

论加强农村基层政权

李金德

《中华人民共和国宪法修改草案》公布了！全国各族人民将要对这个草案进行广泛深入的讨论，使之更加完善，成为代表全国人民意志和根本利益的大法。这是我国各族人民生活的一件大事。

党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义革命的根本任务之一。”宪法修改草案体现了这个精神，对我国农村基层政权作了新的规定，即“县、自治县分为乡、民族乡、镇”（第二十九条），“……乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”（第九十八条），同时规定“农村人民公社、农业生产合作社和其他各种形式的合作社经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济”（第九条）。还规定“城市和农村按居民居住地区设居民委员会或者村民委员会，作为基层群众性自治组织”（第一百一十三条）。这就是说，今后我国农村的基层政权将是乡、镇人民代表大会和乡、镇人民政府，人民公社将不再是我国农村的基层政权组织，而是集体经济的组织形式。宪法修改草案的这些规定，是逐步建设高度民主的社会主义政治制度的一项重大措施，是我国农村基层政权体制的一项重大改革。这一改革对于进一步加强和巩固我国人民民主专政的国家政权，在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，密切政权同群众的联系，进一步发展安定团结的政治局面，调动我国各族人民的积极性和创造性，加速建设社会主义强国，具有重要的意义。

（一）

基层政权是国家政权的基础组织，是实现人民的直接民主的重要环节，也是国家各项工作的一个重要落脚点和联系群众的纽带。我国地域辽阔，人口众多，农村人口占全国人口的百分之八十，农村基层政权建设搞得如何，对于无产阶级革命的胜利，对于我国社会主义革命和社会主义建设的关系非常重大。我们党历来重视农村基层政权的建设。宪法修改草案规定我国农村的基层政权为乡、民族乡，是对于我国农村基层政权建设历史的经验总结。

早在土地革命时期，我们的革命根据地就建立了乡苏维埃政权组织。一九三一年十二月，《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》（草案）规定，当时农村基层政权组织是乡苏维埃，乡苏维埃设代表会议，是全乡的最高政权机关。在代表会议闭会期间，代表会议选出的主席团主持乡苏维埃的工作。当时，在中国共产党的领导下，乡苏维埃紧紧依靠广大群众，在扩大红军、支援前线、拥军优属、打土豪分田地、发展生产、保卫革命根据地等方面发挥了巨大的作用。

抗日战争时期，各抗日根据地的农村基层政权也是乡政权。一九四二年一月公布的《陕甘宁边区各乡市政府组织暂行条例》规定，乡参议会为乡政权最高机关，乡参议会休会时，

乡政府委员会为乡政权最高机关。乡参议会一年改选一次。那时，在中国共产党的领导下，乡政权在支前、锄奸，发展经济、文化等方面也发挥了巨大的作用。

抗日战争胜利以后，解放区的农村基层政权仍然是乡政权。乡人民政府领导农民进行土地改革，恢复和发展生产，**积极支援人民解放战争，都发挥了巨大作用。**

全国解放以后，一九五〇年十二月，政务院公布了《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，全国各地农村普遍建立了乡政权。一九五一年四月政务院又发布了《关于人民民主政权建设工作的指示》，进一步促进了乡政权的建设工作。一九五四年一月，中央人民政府内务部发出了《关于健全乡政权组织的指示》，对乡政权组织的设置、民主制度和工作方法等方面都做了规定，全国乡政权组织进一步健全起来。同年九月，第一届全国人民代表大会颁布了《中华人民共和国宪法》，规定我国农村的基层政权为乡、民族乡。从建国开始到一九五八年，尽管我国农村基层政权——乡政权的范围大小，曾经有过变动，但是乡政权的体制一直没有变化。乡政权对于我国农村胜利地完成土地改革，镇压反革命和农业社会主义改造，进一步发展农业生产，都起了巨大的作用。

一九五八年全国农村普遍建立了人民公社，实行人民公社政社合一的体制。二十多年来，农村人民公社对于我国农村政治、经济的发展起了一定的作用，但是也出现了一些问题。党的十一届三中全会以来，随着政治、经济体制改革的深入进行，再继续实行人民公社政社合一的体制已经遇到许多困难。在这种情况下，全国有些地方进行了人民公社政社分开的试点，建立了乡政权。乡政权建立后，加强了政权工作，促进了农村经济的发展，受到了广大农民的欢迎和拥护。

农村居民按居住地区设立村民委员会，实践证明，搞得好的地方，对于维护社会秩序，对民事纠纷的调解等都起了好的作用。草案这项规定，是在基层社会生活中实现人民直接民主的一项正确的措施，必将受到广大群众的热烈拥护。

（二）

宪法修改草案规定我国农村的基层政权为乡、民族乡，人民公社将不再肩负政权职能，而是集体经济的组织形式。草案规定将人民公社政社分开，总的说来，这是我国农村集体经济的发展和政权建设的需要，将政社分开对加强农村基层政权建设和发展农村经济都有很重要的意义。

第一，将人民公社政社分开，建立乡政权，是为了适应我国农村生产力发展的水平。

毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出：“在社会主义社会中，基本的矛盾仍然是生产关系和生产力之间的矛盾，上层建筑和经济基础之间的矛盾。不过社会主义社会的这些矛盾，同旧社会的生产关系和生产力的矛盾、上层建筑和经济基础的矛盾，具有根本不同的性质和情况罢了。”“资本主义社会的矛盾表现为剧烈的对抗和冲突，表现为剧烈的阶级斗争，那种矛盾不可能由资本主义制度本身来解决，而只有社会主义革命才能够加以解决。社会主义社会的矛盾是另一回事，恰恰相反，它不是对抗性的矛盾，它可以经过社会主义制度本身，不断地得到解决。”在社会主义条件下，当我们发现生产关系不适合生产力发展的水平，上层建筑不适合经济基础的时候，我们可以用立法的办法或其他办法予以解决。草案将人民公社政社分开的规定就是使上层建筑更加适合于经济基础，使生产关系更加适合生产力发展水平的一项重要措施。

回忆一下当年我国人民公社的建立经过及历史情况是必要的。一九五三年，我党提出了过渡时期的总路线，开始对资本主义工商业、农业、手工业进行社会主义改造。那时，全国农村经济组织在互助组的基础上逐渐发展成为初级农业生产合作社。记得，当时农村经济的恢复和发展是很顺利、很迅速的。以后，初级农业生产合作社不到三年就过渡到高级农业生产合作社。对此农民就有意见了。高级农业生产合作社才搞了一年多，于一九五八年就在全国农村普遍建立了政社合一的人民公社。实践证明，政社合一的人民公社这个上层建筑的体制超越了我国农村生产力发展的水平，因而出现了不少问题。对于人民公社发展过程中出现的问题，中共中央曾经不断地作过调整解决。一九五八年十二月十日，党的八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》，对人民公社的一系列问题作了规定，指出不应当在人民公社“立即实行全民所有制”。一九五九年二月，中央又针对人民公社存在的问题，在体制上作出了权力下放、三级管理、以大队为基础的规定。同年四月，八届七中全会还补充规定人民公社实行生产小队部分所有制。一九六〇年十一月，中央发出了《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》（即《十二条》），规定人民公社实行三级所有、队（大队）为基础，至少七年不变，并纠正“一平二调”的错误，允许社员经营少量的自留地和家庭副业等。一九六二年二月，中央发出了《关于改变人民公社基本核算单位问题的指示》，决定农村人民公社一般以生产队（即小队）为基本核算单位。

十年内乱期间，林彪、“四人帮”推行极左路线，大搞所谓割资本主义尾巴、搞“穷过渡”，使我国农村生产的发展遭到严重阻碍。党的十一届三中全会以来，我们党在农业战线上拨乱反正，制定了一系列的正确政策，在农村广泛实行了各种形式的生产责任制，使农业生产得到了迅速的发展，农民生活得到改善。各种形式的生产责任制是社会主义农业在我国具体情况下新的管理形式和分配形式。这种管理形式和分配形式极大地调动了广大农民的生产积极性和创造性。在这种情况下，改变人民公社政社合一的体制，把人民公社政权那一部分职能分出去，建立乡政权，以适应我国农村生产力发展水平的需要，就是切实可行的了。

第二，将人民公社政社分开，建立乡政权，有利于改进和加强政权工作。

把政权工作从人民公社中分出来，单独建立乡政权，这样有利于加强基层政权方面的工作。基层政权是我国政权的基础。基层政权的主要职能是实现基层生活中的直接民主，保证党和国家的路线、方针、政策、法律、法令的贯彻执行，组织群众的生产、生活，反映群众的意见和要求。它是党和国家联系群众的一个重要环节。农村基层政权建设得如何，对于人民民主专政政权的巩固，对于四化建设的顺利进行和八亿农民的切身利益关系极为密切。我国农村的基层政权采取人民公社政社合一的体制，既管政权工作，又直接管经济工作。这样，既容易产生用行政命令的方式管理经济，又常常削弱基层政权应有的职能。将人民公社政社分开，建立乡政权，就能避免以上这种状况的出现，改进和加强政权工作。

当前，我国农村的形势总的来说是很好的。但是，应当看到，由于种种原因，部分农村的治安情况不好。草案规定将政社分开，建立乡政权，就是为了加强政权工作，有利于解决出现的这些问题，保证党的方针路线的贯彻执行，保证国家计划的完成。

第三，将人民公社政社分开，建立乡政权，有利于农村社会主义经济的发展。

农业是国民经济的基础，只有加快发展农业生产，才能促进整个国民经济的顺利发展。农村人民公社实行政社合一的体制，容易出现不按客观经济规律办事，一平二调、瞎指挥等现象，干多干少一个样，吃“大锅饭”，严重地挫伤了广大农民的生产积极性，阻碍了农业

生产的发展。人民公社政社分开以后，乡政府主要精力将放在政权工作上，而生产的具体管理则由经济组织来执行。经济组织集中精力抓好生产，按照经济规律办事，实行民主管理，使生产的发展和群众的切身利益结合起来，这样才能极大地调动群众的生产积极性，从而促进我国农村经济沿着社会主义的方向更快发展。

以最早将人民公社政社分开、建立乡政权的四川省广汉县向阳乡为例，一九五七年，这个乡粮食总产已达八百多万斤，油菜籽总产六十四万斤，人均口粮四百九十五斤，人均收入六十八元。公社化后经过二十年，到一九七八年，全社粮食总产一千四百六十四万斤，油菜籽总产九十万斤，人均口粮五百八十斤，人均收入一百一十元。一九八〇年将政社分开，建立了乡人民政府和管理经济的组织，分别管理全乡的行政工作和经济工作。改革以后调动了群众的积极性，促进了经济的发展。一九八〇年与改革前的一九七八年比较，粮食产量增长百分之五点八，油菜籽产量增长百分之五十一，工业产值增长长百分之一百二十七，利润增长百分之三百二十六点六，人均分配口粮增加三十四斤，收入增加九十元。广大农民通过亲身体会，无不称赞这一改革进行得好。广汉县向阳乡的实践说明，将人民公社政社分开，建立乡政权能够促进农村社会主义经济的更快发展。因此，草案把我国基层政权规定为乡、民族乡，是十分正确的，是完全必要的。

宪法修改草案总结了我国农业生产和政权建设几十年来正反两方面的经验，今后将农村人民公社政社分开，建立乡政权，将会大大促进我国人民民主专政和社会主义制度的巩固，促进我国安定团结的政治局面的进一步发展，调动广大农民的社会主义积极性，加快四个现代化建设的步伐。它的好处和作用将会在实践中越来越被人们所认识。

(三)

将人民公社政社分开，建立乡政权，是涉及八亿农民政治、经济生活的一项重大改变，是一件很复杂、很细致的工作。这项工作任务繁重，涉及面广，又缺乏经验。因此，必须有领导、有准备、有计划、有步骤、有秩序地进行。为了取得将人民公社政社分开、建立乡政权的经验，应当先行试点，取得经验后再全面铺开。

宪法修改草案公布以后，在人民公社政社没有分开，乡政权没有建立之前，农村人民公社要切实发挥基层政权组织的职能作用，坚决贯彻党的方针、路线和政策，继续完善各种生产责任制，保证社队企业的财产和生产以及其他由社队管理的公共财产不受任何破坏和损失，积极做好各项农村工作。

在党中央的领导下，在各级党政机关的领导下，在广大干部、群众的共同努力下，按照党的十一届六中全会决议和宪法修改草案的精神，一定能把我国农村基层政权的建设工作搞得更好，一定能把我国逐步建设成为一个高度民主、高度文明的社会主义现代化强国！

