

市社科联：

我承担的市哲学社会科学重点理论研究项目《川陕革命根据地政权建设的机构编制工作维度探究》已基本完成，文稿 9700 余字。其阶段性成果《机构编制工作的川陕苏区记忆》在中央编办核心刊物《中国机构改革与管理》2021 年第 4 期（总第 110 期）刊载。现将刊文及原文谨呈于后，敬请审示。

项目负责人：张 勇

2021 年 8 月 16 日

中國機構改革與管理



2021. 4

位问题逐步解决,推动解决了一系列人民群众反映强烈问题背后的体制机制问题。四是党和国家治理能力得到有效提升,社会主义民主法治更加健全,国家行政体系更加完善,社会治理水平明显提高。五是中央和地方两个积极性显著发挥,既体现了全局利益的统一性,维护国家法制统一、政令统一、市场统一,又注重赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作。

习近平总书记指出,机构改革是一个过程,不能一蹴而就,也不能一劳永逸,需要不断进行调整。通过梳理机构改革历程,我们认识到,在全面建设社会主义现代化国家的新征程上继续做好机构改革,需要着重把握以下几点:一是改革领导上,必须坚持党对机构改革的全面领导,坚持党中央权威和集中统一领导,确保机构改革始终沿着正确的方向和道路不断深化发展。要加强对机构改革的跟踪了解,研究新一轮机构改革意见,为党中央科学决策做好服务。二是改革指导思想上,必须坚持以马克思主义中国化理论成果为指导,始终遵循上层建筑必须

与经济基础相适应的基本原理。要服务于完善和发展中国特色社会主义制度的需要,做到与完善社会主义市场经济体制进程相适应,与建设社会主义民主政治、完善国家治理体系相协调。三是改革重心上,必须围绕不断完善党和国家机构职能体系来推进。要把机构职责调整优化同健全完善制度机制有机统一起来,把加强党的长期执政能力建设同提高国家治理水平有机统一起来,不断建立健全党对一切工作领导的体制机制。四是改革策略上,必须按照全面深化改革的总体部署,坚持系统观念,加强机构改革与事业单位改革、专项领域改革的衔接。加强改革的系统性、整体性、协同性,准确把握有利时机,在一些重要领域迈出更大步伐。同时充分考虑各方面实际,做到积极稳妥。五是改革视野上,必须始终坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,立足“两个大局”,心怀“国之大者”,把握发展大势,注重借鉴国际治理有益经验,以全球视野谋划推动机构改革。

(作者单位:中央编办机构改革局)

机构编制工作的川陕苏区记忆

● 张勇

第二次国内革命战争时期,红四方面军翻秦岭越巴山,于1932年12月18日进入四川,以通江县城为首府所在地、以通(江)南(江)巴(中)为中心,建立起面积4.2万平方公里、人口约500万、

辖23个县(市)苏维埃的川陕革命根据地,红军部队由入川时的1.4万人扩大到8万余人、建制由4个师发展到5个军15个师,成为“中华苏维埃共和国的第二大区域”。根据地自始至终在党的全面

领导下,以军事斗争为先导、军队力量为依托、组织建设为基础、政权巩固为重点,围绕军事斗争胜利,统筹红军、苏维埃、群众团体等多方力量,强力推进“工农武装割据”建设。尽管当时尚未形成严格意义上的机构编制工作,但红色政权建设的探索实践,是中国共产党局部地区执政的典范,已经初步展现出党领导机构编制工作的耀眼光芒。因此,回顾川陕革命根据地红色政权建设的历程,审视其置身严酷战争环境的运行情况,既有助于深化对毛泽东同志指出的“川陕苏区在争取苏维埃中国伟大战斗中具有非常巨大的作用和意义”的认识,还可以为新时代持续深化党和国家机构改革、加快推进国家治理体系和治理能力现代化、开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供积极借鉴和有益参考。

一、全面彰显党的权威, 是红色政权迅疾建立的根本原因

入川占领两河口当天,红四方面军即建立首个乡苏维埃政权,5天后筹建首个县苏维埃政权,11天后建立省临时革命委员会负责政府事务,1933年2月相继建立川陕省委、省苏维埃政府。两年零四个多月的时间里,随着军事胜利的扩大,各级苏维埃政权逐渐遍及苏区,构建了省(及派出的2个道)、县(及1个特别市)、区(市)、乡、村5个层级的苏维埃政权体系。作为红四方面军和川陕革命根据地的创建者,党的全面领导充分体现在红军发展和根据地建设之中。川陕省委积极保持与中央的紧密联系,与中央代表密切联络,及时派员代表省委向中央汇报工作,通过电报、文件、信件、报纸等多渠道掌握中央决策部署。先后制定了《四川省委关于接受国际十三次全会提纲与五中全会决议的决定》等文件,起草了《四川省委致中央的报告——关于巩固通南巴苏区、反对军阀进攻红军问题》等材料,《四川省委关于游击战争和地

方暴动的决议》中多次提到“在中央指示领导下”“依照中央的指示”。从省委到乡支部、从军队到地方、从苏维埃政府到群众团体、从经济建设到社会事业,党的组织和党的领导实现了多层次、广领域的全覆盖,指挥“反围剿”战斗、实施土地革命、发展农业生产、动员劳苦大众、扩大红军队伍,切实担负起了建设和巩固工农政权的重任。军队、苏维埃政府和群众团体开展党团活动,省委既要求“特别要提高地方党的领导”,更强调“抓紧领导苏维埃,同时不要代替苏维埃”“党团不能包办该部门行政工作”。工作推进中,凡是涉及重大路线方针的决策、重要工作任务的部署,省委坚持集体研究决策,仅省级层面就召开4次省党代会、3次工农兵代表大会、红四方面军党政工作会议等重要会议,分析斗争形势、反思错误失败、研究关键问题、制定具体措施,形成关于政治问题、组织问题及重大事项、具体工作等系列决议,推动革命形势加快向好发展。

二、始终聚焦斗争胜利, 是红色政权迅猛发展的核心使命

“川陕革命根据地是用枪杆子打出来的”,如徐向前所说“仅战役规模的打仗,就足足打了16个月”。面对国民党反动派的重兵“清剿”,党不但直接领导红四方面军进行英勇战斗,而且全面动员、全力发动根据地力量,广泛深入投入到服务军事斗争胜利之中,努力实现“苏维埃政权在全川陕的首先胜利,直到全中国的胜利”。《川陕省苏维埃组织法》对省苏维埃下设机构,按照中央集权的7个委员会(指挥部、法庭、局)、地方分权的6个委员会分类明确其职能。省军区指挥部“在西北革命军事委员会的直接指挥下,统一各地方武装的指挥,在地方武装配合红军行动中,红军高级长官可直接指挥,便于军事行动”;政治保卫局、革命法庭主要“肃清反革命分子

及其活动”，赤色民警局“维持苏维埃区域的秩序”，抚恤执行局是“执行对革命战士的伤亡抚恤”；经济、土地、粮食等委员会大力发展农业生产、工业生产，繁荣根据地经济，为前线提供粮食保障和物资供给，提出“多打粮食是为了消灭敌人”；交通委员会重点组织运输队、建立交通站、传递赤区信件等，为前线提供后勤服务保障；总医院是医、政、军三合一机构，重点为全军提供医疗卫生服务。县苏维埃下设的11个委员会（指挥部、法庭、局）、区苏维埃的委员（主席、代表）、乡苏维埃的委员（主席）的职能职责得到明确，对作为基本单元的村苏维埃也明确其职责、细化其任务。各级红色政权所设置的机构及其开展的工作，无不聚焦于军事斗争，无不尽最大所能，提供坚强充足的物质供给、激发人民群众的革命斗志，以军事斗争的更大胜利保障红色政权的不断壮大。

三、高度重视制度建设， 是红色政权迅速壮大的坚强保障

省苏维埃政府宣布以《中华苏维埃共和国宪法大纲》为根据地的根本大法，翻印、墨书、刻写了中华苏维埃共和国制定的关于土地、劳动、婚姻等方面的重要法令。按照中央指示要求、结合革命发展形势、彰显川陕革命根据地特点，颁布了“组织法”“条例”“章程”“纲领”等系列法规条令26部。政权建设方面，有《川陕省苏维埃组织法》《各级苏维埃工作方式暂行条例》《川陕省革命法庭条例》《川陕省总工会章程及组织法》《少年先锋队的组织法》等；经济建设方面，有《川陕苏维埃经济政策》《川陕苏维埃税务条例》《川陕省苏维埃政府公粮条例》等；军队建设方面，有《军、师政治部工作暂行细则》《川陕省指挥部军区指挥部条例》《政治保卫局条例》等；社会管理方面，有《抚恤伤亡条例》《赤色民警条例》《苏区戒严条例》《川陕省苏维埃政府

关于反革命自首的条例》《没收条例说明书》等。上述文件均采用条款式，表述较为简洁，用语规范，共同构成了红色政权的法规制度体系。特别是，结合需要推进的重点任务，相关方面的具体制度可以初步实现系统集成。比如，《培养干部的提案》《地方党、团、苏维埃经常工作方式提要》与《优待专门人才条例》、西北军区政治部和省苏维埃政府《公告》，就从苏区培养和白区延揽两个角度明确了人才方略。

四、着力确保精简高效， 是红色政权迅捷运行的显著优势

整个根据地时期，粮食物资非常匮乏、对外经贸几乎隔绝、兵力干部较为紧张，有限的资源必须用在“刀刃”上。强调“一切机关里面规定工作人员数目”，不但可以极大地减轻根据地的供给保障压力，而且尽可能多地为后方腾出劳动力量、为前线输送战斗力量。省委机关仅设1委3部1处，省苏维埃政府各专门委员会均以满足必要、基本的需求为原则，有效规避了机构的繁复或冗余、职能的重叠或交叉；其内设机构、直属机构一般3个左右，下设机构最多的内务委员会也不超过2处4局，均已厘清职责边界，基本实现一个方面的工作可由一个机构独立承担。《苏维埃组织法及各种委员会的工作概要说明》明确，县苏执委27人、区苏执委13人、乡苏执委7人，但脱离生产者县苏常委11人、区苏常委7人、乡苏常委3人，村苏3人均需参加生产；县苏、区苏、乡苏各部若需工作人员，“经过常委或执委会会议，可酌量增加”，即便如此，增加的脱离生产人员亦分别不得超过10人、4人、2人；群众团体的省总工会仅常委9人脱离生产。据余洪远回忆，“川陕苏区时期的省委、省苏常设机构不多，工作人员也少”，“我们组织部只有五六个工作人员”。

（作者系巴中市通江县委编办主任）

机构编制工作的川陕苏区记忆

四川省通江县委组织部副部长、编办主任 张 勇

第二次国内革命战争时期，红四方面军翻秦岭越巴山，于1932年12月18日进入四川，以通江县城为首府所在地、以通（江）南（江）巴（中）为中心，建立起面积4.2万平方公里、人口约500万、辖23个县（市）苏维埃的川陕革命根据地，红军部队由入川时的1.4万人扩大到8万余人、建制由4个师发展到5个军15个师，成为“中华苏维埃共和国的第二大区域”。根据地自始至终在党的全面领导下，以军事斗争为先导、军队力量为依托、组织建设为基础、政权巩固为重点，围绕军事斗争胜利，统筹红军、苏维埃、群众团体等多方力量，强力推进“工农武装割据”建设。尽管当时尚未形成严格意义上的机构编制工作，但其红色政权建设的探索实践，无不迸溅着党全面领导机构编制工作的耀眼火花，堪为中国共产党局部地区执政的典范。回顾根据地红色政权建设历程，审视其置身严酷战争环境的运行情况，既有助于深化对毛泽东主席指出的“川陕苏区在争取苏维埃中国伟大战斗中具有非常巨大的作用 and 意义”的认识，更可以为新时代持续深化党和国家机构改革、开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供积极的借鉴，尤其是从机构编制工作维度对加快推进国家治理体系和治理能力现代化获得有益的参考。

全面彰显党的权威，是红色政权迅疾建立的根本原因。入川占领两河口当天，红四方面军即建立首个乡苏维埃政权，5天后

筹建首个县苏维埃政权，**11**天后建立省临时革命委员会负责政府事务，**1933**年**2**月相继建立川陕省委、省苏维埃政府。两年零四个多月的时间里，随着军事胜利的扩大，各级苏维埃政权如雨后春笋遍及苏区，构建了省（及派出的**2**个道）、县（及**1**个特别市）、区（市）、乡、村共**5**个层级的苏维埃政权体系。作为红四方面军和川陕革命根据地的创建者，党的全面领导充分体现在红军发展和根据地建设之中。川陕省委积极保持与中央的紧密联系，通过电报、文件、信件、报纸等多渠道掌握中央决策部署，与中央代表密切联络，及时派员代表省委向中央汇报工作。先后制定了《四川省委关于接受国际十三次全会提纲与五中全会决议的决定》等文件，起草了《四川省委致中央的报告——关于巩固通南巴苏区、反对军阀进攻红军问题》等材料，《四川省委关于游击战争和地方暴动的决议》中多次提到“在中央指示领导下”“依照中央的指示”。从省委到乡支部、从军队到地方、从苏维埃政府到群众团体、从经济建设到社会事业，党的组织和党的领导实现了多层次、广领域的全覆盖，指挥“反围剿”战斗、实施土地革命、发展农业生产、动员劳苦大众、扩大红军队伍，切实担负起了建设和巩固工农政权的重任。军队、苏维埃政府和群众团体开展党团活动，省委既要求“特别要提高地方党的领导”，更强调“抓紧领导苏维埃，同时不要代替苏维埃”“党团不能包办该部门行政工作，也无权包办”。工作推进中凡是涉及到重大路线方针的决策、重要工作任务的部署，省委坚持集体研究决策，仅省级层面就召开有**4**次省党代会、**3**次工农兵代表大会、红四

方面军党政工作会议等重要会议，分析斗争形势、反思错误失败、研究关键问题、制定具体措施，形成关于政治问题、组织问题及重大事项、具体工作等系列决议，推动革命形势加快向好发展。

始终聚焦斗争胜利，是红色政权迅猛发展的核心使命。“川陕革命根据地是用枪杆子打出来的”，如徐向前所说“仅战役规模的打仗，就足足打了 16 个月”。面对国民党反动派的重兵“清剿”，党不但直接领导着红四方面军进行英勇战斗，而且全面动员、全力发动根据地力量，广泛深入地投入到服务军事斗争胜利之中，努力实现“苏维埃政权在全川陕的首先胜利，直到全中国的胜利”。《川陕省苏维埃组织法》对省苏维埃下设机构，按照中央集权的 7 个委员会（指挥部、法庭、局）、地方分权的 6 个委员会分类明确其职能职责。省军区指挥部“在西北革命军事委员会的直接指挥下，统一各地方武装的指挥，在地方武装配合红军行动中，红军高级长官可直接指挥，便于军事行动”；政治保卫局、革命法庭主要“肃清反革命分子及其活动”，赤色民警局“维持苏维埃区域的秩序”，抚恤执行局是“执行对革命战士的伤亡抚恤”；经济、土地、粮食等委员会大力发展农业生产、工业生产，繁荣根据地经济，为前线提供粮食保障和物资供给，提出“多打粮食是为了消灭敌人”；交通委员会重点组织运输队、建立交通站、传递赤区信件等，为前线提供后勤服务保障；总医院是医、政、军三合一机构，重点为全军提供医疗卫生服务。按照机构对应的要求，县苏维埃下设的 11 个委员会（指挥部、法庭、局）、区苏维埃的委员（主席、代表）、乡苏维埃的委员（主席）的职

能职责得到明确，对作为基本单元的村苏维埃亦明确其职责、细化其任务。各级红色政权所设置的机构及其工作开展，无不聚焦于军事斗争，无不尽最大所能，提供坚强充足的物质供给、激发人民群众的革命斗志，以军事斗争的更大胜利保障红色政权的不断壮大。

高度重视制度建设，是红色政权迅速壮大的坚强保障。省苏维埃政府宣布以《中华苏维埃共和国宪法大纲》为根据地的根本大法，翻印、墨书、刻写了中华苏维埃共和国制定的关于土地、劳动、婚姻等方面的重要法令。按照中央指示要求、结合革命发展形势、彰显川陕革命根据地特点，颁布了以“组织法”“条例”“章程”“纲领”等命名的系列法规条令 26 部以上。政权建设方面，有《川陕省苏维埃组织法》《各级苏维埃工作方式暂行条例》《川陕省革命法庭条例》《川陕省总工会章程及组织法》《少年先锋队的组织法》等；经济建设方面，有《川陕苏维埃经济政策》《川陕苏维埃税务条例》《川陕省苏维埃政府公粮条例》等；军队建设方面，有《军、师政治部工作暂行细则》《川陕省指挥部军区指挥部条例》《政治保卫局条例》等；社会管理方面，有《抚恤伤亡条例》《赤色民警条例》《苏区戒严条例》《川陕省苏维埃政府关于反革命自首的条例》《没收条例说明书》等。上列文件均采用条款式，表述较为简洁，用语相对规范，共同构成了红色政权的法规制度体系。尤为值得一提的是，结合需要推进的重点工作任务，有关方面的具体制度可以连成一体，初步实现系统集成。《培养干部的提案》《地方党、团、苏维埃经常工作方式

提要》与《优待专门人才条例》、西北军区政治部和省苏维埃政府《公告》，就从苏区培养和白区延揽两个角度明确了人才方略，相辅相成、相得益彰。

着力确保精简高效，是红色政权迅捷运行的显著优势。整个根据地时期，粮食物资非常匮乏、对外经贸几乎隔绝、兵力干部较为紧张，有限的资源必须用在“刀刃”上。强调“一切机关里面规定工作人员数目”，不但可以极大地减轻根据地的供给保障压力，而且尽可能多地为后方腾出劳动力量、为前线输送战斗力量。省委机关仅设**1委3部1处**，省苏维埃政府各专门委员会均以满足必要、基本的需求为原则，有效规避了机构的繁复或冗余、职能的重叠或交叉；其内设机构、直属机构一般**3个左右**，下设机构最多的内务委员会亦不过**2处4局**，均已厘清职责边界，基本实现一个方面的工作可由一个机构独立承担。《苏维埃组织法及各种委员会的工作概要说明》明确，县苏执委**27人**、区苏执委**13人**、乡苏执委**7人**，但脱离生产者县苏常委**11人**、区苏常委**7人**、乡苏常委**3人**，村苏**3人**均需参加生产；县苏、区苏、乡苏各部若需工作人员，“经过常委或执委会会议，可酌量增加”，即便如此，增加的脱离生产人员亦分别不得超过**10人、4人、2人**；群众团体的省总工会仅常委**9人**脱离生产。据余洪远回忆，“川陕苏区时期的省委、省苏常设机构不多，工作人员也少”，“我们组织部只有五六个工作人员”。