

## 第二章 八〇年代以前基層政權與農民的關係

在中國傳統社會中，國家政權無力真正深入社會基層，只能擴張到縣一級，社會因此在一定程度上保持了某些自治性。縣以下都是由代理人代行部分國家政權的職能，這個代理人階層就是封建社會的士紳階層，紳士充當的政府官員和當地百姓之間的仲介人。<sup>75</sup>進入二十世紀後，清王朝為鞏固其統治，開始向社會基層擴張國家權力，民國成立後，這一過程繼續進行。在國家權力向社會基層擴張的過程中，產生了「營利型經紀人」階層——農村中的「土豪劣紳」，他們以國家在農村中的代理人自居，成為國家專制主義對農民進行巧取豪奪的最直接幫兇。<sup>76</sup>1949年中共建政後，對外，面對國際的不認可以及戰爭的威脅；對內，面對一個在戰亂後等待復原的混亂社會。此時中共需要極為龐大的資金協助提升國家戰備實力及重工業化發展，並且恢復社會秩序。為了有效控制社會，完成社會目標，他利用意識型態的灌輸，以及人民恐懼與希望交織的心理發動各式社會改造運動，完成對農業及城市的全面控制。<sup>77</sup>社會的改造需要個極為集中的指揮中心，黨的一元領導體系便在改造社會的同時逐漸建立，並確立其統治地位。<sup>78</sup>

然而，中共建立了這樣一個「超級官僚」體系統治中國，是否就可以完全抑制農村腐敗及舊官僚習氣的重生，而不受舊社會體系的影響，抑或受限於中國原有制度的制約，繼續影響著中國的政治發展？

---

<sup>75</sup>張仲禮，**中國紳士——關於其在19世紀中國社會中的作用的研究**，（上海：上海社會科學院出版社1998年），頁51。

<sup>76</sup>杜贊奇（Prasenjit Duara）著，王福明譯：**文化、權力與國家：1900-1942年的華北農村**，（南京：江蘇人民出版社，1994年），頁9。

<sup>77</sup>費正清，**費正清論中國**（台北：正中書局，1994年），頁396。

<sup>78</sup>龐松、韓綱，「黨和國家領導體制的歷史考察與改革展望」，劉智峰編，**中國政治體制改革問題報告**（北京：中國電影出版社，1999年），頁79。

## 第一節 共產政權建立前的國家與鄉村社會關係

清朝末年滿清政府爲了擴大財源，於是將政權深入鄉村社會，以取得更多的稅收，許多額外的賦稅包括對外賠款都是直接攤派到村莊，由村莊集體擔負國家稅收。以村莊爲集體單位向國家繳稅帶給國家無比的便利，因爲此時國家要應付西方力量的入侵，但苦於資源和制度的匱乏，只好採取最簡便和節省成本的方式取得稅收，這其實是一種迫於形勢的作法。在此情形下國家建築的繳稅行政體系便成爲一種掠奪式的體制，它將農民推到其對立面。爲了增加稅收，清廷同時也構思將鄉政社會納入行政單位以穩定國家稅源，但限於財政問題，它又無法將行政層級向下延伸至鄉村，最後只好建立起縣級爲主的行政區劃體系。鄉級以下依舊是自治系統，不同的是國家運用「交換」手段，即以鄉村菁英合作與妥協的方式取得其支持。原來存在鄉村社會的士紳此時成爲國家吸收的對象，清廷利用賦予地方士紳權威的方式協助其完成徵稅的工作。<sup>79</sup>國家利用了鄉村中自然形成的文化權利網絡，如地主士紳，耆老族長，甚至豪強惡霸，以他們爲經紀人，在農村中代理國家權力。

士紳作爲一個在鄉村中居於領袖地位和享有各種特權的社會集團，他們具有雙重角色身份：一方面在政府官員面前，要代表本地的利益，以增進家鄉利益和福利爲己任，參與鄉村中的各種公益事業，制約官府對農民的過分盤剝；另一方面，在農民面前他們又是官府的代言人，參與官府向農民徵收田賦和各種雜稅。若國家藉以統制鄉村社會的經紀人是代表社區利益的，並且保護社區利益免於遭受國家政權的侵犯，屬於「保護型經紀」(protective brokerage)；另一些從一己

---

<sup>79</sup> 劉曄，「鄉村中國的行政建設與中介領域的權力變遷—20世紀中國鄉村政治發展的探索」，**中國社會科學季刊**，2000年春季號，總第29期，頁4；杜贊奇(Prasenjit Duara)，「現代化的陷阱—1900~1942年中國國家政權的擴張對華北鄉村社會的影響」，**戰略與管理**，1994年第4期，頁38；張靜，**基層政權—鄉村制度問題**（浙江：浙江人民出版社，2000年），頁30~33。

私利出發，在國家與農民的經濟和權利的交流中謀取最大的利益，則稱爲是營利型經紀（entrepreneurial brokerage 或稱掠奪型經紀）。<sup>80</sup>民國時代軍閥的割據，加上戰爭使得鄉村社會承受更多的財政壓力，保護型經紀繼續受到壓迫，以至陷入困境，漸漸失去其保護性特徵。因爲這種保護型經紀體制極易受到贏利型經紀的操縱，更使那些營利型國家經濟紛紛鑽入村政權，以竊取國家轉讓給村莊的部分權利。<sup>81</sup>

由於農村的賦稅負擔過於沉重，爲了保護地方利益，鄉村領導與國家政權進行長期而艱苦的討價還價，即使受到財政和行政雙重壓力時，他們仍然可以保持統治的正當性。但隨著國家將行政權力更進一步向鄉村深入，尤其以交換爲主的鄉村官僚體系建立之後，逐漸打破地方士紳以信譽、財富、信任等治理鄉村的機制，鄉村社會信任機制的破除導致鄉村社會秩序的解體。費孝通將此一過程稱之爲對「地方社會的侵蝕」。<sup>82</sup>

杜贊奇（Prasenjit Duara）研究 1900 年至 1942 年，國家政權在華北擴張對鄉村社會的影響。他運用 1963 年美國人類蓋爾茨（Clifford Geertz）在《Agricultural Involution》一書中提出「內捲化」的概念，解釋二十世紀初期國家政權在建立時出現正式機構和非正式機構同時增長的現象。<sup>83</sup>他指出任何國家在建國初期都希望擴張國家權力的觸角、進入農村，而國家將權力深入農村的用意是爲了繳稅，爲了達到這個目的，國家在建國的過程中必須重構鄉村政治格局，培養一批地方權力精英，由這群掌握國家權力的地方精英代替國家進入農村社會完成徵稅的工作。依靠地方幹部非正式機構增加稅收的國家政權，財政稅收雖然增加了，

---

<sup>80</sup>杜贊奇（Prasenjit Duara）著，王福明譯，前引書，頁 3。

<sup>81</sup>杜贊奇（Prasenjit Duara）著，王福明譯，前引書，頁 3。

<sup>82</sup>費孝通認爲傳統中國鄉村社會內部有一個自然形成平衡機制，鄉紳治理農村的權威來自於其財產、聲譽、村民的信任等，地方權威和地方社會有著一種一致的利益。但當國家將觸角深入鄉村，地方權威「官僚化」的結果是這種平衡機制破除了，鄉村士紳的權威來自上級的認可，而不是村民的認可，鄉村社會治理結構從此失衡。轉引自：張靜，前揭書，頁 30。

<sup>83</sup> Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State* (California: Stanford University Press, 1998), p. 76.

但是地方幹部也在徵稅的過程中取得政治地位和經濟利益，榨取鄉村社會資源，同時他們更代替過去舊有地方士紳成爲一支不受國家控制的力量。<sup>84</sup>

晚清至民國時期，中國國家政權建設逐漸陷入一種普遍性—「內捲化」困境，其具體表現在財政方面即是「國家財政每增加一分，都伴隨著非正式機構收入的增加，而國家對這些機構缺乏控制力」。<sup>85</sup>杜贊奇認爲內捲化的國家無力建立有效的官僚機構取締地方幹部貪污問題。更明確的說，國家政權內捲化的國家機構不是靠舊有或新增有效的機構控制鄉村社會，而是靠複製或擴大舊有的國家與社會關係—如舊社會中的營利性經濟體制—國家經由擴大其行政職能，使其有能力將國家政策貫徹到社會的最底層—農村。杜贊奇的分析主要是強調「權力的文化網路」(cultural nexus of power)，即鄉村社會中的權力運作體系，如宗族和宗教等組織對國家權力的衝擊，面對來自國家的侵蝕他們會形成一種自我保護機制，最大化其權力，最小化國家對其利益的侵蝕。他們的論述強調的是，地方幹部權力的坐大，而政府和農民是處於劣勢。<sup>86</sup>

他指出政權內捲化的三個觀點：一、沒有發展的增長；二固定的方式（如營利型經濟體制）的再生和勉強維持；三、正規化和合理化的機構與非政規化機構間經常處於衝突。<sup>87</sup>

內捲化所描述的是一種不理想的演化形態，如果在結構上把變遷視爲內向的傳統力量與外向的變革力量之間相互作用的結果，那麼內捲化的一般理論形式就是傳統的力量在實際上佔了優勢，並以非正式規則的形式決定變遷的性質，新的

---

<sup>84</sup> Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State*, pp.75~76.

<sup>85</sup> 杜贊奇 (Prasenjit Duara) 著，王福明譯，前引書，頁 66。

<sup>86</sup> Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State*, pp.15~20 ; 75~76. Prasenjit Duara, "Statw Involution: A Study of Local Finances in North China, 1911~1935", *Comparative Study of Society and History*, no.1(1987), pp.132-161.

<sup>87</sup> Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State*, pp.15~20 ; 75~76. Prasenjit Duara, "Statw Involution: A Study of Local Finances in North China, 1911~1935", *Comparative Study of Society and History*, no.1(1987), pp40。

正式規則和程式經常被轉化成某種因襲傳統的不確定制度。它好比水流中的漩渦，向前的推動力都被轉化成作原地打轉的運動，隨著運動的圈幅在縮小，向前的推動力最終停滯、消失於漩渦的中心。

民國時期中國政府財政權力的擴大乃是伴隨著農村日益嚴重的農業衰退、經濟貧困化及政治秩序的無政府狀態，「國家從農村社會吸取財富的能力，超過對其統治與重建的能力」，有的學者便視之為「國家衰退」。誠然一個現代化國家進入新的社會領域，卻無法透過建立國家對暴力的有效壟斷，或擔負起公共福利為導向的改革責任，如此社會穩定勢將難以獲致。而國家以不完備、缺乏系統的方式控制農村社會，其結果是弊多於利。<sup>88</sup>

民國時期，村莊與國家的關係仍處於高度緊張狀態之中，而國家政權內捲化持續發展的結果，使得中國共產黨成功地透過「農民革命」以「鄉村包圍城市」的方式，取得政權。

## 第二節 土地改革建立農村基層政權

中共建政後爲了在農村建立制度化體系、防止農村傳統弊病再生，首要工作是在農村展開打擊與取締士紳、地主、宗族、民間宗教信仰以及祕密會社的工作，終結民國時代存在的營利型體制，並增強國家在農村的稅收，以保證城市生活及國家工業化目標。<sup>89</sup>因此，中共欲透過土地改革的方式，將土地的擁有權重新劃分，使耕者有其田，改變農村剝削的不公平狀態。其基本內容，是沒收地主的土地分給無地少地的農民，把封建剝削的土地所有制改變爲農民的土地所有制。爲

---

<sup>88</sup> Jurgen Osterhammel 著，朱章才譯，**中國革命**，（台北：麥田出版社，2000年）頁175-176。

<sup>89</sup> 孫立平，「改革前後中國大陸國家、民間統治精英及民眾互動關係的演變」，**中國社會科學季刊**（香港），1994年第1卷，總第6期，頁41。

了深入地發動群眾，各地政府都派出土改工作團深入農村，發動農民群眾，建立農會，組織農民向封建地主階級開展鬥爭，建立了城鄉最廣泛的反封建統一戰線。在土改中，對於地主分子，除個別罪大惡極、民憤極大的予以鎮壓外，都分給一定數量的土地，讓其在勞動中改造成為新人。土地改革運動是有領導地分期分批進行的，每期一般經歷了發動群眾、劃分階級成分、沒收和分配土地、復查總結等階段。

中共在土地改革中其具體作法的特點為，一是對階級和階層的劃分非常詳細；二是實行以農民私有為主體、以國家所有為輔的兩種所有制結構。這種無償沒收和無償分配的辦法，特別是劃分階級以及對不同階級實行不同政策的辦法，對農村政經生活產生了重要影響。

#### 一、階級劃分限制農民活動，加強國家對農民的控制能力。

在土地改革過程中，依據土地及財產狀況，把農民劃分為地主、富農、中農、下中農和貧農等一些階級成分，無償地把地主、富農的財產加以沒收供貧、下中農分配。這就徹底改變了農村的政治關係、經濟關係與社會關係。當時，中共提出了一個著名的口號，即「土地改革的過程即建政過程」，把土地改革與政權建設看作是有機統一的過程。<sup>90</sup>

另外，階級劃分還不僅用於沒收和分配土地，更重要的是將部分人在政治上打入另冊或升為優等階層，如一但被劃為地主，就被列入敵對階級，被剝奪了公民權和在社區內的平等權力，更不用說參加政權的機會了。這種劃分並不由你個人對新政權的態度以及德行所決定。另外，細緻的等級劃分，也為國家統治提供了便利條件，國家可以根據需要，今天將富農算作中立階級，明天就可以將其算作敵對階級。這種辦法實際上就是由國家掌握了每個人的生殺予奪大權，造成國

---

<sup>90</sup>金太軍，*鄉村關係與村民自治*，（廣東：廣東人民出版社，2002年7月），頁69。

家直接干預農民的命運和農民對國家的服從。

通過土地改革，農村的政權基礎發生了巨大變化，過去以地主豪紳和宗族為基礎的鄉紳統治土崩瓦解，取而代之的是由共產黨組織、農會以及共青團、婦聯等群眾組織為基礎的現代政府管理。大大加強了國家對農村的控制，保障了國家實行優先發展重工業戰略。

## 二、無償沒收與無償分配不利農民產權的保障。

土地改革通過強大的政府力量，採用經濟上無償沒收地主富農土地和財產分給農民、政治上剝奪地主公民權的辦法，迅速實現了高度平均的耕者有其田，極大程度上縮小了貧富差距，在自然資源緊張的條件下，使中國大部分農民獲得了生存權和發展權，從而在總體上大大提高了農民的生產積極性。

但是這種以鄉為單位，按人口平均分配土地的辦法，以及按階級和貧困程度分配其他生產資料和財產，實際上是一種「免費午餐」。表面上看，土地改革前是土地私有，土地改革後仍然是土地私有，從產權制度上來說並沒有多少變化，但是後一種私有，是建立在靠政府來否定部分人（地主和部分富農）私有基礎之上的。換句話說，農民無償得到的土地和財產，來自於國家的賜予與政治鬥爭，使得土改後以土地為主的產權充滿了政治因素，一方面造成分得土地和財產的農民對共產黨和政府感恩戴德，將其經濟和社會地位的升遷歸為共產黨和國家；另一方面則強化了國家與農民之間統治與被統治關係，而這與現代民主國家發展趨勢是不符合的：即政府只是人民意志的代表和公僕，而不是凌駕於人民之上的統治機器。

土地改革以後的私有制，融入了國家的權力，國家可以透過其權力將土地重新分劃給農民，當然也可以輕易地收回。土地和財富增加反而會導致其產權的不

完整，也就是說國家法律最終不會承認和保護合法的私有財產。

### 三、國家與農民關係的再造。

土改不但取消了地租、平均了地產、打掉了雇傭長工的基礎，並為國家提高稅額創造了條件。同時土改也改變了農村與外界的關係，農民成為純粹的自耕農，現在他們不向地主而是直接向國家繳稅。從國家與農民的角度來說，土改的實質結果是國家政權透過發動貧民運動，消除農村土地集中占有的現象，它不但減輕農民的經濟壓迫，也使得國家的農業稅收有可能增加。對農民來說，國家的權力第一次直接深入自然村。<sup>91</sup>有關中國政權體制延伸情況請看圖 2-1。

土地改革對國家與農民關係的重塑。土改後所形成的新的國家與農民的關係，不單是強化了國家對農民的控制能力，還擴大和鞏固了黨和政府在农村的統治基礎，土改對農村各階層經濟和政治關係的調整，為黨和政府培植了一大批忠實的支持者和追隨者。這也是後來中國共產黨和政府能夠輕易推行統購統銷和合作化的重要原因。

對中共而言，土改的成功是重構農村政治秩序的第一步，土地改革所鑄造的社會基礎，使國家自上而下的行政調控成為可能，並且奠定日後在农村推動農業合作化的根基。<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup>黃宗智，**長江三角洲小農家庭與鄉村發展**（香港：牛津大學出版社，1994年），頁175。

<sup>92</sup>劉曄，前引文，頁5。

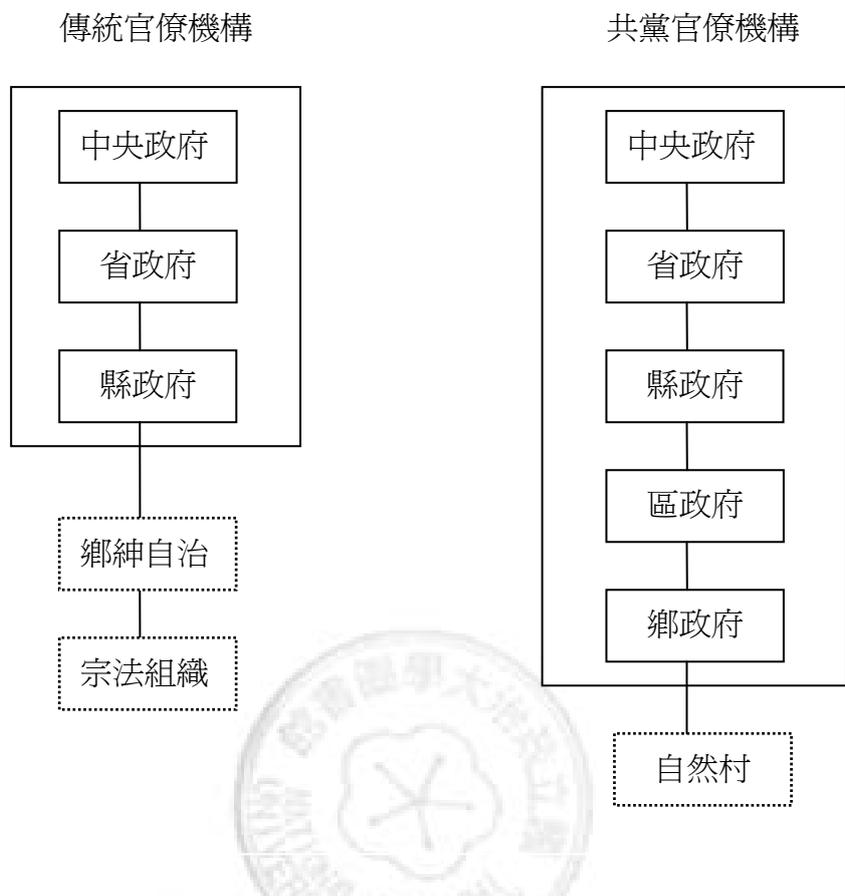


圖 2-1、中國政權體制變化

資料來源：金觀濤、劉青峰，*開放中的變遷—再論中國社會超穩定結構*（台北：風雲時代出版社，1994年），頁458。

### 第三節 人民公社時期農村基層組織（1958～1982）

土改運動雖然完成，但它與中共想建立的會主義天堂仍然很大的距離。土改

時期中共主要是破壞農村中原有的地富階級，將土地平均分配給貧農，只是改變了農村所有權的分配方式，並沒有改變農村土地私有的傳統。土改完成後，中共隨即在農村展開社會主義改造計畫，將農村的土地和生產資料從個人所有轉變為集體所有，並將國家權力擴大到對農村政治以及經濟生活的全面控制。同時透過其強大的組織能力，在農村建立黨支部，鄉鎮建立黨委，把國家權力擴張到社會基層，黨政權力滲透到農村底部。

## 壹、農村經濟走向集體化

1951 年中共中央制訂了《關於農業生產互助合作社的決議》，推進農村的合作社運動。農業合作社運動有三種步驟，它是一個逐步遞進的過程，最終要讓農民進入高級合作社：第一步是互助組，農戶聯合使用勞力，但個人仍保留對土地及其生產要素的所有權，農民在經濟與行動上都有較大的獨立性和自由；第二步是初級農業合作社，勞動資產由集體掌握，每個農民根據其交給集體的 land、農具及牲畜的多少參加分紅。農民的土地雖然仍為私有，但通過土地入股和統一經營，農民之間的組織聯繫和約束增強了；最後是高級農業合作社，農民的土地及其主要生產資料歸合作社集體所有，取消分紅，嚴格實行按勞取酬，顯然，個體已不具有生產資料的所有權、生產經營和分配上的獨立性，農民也不再具有退社的自由和權力。不過在高級社時期，規模相對較小，生產大都按生產隊組織勞動，生活資料和零星的樹林、家禽、家畜、小農具、經營家庭副業所需要的農具，仍規社員私有。<sup>93</sup>合作化推進過程中雖然遭到農民的抗議，但受到中央及黨組織較有紀律的執行，1956 年下半年已有 96.3% 的農民加入高級合作社。<sup>94</sup>隨著集體化

---

<sup>93</sup>整理自：林毅夫，**制度、技術與中國農業**（上海：上海人民出版社，1994 年），頁 19。陳永發，**共產革命 70 年（下）**，（台北：聯經出版社，1998 年），頁 609～610。項繼權，**集體背景下的鄉村治理**，（武昌：華中師範大學出版社，2002 年）頁 130～131。

<sup>94</sup>蘇星，**我國農業的社會主義改造**，（北京：人民出版社，1976 年），頁 58。

的不斷深入和高級社的合併，進而形成人民公社。

1958年8月29日，中共中央在毛澤東大力支持下頒佈了《關於農村建立人民公社的決議》。《決議》中指出，「工農商學兵互相結合的人民公社，是指導農民加速社會主義建設，提前建成社會主義並過渡到共產主義所必須採取的基本方針」、「人民公社將是建成社會主義和逐步向共產主義過渡的最好組織形式，它將發展成爲共產主義社會的基層單位」。<sup>95</sup>農村一切生產資料歸人民公社集體所有，實行集中勞動，統一分配，農民被更嚴密地組織起來。

在毛澤東的設計中，人民公社是政社合一體制下組織軍事化、行動戰鬥化、生活集體化的共產主義組織。公社既是一級經濟組織，又是基層政權單位，其特點是「一大二公」，所謂「大」是指規模大，一鄉一社，幾千農戶，幾萬人口成立一個公社。所謂「公」是指「公有化程度比高級社高」。公社實行「工（工業）、農（農業）、商（商業）、學（文化教育）、兵（全民武裝）」相結合和「政社合一」，既是社會結構的單位，又是政權組織的基層單位。公社一般包括若干個生產大隊，實行三級所有制，隊爲基礎。不過有的公社是「兩級制」即公社、生產大隊兩級；有的公社是「三級制」，即公社、生產大隊、生產隊三級。在《決議》公布後一個多月的時間裡，全國74萬多個農業合作社，迅速合併成爲2萬6千5百多個人民公社，參加人民公社的農民共有1億2千多萬戶，占農民總數的99.1%。<sup>96</sup>

## 貳、人民公社治理體系的形成與特點

透過農村的集體化過程，重新建立了鄉村治理體系，在人民公社的組織與管理上，有以下治理特點：

---

<sup>95</sup>陸文強、李建軍編著，**農村合作制的演變**（北京：農村讀物出版社，1988年），頁99。

<sup>96</sup>陸文強、李建軍編著，前揭書，頁99。

### 一、政社合一，即國家基層政權與人民公社組織合為一體。

公社管理機構為公社管理委員會，受縣政府及其派出機關的領導，設社長、副社長及管理會委員，公社中設黨委，公社要負責本行政區域內的生產經營活動，組織、領導各級農業生產活動；作為行政組織，它必需接受上級政府的領導，對行政區域內的行政事務實施管理。<sup>97</sup>

人民公社時期農村實行集體所有制，村中幾乎一切財產都歸集體所有，農民在理論上是集體經濟的主人，但實際上他們與集體財產之間的關係始終未能名符其實。「政社合一」的體制導致財產權利成為行政權力的附屬。在農村中掌握集體財產的是擁有權力的幹部，包括村中集體財產的分配權、生產隊的劃分、農民的生產派活、勞動計分等等。在農村沒有制度化的法律保障規範、幹部如何支配農民及分配收入的機制未完善制定時，農民根本無法約束掌握村中絕大數資源的幹部，更不能監督幹部的非法行為，所有的生產過程由集體支配，非農民個人決定的。

### 二、三級所有制，以隊為基礎

政府在合作化過程中，起著推動與控制作用，使得人民公社在建立之後，迅速成為農村中生產安排、收益分配、生活管理、社會保障等多方面功能的綜合載體。在人民公社內，農民的衣食住行都在公社控制之下，每一個農民被編入一個小組；一定數量的小組編成生產隊；生產隊之上為大隊，大概等今日的自然村；大隊之上是人民公社，相等於鎮或鄉的規模。國家每年都為每個公社下達生產任務指標，公社將指標逐層下達，農民所有生產由國家計劃及統一收購，農民所需的商品則由國家分配。

---

<sup>97</sup>項繼權，前揭書，2002年，頁133。

### 三、黨政不分，實行黨的一元領導

農民所得是由工分決定，工分的價值是整隊大隊減去上繳國家及公社福利開支的平均數。人民公社本來應該成為代替國家進行農村社會自我管理的機構，但事實上農民對這種自上而下的現代化整合參與程度並不高。影響因素在於，黨組織在人民公社體制中實行一元化領導，公社一級一般設立黨委會，大隊一般設黨支部。公社黨委幹部一般由上級黨委派任，屬國家行政官員序列，大隊書記和支部成員則屬於農民身份，一般拿工分補貼。黨組織高於公社其他組織之上，一切事務，包括生產和分配，招工招幹和參軍，救濟糧款發放等，全都由黨組織決定。公社的一般權力都集中於黨委。黨委的權力集中於書記一手中，事無巨細，一切都要請示黨委或書記，由書記說了算。這種一元化的領導體制，一般都排斥非黨群眾參與決策。在人民公社的實際運作中，因為強調政治對經濟的優先地位，國家在人民公社中以強而有力的政治手段和政治運動將來自公社社員的內在經濟利益要求和真實意志強而有力的淹沒了。<sup>98</sup>

魏昂德（Andrew G. Walder）指出，當社會出現一種制度，在運行的過程中會自動產生一種自我調節和保護機制，形成固定的社會組織型態。在中共設計的制度中，人民無法自由移動，他的生活處處依賴單位組織，誰掌握了分配權，或是誰有權分配，對人民和國家來說相當重要。中國社會在單位體中因掌握的資源不同出現兩種階級：一是二次分配者（redistributor）主要是國家政府的官員、黨的專業工作者（從國家財政中領取資金者），他們掌握社會的實際分配權；二是直接生產者（direct producer）或是資源接受者，為城市居民和農民。<sup>99</sup>

共產黨實現統治的權威基礎在於它取得對社會資源的壟斷地位，即對生產要素的掌控，人民為了滿足基本的經濟需求，必然對國家形成一種依附關係。但是

---

<sup>98</sup> 金太軍，*鄉村關係與村民自治*，（廣東：廣東人民出版社，2002年7月），頁96~97。

<sup>99</sup> Andrew W. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, (Berkeley: University of California Press, 1986), pp. 1~28.

國家並不直接將資源分配到人民手中，而是透過一種再分配制度（redistribute）將國家資源轉到人民手中。1954 年在城市建構的單位，1958 年在農村建立的公社體制，便成為國家在基層的派出及代理機構，他們掌握國家下放的資源執行資源的再分配。中共政權透過這兩種制度，將社會成員整合起來。由於單位一方面依賴國家，另一方面國家藉著資源控制單位組織，讓單位成為執行國家意志的工具。國家控制單位的能力是藉由黨的一元領導體制來體現。<sup>100</sup>

集體化重塑了鄉村治理的組織基礎，合作化本身就是組織化的過程，黨和政府倡導合作化和集體化也是為了「把農民組織起來」。隨著合作化和集體化的逐步推進，農村和農民從經濟上逐步被全面地組織起來，通過互助組、合作社、初級社高級社直到人民公社，最終農民的生產經濟組織與基層政權組織融為一體，政經不分、政社合一。

### 參、人民公社低效率的討論

在人民公社體制中，國家是功能受益者，而農民是功能受損者。國家建立了人民公社、生產大隊、生產隊三級嚴密的組織體系，對農民實行直接的、全面的、剛性的控制。透過土地集體所有基礎上的統一生產、統購統銷、統一分配、秩序與安全的統一維護、幹部任命制等一系列制度設計，實現了工農業和城鄉之間的不平等交換以滿足國家實行工業化所需要的原始資本積累，對政治、經濟、文化等進行公共資源的全面控制，徹底改造農民並使農民離開集體就無法生存、不得不固定於土地，依附集體。

這對確保中國大陸的工業化優先發展戰略、徹底改造農村、農業與農民發揮了積極的作用。但是，這樣的極端管理模式，由於沒有兼顧國家與農民雙方的利

---

<sup>100</sup> 李路路、李漢林，**中國的單位組織—資源、權力與交換**（杭州：浙江人民出版社，2000年），頁1~2頁；Andrew W. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, (Berkeley: University of California Press, 1986), pp.1~27.

益，從一開始就伴隨著許多不可克服的問題與矛盾，如整體利益與個體利益、公平與效率以及集中與民主等問題。這種無法將國家的需求與農民的利益結合起來的強制管理制度，造成以下的影響：

一、爲了加強控制使得權力的高度集中，而阻礙了農村的政治發展。

高度集中、層層任命、缺乏監督的領導機制，造成幹部主觀主義、官僚主義氾濫；農民沒有自由，沒有選擇，個人意願沒有渠道表達，各種不滿大量累積。

二、農業發展乏力，經濟處於停滯狀態。

政社合一、黨的一元化領導造成黨、政、企不分，用行政命令方式管理經濟，「一平二調」等違背經濟規律的作法，直接損害了經濟條件較好的集體組織與農村的利益，集體生產加上分配上的平均主義，難以衡量每個農民生產的質量與數量，無法調動農民的積極性。阻礙了農村政治的發展。農民的民主權利沒有保障，幹群關係高度緊張。工農業之間長期的不平等交換，對農民生產積極性的嚴重抑制，高度緊張的幹群關係反過來又窒息了農業經濟的活力，造成了農業生產長期停滯，農民的衣食住行都非常困難。

三、阻礙了農村社會正常的分化和流動，造成農村階層變遷的停滯。

中共建政以來，以階級身份作爲特徵的層級結構的形成，導致了農村社會結構的封閉。土地改革中根據不同標準將農民劃分爲地主、富農、中農、下中農和貧農，原是爲了實行社會變革的需要，但在日後強調階級鬥爭以及人民公社時期，階級身份日益固化，進而成爲一種先賦性、繼承性和不可更改性，社會流動幾乎完全受阻。隨著戶籍制度的加強和人民公社組織控制的出現，農民失去了在鄉際間和城鄉間自由遷徙的權利，被嚴格束縛在其所居住地域的土地上，無法改變自己的身份地位和職業。

人民公社原有的產權安排和政治調控沒有實現農村生產率的穩定提高，溫飽問題依然是農民需要首先加以解決的問題。造成中共集體經濟低效率的原因，有一個普遍的解釋，就是農業生產中集體組織對其成員勞動的監督與計量不完全，進而導致對社員的激勵不足。但這樣的解釋似乎忽略了其中對管理者的激勵問題。任何生產都會面臨計量、監督與經營管理的問題，有效的監督是集體經濟來激勵成員充分努力的必要條件，Alchian Armen A.和 Harold Demsetz 指出經濟組織的所有權其實就是一種剩餘權（residual claim），正是這種剩餘權激勵所有者努力監督。事實上，經濟組織的資產所有者可以獨單監管責任並獨享剩餘權，也可以把由監管引起的剩餘支付給專業的經理並由後者擔任監管的責任。無論如何集體生產的監管有效性是由監管者享有剩餘權來保證的。當產權受到侵蝕時，剩餘權激勵機制勢必受到削弱。如果集體生產確實具有規模經濟效果（即合作生產的總和大於個別生產的總和），那麼所有權即剩餘權將為實現此種規模經濟提供制度保障。因此，集體生產的監管困難，一方面源於技術性的保障，及信息收集和處理的困難，另一方面源於制度性的因素，即產權殘缺導致對監管者的激勵不足。<sup>101</sup>

對於農村基層而言，幹部官位升遷可以作為產權制度的一種替代。由於基層的農村幹部（生產大隊和生產隊）不屬於國家正式行政官僚，升遷無望，隨著黨組織實際約束力的下降和意識型態的放鬆，國家對公社以下農村幹部缺乏約束力，而這些人又是集體經濟的直接監督管理者。無法對基層農村幹部產生激勵效果，導致集體化的規模經濟無法實現。如此，中國農村的固有弊病又抬頭，農村吃補貼和提留的農村幹部越來越多。而農村幹部又掌握集體的政經權力，權力的集中使得幹部利用職權為自身營利的機會大增，而農民無法監督幹部，導致鄉村

---

<sup>101</sup> 周其仁，產權與制度變遷，（北京：社會科學文獻出版社，2002年9月）頁11；Alchian Armen A. and Harold Demsetz, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, Vol. 62, No. 5, pp. 777~795.

政權體系逐步腐化。<sup>102</sup>

因此，國家控制的集體化經濟，存在著對共同生產監管活動缺乏激勵而引起的低效率問題，使得原本農業生產中困難的計量和監管問題更陷入困難，歸咎其原因所在，在於國家行為造成嚴重的產權缺失。

## 第四節 小結

清末及民國時期，國家政權不是靠提高自身效率來擴大財政收入，而是靠擴大外延，增設機構和增加稅種來增加收入，這樣做的後果是導致了國家財政收入的增長伴隨著營利型經紀人貪污賄賂的增長。中共建政後，在農村展開打擊與取締士紳、地主、宗族等，並取消了過去的營利體制，透過土地改革，打破過去不公平的分配與剝削狀態，完成的國家政權的建設目標，把鄉村社會的管理者納入國家官僚體系。

我們可以透過同心圓的方式來表示清末及民國初年時的國家與社會關係。第一圈：位於結構模型核心，代表國家政權；第二圈：同心圓中間層，代表基層政權和基層社會組織，也就是國家—社會互動的直接場所。第三圈：位於結構模型最邊圍，代表農村社會。由於圈層之間是靠政治制度化，即「在一個複雜的社會裏，政治共同體的穩定依賴於社會政治制度化的程度，且政治制度化就是組織和程式獲取價值觀和穩定性的一種過程」來區分的<sup>103</sup>，因此我們用實線或虛線用來分別表示政治制度化的有效程度強弱。沿半徑的箭頭表示主要的政治與利益博弈的方向。

---

<sup>102</sup>劉曄，前引文，頁 5。

<sup>103</sup>杭廷頓，**變革社會中的政治秩序**，（北京：中國社會出版社，1999 年），頁 12。

第二圈層處於國家與社會之間。在兩種力量相互交融、互動和整合的過程中，必須有一個透明的資訊上行下達管道。如果這種資訊管道被堵塞，則有可能為中間地帶的利益一體化帶來便利。在這個緩衝地帶，必須有國家與社會雙方的組織進行政治博弈並達成妥協。這樣，滲透到社會基層的國家意志應該是經過修正、經過討價還價的產物。只有這種機制，才能成為銜接國家與農村社會之間的無形橋樑，甚至打造起農村公民社會。然而，清末及民國初時，儘管帝國行政機構在分崩瓦解，但舊秩序的重要基礎—地方紳士其權威並未動搖，反而經由國家擴大地方紳士的行政職能，使其有能力將國家政策貫徹到社會最底層的農村，壯大地方紳士的勢力，位於第二圈層的經紀人變成以營利為主，人民利益主旨為副，新建政府無力阻止牟利、貪污、腐敗的增長，造成政權的內捲化。此時鄉紳社會為一種高穩定、低活力的治理結構，王權仍止於縣政，特點在於，第二圈層是士紳階層。

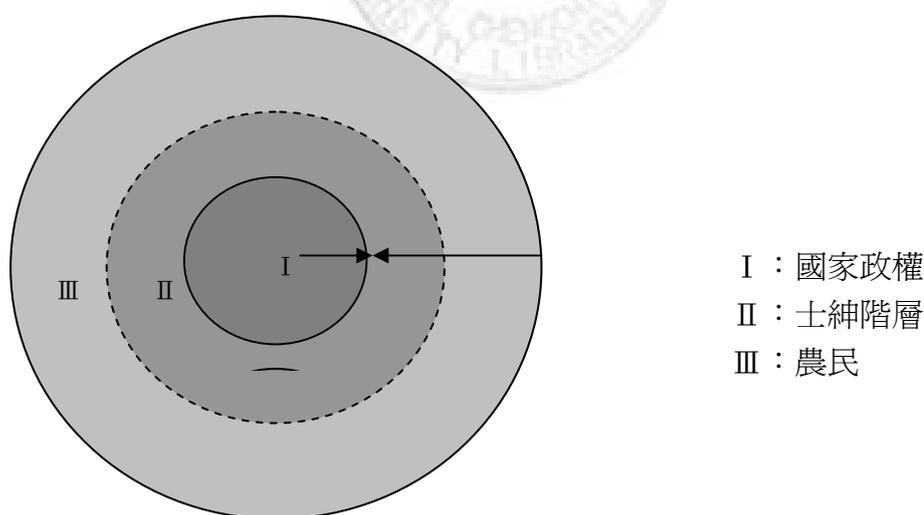


圖 2-2 傳統農村社會治理

對馬克思主義者而言，產權是政權的根源。誰透過產權掌握了經濟力量，誰

就掌握了政治權力。產權又是一切社會價值分配的基礎，因此是社會改造的核心，實現分配正義的手段。所以在馬克思主義當中，掌握產權不但是滿足社會正義的必要條件，又是保障新社會秩序的基礎。無怪乎在《共產黨宣言》中，馬克思要說：「共產黨人的唯一任務就是消滅私有制」。中共在建立新政初，爲了在農村建立制度化體系、防止農村傳統弊病再生，首要工作在農村展開打擊與取締士紳、地主、宗族、民間宗教信仰以及祕密會社的工作，終結民國時代存在的營利型體制，並增強國家在農村的稅收。透過土改的方式，滿足人民擁有私產的慾望。但爲了發展工業，需要大量的資金和資源。當時社會資源的匱乏，便從農業剩餘來增加國家工業化資本的積累。國家運用政治權威再度進行一連串的所有權改造，從農村提取和集中資源，把農業剩餘轉化爲工業化積累。

而中國土地改革形成的產權制度無疑是一種土地農民私有制，但是這種私有制不是產權市場長期自發交易的產物，也不是國家針對人民的產權保護所進行某些限制，而是國家組織大規模地進行群眾階級鬥爭直接重新分配原有土地權的結果。因此，在土地形成的農民個體私有制中已經包括了後來集體化公有的一切可能的形成，因爲通過政治運動創造了所有權的國家，同樣可以通過政治運動改變所有權。社會主義產權改革的根本問題，不是由國家確認某種所有權形式，而是首先界定國家在產權變革中的權力限度。

土地改革是無償沒收地主和富農的土地財產並無償分配給貧苦農民，這也從觀念上極大衝擊了私有制，助長了人們靠政治、運動和服從政府來保護或提高社會地位的傾向，使許多農民不敢進一步發家致富。周其仁在《中國農村改革：國家和所有權關係的變化》一文中即提出：「土地改革形成的產權制度無疑是一種土地的農民私有制。但是，這種私有制不是產權市場長期自發交易的產物，也不是國家僅僅對產權交易施加某些限制的結晶，而是國家組織大規模群眾鬥爭直接

重新分配原有土地產權的結果。」<sup>104</sup>

集體化進一步消滅了殘缺的農民所有權。互助組運動聯合了農民的生產活動，初級社歸併了農民的主要財產，高級社消滅了土地和牲畜的分紅，人民公社則在更大的範圍內推行公有化。至此，國家拆除了農村社會的所有權籬笆，行政權力全面侵入鄉村。農民剩餘的高度集中動員的體制終於得以確立。政社合一的集體化公有制，構造了截然不同於傳統中國農村的制度和組織基礎。

1958 年到 1982 年的人民公社時期的農村社會，將政府、經濟和黨的職能結合在一起，集體化運動為一規劃性的制度變遷過程，使得國家權力強制性地進入農村，不斷弱化族權，最終形成了村社合一的政治結構。以國家權力為背景的集體經濟組織掌握了農村最基本的生產生活資料及最主要的資源配置方式。農村社會表現為一種以集體經濟為基礎的、以行政控制為手段的集權式鄉村動員體制。<sup>105</sup>人民公社時期的集體化運動是一種政治上高效率經濟上低效益的動員體制，國家力量高度沉降到農村社會，使得高壓下呈現出一種窒息的穩定，農民幾乎不存在和國家進行政治博弈的可能與機會。第二圈層的政治、經濟功能已經完全由基層政權—公社所掌控了。「政治正確」往往決定了社會資源的分配。顯然，政治制度化的邊界牢固地處在第二圈層和農民之間。這個模型的特點是，第二圈層是混合政權和社會組織為一體的基層單位。

---

<sup>104</sup>周其仁，*中國農村改革：國家與土地所有權關係的變化—一個經濟制度變遷史的回顧*，（北京：社會科學文獻出版社，2002 年）頁 10。

<sup>105</sup>於建嶸，*嶽村政治—轉型期中國鄉村政治結構的變遷*，（北京：商務印書館，2001 年），頁 285。

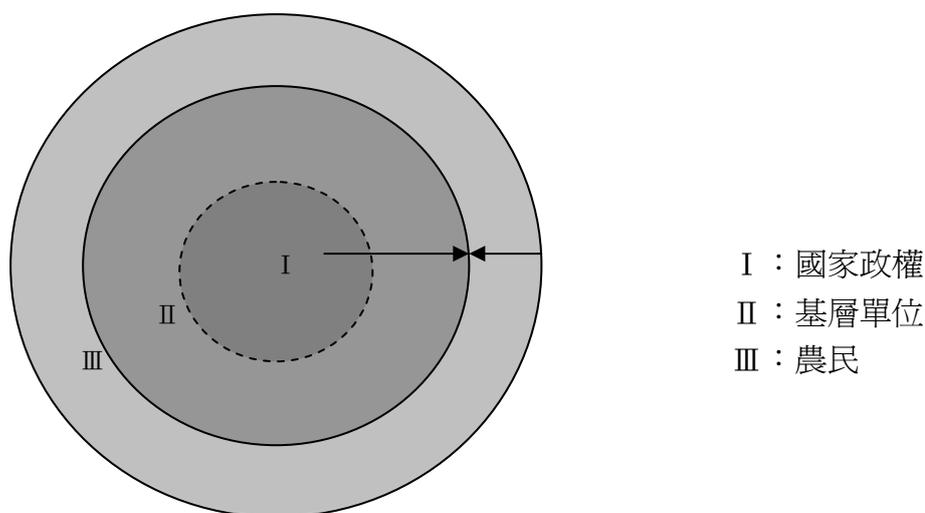


圖 2-3 高度沈降的農村社會治理

因此，中國大陸的集體經濟不是農戶間基於私人產權的合作關係，而是國家控制經濟權利的一種形式，國家唯一切生產要素（土地、勞力和資本）的第一決策者、支配者和收益者，通過指令性生產計畫，對產品統購統銷，限制自由貿易，隔絕城鄉人口流動。集體僅僅是國家意志的貫徹者和執行者。同時國家在此時所扮演的角色並非對所有權及其交易進行保護與仲裁，而是侵入並控制農村所有權。在所有權制度安排中，最重要的是經濟資源的排他性收益權和轉讓權，但中共在經過集體化過程中，取消了經濟權力的排他性，也就取消了資源利用的市場交易。同時，國家並不承擔其控制後的結果負直接的責任，而是由集體來承擔，集體無權決定生產什麼，生產多少，甚至如何生產，更無權在市場上簽訂購買生產要素和出售產品的合約，都先由國家決定，自上而下貫徹執行，最終確定集體的分配水準，包括集體提留的數量和社會分工的價值量。<sup>106</sup>

中國農村自土改以來，歷經了多次的產權改革運動，為農村的政治發展以及

<sup>106</sup>周其仁，**產權與制度變遷**，（北京：社會科學文獻出版社，2002年9月），頁6。

經濟生活加注了不少的變化因素。中共在經濟體制改革開放以前，實施以行政管理和公有制為主的計畫經濟，經濟管理權力高度集中在政府部門，形成計畫上統包統攬；財政上統收統支；流通上統購統銷；就業上統包統配；物價上統一規定的現象。這種以強制性的方式界定每個經濟人的權利和義務，不允許人民之間自願談判和交易，使這種產權安排下的損益變成一種「外部性」；換言之，在公有制的基礎下資源使用者沒有排他性的使用和收益權，造成儘可能地偷懶以減少損失。由於抑制了競爭和市場機制的作用，使價格信號扭曲，造成資源配置的不當、經濟效率缺乏、勞動者生產的積極不足，因而束縛了經濟發展的活力，<sup>107</sup>也間接影響了政治的發展。雖然強化了其深入社會基層的權力，促使國家權威向城鄉的全面滲透，而且在社會生活的所有領域都建立、鞏固和強化了國家權力。但是，這樣毫無節制地擴張權力反而帶來職能多、環節多、資訊不靈、機構臃腫等科層制度的種種弊端，為營利體制的再生創造了機會，過去地方政權內卷化的情形依然存在。

中共以所有權歸屬為標準劃分了人民的階級，決定了社會政治權力和文化與意識型態的樣態。經濟上的有產者總是成為政治上的統治者和文化上的教化者。而經濟上的無產者就成為政治上的被統治者和文化上的受教者。經濟的剝削和政治的壓迫和文化上的宰制是一貫的。整個社會制度是在延續特定的生產方式，而只有當生產力向前發展後才會有新的階級興起，來替新的一套社會制度請命和催生。<sup>108</sup>家庭聯產承包制便代表著生產力的向前發展。

---

<sup>107</sup> 吳惠林、周亞貞合著，**放權讓利—由產權理論談中國經改**，（台北：中華徵信所企業股份有限公司，1998年1月），頁2。

<sup>108</sup> 「政治經濟學批判序言」，**馬克思恩格斯選集**，（北京：人民出版社，1972年），第二卷，頁81~85。