导干部应具有亲自撰写请示报告的觉悟和责任，强调“各级党委必须把请示报告抓到自己手里，亲自动手，力求改进”^[6]。毛泽东也在《工作方法六十条》中告诫领导干部，“不可以一切依赖秘书，或者‘二排议员’。要以自己动手为主，别人帮助为辅”，“重要的文件不要委托二把手、三把手写，要自己动手，或者合作起来做”^{[7]359}。对于应交请示报告而未交或漏交的情况，中共则要求最后经手人承担主要责任^{[8]293}。这些要求有利于提高领导干部对文本书写的重视，亦有助于督促他们了解各项政策的实施情况，从而为整个组织提高施政水平提供可能。更为重要的是，“部门或地方负责人动手书写”这一行为本身，还有助于强化下级服从上级、地方服从中央、各行各业向党中央靠拢看齐的政治觉悟，这也是中共中央建立请示报告制度的要义所在。

由于“请示报告”含有“事前请示”和“事后报告”两种文本，所以在文本中尤其是在文本头尾处应有显著标识。但在制度的运行中，一些下级组织在递交报告时也会在末尾加上“妥否，请求指示”等表述，造成请示与报告混用的问题，使上级机关难以知晓文本递交方的明确意图。对此，中央规定“所有政府各部门向中央的报告，应严格区分请求批示或报告的两种性质”，“属于报告性质的，一律不要写‘是否有当，请求指示’的字样，且中央对这一类的报告，一般地不需批示”，属于请示性质的，则应“在报告中注明请求批示及请求何人或何机关批示”^{[9]290-291}。当常规报告中涉及需要请示的问题时，则须另外撰写一份请示文件以咨询中央意见，文本内容“必须严格执行一事一报制度，禁止在一个文电中包括不相干的几件事”^{[9]90}。

在具体的文法规范和内容上，当时各级党政领导机关提交的文件中也存在一些问题。如下级部门提交的文件有时无法清楚地反映工作进展，甚至出现文件标题与内容不一致的情况^{[10]544}。为了提高下级组织撰写公文的规范化水平，中共中央于1951年初下发《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》，通过对文字书写规范的详细表述和举例说明，为党政军往来文本中存在的“滥用省略”“句法不全”“交代不明”“眉目不清”“篇幅冗长”等五类问题提出纠正办法。为规范语言的使用，《人民日报》还连续六次刊发吕叔湘和朱德熙两位语言学家对语法和修辞的专业讲解，作为指导各级党政机关工作人员公文写作的重要素材。这些举措完善了请示报告制度顺畅运行所需的基础性要素，为减少处理公文所需的时间成本、提高党的执政效率提供了制度保障。

（二）扩大文本“书写者”群体

新中国成立初期，在中共中央的领导下，政务院及其所属各机构很快建立起政府体系内的请示报告制度。对各大区人民政府和各省人民政府，政务院要求其在处理具有全区或全国性影响的工作时，应事先向大行政区政府或政务院请示，并在事后提交报告^[11]。但与党内系统相比，各大区和各省政

向中央政府作报告的次数仍然不多。为此,中共中央明确要求各级政府对于各种工作,“一般应和同级党委向中央作报告的同时,也向中央人民政府政务院作工作报告”^{[12]94}。随后,政务院又连续印发《政务院与所属各部门及各级人民政府行文关系的暂行规定草案》,以及《政务院关于工作报告制度的暂行规定草案》,对各级地方政府提交请示报告作出规定。在这些文件下发后,各级地方政府又依据文件精神作出更为具体的规定。如华东军政委员会制定《华东军政委员会关于工作报告制度的规定(草案)》,对其所辖各委、部、局及华东各省(市、行署)所应提交报告的种类、时间、内容和提交份数进行详细规定^①。而作为中央政府部门之一的国家统计局在地方各级统计部门建立后,也要求“各省、市统计局在工作中有问题时,一般都应报请大区统计局处理”,并规定各大区及省、市统计局必须在每季度结束的后半月内将本季度工作报告呈送国家统计局^{[13]9}。

除对请示报告作一般性要求的文件外,在推行各种具体政策过程中,中央与各地党政机关在向上作请示报告的同时,也要求下级机关及时对政策实施情况予以反馈。在整党整风运动中,华东局、西南局、华北局、中南局等中央局在1950年5-6月先后要求下辖各省委提交整风计划,并规定计划提交时间,以便掌握各地区运动开展进度,适时“择要转报中央”^{[14]120}。此外,对于下级部门在政策或运动推行中未及时请示报告的问题,各级党政机关也会执行必要的惩戒措施。比如1950年7-8月,对于潮汕地委部分干部在反霸斗争中,“贯彻执行不力,甚至擅自改变政策,把反霸变为斗霸,出现问题不及时纠正,不请示、不报告的无组织、无纪律”行为,华南分局不仅提出批评,而且还要求其向分局作深刻检讨以转报中南局^{[15]624,632}。

在推动请示报告制度下延、扩大信息收集范围的过程中,中共尤为强调各级政府部门应向同级党委作请示报告。1949年11月,为了强化对中央政府的领导,中共中央决定在中央政府内建立党组,在政务院下属的各委员会、部、会、署等机构中设立分党组或小组^{[16]76-77}。在此过程中,中共也将请示报告制度嵌入进来,使政务院及其所属各部门承担起“事前请示、事后报告”的义务。1953年3月,中共中央又将政务院党组干事会撤销,实行对政府内各党组、党组小组的直接领导,进一步强化了中央政府各部委向中共中央作请示报告的责任。

总之在这一时期,全国范围内逐步建立起来的科层化管理体系,在为中共的全面执政提供制度基础的同时也对其执政能力提出更高要求。这时通过请示报告制度,构建起从中央至基层完整的信息收集系统,为党掌握整个组织运行状况提供了更为便捷的通道。

二、请示报告的“信息传递”

请示报告制度的核心问题是建立精准、快捷的信息传输机制。这主要包括自下而上和自上而下两大环节。其中自下而上、自地方向中央传递信息的请示报告占据绝大多数。对于这一部分的传递过程,中共中央具有较为强烈的跨层级交流倾向,往往会突破科层制的限制,直接通过大区或省以下各级党政组织收集信息。而由上至下传递的请示报告,通常是中共认为需要着重关注的情况,这些报告有时也构成下一轮信息收集和传递的起点。在这一传递过程中,中共对于信息传递细节的重视则体现得十分明显。

(一) 跨层级式传递过程

在多层级科层管理体系中,组织层级作为信息传递的载体,虽可保证信息逐级传递和处理,但同时也会产生信息的偏差和歪曲。上级组织可以通过减少与数据收集者之间的中间人、维持扁平型组织,或直接与底层组织成员进行沟通,以减少传递过程中信息失真的情况^{[4]131-133}。这也符合中共长期

^① 参见华东军政委员会关于工作报告制度规定及送阅机关刊物规定的通知(1951-03-07),上海市档案馆藏(档案号B1-1-1097-18)。

以来采取的组织建设理念。扁平化的组织构造既便于及时对社会事务予以反馈，又与中共追求的平等精神保持一致^{[17]144}。因此在对请示报告制度的完善过程中，中共也采取既借助于科层体系，又追求跨层级交流这种看似相悖、但又有其内在逻辑的举措。

新中国成立伊始，各级党政组织就被要求同时向本级党委、政府和中共中央、中央政府提交请示报告。如上海市政府党组要求“各局、院、处的综合报告，工作计划及总结，典型材料，及重要文件指示等，需要给华东局、华东军政委员会、党中央和中央领导机关各一份”，而“各局、院、处送中央政府各部署会院的各种专门业务报告，都必须经由上海市人民政府转送，直接送中央或华东局、市委的报告等，需要告知市政府”^①。当时针对一些重要的政策和议题，中共中央也要求“各中央局，各分局，各省委，各市委，各区党委，各地委，各县委，均按级向中央及其上级作报告。县委以上的报告，除发其上级外，均同时直接发中央。有电报的地方，用电报发来。无电报的地方，从邮局寄来”^{[18]328-329}。中央对于跨层级传递信息的要求和重视，使高层领导者得以在保持原有组织层级基础上，获取到最准确的基层信息。

此外，信息传递环节也得到进一步简化。1952年下半年，由于原有税制对国营企业、合作社的优惠照顾，国家税收面临难以应付大规模开展经济建设的困境。在召开全国财经工作会议、各大区财政部长会议和第四次全国税务会议对这一问题进行研究后，中央财政经济委员会讨论通过修改税制的方案，并获政务院批准实行。但由于想“在春节前一个半月的旺季多收点税”，新税制未充分听取各方意见便仓促推行，因而引发一些乱象^{[19]88}。收到各地报告后，毛泽东给周恩来、邓小平、陈云等人写信表示，“新税制事，中央既未讨论，对各中央局、分局、省市委亦未下达通知，匆卒发表，毫无准备……究竟新税制与旧税制比较利害各如何？何以因税制而引起物价如此波动？请令主管机关条举告我。”^{[20]11-12}接信后，政务院、财政部、商务部、粮食部迅速向中共中央作汇报。对此，毛泽东予以严肃批评，认为这是“无政府无组织无纪律的错误倾向，是与分散主义离不开的”，在未向上请示、未与下商量、考虑不充分的情况下却和“资产阶级的代表人物”讨论后推行政策，“这种离开了党的立场的错误，是分散主义发展起来所必然有的结果”^{[7]153}。

造成此次新税制风波的主要疏忽，就是“事先没有报告中央”。由此反映出的党政组织间的信息传递问题，引起中共中央的高度重视。1953年3月，中共中央印发《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》，要求“今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项，均须事先请示中央，并经过中央讨论和决定或批准以后，始得执行”；对于政府部门内部会议，“凡属性质重要而不是解决纯业务性或技术性质问题的专业会议”，均需向中央作请示^{[8]290-291}。按照这一决定，政务院下属各部委都应向中共中央提交请示报告，政府各部门领导直接向中共中央负责，而作为中央政府内的党组领导机构——党组干事会也被撤销。由此，党政之间的信息交流环节从“党—政府党组干事会—各部门党组”变为“党—各部门党组”，从而减少了信息遗漏的可能性，强化了中共中央向政府部门收集信息的能力。

1954年6月，为了更切实“了解下面的情况，减少组织层次，增加工作效率，克服官僚主义”，“适当地加强省、市的领导”^{[21]317}，中央政府撤销了大区一级行政机构，并对一些省、市进行合并，以增强对这部分行政单位的直接领导。大区行政机构的裁撤减少了中央与各省之间信息交流的中间环节，提高了省、市两级政府请示报告传递的效率。无论是规定地方各级党政组织直接向中央作请示报告，还是减少中央与政府各部门、地方各级政府信息交流的中间层级，中共中央的目的都是在党政系统内，形成以中央为中心、各级党政组织直接向中央提交请示报告的跨层级式传递过程，以此超越一般科层制中逐级向上传递信息的运转逻辑，更真实地了解政策施行效果与群众关切所在。

① 参见中共上海市人民政府党组关于各局应送报告材料、刊物、文件等情况的规定（1949-12），上海档案馆藏（B1-2-6-7）。

(二) 差异化的再传递过程

请示报告传递至中央或上级并不意味着信息传递过程的终止。由于地方与地方之间的信息交流并无明确渠道,以及对部分议题重要性的强调,中央会选择一部分请示或报告转发给地方各级组织。在这一过程中,中央并非简单地将原文传递给接收方,通常是对文字进行一定的处理后再转发。除此之外,中共在转发请示报告时所附的批语也值得重视。在这些批语中,可依据认可程度和推荐力度分出简单认可——“好”或“很好”,中等认可——“好,望各地参酌处理”,以及高度认可“全国适用,各中央局加以注意”三种层次。这种对地方报告的选择性转发和多层次评价,有助于地方对中央施政中的侧重点、具体政策上的关注点,以及对其他地区的施政行为有更多了解,从而为央地间纵向交流、地方间横向交流提供正式平台。虽然从组织结构上看,纵向和横向两种信息传递机制之间存在内在的张力,强调协调与合作的横向联系会对强调控制的纵向联系产生一定程度的削弱^{[22]37-38},但是在中共构建的信息传递平台中,横向传递本身处于中共的调控之下,其目标也主要在于强化执政党对信息的支配能力与领导核心地位。

在信息的再传递过程中,中共还会对文本的接收者做出细致的规定。如1949年11月,华东局宣传部在传达陈毅关于人民政协几个问题的报告时要求,传达范围限于“党内小组长和班长以上的党员,党外班长以上和公务人员”,报告的内容“党内干部可以全部传达,党外干部须将报告中有关策略的部份删去,在条件成熟时,亦可主动吸收党外干部参加党的某种公开性质的会议”^①。在要求各地区、各部门开展“三反”运动的通知中,中共中央也要求“地委书记、大城市区委书记和军队师级主要干部一级者均应使其有阅读的机会(用集体阅读的方法),但不得让不可靠的分子阅读,不得在任何刊物上登载,并不得遗失”^{[18]306-307}。中共中央还会选择性地党内刊物上转发一些地方发来、中央予以正面评价的报告,以使“科长以上的党员都能阅读”^{[18]346},并要求地方仿行。

这种对信息获取的差异化处理并不仅存于政权体系内部的交流中,对于各级地方政府向中央提交的报告,中共中央要求“采取政府的公开的报告形式”的同时,也指示“不要用党内的报告的形式,尤应注意省掉一些内容,例如党的工作、统战策略及其他某些策略问题。外交中的策略性问题,亦应注意”^{[12]94}。这种差异化的处理方式,既体现了中共对信息传递的细微把握,也是其掌控信息背后相关议程和工作推进程度的一种尝试。虽然就政策实施效率而言,各级党政组织成员、民众对政策的知情、理解和支持有很大影响,但在新中国成立之初、国内外形势复杂的背景下,把握信息传递和交流中的限度,对于需要掌握主动权进而有效贯彻自身意志的中共而言更为重要。

三、制度运行中的不足及其成因

对于一个超大规模国家的执政党而言,构建信息收集能力远不能仅仅停留于取得程序性的成效,还应在信息时效性、可信度等实质性维度上有所提升。从这一角度来看,在新中国成立初期请示报告制度的调适和运转中,仍然存在一些不足。这是由主客观各方面多重原因造成的。

第一,干部队伍素质和文化水平不高,存在“秀才”代劳甚至有意瞒报现象。尽管中共中央一再强调领导干部要动手撰写报告,但就当时的实际情况看,实现这一要求的条件并不具备。据西北局的报告显示,西北地区干部中约“四万余名属初小以下文化程度,其中区级以上者即占两千余名”^{[23]446-447}。在浙江省,除军职人员以外的区级以上干部共11 836人,其中半文盲有3 482人,文盲有623人^{[24]43}。对此,中共领导人亦有清晰认识。安子文就认为老干部的优点在于“政治水平较高,斗争经验较多”,但其“大部分文化程度不高,小部分虽有一定文化程度,但理论水平不高,在各方面都

^① 参见中共中央华东局宣传部关于陈毅同志传达有关人民政协几个问题的报告的通知(1949年11月17日),上海档案馆藏(档号A22-1-4-20)。

健全者，只是极少数”^{[25]32}。这客观上造成了写请示报告需他人代笔的问题。

相较于文化素质不高带来的文本代笔问题，政治素质原因造成的瞒报、对事实选择性报告等问题，对于党政部门的正常运转危害更大。部分干部“在遇到重大的政策性问题时，就不进行或不及时进行请示报告，常常‘先斩后奏’，甚至‘斩而不奏’”^[6]。更有甚者，他们还根据上级的偏好编造信息，“上级喜欢什么，他就拿出什么来”^{[25]74-75}。除此之外，还有一些干部总是夸大问题，专门报告“坏消息”，“他们对上级常是唉声叹气，困难重重，生怕加重自己的负担”^{[26]142}。这两类干部在反馈信息中的选择虽然一好一坏，看似完全不同，但其本质是一致的，都是为了个人利益、逃避责任而有意隐瞒事实。

第二，常规信息与非常规信息界线不明，造成信息遗漏、传递时效不佳等问题。在请示报告制度中，对反映常规情况或问题的报告，一般要求以定期综合报告或统计报告形式呈送，这可以保证大部分信息被准时汇报给上级组织。只有对紧急事件或重要问题，才要求下级部门作专门请示或报告，并强调信息反馈的时效性。不过在科层体制下，多部门审阅、沿科层逐级传递等做法，本身就会产生时间成本，进而影响信息处理的时效性。如1950年3月26日江苏无锡梅林区发生的群众事件，尽管事件发生地距无锡仅20里，对于这一事件的报告却经过了26天才送到无锡市委，而后又经过20天才被转送至苏南区党委^{[10]462-463}。在事件发生后46天才传递给上级部门的报告，显然失去了它的时效性，使上级部门难以在事件处理中发挥领导作用。

此外，由于个体的差异性以及信息本身的模糊性，不同的人即便面对同样的事也会有不同的解释，这尤其表现在请示报告制度中。在对常规报告和非常规报告界线划分不明显的情况下，一些事件的重要性质往往在事后才被发现或得到上级部门的重视。如1952年4月，上海大东烟厂工人与资方就复工问题协商未成，请求劳动局出面调解。劳动局认为上海卷烟工业过剩，且大东烟厂歇业已久，难以复工。随后工商局也于6月12日批准了大东烟厂资方要求歇业的申请。在复工无望且给上海市各领导机关写信也无回复的情况下，工人们决定进京请愿。经过连续两次请愿活动后，中央开始关注此事并促成工厂复工。事后，刘少奇在批转全国总工会党组对此事的总结报告时指出，“由于全国统一的市场已经形成，由于近代产业中的问题大都是带有全国性的，因此，处理个别近代工厂企业中的问题，常常要由相当的中央机关估计全国情况之后才能正确地加以决定”^{[27]302}。同样对于大东烟厂资方歇业的决定，中共中央与上海市工商局等部门的认识完全不同。前者看到了这一问题背后复杂的历史背景与政治性质，而后者只是将其作为一般的经济问题简单处理。在常规信息和非常规信息的界线较为模糊而事件处理者又存在认知差异的情况下，这种理解偏差不可避免。

第三，基层组织疲于应付上级任务，报告信息的有效性难以保证。尽管中共一直试图构建超越官僚体制的治理体系，但实际上仍需依靠官僚制实现对社会的组织和领导。请示报告制度的运转本身也体现了这一特点。一方面，借助于科层管理体系，请示报告制度得以在中央与地方之间搭建稳定的信息传递渠道。撰写相关材料的任务自上而下逐级下达，信息又自下而上逐级传递，请示报告制度因而得以有序运转。另一方面，这种逐级转发任务的做法也使多数撰写材料的任务最终落到基层组织的头上，给其工作增添了许多负担。为此，东北人民政府在1950年曾下达制止滥发表格的命令，认为各个部门并未相互沟通就各发一套表格，“事先无计划，事后不保管”，既无法获得可靠数据也妨碍了基层干部的工作^{[13]52}。

1953年，多个地区反映基层党政机关依旧需要应对海量的表格。根据华北局杨士杰的检查报告，山西省下辖的榆次县1953年1月至3月间，共发表格300多种，单是榆次县刘家村这一时期就收到表格202种。一些报表的设计又极不合理，“按月统计婚姻情况中有配婚、丧偶、未婚等项，而未婚一项中还要分开一至四岁的、五至九岁的、十至十四岁的”，“骡马牛羊，猪鸡鹅鸭，分公母、大小之外，还有肥瘦，养蜂多少也要有公母之分”^{[28]66-70}。西北统计局则在调查中发现，甘肃省庆阳县马岭区七乡在六、七两月农忙季节，“共收到六十种表格，平均每日收到一种”^{[28]169}，“有些作废的报表，也不通知

下面废止,仍然任其继续填报”^{[28]174}。针对“公文报告表册多”的问题,中共中央要求中央各部门与地方各级机关清理不必要的报表,并派出调研组检查下属区乡的情况^{[8]353-354}。政务院随后也指示,强调“必须用认真负责的态度来对待调查统计,必须建立制度禁止乱发调查统计表格”^{[29]324}。

经过一年的整顿,基层组织的报告压力一度得以缓解,但由于并未改变科层体制自身的运转逻辑,基层组织疲于应付上级任务的问题在几年后又复归原貌。到1960年,中央各部门下发的统计报表数量依然十分庞大,而且存在层层加码现象,“上边要旬报,下边就要五日报和日报;上边要求按月统计二三百种商品,下边就要按旬统计五六百种,甚至七八百种”^{[30]441}。许多干部在无法应对之际,必然采取消极应付之举,使基层组织反馈的信息之真实性、有效性大打折扣。

四、余论与思考

信息收集能力是现代国家能力的关键组成部分。作为国家治理体系和治理能力现代化推进过程中的领导核心,中国共产党通过各种制度应对组织规模给组织内沟通造成的压力,而请示报告制度正是其中的核心部分。在新中国成立初期,中共不断对请示报告制度进行调适。对于请示报告文本的书写,中共进一步对文本撰写者、语法使用等基础性要素进行规范,并且将信息收集范围扩大至党政各级组织的各个部门,极大地扩充了信息来源。在信息传递过程中,中共一方面注重减少中间层级以直接获取一手资料,另一方面在转发文件时有意识地进行处理并予以引导,谨慎地选择信息的接收方以使政策实施取得更好的效果。这些调适举措使请示报告制度的规范化程度得到显著提升,为新生政权的巩固和建设提供有力支撑。然而因干部的个人素养、常规信息与非常规信息界线模糊,以及层层转包导致的基层工作压力过大,也对信息的时效性和有效性构成挑战。总之,在新中国成立初期,中共已经构建起一套请示报告制度,虽然制度的设定和运行还有许多不完善的地方,但为推进中国政治现代化作出了重要贡献。请示报告制度在这一时期的完善与实施成效,对新时代请示报告制度的发展以及国家治理体系和治理能力现代化的推进具有重要的借鉴意义。

首先,坚持中国共产党的领导,坚决维护党中央权威和集中统一领导,是完善请示报告制度的必要条件和核心目标。基于长期革命斗争和执政积累的经验,中国共产党建立了请示报告制度,并自党内向党外、自局部向整体逐步推行这项政治制度。面对制度运转中的问题,党中央不断强调请示报告工作的重要性,适时通过各种举措以保证制度的有效运转。如在“三反运动”中,中共就要求各地“在一九五二年的头四个月内,须每月作一次报告,以便中央有所比较”,分析地方各级党政机关“哪些是积极努力的,哪些是消极怠工的”,“以便实行奖励和惩处”^{[18]486}。这些要求和举措突出了“三反运动”的重要性,明确了奖惩机制,能够极大激发地方各级党政组织上报相应信息的积极性。另一方面,请示报告制度的高效运转,也为党取得革命斗争的胜利、巩固新生政权提供了重要助力。“报告一下有好处,集思广益,群策群力,事情能办得更好。”^{[31]190}因此,进一步加强请示报告制度的建设,既要持续增强“四个意识”、自觉向各级党委报告工作情况,又要通过制度建设将党的领导充分落实到各项工作的开展中,检查、反馈国家政策的实施情况,及时就工作进度和问题作请示报告,为党的领导提供有力支撑。

其次,合理设置激励机制,保证信息传递的时效和质量,是将制度优势转化为治理效能,推进国家治理体系和治理能力现代化的基础。黄仁宇曾将古代中国治理失败的原因归于“最下层的数字既不能复实,中上层之经理亦受影响”的“技术问题”,因此提出现代化建设需要推动数目字管理,要以可视化的、可计算性的数字代替儒家低效、模糊的道德原则^{[32]21-22}。但从当代中国的实践来看,数目字管理实施所需要的条件并非统计数字那么简单,信息形式的变化和数量的增长并不必然能够导向治理绩效的提高,层层发包、转包的信息生产机制反而增加了基层工作的压力和治理成本,削弱了所反馈信息的可信度和有效性。解决这一问题,应继续推动治理过程精细化,区分日常事务和重要事务,进

而确定相应信息的上报流程和渠道，以保证不同信息及其中反映的问题能够依照适当的次序得以解决。同时进一步优化激励设置、考核检查等机制，不仅要强化对基层信息生产环节的监督，对信息造假行为予以惩罚，也应定期检查各部门下发的统计表格，减少冗余的统计任务，避免因重复收集信息给基层人员带来不必要的工作压力，使其将更多精力应用于提高信息质量和时效上。

最后，请示报告制度的完善应与时俱进，与党风政风建设相结合，形成制度合力。新中国成立初期请示报告制度运行中的问题，与当时交通、通信技术的落后，干部各方面素养参差不齐有一定关系。进入新时代，国家治理面对诸多新任务，对制度的现代化转型提出了更多新要求。为此，信息反馈制度的建设一方面要注重科技赋能，利用大数据技术、线上政务平台、数字监控检测系统等工具优化信息收集效率，强化对信息生产的监督，促进信息传递的扁平化。另一方面，数字技术的发展并不能替代人的作用，各级组织中的党员干部仍然是请示报告制度顺畅运行的核心要素。遵循组织程序，“重大问题该请示的请示，该汇报的汇报，不允许超越权限办事，不能先斩后奏”^{[13][49]}，是遵守政治纪律和政治规矩的重要方面。为此，不断优化请示报告制度，需要与纪律建设、作风建设相结合，以严明的纪律约束和求真务实的党风政风，强化各级党员干部的政治素养，保证制度的有效运行。

严格实施请示报告制度，强调及时、如实反馈信息是中国共产党在革命斗争和治国理政中一以贯之的优良传统和制度优势。这一制度也为治理现代中国所需的信息收集能力提供了必要的制度基础。在推进中国式现代化过程中，既要保持战略定力，坚定制度自信，继承党在长期实践探索中形成的各项制度，也要针对因社会发展、时代变化而产生的新情况，不断完善包括请示报告制度在内的中国特色社会主义制度，将制度优势转化为治理效能，持续推进国家治理体系和治理能力现代化，为中国特色社会主义建设提供制度保障。

参考文献

- [1] 熊辉，仰义方. 解放战争时期党内请示报告制度的历史考察. 中共党史研究，2012（4）：28-38.
- [2] 陈金龙，肖志伟. 中国共产党建党百年请示报告制度的历史进程和基本经验. 湘潭大学学报（哲学社会科学版），2021，45（3）：1-6，147.
- [3] 戈登·塔洛克. 官僚体制的政治. 柏克，郑景胜，译. 北京：商务印书馆，2012.
- [4] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕. 郭小聪，译. 北京：中国人民大学出版社，2006.
- [5] 毛泽东选集：第四卷. 北京：人民出版社，1991.
- [6] 健全请示报告制度. 人民日报，1954-05-19（1）.
- [7] 毛泽东文集：第七卷. 北京：人民出版社，1999.
- [8] 中央档案馆，中共中央文献研究室，编. 中共中央文件选集（1949年10月-1966年5月）：第十一册. 北京：人民出版社，2013.
- [9] 中央档案馆，中共中央文献研究室，编. 中共中央文件选集（1949年10月-1966年5月）：第五册. 北京：人民出版社，2013.
- [10] 陈丕显文选：第一卷. 北京：中共党史出版社，2000.
- [11] 大行政区人民政府委员会组织通则. 人民日报，1949-12-19（2）.
- [12] 中央档案馆，中共中央文献研究室，编. 中共中央文件选集（1949年10月-1966年5月）：第二册. 北京：人民出版社，2013.
- [13] 中华人民共和国统计局，编. 六大行政区统计局史料选编. 北京：[出版者不详]，2010.
- [14] 中央档案馆，中共中央文献研究室，编. 中共中央文件选集（1949年10月-1966年5月）：第三册. 北京：人民出版社，2013.
- [15] 叶剑英年谱（1897-1986）：下册. 北京：中央文献出版社，2007.
- [16] 中央档案馆，中共中央文献研究室，编. 中共中央文件选集（1949年10月-1966年5月）：第一册. 北京：人民出版社，2013.
- [17] 祝灵君. 一致与冲突——政党与群众关系的再思考. 北京：人民出版社，2006.
- [18] 中央档案馆，中共中央文献研究室，编. 中共中央文件选集（1949年10月-1966年5月）：第七册. 北京：人民出版社，2013.

- [19] 林蕴晖. 国史札记: 事件篇. 上海: 东方出版中心, 2008.
- [20] 毛泽东年谱(1949-1976): 第二卷. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [21] 建国以来重要文献选编: 第五册. 北京: 中央文献出版社, 1993.
- [22] 理查德 L 达夫特. 组织理论与设计精要. 李维安, 译. 北京: 机械工业出版社, 2004.
- [23] 中央档案馆, 中共中央文献研究室, 编. 中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月): 第十册. 北京: 人民出版社, 2013.
- [24] 中共浙江省委文件选编(1953年1月-1956年12月). 杭州: 中共浙江省委办公厅文印中心, 1989.
- [25] 韩劲草, 编. 安子文组织工作文选. 北京: 中共中央党校出版社, 1988.
- [26] 习仲勋文选. 北京: 中央文献出版社, 1995.
- [27] 刘少奇年谱(1898-1969): 下卷. 北京: 中央文献出版社, 1996.
- [28] 中央档案馆, 中共中央文献研究室, 编. 中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月): 第十三册. 北京: 人民出版社, 2013.
- [29] 周恩来年谱(1949-1976): 上卷. 北京: 中央文献出版社, 1997.
- [30] 中央档案馆, 中共中央文献研究室, 编. 中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月): 第三十四册. 北京: 人民出版社, 2013.
- [31] 习近平著作选读: 第一卷. 北京: 人民出版社, 2023.
- [32] 黄仁宇. 资本主义与二十一世纪. 北京: 九州出版社, 2019.

A Historical Review of the Instruction-requesting and Report-Submitting System in the Early Period of the People's Republic of China

ZHOU Liang-shu KANG Zhang-cheng

(School of Marxism, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Vital for the Communist Party of China to gather information, the instruction-requesting and report-submitting system was established in the early period of the PRC. In text writing, for its orderly operation, it clearly defines the writing norms, and requires information feedback from more cadres, a way to enlarge the group of information "writers". In information transmission, it features a flattened communication approach, namely, transmitting the information after communicating with local cadres at all levels and revising the text according to different audience. These measures yielded significant outcomes in general information feedback, providing institutional support for consolidating the newborn government, and strengthening the country's information collection capabilities. However, due to differences in cadre quality, vague distinctions between regular and irregular information, and overpressure on grassroots information production, the system had the flaws like invalidity of information and tardiness of irregular information transmission. A lesson drawn from the early practice is that, to improve the present instruction-requesting and report-submitting system, it is imperative to continuously uphold the centralized and unified leadership of the CPC, optimize incentive and inspection mechanisms, and turn institutional advantages into governance efficiency by improving the Party and political conduct. In this way, the system can provide an institutional guarantee for the modernization of national governance system and capacity in the new era.

Keywords: text writing; information transmission; the Communist Party of China; the instruction-requesting and report-submitting system

(责任编辑:姚兰兰)