

中国共产党百年“三农”政策的 演进逻辑与调适趋向*

慕良泽 赵勇

【摘要】 中国“三农”政策的发展是一个前后相继、梯次转化的过程,呈现出明显的阶段性与逻辑性。历史地看,中国共产党百年“三农”政策经历了“革命动员型”“国家整合型”“自主发展型”和“战略统筹型”四个发展阶段,在此过程中形成了“从群众中来,到群众中去”,先试点试行再总结推广以及注重方针、战略和政策互动三条基本经验。在中国百年“三农”政策的调适过程中,中国共产党的统一领导是核心,马克思主义中国化及其制度化是根本保障,“以人民为中心”的价值取向是根本动力。面向第二个百年奋斗目标,乡村振兴进程中“三农”政策的调适要始终坚持党在“三农”政策过程中的领导核心地位,要进一步调动“三农”的积极性和主动性,要不断提高“三农”政策过程的科学性和适应性。

【关键词】 中国共产党 “三农” 政策过程 群众路线 科学决策 乡村振兴

DOI:10.15894/j.cnki.cn11-3040/a.2021.06.012

中国共产党从农村起步、发展、壮大,成功建立新政权并长期执掌政权。这一过程与正确制定并有效贯彻农业、农村、农民(以下简称“三农”)政策密切相关。中国共产党成立至今,逐步在中国公共政策制定和执行过程中起到了政治领导、组织领导和思想领导的作用。同时,公共政策也是中国共产党确保领导核心的有效工具。在中国共产党成立百年之际,聚焦“三农”政策,梳理其演进逻辑与调适趋向,有助于在乡村振兴战略中,加强党的全面领导,明确“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”的实践方向和基本路径。

一、建党百年“三农”政策的历史演变

建党百年的实践证明,中国共产党依托多层次、体系化的“三农”政策,逐步将农民社会整合到国家体系之中,进而实现了将传统乡绅社会改造

* 本文为国家社会科学基金重点项目“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系研究”[项目编号:21AZD077]的阶段性研究成果。

为政党领导和组织下的政治社会。^①结合每个历史阶段的政策重心、政策任务与政策特征,我们可将中国共产党的“三农”政策归纳为“革命动员型”“国家整合型”“自主发展型”和“战略统筹型”四个发展阶段。

(一) 1921年至中华人民共和国成立前“革命动员型”政策

新民主主义革命时期,面对乡村衰败与动荡,国民党试图借助“乡村复兴计划”重构乡村社会,而先进知识分子尝试通过开展“乡村建设运动”“乡村建设试验”“平民教育试验”等活动改造乡村社会。然而,上述努力均未深刻认识到中国乡村社会衰败的症结所在,最终以失败告终。正如马克思恩格斯指出“农民至今在多数场合下只是通过他们那种根源于农村生活闭塞状况的冷漠态度而证明自己是一个政治力量的因素。”^②基于此,中国共产党在革命实践中充分认识到组织动员农民群众的重要性,并在乡村建设与革命发展中逐步探索形成了“革命动员型”政策。

在新民主主义革命阶段,中国共产党在根据地逐步积累经验,并在新根据地扩大实施范围,不断探索、实践并调整“三农”政策。一是在农业层面探索适合中国国情的土地政策,先后实行“没收一切土地归政府所有”“没收一切公共土地及地主阶级的土地”“减租减息”“耕者有其田”等土地政策。通过土地改革政策实践,中国共产党获得了广大农民的支持与拥护。以村庄为例,湘鄂西根据地沔阳县姚家村只有600人,其中妇女200多人,土地革命后就有138人参加了赤卫队,6人参加了红军。^③二是在农村层面组织与动员农民成立群众性组织,并探索农村革命根据地建设,主要包括农民协会、贫农团或农民团、妇女会、赤卫队、乡村暴动队、自卫队、儿童团以及各种形式的生产合作社等。以农民协会为例,中国共产党通过在革命根据地成立农民协会,制定内部约束规则,调解会员争端,开展农民运动,以此打击土豪劣绅、不法地主和贪官污吏。此外,农民协会还在文牍、农业、宣传、仲裁、财政、交际、庶务、教育、卫生等方面积极发挥作用。在这一阶段,根据生产资料占有状况和参与生产劳动状况,中国共产党将农村社会阶级大体划分为地主、富农、中农和贫雇农

及其他革命群众四类。三是从农民层面推动各根据地逐步形成本土性、创造性的教育政策,促进了广大农民的思想解放。针对根据地的文化教育落后状况,中国共产党对儿童和青少年开展学校教育,对农村成人开展全民识字教育,并创办识字组、识字班、夜校、半日校、民校、冬学等多种学习组织。例如,长冈乡夜校根据广大农民群众的受教育程度差异,分别创办了甲、乙、丙三种学习班,并有针对性地开设读报、算术、“成人读本”“儿童读本”等课程。^④除了农民群众的教育学习活动,中国共产党还不断加强干部培养学习。各解放区陆续筹建了抗日红军大学、中央党校、延安大学、马列学院、陕北公学等大批干部学校。^⑤同时,为确保农民的选举权和被选举权,陕甘宁边区推行灵活多样的投票方式,对识字的村民采用选票,对识字不多或者文盲采用画圈、点洞、投豆子等方式。除此以外,中国共产党还积极倡导婚姻自由和男女平等,实现妇女解放。1931年《中华苏维埃宪法大纲》规定“中国苏维埃政权以保证彻底的实行妇女解放为目的,承认婚姻自由,实行各种保护女性的办法。”^⑥以陕甘宁边区参议会的妇女当选数量为例,妇女当选数量从1939年的6名增加到1941年的17名。^⑦

总体来看,这一阶段中国共产党的“三农”政策具有探索性、革命性和动员性。中国共产党在未取得全国政权之前,借助各种政策,动员、组织、教育和规范农民,获得广大农民支持,最终赢得新民主主义革命胜利。但也要看到,这一阶段的“三农”政策普遍带有革命动员的特殊历史语境。

① 参见徐勇《“政党下乡”:现代国家对乡土的整合》,载《学术月刊》2007年第8期。

② 《马克思恩格斯文集》第4卷第509页。

③ 参见赵效民《中国土地改革史》,人民出版社1990年版第174—176页。

④ 参见张福记《近代中国社会演化与革命》,人民出版社2002年版第326页。

⑤ 参见张志伟、栾雪飞《抗战时期中共根据地教育政策述论》,载《史学集刊》2012年第6期。

⑥ 中央文献研究室编《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第8册,中央文献出版社2011年版第652页。

⑦ 参见李智勇《陕甘宁边区政权形态与社会发展(1937—1945)》,中国社会科学出版社2001年版第111页。

(二) 中华人民共和国成立后至改革开放前：“国家整合型”政策

在马克思恩格斯看来，正是现代民族国家的形成，消除了国家内部的割裂，实现了国家各方面的整合。^①新中国成立后，中国共产党通过建设社会主义现代化国家，实现了社会整合，使得国家进一步获得民族独立和发展保障。同时，依托计划经济体制，中国共产党自上而下推动了“政党下乡”和“政策下乡”，进一步重构与整合了高度分散的乡村社会。

此阶段的“三农”政策在一定程度上延续了新民主主义时期的政策内容，并呈现出计划性和整合性特征。一是完成集体化整合。在全国推进土地改革的过程中，中国共产党逐步开展农业生产互助合作，并形成了劳动互助组、常年互助组和农业生产合作社三种合作形式。新中国成立后，全国范围内土地分配主要以相当于乡的行政村或乡为单位，根据土地数量、质量及其位置远近，按人口统一抽补调整。^②在各地实践中，多是分期分批完成土地改革。例如，河南省土地改革工作相对开展较早，从1949年开始，前后分三批完成。而贵州省土地改革自1951年开始，先后分四批完成，并有步骤、有分别地实施少数民族地区的土地改革。同时，各地区农民积极开展农业生产互助合作，缓解广大农民的种子、肥料和农具困难，并逐步开展大规模造林、兴修水利、建筑道路以及发展工场手工业等公共事业，迅速组织起各地农民。其中，合作社坚持集体劳动的根本原则，“大活集体干，小活分开干”^③。二是整合工农业发展。为优先发展重工业，国家有计划地收购和供应农产品，在农村实行征购，在城市实行定量配给。后来提出“以钢为纲”，全民动员，大炼钢铁。囿于现实国情，国家不得不走“内向型”原始积累的工业化道路。一方面，国家通过清理城市暂住人口，动员部分职工退休，清退大部分临时工，并辅以严格的户籍制度、统购统销制度和劳动就业制度等，以工农业“剪刀差”实现农业剩余不断流入工业。以统购统销制度为例，“粮棉油”为主的农产品被国家有计划地收购与供应。而收购主要由各级政府粮食统购委员会负责，自上而下地核定粮食购销数字，并以乡为单位向群众宣布，组织群众自报互

评。后由乡粮食管理委员会审查核定，出榜公布，组织群众按期把征购粮送到指定收粮地点交售。^④另一方面，在“跃进”与“赶超”的双重思维下，各部门、各地区对本系统、本地区的生产指标层层加码，大力开展“小、土、群”的炼钢活动。三是整合农村社会保障。在这一阶段，初步建立了以农村集体保障为主、以家庭保障为辅的农村社会保障制度。农村人民公社相关工作条例指出，“生产队可以从可分配的总收入中，扣留一定数量的公益金，作为社会保险和集体福利事业的费用”^⑤。从地方实践看，各地逐步探索集体保障的有效实现形式。在合作医疗制度方面，1955年山西省高平县米山乡探索建立了以农业合作社社员出保健费为基础的合作医疗制度。总体上这一时期初步形成了农村养老保障、农村合作医疗、农村社会救助、农村五保供养和农村优抚安置等一系列保障制度。

新中国成立后，依托国家政权组织力量，中国共产党自上而下地向乡村持续推行“三农”政策。通过“政策下乡”，中国共产党实现了对高度分散的乡土社会的整合，进而实现了权力集中与渗透。而原来散落于乡土社会的政治、经济、文化和社会权力向统一组织性的权力中心集中。^⑥总体而言，这一时期的“三农”政策带有高度的国家计划性和整合性，但在基层政策实践中，政策的自主性、配套性和创新性相对不足。

(三) 改革开放后至党的十八大召开前“自主发展型”政策

计划经济体制具有强大的社会控制和社会动员能力，强调政策的统一性和权威性。长期以来，这种体制束缚了解决“三农”问题的自主性和创造性。基于此，改革开放给予了农业、农村和农民充

^① 参见《马克思恩格斯文集》第2卷第36页。

^② 参见中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社2011年版第294页。

^③ 中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第10册，中央文献出版社2011年版第493页。

^④ 参见葛玲《统购统销体制的地方实践——以安徽省为中心的考察》，载《中共党史研究》2010年第4期。

^⑤ 中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第15册，中央文献出版社2011年版第634页。

^⑥ 参见徐勇《“政策下乡”及对乡土社会的政策整合》，载《当代世界与社会主义》2008年第1期。

分的市场活力和发展自主权。进入21世纪,与市场经济体制相配套,党和政府通过出台大量的支农惠农政策,给予“三农”发展更多反哺。从2004年至今,党和政府主要形成了福利型、公益型、保障型、保险型和培育型五类,共计120多项惠农政策。通过实施惠农政策,农民切实享受到了改革发展的成果。^①

其一,在农业层面,党和政府逐步肯定包产到户政策,延长土地承包期限,并改革农业生产与流通政策。改革开放前,各地区曾尝试在生产队实行小规模包产到组、包产到劳和包产到户等形式。例如,20世纪60年代河北省河间县推行“借地”包产到户,即在全县困难地区,集体可以把耕地借给社员,每人0.3—0.5亩,时间为二至三年。^②改革开放后,包产到户逐步获得党和政府的肯定,并在全国范围推广。为稳定农民土地承包预期,党和政府提出第一轮土地承包到期后再延长30年。同时,党和政府陆续颁布了国家粮食储备制度、粮食经营和价格“双轨制”、粮食收购保护价格制度和粮食风险基金制度等政策,促进了农业恢复和发展。进入21世纪,党和政府相继出台“种植业保险”“养殖业保险”等保险型惠农政策,进一步提升农业抵御自然风险和社会风险的能力。其二,在农村层面,农民创造出个体办、联户办、村办、乡办和镇办企业等多种“乡镇企业”发展模式,并不断探索和实践村民自治的民主形式。一方面,党和政府充分肯定村队企业的发展,并给予相应政策支持。针对村队企业发展的不同情况,国家实行抵税和免税政策,并且要求城市有计划地向社队企业扩散产品,提供设备和技术支援等。^③1984年,经中共中央、国务院批准,“社队企业”更名为“乡镇企业”。由此,个体办、联户办、村办、乡办和镇办等不同形式的乡镇企业迅速崛起。其中以“苏南模式”和“温州模式”最为典型,前者是在传统社队企业基础上发展起来的乡、村两级集体企业模式,而后者是依托农村个体经济发展起来的个体、联户企业模式。另一方面,农民在获得农业生产经营自主权基础上,进一步发展了乡村治理自主权,不断探索与实践村民自治的民主形式。1980年2月5日,广西壮族自治区合寨村通过每户选出一名代表,以无记名投票的方式选出5名

村民委员会成员,其中村民韦焕能获得全票,成功当选为村委会主任。这一村民自治组织建立在村民自发自愿的基础上,但尚处于起步阶段。直到1982年宪法明确提出“农村按村民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织”,之后全国各地陆续开展村民自治试点工作。其中,江苏省江宁县以生产大队为基础设立村民委员会,而浙江省兰溪县在蜀山公社尝试性开展撤社建乡试点。^④其三,在农民层面,积极探索农村社会保障政策,并密集出台多项支农惠农政策。在此阶段,依托于集体经济建立的农村社会保障体系走向衰落。党和政府开始调整与改革农村社会养老保险制度、农村合作医疗制度、五保供养制度和最低生活保障制度等。以农村社会养老保险政策为例,民政部在1986年召开了“全国农村基层社会保障工作座谈会”,计划在经济较为发达的城市开展试点工作。最终,全国主要形成了“青岛模式”“广州模式”等政策经验。其中,“个人缴费、集体补助、政府扶持相结合”的试点经验为“新型农村社会养老保险”制度的全面推广奠定了基础。进入21世纪,党和政府密集出台多项惠农政策,通过“农资综合补贴”“粮食直补”“农机购置补贴”“农作物良种补贴”“农村最低生活保障制度”“新型农村合作医疗制度”“培育新型职业农民”等惠农政策,进一步给予广大农民群众政策兜底、福利补贴、技能培育等多维保障。^⑤

总体而言,改革开放有力冲击了“三级所有,队为基础”的人民公社体制,使“三农”发展获得适当自主性,在土地政策、社队发展、村民自治和社会保障等方面进行了积极探索,并得到了党和政府的及时肯定。但这一时期,“三农”发展仍面临较为严峻的挑战。一方面,由于市场机制的自

① 参见慕良泽、王晓珉《乡村发展:从“政策惠农”到“战略部署”》,载《中国行政管理》2019年第2期。

② 参见张同乐、毕顺堂《农业生产责任制的端倪——20世纪60年代初河北省对农业生产责任制的探索》,载《河北师范大学学报》2012年第1期。

③ 参见中央文献研究室编《三中全会以来重要文献选编》上卷,人民出版社1982年版第179页。

④ 参见《按照宪法规定实行政社分开,全国已建立乡人民政府二万多个》,载《人民日报》1984年2月15日。

⑤ 参见慕良泽、王芳《民生政治:惠农政策与乡村治理》,中国社会科学出版社2020年版第73—77页。

发性,“三农”资源要素单方向流出,而这种趋势单纯依靠市场力量无法改变。另一方面,由于惠农政策范围广,政策评估少,且废立频繁,政策出现“密集化”“分散化”和“紊乱化”趋向。基于此,为缓解“三农”发展困境,党和政府亟须战略统筹和整体部署,进一步弥合城乡、工农发展差距。

(四) 党的十八大以来:“战略统筹型”政策

为改善惠农政策“密集输入”带来的系统紊乱和“分散惠农”造成的政策耗散问题,党和政府从战略层面调整布局,逐步增强“三农”政策的战略性和体系性,为城乡融合发展构建体制机制和政策体系。为此,习近平在2013年中央农村工作会议上提出“中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富”^①的战略构想,并在党的十九大正式提出要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”^②的总要求实施乡村振兴战略。在乡村振兴战略的统筹规划下,方针、战略和政策实现了有效衔接和有机互动。

总体来看,党的十八大以来,党和政府通过强化政策统筹与政策协调,逐步提升“三农”政策的战略化和体系化。一方面,党和政府从国家战略与政策体系视角推进配套政策。在乡村振兴战略引领下,各地区不断探索城乡融合、“三治结合”和精准扶贫等政策的有效实现路径。以精准扶贫政策为例,依托最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度、义务教育均衡发展政策及其他相关配套政策等,精准扶贫政策将分散的“惠农政策”有效整合,实现“精准滴灌”到贫困户家庭。从全国实践来看,各地区创造性地建立了贫困检测识别系统、产业增收长效机制、兜底保障政策网络,并形成政策帮扶、产业帮扶、旅游帮扶、区域帮扶等多种帮扶形式。至此,中国在多维扶贫实践中,逐步形成了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为支撑、共同推进的大扶贫格局。^③另一方面,党和政府注重解决政策体系建构中的重点与难点问题,不断深化户籍制度改革、农村土地制度改革、农村集体经济改革等。同时,党和政府在农村领域的改革试点工作进度逐步加快,试点范围也由点到面,逐步由单领域转向多领域、多层次和全方位。具体而言,一是通过深化户籍制度改革,建立城乡统一

的户籍登记制度,进而快速拉动城乡养老、基本医疗、医疗救助和就业等相关制度改革。二是深化农村土地制度改革。党的十八大以来,党和政府主要从农村土地承包经营权改革、农村宅基地制度改革、征地制度改革和农村集体经营性建设用地制度改革四个方面推进试点工作,以期边试点、边总结、边完善,形成可复制、可推广的政策经验。其中,宅基地退出试点改革经验主要以“平罗模式”“余江模式”和“义乌模式”为代表。最终,国家通过试点试验,实现了农村承包地“三权分置”,深化了农村“三块地”改革。三是深化农村集体经济改革。党和政府逐步开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点、农村集体产权制度改革等改革试点工作。

综上所述,四个阶段的“三农”政策各有特色、各有侧重,又相互联系、梯次转化,构成了相对完整的政策体系,呈现出相对清晰的政策脉络。

二、建党百年“三农”政策过程的基本经验

通过对百年“三农”政策演进脉络的历史梳理,我们可以将“三农”政策过程蕴含的基本经验归纳为“从群众中来,到群众中去”“先试点、试行,再总结、推广”以及“注重方针、战略和政策互动”三个层面。这些基本经验为今后“三农”政策调整提供经验支撑,为第二个百年奋斗目标的实现奠定基础。

(一) “从群众中来,到群众中去”

政策过程是政策主体认识世界和改造世界的过程,而辩证唯物论强调遵循“实事求是”的实践路线。纵观中国“三农”实践百年历程,中国共产党始终遵循“从群众中来,到群众中去”的路径。立足中国现实国情与“三农”实际,中国共产党通过“从群众中来”收集、获取、集中广大农民群众的

① 《中央农村工作会议在北京举行》,载《人民日报》2013年12月25日。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2017年10月28日。

③ 参见魏后凯《“十四五”时期中国农村发展若干重大问题》,载《中国农村经济》2020年第1期。

实践经验,再通过“到群众中去”推行于广大农民群众之中。这并不是单一的“一上一下”过程,而是上下来去、循环往复的过程。

总体而言,在百年“三农”实践中,中国共产党始终遵循“从群众中来,到群众中去”的路线。正如毛泽东指出,“在我党的一切实际工作中,凡属正确的领导,必须是从群众中来,到群众中去”^①。在新民主主义革命时期,中国共产党扎根农村,收集、获取广大农民的土地需求,适时调整土地政策,再将调整后的土地政策施行于广大农民群众,最终实现“耕者有其田”。在改革建设时期,中国共产党给予“三农”充分的市场活力和自主权。由此,“三农”领域诞生出包产到户、乡镇企业、村民自治“三个伟大创造”,并受到中央层面的高度认可,从而推广全国。以包产到户为例,由于改革开放前部分地区曾摸索小段包工包产到组、包产到劳和包产到户等多种方式,中央层面的政策调适在充分尊重地方经验的基础上,经过反复调研、论证,最终确立家庭联产承包责任制,并逐步推广。21世纪以来,党和政府通过出台福利型、公益型、保障型、保险型和培育型等惠农政策,有效回应农民诉求,提升农民生活水平。

历史证明,中国共产党的百年发展史就是贯彻群众路线的历史。具体来说,借助群众路线,中国共产党自上而下地从组织内延伸到组织外,进而获取政策信息、启动政策议程、监督政策执行和评估政策效果,最终达成“三农”政策在政党和社会、中央和地方的有机联结和有效互动。在此过程中,“三农”政策离不开广大农民群众的参与、创造和实践。正如习近平指出,“历史和现实都告诉我们,密切联系群众,是党的性质和宗旨的体现,也是党发展壮大的重要原因”^②。而政府层面的“三农”政策不断吸收农民群众的实践经验,依托纵向组织系统,最终又落实到农民群众层面。同样,地方层级的政府组织不断向上级反馈政策执行问题,修正“三农”政策方向与内容,从而提升“三农”政策的科学性和适应性。

(二) “先试点、试行,再总结、推广”

“政策试点”即在重要公共政策出台前,选择在局部范围(如单位、部门、地区)先试先行,而后在全面总结地方试点经验的基础上,达成整体

性政策或全面铺开实施。^③不同于西方国家政策过程传统,中国“政策试点”往往先于立法,并带有探索性和渐进性的特征。从政策过程看,这一运行机理可总结为“先试点、试行,再总结、推广”。

经过中国共产党的百年探索与实践,“政策试点”作为政策工具被广泛应用于中国“三农”政策过程,其核心部分是“试点”和“由点及面”。这是中国共产党在革命战争时期的特殊历史条件下经过反复实践确立下来的现实经验,而后逐步完善成熟。^④在土地革命时期,由于缺乏具体实践经验,中国共产党鼓励各地党组织发挥创造精神,领导农民在土地革命实践中不断摸索。例如,毛泽东与邓子恢在井冈山、闽西分别进行土地改革试验,逐步形成了土地改革的思路和框架,为后来土地政策调整积累了地方性经验。新中国成立后,中国共产党就土地改革总结出六个工作步骤,即培训土改工作队和动员干部下乡、典型试验、重点突破、由点到面、点面结合、稳步工作。^⑤改革开放以来,“政策试点”作为重要的政策工具在“三农”政策过程中被广泛应用。从农村的市场化改革到惠农政策出台,中国共产党鼓励地方积极探索,大胆试验,充分尊重人民群众的首创精神。2003年,全国304个县(市、区)开展“新型农村合作医疗制度”试点;2009年,全国10%的县(市、区)开展“新型农村社会养老保险”试点。步入社会主义新时代,“政策试点”日趋成为推动中国农村社会发展、促进乡村振兴的重要举措。以农村集体产权制度改革为例,农业农村部等部委在全国先后开展了三批次农村集体产权制度改革试点工作,其中包括“行政村”单一改革单元、“行政村—村民小组”双层改革单元和“行政村—片区—村民小

① 《毛泽东选集》第2版第3卷第899页。

② 习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版第366—367页。

③ 参见宁骚《政策试验的制度因素——中西比较的视角》,载《新视野》2014年第2期。

④ 参见韩博天《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,载《当代中国史研究》2010年第3期。

⑤ 参见《一九五一年十月二十三日在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议上的报告》,载《人民日报》1951年11月3日。

组”复合改革单元等多类型试点。^①在这一过程中,中央政府与地方政府依托纵向组织系统形成高效的政策反馈网络。经过几轮的政策试行与经验总结,上级政府的政策制定获得丰富的地方实践经验,由此在辖区内以行政形式实现政策全面推广。

面对中国“三农”领域的复杂性和非均衡性,“政策试点”可以在最大程度上节省政策成本,其意义在于寻求最优解决办法,为政策试错留下空间。同时,以渐进的方式推动政策执行与落实,可以大大提升公共政策的适应性和科学性。一项政策成功与否,既要看政策与相关主体的适应性,又要看它与其他政策能否相互促进。总体来看,中国特色社会主义制度体系为“不争论,大胆地试”留下了实践空间,其重要特征就是容纳多样性,鼓励地方积极试验、探索和创新。^②“先试点、试行,再总结、推广”的政策经验,保证了“三农”领域重大政策与改革消除分歧,达成共识,最终实现政策的有效执行与高效落实。

(三) 注重方针、战略与政策的互动

强大的国家目标实现能力是中国政治体制的重要特征。通过将宏大国家目标进行阶段化分解,中国共产党依托方针、战略和相关配套政策的互动、衔接与耦合,保证国家各领域发展目标稳步达成。

具体来看,“方针”是引导事业向前发展的纲领和目标,更多带有方向性、针对性和指导性。而“战略”最早是一个军事用语,在和平发展年代,国家层面的战略(国家战略)多是指“一个国家为实现发展目标而综合开发、合理配置和有效运用国家力量的总体方略”^③。方针和战略是思想指导,是政治领导,是民主集中制的体现。比较而言,“政策”则更为具象化,多指国家或政党为实现某种利益或某个目标而采取的一般步骤和具体措施。政策是基层落实,是行政执行,更是领导力和执行力的体现。可以说,“三农”领域的方针、战略和政策体现出抽象与具体、思想与实践、宏观与微观、中央与地方、政治与行政的关系。方针、战略和政策的互动是中国共产党领导体制的集中呈现。在不同阶段,中国共产党通过制定中央层面的方针与战略引领“三农”发展,再以相关配套政

策有效落实。从建党以来的“三农”战略看,这主要经历了乡村革命战略、以农支工战略、自主发展战略、以工支农战略、乡村振兴战略五个阶段。每个战略阶段配以互补的政策安排,以此实现央地同频共振,促进宏观战略与微观政策的协同联动。以乡村振兴战略为例,党的十九大正式提出要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”^④的总要求实施乡村振兴战略。在乡村振兴战略指导下,“三农”政策调整与改革逐步向纵深推进,着重健全“三农”发展的体制机制与政策体系,部署安排精准扶贫、土地制度改革和农村“三资”改革等重点任务,积极探索集体经济运行和村民自治的有效实现形式等重点工作。

综上所述,在“三农”发展过程中,中国共产党不断提升方针、战略和政策的衔接性与耦合性。“三农”方针指导农业农村发展方向和宏观目标;“三农”战略引领目标任务和推进路径,确定目标实施的总体方略。“三农”政策则集中推进具体执行与落实相关工作。通过方针、战略和政策的有效互动,中国“三农”领域逐步形成统一规划、统一部署、系统安排和合力推动的良好局面。

三、建党百年“三农”政策过程的调适趋向

政策过程的时间维度是深入理解中国“三农”政策的重要切入点。基于纵向的历史梳理与横向的经验总结,笔者试图分析“三农”政策过程蕴含的调适逻辑,并尝试性提出“三农”政策过程的调适趋向。

(一) “三农”政策过程的调适逻辑

中共百年“三农”政策制定与执行过程是“三

^① 参见姚锐敏、孔浩《涉农政策试点的有效实现单元——以三省市农村集体产权制度改革试验区试点案例为考察对象》,载《华中师范大学学报》2019年第6期。

^② 参见宁骚《从“政策试验”看中国的制度优势》,载《光明日报》2014年1月6日。

^③ 薄贵利《十九大报告国家战略解读》,载《领导科学论坛》2018年第14期。

^④ 习近平《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2017年10月28日。

农”领域从衰败逐步到振兴的生动实践历程,同时也是中国共产党逐步实现政党现代化的百年历程。从国家治理角度看,中国共产党通过建构调适治理框架,建立了调适治理的公共政策体系。通过保持良好的自我调适性,中国共产党持续推进“三农”政策改革,逐步实现对“三农”的有效治理。

首先,中国“三农”政策调适,离不开中国共产党的统一领导。正如习近平指出“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,处在总揽全局、协调各方的地位。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,是最高政治领导力量。”^①在西方,政党是竞争选票的工具。而在中国,政党是政治行动的核心能动者。中国共产党的政治行动目标不仅仅是谋求生存和发展,更是引领国家各方面长期稳定发展,由此对国家与社会的现代化建设产生重要影响。^②在中国“三农”政策体系内,中国共产党实现“自上而下”与“自下而上”的双向互动。一方面,中国共产党以自上而下的方式实施战略转化,以暂行条例的形式进一步探索“政策试点”,并为政策的全面推广积累实践经验;另一方面,中国共产党积极发挥地方自主性,以自下而上的有效通道充分吸纳地方经验,最终形成国家层面的“三农”政策。“三农”政策调适离不开中国共产党良好的自我调适性。作为一个典型的使命型政党,中国共产党具有强烈的进取精神和使命意识,以及人民至上的价值情怀和崇高的革命目标。^③通过意识形态建设、组织建设和制度建设,中国共产党实现身份、功能和目标的调适,更好地回应不同时期的历史任务,保证“三农”政策目标如期实现。

其次,马克思主义中国化及其制度化是百年“三农”政策调适变迁的根本保障,具有独特的政治优势。^④从历史维度看,百年“三农”政策的发展过程中曾遭遇困难与挑战,一次次转危为机都离不开马克思主义中国化及其制度化的政治优势和实践判断,包括土地政策从不适逐步走向成熟、城乡政策从分离逐步走向融合等。其中,依托于中国特色社会主义制度,中国共产党创造性地总结出“先试点、试行,再总结、推广”与“注重方针、战略与政策的互动”的政策经验。从宏观政策过

程看,既要凭借附带政治方向和政治立场的政治势能以提高公共政策执行的效率,也要有稳定的公共政策程序,以及技术性、专业化的政策手段和政策过程。^⑤同时,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。正如习近平指出“中国共产党领导是中国特色社会主义制度的最大优势,是党和国家的根本所在、命脉所在。”^⑥以中国共产党为领导核心的中国特色社会主义决策体制确保了“三农”政策的有效落地、生根和结果,推进中国特色社会主义现代化建设。

最后,公共政策价值取向对中国“三农”政策的调适与发展具有导向性作用。中国共产党自诞生以来,始终遵循“以人民为中心”的政策宗旨与价值目标。进入新时代,“以人民为中心”更是党和政府推动经济社会发展的核心价值与重要原则。在中国“三农”政策的百年演变中,人民至上的价值情怀始终贯穿政策制定、执行与评估的全过程。无论是土地革命政策、支农强农惠农政策,抑或乡村振兴政策体系,无不彰显出中国共产党的政策价值取向与实践原则。在此过程中,中国共产党创造性地总结出“从群众中来,到群众中去”的公共政策经验,在吸收广大人民群众实践经验的基础上,再施行于广大人民群众之中。由此可见,百年“三农”政策蕴含浓厚的“以人民为中心”的价值取向,这也是中国共产党实现政策调适的根本动力所在。

(二) “三农”政策过程的调适趋向

立足“三农”政策的百年发展历程,面向第二个百年奋斗目标,“三农”发展仍是建设社会主义现代化强国的重要支撑力量。从政策过程检视,

① 中央文献研究室编《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版第30页。

② 参见郑永年《中国共产党的“自我革命”——中共十九大与中国模式的现代性探索》,载《全球化》2018年第2期。

③ 参见原超《中国共产党集中教育活动的制度逻辑:一个组织学视角》,载《社会主义研究》2020年第3期。

④ 参见肖贵清、车宗凯《善于运用中国特色社会主义制度优势化危为机》,载《马克思主义与现实》2020年第5期。

⑤ 参见贺东航、孔繁斌《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》,载《中国社会科学》2019年第4期。

⑥ 习近平《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,载《人民日报》2021年7月2日。

中国共产党作为“三农”政策过程的决策主体,在政策目标的创设、利益诉求的整合、公共政策的决议、执行、监督和反馈等环节均承担关键性领导角色。^①同时,公共政策是一种调适性的治理活动。^②在中国共产党的“高位推动”与“功能调适”框架下,“三农”政策在百年历史演变中不断调整,“三农”实践取得长足进步。通过对“三农”政策的纵向脉络梳理与横向经验总结,今后“三农”政策调适,要注意以下三个趋向。

其一,坚持党在“三农”政策过程中的领导核心地位。2021年“中央一号文件”明确提出“加强党对‘三农’工作的全面领导。”^③作为一个拥有百年发展历史、70多年执政经验和40多年改革成就的政党,中国共产党通过严密的组织体系、高效的组织动员和强大的思想建设推动中国“三农”领域全面发展,凸显中国特色社会主义体制的巨大优势。正如美国汉学家杜赞奇所评论的“中国改革的成功最不可忽略的要素,是中国存在一个强大的党的组织,它深深地植根在中国城市和农村之中。党和国家有足够的动员人民的力量,当要推行什么计划时,就去动员庞大的人力资源为其服务。”^④在中国“三农”重大政策的规制、调整与实施中,中国共产党依靠党的“政治势能”,充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,并赋予“三农”新的历史定位和价值要求。从“三农”战略转化看,中国共产党基于中国社会主要矛盾变化及战略需求,提出乡村振兴战略,并转化为政策支持、政策激励、政策调节等具体性工具,有力推动乡村发展。^⑤可以说,这是理解新时代“三农”发展的核心密钥,更是领会“中国之治”和“中国道路”的核心要义。

其二,调动解决“三农”问题的积极性和主动性,全面推进乡村振兴。在传统中国的双轨政治语境下,国家与农民、城市与乡村的关系呈现疏离状态,而国家正式权力体系与乡村社会自治力量也处于自我运行的相对封闭状态。中国共产党依托自身动员网络和组织体系,垂直式穿透乡村社会共同体的阻隔,逐步延伸到农民生产生活。至此,农民被动员、参与到现代国家建构中,通过“从群众中来,到群众中去”的决策体系,充分表达自身意愿。同时,农民通过一定的策略性行为能动

地回应和参与党的“三农”政策。^⑥进入中国特色社会主义新时代,中国共产党更加注重调动“三农”的积极性和主动性,特别是调动亿万农民参与社会主义现代化建设的积极性、主动性和创造性,进而共享社会主义发展成果。实践证明,只有持续激发“三农”主体意识,发挥主场优势,才能为“三农”政策调适提供源源动力,保证“三农”政策目标的高效达成。

其三,提高“三农”政策过程的科学性和适应性。从政策过程来看,不同于西方国家政策过程侧重精英主义、多元主义、集团主义等单一模式,中国政策过程强调“自上而下”与“自下而上”两种模式的深度耦合,以此提升“三农”政策过程的科学性和适应性。然而,受到目标多维化、主体多元化和方案多样化等因素影响,“三农”政策过程愈加复杂。基于此,有效化解政策过程复杂性带来的矛盾与风险,就依赖于决策共识机制。通过政策过程的协商,政策方案被细化,各方利益被权衡,激烈冲突被内化,整体上保障了渐进改革的顺利推进和政府治理的系统稳定。^⑦由此,在现有政策过程框架下,要建立政产学研等主体之间、政府条块之间有效的联系机制,积极寻求多元主体的互动参与,特别是有效回应农民的政策诉求,从而不断提升“三农”政策过程的科学性和适应性。

(慕良泽:山西大学乡村振兴研究院教授、博士生导师;赵勇:山西大学乡村振兴研究院博士研究生)

(责任编辑:王潇锐)

- ① 参见汪伟全《论公共决策中的政党因素》,载《理论探讨》2007年第4期。
- ② 参见徐勇、李旻昊《调与适:在中国发现公共政策——兼及构建中国特色公共政策学》,载《党政研究》2020年第1期。
- ③ 《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,载《人民日报》2021年2月22日。
- ④ [美]杜赞奇、程美宝《从历史和比较的观点看中国改革》,载《开放时代》2009年第8期。
- ⑤ 参见慕良泽、赵勇《中国共产党“三农”战略:百年回溯与展望》,载《中国农村观察》2021年第3期。
- ⑥ 参见陈军亚、王琦《集体化时期的国家渗透与农民回应——以“结构中的行为主义”为分析框架》,载《华中师范大学学报》2021年第1期。
- ⑦ 参见薛澜、赵静《转型期公共政策过程的适应性改革及局限》,载《中国社会科学》2017年第9期。

How Is Marxist Research Possible as a Science?

Liang Shufa

Making Marxist research as a science is the original requirement of Marxist research. The disciplinary construction of Marxist theory highlights the scientific significance of Marxist research and provides an opportunity for its proposal. The understanding and intensive study on the significance of the research on Karl Marx's texts in the academic circles has strengthened the thinking on the scientific issue of Marxist research. The relationship between the process and the result, the relationship between the whole and the part, the relationship between the empirical and speculative (totality), and the relationship between the object and the subject are the "four viewpoints" for thinking about this issue. The question of "how is Marxist research possible as a science" is the conditional question of this research. The objective situation, scientific development, social system, institutional setting, management mechanism, disciplinary structure, and subject ability constitute the conditional system of this research. The research methods as the subject ability are of special decisive significance for the realization of the scientificity of Marxist research. Accordingly, this article draws the conclusion that "the scientificity of Marxist research lies in the method." Such methods mainly include: the research method on texts, research method of integrating the empirical and speculative, research method on the history of development, and research method of unifying theory and practice. While emphasizing the scientific requirement of Marxist research, this article also emphasizes the innovative requirement of Marxist research, which should unify the scientificity and innovation.

The Evolution Logic and Adjustment Trend of the "Agriculture, Rural Areas and Farmers" Policy in the Past 100 Years of the CPC

Mu Liangze & Zhao Yong

The development of China's "agriculture, rural areas and farmers" policy is a process of sequential transformation, showing obvious characteristics of the stage and logic. Historically, this policy has experienced four stages of development in the past 100 years of the CPC, namely, revolutionary mobilization, national integration, independent development and strategic coordination. And the policy has created three basic experiences: "from the people, and to the people," carrying out trials before reviewing and promoting them, and emphasizing the interaction of the principle, strategy and policy. In the adjustment of this policy in the past 100 years, the unified leadership of the CPC has been the core, the socialist system with Chinese characteristics has been the fundamental institutional guarantee, and the value orientation of "putting the people first" has been the fundamental driving force. Facing China's Second Centenary Goal, the adjustment of the policy for rural vitalization should always adhere to the leading and core position of the Party, and further arouse the enthusiasm and initiative of agriculture, rural areas and farmers and continuously make the policy more scientific and adaptable.

On the Critical Significance of the Radical Modernity of French Nietzscheism

Liu Huaiyu

French Nietzscheism, which rose in the 1960s, subverted Nietzsche's reactionary image as a fascist thinker and identified him as radical in thoroughly criticizing modern society, politics and culture. Famous representatives of French Nietzscheism, including Derrida, Deleuze, Foucault and Liotta, implemented Nietzsche's post-metaphysical significance from the perspectives of linguistics, psychology, history and art. In the process of distinctive left-wing political interpretation of Nietzsche, the price paid by post-Nietzscheists was to oppose Nietzsche with modern theorists such as Hegel and Marx, or use the former to eliminate or reconstruct the latter. As a social critic of modernity, Lefebvre tried to connect Hegel, Marx and Nietzsche from the perspective of sociology so as to solve the common problem of modernity.

英文摘要审校 童孝华