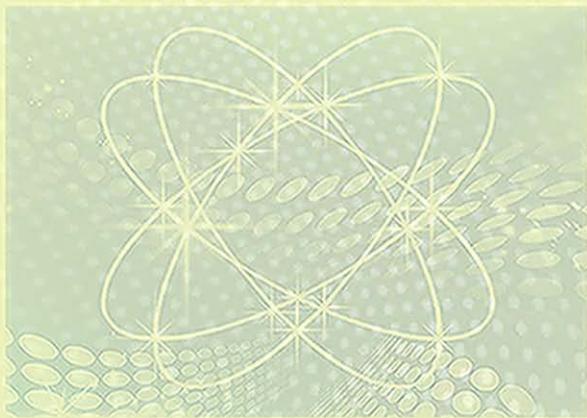


城乡关系视角下基层党建新格局发展

李羚 著



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡关系视角下基层党建新格局发展 / 李羚著.
—成都: 四川人民出版社, 2012. 9
ISBN 978-7-220-08690-8

I. ①城… II. ①李… III. ①中国共产党-基
层组织-党的建设-研究 IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 214131 号

CHENGXIANG GUAN XI SHIJIAOXIA JICENG DANGJIAN XINGEJU FAZHAN

城乡关系视角下基层党建新格局发展

李 羚 著

责任编辑
装帧设计
责任校对
责任印制

张 丹
杨 潮
徐 英
李 进 王 俊

出版发行
网 址

四川出版集团
(成都槐树街 2 号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

照 排
印 刷
成品尺寸

四川胜翔数码印务设计有限公司
四川数字出版传媒有限公司
146mm×208mm

印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

10.25
230 千字
2012 年 9 月第 1 版
2012 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-220-08690-8
28.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

目 录

城乡关系视角下基层党建新格局发展

绪 论 现代化建设中城乡关系与执政党变革研究	(1)
一、问题的提出：政党在弥合城乡差距的体制中的地位	(1)
二、城乡关系是中国现代化发展的关键	(13)
三、城乡统筹基层党建新格局的提出和现实意义 ...	(18)
第一章 理论审视：城乡关系与政党政治	(22)
第一节 城乡关系与政党发展的相关概念辨析	(22)
一、政治发展与政治稳定	(22)
二、城乡差距与城乡统筹	(27)
三、政党变革与政党发展	(32)
第二节 国内外学者关于城乡关系与政治发展理论综述	(38)
一、国内外学者关于统筹城乡关系的认识	(38)
二、国内外学者关于城乡统筹与政党关系的研究 ...	(41)
三、城乡矛盾是中国现代社会的基本矛盾之一	(49)



第三节	城乡变化中的中国共产党理论创新发展	（ 52 ）
一、	中国共产党在上海的成立是中国城乡发展的产物	
	（ 52 ）
二、	城乡关系是中国共产党创新中国政党体制的前提	
	（ 58 ）
三、	城乡统筹基层党建新格局的理论创新框架	（ 68 ）
第二章	历史审视：中国城乡关系与政治发展	（ 79 ）
第一节	中国近现代城乡关系的变化	（ 79 ）
一、	近代城乡关系变化	（ 79 ）
二、	当代城乡关系发展及特点	（ 85 ）
三、	中国城乡差距的特点及政治格局	（ 88 ）
第二节	现代化进程中政治社会变迁	（ 90 ）
一、	中国的发展道路与辛亥革命	（ 90 ）
二、	现代化与农村	（ 96 ）
三、	现代化进程中城乡建设理论实验	（ 101 ）
第三节	现代化进程中政治发展变迁方式	（ 109 ）
一、	政党下乡	（ 109 ）
二、	民主下乡	（ 114 ）
三、	文化下乡	（ 117 ）
第三章	发生逻辑：城乡统筹中的政党变革探源	（ 124 ）
第一节	中国共产党城乡一体化战略思想的发展	（ 124 ）
一、	马克思恩格斯关于城乡关系的思想	（ 124 ）
二、	新中国成立以来中国共产党四代领导人对城乡关系的认识	（ 128 ）



三、城乡关系决定了中国特色社会主义道路独特性	(146)
第二节 城乡发展视角下执政党的建设若干问题	(152)
一、城乡统筹的政治发展	(152)
二、基层党建的发展困境	(157)
三、城乡统筹党组织结构变化	(161)
第三节 城乡统筹中的政党变革探索	(165)
一、科学发展观是执政党变革的集中体现	(165)
二、城乡统筹中执政党变革创新与实践	(170)
三、城乡统筹基层党建创新的内外环境变化分析	(186)
第四章 实践探索：城乡统筹党建新格局的案例	(194)
第一节 全国城乡统筹基层党建新格局实践	(194)
一、全国城乡统筹基层党建新格局的现状	(194)
二、城乡统筹党建模式比较	(197)
三、四川城乡统筹基层党建主要做法和案例	(214)
第二节 城乡统筹基层党建新格局实践评估	(237)
一、城乡统筹基层党建新格局的成效	(237)
二、城乡统筹基层党建新格局评估	(240)
三、城乡统筹党建新格局困境和制约因素	(247)
第三节 基层党建新格局若干相关问题研究	(251)
一、城乡统筹党建新格局的组织行动合作方法建构	(251)
二、城乡统筹进程中基层党组织覆盖面再认识	(255)
三、党组织联系群众方法创新	(258)



第五章 变革之策：城乡统筹中的政党变革与政治发展	(264)
第一节 政党体制是缩小城乡差距的体制性力量	(264)
一、城乡统筹后城乡社会深刻变化	(264)
二、中国共产党对现代化模式的超越	(268)
三、执政党在城乡统筹中的地位和作用	(275)
第二节 城乡统筹中政党发展	(281)
一、城乡统筹基层党建新格局呼唤政党变革	(281)
二、城乡统筹视角下执政党建设的着力点	(288)
三、城乡统筹基层党组织建设关键在于实现公共性	(295)
第三节 构建城乡统筹基层党建新格局可持续发展对策	(302)
一、深化党建理论创新，促进城乡党建新格局健康发展	(302)
二、党建社会化：城乡统筹创新基层党建新格局着力点	(306)
三、构建城乡统筹基层党建新格局可持续发展对策	(309)
参考文献	(317)
后 记	(321)

绪 论

现代化建设中城乡关系与执政党变革研究

一、问题的提出：政党在弥合城乡差距的体制中的地位

统筹城乡是一个从城乡差距向城乡一体转型的现代社会发展进程。统筹城乡发展，是经济社会资源在现代化进程中不断向城市转移和集中的背景下提出的，它牵涉以下两个基本问题：一是事关二元经济条件下的中国发展的内部平衡问题。内部平衡，是社会稳定和谐发展的需要；二是牵涉中国作为一个整体的现代化的实现问题。在城乡的良性互动中追求全社会的整体利益及经济利益的最大化，农村市场的培育和城镇化过程形成的巨大市场，是实现内需增长和中国经济长期增长的需要。所以统筹城乡发展主要就是使乡村和城市的发展实现互动，实现两者的互相促进，并在这一进程中建成社会主义新农村，实现农业现代化，实现中国经济社会的现整体现代化。据中国社科院和社科文献出版社 2010 年发布的《城市蓝皮书》，截至 2009 年，中国城镇人口达 6.2 亿，城镇化率为 46.6%。预计“十二五”期间，中国将进入城镇化与城市发展双重转型的新阶段，



预计城镇化率年均提高 0.8%~1.0%，到 2015 年达 52%左右，到 2030 年达 65%左右。蓝皮书指出，城市经济发展一个具有里程碑意义的变化是城镇化率超过 50%，城镇人口将超过农村人口。这一时间大约在“十二五”中期，届时城镇人口与乡村人口都将是 6.8 亿人。

从以上的研究可以看出，农民向城镇和城市的转移，是以年均提高 0.8%~1.0%的速度不断进行的，而中国作为一个人口大国，作为一个二元经济体，作为农业人口占比很高的国家，实现现代化需要一个相当长的历史时期，其时间长度从现在算起，也需要 40 年，即，到新中国成立 100 周年时基本实现现代化。而且到时候仍然有近 3 亿人生活在农村。这一点，正是中央提出城乡统筹发展和建设社会主义新农村所依据的主要的历史合理性，而建设社会主义新农村，更有以人为本，让所有国民享受改革发展的成果的执政的和伦理的合理性。因此，这里存在着由中国国情决定的中国现代化的特殊规律。遵循这个规律，会形成城乡统筹发展、建设社会主义新农村、实现农业现代化的“三位一体”推进的一种模式。这个模式将是中国模式的重要组成部分。

统筹城乡发展和建设社会主义新农村，根本的问题，在于取得“乡村现代化悖论”的消解，也就是经济增长和政治转型过程中所出现的不稳定的因素，如何才能消除？中外近代历史发展的经验表明，在社会转型时期，如果农村发展出现停滞，农村社会矛盾激化，将引起整个社会的动荡不安，从而拖延社会转型的过程，这就是亨廷顿提出的现代化悖论。在中国的工业化、现代化进程中，也存在着一个重要的悖论：现代化进程体现为城镇化、城市化进程（农民转移的进程），实质上是农村

的高素质劳动力、资金等经济资源向城市转移的过程，而建设社会主义新农村和农业现代化也需要农村高素质劳动力和资金等经济资源的投入，甚至是城市资源的投入。其极端表现为：（1）大量农村高素质劳动力流向城市，农村留下老人儿童、老弱病残人群；（2）大批耕地撂荒，农业生产凋敝，农村经济发展停滞；（3）农村基层组织欠缺人才领导，组织资源被抽去经济社会基础，党支部、村委会没有管理的对象与管理资源，所谓民主管理更失去动力；（4）农村各项公益事业欠缺投入来源，社会发展落后；（5）留守村民无所事事，容易滋生不良风气。著名的“三农”问题专家李昌平在《我向总理说实话》一书中，对这方面有大量的描述。“乡村现代化悖论”对中国农村现代化进程的影响，其体现为中国特殊的“三农”问题。

中国现代化如何走出“亨廷顿悖论”的困境？就成都市来说，2003年，成都作出这样的选择实在是现实的逼迫。当时成都1100多万人口中，60%是农村人口，以2002年成都市投入三农的10亿元计，相当于每个村民每年分享到的财政支出仅有160元左右。而且在成都1.2万平方公里的土地上，丘陵和山区面积就占到60%，经济发展比较滞后。显然，农村已经成为成都发展最短的那块木板。我们已经走入“亨廷顿悖论”的不可回避的发展期。所谓“亨廷顿悖论”就是指，“现代化是近代以来世界历史发展的潮流和趋势，是一个世界性的历史进程”，但“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱。产生秩序混乱的原因，不在于缺乏现代性，而在于为实现现代性所进行的努力”。“如果一个国家出现动乱，那并非因为他们贫穷，而是



因为他们想致富。”^① 历史表明，在我国这样一个农民人数占优势的国家，无论是革命还是建设、改革，农民工作都非常重要。正如邓小平同志指出的：“看中国的变化，首先要看农村的变化，看中国的稳定，首先要看农村的稳定，因为它毕竟是百分之八十的人的问题。”^②

成都市从 2003 年开始就实施了以推进城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障的城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，扎实推进“三个集中”，取得了城乡同发展的可喜成绩。到 2006 年城乡居民收入差距从 2002 年的 2.66 : 1 缩小到 2006 年的 2.61 : 1。北京大学国家发展研究院研究认为，成都市是全国唯一在城乡经济快速增长的同时，城乡收入差距得到遏制，并呈缩小趋势的特大中心城市。与此同时，从 2003 年以来，成都市为推进统筹城乡发展，推行了一系列大胆的改革，按一般规律，应处于矛盾凸显、冲突集中的阶段。然而这期间，成都市统筹委为调研组提供了一组数据，成都市各类上访等群体性事件不升反降，城乡居民幸福指数持续提升，城乡社会更加和谐稳定。2010 年上半年，全市信访总量、集体上访、越级到省、市上访同比下降了 9.1%、16.4%、48.9% 和 32.1%。

成都城乡统筹取得实效就在于彰显了中国共产党是弥补城乡差距的体制性的力量的逻辑。执政党是城乡统筹的组织者、实践者和推动者。亨廷顿发现，对于致力现代化的国家，“首要

^① [美] 亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，上海译文出版社 1989 年版，第 44 页。

^② 《邓小平年谱》（1975—1997）（下），中央文献出版社 2004 年版，第 1207 页。

的问题不是自由，而是建立一个合法的公共秩序”。“一个强大的政党能够以一个制度化的公共利益来取代四分五裂的个人利益。能够为超越狭隘地方观念的效忠和认同奠定基础，成为维系各种社会力量的纽带。”为了适应城乡统筹的体制，基层党组织通过基层治理的广泛推进，转变了领导方式和工作方法，由过去的直接代民做主，变为组织民众自主，由干部做变为动员群众一起参与，增进了群众的认同感和拥有感，使基层党组织有更多的精力放在整合民意、解决纠纷和服务群众的内容上。主要表现在新型村级治理机制不是强化党组织和村委会对权力的控制，而是从尊重、实现群众的民主权利角度，在党的领导下使群众民主决策、民主管理、民主监督，把党支部放在组织和引导乡村公共生活、帮助村委会执行决议、履行好服务职能的角度开展工作。实质是从根本上调整计划经济条件下形成的国家与社会关系、执政党与群众关系，恢复社会基层的自整合自运转能力。

基层治理创新是城乡统筹基层党建的催生剂。在成都城乡统筹中，城乡基层党建工作是城乡一体化的重要内容，与近代民主政治相伴生的政党成为一种世界范围内普遍的政治现象以来，一直间接或直接地引导着社会各方面的发展，并逐渐成为现代政治系统的支撑。为此，人们聚焦于政党，并从理论上和实践上积极探索政党政治的发展之路。在这一探索过程中，首先遇到的一个问题是，如何理解政党的转型本质？一直以来，众说纷纭话政党，至今尚无定论。有的认为政党是利益结合的团体；有的认为政党是社会与政府之间的媒介；也有的认为政党是为适应选举而建立的政治组织。尽管如此，但有一点可以肯定，那就是大家都认同政党具体的组织结构样式与政党本身



的生存和发展休戚相关。中国共产党也不例外，它的组织结构同样对党的生存和发展起着决定作用。值得一提的是，中国共产党作为政党组织，既有世界性，也有民族性。揭开中国历史，尤其是近代历史变迁，一直有一个主线在影响着中国政治生活，这就是城乡关系。正确处理城乡关系，既是中国经济发展难题，也是政治发展的重要课题。鉴于以上的动因，本书试图通过城乡关系变迁，对共产党组织结构发展脉络的历史考察，得出一些有益的思考，为我们党的发展尽学人之责。因此，正确认识城乡一体化中基层党建新格局，充分发挥其组织优势，是我们党保持旺盛生命力的关键。

政党现象是现代社会中的重要现象，除少数拒绝融入现代性潮流的国家之外，世界上绝大多数国家都实行着某种形式的政党政治。近现代政党的出现和活动在历史上有重大的进步作用，它使古代君主个人终身统治的专制政治改变为近现代政党的民主政治。政党民主政治使政治生活、政治斗争和政治决策公开化、团体化、群众化、程序化、法治化、制度化，有利于发挥统治集团集体的作用，有利于调动广大民众的积极性和主动性，提高民众治理国家和社会的才能，有利于减少和消除危害国家和社会的各种滥用权力的现象，有利于政局和社会的稳定，有利于国家和社会的发展和进步。就中国语境而言，要理解当代中国的社会政治的实质，离开对政党现象的思考也是不可能抓住要害的。

政党现象离不开一定的社会结构和社会关系。对于政党转型，目前国内外的认知很多，但从城乡视角来考察还很少。如何正确处理农村与城市之间的关系，是现代化道路上不可回避的问题，也是政党现代化面临的主题。中国现代化自晚清开启

以来直到新中国成立前，都是以牺牲和遗弃农村为代价，其结果是导致农村日益被边缘于现代化进程之外，形成了城乡分野的二元经济格局。农村对现代化产生隔膜和逆反应，并最终使现代化陷入了困境。新中国前期的工业化在超量汲取农村资源的同时，也力图使现代化的初期成果渗透到农村，实现工业化对农村社会的改造。但农村发展的迟滞表明农村从现代化获取的益处远远不及它作出的贡献和牺牲。改革开放以后，国家对于农村的政策倾斜和资源配置不断增加，农村经济获得前所未有的发展，但总体来说，工业与农业未能平衡发展，城乡差距进一步扩大，极大地制约了现代化建设。

现代化的一个重要政治后果是它所产生的城乡差距，实际上这种差距是经历社会和经济迅速变化的社会的一个突出的政治特征。它是这些社会政治不稳定的基本原因，是国家一体化的主要障碍。随着国家研究的再度兴起，现代国家的建设与转型成为当前学界研究的一个热点问题。现代国家建设与转型的模式主要有三种：以英美为代表的社会力量主导的社会中心主义，以法德日为代表的国家主导的国家中心主义与以俄中为代表的政党主导的政党中心主义。这三种模式都有其自身特定的内在逻辑，其中政党中心主义建构的政党国家（party-state）成功转型的内在逻辑在于政党的适应性调整。改革开放以来，以国家与社会关系变化为特征的社会转型，客观上要求政党国家转型。当前，政党已成为引领各国政治变迁的重要因素。政党和政党体制变迁随之也成为政治学领域所关注的重要研究议题。然而，政党在不同语境下有不同的内涵和研究向度。这主要表现为两方面：一是西方政党理论。一般而言，西方政党理论更多的是“国家来源于社会，社会决定国家”的社会中心主义模



式建构下的理论阐释。它将政党视为利益集团似的政治社会力量，这种顺应西方民主政治需要而产生的政治组织，成为国家与社会联系的中介（或曰桥梁）。因而西方对政党的研究主要是关于如何执政的议题。显然，这样的理论无法解释苏联、中国以及许多发展中国家的“以党建国”和国家政党化（即政党在国家与社会之上）的现象。二是列宁的政党理论。此理论关于政党的论述更多的是一种革命学说的视角，关于政党的社会建设性作用的理论诠释还缺乏时代的体验。总体看，现有的政党理论在中国的适用性还存在局限，这必然要求理论上的进一步创新。由此，以中国共产党主导城乡统筹理论的框架和运行既带有开创性，也带有实践性。

政党在中国现代社会转型中发挥着重要的作用。从政党政治角度，我们知道，政党的功能或政党存在的价值在于，它具有其他组织不能替代的作用。萨托利认为，理解政党概念有三个核心内容：第一，政党不是宗派；第二，政党是整体的部分；第三，政党是表达的渠道。这就是说，政党是代表整体的部分，它试图服务于整体的目的，而宗派代表的仅仅是自身。政党并非必然利他，但它必须对整体采取不偏不倚的立场，否则便蜕化为宗派。萨托利看重政党作为表达渠道的功能，而不是代表功能和引导功能。他说，代表功能并不一定要由政党来实现，也可以由其他委员会或组织来实现。而政党固然可以引导、重塑乃至操纵民意，但萨托利指出，在多元政党体系下，这些功能殊难发挥。萨托利的智慧之处在于他不仅讨论了竞争性政党的类型和运作，而且也讨论了非竞争性政党类型，这对于政党的实践性来说，是一个很好的回应。中国的现代化建设以及中华民族的伟大复兴，需要一个强有力的政党来引领人民实现。

现代中国将“一盘散沙”的乡土社会整合为一个高度组织化的政治社会，得益于政党向乡村的延伸和渗透。正是在“政党下乡”的过程中，分散的农民组织起来，成为政党组织网络中的成员；无政治的农民具有了政治意识，动员到了党的目标之下。由此，将一个传统的乡绅社会，改造成为一个现代政党领导和组织下的政治社会。中国共产党不仅超越了辛亥革命，也超越了国民党，其核心就在于把握住了中国深刻的乡土国情。

现代化并不只有一条路，要么民主，要么专制。当现代化发展的潮流引发落后国家发生历史性巨变，开始从传统迈向现代的时候，人们就提出这样的问题：落后国家稳妥地迈向现代化并实现持续发展的基本前提是什么？最后形成的主流答案是：有效的国家。对于现代化和经济持续发展来说，有效的国家的本质意义在于能够有效地供给经济与社会转型、发展所需要的制度资源。这是中国政治现代化发展的逻辑。

(1) 对社会有效整合。中国共产党在领导革命的过程中，认真地总结了辛亥革命的经验教训。辛亥革命的主要经验是，解决中国的问题要靠革命，而不是靠改良。教训即是，领导革命的党要有科学理论的指导，要制定既有革命彻底性又有革命灵活性的纲领和政策策略，同时党要有严密的组织和坚强的领导能力，这样才能更有力地动员群众参加革命。相比国民党，中国共产党则是一个具有严格纪律和严密组织的政党，这一组织架构能深入乡村每一个角落，对动员农民参加革命发挥了重要作用。党组织的深入也改造了中国的地方基层社会，使得更多的民众被动员起来，逐渐参与到现代民族国家建构中来。邹谠指出，中国共产党的社会革命是“以阶级斗争”为指导思想，从阶级观念中又引申出群众观念，中国共产党以其严密的组织



和逐渐强大的组织动员能力，去发动群众、组织群众、引导群众参与政治。因此，在革命的过程中，中国人民参与政治的方式数千年以来第一次发生质的变化，农民及贫苦大众下层阶级都变成政治生活中的重要角色，不少人上升为干部，高层政治领袖也以他们为参照群体，这是中国共产党战胜国民党的最根本的原因。中国共产党正是凭借党对军队的绝对领导、强大的组织力量和社会动员力量，才创造了以党为核心的国家权力组织体系。换言之，在中国，政党中心主义的国家建设模式生成的是政党国家。

(2) 在土地问题上照顾了同盟者的利益。中国共产党的超越表现在：根据反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的民主革命纲领，把农民特别是贫苦农民作为革命的主力军；制定了把土地分给农民的彻底的土地革命纲领。与此同时，中国共产党没有停留在“耕者有其田”的民主主义纲领这一步，而是在实现了这一纲领后根据生产力发展的水平和农民的自愿，通过互助、合作等形式引导农民走上社会主义道路，建设社会主义新农村。这也是一种超越，而且是更大的超越。说到改革开放以来我们党的土地政策，是一个新的超越、新的飞跃。一是在坚持耕地归农民集体所有的社会主义公有制基础上，实行了家庭联产承包责任制，解放和发展生产力；二是在稳定农村土地承包关系的前提下，允许土地承包经营权流转，发展多种形式的适度规模经营；三是依法完善土地征用制度改革，保障农民在土地问题上的基本权益。需要强调的是，这一些改革措施并没有改变土地的所有制，只是在利用方式上有所不同，都是为了将土地的使用权、经营权更好地利用起来。

(3) 党自身的适应性。20 世纪，中国共产党将组织和动员

广大农民作为自己的主要任务之一。通过不断的政治动员使党组织渗透到乡村的每一个角落，实现了乡村社会的政治整合，奠定了政权合法性基础。中国共产党政治动员的路径是通过乡村权力主角的重构，培养出能够贯彻党的意志、践行党的理想目标的直接推动者，将离散的乡村社会整合为一个整体，完成并固化国家政权建设的目标。在中国，农民社会是一个分散的而不是组织内分化的社会。要将一个“一盘散沙”的农民社会整合到国家体系中来，仅仅依靠外部性的政权机构是远远不够的。中国得以成功地进行乡土政治整合，得力于政党向乡村的延伸。通过政党对农民进行组织与动员，从而将一个传统的乡绅社会改造为一个现代政党领导和组织下的政治社会。

改革开放以来，党的建设面临两大变化：一是自身的历史方位发生了变化，从一个为夺取政权而奋斗的党变成一个长期掌握全国政权的执政党，从在外部封锁和计划经济条件下领导国家建设的党变成在对外开放和社会主义市场经济条件下领导国家建设的党；二是社会经济结构发生了巨大变化，经济成分、组织形式、就业方式、利益关系、社会阶层等日益多样化，除了工人阶级、农民阶级以外，还出现了私营企业主、自由职业人员等社会阶层，而且工人阶级、农民阶级内部也在变化，群众的竞争意识、利益意识、民主法制意识等日益高涨。这些变化促使党的建设与时俱进，不断创新。从中国共产党的现状来看，经过90年的发展，截至2010年底，中国共产党党员总数为8026.9万名；党的基层组织389.2万个，其中基层党委18.7万个，比世界绝大多数国家的人口数还多，党员构成也比以往任何时候都复杂。中国共产党这艘“航母”有牢固的阶级基础和广泛的群众基础。党员中有工人、农牧渔民、农民工、党政机