



統一領導 分級管理

任国政 編写

吉林人民出版社



統一領導，分級管理

任國政 編寫

吉林人民出版社

1959·長春

內 容 簡 介

这本小册子，介绍了目前人民公社在实行統一领导，分級管理过程中的一些經驗。着重的講述了怎样合理的划分公社、管理区、生产队的职权范围，在实行統一领导，分級管理的过程中应注意哪些問題等等。

統一领导，分級管理

任国政 編写

吉林人民出版社出版 (长春市北京大街) 吉林省书刊出版业营业許可証出字第1号

长春新华印刷厂印刷

吉林省新华書店发行

开本：787×1092 1/32 印张：5 字数：13,000 印数：1,001—7,000册

1959年9月第1版 1959年10月第1版第2次印刷

統一书号：4091·72

定价(5)：0.07元

目 次

- 一、統一領導，分級管理是人民公社的管理原則……（ 1 ）
- 二、合理划分公社、管理区、生产队的职权范围……（ 5 ）
- 三、在执行“統一領導，分級管理”制度中，
应当注意的几个問題……（ 12 ）
- 四、加强党的领导作用……（ 17 ）

一、統一領導，分級管理是人民公社的管理原則

人民公社是劳动人民在共产党和人民政府的领导下，自愿联合起来的工农商学兵五位一体的社会基层组织。它是加速我国社会主义建设和过渡到共产主义社会的最好的组织形式。它的基本特点是：一大，二公，所谓大，就是公社的规模大、人多地多，便于进行大规模的綜合性的生产建設。不仅农、林、牧、副、漁全面发展，而且工、农、商、学、兵互相結合。目前已建立起来的人民公社，一般說是万人社以至万户社，一个社的范围等于过去的一个乡或几个乡。所谓公，就是人民公社比农业生产合作社更加社会主义化，更加集体化。从这些特点可以看出，人民公社有如一盘大机器，是十分复杂的組織。那么，怎样才能把人民公社领导好，怎样才能使这盘大机器有节奏的开动起来呢？这就必須根据中共中央八届六中全会“关于人民公社若干問題的決議”中指出的：“人民公社应当实行統一領導，分級管理的制度”。所谓統一領導，分級管理，就是在人民公社的統一領導下，使公社、管理区、生产队都有一定的权限，使人民公社内部的各級組織之間，上下左右之間都能各尽其責、各专其事，使各項工作有秩序的進行。事实証明，这种制度、办法是解决公社的大集体与小集体关系的最好办法，也是解决公社与管理区、管理区与生产队、管理区与管理区、生产队与生产队之間关系的最好办法。

下面具体地談一談实行統一領導，分級管理的作用和好处：

(一) 实行“統一領導，分級管理”的制度，可以大大的發揮管理區、生產隊的積極性和主動性。有利於發展生產。

為了進一步的發展生產，必須使管理區、生產隊都有一定的權限，以便充分發揮公社、管理區、生產隊三級組織的領導作用，特別是生產隊的領導作用。如果把社內的各項生產和其他一切事項都由公社統一管理，這勢必會影響管理區、生產隊的積極性和主動性。管理區和生產隊就不會主動地、積極地想辦法來解決生產中所存在的問題。

實踐證明，凡是實行了“統一領導，分級管理”的公社，就能充分發揮公社的優越性，充分調動幹部和社員群眾的積極性，保證了統一計劃的完成，克服了管理區、生產隊幹部的依賴思想，出現了隊隊積極、上下一心，生產步步高的新局面。因此，實行“統一領導，分級管理”這一制度，是調動各級幹部和社員群眾的積極性、主動性以及推動生產發展的最好的方法。

(二) 实行“統一領導，分級管理”的制度可以發展多種經濟，增加收入，有利於支援工農業生產。

統一領導，分級管理的制度的好處還集中的表現在它可以推動各項生產的全面發展。由於公社實行統一領導，就能把全社性的資源更合理、更充分地利用起來，把直接管理的工廠辦得更好。由於實行了在統一領導下的分級管理制度，就能做到人盡其才、地盡其力和物盡其用，更好的發展多種經濟。

發展多種經濟是有着重大的政治意義和經濟意義的。它可以大力地增加社會財富，支援國家的工農業生產的需要，保證市場供應和出口物資的需要。這不僅能加快我國社會主義的建

設速度；同时，可以使公社增加現金收入，解决公社发展工农业生产所必需的資金和增加社員的收入。

长岭县流水人民公社由于实行了統一領導、分級管理制度之后，在不影响公社統一經營和集中主要力量搞好农业生产的同时，尽量地发展多种經濟，以广开收入門路。各个生产队都积极的想办法挖掘潜力、进行各种副业生产，仅十几天的工夫，从各項副业生产中收入了十四万多元，比一九五八年一年的副业收入增加了一倍还多。这不仅增加了社員的收入，而且也满足了国家对某些副产品的收購和供应，同时也有力地支援了工农业生产，解决了管理、生产队內生产不足的困难。

由此看来，大力发展多种經濟，既是国家建設、国内市場和供应出口的需要，又是人民公社增加收入和扩大再生产的需要。

(三) 实行“統一領導，分級管理”的制度，便于实行財務包干，大大的節省財務开支，便于貫徹执行勤儉辦社的方針，使社員更加关心集体，爱护公共財產。

人民公社实行了分級管理，三級核算，各計盈亏，就会使社員都注意精打細算，貫徹勤儉办社的方針大大的节省开支。洮安县紅光人民公社实行了“統一領導，分級管理”以后，实行了財務包干的制度，社干部和社員都摸清了自己的家底，大家都注意精打細算，因此，勤儉办社的风气也比以前更加浓厚了。在一九五九年夏季清理了一下庫存，就清理出剩余的小麦种、大豆种等四万多斤，陈菜籽2百多斤，火硝、粉条等几百斤，能卖一万一千多元；春耕时需要添置一些农具，按市价得花一千五百多元，但当时他們利用旧鐮鉄以及和外队串換的一些农具等，只添置三百元的工具就够用了；他們还从扒过的麻杆上扒麻，打成了繩套，节省七百多元。由于干部兢兢业业能勤能

儉的組織生產，很受廣大社員的擁護。安陸縣泐水人民公社，一九五九年春在實行分級管理以後，為了節省開支，增加生產、增加收入，社員們自動開展了愛社投資運動，全社只三月中旬已籌集55,000元。永興生產隊原伸手向公社要生產資金，現在除有四百元投入本隊外，另把多餘的四百元投到了管理區。先鋒一隊社員們在春節三天內就投資2,500元。這些生動的事實充分的說明了，只有實行“統一領導，分級管理”的制度，才能使公社人力、物力、財力真正運用到擴大生產上，切實的貫徹勤儉辦社的方針，徹底的扭轉了某些生產隊農具壞了不修，丟了不找，缺了就要的浪費現象。

（四）實行“統一領導，分級管理”的制度，可以減少公社幹部的事務主義、主觀主義和官僚主義，便於加強對生產的領導。

人民公社如果不實行分級管理，把社里的大小事情都包攬起來，公社幹部必然要陷入事務主義圈子之內，管理區、生產隊的作用就不能充分發揮。實行分級管理權力下放，公社、管理區、生產隊各有個自己的職權，該由公社管的事向公社請示，該由管理區和生產隊管的事，就自行處理，不必再找社幹部的麻煩，這樣公社幹部的事務就可以減少，處理問題也可以及時合理，還可以多抽出時間參加生產、領導生產，避免脫離實際、脫離群眾。這樣也就可以減少社的脫產幹部，減少工分補貼，從而增加社員的收入，加強幹部與群眾的密切聯繫。

二、合理划分公社、管理区、生产队的职权范围

为了实行“統一領導，分級管理”，必須合理的划分公社、管理区、生产队这三級管理的职权范围。根据人民公社目前已有的經驗，在划分职权范围时要明确以下几个問題：

第一，必須遵守有利于农、林、牧、副、漁业生产的发展，工农商学兵全面結合和便于管理的原則。凡是适于全社統一經營管理的生产事业和工作，必須由公社統一計劃和管理。如全社的年度計劃和远景計劃，生产計劃和分配計劃，都应由人民公社管理委員會統一制訂和督促实行；無論农业、工业、交通运输业、服务业和其它事业所需要的劳动力，都应由全社統一合理安排；全社性的基本建設的举办和管理工作也必須有統一的領導。这些都是有关搞好人民公社工农业生产的大事，如果把它划归管理区或生产队經營和管理，势必影响全社的生产。凡是适于管理区、生产队經營管理的各项生产事业应该划归管理区、生产队經營和管理。比如因地种植，机动調整作物面积，小型的工业和多种經營以及包工包产，超产奖励，财务包干等制度的确定等等，都应由管理区、生产队管理，以便發揮积极性和主动性。如果把这些划归公社集中領導，就会使生产受到不应有的损失，影响管理区和生产队的积极性。

第二，必須遵守“有利于集中領導，便于发揚民主”的原則。人民公社是政社合一的基層組織，首先必須保證公社實現統一領導，这就要求每一个人民公社在划分职权范围时要慎重考虑某一項权力下放或不下放是否有利于公社的集中領導，凡

是有利的，就放，不利的，就不放。同时也要考慮是否便於發揚民主，如果人民公社把大大小小的權力都集中起來統一管理，或者應放的權力而沒放，勢必會因公社的規模大，社員居住分散，而產生包辦代替，脫離實際，脫離群眾的現象。這也是每一個人民公社在劃分職權範圍時，必須認真考慮的問題。

第三，必須貫徹“因地制宜，合理安排”的原則。人民公社規模很大，經營性質也比較複雜，在同一個人民公社內部的各個管理區（或生產大隊），生產隊由於原來的生產條件、經濟情況，以及工商學兵的分布等等，都不同，所以在統一安排全社的生產，交換，消費和積累時，既要根據國家的統一計劃和勤儉辦社的原則，又要根據各個管理區（或生產大隊）、生產隊的具体情况，使各管理區（或生產大隊）、生產隊在貫徹執行計劃中具有高度的主動精神和因地制宜的靈活性。為此，人民公社在劃分職權範圍的過程中，必須根據各公社的不同情況，通過總結過去的教訓，分別制訂管理範圍，不能死搬硬套。如果不分情況硬性規定那些權力下放，那些權力不放，就會影響公社的生產和工作，使社里“統一領導，分級管理”這一制度不能堅持下去。

上述三項原則是合理的劃分公社、管理區、生產隊職權範圍的基本依據，是統一的整体，所有人民公社必須認真的全面的依據這個基本原則去劃分職權範圍，不可偏廢。

根據目前已有的經驗，談談人民公社管委會和管理區、生產隊三級組織劃分職權範圍的具体意見：

（一）人民公社管理委員會的職權範圍

（1）根據政社合一的原則，在縣人民委員會的領導下，保證國家的各項政策法令的貫徹執行。統一領導本地區的行政

工作。

(2) 根据国家計劃, 結合本社資源情况和現有生产条件, 制訂远景和年度的各項生产建設事业发展計劃。通过計劃加强公社統一領導。为此, 公社除制訂全社长期性的规划外; 并向各管理区和公社直属工厂发年度計劃和季节性的主要生产計劃。

(3) 在国家計劃指导下, 經營管理不宜分散經營的全社性的工业 (鋼鉄厂、农具制造厂、造紙厂、化肥厂、农具厂、矿山等); 商业 (百貨商店、供銷社、銀行代办所等); 交通運輸业、信用 (信用社或部); 林业 (大型的林場、果园、苗圃和不易經營的边远地区大片荒山荒地的造林、育林、撫育更新等工作); 畜牧业 (大型的牧場); 水利 (各种大型的水利設施) 以及其它經濟事业。

(4) 公社按着国家的規定保証完成統購任务和上繳任务。并根据国家計劃和本社需要以及对外签定的产銷合同, 統一掌握制訂各种粮食作物、油料作物、經濟作物和蔬菜等播种面积, 总产量和单位面积产量的指标, 以及主要的增产措施。組織監督管理区与商业部門簽訂产銷、供应和運輸合同。

(5) 举办和管理全社性的水利工程和其它基本建設。

(6) 統一經營大型农业机器和大型運輸工具 (拖拉机、汽車等)

(7) 統一合理的制訂全社的收益分配計劃, 安排和調剂公共积累和公益金。公社对各个管理区的积累和上繳任务, 可以根据生产发展的情况, 規定不同的比例。公社一般的有权掌管公积金总额的百分之六十左右, 用于大型基本建設, 購置机械化、电气化的設備等; 掌握公益金百分之二十左右用于生活福利和文教卫生等事业的开支。公社对管理区和生产队除按規定上繳公积金、公益金以外, 如果需要調用管理区和生产队

的产品和物资时，必须等价交换，不得随意无代价的调用。管理区和生产队如需用公社直属厂矿和牧场的产品和物资时，也应当按着等价交换的原则，进行买卖。

(8) 根据按劳分配和承认差别的原则，按着各个管理区生产发展的不同情况，制订不同的工资和供给标准，并且进行必要的合理调剂。

(9) 根据勤俭办社，勤俭办一切事业的原则，统一规划和有步骤的举办全社性的文化教育卫生事业和公共福利事业。公社直接领导和管理业余学校、农业中学、中心小学、医院、业余文工团、广播站、图书馆、电影放映队等。

(10) 统一规划全社劳动力的使用。在节约劳动力和首先保证农业生产需要劳动力的原则下；统筹兼顾，合理安排农业、工业、交通运输业、服务业和其他事业所需要的劳动力。除国家规定的义务劳动（每个劳动力每年义务工五个到七个）和全社范围与几个社范围内确实必要的协作以外，对于各种临时工人，必须根据按劳付酬的原则给予报酬。劳动所得应当按照合理的规定，付给劳动者本人、管理区和生产队。统一组织管理区、生产队互相间的劳动竞赛，定期检查评比。

(二) 相当于原来高级农业社的管理区 或生产队的职权范围

(1) 管理区（或生产队）是人民公社的基本核算和分配单位。在公社统一领导下管理本区所属的工业、农业、林业、畜牧业、副业、渔业和基本建设，保证完成公社所给予的各项生产任务和指标。除按照规定向国家纳税和向公社交纳公积金、公益金以外，其余全部收入，归本单位所有。

(2) 在本单位的收入中，除去按着公社规定的工资和供

給标准进行分配，除去生产費用和其他各項开支以外，多余的部分应当按照多劳多得的原則，加以分配和奖励，并可按照公社规定的比例，适当的积累。

(3) 根据公社的计划，对本单位的各种农作物种植面积和技术措施加以具体安排。除經濟作物、油料作物(包括大豆)、蔬菜等必須按照公社下达指标种植外，其他粮食作物在保証完成总产量和单位面积产量的前提下，管理区可根据本单位的情况和需要，自行安排。

(4) 举办和管理本单位所需要的农具厂、土化肥厂、土农药厂、砖瓦厂、粮食加工厂、飼料粉碎厂、縫紉厂等小型工厂和小型水利、小型水电站，并直接經營生产队不宜經營的林业、畜牧业、水产、副业和其他經濟事业。分段管理和养护本社、本区境内的公路。

(5) 本单位的农副产品，在保証完成国家收購计划和对外签订的产銷合同，以及按照规定留足自用部分之后，粮食的多余部分可以多卖或自行儲备；猪和其他副食品的多余部分，可以鼓励多卖，供应城市。管理区与管理区之間的产品需要交换的时候，应当按照等价交换的原則，进行买卖。

(6) 当年的生产費用和小型的基本建設投資，由本单位自行筹集；对于困难多的单位，由公社給予必要的补助。

(7) 按照生产需要和節約的原則，并且根据各生产队的土地、牧畜和各种农作物播种计划，統一制訂生产費和行政管理費的財務包干计划，按月或按季下拨財務包干的現金或实物。

(8) 掌管公积金总额的百分之三十左右，用于扩大再生产和基本建設事业；掌管公益金的百分之三十左右，用于生活福利和文教卫生等事业。

(9) 負責发放基本工资和奖励工資(奖励工資可占工資

總額的10——25%),并且掌握獎勵工資總額的百分之十左右,用于獎勵模範生產隊和社員。

(10) 統一制訂產品交換和上繳計劃,下達生產隊執行。并且根據公社生產計劃和本區的生產需要,對本管理區內的土地、車、馬、農具等生產資料,可以進行必要的調整。

(11) 保證國家和公社的勞動力調配計劃的執行,負責幫助所屬生產單位作好勞動管理;隊與隊之間進行協作的時候,實行換工的办法,或者由用工單位付給工資;統一制訂生產定額和勞動定額。

(12) 領導与管理業餘學校、小學、業餘文工隊、衛生所、產院;敬老院;在公社委托下,對本區內的地主、富農,反革命、壞份子監督勞動生產,調解民事糾紛,辦理婚姻和戶口登記等行政工作。

(三) 生產隊(相當于原來的農業社的管理區下面的生產隊或生產小隊)職權範圍

以管理區(生產大隊)作為基本核算單位,管理區(生產大隊)下面的生產隊(生產小隊)就是包產單位。為了提高這一級組織的積極性和責任心,作為包產單位的生產隊也應當有部分所有制和一定的管理權限。它的職權應該是:

(1) 向管理區(生產大隊)包產、包工、包成本,超產的部分按一定的比例上繳給管理區(生產大隊),其餘部分歸本隊所有或分配給社員。

(2) 作為包產單位的生產隊(生產小隊);對於土地、耕畜、農具和勞動力有固定的使用權,公社、管理區(生產大隊)都不能輕易調動,如果必要抽調的時候,一定要在不影響本小隊完成包產任務的條件下進行,并且必須取得本小隊的同意。

(3) 生产队(生产小队)在公社和管理区(生产大队)的领导下,全面的負責組織本队的生产和劳动,保証按时完成和額超完成季节的与年度的农业生产任务;以及林业、畜牧业、副业、漁业基本建設等項生产任务和上繳任务。对于增产技术措施,包产单位有权根据自己的具体情况和群众的共同意見作出决定;对于上級規定的增产技术措施合乎情况的應該执行,与本小队具体情况不相合的,有权提請上級重新考虑。

(4) 生产队(或生产小队)必須將百分之九十五以上的种植面积按照管理区(或生产大队)布置的計劃安排。剩余的百分之五的土地在不影响队的生产計劃的前提下,可以根据自己的情况机动使用。

(5) 在保証完成管理区(或生产大队)布置的农业和副业的生产任务,服从国家市場管理的条件下,生产队(或生产小队)可以經營各种小型副业生产;在不影响生产任务完成的条件下,生产队对于自己管轄范围内可以利用的零星土地应当尽量利用;所有这些經營的收入,都归本小队所有,归生产小队的全部收入,生产小队除了可以把其中的一小部分留作本队的公积金、公益金外,应当把絕大部分(不少于总数的百分之九十的部分)分配給社員。

(6) 根据造林季节,組織社員在本队范围内的荒山、荒地和宅旁进行綠化。經營好本队的果园。

(7) 管理好本队的土化肥厂、小农具修理厂、縫紉組、副食品加工厂、飼料粉碎厂等直接为生产、生活服务的工业生产的厂(組),并且按时完成或額超完成本队工业或加工任务。

(8) 全面的負責管理好本队的公共财产。合理使用各项生产投資和管理費用,一切开支都必須坚持勤儉办社的原則,精打細算反对鋪张浪費。严格执行生产費、管理費、伙食供給

标准的财务包干开支指标，节约下来的生产费用，全部归本队支配。

(9) 掌管公积金总额的10%左右，用于本队的基本建设（如修建食堂、托儿所、幼儿园、猪舍、马棚等）。掌管公益金总额的50%左右，用于生活福利、书报杂志、文化娱乐和困难户的补助。

(10) 具体制订季度、小段劳动使用计划，全面调配合理使用全队的劳动力，根据生产条件的变化，随时修订劳动定额，严格执行考勤制度，监督和考核社员劳动情况，定期评定社员的劳动成绩。

(11) 种子、饲料、口粮由队保管使用；牲畜、农具车辆等生产资料，由生产队负责饲养、保管、使用；耕畜由生产队自繁自用。

(12) 管理好本队的扫盲、业余学校和公共食堂、托儿所、幼儿园、哺乳室等集体福利事业。

三、在执行“统一领导，分级管理”制度中，应当注意的几个问题

(一) 统一领导与分级管理不可偏废

统一领导，分级管理是一个统一完整的管理体制，是矛盾的統一。两者互相制约，互相推动，互相补充。集中过多，否定分级管理，或者撤消统一领导，把分级管理变成各自为政，自行其是，都是不对的。目前在实行统一领导的过程中有两种不同的方法：一种是只有统一领导，不承认分级管理，这是主观

主义，命令主义的领导方法。另一种是与分級管理相結合，在集中领导下發揮各方面积极性的統一領導，这是符合民主集中制原則的，走群众路綫的統一領導。而我們提倡的就是后一种的統一領導。为此，在执行“統一領導，分級管理”这一工作时，必須強調統一領導与分級管理是不可分割的統一體。使大家全面的理解和認識到，有了統一領導才能充分發揮公社的优越性；有了在統一領導下的分級管理，才能充分調动基层干部和广大社員的积极性。只要糾一領導，或只要分級管理不要統一領導的看法和作法，都是片面的。只有把統一領導与分級管理密切的联系在一起，才能使人民公社的生产和其它各項事业飞跃发展。

(二) 分級管理不等于分家

有的人民公社，在实行公社、管理区、生产队分級管理以后，发生了某些不团結現象。有些生产队之間缺乏团結协作共同搞好生产的精神，在生产上互不支援，有的生产队拒絕在等价交換的原則下，各队之間进行必要的物資調剂和互通有无。形成了分家的現象，为此，人民公社在实行分級管理的时候，必須強調各管理区、生产队之間的团結协作，并要說明这样作是为了搞好全社的生产，办好人民公社，而不是分家，以树立起干部和广大社員的集体主义和共产主义思想，防止各种不团結現象的发生。

(三) 分級管理不等于减少公社的領導責任，而是加重了公社的領導責任

人民公社实行“統一領導，分級管理”的制度，是为了解决公社与管理区，管理区与管理区、生产队与生产队之間的矛