

“条”“块”关系视野下请示报告制度在上海的确立与运行(1949—1953)*

王芳

[摘要] 中华人民共和国成立初期,地方请示报告制度的确立并非一蹴而就,而是随着“条”“块”关系的变化,依时依势依地逐渐形成与完善的。就上海而言,军事接收时期是请示报告制度建立的雏形时期,进入管理与改造阶段后,上海市开始正式建立并逐步健全请示报告制度。请示报告制度的确立与运行,反映了党的集中领导从中共中央到地方并逐渐向基层深入的过程。

[关键词] 请示报告制度;“条”“块”关系;集中领导

[中图分类号] K27 [文献标识码] A [文章编号] 1003-708(2023)05-0044-14

请示报告制度是中国共产党的重要制度之一。在多个历史时期,中共都一再强调:没有完备的请示报告制度,将会大大削弱党的统一领导,使上级耳目不灵,使下级得不到帮助,陷于上下脱节的境地^①,其重要性不言而喻。然而,学界相关研究却有待深入。以新中国成立初期请示报告制度的研究为例,目前宏大叙述偏多^②,过程研究较少,对中共如何通过这一制度加强党的集中领导,更鲜有动态呈现。中共的集中领导过程反映了中央与地方尤其是党与政府之间的关系问题,与“条”“块”关系^③存在明显的同构性。有鉴于此,笔者拟以上海地区为例,并利用官方档案、党内刊物、工作笔记、忆述资料等相互对照,从“条”“块”关系的演变出发,通过探究地方请示报告制度在不同历史时期、不同层级的建立与运行情况,呈现中共加强集中领导的复杂历程。

一、“条强块弱”与请示报告制度的雏形阶段

中共对请示报告制度的探索,可追溯至中共一大关于中央委员会“应每月向第三国际报告工作”的规定。1923年12月,中共中央发布第十二号通告,要求各地每月须将“政治、劳动和党务情况”报告中央,这是中共历史上第一次以党内通告形式发布关于请示报告的文件。虽然在革命过程中,请示报告制度不断发展,但是,在解放战争之前,请示报告制度并未在全党成为一项完整的、正式的工作制度。1947年下半年,解放战争从战略防御转入战略进攻阶段,形势的发展迫

* 本文为上海市哲学社会科学规划课题“新中国成立初期上海工厂基层党组织的组织力建设及其当代启示”(2021BDS006)的阶段性成果。

① 如《中共中央及军委关于报告制度的指令》(1948年1月),中共中央华东局编印:《斗争》第9期,1949年10月17日,第2页;《健全请示报告制度》,《人民日报》1954年5月19日,第1版。

② 如何旗:《新中国成立以来党内请示报告制度建设的演进》,《中国高校社会科学》2021年第2期;郭蕊、王玉平:《新中国成立初期请示报告制度的构建及启示》,《河北大学学报》(哲学社会科学版)2021年第3期。此外,李格的《1953年反“分散主义”问题初探》(《史学集刊》2001年第4期)略有反映为反对“分散主义”,中共中央层面在请示报告制度建设方面所做的努力。

③ 本文所指的“条”是指中央政府的职能部门及其延伸机构,“块”是指地方党委政府。

切需要对全党全军进行集中统一领导^①。由此，中共中央于1948年1月7日发布由毛泽东亲自起草的《关于建立报告制度》的指示(亦称“子虞电”)。根据此电，从当年起，全党各级领导机关、各中央局和分局书记以及各野战军首长和军区首长必须定期向中央作报告。此后，中共中央又对请示报告制度作了多次补充^②。学界一般认为此电即标志着党内请示报告制度的正式建立^③。

遵照“子虞电”，华东局于1948年7月2日作《关于报告制度的决定》，规定：华中工委、各区党委、直属特别市委、直属地委每月必须向华东局作工作报告一次，野战兵团前委两月作报告一次，且对报告内容、时间等作了相关要求。1948年12月，华东局根据实际需要，对请示报告制度略有修订^④。1949年4月1日，华东局在关于接管江南城市的指示中强调：对城市各种具体政策必须经过中央与华东局批准后，方可实施，必须严格执行报告请示制度，并尤其就部队进入上海、南京等大城市后应注意的事项作特别说明，表示即使是一般的标语口号，亦须事先请示中央批准“始可张贴”^⑤。如此谨慎与细致，可见中共对上海接管工作的重视。

上海地区的请示报告制度最初则是遵循中央和华东局的相关指示来运行的。早在上海解放之前，有关请示报告的思想教育工作即已提上日程。1949年5月初，华东局、华东军区各部3万人员和来自解放区的5000余接管干部汇集丹阳受训，华东局、三野领导饶漱石、陈毅、粟裕等就接管上海的方针、政策、入城纪律等作报告^⑥。其中，陈毅亲自抓最重要的政治思想工作。5月10日，陈毅指出保障入城纪律的办法是：一切事先请示，事后报告，一切由主管的专门机构去处理，不要乱决定乱动手。陈毅作报告后，各部门层层传达，认真组织学习讨论，并进行纪律演习^⑦。对请示报告的重视，实际上体现了中央掌控上海的决心与努力。这还可从其他方面体现，譬如华东财委在对上海市财经工作的指示中即强调：“这次接管是众目所视，要特别注意。不仅个人不能随便决定，市委在本分内的决定也要随时向中央请示，市委决没有以接收上海是为了华东的思想，相反是为了全国全党。”^⑧简言之，对上海的接管，意义重大，且处于中央密切关注之下。而请示报告制度的建立与实施，是中央控制与监督地方的最有力途径。

1949年5月27日，上海解放。上海市军事管制委员会(以下简称军管会)宣告成立。5月28日，上海市人民政府成立。市军管会和市人民政府随即开始接管工作^⑨。军管会下设军事、政务、财

① 参见刘鹏：《中国共产党请示报告制度建设之百年回眸及经验启示》，《北京行政学院学报》2021年第6期。

② 具体参见熊辉、仰义方：《解放战争时期党内请示报告制度的历史考察》，《中共党史研究》2012年第4期。

③ 参见廖胜平、林凤鸣：《解放战争时期中共请示报告制度的建立及其现实价值》，《广西师范大学学报》(哲学社会科学版)2007年第1期；陈金龙、肖志伟：《中国共产党建党百年请示报告制度的历史进程和基本经验》，《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2021年第3期；刘琦：《新民主主义革命时期中国共产党探索建立请示报告制度的历程》，《党的文献》2022年第3期。

④ 《华东局关于报告制度的决定》，中共中央华东局编印：《斗争》第9期，1949年10月17日，第30~31页；《华东局关于报告制度的指示》，中共中央华东局编印：《斗争》第9期，第32~34页。

⑤ 《华东局关于接管江南城市的指示》(1949年4月1日)，方晓升主编，中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编：《接管上海》上卷，中国广播电视出版社1993年版，第4~6页。

⑥ 中共上海市委党史研究室编：《中共上海党史大典》，上海教育出版社2001年，第66页。另，1949年3月14日，中共中央召集的安排人事座谈会上，内定邓小平为华东局第一书记，饶漱石为上海市委书记，陈毅为上海市长。方晓升主编，中共上海市委党史研究室编：《接管上海》下卷，中国广播电视出版社1993年版，第4~5页。

⑦ 周林：《接管上海大事记实》，中共上海市委党史研究室、政协上海市委员会文史资料委员会编：《日月新天——上海解放亲历者说》，上海人民出版社2019年版，第319页；杨国宇、陈斐琴编：《二十八年间续编——从师政委到总书记》，上海文艺出版社1990年版，第254页。

⑧ 《华东财委关于上海市财经接管工作应注意的几个问题的指示》(1949年5月)，方晓升主编，中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编：《接管上海》上卷，第223页。

⑨ 中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆编：《中国共产党组织史资料》第5卷，中共党史出版社2000年版，第412页。

经、文化教育4个接管委员会和公安部、淞沪警备司令部等机构^①。按华东局要求,接管上海采取“按照系统、整套接收,调查研究,逐渐改造”的方针^②。接管分为接收、管理与改造三个阶段。到7月底,全市各系统以接收为主的接管工作基本完成^③。揆诸有限史料,笔者尚未发现这一时期市军管会就请示报告制度的制定问题作过专门的全市性的统一布置,也即此时应尚未在全市形成各单位普遍建立请示报告制度的现象。

不过,一些系统或单位已开始尝试建立相关制度。如上海市军事接管委员会后勤部于1949年5月30日在《关于接管工作的几点意见》中就强调:各被接管单位,接管完毕,应作单位接管报告,内容应包括:该单位历史,干部及组织状况,物资,器材,工具及各种财产统计,对该单位处理建议等^④。市军管会空军部甚至于5月15日在其颁布的《关于初进上海接管工作的暂行规定》中就对各级汇报的时间与频次等作了要求^⑤。细心考察,我们发现这一阶段为请示报告制度做单独、专门规定的单位甚少。如上所述,有关规定只是在一些涵义更广(诸如“接管工作”)的文件中被提及。因此,可以推测,军事接收时期是请示报告制度建立的雏形时期。整体而言,此时上海地区主要还是依据中共中央和华东局有关精神执行请示报告制度。那么,如何保证请示报告制度的“落地”实施呢?这离不开组织与技术等方面的支持。

其一,组织上,军事代表和秘书在确保请示报告制度的执行方面扮演着关键性角色。接管时期,对城市各单位的具体接收和管理等工作主要由军事代表负责^⑥。按规定,军事代表必须严格遵照军管会统一的方针、政策、法令、制度行事,不得逾越范围,且有义务将不同意见反映给军管会,不得隐瞒。如遇必须解决的新问题,应迅速切实地向军管会报告请示,候得军管会批准后方得施行^⑦。可见,军事代表既是基层信息的搜集者,又是政策与指令(如批示)等的执行者。

而秘书属于组织的内部机关^⑧,在信息传递方面,起“承转”作用。譬如,市军管会办公厅秘书处在一份总结中形象地称自己的工作如同大机器(市军管会与市政府)之“润滑剂”:从上下间直属关系说,要将本府领导上的意图,华东局、市委、军区,以至中央指示与命令用各种形式及时地、适当地传达于各有关部门,同时将各部门请示与报告分缓急轻重适当处理,以至分别转报请示。从横的方面讲,本府会所属各部门间凡应相互协同、相互配合、相互关照者秘书处要从中沟通关系不使脱节^⑨。由此可见秘书处之紧要程度。也正因为此,早在入城前,饶漱石即强调各部门要认真配备和健全秘书处的工作,并称“这个部门是很重要的,必须引起各部门的重视。”^⑩

① 中共上海市委党史研究室编纂:《中共上海党史大典》,第70页。

② 方晓升主编,中共上海市委党史研究室编:《接管上海》下卷,第11页。根据1949年5月15日上海市军管会会议记录,接管工作按系统原则进行,个别按实际情况(如总机构已打乱或没有了,仅剩下面各个分散的小单位时),则可按性质分工接管;一般均不宜按地区分工接管。见上海市档案馆编:《上海解放》中册,中国档案出版社2009年版,第219页。

③ 方晓升主编,中共上海市委党史研究室编:《接管上海》下卷,第15、25页。

④ 《军事接管委员会后勤部关于接管工作的几点意见》(1949年5月30日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第507页。

⑤ 《军事接管委员会空军部关于初进上海接管工作的暂行规定》(1949年5月15日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第503页。

⑥ 李格:《新中国成立前后的城市军事管制》,《当代中国史研究》2010年第5期。

⑦ 《饶漱石关于接管上海问题的报告》(1949年5月6日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第32页。

⑧ 《陈毅、周林关于入城后各方面政策问题的发言记录稿》(1949年5月10日至11日),上海市档案馆编:《上海解放》中册,第205页。

⑨ 《上海军事管制委员会办公厅秘书处1949年6至8月份秘书处工作总结》(1949年6月),上海市档案馆馆藏档案,档号:(以下简称“沪档”)B1-1-999,第16~17、19页。

⑩ 《饶漱石关于接管上海问题的报告》(1949年5月6日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第45页。

其二,技术上,保证信息传输的渠道和速度。上海解放之初,接管工作千头万绪。为及时反映情况,解决问题,避免因地址、人员分散导致接管人员来往请示报告妨碍工作起见,军管会规定“除较重要的必须亲自报告者外,其余得尽量利用打电话写信等方式。”^①换言之,请示报告制度主要有口头报告、电话汇报、书面报告等,为节省时间,军管会似乎更提倡以打电话、书面报告为主。而这几种报告方式,均须辅以一定的技术手段才能实现信息的高效传输。

书面报告抑或口头汇报的高效运作,通常须以交通工具为保障。因此,市军管会在入城前即作了细致的筹备工作,规定因公外出之接管人员一般可报销车费(限于电车及公共汽车);后勤部要尽可能设法抽调一部分小型汽车分至各部备用;各单位封存的被接收机关原有汽车,在军管会获批后可以投入使用。必要时,各部亦可与私人开设之汽车行订立合同,包用一辆或数辆汽车作交通联络用途^②。

就电话报告而言,1949年5月15日市军管会即要求各部入城后立刻将电话单线架至军管会,各接管小组与各部之间则可利用市内公共电话^③。各部也颇重视电话的应用。空军部当日即作出要“接通电话”的指示^④。公安部明确表示,除日报外,凡属重大事件、重要问题,各部门应充分学会利用电话,实行一事一报制度,以便随时取得总局帮助^⑤。可见军管会对电话这一技术的重视程度。

电话报告一途的顺利实施有赖于中共对上海电信工作的接管。自完成其接管后,上海电信不再以盈利为唯一目的,而是对军队、政府部门使用电信业务和市内电话装机实行优先优待,并设置军政专线电话、军政专线台和军政报房^⑥。这一工作有效地保证了上海及华东其余各地的通讯联络,有利于中央、华东局对地方情况的掌握,使各地请示的问题能得以迅即解答^⑦。值得一提的是,不唯接管时期,电话在此后更是起着越来越重要的作用。如陈毅于1955年在上海市第一届人民代表大会第三次会议上即要求:“每乡要有电话,中央、省、市、县和区、乡要能直接通电话。”^⑧电话设施的应用无疑有助于密切中央与地方的联系,以及加强中央的集中领导。

除以上技术手段外,报告频次密集也是保证信息传播速度的重要方法。综观20世纪50年代,军事接收时期请示报告的频次明显高于其他时期。1949年5月15日,市军管会提出各部均应准

① 《上海市军事接管委员会第三次会议纪录》(1949年5月15日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第499页。

② 《上海市军事接管委员会第三次会议纪录》(1949年5月15日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第500页。

③ 《上海市军事接管委员会第三次会议纪录》(1949年5月15日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第499页。

④ 《军事接管委员会空军部关于初进上海接管工作的暂行规定》(1949年5月15日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第502页。

⑤ 《上海市军管会公安部关于接管工作的总结报告》(1949年6月30日),上海市档案馆编:《上海解放》中册,第280页。

⑥ 上海解放后,市军管会对原国民政府交通部上海电信局、各郊区电信机构、原国民政府交通部国际电台(中国唯一的国际通信枢纽局)实行军事接管,对美商上海电话公司实行军事监督。原国民政府交通部上海电信局是国内重要通信枢纽局,主要经营国内电报、长途电话和在租界外的市内电话等电信业务;原国民政府交通部国际电台是中国唯一的国际通信枢纽局;美商上海电话公司在原租界内经营市内电话业务,其网络是上海电信网的重要组成部分。参见《上海电信史》编委会编:《上海电信简史(1871—2010)》,上海人民出版社2013年版,第73、75~76、84页。

⑦ 《上海市军管会财经委员会电讯处关于接管工作的总结》(1949年10月),上海市档案馆编:《上海解放》中册,第359~360页。

⑧ 陈毅:《在上海市第一届人民代表大会第三次会议上的政治报告》(1955年12月17日),中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编:《上海市党代会、人代会文件选编》下册,中共党史出版社2009年版,第315页。

备几个机动干部,设立巡视员,以便每天及时将接管状况报告上级^①。一些单位也确实严格遵守了,譬如公安部规定了每日报告制度,要求每日报告务于每晚八时前送达总局,以便尽可能在第二天早晨各部门能够接到批复^②。空军部规定:“处以上汇报一天一次”,“军事代表向外每两天汇报一次”^③。军管会财政经济接管委员会轻工业处在6月15日以前要求各厂军代表联络员遵循“每日一报日常”。尽管15日后调整为每3天报告一次^④,但较之以后出现的周报、半月报、季报等,已算密集。这种高频次的汇报无疑为中共中央掌握上海地区的情况提供了保证,反映了中共对权力高度集中的努力。

不过,需要说明的是,这里的权力集中主要发生在从中央政府到地方政府职能部门,也即“条条”方向。这一局面的形成与新中国成立前后采取的特殊过渡措施密切相关。彼时,凡人民解放军初解放的地方,一律实施军事管制,由中央人民政府或前线军政机关委任人员组织军事管制委员会和地方人民政府^⑤。市政府是军管会下属机构,负责市区内的行政工作。市长多由军管会主任或副主任兼任^⑥。客观上,这极易导致政府系统的强势地位。

就上海而言,军管会是最高军政权力机关^⑦。市政府与军事管制委员会实行“两块牌子一套班子”,权力很大。中共上海市委主要通过市人民政府党组实现对政权工作的领导。除重大的方针、政策和原则问题需事先报市委讨论决定,市府党组和分党组可就政府工作中的重大问题作出初步决定后,通过行政会议,征求党外负责人意见,经讨论通过后,作为政府文件颁布施行^⑧。问题是,仅仅通过党组并不足以加强党的领导^⑨。从决策运行角度看,市府确有一定的自主空间。

从请示报告的角度也可说明政府系统的相对独立性。1949年5月6日,饶漱石在做关于接管报告时即指出:“在市委及军管会集中领导下,凡属政策原则性问题,及某些影响重大的具体问题,须经市委集体讨论决定方能实施。但在不违背既定的政策方针的原则下,各部门对本身职权范围以内的问题,可负责处理。不必事事都请示市委,以使迅速解决问题。”^⑩这则史料说明,为保证接收工作的高效进行,各部门在党组织外有一定的独立空间。不过,更恰当的理解恐怕暗指“块块”对“条条”的让步,也即“条强块弱”。这种状态下,中共虽然领导政府工作,但政府系统在某种意义上具有一定的自主性。

此外,基层的实际情况也很能说明问题。在各接收单位,军事代表“权力甚大”。譬如,军事代表在面对工厂中的秘密党组织及其所领导的工会或由中共派在该厂的工作队等组织时,享有最终决定权。按规定,即使遇有意见分歧,也“应先执行军事代表意见”。饶漱石坦言,“军事代

① 《上海市军事接管委员会第三次会议纪录》(1949年5月15日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第499页。

② 《上海市军管会公安部关于接管工作的总结报告》(1949年6月30日),上海市档案馆编:《上海解放》中册,第280页。

③ 《军事接管委员会空军部关于初进上海接管工作的暂行规定》(1949年5月15日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第503页。

④ 《上海市军事管制委员会财政经济接管委员会轻工业处关于各厂军事代表、联络员定日向轻工业处送工作报告的通知》(1949年6月15日),沪档B1-1-2047,第1、6页。

⑤ 《中国人民政治协商会议共同纲领》,中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第1册,中央文献出版社1992年版,第5页。

⑥ 李格:《新中国成立前后的城市军事管制》,《当代中国史研究》2010年第5期。

⑦ 上海市档案馆编:《上海市档案馆指南》,中国档案出版社1999年版,第485页。

⑧ 陶人观主编:《为了美好的明天》,《上海文史资料选辑》(总第99辑)2001年第2期,第176页。

⑨ 参见《在上海各区委书记座谈会上的讲话》,中共江苏省委党史工作办公室、江苏省档案馆编:《陈丕显文选》第2卷,中共党史出版社2000年版,第67页。

⑩ 《饶漱石关于接管上海问题的报告》(1949年5月6日),方晓升主编,中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编:《接管上海》上卷,第45~46页。

表名义上虽是军事的，实际上是执行着政治任务。”^①

综上所述，军事接收时期政府系统由上而下在管理上占据支配地位，而中共的集中领导趋势有待下一阶段才出现。

二、“条块相争”与请示报告制度的确立

上海地区对中央和华东局请示报告制度的执行为中共顺利完成接收工作提供了坚实的支撑，也为中央管控上海提供了重要保证。不过，仍存在问题。根据上海市委的说法，自入城以来，上海市委各部委及各接管单位均有工作报告，部分系统或单位做得较好；而遵照中央及华东局所规定的报告制度的精神按期做政策性综合报告的为数甚少。多数工作报告的通病是：“现象罗列，缺乏综合分析，冗长，草率，甚至数目字前后不符。”至于个别问题的请示，往往不经主管党委、党组研究提出意见，径送华东局或市委处理；有关政策性、原则性的重大问题，亦有事先既不请示，事后亦不报告的无组织无纪律现象^②。

上海市人民政府反思入城后第一个月的工作，存在“组织能力弱……解决问题不具体明确，下面一时无所适从……每多集[积]压拖延，行政效率低”等问题，乃提出充实干部力量和建立请示报告制度的切要性^③。一些部门也提出建立正规的请示报告制度的必要性。如市军管会公安部反映总局对各分局的报告存在回复慢、指示少等特点，认为这与组织机构以及各项工作制度不健全，特别是在公文处理上未建立正规的办法有关，因此希望各分局能建立正规的请示报告制度^④。

总之，在完成对城市的接收而转入管理与改造阶段后，上海迫切需要全面建立自身的请示报告制度。

针对前述无组织无纪律等现象，上海市委于1949年10月11日发布《关于请示报告制度的规定》，再次对各部委重申中央及华东局关于请示报告制度的指示，并提出：“除一般工作报告外，上海市委所属组织、宣传、社会、统战、近郊各部，财、情、工、青、妇各委，市府党组，市委党校校委，及各区委每双月均须向市委作政策性的综合报告一次，写时必须由部长或书记经部务会议或党委会讨论，负责同志亲自执笔，而不能由秘书代写，并不得超过两千字。”对专题报告亦作说明^⑤。这是目前为止笔者所见以上海市委名义发布的针对请示报告制度的最早的专门性规定。

1949年9月22日，上海市政府为加强贯彻政策法令，提高工作效率，并纠正“过去报告中之不经常与突出的现象”，发布《关于建立报告制度的通知》。规定各局、院、处每月应做综合报告，并要求能做到附一典型报告等^⑥。1949年10月18日，又发布《关于建立报告制度的补充通知》，针对各局、院、处的典型报告(或专门报告)做具体说明^⑦。不过，市府请示报告制度建立后，多数单位均未切实执行，形成自流现象。为此，上海市人民政府又于1950年8月30日发布《关于加

① 《饶漱石关于接管上海问题的报告》(1949年5月6日)，方晓升主编，中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编：《接管上海》上卷，第32页。

② 《上海市委关于请示报告制度的规定》(1949年10月11日)，中共中央华东局编印：《斗争》第22期，第34页。

③ 《上海市人民政府接管工作第一个月综合报告》(1949年7月)，上海市档案馆编：《上海解放》中册，第235~236页。

④ 《上海市军管会公安部关于接管工作的总结报告》(1949年6月30日)，上海市档案馆编：《上海解放》中册，第286页。

⑤ 《上海市委关于请示报告制度的规定》，中共中央华东局编印：《斗争》第22期，第34~35页。

⑥ 《上海市人民政府办公厅关于建立报告制度的通知》(1951年9月22日)，沪档B1-1-1097，第1页。

⑦ 《上海市人民政府办公厅关于建立报告制度的通知》(1951年9月22日)，沪档B1-1-1097，第2页。

强请示报告制度的规定》(以下简称《规定》)^①。以后,市府又根据各单位的执行情况,分别于1951年2月1日和1952年1月5日对请示报告制度再作修订^②。对于如何加强请示报告制度,市府也有相应的辅助手段。譬如对各单位、各区在某段时期的报送情况(分“经常定期上送工作报告者”“上送不定期达者”“从未上送者”等)予以“通报”,制造表扬与批评的话语压力^③;针对报送不佳的情况对各单位予以“催报”等^④。

从上可知,相较于市委而言,市府在请示报告制度的完善方面似乎显得更为积极与“勤勉”。这表明政府系统上下之间发生着较为频繁的互动,而这种互动或许与政府系统持续的强势地位有关。事实上,在1953年毛泽东基于对党政关系的不满发动反“分散主义”之前,政府系统一直拥有较大权力。中央人民政府主要通过政务院对各大区人民政府或军政委员会进行领导。后者对于主管范围内的重要工作,须于处理后报告政务院;对于有全国影响的工作,须事先向政务院请示,事后报告^⑤。1950年8月30日,上海市人民政府发布的《关于加强请示报告制度的规定》即彰显了这种权力。该《规定》表示:“关于请示事项,应按系统送直属上级解决。涉及互相关系者,应先行协调解决,至不能解决或必须统一解决的事项,可按级提出处理办法的建议,连同原件送市府审核决定。”^⑥

“按系统送直属上级”的做法无疑巩固和强化了“条条”的权力,但这在一定程度上却不利于条块关系尤其是蕴藏于其中的党政关系。1951年初,市府根据1950年内各单位执行请示报告制度的情况,认为“内容多有党政不分、内外不分的现象”,要求各单位改变这种现状^⑦。

那么,此时的“条块”矛盾,究竟缘何而来呢?笔者认为至少有两个因素:一方面,由于接收阶段以系统为主,形成一种管理上的惯性,一时难以扭转。加之党政关系并未发生根本改变,也助长了这种矛盾另一方面,随着接管由接收转入管理与改造,面对庞大的城市与复杂的情况,上海市需要更大的自主空间,这势必会与“条条”之间发生冲突。

入城以后,按系统接收的管理模式不可避免地导致“条强块弱”。在请示报告制度的建设方面,“条条”的表现确也令人瞩目。以市军管会财政经济接管委员会轻工业处为例,其从军管(接收)时期即初步建立请示报告制度,以后又根据实际运行情况不断调整和加强请示报告制度,并敦促各下属单位执行^⑧。至1951年年底,可以说“中央各部、会多有规定垂直系统的工作报告制度”^⑨。

“条条”上管得过多,必然会压缩地方的自主性,使之缺乏活力与创造性,进而出现懒政、怠政、形式主义等官僚主义倾向。在工作作风上,官僚主义主要而普遍的表现是严重的事务主义和命令主义。譬如,“工作缺乏计划,缺乏中心,无检查,无总结。此外是兼职多、会议多、表格多”。“条条”专政使得基层疲于应付,所谓“上面多头多脑,中间无头无脑,下面昏头昏脑”。此外,在领导作风上,官僚主义主要表现在高高在上,不调查研究,主观主义,对上不请示,对

① 《上海市人民政府关于加强并坚持请示报告制度规定的通令》(1951年),沪档B1-1-1097,第7~10页。

② 《上海市人民政府关于同意修订华东工作报告制度规定的函》(1951年),沪档B1-1-1097,第53页;《上海市人民政府关于工作报告制度再作修正规定的指示》(1951年),沪档B1-1-1097,第58~61页。

③ 《上海市人民政府关于同意修订华东工作报告制度规定的函》(1951年),沪档B1-1-1097,第56~57页。

④ 《上海市人民政府关于催报1952年1季度及1951年年终总结并落实执行报告制度的通知》(1951年),沪档B1-1-1097,第68页。

⑤ 参见李格:《1953年反“分散主义”问题初探》,《史学集刊》2001年第4期。

⑥ 《上海市人民政府关于加强并坚持请示报告制度规定的通令》(1951年),沪档B1-1-1097,第9页。

⑦ 《上海市人民政府关于报告制度补充规定的通知》,沪档B1-1-1097,第13页。

⑧ 《上海市军管会轻工业处建立报告制度的通知》(1949年6月),沪档B1-1-2047,第1~15页。

⑨ 《华东军政委员会关于编送1951年四季度工作季报及1951年年终工作总结的通知》(1950年8月30日),沪档B1-1-1097,第28页。

下不联系，坐在写字间里决定事情等^①。

对于这些现象，上海市委是如何认识的呢？1950年9月25日，陈毅在市委扩大会议上指出：官僚主义“与我们接管以来强调原封不动，对深入工作未能及时强调，或强调不够，以致许多工作人员，终日沉没于机关里因袭利用旧形式，屈从旧形式，是有其重要关联的。”“许多问题由于系统林立，缺乏周密的考虑，仓猝从事，以致让下面生硬的去进行”^②。这里实际上点出了垂直系统的惯性管理与官僚主义之间的内在联系。

不唯上海，系统（“条条”）在接收时期形成的强势地位给地方（“块块”）带来的困惑似乎成为一种共性。1950年8月8日，刘伯承、贺龙、邓小平给刘少奇、周恩来发电报，反映中央及大行政区政府系统，工、青、妇等群众团体系统，军队系统，及至党的系统，发的文件、调查统计报表太多，一个县一个月所接公事有五百余件之多，使得下面穷于应付。刘伯承、贺龙、邓小平认为“这个问题必须从上面加以妥善解决”，并表示已告各省委、区党委负责人，对于上面文件，凡与本身当前工作无关的一律不要转发下去。8月17日，中央对此做法表示同意^③。此外，全国总工会与中央政府亦决定在全国范围内号召地方不要过于机械，地方“可以做自己很多工作，也不必一定要请示。”^④

而在上海，种种迹象也表明地方对“条条”控制的疏离。如1950年9月12日，陈毅在上海市整风委员会会议上指出目前的工作“表现出乡村的分割现象，一元化党政不分，工作方法搬到了上海，不要垂直系统的管理”，“缺乏全局观念，本位主义的现象，各局、处均有”^⑤。9月25日，陈毅在市委整风报告中披露，“有的同志埋怨头绪太多，埋怨垂直系统太多，有同志埋怨自己管得太少，埋怨另一系统的牵制，有的同志或者埋怨别人对他不帮助，或者埋怨什么事都不通知他等，因而发生比较普遍的呼声：‘你们是否少统一一点，少集中一点，你们是否把系统部门少搞一点。’”而垂直系统则表示：“‘你不要来妨害我的工作，我是垂直系统，奉命办事，我对你没有直属关系，你少来侵犯我的工作范围。’”市委层面也作了反省，称对中央和华东局的政策和规定任务的研究体会不够，存在“研究传达工作不够，有系统坚持与贯彻差”等缺点^⑥。这些都反映了一种“条块相争”的现象。

针对“条块相争”问题，上海市委借整风运动一面表示坚持尊重中央人民政府和上级部门的领导，另一方面又强调地方的实际困难，希望调整垂直系统与横的领导系统的关系，做到分工协作，尤其提到要加强市委的集体领导与机关工作，加强支部工作、加强对市府党组的领导等^⑦。

上海市委基于实际工作需要表达了真实诉求，即扩大地方的权力空间，尤其是争取地方上党的权力。一些迹象也表明上海市委正迈向“集中领导”的路途。如从1951年起，市委先后建立了

① 《中共上海市委关于整风班工作的总结报告》（1950年9月23日），中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编：《上海党建文献选编（1949—1976）》下册，中共党史出版社2011年，第526～527页。

② 《中共上海市委整风报告》（1950年9月25日），中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编：《上海党建文献选编（1949—1976）》下册，第536、539页。

③ 《中央关于凡与本身工作无关的上面文件一律不要转发的指示》（1950年8月17日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建国以来刘少奇文稿》第2册，中央文献出版社2005年版，第359～360页。

④ 《上海总工会总结检讨报告》（1950年9月13日），华东师范大学中国当代史研究中心编：《中国当代民间史料集刊15：陈修良工作笔记》，东方出版中心2015年版，第223页。

⑤ 《上海市整风委员会会议》（1950年9月12日），华东师范大学中国当代史研究中心编：《中国当代民间史料集刊15：陈修良工作笔记》，第213页。

⑥ 《中共上海市委整风报告》（1950年9月25日），中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编：《上海党建文献选编（1949—1976）》下册，第534～535页。

⑦ 《中共上海市委整风报告》（1950年9月25日），中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编：《上海党建文献选编（1949—1976）》下册，第534～535，542～543页。

财政经济、工业生产、政法、文化教育、市政建设等5个委员会,对市府各局、处、行的党组实行归口管理;再者,镇反、土改、抗美援朝、“三反”、“五反”等一系列政治运动,均由市委直接领导和部署,由政府机关及下级党委贯彻执行^①,客观上也有助于加强市委的一元化领导。

此外,对请示报告传输环节的掌控也很能说明问题。入城以来,上海党、政、群系统在市区两级机关各有交通组织,分别配备交通人员,在投递文件、信函、沟通情况上发挥了重要作用。但由于交通组织“各按系统、分散管理”,文件、信函上下分头递送,互不配合,颇为浪费人力物力。基于种种因素,上海市委根据精简节约等原则,决定于1951年12月7日建立全市性的党、政、群统一的交通组织,即上海市交通总站。整编后的交通组织,在政治上、业务上属市委办公厅秘书处,名义上、经费供给上属市府办公厅^②。

不过,上海市委的核心领导地位恐怕要等到中共中央自“子虞电”之后再度集权背景下党政关系发生实质变化时才能实现。

三、“条弱块强”与请示报告制度的完善

1952年的反官僚主义运动和1953年的反“分散主义”运动(也属“反官僚主义”)调整了中共中央与地方的关系,尤其是极大地改变了党政关系^③。伴随着请示报告制度在市和区级的完善,党的系统从中共中央到地方党委、区委最终实现了集中领导。

1952年9月,上海市以大东烟厂事件和梅芳庭事件^④为切入点掀起反官僚主义运动高潮。大东烟厂事件直接惊动了中央。1952年6月12日,大东烟厂因市工商局批准歇业致使几百名工人失业。工人写给领导机关的呼吁书(人民来信),在上海市的6个机关之间往来抄转,未能及时向上海市委、市政府和市总工会汇报。工人乃于7月底组织20名代表到北京请愿^⑤。中共中央立即就此事给予指示,以近代产业中的问题大都带有全国性为由,批评上海对大东烟厂是否开工的问题未向中央相当的机关报告和请示,并将大东事件通报全国,警示各地:“中央曾多次指示各地,在处理工矿工人问题时,必须实行严格的请示报告制度,但各地至今没有严格地实行,这是完全不对的,今后必须严格地实行。今后各地处理公私工矿企业中的重要问题,均必须向上级的主管机关报告和请示,并可利用电话电报及其他方法,由各企业管理机关和工会组织直接向中央各业务部门和产业工会报告和请示,同时报告当地党委和相当机关,而不必层层向上转报,拖延时日,以致不能适时地处理问题。中央各业务部门和工会的党组织在处理问题时,亦应向党中央的适当机关和负责同志报告和请示,不得任意处理。上述规定,今后务须切实履行,不得违误。”^⑥

这一规定意味着中央对地方的收权,更释放出党组织权力进一步集中的强烈信号。而在此之前,政府系统自有一套层层递进的信息传输机制,且这一传递过程是相对独立于党组织的。如根据

① 陶人观主编:《为了美好的明天》,《上海文史资料选辑》(总第99辑)2001年第2期,第176~177页。

② 《中共上海市委关于统一全市政治交通组织建立通讯站的决定》(1951年12月7日),沪档A2-2-151,第1页。

③ 周思睿:《从“党外影响”到分散主义:一九四九至一九五三年中共对官僚主义成因的认知》,《党史研究与教学》2022年第2期。

④ 梅芳庭原是上海市公交公司52路站务员,《新闻日报》通讯员,因批评公交公司和新市区区政府的官僚主义作风,遭到公交公司与新市区区政府某些领导打击,不仅被开除,且遭到新市区公安分局拘留104天。在拘留一事上,区公安分局向市公安局请示。市局刑警处既未作调查研究,也未向局长请示,就批了“传讯拘留审查”。当天,新市区公安分局将梅拘留。参见陈小津:《上海二十四年》,中央文献出版社2016年版,第57~58页。

⑤ 陈小津:《上海二十四年》,第55页。

⑥ 《中共中央关于处理上海大东烟厂工人来京请愿事件的指示》,中共中央华东局编印:《斗争》第172期,1952年10月25日,第2页。

《上海市人民政府公文处理试行办法》，市府所属各局、处、院、署、室、各委员会及各区人民政府不得越级向上级人民政府行文，如有需要，应由市长核转；各部门的所属机关，除临时事务性者除外，也同样不得越级向市府直接行文，一般也应由各部门首长核转。各部门首长、区长和市长被赋予较大的决定权。这种决定权是无涉党委系统的^①。上述中共中央的“警示”较之这一规定，显然大有变化。变化在于：下级单位不仅可以“越级”，且必须向地方党组织和中共中央方面汇报。

其实，早在反官僚主义运动之前，中共中央即在“三反”“五反”等时期试图加强对地方的掌控。“三反”运动时，中央节约检查委员会主任薄一波被派到上海指导工作，并于1952年2月26日在华东局扩大会议上指出：“毛主席对上海市委不满，因为上海是大城市，上海为什么不搬石头，不满意，架起电话，每天通话一次。”^②2月29日，市委即重申“一切重大的措施要事先请示，事后报告。”^③“五反”运动中，周恩来谈到税收时指出：“经过五反中央了解上海太大要支持，每一运动情况要反映给中央，各部门都要反映情况。”^④这些迹象表明，中央对地方的管控再度收紧了。

那么，地方是如何回应的呢？1952年9月17日，陈丕显代表上海市委作《开展反官僚主义的斗争》的报告。陈丕显分析了大东事件、梅芳庭事件中存在的问题，且决心要将反官僚主义斗争与整党建党、检查自身工作等结合起来，提出要正确对待人民来信，并健全请示报告制度以加强组织性纪律性。值得注意的是，该报告在篇末指出官僚主义的严重存在“与市委领导不强也有关系”^⑤，这似乎意味着加强市委领导是反官僚主义的题中应有之义，也预示着市区关系与党政关系即将发生某种变化。

要加强市委领导必先加强区委领导。经市委动员，各区随后开展反官僚主义运动，健全请示报告制度成为重要目的之一。在此之前，区委在请示报告的执行方面并不乐观。如根据1951年末上海市委政策研究室关于各区委基本情况的一份调查报告可知，区研究员很多做的是秘书性质的工作，按月做区委向市委的书面工作报告，但不少区研究员却无法很好地完成任务。究其原因，这主要与区委人手严重不足，调查机构不健全，研究员业务水平参差不齐，区委之间以及区委与业务系统的工作不协调导致调查材料收集困难等有关^⑥。

各郊区的情况也不甚理想。1950年年中，市郊工委^⑦反映：市郊区委给市委的工作情况简报，无法按期执行，“是一种没有制度的状态”。由于工、区委两级秘书部门人手单薄，业务不熟悉，乡级组织不健全等因素影响，导致做报告的事常集中在主要负责干部身上。譬如，新泾区一乡支书，一个礼拜写了四个部门的报告；高桥区甚至有乡干部做假报告，随便说数目字与百分

① 《上海市人民政府办公厅秘书处编印上海市人民政府公文处理试行办法》(1951年1月)，沪档B1-2-3647，第11页。

② 《薄一波在华东局扩大会议上的报告》(1952年2月26日)，华东师范大学中国当代史研究中心编：《中国当代民间史料集刊16：陈修良工作笔记》，东方出版中心2015年版，第46页。

③ 《薄一波等在上海市党员干部大会上的讲话》(1952年2月29日)，华东师范大学中国当代史研究中心编：《中国当代民间史料集刊16：陈修良工作笔记》，第51页。

④ 《潘汉年传达中央关于五反问题的指示》(1952年6月11日)，华东师范大学中国当代史研究中心编：《中国当代民间史料集刊16：陈修良工作笔记》，第120页。

⑤ 《开展反官僚主义的斗争》(1952年9月17日)，中共江苏省委党史工作办公室、江苏省档案馆编：《陈丕显文选》第2卷，第26~33页。

⑥ 《中共上海市委政策研究室关于各区委基本情况调查的初步总结等文件》(1951年)，沪档A4-1-36，第10~27页。

⑦ 1949年8月25日，上海市委作出《关于建立市郊工委与市郊行政办事处的决定》。《决定》指出：为加强市郊农村工作的领导，特决定在市委领导下建立市郊工委，作为市委的派出机关，代表市委领导市郊十个区委的工作。行政上建立市郊行政办事处，代表市府领导市郊十个区的区政府工作。在办事处下建立民政、财经、公安、文教等部门。在业务上保持市委、市府各部各局的垂直系统。在具体执行市委方针、政策时，由市郊工委统一领导。见《中共上海市委关于建立市郊工委与市郊行政办事处的决定》(1949年8月25日)，中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编：《上海党建文献选编(1949—1976)》上册，中共党史出版社2011年版，第176页。

比。除各区对工委、市委的报告上送有问题外,市郊工委也对自身工作反省道:“对上级指示与各区报告,缺乏研究,是一个很大的缺点,今后必须力求改进。”^①

上下信息不畅的问题不仅存在于区与市之间,也存在于区与基层之间。如有的厂军事代表反映“有问题区委答复不够”“不及时”,甚至有些问题请示区委拖了几个月不具体答复^②。

以上种种情况实际上都与区委未能形成区一级的最高领导组织密切相关,而这是区委自建立以来就存在的老问题^③。一般来讲,区委统一领导组织、宣传等部门尚无问题,对工、青、妇的领导就存在某些问题,对区政府、公安局的领导方面问题则更多一些。究其原因,这与“不少的人强调其本系统,不重视党委的领导”以及组织不健全(如有些区政府没有党组,区委无法通过组织去贯彻党的方针)等因素有关。区委希望市委明确其职责与工作范围,并强调“特别是条条块块的关系弄不好最影响工作”^④;而组织不健全又与干部缺乏,尤其是下层干部缺额严重^⑤紧密相连。值得关注的是,交通员与交通工具不足也是要因。如1950年7月市郊工委秘书处反映工委交通班只有8个人(其中还有一个住院,一个带病工作),区委最多的6个人,最少的2人。“送信到乡村去,车子不够。有的路又不能骑车子。”^⑥由此可以想象信息传输速度所受到的影响。

“三反”“五反”运动后,区级组织建设成为重点。陈丕显在一次讲话中称:组织情况在过去是市做得多,区做得少,甚至没有做,“经过‘三反’‘五反’运动后,体会到区必须成为一级,因为上海太大,而且复杂,仅有条条没有块块,不能解决问题,必须要有条条又有块块,块块中有条条,条条中有块块。”^⑦加强区委的领导已成为势所必然。

1952年9月至10月,在反官僚主义的基础上,市郊区工作委员会和市郊各区纷纷提出关于加强党委制、秘书工作及健全请示报告制度的决定。根据市郊区工委11月份的报告,自反官僚主义结束后,各区各单位均订立请示报告制度,执行情况也大为好转,只有个别区尚未按照制度切实执行。总的来说,请示报告制度的健全工作大有助于确立区委的核心领导地位。具体表现在:其一,加强了区委与下面的联系。根据规定,各单位、各部门要按时向区委作综合报告,区委对各单位、部门请示报告的批复,要做到有问必答,迅速明确。其二,突出区委书记的作用。如新泾区委秘书室规定,向上报告请示,要经区委书记(或指定人员)亲自签字盖章。向下批复,如以区委名义批复者,要经区委书记(或指定人员)批准。其三,强调党委统一领导。如洋泾区委规定各部门在布置任务时,此任务如影响到全面的或有关全面性的会议,应由区委统一研究确定后下

① 《中共上海市市郊工作委员会秘书处关于1950年6月份几项重要工作的报告(1950年7月10日)》,沪档A71-2-59,第2~3页。

② 《十厂军事代表谈话》(1950年10月12日),华东师范大学中国当代史研究中心编:《中国当代民间史料集刊15:陈修良工作笔记》,东方出版中心2015年版,第300页。

③ 《关于重新调整党的组织加强支部领导的初步方案》(1950年),中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编:《上海党建文献选编(1949—1976)》上册,第201~202页。

④ 《中共上海市委政策研究室1951年工作计划与工作总结》(1951年),沪档A4-1-31,第15~16页。

⑤ 据1951年5月17日上海市委组织部的一份报告反映,仅20个市区委的主要干部便缺副书记18人;组织、宣传、统战部正副部长68人;工、青、妇委正副书记73人;共缺220人。缺秘书长、保卫科长、纪检室主任53人。区政府缺区长9人;副区长14人;秘书、科长94人,共缺117人。随着城市工作的发展与深入,有些机构须次第新建,有些须扩充,而干部培养补充却远赶不上工作需要。《中共上海市委组织部关于目前上海干部情况的报告》(1951年5月17日),中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编:《上海党建文献选编(1949—1976)》下册,第624页。

⑥ 《中共上海市市郊工作委员会秘书处关于1950年6月份几项重要工作的报告》(1950年7月10日),沪档A71-2-59,第3页。

⑦ 《在民主改革中进一步加强党的统战工作》(1952年8月16日),中共江苏省委党史工作办公室、江苏省档案馆编:《陈丕显文选》第2卷,第15页。

达之；要求区委及各单位负责人加强对机关支部的领导等^①。

值得注意的是，不少区委的请示报告制度呈现出贴合实际、细致明确的重要特征。如洋泾区委对汇报形式有细致考量，其对小乡干部要求口头汇报多于文字汇报；区里分工下乡、下工厂的干部，则不单要有口头汇报，且要有书面报告。对不同层级单位（区级机关，乡、镇办事处等）的请示问题甚至规定了不同的答复时间^②。

总之，通过健全各区委的请示报告制度，进一步加强了区委的核心领导。陈丕显在回望1952年的工作时，亦表示“区委已经真正成为区一级统一领导的一级党委”^③。如果说1952年是以区为重点，那么1953年的重点则是调整党政关系，进一步加强市委的核心领导地位。

党政关系问题由来已久。上海市在不同时期不同场合均对党的领导作用有所强调，譬如陈毅于1950年9月作整风报告时即批评“行政上有超过党的倾向，对市委与区委都不买账”，强调要加强党的领导^④。同月，饶漱石在做《关于深入基层工作的报告》时，也强调“党、政、军、工、团都把各人上级布置下的任务向党支部报告一下”，“党要起保证作用，一切都要经过支部”^⑤。不过，总的来讲，这一时期“条条”仍处于强势地位。

这自然与军事接收时期的客观局面有关。陈丕显曾指出：“因为在革命以后，掌握了政权，政权工作管的问题很多，市一级来讲，政权工作中分散主义思想上是存在的，党要求集中，政府要求分散，这是一个矛盾。”^⑥这段话实际大致说明了这一时期政府系统缘何“强”的近因，亦点明了远由。所谓“近因”，即接收时期以政府系统（条条）为主导；所谓“远由”，应指中共中央在1948年通过“子虞电”等措施将绝大部分权力集中于中央后，1949年开始，中共又根据解放战争形势的发展和要求，考虑是否在经济等工作中向地方授权问题，并最终于3月20日正式提出“在中央领导之下的区域制”方针。考虑到政府工作有脱离党中央的倾向，中共中央在1952到1953年间对中央人民政府党政机构作了初步调整。1953年，毛泽东在开展“新三反”运动的同时，发动反“分散主义”运动，对中央人民政府系统进行根本调整，并最终从体制上加强了毛泽东和党中央对政府工作的直接领导^⑦。新型的党政关系呼之欲出。1953年2月24日，毛泽东在视察南京时即提出：所谓党政不分的意思，就是党要统一领导，方针政策要统一；所谓党政分开，就是说具体业务由各业务部门去搞^⑧。实际上，主旨乃是加强党的集中领导问题。

党政关系的转变对请示报告制度产生了直接影响。1953年3月10日，中共中央在《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》中指出：“为了使政府工作避免脱离党中央领导的危险，今后政府工作中一切主要的和重要的方针、

① 《中共上海市委郊区工作委员会、市郊各区委等关于在反官僚主义基础上加强领导建立制度的决定》（1952年9月26日），沪档A71-2-161。

② 《中共上海市委洋泾区委员会关于反官僚主义基础上加强区委领导及制度建设的决定（草案）》（1952年10月14日），沪档A71-2-161，第79页。

③ 《发扬成绩，克服缺点，做好一九五三年的工作》（1953年1月），中共江苏省委党史工作办公室。江苏省档案馆藏：《陈丕显文选》第2卷，第40页。

④ 《陈市长整风总结报告》（1950年9月），华东师范大学中国当代史研究中心编：《中国当代民间史料集刊15：陈修良工作笔记》，第257页。

⑤ 《饶政委关于深入基层工作的报告》（1950年9月7日），华东师范大学中国当代史研究中心编：《中国当代民间史料集刊15：陈修良工作笔记》，第205页。

⑥ 《在上海各区委书记座谈会上的讲话》，中共江苏省委党史工作办公室、江苏省档案馆藏：《陈丕显文选》第2卷，第68页。

⑦ 李格：《1953年反“分散主义”问题初探》，《史学集刊》2001年第4期。

⑧ 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱（1949—1976）》第2卷，中央文献出版社2013年版，第40页。

政策、计划和重大事项，必须经过党中央的讨论和决定或批准。”^①

1953年10月6日，中央人民政府政务院即修订1951年发布的《关于工作报告制度的暂行规定》，指出：通过反官僚主义检查工作，发现该项规定有缺点，主要是：“向各中央部门及地方政府要的报告种类、次数过多，要来后如何处理亦无明确规定；而在执行中，亦有某些单位本不必要或不应直送的报告但亦迳报政务院的现象。”因此，对各项工作报告报送办法作了重新规定，并要求以前送过的周报、旬报、半月报、简报、月报、双月报、会议记录、发文汇集等一律停止报送。除一些指定单位外，其他如专署、县和省(市)人民政府的各厅、局等，除政务院临时指定的专题报告外，一律不必向政务院送工作报告^②。

根据中央人民政府政务院的修订，华东行政委员会于1953年11月16日规定：前华东军政委员会1951年3月5日发布的《关于工作报告制度的规定》即行作废。各单位以前曾送过的周报、月报、工作简报、会议记录等一律停止报送^③。上海市人民政府也作出迅速反应，并于12月21日宣布废止以前的报告制度，规定府属各委、局、处、院、署、行与各区人民政府以前送过的类似报告性质的周报、半月报、月报等一律停止报送，基本上仅保留年终工作总结及专题报告两种。而以上各单位的分支机构、所属各科、办事处等除市府临时指定之专题报告外，一律不必向市府送工作报告。在报告内容上，明确规定应为政权工作范围内的工作情况等，避免党、政混淆不清现象。更重要的是，对所送报告，除发现问题需要特别指示外，市府将“一律不作批复或答复。”^④很显然，以上请示报告制度规定上的改变，意味着政府系统权力的极大萎缩。

健全党委制成为1953年上海工作的主题。同年9月10日，陈丕显在上海各区委书记座谈会上，直陈过去“许多同志对党委制认识不够”，反思市委与区和基层的联系不够紧密，并提到从市到区都要检查分散主义，尤其是政权的分散主义。关于地方党政关系，陈丕显指出：“区长如何当区长，很重要是参加区委的领导。(市里)一切重大工作都要集中到市委，市府行政会是一个执行的问题。市长对区长的统一部署既不可能也不必要，市府的布置总没有市委讲得清楚。要那一切通过政府，结果区委反而不了解。因此，不要强调市政府的统一部署。”“市委和市府不分，但又要分。重大问题要统一到市委，但执行要交给政府，党中央也是这样领导政府，许多指示，党研究好了，用国务院周总理名义颁布，这样既发挥了政权作用，又贯彻了党的指示。”^⑤核心思想其实就是强调市委的集中领导。不难看出，高层的党政关系变动深刻地影响了地方，形成了一种新的分工治理体制。

结 语

综观以上情况，中华人民共和国成立初期，上海地区请示报告制度的确立与运行具有以下几方面的特征。

第一，请示报告制度的建立并非一蹴而就，而是依时依势依地逐渐形成与完善的。军管接收

① 《中共中央关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》(1953年3月10日)，中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社1993年版，第67页。

② 《中央人民政府政务院为重新规定工作报告制度的通知》(1953年10月6日)，沪档B1-2-808，第12~13页。

③ 《中央人民政府政务院为重新规定工作报告制度的通知》(1953年10月6日)，沪档B1-2-808，第14页。

④ 《上海市人民政府关于重新规定工作报告制度的通知》(1953年12月21日)，沪档B1-2-808，第18页。

⑤ 《在上海各区委书记座谈会上的讲话》(1953年9月10日)，中共江苏省委党史工作办公室、江苏省档案馆编：《陈丕显文选》第2卷，第62~63、68、70~71页。

阶段是请示报告制度建立的雏形时期,以垂直系统为主。进入管理与改造阶段后,上海市正式开始建立请示报告制度。但因接收阶段的制度惯性,在请示报告制度的执行上,“条条”(系统)仍占据强势地位,以致与“块块”(地方)发生冲突。随着全国“反官僚主义”运动的展开,中央再度收紧对地方的控制及加强党的领导核心作用,上海亦在这一过程中进一步加强了市区两级的请示报告制度建设。

第二,请示报告制度的建立与完善过程,反映了党的集中领导从中央到地方并逐渐向基层深入的过程。当然,这一过程并非一帆风顺,笔直成线,而是曲折往复的。接收时期,垂直管理的政府系统与党组织处于相对分离状态。以后,随着党政关系的逐步调整,上海市通过请示报告制度的健全工作,加强了市委、区委的集中领导能力。正如1953年9月10日,陈丕显在上海各区委书记座谈会上讲道:“这半年来我们想解决组织问题,去年‘三反’以来,第一个时期,重点在区,如建党,加强党委,改变区太小不能应付工作的情况,扩大区的编制,充实力量,形成一级组织。第二个时期,健全市委,成立工业生产委员会,加强办公厅等。第三个时期,解决市委对市府的领导问题。现在回过头来抓区的重点,一个是区委如何领导区政府的工作,要听取大家的意见,一个是健全党委制的问题。”^①

需要说明的是,1953年后中国进入社会主义过渡时期,经济建设成为重中之重,对基层单位尤其是基层工厂的把控成为必须。因此,请示报告制度的确立与完善随之在基层被强调^②。不过,随着党组织在基层单位的发展,其扮演越来越重要的角色,以致许多党的基层组织忙于应付,陷于严重的事务圈子里,再度置身于“上面千条线,下面一根针”的矛盾中。因此,1957年又提出要适当扩大基层组织的权力^③。可见在1957年前,中央对地方、地方对基层的管控颇严,这是中共的权力逐渐一元化的过程。而1957年后,又实行某种程度上的放权。

(本文作者 同济大学马克思主义学院助理教授 上海 200092)

[责任编辑:王昌]

^① 《在上海各区委书记座谈会上的讲话》(1953年9月10日),中共江苏省委党史工作办公室、江苏省档案馆编:《陈丕显文选》第2卷,第62页。

^② 如《国营纺织工业办公室关于各厂执行请示报告制度的情况报告》(1954年),沪档A47-2-881;《中共上海市第二轻工业委员会关于工作报告、文印收发等制度及执行情况通知、通报》(1955年),沪档A50-1-84;《中共上海市第一重工业委员会所拟的请示报告、保密等工作制度》(1955年7月),A43-1-6。

^③ 这里的权力主要是指允许基层组织统一安排工作任务与统一安排工作时间。见《在整风运动中大力改进党的基层组织的工作》(1957年12月26日),中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编:《上海市党代会、人代会文件选编》上册,中共党史出版社2009年版,第176~177、181页。