

# 中國大陸建政初期的 「黨政分工合作」模式之探討

趙 建 民

(中國文化大學中山與中國大陸研究所講座教授)

張 鈞 智

(國立政治大學選舉研究中心博士後研究員)

## 摘 要

1980年代中國大陸開始改革經濟體制前，其政治制度最為人詬病的，便是「黨政不分」或「以黨代政」的問題。然而，中共建政之初並非如此，當時的黨政關係既非一元也非二元，而是一種極為特殊的黨政分工合作模式，這種特殊的黨政模式，使得1950年代初期中國大陸得以兼顧經濟發展與群眾動員的雙重目標。當時政府內的黨組與非政府的黨組織有某種程度的分工，使得政務得以持續推展，黨組織的主要任務，在於指導群眾動員工作，黨政維持正常運作。本文以1951-1952年「三反」為例，說明建政初期政務推動和群眾動員之間互動關係。「三反」期間，新成立的「中央人民政府節約檢查委員會」和「中共中央一級機關總黨委」負責群眾動員，但「政務院黨組幹事會」與「政務院政務會議」的合作未受到太大影響，政務院不僅能主導經濟政策，也發揮了恢復社會秩序的重要功能，避免群眾運動的擴大化和激進化。

關鍵詞：三反運動、政務會議、黨政分工合作、黨組

\* \* \*

## 壹、前 言

自1949年中共建政以來，鑑於黨政強大的控制力，學者傾向以極權主義模式，概括毛澤東統治時期的黨政體制運作。極權主義的基本特徵，包括嚴謹的官方意識形態、一黨專政、計畫經濟、秘密警察制度、媒體壟斷、獨占國家武力等。<sup>①</sup>毛澤東時期

---

註① Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 1956).

中國大陸的政治體制運作，頗符合此一模式的若干特徵，其中又以馬列意識形態和中國共產黨領導的一黨專政體制，透過國家計畫指導經濟資源的分配，利用強大的國家機器嚴密控制社會的層面，個人生活完全由國家所支配等面向最為明顯，而這些特色又以一個權力不受挑戰的政黨為核心。<sup>②</sup>

黨政關係顯然是分析中共黨國體制最重要的指標，也涉及政權性質與定位的問題。但是，在中共嚴密的黨國體制獲得鞏固之前，極權主義式的一黨專政論，是否適合用以解釋建政初期的情況？對此，學界呈現兩種看法：多數學者持黨政一元論，認為戰爭時期的黨政架構延續至建政初期，中共利用思想、組織、政策等方式實行對政府的一元化領導，這是政權得以鞏固的關鍵；但也有部分學者持黨政二元論，認為面對經濟發展和群眾動員之間的不同邏輯，政府和政黨有各自獨立運作的空間，政府職能無法被黨組織所取代。<sup>③</sup>

本文認為建政初期的黨政關係，有別於其他時期的黨政關係，是中共建政以來非常特殊的制度設計，此一特殊關係既非黨政一元，亦非互不相屬之二元關係，而是一種黨政各有所長的黨政分工和合作模式，為了兼顧動員與發展的雙重目標，政黨與政府針對不同類型的工作和議題進行分工。此一機制十分特殊，並非依賴黨務和政務部門的清楚分界，而是植基於黨政之間的特殊制度設計，以黨組做為政務系統的制度保證，確保政務的持續推展，同時又不致喪失黨的領導權。當時的領導人對黨政運作有十分清楚的分工概念，使得黨政之間能夠維持正常運作。

本文以 1951-1952 年的「三反運動」為案例，說明此一黨政分工合作模式的實質。在「三反運動」當中「中央人民政府節約檢查委員會」和「中共中央一級機關總黨委」為新成立的群眾動員機構，但負責推動政務院工作的「政務院黨組幹事會」與「政務會議」未受到太大影響，使得政務得以持續推展，政務院藉由恢復經濟發展與社會秩序，確保政府組織維持正常運作的事實。必須注意到的是，此種特殊黨政分工合作模式僅維繫了短暫時間，1952 年底修改稅制事件發生，黨加強了對於政府的控制，從此進入了以黨領政時期。本文之目的，在於描述建政初期特殊的黨政關係，並非針對中國大陸的黨政關係提出一般性的結論。

本文分為七個小節：第一節說明研究動機與文章架構；第二節回顧建政初期黨政關係的相關文獻，釐清黨政關係的相關論點；第三節提出建政初期黨政分工合作的架構與模式；第四節和第五節說明「三反運動」期間黨政機關在推動政務和群眾動員方面展現的不同合作形態；第六節說明 1953 年之後以黨領政模式出現，結束了黨政分工合作的經驗；第七節則對本文作一總結。

註② Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1973).

註③ 相關討論可參考田湘波，「近年來關於我黨黨政關係問題的研究」，*當代中國史研究*（北京），第 9 卷第 3 期（2002 年 5 月），頁 111~114。

## 貳、黨政一元或黨政二元？

從黨政關係途徑探討中國大陸建政初期的決策模式時，學界出現黨政一元論或二元論的不同意見，簡述如下。

### 一、黨政一元論

黨政一元論和極權主義模式互為表裡，首先自中共革命時期之歷史經驗，找尋黨政高度合一的背景。1942年9月，中共中央政治局發佈《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》，提出一元化領導與「三三制」做為戰爭時期中共籌組邊區政府的組織原則。<sup>④</sup>理論上，此二原則之間存在執行上的矛盾：究竟要維持黨的一元化領導呢？還是依循群眾路線，和其他政治團體共享領導權？以當時處於戰時的政治現實，各革命根據地雖保留臨時參議會與邊區政府體制，卻不存在正式的中央政府體系，因此，戰時動員體制實際上不存在權力分散的問題，黨的一元化領導原則得以貫徹。

建政之後新的政權機關面臨新的執政挑戰，許多學者認為中共延續戰時黨的一元化決策，亦即國家一切活動都受到黨的管理，所有國家機關、經濟實體、社會組織與群眾團體必須從屬於黨委及其機關之下。<sup>⑤</sup>學者龐松指出，黨的一元化決策是中共建政初期政權得以鞏固的關鍵，由於當時政權機關尚在草創階段，對於如何推行政策尚無概念，而從戰爭時期發展茁壯的黨組織至此時已十分健全，因此，沿用戰爭時期黨的一元化決策體制，不但得以嚴密監視政府部門的運作，也能藉由動員體制，保證群眾運動與國民經濟的快速恢復。<sup>⑥</sup>

黨政一元論者認為，建政初期黨對政務院遂行全面的控制。吳家慶與彭正德指出，建政初期的政治體制，受到武裝鬥爭的革命背景、計畫經濟的需求，以及蘇共與中國傳統政治文化的影響，使得黨和政府之間存在上下級的階層關係，黨做為公共權

註④ 黨的一元化領導指的是黨委會是各地區最高領導單位，黨委會必須包含黨、政、軍三個方面的工作幹部，中共中央及地區黨委會的決定必須無條件遵守，政府及其他團體的決策都必須經過同級黨委的批准；三三制則是依照共產黨、民主黨派、無黨人士各占三分之一原則，進行政權機關的人事安排，黨對政府的領導只能是原則性的領導，黨委與政權關係必須明確規定，黨政不分的狀況必須避免。

註⑤ 蔣金暉，「從堅持黨的『一元化』領導到依法治國：建國以來黨的領導方式演進的戰略性轉換」，黨史研究與教學（福建），2000年第1期，頁30。

註⑥ Avery Goldstein, *From Bandwagon to Balance-of-Power Politics: Structural Constraints and Politics in China, 1949-1978* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1991), p. 66；龐松，「中華人民共和國政治體制的建立」，郭德宏、王海光、韓鋼主編，*中華人民共和國專題史稿（1949-1956）*（成都：四川人民出版社，2004年），頁33-38。

力的核心，得以直接指揮國家政權機關；<sup>⑦</sup>馬思樂（Maurice Meisner）認為，建政初期中國大陸所實行的，是揉和文職與軍事管理於一體的中央極權體制，尤其是建政後的前五年，中央政府受到黨的嚴密控制，地方政府則由軍事部門負責籌組，雖然黨和政府之間仍然有別，但此一區別幾不存在。<sup>⑧</sup>沈大偉（David Shambaugh）使用黨國（party-state）一詞，強調黨對於政府的全面控制，體制內有限度的競爭或制衡，僅可能來自於全國人民代表大會或者是民主黨派，而非來自政府。<sup>⑨</sup>

## 二、黨政二元論

羅溫索（Richard Lowenthal）指出，極權動員型政體（totalitarian mobilization regimes）成立後，將會遭遇革命理想與執政現實之間、道德與物質誘因之間、以及革命是否持續等三種衝突，因此必須進行政治制度的大幅調整；<sup>⑩</sup>路易斯（Paul G. Lewis）指出，建國初期革命政黨將遭遇不同階層及社會團體的整合，以及重新塑造領導階層、控制機制、政治合作與設定新政治目標等問題。<sup>⑪</sup>由此可見，革命時期的動員體制在建政之後不可能完全沿用，經濟發展需求迫使中共必須做出相應的調整，尤其是在新政權機關甫經建立之際，管理者與制度及結構之間需要時間磨合，黨的監控系統尚未完善，政權機關因而得以保有若干獨立運作的自主空間，誠如舒曼（Franz Schurmann）所言，中共仿照蘇聯模式建立的官僚控制體制，其權力結構在 1954-1955 年間才建構完成，因而提供了以黨主導的制度性基礎。<sup>⑫</sup>由此推論，在黨國體制建構成熟前，中央人民政府保有相當程度的獨立運作空間。

1949 年 10 月 30 日，中共中宣部與新華社發佈的《關於凡屬政府範圍內的事情由政府頒佈的通知》，明確承諾政府職權的獨立性，凡屬政府職權範圍的事務，都應由政府討論決定，並經政府頒佈施行，不再以共產黨名義發佈。依此，學者提出黨政二元論用以說明建政初期的黨政關係，如白貴一認為建政初期是「黨政分離」的政治體制，黨和政府是兩個性質不同的系統，職權範圍不一樣，即使共產黨是國家領導的核心，也不可能代替政府發號施令，如人事任免程序仍是依照法制規範進行，直到 1953 年提出「一五計畫」後，黨政不分的情況才日益嚴重；<sup>⑬</sup>謝慶奎認為在管理公共事務

註⑦ 吳家慶、彭正德，「中國共產黨執政方式的歷史考察與思考」，當代世界與社會主義（北京），2004 年第 2 期，頁 107-109。

註⑧ 杜蒲譯，Maurice Meisner 著，毛澤東的中國及其後：中華人民共和國史（香港：中文大學出版社，1999 年），頁 59-60。

註⑨ David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2008), pp. 174-181.

註⑩ Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1970), pp. 33-116.

註⑪ Paul G. Lewis, "Party States and State Parties," in Richard S. Katz and William Crotty eds., *Handbook of Party Politics* (London: Sage Publications, 2006), pp. 472, 474.

註⑫ Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, p. 314.

註⑬ 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（開封），第 38 卷第 5 期（1998 年 9 月），頁 55-56。

上，黨和國家共同擔任管理的領導地位，形成了「二元管理」主體結構，這種二元管理結構具有政策來源混亂、管理效率不彰、責任主體不明等缺點。<sup>⑭</sup>黨政二元論可以鄭世平（Shiping Zheng）為代表，認為建政之後的中國大陸政治體制不能以黨國體制一言以蔽之，政黨與政府作為兩種不同制度，彼此之間面臨合法性基礎、組織架構、未來目標三種矛盾，政務院具有自主權限，黨不能直接干預政務運作，更不可能完全取代政務院的功能。<sup>⑮</sup>

### 參、黨政分工合作的分析架構

黨政一元論雖然是分析中共建政初期黨政關係的主流，但無法釐清毛澤東執政時期黨政關係的變化，也無法說明建政初期政務院得以維持政務推動的相對自主性，以及為何中共在發動群眾運動的同時，得以維持經濟的穩定和發展，至 50 年代中葉以後，群眾運動逐漸擴大並激進化，擾亂政府的正常運作。一元論亦忽略建政初期中央人民政府的人事組成，其實具有相當的多黨色彩，刻意施行黨的一元化領導，在政策推動上不易執行。<sup>⑯</sup>譬如朱莉（Julia Strauss）認為，1949 年至 1956 年之間的群眾運動，只是黨政系統達到鞏固政權目標的工具，某種程度上甚至有利於制度化的推展，對政府的職能並未造成傷害。<sup>⑰</sup>另一方面，黨政二元論雖然突出了政務系統的自主性，卻不符合中共以黨領政的慣性，吳玉山認為透過黨政交互任職、中共中央領導小組、黨組等機制，中共可以經常性地介入政府運作，因此，清楚劃分黨政之間的分際，在解釋上有其困難；在說明歷次群眾運動的成因時，以黨政二元論為基礎的官僚模式的解釋力，也遠不如毛中心或派系模式。<sup>⑱</sup>換言之，黨政二元論主張黨政之間的清楚劃分，並不符合中國大陸黨國體制的本質。

針對一元或二元的爭論，有學者提出折衷的看法。鄭永年把黨政關係形容為物主和經理人之間的關係，雖然黨主導政府行為，但政府面對黨的控制也不是完全束手無策，由於功能區分和政務的專業性質，政府還是可以維持在若干領域當中的權力。鄭永年雖然也提到黨組的功能，卻僅將黨組做為黨控制政府的工具，未能區別各個時期

註⑭ 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，*中國大陸政府與政治*（台北：五南出版社，2005年），頁56-57。

註⑮ Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949: The Institutional Dilemma* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 79-105.

註⑯ 在建國初期人民政府的六位副主席當中，中共與非中共副主席各半數，56位委員當中，中共占29人，非中共27人；政務院副總理4位，中共與非中共各占半數，15位政務委員當中，中共人士占6人，非中共9人；政務院所屬34個部會當中，任正部級領導職務的中共人士占20人，非中共占14人。姜義華，「論五十年代黨對國家領導方式的演變」，*開放時代*（廣州），1998年第2期，頁5。

註⑰ Julia Strauss, "Morality, Coercion and State Building by Campaign in the Early PRC: Regime Consolidation and After, 1949-1956," *China Quarterly*, Vol. 188, No. 1 (December 2006), pp. 896-897.

註⑱ Yu-Shan Wu, "Book Review: Party vs. State in Post-1949 China," *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 2 (June 1998), pp. 495-496.

黨組的不同角色。<sup>①</sup>陳太紅將建政初期之黨政關係稱為「寓黨於政」，有別於之後的「以黨代政」、「黨政分開」、「以黨統政」，其特徵是「黨不直接管理國家事務，國家與社會事務的管理是在黨的方針政策指導下，在國家政權機關黨組和黨員負責同志的努力工作下，通過政府的施政行為來實現」。<sup>②</sup>何益忠認為，建政初期黨並不會直接干預政府運作，而是透過中央人民政府與政務院各個機構當中的黨組進行間接領導，直到 1953 年撤銷中央人民政府黨組幹事會，中共中央直接領導政務院的各個黨組，黨政之間才從間接領導改變為直接領導。<sup>③</sup>這幾位學者的研究具有重要參考意義，卻未說明當時的黨政關係如何具體運作，也未闡釋黨組做為黨在政府當中的派出機構，作用上為何不是強化黨的控制，反而有利政務的推行。二文也未說明黨的間接領導，何以在 50 年代初期能夠達成群眾動員和經濟發展的雙重目標。

本文認同二元論者對中共建政初期黨國體制完善之前，提供了政府部分較多自主性的說法，並在上述研究的基礎上，進一步補充內涵，提出「黨政分工合作模式」，認為中共建政初期的黨政關係，既非一元也非二元，黨政之間不是單純的相互滲透，而是一種極為特殊的分工合作模式，此模式在政務推動上表現出「政主黨輔」之黨政聯繫和分工，但在群眾動員方面，則是「黨主政輔」，此模式的建構乃基於以下論證：

一、假設前提：就黨政關係而言，國家發展與群眾運動之間存在制度邏輯的差異，以國家發展為優先施政的政策目標，必然重視黨政分工和合作，蓋因此目標的達成，無法由黨概括承受；反之，以群眾運動為重的施政，重視政治意識形態，給予黨較多之空間，較可能導致一元化領導以便動員。

二、制度要素：（一）黨政制度交互滲透：相較於一元論者認為政黨組織和功能的高度重疊，二元論者認為不論自組織或結構上，黨和政府涇渭分明，本文認為中共建政初期黨政之間的界線模糊，黨政重複任職的情況頻繁，政務院政務會議和政務院黨組幹事會人員重疊，周恩來任政務院總理，同時也擔任政務院黨組負責人，制度交互滲透的結果，使得這兩個組織共同支撐經濟與立法等政府工作，黨透過政務院黨組進行領導，而非遂行黨政平行領導（亦即所謂的對口）。自組織制度的角度而言，政務院的角色一覽無遺。（二）政府內黨組和非政府體系的純粹黨組織（黨委）之間的分工十分特殊，有不同的功能區分，黨組保證政務的持續推展，黨組織則指導群眾動員工作，這和其他時期的情況完全不同，當黨組和黨委都能維持各自功能，政府與政黨便能正常運作，進而推動國家發展與組織動員的雙重目標。

前述制度因素加上建政初期高層領導人對黨政分工合作架構的認知和尊重，是此時期政務系統得以維持自主的原因。但 1952 年底至 1953 年的修改稅制事件，使毛澤

註① Yongnian Zheng, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction and Transformation* (London: Routledge, 2010), pp. 98-122.

註② 陳太紅，「從黨政關係的歷史變遷看中國政治體制變革的階段特徵」，*浙江學刊*（杭州），2003 年第 6 期，頁 79-89。

註③ 何益忠，「我國黨政關係體制的回顧與反思」，*華東政法學院學報*（上海），2004 年第 6 期，頁 88-90。

東對於黨政分工模式有所疑慮，乃引進新措施強化黨的領導，黨政關係因此轉變。

建政初期黨中央和政務院的關係不是上對下的關係，兩者的關係更多集中在黨委和黨組兩種制度的區別。1949年11月9日中共中央發佈《關於在中央人民政府內組織中國共產黨黨組的決定》，規定在中央人民政府委員會、軍委會與政協不設黨組，由中共中央政治局直接進行領導，但在政務院成立黨組，最高人民法院與最高人民檢察署設立聯合黨組。政務院黨組主要分成三個層級：各委、部、會、院、署、行等機構設立個別組成的「黨組小組」；財政經濟委員會、文化教育委員會、政治法律委員會、人民監察委員會及其所屬部門組成的「分黨組幹事會」；政務院領導幹部組成的「政務院黨組幹事會」。<sup>②</sup>

1949年10月30日中共中央政治局通過《關於在中央人民政府內組織中國共產黨黨委會的決定》，規定凡是在中央人民政府工作的黨員，都必須參加黨支部組織，以期保證中央政府政策的執行、監視不法份子、學習黨的精神、組織黨員工作等，在中央人民政府直屬機關黨委會下分設六個分黨委，包括政治法律委員會分黨委、財政經濟委員會分黨委、文化教育委員會分黨委、最高人民法院及最高人民檢察署分黨委、政務院直屬機關及人民監察委員會分黨委、中國人民大學分黨委，並在各機關組織設立總支及支部，黨委會與分黨委的人事全由中共中央直接任命。<sup>③</sup>

黨組和黨委都是中共為了以黨領政而設置的雙重保障，但兩者的角色與工作分配卻存在幾項區別：一、任務不同：黨委會負責團結、監督黨員，主要負責黨務工作，並以先鋒黨的角色協助政務推動；黨組則是以領導黨的角色，實際參與政府業務工作，保證黨的決議能夠貫徹為政府的政策，對於政府工作的重大決議、人事任命，黨組具有決定權。二、對象不同：黨委會利用組織、思想手段，保證黨員對於黨的向心力；黨組工作對象除了黨員之外，還必須領導在單位內工作的黨外人士，服膺黨的決議，黨組可成立在非共黨組織的機構之內。三、管轄範圍不同：黨委會可管轄下級黨委會；黨組僅能管轄單位內的事務。四、組織不同：中共中央規定凡參加中央人民政府的中共黨員，必須一律參加黨支部，黨支部由各部門黨委領導，各部門黨委則直接受中央組織部領導；黨組則僅由政府內負責工作的中共黨員組成，並由政務院黨組幹事會領導。<sup>④</sup>

本文以 1951 年底至 1952 年中所發動的「三反運動」做為偏差個案 (deviant

註② 中共中央組織部編，中國共產黨組織史資料（第9卷）（北京：中共黨史出版社，2000年），頁9~10；林尚立，當代中國政治形態研究（天津：天津人民出版社，2003年），頁319；李格，「1949-1954年中央人民政府組織機構設置及其變化（下）」，黨的文獻（北京），2001年第6期，頁58~60。

註③ 中共中央組織部編，中國共產黨組織史資料（第9卷），頁3~4。

註④ 中共中央組織部研究室與組織局編，黨的組織工作問答（北京：人民出版社，1983年），頁159~184；李格，「建國初期『政務院黨組幹事會』的演變及中央人民政府調整的原因」，中共中央黨史研究室、中央檔案館主編，中共黨史資料（總第69輯）（北京：中共黨史出版社，1999年），頁124。

case)，說明建政初期黨政合作的運作模式，藉以強化黨政分工合作體制的立論。偏差個案包括被預測最不可能符合推論、實際上卻符合推論的例子，以及被預測為最有可能符合推論、實際上卻不符合推論的例子，<sup>⑤</sup>本文希望以「三反運動」為案例，說明即使在大規模群眾運動時期，黨政分工合作模式仍能持續運作，政務推展未受到過度干擾。「三反運動」始自 1951 年 12 月 1 日，終於 1952 年 6 月 15 日，約有 383 萬名幹部參與，有 17 萬名幹部受到一定程度的懲處，與「鎮壓反革命運動」，並列為政權鞏固的關鍵運動。<sup>⑥</sup>以「反貪污、反浪費、反官僚主義」為號召的「三反運動」，不僅具有掃除貪污腐敗與官僚主義的政治意涵，希望透過法制與整風的方式進行幹部清理，也負有減輕韓戰造成龐大國防支出，希望透過增產節約減輕沈重財政負擔的經濟意涵。<sup>⑦</sup>

## 肆、「政主黨輔」之政務推動模式

本節說明建政初期政務院黨組和政務會議保有相當的獨立性，政府領導階層全力推展生產和法制工作，動員任務並沒有導致日常政務的停滯。此種共產黨間接領導的黨政關係，讓「共同綱領」時期所提出的各項方針得以落實，也使得土地改革、鎮壓反革命、三反五反、恢復國民經濟等富有經濟意涵的任務，能夠順利完成。<sup>⑧</sup>

圖 1 歸納「三反運動」期間黨政分工合作的組織架構，運動期間中央政府層級係以黨組為單位進行報告，但黨組系統並無重大變動，中共中央仍必須透過「政務院黨組幹事會」，指導「政務會議」的運作以推動日常政策。1951 年 12 月 7 日政務會議通過成立中央人民政府節約檢查委員會，做為監督政府內部「三反運動」的組織，另外，中共中央亦決定成立中共中央一級機關總黨委，做為黨組織監督群眾動員任務的核心。基本上，不論是政務的推動或是群眾運動，「三反運動」案例均體現了黨政分工合作的運作模式，兩個機關在這兩方面的工作，均有相當的介入，不過在政務推動方面，政務院扮演主導的地位，形成「政主黨輔」的合作關係，做為黨的代理人，政務院黨組的功能依附於政務行政系統。但是在群眾動員方面，黨政固然也都同時介入，但是黨似乎扮演更多的角色，形成「黨主政輔」的格局，新成立以處理「三反運動」的黨務機關—中共中央一級機關總黨委，不論組織上或功能上，均更多的體現了黨的色彩。以下說明「三反運動」中黨政關係的架構與運作。

註⑤ John Gerring, *Social Science Methodology: A Criterial Framework* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 215-229.

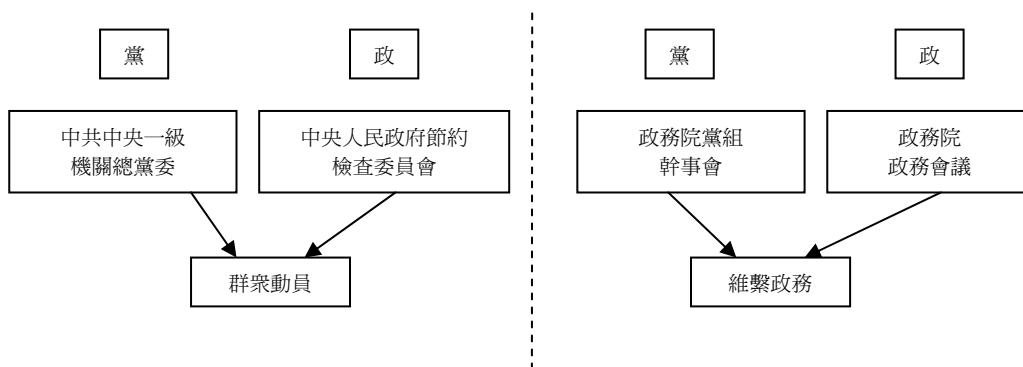
註⑥ Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1981), p. 54.

註⑦ 楊奎松，「毛澤東與『三反』運動」，*史林*（上海），2006 年第 4 期，頁 51-69；劉德軍，「對中共發動『三反』運動的考察」，二十一世紀網路版，<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/supplem/essay/0709083.htm>。

註⑧ 何益忠，「我國黨政關係體制的回顧與反思」，頁 88-89。



圖 1 三反運動的組織運作



資料來源：作者自製。

建政初期的黨政分工和合作，使得政務系統對推動施政享有相當主導性，而這種施政的主導性，基本上是以政務院黨組幹事會和政務院的政務會議之間的合作關係為基礎，這種「政主黨輔」的合作關係體現在四個層面：一是黨組織透過黨政人事的交叉任職寄託於政府機關之內，而非平行的領導與指令關係；二是政務院黨組幹事會對黨政享有一體統籌的權力；三是政務院領導人強調政務自主，避免黨過度干預政務；四是政務院主導生產和法制規範的制定。

### 一、黨政交叉任職

1954年中國大陸成立國務院前，政務院為最高行政機關，政務會議則是政務院最重要的決策機制，所有政策必須經由政務會議通過，才能以政務院的名義發佈。政務會議由政務院總理（1人）、副總理（4人）、秘書長（1人）、政務委員（15人）共21人組成，負責所有行政法令或命令的發佈，1950年4月增加李富春為政務委員（見表1），政務院擴大會議則納入政務院所屬委、部、會、院、署、行主要負責人共約40多人。<sup>②</sup>

政務會議得以發揮實質作用，主要是依賴政務院黨組，尤其是「政務院黨組幹事會」的制度保證。在1952年8月改組之前，政務院黨組幹事會是由11名身兼政務院委員及主要部門負責人組成，周恩來擔任書記，董必武、陳雲分任第一、第二副書記（見表2），黨組成員不僅為政府部門的正副首長，又同時為中共中央的資深領導者。

註② 馬永順，周恩來組建與管理政府實錄（北京：中央文獻出版社，1996年），頁4~7。

表 1 政務院政務會議成員名單

人名	政務院職務
周恩來	政務院總理、外交部長
董必武	政務院副總理、政治法律委員會主任
陳雲	政務院副總理、財政經濟委員會主任、重工業部部長兼黨組書記
郭沫若	政務院副總理、文化教育委員會主任、中國科學院院長
黃炎培	政務院副總理、輕工業部部長
譚平山	政務委員、人民監察委員會主任
謝覺哉	政務委員、政治法律委員會委員、內務部部長
羅瑞卿	政務委員、政治法律委員會副主任、公安部部長
薄一波	政務委員、財政經濟委員會副主任、財政部長
曾山	政務委員、財政經濟委員會副主任、紡織工業部部長
滕代遠	政務委員、財政經濟委員會委員、鐵道部部長
章伯鈞	政務委員、財政經濟委員會委員、交通部部長
李立三	政務委員、財政經濟委員會委員、勞動部部長兼黨組書記
馬敘倫	政務委員、文化教育委員會副主任、教育部部長、高等教育部部長 (1952.11)
陳劭先	政務委員
王昆崙	政務委員
羅隆基	政務委員
章乃器	政務委員、糧食部部長 (1952.8)
邵力子	政務委員
黃紹竑	政務委員
李維漢	政務院秘書長、民族事務委員會主任、政治法律委員會委員
李富春*	政務委員 (1950.4)、財政經濟委員會副主任、重工業部部長 (1951)

說明：1.\*1950年4月政務會議增加政務委員李富春。2.括弧內為新職務的起任時間。

資料來源：作者自製。

建政初期政務會議和黨組幹事會之間，是密切合作而非相互制衡的關係，做為內生的黨組織，政務院黨組在決策上自然較能自政務院（而非黨）的角度思考，此與黨組幹事會和政務會議成員重複任職的情況有關。在黨組幹事會 11 名成員當中，有 6 人是政務會議的成員，其中周恩來身兼政務院總理和黨組幹事會書記，不僅是行政體系的實際最高領導，同時又是政府中黨的領導機構的最高負責人，董必武、陳雲是副總理，同時也是中央政治局委員，黨組幹事會的其他成員也都同時在政務院和黨中央擔任重要工作，<sup>⑩</sup>在周恩來等人的領導之下，政務會議與黨組幹事會之間不可能出現太大的衝突，反而是共同建構起維繫政務院政策執行的制度保障。

註 ⑩ 李格，「1949-1954 年中央人民政府組織機構設置及其變化（下）」，頁 60。

表 2 政務院黨組幹事會的成員名單

人名	政務院職務	中共中央職務
周恩來* (書記)	政務院總理和黨組書記、外交部長兼黨組書記	中共中央政治局委員、中共中央書記處書記
董必武* (第一副書記)	政務院副總理、政治法律委員會主任兼黨組書記	中共中央政治局委員
陳雲* (第二副書記)	財政經濟委員會主任兼黨組書記、重工業部部長兼黨組書記	中共中央政治局委員、中共中央書記處書記(1950)、中共中央財經委員會主席
羅瑞卿*	政務院政務委員、政治法律委員會副主任、公安部部長兼黨組書記	
薄一波*	政務院政務委員、財政經濟委員會副主任、財政部長兼黨組書記	中共中央財經委員會副主席、中共中央華北局第一書記
胡喬木	文化教育委員會秘書長、新聞總署署長兼黨組書記	中共中央宣傳部常務副部長、人民日報社社長、新華通訊社社長
陸定一	文化教育委員會副主任兼黨組書記	中共中央宣傳部部長、中共中央文化教育委員會副主任
劉景范	人民監察委員會副主任兼黨組書記	中共中央紀律檢查委員會委員、中共中央人民政府直屬機關委員會第二書記(1950.12)
李克農	外交部副部長	中共中央情報委員會書記、中共中央情報部部長
李維漢*	秘書長、民族事務委員會主任兼黨組書記、政治法律委員會委員	中共中央統一戰線工作部部長
齊燕銘	副秘書長、秘書廳主任	中共中央統一戰線工作部副部長

說明：1.\*重複任職政務院黨組幹事會與政務會議者。2.括弧內為新職務的起任時間。

資料來源：作者自製。

## 二、黨組幹事會以黨的代理人身分參與決策

政務院黨組幹事會直屬中共中央政治局及書記處，是中共用來控制和監督政務院運作的機制，但在實際運作上，黨組幹事會控制著政府內部黨組織的運作，中共中央僅能間接領導政府運作，政務院黨組幹事會擔任中共中央和政務院政務會議之間溝通協調的角色。<sup>①</sup>此種領導方式具體表現於兩個層面：第一，所有政府部門及其黨組向中共中央請示的報告，都要先送至周恩來辦公室審閱，而經過中共中央核准、以政務院名義發佈的所有命令與法令，也必須由周恩來親自簽署，周恩來利用政務院總理兼黨組幹事會書記的身分，得以全權控制政務院的運作。第二，各部委的工作總結和請示報告，必須先經由政務院黨組幹事會的討論通過，再排入政務會議的議程，不用經過中共中央的批准，這樣的方式確保政務會議每週一次的定期召開。但 1953 年撤銷政府黨組之後，所有政府文件都必須由中共中央通過，才得以列入政務院議程，政務會議

註① 何益忠，「我國黨政關係體制的回顧與反思」，頁 88~90。

曾因中共中央遲遲未能通過議程，致使會議未能如期舉行。<sup>⑳</sup>

進一步而言，中共中央有關「三反運動」的指令，在中央政府層級是黨組為單位發佈，例如《中央關於中央、大區、省市三級一切工作部門向中央主席和軍委主席作三反報告的指示》提到，「政府中凡與黨外人士在領導工作上合作的部門，用黨組名義作報告...這些報告各級黨委應負督促之責。」<sup>㉑</sup>此外，根據中共七大黨章第 61 條規定：「黨組幹事會及書記，由所屬黨委指定之。」第 62 條規定：「各級非黨組織中之黨組，服從各該級黨的委員會之領導，並執行其決議。各級黨委的會議，得吸收重要黨組的負責人參加。」由此可見，黨組權力來自黨的委員會，必須遵從黨委的決議，服從黨委領導。但政務院黨組由中共中央直接指派，行政中的重大問題，都經過黨組系統直接向中共中央請示報告，黨組和黨委之間關係模糊，給予黨組主導政務運作的空間。<sup>㉒</sup>

### 三、政務院領導人對於政務自主的堅持

政務院黨組幹事會的組織功能，給予政務院相當的自主空間，政府領導人對黨政運作的看法，也有利於政務院保有正常運作的空間，避免黨對行政事務作過度的干預。周恩來在 1950 年 3 月 16 日主持政務院黨組幹事會時，確認與黨外民主人士密切合作、黨組會議不得替代行政會議、健全政務院各部門行政會議、辦公制度、匯報制度等黨政分開的指導原則。<sup>㉓</sup>政務院副總理兼黨組幹事會第一副書記的董必武指出，建政之後中共的角色必須從革命黨轉變為執政黨，黨不能直接控制政權機關的運作，而是透過給予正確指示、監督政策實踐、提拔優秀幹部等三種方式進行間接領導，由黨創制法律或命令的草案，必須經過國家權力機關的討論，再由政府委員會或政務院討論並通過。<sup>㉔</sup>

不僅政務院在推動政務方面保有相當的自主，此一自主權也延伸至地方政府的運作。周恩來曾言：「中央各部門對地方各業務部門的領導，重大的或新的有關政策的決定、指示等，應先經政務院批准，而後由政務院通過各大行政區，各省市主席的領導系統分別轉達所屬業務部門執行。」<sup>㉕</sup>

政務院黨組幹事會做為黨政合作的制度保障，給予政務院相當的政策自主權，許

註 ⑳ 吳群敢，「在西花廳周總理身邊工作」，人物 abc，[http://www.rwabc.com/diqurenwu/rw\\_detail.asp?people\\_id=4838&id=7985](http://www.rwabc.com/diqurenwu/rw_detail.asp?people_id=4838&id=7985)。

註 ㉑ 中共中央文獻研究室編，*建國以來毛澤東文稿（第 2 冊）*（北京：中央文獻出版社，1987 年），頁 653-654。

註 ㉒ 林毅明，「中共黨政關係：黨對國務院領導之研究」，國立政治大學政治學研究所碩士論文（1995 年），頁 27。

註 ㉓ 何家棟，「黨政分開再探」，*燕南評論*，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=57043>。

註 ㉔ 李紹鵬，「建國初期董必武對黨的執政能力建設的探索」，*毛澤東思想研究（成都）*，第 22 卷第 2 期（2005 年 3 月），頁 8-9。

註 ㉕ 李格，「關於 1949-1954 年中央人民政府的若干問題」，*黨的文獻（北京）*，1996 年第 4 期，頁 81。

多政府部門的工作未曾向中共中央匯報，毛澤東曾對此表達高度不滿，<sup>㉔</sup>政務院黨組幹事會的權力可見一斑。政務院透過政府內部的黨組，迴避政府外部黨機器的直接干擾，與其後以黨領政或以黨代政的模式，存有重大差異。

學者針對建政初期政策的發佈單位進行統計，證明政務院掌握政策發佈的實質權力。李格統計 1949-1954 年間以黨政名義聯合發佈的 381 條法令和決定中，政務院在前三年共發佈 344 條，占全數的 90%，但後二年由政務院發佈的法令或決定，僅有 37 條，占全數的 12%，顯示建政初期政務院擁有相當的自主性，其後功能才急遽弱化。<sup>㉕</sup>另外，鄭世平針對 1950-1959 年命令發佈單位的統計，也有類似的結果，顯示 1950-1951 年政府發佈的指示略多於黨中央，其中僅有一項命令是以共同名義發佈，1952 年開始以黨領政的情況逐漸嚴重，多數命令皆以中共中央的名義發佈，1958 年之後所有命令皆以中共中央或共同名義發佈，以黨代政趨勢至為明顯（見表 3）。<sup>㉖</sup>

表 3 1950-1959 年間以黨和政府名義發佈命令的數量統計

年	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
中共	10	8	17	13	11	12	9	42	26	23
政府	14	12	4	2	1	5	4	1	0	0
共同	0	1	0	0	0	1	4	7	18	12

資料來源：同註<sup>㉖</sup>。

#### 四、毛澤東尊重政務院有關生產和法制規範的職權

進一步檢視「三反運動」時期的相關政策，發現政務院在生產工作及法制工作方面扮演了相當重要的角色。首先，1952 年 1 月財政部黨組以及中南局向中共中央的報告中，提到了機關生產的問題，引起毛澤東的注意。為此，政務院特別召開了兩次會議進行討論，通過統一增加生產機關工作人員的生活津貼，並將討論結果送經黨中央通過後，於 3 月 12 日發佈《政務院關於統一處理機關生產的決定》，提出結束機關生產的具體辦法。<sup>㉗</sup>在此一決策過程當中，不論是政策的提出或研擬，都是由政務院及政務院部門黨組負責，經過中共中央的同意通過後，再以政務院的名義公布，顯見政務院及其黨組在經濟決策方面具有主導地位。

政務院的角色不僅止於維繫生產工作，還體現在法規制定方面，以節制群眾運動

註<sup>㉔</sup> 毛澤東曾言：「政治系統各部門，除李維漢管的民族事務委員會與中央有接觸外，其餘各部門，一年之久，幹了些什麼事，推行的是些什麼方針政策，誰也不知道，是何原因，請查詢。」見中共中央文獻研究室編，*建國以來毛澤東文稿（第 1 冊）*，頁 513。

註<sup>㉕</sup> 李格，「1949-1954 年中央人民政府組織機構設置及其變化（下）」，頁 63。

註<sup>㉖</sup> Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949: The Institutional Dilemma*, p. 90.

註<sup>㉗</sup> 機關生產問題意旨國家或地方機關私自使用公家資源進行投資或生產的問題，包括三種情況：官僚勾結私營商、官僚挪用公家款項、在審批權上給予不同待遇，請見龐松，「『三反』、『五反』運動」，郭德宏、王海光、韓鋼主編，*中華人民共和國專題史稿（1949-1956）*（成都：四川人民出版社，2004 年），頁 306-308。

的擴大化與激進化。以貪污犯的處理過程為例，1952 年 2 月政務院在節約檢查委員會下設立貪污犯審判委員會，吳溉之任主任，龔子榮為副主任，統一領導審判工作，避免審判的過度使用。<sup>⑳</sup>政務院更透過三個步驟建立懲處貪污犯的制度化流程：首先，中央節約委員會依照貪污金額的大小，設定了處罰的標準，<sup>㉑</sup>並規定追繳贓款及贓物的程序；<sup>㉒</sup>其次，在審訊過程中，特別要求必須經過人民法院的審理，不能透過群眾大會進行審判；<sup>㉓</sup>最後，將這些懲治貪污犯的規定以法律形式確立，在 3 月 28 日政務院 130 次政務會議一連通過《中華人民共和國懲治貪污條例》、《關於三反運動中成立人民法院的規定》、《關於追交貪污份子贓款贓物的規定》，4 月 21 日正式公布《中華人民共和國懲治貪污條例》。<sup>㉔</sup>

針對政務院在生產和法制規範方面的功能，中共中央及毛澤東不但予以尊重，甚至願意做出明確支持。1951 年 10 月 18 日董必武針對縣鄉政權問題致信華東局第一書記饒漱石，指出「各級黨委對於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，黨直接做政權機關的工作是不好的。」此意見獲得毛澤東的肯定，並指示轉發各地方領導人。<sup>㉕</sup>1952 年 2 月 8 日政務院通過的《關於大力開展群眾性的防旱、抗旱運動的決定》，強調春耕工作的重要性，對「三反運動」群眾動員有舒緩的效果，2 月 9 日毛澤東為中共中央起草《關於保證執行中央人民政府政務院防旱、抗旱決定的指示》，這兩份文件在 2 月 13 日人民日報頭版共同刊載，2 月 9 日中共中央並發佈《中央關於春耕工作的指示》，通令春耕時期區、鄉兩級均不得進行三反鬥爭，而必須以春耕工作為重點，確認「三反運動」不影響農耕工作的原則。<sup>㉖</sup>1952 年 2 月 15 日周恩來致信毛澤東，說明在政務會議當中討論到「三反運動」導致業務停頓的問題，主張必須調撥三分之一或四分之一的人力進行日常業務工作，此一意見為毛澤東所接受。<sup>㉗</sup>先政後黨的命令發佈，顯示黨在經濟決策方面似乎是為政務院政策擔任背書而非決策創始的角色，證明了即使在群眾運動過程當中，政務院仍然在政策制定上占有主導地位。

## 伍、「黨主政輔」之群眾動員模式

50 年代初期的黨政合作模式，在群眾動員方面雖然也相當明確的體現了黨政合作

註 ㉑ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 201~202。

註 ㉒ 中共中央文獻研究室編，建國以來重要文獻選編（第 3 冊）（北京：中央文獻出版社，1993 年），頁 107~116。

註 ㉓ 中共中央文獻研究室編，建國以來重要文獻選編（第 3 冊），頁 131~133。

註 ㉔ 中共中央文獻研究室編，建國以來重要文獻選編（第 3 冊），頁 134~138。

註 ㉕ 中共中央文獻研究室編，建國以來重要文獻選編（第 3 冊），頁 155~159。

註 ㉖ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 2 冊），頁 540~541。

註 ㉗ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 173。

註 ㉘ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 216。

的精神，但黨的主導性較強，可以說是「黨主政輔」之運作方式，此可由動員機構中黨政出現較為鮮明的區隔、運動負責人直接向黨中央負責、以及毛澤東親自介入督導運動之進行等方面窺知。

### 一、新動員機關的組建

1951年12月1日中共中央政治局會議發佈《關於實行精兵簡政、增產節約、反對貪污、反對浪費和反對官僚主義的決定》，標誌「三反運動」在黨派團體、政府、軍隊當中的全面展開，此決定之內容包括：在黨派團體、政府、軍隊三個系統，成立各級節約檢查委員會，做為「三反運動」的專責機構，黨的紀律檢察委員會、人民政府監察委員會、檢察機關和司法機關、軍隊的政治工作和紀律檢察委員會，都應配合「三反運動」的進行；決定下達至黨的省委、市委、區黨委，和軍隊的省軍區黨委，必須組織閱讀「三反運動」的相關材料，使其認識整個運動的開展狀況和重要性；中央直屬機關以直屬總黨委為單位、地方以中央局、中央分局為單位，政府以政務院及黨組為單位、軍隊以總政治部及黨委為單位，在1952年之內每兩個月向中共中央進行「三反運動」的工作報告。<sup>⑤</sup>

依照此一命令，1951年12月7日政務院會議通過成立「中央人民政府節約檢查委員會（以下簡稱節約檢查委員會）」的決定，集合經濟和監察部門最高領導人，做為政府系統當中的主要動員機構，由時任政務院財政經濟委員會副主任的薄一波擔任主任，彭真、李富春、沈鈞儒、譚平山等四人任副主任，劉景范擔任秘書長，委員會下設辦公機關，由政務院各主要機關負責人約30人組成，每週召開三至四次會議，中央人民政府節約檢查委員會下設各級人民政府節約檢查委員會。<sup>⑥</sup>

另外，1951年12月22日中共中央成立「中共中央一級機關總黨委（以下簡稱總黨委）」，做為黨務系統當中監督群眾動員任務的核心組織，由周恩來、安子文、楊尚昆、蕭華分任第一、二、三、四書記，領導中央直屬、軍委直屬、中央人民政府直屬機關和中央一級民衆團體的黨委系統進行「三反運動」，並可進行對各系統黨組織的必要調整。周恩來向毛澤東和中共中央的報告中寫到：「總黨委目前的中心工作，是集中力量領導與組織中央一級各機關（包括黨、政、軍、民）的精簡節約與反貪污、反浪費、反官僚主義的鬥爭，使這一鬥爭深入到每個大小單位去，並獲得應有的成績」，黨政合作共同推動群眾動員的意思明顯。<sup>⑦</sup>

表4比較黨政動員機構的構成人員，發現組織原則與前節之政務運作已有不同。節約檢查委員會的成員以政務院為主，包括財政經濟委員會副主任、政治法律委員會副主任、人民監察委員會主任和副主任、最高人民法院院長為主要領導者，委員多達

註⑤ 中共中央組織部編，中國共產黨組織史資料（第9卷），頁111~113。

註⑥ 王順生、李軍，「三反」運動研究（北京：中共黨史出版社，2006年），頁30。

註⑦ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第2冊），頁610~611；蘇維民，「楊尚昆憶兼任中直機關黨委書記」，中國共產黨新聞網，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/144956/8826009.html>。

表 4 「三反運動」動員機構組成

機構名稱	人名	職務
中央人民政府 節約檢查委員會	薄一波（主任）	財政經濟委員會副主任
	彭真（副主任）	政治法律委員會副主任
	李富春（副主任）	財政經濟委員會副主任
	沈鈞儒（副主任）	最高人民法院院長
	譚平山（副主任）	人民監察委員會主任
	劉景范（秘書長）	人民監察委員會副主任
	孫起孟（副秘書長）	政務院副秘書長、人事部副部長
中共中央一級 機關總黨委	周榮鑫（副秘書長）	財政經濟委員會副秘書長
	周恩來（第一書記）	政務院黨組幹事會書記
	安子文（第二書記）*	中共中央人民政府直屬機關委員會書記
	楊尚昆（第三書記）	中共中央直屬機關委員會書記
	蕭華（第四書記）	中共中央紀律檢查委員會副主任、中央軍委總政治部副主任
	羅瑞卿*	公安部部長兼黨組書記
	張經武	中央軍委直屬機關委員會黨委書記
	徐立清	中央軍委直屬機關委員會黨委常務委員
龔子榮	中共中央人民政府直屬機關委員會副書記	
曾三	中共中央直屬機關委員會副書記	

說明：\*重複任職節約檢查委員會與總黨委。

資料來源：作者自製。

30 人，多為政務院各委員會和各部會之主管。<sup>③</sup>然而，總黨委多是黨的專職人員，包括黨政軍三方面（中共中央人民政府、中共中央以及中央軍委）的主要負責人，黨政新成立的兩個機構，只有二人交叉任職。另外，蕭華和羅瑞卿兩人不是黨政軍直屬機關委員會的成員，蕭華擔任中共中央紀律檢查委員會副主任，並為中央軍委會總政治部副主任，總政治部負責處理軍事系統有關「三反運動」的問題，<sup>④</sup>羅瑞卿時任公安部部長兼黨組書記，負責逮捕貪污份子的工作，公安部不但積極參與三反運動，也具有執行三反鬥爭的重要功能。相較於政務會議和黨組幹事會成員的交叉任職，負責動員工作的節約檢查委員會和總黨委成員當中，只有安子文和羅瑞卿兩人交叉任職，證明在群眾運動方面，黨政雖然合作，黨的主導企圖已有不同。

本文進一步統計「三反運動」期間所發佈的重要指示和命令，自 1951 年 8 月 31 日東北局第一書記高崗在東北局直屬機關幹部大會上，因應韓戰發起愛國增產節約運

註 ③ 節約檢查委員會委員有吳溉之、藍公武、陳劭先、章乃器、彭澤民、馬敘倫、劉景範、安子文、劉瀾濤、羅瑞卿、史良、滕代遠、章伯鈞、陳郁、傅作義、李德全、南漢宸、戎子和、姚依林、許德珩、劉格平、賴若愚、帥孟奇、馮文彬、齊燕銘、孫起孟、屈武、陶希晉、周榮鑫、邵荃麟。見「政務院舉行政務會議，成立中央節約檢查委員會，通過關於調整機構緊縮編制的決定」，人民日報（北京），1951 年 12 月 15 日，第 1 版。

註 ④ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 29。



動，號召反貪污、反官僚主義的「三反運動」起，至 1952 年 6 月 15 日中共中央做出《關於爭取勝利結束「三反」運動中的若干問題的指示》止，期間再以 1951 年 12 月 1 日《關於施行精兵簡政、增產節約、反對貪污、反對浪費和反對官僚主義的決定》，和 1952 年 2 月 8 日《關於大力開展群眾性的防旱、抗旱運動的決定》的兩個決定，將整個運動分為發軔、開展、結束等三個時期，再將「三反運動」時期的重要指示與命令，根據三個時期加以量化統計（見附錄）。

表 5 顯示，在運動發軔與開展的兩個階段中，中共中央共發出 16 個重要指示與命令，以人民政府或政務院名義發出的文件，則只有 1 個，在結束期，中共中央發出 11 個指示與命令，比例上雖較前兩期下降，但仍遠遠高過由政府發佈的相關指示與命令，顯示黨在群眾動員方面的作用較大。<sup>⑤</sup>

表 5 三反運動期間相關指示與命令的統計

	發軔期	開展期	結束期
中共中央	2	14	11
人民政府或政務院	0	1	7
總計	2	15	18

資料來源：作者自行整理自中共中央文獻研究室編，建國以來重要文獻選編（第 2 冊），頁 1~579；中共中央文獻研究室編，建國以來重要文獻選編（第 3 冊），頁 1~463。

## 二、節約檢查委員會工作多屬推動和執行

「三反運動」以整治貪污犯為重點，代表節約檢查委員會的工作較多屬於推動和執行，較少涉及決策，除了負責貪污犯的審判工作和贓物的處置工作外，負有動員官僚和群眾共同參與「三反運動」的職責。首先，三反運動強調「首長負責，親自動手，發動自上而下和自下而上的按級相互檢查」，各級節約檢查委員會監督各機關的動員情況，透過發動官僚相互檢查或是民眾檢舉的方式，糾舉出貪污份子。<sup>⑥</sup>其次，節約檢查委員會的成員至各地方宣傳三反運動，例如 1952 年 1 月 9 日召開的人民政府高級幹部會議，總理周恩來召集中央人民政府各部門、民主黨派、人民團體、華北、北京、天津高級幹部會議，共兩千多人參加，由節約檢查委員會主任薄一波發表「為深入地普遍地展開反貪污、反浪費、反官僚主義運動而鬥爭」的報告，宣示執行三反運動的決心。<sup>⑦</sup>最後，節約檢查委員會的成員親自參與「三反運動」在各地方的部署工作，例如彭真和羅瑞卿曾經在 1952 年 2 月至上海市和廣州協助相關工作的開展。<sup>⑧</sup>

薄一波做為節約檢查委員會的主任，負責統整各地「三反運動」的情勢，但是，必須定期向黨主席毛澤東匯報。1951 年 12 月毛澤東在發給各地方中央局負責人的電

註⑤ 詳細指令與命令請見附錄。

註⑥ 中共中央組織部編，中國共產黨組織史資料（第 9 卷），頁 111~113。

註⑦ 「在北京公審大貪污犯大會上的講話」，人民日報（北京），1952 年 2 月 2 日，第 1 版。

註⑧ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 153。

報中表示：「發現貪污問題的嚴重性和大規模地懲治貪污份子，從東北開始，是由高崗同志親自動手的。中央方面委託薄一波同志負總責，北京市由彭真同志負責，現已全體動起來了。」<sup>⑤</sup>在中共中央《關於立即抓緊三反鬥爭的指示》中表示：「中央已指定薄一波同志（他是中央節約檢查委員會主任）用電話和各大區負責同志聯絡。在目前三反緊張時期，每三天至五天通話一次，檢查各區三反進度。」由此可見，薄一波做為整個運動的主要負責人，必須定期向毛澤東和中共中央提報「三反運動」的狀況。<sup>⑥</sup>

值得注意的是，節約檢查委員會普遍設立於黨派團體、政府和軍隊，但實質上仍屬於政府機構的一部分，必須定期向中央政府及政務院會報「三反運動」的狀況，節約檢查委員會的命令也必須經由政務會議通過後才能發佈。1 月 11 日政務院第 119 次政務會議擴大舉行，召集政協、軍委、人民法院、人民檢察署、政務院所屬各委、部、會、院、署、行正副負責人、中央人民政府節約檢查委員會及北京市節約檢查委員會負責人、黨派團體負責人等一百餘人，聽取薄一波關於中央人民政府直屬各單位的「三反運動」報告，周恩來在會中宣示三反的政策與步驟，2 月 1 日政務院第 122 次政務會議聽取北京市市長彭真關於北京市「三反運動」狀況的報告。<sup>⑦</sup>1952 年 5 月 30 日第 138 次政務會議召開，會中批准政法委員會下半年工作要點和節約檢查委員會薄一波有關五反運動的報告。<sup>⑧</sup>

「三反運動」當中，政府單位的工作報告是以黨組為單位，向中共中央說明運動的發展，再度印證當時黨政關係的特殊性，總黨委的任務則是負責督促各單位進行相關報告。<sup>⑨</sup>1951 年 12 月中共中央下發指示，通知黨、政、軍系統各級直屬黨委會推動三反鬥爭，各級黨委會每年至少召開一次黨的代表會議，以審查黨的工作和選舉黨委會。<sup>⑩</sup>12 月 31 日總黨委召開擴大會議，由黨、政、軍、團、群部長至處長的黨委參加，由節約檢查委員會主任薄一波、以及總黨委第二書記安子文共同發佈中共中央的決策，會中指出限期十日內實施自我坦白及檢舉，各院委、部、會、院、署等一切單位必須在 1 月 11 日送來報告，違者一律撤職查辦，此一會議精神透過《關於立即抓緊「三反」鬥爭的指示》，在 1 月 4 日由中共中央轉發全國。<sup>⑪</sup>1952 年 1 月 11 日總黨委發佈在「三反運動」中加強領導的指示，1 月 19 日召開總黨委高級幹部會議，宣布集中力量打擊貪污犯。

由於總黨委負責督導「三反運動」的進行，因此，政府部門對於運動的相關報

註⑤ 薄一波，若干重大決策與事件的回顧（上）（北京：人民出版社，1997 年），頁 144。

註⑥ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 12~14、73~75。

註⑦ 馬永順，周恩來組建與管理政府實錄，頁 284~291。

註⑧ 洪承華、郭秀芝等編，中華人民共和國政治體制沿革大事紀（1949-1978）（北京：春秋出版社，1987 年）。

註⑨ 「政府中凡與黨外人士在領導工作上合作的部門，用黨組名義作報告…這些報告各級黨委應負責督促之責。」請見中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 2 冊），頁 653~654。

註⑩ 中共中央組織部編，中國共產黨組織史資料（第 9 卷），頁 113。

註⑪ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 12~14。

告，也必須送交總黨委，以羅瑞卿在 1952 年 1 月 8 日關於公安部展開三反鬥爭的報告為例，三反運動報告送交總黨委和節約檢查委員會，並報知毛澤東和中共中央。<sup>⑥</sup>

### 三、毛澤東監督「三反運動」

針對「三反運動」的進行，毛澤東採取了積極主動介入的態度，不惟主動推動運動的開展，還仔細預聞運動的進行，此與他在政務推動方面所採取的放任態度形成鮮明對比。其實，毛澤東起初並沒有進行反貪污運動的準備，1951 年 8 月高崗送交黨中央的相關報告，引起毛的重視，11 月 20 日中共中央將高崗報告轉發至各地，毛澤東並為報告加註，呼籲全國各地「進行堅決的反貪污、反浪費、反官僚主義鬥爭」，這是「三反運動」名稱的首次出現。之後各地傳來許多貪腐問題報告，加深了毛澤東的警覺，而 11 月 29 日華北局向中央提出發現天津地委劉青山、張子善重大貪污案件的書面報告，更讓毛澤東驚覺官僚系統貪污腐化問題的嚴重性，「三反運動」在毛澤東的要求之下正式啟動。

在「三反運動」的進行過程中，毛澤東透過訂立貪污犯的糾舉數額、親自審閱運動報告、與薄一波定期會商等方式，密切掌握運動的進行。<sup>⑦</sup>根據薄一波的回憶，「毛澤東看準的事情，一旦下決心要抓，就抓得很緊很緊，一抓到底，從不虎頭蛇尾，從不走過場。他不僅提出方針，而且親自督辦；不僅提出任務，而且交代辦法。在『三反』運動緊張的日子裡，他幾乎每天晚上都要聽取我的匯報，親自指點」。<sup>⑧</sup>

值得注意的是，毛澤東雖大力推動反貪腐，但在 1952 年 2 月下旬「三反運動」結束期，毛已經意識到運動過程中發生許多誇大舉報或者嚴刑逼供等偏差行為，因而囑咐各地領導防止過於激烈的行為，並責成節約檢查委員會建立處理貪污問題的統一標準，以縮小群眾運動的負面影響，<sup>⑨</sup>毛對「三反運動」的關注，可謂鉅細靡遺。

## 陸、「黨政分工合作」模式的終止

中共建政之初較鬆散的「黨政分工合作」模式，奠基於黨政制度交互滲透、黨組和黨委分工的兩項制度基礎，在中共領導者的支持之下，政務和黨務系統都能順利運作，然而，1952 年底至 1953 年的修改稅制事件，激發毛澤東對於政務系統的嚴重批評。<sup>⑩</sup>1952 年底由財政經濟委員會主導，周恩來總理親自審閱的稅制修改案，未能即時向毛澤東匯報，1952 年 12 月 31 日人民日報的社論〈努力推行修正了的稅制〉，由薄一波加上「公私一律平等納稅」一語，更引起毛澤東的震怒，認為有違社會主義體

註⑥ 中共中央文獻研究室編，建國以來毛澤東文稿（第 3 冊），頁 32~33。

註⑦ 楊奎松，「毛澤東與『三反』運動」，頁 51~69。

註⑧ 薄一波，若干重大決策與事件的回顧（上），頁 148。

註⑨ 楊奎松，「毛澤東與『三反』運動」，頁 67。

註⑩ 武力，「1953 年的『修正稅制』及其影響」，中國社會科學（北京），2005 年第 5 期，頁 189~208。

制的基本原則，對此進行三次嚴厲的批評，認為修正稅制是犯了分散主義的錯誤，必須加強黨的領導。<sup>①</sup>

自此之後，在毛澤東的主導之下，中共強化了對於政府的控制。1952 年 8 月中共中央取消政務院黨組幹事會，擴大為中央人民政府黨組幹事會，人數自 11 人增加為 25 人，周恩來擔任幹事會書記，陳雲、鄧小平分任第一、二副書記，原任政務院黨組幹事會第一副書記的董必武，被中共中央西南局第一書記鄧小平所取代，雖然新增成員也都是政務院的成員，但黨的影響已大幅強化，新增成員中有二位政治局委員，亦即中央人民政府秘書長林伯渠和政務院政法委副主任彭真，另外，還包括西南局第一書記鄧小平，以及中共中央委員會副秘書長李富春，顯示出毛澤東強化黨中央對於政府黨組系統控制的決心。<sup>②</sup>

1953 年 3 月 10 日中共中央發佈《加強中央人民政府系統各部門向黨中央的請示報告制度和黨中央對政府工作的直接領導決定》，撤銷了中央人民政府黨組幹事會，政務院各黨組工作直接由中共中央指導，政務院雖然仍保有政務會議，但不再能對政策進行部門間的橫向聯繫及討論，政府工作分為國家計畫工作、政法工作、財經工作、文教工作、外交工作、其他工作等方面，建立請示報告制度，由各部門的負責人決定各政策層級及應採取的處理措施。<sup>③</sup>

分口、分級分部與對口領導制度的完成，更強化了黨組織對政府體制的控制。<sup>④</sup> 1953 年 4 月中共中央發佈《關於加強對中央人民政府財政經濟部門工作領導的決定》，決定加強對於政務院的計畫與財政經濟工作領導，將其劃分為國家計畫工作和工業工作、財政金融貿易工作、鐵路交通郵電工作、農林水利合作工作、勞動與工資問題工作等五個「分口」，由指定的幹部領導各部門運作。<sup>⑤</sup> 1953 年 11 月《中共中央關於加強幹部管理工作的決定》，建立了分部分級的管理幹部制度。<sup>⑥</sup>

註① 第一次是在 1953 年 1 月 15 日，毛澤東在給周恩來等人的信中，批評新稅制的草率發佈，中共中央對這一事件毫無準備，要求進一步的報告；第二次是在財政部等領導幹部向毛澤東與政治局的匯報上，毛澤東尖銳地批評一律平等納稅違反了七屆二中全會的決議，是與資本家的妥協，犯了「右傾機會主義」；第三次是 1953 年 6-8 月召開的全國財經工作會議上，全面性地探討修正稅制的問題，逼使薄一波在會議上自我批評。請見薄一波，*若干重大決策與事件的回顧（上）*，頁 238-262；任曉偉，「論 1953 年修正稅制問題的由來及其歷史實質」，*黨史研究與教學（福建）*，2005 年第 1 期，頁 37-38。

註② 李格，「建國初期『政務院黨組幹事會』的演變及中央人民政府調整的原因」，頁 129-130。

註③ 中共中央文獻研究室編，*建國以來重要文獻選編（第 4 冊）*，頁 67-72。

註④ 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（北京）*，1987 年第 6 期，頁 14-15。

註⑤ 中共中央文獻研究室編，*建國以來重要文獻選編（第 4 冊）*，頁 180-182。

註⑥ 分部管理制度是仿照蘇聯模式，將所有幹部劃分為軍隊、文教、計畫和工業、財政和貿易、交通和運輸、農林水利、少數民族、政法、黨群等九個類型，由中共中央相關部門負責管理，尤其是財經部門必須建立政治副職以加強黨的領導。分級管理幹部制度則仿照蘇共建立幹部職務名單表的做法，將所有幹部依照職級表列，由中共中央與省級中央委員會按照「下管兩級」的原則進行管理。中共中央文獻研究室編，*建國以來重要文獻選編（第 4 冊）*，頁 572-577；王勁松，*中華人民共和國政府與政治（北京：中共中央黨校出版社，1995 年）*，頁 358-362。

至於地方政府方面，1953年「大權獨攬，小權分散」的決策原則，也同時強化了地方黨委領導體制，將地方上主要權力集中於黨委，並建立地方黨委的對口領導制度。<sup>⑦</sup>某些地方甚至直接取消政府黨組，例如北京市政府黨組在1953年8月遭到裁撤，有些地方則由黨委書記兼任黨組書記，例如河北省委書記林鐵，在1952年12月之後取代原人民政府委員會主席和黨組書記的楊秀峰，集省政府主席、政府黨組書記、省委書記三權於一身，1954年大行政區制度廢止，更強化了中央對地方的控制。<sup>⑧</sup>

隨著分部及分級管理制的施行，1954年依照中華人民共和國憲法成立的國務院，更建立嚴密的行政領導體系，下設政法、文教、重工業、輕工業、財政金融貿易、交通、農林水利、對私改造等八個辦公室，以符合1953年中共分部管理制的結構；<sup>⑨</sup>1955年8月中共中央批准了組織部提出的工作報告，1956年1月中共中央成立工業交通工作部（1956年11月又分為工業工作部和交通工作部）和財政貿易工作部，1958年6月更成立政法小組、財經小組、科學小組、文教小組、外事小組，直接隸屬於中央政治局和書記處，用以平行控制國務院，從此陷入了以黨領政的路徑依賴。<sup>⑩</sup>

以黨領政強化了中共中央的經濟動員能力，得以採取強制性的措施刺激經濟發展，但從黨政關係的角度而言，黨過度的干預將使經濟逐漸喪失活力。1953年6月中共中央政治局決議施行以一化（工業化）三改（農業、手工業、資本主義工商業改造）為目標的過渡時期總路線，配合第一個五年計畫，進入胡鞍鋼所稱「政治動員」所引起的經濟擴張期。<sup>⑪</sup>雖然此時期中共藉由大量資源投注和蘇聯技術的引入，帶動約6~9%的國民經濟高速成長，卻對於往後中國大陸的經濟發展造成制約，這些政策包括由於資源過度集中於重工業，排擠農業、輕工業、勞力密集型服務業的發展空間；制約非公有制經濟發展；社會分配過度強調平均主義；貿易保護及進口替代政策導致經濟封閉等因素，使得中國大陸很快地陷入經濟緊縮和停滯。<sup>⑫</sup>

## 柒、結 語

如何建構一個合宜的黨政關係，是中共建政以來最重要的政治經驗，建政初期的黨政關係或可提供有利的制度參考。本文自黨政分工合作的角度，解釋建政初期的黨政運作，認為黨政分工合作的制度基礎，不在於黨政之間的清楚劃界，而是奠基於黨政制度的交互滲透、黨組和黨委進行適度的分工、以及政務進行和群眾動員分軌的制

註⑦ 中共中央文獻研究室編，*建國以來毛澤東文稿*（第7冊），頁45~65；中共中央組織部編，*中國共產黨組織史資料*（第5卷），頁13。

註⑧ 相關名單請見中共中央組織部編，*中國共產黨組織史資料*（第5卷），頁236、255、266；另見李格，「簡述當代中國地方政府制度沿革」，*黨的文獻*（北京），2005年第6期，頁70。

註⑨ 龐松，「中華人民共和國政治體制的建立」，頁58~60。

註⑩ 中共中央組織部編，*中國共產黨組織史資料*（第9卷），頁319~343。

註⑪ 胡鞍鋼，「中國政策週期與經濟週期」，*中國社會科學季刊*（香港），1994年第8期，頁85~100。

註⑫ 胡鞍鋼，*中國政治經濟史論（1949-1976）*（北京：清華大學出版社，2007年），頁139~296。

度基礎之上，進而在政務推動上表現出「政主黨輔」、在群眾動員方面則體現「黨主政輔」之黨政聯繫和分工模式，使得動員與發展的雙重目標得以兼顧。

以「三反運動」為案例，本文發現政務院黨組幹事會雖以黨的代理人身分參與政府決策，但黨組幹事會與政務會議的成員高度重疊，容易形成政策上的共識，黨政之間的密切配合，確保政務發展不受運動的影響。即使在「三反運動」期間，政務院仍享有相當的決策權，能夠主導生產和法制規範的制定，並抑制群眾運動的過激化傾向。

在群眾動員方面，黨政機關各自設立中央人民政府節約檢查委員會和中共中央一級機關總黨委，這兩個組織雖然在業務上有所聯繫，但人事組成的自主性較高，兩個組織各自向中共中央和黨主席匯報，毛澤東親自緊盯運動發展，此一動員模式與政務系統的組織運作大不相同。

建政初期黨政分工合作制度的建立，讓黨務和政務系統能夠順利運作，但 1952 年底至 1953 年的修改稅制事件，讓毛澤東在主觀上認為政務系統已經脫離黨的控制，自此之後，黨不斷加強對於政府的約束。1952 年 8 月中共中央取消政務院黨組幹事會，擴大為中央人民政府黨組幹事會，1953 年中央人民政府黨組幹事會被撤銷，政府工作直接由中共中央指導，其後中共建立平行控制國務院的對口制度，從此陷入了以黨領政的路徑依賴。

本文針對建政初期黨政分工合作模式的說明，對於中國大陸黨政關係之研究，具有兩點啓示：第一，建政初期黨政關係是以制度合作為主，加上領導人主觀意志的維護，讓黨政分工合作模式得以建立。第二，在 1952 年代後期，毛澤東個人意志的轉變，導致黨加強了對於政府的控制，自此之後，黨委集權的趨勢逐漸明顯，黨組在維繫政府運作的功能也逐漸衰弱，制度化未能成功，使得中國大陸的政治體制逐漸喪失活力。改革開放之後黨政關係似乎呈現另一面貌，有關變革的呼聲時有所聞，建政初期的經驗，或許可以借鑑參考。

\* \* \*

(收件：101 年 7 月 4 日，第 1 次修正：101 年 10 月 16 日，三審：102 年 6 月 11 日，  
第 2 次修正：102 年 9 月 23 日，第 3 次修正：102 年 10 月 2 日，接受：102 年 10 月 16 日)

## 附 錄

### 發軔期

- 中共中央關於清理廠礦交通等企業中的反革命分子和在這些企業中開展民主改革的指示
- 中共中央批轉華北局關於劉青山、張子善大貪污案調查處理情況的報告

### 開展期

- 中共中央關於實行精兵簡政、增產節約、反對貪污、反對消費和反對官僚主義的決定
- 中共中央批轉北京市委開展反貪污鬥爭的報告的指示
- 中共中央關於「三反」鬥爭必須大張旗鼓進行的指示
- 中共中央關於制止動員群眾向中央寫致敬信、發賀電和送禮的指示
- 中共中央關於停止整黨學習全力轉入「三反」運動的指示
- 中共中央關於立即抓緊「三反」鬥爭的指示
- 中共中央關於在「三反」鬥爭中懲辦犯法的私人工商業者和堅決擊退資產階級倡狂進攻的指示
- 中共中央關於宣傳文教部門應無例外地進行「三反」運動的指示
- 毛澤東關於「三反」鬥爭展開後要將注意力引向搜尋「大老虎」的電報
- 中共中央關於首先在大中城市開展「五反」鬥爭的指示
- 中央人民政府政務院關於加強老根據地工作的指示
- 中共中央關於「三反」運動和整黨運動結合進行的指示
- 中共中央關於工礦企業如何進行「三反」運動的指示
- 毛澤東關於限期向中央報告「打虎」預算和縣區鄉開展「三反」運動的電報
- 中共中央關於中小貪污份子分別處分問題的補充指示

### 結束期

- 中央人民政府政務院關於 1952 年農業生產的決定
- 中共中央轉發中南局《關於「五反」鬥爭策略和部署的報告》的批語
- 政務院關於統一處理機關生產的決定
- 中共中央關於在「五反」運動中對工商戶分類處理的標準和辦法
- 中央節約檢查委員會關於處理貪污、浪費及克服官僚主義錯誤的若干規定
- 中共中央關於在高等學校中進行「三反」運動的指示
- 中共中央關於在「三反」運動中黨員犯有貪污、浪費、官僚主義錯誤給予黨內處分

的規定

- 關於「五反」運動中成立人民法庭的規定
- 中共中央關於在「五反」鬥爭中及其以後必須達到的八項目的的指示
- 關於「三反」運動中成立人民法庭的規定
- 中央節約檢查委員會關於追繳貪污分子贓款贓物的規定
- 中華人民共和國懲治貪污條例
- 中共中央關於在高等學校中批判資產階級思想和清理「中層」的指示
- 中共中央關於「五反」定案、補退工作等的指示
- 中共中央關於爭取「五反」鬥爭勝利結束中的幾個問題的指示
- 中共中央關於推遲縣區鄉的「三反」和中小城市的「五反」的指示
- 中共中央關於在「三反」運動的基礎上進行整黨建黨工作的指示
- 中共中央關於爭取勝利結束「三反」運動中的若干問題的指示

資料來源：同表 5。



# Party-State Relations in China in the Early 1950s: A Model of Collaboration

*Chien-Min Chao*

Distinguished Chair Professor  
Graduate Institute of Sun Yat-Sen Thoughts and Mainland China Studies  
Chinese Culture University

*Chun-Chih Chang*

Post-Doctoral Researcher  
Election Study Center  
National Chengchi University

## Abstract

Before economic reforms in the 1980s, the fact that the CCP played too dominant a role at the expenses of the government has been the most troubling phenomenon in China's political system. Based on the case of the "Three-Antis" campaign in the early 1950s, the article finds a different scenario. Contrary to the prevailing totalitarian model developed during Mao's era, the article argues that the two, the party and the state, were actually collaborative to the achievements of economic development and mass mobilization simultaneously. This collaborative mode was made possible because the State Council's Party Committee, or *dangzhu*, acted as the agent of the CCP sheltering the work of the government from being disrupted by the Party, whereas cooperative nonetheless in conducting mass movements with the Party leading the charge. The case of the "Three-Antis" campaign elucidates the mechanism of the division of labor. Two agencies – the Commission for Frugality Inspection in the Central People's Government and the General Committee of the Departments under the CCP Central Committee – were established for the purpose of mass mobilization. In the meantime, the State Council's Party Committee was able to fully cooperate with the Council. In the end, the mass were not agitated and radicalized as

many other similar campaigns had exhibited later on.

**Keywords:** Party Committee, Party-State Relations, the State Council, Three-Antis Campaign

### 參考文獻

- 「在北京公審大貪污犯大會上的講話」，人民日報（北京），1952年2月2日，第1版。
- 「政務院舉行政務會議，成立中央節約檢查委員會，通過關於調整機構緊縮編制的決定」，人民日報（北京），1951年12月15日，第1版。
- 中共中央文獻研究室編，**建國以來毛澤東文稿**（第1、2、3、7冊）（北京：中央文獻出版社，1987年）。
- 中共中央文獻研究室編，**建國以來重要文獻選編**（第2、3、4冊）（北京：中央文獻出版社，1993年）。
- 中共中央組織部編，**中國共產黨組織史資料**（第5、9卷）（北京：中共黨史出版社，2000年）。
- 中共中央組織部研究室與組織局編，**黨的組織工作問答**（北京：人民出版社，1983年）。
- 王勁松，**中華人民共和國政府與政治**（北京：中共中央黨校出版社，1995年）。
- 王順生、李軍，**「三反」運動研究**（北京：中共黨史出版社，2006年）。
- 田湘波，「近年來關於我黨黨政關係問題的研究」，**當代中國史研究**（北京），第9卷第3期（2002年5月），頁111~114。
- 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**（開封），第38卷第5期（1998年9月），頁55~58。
- 任曉偉，「論1953年修正稅制問題的由來及其歷史實質」，**黨史研究與教學**（福建），2005年第1期，頁36~41。
- 何家棟，「黨政分開再探」，**燕南評論**，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=57043>。
- 何益忠，「我國黨政關係體制的回顧與反思」，**華東政法學院學報**（上海），2004年第6期，頁87~91。
- 吳家慶、彭正德，「中國共產黨執政方式的歷史考察與思考」，**當代世界與社會主義**（北京），2004年第2期，頁107~111。
- 吳群敢，「在西花廳周總理身邊工作」，**人物 abc**，[http://www.rwabc.com/diqurenwu/rw\\_detail.asp?people\\_id=4838&id=7985](http://www.rwabc.com/diqurenwu/rw_detail.asp?people_id=4838&id=7985)。
- 李格，「1949-1954年中央人民政府組織機構設置及其變化（下）」，**黨的文獻**（北京），2001年第6期，頁58~63。
- 李格，「建國初期『政務院黨組幹事會』的演變及中央人民政府調整的原因」，**中共中央黨史研究室、中央檔案館主編，中共黨史資料**（總第69輯）（北京：中共黨史出版社，1999年），頁124~136。
- 李格，「簡述當代中國地方政府制度沿革」，**黨的文獻**（北京），2005年第6期，頁68~71。

- 李格，「關於 1949-1954 年中央人民政府的若干問題」，*黨的文獻*（北京），1996 年第 4 期，頁 77~82。
- 李紹鵬，「建國初期董必武對黨的執政能力建設的探索」，*毛澤東思想研究*（成都），第 22 卷第 2 期（2005 年 3 月），頁 6~9。
- 杜蒲譯，Maurice Meisner 著，*毛澤東的中國及其後：中華人民共和國史*（香港：中文大學出版社，1999 年）。
- 林尚立，*當代中國政治形態研究*（天津：天津人民出版社，2003 年）。
- 林毅明，「中共黨政關係：黨對國務院領導之研究」，*國立政治大學政治學研究所碩士論文*（1995 年）。
- 武力，「1953 年的『修正稅制』及其影響」，*中國社會科學*（北京），2005 年第 5 期，頁 189~208。
- 姜義華，「論五十年代黨對國家領導方式的演變」，*開放時代*（廣州），1998 年第 2 期，頁 4~13。
- 洪承華、郭秀芝等編，*中華人民共和國政治體制沿革大事紀（1949-1978）*（北京：春秋出版社，1987 年）。
- 胡鞍鋼，「中國政策週期與經濟週期」，*中國社會科學季刊*（香港），1994 年第 8 期，頁 85~100。
- 胡鞍鋼，*中國政治經濟史論（1949-1976）*（北京：清華大學出版社，2007 年）。
- 馬永順，*周恩來組建與管理政府實錄*（北京：中央文獻出版社，1996 年）。
- 陳紅太，「從黨政關係的歷史變遷看中國政治體制變革的階段特徵」，*浙江學刊*（杭州），2003 年第 6 期，頁 79~89。
- 楊奎松，「毛澤東與『三反』運動」，*史林*（上海），2006 年第 4 期，頁 51~69。
- 劉德軍，「對中共發動『三反』運動的考察」，二十一世紀網路版，<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/supplem/essay/0709083.htm>。
- 蔣金暉，「從堅持黨的『一元化』領導到依法治國：建國以來黨的領導方式演進的戰略性轉換」，*黨史研究與教學*（福建），2000 年第 1 期，頁 30~34。
- 薄一波，*若干重大決策與事件的回顧（上）*（北京：人民出版社，1997 年）。
- 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，*中國大陸政府與政治*（台北：五南出版社，2005 年）。
- 龐松，「中華人民共和國政治體制的建立」，郭德宏、王海光、韓鋼主編，*中華人民共和國專題史稿（1949-1956）*（成都：四川人民出版社，2004 年），頁 32~72。
- 龐松，「『三反』、『五反』運動」，郭德宏、王海光、韓鋼主編，*中華人民共和國專題史稿（1949-1956）*（成都：四川人民出版社，2004 年），頁 298~326。
- 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*（北京），1987 年第 6 期，頁 3~22。
- 蘇維民，「楊尚昆憶兼任中直機關黨委書記」，*中國共產黨新聞網*，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/144956/8826009.html>。
- Friedrich, Carl J. and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*

- ( Cambridge: Harvard University Press, 1956 ).
- Gerring, John, *Social Science Methodology: A Criterial Framework* ( New York: Cambridge University Press, 2001 ).
- Goldstein, Avery, *From Bandwagon to Balance-of-Power Politics: Structural Constraints and Politics in China, 1949-1978* ( Stanford, CA: Stanford University Press, 1991 ).
- Harding, Harry, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976* ( Stanford, CA: Stanford University Press, 1981 ).
- Lewis, Paul G., “Party States and State Parties,” in Richard S. Katz and William Crotty eds., *Handbook of Party Politics* ( London: Sage Publications, 2006 ), pp.171~482.
- Lowenthal, Richard, “Development vs. Utopia in Communist Policy,” in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* ( Stanford, CA: Stanford University Press, 1970 ), pp. 33~116.
- Schurmann, Franz, *Ideology and Organization in Communist China* ( Berkeley: University of California Press, 1973 ).
- Shambaugh, David, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* ( Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2008 ).
- Strauss, Julia, “Morality, Coercion and State Building by Campaign in the Early PRC: Regime Consolidation and After, 1949-1956,” *China Quarterly*, Vol. 188, No. 1 ( December 2006 ), pp. 891~912.
- Wu, Yu-Shan, “Book Review: Party vs. State in Post-1949 China,” *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 2 ( June 1998 ), pp. 495~496.
- Zheng, Shiping, *Party vs. State in Post-1949: The Institutional Dilemma* ( Cambridge: Cambridge University Press, 1997 ).
- Zheng, Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction and Transformation* ( London: Routledge, 2010 ).

