

# 1949 年以来中国国家与乡村社会关系之逻辑演变

廖小东

(贵州财经大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550004)

**摘要:** 1949 年中国共产党取得政权以后, 在进行现代国家建设的过程中, 国家与乡村社会的关系经历了一个渗透、控制、重构的逻辑演变。首先进行土地改革, 实现了国家政权对乡村社会的渗透; 接着通过人民公社的强有力控制, 把乡村社会纳入现代国家建设的体系当中; 中国现代国家建设的受挫导致国家与乡村社会关系的重构, 实现村民自治。这个逻辑演变的过程展示国家与乡村社会的关系对中国进行现代国家建设有着重要影响。

**关键词:** 土地改革; 人民公社; 村民自治

**中图分类号:** D616      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1001-733X(2013)05-0063-05

## The Logic Evolution of the Relation between Chinese Nation and the Country Society since 1949

LIAO Xiao-dong

(School of Public Administration, Guizhou University of Finance & Economics, Guiyang 550025, China)

**Abstract:** The relationship between Chinese nation and the country society has experienced the logic evolution of permeating, control and reconstruction during the process of carrying on the construction of modern nation after the Communist Party of China got the political power in 1949. First executing the land reform carried out the permeating of the national political power into the country society; then exerting the powerful control of the people's commune brought the country society into the system of modern nation construction; finally the defeat of Chinese modern nation construction caused the reconstruction of the relation between the nation and the country society and carried out the villager autonomy. The process of the logic evolution showed that the relation between the nation and the country society has important influence to carry on modern nation construction in China.

**Key words:** land reform; People's Commune; villager autonomy

1949 年中国共产党领导的革命政权取得胜利, 建立中华人民共和国。然而当时的中国满目疮痍、百废待兴, 现代国家建设的任务繁重而紧迫。进行现代国家建设就必须要把乡村社会动员起来, 因为中国的绝大部分地区是乡村, 全国三分之二以上的人口生活在乡村社会里。因此, 国家与乡村社会的关系问题就成为中国进行现代国家建设必须认真研究的重大课题。

### 一、土地改革: 国家政权在乡村社会的合法化

中华人民共和国建立伊始, 中国共产党就在全国范围内领导开展了大规模的土地改革。实施土地改革的原因在于: 旧中国土地制度不合理, 土

地占有的严重不均导致乡村社会阶级分化, 农民生活贫困。1950 年 6 月, 刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中指出“占乡村人口不到百分之十的地主和富农, 占有约百分之七十到八十的土地, 他们借此残酷地剥削农民。而占乡村人口百分之九十以上的贫农、雇农、中农及其他人民, 却总共占有约百分之二十至三十的土地, 他们终年劳动, 不得温饱。”<sup>[1]32</sup> 然而, 近年来随着研究的深入, 一些学者对旧中国土地高度集中在地主和富农手中的论断提出不同的看法。由于地域宽广, 社会发展不平衡, 旧中国的土地占有情况存在很大的地区差异性。比如: 土改时期陕西就有“关中无地主”之说。1950 年 4 月 9 日, 中共渭南地

收稿日期: 2013-08-30

作者简介: 廖小东(1972-), 男, 湖南邵阳人, 博士, 贵州财经大学教授。研究方向: 中国政府与政治。

委就土改问题向省委汇报的一封信中就提道: 本区地富数量不多。除极个别的地主外, 其占有土地一般超过中农的数量也不大。尤其是富农, 在一些地区平均有地几与中农相等。……这就是说, 本区绝大多数地区的土地一般不能满足贫雇农的要求, 即使动了富农(的土地) 也无济于事。……据我们了解, 除临潼外, 其他各县地主很少, 二华(指华县、华阴) 则有许多乡乃至一部分区的范围内无地主。这些地区的土地改革内容究竟是什么, 是很需要研究的一个问题<sup>[2]217-218</sup>。张乐天在《告别理想——人民公社制度研究》一书中也提道“海宁地区土地集中的程度远低于全国其他地区。”

由于地主占有土地并不很多, 在中国的土地改革中, 必然就会触动地主以外的富农或其他阶层的土地, 否则就无从动员和争取农民的支持。事实上, 中国乡村过去的“落后”, 恐怕也不能完全归咎于土地占有状况或“地主阶级”。张乐天在浙北的研究表明广大农民对土地改革是无意识的, 阶级与阶级斗争更是中国共产党将自己革命话语对乡村社会的一次强行嵌入。他说“解放以前, 浙北的村落里有穷人与富人, 穷人与富人并没有阶级的标签。解放初期, 土改工作队就进入了村落, 按各户土地占有的多少划分‘阶级’成份, 接着开展土地改革。海宁的土地改革在伊桥乡搞试点, 实行‘和平土改’的方针。但是, 和平土改难以真正实现土改的目标, 海宁县 1958 年编印的一份资料说‘事实告诉我们, 土改不仅要在经济上摧毁封建制度, 而且要在思想上摧毁封建势力, 不经过阶级斗争, 不能打垮地主几千年来在农村的统治势力。’1950 年 12 月到 1951 年 3 月, 海宁县开展了急风暴雨式的阶级斗争, 顺利完成了土地改革。阶级话语通过革命而嵌入浙北的村落中。”<sup>[3]</sup>

阶级与阶级斗争的嵌入使阶级观念以及以此为基础的意识形态成为左右着乡村社会生活的强大外力, 由此导致了传统乡村社会的分裂。而这种分裂社会的形成及敌对阵营(地主) 的出现, 为革命政权进入乡村社会提供了合法性。马克思主义经典理论认为: 国家是阶级统治的工具, 一个敌对阶级的存在就赋予了革命政权的合法性。恩格斯说“国家并不是从来就有的。曾经有过不需要国家, 而且根本不知国家和国家权力为何物的社会。在经济发展到一定阶段而必然使社会分裂

为阶级时, 国家就由于这种分裂而成为必要了。”<sup>[4]174</sup>

综上所述, 可以看出分配土地并不是土地改革的主要任务, 土地改革的核心任务不在于土地, 而在于旧政权的摧毁和新政权的重建。费正清指出, 土地改革对于农民来说主要目标是经济性质的, 是出于获得财富的愿望, 对于新生的人民政权来说主要目标是摧毁农村地方精英传统权力的合法性基础<sup>[5]653-656</sup>。经过土地改革, 新生的革命政权成功地在中国广大的乡村社会确立了合法性地位, 但是阶级和阶级斗争的嵌入导致的乡村分裂给传统的中国乡村社会造成了长久的创伤。张乐天教授 20 世纪 90 年代末在浙江海宁进行社会调查时, 许多当事人谈及往事, 还是耿耿于怀。

## 二、人民公社: 国家政权覆盖乡村社会

张乐天认为: 中国传统乡村的土地私有、家庭经营、落后的生产工具、狭小的土地规模、有限的自然资源、以自给为主的家庭经济、发育不全的乡村市场, 必然导致家庭之间的竞争, 而竞争的结果必然是贫富分化和土地的重新兼并。但是土地改革以后, 革命的政权成功渗入乡村, 乡村传统逻辑的展开被阻断, 因为国家政权拥有与乡村传统逻辑完全不同的革命理想: 推翻封建制度, 进行现代国家建设, 实现社会平等和共同富裕<sup>[6]59</sup>。但是, 曾经积极参与土地改革的农民未必拥护国家的革命理想, 他们有自己的想法。“获得了土地并在‘场面上’接受了阶级观念的小农依然只是小农, 他们白天为土改的胜利而欢呼雀跃, 为拥有了土地而欢欣鼓舞, 晚上又做起了传统的发财致富的美梦。地主之所以成为地主的历史教训被抛到了脑后, 农村中重新开始了致富的竞争。土地的租赁再次出现, 不久, 又有人在私下里偷偷进行土地的买卖。”<sup>[6]121</sup>

国家自然要阻止乡村中的违背革命理想的倾向。为了有效地解决这个问题, 国家开始推行农业合作化。为了实现合作化, 国家采用新方法引导和教育传统的农民, 营造成新的文化氛围, 并运用新的利益诱导和权力制约机制。

中共中央于 1953 年 2 月 25 日正式通过了《关于农业合作生产互助合作的决议》, 指出“要克服很多农民在分散经营中所发生的困难, 要使广大贫困的农民能够迅速地增加生产而走上丰衣足食的道路。要使国家得到比现在多得多的商品粮食及其他工业原料, 同时也就提高农民的购买

力,使国家的工业品得到广大的畅销,就必须提倡组织起来。”全国各地的乡村政府根据中央的指示积极推进合作化运动:首先是批判个体经济,指出“分散的个体生产是封建统治的经济基础”;其次是突出小农经济的脆弱性,形容小农经济是“三月桃花满树红,风吹雨打一场空”;“生瓜打狗,越打越短,螃蟹爬缸,爬上跌落”。再次是宣传互助合作的优越性,《村周一堂的笔记》中记着合作社有四不怕:不怕生病,不怕孩子多,不怕文盲多,不怕开会社员多。最后是描绘合作化光辉灿烂的远景“楼上楼下,电灯电话,洋犁洋耙”,穿的衣服“领头像剪刀,裤子没有腰。”<sup>[61]</sup>

国家革命理想的逻辑展开在现实中表现为乡村农业生产制度的变革。演化的起点是以土地家庭私有为基础的农户家庭生产组织,即小农经济模式;终点是以土地集体所有为基础的政社合一的人民公社组织。从权力对经济的干预角度看,人民公社可称为集权式的经济模式。演化的过程经历了互助组、初级社和高级社<sup>[62]</sup>。高级社制度从一开始就存在着国家不能容忍的两个缺陷:“其一,高级社尚允许农民自由退社,尽管政府总想方设法阻止退社的农民,但是,政治力量只有与体制相匹配,才能长时期的发生作用。高级社从一开始就宣布了自愿的原则,这妨碍了政治力量的长期有效,也妨碍了高级社的巩固。这当然与政府的理想目标相背离。其二,高级社接受乡政府的领导,但从经济体制角度看,乡政府既没有产权,也不是社的上级。体制的不顺有碍于乡政府的领导,而从社这个权力缓冲层看,时间一长,它也可能产生更大的离心倾向。”<sup>[63]</sup>这些都会妨碍国家革命理想的实现,高级社走向人民公社乃是必然。

人民公社从制度上进一步巩固了国家对乡村社会的强力整合与控制,它彻底改变了传统乡村社会旧的“经纪体制”,以前的专制王权与国民党政权均没能做到这一点。在人民公社体制下,传统乡村社会和农民的生存方式被彻底改变,国家用社会主义的公共生活和集体生产方式取代了农民的传统生活方式,农民处在国家政权的直接控制之中。这种控制表现出很强的政治“全能主义”倾向,这一政治全能主义使乡村的社会生活军事化、经济生活行政化、精神生活一统化,政治权力成了无所不能的东西。国家权力史无前例地下沉到基层社会,通过支配每个农民的日常生活

而将农民整合到自上而下的国家体系之中,这种严密控制的公社体制,对于国家实现革命理想而言比较有利。因为在人民公社体制下,农民不能支配生产工具和生产成果,国家可以通过生产队、生产大队等基层组织从农业中抽取资源,为实现工业化进行原始积累,而不需要征得农民的同意。

然而,人民公社作为一种输入的而不是自生的制度存在严重的缺陷。首先是严格的控制使农民失去了传统的自由,农民消极怠工现象严重,村社生产效率低下;其次,由于国家无法把数量庞大的生产大队和生产队的干部正式纳入国家的官僚系统,村队干部的身份仍然是农民,当国家利益和农民利益发生严重冲突时,他们往往会自觉或不自觉地偏向自己所属的利益群体——农民。所以公社体制下的村政并不全然是代表国家利益的,它会在尽可能的条件下维护农民或村社的利益,从公开抵制“共产风”到私下掀起“单干风”,无不体现了乡村政权的“两面性”。虽然国家接连开展“三反”、“五反”、“反右”、“社教”、“四清”和“文革”等各类政治运动,以肃清村社干部队伍中不能忠实执行国家命令的人,但收效不大。再次,由于公社体制没有让农民过上满意的生活,在人民公社建立十几年后,传统的村落社会就开始有了一定的恢复,农民开始以村队的名义利用公社资源为自己谋利益。张乐天提出“生产队(村落)里的农民在由亲戚、邻里、朋友、熟人组成的小集体中发现了自己和家庭的利益,于是在生产队中产生出一种‘集体生存意识’……集体生存意识推动生产队利用一切可能利用的资源,增加农业的产出;激励生产队增加农业劳动投入,以改善生产队的农业生产条件;使生产队对于可能增加农业产出的技术持积极态度等等。最后,集体生存意识在某些场合还起到维持基本生产秩序的作用。”<sup>[7]</sup>这些缺陷慢慢地消解了国家对乡村社会的控制能力,是导致人民公社体制最终瓦解的深层原因。

人民公社制度的最终瓦解表明:在中国的乡村社会推行任何一项制度,都必须考虑与乡村社会的传统资源相连接,如此才能得到农民的真正拥护,从而在乡村社会立足;若简单而粗暴地割断乡村社会的历史联系,打断乡村社会自身的发展逻辑,必然会阻碍乡村社会的正常发展,进而会影响到整个国家的现代化进程。

### 三、村民自治: 国家与乡村社会关系的重构

20 世纪 80 年代初,农民开始自发地尝试建立一种全新的村民自治组织——村民委员会,以取代瓦解了的生产大队组织。1982 年底新修改的宪法在总结各地农村村委会经验的基础上及时确认了村委会的法律地位:村委会是农村基层群众性自治组织;村委会主任、副主任和委员由村民直接选举;村委会同基层政权的关系由法律规定。村委会设人民调解、治安保卫、公共卫生委员会等机构,办理本社区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并向人民政府反映群众意见、要求和提出建议。宪法的这些规定为农村实行村民自治提供了法律依据。1983 年 10 月,中共中央、国务院联合发出“关于实行政社分开建立乡政府的通知”,正式废除了人民公社体制,村民自治随之在全国逐步推广。

虽然村民自治一开始是村民自发建立的,但是它的普遍推行则是依靠上级政府的力量,最终还是一种由国家主导的行为。因此,村民自治带有较强的“规划”色彩,体现了国家的意志和利益。所以与其说村民自治是人民公社制度瓦解后国家权力从乡村社会的撤退,毋宁说是国家政权在乡村社会的重建,是国家与乡村社会关系的重构。

通过村民自治,国家在乡村重新建立了政策执行系统,由村民直接选举出来的村民委员会及其社区领导人在许多方面充当着传统乡村社会的“保护型经纪”<sup>①</sup>的角色,一些不受农民欢迎的政策如粮食的征购、税费的征缴和计划生育得以贯彻和实施。实行村民自治后,国家通过赋予农民一定的自治权,即通过一些民主选举、民主管理、民主决策和民主监督以及村务公开等政治与行政手段,重新赢得了农民对国家政策的服从;农民则把不满和愤懑转移到一些“粗暴”的乡村干部身上。用一位民政官员的话来表达,村民自治是“把党和国家政策、要求变为群众自觉行动的机制”,过去要靠行政命令才能做好的事,现在变成了村民的“自觉行为”,像计划生育、粮食征购、税费收缴这些过去难办的事情,一搞村民自治就好办了<sup>[8]</sup>。

随着村民自治的实行,取代公社的乡镇政权也开始发生变化,从“国家代言人”逐步向“国家型经纪”转变。1983 年以后,农村撤社建乡时乡镇政府普遍建立了乡镇一级财政。自从乡镇财政建立以后,乡镇在执行国家政策(特别是收取税费的经济性政策)时,就不能不考虑自身利益,即以自身的财政收入增长为目标,有条件地执行国家的政策。作为一级国家政权的“乡政”,为自身谋利时依赖的是国家权威,因此就具有杜赞奇所说的“国家型经纪”的某些特征。

带有“国家经纪”性质的乡镇政权在一定程度上加重了村民的负担,妨碍了乡村社会的发展,引起了村民的反感、愤怒,以至有些地区甚至产生冲突、爆发群体性事件,直接损害了国家的权威。这表明国家与乡村社会的关系还存在许多问题,重构需要继续深入。

国家与乡村社会的关系应为双向互动型,而在土改时期和人民公社时期主要表现为国家的单向施加外力影响,乡村社会只是被动承受。事实证明这种情形并不利于现代国家建设。因此,重构国家与乡村社会的关系必须调动乡村社会的主动性,而乡村社会的主角是农民,解决农民问题至关重要。于建嵘认为:要解决中国的农民问题,就要在政治上重新认识农民,这是一个思想意识问题。必须打破长期以来存在的关于农民政治意识、权利观念、组织能力的成见。这些成见的共同特点是有意无意地贬低农民,其中最典型的说法是借用马克思的话,“农民不能代表自己,一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰,是高高站在他们上面的权威,是不受限制的政府权力,这种权力保护他们不受其他阶级的侵犯,并从上面赐给他们雨水和阳光”。因此,就要“教育农民”、“改造农民”、“代表农民”和“控制农民”<sup>[9]143</sup>。1949 年建国以来的一系列乡村政策正是在这种思维的指导下实施的,不仅把农民的土地收归了由国家控制的“集体”,而且还把农民的其他一切生产资料甚至生活资料都集体化了,并通过户口等城乡二元分离措施将农民严格地限制在土地上。

中国作为一个后发展的国家,没有也不可能实现西方社会那样一个由乡村社会向工业社会的

<sup>①</sup>在《文化、权力与国家》一书中,杜赞奇把传统官府借以统治乡村社会的“经济人”分为“保护型经纪”和“赢利型经纪”两类;所谓“保护型经纪”,是指村社自愿组织起来负责征收赋税并完成国家指派的其他任务,以避免与“赢利型经纪”(村民认为他们多是掠夺者)打交道。

自然转型,只有靠外力将乡村社会纳入到国家的体制之中实现全社会的有机整合,从而获取现代国家建设所需要的经济和政治资源。因此,国家加强乡村政权建设,力图控制农民、教育农民,在乡村发展中扮演主导角色,也就成了相应的选择。但是这样的结果是压制了村民的主观能动性和积极性,并催生了带“国家经纪”性质的基层政权,反而阻碍了现代国家建设的进程。

当前,国家取消了农业税,从根源上消除了一些产生带“国家经纪”性质的基层政权的条件,并在科学发展观的指导下开展以恢复传统乡村文化网络,发挥村民的主观能动性为主旨的新农村建设运动,表明国家与乡村社会关系的重构进入一个新的层面。此前过分的社会整合,抑制了乡村社会的活力,改革开放以来的村民自治则是国家逐步放松控制的过程,传统乡村得到相应的发展并出现了社会分化。但是“社会分化和社会整合相依相存。一个分化阙如整合过分的社会是缺乏活力的社会,而社会分化如果缺乏与之相匹配的社会整合也会引起某种程度的社会失序。”<sup>[6]487</sup>

20世纪90年代以来,中国乡村社会问题突出,的确与社会整合的缺失有关。因此,在国家的帮助下,发掘乡村社会的内源性力量,建构良性互动的新型国家与乡村社会关系无疑是及时而必要的。在现代国家建设的过程中,“国家有不可推卸的责任帮助部分乡村重建政治共同体,将乡村内部的力量整合起来,同时供给现代国家的治理资源,并在现代国家的框架下调整、引导乡村的自生性力量。从而真正实现多元乡村与现代国家的一体化,也实现在此新的结构关系的基础上乡村转型与国家治理的有机统一。”<sup>[10]303</sup>但是,经过30多年的改革开放之后,中国农村的人口状况发生了根本性的变化,由于青壮年人口持续流向城市,导致许多乡村社会缺乏活力而日益没落,因此,发掘、整合乡村社会的内生力量亦存在不可忽视的现实困难。

#### 四、结语

中国作为一个超大规模的农业国家,近三分

之二的人口生活在乡村,乡村社会聚集了现代国家建设必需的大量人力和物质资源。因此,中国要成长为现代国家离不开乡村社会的支持;同时,地域宽广、情况复杂的中国乡村的发展也离不开国家的扶持。特殊的国情决定了中国的现代国家建设必须走国家与乡村社会互动之路。中国六十多年的现代国家建设经验表明国家对乡村社会的完全控制不利于乡村社会的发展,最后也影响国家自身的成长,应该给予乡村社会足够的自由和空间,充分发挥广大村民的自主性和积极性。中国国家未来的发展取决于中国乡村社会的发展,中国乡村社会发展的质量决定中国现代国家建设的质量。20世纪80年代以来形成的村民自治是新形势下国家与乡村社会关系重构的初步成果,在实践过程中产生了积极的效应,但是随之也出现了一些基层政权向“国家型经纪”蜕变的问题,当下的新农村建设表明中国的国家与乡村社会关系的重构还在继续深入。

#### 参考文献:

- [1]刘少奇.刘少奇选集(下)[M].北京:人民出版社,1985.
- [2]秦晖.耕耘者言[M].济南:山东教育出版社,1999.
- [3]张乐天.国家话语的接受与消解[J].社会学研究,2001(6).
- [4]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(四)[M].北京:人民出版社,1995.
- [5]费正清.剑桥中华人民共和国史(1966-1982)[M].北京:中国社会科学出版社,1998.
- [6]张乐天.告别理想——人民公社制度研究[M].上海:东方出版中心,1998.
- [7]张乐天.浙江省人民公社制度的变迁[J].二十一世纪(香港),1998(8).
- [8]崔炎平,张志雄.我省贯彻实施村委会组织法的回顾与思考[J].民政研究,1990(1).
- [9]田永胜.中国之重:32位权威人士解读“三农”问题[M].北京:光明日报出版社,2005.
- [10]刘伟.难以产出的村落政治[M].北京:中国社会科学出版社,2009.

责任编辑 李兰敏 英文审校 孟俊一