

# 建国初期农村权力结构的特征及其影响评析

彭小宇

(红河学院,云南 蒙自 661199)

[摘要]新中国建立初期,中国共产党依赖政治强力,通过土地改革、合作化运动、以及党政系统的构建等,对农村政治进行了系统的改造和重塑,彻底瓦解了传统的农村二元权力结构,重新构建起以党组织为核心的一元权力结构,建立起高效有力的政府体制,结束了近代以来农村社会一盘散沙的失序状态,将广大农村纳入国家政权控制体系。新的农村权力结构保证了国家对农村社会高度的整合和动员,保证了国家高度的资源提取能力,但由于国家权力的过分扩张,形成了强国家弱社会的关系模式,抑制了农村社会自主发育能力。

[关键词]建国初期;权力结构;特征;党组织

[中图分类号]K271 [文献标识码]A [文章编号]1009—2234(2013)07—0079—03

## 一、建国初期农村权力结构特征分析

伴随着新中国的成立,中国政治的发展进入一个新的阶段,执政后的中国共产党基于现代化的价值诉求和自身的政治理念,对中国农村社会进行了近乎彻底的改造,农村社会发生了翻天覆地的变化。中国共产党通过土地改革,合作化运动以及党政系统的构建等,对农村政治进行了系统的改造和重塑,彻底瓦解了传统的农村二元权力结构,重新构建起以党组织为核心的相对集权的一元权力结构,顺利地实现了近代以来国家权力下沉的目标和农村政治的转型。建国初期农村权力结构变迁从形式上看,表现为有破有立,旧的权力结构经过一系列政治改造,逐步崩溃,随之逐步构建起新的权力结构。从变迁力度上看,表现为非不破不足以立,在国家力量主导下,彻底打破旧的权力结构,构建起全新的权力结构。从此,新的权力秩序和规范,新的文化规范在农村确立起来,农村政治进入一个新时代。

变迁后的农村权力结构呈现出以党组织为核心的一元权力结构特征。

(一)在新的权力格局中,农村基层党组织居于权力的核心地位。政党权力在农村的出现,体现了传统农村政治向现代农村政治的转型。革命战争年代,中国共产党就非常重视在农村建立党组织,建国以后更是将党组织延伸至农村基层乡村。党组织在农村政治中具有突出的位置,凌驾于其他组织之上,政府机关、群众组织都要接受它的领导,实际上掌握了乡村社会的政治权力,控制了乡村社会的政治和经济资源,成为乡村社会的权力核心。“其一,党支部有权为其他组织制定大政方针,对其他组织下达工作指令;其二,

在必要的时候,党支部领导有权作为领导者直接参与其他组织的活动;其三,党支部有权左右其他组织的领导人的任免;其四,当发现其他组织出现错误倾向时,党支部有权干预;其五,支部成员可以直接支配大队内的资源和人员。”<sup>[1]</sup>在村民眼中,党就是国家,国家就是党,共产党就是国家的代表,代表国家对农村进行管理。

(二)国家权力的一元化和内生性自治权力的凋敝。在传统农村,行政权和自治权,国家权力和农村内生性权力二元并存,维持着一种互动平衡。建国后,这种权力平衡结构被彻底打破。经过土地改革和合作化运动等,代表自治权的族权和绅权受到了极大的冲击,失去了存在的空间,再也无法发挥作用,国家权力则无限扩张。土地改革极大地冲击了中国乡村社会的宗族血缘关系,极大地消解了族权。首先,血缘群体领袖的地位丧失,他们往往成为批斗镇压的对象,取而代之的新的主权力阶层地位原来都比较低。其次,血缘群体的经济基础被抽掉,大量的群体所属的公田,如族田,学田都被没收,重新分给农民,血缘群体无法再以经济力量控制其同族亲属。再次,血缘群体的职能,如救济贫寡等被政府所取代。在宗族血缘关系被冲击的同时,连带受到冲击的还有根深蒂固的传统宗族血缘意识。由于超血缘的组织建立,如农会、基层政权组织,以及对阶级成分的强调,使得原先的血缘群体的认同感和宗族血缘意识大为减弱。合作化运动打破了家庭共同体生产组织形式,将广大农民的生产活动组织在跨家族的集体组织中,而不是原来的村落家族共同体,这在很大程度上削弱了家族的社会功能,弱化了家族权威,从而进一步消解了族权。与社会内

[收稿日期]2013—06—27

[作者简介]彭小宇(1981—),男,河南汝南人。思政部助教,研究方向:中国党史。

生性权力凋敝形成对比的是国家权力的扩张。政党下乡,行政下乡,合作化运动等,国家权力纵向横向地在基层农村深入拓展。国家权力无所不及,无所不包,形成了国家权力一统农村社会的局面,农村社会国家化、政治化。

(三)政党权力遮蔽了行政权力,以党代政,党政不分。在农村权力结构中,行政权力远没有政党权力突出。同为国家权力的代表,行政权力则隶属于政党权力。行政机构是党组织决定的具体执行机构,又由于基层党政组织人员任职上的交叉、叠合,造成了党政不分,以党代政。这和建国初期上层政治特征是一致的。

(四)贫下中农成为农村的主权力阶层。建国后,农村政治地位的划分是以阶级成分为基础的。土地改革运动首先划分农村的阶级成分,引起了农村的精英更替。土地改革重组了农村的社会等级结构,旧的精英阶层被打倒。“农村古老的社会权力结构,经过这场变动被全部颠倒了过来,没有人再可以凭借土地财富和对文化典籍的熟悉获得威权,原来的乡村精英几乎全部瓦解,落到了社会的最底层,从前所有的文化、能力、财富、以及宗族等资源统统不算数了。”<sup>(2)</sup>伴随着旧的精英阶层的瓦解,国家政权则按照新政治意识形态标准去形塑遴选新的乡村精英。贫穷和革命成为新的精英评价标准,那些在土地改革中涌现出来的贫雇农积极分子,他们被发展为党员,成为农村中的新的精英阶层,具体执行国家的政策,完成国家布置的任务。

(五)农会一度成为农村的过渡权力机构,在基层农村发挥重大作用。在新民主主义革命时期,中国共产党就曾经动员农民组织农会参加反帝反封建的民主革命。农会为新民主主义革命的胜利做出了巨大的贡献。农会不仅是党领导下的群众组织,还曾经是农村基层社会的政权形式。随着解放战争的胜利,国民党在农村的统治秩序逐步瓦解,迫切需要建立全新的政权体系。而建国初期党政干部极度缺乏,加之工作又千头万绪,新建立的政权不可能立即在基层农村构筑起全新的权力体系。而农会恰恰填补了空白,满足了此时巩固农村基层政权,稳定农村秩序,发动农民进行土地改革的需要。从职能来看,建国初期的农会具有多重职能。既有群众组织的色彩,更有基层政权的色彩。1950年公布的《农民协会组织通则》明确规定:“农民协会是农民自愿结合的群众组织”,其任务是“有步骤地实行反封建的社会改革,保护农民利益”,“组织农民生产,举办农村合作社,发展生产和副业,改善农民生活”,“保障农民的政治权利,提高农民的政治和文化水平,参加人民民主政权”。<sup>(3)</sup>很明显,农民协会是一个代表农民利益的群众组织。农民协会还是农村改革土地制度的合法执行机关。《中华人民共和国土地改革法》规定:“乡村农民大会,农民代表大会,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。”同时规定:“所有没收得来的土地和其他生产资料,除本法规定归国家所有外,均有乡农村协会接收。”《农民协会组织通则》重申了农会是“农村中改革土地制度的合法执行机关”。实际上,由于正式的行政体系还没有全部建立起来,农民协会发挥着更大的作用。村农民协会成为村级政权组织,即便是在乡一级以及乡以上,农会都具有浓厚的行政色彩。在国家成文制度上,乡以上的农民协会和同级的政权机关严格不同,仅仅是土地改革的合法执行机关,是正式的政权架构

中的一部分,但是,在基层农村,由于农民协会比乡政府更有广泛的认同,实际上成为农村土改中的权力中心,而在乡以下,农民协会执行了政权的职能,是农村基层政权组织。随着土地改革的完成和正式行政体系的建立,农会所承担的职能便不那么重要了,农会逐渐消隐。农会的消隐,从一个侧面说明了国家权力无所不及的扩张。

## 二、建国初期农村权力结构的影响评析

(一)资源汲取。通过对建国初期农村权力结构特征的分析可以看出,在共产党主导下,新政权接续近代以来国家权力下沉的目标,成功地实现了国家权力下沉,借助于党政系统以及隶属于党组织的群众组织,国家权力顺通直达基层的村庄,并实现了权力的横向扩张,将广大农村纳入国家权力控制之下,终结了农村的失序状态,构建了高度组织化、政治化的农村社会,建立起全新的权力结构。

自清末以来,国家政权试图下沉至乡村,这一方面是为了加强对农村社会的控制,一方面是为了从农村汲取更多的经济资源,满足战争和进行现代化的需要。在此过程中,资源缺乏始终是个难以克服的困难。国家权力下沉需要组织队伍和组织成本,而国家没有充足的资源满足这些要求,不得不借助于乡村社会领袖,与他们妥协、合作。而乡村社会领袖为了自身的利益,也乐意充当国家在农村的代理人,这就导致了经纪体制的产生。这些中间经纪人,一方面倚仗国家赋予的权势,加大对乡村社会的压榨,另一方面对国家隐瞒、截留税收,中饱私囊,使国家提取大为减少。中间经纪人通过这种欺上瞒下的行为,从中牟利,蜕变为“赢利型经纪”,导致国家无法正常提取农村的剩余经济资源。由于政府机构的膨胀和战争的需要,国家需要从农村提取更多的经济资源,在经纪体制的盘剥下,国家没有办法在已有的人员和机构规模上通过提高效率来增加提取,减轻压力,只能通过不断复制或扩大原有的赢利型经纪体制,来获得资源提取绝对数量的增加,这种体制随着规模的扩大而经济效益递减,产生了国家政权“内卷化”现象。

新中国的建立标志着国家政权“内卷化”扩张的终结。国家权力竖向下沉至农村最基层,在基层建立起了与国家政权相联结的各级组织,依托这些组织,国家能够顺利地提取资源。这就杜绝了经纪体制的产生和偷税漏税。与此同时,国家权力横向扩展于乡村社会的经济领域。土地改革运动是国家介入乡村经济的第一步,合作化运动则“使征税单位、土地所有权,政权结构完全统一起来”<sup>(4)</sup>粮食的“统购统销”表明“国家权力扩大到对农村商业的控制”。<sup>(5)</sup>国家权力进入乡村经济运行的内部,以掌握乡村社会的全部经济资源,进一步提高了政府的汲取资源的能力。依靠基层党组织对地方实行控制,避免了官僚机构的膨胀并可把行政费用的负担转嫁给当地社会,这就节约了国家的管理成本。“政党体制的延伸,避免了政府正式体制伸展必然招致的资源困难,因为国家可以不承担基层党员的资源供给,实际上是将这笔巨大的开销转移到乡村社会的身上”。<sup>(6)</sup>

资源汲取能力对一个新生的政权尤为重要。林尚立指出,实现政权巩固必须发展三个方面的能力:一是生存抗变能力;二是资源汲取能力;三是发展社会能力。<sup>(7)</sup>新中国是在一穷二白的基础上建立起来的,成立后,又面临着国际冷战的压力,“赶超战略”成为当然的选择。国家领导人选择了优先发展重工业的经济战略,以最快的速度提高综合国力。而发

展重工业所需要的经济资源无法从市场机制的积累得到满足,只能从农村汲取资源,以农养工,典型的就“统购统销”。建国初期的农村权力结构使国家掌握了农村资源的支配权,保证了国家较强的资源提取能力,保障了重工业战略的顺利实施,但也造成了农村的长期贫困,农民生活得不到改善。

(二)社会整合与动员。在中国,传统的乡土社会是一个高度分散而不是组织内分化的社会,并且游离于政权体系之外。自近代以来,国家一直试图将“一盘散沙”的乡土社会整合到政权体系中来。国民党执政后,通过“县自治”和重建保甲制将国家权力下移,力图加强对乡村社会的控制,但是“赢利性经纪”的出现,导致了乡村社会的进一步被压榨和破产,国民党也无法在乡村社会建立其合法性,获得广大农民的认同。国民党对乡村社会掠夺式整合的失败是国民党垮台的一个重要原因。

建国后,执政的共产党对乡村社会进行了全面的政治改造,重构了农村的社会结构、权力结构,有效地实现了对乡土社会的整合,在此基础上,国家具备了高度的动员乡村社会的能力。建国后国家从经济与社会基层变革的根本上来建构起政权组织体系,借助于党政管理体系,实现了对乡土社会的整合。中国能够成功地进行乡土政治整合,得益于党组织向乡村的延伸。“正是在政党下乡的过程中,分散的农民组织起来,成为政党组织网络中的成员;无政治的农民具有了政治意识,动员到了党的目标之下”。<sup>[8]</sup>通过延伸至基层的党组织,国家将一个传统的乡绅社会改造为一个现代政党领导与组织下的政治社会。借助于严密的行政体系,国家将国家意志传输到乡村,从而将分散的乡村社会整合为一体。

通过政治权力的自上而下的渗透和自下而上的集中,国家将弥散在乡土社会的权威和资源集中到手中,借助于党政体系和意识形态的灌输,获得了高度的动员乡村社会的能力。但是,必须指出一点,建国初期的社会整合是一种刚性整合,是完全借助于国家政治力量所实现的强制控制和组织化,缺乏一个有机的、富有弹性的制度化整合机制。其动员方式则是以国家权力为后盾,通过行政压力体制所实现的运动式动员,忽视了现代民主法治对乡村社会的动员。

(三)强国家弱社会,抑制了农村社会的自主发育。从国家与乡村社会关系来看,形成了强国家弱社会的关系模式,抑制了农村社会的自主发育空间。从建国初期农村权力结构的变迁过程来看,国家权力纵向的延伸和横向的渗透,国家权力无所不及,无所不包,逐步向全能式政权过渡。邹说在阐释建国后到改革开放这一历史时期的国家与社会关系时,提出了“全能主义”这个概念,“全能主义与全能主义政治制度的一个基本特点是这个社会中没有有一个政治权力机构不能入侵的领域”。实际上,在建国初期“全能主义”的关系模型已经基本确立。国家权力的极度膨胀,势必造成乡村社会的萎缩和对国家的依赖,自主性丧失,缺乏自组织能力。渠桂珍在阐述“强国家弱社会”关系模式时提到“新的国家权力对乡村社会的渗入和控制从横向经济关系和纵向社会关系控制上都达到了前所未有的规模和深度,其管理领域几乎涉及乡村民众日常生活的各个方面。至此,地方社会原有的自治性几乎全部丧失,蕴含公民自主权的现代乡

村自治制度乏善可陈,‘全能型’的国家成为乡村社会的主宰,国家与乡村社会逐步演变为控制与被控制,挤压与被挤压的不对等关系。这种模式下,国家力量极强,抑制了地方社会的自主性和活力,传统意义上的国家与乡村社会之间的“缓冲”地带遭致剥离,现代意义上的乡村自治建设陷于瘫痪,乡村社会失去了自主的空间。”<sup>[9]</sup>建国后形成的农村社会与国家紧密联动的关系,以及国家包容农村社会的体制,使农村社会在与国家博弈中处于不对等的弱势地位,农村社会无法对抗来自国家的侵害,国家政策的好坏都会给农村社会带来直接的影响。由此我们看到一系列政策给农村社会造成的破坏,而农民基于生存伦理的反抗往往遭到压制,“大包干”胎死腹中就是一例。革命胜利后建立起来的全能主义体制,像一张巨大的网笼罩着农村,农村社会没有任何的自主空间,农民也没有选择的自由,只是听任上面的吩咐,农民甚至种什么都要看上面的文件。

不过,全能主义体制又有其历史的必然性和合理性。正如邹说所指出的那样:“中国的社会革命与全能主义政治的渊源是20世纪初期面临的全面危机。社会革命是克服全面危机的一种对策,并且从事社会革命就必须用全能主义政治为手段,……只有先建立一个强有力的政治机构或政党,然后用它的政治力量、组织方法,深入和控制每一个阶级、每一个领域,才能改造或重建社会国家和各个领域的组织与制度,才能解决问题,克服全面危机。”<sup>[10]</sup>作为一个在半殖民地半封建社会基础上建立起来的后发内生型国家,要成功地开启现代化建设,建立具有现代导向的、高效有力的中央政府是必要的。但是,权力的集中绝非政治发展的终极目标,全能主义政治只是政治发展的一个过渡阶段,一旦政权巩固,秩序稳定,现代化建设顺利开启,必须不失时机地实现民主转型。

#### [参 考 文 献]

- [1]张乐天.人民公社制度研究[M].上海:上海人民出版社,2005:90.
- [2]张鸣.乡村社会权力和文化结构的变迁[M].西安:陕西人民出版社,2008:230-231.
- [3]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第1册)[M].北京:中央文献出版社,1993:303、338、343、348.
- [4][美]杜赞奇.文化、权力与国家[M].南京:江苏人民出版社,2006:184.
- [5][美]黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:中华书局,2006:173.
- [6]彭勃,金柱演.国家与乡村社会关系的发展沿革——“资源——体制”框架的可行性分析[J].中共福建省委党校学报,1999,(01).
- [7]林尚立.当代中国政治形态研究[M].天津:天津人民出版社,2000:110.
- [8]徐勇.政党下乡:现代国家对乡土社会的整合[J].学术月刊,2007,(08).
- [9]渠桂珍.国家与乡村社会关系的演绎与1959—1961年的农业危机[J].南京师大学报:社会科学版,2008,(01).
- [10]邹说.中国20世纪政治与西方政治学[C]//思想家——跨世纪的探索,华东化工学院出版社,1989:19.

[责任编辑:张平凡]