

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

中共決策機制之研究：中共中央領導小組的黨政協調運作

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-004-024-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

計畫主持人：邵宗海

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 1 月 11 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

中共決策機制之研究：中共中央領導小組的黨政協調運作

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 92-2414-H-004-024-

執行期間：2003年8月1日至2004年7月31日

計畫主持人：邵宗海

計畫參與人員：蘇厚宇、湯明忠、張傑雄

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、
列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

中華民國 93年 12月 31日

具有中國特色的中共決策機制—中共中央工作領導小組

目 次

第壹章 前言	1
第一節 研究動機	
第二節 研究目的	
第三節 研究範圍界定	
第四節 文獻檢閱	
第五節 研究方法、理論、途徑	
第六節 研究限制	
第貳章 中央工作領導小組的歷史沿革	19
第一節 中央工作領導小組作為「黨的行政 擔當機構」之歷史沿革	
第二節 各個中央工作領導小組之歷史沿革	
第三節 中央工作領導小組的分類與變革	
第四節 中央政法委員會定位的歷史變遷	
第參章 中央工作領導小組的組織定位	33
第一節 中央工作領導小組之定位探討	
第二節 中央工作領導小組屬於任務性小組的編組	
第三節 組織成員與其黨政背景分析	
第肆章 黨政關係運作的理論與剖析	49
第一節 理論架構的建立	
第二節 黨政運作的剖析	
第伍章 案例分析	63
一、南斯拉夫大使館遭轟炸事件	
二、海南島軍機擦撞事件	
三、兩次事件處理經過比較	
第陸章 結論	68
附錄	72

第壹章 前言

第一節 研究動機

中共中央工作領導小組，不管其名稱或職掌如何，在目前學術界，由於對中共政治制度具體運作缺乏研究，一般只能泛泛而談，而且也偏重在黨的組織、國務院及全國人大等機構的研究，這些現象，說明了外界的研究與觀點還在聚焦在外在的層次上，至於黨與政府之間的關係如何運作，政策如何產生以及執行，至少在過去較鮮見台灣內部學術界對這樣一個主題作全面探討。

而中國大陸學術界對此問題的研究也不是非常深入，坊間出版的書籍，也從未見到對「中央工作領導小組之分析」這樣主題有所撰寫。當然一般研究黨建的學者都非常了解這些方面的制度架構是很重要，但是研究一直不夠深入，一方面因固欠缺更細節或更微觀的參考資料，另一個重要因素就是找不到好的「制度」切入點。也因而，雙重的「缺乏」情況下，加上研究主題在當今中國仍具政治敏感性，使得「中央工作領導小組之研究」，在中國大陸學術界也交了白卷。

此外，美國研究中國的學者也沒能在這方面提供多少作品。學者如白魯洵(Lucian Pye)、李侃如(Kenneth Lieberthal)及藍普頓(David Lampton) 儘管注意到了中共中央工作領導小組的存在及其在決策過程中的極端重要性，但是因為資料的缺乏和西方學者在中國訪談的困難，也未能就各領導小組的具體內部運作做一最基本的描述和分析。

不過促成作者在這個主題的深入研究，恐怕還在「中央工作領導小組」的定位與運作的問題。就西方社會科學角度而言，中共的體制本身就具專制與極權性質。而它的決策機制在如此賦予特殊色彩的體制之下，當然也就受到專制「框架」的限制。但是在略為閱讀有關「中央工作領導小組」相關的書籍與資料之後，發現中共的決策機制固然是建立在「黨的體系」基礎上，但是黨與政府之間在決策過程中的互動關係，以及決策之後監督與推動的執行過程，卻極具民主國家裡一些自下向上的「建言」以及相互平行間的「協調」的色彩出現，這樣的過程是否表現出中共的決策過程並非西方所視為的「專制」，應該尚具有中國特色的「民主集中制」，就是本報告之所以選擇這項主題從事研究的最大動機。

第二節 研究目的

領導小組的定位問題，以及誰是真正的決策者，應是這項研究的目的所在。其實，國務院各部會，黨的組織架構，可能均不是完全是中共現行政策的決策者，而只是政策的執行者。儘管部委、各研究機構都可以提供訊息給中央，但他們本身並不制定決策。至於層次更高的中央政治局委員或常委，儘管要決定一些非常重要的決策，但是一些涉及到有細節部分的原則，則不完全由政治局常委來思考，因為中共黨的高層特別是政治局常委都有一個分工與管理制度，主要領導人也都有其專門的責任領域，而這個責任所負責與兌現就是通過中央工作領導小組來進行的。

因此在這樣情況下，本研究首先要探討中共制度的黨政關係的問題。我們一直了解中共「黨指揮一切」的本質，也明白其內部「黨政不分」的問題。但是黨政是如何的不分，黨是如何來干預政府工作，中央工作領導小組之決策及執行的分析就是回答前述問題的關鍵。這可以說，中央工作領導小組是中共干預政府事務，替代政府決策的一個制度化管道。

因此，領導小組制度的發展過程、現狀，領導小組的內部制度安排，人員的來源與組成等等，就成為研究中另一個重點。其實要考察這一制度的來源與發展，就要看中央工作領導小組與中共「系統」的關係。

其次中央工作領導小組的決策過程，必然是此研究中最重要目標之一。我們可以通過一些案例來研究進行。如中央對台工作小組在一九九六年台海危機處理的過程，中央財經領導小組在一九九八年亞洲金融危機中處理人民幣不升值的過程，以及中央外事領導小組二〇〇二年南海上空中美軍機相撞的事後處理過程等等。案例的選擇可以根據研究的專注，以及可掌握的資料來決定。當然領導小組的執行過程，就要考察領導小組和黨、和政府的各個部分的關係。也要觀察領導小組的政策或者意見是如何轉化成為政府或黨的主管層級來實施，分析中央工作領導小組的決策過程。

最後，本研究之再一個主要目的即在於發掘中央工作領導小組在整個政策決定的過程間所扮演的角色，探究其如何作為一個同時兼有決策、傳達、幕僚等多種不同功能的樞紐單位，以及如何發揮其功用。同時，也對中共中央當前的決策程序以及中央工作領導小組在其間所發揮的作用做一結合，以進一步探討其決策程序間所可能引發的問題。

第三節 研究範圍界定

一、界定研究範圍

在現代國家，行政的機能有顯著增大的趨勢。執政黨為了確實掌握對整個社會的領導權，必須支配行政機關。中國（大陸）憲法明文規定「中國共產黨（以下簡稱中共）領導全體社會」是國家制度的基本原則。為了實現此基本原則，中共必須透過組織與人事等手段來支配行政機關。事實上，中共設置了許多黨的事務機構，直接介入國家的行政管理活動。這些事務機構在中國（大陸）稱之為「黨與政府對口設部」。此機構的意義將詳於後述，不過從這個機構在行政方面所擔任的角色來看，可稱之為「黨的行政擔當機構」。

另一方面，中國（大陸）的政黨組織與行政機關間的關係，因為此種行政擔當機構的存在，而變得十分特殊。而對於此種行政擔當機構的評價，會因為政治氛圍的不同而有所差異。例如，在中共本身強調「直接指導」時，對於此種機構就會有很高的評價，但相反地，在中共強調「間接指導」時，就會對該機構加以批判。另外，從西方民主議會制的立場來看，中共的行政擔當機構是所謂「一黨獨裁」的產物。以下對中共行政擔當機構提出幾個觀點：¹

第一個觀點是歷史觀點，從鴉片戰爭到中華人民共和國建國以來，中國（大陸）人民一直處於長期外患與內亂當中。中共經過長期的武裝鬥爭之後，建立了中華人民共和國，使中國（大陸）得以統一與和平。中共組成政府之後，一直具有比政府更高的權威。因為國共內戰快速地終結，中共沒有多餘的準備時間組成新的國家機構。因此對國家的運作，必須採取戰時的方法，以未完成的國家機構擔任行政職務。這是設立行政擔當機構的重要歷史性原因，但也只是其中之一而已。在建國初期，雖然黨不得不參與行政管理，但隨著國家機構的發展建制，其實也可以選擇將行政事務委由政府的行政機關處理。然而，由於中共選擇了蘇聯的模式，而否定了前述的選擇，中共決定繼續讓行政擔當機構持續運作。因為在中共建國時，處於史達林時代的蘇聯，是社會主義勢力的龍頭，蘇聯的各種制度、計畫與政策模式，都是中國（大陸）的唯一範本。再加上第二次大戰之後的冷戰情勢，使

¹ 唐亮，「中國共產黨的行政擔當機構」，アジヤ經濟，一九九二年第9卷，頁20-21

中共不得不顯著地傾向蘇聯，所以必須選擇蘇聯模式。在蘇聯模式裡，共產黨領導人是權力核心，政府只是共產黨的執行機構，議會也沒有實權。也就是說，在事實上，政府對於行政機關的指揮監督的能力極弱，議會也無法進行監督與指揮的工作。但是，蘇聯模式是防止「官僚王國化」的有效手段，蘇聯本身也強力地推動這種模式。1930年代起，蘇聯大量地設置黨的行政擔當機構來控制行政機關。中共也模仿了此種制度。

中共之所以透過黨的行政擔當機構對行政機關的進行領導與管理，除了因為歷史因素之外，還有其他原因存在，此種管理、領導制度得以延續，與中國是開發中國家有很深的關係。在近代化過程當中，隨著劇烈的社會變遷，階級與階級間或傳統勢力與革新勢力間頻頻發生激烈對立。這也是發展中國家的特徵。如果這種鬥爭與衝突無法控制在一定程度與範圍內的話，會造成政權解體。其結果，不但妨礙現代化建設，也會影響社會安定與人民生活。二次大戰後，多數發展中國家政治、經濟狀態不穩定，常常發生內亂與內戰。中國（大陸）也有這些不安定因素存在。在建國之後，中共進行了農業、手工業、資本主義工商業的社會主義改造活動、思想改造活動、大躍進活動以及人民公社制度等等。雖然對這些活動的未必有一致的評價，但是都是想透過政治、經濟、社會制度的巨大變革，來改變社會整體利害關係。此外，中國傳統上領土廣闊，地方勢力強大，相較於其他國家，對社會安定的需求程度更高。這也是必須有強而有力的政黨存在的原因。從中央至地方，黨委員會透過黨的事務機構及黨組等等，完全控制住政府行政機關，而且透過行政機關對整個社會進行全面且絕對的領導，在進行急進社會改革同時也要維持一定程度的社會安定。因為透過中共的行政擔當機構，可以對政府行政機關強化黨的領導，所以中共的行政擔當機構對於中共而言是不可或缺的。

但是，本文所提的「黨的行政擔當機構」，並不侷限在本文探討主題的「中央工作領導小組」而已，相對的，連中國大陸內部，包括中央政府與地方政府部門，均設有「黨組」或「黨委」的編制，若以一般功能作相較，這些「黨組」或「黨委」在某種程度上與「中央工作領導小組」有相似之處。因此提及「中央工作領導小組的組織與運作來作架構，固可單純化凸顯主題的功能，但確實需在「研究範圍界定」中說明，一方面是限於篇幅，有關「黨組」與「黨委」的組織與功能，僅作簡要的介紹，不特在全文中被廣泛運用來作比較與討論，另一方面也確是作者刻意為求凸顯「中央工作領導小組」在決策機制上的角色。因為，在中共以黨領政情況下，「黨組」地位非常重要，也許它不見得具決策功能，但是由於「協調」性質存在，實際上還是會與「中央工作領導小組」角色糾纏，為求釐清，只有完全只探討後者，只在研究範圍界定時，略作「黨組」及「黨委」的基本介紹。

二、補充黨組的問題：

黨組之設置始於「根據地政權」時代，當時稱之為「黨團」，也就是「黨分支機構（党フレクション，fraction）」。隨著1949年中華人民共和國政權的成立，黨組制度亦擴及至全中國大陸。在1949年11月關於在中央政府中設置黨組之決定中，規定黨組之設置方針如下：²

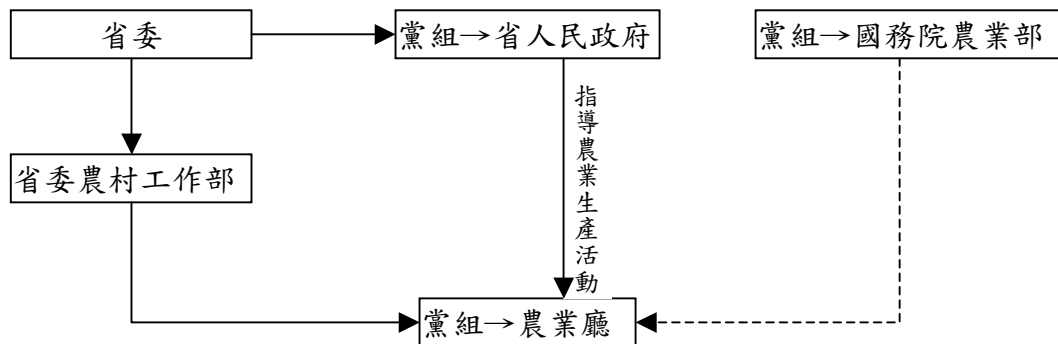
- 一、為了強化黨對政府的領導，於政務院中設置黨組，並由具中共黨員身份之行政機關負責人組成。
- 二、於中央政治局領導之下，實施中共中央對於政府工作的相關規定。

² 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁8-9；唐亮，「中国行政機關における党グループ」，アジア研究，第38卷2号，頁80-81。

三、在政務院黨組之下，再設置分黨組（比如於政治法律委員會、財政經濟委員會中所設置之黨組），並在分黨組之下，再設置黨組小組（於 36 個部、會、廳、局中設立之），其間具有上命下從之關係。

由於 1952 年所發生的稅制改革事件，毛澤東嚴厲批評財政當局逸脫了黨中央的領導，逕自施行稅制改革（新稅制度）。³其結果，於 1953 年 3 月 10 日，中共中央決定將中央行政機關中之分黨組與黨組小組均改為黨組，由中共中央直接領導。在文革發動之後，黨組制度經歷下列階段的變化：機能停止（文革時期，黨組由黨核心小組取而代之）→恢復（文革後）→廢止（13 全大會後，因政治改革之故）→再恢復（1989 年天安門事件後，中共強調強化黨的指導）。黨組成員為各行政機關的負責人，在法律上，行政機關之負責人由人大或者是人大常委選出，或者由政府任命之。但依據中共的「黨管幹部原則」，實際上行政機關負責人之任免與黨組成員相同，由黨委員會（以下簡稱黨委）來下任免決定，然後才是由人大及政府，依據黨委的決定，進行所謂的「法律程序」。比如於 1985 年，在國務院任命鄭家庭、于廣沛為國家統計局副局長之前，中央組織部已告知二人，其同意該二人就任國家統計局副局長以及黨組成員之要旨。⁴

雖然所有縣以上的行政機關中均設置黨組，但是於主要由中央管理之行政機關以及中央行政機關之地方分局，則不設黨組。而設置黨組的變形—黨委員會。要瞭解行政機關中黨委員會的特徵，必須先對前述三種在地方上的行政機關其間指導關係不同之處，如下圖所示：⁵



圖一：黨委，黨組與政府間的關係
實線為指揮命令關係，虛線為輔助性指導

各省之農業廳屬於地方行政機關，而國務院農業部負責國家級計畫的籌畫，比如農業投資的分配，農業技術的發展等等，而關於一般的農業管理，因為希望委任地方政府去做，所以是由省人民政府統轄所屬農業廳，指導關於農業生產的各種活動，國務院農業部則徹底地立於所謂「協助省人民政府」的輔助性立場，來進行對地方農業活動的指導。

其次，則討論對於行政機關的雙委指導體制，也就是所謂的行政指導體制與黨指導體制兩種；以圖一為例說明之：

一、黨領導體制方面：

農業部黨組與各省農業廳黨組之間無上命下從關係；農業廳黨組直接對省委負責。

二、行政領導體制方面：

³ 唐亮，「中国行政機關における党グループ」，アジア研究，第 38 卷 2 号，頁 81。

⁴ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997 年 9 月 30 日，初版第二刷，頁 10-11

⁵ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997 年 9 月 30 日，初版第二刷頁 13-14

農業廳不受國務院農業部監督，而由省人民政府指揮，此外，省政府之黨組亦受省委之指揮，故雙重領導體制由省委統制。

但是若原封不動地將黨組制度套用在中央行政機關的地方分局與主要由中央管理的行政機關上，則可能有損及指導統一性之可能，故引進黨委員會制以替代黨組制度。基本上，黨委員會在行政機關中與黨組負有相同的任務。上級行政機關之黨委員會對地方行政機關的黨委員會有領導權限，所以在主要由中央管理之行政機關與中央行政機關之地方分局的「雙重領導體制」中，由上級行政機關的黨委員會來統制。在中央行政機關中設置黨委員會，須經中共中央的許可，現在實行黨委員會制度的中央行政機關只有外交部。但是地方行政機關對下級組織進行集中指導時，得地方黨委的許可後，即可設置黨委員會來取代黨組。⁶

若要瞭解黨組的地位，必須與「集體領導制」合併觀察。1980年2月的11屆5中全會即指出「集體領導制」為黨的最高指導原則之一，從中央至基層之各級委員會，無論如何均必須基於此原則來實行集體領導與個人分擔責任的制度。關於黨路線的大事、主要活動任務、重要幹部的人事等，若於黨組中被提起，必須經由集體討論決議，不得由個人專斷獨行。也就是說，有關行政機關的重要問題，不論是黨組書記或任何人，個人均無決定權，必須由黨組召開會議，透過集團討論來決定。行政首長即使在法律上是最高負責人，但是決策仍必須仰賴黨組的集團決定，其結果，黨組成為所屬行政機關的最高意思決定機構，法律上的行政首長制，變質為黨組集體領導下之行政首長責任制，也就是說：

一、不論是在何種行政機關，所有問題與重要事項之決定權，均集中於黨委員會（黨組）。

二、行政首長與行政管理部門，其責任僅在於執行黨委員會黨組之決定。

表面上非中央黨員之行政機關負責人，並無服從黨組決定之義務，但實際上則是不得不服從黨組之決定，亦即：

一、各民主黨派代表與黨外人士，得參與各級政權者，均得依據中共的意思，因若違反黨組的意思，即遭撤職。

二、行政機關之重要幹部，大多數為中共黨員，而且受黨組的領導。與黨組持相反立場時，要堅持己見並如願以償地動員行政機關幾無可能。⁷

黨組在發展過程中，一度遭到改革與裁廢，然黨組是保障共黨對行政機關領導力的內部機制，若為了推動改革而將黨組撤廢，即使中共不會立即失去執政黨的地位，其領導力也會逐漸地弱化。若著手黨組制度的改革，則進行全面改革的呼聲會變高，並會出現加速政治改革的要求，而有突破中共對改革所設定的改革限度的可能。⁸

中共在其黨章中的第九章是關於規定黨組設立、任務等的專章，其強調黨組必須發揮領導的核心作用，貫徹黨的方針與政策，指導機關和直屬單位黨組織的工作；同時，黨組必須服從批准它成立的上級黨組織的領導。黨組係一共黨為加強與確保黨對各級機關的領導所設立的組織，其地位乃介於黨與行政機關之間，主要負有訊息傳達與監督的作用，而本文所主要研究之中央工作領導小組之定位則可視為黨組之上位概念，二者之間有相當大程度的區別，至多僅在黨政的實際運作上成為中央工作領導小組一個直接對話的管道。

⁶ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁15。

⁷ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁17-18。

⁸ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁28；唐亮，「中国行政機關における党グループ」，アジア研究，第38卷2号，頁102-103。

第四節 文獻檢閱

一、從中共「以黨領政」的理論層次來看黨政關係

中國共產黨的領導地位，具體表現為它對國家各方面事務的政治領導、組織領導和思想領導。政治領導是指黨對國家法制和國家發展的路線、方針和政策的領導，即以馬克思主義為指導，根據國家的歷史和現實特點，制訂正確的路線、政策、方針以及對國家立法進行思想指導，並以此來領導國家的社會主義現代化建設以及各方面的工作。⁹

人民日報在1954年11月18日發表了一篇題為「我國國家機關組織和活動的原則」的文章，其中明確提及：「黨的領導是國家機關組織與活動的基礎，黨對國家機關領導作用的最高表現，在於國家機關解決一切重大問題時都是按照黨的決議和指示。」¹⁰

而中共黨的領導的基本原則，一般是指無產階級政黨奪取政權以後，應該怎樣實施對國家政權、經濟文化組織、社會團體的領導。一般而言有下列原則：¹¹

第一，執政黨的領導必須通過國家政權機關來實現。黨是無產階級專政體系中的領導力量，但是必須通過國家機關，黨不能直接行使這種職能。

第二，黨的領導是總的領導，不是對細節的干涉，強調黨必須絕對掌握領導權，它是政權體系中的核心。但必須十分明確地劃分黨及其中中央和共產政權的職權和其機關的責任性和主動性；黨的任務是對所有國家機關的工作進行總的領導，而不是過分頻繁對細節的干涉。

第三，黨不能包辦代替一切，不能以黨治國。

第四、集體領導：共產黨的領導是指黨的集體領導，黨的中央和黨的各級領導機構（省、市、縣委員會等）的領導，起著領導作用的，主要是黨的方針政策，而不是個人。個人的意見不能代表政策，必須制定成政策，才能算為集體的意見、領導的意見。黨委領導是集體領導，不是書記個人領導。黨的領導不是黨員個人領導。黨是一個集體，是有組織的。黨的領導是組織領導，不是個人領導。

楊宏山認為當代中國政治是一種圍繞著以中共為執政黨與政府這兩個政治主體為中心的二元政治關係體系，而黨的活動和影響是滲透到政府過程的各個環節和層面，這樣的「一元化領導」影響並決定了中國政治體制的格局和框架。¹²

林尚立則以為黨的集權與其後衍生的黨政不分、以黨代政等現象，除了領導人個人的因素之外，還有體制、社會、政治等多方面的原因。林尚立進一步分析指出，這些原因可以概括為三個方面：（1）政治動員型的社會發展模式容易產生以黨代替政府，使黨成為實際的政府管理者；（2）為了克服政治與社會的發展危機，進而強化黨的領導地位；（3）中共在重新組織社會的過程間，將黨的組織全面滲透到社會的各個環節當中，使黨的領導成為社會發展的內在需求。¹³

黨的領導是中國政治體制發展的重要原則，即使到了改革開放以後，鄧小平在論及改革黨和國家的領導制度時，依然指出：「改革黨和國家領導制度，不是要削弱黨的領導，渙

⁹ 朱光磊，當代中國政府過程，天津人民出版社，2002年，第二版。P. 57

¹⁰ 人民日報，1954年11月18日。

¹¹ 黨的領導的基本原則 <http://www.djcs.gov.cn/djcsnew/list.asp?id=204>

¹² 楊宏山，當代中國政治關係，北京：經濟日報，2002，頁45。

¹³ 林尚立，當代中國政治型態研究，天津：天津人民出版社，2003，頁329-333。

散黨的紀律，而正是為了堅持和加強黨的領導，堅持和加強黨的紀律。」¹⁴

二、從歷史經驗來看黨政關係發展的演變

研究中共黨政關係演變的學者，多以歷史發展的角度來剖析、敘述中共自建國以降，黨與政府間關係的變遷。他們多數主張中共在建國初期即相當重視黨政之間分際的問題，而後之所以轉向高度集權的方向發展，則約與 1950 年代中期以後毛澤東的態度有相當大的關係。

任職於中共中央黨史研究室的魏新生便直指中共於根據地建立政權起的發展，即出現黨政不分、以黨代政的現象，而黨對這類現象向來是持批判與否定的態度。中共中央政治局在 1942 年 9 月 1 日通過的《關於統一抗日根據地黨的領導及調整各組織間關係的決定》中，即提出黨的領導的一元化原則，認為各地區的最高領導機關乃是黨的中央代表機關與各級黨委，下級黨委等組織均須無條件執行黨組織的決議、決定與指示；但同時對於黨委包辦政權系統的工作，黨政不分的現象等行為亦均須加以糾正。政權在建立的初期，黨仍注意黨政的適當分開；中共在八大上亦重申黨政關係的原則，即黨的角色在於領導，而非包辦一切，但魏新生亦承認當時在部分地區依然存有黨政不分、以黨代政的問題，且八大的主張並沒有在黨的領導思想上堅持下去。1957 年是黨決定該如何領導的關鍵年代；反右鬥爭後，黨的領導朝向黨政不分的方向發展；到文革時期，黨政不分、以黨代政等更是被推向極端。至 1978 年 12 月 13 日，鄧小平在一項中央工作會議上首先提出要解決黨政不分、以黨代政的問題；黨的十三大則進而決定將實行黨政分開作為政治體制改革的關鍵。魏新生認為實行黨政分開只是回到黨的一貫主張之中，而過去的黨政不分、以黨代政只不過是歷史發展過程間的一段插曲而已。¹⁵

蔣輔義在「中華人民共和國政治體制的歷史考察」一文中，即指出中共將其民主革命時期所實行的一元化領導原則，運用於建國初期國家事務的領導和管理之中，主要目的在於使中共中央的決定能夠在政府中有效的執行。在 1950 年代初期，中央政治局主要通過國務院常務會議、中共中央軍委和中央秘書長工作會議等三種組織形式來運作黨和國家的日常領導。建國初期的政務院設置了政法、財經、文教、監察等四個委員會，其下再分管各相關部會；國務院成立後，則撤銷了政法、財經、文教等三個委員會。至於幹部的管理，則是建立了在各級黨委統一領導下，分部分級管理幹部的制度。1956 年的中共八大，強調要堅持民主集中制和集體領導制度；但自 1957 年開始，毛澤東改變了八大的結論，提出要繼續進行社會主義的政治和思想革命；在反右鬥爭中，適應於大規模階級鬥爭的黨的一元化領導則被大力加強。1958 年 6 月，中共中央規定：「大政方針在政治局，具體部署在書記處。」於是在中央政治局和書記處之下設立財經、政法、外事、科學、文教等五個小組，將政府工作劃為五大塊以實行分口領導。中共在建立政權後的十年間，成功地將其政治體制的結構與功能轉而成為一種高度集權的模式。文革期間，黨內集權被進一步地強化，這段期間的中國政治體制在職能與結構上是一次重大的轉變與倒退。1980 年 8 月，鄧小平在中央政治局擴大會議上所做的題為《黨和國家領導制度的改革》的講話中，對政治體制改革的必要性、意義、方針、政策、內容和步驟做了系統的論述，是進行政治體制改革的指導性文件。1982 年憲法則是將十一屆三中全會以來政治體制改革的初步成果，以法律形式固定下來。1987 年 10 月，中共十三大提出政治體制改革的基本方針和總體方案，並將實

¹⁴ 鄧小平文選（第二卷），北京：人民出版社，2002，頁 341。

¹⁵ 魏新生，關於黨政關係問題的歷史回顧，中共黨史研究，1988 年第 2 期，頁 24-30。

行黨政分開、進一步下放權力、改革政府工作機構、改革幹部人事制度、建立社會協商對話、完善社會主義民主政治的若干制度、加強社會主義法制建設等作為政治體制改革的基本內容。而在改革黨的領導體制方面，十一屆三中全會決定成立中央紀律檢查委員會；五中全會決定恢復中央書記處；十二大則設立顧問委員會，改主席制為總書記制，廢除領導職務終身制，以及改革黨內的選舉制。改革政府機構部分，1982年3月五屆人大第22次會議指出，為加強集中統一領導，提高工作效率，減少副總理的設置，增設國務委員，並由國務院總理、副總理、國務委員及秘書長組成國務院常務會議。蔣輔義強調政治體制改革是所有改革能否成功的關鍵，而政治體制改革則繫之於黨政分開。¹⁶

白貴一則認為在建國後至1956年間是一段黨政關係發展的過渡時期，在這段時間中，黨政關係經歷了自黨政分離到黨政合一的轉變。1949年至1952年底間，黨的政策一般都是通過政府來執行，國家機關的幹部任免是依照法律程序行事，這一時期黨的領導表現為政治領導，體現了黨管大政方針，行政首長發號施令的黨政關係。白貴一亦對於多數學者所認為以黨代政的政治體制是1956年後才形成的論點持有異議，白貴一以為中國走向以黨代政、黨政不分的政治體制應始於1953年的「一五」計畫。中共中央及新華社在1949年10月30日發出的《凡屬政府範圍的事由政府頒佈》的通知中指出：「在中央人民政府成立後，凡屬政府職權範圍的事，應經由政府討論決定，由政府明令頒佈實施。其屬於全國範圍者應由中央政府頒佈。不要再如過去那樣有時以中國共產黨名義向人民發布行政性質的決定、決議或通知。根據同樣的道理，今後各地中國共產黨黨報的社論、論文和新聞按語，也要注意不再用行政命令的態度和口氣，而應該用號召、建議和商討的態度和口氣。報紙用行政命令的態度和口氣，不僅現在是錯誤的，就是過去也是不對的。」總之，從1949年建國到1952年間，黨的政策一般都是通過政府來實施，部分重大決策亦先由共產黨提出，經過與民主黨派的協商後，再交由政府執行。政治體制開始向以黨代政、黨政不分與中央集權過渡則始於「一五」計畫時期，這主要的表現在兩方面：首先，突出黨在政府中的地位與作用，可以從中共中央設有直接管理經濟的組織與加強政府系統各部門向中央請示報告制度的建立看出；其次，則是黨在與國家政治、經濟、文化間的黨政關係不清楚。1953年2月，中共中央發出《關於建立計畫機關的通知》，這是中共中央在1949年以後所發出的第一個有關黨組織直接參與政府部門業務工作的指示。1953年3月，中共中央做出《關於加強中央人民政府系統各部門向中央請示報告制度及加強中央對於政府工作領導的決定》，則可以視為向以黨代政、黨政不分體制過渡的一個轉折點。白貴一還指出之所以發展出以黨代政、黨政不分的習慣和行為模式之主要原因在於：黨的領導與人民利益的高度一致性，導致人民對黨的職能產生擴大化的理解，不僅將黨視為政治領導者，亦將黨當成代表人民直接治理國家和社會事務的萬能管理者，最後演變為權力過度集中於黨的領導體制，進而弱化政府職能而使黨政關係不清。白貴一最後還指出黨政不分的發展與作為領導者的毛澤東個人的認識有相當的關係，毛澤東依據戰爭的革命經驗，認為必須加強黨對政治、軍事、經濟、文化的一元化領導，毛澤東曾說：「關於革命，就是增強共產黨權力，推進社會主義改造進程。」因為「黨的領導是更為具體的，是實實在在的，最終的政策決定權掌握在黨的中央機構手中，尤其是政治局和書記處。」正是在這些因素的作用下，白貴一認為過渡時期（1949年至1956年）的政治體制並非是單一種政治體制形式，而是一種由黨政分離向以黨代政、黨政不分的過渡，這種過渡是自1953年即初顯端倪的，至1957

¹⁶ 蔣輔義，中華人民共和國政治體制的歷史考察，*史學月刊*，1989年第5期，頁55-61。

年便進而有了「工、農、商、學、兵、政，黨是領導一切的」與「書記掛帥」等說法。¹⁷

王瑞芳坦言中國社會主義政治制度的最顯著特徵在於黨對政府的絕對領導與國家權力的高度集中統一，這是中國共產黨在1950年代初期仿效蘇聯政治體制及模式，進而實行黨的一元化領導的結果；這種領導方式有兩項特點：一是黨的各級黨委成為相應各級的最高領導機關，二是黨的決議、決定、指示等，同級政府的黨組等均需無條件執行。建國初期，中共中央對中央國家機關進行一元化領導的作法是透過政務院所設立的黨組，直屬中央政治局直接領導，中共中央有關政府工作的決定，黨組必須保證執行；政務院黨組則又分為政法、財經、文教、檢察等分黨組及各部、委的黨組小組。王瑞芳還指出改變黨的體制之所以成為中共八大在政治體制改革方面的重要內容，主要是毛澤東受到蘇聯方面經驗的影響。蘇共二十大所暴露出的個人崇拜及破壞黨內民主的現象，引起了毛澤東的高度警覺，進而促使中共將如何加強和改善黨的領導，如何解決黨政體制中的弊端等作為一項戰略問題來思考。因此，中共八大決定調整黨的組織機構，在中央設立中央政治局常務委員會，以代替原有的中央書記處的工作；選舉中央書記處，使其在中央政治局及其常委會的領導下處理日常工作；並增設幾位副主席與一位總書記。¹⁸

學界方面普遍認同建國初期的黨政關係是一元化領導的原則，但在具體問題上則各有看法，龐松以為和一元化領導原則相應的領導方式和具體制度有五個：黨委制和黨組制、黨委領導下的行政首長負責制、黨管幹部的制度、分口領導方式和雙重領導方式、有關案件的黨內審批制度等，同時還建立了黨和國家的領導結構系統。以黨中央來看，建國初期的最高領導核心為中央政治局（書記處），這一時期中央政治局主要是通過國務院國務會議、中共中央軍事委員會、中央秘書長工作會議等三種組織形式來實現黨和國家的日常領導。¹⁹陳雪薇認為在上述五種領導方式和具體制度外，還有一項雙重職務制，即中共中央主要領導人擔任了中央人民政府委員會、政務院等相關領導職務，使國家政權機關在組織上確實接受黨的領導，且這項設計亦是黨的一元化領導的主要體現方式。²⁰

長期以來，一些人把中國共產黨的領導核心作用與執政方式不加區別地混同起來，認為黨的領導核心作用是以執政的方式來實現的，政黨只要處於執政地位，其領導核心作用就會自然而然地實現。²¹

然而在中共黨實際的領導上，1958年6月，中共中央明確規定：大政方針在政治局，具體部署在書記處，具體執行和細節決策屬政府機構及其黨組。對這規定有兩點值得注意，其一，把憲法規定向國家權力機關負責的政府（即國務院）變成了黨中央的執行機關，因而黨中央取代了國家權力機關，其二，把本來屬於政府的「具體部署」權收歸黨中央，黨因而包辦了政府的一部份事務。在政府部門，黨組決定一切重大事務和問題，由於「一切重大問題」可以彈性解釋，所以實際上是黨委決定大小一切問題。²²

三、從制度設計與實際運作的角度來看黨政關係

¹⁷ 白貴一，對過渡時期我國黨政關係演變的歷史考察，*河南大學學報（社會科學版）*，第38卷第5期，1998（9），頁55-58。

¹⁸ 王瑞芳，50年代中國政治制度的基本特徵及其初步調整，*北京科技大學學報（社會科學版）*，2003年第2期，頁56-61。

¹⁹ 龐松，過渡時期領導體制評析，*黨史研究與教學*，1988年第1期。

²⁰ 陳雪薇，當代中國黨和國家領導制度的確立（1949年10月—1956年9月），*南京政治學院學報*，1988年第4期。

²¹ 臧乃康，中國共產黨的領導核心作用與執政方式的調適，*中國共產黨*，2002年8月。頁46-49

²² 龐松、韓鋼，黨和國家領導體制的歷史考察與改革展望，*中國社會科學*，1987年第6期，頁3-22。

唐亮是中國大陸前往日本從事研究，然後居留下來開始教學的學者，他對中國大陸的決策機制有特別深入的研究，在本文收集到他一本專著與兩篇論文的參考書目裡，他曾在其中一篇論文做過下列分析：在分析現代中國政治時，認為研究中國共產黨與行政組織間的權力關係特別重要。第一個理由在於，為了要掌握中共一黨支配的實際情況，剖析黨政關係是重要的關鍵所在。亦即，透過使選舉有名無實，禁止政黨結社、言論箝制、生產國有化，而讓政治權力高度集中於國家之手。另一方面，在國家機關中，雖然全國人民代表大會是最高的立法機關與權力機關，但是其權力受到限制，實質上仍由行政機關來行使國家權力。其結果，中共如何領導、控制行政機關，以及如何領導整個社會就成了這項課題研究最重要的問題。

至於第二個理由在於，黨政關係的構造對現代中國的政治運作的過程有很大的影響。執政黨與行政組織在政治上的責任分配與組織營運等方面各有其獨特性，在執政黨對行政組織進行統制、領導的同時，如何使行政機關具備專業知識、具有蒐集情報能力以及擬定政策草案的能力，對社會發展有重大的影響。對此，中共長期主張對行政組織進行絕對領導，不允許行政機關有相對自主性。因此，行政組織不具備應有的專業能力，行政效率的低落固不待言，政策失敗的情況更是常常發生。因而「黨政不分」與「以黨代政」是造成社會主義受到挫折的重要原因之一，剖析黨政關係有助於對現代中國政治運作過程的分析。

第三個理由在於，黨政關係的改革是體制改革中最重要的部分。十一屆三中全會以後，中共當局透過推動「黨政分工」（在制度上區分黨組織與行政組織的職權）「黨政分開」（避免黨組織對行政事務的直接參與）、撤銷黨的行政擔當機構、引進公務員制度等等一連串措施，下放給行政機關許多權限，並避免黨組織不必要的干涉，希望能提高行政效率。這些改革是以維持黨的領導作為前提所進行的行政改革，然而對行政機關的支配是中共最重要的政治資源，但是黨政分開的推動仍繫於政治改革與政治民主化的促進。換言之，當政治民主化成為重大問題而浮上檯面時，黨政關係的改革就會是政治改革的焦點。

過去，研究中國的學者極關心中國的黨政關係。但是在一九八〇年以前的中國境內，學術研究並不自由，尤其黨政關係的研究更是被當成禁忌。另一方面，對外國的中國研究者而言，其主要的研究資料不得不依賴僅傳達中共當局意圖的「人民日報」等等的制式文獻，情報不足是很大的研究障礙。其中，美國政治學者 A. Doak Barnett 透過亡命香港的關係人士的證言，在一九六七年出版了 *Cadres, Bureaucracy, and Political in Communist China*，對組織、人事制度實際狀態的剖析方面有很大的貢獻，雖然 A. Doak Barnett 將黨政關係理論化並且作出模型，但是實證分析卻太少。

一九八〇年以後，因為中國推動現代化，對中國黨政關係的相關研究環境而言有了很大的改善。首先，在大陸內部，學術自由的範圍逐漸擴大，因為「改革開放」的政策，中共被要求開放黨政關係的研究與公布相關的資料。特別是在 1986 年積極提倡政治體制改革以後，以前不公開的黨與政府的運作體制、黨政機關的組織、人事結構等相關資料與研究成果、政治領導者的回憶錄、有關政治運作過程的研究，分類年表以及資料輯等等，都逐漸地公開發表，而傳播媒體在傳達中共中央意思的同時，也會觸及報導其決策過程。此外，大陸內部的研究者固不待言，即使外國的研究者透過實地調查以蒐集相關資料也較以前容易。受到研究環境改善的影響，近年來，為數不少的有關現代中國黨政關係的研究成果被發表出來。

但是，就黨政關係研究的深入程度而言，並非沒有問題存在。從研究方法來看，在中國的研究主要是在因應體制改革的要求，所以偏重在黨政關係實態

剖析以作出改革建言，大多是關於批判現狀、反對保守、與倡言改革的論爭。另一方面，也常常可以看到西方研究者的立場與中國研究者不同，其研究方式傾向由意識型態觀點來考察中國政治體制。例如，對強勢政權而言，政治民主化只是一個伴隨經濟發展的過程，是在現代化過程所被要求的，故為其所輕視。此外，因為要消化龐大的資料需要時間，而且許多研究者是想要在轉換期研究出中國政治未來的趨勢，所以比起基礎研究以及實證研究，這些研究者更傾力於內政與外交的研究。

在現代中國黨政關係的研究中，仍有許多課題值得探討。為了描繪出中國黨政關係的基本構造與特徵，有三個方面必須注意。首先，是有關中共如何進行領導及其領導範圍為何。在西方國家，政治領導主要以政策作為中心來進行。但是中共主張全面領導，其內容超越了政策領導的範疇，而進一步及於具體的行政活動。第二，中共用何種方式來實現其政治領導與統御。關於此點，西方國家以政策決定作為其行政活動的範圍，並以政府組織以高級官僚的任免等等作為主要的領導手段，但中共則是透過獨占人事權、強化思想統制、在行政機關內、外設置黨機構以謀求強化領導體制。第三，黨組織是否以直接行使行政權力的方式作為領導方式。執政黨透過行政機關實現政治領導的方式稱之為「間接領導」，中共在動員行政機關的同時，也常在必要之時以「直接領導」的方式直接行使行政權。

唐亮在書中主要是由制度與政治運作過程的觀點來析論現代中國黨政關係的實態，內容主要由以下三個部分所構成。第一章到第三章主要是對於制度的研究，檢討至今尚未被討論的重要組織、人事制度。第四章及第六章則是分析政策決定的過程，檢討以黨組織完全支配為特徵的權力體制，在政治運作過程中具備何種機能，以及會有哪些問題發生。第七章與第八章則是對黨政關係改革的研究，分析在十一屆三中全會之後，中共基於何種目的推動黨政關係的改革，實施哪些措施，以及其成果與界限。²³

林尚立則指出中共黨對國家的領導可以分為體制內的領導與體制外的領導兩大部分，中國共產黨對國家，具體來說對政府的領導，同時採用了這兩種方式，其具體的形式是：²⁴

體制內的領導主要通過其黨員直接掌握國家權力並在政府機構內建立黨的組織來實現；二是體制外的領導，這主要通過黨對政府主要幹部所具有的組織人事權，及以民主集中制為基礎的集體決策制來實現，就黨中央來說，這種領導主要體現為就重大問題做出決策，制訂路線方針和政策向政府機關推薦幹部，對各方面工作進行政治指導。

體制外領導和體制內領導不是截然分開的，由於中共黨的組織關係，黨和政府人員組織上是一體的，所以，體制內領導和體制外領導在許多方面是互通的。在這種領導方式下，黨和政府關係具有很強的內在統一性，黨是決策核心，政府是政策執行主體。

林尚立還指出黨的領導作用主要表現在：一、黨對政府機關工作的性質和方向給予確定的指示；二、黨通過政府機關及其工作部門實施黨的政策，並對他們的活動實施監督；三、黨挑選和提拔忠誠而有能力的幹部到政權機關中工作。²⁵

一般而言，中共中央領導下的意見綜合過程，是以黨內民主生活為基礎的，十一屆五

²³ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年9月30日，初版第二刷，頁1-6

²⁴ 林尚立，集權與分權：黨、國家與社會權力關係及其變化，收錄於陳明明主編，革命後社會的政治與現代性，上海詞書出版社，2002年，頁164

²⁵ 人民日報，1954年11月18日。

中全會通過「關於黨內政治生活的若干準則，有多項規定：集體領導是黨的領導的最高原則之一，凡是涉及黨的路線、方針、政策的大事，重大工作的部署、幹部的重要任免調動等應由集體討論決定。²⁶

而在當代中國政治的總格局下，國家重大事項決策醞釀工作的一般特點是：這個過程是由中共中央領導，與黨在一個時期的基本路線及其方針、政政策相一致，並以中共中央對各方意見的綜合為基礎。醞釀工作大多是由國務院具體組織實施的。²⁷

在實際的黨政協調運作上，中共中央特別是中央政治局與國務院歷來存在著密切的工作關係。長期以來，一直存在著以中央政治局和國務院、中共中央辦公廳和國務院辦公廳的名義，黨政兩家合署重要文件或重要通知的現象。到 80 年代中期以後，這種工作合作方式才日趨減少，而開始較為注意二者在工作程序上的度分開。黨中央和國務院發生政治關係的方式主要有幾種類型：²⁸

(1) 通過全國人民代表大會及其常務委員會這個中介，將黨的主張轉變為法律和具有法律拘束力的決定，再由國務院具體執行、承辦；(2) 在法律所允許的範圍內，中共中央和國務院就某些較為具體的政治、政策或經濟社會問題共同提出指導性的意見或做出決定；(3) 國務院在起草「政府工作報告」，編制規劃、計畫時，按慣例要徵求中央政治局的意見，再提交人大審議之前，要取得中共中央政治局的原則同意和聽取修正意見；(4) 國務院組成人選由中共中央推薦後，由全國人大或他的常委會表決決定產生，國務院在決定副部長及幹部時，按照組織程序，也要經過中共中央組織部審查。

朱光磊還指出中共中央委員會和中央政治局及其常務委員會都有決策和執行的雙重性質。對於黨的全國代表大會而言他們是執行機關，對於黨的地方組織和政府機關中的黨組織而言，他們又是決策機關。²⁹

權力高度集中，產生種種弊病，首先是黨的機構國家化、行政化、黨不管黨。黨的各級機構不得不以極大精力來處理日常行政的具體事物，黨的各級職能部門不能不轉化為類似政府部門性質的業務機關，而黨本身的建設及在大政方針上的科學決策反倒無暇顧及。在高度集中的權力配置下，中共領導體制採取了黨直接管理國家事物的領導方式。由於不是間接領導而是直接管理，因而黨的各級機關總是包攬一切行政事務。³⁰

至於如何改進中共黨的領導方式。改革開放以來，中國大陸學術界就此問題進行了一系列探討，主要觀點可以歸納為以下幾種模式取向。³¹

1、黨政分開模式

黨政分開模式論者認為，作為兩種不同的政治組織，黨政各有其特殊的職能，黨不能也無法代替政權機關直接管理國家和社會事務，混淆二者職能的結果必然是以黨代政。因此，黨政分開就是要合理劃分二者的職能範圍，實現黨政職能分開，使之各司其職，並用法律的形式將其確定下來，使黨政職能的劃分制度化。黨政分開涉及的實際內容，就是黨與立法機關、行政機關和司法機關分開。同時要改變雙重領導體制，取消黨的系統中與政府機關對口設置的職能部門，直接由政府部門全面管理公共行政事務。

²⁶ 朱光磊，當代中國政府過程，天津人民出版社，2002 年，第二版，頁 141。

²⁷ 朱光磊，當代中國政府過程，天津人民出版社，2002 年，第二版，頁 118。

²⁸ 朱光磊，當代中國政府過程，天津人民出版社，2002 年，第二版，頁 59。

²⁹ 朱光磊，當代中國政府過程，天津人民出版社，2002 年，第二版，頁 166。

³⁰ 龐松、韓鋼，黨和國家領導體制的歷史考察與改革展望，中國社會科學，1987 年第 6 期，頁 3-22。

³¹ 佻懷青，黨的領導模式的幾種選擇，《學習時報》第 217 期，網址：

http://www.xslx.com/htm/sxgc/sxzz/2004-01-20-15861_1.htm

2、黨政分工模式

黨政分工模式論者認為，執政黨的核心領導地位決定了黨必須對國家的各項工作進行總的領導。黨是國家政權的核心，黨政密不可分，實行黨政分開實際上是把黨政對立起來，其結果必然是降低黨的領導地位，甚至架空黨的領導。黨政分工是適當分工，而不是分家。黨不能代替政府對經濟和社會事務的具體管理職能，但黨必須對經濟和社會事務的管理進行宏觀的指導。黨對經濟工作的指導主要是提出經濟工作的指導思想、戰略部署、主要任務、方針政策和監督保證的重要措施等，政府則進行具體的管理和實施。

3、統攬協調模式

統攬協調模式論者認為，黨的領導方式應是“統攬全局，協調各方”。統攬協調就是要使黨擺脫繁雜的具體事務，在更高層次上實現對社會的系統性的整體領導，在各種社會力量之間進行協調，理順各種關係，即協調好黨政之間、政企之間，人大、政府、政協之間，黨政部門與社會組織和經濟組織之間的關係，搞好各方面之間的協商對話。為此，必須確立科學的協調機制。統攬協調模式論者認為，該模式可以改變黨處於行政第一線並可能成為矛盾焦點的狀況，使黨處於比較超脫的地位。這樣就能更好地駕馭各種矛盾，總攬全局，使黨能夠真正地行使監督行政工作的職能，克服事務主義傾向，擺脫繁雜的日常事務，從而成為真正的決策者和領導者，而不是具體事務的執行者。這不僅不會弱化黨的領導，相反只能進一步完善和強化黨的領導，提升黨的領導威望。

有關中央工作領導小組的運作部分，學者 Carol Lee Hamrin 在 “The Party Leadership System” 一文中分析了中共政策決定的過程，其認為政治局決定主要政策，高層決策常在政治局常委會，他們每週開一次會，但是在決策的過程與內容上，有很大部分被中央工作領導小組的負責領導（小組長）所影響，而全體政治局委員和國務院成員每個月會開一次會，但許多的政策決策內容是由中央工作領導小組所做成，而發佈給行政執行機關的政策文件是由他們的所屬辦公室所做成。³²

另外中央工作領導小組在其他功能方面，它扮演起協調跨地區與組織間問題的解決者與仲裁者；也負責推動新的政策和組織再造的改革推動與監督政策執行；同時在人事方面，中央工作領導小組也負責協調人事、考核幹部的思想和組織環境，檢查及懲罰不負責及不適任的官員。³³

四、按各領導小組的組織與實際功能來看黨政關係

學者許志嘉在論述中共外交決策模式時，曾對參與外交決策的組織、成員，以及外交決策的權力運作模式等作一分析。以與本研究相關的外事工作領導小組來說，許志嘉認為外事小組並非為一決策單位，然卻可透過提出建議或分析報告等的方式而影響決策；若加上小組成員已包含中共決策階層的重要領導者與主管外交事務的負責人，則當其討論後所提出的建議上呈至政治局時，亦多被採納為重要政策。其次，許志嘉亦發現鄧小平時期決策權力運作的發展較毛澤東時期有多樣化的趨勢，因而有三種不同的決策模式產生，分別為：領袖主導決策、領導集體決策與官僚組織決策等。而外事領導小組在前兩類決策模式

³² Hamrin, Carol Lee, “The Party Leadership System,” Kenneth Liberthal and David Lampton ed. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p. 101、

³³ Hamrin, Carol Lee, “The Party Leadership System,” Kenneth Liberthal and David Lampton ed. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p. 103、

中，主要均是承擔政策傳達與資訊提供的功能；在官僚組織決策模式中則主要負有政策整合與向上提送的功能。換言之，許志嘉應是以為外事領導小組為一承上啟下的樞紐單位，其幕僚作用大於其決策作用。³⁴

在中央工作領導小組的決策過程上，對於中央工作領導小組的內部會議的開會方式、時間並不是十分明確，但 Doak Barnett 對外事領導工作小組的研究中發現，他們常常開會，而外界的專家也常被邀請參與決策討論，會議中對於討論的開放程度取決於領導小組領導人的風格。至於領導小組辦公室的功用，其在於整體政策指導方針的產出，具體的政策工作計畫及政策監督執行，但不負責正式的政策決定，其主要負責協調、分派工作的實際執行。³⁵

第五節 研究途徑與方法

本計畫主要是採歷史研究途徑與案例研究途徑，其中歷史研究途徑貫穿全部計畫之分析報告。這樣的途徑的採取原因最重要是這項計畫的本質還是要循傳統剖析重要文件，以及一般已出版書籍的方法為主。此外，主持人將利用系統理論來解釋中共中央工作領導小組在黨內決策機制中的運作方式。但主持人將此理論定名為「多重系統理論」。也就是說它並非一般系統理論中的政策產生與反饋輸入項而已。更重要的是，在「多重系統理論」架構之下，它的政策產生不只單次，可能重複的多次。而它的反饋輸入項也不僅只是來自政策產生的影響結果，有可能來自其他方面的影響輸入項。

至於在研究方法上，當著重在文件分析法，將中共過去重要的一些相關的資料予以解析，作為背景參考。並將主要幾個領導小組所形成決策的過程，以及執行到黨政運作層次，給予分門別類的分析及處理，並以案例方式予以說明。

另外關於文件資料上的不足及相關領導小組實際運作方式的瞭解方面，輔以深入訪談法，對大陸內部相關學者及人士，就領導小組之定位、運作以及未來發展加以訪談，整理出來的概念，配合背景資料以及案例說明，組成研究本文之主要架構。

第六節 研究限制

這次有關中共中央工作領導小組黨政協調運作機制的研究，過去少為被其他學者研究，而此次計畫的也發現許多研究上的限制，其中包括資料的難以蒐集；由於之前並無學者專門討論中央工作領導小組的功能與定位，而中共官方的網站或出版品上也並無完整的資料可供查詢，其各領導小組的名稱及成員常常散見於各種文件資料中，並無統一完整資料可供查詢，而主要有完整介紹的也多為台灣及香港地區報紙媒體，其可信仍有待考證。另外研究計畫中有赴大陸地區進行訪談一事，由於大陸學者對於時事性政治議題較為保守，多不願明確回答，而在報告中也多不願被具名引述，通常多只說明我們研究可進行的方向及之前蒐集資料證實。對領導小組內部運作的細節透露有限，種種困難加深了本次研究上的限制。

而在資料蒐集與訪談上面也有下列兩個問題存在：

³⁴ 許志嘉，《中共外交決策模式研究》，台北：水牛，2001年，頁138-139；212-233。

³⁵ Hamrin, Carol Lee, "The Party Leadership System," Kenneth Liberthal and David Lampton ed. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p. 102、

首先，在資料方面的問題上，一般人會將中央工作領導小組這類機構視為黨的組織而往黨的方面去找尋資料，這對一個在民主、開放的政黨來說本是一個正確的途徑；然而今天我們的研究對象卻是處於資訊流通尚屬封閉的中國共產黨內部，這就使得我們極難自一般已公開的資料中窺見與中央工作領導小組相關的訊息，何況中央工作領導小組又是屬於一個較不公開、較核心的單位，更加重了在資料取得上的困難程度。

其次訪談也有其在中國大陸先天的環境限制，一般大陸學者或官員在被詢及如此細節的「決策機制」研究課題時，多數不會從這是「學術研究」的方向來回應，反而是以「政治敏感話題」的觀點來看待，進而常導致有些訪談不得已被「腰斬」的結局，或者被要求對「訪談內容」不得披露的結果，確讓研究產生挫折。不過儘管如此艱辛，在多次造訪中國大陸（國科會只給予一次旅費補助），終能瞭解在彼岸的訪談，如能先從「黨的建設」、「政治改革」，以及「黨政分開」較為宏觀的的主題切入，就不會那麼首先接觸到一些敏感問題，進而對於再須進的「決策機制」或是「中央工作領導小組」的問題，就容易談及。兩岸之間對學術研究中的「政治問題」，有時不能用一種相同的標準來衡量其學術之價值，也是本次研究中較為困擾的問題。當然這也是因為學術訓練的不同而影響角度選擇的問題，由於中央工作領導小組同時身兼多種不同的角色，一般的研究者若是自西方傳統的決策概念去看待中央工作領導小組，便不易發現端倪，因為在中共的理解中是將這類相關問題置於所謂「黨建」（黨的建設）的層次來討論，而必須自黨政關係、黨政分工、政治改革等入手才比較可行。

第貳章 中央工作領導小組的歷史沿革

第一節 中央工作領導小組作為「黨的行政擔當機構」之歷史沿革

若要探討中央工作領導小組的歷史沿革，恐怕不能只從領導小組的名稱來探索它早期的淵源。大陸學者唐亮的專著在這方面的研究可謂是目前學界中，已經不多的著作中比較深入的一本，特別是他將「黨的行政擔當機關」一詞來內含中央工作領導小組，不僅使得解析領導小組的源出有其較廣泛的範圍，而且也使得一些與中央工作領導小組性質較為相同的其他黨內機構，亦可併同一起來分析與處理。因此在本節介紹中央工作領導小組之歷史演變之時，當先來探討黨的行政擔當機構的歷史發展。

一、黨的行政擔當機構的歷史演變，套用唐亮的研究是分成五個階段³⁶。

第一階段（1949-1953），

此時中共的行政擔當機構數量較少，臨時性機構較多，職權劃分上也尚未確定。

第二階段（1953-1957）

1953年以後，開始第一次五年計畫，與此同時，也逐漸引進蘇聯的「幹部分級分類管理制度」。中共設立黨的行政擔當機構，主要是作為管理行政機關幹部的機制。但是從中央農村工作部的實際運作狀態來看，黨的行政擔當機構的工作不限於幹部管理，也兼及於行政領導。在這個時期中，中共從中央到地方都設置了負責工業、交通、農業、財政、貿易、政法等等的黨的事務機構。例如中央也設置了中央農村部、中央工業交通工作部，中央財政工作部。而且也可以看到組織構成、任務分配、以及制度開始完備的狀況。可以說中共的行政擔當機關在這個階段比比第一階段更加的制度化。

第三階段（1958-1967）

1958年「大躍進運動」開始進行，如戰時般地透過黨組織動員大眾進行建設運動。1958年6月，依據「中共中央關於設立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知」，新成立了五個新的行政擔當機構。再加上中央財政部、中央農業工作部、中央工業・交通工作部，中央的黨的行政擔當機構變成了八個。相較於第二階段，黨的行政擔當機構的職能、權限被強化了。

第四階段（1967-1976）

在此時期，文革前設立的黨組織與行政機關幾乎都呈現麻痺狀態。事實上在中央與地方掌握大權的是革命委員會。其後雖然黨委員會重新運作，但其下級機構與革命委員會的機構重疊。此時期不設置黨的行政擔當機構，因為黨政不分，所以變成各級委員會直接領導行政機關的情況。

³⁶ 唐亮，「中國共產黨的行政擔當機構」，アジヤ經濟，一九九二年第9卷，頁22-23。

第五階段（1977-1987）

黨的行政擔當機構於此階段再度被設置（作為批判文革的一部份），因為中共中央強調體制改革、建設強而有力的政府工作系統以及「黨政分離」的進行，所以黨的行政擔當機構也成為體制改革的對象。

二、至於中共行政擔當機構的設置演變，我們也試著借重唐亮的觀察為重心，但穿插其他學者的一些研究心得：³⁷

提到中共行政擔當機構的設置與行政機關的設置有相關性。唐亮是認為中國的行政機關基於業務特性可區分成各種系統。例如，與治安、法律有關的行政機關為「政法系統」，與教育、衛生有關的稱之為「文教系統」。

不過，觀察中共的行政擔當機構時，唐亮認為必須注意「一個機構、兩個看板」的現象。亦即，為了精簡機構與人員，或為了領導與管理上的方便，各級黨委會指定部分機構既是黨的行政擔當機構，也作為全國人民代表大會或政府的機構。例如，1980年代的中共中央書記處農村政策研究室，其政府機構的名稱則是「國務院農村政策研究中心」。

另外，在行政管理的過程中，行政官僚利用行政技術，擴大「行政自由裁量權」，形成了「官僚王國」。為了防止這種「官僚王國」的傾向，在實際上，黨的行政擔當機構在行政機關的政策執行過程中，對其進行嚴密的指導與監督。唐亮舉出一些例子，包括在1955年8月1日中共中央組織部的報告中，明確地指出，黨的行政擔當機構的主要任務之一是監督行政機關對於黨決議的實施情況。以1950年中共農村工作部為例，從1953年起，農業合作化的腳步漸漸加快，也因為步調過快而產生了種種的問題。尤以浙江省的問題最為嚴重。1955年3月下旬，中共中央書記處與中共中央農業工作部的負責人，召集當時人在北京的浙江省黨委會的領導人並且研究緊急措施，基於雙方在會中達成的共識，中共中央農村工作部在會後對浙江省黨委員會農村部作出暫緩「強化農村合作化」的措施，中央書記處與中央農村工作部派遣杜潤生（當時為中共中央農村工作部秘書長）與袁成隆（當時為中共中央第二辦公室幹部）到浙江省，在詳細地傳達上述指示的同時，並且對其如何實施進行指導。³⁸

此外，在台灣研究外交決策具有成果的許志嘉教授，也在他的一本著作中提出研究發現，就是在1958年6月，中共中央決定成立財經、政法、外事、科學及文教等小組。這些分管不同事務的「領導小組」，在中共黨組織結構中，擁有協調政策、提出新構想、監督政策執行以及人事安排的建議權等職能。在十三大以前，這些小組隸屬於中央書記處，主要職能是針對外交事務交換意見、研究以及溝通問題，但並不決定具體政策，十三大以後，小組的地位與中央書記處平等，改由中央政治局及其常委會直接領導。³⁹

也有其他學者如高新，在中共十六大之後對新的領導人評析之時，連帶也提及了決策機制的設置演變的看法。高新說，1982年中共中央政治局根據鄧小平《精簡機構是一場革命》的講話進行黨內機構改革。調整後的中央工作機構是：辦公廳、組織部、宣傳部、統戰部、對外聯絡部、財經領導小組、保密委員會、政法委員會、中央書記處研究室、中央書記處農村政策研究室、中央黨校、人民日報社、中央黨史研究室、中央黨史資料徵集委

³⁷ 唐亮，「中國共產黨的行政擔當機構」，アジヤ經濟，一九九二年第9卷，頁23。

³⁸ 唐亮，「中國共產黨的行政擔當機構」，アジヤ經濟，一九九二年第9卷，頁32-33。

³⁹ 許志嘉，**中共外交決策模式研究**，台北：水牛，2001，頁138。

員會、中央文獻研究室、紅旗雜誌社、編譯局、中直機關委員會、國家機關委員會。⁴⁰

在專著中，高新說在中共政權的最高層領導機構內，除了人們熟知的黨中央和國務院各部、委、辦，比如中共中央組織部、中共中央宣傳部、國務院計劃委員會、外交部等等，還有一大堆常設和非常設的委員會、領導小組比如中共中央對外宣傳領導小組、中共中央財經領導小組以及全國愛國衛生運動委員會、國務院科技教育領導小組、國務院扶貧開發領導小組、國務院軍隊轉業幹部安置工作小組、全國打擊走私領導小組等等。凡是具體名稱前面冠以「國務院」或「全國」字樣的均是所謂「國務院議事協調機構」，而在具體名稱前面冠以「中央」二字的「領導小組」均是黨的系統的常設機構，在內部與中組部、中宣部並稱為「中共中央直屬機關」，但政治位階，特別是幾個由中央政治局常委兼任組長的這些領導小組，實際上要高於黨中央機關的各個部。比如十六大召開之前的中共中央黨建工作領導小組的組長是實際擔負副總書記職責的胡錦濤十六大之後是主持中央書記處工作的政治局常委曾慶紅；中央財經領導小組的組長先是江澤民後是朱鎔基；中共中央外事領導小組的組長是江澤民，至少在他卸任國家主席職務之前還不會交到胡錦濤手裡。⁴¹

因為以往的中共中央的領導班子大多由革命出身，缺乏政策審議的高度技術與知識，由黨行政擔當機構擔任政策審議，除了能維持黨的指導地位；亦可謀求政策具備合理性。中共中央之政策決定多以批准、傳達黨行政擔當機構的報告來進行。⁴²

而唐亮對黨行政擔當機構之分類作了下列的處理：

1、工作部門：主要處理行政事務；直接處理政策指導、幹部管理以及政治活動之指導，此類黨行政擔當機構設置專門之部門與幹部職員。但如後述，進入改革時期後，因為工作部門帶來黨政機構肥大化與黨政不分等問題，所以多被撤廢（1980 後）。

2、議事部門（1980 年代後仍持續其機能）：主要負責政策研究與政策決定議事機構又名領導小組，主要負責政策指導（調整與決定），不處理具體事務，不設等職部門及職員；而由行政事務機構來處理。⁴³

三、由黨領政的決策機制時期（毛澤東時期）

中共自 1949 年建立政權，起初重視黨政分離，傾向迴避對政府部門的影響；然隨著時間演變，開始於黨內設立相應於政府部門的機構。

董必武在論述開國之初黨與國家政權的關係時表示：「……我黨中央從來沒有直接向中央人民政府下過命令。中央人民政府頒佈的法律命令都是黨的創意，許多重要的文告都是先由黨擬定初稿（不經過黨的準備、考慮，是沒有的），然後經過政協全國委員會或它的常委會討論……」⁴⁴

1951 年 9 月，董必武在華北第一次縣長會議上對黨與政權機關的關係發表講話：「……黨領導著國家政權，但這決不是說黨直接管理國家事務……黨領導著國家政權，但它並不直接向國家政權機關發號施令……強化政權機關工作，一方面是黨支持政權機關，另一方面是政權機關在受了黨的支持之後就會更好地實現黨的政策……黨對國家政權機關的正確

⁴⁰ 高新，**領導中國的新人物：中共第十六屆政治局**，香港：明鏡，2003 年，網址 http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_30_12_12_5_740.html。

⁴¹ 高新，**領導中國的新人物：中共第十六屆政治局**，香港：明鏡，2003 年，網址 http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_29_12_45_11_515.html。

⁴² 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997 年，初版第二刷，頁 49。

⁴³ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997 年，初版第二刷，頁 46-48。

⁴⁴ **董必武選集**，頁 308-309。

關係是：一、對政權機關工作的性質和方向應給予確定的指示；二、通過政權機關及其工作部門實施黨的政策，並對它們的活動實施監督；三、挑選和提拔忠誠而有能力的幹部（黨與非黨）到政權機關中去工作。」⁴⁵

因為中共在政治、社會領域實施國有化、集團化，其結果，行政機關亦直接參與實際作業部門中的生產與經營活動，行政業務量顯然極大。所以對行政機關加以細分以對應行政量極大的情形。此外，由於現代社會的複雜化，對於大量的行政問題，須有解決的綜合對策，以及相關聯的行政機關間要有互相協調的行動，但行政機關彼此爭奪地盤，而且具官僚性，互相間政策主張未必一致，在行政機關細分化的中國，對行政機關的統制與政策調整為特別重要的課題。所以中共引進分口領導制度，即基於業務特性對行政機關種種行政系統加以分類。（由中央的副總理、國務委員、省的副省長、縣的副縣長指定）。⁴⁶

1957年開始的「反擊右派」運動，是這個演變的關鍵階段。經過「反右」排除障礙，掃清道路，國家的大事就完全由共產黨說了算，共產黨內則完全由各級書記說了算，最後由毛澤東個人說了算。國家權力集中於一黨一人，專制制度也就基本上確立下來。⁴⁷

有段紀事是值得在此一提的，就是周恩來在這時期中的權力角色。從1949年到1976年，周恩來一直是中國人的「大管家」，但是至少有兩次，他實際上被剝奪了總理政府事務的權利。首先是1953年春，薄一波組織財政部出台新稅制後，因「事先沒有報告中央」等原因而受到毛的嚴厲批評。不久後毛又認為政務院犯了分散主義的錯誤，強調要加強中央對政府工作機關的領導。隨即周恩來主持起草了《中共中央關於加強中央人民政府系統各部門向中央請示報告制度及加強中央對於政府工作領導的決定（草案）》，內容包括政府工作中一切主要的方針、政策、計畫和重大事項，均須事先請示中央；政府各部門的黨組工作必須加強，並直接接受中央領導；為更好地使政府各主要領導人「直接向中央負責並加重其責任」，重新規定了政府領導同志的分工：計畫工作和八個工業部的工作由高崗負責；其他的如政法工作由董必武等負責；財政、金融、貿易工作由陳雲等負責；鐵路、交通、郵電工作由鄧小平負責；農林水工作由鄧子恢負責；勞動工資工作由饒漱石負責；文教工作由習仲勳負責等。⁴⁸這樣，「周恩來事實上只管一個外事口了。根據中央的決定，周恩來於3月24日簽發了撤銷以他為書記的政府黨組幹事會的通知⁴⁹。」其次是1958年5月的八大二次會議這次會議建立在1954年一項機構設置的調整的基礎上，決定中央成立財經、政法、外事、科學、文教五個小組，各有專人負責，毛澤東特別強調：「這些小組是黨中央的，直屬中央政治局和書記處，向他們直接做報告。大政方針在政治局，具體部署在書記處。只有一個政治設計院，沒有兩個政治設計院。大政方針和具體部署，都是一元化，黨政不分。具體執行和細節決策屬政府機構及其黨組。對大政方針和具體部署，政府機構及黨組有建議之權，但決定權在黨中央。政府機構及其黨組和黨中央一同有檢查之權。」如果說1953年的做法是把政府各部門分解為若干直接對中央負責的「口」，那麼1956年則進一步直接中央各小組領導國務院各「口」，總理的權力被大大削減了。⁵⁰

接著，到了1958年，毛澤東將「大權獨攬、小權分散、黨委決定、各方去辦」寫入《工

⁴⁵ 董必武選集，頁307-309。

⁴⁶ 唐亮，「現代中國の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁39-41

⁴⁷ 華民，中國大逆轉：反右運動史，香港，明鏡，1996。

⁴⁸ 單世聯，薄一波：《若干重大決策與事件的回顧》，參見網址 <http://go.6to23.com/moxianju/his/shanshilian/word/014.htm>

⁴⁹ 王永欽，磨難中的周恩來，廣東：人民，2002，頁126)

⁵⁰ 單世聯，薄一波：《若干重大決策與事件的回顧》，參見網址 <http://go.6to23.com/moxianju/his/shanshilian/word/014.htm>

作方法六十條（草案）》中的第 28 條。⁵¹

進入文革時期之後，黨與政府權力組織暫時處於功能不全或停止的狀態，黨行政擔當部門自不例外。1970 年左右，各級黨委重新建立，其事務機構與革命委員會所屬機構重複，在黨政不分的基礎下，變成各級黨委直接指導行政機關，不再設置黨行政擔當機關。⁵²屬「工作部門」的黨行政擔當機構主要處理行政事務；直接處理政策指導、幹部管理以及政治活動之指導，此類黨行政擔當機構設置專門之部門與幹部職員。但如後述，進入改革時期後，因為工作部門的設置也是導致黨政機構肥大化與黨政不分等問題的原因之一，所以多遭撤廢（1980 年代以後）。⁵³

四、黨政分開的協調機制時期

1957 年 6 月 1 日，「光明日報」主編儲安平，認為黨的做法無異於「無非王土」的想法，使整個天下成為黨天下，沈痛地批判黨的權力過度集中。不久後，反右派鬥爭開始，儲安平被認為是「大右派份子」而受到政治迫害。不過諷刺的是，十一屆三中全會之後，中共領導班子居然認為高度極權體制有缺陷存在，欲實施黨政關係的改革。

帶有否定文革的意味，黨的行政擔當機構又再度地重新設置了，但是在推動現代化政策的過程中，中共強調「黨政分開」，開始對黨行政擔當機構實施改革。因為中共中央領導人大多是革命家，缺乏審議政策的高度技術與知識，由黨行政擔當機構負責政策的審議，除了能維持黨的領導地位；亦可謀求政策具備合理性。故中共中央之政策決定多以批准、傳達黨行政擔當機構的報告來進行。

鄧小平在 1978 年 12 月的談話中表明道：「經濟體制的改革每前進一步，都深深感到政治體制改革的必要性。不改革政治體制，就會阻礙生產力的發展，阻礙四化成功。」⁵⁴

在中共政權的最高層領導機構內，除了人們熟知的黨中央和國務院各部、委、辦，還有一大堆常設和非常設的委員會、領導小組比如中共中央對外宣傳領導小組、中共中央財經領導小組以及全國愛國衛生運動委員會、國務院科技教育領導小組、國務院扶貧開發領導小組、國務院軍隊轉業幹部安置工作小組、全國打擊走私領導小組等等。在前節中已經提到過，凡是具體名稱前面冠以「國務院」或「全國」字樣的均是所謂「國務院議事協調機構」，而在具體名稱前面冠以「中央」二字的「領導小組」均是黨的系統的常設機構，在內部與中組部、中宣部並稱為「中共中央直屬機關」，但政治位階，特別是幾個由中央政治局常委兼任組長的這些領導小組，實際上要高於黨中央機關的各個部。學者高新舉出幾個例子說明，比如十六大召開之前的中共中央黨建工作領導小組的組長是實際擔負副總書記職責的胡錦濤，十六大之後是主持中央書記處工作的政治局常委曾慶紅；中央財經領導小組的組長先是江澤民後是朱鎔基；中共中央外事領導小組的組長是江澤民，至少在他卸任國家主席職務之前還不會交到胡錦濤手裡。⁵⁵

高新也發現，歷史上中共中央財政經濟領導小組是中共中央研究、制訂財政經濟工作方針政策，和決定財經工作中的大事的決策機構。⁵⁶

⁵¹ 參見網址：<http://www.ccyl.org.cn/theory/mxweb/html/mx07344.htm>。

⁵² 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997 年，初版第二刷，頁 38

⁵³ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997 年，初版第二刷，頁 62-63

⁵⁴ 鄧小平文選

⁵⁵ 高新，**領導中國的新人物：中共第十六屆政治局**，香港：明鏡，2003 年，網址 http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_29_12_45_11_51_5.html。

⁵⁶ 高新，**領導中國的新人物：中共第十六屆政治局**，香港：明鏡，2003 年，網址 http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_29_12_45_11_51_5.html。

不論是在毛澤東或鄧小平時期，中央工作領導小組所主要負責的協調工作都是在黨的主導之下進行，這是一個在由黨主導之下政府各部門參與的協調機制，透過這般機制進而整合出黨與政府之間的共識基礎；就決策層面而言，這是一種由黨的中央工作領導小組擔任中界銜接角色的集體決策，其產出項同時既為黨，亦為政府之決策。

1980年以降，中共開始批判「黨政不分」並強化政府的權限。在此過程中，黨組織對於行政的直接參與程度變低，其活動的中心逐漸移至政策活動。以相關的中共中央行政擔當機構的設置情況來說的話，根據唐亮的著作中所敘述，中共中央重新建立了以中央財經工作小組、中央外事工作領導小組為首的許多「議事機構」，除了中央政法委員會以外，幾乎不設置中央工業工作部、中央財貿工作部此類「工作部門」。此外，在文革以前，中央農村工作部屬於中共中央的「工作部門」，在文革之後，則是由中央書記處農村政策研究室來作農業政策與指導。除此之外，中共中央增設了中央政策研究室，此為負責重要政策的作成等等的機關。⁵⁷

不過唐亮特別強調，作為議事部門的黨行政擔當機構（1980年代後仍持續其機能）主要負責政策研究與政策決定，議事機構又名領導小組，主要負責政策指導（調整與決定），不處理具體事務，不設專部與職員；而由行政事務機構來處理。⁵⁸

在1980年以後，為了消除黨政機關肥大化的現象以及提高行政效率，中共進行了三次大規模的機構改革。其中也對「黨的行政擔當機構」進行改革，唐亮也對這項改革分成三個階段來說明：⁵⁹

1、第一次機構改革（1982-1983）

此階段以機構簡化與人事整頓為主要目標。在中共中央事務機構的改革方面，局等級的機構數減少了11%、處等級的機構數減少了10%、幹部總員額減少了17、3%。此種機構改革的想法，在於想先對黨的行政擔當機構的設置踩煞車。例如，國家經濟委員會的黨組提案設立黨的經濟工作機構時，中央組織部即加以反對。此外在1984年5月24日，中央書記處在討論是否設立黨的行政擔當機構的問題時，以中央的黨政機關仍然有肥大化的現象為理由，下了中共中央不應該設立專門的政治思想工作機構的結論，也可說是接受了中央組織部的意見。

2、第二次機構改革（1987-1988）

此次的機構改革除了謀求黨政機關的精簡化之外，特別將「黨政分離」作為改革的內容，並以統整、廢除、合併「黨的行政擔當機構」為目標。中共十三全大會的報告就此點明示：「為因應黨的指導方式與活動方式的轉換，黨的組織型態與活動機構必須調整……黨委員會的事務機構盡量精簡，撤廢與政府機構重複的相關部門，其所管理之行政事務應該移至政府的相關部門。」在十三全大會召開之前，已有政治改革的示範（模範）地區開始統整、廢止、合併「黨的行政擔當機構」。比如黑龍江省哈爾濱市委在1987年8月即已撤廢市委文教部、市委工業交通部、市委農村工作委員會。在大會之後，地方的「黨的行政擔當機構」多遭撤廢。1987年11月，中央政治局採取「中共中央直屬機構實施方案」，提出下述具體政策：

（一）撤廢與國務院部門職務、功能重複的「領導小組」與「辦事機構」。

（二）進行事業部門的統整、廢除、合併

⁵⁷唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年，初版第二刷，頁61-62

⁵⁸唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年，初版第二刷，頁48

⁵⁹唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年，初版第二刷，頁62-64

(三) 將各機構的任務明文化、整頓人事等等

1989年六月發生了天安門事件，中共的政治改革的政治氛圍有很大的轉變。為了強化黨的指導體制，如前所述，中共中央使黨組制度再度復活。此外，為了排除前總書記趙紫陽的影響，當時中共中央撤廢了中央財經領導小組、中央書記處農村政策研究室、以及中央政治體制改革辦公室。之後，中央書記處農村政策研究室被併入中央政策研究室，中央財經工作小組在人事變動之後再重新運作，中央政治體制改革辦公室則被改為中央政策研究室。

3、第三次機構改革（鄧小平南方視察之後）

鄧小平在1992年春天進行南方視察之後，其後中共打出「社會主義市場經濟」的方針，加速改革的步調。第三次改革以「理順關係」（調整中央各部門，以及中央各部門與國務院之間的關係）與精簡（人員精簡化）為目標。其結果，只有屬中共中央「工作部門」的中央政法委員會，以及屬中共中央「議事、決策機構」的中央財經工作領導小組、中央外事工作領導小組、中央農村工作領導小組被認為有存續的必要。此外，在省、自治區、直轄市有關黨政機構的設置方面，則區分為「必設機構」與其他機構（因應狀況而設置的機構，必須經中央批准）兩種。屬「必設機構」的「黨的行政擔當機構」僅有政法委員會。而其他機構部分，例如在機構改革試行地區（模範地區），河北省委想要將農村研究室改為農村工作部，但是中央編制委員會不同意。陝西省委也撤廢了農村政策研究室。

十三全大會以後，有一段時期可以看到「黨政分離」的改革順利地進行，但是一九八九年六月，天安門事件發生，改革的環境起了很大的變化。先崛起的領導人江澤民為了確保政治的安定，開始強化黨的領導力，此時黨政分離的改革已自十三全大會的方針後退了一大步。

第二節 各個中央工作領導小組之歷史沿革

一、中央對台工作領導小組

中共中央對台領導小組在所有中央領導小組中是較少對外公開甚至運作模式也不易為外界所能了解的機構。這一方面固然由於其性質的特殊與敏感性，另一方面也是因為該小組之運作可能極具高度機密性。因此在介紹中共黨組織的工具書裡，譬如紅旗出版社印行的「中國共產黨內法規制度手冊」1997年版；中共中央組織部政策研究室編「黨的組織工作大事記」1978-1988年，北京大學出版社，1990年版，均沒有列出「中央對台工作小組」成員名單以及成立起源。

根據研究計畫主持人的了解，中共中央對台工作領導小組應該是成立於1980年，其首任組長是鄧穎超，這個機構的建立顯然是因應1979年中美建交之後，對台工作日益迫切重要的情勢。而一連串涉台研究的學術智庫的成立剛巧也是在1980年之後，（如最早成立的廈門大學台研所是在1982年），應符合當時該小組重要任務為調查及研究對台政策的重要方針。

但是，法務部調查局對此領導小組特別編撰的一本著作中則提出一些補充說明。首先是引用已去世的學者陳慶的一本專著，是說中共第一個有組織有分工的專責對台工作機構，是在1972年2月美國總統尼克森訪問中國大陸，雙方簽訂「上海公報」之後，中共為因應台海情勢新變化而組建的。其次，是引用長期追隨周恩來的童小鵬一本回憶錄「風雨四十年」的書作了對上述的修正與補充，1956說明中共中央係在年成立對台工作領導小組，

由李克農、羅瑞卿負責，徐冰參加，羅青長、凌雲、童小鵬進行具體工作。⁶⁰

調查局這本著作中也提到在1980年1月，中共組建新的中共中央對台工作領導小組，由鄧穎超與廖承志（時任國務院僑務辦公室主任）為正副組長，其成員有羅長青、汪鋒、楊蔭東、楊斯德、蔡嘯、林麗韞等人。當時該領導小組主要任務是調查研究對台灣的方針政策和重大事件，向中共中央提出對台工作或政策建議。⁶¹

也出版過相關著作的政大國關中心研究員蔡瑋對此有較保留說法。他說雖然調查局資料頗具可信度，不過在並無其他相關資料可以佐證的情況下，他比較傾向於認為當時即或有類似任務編組單位，但也未必有對台工作領導小組的名稱。⁶² 至於此後該領導小組之歷史演變，亦引用調查局之資料說明如下：⁶³

1987年10月鄧穎超退休，同年12月24日，中共中央工作領導小組改組，由當時擔任中央軍委常務副主席的楊尚昆繼任小組長，成員包括閻明復、朱穆之、楊斯德、賈春旺、鄭百彬、廖暉、朱啟穎、趙復三、岳楓、熊光楷等。

1991年3月9日，中共中央決定，將中央對台工作領導小組改為中央對台工作小組，成為亦一併調整：（1）組長仍由楊尚昆擔任，副小組長吳學謙，秘書長王兆國，成員包括朱穆之、賈春旺、蔣民寬、齊懷達、楊斯德、孫曉郁。

到了1992年10月中共「十四大」舉行之後，由於高層權力結構變化，中央對台工作小組在1993年6月23日重組為「中央對台工作領導小組」，江澤民親自擔任小組長，其他成員則由各相關涉台部門領導人出任。如副小組長為錢其琛，成員有王兆國、賈春旺、熊光楷、汪道涵等。

1997年因應中共「十五大」，2002年因應中共「十六大」，中央對台工作領導小組再度於1998年及2002年相繼改組。擔任小組長職位均由總書記兼任，顯示對台工作益加重視。特別是2002年胡錦濤繼任之後，再將擔任政治局常委，也是全國政協主席的賈慶林列入擔任副小組長一職，更見對台工作領導小組的分量日益上升。

二、中央財政經濟工作領導小組

1958年6月中共中央發出「關於成立財經、法政、外事、科學、文教各小組的通知」成立中共中央財經領導工作小組，規定，「大政方針在政治局，具體部置在書記處，具體執行和細節決策屬政府機構及黨組」，1958年「反右傾」後撤銷，1962年3月恢復，但在文化大革命中又被撤銷，1980年3月，中共中央政治局常委會決定成立中央財經領導小組，1987年12月開始中共中央機構改革，保留中央財經領導小組建制，但撤銷其下屬的辦公室編制，1992年11月，中共十四大後決定恢復設置財經工作領導小組。⁶⁴

一九八七年十二月開始了第二次中央機構改革，內容之一就是決定保留中央財經領導小組建制，但撤銷其下屬的辦公室編制（時任秘書長張勁夫的編制屬於中顧委）。⁶⁵

歷史上中共中央財政經濟領導小組是中共中央研究、制訂財政經濟工作方針政策，和

⁶⁰ 有關法務部調查局的資料是引述該部印行出版的《中共對台工作組織體系概論》，民國88年6月，頁101。在其說明中的二本著作，一是陳慶，《中共對台政策之研究》，台北：五南，民國79年12月，頁22-24，另一本是童小鵬，《風雨四十年》第二部，北京：中共文獻出版社，1996年1月，頁274。

⁶¹ 同上書，頁102。

⁶² 蔡瑋，《中共的涉台決策與兩岸關係發展》，台北：風雲論壇出版社有限公司，民國89年3月初版。請見該書第二章的註十一，頁75-76。

⁶³ 見調查局《中共對台工作組織體系概論》，頁104-105。

⁶⁴ 中國社會科學院編，《中國共產黨黨內法規制度手冊》，北京：紅旗，1997，頁468。

⁶⁵ 高新，《領導中國的新人物：中共第十六屆政治局》，香港：明鏡，2003年，網址 http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_30_12_12_5_740.html。

決定財經工作中的大事的決策機構，一九八〇年三月撤消了國家財政經濟委員會之後即開始設立。至今已經幾經改組。⁶⁶

據「文匯報」報導，為強化對經濟工作的領導，集中精力把經濟搞上去，中共中央決定恢復設置財經工作領導小組。……報導說，中共十四大後，為加強對財經工作的領導，把全黨的主要精力集中到以經濟建設為中心，把經濟工作搞上去，中共中央做出了上述恢復設立中央財經工作領導小組的決定。⁶⁷

三、中央外事工作領導小組

1958年3月，中共中央根據外事工作發展的需要，決定成立中央外事小組，負責領導包括政治、經濟、文化、科技等各方面的外事工作。同時，決定成立國務院外事辦公室，作為中央外事小組的辦事機構和國務院管理外事工作的總口子，並由當時任國務院副總理兼外交部長的陳毅擔任中共中央外事小組組長兼國務院外事辦公室主任。⁶⁸

外事領導小組在十四大以前稱為「中央外事小組」，係中共中央非常設的領導機構。⁶⁹

四、中央農村工作領導小組

根據中國社會科學院編之中國共產黨黨內法規制度手冊記載，中央農村工作領導小組前身為中央農村工作委員會與中央農村工作部，其內容如下：⁷⁰

中共中央農村工作委員會（1952）

1952年7月中共中央發出文件，決定省以上各級黨委設農村工作委員會。文件指出，全國大規模的經濟建設即將開始，各級黨委的領導重心，已經或正積極轉入城市與工業生產。為確保轉變的貫徹，而又能兼顧城鄉，中共中央做出決定。

中共中央農村工作部（1953）

中共中央直屬的專門機構。1953年2月中共中央決定成立。鄧子恢任部長。主要負責研究和制訂農村工作的政策，統一領導全國農業戰線的工作。

五、中央宣傳思想工作領導小組

中共為了有效開展對外宣傳工作，在1980年4月8日正式成立了中央對外宣傳小組，以作為中共在國際宣傳以及對港澳台僑宣傳的協調策劃機構。1987年12月中共中央撤銷該小組，1990年3月19日中共中央決定恢復該小組。⁷¹

中共實施改革開放之後，開始加強對外宣傳工作。中共對外宣傳的對象，主要是外國人，

⁶⁶高新，**領導中國的新人物：中共第十六屆政治局**，香港：明鏡，2003年，網址http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_29_12_45_11_515.html。

⁶⁷中共中央決定恢復設置財經工作領導小組，中國時報，1992年11月15日10版。

⁶⁸陳毅同志，我們悼念您，<http://past.people.com.cn/GB/shizheng/252/6165/6179/20010701/501230.html>。

⁶⁹許志嘉，**中共外交決策模式研究**，台北：水牛，2001，頁138。

⁷⁰中國社會科學院編，**中國共產黨黨內法規制度手冊**，北京：紅旗，1997，頁478。

⁷¹有資料稱，中共中央對外宣傳小組成立於1986年初，這是不正確的。事實上，中共成立中共中央對台工作領導小組和中央對外宣傳小組，與1980年1月16日鄧小平在中央幹部會議上發表「目前的形式與任務」講話有密切關係。鄧小平在會中提出「在國際事務中反對霸權主義、維護和平、台灣回歸祖國、實現祖國統一、加緊經濟建設，就是加緊四個現代化建設」是中共1980年代的三大任務。充分表明中共參與國際事務、加強對台工作、實施大陸經濟改革的積極性與迫切性，因而衍生出中共強化相關組織的一連串作為。詳見**鄧小平文選第二卷**，北京：人民，1994年，頁239；郭瑞華編，**中共對台工作組織體系概論**，台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1999年，頁167。

並且涵蓋台灣同胞、港澳同胞和華僑。國務院新聞辦公室是在 1989 年六四天安門事件後，中共為配合政府部門對外宣傳需要，特於 1991 年 6 月 4 日設置成立。以組織、推動、協調中共中央政府和地方政府有關部門加強向外國人介紹中國大陸的情況，以增進世界各國對中共的瞭解。⁷²

第三節 中央工作領導小組的分類與變革

一、有掛牌的常設性組織

依據 2001 年中華人民共和國財政部辦公廳關於執行國家標準「中央黨政機關、人民團體及提他機構代碼」的補充通知，有掛牌用中央工作領導小組運作的可能只有中央財經領導小組辦公室。另外資料中也顯示中央農村工作領導小組也有其常設性的辦公機構。⁷³另外，中央外事工作領導小組也有其辦公室，⁷⁴而其在運作上，在 1998 年頒佈的「國務院關於機構設置的通知」中說道，國務院外事辦公室保留中央外事工作領導小組名義，承擔中央外事工作領導小組的具體事物。國務院台灣事務辦公室與中共中央台灣工作辦公室、國務院新聞辦公室與中共中央對外宣傳辦公室，一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。

二、沒有掛牌但持續運作的編組

中央對台工作領導小組雖然沒有其專屬的辦公室，但依據 2003 年「國務院設置機構的通知」國務院臺灣事務辦公室與中央臺灣工作辦公室，一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。⁷⁵而中共中央對外宣傳小組的日常辦事機構為中央對外宣傳辦公室，中央對外宣傳辦公室與國務院新聞辦公室是同一機構兩塊招牌，為中共中央直屬機構。⁷⁶他的運作同中央對台工作領導小組一樣是國務院新聞辦公室與中央對外宣傳小組，一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。⁷⁷另外，為了新成立中央社會治安綜合治理委員會。國務院領導全國社會治安綜合治理工作的常設機構。

三、臨時性的任務編組

國家安全領導小組大約於 2001 年初首度曝光，其成立的初衷，是鑑於 1999 年的科索沃戰爭，中共駐南斯拉夫大使館被炸，其組長由江澤民擔任，但日常工作由中央外事領導

⁷²郭瑞華編，**中共對台工作組織體系概論**，台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1999 年，頁 127-128。

⁷³ 國務院辦公廳轉發中央農村工作領導小組辦公室關於農村中小學收費問題調查報告的通知 <http://www.edu.cn/20031219/3096240.shtml>

⁷⁴ 2001 年 12 月 28 日頒佈的「國家外匯管理局工作人員因私出國（境）管理暫行規定」。

⁷⁵關於國務院機構設置的通知，1993 年 4 月 19 日，網址 http://www.nhsq.gov.cn/right/xgwj/zjjg-20.asp?subno=2_02&jihao=2。

⁷⁶根據中共國務院 2003 年 3 月 21 日「關於國務院機構設置的通知」指出「國務院新聞辦公室」與「中共中央對外宣傳小組（對外宣傳辦公室）」，一塊機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列，詳見新華網，網址 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-09/09/content_1071285.htm。

⁷⁷關於國務院機構設置的通知，1993 年 4 月 19 日，網址 http://www.nhsq.gov.cn/right/xgwj/zjjg-20.asp?subno=2_02&jihao=2。

小組辦公廳主任劉華秋負責協調。⁷⁸為了應付涉及全國安全的危機。但其最終目的在於成立國家安全委員會，結合軍方的國防系統、公安的治安系統和國安的情報系統，以改善過去三部門各自為政，缺乏配合的弊端。但是似乎流程停滯不前。而中央修憲領導小組其為2003年成立，成立目的是將以中共十六大報告為基礎，把「三個代表」思想、政治文明、人權保障及保護私有財產案等四個方面寫入憲法修正案。

第四節 中央政法委員會定位的歷史變遷

1954年11月，中共中央書記處分設四個辦公室，其中第一辦公室分管政法工作，除做為黨中央政法工作的辦事機構外，亦與國務院的第一辦公室相呼應，並領導內務部、公安部、司法部、監察部、全國人民代表大會、最高人民法院、最高人民檢察院等。1956年，原中央書記處第一辦公室改制成立中央政法小組。文革期間中央政法小組亦如同諸多黨政機構一般完全停擺，至1978年6月始恢復設置中央政法小組。隨著「實踐派」與「凡是派」間的競爭告一段落，實踐派對政法工作有其想法，因而醞釀中央政法機構的改制。1980年1月，中共中央決定成立中央政法委員會，同時撤銷中央政法小組及其辦公室。1980年代由於黨政分開的呼聲高漲，中央政法委員會遂於1988年5月遭到撤銷，改設立中央政法領導小組，而該小組則主要側重於協調的工作。1989年天安門民運爆發，加以不久之後東歐及蘇聯共產政權的瓦解，促使中共重新思索政法工作的重要，因而於1990年3月重新恢復中央政法委員會的設立。⁷⁹

中共在各級黨委下設政法委員會，領導由人大、法院、檢察院、公安部、安全部、司法部、武警等所組成的政法系統。……政法委書記由黨的重要領導人擔任，……政法委是黨的重要部門，但不是公開正式的常設機構。⁸⁰

之所以採用「小組」而非「部」的組織架構，其原因在於前者採小組成員合議制，後者係部長負責制，採用小組的形式有利於各單位的負責人共同討論以尋求共識。⁸¹

1980年至1983年間，人事結構的特色：第一，書記彭真為黨的中央政治局委員，和往後由中央書記處的成員出任不同。第二，增加政法委的成員單位，除了公、檢、法、司、民政外，亦將軍方政法部門與人大系統納入。1983年至1985年間，政法委組成人員重新調整的幅度相當大，其特色在於一、以分管政法的中央書記處書記兼任負責人；二、首度任命副書記人選；三、納入國家安全部為成員；四、取消人大系統的成員。1985年至1988年間，喬石擔任第一階段的負責人，此時的特色是：一、書記未兼任政法部門的負責人；二、副書記專職化。之後政法委遭到撤銷，直至1990年才又重新設置。喬石擔任1990年至1992年間的負責人，與先前相較，民政部門已排除在成員之外，另外又組建涵蓋成員更廣的社會治安綜合治理委員會，以強化社會治安的治理工作；然社會治安綜合治理委員會與政法委的最高負責人同屬一人，而政法委的成員亦均為社會治安綜合治理委員會的成員，且除合署辦公外，亦將之前的人大與民政部門拉了進來。1992年至1998年間由任建新擔任書記，首開該會由副書記升任書記的先例。1998年三月後，則由羅幹接任書記。⁸²

「文革」結束後，黨政機構逐步地恢復，黨瞭解到法制建設的重要而有恢復設置政法

⁷⁸江澤民親手抓穩定設立國家安全領導小組自任組長，詳見新生網，網址<http://xinsheng.net/xs/articles/gb/2000/12/10/2680.htm>。

⁷⁹楊勝春，*大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究*，台北：永業，2001，頁76-88。

⁸⁰閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，*中國大陸研究*，34卷8期，1991（8），頁25。

⁸¹楊勝春，*大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究*，台北：永業，2001，頁76。

⁸²楊勝春，*大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究*，台北：永業，2001，頁97-107。

小組的呼聲。1978年6月20日，中共中央批准成立中央政法小組，以協助最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、民政部等處理相關法制問題；然由於小組成員包含時任全國人大常委會副委員長的姬鵬飛，與國務院法制局長陶希晉，故政法小組的領導實際上還及於全國人大與國務院法制局內。⁸³

中共在十一屆三中全會上將推動法制建設列為重要的工作項目之一，而在政法小組運作的過程間，「改革派」亦逐漸擴張所掌握的權力，同時也對政法工作的領導方式做出些微調整。1979年9月9日，中共中央發出《關於堅決保證刑法、刑事訴訟法切實實施的指示》，對黨與司法之間的關係做出一定程度的釐清，並取消了各級黨委審批案件的制度。接著則醞釀中共中央政法機構的改制。1980年1月24日，中共中央決定設立中央政法委員會，原中央政法小組及其辦公室則同時撤銷，這個動作等於是將政法機構的定位調整為一常設性單位。⁸⁴

中央政法委員會的角色與任務自成立起即不斷遭受民主黨派的質疑，最後終於在1988年5月遭到裁撤，而改設立中央政法領導小組。1989年天安門事件爆發，加上隨後發生東歐共產國家與蘇聯的瓦解，使中共內部不得不對此演變心生警惕，於是在1990年3月間正式恢復中央政法委的設立，並在《中共中央關於維護社會穩定加強政法工作的通知》中明白指出：「中央決定，恢復中央政法委員會，適當調整其職責任務，各地黨委政法領導機構的名稱統一為政法委員會，並加強必要的建設。」⁸⁵

⁸³楊勝春，大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究，台北：永業，2001年，頁81-83。

⁸⁴楊勝春，大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究，台北：永業，2001年，頁83-85。

⁸⁵楊勝春，大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究，台北：永業，2001年，頁86-88。

第參章 中央工作領導小組的組織定位

第一節 中央工作領導小組之定位探討

很多人常以為中共中央的決策機制是在政治局或政治局常委的會議完成。理論上這並沒有錯。但是在實際運作上，由於要讓政治局常委在重大決策上拍板定案前必須事先具備一些政策細節的評估與分析，加上要交付國務院相關單位執行之前也要有具權威的決策本質，因此一個類似具有「黨政協調」或是「黨政運作」的機制就因應產生。它不僅具有決策機能，而且常常要先行在內部讓相關黨政部門的首長就問題求得共識，以便在呈報政治局常委之前可先有具體計畫提供參考，而在交付執行之後，也因先前已有內部共識可順利推動。這就是台灣近年來比較有點印象的「中央領導工作小組」運作實例。中央工作領導小組到底在中共的政黨機制中是什麼樣的定位，在本文的前面敘述裡，曾經以「黨的行政擔當機構」一言蔽之。事實上，領導小組的角色與定位恐怕不僅只是行政機關中黨的角色地位而已，更重要的是尚深入到黨的領導小組在決策機制中的定位，以及在決策定調之後，如何讓黨政之間對決策執行層次的協調運作，因此它尚有在協調機制的定位。

但是由於缺乏領導小組對決策與協調角色扮演的大量參考資訊，因此要將領導小組的定位清晰地予以決策或協調的分類，也有實際的困難。而且就算中國大陸專研黨的建設，黨政分開，或是政治改革的學者，面對中央工作領導小組的定位，也只能抽象的詮釋來加以說明，這其中最主要的原因當鑑於學界參與領導工作小組內部運作的經驗並不充分，瞭解程度也有限。而根本原因則是這樣定位的說明多少具有某種程度的敏感性，對於較深一層的詮釋，態度上就會呈現保留。

譬如說，中國社科院政治研究所所長兼黨委書記王一程就保守的告知：「中央工作領導小組是黨在思想組織政策方面去領導群眾，但並不取代政府全部職能」，王所長更進一步對黨的決策定位尚有補充看法，認為「全國人代會的立法也有決策功能」。⁸⁶

另外，復旦大學國際關係學院副院長林尚立則有另外看法。他說：「中央工作領導小組是政黨如何整合國家的權力」。⁸⁷嚴格來說，他沒有提及黨的領導小組是否具有協調機制功能，可是整合一詞又使得領導小組協調功能無法在決策上完全消失。

比較清楚一點的，是上海社科院研究員劉杰的觀點。他說：「政治局或政治局常委為使工作事務及決策可更具體周延，設立個工作機構」。⁸⁸這應較具體說明領導小組的決策定位。

由於中國大陸在這領域的權威學者都未必能將中央工作領導小組給予明確定位，也因此在本文中所賦予的定位，也必須從一些不同的觀點與角度切入，才能獲致一個比較接近完整的看法。所以，再度從歷史演變的資料尋求領導小組如何在黨內被賦予的定

⁸⁶ 2004年4月5日與中國社科院政治研究所所長王一程進行訪談。

⁸⁷ 2004年3月30日與上海復旦大學國際關係學院部分教授進行訪談。

⁸⁸ 2004年3月29日與上海社科院研究院劉杰進行訪談。

位，就成為一個重要的分析手段，而這其中需從「政黨分開」的階段開始，探索更新重點。除此之外，如何在「協調」與「決策」的定位，能準確解讀出中央工作領導小組的角色扮演，應是本章的最精華的所在。

一、從「黨政分開」的歷史演變談中央工作領導小組的定位

這段時期定位特色是以黨代政、黨政合一，以及中央工作領導小組是黨運作政府的一種管道、手段、機制。

中共自 1949 年建立政權，起初重視「黨政分離」，傾向迴避對政府部門的影響；然隨著時間演變，開始於黨內設立相應於政府部門的機構。例如：1952 年決定在省級以上之各級黨委設置農村工作委員會；1952 年 11 月則進一步設置農村工作部。⁸⁹

這其中董必武起草了給中共中央華東局饒漱石的信，也可充分證明以黨代政的痕跡，董的信中指出：「各級黨委對各級政權機關的領導，應經過在政權機關中工作的黨員來實現；其中如有黨員三人以上，應組成黨組以保證黨的領導。」⁹⁰另外，彭真也曾表示黨對政權的關係是政治上的領導，而非組織上的隸屬。⁹¹

1957 年開始的「反擊右派」運動，是這個演變的關鍵階段。經過「反右」排除障礙，掃清道路，國家的大事就完全由共產黨說了算，共產黨內則完全由各級書記說了算，最後由毛澤東個人說了算。國家權力集中於一黨一人，專制制度也就基本上確立下來。⁹²中共中央決定了一切的大政方針和具體部署，各級的決策權都集中於共黨黨委，原本該向人大及其常委會負責的司法機關和行政機關亦改向共黨的各級機關負責；黨委通過部門內的黨組向其發出指示，各部門亦透過黨組向黨委進行報告和請示。

根據薄一波的回憶，中央工作領導小組的設立與毛澤東對時任總理的周恩來產生信任危機有極大的關係。毛澤東在 1953 年即因修正稅制的問題未事先提報中央而大加批評，並強調要加強中央對政府部門的領導；周恩來在隨後主持起草的《中共中央關於加強中央人民政府系統各部門向中央請示報告制度及加強中央對於政府工作領導的決定（草案）》中便列明政府工作中的重大事項均需事先請示中央，政府各部門的黨組工作則直接接受中央的領導。而為了使政府的主要領導人更清楚直接地向中央負責，重新劃分了計畫、財經、政法、外事、交通、農林、勞動、文教等各大區塊，並由專人直接領導，此可視為中央工作領導小組最早的前身。⁹³

1958 年 2 月，毛澤東將「大權獨攬、小權分散、黨委決定、各方去辦」寫入《工作方法六十條（草案）》中的第 28 條。⁹⁴中國大陸留日學者唐亮對這樣的「黨政合一」現象也有另外一番解讀，他說，其中所載之「大權」未必是大權，而且黨委的指導範圍，明顯地超越政策的範疇，而擴及至一般行政機關應該負責的領域。不過中共中央稍後以毛澤東「大權獨攬、小權分散」之方針為主，決定設立中央財經小組、中央政法小組等，這些小組直屬中央政治局及中央書記處，對政策決定有極大影響力。在黨政不分的背景下，依唐亮看法，

⁸⁹ 唐亮，「現代中国的党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997 年，初版第二刷，頁 37-38。

⁹⁰ 董必武選集，頁 314。

⁹¹ 彭真文選，頁 226-227。

⁹² 華民，中國大逆轉：反右運動史，香港，明鏡，1996。

⁹³ 單世聯，薄一波：《若干重大決策與事件的回顧》，參見網址：

<http://go.to23.com/moxianju/his/shanshilian/word/014.htm>。

⁹⁴ 參見網址：<http://www.ccy1.org.cn/theory/mxweb/html/mx07344.htm>。

這階段可說黨行政擔當機構的數量最多、活動內容最廣的時期」。⁹⁵

1958年6月中共八屆四中全會結束後，中共中央便決定成立財經、政法、外事、科學及文教等小組，將政府工作劃分為五大塊，各由專人負責分口領導，毛澤東並特別強調：「這些小組是黨中央的，直屬中央政治局和書記處，向他們直接做報告。大政方針在政治局，具體部署在書記處。只有一個政治設計院，沒有兩個政治設計院。大政方針和具體部署，都是一元化，黨政不分。具體執行和細節決策屬政府機構及其黨組。對大政方針和具體部署，政府機構及黨組有建議之權，但決定權在黨中央。政府機構及其黨組和黨中央一同有檢查之權。」如此一來，中共中央決定了一切的大政方針和具體部署，各級的決策權都集中於共黨黨委，原本該向人大及其常委會負責的司法機關和行政機關亦改向共黨的各級機關負責；黨委通過部門內的黨組向其發出指示，各部門亦透過黨組向黨委進行報告和請示。亦正如薄一波所言，1953年是先將政府的各部門化約為若干直接對中央負責的「口」，1956年則是再進一步地由中央各小組直接領導國務院的各「口」；而毛澤東則藉由中央工作領導小組的成立以削弱總理的權力。此後原來已經過分集中的領導體制得到進一步地強化，亦助長了以黨代政之一元化領導的發展，使中共中央成為最高的權力機關。⁹⁶文化大革命期間，中共的黨政合一、一元化領導體制可謂發展到極端，至1978年的十一屆三中全會後，處理黨政關係的問題才在鄧小平的授意下漸受討論。

二、從「黨政分開」之後談中央工作領導小組的定位

這段時期特色是「黨抓大方針與原則，政府則來執行」。

基本上，整個框架是「黨是主控、領導政府」。也因此，中央工作領導小組的定位十分明確是幕後操縱與運作的角色。

鄧小平在1978年的一次中央工作會議中就已經提及黨政不分的問題，他說：「……加強黨的領導，變成黨去包辦一切、干預一切；實行一元化領導，變成了黨政不分、以黨代政……。」1980年，在《黨和國家領導制度的改革》的講話中提出「著手解決黨政不分、以黨代政問題……黨的一元化領導，往往因此而變成了個人領導。」還說「要真正建立從國務院到地方各級政府從上到下的強有力的工作系統，凡屬政府職權範圍內的工作，都由國務院和地方各級政府討論、決定和發佈文件，不再由黨中央和地方各級黨委發指示、做決定。政府工作當然是在黨的政治領導下進行……。」中共於第一階段推動「黨政分工」的改革（將黨組織與行政組織之職權在制度上加以劃分），以改進黨在權力上的過度集中，並欲建構強而有力的行政系統。接著受到鄧小平的指示，趙紫陽於一九八六年九月，組成了中央政治體制改革五人小組，以「政治體制總設想」為名，加速政治改革。十三全大會的政治報告即以「黨政分離」作為政治體制改革的核心，將黨的指導限定在政治指導，主張用「間接指導」的方式。⁹⁷

唐亮評析認為，中國（大陸）的行政機關，原本即有肥大化的現象，「黨的行政擔當機構」的存在，可以說助長了這種肥大化的現象。⁹⁸

1978年12月13日，鄧小平在中共中央工作會議閉幕會上做《解放思想，實事求是，團結一致向前看》的講話，其中即明白提出黨政不分的問題，「……加強黨的領導，變成了

⁹⁵ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁38。

⁹⁶ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁262-263。

⁹⁷ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁267

⁹⁸ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁59

黨去包辦一切、干預一切；實行一元化領導，變成了黨政不分、以黨代政……」⁹⁹

1980年8月18日，鄧小平在中央政治局擴大會議上發表《黨和國家領導制度的改革》，提出「著手解決黨政不分、以黨代政的問題。中央一部份主要領導同志不兼任政府職務，可以集中精力管黨，管路線、方針、政策。……權力過分集中的現象，就是在加強黨的一元化領導的口號下，不適當地、不加分析地把一切權力集中於黨委，黨委的權力又往往集中於幾個書記，特別是集中於第一書記，什麼事都要第一書記掛帥、拍板。黨的一元化領導，往往因此而變成了個人領導。全國各級都不同程度地存在這個問題。……要真正建立從國務院到地方各級政府從上到下的強有力的工作系統，凡屬政府職權範圍內的工作，都由國務院和地方各級政府討論、決定和發佈文件，不再由黨中央和地方各級黨委發指示、做決定。政府工作當然是在黨的政治領導下進行的，政府工作加強了，黨的領導也加強了。……實行這些改革，是為了使黨委擺脫日常事務，集中力量做好思想政治工作和組織監督工作。這不是削弱黨的領導，而是更好地改善黨的領導，加強黨的領導。……各級黨委要真正實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。要明確哪些問題應當由集體討論，哪些問題應當由個人負責。重大問題一定要由集體討論和決定。……」¹⁰⁰

1986年，鄧小平更進而提出黨政職能分開的問題，「……我們堅持黨的領導，問題是黨善於不善於領導。」¹⁰¹；「黨要善於領導，黨政需要分開，這個問題要提上議事日程。」；「黨政要分開，這涉及政治體制改革。黨委如何領導？應該只管大事，不能管小事。」；「改革的內容，首先是黨政要分開，解決黨如何善於領導的問題。這是關鍵，要放在第一位。」¹⁰²鄧小平又說：「現在提出黨政分開，但不管怎樣還是共產黨領導，是為了更好地加強和改善黨的領導。」¹⁰³

1986年6月28日，鄧小平對中央政治局常委指出「只做經濟體制改革，不做政治體制改革的話，經濟體制改革就會失敗。」不斷地強調政治改革的意義，同年9月13日，他提到：「政治改革的內容，首先在於黨與政府的分開，而分開之後如何有效地進行領導，才是問題的關鍵，而應該作為（政治）改革的首要目標。」¹⁰⁴

趙紫陽在1987年中共的十三大政治報告中，亦以專節討論政治體制改革，集中論述黨政分開的問題，強調政治體制改革已因經濟體制改革的深化而不得不進行，並提出黨政分開、進一步下放權力、改革政府機構、人事制度、建立社會協商對話制度、完善社會主義民主政治、加強法制建設等相關作法。報告中認為黨的領導是政治領導，即政治原則、政治方向、重大決策的領導和向國家政權推薦重要幹部；黨對國家事務實行政治領導的主要方式是：使黨的主張經過法定程序變成國家意志。

從上述鄧小平、趙紫陽等自1978年以來關於黨政關係的論述即不難發現，黨政分開的目的在於加強、改善黨的領導，而非削弱黨的領導，黨仍然要掌握大方針與大原則，至於執行面則交由政府部門落實；而黨的角色則由毛澤東時期的「直接領導」轉而為鄧小平時期的「間接領導」。以1980年代為分野，黨對政府的角色起了相當的變化，而中央工作領導小組的地位亦有些許改變。中央工作領導小組成立之初，負有協調政策、提出新構想、

⁹⁹ 鄧小平文選第二卷，北京：人民，2002，頁142。

¹⁰⁰ 鄧小平文選第二卷，北京：人民，2002，頁320-343。

¹⁰¹ 鄧小平文選第三卷，頁163-164。

¹⁰² 鄧小平文選第三卷，頁177。

¹⁰³ 鄧小平文選第三卷，頁257。

¹⁰⁴ 鄧小平的看法引述於唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁270

監督政策執行以及人事安排的建議等職能，但並不決定具體政策，主要隸屬於中央書記處；至 1987 年以後，小組的地位轉與中央書記處平行，並改由中央政治局及其常委會直接領導。¹⁰⁵由此得以發現，中央工作領導小組的地位隨著黨政分開的倡議而抬升了，並由過去協調重於決策的功能，轉為協調與決策並重；此外，過去作為行政機關與黨委間溝通管道的黨組亦於 1980 年代末期裁廢，中央工作領導小組現在得以直接與行政機關進行溝通；總之，不論是在毛澤東或鄧小平時期，中央工作領導小組所主要負責的協調工作都是在黨的主導之下進行，這是一個在由黨主導之下政府各部門參與的協調機制，透過這般機制進而整合出黨與政府之間的共識基礎；就決策層面而言，這是一種由黨的中央工作領導小組擔任中界銜接角色的集體決策，其產出項同時既為黨，亦為政府之決策。

三、具有中國特色由黨主導下的決策機制

若以 1980 年代為分野，在中國黨對政府的角色起了相當的變化，而中央工作領導小組的地位亦有些許改變。中央工作領導小組在成立之初，負有協調政策、提出新構想、監督政策執行以及人事安排的建議等職能，但並不決定具體政策，主要隸屬於中央書記處；至 1987 年以後，小組的地位轉與中央書記處平行，並改由中央政治局及其常委會直接領導。¹⁰⁶由此得以發現，中央工作領導小組的地位隨著黨政分開的倡議而開始抬升，並由過去協調重於決策的功能，轉為協調與決策並重。

舉例來說，國務院臺灣事務辦公室與中央臺灣工作辦公室，是一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。¹⁰⁷中共中央對台工作領導小組成立於 1980 年。這個機構的建立顯然是因應 1979 年中美建交之後，對台工作日益迫切重要的情勢。而一連串涉台研究的學術智庫的成立剛巧也是在 1980 年之後，（如最早成立的廈門大學台研所是在 1982 年），應符合當時該小組重要任務為調查及研究對台政策的重要方針。而對台政策的部分決策顯見是在中央對台工作領導小組內部決意所訂定。

另外一個例子，是在 1992 年，當時中共中央恢復成立「中央財經領導小組」，該小組以集體領導共同負責的方式，穩定的制訂和推動中國大陸的經濟政策。¹⁰⁸

其實在進入改革時期之後，由於中共開始強調黨政分開。而根據這個主張，黨的領導主要限於政策指導，且其指導方式必須透過法定程序。但是大陸留日學者唐亮對於中央工作領導小組的定位，雖然沒有否定其具有決策的功能，但另一方面，他也認為中央工作領導小組，也就是在他書中所稱的「黨的行政擔當機構」的活動，遠超過政治指導的範圍，而直接參與行政活動，代行政機關行使公權力。此種黨的代行主義（以黨代政），唐亮認為是明顯地與「政黨分離」與「法治」的目標相矛盾，並給予人民「一黨獨裁」與「黨天下」的形象。

就個人研究而言，當定位中央工作領導小組是有部分決策功能之時，它同樣也稱得上是具備一些中國特色的決策機制：

- 1、雖然中央政治局常委（中共十六大以後政治局常委增至九位）因各人職同所負責，會有一至二人被分配到中央工作領導小組去擔綱。不過在領導小組內部的討論時，擔任小組長的政治局常委通常都不會一個人就拍版定案，而是會

¹⁰⁵許志嘉，*中共外交決策模式研究*，台北：水牛，2001，頁 138。

¹⁰⁶許志嘉，*中共外交決策模式研究*，台北：水牛，2001，頁 138。

¹⁰⁷關於國務院機構設置的通知，1993 年 4 月 19 日，網址 http://www.nhsq.gov.cn/right/xgwj/zjjg-20.asp?subno=2_02&jihao=2。

¹⁰⁸中央財經小組即將恢復，*聯合報*，1992 年 11 月 7 日 10 版。

採集體決策，以民主集中制的精神，形成結論。這與外界認定中共黨內決策機制應是「一人專制，拍板定案」的印象有所不同。而這樣會中決議的結論，有時就成為政策的決定，有時則成為政策的建議，在呈送給政治局或政治局常委作最後的定奪。而這位擔任小組長或副小組長的政治局常委，就成為在政治局常會中為這項政策建議最有力的說明與辯護者。

- 2、在中央工作領導小組內部會議裡，雖因各小組的性質討論主題與組織成員有所不同必然呈現風格的差異，但是有一個基礎是相同的，那就是這個領導小組，必然匯集黨與政府與小組性質相關的決策者共同參與，而且在程序上也一定不會有差異的，那就是它絕對是集合黨與政府實際決策者之智慧功能，匯集成決策。說起來，這倒是有點集體決策的民主集中制。
- 3、實際上，這樣一個領導小組的決議，不管其結論最後是導致成決策或是向上呈報的決策建議，是黨的決策，另一方面也是政府的決策，黨與政府的政策共識基礎，就是在中央工作領導小組會議中建立。

四、具有中國特色由黨主導下的協調機制

由於中央工作領導小組是匯集黨與政府決策者的智慧與功能來形成共識，達成決議。因此，如何協調黨的意志與政府的實務能產生一項可行的方案，就是領導小組另一項的功能。

從前節中敘述鄧小平、趙紫陽等自 1978 年以來關於黨政關係的論述，即不難發現黨政分開的目的在於加強、改善黨的領導，而非削弱黨的領導，黨仍然要掌握大方針與大原則，至於執行面則交由政府部門落實；而黨的角色則由毛澤東時期的直接領導轉而為鄧小平時期的間接領導。¹⁰⁹這說明了黨的領導角色不變，但協調功能開始加強。

另外有位研究學者說：所謂高層決策、協調機構，主要是指中共中央國家安全領導小組、外事領導小組、財經領導小組、台灣工作領導小組、中央農村工作小組、西部開發領導小組以及國家信息領導小組等。他們都高於中央各部和書記處，直接向政治局及其常委會負責，其中安全、外事、對台小組，均由總書記兼任組長，財經小組組長則由國務院總理兼任。¹¹⁰這項程序與成員兼職的說明，也正好證明了黨與政府之間不可或缺的協調程序。

當中共也認知，黨政分開的改革含有促進民主化，與提高行政效率兩個意圖，但中共仍以後者為重心，¹¹¹這更證實了領導小組需要協調機制的存在。

再依個人研究而言，中央工作領導小組在協調機制運作方面，尚具有中國特色則包括下列五項：

- 1、它必須整合黨與政府之間的共識基礎，一如前述，去形成決議，但是另一方面，由於要整合必然需要協調，因此，領導小組的會議實際上就是要協調黨與政府之間不同看法，盡量讓彼此作某種程度的讓步與調正，進而希望在最後能達成共識，因此，形容領導小組一個決議產生的程序就是一個協調的機制也並不為過。
- 2、中央工作領導小組的討論案固然通常是由上向下交辦，但是也有不在少數是「下情上達」情況下進入討論。譬如說，在中央工作領導小組成員之外，可

¹⁰⁹ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁270-271

¹¹⁰ 伊銘，中國第四代財經官員出列，聯合早報，2002年12月23日，網址<http://www.zadbao.com/special/china/congress16/pages/congress16231202a.html>。

¹¹¹ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年，初版第二刷，頁280

能有許多外界的建議案或意見書送交到江澤民或胡錦濤辦公室，然後透由中央辦公室的彙整，再轉交到相關的領導小組辦公室進行更嚴謹程序的討論，當形成決議後就向政治局常委會建議，或者在權限範圍之內就自行制定決策。當然，也有可能來自政治局的一項結論，在經過也是透由中央辦公室的彙整程序，也可達到同樣的一種結果。這些例子主要是在說明中央工作領導小組的討論案不完全是由上而下，也有由下而上，在上下之間取捨，領導小組另一種協調功能也需展開運作。

- 3、中央工作領導小組有需要在討論過程中，將黨與政府之間的不同觀點儘可能匯集成共識，這就是在第一點所稱需要一番協調的運作，但是另一方面，不管在政治局常委或領導小組做成決策後，交由政府部門去執行，在實務與理想之間還是會有點差距產生。這個時候，領導小組又有一個監督政策是否完成的任務。如果在執行過程中，政府各部門之間，或黨與政府之間，難免產生一些誤差，那去如何協調政府部門全力完成黨的決策與意志，可能是領導小組另一種重要的功能。因此中央工作領導小組有時也被稱為在「黨主導下的政府各部門間的協調機制」。
- 4、實際上，讓中央工作領導小組扮演黨內決策高層與政府執行層次之間的角色，一方面有相當有力的決策建議權，另一方面也有非常有力的政策推動力，這是西方國家中所缺乏的樞紐機制。加上它又是黨與政府之間的橋樑角色，既有緩衝又有協調功能，更為一般西方國家所欠缺的協調機制，因此給予「具有中國特色黨主導下的協調機制」的名稱也有其實質上的功能存在。
- 5、另外，國關中心研究員蔡瑋在其所著「中共的涉台決策與兩岸關係發展」一書中曾提到說「中共領導人彼此之間的互動，非正式的意見交換就更為重要，只要其中某一位高級領導人堅持對某一特定事務的特定決策方式，就很可能導致政策變化。不過值得一提的是，中共高級領導人通常會避免面對面的爭執或發生衝突，而多半是透過秘書，或在文件上間接表達立場」。這段描述之所以非常重要是因為一些對台決策的最後定論，往往就是基於上述的情況所導致。¹¹²以研究計畫主持人曾在上海所做訪談經驗來說，就可印證這項說法，那就是1996年汪道涵提出八十六個字「一個中國原則之意涵」的例子，在經過中央對台工作領導小組反覆討論初步定案之後，即送交政治局常委審批，當時正值中共總理朱鎔基在國外訪問，中共中央為求慎重，當然也是力求避免不必要之困擾，這項由小組初步結論的「一個中國原則之意涵」內容，就當場指示透過外交系統送交在國外的朱鎔基閱讀並請他批示意見，結果朱在該段文字的後段中，將前已重複使用的「在一個中國原則下」的文句，改變成「在一個中國前提下」，原先七十六個字數則未予變動，但意義稍具彈性，最後再交回領導小組重新討論，經政治局常委核定，於1997年1月11日由汪道涵具名正式在「人民日報」撰文發表。從此項決策過程來看，顯見在研究中共決策機制時，需要了解中共高層相互之間的互動，而且協調的過程更見重要。

¹¹² 蔡瑋，「中共的涉台政策與兩岸關係發展」，頁26。

第二節 中央工作領導小組屬於任務性小組的編組

中央工作領導小組在定位探討中雖展現其歷史演進中的不同角色，以及權力運作中的各種功能，但是若就組織架構而言，他仍然屬於黨內一種任務編組。迥異於中央組織部或中央宣傳部這種在黨內定位為「黨務兼行政擔當機構」有常設機構的組織形式，中央工作領導小組，或在黨內被定位為「黨的行政擔當機構」，基本上是較屬性為任務編組的組織，這在前章節中歷史演變的敘述中已提到。

唐亮對「黨務兼行政擔當機構」與「黨的行政擔當機構」曾賦予定義的解釋。他說，前者機構乃是進行黨員擴充，黨的宣傳，並對行政機關加以指導的黨的事務機構，例如中組部與中宣部；至於後者機構則是對應一定的政府機關而設置，負責對行政機關進行政策領導，或部局之間組織調整，或對人事進行管理等。外界對中國共產黨內部的組織，即使有名稱的區別仍然感到迷惘，唐亮則對這二者進行了比較，他說，這二者均負責黨務，對行政機關也負有領導與管理之責。但是，下列五項說明可對二者加以區別：

第一，如前所述，中共將其他事務機構分離出來的黨的行政擔當機構，稱之為「黨與政府對口設部」。

第二，兩者實際上對行政的領導範圍不同。黨務兼行政擔當機構的領導範圍遠較黨的行政擔當機構為廣。例如，中共中央組織部負責對所有行政的機關進行相關的幹部政策指導。另一方面，黨的行政擔當機構的指導僅限於對部份的行政機關。

第三，在進行政治活動時，黨的行政擔當機構實際上受黨務兼行政擔當機構領導。

第四，黨務兼行政擔當機構在其所負責的行政領域方面，重要程度遠較黨的行政擔當機構高。例如中共中央組織部對於幹部人事的領導，對中共支配的行政機關而言，即擔任重要的角色。此外，中共宣傳部透過意識型態的管理，賦予了中共領導的正當性。

第五，假設中共撤廢了黨的行政擔當機構，僅表示中共的領導方式有所轉換，意味著黨組織減少對於行政的直接參與而已，絕不意味著中共將失去其領導力。但是，若中共撤廢了黨務兼行政擔當機構，則代表中共放棄了一黨領導與支配，即意味著政治民主化的過程進入了下一個階段。¹¹³

不過，唐亮並沒有在他著作中將「黨的行政擔當機構」也就是「中央工作領導小組」定位在只是「任務編組」的性質上。但是根據研究計畫主持人在中國大陸訪談所得，卻是十分清晰的瞭解，中央工作領導小組就是任務編組的機構，這種任務編組的特色是，領導小組可因環境需要予以成立，而且當這個環境因素一直沒有變動，因任務需要，領導小組尚可繼續存在來運作，例如自1958年成立迄今的中央財經工作領導小組，但是如果環境改變，任務也可宣告結束，領導小組就不需再繼續運作與存在，例如在1987年就不再存在與運作的中央對外宣傳領導小組。一位專研黨的建設的大陸學者對中央工作領導小組任務編組定位曾經做過如此描述：「若存在於黨的組織內，那麼領導小組不是有機組織部分，所以它的存在可長可短，不受限制。而且他的臨時性特點非常強，在黨的組織編制目錄上經常不會把它列上，如果會出現(如中央財經工作領導小組)，也一定是臨時編組或是任務編組。」

根據上面的分析所得，基本上可將領導小組的任務編組定位分成「任務編組的常設性領導小組」與「任務編組的臨時性領導小組」來分析說明：

¹¹³ 唐亮，中國共產黨的行政擔當機構，《アジア經濟》，1992.9。

一、任務編組的常設性領導小組

(一)、中央對台工作領導小組

國務院臺灣事務辦公室與中央臺灣工作辦公室，一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。¹¹⁴

中共中央對台工作領導小組成立於1980年。這個機構的建立顯然是因應1979年中美建交之後，對台工作日益迫切重要的情勢。而一連串涉台研究的學術智庫的成立剛巧也是在1980年之後，(如最早成立的廈門大學台研所是在1982年)，應符合當時該小組重要任務為調查及研究對台政策的重要方針。

(二)、中央財政經濟工作領導小組

權威消息人士透露，中共中央即將恢復成立「中央財經領導小組」，該小組以集體領導共同負責的方式，穩定的制訂和推動大陸的經濟政策。¹¹⁵

歷史上中共中央財政經濟領導小組是中共中央研究、制訂財政經濟工作方針政策，和決定財經工作中的大事的決策機構。¹¹⁶

(三)、中央外事工作領導小組

國務院辦事機構六個，分別為國務院外事辦公室(保留中央外事工作領導小組辦公室名義，承擔中央外事工作領導小組具體事務)、國務院僑務辦公室、國務院港澳事務辦公室、國務院法制辦公室、國務院經濟體制改革辦公室、國務院研究室。¹¹⁷

黨中央外事工作領導小組，領導國務院的外交部、對外貿易部、海關總署、旅遊局、外事辦公室，和對外友協等涉外單位。¹¹⁸

做為中央外事小組辦事機構的國務院外事辦公室設於1958年，1970年被合併到外交部，1988年國務院進行機構改革，又重新設立國務院外事辦公室。¹¹⁹

(四)、中央農村工作領導小組

1952年7月，中共中央發出文件，決定省以上各級黨委設置農村工作委員會，此即農村工作領導小組的前身，其目的在統一領導農業工作，而直至1993年，中央才成立農村工作領導小組，且保持著每年開一次中央農村工作會議，發一個中央農村工作文件的傳統。¹²⁰

(五)、中央宣傳思想工作領導小組

中共中央對外宣傳小組的日常辦事機構為中央對外宣傳辦公室，中央對外宣傳辦公室與國務院新聞辦公室是同一機構兩塊招牌，為中共中央直屬機構。¹²¹

國務院新聞辦公室與中央對外宣傳小組，一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。¹²²

¹¹⁴關於國務院機構設置的通知，1993年4月19日，網址http://www.nhsq.gov.cn/right/xgwj/zzjg-20.asp?subno=2_02&jihao=2。

¹¹⁵中央財經小組即將恢復，聯合報，1992年11月7日10版。

¹¹⁶高新，**領導中國的新人物：中共第十六屆政治局**，香港：明鏡，2003年，網址http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_29_12_45_11_515.html。

¹¹⁷新一屆中共國務院機構設置基本確定，聯合報，1998年4月16日9版。

¹¹⁸閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，**中國大陸研究**，34卷8期，1991(8)，頁26。

¹¹⁹許志嘉，**中共外交決策模式研究**，台北：水牛，2001，頁153。

¹²⁰參見www.gog.com.cn/gzrb/go404/ca711859.htm。

¹²¹根據中共國務院2003年3月21日「關於國務院機構設置的通知」指出「國務院新聞辦公室」與「中共中央對外宣傳小組(對外宣傳辦公室)」，一塊機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列，詳見新華網，網址http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-09/09/content_1071285.htm。

¹²²關於國務院機構設置的通知，1993年4月19日，網址<http://www.nhsq.gov.cn/right/xgwj/>

參加的單位大約有中央宣傳部、中央統戰部，以及國務院轄下的外事辦公室、僑務辦公室、港澳辦公室、台灣事務辦公室、廣電部、文化部、對外經貿部、國家旅遊局、海關總署等涉外部門。中共中央對外宣傳小組的日常辦事機構為中央對外宣傳辦公室，中共中央對外宣傳辦公室與國務院新聞辦公室是同一機構兩塊招牌，為中共中央直屬機構。¹²³

中共中央對外宣傳小組（簡稱「外宣小組」）將於六月一日正式掛上「中國國務院新聞辦公室」的牌子，正式辦公。據悉，為配合「新聞辦公室」的工作，各省市原屬黨委宣傳部的外宣處，將改組成比部低半級的對外宣傳小組辦公室，正式掛牌對外辦公。¹²⁴

中共為了有效開展對外宣傳工作，在1980年4月8日正式成立了中央對外宣傳小組，以作為中共在國際宣傳以及對港澳台僑宣傳的協調策劃機構。¹²⁵1987年12月中共中央撤銷該小組，1990年3月19日中共中央決定恢復該小組，

中共中央對外宣傳小組的日常辦事機構為中央對外宣傳辦公室，中共中央對外宣傳辦公室與國務院新聞辦公室是同一機構兩塊招牌，為中共中央直屬機構。¹²⁶

二、任務性編組的臨時性小組

（一）、國家安全領導小組

國家安全領導小組大約於2001年初首度曝光，其成立的初衷，是鑑於1999年的科索沃戰爭，中共駐南斯拉夫大使館被炸，中共未能及時反應，而感於有必要改革官僚體系，遂以國家安全領導小組作為黨、政、軍、情系統的整合性平台，成員涵蓋上述單位和涉台機關的領導。¹²⁷

其組長由江澤民擔任，但日常工作由中央外事領導小組辦公廳主任劉華秋負責協調。¹²⁸

國家安全小組的成立是鑑於1999年中共駐南斯拉夫大使館被炸，為了應付涉及全國安全的危機。但其最終目的在於成立國家安全委員會，結合軍方的國防系統、公安的治安系統和國安的情報系統，以改善過去三部門各自為政，缺乏配合的弊端。但是似乎流程停滯不前，雖然中共在2003年十六屆二中全會中有討論成立國家安全委員會，委員會與中央軍委並列。¹²⁹但由去年底發佈中共打算草擬關於中國國家安全戰略報告看來，擬定的工作仍由國家安全領導小組統籌，會同國防部、外交部、安全部、公安部等各部門進行草擬。¹³⁰

zzjg-20.asp?subno=2_02&jihao=2。

¹²³郭瑞華編，**中共對台工作組織體系概論**，台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1999年，頁127-128。

¹²⁴中共外宣小組另設行號，聯合報，1991年5月30日9版。

¹²⁵有資料稱，中共中央對外宣傳小組成立於1986年初，這是不正確的。事實上，中共成立中共中央對台工作領導小組和中央對外宣傳小組，與1980年1月16日鄧小平在中央幹部會議上發表「目前的形式與任務」講話有密切關係。鄧小平在會中提出「在國際事務中反對霸權主義、維護和平、台灣回歸祖國、實現祖國統一、加緊經濟建設，就是加緊四個現代化建設」是中共80年代的三大任務。充分表明中共參與國際事務、加強對台工作、實施大陸經濟改革的積極性與迫切性，因而衍生出中共強化相關組織的一連串作為。詳見鄧小平文選第二卷，北京：人民出版社，1994年，頁239及郭瑞華編，**中共對台工作組織體系概論**，台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1999年，頁167。

¹²⁶根據中國國務院2003年3月21日「關於國務院機構設置的通知」指出「國務院新聞辦公室」與「中共中央對外宣傳小組（對外宣傳辦公室）」，一塊機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列，詳見新華網，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-09/09/content_1071285.htm

¹²⁷李華球，中共發表國安戰略報告，政大社科院政策論壇電子報，網址http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/031017_pol_g_031017_b.htm。

¹²⁸江澤民親手抓穩定設立國家安全領導小組自任組長，詳見新生網，網址<http://xinsheng.net/xs/articles/gb/2000/12/10/2680.htm>。

¹²⁹中國擬成立國家安全委員會「反恐」將成兩會焦點，聯合早報，2003年3月2日，網址<http://www.zaobao.com/special/npc/page2/npc020303.html>。

¹³⁰中國正草擬國安戰略報告，詳見鳳凰網，網址<http://www.phoenixtv.com/home/200309/01/>

1999年鑑於科索沃戰爭，中共駐南斯拉夫大使館被炸，中共因為能及時反應，而感於有必要改革官僚體系，遂成立國家安全領導小組作為黨、政、軍、情系統完整性平台。運作方式為定期公布「國家安全戰略報告」，由小組統籌，會同國防、外交、安全等相關部委進行草擬，過去外界只能透過黨代表大會的政治報告，和每年政府工作報告等相關文件來瞭解中共當局的戰略發展。中共國安小組在軍機擦撞事件中首次發揮危機處理功能。組長是江澤民，成員包括胡錦濤、錢其琛，軍方成員有張萬年、熊光楷等。¹³¹

(二)、中央修憲領導小組

2003年成立，將以中共十六大報告為基礎，把「三個代表」思想、政治文明、人權保障及保護私有財產案等四個方面寫入憲法修正案。

運作程序：

1. 修憲初步意見先由中央修憲領導小組邀集專家草擬完成後提出，但要通過中央政治局常委審定並政治局會議員則通過後，發給各省、自治區、直轄市黨委、中央各部委、國家機構各黨組、軍委總政治部、各人民團體黨組和中央委員、中央候補委員徵求意見。
2. 針對各方意見，中共中央修憲領導小組認真研究並對修憲內容修改，再經政治常委會和政治局會議討論通過，形成「中共中央關於修改中華人民共和國憲法部分內容的建議」，並向全國人帶常委會提出建議案。
3. 全國人帶常委會討論中央建議案後，在提出「關於修改中華人民共和國憲法修正案（草案）」，提請全國人大會議審查通過。

第三節 組織成員與其黨政背景分析

黨的行政機關人員遠較行政機構的人員少，人事結構也簡單。在此，必須提及黨的行政擔當機構負責人與行政機關負責人間的關係。在中國（大陸）領導階層的實力方面，黨內的地位比在政府裡的地位來的重要。而在黨內的排名，中央部分是：政治局常委—政治局委員及候補—中央委員及候補；在地方則是：黨常務委員會委員—黨委員會。黨行政擔當機構的負責人相較於行政機構的負責人，不論是在黨內或政府內，其地位均較高。這顯示了黨的行政擔當機構領導這些機關的事實。而且，黨的行政機構負有協調行政機關的任務，為了順利地進行任務，將地位高的領導人任命為黨的行政擔當機構的負責人較有效率。例如在1950年代中共中央的農村工作領導人方面，部長為國務院副總理、國務院第七辦公室主任的鄧子恢，在副部長之中，也包括了國務院農業部部長廖魯言。¹³²

一、中央對台工作領導小組

當中共前總書記、中央軍委主席江澤民卸下其兼任的中央對台領導小組組長的職務之後，由中共總書記、國家主席胡錦濤接任。香港媒體就認為，此舉意味除了軍隊大權外，江澤民已將其黨內實權悉數轉移給胡錦濤。¹³³這也說明了當領導小組的成員有所變動時，它給予外界的印象是具有一種政策變更的現象。

再說，當首任組長是鄧穎超。該小組之成員名單，變動性一直不大，就可充分看出其

102573.html。

¹³¹江澤民遙控作主，朱鎔基插不上手，中國時報，2001年4月13日。

¹³²唐亮，「中國共產黨的行政擔當機構」，*アジア經濟*，一九九二年第9卷，頁27-28。

¹³³江澤民實權悉數交出，成報，2003年5月30日。網址<http://www.singpao.com/20030530/international/382566.html>。

代表性的意義，一方面可以看出其維持成員穩定的用心，另一方面也可瞭解整個組織的重心是對台灣工作累積長期觀察的經驗。

就以 2002 年成立的「中共中央對台工作領導小組」成員名單來看，可以發現今後對台工作的路線基本上維持了江澤民的路線，也就是「和平統一，一國兩制」與「江八點」的兩個基本方針。不過由於成員大幅變動，加上賈慶林取代曾慶紅擔任副小組長一職，可以想像未來的對台政策可能會增加些過去較為罕見的內涵：

1. 中共政協將自統戰角色轉化成為對台工作的專責機構之一。這個變化固然是由於賈慶林在中央對台工作領導小組負責吃重角色，另外也可能是江澤民的「三個代表」代表廣大人民的意義延伸，希望對台事務是由黨政部門的專責擴大為中國人民普遍的關心，而其在台灣的窗口也就是中共自十五大之後及改口的「寄希望於台灣人民」。因此未來政協的重要成員言行，對台統戰言論，以及接待台灣來客的規格就會成為觀察政協轉型的指標。
2. 中共軍方固在政治局常委中退讓已是黨仍指揮槍的假象，但這次在對台工作小組一下增加了兩個軍方名額，就不能等閒視之。擔任總府參謀長一職的熊光凱在十六大舉行之前以升上將，在過去小組中一向代表軍方立場，有「智者與儒將」之稱。熊在軍方率先設置對台研究的智庫並有極加表現也是有目共睹。此次郭伯雄也加入小組，不僅因為他是現任中央與國家軍委會副主席，在人代會得票數尚超過另一軍委會副主席曹剛川而且他也是政治局委員，打過越戰。因此未來需要台北重是的，不僅是軍方發言份量的增加（胡錦濤亦是身兼軍委會副主席），而且也要觀察軍方是否在對台決策上增加更多的「鷹派」色彩。當中共中央機構實施瘦身之時，國防軍費卻在人代會通過的政府總預算中增加近一成。這正是軍方的角色在爬升的例證。
3. 唐家璇的角色在新的對台工作小組中不能只從代表國務院角色的角度視之，因為國台辦主任陳雲林，國安部長許永耀均在政府部門服務。其實唐的真正功能還要從下列兩個可能發展面向來分析：1. 他的出任是否代表了外交系統對涉台系統的配合，今後對台工作內外口徑將整合為一致。2. 唐具有美日關係的背景，他是否要將對美日的工作灌入到對台政策，造成對台灣施壓的「以外圍內」策略，都是值得台北民進黨政府需要重視的一環。
4. 2002 年中共中央對台工作領導小組的成員在多數更換中另有一個特殊意義的是，許多實際上很可能不需在留在小組裡的成員最後仍然繼續出任重責，譬如健康不是挺好的汪道涵，與早有功成身退準備的熊光楷。加上在國務院改組時曾有風聲傳退的陳雲林結果也續留國台辦，這些留任的意義固然可說是借重他們多年處理涉台經驗，但另一方面是否也可以說，當時北京是否評估 2004 年台灣總統大選泛藍陣營可能有希望收復失土的機會，這些老人特別是汪道涵很可能在台灣再度政黨輪替之後重披戰袍，企圖來突破兩岸接觸僵局。雖然後來發展證明台灣仍由陳水扁連任，不過將這樣一個極具象徵意義的人物留在小組內當然就耐人尋味了。

二、中央財政經濟工作領導小組

具體的中央財經團隊，成員除了中央財經領導小組成員、國務院總理、主管財經的副總理和國務委員以外，還包括對外貿易經濟合作部、中國人民銀行、財政部、國家發展計畫委員會、國家經濟貿易委員會以及證監會、保監會、信息產業部、交通部等部會官員。¹³⁴

¹³⁴伊銘，中國第四代財經官員出列，聯合早報，2002 年 12 月 23 日，網址 <http://www.zadbao.com/special/china/congress16/pages/congress16231202a.html>。

但是，中央財經工作領導小組在 1992 年是由中共總書記江澤民擔任該組組長，總理李鵬、副總理朱鎔基為副組長。小組成員尚包括幾位政治局委員和副總理等。像是財長劉仲藜、中國人民銀行行長李貴鮮、國家計委主任譚家華。¹³⁵

稍後中共為強化與美國就中共加入世界貿易組織的談判，及消弭內部對加入世界貿易組織問題的歧見，中共總書記江澤民在 1999 年繼續出任中共中央財經領導小組組長，朱鎔基則改任副組長。這項人事變更更可看出中共加入世貿組織的談判主導權，將由中共國務院轉回中共中央財經領導小組。該小組組長由江澤民兼任，副組長是朱鎔基。¹³⁶

到了 2002 年，中共前總書記、中央軍委主席江澤民由於卸下其兼任的中央財經領導小組組長的職務，改由中共總書記、國家主席胡錦濤接任。香港媒體認為，此舉意味除了軍隊大權外，江澤民已將其黨內實權悉數轉移給胡錦濤。而新一屆中央財經工作領導小組的副組長則由國務院總理溫家寶出任，成員還包括副總理黃菊、吳儀、曾培炎，以及國務院秘書長華健敏等人。¹³⁷

基本上，整個中央財經工作領導小組的成員變化，可以看出是國務院人事變更。以下幾次重要的小組編組改變，可佐證這項說法：

1957 年 1 月 10 日，中央政治局決定成立中央經濟工作五人小組，由陳雲、李富春、薄一波、李先念、黃克成組成五人小組，在中央政治局領導下，統一領導國家的經濟工作，陳雲任組長。

1958 年 6 月 10 日，黨中央設立財經小組，統一領導國家財經工作，小組直接對中央政治局和書記處負責並報告工作。

1980 年 3 月 17 日，中共中央政治局常委會決定成立，趙紫陽任組長、余秋里、方毅、萬里、姚依林、谷牧為成員。在中央財經小組成立的同時，中共爭中央決定撤銷國務院財政經濟委員會。從此時起，國務院總理始終就擔任中央財經工作領導小組組長一職，至 1992 年江澤民正式接手為止。

三、中央外事工作領導小組

中央外事工作領導小組主要成員通常包括國家主席、總書記、國務院總理、負責外交事務的國務院副總理、外交部長、黨中央對外聯絡部長及對外貿易經濟合作部長等人，小組領導人也就是小組長一職通常多為國家主席、總書記或國務院總理所擔任。1988 年設立的國務院外事辦公室具有中央外事領導小組辦公室職能，因此，國務院外事辦主任也會參加會議。¹³⁸

1998 年，日本朝日新聞報導，江澤民確定已擔任決定中共對外政策方向的黨中央外事指導小組組長。報導中並說中央外事指導小組是決定中共外交政策的重要機構，其組長一職於今年春天前的將近十年時間，都是由總理李鵬兼任。但自李鵬轉任全國人大常務委員長後，後任總理朱鎔基並沒有循往例兼任外事小組組長，而是由江澤民擔任。該外事小組的成員還包括第一副組長朱鎔基、副組長錢其琛（副總理兼）、及軍方的代表。¹³⁹這由總書

¹³⁵請參考「中共中央決恢復設置財經工作領導小組」，中國時報，1992 年 11 月 15 日 10 版。「中央財經小組即將恢復」，聯合報，1992 年 11 月 7 日 10 版。

¹³⁶「江澤民：不放棄原則，爭取早日入會」，聯合報，1999 年 11 月 14 日 13 版。

¹³⁷江澤民實權悉數交出，成報，2003 年 5 月 30 日，網址 <http://www.singpao.com/20030530/international/382566.html>。

¹³⁸許志嘉，**中共外交決策模式研究**，台北：水牛，2001，頁 139。

¹³⁹中共建立江朱分工體系，聯合報，1998 年 6 月 24 日 13 版。

記接任外事小組領導人最重要的意義，就是中共決定推動大國外交以及因應日益複雜的國際社會事務之後，覺得中央外事工作領導小組還是由總書記直接領軍比較具有意義。

而來自學者的透露，國務院總理朱鎔基在 1998 年恐怕也已經參加中共中央外事工作領導小組，成為主要而重要的成員之一了。¹⁴⁰這說明了國務院不再主導外事工作。

到了中共十六大之後，台北的媒體曾對外事小組的成員變更表示看法。報導中說，新一屆中共中央委員中，主管中共對外事務十多年的錢其琛已確定卸任，中共國務院外辦主任劉華秋、外交部長唐家璇、中聯部長戴秉國三人都是中共外事領導小組的成員。原先外事領導小組組長江澤民、副組長朱鎔基、主要成員錢其琛都已退下，因此前三者將成為重要接班人選。當時同時是中共中央外事和對台工作領導小組成員的曾慶紅，在中共十六屆一中全會上，將會晉升為政治局常委，繼續分管對臺、對外事務，由於具備政治局常委身份，他在這二個小組的發言份量將會加重，未來極有可能成為中共對外（包括對台港澳）事務的真正掌門人。至於中共檯面上的對臺、對外系統的高官，多數是錢其琛任內提拔的，未來錢其琛的影響力仍會繼續存在。¹⁴¹

但是中共前總書記、中央軍委主席江澤民鑑於職務調動，必須卸下其兼任的中共中央外事領導小組組長的職務，由中共總書記、國家主席胡錦濤接任。香港媒體認為，此舉意味除了軍隊大權外，江澤民已將其黨內實權悉數轉移給胡錦濤。中央外事工作領導小組副組長由國家副主席曾慶紅出任，其他成員還包括唐家璇、外交部長李肇星、中聯部部長王家瑞等人。¹⁴²

四、中央農村工作領導小組

最早資訊得知，該小組在 1993 年組長是由朱鎔基（副總理）擔任，副組長是溫家寶（中央書記處書記），成員則有陳俊生（國務委員）。¹⁴³

到了 1997 年組長則由溫家寶繼任（1997）。¹⁴⁴基本上這可看出來一個輪廓，那就是這個小組主要領導人是由國務院副總理來擔綱。2002 年之後，則委由較專業的領導人來擔任，是政治局常委李長春。

五、中央宣傳思想工作領導小組

在調查局的資料中，中共中央對外宣傳小組首任組長為朱穆之，副組長為張燦明、吳學謙。1991 年六月國務院新聞辦公室成立後，首任主任亦由朱穆之擔任，副主任維曾建徽、周覺。1991 年 11 月，朱穆之退休後，由曾建徽接任國務院新聞辦公室主任一職，同時擔任中共中央對外宣傳小組組長。1993 年 11 月 29 日，中共中央同意，曾建徽任中央對外宣傳辦公室主任，楊正泉、李源潮為副主任。原中央對外宣傳小組名稱不再使用。¹⁴⁵

聯合報在 1991 年的一篇報導中亦提到，該年 6 月 1 日正式掛牌辦公的「新聞辦公室」主任是朱穆之、副主任是曾建徽與周覺。該辦公室與中共中央對外宣傳小組是「一套人馬，兩塊招牌」，其業務直屬中共中央宣傳思想工作領導小組領導，不過該小組是由李瑞環任組

¹⁴⁰楊開煌，「台灣新世紀的新難題」，聯合報，1999 年 3 月 17 日 15 版。

¹⁴¹「曾慶紅、陳雲林將掌對台工作」，中國時報，2002 年 11 月 15 日 2 版。

¹⁴²江澤民實權悉數交出，成報，2003 年 5 月 30 日，網址 <http://www.singpao.com/20030530/international/382566.html>。

¹⁴³「中央成立農業領導小組」，中國時報，1993 年 4 月 30 日 4 版。

¹⁴⁴郭瑞華編，**中共對台工作組織體系概論**，頁 378。

¹⁴⁵郭瑞華編，**中共對台工作組織體系概論**，頁 131。

長。當時「外宣小組」人員編制從原為六十人，擴大至一百人，暫定一個正部級的主任（即朱穆之）、四個副部級的副主任（目前只有兩位，另兩名暫缺）。而擔任「新聞辦公室」主任朱穆之，曾任「新華社」社長、「中宣部」部長、黨組書記，離任後改任「中宣部」顧問，1990年恢復「外宣小組」後即任組長，兩位副主任曾建徽原任「中宣部」副部長，周覺原係副部級駐外大使（曾駐英國），1991年初才調入「外宣小組」。¹⁴⁶

第肆章 黨政關係運作的理論與剖析

第一節 理論架構的建立

根據香港媒體的瞭解，中央工作領導小組在黨政互動時其運作的過程應是如何，外界雖有概念，但要通盤的認識，由於缺乏資料參考，實際上也無法窺視全貌。不過，運用最基本的系統理論來解讀中央工作領導小組的決策產生或協調運作，仍有其效果。即使尚不夠細緻，也能對這項獨特的黨政關係運作進行分析。本章在稍後部分會從理論層面進行解析。

在理論架構建立之前，先來檢視中央工作領導小組在黨政之間的運作過程應是如何。

一、對中央工作領導小組黨政關係運作的觀察

中共中央外事領導小組、中央財經領導小組、中央對台領導小組、中央思想政治工作領導小組、中央對外宣傳領導小組、中央農村工作領導小組、中央法制工作領導小組以及中央黨建工作領導小組等機構，都是中共中央內設的決策單位，負責向中央政治局及其常委會提出各方面政策的具體建議及方案，由常委會來通過實施。¹⁴⁷這是外界對中央工作領導小組在「政策制訂過程」方面最基本的認識。

至於談到中央工作領導小組的黨政關係運作，寫過一篇名叫「中共黨內領導機制」論文的美國學者 Carol Lee Hamrin 曾經在文中分析中共決策制訂的過程。Hamrin 認為中共政治局固然保留對一般事務與重大政策的決定權。但他也引述了 1988 年夏天當時美國重要的外交學者鮑大可 (Doak Barnett) 與中共重要領導人 (應是鄧小平) 一項訪談的看法，那就是中國非常重要的決策還是出自於每週舉行一次的政治局常委會之手。不僅如此，Hamrin 還發現這些決策受到中央工作領導小組所提供的資訊與建議相當程度的影響。¹⁴⁸

但是，中央工作領導小組到底多久開會一次，顯見沒有非常清楚的訊息。根據鮑大可對中共外交事務的瞭解，他曾指出像中央外事工作領導小組實際上根本沒有例行的會議日程，但是小組成員的會面卻「相當的頻繁」，甚至於可以排上一週一次會議的紀錄。更有意

¹⁴⁶ 中共外宣小組另設行號，聯合報，1991年5月30日9版。

¹⁴⁷ 江澤民實權悉數交出，成報，2003年5月30日，網址 <http://www.singpao.com/20030530/international/382566.html>。

¹⁴⁸ Hamrin, Carol Lee, "The Party Leadership System," Kenneth Liberthal and David Lampton ed. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p.101.

思的是，根據鮑大可的瞭解，外事領導小組常常邀請一些外界比較專業的人士來參與討論，甚至於涉入決策的制訂。不過這項作法也不是通例，要看領導小組領導人的風格而定。¹⁴⁹

另外，在中共黨內的組織上，學者唐亮認為此種領導小組的設立算是黨內的行政擔當機關，其負責進行政策指導與幹部管理的總體性指導活動，所以在組織與人事上較為簡單。而在其中共黨行政擔當機構的分類上各種領導小組可算是議事部門，負責政策研究與政策決定，不處理具體事物。在政策指導上，其任務在於政策草案的做成以及監督政策的實施。其流程包括：

- 1、政策原案的做成：進行其關連性領域的政策研究，做出政策原案提出，因為中央指導部大多數是革命家，缺乏政策審議的高度技術與知識，由黨行政擔當機構擔任政策審議，除了能維持黨的指導地位，亦可謀求政策具備合理性。中共中央的政策決定多以批准、傳達黨行政擔當機構的報告來進行。
- 2、政策決定：中共中央也把政策審議的決定權分配給黨的行政擔當機構，在此種場合，可以說黨行政機關是中共黨委的分身。例如：中央外事工作領導小組審議並決定關於國際政策與外交政策的重大問題之對外宣傳方針。關於外交事項的權限的分配雙方協定，多方協定與地方外交事物以及對外交流的文書，各地方各部門必須對中央外事工作領導小組與國務院報告，而由中央外事領導小組來下決定。關於中共黨的行政擔當機構的權限，比較詳細的資料或是公文書，並未被公開發表，但是常常可以從很多出版品看到黨行政擔當機構給予行政機關指示的實例。
- 3、對政策實施的監督：黨行政擔當機構負責嚴格監督行政機關的活動。立即給予行政機關指示。

但是唐亮也評析，黨的行政擔當機構（中央工作領導小組）小組可以將政策透過行政機構（政府）滲透到整個社會，也是一種政治社會的安定機制。此種包括黨的行政擔當機構的高度集權體制，在經過四十年後，雖然確保了政治的安定，但是有很多問題點存在。例如：個人崇拜、欠缺民主、過份化約國民的利益、法治不備、殘酷的權力鬥爭、對行政無限度地干涉、雙重領導系統及行政效率的低落、對大眾不負責任的政治、幹部的官僚主義等。

諸如此類，唐亮認為，都與此種高度集權的政治體制密切相關。大躍進運動與文化大革命的失敗，也可以說是此種體制內部的矛盾與問題所爆發出來的結果。實際上，鄧小平也看到了這些問題點，在1980年8月18日對黨與國家領導制度加以批判，在近年來進行的政治改革中，中共領導人以及中國（大陸）人民對這些問題也有一定程度的認識，而嘗試著要去解決這些問題。所以政治改革均以組織、人事結構的簡化以及行政效率的提高為主要目的，並且將黨的行政擔當機構的改革視為政治改革的重要部分。

但是，如前所述，唐亮總結的說，包含黨的行政擔當機構的政治改革雖然取得了一定的成果，但並沒有順利地全面進行，至今仍有很多困難存在：

首先，改革以權力一統為前提，從權力內部的構造來看的話，改革必然會對既得利益者造成影響，此等人必然加以抵抗。再加上鄧小平體制承繼了毛澤東體制的權力構造，其結果，體制改革必然受到自毛澤東時代以來所確立的意識型態拘束。

其次，改革以政治社會的安定為前提，而民主化、自由化即意味著人民可以表達對政

¹⁴⁹ Hamrin, Carol Lee, "The Party Leadership System," Kenneth Libenthal and David Lampton ed. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p.103.

權的不滿及提出對權益的要求。但是中共領導人並沒有化消人民累積的不滿情緒以及實現其權益要求的能力。所以若鄧小平體制不抑制此種不滿及利益要求的話，急進的改革主張一旦出現，社會壓力就會高漲，政權的統制力就會下降。換言之，中共領導人若不均衡地處理政治經濟、統治與民主化、自由化的相關問題，政治改革（包含行政擔當機構的改革）最終必然無法取得成效。¹⁵⁰

二、對中央工作領導小組黨政關係的理論架構建立

根據計畫主持人的研究瞭解，中共的中央工作領導小組在中共黨內決策過程中處於一個樞紐的地位，他不僅置在政策規劃及政策決定上有著重要的作用，因此本章將運用系統理論來解釋中共中央工作領導小組在黨內決策機制中的運作方式。不過主持人將此理論定名為「多重系統理論」。也就是說它並非一般系統理論中的政策產生與反饋輸入項而已。更重要的是，在「多重系統理論」架構之下，它的政策產生不只單次，可能重複的多次。而它的反饋輸入項也不僅只是來自政策產生的影響結果，有可能來自其他方面的影響輸入項。而這裡所謂「其他方面」不像其他地方採用系統理論時所注意的政治、經濟、社會、文化、歷史甚至宗教外部因素，在「多重系統理論」架構中，只局限在比中央工作領導小組層階更高的「政治局」與「政治局委員會」而已。（請見表 4-1）就政策的輸入面而言，其分為自上而下的決策和自下而上的決策。而其中的樞紐是負責黨內一般事物處理的中央辦公廳，由其統籌整理並在交由中央工作領導小組來作政策規劃與決定。其中自上而下的政策需求輸入來源包括了政治局成員交辦的事項和高層領導包括江澤民、胡錦濤、溫家寶辦公室所交辦事項，而其交辦事項來源有三：

第一為突發性事件，例如 1999 年的南斯拉夫大使館被炸事件及 2001 年的海南島上空狀機事件。

第二為有可預期性的案件，這些可能包括例如人民幣是否因世界景氣或經濟成長而適度升值的調整的決策，這些部分有時也可由中央工作領導小組自行處理。

第三為外界反應事件，由中共中央高層經由其他管道或出外巡視時所得到一些訊息，進而交由中央工作領導小組加以規劃決定。

而所謂的由下而上的決策則透過一些智庫，例如中國科學院及社科院等機構和學者的報告和建議，再加上媒體報導和民眾透過一些管道的政策需求反應，經由中央辦公廳彙整再交由中央工作領導小組來規劃討論。

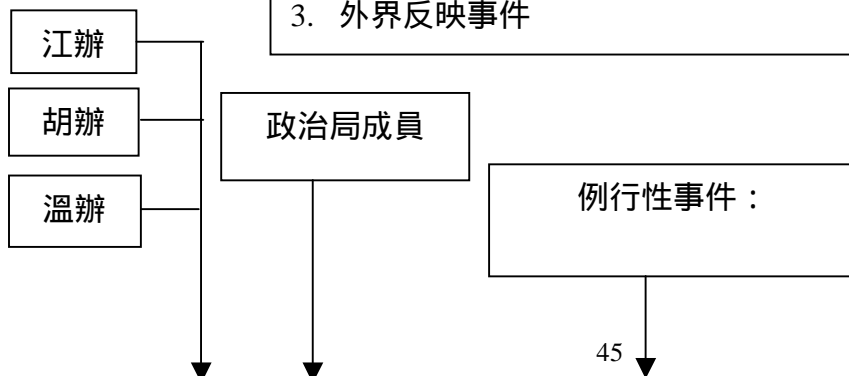
另外在政策輸入的部分還有一種是所謂的例行性事件，他可能每年都會發生，例如每年的財政預算，政府稅收…等事項，這些可能如同前述可預期性事件一樣，多半不需交由中央辦公廳彙整，而可由中央工作領導小組自行直接討論處理。

而在政策輸出面的部分，在領導小組內部經過開會討論做出初步的政策規劃之後，在做成政策決定然後交由政府部門加以執行的過程中間又分為了三個過程。首先是在一些並非十分重大的案件上，常常經由中央工作領導小組就直接做成政策決定，然後交由政府部門（例如國務院）直接執行。第二是在部分重大案件上，中央工作領導小組往往在開會時做出政策規劃的草案再交由政治局常委九人或政治局成員來開會討論，由他們針對中央工作領導小組所題的議案加以審議並加註意見在交由領導小組發佈執行，或者是以政治局常委會的名義或是政治局發佈執行。第三就是中央工作領導小組做成的政策規劃會先交由政治局常委審議，為了擴大黨內的決策共識，再交由政治局開會決定並發佈執行。

¹⁵⁰ 唐亮，「中國共產黨的行政擔當機構」，アジア經濟，一九九二年第 9 卷，頁 43-44。

自上而下的決策：

1. 突發性事件
2. 可預期的案件（中央工作領導小組可自行處理）
3. 外界反映事件



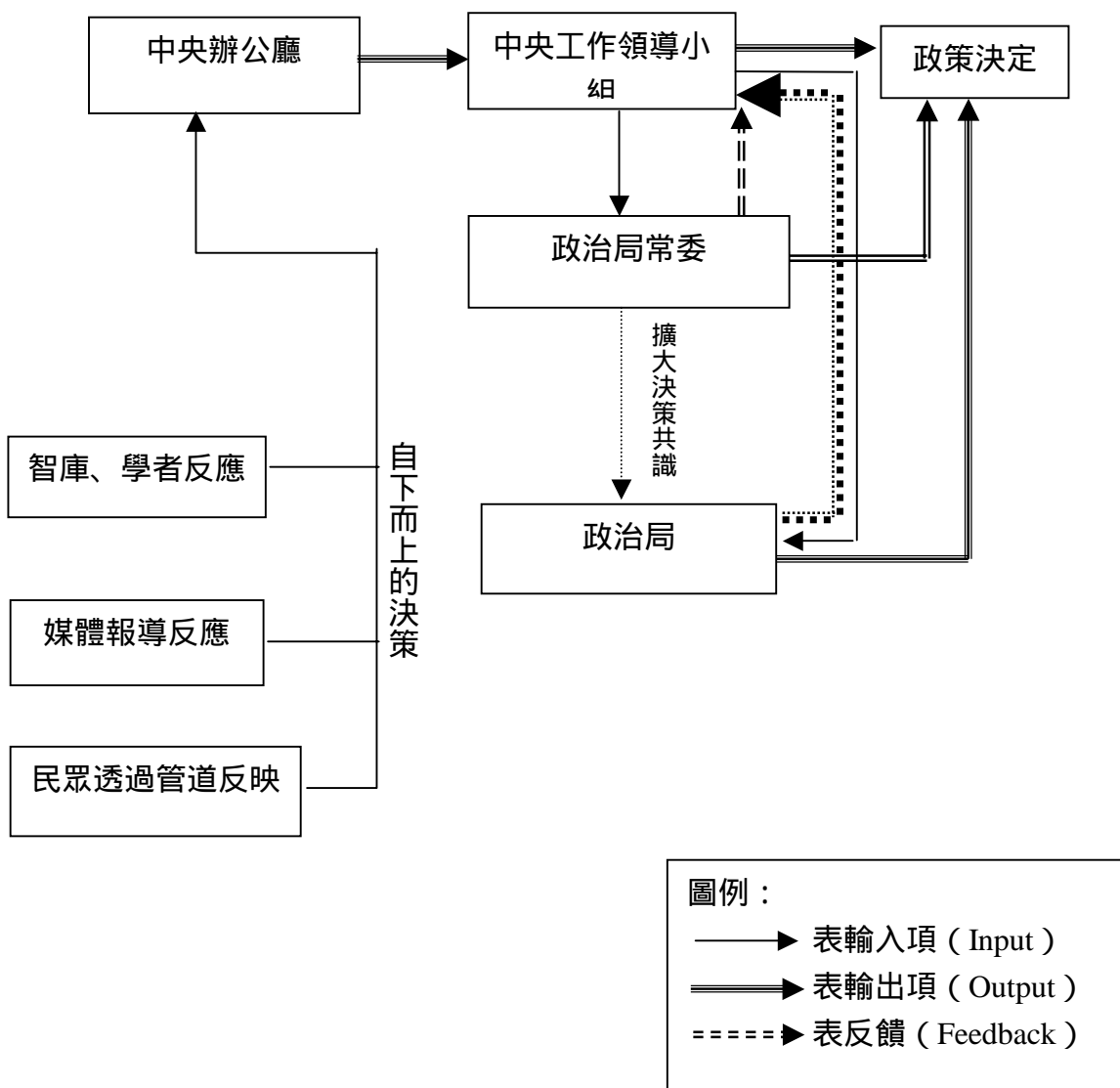


圖 4-1：政策決策流程

第二節 黨政關係的運作

一、中央工作領導小組黨政關係運作的不同領導模式

對於黨的領導模式，唐亮把其分為黨政分開時的間接領導和黨政不分時的直接領導：

就中國黨政關係而言，最大的特徵是黨組織實際上對行政機關的領導及其領導方式；就這一點而言，中共有時主張「黨政分開」，有時則主張「黨政不分」，這些主張對於作為黨行政擔當機構如中央工作領導小組的領導方式有著不同的影響。

1、主張黨政分離時—間接領導

若主張「黨政分開」時，包括黨行政擔當機構的所有黨組織則非權力組織，不能直接對政府行政機關下命令，此稱之為「間接領導」。中共十三全大會針對此點主張：「所謂黨的指導是政治領導。也就是說，進行的是對於政治原則、政治方向，以及重大政策決定的指導，並推薦國家機關重要的幹部。黨對於國務的政治主要領導方式乃是，黨的主張必須透過法定程序轉變為國家的意思，透過黨組織與黨員的活動作為模範，引導廣泛的人民大

眾，謀求實現黨的路線、政策及方針。」在前章有關「黨組與黨委」討論裡，唐亮也曾提過，在各行政機關中，由行政負責人所組成的黨組，在實際上具有最高指導機構的機能。另一方面，與行政機關有關之黨的指導系統中，「黨行政擔當機構」的立場則是指導行政機關中的黨組以及機關黨委；透過黨組等等，黨的行政擔當機構可以動員行政機關，其指導關係如圖¹⁵¹：

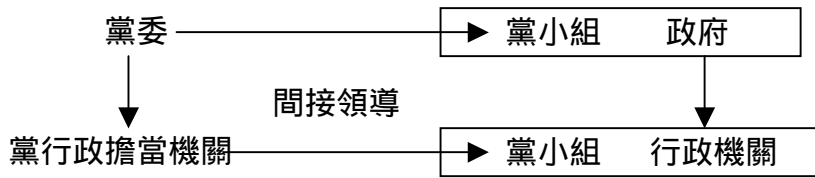


表 4-2-1：間接領導流程

2、主張黨政不分時—直接指導

在「黨政不分」時，「黨行政擔當機構」與行政機關之間則有上下從屬關係，前者可以直接命令後者。此種指導方式稱之直接指導。雖然中共在理論上，不一定直接主張「黨政不分」，但是在制度面上，則規定由「黨行政擔當機構」指導行政機關。舉例而言，1958年3月6日，中共中央與國務院通知相關部門成立中央外事小組與國務院外事辦公室。根據該通知，中央外事小組對外交活定進行全面性的指導，雖然外事辦公室是國務院中統括外交事務的最高機構，但是也只不過是中央外事機構的辦事機構（事務局）而已。其指導關係如圖四¹⁵²：

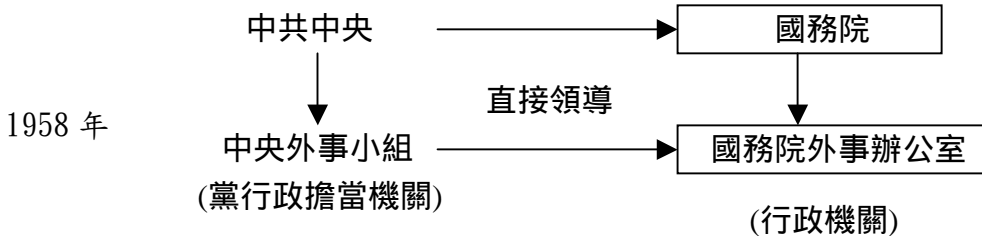


表 4-2-2：直接領導流程

3、改革與開放時代

在進入改革與開放時代後，中共為了改善「一黨獨裁」的形象，了批判「黨政不分」的現象並主張「黨政分開」，其成果也開始逐漸地展現。開始重視法定程序，撤廢了許多黨行政擔當機構，黨組織對於行政事務也大幅降低了直接參與的程度。但是「黨高政低」的現象造成黨政分離實現上的困難，黨的行政擔當機構仍以「直接領導」為其主要的領導方法，因為：

(1) 中共繼續主張黨的領導，在政法、外交及軍事等主要領域，仍持慎重的態度，而對「黨組」或「黨的行政擔當機構」的裁廢持保留態度。

(2) 既然黨的意思實際上仍是最高決定，透過法律程序不過具形式上意義而已，省略此種程序反而會提高效率。

三、行政組織本身為了解決的重大的問題，事實上也必須透過黨的權威來做，自然也容易

¹⁵¹唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁66

¹⁵²唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁66

接受黨組織對於行政事務的參與。¹⁵³

因此在比較分析上現今的中央工作領導小組在功能上多為議事機構，主要負責政策研究與政策決定，同時中央工作領導小組是作一整合黨與政府工作整合協調地位的組織。而它的任務分為政策領導和政策監督，在中共黨內的組織功能上對中央工作領導小組的主要定位為一幕僚議事機構，幫助中共中央審議政策，對政策的需求來源及黨中央的分工方面，而其政策的需求來源又再細分，為自上而下（包括江澤民、胡錦濤、溫家寶辦公室及政治局）所下達的政策制訂需求，及由下而上（包括學者智庫、媒體、民眾反應…等）的政策制訂需求，其中中共黨中央的中央辦公廳作為類似分案樞紐的角色。因此在政策決定上，有關國政的重要問題，由中央工作領導小組進行審議，再由政治局常委及政治局定案而由中共中央來下最後決定，而很多場合，中央工作領導小組也會直接給予行政機關指示。另外，中央工作領導小組附有監督政策執行功能，在政策運作上富有溝通協調的功能。

而中國大陸許多學者對中央工作領導小組也有許多的看法，其中上海復旦大學教授林尚立就認為中央工作領導小組是政黨如何整合國家的權力，¹⁵⁴上海社科院研究員劉杰則說，其設立的目的主要在於政治局或政治局常委為使工作事務及決策可更具體周延，設立個工作機構，¹⁵⁵清華大學教授閻時通與中國社科院政治所所長王一程更認為中央工作領導小組這樣的機構就是對上負責的機構，¹⁵⁶當然，也有學者是說，在運作上中央工作領導小組是黨在思想組織政策方面去領導群眾，但不取代政府。¹⁵⁷

所以總結來看，中央工作領導小組是中共黨政關係的一部份，是黨對政府運作控制的一種管道、手段及機制。在政策規劃及制訂上，黨抓所謂的整體大方向及原則，而由政府部門加以執行其細節部分，黨還是主控及領導著政府部門。因此，中央工作領導小組的存在及運作算是中國特色由黨主導下的協調機制。在運作上，整合黨與政府部門之間的共識並在黨中央的主導下對政府各部門的執行政策進行協調的機制。

第三節 黨政運作的實例剖析

一、中央對台工作領導小組

「中央對台工作領導小組」處理過多次涉台的決策，包括了1996年的台海危機。他的成員多數具有涉台統戰與外事等首長背景，而其小組長一職也一向有中共總書記兼任，因此較為台灣方面關切與熟悉。其實台灣在大陸政策決策與執行層面的協調也曾有像「中共中央對台工作領導小組」的機制運作，那就是在國民黨時期曾在行政院成立了一個編制外的組織，名稱就叫做「大陸工作策劃小組」，成員涵蓋黨政軍以及情治單位的首長，負責制訂重大的大陸政策決策事項，交付政府單位來執行，最著名的例子便是1993年辜汪會談的一些台北應先具備的立場。

¹⁵³ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年9月30日，初版第二刷，頁65-66

¹⁵⁴ 復旦大學國際關係學院副院長 林尚立

¹⁵⁵ 上海社科院研究員 劉杰

¹⁵⁶ 清華大學國際問題研究所所長 閻學通 中國社科院政治研究所黨委書記 王一程

¹⁵⁷ 中國社科院政治研究所黨委書記 王一程

- 以決策過程來說，它的決策機制應該建立在下列的模型：

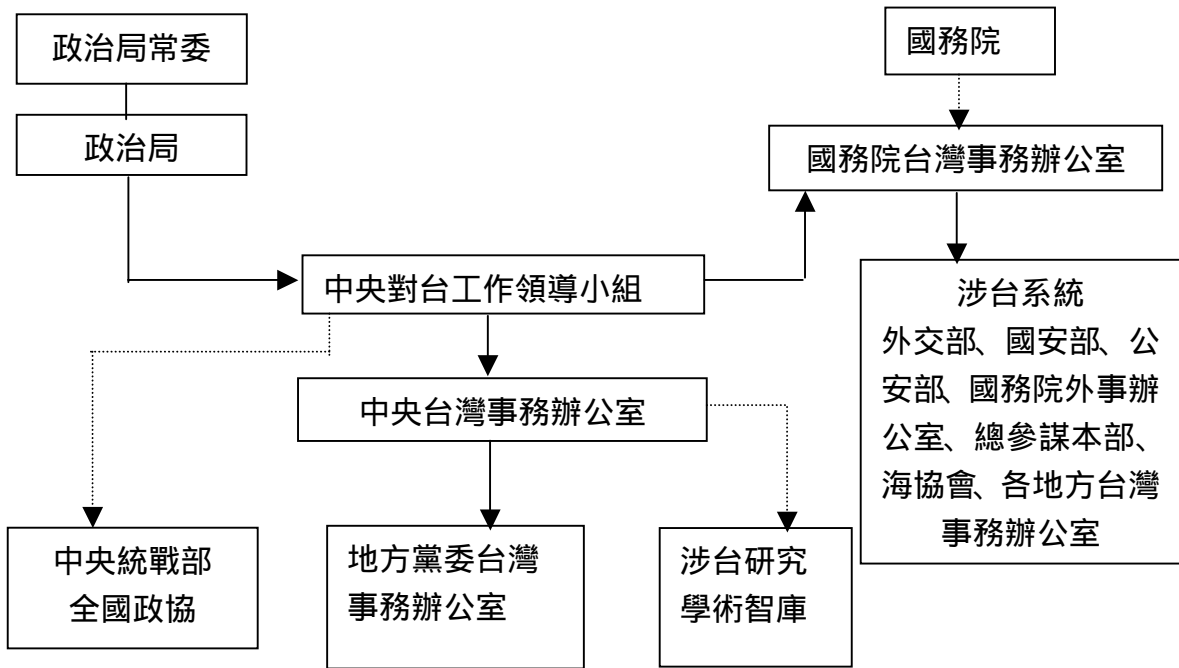


表 4-3-1：中央對台工作領導小組黨政運作圖

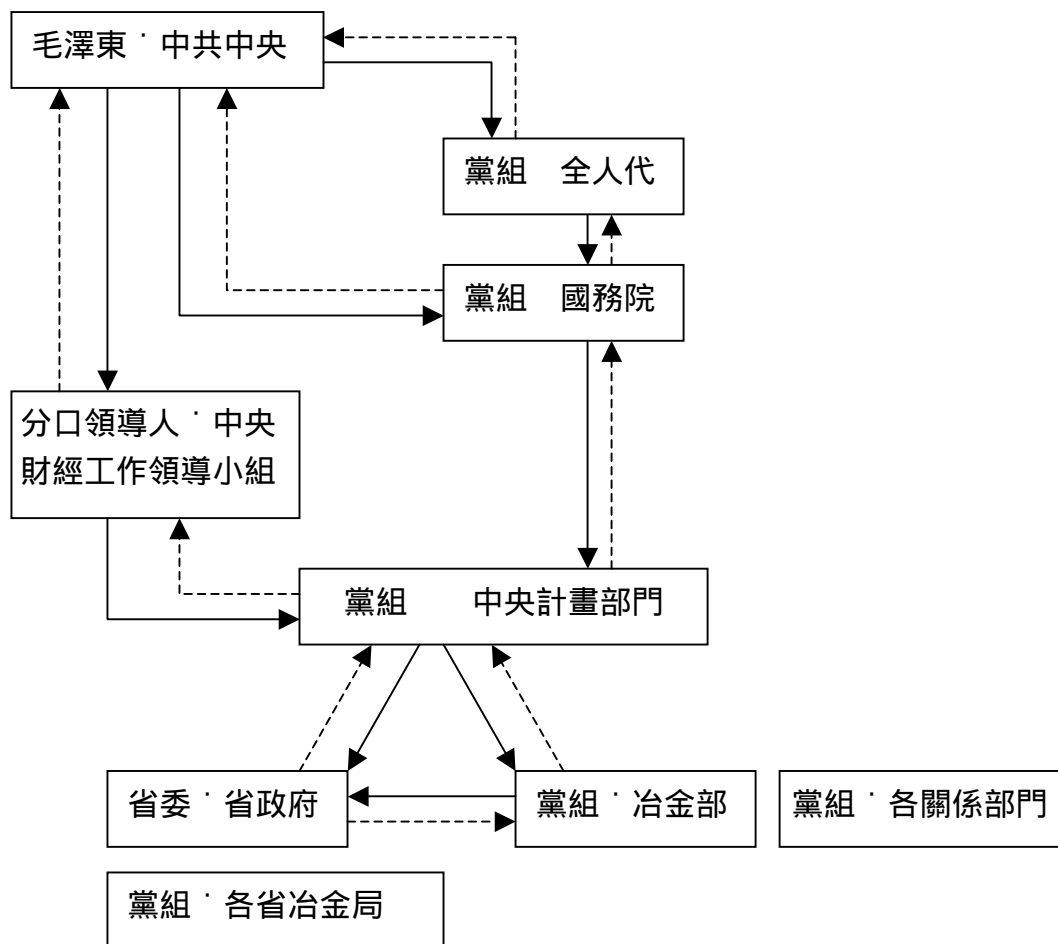
二、中央財政經濟工作領導小組

香港「明報」曾經指出，中共中央財經領導小組可說是全大陸財經決策的最高單位。¹⁵⁸

以早年鋼鐵生產計畫做成決策一例來說，由於鋼鐵生產必須有石炭、礦產、電力與製鐵設備等等原物料與設施，並且原物料必須由礦區輸送到製鐵廠，在做成鋼鐵產業的發展計畫之後，冶金部必須與相關領域的主管部門充分地協調並且要求其協助。在主管部門之間，常常有所謂權限範圍衝突的問題，而國務院、黨的經濟領導機構負有協調各部門的責任。¹⁵⁹不過最重要的還是中央財經工作領導小組，在這項決策中不僅要做成政策建議向中共中央或毛澤東呈報，而且還要協調中央計畫部門，將政策貫徹到地方。

¹⁵⁸ 中共中央財經小組，吳邦國出任副組長，經濟日報，1994年11月8日7版。

¹⁵⁹ 唐亮，「現代中国的党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年9月30日，初版第二刷，頁153-154



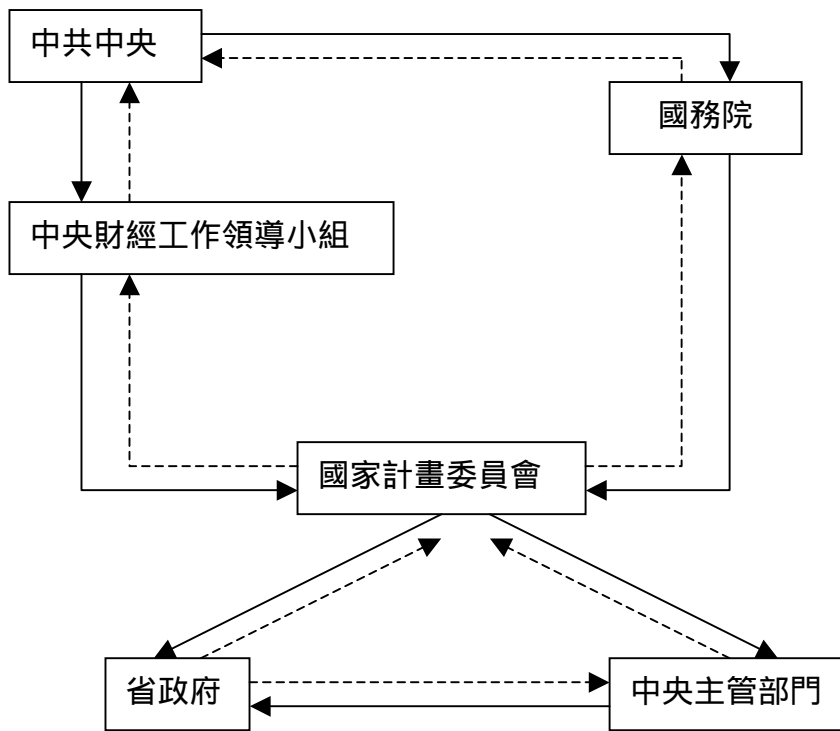
註：實線箭號表示指導，虛線箭號代表報告。

表 4-3-2：鋼鐵生產計畫之作成與關係部門的任務：¹⁶⁰

另外，再以投資政策來說明，在投資計畫的擬定過程中，各計畫部門的意見未必一致。國家計畫委員會、國家經濟貿易委員會由經濟與社會發展的角度出發，重視生產能力的擴大，相較於財政部與銀行，多會要求提供、調度資金；另一方面，財政部與銀行重視資金的來源與運用方式，經常主張削減經費或壓縮投資與融資比率。在意見調整方面，唐亮的瞭解是，雖然國家計畫委員會亦有其影響力，但是國務院，特別是中央財經工作領導小組更具有作為調整機關的機能。¹⁶¹

¹⁶⁰ 唐亮，「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁155

¹⁶¹ 唐亮「現代中国の党政關係」，慶應義塾大学出版会株式会社，1997年9月30日，初版第二刷，頁195-196。



註：實線代表指導、調整，虛線代表報告。

表 4-3-3：有關經濟計畫決策過程的黨指導體制¹⁶²

參、中央外事工作領導小組

根據許志嘉的研究，中共高層領導有時會到小組傳達更高層級已做成的決定，並下達執行方針；外事小組約每週開會一次，與會人員包括負責外交事務的主要黨政領導人，並常邀相關專家與會討論，小組雖非決策單位，卻可透過分析與建議影響決策；所以，小組不僅提供外事專家意見傳達至中央書記處的管道，也提供中央書記處與外交事務主要領導人之間溝通的管道。外事小組成員基本上已包含中共決策高層的重要領導，以及多位主管外交事務的黨政領導者，而容納外交事務領導人與專家進行溝通、討論的外事小組，其向中央政治局及其常委會所提出的建議或方案，亦往往多被採納為重要政策。¹⁶³

此外，依據中共法令規定，國務院外事辦的任務是要負責國務院的外事管理和協調工作，同時履行中央外事工作領導小組事務機構的職責。從法定職權來看，國務院外事辦也是中共中央外事工作領導小組的辦公室，兼具黨政組織融為一體的特性，其負責的業務與外交部仍有一定的區別，主要的工作是處理中共地方政府部門與中央有關外交事務工作，並不直接處理對外國的外交事務。在外交決策過程中，外事辦公室扮演政策協調、執行與建議的角色，其中政策建議部分與外交部的工作有相當重疊之處。外事辦直接向國務院總理負責，也同時向中共中央外事工作領導小組負責，在處理政府系統的涉外事務時，係以國務院外事辦公室名義；處理屬於黨、人大、政協、高等檢察院、高等法院和軍隊的涉外事務時，則以中央外事工作領導小組辦公室名義。外事辦基本上是以作為中共中央外事工作領導小組的辦事機構為主要職能，主要工作在政策研議與協調，而不在執行政策。總而言之，外事辦在決策過程中並不具有政策選擇或制訂政策選項的重要決策地位，主要是

¹⁶² 唐亮，「現代中国的党政關係」，慶應義塾大學出版會株式會社，1997年9月30日，初版第二刷，頁196。

¹⁶³ 許志嘉，*中共外交決策模式研究*，台北：水牛，2001，頁138-139。

扮演行政工作的角色，其對外交政策的影響力顯然低於外交部，層級屬於副部級。¹⁶⁴

有一項具體例子可說明中央外事領導小組的決策影響力。1984年1月，中英談判進入第二階段第八輪，中方宣布更換談判代表團團長，由外交部部長助理周南接替姚廣。據曾任新華社駐港負責人許家屯所知，這次「陣前換降」，就是中央外事工作領導小組的決定，他們認為在前幾輪談判中，面對英國以主權換治權的糾纏，姚廣鬥爭不力，致使談判沒能按照中方的設想展開。¹⁶⁵

肆、中央農村工作領導小組

2003年6月，中共中央紀委、中央組織部、中央農村工作領導小組辦公室和民政部、財政部、農業部、司法部、國家人口計畫生育委員會等部委成立「全國農村公開協調小組」。¹⁶⁶而其中中央農村工作領導小組就扮演了居中樞紐的角色，上呈政治局常委會有關三農的政策建議，往下便是協調國務院相關單位處理日益惡化的農村問題。

伍、中央宣傳思想工作領導小組

在調查局資料裡，中共中央對外宣傳小組與中共對台領導小組、中央外事工作領導小組等機構稍有不同，中央對外宣傳小組決策功能較低，他主要從事協調工作。他是在中共中央領導下，由各部門組成中央對外宣傳小組，並建立定期的例會制度，透過小組活動，讓宣傳部門及時瞭解外事方面的形式和要求，然後共同研究制定宣傳方針，做出宣傳工作的部署。¹⁶⁷

更早期間，在中共實施改革開放之後，中央對外宣傳領導小組就開始加強對外宣傳工作。當時中共對外宣傳的對象，主要是外國人，並且涵蓋台灣同胞、港澳同胞和華僑。

參與領導小組的單位大約有中央宣傳部、中央統戰部，以及國務院轄下的外事辦公室、僑務辦公室、港澳辦公室、台灣事務辦公室、廣電部、文化部、對外經貿部、國家旅遊局、海關總署等涉外部門。

其中國務院新聞辦公室在1989年六四天安門事件後，中共為配合政府部門對外宣傳需要，特於1991年6月4日設置成立。中共中央對外宣傳小組的日常辦事機構為中央對外宣傳辦公室，中共中央對外宣傳辦公室與國務院新聞辦公室是同一機構兩塊招牌，為中共中央直屬機構。不過值得注意的是，中央對外宣傳小組在1987年宣告撤銷，迨止1990年中央又重新組成中央宣傳思想工作領導小組，涵蓋更廣的範圍，以組織、推動，以及協調中共中央政府和地方政府有關部門加強向外國人介紹中國大陸的情況，以增進世界各國對中共的瞭解。

至於國務院新聞辦公室下則設五個部門，分別為辦公廳負責行政及後勤支援、研究室負責大陸內外新聞的研究及分析和資料彙編、第一二三局分別負責向外國介紹中國大陸的情況、介紹外國情況讓中共內部參考及工作發展和新聞文化方面的國際交流。

而國務院新聞辦公室雖被授權負責國務院的新聞發佈工作，但他舉行的新聞發不會僅限於大陸的內部問題，有關外交和國際問題的新聞發佈工作仍由外交部負責。

¹⁶⁴ 許志嘉，**中共外交決策模式研究**，台北：水牛，2001，頁153-155。

¹⁶⁵ 許家屯香港回憶錄，聯合報，1993年6月3日10版。

¹⁶⁶ 中紀委高官：解決三農問題關鍵村務公開民主管理，中國新聞網，2004年2月11日，網址 <http://news.chinanews.com.cn/n/2004-02-11/26/400728.html>。

¹⁶⁷ 郭瑞華編，**中共對台工作組織體系概論**，台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1999年，頁127-128。

第五章 案例分析

一、南斯拉夫大使館遭轟炸事件

(一)、南斯拉夫大使館遭轟炸事件備忘錄¹⁶⁸

1999年5月8日北京時間早5時45分，以美國為首的北約悍然使用5枚導彈，從不同角度襲擊了中華人民共和國駐南斯拉夫聯盟共和國大使館，造成館舍嚴重毀壞，中國3名記者邵雲環、許杏虎、朱穎罹難，20餘人受傷。

當天，中華人民共和國政府發表嚴正聲明，稱：中國政府和人民對這一野蠻暴行表示極大憤慨和嚴厲譴責，並提出最強烈抗議。以美國為首的北約必須對此承擔全部責任。中國政府保留採取進一步措施的權利。

下午，中國外交部副部長王英凡緊急召見美國駐中國大使尚慕杰，奉命就此事向以美國為首的北約提出最強烈抗議。要求對方正式公開道歉，完全徹底地調查，並公佈調查結果，嚴懲肇事者。

全國人大外事委員會及全國政協外事委員會相繼發表嚴正聲明：中國記協公開表示「最強烈譴責北約暴行」。

¹⁶⁸ 中國駐南大使館遭轟炸事件備忘錄，網址 <http://www.chinanews.com.hk/project/digest/no88/88-36a.htm>。

5月9日凌晨，中國政府處理中國駐南大使館遭北約轟炸事件專門小組奉命乘專機赴貝爾格萊德。中共中央政治局常委、國家副主席胡錦濤發表電視講話。表示中國政府堅決支持、依法保護一切符合法律規定的抗議活動，堅定不移地維護國家主權和民族尊嚴。

5月10日凌晨，克林頓首次表示遺憾。凌晨，美國務院宣佈取消助理國務卿訪問計劃，助理貿易代表原訂在下周訪京談WTO問題的行程取消，所有公務員暫停到中國，所有國民被勸喻延遲到中國的行程。上午11時30分，中國外交部發言人朱邦造宣佈：推遲中美兩軍高層交往；推遲中美防擴散、軍控和國際安全問題磋商；中止中美在人權領域的對話。下午，中國外長唐家璇向美國大使尚慕杰提出要求：1、北約向中國政府、人民和無辜的犧牲者家屬，作出正式公開的道歉。2、作出完全徹底的調查。3、公佈詳細調查結果。四、嚴懲肇事者。

中方就此向美方遞交了正式照會。晚11時，克林頓在白宮的講話中非正式向中國道歉。中國常駐聯合國代表秦華孫會見了聯合國秘書長安南，並向他轉交了中國政府提出的嚴正聲明：1、要求聯合國強烈譴責北約野蠻行徑。2、強調指出這是對一個聯合國會員國主權的粗暴侵犯，對聯合國憲章和國際法基本準則的肆意踐踏。3、要求北約和直接有關各方對造成的人員傷亡和財產損失承擔全部的責任。4、要求安理會立即徹查中國大使館被炸事件，並在5月14日前提出報告。

5月11日中國外交部發言人朱邦造在新聞發佈會上表示，以美國為首的北約，犯下了野蠻的暴行，還阻撓安理會譴責這一暴行，這種霸道的行為中國是不會接受的：「我們將繼續推動安理會對此進行討論。」中國外交部重申，北約應對此負政治、法律和道義上的全部責任。

（二）處理轟炸事件的分析

宗海仁在所著「朱鎔基在1999」一書中，披露了有關朱鎔基和中共高層決策內情的鮮為人知的材料，以下節錄書中所描述當年處理美國轟炸中國駐南斯拉夫大使館事件經過：¹⁶⁹

「在使館被炸的日子裏，我們也像所有的中國人一樣憤怒。記得朱鎔基說過，他在得知使館被炸的消息後，衝口而出的一句話是：「欺人太甚！想罵娘。」我們提出了應該採取的策略，並強烈呼籲總書記代表中國政府和人民發表公開講話，如果總書記不出來朱先生就應該站出來說話。朱先生不僅認同我們的觀點，更表示總書記應該出來講話。

當我駐南使館被炸的消息傳出，幾乎中國所有的民眾都激怒了。第一天，中央領導人沒有一個出來表態；第二天白天，還是沒有一個中央領導人出來表態，直至晚上才出來一個胡錦濤；第三天，總書記還是不露面，只是發表了一則葉爾欽打電話給總書記的簡短新聞，這使總書記的威信、共產黨的威望一下子在民間跌到最低谷。使館被炸的第一天，看到總書記沒有露面，北京大學、中國人民大學等校就出現了小幅的「縮頭烏龜」、「又一個清政府」、「還不如清政府」的標語；第二天，在北京一些高校、地鐵站、商場等處，發現不下百條的小幅標語，上書「政府幹什麼去了！」「江澤民——縮頭烏龜」、「買辦政府」、「中央領導人死光了！」「美國主子的奴才」、「江澤民朱鎔基快出來吧」、「沒一個好東西」、「江澤民，攘外必先安內的高手」、「軟弱無能的政府」、「想起了毛主席」、「江澤民與葉爾欽換了位」等，一些傳單也開始出現在北京街頭。

¹⁶⁹ 宗海仁，中共如何處理美國炸駐南使館事件，網址 <http://www.duoweeweek.com/77/ChinaAffairs/5777.html>。

據來自南院（即中共中央辦公廳）的消息，針對種種壓力，總書記與他那位最可信賴的高手進行磋商，那位高手和他的班底為江設計了一套應對方案。方案的基調是：為了避免過於刺激美國，避免近年來中美高層互訪所建立起來的交流氛圍，最好的辦法是讓民眾表達對美國的憤怒，政府只是引導；讓與美國沒什麼淵源的國家副主席胡錦濤代表官方出面，發表聲明，保留政策上的彈性；避免民眾抗議中的過激行動，堅決避免民眾的抗議矛頭轉向中央。用意：江不出面，由胡出面，抬江抑朱，讓朱背黑鍋。底線：1、不願民眾的抗議行為不斷擴大並持續下去，以免造成國內不安；2、不願因此造成中美關係過度惡化，以免使中國經濟發展勢頭受阻。這是一套最終為中央政治局所接受的方案。今天回頭來評估，它的目的是否已經達到？

1、讓胡錦濤出面發表談話，顯然是想保留外交彈性，不致緊張局勢惡化。通觀胡的講話，全部的基調在於「維護大局，確保穩定」，安撫外國人，頗有攘外必先安內之意。更因為胡的講話沒有外交、軍事手段作配合，很容易被美國及北約視為「中國不想擴大事端」的信號，解讀的結果是中國政府軟弱。事實證明的確如此。至今，中國想換取美國及北約的進一步「道歉」，根本不可能。關於蓄意炸還是「誤炸」，高層在內部一致認定是蓄意所為，但宣傳報導上一直「很有節制」。即使在談判桌上也做得很「謙虛」，自己有理，反而顯得有虧的樣子，不夠理直氣壯。

2、民眾高漲的反美民族主義情緒雖然得以平息，政府也沒有因而引火焚身。但黨中央、總書記卻錯失了一次利用民意，提高凝聚力、向心力的極好機會。江澤民的威望、共產黨的威望因而跌至建國五十年來的最低點。「政府，疲軟」、「江澤民，陽萎」這些政治歇後語不僅從北京流傳至全國，關於總書記的政治笑話在全國大中城市流傳。總書記的威望形似如日中天，實則不堪一擊。

3、朱鎔基背黑鍋，這個目的真的達到了。使館被炸與朱鎔基訪美不足一個月，很容易地讓人聯想起朱鎔基四月份的美國之行。事件再次將朱拋向浪尖風口，對美「讓步」從而成為朱的「小辮子」，朱訪美時自稱為美國人消氣，他的許多言論顯然是即興之作，雖博得輿論一片叫好，卻違反了中國的外交規矩，也容易授人以柄。」

二、海南島軍機擦撞事件

（一）擦撞事件經過的背景說明：¹⁷⁰

四月一日，駐紮琉球的美海軍 EP-3 偵察機一架在臨近海南島的南海上空執行偵察任務時，遭遇兩架中共殲八乙型戰機攔截，其中一架與美機擦撞，美機受損迫降海南島陵水軍用機場，共機墜入海中，飛行員生死不明。另一架則返航。

中共外交部發布聲明，將此事件歸罪於美軍機。美國太平洋總司令布萊爾則表示此一事件的起因，實與中共戰機挑釁並過於迫近美機有關。

四月二日，美駐北京大使館武官會同駐廣州總領事館人員前往海南島計劃與廿四名機組人員會面，並要求中共依國際慣例將原機及機上人員遣返，同時美方令三艘美驅逐艦在海南島附近公海停留待命。在白宮，布希總統召集國家安全幕僚研商，會後公開要求中共當局儘速允許美使領人員與機組人員會面。中共外交部則重申一日之聲明。

四月三日深夜，美使領人員終於獲准與廿四名機組人員會面。中共則表明不需要外力協尋落海之飛行員，請美艦駛離南海。同日，中共國家主席江澤民要求美方負起責任。

¹⁷⁰所有事件經過參考陳錫蕃，南海軍機擦撞事件，網址 <http://www.npf.org.tw/monthly/00104/theme-053.htm>。

四月四日，布希總統對軍機擦撞事件態度轉趨強硬，在白宮發表談話，要求中共歸還美偵察機及機組人員，以免損害雙邊關係。國務卿鮑爾則對中共折損一名飛行員表示「遺憾」(regret)。

同日，江澤民赴拉丁美洲訪問前夕，在北京二度就此事件表態，要求美應向中國人民道歉。中共外長唐家璇隨後召見美大使普理赫，要求美方認識此一問題之嚴重性。

四月五日，美國與中共官員展開密切接觸謀求解決。布希總統首度對軍機擦撞事件表示「遺憾」(regret)，並表示該事件不應導致雙邊關係不穩定，惟中共必須儘速交還偵察機及機組人員。同日，中共外交部則重申美國必須負起完全責任並道歉，且採合作態度，中共始考慮再次安排美使領人員會見機組人員。

四月六日，美使領人員再度探視廿四名機組人員，同時美國建議兩國共同調查軍機擦撞事件，查明責任歸屬。

四月七日，布希總統證實雙方談判「已有進展」。

四月八日，鮑爾國務卿對於中共折損一名飛行員表示「抱歉」(sorry)，但警告該事件僵持不下，正使兩國關係逐漸受到傷害。同日，中共軍方機關報「解放軍報」宣稱北京有權「徹底調查」這些美軍和偵察機，並要求美方停止在中國沿海附近執行偵察任務。中共外交部發言人則對於美方說出 sorry，表示是朝解決問題的正確方向邁進一步。

四月九日，布希總統警告稱：「每過一天，吾人與中共關係受損的可能性不斷增加，希望此事儘速解決」；鮑爾國務卿則表示，此一事件可能影響美國國會對臺灣軍購需求的態度。

四月十日，華府外交圈消息人士引述北京消息人士透露，中共可能於十五日前釋放美機組人員。撞機事件陷入僵局，美國國務院勸告美國會議員取消赴中國大陸訪問計劃。

四月十一日，美國駐北京大使普理赫正式向中共外交部長唐家璇遞交致歉函。唐家璇接受時表示，鑒於美國政府已向中國人民致歉，基於人道考量，「中國政府」決定允許廿四位機組人員在履行必要手續後離境。美政府旋即包租一架民航機接運其人員至關島，再由軍機轉運檀香山。

(二) 擦撞事件處裡的分析解讀

在整個處理、交涉軍機擦撞的過程間，江澤民雖出訪在外，但仍然當家作主，朱鎔基似乎一點都插不上手。這說明了在中央工作領導小組的運作上，擔任組長一職的領導人，仍握有最後決策的權力，這也就是說，不管此時領導人扮演是總書記或國務院總理的角色，仍有待領導小組整個討論過程有了結論之後，領導人始能對政策建議作定奪。根據中國時報引述日本媒體報導，中共中央國安工作小組在軍機擦撞事件中首次發揮危機處理功能。組長是江澤民，成員尚包括胡錦濤、錢其琛，軍方成員有張萬年、熊光楷等，報導中亦稱，據軍方消息表示，國防部長遲浩田及參謀總長傅全有等軍委成員都加入了危機處理小組。而陪同江澤民出訪的錢其琛，則與中央外事工作領導小組、外交部保持熱線聯繫。在北京外交部長唐家璇及部長助理周文重則和美駐中國大使普理赫密切交涉。¹⁷¹

另外，聯合報則透露中美雙方積極透過外交管道進行磋商，並沒有透過其他軍事管道交涉。¹⁷²

中國時報說，江澤民表明絕不屈服於外來壓力。張萬年亦強調根據江主席的指示辦事。

¹⁷¹ 江澤民遙控作主，朱鎔基插不上手，中國時報，2001年4月13日。

¹⁷² 美中交換明確想法，聯合報，2001年4月7日。

三、 兩次事件處理經過比較

不過，從中方所採取的行動來看，中國處理此事件的方式固然多少有點像駐南大使館被炸事件，即以抗議、要求道歉和賠償為主。¹⁷⁴但是兩次事件相較來看，顯見海南撞機事件的處理手段還是遠較南斯拉夫轟炸事件來得嫻熟。而且海南撞機事件顯見有吸收炸館事件的教訓影響。把之前不當的反應措施完全重新調整處理，這當是中央國安工作領導小組數度開會折騰完成的結論。我們試舉幾個重大修正跡象來佐證上述的觀點：

- 1、 在這兩次事件中，中方均要求美方道歉。但南斯拉夫炸館事件，柯林頓總統僅表達遺憾而已，但是在海南撞機事件中，中方仍然要求美方道歉，美國起初一直在遺憾（Regret）一詞中打轉，但最後則表示歉意（Sorry），這當與中國態度強硬有關。而實際上也是因為上次炸館事件反應不夠強硬，導致內部民意反彈，當中央國安工作領導小組開會時，決定要採取強硬政策有關。從目前中方所採取的行動來看，中國處理此事件的方式多少有點像駐南大使館被炸事件，即以抗議、要求道歉和賠償為主。¹⁷⁵
- 2、 在這兩次事件中，另一個可以比較的例子是，在炸館事件中，是由國家副主席胡錦濤發表電視講話，表示中國政府堅定不移的維護國家主權與民族尊嚴。但是中國內部民意顯然不認同出面的層次。因此等到撞機事件後，江澤民在赴拉丁美洲訪問前夕，在北京就二度就此事件表態，要求美國應向中國人民道歉，這樣代表中國出面抗議的層次升高，也是中央國安工作領導小組會議中強調要吸取教訓的另一項佐證。

¹⁷³江澤民：絕不屈服於外來壓力，中國時報，2001年4月11日。

¹⁷⁴喬盛，冷靜處理軍用飛機相撞事件，http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages2/crash060401m.html。

¹⁷⁵喬盛，冷靜處理軍用飛機相撞事件，http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages2/crash060401m.html。

第陸章 結論

在進行這項研究計畫的過程裡，主持人是有些心得可以提供給今後再次涉及這方面領域研究的學者參考：

一、要對「中央工作領導小組」進行研究就必須確定幾項原則：

- 1、它的定位是黨政關係的一部分，所以追溯以往黨政關係的早期歷史，包括以黨代政或黨政合一就必須要有基本的認識。特別是毛澤東企圖以黨取代政府，希望抓緊黨的權力，也就是運作政府的權力，正好就是中央工作領導小組這樣機制產生在中國共產黨組織內的原始動力。
- 2、至於「中央工作領導小組」的定位在黨政分開之後的後續發展，更是以黨領政的代表時期，所以黨政分開的歷史淵源，以及鄧小平趙紫陽等人對「黨政分開」認為是黨抓大針與原則，政府只在執行層次，有需要與之前黨的情況有所區別。而在黨主控之下，繼續領導政府與監督政策之推動，則是這個時期的「中央工作領導小組」主要特色。
- 3、隨著「中央工作領導小組」的持續發展，發現它不僅是由上反應，但另一方面它也是由下反應而上的政策制定機構，加上它的政策建議不但多數均為被政治局常委會所接納，已接近一種決策機制的功能，另一方面也是因為政治局或政治局常委會無法全盤消化眾多的政策建議，在某種程度上，中央工作領導小組也演變成另一種對一般事務自行判定的層次。這樣的決策功能，可能推翻了過去外界多認定中共決策常具專制及個人色彩的印象。集體決策加上民主集中制可能就是主持人對此決策機制添加「具有中國特色」形容詞之原因所在。
- 4、「中央工作領導小組」另一個特色是具有「協調功能」。不論在交辦事向或外界反應的議題討論過程中，黨與政府的相關部門負責人需要就彼此存在的認知歧見透過協調的方式形成共識，以供更高上層在作成決定時所需要的政策建議。即使在決策奠定之後，領導小組還是要持續協調黨與政府相關部門在執行與推動決策執行之時所產生的困擾。這中間有個很可貴的經驗，是一般外界所不能完全發現的，就是一個決策在領導小組內部討論時，由於協調過程的順利已形成共識，以致等到推動政策時，這項經過協調後的「共識」，尚能讓當時參與的各部門不致於在邁出步伐時有不齊的跡象。

二、研究發現基本上有下列三點：

根據前面章節的研究，可以發現下列幾項重點：

1、中央工作領導小組在幕僚、決策及協調上的功能定位到底為何？

中央工作領導小組兼具政策決定、及執行協調的工作，在政策的制訂上，有時它是政治局的幕僚機構，負責政策的規劃，有時又是實際負責政策的制訂與執行的監督，因此在功能定位上，中央工作領導小組的定位到底是幕僚機構還是中共黨內決策機制的重要一環，由其負責主要負責的政策制訂，而政治局只負責其政策合法化的背書而已。

2、運用西方的決策理論模式不一定能完全明確反映中共黨的運作方式。

西方的決策模式著重於政府內正式的機構與行政立法機關之間的互動，但用來解釋中共的決策理論，卻不一定能完全反映中共黨內的運作方式，因為中共的決策許多部分仍是要靠所謂的非正式組織來加以決定，而政府也往往變成中共黨的執行機

關，因此西方的決策理論不一定能完全反應出中共黨的運作模式。

3、中共的決策程序並無一定之模式，在決策過程中可能有其他來源，例如人大、政治局或高層領導接觸外界所得之訊息。當然，尚有許多來不及在研究計畫報告中提及一些爭辯問題，包括在中國大陸，真正的決策的機制，是否也屬涵蓋全國人代會的立法功能？譬如說最近「反分裂國家法」的審議與制定，就有跳脫由「中央對台工作領導小組」進行政策建議交由政治局常委會來決定決策的軌道。另外，由於政治局常委們懂得與民眾親近，在日益重視民意的環境下，一般由民眾直接向領導人提供比較有內涵與系統的建言，可能直接上了政治局常委會的會議桌，是否在未來會影響到「中央工作領導小組」這樣一個特別的決策與協調機制，應該也是值得一提。

三、作者也希望藉由這次研究計畫的報告，對於這樣一項在台灣地區較少學者在從事研究的主題，希望對一些易為外界所不能全盤了解的癥結提出辯駁，以及在進行這項研究之後，曾希望再繼續從事「延續性」的課題研究，在申請國科會獎勵被打回之後，所反映內心的一些不同觀點，希望讓學術界有個公評：

1、「中央對台工作領導小組」是否是決策機構或是諮詢機構，必須視它在什麼架構下的運作，如果是在一個「大的架構」下去審視它，相較於政治局常委會議，「中央對台工作領導小組」當然是諮詢機構。但是有些並不是極為重要的案例，也許它的決策就在「小組」可以完成，因為它本身就具有決策功能。因此「中央對台工作領導小組」的定位就值得來研究：它的問題不僅在決策與諮詢機構之間需要有一界限的區分，而且它由於有黨與政府部門的決策成員參與，一種黨政「協調」與「同步運作」的功能也可能產生，是不是屬於一種協調性質的機構，以促使在決策產生後，黨與政府部門基於已存在的共識共同推動政策，是申請者之所以要研究「中央對台工作領導小組」定位的原因所在。最重要的一個觀點，也是台灣多數學者對「中央工作領導小組」缺乏了解的地方，就是任何一個「領導小組」均由政治局常委分工去擔任召集人。而擔任其中一個「小組」召集人的政治局常委，他必然對這塊領域有更多的專業與了解。等到「領導小組」在召集人的主導下使得小組成員們都能達成共識之時，實際上這個「共識」已經是一項決策，至於可能會交給政治局常委會議的最後審批，固然是決策形成的一種程序，但是這也是希望藉此程序能達到此一「決策」要由政治局常委共同來承擔責任的目的。

因此，中共對台工作小組在這樣的決策架構下，它可以是一個諮詢單位（應該不是審查者所認為的合議單位），也是一個決策機制，同時更是決策定調後，黨與政府共同去執行前的協調機制。

2、本研究從沒有在研究計劃說明要特定對「領導小組」成員進行訪談，因為對國外或大陸內部學者來說都不是一件容易的機會。美國學者鮑大可在1985年出版的《The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process》是個特

殊的例子。因為他在那個時候得到鄧小平的特別允許，以至於他可以看到相當機密的官方資料。當然有外界批評也可說得非常合理，認為「縱有機會見面，以小組成員的政治地位，也不能透露任何訊息」。這正好證實，以美國學者李侃如在2004年2月至4月間花費三個月的時間在中共中央黨校進行研究，甚至有專人陪他收集資料並協助翻譯，他的《Governing China》這本書2004年新版，也不過在資料收集後拼湊新圖像的範疇中打轉。像是對中

央對台工作領導小組的研究，實際上也只能加重各方資料的收集與拼湊，因為這個「小組」遠比其他「中央工作領導小組」更具敏感性，而研究計畫主持人只能在大陸收集相關資料時，所得到普遍的建議就是「可將零散與片段的資料串聯，再去拼湊成一個比較完整的圖像」。

- 3、由此再延伸來說，可證實主持人所述，在大陸這方面的著作確實並不多見，在所訪談過的大陸學者包括：林尚立、曹沛霖、浦興祖、王一程、劉杰與郭靜等人都曾對「黨的建設」、「政治文明」、「黨政區分」或「政治民主體制」有過研究與出版，但正如復旦大學國際政治系教授曹沛霖所言，那是比較「宏觀」方面的作品，但對研究計畫主持人的研究主題，曹教授是認為比較屬於「微觀」面，能參考的資料實在不多。當國科會曾聘請一位教授在審查作者準備在 2003 年繼續申請另一相關主題的「研究計畫」時曾提出「近幾年大陸的學者已不欠出版，特別是大陸的公共政策與政府學系的教授在這一方面的著作很多」，即便這方面著作是涉及黨與政府之間的關係，但這與「中央工作領導小組」的關聯性又是如何又是另外的問題。如果這個「假設」，認為大陸在這方面相關著作很多，相對的參考層面也應比較廣泛，為什麼大陸學者自己本身看法又是如此迥異，而研究計畫主持人曾受到國科會聘請的一位審查教授又何必憂慮作者在訪談中可能遭遇的侷限性。

不過若再按這位審查教授看法，目前有很多大陸學者在撰寫「黨與政府之間的運作關係」的著作，作者只能說，這類著作對於「未來中國黨政關係（或黨政分開）應當如何推行」有很多著墨，但對於目前黨政關係體制的分析與檢討仍屬罕見。作者會希望外界審查能提供更具體的書目，以便來證實外界審查認為作者不夠詳細去了解大陸學者在這方面的研究「已不欠出版」的結論。

- 4、至於有審查教授所提陳慶等人的著作，依作者看法，可能還比不上大陸學者唐亮早年在日本的作品，甚至在資料上還也比不上政大國關中心研究員蔡瑋與調查局等的出版品，但作者要提醒的是，如果陳慶等人的作品都可以得到外審教授的肯定，表示零散資訊所拼湊完整的圖像應是個可以進行的研究方法，更何況作者被審查教授所點出有「資訊收集的困境」，上述的學者如陳慶、郭瑞華與蔡瑋也都曾面對過。因此作者希望提到的是，當陳慶等人的資料開始陳舊時，作者的研究課題是否正好趕上這方面資訊需要更新的補充時刻？外審者應該給予作者一個替資訊補白的機會。另外很多中共領導人的回憶錄，如陳雲、李長春或薄一波等人的回憶作品，但那只在描述財經領導小組的決策過程，與整個工作領導小組並無關聯。
- 5、對於一個決策機制的研究，必須說不一定基於對決策者本身的接觸與訪談才是唯一的方法。簡單來說，對美國總統的決策機制研究，並非一定要對美國總統本人及其周邊的國家安全顧問、國務卿等決策人物的訪談後才能得出學術上研究的結果。即使在中國大陸，研究者可有機會接觸到「領導小組」的成員進行訪問，可能還需要在他回答的 contents 中與他是否曾經執行的 behaviors 中取得驗證。如果對作者給予太過高的期待，憑心而論，過去對中共「領導小組」類似機制的研究，也只有美國學者鮑大可得到鄧小平的特准才有較多機會接觸到中共決策階層人員進行訪談，有外審教授認為作者的研究計劃在可能無法訪談到「領導小組」成員情況之下，「創見性十分有限，完成的可能也不高」這是先有存見再作定論，還是認為台灣學者均無此條件可以完成？令人喟嘆！
- 6、美國學者研究這方面的著作，如 David Lampton、Michael Swaine、Kenneth Liberthal、

Michel Oksenberg 以及 Lowell Dittmer 等人。但是美國學者的觀點是否必然全般為台灣研究大陸的學者所接受，仍在爭辯階段。而且但在學術領域上，當也與美國學者一樣可在中國大陸尋求資料時為什麼尚要「捨近就遠」，只參考別人的二手資料？而且也不能只尋求美國學者的 secondary sources 而迴避有機會可得的 first-hand information。如果中央黨政與中組都全然對外關閉資訊，作者至少也可在它們公開出版的官方刊物尋得一些端倪吧。

7、作者希望強調的是，當沒有很多台灣學者願意投入這樣的研究課題時，這固然是與資訊收集不易有關，但其中更多的原因，應是學者缺少 risky 與 creative research 的精神。如果有資格來評論別人研究計畫的學者都認為資訊的侷限性就可讓申請者對此「主題」的研究因而打住，那麼「學術研究」就會有其底限與界線。如果還認為這項研究主題是「政策性」重於「學術性」，那麼作者就真的很難了解，對從未廣泛為外界所知的一種「決策機制」或「諮詢機制」的定位研究，同時還要探索其是否也是一種「協調機制」的功能運作，竟然會被認定為是一種政策報告，那麼「學術」與「政策」之間真的很難有釐清的界線。

附錄

壹、中央對台工作領導小組

表壹—1：中央對台工作領導小組（1956 年代）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
	周恩來		國務院總理
	李克農		人民解放軍副參謀總長
	羅瑞卿		人民解放軍總參謀長
	楊尚昆		中央軍委會兼秘書長
	徐冰		全國政協委員
	童小鹏		國務院副秘書長
	羅青長		中央調查部部長
	孔原		總參謀聯絡部常務副部長
	凌雲		國安部部長

資料來源：郭瑞華編，中共對台工作組織體系概論，台北：共黨問題研究中心，1999 年，頁 101。

表壹—2：中央對台工作領導小組（1980 年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	鄧穎超	政治局委員	人大常委會副委員長
副組長	廖承志	中央委員	國務院僑務辦公室主任
組員	羅青長	中央委員	人大常委
	汪鋒		

	楊蔭東		
	楊斯德		
	蔡嘯	中央委員	政協常委
	林麗韜	中央委員	人大常委

註：廖承志過世後，由時任中共中央軍委副主席的楊尚昆接任。

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁77。

郭瑞華編，中共對台工作組織體系概論，台北：共黨問題研究中心，1999年，頁102。

表壹—3：中央對台工作領導小組（1987年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	楊尚昆	政治局常委	軍委會常務副主席
組員	閻明復	中央書記處書記	中央統戰部部長
	朱穆之	中央對外宣傳小組組長	中宣部部長
	楊斯德	中央臺灣工作辦公室主任	
	賈春旺	中央委員	國安部部長
	鄭拓彬	中央委員	對外經貿部長
	廖暉	中央委員	國務院僑務辦公室主任
	朱啟禎		外交部副部長
	趙復三		中國社科院副院長
	岳楓		總政治部聯絡部部長
	熊光楷		總參謀部情報部副部長

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁78。郭瑞華編，中共對台工作組織體系概論，台北：共黨問題研究中心，1999年，頁104。

表壹—4：中央對台工作領導小組（1991年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	楊尚昆	政治局委員	中央軍委副主席
副組長	吳學謙	政治局委員	國務院副總理
秘書長	王兆國	中央委員	國台辦主任
組員	朱穆之		
	賈春旺	中央委員	國安部長
	蔣民寬	中央統戰部常務副部長	
	齊懷遠	中央候補委員	外交部副部長
	楊斯德		曾任對台領導工作小組辦公室主任
	孫曉郁	中央台辦副主任	國台辦副主任

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁78。郭瑞華編，中共對台工作組織體系概論，台北：共黨問題研究中心，1999年，頁105。

表壹—5：中央對台工作領導小組（1993年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	江澤民	總書記	國家主席
副組長	錢其琛	政治局委員	國務委員兼外交部長
秘書長	王兆國	中央委員	國台辦主任
組員	賈春旺	中央委員	國安部長
	熊光楷	中央軍委副總參謀長	
	汪道涵		海協會會長

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁78。郭瑞華編，中共對台工作組織體系概論，台北：共黨問題研究中心，1999年，頁105。

表壹—6：中共中央對台工作領導小組（1998年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	江澤民	總書記	國家主席
副組長	錢其琛	政治局委員	國務院副總理
秘書長	曾慶紅	中央書記處書記	中央辦公廳主任
組員	王兆國	統戰部長	全國政協副主席
	陳雲林	中央台辦主任	國台辦主任
	熊光楷	中央候補委員	副總參謀長
	許永躍	中央候補委員	國安部部長
	汪道涵		海協會會長

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁78。郭瑞華編，中共對台工作組織體系概論，台北：共黨問題研究中心，1999年，頁106。

表壹—7：中共中央對台工作領導小組（2002年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	胡錦濤	總書記	國家主席
副組長	賈慶林	政治局常委	全國政協主席
秘書長	唐家璇	中央委員	國務院國務委員
組員	郭伯雄	政治局委員	軍委會副主席
	劉延東	統戰部部長	
	許永躍	中央候補委員	國安部部長

	陳雲林	中央委員	國台辦主任
	熊光楷		副總參謀長
	汪道涵		海協會會長
	王剛	中共中央辦公廳主任	

資料來源：聯合報，2003年10月26日，A13版

貳、中央財經工作領導小組

表貳—1：中央財經小組的人員構成（1958年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	陳雲	中共中央副主席	副總理兼國家基本建設委員會主任
副組長	李富春	中央政治局委員	副總理兼國家計畫委員會主任
	李先念	中央政治局委員	副總理兼國財政部長
	薄一波	中央政治局候補委員	副總理兼國家經濟建設委員會主任
	譚震林	中央書記處書記	副總理
組員	黃克誠	中央書記處書記	解放軍總參謀長
	鄧子恢	中央委員兼中央農村工作部長	國務院副總理
	聶榮臻	中央委員	國務院副總理
	李雪峰	中央書記處兼中央骨工業交通部長	
	賈拓夫	中央委員	國家計畫委員會常務副主任
	王鶴壽	中央候補委員	冶金工業部長
	趙爾陸	中央委員	第一機械工業部長

表貳—2：中央財經工作領導小組（1983年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	趙紫陽	中央政治局常務委員	國務院總理
副組長	姚依林	中央政治局候補委員間中央書記處書記	國務院副總理兼國家計畫委員會主任
組員	萬里	中央政治局委員兼中央書記處書記	國務院副總理
	谷牧	中央書記處書記	國務委員
	胡啟立	中央書記處書記	
	方毅	中央政治局委員	國務委員兼國家科學技術委員會主任
	張勁夫	中央委員	國務委員兼國家經濟委員會主

			任
	杜星恒		國務院前秘書長

表貳—3：中央財經工作領導小組

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	趙紫陽	中央政治局常務委員	前總理
秘書長	張勁夫		
組員	李鵬	中央政治局常務委員	總理
	姚依林	中央政治局候補委員 中央書記處書記	國務院副總理兼國家計畫 委員會主任
	田紀雲	中央政局委員	副總理
	張勁夫		前國務委員
	杜潤生	中央書記處農村政策研 究室主任	
	安致文		

表貳—4：中央財經工作領導小組（1992年11月）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	江澤民	總書記	
組員	李鵬	中央政治局常務委員	總理
	朱鎔基	政治局委員	常務副總理
	劉仲藜	中央委員	財政部長
	李貴鮮	中央委員	中國人民銀行行長
	鄒家華	中央委員	國家計委主任

表貳—5：中央財經工作領導小組（1994年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	江澤民	總書記	
副組長	朱鎔基		
	吳邦國	政治局委員	
組員	鄒家華	政治局委員	副總理
	陳錦華	中央委員	國家計畫委員會主任
	劉仲藜	中央委員	財政部長
	周正慶		人民銀行副行長

表貳—6：中央財經工作領導小組（2003年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	胡錦濤	總書記	國家主席
副組長	溫家寶	政治局常委	總理
組員	黃菊	政治局常委	副總理
	吳儀	政治局委員	副總理
	曾培炎	政治局委員	副總理
	華建敏	中央委員	國務委員

參、中央外事工作領導小組

表參—1：中央外事工作領導小組（1958年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	陳毅	政治局委員	外交部長
組員	張聞天	政治局候補委員	外交部副部長
	王稼祥	中央委員	外交部副部長
	李克農	中央委員	曾任解放軍副總參謀長
	廖承志	中央委員	國務院外事辦副主任
	葉季壯		對外貿易部長
	劉寧一	中央委員	工聯副主席

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁70。

表參—2：中央外事工作領導小組（1981年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	李先念	政治局常委	副總理
組員	萬里		
	谷牧	中央委員	副總理
	陳慕華	政治局候補委員	曾任對外經貿部長
	姬鵬飛		副總理兼秘書長
	廖承志	中央委員	國務院僑務辦公室主任
	黃華	中央委員	副總理兼外長
	伍修權		
	黃鎮	中央委員	曾任中宣部長
	朱穆之		

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁70。

表參—3：中央外事工作領導小組（1983年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
----	----	------	-------

組長	李先念	政治局常委	國家主席
副組長	趙紫陽		總理
	萬里		副總理
	姬鵬飛	中顧委常委	
組員	陳慕華	中央委員	
	谷牧		
	喬石	政治局委員	中央辦公廳主任
	耿		
	吳學謙	中央委員	外交部長
	伍修權		
	錢李仁		
	朱穆之		
	徐信		

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁70。

表參—4：中央外事工作領導小組（1987年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	李鵬	政治局常委	國務院總理
副組長	吳學謙	政治局常委	國務院副總理兼外交部長
組員	秦基偉	政治局常委	國防部長
	錢李仁	中央委員、人民日報社長	
	朱良	中央委員、中共對外聯絡部長	
	錢其琛	中央候補委員	外交部副部長
	鄭拓彬	中央委員	對外貿易部長
	賈春旺	中央委員	國家公安部長
顧問	姬鵬飛		
	朱穆之		
	陳楚		

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁71。

表參—5：中央外事工作領導小組（1993年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	李鵬	政治局常委	國務院總理
副組長	錢其琛	政治局委員	副總理
組員	李嵐清	政治局委員	副總理
	遲浩田	中央委員	國務委員兼國防部長
	李淑錚		
	賈春旺		

	齊懷遠	中央委員	中央外事辦主任
--	-----	------	---------

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁71。

表參—6：中央外事工作領導小組（1998年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	江澤民	總書記	國家主席
副組長	朱鎔基	政治局常委	總理
	錢其琛	政治局委員	副總理
秘書長	劉華秋		
組員	唐家璇		
	戴秉國		
	許永躍		

資料來源：楊勝春，中國最高領導班子的左右手，台北：永業，2000年，頁71。

表參—7：中央外事工作領導小組（2003年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	胡錦濤	總書記	國家主席
組員	溫家寶	政治局常委	國務院總理
	曾慶紅		
	唐家璇		國務委員
	李肇星		外交部部長
	戴秉國		外交部副部長
	劉華秋	中央外事辦公室主任	國務院外事辦公室主任

伍、中央修憲領導小組

表伍—1：中央修憲領導小組（2004年）

職稱	姓名	黨內職務	政府內職務
組長	吳邦國	政治局常委	全國人代會委員長
組員	劉雲山	政治局委員、中宣部長	
	華建敏		國務委員兼國務院秘書長
	王滬寧	中央政策研究室主任	
	騰文生	中央文獻室主任	
	陳奎元		中國社科院院長

參考書目

中文書目

(一)政府出版品

中共中央文獻研究室編，〈十三大以來重要文獻選編〉下冊，北京：人民出版社，1993

中共中央文獻研究室編，〈十三大以來重要文獻選編〉上冊，北京：人民出版社，1991

中共中央文獻研究室編，〈十三大以來重要文獻選編〉中冊，北京：人民出版社，1991

中共中央文獻研究室編，〈十五大以來重要文獻選編〉上冊，北京：人民出版社，2000

中共中央文獻研究室編，〈十五大以來重要文獻選編〉中冊，北京：人民出版社，2001

中共中央文獻研究室編，〈十四大以來重要文獻選編〉下冊，北京：人民出版社，1999

中共中央文獻研究室編，〈十四大以來重要文獻選編〉上冊，北京：人民出版社，1996

中共中央文獻研究室編，〈十四大以來重要文獻選編〉中冊，北京：人民出版社，1997

中共中央文獻研究室編，〈中共十三屆四中全會以來歷次全國代表大會中央全會重要文獻選編〉，北京：中央文獻出版社，2003

中共中央組織部研究室編，〈黨的組織工作大事記（1978-1988）〉，北京：北京大學出版社，1990

中國社會科學院、馬克斯列寧主義毛澤東思想研究所、中國特色社會主義理論研究室編，〈中國共產黨黨內法規制度手冊〉，北京：紅旗出版社，1997

張文正主編，〈黨的領導概論〉，北京：中共中央黨校出版社，1991

鄒錫明編，〈中共中央機構沿革實錄〉，北京：中國檔案出版社，1998

中共中央文獻研究室編，〈鄧小平文選〉，北京：人民，2002年。

黨的十六大報告前沿熱點問題解析研討組，〈黨的十六大報告前沿熱點問題解析〉，中共內

部資料

(二)一般書目

- 王永欽，〈磨難中的周恩來〉，廣東：人民，2002
- 中國社會科學院編，〈中國共產黨黨內法規制度手冊〉，北京：紅旗，1997年。
- 北京青年報社、中國社會科學院青年人文社會科學研究中心主編，〈國情報告-中國現況藍皮書〉，台北：遠觀出版社，2003
- 朱光磊，〈當代中國政府過程〉，天津：天津人民出版社，2002
- 周淑真，〈政黨和政黨制度比較研究〉，北京：人民出版社，2003
- 林尚立，「集權與分權：黨、國家與社會權力關係及其變化」，收錄於陳明明主編，《革命後社會的政治與現代性》，上海：上海詞書，2002年。
- 林尚立，〈當代中國政治型態研究〉，天津：天津人民出版社，2003
- 咸台靈，〈中國政黨政府與市場〉，北京：經濟日報出版社，2002
- 唐娟、徐家良、馬德普，〈中國中央政府管理〉，北京：經濟日報出版社，2002
- 許志嘉，〈中共外交決策模式研究〉，台北：水牛出版社，2000
- 連玉明主編，〈中國國策報告-觀察「兩會」政治中國新生態〉，北京：中國時代經濟出版社，2003
- 郭瑞華編，〈中共對台工作組織體系概論〉，台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1999年。
- 彭真，〈彭真文選〉，北京：人民，1991年。
- 華民，〈中國大逆轉：反右運動史〉，香港：明鏡，1996年。
- 楊宏山，〈當代中國政治關係〉，北京：經濟日報出版社，2002
- 楊勝春，〈大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究〉，台北：永業，2001年。
- 董必武，〈董必武選集〉，北京：人民，1985年。
- 趙博、樊天順編，〈中國共產黨組織工作大事紀〉，北京：中國國際廣播出版社，1991
- 蔡瑋，〈中共的涉台決策與兩岸關係發展〉，台北：風雲論壇出版公司，2000
- 薄一波，〈若干重大決策與事件的回顧〉，北京：人民，1997年。

(三)期刊論文

- 王貴秀，《任重而道遠-我國政治體制的演變與改革 50 年反思》，中國政黨幹部理論，1999 年第 12 期，p. 6-9
- 王滬寧，《革命後社會政治發展的比較分析》，復旦學報（社會科學版），1987 年第 4 期，p. 76-82
- 白貴一，《對過渡時期我國黨政關係演變的歷史考察》，河南大學學報（社會科學版），第 38 卷第 5 期，1998，p. 55-58
- 李永忠，《關於改革黨委「議行合一」領導體制的思考》，中國共產黨，2002 年第 4 期，p. 82-85
- 李得龍，《理順黨政關係的幾個方面》，中國共產黨，2002 年第 10 期，p. 139
- 林尚立，《黨內民主：改革開放以來的探索與實踐》，中國共產黨，2002 年第 11 期，p. 56-59
- 林尚立，《黨內民主及其邊界》，中國共產黨，2002 年第 3 期，p. 77-78
- 林尚立，《黨政關係建設的制度安排》，中國共產黨，2002 年第 8 期，p. 43-45
- 施逸銘，《中共對港政策研究》，政治大學政治所博士論文，2001
- 胡連生，《略論我國集權體制的成因》，理論探討，1989 年第 2 期，p. 80-85
- 孫淑萍，《黨組及其作用的歷史考察》，長白學刊，2000 年第 6 期，p. 78-80

- 張永桃、包玉娥等，《我國政治體制改革可行性戰略構想》，南京大學學報（哲學人文社會科學版），1987年第1期，p.196-204
- 梅麗紅，《建國後劉少奇對國有企業領導制度建設的初步探索》，當代中國史研究，1998年第5期，p.32-38
- 楊風春，《論我國國家元首制度的演變及其未來發展》，當代中國史研究，1997年第6期，p.13-21
- 臧乃康，《中國共產黨的領導核心作用與執政方式的調適》，中國共產黨，2002年第8期，p.46-49
- 臧乃康，《中國共產黨的領導核心作用與執政方式的調適》，中國共產黨，2002年第8期，p.46-49
- 臧乃康，《中國共產黨執政規律探析》，中國共產黨，2002年第11期，p.60-65
- 蔣輔義，《中華人民共和國政治體制的歷史考察》，史學月刊，1989年第5期，p.55-61
- 閻淮，《中國大陸政治體制淺論》，中國大陸研究，第34卷第8期，1991（8），p.18-40。
- 魏新生，《關於黨政關係問題的歷史回顧》，中共黨史研究，1988年第2期，p.24-30
- 龐松韓鋼，《黨和國家領導體制的歷史考察與改革展望》，中國社會科學，1987年第6期，p.3-22
- 關海庭，《革命委員會始末》，中共黨史研究，1991年第6期，p.47-52

（四）網路資料

- 「工作方法六十條（草案）」，網址：<http://www.ccyl.org.cn/theory/mxweb/html/mx07344.htm>。
- 「中紀委高官：解決三農問題關鍵村務公開民主管理」，中國新聞網，2004年2月11日，網址：<http://news.chinanews.com.cn/n/2004-02-11/26/400728.html>。
- 「中國正草擬國安戰略報告」，鳳凰網，網址：<http://www.phoenixtv.com/home/200309/01/102573.html>。
- 「中國駐南大使館遭轟炸事件備忘錄」，網址：<http://www.chinanews.com.hk/project/digest/no88/88-36a.htm>。
- 「中國擬成立國家安全委員會『反恐』將成兩會焦點」，聯合早報，2003年3月2日，網址：<http://www.zaobao.com/special/npc/page2/npc020303.html>。
- 「江澤民實權悉數交出」，成報，2003年5月30日。網址：<http://www.singpao.com/20030530/international/382566.html>。
- 「江澤民親手抓穩定設立國家安全領導小組自任組長」，新生網，網址：<http://xinsheng.net/xs/articles/gb/2000/12/10/2680.htm>。
- 「亞洲金融危機大事記」，《國際金融研究》，1999年第7期，網址：<http://www.bank-of-china.com/info/99-7/7-3.shtml>。
- 「單世聯，薄一波：《若干重大決策與事件的回顧》」，網址：<http://go.6to23.com/moxianju/his/shanshilian/word/014.htm>
- 「國家外匯管理局工作人員因私出國（境）管理暫行規定」，
- 「國務院辦公廳轉發中央農村工作領導小組辦公室關於農村中小學收費問題調查報告的通知」，網址：<http://www.edu.cn/20031219/3096240.shtml>。
- 「國務院關於機構設置的通知」，2003年3月21日國務院發佈，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-09/09/content_1071285.htm。

「陳毅同志，我們悼念您」，網址：

<http://past.people.com.cn/GB/shizheng/252/6165/6179/20010701/501230.html>。

「關於國務院機構設置的通知」，1993年4月19日國務院發佈，網址：

http://www.nhsq.gov.cn/right/xgwj/zzjg-20.asp?subno=2_02&jihao=2。

「黨的領導的基本原則」，網址：<http://www.djcs.gov.cn/djcsnew/list.asp?id=204>。

伊銘，「中國第四代財經官員出列」，聯合早報，2002年12月23日，網址：

<http://www.zadbao.com/special/china/congress16/pages/congress16231202a.html>。

李華球，「中共發表國安戰略報告」，政治大學社會科學院政策論壇電子報，網址：

http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/031017_pol_g_031017_b.htm。

李劍閣，「亞洲金融危機與中國的對策」，《國際金融研究》，1999年第7期，網址：

http://www.bank-of-china.com/info/99-7/1_shtml。

李羅力，「中國如何拒風險於門外」，《亞洲金融風暴實錄》，網址：<http://www.8nn8.com/zt/002/>。

宗海仁，「中共如何處理美國炸駐南使館事件（三）」，網址：

<http://www.duoweivweek.com/77/ChinaAffairs/5777.html>。

俚懷青，「黨的領導模式的幾種選擇」，《學習時報》，第217期，網址：

<http://www.xslx.com/htm/sxgc/sxzz/2004-01-20-15861.htm>。

高新，「領導中國的新人物：中共第十六屆政治局」，香港：明鏡，2003年，網址：http://www.7chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2004_1_30_12_12_5_740.html。

陳錫蕃，「南海軍機擦撞事件」，《國家政策論壇》，第1卷第4期，2001（6），網址：

<http://www.npf.org.tw/monthly/00104/theme-053.htm>。

喬盛，「冷靜處理軍用飛機相撞事件」，網址：

http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages2/crash060401m.html。

（五）報紙資料

人民日報。

中國時報。

聯合早報。

聯合報。

成報。

經濟日報。

日文書目

唐亮，《現代中国の党政關係》，東京：慶應義塾大學，1997年，初版二刷。

唐亮，「中国行政機關における党グループ」，《アジア研究》，第38卷第2号，頁77-109。

唐亮，「中国共産党の行政担当機構」，《アジア経済》，1992年第9卷，頁20-44。

英文書目

（一）一般書目

Barnett, A. Doak, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*, (Boulder: Westview Press, 1985)

- Dittmer, Lowell, "Chinese Informal Politics", *The China Journal*, NO. 34、July 1995、) ;
- Hamrin, Carol Lee, and Zhao Suisheng, (ed.), *Decision-Making in Deng's China*, (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1995);
- Hamrin, Carol Lee, *China and the Challenge of the Future : Changing Political Patterns*, (Boulder: Westview Press, 1990).
- Harding, Harry, *Organizing China*, (Stanford: Stanford University Press, (1981);
- Lampton, David, *Policy Implementation in the People's Republic of China*, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987);
- Lieberthal, Kenneth and Lampton David, (eds) *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post - Mao China*, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992).
- Lieberthal, Kenneth and Oksenberg Michel, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988).
- Lieberthal, Kenneth, *Governing China: From Revolution Through Reform*, (New York: W. W. Norton, 1995);
- Ming Cheung Tai, "Trends in the Research of Chinese Military Strategy," *Survival*, Vol. 29, No. 3, May-June 1987、
- Ogden, Suzanne, *China's Unresolved Issues: Politics, Development, and Culture*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1989) ;
- Pye, Lucian, *The Dynamics of Chinese Politics*, (Cambridge: Oelgeschlager, Gunn, Hain, 1981)
- Robinson, Thomas and Shambaugh David, (eds.) *Chinese Foreign Policy : Theory and Practice*, (New York : Oxford University Press Inc; 1994) ;
- Shirk, Susan, *The Political Logic of Economic Reform in China*, (Berkeley: University of California Press, 1993);
- Wang Gungwu and Zheng Youngian, (eds) "Reform, Legitimacy and Dilemmas-China's Politics and Society", Singapore: Singapore University Press, 2000.
- Wang, John and Zheng Youngian, (eds) "The Nanxun Legacy and China's Development in the Post-Deng Era", Singapore: Singapore University Press, 2001、
- Wong, John and Zheng Yongnian, (eds.) *China's Post-JIANG Leadership Succession : Problems and Perspectives*, Singapore: Singapore University Press, 2002

(二)會議論文

- Kim, Taeho 《The PLA and the Sixteenth CCP Congress》, *Transforming China: Prespective of the 16th CPC's National Party Congress* 國際研討會，臺灣綜合研究院戰略與國際研究所主辦，2002年10月25日
- Swaine, Michael, "The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking," Paper Prepared for the Office of the Secretary of Defense Published by Rand Corporation in 1996、

