

中国农村治理变迁及其逻辑: 1949-2019

吴理财

摘要: 1949 年以来 70 年间,我国农村治理先后服务于国家政权建设、国家建设、农村改革和发展,并随之而变迁。因此,每个历史时期的农村治理的主题及其内容并不相同,可是它在社会主义中国却一以贯之地遵循着国家的基本逻辑,并且,国家在农村治理变迁中扮演着引导者、规划者、改造者或建设者的角色。

关键词: 1949-2019 农村治理 国家逻辑 治理变迁

DOI:10.13501/j.cnki.42-1328/c.2019.03.001

基金项目: 华中师范大学中央高校基本科研业务费项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”(CCNU14Z02008)。

作者简介: 吴理财,华中师范大学政治与国际关系学院教授、湖北经济与社会发展研究院副院长、中国农村综合改革协同创新研究中心主任、北京大学中国政治学研究中心兼职研究员(武汉 430070)。

2019 年恰逢中华人民共和国成立 70 周年。70 年来,我国农村治理是如何演变的?其演变的基本逻辑是什么?有何特点?有什么启示?很显然,有必要做个学术梳理和探讨。

—

中华人民共和国建立伊始,头等大事是新生的人民政权建设。在农村基层,实现从旧国家到新国家的政权变革,主要通过自下而上的政治动员和自上而下的国家政权建设协同完成。其中,自下而上的政治动员,主要包括农村土地改革、划分农村阶级成分、成立农民协会和推行农业生产互助合作等;自上而下的国家政权建设,则包括废除保甲制、建立区乡(行政村)政权组织、进行民主选举等。

解放伊始的第一项农村工作便是土地改革,划分农村阶级成分。资料显示,在解放之初,地主、富农、中农、贫农分别占农村人口的 4.75%、4.66%、33.13%、52.37%,他们占有农村耕地的比例分别是 38.26%、13.66%、30.94%、14.28%,各自人均占地分别是 26.32 亩、9.59 亩、3.05 亩、0.89 亩,换言之,农村中 50% 以上的耕地归地主、富农所有,贫雇农没有土地或者拥有很少的土地。^①在这种土地制

度基础上,建立的是一种封建剥削制度,广大劳动人民处于被剥削、被压迫的状态。然而,通过农村土地改革,被重新分配的耕地约占 1952 年全国耕地总面积的 42%-44%。根据对全国 23 个省区 1.5 万农户基本状况的调查,到了土地改革后的 1954 年,地主、富农、中农、贫农分别占农村人口的 2.6%、5.3%、39.3%、52.2%(不含农村中的非农户),他们占有农村耕地的比例分别是 2.2%、6.4%、44.3%、47.1%,各自人均占地分别是 2.52 亩、3.75 亩、3.68 亩、2.93 亩^②,与土地改革之前相比发生了翻天覆地的变化。

通过农村土地改革,划分农村阶级成分,动员农民进行阶级斗争,不仅废除了地主阶级封建剥削的土地所有制,实现“耕者有其田”,而且摧毁了地主阶级在农村的封建统治,建立了新的农村政治秩序。

以北京农村为例,到 1950 年 3 月底,北京市郊区历时 8 个月的土地改革全面完成。38 万农民在经济上、政治上翻了身。整个郊区划定地主 4906 户、富农 2181 户,土改中没收、征收封建土地所有制土地 40.29 万亩,占农民总数 62% 的 22.99 万农民分得了土地。通过土地改革,郊区 263 个村建立了“农会”(后改为“农民协会”)组织,发展会员 11.65

^① 国家统计局农村社会经济统计司编《中国农村统计年鉴》,北京:中国统计出版社,1989 年。

^② 陈锡文、罗丹、张征《中国农村改革 40 年》,北京:人民出版社,2018 年,第 21 页。

万人;222个村建立了中国共产党支部,201个村建立了共青团支部。^①又例如,安徽省经过两年的土地改革,到1952年7月,全省没收、征收土地3005.8万余亩(占土改前总地亩37.56%),分配给占农业总人口的66.42%的1671.21万无地少地的农民。^②与此同时,农村普遍成立了农民自己的组织——农民协会,将广大农民有效地组织起来,积极参与农业恢复生产和各项农村工作。据统计,到1952年7月,安徽农村中有组织的群众已达1459.34万多人,其中农会会员772.57万人、妇会会员413.43人,涌现了41.45万个积极分子。经教育培养后,仅皖北区便有16.74万人被群众拥戴为乡村干部,成为农村中的领导骨干,人民代表会议在农民中具有高度的威信。^③

在土地改革时期,许多农村新的人民政权还没有及时建立起来,农会便是中国共产党领导的农民政权组织,农代会是这一过渡时期人民行使政权的机关。以湖北省为例,农会在土地改革时期起着极为关键的作用,它与当时从上而下的各级农代会和各级人民政府形成相互支持的“三足鼎立”局面。在广大农村地区,农代会为最核心的机关,农委会与政府委员会由农代会选举产生并且农会和政府委员会都要执行农代会决议。一般地,在土地改革完成与群众充分发动以前,是农民(包括工人与贫苦知识分子在内)代表大会制政府,实际上农代会是农村基层政权的最高权力机关,直到农村土地改革完成,人民群众得到充分发动之后,农民代表大会才转变为人民代表大会制政府。^④

早在1949年9月举行的中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》就提出:中华人民共和国必须有步骤地将封建、半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制。在一切已彻底实现土地改革的地区,引导农民逐步按照自愿和互助的原则,组织各种形式的劳动互助和生产合作。事实上当时所推行的农业生产互助合作,既是有效动员组织农民、发展农业、尽快恢复国民经济的一种方式,也为以后过渡到更高级

的农业合作化乃至人民公社化奠定基础。

中共中央于1951年9月20日召开全国第一次互助合作会议,正式通过了《关于农业生产互助合作决议(草案)》,并于当年12月25日把这个决议(草案)印发给各级党委试行。中共中央主席毛泽东指示:要把农业互助合作当作一件大事去做。这一年,北京郊区组织起来的互助组就有4426个(其中常年互助组1709个),参加互助组的劳动力有1万多个。^⑤1952年3月20日,北京郊区成立了第一个农业生产合作社(第12区黄土岗殷维臣农业生产合作社)。4月29日中共北京郊区工作委员会发出《关于开展互助合作运动的指示(草稿)》,要求1952年全郊区组织起来的农户应占总农户的50%,其中常年互助组应占10%-20%;每个区试办1个农业生产合作社。截至当年11月,北京郊区组织起来的农户已占56%,已有互助组1.3万多个、农业合作社35个。^⑥中共中央于1953年2月15日正式通过《关于农业生产互助合作的决议》,并于当年12月15日又通过《关于发展农业生产合作社的决议》。1954年3月15日,北京郊区建立新社322个,原有63个老社合并为52个,新老社合计374个,其中土地不分红的社会主义性质的社就有98个,入社农民9142户,占郊区农业总户数的7.4%。一般社在20户左右,50户以上的大社30个(其中,百户以上的13个),最大的南苑红星集体农庄已发展到530户。^⑦是年10月,北京市委要求今冬明春全郊区入社农户由8%发展到45%;在34个乡实现农业合作化,即入社农户占总农户80%以上;72个乡基本实现农业合作化,即入社农户占总农户60%以上。^⑧到1955年春,北京郊区合作社很快发展到701个,入社的农户已达总农户的46%(其中百户以上大社164个)。中共中央七届六中全会于1955年10月通过了《关于农业合作化问题的决议》,从此时起至1956年底,合作化运动进入了高级农业生产合作社阶段。北京郊区到了1955年底,入社农户已达94576户,占总农户的77.8%。^⑨1个月后的1956年1月,北京市郊区便实现社会主义农业合作化,入

① 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展60年大事记(1949-2009年)》,北京:中国农业出版社,2010年,第4-5页。

② 张立治《安徽省土地改革的伟大成就》,《安徽政报》1952年第1期。

③ 张立治《安徽省土地改革的伟大成就》,《安徽政报》1952年第1期。

④ 聂洪钧《湖北农村人民政权建设问题》,转引自石武英《1949-1952年湖北省农村选举制度的构建和影响探析》,《湖北社会科学》2016年第10期。

⑤ 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展60年大事记(1949-2009年)》,第8页。

⑥ 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展60年大事记(1949-2009年)》,第10、12页。

⑦ 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展60年大事记(1949-2009年)》,第19页。

⑧ 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展60年大事记(1949-2009年)》,第21页。

⑨ 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展60年大事记(1949-2009年)》,第24、26页。

社农户 19.57 万户, 占总农户的 99.6%。截至 2 月底, 郊区原有的 1336 个社合并成为 429 个社(郊区 424 个乡)^①, 基本是一乡一社, 为随后推行“政社合一”的人民公社体制做了准备。

中华人民共和国成立之初, 一方面全面推进土地改革, 另一方面自上而下的国家政权建设亦同步进行。首先是废除保甲制, 通过各种形式的民主选举, 逐步建立区、乡(行政村)人民政权。政务院于 1950 年 12 月颁布了《乡(行政村)人民代表会议组织通则》《乡(行政村)人民政府组织通则》和《区人民政府及区公所组织通则》^②, 要求在农村基层尽快建立区、乡(行政村)政权组织。因而, 当时的农村政权设置, 有的地方是县区乡(行政村)制, 有的地方是县乡(行政村)制。在县乡(行政村)制中, 区公所是县政府的派出机关。无论是区还是乡(行政村)的, 人民行使政权的机关为区、乡(行政村)人民代表大会(或人民代表会议)和区、乡(行政村)人民政府。在区、乡(行政村)人民代表大会闭会期间, 区、乡(行政村)人民政府即为区、乡(行政村)人民行使政权的机关。乡人民政府委员会为乡一级的地方政权机关, 受区人民政府领导; 在不设区人民政府的地方, 受县人民政府的领导及区公所的监督指导。

人民政权建立初期, 大多因袭旧的农村基层治理单位建立农村政权组织, 而旧的农村治理单位全国又极不统一, 不仅沦陷区、国统区、解放区之间不统一, 而且国统区、解放区内部也各自不统一, 并且东西或南北地区之间差异很大, 以致新建立的乡(行政村)政府管辖的范围规模大小悬殊。像华北农村这些地区, 从抗日战争到解放初期, 其基层行政组织只是分散狭小的行政村, 因此这些农村的基层政权建设的一项重要工作, 便是“划乡”, 把小的行政村合并为一个乡。

内务部于 1954 年 1 月颁布了《关于健全乡政权组织的指示》, 对全国乡政权组织的内设机构及其工作单位等作了详细规定和具体要求。要求乡人民政府按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作设置各种工作委员会, 乡以下需要根据不同的实际情况划分工作单位: 一般可以自然村或选区为工作单位, 必要时在自然村或选区下亦可划定若干居民组; 人口居住集中的乡,

乡人民政府可直接领导居民组进行工作; 地区辽阔、居住分散的乡, 乡以下可由若干自然村分别组成行政村, 行政村下按自然村划定居民组进行工作。^③这一指示不仅进一步健全和规范了乡人民政府的内设机构, 而且将乡政权组织进一步延伸到村和居民组。

首届全国人大第一次会议于 1954 年 9 月制定并颁布了我国第一部宪法的同时也颁布了《地方各级人民代表大会和各级人民委员会组织法》。该法统一和规范了当时我国农村基层政权体制。通过一系列的农村基层政权建设, 将人民政权有效延伸并融入到广大乡村社会内核, 为建国之初党和国家的各项工作在农村地区的落实提供了关键的组织保障和制度支撑。

实际上, 自下而上的政治动员和自上而下的国家政权建设是相互配合、相互促进的。通过农村土地改革和划分阶级成分, 一方面实现了乡村社会重构, 另一方面也建构了农民对新中国的政治认同。如果这个新的政权得不到人民群众的认同、不能将其建基于乡村社会的文化网络之上, 就不能真正地扎根于农村社会、有效治理农村社会。“土地改革, 是……为进一步进行乡村基层的充分社会动员, 进而稳定合法性基础的关键举措。县、区、乡政权的建立, 只是在制度层面上完成了机构的建制。要使党和政府的政策真正落实到乡以下乡民, 不发动农村各阶层积极性是行不通的”^④。同时, “以阶级分界对农村社会进行的重新整合, 它的真实意图并不仅仅着眼于阶级划分的需要。从严格意义上说, 一方面, 它是党为解决其合法性基础的需要; 另一方面, 它也是解放后中共为加强基层政权建设, 通过‘解放’‘中立’‘打倒’等不同层面的方式, 授予不同阶级以差别各异的政治权力, 达到有效社会动员和社会控制的目的”^⑤。综合而论, 通过阶级划分和土地改革等有效措施, 国家在广大农村地区培育起了大批拥护新生政权的精英以及广泛的群众基础。

而农村基层政权的建设又积极适应了党的农村工作需要, 不断向前推进。例如, 随着互助合作运动的蓬勃发展, 在一些全面合作化或基本合作化的乡,

① 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展 60 年大事记(1949-2009 年)》, 第 27、30 页。

② 1950 年 12 月 8 日, 政务院第 62 次政务会议通过。

③ 中央人民政府内务部《关于健全乡政权组织的指示(内民(54)字第 3 号)》, 1954 年 1 月 27 日。

④ 陈益元《建国初期农村基层政权建设研究: 1949-1957——以湖南省临澧县为个案》, 上海: 上海社会科学院出版社, 2006 年, 第 130 页。

⑤ 陈益元《建国初期农村基层政权建设研究: 1949-1957——以湖南省临澧县为个案》, 第 155 页。

乡政权的经济基础已经不是或不完全是个体的分散的小农经济,而主要是半社会主义性质的农业合作经济。乡政权的工作对象,已经由一家一户的细小的生产单位,逐渐变为农业社、互助组等较大的生产单位。乡政权组织必须把发展互助合作运动为中心的农业增产任务作为它的经常工作任务,促进互助合作运动的开展。事实上,后来将乡政府转变为人民公社,便是服务于农村合作化运动发展的需要,并且是这一运动发展的逻辑结果。

二

对许多农民来说,土地改革完成后的主要理想是重新组建家庭、结婚生子和设法提高自身家庭收入。^①农民身上这种世代相袭的观念,明显与当时国家建设的目标南辕北辙。在当时的历史条件下,如果不对他们进行社会主义改造,就无法进行社会主义国家建设。正如中共中央在《关于农业生产合作社的决议》中所指出的“农民的生产积极性表现在两个方面:一方面是个体经济的积极性,另一方面是互助合作的积极性。这两个方面的积极性反映农民(主要是中农)本身是劳动者又是私有者的两重性质。从农民是劳动者这个性质所发展的互助合作的积极性,表现出农民可以引向社会主义;从农民是私有者和农产品的出卖者这种性质所发展的个体经济的积极性,表现出农民的自发趋向是资本主义。这就不可避免地在农村中产生了社会主义和资本主义这两条发展道路的斗争,而由于农业经济的恢复和逐步上涨,这两条发展道路的斗争,就越来越带着明显的、不可忽视的性质。我们的政策是在于积极地而又谨慎地经过许多具体的、恰当的、多样的过渡的形式,把农民的个体经济的积极性引导互助合作的积极性的轨道上来,从而克服那种建立在个体经济基础上的资本主义自发势力的倾向,逐步过渡到社会主义”^②。

对农民进行社会主义改造,在当时的条件下,最为有效的方法是从农民最为关心的家庭利益出发,从农业生产活动中的互助合作中入手。譬如,农业互助组有利于刚分到土地的分散的小农克服劳力和生产资料不足等现实问题,并且一般农民还认为互

助组是源于农民“土生土长的传统”而受到他们的亲近和欢迎。^③

在此基础上,党和政府积极引导农民从互助组进一步向合作社、高级社、人民公社发展,从而实现从农民私有制向半社会主义转变,最终实现全社会主义。虽然农民从互助组中得到了实际利益,但是,自然经济条件下的小农“劣根性”并未消除,许多农民(特别是中农)在向更高级的合作化方向发展时总是停滞不前,甚至一些地方出现农民“退社”的现象。这些迹象表明,农民仍只会关注自身利益,对国家和社会的建设并不在意。中共中央主席毛泽东认为互助组不能阻止农民只关注私利,唯有合作社才能彻底地改造农民。^④于是,中共中央要求各地积极地去改造小农经济。“如果我们对于互助合作运动采取消极的放任自流的态度,如果我们只安于小农经济的现状,不给小农经济指出社会主义改造这一条正确的光明的和广阔的出路,那就一定会发展到放弃社会主义在农村的阵地,帮助农村资本主义自发势力的生长,因而也就一定会妨碍农业生产力的上升和农民生活的继续改善,破坏工业和农业的平衡,破坏计划经济和国家工业化,破坏工农联盟”^⑤。

一些地方于1952年起就开始试办农业合作社,三年后的1955年,全国农业合作社达到67万个。初级社很快过渡到高级社,尽管当时中央领导为此出现了较大分歧,但毛泽东却极力主张立即向集体化过渡。^⑥至1956年底时,我国农村生产资料私有制的社会主义改造任务基本完成,初级社迅速过渡到了高级社。

我国农业合作化和农村生产资料私有制的社会主义改造,很快进入社会主义高潮,与党的积极号召和各级党组织、政府的大力推进不无关系。正如毛泽东所指出的那样,到1955年12月下旬,全国11000万农户中已有60%以上的农户(7000多万)响应中共中央的号召,加入了半社会主义的农业生产合作社。“我在1955年7月31日所作关于农业合作化问题的报告中,提到加入合作社的农户数字是1690万户,几个月时间,就有五千几百万农户加入了合作社。这是一件了不起的大事。这件事告诉

① 弗里曼、毕克伟、塞尔登《中国乡村,社会主义国家》,陶鹤山译,北京:社会科学文献出版社,2002年,第251页。

② 中共中央《关于农业生产合作社的决议》,1953年12月16日。

③ 马克·塞尔登《革命中的中国:延安道路》,冯崇义、魏晓明译,北京:社会科学文献出版社,2002年,第235页。

④ 《关于召开第三次农业互助合作会议同陈伯达、廖鲁言的谈话》,载《建国以来毛泽东文稿》第4册,北京:中央文献出版社,1990年,第138页。

⑤ 中共中央《关于农业生产合作社的决议》,1953年12月16日。

⑥ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾(上卷)》,北京:中共中央党校出版社,1991年,第194页。

我们,只需要1956年一个年头,就可以基本上完成农业方面的半社会主义的合作化。再有三到四年,即1959年,或者1960年,就可以基本上完成合作社由半社会主义到全社会主义的转变”^①。

早在1951年12月,中共中央就向各级地方党组织发布并要求各地试行《关于农业生产互助合作的决议(草案)》。不过,这个决议草案要求:农业互助合作运动要根据生产发展的需要和可能,采取积极发展、稳步前进的方针。规定了自愿互利、典型示范、国家帮助的原则,反对急躁冒进、强迫命令和放任自流的错误。1953年3月党中央发出《关于布置农村工作应照顾小农经济特点的指示》。一些农村互助合作运动出现急躁冒进偏向,一方面表现于放松和削弱了对互助合作的领导,不从实际出发,过多过急地追求扩大农业生产合作社;另一方面表现于对农业生产合作社的性质缺乏正确的认识,不适当地强调了其半社会主义性的一面,而忽略了其是以私有为基础的一面,这就产生了盲目的过多、过早的倡导积累公共财产的偏向。针对这些农业互助合作运动中出现的急躁冒进,要求坚决纠正。^②在4月召开的第一次全国农村工作会议上,邓子恢传达毛泽东主席提出的要在10年至15年或更长一点的时间内,在全国范围内基本完成社会主义改造的任务。即便是年底中共中央通过的《关于发展农业合作社的决议》仍然要求:发展农业合作化,无论何时何地,都必须根据农民自愿的原则,采用说服、示范和国家援助的方法使农民自愿联合起来。

但是,实际上各地党组织和政府却在急剧推进。到1953年底,全国农业生产合作社已经发展到14000多个,两年时间增加了46倍。毛泽东在1955年7月31日召开的省委、市委和区党委书记会议上就宣称,“在全国农村中,新的社会主义群众运动的高潮就要到来”。他批评某些同志“像一个小脚女人,东摇西摆地在那里走路,老是埋怨旁人说:走快了,走快了”^③。党中央还强调,社会主义工业化是不能离开农业合作化而孤立地去进行的,必须采取使我国农业合作化的步骤和我国的社会主义工业化的步骤相适应的方针。“我们不能把一只脚踩在社会主义工业的基础上,而把另一只脚踩在小农经济

的基础上”,认为“小农经济并不是农民的天堂,而正是资本主义能够藉以发展的园地”^④。于是,加快农业合作化,尽早实现社会主义改造,成为那一时期全党的总路线、国家的总任务。

为了配合这一总路线的顺利推行,1957年8月8日,党中央发出《关于向全体农村人口进行一次大规模的社会主义教育的指示》,决定在全体农民中就合作社的优越性问题、粮食和其它农产品统购统销问题等进行大辩论,分清是非。所有这些,都为很快向人民公社化迈进做了积极准备。

1958年元月1日,《人民日报》发表社论《乘风破浪》,提出“要在15年的时间内,在钢铁和其他重工业产品产量方面赶上和超过英国”,吹响了全面跃进的号角。伴随着“大跃进”,从中央到地方都在快速推进农村地区人民公社化。全国的公社化从1958年7月开始发展,8月中下旬中共中央召开政治局扩大会议,通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,9月10日《人民日报》全文发表了这个决议,要求全国各地尽快将小社并成大社,转为人民公社。而9月底,全国基本实现了公社化。1956年上半年刚建立起来的70多万个高级农业合作社,仅仅两年就被2万多个政社合一的人民公社所代替。

人民公社一开始奉行“一大二公”,一是片面追求人民公社规模大,二是片面追求公社公有化程度高。例如河北徐水县,当时就把全县248个高级社合并为一个公社,称之为徐水县人民总公社。毛泽东视察徐水之后,徐水县人民总公社便成为全国“跑步进入共产主义”的实验区。又例如北京郊区,1959年底就有13个公社转成全民所有制,占郊区公社总数的17.1%,户数、人口、耕地约占20%。^⑤这种不切实际的做法,不但严重脱离了农村实际,导致农村基层政权基础不牢,而且极大地挫伤了农民农业生产的积极性。数据显示,在人民公社初期(即大公社时期),全国粮食产量急剧减少,粮食征购量却不降反升,征购比例高达33%,尤其是1959年,当年粮食产量比上年减产3000万吨,但粮食征购居然增加864.5万吨,粮食征购比例从29.4%飙升到39.7%。^⑥1960年底至1961年初,党号召在

① 毛泽东《“中国农村的社会主义高潮”序言》,1955年12月27日。

② 山西日报社论《坚决纠正互助合作运动中的冒进倾向》,1953年4月12日。

③ 毛泽东《关于农业合作化问题——在省委、市委和区党委书记会议上的报告》,1955年7月31日。

④ 陈伯达《关于农业合作化问题的决议草案的说明(在中国共产党第七届中央委员会第六次全体会议上)》,1955年10月4日。

⑤ 北京市农村经济研究中心编《北京市农村改革发展60年大事记(1949-2009年)》,第45页。

⑥ 辛逸《农村人民公社分配制度研究》,北京:中共党史出版社,2005年,第46页。

农村进行“整风整社”，纠正干部强迫命令、特殊化、瞎指挥、浮夸风和共产风的“五风”错误，退赔平调的社、队、社员个人的财产。

中共中央于1961年6月15日颁布《农村人民公社工作条例(修正草案)》^①，最终确定农村实行公社、生产大队、生产队“三级所有，队为基础”的人民公社体制。同时，还做出了缩小公社规模的决议。确立以生产队(即小队)为基本核算单位，允许社员从事正当的家庭副业和经营一定数量的自留地，实行“大集体”与“小自由”相结合的政策，农民原来挫伤的积极性得到一定的恢复，农业生产因此获得较大发展。1962年农村经济形势开始好转，全年粮食总产量比1961年增长了125亿斤，全国已有1/4的县农业总产量恢复甚至超过了1957年的水平。^②

然而，这些只是对人民公社体制做了小的调整，它没有消除人民公社体制的根本弊端，当时主流思想仍然强调最终过渡到人民公社统一核算。^③据统计，当时农民纯收入折合成粮食，1957年为1095斤，1978年才1255斤，其中来自集体的纯收入由652斤增加到832斤。^④与1954年相比，1978年农民生活消费支出仅增加56.5元，恩格尔系数从68.6%下降至67.7%，即24年间只下降了0.9个百分点。^⑤邓小平曾经指出，“从1958年到1978年20年时间，实际上处于停滞和徘徊的状态，国家的经济和人民的生活没有得到多大的发展和提高”^⑥。在这期间，绝大部分农民生活非常艰难。

通过集体化乃至最终的人民公社化，实现了国家对乡村社会的全覆盖或全吸纳，形成一种“全能主义国家”或“总体性社会”治理模式。在人民公社化这种高度国家化的体制中，队为基础的三级组织完全取代了一切国家的和社会的各种组织。

与之相配合，从1963年开始，党号召在农村先后开展“四清”(即清工分、清账目、清财务、清仓库)、“社教”(即社会主义教育)、“农业学大寨”等各种形式的运动。由此可见，我国农村从互助组、合作社到最终的人民公社化发展，完全符合当时国家政权建设和国家整体经济建设的总体需要，并与其

意识形态要求相耦合。也就是说，从生产力到生产关系、从经济基础到上层建筑、意识形态来看，从合作化转向人民公社化都是一个合乎逻辑的发展过程。

在当时的历史条件下，人民公社化一方面满足政治的需要，另一方面方便以农支工，服务于国家的工业化和现代化建设。有学者测算，1952—1957年通过工农业产品“剪刀差”从农业部门集聚的净积累为475亿元，占同期财政收入的30.9%；1959—1978年为4075亿元，占同期财政收入的21.3%；两者分别相当于同期农业税的2.7倍和7.2倍。另有学者测算，1952—1978年，农业净流出资金达3120亿元，相当于同一时期国有企业非农固定资产原值的73.2%。^⑦从中可见，当时中国的工业化建设是以牺牲农民的利益为代价。“应该说，在无法从国外获取资源的前提下，人民公社制度为完成中国工业化的原始积累，立下汗马功劳”^⑧。

有学者指出，在人民公社时期农民负担要比八九十年代严重得多，人民公社时期农民负担与当年农民纯收入的比例最高达35.2%(1970年)，最低也有20%(1962年)，一般在25%左右，而且，这些数据还没有将那个时期极为严重的工农业产品“剪刀差”和大量无偿调用的农业劳动力计算在内。^⑨在当时，农民的严重负担不是直接以农户为计征单位，农民难以直接地感同身受，而是通过农村基层集体组织间接征收的，被人民公社制度所掩盖了。

与人民公社这种全能型管治体制相统一，我国建立了影响深远的以户籍制度以及与之相配套的用工、福利、分配制度为基本内容的城乡二元分治体制，严格管制农民的自由流动，将农民牢牢束缚于土地之上。

可以说，伴随着整个农业合作化发展过程，每年都有大量的农民流入城市。从中央到地方，都要求农民返回农村，从事农业生产。政务院于1953年4月17日就曾发布指示，要求劝止农民盲目流入城市。^⑩国务院于1956年12月又专文指示防止农村

① 《农村人民公社工作条例(修正草案)》，载中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编》第14册，北京：中央文献出版社，1997年，第401页。

② 罗平汉《农村人民公社史》，福州：福建人民出版社，2006年，第256页。

③ 王贵宸《中国农村合作经济》，太原：山西人民出版社，2006年，第452页。

④ 罗平汉《农村人民公社史》，第404页。

⑤ 张晓山、李周《新中国农村60年的发展与变迁》，北京：人民出版社，2009年，第8页。

⑥ 《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第237页。

⑦ 张晓山、李周《新中国农村60年的发展与变迁》，北京：人民出版社，2009年，第4页。

⑧ 贺雪峰、苏明华《乡村关系研究的视角与进路》，《社会科学研究》2006年第1期。

⑨ 林万龙《乡村社区公共产品的制度外筹资：历史、现状及改革》，《中国农村经济》2002年第7期。

⑩ 国务院《关于劝止农民盲目流入城市的指示》，1953年4月17日。

人口盲目外流。^① 一年后则又以中共中央、国务院的名义联合发布指示,要求各地制止农村人口盲目外流。这个指示明确指出,“去冬今春曾有大量农村人口盲目流入城市,虽经各地分别劝阻和遣送返乡,但是还没有能够根本制止。今年入秋以来,山东、江苏、安徽、河南、河北等省又发生了农村人口盲目外流现象。……农村人口大量外流,不仅使农村劳动力减少,妨碍农业生产的发展和农业生产合作社的巩固,而且会使城市增加一些无业可就的人口,也给城市的各方面工作带来了不少困难”^②。

同时,为了阻止农民流入城市,我国逐步建立了户口登记制度。早在 1951 年 7 月 16 日公安部就公布了《城市户口管理暂行条例》。1954 年 10 月,内务部制定《户口登记暂行办法(草案)》。1955 年 6 月,国务院发布建立经常户口登记制度的指示。^③全国人大常委会于 1958 年 1 月 9 日通过了《中华人民共和国户口登记条例》,从法律上限制农民流向城市。其中,针对农民流入城市问题,这个条例明文规定“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”。正如时任公安部部长罗瑞卿所作的说明“从长远情况看,我国社会主义建设的方针,是在优先发展重工业的基础上,发展工业和发展农业同时并举。无论工业生产和农业生产,都必须按照国家统一的规划和计划进行。因此,城市和农村的劳动力,都应当适应社会主义建设的需要,进行统一的有计划的安排,既不能让城市劳动力盲目增加,也不能让农村劳动力盲目外流。而且,我国当前情况是城市劳动力已经过多,农村生产则有很大潜力,可以容纳大量劳动力”^④。

即便如此,随后仍然有大量农民流入城市。例如,1959 年 2 月,安徽省人民委员会发出通知,指出“我省外流的农村人口较多,给生产和政治上都带来些不良影响。为了接领他们回乡生产,省和有关

专县联合组成了工作组,分赴各地进行动员遣返工作”。^⑤ 针对农民外流,安徽各地还设立了“劝阻站”。^⑥ 直到改革开放初期,一直都是限制农民流入城市。国务院 1981 年还专门下发文件,要求“引导农村多余劳动力在乡村搞多种经营,不要往城里挤”^⑦。直到 1984 年中共中央发出《关于 1984 年农村工作的通知》,才同意各地试点,“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”^⑧。1985 年中共中央、国务院联合发布《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,才正式提出“允许农民进城开店设坊,兴办服务业,提供各种劳务”^⑨。实际上,农民大规模外出务工还是在 20 世纪 90 年代以后。

将人口人为地区分为“农业人口”和“非农业人口”,并严格限制农业人口进城自由择业和居住,这种户籍制度逐渐固化下来,并赋予不同的户籍以不同的社会身份、福利待遇和相应的权利,最终形成了具有中国特色的城乡二元分治制度。这种制度“实际上是一种对农民过度剥夺的社会利益结构,在这种结构之下,农民的土地财产权、自由迁徙权、民主自治权、生产经营自主权和基本公共服务平等享有权都受到极大侵害”^⑩。而从这个角度而言,改革开放以后我国农村的系列改革,亦可视作把这些被剥夺的权利逐渐交回给农民的过程。^⑪

总之,无论是通过农业合作化并最终形成政社合一的人民公社体制,还是控制人口和劳动力流动的城乡分割制度以及低价统购统销和计划生产经济制度,其主要目的是便于国家从农业中提取积累或资源,推进国家工业化建设,服务于国家建设的总体要求。^⑫

三

1978 年 12 月,党的十一届三中全会做出了将全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,开启了中国改革开放的伟大序幕。1980 年

① 国务院《关于防止农村人口盲目外流的指示》(〔56〕国一内云字第 217 号),1956 年 12 月 30 日。

② 中共中央、国务院《关于制止农村人口盲目外流的指示》,1957 年 12 月 18 日。

③ 国务院《关于建立经常户口登记制度的指示》,1955 年 6 月 9 日。

④ 罗瑞卿《关于中华人民共和国户口登记条例草案的说明》,1958 年 1 月 9 日。

⑤ 安徽省人民委员会《关于动员外流农民回乡生产的通知(民字第 79 号)》,1959 年 2 月 16 日。

⑥ 安徽省人民委员会《关于劝阻农村人口盲目外流的补充通知(民字第 83 号)》,1959 年 2 月 17 日。

⑦ 国务院《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知(国发〔1981〕181 号)》,1981 年 12 月 30 日。

⑧ 中共中央《关于 1984 年农村工作的通知(中发〔1984〕1 号)》,1984 年 1 月 1 日。

⑨ 中共中央、国务院《关于进一步活跃农村经济的十项政策(中发〔1985〕1 号)》,1985 年 1 月 1 日。

⑩ 张晓山、李周《新中国农村 60 年的发展与变迁》,第 466 页。

⑪ 项继权《改革 40 年:农民和集体不断解放的过程》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2018 年第 5 期。

⑫ 张晓山、李周《新中国农村 60 年的发展与变迁》,第 3 页。

9月14-22日,中共中央召开各省、市、自治区党委第一书记座谈会,着重讨论加强和完善农业生产责任制问题。9月27日,中共中央印发了这次会议的纪要《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》。这个纪要提出:农业集体经济的基础不可动摇,但体制需要改革;贫困落后地区可以包产到户,也可以包干到户。

中共中央于1982年1月1日批转了《全国农村工作会议纪要》,明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”,是社会主义农业经济的组成部分。这一个“一号文件”的发出促进“包产到户”的快速发展。1983年1月22日,《人民日报》发表社论《稳定和完善联产承包责任制》,提出联产承包责任制是社会主义合作经济的新形式,是中国农民在党的领导下的伟大创造。它既不同于“大锅饭”的模式,又区别于小私有的个体经济,使集体的优越性和个人的积极性同时得到发挥,开创了一条具有中国特色的社会主义农业的发展道路。

农村家庭联产承包责任制适应了当时中国农业生产力发展的实际需求,改变了人民公社时期集体生产、集体劳动、统一分配的经营管理方式,赋予农民更多更加自主的生产经营权,农民在承包土地上种什么、种多少以及何时生产、如何生产由农民自己说了算,“交够国家的、留足集体的,剩下都是自己的”,极大地激发和调动了农民生产积极性。据统计,我国粮食亩产由1978年的168.5公斤提高到1984年的240.5公斤,提高了42.73%。^①1978年,我国粮食总产量6095亿斤,1984年达到了8146亿斤,增长了34.3%;人均粮食占有量,从1978年的633斤,增加到了1984年的781斤,增加了23.4%。农民人均纯收入从1978年的134元增长到了1984年的355元,扣除价格因素后实际增长了1.5倍,年均增长16.2%。1978年,我国农村贫困人口(标准为100元/人·年)为2.5亿人,贫困发生率为30.7%;到1985年农村贫困人口下降为1.25亿人(标准为206元/人·年),贫困发生率降为14.8%。^②

农村土地经营制度的变革促使人民公社体制的最终解体。政社合一的农村治理体制,必然地与农村农户经营体制相矛盾,因为它“无法容忍新兴的

社会力量,无法协调和统帅社会”^③。五届全国人大五次会议于1982年12月4日通过新《宪法》,否定了人民公社体制,该宪法重新规定乡、民族乡、镇为我国农村基层政权组织。1983年1月2日,中共中央印发了《当前农村经济政策的若干问题》(即(1983)1号文件),指出人民公社的体制,要从两方面进行改革,即实行生产责任制,特别是联产承包制;实行政社分设。1983年10月12日,中共中央、国务院联合发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》(中发〔1983〕35号),这个通知明确指出:“随着农村经济体制的改革,现行农村政社合一的体制显得很不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府,政社必须相应分开”^④。到了1983年底,全国已有12702个人民公社宣布撤销,到1984年底,又有39838个人民公社摘掉牌子,到1985年,我国农村全部完成“政社分开”、重建乡级政府的工作,取而代之的是79306个乡、3144个民族乡和9140个镇。^⑤人民公社体制的松动乃至最终解体,是与其经济基础的变革相一致的。

在1983年中共中央、国务院联合发布的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》除了在“公社”一级“撤社建乡”,重构农村基层政权组织以外,还要求在“公社”以下层级实行“村民自治”,重塑农村基层社会组织。到1985年,全国建立了948628个村民委员会和588多万个村民小组。^⑥

不过,村民自治制度的推行比较缓慢。1986年9月,中共中央和国务院发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,提出发挥群众自治组织自我教育、自我管理、自我服务的作用。1987年7月,邓小平在会见意大利共产党领导人时指出,“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主”。1987年10月召开的党的十三大提出“要充分发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用,逐步做到群众的事情由群众自己依法去办”。甚至时任全国人大常委会委员长彭真同志还会提出“农民群众把一个村的事情管好了,逐渐就会管一个乡的事情,把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步锻炼,提高参政议政能力,逐步向上延伸,逐步扩大民主范围”^⑦。1987年11

① 郑有贵、罗贞治、李成贵《党的十一届三中全会以来我国农业政策的演变及其作用》,《教学与研究》1998年第12期。

② 陈锡文《从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出》,《行政管理改革》2018年第4期。

③ 张厚安、徐勇《中国农村政治稳定与发展》,武汉:武汉出版社,1995年,第211页。

④ 中共中央、国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》(中发〔1983〕35号),1983年10月12日。

⑤ 陈锡文、罗丹、张征《中国农村改革40年》,北京:人民出版社,2018年,第123页。

⑥ 陈锡文、罗丹、张征《中国农村改革40年》,第123页。

⑦ 《彭真文选(一九四一—一九九〇年)》,北京:人民出版社,1991年,第608页。

月24日,全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,并从1988年6月1日起在全国试行,直到1998年11月4日,第九届全国人大常委会第5次会议才正式通过这部法律。^①如果从中共中央、国务院联合发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》日期算起,村民自治制度在我国经历了长达15年之久的试工期。在这期间,全国各地在村民自治的具体形式、选举方式和运行机制上,进行了各种有益的实践探索,形成了具有地方特色的创新经验。譬如,吉林梨树县创造的“海选”、安徽岳西县莲云乡腾云村最早实行的村委会“组合竞选制”,还有许多农村采取的“两票制”等。其中一些村级选举经验(譬如“公推直选”)还被推广到乡镇政府和事业单位的选举之中。诸如“海选”的地方创新经验甚至推广到全国。

伴随着农村土地经营制度的改革及其深入发展,农村治理的主要变化是,在“撤社建乡”的同时,逐步在村一级推行村民自治制度,并最终形成了“乡政村治”的农村治理架构。

虽然后来各地也经过“撤区并乡”“简政放权”等多次乡镇改革,但这些改革只是对乡域规模、乡镇政府权力做了适当调整,并无体制性创新。

四

随着农村土地“大包干”的普遍推行以及人民公社制度的最终破产,农民负担问题与农民逐渐产生了直接的利益关联,对它的感受更加直接、更加强烈,农民开始怨声载道,并动摇对农村基层政府的合法性认同。农民抗税抗粮、集体上访和群体性事件不断发生,一时成为中国农村的普遍现象和主要问题。^②2000年,中央决定首先在安徽全省进行农村税费改革试点,一两年后便推向全国。2005年12月,我国全面取消农业税,农村税费改革才告一段落。与农村税费改革之前的1999年相比,2006年全国农民每年减轻负担约1250亿元,其中336亿元为农业税,714亿元为“三提五统”。按照8亿农民计算,农民人均减负140元。^③同时,国家还逐年加大对“三农”的投入和补贴力度,实施了一系列惠农措施,国家“三农”政策实现了对农民“少取”“不取”到“多予”的根本转向。

围绕农村税费改革,各地又进行了乡镇综合配

套改革。这次乡镇配套改革主要以精简为核心内容:一是乡、村、组再次进行了较大规模的合并;二是精简乡镇工作人员,一些地方还鼓励乡镇党委政府“交叉任职”;三是精简和规范了乡镇政府的内设机构,统一设置为3-5个综合性办公室;四是对乡镇“七站八所”进行精简和整合,成立综合性服务中心。个别地方(譬如湖北省)还藉此撤销了乡镇站所,农村公共服务实行“以钱养事”新机制。

但是,农村税费改革的一个意外后果是,加剧了农民个体与村庄集体乃至农村基层政府的疏离,因为二者之间缺乏有效的联结沟通机制,以致有学者提出“悬浮型政权”概念来描述后农村税费改革时代的乡镇政府与乡村社会“脱嵌”的状态。与此同时,农村社会又处于“空心化”“个体化”急剧转型之中,无论从纵向上的国家与乡村社会关系来看,还是从横向上的乡村社会自身的联结和合作来看,都面临着重新将农民组织起来、进行有效社会整合、加强乡村共同体建设、提升农民互助合作能力、激发乡村社会活力的挑战。

在农村家庭联产承包和农村税费改革两次大的农村改革的基础上,最近十余年,党和国家又在农村实行了社会主义新农村建设、农村集体产权制度改革、农村社区建设等一系列的建设、改革。同时,积极推进城乡从“分割”到“统筹”“融合”发展。最终在党的十九大报告中,不仅提出并系统阐述了乡村振兴战略。这些农村改革和建设,从短的历史时期来看,它是对农村社会转型中出现的新问题、新矛盾的回应,而从长的历史发展来看,它是沿着改革开放以来的改革逻辑逐层递进和深入发展,从根本上而言“都是旨在破除传统的人民公社体制及与此相应的一系列制度和政策,赋予农民及农村集体更大的独立性和自主性,着力将农民及农村集体及组织从传统的计划经济、组织体制、管理体制、经营方式以及城乡二元体制中解放出来”^④。

在新时代,深化农村改革必然要求在农村基层构建简约高效的、以改善农村公共服务为主要内容的、以人民为中心的新型农村治理体制和机制。在村民自治的基础上引入德治和法治,通过自治、德治、法治的有效结合,构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制。通过体制和机制的创新,促进农村治理体系和

① 2010年10月28日,第十一届全国人大常委会第17次会议对《中华人民共和国村民委员会组织法》又进行了修订。

② 陈文胜《中央一号文件的三农政策变迁与未来趋向》,《农村经济》2017年第8期。

③ 张晓山、李周《新中国农村60年的发展与变迁》,第14页。

④ 项继权《改革40年:农民和集体不断解放的过程》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2018年第5期。

治理能力的现代化。

五

到今年,新中国已成立 70 年了。如果以 1978 年农村改革为时间节点,大致可以分为两个主要历史阶段:前 30 年旨在建立与计划经济、全能主义国家相适应的,以人民公社体制为代表的一套系统的农村治理体制机制。这一体制机制服务于当时的国家政权建设和整个国民经济建设的需要;后 40 年旨在逐步破除人民公社体制以及与此相应的一系列制度和政策,形成与社会主义市场经济发展要求相适应的农村治理体制机制。如果从权利/权力的角度而言,前一个历史阶段的农村治理是“集权”的过程,后一个历史阶段的农村治理则是“放权”的过程;如果从国家与社会关系而论,前一个历史阶段的农村治理具有明显的“国家化”特色(这个阶段的农村治理或可称之为“国家对农村的治理”),后一个历史阶段的农村治理则具有一定的“社会化”的特色(这个阶段的农村治理或可称之为“国家在农村(社会)的治理”)。

纵观 70 年来的所有这些农村治理变革,都必然涉及经济基础与上层建筑、国家与乡村社会、农业与工业、农民与工人、城市与乡村关系的调整,并伴随着个体私有制与集体所有制、计划经济与市场经济、姓“社”与姓“资”、“左”与“右”的斗争或争论。

1949 年以来 70 年间,尽管每个历史时期的农村治理的主题及其内容并不相同,可是它在社会主义中国却一以贯之地遵循着国家的基本逻辑。并且,党和国家在农村治理变迁中扮演着引导者、规划

者、改造者或建设者的角色。改革开放以来我国农村民主得到了长足发展,农村人民参与乡村政治的渠道、体制和机制均有很大进步,但同时党和国家并未放松对乡村社会的领导和治理,只不过在不同的历史时期具体的领导和治理方式、手段有所不同而已。新中国建立以来的农村治理,始终是也必然是党规划-国家主导的社会主义农村治理模式。

此外,我国农村治理及其变革、调整还与人们对“乡村”和“农业”(价值)的认识密切相关。如果仅仅将“乡村”或“农业”视为一种可剥夺(汲取)的资源,农村治理往往采取(强)控制的方式;当把“乡村”和“农业”视为一种生存方式或者对于人类持续发展具有不可替代价值的社会生活体,不但会改变过去那种只看重经济价值、将其视为一种经济行为,相应地则转向更加注重其社会、文化、生态价值,而且会强调农村治理中的社会自治、乡村内生动力以及乡村社会主体的作用。党的十九大报告提出“乡村振兴”战略,就是建立在对“乡村”和“农业”(价值)的重新认识的基础之上。我们相信,“乡村振兴”战略的实施,将对农村治理提出新要求、新方向。

总而言之,农村治理及其变迁,与党和国家的总方针、总路线、总战略相一致,与其所处的社会、经济、文化与政治体制相一致。透过农村治理及其变迁,大致可以窥见一个特定历史时期的社会、经济、文化、政治体制的主要特点和基本情况。简言之,农村治理及其变迁受制于一个历史时期的社会、经济、文化、政治体制。

Changes of Rural Governance in China and Its Logic: 1949-2019

WU Licai

Abstract: Since 1949, the rural governance in China has served the construction of state power, national construction, and rural reform and development over the past 70 years, and the rural governance has changed accordingly. Therefore, the theme and content of rural governance in each historical stage are different, but the rural governance consistently observes the basic logic of the state in socialist China, and the state plays the role of guide, planner, reformer or builder in the changes of rural governance.

Key Words: 1949-2019; rural governance; logic of the state; changes of governance

责任编辑:王敬尧

栏目主持人简介



吴理财 教授

吴理财，安徽潜山市人，政治学博士。华中师范大学政治与国际关系学院教授、博士生导师，中国农村综合改革协同创新研究中心（国务院农村综合改革工作小组办公室研究基地）主任，湖北经济与社会发展研究院（城乡一体化湖北协同创新中心）副院长。入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”等。

纪优秀人才支持计划”等。

主要从事地方政治、乡村治理、文化治理研究。出版著作《China's Township System: Governance and Reform》等10余部，发表论文200余篇。主持国家社会科学基金重大项目、重点项目、青年项目各1项，教育部重点研究基地重大项目1项、人文社会科学后期资助重点项目1项，省级社会科学基金项目4项，亚洲开发银行项目1项等。



陈柏峰 教授

陈柏峰，湖北咸宁人，中南财经政法大学教授，博士生导师，法学院副院长。中国法理学会理事，中国社会学法律社会学研究会常务理事，湖北省法学会常务理事，湖北省法学会法理学研究会常务理事，中信改革发展研究院研究员。入选国家“万人计划”青年拔尖人才、教育部

青年长江学者等。

主要研究方向为法理学、法律社会学、农村社会学。已出版学术专著《乡村江湖：两湖平原“混混”研究》等6部，发表论文100多篇。主持国家社会科学基金重大项目、重点项目、青年项目各1项，教育部人文社科年度项目、后期资助项目各1项，其它省部级项目4项。