

第三篇

基层政权建设

基层政权建设是国家政权建设的一个重要组成部分。历代统治者对基层政权的建设都十分重视,建立有与其时相适应的组织形式。周行比邻法,汉行乡亭制,唐行保邻制,宋立保甲法,明行里甲法,清行两级制。晚清推行乡镇保甲。民国初,四川军阀割据时期,基层政权组织形式仍袭清制。24年(1935年)清查户口,整编保甲,成立联保(实为乡级),称联保制。民国29年推行新县制,废除联保,重新划分乡、镇,建立乡镇公所,设置保甲。担负课税、兵役、“诘奸”、捕盗等任务。

土地革命时期,中国工农红军在建立川陕革命根据地的同时,在红军长征经过的川东、川西部分县亦曾建立区、乡、村苏维埃政权。这些红色政权对扩大红军、保卫和建设革命根据地,都发挥了重要作用。

中华人民共和国成立后的基层政权组织,系指县以下的乡(民族乡)、镇人民政府。这些基层政权是团结和带领当地广大人民群众进行建设的组织者,是上级政府各项工作的落脚点。对于保证宪法、法律的实施,促进国民经济和社会发展起着重要作用。

第一章 晚清基层政权组织

清初,以十户为牌(畸零散处户通融编列),立牌长;十牌为甲,立甲长,称总甲;十甲为保,立保长,称保正,其上设里或坊,后改为乡镇。

晚清,农民起义遍及全川,川督大办团练加以防范,乃于乡下设团,统二三保,保下设甲,甲下设牌。团有团总,保有保正,甲有甲长,牌有牌头。同治三年(1864年),每乡设大保正1人,以统团总。

光绪年间,凡编保甲,每户给以门牌,书其家长姓名与其丁男之数,每年更换。十家为牌,牌有牌头;十牌为甲,甲有甲长;十甲为保,保有保正。城市“屯灶厂寺观店埠棚寮边缴”都在编组保甲之列,海船亦令编甲。保、甲、牌长的任务是:“稽其犯令作慝者而报焉”。光绪二十三年(1897年)将乡的大保正改名为总保。二十六年县设保甲局,局士2人,由知县遴委,任期一年,掌

管编查保甲,督催更防等事。三十四年试行所谓“地方自治”,自治为两级,以城、镇、乡为初级自治团体,以府、厅、州、县为上级自治团体。

宣统元年十二月(1910年1月),颁布府州县地方自治章程,规定城、镇、乡的区分标准:府、厅、州、县治所所在地的城厢为城、城厢以外之市、镇、村庄、屯集地方,人口满5万者为镇,不满5万者为乡,负责当地教育、卫生、土木工程、实业、慈善、公营事业等事项。次年,乡投选董事,设县议事会,为决议机关。但所委乡董,多属豪绅,人民对于选举,亦无训练,所选议员,多为狡黠者垄断市利,是徒具自治之名,历行官治之实而已。

据《巴县志》载,清时县下设置:

清初,巴县分设四城、居议、怀石、江北4里。

康熙年间,改设29坊,12里。

清末,又改编为木洞、清风、清和、白市、集思、聚奎、环江等 7 镇;南董、龙灵、石龙、一品、人和、五胜、怀仁、崇圣、丰盛、至公、平安、和平、廉浪、三益

等 14 乡,乡下设保甲。

四川其他各地的基层组织形式与上述情况相类似。

第二章 民国基层政权组织

第一节 沿袭清制

民国初期,四川各地的基层政权组织沿袭清制。县以下为区,设团总;小集市为乡,设团正;乡下置保,设保正;保下为甲,设甲长;甲下为牌,设牌首。市区划为区、坊、间、邻四级组织。

民国8年(1919年)9月,北京政府颁布县自治法,民国10年10月,颁行乡自治法规,四川处于军阀混战时期,政局不定,未及实施。民国16年国民政府定都南京后,宣称实施训政,民国17年7月,实行地方自治,推行保甲制度。

民国19年,国民政府公布市、县组织法。规定:“市区划分为区、坊、间、邻四级组织。五户为邻,设邻长;五邻为间,设间长;20间为坊,设坊长;10坊为区,设区长。”又规定:县以下为区、乡、镇。乡、镇之下设间、邻。

区之立法机关为区民大会。区民大会以本区公民出席投票,行使选举

权、罢免权、创制权、复决权。区之执行机关为区公所,设区长1人,管理区自治事务。区长由区民大会选任,并由县政府呈报民政厅备案,在“民选”以前由民政厅委任。

乡、镇最高权力机关为乡、镇民大会,由各该乡、镇公民选举组成。

乡、镇之执行机关为乡、镇公所,设乡、镇长1人,掌理本乡、镇自治事务;设副乡、镇长1人,襄助乡、镇长办理自治事务。正副乡、镇长,均由乡、镇民大会选任,并由区公所呈报县政府备案。如其违法失职,由大会罢免、改选。乡、镇民大会于选举乡、镇长时,并选举监察委员3~5人,组成监察委员会,监察本乡、镇财政,检举正、副乡、镇长违法失职等事项。

乡以下设间、邻,并设居民会议,选举产生间、邻长各1人。此后,居民会议由间、邻长召集之。居民会议对

间、邻长有罢免、改选权。上述规定各地贯彻执行不一。据《巴中县民政志》载,民国初年,全县31个大集镇均设团总,138个小集市均设团正,以下保设保董,甲设甲长,牌置牌首。据新编《雅安市民政志》载,民国24年前,该县划分9个区,区首称团总,治所称团防局;共辖71个保,保首称保正;260

个甲,甲头称甲长;甲下设牌,共2568个牌,牌头称牌首。《苍溪县民政志》载,民国23年前,保以上为区段,设总董,后改称团总,总理本区段团练保甲之事。并谓“团练保甲,全操于土豪劣绅之手,他们不仅借办团练公开大筹其款,大发横财,并招纳党羽,据其要隘,明团暗匪,四处剽掠,鱼肉乡里”。

第二节 改行联保制

民国23年11月7日,国民党中央政务会议第432次会议决议:“地方保甲工作,关系地方警卫,为地方自治之基础,应由行政院通令各省、市政府切实办理。”民国24年四川被定为军事反共省份,开始清理户口,整编保甲。同年6月,省政府即在川康团务干部学校毕业学员中挑选100人施以训练,任命为督编保甲户口委员,派赴各县检查督促保甲编组进展外,并于民国26年省政府制订《四川省各县保甲整理办法》。民国27年国民政府军事委员会委员长重庆行营制订《整理川黔两省保甲方案》,同年1月21日颁发到省。四川省政府亦制订《四川省各县整理保甲施行规则》,同年4月通令各县切实遵办。

各县清理户口,整编保甲,均以各县政府为主办机关,以区置管辖区域为指导区,以其乡、镇区域为编查区。

每一编查区,分为若干编查组,以甄选训练合格之保长或副保长为编查员,由县区各级指导员及乡、镇公所职员负责指导,驻在县境内之军警团队、机关法团和学校派员及原有保甲长协助。县政府于开始前,召集编查人员讲解编查法令、编查手续、填表及统计方法等。

整编保甲工作,以三个月为一期,由各县根据实际情况,制订实施方案,分期进行。截至民国26年,先后呈报完成者计有127县,未完成者计有酉阳、秀山、巫山、广元、巴中、通江、南江、懋功8县。

一、设立联保

四川设立联保,在纵横关系上经过两度变更。民国24年12月,四川省政府根据国民政府军事委员会武昌行营第352号训令,将原乡、镇公所一律

改设联保,置联保办公处。联保为独立一级,保长直隶于联保办公处,联保主任隶于区,其人选由区推荐,县长择委。同年8月,该行营重申联保为横的联系,遂改为与保平行。民国27年颁布《整理川黔两省保甲方案》第六条重新规定联保为区、保之间的一级。其理由是:“现行保甲制度中之联保办公处,乃保与保之间的联络机关,系横面之联系,而非纵体之层叠,但每区所辖保数,多者数百,少亦数十,单位过多,政令难以推行,区长苦于区署或区公所之组织简单,人员少,以秉承督察两俱难周,故规定,以联保为区、保间之承转机构,辅助区长推行政令,指导各保工作,革除过去似是而非之虚三级制。”

联保办公处冠以所在乡、镇名称。联保下各保依序编称。联保的区域,在20华里以内的各乡、镇经编成5保以上者,应设联保办公处。但地广人稀之处,联保管辖面积和保数得于不打破乡、镇界址原则之下,酌量扩大或减少。截至民国28年3月,全省共编联保4502个。

联保办公处设主任、书记各1人。主任承区长之命,指挥监督所辖各保保长,书记承联保主任之命,办理表册及一切文书事宜。所辖保数较多,经费充足之联保,亦得酌情增设户籍及其他人员。联保主任任期为3年,期满可连任,成绩优异符合区长任用资格者,

可升充区长。

四川各县设立的联保办公处,按区划面积大小、户口多寡,划为四等:凡住户在6000户以上者为一等;6000户以下,4000户以上者为二等;4000户以下,2000户以上者为三等;2000户以下者为四等。

四川的联保、保甲,自民国24年编组以后,复于民国26年、27两年进行整编。

二、整编保甲

四川省政府于民国24年公布《四川省各县整编保甲清查户口实施办法》,规定联保以下的基层组织为保,保以下为甲。

甲的编组:一般10户1甲,户口密集之地(如城市及场镇),15户1甲,户口稀少之地,6户1甲。

保的编组:一般10甲1保,户口密集之地(如城市及场镇),15甲1保,户口稀少之地,6甲1保,兼顾其历史关系及自然条件。

各保编余户,不满1甲者,6户以上,设立1甲;5户以下,并入邻近之甲。甲内有全户暂时他迁者,保留其甲户番号,等其归来补编。

编查区(乡、镇)编余之甲,不满1保者,6甲以上,立1保;5甲以下并入邻近之保。保的编组,不跨越乡、镇自然界址。

寺庙公共处所,外侨寄居户,以保

为单位,分别编查。寺庙或公共处所内,有其他居户者,仍按普通户口进行编查。

矿场附近及滨江、滨河流动之居民,于迁入时,由所在地保长随时登记于临时户口,已满6户者,暂编为1甲,已满6甲者,暂编为1保,等月终再编为临时甲或临时保。

各县于整编保甲、清查户口完毕,保办公处成立,保甲长正式委定后,由

各保保长依照《四川省各县保务会议规则》之规定,召开保务会议,协商保甲规约,共同遵守。

四川保甲自民国24年编组以后,复于民国26年、27两年进行整理。据民国28年3月四川省民政厅统计,全省县以下共划有483个区,4502个联保,71675个保,739593个甲,7536840户,46384087人。分布情况如下表:

四川省各市、行政督察区、实验区联保保甲户口一览表

表 3—1

地区别	区	联保	保	甲	户	人口
统 计	483	4502	71675	739593	7536840	46384087
成都市	5	31	216	3515	83152	496128
第一行政督察区	41	217	4431	43865	468695	2547755
第二行政督察区	36	380	6750	57774	694480	4864721
第三行政督察区	38	525	8277	88470	837050	5123650
第四行政督察区	33	191	3344	34960	342836	1966978
第五行政督察区	23	188	2360	23349	254472	1405531
第六行政督察区	27	252	3656	36650	379197	2102623
第七行政督察区	31	275	5194	63149	531057	3148246
第八行政督察区	27	361	4906	49713	517906	2829740
第九行政督察区	31	309	5020	50022	508889	3054337
第十行政督察区	29	313	4791	47314	487633	3097669
第十一行政督察区	28	323	5421	58287	561455	3781304
第十二行政督察区	31	350	7533	72500	813760	5601694
第十三行政督察区	30	205	4050	40885	422982	2356001

地 区 别	区	联保	保	甲	户	人 口
第十四行政督察区	29	196	1998	22204	255190	1501583
第十五行政督察区	27	316	3410	34032	335677	2302688
第十六行政督察区	17	70	318	2904	30460	128059
三峡实验区					11949	75380

资料来源：四川省民政厅民国 28 年 3 月资料

三、联保连坐法

什伍连坐，始于先秦。历代多有仿行。民国 21 年，国民政府在江西省为“围剿”红军，镇压革命，曾仿效施行。四川省政府在编查保甲户口之际，亦仿江西，实施联保连坐法，并订立《各县办理联保连坐实施办法》通饬遵行，使保甲成为防共反共的基层组织。联保连坐分两种：一、横的联保连坐。《整理川黔两省各县保甲方案》第 11 条规定：“同甲各户彼此互相监视，不另具切结，如甲内各民有通‘敌’、通‘匪’、

为‘匪’等情事，一经查觉或告发，审判机关应即查明，同甲各户长给以连坐处分。”二、纵的联保连坐。“甲长应保证所辖各户，保长应保证所辖各甲甲长，联保主任应保证所辖各保保长，区长应保证所辖各联保主任，县长应保证各区区长无通‘匪’情事，逐级联保不另具切结。如发现通‘匪’、窝‘匪’、为‘匪’时，保证人应撤换并分别情节轻重予以惩处”。各户户长须出具本人及家属不作违法情事的切结，切结格式如下：

切 结	
中华民国 年 月 日	县 区 乡 第 保 第 甲 第 户 切 结 为 出 具 切 结 事 ； 今 结 得 本 人 及 家 属 并 无 窝 藏 汉 奸 、 盗 匪 、 栽 种 鸦 片 、 制 造 毒 品 、 私 藏 军 火 等 情 事 。 自 结 后 倘 有 上 述 不 法 行 为 ， 甘 受 最 严 厉 之 制 裁 ， 所 具 切 结 是 实 。 具 切 结 人 第 户 户 长 保 人 住 址 甲 长 保 长

第三节 推行新县制

民国 29 年国民政府开始推行新县制。

新县制的中心内容有：调整县以下基层组织，废除联保制，恢复乡、镇建制，清查户口，整编保甲，培训基层自治人员，建立基层“民意机构”，加强基层统治。

一、恢复乡、镇建制

民国 29 年，省政府颁布《四川省各县乡、镇划分办法》，开始对原有乡、镇区划进行调整，撤销联保办事处，于原联保办事处所在地设立乡、镇公所，恢复乡、镇建制。

各县乡、镇区划以维持原有联保管辖范围为原则，视当地政治、经济、

人口情况得酌情扩并。凡县政府所在地和上千户的场,均编为镇,不足千户的场,则联合附近乡村各户编为乡。在同一场内不得设立两个乡、镇公所,但受两县共管的场则不受此限。

每乡、镇以 10 保为原则,不得少于 6 保、多于 15 保。

恢复后的乡、镇分甲乙两种。凡乡、镇公所所在地较为繁盛,辖保在 15 个以上,财政较为充裕者,列为甲种乡、镇;凡乡、镇公所所在地并不繁盛,辖保不及 15 个,而财政又较困难者,列为乙种乡、镇。

民国 29 年,全省建立乡、镇公所 3554 个,次年增为 4421 个,31 年增为 4485 个。

辖乡、镇较多的有宜宾等县。宜宾辖 107 个乡、镇;涪陵辖 91 个乡、镇。一般县辖乡、镇数均为五六十个,辖乡、镇不足 10 个的有新繁等 8 县。

民国 29 年 8 月 26 日,四川省政府公布《四川省各县乡、镇公所组织规程》,规定:

乡、镇公所直隶于县政府,承县政府之监督指挥,受该管区署之督导,办理本乡、镇各项行政及自治事务。

乡、镇公所设正副乡、镇长各 1 人。乡、镇长因故不能执行职务时,由副乡、镇长代理。乡、镇长合于中心学校校长资格者,得兼任校长。不合于是项资格者,另选合格人为副乡、镇长兼任校长。乡、镇成立国民兵队,由乡、镇

长兼队长。

正副乡、镇长均由乡、镇民大会选任,由区公所呈报县政府备案。

乡、镇公所设置民政、警卫、文化、经济 4 股。民政股掌户口清查、保甲编组、户口异动登记、监督保办公处工作、选举、人民团体登记、劳工、卫生、社会福利、禁烟禁毒、礼俗、宗教、寺庙管理、推行新生活运动及国民精神总动员等事务;警卫股掌治安、在乡军人登记、军事供应、军用征发、消防、防空防毒、协办兵役、优抚、民间自卫武器登记管理、协办国民军事组织训练等事务;文化股掌管理、辅导中心学校和保国民学校、图书馆、文体设施、社会教育、扫盲、塾师训练、私塾、公民训练等事务;经济股掌农田水利、牧垦、工商、矿业、道路、桥梁、电信、土木工程、工役、建仓、积谷、度量衡、合作、公共事业、地政、财政、整理公款公产登记、寺庙财产登记、协助赋税征收等事务。各股设主任 1 人,干事 1 至 2 人。在实施中民政股与文化股合并,称民政文化股;经济股与警卫股合并,称经济警卫股。

全省乡、镇公所工作人员,按编制统计,民国 29 年为 43716 名,次年为 57619 名,31 年为 55311 名,33 年为 47920 名。

二、保甲、户口

保设保办公处,置保长、副保长各

1人,受乡、镇长之监督指挥,办理本保自治事项及执行县政府委办事项。

保长、副保长由保民大会选举产生,乡、镇公所报县政府备案。在未办理选举以前,保长、副保长由乡、镇公所推定,呈请县政府委任。保办公处应冠以所属乡、镇名称。

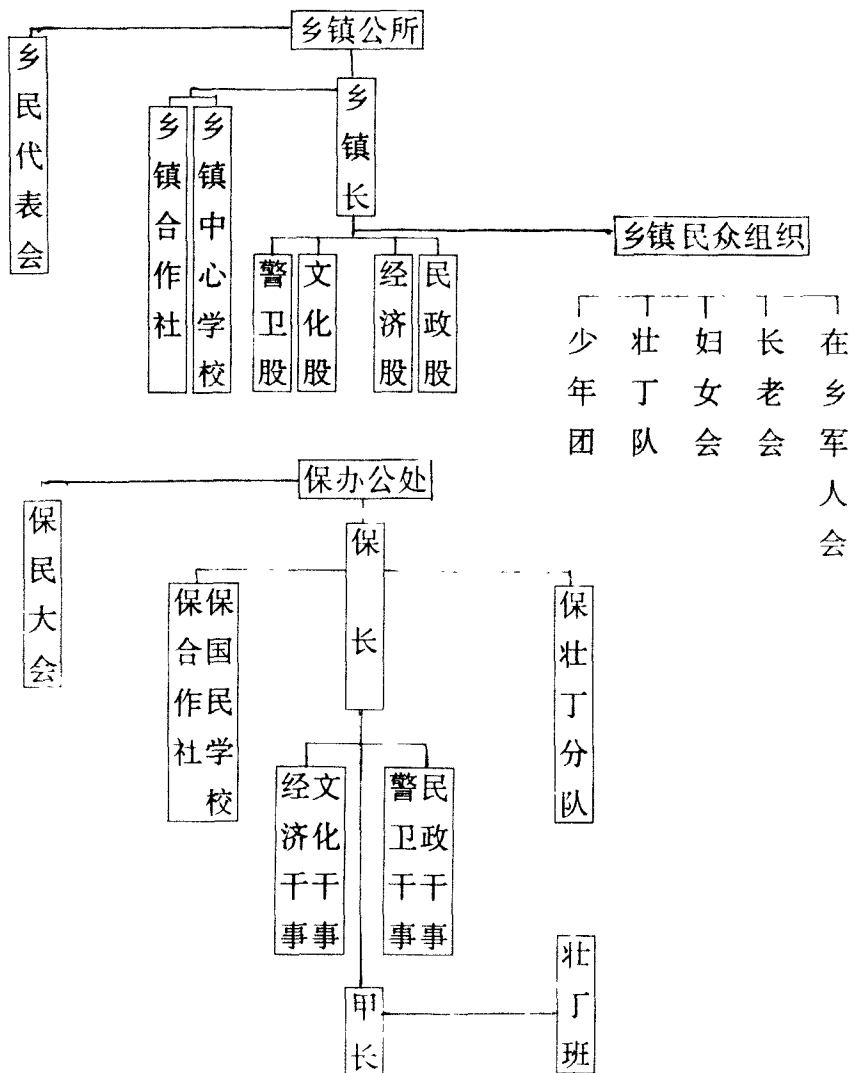
保长兼任保国民学校校长及国民兵队长,但在经济教育发达之区域,

则不得兼任保国民学校校长。保长不得兼任甲长。

保办公处设民政、警卫、经济、文化干事各1人,民政干事则副保长兼任,警卫干事由保国民兵队附兼任,经济或文化干事由保国民学校教员兼任。

保务会议由保长主持召开,每月开会一次。

表 3—2 民国乡镇公所、保办公处组织系统图表



据民国 35 年省民政厅统计,全川 及人口数见下表:
共编 62777 保,656813 甲。分布、户数

民国 35 年四川省保甲人口统计表

表 3—3

县市局别	保 数	甲 数	户 数	人 口 数		
				共 计	男	女
总计	62777	656813	8539586	47028600	24094393	22934207
成都市	174	4158	224339	701143	422705	278438
自贡市	180	2675	48530	212061	114879	97182
第 一 区	4068	42709	550130	2684065	1403576	1280489
温江	256	2708	35899	166236	86011	80225
成都	238	2399	35589	159013	85774	73239
华阳	651	6798	101465	469121	250967	218154
灌县	442	4521	56012	294584	152673	141911
新津	247	2446	29654	169624	87832	81792
崇庆	624	6399	70896	384477	194335	190142
新都	201	2193	32872	157115	84295	72820
郫县	276	2979	38326	170793	87829	82964
双流	258	2704	30909	151351	79837	71514
彭县	555	6129	76712	365356	191304	174052
新繁	154	1650	21615	104107	55009	49098
崇宁	166	1783	20181	92288	47710	44578
第 二 区	6039	63670	835233	4796962	2434272	2362690
资中	626	7970	130792	683074	348047	335027
资阳	762	7849	89164	528586	264822	263764
内江	870	8742	102584	601124	308746	292378

县市局别	保 数	甲 数	户 数	人 口 数		
				共 计	男	女
荣县	548	6110	94953	534868	261462	273466
仁寿	1243	12100	147933	948330	431694	456636
简阳	1398	14361	170200	971798	496187	475611
威远	404	4344	67760	353690	176673	177017
井研	188	2194	31117	175492	86701	88791
第 三 区	6379	67411	920385	5210728	2735009	2475791
永川	308	5283	63335	354929	190867	164062
巴县	903	10047	151808	811647	426054	385593
江津	902	3829	110724	840420	455739	384681
江北	811	8211	97270	539289	273313	265976
合川	785	9224	128804	705429	370788	334631
荣昌	450	4696	57103	347101	176570	170531
綦江	508	5157	79325	404740	206172	198568
大足	376	4150	60855	374310	191341	182969
璧山	377	3903	58316	337809	180213	157596
铜梁	631	3418	74846	393269	202334	190935
北碚管理局	128	1393	17899	101795	61618	40177
第 四 区	1876	30357	356664	1917942	957396	960546
眉山	567	5789	65144	381073	192349	188724
蒲江	151	1579	23240	116308	56562	59746
邛崃	596	6145	62627	336172	166055	170117
大邑	275	3647	46674	250945	125361	125584
彭山	223	2341	30214	153498	77549	75949
洪雅	306	2970	34403	194001	97522	96479
夹江	255	2592	30320	155505	76726	78779
青神	201	2009	23219	120128	59119	61009

县市局别	保 数	甲 数	户 数	人 口 数		
				共 计	男	女
丹棱	132	1453	16913	87383	43475	43908
名山	170	1832	23910	122929	62678	60251
第 五 区	2196	21877	261925	1366379	683038	683341
乐山	557	5378	69245	341727	168557	173170
屏山	229	2337	24800	118727	60679	58048
马边	86	850	9094	35811	18466	17345
峨边	83	769	8534	47395	23330	24065
雷波	52	523	5662	25850	13133	12717
犍为	763	7824	93909	532640	269878	262762
峨眉	257	2655	30816	166438	79212	87226
沐川	169	1541	19465	97791	49783	48008
第 六 区	3547	37048	432789	2192021	1144668	1047353
宜宾	1300	13453	166318	807689	412163	395526
南溪	450	4622	51551	286220	151213	135007
庆符	287	2889	34197	166157	84042	82115
江安	339	3938	43342	236496	128603	107893
兴文	122	1290	16560	79075	41538	37537
珙县	227	2366	27846	144416	75875	68541
高县	182	1932	20547	95804	49161	46643
筠连	131	1403	15410	73358	37922	35436
长宁	374	3742	41904	227885	125288	102597
沐爱设治局	133	1413	15113	74921	38863	36058
第 七 区	4571	47315	619352	3246901	1667843	1579058
泸县	1261	11932	189254	924672	480980	443692
隆昌	314	3986	59953	325818	162706	163112
富顺	1159	12036	134772	763048	377522	385526

县市局别	保数	甲数	户数	人口数		
				共计	男	女
叙永	490	4781	60274	307883	159456	148427
合江	591	6107	73629	393887	208088	185799
纳溪	110	1194	15562	79379	41711	37668
古宋	137	1930	21174	109307	58688	50619
古蔺	509	5349	64734	342907	178692	164215
第八区	4169	42887	529976	3062062	1564111	1497949
酉阳	521	4389	60689	422674	226850	195824
涪陵	1266	12964	138393	778482	383965	394517
丰都	624	6453	82674	446237	220621	225616
南川	418	4365	157614	312380	160278	152102
彭水	336	3334	53676	285796	149435	136361
黔江	155	1567	15888	129911	70009	59902
秀山	400	4115	57005	336108	175328	160780
石柱	229	3500	40343	225093	115486	109607
武隆	220	2200	23394	125379	62139	63240
第九区	4499	46410	549801	3161014	1605452	1555552
万县	1214	13056	136478	872904	453909	418995
奉节	499	5285	66295	394586	211103	183483
开县	743	4893	87067	615143	315618	299526
忠县	733	7089	72105	449179	227494	221685
巫山	242	2909	40307	218212	118141	100071
巫溪	306	2839	34505	108654	24390	84264
云阳	645	6117	71060	410915	206482	204433
城口	117	1222	14984	91421	48325	43096
第十区	4527	44451	564178	3038489	1493053	1545436
大竹	570	6495	82317	428893	216650	212243

县市局别	保数	甲数	户数	人口数		
				共计	男	女
渠县	933	8789	107463	709382	348391	360991
广安	1163	10508	164296	637074	319137	317937
梁山	628	6313	66345	385647	193826	191821
邻水	462	4624	48844	312196	145691	166505
垫江	262	2734	32667	230293	101170	129123
长寿	509	4988	62246	335004	168188	166816
第十一区	5306	54445	660057	3817285	1964742	1852543
南充	1167	11882	153302	807183	428584	378599
岳池	832	8344	99137	559026	279772	279254
蓬安	552	5533	62745	364709	189529	175180
营山	504	5250	64747	383909	186904	197005
南部	749	8058	104270	694729	362496	332233
武胜	511	5317	63666	334754	167882	166872
西充	602	6019	63407	327324	156662	170662
仪陇	389	4042	48783	345651	192913	152738
第十二区	5502	58777	806176	5030049	2514139	2515910
遂宁	697	6981	106426	583084	281840	301244
安岳	634	6112	101105	671980	331993	339987
中江	738	7921	123025	806185	414425	391760
三台	1173	11815	139030	891622	457552	434070
潼南	416	3930	51976	284636	140860	143776
蓬溪	548	6456	88265	618930	307036	311894
乐至	556	6218	67570	410647	199138	211509
射洪	505	6362	82137	493874	248107	245767
盐亭	235	2982	46642	269091	133188	135903
第十三区	3193	35151	451793	2340574	1238903	1101671

县市局别	保数	甲数	户数	人口数		
				共计	男	女
绵阳	642	6239	71577	375579	195842	179737
绵竹	253	3666	55189	285870	155377	130493
广汉	333	3735	57638	269097	140413	128684
安县	355	3727	44423	205163	108447	96716
德阳	298	3324	34633	193275	102387	90888
什邡	277	3079	42075	204630	110504	94126
金堂	498	5802	74717	492706	263588	229118
梓潼	290	2937	31983	159815	80803	79012
罗江	247	2642	32558	154439	81542	72897
第十四区	2243	23675	315569	1758452	890799	867653
剑阁	373	3616	43618	255500	132486	123014
苍溪	288	3153	39624	256269	126204	130065
广元	231	2563	35117	194008	99097	94911
江油	293	3155	40980	207147	107362	99785
阆中	337	4197	66691	399632	203197	196435
昭化	128	1228	18346	95354	47167	48187
彰明	158	1642	21588	101903	52288	49615
北川	66	644	8277	38769	19611	19158
平武	132	1026	11408	56408	28423	27985
青川	93	924	11144	51991	25899	26092
旺苍	144	1527	18776	101471	49065	52406
第十五区	2977	31057	382027	2343464	1184477	1158987
达县	1120	11500	125303	655187	325935	329252
巴中	452	5324	73274	511573	260785	250785
开江	188	2034	26416	215783	114033	101750
宣汉	622	6215	78742	473253	241788	231465

县市局别	保数	甲数	户数	人口数		
				共计	男	女
万源	214	2201	29563	158198	79762	78436
通江	181	1876	23542	170280	84874	85406
南江	200	1907	25187	159193	77300	81893
平昌设治局(1)						
第十六区	331	2740	30662	149011	75321	73690
茂县	84	757	8040	36178	17908	18270
理县	56	495	6360	30728	15666	15062
懋功	49	308	3809	21991	10508	11483
松潘	60	559	5215	27073	14631	12442
汶川	54	425	4791	22918	11710	11208
靖化	28	196	2447	10123	4898	5225

资料来源：民国 35 年《四川统计年鉴》。平昌设治局之保甲户口数包括于达县、巴中两县数字内。

三、建立基层“民意机构”

民国政府所称的基层民意机构，系指乡镇民代表会议、保民大会和户长会议。其设置，在于所谓组织民众，训练民众，为进入宪政时期进行准备。其设置办法和职权曾有如下规定：

乡、镇民代表会议，由所辖各保保民大会选举代表 1 名组成，名额不得少于 7 人，所辖不足 7 保的乡、镇，亦须选足此数。其职权是：议决乡、镇概算，审核乡、镇决算；议决乡、镇公有财产及公营事业之经营与处分事项；议决乡、镇自治规约；议决本乡、镇与他乡、镇间相互之公约；议决乡、镇长交议及本乡、镇内公民建议事项；选举或

罢免乡、镇长；选举或罢免本乡、镇选出之县参议员；听取乡、镇公所工作报告及向乡、镇公所提出询问事项；其他有关乡、镇重要兴革事项。

乡、镇民代表任期 2 年，连选得连任。乡、镇民代表于任期内因事故去职或被罢免时，由该候补当选人依法递补，无候补当选人时，依法另选，其任期以补足前任未滿之期为限。

乡、镇民代表不得兼任乡、镇公所及保办公处职员。

乡、镇民代表会设主席 1 人，由乡、镇民代表互选之；

乡、镇民代表会开会，主席在讨论与本身有利害关系之事件时，应行回

避。

乡、镇民代表会主席缺席或依前述规定回避时,由出席乡、镇民代表互推一人为临时主席。

乡、镇民代表会每三个月开会一次。第一次会议由乡、镇长召集,以后会议由主席召集,如遇特别事故,经乡、镇长或乡、镇民代表三分之一以上请求,得举行临时会议,但会期均不得逾三天。

乡、镇民代表会之召集须于开会前五天前将开会日期用书面通知各代表,临时会议至少于开会前一天通知。

乡、镇民代表会开会时,除通知正副乡、镇长,乡、镇中心学校校长,乡、镇国民兵队队长及乡、镇合作社理事列席外,其余与所议事项有关之机关团体代表或其他人员得由代表会通知其列席。

乡、镇民代表会非有过半数之代表出席不得开会。议案表决,须有出席代表过半数之赞同票始得通过,如赞同与不赞同票数相等时,由主席裁决。

罢免案之成立应有出席代表三分之二以上的同意。

保民大会由本保公民组成。其职权是:决议本保保甲公约、人工征募、保长交议事项以及保内公民五人以上

的提议;选举或罢免正副保长,选举或罢免乡、镇民代表会出席代表;听取保办公处报告,向保办公处提出质询以及本保重要兴革事项。

保民大会由保长任主席,保长因故未能参加,由副保长任主席,正、副保长因故或与决议事项有利害关系,应该回避时,由大会推举一人任主席。

保民大会每二个月召开一次,由保长召集,必要时可召集临时会议。保民大会非有本保公民三分之一人数出席不得开会,但本保公民逾500人,有四分之一以上人数出席,亦可召开。

保以下的甲,设户长会议,由甲长召集主持。其职权是:选举或罢免甲长,宣传和执行政令,户口检查填报,清洁卫生以及本甲应兴应革事项。

四、培训乡镇保甲人员

民国时期,称正副乡、镇长和正副保长为基层自治人员。称乡公所内设置的干事、助理干事及事务员为基层自治吏员。为了使这部分人熟悉政策法规,于各县设立县行政人员训练所(简称县训所),分批分期加以轮训。民国33~35年3年间,全省共轮训自治人员42021名,自治吏员20642名。

第三章 川陕苏区基层政权组织

川陕苏区,是中国工农红军第四方面军和川陕边区的革命群众,在中国共产党的领导下,于第二次国内革

命战争时期的 1932 年 12 月至 1935 年 4 月,在四川和陕西两省接壤地区建立。

第一节 川陕苏维埃的建立和发展

1932 年 10 月,中国工农红军第四方面军主动撤离鄂豫皖苏区,经过两个多月转战,摆脱了国民党部队的围追堵截,到达陕南,旋即翻越巴山,一举解放川北的通江、南江、巴中三县,创立了川陕革命根据地。由于广大群众的支持和红军的英勇善战,这块根据地发展最盛时期的境域,北至川陕交界的大巴山一带和陕西省南部的镇巴、西乡、宁强三县部分地方;南至四川省的营山县和渠县三汇镇;东至四川省的城口县;西抵嘉陵江。面积 42000 多平方公里,人口 700 余万。共

建置 2 道、1 市、23 县、1 特别区。2 道是巴中道(又名川北道)和绥定道(又名川东道),1 市是巴中特别市,23 县在四川省境的是巴中、恩阳、长胜、江口、赤江、红江、赤北、南江、长赤、宣汉、达县、广元、嘉陵、万源、红胜、苍溪、阆中、仪陇、渠县、营山、城口、英安等 22 县,在陕西省境的是陕南县。1 特别区,即四川省的洪口特别区。境域包括当时四川省通江、南江、巴中、宣汉、达县、仪陇、万源 7 县及广元部分(今旺苍)、巴中部分(今平昌),共 9 县的全部县境;广元、阆中、南部、城口、

苍溪、营山、昭化 7 县的大部分地区；蓬安、渠县、开江 3 县的部分地区，加上当时陕西省南部的镇巴、西乡、宁强 3 县的部分地区。川陕苏区大部分在四川省东北地区。当时就有“纵横三千里，人口七百万”之称。其面积仅次于中央苏区。

1933 年 2 月，中国共产党川陕省委员会和川陕省苏维埃政府于通江县城成立。川陕苏区在川陕省委和川陕省苏维埃的领导下，红军所到之处，人民群起响应，打土豪分田地，成立了各级苏维埃工农政权。

1933 年 1 月，川陕省临时革命委员会将原通江、南江、巴中 3 个县划为赤北、赤江、红江、南江、巴中 5 个县和巴中特别市。在红军的帮助下，这五县一市的苏维埃政府都在 2 月初相继成立。在此基础上，于 2 月中旬在通江城召开了川陕省第一次工农兵代表大会，宣布以《中华苏维埃宪法大纲》为指导川陕省各项工作的根本大法，还通过《川陕省苏维埃临时组织法大

纲》，选举产生川陕省工农民主政府（即苏维埃政府）。在省工农民主政府以下，设县、区、乡村各级工农民主政府及村苏维埃和“十家代表”。根据地的政权建设有了进一步发展。

1933 年 3 月，红四方面军解放了广元地区的文家坪、侯家岩、牡丹园等地。在苏家坡、哀家河、黄龙山、张家营、白果坪、小白洋坪、赵家坪等地，成立 7 个村苏维埃。在坪落建立赤北区苏维埃政府，领导群众进行革命斗争。赤北区苏维埃在坪落的宝山子、梅坡塘、盐场的关庙、响洞的毛垭、崔家（后迁张家塘）、黑水池（四川万源县）等地建立 6 个乡苏维埃和 20 个村苏维埃。1933 年 9 月召开陕南县第一次工农兵代表大会，会上选举产生陕南县苏维埃政府。陕南县苏维埃下辖 5 个区苏维埃，其中包括 3 个公开区（赤北、长滩、盐场），1 个半公开区（范家窝塘），1 个秘密区（鱼渡坝），13 个乡镇苏维埃，37 个村苏维埃。

第二节 区、乡、村苏维埃

一、区苏维埃

区苏维埃的委员会由全区工农兵代表大会选举产生。设主席委员 1 人，委员各若干人，地主、富农和无公民权的没有权利参加选举。主席委员的任

务是：1、计划和动员各委员指导和检查各乡工作；2、督促和检查区苏维埃委员本身工作；3、解决重要问题。

委员各有分工，其中

土地委员 审查和正确划分全区

的阶级成份,实行分田查田,发给土地证,解决水利灌溉、农具问题。

粮食委员 办理公粮仓,集中保管储存公粮和红军公田的粮食、粮食运输,统计粮食产量,规定禁止粮食出口办法,储藏粮食种子。

劳工委员 实行劳动法令,介绍失业工人工作,实行社会保险,向雇主抽社会保险金。

经济委员 集中各乡经济,实行统一开支,审查各乡帐目,发展各乡合作社的组织,办理经济公社,代收统一累进税,修筑道路、桥梁。

裁判委员 解决群众的一切争执纠纷,重大问题向革命法庭提起控诉。

内务委员 登记全区的婚姻、户口,管理全区的卫生、防疫与戒烟事项。

文化教育委员 发展全区文化教育,将上级印发的报纸、布告、宣言、标语分发各乡,设立布告处,办理俱乐部,检查各乡列宁学校教师、教材质量及识字、读报的成绩。

保卫局代表 动员和领导群众肃反,发动群众开展阶级斗争,调查地主和富农家属的处置情形,计划全区要口的岗棚、岗哨,发路票,督促各乡实行戒严,擒拿敌人的侦探、坐探及一切阴谋破坏苏维埃的反革命分子。

区苏维埃委员会的主要任务是:有计划的扩大红军与组织地方武装,实行全区劳苦群众军事化;审查参加

红军与地方武装的成分与社会关系,给予介绍信;检查各乡、村红军代耕,开展优待红军家属,帮助挑水打柴等拥军优属活动。

检查各乡、村苏维埃及十家代表的工作,改选混入苏维埃的阶级异己分子,提拔斗争坚决的真正工农分子到乡、村苏维埃工作。

二、乡苏维埃

乡苏维埃委员会由全乡群众大会或村代表大会选举产生。(地主、富农和没有公民权的分子无权利参加)。设主席委员及委员若干人,其任务是:

主席委员 计划和动员全乡苏维埃委员指导和检查各村工作;督促和检查乡苏维埃委员本身的工作;解决重要问题。

土地粮食委员 动员群众分配土地,进行查田;办理农具管理处及农具合作社;收藏各种粮食的种子;统计和集中全乡的公粮,督促群众送往区公粮仓;办理乡苏维埃的经济公社,发展合作社。

劳工内务委员 检查劳动法令的执行,介绍失业工人工作;注意卫生防疫和戒烟工作。

裁判委员 解决群众一切纠纷问题,重大事件报告区苏维埃解决,或向革命法庭提起控告。

乡苏维埃调查和研究各村反革命的活动,地主和反动分子家属的处理,

加紧站岗放哨戒严,检查路票,擒拿敌人的侦探、坐探及一切造谣破坏的反革命分子。

密切联系雇工会和贫农团,吸引他们积极参加建政活动和反富农的斗争。

动员群众参加红军与地方武装,组织代耕队,实行代耕,检查各村优待红军家属的工作。

办理列宁小学,设立红场,进行军事和体育的操练;设立俱乐部,张贴上级的报纸、布告、宣言、标语,并正确向群众解释;普及识字,扫除文盲,开展读报等各种文化教育工作。

三、村苏维埃

村苏维埃是苏维埃的基本组织,由全村群众大会选举产生(地主、富农和没有公民权的无权利参加),其任务是:

经常召集全村群众大会和十家代表会议,传达上级苏维埃的各种决议和法令,解决全村发生的一切问题,在开会时老弱残废的人可以不到会。

调查和统计全村人口成分、土地分配及群众生活改善的情形,报告乡苏维埃。

经常注意村内反革命的活动,调查全村富农、地主和反动分子的家属有无反革命活动,以及对他们的处理。动员群众捉拿敌人的奸细和造谣破坏的一切反革命分子,力量不足时报告

乡苏维埃,开展肃清反革命的活动。

动员劳苦群众参加红军和地方武装;组织代耕队,实行替红军家属代耕,动员群众帮助挑水打柴等优待红军家属的工作。

解决群众的纠纷,如借贷关系、各种争执等。重要事件解决后,须向乡苏维埃报告。村苏维埃不能解决的问题,可移交乡苏维埃或直接向革命法庭提起控告。

发展全村文化教育,建设俱乐部,经常举行晚会、唱歌、讲演、解释苏维埃的一切法令,进行读报、识字等工作。

四、十家代表的任务

为了切实执行苏维埃各种法令,在村苏维埃之下,由每十家工农劳苦群众选举一个代表,组成十家代表。

发动十家群众严格监视地主、富农和无公民权的分子。这类人不列在十家以内,无政治上的任何权利。十家代表应将这类人的生活情形,经常向上级报告。

经常注意当地有无反革命活动和暗藏的反革命分子,并将其阴谋破坏的情形,随时报告上级。

十家群众得到土地利益后,生活改善状况及红军游击队员家属的优待情形,向村苏维埃报告。

传达村苏维埃决议,动员和督促十家执行。

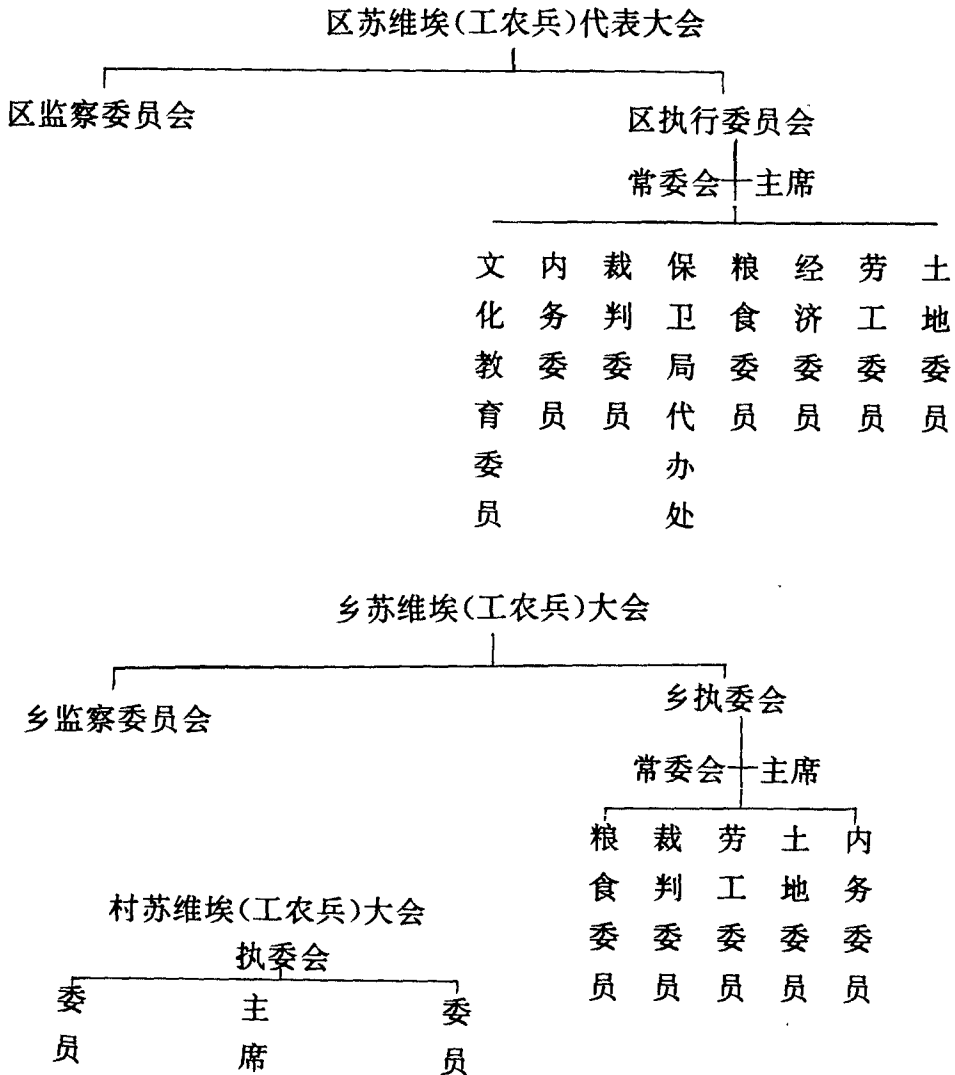
经常向十家公民解释苏维埃一切法令。

川陕省苏维埃的基层政权,是在广大群众的拥护和支持下,在粉碎蒋介石和四川军阀的围攻中,在 42000

平方公里的土地上建立、发展和巩固起来的。700 余万工农群众摆脱了国民党封建军阀、官僚、地主、土豪劣绅的压迫剥削,得到了土地和民主自由。

川陕省区、乡、村苏维埃组织系统表

表 3—4



红军除建立川陕苏维埃政权外,还在长征经过的川东、川西部分县建

立过县、区、乡、村苏维埃政权。组织情况基本相同,仅建立的时间略短。

第四章 人民共和国基层政权组织

1950年初,四川全省接管了民国时期设置的603个区公所,208个镇公所,4121个乡公所。由于各地人民政府刚建立,对地方情况不熟悉,群众尚未发动起来,建立人民的城乡基层政权的主客观条件均不具备,故接管后即召集旧乡保人员会议,向他们讲清形势,阐明政策,进行教育,另一方面采取控制使用的办法,号召他们立功补过,监督指导他们完成人民政府布置的各项任务。

1950年第三季度,川东、川南、川西、川北4个行署,重庆市和西康省人民政府,先后发出审查乡保人员的指示。在指示中规定的审查处理原则是:旧乡保人员在解放前无危害人民行为,解放后积极工作,能协助人民政府完成任务,经考查属实者,予以正式委任录用;解放前曾危害人民,解放后愿意立功赎罪,有悔改表现,努力工作,

在协助人民政府完成各项任务中有显著成绩者,准其暂代原职,以观后效;解放前危害人民,解放后不思悔改,视其情节予以惩办。

同年第四季度,各地城乡群众已经发动起来,城镇中的居民组织和农村中的农民协会亦已纷纷成立,原有的乡保实际上已为城乡群众所控制,各地人民政府始将乡保人员集中学习,宣布彻底废除长期为封建制度服务的保甲制度。

解放后四川的基层政权建设,就是在废除保甲制度后,在城镇经历了召开人民代表会议,选举产生不设区的市、市辖区和镇人民政府委员会,成立派出机构街道办事处,发动群众组织居民委员会和居民小组,在农村经历了以村代保,发动农民组织农民协会,农会代政。土地改革后召开乡人民代表大会,选举产生乡人民政府,人民

公社化后推行政社合一制，1984年制等阶段。
全省实行政社分设，恢复乡镇政府建

第一节 城镇基层政权

一、不设区的市

1950年1月7日，中央政务院公布《市人民政府组织通则》规定：

市人民政府是市人民行使政权的机关，受中央或大行政区或省的直接领导。

市人民政府委员会由市人民代表大会，或代行其职权的市各界人民代表大会选举市长、副市长及委员组成。其职权是：执行上级人民政府的决议和命令；实施市人民代表大会通过并经上级人民政府批准的决议案；拟定与市政有关的暂行法令条例，报告上级政府批准施行；遵照中央政务院关于任免工作人员暂行办法，提请上级人民政府任免或批准任免主要行政人员；在国家概算或预算范围内，编制概

算或预算和决算，提请市人民代表大会审查通过后，报请上级人民政府核准；统一领导和检查市人民政府各部门的工作。

市人民政府委员会原则上设民政、公安、财政、建设、文教、卫生、劳动等局（或处、科），以及市财政经济委员会、市人民监察委员会、市人民法院、市人民检察署等机构。

根据上述规定，四川（含解放初期的西康省）在不设区的市，均召开了市人民代表大会，选举产生了县级市的人民政府委员会。在1950年～1985年的36年间，随着国民经济的恢复和发展，经济体制的改革，对不设区的市作了多次调整。

1950年~1985年四川省建市撤市统计

表 3—5

年 份	设 市 名 称	撤 市 名 称	年 终 实 有 数
1950	泸州、南充、万县、雅安		4
1951	北碚、宜宾、五通桥、内江、		8
1952	合川。		9
1953		北碚	8
1957		合川	7
1959		雅安、五通桥	5
1976	绵阳、达县		7
1979	乐山、西昌		9
1983	涪陵		10
		绵阳、内江、乐山 3 市 升为地级市	
1985	华蓥		8

二、市辖区

1950年11月13日,中央政务院公布《大城市区人民政府组织通则》规定:区人民政府是区人民行使政权的机关,受市的直接领导。

区人民政府委员会由区人民代表大会选举区长、副区长及委员组成。职权是:执行市人民政府的决议和命令;实施区人民代表大会通过并经市人民政府批准的决议案;统一领导区人民政府各部门工作;根据市人民政府有关局、处的业务指示,监督、协助或指导各局、处在本区内各分支机关的工

作;向市人民政府反映市人民的意见和要求并提出兴革意见。

区人民政府委员会下,设秘书室及民政、文教、卫生、建设、工商、劳动等科(股),并在区以下公安派出所设民政干事1~3人。

四川解放初期,大城市未设置区人民政府,仅作为市人民政府的派出机构,成立区公所。

1951年4月24日,政务院发布《关于人民民主政权建设工作的指示》:“十万人口以上的城市,应按照组织通则,于今年内普遍召开区人民代

表会议,并成立区级人民政府。”重庆、成都、自贡3市,遵照指示,召开了区人民代表会议,撤销了区公所,设立了区人民政府。

1953年9月,四川省民政厅按照《区人民政府组织通则》,参照地区具体情况,提出有关区人民政府设置机构的意见:一、区人民政府委员会由区人民代表大会选举区长1人、副区长1~2人、委员15~21人组成;二、委员按民政、财政、工商、文教、卫生、治安武装等项进行业务分工;三、委员会下设生产建设(郊区)、文教卫生、优抚、救济、治安保卫、人民武装6种工作委员会;四、市辖区人口在10万以上,设街公所或区人民政府办事处。

按照上述规定和意见,全省市辖区在建国后30多年间,曾有下列设置和调整。

1950年设置者:重庆市7个,成都市8个,自贡市5个,全省共20个。

1952年合并者:重庆市2个,成都市2个,全省共16个。

1953年,重庆市将北碚市改为第六区;成都市将第一区至第六区合并为东城、西城、望江、万年、龙潭5个区;自贡市将第一区至第五区合并为自流井、贡井、郊区、大坟堡4个区,全

省共15个。

1955年,重庆市将第一区至第六区调整为市中、江北、沙坪坝、九龙坡、南岸、北碚、南桐矿区7个区,成都市将望江区并入东城区,万年、龙潭两区合并为郊区;自贡市将大坟堡区改称大安区,全省共14个。

1956年自贡市将大安区并入自流井区,全省13个。

1960年,成都市撤销郊区,增设青白江、金牛、龙泉3个区,全省共15个。

1961年,自贡市恢复大安区,全省共16个。

1965年,重庆市设大渡口区,全省共17个。

1974年,重庆市设双桥区,全省共18个。

1976年,渡口市设东区、西区和郊区3个区,全省共21个。

1983年,自贡市将郊区更名为沿滩区。

1984年,设立泸州、德阳两个市中区,全省共23个。

1985年,设立绵阳、广元、遂宁、乐山、内江5个市中区,乐山地级市增设五通桥、沙湾、金河口3个区,全省共31个。分布情况见下表:

1985年四川省辖市情况表

表 3—6

市	市辖区数	市 辖 区 名 称
成都市	5	东城区 西城区 金牛区 龙泉驿区 青白江区
重庆市	9	市中区 大渡口区 江北区 沙坪坝区 九龙坡区 南岸区 北碚区 南桐矿区 双桥区
自贡市	4	自流井区 贡井区 大安区 沿滩区
渡口市	3	东区 西区 仁和区
泸州市	1	市中区
德阳市	1	市中区
绵阳市	1	市中区
广元市	1	市中区
遂宁市	1	市中区
内江市	1	市中区
乐山市	4	市中区 五通桥区 沙湾区 金河口区

三、街道办事处

1954年12月31日,中央人民政府公布《城市街道办事处组织条例》提出:为了加强城市的居民工作,密切政府与居民的联系,市辖区和不设区的市人民委员会,可以按照需要,设置街道办事处,作为它的派出机关。设置的原则:居住人口在10万以上的市(区)均应设立;居住人口在10万以下,5万以上,如工作确实需要,亦可设立;居住人口在5万以下,一般不设立。街道办事处的管辖范围应与公安派出所的管辖范围相同。任务是:一、办理市、

市辖区人民委员会有关居民工作的交办事项;二、反映居民的意见和要求;三、指导居民委员会的工作。

街道办事处设主任1人,按照工作的繁简,管辖区域的大小,设干事若干人,在必要时,可以设副主任1人。上述人员均由市辖区、不设区的市人民委员会委派。

四川设置街道办事处始于1955年,在1955年~1985年的30多年间,曾有调整 and 变化。

1956年,5万人口以上的遂宁、涪陵两县的城关镇,根据当时的经济发

1985年四川省城市街道办事处统计表

表 3—7

市、地、州	市、区、县	街道办 事处数	市、地、州	市、区、县	街道办 事处数
成都市	东城区	29	乐山市	市中区	1
	西城区	26		五通桥区	1
	金牛区	15		沙湾区	1
重庆市	市中区	20	自贡市	自流井区	4
	大渡口区	3		贡井区	4
	江北区	11		大安区	4
	九龙坡区	8		泸州市	东区
	南岸区	9	西区		7
	沙坪坝区	16	市中区		7
	北碚区	5	万县市		2
		南桐矿区	3	涪陵地区	涪陵市
	双桥区	1	宜宾地区	宜宾市	8
德阳市	市中区	5	南充地区	南充市	4
绵阳市	市中区	6	达县地区	达县市	2
大安区	江油县	6	雅安地区	雅安市	3
广元市	市中区	3	凉山彝族自治州	西昌市	4
遂宁市	市中区	4		会理县	3
内江市	市中区	5			

展情况,经民政厅调查报省人民政府批准,也设立有街道办事处。

成都市东城区,1955年设立25个街道办事处,1958年城市人民公社化,把25个街道办事处合并组成7个

人民公社。1961年撤销城市人民公社,恢复了原有的25个街道办事处。1967年又将25个街道办事处合并为10个街道革命委员会,每个街道革命委员会下设政工、办事、生产指挥3个

组。1976年将10个街道革命委员会扩充为25个,直到1977年后始恢复1955年设置的情况。

全省城镇设置的街道办事处,都经历了类似成都市东城区的成立——合并改组——再恢复的曲折过程。

1978年后,随着城镇建设的迅速发展,城市人口的不断增加,经济体制改革的逐步深化,社区服务面的继续加大,经济工作的日益繁重,全省街道办事处无论设立的数量,或是组织规模及人事编制,均有显著变化。

‘文革’前,全省设置的街道办事处为176个,每个街道办事处配备干部不足6人,机构亦极简单。1985年街道办事处普遍成立了行政、工业、生活服务3个办公室,附设了不同类型的劳动服务公司或企业组织,建立了一些文化体育等公共设施。人员配备增加到20余人,聘用的企业职工数十人尚不计于编制内。全省设街道办事处的数量,较1965年增加百分之七十以上,达246个。

四、建制镇

解放初期,四川各县在接管民国时期208个镇公所后,将镇的建制作为县以下一级政权,改建为镇人民政府。在国民经济恢复时期1952年~1953年间,全省建制镇增为460个。据1954年10月省民政厅调查在全省

460个镇中,人口在7000以下者有354个,7000~10000者有35个,1~2万者有45个,2~4万者有23个,5万人口以上者有3个。其中有125个镇是县人民政府所在地。

建镇过程中,各县的设镇条件、编制和领导关系并不一致。有的属县人民政府直接领导,有的属区人民政府直接领导。有的要管乡,按区的编制,称区级镇,有的不管乡,按乡的编制,称乡镇镇。

1955年6月,国务院发布《关于设置市、镇建制的决定》,明确规定:一、县级或县级以上地方国家机关所在地,可以设置镇的建制;二、不是县级或不是县级以上地方国家机关所在地,必须是居住人口在2000以上,有相当数量的工商业居民,确有必要时方可设置镇建制;三、少数民族地区,有相当数量的工商业居民,聚居人口不及2000,确有必要时,亦可设置镇的建制;四、镇以下不再设乡。

根据规定精神,四川各市县对镇的建制曾作调整,数量略有减少,但压缩最大是1958年人民公社化和1962年压缩非农业人口的这几年间。

1954年,建镇460个,1958年调整为367个,减少93个。经1959年~1962年再调整,全省建制镇有270个。减少98个。

1963年12月,中共中央和国务院发布《关于调整市镇建制、缩小城市

郊区的指示》，对于镇建制重新作了规定：“工商业和手工业相当集中，聚居人口在 3000 人以上，其中非农业人口占百分之七十以上，或者聚居人口在 2500 以上，其中非农业人口占百分之八十五以上，确有必要由县级国家机关领导的地方，可以设置镇的建制。少数民族地方的工商业、手工业集中

地，聚居人口虽不足 3000，或者非农业人口不足百分之七十，但是确有必要，由县级国家机关领导的，也可以设置镇。”

根据这一新的规定，四川省对全省设镇进行审定。

1963 年~1983 年这 21 年间，全省建制镇见下表。

1963 年~1983 年四川省建制镇统计表

表 3-8

年 份	建 镇 数	年 份	建 镇 数
1963	308	1974	311
1964	309	1975	318
1965	308	1976	310
1966	312	1977	311
1967	311	1978	308
1968	310	1979	312
1969	309	1980	331
1970	300	1981	338
1971	306	1982	338
1972	302	1983	352
1973	308		

1983 年后，由于农村商品经济和乡镇企业的蓬勃发展，小城镇的作用日益重要。为了加速小城镇的建设，实行镇管村的体制，密切城乡联系，四川省人民政府根据国务院指示的精神，适当放宽了建镇标准，并于 1984

年 7 月 31 日发出《关于设置镇建制的试行意见》。规定：一、县人民政府所在地的集镇，原则上都可以建镇；二、其他集镇中，凡交通方便，经济发展已成为周围若干乡的经济、文化中心和物资集散地，其中非农业人口和自理口

粮人口占百分之五十以上的,可以建镇。少数民族地区可适当放宽条件;三、新设立的建制镇,一般以撤乡建镇为宜,实行镇管村的体制。

按照规定精神,1984年增设78个镇,全省上升为430个;1985年增设249个镇,全省上升为679个镇。

1985年四川省建制镇分布统计表

表3—9

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
成都市	龙泉区	5	龙泉、大面、洛带、西河、柏合。
	青白江区	4	城厢、大弯、弥牟、清泉。
	金堂县	3	赵镇、淮口、五凤。
	双流县	7	城关、华阳、籍田、彭镇、中和、太平、文星。
	温江县	2	柳城、和盛。
	郫县	7	郫筒、唐昌、犀浦、团结、花园、三道堰、安德。
	新都县	3	新都、新繁、石板滩。
	彭县	6	天彭、隆丰、敖平、九尺、蒙阳、新兴。
	灌县	4	灌口、蒲阳、石羊、玉堂。
	崇庆县	4	崇阳、怀远、元通、三江
	大邑县	6	晋原、新场、安仁、悦来、唐场、王泗。
	蒲江县	3	鹤山、寿仁、大塘。
新津县	1	武阳。	
重庆市	九龙坡区	1	南泉
	北碚区	3	东阳、歇马、澄江
	南桐矿区	1	青年
	长寿县	4	城关、朱家、狮子滩、葛兰。
	巴县	12	鱼洞、西彭、长生桥、木洞、青木关、白市驿、铜罐驿、白沙坨、界石、一品、陈家桥、广阳。
	綦江县	5	古南、赶水、三江、打通、东溪。
	江北县	7	两路、水土、龙溪、洛碛、静观、鱼嘴、统景。

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
重 庆 市	江津县	9	几江、白沙、油溪、夏坝、李市、仁沱、朱扬、珞璜、德感
	合川县	10	合阳、太和、三汇、清平、盐井、小沔、云门、铜溪、肖家、钱塘。
	潼南县	4	梓潼、塘坝、柏梓、双江。
	铜梁县	3	巴川、安居、虎峰。
	永川县	8	永昌、松溉、朱沱、双石、陈食、三教、临江、来苏。
	大足县	6	龙岗、龙水、万古、中敖、玉龙、王溪。
	荣昌县	4	昌元、广顺、安富、吴家。
自 贡 市	璧山县	3	璧城、来凤、丁家。
	沿滩区	5	沿滩、邓关、永安、仲权、舒平。
	荣县	4	旭阳、成佳、龙潭、长山。
渡 口 市	富顺县	6	城关、牛佛、怀德、代寺、邓井关、赵化。
	仁和区	1	仁和
	米易县	1	攀莲。
泸 州 市	盐边县	1	健康。
	市中区	3	兰田、小市、安富。
	泸县	8	弥陀、福集、石洞、喻寺、牛滩、胡市、兆雅、玄滩。
	合江县	5	合江、福宝、先市、白沙、榕山。
	纳溪县	6	大渡口、护国、上马、江北、白节、丰乐。
	叙永县	2	、叙永、两河。
德 阳 市	古蔺县	2	古蔺、太平。
	市中区	4	黄许、孝泉、罗江、汉旺。
	绵竹县	1	城关。
	中江县	3	城关、仓山、龙台。
	广汉县	6	雒城、三水、连山、南兴、高坪、向阳。
	什邡县	3	方亭、云西、洛水。

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
绵阳市	市中区	10	永兴、丰谷、魏城、忠心、青义、吴家、刘家、新桥、塘汛、杨家。
	安县	7	安昌、花亥、河清、秀水、兴塔、桑枣、黄土。
	江油县	7	中坝、小溪坝、厚坝、彰明、马角、青莲、武都。
	梓潼县	1	城关。
	平武县	1	龙安。
	北川县	1	曲山。
	三台县	7	潼川、芦溪、景福、富顺、刘营、西平、安居。
	盐亭县	3	云溪、富驿、玉龙。
广元市	市中区	11	三堆、宝轮、荣山、大石、元坝、虎跳、竹元、昭化、下寺、朝天、元吉。
	剑阁县	11	普安、龙潭、开封、鹤龄、东宝、白龙、武连、剑门、江口、公兴、元山。
	旺苍县	2	洪江、嘉川
	青川县	1	乔庄
	苍溪县	4	陵江、元坝、歧坪、东溪。
遂宁市	市中区	1	桂花。
	蓬溪县	7	赤城、蓬莱、隆盛、蓬南、红江、回马、河边。
	射洪县	10	太和、金华、仁和、青岗、金家、天仙、太乙、洋溪、柳树、复兴。
内江市	市中区	2	白马、木。
	内江县	5	凌家、史家、田家、高粱、顺河。
	资中县	18	重龙、归德、甘露、鱼溪、铁佛、金李井、球溪、龙结、罗泉、发轮、兴隆街、大井、朱家、银山、太平、蔡家、命家桥、驷马。

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
内江市	资阳县	13	城关、松涛、侯家坪、临江、保和、中和、丹山、小院、伍隍、南津、忠义、丰裕、祥符。
	简阳县	7	简城、石桥、平泉、养马、贾家、三岔、三星。
	威远县	5	严陵、镇西、黄荆沟、运连、新场。
	隆昌县	9	金鹅、响石、圣灯、黄家、龙市、界市、石碾、胡家、石燕桥。
	安岳县	5	岳阳、龙新、国清、石洋、兴隆。
	乐至县	9	天池、石佛、回澜、石湍、童家、井市、宝林、大佛、良安。
乐山市	市中区	2	新桥、安谷。
	五通桥区	6	竹根、牛华、奎粟、桥沟、西溶、金山、
	沙湾区	4	福禄、太平、龚嘴、牛石。
	金河口区	2	永和、金河。
	仁寿县	3	文林、富加、汪洋。
	眉山县	10	眉山、太和、永寿、罗平、思蒙、张坎、多悦、万胜、象年、崇仁。
	犍为县	5	平津、清溪、罗城、巴沟、石溪。
	井研县	3	研城、马踏、竹园。
	峨眉县	5	九里、罗目、绥山、龙池、乐都。
	夹江县	3	城关、木城、甘江。
	洪雅县	1	洪川。
	彭山县	5	凤鸣、青龙、江口、谢家、公义。
	沐川县	2	沐溪、黄丹。
	青神县	4	城厢、黑龙、江阳、瑞峰。
丹棱县	1	丹棱。	
峨边彝族自治县	1	沙坪。	

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
万 县 地 区	万 县	4	沙河、分水、新田、武陵。
	开 县	10	汉丰、温泉、临江、铁桥、中和、正坝、大进、长沙、岳溪、赵家。
	忠 县	6	忠州、石宝、拔山、汝溪、鸟阳、洋渡。
	梁平县	2	梁山、屏锦。
	云阳县	3	云阳、云安、江口。
	奉节县	2	永安、竹园。
	巫山县	3	巫峡、大昌、庙宇。
	巫溪县	2	城厢、宁厂。
	城口县	1	葛城。
涪 陵 地 区	涪陵市	8	李渡、珍溪、蔺市、白涛、清溪、马武、新妙、龙潭坝。
	垫江县	7	桂溪、高安、双河口、澄溪、周嘉、沈家、砚台。
	南川县	4	隆化、南平、大观、水江。
	丰都县	4	名山、高家、社坛、龙河。
	石柱土家 族自治县	2	南宾、西沱。
	武隆县	2	苍口、白马。
	彭水苗族土 族自治县	3	联合、冯家坝、濯水。
	酉阳苗族土 族自治县	3	钟多、龚滩、龙潭。
	秀山土家族 苗族自治县	3	中和、平凯、清溪。
宜 宾 地 区	宜宾市	2	南厂、李庄。
	宜宾县	2	柏溪、横江。
	南溪县	1	南溪。

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
宜宾地区	江安县	2	江安、梅花。
	长宁县	1	长宁。
	高县	3	文江、庆符、沙河。
	筠连县	1	筠连。
	珙县	3	珙泉、巡场、洛表。
	兴文县	3	中城、大坝、兴文。
	屏山县	2	屏山、新市。
南充地区	华蓥市	8	双河、庆华、溪口、天池、禄市、永兴、高兴、观音溪。
	南充县	12	龙门、东观、高坪、长乐、青居、李渡、龙蟠、芦溪、金凤、西兴、蒙溪、李家。
	南部县	11	南隆、建新、盘龙、定水、王家、东坝、楠木、伏虎、大桥、升钟、大坪。
	岳池县	8	城关、敬角、罗渡、中和、顾县、石垭、酉溪、坪滩。
	营山县	6	城守、骆市、小桥、双流、回龙、老林。
	广安县	9	浓回、代市、前锋、花桥、观阁、石笋、协兴、悦来、恒升。
	蓬安县	1	周口。
	仪陇县	6	金城、新政、马鞍、永乐、回新、将军。
	武胜县	7	沿口、中心、烈面、飞龙、乐善、万善、龙女。
	西充县	5	晋城、仁和、多扶、双凤、义兴。
达县地区	阆中县	4	保宁、河溪、老观、柏垭。
	达县	5	石桥、罗江、河市、亭子、麻柳。
	宣汉县	6	东乡、南坝、天生、双河、土黄、胡家。
	开江县	3	城乡、普安、任市。
	万源县	1	太平。
	通江县	2	诺江、铁佛。
	南江县	1	南江。

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
达 县 地 区	巴中县	4	巴州、恩阳、曾口、鱼溪。
	平昌县	4	江口、得胜、驷马、响滩。
	大竹县	3	竹阳、石桥铺、周家。
	渠县	3	渠江、三汇、临巴。
	邻水县	3	鼎屏、九龙、丰禾。
	白沙工农区	1	白沙。
雅 安 地 区	雅安市	1	草坝。
	名山县	2	蒙阳、百丈。
	荥经县	2	严道、花滩。
	汉源县	3	富林、九襄 乌斯河。
	石棉县	1	新棉。
	天全县	1	城厢。
	芦山县	1	芦阳。
汶 川 县	宝兴县	1	城关。
	汶川县	3	威州、漩口、映秀
	理县	2	杂谷脑、米亚罗。

市地州名	市县名	辖镇数	辖镇名称
	若尔盖县	1	达扎寺。
	红原县	2	邛溪、刷经寺。
甘孜藏族自治州	康定县	1	炉城。
	泸定县	2	泸桥、冷碛。
	丹巴县	1	章谷。
	九龙县	1	呷尔。
	道孚县	1	鲜水。
	炉霍县	1	新都。
	甘孜县	1	甘孜。
	新龙县	1	茹龙。
	德格县	1	更庆。
	理塘县	1	高城。
凉山彝族自治州	西昌县	5	礼州、川兴、佑君、黄联关、锅盖梁。
	木里藏族自治县	1	乔瓦
	盐源县	1	盐井。
	德昌县	1	德州。
	会理县	1	城关。
	会东县	2	会东、铝锌。
	宁南县	1	披砂。
	普格县	1	普基。
	金阳县	1	天地坝。
	昭觉县	1	新城。
	喜德县	1	光明。
	冕宁县	4	城厢、泸沽、复兴、大桥。
	越西县	1	越城。
	甘洛县	2	新市坝、田坝。
	美姑县	1	巴普。
	雷波县	2	锦城、西宁。

由镇人民代表会议或由镇人民代表大会选出镇长、副镇长、委员组成镇人民政府委员会,负责执行上级人民政府的命令和决议,实施镇人民代表大会通过并经上级人民政府批准的决议案,领导镇人民政府各部门工作。人员编制,初期每个镇人民政府2—4人,1954年后逐年有所增加,到1985年,平均为12人。

五、居民委员会

居民委员会简称居委会。是成都市在1950年第三季度彻底废除保甲制后,在四川首先建立起来的城市基层组织形式。

1950年10月5日,成都市人民政府动员干部1295人,编成294个工作组,分配到市属各区挨家挨户访问,发动群众,召开街道会议及座谈会,宣传有关居民工作的政策法规,将10户左右的居民编成1个居民小组,由10个居民小组选出居民委员2人,在每个公安派出所管辖区内组成一个居委会。历时一个月,于11月5日告一段落。计全市建立居委会68个,选出居民委员1130人,成立居民小组5288个,选出正副组长10576人。

川东地区于同时期成立起来的城市基层组织称居民段。在废除旧保甲后成立起来的居民段,江津专区有40个,万县市有48个,万县专区有83个,涪陵专区有52个。

这时其他市、县建立起来的基层组织,有的称街人民政府,有的称街行政委员会,有的称街公所或街居民大组等。

1952年11月18日,西南军政委员会民政部制订的《关于十万人口以上城市建立居民委员会试行方案》指出:“目前十万人口以上城市中的基层组织,名目很多,性质亦不明确”,“为了充分发扬人民民主,贯彻人民政府的政策法令,便于反映人民群众的意见和要求,健全街道基层组织,从而加强政府与群众的联系,更好地为居民服务,各地须试行组织居民委员会。”并规定:

居委会按照居民居住情况,在同一公安派出所所辖地区内,以1000人口到5000人口为范围组成;

居委会的工作,以无固定职业,或未参加生产组织和经常在居住地区的居民为主。参加生产的有组织的居民,如工厂工人、机关职员、学校教员等,参加与否,听其自愿;机关、驻军、工厂、企业、学校、医院等不参加居民组织,但应遵守居委会有关居民共同利益的规定,履行一般居民应尽的义务;

居委会由居民代表会议选举主任1人,副主任1—2人(主任或副主任应有妇女参加),委员3—9人组成。任期均为一年,连选得连任;

根据实际需要,居委会下可设文教、治安保卫、卫生、拥军优属、调解等

工作委员会,经市批准,尚可设临时工作委员会。

1954年12月31日,全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过《城市居民委员会组织条例》,规定居委会是群众自治性的居民组织。任务是:(一)办理有关居民的公共福利事项;(二)向当地人民委员会或其派出机关反映居民的意见和要求;(三)动员居民响应政府号召并遵守法律;四、领导群众性的治安保卫工作;(五)调解居民间的纠纷。

居委会应当按照居民的居住情况,并参照公安户籍段的管辖区域设立。一般以100—600户居民为范围。居委会下设居民小组,居民小组一般以15—40户居民组成。每个居委会所设的小组最多不得超过17个。居委会设委员7—17人,由居民小组各选委员1人组成;并由委员互推主任1人,副主任1—3人,其中须有一人管妇女工作;居民小组设组长1人,一般由居委会委员兼任。

同时还规定:居民应当遵守居委会关于公共利益的决议和公约,居委会进行工作时,应当根据民主集中制和群众自愿的原则,充分发扬民主,不得强迫命令。居委会办理居民的共同福利事项所需的费用,经有关的居民同意,并经上级人民政府批准,可以按

照自愿原则,向有关居民进行募捐,除此以外,不得向居民进行任何募捐或筹款。至于所需的公杂费和委员的生活补助费,则由上级人民委员会按中央内务部规定的标准统一拨发。

四川各市、县根据上述规定,普遍建立了居委会和居民小组,但在1966年至1976年间,由于受到“文化大革命”的干扰,居委会被改为“居民革命委员会”,居民小组被撤销,代之以“革命大院”,活动也背离了“文革”前增进居民公共福利的宗旨。

经过1978年拨乱反正,城市基层组织始逐步恢复原来的面貌。

1982年12月4日全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》,将居民委员会正式规定为基层群众性组织。

1985年全省居民委员会发展到5731个,居民小组发展到38653个,就是这些居委会和居民小组,在极为平常和极为琐碎的日常活动中,宣传中国共产党和人民政府制定的各项方针政策,拥军优属,调解居民纠纷,维护社会安定团结,防洪防震,卫生防疫,防盗防火,帮助群众解决困难,进行自我教育、自我管理、自我服务,促进社会主义物质文明建设和精神文明建设等方面做了大量工作,收到了显著的社会效果。

第二节 农村基层政权

一、农会代政

农会是农民协会的简称。农会代政始于1950年冬,结束于1952年完成土地改革后。

1950年6月30日,中央人民政府公布的《中华人民共和国土地改革法》规定:“农民协会是农村中改革土地制度的合法执行机关。”7月15日又公布《农民协会组织通则》规定:农民协会是农民自愿结合的群众组织。其任务是:团结雇农、贫农、中农及农村中一切反封建的分子,遵照人民政府的法令,有步骤地实行反封建的社会改革,保护农民的利益,举办农村合作,发展农副业,保障农民的政治权利,提高农民的政治水平和文化水平,参加人民民主政权的建设工作。

根据这些规定,四川各市县派出工作队或工作组,分赴农村,发动农民,组织了近万个各级农会,参加农会的会员达2000多万人,约占全川农业人口4500万的45%。

西康省共建立区农会57个,乡农会98个,保农分会741个,基层农民小组260个,参加的会员达63379人。

1950年12月30日中央人民政府公布的《乡(行政村)人民代表会议组织通则》规定:“凡土地改革未完成

地区,在乡人民代表会议召开前,乡农民代表大会或乡农民大会得执行乡人民代表会议的职权。”

此后,川康地区从减租退押开始,乡农会就已开始代行基层政权的权力,选出乡、镇长,并在土改中成为合法的执行机关,并由此向民主建乡过渡。

二、民主建政

设置县以下的区:在县人民政府与乡人民政府之间,根据中央人民政府的规定,四川各县有区的设置。

1950年12月30日,中央人民政府公布《区人民政府及区公所组织通则》规定:“凡需作为一级政权的区,得由县人民政府呈请省人民政府批准,设区人民政府”,“凡不需作为一级政权的区,设区公所,为县人民政府的派出机关”。

区人民政府是区人民行使政权的机关,设委员会,由区人民代表大会选举区长1人,副区长及委员若干人组成,由县人民政府报请省人民政府批准任命。职权是:执行上级人民政府的决议和命令,实施区人民代表大会通过并经上级人民政府批准的决议事项;提请县人民政府任免所辖各乡的

乡长、副乡长及委员；废除和修改或提请县人民政府废除和修改乡人民代表大会与政策法令相抵触的决议；领导和检查区人民政府各部门及所辖各乡的工作。

区人民政府委员会下设秘书 1 人，助理员若干人，分工管理各项工作。视工作需要，设各种经常或临时的工作委员会。

1954 年—1985 年四川省县属区统计表

表 3—10

年 份	设 区 数	年 份	设 区 数	年 份	设 区 数
1954	1359	1965	1244	1976	1220
1955	1106	1966	1242	1977	1195
1956	985	1967	1242	1978	1169
1957	974	1968	1232	1979	1163
1958	987	1969	1233	1980	1196
1959	1026	1970	1232	1981	1197
1960	1041	1971	1232	1982	1206
1961	1136	1972	1228	1983	1204
1962	1205	1973	1228	1984	1206
1963	1236	1974	1230	1985	1194
1964	1259	1975	1230		

区公所设区长、副区长、秘书和助理员，这些人员均由县人民政府委派。职责是执行县人民政府的交办事项；承县人民政府之命，指导、监督和协助乡人民政府的工作。

四川建立区人民政府较早的为武隆县，时间在 1949 年 12 月。

继武隆县后，川东行政区所辖各县，1950 年县乡之间区的设置有较大

的发展，至 1951 年，共建区 293 个，1952 年上升为 405 个。

川南行政区，主要按人口划区，在人口密集的地区，按 4—6 万人，地广人稀地区，按 2—4 万人划区。每个区大致是辖 8—12 个乡，仅荣县有一个区辖 13 个乡。至 1951 年底，川南共建区 287 个。

川西行政区设置的区，据 1951 年

民政部门统计:温江专区有 83 个,眉山专区有 71 个,绵阳专区有 67 个,茂县专区有 17 个。共 238 个。

川北行政区,1951 年共建区 333 个,其中南充专区建立了 71 个区人民政府。

西康省全省县以下置区,1952 年为 293 个,其中有 67 个民族自治区,67 个区人民政府。1953 年在木里藏族自治区又置 3 个区人民政府。

设置乡人民政府:解放初期,在废除保甲,实行农会代政期间,中央人民政府和川东、川南、川西、川北 4 个行署均颁布有民主建乡方面的行政性法规。

1950 年 6 月,川东人民行政公署发出《关于乡是人民政府的基层组织衔名应为乡人民政府的通知》。川东区所辖各县根据通知,即于 7 月份将各地乡公所改为乡人民政府。

同年 10 月 25 日,川西人民行政公署发出《关于初步建立乡村人民政权的指示》。指示所辖各县将乡公所改为乡人民政府。乡人民政府设乡长 1 人、副乡长 1 人、干事 5—7 人、通讯员 2—3 人,均脱产。乡长由乡农会主任兼任,副乡长及干事由乡农会提出名单,经农民代表大会通过,县人民政府批准任命。干事分管文书、财粮、生产、文教、公安、武装、调解等工作。乡以下原来的保一律改为村,村设代表 5—7 人,其中设主任和副主任代表各 1

人,均不脱产。主任代表由农会村分会主任兼任,副主任代表由农会村分会提出名单,在乡人民政府和乡农会领导下,经村农民代表会议通过,呈报区人民政府批准任命。工资和经费按月以大米计算:正副乡长为 200 斤,干事为 180 斤,通讯员为 160 斤。乡人民政府办公费按每人 100 斤开支,村办公费按村的大小,在 10—15 斤范围内开支。

12 月 13 日,川南人民行政公署发布《关于彻底废除保甲制度改造乡村政权的指示》。规定在废除保甲制度后,原则上确定以 8—12 户组成居民小组,设正副小组长。以 8—12 个小组为 1 村(约 60—80 户),设正副村长,以 8—12 个村为 1 乡(约 3000—5000 人,相当于旧制 3—5 个保),设正副乡长。乡为人民政府之基本单位,称乡人民政府,村不成一级,称村公所。

乡设正副主席、文书各 1 人,均脱产,并设不脱产的民政、财政、文教、治安、武装、生产等委员,组成乡人民政府委员会。

村设正副村长各 1 人,居民小组设正副组长各 1 人,均不脱产。

乡长由乡农代会选举由县加委,村长由村民大会选举经区加委,组长由组民大会选举经乡备案。

乡脱产干部 3 人,每月共补贴大米 360 斤,村组干部均不补助。

12月30日,中央人民政府公布《乡(行政村)人民代表会议组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》。

前者规定,乡人民代表会议为乡人民行使政权的机关。代表由本乡选民选举产生,名额按人口户数确定:500户以上的乡为50—80名,100—500户的乡为30—50名,100户以下的乡为20—30名。任期一年,连选得连任。

乡人民代表会议设主席1人,副主席若干人,负责主持会议,联系代表,协助乡人民政府进行下届会议的准备工作的。

乡人民代表会议的职权是:听取与审查乡人民政府的工作报告;向乡人民政府反映人民的意见和要求;建议与决议本乡兴革事宜;审议本乡人民负担及财粮收支事项;选举或罢免乡长、副乡长及委员等。

后者规定,乡人民政府是乡人民代表大会闭会期间行使政权的机关。设委员会,由乡人民代表大会选举乡长1人,副乡长及委员若干人组成,经区报县人民政府委任,任期一年,连选得连任。其职权是:执行上级人民政府的决议和命令;实施乡人民代表大会通过并经上级人民政府批准的决议案;领导和检查乡人民政府各部门的工作;向上级人民政府反映本乡人民的意见和要求,并提出兴革意见。

乡人民政府设文书1人,承乡长

之命办理文书事宜。视工作需要设各种经常及临时的委员会,其主任委员由乡人民政府委员兼任。

1950年全省建乡3456个,1951年调整为7657个,1952年根据中央人民政府划大乡为小乡的指示,调整为8587个。

四川普选乡人民代表,组成乡人民代表大会,选举产生乡人民政府委员会始于1953年第二季度。

1953年1月13日,中央人民政府委员会第22次会议通过《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。同年3月1日,公布《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。4月—6月四川开始普选的准备工作的。

四川省人民政府首先在温江县的和盛乡、内江县的工农乡、江津县的双龙乡、遂宁县的玉峰乡进行普选试点工作。在试点中取得经验,于6月后开始在全川分期分批推广。截至1953年底,全省共选下乡、镇人民代表50余万人,组成乡、镇人民代表大会,选出9240个乡人民政府委员会。随着乡区划的变化,乡人民政府委员会1954年增为11205个,1955年调整为7468个,1956年调整为7335个,1957年调整为7476个,在人民公社化的1958年调整为7257个。

经过普选成立起来的各县乡人民政府,一般均设有生产合作、文教卫

生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解 7 个经常性的委员会。每个委员会设主任 1 人、委员 5—9 人。

生产合作委员会负责农业和副业生产,促进互助合作组织的发展及牲畜繁殖等工作。

文教卫生委员会负责扫盲,提高群众文化,防疫防病等工作。

治安保卫委员会负责防奸、防盗以及监督、管制地主、反革命分子等工作。

人民武装委员会负责民兵的组织训练工作。

民政委员会负责优抚、救济、人口普查、婚姻登记、殡葬改革、民工动员等工作。

财粮委员会负责财粮清理保管工作。

调解委员会负责调解居民纠纷工作。

三、政社合一

实行政社合一,四川始于人民公社化的 1958 年 10 月。

据省民政厅 1958 年 10 月 18 日统计,除少数民族地区暂未建立公社外,全省共建人民公社 5193 个。其中一乡建一社的有 4491 个,数乡建一社的有 640 个,一区建一社的有 61 个,一县建一社的有 1 个(新都县,1959 年撤销,改为一乡一社);5000 户以下的有 4843 个,5000—10000 户的有

251 个,10000—20000 户的有 82 个,20000—30000 户的有 13 个,30000 户以上的有 4 个。入社户数达 13885697 户,占应入社户数 14298854 户的 96.97%。

人民公社成立后,将原有的乡人民政府合而为一,既行使基层政权的职权,又行使经济组织的职权。

人民公社的权力机关是公社社员代表大会,代表由社员以投票方式选举产生,任期两年,连选得连任。公社制订的生产计划、分配方案、财务预决算、基本建设以及有关政权方面的兴革事项,均由社员代表大会决定,经上级政府批准实施。在社员大会闭会期间,由公社管理委员会行使权力。公社管理委员会由社员代表大会选举主任 1 人,副主任 1—2 人,委员 3—5 人组成。下设办公室及武装保卫(或政法公安)、工业交通、农林水利、副业、供销、财务、文教卫生、福利、劳动调配、科学研究、技术改革等股。

公社的下级组织为生产大队。

生产大队的权力机关是该大队的社员代表大会,其代表由社员选举产生,任期一年。社员代表大会选举正副大队长各 1 人,委员 3—5 人组成大队管理委员会,代表大会闭会期间行使其权力。

生产大队实行独立核算,自负盈亏,但又是农村基层政权领导下的基层组织,负有完成各项行政任务,传达

政令,反映群众意见的职责。

生产大队的下级组织为生产队。生产队的权力机关是该队的社员大会。社员大会闭会期间,由选举产生的正副队长及3—5个委员组成的管理委员会行使其权力。生产队管理委员会是直接组织生产,负责集体福利事业的单位,并担负行政事务。

“文化大革命”期间,从1968年起,公社及生产大队、生产队的管理委

员会统一改为革命委员会。中共公社党委实行一元化领导,行使党政机关的权力。公社革委会体制,在1975年通过的《中华人民共和国宪法》中被认定。由于“四人帮”的破坏,在十年动乱期间,法制不能正常付诸实施,人民民主权利受到侵犯,中断了权力机关的选举,政权机关的领导权被篡夺,法定职权不能行使。

四川省社队统计表

表 3—11

年 份	公 社	生产大队	生产队 (万个)	年 份	公 社	生产大队	生产队 (万个)
1958	7257	50636	23.74	1971	8514		
1959	6696	51762	27.68	1972	8540		
1960	6767			1973	8557		
1961	7593			1974	8526		
1962	8247	71769	55.86	1975	8544	74451	51.48
1963	8399	71468	54.47	1976	8523	74438	51.44
1964	8464	70852	52.40	1977	8456		
1965	8485	70947	51.71	1978	8356	74616	51.50
1966	8536	71406	50.17	1979	8381	74647	52.30
1967	8538	71371	49.63	1980	8545	75301	58.48
1968	8511	71371	49.62	1981	8566	75572	61.54
1969	8510			1982	8566		
1970	8513	71331	48.99				

注:少数民族地区未建立公社的乡数,计入在1958年公社数内。

四、政社分设

政社合一的 20 年间,公社干部常年忙于指挥生产,行政工作被生产任务挤掉,基层政权组织难以履行职权,政权建设受到严重影响,基层人民代表大会不能及时召开,甚至根本不开,民主监督的制度不能贯彻落实;用行政手段管理经济,指挥生产,强迫命令和瞎指挥越来越严重;公社体制本身妨碍了农村生产力的向前发展。

1979 年,中共四川省委总结了广汉县金鱼公社党、政、企分开办公的经验,立即在广汉县向阳公社试点,改革公社体制,实行政社分开,政企分开,重新建立乡政府。

1980 年,政社分开的试点推广到广汉、邛崃、新都 3 个县的 86 个公社,分别成立了作为中共基层党组织的乡党委,作为基层政权的乡人民政府和作为经济组织的乡农工商联合公司。新都县还开始建立定期召开乡人民代表大会和企业职工大会的制度。

中共四川省委指示政社分设,恢复乡建制的规模,一要便于群众行使民主权利,二要有利于农村经济的发展,三要不增加群众负担及行政编制,四要照顾到群众的居住状况、自然历史条件和风俗习惯。

广汉、邛崃、新都 3 个县在政社体制改革中,原则上以社建乡,动体制不动建制。个别规模过大的广汉县城郊公社,则划分西外、北外、东南 3 个乡。

在建立乡政府的同时,并以原生产大队范围建村,民主选举村长和副村长,领导全村工作。在原生产队范围内建立村民小组,选出组长、副组长,领导小组工作。

政社分设后,乡人民政府的主要任务是负责执行国家法律,上级政府的决议和命令,乡人民代表大会通过的决议案;管理全乡的民政、公安、司法、文教卫生、计划生育等工作;对经济工作进行指导、检查和必要的行政干预,确保国家计划任务的完成。

乡农工商联合公司或尚未改为公司的原公社管理委员会的主要任务是:在中共乡党委和乡人民政府的领导下,负责组织管理全乡农工商业的日常经济活动。

四川开始实行政社分设,恢复乡镇建制,加强基层政权的试点,在全国引起了较大的反响,受到国务院的重视。1980 年前后,民政部部长程子华曾两度到广汉县视察了解。陕西、山西、云南、青岛等 10 多个省、市的民政部门负责干部,也先后来川参观,受到他们的一致好评。

政社分开,建立乡、镇人民政府及其所属的基层组织,1982 年被正式确定入国家宪法内。

1982 年 12 月 4 日第五届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》第八条规定:“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信

用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。”第三十条(三)规定:“县、自治县分为乡、民族乡、镇。”第九十五条规定:“乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”第一百一十一条规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性的自治组织。”

1983年10月25日,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》指出:“随着农村经济体制改革,现行农村政社合一的体制显得很不适应,宪法已明确规定在农村建立乡政府,政社必须相应分开。”“当前的首要任务是把政社分开,建立乡政府、同时按乡建立中共党委,并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织,尽快改变党不管党,政不管政和政企不分的状况。”规定“建立乡政府的工作要与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行,大体上在1984年底以前完成。”

同年12月29日,国务院根据宪法第三十条的规定,发出《关于建立民族乡的通知》:“凡是相当于乡的少数民族聚居的地方,应当建立民族乡。民族乡,可以在一个少数民族居住的地方建立,也可以在两个或几个少数民族居住的地方建立。”“少数民族的人口在全乡总人口中,一般以百分之三十左右为宜;个别情况特殊的,可以低

于这个比例。”“民族乡的名称,一般按照以地方名称加民族名称确定。”配备的工作人员,“应当照顾到本乡内的各民族。”“乡长由建立民族乡的少数民族公民担任。”“依照法律和有关规定,可以结合本地区的具体情况和民族特点,因地制宜地发展经济、文化、教育和卫生等事业。”“民族乡使用当地民族通用的语言文字”,“应当注意对各民族居民进行民族政策和民族团结的教育,以不断促进社会主义民族关系的发展,加强各民族之间的团结。”“上级人民政府应当切实加强对民族乡的领导,并注意照顾当地民族的特点和少数民族人民的需要。”

根据宪法的有关规定和上述两个通知,四川省人民政府在原来试点的基础上,从1983年11月初起,至1984年6月止的7个多月时间,在全省范围内开展建乡工作,经过选民的直接选举,共选出乡人民代表大会代表507327名,普遍召开了乡人民代表大会,选出正副乡长,成立了8548个乡人民政府,其中有民族乡98个;以一个公社建一乡的有8512个;几个大队合并建一乡的有27个,以一个大队建一乡的有9个。1万人口以下的有4215个;1—2万人口的有3852个;2—3万人口的有435个;3—4万人口的有20个;4万人口以上的有8个。

1984年建立民族乡98个,1985年增加15个,全省共113个。其中彝

族乡 45 个,羌族乡 18 个,苗族乡 16 个,藏族乡 10 个,羌族藏族乡 7 个,回族乡 7 个,粟粟族乡 4 个,蒙古族乡 4 个,纳西族乡 1 个,彝族藏族乡 1 个。

全省乡镇干部编制,据 1985 年民政部门统计共为 98344 名。其中中共乡镇党委 34596 名,乡(镇)政府 56316 名,乡经济组织 7432 名。

在 5 万多名乡政府干部中,有乡人民代表大会选举产生的正副乡长 20203 名,担任秘书工作的 6162 名;

担任公安工作的 4977 名;担任民政工作的 4361 名;担任司法工作的 1721 名;担任文教卫生工作的 1172 名;担任财粮工作的 5042 名;担任计划生育工作的 6597 名;担任其他工作的 4447 名。

在 2 万多名正副乡长中,有汉族 17426 名;藏族 1011 名;彝族 1131 名;土家族 308 名;苗族 178 名;羌族 81 名;回族 37 名;其他民族 31 名。

1985 年四川省民族乡分布及名称

表 3—12

区县名称	民族乡名称
渡口市仁和区	平地彝族乡、大龙潭彝族乡、啊喇彝族乡、鱼塘彝族乡、福田彝族乡、和爱彝族乡
米易县	普威彝族乡、麻陇彝族乡、云峰彝族乡、联合彝族乡、团结彝族乡、胜利彝族乡、黄龙彝族乡、白马彝族乡、新山傈僳族乡
盐边县	高坪彝族乡、花椒青彝族乡、红民彝族乡、林海彝族乡、龙胜彝族乡、红宝彝族乡、岩门傈僳族乡、岩口彝族乡、哇落彝族乡、温泉彝族乡、择木龙彝族乡、
叙永县	合乐苗族乡、白腊苗族乡、枳槽苗族乡、石坝彝族乡、木潦彝族乡
平武县	四耳藏族乡、黄羊关藏族乡、虎牙藏族乡、木座藏族乡、白马藏族乡
北川县	禹里羌族乡、片口羌族乡、开坪羌族乡、礄上羌族乡、马槽羌族乡 桃龙羌族藏族乡、外白羌族藏族乡、小坝羌族藏族乡、小元羌族藏族乡、坝底羌族藏族乡、白什羌族藏族乡、青片羌族藏族乡
盐亭县	大兴回族乡
青川县	薷溪回族乡

区县名称	民族乡名称
乐山市金口河区	和平彝族乡、共安彝族乡
九龙县	子耳彝族乡、三丫彝族乡、俄尔彝族乡、小金彝族乡、朵洛彝族乡、踏卡彝族乡、湾坝彝族乡
西昌县	羊角坝回族乡、星宿回族乡
木里藏族自治县	俄亚纳西族乡、屋脚蒙古族乡、白碉苗族乡、项脚蒙古族乡、固增苗族乡
盐源县	沿海蒙古族乡、大坡蒙古族乡
德昌县	南山傈僳族乡、金沙傈僳族乡
越西县	保安藏族乡

在政社分设的建乡过程中,根据宪法第一百一十一条的规定,各县以原生产大队范围建村,由村民选举主任、副主任和委员3-7人组成村民委员会,原生产队范围建村民小组。

村民委员会下设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本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,并向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。

1984年,全省共选出村民委员会委员333451名;建立村民委员会75915个;村民小组607301个。

1985年,经过调整,全省有村民委员会76654个,村民小组605081个。

