

革命根据地的基层政权 和群众性自治组织

张希坡

《中华人民共和国宪法》规定我国的地方政权，是以乡、镇作为基层政权。在乡、镇政府的领导下，分别设立居民委员会或村民委员会等群众自治组织。宪法第一百一十一条规定：“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议”。这一规定，是对我国政权建设历史经验的总结，是把革命根据地开创以来，建立人民民主政权，实行群众性自治的革命传统，用立法形式确认下来。彭真委员长在第六届全国人民代表大会一次会议的讲话中，再次强调指出：“在城乡按居民居住地区设立居民委员会、村民委员会，是具有中国特色的基层群众性自治组织。它们作为人民群众自我教育、自我管理、自我服务的组织，办理公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安。这些工作中有许多由它们来做比由政权机关做更适当、更有效。我们要认真总结、推广这种群众性自治组织的经验，充分发挥它们的作用。”为了继承和发扬这些具有中国特色的优良传统和革命经验，回顾一下新民主主义革命时期革命根据地的基层政权和群众性自治组织的产生和发展，是具有重要意义和实际参考价值的。

一、大革命时期的农民协会和乡村自治机关

中国共产党成立后，为了进行反帝反封建的革命斗争，在大革命时期，除了领导工人运动，建立革命统一战线和进行北伐战争外，还大力领导农民运动。在农民运动中，建立了农民协会和区乡自治机关。这是我党领导人民最早创建的基层革命政权和民众自治组织。

（一）广东海丰县农会 and 人民调解组织的产生

早在一九二二年九月，彭湃同志领导广东海丰农民，首先成立了“赤山约农会”。以后又在一九二三年一月建立了海丰县总农会。各级农会的委员，由农会会员民主选举产生，初步实现了民众自治权利。基本上标志着“乡村的政治权力，已由绅士土豪之手，而移至农会”（彭湃：《海丰农民运动》）。海丰农会建立后，在革除某些封建剥削陋规、禁烟禁赌、清除盗匪、修路植树、兴办学校方面，都做出了一定成绩。特别是农会的仲裁部，在调解民间纠纷方面，发挥了很大的作用。

中国自古就有调处民间纷争的传统，但在封建社会里，调处大权，实际上掌握在绅士土豪手中，往往与官衙相勾结，武断乡曲，欺压民众。有鉴于此，海丰农会建立后，即发出通告，规定凡农会会员，自己发生争端，须先报告农会，如不先报告农会，而去报告绅士及官厅者，即宣告除名。如农会会员与非会员发生争端时，会员亦须先来报告。如与地主有争议时，不来报告而交涉失败，农会概不负责。为了适应上述工作的需要，各级农会专门成立了

“仲裁部”，其主要任务，“就是做个和事老”，调解各种纠纷。从婚姻、钱债、业佃争议、产业争夺，直至命案，都由仲裁部就地调处解决。这是中国共产党领导下建立的人民调解制度的开端，也是实行乡村自治的最初尝试。以后农民运动发展到两湖地区，也是如此。正如毛泽东同志在《湖南农民运动考察报告》中所说：“地主权力既倒，农会便成了唯一的权力机关，真正办到了人们所谓‘一切权力归农会’。连两公婆吵架的小事，也要到农民协会去解决。”^①

（二）党的乡村自治政策和《湖南区乡自治条例》

一九二五年十一月《中国共产党告农民书》中提出：“打倒军阀政府”，“革命的工农等平民得了政权”，要在乡村实行地方自治，而且规定了自治机关的产生办法及其目前的任务。一九二六年七月十二日《中国共产党对于时局的主张》中，提出“实行由省到乡的地方自治平民政权，肃清贪官污吏。”中共湖南区委根据这一政纲，于同年十月二日发布的《中国共产党湖南区第六次代表大会宣言》中，规定：“乡村自治权交乡民会议，自治机关及一切公益机关均由乡民大会选举人员组织之”。“由乡民大会选举人员组织乡村公断处，评判乡村中之争执。”十二月召开的湖南省第一次农民代表大会专门通过了《乡村自治问题决议案》，具体规定：“为保障民主运动的胜利，必须发展革命的民权，建设民主的自治。此种民主自治，属于乡村一般民众，封建余孽及一切反革命分子，当然不许其参与。”“其使命在集合乡村各种民众势力，树立民主革命的真实基础，实现乡民之要求，发达农村之经济。”

根据上述精神，以后又制定了《湖南区乡自治条例》，这是当时具有代表性的自治法规。主要规定以下内容：

第一，规定了选举权和无选举权的具体条件。凡居住在本区域内年满十五岁的中国国民，不论男女，皆有选举权和罢免权。被剥夺选举权者，包括反对革命者、土豪劣绅、买办阶级、曾任官吏有贪污实据者、盗匪、吸食鸦片者、有精神病者、受革命政府刑事宣告剥夺公权尚未复权者。可见，这种乡村自治政权的阶级性质是：无产阶级领导的、以农民为主体、联合乡村其他革命阶层（手工业者、中小商贩、革命知识分子），对地主豪绅买办阶级及一切反革命分子实行专政的人民民主政权的初级形式。

第二，规定了区乡自治机关的组织制度。

乡民会议和乡务委员会由乡民全体组成乡民会议，为乡自治的最高权力机关。在乡民会议闭会期间，以乡民会议选举之乡务委员会为执行机关。乡务委员会互选常务、文书、财务、公断、公安各一人。乡务委员会任事人员，以不支薪为原则，任期六个月，连选得连任。

区民会议和区务委员会由各乡和各民众团体选出的代表组成，为区自治最高权力机关。在区民会议闭会期间，以区民会议选举之区务委员会为执行机关。区务委员互选常务兼文书一人，财务、公安、公断、民食、学务、建设各一人。区委员会任事人员依工作情形实行“有给职”（其人数和薪额由区民会议决定），任期一年，连选得连任。

第三，规定区乡自治机关的职权及自治事项。自治事项包括以下几个方面：

（1）关于调查登记事项（如户口、居民生死、迁徙、婚姻以及土地、粮食之登记统计事项）。

（2）关于改善农工生活和社会救济事项（如减轻租金、调剂民食、解决失业、考查物价、议决工资、工时、兴办合作社以及育婴、养老、残废救济、社会赈灾等）。

^① 《毛泽东选集》第一卷，第15页。

(3)关于生产建设事项(垦荒、植树、筑路修桥、农田水利等)。

(4)关于文教卫生事项(进行政治教育、识字运动、兴办职业教育、公私学校和书报阅览以及检查卫生、举办防疫、筹办诊疗所等)。

(5)关于公断自卫事项(调解民间纠纷、组织农民自卫军、清除盗匪和镇压反革命活动)。

(6)改革风俗事项(保障婚姻自由、禁止溺婴和买卖人口、禁止蓄养奴婢虐待童养媳、禁止妇女缠足穿耳、禁止赌博和吸食鸦片等)。

区民会议和乡民会议有权对上述自治事项,作出应兴应革的决议案;接受并议决各种请愿、建议、抗议以及交议事项;决定本区(乡)自治经费的预算和决算。但以上决议,不得与上级政府的法令相违背,更不得危害全乡居民的利益。居民对于自治机关违反自治法规或危害乡民利益的决议案,有权提起抗议或依法对自治机关任事人员行使罢免权。

综上所述,不难看出,大革命时期农民运动中建立的区乡自治组织,与从前封建性的旧式“都、团、牌甲”制度,具有本质的区别。但是,大革命时期,建立群众性自治组织,仅是一次初步尝试,不久由于反动势力的叛变,这颗珍贵的乡村自治的萌芽,立即遭受致命的摧残。

二、土地革命时期的乡苏维埃和乡、村的各种专门委员会

大革命失败后,中国共产党在“八七”会议上确定了实行土地革命和武装起义的总方针。在武装起义的基础上,先后创建了许多革命根据地,逐步建立起村、乡、区、县和边界各级红色政权。

一九三一年十一月七日,在江西瑞金县召开了全国工农兵第一次代表大会,宣布成立中华苏维埃共和国,选举产生了临时中央政府。临时中央政府为了加强地方政权建设工作,一九三一年十一月通过了《地方苏维埃政府暂行组织条例》,撤销村级政权,只设立省、县、区、乡四级政府。经过几年实践后,于一九三三年十二月又修正公布了《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》。在这些法规中,对于各级地方政权特别是基层政权的组织和职权,都作了明确的规定。

(一)乡(市)苏维埃的组织制度

乡苏维埃,(工农兵代表大会),是全乡最高政权机关。由全乡选民选举之代表组成。每半年改选一次。其特点是经常的代表会议制度,代表不脱离生产,散布在群众之中。十天开会一次,其职权是:(1)研究执行上级政府的一切决议、训令和工作指示。(2)讨论决定本乡范围内的应兴应革事项和一切地方性的问题。(2)选举乡的主席团成员。

乡主席团,乡不设执行委员会,只设主席团。由乡代表大会选出委员五至七人组成,互推主席、副主席各一人。乡主席团是乡代表大会闭会期间的全乡最高政权机关,执行乡代表大会的决议和上级政府的指示,领导全乡的工作。乡苏维埃工作人员以不脱离生产为原则,只给乡主席等一至三人以生活津贴。

村代表主任,撤消村政权后,为了充分发挥乡代表的作用,加强代表与居民的联系,当时创建了一种村代表主任制度。即按代表与居民的居住状况,将全乡各村居民分置于各代表的领导下,使各代表与其所联系的一定范围内(三十至七十户)的居民,建立固定联系。由乡主席团从各村的代表中指定一人为全村的代表主任。村代表主任的任务是:在乡主席团的领

导下，向各代表传达主席团的决议和通知，分配并领导各代表的工作，必要时可召开村民会议，解决当地的有关问题。

（二）乡和村的各种专门委员会

乡主席团之下，不设立部或科，而设有各种专门的工作委员会。这些委员会带有群众自治的性质，但又不是一般的群众团体。而是乡政权的组成部分。由乡代表主持并邀请各群众团体和各方面积极分子参加，辅佐乡政权管理某项专门工作。它是根据各地实际工作需要而逐步建立起来的。毛泽东同志在一九三三年十一月调查总结了长冈乡、才溪乡设立各种委员会的经验后，给以高度的评价，并在同年十二月修订地方苏维埃组织法时，把这些专门委员会，统一规定在组织法中。乡可设立二十五个委员会，市可设二十八个委员会。必要时可以增加或减少。这些委员会，大体上可以归纳为以下几类：

第一类 常设的委员会。如：扩大红军委员会、优待红军委员会、慰劳红军委员会、赤色戒严委员会、防空防毒委员会、义务劳动委员会、运输委员会、户口委员会、农业生产委员会、农业生产研究委员会、粮食委员会、备荒委员会、桥路委员会、土地登记委员会、森林或山林委员会、水利委员会、教育委员会、卫生委员会和工农检察委员会。

第二类 临时性的委员会。如：选举委员会、开荒委员会、查田委员会，没收征发委员会、农业税征收委员会、公债发行委员会、国有财产委员会。

第三类 市和市区专有的委员会。如：失业救济委员会、贫民委员会、房屋委员会、工业委员会、工业研究委员会、商业税征收委员会。

各委员会设主任一人，委员若干人。乡代表必须参加一两个委员会，并在其中起领导作用。乡主席团委员要分别掌管几个性质相近的委员会，各委员会要根据上级政府的指示和乡代表会议及主席团的决议进行工作。一乡之内，辖有若干村者，村也得成立某些委员会，作为乡委员会的分会。

此外，乡苏维埃执行工作时，还经常与各群众团体大力配合。如贫农团、雇农工会、共青团、女工农妇代表会、赤卫队、少先队、儿童团、反帝拥苏同盟以及劳动互助会和各种合作社等。它们都是中国共产党领导下的群众性的革命组织，也是政权机关执行工作的得力助手。政府对各群众团体的工作，给以大力支持和指导，并经常吸收各团体的代表参加政府的有关机构和会议。这样，既便于各团体动员其成员响应政府的号召，完成各项工作任务，同时，也有利对政府机关的工作，进行群众性的监督。

三、抗日战争时期陕甘宁边区的乡政权组织和乡规民约

抗日战争时期的基层政权，各边区大同小异，现仅以陕甘宁边区作为典型介绍。

（一）陕甘宁边区的乡参议会和乡政府

陕甘宁边区是以乡（市，以下同）作为基层政权，是民主政治的基础。根据一九三三年至一九四三年制定的《陕甘宁边区各级参议会组织条例》和《陕甘宁边区乡（市）政府组织暂行条例》的规定，乡政权的组织和职权如下：

乡参议会为乡的最高权力机关。由人民选举的乡参议员组成。其主要职权是：1. 议决并执行本乡市应兴应革事项；2. 议决并执行上级政府交办事项；3. 议决本乡市人民公约；4. 议决本乡市经费的收支事项；5. 议决并执行本乡市人民及民众团体提议事项；6. 选举并罢免乡市长及乡市政府委员；7. 监督与弹劾乡市及村坊行政人员。

乡参议会采用立法行政合一制，不设议长、副议长和常驻会，开会时推举主席团三人，主持会务。乡长为当然主席团成员。乡参议会任期一年，每两个月开会一次。为了保障参议员正常地行使职权，曾规定：“各级参议会议员，在议会中之言论，对外不负责任。”“各级参议员在任期内，除现行犯外，非经各级参议会或常驻委员之许可，不得逮捕或罢免。”但是同时也规定：“各级参议员在任期内如遇有不称职者，得由该级各议员选举之后法定人数十分之一以上之选民提议，经由该选举单位投票罢免之。”

乡政府由乡参议会选出的乡长和委员组成。乡参议会闭会期间，乡长负乡行政的最高责任，对乡参议会与上级政府负责，掌理全乡政务。乡政府设乡长、文书与自卫军连长各一人。除乡长文书脱离生产外，其他人员都不脱离生产。

行政村和自然村，乡政府之下设行政村，行政村设主任一人，由乡委员会通过，经乡长委任，协助乡长管理所属自然村之政务。自然村设村长一人，承受乡长及行政村主任之命，办理本村行政事宜。自然村长由村民大会选举，每半年改选一次。不称职时，得由村民大会或上级政府随时罢免改选。

（二）调解委员会、锄奸委员会以及乡规民约

抗日战争时期，在基层政权中也设有各种专门委员会。但比土地革命时期的专门委员会，机构更加精练集中，分工日趋明确合理。如“优待救济委员会”、“文化促进委员会”、“经济建设委员会”、“卫生保育委员会”，特别是“调解委员会”和“锄奸委员会”成绩更加显著。

调解委员会——人民调解制度，在抗日战争时期得到很大发展，更加制度化、法律化。各边区政府陆续颁布了一些有关调解工作的法规。如一九四一年四月《山东省调解委员会暂行组织条例》，一九四二年三月《晋西北村调解暂行办法》，一九四二年四月《晋察冀边区行政村调解工作条例》，一九四三年六月《陕甘宁边区民刑事事件调解条例》等。在这些条例中，规定了调解的形式，除司法机关调解和县区政府调解之外，还有群众团体的调解和乡（村）调解委员会的调解以及群众自行调解。规定基层政权的调解委员会以乡（村）长为主任委员，吸收各群众团体代表和公正人士参加。没有成立调解委员会者，由乡长、民政委员主持调解。调解的范围，主要是一般民事纠纷（如土地、债务、婚姻、继承等）和轻微的刑事案件（如轻微伤害、妨害风化、小偷小摸等）。人民调解工作在抗日战争时期，经过长期实践，逐步形成了调解工作的三项原则：（1）调解必须遵守政府政策法令，照顾善良习惯；（2）调解必须双方自愿，不得强行调解；（3）调解不是诉讼必经程序，凡是不属调解范围的案件，或调解不成以及当事人不服调解者，任何一方都有权向司法机关提起诉讼。调解工作在各抗日根据地推广后，收到了很好的效果。教育人民爱国守法，团结生产，大大减少民间诉争，因而受到群众的欢迎，纷纷称赞说：自古道“清官难断家务事”，现如今民主调解赛“清官”。各地涌现出不少调解模范人物和调解模范村。如陕甘宁边区绥德县西沟村，两年间，在村内调解了七十多件民间纠纷，全村无一人外出“打官司”，成为民间调解的模范村。该行政村主任郭维德，被边区政府评为特等调解模范。这是人民群众实行民主自治在调解民间纠纷方面结下的丰硕成果。

锄奸委员会——抗日战争时期，汉奸卖国贼是背叛祖国出卖民族利益的严重犯罪。因此，锄奸斗争便成为边区军民面临的十分紧迫的政治任务。在党和政府的领导下，采取专门机关与群众运动相结合的方式，取得了锄奸斗争的伟大胜利。各抗日根据地的基层政权，都普

遍建立锄奸小组。据陕甘宁边区一九三九年统计，共建立七百个乡锄奸委员会，九千个锄奸小组，组员达十万人以上。依照《陕甘宁边区锄奸委员会组织条例草案》的规定，锄奸委员会是“人民自愿协助政府进行锄奸保卫工作之群众团体，同时又是政府对于群众锄奸运动的领导机构。”在乡锄奸委员会的领导下，行政村设立锄奸小组。其基本任务是：在乡政府的领导下，教育并动员群众参加锄奸斗争，协助政府维持地方治安，保护民众利益。发现汉奸反革命嫌疑时，迅速报告当地治安机关。但绝无侦察、逮捕、拘押、审讯人犯的权利。同时，还要充分发挥各群众团体和民兵、儿童团的作用，把广大群众都组织到锄奸斗争中来，形成了一支坚强的锄奸队伍。

在锄奸运动中，各地制定“防奸公约”或“锄奸守则”，这是边区群众的一大创造，也是动员与组织群众参加锄奸斗争并进行自我教育的有效方式。一九四四年一月，陕甘宁边区政府总结了各地制定的锄奸公约的丰富经验，统一公布了《边区人民防奸公约》，号召全体人民一律遵行，并在全边区开展一次家喻户晓的宣传运动。这一公约的内容是：男女老少，人人防奸，肃清特务，汉奸敌探，消灭土匪，反共点线，严密户口，加强哨站，发现嫌疑，查究根源，经常报告，保卫机关，保护好人，防止诬陷，被敌欺骗，争取向善，顽固不化，依法严办，保护生产，巩固政权。

晋察冀边区行政委员会一九四四年四月公布的《村锄奸小组工作纲要》中，提出“锄奸组员守则”五条：1.坚决抗日，热心锄奸。2.大公无私，忠实坦白。3.提高警惕，实事求是。4.尊重人权，勇敢负责。5.团结群众，发觉汉奸。

在工厂中也制定了劳动公约，如一九四四年五月《陕甘宁边区工厂职工劳动公约》规定：提高质量，改进技术，节约原料，降低成本。服从领导，严守纪律，互相学习，发扬创造。先公后私，舍己为人，节约储蓄，建立家务。拥护政府，遵守法令，发展经济，巩固边区。

上述“公约”和“守则”，是当时具有代表性的乡规民约。形式简明扼要，内容包括方针政策，任务要求，工作方法，法纪守则。这些规定，对于教育所属成员，动员广大群众参加革命斗争，完成各项工作任务，发挥了很好的作用。这是在抗日战争时期，工农群众创造的具有鲜明特色的重要经验和优良传统。

四、解放战争时期的乡（村）人民 代表会议和大城市的基层政权

（一）抗日战争胜利后，乡参议会向乡人民代表大会的过渡

参议会，本是人民代表大会制度在抗日战争时期特定历史条件下采取的一种变通形式。毛泽东同志根据马克思主义国家学说结合我国革命政权建设的实践经验，在《新民主主义论》、《论联合政府》等著作中，多次阐明要以民主集中制的人民代表大会，作为我国人民革命政权的基本政治制度。

抗日战争胜利后，随着国内外政治形势的变化和政权建设发展的要求，准备以人民代表大会制度取代参议会的组织形式，首先从陕甘宁边区的基层政权开始，一九四五年十月十四日陕甘宁边区参议会常驻会和边区政府的联合通知中，就决定将乡参议会改为乡人民代表会，由乡人民代表会行使权力机关的职权，选举罢免乡长。自然村长和行政村主任，不再另行选举，而由自然村的人民代表执行村长职务。各行政村代表互推一人为代表主任，协助乡长执行任务。一九四五年冬，即按上述规定，在全边区开展普选运动，召开了乡人民代表会，改选了

乡政府。

一九四六年四月，边区第三届参议会通过的《陕甘宁边区宪法原则》又规定：“边区、县、乡人民代表会（参议会）为人民管理政权机关。”乡代表会即直接执行政务机关，每年改选一次。人民选举各级代表，各级代表会选举政府委员。人民对各级政权有检查、告发及随时建议之权。各级代表会每届大会应检查上届大会决议执行的情况。各级政府人员，违反人民的决议，或忽于职务者，应受到代表会议的斥责或罢免，乡则由人民直接罢免。边区第三届参议会之后，即根据上述原则，制定宪法草案。不久，由于反动派发动军事进攻，制宪工作陷于停顿。与此同时，准备由各级参议会过渡到人民代表会的计划，也随之顺延。

（二）在贫农团和农会的基础上，建立区村（乡）两级人民代表会议

解放战争开始后，在土地改革中建立的贫农团和农会，代行基层政权的职权。以后随着土地改革的深入，晋察冀解放区的平山县和晋绥解放区的崞县，即在贫农团和农会的基础上向前推进一步，由人民直接选举组成区、村人民代表会议。在代表会议上，根据中央的方针政策，讨论通过了有关土地分配办法，改选了区、村政府，正确行使了权力机关的职权。毛泽东同志总结了平山、崞县等地召开人民代表会议的经验，在一九四八年四月《晋绥干部会议上的讲话》中指出：“在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是一项极可宝贵的经验。只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。这样的人民代表会议，现在已有可能在一切解放区出现。这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。到了那时，贫农团和农会就成为它们的助手。”^①接着又进一步指出了政权建设的具体步骤是：“在区村两级人民代表会议普遍地建立起来的时候，就可以建立县一级的人民代表会议。有了县和县以下的各级人民代表会议，县以上的各级人民代表会议就容易建立起来了。”^②为了推行并指导各地的政权建设，党中央于一九四八年十二月二十日专门发布《关于县、村人民代表会议的指示》。以后，各解放区（主要是老区和半老区），便在一九四八年冬一九四九年初，开展了群众性的建政运动，普遍建立了区、村（乡）两级人民代表会议，许多地方已开始（或筹备）建立县和省的各界人民代表会议。这样，就使得解放区的人民政权机关更加健全和巩固，并为中华人民共和国的成立以及其后的政权建设，打下了良好基础。

（三）大城市中的基层政权建设

解放战争后期，陆续解放了许多大中城市。为了彻底消灭残余敌人，巩固革命秩序，管理好城市的各项建设工作，首先决定在大城市实行军事管制制度。军事管制委员会，是一种带有军事性质的高度集中的对敌专政机构。设立军事管制委员会是解放初期保护人民民主权利、维护革命利益的有效措施。它的一切工作，都是以广大人民为基础，并且从一开始，就采取各种民主的形式，同各阶层人民取得密切联系。从各界业座谈会（临时的不固定的非政权的组织），进而发展成为各界代表会（经常性的固定的半政权性质的地方协商机关），在条件成熟时，由各界人民代表会议代行人民代表大会的职权，选举市人民政府（代行权力机关的职能），最后召开正式的普选的人民代表大会。在中华人民共和国成立以前，城市政权建设的重点是积极推行各界代表会。

^① 《毛泽东选集》第四卷，第1306页。

^② 同上书，第1307页。

大城市中的基层政权建设，当时正处在探索过程中。以北平市为例，解放之初，在市人民政府之下，设立临时区政府。城厢各区，受市长接直领导。市政府内设有郊区工作委员会，襄助市长领导市郊各区的工作。城厢各区，设有民政、工商各股，并组成工作组派到街道进行工作。到一九四九年四月，在废除了伪保甲制度之后，初步建立起区、街（乡）人民政府。区、街两级政权建立后，虽然也进行了许多工作，取得一定成绩，但是，这种多级制的组织体制，与大城市的特点不相适应，出现层次过多，“政出多门”的缺陷。为了改进工作，北平市军事管制委员会在一九四九年六月二十日作出《关于改革区街政权组织及公安局派出所的决定》，确定以“市”作为城市工作的基本单位，撤销区、街政府，加强市政府的各个部门，以便集中统一领导全市的工作。区政府撤销后，改设区公所，作为市政府的派出机构，管理一部分民政事务（如优抚、婚姻登记、调解工作）以及市政府交办的其他工作。街政府撤销后，实行“警政合一”，加强公安局派出所的工作。公安局派出所，是在打碎旧警察机构的基础上建立起来的基层公安机关，负责清除匪特，管理户口、交通、消防和卫生以及调解民间纠纷等工作。这一改革，始于北平、天津两市，以后逐步推广到其他城市。

郊区的基层组织为村公所。根据一九四九年九月《天津市人民政府关于市郊村公所组织与任务的决定》，村公所按户数多少，分为甲乙丙三等。每村设村长、副村长各一人，以及土地生产、优抚、卫生等委员若干人，由人民选举产生或由区公所呈市政府指派。村公所受区公所的领导和派出所的指导（治安、调解工作由派出所直接办理）。

上述大城市政权改革的特点，基本上适应城市工作的需要，集中领导，减少层次，在进入城市的初期，发挥了应有的作用。但是，后来实践证明，上述改革，在中等城市，则完全恰当，而在大城市，只有市一级的政权组织，也不尽适宜。为了密切联系群众及时处理问题，在大城市的市政府之下，仍有设立“市辖区”政府的必要。因而在中华人民共和国成立后，在大城市中恢复了区政府的建制。并在区政府的领导下，设立了街道办事处和居民委员会。街道办事处是区政府的派出机关。居民委员会是人民群众的自治组织，接受街道办事处的指导，反映居民的意见和要求，完成街道委办的具体事务。这样，我国基层政权的组织体制，便逐步健全起来。

简 讯

《中国法学》（季刊）是中国法学会主办的一个全国性的法学杂志，是法学界的一个理论性、学术性刊物，旨在成为政法战线上的一个马克思主义的思想理论阵地，将于明年第一季度正式创刊，由群众出版社出版，向国内外公开发行。

《中国法学》的编辑方针是：积极宣传党的十二大和新宪法的精神，坚持四项基本原则，贯彻理论联系实际，“百花齐放、百家争鸣”的方针，为发展社会主义民主、健全社会主义法制，推进以经济建设为中心的社会主义现代化建设服务。

这个刊物主要刊登有关我国社会主义法制建设、政法工作实践中提出的重大理论问题和实际问题的研究成果，设有专论、评论、调查报告、案例分析、论文摘要、法学研究动态、法学资料、国际法学动态等栏目。该刊创刊号将由各地新华书店发行。