

苏维埃建设学

SUWEIAI JIANSHEXUE

〔苏〕A·A·别祖格洛夫 主编

中国人民大学出版社

苏 维 埃 建 设 学

〔苏〕 A·A·别祖格洛夫 主编

刘家辉 马国泉 姚渭玉 黄诗才 译

中国人民大学出版社

СОВЕТСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО
ПОД РЕДАКЦИЕЙ А.А.БЕЗУГЛОВА
ИЗДАТЕЛЬСТВО
«ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА»
МОСКВА 1979

苏 维 埃 建 设 学

(苏) А. А. 别祖格洛夫 主编
刘家辉 马国泉 姚渭玉 黄诗才 译

•
中国人民大学出版社出版
中国人民大学出版社印刷厂印刷
新华书店北京发行所发行
•

开本: 850×1168毫米32开 印张: 14
1983年7月第1版 1983年7月第1次印刷
字数: 347,000 册数: 6,300
统一书号: 6011·28 定价: 1.40元

内 部 发 行

目 录

第一编 苏维埃建设的概念

第一章 苏维埃建设是社会管理的一个部门。苏维埃建设学.....	1
§ 1. 苏维埃建设是社会管理的一个部门	1
§ 2. 苏维埃建设学	11
§ 3. 苏维埃建设课	38

第二编 苏维埃建设的基本原则

第二章 苏维埃建设的原则.....	41
§ 1. 苏维埃建设原则的概念和体系	41
§ 2. 广泛吸收公民参加苏维埃工作	43
§ 3. 苏维埃是工作机关	48
§ 4. 苏维埃组织和活动中的民主集中制	52
§ 5. 苏维埃活动中的集体制和合议制	57
§ 6. 苏维埃组织和活动中的社会主义法制	64
§ 7. 苏维埃工作的公开性	71
第三章 人民代表苏维埃的职能.....	78
§ 1. 苏维埃职能概述	78
§ 2. 不同活动领域中苏维埃职能的内容	85
§ 3. 人民代表的职能	94
§ 4. 代表活动的保障.....	100

第四章	苏维埃活动的组织形式和方法	110
§ 1.	苏维埃活动组织形式和方法的概念和体系	110
§ 2.	苏维埃活动中的计划工作	116
§ 3.	起草和通过决定。组织和检查执行	124
§ 4.	苏维埃活动中的协调工作	134
第五章	人民代表苏维埃的组织-群众工作	140
§ 1.	苏维埃组织-群众工作的内容和基本形式	140
§ 2.	苏维埃的选民委托工作	143
§ 3.	人民代表苏维埃和公众活动	149
§ 4.	人民代表苏维埃和公民大会	156
§ 5.	人民代表苏维埃和社会主义竞赛的发展	160
第六章	苏维埃组织和活动的法律调整的基本原则	165
§ 1.	法律调整在苏维埃组织和活动中的作用	165
§ 2.	联盟、加盟共和国、自治共和国机关对苏维埃 组织和活动的调整	168
§ 3.	地方苏维埃关于其工作组织的规范性文件	177
第七章	苏维埃、社会团体和劳动集体	183
§ 1.	苏维埃和社会团体	183
§ 2.	苏维埃和劳动集体	190
第八章	苏维埃和上级所属企事业单位的关系	198
§ 1.	苏维埃和上级所属企事业单位的相互关系的 基础	198
§ 2.	苏维埃与非直属企业和经济组织的相互关系	205
§ 3.	苏维埃与法院和检察院的相互关系	210
第九章	苏维埃的列宁工作作风	217
§ 1.	苏维埃的列宁工作作风的概念和意义	217
§ 2.	科学态度是列宁作风的最重要特点	219
§ 3.	大胆敢干和求实精神	224
§ 4.	批评和自我批评是改进工作的行之有效的方法	230
§ 5.	苏维埃机关干部的挑选、配备、教育和训练	237

第十章 苏联共产党对人民代表苏维埃的领导	245
§ 1. 苏联共产党领导苏维埃活动的意义	245
§ 2. 苏联共产党在领导苏维埃方面所作的几项基本 工作	248
§ 3. 党对苏维埃的领导工作的组织	254

第三编 人民代表苏维埃工作的组织

第十一章 人民代表苏维埃会议的准备和举行	261
§ 1. 会议是苏维埃活动的最重要的形式	261
§ 2. 会议的准备程序	268
§ 3. 苏维埃会议的举行	275
第十二章 人民代表苏维埃常设委员会工作的组织	297
§ 1. 常设委员会的作用、意义和法律地位	297
§ 2. 常设委员会的体系, 建立原则, 人员构成	299
§ 3. 常设委员会的任务和职能	304
§ 4. 常设委员会的工作形式和方法	311
第十三章 人民代表的选区工作组织	324
§ 1. 代表的选区工作形式和方法	324
§ 2. 地区代表小组	340
§ 3. 代表的责任	345
第十四章 最高苏维埃主席团工作的组织	348
§ 1. 最高苏维埃主席团职能的内容	348
§ 2. 最高苏维埃主席团的组成、活动形式和方法	353
§ 3. 最高苏维埃主席团机关	359
第十五章 地方苏维埃执行委员会工作的组织	365
§ 1. 执行委员会是地方苏维埃会议制的执行指挥 机关	365
§ 2. 地方苏维埃执行委员会的辅助机关	386
§ 3. 地方苏维埃执行委员会科局工作的组织	400

§ 4. 地方苏维埃执行委员会所属的委员会.....	406
第十六章 苏维埃系统中的领导工作	409
§ 1. 苏维埃系统中领导工作的基础.....	409
§ 2. 苏联最高苏维埃对人民代表苏维埃的领导.....	416
§ 3. 加盟共和国最高国家权力机关对地方苏维埃的领导.....	425
§ 4. 地方苏维埃对下级苏维埃的领导.....	435

第 一 编

苏维埃建设的概念

第 一 章

苏维埃建设是社会管理的一个部门。

苏维埃建设学

§ 1. 苏维埃建设是社会管理的一个部门

要了解苏维埃建设这个概念，应当先了解**管理**和**社会管理**这两个更加广泛的概念。

管理。社会管理。国家管理。 / 所谓管理就是指一个系统如何对另一个系统施加定向影响。就我们研究的对象来说，所

谓**管理**就是指**社会管理**。

社会管理是由社会劳动过程的性质本身中产生的一种“特殊职能”^①。

社会管理的客体是人，人的意识、意志、品德、行为。社会管理的主体也是人。管理的具体主体是通过一定方式组织起来的集体（国家机关或社会机关）、个人或人的集团。

因此，社会管理就是整顿和协调人及其组织的行为，完成既

① 参看《马克思恩格斯全集》第23卷中文版第368页。

定任务的管理活动。①

在苏联社会主义社会的条件下，社会管理是通过政治体系，即一切国家组织、社会团体和劳动集体来实现的。同时，《苏联宪法》第6条规定，苏联社会的领导和指导力量，苏联社会的政治体系、国家组织和社会团体的核心，是为人民而存在和为人民服务的苏联共产党。

国家通过它的机关实现的那部分社会管理，是广义的国家管理。

广义的国家管理就是指社会主义国家、它的一切机关对国家权限所及的那部分社会关系施加组织影响的全部活动。

狭义的国家管理仅指国家管理机关（部长会议、部、地方苏维埃执行委员会等）的执行指挥活动。

在国家管理（无论是广义的还是狭义的）过程中形成的那部分社会关系由法律规范予以调整。

调整狭义国家管理过程中形成的关系的那些法律规范构成行政法。

在广义的国家管理过程中产生的法律关系，不是由一个而是由许多法律部门（如国家法、行政法、民法、刑事诉讼法等）的规范来调整的。

苏维埃建设
是国家管理
的一个部门

国家管理是一种多方面的、包罗我们社会生活的所有基本领域的活动。由于这种活动的内容的不同，因而也形成宗旨各不相同的几类苏维埃国家机关：国家权力代表机关；国家管理机关②；司法机关；检察机关。

① 参看B·C·奥斯诺文《社会管理学原理》沃龙涅什1971年版第45页。

② 这里是指狭义的国家管理。

我们研究的对象是由国家权力代表机关即人民代表苏维埃行使的那种管理。其理由如下：

首先必须指出，人民代表苏维埃在国家机关系统中占有特殊的地位。这是为什么呢？《苏联宪法》第2条回答了这个问题，它规定：“苏联的一切权力属于人民。

人民通过组成为苏联政治基础的人民代表苏维埃行使国家权力。”

苏维埃最重要的、有决定意义的特点在于，它是一个由中央和地方国家权力机关组成的统一系统，实行民主集中制原则，把代议制民主和直接民主结合起来，把立法和管理结合起来；它是起统一、协调和监督作用的国家活动中心，是整个国家机构的基础。

苏维埃是包罗一切的人民组织，是人民团结一致的体现。苏维埃是组成新的历史共同体的我国人民的政治生活形式。

苏维埃在把我国人民联合成为多民族社会主义国家这一事业中，起了巨大的作用。在苏维埃政权的基础上，劳动人民建立、发展和加强了本民族社会主义国家，团结在统一的苏维埃社会主义共和国联盟中。在我国条件下，苏维埃是把全体苏联人民共同利益与各民族利益结合起来的国家政权的最好形式。它的活动保证各社会主义民族在国家和社会生活中的真正平等。

各级人民代表苏维埃组成以苏联最高苏维埃为首的联盟联邦制国家的国家权力代表机关的统一完整的系统。但是，苏维埃在国家中的统一作用当然不限于此。苏维埃还建立隶属于它并对它负责的一切其他国家机关（居民直接选出的人民法院除外）。

整个国家机构都在经济、政治和精神生活的不同领域，根据苏维埃的决定，并在苏维埃的监督和在下行行使自己的职能。

苏联共产党领导的苏维埃，一方面使国家机关联合在一起，

另一方面同群众的社会团体相互配合，不断吸收它们参与行使国家职能，解决共产主义建设的共同课题。

苏维埃的作用还在于，它的活动对于形成人民群众的意志，并把这种意志改造为国家的意志加以实现，具有特殊的意义。在这一复杂的过程中，社会政治系统的各个部分互相影响，彼此配合。党根据对社会发展规律的深刻的科学分析，拟定社会前进的目标和达到这些目标的道路，通过自己的教育工作和领导作用，积极形成人民群众的意志。苏维埃使人民的这种意志具有国家性质。

人民代表苏维埃的另一个特点在于，在它的工作中，苏维埃把直接实现国家权力的职能与国家管理（狭义的）的职能非常紧密地交织在一起，因为后者既通过国家权力代表机关本身的活动来实现，也通过它的所属机关的活动来实现。

因此，苏维埃及其所属机关之间的职能划分、职能行使方式的选择，必须达到某一具体历史时期的最优水平，但也要反映国家权力代表机关的主导作用。

人民代表苏维埃实行的管理及其结果，受各种因素的影响。有些现象（经济的、政治的、组织的、心理的等等）是苏维埃组织活动的结果，有些现象则是对社会生活的不同领域施加定向影响的手段。

列宁认为通过苏维埃管理新社会，要有一个科学的态度，这种态度首先就是对社会过程进行综合研究，因为社会过程是个复杂多变的系统，在这个系统中，一切经济、社会政治和精神生活领域都有机地联系在一起，互相影响。列宁指出，马克思主义者“是最先提出不仅要分析社会生活的经济方面而且必须分析社会生活的各个方面这一问题的社会主义者”^①。

^① 《列宁全集》第1卷中文版第141页。

由于人民代表苏维埃在国家机关系统中的特殊地位，由于苏维埃及其执行指挥机关在结构、职能上的统一，由于苏维埃管理机制的特点，所以我们就有理由从苏维埃社会管理中分离出这样一个部门，这个部门由人民代表苏维埃实现管理，习惯上称做苏维埃建设^①。

因此，简单说来，苏维埃建设就是由人民代表苏维埃行使的社会管理的一个部门。

把苏维埃建设理解为社会管理的一个部门，我们就能够把苏维埃建设看作形成于苏维埃组织和活动过程中，调整和协调苏维埃及其机关的所有环节，使它们有效地行使自己职能，具有不同性质的各种社会关系的总和。

苏维埃建设
的要素

苏维埃建设是由管理关系组成的一个完整系统。构成苏维埃建设实质的社会关系如何分类，要看以什么为根据和从什么角度分析这些关系，因此有各种不同的分类标准。例如，如果以这些关系是否受法律调整为根据，那末所有这些关系可分为法律关系和非法律关系；如果以这些关系的等级为根据，那末所有这些关系可分为村、镇、区等各级苏维埃的关系（组织和活动）。

为了更多地反映苏维埃建设中的各种关系的管理性质和变

① “苏维埃建设”这个概念象“苏维埃政权”这个概念一样，是从苏维埃即国家权力代表机关中派生的。“苏维埃建设”这一术语被广泛地用于党和国家的文件、刊物、学术和其他著作中。1919年俄共（布）第八次代表大会通过的共产党的纲领中，单独有一章讲了苏维埃是国家权力机关。就在这次党代表大会上，联系必要的改革，通过了关于组织问题的决议。决议除了《党的建设》这一章以外，还有《苏维埃建设》一章（详见B·B·捷尔列茨基《列宁的遗产和苏维埃建设问题》基辅1974年版第101页）。

化，似乎应当把苏维埃建设这一完整系统分为三个要素：（1）管理的主体（人民代表苏维埃），（2）管理的客体，（3）管理的机制。

第一个要素就是指《苏联宪法》中规定的人民代表苏维埃的整个系统：苏联最高苏维埃，加盟共和国最高苏维埃，自治共和国最高苏维埃，边疆区人民代表苏维埃，州人民代表苏维埃，自治州人民代表苏维埃，自治区人民代表苏维埃，区人民代表苏维埃，市人民代表苏维埃，市区人民代表苏维埃，镇人民代表苏维埃，村人民代表苏维埃。

这个苏维埃系统象幢多层楼房，每一级苏维埃都代表楼房的一个层。因此，苏维埃系统的统一性不仅不否认，而且相反地还要求各级国家权力代表机关都有自己的特点，要求它们的职能、它们活动的形式和方式、它们同人民代表苏维埃系统的其他环节的相互作用都有明确规定。在规定的权限内，每个苏维埃可以独立活动，因而也可以把这个苏维埃看作独立的管理主体和独立的系统。这个系统（例如市苏维埃）的要素为苏维埃的常设委员会、执行委员会、代表。

因此，苏维埃建设包罗国家权力代表机关的一切环节，它们的一切机关和代表。

所有人民代表苏维埃，总的说来，都是国家体现和行使全体人民意志的机关。而在日常实践中，每个苏维埃首先是在自己的管辖范围内（市苏维埃在市的范围内，州苏维埃在州的范围内，等等）行使自己的职能。

因此，在苏维埃建设中，管理的主体可以是整个苏维埃系统，也可以是它的子系统——苏维埃的各个环节、各个苏维埃、它们的机关和代表。

苏维埃建设所包罗的社会关系的特征在于：这些关系的主体至少一方一定是苏维埃，或者是它的机关，或者是代表。

苏维埃建设的第二个要素是管理客体。这也是不言而喻的，因为管理不是目的本身，而是对某种社会关系的自觉影响，这些社会关系也就是管理客体。马克思写道：“为了行动起来有些把握，应该熟悉所要涉及的资料。”^① 每种管理客体正象它的主体一样，都是一个复杂的完整的系统，系统下面分子系统，子系统又分为更小的部分。在这里，组成管理客体的社会关系，可从地区和部门这两个基本角度进行区分，确切地说，可按照社会生活领域进行区分。

苏联——加盟共和国——自治共和国；边疆区——州——自治州、自治区——区（农村区或城市区）；市——村苏维埃——村——镇。以上就是地区等级，其中每一级都是一个系统，包括许多不同的组成部分（例如小区、街道、街区）。当然，这里所说的是对人的管理，对州、市等居民的管理。

管理客体也可以按照部门，即按照社会活动的三个领域进行区分，这三个领域是：（1）经济领域；（2）社会文化领域；（3）国家建设或政治行政领域。^②

这里应当看到，管理客体是一种物质结构，通常即指企事业单位，或者指组成劳动集体的人。

由此可见，对客体的管理是通过对人们的意志和意识的影响而进行的。

所以，人民代表苏维埃的组织 and 活动始终是一些人影响另一些人的过程，也就是社会关系（经济、社会政治、思想、法律等关系）的总和。

当对生产、社会文化和政治行政这样一些社会生活领域施加

① 《马克思恩格斯全集》第16卷中文版第214页。

② 参看《苏联管理中的社会问题和国家法问题》基辅1978年版第119—125页。

影响时，人民代表苏维埃就是管理的主体。但是，在一定条件下，人民代表苏维埃既是管理的主体，同时又是管理的客体。人民代表苏维埃之所以具有这个特点，是因为人民代表苏维埃是个复杂的系统，同样需要组织影响，即需要管理。例如，每个苏维埃既领导下一级苏维埃，因而起管理系统的作用，同时对于上一级苏维埃来说又是被管理的客体。

此外，苏维埃对于所属机关（最高苏维埃主席团、常设委员会、地方苏维埃执行委员会）来说也是管理的主体。在苏维埃兼作管理主体和客体的情况下，就产生内部组织关系。

苏维埃建设的第三个要素是管理机制。^①它是作为管理主体的苏维埃对社会生活（管理客体）各个领域施加定向影响的方式和手段的一定的总和。

管理机制的任务在于，通过对人们意识的适当的影响，使他们积极活动起来，使管理系统——各级苏维埃对管理客体的影响产生必要的结果。

管理机制在苏维埃建设中是一个十分复杂的、多方面的结构，它包括：（1）苏维埃的职能^②；（2）苏维埃活动的组织形式^③；（3）管理的方法；（4）管理过程的基本阶段。

管理的方法通常指为达到规定的目的和解决规定的课题而采取的方式或手段。

管理或者调整是通过对人们（公职人员、代表、选民等等）

① “机制”这一术语在人文科学包括法学中有两种意义：第一种意义指某一事物发挥功能的某种方式；第二种意义指从事某种活动的某一机关和企业单位（主体）的系统。本书是在第一种意义上使用“机制”这一术语的。

② 参看本书第三章。

③ 参看本书第四章。

意识的影响来实现的。管理或调整的方法可根据影响人们意识的方式和手段进行分类。在学术著作中还没有统一的、公认的分类体系。有关著作中谈到的管理方法概括起来似乎有以下几种：

（1）经济方法；（2）社会政治方法；（3）思想方法；（4）法律调整方法；（5）组织方法。

除上述分类外，管理方法还可按照对管理客体的影响的性质，分为直接影响方法和间接影响方法。

直接影响方法就是指必须执行的强制性命令。在一些著作中往往把这种方法称之为行政方法。

间接影响方法，不通过强制性命令影响管理客体，而是通过创造一定条件，促使社会关系朝预定方向发展，以此来影响管理客体。思想方法和经济方法就属于这一类。

管理方法还可以按照对人们精神影响的性质分为说服方法和强制方法。

在社会主义社会的条件下，对于国家权力机关说来，说服方法是主要的。这种方法的基本点就是培养人们的信念，使他们认识到实施这种或那种行为是正当的。

强制方法通常在说服方法和教育方法不能产生积极效果的情况下使用。

根据违法性质的不同，可以采用纪律责任、行政责任、物质责任、刑事责任这些国家强制形式。社会团体的成员有过失，也可以采取各种强制措施。

在苏维埃组织和活动过程中，各种管理方法并不是彼此孤立的，它们之间具有密切的相辅相成的关系。马克思指出，在现实中，法、道德、公民团体和国家是无法相互分开的。^①

管理过程的阶段反映人民代表苏维埃活动的变化、机制。管

① 参看《马克思恩格斯早期著作选》莫斯科1956年版第365页。

理过程包括战略（主要）目的的预测和选择、计划、信息、决策、组织活动、反馈、监督、效果评价。这些阶段是非常灵活的、互相联系的和经常变换位置的。而且每个这样的阶段都有自己内在的周期。例如“决策”阶段包括准备、作出和执行过程；而“信息”阶段则包括信息收集、处理和运用过程，这就使整个过程具有多阶段的性质。^①

以上我们研究了苏维埃建设的基本要素。现在可以给苏维埃建设这一社会管理部门下个广义的定义：苏维埃建设就是构成人民代表苏维埃系统、结构、职能、管理方法、工作组织形式和保证苏维埃能够顺利完成其管理国家任务的各种社会关系的总和。

苏维埃建设和法
苏维埃建设不是一个法律部门，在苏维埃的组织 and 活动过程中产生的社会关系远非都受法律规范的调整。

虽然苏维埃建设和苏维埃法是两个独立的社会制度（социальный институт），但它们在职能上较接近，这是因为两者在社会主义社会里具有共同的客观宗旨。问题在于，在社会主义社会中，无论是法还是人民代表苏维埃实行的管理，它们都是行使属于全体人民的国家权力的形式。

法反映人民的国家意志。这种意志是在人民代表苏维埃的管理活动过程中得到实现的。法和管理都有组织作用，它们的组织作用归根到底就是为了全体苏联人民的利益而对社会生活作出某种规定和调整。

人民代表苏维埃为了管理社会过程，确立一定的行为规则即法律规范。另一方面，正是借助于这些规范，首先是借助于国家法和行政法这样的法律部门的规范来调整在人民代表苏维埃的组

^① 参看Ю·А·季霍米罗夫《发达社会主义社会的管理机制》莫斯科1978年版第240页。