

# 中国共产党农村社会治理模式的历史分析

——以 1949—1985 年福建为例

尹峻 陈永正

**摘要** 新中国成立后至改革开放初期,中国共产党以基层党政组织和农村干部为载体,在中国广大农村开展了一系列的社会治理实践,实现了国家意志的基层化。这些治理实践包括农村基层管理组织的行政化转变、基层党组织领导模式趋向集中以及一元化农村治理模式,为新时期党的农村社会治理工作积累了历史经验。文章集中梳理了福建在 1949—1985 年期间三个阶段不同的农村社会治理模式,考察与透视中国共产党农村社会治理实践,深刻地认识党的农村社会治理工作的发展与流变,总结历史经验教训,为当前中国共产党开展农村社会治理提供有益的借鉴。

**关键词** 中国共产党 农村社会治理 历史流变 福建

中图分类号 D232

文献标识码 A

文章编号 1008-4088(2019)02-0068-10

DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2019.02.004

治理是通过一定权力的配置和运作对社会加以领导、管理和调节,从而达到一定的目的。<sup>[1](P22)</sup>所谓农村社会治理主要指人们通过对公共权力的配置和运作对农村社会实施组织、调控和管理的过程。新中国成立后至改革开放初期,由于国家治理农村社会的目的和所处的具体环境不同,农村社会治理结构和机制必然有所差异,表现出阶段性特征,形成不同的治理模式。1949—1985 年福建农村社会治理实践随着农业经营制度变迁形成了三个阶段不同特色的治理模式。<sup>①</sup>1949—1952 年土地改革时期,中国共产党依靠国家力量废除封建土地所有制,实行农民土地私有制,该时期党突破传统农村社区治理形成具有新中国特色的农村社区管理体制;1953—1957 年农业合作化阶段,农地产权经历了私有、所有权和使用权分离及集体所有,农业合作组织成为农业经营的主要载体,农村社会治理突显基层党组织领导模式趋向集中;1958—1985 年为人民公社阶段,又分为前后两个阶段,1980 年前,福建农地集体所有,生产队为农业经营的主要组织形式。1980 年后,农地仍为集体所有,但家庭承包责任制已缓慢推行。1983 年全省基本实现家庭承包经营,该时期中国共产党农村社会治理形成了以党组织为核心的一元化治理模式。新中国成立后中国共产党农村社会治理及其所折射的历史经验并未因历史久远而失去现实价值,因此,以 1949—

收稿日期 2019-01-28

基金项目 福建省社会科学规划青年项目“合作化时期福建农业土地制度变迁及其绩效研究”(项目编号:

J2015TWC001) 福建省中青年教育科研项目“土地改革时期福建土地制度变迁及其绩效研究”

(项目编号 JAS150257)。

作者简介 尹峻(1981—),福建农林大学经济学院博士研究生,福建农林大学公共管理学院讲师,主要研究方向为农业经济发展史。

陈永正,通讯作者,福州大学研究员、博士生导师,主要研究方向为农业经济发展史。

1985年福建为例,透视中国共产党农村社会治理实践仍具有重要的历史意义,能让我们清楚地认识党的农村社会治理工作的发展与流变,总结历史经验教训,为当前开展农村社会治理提供有益的借鉴。

### 一、1949—1985年福建农村社会治理模式的历史嬗变

新中国成立后至改革开放初期,农村社会治理演变是党和国家主导下的强制性制度变迁,体现着党和国家的意志。农村基层党组织是党在农村工作的战斗堡垒,<sup>[2]</sup>是党的路线、方针、政策在农村基层得到有效贯彻的载体,并领导农村经济社会文化的诸多领域。农村基层政权和干部队伍是党的政策执行者,他们担负着联系、组织和宣传农民等责任。虽然社会中其他集团尝试通过集体行动影响甚至改变制度安排,但在当时的政治制度环境中,中央和最高决策者在农村社会治理中扮演了第一行动集团角色,制度决策者追求的理念或偏好超越社区和农民在制度变迁中的实际预期。至改革开放初,农村社会治理一直是各级制度制定者、农村社区与农民之间不断磨合直至形成社会管制的过程,其中,对于党和国家而言,因为他们需要得到民众支持的最大化,而要实现此预期收益,党和国家需在农村建立庞大的基层党政组织和干部队伍,强化动员,从而实现国家意志的基层化。

#### (一)土地改革时期:农村基层管理组织的行政化与规模化

传统农村社区是以血缘关系和有限地域为主要纽带,地方政府和乡绅对乡村社会管理发挥着主要作用,国家一般只负责税收和断案。早期革命时,中国共产党就已在农村开展了深入人心的工作,并得到广大农民的支持。抗日战争时期,中国共产党在中国局部地区(如陕甘宁边区)开展了一系列农村社会治理实践,极大地推动了中国革命的成功,为新中国农村社会治理奠定了历史经验。土地改革期间,《中华人民共和国土地改革法》规定,乡村农民大会、农民代表会及其选出的农民协会委员会,区、县、省各级农民代表大会及其选出的农民协会委员会,为改革土地制度的合法执行机关。在以党支部为核心的一元化农村权力结构形成之前,农民自愿基础上成立的“农会”为农村权力机构,具有极高威信,既是土改执行机关,又是农村政治生活中心,主要承担清匪反霸、减租退租以及培养和输送新兴村庄精英的任务(包括贫农、雇农、中农、手工业者和贫苦知识分子)。<sup>[3](P38-39)</sup>土改后,中国共产党建立了一套具有特色的农村管理体制,广大农村建立乡政府作为政权主体,各个乡都召开人民代表会议或者执行乡人民代表会议职权的农民代表会议,绝大多数乡选举了乡级人民政府委员会。<sup>[4](P448)</sup>乡(镇)政府的主要职能是执行上级政府的决议、命令,实施乡人民代表会议通过并经上级人民政府批准的决议案等工作。1950年12月政务院颁布的《乡(行政村)人民政府组织通则》规定,乡与行政村并存,同为农村基层行政区划,行政村作为最基层的政权机构出现,并隶属于乡一级政权,村长、副村长等均由乡一级政府任命,这表明党和国家将基层村纳入行政系统之中,实现了国家权力向农村最基层的垂直延伸。随着土改的深入,省、县、区、乡农民代表大会及其选出的农民协会委员会结合成为统一的组织系统,展开农村管理工作。农村基层政权组织的建立及其向行政化转变增强了农民的政治参与意识,农民政治热情不断高涨,积极加入中国共产党,由此,农村基层政权得到进一步巩固。土改后,福建农会会员由112.6万人发展到344.8万人,增长300%有余,占农村人口31.68%。福建妇女会员由32万人增加至130.6万人,增加约4倍,全省民兵和团员人数分别增至52.5万人和9.1万余人,<sup>[5](P105-106)</sup>他们在贯彻党的政策及完成任务方面起到积极的作用。

农村基层管理组织行政化离不开党员干部队伍的壮大。土改后,福建60%以上的乡建立党

支部,1952年7月至1953年12月,农村新发展党员1.45万人,新建立党支部2831个,这些党支部和党员能够将党的思想贯彻到基层,确保党的方针政策顺利实施。为了加强对土地改革的领导,中国共产党训练了大批干部,组成土改工作队,深入农村社会开展土改实践和农村社会管理工作。党还在城乡各界人民中进行宣传教育,吸收许多民主党派人士和知识分子参加或参观土地改革,形成城乡最广泛的反封建统一战线。1951年底,福建各级党委共训练10万以上工作人员、地方干部、知识青年和农民积极分子,据不完全统计,共提拔脱产和半脱产农民干部3.19万人,使其迅速成为农村工作骨干。另据6221个乡政府委员60612人统计,贫雇农占60.74%,中农占34.48%,其他占3.94%。<sup>[6](P8)</sup>这表明土改后的农村基层组织中,贫农、中农占绝对优势,他们革命性强,能坚决执行党的各项方针政策。

### (二)合作化时期:基层党组织领导模式趋向集中

中国共产党农村社会治理实践到合作化时已突破传统家族血缘关系、宗法组织等,呈现出新式阶级论、成分论。土改时期,中国共产党将地主、富农视为专政对象,并将“阶级”“成分”观念深入农村,合作化时期,农村各地普遍开展了社会主义教育运动,批判“富裕中农的资本主义思想和个人主义思想”,有论者将此过程称为“惩罚弥散化”的“阶级斗争”治村策略。<sup>[7]</sup>土改后,中国共产党依靠国家暴力机关对农村社会关系进行“重构”,以党支部、合作社、生产队为基础打破传统农村场域内在联系,人为地构建以成分划分为基础、阶级斗争为核心的新式农村社会关系。为了配合农业合作化,中国共产党通过党管干部原则从纵向和横向形成集中领导模式,努力健全党的基层组织,在合作社建立党委,生产队建立支部或小组,并通过“界定精英”“培养精英”“组织精英”和“输送精英”的方式完成对农村权威和秩序建立的掌控。

随着土改的完成,福建在全省每个乡建立党支部,至1952年10月,全省建立区委446个,6842个行政乡中建立党支部的有770个,至该年底全省党支部增加到2244个。互助组时期,福建省委逐步开展互助组干部骨干培训工作,1952年6月,福建省农委举办第一期互助合作干部训练班,共训练各专区、县准备做互助合作训练工作的干部230人,省妇联筹委也抽调各专区、县妇联干部71人同时参加训练,共计301人。<sup>[8](P157)</sup>通过训练,互助组干部对农业合作政策有了清晰的认识并懂得农村生产发展的两个积极性以及组织农民的基本方法。

初级社时期,各个农业社普遍建立党、团支部、小组或党团联合小组,充分发挥党、团员的带头作用。1955年,全省各级党组织结合农业经营发展党员,建立党支部10369个,37%的乡建立了党组织。<sup>[9](P253)</sup>全省各县三级干部会议共训练干部10万余人,农村经过各种会议训练干部和积极分子约70万人,80%以上的群众受到一次和多次的合作化宣传教育。大部分社建立了宣传员小组和治安保卫小组,加强社领导力量以及社干部和社内外群众之间的联系,保障农村社会治理的顺利开展。

1956年上半年全省农村党组织新发展农村党员1.8万人,农村党员达10万人以上,基本做到各个基层乡都有党组织。同时,为了加强党对高级社的集中领导,福建省委于1956年3—4月抽调1500名相当于区委员以上的干部,担任一些高级社政治副社长,从组织上保证了高级社的内部管理。<sup>[10](P113)</sup>这些干部大部分参加生产,改进领导作风,据南靖、龙溪、海澄、华安等4县不完全统计,702个下乡的区以上干部中,能够深入田间和群众一起干活的占70.5%,另据长泰、龙溪、南靖、海澄、华安、浦城等6个县统计,在3943个乡、社主干中(绝大多数脱产),能够参加生产领导生产的有3137人,占79.6%。<sup>[8](P500)</sup>农村基层干部转变工作作风,密切了合作社的干群联系,调动了社员的生产积极性,稳固了党在农村社会治理中的权威,促进了党的农村社会治理工作有效开展,营造了良好的农业经营环境。

### (三)人民公社时期:确立以党组织为核心的一元化农村社会治理

人民公社是政社合一的权力结构和农村行政组织,它融合了农村政治、经济及社会管理等。人民公社作为国家在农村的“代理人”,通过其层层组织体系将党和国家政策、法规贯彻至村,同时,也将广大农民纳入政权组织,体现了国家对农村社会的掌控。农村社会的传统规范和权威体系在人民公社阶段遭到重创,广大农民被人民公社通过政治运动重新组织在超越家庭的新的行动单位之中,即生产队和人民公社。有论者认为该时期的农村权力运作特征是以官僚体系形成政社合一的单质的权力结构。<sup>[11](P42)</sup>笔者以为,此时的农村孕育了一个可控的社会秩序。随着农村基层党组织的建立健全和权力不断扩大,农村形成以党组织为核心的一元化农村社会治理模式。纵向上,公社党委、大队党支部、生产队党小组是垂直领导关系,公社党委书记和大队书记是领导核心,领导其他农村党员和社员;横向上,各级行政组织都要接受党的领导,对其负责,由此,农村权力由政府向党组织集中,党组织在农村树立了绝对领导地位,掌控着农村社会生产、生活及娱乐等活动。人民公社将农民与国家有机融合在一起,国家权力借助人民公社组织更快速地将权力下沉至农村基层,人民公社行政体制下的村级一元治理模式成为历史的必然。<sup>[12]</sup>人民公社通过集体经济对农民经济活动和村政运作进行统一规划和安排,农村生产经营和社会生活完全取决于国家制度供给。换言之,随着农村经济生活成为整个国家宏观历史进程中的一部分,传统村庄社区权力相对于国家的时空距离,传统村庄相对于国家的边缘性和自主性,已经消失得几无踪影。<sup>[13](P95-96)</sup>农村基层组织在党的领导下,以成本低廉、强动员力和高效性等特征通过制定和推行农村合作医疗制度、日用品配给制度、农村人口管理制度、义务教育制度、“五保户”制度和烈军属安置制度等统合社会资源,服务国家工业化建设大局。<sup>[14]</sup>这种农村社会治理模式影响下的农村社会政治形态“暂时”稳定,即迅速发展的以中国共产党领导为核心的农村基层党组织广泛吸纳农村干部并嵌入农村社会其他领域以掌控农村集体行动能力,保障国家政治、经济和社会的稳定运行。

人民公社初期,福建基层政权除福安专区7个县仍保存区制,以乡为单位建立人民公社外,其他县、市均撤掉区、乡(镇),并以相当区的行政区划规模设置人民公社,改乡(镇)基层政权体制为人民公社的基层政权体制。人民公社自建立至消亡,虽有名称、体制、规模等多次调整,但它作为农村基层政权的地位一直是稳定的,一方面成为中国共产党农村社会治理的组织载体,另一方面保证了绝大多数农民就业和低生活需求。

人民公社时期,如何在农村贯彻党和国家意志,这就需要党在广大农村培养党员以及在基层政府、农村基层广泛建立党组织。公社化时期各级干部队伍,不仅人员众多,且组织机构健全,他们主要负责对社员进行教育,以强化个体社员对公社的依赖,保证党的农村社会治理顺利开展。正如费正清所言,“农村党组织纪律严明,这样的组织力量在苏联则非常薄弱,甚至不存在,强有力的党委会能够组织大批的工作队,指导农村的根本变革”<sup>[15](P126)</sup>。人民公社初期,福建农业领域党员有10万余人,占总党员数70.86%。全省611个公社都建立了党组织,建有党组织的生产大队6280个,占96.91%,农业领域的党组织6084个,占总党组织96.87%。建有党组织的生产队14082个,占35.21%,农业领域的党组织13702个,占总党组织97.3%。1961年8月,根据中央今后农村党支部“应当以生产大队为单位建立”的指示,福建调整了党组织设置形式,至1962年底,福建共有基层党支部24096个。<sup>[16](P6)</sup>可见,农村广大党组织已成为党和国家意志输出的基层载体,农村干部是主要执行者,他们可保证党和国家权力延伸至农村基层,同时也加强了国家对农民经济生活的规范。但在“左”的思想指导下,一些农村干部也存在着严重的不正之风。比如,1959年晋江专区有贪污行为的干部共15520人,贪污59万元;有挪用行为的干部共18818人,挪用公款40万元。<sup>[17](P59)</sup>这些农村干部的不良行为在农民中带来众多负面效应,影响了集体农业生产效率。

1963年,福建发出《在农村放手发动群众,厉行增产节约,开展社会主义教育运动的紧急指

示》，指出农村社会主义教育运动的内容是宣传“三个主义”，反对“三股歪风”，“三要三不要”。这次社会主义教育的目的是刹住农村“单干风”，维护集体经济制度，增强党的核心治理主体地位。期间，福建结合社会主义教育运动整顿党的基层组织，至1965年底，福建党支部总数24292个，农林水14346个，占总数59.1%，基层党委1641个。<sup>[9] (P255)</sup>“文化大革命”期间，福建开展了以整党建党为主要任务的“斗、批、改”运动，以“无产阶级专政条件下继续革命”理论为指导，以“阶级斗争，两条道路、两条路线斗争”为纲，统一了治理主体的行动及目标。“文化大革命”爆发后，福建党组织停止组织生活，至1973年5月才恢复党的组织生活。1973年全省通过整党，重新建立13050个农村党支部，1976年底全省基层党委有1265个，农村基层党支部13200多个，乡、村党员32.58万名。改革开放后至人民公社结束，福建加强党的基层组织建设，并适时整党整风，在农业整顿中既坚持“以粮为纲”，又强调“全面发展”，并在“文革”后拨乱反正，解放思想，领导农村实行家庭联产承包责任制，至1985年，福建基层党组织增加至1941个。

## 二、不同时期农村社会治理模式的历史考察

### (一) 土地改革时期

#### 1. 原因分析

第一，农地产权私有。土改前，以土地私有为核心的家庭经营，农民拥有土地使用权及少量收益权，农地产权相对于农民是非排他的。土改后，农地产权私有明确了产权主体和以家庭为主的分散的农业经营。面对分散经营的农业家庭，党若要实现农村社会秩序稳定，就必须从纵向和横向上配备较完善的行政管理机构，农村社会党和基层组织及基层干部也因此逐步完善和壮大。

第二，农村基层组织交易费用低。土改后，农村组织结构以中国共产党、农会、共青团及妇联等为核心，加强了国家与农村、农民的联系。土地改革通过帮助穷人分得土地，激发他们参加变革的积极性，并通过党和基层政府组织，摧毁了传统农村精英所垄断的政治和经济权力。土改后，农会等组织完成了基层农村精英的整体更替与重构，这些新兴精英成为农村社会治理的核心执掌者，他们随着党组织的健全而完成了组织化。土改后的农村基层党政组织和干部使农民紧紧围绕在党的领导下，听从党的指挥，政令通畅，减少了经济政策执行中的交易费用。围绕在以党的领导为核心的农村基层组织周围的农民较易接受具有较高文化水平的党组织宣传，会自觉地将自身利益与国家利益绑定，如此一来，党在农村社会治理中较易形成话语权。

第三，农民参与积极性高。土改中，农民经历了从不自觉、自觉到自为的过程。党在农村构建了一套阶级意识框架，并将农民纳入其中，使之成为一支阶级队伍，且在整个阶级意识构成的社会阶层序列中，农民尤其是贫雇农拥有比其他阶层更高的社会地位。土地改革通过阶级斗争提高农民的阶级觉悟，组织农民靠自身力量摧毁地主阶级、豪绅势力和宗族势力，增强其社会地位。政治身份与经济地位的独立和对农村土地产权的感知使得农民迸发出更高的参与积极性，这既促进农业产出的增加和农村经济的发展，也为农村基层组织吸纳新鲜血液奠定了群众基础。正如廖鲁言所言，“农民在自己的土地上，正在开展大规模的爱国增产竞赛运动，为自己的幸福和国家建设而劳动着，数以千万计的农民都积极参加互助组和农业生产合作社”<sup>[18]</sup>。

#### 2. 历史经验

传统社会以家族和社区为“细胞”的权力网络因新中国土改的改造而分化，农村基层组织机构向行政化转变。土改后，我国农村社会形成以党员干部为核心，外围为贫雇农，再外围为中农、新中农、富裕中农和富农的农村社会网络。农村党组织的普遍建立促使农村传统权力结构瓦解，

党组织通过界定精英、组织精英和输送干部等实现了对农村新权力结构的统摄,成为新的国家与基层沟通的连带机制。党在农民群众内部建立一支具有统一领导和意识形态的群众组织取代传统农村组织,既加强了普通群众组织水平,又达到国家对基层社会有效掌控的目的。土改形成的中央政府→省级政府→县级政府→乡级政府→自然村行政体系突破了传统行政管理体制,在农村创造出的一套新型符合党的意志的治理秩序。事实证明,土地改革通过彻底解决农民土地问题的办法,没收了族田,摧毁了封建统治的政治权威,<sup>[19](P165)</sup>中国共产党以其政治权威和日益壮大的乡村党员和基层干部队伍,掌握着国家权力,代表国家实施乡村治理,这种新型农村行政管理格局成为日后党领导农业合作化和人民公社的重要基础。

土改后,中国共产党建立了以贫下中农为核心的新型农村基层政权体系,将党的影响力延伸至村一级,使中央政府获得巨大的组织动员能力,以及政令通行等,这对于一个向来被视为“一盘散沙”的农业大国来说,其意义尤为重大。<sup>[20]</sup>土改所形成的广泛组织网络使得农村被完全纳入国家社会治理体系之中,国家权力实现了真正意义上的农村社会治理,开启了合作化和集体化时期农村社会变革的开端,后续农村经济和社会制度变迁,便是土改所形成的国家与社会关系的历史意义所在。

### (二)合作化时期

#### 1.原因分析

第一,农地产权由私有向集体所有转变。互助组在土地私有基础上进行劳动协作经营,农民的劳动付出与其收获物呈正相关。熟人社会下,组内能实施有效监督,同时农户拥有退出权,实行共同劳动,这些使得互助组能提高土地和劳动效率,增强抗御自然灾害能力,强化农地产权激励约束和资源配置功能等。初级社以土地、耕牛等入股和统一经营为特点,在所有制上既保留产权私有又提取一定公共积累,实行集体统一经营,土地只参加分红,按劳动分配所得。初级社内产权关系较清晰,社员拥有土地所有权和退出权,且退出权的自由度与合作社经营风险正相关,农民不仅可以实施对合作社的监督,促使管理者改善制度绩效,还可以参与合作社分配等重要决策。<sup>[21](P34)</sup>高级社农地产权主要表现为按劳取酬,土地和农具等已不参加分配,集体拥有土地占有、使用、收益和处置权。高级社土地连片,人力、资金较集中,统一使用土地,统一调配劳力,有利于形成规模经济效应,并可集中力量改革生产技术,提高农业生产率。以上产权变化使农村集体对农地产权的掌控逐步加强,这反映在农村权力运作和社会管理上即为强化党对行政机构和经济组织的领导权以及权力实施范围集中。

第二,国家权力掌控。土改后,迅速扩大的农村基层组织,加速国家权力对农村的渗透,加强国家对农民人身财产和农村社会的支配与掌控。从互助组向初级社、高级社的过渡中,农民虽有退社权等,但他们中的大多数还是选择接受中国共产党的治社思想。笔者认为,该时期国家已建立了以计划经济为主的经济结构,农村生产和生活资料等都被纳入国家计划之列,个体农民经营既不被社会主流所接纳,被边缘化,又不能或很难获得必需的生产资料和生活物品。国家权力通过党政组织和乡村干部掌握了农村社会治理的主动权。这也符合布坎南的判断:“共有财产制下的人民相互依赖是最大的。”<sup>[22](P40)</sup>

第三,农民理性主导。合作化时期,农民对客观世界的理解受知识水平、理解能力等限制,而以中国共产党为核心的农村基层组织和领导干部掌握了较高知识文化,加之特定方式对农民进行意识形态灌输和教育,囿于认识能力的农民选择了跟随党的政策。同时,合作化阶段党的农村社会治理带来了农业产出不断增长、物质收入逐渐提高和农村市场渐趋繁荣,更重要的是,也带来了较高的安全保障和名誉地位。农民个人“效用最大化”与党的农村社会治理绩效相互依

赖,彼此促进。

## 2.历史经验

合作化时期,农业合作组织为党和国家制度的运行载体,农村基层党员干部为意志的执行者,这种体制伴随着农村土地产权不断集中和集体化程度不断提高而逐渐巩固。合作化组织结构能提高政府整合资源能力,在农业生产水平较低时,对农村经济发展具有促进作用,但高级社过于集中的管理模式,不利于农村要素流动,致使农村经济活力不够。随着农业生产集体化和收益集中分配逐渐加强,以及合作社组织科层化,国家权力通过党组织、乡村干部完成了对农村基层全面下沉,实现了对农村经济、生活等全面掌控和干预,为人民公社的政社合一奠定了历史基础。

合作化时期,中国共产党农村社会治理充分利用了农业制度和组织资源,调动了农民的政治参与积极性,保证了农村社会稳定,但该治理结构下衍生出国家与合作社、合作社内部以及基层干部与农民的矛盾,形成了人民公社相关制度演变的路径依赖。究其原因,笔者认为农业合作化集体机制与传统小农的矛盾。近代以来,国家权力很少触及农村社区事务,以自给自足为特征的农村社区具有较强的稳定性。农业合作化后,中国共产党用新式治理理念取代传统农村治理模式,通过农地产权集体化改造传统小农,构建农村社会集中领导模式。正如有论者指出,农业合作化忽视小农生产的韧性及其抵抗力,造成这场运动的高交易费用,国家没有从传统小农社区的治理结构入手,反而以用提高合作社发展速度来减少交易费用,实践证明这种方式容易煮夹生饭,还会使强制的制度供给陷于无效。<sup>[23]</sup>

### (三)人民公社时期

#### 1.原因分析

第一,农地产权集体化。人民公社初期,农地产权公有,1962年后,产权得到一定程度的分割,社员拥有农地使用权,且收益权在生产队内分配。改革开放后,农村实行家庭承包责任制,土地包干到户,虽然农地所有权归集体,但农户拥有较真实的农地使用权、收益权等。人民公社时期,集体产权已上升到国家产权高度,其反映在政治上即党和国家为决策主体,人民公社是其派出机构,社队党组织和干部代替国家在农村行使农村产权的相关权利束(如农地的使用权、收益权等),<sup>[24]</sup>加之农村党政组织和干部队伍不断壮大,形成了以党的领导为核心的农村社会治理模式。

第二,国家政治权力与权威。人民公社打破了传统的国家与农民关系,将农民卷入公社化运动,并最终形成农民对党和国家主导的农村治理结构及农业经营制度认同。它体现了执政者权力与权威的统一,形成了巨大政治资源并为国家治理农村所用,是国家对农村政策输出以及农村对国家农业政策输出贯彻与执行的基础,也是农村人民公社基层社会政治稳定的基础。<sup>[25]</sup>

第三,农民家庭观念和国家意识形态。人民公社阶段,家庭仍是农民关心的重点,但是此时家庭本位与集体间存在着矛盾,国家输入的文化因与地方民间文化传统的巨大差异而形成了此消彼长的张力。<sup>[26](P398)</sup>在政府宣传集体优越性下,农民因避免戴上政治帽子而抑制家庭本位欲望,选择集体主义价值取向。国家意识形态方面,国家精英为保证公社农业经营运行,将农民纳入政治轨道,并以超强约束和规范社员行为能力的手段、方法以及意识形态对农村进行掌控。如1958年“三面红旗”、20世纪60年代中期“四清”以及“农业学大寨”等。公社的革命文化造就了农民对公社体制的被动卷入和狂热支持,规避了制度的更低效率。同时,党在农村广泛实施的意识形态教育,易形成排他性的乡村政治文化,所以,社会主义意识形态将农民的思想统合其中,以保证农民与国家的信念高度一致,为政治秩序稳定的维持和政治体系高效的运作提供有力支持。<sup>[25]</sup>

第四,干部队伍忠诚。人民公社阶段,农村基层精英的忠诚使党员能够自觉将个人行为与上

级党组织保持一致。干部队伍忠诚能统一基层党政组织行动,将党员干部工作潜能发挥到极致,保证组织行动方向的一致性,提升组织的行动能力。另一方面,人民公社由垂直隶属为中心的干部晋升机制形成了干部只对上级负责,干部的注意力集中在发展速度和上级指标上,公社化运动使原先束缚干部的各种约束机制被解除,他们可以凭借自己的意志和威望行事,这为农村基层社会治理经济模式留下存续的空间,不仅削弱了社员的基本权利,而且压抑了社员的生产积极性。

### 2. 历史经验

纵观人民公社时期农村社会治理结构,国家、集体、农民三者之间一直处于动态的平衡。打破国家维持旧的租金最大化与保护新的产权格局途径是新兴产权个体打破分散并以集体行动提高国家维持旧租金格局成本以及保护新产权的收益,集体行动的基础是具有谈判地位背后的经济实力。国家大规模组社、并社使农村“基础性结构”被打破,农民的经济水平普遍不高。作为国家代理人的集体干部,受到党的教育以及政绩约束,与国家利益保持一致或因为经济实力较弱无法冲破国家限制。由此,农村社会处于“暂时”的均衡,但这种均衡一直处在不断变动之中。迅速发展的农村基层党组织进入农村干部队伍并掌控他们在农村的集体行动能力,但农民和基层干部手中同样掌握了由资源分配决定的政治权力,国家政策的制定与干部的执行、农村固有传统间的博弈始终存在。随着国家政治约束力减弱,中央农村经济政策强制性效力不断式微,新的制度正在农村机体里酝酿,农村社会治理由以党的领导为核心的一元化农村社会治理逐步向村民自治转变。

### (四) 三种治理模式的内在逻辑

国家对农地产权的掌控强度是影响农村社会治理的重要影响因素。土改时期,农地产权私有明确了产权主体,农村社会治理形成了党、基层组织、基层干部等多元共治局面。农地产权集体化要求社会中只能有一个代表大众利益的产权代表来对社会公有资产和公共事务实施运营和管理,执政党的基层组织理所当然地成为国有资产的产权代表和公共事务的管理者。<sup>[27]</sup>在社员拥有退出和社内监督机制较强的互助组和初级社阶段,农地收益权和处置权在农户与合作社之间进行分割,部分土地使用权归集体,农村基层党组织和干部队伍能发挥工作效能,农村经济得到快速发展,农村社会秩序稳定。高级社社员有退出权及拥有小部分土地处置权,农地产权归集体所有、使用和分配,社员劳动积极性降低,农业经济绩效逐步下降,由于受到前期较好经营绩效惯性影响,农业产出并未出现大幅度下滑,农业基础设施建设得到一定改善。人民公社时期,随着农村基层党组织不断发展,农地产权集体化,国家成为农民土地产权的唯一代表,这为以党的领导为核心的一元治理模式铺平了道路。毋庸讳言,人民公社时期,中国共产党在探索如何有效实现农地产权集体化过程中出现了农村经济低速运行,农村干部贪污、浪费、瞎指挥等问题,但不可否认,一元化的农村社会治理改善了农村的基础设施,为国家工业化体系初步建立提供了大量的劳动力、市场和资金等要素。

## 三、总结与讨论

新中国成立后至改革开放初期,国家通过在农村建立众多党组织和培养大批干部队伍,夯实推进农业集体化的基础。广泛建立的基层党组织将其权力下沉至自然村和农民家庭,形成了国家政权干预农业经营、农村经济、社会关系和农民家庭决策能力的局面。<sup>[28]</sup>从土地改革、农业合作化到人民公社,中国共产党在农村中形成了一整套群众运动的农村社会治理模式,它包含着民众动员、乡村治理、资源汲取等丰富意涵。“运动”式农村治理在当时的政治、经济环境中具



有常规行政手段无法比拟的有利条件,实现国家意志在乡村的有效实施,因而得到党和国家的青睐。<sup>[29]</sup>新中国成立后,这种群众运动是一个动态过程,如土地改革、农业合作化、“大跃进”、人民公社化、“四清”运动和“农业学大寨”等,实现了党对农村社会治理的全覆盖。它通过对社会资源财富和权力进行重新分配,维持农民参与农村事务的积极性,实现了国家意志转化为农民群众自觉行动,加强了国家权力对乡村社会的介入,有效地达到治理乡村目标。由于环境的变化,每一阶段农村治理中所形成的新的乡村权力和财富格局难以维持较长时间,加之新的矛盾和不满不断涌现,因此党在农村通过不断组织动员、升级阶级斗争和强化党的核心治理主体地位等实现资源重新分配,保障其在农村的权威。但这种方式也有弊端,有研究者指出,群众运动可以帮助党和国家在短时间内有效地贯彻国家意志、动员乡村民众、实现乡村治理,同时,该运动又使得农村动员和治理无法被纳入常规化,而只能以国家发动接连不断的新的运动来加以维系,从而,在社会变革的动力与社会运行的常态之间,形成了难以消解的矛盾。<sup>[29]</sup>这种以运动方式体现国家权力的运作思维并未完全在改革开放后退出历史舞台。现如今个别地方政府和基层组织仍然以革命战争年代的思维方式来解决社会的一些矛盾和冲突,显然这与政治民主化、法治化、制度化目标是格格不入的。

纵观新中国成立后至改革开放初中国共产党农村社会治理实践,其本意是试图通过农业经营制度变革发展农业生产,并在此基础上将农民组织起来,探索乡村治理之路。但由于受到认识局限,乡村治理实践与当时的政治、经济和文化等不相融洽,导致农业经济增速慢,农村发展存在偏差。总结历史经验,笔者认为,为达致农村的良善治理,中国共产党应在不断推进民主化、法治化和制度化以及培育新型社会组织基础上,构建党委领导,政府负责,协同企业、农民和农村社会组织等多元主体共管共治的农村社会治理体系。同时,党政组织和党员干部等在提升自身能力的同时,协调各治理主体主动适应外部环境变化以提升国家整体性治理能力。这些将是中国共产党未来农村社会治理中需进一步加强的环节。

#### 注释:

①笔者将福建人民公社结束时间落在1985年的原因是:福建1984年上半年开始有准备、有步骤地进行政社分开建立乡政府的工作,先在原人民公社管辖范围的基础上建立乡(镇)政府,尔后在原来生产大队管辖范围的基础上建立群众性自治组织的村民委员会,并把原生产队改为村民小组。1985年,全省政社分开工作已告一个段落,原来870个农村人民公社改为959个乡(镇)政府(其中199个镇政府、11个民族乡政府),14497个生产大队改为14676个村民委员会,171400个生产队改为160928个村民小组。参见:杨涛.福建农业经济[M].福州:福建人民出版社,1988。

②“三个主义”是指社会主义、爱国主义、集体主义;“三股歪风”指资本主义、封建主义、铺张浪费;“三要三不要”是指要社会主义,不要资本主义,要集体,不要单干,要勤俭办社,不要铺张浪费。

#### 参考文献:

- [1]徐勇.中国农村村民自治[M].武汉:华中师范大学出版社,1997.
- [2]刘明达.加强农村基层党组织建设的理性思考[J].社会主义研究,2003(2).
- [3]郇艳丽.乡村管理走向乡村治理[M].北京:中国建筑工业出版社,2017.
- [4]农业部产业政策与法规司.中国农村50年[M].郑州:中原农民出版社,1999.
- [5]福建省人民政府土地改革委员会.福建省土地改革文献丛编(下)[Z].福建省人民政府土地改革委员会编印

- (内部资料),1953.
- [6]福建省土地改革后乡村基层干部成份统计表 :1952-10-20(全宗 106,目录 1,案卷号 144)[Z].福州:福建省档案馆.
- [7]蔡清伟.建国以来中国共产党农村社会治理思想的历史演进[J].西南交通大学学报(社会科学版),2015(7).
- [8]福建农村发展研究中心.福建省农业合作经济史料:第 2 卷[M].福州:福建科学技术出版社,1991.
- [9]福建省地方志编纂委员会编.福建省志·共产党志[M].北京:中国社会科学出版社,2001.
- [10]许永杰.福建农业合作化历史[M].福州:福建人民出版社,2011.
- [11]金太军.村庄治理与权力结构[M].广州:广东人民出版社,2008.
- [12]韩小凤.从一元到多元:建国以来我国村级治理模式的变迁研究[J].中国行政管理,2014(3).
- [13]吴毅.村治变迁中的权威与秩序:20 世纪川东双村的表达[M].北京:中国社会科学出版社,2002.
- [14]李正华.新中国乡村治理的经验与启示[J].当代中国史研究,2011(1).
- [15]R. 麦克法夸尔,费正清.剑桥中华人民共和国史 :1949-1965[M].北京:中国社会科学出版社,1990.
- [16]农村人民公社党组织和党员分布情况统计表 :1959-02-17(全宗 102,目录 2,案卷号 308)[Z].福州:福建省档案馆.
- [17]福建省委农村工作部关于整社情况的报告通知 :1959-07-31(全宗 106,目录 3,卷宗 18)[Z].福州:福建省档案馆.
- [18]廖鲁言.三年来土地改革运动的伟大胜利[N].人民日报,1952-09-28.
- [19]王瑞芳.土地制度变动与中国乡村社会变革——以新中国成立初期土改运动为中心的考察[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [20]杜润生.杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实[M].北京:人民出版社,2005.
- [21]张红宇.中国农地制度变迁的政治经济学分析[D].重庆:西南农业大学,2002.
- [22]刘承晔.产权与政治:中国农村土地制度变迁研究[M].北京:法律出版社,2012.
- [23]冯开文.论中国农业合作制度变迁的格局与方向[J].中国农村观察,1999(3).
- [24]王冰.中国农业生产组织政策绩效分析与评价[J].经济评论,2004(4).
- [25]吴毅.人民公社时期农村政治稳定形态及其效应——对影响中国现代化进程一项因素的分析[J].天津社会科学,1997(5).
- [26]张悦.中国农村土地制度变迁——基于意识形态的视角[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [27]吴鹏.基层党组织角色转换相关分析[J].岭南学刊,2003(5).
- [28]谢冬水,黄少安.国家行为、组织性质与经济绩效:中国农业集体化的政治经济学[J].财经研究,2013(1).
- [29]李里峰.群众运动与乡村治理——1945-1976 年中国基层政治的一个解释框架[J].江苏社会科学,2014(1).

[责任编辑 陈晓宏]