

“大包干”政策过程：从“一刀切”到“切三刀”

赵树凯

(国务院发展研究中心, 北京 100010)

摘要 农业大包干的政策过程,是农村改革最艰难、最关键的阶段,历时三年。1982 年 1 月中央一号文件标志着这场政策争执落幕。在确立农民自主选择的政策原则之前,经历了三种政策形态:“一刀切”政策是指对于包产到户一律否定,持续时间从 1978 年 12 月到 1980 年 9 月;“切两刀”政策是指分两类地区,即贫困地区可以搞,一般地区不要搞,持续时间从 1980 年 9 月到 1981 年 3 月;“切三刀”政策是指分三类地区,即贫困地区实行“包产到户、包干到户,中间地区实行“统一经营、联产到劳”,发达地区实行“专业承包、联产计酬”,持续时间是 1981 年 3 月到 1982 年 1 月。这种政策变迁并非规划、设计、导演的过程,而是顺流而下、顺势而为的过程。在这个过程中,农民步步紧逼,政府则节节退让。在政府退让过程中,高层领导内部不断发生意见分歧,有的主张节制农民,甚至改造农民,有的主张顺应农民、追随农民。不同意见的交锋和演变,构成高层政策过程的三个清晰阶段,显示了 1980 年代农村改革高层决策的机制和逻辑。

关键词 包产到户;包干到户;政策过程;切三刀

从 1978 年 12 月开始,关于农业大包干的高层争端,历时整整三年。1982 年 1 月中央一号文件出台,标志着这场政策争执落幕。也就是说,农村改革最关键的 policy 争执过程发生在第一个一号文件出台之前。关于这场争执,目前已有研究资料相当丰富,特别是有大量亲历者的回忆。这些不同层面、不同位置亲历者的讲述,非常宝贵。但是,本人也发现,因为有诸多亲历者讲述,也可能产生一种负面作用,即不利于不同研究视角、不同研究方法的运用。

概括地说,在确立农民自主选择的基本原则之前,大包干经历了三种政策形态,即:“一刀切”、“切两刀”和“切三刀”。对政策制定者来说,这种政策变迁并非规划、设计、导演的过程,而是顺流而下、顺势而为的过程,是不由自主的过程。在这个过程中,农民步步紧逼,政府则节节退让。在政府退让过程中,高层内部不断发生意见分歧。有的主张节制农民,甚至改造农民,有的主张顺应农民、追随农民。在这个特殊历史时期,政策意见的冲突是怎样展开的?不同领导人的态度是怎么变化的?这种态度变化怎么影响中央文件形成?已有研究虽然

著述颇丰,但此种角度探究却相当欠缺,即便有所梳理,也相当模糊简略。本文力图在这方面有所突破。

本文以中央文件为主线,以相关文献资料为辅助,意在梳理勾勒大包干政策一波三折的流变脉络。本文所指“大包干”,是广义角度的农业生产家庭经营。在体制内涵上,包产到户和包干到户有明显差别,甚至有性质不同;从发生过程来说,出现的时间、地域也有明显差别,但最终统一为包干到户。一般读者对此并不深究。在本文中,有时用“包产到户”,有时用“包干到户”,根据具体语境二者相互指代。

一、“一刀切”:

“不许包产到户,不许分田单干”

“一刀切”政策的持续时间是,从 1978 年 12 月十一届三中全会通过《关于加快发展若干问题的决定(草案)》^①,到 1980 年 9 月中央发布 75 号文件(《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》)。

(一)两个“不许”的提出

收稿日期 2017-11-20

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“推进农业供给侧结构性改革的理论研究与战略研究”(17JZD017)

如果追溯到十一届三中全会之前,“不许包产到户,不许分田单干”是一贯政策。具体说,这个政策是针对1961年前后安徽等地包产到户而来的,是1962年以来的明确政策,更是“文革”中的农村政策重点。十一届三中全会通过的农业决定又加以强调。

1978年12月,中共十一届三中全会通过了《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》和《农村人民公社工作条例(试行草案)》(以下分别简称《决定(草案)》和《条例》)。当时高层领导人设想,这两个农业文件将指导未来二十年的中国农业发展。其中,《条例》规定了公社的体制框架,《决定(草案)》制定了加快农业发展的政策措施。《决定(草案)》长达一万五千字,有四个部分,即“统一全党对我国农业问题的认识”“当前发展农业生产力的二十五项政策和措施”“实现农业现代化的部署”“加强党和政府对于农业的领导”。总体来说,这个《决定(草案)》体现了解放思想、放宽政策的精神,比起上半年还在坚持用学大寨来发展中国农业的思路有巨大突破。其中第二十五措施的第三条,主要强调人民公社“必须认真执行各尽所能、按劳分配的原则”。《决定(草案)》提出了三个可以,即“可以按定额记工分,可以按时记工分加评议,也可以在生产队统一核算和分配的前提下,包工到作业组,联系产量计算劳动报酬,实行超产奖励”。但同时,文件明确规定“两个不许”,即“不许分田单干,不许包产到户。”

起草《决定(草案)》时,国家农委尚未成立。这两个文件的起草工作,在时任分管农业副总理纪登奎的领导下进行,其中《决定(草案)》起草组负责人是农林部长杨立功、副部长李友九,农林部政策研究室主任谢华、副主任刘堪有关研究人员参与。据谢华在1981年3月16日农委党组扩大会议上所说,关于农业生产责任制问题,起草过程中高层有明确指示,除了不许包产到户、分田单干之外,其他形式都可以。他说,当时觉得政策放得已经太宽了,思想上甚至不能适应。谢华后来担任国家农委委员、办公厅主任。高层特意交待加上“两个不许”,应该是有所针对。根据农林部政策研究室会议资料,在1978年10月中旬,新华社内参上就反映了安徽等地出现包产到组,有包产到户苗头。两个“不许”可能是针对这个苗头而来。

(二)三个“不许”

在《决定(草案)》发布三个月后,1979年4月中央发出31号文件。这个文件的重点是关于农业

生产责任制问题。文件强调既要发挥集体经济优越性,又要调动社员积极性。在指出“生产责任制形式必然多种多样”同时,明确提出了三个“不许”,即:“不许包产到户,不许划小核算单位,一律不许分田单干”。

31号文件针对“包产到户”的内涵和性质作了阐述,指出:“包产到户,是指把主要作物的全部农活由个人承担,产量多少也全部由个人负责。它失去了集体劳动和统一经营的好处,即使还承认集体对生产资料的所有权,承认集体统一核算和分配的必要性,但在否定统一经营这一点上,本质上和分田单干没有什么差别,所以是一种倒退。搞了包产到户、分田单干的地方,要积极引导农民重新组织起来”。^②可见,这个文件不仅不允许包产到户,而且已经搞了的要求纠正。

在本段最后,文件又加了一句话:“深山、偏僻地区的孤门独户,实行包产到户,也应当许可”。这与三中全会决定的严厉表述略有差异,依据是华国锋听取会议汇报时的讲话精神。

有观点认为,这句话是在政策上为包产到户开了个“口子”。客观而论,其实不然。因为这句话为包产到户限定的条件清楚而且苛刻,即“深山、偏僻地区的孤门独户”。这种情况属于自然地理条件所决定,是不得不搞包产到户的地方。正如这个文件起草的领导者、副总理王任重1980年1月农委会议上所说:“山区零散户,早就赞成包产到户了”,从来都是允许的,并不是新政策。真正的政策放宽,应该是允许“贫困落后地区”搞包产到户,而这是1980年9月的事情。

1979年中央31号文件是国家农委起草的。十一届三中全会之后,中央决定成立国家农委。副总理王任重兼任农委主任,原中宣部长张平化转任农委第一副主任,李瑞山、杜润生、张秀山任副主任。国家农委于1979年2月组建,次月即召开“七省三县农村工作座谈会”,这个文件就是座谈会纪要。在王任重领导下,杜润生主持了这次座谈会,并主持了文件起草。参与文件起草主要人员有,农业部副部长李友九、农委办公厅主任谢华、农委政策研究室副主任刘堪,以及农委政策研究室祖国补、张云干等有关人员。

在这次座谈会上,发生了包产到户、包产到组问题的争论,安徽省两个与会代表强烈提出了不同意见,要求放宽政策。华国锋听取了会议汇报,并讲话两个小时。基于华国锋的讲话精神,农委起草了会议纪要。这个会议纪要被中央转发,即当年中

央 31 号文件。文件重申了两个“不许”，并做了一些具体阐述，尤其是阐述了为什么要反对包产到户。当农委召开这次座谈会时，安徽肥西县部分社队的包产到户已经开始半年，凤阳县小岗村的包产到户刚刚开始。但是，因为基层秘而不宣，高层对于这些情况并不清楚，所以，会议并没有围绕安徽肥西、凤阳的现象展开。

(三)“不许”与“也不要”

1979 年 9 月，中共十一届四中全会召开，通过《关于加快农业发展若干问题的决定》(以下简称《决定》)。与《决定(草案)》比较，《决定》修改了原来两个“不许”的表述——“不许分田单干，除了某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户”。^③新的表述比《决定(草案)》语气上有所缓和。

在十一届三中全会上，关于加快农业发展的决定只是作为“草案”“原则通过”。因此，新成立的国家农委的重要工作，就是修改这个决定草案。当年参与修改稿起草工作的段应碧，2015 年接受《农村工作通讯》记者专访时介绍，国家农委经过一段时间紧张工作，副主任杜润生起草了一份意见，正式向中央报告。这个报告主要提出了四个问题：农业指标改不改问题，如何评价农业成就问题，反左和反右问题，农业学大寨问题。段应碧说，“最重要的一个问题，农委没有把大家意见反映上去，没有报告，向中央请示时，压根儿也没有提。”这个问题是指，“《决定(草案)》里有一句话，可以‘包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励’。懂农业的人如果仔细追究这句话的含义，从中可以发现实际上允许了包产到组，很容易进一步走向包产到户。在农委的修改稿中，实质上把这句话的意思给否定了，报送了国务院秘书长助理袁木”。“袁木退回稿子时，给谢华他们写了一段话，说他跟乔木商量了，这段文字不要动，这句话不要改，不管下边有多少意见都不修改”^④。就是说，在农委提交的修改稿中，不仅没有对包产到户问题提出政策松动，而且，把原来稿子中容易导致包产到组的政策缝隙也堵上了。当时国家农委内部对于包产到户的否定态度，比负责修改文件的中央有关负责人还要鲜明。

这个稿子的最后修改是在四中全会后期。万里晚年说：“据后来了解，文件正式公布前，紫阳同志根据我的意见，又考虑了反对方面的意见，把两个‘不许’改成一个‘不许’、一个‘不要’”。这个文件稿通过前的文字修改，是由赵紫阳负责的。在这

次中央全会上，赵紫阳从政治局候补委员成为政治局委员。对于这个文字上修改，万里说：“‘不许’也罢，‘不要’也罢，还都是不让搞，可是安徽已经搞起来了。”^⑤

在上述三个文件起草过程中，虽然地方已经发生政策突破，有关会议上也有一些争论，但是在中央领导层没有发生什么重要争论，也就是说，中央部门没有人直接坚持为包产到户放开口子。

在地方领导人中，万里是持不同意见的突出例子。2017 年 10 月，80 年代农业部政策法规司司长郭树田对崔传义和本人说：“1980 年春天万里调任中央之前，包产到户在中央层面没有代言人，中央层面公开听到的都是反对声音。”1997 年 10 月，万里在接见中央党史研究室有关人员时曾谈到：1978 年 11 月，中央工作会议讨论文件草稿时，他在小组会发言中提出删去两个“不许”，还向文件起草组提交了书面意见。1979 年 9 月四中全会上，万里再次提出了这个意见。他回忆时说到，当时所以提意见，是因为安徽已经开始干了，他要在中央文件中为安徽的突破创造政策环境。可见，当万里还是省级领导人时，不仅在地方直接支持包产到户，也在中央层面代表包产到户正式发出声音。

1979 年 12 月 11 日，农委副主任杜润生给农村宣传界做报告，介绍农业工作的成绩、困难和努力方向，也谈了包产到户问题。杜润生说：“上半年争论包产到组，看来群众自发推广，有的省领导同志支持，群众自己搞起来了。中央的方针，既然有效就可以搞几亩，当然其他形式也都有增产。有的生产队太大，包到组实际恢复公社时代。但不提倡成为一级核算制，也不提倡包到户。中央写了‘不要’，原为‘不许’，轻一点，‘不要’不等于提倡，更不能提倡单干。”^⑥杜润生在这里讲得相当清楚。

(四)国家农委文件

梳理早期包产到户的政策过程，还必须提到一个重要文件，即：1980 年 3 月 6 日国家农委发出的《全国农村人民公社经营管理会议纪要》。这个文件坚持了 1979 年中央 31 号文件原则。指出：“会议对包产到户问题展开了认真的讨论，一致认为，就全局来说，应当按照中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定》‘除某些副业生产的特殊需要和边远山区交通不便的单家独户外，不要包产到户’”。^⑦略微的小调整是，讲可以包产到户的条件时加了一种特殊情况，就是“某些副业生产的特殊需要”。

这是国家农委起草的第二个关于农业生产责

任的政策文件。“全国农村人民公社经营管理会议”是经过充分准备后召开的。会议召开的初衷，是解决前一段关于包产到户的争论。高层认为，避免包产到户的关键是办好人民公社，而办好人民公社的关键是加强经营管理。1979年下半年，根据副总理王任重的指示，杜润生主持了几次会议，专门研究如何加强人民公社的经营管理，并决定在人民公社机构中增设经营管理站。这就是通常所谓人民公社“七站八所”中“经管站”的由来。

1980年1月12到2月2日，国家农委召开了这次会议。农委副主任杜润生主持会议并负责起草会议纪要。会上，关于包产到户的问题发生了激烈争论，支持者仍然主要来自安徽的与会者。按照高层领导原来设想，这个会议本来要产生一个中央文件，但会上出现了异常情况。在会议结束前的汇报会上，华国锋、李先念、余秋里、王任重等都表示不赞成包产到户，在华国锋请邓小平讲话时，邓小平以没有考虑好为理由不表态，避开包产到户，转而谈了小康发展目标问题。这显示了高层意见的不一致。所以，会议纪要只能作为农委文件发，没有作为中央文件发。从各省情况看，对于这次会议精神各有取舍。在安徽，农委主任周日礼曾请示万里会议如何传达，万里回答：“算了吧，我们省农业会议刚开过，下面正在执行，你这个会议精神与我们省委会议精神不一致。”^⑧此前，在1月11日安徽省委农业工作会议闭幕会上，万里已经代表省委表态，认可包产到户是责任制的一种形式，即所谓“报上了户口”。从这里可以看到万里在改革中的政治勇气。

1980年3月，杜润生在《农村工作通讯》第3期发表文章，谈加强人民公社管理问题。文章指出：“包产到户不应作为方向去提倡。”“有人说，既然副业可以包，为什么大田不可以包？道理就是因为，大田是主要作物，主要产量，主要收入，是农村经济的主导部分。把这一部分社会主义经济巩固住，才能有条件地利用个体经济的积极性。如果这部分也滑到个体经济，那就全面成为个体经济了。”“既然已经包产到户，就和真正的集体分工协作前提下的责任制不一样了，只要领导稍微放松点，背后的经济力量就会促使它滑到单干的道路上去，最后非冲破集体不可。”文章进而指出：“我们要把希望放在充分发挥集体经济的优越性上去，改变生产条件，实现机械化。如果扩大包产到户，就是背道而驰，搞不好还可能破坏公共财产。人心一散，各奔前程，集体经营没有了，基本建设也不搞了，科学

种田也搞不起来了，农村的社会主义阵地就被破坏了。”^⑨

1980年3月农委文件，依然坚持了四中全会的“不许分田单干”“不要包产到户”原则，如果说有什么不同，就是反对态度变得温和，对于已经采取了包产到户的地方，表现出了明显宽容：“至于极少数集体经济长期办得不好、群众生活很困难、自发包产到户的，应当热情帮助搞好生产，积极引导他们努力保持、并且逐步增加统一经营的内容，不要硬性扭转，与群众对立，搞得既没有社会主义积极性，也没有个体积极性，生产反而下降。更不可搞批评斗争。”^⑩但从根本上讲，这个文件对于包产到户的否定精神没有变。

但是，变化在此时开始出现。1980年3月，万里从安徽调任中央书记处分管农业，用万里的话说，出现了“春夏之交的激烈斗争”；同年5月，邓小平在一次听取胡乔木、邓力群汇报时谈了包产到户问题；同年9月，中央召开各省第一书记座谈会，专门讨论这个问题。在此基础上，形成新的中央文件，即1980年中央75号文件。新文件为包产到户开启了一个小通道。至此，关于包产到户的政策规定从“一刀切”进入“切两刀”的新阶段。

二、“切两刀”：贫困地区、一般地区

“切两刀”政策是指：1980年9月中央75号文件，做出了关于包产到户、包干到户的新规定，即贫困地区可以搞，一般地区不要搞。

（一）“切两刀”政策规定

75号文件主题是“进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题”。可以说，这个文件是专门解决包产到户问题的。

这个文件先解释做出规定的必要性：“当前，在一部分省区，在干部和群众中，对于是否实行包产到户（包括包干到户）的问题，引起了广泛的争论。为了有利于工作，有利于生产，从政策上做出相应的规定是必要的”。“对于包产到户应当区别不同地区，不同社队采取不同的方针”。

随后，文件指出，特定贫困地区可以搞包产到户，一般地区不要搞。具体表述是：“在那些偏远山区和贫困落后的地区，长期吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。”“在一般地区，集体经济比较稳定，生产有所发展，现行的生产责任制群众满意或者经过改

进可以使群众满意的,就不要搞包产到户。这些地方领导的主要精力应当放在如何把集体经济进一步巩固和发展。”^⑩

75号文件明确规定,可以包产到户、包干到户的地方,是所谓“三靠地方”,也可以说是没解决温饱的地方。至于在地方上,具体“三靠”生产队准确划分,文件指出:“上述不同地区如何划分?由各省市自治区认真调查研究,按当地社队的状况确定”。^⑪按照国家农委内部估算,以农民人均年纯收入50元为标准,文件起草时(1980年9月)可以包产到户的贫困地区是大约1亿人口。

为什么只能贫困地区搞包产到户?75号文件做了专门解释,有发展方向的原因,也有现实条件的原因。文件的表述是:“集体经济是我国农业向现代化前进的不可动摇的目标。它具有个体经济所不能比拟的优越性,这是二十多年来农业发展的历史已经证明了的”。“现在,经过了二十多年的努力,农村集体经济在多数地方已经得到巩固,农业集体化的方向已经为广大农民所认识和拥护”,“在我国条件下,不能设想可以在一家一户的小农经济的基础上,建立起现代化的农业,可以实现较高的劳动生产率和商品率,可以使农村根本摆托贫困和达到共同富裕。因此毫无疑问,农业集体化的方向是正确的,是必须坚持的。”^⑫。这是当时高层内部的主流判断。但是,万里作为分管农业的副总理,开始就不认同这样的说法,他后来在内部会议上说:“75号文件有些地方为左的东西撑腰,被左的东西利用。”

75号文件关于“切两刀”规定,也表现出了宽容和妥协。文件指出:“已经实行包产到户的,如果群众不要求改变,就应允许继续实行,然后根据情况的发展和群众的要求,因势利导,运用各种过渡形式进一步组织起来”。但同时,文件也表示不应该只用包产到户解决困难社队问题,指出:“一部分地区长期困难和一部分社队没有办好,原因是多方面的,不要限于用一种办法去解决。”

1980年75号文件也是一个会议纪要,即各省市自治区第一书记座谈会纪要。这个会议是万里向胡耀邦建议召开的,主要讨论农业责任制问题。会议从9月14日到22日,开了9天。围绕包产到户问题,会议爆发了激烈争论,有文章概括为“阳关道与独木桥”之争。最后形成了这个充满妥协性的文件。首先需要指出,这个文件第一次明确规定贫困地区可以包产到户、包干到户,突破了1979年31号文件的一般性规定,即“不许分田单干,也不要包

产到户”。这是一个深刻转折。但同时也必须指出,在这个文件中,针锋相对的两种政策意见都得到了反映,包产到户、包干到户的赞成者和反对者,都可以从文件中找到依据。万里后来说,“这个文件是妥协的结果”。在文件出台后,万里曾经向胡耀邦表达对这个文件的不满意,说自己很着急,胡耀邦安慰他:“有进步就好,你的着急我很理解,但只能慢慢地着急”^⑬。如果说,1979年31号文件,是反对意见依然稳居上风,那么,1980年75号文件,则可以算是正反两种意见平分秋色,即在特定条件下包产到户得到许可,在政治上、理论上依然被否定。这显示了改革决策过程的复杂性。

(二)邓小平谈话与“切两刀”

直观地看,75号文件的进步是各省市自治区第一书记会议座谈会的结果。实际上,还有一个重要背景,就是邓小平1980年四五月间的谈话,特别是5月31日谈话。

1980年上半年,邓小平关于农业生产责任制的谈话有两次。第一次是4月2日,在当年的计划会议前,邓小平找胡耀邦、万里、姚依林、邓力群等人谈长期规划问题。副总理兼计委主任姚依林汇报说,一些省份农民生活困难,中央要调给很多粮食,成为国家负担,这些地区的政策可搞得宽一些,索性实行包产到户,减轻国家包袱。邓小平表示,赞成在这类地区放宽政策,使每家每户都自己想办法,多找门路,增加收入,有的可以包产到组,有的可以包给个人。邓小平还说,“此事请万里同志研究个意见,提到书记处讨论”。随后,邓小平在计划会上讲话指出:“甘肃、内蒙、云南、贵州等省区的一些农村生产落后,经济困难,应当实行包产到户。”^⑭

邓小平关于包产到户的再一次谈话是在5月31日。这是听取胡乔木、邓力群汇报宣传理论工作时谈话的一部分。邓小平说:“农村政策放宽以后,一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户,效果很好,变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户,增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县,绝大多数生产队搞了大包干,也是一年翻身,改变面貌。”然后,邓小平针对当时的争论谈了看法:“有的同志担心这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”为什么不必担心呢?邓小平说:“我们总的方向是发展集体经济。实行包产到户的地方,经济的主体现在也还是生产队。”邓小平进一步展开:“这些地方将来会怎么样呢?可以肯定,只要生产发展了,农村的社会分工和商品经济发展了,低水平的集体化就会发展到高

水平的集体化,集体经济不巩固的也会巩固起来。”^⑥。仔细解读邓小平的这些话,可以理解为他对高度评价了包产到户、包干到户,但依然肯定生产队,肯定以生产队为基础的集体经济。不仅总方向是集体经济,而且实行了包产到户的地方,还要坚持生产队的主体地位,由生产队来保证集体经济的性质。实际上,包产到户后来的发展迅速而彻底地瓦解了以生产队为基础的集体经济。

关于邓小平这次谈话的作用,万里晚年说得相当客观。一方面,万里强调这个谈话对于包产到户的巨大支持作用:“光我们给包产到户上了户口管什么用,没有邓小平的支持,上了户口还可能被注销的。”另一方面,万里也强调谈话作用的局限性,并没有解决根本问题,他说:“5月31日,小平同志作了重要讲话,热情赞扬肥西和凤阳的包产到户。此后情况有了好转,但还是吵吵嚷嚷,全国性的争论并没有停止,有些反对的人手里拿着权,他不同意你就干不成。”^⑦。可见,邓小平讲话后全国性争论并没有停止,有些掌权的人还在反对。

为什么邓小平谈话后争执还在继续,很多人还在反对?有必要具体分析这次谈话的背景。其一是传达过程的原因,邓小平谈话是在内部传达,以征求意见形式进行,并不是作为政策文件传达,而且传达范围有限。根据时任安徽滁县地委书记王郁昭回忆,这个谈话在6月上旬传达,传达范围到地委书记,而且不准记录,连地委副书记和县委书记也不了解这个谈话。其二是谈话的权威性原因,当时邓小平是中央副主席,虽然威信很高,但权威还不够,华国锋还是中央主席,还在主持中央工作,是正式权力体系中的最高领导人。同时,中央文件关于“不许分田单干”“也不要包产到户”规定还在。其三,谈话内容本身的原因,不同意见者的理解各有侧重,引用时也各取所需。实际上双方各抓住一个要点。一方强调,这个谈话肯定包产到户、包干到户的增产效果很好,不必担心,显然是对包产到户的重要支持;另一方强调,这个谈话强调坚持以生产队为主导,发展集体经济是方向。尤其是,邓小平说“一些适宜搞包产到户地方搞了包产到户”,那么,具体政策问题则是,哪些地方适宜或者不适宜搞包产到户?应该谁决定一个地方适宜或者不适宜包产到户?以不同理解为基础,两派政策主张各执一端,继续争执。从后来的形势演变看,生产队很快就无法维持;从历史发展和理论背景看,究竟何为集体经济,一直存在争议。

(三)“切两刀”政策争端

在邓小平谈话半个月后,1980年6月19日,赵紫阳给胡耀邦、万里写信,表达了自己的意见:“我的看法是:第一,在那些困难、落后的地方,可以包产到户;第二,在那些生产比较正常、集体经济搞得比较好的地方,原则上不搞包产到户(至于社队的副业生产和多种经营,可以包给专业组、专业户、专业工);第三,现在有些集体经济搞得比较好的地方也搞了包产到户的,允许进行实验,经过一段时间看看结果如何。”^⑧在这封信中,赵紫阳还推荐了陕西省米脂县孟家坪大队实行专业承包的经验材料。赵紫阳建议中央书记处会议研究这个问题。

7月11日,胡耀邦在全国宣传部长会议上讲话,也谈了对包产到户的意见。“中央不反对包产到户。我们不要把包产到户同单干混为一谈,即使是单干,也不能把它同资本主义等同起来,不要一提到单干就认为是走资本主义道路。说单干就等于走资本主义道路,这在理论上是错误的。”“在这个问题上还有一种误解,就是把劳动方式(集体劳动或者分散劳动,伙干或单干)同所有制混为一谈,认为搞社会主义什么事情都必须集体劳动,一起伙干。如果分散劳动,一个人单独干,就是单干户,就是走资本主义道路。其实这完全是两码事。”^⑨胡耀邦还强调,不能说集体劳动就是社会主义优越性,奴隶社会就是集体劳动。应该说,胡耀邦用简明扼要的语言,阐明了包产到户与资本主义、社会主义无关,理论上相当彻底,具有很强的说服力。

1980年5月下旬,万里和胡耀邦一起去西藏,在旅途中充分交流意见,关于包产到户的观点高度一致。他们商量在七八月间两人分头在东北、西北做一些省(区)主要领导人的工作,为9月的第一书记会议做准备。从会议争论的情况看,说服工作似乎效果不大,赞成的本来就赞成,反对的依然反对。这次会议后,以邓小平的谈话作为重要推动,折中了不同意见,形成了会议纪要,即75号文件。

因为75号文件规定了“切两刀”,所以,文件下达以后,新阶段的政策争端继续展开。在安徽,省委第一书记“张劲夫对贫困落后和边远地区实行的包产到户不再干预,但对于条件较好的地区,尤其是淮河以南的广大农村‘不准搞包产到户’和‘不准分田单干’的态度仍然是相当明确的。拿安徽干部群众流行的话就是:“只准穷队搞,富的地方不准搞”^⑩。10月,张劲夫在省级干部会议上强调:“包产到户已经搞的不纠了,没有搞的不要再搞了。”有些地方“硬性规定搞包产到户的百分比和限制条件;也有些人千方百计阻止包产到户,不惜用政治

批判、开除党籍、纪律制裁、不供电、不供水、不供应计划物资等手段相威胁”。^④但即便在这样的情况下,包产到户不仅未能被遏制,反而增长势头更猛。1980年5月,安徽省包产到户的生产队8700个,占23%;到年底,扩展到2万个,占53.9%。^⑤

从全国来说,在邓小平讲话和75号文件之后,仍然有若干省(区)领导人不同意包产到户。时任黑龙江省委第一书记杨易辰在这部分省领导中是代表人物。他在晚年回忆录中说:“在1980年11月的中共黑龙江省代表会上,我说‘为了调动积极性,搞责任制,而把集体经济越缩越小,甚至缩到一家一户,就会破坏集体经济,这就是一种倒退’。”杨易辰还说:“当时和我们省委看法一致的省,据农业部《农业情况特刊》1980年12月10日反映,有湖南、湖北、江苏、浙江、福建、上海、山西、吉林等省市”^⑥。这些省的态度从吉林省委文件可见一斑。1980年10月24日,中共吉林省委发出《关于加强农业生产责任制的几点意见》,“我省集体经济的来说是巩固和比较巩固的,因此,就全省来说,不搞包产到户”。甚至对于75号文件明确指出可以包产到户的贫困地区,吉林省委也不赞成包产到户,而是要用另外办法解决。这个文件指出:“对于长期贫困的生产队,要根据造成贫困的不同原因,可采取加强领导,给予一定的经济扶持,减少征购任务,实行因地制宜,搞好多种经营,扩大一点自留地,搞好家庭副业等措施,加以解决。”^⑦。由此可见,邓小平5月谈话和中央75号文件之后,地方领导态度比较复杂。文件说特殊困难地区“可以包产到户,也可以包干到户”,地方领导人则“可以”继续批判包产到户是“倒退”,“也可以”继续用行政指令阻止农民搞包产到户。

在北京,邓小平谈话和75号文件发表后,农业系统有关负责人态度仍然没有根本转变。国家农委主办《农村工作通讯》还在发表批评包产到户的文章。1980年9月,发表张劲夫文章《一定要巩固集体经济,发挥社员积极性》:“在生产发展,集体经济搞得好的地方,不要提倡包产到户”,“要坚决稳住,只能到此为止,不能再扩大”,“今后的方向是在社队统一领导下,搞专业队、专业户、专业工,个人和集体挂上钩”^⑧;12月,发表江西省委第一书记江渭清的文章《提倡专业承包联产计酬责任制》:“根据江西省的实际情况,我们坚持原则上不搞包产到户。”“从生产责任制的形式看,专业联产责任制比其他形式的责任制具有较多的、较明显的优点,是比较适合当前农村生产发展情况的一种责任

制”^⑨。11月,农业部副部长李友九在浙江调研,明确表示,有统一经营的包产到户才是责任制,没有统一经营的包产到户不是责任制。李友九还给浙江省委写信,建议对浙江的包产到户“刹刹车,然后利用冬季,通过整社解决问题。对不该包而包了的,如何处理,建议省委请示中央”^⑩。李友九在回忆录中还说,针对此事,1981年3月万里严厉批评,说他“鼓动省委给中央提意见”。

1980年75号文件是由国家农委负责起草的。在副总理兼农委主任万里领导下,农委第一副主任张平化主持了农口部门协调,农委副主任杜润生负责起草工作。万里后来谈到,这个文件的起草过程相当艰难。耐人寻味的问题是,在万里直接领导下,起草出一个万里本人很不满意的文件。这种现象说明,重要文件的起草,本质上取决于政治过程,或者说是政治力量博弈的结果,其政策取向并非起草者本人所能左右,甚至也不是个别中央领导人所左右。具体到75号文件,连胡耀邦、万里这些直接负责的中央领导人,都不能决定其基本精神,至于具体的文字起草人作用就更加有限。因此,研究者不能浪漫化地看待重要文件的起草过程,以为几位执笔者就可以影响政策走向。明白了这一点,也就能理解这样的现象:反对大包干和支持大包干的政策文件,可以是出自同样的起草人之手。

总起来看,1980年75号文件,是一个政治妥协的产物,基本作用是平息了包产到户发生初期的政策斗争。具体地说是,从一律“不许”到有条件地开口子,即允许特定困难地区(即“三靠地区”)实行包产到户,结束了“一刀切”反对的政策规定,开启了贫困地区、一般地区实行“切两刀”政策的新阶段。新阶段的焦点问题是:第一,政策上,一般地区能不能包产到户?第二,理论上,包产到户和集体经济是什么关系?或者说,包产到户在性质上是否属于社会主义经济。争执还在继续。对第二个问题的回答,直到第一个一号文件之后才有明确说法。对第一个问题的回答,就是出现了“切三刀”政策。在原有贫困地区可以包产到户之外,将一般地区再区分为“中间地区”和“发达地区”,规定了不同于贫困地区的新政策。也就是说,三类地区实行三类不同的责任制。这个政策设计的出台过程别致而微妙,标志大包干政策由此进入“切三刀”阶段。

三、“切三刀”:

贫困地区、中间地区、发达地区

“切三刀”是当时农口部门流行说法。其政策

含义是,落后地区、中间地区、先进地区实行三种不同类型生产责任制,即:困难地区实行“包产到户、包干到户”,中间地区实行“统一经营、联产到劳”,发达地区实行“专业承包、联产计酬”。这个政策设计是农委副主任杜润生于1981年1月提出,中央办公厅批转下发。1982年1月,中央一号文件发布,“切三刀”政策废止。

(一)“切三刀”政策表述

很多年来,农村改革决策回忆文章虽多,但对“切三刀”鲜有涉及。在本人看到的十几种相关著作中,只有《历史不再徘徊——人民公社在中国的兴起和失败》^⑧和《风云万里》^⑨有所表述,但也极其简略。前者强调“切三刀”是杜润生、赵紫阳提出的“包产到户的折中方案”,后者表露了这个问题的敏感性。

1981年3月27日,中央办公厅批转下发杜润生《关于农村经济政策问题的一些意见》^⑩。中央办公厅在通知中说,是“根据中央领导同志意见”转发,“希望各地结合自己的情况认真研究,并作为处理当前出现的一些农村经济政策问题的参考”。这个报告转发全党,标志“切三刀”政策意见正式出台。基本内容是:

其一,困难地区实行包产到户。“困难地区实行包产到户稳定几年,大有好处。类似兰考、东明这样的贫困地区,全国大约有一亿五千万人口。退到包产到户,搞它三五年,使这里的社队转变穷困面貌,使每个农民平均收入达到一百元上下(集体收入和家庭收入),并减轻国家每年返销几十亿斤粮食的负担,是完全可能的。包产到户,特别是包干到户这种形式,虽然带有个体经营性质,但由于它是处在社会主义经济条件下,不同于历史上封建社会时期的小农经济,今后一个时期还会有相当大的生产潜力可以发挥,这是可以肯定的”。报告所说“退到包产到户,稳定三到五年”,被理解为包产到户是应对经济困难的权益之计。

其二,中间地区实行“统一经营,联产到劳”。“还有百分之五六十的社队处于中间状态,办得不算好,包产到户的出现,使这些社队面临新的挑战。任其自流自发地大批搞包产到户,可能引起生产关系动荡,是不利的。为树立与巩固社会主义经济成分的优势,如何改善这部分生产队的劳动组织和报酬制度,是一个急待解决的问题”。这段话解释了为什么不赞成中间地区搞包产到户,主要担心是,“任其自流自发地大批搞包产到户,可能引起生产关系动荡,是不利的。”不利于“树立和巩固社会主

义经济成分的优势”。

什么是“统一经营,联产到劳”?中间地区如何推行这种责任制?杜润生在报告中用较大篇幅详细介绍了河南省的做法,即“南阳经验”。“河南省许多地区在中间状态的社队实行了一种‘统一经营、联产到劳’生产责任制。以南阳县金华公社曾庄大队为例:把棉田按劳力分包给社员(不按人口或只以一部分土地照顾人口),叫责任区。定产量(产值),定质量、定费用、定奖罚(全奖全罚或按比例奖罚);统一计划、统一耕种、统一供种子、农药和化肥、统一核算和分配。凡适于分散操作的农活,包括育苗、下种、喷药、施肥、除草、收打等,均由承包社员分别完成。”这种责任制的核心,是坚持了生产队的主体地位,即“四定”、“五统一”。

其三,先进地区实行“专业承包、联产计酬”责任制。“另有百分之二十五的社队,生产力先进,多种经营有不同形式的发展,集体经济比较巩固。这些社队有条件逐步推广去年中央75号文件所推荐的专业承包、联产计酬的责任制。”75号文件的界定是:“专业承包联产计酬责任制,就是生产队统一经营的条件下,分工协作,擅长农业的劳动力,按能力大小分包耕地;擅长林牧副渔工商各业的劳动力,按能力大小分包各业;各业的包产,根据方便生产、有利经营的原则,分别到组、到劳力、到户;生产过程的各项作业,生产队宜统则统,宜分则分;包产部分统一分配,超产或减产分别奖惩;以合同形式确定下来当年或者几年不变。”杜润生在报告中解释了这种责任制的优越性,是既可以满足社员联产计酬要求,调动个人积极性,也可以稳定生产队主体地位,发挥统一经营的优越性,人尽其才,物尽其用。

凌志军在《历史不再徘徊——人民公社在中国的兴起和失败》一书中指出:“对于包产到户,新的方针,基本上具有画地为牢的性质。”“新的文件,由杜润生来解释赵紫阳的思想,并且以杜个人的名义提出,这有悖共产党文件发送的常例,但是却并不违背事实。这些思想与其说是出自赵紫阳,不如说是杜润生的深思熟虑。”^⑪。显然,凌志军比较了解这个报告的出台过程,但书中未述其详。

(二)“切三刀”政策起源

“切三刀”政策设想的直接来源,是赵紫阳、杜润生的一次农村调查。1981年1月1日至8日,赵紫阳到河南、山东、湖北等地农村考察,重点是农业生产责任制问题。

杜润生随同赵紫阳参加了这次考察。1月11

日,杜润生在九号院传达了赵紫阳考察中的谈话。在山东,赵紫阳对菏泽地委书记说:“包产到户适合你们的地方,类似情况约全国1亿人口。过去‘三靠’,现在调动了积极性,不用返销粮。全国可以减少几十亿斤返销粮食,这是贫困地区对于国家的大贡献。稳定几年,很必要,怎样前进,不要忙,再看看。老百姓要求三年,就接受老百姓的意见办。在稳定中发现新问题,解决新问题”。同时,赵紫阳也表达了对于包产到户继续扩展的担心,说:“包产到户扩散能力很强,可能冲垮中间类型社队,这些社队看来一下子巩固不容易。如果自发包产到户扩散厉害,要受损失。如何巩固中间社队,农口同志要想办法”。^⑤在这里,赵紫阳给杜润生提出要求,要研究应对之策。

杜润生回到北京后,仅用一周左右时间,就写出了政策报告。这就是《关于农村经济政策问题的一些意见》。1月18日,赵紫阳批示:“耀邦同志:送上杜润生报告一件,其中反映了我的一些看法。请考虑可否印发政治局、书记处、副总理一阅,并在《内部参考》刊登。请批示!”^⑥。19日,胡耀邦批示:“按紫阳同志的意见印发和刊登《内部参考》。(润生同志的信可不登)。”3月27日,中央办公厅将这个报告转发全党。当围绕包产到户的争论还在进行中,1981年10月,国家农委办公厅编辑、中央党校出版社出版《农业集体化重要文件汇编(1958—1981)》,收入这个报告。1992年3月,原国家农委宣传局局长黄道霞主编、中共党史出版社出版《建国以来农业合作化史料汇编》,则没有收入这个报告。多年前本人知道这篇报告,是在一次闲谈中黄道霞告诉的。

严格来说,杜润生报告的意见并不是政策。因为规范意义上的政策规定,应该以中央文件形式下发。但是,在八十年代初期的政治背景下,这个报告经中央领导批示转发全党,就具备了政策文件的色彩。尤其是时任总理赵紫阳明确表示“其中反映了我的一些看法”,更提高了文件的政策权威性。可以说,这个报告是一种特殊形态的政策规定,报告内容成为当时占主导地位的政策意见,并在一些地方推行。“切三刀”构成了一个明确的政策演进阶段。

在整个1981年,尤其是上半年,“切三刀”成为政策主流。相当一些地方领导人,特别是不赞成包产到户的地方领导人积极响应,以安徽省第一书记张劲夫、河南省委第一书记刘杰为代表。主流媒体也做了密切配合。1981年4月5日,《人民日报》

第一版头条发表文章:“张劲夫、刘杰考察开封洛阳等地实行责任制情况后,认为‘联产到劳’有利发挥集体优越性和个人积极性,这种责任制有强大生命力和广阔的发展前景,关键在加强领导,及时解决问题”,文章说:“统一经营联产到劳的责任制有两个特点,一是既能充分发挥集体经济的优越性,又能充分调动社员个人的积极性,由于它坚持‘三不变’(生产资料所有制不变,基本核算单位不便,按劳分配不变),‘四统一’(生产队统一计划种植,统一耕种,统一投资,统一管理使用牲畜、大中型农机具和水利设施),能够科学的组织利用和发展现有生产力,更好地发挥集体经济的优越性,“二是适应性广,这种形式的责任制,不仅经济水平处于中间状态的生产队可以采用,经济水平偏低的生产队采用后效果也很好,向更高形式的专业承包联产发展也比较自然顺当。”^⑦

当时一些地方领导倾注了很大精力推行“切三刀”政策。山东烟台地委书记反复强调:烟台作为经济发达地区,不适合实行包干到户,只适合实行“专业承包,联产计酬”。在1981年7月一次会上,万里说:“烟台地委书记讲了一通糊涂话。这样来压农民,是没有什么用的”。^⑧

(三)“切三刀”政策争端

在高层领导人中,关于“切三刀”政策的意见并不一致,持有不同意见的主要是万里。还是在75号文件规定切两刀的时候,万里就表示了不满。在切三刀意见出台后,万里也不认同,但他作为副总理,也没有公开表示不赞成。

万里的意见是,不论什么地区,采取什么样的责任制形式,要由农民自己选择。1981年6月,万里安排中央书记处研究室张广友写了内参,表达了他的意见。万里本人明确提出要突破“切三刀”,是在7月18日听取农口领导干部下乡汇报会上。当杜润生汇报说,农委内部讨论的意见是,中间地区在生产队“几个统一”的原则下搞联产到劳或者大包干。万里反问:“实践经验够不够?否则,要犯主观主义”,“中国农民勤劳智慧,要领会”。随后,社科院农业经济研究所所长詹武汇报,提出“三种类型不适应千变万化”,“具体不要这样限制”。万里表态:“不要强调这些类型,已经冲破,总之要因地利制宜。”“只要群众愿意,对生产有好处,就应该同意”。“形式应该由群众自己说,愿长期干就长期干”。万里还嘱咐詹武:“你们可以写文章,通俗点,叫干部群众都知道”。詹武后来写了文章,在当年《红旗》杂志第17期发表。在这次汇报会上,万里

要求农委准备新的政策意见。7月31日,胡耀邦批示,要求起草新的文件。这个文件就是后来的1982年中央1号文件,即五个一号文件中的第一个。

根据万里要求,张广友的文章先在范围较小的内部刊物上刊登,再转发到县级内参上,后公开发表在8月4日《人民日报》第二版头条。文章指出:“确定责任制形式既不能搞一刀切,也不能切三刀。那么,究竟根据什么来确定责任制形式呢?从大家的汇报来看,概括起来有两点:一是从实际出发,因地制宜,适合哪种形式就采用哪种形式;二是把选择责任制的权力交给群众,尊重群众的自主权,由群众自己决定,不能由领导硬性规定,或搞包办代替,更不应当瞎指挥。”“不少同志谈到,从一种责任制形式改为另一种形式的责任制时,如果是领导硬叫改的,群众就认为是政策变了,如果是群众主动去改的,则认为是完备了。这说明,确定责任制形式,必须充分发扬民主,由群众自己来决定。”^⑧

根据7月31日胡耀邦批示,在万里直接领导下,国家农委组成文件起草班子,开始起草新文件。1981年10月4日至20日,中央召开全国农村工作会议,讨论了这个文件草稿。中央书记处于10月12日、12月21日两次审议修改,于1982年1月作为当年一号文件发出。这个文件指出,“目前实行的各种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组,包干到户、到组等等,都是社会主义集体经济的生产责任制。无论采取什么形式,只要群众不要求改变,就不要变动。”^⑨由此,“包产到户”、“包干到户”获得同其他形式的生产责任制同等地位,也成为“社会主义集体经济的生产责任制”,同时,农民可以根据自己意愿自主选择。

为什么后来给予这个一号文件崇高评价?是因为两个方面原因。一方面,从理论上,一号文件正式将包产到户、包干到户认作社会主义生产责任制,而不是仅仅依附于社会主义的“另类”;另一方面,一号文件直接结束了“切两刀”“切三刀”的政策限制,农民可以自主选择。将近两年来,中央的政策文件虽然允许部分地区搞包产到户,但有明确的经济条件限定,同时强调只是三五年的权益之计,不是发展方向。因此,农民们放心不下。一号文件做出新宣示,农民说了“吃了定心丸”。通常说第一个一号文件的核心是取消了包产到户的禁区,尊重群众的选择。这里的所谓“禁区”,不仅是一般意义上旧的政策禁区,而且也包括新的政策禁区,

具体说就是“切两刀”“切三刀”形成的政策禁区。

(四)政策演进的根本动力

“切三刀”政策大致持续了一年,是大包干政策进程中的重要阶段。从政策演进的高层政治过程来看,最有力的直接推动者是万里。如同最早在安徽允许包产到户一样,万里面对中央关于包产到户的新禁区,也最先发力冲击。晚年万里曾称抵制“切三刀”是一场“斗争”。

但是,严格来说,“切三刀”并不是被万里批倒的。在当时的高策决策格局中,虽然万里不同意“切三刀”,也难以凭借一人之力解除。从根本上说,“切两刀”“切三刀”的政策禁区,是被农民推倒的,是被农民直接突破的。农民是结束“切三刀”政策的根本性、基础性力量。

作为“切三刀”政策主体形态,即中间地区推行“统一经营、联产到劳”,一段时间内曾被若干中央以及地方领导人积极推崇和大力倡导。但是,在1981年五六月份农委组织的农村大调查中,调查组发现基层很不适应,连县委书记也反映太难操作,一些农民甚至讽刺“四定”、“五统一”的政策规定是“脱了裤子放屁”。当上层还在倡导“统一经营、联产到劳”的时候,包产到户、包干到户锐不可当,一发而不可挡。特别是包干到户,扩展之快超出了人们预期,表现出横扫南北、一统天下的强劲势头。十月上旬中央农村工作会议召开时,预计当年包干到户就会超过50%。原来“切三刀”政策设想中,实行包产到户、包干到户的地方限定在20%左右。原来划定的框框被迅速突破,“切三刀”形同虚设。在农村工作会议上,各省也纷纷反映不能再强调“切三刀”,不要再为包干到户设立限制。

从现有资料看,杜润生作为“切三刀”政策提出者,在1981年7月18日向万里汇报之后,没有再继续倡导推行“切三刀”。赵紫阳的意见转变则晚一些。1981年10月20日,在中央农村工作会议上,杜润生传达赵紫阳意见:“‘统一经营、联产到劳’不要轻易取消,有同志说稳不住不要硬稳,但能稳住的地方要稳住”。由此可见,赵紫阳在这年秋天还坚持“切三刀”要尽量稳住,不要轻易取消。杜润生在这个讲话中,还介绍了河北、山东几个地方搞几个统一经营原则下包干到户的典型。赵紫阳的态度转变,是在1981年年末。杜润生后来回忆说:“1981年冬,中央召开全国农村工作会议,会后不久,赵紫阳到东北考察。他写回来一封信说,今后不要再强调不同地区不同形式了,群众自愿选择,选上啥就算啥,领导不要硬堵了。”^⑩。这封信

标志,赵紫阳正式放弃了他和杜润生共同提出的“不同地区不同形式”的“切三刀”政策意见。

关于“切三刀”的争执,是包产到户政策进程中的重要阶段。不了解这个过程,就难以完整把握改革进程的基本脉络。但是,如果依据现有相关著述,难以理清政策转折踪迹。若干年来的农村改革历史研究,也很少有人去做这项梳理工作。张广友曾在文章中流露出受到了压力。谈及那篇关于“切三刀”的文章,他写到:“可是,没有想到这篇明明是表扬的报道,却引起了农口少数领导人的不满。原因是这篇报道在讲背景时,把万里对农口领导的批评写上了,成为‘抹不掉的历史存照’。对此,他们感到很不舒服。有的过去一贯是反对包产到户的,现在硬说自己过去就是包产到户的支持者。有的甚至说文章中的‘一刀切与切三刀’是针对中央某某领导的,说作者胆大包天,竟然批到中央领导头上来了。有的要求写文章公开批判。”^③现在看来,如果当时媒体上发生公开争论,可能更有利于后来研究者理清政策演变脉络。

四、结语

“大包干”政策过程,是两种政策主张不断争执的过程。具体看,这种争执的核心问题,是发挥集体优越性和调动农民积极性的关系。“一刀切”的政策规定,一律否定包产到户,是无视农民积极性,企图用空想的“集体优越性”来改造农民;“切两刀”和“切三刀”的政策主张,设想既发挥集体经济的优越性,也调动农民的积极性,从而调和人民公社体制与农民的根本矛盾,用所谓空想的集体化方向来规制农民,依然具有浓厚的空想色彩。

实际上,所谓“集体经济优越性”,不能与农民积极性相提并论。农民积极性是根本性的,离开农民的积极性,所谓集体经济优越性则成为无本之木。在高层发生争论时,面对反问,万里曾明确表示:“集体优越性和农民积极性如果相矛盾,我要农民的积极性,不要集体的优越性”^④。当有领导说:“马列主义是要教育、领导农民,你这是在做农民的尾巴,不是马列主义,而是尾巴主义”。万里作答:“我就是尾巴主义,就是要做农民的尾巴。”^⑤在一次听取农口领导的会上,万里还说:“我不懂农业,对农业并无成见,我也不知道哪种责任制好。但是,我知道,要搞好农村,最重要的是,领会中国农民的智慧 and 创造性,尊重农民的选择权力。”^⑥

现在,人们提到大包干政策,就会赞美一号文件。但是,在赞美之外,还要有持续深入的探究。

大包干政策从“一刀切”到“切三刀”的流变过程,贯穿了两种政策原则和思想方法的冲突。深入探究高层决策过程,有利于认识 1980 年代农村改革的机制特征,有利于认识 1980 年代农村改革的政治逻辑。如果没有对于这个过程的深入探索,则无法深刻总结农村改革的历史经验,无法把尊重农民首创精神的改革经验贯彻到底。现在,这个主题的研究还远远不够。

注释

①《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,《新疆林业》1979 年第 1 期。

②中华人民共和国国家农业委员会办公厅:《农业集体化重要文件汇编》,北京:中共中央党校出版社,1981 年,第 890 页。

③中共中央文献研究室:《新时期农业和农村工作重要文献选编》,北京:中央文献出版社,1992 年,第 55 页。

④魏登峰、许雪亚:《段应碧口述:我所亲历的农村变革(9)1979 年〈关于加快农业发展若干问题的决定〉出台始末(下)》,《农村工作通讯》2015 年第 13 期。

⑤⑦欧阳淞:《改革开放口述史》,北京:中国人民大学出版社,2014 年,第 18 页,第 19 页。

⑥《国家农业委员会会议资料》,1979 年 12 月。

⑦中华人民共和国国家农业委员会办公厅:《农业集体化重要文件汇编》,北京:中共中央党校出版社,1981 年,第 1043 页。

⑧中共安徽省委党史研究室:《安徽农村改革口述史》,北京:中共党史出版社,2006 年,第 205 页。

⑨杜润生:《改革经营管理工作中急需解决的几个问题》,《农村工作通讯》1980 年第 3 期。

⑩中华人民共和国国家农业委员会办公厅:《农业集体化重要文件汇编》,北京:中共中央党校出版社,1981 年,第 1043 页。

⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿中共中央文献研究室:《新时期农业和农村工作重要文献选编》,北京:中央文献出版社,1992 年,第 55 页,第 55 页,第 55 页,第 52 页,第 935 页,第 117 页。

⑲吴象:《功泽三晋当代人物》,香港:天马出版公司,2011 年,第 23 页。

⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿张广友:《风云万里》,北京:科学出版社,2007 年,第 206 页,第 206 页,第 206 页,第 260 页。

㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿黄道霞:《建国以来农业合作化史料汇编》,北京:中共党史出版社,1992 年,第 934 页,第 943 页。

㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿盛平:《胡耀邦思想年谱》,北京:泰德时代出版公司,2007 年,第 527 页。

㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿王立新:《要吃米找万里》,北京:北京图书馆出版社,2000 年,第 341 页,第 378 页,第 379 页。

㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿易辰:《杨易辰回忆录》,北京:中央文献出版社,1996 年,第 315 页。

②⑤张劲夫:《一定要巩固集体经济,发挥社员积极性》,《农村工作通讯》1980年第9期。

②⑥江渭清:《提倡专业承包联产计酬责任制》,《农村工作通讯》1980年第12期。

②⑦④④李友九:《李友九回忆录》,太原:山西省新闻出版局,2003年,第131页,第127页。

②⑧③①凌志军:《历史不再徘徊:人民公社在中国的兴起与失败》,武汉:湖北人民出版社,2008年,第235页,第239页。

③⑩中华人民共和国国家农业委员会办公厅:《农业集体化重要文件汇编》,北京:中共中央党校出版社,1981年,第1078-1082页。

③⑫《国家农业委员会会议资料》,1981年1月

③⑬李海涛、戴德义:《张劲夫、刘杰考察开封、洛阳等地实行责任制情况后认为“联产到劳”有利发挥集体优越性和个人积极性这种责任制有强大生命力和广阔的发展前景,关键在加强领导,及时解决问题》,《人民日报》,1981-4-5(1)。

③⑭⑫《国家农业委员会会议资料》,1981年7月

③⑮叶蓬:《党和国家知名文献出台记》,北京:中国书籍出版社,2011年,第176页。

③⑯赵树凯:《农民的政治(增订版)》,北京:商务印书馆,2012年,第216页。

责任编辑 王敬尧

The Policy Process of Implementing the “Dabaogan”: From Unified Policy to Three Regulations for Three Categories of Areas

Zhao Shukai

(The Development Research Center of The State Council, Beijing 100010)

Abstract: The process of implementing the “Dabaogan” (household responsibility system) policy, lasting for 3 years, is the most difficult and essential part of the rural reform. The central document NO. 1 published in January 1982 marked the end of the policy disputes. Before establishing the policy principle of peasant’s independent choice, three policy forms took shape successively: first, unified policy entirely negates the fixing of farm output quotas for each household, lasting from December 1978 to September 1980; second, setting two categories of areas for two regulations, namely implementing the policy in poor areas but not in general areas, lasting from September 1980 to March 1981; third, setting three categories of areas to implement the policy, which means to have “work contracted to households” in poor areas, “unified management, co-production to labor” in intermediate areas and “professional contract, payment for co-production” in developed areas, and the policy lasts from March 1981 to January 1982. Such policy changes are not a process of planning, designing and directing, but are similar to going downstream or going with the flow. In this process, peasants pushed harder and harder, while the government conceded step by step. During government concession, opinions often diverge among senior leaders. Some advocate restraining or even reforming peasants, while some others advocate complying with peasants and following them. The confrontation and evolution of different opinions constitute three clear stages of high-level policies and show the mechanism and logic of high-level decision-making of rural reforms in the 1980s.

Key words: fixing of farm output quotas for each household; work contracted to households; policy process; three regulations for three categories of areas