

# 新民主主义革命时期中国共产党运用试点的历史考察

韩军垚

**摘要:** 试点是富有中国特色的治理策略,也是中国共产党常用的方法论工具。纵观中国共产党的历史,对于试点的广泛运用源于新民主主义革命时期。这一时期,中国共产党对于试点的运用是一个“三期”接续推进的历程。在实践中,试点的内涵逐渐丰富,试点的规范化、程序化程度得到显著提升,中国共产党的试点话语也逐步形成。新民主主义革命时期,中国共产党运用试点的实践,既是一个央地互动的过程,也是一个长期探索的过程。党的领导在央地互动中进一步增强,适合中国国情的革命道路也在探索中开辟。先试先行的试点助力中国共产党在局部执政条件下践行社会主义民主政治。试点在开拓创新中也逐步契合了国家治理现代化的制度创新诉求,进而成为中国共产党国家治理实践中的重要工具。

**关键词:** 新民主主义革命时期;中国共产党;试点

**中图分类号:** K26 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)08-0143-09

试点是“土生土长”的中国式话语,其正式应用则始于新民主主义革命时期中国共产党对革命道路的主动探索。在长期实践之中,试点的成效亦得到广泛认可。中国共产党的试点运用萌发于新民主主义革命时期已是国内学界共识<sup>①</sup>。国内学者们围绕这一时期中国共产党运用试点的探索历程以及试点的实验内容、实践成效、主要贡献等方面展开论述<sup>②</sup>,为研究的进一步深入奠定了重要前提和坚实基础。国外学者亦关注到新民主主义革命时期中国共产党对于试点的运用,认为试点是中国共产党常用的一种方法<sup>③</sup>。但当前各类研究成果多为专题性研究,罕见系统性梳理。有鉴于此,全面考察新民主主义革命时期中国共产党运用试点的实践历程、演变特征、历史意义等内容,具有一定的学术价值、理论意义和现实意义。

## 一、新民主主义革命时期中国共产党运用试点的实践历程

新民主主义革命时期,中国共产党对于试点的运用是一个“三期”接续推进的历程,即从土地革命战争时期的初步运用,到抗日战争时期的广泛运用,再到解放战争时期的成熟运用。

### 1. 土地革命战争时期:试点的初步运用

1927年大革命失败后,集中体现中国革命正确方向的是毛泽东、朱德领导的井冈山革命根据地的斗争。1928年3月,伴随着井冈山革命根据地的迅速扩大,为了进一步发动群众,巩固根据地,毛泽东率领部分红军指战员深入永新县西乡塘边,在此开展土地改革实验。在塘边,毛泽东详尽考察了当地

**收稿日期:** 2024-03-07

**基金项目:** 江苏高校哲学社会科学研究重大项目“江苏社会主义现代化建设试点与思政课教学资源开发研究”(2024SJZDSZ005);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“改革开放以来中国共产党经济体制改革试点的历史经验研究”(ND2024016)。

**作者简介:** 韩军垚,男,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心南京航空航天大学基地研究员(江苏南京211106)。

的阶级状况、土地占有情况和农民切身需求，“当时，塘边由大屋、塘边、凉茶树下、新岭背四个自然村组成，有一百一十七户，五百三十多人，共七百一十九亩田，其中塘边土豪徐美山一家占四百二十六亩，外村土豪占田一百一十三亩，而广大贫苦农民占田仅一百八十亩”<sup>[1]90</sup>。然而，对于分田的方法，当地群众意见不一。“有的说土豪劣绅过去太恶，现在不分田给他们；有的说土豪劣绅分给最差的。但大部分群众主张按人口平均分田。”县委干部中有少数人也主张第一种意见<sup>[1]91</sup>。

为了使土地革命顺利进行，5月下旬，毛泽东在塘边三房祠堂举办了党员训练班。他提出，“耕者有其田，土地回老家”是合理的，过“左”过右都要妨害革命。经过充分讨论，决定各家自报土地数目，以乡为单位，登记造册，然后经土地委员会核实，抽肥补瘦，肥瘠搭配，按人口平均分配土地<sup>[1]91-92</sup>。当时塘边乡分田，是地皮连同未成熟的早稻一齐分的，群众称之为分“青苗”，每人分得二亩二分。分得土地的农民，欢欣鼓舞，人人都说：“望穿眼，望眼穿，终于望到这一天了。”<sup>[1]92</sup>

在闽西革命根据地，1928年7月下旬，邓子恢和张鼎丞在溪南区金沙乡进行分田实验。他们首先召集雇农、贫农、中农、农会干部等代表开座谈会，系统调查全乡的阶级状况和土地占有比例，并在此基础上与代表们讨论了分田的原则和具体办法。最后，邓子恢和张鼎丞根据大多数人的意见，制定了分配土地的政策。这些政策经溪南区苏维埃政府讨论后，正式张榜公布。主要内容包括：1.“所有土地都拿出来分配，只有中农自耕农土地多一点的不动”；2.土地分配的方法为“按人口平分，地主富农和贫中农一样分田”；3.分田以乡为单位；4.乡与乡之间界线不好划，应“按照各乡农民原来耕种的土地，归各乡农民分配”；5.个人原耕土地“抽多补少，不要打乱平分”；6.“山林为各乡各村公有”；7.水利灌溉“照旧例，水随田走，不公平者个别调整”<sup>[2]</sup>。

为使干部掌握好分田原则和办法，邓子恢、张鼎丞在上金、中金、下金三个试点村成立没收和分配土地委员会，调查人口和土地，召开各种会议，宣传土地革命政策和分配土地的方法，力求做到公平合理。三个试点村的土地分配方案确定后，邓子恢等再召开群众大会通过。“区苏维埃政府在金沙乡取得了分田经验，在全区推广实行，很短时间内分配了十多个乡约2万人口的土地。”<sup>[3]76</sup>

各个根据地也纷纷设立试点，开展土地改革实

验。例如，1928年3月，湘南根据地以松柏、油塘两地为土地革命试点，形成了“以乡为单位，以原耕田面积为基础，按总人口平均，抽肥补瘦、好坏搭配，插标分田”的分田原则和形式<sup>[4]</sup>。这一时期，试点不仅常见于分田过程之中，也体现在查田过程之中。例如，1933年上半年，为了将查田运动引导到正常的检查土地的轨道上，毛泽东选择瑞金叶坪乡及云集、壬田两区作为查田试点<sup>[5]227</sup>。在实践基础上，毛泽东科学地回答了查田的区域范围、最终目标、开展方法、工作步骤以及阶级划分标准等系列问题<sup>[5]227-228</sup>。

## 2. 抗日战争时期：试点的广泛运用

抗战时期，中国共产党对于试点的运用从土地改革一个领域延伸至多个领域，并集中展现于抗日根据地民主政权建设的“三三制”原则之中。抗战时期“三三制”原则的重要性被多次提及。1940年7月5日，毛泽东发表《团结到底》一文指出了“三三制”原则及其政权的性质是统一战线政权，即各党、各派、各界、各军的联合专政<sup>[6]760</sup>，这实际上是各革命阶级联合专政的最佳注脚。12月13日，中共中央致电各中央分局，要求各分局“真正组织各党各派各界各军的联合政权”<sup>[7]320</sup>。12月25日毛泽东再次强调：“不论政府机关和民意机关，均要吸引那些不积极反共的小资产阶级、民族资产阶级和开明绅士代表参加；必须容许不反共的国民党员参加。”<sup>[6]766</sup>邓小平也认为“三三制”政权的实质是民主问题，这一政治体制“不仅是今天敌后抗战的最好政权形式，而且是将来新民主主义共和国所应采取的政权形式”<sup>[8]8</sup>。

陕甘宁边区是根据地建设的模范，中共中央的许多政策大部分亦在陕甘宁边区率先试行。对此，毛泽东在中共七大预备会议的报告中曾总结道：“陕北已成为我们一切工作的试验区，我们的一切工作在这里先行试验。”<sup>[9]297</sup>陕甘宁边区的实践已经证明，边区的性质是一个“民主的抗日根据地”和“直接抗战的区域”<sup>[7]129</sup>，边区的特点是“把抗日战争与民主制度结合起来”<sup>[7]130</sup>，边区的作用“就在做出一个榜样给全国人民看，使他们懂得这种制度是最于抗日救国有利的，是抗日救国唯一正确的道路”<sup>[7]131</sup>。上述特质也集中体现于1941年5月1日中共中央批准的《陕甘宁边区施政纲领》中。

“三三制”原则在陕甘宁边区被模范执行。1941年11月陕甘宁边区第二届参议会选出的18名边区政府委员，有共产党员7名，略超过1/3，共

产党员徐特立当即申请退出。经大会通过,以党外人士白文焕递补。开明绅士李鼎铭被选为陕甘宁边区政府副主席<sup>[10]</sup>。毛泽东在会上指出:“共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务,而无排斥别人、垄断一切的权利。”<sup>[11]809</sup>

各抗日根据地纷纷结合本地实际,按照“三三制”原则,开展民主政权建设实验。例如,在山东抗日根据地,1940年5月,清河区选举产生第三届参议会,“九十八名议员中,有地主、有富农、有国民党员、有无党无派的进步人士,有二十七名共产党员”。博兴县参议会“五十一名议员中有共产党员十六名,中间人士二十二名,进步人士十三名”<sup>[12]</sup>。在淮北抗日根据地,截至1943年12月,“七个县参议会,共计议员四百五十八人,就其阶级成分说,雇工十二人,贫农七十一人,中农一百十九人,富农七十人,地主一百三十人,商民十七人,其他三十九人。就其政治态度说,以泗南县七十五个参议员为例,党员只占二十七人,还不到三分之一”。时任中共淮北区副书记兼淮北行政公署主任的刘瑞龙在报告中提到,淮北抗日根据地民主政权建设的实验,一方面使“大多数人民实现了参政的权利,加强了各阶层人民的团结”<sup>[13]243</sup>,另一方面使“抗日民主政府与人民建立了密切联系,有了坚实的依靠”<sup>[13]244</sup>。

此外,为了适应抗战新形势的需要并实现抗日民族统一战线的基本方针,中国共产党将土地政策改变为减租减息的政策。陕甘宁边区政府率先于1937年9月24日制定《陕甘宁边区土地所有权条例》,停止没收地主土地,并确保农民地权。次年4月1日,边区政府在《关于处理地主土地问题》的公告中宣布施行“减租减息”的土地法规。1940年8月,冀南、太行、太岳行政联合办事处在施政纲领中强调实行“二五减租”。即租额不超过土地正产额37.5%,年利率不超过1分<sup>[14]</sup>。当年12月,晋冀豫区正式发布“减租减息”条例。1941年2月,津浦路东各县联防办事处亦颁布“改善租佃关系,保障佃权,禁止无故欠租;实行三七分租,取消一切附租及义务劳役等”<sup>[15]</sup>的施政纲领。在各根据地试点的基础上,1942年一二月之交,中共中央发布《关于抗日根据地土地政策的决定》和《关于如何执行土地政策决定的指示》,正式改变抗战时期的土地政策。

### 3. 解放战争时期:试点的成熟运用

解放战争时期,伴随着战争进程的推进,解放区面积迅速扩大,中国共产党将试点运用于更加广阔的地域范围内,推动了相关政策,特别是土地政策的

演变。1946年5月4日,刘少奇主持召开中共中央会议时提到:“中央只有一个一九四二年土地政策的决定,已经落在群众的后面了。”“土地问题的方针,今天就作这样的决定,实行耕者有其田。”<sup>[16]</sup>毛泽东在做总结发言时也强调:“解决土地问题的方针,七大讲的是减租减息,寻找适当方法实现耕者有其田。当时七大代表多数在延安时间太久,各地新的经验没有能够充分反映。现在中央的这个指示,就是群众所创造的适当方法,为中央所批准的。”<sup>[17]78-79</sup>会议经过讨论,通过了《中共中央关于土地问题的指示》(即“五四指示”),提出了“耕者有其田”的口号<sup>[18]</sup>,正式改变了抗日战争时期的土地政策。

如何实现“耕者有其田”?当年12月,陕甘宁边区政府率先进行试点。边区首先颁布《陕甘宁边区征购地主土地条例草案》,绥德、庆阳、关中三个分区随即派出干部,组成工作团,深入未经分配过土地的县、区、村开展土地征购试点。其中米脂县河岔区六乡、绥德新店区贺家石村的试点最有代表性<sup>[19]133</sup>。各试点的实验证明,通过土地公债征购地主土地这种自上而下的方式,有其优势。但往往只有利于原佃户,而不利于多数农民,因而无法广泛发动与组织农民。

从“五四指示”发布到1947年下半年,解放区2/3的地方已基本实现了“耕者有其田”,但还有1/3的地方没有进行土地制度的改革;已进行改革的地方,有的也不够彻底。1947年7月17日至9月13日,在晋察冀解放区平山县召开的全国土地会议上,各解放区代表也纷纷介绍本区解决土地问题的历程及经验。作为“老解放区”的晋冀鲁豫解放区,152个县中有100个县已经基本实现“耕者有其田”。他们的经验是:“发动贫雇农团结中农是阶级路线的基本环节,必须发动贫雇农,以贫雇农为骨干,运动才能深入彻底。但亦必须团结中农,否则贫雇农孤立,运动就会失败。”<sup>[19]245</sup>作为“半老解放区”的华中解放区,经过执行“五四指示”,部分雇贫农的土地、耕牛、农具和房屋问题得到解决,但困难还有很多。为此他们采取的对策是:“在土地改革中普遍建立了贫农团,清理了农会,改造了政权和支部,改造调整了干部。”<sup>[19]246</sup>晋察冀、陕甘宁、山东、东北等解放区代表也纷纷发言。会议通过的《中国土地法大纲》,强调要“废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行耕者有其田的土地制度”<sup>[20]</sup>。中共中央还特别注明,平分土地时要注意“老解放区”

“半老解放区”的不同情况。

在结合各解放区土改经验的基础上,中共中央针对“老解放区”和“半老解放区”的不同情况,制定了相应的土地政策,规定了相应的贫农团、农会组织形式。具体而言,一方面,“日本投降以前的老解放区”,因土地改革较为彻底,土地已经基本平分,故在“老解放区”,不是照土地法再来分配一次土地,而是用抽补方法调剂土地(必须征得被抽者的同意)。可参考陕甘宁区绥德县黄家川的典型经验<sup>[21]</sup><sup>166</sup>。这类地区的贫农团和农会组织,不是人为地、勉强地组织贫农团去领导农会,而是在农会中组织贫农小组,担负农会和农村政权中的领导工作。但不应当排斥中农。因为“在这种地区,过去的贫农大多数已升为中农,中农已占乡村人口的大多数,所以必须吸收中农中的积极分子参加农村的领导工作”。具体可参照平山经验<sup>[22]</sup><sup>1277</sup>。

另一方面,占解放区绝大多数的“半老区”,“即一九四五年九月至一九四七年八月两年内所解放的地区”,土地问题尚未彻底解决,应“完全适用土地法,普遍地彻底地平分土地”<sup>[22]</sup><sup>1277-1278</sup>。平分的方式以实行较大范围内的调剂为主,特殊地方,“在多数农民要求并取得中农同意的条件之下,应当重新平分”<sup>[21]</sup><sup>167</sup>。绥德黄家川的经验也可用于此类地区。此外,“这种地区,中农占少数,并且是观望的。贫农占大多数,积极要求土地。因此,必须组织贫农团,必须确定贫农团在农会中、在农村政权中的领导地位”<sup>[22]</sup><sup>1278</sup>。

新民主主义革命时期,中国共产党运用试点始于土地革命战争时期,经过抗日根据地建设实践的进一步提炼后,于解放战争时期趋于成熟。中国共产党深刻认识到运用“试点”的关键在于“试”与“点”并重,不可偏废。为此,中国共产党基于试点主动性、灵活性的特质,主动发挥其“先试先行”“由点到面”的优势,积极选点,大胆实验。在“三期”接续推进的历程中,中国共产党积极探索中国革命道路,制定符合中国实际的路线、方针、政策。试点亦在实践中演化为一种具有中国特色的政策制定与执行模式。

## 二、新民主主义革命时期中国共产党运用试点的演变特征

新民主主义革命时期,中国共产党运用试点的实践推动了试点具体内容的多样化,提升了试点的

规范化、程序化程度,中国共产党的试点话语也逐渐形成。

### 1. 试点的具体内容从单一走向丰富

早在土地革命战争时期,试点的内容已呈现出从单一走向多样化的趋势。1927年后,中国共产党的工作重心在农村,运用试点的实践始于土地改革。这是符合当时客观环境的正确决策。中国共产党长期在农村开展革命,革命的主要依靠对象只能是农民,如何组织动员农民参加和支持革命,就成了中共最为重要的问题。而要组织和动员农民,必须改变旧有的土地关系,满足广大农民对土地的需求。这一时期,中国共产党在根据地也尝试开展其他各项试点实验。其中兴国县成为中央苏区的模范实验县。为了进一步推广兴国县的经验,1934年1月,在瑞金召开的第二次全国工农兵代表大会上,毛泽东将兴国县的工作称为模范工作,并将其经验上升到革命工作方法论的高度。在毛泽东建立“几千个长冈乡,几十个兴国县”<sup>[23]</sup><sup>140-141</sup>的号召下,“模范兴国”成为后续其他试点的重要参考标的。

抗战时期,中国共产党领导的各敌后抗日根据地,不仅是开展抗日救亡运动的主阵地,也是实行抗日民主的“实验区”。围绕民主政治建设,中国共产党在根据地开展了各项实验。实行抗日民主与根据地建设的核心问题是如何在根据地坚持和加强党的全面领导。为此,毛泽东强调“实行一元化的领导很重要”,各根据地要“建立领导核心,反对‘一国三公’”<sup>[9]</sup><sup>69</sup>。伴随着各根据地“三三制”抗日民主政权的普遍建立,1942年9月1日,中共中央政治局通过了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》强调:党是无产阶级的先锋队和无产阶级组织的最高形式,领导一切其他组织。根据地领导的统一与一元化,表现为每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会<sup>[24]</sup>。强调党的统一领导,并不是党要包办一切事务,不是遇事干涉,不是党权高于一切,而是要放在政治原则上,并以指导和监督的方式实现。

党的建设、法制建设等领域也随之展开试点实验。1939年9月,太行根据地参照“模范兴国”,以辽县、武乡、黎城为“实验县”,探寻整顿党组织和转变党的作风的有效路径。1940年4月,太行区党委强调运用自下而上的工作方法,即“进行具体分析,提出具体措施,由试验、典型示范,一步步发展的工作方法”<sup>[25]</sup>。各根据地还开展了法制建设的探索实践。例如,制定专门条例,保障人权。毛泽东强

调：“应规定一切不反对抗日的地主资本家和工人农民有同等的人权、财权、选举权和言论、集会、结社、思想、信仰的自由权。”<sup>[6]768</sup>《陕甘宁边区施政纲领》明确规定：“保证一切抗日人民（地主、资本家、农民、工人等）的人权，政权，财权及言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙之自由权。除司法系统及公安机关依法执行其职务外，任何机关、部队、团体不得对任何人加以逮捕、审问或处罚，而人民则有用无论何种方式控告任何公务人员非法行为之权利。”<sup>[26]</sup>边区政府还于1942年2月具体制定了《陕甘宁边区保障人权财权条例》。

## 2. 试点的规范化、程序化程度得到显著提升

受限于各方面条件，中国共产党运用试点的方式始于“点对点”式的指导。即具体负责人在所选试点“蹲点”，指导工作的开展。在此过程中，具体负责人总结试点经验，并将这些经验传授给新加入的成员或传播至尚未试点的地区。例如，1929年6月，邓子恢参照他曾领导的溪南土地改革的经验，选择龙岩县白土区为试点，以乡为单位，发动群众按人口自己动手分田，采取按原耕地抽多补少的分配办法。一月内试点的土地即分配完毕。闽西革命根据地其他各县按照龙岩县的经验继续开展土地改革，不到两个月的时间，永定、上杭等县大部分土地亦分配完毕<sup>[3]85-86</sup>。

在实践基础上，1929年7月，中共闽西第一次代表大会通过了由邓子恢起草、经毛泽东修改的《中共闽西第一次代表大会之政治决议案》。它结合井冈山等根据地土地改革经验，对闽西土地革命经验做系统总结：“自耕农的田地不没收，田契不烧毁，惟富农田地自食以外的多余部分在贫农群众要求没收时应该没收。”“为求敏捷起见，田地以乡为单位，按男女老幼依原耕形势，将他们在本乡及邻乡田地总合起来抽多补少平均分配。”<sup>[27]</sup>此后，中共闽西特委又将这些经验推广到其他革命根据地。此外，1930年4月，邓小平也将井冈山根据地土地革命的情况和经验介绍到右江，并根据当地实际情况，制定土地改革方案<sup>[28]</sup>。

伴随着试点的广泛运用，其运行模式也在实践中向着规范化、程序化的方向发展，进而逐步成为中国共产党常用的一种工作方法。解放战争时期，中国共产党除了针对“老解放区”和“半老区”实行不同的土地政策外，还面临着如何在“大反攻后新解放的地区”，也是土地改革很不彻底的地区，实行土地改革的问题。这类地区，“群众尚未发动，国民党

和地主、富农的势力还很大，我们一切尚无基础”<sup>[22]1278</sup>。因此“完全适用平分土地彻底消灭封建制度的方针”<sup>[21]167</sup>。但“新解放区”应当具体采取怎样的方式开展土地改革？中共中央最开始制定的方针和计划是半年时间完成土改，事实证明，并不可行。究其原因，“忽视了群众工作的艰苦性，把少数勇敢分子的行动误认为是大多数群众的行动，把大军进入后群众一时的热劲，误认为是多数农民已经有了分配土地的觉悟和要求，因而不是有步骤有分别地去领导群众，取得胜利，而是轻率地决定实行土地改革”<sup>[8]109</sup>。毛泽东也强调“新解放区”土地改革的关键是“不要全面动手，而应选择强的干部在若干地点先做，取得经验，逐步推广，波浪式地向前发展”<sup>[22]1284</sup>。

为此，中共中央将“老解放区”和“半老区”已有的土地改革经验在“新解放区”逐步推广，并结合“新解放区”的特性，有计划、分阶段地开展土地改革。具体而言，第一阶段，土地政策为“没收分配地主阶级的土地，中立富农，富农的土地原则上不动”。贫农团和农会组织则“以贫农为主体，组织农民协会，除地主、富农不许入会外，一切农民包括在内，不另组织贫农团”。第二阶段，土地政策是“平分一切封建阶级的土地”，即此时才动富农的土地。是否组织贫农团视农协的情况而定，“如果农协的领导权确是掌握在贫雇农积极分子手中，可以不另组织贫农团”，反之，则必须另组贫农团，并改造农协的领导机关<sup>[29]36</sup>。

## 3. 试点话语逐渐形成

新民主主义革命时期，毫无经验可循的中国共产党只能“摸着石头过河”，而且各根据地的情况不一，唯有选择部分地区开展探索性实验，大胆尝试后再及时总结经验。例如，上文所述“点对点”式的指导以及土地革命战争时期涌现出的“典型示范区”“模范乡”“模范兴国”等地区。尽管在战争环境中，许多工作都是“干了再说”、在“干中学习”的情况<sup>[30]</sup>，但在这种“边干边学”的氛围中，试点对其他地区的相关工作发挥出积极的示范作用，其成效也逐步得到认可。因此，中共中央逐步将试点运用于中国革命道路的探索历程之中。此外，中国共产党还在实践中创新了试点的组织模式和工作方式，即领导小组。通过领导小组，深入各解放区，为土地改革工作的开展提供必要的具体领导和组织协调。

伴随着试点实验的开展，试点话语体系也逐渐成熟。1937年七八月间，毛泽东在《矛盾论》《实践

论》中提出了“真理的标准只能是社会的实践”<sup>[23]284</sup>，“只有社会实践才能使人的认识开始发生”<sup>[23]290</sup>，“共性，即包含于一切个性之中，无个性即无共性”<sup>[23]319-320</sup>等科学论断，奠定了中国共产党运用试点的哲学基础。此后，毛泽东又肯定了试点的方法论意义：“突破一点，取得经验，然后利用这种经验去指导其他单位。”因此，试点这一方法必须普遍地提倡，进而成为各级领导干部首要采用的工作方法<sup>[11]897-898</sup>。之所以“坚决采用逐步推广的方法，不用普遍动手的方法”，是因为“逐步推广的运动，看来很慢，其实是快；普遍动手的方法，看来是快，其实是慢”<sup>[29]38</sup>。

解放战争时期，试点在更大范围内，特别是不同地域环境中得到应用。各试点形成了诸多适用范围更广的典型经验。例如，晋察冀区平山县的典型经验、陕甘宁区绥德县黄家川的典型经验、晋绥区崞县的典型经验等。关于这些经验，毛泽东认为：“值得印成一个小册子，发给每个乡村的工作干部。这种叙述典型经验的小册子，比我们领导机关发出的决议案和指示文件，要生动丰富得多，能够使缺乏经验的同志得到下手的方法，能够有力地击破在党内严重地存在着的反马列主义的命令主义和尾巴主义。各中央局、中央分局及前委的领导同志们，在对自己领导的各项重要工作发出决议或指示之后，应当注意收集和传播经过选择的典型性的经验，使自己领导的群众运动按照正确的路线向前发展。”<sup>[17]294</sup>

新民主主义革命时期，中国共产党对于试点的运用是一个双向互动的演变历程。一方面，试点的内容在实践中得以丰富，试点的形式也由单一型向多种形式叠加联动的方向发展，进而实现试点规范化、程序化程度的显著提升。另一方面，中国共产党运用试点的方式实现了从经验性向规范性的转变。即将“点对点”式的指导上升为“一般号召和个别指导相结合”<sup>[11]897</sup>的工作方法和领导方法。中国共产党的试点话语也在实践中逐渐形成。

### 三、新民主主义革命时期中国共产党运用试点的历史意义

新民主主义革命时期，中国共产党运用试点的历史意义在实践中彰显，并集中体现在进一步增强党的领导、开辟适合中国国情的革命道路、践行社会主义民主政治以及成为国家治理实践的重要工具等方面。

#### 1. 央地互动中进一步增强中国共产党的领导力

毛泽东在《论十大关系》中将中央与地方的关系作为社会主义建设和社会主义改造的重大问题之一。他指出：“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”<sup>[31]</sup>这是在总结新民主主义革命时期经验基础上得出的科学结论。

新民主主义革命时期，中国共产党运用试点并不是按照事先设计好的固定轨迹进行的，而是在中央与地方互动合作的过程中完成的。试点的实验对中央决策产生影响，但这并不意味着试点可以放任自流或者随心所欲。中共中央在其中发挥着不可或缺的指导、监督和协调作用。即筛选、汲取各地试点的成功经验，继而全面铺开，将这些成功经验有机融合到中央主导的政策制定过程中。得益于试点的创新精神，中共中央政策制定的创新能力和政策适应能力在此过程中得到提升，中国共产党的领导力也在这种央地互动合作的机制下大大增强。

《中国土地法大纲》的制定过程即为一典例。如上文所述，《中国土地法大纲》是在总结各解放区试点经验的基础上制定的。限于历史环境与客观条件，“五四指示”是中国共产党从抗战时期的减租减息政策向彻底的土地改革政策转变的过渡性政策，因而它带有一定的不彻底性：强调“一般不变动富农的土地”<sup>[32]378</sup>，“对于中小地主的生活应给以相当照顾”<sup>[32]379</sup>等。作为过渡性土地政策的“五四指示”在其颁布之时是必要的，但随着此后中国国内局势的变化，已逐渐不合时宜。不仅如此，彼时“老解放区”“半老区”的土地改革还不彻底，地主富农不时进行破坏活动，广大解放区农民亦迫切要求彻底进行土地改革。因此，一些“老解放区”“半老区”主动探索新的土改策略。例如，晋冀鲁豫区接到“五四指示”后，即“对地主清算相当彻底”。经过平分土地，“地主大体消灭”<sup>[33]</sup>。中共中央也认识到“今天情形不同了”，“现在党与群众的思想准备成熟了，形势也成熟了，提出彻底平分土地是适时的，不迟也不早”<sup>[32]386</sup>。《中国土地法大纲》颁布后，各解放区相继开展彻底的土地改革。

#### 2. 探索中开辟适合中国国情的革命道路

大革命失败后，中国革命处于严重危机的情况之下。在危急存亡关头，革命将向何处去，年轻的中国共产党遭受到了从未遇到过的严峻考验。1927年8月，中共中央于汉口召开紧急会议（即“八七会议”），出席这次会议的毛泽东在发言中指出：“以后

要非常注意军事。须知政权是由枪杆子中取得的。”<sup>[34]</sup><sup>185</sup>会议正式确立了实行土地革命和武装斗争的方针,中国革命从此开始由大革命失败到土地革命战争兴起的历史性转变。

纵观国际共产主义运动史,其基本经验是通过城市武装起义或攻占大城市来夺取革命胜利,工人是主力军。中国共产党诞生后,在集中力量领导工人运动的同时,一些党员也开始关注到农村地区,特别是在北伐战争期间,两湖地区农村的土地革命和农民运动以空前的规模迅速高涨。然而,在1926年7月召开的中共中央执行委员会扩大会议却对农民运动做了限制,“各种农民组织不必带政党色彩,不必用政党名义去做”,农民武装“不要超出自卫的范围”,“不可有常备的组织,因为有了常备的组织,便免不了因权力关系而时引起与各方面的冲突”<sup>[35]</sup>。

更为严重的问题是中国共产党没有在农村开展革命的现成经验与方法。“八七会议”只是提出了实施纲领:“没收大地主及中地主的土地,分这些土地给佃农及无地的农民。”“没收一切所谓公产的祠堂庙宇等土地,分给无地的农民。”<sup>[34]</sup><sup>241</sup>中共六大也只确立了行动目标:“推翻豪绅地主官僚的政权,解除反革命势力的武装去武装农民,建立农村中农民代表会议(苏维埃)的政权。”<sup>[36]</sup>如何划分豪绅地主?按何种标准分配土地?这些问题唯有在实践中寻找答案。试点这一行之有效的老办法因此再度登上舞台,运用于各根据地开展土地改革的具体实践之中。

1928年2月,毛泽东在实地调研的基础上,写出了《宁冈调查》《永新调查》,对根据地的土地情况和阶级状况进行了科学分析,进而更加坚定了土地问题是根据地党和红军亟待解决的问题。在湘赣边界土地分配试点经验的基础上,湘赣边特委制定并颁布了中国共产党历史上的第一部土地法《井冈山土地法》。此后,各试点地区也陆续颁布了“土地法”或“土地暂行条例”。基于试点的探路实践,中国共产党逐步探寻在农村开展土地革命,建立根据地,最终武装夺取政权的一条前人没有走过的正确道路。

### 3. 局部执政条件下践行社会主义民主政治

发展社会主义民主政治是中国共产党矢志不渝的奋斗目标。在新民主主义革命时期,在局部执政条件下,中国共产党已开始积极践行民主政治,并集中体现于抗日根据地民主政权建设的实践之中。

列宁在《论两个政权》中指出:“一切革命的根

本问题是国家政权问题。不弄清这个问题,便谈不上自觉地参加革命,更不用说领导革命。”<sup>[37]</sup>抗日根据地政权具有人民民主政权性质,它是民族统一战线的民主专政<sup>[6]</sup><sup>741</sup>。抗战时期,“三三制”的提出及贯彻执行,赢得了抗日民主人士的竭力推崇和全国人民的广泛支持。这既有利于进一步巩固和壮大抗日民族统一战线,充分调动各方面的积极性,为夺取抗日战争的伟大胜利发挥了十分重要的作用,又把各个政党和无党派人士紧密团结起来,增强了全国范围内的抗日民主人士与中国共产党共赴国难的决心与抗日战争取得胜利的信心。

抗日根据地的民主政治是新民主主义的政治,“它不是旧的、过了时的、欧美式的、资产阶级专政的所谓民主政治;同时,也还不是苏联式的、无产阶级专政的民主政治”<sup>[6]</sup><sup>732</sup>。新民主主义的政治包含着新民主主义的国家制度和政权形式。前者即为各革命阶级联合专政,后者就是民主集中制。唯有民主政治才能体现孙中山主张的“为一般平民所公有,非少数人所得而私”。事实上,自中国共产党创立抗日根据地之日起,民主政治就已经开始实行,并且随着抗日根据地的发展而实行得愈益充分。人民民主在这一过程中也得以保障,并具体地、生动地体现在人民当家做主的全过程各环节之中。抗战时期,由根据地人民直接选举产生的根据地参议会人民代表大会制度和政治协商制度的雏形。根据地参议会与按照“三三制”原则建立起的抗日民主政权以及各类保障人民民主的纲领性条例一道组成了全面、广泛、有机衔接的制度体系,构建了多样、畅通、有序的民主渠道,扩大了根据地人民的有序政治参与,保障了根据地人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

经过探索实践,中国共产党明确了根据地政权的人民民主政权性质,在十余个抗日根据地内形成了广泛的社会号召力,极大地拓展了抗日民主政权的社会基础、民意基础,以及执政的合法性基础。从中国共产党执政基础的产生和发展历程来看,这是在更大范围、更深程度上的执政实践。与瑞金苏维埃时期的局部执政相比,抗日根据地的民主政权建设在社会基础、执政方式、执政能力、执政效力等方面,均有了极大的改进和提升。

### 4. 开拓创新中成为国家治理实践的重要工具

党的二十大报告将国家治理体系和治理能力现代化的深入推进作为全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期的主要目标任务之一<sup>[38]</sup>。实

现国家治理现代化是一个长期探索的过程,它的推进可谓“其作始也简,其将毕也必巨”。新民主主义革命时期即为其中的重要节点。这一时期中国共产党运用试点的历程也是一个国家治理的过程。国家治理现代化的理论创新、实践创新和制度创新在试点中不断推进,试点得以从三方面契合国家治理现代化的创新诉求。

其一,新民主主义革命时期,中国共产党运用试点的实践证明了试点与政策创新之间的紧密关系。一方面,张弛有度的政策是试点的导航仪和支撑点。试点失去政策引导必将陷入混乱,失去政策支持必将缺乏后劲。另一方面,试点保障政策的制定与执行。一定范围内的试点实验成为新政策的打磨阶段和预备状态,进而带动面上的革新,最终有利于新政策的出台。其二,试点用事实说话,在各项重大决策上消除分歧、增进共识,从而推进政策执行。限于革命战争的特殊环境以及各地情形千差万别等原因,一刀切式的决策难以应对新民主主义革命时期的问题与挑战。通过试点实验,新政策的内容是否具有可行性,新制度的效果是否符合预期等一系列问题均可在其中得到答案。这些结论比任何理论辩论、论证及推演都更具说服力,新政策和制度的推行阻力得以化解。其三,依托试点的示范作用可构建示范机制,为国家治理现代化的创新诉求提供动力。通过对试点的科学把握与运用,中国共产党将一些系统性的成功经验及时总结并上升为新政策,继而示范于多个地方试点以及在更大范围内推广。恰如毛泽东在总结长冈乡试点经验后所言,要“发扬这些经验,收集更多的经验,供给一切落后的乡苏、市苏以具体的榜样”<sup>[39]</sup>。

这一时期中国共产党基于试点的国家治理实践及其经验为中华人民共和国成立后国家治理效能的提升提供借鉴,试点的身影频繁出现于中华人民共和国国家治理现代化的实践之中,并正式成为推进国家治理现代化的重要工具。此后,试点围绕国家治理实践,不断与时俱进,其内容进一步丰富,方式进一步多样,运作机制得到进一步完善,体制化规范化程度进一步提升,突破和带动作用亦得到进一步发挥。

经过新民主主义革命时期的“三期”接续推进,中国共产党运用试点的历史意义在实践中彰显。至此,试点由特定领域的工作经验,升华为中国共产党实行新政策和建立新制度的常用工作方式。即中国共产党开展工作之时,既发出一般号召,也选择典型

单位进行个别指导,先从试点中汲取经验,再推广至更多试点检验,最终形成系统认知和新政策再指导实践。

## 结 语

试点是中国共产党独创的治理策略,是体现“实事求是”原则的常用方法论工具,也是具有中国特色的政策创新模式和政策制定过程。经过新民主主义革命时期的运用实践,中国共产党对试点的规律性认识不断提升,试点的基本类型、组织模式、运行机制初步形成,试点的优势作用也已在长期实践中获得认可。中华人民共和国成立后,经过对试点理论的系统总结,中国共产党继承新民主主义革命时期的宝贵试点经验,并将其带入中华人民共和国成立后的各项建设事业以及改革开放和社会主义现代化建设历程之中。

### 注释

①参见刘然:《“政策试点”“政策试验”与“政策实验”的概念辨析》,《内蒙古社会科学》(汉文版)2019年第6期;陈靖、洪伟:《试验还是实验?试点与实验主义治理的比较》,《科学学研究》2020年第9期;刘义强、余孝东:《中国共产党试点方法的百年演进与时代接续》,《学习与探索》2021年第1期等。②参见周望:《中国“政策试点”研究》,天津人民出版社2013年版;宁骚:《政策试验的制度因素——中西比较的视角》,《新视野》2014年第2期;闫义夫:《“政策试点”:中国共产党治国理政的重要方式》,《社会科学家》2017年第10期;窦玉鹏:《新中国70年政策试点的历史演进、经验总结与未来展望》,《山东行政学院学报》2019年第5期;杨宏山、周昕宇:《中国特色政策试验的制度发展与运作模式》,《甘肃社会科学》2021年第2期等。③参见Elizabeth J. Perry, *Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?*, *The China Journal*, vol.57, 2007, pp.1-22; 韩博天:《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,《当代中国史研究》2010年第3期等。

### 参考文献

- [1]《井冈山革命根据地》写作组.井冈山革命根据地[M].上海:上海人民出版社,1977.
- [2]中共福建省委党史资料征集编写委员会.福建党史资料:第3辑[G].内部资料,1984:26.
- [3]《邓子恢传》编辑委员会.邓子恢传[M].北京:人民出版社,1996.
- [4]《湖南红色基因文库》编纂出版委员会,中共湖南省委党史研究院.湘南起义[M].北京:中共党史出版社,2023:139.
- [5]陈荣华,何友良.中央苏区史略[M].上海:上海社会科学院出版社,1992.
- [6]毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [7]中共中央文献研究室.毛泽东文集:第2卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [8]邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [9]中共中央文献研究室.毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版

- 社,1996.
- [10]林伯渠李鼎铭当选边府正副主席 政府委员按“三三制”选出[N].解放日报,1941-11-21(3).
- [11]毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [12]中共临沂地委党史资料征集委员会.政权建设的创举[M].济南:山东人民出版社,1990:507.
- [13]中共安徽省委党史工作委员会.淮北抗日根据地[M].北京:中共党史出版社,1991.
- [14]山西省史志院.太岳抗日根据地重要文献选编[M].北京:中央文献出版社,2006:236.
- [15]《淮南抗日根据地》编审委员会.淮南抗日根据地[M].北京:中共党史资料出版社,1987:112.
- [16]中共中央文献研究室.刘少奇年谱1898—1969:下卷[M].北京:中央文献出版社,1996:42.
- [17]中共中央文献研究室.毛泽东年谱1893—1949:下册[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [18]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编1921—1949:第23册[M].北京:中央文献出版社,2011:245.
- [19]罗平汉.土地改革运动史:1946—1948[M].北京:人民出版社,2018.
- [20]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编1921—1949:第24册[M].北京:中央文献出版社,2011:417.
- [21]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编1921—1949:第25册[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [22]毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [23]毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [24]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编1921—1949:第19册[M].北京:中央文献出版社,2011:423.
- [25]太行革命根据地史总编委会.太行革命根据地史稿:1937—1949[M].太原:山西人民出版社,1987:87.
- [26]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编1921—1949:第18册[M].北京:中央文献出版社,2011:242.
- [27]邓子恢.邓子恢文集[M].北京:人民出版社,1996:21.
- [28]中共中央文献研究室.邓小平年谱1904—1974:上[M].北京:中央文献出版社,2009:65.
- [29]中共中央文献研究室.毛泽东文集:第5卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [30]宋金寿.抗战时期的陕甘宁边区[M].北京:北京出版社,1995:704.
- [31]中共中央文献研究室.毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:31.
- [32]刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981.
- [33]中央档案馆.解放战争时期土地改革文件选编:1945—1949年[M].北京:中共中央党校出版社,1981:51.
- [34]中共中央党史和文献研究院,中央档案馆.中国共产党重要文献汇编:第11卷1927年6月—1927年9月[M].北京:人民出版社,2022.
- [35]中共中央党史和文献研究院,中央档案馆.中国共产党重要文献汇编:第8卷1926年5月—1926年7月[M].北京:人民出版社,2022:467.
- [36]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编1921—1949:第5册[M].北京:中央文献出版社,2011:422.
- [37]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:131.
- [38]中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2022:21.
- [39]中共中央文献研究室.毛泽东文集:第1卷[M].北京:人民出版社,1993:277.

## A Historical Investigation on the Shidian Application of the CPC during the New Democratic Revolution

Han Junyao

**Abstract:** The Shidian is a governance strategy with Chinese characteristics and a methodological tool commonly used by the CPC. Throughout the history of the CPC, the extensive use of Shidian originated in the period of the new democratic revolution. During this period, the CPC's use of the Shidian was a "three phase" process. In practice, the connotation of Shidian has gradually enriched, the standardization and procedural degree of it has been significantly improved, and the Shidian discourse of the CPC has gradually formed. During the period of the new democratic revolution, the CPC's practice of using Shidian is not only a process of central local interaction, but also a process of long-term exploration. The leadership of the Party is further enhanced through the interaction between the central and local governments, and a revolutionary path suitable for China's national conditions is also being explored and opened up. Shidian, which is prior to try and carry, helped the CPC practice socialist democratic politics under local governing conditions. In the process of pioneering and innovation, the Shidian also gradually conforms to the demand for institutional innovation in the modernization of national governance, and thus becomes an important tool in the national governance practice of the CPC.

**Keywords:** New Democratic Revolution period ; the Communist Party of China; Shidian

责任编辑:王轲 长亭