

乡村治理的百年探索:理念与体系

赵树凯

摘要:在“治国理政”语境下使用“治理”概念,从理念分析出发,以乡村基本组织制度为主线展开历史考察。百年乡村治理经历了复杂的探索过程,积累了丰富的历史经验。集体化方向是乡村治理的核心追求,在此基础上的乡村治理体系经历了曲折式发展。新中国成立后至改革开放前,农业合作化、人民公社化建构了乡村治理的基础性制度,“阶级斗争”成为乡村治理核心理念,“政治运动”是乡村治理基本政策工具。20世纪80年代农村改革是对既有治理体制的颠覆性突破,是新中国历史上乡村社会最大变局。改革不仅促成社会经济迅速发展,也造成基层乡村治理体系深刻转变,标志着国家治理能力的提升。进入21世纪以来,特别是党的十八大以来,乡村治理进入新阶段,呈现新特点,面临新挑战。探索现代化乡村治理体系,需要继续贯彻农村改革根本经验。

关键词:乡村治理;人民公社;农村改革;集体化

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.04.002

前言

随着“国家治理现代化”成为改革发展总目标,“乡村治理”获得了更加深远的历史意涵。在国家治理背景下审视乡村治理,为近百年农村发展研究提供了新维度。

“治理”可有多种理解,本文在“治国理政”意义上使用“治理”概念,而不是在西方治理理论语境下或传统的“管理”“统治”意义上使用“治理”概念。在农村工作文献中,“乡村治理”并非经典表述。2006年,“乡村治理”作为政策概念开始出现于中央1号文件;2014年十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”;2017年十九大提出建立自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,乡村治理被赋予新的宏大视角。在文件表达中,“治理体系”与“治理能力”相提并论,实际上治理体系内在地决定了治理能力,或者说治理能力是治理体系的外在表现。因此,不论是研究国家治理,还是研究乡村治理,治理体系都是核心问题。本文对“乡村治理体系”的界定是:能够有效运行的乡村组织和制度系统。体制改革以来,乡村已经初步建立起新的基层组织系统,也正在产生新组织,但很多组织尚未制度化。“制度”是已经形成规律性并具备有效约束力的惯例、联系和规范。本文从理念分析出发,以农业经营制度为基础、以基本组织制度为主线展开历史考察,致力于探索百年乡村治理的经验与启迪。

乡村治理的基本问题,是如何认识和对待农民。如何认识农民,关乎治理理念;如何对待农民,关乎治理体系。以土地为核心、以农民为目标的政策制定、制度安排和组织建设,构成乡村治理体系的基本框架。新中国成立前,土地政策服务于军事战略,乡村治理围绕夺取政权总目标而调整。新中国成立后,农业合作化、人民公社化建构了农村治理的基础性制度,“阶级斗争”成为乡村治理的核心理念,“政治运动”是乡村治理的基本政策工具。20世纪80年代的农村改革,建立了以家庭经营为主体的基本经济体制和相应的组织系统。这场改革是对既有治理体制的方向性、颠覆性改变,是新中国历

作者简介:赵树凯,山东大学政治学与公共管理学院教授,山东大学政府决策研究中心主任。1978-1982年就读于山东大学中文系(济南250100;shukai@sdu.edu.cn)。

史上乡村社会最大变局。这场改革不仅促成社会经济迅速发展,也造成基层乡村治理体系的深刻转变,还塑造了新的社会主义意识形态,标志着国家治理能力的巨大提升。以家庭经营制度建立为新起点,乡村治理理念发生了历史性转化,从强调“教育”“改造”农民转变为“尊重”“顺应”农民。“尊重农民的首创精神和选择权利”,是中国共产党关于农村改革根本经验的深刻总结。进入21世纪以来,特别是中共十八大以来,乡村治理进入新阶段,呈现新特点,面临新挑战。探索建立现代化乡村治理体系,需要继续总结和遵循农村改革的根本经验。

一、治理理念初步形成(1921-1949)

1921年中共建党之初,革命初心旷远深邃,现实工作重在城市,并未专注农村。中共对乡村治理的探索,伴随革命事业的不断发展而逐步展开,贯穿于从建党到建政全过程。

(一)核心在于“集体化”道路

土地是贯穿古今的农民问题核心,但在中共治国理念中,问题深处则是“集体化”。集体化不仅涉及土地的所有和使用,也涉及乡村基本组织形式。

集体化理念在革命中逐步形成。中共一大党纲中涉及农村问题的内容可以概括为一句话:没收一切生产资料归社会所有,包括土地在内。在建立政权过程中,减租减息和分田分地是两种交互使用的政策工具。这两种政策思路都不是中共提出,而是由孙中山领导的国民党提出的。1924年1月,国民党一大将“耕者有其田”写入党纲,是孙中山早期“平均地权”思想的政策体现;1926年1月国民党二大提出“减租减息”,是与北伐战争相配合的政策设计;在20世纪30年代和40年代,国民党政府在江西、福建省局部地区有所实践。但是,国民党提出的政策设想并没有落实,共产党却完成了覆盖全国且效果卓著的土地改革。这显示了共产党对乡村社会的政治渗透力,由此可以在一定程度上解释中共军事上和政治上的成功。

用减租减息和分田分地两种思路来探索解决农民问题,是共产党在革命时期的持续努力。20世纪20年代初期澎湃领导的广东海陆丰农民运动,20年代中后期的广东、湖南农民运动,30年代初中期苏区农民土地政策,40年代初中期抗日根据地农村政策,都体现了这样的探索。但是,这些探索都还没有建立起完整的乡村治理体系。这些局部性政权都直接服务于军事目标,不具备治理体系的整体性。在苏区或解放区的政权机构中,通常设置有土地委员会或称“土地部”,负责围绕扩大军队、支持战争来制定和实施土地政策,同时也负责农业生产方面劳动互助组、犁牛合作社、妇女耕田队等组织。另外一个重要的农村机构是粮食部,主要负责为军队征粮和保证粮食供给。在建立政权前的二十几年中,中共在乡村治理领域采取了比较灵活的方式,综合运用了“抗捐抗税”“打土豪分田地”“减租减息”“打地主斗恶霸”“分田分地分浮财”等政策手段,有效动员了农民支持共产党夺取政权。但是,由于战争时期缺乏稳定社会环境,乡村治理的基础理念不够清晰完整,组织制度体系也不够稳定有序。

中国共产党以消灭私有制、建立公有制、实现共产主义为远大目标,但建立全国性政权后在农村建立什么样的土地制度、农业经营体制和基层组织体系,经历了复杂的探索过程。从毛泽东的思想发展来看,明确形成关于农村社会制度的基本思路,是在共产党建立20年之后。1943年11月,毛泽东在陕甘宁边区劳动英雄大会上的讲话提出,农村要走苏联式的集体农庄道路。这次讲话在中共改造农村、治理农村的历史过程中具有标志意义。毛泽东说:“在农民群众方面,几千年来都是个体经济,一家一户就是一个生产单位,这种分散的个体生产,就是封建统治的经济基础,而使农民自己陷于永远的穷苦。克服这种状况的唯一办法,就是逐渐地集体化;而达到集体化的唯一道路,依据列宁所说,就是经过合作社。在边区,我们现在已经组织了许多的农民合作社,不过这些在目前还是一种初级形

式的合作社,还要经过若干发展阶段,才会在将来发展为苏联式的被称为集体农庄的那种合作社。”^①这是中共最早提出用“集体化”改造农村、组织农民的政策设想,制度样本就是苏联的集体农庄。毛泽东这次重要讲话,标志着中国共产党的乡村治理理念已经清晰形成,这就是把农民组织起来建立苏联式的集体农庄,走集体化道路。根据中央认定的含义,这种集体农庄就是20世纪50年代中后期建立的高级合作社,代表了农村的社会主义组织形式。1949年6月,毛泽东为纪念中共成立28周年撰文指出:“严重的问题是教育农民。农民的经济是分散的,根据苏联的经验,需要很长的时间和细心的工作,才能做到农业社会化。没有农业社会化,就没有全部的巩固的社会主义”^②。在这里,毛泽东把“集体化”表述为“社会化”。

(二)“土地革命”到“土地改革”

新中国乡村治理的制度基础由土地改革奠定。抗战结束以后,以1946年《“五四”指示》和1947年《土地法大纲》为指导,在晋绥和东北等老解放区进行土改;1949年新中国成立后,迅速在新解放区进行了大规模土改运动。土改运动成为政治上的“暴风骤雨”,不仅用强制方式无偿分配土地,而且把那些拥有较多土地的农民划为政治上的敌对势力,从而塑造了两大对立阶级(地主富农和贫下中农)为主体的新型社会结构,为随后以“阶级斗争”治理农村奠定了政治基础。

土地改革确立的阶级斗争路线,在政治上为农业合作化、公社化和“大跃进”运动开辟了道路。土地改革给予农民的启示是,国家力量可以把地主富农的土地分配给一般农民,也可以把土地重新集中起来走集体化道路。土地改革为此后长达30年间以“阶级斗争为纲”治理农村奠定了政治结构,提供了工作基础。审视新中国乡村治理体系,应该从土地改革形成的政治经济结果说起。不理解土地改革的政治内涵和历史影响,就不能理解新中国成立后至改革前乡村治理的核心框架。

1978年12月,中共十一届三中全会停止使用“以阶级斗争为纲”口号,1979年1月中央作出“关于地主、富农分子摘帽问题”的决定,标志着以“阶级斗争”治理农村的时代结束。这个给地主富农“摘帽”的中央文件是一个里程碑式文件,对乡村治理发生了重大而深刻的历史性影响,但通常被人们所忽略。从实际社会作用来说,这个文件应该与十一届三中全会通过的两个农业文件相提并论,并称为“三个农业文件”。

(三)共产党之外的治理思路

20世纪上半叶,中国社会中的不同政治力量都对乡村治理作出了探索,提出了不同的乡村治理思路。

20世纪20年代阎锡山主导的山西村治运动,是现代国家条件下乡村治理的早期探索。阎锡山提出要构建一种全新的乡村制度,包括统一粮赋标准、兴办新式教育、倡导移风易俗等。20年代中后期出台了诸多规章制度,规定了村长资格条件、村公所机构设置、村民会议运作规范、村务监察制度等。这些办法比较有效地将国家权力渗透到乡村,基本实现了对乡村社会的管控。这是对“皇权不下县”乡村治理传统的重要突破,但只在乡村组织体系上有所整合,并没有动摇乡村社会的基本结构,特别是土地制度。

20世纪30年代乡村建设运动,也代表了一种新的乡村治理理念。梁漱溟的乡村建设实验,注重建立新型基层组织,致力于乡村组织系统创新,设想通过建立新型组织以解决农民“散”的问题;晏阳初的乡村建设实验,注重于农民个人能力建设,核心在发展教育,目标集中于解决农民“愚”的问题。梁漱溟和晏阳初不仅有理念,而且也有行动,选择局部地区进行实验探索,作出了艰苦努力,产生了较大社会影响。但是,乡村建设运动不具备治理体系建设的系统性。共产党的乡村治理是对原有社会

^① 《毛泽东选集》第3卷,北京:人民出版社,1991年,第931页。

^② 《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社,1991年,第1477页。

经济制度的全盘颠覆和重新构造,不仅注重农民的一般土地要求,而且超越了这种土地要求,树立了更加高远的制度建设目标,即通过集体化实现社会主义。

20世纪40年代中后期,在国共两党争雄、其他党派争鸣的情况下,如何处理农民问题依然有不同的看法。对于共产党的土地改革主张,曾经发生过激烈的理论争论和政治较量。国共之外的第三大政治势力——民主同盟会领导人虽然支持进行土地改革,但是并不赞同土地无偿剥夺,而主张经济赎买的和平方式。中国农民党则既不同意国民党、民盟的主张,也不同意共产党的主张,而是认为,为农民谋利益不一定要损害地主,根本办法是积极发展建设与教育,改变建设与教育完全集中在大都市的问题。这些主张自然为新政权所不能接受,农民党于1949年6月解散。新中国建立后,原农民党领导人董时进坚持原来观点,1949年12月给毛泽东写信,明确反对土地改革^①。董时进认为,中国土地制度是土地自由买卖和出租的私有制度,不是代际传袭和不能自由买卖的封建性土地制度;地主富农是靠勤劳和善于经营起家,土地不过是生产工具之一,出租土地收益跟存款或出租房屋一样是合法收益,没收地主土地则不公道,而且贫民不劳而获会使良心泯灭。在董时进看来,中国的土地不是分配不均,而是人口太多,土地太少,应当发展其他产业,分流农村劳动力。董时进坚持维护原有土地制度,是完全不同的乡村治理思路。

二、治理体系基本建成(1949-1962)

新中国成立后中共乡村治理的根本理念是:通过农业集体化改造个体经济,在农村实现社会主义。以这个理念为指导,经过互助组、初级社、高级社、人民公社等不同阶段,构建起完全不同于传统社会的乡村治理体系。1962年的人民公社体制调整,把改革以前的乡村治理划分为体系运行截然不同的两个时期。

(一)“合作化”政策之争

1943年11月毛泽东表达了把农民“组织起来”走集体化道路的想法之后,1949年3月中共七届二中全会就明确将其宣布为政策方向。1951年发布第一个《农业互助合作决议》,1953年发布第二个《农业互助合作决议》,1955年夏季的合作化运动,1958年秋季的人民公社化运动,都体现了这样的政策方向。在党内高层,关于这个方向的思想认识高度一致,没有根本性分歧。但是,在根本政治理念一致的前提下,党内高层领导人之间的政策主张差别非常大,表现为用什么方式推进合作化、用多长时间完成合作化等。

关于农业合作化政策主张的分歧,集中表现在国务院副总理兼中央农村工作部部长邓子恢与最高领导人毛泽东之间。邓子恢认为,农业生产合作必须从中国小农经济现状出发,土改后农民的个体生产积极性是发展农业生产的主导方面,农民入社退社必须自主自愿;组织生产合作是一种经济活动,绝对不能像土改那样用政治运动的方法来办;合作发展速度要稳重,十到十五年甚至更长时间来完成;合作社的规模要小,初期理想规模是10户左右;建立合作社的速度要分地区,有快有慢,宁肯少些,但要好些^②。但是,邓子恢被毛泽东批判为资产阶级立场,右倾保守主义。1955年夏季开始,毛泽东亲自主持起草文件,亲自部署督促,在一年时间内全国农村普遍建立了高级农业生产合作社,完成了合作化,实现了“农业的社会主义改造”。

历史表明,邓子恢的政策主张是比较稳妥的。1981年6月中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出:“在一九五五年夏季以后,农业合作化以及对手工业和个体商业的改造要求过急,工作

^① 参见吴汉全、王中平:《留学生与近代中国社会变迁》,长春:吉林人民出版社,2012年,第404-418页。

^② 参见中国农业经济学会、中国社会科学院农村发展研究所编:《邓子恢农业合作思想学术讨论会论文集》,北京:农业出版社,1989年,第40-41页。

过粗,改变过快,形式也过于简单划一,以致在长期间遗留了一些问题。”^①随后,中共中央也作出了为邓子恢同志平反的决定^②。

(二)“三化”组织

所谓“三化”,是指1958年8月《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》提出的人民公社组织特征,即:“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”^③。主要内容有:人民公社实行全体农民统一就餐的公共食堂制度、工资制和供给制结合的分配制度、劳动组织像军队那样的有组织有纪律。实践表明,这种公社组织无法维持,1960年11月中共中央发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,宣布退回到“三级所有、队为基础”^④。人民公社的基本单位缩小为生产大队,相当于现在的村庄。

公社化起源于“并大社”,即用政治运动方式将高级社合并为大社,合并后称为“人民公社”。原来几十户、上百户的高级社扩大为上千户、上万户的人民公社,规模更大、公有化程度更高,标榜具有“一大二公”优越性。1958年12月中共八届六中全会的决定宣布,人民公社将“成为我国由社会主义社会过渡到共产主义社会的最好的形式”,“在将来的共产主义社会,人民公社将仍然是社会结构的基层单位”^⑤。按照当时的理念,公社规模越大,公有制水平越高,越接近于共产主义。这种政策理念决定了随后二十几年乡村治理的价值取向。同样,这也成为后来农村改革所否定的核心内容。

这个时期的人民公社实行半军事化管理,全国的村庄、农民被按照军队组织结构来划分编制。这种治理体系成为经济“大跃进”的组织依托,在此基础上提出了很多不切实际的发展目标,如“10年超英”“15年赶美”“全民大炼钢铁”“放高产卫星”,等等。这些活动浪费了人力物力,破坏了环境资源,荒废了农业生产,直接导致了大饥荒。大饥荒促使高层进行政策反思,中央从1960年到1962年进行了系列政策调整。调整的核心是缩小人民公社制度的基本单位。

在当时的中央高层看来,从原来以公社为基本核算单位,退回到以生产大队为核算单位,再退回到以生产小队为核算单位,已经是农村政策的政治底线。如果继续退让,就进入以家庭为核算单位的包产到户,这是社会主义信念所不能容忍的。但是,农民对于政策退让并不满足,对于缩小了规模且降低了所有制层次的新人民公社体制仍然是不认同,他们的核心追求是要回到家庭经营。从60年代初期人民公社体制稳定以后,到80年代初期允许包产到户,农民一直在以“包产到户”为努力方向。但在当时国家意识形态看来,农民的这种努力是“自发的资本主义势力”,是社会主义和资本主义的道路斗争,资产阶级与无产阶级的阶级斗争。对于农民的这种判断成为这期间乡村治理的基础理念。

(三)“社教”运动的治理功能

随着农业集体化推进,农民的抵抗表现在多个方面。高级合作化之后,农民的抵抗表现为闹分社、闹退社、抵抗统购统销等;人民公社化之后,农民的抵抗表现为参加集体生产消极怠工,经营自留地不辞辛劳倍加用心,冒着被批斗、逮捕的风险搞市场经营活动等。面对农民的抵抗,决策层不是反思制度和政策的重大失误,而是认定为农民政治上落后,是“自发的资本主义势力”,需要“教育”“改造”。采取的办法是不断开展政治运动,用政治运动来维护不受农民欢迎的政策和体制。政治运动的基本形式,就是对农民进行“社会主义教育”,即“社教”运动。

第一波“社教”运动在完成农业合作化不久展开。1957年8月中央发出《向全体农村人口进行一

① 中共中央文献研究室:《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》,北京:人民出版社,1983年,第18页。

② 参见黄道霞等编:《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889页。

③ 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第494页。

④ 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第613页。

⑤ 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第516页。

次大规模的社会主义教育的指示》^①。这次社教运动主要针对农民抵制合作化和统购统销。随后,这种“社教”运动持续开展,进入60年代中后期与“文革”相接续。在二十几年间,“社教”运动连绵不绝,不断升级。农民反对什么政策,“社教”就针对什么问题。“文革”期间,用政治运动推广“大寨经验”,搞“大批资本主义,大干社会主义”。自上而下的各种文件都普遍套用列宁的论述批判农民:“小生产是经常地、每日每时地、自发地和大批地产生着资本主义和资产阶级的。”^②在若干年里,乡村治理的基本方略是把一切问题政治化,都上升为无产阶级与资产阶级两个阶级的斗争,上升为社会主义与资本主义两种制度的斗争,用所谓“政治挂帅”来统领各项农村工作。

用政治运动来推进政策执行,维护不受农民欢迎的制度安排,这是改革前乡村治理体制的基本特征。在政治运动中,不断划分阶级成分,不断发动不同阶级成分间的农民冲突,持续开展批判、批斗,甚至拘押,方法花样繁多。到“文革”后期,有些地方甚至提出“用专政的办法办农业”,对农民不仅仅是教育、改造,而是国家机器的镇压。政治运动是把全社会置于政治高压状态,伤害了农民,也破坏了生产。

从历史角度审视政策演变,农村改革的过程本质上是对农民态度的转变过程,即从强调“教育”“改造”农民,转变为“尊重”“顺应”农民。这里的“教育”“改造”和“尊重”“顺应”,并非空洞的政治表述,而有实际性政策内容,也体现为具体工作办法。

三、治理体系调整动荡(1962-1976)

从1962年9月中共八届十中全会通过《人民公社工作条例》(即“60条”),到1976年11月第二次全国农业学大寨会议确定“普及大寨县”作为农村发展目标,是农村政策在经过短暂的务实性调整后,又持续走向“左”倾的过程。与一般认识不同,农村政策这种“左”倾化过程并不是从1966年“文革”爆发开始,而是从1962年9月中共八届十中全会开始。以这次会议为标志,高层彻底否定了1960年前后出现的包产到户,并提出了“以阶级斗争为纲”的基本路线。随后于1963年开始农村“社教”运动,“社教”运动后期明确提出斗争目标是“走资本主义道路的当权派”。“文化大革命”是这条政策路线的逻辑发展。这段时间的乡村治理以“阶级斗争”为基本工具。

(一)公社体制再调整

公社体制再调整是指,1962年9月,中央宣布人民公社基本单位从生产大队退回到生产小队。第一次重大政策让步发生在1961年3月,当时,中央宣布人民公社基本核算单位为生产大队(大致相当于一个北方村庄,通常两三百户)。1962年8月,再调整以生产小队为基本核算单位(通常三四十户),再次调整后的人民公社体制,实际上已经回到了公社化之前的高级社体制。当时高层的共识是,这个体制要稳定30年。隐含的意思是,30年以后要过渡到以生产大队为基本核算单位,甚至以公社为基本核算单位。

1978年十一届三中全会之时,高层主流政策思想是人民公社体制还要稳定20年,但部分中央领导人仍有要提升到大队核算的政策冲动。1978年初,中央曾经提出三年内实现10%过渡到生产大队为核算单位。也就是说,直到十一届三中全会,高层主流政策思想,还是基本核算单位要继续提升到大队,而不是下沉到农户。但在农村始终有一种强大冲动,要求经营核算单位继续下沉到农户即推进包产到户。

“大包干”概念的演变更能具体说明政策演变过程。现在通常把家庭承包制称为“大包干”。实际

^① 参见黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第435页。

^② 《列宁选集》第4卷,北京:人民出版社,2012年,第135页。

上,“大包干”并不是新的政策概念,原来也与承包到户无关。1960年11月,中央宣布公社改为以生产大队核算单位以后,很多地方采取的办法是:以生产小队为单位搞生产,以生产大队为单位搞分配。这种生产和分配不匹配的状况制造了严重平均主义,伤害了生产小队的积极性。在这种情况下,一些生产大队对生产小队搞“三包一奖”,就是对生产小队实行“包产、包工、包成本和超产奖励”。但是,这种“三包一奖”办法很烦琐。河北省委召集地方干部研究,认为“三包一奖是‘烦琐哲学’”,“有37道工序,49个百分比,1128笔账”,“光定额就有400多个”^①。在这种情况下,河北省出现了生产大队对生产小队实行“大包干”制度,即生产小队只要完成对国家、生产大队的上交任务,其余都归自己,而不必再进行关于包工、包产、包成本然后再奖励的复杂管理计算。这种“生产队大包干”办法在全国很多地方得到推行。1962年9月中共八届十中全会通过的《人民公社工作条例》(即“60条”),把这种政策让步进一步体制化,直接确定为以生产小队为基本核算单位。虽然“三级所有、队为基础”的文字表述依旧,但体制内容发生重大变化,“队为基础”的“队”是生产小队而不是生产大队。“大包干”本来是对生产队作为基本核算单位的通俗概括,进入80年代后转变为家庭承包经营的通俗概括。

调整后的人民公社体制,所谓生产队为基础,就是以原来的高级社为基础。即便这样,人民公社体制仍然难以持续维持,20年后被家庭承包所取代。1981年5月,时任总书记的胡耀邦同志约见国家农委三位工作人员谈话,感慨地谈到:“初级社搞早了,高级社不该搞,人民公社更不应该搞”^②。

(二)“阶级斗争”管农民

从1962年夏季毛泽东提出党在社会主义阶段的基本路线,到1976年“文革”结束,“阶级斗争”理论是乡村治理基本理论。这个理论的提出因包产到户而起,经历了一个逐步发展过程。

1962年7月17日,时任中央农村工作部部长、国务院副总理邓子恢向毛泽东汇报工作,极力推荐包产到户并特别介绍了安徽搞包产到户后的效果,毛泽东听后未置可否。三天后,毛泽东在各中央局第一书记会上严厉批评包产到户并提出两条道路、两个阶级斗争问题,说:“你们赞成社会主义还是资本主义?当然不会主张搞资本主义,但有人主张搞包产到户。现在有人主张在全国范围内搞包产到户,甚至分田到户”^③。8月2日,毛泽东在北戴河同河北、山西、内蒙古三省负责人谈话,说:“看来你们那里单干问题还不严重。……问题主要是反映在国内的阶级斗争方面,也就是究竟搞社会主义还是搞资本主义。斗争的时间相当长,一百年后还有这个问题”^④。8月6日,毛泽东在北戴河中央工作会议上讲:“现在有一部分农民闹单干,究竟有多少?从全国来说,你们估计一下。……是搞社会主义,还是搞资本主义?是搞分田到户、包产到户,还是集体化?农村合作化还要不要?主要就是这样一个问题。现在这股闹单干的风,越到上层风越大”^⑤。9月,毛泽东在中共八届十中全会讲话中正式提出了“以阶级斗争为纲”的社会主义阶段基本路线:“关于阶级和阶级斗争,我们可以现在就讲起,年年讲,月月讲”^⑥。包产到户“名义上没有放弃社会主义道路,说是经营管理方式,实际上就是单干”^⑦。从这个新判断出发,毛泽东把阶级斗争作为农村工作的最高纲领。由此,进入用“阶级斗争”治理农村的阶段,不断演进升级,直到“文革”结束。

在农村如何开展阶级斗争?毛泽东曾有系列论述和部署:“就是要组织阶级队伍。人要分左、中、右。如地富反坏叫右派的话,中农、富裕中农就是中间派,贫农、下中农就是左派”^⑧;1964年5月,毛

① 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第660页。

② 1980年国家农委办公厅会议资料。

③ 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,北京:中央文献出版社,2013年,第116页。

④ 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,第122页。

⑤ 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,第129页。

⑥ 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,第152页。

⑦ 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,第156页。

⑧ 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,第207页。

泽东提出:“社会主义教育的要点,就是阶级、阶级斗争”,“我们在农村中十年来没有搞阶级斗争了,只是土改搞了一次”,“要使多数人有敌我观念,把阶级队伍组织起来。不要性急。今年搞不完明年再搞,明年搞不完就后年”^①。但是,这次斗争到了“后年”即1966年也没有结束,“文革”开始后,更加严厉地批判“三自一包”“四大自由”等政策主张(“三自”即指自留地、自由市场、自负盈亏,“一包”即包产到户;“四大自由”是指土地租佃自由、买卖自由、借贷自由、贸易自由)。这在现在是通常的市场经济政策,但当时被斥责为“复辟资本主义”。

“文革”期间,“左”倾政策不断激进,出现了试图回归1958年式人民公社的倾向。有些地方把生产队为基本核算单位改变为以生产大队为基本核算单位。1962年公社体制调整后,本来保留下来的以生产大队为基本核算单位的大队占大队总数的5%,到1970年北方地区农业会议之前上升到14%^②。“文革”作为一场政治运动,在经济政策方面对农村产生了巨大而深刻的影响。

(三)“大寨经验”治农村

十年“文革”期间,“大寨经验”是乡村治理的基本政策工具。大寨从艰苦奋斗典型到成为“左”倾政策典型,经历了一个发展过程。从1964年1月开始被全国宣传,大寨作为正常的先进典型不足三年;以“大批资本主义、大干社会主义”为核心内容的大寨经验,在农村工作中盛行持续十余年。

大寨作为先进典型的最早经验是干部参加集体生产劳动。1963年5月,毛泽东说:“干部参加劳动”,“昔阳的材料很好”,“那个县的干部每年参加劳动,至少有六十天”,“干部一参加劳动,许多问题就得到了解决。修正主义的根子就在这里,至少可以减少贪污多占的问题,可以了解农业生产”^③。随后,毛泽东亲自将昔阳县的材料标题改为《山西省昔阳县县、社、大队、生产队四级干部全体参加生产劳动的伟大范例》,作为《中共中央关于目前农村工作中若干问题的决定草案》附件下发。

大寨经验向极“左”路线升级是劳动管理问题,表现为反对按劳计酬,搞“政治工分”。1967年9月和1968年1月,农业部两次在山西昔阳大寨大队召开全国学大寨劳动管理经验现场会议,并将会议《纪要》印发各地参考。《纪要》认为:“‘一心为公劳动、自报公议工分’为特点的大寨劳动管理经验,是在两条道路、两条路线和两种思想的斗争中产生的,是在批判繁琐复杂的定额包工制度的基础上建立起来的,是毛泽东思想的产物”;“大寨的劳动管理概括起来说,就是‘突出政治,为公劳动,各尽所能,按劳取酬’”^④。由此开始,大寨劳动管理经验成为“阶级斗争”治理农村的重要内容。

大寨经验成为阶级斗争治理农村的整套政策工具,是在“文革”中间。1970年8月,中央在大寨召开北方农业工作会议,全面总结并推广大寨经验:“要把大寨经验普遍推开,必须抓住阶级斗争这个纲,首先解决社、队领导权和各级领导班子特别是县的领导班子革命化问题”。“阻力来自哪里?这主要是:有社、队领导班子里钻进了坏人”。“昔阳县就是紧紧抓住了这个关键,对全县400多个支部一个一个地排队,用了3个冬春开展革命大批判、清队、整党和‘一打三反’,发动群众揭开了社会上和党内阶级斗争的盖子。”^⑤本来,《农村人民公社条例》(即60条)还给农民保留了一定的自由空间,如自留地、养鸡养鸭、集市贸易等等,而大寨把这些小的政策空间统统作为自发资本主义倾向来批判取缔。不仅如此,大寨所代表的工作方式,就是要用阶级斗争观点在农村找“坏人”、斗“坏人”,要求全国农村照搬学习。

大寨经验进一步升级是在“文革”后期。1975年10月第一次全国农业学大寨会议提出“农业学大寨,普及大寨县”。要求全国三分之一以上的县建成大寨县,全国每年平均要新建成大寨县至少100

① 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,第217页。

② 参见杜润生:《当代中国的农业合作制》(上),北京:当代中国出版社,2002年,第718页。

③ 《毛泽东年谱(1949-1976)》第五卷,第218页。

④ 转引自杜润生:《当代中国的农业合作制》(上),第715页。

⑤ 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第832页。

个。要求全国所有县委都以此作为奋斗目标,定出实现时间和步骤;省委每年要向中央写出两次报告,夏收一次,年终一次,每建成一个大寨县都要认真考核验收,同时向中央报告。1976年12月,第二次全国农业学大寨会议规定了普及大寨县的任务。1977年12月,中央发出文件:“加速发展我国农业,最根本的还是要靠学大寨,要真学大寨,要高质量地学大寨”;“实现基本核算单位由生产队向大队的过渡,进一步发挥人民公社‘一大二公’的优越性,是前进的方向,是大势所趋”;“今冬明春,可以再选择一部分条件已经成熟的大队,例如10%左右,先行过渡,进一步取得经验”^①。这个过渡目标的提出,标志的农业学大寨运动达到了高峰。

1980年11月,中共中央发出文件对农业学大寨运动进行反思纠正。文件指出:“大寨、昔阳经验中‘左’的东西表现在政治、经济、思想、组织、作风等各个方面,但最集中的是所谓‘三条根本经验’,即‘大批修正主义、大批资本主义、大干社会主义’,简称‘大批促大干’。这三条根本经验,归结到一点,就是所谓坚持无产阶级专政下的继续革命。”^②根据这个文件的阐述,所谓大寨“继续革命”的内容主要有四个方面:第一,不断人为地制造阶级斗争,把许多干部和群众当作敌人,对社员群众的一项生活小事也进行批判,很多人受到迫害,有的被整死,有的造成残废;第二,不断地变革生产关系,搞穷过渡,“文革”初期实行了生产大队所有制,后来又在大队公社实行公社所有制,还想搞全县的全民所有制;第三,不断地“割资本主义尾巴,堵资本主义的路”。“文革”中昔阳县把自留地、社员家庭副业都当作资本主义尾巴割掉,限制社队工业副业,扼杀多种经营,取消集市贸易,堵塞城乡经济交流;第四,不断地“鼓吹平均主义,破坏按劳分配”,一贯反对定额管理、定额计酬,极大地挫伤了农民劳动积极性。农民把大寨工叫作大概工、混混工。农村改革重要领导人万里曾总结道:农村改革的“第一个回合”是突破学大寨的框框;如果不反掉“学大寨‘以阶级斗争为纲’”那一套,就不可能提出和坚持以发展生产为中心,这实际上是最初也是最重要的拨乱反正^③。

四、治理体系根本变革(1976-1989)

中国改革从农村开始,20世纪80年代农村改革奠定了中国改革的基础和方向,重新构造了农村政治经济的基本体制,开辟了乡村治理崭新时代。

(一)颠覆性的体制改变

20世纪80年代的农村改革是对原有农村政策的方向性、系统性颠覆。这场改革以家庭承包制为核心,引发了系列重大政策突破,瓦解了原来“社会主义”在农村的基本体制。这场改革突破了原定的政策底线和政治底线,颠覆了既有的社会主义理念,带来了从治理理念到治理体系的革命性变化,奠定了乡村治理的划时代新格局。

对于家庭承包制,高层意见分歧主要表现为政治理念不同。家庭承包制的反对者出于旧有的社会主义理念,以“户”作为资本主义和社会主义的分水岭,包到户就是资本主义,包到生产队就是社会主义。

20世纪80年代的农村改革远远超越了乡村本身,开启了中国社会发展的新方向。家庭承包制冲垮人民公社体制,是基础性突破,随后则有:不准雇工经营的政策被突破,不准私人购买、拥有汽车拖拉机等大型生产资料的政策被突破,不准从事长途贩运的政策被突破,不准人口自由流动的政策被突破,粮食只准政府收购、不准市场销售的政策被突破,等等。这些今天看来平平常常的政策举措,在当时都产生了强大的政治震撼,因为每一条都被认为是颠覆“社会主义制度”。可以设想,若无这些突

^① 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第871页。

^② 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第886页。

^③ 参见欧阳淞、高永中主编:《改革开放口述史》,北京:中国人民大学出版社,2014年,第13页。

破,则无市场经济体制开端。90年代以降,虽然不断变革创新,但都以这个年代建立的制度框架为基础。

(二)重构基层政府

废除人民公社,建立乡镇政府,是1980年农村改革的基本制度成果,重新塑造了国家与乡村的关系,建立起新的基层治理体制。

比较1975年宪法,可以清楚地看到1982年宪法关于人民公社规定的根本变化。1975年宪法第一章第七条规定:“农村人民公社是政社合一的组织。现阶段农村人民公社的集体所有制经济,一般实行三级所有、队为基础,即以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有。”1982年宪法第一章第八条规定:“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。”人民公社体制核心在于“政社合一”,在于“党政军民学”一体。这种体制不仅限制了农民的创造性、积极性,而且限制了农民的基本人身自由,成为中国农民长期难得温饱的体制性根源,也是进而引发改革的主要社会背景。

废除人民公社,重新构造基层政权体系,主要发生在80年代上半期。1980年6月,四川省广汉县向阳人民公社第一个摘除“人民公社”牌子,挂上了“乡人民政府”牌子。随后,广汉县其他公社陆续被乡镇政府所取代。1981年7月18日,国家农委副主任杜润生向副总理万里汇报,全国人大常委会三次派人到国家农委,征求新修改宪法稿中人民公社问题的意见,因为事关重大,农委迟迟没有答复。万里说:“宪法无论如何不要再写公社。”又说:“改革势在必行。”^①

1982年11月,新宪法颁布。通常宪法修改是从政策演变而来,先有中央文件的政策规定,而后上升到法律和宪法。人民公社的废除则没有经过这样的过程,而是相反:法律修改在前,政策文件在后。新宪法发布10个月之后,1983年10月,中共中央、国务院发出关于“政社分设、建立乡政府”的通知,是对宪法新条款的解释和部署。文件指出,政社分设的目的是“要尽快改变党不管党、政不管政和政企不分的状况”;文件提出了工作原则:“乡的规模一般以原有公社的管辖范围为基础”,乡的编制“不得超过现在公社的人员编制”,“应当建立乡一级财政和相应的预决算制度”^②。文件还要求,建立乡政府的工作要在1984年底前完成。1986年,国务院发出关于乡镇政府改革的22号文件,提出党政分工、政企分开、乡镇撤并等等,新的基层政府体制框架基本确立。撤销人民公社,建立乡镇政府,重新建构基层政权,也是重新塑造国家和农民的基本关系。这是乡村治理体系最深刻、最重要的历史性转变。

(三)重构身份体系

改革前,中国农村是以阶级成分建构基本身份体系。改革首先从政治上废除了阶级身份制度,在建立家庭承包制基础上,通过系列政策创新,赋予农民经济活动的自主权,破除了人民公社时代对于农民的身份控制,农民获得流动自由和职业自由,实现了身份多元化。

1982年中央一号文件确立家庭联产承包制度可以由农民自主选择,随后又肯定这是中国农民的伟大创造。由此,农民的自由流动能量得以剧烈释放,身份问题随即凸显。1983年一号文件允许农民长途贩运、允许农民购买汽车拖拉机等大型生产资料、允许从事非农经营、允许雇工等。这些政策为农民职业分化提供了政策条件,为农民的身份选择和转换创造了制度空间。

1984年中央一号文件,允许农民自理口粮到小城镇落户,随后,中央又发出关于发展乡镇企业的文件,鼓励农民创办乡镇企业,支持“四个轮子一起转”,即乡办、村办、户办、联户办,发展非农产业。这也成为农民获得新职业身份的重要政策突破。

① 1981年国家农委办公厅会议资料。

② 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心编:《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220、222页。

进入 80 年代后期,随着农民跨区域流动的大规模出现,特别是城市中大量农民工的出现,农民工子弟学校在城市大量涌现,彰显了城乡分割身份体制的弊端。要求进一步的体制变革,成为农民所显示的巨大历史力量。进城农民的大量出现,显示原来“从离土不离乡,进厂不进城”政策设想已经不能适应农民的需要。农民用行动要求“离土也离乡,进厂也进城”。这不仅造成了农民的职业身份快速分化,而且提出了体制变革的新要求。

90 年代以后,面对农民进城的重大现实,城市管理体制、劳动就业体制、户籍等制度有若干新变革。这是基层治理城乡一体化的重要推进。

(四)重构村庄权力系统

在人民公社体制下,作为生产大队的村庄只是公社体制的单位,其经济和社会活动全面受到公社控制,不仅如此,在生产大队内部,支部书记全面控制着每一个村民的工作选择和身份自由。家庭承包制从根本上瓦解了这种控制体系,在此基础上实行的村民自治制度,是建立新乡村治理体系的重要突破。这是从政治权力架构上建立新制度的重要尝试,更重要的是对农民的政治启蒙和训练,在很大程度上改变了农民。

1980 年初广西宜州合寨村出现最早的村民委员会。1982 年宪法规定了村民委员会基本职责。1983 年中央关于建立乡镇政府的文件规定了村民自治的工作原则:“村民委员会是基层群众性自治组织,应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业,协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生。各地在建乡中可根据当地情况制订村民委员会工作简则,在总结经验的基础上,再制订全国统一的村民委员会组织条例。”^①文件的这段话是《村民委员会组织法(试行)》出台前村民自治的政策依据。

1987 年 11 月,全国人大常委会通过《村民委员会组织法(试行)》,并规定自 1988 年 6 月起实施。进入 90 年代初,全国出现一些先进典型,出现了很多选举制度创新,如秘密画票间、海选等。1998 年 11 月《村委会组织法》正式颁布实行,村民自治进入新的历史阶段。新旧世纪之交,村民自治成为中国改革的重要风景,也被作为中国推进政治改革的重要标志。村民自治也是海内外众多学者的热门研究题目。

80 年代乡村治理有一种生动活泼的气象。这种新的气象,既不同于改革前,也不同于随后 90 年代和进入 21 世纪之后,突出地表现在:其一,基层需要应对的考核检查少。迄今为止,可以说 80 年代是上级对基层检查考核最少的时期,基层工作环境相当宽松。当时对于基层干部构成沉重压力的检查考核主要是计划生育,而后来越来越成为问题的农民负担、招商引资等并不突出。其二,基层改革创新的环境氛围宽松,生动活泼。围绕经济社会发展,包括政府体制改革,很多地方创造了综合性经验,不仅出现在村级和乡镇,而且出现在县级,曾经引起广泛关注的改革典型有四川省广汉县、山西省原平县、内蒙古自治区卓资县等。其三,不同层级政府间的关系、群众与官员的关系比较融洽,信任程度高。下级官员对上级官员更能讲真话,农民对于官员更能讲真话,上级单位的调研容易进行,调研中的形式主义较少,如假现场、走过场等现象相当少见。认真总结 20 世纪 80 年代乡村治理,有利于从历史中吸取改革的经验和智慧。

五、治理体系曲折提升(1989-2012)

(一)“道路”之争再起

20 世纪 80 年代末和 90 年代初,围绕农村发展的方向道路又发生了一轮争论。这是在家庭承包

^① 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心编:《新时期农业和农村工作重要文献选编》,第 222 页。

制之后,乡村治理理念争论的继续。

1989年春夏的政治风波,发生在城市,与农村无直接关联,但对农村政策的影响深刻而剧烈。在当年10月的中央工作会议上,有的地方领导人提出:“包产到户使有困难的农民有饭吃了,但农村发展的社会主义大方向却未解决”;“前几年中央在农村工作指导上,存在着只讲包产到户,不讲发展集体经济的所谓‘一刀切’错误”^①。显然,这种观点认为实行家庭承包制偏离了社会主义大方向。一些地方农村政策开始变化,提出“重建集体经济”“经营规模是我国农业的发展方向”。有的老同志上书党中央,提出“农村发展的社会主义方向尚未解决”^②，“发展家庭农场,实质是搞资本主义农场,实际上想搞农业私有化”^③;北京市提出“农业规模经营是具有长远意义带方向性的大事”^④。从领导讲话到媒体宣传的重要变化,引起了广泛不安,江苏等地专门写信给中央请求解答。

1990年6月19日,江泽民总书记在听取中央农村工作座谈会会议汇报时说:“谈到农村深化改革,我们总的方向是发展集体经济,引导农民走社会主义共同富裕道路。但在相当长时期内,要稳定完善家庭联产承包责任制”;“我们一定要让农民放心,农民就怕变,一定要非常明确向农民讲清楚,长期坚持稳定完善家庭联产承包责任制政策不变”。^⑤至此,持续一年的政策动荡基本结束,但余波难平。

乡镇企业作为中国农民在家庭承包制后又一个伟大创造,在1989年后也受到了打压。乡镇企业兴起一直伴随着指责,如“乡镇企业与农业争人力、争物力、争资金,从而影响了农业的开发和发展”,“乡镇企业挤了大中型企业的煤、电、运和原材料”。国务院研究室等部门开展调查研究并提出应当支持乡镇企业发展的建议。1992年12月江泽民到湖北荆州地区考察,肯定了乡镇企业在国民经济中的地位和作用,肯定了乡镇企业是农民致富的必由之路,称赞“乡镇企业是个宝”^⑥。至此,乡镇企业才基本上获得了比较稳定的社会政治环境。

与此同时,新一轮“社会主义思想教育”运动兴起。1990年12月中央发出《关于1991年农业和农村工作的通知》,其中一条要求把“社教”“当成巩固农村社会主义阵地的一件大事”,“集中教育要用2-3年时间完成,村一般要用四五个月时间,集中教育后逐步转入经常教育,长期坚持下去”。与家庭承包、乡镇企业的动荡相比较,“社教”运动的新兴起有更深刻政治背景。焦点在于,改革以来农村“社会主义阵地”是巩固了,还是削弱了?农村工作是继续深化改革,还是沿用农村阵地“社会主义不去占领,资本主义必然要去占领”的旧理念,把农村工作拉回到阶级斗争、路线斗争的老路上去?这场政策争论,从1989年夏一直持续到1991年冬的中共十三届八中全会。这次全会作出《进一步加强农业和农村工作若干问题的决定》,指出:“实践证明,党的十一届三中全会以来,农村改革和发展的方向与基本政策是正确的”^⑦。江泽民讲话指出:深化农村改革的重点,就是继续稳定以家庭联产承包为主的责任制,不断完善统分结合的双层经营体制,积极发展社会化服务体系,逐步壮大集体经济实力。即便如此,会议之后高层仍有不同声音。中央通过决定的两个月后,《人民日报》却刊出了题为《关于深化农村改革的几个问题》的署名文章,提出90年代农村工作要以“扎扎实实搞好农村社会主义思想教育”为基础^⑧。

20世纪90年代初期农村“社教”运动草草收场,既因为受到基层普遍抵制,也因为有高层领导明确反对。在十三届八中全会前的政治局会议上,时任全国人大常委会委员长万里说:“不要老是对农

① 余国耀等:《中国农民命运大转折:农村改革决策纪实》,珠海:珠海出版社,1999年,第195页。

② 余国耀等:《中国农民命运大转折:农村改革决策纪实》,第204页。

③ 余国耀等:《中国农民命运大转折:农村改革决策纪实》,第208页。

④ 《北京日报》1989年7月27日。

⑤ 余国耀等:《中国农民命运大转折:农村改革决策纪实》,第209页。

⑥ 余国耀等:《中国农民命运大转折:农村改革决策纪实》,第218页。

⑦ 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心编:《新时期农业和农村工作重要文件选编》,第761页。

⑧ 徐逢贤:《关于深化农村改革的几个问题》,《人民日报》1992年1月22日。

村改革、对农民横加指责。农村改革初期,我们有的同志就横加指责。我不赞成在农村搞所谓‘社会主义教育’,主张对农民要进行基本路线教育,目的是把生产搞上去,这是得人心的,农民是欢迎的。不能老是摆出一副教师爷的架子,动不动去教育农民。农民创造出联产承包责任制,把生产搞上去了,为中国农村改革、为发展生产、为社会稳定做出了巨大贡献,为什么还要整人家?我们现在有些领导干部,既不懂农业,更不了解农民,瞎指挥,形式主义还很严重”^①。万里这些话朴实而深刻,直到今天依然具有重要的现实意义。

(二)“三农”问题化

中国农村在经历了20世纪80年代波澜壮阔的改革发展之后,进入90年代后开始面临若干新问题,表现为就业机会显著减少,农民收入增加缓慢,税费负担持续加重。世纪之交,农村问题全面爆发,被概括为“农村真穷,农民真苦,农业真危险”。

90年代中后期到21世纪之初,农村治理的焦点是普遍存在的农民负担问题。由于地方政府为集资修公路、建学校、发工资等增加农民负担引起不满,大量冲突由此展开,冲突规模不断扩大,冲突程度不断激化。当时,中央政府每年都通报地方并处理部分基层官员,明文规定农民税费负担的收取标准,加强了监管,但效果不彰。

2000年开始,中央政府决定开展税费改革。初期思路并不是彻底取消农业税,而是按照减轻、规范、稳定的原则“正税清费”。但试点过程中发现,税率仍然比较高,农民负担依然沉重,同时税制本身也不科学,如按照常年产量计征而不考虑当年收支实际,农户即便种地赔钱还要照章纳税。虽然总体上农民税费负担减轻,但是纯农户的负担却明显加重。2003年,新一届政府果断决定全面取消农业税,随后启动了新农村建设的系列政策,将乡村治理推到了新的阶段。

(三)治理“新政”

进入21世纪之后,中央采取了系列新的政策举措,核心内容是“少取”“多予”“放活”。“少取”主要是取消农业税及有关收费。取消有2600年历史的农业税,治理意义非常深刻,集中表现为转换了基层政府和村庄官员的工作内容,改善了国家和农民的关系。在收取农业税费时代,基层大量工作是以税费为核心展开的,收取税费是乡村两级干部的工作重点,甚至是一段时间内的主要工作。围绕收取税费,不仅衍生出县市政府、乡镇政府、村级组织之间紧张冲突,而且衍生出乡村干部与村民之间紧张冲突。这成为基层治理的重要危机。农业税取消后,这些治理难题被釜底抽薪。

“多予”是系列政策组合,在持续十年的时间里陆续出台。农村电网改造由国家承担,此前乡镇政府到村庄的农网建设主要是农民集资负担;随后农村中小学教师工资改为县级统筹,此前教师工资大部分直接来自农民集资,与此同时,学校布局调整,村庄不再承担校舍等设施建设任务。2005年前后,力度更大的支农惠农措施密集出台,主要包括:开始在全国农村尝试建立最低生活保障制度,虽然这个保障线很低,通常只有几十块钱,但这是制度上的一个突破;实行真正的免费义务教育,此前虽然号称免费义务教育,但是学生要负担很高的学杂费,甚至要集资搞校舍建设,以致很多人因为这些学费而辍学。此外,国家财政还出资推进农村义务教育“两免一补”(免教科书费、免杂费、补助寄宿生生活费)、寄宿制学校免费午餐、农村幼儿园补助等;在全国范围内推行新型农村合作医疗(称“新农合”),从早期的政府出资每人40元,逐年增加至2012年的240元^②。2009年开始,在农村试点新型农村养老体制(称“新农保”),探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的养老保障制度。到2011年年末,全国农村参保人数达到3.2亿^③。与此同时,国家对农村的财政支持扩展到农业生产领域,从2004年开始出台了种粮补贴、良种补贴和农机补贴。这些举措显著改善了乡村治理的制度和政策环境,促

^① 转引自张根生主编:《中国农村改革决策纪实》,珠海:珠海出版社,2001年,第231-232页。

^② 参见韩俊等:《中国农村改革2000-2012:促进“三农”发展的制度创新》,上海:上海远东出版社,2012年,第184页。

^③ 参见韩俊等:《中国农村改革2000-2012:促进“三农”发展的制度创新》,第186页。

进了新的治理体系建设。

(四)“放活”的治理意义

“放活”包含了一系列政策举措,既包括产业经济政策,也包括市场流通政策,还包括鼓励农民搞个体经营、办企业的政策。这些政策都取得了一定成效,但是比较而言,最具有放活作用的首推农民工新政策。

20世纪80年代初期实行家庭经营后,很快就出现了一些外出务工经商的能工巧匠,这是改革后最早的农民流动。随着沿海地区经济发展加快,成规模跨区域流动也开始加速。当时的部分领导和政策智囊,只是想到土地承包到户以后会有富余劳动力需要转移,但没有想到会出现大规模农民进城,从而走了一段政策弯路,农民流动受到持续政策打压。1994年11月,劳动部颁布《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》(劳部发[1994]458号)。该规定首先限制了用人单位的用工自由,要求“用人单位一般不得在本地直接招收外省的农村劳动力”,当本地劳动力无法满足需求时,用人单位才可以跨省招用农村劳动力,而且要派员前往应招对象所在地直接招收,或者委托应招对象户口所在地劳动部门职业介绍机构或其他职业介绍机构招收,而且招收时须向该地劳动就业服务机构提交必要的文件并接受该地劳动行政部门的监督。更重要的是,该规定也直接限制了农民外出自由,要求:“被用人单位跨省招收的农村劳动者,外出之前,须持身份证和其他必要的证明,在本人户口所在地的劳动就业服务机构进行登记并领取外出人员就业登记卡;到达用人单位后,须凭出省就业登记卡领取当地劳动部门颁发的外来人员就业证;证、卡合一生效,简称流动就业证,作为流动就业的有效证件”。在此基础上,若干经济发达地区的政府出台政策,对使用农民工的行业工种限制,规定本地用人单位只能用农民工从事脏、乱、差、危险的工种,星级宾馆、金融、保险等行业一律不得使用农民工。用人单位招用农民工不仅要行政审批,而且还要专门收费。

90年代中后期,限制歧视农民工的政策倾向不断强化。公安、劳动、民政等部门强力推行这些限制性政策,对农民工采用了强制收容遣送办法。数量庞大的外出农民被强制收容遣送,通常先被收缴了身上钱物,在收容所里集中看管,随后强迫劳动两三个星期甚至更长时间以换取车票,被遣送回家乡。收容遣送的基本动力是政府部门利益,即收费和罚款。因为政府管理不规范,收费和罚款成为这些政府机构购置车辆、修建办公场所、发放福利的重要支柱,甚至成为很多政府人员的个人生财之道。2003年3月,孙志刚案件成为重大转折点,引起全社会对收容遣送制度的广泛谴责,一些学者要求全国人大常委会对收容遣送条例进行违宪审查。三个月之后,时任国务院总理温家宝签署第381号国务院令,废止原《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。这是农民工政策的重要转折点。

2003年是农民工政策发生根本性转折的一年。年初,国务院办公厅发出《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》(国办发[2003]1号)。虽然只是国务院办公厅文件,不是国务院文件,也不是中共中央文件,但就其重大政策转变的导向作用而言,可以与1980年代的中央1号文件相提并论。这个文件以取消对农民进城务工就业的不合理限制为核心内容,标志着农民工政策导向发生了根本转变。但是,由于收容遣送、流动证卡管理等政策涉及深厚复杂的政府部门利益,执行中阻力很大,直到2006年之后才基本取消。2006年3月,国务院发出《关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号),强调要解决维护农民工权益的突出问题,如工资偏低而且拖欠严重、劳动时间长、安全条件差、职业病和工伤事故多等。

2008年1月起实施《就业促进法》,首次以法律形式确立了城乡劳动者平等就业制度。2008年12月,国务院办公厅发出《关于切实做好当前农民工工作的通知》(国办发[2008]130号),第一次提出“切实保障返乡农民工土地承包权益”,要求农村土地流转要坚持依法、自愿、有偿的原则,任何组织和个人不得强制或限制,也不得截留、扣缴或以其他方式侵占返乡农民工的土地流转收益。这对农村的稳定具有重要意义。2012年2月,国务院办公厅《积极稳妥推进户籍管理制度改革的意见》明确规定,农民

在城市落户不能以交出农村的房子和土地为条件。到2013年当届政府任期结束,农民工社保网络已经初步建立,基本做到了所有用人单位都签订劳动合同,养老、工伤和医疗都有基本保险。消除对于农民流动的制度歧视,初步建立起城乡统筹的就业体系,是进入21世纪之后城乡基层治理体系的重大提升。

六、治理进入新时期(2012-2021)

2012年十八大之后,乡村治理逐步呈现新格局。2017年,中共十九大提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,随后中办国办发出《关于加强和改进乡村治理的指导意见》。乡村治理从此进入新阶段,也面临新挑战。

(一)党建体系全面加强

党建全面强化是新时期以来乡村治理最大特点,突出表现在三方面:

党组织建设全覆盖。在乡村党组织不断健全基础上,跨行业、流动就业党员也建立了党组织,党的组织体系建设不断延伸扩展,覆盖面越来越大。在新一轮地方政府机构改革中,乡镇专门设立了党建办,统筹负责基层党建。乡村党的工作系统得到强化,超过改革以来任何时期。超越传统行政体系的区域化党建,超越正规组织体系的功能化党建,成为党组织体系建设的新领域。

党组织经费保障不断强化。在中央组织部统一部署要求下,地方党委高度重视,党组织运作经费的财政保障力度加大,村级党组织负责人待遇逐步提高。有关部门明文规定,村社党组织书记在本级组织中享受最高工资福利待遇。在正式国家公务员体系中,并不存在党的系统公务员待遇更高的情况,如从来没有规定县委书记工资最高,而是要根据个人的职级资历来确定。但在村庄干部中,则不论年限资历,党的书记被明确规定待遇最高。这对强化党支部书记在村庄中的领导地位具有重要作用。

党的书记职权不断充实。“一肩挑”(即党的书记兼任村委会主任)正在普遍化,各地全面推行党组织主要负责人兼任自治组织主要负责人,如无合适人选则由派驻村干部担任;“二人转”(即一个村庄党组织配备两个书记)常态化,超过半数的村级党组织配备了“第一书记”,最近两年配备第一书记的村庄仍在增加;“三合一”(即村庄党组织、自治组织、经济组织主要负责人由同一人担任)不断推进。这为村庄权力体系构建了新格局,对乡村治理体系建设产生了重要影响。

(二)依法治村取得进展

中共十八大以来依法治村取得进展,既表现在自治方面,也表现在法治方面。村民自治在经历了世纪之交的十年活跃期之后相对沉寂,但制度化方面有所推进。

其一,自治组织获得法人地位。以往村委会并非法人,是长期困扰自治组织的问题。2017年实施《民法总则》,正式赋予村委会法人地位,可以自主参加社会经济活动,开展独立民事活动,承担相应民事责任。

其二,自治单位逐步下沉。2016年,中办国办发出《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案的通知》,若干省市纷纷开展以村民小组为基本单元的村民自治试点,一些村民小组成为村委会,一些村民小组的管理服务功能逐步实体化。

其三,新型监督组织在成长,在2010年新的村民委员会组织法基础上,2017年中办国办印发了《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》,全国90%以上的村建立了村民监督委员会。

乡村法治的进展主要在如下三方面:

其一,基层司法服务下沉。政府司法部门越来越重视村级层面司法服务,广泛建立乡村法律服务中心(站)、法律服务室。有些地方在村庄设立政务服务平台、设置公共法律服务窗口,提供综合性、“一站式”服务,服务项目不断增多。

其二,基层综合执法体制加强。2019年1月中办国办发出《关于推进基层整合审批服务执法力量的

实施意见》,要求各地整合基层站所、分局执法力量和资源,组建统一的综合行政执法队伍,进一步加强乡镇和街道党政综合服务机构与服务平台建设,实行一站式服务、一门式管理。在新一轮县乡机构改革中,本来没有行政执法权的乡镇政府,正在通过执法体制改革,探索上级授权执法,建立综合执法体系。

其三,乡村公共权力运行规范性提升。2015年,中办发出《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》,一些地方探索“农村小微权力清单制度”,在招投标事项管理、财务管理、集体资产资源处置等方面,明确村干部权力“边界”,规范村干部用权行为,取得明显效果。

(三)治理主体间关系面临困扰

乡村治理依然被长期以来的经典问题所困扰,而且矛盾表现得更为深刻复杂。旧问题又有新表现,也出现新问题,主要是四个权力关系需要继续理顺:

其一,乡镇和村庄之间的上下关系仍然纠结。在通常所谓“乡村关系”中,乡镇党委政府与村级自治组织的关系,依然面临“领导关系”或者“指导关系”的困扰。在加强党的领导的前提下,乡村工作中哪些属于行政事务?哪些是属于自治事务?哪些方面是上级指导?哪些方面是上级领导?既有老问题又有新情况,需要继续探索处理。

其二,村级组织之间的“党政关系”需要进一步界定厘清。在实际乡村工作中,党的组织与行政组织、自治组织、经济组织之间的工作关系错综复杂且变化多端,并不会因为宣布党领导一切便迎刃而解。如何既发挥党组织核心领导作用,又充分发挥政府部门、自治组织、社会组织的作用,不是一般理论问题,而是具体工作问题。在乡村治理体系建设中,一方面要强调自上而下集中统一领导,另一方面也要重视自下而上的自主创新、大胆探索,合理划分职责,建立规范程序,从而推动治理能力不断提升。

其三,村庄层面“政经关系”趋于复杂。在乡村发展过程中,经济组织、自治组织、政治组织及其他各类组织之间的关系问题不断演变,日益复杂。前些年,一些地方的“政经分离”改革探索受到高度评价,现在这些不同类型组织如何有分有合、协同努力,形成治理新格局,深层问题仍然没有得到解决。不同类型组织之间的运行和权力边界需要理清,成员权利也需要界定。

其四,基层治理中的“城乡关系”面临新困难。随着社会经济发展,大量非城非乡社区出现,一些村庄改为社区,村委会改称为居委会,但是财产关系依然是农村体系,管理法规却要归于城市,成为治理体系上的新矛盾。如同城乡居民作为公民管理需要一体化一样,城乡社区治理也需要一体化。

(四)“集体经济”依然是焦点

在中共百年历史中,自1943年毛泽东第一次提出农村集体化道路已近80年,自1956年完成土地集体化已经逾65年。现在,人民公社模式的集体经济组织不复存在,农村政策的立足点是家庭经营制长久不变,但是集体经济依然属于农村政策焦点,很多政策分歧、政治运动都由此产生。这是因为集体经济问题有深刻的意识形态背景。

新中国成立前夕,中央文件就有了“集体经济”提法,但“集体经济”概念的政策界定却形成很晚。1962年6月,中南局第一书记陶铸在广西桂林专区龙胜县进行农村调研时,为了明确划清集体经济和单干的界限,提出了集体经济的四条标准。7月22日毛泽东批示:“印发中央工作会议各同志:这个文件所做的分析是马克思主义的,分析之后所提出的意见也是马克思主义的。”这个报告提出:“集体经济最基本的是四条:一是主要生产资料集体所有;二是生产统一计划安排;三是集体劳动;四是生产收入统一分配。什么叫集体所有,什么叫统一计划安排生产,什么叫集体分配,这三条都比较好理解。至于什么叫集体劳动,看来很多人还不很清楚或者很不清楚。集体劳动的意思,主要的应当是指劳动力由生产队统一调配,而不是说所有的农活,都要大家拥到一块,集体去干。”^①这是高层关于集体经济的经典概括。

^① 黄道霞等编:《建国以来农业合作化史料汇编》,第717-718页。

在迄今为止的政策性文献中,除了毛泽东 1962 年 7 月批示中认定的“集体经济”,我们还找不到另外一种关于集体经济的经典性定义。在马恩经典理论关于消灭私有制、建立公有制的论述中,没有集体经济的论述。苏联是通过集体农庄来建立农村社会主义制度,但是苏联集体农庄与中国集体经济还有重要不同。2015 年中央一号文件提出:“推进农村集体产权制度改革,探索农村集体所有制有效实现形式,创新农村集体经济运行机制”。最近几年的广泛关注和讨论,不仅涉及抽象理论,而且涉及具体政策。现在政策研究关注“集体所有制的有效实现形式”,就是说,集体经济的内在规定是清晰的,但外在的实现形式还在探讨之中。显然,以旧理论无法解决这个新问题。

曾经被认为是农村社会主义理想组织形式的人民公社,不是单纯经济组织,而是政治、经济、社会的综合性组织,其功能也不仅在于经济发展,更在于社会控制。新型集体经济组织应该是纯粹意义上的经济组织,其功能作用不同于改革前。目前正在推进的探索是,赋予农民对集体资产的股份权能,让农民拥有集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权等权利,这是值得肯定的改革新方向。改革前,集体经济组织凌驾于组织成员之上,现在成员与组织的关系已经不同于过去,不应该将集体看作是独立于农民的主体,不能将集体产权看作超越于农民的产权。集体是农民的集体,没有农民个体也就无所谓农村集体。离开了农民的个体权利,集体权利也无从谈起。集体所有权应该立足于农民个体成员权,集体组织只是农民集体的代理人,而不能凌驾于农民个体所有权之上。在当前的理论和政策讨论中,究竟什么是集体经济,集体经济未来是什么景象,无法依靠某种理论思想设计来规制。可以确定的是,如果不能彻底突破集体经济成为单纯依靠村干部“能人经济”的困局,则所谓新型集体经济断无成功可能。这个重大问题的根本解决要依靠改革探索的深入推进。

结语

纵观百年乡村治理,革命、建设颇多曲折,改革道路也很艰难,历史的启迪值得重视。

百年乡村治理的历史表明,农村发展道路难以规划设计。社会生活千变万化,社会规律不易探测,而人的理性有限,企图规划社会发展者难免以失败告终。人民公社制度的失败就是历史明证。农村改革成就辉煌,但改革历程充满意外,远非个人理性所能预见把控。在现实生活面前保持谦逊,在实践中不断探索,是建立现代化乡村治理体系的重要思想前提。

百年乡村治理的历史表明,制定政策不能仅从理想出发,不能仅从理论出发,而要从现实生活出发,从农民需要出发,尊重农民的要求和选择。人民公社制度失败的重要教训是,政策制定往往从某些经典理论出发,甚至以经典著作的某句话作为政策依据,依靠“理论家”起草文件。农业合作化、人民公社化、农业学大寨等若干文件,大都出自所谓“理论家”之手。这些人既不懂农业,也不懂农民,但擅长引经据典,善于构建宏大理论,导致政策设计陷入空想。中国特色社会主义理论体系,是在改革过程中逐步形成的,并不是先有理论体系才有改革。如果把某种思想、某种理论放在实践之前,从理论出发制定政策,不仅无法推动改革,反而会扼杀改革。

百年乡村治理的历史还表明,政策制定、制度设计不能依赖于领导人物和专家学者的构想设计。毛泽东作为一代伟人,智慧超群,不仅有社会理想,而且有政治资源,还有长期革命活动建立起来的权威。从合作化到人民公社化,毛泽东亲自设计政策、起草文件,亲自选编地方经验案例,亲自起草《人民日报》社论,甚至亲自起草会议通知、部署县委和公社党委如何开会,包括确定会议参加人员、人员数量、会议天数、会议开法等。但是,因为政策思想上未能尊重农民的选择权力和创造精神,结果出现了系统性失误。反过来再看农村改革的成功,并不是依靠某个领袖的英明伟大,也不是依靠某些高参智囊的奇思妙想,而是尊重农民选择,尊重基层创新。

乡村治理现代化表现于基层,但受制于宏观的国家治理体系。改革之前,国家对乡村实行全能式

管理;改革之后,国家权力有所收缩,为乡村治理提供了一定自主空间,但是乡村组织的基础结构、基本权力关系并没有根本改变。近些年,国家权力再次向乡村扩张,乡村治理出现明显行政化、边缘化倾向,自上而下的问责和考核使基层政府与上层政府之间出现了一些紧张关系,构建现代化基层治理体系面临一系列的新难题。如何建立充满活力、高效有序的乡村治理体系,是中国现代化进程的重要挑战。在这个过程中,需要继续借鉴农村改革的根本经验。尊重农民的首创精神和选择权利,不仅是农村改革的根本经验,也是乡村治理的根本经验。

One Centenary Exploration on Rural Governance: Concepts and Systems

Zhao Shukai

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University,
Qingdao 266237, P.R.China)

Abstract: This paper uses the concept of “governance” in the context of “the governance of China”, starting from the analysis of the concept, and taking the basic organizational system of rural areas as the main line to carry out a historical investigation. One centenary rural governance of China has experienced a complex process of exploration and accumulated rich historical experience. Collectivization is the core pursuit of rural governance, based on which the rural governance system has experienced a tortuous development. After the founding of the People’s Republic of China, the basic system of rural governance was established through agricultural cooperation and people’s commune. “Class struggle” has become the core concept of rural governance, and “political movement” was the basic policy tool for rural governance. The rural reform in the 1980s was a subversive breakthrough to the existing governance system and the biggest change in rural society in the history of New China. The reform has not only contributed to the rapid social and economic development, but also brought about profound changes in the rural governance system at the grassroots level, marking the improvement of the state governance capacity. Since the beginning of the 21st century, especially since the 18th CPC National Congress, rural governance has entered a new stage, presenting new features and facing new challenges. To explore a modernized rural governance system, we need to continue to implement the fundamental experience of rural reform.

Keywords: Rural governance; People’s commune; Rural reform; Collectivization

[责任编辑:赵玉华]