

改革开放初期凤阳县“大包干”政策演进再考察

黎 田

[摘要] 改革开放初期,发轫于安徽省凤阳县的大包干,逐渐发展成为安徽乃至全国农业生产责任制的主要形式。1980年前后,凤阳大包干经历了一个从大包干到组向大包干到户快速转变的复杂历史阶段。这与大包干到组本身的过渡性质,以及当时包产到户在农村的快速发展密切相关。在此过程中,大包干概念的政策解释力和社会影响力不减反增,其本质内涵也与家庭联产承包责任制改革目标高度契合。大包干的政策演进及其概念建构历程,折射出改革开放初期中国农业改革面临的现实挑战及其形势变化,充分体现了基层探索创新与中央顶层设计的有机统一。

[关键词] 大包干;包产到户;包干到户;凤阳县

[中图分类号] K27 [文献标识码] A [文章编号] 1003-708(2024)03-0021-15

一、引言

改革开放初期起源于安徽省凤阳县的大包干^①,在1980年前后经历了一个从大包干到组向大包干到户快速演化的过程^②。相关著述也对此作了区分^③。关于大包干政策演进的专门讨论,学界目前具有两种截然不同的观点。有学者根据会议档案考证出,1979年2月至1980年7月,大包干的政策内涵是包干到组;直到1980年8月,大包干的核算单位才能是到户^④。还有学者认为大包干的初始内涵就是指包干到组,其概念发展为包干到组和包干到户的总称“似是部分重要参与者依据自己的理解,后来不断构建出的”^⑤。这些研究关注到了大包干政策内涵发生的变化,为研究大包干政策演进及相关概念变迁提供了重要基础,但其中仍有诸多议题和史实值得进一步考察。

其一,虽然凤阳县委从1979年初到1980年夏季,在政策设计层面主要推行大包干到组的责任制形式,但以小岗生产队为代表的大包干到户已经在凤阳农业生产实践中得到迅速发展,并引发地方党委的政策回应。从大包干的政策内核看,大包干到组与大包干到户并不是界限严格分

① 在改革开放以前,大包干概念已经应用到农业生产实践中。1961年,中共中央批转了河北省邢台地委关于南宫县贯彻大包干政策的通报,进而引发一些农村地区的借鉴。但需要说明的是,该政策最终并未定型完善,与改革开放初期兴起的风阳大包干相比,在政策内涵、实施范围、影响效力上具有显著区别。但也不能忽视这次短暂的政策推广所蕴含的历史启发价值。参见《中共中央批转邢台地委关于南宫县贯彻大包干政策的通报》(1961年10月23日),《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第38册,人民出版社2013年版,第257~260页。

② 《万里文选》在“注释”部分以“1980年”为时间界限,对大包干作了“大包干到组”和“大包干到户”的划分,并指出“两者都出自凤阳县”。本文在使用大包干概念时,也依循此划分方式进行区分表达。参见《万里文选》,人民出版社1995年版,第649页。

③ 《中国农业全书·安徽卷》,中国农业出版社2000年版,第263页;《凤阳县志(1986—2005)》(上),黄山书社2014年版,第285~288页。

④ 李嘉树:《“大包干”政策内涵的历史流变——基于安徽省凤阳县的考察》,《中共党史研究》2021年第4期。

⑤ 杜桂剑:《“大包干”概念之考辨》,《党史研究与教学》2020年第3期。

明,甚至相互冲突的关系。现有研究成果较少论及大包干到组和大包干到户之间的内在关联性,以及凤阳县委从1980年初即开始领导部分区社试行大包干到户这段历史,对大包干到组的“过渡”性质,及其向大包干到户演进的历史缘由和具体过程缺少关注。其二,凤阳大包干的政策创设及其内涵演变,与同时期全国农业改革趋势和农民生产生活实际息息相关。凤阳县委推行大包干的过程,一方面展现其在农业改革大潮中对中央、省、地区相关政策的贯彻落实情况;另一方面也展现其对当时凤阳各区社农民生产需求和农业生产形势的把握状况。考察大包干政策的生成历史,除了需要关注凤阳县委的政策行为,还应当进一步呈现地方政策创新与中央顶层设计的互动过程,以及地方领导主体与基层干部队伍、农业生产主体的互动过程。其三,大包干是一个顺应农业改革形势不断塑造的历时性概念。在围绕大包干政策演进展开的概念讨论中,会涉及包产到组、包干到组、大包干、小包干、包产到户、包干到户等一系列重要概念。通过还原概念应用的场景和方式,对前述概念的基本内涵与相互关联进行阐释,有助于更好把握大包干概念的生成和传播历史。例如,1980年秋季以前,在凤阳政策文件和农业生产中出现的包产到户实际上指的是包干到户。彼时包干到户概念蕴含在包产到户概念之中,二者尚未形成严格区分。考察凤阳大包干政策演进情况,有助于探究包干到户概念从包产到户概念中剥离出来的历史过程。

考察凤阳大包干政策制定历程以及相关概念的演进情况,能够以此为切入点梳理中国农村改革的发展轨迹。改革开放初期大包干政策内涵发生何种改变?大包干何以成为象征家庭联产承包责任制改革的核心政策概念?对这些问题的回答需要综合分析大包干的改革意旨、政策内涵、实践状况、传播路径等内容。鉴于此,本文在前人研究的基础之上,依据凤阳县档案馆档案以及相关调研报告、通讯报道、口述史资料,尝试探究大包干在政策初创期的丰富面相,以求教于方家。

二、具有“过渡性”特征的“大包干到组”

大包干在政策初创时期指的是大包干到组。本文将在回顾大包干兴起历史背景的基础上,重点考察大包干到组的实践特征及其面临的现实挑战。大包干之所以能够在安徽省凤阳县兴起,至少需要考虑三个方面的历史背景。

首先,从改革启动条件看,安徽省委于1977年11月颁布的《关于当前农村经济政策几个问题的规定(试行草案)》(“省委六条”)明确提出:“要尊重生产队的自主权”“允许和鼓励社员经营正当的家庭副业”^①,农业经营体制改革的若干限制条件开始逐步放宽。1978年2月,《人民日报》报道了这份文件的制定过程^②,并专门介绍了滁县地区定远县尊重生产队自主权的经验及显著成效^③。随后,关于扩大生产队自主权的讨论在全社会范围内迅速展开。滁县地区在贯彻“省委六条”的过程中,开始推行“一组四定”(即分组作业、定任务、定质量、定时间、定工分)^④。“一组四定”虽然不联系产量,但其分组作业的生产方式,为后续联系产量的责任制改革提供了政策准备。

① 《中共安徽省委关于当前农村经济政策几个问题的规定(试行草案)》(1977年11月20日),滁州市地方志办公室、中共滁州市委党史研究室编:《滁州农业大包干》第1卷,安徽人民出版社2015年版,第38、43页。

② 《一份省委文件的诞生》,《人民日报》1978年2月3日,第1版。

③ 《生产队有了自主权农业必增产——安徽定远县改变农业生产落后状况的调查》,《人民日报》1978年2月16日,第1版。

④ 《滁县地区志》,方志出版社1998年版,第210页。

其次,从政策制定基础看,滁县地区在1978年开始广泛推行联产计酬责任制,成为大包干到组政策确立的前奏。1978年9月,在滁县地委召开的四级干部会议上,来安和天长一些公社介绍了“包产到组、以产计工、小宗作物田间管理责任到人、超产奖励责任制等经验”^①。10月,万里对此表示:“滁县地区关于联系产量责任制的三个材料,可以大胆试行”;“根据作物情况,可以包产到人、到组,联产计酬,也可以奖励到人、到组”^②。12月,十一届三中全会原则通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,提出:“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”^③。联系产量的农业生产责任制得到中央政策层面的正式肯定。

1978年底以前,在凤阳已经有部分生产队试行以“分组”“联产”“包干”为要素的责任制形式。1973年,马湖公社前倪生产队开始“试行按作业组定额包干的办法”^④。1975年,该公社在烟叶的生产和销售上实行“包产到组,联产联质记工”责任制^⑤。1978年春季,前倪生产队推行“分组作业,定产到组,以产计工,超产奖励,减产赔偿,费用包干,节约归组”^⑥,即包产到组的联产计酬责任制,引起周边许多生产队效仿。安徽省委和中央政策研究部门也专门到马湖公社进行调查并表示支持。^⑦

再次,从农业生产条件看,1978年安徽省遭遇了新中国成立以来十分罕见的旱灾,鼓励广大农民因地制宜生产自救成为各级党委的重要工作。1978年9月,万里在省委常委会议上提出:“千方百计搞好生产自救”,“非常时期必须打破常规”^⑧。生产自救的紧迫形势,推动基层干部群众不断尝试探索既简便易行、又能调动各方生产积极性的农业生产责任制形式。

上述历史背景表明,农业生产责任制形式处于快速演化状态中。正如“一组四定”在1978年被联产计酬所快速取代,1979年凤阳县委推广实行的大包干到组政策,也将在农业生产实践中快速演化为更进一步的责任制形式。

目前关于凤阳大包干政策的起源有三种观点:一是凤阳县委总结报告中指出,大包干到组是在马湖公社联产计酬责任制的基础上简化和突破而形成的^⑨。时任凤阳县委书记陈庭元持这一观点^⑩。二是在1979年2月凤阳县委工作会议上,梨园公社石马大队书记汇报了他们大队的小贾生产队分为四个作业组,“年底分红时,该给国家的给国家,该留集体的留集体,剩下的归小组分配”,与会代表将这种办法称为大包干^⑪。时任凤阳县委办公室秘书陈怀仁认为这是大包干政

① 《滁州市志》上册,方志出版社2013年版,第405页。

② 《万里文选》,第108、109页。

③ 《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》(1978年12月22日),滁州市地方志办公室编:《滁州农业大包干》第2卷,安徽人民出版社2017年版,第10页。

④ 《安徽省志·总述》,方志出版社1999年版,第216页。

⑤ 詹绍周:《凤阳县马湖公社推行包产到组、联产联质记工责任制的经过》,施昌旺主编:《安徽改革开放口述史》,中共党史出版社2018年版,第128页。

⑥ 中共安徽省委党史研究室、中共滁州市委党史研究室:《滁州农业大包干纪实》,《改革开放实录(第三辑)》第2分册,中共党史出版社2018年版,第776页。

⑦ 陈庭元:《凤阳大包干》,施昌旺主编:《安徽改革开放口述史》,第63页。

⑧ 全国人大常委会办公厅万里论著编辑组编:《万里论农村改革与发展》,中国民主法制出版社1996年版,第15、16页。

⑨ 中共凤阳县委:《推行大包干生产责任制的两年(讨论稿)》(1981年2月17日),《大包干的两年》,中共凤阳县委办公室1981年编印,第1页;中共凤阳县委:《实事求是,解放思想,尊重群众,因势利导——四年大包干的情况和体会》,《大包干的四年》,中共凤阳县委办公室1983年编印,第7~8页。

⑩ 陈庭元:《凤阳大包干》,施昌旺主编:《安徽改革开放口述史》,第63~64页。

⑪ 胡成功主编:《凤阳改革十年》,安徽人民出版社1988年版,第8页。

策的最早提出时间^①。但需要说明的是,关于小贾生产队的这则史料,相关文献在记述时存在出入^②。三是《滁县地区志》记载城南公社岳北生产队首创大包干到组^③。时任滁县地委书记王郁昭持这一观点^④。这些不同记载也表明,大包干在凤阳的出现绝非偶然情况。

1979年2月,大包干到组政策由凤阳县委正式颁布实施^⑤。大包干到组简化了过去由生产队进行统一分配的一系列程序,其实施方法相较于联产计酬责任制,更容易被基层干部群众所掌握。但与此同时,大包干到组在生产方式上由作业组直接组织社员开展生产,在分配方式上由生产队指导作业组进行分配^⑥,实质上突破了“三级所有、队为基础”的人民公社管理制度。因此,凤阳县委和基层干部群众在最初几个月,对大包干到组政策能否长期实施颇为担忧。

6月5日,万里到定远、凤阳检查工作。陈庭元向万里汇报了凤阳大包干的政策内容以及干部群众的担忧。万里再次对大包干表示明确支持^⑦。在此次调研中,万里还提及当前一些地方存在“划队”现象:“依我看,主要原因一是当前农业生产主要还是手工业操作,劳动生产率低;二是干部管理水平低;三是群众思想觉悟问题。我们要教育农民按自然规律办事,教育干部按经济规律办事,提高管理水平。”^⑧先前实施联产计酬责任制时,凤阳基层干部们也反映存在“生产队分组太多太小”,“名为分组,实为分队”等问题^⑨。彼时凤阳刚开始推行的大包干到组,也开始出现相似的“组越划越小”,以至于“单干”的现象。这集中体现了大包干到组政策与农业生产实际之间的内在张力。大包干到组政策刚推行,就处于一种不稳定的实施状态中。

8月16日至21日,凤阳县委召开工作会议,讨论农业生产责任制问题。在16日的会议上,陈庭元首先指出:“我县主要是‘大包干’,(现在的问题是)怎么样来总结完善?”随后各区干部在汇报中,一方面肯定大包干对农业生产具有显著推动作用;另一方面也纷纷指出大包干在实施过程中也存在不少问题。区干部反映:“作业组朝单干上滑。一种明单干,一种明到组暗到户”;还有群众提出“干脆包产到户干两年再说”。根据汇报材料,可以发现导致前述问题产生的原因主要有两类。一类是在划分作业组时即产生问题。例如武店区委书记郭金山指出:“划组时未加领导,有的组划的过小,有父子、兄弟组。劳力不配套,大忙季节分不开工”。一类是分组后经营管理出现问题。例如门台区和总铺区的干部共同提到一些作业组存在不记工分、账目不清的情况^⑩。

值得关注的是,此次县委工作会议还讨论了小岗生产队实施的大包干到户。板桥区的干部

① 《我们的“大包干”稳扎稳打——陈怀仁口述》，安徽省人民政府参事室、安徽省文史研究馆编：《中国农村改革的破冰之旅——安徽凤阳、肥西农村改革亲历者口述史》，黄山书社2019年版，第41页。

② 陈怀仁和夏玉润编著的《起源——凤阳大包干实录》，整理收集了大量关于凤阳大包干的历史文献。其中记载了吴庭美等人的回忆，小贾生产队的情况汇报发生在1978年11月县委召开的会议上。这一观点时间更靠前，因而被大量研究成果所引证。但吴庭美和夏玉润在另一本著作中则提及该情况发生在1979年2月。按照“孤证不立”的原则，认为大包干政策起源于1978年11月的记载应当存疑，有待通过发掘地方史料进一步考证。参见陈怀仁、夏玉润编著：《起源——凤阳大包干实录》，黄山书社1998年版，第75页；吴庭美、夏玉润：《希望之路——凤阳大包干的由来》，安徽人民出版社1988年版，第57~58页。

③ 《滁县地区志》，第211页。

④ 王郁昭：《包产到户、包干到户的前前后后》，施昌旺主编：《安徽改革开放口述史》，第30页。

⑤ 陈庭元：《凤阳大包干》，施昌旺主编：《安徽改革开放口述史》，第64页。

⑥ 中共凤阳县委：《关于在农村实行“大包干”生产责任制的总结报告》（1979年12月18日），凤阳县档案馆馆藏档案（以下简称“凤档”），档号：Y001-Y-1979-0014-004。

⑦ 《万里文选》，第131页。

⑧ 《万里同志在定远藕塘和凤阳县检查工作时的插话》（1979年6月5日），定远县档案馆馆藏档案（以下简称“定档”），档号：J001-WS1-001-0408-002。

⑨ 《解放思想，大胆实践，尽快把农业搞上去——县委召开试行联系产量责任制座谈会》，中共凤阳县委办公室编：《情况反映·第2期》（1979年1月20日），凤档J001-Y-1979-0016-002。

⑩ 《县委工作会议记录》（1979年8月16日—8月21日），凤档J001-Y-1979-0005-005。

以小岗等生产队为例,认为大包干有助于解决“老大难”的队,并明确提出了“大包干到户”这一重要概念:“(小岗生产队)现大包干到户,115个人,我们批准单干,也就是责任到人……(今年)最低人均收千斤粮”^①。事实上,后来被誉为“中国农村改革发源地”的小岗,并不是一开始就实行大包干到户,而是最初也实行了大包干到组。但在作业组越划越小的情况下,社员之间还是存在不小的纠纷。生产队副队长严宏昌召集社员商讨对策时,大家提出:“上面允许大包干到组,但我们队关系复杂,划不好,干脆大包干到户,一杆子到底”^②。小岗的大包干到户得到了县区领导的“默许”。小岗面临的问题在生产力长期较低的农村地区较为普遍。和凤阳其它地区不同的是,小岗从大包干到组向大包干到户的过渡时间更早且更为迅速。

在历时六天的县委工作会议上,县区干部对如何巩固大包干到组政策进行了深入讨论,特别是对大包干到组容易导向“单干”这一问题给予了高度关注。会后,凤阳县委印发《区委书记会议纪要》,要求各区社加强组织领导、稳定作业组规模、加强作业组内部经营管理、认真做好秋季分配。纪要中写到:“必须看到,如果不认真搞好作业组内部的劳动管理和财务管理,在劳动上仍是搞底分死记,干多干少,干好干坏一个样,由大呼隆变为小呼隆,在财务上无账无据,随意开支,账目不公开,经济不民主……同样要挫伤大家的生产积极性。”^③随后,一些公社举办以总结完善大包干为主题的训练班,并制定出台关于完善大包干责任制的指导性文件^④。11月,凤阳县委正式发布《关于大包干责任制管理办法(试行草案)》,对划分作业组、生产资料使用、制定“包干”合同、处理队和组关系、做好财务和劳动管理等问题作了详细规定^⑤。

1979年下半年,凤阳大包干在地区乃至全省都已产生不小的政策影响力。在此阶段,凤阳县委特别注重对大包干进行制度安排上的巩固完善。其中有两项显著的政策调整:一是对大包干的分组规模逐渐减少了限制。在政策制定初期,大包干一般要求分组规模是“五、六户,七、八户,三十多个人,十几个劳动力”^⑥。在小组“发叉”情况大量出现的形势下,凤阳县委提出对三户、五户的分组规模也不再加以限制^⑦。二是扩大作业组的分配自主权。1979年10月,滁县地委发布指导意见,要求各县、区认真做好年终分配工作,提出要“民主制定分配方案”^⑧。凤阳县委也将做好分配工作视为巩固大包干政策的重要途径。在1979年5月,凤阳县委对大包干到组的分配要求是“其余产品和现金,按生产队制定的方案,由作业组进行分配”^⑨;而到了1979年底,相关规定已改为“社员分配部分,由作业组做出分配方案,报生产队审查批准”^⑩。

凤阳县委尝试完善大包干到组政策的一系列部署,并没有减缓“组越划越小”,以至于“单干”现象的发展态势。县区干部们很快注意到大包干到组的政策设计本身也存在问题。在8月县

① 《县委工作会议记录》(1979年8月16日—8月21日),凤档J001-Y-1979-0005-005。

② 《大包干到户源头——小岗生产队》,滁州市政府发展研究中心编著:《中国农村改革源头志》,黄山书社1996年版,第43页。

③ 《关于印发〈区委书记会议纪要〉的通知》(1979年8月28日),凤档J035-C-1979-0001-004。

④ 中共城南公社委员会、城南人民公社革委会:《关于进一步完善“大包干”责任制的几点意见》(1979年9月1日),凤档X035-WS·1979-Y-0003-001。

⑤ 中共凤阳县委:《关于大包干责任制管理办法(试行草案)》(1979年11月),《滁州农业大包干》第1卷,第259~266页。

⑥ 中共凤阳县委:《农业经济管理的一项重大改革——关于在农村实行“大包干”办法的报告》(1979年7月1日),凤档J001-Y-1979-0014-003。

⑦ 《县委常委会议记录》(1979年8月21日),凤档J001-Y-1979-0003-011。

⑧ 中共滁县地委:《关于认真做好年终分配、总结完善农业生产责任制的几点意见》(1979年10月27日),凤档J001-C-1979-0008-014。

⑨ 中共凤阳县委:《关于认真做好联系产量责任制的意见》(1979年5月1日),凤档J001-Y-1979-0014-002。

⑩ 中共凤阳县委:《关于在农村实行“大包干”生产责任制的总结报告》(1979年12月18日),凤档Y001-Y-1979-0014-004。

委工作会议上,凤阳县委副书记徐万里坦言:“‘大包干’讲的容易,做的也不太简单。”^①在12月县委常委扩大会议上,区干部反映:“‘大包干’不简单,说的易做的难,问题不少,处理麻烦,掌握不好(容易)滑向单干。”^②次年,安徽省委调查组发现凤阳大包干到组在实践中已普遍演化为包干到户:“‘大包干’是一种过渡性的形式,它或者过渡到在生产队统一领导下,实行专业化分工协作的基础上包产到人,或者发展到‘包干到户’。目前,由于作业组一般偏小,作业组内的经营管理未搞好,加上领导作风和方法不适应,普遍出现由‘大包干’变为‘包干到户’。”^③

安徽省委调查组的定性,揭示了大包干到组面临政策执行困境的深层动因。凤阳县委在创立大包干到组政策之初,希望通过队与组签订“包干”合同的方式明确各方生产职责,并将生产队的所有权和作业组的自主权统一起来^④。为了回应彼时一些反对大包干的舆论声音,凤阳县委尝试最大限度在既有制度框架内设计和阐释大包干政策。凤阳县委认为,实行大包干到组后生产资料仍属于生产队,只是固定到作业组管理使用,并且由生产队领导作业组安排征超购任务、提取公共积累以及制定分配方案,“这样进行分配与生产队直接分配并没有多大差别”^⑤。

1979年12月,陈庭元在讨论大包干总结报告时明确指出:“‘大包干’也出现了一些问题,主要(是)有的小组分叉,有的分到户。这个问题的根源,还是物质分配的问题。”^⑥大包干到组在初创时的核心政策优势是,在分配端简化生产队的统一分配程序,赋予作业组分配自主权,以此影响生产端的农民积极性。与生产队相比,作业组规模相对较小,更加便于管理。但大包干到组的政策设计赋予了作业组与过去生产队相似,即相对完整的组织生产、收成分配等关键职能,并强调“作业组仍然要坚持搞好评工记分”^⑦。这些制度安排对作业组内部的经营管理能力提出了较高要求。在农业生产水平较低的情况下,大包干到组显然不能彻底满足基层干部群众对于简化农业生产分配程序的要求。从大包干政策内涵看,大包干到组所承载的分配“包干”理念,实际上突破了“生产队统一核算”“评工记分”等制度安排,充分调动起广大社员对于自主经营的积极性,其政策导向不仅与分组经营方式难以匹配,反而在客观上为分户经营提供了便利条件。在包产到户尚未得到政策普遍允许的情况下,大包干到组的制度设计引发了“父子组”“兄弟组”这类特殊的生产形式出现,结果造成劳动力的组合不适应农业生产需求,更加容易引发利益摩擦。大包干到组政策刚一付诸实施,就导向了更进一步的大包干到户。

三、“包产到户”的局部推行及其争议

包产到户是一个与大包干政策演进联系密切的关键概念。目前普遍认为,包产到户和包干到户是代表两种农业生产责任制形式的不同概念。二者主要区别是,包产到户需要“以地定产,以产定工”,农民将包产部分提交集体进行统一核算、统一分配;而包干到户即大包干到户,指农

① 《县委工作会议记录》(1979年8月16日—8月21日),凤档J001-Y-1979-0005-005。

② 《县委常委扩大会议记录》(1979年12月4日—12月6日),凤档J001-Y-1979-0004-014。

③ 中共安徽省委赴凤阳县调查组:《“大包干”的成效、做法和问题——凤阳县农业实行生产责任制的调查报告》(1980年7月),《安徽省农业生产责任制资料选编》,中共安徽省委农村工作部1983年编印,第198页。

④ 中共凤阳县委政策研究室:《坚持队为基础,严格履行合同——岳北生产队实行“大包干”后午季预分情况调查》,中共凤阳县委办公室编:《情况反映·第10期》(1979年6月16日),凤档J001-Y-1979-0016-010。

⑤ 中共凤阳县委:《关于认真搞好联系产量责任制的意见》(1979年5月1日),凤档J001-Y-1979-0014-002。

⑥ 《县委常委、县革委会副主任会议记录》(1979年12月17日),凤档J001-Y-1979-0004-017。

⑦ 《中共安徽省委转发滁县地委关于总结完善联系产量责任制几个问题的意见》(1979年10月5日),凤档J001-C-1979-0007-006。

民完成国家征购任务、交足集体提留后，剩余产品直接归自己所有^①。但地方史料显示，包产到户概念在基层最初用来指代以户为单位的经营方式，彼时包产到户应作广义性解释。

从历史的横向坐标出发，讨论凤阳大包干相关议题，还需要考虑同时期安徽另一个农业生产责任制改革典型——肥西县的包产到户。1978年，肥西山南区黄花大队为抗旱保收，实行以“四定一奖”（指定土地、定产量、定工分、定工本费、超产奖励和减产赔偿）为主要内容的包产到户责任制，其经验随即在全区推广^②。肥西包产到户在次年2月得到万里的明确支持^③。但需要明确辨析和加以区分的是，肥西包产到户在政策设定上要求全队总收入除去生产费用、农业税和集体提留外，“下余的按社员的包工、非包工、优待工、补贴工计算出劳动日值，由生产队进行统一分配”^④。这与现如今界定的包产到户政策内涵相同。凤阳干部群众最初也普遍使用包产到户概念，但其包产到户是指在大包干到组基础上更进一步的大包干到户，与现如今界定的包干到户政策内涵相同^⑤。

无论是凤阳还是肥西，在农业生产责任制改革初期，包产到户往往与“分田单干”画等号，这也是包产到户引发争议的重要表征。1979年11月，凤阳县委专门发出“电话通知”，要求各区社党委“严正宣布：在我县不准包产到户，不准分田单干”^⑥。但随着包产到户合理性讨论的逐渐展开，各级干部群众认识到包产到户不同于农业集体化之前的小农经济，开始使用“包产到户”“包到户”“到户干”等话语来表达以户为单位的生产经营方式。

1979年12月4日至6日，凤阳县委常委扩大会议召开。各区干部向县委汇报了本地“单干”现象的快速发展情况，并围绕“单干”产生的缘由以及纠正举措展开交流讨论。其中，板桥区委书记林兴甫的发言比较有代表性：“叫单干，实际上是包产到户。为什么会包到户这样快呢？第一，群众想干……通过实践（证明）到户干的好……小严岗子（与下文“严岗”同，是小岗生产队所在大队）原是全区最孬的队，今年包到户，人均生产1000多斤，现在吃不了、用不尽。第二，区、社干部也想叫单干，因为省心，干的好。第三，现在并（组）难度大。”还有一些区委领导认为，地区相关会议、政策规定和宣传报道并没有要求严厉禁止和纠正，也是导致包产到户快速发展的重要原因^⑦。

1979年初，以肥西为代表的包产到户情况就已引发不小争议，但其仍属于“小范围内试验”^⑧，对此尚未有明确的政策界定和说明。6月，万里向邓小平汇报安徽出现包产到户的情况，邓小平表示：“不要争论，你就这么干下去就行了，就实事求是干下去。”^⑨到1979年底，包产到户在安徽开始被纳入农业生产责任制的政策考量范畴。12月，万里在安徽省人代会上讲话指出：“实践证明，责任到户也是在生产队统一领导下实行责任制的一种形式，没有涉及所有制的变动，同分田单干有原则区别。”^⑩1980年1月2日至11日，安徽全省农业会议召开。万里在会议总结

① 《农村工作通讯》杂志社资料室编：《当前农村政策问答》，法律出版社1982年版，第27页。

② 《肥西县志》，黄山书社1994年版，第754页。

③ 《万里文选》，第121页。

④ 中共安徽省委赴肥西县调查组：《迅速恢复和发展农业生产的有效办法——肥西县包产到户情况调查汇报》（1980年8月），《安徽省农业生产责任制资料选编》，第183页。

⑤ 本文在使用相关史料时以原表述为准，下文涉及凤阳的包产到户概念在政策内涵上均指大包干到户。

⑥ 中共凤阳县委：《电话通知》（1979年11月25日），凤档J001-Y-1979-0014-005。

⑦ 《县委常委扩大会议记录》（1979年12月4日—12月6日），凤档J001-Y-1979-0004-014。

⑧ 《万里文选》，第121页。

⑨ 《邓小平年谱》第4卷，中央文献出版社2020年版，第531页。

⑩ 《万里文选》，第140页。

讲话中明确认定包产到户“也是联系产量责任制的形式之一”^①。会议明确了可以实行包产到户的范围：“集体经济受到严重破坏、干部的管理水平低、长期低产落后的地方或者居住特别分散的山区。”^②

1980年1月14日，陈庭元和徐万里向县领导传达全省农业会议精神。陈庭元在传达省委关于包产到户的最新政策后指出：“我们怎么搞？到组是没有问题了，就这样干了，到户怎么办？我们想稳定一下，不要动了。”陈庭元在这里强调的“稳定”实际上包含了两层含义：一是凤阳大包干得到了省委和地委的高度肯定，已成为全省农业改革典型，凤阳应继续坚持以大包干到组为主要责任制形式；二是在包产到户政策出现松动迹象的情况下，对已经实行包产到户，特别是生产条件落后的队组不强制纠正。随后徐万里传达了王郁昭“再三讲不要把‘大包干’变掉和我们也搞一点包产到户，但要有领导的搞，不能大起大落”。在讨论过程中，陈庭元认为：“不准单干，一刀砍的问题不能坚持了，长期落后的地方，要求包到户的不能不叫他们干。”县委常委王予新接着提出：“门台、刘府、武店、大庙就到队干、到组干吧，不要到户了。东三区（指生产条件相对较弱的总铺、板桥、小溪河三个区）也可以到户。”徐万里在此基础上进一步提出，刘府、武店、大庙就搞大包干；门台以“一组四定”为主，已推行大包干的就搞大包干；东三区以大包干为主，有的长期落后、群众有要求的经批准可以“产量到田、包产到户”。陈庭元表示同意这个意见，该方案得到了县领导们一致通过^③。从会议发言记录看，县领导们在坚持凤阳以推行大包干到组为主要政策，在符合条件的地区有条件、有领导地实施包产到户等方面，观点是一致的。实际上，选择生产水平相对较低的东三区放宽对包产到户的限制，其实是凤阳县委结合本县实际，及时贯彻全省农业会议关于包产到户最新政策的结果。

1月18日，在区委书记碰头会上，县领导和各区书记经过讨论，决定还是统一不公开宣布搞包产到户。区委书记们主要表达了两点考虑。一方面，全省农业会议精神虽然放宽了对包产到户的限制，但也明确强调“不提倡”，如果“开一点小口子”，就会导致“代替大包干”“大起大落”等情况发生；另一方面，如果允许一部分地区搞包产到户，会增加其它大部分地区（包括东三区）稳定大包干到组的工作难度。县领导们也认为，凤阳大包干到组加上部分农作物到户的现有政策符合当前农业生产发展要求。但会议发言记录同时表明，凤阳许多县区领导已认识到包产到户将是难以限制的发展趋势。此外，板桥区委书记林兴甫在会上还提出“分到户也按原来（大包干）小组分”，“对包到户，不提倡、不反对”等意见^④。这也为不久后板桥区正式公开推行大包干到户做了铺垫。

在2月初凤阳县委召开的座谈会上，板桥区各公社书记汇报了干部群众对包产到户的强烈意愿，以及公社所采取的支持态度。县委领导虽然继续强调“生产责任制，统一口径就是‘大包干’和部分作物包到户”^⑤，但表明凤阳县委对于包产到户在政策实践上还是开了口子。

2月以后，安徽各地开始进行春耕。彼时包产到户在全省乃至全国引发的争议更加激烈。年初安徽全省农业会议放宽了对包产到户的限制，但依然有着明确的实施标准和范围要求。对于凤

① 《中共安徽省委转发万里、王光宇同志在全省农业会议上的讲话的通知》（1980年1月12日），定档J001-WS2-007-0282-007。

② 《中共安徽省委转发万里、王光宇同志在全省农业会议上的讲话的通知》（1980年1月12日），定档J001-WS2-007-0282-007。

③ 《县委常委、县革委会副主任会议记录》（1980年1月14日），凤档J001-Y-1980-0001-001。

④ 《区、镇、社书记会议讨论情况汇报会记录》（1980年1月18日），凤档J001-Y-1980-0005-021。

⑤ 《县委有关会议记录》（1980年2月6日—7日），凤档J001-Y-1980-0005-005。

阳各级干部而言，如何在春耕过程中稳住大包干到组，防止包产到户进一步发展，成为亟待解决的难题。3月9日至11日，凤阳县委召开会议，对包产到户纠正工作进行部署。各区汇报的统计数据表明，在责任制具体形式上，各区情况有着明显差异，区里各公社的情况也大相径庭。陈庭元分析了包产到户快速发展的原因：县委先前准备在东三区搞一部分包产到户的设想虽然没有公开实行，但是“提出让大家讨论的意见，已传下去了”；“省、地都要求我们对包到户的不要硬扭，（对群众）说服教育动员，后来我们制止到户的口气也缓和了一些”。会议最后重申在凤阳不搞包产到户，各区书记均表态将执行县委决定。其中，板桥区委书记林兴甫提出：对于部分包产到户能否“秋后再动”，“如果县委决定我们动，我们服从”^①。但会议结束第二天，陈怀仁向林兴甫口头转达了陈庭元的意见：“板桥区不要改了。”^②3月18日，陈庭元和徐万里到板桥要求区委制定关于包产到户的管理办法^③。这表明，在考察凤阳大包干政策制定过程时，会议档案可能难以准确还原历史原貌，需要结合其它史料进行全面考察。

与此同时，已担任安徽省委书记的张劲夫在地、市委书记会议上强调：“春耕生产已经开始，现已实行的各种形式的农业生产责任制，要坚决稳定下来，不要再变来变去。”^④1980年4月10日，滁县地委发布“紧急通知”传达该报道，指示地区各级党委和政府“要加强领导，在稳定责任制的基础上，要不断地研究新情况，及时解决出现的新问题，使各种形式的责任制不断完善、提高”^⑤。在此时期，滁县地委采取的最新农业改革政策是：生产水平较高的天长以实行“一组四定”为主，滁县、全椒以实行包产到组为主，凤阳以实行“作业组大包干”为主，来安、嘉山、定远以实行包产到户为主^⑥。上级党委反复强调“稳定责任制”和“不搞一刀切”这两项原则，推动凤阳县委和部分区社对包产到户正式进行政策层面的调查和部署。

4月27日，由凤阳县委政策研究室起草的《关于板桥区实行“包产到户”情况的调查》印发给县领导参阅。这是目前发现最早关于凤阳大包干到户的正式报告。调查报告显示，板桥区有近85%的生产队已实行包产到户。调查报告明确用“包干”概念来指称包产到户：“去冬今春，由于外界影响，加上群众要求等主客观原因，使实行‘大包干’的很大一部分作业组越划越小，以致到户；原来以队劳动的也有相当一部分生产队直接到户，实行‘包干’。”调查报告还提及由于缺乏明确的政策说明，基层存在许多关于包产到户的不同提法，例如：“包产到户，责任到人”；“定产到田，责任到人”；“大包干到户”等等。针对这一情况，调查报告专门作了结论：“我们认为：尽管提法很多，做法不一，其实质就是‘包干到户’。它的基本做法是：在保证原有生产资料集体所有性质不变的情况下，将土地按人分配到户，承包户包交售国家指令性任务，包上交公共积累和各项提取，其余产品由各户自行处理，就是由原来‘大包干’作业组承包的项目转为由各户承包，实行‘包干到户’。”^⑦

这份调查报告虽然仍以包产到户为题，但明确提出了包干到户的概念及其政策内涵，折射出

① 《区委书记、工作队负责人会议记录》（1980年3月9日—11日），凤档J001-Y-1980-0005-022。

② 陈怀仁、夏玉润编著：《起源——凤阳大包干实录》，第290~291页；《我在板桥区经历的“大包干”——林兴甫口述》，《中国农村改革的破冰之旅——安徽凤阳、肥西农村改革亲历者口述史》，第155页。

③ 《凤阳县志（1986—2005）》（上），第288页。

④ 《春耕已经开始责任制要稳定》，《人民日报》1980年4月1日，第1版。

⑤ 《中共滁县地委紧急通知》（1980年4月10日），《滁州农业大包干》第1卷，第319页。

⑥ 中共滁县地委：《关于滁县地区稳定完善农业生产责任制的情况》（1980年4月2日），《滁州农业大包干》第1卷，第316页。

⑦ 《关于板桥区实行“包产到户”情况的调查》，中共凤阳县委办公室编：《情况反映·第7期》（1980年4月27日），凤档J001-Y-1980-0015-007。

包干到户从包产到户概念中剥离出来的内在趋势。凤阳县委政策研究室还协助板桥区委制定了《关于农业生产实行“包产到户”责任的几点意见》。4月28日，凤阳县委内参转发了该意见，并在“编者按”中指出：“鉴于其他区社也有少数生产队实行包产到户的情况，此意见同时发给其他区委，供参考。”^①

5月20日，小溪河公社（邻近小岗所在的梨园公社）发布了《关于“实行包产到户责任制的管理办法”草案》。其中首先提到小溪河公社“在春节前后有百分之九十五以上的作业组由大包干变为包产到户”。草案明确要求：“包产到户以后，应在小组签订合同的基础上详细地把合同落实到各户”；“大包干合同定到户，原没有大包干合同的，按现在的情况折价，将合同定到户”^②。

在1979年春季至1980年秋季这段时间内，凤阳县委和各级干部在政策文件、会议讨论中通常只使用大包干，而不是大包干到组这一概念表述，这段时间所涉及的大包干概念，在政策规定上是狭义的到组形式。这也是有学者将同时期凤阳实行的包产到户排除到大包干政策以外的理由。“大包干到户是由大包干到组直接演变来的。”^③如前文所述，彼时大包干到户的概念早已应用到凤阳农业生产实践中。小溪河公社发布的“草案”再次表明，凤阳实行的包产到户与大包干到组并非毫无联系、甚至冲突的关系，而是经凤阳县委和区社党委领导部署，建立在大包干到组政策基础上的大包干到户，与同时期一般意义上的包产到户具有实质性区别。

其它地方史料也显示，该时期大包干的概念内涵也不再仅指大包干到组，而开始指代到户的形式。例如，邻县定远在1980年4月发布的《农业生产责任制若干问题试行条例（草案）》，明确指出包产到户有两种形式：“一是交产记工，队里统一分配，超奖减赔；一是大包干到户，保证完成生产计划、国家税收和农副产品交售任务，上交公共积累和各项提留。”^④安徽六安县此时也有许多生产队实行名为“队户大包干”的责任制形式，其实施办法和凤阳大包干到户基本相同^⑤。正如当时凤阳县委对于农业生产责任制改革不采取“一刀切”的态度，对同时期大包干政策概念的解读和界定也不应采取“一刀切”的态度。

四、“包产到户”“包干到户”概念分野与“大包干”内涵演化

1980年春耕时节过后，凤阳干部群众逐步意识到本地区快速推广的分户经营方式是在先前大包干到组基础上的大包干到户，与上级政策规定的包产到户，即肥西式的包产到户具有显著区别。相关政策讨论中于是开始出现“小包干”“包干到户”等概念表述。在此过程中，凤阳县委逐步认识到大包干这一概念表述，对农业生产责任制改革政策的解释力和概括力并没有消减，进而顺势推动大包干到户责任的推广。

1980年5月，凤阳县委办公室副主任王昌太，在与中国社会科学院赴滁调研人员座谈时提出：“小包干到户”确实有助于调动农民生产积极性，“我们的愿望是，大包干搞了一年，增了产，还是继续巩固发展为好，轻易否定不好，要稳定几年。但是我县百分之八十农民的真正愿望是到

① 《中共板桥区委委员会关于农业生产实行“包产到户”责任的几点意见》，中共凤阳县委办公室编：《情况反映·第9期》（1980年4月28日），凤档J001-Y-1980-0015-009。

② 《小溪河公社革委会关于“实行包产到户责任制的管理办法”草案》（1980年5月20日），凤档X008-WS·1980-Y-0007-004。

③ 陈庭元：《凤阳今昔》，薛暮桥等：《社会主义经济制度的优越性和我国的实践》，红旗出版社1981年版，第130页。

④ 《关于组织讨论〈农业生产责任制若干问题试行条例（草案）〉的通知》（1980年4月29日），定档J001-WS1-001-0423-004。

⑤ 中共安徽省委赴六安县调查组：《面对现实，加强领导，做好工作——六安县包产到户情况的调查》，《安徽省农业生产责任制资料选编》，第172页。

户”^①。这段发言体现出凤阳领导干部当时存在的双重顾虑。其一，大包干到组政策才制定实施不过一年时间，并且凭借实践成效成为独具特色的改革典型，上级党委明确指示凤阳应该稳住大包干；其二，农业生产责任制在短时间内频繁更换形式，不符合农业生产实践的稳定性需要，但广大农民群众却普遍希望尽快实行大包干到户。

6月2日，凤阳县委召开区委书记会议。西四区方面，各区委对纠正包产到户的态度不尽相同。例如门台区委汇报：“责任制问题，我们坚决稳住，不搞包产到户。”刘府区委汇报：“责任制问题不小……硬搞，工作量太大，结果还不一定能搞得住。”陈庭元在听取汇报后提出：“现在不搞包产到户，秋天也不搞。希望门台、大庙、刘府、武店无论如何不要搞。”此时，凤阳县委除了继续强调西四区要稳住大包干到组政策，实际上已“默认”东三区可以实行包产到户，这比年初关于东三区可以“开一点小口子”的设想更进了一步。随后县委常委陈本田还提出：“能否把东边两个区的工作队（指午收工作队）抽回来加强西边几个区。包产到户后工作队无事可做。”此时西四区区委既要“集中精力抓午收”，还要组织动员群众稳定责任制形式，因此西四区干部再次提出：“关于责任制问题，我们压力很大……县委要有个统一规定，包产到户要干都干，要不干都不干。”^②但此时对于凤阳县委而言，“一刀切”地宣布都实行大包干到组或大包干到户显然不切实际。6月23日，凤阳县委正式决定东三区可以包产到户，西四区不允许包产到户^③。

到了7月，邻县定远绝大多数生产队均已实行了包产到户，而定远实行的包产到户基本上是在大包干到组基础上的“小包干到户”^④。此时，《关于当前农村政策问题的一封信》传达至基层。该信体现了邓小平5月31日“关于农村政策问题”的谈话精神，提出在包产到户问题上“争取在今年秋后能够形成一个中央文件”，并认为在困难落后地区“可以包产到户”，集体经济较好地区“原则上不搞包产到户”，“允许进行实验”^⑤。

7月4日至6日，凤阳县委连续召开会议讨论农业生产责任制改革工作。7月4日，县区领导们在学习《关于当前农村政策问题的一封信》后，对县委关于东三区可以包产到户，西四区不允许包产到户的政策进行讨论。西四区干部普遍表示“工作量大”。上个月还表态“坚决稳住”的门台区委汇报称：纠正包产到户“难度也比较大”，“现在纠正，肯定会影响生产”。关于这些争论，府城镇党委书记姚登云提出：“责任制问题，讨论来讨论去还是包产到组还是包产到户的问题，是个生产责任制的形式问题，是个管理问题。我们应当从政策界限上来考虑问题……包产到户也不是资本主义。”武店区委书记郭金山随即说道：“要搞清大包干和包产到户的性质，而后确定怎么搞。”^⑥这表明，凤阳基层干部已经开始从政策本质属性层面思考大包干的“组”“户”之别。

7月5日，王郁昭参加讨论时提出：“我还有个想法，就是你凤阳‘大包干’不能动。大包干实践证明不错”；“当然有人还感到有些不彻底，要动只有等秋后再说”。按照上级党委精神，陈庭元再次重申要稳住大包干到组的政策，坦言纠正包产到户并非为了“保持名誉”，而是在包产

① 《凤阳县委办公室副主任王昌太谈农业的历史教训和生产责任制》，中共滁县地委办公室编：《送阅材料·第16期》（1980年6月16日），凤档J001-1-D-1980-0046-016。

② 《区委书记会议记录》（1980年6月2日），凤档J001-Y-1980-0005-024。

③ 《县委会议记录》（1980年6月23日），凤档J001-Y-1980-0002-016。

④ 中共定远县委政研室、中共定远县定城区委联合调查组：《严桥公社包产到户情况调查》（1980年7月30日），定档J059-WS-C-0048-0002。

⑤ 《关于当前农村政策问题的一封信》（1980年6月19日），《中国新时期农村的变革·中央卷》（上），中共党史出版社1998年版，第93页。

⑥ 《区委书记和县直部、办负责人会议记录》（1980年7月4日），凤档J001-Y-1980-0005-026。

到户并未得到大范围推广许可的情况下,大包干到组的制度安排具有很强的政策弹性:“大包干对农民来说,也是放宽政策。大包干加部分作物到户,一个组不就是那几十亩地了吗?大包干能进能退,如果秋后中央允许包产到户,我们那时到户也不迟。如果不许包产到户,我们三户、五户(不)也是集体吗?”针对有干部提议全县都统一纠正包产到户,陈庭元认为:“全县‘一刀切’有困难,办不到。东三区到户面大,不改,光要西边改,增加了西边工作上的困难,这一点我们是承认的。但同样把东三区也改过来,那是不现实的。”在会议最后,陈庭元还提到:“秋后中央开会,我估计也全国都搞包产到户。”^①

在7月6日的会议上,县区领导普遍表示理解县委的决定。会上还有干部反思大包干到组存在的问题。例如,小溪河区委书记邵文杰指出:“到户的原因,主要是(小组)捣的厉害。”陈庭元认为:“大包干也有问题,评工记分未搞好。”此外,对于放宽政策的东三区,陈庭元还特别指出:“东边要研究一个办法,现在东边也不像包产到户。要研究新情况、新问题。”^②这也为随后凤阳县委在大包干到组政策基础上,重新界定本地区分户经营方式的性质和内涵埋下了伏笔。

8月初,随着邓小平“关于农村政策问题”的谈话精神逐步传达到基层,凤阳县委顺应基层干部群众要求,决定进一步放宽政策。8月9日下午,凤阳县委主持召开区委书记会议。有文献记载陈庭元在此次会上曾提出:“我们不是弄虚作假,今后我们的旗号还是‘大包干’,它包括两种形式:即包干到组,包干到户。”^③有学者同样作此解读,并认为这是凤阳县委首次将包干到户纳入大包干政策范畴^④。但档案显示,陈庭元上述发言具有另外一番深刻内涵。

根据原始会议笔录,陈庭元的完整发言及其断句方式是:“我们不是弄虚作假。今后我们的旗号还是大包干。即包干到组、包干到户,并不包产量。”这段论述是陈庭元对刘府区委书记孟存勤会议发言的回答。孟存勤在发言中首先介绍了大包干到户快速发展的态势,指出:“到户积极性确实高”;“我们还强调稳定,但决不限限制包干到户”。在发言最后,孟存勤提出处理青苗的三种方式:一是“统一收,分户种”;二是“现在就全分掉”;三是“估产后分掉”。孟存勤接着说道:“土地按成分配有利于发展生产。”^⑤陈庭元的发言与孟存勤的发言相承接,实际上指明了凤阳大包干与包产到组、包产到户的核心区别。包产到组、包产到户需要确定包产的指标,农民将包产部分提交给生产队进行统一分配。凤阳实行的大包干到组和大包干到户都“不规定包工数量、费用限额和产量指标”^⑥,而是规定在包缴国家征购、集体提留后,剩余产品直接归作业组或社员所有。简言之,常规意义上的包产到组、包产到户,“包”指的是社员包一定的产量;而大包干无论是到组还是到户,“包”指的是“包完成生产计划”“包完成农副产品交售任务”“包上交公共积累和各项提留”^⑦。无论是大包干到组还是大包干到户,包干制都是其中的核心要义。在总结发言时,陈庭元说道:“在全省包产到户可能都是大势所趋。但我们不能搞一刀切”;“我们现在还统一称大包干。总的精神还是原来的包干内容,是到户,是小包干。现在的问题是要搞章程,搞办法”。^⑧此时凤阳县委已经意识到本地区实行的分户经营方式,是在原先大包干到组基础上进一步发展的大包干到户,并且认为大包干作为政策概念所应具有的诠释效力依然能够

① 《区委书记及部、委、办负责人会议记录》(1980年7月5日),凤档J001-Y-1980-0005-025。

② 《区委书记及部、委、办负责人会议记录》(1980年7月6日),凤档J001-Y-1980-0005-027。

③ 陈怀仁、夏玉润编著:《起源——凤阳大包干实录》,第356页。

④ 李嘉树:《“大包干”政策内涵的历史流变——基于安徽省凤阳县的考察》,《中共党史研究》2021年第4期。

⑤ 《区委书记会议记录》(1980年8月9日),凤档J001-Y-1980-0005-028。

⑥ 《中国农村百科全书》,人民出版社2007年版,第150页。

⑦ 中共凤阳县委:《关于大包干责任制管理办法(试行草案)》(1979年11月),《滁州农业大包干》第1卷,第261~262页。

⑧ 《区委书记会议记录》(1980年8月9日),凤档J001-Y-1980-0005-028。

保持。

8月9日晚，凤阳县委又召开了一场讨论农业生产责任问题的座谈会。陈庭元重申在责任制问题上不能搞“清一色”，提出：“我们还是低产落后的地方搞包干到户，小包干。城周围，生产条件好的地方，原则上不搞包产到户。”会议最后决定，除了县城周围的四个公社外，其它地区都明确允许放宽政策^①。8月16日，王郁昭在地、市委书记会议上专门以凤阳为例介绍当前形势：“还未实行包产到户的地方普遍反映，现在实行的责任制稳定不了”。滁县地委采取的政策是：“贫困落后的地方，像定、凤、嘉、来安的大部，滁、全、天的一小部分，可以实行‘小包干’到户的办法。”^②这也表明整个滁县地区允许实施的包产到户和凤阳相同，属于大包干到户的形式。

陈庭元代表凤阳县委在8月对大包干政策内涵的新阐释，还不能完全说明大包干概念已经能够从指代包干到组，发展为同时指代包干到组和包干到户。从此后不短时间内的会议记录和政策文件看，凤阳的县区干部以及滁县地委使用的大包干概念还是专指大包干到组，并混用小包干、包干到户、包产到户等多种概念指代大包干到户。凤阳县委政策研究室随后制定的《关于农业生产包干到户的管理办法（初稿）》中，虽然使用了包干到户而不是包产到户概念，但也没有明确提及大包干概念^③。这是由于政策概念的使用方式在一定时期内具有稳定性，其所承载的词义内涵发生转变还需要经历一个复杂过程，特别是考察凤阳大包干这样的地方改革典型，还应结合省与中央层面的政策演进情况。

1980年9月过后，包干到户概念在农业生产实践中得到广泛使用，但此时包干到户还是被列为包产到户的一种具体形式，因此在当时的政策文本和宣传报道中经常出现的是“包产（包干）到户”“包产到户（包干到户）”这两种表述方式。9月14日，在中央召开的各省、自治区、直辖市党委第一书记会议上，杜润生就国家农委代中央起草的会议纪要文稿进行说明。在阐述包产到户性质时，杜润生使用了“大包干到户”的概念，并指出其“虽然成了独户经营，自负盈亏，但它仍然通过承包形式与集体相联系，成为集体经济的组成部分，与过去的单干有所不同，因此也应算是社会主义社会的一种经营形式，即一种责任制形式”^④。9月27日，中央将会议纪要印发全党（即中央“75号文件”），其中使用了“包产到户（包括包干到户）”这一概念表述，明确“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”^⑤。10月，安徽省委召开贯彻中央“75号文件”的三级干部会议，提出：“没有搞包产到户的，就不要再搞了；已经搞了包产到户（包括包干到户）的，要逐步完善、提高”^⑥，表达了对包产到户和包干到户的不否定态度。

随着包干到户责任制形式的不断推广，大包干概念的政策内涵与使用方式随之发生变化。1980年11月1日，《人民日报》社论明确将大包干解释为“大包干到户”：“包产到户的办法当中，如大包干形式，即把土地分包到户，承包者不是包产，而是包上缴——国家征购和集体提留，剩余归己。”^⑦1981年2月，凤阳县委对两年来推行大包干生产责任制的工作进行总结，正式将大包干到组和大包干到户统称为“大包干”，提出：“实行‘大包干’的一个鲜明的特点就是不论到组，

① 《生产责任制问题座谈会记录》（1980年8月9日），凤档J001-Y-1980-0005-015。

② 《王郁昭在地、市委书记会议上的汇报提纲》（1980年8月16日），《滁州农业大包干》第2卷，第115、116页。

③ 中共凤阳县委政策研究室：《关于农业生产包干到户的管理办法（初稿）》，中共凤阳县委办公室编：《情况反映·第17期》（1980年9月1日），凤档J006-C-1980-0005-024。

④ 《杜润生文集（1980—2008）》上册，山西经济出版社2008年版，第4页。

⑤ 《中共中央印发〈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》（1980年9月27日），《三中全会以来重要文献选编》上，人民出版社1982年版，第546、547页。

⑥ 《中共安徽省委印发关于认真贯彻中央〔1980〕75号文件意见的通知》（1980年10月16日），凤档J001-C-1980-0021-006。

⑦ 《因地制宜 分类指导——论进一步加强和完善农业生产责任制》，《人民日报》1980年11月1日，第1版。

还是到户，组或户与生产队建立了‘三包’合同制，责任明确，办法简单。”^①

包干到户政策概念的生成及其被明确为包产到户的一种形式，再到包干到户与包产到户被区分为两种不同类型的责任制形式，同样不是一蹴而就的。通过当时《人民日报》的宣传报道，可以管窥其中的变迁轨迹。1981年1月，《人民日报》转摘了《中国农民报》阐释专业承包制、包产到户、包干到户三者差别的文章，其中明确界定：“‘包干到户’只上交国家征购和生产队的提留，其余全部产品归户所有，生产队不搞统一分配。‘包产到户’是把包产以内的产品交生产队统一分配的，这是它与‘包干到户’的区别之处。”^②该划分方式一直沿用至今。6月，《人民日报》再次报道凤阳夏粮丰收的消息：“我国最早实行包干到户生产责任制的安徽省凤阳县，今年夏粮连续第三年获得丰收。”^③同月，《人民日报》在报道安徽夏粮丰收消息时称：“去年是安徽省小麦主要产区普遍实行以包产到户、包干到户为主的各种联产责任制的第一年。”^④这也折射出，随着农业生产责任制改革的深入推进，包产到户和包干到户在概念使用场景上已经明确化、规范化。

1982年中央一号文件，明确肯定包产到户和包干到户是“社会主义集体经济的生产责任制”^⑤。包产到户虽然也实行以户为单位的生产经营方式，但农民需要将包产以内的产量交由生产队进行换算工分和统一分配，这种方式“不仅手续繁琐，还往往因产品质量的好坏不一而发生矛盾，往返运输也浪费劳动力。而且农民很不放心”^⑥。包干到户被视为“更彻底的包产到户”^⑦，很快在各地农业生产实践中发展为最主要的责任制形式。而大包干作为包干到户的通俗表达方式，已被广泛用作宣传推广包干到户责任制。

1982年1月，万里提及：“大包干从凤阳开始，现在遍及半个中国，影响很大，对它的发展趋势和新出现的问题要作深入的研究。”^⑧7月，《人民日报》发表题为《大包干是一种很优越的生产责任制》的评论员文章^⑨。8月，《人民日报》再次发文阐释大包干的优越性，指出：“它十分适应我国农业生产的实际要求：一方面是分散的独立劳动，另一方面是国家和集体对于生产过程的统一管理。”^⑩11月，万里将大包干直接等同于家庭联产承包责任制，指出：“大包干，又叫包干到户或家庭承包责任制，利益最直接，责任最明确，方法最简便，群众最欢迎。”^⑪到1983年底，全国实行包干到户的比例已达98%^⑫。大包干作为家庭联产承包责任制的代名词，日渐成为国人耳熟能详的农业改革概念。

① 中共凤阳县委：《推行大包干生产责任制的两年（讨论稿）》（1981年2月17日），《大包干的两年》，第23页。

② 《专业承包制与包产到户、包干到户有什么区别？》，《人民日报》1981年1月8日，第2版。

③ 《凤阳今年夏粮又获丰收 队队增产》，《人民日报》1981年6月14日，第1版。

④ 《安徽夏粮作物喜获丰收》，《人民日报》1981年6月30日，第4版。

⑤ 《中共中央批转〈全国农村工作会议纪要〉》（1982年1月1日），《三中全会以来重要文献选编》下，人民出版社1982年版，第1064页。

⑥ 欧远方：《安徽包干到户研究》，安徽人民出版社1982年版，第114页。

⑦ 周日礼：《关于家庭承包制的产生与发展》，施昌旺主编：《安徽改革开放口述史》，第84页。

⑧ 《万里文选》，第202页。

⑨ 《大包干是一种很优越的生产责任制》，《人民日报》1982年7月29日，第1版。

⑩ 《在“包”字上多作文章》，《人民日报》1982年8月29日，第1版。

⑪ 《万里文选》，第221页。

⑫ 《万里文选》，第649页。

五、余论

凤阳大包干在改革开放初期曾两度成为农村改革的政策典型。一是在1979年联产计酬责任制推广过程中，凤阳大包干到组的制度设计在当时安徽乃至全国都产生了政策影响^①。二是在1980年后，随着“双包”责任制的快速发展，凤阳大包干的政策内涵顺势从到组向到户转变，其政策示范效力得到进一步加强。正如1980年春夏时节，凤阳干部群众兴起了关于东三区和西四区的争论，随后在全国范围内同样兴起了关于非贫困落后地区能否实行包产到户的争论。与此同时，在凤阳较早实行大包干到户的小岗生产队开始受到广泛关注^②，进而推动凤阳大包干改革典型形象的持续塑造。“包干由于是直接联产，它实际上是联产承包的纯粹、完整的，因而也是典型的形式。”^③作为家庭联产承包责任制改革的一个生动缩影，凤阳大包干折射出改革开放初期中国农村改革的进路方向。梳理凤阳大包干政策演进历程可以发现，其中涉及的每一个关键节点，都与同时期中央关于农村改革的最新部署相呼应，体现了中央和地方在推进改革上的有机互动。

改革开放初期，肥西和凤阳都被视为安徽农业生产责任制改革的政策典型。肥西包产到户在创立时间上还早于凤阳大包干，但为何凤阳大包干的政策典型价值逐渐高于肥西包产到户？事实上，肥西包产到户经历了一个“政策反复”的过程。最初为了抗旱救灾，肥西包产到户也采取了类似包干到户的形式，但受到了很大争议。相关部门在制定完善相关政策时，在允许采取分户经营方式的同时，明确要求坚持生产队的统一分配^④。早在1979年2月，凤阳县委讨论是否能够实行大包干时，就有基层干部提出：“（群众）普遍要求大包干。群众讲大包干简单明了，物质利益能看的见。这样干既不属于单干，也不是到户。”^⑤在包产到户尚未得到政策明确肯定的情况下，凤阳大包干到组的制度设计，一方面坚持了作业组的生产经营方式，因此受到的争议相对较小；另一方面通过“包干制”简化了生产分配程序，为包干到户的推行创造了有利政策条件。

农村改革受到地域环境、社会条件、政策基础等多重因素的影响，与各级党政部门和广大农民利益主体的思想意识、行为选择密切相关。改革政策在制定和实施过程中涉及的各种因素错综交织，其演进历程亦不是整齐划一、界限分明的机械状态。因此，在讨论凤阳大包干政策演进问题时，应当动态考察不同阶段之间的内在联系，关注不同阶段中政策文本的执行状况和潜在调整趋向。1983年，凤阳县委在总结大包干四年工作情况时明确指出：大包干“先是包干到组，后是包干到户”^⑥。凤阳大包干从“到组”向“到户”的过渡，是一个循序渐进但又进展迅速的改革过程，大包干到组在凤阳农业改革实践中很快转化为大包干到户。由此，作为改革典型闻名于全国的风阳大包干，在现在看来通常指的就是大包干到户，而不再包含大包干到组。

（本文作者 清华大学马克思主义学院博士生 北京 100084）

[责任编辑：凌承纬]

① 中共凤阳县委：《“大包干”的办法好》，《江淮论坛》1979年第2期；《农民为什么如此喜欢生产责任制——安徽农村见闻》，《人民日报》1979年11月14日，第2版。

② 《巨大的吸引力——皖、豫、鲁农村见闻之二》，《人民日报》1981年1月23日，第2版；《当前农村几种联产责任制的调查和意见》，《人民日报》1981年9月1日，第2版。

③ 林子力：《论联产承包责任制——中国社会主义农业合作经济的新形式》，《中国社会科学》1982年第6期。

④ 郭崇毅：《包产到户以后急待解决的三个问题》（1980年8月），《安徽省农业生产责任制资料选编》，第449页。

⑤ 《区委书记汇报会记录》（1979年2月17日），凤档J001-Y-1979-0005-006。

⑥ 中共凤阳县委：《实事求是，解放思想，尊重群众，因势利导——四年大包干的情况和体会》，《大包干的四年》，第1页。