

# 建国以来中国共产党农村社会治理思想的历史演进

蔡清伟

(许昌学院 社会科学部,河南 许昌 461000)

关键词: 阶级斗争; 农村; 社会治理; 土地产权

摘要: 建国以来中国共产党农村社会治理的思想大体经过了专政管制、社会管理到社会治理的历史演进。改革开放前构建的专政管制机制采用的是通过运动的治理策略,从解放初期的土地改革运动、合作化运动到人民公社化运动是“惩罚弥散化”的“阶级斗争”治村策略的一步步加深。这种“阶级斗争”治村策略的确立是基于对中国主要矛盾的错误判断。改革开放后中国共产党在革命和阶级斗争已经结束的前提下开始探索法律的治理策略,但并不是依法治村的单兵突进,而是紧紧围绕如何更好地实现“坚持党的领导、村民当家作主和依法治村有机统一”这一主体而合力推进的。中国共产党农村社会治理思想演变的关键是新中国60多年来土地产权的变化。

中图分类号: D267.2

文献标志码: A

文章编号: 1009-4474(2015)04-0101-07

## Historical Evolution of Chinese Communist Party's Rural Social Governance Ideas since the Founding of PRC

CAI Qing-wei

(Department of Social Sciences, Xuchang University, Xuchang 461000, China)

**Key words:** class struggle; rural areas; social governance; land ownership

**Abstract:** Chinese Communist Party (CCP)'s rural social governance thinking has in general developed through the stages of authoritarian regulation, social management and social governance since the founding of New China. CCP adopted a strategy of governance through campaigns and movements before the reform and opening. The village governance strategy of class struggle featuring “the diffusion of punishment” was deepened step by step from the land reform movement, the cooperative movement to people's commune movement, which was a result of the misjudgment of China's major conflicts. After the reform and opening and upon the completion of revolution and class struggle, CCP began to explore the governance policies of the law and delved into the rural social governance by promoting the organic integration of “the party's leadership, the villager's master role and governance of law”. The key idea of evolution of CCP's social governance is the change in land property rights over the sixty years since the founding of PRC.

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

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。农村作为中国最基层的重要组成部分,农村社会治理的好坏直接影响着整个中国的社会治理状况。因此,结合十八大文件以来的精

收稿日期: 2014-10-27

基金项目: 2015年河南省教育厅人文社会科学研究规划项目“十八大以来党创新社会治理的新思想”(2015-GH-307)

作者简介: 蔡清伟(1967-),男,河南中牟人。副教授,博士,主要从事马克思主义理论研究。E-mail: caiqingwei67@

126.com。

神,有必要认真梳理中国共产党农村社会治理思想的历史演进,以便更好地创新社会治理体制。

## 一、改革开放前中共农村专政管制思想的演变

不可否认,以毛泽东为代表的第一代中共领导集体对如何进行乡村治理进行了艰难的探索。虽然这种探索取得了一定的成绩,但它是基于“千万不要忘记阶级斗争”这一判断来实施运动式治理策略的。这种“运动”在治理本质上是一种专政管制的“无法的治理”,“由此导致了‘惩罚社会’的兴起以及‘惩罚弥散化’”(1)。从改革开放前新中国的30年来看,中国共产党“阶级斗争”治村的思想演进经历了三个时期:土地改革时期、合作化时期和人民公社时期。由于中共的工作中心的不同,其三个时期惩罚对象的重点也有所不同。

从解放初期的土地改革运动、合作化运动到人民公社化运动,中共阶级专政斗争的对象不断扩大,专政斗争的对象除了地主、富农之外,增加了历史不清的人,进行现行反革命活动或者发表政治言论被定性为反革命、坏分子和右派的人,历史上干过土匪、从事过宗教活动甚至偷窃行为的人。即使这些人中间有表现比较好、帽子被摘掉了或者被解除管制了的人,但终究因一浪高于一浪的阶级斗争的政治压力给人们造成了一个思维定势,这些人仍被圈定在阶级斗争的序列之中。各村往往把这些人登记在册,监控着他们的行为,随时将其作为运动中被批斗的对象。有学者指出,1965年某个村庄在对“敌情”摸底清查时,清查村庄还存在着“九种”阶级敌人,直至1978年村庄还对那些有“不光彩”历史的人,比如四类分子、敌伪人员、反革命人员、刑满释放分子等再一次做了登记(2)。

这种“阶级斗争”的“惩罚弥散化”治村的战术源于中共早期革命战争年代的土改实践。解放前土改建立的新政权,随时都有可能被潜伏的力量颠覆的危险。美国学者指出“受到‘清算运动’的沉重打击以后,留下来的地主竭力进行激烈的反抗。……解放区里的地主、富农以及他们的‘狗腿子’仍然要进行拼死反抗。那些逃亡的地主,怀着还乡复仇的决心;那些留在当地的,则采用一切手段破坏正在发展的农民政权,使尽可能多的人们持中立态度,孤立那些积极的青年干部,并且挖空心思来保

存他们残存的势力和财产。”(3)这种情况使中共保持高度阶级斗争警惕性,以防受到打击的一些人员及其家属的翻案。

土改时期,中共的执政任务是变封建的剥削土地所有制为农民的土地所有制,因此占有大量土地且有剥削行为的地主富农就成为被改造被斗争的对象,而且这个时期地主及反革命分子的各种各样的阴谋破坏活动更加疯狂。1951年5月,中共中央对土地改革业已完成、对地主的斗争比较彻底的地区,虽然允许地主参加劳动生产,也允许其根据他们所长参加其他职业,但同时又明确指出“他们不论从事什么职业,不论到什么地方,均应加以监视,使其出处明白,行踪清楚,不得改名换姓,改变成分籍贯,到处鬼混。对于那些狡猾的至今不表示服从而表示顽抗的地主,则应继续加以斗争,使他们服从,并在可能时,亦可把他们编成劳役队强迫他们劳动”(4)。同年6月中共中央又发出新的指示“在法令上规定所有地主服从管制,而在实际执行上为免于疲劳群众和流于形式主义,对在土地改革后安分守法从事劳动的地主分子,由人民政府和农民协会决定免于管制,而对那些不安分守法、不好好劳动的地主分子,则严加管制。”(4)

中共通过土地改革把“阶级”观念引入了农村,农村不再按传统的族姓和家族来划分阵营,而变为依据“阶级成分”来划分为不同的阵营。“这种划分在观念上超越了血缘关系,它不再依据血缘关系中的地位来划分每个人的身份,而是依据人们在社会经济政治关系中的地位来划分每个人的身份……这种阶级阵营的区分是以国家权力为后盾的。”(5)不同阶级阵营的人享有不同的权利,比如,农民可以加入农民协会,参加劳动互助组,“享有国家所给予的经济上、政治上的各种便利与优先(如贷款、奖励、民主生活等);而对地主是不允许有这些权利的”(6)。地主只有在乡村政权、农民、民兵及农民互助组等的监督下进行劳动改造。

随着土地改革的相继完成,互助合作运动也逐渐“组织”起来。这时期,中共认为农村中的主要矛盾是“农民小生产者经济自发发展着的资本主义与党所领导的合作化道路的矛盾,是当前农村中的主要矛盾,而党所领导的合作互助运动,是矛盾的主要方面”(6)。而且还认为在一些农村里,“由于资产阶级的猖狂进攻与农村自发势力的结合,使一部分农民甚至一部分党员干部受到了侵蚀,因而使农村

资本主义倾向更加严重地滋长,其形式更趋复杂”(6)。这就意味着,中共阶级斗争的对象由土改时期地主、富农等扩大到了一般的农民及部分党员干部。换言之,凡是反对集体化运动的人,都是农村中具有资本主义倾向的人,而对这些人的斗争是无产阶级对资产阶级的斗争,这些受资产阶级侵蚀的农民和干部就成为了互助合作运动中新的批斗对象。

正如毛泽东指出“农业合作化运动,从一开始就是一种严重的思想和政治的斗争。每一个合作社,不经过这样的一场斗争,就不能创立。”(7)毛泽东在1955年《谁说鸡毛不能上天》一文的按语中针对富农的“穷光蛋想办合作社哩,没有见过鸡毛能上天”的言论指出“这就是社会主义和资本主义的两条道路的斗争”(7)。对于地主和富农的态度,毛泽东指出“在一切还没有基本上合作化的地区,坚决地不能接收地主和富农加入合作社。在已经基本上合作化的地区,在那些已经巩固的合作社内,则可以有条件地分批分期地接收那些早已放弃剥削、从事劳动、并且遵守政府法令的原来地主分子和富农分子加入合作社,参加集体的劳动,并且在劳动中继续改造他们。”(7)

毛泽东的这番讲话明确地指出了即使被允许加入合作社的地主分子和富农分子也需要继续改造,不仅如此,随着“闹退社”风波的发展,富裕中农也被圈定在了改造对象的序列之中。高级社成立后不久,从1956年10月开始,广东、河南、安徽、浙江、江西、陕西、河北、辽宁等省农业合作社部分社员先后要求退社。闹退社的主要是富裕中农。针对这些闹退社的问题,1957年7月,毛泽东要求对全体农村人口进行一次大规模的社会主义教育,其中斗争的主要对象是富裕的中农,在社会主义教育中要让农民先“鸣放”(8)。根据毛泽东的讲话精神,中共中央随即作出了在全体农村人口进行一次大规模的社会主义教育运动的指示。1957年,农村各地普遍开展了社会主义教育运动,这次社教的批判对象主要是以富裕中农为代表的有资本主义倾向的人。这次运动使一些干部和社员被批斗,有的地方出现了打人,甚至是打伤人、打死人的现象(5)。

由此可见,中共在土改时期阶级斗争之弦始终绷得很紧,土改时期确实有一批顽固地主表面装出积极拥护土改,实则暗中时有不法行为,既使土地改革完成后,中共也一直认为这种“危险”一直存在

着。1957年少数人的“反党”言论及国际上波匈事件的影响,使中共重新审视阶级斗争的重要性,“四清”及“文革”运动中,阶级斗争迅速扩大化也成为了一种必然。在“四清”工作队干部的指示下,这场阶级斗争蔓延到了从村干部到普通民众的各个阶层及村庄的各个活动领域,而十年“文化大革命”中这种情况更为疯狂。以“四清”为标志的社会主义教育运动在强化对“四类分子”监管的同时,还把阶级斗争的表现扩大为分田单干、投机倒把、搞封建迷信活动等,使一批支持“包产到户”的干部和贫农受到批判、斗争,甚至是被惩办,这种行为伤害了大批干部群众。“文革”时期这种现象更为突出。1966年文化大革命中发布的《公安六条》,“五类分子”被扩展为“二十一种人”,在原来的“地、富、反、坏、右”基础上又增加了叛徒、特务、“走资派”等各色政治贱民,总人数当以亿万计。

阶级斗争的扩大化也深深地冲击着村民的日常生活和思想意识。传统的乡村旧戏、看风水、宗族活动、红白事情的大操大办或者与“五类分子”交往密切等都被认为是阶级斗争的表现,甚至离婚调解时都不能说“要以和为贵”,只能强调要搞好团结,否则调解人就会被认为主张阶级斗争熄灭论(2)。

总之,从解放初期的土地改革运动、合作化运动到人民公社化运动是“惩罚弥散化”的“阶级斗争”治村策略的一步加深。这种“阶级斗争”治村策略的确立是基于对中国主要矛盾的错误判断。在这种“以阶级斗争为纲”的运动治理的策略下,中共逐渐构建了“一元化”权力的高度集中的政治经济体制,构建了单向度的农村管制的治理模式。“一元化”权力机制的形成标志着中国式的全能型的政党治理模式的确立。这种全能型的“新的治理传统”(9)把传统的控制思想发展到了极端,其中不仅包括思想高压控制,而且基本的生活资料也被完全控制。在城市,每个人都贴上了“单位”标签;在农村,村民被牢牢栓死在人民公社体制下。这种治理模式以运动方式解决问题,形成了一套新的治理话语。对这种全能型的政党治理模式,我们不能用今天的视角来指责,而应放在当时的历史语境中去解读。

## 二、中共“社会治理”的思维转型是改革开放不断深化的历史必然

1978年的家庭耕作制度动摇了“公社”制的管

控模式的经济基础,这也意味着党构建的农村权力结构的改变。在中共高层放权赋民的新的政治设计下,农村基层的治理模式也从“服从型”走向了“自治型”。农村治理主体呈现出由“一元化”向“多元化”的转变。总的看来,改革开放后中共乡村治理思想的出发点是基于对“主要矛盾”的正确判断,重新确立了中共“八大”精神关于中国“主要矛盾”的判断,果断地抛弃了“阶级斗争”的治村策略,继而转向了“通过法律的治理”来进行治村的策略。但“通过法律的治理”策略的思想演进并不是单纯的“法理”的单兵推进,而是紧紧围绕如何“坚持党的领导、村民当家作主和依法治村有机统一”为主体的思想演进展开的。这种思想演进可以分为四个时期。

第一个时期,从1978年十一届三中全会到1989年十三届四中全会,历时12年。这一时期以邓小平为核心的第二代中共领导集体,紧紧围绕“坚持党的领导,必须改善党的领导”为主线,以民主的制度化、法律化为导向,以党政分开为突破口,解决了当时最为集中的党政不分、以党代政、权力过分集中的问题。20世纪80年代新的领导集体在“解放思想,实事求是”的理论指导下,开始重新确认党的政治组织身份。党的新的政治身份的确认是从党政分开着手的。党政分开打破了原有的党政合一的“一元化”体制,国家、社会和个人的关系在党政分开的推动下积极调整,让法律和制度的权威重新回归了。这一时期,中国农村治理模式的变迁也打开了新的一页。国家出台了一系列文件来扩大和保证农民的民主权利。中共十二大报告首次提出了“基层社会生活的群众自治”。村民委员会由广西农村的一隅逐渐发展到全国,由此,开创了一个农村基层治理的新时代。

第二个时期,从1989年十三届四中全会到2002年党的十六大召开,历时13年。这一时期以江泽民为核心的第三代领导集体,紧紧围绕“怎样建党,建设一个什么样的执政党”这个主线以重塑党的权威为导向,以依法治国为突破口,解决了邓小平提出的“这个党该抓了,不抓不行了”的紧迫问题,第一次提出了“党的建设的伟大工程”。也就是从十三届四中全会起,中共最高层不再倡导党政分开,而是从思想上组织上进一步强调以党委为中心的统一领导权。这一探索的最大成果是十五大提出的“依法治国”的思想,是党对治理模式探索的历

史性飞跃,标志着“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的治国理政模式的基本成型。在“依法治国”的理念指导下,这一时期农村的发展也进入了一个新的关键性的历史阶段。农村第一轮承包即将到期,家庭联产承包责任制的何去何从,成为举国上下关注的问题。党和政府为此颁布了一系列稳定家庭承包制的决策文件,同时,党和政府遵循坚持在农民群众新的实践基础上,把成功的胜利果实进一步总结规范以法律的形式巩固下来,真正实现以法治农,以法促农。20世纪90年代以来,依法治村的进程明显加快了。

第三个时期,从2002年十六大至十八大召开时期。以胡锦涛为总书记的党中央紧紧围绕“改革和完善党的领导方式和执政方式”这个主线,以“科学执政、民主执政、依法执政”为导向,以依法执政为突破口,解决了“怎样执政、靠什么执政”这个重大而又现实的问题。依法执政是党的十六大第一次明确提出的,它是继十五大确立依法治国的逻辑的延伸。十六大是一次承前启后的会议,既进行了建国五十多年来党的执政方式的经验教训的总结,又赋予了党的执政方式的新内涵,第一次完整明确地提出了党的治理要“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一”的模式,这表明党的治理模式已经完全成型。十六届四中全会第一次明确提出了执政的“三大法宝”,即科学执政、民主执政、依法执政。科学、民主、法治是人类文明进步的三大重要标志。科学执政、民主执政、依法执政相辅相成,三位一体。在执政的“三大法宝”的顶层治理理念指导下,中国农村治理的模式发展到了一个新的境界,十七大明确把基层群众自治作为中国的基本政治制度之一。

第四个时期,是从2012年党的十八大召开至今的时期。以习近平为总书记的新的党中央,进一步丰富发展了“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”为总原则的治理模式的内容,以“不断提高党的领导水平和执政水平”为重大课题,积极创新治国理政的新思想,在党的最高会议上,第一次完整明确地提出了“健全社会主义协商民主制度”的新命题。这一制度的提出,既有利于提高党对农村的领导水平和执政水平,又进一步拓宽了村民当家作主的新渠道。

在“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”主旨下,就中国共产党对“社会治理”的认

识而言,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。”<sup>(10)</sup>在“这种一系列的政治运动”中,中共选择了“一元化”权力运行的高度集中的“管制”体制,农村“人民公社”管理就是高度集中管制的例证。改革开放后,从十一届三中全会到十三大召开,虽然高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”<sup>(11)</sup>,标志着中国共产党社会治理思想正式扬弃传统的以阶级斗争为纲的“专政”思维进入到了“社会管理”阶段。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作主的管理特色,广西农村村民委员会的诞生就彰显了人民当家作主的这一思想。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”<sup>(10)</sup>。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。此后,农村的社会自治职能不仅从农村实践上得到进一步提升,而且在国家政策层面上的认识也不断得到深化。

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不平衡的必然,“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”<sup>(12)</sup>。如何打破这种发展的不平衡,弥补社会建设这块短板成为十六大以来新的领导集体重点思考的问题。2004年在十六届四中全会上,胡锦涛创造性地提出了“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,又增强了“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。”<sup>(13)</sup>“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的层面,从而把社会管理的价值意义提升到了一个新的认识高度。”<sup>(10)</sup>2012年中共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”纳入了社会管理体制内容。这样,社会管理体制的根本原则实质上就是“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的统一”。但是在实际执行中还存在着一些问题。一些领导者和管理者由于长期受改革开放前“管理”思想的影响,通常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,因而在社会管理中往往出现“强制性管理”、“高压式管理”等现象,从而进一步引发了官与民的对立。在国家高层对社会管理的价值认识不断深化的过程中,农村的村民自治也在不断地进行新的实践,以更好的解决“两委关系”的矛盾和“官与民”的对立。

中国十八届三中全会的召开标志着中国“社会管理”向“社会治理”的成功转型。在中共的文献中,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,而且多次提及到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,治理理念由过去的管控维稳转向了管理与社会化服务的结合。其次,治理主体从过去的“官”管“民”的由上到下的单向治理转变为了“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”。而且治理方法由单纯的行政方法转向了系统治理的方法,更加凸显了依

法治理、居民自治的重要性。十八大后,尤其是十八届三中全会后,农村的治理主体向多元化发展,明显的例证是农村社会组织蓬勃发展。农村社会组织的发展使农村社会治理体系更加趋向于系统化、法治化和协商化。

综上,我们认为改革开放后农村社会治理模式的转变是中共高层对“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”认识不断深化的必然结果。而农村社会治理模式演进的关键则体现在党牢牢把握住了“农村土地产权”这一历史性变化。

### 三、土地产权的变化是中共农村社会治理思想历史演进的关键

中国共产党对中国乡村治理的认识,不仅体现了中共高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。中国是一个以乡村为主的国家,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,就成为了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<sup>[14-16]</sup>。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,但是却并没有妨碍以宗族为首的民间政治、经济、社会力量的增强”<sup>[17]</sup>。这种传统宗族“自治”系统是新中国建立之后被打破的。

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”<sup>[18]</sup>的旧政治权威,建立了新的社会结构关系和社会治理体系,使乡村开始具有了一种新的政治权威。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地提高,“政权、族权、神权、夫权”束缚“中国农民的四条极大的绳索”<sup>[18]</sup>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建国初的乡政权和农村生产互助组,逐渐转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”的建立是在对传统“一家一户”小土地所有制的彻底改造的基础上建立的,代替的是土地集体所有制和计划体制。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及的地步,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’”<sup>[19]</sup>。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“专政”管制方式的最大弊端也日益凸显,严重窒息了人的积极性、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到了农民的生存和中共执政的合法性,因此改革势在必行。

中国共产党十一届三中全会的成功召开成为了新中国历史的转折点,而1978年发端于农村的改革则开启了“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。家庭承包制的实施,虽一波三折,但最终得到了国家的认同。“包干到户”除激励了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了,也正是改革后“土地家庭承包”这个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治理模式也就应运而生了。

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,一时间农村出现了管理“真空”。如何解决农村社会“失范”的问题,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,村民自治很快就得到了中共高层的认可。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。进入上世纪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,土地产权结构也日益呈现复杂化,尤其是21世纪后多种土地流转形式的出现,推动了新一轮的土地产权改革。因此,十八届三中全会的公报明确指出“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,也势必要求农村治理走向多元共治的格局。

通过以上分析,我们可知,中共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,中共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;上世纪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,也就是说自1978年农村改革后确立的“家庭经营”的基础性地位一直是党在农村的基石政策。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以“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,在很大程度上也是因无视甚至推翻以“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而导致的结果。

#### 参考文献:

- (1) 强世功. 法制与治理——国家转型中的法律 (M). 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 136.
- (2) 邓宏琴. 包夹: 集体化时代乡村阶级斗争的运作机制——以山西长治张庄为中心的考察 (J). 开放时代, 2011 (12): 41-59.
- (3) 韩丁. 翻身——中国一个村庄的革命纪实 (M). 韩惊, 译. 北京: 北京出版社, 1980: 183-189.
- (4) 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第二册) (M). 北京: 中央文献出版社, 1992: 259-260, 345.
- (5) 于建嵘. 岳村政治: 转型期中国乡村政治结构的变迁 (M). 长沙: 湖南文艺出版社, 2013: 135-136, 157.
- (6) 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第三册) (M). 北京: 中央文献出版社, 1992: 150, 273, 276-277.
- (7) 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第七册) (M). 北京: 中央文献出版社, 1993: 207, 235, 69-70.
- (8) 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第十册) (M). 北京: 中央文献出版社, 1994: 486-487.
- (9) 耿国阶. 中国治理变革的模式研究 (D). 沈阳: 东北大学公共管理系博士学位论文, 2009: 1-117.
- (10) 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.
- (11) 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编 (上册) (M). 北京: 人民出版社, 1991: 38.
- (12) 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.
- (13) 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.
- (14) 许纪霖, 陈达凯. 中国现代化史 (第一卷 1800~1949) (M). 上海: 学林出版社, 2006: 67.
- (15) 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.
- (16) 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.
- (17) 沟口雄三. 俯瞰中国近代的新视角 (J). 清史研究, 2001 (1): 80-84.
- (18) 毛泽东选集 (第一卷) (M). 北京: 人民出版社, 1991: 31, 31.
- (19) 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.

(责任编辑: 杨珊)