

# 组织覆盖与农村基层党组织建设的历史经验

## ——基于中国共产党百年历程的考察

徐明强<sup>1</sup>, 李 戈<sup>2</sup>

(1.南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350;

2.清华大学 马克思主义学院,北京 100084)



**摘 要** 重视基层组织建设是中国共产党区别于其他政党组织的重要特征。自成立以来,中国共产党在农村地区就强调提高基层组织覆盖面,以此增强在农村地区的凝聚力和战斗力。垂直方向上的“延伸到底”,使得农村基层党组织从乡、村层面逐渐延伸到最为基层的自然村,与农民群体建立起更加紧密的联系。水平方向上的“横向到边”,使得基层党组织能够覆盖农村社会的各个方面,强化在农村地区的治理功能。以纵向和横向两个维度上的基层组织建设为基础,中国共产党在农村地区巩固了执政基础、提高了治理能力。围绕党和国家的工作重心、适应农村社会结构的发展变化、提高在农村地区的组织覆盖,成为中国共产党百年历程中在基层组织建设方面的宝贵经验。

**关键词** 中国共产党;基层组织;组织覆盖;百年历程

**中图分类号**:D 046 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2021)04-0028-09

**DOI 编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.04.005

马克思主义政党历来重视组织建设。作为国际共产主义运动史上第一个政党组织,1847 年成立的共产主义者同盟在《章程》第五条就明确提出,“同盟的组织机构是:支部、区部、总区部、中央委员会和代表大会。”<sup>[1]</sup>在马克思主义政党之中,中国共产党的产生与发展存在一个自下而上的过程,先成立党的基层组织、地方组织,之后在全国范围内建立党的中央组织。因此,中国共产党更加重视基层组织建设,这一点在很大程度上影响了中国共产党的组织形态。特别是在广大农村地区,进入土地革命时期之后,中国共产党以基层组织建设为切入口和落脚点,凝聚农村地区的革命斗争力量和社会建设资源。正是得益于这种制度安排,基层组织逐渐发展成为党在农村全部工作和战斗力的基础,强化在农村地区的基层组织建设,也成为中国共产党区别于其他政党的重要特征。

沿着组织建设这一维度,对于农村基层党组织已经形成较为丰富的研究成果,也已经形成有影响力的理论认识。一是对农村基层党组织建设的历史进程进行整体概括和学术分析。例如徐勇立足现代国家建设这个脉络,以“政党下乡”为概念抓手,分析近代以来中国共产党向乡村社会的延伸和整合<sup>[2]</sup>。以徐州市铜山县 D 村为具体的田野案例,吴素雄从微观视角分析中国共产党在农村地区开展组织建设的发展过程和主要特征。在他看来,中国共产党在农村地区的发展,不仅内嵌着中国传统政治的隐性因素,同时也受到中国近代革命发展逻辑的影响,多种因素导向了具有中国本土特征的政党发展形式<sup>[3]</sup>。二是针对农村基层党组织建设的特定面向,进行更为深入的理论分析。例如王长江立足于党的执政能力建设这个问题,提出中国共产党由全能型政党向服务型政党转变的发展路径<sup>[4]</sup>。在更为具体的实践操作层面,丁伟从制度保障、组织保障、物质保障、主体保障和系统保障等方面入手,提出基层党组织服务农村改革和农村发展的具体职责与实践路径<sup>[5]</sup>。

这些研究在很大程度上加深了对农村基层党组织建设的经验总结和学术认知,但现有研究也存

在一些不足。一是农村基层党组织建设的微观机制尚有可以继续挖掘的空间,特别是对“组织覆盖”这个变量还需要进行更加深入的分析。无论是在总体层面提出的“政党下乡”,还是从特定角度提出的“服务型政党”,都属于相对宏观的表述,对中国共产党“以怎样的方式下乡”“何以能够服务农村社会”“下乡和服务的前提是什么”,还需要进一步分析。二是这些研究大多聚焦于特定的历史阶段,这种方式有其合理性,也有重要的学术价值。但这种方式有可能淡化农村基层党组织建设的历史统一性。在中国共产党的百年历程中,农村地区的基层党组织建设具有相对稳定且前后连贯的历史主线,对此需要在分阶段研究的基础上进行整体分析,发掘其中的关键因素。在笔者看来,“组织覆盖”是基层党组织建设的基础性工作,在组织体系建设的基础之上,基层党组织才能够开展领导班子和干部队伍建设、人才队伍建设、党员队伍建设等后续工作。

正是基于这一认识,本研究在既有研究的基础上,总结一个世纪以来,中国共产党在农村地区开展基层党组织建设的基本过程和历史经验。具体而言,本研究围绕“组织覆盖”这个重要变量,概括农村基层党组织建设的实践过程和贯穿其中的历史主线。梳理政策文件、分析统计数据之后,笔者发现,强化农村基层党组织建设、提高党在农村地区的组织覆盖,是中国共产党建立以来在农村地区开展基层党组织建设的历史主线和发展目标,也是中国共产党在农村地区增强凝聚力、提升服务水平的前提条件。通过基层党组织建设实现党与社会之间的有效互动、深度融合,是中国共产党深入群众、联系群众的重要方式,也是治理体系与治理能力现代化在当前农村地区的重要体现。

## 一、农村包围城市:新中国成立前基层党组织建设的空间转移

按照马克思主义对社会主义革命的基本判断,工人阶级相对于其他阶级更具有革命的彻底性。因此在成立后的一段时期内,中国共产党注重以城市为中心开展革命活动,主要在工人阶级相对聚集的工厂、车站、码头等生产区域内建立党的基层组织。这种组织建设方式便于中国共产党领导工人群众开展阶级斗争、进行革命活动,但这种组织建设方式也使得这一时期的基层党组织主要存在于工商业较为发达的城市地区。大革命失败后,中国共产党以农村包围城市的方式发动革命,反映到基层党组织建设方面,就出现了从城市到农村的重心转移。到新中国成立,基层党组织建设的空间重心已经基本转移到农村地区。

大革命时期,党的主要任务是发展、壮大组织基础,领导工人群众开展革命活动,组织建设是其中的重要环节。1922年7月,中国共产党的第一个章程就强调基层组织的重要性,提出“各农村、各工厂、各矿山、各兵营、各学校等机关及附近,凡有党员三人至五人均得成立一组,每组公推一人为组长,隶属地方支部。”<sup>[6]</sup>1925年2月,中国共产党第四次全国代表大会通过《对于组织问题之决议案》,《决议案》要求“我们党的基本组织,应是以产业和机关为单位的支部组织,至于在小手工业者和商工业的办事人中,不能以机关为单位组织支部时,则可以地域为标准。”<sup>[7]</sup>1927年4月,中国共产党召开第五次全国代表大会,会议通过的《组织问题决议案》再次突出产业支部在革命活动中的重要性,提出“中央应该尽力使党的基础建立在产业支部上面,并使所有大工厂铁路码头等都有我们的以支部为基础的组织,积极在广大工人群众中做政治工作,这才是真正领导工人群众。”<sup>[8]</sup>

在这种情况下,以工厂、车站、码头等生产单位为组织载体建立党的基层组织就成为这一时期中国共产党进行基层党组织建设的重要方式。这种建设方式也使得当时的基层党组织(包括党支部、特别党支部、执行委员会等)大多分布在东部沿海城市,围绕工厂、车站、学校等机构设立。例如北京市就在北京大学、清明中学等教育机构设有12个党支部,在长辛店机厂、西直门火车站设有2个党支部/联合党支部,在铁路工人较多的南口地区设有1个执行委员会。上海市在五卅运动前夕设有15个党支部。1925年8月,上海党的基层组织得到较快发展,在杨树浦等5个工业区分别建立5个支部联合干事会和法租界部委员会,共下属50个支部,连同以机关、企业、学校为单位建立的支部,共下属65个支部<sup>[9]</sup>。这一时期的党员构成也基本反映了以产业为中心的基层党组织建设情况:1927年4月全

与时俱进

庆祝中国共产党成立100周年特别策划

党共有党员 57967 人,其中一半以上为工人(占 53.8%),农民、知识分子、军人、中小商人等群体及其他分别占 18.7%、19.1%、3.1%、0.5% 和 4.2%<sup>[10]</sup>。

土地革命时期,党的革命路线是“依靠贫农、雇农,联合中农,限制富农,保护中小工商业者,消灭地主阶级,变封建半封建的土地所有制为农民的土地所有制”。在革命过程中,中国共产党逐渐认识到农村基层党组织的作用,开始在广大农村地区提高基层党组织的覆盖范围。1927 年 11 月,中共中央临时政治局召开扩大会议,会议指出“没有先进的贫民分子所团结而结成的党的组织,本党便很难指导农民斗争,或者简直没有指导的可能,至于农民暴动便成了完全自然爆发的无政府主义的性质。”<sup>[11]</sup>1929 年 6 月,六届二中全会通过的《组织问题决议案》强调,“广大的农民要求入党,不是用拒绝的方法选择质量,而是应从积极方面,将党与农民组织分清,将党的组织严密起来,使广大的群众容纳在农会方面,党从中吸收积极的雇农贫农分子,建立乡村中党的发展基础。”<sup>[12]</sup>

在这种政策指引下,土地革命时期的农村基层党组织实现初步发展,在党员构成上,农民的比例超过了工人。在当时的中央苏区,基层党组织建设方式一般是在村一级建立党小组,在乡一级建立党支部。以江西省为例,在 1932 年 3 月,当时全省 14 个县共设有 1089 个乡(未统计石城县),在乡一级共建有 998 个党支部(组织覆盖率为 91.6%),其中最多的是兴国县 123 个,另外万泰县 116 个,瑞金县 123 个,弋都县 61 个,赣县 96 个,南广县 40 个,胜利县 78 个,永丰县 66 个,乐安县 16 个,宁都县 78 个,公略县 83 个,安远县 25 个,寻邬县 27 个,会昌县 66 个。这一时期的党员构成也基本反映了基层党组织建设重心从城市向农村转移的情形。例如在永丰县,截至 1933 年 3 月,全县共有党员 3160 名,其中工人 288 名,雇农 261 名,贫农 2470 名,中农 104 名,商人 6 名,独立劳动者 24 名,苦力 7 名<sup>[13]</sup>,贫雇农已经发展成为党员中比例最高的群体。

抗日战争时期,国内主要矛盾由阶级矛盾转化为中华民族同日本帝国主义的矛盾,党的主要任务是倡导和建立最为广泛的抗日民族统一战线。1935 年 12 月,中国共产党召开瓦窑堡会议,以应对全民抗战的国内形势,会议提出,“中国共产党是中国无产阶级的先锋队。他应该大量吸收先进工人雇农入党,造成党内的工人骨干。同时中国共产党又是全民族的先锋队,因此一切愿意为着共产党的主张而奋斗的人,不问他们的阶级出身如何,都可以加入共产党。”<sup>[14]</sup>这是中国共产党历史上第一次提出“两个先锋队”的表述方式,这一判断在很大程度上壮大了统战力量,同时也扩大了基层党组织建设的社会基础,使得抗日战争时期的农村基层党组织建设得到快速发展。1945 年 4 月至 6 月,中国共产党召开第七次全国代表大会,刘少奇同志在党章修改报告中专门提到基层党组织在抗日战争时期发展壮大基本情况,“在抗战之后,我们党有了很大的发展,共接收了一百多万党员,建立了近千个县委、几万个支部,因而组织与领导了解放区九千五百万人民进行了英勇的抗战,并领导了沦陷区与国民党统治区人民的革命斗争。”<sup>[15]</sup>

随着解放战争逐渐走向胜利,党的主要任务发展为领导全国各族人民建立新中国,党在农村地区的基层组织建设也进入新的历史阶段。1948 年 2 月,中共中央发出由周恩来同志起草的《老区半老区的土地改革与整党工作》的指示,要求“除尚未巩固的新区以外,一切党的支部,均应公开。”<sup>[16]</sup>这表明中国共产党的组织活动从秘密状态走向公开状态,提高组织覆盖的任务获得更为有利的社会条件。以最早解放的东北地区为例,到 1948 年年底,当时的黑龙江、松江、嫩江、合江四省在农村地区共建立 3500 余个党支部,这个数字比公开建党前增加了将近一倍<sup>[17]</sup>。其中组织覆盖程度较高的黑龙江全省,农村党支部共有 1325 个,平均每两个村就设有一个支部<sup>[18]</sup>。当时的党员构成也基本反映了这种情形——在 1949 年新中国成立之初,全国范围内共有党员 448.80 万人,其中工人有 11.22 万人(占 2.5%),农民有 267.58 万人(占 59.62%),职员有 49.82 万人(占 11.1%),学生有 3.59 万人(占 0.8%),其他成分的党员有 116.6 万人(占 25.98%)<sup>[19]</sup>,农民在全体党员中依然占据最大比重,也就是说,农村地区依然是中国共产党开展基层组织建设的空间重心。

通过上面的历史叙述可以看出,新中国成立前党在农村地区的基层组织建设为新中国成立后的基层组织建设提供了历史条件,而且这一时期所取得的经验为新中国成立后农村基层党组织建设提



供了非常重要的指导作用——在不同的历史时期,农村基层党组织建设需要符合党和国家的整体发展布局,在不断发展的过程中提高组织覆盖范围,如此才能够为党和国家各项工作的顺利开展提供组织层面的有力保障。

## 二、新中国成立后农村基层党组织的纵向延伸

新中国相对稳定的政治环境为农村地区基层党组织建设提供了较为有利的发展条件。随着国家政权建设的推进,中国共产党开始在农村地区大规模地建立基层党组织,以巩固党在新中国的执政基础。到改革开放前,中国共产党基本完成从乡到村的组织覆盖,绝大多数的行政村都建立了党支部(即“一村一支部”)。改革开放以来,党中央全面强化党建工作,农村地区的基层党组织进一步覆盖到自然村和村民小组。从层级上讲,新中国成立后的农村基层党组织建设表现出“纵向到底”的发展趋势。

1949—1952年,中国共产党领导全国人民用三年多的时间基本完成了国民经济恢复,稳固了新生的人民政权。过渡时期,党在农村地区的基本任务是组织和领导以互助合作为中心的农业增产运动,将小农个体经济发展为大规模的合作经济。面对新的历史任务,1954年11月,中央召开第一次全国农村党的基层组织工作会议,对党在农村地区的组织建设提出新的要求,“党必须依据中央积极慎重的建党方针,在1955—1957年(即第一个五年计划的后三年),在农村中继续有计划地发展一批新党员。在现在还没有党组织的乡(未经土地改革的少数地区和牧区除外)都应建立起党的组织来,每乡争取发展到有党员十人左右。在已建立起党的组织而党员很少的乡,则应争取党员人数发展到占全乡人口的百分之一左右;在老解放区党员较多的农村中,亦应接受一批社会主义改造事业中的积极分子入党,以增加党的新生力量。农村党员到1957年应发展到六百万至七百万人。”<sup>[20]</sup>

经过三年的工作,到五十年代中期,中国共产党基本实现了这一目标,党在农村地区的组织覆盖得到较大提升,党员数量也出现一定程度的增加。1956年9月,邓小平同志在中国共产党第八次全国代表大会上做修改党章的工作报告,充分展示了这一时期基层党组织建设的成绩,“中国共产党已成为执政党,已经在全部国家工作中居于领导地位。党的组织分布到全国每一个城镇和县区,每一个重要的企业,并且分布到各个民族。党员的数目,比第七次大会的时候增加了八倍。”<sup>[21]</sup>这一时期的统计数据印证了上述情况,截至1956年底,全国农村地区共有670万党员,这个数字比1953年增长一倍<sup>[22]</sup>;在组织建设方面,1959年前后全国范围内共有2.5304万个乡,其中有2.5300万个建立了党委,在乡一级基本实现了基层党组织的全覆盖(见表1)。

与乡一级的组织建设情况相比,全国范围内村一级(生产大队)的党组织建设要相对滞后。1957年2月,《关于县、区、乡的组织形式和领导方法的若干问题的报告》提出,“为便于深入工作和加强对生产的领导,我们的意见,农村党的基层组织和层次,一般以建立两层为好。在设立乡党委的地方,社一级只建立支部,不建立总支,只有在党员人数很多,不建立总支确实不便于活动的大社,才在社一级建立总支,总支下面再按生产队建立支部”<sup>[23]</sup>。这一报告初步确立了农村基层党组织建设的制度框架。1962年9月,八届十中全会再次明确了农村基层党组织建设的制度规范,“人民公社根据规模大小和党员多少,设立党的委员会、总支部委员会或者支部委员会。生产大队,根据规模大小和党员多少,设立总支部委员会或者支部委员会。在人民公社内的党的委员会、总支部、支部,是中国共产党在农村中的基层组织,是农村工作的领导核心”<sup>[24]</sup>。

在这种制度安排下,农村基层党组织建设具有了较为明确的制度规范。生产大队设立支部、人民

表1 乡、镇建立党的基层组织情况

年份	乡镇数量	建立党委的 乡镇数量	覆盖率/%
1949	429875	144072	33.51
1950	348105	166318	47.78
1951	278515	168100	60.36
1952	269032	161945	60.20
1953	221889	138355	62.35
1954	213468	181704	85.12
1955	194997	182835	93.76
1956	112819	110673	98.10
1957	无统计数据		
1958	22747	22747	100.00
1959	25304	25300	99.98

注:数据系根据《中国共产党党内统计资料汇编(1921—2010)》整理得出,表2同;1958年以后为农村人民公社建立党的基层组织情况。

庆祝中国共产党成立100周年特别策划

公社设立党委的组织形式以制度化的方式被正式确定,并在之后演化为行政村设立党支部、乡镇设立党委的组织结构,对当下农村产生非常深远的影响。与此同时,这一时期所成立的各类基层党组织也为改革开放后农村党组织建设提供了条件。在这些基层党组织的基础之上,更进一步的纵向延伸和横向扩散有了现实可能,加强党对农村工作的全面领导、巩固党在农村地区的执政基础有了组织保障。

改革开放后,人民公社制度逐渐解体,生产队也大多因为农村经济生产方式的变革失去存在的必要,农村基层治理缺少相应的组织载体。出于解决现实问题的需要,广西宜山、罗城等地的农村建立起带有自治性质的“村民委员会”,自主管理村庄事务,取得较好的治理效果。1982年12月,第五届全国人大第五次会议总结广西宜山、罗城等地在自然屯层面建立村民委员会的经验,建立了正式的村民委员会制度。1998年全国人大通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》将村民委员会从自然村一级提升到行政村一级,以此推进基层群众自治制度。与村民委员会的建设和调整过程相一致,农村基层党组织的设置模式也出现一定程度的变化,行政村层面的支部委员会和村民委员会共同形成“两委”格局。从统计数据来看,行政村一级的基层党组织覆盖率在20世纪80年代末出现较大幅度的提升,在1993年更是达到99.02%,之后一直稳定在99%以上的高位水平,到2010年全国范围内只有不到200多个行政村未实现党组织覆盖(见表2)。

表2 村层面基层党组织建设情况

年份	行政村总数	行政村建立基层党组织数量				
		总数量	覆盖率/%	其中		
				党支部	党总支	党委会
1984	909725	599045	65.85	596973	2072	0
1985	962202	701537	72.92	699285	2247	5
1986	838205	714025	85.19	708172	5852	1
1987	844950	719647	85.17	711683	7963	1
1988	737759	727386	98.59	717556	9827	3
1989	741489	732187	98.75	721531	10652	4
.....						
1993	739182	731970	99.02	720068	11820	82
.....						
2010	593966	593835	99.98	539018	51866	2951

进入新世纪,随着基层治理事务越来越复杂,停留在行政村层面的基层党组织建设格局难以有效适应农村地区的复杂情况。为进一步巩固党在农村地区的执政地位,2006年12月,中组部印发《关于充分发挥组织部门在建设社会主义新农村中作用的意见》,《意见》要求“积极探索按照自然村、村民小组设立党组织”<sup>[25]</sup>。十八大以后,在自然村和村民小组这种更为微观的层面设置基层党组织的方式更为制度化。2014年1月,中央1号文件提出“探索不同情况下村民自治的有效实现形式,农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方,可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。”<sup>[26]</sup>与之相配套,2016年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》,《方案》提出“党员人数较多,下设村党组织较多的村党支部,可以改为村党总支或党委;符合条件的村民小组或自然村,可建立党小组或党支部;不符合条件的,可两个及以上村民小组或自然村建立联合党小组或党支部。”在村民小组或自然村建立基层党组织的做法第一次进入中央层面的正式文件。

在这种情况下,全国范围内很多地区开始探索在自然村和村民小组层面建立党组织。其中比较有代表性的案例包括江西省“分宜模式”,这一模式主要做法是“上提”行政村的党组织,即在人口规模较大、村集体经济比较发达、党员总数超过50人的行政村建立党总支;同时又“下分”党员,根据居住分布、工作开展条件等因素把村内的党员划分到不同的村民小组,然后由各村民小组按照单独或联合的方式成立村民小组层面的党支部。根据媒体报道,相比之前在行政村层面建立党组织的做法,这种在村民小组层面建立党组织的工作方式将农村地区的党支部数量提高了3倍<sup>[27]</sup>。另外还有广西壮

族自治区的“宜州模式”，这一模式的主要做法就是在自然屯层面建立“党群理事会”，对有3名以上党员的自然屯，通过屯级村民大会选举1到2名群众威望高、年富力强、有奉献精神、处事能力强的农村党员代表以及4到5名群众骨干代表（如经济能人、退伍军人、退休干部、老教师、老模范等），共同组成屯级党群理事会，负责商议解决屯内的经济生产活动、公共设施建设、集体活动开展等公共事务<sup>[28]</sup>。尽管这两种方式存在一定程度的区别，但从实践功能上讲，两者的目标都是通过党建单元下沉的形式，将农村基层党组织的力量继续延伸到更为基层的村民小组和自然村（屯）层面，在党和群众之间建立起更加密切的联系。

通过上面的叙述可以看出，农村基层党组织建设在不断地纵向延伸中得到巩固发展。在这个过程中，党组织建设和政权组织建设具有一定的相关性。新中国成立之初，农村基层党组织主要覆盖到乡镇层面，改革开放之后逐渐延伸到行政村层面。在十八大以后，党中央全面强化农村地区的基层党组织建设，组织覆盖再次延伸到更加微观的自然村、村民小组一级，在组织建设的纵向维度上形成“延伸到底”的党建格局。这种在垂直维度上不断进行纵向延伸的党组织建设方式，对团结党群关系、加强党对农村工作的全面领导、巩固党在农村地区的执政地位，具有非常重要的作用。

### 三、改革开放后农村基层党组织的横向扩散

随着经济社会体制改革的不断推进，特别是受生产经营制度、市场交易制度以及城市化进程的影响，中国社会结构逐渐向分化性社会转变<sup>[29]</sup>。城市地区出现大量的“两新组织”，在农村地区则出现农民社会组织、“公司+农户”产业链、新型农村社区等以往未曾出现的社会空间。在这种情况下，农村基层党组织建设在横向层面上出现新的空白领域，单纯依靠纵向延伸的组织覆盖方式遇到新的挑战。为有效适应农村经济社会结构变动带来的影响，农村地区的基层党组织建设在纵向延伸的同时，尝试在水平方向上进行横向扩散。2004年9月，十六届四中全会通过《关于加强党的执政能力建设的决定》，就从加强执政能力的角度对基层党组织的设置方式提出明确要求，“根据基层党组织建设面临的新情况，调整组织设置，改进工作方式，创新活动内容，扩大覆盖面，增强凝聚力，使基层党组织紧密联系群众、充分发挥作用。”<sup>[30]</sup>具体而言，围绕农村地区组织结构、生产结构、社区结构的多元化、复杂化发展趋势，农村基层党组织的横向扩散主要包含三个层面的内容。

一是在农村组织结构层面。随着经济社会发展不断推进，农村地区的社会结构逐渐突破以家庭为单位、以村庄为基础的组织形态，出现农民专业合作社、专业协会、群众文体社团等新型社会组织，特别是农业专业合作社在农村地区快速增长。以河北省为例，到2000年底全省各类农民合作经济组织就有1.77万个，其中有9166个专业合作社、8580个专业协会，这些经济组织共带动农户395万户，占总农户数量的26%<sup>[31]</sup>。2007年1月，《农业专业合作社法》正式实施，农业专业合作社出现飞速发展，到2017年7月底，全国范围内登记注册的农业专业合作社达193.3万个，是2007年底的74倍，年均增长60%；入社农户约占全国农户总数的46.8%<sup>[32]</sup>。其他类型的农村社会组织也同样如此。根据民政部的统计数据，在2010年，全国农业和农村发展类社会团体数量就达到47719个<sup>[33]</sup>，到2016年，这个数字增加到6.1万个<sup>[34]</sup>，覆盖到农村社会生活的各个方面。

为强化基层党组织在农村新型社会组织中的覆盖程度，中央及时调整党在农村地区的组织建设方式。早在1986年2月，中共中央组织部就印发《关于调整和改进农村中党的基层组织设置的意见》，对农村基层党组织的设置方式提出更加灵活的要求，“乡（镇）办企业、跨村、跨乡、跨县的经济联合体、村办企业或行政村内的经济联合体有党员三人以上的可建立党支部或党小组，党员人数不足三人以上的可建立联合党支部”<sup>[35]</sup>。这是党的文件中首次因农村社会结构变化，对基层组织设置方式做出制度回应。之后全国范围内就出现一些将党支部横向扩散到新型社会组织的实践探索。例如在1998年，江苏省射阳县就充分利用农业服务，强化农民的组织力量，在各乡镇先后成立了农业、农经、农技、托管、工业、劳务等服务公司和农村合作基金会，全县有161个村成立各种形式的合作组织。为提高这些合作组织中的党组织覆盖率，射阳县通过单独组建、联合组建、挂靠组建和派驻党建工作指导员的方式，灵活设置合作社内部的基层党组织。到2009年，射阳县在合作社中单独组建党总支48



号而致

庆祝中国共产党成立100周年特别策划

个,党支部 126 个,联合组建党支部 12 个,挂靠组建党支部 17 个<sup>[36]</sup>,有效提高了农村基层党组织在新型社会组织中的覆盖率。

二是在农村生产结构层面。1997 年 9 月,十五大报告将“农业产业化经营”正式写入中央层面的政策文件,要求“积极发展农业产业化经营,形成生产、加工、销售有机结合和相互促进的机制,推进农业向商品化、专业化、现代化转变。”<sup>[37]</sup>在具体的实践过程中,各地涌现出大量延长农业产业链、推进农业产业化的发展模式。例如在 90 年代,河北省衡水市故城公司就与 33 个基地村、上万农户进行生产、加工、销售环节的合作,延长农产品生产链条,形成“公司+基地村+农户”的生产组织形式<sup>[38]</sup>。2013 年国家开始实施精准扶贫政策,“公司+贫困村+贫困户”的产业扶贫实践路径再次成为农村产业发展的重要形式。在这种情况下,小农户(贫困户)、行政村(贫困村)与农业企业(扶贫企业)之间的联系变得更为紧密,农村产业链被逐渐拉长,农村生产结构变得更加复杂。

为有效应对农村生产结构变化、产业链延伸给基层党组织建设带来的挑战,2008 年 10 月,十七届三中全会通过《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,要求“创新农村党的基层组织设置形式,推广在农村社区、农村专业合作社、专业协会和产业链上建立党组织的做法。”<sup>[39]</sup>这是中央首次以文件的形式对农村产业链的基层党组织建设提出正式要求。在这种情况下,全国各地出现在产业链上建立党组织的实践探索。例如重庆市荣昌县直升镇与雾都宾馆党支部就在 2008 年成立联合党委,联合党委下设两个企业党支部和五个生产基地党小组,形成“宾馆+产业基地+农村合作经济组织+党员”的跨地区产业党组织模式<sup>[40]</sup>。这一模式增强了基层党组织在产业链上的凝聚力和战斗力,使党建工作与经济生产活动有机结合。在精准扶贫工作中,增强党组织力量的第一书记制度再次嵌入到农村经济社会发展过程中,成为农村产业链的关键节点。例如广西壮族自治区崇左市就充分发挥第一书记在党建、扶贫领域的功能,探索“第一书记产业联盟”的扶贫模式,既在农村经济发展层面延伸农业产业链,同时又在党建层面提高农村基层党组织在产业链上的覆盖力度<sup>[41]</sup>。

三是在农村社区结构层面。伴随着城镇化的发展,广大农村地区出现城镇化趋势。但受制于城镇化进程的长期性和复杂性,部分地区出现城乡混合、村镇混合的局面,由此生成的回迁安置社区、“村转居”社区等“过渡型”社区成为农村社区中的重要组成部分。除此之外,伴随着水库移民、环境移民、自然灾害移民、易地扶贫搬迁等工作的推进,部分农村地区出现多种类型的移民集中安置社区。这些社区在外在形式上呈现出城市社区的特征,但居住人员的就业方式、生活习惯依然保持农村社区的传统。与此同时,这些社区与所在地的社区之间又存在一定的空间和制度区隔,难以进行统一管理。这种情形不仅给农村基层治理带来挑战,也给农村基层党组织建设带来新的问题。

在地方实践中,部分地区采取多种形式强化新型社区中的组织覆盖,以此解决新型社区的社会治理问题。例如郑州市在回迁安置社区的治理过程中就创造出“135 工作法”,其中的“1”即要求“党支部先行”,突出基层党组织在社区治理和服务中的领导地位<sup>[42]</sup>。与之相类似,在易地扶贫搬迁方面,2020 年 10 月,十九届五中全会明确要求“做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作”。在这种情况下,部分地区采取措施强化后续帮扶工作,加强对安置社区的党组织覆盖成为至关重要的内容。例如陕西省汉阴县就建立“138”易地扶贫搬迁后续帮扶机制,其中“1”即指在易地扶贫搬迁安置社区建立党组织。在 400 户及以上规模较大的易地扶贫搬迁安置社区,探索社区党总支下辖社区工厂党支部、农业园区党支部等组织体系建设,强化党对易地扶贫搬迁后续帮扶工作的领导作用<sup>[43]</sup>。

综上所述,围绕农村地区社会结构、生产结构、社区结构的发展变化,以组织层面的横向扩散为创新路径,农村基层党组织建设有效回应了改革开放以来农村经济社会结构的多元化趋势,基本实现了农村基层党组织“横向到边”的建设目标。通过这种制度化、功能性的组织嵌入,农村基层党组织在横向维度上实现了更高层次的组织覆盖,横向扩散与纵向延伸形成并驾齐驱的发展态势。这种基层党组织建设的方式具有非常明显的实践效果,既能够在政治层面增强基层党组织和农村社会组织、农业产业链、农村新型社区之间的制度联系,巩固党的执政根基,同时也能够在农村经济社会发展层面为新型城镇化、精准扶贫、乡村振兴等农村改革发展目标提供组织基础。

## 四、结论与讨论:农村基层党组织建设的历史经验

习近平总书记强调,组织建设是党的建设的重要基础,基层党组织是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”<sup>[44]</sup>。分析中国共产党在农村地区开展基层组织建设的百年历程可以发现:围绕党和国家的工作重心、适应农村社会结构的发展变化,提高农村地区的组织覆盖,是中国共产党在农村地区进行组织建设的历史主线,也是中国共产党领导农村工作的历史经验。在垂直方向上,农村基层党组织逐渐由乡一级延伸到行政村一级,并最终延伸到更为微观的村民小组、自然村,和农民群体的联系变得更为紧密。在水平方向上,随着改革开放的不断推进,农村经济社会结构逐渐走向多元化的发展道路,农村基层党组织通过横向扩散,嵌入到农民社会组织、农业产业链和新型社区当中,再次扩大组织覆盖的范围。经过百年发展,中国共产党在农村地区基本形成“纵向延伸到底,横向覆盖到边”的党组织建设格局,为农村发展提供了组织基础。从具体的实践情况来看,中国共产党在农村地区进行基层组织建设的微观机制可以分为两个方面:

首先是组织覆盖机制。如前所述,建党之初的基层党组织主要分布在东部地区的城市空间,并没有形成完整的组织网络,基层党组织呈现出“点状分布”的特征。中国革命从城市到农村的空间转移使得农村地区成为基层党组织建设的重点区域。新中国成立后,通过垂直方向上的纵向延伸,农村地区的基层党组织逐渐延伸到最基层,建构起“纵向到底”的党建格局,形成农村基层党组织的“线状分布”。在农村经济社会结构发生转型之后,党中央及时调整农村地区的党建策略,各地区也尝试通过水平方向上的横向扩散,探索更加多元化的基层党组织建设方式,完成“由线到网”的发展目标。因此可以说,“从点到线再到网”的组织覆盖是中国共产党在农村地区扩大执政基础的前提条件,也是中国共产党农村基层党组织建设百年历程的重要经验。

其次是工作覆盖机制。如果农村基层党组织只是嵌入到农村社会当中而无法充分发挥作用,基层党组织和农村社会之间就会出现脱嵌、悬浮的问题,甚至出现“党建内卷化”的现象<sup>[45]</sup>,那么农村基层党组织建设就偏离了制度初衷。通过上述历史梳理可以发现,农村基层党组织在进行组织覆盖的过程中,同样强调工作覆盖,按照“党建+”的方式建立服务型政党,扩大农村基层党组织在经济发展、公共服务、文化建设、环境保护等领域的治理效能,这是农村基层党组织建设的隐性特征,同样也是中国共产党在百年历程中开展农村基层党组织建设的重要经验。从这个角度讲,这一微观机制也为农村基层党组织建设提出了新的要求:在进行组织覆盖的同时还需要强调工作覆盖,充分发挥基层党组织在农村地区的治理能力,跳出“就党建谈党建”“就组织谈组织”的循环圈,使基层党组织嵌入到农村经济社会发展进程之中,成为农村地区真正意义上的领导者。

上面这两点历史经验同样也是党中央在新时期基层党组织建设中重点强调的内容,习近平总书记在2018年全国组织工作会议上,就对新时期基层党组织的建设发展提出新的要求,“要以提升组织力为重点,突出政治功能,健全基层组织,优化组织设置,理顺隶属关系,创新活动方式,扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖。”<sup>[46]</sup>这为乡村振兴战略实施过程中的农村基层党组织建设指明了方向。一方面,农村基层党组织需要增强内部建设,着力提高基层党组织在思想、政治、组织等方面的领导能力和管理水平,进一步提高思想建党和制度治党的水平。另一方面,农村基层党组织需要强化外部建设,提高基层党组织在社会治理、公共服务等领域的能力,把基层党组织的服务功能转化为群众工作的有效机制。从这些角度出发,党在农村地区的影响力才能得到组织保障,党领导农村工作才有组织抓手,党的各项政策才能在农村地区得到有效的贯彻落实。

## 参 考 文 献

- [1] 张文红.国际共产主义运动历史文献:第2卷[M].北京:中央编译出版社,2011:210.
- [2] 徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007(8):13-20.
- [3] 吴素雄.政党下乡的行为逻辑:D村的表达[D].武汉:华中师范大学,2009.



- [4] 王长江.由全能党变成服务型政党[J].中国改革,2008(11):123-124.
- [5] 丁伟.新形势下服务型农村基层党组织建设研究[D].北京:中共中央党校,2014.
- [6] 中共中央文献研究室、中央档案馆.建党以来重要文件选编:第1册[G].北京:中央文献出版社,2011:164.
- [7] 中央档案馆.中共中央文件选集:第1册[G].北京:中共中央党校出版社,1989:380.
- [8] 中央档案馆.中共中央文件选集:第3册[G].北京:中共中央党校出版社,1989:88.
- [9] 中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆.中国共产党组织史资料:第1卷[G].北京:中共党史出版社,2000:100-101、104-107、277-285.
- [10] 沙健孙.中国共产党史稿:第二卷[M].北京:中央文献出版社,2006:542.
- [11] 中共中央文献研究室、中央档案馆.建党以来重要文件选编:第4册[G].北京:中央文献出版社,2011:638.
- [12] 中央档案馆.中共中央文件选集:第5册[G].北京:中共中央党校出版社,1989:221.
- [13] 江西省档案馆,中共江西省委党校党史教研室.中央革命根据地史料选集:上册[G].南昌:江西人民出版社,1982:661、663.
- [14] 中央档案馆.中共中央文件选集:第10册[G].北京:中共中央党校出版社,1991:620.
- [15] 中共中央文献研究室、中央档案馆.建党以来重要文件选编:第22册[G].北京:中央文献出版社,2011:413.
- [16] 周恩来.周恩来选集:上卷[M].北京:人民出版社,1980:295.
- [17] 朱建华.东北解放战争史[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,1987:231.
- [18] 张明楚.中国共产党基层组织建设史[M].福州:福建人民出版社,2008:178-179.
- [19] 中共中央组织部.中国共产党党内统计资料汇编(1921-2010)[G].北京:党建读物出版社,2011:102-103.
- [20] 中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆.中国共产党组织史资料:第9卷[G].北京:中共党史出版社,2000:270.
- [21] 邓小平.邓小平文选:第一卷[M].北京:人民出版社,1989:214.
- [22] 吕连仁.新中国成立初期农村基层党组织发展的政策变化及影响分析[J].理论探讨,2013(3):125-128.
- [23] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第10册[G].北京:中央文献出版社,1994:21.
- [24] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第15册[G].北京:中央文献出版社,1997:645.
- [25] 中共中央组织部组织局.党的基层组织工作常用文件选编:六[G].北京:党建读物出版社,2007:642.
- [26] 中共中央国务院印发《关于全面深化改革农村改革加快推进农业现代化的若干意见》[N].人民日报,2014-1-20(001).
- [27] 曾民君.分宜:党建触角延伸到村民家门口[N].中国社会报,2013-4-9(002).
- [28] 徐明强,许汉泽.村落复权、政党拓展与耦合调整[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018(5):104-116.
- [29] 孙立平,王汉生,王思斌,等.改革以来中国社会结构的变迁[J].中国社会科学,1994(2):47-62.
- [30] 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编:中[G].北京:中央文献出版社,2006:293.
- [31] 唐代清.河北省农民组织化现状和对策研究[D].西北农林科技大学,2007.
- [32] 《中华人民共和国农民专业合作社法》实施十周年座谈会在京召开[J].农村工作通讯,2017(18):1.
- [33] 民政部.2010年社会服务发展统计报告(全文)[EB/OL].(2011-06-16)[2021-05-01].[http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/03/content\\_5215805.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/03/content_5215805.htm).
- [34] 民政部.2016年社会服务发展统计公报[EB/OL].(2017-08-03)[2021-05-01].[http://www.gov.cn/gzdt/2011-06/16/content\\_1885931.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-06/16/content_1885931.htm).
- [35] 中共中央组织部.中国共产党组织工作辞典[M].北京:党建读物出版社,2001:558-559.
- [36] 周金德.农村基层组织建设的探索与创新——射阳县“党支部+合作社”中党建与经济互动模式研究[D].南京:南京农业大学,2009:25.
- [37] 江泽民.高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告(1997年9月12日)[J].求是,1997(18):2-23.
- [38] 张义珍,张素罗,蒯丽莉.河北省农业经营主体组织化现状与启示[J].农业经济问题,2002(3):52-56.
- [39] 中央文献研究室.十七大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2009:689.
- [40] 本书编写组.基层党组织工作创新100例[M].北京:中共党史出版社,2010:107.
- [41] 苏川.“第一书记产业联盟”巧破扶贫难题[N].中国县域经济报,2016-3-24(012).
- [42] 潘艳艳.党建引领下回迁安置型社区的治理创新实践及启示——基于郑州市“135”工作法的分析[J].河南牧业经济学院学报,2018(6):44-48.
- [43] 邓永新,肖力伟.搬入新居天地宽——陕西省汉阴县易地搬迁“138”后续管理模式解析[N].农民日报,2020-01-20(003).
- [44] 习近平.贯彻落实新时代党的组织路线 不断把党建设得更加坚强有力[J].求是,2020(15):4-9.
- [45] 刘笑言.党治社会:区域化党建过程中的内卷化倾向研究[J].社会科学,2020(6):46-57.
- [46] 习近平.在全国组织工作会议上的讲话(2018年7月3日)[M].北京:人民出版社,2018:13-14.