

荣敬本 浦文昌 王安岭 汤可可 郑梦熊等著

改进党的地方治理结构 的比较研究

——论拾亩地模式



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

改进党的地方治理结构的比较研究

论“拾亩地”模式

荣敬本 浦文昌 王安岭
汤可可 郑梦熊等著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

改进党的地方治理结构的比较研究/荣敬本等著.
西安:西北大学出版社,2005.6
ISBN 7-5604-2041-9

I. 改... II. 荣... III. 地方政府—行政管理—
研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 061010 号

改进党的地方治理结构的比较研究

——论“拾亩地”模式

荣敬本 浦文昌 王安岭 汤可可 郑梦熊 等著

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路229号 邮编710061 电话88302590)

新华书店经销

陕西向阳印务有限责任公司印刷

850毫米×1168毫米 32开本 6.25印张 145千字

2005年6月第1版 2005年6月第1次印刷

印数:1—1000册

ISBN 7-5604-2041-9/D·175

定价:14.00元



要把党与人民群众的血肉联系放在首位

李根深*

这次研讨会是在中国共产党十六届四中全会结束不久召开的,题目是“改进党在地方治理结构中的领导方式”。研讨会的主题紧扣中央全会精神——加强党的执政能力,所以我认为会议开得很及时。我根据党的十六届四中全会的决定,并结合自己的亲身经历,谈一些感想、体会。

一、决定首次明确提出党执政合法性的前提问题

由荣敬本教授主持的“改进党在地方治理结构中的领导方式”课题组所撰写的课题研究报告“关于改进党的地方治理结构的比较研究”,紧跟党中央向社会科学工作者提出的号召,总结基层党组织和群众实践中创造的改善党的领导的新鲜经验,并努力使之上升到理论,特别是对象山“拾亩地”模式进行了系统的理论分析,对发展社会主义民主进行了扎实的研究。这项研究对于改善党的领导,发扬社会主义民主,密切党与人民群众的血肉联系,提高党的执政能力具有重要的意义。

党的十六届四中全会决定中有一句话给了我精神上很大的震撼,决定指出:“无产阶级政党夺取政权不容易,执掌好政权尤

* 作者为原中共黑龙江省委副书记。这是作者在无锡市召开的“改进党在地方治理结构中的领导方式”研讨会上的讲话,根据录音整理而成,经作者同意,作为本书的序言发表。



其是长期执掌好政权更不容易。党的执政地位不是与生俱来的，也不是一劳永逸的。”对于“不是与生俱来的，也不是一劳永逸的”这句话，我的理解是，共产党并不是与生俱来就一定执政，也不是因为共产党领导中国人民战胜反动派，建立了新政权，立了大功，就可以一劳永逸地执政。共产党的执政地位“不是与生俱来的，也不是一劳永逸的”讲得非常深刻。据我所知，这是我党执政后第一次最明确地提出我党执政合法性的前提问题。当然邓小平同志早就提出要把“人民支持不支持，人民拥护不拥护，人民满意不满意，人民高兴不高兴”作为我们评价工作的根本标准问题。我认为，党执政的合法性不仅仅体现在宪法和法律文本的规定上，如果是这样，那就一劳永逸了。党执政的合法性，从根本上说还必须建立在群众的支持、拥护、满意、高兴等基础之上，要建立在社会主义民主政治的基础上。

二、加强党的执政能力建设的指导思想要体现时代性，把握规律性，富有创造性

如何加强执政能力建设？党的十六届四中全会决定的指导思想是：“以保持党同人民群众的血肉联系为核心，以建设高素质干部队伍为关键，以改革和完善党的领导体制、工作机制为重点，以加强党的基层组织和党的队伍建设为基础。”这四句话讲得很全面、很确切，表述得非常好。这四句话体现了“三个性”，即体现时代性，把握规律性，富有创造性。

我感触特别深的一点是，《决定》把党与人民群众的血肉联系的极端重要性放在第一位，把它作为核心，因为没有这个基础一切都谈不上。我们党执政以后，党存在的很多毛病和问题，如官僚主义、贪污、腐败等，最根本的原因是执政以后，党容易脱离人民群众，容易“一朝权在手，便把令来行”。党执政以后有权了，下命令就方便了，就容易忘记“人民支持不支持，人民拥护不拥护，



人民满意不满意,人民高兴不高兴”这个前提。我在哈尔滨市委工作时,曾经同一些基层党组织的领导同志,如基层党组织的书记谈过话,他们往往向我诉苦。他们说:“行政领导能够解决职工群众的房子、票子、儿子问题;工会还可以发发毛毯、发点奖金、评个劳模等。我们党委有什么呢?总是讲空话能行吗?俗话说‘呼鸡手里还要有把米嘛’。”意思是说党委没有“权”干不了事。由此我就觉得我们的党如果搞“一朝权在手,便把令来行”,实质上就会从人民群众的公仆、子弟,变成人民群众的主人、老爷。“民主”这两个字在中国古代往往是“为民做主”,而共产党应是人民的公仆。我们的领导体制和工作机制如不能够与时俱进,适应执政后的变化,而还是继续停留在革命战争阶段那种权力高度集中的体制、机制上是根本不行的。在革命战争年代,权力高度集中是完全必需的,这是环境使然,而且更为重要的是,当时你如果脱离了群众,你自己就一刻也不能生存。在解放战争时期,“监督”我们时刻想到群众,时刻保持与群众的鱼水关系的是我们的敌人,是国民党、蒋介石。如果执政后也像中国古话所说“定于一尊”,那就很容易出毛病。我参加过省委的领导工作,对此深有体会。一个地方,大到地区,小到基层单位,权力往往高度集中在几个党委常委的身上,集中在几个书记身上,甚至集中于一两个人身上。领导权力是要有分工、有监督的。目前,我们党内存在的一些腐败问题常常难以解决,归根到底,就是因为领导权力没有必要的、有效的制衡和监督。制衡和监督是互相联系的两个方面。荣敬本教授在他的书中引用了诺贝尔奖获得者阿马蒂亚·森的话,我想引用英国学者阿克顿的一句话,即“权力导致腐败,绝对权力,绝对地腐败”。我觉得这句话很有些道理,值得我们深思。我们不学西方国家的“三权分立”,但是这句话值得我们研究。

三、党和人民群众血肉联系的极端重要性



在党和人民群众关系方面,我结合自己的亲身经历谈三件事,或者说谈谈对三个历史事件的一点体会。

第一,解放前我参加地下党,在上海交通大学做地下工作的时候,上海交通大学学生不到 1800 人,但从事地下工作的党员就有 150 人以上,再加上新民主主义联合会会员(即团员)大致 400 人,这两支力量加起来差不多占交通大学学生总数的 1/4。我所在的机械系的这个班级人数是 40 人左右,其中就有党员 4 人、团员 12 人。当时国民党占统治地位,而我们党非没有任何权力,而且时时有被迫害、被杀头的危险,但交通大学党组织的影响力却很大,始终有力地坚持进行反对国民党的斗争。我们有自己的学生自治会,有专门的办公地点,还能公开展示我们党的刊物,如在香港出版的《群众》杂志等,相当多的群众都喜欢看。下午五点半,交通大学的地下党就组织“大家唱”“大家跳”,唱解放区的歌,跳解放区的秧歌舞,如陕北民歌、信天游,“塞北那里好风光呀”“团结就是力量”(这是将美国工会歌曲加以改编的)等等。当时,代表学生的系科代表大会,是经过民主推选程序产生的,它是交通大学学生自己的最高权力机构和决策机构。例如举行罢课、游行、发表宣言及声明等,都要经代表大会通过。这个代表大会的成员中 2/3 以上由进步力量组成,其中有党员、团员和进步群众。

当时党的巨大影响力靠什么呢?当然,首先就是靠党的路线政策。当时党提出了新民主主义的政策并在解放区真正实施,和国民党当时的腐败相比,大家觉得还是共产党有希望。另外,我们还特别强调基层组织和基层党员的群众工作。我们现在很少提群众工作,往往一提就是政治思想工作。政治思想工作往往是以先觉启后觉,而做群众工作则首先要融洽到群众中去,与他们打成一片,做他们的知心朋友,在此基础上,熟悉他们的欢乐和疾苦,然后把他们集中起来,提出能表达这种愿望的、群众争取自己



权利和利益的口号,再后,努力发动群众、组织群众,让他们用自己的行动、力量去实践它、完成它。这就是说,要先做群众的“学生”,方能做群众的“先生”。当时在我们班上,对同学我们往往是一个人一个人地研究:这个同学家里是什么情况,他个人的历史是什么情况,应该从哪里着手一点点引导他进步,使之逐步接近党,然后支持党,都是一步步来的。人的认识不是一下子可以改变的,而要通过一两年的细致工作把这个人争取过来,站到我们这一边。我们每次召开党小组会,哪怕是两三个人在一起,都要研究班上进步力量发展到什么程度,还有哪几个同学可以进一步发展,一个个地研究、争取,使他们从不反对共产党,到同情共产党、支持共产党,最后甚至加入共产党。有一部分人对共产党有反感,我们就慢慢地向他们解释,做引导工作。总之,我们就这样细致地做群众工作。做群众工作靠权、靠强力是不行的,“以力服人者,非心服也,力不足也”,这是我搞地下工作时的体会。群众工作是我们党的一切工作的基础,群众工作可以用一句话概括,即“集中起来,坚持下去”,就是说,要把群众的要求、呼声集中起来,加以分析综合提高,然后再在群众自己的实践中坚持下去。这也是我们党的民主集中制的主要精神,即“在民主的基础上集中,在集中的指导下民主”。

第二,我虽然是解放后才到东北工作,但我接触的东北老百姓和到过的地方比较多。为什么东北在抗战胜利后短短三年内就发生了天翻地覆的变化?1945~1946年时,不少老百姓其实不是盼我们共产党,而是“盼中央,想中央”(这是当时所谓的“正统思想”),那时进城的国民党新一军、新六军头上戴钢盔,武器是汤姆生、卡宾枪、大炮,装备很像样,当时国民党军队的纪律也是不错的。我们党在抗战胜利以后,从冀东、山东两个地方,还有一部分从热河等地紧急集中部队开进东北。那时我们的军队不要说



装备不像样,衣服也是破烂不堪,很多人没有军服。到了东北以后,由于日本投降了,留下了很多军用仓库,仓库里有日本的军服。我们不少解放军为了防寒,没办法只好临时穿了日军的呢大衣,为此,当地老百姓流传一句笑话,说我们的军队是穿戴像“鬼子”,装备像“胡子”(东北人称土匪为胡子)。但是仅仅三年,形势完全变了。大家都知道,那时候解放军打国民党犹如摧枯拉朽,像秋风扫落叶一样席卷东北。关键的问题就是人心向背,群众基础完全变了。我记得有一本书,对这一段历史描写得很仔细,是很不错的一本书。三年时间发生天翻地覆的变化,靠什么?就靠十万干部下乡,深入群众,做群众工作,发动群众,抓紧土改,真正让群众满意、拥护、高兴,在此基础上继续扩大军队。

拿以上两个事例与我们执政 55 年以后的今天作比照,势必引起我们反思:我们取得政权以后的情况怎么样?同那时相比怎么样?我最担心的不是外国帝国主义的侵略,也不是台湾跟我们捣乱、挑衅,而是担心我们党与群众的血肉联系情况,最担心的是这种血肉联系能否继续保持。所以这次中央提出执政能力建设问题,把始终保持与群众的血肉联系放在指导思想的第一条是十分正确的。现在我感觉我们某些领导有些害怕群众,怕老百姓。怕老百姓与共产党的本质是不相容的,如果真是“有些怕”的话就值得我们深思了。

第三,我在前苏联学习过三年半。我在前苏联学习、生活时,我们党同前苏联党的关系非常好,在前苏联我们过前苏联党内的组织生活,对此我们体会也很深。前苏联在许多方面非常好,特别是教育搞得不错,他们对俄罗斯的古典文学艺术教育,从小到大,从小学、中学到大学,一直不断,爱国主义的人文素质教育做得很好。前苏联和我国不同,斯大林提出“干部决定一切”和“技术决定一切”,因此当时的苏联在工厂、教育等单位,不管行政领



导是否是党员,都由他说了算,实行的是很明确的“一长制”(行政首长负责制),不像我们都是基层党委领导下的首长负责制。我所在的莫斯科动力学院,我们系里的事都由系主任一个人拍板。当时学校、系由党委书记或党支部书记、行政领导,再加上工会主席三个人组成,他们称为“三角”,经常“碰头”。党和工会有不同意见可以在“三角”内讲,讲了以后还是由行政领导说了算。假如还不同意,校党委可以向区委申诉,区委认为你这个党组织有道理,就会找校长谈话。校长假如再不同意,区委可以告到市委(莫斯科市委),市委就会找校长谈。校长说:我觉得还是我的对!他还可以继续这么干,但如果联共中央发话,那就必须按中央的决定办。

前苏联的文化、教育、医院都是教授治学、专家治厂,实行“一长制”。从他们党的基层组织看,我看到很多工厂,如斯大林金属工厂是一个生产发电机械的大工厂,有几千人,但它的党委脱产干部却只有两个人:党委书记,还有一个秘书,打打电话,发发通知。党委是用党费养着这些同志,党组织的经费与工厂的成本没有关系。前苏联基层单位党的领导制度与我们不一样,相比较而言,某种方面我们比他们好,在有些方面则他们也有优点。我当时就感觉到他们的效率较低,工厂的机械设备老化,效益上不去。我离开前苏联的时候,前苏联农业产量还没有达到1917年以前的水平,当时已经矛盾重重了。我曾到一个小城镇的工厂去实习。小城镇与莫斯科完全不一样,莫斯科的香肠、面包多种多样,但在小城镇早上去买面包,去晚一点就没有了!糖他们吃得很多,喝茶放很多糖,但糖很难买到(古巴革命胜利以后好一点)。当时,我觉得他们党政领导干部的特权、贪污也比比皆是,一些特殊阶层在莫斯科郊外盖了很多二层楼的别墅,有私人公路直通,一眼就看得见。我们到郊外,当地老百姓说,这是谁的别墅,那是



谁的别墅,他们往往都是州、市一级或大企业的领导人。当时的苏联领导人作报告,报纸报导时常写“暴风雨般的掌声,全体起立,高喊乌拉”等等,其实他们党内很少有民主。1991年我正好又到前苏联去,这时苏联已解体。我亲眼看到有的老百姓对着苏共中央正从办公地克里姆林宫迁出来的人员吐唾沫,这给我的印象太深刻了,正可以说是没齿难忘、刻骨铭心。

从以上三个事例可以看出,我们应该对党同人民群众的血肉联系这一最根本的问题进行认真反思,应该从制度、体制、机制上去想办法,坚决地、有序地、一步一步地、踏踏实实地,但又有明确目标地改革。当然这是很难的,比如我们曾经拟定了政府领导人可以“差额选举”的制度,不要小看“差额选举”四个字,其实当时影响确实很大。这个制度已经搞了好多年,我们回想一下,在这方面是前进了、完善了?还是进步不大,有些地方甚至有倒退?从这里就可以看到改革的长期性、艰难性了。我们对十六届四中全会给予很大的希望,但是还必须有具体的制度、措施跟上。回顾中国的历史、文化背景,我认为要使社会主义民主在中国这块土地上真正生根,就不单要有明确的宪法、法律制度和相关的条例规定,而且要逐步使它们融入到广大人民的生活习惯中去,这还需要作长期艰苦的努力。



目 录

关于改进党的地方治理结构的比较研究

——论“拾亩地”模式

荣敬本/1

1. “拾亩地”的由来 /2
2. 拾亩地村所在的大徐镇是殷夫的故乡 /5
 - 2.1 殷夫的家庭 /7
 - 2.2 殷夫的生平和理念 /9
 - 2.3 纪念殷夫的时代意义 /19
3. 拾亩地村 /22
 - 3.1 改革开放前拾亩地村的概况 /22
 - 3.2 改革开放后拾亩地村的变化 /27
 - 3.3 拾亩地村的土地志 /33
 - 3.4 拾亩地村的党支部 /39
4. 红花需要绿叶扶——象山绿叶社对拾亩地村工业发展的支持 /43
 - 4.1 农民进城办金融机构 /43
 - 4.2 农民进城办金融机构,没有忘记自己姓什么 /47
 - 4.3 “绿叶”对“红花”的扶助 /52
 - 4.4 绿叶社向社区商业银行的新发展 /55
5. “拾亩地”模式的特征和前景 /57
 - 5.1 “拾亩地”模式的主要特征 /57
 - 5.2 “拾亩地”模式的意义 /62
 - 5.3 “拾亩地”模式的前景 /64
6. 台湾的土地制度和地方金融体制 /67
 - 6.1 台湾土地制度的演变 /67

6.2 台湾的土地改革	/70
6.3 台湾的农会及其信用部	/74
6.4 台湾对农地转用的限制及其后果	/79
7. 国民党在台湾的地方治理	/84
7.1 地方自治	/84
7.2 地方治理中的双重结构	/89
7.3 地方派系	/94
7.4 民主的成本,还是民主的误区	/100
8. 比较中的启示	/102

对改善地方党委领导方式的几点思考

浦文昌/113

1. 地方党委履行执政任务的特点及其面临的挑战	/114
2. 改善地方党委领导方式必须确立的新理念	/117
3. 改革和完善地方党委的决策方式和运作机制	/119
4. 改革和完善地方党委对同级政府的领导方式	/122
5. 改革党对社会建设的领导方式	/125
6. 通过改革党的领导方式和建立完善党委的监督制度 遏制腐败蔓延	/127

根植于民 合作互动

——农村基层党组织建设及其运行方式

王安岭/130

1. 基层党组织的功能定位及管理特点分析	/131
2. 关于村党组织运行管理的法理基础	/139
3. 机制的调整和完善	/143

村民自治与公共权力结构

——兼论基层党组织在其中的作用

汤可可/148



- | | |
|---------------------|------|
| 1. 党的领导与村民自治的关系 | /149 |
| 2. 党组织与村民自治组织的关系 | /152 |
| 3. 乡镇党政机关与村民自治组织的关系 | /156 |
-

适应村民自治制度 探索加强党在农村基层执政后备力量

建设新途径 郑梦熊 张永潮/162

拓展执政基础的有益探索

——荔蒲县开展非公企业党建工作的调查与思考

蔡泽军 李玉平/169

- | | |
|--------------------------------|------|
| 1. 抓认识,在增强党的阶级基础、扩大党的群众基础上达成共识 | /169 |
| 2. 抓机制,提供非公党建工作机制保障 | /171 |
| 3. 抓组建,扩大党组织在非公组织中的覆盖面 | /171 |
| 4. 抓创建,提高企业主的认同感和党员的归属感 | /173 |
| 5. 抓管理,规范非公企业党建 | /176 |
-

后记

荣敬本/179



关于改进党的地方治理结构的 比较研究

——论“拾亩地”模式

荣敬本

2001年2月18日,浙江省《象山报》头版头条发表了一篇引人注目的报导,标题为“拾亩地现象”。

报导说:“在大徐镇西北部有一个小村,叫拾亩地村,141户人家,450人,耕地203亩,其中水田175亩,山林1746亩,就是这样一个小村,现在办了5家工厂,2000年产值达8000多万元,人均收入达到5975元,一个小村能如此成功地办起5家工厂,而且取得了良好的经济效益,这种现象已经被人们普遍关注。”

报导又说:“现在彩灯厂党支部和拾亩地村党支部已合二为一,厂支部和村支部合并后,支部书记对村里的所有工作全部是义务承担,不但不拿村里一分报酬,厂里反而每年要上缴一部分资金。”

报导最后说:“也许正是有由经济能人组成的村领导班子,拾亩地村才有了今天刮目相看的成绩,并不断向着更



加美好的前景迈进。”

这种“拾亩地”现象,特别是党支部书记和村委会主任不再领取村里的报酬,都是义务工作,为村民服务。我们认为,这是农村基层组织中把党的领导和人民民主相结合的成功尝试。对这种“拾亩地”现象,我们一直予以关注,于2004年6月,作了详细的调查,试图从历史、文化、社会、经济的比较角度,对这种现象做出研究。

1. “拾亩地”的由来

人名和地名往往有自己的由来,有时会反映人们的某种理念。例如,在上世纪50年代,往往会起“和平”的名字,因为反映了人们渴望“世界和平”。在“文化大革命”中,会起“卫东”“学东”这类名字,这可能也是一种时尚,反映当时时代的特点。

地名往往同地形有关。例如,浙江省象山县就是因地貌而得名的。唐神龙二年(公元706年)立县,因县城西北有山形如伏象,故名象山县。

但是,地名往往也带有历史文化的遗迹,象山县的不少地名同宋代康王避难有关。据象山县地名志记载:

金兵大举南侵,掳走徽、钦二帝,历史上称“靖康之耻”。康王赵构南逃,相传到过象山……但象山的一些地名来历,确与康王避难有关。

康王坐船南逃,金兵穷追不舍。一天,康王进入乱礁洋,翘首西望,满眼是崇山峻岭,决定只身弃船登陆,以避开金兵。他从毛湾上岸,走到下毛湾,稍作停留,准备上马赶路,只觉浑身无力,幸亏路边有块大方石可作垫脚,才上了战马。这块大方石如今留在下毛湾村东路口,高约半米,人称上马石。下毛湾也因此别称上马石。



康王策马扬鞭，越过珠山，穿出珠山岙，后有金兵蜂拥紧追。路人见一英俊小将被金兵追得走投无路，知是宋将，忙将他引入小路，躲在路亭，替他脱下战袍，换上民服，引他向西南逃生。后来人们始知他就是高宗皇帝，因此称该亭为着衣亭。

再说康王马不停蹄，翻过几座山，越过几道岭，被茫茫的西沪港挡住去路，他来不及多想，调转马头向北登上一条矮岭头，猛见远远的山坳炊烟缭绕，便策马向那山坳奔去。因有这段传说，后人称这条岭为相见岭。

康王刚到村口，不料金兵抄近路越过西山下岭。天无绝人之路，慌乱之中，康王猛见不远的晒场上有个女子在晒谷，忙将战马隐入林中，跑过去向那女子求救。村姑眼见追兵将近，急中生智，叫康王坐进箩里，上面再盖上一只筐，说道：“壮士，你莫动，敌兵由我对付。”她随手拿过畚斗，畚上稻谷，掺上草屑尘土。这时金兵已到，她不慌不忙高高举起畚斗扬起谷来，草屑尘土借首风势直向金兵扑去。金将骑在马上不敢近前，问道：“小女子，可有一个白面小将路过？”村姑回道：“已往南去了多时了。”金将信以为真，向南追去。待金兵远去，村姑挪开竹箩说道：“你受委屈了。”康王谢过救命之恩，才看清站在眼前的却是一位少女，年方十七八，花容月貌，顿生爱心，随即解下腰间的鸳鸯龙凤带双手递给姑娘道：“请姑娘笑纳，待我赶走金兵，定接你进宫，共享荣华。此鸳鸯龙凤带作为凭证。”姑娘接过鸳鸯龙凤带，心中已明白几分，引康王向北逃生。康王后来在临安登基做了皇帝，没有忘记这位姑娘，派大臣前来迎接她进宫受封。大臣寻到这个村子，只见所有的姑娘，不论胖的，瘦的，高的，矮的，美的，丑的，腰间都系着同色同样的带子。原来，姑娘并不情愿抛下爹娘进宫享福，便将搭救康王脱险之事禀告其父母，其父母又将这事传开，来个以假乱真。全村姑娘也都仿照原样绣了鸳鸯龙凤带，待大臣进村，全都系在