

中国共产党与当代中国乡村社会治理(1951—1966)

——以农村基层政治工作干部实践为分析主线

行 龙, 梁 锐

(山西大学 中国社会史研究中心, 山西 太原 030006)

[摘 要]从农村政治工作干部实践出发探讨中国共产党与当代中国乡村社会治理问题具有重要的价值和意义。一般认为,中国农村政治工作干部始设于1960年代的学习解放军运动。考诸历史,并非如此。新中国一经成立,中共就已着手建立相关制度以适应乡村社会治理新形势,并将设立农村基层政治工作干部提上议事日程。从农业生产合作社到人民公社,设立政治工作干部是农业集体化的体制性需求,并经历了地方提出、中央推广的阶段,具有地区和发展程度的不平衡性,后又与人民军队政工制度相结合。开展农村基层政治工作形成了两个路径:一是依靠并发挥农村党支部的核心作用;二是在各级党委领导下成立自上而下专门的农村政治工作系统,但最根本的仍然是党的基层组织。农村基层政治工作干部在实践中发挥了积极作用,但受思想认识、组织制度、人员素质等影响,也在一定程度上存在着落实思想政治工作不力等现象。

[关键词]中国共产党;乡村社会治理;农村基层政治工作干部;基层党组织

[作者简介]行 龙(1958—),男,山西新绛人,山西大学中国社会史研究中心教授、博士生导师,主要从事中国社会史、中国近现代史研究。

梁 锐(1986—),女,山西榆社人,山西大学中国社会史研究中心在读博士生,主攻中国社会史。

[中图分类号]D267; K27 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-7071(2021)03-0037-08 **[收稿日期]**2020-10-15

中华人民共和国成立之际,中国共产党即对乡村基层治理给予高度重视。1949年6月,毛泽东在《论人民民主专政》中指出,“农民的经济是分散的,根据苏联的经验,需要很长的时间和细心的工作,才能做到农业社会化”,只有做到农业社会化,才能有“全部的巩固的社会主义”,因此“严重的问题是教育农民”^①。土地改革结束不久,中共中央提出组织起来、发展集体经济的社会主义农业发展道路,与此同时,在农村开展社会主义的、集体主义的思想政治工作^②,也得到党和国家的高度重视并提上议事日程。随着农业集体化的发展以及国际国内形势的变化,中共在合作社、人民公社时期设立了以“政治”命名的专门负责思想政治工作的干部,如政治(副)社长、政治(副)队长或称作政治指导员、政治工作员

等等,以从制度上加强和落实中共思想政治工作(为了论述方便,本文统称“农村基层政治工作干部”)。

基于此,从农村基层政治工作干部实践出发可以窥见中国共产党与当代乡村社会治理之一斑。然而,目前之关于农村基层政治工作干部制度的研究,大多被纳入1960年代全国学人民解放军运动^③,故而既忽略了其自身独立发展的逻辑,也遮蔽了中国共产党在乡村社会治理中的实践与探索。有鉴于此,本文将对农业集体化时期农村基层政治工作干部的设立、发展、人选、职能作历时性、过程性的系统梳理和考察,以探索中共是如何在当代中国乡村社会治理中教育农民、组织农民的。

实际上,中国共产党早在1921年第一次全国代表大会通过的《中国共产党第一个纲领》中就明确提

①这一时期,思想政治工作、政治工作以及政治思想工作等概念的内涵基本相同,只是提法略有差异。

②参见于兴卫《全国学人民解放军的缘起》(《中共党史研究》2001年第3期)、《全国学人民解放军运动始末》(中国青年出版社2005年版),王炎《新中国思想政治工作制度史》(黑龙江人民出版社2007年版),王树荫、王炎《新中国思想政治教育史纲(1949—2009)》(人民出版社2010年版)。

出“本党承认苏维埃管理制度,把工农劳动者和士兵组织起来”,“党的根本政治目的是实行社会革命”^{[2] (P1)}。其英文稿中还有一句十分重要的话,即“宣传共产主义”。由此观之,中共从建党之日起即规定了思想政治工作的重要职责。在此后多次修订的党章中,党支部作为中共基本组织和基础组织,承担了对党员和群众面对面的、直接具体的思想政治工作^{[2] (P132, 214—215, 637—638)}。而在当代中国乡村社会治理中,如何落实党组织的思想政治工作,是一个逐渐探索和发展的过程。

一、从无到有: 农业生产合作社初期 农村基层政治工作干部的初现

新中国成立初期,经常性、系统性的思想政治工作制度尚未建立,故思想政治工作与宣传工作有时合而为一。例如,为了解决基层宣传工作、思想政治工作不经常、不系统的问题,1951年1月,中共中央颁发《在全党建立对人民群众的宣传网的决定》,要求在党的各级领导机关设报告员、各支部设宣传员。中共农村党支部选派的宣传员负责以谈话、读报、传播消息等方式向农民群众宣传中共的方针政策、工作任务、模范事迹,以及向党组织汇报群众情况等^{[3] (P2—3)}。

土地改革后,中国农村经济逐渐得到恢复和发展,但在一些老区的农村出现了新的贫富分化和单干倾向,农业合作化的新探索也开始出现,开展思想政治工作成为这一探索过程中的重要内容之一。1951年初,中共山西省委提出通过办农业生产合作社,逐步动摇、削弱和否定互助组的私有基础,进而向社会主义过渡的道路。中共山西长治地委在试办合作社时提出,农民小生产者自私性、散漫性和落后性十分顽强,而农业生产合作社不仅是“团结与改造农业小生产者最好的形式之一”,同时也是“锻炼农民集体主义习惯、改造农民思想的学校”,因此要把合作社作为一项重要的政治任务去抓,并在组社时就从政治动员入手,加强对社员的政治教育,以做好巩固社员思想的经常工作。实践中,在党支部领导下,通过党团员带头,由合作社订阅时事报纸、刊物,在合作社内设立政治教员、宣传员、读报组、民校等,

对社员进行经常性的社会主义教育和动员^{[4] (P302, 307)}。

中共山西省委的做法,得到毛泽东与中共中央的肯定和支持。1951年9月,中共中央通过并颁发合作化的第一个纲领性文件《中共中央关于农业生产互助合作的决议(草案)》。该决议草案针对互助合作运动中已经出现的强迫命令、放任自流等问题,提出“加强党对互助组和农业生产合作社内部的政治工作,建立经常的政治教育和文化教育,提高群众的觉悟,以鼓励群众的生产积极性”^{[5] (P43)}。

1953年9月,中共中央公布过渡时期的总路线,提出对农业实行社会主义改造。12月,通过了第二个关于农业合作化的纲领性文件《关于发展农业生产合作社的决议》,要求各地把农村工作的重点更多地向兴办初级农业生产合作社转移。该决议指出,这一时期,党在农村工作的最根本的任务是用明白易懂、为农民所能够接受的道理和办法,教育和促进农民群众逐步组织起来,克服资本主义的自发倾向,实现社会主义改造;农村党的组织作为各项工作的领导者,要不断地开展农业生产合作社思想政治工作:对社员进行两条道路教育、工农联盟教育、个人利益与国家集体利益教育、劳动纪律教育、爱护公共财产教育以及团结单干农民等。此外,该决议还笼统地提出,在管理上,农业生产合作社要建立专职专责的责任制度,其中包括建立领导的分工责任制度等^{[5] (P215—227)}。

需要说明的是,该决议对农业生产合作社如何分工领导并无明确规定,思想政治方面的分工是各地按实际情况逐渐设立的。另外,除个别地区在更早的时候已开始设立政治副职^①外,多数地区合作社的政治分工是在农业生产合作社的巩固与整顿中建立起来的。

1954年4月,针对试办农业生产合作社过程中出现了急躁冒进、强迫命令以及个别地方出现打击单干户、排斥困难户、损害中农利益等现象,中共山西省委对农业生产合作社进行了整顿和巩固,批准了《农业生产合作社政治思想工作纲要》,并提出,在巩固合作社的过程中建立了农业社的乡村党支部要做好农业社的政治思想工作,乡村党支部要按照农

①如早在1953年2月山西万泉县最早的农业生产合作社王明珠社建社时,就曾设立了一名政治副社长和一名生产副社长协助社长工作。参见《万荣史话》(大众文艺出版社2002年版),第401页。

业社大小、当地党团员数量,适当把党团员以及宣传员分配到农业社各生产队(组),并在有农业社村的党支部“通过农业社的民主手续,选举一个政治上坚强的党员担任农业社的政治副社长,如政治副社长的条件适当时,可兼任党支部的宣传委员或副宣传委员”^{[6] (P163)}。该纲要在全国范围内较早以省为单位规定了由村党支部领导,政治副社长分工负责政治工作(可兼任党支部宣传委员),党团员、宣传员填充的合作社的政治工作组织框架,在组织领导、职责分工、具体实践等方面,相比于长治试办的十个合作社的党组织领导、宣传员等辅助开展思想政治工作的模式,进一步制度化、规范化。

1954 年 11 月,随着农业生产合作社迅速发展,河北新、旧农业社出现了管理不善、退社、解散、涣散、垮台的现象^{[5] (P274—275)}。为此中共河北沧县地委要求“乡村党支部必须成为加强社员思想教育工作的领导核心,在社内可将党员、团员单编小组,在支部的领导下,通过他们向社员进行政治思想教育……小社可设政治副社长,大、中社除设政治副社长一人外,可在管理委员会下设政教股……以加强社员的教育和领导。”^{[7] (P148—149)}

1955 年 1 月,为了解决新建农业生产合作社垮台散伙,以及农民怕财产归公而大批出卖耕畜、杀羊、砍树等问题,中共中央发出《关于整顿和巩固农业生产合作社的通知》,要求对合作社控制发展、着重巩固,宣传强调自愿原则,正确处理入社议价等重要经济问题。在贯彻中央文件精神整顿农业社的过程中,中共福建连江县委对重点社配备了政治副社长,有的还派出了驻社干部,以加强思想政治工作^{[8] (P123)}。

二、积极倡导: 农业合作化高潮时期和高级社时期农村政治副职的设立

1955 年春夏,针对统购统销和农业合作化急躁冒进带来的农村形势紧张,邓子恢在全国第三次农村工作会议上提出,农业生产合作社“一般停止发展”,“力抓生产,全力巩固”,“少数省县要适当的收缩”。10 月,中共七届六中全会批评了合作社发展中“坚决收缩”的右倾机会主义,加快了办社的步伐。会上通过的《关于农业合作化问题的决议》,对农业合作化作了全面规划,并规定通过加强政治工作和文化教育工作,提高社员的社会主义觉悟和生产积

极性,来保证农业生产合作社的生产力和优越性。11 月,为规范办社,全国人大常委会通过了《农业生产合作社示范章程草案》,专将“政治工作和文化福利事业”列为一章,明确规定了合作社管理委员会开展政治工作的分工与职责^{[5] (P498—500)}。1956 年 6 月,中共中央颁布《高级农业生产合作社示范章程》,将“政治工作”和“文化福利事业”分开列章,政治工作更加受到重视^{[5] (P575—579)}。

与此同时,为了动员积极办社以及教育各地如何办社,中共中央办公厅编辑出版了《中国农村的社会主义高潮》,从政治工作、生产管理、文化教育等方面展示了各地农业合作化运动的具体经验。其中,《严重的教训》一文介绍了山西省解虞县三娄寺党支部通过在农业生产合作社的生产队增设政治副队长等方式,从组织上、制度上加强思想政治工作,进而解决合作社涣散问题的经验《西乡县杨河坝乡党支部正确地领导了那里的互助合作》一文则介绍了乡党支部帮助各合作社建立政治副职以加强政治工作的经验。毛泽东在为这两篇文章写的按语中分别提出“政治工作是一切经济工作的生命线”^{[9] (P123—131)},以及“一切农村的党支部都应当这样做。在农业生产合作社的管理委员会内设立政治副职,是必要的。各地都可以设立起来,在党支部的领导之下,专责进行政治工作”^{[10] (P1223—1224)}。

1956 年 9 月,中共八大通过中华人民共和国成立后的第一部党章《中国共产党章程》,规定了农业生产合作社的党组织为党的基层组织,及其在合作社中进行宣传和组织等思想政治工作的任务^{[11] (P478)}。

在对以上文件指示的学习和贯彻落实中,1956 年,中共湖南省委提出,“各农业合作社都必须设立政治副职,必须有专人专职分工负责领导全社的政治思想工作”^[12]。中共青海共和县委要求,在农牧业合作社配备一名政治工作干部,生产队配备一名政治副队长^{[13] (P325)}。中共安徽庐江县委提出,要在每个农业生产合作社与生产队配备政治副社长、政治副队长各一人^{[14] (P517)}。

与以上地区相比,有一些地区是在建立高级社时正式设立农村政治工作干部的。如在河北,初级社时期的政治工作一般是在党支部领导下通过社内党员干部开展,到了高级社时期才设立了政治副队长^{[15] (P114)}。

当时,有一些地区是在高级社出现基层干部对进一步引导农民前进的方向不明确、埋头生产不问政治的问题时设立政治副职的。1956年8月,中共河南省委就这一问题提出农村党支部要担负起农业生产合作社政治工作的首要责任,“各个农业社和生产队,应根据情况,设立政治副职,由支部副书记兼任政治副社长,统一领导全社的政治工作”,以保证党对合作社政治工作的经常化和制度化^{[16] (P332)}。

还有一些地区是在解决农业合作化的高潮和高级化的过程中没有切实执行民主办社、等价互利原则,以及财务不公开、经营管理不善等原因造成的社员闹退社问题中,提出建立政治副职的。1957年,福建海澄县在整顿和巩固合作社的过程中,一方面对上述问题进行纠正,另一方面要求在各社都设置政治副主任,生产队设政治副队长,专责在生产过程中进行社会主义、爱国主义和集体主义教育^{[17] (P49)}。

另有一些地区则是在1957年闹社退社风潮之后,对高级社的政治工作机制进行了强化。1955年,浙东地区在初级社普遍设立政治副职,由乡党支部领导,负责社内政治教育。闹社退社风潮之后,1958年初,中共余姚县委宣传部取消了原来政治副职称谓,在高级社设政治主任(一般由社党支部书记担任)、在生产队设政治队长,以加强高级社的政治教育^{[18] (P319—320)}。

需要说明的是,直到高级社时期结束,并非所有地区的合作社都设立了政治副职。由于中央没有出台文件对合作社政治副职作统一要求,各地都是根据有关文件精神 and 自身党组织情况而自行决定的。因此,各地设立合作社政治副职的时间并不一致,甚至一些地区农业生产合作社的政治工作由党支部直接负责,而未另设政治副职^[19]。

合作化运动前,尤其在合作化运动高潮之前,基层党支部是按照行政区划来设立的。随着农业合作化运动的开展,农村基层党组织开始按照农业生产合作组织的建制进行设置^{[20] (P10)}。以合作社为单位建立的基层党组织逐渐成为合作社政治工作的领导核心。实际上,合作社政治工作职务的建立也解决了一些党支部尚未建立地区政治工作的领导和落实问题。1957年初,中共山东省委下发文件,在有党支部的社,由支部书记或者副书记负责合作社的政治工作;没有建立党支部的社,仍可设政治副社长,专门负责社内的政治工作^{[21] (P233)}。

三、系统化尝试:人民公社时期的农村基层政治工作干部

人民公社时期,以全国学人民解放军运动为时间节点,农村基层政治工作干部的设立大体上可分为两个阶段。

(一) 全国学人民解放军运动前农村基层政治工作干部的设立

1956年,苏共二十大“波匈事件”后,毛泽东和中共中央开始以苏为鉴,探索中国建设社会主义的发展道路。与此同时,国内顺利实现了社会主义改造,超额完成了“一五”计划,大大激发了加速经济建设的热情。在此情形下,1958年,中共中央提出“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的社会主义建设总路线,人民公社运动随之展开。

一些地区结合中央关于人民公社组织军事化、行动战斗化、生活集体化、管理民主化的精神,开始探索推动农业生产“大跃进”、开展人民公社的政治工作。例如,1958年11月,中共晋东南地委下发《关于实行管理民主化推进大跃进的指示》,要求建立政治工作制度,以团、营、连和排设立政治工作人员,推广军队中连队政治工作经验^{[4] (P671)}。该指示得到中共山西省委的认同,并转发给山西各地作为参考。这充分说明,农村设立政治(副)队长,可能借鉴了军队政治工作的经验,但不是1960年代学习人民解放军时才出现的。

当时,一省之内农村基层政治工作干部的设立并不同步,且各省之间的进度不一。有的地区,如河北,在人民公社化以后,沿用了高级社时的政治副职制度,依旧在大队和生产队设立了政治副队长或者政治指导员^{[15] (P114—115)}。有的地区,如山东陵川县则去掉了“副”字,将1956年农村合作化时期在生产队设置的政治副队长改称为政治队长,将副职升级为正职^{[22] (P42—43)}。

人民公社成立后不久,即遭受了大的挫折。1959年,毛泽东和中共中央意识到人民公社所有制的问题并试图调整,但被庐山会议上“反右倾”打断,直到1962年2月,中共中央才正式发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》,将基本生产核算单位从生产队下放到生产小队。随着相关政策的调整,一些地区,如山西,延续了农业生产合作社时期的政治副职制度,进一步要求在生产小队层

级上建立政治副队长,以加强政治思想工作^{[4](P871)};吉林等地也开始在部分人民公社建立政治队长制的试点^{[23](P588)}。

(二) 全国学人民解放军运动与农村政治工作系统的建立

在人民公社体制调整时期,随着国内外形势的变化,人民解放军以坚定的政治立场、优良的作风,在保卫国家安全、遭遇经济困难、抵御灾害时发扬的优秀品质,以及顺畅的管理体制^{[22](P255—256)},得到毛泽东的高度关注。毛泽东非常赏识 1960 年代前期中央军委采取的一系列加强军队政治工作的措施,并开始思考如何通过军队来推动地方工作。

几乎与此同时,针对基层随着人民公社体制调整而产生的农村政治思想工作不能落实到生产队的问题,中共黑龙江省北安县委宣传部符金声给中央写信^①,建议每个生产队应像军队的连队那样设立政治委员,专门负责生产队的政治思想工作和党的工作。毛泽东看到后认为他“提出了一个值得注意的问题”,并批示党和国家领导人刘少奇、邓小平、彭真,考虑“是否在生产队里设一个政治委员,或者叫政治指导员,或者叫宣传员,让一个不脱离生产的小知识分子(高小毕业生有的是,初中生也可找到),把思想政治工作,在几亿农村人口中抓起来”^{[24](P452—453)}。

1964 年 2 月 1 日《人民日报》发表社论《全国都要学习解放军》,以此拉开了全国各行各业学习解放军的序幕。该社论指出,“各级党政领导机关,各工矿企业单位,各项事业单位……各人民公社,都要加强政治思想工作,像解放军那样,把政治思想工作真正落实到基层单位……且逐步建立起经常坚持的、有系统的政治工作制度”^{[25](P78)}。从此,在农村设立像解放军一样的自上而下的政治工作系统,作为农业部门学习解放军的重要组成部分,陆续开展。

不过,从 1963 年底毛泽东指示在生产队设立政治工作人员到 1965 年这段时间,全国各地在农村设立系统的政治工作机构的情况并不相同。1965 年,中共中央组织部对此进行调查后即指出,自 1963 年毛泽东指示在农村生产大队和生产队设立政治工作人员以来,“许多地方作了研究,搞了试点,一部分地方在生产队普遍设立了政治工作人员。但是,从一

个县来说,自上而下建立起农村政治工作系统的,还是极少数”,甚至“有些县的‘四清’运动已经结束,而政治工作机构还没有建立起来”^{[26](P569)}。

1965 年 8 月,根据有关指示精神,中共中央组织部形成《关于加强农村党的建设的三个问题的报告》,上报中共中央,将在“四清”运动中建立农村政治工作系统问题列入其中。该报告指出,农村政治工作队伍是党支部开展思想政治工作的组织保障,各地应在“四清”运动中,首先把生产大队和生产队的政治工作系统建立起来(在生产大队和生产队设立政治指导员),以完成党建和巩固“四清”成果;对于没有开展“四清”运动的地方,有条件的可以尽早建立起来。在县、社两级设置政治工作机构正在试点,待研究后再行安排。同时,还明文规定了政治工作干部的条件:生产大队的指导员可由党支部书记兼任或由其他合适的党员担任,必要时可由上下派;生产队指导员,应“选思想作风好、劳动好、肯学习、有一定文化,有活动能力的党员担任”,可以是参加了几年劳动的知青和复原军人,或者是回到农村的部分脱产干部中的优秀分子^{[26](P570)}。

11 月,中共中央批示了这份报告,并转发全国。至此,中共中央终于以最高文件的形式明确要求,在全国农村建立政治工作系统,并对如何落实作出详细规定。此后,各地纷纷召开会议传达讨论,并制定关于加强农村党的建设的具体规划,但这些规划因种种历史原因而未能彻底执行^{[27](P21)}。曾参与这份报告起草工作的赵生晖指出,“后来,虽然有些地方在生产队设立了政治副队长,但是,政治工作系统没有建立起来”^{[28](P362)}。

四、农村基层政治工作干部的作用

1950 年土地改革后,中共中央选择了触动私有制基础的合作化道路,随着互助组织与合作社的普遍建立,生产资料由“私”转化为“公”、生产方式从个体变为集体,这种转变不仅是经济制度的根本变革,更是农民新旧观念的剧烈变革,农民作为小生产者所具有的“私”与合作社的“公”产生矛盾。因此,1956 年,毛泽东提出了著名的“政治工作是一切经济工作的生命线”的论断,反复强调在合作社开展政治工作的重要性“农业合作化运动,从一开始,就是一

①此信以《农村的政治思想工作需要加强》为题刊登于 1963 年 12 月 13 日编印的第 83 期《群众反映》上。

种严重的思想的和政治的斗争”，在农业生产合作社创办后，不经历这样反复的斗争就不能巩固^{[9] (P123)}。基于此，政治社长、副社长，政治队长、副队长等农村基层政治工作干部的设立，对于中共领导开展农业集体化有着极为重要的积极意义：

其一，有助于中共党组织政治工作的具体落实，在农村深入宣传、贯彻党和国家政策。

1963年，四川彭山县建立政治工作机构后采用多种形式对社员进行思想政治教育，“不但使党和国家的政策很快宣传到群众中去，而且使各级党委领导工作都感觉得心应手。经过经常的政治思想教育，培养了一批善于做政治思想工作的基层干部和群众积极分子”^{[22] (P43)}。

1964年，福建沙县在生产队设立政治队长后，“显著改变了生产队政治工作无人负责、时断时续的现象，不仅使党的方针、政策贯彻更快更有力，而且更好的抓住了活的思想，有效的提高了社员觉悟，并使干部作风也起了变化，干群关系也得到了改善”^{[29] (P410)}。

其二，有助于启发社员的集体主义思想、社会主义觉悟，激发生产积极性，帮助社员克服在集体化过程中出现的缺点或者错误，在人民公社集体经济基础上形成新型农民的社会主义新风尚。

1953年，山西沁源县马森初级农业生产社成立后，以乡党支部为领导，在各劳动小组设一名政治副组长，由党员担任，组织党团员和读报员进行经常的时事政治与文化学习，在贯彻党的路线，制止个别上升户排挤贫农入社，批评教育个别不遵守劳动纪律、本位自私的党员和社员，制定与完善社章社规，引导社员走共同富裕的社会主义道路方面起到了积极作用。建社一年后，该社7户缺粮户都变成余粮户，并又有27户农民入了社^{[30] (P81)}。

在农业合作化过程中，陕西西乡县杨河坝乡党支部帮助各农业社建立了政治副职，通过对社员进行引导教育，使严家榜村李家生把社里的牛和自己的牛喂得一样肥^{[31] (P56)}，多数喂牲口户也都改变了不负责任的态度^{[10] (P1226)}。

集体化时期，大寨大队和杨谈大队是全国典型。其中，大寨大队由党支部委员兼生产队的政治副队长，杨谈大队在每个生产队选择一名政治坚定、熟悉生产、善于联系群众之人担任政治副队长。由于两个大队思想政治工作做得好，逐渐形成“听毛主席的

话、走社会主义的路，照党的政策办事；自力更生、艰苦奋斗、奋发图强；以国为怀、以邻为友，以社为家”的新型农民的社会主义新风尚^{[32] (P40)}。

其三，从社会整合的角度看，农村基层政治工作干部的建立有助于中共完成对农村社会的组织化改造，从而为建立社会主义制度提供必要的组织条件。以往的中国农村社会像“一盘散沙”，中共在领导土地改革和农业合作化运动的过程中，逐渐将党组织下沉到互助合作组织，与此同时建立的政治副职，在贯彻落实党和国家的政策，对农民进行组织动员的过程中，为党和国家把中国社会网络成为集中统一的整体提供了制度保障^{[33] (P157)}。

五、农村基层政治工作干部的局限

中共党组织是政治工作的领导核心和骨干力量，在合作化的过程中，农村基层党组织直面农村社员，处于落实思想政治工作的最前沿，受到中共中央的高度重视。人民公社以后，农村思想政治工作持续受到高度关注，《农村人民公社工作条例》明确指出人民公社中的党组织作为党在农村中的基层组织，“必须做好思想政治工作”^{[34] (P468)}。然而，尽管中央三令五申，农村基层党组织在落实农村思想政治工作中仍不免存在一些问题，在设置农村基层政治工作干部后，思想政治工作仍然存有落实不到位的情况。究其原因，主要有如下几个方面：

其一，一些农村党员干部对思想政治工作的重要性理解不到位、认识不足。高级社建立以后，有些地方上的党员干部认为，高级社已经解决了个体社员入社的问题，不需要再搞两条道路斗争，而埋头生产不问政治；也有的干部认为，“过去干部向农民要东西，现在农民向干部要东西，权力在干部手里，不必再向农民耐心进行教育了”^{[16] (P320)}。1956年，中共安徽省委农村工作部调查了省内50个合作社，发现一些乡社干部出现上述思想，重视生产而不够重视思想政治工作，以致一般的社虽设有政治副社长、队设政治副队长，但大都有名无实。政治工作被视为次要工作，政治工作干部是副职，也被视为附属工作，被当作一般的社队干部分工使用。为此，中共安徽省委农村工作部提出，各县委应亲自抓农业社的政治思想工作，要在党的领导下成立独立的政治工作机构，取消原来的政治副职的名称^{[35] (P183—184)}。

其二，党政不分，是造成农村基层政治工作干部

不能有效落实思想政治工作的重要原因之一。一是以政代党。1955 年,中共山西沁源县委发现在已建立党支部的农业社,“一般是社长强,支书弱,支书普遍为政治副社长,易于形成以社代党的现象”。因此,该县委要求“凡已建立支部的农社,一律以党支部为名实现党的领导,取消农社政治副社长的名称”,并将社内党、团员分配在各劳动队或劳动组,编为小组,劳动副队长由党的小组长担任,重点负责社员的思想政治工作^{[30] (P96—97)}。二是以党代政。1956 年,在合作化、并大乡、办大社后,农业社出现党、政、社分工不够条理的新现象。受此影响,广西许多农业社出现“党支部全面领导,但日常事务抓得多,政治工作抓得少,合作社的政治副社长,由于上面无人具体领导,所以也很少开展社里政治思想工作”的现象^{[35] (P432)}。

其三,制度安排、工作方法也是导致“四清”时期一些地区农村基层政治工作干部和机构不能起到应有作用的客观原因。1965 年,中共福建省委农村工作部发现,已经建立起来的农村政治工作机构大多流于形式,尚不能发挥作用,究其原因有两个方面:一是县以上各级党委建立的政治工作机构,与党委宣传、组织部门,分工尚不明确;二是由于大多数公社采用分兵把口,固定包片的工作方法,政治工作机构建立后,没有专人负责,不方便掌握全局展开工作^{[29] (P411)}。

其四,农村基层政治工作干部自身素质是决定思想政治工作能否有效落实的一个重要方面。1965 年,中共福建省委发现了这样的问题,由于“政治工作看不到,摸不着”,农村政治工作干部认为“自己水平低,没本钱,无从下手”^{[29] (P407)}。同年,中共山西省委从省到作业组初步建立了政治工作机构后也发现,由于“农村政治工作队伍,还没有进行系统的整顿和训练”,故而出现“不力、不齐、不纯、不抓政治工作的现象”^[36]。

六、结 论

做好对人民群众的思想政治工作,是党建工作的内在要求。早在农业合作化时期,为适应农业合作化的需要,有些地方根据中共政治工作传统,已开始自主设立政治(副)社长,以便开展农村思想政治工作。1960 年代初,农村政治工作与全国学人民解放军运动相结合,这是当代中国农村基层政治工作

的一个转折点。全国学人民解放军后,在各级党委领导下成立了自上而下、从中央到地方的专门的农村政治工作系统。中国共产党之所以能深入农村思想政治工作并起到固本作用,农村基层政治工作干部这种制度设置的积极作用自然不应忽视。

总之,中华人民共和国成立之后,中共一直在努力探索深入开展农村思想政治工作的有效途径,在农村基层设立政治工作干部,使其遍布农业生产第一线,就是其中一项重要的尝试和探索。这种探索始于农业合作化初期,历经初级社、高级社、人民公社时期,并受到全国人民学解放军运动的影响,自有其历时性、系统性的实践价值和意义,值得探讨和研究,以便直面 21 世纪中国农村现代化建设实践中的新农村治理困境和出路。

[参 考 文 献]

- [1] 毛泽东选集:第 4 卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [2] 中国共产党组织史资料:第 8 卷[Z].北京:中共党史出版社,2000.
- [3] 建国以来重要文献选编:第 2 册[Z].北京:中央文献出版社,1992.
- [4] 山西农业合作史编辑委员会.山西农业合作史文件汇编卷[Z].内部发行,1999.
- [5] 农业集体化重要文件汇编(1949—1957):上册[Z].北京:中共中央党校出版社,1981.
- [6] 山西省史志研究院.山西农业合作化[M].太原:山西人民出版社,2001.
- [7] 沧州市档案局,等.沧州历次党代会资料汇编:第 1 辑[Z].内部刊印,2010.
- [8] 石建国.福州市农业合作化运动[M].福州:海风出版社,1998.
- [9] 中共中央办公厅.中国农村的社会主义高潮:上册[Z].北京:人民出版社,1956.
- [10] 中共中央办公厅.中国农村的社会主义高潮:下册[Z].北京:人民出版社,1956.
- [11] 中国共产党组织史资料:第 9 卷[Z].北京:中共党史出版社,2000.
- [12] 湖南省农业合作社开展爱社运动[N].人民日报,1956-02-29.
- [13] 共和县志[M].西宁:青海人民出版社,1991.
- [14] 庐江县志[M].北京:社会科学文献出版社,1993.
- [15] 河北党史大事记·社会主义部分(1957.1—1966.5)[M].送审稿,1988.
- [16] 北京政法学院民法教研室.中华人民共和国农业生产合

- 作社法参考资料汇编:下册[Z].北京:法律出版社,1957.
- [17] 中华人民共和国农业部粮食作物生产局.四、五、八粮食增产经验汇编:第2集[Z].北京:科学普及出版社,1958.
- [18] 李乐.教育农民——浙东乡村社会变迁中的政治传播(1949—1962)[M].上海:复旦大学出版社,2016.
- [19] 新化县燎原农业生产合作社事务管理情况的调查研究[N].人民日报,1956-05-28.
- [20] 景跃进.当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视[M].北京:中央文献出版社,2004.
- [21] 山东省农业合作化史料集:上册[Z].济南:山东人民出版社,1989.
- [22] 于兴卫.全国学人民解放军运动始末[M].北京:中国青年出版社,2015.
- [23] 马春阳.中共吉林省委活动大事记(1949年10月—1966年4月)[M].内部编印,1990.
- [24] 建国以来毛泽东文稿:第10册[M].北京:中央文献出版社,1996.
- [25] 建国以来重要文献选编:第18册[Z].北京:中央文献出版社,1999.
- [26] 建国以来重要文献选编:第20册[Z].北京:中央文献出版社,1998.
- [27] 中共中央党史研究室.中共党史资料:第52辑[Z].北京:中共党史出版社,1994.
- [28] 赵生晖.中国共产党组织史纲要[M].合肥:安徽人民出版社,1987.
- [29] 福建省档案馆.福建党建档案资料选辑[Z].福州:福建省档案馆,2001.
- [30] 史留庆,赵庆和.中共沁源历史记事(1949—1979)[M].北京:方志出版社,2004.
- [31] 陕西省农业合作史编委会.陕西省农业合作典型材料选编[Z].西安:陕西人民出版社,1994.
- [32] 农业靠大寨精神社论选集[M].北京:农业出版社,1966.
- [33] 林尚立.当代中国政治形态研究[M].天津:天津人民出版社,2006.
- [34] 农业集体化重要文件汇编(1958—1981):下册[Z].北京:中共中央党校出版社,1981.
- [35] 17个省、市、自治区1956年农村典型调查[M].北京:中共中央农村工作部办公室,1958.
- [36] 用毛泽东思想武装广大干部和农民是党的农村政治工作根本战略任务[N].山西日报,1966-01-28.

The Communist Party of China and Rural Social Governance in Contemporary China (1951—1966) ——Taking the Practice of Rural Grassroots Political Work Cadres as the Main Line

XING Long, LIANG Rui

(Center for Chinese Social History, Shanxi University, Taiyuan 030006, China)

Abstract: Starting from the practice of rural political work cadres, it is of great value and significance to explore the problems of the Communist Party of China and contemporary rural social governance in China. After the founding of New China, the CPC has started to establish relevant systems to adapt to the new situation of rural social governance, and put the establishment of rural grassroots political work cadres on the agenda. There are two ways to carry out the rural grassroots political work: one is to rely on and play the core role of the rural Party branch; the other is to establish a top-down special rural political work system under the leadership of Party committees at all levels, but the most fundamental is still the Party's grassroots organizations. Rural grassroots political work cadres have played a positive role in practice, but due to the influence of ideological understanding, organizational system, personnel quality and so on, there are also some phenomena such as ineffective implementation of ideological and political work to a certain extent.

Key Words: Communist Party of China; rural social governance; rural political work cadres; grass roots Party organizations

[责任编辑: 把增强]