



卓越学术文库 ■

中国共产党 农村社会治理的基本特点研究 (1949—2014)

ZHONGGUO GONGCHANDANG NONGCUN SHEHUI ZHILI DE JIBEN TEDIAN YANJIU (1949—2014)

河南省高等学校哲学社会科学优秀著作资助项目

蔡清伟  著

 郑州大学出版社



卓越学术文库 ■

中国共产党 农村社会治理的基本特点研究 (1949—2014)

ZHONGGUO GONGCHANDANG NONGCUN SHEHUI ZHILI DE JIBEN TEDIAN YANJIU (1949—2014)

河南省高等学校哲学社会科学优秀著作资助项目

蔡清伟 著



郑州大学出版社

郑 州

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党农村社会治理的基本特点研究:1949—2014/蔡清伟著. —郑州:郑州大学出版社,2017.1

(卓越学术文库)

ISBN 978-7-5645-3166-9

I. ①中… II. ①蔡… III. ①中国共产党-农村-社会管理-研究-中国-1949—2014 IV. ①D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 147481 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:张功员

全国新华书店经销

新乡市豫北印务有限公司印制

开本:710 mm×1 010 mm 1/16

印张:16.5

字数:314 千字

版次:2017 年 1 月第 1 版

邮政编码:450052

发行电话:0371-66966070



印次:2017 年 1 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-5645-3166-9

定价:39.00 元

本书如有印装质量问题,请向本社调换

前 言



通过对 60 多年中国共产党农村社会治理的历史梳理我们发现,在改革开放前,中国共产党对“三农”的领导采取的基本上是全能式的领导。改革开放后,中国共产党对“三农”的领导,是在“家庭经营”的产权基础上,逐步完成社会主义新农村建设和城镇化建设,达到“村民当家做主”的目的。因此,本书通过上、中、下三篇的论述认为:第一,党的领导是人民当家做主和依法治村的根本保证。农村基层党组织的领导,就是在宪法和法律范围内,保证村民各项民主权利,实行依法治村。第二,人民当家做主是社会主义民主政治的本质要求,村民当家做主则是中国农村基层民主政治的根本目标。中国农村的法治秩序,和谐农村社会的建立,只能通过广大村民共同遵循的民主程序才能保证,通过村民的民主监督方能实现,民主和法治向来一体两面、不可分割。第三,依法治国是党领导人员治理国家的根本方略,依法治村则是中国共产党治理农村社会的根本途径,也是中国共产党 60 多年农村社会主义建设历程中的主要经验和教训所在。这就是党的领导、村民当家做主和依法治村三者之间的有机统一,也是中国共产党 60 多年农村社会治理的基本特点的主旨。

上篇是“党的领导”篇,以改革开放为标志前后分为两章,叙述了新中国成立后 60 多年中国共产党农村党组织对于“三农”领导机制、体制的变迁。从新中国成立到改革开放之前,农村党的基层组织建设经历了一个曲折探索的历程。总的看来,在 1957 年社会主义改造基本完成之前,党的政治路线和组织路线都是正确的。农村党的组织建设紧紧围绕土地改革、农业社会主义改造等中心任务广泛展开,从组织上保证了党在农村的政治任务的实现。从 1957 年到“文化大革命”结束,尽管农村党的组织建设取得了一定的成绩,但总的看来是党的“左”倾思想严重的 20 年。改革开放后,中国共产党在强调坚持建立强有力的政党的同时,逐渐改变党的治理模式,实现了“一元化”权力结构向“多元化”权力结构模式的比较成功的转变。这种

“多元化”的权力结构并不否定党的核心领导,在村民自治的发展过程中,党始终是主导性的力量。这种主导性力量的发挥不应依赖于对农村社会的直接管控来实现,而要通过改变其执政方式、提高其执政能力来实现。但作为一种“自治”制度,必须以不断提升“自治”功能为根本。“自治”功能提高的出发点应是构建执政党的主导地位 and 村民主体地位的政治互动,这种政治互动也应是一种双赢的结果。

中篇以“村民当家做主”为主题,论述了新中国成立后 60 多年“村民当家做主”的历史变迁。在改革开放前,由于中国共产党选择了高度集中的社会管控模式,虽然从理论上一直讲权力的人民性,但权力运行方式上一直是不断升级的高度集中的“代民做主”的管理体制。从农民协会、合作社到人民公社,村民当家做主的空间越来越狭小,“政治委托权利”的成分则逐渐增多。1978 年对中国农村来说,是新中国成立以来乡村治理模式一次典范的转换。之所以这样讲,是因为这次转换是一次成功的制度变迁,创新的内源和动力来自于中国最基层的乡村。1978 年小岗村的家庭承包制是乡村经济管理革命的里程碑。小岗村“大包干”的成功实践诱发了农村社会治理新机制的诞生。1980 年村民委员会在广西乡村诞生。村民委员会是村民自治的象征。村民自治标志着村民真正逐渐开始成为农村社会治理的主体。

下篇以“依法治村”为主题,论述了新中国成立后 60 多年中国共产党“依法治村”的曲折探索。任何步入现代化的国家,必定应是一个法制比较完备的国家。从新中国诞生,中国共产党第一代领导人就为此进行了艰难的探索。尽管十年“文化大革命”导致了中国法制的瘫痪,但也正是这十年使中共领导人及中国公民更加认识到了“法治”的重要性。十一届三中全会开启了中国法制建设的新征程,在中共顶层法制建设的新理念指导下,中国法制一步步更加完备,“法治”理念也逐渐彰显,最终在党的十五大上确立了“依治治国”的新战略,这是中国法制史上一次历史性的飞跃。在中共顶层法制建设的新设计下,中国底层农村的法制建设也进入了新时代,依法治村成为乡村治理的主要方法。

著 者

2016 年 10 月



导论	1
----------	---

上篇 党的领导

第一章 改革开放前新中国农村党组织建设的历史回顾	11
第一节 1949—1956 年农村党组织建设的探索	11
第二节 1957—1976 年农村党组织建设的曲折道路	31
第二章 改革开放后村民自治视域下的农村党组织建设	56
第一节 政党治理转型中的农村党组织功能的新定位	57
第二节 健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制	91

中篇 村民当家做主

第三章 改革开放前新中国村民当家做主的演变	109
第一节 重建乡村基层政权:村民当家做主的新探索	109
第二节 农业合作化运动:村民当家做主探索的转向	122
第三节 人民公社:代民做主的乡村管理模式	129
第四章 改革开放后村民自治发展的变迁	141
第一节 经济自治:村民当家做主的新实践	141
第二节 村民自治:村民当家做主的乡村治理模式	156
第三节 提升与健全:村民当家做主的新境地	161

下篇 依法治村

第五章 改革开放前新中国农村法制建设进程的回眸	181
第一节 1949—1956 年新中国农村法制建设的初建阶段	181
第二节 1957—1976 年农村法制建设的踟躅与滑坡	202
第六章 改革开放后依法治村的新探索	221
第一节 农村法制化建设的新征程	221
第二节 村民依法治村活动的新实践	229
结论	250
参考文献	252
后记	255

导 论

在中国共产党的文献中第一次明确提出“社会治理”概念的是中共十八届三中全会决议的报告。十八届三中全会把“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革总目标的重要组成部分,并明确提出了创新社会治理体制、改进社会治理方式的新论断。十八届三中全会还专门用一个章节论述了“推进法治中国建设”,这在党的文献中也是首次。推进法治中国建设的主题主要有两层含义。第一,从治理的层面讲包括三个方面:一是依法治国,这是讲国家层面的治理手段;二是依法执政,这是讲政党层面的治理手段;三是依法行政,这是讲政府层面的治理手段。第二,从法治的建设层面讲也包括三个方面,即法治中国、法治政府和法治社会三位一体。我们可以看出,从党的十五大明确提出依法治国到十八届三中全会明确提出法治中国建设,标志着中共“法治”治理理念的进一步提升,也是中共 60 多年治国理政正反两个方面经验和教训的历史总结。推进法治中国建设的新思想,必定对依法治村产生更深刻的影响。依法治村不仅规范了党和政府在农村的治理方法,更重要的是从法治的层面保障了“村民当家做主”的权益,从这个意义上讲,依法治村也是中共农村社会治理 60 多年经验教训的一个总结、缩影和结晶。

“治理”一词古已有之,但作为一种新的政治分析框架是 20 世纪 90 年代以来才开始在西方学者中变得日益引人注目^①。在中国古代,“治理”一词多为管理、统治之意。西方“治理”(governance)一词源于拉丁文和古希腊语,原意多为控制、引导和操作。韦伯从科层制的理论出发认为,命令—服从是“治理”的核心内容,把治理视为一种自上而下的单向度的政治统治方式。

^① 俞可平. 治理和“善治”的分析比较优势[J]. 中国行政管理, 2001(9): 15-17.



而到了20世纪90年代,作为一种新的政治分析工具,“治理”一词的内涵由“控制”为主逐渐转为“自治”为主。这样不仅治理的主体由“一元化”的政府主体转化为“多元化”的主体,而且治理权力运行的向度发生了变化,由自上而下的单向度运行,转向一个上下互动的管理过程,各治理主体主要表现为合作、协商、伙伴关系。新的西方“治理理论”引入中国后,也引发了国内学者对此的高度重视,尤其随着改革开放后“村民自治”作为一种新的农村治理模式的政治实践,一些乡村学派提出了乡村治理的概念。时至今日,乡村治理由最初的政治学科已经延伸到了社会学、法学、历史学等多学科的视野。

就中国共产党对“社会治理”的认识而言,它是一个从“社会管理”到“社会治理”的历史过程。“1949年新中国成立后,执政的中国共产党鉴于当时的世情和国情,选择了赶超型的现代化发展战略。赶超什么?主要是经济上的赶超。这种主要是经济上的赶超战略,后又让位于‘以阶级斗争为纲’的一系列政治运动。”^①在这种“一系列政治运动”中,中国共产党选择了“一元化”权力运行的高度集中的“管制”体制。改革开放后,从中共十一届三中全会到党的十三大召开,虽然顶层多次实行权力下放,但仅仅只是对中央和地方、条条和块块的管理权限的调整。党的十三大正式提出了“政治体制”改革的论断,这是十一届三中全会以来,党的执政方式的“历史性转变”^②。如果说以邓小平为核心的第二代领导集体的治国理政的突破口是“党政分开,下放权力”,那么从党的第三代领导开始,党对治国理政的探索则逐渐以“发扬社会主义民主”为突破口。这意味着,在加强和改善党的领导的前提下,更加强调了人民当家做主的管理特色。但是,就社会管理的地位而言,在党的文献中,“从新中国成立到二十世纪末,社会建设和社会管理一直依附于政治和经济,处于从属地位。社会建设和社会管理这种依附的从属角色,随着新世纪我国社会‘矛盾凸显期’的推进,逐渐被打破上升到国家的战略地位”^③。2002年党的十六大召开,第一次提出了“三位一体”的总体布局,在这个布局中,社会建设的地位首次被凸显出来,社会管理作为政府的四项职能也被提出。

① 蔡清伟.胡锦涛对社会管理理论与实践的新贡献[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2012(6):15-20.

② 中共中央文献研究室编.十三大以来重要文献选编(上)[M].北京:人民出版社,1991:38.

③ 蔡清伟.胡锦涛对社会管理理论与实践的新贡献[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2012(6):15-20.



中国共产党“社会管理”思维的转型是改革开放以来中国经济社会发展的必然。“我国社会发展滞后于经济发展已经成为不争的事实,尽快弥补社会发展这块短板已经成为全面建设小康社会的主要任务之一。”^①不能只有经济,而没有社会,社会建设和社会管理应当成为一种国家战略,逐渐成为以胡锦涛为总书记的党中央领导集体的共识。2004年,十六届四中全会创造性地提出了“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2006年,中共十六届六中全会在坚持十六届四中全会提出的社会管理格局的基础上,又增加了“整合社会管理资源,提高社会管理水平”的新内容。2011年2月,胡锦涛总书记专门“以社会管理为主题并单独就这一问题系统地发表讲话,这在新中国成立以来还是第一次”^②。“胡锦涛从党和国家发展全局视角和战略高度,深刻阐述了加强社会管理的重要性和紧迫性,第一次把社会管理的认识提到实现党和国家长治久安的重大战略意义,从而把社会管理的价值意义提升到一个新的认识高度。”^③2012年党的十八大再次用一个专门的章节对社会管理提出了新的要求,“要围绕构建中国特色社会主义管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。与之前的论述相比,主要创新点有,把社会管理格局改为社会管理体制,而且把“法治保障”纳入社会管理体制内容。这样,社会管理体制的根本原则实质上就是“坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的统一”。但是,从社会管理的实践看,由于长期以来受改革开放前“管理”思想的影响,一些领导者和管理者往往把社会管理仅仅理解为“官”对“民”的管理,视人民群众为管理的对象。从这种“管理”理念出发,在社会管理的实践中,往往出现“强制性管理”“高压式管理”等现象,从而进一步引发“官”与“民”的对立。

中共十八届三中全会的召开标志着中国共产党从“社会管理”向“社会治理”的理念转型。在中国共产党的文献中,十八届三中全会不仅第一次明确提出了“社会治理”的新论断,而且多次提及了国家治理和政府治理的概念。从“管理”到“治理”,虽一字之差,但标志着治国理政认识的再次提升创新。首先,从治理理念看,由过去的管控维稳转向管理与社会化服务相结

① 陆学艺. 中国社会建设与社会管理:探索·发现[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011:315.

② 郑杭生,童潇. 社会管理与社会建设:历史、战略、未来[J]. 社会科学家,2012(1):3-6.

③ 蔡清伟. 胡锦涛对社会管理理论与实践的新贡献[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2012(6):15-20.



合。其次,从治理主体看,从过去的“官”管“民”的由上到下的单向治理转变为“政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”的双向治理。这意味着社会治理虽然仍离不开政府,但并不意味着治理的“轴心”就是政府。十八届三中全会强调了主体多元的协商治理,其目的是“最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力”。再次,从治理方法上,由单纯的行政方法转向系统治理的方法,更加凸显了依法治理、居民自治的重要性。

就中国共产党对中国乡村治理的认识而言,不仅体现了中共顶层治国理政设计的新变化,而且也与中国农村土地产权的变化息息相关。中国是一个乡村为主的国家,乡村社会治理在国家治理格局中处于基础性地位。农村社会是否稳定与国家治理农村社会的思路、手段和方式息息相关。而治理思路、手段和方式的选择受制于农村经济社会条件、历史、文化等多种因素,其中起决定性作用的是农村经济社会条件。土地则是所有经济社会因素中最重要生产要素,也是农民生存的最重要资源。因此,土地的产权制度,从某种意义上讲,就成为乡村社会治理的基础。在传统中国的历史中,由于一家一户的小土地所有制,在“皇权止于县”的国家治理体制下,乡村社会享有高度自治的社会空间,具有独特的社会自治系统^①。日本学者认为“15世纪前后由官所主导的里甲制开始崩溃,由民所主导的乡村秩序开始建立和探索……清朝在制度上镇压了地方自治,但是却没有妨碍以宗族为首的民间政治、经济、社会力量的增强”^②。打破这种传统宗族“自治”系统的是在新中国成立后。

新中国成立初期,中国共产党通过划乡建政,打破了代表封建宗法思想和制度的“政权、族权、神权、夫权”^③的旧政治权威,建立新的社会结构关系和社会治理体系,使乡村开始形成一种新的政治权威。中国共产党对传统村落实现了全面的外来控制,使农村组织化程度得以极大提高,“政权、族权、神权、夫权”束缚“中国农民的四条极大的绳索”^④的组织退出了在乡村管理中的主导地位,取而代之的是现代意义上的政党组织、群众组织、新型社区组织等。这样,乡村社会长期“自治”状态被打破,形成了新的管理结构。乡村管理结构模式从新中国成立之初的乡政权和农村生产互助组,逐渐转

① 参阅许纪霖,陈达凯主编.中国现代化史(第一卷1800—1949)[M].上海:学林出版社,2006:67;方江山.非制度政治参与:以转型期中国农民为对象分析[M].北京:人民出版社,2000:106;马科斯·韦伯.儒教与道教[M].洪天富,译.南京:江苏人民出版社,2003:77.

② [日]沟口雄三.俯瞰中国近代的新视角[J].清史研究,2001(1):80—84.

③ 毛泽东选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1991:31.

④ 毛泽东选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1991:31.



变为政社合一的人民公社体制的“强权政治管理结构”。这种“强权政治管理结构”是在对传统“一家一户小土地所有制”彻底改造的基础上建立的,取而代之的是土地集体所有和计划体制。乡村“强权政治管理结构”使国家对乡村社会的强大控制达到了无所不至的地步,使“我们的每一件事几乎都要依赖别人来提供手段,因而经济计划几乎将涉及我们全部的生活的各个方面。从我们原始的需要到我们和家庭、朋友的关系,从我们的工作性质到我们闲暇的利用,很少有生活的哪一个方面,计划者不对之施加‘有意识的控制’”^①。不能否认的是这种治理机制对集中有限的资源支持中国工业化的发展起到了一定的推动作用,但这种高度集中的管制式的治理方式的最大弊端也日益凸显,严重挫伤了人的积极性,限制了人创造性的发挥,不利于生产力的发展,更为严重的是已经危及农民的生存和中共执政的合法性。改革势在必行!

中国共产党十一届三中全会的成功召开成为新中国历史转折的里程碑,而1978年发端于农村的改革则开启了被誉为“第二次革命”的中国式的改革大门。20世纪70年代末由安徽省小岗村发起的“大包干”是一种内生自救的体制外的参与,这场参与引发了政界各层的争论和学术界的争鸣。家庭承包制虽一波三折,但最终得到国家认同。“包干到户”在农村的实践,除了激励广大农民的劳动热情外,还有一个重大突破,就是在广大农民家庭获得土地承包经营权的同时,把在人民公社体制中与土地死死捆在一起的劳动力解放出来了,使广大农民获得了财产权和经营自主权。原有的农村社会管理体制已经远远不能适应农村生产关系这一重要调整,也正是改革后“土地家庭承包”新的土地产权制度的确立引发了农村管理的新革命。村民自治作为一种新的农村社会治理模式也就应运而生。

村民自治源于1978年农村的地权改革。新型的“一家一户”的土地经营方式的确立动摇了“人民公社”管理体制的经济基础,一时间使农村出现了管理“真空”。对于农村社会“失范”,农民自发建立的“议事会”或“村管会”等不同名称的农民自治组织解决了这一问题,村民自治进而很快得到中国共产党顶层的认可。土地承包后的村民自治的兴起是农村社会治理模式的创造性转换,与传统“乡村自治”不同的是,党和政府在乡村治理中仍发挥着主导作用,形成了官民共治的格局。进入20世纪90年代以来,以家庭承包为核心的农业经营体系发生了多种变化,土地产权结构也呈现日益复杂化,尤其是在21世纪以来多种土地流转形式的出现,推动了新一轮的土地产

^① [英]弗里德里希·奥古斯特·哈耶克. 通往奴役之路[M]. 王明毅等,译. 北京: 中国社会科学出版社,1997:91.



权改革。因此,在十八届三中全会的公报中明确指出“要加快构建新型农业经营体系,创新多种农业经营方式的共同发展”。新一轮产权改革必然给农村带来更深刻的变化,对治理也会提出新的要求,这就必然会冲击着“乡政村治”的治理格局,也势必要求农村社会治理走向多元共治的格局。

通过以上分析,我们不难看出,中国共产党60多年农村社会治理模式的转变始终与农村土地产权的改革有关。在改革开放前的土地集体化的经营方式以及计划体制下,中国共产党选择了由上到下权力运行的高度集中的“人民公社”管制模式。改革开放后“一家一户”家庭承包制的确立奠定了“乡政村治”的官民共治的治理格局。20世纪90年代后中国农村土地流转制度的确立,改变了农业经营方式的格局,多种农业经营方式出现,一种新型的农业经营体系正在建构,与此相适应的农村治理模式也需要走向更加多元共治的新格局。需要指出的是,尽管十八届三中全会明确提出了多种经营方式共同发展的新论断,但始终是在“坚持家庭经营在农业中的基础性地位”的前提下提出的,也就是说,从1978年农村改革以来确立的“家庭经营”的基础性地位,一直到今天始终作为党在农村的基石政策没有变^①。可以说,改革开放30多年来推动中国农业生产力发展的载体一直是“家庭经营”为特色的土地产权制度。农村社会治理的目的,在于保障和促进中国农业生产力的发展。因此,改革开放30多年来中国农村社会治理模式的创新发展也始终是以“家庭经营”的土地产权制度为载体的。而改革开放前30年中国农村社会治理的失误及其负面价值,在很大程度上也是无视甚至推翻以“家庭经营”为特色的土地产权这一中国农业生产、中国农村生活、中国农民生存的基本规律的结果。

基于以上思考,本书以“村民自治”“家庭经营”为依托,从“党的领导、人民当家做主和依法治国”有机统一的党中央关于社会主义民主本质的概括,形成党的领导、村民当家做主和依法治村的有机统一的中国共产党农村社会治理的基本特点。党的领导、村民当家做主和依法治村三者之间的关系是“一体两翼”,村民当家做主好比是鸟身,是主体,而党的领导和依法治村是鸟的两个翅膀。这就再清楚不过地表明了,在构建农村社会治理的现代化中,主要的任务是保证实现村民当家做主,而为了保证实现村民当家做主的有序性、规范性,就必须坚持党的领导和依法治村。党的领导是村民当

^① 正如陈锡文认为:“无论是传统国家的小规模农业,还是新大陆国家的大规模农场,其经营者的本质都是农民的家庭。农民家庭之所以能成为农业经营的主体,主要是由农业的产业特征所决定的。”见陈锡文.把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏[J].开放时代,2012(3):112-115.



家做主和依法治村的根本保证;依法治国是党领导人民治理国家的根本方略,依法治村则是党治理农村社会的根本途径。



■ 上篇 党的领导

