

陈云青浦调研对 当前基层政策制定的启示

王晓慧

(中国社会科学院当代中国研究所, 北京 100009)

〔摘要〕 陈云非常重视调查研究工作,曾多次到青浦进行调研,形成了富有个人特色的调研思想与理论。其具体内涵主要表现为:调研地点选择主观上应“熟悉”,客观上应“典型”,调研方法选择上可预调查、长时段观察并用,同时以政策制定和解决问题为导向开展调研。1955年“三定”政策的出台,就是陈云在青浦实地调研和综合研判基础上对粮食统购统销政策的修订和补充,也是调研结果转化为政策制定的典型案例。在新时期,陈云的调研思想和理论对于指导各级领导干部进行科学调研,仍然具有重要的借鉴指导意义。

〔关键词〕 陈云;青浦;调研方法;政策制定;启示

〔中图分类号〕D24 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1009-1203(2016)05-0026-05

DOI:10.13964/j.cnki.zgsxswdx.2016.05.007

青浦是陈云的出生地,他在那里生活工作了14年。1927年“八七会议”之后,他又回到青浦发动农民运动^[1]。新中国成立后,陈云曾四次到青浦进行调研^[2]。陈云在青浦的调研,在其几十年的治国理政实践中,不仅推动了富有个人特色的调研思想与理论的形成,而且为制定科学决策提供了重要支撑。目前,学界对陈云调研思想的研究成果颇丰,主要集中于对其调研思想和调研理论的论述,如对调研重要性的深刻认识、调研方法的运用及特色、科学决策形成过程的归纳、调研思想的现实意义等。然而,关于陈云为何将青浦作为调研地点、社会科学调研应持何种方法、调研结果如何转化为政策制定等问题,这方面的研究成果目前还较为少见。因此,笔者在以往研究基础上,对陈云青浦调研方法的具体内涵,调研结果与政策制定之间的关系,以及陈云青浦调研对当下基层政策制定工作的启示,进行了认真的考察与分析,以期促进对陈云思想的研究不断走向深入。

一、陈云青浦调研思想的具体内涵

(一) 调研地点选择主观上应“熟悉”

陈云认为,搞调查研究,应选择熟悉的调查地

点,要有敢讲真话的知心朋友。在陈云看来,“要掌握真实情况,就要到你熟悉的地方和熟悉的人中去了解”^{[3]646}。与费孝通在《江村经济》中开创的中国本土社会调查方法不同,陈云认定的“熟悉”除了包含“对调查地的熟悉”、“对当地语言的熟悉”两个层面之外,还有第三个层面,即曾经在调查地工作和生活过。如1961年他到青浦进行农村调查时说:“这里是我一九二七年做过农民运动的地方,解放后也常有联系,情况比较熟悉。”^{[4]170}熟悉的环境和人际关系,能够确保调查者不需要适应环境和进行角色转换,便能快速进入调查状态。

陈云非常重视亲自作调查,因为“领导人的阅历、经验,以及发现、认识问题的敏锐性和深刻度,以及集思广益、寻找解决问题的办法和对策的本领,与一般干部相比毕竟是不一样的”^{[5]925}。他认为:“在干部中间多注意听反面的意见,这是调查研究的一种重要方法。”“如果对方提出不同意见,那就可以吸收进来,使正确的意见更加完备”^{[6]328}。陈云善于从不同的联系人那里获取不同信息,尽可能地摒弃一些外在因素的影响,使信息更为全面、客观。此外,陈云

〔收稿日期〕2016-08-13

〔作者简介〕王晓慧(1982-),女,山东莱西人,中国社会科学院当代中国研究所博士后,主要研究方向为中华人民共和国史。

与联系人没有亲属关系,能够保持相对独立性,他与联系人之间形成一种以他为中心的辐射式信任,这种一中心多向度的信任模式能增强调查结果的系统性和科学性,在效果上也更优。

(二)调研地点选择客观上应“典型”

青浦地处上海、苏州、嘉兴三角地带中心和太湖流域中心,全境东西两片宽广,中部狭窄,地势低平,地下水位较高,气候温和,雨量充沛,是名闻遐迩的鱼米之乡^[7]。早在宋朝时,就有“小杭州”之称。同时,青浦属于漕粮交通之咽喉要地、粮仓所建之所,“其地下瞰吴淞江,据沪渎之口,自昔为海舶辏集之所”。宋时,“坊市繁盛,置巡司、税务及仓库于此”^{[8]1217}。明初,“置新泾税课局,又上海之水次西仓亦置于此,曰唐行仓”^{[8]1217}。这些充分说明青浦作为农业要地的地位。近代以来,青浦一直是典型的农业县,据《青浦县志》记载,历代以种植稻麦为主,油菜、棉花次之,多数劳动力从事农业方面的工作。据统计,1965年从事农业的劳动力占全县劳动力的79.3%^[9]。

可见,青浦是一个具有典型江南农业经济特点的地方,将其作为农业、农民问题的调研地点,具有客观优势。当陈云需要针对公私养猪问题、种双季稻还是单季稻问题、自留地问题^{[4]170-186}、集市贸易问题^{[6]343}、征求统购政策意见^{[10]234-235}等农村问题进行调研时,主观上基于对青浦地区的熟悉,客观上基于对青浦作为具有突出代表意义的典型农业县的认定,通过对青浦的调研,能够对农村问题的相关政策制定提供很强的参考价值。

(三)调研方法选择上预调查、长时段观察并用

陈云的预调查一般有三种:一是派人下去搞调查,二是寻找敢讲真话的可靠的朋友面谈,三是自己下去亲自掌握第一手资料^{[5]923-925}。他的预调查很有个人特点,“派人下去调查,所派的人一般是地位不高,知名度不大,下去以后容易到群众中了解到真实情况;从基层找人上来谈,一是交了朋友,二是上来小范围交谈,容易打消顾虑,谈的东西会比较真实可靠,而且与派下去的人所了解的,还可以相互比较,有助于更全面地了解情况;亲自下去调查,直接掌握第一手材料,这是陈云一贯坚持的方法”^{[5]925}。

陈云很重视向普通基层群众了解情况。他将青浦家乡的联系人的发展成为长期联系对象,他们“敢于反映真实情况,敢于讲心里话”^{[5]372}。“约定这两位农民曹象波、曹兴达为他今后了解农村情况的长期联系人”^{[10]150}。家乡的老熟人可以保证观察的连续性,将政策实施情况、存在的问题及时反馈,有利于打通

联结官员与农民的信息渠道。因此,陈云总结说:“搞调查研究有两种方法:一种是亲自率工作组或派工作组下乡、下厂,这当然是十分必要的;另一种是每个高中级领导干部都有敢讲真话的知心朋友和身边工作人员,通过他们可以经常听到基层干部、群众的呼声。”^{[4]372}

(四)以政策制定和解决问题为导向开展调研

陈云在开展调查之前已有明确目的,或是为解决农村实际问题,或是为制定农村相关政策提供参考,他在调研过程中始终围绕着这些核心问题进行有价值、有意义的探索。如在1955年,统购统销政策在实施过程中出现了一些问题,为调查该政策的执行情况并解决问题,他两次到青浦进行了调研,之后“向中央提出了农村粮食统购统销中的‘三定’政策和办法”^{[5]928}。陈云提出的办法在推广后,切实缓解了征粮过重和救济问题,大大减轻了农民的负担^{[5]1290-1298}。陈云在调研时,“住在农民家,吃在农民家,每天上午开座谈会,下午三四点钟到田头、养猪场和农民家里实地考察”^{[5]1259}。与人类学的参与观察法不同的是,他的调研方法比参与观察法更进了一步。作为领导干部,他自己就是调研过程中的一个重要节点,这种“介入式”观察要想获得客观、真实的资料,实际上要更加困难,对调研的要求也更高。

如果说费孝通在《江村经济》中追求的是在理解中国农村社会的前提下对社会问题进行诊断,那么陈云青浦调研所作的努力则更多是为了解决社会问题、为社会主义建设服务,具有更强的政策性导向。农村个案调查的两种不同思路,折射出20世纪中期现代社会科学在中国本土的重要探索,两种定性调查方式既有明显边界,又存在交叉,可以互相借鉴,能够给今天的学者与政府官员学习和从事社会调查提供重要的指导价值。

二、陈云青浦调研及其对政策制定的影响

笔者以1955年陈云的“三定”政策调研为例,就其调研特点、方法及对相关政策的影响作一分析。

1953年11月,为了保证粮食供应和稳定物价,国家制定了粮食统购统销政策^{[3]616-621}。政策实施后,由于核定农民粮食余缺缺乏具体办法,有些农民卖了“过头粮”^{[5]926},加之政策的执行出了问题,如政策宣传的偏差、干部强迫命令风气的盛行、基层干部重购轻销思想的存在、农民闹瞒产等^[11],粮食形势再次紧张起来。为了解决这些问题,1955年上半年,陈云先后两次去青浦进行了调研。根据调研结果反馈,1955年3月,中央决定将粮食定产、定购、定销(简

称“三定”)到乡,同年秋,又进一步实行粮食“三定”到户。“三定”政策是陈云经过实地调查研究,将宏观形势和农村实际进行综合研判后得出的一项重要政策,该政策是对统购统销政策的修订补充。分析“三定”政策的产生和陈云的青浦调研过程,阐述调研结果转化为政策、政策出台等过程,可以清晰地看出陈云青浦调研的整个脉络与方法。

(一)第一次“三定”政策调研

1955年1月中旬,陈云在青浦县小蒸乡老战友家里住了三天,他同青浦的联系人曹象波、曹兴达,以及不同行业的从业者如农民、商人、老师、干部等进行交谈,向他们征求粮食统购统销意见。在征求的意见中,有的赞成,有的反对;有的只赞成统销,主张限制城市消费量,不赞成统购;有的批评干部购了“过头粮”,农民留粮过少,口粮短缺^{[5]926}。针对这些意见,陈云着重研究了“农村周转粮”和“对农户统购多少,留粮多少,缺粮怎么办”等问题。对于前者,陈云认为,全国约有不低于农业人口20%的农民需要一定数量的周转粮,这就需要农村人口多买入或囤积一些粮食;对于后者,陈云认为,各地政府要尽力估实地区粮食产量,按照实际情况,规定留粮标准,不许购“过头粮”。随后,他将这些意见与上海、江苏、浙江等地的相关负责人进行了沟通,并得到了支持。回京后,陈云向中央提出了“三定”政策,即定产、定购、定销^{[5]928}。

1955年3月3日,《中共中央、国务院关于迅速布置粮食购销工作,安定农民生产情绪的紧急指示》(以下简称《紧急指示》)发布,规定了“三定”政策的具体内容,即在每年的春耕以前,以乡为单位,将全乡的计划产量大体上确定下来,即定产;并将国家对于本乡的购粮数字向农民宣布,即定购,以使农民知道自己生产多少,国家收购多少,留用多少;同时确定国家向缺粮户的粮食供应数字,即定销^{[12]76-82}。

第一次“三定”政策的制定及出台具有以下三点重要启示:

其一,“三定”政策的形成过程充分体现了陈云独特的调研思想和方法。如选择合适的调查地点,寻找熟悉当地情况的联系人,征求不同群体尤其是农民的不同意见,自己下去掌握第一手材料,将调研获得的材料进行“反复、交换、比较”等,这些方法可以说不出当时环境和条件下所能使用的全部调研方法的范畴。

其二,“三定”政策的制定是中央领导集体及相关负责部门共同讨论的结果。1955年2月,全国财

经会议召开,陈云与与会代表集中研究了农村情况和粮食统购统销问题。同月26日,陈云开始起草《紧急指示》,其中粮食购销方案和购销数字分配,是由国务院负责财政、金融、贸易工作的第五办公室召集粮食部和参加会议的各省代表共同讨论研究决定的。同月27日,陈云与各省负责同志及邓子恢、谭震林、廖鲁言等人开会讨论,向中央和毛泽东进行了汇报^{[5]927}。“就这样,由陈云下江南调查研究后提出的农村粮食定产、定购、定销的意见,经过二月全国财经会议讨论,获得与会者认同,最后形成为中共中央和国务院的决策”^{[5]932}。

其三,“三定”政策是在国家工业化建设、农村社会主义改造的背景下形成的。1955年是“一五”计划的第三年,“一五”计划要实现的目标有两个:一是集中力量进行工业化建设,二是加快推进各领域的社会主义改造。当时,“三定”政策出台的背景具体表现为:在工业建设方面,国家基本建设投资比上一年增加40%以上;苏联援助的141项重点工程,已经开工的即将进入最紧张的施工阶段,未开工的当年大部分要完成准备工作。在农业社会主义改造方面,从1953年开始农业合作化到1955年之前,全国农业生产合作社有40多万个,计划到1955年春耕前发展到60万个^[13]。在农村私营商业改造方面,国营商业和合作社商业发展迅速,挤掉了大量农村私商。据统计,1954年全国农村私商被挤掉近69万户,100万人左右,约占1953年年底450万从业人员的22.2%,市场关系变化引起城乡关系、公私关系发生紧张^[14]。因此,“生产、办社和统购统销相互牵连在一起”^{[5]929}。农业的稳定发展关系到工业生产增长的快慢,农业要继续为工业积累建设资金,农业社会主义改造要继续,“必须做到既取得粮食,又能巩固工农联盟,既照顾国家的需要,又照顾农民的可能。这里,政策的界限具体表现于粮食统购数字和粮食统销数字的正确规定”^{[12]77}。可以说,“三定”政策的制定与出台,是将统购统销与新中国成立初期的经济、政治等综合情况统筹兼顾的必然结果。

(二)第二次“三定”政策调研

“三定”政策实施后,1955年三四月份全国的粮食销量较以往有了大幅度提高,但粮食供应仍十分紧张,“有的地方甚至发生脱销、抢粮等严重情况”^{[5]940}。为了解决这一问题,中央于1955年4月28日发布了《关于加紧整顿粮食统销工作的指示》,派出几十万干部到农村、城市整顿统销工作。随后,陈云又展开了第二次调研。

1955年5月下旬,陈云带着毛泽东提出的“三个问题”^{[5]942}再次回到青浦。他通过与小蒸乡挺秀村干部吴志良和金志华、练塘区委书记韩世泰、供销社主任王顺发等人交谈,掌握了大量翔实的数据。青浦县委根据陈云谈话精神向地委和省委汇报了购“过头粮”和稻子下来前的缺粮等问题,问题得到解决后,农民对统购统销的疑虑基本消除。随后,陈云又向苏州市委副书记和市长了解了苏州地区的粮食问题,要求当地干部调查粮食状况,研究得出结果后在两三个县试行,以取得经验。同年6月,陈云和李先念主持召开了全国粮食会议,讨论了农村粮食统购统销办法和城市粮食定量供应办法,并草拟了《农村粮食统购统销暂行办法》和《市镇粮食定量供应暂行办法》。同年7月21日,陈云在第一届全国人民代表大会第二次会议上作了《坚持和改进粮食的统购统销》的讲话。随后在8月5日国务院第十七次会议上通过了《农村粮食统购统销暂行办法》和《市镇粮食定量供应暂行办法》,并于25日正式施行。这两个文件与3月份的《紧急指示》相比,进一步明确了不同情况的农民在粮食数量和生产时间上的不同要求,并要求定产、订购到户。

与第一次“三定”调研相比,第二次“三定”调研具有很大的不同。第一次是围绕具体问题对症下药。“三定”方案提出后,统购统销政策在施行过程中产生的粮食紧张及由此产生的矛盾依然严峻,陈云从这些问题和毛泽东设定的命题出发,通过重新思考和及时纠偏,将具体的粮食统购统销问题与提高粮食产量、农民的社会主义改造、农村中私商的社会主义改造等联系起来,从“三定”到乡转变为“三定”到户。从政策施行效果来看,其有效地缓解了农村中的粮食紧张局面,逐渐被广大农民所接受。此外,从1955年开始,在城乡户口可自由转换和实行统购统销制度的环境下,农村人口大规模流入城镇,农村人口的相对减少,也是第二次“三定”政策能够顺利执行的原因之一。第二次“三定”政策施行后,农村的粮食紧张形势得到了缓解,农民的生产积极性得到了提升,农村统购统销制度得以定型、强化。

可以说,“三定”政策对当时的农村社会经济体制改革及改革开放后的农村社会变革具有一定的深远影响。新中国成立初期,经济政策的形成与实施一直与政治运动同步推进。就统购统销政策而言,其出台动机源自1953年严重的粮食供销矛盾,其现实背景为抗美援朝战争胜利后,面对获得苏联支援的难得发展机遇,面对西方对中国经济的全面封锁,集中

全国力量艰难前行。在毛泽东看来,粮食问题不是最大的问题,农民的思想问题才是根源,粮食问题只有围绕这个根源才能得到解决。“三定”政策施行两个月后,毛泽东在一次专门讨论农业合作化和粮食统购统销会议上指出:“粮食统购统销是五利……粮食问题根本上要从生产上解决。”^{[15]376}在毛泽东看来,不搞合作化,农民必然向两极分化,工农联盟就无法巩固,统购统销也无法坚持;只有在合作化的基础上,统购统销的政策才能继续,才能彻底执行^{[15]352-354}。

统购统销政策“在最初是一种临时性、过渡性的政策”^[16]。随着新民主主义建设的全面展开,该政策既适应累积工业建设资本的需要,也满足了对农民和农村的社会主义改造,施行中出现危机后,对“三定”政策的及时调整使得该政策能够持续推行。因此,对“三定”政策的理解,要结合上述背景尤其要结合农村的社会主义改造来进行。通过推行“三定”政策,将合作社发展与粮食生产、经营捆绑在一起,短期内提高了农村自我消解粮食危机和均衡粮食市场的能力,缓解了国家与市场之间的紧张局面。在国家层面,通过思想改造与经济手段的共同作用,使分散的农民个体按照国家的要求组织起来,强化了对小农思想上和经济上的计划控制,客观上有利于农业集体化经营模式的推行。

三、陈云调研思想和理论对当前基层政策制定工作的启示

在当前实践中,有相当一部分领导干部在政策制定前进行基层调研时,或多或少存在着一些问题,如在调研方法上,通常采取传统的听报告、开会、收材料等形式,不深入群众进行调查,与普通群众直接面对面交流的机会不够多;在调研思路,常常根据自身工作需要,不从群众的立场出发考虑问题,不能敏锐地意识到所需完成的工作与群众真实需求之间的差异;在调研方式上,过分依赖当地政府,常常委托当地的人员进行访谈和调查,被动地获取调研信息,无法将调研的主动权掌握在自己手中;在调研结果上,最终形成的调研报告的可操作性、实践性不强,有的对策无法与全局工作紧密结合,有的甚至与其他工作相冲突,解决方案的系统性较弱。因此,有必要借鉴陈云的基层调研理论、方法及政策形成方式,有针对性地创新与改进调研方式,科学安排调研内容,使形成的调研报告既反映地方实情,又能够为相关部门制定政策提供有价值的参考意见。

(一)深入群众之中,“掌握实情”

应多接触普通群众,确定几个长期联系人,不定

时、不间断地了解调查地点的情况。调研之前,除通过听报告、开会听取干部、群众的意见之外,还可以邀请大学生村官或当地在职党员进行交流,听取他们的意见。长期联系人的意见也十分重要,相互信任能够确保调查结果的真实可靠性,有利于在调查地问题萌发时,及时得到反馈信息。此外,还要尽可能地创造与普通群众面对面的机会,收集不同群体的不同意见,既可以相互印证,又能保证资料的全面性和翔实性。

(二)淡化问题主导,“交换位置”

制定调研主题和调研提纲是一般性调研之前的准备工作,这种以问题先入为主的调查容易遗漏真正有价值的信息,也容易被调查对象拖着走。陈云讲过,“唯实,就是从实际出发,实事求是地研究处理问题”〔4〕³⁷¹。这就要求调研人员在调查时,应该从实际出发,将部分主动权交给调查对象,根据对方的回答内容及与研究主题的结合程度,进行适当的加工整理,而后找到恰当的切入点,换到“访谈对象”的位置进行思考,从而获取有效用的信息。

(三)变被动为主动,“全面比较”

各级领导干部在调研时,由于制度和身份的关系,一般需要与地方政府机关进行接洽,根据他们的安排进行调查,这样不仅被动地获取信息,而且获得的信息基本上都是“好的、正面的、积极的”信息,无法将调研的主动权掌握在自己手中。实践证明,获得反面的信息、倾听反面的意见十分重要〔4〕³⁷¹,因此,要尽可能地借助其他恰当的手段或方式获得一些信息,尤其是负面的信息。比如,可以改变提问方式,询问与调研主题不相关的一些信息,听取访谈对象的主观意见,查看调研地的客观环境,以最大程度地避免信息的片面性与破碎性。

(四)慎重决定,“反复求证”

“陈云在重大问题上从不仓促拍板,总要经过仔细切实的调查研究,尊重‘实事’,深思熟虑,反复‘求是’,区别不同情况,比较多种方案,经过算细账,再作出决定”〔5〕⁹⁵³。“领导机关制定政策,要用百分之九十以上的时间作调查研究工作,最后讨论作决定用不到百分之十的时间就够了”〔4〕¹⁸⁹。所以,在写作调查报告时,不能仅仅根据调查的结果汇总整理,要根据调查目的、相关要求反复论证对策提出的可行性,根据材料细节、制度法规、全局工作进行多角度、多方面、多层次的验证,在把握事物全貌的基础上找出问题的根本与实质,最终形成符合实际、可操作性强、能够部署实施的决策方案,进而上升成为政策。

综上所述,陈云青浦调研所形成的调研思想和理论,符合当时中国农村的客观实际,为解决农村出现的问题提供了正确的政策指导。同时,他所使用的调研方法,是中国本土社会科学调查中农村政策基础研究的另一种进路,即中国共产党人的调查研究与中国社会学的调查研究相融合,形成了中国以小社区访谈为基础的社会科学研究方法的合法性〔17〕,完善和补充了社会科学的农村调查方法理论。在新形势下,学习和吸收老一辈共产党人优秀的调查经验和方法,提高领导干部的认识能力、判断能力和工作能力,有助于做好新形势下的调查研究工作,提高党和政府的科学决策水平〔18〕。

〔参考文献〕

- 〔1〕朱佳木,迟爱萍,赵世刚.陈云〔M〕.北京:中央文献出版社,1999:14-15.
- 〔2〕姚元祥,李蕊珍.陈云四次青浦故乡行〔J〕.上海党史研究,1994(3):26-28.
- 〔3〕陈云文集:第2卷〔M〕.北京:中央文献出版社,2005.
- 〔4〕陈云文选:第3卷〔M〕.北京:人民出版社,1995.
- 〔5〕金冲及,陈群.陈云传:下〔M〕.北京:中央文献出版社,2005.
- 〔6〕陈云文集:第3卷〔M〕.北京:中央文献出版社,2005.
- 〔7〕朱佳木.陈云年谱(一九〇五——一九九五):上〔M〕.北京:中央文献出版社,2000:1.
- 〔8〕顾祖禹.读史方舆纪要〔O〕.贺次君,施和金,点校.北京:中华书局,2005.
- 〔9〕上海市青浦县县志编纂委员会.青浦县志〔K〕.上海:上海人民出版社,1990:198-199.
- 〔10〕朱佳木.陈云年谱(一九〇五——一九九五):中〔M〕.北京:中央文献出版社,2000.
- 〔11〕徐腊梅.1953-1955年江西实行粮食统购统销出现的问题及其解决〔J〕.商业现代化,2008(28):269-270.
- 〔12〕建国以来重要文献选编:第6册〔G〕.北京:中央文献出版社,1993.
- 〔13〕迎接一九五五年的任务〔N〕.人民日报,1955-01-01(1).
- 〔14〕中国社会科学院,中央档案馆.中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷:1953-1957年〔G〕.北京:中国物价出版社,2000:470-473.
- 〔15〕毛泽东年谱(1949-1976):第4卷〔M〕.北京:中央文献出版社,2013.
- 〔16〕王瑞芳.陈云与粮食统购统销〔J〕.当代中国史研究,2005(4):55-63.
- 〔17〕贺雪峰.个案调查与区域比较:农村政策基础研究的进路〔J〕.华中科技大学学报(社会科学版),2007(1):112-119.
- 〔18〕习近平.谈谈调查研究〔J〕.党建研究,2011(12):4-8.

责任编辑 冯耀明