

军队抓基层 知与行

JUNDOI ZHUA JICENG ZHIYUXING

● 杨全炳 等著
● 辽宁人民出版社

前 言

基层是我军的基石，军队的所有工作，最终都要落实到基层。军营流行这样一种说法：“千条江河归大海，项项工作下连来”，讲的就是不论哪级机关、那项工作，都要到基层去抓落实，效果在基层官兵的身上反映出来，除此之外，再不会有别的通路。抓基层，是我军诸项工作中最重要的一项工作。因为只有通过抓基层，才能了解基层，理解基层，更有效地指导基层，确保我军各项任务落到底。只有通过抓基层，才能促进领导机关、领导干部转变思想、改进作风，与基层官兵打成一片，心心相印，密切感情，提高领导机关的威信，使机关下达的号令在基层更加管用。只有通过抓基层，才能使机关干部开拓视野，增长见识，学到本领，提高工作效率，更加胜任本职工作。全军上下对抓基层工作应当予以高度重视。

我军从建军起，就把抓基层工作列为军队建设的一项重要工作。几十年来，全军官兵在基层建设上倾注了无数的心血和汗水，基层建设一直处于持续、稳定上升的趋势。其中，既有许多成功的经验，也有不少失败的教训。今年总政颁发了《基层建设纲要》，最近召开的党的十三届四中全会，明确提出要坚持四项基本原则，大力加强思想政治工作，反对资产阶级自由化，这些都对我军抓基层工作提出了

新的要求。抓基层工作必须向前发展已成为一种不可阻挡的定势。要成就这种定势，急需要把这几十年来我军抓基层的情况，以某种形式进行全面的回顾和总结，使之基本形成系统，这本身也是对抓基层工作的一种研究和推进。正是顺应这种潮流，经过一年时间的努力，我们在对我军抓基层工作进行全面考察和分析的基础上，编著了《军队抓基层知与行》这本书，对我军抓基层工作进行较为系统的回顾和总结，为形成我军政治工作中的抓基层的理论奠定了第一块基石。

《军队抓基层知与行》，大致有三个特点：一是实践性很强。这本书以抓基层实践为基础，大量列举了我军在抓基层工作上成功和失败的实例，为后人少走弯路提供了详细的资料。二是比较系统。把我军抓基层工作组合起来，使人们对军队抓基层工作有一个完整的轮廓和清晰的印象。三是试图用我军政治工作理论来说明抓基层工作，力求做到抓基层理论和抓基层实践的有机结合，总的来看，基本是成功的。但由于我们对抓基层工作在实践的基础上进行系统的回顾还是第一次，书中难免有一些不足和缺陷。但这本书的出版，毕竟是一个好的开端。相信从理论和实践的有机结合上，完整、详细、准确地阐述抓基层的问题，已经为期不远。

作 者

一九八八年十二月二十日

目 录

第一章 基层的分类及特点.....	1
第一节 基层的概念及分类.....	1
第二节 基层的特点.....	4
第二章 抓基层在我军建设中的地位和作用.....	15
第一节 抓基层能使党的 路线方针政策落到实处.....	15
第二节 抓基层能使我军 更好地坚持建军宗旨.....	18
第三节 抓基层能使我军的 战斗力不断得到提高.....	21
第四节 抓基层能使我军 具有长远发展的坚实基础.....	23
第三章 抓基层指导思想的确立.....	27
第一节 确定抓基层指导思想的意义.....	27
第二节 抓基层指导思想的特点.....	29
第三节 抓基层指导思想的结构.....	33
第四节 确定抓基层指导思想的方法.....	38
第五节 确定抓基层指导思想的基本要求.....	41
第四章 抓基层的目标与规划.....	45
第一节 抓基层的目标与规划 在抓基层工作中的地位与作用.....	45

第二节	抓基层目标和规划的 基本内容及特点、要求·····	47
第三节	确定目标和规划的方法与步骤·····	54
第五章	抓基层的基本原则·····	60
第一节	抓基层原则的本质和作用·····	60
第二节	效益原则·····	63
第三节	求实原则·····	65
第四节	改革创新原则·····	68
第五节	激励原则·····	71
第六节	民主原则·····	73
第七节	整体性原则·····	75
第八节	连续性原则·····	77
第六章	抓基层的主要任务·····	80
第一节	确定抓基层主要任务的必要性·····	80
第二节	抓基层的主要任务及特点·····	82
第三节	确定抓基层主要任务的 方法和基本要求·····	87
第七章	抓基层的基本方法·····	93
第一节	抓基层必须讲究方法·····	93
第二节	抓基层最常用的13种方法·····	96
第三节	选用抓基层方法时的一般要求·····	115
第八章	各级在抓基层中的职能作用·····	119
第一节	明确各级在抓基层中 职能作用的重要性·····	119
第二节	各级在抓基层中的职能作用·····	122
第三节	在发挥各级职能作用中 需要强化的几个观念·····	129

第九章 对基层建设成果的考评	134
第一节 考评基层建设成果	
能够推动基层建设	134
第二节 考评标准的确定	136
第三节 考评的实施方法与步骤	142
第四节 考评中需要注意的几个问题	147
第十章 抓基层传统的继承和创新	153
第一节 不断地补充新鲜血液是使抓基层传统	
充满活力的必由之路	153
第二节 对抓基层传统的创新和“充填”	
必须以继承为前提	156
第三节 抓基层传统改革创新的主要内容、	
基本方法及注意的问题	159
第十一章 新兴学科在抓基层工作中的应用	166
第一节 新兴学科及其一般特点	166
第二节 新兴学科在抓基层工作中的地位	169
第三节 新兴学科在抓基层工作中的应用方法	174
第四节 新兴学科在抓基层工作中的应用原则	181
后 记	185

第一章

基层的分类及特点

第一节 基层的概念及分类

基层，各种组织中最低的一层，它跟群众的联系最直接，如基层单位、基层干部^①。对基层可以从两个角度来理解：从自然现象来解释，基层就是事物起始的、最根本的、基础的部分或部位。任何事物都有这个部分或部位，失去它，事物就没有起点，没有基础，也就不复存在了。从社会现象看，基层就是构成社会的最小的细胞，是社会生活的基本单位，整个社会起始于它，没有它就没有社会。我军对基层的认识和理解，具有狭义和广义的两个方面。就狭义来讲，基层就是全军所有的营、连，以及与之相应的单位。就广义来讲，从上一级单位来看，下一级单位就是自己的基层。

全军有几百万人组成，有上千项工作，部队担负的工作任务不尽相同，对基层分类也应有所区别。一般来说，直接担负作战任务的军兵种，对基层的划分大致是这样的：陆军

^① 《现代汉语辞典》第511页

集团军把团以下作为基层单位，主要有团、营、连、排、班；海军舰艇部队把作战舰艇作为基层单位，每支舰艇又把船上的各个小部门，如炮位、轮机室等作为基层小单位；空军把飞行团、飞行大队、飞行中队、每架飞机作为基层单位。担任后勤保障任务的部队一般对基层的划分是：全军后勤分部和部队的后勤部，把所属的医院、仓库、汽车（部）分队、工程团（大队）、农场等看作是基层。医院和仓库把各种保障单位视为基层，如汽车班、洗衣房、食堂等。担负国防科研任务的部队，常常把基地、兵站所属的团以下单位视为基层。省军区、军分区系统的基层，主要指设在各地的市、县武装部和担负警备、守备任务的团以下部队。

准确地进行基层分类，对抓基层打基础工作具有重要意义。

首先，可以使我们明确基层在哪里，选准抓基层的目标。谈到这个问题，也许有些同志感到很好笑，凡是当过兵的人，谁不知道基层在哪里。其实，就是这个很浅显的问题，却有些同志没有弄清楚。有的同志认为，基层就是那些分散的、远离领导的小单位，如生产班、哨所、值勤点等；有的同志认为，基层就是连队、班排、战斗小组；有的同志认为，基层就是领导机关以外的所有单位。这些看法不够全面，不够准确。弄不清我军基层单位的确切含义，作为领导者，就不可能对基层工作实施强有力的领导；作为机关就不可能把工作的重点放在基层，实施科学有效的指导。作为基层的同志就不可能深刻理解基层在我军建设中的关键位置，自觉发挥主观能动作用。只有明确基层在哪里，领导机关才

能准确地把握基层的特点，更有针对性地提出对策，更有效地实施指导。作为基层也才能看到自己的地位和责任，积极主动地抓好基层建设，努力提高自我发展和独立解决问题的能力。

其次，可以使我们把握住基层的外延，理顺抓基层的关系。对基层划分不准确，最容易给抓基层工作造成忙乱，分散了抓基层的精力。有些单位把基层的外延看的过大，把机关司政后所属的一些小单位，如服务社、服务中心等，都当成基层，在人力、财力、物力、精力上平均使用力量，结果，心没少操，劲没少费，真正的基层没有抓住，干扰和影响了抓基层的工作。弄清整个基层的分类，就可以使我们统筹规划，紧紧把握住基层的范围，真正在基层建设上用力，分清轻重缓急，有组织有计划地抓好基层建设。

第三、可以使我们分类研究基层问题，提高抓基层的效率。以往有些单位抓基层时，由于对基层的分类研究得不细，往往是“眉毛胡子一把抓”、“大事小事一勺烩”、“上下左右一刀切”。由于特点不突出摊子铺得大，关键环节没有抓住，因此，尽管功夫下了不少，但基层建设起色不大。这说明，抓基层不能把眼睛盯在整个基层面上，要一个时期突出一个侧面。毛泽东同志过去在指导我军作战时曾经说过，对敌人，伤其十指不如断其一指。用这句话的精神看待我们的抓基层工作，那就是一次抓十个基层单位，不如一次抓好一个基层单位，抓好一个基层单位的十个小基层部门。这个抓法，由于目标小而集中，领导机关力量容易搭配，工作也容易出成果。这些只有在分类研究基层问题的条

件下才能实现。

第二节 基层的特点

基层和世间事物一样，有它在社会生活中的特点，了解并准确地把握住这个特点，对抓好基层建设具有重要的作用。

掌握基层的特点，能够使我们有的放矢地进行加强基层建设的工作。任何事物都有其自身的特点和运行规律。基层也是如此，不管何种类型的基层单位，都有自己的特殊规律。把握不住这种规律性的外部特征，就不能穷尽基层的本质，就无法掌握工作的主动权，势必处于被动应付的局面。这方面的实例是有一些的。有些领导机关对基层的特点缺乏必要的考证，下去指导工作时，往往基层需要的想不到，基层急需解决的不去做，基层达不到的硬下令，基层反感的意识不到。结果，工作抓不到根子上，办不到点子上。不仅无益于基层建设，有时反而给基层帮了倒忙。某部队所属基层单位多是服务性比较强的单位，在这种特定的条件下，抓基层时应当充分考虑到这个特点，把端正为军民服务思想作为一项主要工作。但这个部队的领导机关却忽略了这一特点，抓基层中对这个问题强调得不够，基层单位在为军民服务上隔三岔五就出一个事，很不安宁。后来，部队党委和机关总结了教训，从抓特点入手抓基层，很快扭转了局面。这充分说明了抓基层要做到有的放矢，必需首先了解掌握基层的特点。

掌握基层的特点，能够使我们增强抓好基层建设的信心。在实际生活中，经常会遇到这种情况，当我们对一种事物非常了解时，对这个事物就非常感兴趣，愿意接近它，愿意去把握它，也能应用自如。同样道理，在抓基层中，当你对所抓的基层单位一无所知时，哪会有什么信心，有的只能是不安和担心。而当你比较准确地把握住基层特点后，你的心里一定会感到很坦然。在这个意义上讲，抓基层的信心来源于对基层特点的熟悉。某守备师在组建初期，全师人员来自军区内大小70多个单位，师党委在抓基层工作上起初心里一点底也没有，许多同志担心基层乱套。针对这个问题，师党委成员和机关各部门，分头下到所属基层单位，进行了一个多月的调查研究，掌握了守备部队基层单位的特点和存在的主要问题。师党委在此基础上，研究形成了大力加强基层建设的决议。特点把握了，问题找准了，解决的办法有了，全师上下普遍增强了抓好基层建设，迅速摆脱现状的信心。

掌握基层的特点，能够使我们提高加强基层建设的效益。不掌握基层的特点，抓基层就不可避免地带来一定的盲目性，出现事半功倍，甚至事与愿违的现象。某集团军的一个部队一直是军里的全训单位，军事训练比较拔尖。后来因为需要，由全训改为担负国防施工任务，一个师分散在方圆900公里内，多半是营自为战，工作和生活条件都十分艰苦，部队人员思想很不稳定。这时候，作为师一级单位和机关，应当尽快地适应和跟上这种转变，围绕部队担负的新任务以及由此给基层建设带来的新情况新问题，抓好基层工作。但是这个师的工作却没有及时地转换过来。在军事上，仍然强

调军体训练科目；在行政管理上仍然强调天天出早操；在政治上，仍然进行“我为人民尽义务最光荣”的教育；在后勤保障上，也没有适当进行调整。在一段时间里，使部队人员思想比较混乱，施工机械跟不上，安全防范措施落空，时常出现险情。师党委察觉这种情况后，立即组织若干工作组，深入连队和施工现场，调查研究，重新确定了抓基层工作目标，调整了抓基层工作内容，改进了抓基层工作方法，使基层建设形势有了好转。所以说，抓基层工作的效益也主要来自对基层特点的分析 and 掌握上，不真正了解基层在想什么，在干什么，就根本谈不上抓基层，提高基层效益也无从谈起。

掌握基层的特点，能够使我们懂得基层干部的艰辛，更加关心基层建设。我军基层单位大多数分散在远离城镇的乡村或杳无人烟的偏僻山沟、草原、林区，基层许多同志从入伍就工作在这种环境中，把自己的青春年华、大好时光都献给了国防事业，有不少同志在这种环境中一呆就是10年、20年，青发到山沟，至今两鬓斑白。看到基层这个环境特点，能够激发领导机关的使命感，增强对基层的关怀度。面对这些国防事业忘我工作的同志，我们有什么理由不扑下身子为他们服务，有什么理由不把基层建设摆在首位。沈阳军区经常组织机关干部下连代职、帮助工作或蹲点，通过这些形式，让机关干部了解基层，熟悉基层，热爱基层，竭尽全力为基层服务。全军闻名的改革典型——李志革，原来是沈阳军区政治部文化部的干事，他下到基层任职后，深深地体会基层工作的艰辛，品尝到基层同志的苦衷，同时也感受到基

层的热忱，使他坚定了在基层扎根的思想，坚定了为基层献身的信念，激发了为基层建设做贡献的愿望。他根据对基层干部战士心理特征的调查了解，经过长时间的分析研究，编写了《战士心理学》一书，为领导机关抓基层从心理学角度上提供了帮助。全军还有许多象李志革这样为加强基层建设做出贡献的同志，他们的思想所以能与基层同志的思想融为一体，并在抓基层工作中有所建树，关键的一条原因，就是他们对基层的情况有深刻的体察，对基层的特点有本质的把握，对基层的所需有切身的感受。

我军基层的特点到底有哪些？就大多数部队来讲，归纳起来，主要有以下10个方面：

（1）驻地分散。集团军有些师的所属部队驻地比较集中，也分散在方圆几十公里内，至于守备师边防团则常分散在方圆几百里内。后勤一些分部所属单位一般都是跨省分布。省军区管辖的市县武装部分布面积也很大。集团军的个别团，距军、师机关少则几十公里，多则上百公里。还有一些执行特殊任务的部（分）队，距指挥部的距离就更远了。多数部队的训练基地、农场都距离指挥中心比较远。一些部队与上级的联络比较困难，有些靠电报，有些靠写信，有些靠捎口信。给组织指挥带来了许多不便。驻地分散是我基层的一个显著特征。

（2）条件艰苦。我军大多数部队驻在农村、山沟、林区、草原、边海防线上，自然条件和生活条件比较艰苦。有相当数量的部队收看不到电视，或因为地区地理位置原因，收看不到清晰的电视图象；有些部队驻地吃不到水，长年靠

车拉水；有些部队驻地属碱性土壤，寸草不生，常年吃不到青菜；有些部队驻地不通火车，甚至有些部队驻地在雨季连汽车都不通；有些部队驻扎在高山上，长期缺氧；有些部队的驻地一年四季是冰封雪裹，看不到人烟、看不到春天；有些部队的驻地是海岛，出门就是望不到边的大海，生活单调；有些部队的驻地是南方热带丛林，在执行任务中，酷热常常使人昏迷；有些部队常年坚守在坑道、帐篷、猫耳洞里，周围空气混浊潮湿；有些部队住在茫茫的戈壁滩上，终日与沙石为伴。许多部队的营房没有暖气、没有室内厕所、没有娱乐场所。这些艰苦的工作和生活环境，给基层建设带来了许多不利条件。

（3）人员流动性大。由于我军实行义务兵役制度，战士在部队尽义务多数只有三年时间，造成兵员每年都是大出大进，加上一些青年人受社会不正风气的影响，到了部队就是为了曲线找工作，一进营门就不安心，没到年头就吵吵着走，客观上给部队的管理和训练带来许多困难。干部队伍有个新陈代谢的问题，有个人才流动的问题。军事院校每年向部队干部队伍源源不断地输送新鲜血液，一批批到了军官服役最高年限的干部陆续转到地方工作；一些干部寻找最能发挥自己作用的工作岗位，干部调动很常见。还有受不正之风的影响，一些干部战士往好的单位调动，往城市调动，往家门口调动。人员的流动，给基层建设带来了一些不利因素。

（4）工作任务繁重。常听到基层干部念叨：“千条河流归大海，项项工作下连来”，实际也是这样。军委、总

部、军区等各级领导机关研究和布置的工作，最终都要落实到基层，落实到每个干部战士身上。基层直接承担着我军训练、战备、施工、营建、抢险救灾、行政管理、政治工作等项任务，而且每项任务经过各级加工整理后，又可能划分为许多项。这些都需要基层各个部门去完成。一个基层单位，年初要接受任务、分解指标，年中要检查落实，年终还要迎接各种检查评比，加上临时性的工作，任务量之大是可想而知的。特别是担负全训和施工任务的部队，工作有严格的指标要求，有上级严格的考核验收，有季节限制，工作更显得十分紧张。随着各部队生产经营工作的展开，基层在完成正常任务外，又多一项“硬”性工作，加重工作负荷量。例如，全军医院，在保障对军内人员就医任务外，普遍向社会开放，通过这条渠道增加收入，弥补正常经费的不足，编制150张床位的医院，经常收容300人左右，编制为300张床位的医院，收容量经常保持在400人左右，而医护人员并没有增加。部队进行精简整编后，人员减下去了，但工作量并没减下去多少，人少与事多始终是个突出的矛盾。

（5）工作性质千差万别。全军到底有多少项工作，没有人做过准确统计，估计至少也得有上千个行业，每个行业中又有许多不同的岗位。以一个步兵连队为例，干部中的不同岗位有：连长、指导员、副连长、排长、司务长。战士中的不同岗位有：勤杂兵中有文书、给养员、通信员；步兵班排中有班长、副班长，战士有冲锋枪手、步枪手、重机枪手、弹药手、40火箭筒手等。加起来也有15个不同的工作。一个医院的情况就更加复杂了，光临床科就有几十个不

同的岗位，尽管都是医生，却分为不同科室，担负对不同疾病的治疗任务。一些技术分队的工作种类也很多。如通信连，仅战士中就有话务员、通信员、收发员、报务员、架线员、司机、电传员、修理工等8种不同的行业。不同的岗位有不同的工作内容，有不同的标准和要求，这也是我军基层的一个主要特点。

(6) 应急性工作多。由于我军是一个执行政治任务的武装集团，是人民的武装，全心全意为人民服务是我军唯一的宗旨。因此，我军经常担负抢险救灾任务，哪里有险情，哪里有灾情，命令一下，基层就得立即放下手中的工作，马上出动。这也算是我军基层的一个独有的特点。战争年代，战斗命令一下达，部队就要行动。和平时期祖国一声召唤，部队要积极响应。建国以来，国内发生的一些重大的自然灾害、事变，基层干部战士都是最先赶到现场的。

1976年发生唐山大地震，震后几小时，北京军区和沈阳军区的一些官兵就赶到救灾现场；1988年年初南方发生的空难事故、火车颠覆事故中，上级命令一下，基层部队最先投入抢险工作。放得下，走得开，上得去，下得来，这是我军基层单位的一个基本特点。

(7) 直接掌握着武器、弹药、装备、设施和设备。我军后勤系统的基层各国防仓库，储备着全军的各种备用物资，一个仓库的干部战士保管着几千万元的物资。作战部队配备的飞机、弹药、坦克、步兵战斗车、雷达等各种作战装备，哪一件都是千元、万元、几十万元。海军舰艇部队，一艘导弹驱逐舰，就价值上千万元，这些都是由基层的干部战

士直接管理和使用，责任重大，稍有不慎，就可能给国家财产造成重大损失。另外，干部战士手中掌握武器，管理不好，也容易发生事故，给社会治安和人民生命带来威胁。

（8）干部战士的文化程度比较高。建国几十年来，随着整个民族文化素质的提高，我军基层干部战士的文化水平比过去有了很大提高。据对一个集团军干部战士文化程度的调查，具有大专以上学历的人员已占全军人数的14.7%；具有中专学历的人员已占全军总人数的11.2%；具有高中文化程度的人员占全军总人数的43.6%；具有初中文化程度的占全军人数的28.9%。随着基层干部战士文化程度的提高，普遍对精神生活考虑得比较多。渴望每天能看到电视，经常能看到电影、歌舞、新图书；喜欢参加多种文化、体育、娱乐活动，厌烦一些军营中的单调、枯燥生活。

（9）与社会有千丝万缕的联系。部队生活在社会中，必然会受到社会的影响，即使是驻扎在偏僻地区的部队也同样如此。况且，随着对外开放政策的实行、社会文明程度的提高、电子革命的发生等等因素的合成作用，基层能够通过电视、电话、书信、人员往来、家属探亲等多种渠道了解到社会情况，社会情况也会通过这些途径，经常地、源源不断地输送到基层，对基层建设产生积极的或消极的影响。前一个时期社会上出现的“一切向钱看”的“拜金主义”的现象，就对我军基层有过很大的冲击，使不少干部战士感到为人民尽义务吃亏、不合算，急于退伍回去赚大钱。军地之间信息传递的广泛性，对抓基层工作提出了新的要求。

（10）长期的和平生活使基层容易产生松懈斗志的麻痹