

政策过程与行为主体: 20 世纪 60 年代初 高校毕业干部清理收回工作研究

王凜然

(南开大学 历史学院 天津 300350)

摘要: 1961 年城镇人口精简工作开展以后,一些地方对部分高等学校毕业干部作了退职处理。不久,中央要求对他们予以调查、清理和收回。由于初始阶段一些政策执行主体行动较慢,上级调整了激励机制,清理收回工作的执行力度、速度有所提升,高校毕业干部清理收回工作取得了一定成绩。但因部分政策对象对清理收回工作的不配合,以及工作后期政策制定主体、执行主体等因素的作用,政策原初目标与最终成效并非完全吻合。从政策过程角度视之,政策成效虽受制于政策制定主体的相对自主性,但政策执行主体的政治、情感、利益等倾向性因素也会在相当大程度上影响政策执行,并促推政策制定的再回应。与此同时,政策对象并非完全的被动接收方,他们既给予政策执行主体以反馈,也波及政策成效。

关键词: 20 世纪 60 年代初; 高校毕业干部清理收回工作; 政策过程

中图分类号: K27 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-605X(2017)03-0158-09

**Policy Process and Behavior Subject : A Study of University Graduate
Cadres of Clearance and Withdrawal in the Early 1960s**

WANG Lin - ran

(School of History ,Nankai University ,Tianjin 300350 ,China)

Abstract: Since the urban population reduction began in the early 1960s ,The government dismissed some university graduate cadres. Soon the CPC called for clearance and withdrawal. But the work did more slowly and recovered a limited number in initial period. Along with the adjustment of the incentive mechanism ,Local government speeded up the progress of the work. The work made some achievements. But because of the comparative autonomy of the main body of policy - making ,some factors of implementators and policy object ,It was difficult to achieve the previous target of the work.

Key words: 1960s; university graduate cadres of clearance and withdrawal; policy process

政策过程是指一项公共政策从提上议程到制定、执行、反馈成效等一系列环节构成的循环周期。新世纪以来,由于理论与实践的需要,中国政府的政策过程研究受到了学术界的较多关注^①。但是,通过对大量文献的阅读,我们发现这一领域的实证研究尚有一些不足。已有的研究积累,时段上多集中在改革开放以后,对象上多以单个基层政府为中心,方法上缺乏政策过程中政策制定主体、政策执行主体、政策对象的互动分析。进而,对于计划经济时期的政府政策演化、全国范围的政策过程与执行情况,鲜有更为细致的讨论。在少数整体性论

^①如丁煌《我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析》,《政治学研究》2002 年第 1 期;王洛忠:《我国转型期公共政策过程中的公民参与研究——一种利益分析的视角》,《中国行政管理》2005 年第 8 期;谢炜《中国公共政策执行中的利益关系研究》,学林出版社 2009 年版;贺东航、孔繁斌《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011 年第 5 期;陈家建、张琼文:《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》2015 年第 3 期;李宜钊《政策执行中的复杂性研究》,人民出版社 2015 年版;等。

及 1949—1978 年中国政策过程的论著中,或认为“各级政府不折不扣地贯彻执行中央政策”,或认为“在党政合一的毛泽东时代,国家政治、经济、社会和文化生活中的近乎所有问题都由中共做出决策并操控其具体实施,其它各政策主体都缺乏应有的独立性”,或认为中央政府通过一些操作技巧与原则使得执行过程“协调一致”,具有较强的执行力^①。毫无疑问,这些论述从宏观上,特别是从长时段、大范围的比较分析上看(如与 1949 年前的中国比较,或与同一时期类似规模的独立国家印度等比较)呈现了较强的洞察力与合理性。但进入微观视角探究却发现尚存有相当的补充空间。

我们认为,政府^②的政策成效不仅受制于政策制定环节,政策执行过程中地方政府^③与基层干部的政治、情感、利益等倾向性因素也会在相当大程度上对其产生影响,并促推政策制定的再回应。与此同时,政策对象也并非完全的被动接收方。他们既给予政策执行主体以反馈,也波及政策成效。诚如有论者所言,“政策与行动是相互演进的过程,根本无法分割”^④。值得注意的是,这一论断不仅有效于改革开放后,也有效于改革开放前,虽然主体利益感有程度之差别。简而言之,一项政策的制定并非是历史的结束,而仅仅是历史的开始。如是之故,本文以 20 世纪 60 年代初高校毕业干部清理收回工作(后文简称“清理收回工作”)为例,梳理其间政策制定主体、政策执行主体与政策对象的行动与演进,并在实证经验基础上对上述观点进行逼近与检验。

—

“大跃进”运动开展后,城镇职工人数大量增长。1960 年全国县以上职工达到 2144 万人,国民经济各部门职工总数突破了 5000 万大关。城镇人口超过了国民经济的承载量,粮食供应吃紧。为了缓解城镇粮食供应紧张,实现国民经济调整,1961 年 5 月 31 日,中央工作会议制定了《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》,决定在 1960 年底全国城镇人口 1.3 亿的基础上,3 年内减少 2000 万以上^⑤。1 个月后,中共中央发出《关于精简职工若干问题的通知》,提出“减人的决心必须大,时间必须抓紧”的要求^⑥。1962 年 5 月 27 日,中共中央与国务院联合发出《关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》。从发文时间的紧凑、发文单位的增加可以感受到政策制定主体压力的增加。而这种压力必然通过行政体系传导给地方,给予地方政府开展精简工作以强激励。“至 1961 年底,与年初相比,职工人数减少了 872 万人,城镇人口减少了 1000 万人左右。”^⑦在各地的精简工作中,一些高等学校毕业干部也成为精简对象,被辞退回乡。据不完全统计,精简期间作退职处理

的高等学校毕业干部,全国大约有 7000 人,相当于当时高等学校毕业干部总人数的 0.7%。其中,中央各部门(包括直属企业、事业单位)大约 1000 人,相当于当时中央各部门高等学校毕业干部总人数的 0.4%;地方大约 6000 人,相当于当时地方高等学校毕业干部总人数的 1%,个别地区达到了 5%^⑧。

20 世纪 60 年代初期,全国高等学校毕业干部共计约 79 万人,比起近 6 亿的中国人口基数,显得数量稀缺、人才宝贵。在精简初期,从大学生人才的重要性出发,中共中央和国务院也提出了一定要求。既然如此,一些地方政府为什么还会在精简工作中忽略对高校毕业干部的保护,对其未加区别地予以精简呢?

首先,此一时段中央政策的模糊性表述助推了一些地方在政策执行中的错位排序与偏差性应对。精简工作开始后,中央在《关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》中规定“工龄长的老职工,必须保留的技术

①如[美]李侃如著,胡国成、赵梅译《治理中国:从革命到改革》,中国社会科学出版社 2010 年版,第 191 页;朱水成《政策执行的中国特征》,《学术界》2013 年第 6 期;孙增武、刘大中、高艳《我国政府执行力的模式分析与途径选择》,《国家行政学院学报》2006 年第 4 期;等。

②本文所言“政府”非狭义上的行政机关,而是从“以党领政”的中国政治结构出发,在“国家机构的总体与执政党和之”的“大政府”角度使用这一概念。参见朱光磊《当代中国政府过程》,天津人民出版社 1997 年版,第 15 页。

③狭义上的“地方政府”是指省、市两级政府,“基层政府”是指县、乡两级政府。为研究需要,本文“地方政府”是在泛指意义上使用,指中央政府以外的各级政府,包括狭义上的“地方政府”与“基层政府”特此说明。

④李允杰、丘昌泰《政策执行与评估》,北京大学出版社 2008 年版,第 13 页。

⑤中国社科院当代中国研究所《中华人民共和国史稿》第 2 卷(1956—1966),人民出版社、当代中国出版社 2012 年版,第 159 页。

⑥中共中央《关于精简职工若干问题的若干通知》(1961 年 6 月 28 日),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 37 册,人民出版社 2013 年版,第 171 页。

⑦罗平汉《大迁徙——1961—1963 年的城镇人口精简》,广西人民出版社 2003 年版,第 154 页。

⑧内务部《内务部关于在精简工作中作退职处理的高等学校毕业的干部清理收回问题的报告》(1963 年 8 月 12 日),天津市档案馆藏,档案号 X0053 - C - 001926。

工人中具有特殊才能的骨干、技术人员、归侨职工和其他政治上需要照顾的人员,要注意保留,不要精简。”^①文件虽然涉及到技术骨干的保留,但并没有明确所谓“特殊才能的骨干”和“技术人员”的标准是什么。中央政策的模糊性表述,就给地方政府以宽松的执行空间。同一时期中央在督促地方加强精简工作方面却施行了强压力,计划指标具体到了季度^②。相较于具有约束性指标意义的精简工作,“注意保留”至多只能算作预期性安排。这就助推了基层政府对不同任务的排序,形成了以偏差性的行动应对“注意保留”的诉求。地方较多将重要岗位的劳动力作为“骨干”予以重视,而难以特别突出知识分子干部群体。比如,北京市委下的“硬杠子”显示,“凡是 1958 年以后来自农村的职工,除少数行业必须保留的一部分(如煤矿井下工人)以外,应该全部动员回乡。”^③这里的“骨干”,主要指煤矿井下工人等紧缺劳力,这里的“全部动员回乡”,却并未注明是否包括高校毕业干部。

其次,一些高校毕业干部主动申请还乡,让一些地方政府失去了“保护”对象。政策执行的前提之一是政策对象的存在。若政策对象因各种原因自处于政策影响范围之外,政策就由于难以执行而归于中断。从各地的材料看,主动申请还乡而放弃政策“保护”者不在少数。河北省沧州地区调查发现,在全区被精简的 32 名高校毕业干部中,“本人志愿要求退职而领导批准的 14 名”^④。这些高校毕业干部之所以会主动申请还乡,一般有两种情况。一是家庭有实际困难,要求回原籍照顾家庭或照顾夫妻关系^⑤。例如,精简政策传达后,在天津市工作的曾某“以响应党的号召”,同时“家中没有男同志给以照料”为由,向市教育局提出申请,要求还乡。根据当时对要求还乡人不得阻拦的精神,天津市教育局予以批准^⑥。二是不满意毕业后分配的工作地点或者工作岗位,申请退职再谋出路。在计划经济时代,大、中专毕业生通常由国家统一分配,一旦毕业分配于某地某岗,转岗或者调动的难度较大。1961 年城镇人口精简工作开展后,政府对主动申请回乡者给予表彰,这一政策激励使一些不满意分配岗位的高校毕业干部找到了离职的机会。如张家口市 44 名被精简的高校毕业干部中,“领导批准退职回家的是 33 人,他们多数人是因为对地区不理想而自动申请退职的”^⑦。北京市被精简的 61 名高校毕业干部中,自动申请退职的 44 人中亦有很多属于这种情况。他们退职后有人由教师改行从事行政,有人干起了兽医门诊^⑧。

第三,部分干部对高校毕业干部的片面认识,也使得一些地方政府执行行动力不足。德国社会学家韦伯认为,官僚制作为现代性的产物,应立基于专业化、理性

化与“非人化”之上^⑨。但是,无论中外,这种完全理想的官僚系统在现实政策实践中都难以存在。官员的政治、情感以及利益等偏好都会影响其对政策的态度,从而或多或少地作用于政策执行。新中国成立后,很多革命干部走上了基层单位领导岗位。这些干部大多从战场或者生产一线提拔而来,实践经验丰富。部分干部对“光有理论没有实际”的大学毕业生存有顾虑。“对高等学校毕业干部的看法上,缺乏正确的认识,主要是部分领导和干部(包括人事干部)对他们的缺点看得多,作用看得少,要求过高过急,不理解联系实际必须有个过程,当工作一时达不到要求就认为起不了作用。”^⑩反右

①中共中央、国务院《关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》(1962 年 5 月 27 日),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 40 册,人民出版社 2013 年版,第 216 页。

②《马文瑞同志在全国工资工作会议上的总结发言》(1963 年 6 月 1 日),黑龙江省档案馆藏,档案号 039-001-00287-03。

③北京市档案馆、北京市委党史研究室编《北京市重要文献选编(1962)》,中国档案出版社 2007 年版,第 298 页。

④河北省沧州专员公署人事处《关于在精简工作中作退职处理的高等学校毕业干部清理收回情况总结报告》(1963 年 12 月 20 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-241-9。

⑤河北省邢台专员公署人事局《关于在精简工作中处理回家的大专毕业生收回工作的情况报告》(1964 年 2 月 16 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-256-12。

⑥天津师范学校《关于某某还乡后希回津继续任教的材料》(1965 年 1 月 5 日),天津市档案馆藏,档案号 X0198-C-002229-6。凡未刊档案中涉及个人姓名者,均已作学术处理,下同。

⑦河北省张家口公署人事处《关于高等学校毕业干部管理和调整工作的报告》(1963 年 7 月 15 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-247-40。

⑧北京市人民委员会人事局《关于在精简期间作退职处理的高等学校毕业干部清理收回工作情况的报告》(1964 年 7 月 4 日),北京市档案馆藏,档案号 002-016-00044。

⑨马克思·韦伯著、阎克文译《马克思·韦伯社会学文集》,人民出版社 2010 年版,第 188—230 页。

⑩广东省人民委员会人事局《对高等学校毕业干部管理工作情况汇报》(1964 年 3 月 12 日),广东省档案馆藏,档案号 255-2-305。

派斗争后,部分知识分子被划到资产阶级行列,“戴上了两个帽子,封了他们资产阶级知识分子,又封了他们迷失方向。”^①这样,一些地方政府对于分配进来的高校干部群体,易于产生“教育改造”多于“信任使用”的倾向。此外,利益关系也在一定程度影响了部分干部对高校毕业生的态度。美国政治学者安东尼·唐斯从政策角度指出:官员“这种带有偏见的态度表现为,支持有利于增强其自身利益的政策和他所提倡的项目,反对那些损害或不能增进其自身利益的政策或项目。”^②在晋级与职称问题上,由于大学毕业生入职定级即为 22 级,有的级别低于 22 级的干部说“我们革命十几年才二十四、五级”并感叹地说“人家十年寒窗非等闲,我们十年寒窗等于闲。”^③虽然中共中央不时发出对知识分子干部的使用与重视的要求,但由于上述倾向性因素的存在,一些地方贯彻并不到位。内务部机关事务局的调查发现,大学毕业分配到青海省的工程技术人员,提拔为工程师的仅有 20 人。很多单位十几年来一个也没有提拔。内蒙古自治区农业厅 186 名高校毕业干部、甘肃省农牧厅 803 名高校毕业干部,没有 1 人被提拔为工程师^④。政治上信任不够,培养提拔少,遇到精简问题,思维惯性易造成一些地方“对要求辞职的大专毕业生同其他要求辞职的干部一律看待了”^⑤。

二

精简城镇职工工作开展后,群众走访中共中央、国务院数量有所上升。群众走访反映的问题,主要是精简后“没有得到妥善安置”或对精简、安置有意见^⑥。无论是主动申请离职还是被动精简者,高校毕业干部心理预期一般高于普通群众,对乡村的适应性一般低于普通群众。因此,精简回乡后,如果遇到安置中住房、待遇或工作等方面的轻慢,他们容易表现出不满,并往往会通过信访等方式向政府反映问题。这一时期的统计显示,来信来访人员绝大部分是国家干部和精简、辞职、开除的人员,其中要求调动工作或复职的最多^⑦。有些被精简的高校毕业干部回乡后,生活上发生了严重的困难。他们“有的靠打零工、摆小摊,或者变卖衣物、书籍来度日;有的为了解决工作或落户问题,到处奔跑、‘告状’;还有个别的因为生活无着,感到前途无望而自杀。”^⑧高校毕业干部的上访引起了党和政府的重视。既有研究一般认为,新中国的信访制度主要担负着“社会动员”与“矛盾化解”的作用^⑨。事实可能不仅如此。从政策过程理论看,因能够获得“对政策问题、观点和革新的最初的感知”,信访制度逐渐成为政府在政策制定中的“问题流”来源。若与新的“政策流”结合,由信访所发现的问题就会加速获得政策优先权而进入政策制定环节^⑩。此时,

随着中共八届九中全会“调整、巩固、充实、提高”八字方针的提出与贯彻,中央开始酝酿调整反右派斗争后的知识分子政策,这成为清理收回政策得以形成的重要“政策流”。1962 年 3 月,第二届全国人大第三次会议的《政府工作报告》指出“我国的知识分子,在社会主义建设的各个战线上,作出了宝贵的贡献,应当受到国家和人民的尊重”,“新社会培养出来了大量年轻的知识分子,他们正在沿着‘又红又专’的道路成长”^⑪,因此各级政府“对于一切有专长的知识分子,应该让他们充分发挥所长,并且从各方面爱护他们”。这种“爱护”具体表现在要“照顾他们的生活,并且帮助他们解决各种必需解决的问题,使他们在党的领导下,得以充分地发挥他们的才能”^⑫。

以政策制定过程而言,政府通过信访的“问题流”发现现实中出现的问题,经过新的“政策流”的推进,打开了清理收回工作的“政策窗口”。再从政策方案规划,到经过组织程序公布,政策由此获得合法化。1962 年 8 月

①杨凤城《中国共产党的知识分子理论与政策研究》,中共党史出版社 2005 年版,第 151—152 页。

②[美]安东尼·唐斯著、郭小聪等译《官僚制内幕》,中国人民大学出版社 2006 年版,第 82 页。

③④全国高等学校毕业生分配会议秘书处摘要:《薄一波副总理对内务部政府机关人事局“关于青海等四省(自治区)对高等学校毕业的干部分配使用、管理情况的调查”的批示》(1964 年 3 月 6 日),天津市档案馆藏,档案号 X0078-C-000660-46。

⑤河北省天津专员公署人事处《对精简中辞职还乡的大学生收回安置工作的情况报告》(1963 年 5 月 6 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-241-21。

⑥中共天津市委办公厅、天津市人民委员会办公厅《关于加强我市接待人民来访工作的通知》(1963 年 11 月 25 日),天津市档案馆藏,档案号 X0053-C-002528。

⑦内务部政府机关事务局《关于人民来信来访工作情况和改进意见的报告》(日期不详),吉林省档案馆藏,档案号 027-14-20-11。

⑧内务部《内务部关于在精简工作中作辞职处理的高等学校毕业的干部清理收回问题的报告》(1963 年 8 月 12 日),天津市档案馆藏,档案号 X0053-C-001926。

⑨冯仕政《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,《社会学研究》2012 年第 4 期。

⑩钱再见《现代公共政策学》,南京师范大学出版社 2007 年版,第 294—303 页。

⑪⑫周恩来《团结知识分子的问题》(1962 年),广东省档案馆藏,档案号 214-1-487。

10 日,全国二届人大三次会议召开 4 个月后,一份以中共中央、国务院名义发出的《关于在精简工作中处理高等学校毕业生问题的若干规定》出台。文件指出,国家培养大学生非常不易,精简他们在政治上“会带来不良影响,引起学生本人、一般知识分子和社会上的疑虑不安”^①。文件明确要求,“在精简工作中,所有高等学校的毕业生,除因犯十分严重的错误应予开除公职或丧失劳动能力者外,一律不得作退职处理。”至此,高校毕业干部清理收回工作的政策正式形成,政策也就由制定进入了执行阶段。

由于中央提出并明晰了对高校毕业干部的精简政策,从而解决了之前执行上的政策模糊性问题。一些地方在得知这一新政策后,开始检讨前一阶段工作的“失误”。河北省人事局的报告认为,“由于我们对党的知识分子政策学习研究不够,因此,对精简处理高等学校毕业干部的问题看不清楚,直到中央、省委发出指示,我们才清醒过来。”^②不过,“减人这件事是很困难的,要他们来容易,要他们走就很困难”^③。由于此时各地各级政府的中心工作仍是更大力度地精简城镇人口,且阻力较大,精简压力所造成的政策模糊性没有完全消失,就难以保证地方官员在行动上会立刻满足于政策制定者新的行为预期。因此中央要求各地把刚减下去的高校毕业干部收回时,地方政府虽有态度,但执行力难以保证。河北衡水地区在中央文件传达后近 1 年的时间内,“全区已处理回家的 18 名高等学校毕业生,至今仅叫回 3 名重新安置了工作,有的县有的部门根本不想给本人去信联系。”^④此外,由于一些片面认识,有些干部对清理收回政策不理解,“既然人家自愿坚决申请回家了,何必非再叫回来”,有些干部说“走了正好,回来不好安排”^⑤。

作为以公共利益为诉求的现代政府执行政策的动力之一来源于上级组织的激励。在中国,这种激励机制通常表现为上级组织的“高度重视”、“加强领导”、“批评检查”等多元压力性手段的运用。很快,内务部对地方的拖延提出了批评,“从总的情况来看,清理、收回工作的进展,比较缓慢”。1963 年 10 月 8 日,国务院批转《内务部关于在精简工作中作退职处理的高等学校毕业的干部清理收回问题的报告》,内中要求“各地区、各部门对作退职处理的高等学校毕业的干部的清理、收回工作加强领导,进行检查,并且督促所属地区、部门、单位进一步贯彻执行‘中共中央、国务院关于在精简工作中处理高等学校毕业生问题的若干规定’,抓紧进行清理、收回工作,务期于今年年底以前基本结束。”^⑥由于上级组织的强力督促,传递给地方政府以新的信号,即清理收回工作也被提升为带有强制性特点、具有约束性指标的工作。于是,地方政府纷纷启动非常规应对,对政策进

行分解和再细化,清理收回工作的执行力度、速度均有所提升。

1963 年 11 月 1 日,北京市人委向市属各委、办、局转发了上述文件。有关单位按照“普遍摸底—检查处理—调查退职后的表现—确定收回意见—安排工作—思想工作”的程序迅即展开了清理收回工作。具体做法上主要是依靠市级各局和区县人事部门进行。为了防止遗漏,除各单位清查外,北京市还重点深入人数较多的单位具体帮助,对精简工作开展以来作退职处理、自动申请退职和自动离职的高校毕业干部全部进行了清理。弄清情况后,对已决定收回的,原则上由原单位安排,一般都分配担任原职工作。最后,由组织找被收回者谈话,说明政府政策,表示关怀,给予鼓励^⑦。河北省有些地方“有的联系多达六、七次,少者也有二、三次,通过联系和动员做了不少工作。”^⑧天津市除了对退职的大学生作必要解释、宣传外,对已经收回的,一律按退职前的工资等级发给工资^⑨。妥为安置的目的,是为了争取

①中共中央、国务院《关于在精简工作中处理高等学校毕业生问题的若干规定》(1962 年 8 月 10 日),中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第 15 册,中央文献出版社 1997 年版,第 551 页。

②河北省人事局《关于清理收回精简处理的高等学校毕业干部工作的情况报告》(1965 年 3 月 2 日),河北省档案馆藏,档案号 933-3-918。

③中共中央文献编辑委员会编《陈云文选》(1956—1985 年),人民出版社 1986 年版,第 192 页。

④河北省衡水专员公署人事处《关于高等学校毕业生管理工作中存在的问题和今后意见》(1963 年 3 月 15 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-247-38。

⑤河北省张家口专员公署人事处《关于高等学校毕业干部管理和调整工作的报告》(1963 年 7 月 15 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-247-40。

⑥国务院《批转内务部关于在精简工作中作退职处理的高等学校毕业的干部清理收回问题的报告收回工作》(1963 年 10 月 8 日),上海市档案馆藏,档案号 B103-3-255-123。

⑦北京市人民委员会人事局《关于在精简期间作退职处理的高等学校毕业干部清理收回工作情况的报告》(1964 年 7 月 4 日),北京市档案馆藏,档案号 002-016-00044。

⑧河北省张家口专员公署人事处《关于高等学校毕业干部精简收回及改行调整的情况报告》(1964 年 1 月 5 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-241-11。

⑨天津专员公署人事处《对精简中退职还乡的大学生收回安置工作的情况报告》(1963 年 5 月 6 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-241-21。

更多被精简者愿意被收回。经过各地层层部署,清理收回工作开展了起来,一定数量的被精简高校毕业干部回到了原单位。

需要指出的是,政府对清理收回工作的政策过程,并不仅体现在上文的政策制定主体与政策执行主体方面,而更集中表现在那些收回与收不回的政策对象,即精简回家的高校毕业干部身上。那些愿意被收回者主要是回乡后有较大落差、对安置不满,或者有家庭矛盾等。但同时,还有相当大比例的被精简高校毕业干部却因种种原因,自身不愿意回或被组织拒绝收回。

三

清理收回工作开展以来,张家口市的人事干部对精简对象王某头疼不已。自师范大学外语系毕业后,王某被分配至张家口市某中学担任教员。由于是南方人,王某在张家口市工作并不习惯,因而于 1962 年精简时向原单位申请辞职并回到了老家。1963 年 3 月张家口市启动清理收回工作后,该中学前后联系王某 3 次,市教委为落实政策又与王某家乡有关部门联系一次,其目的都是为争取王某能回张家口工作。但直到最后,王某态度依然很坚决,表示不愿回张家口,政府“方决定不予收回”^①。王某并非个例,在清理收回工作开展期间,有大量的主动申请离职者收不回来。河北省天津专署的材料显示,虽然有关部门分别给辞职干部写了信,说明政府政策,动员回来工作,有的单位还亲自找到本人进行解释,但“已经收回安置工作的 10 名,还有 8 名没有回来”。这些收不回来的高校毕业干部,“或因家庭缺乏劳动力,或在本地已另谋职业,当了生产队干部等,虽经写信动员,均已表示不愿回来继续工作”^②。内务部认为“有的不愿意复职;有的虽然愿意复职,但不愿意回原单位”^③。政府在总结时提出原单位“关怀干部,教育干部”不够造成了他们不愿意被收回^④。不可否认,思想工作很重要,但更重要的原因还需要从政策对象自身进行分析。

1950 年 6 月 22 日,政务院发布《为有计划地合理分配全国公私立高等学校今年暑期毕业生工作的通令》。此后,高校毕业计划分配制度逐渐确立起来。国家重点大学面向全国招生,分配指标面向全国需要,分配计划主要以“保证党的政治、经济任务的完成”^⑤为目的。不过由于种种原因,国家需要和部分个体理想之间并不完全吻合,甚至在少数人身上还存有不小的裂缝。一些不服从分配的大学生中存在着“怕到艰苦、荒凉的地方去;怕领导上所分配的工作与自己的兴趣不投;怕远离家乡”的顾虑^⑥。在大中专毕业分配的场域中,国家需要与个人诉求不匹配的问题时有发生。教育部 1962 年收到

多份人民来信,反映了关于此问题的一些情况^⑦。以北京师范大学为例,1958 年以来,该校 50% 以上的学生从中南、华东等南方地区招考而来,而每年分配回南方的学生只占全体毕业生的 10% 左右,这其中相当大一部分被分配到东北、西北等地区^⑧。从国家角度而言,偏远、落后地区急需优质教育资源的供给。但一些南方学生对毕业分配到环境、气候大相其异的北方,存有抵触。因此,北师大校方从学生一入校就对其进行阶级、阶级斗争、革命人生观的思想改造,说服学生服从分配。思想改造是新中国成立后党对知识分子不断强化的一项政策实践。“不但资产阶级知识分子需要改造,就是工农出身的知识分子,也因为在这方面受资产阶级影响,而需要改造。”^⑨在当时的历史语境下,大学毕业不服从组织分配应属于“资产阶级思想”,是没有改造好的表现。

政府于 20 世纪 60 年代初制定了《高等学校毕业生调配、派遣暂行办法》,进一步强调需要“服从国家分配”。办法规定“高等学校毕业生是国家有计划培养的人才,必须服从国家统一分配,为社会主义建设事业服

^①张家口市人民委员会人事监察处《关于在精简工作中作辞职处理的高等学校毕业干部的清理收回工作的报告》(1964 年 7 月 17 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-256-14。

^②河北省天津专员公署人事处《对精简中辞职还乡的大学生收回安置工作的情况报告》(1963 年 5 月 6 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-241-21。

^③内务部《关于在精简工作中作辞职处理的高等学校毕业的干部清理收回工作情况及今后意见》,河北省档案馆藏,档案号 933-3-918-10。

^④河北省人事局《关于清理收回精简处理的高等学校毕业干部工作的情况报告》(1965 年 3 月 2 日),河北省档案馆藏,档案号 933-3-918。

^⑤《国家计委高云屏副主任在全国高等学校毕业生分配工作会议上的报告纪要》(1964 年 4 月 1 日),天津市档案馆藏,档案号 X0078-C-000660-3。

^⑥《天津、南开两大学的毕业生中有十分之一的人不愿服从组织分配》,新华社编《内部参考》第 154 期,1955 年 7 月 5 日。

^⑦《许多地方对高等学校毕业生的工作分配不合理》,新华社编《内部参考》第 3336 期,1962 年 3 月 2 日。

^⑧《北京师范大学关于毕业生思想教育工作的几点体会》(1964 年 4 月 9 日),天津市档案馆藏,档案号 X0078-C-000661-14。

^⑨红卫兵重庆警备区、西南农学院星火燎原战斗纵队宣传部编《毛主席论教育》,内部资料,第 114 页。

务。”^①时任教育部副部长刘子载在一个报告中严厉批评了不服从分配者,并从思想改造的高度对这一问题进行了分析“毕业生在对待国家分配方面也会有两种思想的斗争,即无产阶级思想和资产阶级思想的斗争。”^②虽然在实践中,一些不满意分配结果的毕业生大多选择了服从安排,不过有些人内心的调动企盼不会完全消弭。

1963 年,河北省对中央调入该省的 374 名高校毕业干部思想情况进行摸底,发现“坚决服从分配,要求到艰苦地方去”的仅占 30%^③。河北还算是生活条件尚可的省份,分配到东北、西北等边疆地区的高校毕业干部的思想情况更加不令人乐观。吉林省人事局对分配来的很多南方毕业生多有抱怨“有些南方学生不愿到东北来,报到后,首先提出返籍,其中有的是属于思想问题,也有的确实有客观实际困难,如有的学生身体很弱,也有的患有严重的关节炎等病不适于北方工作,有的报到后,蹲在招待所里不敢出门,根本不谈工作问题,坚决要求介绍回南方。有些经过耐心的说服教育才勉强的接收了工作。”^④这种情绪不仅会在毕业时和报到时显露出来,一些不满意分配结果的毕业生在工作后还依然寻找调离的可能。1962 年精简城镇职工工作就为他们提供了这样的机会。这些高校毕业干部乘精简政策下达之际向单位提出了辞职回老家的请求,在精简初期一般都被批准。这些人在清理收回工作开展后,很多都不愿意回原单位。河北省张家口公署统计,全区虽收回 16 名高校毕业干部,经联系本人已复信表示坚决不愿回去工作的却多达 18 名^⑤。各地在落实清理收回政策时,给每个毕业干部都去信征询意见,“有人给去信后也不回来,有的给回了信,有的连信也没有回,其原因是:住城市的回到城市,不愿再回农村工作,也有的在农村的家中无劳力,生活实在困难的,也没有回来。”^⑥如在黄骅工作的刘某某,因家庭困难不能回来,来信说“家中实在离不开,党对我这样关怀,非常感谢,一定在农村上好好工作。”^⑦

四

与此同时,还有一部分人因清理收回工作中政治性因素的逐渐强调而被组织拒绝收回。从 1962 年 8 月中央《关于在精简工作中处理高等学校毕业生问题的若干规定》文件精神来看,政治性因素尚不是不收回的主要理由。不过,随着中共八届十中全会对阶级斗争的再次强调,政治性权重在知识分子工作考量中的比例开始被加大^⑧。这必然会影响到与知识分子工作相关的高校毕业干部清理收回工作。中国共产党在长期的革命历程中,阶级斗争都是很重要的工作原则与工作原则。各级革命干部的工作经验中,阶级斗争的经验占据了重要的位置,推动着工作的展开。因此,当中共中央重提阶级

斗争的重要性时,各级干部或早或迟都会提高政治警惕性,这包括正在进行高校毕业干部清理收回工作的人事干部们。由此,政策执行主体的政治性倾向逐渐凸显。

1964 年 3 月,内务部副部长黄庆熙在全国人事工作会议上提出,“在整个过渡时期,阶级和阶级斗争都是存在的,有时甚至是很激烈的,这就必然要反映到党的干部工作和人事工作中来。人事部门在工作中必须具有坚定的阶级立场和鲜明的阶级路线。”^⑨会议强调要“坚决反对用人不问政治的倾向”,落实在高校毕业干部的清理收回工作中,即“已被确定为历史反革命分子或坏分子的;立场一贯反动,对党和政府有刻骨的阶级仇恨,并有严重反动言论的”^⑩不能予以收回。会后,清理收回工作的政治要求成为地方政府重要的行动准绳之一。各地要求“参照内务部黄庆熙副部长《在全国人事局长会议上的总结报告》中所提出的关于清理收回工作的几条原则精神”^⑪逐个研究,再予以确定。“历史反革命分

①教育部、内务部、国家计委《高等学校毕业生调配、派遣暂行办法》(1963 年 8 月 20 日),天津市档案馆藏,档案号 X0078-C-000661-8。

②《教育部刘子载副部长在全国高等学校毕业生分配工作会议上的讲话(摘要)》(1964 年 4 月 2 日),天津市档案馆藏,档案号 X0078-C-000660-4。

③河北省教育厅《对中央调入我省高等学校应届毕业生接收派遣情况的报告》(1963 年 9 月 26 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-247-6。

④《一九六二年暑假高等学校毕业生调配工作简要总结》(1963 年 1 月 21 日),吉林省档案馆藏,档案号 027-012-00003-03。

⑤河北省张家口公署人事处《关于高等学校毕业生干部管理和调整工作的报告》(1963 年 7 月 15 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-247-40。

⑥⑦河北省沧州专署人事处《关于高等学校毕业生干部管理工作汇报》(1963 年 6 月 23 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-247-39。

⑧中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第 15 册,中央文献出版社 1997 年版,第 653 页。

⑨黄庆熙《高举毛泽东思想的伟大红旗,大学解放军,进一步做好人事工作》(1964 年 3 月 16 日),吉林省档案馆藏,档案号 027-014-00020-07。

⑩黄庆熙《在全国人事局(厅、处)长会议上的总结报告》(1964 年 4 月 4 日),吉林省档案馆藏,档案号 027-014-00020-07。

⑪北京市人民委员会人事局《关于在精简期间作退职处理的高等学校毕业干部清理收回工作情况的报告》(1964 年 7 月 4 日),北京市档案馆藏,档案号 002-016-00044。

子”或“坏分子”由于一般都有档案记载,较好掌握,但“反动言论”、“立场反动”细化操作较复杂。在新的形势下,一些地方政府在处理收回界限时倾向于严格掌握。回广东乡下的赵某,出身地主家庭,全国重点大学统计系毕业,原分配到某大城市统计部门工作,精简工作开展后主动申请回乡。在获悉中央制定清理收回工作政策后,于 1964 年 5 月 10 日去信请求复职。但 1964 年 3 月黄庆熙副部长讲话后,负责清理收回工作的干部对其地主家庭出身提高了政治警惕,因“其家庭系逃亡地主,父母均被我政府镇压,思想落后,情绪沉默,很少说话,不暴露思想”,最后决定“可以不收回”^①。在河北承德地区,“按中央规定的条件,我地区还有不收回和暂缓收回的 20 名。其中:不收回的 10 名”,“退职前被划为右派分子 3 名,有特务嫌疑 1 名”^②。在一张日期不详的河北省人事局绘制的某年《全省干部大专毕业生退职情况统计表》中,要求复职的 10 人中,因病暂缓收回 2 人,严重问题不收回 2 人。表中 2 个“摘帽右派”都属于不收回,原因是“其他”或“有问题”^③。放眼全国,内务部统计,全国 6260 名被精简的高校毕业干部中,被收回 4016 人。近三分之一未被收回的干部,包括符合收回条件不愿回,以及不符合收回条件不能回的两部分人。其中,“不符合收回条件的”有 1849 人,占 20.54%。内务部解释称,“不符合收回条件的,他们大部分政治上有严重问题”因此,“这些人不予收回是恰当的”^④。至此,历时近 3 年的高校毕业干部清理收回工作基本结束。

五

总体而言,高校毕业干部被精简退职处理的清理收回工作,经过各部门、各地区两年多的努力,取得了一定成绩。但由于一些“符合收回条件不愿回”以及“不符合收回条件不能回”者的存在,虽政策执行力度随上级压力而加强,但收回政策初始制定的政策目标与最终成效并非完全吻合。在理论上,政策过程是一个相对稳定、非人格化的过程。但因为政策制定主体的相对自主性、政策执行主体的倾向性以及政策对象的张力等因素的存在,政策过程又展现了变动性、人格化的一面。换言之,政策的过程是一个不断被内在于政策过程中,并在占据政策过程结构不同位置的行为主体之间的互动影响下所发展的。行为主体在给政策过程以人格化特征的一面时,也不自觉地受到整个政策非人格化的约束。言及于此,我们有必要对这上述三因素进行稍微的展开论述,以对计划经济时期中国政府的政策过程进行再思考。

一、政策制定主体的相对自主性。在政策制定领域,西方学者依凭理性经济人假设,逐渐形成了全面理

性理论、渐进主义理论、混合扫描理论等分析框架,将“政策制定”归为“不同身份利益相关方或其代理者相互博弈的过程”^⑤。这与英美国家的政治、社会结构是相符的,但在分析中国政府政策实践时则效度有限。在高校毕业干部精简收回工作前后,政策并不稳定,这并非利益集团的博弈,而主要与政策制定主体中央政府决策的几次变动相关。但其变动却要受调查研究、信访制度、群众路线等“问题流”,意识形态发展等“政策流”的影响。换言之,作为一个强政府,加之社会层面多元社会利益结构的式微,新中国政府的决策较少受到利益集团左右,这也使得其政策制定具有一定程度的选择自主度。而由本文的案例可以发现,政治性因素在 20 世纪 60 年代初期的政策制定中所占权重比呈增长趋势。而这种强自主性的政策制定又会将相关信息传导给政策执行主体,并作用于政策对象。

二、政策执行主体的倾向性。地方政府和基层干部是政策执行的主体。西方政策理论中,基层官员研究在过去“几乎不列入重要的独立变项加以探讨”,即使到现在“基层官员理论似乎并未受到应有的重视”^⑥。但是,在中国的政策实践中我们发现,一项政策能否落地,在多大程度上如何落地,均受到基层干部在工作范围内的政策裁量权影响。中央政府在政策制定中的缝隙与弹性给基层干部的政策执行造就了选择空间。清理收回工作开展前一些地方政府对高校毕业干部的精简、清理收回工作开展前期一些地方政府执行的滞后、清理收回工作开展后期一些地方政府从严掌握的执行,都是在这一空间范围内的行为选择。基层干部的政治、情感、利益等倾向性因素都会影响其选择。本文中一些基层干

①《不收回和暂缓收回的高等学校毕业干部情况登记表》(1964 年 9 月 5 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-264-4。

②河北省承德专员公署人事处《关于在精简工作中处理高等学校毕业干部收回情况简要总结报告》(1964 年 7 月 31 日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-256-11。

③《全省干部大专毕业生退职情况统计表》(日期不详),河北省档案馆藏,档案号 933-1-264-1。

④内务部《关于在精简工作中作退职处理的高等学校毕业的干部清理收回工作情况及今后意见》,河北省档案馆藏,档案号 933-3-918-10。

⑤郑雄飞《身份识别、契约优化与利益共享——我国养老保险的制度变迁与路径探索》,《社会学研究》2016 年第 1 期。

⑥李允杰、丘昌泰《政策执行与评估》,北京大学出版社 2008 年版,第 33 页。

部对提拔高校毕业干部政策的消极应对,以及既有研究中关于国家政策在乡村干部中的执行问题的讨论,都可从不同角度对上述论点进行印证^①。

三、政策对象的张力。所谓政策对象,即政策制定与执行的受众,是受政策影响的主要人群。在本案例中,高校毕业干部即属于这一群体。既有研究对这一自生变量重视不足。但是,本案例的研究告诉我们,政策对象的张力对政策过程具有互动性的型构作用。以国家和人民整体与长远利益为旨归的新中国政权建立后,随着新的政治伦理的确立,人们的觉悟得到提高,大多数群众对党和政府的政策表示尊重与服从。但政策总是意味着人们利益的调整与规范,因此难免总会有一些政策服从性较低的政策对象存在。本文中不愿被收回者,除需要照顾家庭者外,很多属于当初毕业分配时因个人利益原因不满意分配结果者。清理收回工作后期,随着政治性因素的加强,这些符合条件却不愿回者的行为无形中坐实了新的政策研判,更增加了基层干部对这些不愿回者的负面认知。一些地方政府对不愿回者定义为“受自发势力影响较深,思想开始蜕化变质而要求退职”^②、“经不起困难环境的考验,革命意志不坚”等^③,进一步推动了政策制定和政策执行过程的政治性强化。

在清理收回工作这一案例中,政策制定主体的相对自主性、政策执行主体的倾向性、政策对象的行为张力三因素,以及三者之间的互动演化,相当大程度对最终的政策成效施加了影响。需要强调的是,以上分析与我

们对计划经济时期中国政府强政策执行力的已有认知并不冲突。但如果我们忽视了对以上三因素及其互动演化的了解,我们所看到的强执行力是不完整的,也难以理解政策过程中的多重面向与复杂性。此外需要说明的是,由于个案研究的局限性,我们难以产生为这一时期政府过程提供解释模型的雄心。该研究只是希望能通过一则中国政府政策实践历史的案例分析,帮助我们看到既有西方理论的借鉴意义,也认识到其在考察中国问题时的局限性,从而能为更本土化的中国研究提供助益。而更为丰富的、关于这一时段的实证研究以及在此基础上的理论建构尚有待进一步挖掘。

作者简介:王凜然(1983 -),男,安徽马鞍山人,南开大学历史学院讲师,历史学博士。

责任编辑:汪谦干

① Vivienne Shue *Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford: Stanford University Press, 1990.

② 河北省人事局《关于清理收回精简处理的高等学校毕业干部工作的情况报告》(1965年3月2日),河北省档案馆藏,档案号 933-3-918。

③ 河北省邢台专员公署人事局《关于在精简工作中处理回家的大专毕业生收回工作的情况报告》(1964年2月16日),河北省档案馆藏,档案号 933-1-256-12。