1942 年，中共中央下發的一份有關黨政關係的綱領性文件中指出：“一切黨員和黨的幹部不管其執行的是政治工作、軍事工作、群眾工作、經濟工作、技術工作、文化工作等等，都是黨的工作”。[1] 中華人民共和國成立後，在七千人大會上，毛澤東亦曾說過一句名言，其影響延續至今：“工、農、商、學、兵、政、黨這七個方面，黨是領導一切的。”[2] 這兩句話基本上反映了中共對黨與社會上各方關係的態度，即黨事實上是領導一切的。

因此，在中華人民共和國，黨領導一切可以說是不言自明的。黨處理自身黨務自然是通過各級黨組織直接或間接領導，黨如何領導“政軍民學”則頗值得討論，因為黨領導一切並不意味著黨一定要事無巨細地領導與干涉“政軍民學”的一切事務[3]，否則黨務有被忽視之虞，“政軍民學”也可能因為領導上失去專業性而陷入紊亂。因此，黨如何處理好與“政軍民學”的關係並非易事，直至今日仍在探索中。

就縣一級來說，縣委不能直接領導軍隊，且有時軍隊被視作政權

1 王稼祥：《中共中央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》（1942 年 9 月 1 日），中共中央政策研究室黨建研究局編：《老一輩革命家論黨的建設》（第二卷），北京：黨建讀物出版社，2001 年，第 633 頁。

2 毛澤東：《在擴大的中央工作會議上的講話》（1962 年 1 月 30 日），中共中央文獻研究室編：《毛澤東文集》（第八卷），北京：人民出版社，1999 年，第 305 頁。按：現在的表述是“黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的。”參見《中國共產黨章程》（中國共產黨第十九次全國代表大會部分修改，2017 年 10 月 24 日通過），《人民日報》2017 年 10 月 29 日，第 2 版；《中國共產黨章程》（中國共產黨第二十次全國代表大會部分修改，2022 年 10 月 22 日通過），《人民日報》2022 年 10 月 27 日，第 2 版。

3 古田會議前的一些爭論可以反映這個問題，當時，紅軍中有的幹部質疑“黨管一切”，表示“黨管一切，難道拉屎拉尿也要管嗎？”主張“黨管一切”的幹部則表示“當然要管羅，如果拉肚子，你能不管嗎？”參見蕭克：《偉大的建軍綱領——回憶古田會議》，《紅旗》1979 年第 8 期，第 10 頁。

的一部分[1]，而縣級群團組織規模很小，流動性較強[2]，因此，縣委處理與縣內各方關係，最主要也最重要的就是處理與縣政府及其下屬機構的關係。1949 年至 1966 年間，黨政關係是縣級政治場域中舉足輕重的因素，政治運動可能對黨政關係產生影響，調整過後的黨政關係又為縣級政治體制的運行定下了基調。

一、縣級黨政關係的演進

中共建立政權的一開始，以黨代政的傾向十分嚴重。1928 年，毛澤東指出："黨在群眾中有極大的威權，政府的威權卻差得多。這是由於許多事情為圖省便，黨在那裏直接做了，把政權機關擱置一邊。"[3] 期間黨政關係雖有所改善，但這一情況大體延續至中華人民共和國成立。1949 年，時任浙江省委書記譚震林即指出："在以往八

1 甘泗淇：《甘泗淇同志在軍委關於一二〇師工作報告及討論記錄》，北京：紅二方面軍戰史編輯委員會，1960 年，第 31 頁。

2 就工會來說，在縣一級未必常設；就婦聯來說，中華人民共和國建國之初，地方婦聯（甚至可以說全國婦聯亦然）的領導常常也是地方領導（如地方黨委書記）的妻子，也就是說，一來流動性較強，二來也許都談不上黨如何領導婦聯的問題；共青團有類似的情況，因其幹部年齡實際上有一定限制，超齡（因層級而異，25 歲或 30 歲以上算年齡較大者）可能會被調離團委，所以流動性也不會低。更重要的是，共青團內毋庸設立黨組，不能視作一般的非黨組織，參見 C 巡視員訪問記錄，2022 年 5 月 10 日訪問；《青年團中央關於 1956 年至 1957 年幹部工作的規劃要點》（1956 年 6 月 28 日），《團的文件彙編》（1956），中國共產主義青年團中央委員會辦公廳 1958 年編印，第 31–32 頁；中共中央組織部：《關於轉發團中央〈關於各級團委領導幹部年齡問題的意見〉的通知》（1982 年 5 月 14 日），灤平縣檔案館藏，灤平團縣委檔案，15-299-6；中共中央文獻研究室編：《楊尚昆日記（2 版）》（上），1954 年 4 月 27 日日記，北京：中央文獻出版社，2017 年，第 121 頁。

3 毛澤東：《井岡山的鬥爭》（1928 年 11 月 25 日），中共中央文獻編輯委員會編：《毛澤東選集》（第一卷），北京：人民出版社，1991 年，第 73 頁。

年抗日戰爭，三年解放戰爭中，我們總不大看見政府機關派人下去，而只有黨委派工作團、巡視團下去”。[1] 可見此時的黨政關係。

（1）1949–1958 年縣級黨政關係的演進

中華人民共和國成立後，黨政不分、以黨代政的情況依然存在，由中共察哈爾省委 1949 年一則通知中提及的內容可見一斑：中共察哈爾省委曾在《察哈爾日報》上發表關於建立各界代表會議的決定，事後只是檢討發表前，不應不請示中共中央華北局，而不認為這是以黨代政之舉。日常工作上，中共察哈爾省委經常直接處理政府事務，或就許多本可由政府處理的事務，直接指示察哈爾省政府所屬各部。有時察哈爾省政府的指示執行不夠或行不通，中共察哈爾省委還得通知各級黨委，指出政府指示是通過黨委同意才發佈的，即便如此，“總未引起各級黨委注意，仍不如黨的指示效果大”。以黨代政的情況不僅限於省委與省政府之間，察哈爾省各地委、縣委向中共察哈爾省委請示的問題，許多本應是由專署、縣政府向上級政府請示的。同時，各地委、縣委同樣常常發佈一些本應由政府發佈的指示。而在政府方面，政府幹部因此存在“依賴心理”，部門事務常常不經討論與請示行政首長，直接請示黨委後立即執行，並且“認為黨委說話有力量，應該行政辦的事，總願黨委代辦”。[2]

這種情況並非局限於察哈爾省，在 1950 年、1951 年間的遼西

1 譚震林：《在省政府成立會上的講話》（1949 年 7 月 29 日），《中共浙江省委文件選編（1949 年 5 月–1952 年 12 月）》，浙江省檔案館、中共浙江省委黨史資料徵集研究委員會徵研二室 1988 年編印，第 61 頁。

2 《中共察哈爾省委關於糾正以黨代政作風的通知》（1949 年 11 月 21 日），《檔案天地》2002 年增刊，第 7 頁。

省，山海關市市長表示“過去大事小事均得問市委”，梨樹縣縣長被指為每天批閱公文，只批示“交政委批示”，縣政府各科有事直接請示縣委書記。[1] 1951 年，中共黑龍江省泰來縣委指出：“縣委對每一個時期的中心工作和主要工作討論確定之後，一般的都是通過區幹會一攬子向下佈置，而對通過政府黨組、機關總支和各部門傳達討論貫徹不夠。”[2] 此外，浙江省、山西省各級黨委亦有類似情況。[3] 值得一提的是，縣一級的黨政不分還將對區、鄉一級產生影響。1950 年，政務院頒佈了《鄉（行政村）人民代表會議組織通則》與《鄉（行政村）人民政府組織通則》，並在《人民日報》上發表。但接近一年後，仍有許多地區，包括老區的區鄉幹部並不知道這兩部與他們工作密切相關的法規，這很大程度上是因為各級地方黨委“忙於當前繁重而緊迫的工作”，很少討論或者幾乎沒有討論過政權建設問題。[4] 也就是說，下級政府的建設可以說附麗於上級黨委，後者如果不重視，那麼下級

1 《遼西省委關於加強政權工作的報告及東北局的覆示》（1950 年 5 月 10 日），《黨的工作》（中共中央東北局）第 49 期，1950 年 7 月 13 日，第 4–5 頁。按：中華人民共和國成立之初的一段時間內，一仍戰爭年代的習慣，各級地方黨委正副書記有時被稱為“政委”，參見《東北局組織部關於不兼政委的地方黨委書記取消“政委”名稱的通知》（1950 年 9 月 23 日），《黨的工作》（中共中央東北局）第 58 期，1950 年 10 月 4 日，第 46 頁。

2 《泰來縣委關於一九五〇年黨委制執行的檢查及一九五一年改進與健全黨委制的意見》（1951 年 1 月 31 日），《黨的工作》（中共中央東北局）第 89 期，1951 年 3 月 20 日，第 48 頁。

3 《中共浙江省五地委關於嚴格執行黨政分工的通知》（1949 年 11 月 20 日），中共溫州市委黨史研究室編：《中共溫州地（市）委文獻選編》（一），北京：中共黨史出版社，2013 年，第 81 頁；賈俊：《關於 1950 年黨的建設問題》（1950 年 2 月 27 日），侯中南編：《光彩永駐 ——紀念賈俊同志》，太原：山西人民出版社，1992 年，第 168 頁。

4 董必武：《給中共中央華東局饒漱石的信》（1951 年 10 月 18 日），本書編輯組編：《董必武選集》，北京：人民出版社，1985 年，第 318 頁；《鄉（行政村）人民代表會議組織通則》（一九五零年十二月八日政務院第六十二次政務會議通過）、《鄉（行政村）人民政府組織通則》（一九五零年十二月八日政務院第六十二次政務會議通過），《人民日報》1950 年 12 月 31 日，第 3 版。

政府的建設可能問題重重。

以黨代政以外，由於長期的黨政不分，“以政代黨”也不意外了。1950 年年初，中共中央東北局指出，不僅有的地方黨委處理與請示政府問題，有的地方政府也討論與請示黨內或黨務問題。[1] 中共遼東省委即曾要求縣委在各界人民代表會議上“公開建黨”，將之開成“建黨大會”。[2] 同年，中共陝西省委批評了類似的情況——該省臨潼縣的各界人民代表會議，也將建黨、建團任務當作該會的任務。[3] 由此可見，以黨代政、黨政不分的工作方式已經深刻地浸潤到各級黨政機關的日常運行中，成為一般幹部習以為常的工作方式了。

中華人民共和國成立之初，一方面，以黨代政的情況依然存在，許多地方黨委直接去做本屬政權機關的工作[4]；另一方面，今時不同往日，革命戰爭年代以黨代政的工作方式在新政權中不合時宜，故而各級黨政機關反覆批評以黨代政的行為。1950 年，中共中央轉發中共河北省委的一份文件中指出，黨委“主要掌握全面工作方針政策的領導，確定全年的工作中心與程序”。[5] 同年，時任政務院政治法律

---

1 《東北局關於糾正“黨政不分”“以黨代政”現象的通知》（1950 年 1 月 7 日），《黨的工作》（中共中央東北局）第 32 期，1950 年 1 月 20 日，第 14 頁；《東北局紀律檢查委員會關於梨樹縣委領導問題的檢查報告》（1951 年 6 月 10 日），《黨的工作》（中共中央東北局）第 107 期，1951 年 7 月 23 日，第 50 頁。

2 劉寶田：《劉寶田日記：1949–1996》（上冊），1949 年 12 月 22 日日記，瀋陽：瀋陽出版社，2015 年，第 19–20 頁。

3 《中國共產黨陝西省組織工作大事記》，中共陝西省委組織部編：《中國共產黨陝西省組織史資料》（第二卷），西安：陝西人民出版社，2003 年，第 918 頁。

4 董必武：《給中共中央華東局饒漱石的信》（1951 年 10 月 18 日），《董必武選集》，第 314 頁。

5 《中央轉發河北省委關於改進領導方法決定的通知》（1951 年 2 月 17 日），中共中央文獻研究室、中央檔案館編：《建國以來劉少奇文稿》（第三冊），北京：中央文獻出版社，2005 年，第 95 頁。

委員會副主任彭真指出，黨“主要的是考慮全局，提出方針、政策、任務，保證方針、政策、任務的正確實現”，“日常行政工作完全可以由政府去解決，不需要黨委討論”。如果是關係到“政治的、經濟的、文化的重大問題，牽涉方針、政策的事情”，黨要麼“通過政權機關去做”，要麼“直接通過群眾去做”。[1] 至於黨的意志如何落實，1950 年，時任中共山西省委副書記賴若愚強調“黨對政權的領導作用，必須經過政府中的黨員去體現，黨只能命令自己在政府中的黨員，絕不能命令政府。如果黨的主張在政府委員會通不過，所有的黨員也只能服從政府的決議”。[2]

彭真與賴若愚的講話所反映出的黨政關係，似乎很難反映出中華人民共和國成立前後，中共對黨政關係的理解有多大的變化。那麼，為了建設新政權，黨政關係主要在哪方面有所改變呢？1949 年中宣部的一則指示應當反映出了 1949 年前後，黨政關係實際上的變與不變。中宣部指出，以後不應“以中國共產黨名義向人民發佈行政性質的決定、決議或通知”，如中共中央華北局制定的《建立村、區、縣三級人民代表大會或各界人民代表會議的決定》[3] 和《新區土地改革的決定》，“應由政府來公佈，而不應由黨的決定來公佈”。[4] 這一指示

1 彭真：《開好人民代表會議，改善黨對政權的領導》（1951 年 10 月 3 日），中共中央文獻編輯委員會編：《彭真文選（1941–1990 年）》，北京：人民出版社，1991 年，第 226 頁。

2 賴若愚：《建立正規的科學的工作作風》（賴若愚同志一月五日在山西省、市黨員幹部會上的報告摘要），《整編工作文選》，中國共產黨青島市委宣傳部 1950 年編印，第 8 頁。

3 中共中央華北局後來就發出這份文件作了檢討，其中即有“農村遊擊戰爭時期所養成的以黨代政的習慣的反映”，參見《華北局對公開發表黨內文件向中央所作的檢討報告》（1949 年 11 月），《建設》（中共中央華北局）第 50 期，1949 年 11 月 30 日，第 3 頁。

4 翌年，周恩來也指出過去在戰爭環境下，“常常以黨的名義下達命令”，但今後“黨不能向群眾發命令”。參見《中央宣傳部和新華總社關於中央人民政府成立後宣傳工作中應注意事項的指示》（1949 年 10 月 30 日），中共中央宣傳部辦公廳、中央檔案館編研

常被用來佐證中華人民共和國成立後對於以黨代政傾向的克服，此論固然不錯，但顯然可見，這一指示的發佈其實更多的是出於對宣傳工作的考慮，並非認為黨不應掌握這些工作，也就是說，黨對於大政方針的掌握，一以貫之地不能動搖。

1949 年至 1957 年間，一方面，地方黨政機關中，黨政不分、以黨代政傾向改觀的程度有限。

在新區，有的地方黨委似乎並無黨政分工的觀念。1953 年，中共浙江省委鼓勵各縣由縣委書記出任縣長，“掌握全部工作”，縣委副書記負責黨務或城鎮工作，3 名縣委委員出任副縣長，分管政法、財經、文教工作。[1] 這樣安排人事，縣政府無疑不過是縣委的辦事機構而已，浙江的一些縣甚至被認為“書記上管天下大事，下管雞毛蒜皮”。[2] 其實，浙江省的省一級同樣如此。1956 年，時任浙江省省長沙文漢表示“省人民委員會成了形式”，其妻陳修良更指出“一切事情都要由省委來做決定，所以省府工作架空了，事無大小都要由省委來決定”。[3] 此說應當基本符合事實。1957 年，楊思一主持全省抗旱

部編：《中國共產黨宣傳工作文獻選編》（1949–1956），北京：學習出版社，1996 年，第 10 頁；周恩來：《發揮人民民主統一戰線積極作用的幾個問題》（1950 年 4 月 13 日），政協全國委員會辦公廳、中共中央文獻研究室編：《人民政協重要文獻選編》（上），北京：中央文獻出版社、中國文史出版社，2009 年，第 111 頁。

1 《省委關於改善縣委領導的意見》（1953 年 1 月 6 日），《中共浙江省委文件選編》（1953 年 1 月–1956 年 12 月），中共浙江省委黨史資料徵集研究委員會、浙江省檔案館 1989 年編印，第 12 頁。按：一些研究認為縣政府分口領導是改革開放以後才逐漸形成的，應當並不準確。參見程湘清主編：《中華人民共和國機構通覽》，北京：中國民主法制出版社，1998 年，第 307–308 頁。

2 《省委開會研究領導及評級問題》（1956 年 10 月 26 日），華東師範大學中國當代史研究中心編：《沙文漢工作筆記：1956 年》，上海：東方出版中心，2016 年，第 302 頁。

3 《在廳局黨組書記會議上的發言》（1956 年 11 月 26 日），《沙文漢工作筆記：1956 年》，第 368 頁；陳偉訪談：《陳修良訪問記錄．第 21 盤》（1996 年），上海市檔案館藏。按：

工作會議時，連置辦抗旱工具、材料所需的兩百元錢都不敢批准，而表示要請示省委，對此有的省政府廳長亦表示“楊副省長做得對，這錢是不能批的，財權是在省委手裏的。”[1] 此外，在河北省通縣，“人民委員會有些業務性文件，也提交縣委批轉”[2]，同樣給人一種縣人民委員會是縣委下屬機構之感。

在老區，1952 年，中共平原省委列舉了轄縣黨政機關在黨政關係上的種種表現：首先表現為以黨代政，如殺蟲工作基本是一項行政工作，可中共濮陽縣委完全包辦了該項工作，將為這項工作成立的辦公室設在縣委，不交給政府領導；其次表現為下級黨委不執行上級政府的指示，也不傳達與佈置上級政府佈置的工作，如中共長垣縣委、中共封丘縣委對於上級政府召開的防汛會議的精神，並未正式討論佈置，只是個別談了談。此外，有的縣委對縣政府的領導，甚至形成了“家長式的領導”，如有縣委規定“縣長去省府、專署開會必須經縣委批准”；滑縣縣長召開區長聯席會議，僅因為區委書記不同意，就沒有開成；朝城縣（今屬山東省莘縣）縣長找一名區長談話，該區長

陳修良曾代理中共浙江省委宣傳部部長，她並指出當時“農村裏連路條都要鄉裏面支部敲個圓印子圖章才行，政府是方印子，方印子吃不開的，圓印子吃得開。”陳修良的說法亦可印證於當時的調查材料，1956 年，時任浙江省副省長楊思一調查部分縣份後表示，當時在鄉一級，是“鄉支部包攬一切”。這一現象此後並未好轉，有的鄉黨委書記代替鄉長向鄉人民代表大會報告，有的基層幹部反映：“縣委書記、縣長開電話會，都叫公社書記接。縣裏下鄉的國家幹部都找黨委書記，不找社長。”參見陳偉訪談：《陳修良訪問記錄．第 20 盤》（1996 年），上海市檔案館藏；《省委開會研究領導及評級問題》（1956 年 10 月 26 日），《沙文漢工作筆記：1956 年》，第 302 頁；中共安陽地委會：《關於地委召開的組織工作座談會議中對縣、區、鄉組織形式和領導方法討論情況與初步意見報告》（1957 年 6 月 13 日），清豐縣檔案館藏，館藏資料，II-6；《柳格、城關、紙房組》，《中共清豐縣委擴大會議簡報》第 1 期，1965 年 11 月 16 日，第 6 頁。

1 張光：《我的故事》，《張光紀念文集》，本書編輯組 2007 年編印，第 205–206 頁。

2 《中共通縣委關於檢查改進縣委領導作風的報告》（1956 年 5 月 23 日），通州區檔案館藏，中共通州區委檔案，1-1-102。

不經過區委書記同意，竟然不敢前來。[1] 由中共平原省委列舉的問題來看，此時黨政關係的問題仍比較嚴重，甚至仍帶有一定的軍事化作風。直至 1957 年，河南省有的幹部提出，有的基層幹部對縣人民委員會各部門下達的指示、意見不重視，甚至“連看也不看”，並且不願提交生產方面的材料給縣人委[2]，可見以黨代政之嚴重。

此外，還有的縣委雖試圖黨政分工，但似乎認知十分模糊。如 1950 年，中共黑龍江省克山縣委表示“黨委領導社務，政府領導業務”，讓人費解，結果縣委還是連發放農具、種子消毒都要包辦，仍是以黨代政。[3]

另一方面，黨政不分、以黨代政，在此時仍然是一個飽受批評的問題。[4] 前述中共平原省委的批評即是一例，同時，1956 年以前，有的地方黨委直接發號施令，並以黨代政的問題已經在省、市黨代會上受到了批評。[5] 由於這是一個全國性的問題，1956 年的中共八大上，鄧小平在《關於修改黨的章程的報告》中，批評了“黨可以直接去指

1 《平原省委關於加強黨委統一領導改善黨政關係給濮陽地委的指示》（1952 年 9 月），《中共平原省委重要文件彙集》（第三集），中共平原省委辦公廳 1952 年編印，第 772 頁。

2 《中共清豐縣委召開縣直機關非黨幹部座談會議的報告》（1957 年 6 月 8 日），清豐縣檔案館藏，館藏資料，I-2。

3 趙明、劉曉光：《縣委領導存在“單打一”黨政不分現象嚴重》（1950 年 9 月 8 日），趙明：《往事回憶與文稿》，作者自印，出版時間不詳，第 474 頁。

4 1953 年，毛澤東指出：“一切主要的和重要的問題，都要先由黨委討論決定，再由政府執行……次要的問題，可以由政府部門的黨組去辦”。這常被用來詮釋中華人民共和國成立之初的黨政關係。不過，結合上下文，毛澤東此語更多的是針對中共中央與政務院之間的關係，未必及於地方黨政機關。參見毛澤東：《反對黨內的資產階級思想》（1953 年 8 月 12 日），中共中央毛澤東主席著作編輯出版委員會編：《毛澤東選集》（第五卷），北京：人民出版社，1977 年，第 95–96 頁。

5 董必武：《董必武同志的發言》（1956 年 9 月 19 日），中共中央辦公廳編：《中國共產黨第八次全國代表大會文獻》，北京：人民出版社，1957 年，第 258 頁。

揮國家機關的工作，或者是把各種純粹行政性質的問題提到黨內來討論，混淆黨的工作和國家機關工作所應有的界限”等看法。[1] 有的地區在調整黨政關係，卻又走得更遠。1954 年，時任中共浙江省舟山地委書記李頻如要求將地委領導的漁業、農業、鹽業與手工業的四種互助合作部劃歸專署領導，並指出“這方面，上級還無明確指示，我們不妨試試看”，且要求生產互助、商業貿易、文教衛生乃至對敵鬥爭等工作皆須經過專署召開會議後，再下達文件、下派幹部去執行。[2] 可見，此間以黨代政的情況雖然很普遍，但這一時代的走向看起來仍存在多種可能。

總體上，1957 年以前，縣級黨政不分、以黨代政的情況依然嚴重，且在歸口制度的助力下有所加劇（下詳）。不過，相較於 1949 年以前情況已好轉許多；且從中央到地方，一般不會旗幟鮮明地支持黨政不分、以黨代政，至多是實際運作如此。1957 年，對於整風運動中，有人提出的有關“黨政不分”的批評，周恩來承認這種現象的確存在，並表示“共產黨必須領導一切的原則主要是從政治上來說的，並不等於一切具體工作都要由共產黨直接管理；相反的，許多專門業務工作應該由專家負責。”[3] 然而，接踵而至的反右運動打斷了可能進一步發展的黨政分工，基本停止了對以黨代政的批評，並反過來為黨政不分、以黨代政的進一步發展開闢了道路。

---

1 鄧小平：《關於修改黨的章程的報告》（1956 年 9 月 16 日），中共中央文獻編輯委員會編：《鄧小平文選（2 版）》（第一卷），北京：人民出版社，1994 年，第 236 頁。

2 李頻如：《李頻如同志關於改進領導方法等問題的講話》（1954 年 12 月 14 日），《中共舟山地委文獻選編》（1953–1958），舟山市檔案局、舟山市史志辦公室 2016 年編印，第 178 頁。

3 周恩來：《政府工作報告》（之四），《人民日報》1957 年 6 月 27 日，第 4 版。

（2）1958–1966 年縣級黨政關係的演進

1958 年 1 月的南寧會議上，毛澤東指出“集中，只能集中於黨委、政治局、書記處、常委，只能有一個核心”[1]。會後不久，毛澤東擬定了《工作方法六十條（草案）》，將黨的領導在原則上明確為“大權獨攬，小權分散。黨委決定，各方去辦。辦也有決，不離原則。工作檢查，黨委有責”，即大事首先由黨委決定，“大權獨攬”指“主要權力應當集中於中央和地方黨委的集體，用以反對分散主義”，“各方去辦”指“經過黨員在國家機關中、在企業中、在合作社中、在人民團體中、在文化教育機關中，同非黨員接觸、商量、研究，對不妥當的部分加以修改，然後大家通過，方才去辦。”[2] 簡而言之，毛澤東確定了各級黨政機關從決策到執行，均須以黨為中心。

確定了“大權獨攬”這 32 個字的原則還不夠，黨委究竟需要領導與負責哪些事務也有必要說清楚。因此，南寧會議上，毛澤東提出“黨委要主要抓工業、農業、思想三者”[3]。而在《工作方法六十條（草案）》中，毛澤東將前述指示具體化，要求縣以上各級黨委要領導與

---

1 中共中央文獻研究室編：《毛澤東年譜（1949–1976）》（第三卷），北京：中央文獻出版社，2013 年，第 277 頁。

2 毛澤東指出這一口訣產生於 1953 年，因此，後來的大量論著認為，自 1953 年起，這一口訣成為了指導各級黨政關係的原則。不過，就筆者目力所及，這一口訣真正出現在黨內文件中，似乎不早於 1958 年（首次在《人民日報》中出現，也是在 1958 年）。當然，這很可能是筆者所見有限所致，但如果說廣泛出現在黨內文件中不早於 1958 年，或許至少可以說明即便這一口訣完全成形於 1953 年，但真正對各級黨政機關產生影響，仍未必早於 1958 年。因此，未必可以以之涵蓋 1958 年以前的各級黨政關係。參見毛澤東：《工作方法六十條（草案）》（1958 年 1 月），中共中央文獻研究室編：《建國以來毛澤東文稿》（第七冊），北京：中央文獻出版社，1992 年，第 57 頁；中共中央組織部、中共中央黨史研究室、中央檔案館編：《中國共產黨組織史資料》（第五卷），北京：中共黨史出版社，2000 年，第 13 頁；江渭清：《政治掛帥，以生產為中心，帶動各項工作一道前進！》，《人民日報》1958 年 5 月 14 日，第 2 版。

3 中共中央文獻研究室編：《毛澤東年譜（1949–1976）》（第三卷），第 277 頁。

負責“社會主義建設工作”與“社會主義工業工作”，各級黨委要領導與負責“社會主義農業工作”，並對這些工作的具體範圍做出了規定，如下所示[1]：

表 10 《工作方法六十條（草案）》所載各級黨委需要領導與負責的工作

縣以上各級黨委要抓社會主義建設工作	工業；手工業；農業；農村副業；林業；漁業；畜牧業；交通運輸業；商業；財政和金融；勞動、工資和人口；科學；文教；衛生。
縣以上各級黨委要抓社會主義工業工作	產量指標；產品質量；新產品試製；新技術；先進定額；節約原材料，找尋和使用代用品；勞動組織、勞動保護和工資福利；成本；生產準備和流動資金；企業的分工和協作；供產銷平衡；地質勘探；資源綜合利用；設計和施工。
各級黨委要抓社會主義農業工作	產量指標；水利；肥料；土壤；種子；改制（改變耕作制度，如擴大複種面積，晚改早，旱改水等）；病蟲害；機械化（新式農具，雙輪雙鏵犁，抽水機，適合中國各個不同區域的拖拉機及用摩托開動的運輸工具等）；精耕細作；畜牧；副業；綠化；除四害；治疾病講衛生。

上述要求皆為對縣委的要求，縣以下（不含縣級）的黨委，如區、鄉（鎮、公社）黨委，被定位為只需要領導與負責農業工作，可見縣委一級在當時的各級黨委中是領導與負責全面工作的末梢。由上表可見，一句“抓工業、農業、思想”可謂無所不“抓”，毛澤東要求縣委所領導與負責的工作不可謂不廣泛，更不可謂不綿密。廣度上，與今天一樣，縣委幾乎領導與負責了縣域社會的方方面面，毋庸贅言；深度上，縣委的領導可謂“無微不至”與“事無巨細”，既要領導與負責工業、農業的產量指標，又要領導與負責具體的生產，甚至與生產相關的研發、技術、原料等，幾乎是無所不包。

1 毛澤東：《工作方法六十條（草案）》（1958 年 1 月），中共中央文獻研究室編：《建國以來毛澤東文稿》（第七冊），第 46–47 頁。

《工作方法六十條（草案）》雖然確立了黨“大權獨攬”的地位，但圍繞上述工作，“大權”與“小權”究竟指什麼，也有待明晰。於是，1958 年 6 月，在中央，毛澤東強調“大政方針和具體部署，都是一元化，黨政不分”，政府及其黨組負責“具體執行和細節決策”。中共中央政治局決定大政方針，中共中央書記處決定具體部署，而政府及其黨組對此主要只有建議權。[1] 也就是說，此時，國務院基本上被定位為黨中央的執行機關，只能在細節上決策。

這雖然只是在中共中央政治局與國務院之間進行職權劃分，但事實上也成為各級黨政機關黨政之間權力的劃分。同年 9 月，中共上海市委規定，市人民委員會所屬各局應直接向市委及其下屬部門請示，各區、縣人民委員會亦應以同樣的方式向同級黨委請示，均不再向市人民委員會請示。市人民委員會以後不再召開區長、縣長會議與行政會議，一般也不再召開市長辦公會議。[2] 這一規定相較毛澤東的指示，有過之而無不及，甚至可以說上海市人民委員會不過是中共上海市委的下屬機構，一個辦事處而已。時任上海市人民委員會辦公廳副主任范征夫認為，此舉使市人民委員會徒具名義。[3] 10 月，時任中共上海市委第一書記柯慶施更徑直兼任上海市市長。[4] 同時，上海市副

1 毛澤東：《對中央決定成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知稿的批語和修改》（1958 年 6 月 8 日），《建國以來毛澤東文稿》（第七冊），第 268–269 頁。

2 《中共上海市委關於市人民委員會今後工作中幾個問題的通知》（1958 年 9 月 19 日），中共上海市委黨史研究室、上海市檔案館編：《上海黨建文獻選編（1949–1976）》（上冊），北京：中共黨史出版社，2011 年，第 313 頁。

3 范征夫：《為了美好的明天》，上海：上海市政協文史資料編輯部，2001 年，第 182 頁。

4 中共上海市委組織部、中共上海市委黨史資料徵集委員會、中共上海市委黨史研究室、上海市檔案館編：《中國共產黨上海市組織史資料（1920.8–1987.10）》，上海：上海人民出版社，1991 年，第 367–369 頁；中共上海市委組織部、中共上海市委黨史資料徵集委員會、中共上海市委黨史研究室、上海市檔案館編：《上海市政權系統、地方軍事系

市長自此基本在市委，而非市政府辦公[1]，進一步實現了黨政不分。不久後，中共上海市委的精神落實到區一級。12 月，中共上海市榆林區（後併入楊浦區）委除了將市委精神完全落實於區級黨政關係，還規定區人民委員會下屬各單位，按“口”由區委各部、委歸口管理，如區人委工業科由區委工業部管理，並撤銷區人委黨組。[2] 也就是說，區委一級又在市委一級上加碼，深化了黨政不分。

在實際運行中，上海市人民委員會的工作被定位為“搞好四個關係，辦好一個手續”——“四個關係”即接待外賓、外地來滬人員，處理人民來訪、來信以及與民主人士的關係，“一個手續”即市委所屬部門負責人簽發的文件，以市人民委員會的名義發出。[3] 顯然，上海市人民委員會的政府職能近乎完全被褫奪。這一情勢，必然帶來不少混亂，不少幹部認為“黨委書記、部長成了事務長，黨的機構成了行政事務科”[4]，甚至連柯慶施個人也意識到了問題。有一次，某部門要在南京路建一個廁所，也向市委請示，惹得柯慶施大發雷霆。[5] 1961 年，柯慶施即表示，“大躍進”期間，“幹部管生產是指手畫腳，整天忙亂，沒有一個制度”。[6]

統、統一戰線系統、群眾團體系統組織史資料（1949.5–1987.10）》，上海：上海人民出版社，1991 年，第 20–22 頁。按：值得一提的是，前任市長陳毅早於本年 3 月辭去市長一職，參見劉樹發主編：《陳毅年譜》（上卷），北京：人民出版社，1995 年，第 736 頁。

1 戚原：《從容回眸 ——戚原敘事》，上海：文匯出版社，2004 年，第 135 頁。

2 《中共上海市榆林區委關於加強對區人民委員會工作領導的幾個問題的決定》（1958 年 12 月 10 日），《上海黨建文獻選編（1949–1976）》（上冊），第 315–317 頁。

3 范征夫：《為了美好的明天》，第 182 頁。

4 本書編輯委員會編：《當代中國的上海》（下），北京：當代中國出版社；香港：香港祖國出版社，2009 年，第 321 頁。

5 范征夫：《為了美好的明天》，第 183 頁。

6 薛暮橋記錄：《農村經濟調查》（1961 年 6 月–7 月），徐建青、董志凱、趙學軍主編：

權力的集中與混亂不僅出現在黨政之間，部門主要領導與其他成員之間的職權劃分亦然。毛澤東發出前述指示後不久，某部門的主要領導就在會議上提出："主席生氣了，說國務院總是平日對中央封鎖情況，一報就是成品，逼著我簽字。批評這是搞分散主義。說好多實權在國務院。有人想把一半大權攬過來，這樣就沒有集中了。集中只能有一個核心。所以主席編了口訣，要大權獨攬。咱們委也要考慮考慮有沒有人搞分散主義啊，是不是也有人想削弱一元化領導想攬權啊？"[1] 也就是說，一方面，黨政之間，權力將集中於黨；另一方面，黨委內部乃至黨政群團這個整體中，權力還將集中於黨委第一書記。在這一態勢下，"反對第一書記就是反黨"的觀點盛行。[2]

縣一級自不外於這一現狀。1958 年年初，為了方便"大躍進"，有的縣即已將縣委辦公室與縣人委辦公室合署辦公，"在縣委的親自指導下進行各項工作"。[3] 更廣泛的變化出現在隨"大躍進"運動而至的人民公社化運動，在這場運動中，縣一級有其特殊地位。1958 年，在中共中央首肯前，有的縣已整個成立公社；8 月，中共中央指出縣是規劃人民公社的基本單位，並表示未來"有可能以縣為單位組成聯

《薛暮橋筆記選編（1945–1983）》（第二冊），北京：社會科學文獻出版社，2017 年，第 717 頁。

1 白祖誠：《路漫漫》（第二部 上），香港：天馬出版社，2008 年，第 61 頁。按：這同時反映出，毋庸中共中央明確下文件規定地方黨委的領導原則，地方黨委一經察覺上級的政治動向，就可能自動地加以調整，一方面符合了上級的精神，另一方面也擴大了自身的權力，中共上海市委、中共榆林區委的加碼亦然。類似的例子，參見張世珠：《東北之行日記》，1973 年 11 月 23 日日記，張世珠：《一葉集》，貴陽：貴州人民出版社，1983 年，第 22 頁；石振聲：《"文革現象"拾零》，《修武文史資料》（第十五輯），中國人民政治協商會議修武縣委員會提案（文史）委員會 1999 年編印，第 69 頁。

2 葉承垣：《回眸人生》，作者自印，2005 年，第 66 頁。

3 《關於中共清豐縣委辦公室和縣人委辦公室合併辦公的意見》（1958 年 3 月 27 日），清豐縣檔案館藏，館藏資料，I-22。

社”；12 月，中共中央明確要求“各縣應當普遍地成立縣聯社”。[1] 人民公社的標誌雖是政社合一，其黨政不分的傾向也十分強烈。因此，不少縣的黨政兩套班子開始以各種形式合併。[2] 涞源縣將縣委與縣人民委員會合併為“涞源縣人民公社聯社”，縣委改為“中共涞源縣人民公社聯社委員會”，縣人民委員會為“涞源縣人民公社聯社委員會”，一套機構，兩個名義。原屬縣人民委員會的各部門可以按“口”合併的，按“口”與黨委各部合併為新的部、委，如縣委農村工作部與縣政府農業局等合併為農林水利部，合併後的部、委也是黨委的工作部門。不過這一狀態為時不過一個月，其影響幾乎可以忽略。[3] 河

1 《中共河南省委關於建立人民公社情況的報告》（1958 年 8 月 22 日），《中共河南省委河南省人民政府重要文件彙編》（九），河南省檔案館 2011 年編印，第 6379 頁；《中共中央關於在農村建立人民公社問題的決議 —— 一九五八年八月二十九日》，《人民日報》1958 年 9 月 10 日，第 1 版；《關於人民公社若干問題的決議 中國共產黨第八屆中央委員會第六次全體會議通過》，《人民日報》1958 年 12 月 19 日，第 2 版。按：其間有縣聯社與縣社之爭。縣聯社，即縣內各人民公社的聯合，可視為未來過渡到縣社，即一縣一社的中間形態。在中共中央的倡導及現實條件的限制下，縣聯社的方案當屬主流。不過，有的公社名為公社，實則是聯社，廣東省曾規定縣聯社可以稱作縣社，因此兩者之間未必總是涇渭分明，參見毛澤東：《對〈鄭州會議關於人民公社若干問題的決議〉的修改和信件》（1958 年 11 月 10 日、12 日），《建國以來毛澤東文稿》（第七冊），第 515–516 頁；《山東、甘肅討論鄭州會議傳達情況》（1958 年 11 月 22 日），中國社會科學院、中央檔案館編：《1958–1965 中華人民共和國經濟檔案資料選編》（綜合卷），北京：中國財政經濟出版社，2011 年，第 311 頁；中共中央文獻研究室編：《楊尚昆日記（2 版）》（上），1958 年 11 月 21 日日記，第 306 頁；《中共合肥市委關於城市人民公社幾個問題的調查報告（初稿）》（1961 年 7 月 12 日），李端祥編著：《城市人民公社研究資料選編》（第 5 卷），北京：人民出版社，2019 年，第 297 頁；陶鑄：《切實把人民公社辦好》（1958 年 11 月 15 日），中共廣東省委農村工作部、廣東省檔案館編：《廣東農業生產合作制．文件資料彙編》，廣州：廣東人民出版社，1993 年，第 425 頁。

2 值得一提的是，“大躍進”期間的黨政合一，既不限於縣一級，也存在於民族地區，有的自治州黨委與自治州人民委員會亦合署辦公。參見劉春：《關於民族工作的回顧》（修改稿），作者自印，2001 年，第 187 頁。

3 《關於成立涞源縣人民公社聯社的通知》（1958 年 12 月 4 日），涞源縣檔案館藏，中共涞源縣委檔案，1-145-4；中共涞源縣委組織部、中共涞源縣委黨史辦公室、涞源縣檔案

南省的情況大體類似。1958 年 10 月，中共河南省委對各縣建議：“縣聯社……黨委的一些部門，如工業部、財貿部、農村工作部等和社務委員會的有關部門統一起來”。[1] 此議應當基本付諸實踐，河南省清豐縣、新鄉縣縣聯社的基本設置即合乎中共河南省委的指示，且和涞源縣一樣，縣聯社的存續時間十分短暫。[2]

然而，縣聯社並非只有河南省、涞源縣這一種形態，與涞源縣同屬河北省的灤平縣，情況就有所不同。灤平縣黨政合一的程度大為提高，縣人委改成的縣聯社管理委員會不再單獨設置下屬機構，原縣人委辦公室就合併於縣委辦公室。原人委下屬機構在合併後，被明確為“首先是黨委的辦事機構，同時又是聯社管理委員會的部門”。這樣看來，縣聯社管理委員會不過徒具形式而已。此外，灤平縣黨政合一的

局編：《中國共產黨河北省涞源縣組織史資料（1933–1987）》，石家莊：河北人民出版社，1991 年，第 160–161 頁。

1 《河南省一九五八年工作概況（節錄）》（1958 年 10 月 16 日），《1958–1965 中華人民共和國經濟檔案資料選編》（綜合卷），第 46 頁。

2 《中共清豐縣委關於縣聯社組織機構設置和幹部配備的方案（草案）》（1958 年 11 月 7 日）、《中共清豐縣委關於縣聯社組織機構設置和幹部配備方案（草案）修改補充意見的通知》（1958 年 12 月 16 日），清豐縣檔案館藏，館藏資料，I-17；《新鄉縣人民公社聯社文件彙集》（1958 年），新鄉縣檔案館 1959 年編印，第 8–9、18–20 頁；中共河南省新鄉縣委組織部、中共河南省新鄉縣委黨史辦公室、河南省新鄉縣檔案局編：《中國共產黨河南省新鄉縣組織史資料》（1927–1987），鄭州：河南人民出版社，1990 年，第 34 頁。按：這並不是說河南省各縣的情況完全一致。體制上，清豐縣的縣聯社一度改名為縣人民公社，同屬河南省的沈丘縣等縣，反而是按照中共河南省委的指示（全省僅有修武縣因為“人口較少”，試驗性地名為公社），由縣人民公社改名為縣聯社。職能部門方面，新鄉縣推行縣委辦公室與縣人委辦公室合署辦公，黨政合一的程度有所加深，可見各縣對上級指示落實狀況的參差，參見《關於當前工作情況彙報提綱》（1959 年），中共沈丘縣委黨史研究室編：《中共沈丘歷史資料選編》（1957 年–1960 年），北京：中共黨史出版社，2010 年，第 575 頁；《中共河南省委關於今冬明春整頓、鞏固和提高人民公社的方案》（1958 年 12 月 23 日），《人民公社簡報》（中共河南省委農村工作部）第 3 期，1959 年 1 月 17 日，第 4 頁；《中共河南省委關於人民公社的管理體制和若干政策的規定（草稿）》（1959 年 3 月 9 日），清豐縣檔案館藏，館藏資料，II-22。

情況持續了半年，也長於涞源縣。[1] 同屬河北省的懷安縣，形式上雖類似涞源縣，但兩年後，懷安縣才完全恢復此前縣委、縣人民委員會分設的格局。[2]

可見，各縣對縣聯社的執行情況不一，也許說明上級對此沒有統一且具體的指示，畢竟涞源縣連建立人民公社都僅是依照《人民日報》對全國第一個人民公社——嵖岈山衛星人民公社的報道而建的。[3] 上海市下轄各區中，榆林區、長寧區[4] 是區委各部按“口”管理區人委各科、局，有的區則是部分地以“口”為單位，推行黨政部門合署辦公，還有的區雖未改動體制，事實上區委各部卻幾乎包辦了一切行政工作，如區委教育衛生部直接向基層佈置與指導開學、招生、備課、批作文、放假、畢業等工作[5]，也就是說，“大躍進”期間縣級黨政機關的體制變化很大程度上是各地“各顯神通”。

體制改變以外，權力也將進一步轉移。1958 年，濟南市下轄一個

---

1 《中共灤平縣委關於建立縣人民公社聯社和組織機構的設置及各部門的職責範圍的意見》（1958 年 10 月 18 日），灤平縣檔案館藏，中共灤平縣委檔案，1-100-1；中共灤平縣委組織部、中共灤平縣委黨史資料徵集辦公室、灤平縣檔案局編：《中國共產黨河北省灤平縣組織史資料（1938–1987）》，石家莊：河北人民出版社，1991 年，第 134 頁。

2 中共懷安縣委組織部、中共懷安縣委黨史辦公室、懷安縣檔案局：《中國共產黨河北省懷安縣組織史資料（1945–1987）》，石家莊：河北人民出版社，1992 年，第 176–177 頁。

3 盧德祥、王紀勳：《涞源的“大躍進”歲月》，中共河北省委黨史研究室編：《河北“大躍進”親歷記》，北京：中共黨史出版社，2014 年，第 69 頁。

4 1959 年，中共長寧區委規定區人委各部門，其日常政策業務由區委各有關部門“加強領導”，區人委不過“定期檢查一般掌握”，或部分地交叉雙重領導，事實上即是將區人委各部門劃歸區委領導，參見《關於改進領導方法問題的幾點意見》（1959 年 5 月 25 日）、《關於區委改進領導的幾項規定》（1961 年 3 月 29 日），《中共上海市長寧區委重要文獻選編（1949.10–1989.12）》，中共上海市長寧區委黨史研究室、上海市長寧區檔案局（館）2012 年編印，第 392、399 頁。

5 《區委領導工作中的情況和問題（修正稿）》（1961 年 8 月 20 日），《上海黨建文獻選編（1949–1976）》（上冊），第 355–356 頁。

縣的縣長，公開發出“縣委與縣人委是什麼關係？”的疑問，就被視作“與黨委分庭抗禮，唱對台戲”。[1] 類似的情況發生在灤平縣，1959年，中共灤平縣委與灤平縣人民委員會合署辦公後，縣委第一書記包辦了一切工作。縣人民委員會雖然還在，但“政府委員會很長時間不開，行政會開的也很少”，甚至於非黨員的林業科科長劉亞如“因為半年來不能得到參加會議的機會，工作有的不對口徑”，可見以黨代政已至於何種地步。時任灤平縣副縣長褚士良（黨員）則表示“自己成了一般幹部，只能聽喝，叫往東往東，叫往西就往西。那時不願在機關工作，願在下邊，在機關沒事可作，部門有工作都直接找書記。”於是，1959年，褚士良提議黨政之間應有所分工，不出意料地因此遭到批判，被認為“和黨分庭抗禮，爭奪領導權”。[2] 同樣推行黨政兩套班子合併的河南省林縣，連給牲畜打防疫針也要向縣委書記、縣委常委請示，公社一級也有類似情況。[3]

此外，有的縣雖未像前述涞源縣、灤平縣與懷安縣那樣，整體推行黨政兩套班子合併或合署辦公，但縣人民委員會的權力同樣被剝奪殆盡。1962年，中共安徽省滁縣（今滁州市）地委指出，“大躍進”

1 秦和珍：《徹底清除王路賓曹禮琴的錯誤影響深入開展整風運動——中共濟南市委第一書記秦和珍同志在市、區黨員幹部大會上的動員報告提綱》（1958年12月11日），中共濟南市委辦公室編：《徹底批判地方主義 推動各項工作全面大躍進》，濟南：濟南市新華書店，1958年，第7頁。

2 《魏振岐同志在縣委常委擴大會議上的思想檢查》（1961年1月25日）、《褚世良同志在黨政小組會上的補充發言》，中共灤平縣委第八次縣委（擴大）會議資料組編：《會議簡報》（第48期）（1963年8月28日），灤平縣檔案館藏，中共灤平縣委檔案，1-1-157-3、1-1-255-13；中共灤平縣委組織部、中共灤平縣委黨史資料徵集辦公室、灤平縣檔案局編：《中國共產黨河北省灤平縣組織史資料（1938–1987）》，第139頁。

3 《林縣解決黨政分工問題的初步經驗》，《內部參考》第3642期，1964年7月22日，第2–3頁。

期間，各轄縣“縣人委很少單獨開會和行文，大小問題都要在黨委會議上研究和黨委行文來處理，甚至把縣人委辦公室和縣委辦公室合而為一”。[1] 簡而言之，自 1958 年開始，直至“大躍進”的惡果逐漸為各級黨委所認識到，在此期間，縣人委被認為必須完全接受縣委的領導，不容有其他聲音。

在這一態勢下，不僅在制定政策等方面政府的話語權十分衰微，即便是負責十分瑣碎的具體行政事務，政府部門的公信力也大為下跌。1961 年，時任中共湖南省湘鄉縣委第一書記李子平表示，“大躍進”期間自己“連機關吃菜吃飯都管”，“買手錶的也找書記批”，“人委的科員、科長、縣長都無人找”。[2] 在 1961、1962 年間的河南省，有的學校反映，有關分配自行車、補助棉花、換發副食品、紙煙的購買證，以及為供應高級知識分子細糧而開具高級知識分子名單等事務性工作，商業部門、糧食部門均要求學校黨委、黨組織開具證明，至於學校行政部門出具的則不被認可。甚至有的地方政府部門還無視學校行政部門，徑直給學校黨委佈置行政工作。[3] 可見對政府部門的輕視，此時已經成為一些黨政機關，甚至是上級政府部門的共識。

同 1949 年前後一樣，黨政不分到了高峰，以政代黨也就再次出現。1962 年，有人指出涞源縣此前“黨包（攬）行政多，行政包（攬）黨的情況也有”，如 1961 年，因為中共涞源縣委書記處有幾個書記生

1 《地委組織部關於恢復與健全黨委制的情況報告》（1962 年 9 月 4 日），《中共滁縣地委文獻選編（1962–1966）》（上），中共滁州市委黨史研究室、滁州市檔案局 2014 年編印，第 109 頁。

2 《李子平同志在中共湘鄉縣三級幹部會議上的報告》（1961 年 5 月 4 日），湘鄉市檔案館藏，中共湘鄉縣委會檔案，11-1-163。

3 河南記者站：《河南有些政府部門給學校黨委佈置行政工作》，《情況彙編》（《光明日報》總編室）第 162 期，1962 年 1 月 30 日，第 4 頁。

病，無法分管相關工作，並在涞源縣政府住下。為此，縣政府辦公室下達通知，稱“政府有事找劉捷三（計劃委員會）主任，縣委有事找楊滿（縣委書記處書記）書記”。其實縣政府當沒有權力下達這種通知，之所以如此，除了因為這幾名縣委書記處書記住在縣政府，當與1960 年至 1962 年間，中共涞源縣委第一書記同時也是涞源縣縣長有關。[1] 可見此間黨政不分所帶來的混亂。

“大躍進”期間，黨委直接包辦了許多行政事務，即“沉溺於經濟事務，忽視黨的建設”，甚至是為此間的以黨代政出力甚大的地方黨政領導，也有力不從心之感，甚至頗有怨言，群眾則稱之為“有人管豬管牛，沒人管人”。有鑒於此，在“黨委領導一切是必須堅持的原則”的前提下，中組部認為，“黨的組織，應該使自己從行政事務和經濟事務中擺脫出來，把黨的自身工作的正常秩序健全起來”，“黨應該領導一切，但是不能包辦一切。如果包辦代替政權組織和其他各種非黨組織的工作，就只會把黨的組織降低到非黨組織的水平”。[2] 1962 年，中共中央正式就黨政關係指出，“黨委要抓方針、政策、計劃，抓調查研究，抓檢查工作和總結經驗，在黨委的統一領導下，加強政府工作。許多行政工作都應該交給政府去管，發揮政府各業務部門應有的作用。”[3]

---

1 《三屆八次全會會議記錄》（1962 年 4 月 9 日），涞源縣檔案館藏，中共涞源縣委檔案，1-211-1；中共涞源縣委組織部、中共涞源縣委黨史辦公室、涞源縣檔案局編：《中國共產黨河北省涞源縣組織史資料（1933–1987）》，第 65、168 頁。

2 劉少奇：《在擴大的中央工作會議上的報告》（1962 年 1 月 27 日），中共中央文獻編輯委員會編：《劉少奇選集》（下卷），北京：人民出版社，1985 年，第 407 頁；《關於黨的組織工作的基本總結》（1962 年），韓勁草主編：《安子文組織工作文選》，北京：中共中央黨校出版社，1988 年，第 262–263 頁；趙富林：《江陵十年漫憶》，1962 年 2 月 23 日日記，武漢：湖北人民出版社，2015 年，第 9 頁。

3 《中共中央對於中央精簡小組〈關於各級國家機關、黨派、人民團體精簡的建議〉的批