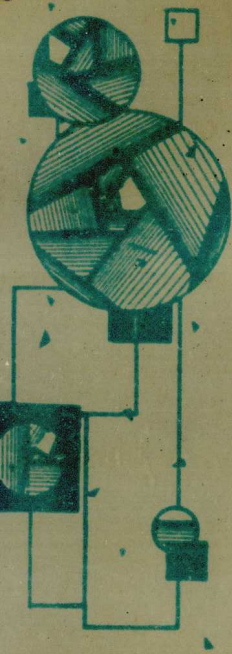


GUIZHOU RENMIN CHUBANSHE

行政建设与改革史鉴

杨光明 著



(黔)新登字 01 号

责任编辑 姚必强

封面设计 孟志纲

技术设计 闵 英

行政建设与改革史鉴

杨光明

贵州人民出版社出版发行

(贵阳市中华北路 289 号)

贵阳宇田微机影印厂印刷

(贵阳市沙冲路陈庄坝 21 号)

850×1168 毫米 32 开本 15.75 印张 378 千字

1993 年 3 月第 1 版 1993 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1~3000 册

ISBN 7-221-03104-5/K · 229

定价: 12.20 元

致 谢

主要参考书目：

郑谦等著的《当代中国政治体制发展概要》；

丛进著的《曲折发展的岁月》；

王洪模等著的《改革开放的历程》；

浦兴祖主编的《当代中国政治制度》；

谢庆奎主编的《当代中国政府》；

李进修著的《中国近代政治制度史纲》；

史远芹等著的《中国近代政治体制的演变》；

赵震江主编的《中国法制四十年》；

等。

一般参阅书目：

李茂盛主编的《中华人民共和国史》；

李庆远主编的《中国政治制度史》；

尹凤英主编的《中华人民共和国简史》；

孙瑞鸢等著的《新中国史略》；

靳德行主编的《中华人民共和国史》；

等。

其他长期收集的大量资料，恕不一一鸣谢。

杨光明

一九九三年春于花溪

上篇：历史雏型

(1927~1949)

第一章 工农民主时期 (1927~1937)	(1)
第一节 工农民主政权的建立	(1)
一、农民协会——民主主义行政的萌芽	(1)
二、工农民主政权的建立及其性质	(7)
三、工农民主政权的中央行政机构	(10)
第二节 行政区划和地方行政建制	(14)
一、行政区划	(14)
二、地方行政建制	(15)
三、民族区域自治制度的产生	(19)
第三节 行政法制和检察、司法制度	(21)
一、行政法制建设的开端	(21)
二、行政监察及反腐败斗争	(24)
三、行政与司法的关系	(36)
第四节 政治体制特点与行政管理经验	(40)
一、工农民主政府总体格局	(40)
二、工农民主政权体制特点	(42)
三、工农民主政权的行政经验	(47)
第二章 抗日民主时期 (1937~1946)	(50)
第一节 抗日民主政权的行政制度	(50)
一、抗日民主政权的建立及其性质	(50)
二、边区(省)行政制度	(53)
三、行政区公署制度	(56)

四、县行政制度	(57)
五、区行政制度	(62)
六、乡行政制度	(65)
七、村行政制度	(67)
八、民族区域自治制度的初创	(73)
第二节 抗日民主政权的行政关系	(74)
一、议行关系	(74)
二、行政与司法	(80)
三、行政和督察	(83)
第三节 抗日民主政府的行政经验	(86)
一、行政基本格局	(86)
二、行政历史特点	(87)
三、行政管理经验	(92)
第三章 人民民主时期 (1946~1949)	(102)
第一节 人民民主政权的建立及其行政制度	(102)
一、人民民主政权的建立及其性质	(102)
二、新解放区城市军管制度	(108)
三、大解放区行政制度	(112)
四、内蒙古自治政府	(117)
第二节 行政关系及行政法制	(119)
一、议行关系	(124)
二、行政与司法	(130)
三、行政法制	(132)
第三节 人民民主政权的行政经验	(132)
一、基本格局	(132)
二、行政的特点	(133)
三、历史启迪	(134)

中篇：形成与演变

(1949~1976)

第四章 过渡形态时期 (1949~1954)	(141)
第一节 当代中国政府的成立及其过渡体制	(141)
一、当代中国政府的成立	(141)
二、中央人民政府暂行最高国家权力	(143)
三、国家行政管理暂行中央两级政府体制	(146)
四、行政区划和地方行政建制	(148)
五、大行政区制度	(150)
六、单一国家主权制	(153)
七、民族区域自治的行政结构体制	(157)
第二节 党对国家行政的领导和党政关系的探索	(159)
一、领导成员“党政合一”式	(160)
二、“党组”、“一元化领导”和多党合作	(162)
三、“党管干部”的原则和制度	(165)
四、党领导人民管理国家社会事务	(169)
五、党领导行政法制化建设	(173)
第五章 基本定型时期 (1954~1957)	(179)
第一节 社会主义行政体制的形成与特点	(179)
一、社会主义行政体制的形成	(179)
二、行政管理的统一与集中	(186)
三、党领导国家事务的方式与组织制度	(190)
四、意识形态管理的行政干预	(198)
第二节 行政法制建设和行政体制改进	(201)
一、行政立法和行政司法初期正规化建设	(201)

二、对意识形态管理的初步调整·····	(207)
三、行政体制改进的酝酿·····	(209)
四、行政体制的基本格局·····	(213)
第六章 曲折前进时期(1957~1966)·····	(219)
第一节 行政体制的初步改革及其严重冲击·····	(219)
一、行政管理体制改革的良好起点·····	(219)
二、“大跃进”的严重冲击·····	(222)
三、反右斗争扩大化的消极影响·····	(225)
第二节 行政体制的曲折变动·····	(228)
一、党政不分的迅速发展·····	(228)
二、政企不分的恶性恶化·····	(230)
三、行政法制建设的曲折·····	(232)
第三节 行政管理体制的调整·····	(238)
一、行政管理大的收权·····	(238)
二、党政关系的重新调整·····	(241)
三、干部管理体制的改进·····	(246)
第四节 高度集权行政体制的强化·····	(248)
一、纵向和横向权力向党的系统集中·····	(249)
二、行政管理机构的膨胀与准军事化·····	(254)
三、行政管理体制的基本格局·····	(258)
第七章 混乱破坏时期(1966~1976)·····	(261)
第一节 行政管理的严重瘫痪·····	(261)
一、行政管理体制职能、结构大转变的前奏·····	(261)
二、革委会——“文化大革命”的畸形产儿·····	(264)
第二节 行政管理的矛盾困境·····	(273)
一、革委会职能分化与机构膨胀·····	(274)
二、“精简—膨胀、下放—回收”的大循环·····	(280)
三、干部管理体制的混乱·····	(284)

第三节 行政管理的畸形演变·····	(290)
一、“批林批孔”中的行政管理·····	(291)
二、“全面整顿”中的行政管理·····	(293)
三、“七五宪法”与行政管理·····	(296)

下篇：在改革中前进 (1976~1991)

第八章 恢复发展时期(1976~1984)·····	(305)
----------------------------	-------

第一节 行政管理的拨乱反正·····	(305)
--------------------	-------

一、行政管理体制改革认识的起点·····	(305)
----------------------	-------

二、“七八宪法”与行政机构设置·····	(309)
----------------------	-------

三、国家行政领导体制改革的根本纲领·····	(313)
------------------------	-------

四、“八二宪法”与行政管理·····	(317)
--------------------	-------

第二节 行政管理体制改革的初步探索·····	(323)
------------------------	-------

一、理顺党政关系的初步实践·····	(323)
--------------------	-------

二、干部制度改革与干部队伍“四化”建设·····	(328)
--------------------------	-------

三、精简政府机构，适当下放行政权力·····	(335)
------------------------	-------

第三节 行政民主与法制建设·····	(340)
--------------------	-------

一、行政民主建设·····	(340)
---------------	-------

二、行政立法工作的发展·····	(344)
------------------	-------

三、行政司法与行政监督·····	(353)
------------------	-------

第九章 重要探索时期(1984~1988)·····	(367)
----------------------------	-------

第一节 民族区域自治制度·····	(367)
-------------------	-------

一、民族区域自治制度进入新的发展时期·····	(367)
-------------------------	-------

二、民族自治地方·····	(370)
---------------	-------

三、民族自治机关.....	(377)
四、上级国家机关的帮助.....	(382)
第二节 行政机构的领导制度.....	(386)
一、国务院总理负责制.....	(386)
二、地方各级人民政府首长负责制.....	(389)
三、首长负责制与民主集中制的关系.....	(392)
第三节 行政立法和行政监督制度.....	(394)
一、国务院的行政立法工作.....	(394)
二、行政监督的地位与作用.....	(402)
三、中国行政监督的基本途径.....	(407)
第十章 全面改革时期 (1988~1991)	(416)
第一节 行政体制改革的新起点.....	(416)
一、实行党政分开.....	(416)
二、政府机构的改革.....	(419)
三、干部人事制度的改革.....	(421)
四、我国行政法制的探索.....	(429)
五、行政监察的前瞻.....	(436)
第二节 经济特区和经济开放区.....	(440)
一、经济特区的建立.....	(440)
二、深圳、珠海、汕头、厦门特区.....	(445)
三、海南大特区.....	(452)
四、沿海开放城市和经济开放区.....	(458)
第三节 “一国两制”与特别行政区制度.....	(465)
一、“一国两制”的科学构想	(465)
二、香港特别行政区.....	(472)
三、澳门特别行政区.....	(478)
四、台湾特别行政区.....	(480)

第一章 工农民主时期

(1927~1937)

早在党的创建时期，一些共产党人就已经开始对中国革命政权的建设问题，进行了可贵的探讨。他们提出了关于遵循巴黎公社原则，并仿效苏俄，建立中国苏维埃政权的主张。为此，在第一次国内革命战争时期，中国共产党为探索革命道路，付出了重大的代价。到第二次国内革命战争时期，以毛泽东为代表的中国共产党人，终于找到了建立革命根据地，农村包围城市，武装夺取政权的中国式的革命道路。

要创建和巩固革命根据地，就必须成立自己的政府，进行政治、经济、文化的管理，用以支持革命战争，扩大革命成果。在整个新民主主义革命时期，中国共产党先后建立了自己独立领导的1927~1937年的工农民主政府，1937~1946年的抗日民主政府和1946~1949年的人民民主政府。这三种民主政府，就是现代中国政府的历史雏型。其管理，就是中国现代行政的先期萌芽。

第一节 工农民主政权的建立

一、农民协会——民主主义行政的萌芽

第一次国内革命战争时期，最早带有人民政权性质的组织，是农村中的农民协会。农民协会，是随着党领导的农民运动的高涨，

而由农民群众公开建立起来的群众性组织。当时较为著名的有，广东海陆丰地区的赤山约农会、海丰县农会等等。

湖南农民协会，堪称全国农协的旗帜。据 1926 年 11 月的统计，全省有 55 个县成立了农民协会组织，农会会员计 137 万人。到 1927 年 11 月，农会会员激增到 200 万。因为农民入农会，大多数每家只写一个人的名字，故会员 200 万，能直接领导的群众便有 1000 万左右，几乎占湖南农民总数的一半。特别是湘潭、湘乡、浏阳、长沙、醴陵、宁乡、平江、湘阴、衡山、衡阳、耒阳、郴县、安化等县，几乎全体农民都参加了农会。

农民协会是以雇农、贫农、农村中的手工业工人和贫苦的知识分子为基本成员，而以雇农中的积极分子为主体所组成的。其人数占乡村人口的 70%，是农民协会的中坚。贫农，因为最革命，所以他们取得了农会的领导权。所有基层农民协会的委员长、委员等职务几乎由他们担任（衡山县乡农民协会职员，赤贫阶层占 50%，次贫阶层占 40%，穷苦知识分子占 10%）。农民协会这样的领导结构，是当时革命形势所决定的。

农民协会的主要任务是，推翻封建地主阶级在农村中的统治。1927 年 3 月毛泽东到湖南实地考察湘潭、湘乡、衡山、醴陵、长沙五县，写了著名的《湖南农民运动考察报告》。他指出：农民协会“即是从农村的地位上把地主权力打下去，把农民权力长上来”，“地主的权力既倒，农会便成了唯一的权力机关，真正办到人们所谓的‘一切权力归农会’”。一切事情，农会的人不到场，便不能解决，农会在乡村简直独裁一切，农会权力无上。

农民代表大会为农民协会的最高决策机关。它的常设机构是农民代表大会执行委员会。执行委员会由主席和委员若干人组成，均由农民代表大会选举产生。委员会之下设立财政、仲裁、交际、卫生、教育等部，分别行使农村的审判、财政、税收、市场管理诸项行政职能。由此看来，农民协会不仅是农民的群众性组织，而

且实际上已经成为中国共产党领导下的最初的农村民主政权形式。

毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中，把农民在农民协会领导下所做的事，归纳为 14 件大事：1、将农民组织在农会里——截至 1927 年 1 月底止，会员人数达 200 万，因入会一家多只登记一人，平均每家以五口计，群众便有一千万；2、政治上打击地主——通过清算、罚款、捐款、小质问、大示威、戴高帽子游乡、关进县监狱、驱逐、枪毙等，从农村的社会地位上把地主的权力打下去，把农民权力长上来；3、经济上打击地主——不准谷米出境、不准高抬谷价、不准囤积居奇、不准加租加押、宣传减租减押、不准退佃、实行减息；4、推翻地主豪绅的封建统治——打倒都团（即区乡级权机关的“乡里王”），一切地方上的事都推到农民协会去办；5、推翻地主武装，建立农民武装——将从反动地主手里夺过来的武器，一律改为“挨户团常备队”，放在农民政权的乡村自治机关管理之下，同时建立农会梭镖队，成为“挨户团非常备队”；6、推翻县官老爷衙门差役的政权——凡事取决于县长和革命民众团体的联席会议，县长对各民众团体的意见唯命是听，县知事遇事要先问农民协会，农民的大小事一概在各级农会里处理，县政府的警备队、警察、差役一概敛迹，不敢下乡敲诈；7、推翻祠堂族长的族权和城隍土地菩萨的神权以至丈夫的男权——打倒代表全部封建宗法思想和制度的政权、族权、神权和夫权；8、普及政治宣传——在短时间内普及反帝反封建的政治教育于穷乡僻壤的男女老少；9、农民诸禁——农民把他们不喜欢的事禁止或限制起来，如：严禁牌、赌、鸦片等社会恶习。10、清匪——农会势盛，盗匪全然绝了迹；11、废苛捐——土豪劣绅加于农民的亩捐等取消或减轻了；12、文化运动——提取迷信公款、祠堂公款及其他闲公闲产大办农民夜校；13、合作社运动——农民自动组织消费、贩卖、信用三种合作社；14、修道路修塘坝——农会发

命令强迫地主修路修塘。

从当时农民协会活动的 14 件大事中可以看出，农民协会除了组织农民从政治上、经济上、军事上打击地主阶级之外，还担负了组织农村经济（合作社运动）、教育（文化运动）以及社会公共事务（修道路、修塘堰、禁赌）等的组织管理工作。因此，农民协会的各项管理活动，实际上已经是萌芽状态的，带有民主主义性质的行政管理。

1927 年 3 月，农民运动遍及全国 17 个省区。计有粤、湘、鄂、赣、桂、闽、皖、川、浙、苏、豫、直、鲁、陕、热、察、绥。其中，已正式成立省农民协会者，有粤、湘、鄂、赣四省。有组织的农民达八百余万人。其中以湘省最多，计五百余万。

在此形势下，全国农民运动需要有统一的农协组织。湖南全省第一次农民代表大会，早就通过了“请求成立全国农民协会决议案”。“决议案”议定：“联合广东、湖北、江西、河南之省农民协会，在最短期间，召集全国农民代表大会，成立全国统一的农民协会，以确定今后全国农民运动的方针，统一全国革命的农民之行动。”。

1927 年 3 月 30 日，汉口“民国日报”发表“全国农协之筹备”一文载：3 月 27 日，国民党中央农民部农民运动委员会扩大会议，将筹组全国农民协会列入了农民部的工作计划；28 日，中央农民部部长邓演达，农民运动委员会委员毛泽东、陈克文，湖南省农民协会执行委员会委员周以栗、易礼容，湖北省农民协会执行委员陆沉，江西省农民协会执行委员方志敏和陆智西，河南武装农民代表大会执行委员陈子林、宋英、孔寅初等聚会，由湘鄂赣三省农民协会执行委员会与河南武装农民代表大会执行委员会，于 30 日开联席会议，推举临时执行委员会委员 11 人。全国农民协会临时执行委员会，有临时执行全国农民协会的职权，及筹备全国农民代表大会诸事宜。并确定 1927 年“五一”节召开全

国农民代表大会，代表总数为 510 名，以农民协会会员的多寡为选派代表的标准。

4 月 2 日，汉口“民国日报”发表“全国总农民协会将成立”载。3 月 30 日，湘鄂赣豫四省农协代表，在湖北省农协开会。议定全国临时农协执委会由 11 人增至 13 人，由广东彭湃、湖南易礼容、江西方志敏、湖北陆沉、河南肖寅谷和国民党中央委员毛泽东、邓演达、谭平山、孙科、徐谦、张发奎、谭延锴、唐生智组成临时执行委员会，以邓演达、毛泽东、谭平山、陆沉、谭延锴为常委，改定 5 月 15 日召开全国农民代表大会。

4 月 9 日，中华全国农民协会临时执行委员会发表就职通电，宣布“就职视事”。并推邓演达为宣传部长，毛泽东为组织部长，彭湃为秘书长。由于邓演达肩负国民革命军总政治部主任、国民党中央党部农民部长、湖北省政府主席等重任，全国农协临时执委会的日常工作，主要落在毛泽东身上。从此，毛泽东为发展各地农会组织，培训农运干部，扩大农民武装，建立农民革命政权以及着手解决土地问题，付出了巨大而艰辛的劳动。

4 月 26 日，毛泽东在国民党中央农民运动委员会第五次扩大会议上，提出为支持北伐进军，北方“直、鲁、豫农协应早日成立”的议案，获得通过。4 月 29 日，全国农协执委会与国民党中央农民部、国民革命军总政治部联合组织“战区农民运动委员会”，毛泽东任常委。毛泽东从广州农讲所选拔百余农运干部，赶赴战区工作。

在全国农协临时执委会指导下，到 1927 年 6 月，河南省农协会员 24.55 万人，湖北 250.26 万人，陕西 70.52 万人，广东 70 万人，江西 38.26 万人，四川 3.72 万人，福建 28.42 万人，山西 1.71 万人，广西 8144 人，安徽 6600 人，热河 5423 人，察哈尔 600 人，直隶 360 人，山东 284 人。湖南居全国首位，会员有 600 余万人，组织 65 个县。许多地方建立了区乡民主自治政权。在农运组织健

全的县，如浏阳、醴陵、湘潭等，已开始着手分配土地。

毛泽东在中共五大上提出了支持农民开展土地革命，发展农民武装，建立农村民主自治政权的方案。但未受到大会注重。

5月30日，全国农协临时执行委员会发出了“对湘鄂赣三省农协重要训令”。“训令”指出，农民协会的责任，在于领导农民参加国民革命，打倒帝国主义及封建势力的统治，建立民主政权，实现耕者有其田，进而解放全国民众。鉴于少数农民有侵犯军人利益的行为，又由于各地农民斗争有些限于地方性，没有处理好局部和整体的关系等偏差，全国农协临时执委会训令湘鄂赣农协，必须“创设区乡县的自治机关，建立区乡县的民主自治政府”。这种民主自治政府，“以大多数农民为中心，其他中等阶级、小地主、中小商人、知识分子及一切非土豪劣绅非反革命派的人群，均得充分参加”。“训令”认为，继续发展农协组织及创设区乡县自治机关，是农运发展到新阶段的新政策。并提出区乡县自治机关的七项任务。

这个“训令”，实质上是全国农协临时执委会在北伐战争危急关头指导全国农民运动的纲领。为了实现这个纲领，“训令”要求各地农协“在目前必须严密农民协会的组织”。

但是，由于蒋介石、夏斗寅、许克祥叛变革命，在6月上旬，湘鄂赣三省都处在白色恐怖之中。在此情况下，全国农民代表大会无法召开，全国农协没有正式成立。6月13日，毛泽东在武汉国民政府军事委员会会议上，以大量的事实证明“马日事变”完全是许克祥的部队向湖南农协的进攻。

6月15日，全国农协临时执行委员会发出“临字第四号训令”，号召各级农民协会一致请求武汉国民政府，明令保护农民协会和农民自卫军，恢复湖南省农协；号召各省农协，努力团结农民，严密农会组织。7月7日，毛泽东以中华全国农民协会临时执行委员会的名义，签发了“讨蒋通电”，揭露蒋介石到徐会晤汪精

卫的阴谋。实质是通告全国：汪即叛变！

二、工农民主政权的建立及其性质

第二次国内革命战争时期，革命根据地的工农民主政权，是在农民协会的基础上发展而来的。

1927年4月12日，蒋介石在国外帝国主义和国内大地主大资产阶级支持下，公开叛变了革命。轰轰烈烈的大革命失败之后，中国共产党领导中国人民，坚持革命斗争。面对国民党蒋介石集团的残酷镇压和血腥屠杀，共产党人为了挽救革命，反击国民党反革命集团，坚韧不拔，领导革命群众先后举行了“八一”南昌起义、广州起义和秋收起义等一系列武装起义。

在这些武装起义的同时，无论是起义的地区还是武装占领的农村和城市的不少地方，只要有可能，都建立了苏维埃革命政权。1927年10月，彭湃在海陆丰地区领导武装起义后，建立了海陆丰苏维埃政府。这是中国第一个农村苏维埃政权。1927年12月，广州起义的共产党人，建立了广州苏维埃政府。这是中国第一个城市苏维埃政权。

由于情况不同，因而建立的工农民主政权，名称颇不一致。诸如，广州公社、茶陵工农兵政府、黄安农民政府、遂川工农兵民主政府、右江苏维埃政府、闽西工农民主政府、鄂豫边革命委员会等等。当然，这些苏维埃政权都没有能够坚持下去。

1927年9月，毛泽东领导了湘赣边界的秋收起义，建立中国工农红军第一师。在起义受到挫折后，毛泽东率领起义部队，几经转战，进军井冈山，开展游击战争，实行土地革命，建立革命政权。1927年10月，在井冈山开创了我国第一个农村革命根据地。其他各地的共产党人，也在开展武装斗争的基础上，建立了红军，开辟了革命根据地。

1928年6月18日至7月11日，中国共产党在莫斯科召开第六次全国代表大会。大会明确指出：中国社会的性质，仍然是半殖民地半封建社会，“中国革命现在的阶段，是资产阶级性质的民权革命”，“推翻帝国主义及土地革命，是革命当前的两大任务”。为了实现这两大任务，中国共产党第六次代表大会政治决议案的“十大政纲”要求：“推翻军阀国民党政府，建立工农兵代表会议（苏维埃）政府”。

在党中央的正确路线指引下，红军不断壮大，革命根据地和红色政权逐步扩大和发展。到1930年6月，全国红军已经拥有10几个军，大约10万余人众；建立了大小10几块革命根据地，分布于江西、福建、湖南、湖北、广东、广西、河南、安徽、浙江、陕西等10余个省，300多个县的广大地区，人口达到1000万。

这些根据地主要是：包括湘赣、赣南、闽西、湘鄂赣、闽浙赣（即赣东北）等革命根据地在内的江西中央根据地；鄂豫皖根据地；湘鄂西和洪湖根据地；广西右江根据地；广东东江根据地；海南琼崖根据地；以及稍后建立的陕甘根据地。

从此，中国进入了武装夺取政权，创建革命根据地的历史时期，革命政权建设问题正式提上了党的议事日程。党的第六次全国代表大会，总结武装起义和建立革命根据地的经验，通过了“苏维埃政权组织问题决议案”，明确提出：革命的首要任务是建立工农苏维埃。据此，各革命根据地便在农民协会的基础上，建立了工农苏维埃政权，并运用马克思主义的行政思想原理，进行行政管理活动。

随着革命根据地的巩固和扩大，为了便于领导各革命根据地的政权，集中力量对付敌人，夺取革命的胜利，客观形势要求建立统一领导各革命根据地的全国性政权。

1931年11月7日至20日，中国共产党在江西瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会。大会制定并颁布了“中华苏维埃