

中共的農村改革與社會主義國家在農村角色的變化

黃 德 北 *

摘 要

自從一九七八年年底中共舉行十一屆三中全會以後，一連串的改革開放政策，已經使中國大陸發生了重大的變化。此一改革是由農村先行開始，而且也是由於農村的改革取得一定的成功，才全面地改變了中共極權統治的面貌。

農村的改革是以家庭承包責任制的實施首開其端，廢除過去集體化的生產方式，改以農戶為生產管理的單位。配合這種個體小農生產社會的出現，中共同時對農村的政經體制進行改革，一方面改建地方政權，另一方面將市場機制引進農村。不過，受到結構上的限制，農村深層的改革遭遇到許多困難與阻礙。

本文的目的是在介紹中共農村改革的主要內容及其面臨的問題，並探討農村政經體制變革對社會主義國家與農民關係變化的影響。

壹、前 言

國家與農民的關係，一直是部分政治學者關注的焦點（Nolan，一九八八；Scott，一九七六；Popkin，一九七九；Selden，一九八八；Oi，一九八九）。馬克思的著作中雖然很少談及農民問題（Mitrany，一九五一），但他曾指出，在社會主義社會由於生產工具已經公有，國家的性質發生改變，不再是階級壓迫的工具，因此原有的國家職能也應當隨之

* 作者為本校政治系副教授

萎謝或轉換（馬克思、恩格斯，一九五八：四八九—四九一）。在現實政治世界裏，社會主義國家都是採取斯大林主義（Stalinism）的發展模式，即採取優先發展重工業與大規模的農業集體化政策（Tucker，一九七三：四〇六），國家的職能非但未曾萎謝，反而大為擴張。就國家與農村的關係而言，社會主義國家將農民土地收歸公有，進行集體化的生產，自然會引起農民的反感與不滿，抑制農民的生產情緒。爲了維持生產的順利進行，社會主義國家在農村不得不採取較爲高壓的統治與管理方式，也使得國家與農民之間一直存在著緊張的關係。因此，社會主義國家的農業集體化就必然是強制性的集體化（Selden，一九八八：chap.2）。

不過，社會主義國家在完成社會主義改造後，國家機器得以貫穿傳統農村社會的深層結構，國家政令被有效地貫徹，國家對社會進行整體的全面控制。同時它也在農村扮演著維持平等、安全與社會福利等功能，使原有的封建地主階級無法再壓迫農民。另一方面，這樣的體制基本上是將農民束縛在農村裏，不允許農民隨意離開土地，而且平均主義的分配也會打擊農民的生產意願，幹部的違法亂紀對農民的傷害更常令農民不滿。

因此，對於農民而言，國家在農村的角色，可能是正面的，也可能是負面的，端視國家是否能在農村建立一個現代的政經體制，提供農民積極的服務。此處所說的現代國家機制，是指在政治體制上，對於政治權力是否設有任何監督與制衡的機制，以防止行政權力的任意侵擾農民？經濟體制運作時，是否會與國家所制定的經濟目標相矛盾，影響農民的權益？

國家在農村所建立的政經體制，是會影響國家在農村的角色、農民的行爲及國家與農民的關係，值得我們重視。

中共從一九七〇年代末期、八〇年代初期，在農村進行一連串的改革，已使中國大陸的農村由過去集體化生產的農村變爲一個小農生產的社會（peasant society），國家與農村的關係也已出現劇烈地變化，這些改革所引起的社會主義國家在農村角色的變化，是我們關注的焦點之一。本文希望透過對中共農村改革的探討，說明社會主義國家在面臨一個小農社會出現時，政經體制出現的變革、遭遇到的困難及其所做的角色調整與影響。

貳、公社體制與傳統的「國家—農村」關係

中共從一九五三年開始進行農業的社會主義改造，將中國原來的小農生產社會改造為集體化生產的社會主義社會。此一改造於一九五六年已經基本完成，至一九五八年毛澤東更想進一步將農村的社會主義體制，過渡到人民公社的共產主義社會。這種不顧現實條件就想直接進入到共產主義社會的構想，結果釀成從一九五九年以後連續三年的嚴重災難。至一九六二年中共才改弦更張，雖然仍然維持人民公社的名稱與架構，但卻採取「三級所有，隊為基礎」的體制，以生產隊為基本的核算單位，從此以後直至中共於八〇年代進行農村大幅改革的這段時間，此一體制一直是中國大陸農村的基本政經組織架構。

本來在實施農業集體化的初期，中共曾經強調此一合作社運動是採取志願的原則（毛澤東，一九七七：一九九）。但不久中共即放棄了志願入社的原則，以行政手段強迫農民參加合作社。一九五八年發動人民公社運動後，中共更採取「政社合一」的體制，至此農村的集體生產單位不再只是一個單純的經濟組織，它同時也是國家在農村的基層地方政治單位。這種政經合一的組織形式，使得集體能夠以政治的力量保證農民服從生產與分配的指示；另一方面，由於集體所具有的此一特殊角色，因而它所需擔負的功能與任務也就隨之增多與複雜化。中共曾經用「工農商學兵相結合、政社合一」來形容公社的功能（中共中央，一九五九：一一〇）。

在公社體制逐步建立的過程時，中共同時做了許多相關的改組，形成毛澤東統治時期的農村政經體制。首先，為了確保國家能夠掌握糧食的來源，以順利完成各項經建任務，中共早從一九五三年起，便實行糧食的統購銷政策，由國家掌握對於糧食的銷售，隨後又將多項農產品納入統購的行列中（牛若峰等，一九九一：十四—十五）。農產品統購統銷制度的建立，配合公社的集體化生產與管理，使得國家能夠有效的掌握各項農產品及原料的控制，保證國家社會主義經濟體制的建立與維持運作。

其次，國家也對農村開始進行有效地控制，克服過去政府不能穿透農村深層的限制。在傳統中國，國家機器只能維持在縣這一層級。在縣以下，則不存在國家派出的幹部，雖然有所謂的保甲制度，但事實上保甲的人員只是農村自衛組織的成員，既未領取國家的薪資，其

任命也都由鄉里的地主紳推派，因此他們是農村社區的成員，主要是反映及維護農村社區的利益，而非國家的代表（Hsiao，一九六〇：七十二—八十三）。這種局面一直要到一九四九年中共政權建立以後才徹底改變。在中共建國以後，經過土改、農村社會主義的改造與公社化運動，中共的國家機器已經深入鄉（人民公社）、村（生產大隊），乃至只有數十戶的自然村（生產隊）這一層級，國家才首次能夠穿透農村，建立代表國家的權力機構（Schurman，一九六六：四一六）。

不過，國家並無法提供如此龐大的經費來維持大量農村幹部的存在。因此，中共的幹部制度一直是分為「國家幹部」與「地方幹部」兩類（Barnett，一九六七：三〇—四十一），前者是指公社以上的幹部，納入國家的正式編制內，由國家支薪；公社以下的生產大隊及生產隊幹部則為地方幹部，由地方負擔其工資。地方幹部的收入繫於本地農村年終收成的盈虧，因此地方幹部事實上具有雙重的身分，一方面它是國家機器的代表，執行國家交付的各項政策與命令，同時它也是農村社區（rural community）的成員，與農民具有某些共同的利益。因此地方幹部在執行國家所下達的指示時，必然地會同時考慮到自己所具有的雙重身分，影響政策的執行。只是在毛統治時期，由於對意識形態的強調，以及國家所具有的高度中央集權性質，均不容地方幹部出現過於傾向農村利益的態度，使得國家幹部與地方幹部之間的差異並未強烈的顯現出來。但在農村改革以後，我們就能發現兩者之間存在很大的差別。

透過公社體制，國家對於農村的生產與分配也能有效的掌握。國家每年下達農業生產指標給地方，地方政府則經由公社落實達成生產目標。從一九六二年起，農村已經確立起「三級所有，隊為基礎」的政經體制，以生產隊為生產核算及分配的單位。生產隊對於分配的處理是採取「工分制」的分配，依據每人的勞動力強弱、技術的高低評出底分，再按每人每天實際工作狀況，評出確定分數，做為年終分配的依據（註一）

年終分配前，生產隊還要先將總產量中的部分收穫先行保留，然後才就餘額進行分配。集體的提留包括供作擴大再生產的公積金、扶弱濟貧的公益金及幹部的管理費，集體可以利用集體財產與提留，從事各項農村的扶貧濟困的工作，維持農村的基本社會福利，此一行動

註 一：關於工分的計算方式有許多種類型，可以參考陸學藝的〈聯產承包責任制研究〉（一九八六：六一—八）。

等於是在進行農村的再分配（註二）。

不過，公社體制雖然使得農村能夠維持一定的平等分配與社會主義福利，但農村居民的福利卻是與城市居民所無法相比的。由於生產力的差異，以及國家有意採取「都市取向」（urban orientation）的政策，從一九五〇年代中共進行社會主義改造以後，中國大陸的農村與城市就成為不同的兩種體制，兩地的居民的待遇也有很大的差異。城市居民基本上已經享有住房、食物、燃料、教育、醫療、就業、保險等各項補貼與社會主義福利（Whyte and Parish，一九八四：五十七—一〇六），農村則是自負盈虧的集體所有制單位，由公社自行解決社員的各項生活需求。為了維持此一二元結構的體制，國家不得不實施特殊的戶籍制度，將人口分為農業人口與非農業人口兩大類，嚴格規定農業人口不得任意遷移至城市。甚至為了防止農民從貧窮的公社轉移到富裕的公社，就連公社之間的遷移也都受到嚴格的限制（Selden，一九八八：chap.5；Parish and Whyte，一九七八：五十二—五十九）。

由上面的描述，我們可以歸納出公社體制的特質，是一個國家深入農村社會，政治與經濟職能不分，城市利益高於農村，集體指揮個人的政經結構。

參、家庭承包責任制的實施與中共的農村改革

毛澤東統治時期所實施的人民公社體制，雖然維持了一個絕對平等的社會，卻嚴重的打擊農民的生產意願，使得農村長期陷於貧困與生產力低落的局面。扣除人口增長的因素，中國大陸在一九七六年毛澤東去世當年的各項人均農產品數量幾乎比一九五六年實施集體化前還要少（參見附表一），以致一九七八年時，有三分之二地區的農村生活不如五〇年代初期（陳一諮，一九九〇：二〇）。

在這樣的背景下，一九七八年年底中共舉行十一屆三中全會時，主張大幅改革的鄧小平取得黨內的決策權，開始推出一連串的改革政策。改革初期，中共官方對於改革的幅度與速度都是非常有限的，當時改革的動力主要是由生活已經陷於絕境的農民自己發起的。早在一九七八年初，安徽地區出現百年來的乾旱，在鳳陽等地的部分生產隊隊長與農民就在暗中或

註二：在公社時代，真正用來分配給農民的部分只佔年終收成的百分之五十左右而已，其餘都被留作集體的提留與再生產費（世界銀行經濟考察團，一九八三：三十五）。

表一：集體化時期人口與農產品成長比較表
(一九五六—一九七六)

人 口：萬人
農產品：萬噸

年 份	人 口	百分比	糧 食	百分比	棉 花	百分比	油 料	百分比
1956	62828	100.00	19275	100.00	144.5	100.00	508.6	100.00
1957	64653	102.90	19505	101.19	164.0	113.49	419.6	82.50
1958	65994	105.04	20000	103.76	196.9	136.26	477.0	93.79
1959	67207	106.97	17000	88.20	170.9	118.27	410.4	80.69
1960	66207	105.38	14350	74.45	106.3	73.56	194.1	38.16
1961	65859	104.82	14750	76.52	80.0	55.36	181.4	35.67
1962	67295	107.11	16000	83.01	75.0	51.90	200.3	39.38
1963	69172	110.10	17000	88.20	120.0	83.04	245.8	48.33
1964	70499	112.21	18750	97.28	166.3	115.09	336.8	66.22
1965	72538	115.45	19453	100.92	209.8	145.19	362.5	71.27
1966	74542	118.64	21400	111.02	233.7	161.73		
1967	76368	121.55	21782	113.01	235.4	162.91		
1968	78534	125.00	20906	108.46	235.4	162.91		
1969	80671	128.40	21097	109.45	207.9	143.88		
1970	82992	132.09	23996	124.49	227.7	157.58	377.2	74.16
1971	85229	135.65	25014	129.77	210.5	145.67	411.3	80.87
1972	87177	138.76	24048	124.76	195.8	135.50	411.8	80.97
1973	89211	141.99	26494	137.45	256.2	177.30	418.6	92.30
1974	90859	144.62	27527	142.81	246.1	170.31	441.4	86.79
1975	92420	147.10	28452	147.61	238.1	164.78	452.1	88.89
1976	93717	149.16	28631	148.54	205.5	142.21	400.8	78.80

資料來源：國家統計局編，1989:87，188-189。

上級默許下，私自將土地分配給個別的農戶，這種名之為「包產到戶」的行動，結果不但使農民能夠順利度過當年的乾旱，而且還出現歷年來難得一見的豐收。但是中共當時對於此一行動仍然完全不能接受，目前被中共歌頌為改革關鍵的十一屆三中全會，該次會議所通過的〈關於加快農業發展若干問題的決定（草案）〉，其中所規定的二十五項有關加快農業發展的政策與作法，完全未提及農村家庭承包制的問題，甚至還明令「禁止搞包產到戶」，但是農民卻從實際的生產效益比較上發現，以農戶為生產管理單位的包產到戶與包乾到戶制度，遠比其他生產管理方式更具實益。於是中共才逐步開始改弦更張（註三），一九七九年九月舉

行的中共十一屆四中全會通過的「中共中央關於加快農業發展若干問題的決定」，已將原來三中全會草案中的「不許包產到戶，不許分田單幹」改為「不許分田單幹。除某些副業生產的特殊需要和邊際山區、交通不便的單家獨戶外，也不要搞包產到戶」（中共中央，一九七九：九九二）。

這種情形一直到一九八〇年五月鄧小平發言肯定包產到戶所引起的變化，整個局面才為之丕變（註四）。同年九月，中共於北京召開各省省委第一書記會議，通過「關於進一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題」通知（又稱中央七十五號文件），文件規定：「在那些邊遠山區和貧困落後的地區，長期吃返銷糧，生產靠貸款，生活靠救濟的生產隊，群眾對集體喪失了信心，因而要求包產到戶的，應當支持群眾的要求，可以包產到戶，也可以包乾到戶」。會議對於包產到戶的性質等問題，意見仍然不一，因此並沒有作成結論。文件只提到「對於包產到戶應當區別不同地區、不同社隊採取不同的方針」，至於「不同地區如何劃分」，則授權地方「認真調查研究，按當地社隊的狀況確定」（中共中央，一九八〇），為包產到戶的實行打開新局面。至當年年底，中國大陸大約有三〇%的生產隊已經實施「包產到戶」或「包乾到戶」的責任制（中國農業鑑編輯委員會，一九八二：八十一）。

不過，此時中共還將包產到戶視為一種過渡或臨時的措施，例如一九八一年三月中共中央辦公廳轉發國家農委副主任杜潤生的「關於農村經濟政策問題的一些意見」時，這位重要的農村改革官員在「意見」中還認為，包產到戶只適宜在落後地區施行，仍然對包產到戶持某種程度的保留（杜潤生，一九八一：一〇八一—一〇八二）。直到一九八二年的中共中央一號文件才承認包產到戶是屬於聯產承包責任制的一種形式，正式完全肯定它的存在（中共中央，一九八二）。這段時期實施包產到戶與包乾到戶增加的生產隊總數，已由一九八一年七月的三二%發展到同年十月的四五·一%，如果加上實行部份包產到戶和類似包產到戶的生產隊，總數已達六四·六%（陸學藝，一九八六：八〇）。

註 三：關於安徽實施包產到戶的經過，可以參考楊勛、劉家瑞的〈中國農村改革的道路〉（一九八七：八十八—一二七）。

註 四：鄧小平在一九八〇年對包產到戶做出如下的評論：「農村政策放寬以後，一些適宜搞包產到戶的地方搞了包產到戶，效果很好，變化很大。安徽肥西縣絕大多數生產隊搞了包產到戶，增產幅度很大。『鳳陽花鼓』中唱的那個鳳陽縣，絕大多數生產隊搞了大包乾，也是一年翻身，改變面貌。有的幹部擔心，這樣搞會不會影響集體經濟。我看這種擔心是不必要的」（一九八三：二七五）。

一九八二年的一號文件肯定包產到戶與包乾到戶的地位後，這種以家庭為生產管理與承包單位的責任制，在農村的發展因此更加快速。一九八二年六月，實施包產到戶與包乾到戶的生產隊已達七一·九%（陸學藝，一九八六：八十三）；至一九八三年年底，整個中國大陸已經超過九〇%的生產隊實施雙包責任制（陸學藝，一九八六：八十六），在短短的四年間，包產到戶與包乾到戶就完全取代過去的農業集體生產制度，成為中國大陸新的農業生產管理制度，變化不可謂不驚人。

在包產到戶與包乾到戶之間，又以包乾到戶更受農民的歡迎。包產到戶是以戶為單位，按每戶人口、勞力的多少承包耕地和農作物產量。包產數以內的農產品交生產隊按規定評計工分，參加隊裡的統一分配，超出包產數之外的產品收益歸農民所得，未達包產數則要負責賠償。不過，包產到戶仍然要求社員把包產以內的農產品交由生產隊統一核算，按工分統一分配，這部份是農戶無法掌握的，因此統一核算、分配的部份還是與分戶經營存在矛盾，而且在交由生產隊統一核算、分配時，農民對於分配的原則與過程無法瞭解，故難保不為幹部從中上下其手。所以，農業生產責任制又由「包產到戶」演變為更簡便的「包乾到戶」制（Unger，一九八八）。

包乾到戶是取消統一分配，生產隊在把耕地承包到戶時，也把每戶應完成的農業稅和出售給國家的農產品品種、數量，以及每戶應上交給集體的公積金、公益金和管理費等，統統落實到戶。此制由於農戶只要完成國家任務與集體提留，收益即可全數歸農戶所有，又沒有工分及統一核算的問題，因此可稱「方法簡便，責任明確，利益直接」，且能堵塞幹部多吃多佔的漏洞，故最受農民歡迎。用農民的話形容，包乾到戶的分配是「交夠國家的，留足集體的，剩下都是自己的」，最能符合農民的心理要求（陸文強、李建軍，一九八八：一六一）。

不過，由包產到戶發展到包乾到戶，對於中共農村集體體制職能的轉變有著很大影響，包產到戶還需要經過統一分配的過程，因此集體仍然可以掌握一部份農民生產成果的分配，對於社員的行為還可發生一定的控制，但是實施包乾到戶後，農民只要完成國家的徵購任務，對於生產的管理、核算與分配都擁有絕對的自主權，集體因而缺乏控制農民生產行為的機制，也使集體所有制的實質變得更為空洞，而愈難發揮集體經濟的功能。

中共的農村改革與社會主義國家在農村角色的變化

家庭承包責任制的土地分配，各地有不同的規定，但大都是採取按人口數承包或按勞承包的原則分配（林子力等，一九八三：三十七—三十八），因此土地基本上都能維持平均的分配。事實上也就形成一種新的小農生產方式與小農社會。不過，中共一直不肯接受這樣的看法，強調兩者之間有所不同，家庭承包責任制只是改變了社會主義農業在昔日人民公社體制下集中勞動、平均分配、高度集中的行政管理、農民無自主權的舊的經營管理方式，土地、水力設施等生產資料及自然資源仍歸集體所有，由集體與農戶簽訂承包合同，將集體所有的生產資料承包給農戶或聯戶使用，確定勞動者與合作經濟組織的經營和分配關係，農戶依照合同規定進行生產，這樣就把一家一戶的經營直接或間接地納入國家計劃的軌道，不致影響國家的生產計劃。因此這種生產制被形容同時建立起新的統一經營與分散經營，形成一種「統分結合、雙層經營」的機制（林子力等，一九八三），透過承包與聯產，使得小農的分散生產能與國家的計劃結合起來，不致脫節。

不過，在下節的分析中我們會發現，農村家庭承包制的出現及相關的農村改革政策，使得大陸出現的小農社會，對於國家與農村的關係，將會發生重大的改變，國家的計畫經濟無法再有效的運作。

除了家庭承包責任制的實施外，中共這段期間並在農村進行一連串相關的改革，以改善農業生產條件及提高農民生活水平。這些改革包括：

(一)改革農產品收購制度，從一九七九年至八四年，中共不斷提高農產品收購價格，總計調整幅度達五三·一%（王亞平，一九九一：一三〇），受到農產品價格大幅調整的影響，農民生產意願為之提高；同時，中共又放寬集市農產品交易的限制，允許農民在完成國家收購任務後，可以將多餘的產品送往市場出售；加上農村家庭承包責任制的實施，完成提交任務後的所有農產品均歸農戶所有，多勞可以多得，所以農業的產量大幅躍升，從一九七八年至八四年，中國大陸的糧食產量增加了百分之三三點六，其他農產品產量也都出現大幅的增長（參見附表二）。一九八五年起，中共更取消糧食統購的政策，改為合同定購與市場收購，希望由市場來調節糧食的供需（中共中央、國務院，一九八五）。

(二)調整農業生產結構，一九八一年中共通過「關於積極發展農村多種經營的報告」，鼓勵農民進行多種經營，使農業由傳統的以種植業為主的結構，轉變為朝農、林、漁牧、副的

表二：大陸主要農產品產量表
(一九七八—一九八八)

單位：萬噸

年 份	糧 食	百分比	棉 花	百分比	油 料	百分比	水 果	百分比
1978	30477	100.0	216.7	100.0	521.8	100.0	657.0	100.0
1979	33212	109.0	220.7	101.8	643.5	123.3	701.5	106.8
1980	32056	105.2	270.7	124.9	769.1	147.4	679.3	103.4
1981	32502	106.6	296.8	137.0	1020.5	195.6	780.1	118.7
1982	35450	116.3	359.8	166.0	1181.7	226.5	771.3	117.4
1983	38728	127.1	463.7	214.0	1055.0	202.2	948.7	144.4
1984	40731	133.6	625.8	288.8	1191.0	228.2	984.5	149.8
1985	37911	124.4	414.7	191.4	1578.4	302.5	1163.9	177.2
1986	39151	128.5	354.0	163.4	1473.8	282.4	1347.7	205.1
1987	40298	132.2	424.5	195.9	1527.8	292.8	1667.9	253.9
1988	39408	129.3	414.9	191.5	1320.3	253.0	1666.1	253.6

資料來源：國家統計局編，一九八九：一九八—二〇一

多種經營發展（中共中央、國務院，一九八一），並讓農村多餘的勞動力得以朝種植業以外的其他行業轉移。

(三)放寬農民入城的限制，雖然隔離城鄉之間的戶籍制度並未改變，但一九八四年中共國務院發出「關於農民進入集鎮落戶問題的通知」，放寬農民集鎮及其他相關戶籍法令的規定（國務院，一九八四），配合鄉鎮企業的發展，使得每年有數千萬的農戶因而得以脫離土地，前往大城市或鄰近的城鎮從事工商業的活動。

(四)鼓勵鄉鎮企業的發展，將原有的社隊企業改為鄉鎮企業，並鼓勵其發展，對於農村經濟的繁榮與地方財政的補助產生很大的助益，也有助於解決部分農村剩餘勞動力的出路。

(五)地方政權的改組，一九八三年中共中央、國務院通過「關於實行政社分開、建立鄉政府的通知」，進行地方政權的改建，使農村的政經組織功能加以釐清。

總的來說，上述的改革可以分為兩大類，一方面是地方政權的改組，重建公社解體後國家在農村的政治體制；另一方面是農村經濟體制的改革，建立一個配合小農生產的經濟體制，以取代過去由國家（公社）指揮農民生產的集體模式。在下面的兩節中，我們就要分別討論

改革以後農村政治體制與經濟體制所發生的變革。

肆、地方政權的改建

隨著農村生產制度的發生改變及其所引起的經濟上的變化，中共在體制上開始進行更深一層的變更，將人民公社的體制徹底解組。一九八五年初地方政權改建的工作全部完成，共計將原有的五三三四八個公社改組為九一五九〇個鄉級政權（王振耀，一九八八：二二〇—二二二）。

人民公社體制原具有地方政府、黨機器與集體經濟組織三重性質，中共在改組後將原有的公社管理委員會體制分為鄉級政府、鄉黨委會與鄉經濟委員會三個單位，其下的生產大隊改建為村民委員會、村黨支部與村合作社，生產隊則改為村民小組。

就鄉級體制改組而言，中共原先的目的是希望達到黨政分開與政經分離的原則，但三者的分工與職掌事實上並未明確釐清（唐仁健，一九八八：八十四）。而且因為三者都屬於正鄉級的編制，因此更增加工作上的困擾（王振耀，一九八八：二二五）。

對於鄉政府的監督機制也出現問題，公社時期，每隔一段時期的政治運動，事實上成為打擊官僚主義的一項利器（註五）。改革以後，中共已經放棄毛澤東時代的階級鬥爭主張，也不再強調以運動為監督幹部的工具。但揚棄毛式的公社體制後，中共卻未建立起新的監督機制（註六）。雖然中共恢復鄉人大代表會的設立，但鄉人大會每年只集會一次，每次集會僅一、二天而已，而且中共的鄉級人大並不像縣級以上的人大，設有人大常委會這種常設機構，在人大休會時代替人大行使職權，因此鄉人大一旦休會就無法發揮監督的功能。此外，許多地方甚至是由地方黨政機關決定鄉鎮人大的召開與否（王振耀，一九八八：二二八），在這樣的情況下，鄉鎮人大就根本談不到發揮監督的功能。

村級組織的變化對於國家在農村的影響最大。依據中共的建制，鄉級政府是地方基層政

註 五：關於政治運動對農村幹部的影響，Chan, Anita 等人（一九八四）所撰寫的「陳村」（Chen Village），值得參考。

註 六：社會主義國家對於幹部的監督，還可以採取傳統列寧主義式由上而下的監督方式，但有些學者已經質疑這種完善「黨的領導」可行性（McCormick，一九九〇）。在本文下面的分析中，我們也將指出，農村改革後，整個幹部體系受到各種經濟上的引誘而產生嚴重的腐蝕，以致黨內由上而下的監督無法發揮功能。

權，村民委員會則只是群眾自治組織，而非地方政府。因此，鄉級幹部屬於國家幹部，村級幹部則只是地方幹部。但國家的政策事實要靠村幹部落實，故村治可謂為鄉政的基石。但在村這一層級，許多地方的村級組織已經趨於解體，特別是在經濟較為貧困或集體經濟完全解體的地區，農村無法提供村幹部足夠的薪資補助，使得許多幹部無心從公。在相當多的省區，約有三分之一左右的農村，基層組織已經癱瘓或癱瘓；而且在有些地區，情形可能還要嚴重（陸學藝，一九九一：三八五）。

至於在生產隊這一層級，國家幾乎已經完全從生產隊消失，雖然在名義上許多地方仍然保有村民小組與小組長的建制，但根本已經不再履行任何政治與經濟職能，因此只是徒具形式而已，有些地方甚至已經名實俱亡（冉明權，一九八八：一三八）。

早在公社解組前，由於家庭承包責任制的實施，家庭取代生產隊成為農業生產管理的單位，以血緣為基礎的農戶會自行主動積極的安排農業生產，因此集體的許多幹部變得沒有存在的必要。同時，農民也不願意有太多的幹部繼續在職，因為幹部人數如果減少，將可使農民的負擔隨之減少。另一方面，許多幹部對於繼續擔任公職也缺乏興趣，幹部在農村社會具有廣泛的人脈與較高的知識，因此極易找到更多從商致富的機會，相對於錢少責重的低層幹部工作，自然會有許多幹部會「棄政從商」。這些因素都自然會導致幹部人數的減少。一些地區的調查顯示，鄉以下的農村幹部人數，一九八四年比一九七八年減少了一半，其中鄉一級幹部增加九·四%，減少的主要是村幹部（減少一二·九%）和村民小組幹部（減少六九%）（陳開國，一九八九：一五六）。

農村幹部人數大量的減少，固然可以減輕農民的負擔，卻對國家在農村的角色造成巨大的影響，因為幹部是國家的代表與政策的執行者，幹部的減少與缺乏，將導致國家在農村推動政策時面臨到許多困難。

公社體制改組後，除了造成幹部人數的減少外，更重要的是導致幹部性質發生變化。我們已經指出，鄉級以下的幹部是所謂的「地方幹部」，國家不提供薪資，而由地方給予補貼，補貼的多寡則視集體的經濟狀況而定。而且在公社時代，表現好的地方幹部還有可能被提升為國家幹部，但在地方政權改建後，由於人事的精簡，地方幹部上升的途徑愈來愈少，更是影響農村幹部的士氣。雖然部分地區曾經建立由縣、鄉派遣國家幹部至基層農村擔任工作，

並且收到一定成效（方仁祥，一九八九）。但除非國家對幹部政策做全盤改革，否則派遣國家幹部至鄉級以下單位工作，很難維持長久的時間，幹部的薪資、升遷、退休、福利及其他保障，都非地方當局所能負擔，對許多貧困的地區來說，問題尤其難解決。原先的地方幹部在薪資與升遷都出現問題時，自然可能就會更傾向考慮農村社區的利益，而忽視國家所賦予給他的任務。

尤其在推動家庭承包責任制實施時，許多地區對於中央政策不明瞭，只強調「分」，忽略「統」的工作，因此往往將公社原有的集體財產分光。根據統計，一九七八年底，大陸農村人民公社和國營農場所擁有的農業固定生產資料（不包括土地）達九七七億元人民幣，但至一九八六年末，農村集體所有的農業生產性固定資產僅剩下二五〇億（劉文璞等，一九八九：六十四）。集體經濟的衰弱與解體，使得農村的地方政權因為財政困難而無法順利推動各項政令。

從上面的說明我們可以得知，中共在完成地方政權改建後，並沒有在農村建立起現代的國家機制：集體的政經職能混淆不清（註七），地方幹部離理性的官僚體制也還有很大的差距，對於地方政權也缺乏有效的監督機制。也就是在農村改革後，中共的農村組織雖然在結構上維持高度的官僚化，但在組織的功能上卻一直未能建立起「理性－法制」（rational-legal）的理想官僚模式（Whyte，一九八九）。

在稍後的討論中我們會指出，地方政權改組後所導致的集體經濟解體及政經體制改變，使得國家在農村的角色一方面發生巨大的變化，另一方面卻還是以舊有的行政方法處理農村引進商品經濟後產生的各種問題。

伍、農村經濟體制的改革

公社的解組及農村家庭承包制的實施，意謂著中共對農村的控制也發生鬆動，過去的計畫經濟體制已經因小農生產制度的出現而無法再正常運作，因此中共不得不對經濟體制進行

註 七：許多學者及中共官方似乎都不認為政經體制不分是一個嚴重的問題，中共國務院的研究人員甚至指出，不宜對所有的農村基層政權都強求一律地提出“政企分開”的要求（國務院發展研究中心農村問題課題組，一九九〇：四十一），但在後文的討論中我們會發現，政經體制的不分，將給予幹部許多貪污的機會，影響農村的政經發展。

改革，以市場經濟取代傳統的計畫經濟。一九八四年農村家庭承包制的改革取得突出的成績，中共開始將改革的重點集中於城市經濟體制的改革，同時農村改革也就進入第二階段的改革，將商品經濟引進農村。但中共從農村引進市場機制以後，卻受到原有經濟體制的限制，存在許多問題。

總的來說，中共的經濟體制對於農業、農村與農民都存在許多不利的因素，使得市場機制不易發揮正常功能。

就工農關係而言，中共一直以壓低農產品的收購價格，提高工業品的零售價格，以大量汲取農業的剩餘，支援工業的發展（Lardy，一九八三：一二七—一二八），這就是所謂「工農產品價格剪刀差」的問題。雖然在一九八〇年代初期有所改變，但剪刀差仍然存在（註八）。而到一九八四年以後，差價又開始拉大。根據統計，一九八七年剪刀差的絕對量較一九七八年擴大一·三倍，比一九八四年增加六二·四%（興農，一九八九：九）。

這種犧牲農業扶助工業的作法，對於農業的發展有著不良的影響。而且將農產品價格壓低，使得整個價格體制受到扭曲，資源無法做有效分配，導致農民缺乏生產的誘因，影響農業的正常發展。

再從城鄉關係來看，我們在前面已經提及，中共一直採取向城市傾斜的政策，從一九五〇年代以來，城市的居民已經享有各項基本的社會主義福利，但不論是以大陸國民所得或勞動生產力為標準來看，城市居民事實上沒有能力享有如此優渥的福利。因此中共在政策上只有採取城鄉二元的體制，限制農村居民不得享有同樣的待遇，只准城市居民享有這樣的福利；另一方面，管制城市居民的人數，以減少國家的負擔，因此不得不建立嚴格的城鄉戶籍制度，限制農村居民遷入城市。但是此一戶口上的管制，將會導致農民進城就業上的困難，而農村剩餘勞動力如果沒有出路，使得農民必須繼續侷限在擁擠的農村中生活，也就很難避免不出現農業內捲化的情形（agricultural involution），即農民以更集約的方式投入單位土地的生產，維持衆多人口的基本生活（Geertz，一九六三）。雖然農民仍然可以維生，但卻只能維持低水平的生活。

註八：關於工農產品價格剪刀差的討論，可詳見嚴瑞珍等著的〈中國工農業產品價格剪刀差〉（一九八八）。

由於採取城鄉二元體制，因此中共對於大量農民進入城市一直都持不歡迎的態度，總是強調衆擁入大城市會出現「都市症候群」，主張農村剩餘勞動力應朝鄉鎮企業及城鎮方向發展（註九），但是這種「離土不離鄉」的政策，除了容易造成「村村點火，處處冒煙」的環境污染外；從經濟的效益來看，大城市的容納能力與生產效益是一般小城鎮所無法可比的（張健雄，一九八九：一〇六）。因此限制農民進城的作法，對於解決農村剩餘勞動力的問題有著不利的影響。

嚴格的戶籍制度不但造成城鄉之間的差距一直無法縮小，而且使得城市居民對於前往農村工作裹足不前，因為一旦下鄉就成不歸路，日後不能重回城市。根據統計，五〇年代大陸城市遷往鄉村與鄉村遷往城市的人數比為一：一，但八〇年代以後，鄉村遷往城市的人口遠高於城市遷入鄉村的人口，一九八〇年兩者之比為九·三：一，一九八六年則為九·六：一（任素華，一九八八：二〇）。這種城鄉二元結構，同時會造成農村中文化水平較高的人不願留在農村。以一九八七年農村勞動力的移轉為例，具有初高中文化程度的勞動力占總移出勞動力五五·五%，其中高中以上文化程度的勞動力每百人有九點二人轉出，初中文化程度的勞動力每百人有八點三人轉出，小學程度為四人，文盲及半文盲只有一點五人（陳冰，一九八四：四）。

其次，對於城市居民給予大規模的優待與補貼，使得國家必須扭曲物價，特意將城市物價壓低，結果就出現農產品的收購價格竟然比城市零售價還高的奇特景象（註一〇）。這種「價格倒掛」制度有許多不良的影響：首先，它使得國家無法將農產品的收購價格提高太高，以避免增加國家的財政支出；另一方面，城市居民卻不會珍惜這種優待，反而因為價格便宜，而出現大量的浪費。同時，國家又必須擁有大量的農產品來源，以保證城市居民的供應，因此對於收購農產品存在著強大的壓力（註一一）。

註九：R. J. R. Kirkby 指出，中共一直有反都市主義（anti-urbanism）的傾向，即不希望都市的範圍過於擴大（一九八五：一〇）。

註一〇：以北京市為例，一九八八年平均市民每吃一斤菜國家補貼〇·二元人民幣（閻永建，一九八九：九）。

註一一：Thomas Gold 即指出，中共雖然從一九八五年起改革糧食收購制度，宣稱取消對農民的收購任務，改由市場及合同調節，但為了保障城市居民的糧食供應，因此國家還是必須以行政手段下達指標給省級政府，省以下再逐級分配生產配額至地區、縣、鄉等單位（一九八九：五〇）。

除了上述制度上的限制，國家在市場機制的建立上，表現尤其不理想。小農經濟的特徵是自給自足的生產（Scott，一九七六），對於市場持保留的態度，但這種自給自足的小規模生產，是不利於經濟的進一步發展，對於農民生活的改善也有不良的影響。要想大規模的生產，就一定要引進市場機制，讓生產商品化，但小農對於市場常持派斥的態度，這並不是農民態度保守，而是因為缺乏相配合的條件，使農民常覺得商品化對自己會造成不利的影響。

一九八五年中共取消行之數十年的糧食統購制度，改採合同定購與市場收購政策，即國家於年初與農民糧食訂定合同，不足部分則由國家在自由市場向農民購買，以期在農產品流通領域上逐漸由市場扮演主導的角色（中共中央、國務院，一九八五）。但一九八五年糧食產量較前一年減產六·九二%，糧食收購價格卻比改革前平均下降了約一〇%，自然影響農民售糧的意願（發展研究所綜合課題組，一九八八：三十四）。過去國家透過行政體系下達計劃指令給農民，農民依照公社指揮進行生產。但在公社解體及農產品統購制度取消後，要完成國家規定的糧食生產及收購目標就變得困難重重。尤其八五年後糧食收購價格下跌，農民更不願將糧食出售給國家，因此幹部不得不以行政方法強制農民銷售糧食。或者採取封鎖市場的方式，在國家收購任務未完成前，強迫集市暫時關閉，或不允許農民將農產品外運出去，造成農民嚴重的損失。集市的任意關閉，使得市場無法成為指導農民經濟活動的機制，甚至出現一種奇特現象：在糧食登場季節，市場的糧價卻在飛漲；到了青黃不接的時候，反而糧價下跌（農民日報，一九八九 a、一九八九 b）。

各級幹部由於擔心收購任務無法完成，所以在下達收購指標時，各級還會「層層加碼」，以致收購的數量往往超過真正的需求，更增添農民的負擔與不滿（經濟日報，一九八七）。

在農用生產資料流通市場上，農民也面臨取得農用生產物資困難的問題。隨著城市經濟體制改革的推動，中共開始給予企業有較大的自主權，企業只要完成國家交付的計畫任務，就可將多餘的產品銷售到市場上來。因此出現了所謂的「價格雙軌制」，產品價格分為計畫內與計畫外兩種價格（註一二）。兩種價格差異很大，如果把計畫內的產品私下在市場上銷售，可以獲得高利，這種價差所形成的誘因，使得農村各級幹部都極易傾向將國家分發下來的平

註一二：事實上，價格雙軌制所存在的價格可能還不只兩種，而可能是多軌的，因為計畫外的價格可能有多種形式。

價農業生產資料，倒賣至自由市場，此一行爲固然能爲幹部謀得大量私利，卻嚴重影響農業的生產。

由於幹部扣發國家按規定應提供給農民的各项農業生產資料，以致農民集體「強購」農業生產資料的事件一再發生，嚴重影響中共的幹部與群眾關係。一九八八年出席中共七屆人大一次會議的湖南人大代表就曾指出，該省在一九八七年六至八月的三個月內，已經發生二一四五起農民哄搶化肥事件，共有十七萬農民參加，死亡十二人，受傷八十多人（人民日報，一九八八）。農民因爲擔心幹部不能公平有效的分配農業生產資料，因此各地出現搶購及屯積農業化肥的現象，造成農用物資不足的情形更爲嚴重。

在財政制度上，也存在著許多對農民不利的因素。表面上中共一直採取低農業稅的政策，並從五〇年代起就將農業稅率一直固定不變，以提高農民的生產誘因（Shue，一九八〇：一一一一一二）。但除了農業稅外，農民還必須繳交其他形式的稅費（唐仁健等，一九八九：一九六）：第一種是具有「賦」性質的工農產品價格剪刀差；第二種是具有「貢」性質的糧食統購、定購差價款；第三種是具有「捐」性質的各種社會負擔。其中農業稅所占的比例微乎其微，農民主要是以「賦」、「貢」、「捐」的形式付出（註一三）。所謂的「賦」與「貢」，事實上都是透過不等價的交換，使農民付出額外的貢獻，這樣的作法，使得價格體制完全遭到扭曲，市場機制也就無法發揮指導的功能，影響農民生產的意願。

農業稅、「賦」、「貢」都是上交給國家，「捐」則主要用於農村社區的設施與建設。由於地方財源有限，因此「捐」是以攤派的方式要求農民承擔農村的各項社會負擔。所謂攤派就是根據一定的標準，由民衆平均分攤所需的費用。攤派不是國家正常的稅負，而是由地方幹部根據需要，自行決定課徵，由於缺乏有效的國家與社會監督，因此攤派最容易出現舞弊的情形。在農村中，各種不合理的攤派名目愈來愈多，往往達數十種乃至上百種以上，攤派的費用也超過農業稅的比例甚多（註一四）。

這些經濟體制上所存在的不合理現象，自然會嚴重影響農民的生產意願與農業的發展。

註一三：農民的負擔除了農業稅及「貢」、「賦」、「捐」之外，還包括「役」，即由農民以義務勞動方式修建水壩、興修道路等。不過，改革開放以後，農民「出工」的次數已經較公社時代減少許多。

註一四：根據統計，大陸農民負擔的集體提留與攤派約佔農民純收入的一〇—一五%，而農業稅則只佔三%而已（駱友生、楊啓榮，一九九一：四三七—四三八）。

所以從一九八五年以後，中國大陸農業的發展受到相當的限制，無法再像一九八四年以前一樣呈快速的成長。

陸、國家角色的變化與影響

從前面的分析可以發現，中共雖然在八〇年代於農村進行地方政權改建及經濟體制的改革，但國家卻未能在農村建立起現代的政經體制。不過，農村的改革確實引起一連串制度的變革，並導致國家在農村角色的變化。關於國家角色的變化與影響，可以分為國家控制機制的改變、國家職能的萎謝及國家與農民關係的變化三個部分來探討：

國家控制機制的改變：

以家庭為生產承包責任單位的小農社會，它不但在意識型態上是與傳統中共的社會主義集體生產有別，公社的解體也導致社會主義國家在農村角色的變化，並代表著國家對農民的統治機制發生失控。大批農民工離開土地流向城市，尋求各種工作機會，正是最好的說明。另一方面，國家在農村角色的改變，進而導致國家與城市的關係也發生變化，農產品統購制度的取消，使得城市居民可以自由的購得所需的糧食及其他原料，這對於城市個體經濟的興起無疑產生積極的影響，同時也有助於農民在城市停留及工作機會的增加。

舊有的控制機制雖然逐漸失靈，但農村幹部仍然有一些新的控制方法。公社時代，農村幹部可以以行政與經濟兩種手段，控制農民。但在承包實施及集體經濟解體後，幹部已經很難再以經濟上的獎勵方式使農民服從。因此只有更偏重於行政手段要求農民服從，卻也極易引起幹部與農民關係的緊張。

最普遍的控制方式，是農村幹部以行政力量處罰不守規定的農民，向農民罰款又是最常被採取的方法。特別是對於違背計畫生育的超生戶，罰款常常高達千元人民幣以上，有些地方甚至對不遵守計畫生育的家庭進行拆房破產的處分（李慷，一九九〇：二二七—二三〇），以強迫農民屈服。

農產品收購制度是另一項重要的控制機制，由於農民必須將部分收成的糧食出售給國家，因此在辦理糧食收購時，幹部可以先將農民應該攤派的費用先行扣除，再將糧款付給農民。

正是幹部可以透過糧食收購為手段，控制種糧的農民，因此國家對務農的農民控制最為有效。一般已經脫離農業的農村居民，幹部卻無法透過有效的制度工具要求他們負擔部分的攤派。但是以這種方式強迫農民繳交攤派，會打擊農民售糧的意願，因此中共中央與國務院曾經一再三令五申，嚴格要求幹部不得在徵購糧食結算時借錢扣款，但從近年來年年都有文件提到此一問題，可見情況並未能得到有效的糾正（註一五）。

平價農用生產資料的分配，也是農村幹部喜歡採用的手段，透過分配平價化肥、農業用油、農藥等農業生產資料給聽話的農民，農村幹部常以這種方式，建立自己在農村的「侍從政治」（clientelism politics）關係（Oi，一九八九：chap.9）。

國家不能按規定提供農民足夠的平價農用物資，影響農業的生產。農用物資一旦不能及時運交給農民使用，將會使得農民不敢使用新的優生糧食品種，這種情況正與許多開中國家農民對於綠色革命持排斥的態度相同（註一六）。

幹部所擁有的土地承包分配權，也使許多農民不得不對幹部保持一定的尊重與服從。農村家庭承包制初實施時，土地承包的期限很短，往往每年都要加以重新分配，幹部透過土地承包的分配權，自然會使農民必須要仰承幹部的指意。但因土地如果年年重新分配，將會使農民對於土地不願進行長期的經營與保養，只做短期性、掠奪性的使用。因此土地的承包年限勢必要加以延長，一九八四年的中共一號文件即規定，以後農村土地的土地承包期限可以延長至十五年以上，以保證農民能夠長期擁有土地的經營權（中共中央，一九八四）。但是因為任何農村都會出現人口自然增減與流動所產生的土地變動，因此農村幹部必須掌握部分土地，以供機動分配。其次，農村改革後，許多農民已經離開土地，前往城鎮投入各項工商行業，其中有些農民只願意暫時放棄土地的耕作，希望繼續保有日後土地的承租權。為了解決這些問題，地方幹部往往採取部分土地是長期分配，部分土地則是採取短期、機動的分配方式，

註一五：中共中央及國務院針對一九九一年農業和農村工作所發出的通知，仍重申：「各級農副產品收購單位必須適時收購，及時結算，兌現價款，不打白條」（人民日報，一九九〇），可見問題一直未解決。

註一六：Keith Griffin 指出，綠色革命研發出來的優生農業品種，都是比較嬌貴的，需要使用大量的化肥、農藥等現代化的農業生產資料，才能保證增產。但一般開發中國家卻受到許多制度的障礙，使得農民無法獲得這些農用資料，以致他們不得不對綠色革命持排斥的態度（Griffin，一九七四）。

即所謂的「兩田制」（註一七）。因此，幹部對於部分土地的承包分配一直掌有一定的控制權，這也是一項有效的控制手段。

國家職能的萎謝：

一個現代的國家機器未在農村建立，加上集體經濟的解體與國家對農業的忽視，使得許多國家應該履行的職能因為缺乏經費來源或群眾的支持，而陷於停滯的局面。農田水利建設的荒廢是最引人注目的一個問題，在農業集體化時期，集體本身有著強大的經濟力量，更因政社合一的關係，可以以行政的力量動員民衆進行各項水利的興修。但在實施家庭承包責任制後，許多地區的集體經濟已經解組，加上地方政權改建後，政社合一的情形已不存在，原生產大隊的村級組織也不能發揮太大功能，因此根本無法有效的動員農民採取集體行動，進行水利興修等活動。農田水利投資的劇減，對於農業有著極不良的影響（註一八）。

農村教育出現的危機，也顯示國家職能的萎謝。部分地方財政短絀情形嚴重，以致連教師薪資的發放也都有很大的困難。大陸的教師制度也與幹部制度一樣，分為公辦（國家）教師與民辦（地方）教師兩類，民辦教師的待遇是由農村社區自行負擔，因此經濟狀況差的農村，常常就不能按時發放薪資給教師，或是待遇根本無法與公辦教師相比（註一九）。從八〇年代以來，中共雖然開始逐步解決農村教師問題，但民辦教師目前還有三百萬人，佔農村中小學教師的百分之五十（陳伯君、胡文忠，一九九三：二八八）。民辦教師待遇的低劣，使得許多地區教師大量出走，而以不符條件的代課教師擔任，結果造成教育品質的進一步惡化（朱永祥，一九八九：四十一），使得許多農民更加認為讓子女受教育是沒有意義的事。

農村中小學生的大量流失，是另一個教育問題。實施家庭承包制後，農戶成為農業生產的基本單位，而農業的性質使得一個十歲左右的小孩就可協助家庭進行農事活動，加上農村教育水平的低落，因此部分農民會認為讓子女受教育，並沒有太大的實質利益，輟學在家反

註一七：關於農村目前所採取的幾種調整土地承包的方法，可參考徐大林的「介紹幾種穩定承包的辦法」（一九八八）。

註一八：根據統計，八〇年代以前，大陸農業基建投資平均佔基建投資總額的一一·九%，而一九八〇至八七年卻陡降為五·三%，一九八八年更降至二·九%（陳耀邦，一九九一：七十一）。

註一九：中國大陸出版的「人民教育」雜誌，幾乎每期都有民辦教師受到不合理待遇的報導，可見問題之嚴重程度。

而可以對家庭的生產與經濟有一定的幫助。尤其公社解體後，目前部分農村對於農民就學往往要求繳交一定的費用，對於貧困的農民而言，將是一筆額外的負擔，因此可能不願再讓子女接受基本的義務教育。根據一項對湖南省學童輟學的調查指出，輟學兒童有二九·一％是因家庭經濟困難或缺少勞動力才讓子女輟學（國家統計局人口統計司，一九八八：六十三）。八〇年代農村學童失學的問題日益嚴重，根據統計，中國大陸農村七至十一歲的學齡兒童入學率雖已達九七％，但每年流失三－四％，按時畢業率僅七〇％左右，也就是每年學齡兒童中約有二〇－二五％的人（約四百萬人）可能成為新的文盲或半文盲（郝克明等，一九八九：四十三）。初中學生的流失率更嚴重，一九八八年高達六·九％，學生流失二八七萬人，連同流失的小學生四二八萬人，當年流失的中小學生共計七一五萬人左右（農民日報，一九八九c）。

正因為學生失學問題日益嚴重，所以中共於一九八九年十月發動「希望工程」的活動，成立救助貧困地區失學少年基金，希望發動海內外民間力量協助失學的學童就學（陳伯君、胡文忠，一九九三：二七三）。這項工程立意固然甚佳，但國民義務教育的落實本來應當是國家所必須擔負的工作，現在卻發動民間支持，正顯示中共在農村國家職能的萎謝。

除了教育，農村的合作醫療制度也出現問題。毛澤東統治時期所建立的合作醫療制度，隨著集體經濟的式微而迅速的解組。在一九八〇年時，中國大陸有八六％的生產大隊仍然保有醫療保險制度，但一九八八年的一項報導卻顯示，當時大約只剩百分之十左右的地區還維持類似的合作醫療制度，因此農民看病不易的情況屢見不鮮（田森，一九八八）。

國家職能雖在農村出現萎謝的情形，但在經濟條件較為富裕的地區，農村卻因為掌握某些集體擁有的鄉鎮企業，或其他財源收入，使得一個現代國家的職能與組織仍得維持。以富裕的蘇南地區為例，合作醫療體制一直都還維持著，基本上能夠做到醫療費用由集體負責百分之七十，小病就診完全免費。許多農村並能提供老年農民一定的養老金，使其安養天年（唐仲勳、葉南客，一九八九：三十九－四〇）。

農民與國家關係的變化：

農村改革以後，現代國家機器尚未建立，舊有的公社體制又已解體，處於此一新舊過渡

的階段，中共國家的角色與傳統中國開始出現許多相似的地方。國家朝傳統方向發展，有著很不良的影響，小農的生產力要能完全發揮，很重要的關鍵是農村是否存在一個現代國家體制，保護農民的利益及維持各項農業生產所需的基本建設，使農民能順利的投入生產，做合理的安排，不必擔心可能面臨到的經濟風險與來自官僚、地主、土豪的侵擾。提供農民各項基本建設與保護等服務，正是現代國家所應當履行的職能。一旦國家角色未能達到農民的期望，屆時農民為求自保，會採取許多看似不理性的行為，但卻是維護自己權益與安全的最佳方法（Stainland，一九八五：四十七—五十七）。

這些Eric Wolf所稱的防衛性的策略（一九六三），包括：農村的宗親關係與組織再度受到農民的強調（Perry，一九八五：一九一）。農民對於鄉里之間的人際關係也更加重視，在處理紅白喜事往往大肆鋪張，希望能加強與鄰里的關係。許多農家幾乎都備有「人情簿」，記載農家送禮的禮金數額（李慷，一九九〇：二〇六）。這樣強調人際關係的心態，正是一般傳統小農社會的特質之一（Scott，一九七六）。甚至農村的封建迷信觀念也有死灰復燃的現象，寄希望於不可知的神怪世界。農民日報一九八九年的一項報導顯示，每年光是上湖南衡山求神拜佛的信徒所燒掉的香火錢就高達一億餘元人民幣，相當於每年中國大陸自然科學基金的費用（農民日報，一九八九b）。

另一方面，農村改革以後，農民擁有生產管理的自主權，經濟上大為寬裕，加上政治上出現寬鬆的局面，使得農民也有能力抗拒來自幹部的壓力，例如公社解體及放寬農民的進城限制後，戶口制度已隨之鬆動，計畫超生的夫妻，可以輕易的前往他地生下第二胎。其次，開放糧食的自由買賣，也使農民可以順利的買到黑戶子女生活所需的糧食，因此口糧上的限制已經不再有效。此外，許多發家致富的農民對於幹部的罰款，往往也已不在乎。

由於地方的行政及司法當局大都偏袒幹部，因此幹部以不合理的方式強制農民遵守上級的指示時，儘管農民不服向有關單位提出上訴，卻不能改變任何決定。但因幹部的許多作法缺乏法律的基礎，因此農民在求訴無門的情況下，面臨幹部執行不合理的政策時，農民往往也就以吵罵、兇殺等「其人之道，還治其人之身」的方式對付幹部。而且幹部往往也自知理虧，只有不了了之（李慷，一九九〇：二三六—二三七）。甚至有農民將幹部的祖墳加以毀壞，幹部也無可奈何（Huang，一九八九：二〇）。

農民對於農村幹部違法亂紀的不滿，可從一些順口溜反映出來：「一年四季收票子，日日夜夜趕肚子（計畫生育），關鍵時刻收穀子」（石成林，一九九一：一一八）。不過，農民並不是完全敵視作為國家代表的幹部，他們的態度端視幹部是否真正能履行國家的各項職能。另外一首順口溜「科技幹部來了吃炒雞，鄉村幹部來了吃冷飯，計生幹部來了吃扁擔」（農民日報，一九八九e），可以反映農民對於能夠帶給農民技術與富裕的幹部，還是熱烈歡迎的。

由前面的分析可以使我們瞭解，農民對於國家的代表——幹部的態度是充滿著愛恨交織的複雜情緒，這也正是農民對於國家的感覺：一方面對於國家與幹部懷著不信任與敵視，另一方面又希望它們能扮演更積極的角色。

柒、結 論

一種舊的制度解組，建立一套新的制度，除非經過革命或戰爭的大規模破壞，否則往往須經漫長的演變，其中還會經過一連串的反覆過程，有時甚至連當政者也不知下一步應當何去何從，以致常常採取相互矛盾的作法。西方資本主義社會的發展，從十三世紀封建社會開始鬆動，直至十八世紀才在歐洲取得穩定的發展（North and Thomas，一九七三），正是最好的例證。大陸農村自八〇年代改革以來，正面臨巨大的制度變化，小生產已取代昔日的大規模集體生產，農村生產制度的變革，使得國家在農村的角色也已發生重大的改變。誠如 Vivienne Shue 所形容：公社的解組過程，正像任何商業革命，具有制度轉變與價值改變的性質（Shue，一九八四：二七八）。

改革以來，國家與農村的關係雖然產生一定的變化，但是國家在農村的政治體制與經濟體制未能做配套的改革，因此社會主義國家在農村角色的變化顯然並不令人完全滿意。

就政治體制層面而言，農村改革已使中共的「國家範圍」（reach of the state）式微，農民的自主性因而相對提高，但國家仍然具有很大的影響力（Bernstein，一九九二：一四四）。國家從原來的生產隊層級消失，正是國家範圍縮小的最好證明，但在生產大隊（村）這一層級，改革使得農村幹部有了許多新的資源分配與控制的機會，因此幹部的權力可能並未縮小，只是影響的方式改變而已，變得比較非正式，不再那麼直接（Oi，一九八九：二

三二；一九九二）。

一個農村現代國家機制的建立，需要一批理性的官僚擔任國家的代表，執行國家各項的政策，但農村社會同時需要有一批反映農民意見的代表，保護農民的利益。地方幹部目前在農村同時具有國家與社會雙重代表的角色，這使得幹部的職能會發生混淆的情形。因此中共的幹部制度就有必要做大幅的改革，原有的地方幹部性質必須加以轉變。幹部的改革可分為兩方面：部分幹部改由農民經由民主的方式產生，使能真正代表農村社群的利益；另外部分幹部則成為國家幹部的一員，完全受國家的指揮，使地方幹部不再因角色的混淆，影響國家與農民的關係。

同時，國家在農村的權力也應該受到一定的制約。小農社會極容易滋生專制主義與官僚主義（Wittfogel，一九五七；馬克思，一九六一：二一七—二一八），因此除了加強透過官僚體制進行由上而下的監督外，以選舉的方式產生部分農村幹部，可能是防止農村威權主義盛行另一項更重要的因素。不過，中共在改革以後，反而背道而馳，似乎更趨向由上級指派而非選舉的方式，產生農村基層的幹部（Oi，一九八九：一〇六）。

在經濟體制改革方面，農村改革後，市場經濟被引進農村，使得農民的生產、交換與消費都日益受到市場的影響，這也就使得農民與國家的關係在改革以後反而變得更為密切，農民需要社會主義國家在農村建立一個現代的經濟體制，以配合市場經濟的運作。

加快將市場機制引進農村是一項迫切的工作，不過中共在進行農村經濟體制的改革，仍然還無法立刻去除過去黨政不分、政經不離的舊體制，扭轉昔日歧視農業、農村與農民的政策。

另一方面，中共在進行農村經濟體制改革的同時，卻使得農村舊有的社會保護網解體（Shue，一九八八：一四八）。中國大陸已經是一個社會主義社會，許多社會主義的制度如農村社會福利的維持與再分配都有值得保留之處（註二〇）。但隨著集體經濟的解體，這些受到許多學者肯定的經驗正在逐漸消失中。事實上，集體經濟的強弱，是決定社會主義國家在農村能否繼續維持積極角色的重要關鍵。集體經濟解體，將會嚴重的影響農村的再分配、

註二〇：一些外國學者如John Gurly（一九七六）、Sartaj Aziz（一九七八）曾經給予中共的農村發展經驗高度的評價。

福利的維持與國家在農村的角色。

不過，農村集體經濟勢必要靠人來運作與管理，若缺乏有效的監督，則幹部的貪污腐化就很難避免，集體的上述職能就很難達成。因此農村的自治變得非常重要，由農民自己控制農村的基層政權與集體經濟，不但能順利地進行農村的再分配、社會福利的維持及支持國家在農村的運作，對於大陸農民的民主訓練也有很大的正面影響，而且農村的自治對於中共政權也不構成威脅，因此應該是中共農村改革的一條重要道路。

參 考 書 目

中文部分：

人民日報

一九九〇 「就一九九一年農業和農村工作，中共中央和國務院發出通知」，一九九〇年十二月五日，一版。

一九八八 「農民正翹首以待」，一九八八年五月十六日，三版。

王亞平

一九九一 「從更高層次審議農產品價格政策」，農業經濟，一九九一年二月，頁一三〇—一三四。

王振耀

一九八八 「農村基層政權結構的演變與政策選擇」，發展研究所綜合課題組，〈改革面臨制度創新〉，上海：三聯書店上海分店，頁二一九—二三三。

中共中央

一九八四 「中共中央關於一九八四年農村工作的通知」，人民日報，一九八四年六月十二日，一版。

一九八二 「全國農村工作會議紀要」，中華人民共和國國務院公報，一九八二年八號，頁三一六—三二六。

一九八〇 「關於進一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題」，中華人民共和國國家農業委員會辦公廳編，〈農業集體化重要文件匯編下冊〉，北京：中共中央黨校出版社，一九八一年，頁一〇四七—一〇五二。

一九七九 「中共中央關於加快農業發展若干問題的決議」，中華人民共和國國家農業委員會辦公廳編，〈農業集體化重要文件匯編下冊〉，北京：中共中央黨校出版社，一九八一年，頁九八七—一〇〇三。

一九五九 「關於人民公社若干問題的決議」，中華人民共和國國家農業委員會辦公廳編，〈農業集體化重要文件匯編下冊〉，北京：中共中央黨校出版社，一九八一年，頁一一〇—一二六。

中共中央、國務院

- 一九八五 「中共中央、國務院關於進一步活躍農村經濟的十項政策」，中共中央書記處研究室、中共中央文獻研究室編，〈堅持改革、開放、搞活〉，一九八七年，北京：人民出版社，頁二六九—二七七。
- 一九八一 「中共中央、國務院轉發國家農委〈關於積極發展農村多種經營的報告〉」，中華人民共和國國家農業委員會辦公廳編，〈農業集體化重要文件匯編下冊〉，北京：中共中央黨校出版社，一九八一年，頁一〇八五—一〇九七。
- 中國農業年鑑編輯委員會編
- 一九八二 〈中國農業年鑑一九八一年〉，北京：農業出版社，一九八二年。
- 牛若峰等
- 一九九一 〈中國經濟偏斜循環與農業曲折發展〉，北京：中國人民大學出版社，一九九一年。
- 毛澤東
- 一九七七 〈毛澤東選集第五卷〉，北京：人民出版社，一九七七年。
- 田 森
- 一九八八 「再論建立中國模式的社會保險體制」，人民日報，一九八八年十一月十一日，二版。
- 石成林
- 一九九一 「我國農民收入問題初探」，農業經濟，一九九一年五月，頁一一六—一二一。
- 冉明權
- 一九八八 「農村組織系統的變遷：挑戰和機會」，發展研究所綜合課題組，〈改革面臨制度創新〉，上海：三聯書店上海分店，一九八八年，頁一三七—一六九。
- 世界銀行經濟考察團
- 一九八三 〈中國：社會主義經濟的發展〉，北京：中國財政經濟出版社，一九八三年。
- 朱永祥
- 一九八九 「浙江省農村商品經濟三種格局對教育影響之研究」，教育研究，一九八九年三期，頁三十八—四十三、四十五。
- 任素華
- 一九八八 「我們城市人口遷移情況淺析」，人口研究，一九八八年三期，頁十九—廿三。
- 李 慷
- 一九九〇 〈社會變遷中的中國農民生活〉，湖南教育出版社，一九九〇年。
- 杜潤生
- 一九八一 「關於農村經濟政策問題的一些意見」，中華人民共和國國家農業委員會辦公廳編，〈農業集體化重要文件匯編下冊〉，北京：中共中央黨校出版社，一九八一年，頁一〇七八—一〇八四。
- 林子力等

中共的農村改革與社會主義國家在農村角色的變化

- 一九八三 <聯產承包制講話>，北京：經濟科學出版社、農村讀物出版社，一九八三年。
郝克明等
- 一九八九 「我國農村義務教育發展的環節、現狀和前景」，教育研究，一九八九年十期，頁三十九—四十四。
徐大林
- 一九八八 「介紹幾種穩定承包的辦法」，農村工作通訊，一九八八年三期，頁廿八。
發展研究所綜合課題組
- 一九八八 「中國的發展：財富增長與制度適應」，經濟研究，一九八八年五期，頁廿八—四十二。
唐仁健
- 一九八八 「有關鄉級經濟體制改革的幾個問題」，農牧漁業部編，<農村經濟改革與發展>，北京：中國展望出版社，頁八十三—九十。
唐仁健等
- 一九八九 「啓動稅收槓桿調節糧食生產」，農業部經濟政策研究中心編，<中國農村：政策研究備忘錄(1)>，北京：農業出版社，一九八九年，頁一九一—二〇〇。
唐仲勛、葉南客
- 一九八九 「我國農村養老保障模式的選擇」，社會科學，一九八九年十二月，頁三十八—四十一。
馬克思
- 一九六一 「路易·波拿巴的霧月十八日」，<馬克思恩格斯全集>，第八卷，北京：人民出版社，一九六一年，頁一一七—二二七。
馬克思、恩格斯
- 一九五八 「共產黨宣言」，<馬克思恩格斯全集>，第四卷，北京：人民出版社，一九五八年，頁四六一—五〇四。
陳一諮
- 一九九〇 <中國：十年改革與八九民運>，台北：聯經出版事業公司，一九九一年。
陳 冰
- 一九八九 「農業剩餘勞動力逆向轉移的初步考察」，中國農村經濟，一九八九年七期，頁三一—七。
陳伯君、胡文忠
- 一九九三 <中國農村潮>，成都：四川大學出版社，一九九三年。
陳開國
- 一九八九 <中國農村大趨勢>，合肥：安徽人民出版社，一九八九年。
陳義才
- 一九八九 「農村計劃生育工作的困境與對策」，人口與經濟，一九八九年四期，頁三十四—三十六。

陳耀邦

一九九一 「農村改革與發展：形勢、問題、對策」，農業部經濟政策研究中心編，〈中國農村：政策研究備忘錄(2)〉，北京：改革出版社，一九九一年，頁六十九—七十九。

張健雄

一九八九 〈崩潰的黃土地〉，北京：學苑出版社，一九八九年。

國家統計局編

一九八九 〈中國統計年鑑一九八九〉，北京：中國統計出版社，一九八九年。

國家統計局人口統計司

一九八八 「農村少年兒童輟學情況」，人口與經濟，一九八八年二期，頁六十三。

國務院

一九八四 「國務院關於農民進入集鎮落戶問題的通知」，中華人民共和國國務院公報，一九八四年廿六號，頁九一九—九二〇。

國務院發展研究中心農村問題課題組

一九九〇 「當前農村改革與發展的若干問題」，農業經濟，一九九〇年九月，頁三十五—四十二。

陸文強、李建軍

一九八八 〈農村合作制的演變〉，北京：農村讀物出版社，一九八八年。

陸學藝

一九八六 〈聯產承包責任制研究〉，上海：上海人民出版社，一九八六年。

農民日報

一九八九 a 「上年末市場糧價漲勢不衰」，一九八九年一月十三日，二版。

一九八九 b 「節前，驚聞"億元香火錢"」，一九八九年二月一日，一版。

一九八九 c 「去年全國中小學生流失七百多萬」，一九八九年二月十五日，一版。

一九八九 d 「隱匿在湘粵邊境的運糧小道」，一九八九年五月九日，一、四版。

一九八九 e 「超生的憂思」，一九八九年八月十九日，一版。

楊勛、劉家瑞

一九八七 〈中國農村改革的道路〉，北京：北京大學出版社，一九八七年。

經濟日報

一九八七 「糧食定購任務層層加碼」，一九八七年六月廿三日，一版。

劉文璞等

一九八九 「關於農村私營經濟發展的理論分析」，中國社會科學，一九八九年六期，頁六十三—七十五。

鄧小平

中共的農村改革與社會主義國家在農村角色的變化

一九八三 <鄧小平文選（一九七五—一九八二）>，北京：人民出版社，一九八三年。

閻永建

一九八九 「小議財政補貼」，中國經濟體制改革，一九八九年七期，頁十八—十九。

興農

一九八九 「解決農業問題必須轉變戰略思想」，農村工作通訊，一九八九年六期，頁八—九。

駱友生、楊啓榮

一九九一 「動稅與動銷：農業稅價改革的難點與出路」，農業部經濟政策研究中心編，<中國農村：政策研究備忘錄（2）>，北京：改革出版社，一九九一年，頁四三〇—四四〇。

嚴瑞珍等

一九八八 <中國工農業產品價格剪刀差>，北京：人民出版社，一九八八年。

英文部分：

Aziz, Sartaj, 1978. *Rural Development: Learning from China*. London: Macmillan.

Barnett, A. Doak, 1967. *Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China*. New York: Columbia University Press.

Bernstein, Thomas P., 1992. "Ideology and Rural Reform: The Paradox of Contingent Stability," in Rosenbaum, A. L. ed., *State and Society in China*. pp.143-165. Boulder: Westview.

Chan, Anita. et al., 1984. *Chen Village*. Berkeley: University of California Press.

Geertz, Clifford, 1963. *Agriculture Involution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gold, Thomas B., 1989. "Still on the Collective Road," in Reynolds, Bruce L. ed. *Chinese Economic Policy*. pp.41-65. New York: Paragon House.

Griffin, Keith, 1974. *Political Economy of Agrarian Change*. London: Macmillan.

Gurley, John, 1976. *China's Economy and the Maoist Strategy*. New York: Monthly Review.

Hsiao, Kung-chuan, 1960. *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*. Seattle: University of Washington Press.

Huang, Shu-min, 1989. *The Spiral Road*. Boulder: Westview.

Kirkby, R. J. R., 1988. *Urbanization in China*. London: Routledge.

Lardy, Nicholas R., 1983. *Agriculture in China's Modern Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCormick, Barrett L., 1990. *Political Reform in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.

Mitrany, David, 1951. *Marx Against The Peasant*. University of North Carolina Press.

Nolan, Peter, 1933. *The Political Economy of Collective Farms*. Boulder: Westview.

- Norht, Douglas C., and Thomas, Robert, 1973. *The Rise of the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, Jean, 1992. "Partial market Reform and Corruption in Rural Chian," in Baum, Richard ed., *Reform and Reaction in Post-Mao China*. pp.141-161. New York: Routledge.
- , 1989. *State and Peasant in Contemporary China*. Berkeley: University of California Press.
- Parish, William L. and Whyte, Martin king, 1978. *Village and Family in Contemporary China*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Perry, Elizabeth J., 1985. "Rural Collective Violence: The Fruits of Recent Reforms," in Perry, Elizabeth J. and Wong, Christine eds., *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*. pp.175-192. Cambridge: The Council on East Asian Studies/Harard University.
- Popkin, Samuel L., 1979. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley: University of California Press.
- Schurmann, Franz, 1966. *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley: University of California Press.
- Scott, James, 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence*. New Haven: Yale Universtiy Press.
- Selden, Mark, 1988. *The Political Economy of Chines Socialism*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Shue, Vivienne, 1988. *The Reach of the State*. Stanford: Stanford University Press.
- , 1984, "The Fate of the Commune," *Modern China*, July: 259-283.
- , 1980. *Peasant China in Transition: The Dynamics of Development Toward Socialism*. Berkeley: University of California Press.
- Staniland, Martin, 1985. *What Is Political Economy?* New Haven: Yale University Press.
- Tucker, Robert, 1973. *Stalin as Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Unger, Jonathan,m 1986. "The Decollectivization of the Chinese Countryside: A Srvey of Twenty-Eight Villages," *Pacific Affairs*, Winter: 585-606.
- Whyte, Martin K., 1989. "Who Hates Bureaucracy? A Chinese Puzzle," in Victor Nee and David Stark eds., *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*. pp.233-254. Stanford: Stanford University Press.
- Whyte, Martin K. and William Parish, 1984. *Urban Life in Contemporary China*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wittfogel, Karl August, 1957. *Oriental Despotism*. New Haven: Yale University Press.
- Wolf, Eric, 1966. *Peasant*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.