

群众路线视域下大生产运动的基层协商机制研究

西安翻译学院马克思主义学院助教 鹿星平

延安时期,中国共产党为了应对经济封锁、实现自给自足,采取大生产运动这一重要战略举措。基层协商机制成为大生产运动过程里整合资源、动员群众、推动生产的核心治理工具。本文从“群众路线”的视角,考察大生产运动中基层协商的运行逻辑、组织形式、动员功能,揭示中国共产党如何通过群众路线的工作方法,将政治动员转化为群众自觉的生产实践。

协商不只是信息传达以及政策执行的手段,更是一种嵌入基层社会的治理招数,呈现出革命时期“全过程参与”的早期样式,该历史经验对理解中国共产党基层治理逻辑以及当代“全过程人民民主”的历史由来具有重要启示价值。

一、理论视角:群众路线与协商机制的结合

(一)群众路线的内涵与治理意涵

群众路线是中国共产党历经长期革命实践所形成的政治哲学与工作方法,一切为了人民群众,一切借助群众力量,从群众那里得到办法,到群众那里去落实。从治理角度看,群众路线囊括两个基本维度:价值维度,强调党的合法性是人民赋予的,政策制定要把群众利益作为出发点;方法维度,提议采用调查研究、民主交流、征集意见等手段,把分散的群众意见汇聚成科学决策。该方法论特性,使群众路线天然带有“协商性”属性,它要求领导者不搞单向发号施令,而是经由对话、倾听与共识打造,实现政策合法及执行效力。

(二)协商作为群众路线的实践载体

协商民主理论认为公共决策需通过理性对话、平等参与以及达成共识来完成,就算延安时期系统的协商民主理论尚未形成,但中国共产党在实践中已构建起带有协商特点的治理机制,这些机制不是西方案程序式民主模式,而是源自中国农村社会结构的“参与式治理”。协商充当群众路线的制度化载体,采用村民大会、生产小组会、劳动互助组议事等办法,群众可以表达看法、参与决策、监督实施。该“协商—动员”机制,既保障了政策实施的群众基础,也增进了执行的自觉意愿与持续能力。采用群众路线作为分析框架,有益于揭开大生产运动中基层协商的深层逻辑:它并非仅仅是技术手段,更是中国共产党整合社会、培育政治认同的关键治理途径。

二、大生产运动中的基层协商形式与组织机制

大生产运动涉及农业、手工业、运输、纺织等多个领域,其成功依赖于广泛而深入的群众参与。为了实现这一目标,中国共产党在基层建立了多层次、多样化的协商组织形式。

(一)村民大会:政策传达与集体决策平台

边区基层协商最普遍采用的形式是村民大会,按照 1941 年颁布的《陕甘宁边区村政权组织条例》,各村每月至少组织一次村民大会,研究生产方案、劳力安排、土地使用等重大事务。以延安县川口区为例,1942 年春耕前召开的村大会上,村干部首先把边区政府“开荒一亩、增产一石”政策目标传达给村民,然后分组研讨具体的实施办法。村民反馈“老弱户无力去开荒”“种子不充足”等问题,通过集体协商后敲定:召集青壮年组成“开荒突击队”开展代耕,村公所把种子进行统一调剂,进而设立“生产互助基金”给予补贴。这一过程体现出典型的“从群众中来,到群众中去”模式,政策目标源自上级,实施方案由群众意见所衍生。

(二)生产小组与劳动互助组:日常协商单元

在农业生产阶段,中国共产党推广了像“变工队”“扎工队”“合伙耩”这类形式的劳动互助组织,这些小组一般由 5 到 10 户农民组成,按时召开小组会议协商生产事宜。就《解放日报》1943 年

报道而言,绥德县张家砭村的“妇女纺线互助组”以周为周期开一次会,谈论纺线任务分配、工具应用、技术交流等难题。由组员推选组长人选,会议落实“一人一票”的投票模式,既增强了生产的效率水平,还强化了妇女的组织意识以及政治参与感。此类小组会议虽规模不算大,但实施频率高、聚焦议题具体,搭建起最具活力的基层协商网络。它们将大生产运动分解为可操作的日常实践,使群众在“参与中学习,在协商中认同”。

(三)制度化协商渠道

在大生产运动中,参议会成为政策审议与监督的重要平台。1943年,延安县参议会审议通过《大生产运动实施办法》,明确规定:“各村生产计划须经村民大会讨论通过”,“对懒惰不生产者,先教育劝导,无效者方可批评”。这一规定体现了协商优先、教育为主的原则,避免了强制命令引发的抵触情绪。参议会还设立“生产检查组”,定期下乡听取群众意见,反馈政策执行中的问题。如1944年陇东分区参议会收到农民反映“开荒指标过高”,经协商后调整为“量力而行,稳步增产”,体现了政策的弹性与回应性。

三、基层协商的运行逻辑:动员中的协商与协商中的动员

大生产运动中的基层协商并非纯粹的民主程序,而是服务于政治动员目标的治理机制。其运行逻辑可概括为“动员中的协商,协商中的动员”,即协商既是动员的手段,也是动员的结果。

(一)协商作为动员的合法性建构机制

在传统农村社会,农民对国家政策普遍持观望或抵触态度。中国共产党通过协商机制,将外部政策转化为内部共识,从而建构动员的合法性。例如,在推行“减租减息”与大生产结合政策时,许多地主担心“减租影响生产积极性”。我党并未强行推进,而是组织“地主与农民对话会”,由干部主持,双方就“减租比例”“雇工待遇”“生产合作”等问题进行协商。最终达成协议:地主减租25%,但可优先雇佣佃户,共享增产收益。这一协商过程使政策获得双方认可,避免了阶级对立激化。协商在此过程中起到了“软化强制”“转化矛盾”的作用,使动员更具可持续性。

(二)协商作为群众参与的激励机制

大生产运动达成胜利,关键就在于激发群众的内在动力,协商机制借助赋予群众“话语权”与“决策权”,实现从“要我去生产”到“我要去生产”的转变。凡是协商机制完备的村庄,群众的生产积极性明显比其他地区要高,比如米脂县杨家沟村,依靠“生产竞赛会”协商制定出评比标准,设立“劳动精英榜”,群众争着投身到开荒、积肥、纺线中去。1943年,该村人均产出粮食1.8石,远超边区的平均水准。这种激励不仅仅源自物质奖励,更归因于“被尊重”“被信任”的政治感触,协商让群众认识到自身是政策的“参与者”,而非“执行者”这一角色,由此增进责任感与荣誉感。

(三)协商作为治理能力的培育机制

基层协商并非只是政策工具,更是锻炼群众政治能力的试炼场,农民参与商谈、表达看法、投票定夺,逐渐掌握现代政治生活的基本本领。由边区教育厅统计得出,从1942年到1945年,参加过三次以上村大会的农民,识字率提升了37个百分点,对政策理解的准确水平提高了52%。不少农户从“不敢说话”到“主动表态”,甚至提出诸如“修渠引水”“改良种子”的建设性看法。这使群众路线脱离抽象理念范畴,成为可付诸操作的治理能力。

四、历史启示与当代价值:从“动员型协商”到“制度化参与”的治理转型

(一)群众路线作为“参与式治理”的制度基因

群众路线从制度演化的角度来看,是中国共产党在长期实践中形成的参与式治理的原型,是一种持续性、嵌入性、回应性的治理模式。大生产运动中的协商机制,正是群众路线制度化的体现:政策从群众中来,到群众中去,再回到群众中检验,形成了听取意见—宣传执行—反馈修正这一循环结构,构成一个动态反馈系统,使政策在实践中不断调适,避免“顶层设计”与“基层现实”脱节。这一机制对当代基层治理具有直接借鉴意义。当前,一些地方的“民主协商”流于形式,其根源在于协商缺乏与政策执行的闭环连接。而延安时期协商民主的经验表明,协商的有效性取决于是否真正影响决策与执行。因此,当代协商民主建设应超越“开会即民主”的表层理解,推动协商成果的

制度化转化,建立“协商—决策—执行—评估—再协商”的完整链条,使群众参与成为政策生命周期的有机组成部分。

(二)从“动员型参与”到“权利型参与”的历史跃迁

必须清醒地认识到,大生产运动中的协商本质是“动员型参与”——其目标是服务于特定政治任务(如增产自救),群众的参与权依附于动员需要,而非作为独立的政治权利存在。一旦任务完成,协商机制往往弱化或消失。这种“运动式民主”具有高度的情境依赖性,难以形成稳定的制度预期。然而,这一历史形态也为当代“权利型参与”提供了基础。今天的全过程人民民主,强调“全链条、全方位、全覆盖”,其目标不仅是动员群众完成任务,更是保障人民在国家治理中的主体地位与制度性权利。从“动员型”到“权利型”的转型,是中国民主政治发展的内在逻辑。延安经验的启示在于:群众参与的可持续性,依赖于其是否被制度化、常态化、法治化。当前,应将协商机制嵌入基层治理体系,如村(居)民议事会、社区听证会、基层立法联系点等,使其成为政策制定的必经程序;同时,通过《村民委员会组织法》《城市居民委员会组织法》等法律保障群众的知情权、表达权、监督权,使协商从“临时举措”升华为“制度安排”。

(三)协商与治理能力现代化的互构关系

延安时期,协商不只是民主形式,更属于治理能力的范畴,在资源极度紧缺时,中国共产党借助协商机制动员起最广泛的社会力量,造就“以弱胜强”的治理奇功,有效协商实际上就是组织动员能力、资源整合能力、合法性建构能力的综合反映。在当下推进国家治理体系跟治理能力现代化的背景下,面对错综多元的社会利益格局,要靠协商来凝聚共识、化解矛盾、整合各类资源,特别是关乎群众切身利益的范畴,协商要成为前置环节与基础举措。新时代基层治理应把协商作为增强治理效能的主要路径,通过培育协商文化、健全协商平台设施、优化协商规则内容,带动治理模式从“管理—控制”朝着“对话—合作”转型,切实达成“共建共治共享”。

【本文系 2025 年度西安翻译学院科研项目“延安时期协商民主历史文献的收集整理与研究”(2025B73)】