



# 权力、利益与信念

新制度主义视角下的人民公社研究

*Power, Benefits and Beliefs*

*A New Institutionalism Perspective on People's Commune in Rural China*

刘庆乐 著

中国社会科学出版社

# 权力、利益与信念

新制度主义视角下的人民公社研究

*Power, Benefits and Beliefs*

*A New Institutionalism Perspective on People's Commune in Rural China*

刘庆乐 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

权力、利益与信念:新制度主义视角下的人民公社研究/刘庆乐著.

—北京:中国社会科学出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-5004-8907-8

I. ①权… II. ①刘… III. ①农村人民公社-研究-中国

IV. ①F325

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 131215 号

策划编辑 黄燕生

责任编辑 武云

责任校对 张敏

封面设计 大鹏工作室

技术编辑 戴宽

---

出版发行 **中国社会科学出版社**

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮编 100720

电话 010—84029453 传真 010—84017153

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京君升印刷有限公司 装订 广增装订厂

版次 2010 年 6 月第 1 版 印次 2010 年 6 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16

印张 17.75 插页 2

字数 271 千字

定价 36.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

# 序

制度研究与制度设计历来是中西政治学关注的中心议题。在中国政治发展的悠久历程中，历代统治者和士大夫都对制度给予应有的重视，像《礼记》、《仪礼》、《尚书》等专门论述制度的经书，一直被奉为治国理政的经典。而在西方政治学发展史上，从柏拉图、亚里士多德，到马基亚维利、洛克、卢梭、霍布斯等，古典主义政治学研究要解决的一个核心问题，也是确定哪种政治制度能造就最好的社会和社会成员。直到西方现代政治学出现，“制度中心主义”仍未间断，如 19 世纪末 20 世纪初政治学家对宪法结构的关注，事实上导致了“对不同国家宪法和其他政治制度的具体起源和运作方式的详细研究”。<sup>①</sup> 诚然，制度研究在行为主义政治学时期曾经受到一定程度的忽视，这种短暂的忽视却为政治学制度研究反省自身、实现范式转换提供了契机，行为主义政治学也成为新、旧制度主义的分水岭。在当今欧美政治学研究领域，新制度主义政治学与行为主义政治学及理性选择政治学呈现出鼎立之势。

关注西方政治学发展前沿，加强中西方政治学之间的学术对话与交流，历来是发展、繁荣当代中国政治学的重要途径。然而，一方面，中国学术界对新制度主义政治学理论与方法的关注，总体上还处于译介阶段，利用这一方法进行本土化的经验研究较为稀缺；另一方面，尽管人民公社是影响当代

---

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·古丁、汉斯-迪特尔·克林格曼主编《政治科学新手册》（上册），钟开斌等译，生活·读书·新知三联书店 2006 年版，第 202 页。

中国政治、经济与社会发展的一项重要制度安排，受到来自政治学、历史学、经济学、社会学等多个学科的共同关注，但从制度的视角进行专题性的深入研究，还存在有待探索的学术空间。刘庆乐博士在其博士论文基础上修改而成的这篇论著，采用新视角，使用新方法，收集新材料，提出了一系列新的观点，这无论对于深化人民公社研究，还是对于推进新制度主义政治学的本土化研究，均具有重要的学术价值。

首先，关于制度的起源与宏观演进，作者主要分析了制度环境对制度安排的决定性作用。本书认为，农业集体化目标是国家受制于意识形态和工业化双重压力的一种既定选择，而最终选择人民公社作为农业集体化的组织形态，则是当时中国经济、政治和文化因素综合作用的结果：随着高级社的普遍组建，国家既希望农业以更大的组织规模效应实现“大跃进”，使其能够为工业化提供强有力的支撑，又急于化解农民对集体化的抗争，将农民永久地留在集体内，加之国家主要领导人所持的新村与公社信念，人民公社是最终找到的可能实现这三大目标的制度安排。然而，人民公社制度在运行初期存在脱离设计者期望而独立存在的自主性，被迫进入“纠左”、调整阶段。1959年庐山会议中断了“纠左”进程，调整工作前功尽弃，并导致了1959—1961年的农业危机。从人民公社制度的视角看，这场危机确有制度合法性危机的性质。因此，国家在采取若干复苏经济措施的同时，也通过组织清洗、建立贫下中农协会、开展“社教”运动等办法，重建这一制度的合法性。从宏观上看，人民公社制度演进同时存在路径依赖和供给主导型制度变迁两种逻辑关系。从路径依赖的关系看，人民公社制度选择是中国学习借鉴他国现代化发展经验、特别是苏联模式的结果，是现代化的后来者为赶超发达国家而设计的一整套制度体系的重要一环；人民公社长期存续是多种因素综合作用的结果，如政治制度的高密度性、群体适应性、意识形态刚性等，而最为重要的因素是国家决策层中超级领袖对其他成员的权力非对称性。从供给主导型变迁的逻辑关系看，人民公社的制度供给主要受宪法秩序、国家的企业家角色和意识形态环境方面的约束；制度需求主要来自日趋强化的土地资源相对于人口资源的稀缺性以及农业技术发展对制度的内在驱动力。

其次，关于具体制度规则的实施。作者以制度同质而异用为基本假设，具体分析了外在制度中的政治规则与权力结构、经济规则与利益结构、内在制度中的宗族制度及其结构。作者认为，在组织的权力结构中，农村人民公社是政社合一的组织，生产大队和生产队虽不是一级法定的政权机关，但也被纳入国家基层政权建设的目标，而权力的实际配置又与文本制度存在较大差距。国家权力在组织中主要通过政社合一、户籍制度、阶级斗争、政治运动等运行机制来实现，其结果是以较高的运行成本有效地实现了提取资源和控制社会的政治目标，而未能有效地维护公民权利及改善民生。在组织的利益结构中，由于体现差序原则的行政性授权压倒体现平等原则的经济性授权，现实性委托—代理关系压倒表达性委托—代理关系，因而“三级所有、队为基础”的产权制度存在着外部与内部两方面的矛盾。劳动工分是劳动过程中最重要的激励手段，然而由于社员普遍以最终代理人的身份行动，因而没有一种工分制度可以形成对社员的有效激励。生产队的初次分配基本实行了按劳动工分分配成果的原则，但由于生产队不能制定一个客观有效的劳动评价和监督制度，具体分配环节的公平并不能弥补激励机制的整体缺陷。组织中的公共物品主要由集体经济提供，而由于存在阶级差别，因而教育、合作医疗、社会救助等公共物品在一定程度上也就失去了公共性。作为内在制度的组成部分，传统宗族制度在人民公社化运动中受到强烈冲击，但依然存在。面对国家法理权威的强大挤压，宗族权威主要选择竞争、退却及融入三种策略，宗族权威与法理权威之间的结构存在杂族混居模式、生产队宗族模式和大队宗族模式三种理想类型。

最后，关于人民公社制度经验对新制度主义理论的回应，作者提出了一个综合制度分析假说，其内容涉及制度的起源、制度的自主性、个体行为与制度的关系、内在制度与外在制度的关系以及制度变迁等。我一向认为，研究中国政治必须借鉴“西学”，但目的不是印证“西学”的普适性，而是用中国的“特殊”去发现“西学”的疏漏，进而丰富政治学的内容，完善政治学的分析方法，拓宽政治学研究的学术视野。刘庆乐在这一个案研究中所提出的综合制度分析假说，确定权力、利益与信念是影响制度运行的三个关键变

量。其中信念是包括外在制度在内的一切制度的源泉，但决策者个体信念影响外在制度的程度，不仅取决于决策者信念与社会信念体系之间的相容性，更取决于公共权力在决策者信念获取社会认同时的运作方式，以及决策者关于制度变革成本和收益的计算。在民主制度尚不健全的制度环境下，超级领袖的信念、决策集团关于制度变革的个别成本与个别收益的计算，决定了制度的创立与存废。然而，不仅个体信念往往具有非理性，决策集团关于制度变革的成本与收益计算也与制度变革的社会成本与社会收益存在差距。权力可达于身，但止于心，当国家权力并不能保护人们因遵从制度而获得的收益时，在具体而微观的经济活动中，大众行为者遵守规则的动机也会转化为违反规则的行动，从而降低制度绩效。与外在制度相比，内在制度与信念之间的关系更为密切，因而具有更强的合法性。不过，仅靠内在制度的运行并不必然带来最好的社会结果，国家有为解决某些社会问题而输入外在制度的必要性，但这种输入必须从经验主义原则出发，保护公民个人财产权利和自由，此乃任何制度变革都必须遵循的基本法则。

刘庆乐是我的学生。2003—2006年他在南京大学求学期间，我指导了他的博士论文“结构与变迁：人民公社制度研究”。在治学方面，他是一个孜孜以求、淡泊名利而志存高远的人。这本书是在他的博士论文的基础上形成的。可以看出，经过这次出版前修改，他对于制度运行的一般逻辑又有更深入的思考，我为此感到欣慰。学海无涯，期待他在学术领域取得更大的成绩。

是为序。

阎小波  
2010年1月

# 目 录

序	阎小波	(1)
导论		(1)
一 研究动机		(1)
1. 人民公社制度的深度追问		(1)
2. 历史问题的当下价值		(2)
3. 新制度主义政治学的本土化研究		(3)
二 研究的目的与问题		(4)
三 人民公社研究状况述评		(4)
1. 相关研究文献综述		(4)
2. 相关研究主题评述		(8)
3. 几点启示		(12)
四 基本概念		(13)
1. 制度与组织		(13)
2. 制度结构与制度变迁		(16)
3. 内在制度与外在制度		(19)
4. 权力、利益与信念		(20)
五 本书的研究方法与创新		(21)
第一章 制度的创设		(27)
一 制度背景		(28)



1. 土地改革后乡村的权力与权威 .....	(28)
2. “两极分化”现象与中央关于农村发展方向的争论 .....	(33)
3. 农业合作化:从自发秩序到计划秩序 .....	(38)
4. 农业集体化:“生产力起来暴动” .....	(44)
二 人民公社制度的导入 .....	(50)
1. 路径 .....	(50)
2. 手段 .....	(58)
3. 走进乌托邦 .....	(64)
<b>第二章 制度初期的合法性危机与重建 .....</b>	<b>(69)</b>
一 制度初期的合法性危机 .....	(70)
1. 经济危机 .....	(71)
2. 社会危机 .....	(74)
3. 制度认同危机:分田到户 .....	(76)
二 制度的退却 .....	(78)
1. 公共食堂解散 .....	(79)
2. 基本核算单位下放 .....	(81)
3. 包产到户盛行 .....	(85)
4. “农业六十条”:停止退却 .....	(86)
三 制度的合法性重建 .....	(90)
1. 组织清洗 .....	(91)
2. 建立贫下中农协会 .....	(98)
3. 持续的“社教”运动 .....	(103)
<b>第三章 政治规则与权力结构 .....</b>	<b>(111)</b>
一 权力的组织网络 .....	(112)
1. 行政组织与行政权力 .....	(113)
2. 党组织与党的领导 .....	(117)

二 权力的主要运行机制 .....	(119)
1. 政社合一 .....	(120)
2. 户籍制度 .....	(122)
3. 阶级斗争 .....	(126)
4. 政治运动 .....	(132)
三 权力的运行功效 .....	(136)
1. 不完全的科层制 .....	(136)
2. 较高的运行成本 .....	(139)
3. 主要政治目标的部分实现 .....	(140)
<b>第四章 经济规则与利益结构 .....</b>	<b>(143)</b>
一 产权规则分析 .....	(144)
1. “三级所有,队为基础”:生产队产权的模糊性 .....	(146)
2. 生产队产权的内在矛盾 .....	(152)
二 激励机制分析 .....	(157)
1. 工分 .....	(158)
2. 初次分配 .....	(162)
三 集体公共物品供给机制分析 .....	(167)
1. 教育 .....	(168)
2. 合作医疗 .....	(173)
3. 社会救助 .....	(176)
<b>第五章 内在规则:以宗族结构为例 .....</b>	<b>(179)</b>
一 宗族制度与宗族权威概说 .....	(180)
二 传统宗族制度在人民公社组织中遗存 .....	(183)
三 宗族结构与基层干部行为模式 .....	(188)
<b>第六章 外在制度的演进逻辑 .....</b>	<b>(193)</b>

一 路径依赖 .....	(194)
1. 路径依赖的一般理论 .....	(194)
2. 路径依赖与人民公社制度的选择 .....	(197)
3. 路径依赖与人民公社制度的存续 .....	(200)
二 供给主导型制度变迁 .....	(204)
1. 制度供给 .....	(204)
2. 制度需求 .....	(208)
3. 制度均衡 .....	(216)
三 制度的终结 .....	(220)
<b>第七章 综合制度分析假说 .....</b>	<b>(225)</b>
一 新制度主义各流派及其局限 .....	(226)
二 综合制度分析框架的初步证明 .....	(232)
1. 关于制度的起源 .....	(234)
2. 关于制度的“裂口效应” .....	(236)
3. 关于个体行为与制度的关系 .....	(238)
4. 关于内在制度与外在制度的关系 .....	(243)
5. 关于制度变迁 .....	(244)
<b>结论与思考 .....</b>	<b>(247)</b>
<b>主要参考文献 .....</b>	<b>(254)</b>
<b>后记 .....</b>	<b>(269)</b>

## 图表目录

图 0-1	三元主体分析与综合法	(24)
表 1-1	G 县 1950 年农业税计算	(35)
表 1-2	中国农业合作化运动进程(1950—1958)	(49)
表 2-1	江宁县东善公社东善大队冯村生产队 1957—1962 年收入支配情况	(87)
表 2-2	凤阳县 1960 年“三反”运动处理情况统计	(93)
图 2-1	农村人民公社贫农下中农协会文本组织结构示意	(100)
图 3-1	农村人民公社行政组织文本结构示意	(114)
表 3-1	S 公社党员综合情况概况统计(1962 年 10 月 31 日)	(118)
表 3-2	人民公社时期城市和农村人均消费比较	(125)
表 3-3	1970 年 S 公社行政干部工资级别及工资额度	(140)
表 4-1	S 公社 YQ 大队 1967 年生产任务	(149)
表 4-2	新中国成立以来河南省主要农产品与工业品单项比价变化	(151)
表 4-3	1980 年中国几种农畜牧产品与工业品交换比价同国际市场比较	(151)
表 4-4	生产队社员劳动博弈矩阵	(155)
表 4-5	华阳桥种子场大队 1983 年记工标准	(159)
表 4-6	人民公社时期中国农业以各种方式为工业提供资金积累的	

数量结构 .....	(163)
表 4-7 S 公社 YQ 大队 1975 年收益分配决算 .....	(164)
表 4-8 S 公社 YQ 大队 1975 年粮食分配决算 .....	(165)
表 4-9 1958—1980 年国家发放农村救济费与人民公社集体公益金 比较 .....	(177)
图 6-1 农村基本核算单位变化图谱 .....	(206)
表 6-1 中国耕地面积、人均耕地面积变化情况 .....	(210)
表 6-2 1957—1980 年中国主要农业机械拥有量 .....	(214)
表 6-3 陈家场生产队 1962—1978 年劳动投入与产出情况 .....	(223)
表 7-1 三个新制度主义流派的主要特征 .....	(232)

# 导 论

## 一 研究动机

### 1. 人民公社制度的深度追问

从 1958 年勃然兴起到 1984 年基本解体<sup>①</sup>，在长达 1/4 世纪的时间内，人民公社组织是社会主义宏观制度背景下中国农村最为重要的组织形式。维持这一组织运行的人民公社制度是深刻影响当代中国政治、经济、社会发展的一项重要制度安排。从国家政权建设的角度看，正如学界所指出的，虽然 20 世纪以来中国国家政权竭尽全力强化对乡村社会的控制，但不论是清末以来政府发动的新政，还是国民党政府在 20 世纪 30 年代复兴的保甲制度，都未能有效实现这一现代化的政治目标。<sup>②</sup> 直至中华人民共和国成立以后，政府通过发动土地革命和农业合作化运动，实行行政村（乡）体制，“在中国历史上第一次将政治管理的轨道铺到每一个村庄村民的家门口”，而其后形成的人民公社制度“则将组织的控制能力推向了极端”。<sup>③</sup> 这里的问题是，人民公

---

<sup>①</sup> 1983 年 10 月 12 日，中共中央、国务院下发了《关于政社分开建立乡政府的通知》，至 1984 年底，全国已有 28 个省、自治区、直辖市全部完成建乡工作，已经实行政社分开的公社占公社总数的 98.38%。参见罗平汉《农村人民公社史》，福建人民出版社 2003 年版，第 412—413 页。

<sup>②</sup> 美国学者杜赞奇用“国家政权的内卷化”来指称 20 世纪前半叶中国国家政权对乡村控制的有限实现。其所谓的“内卷化”在财政方面的最充分表现是，国家财政每增加一分，都伴随着非正式机构收入的增加，而国家对这些机构缺乏控制力。参见杜赞奇《文化、权力与国家：1900—1942 年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社 1996 年版，第 66—68 页。

<sup>③</sup> 关海庭主编《20 世纪中国政治发展史论》，北京大学出版社 2002 年版，第 408—409 页。

社制度对乡村社会控制的有效性如何？从经济建设的角度看，新中国成立前夕国家领导人确立的由落后的农业国向现代的工业国转变的目标，是建立在对农业资源充分而有效的提取这一前提下的，而人民公社制度在产出上的低效率已经为学界所公认。<sup>①</sup> 笔者感兴趣的是，导致人民公社经营效率低下的根源究竟何在？国家、集体和社员在公社制度下各得到了什么，如何得到的？从文化的角度看，以新的革命理想和意识形态改造中国传统文化本来就是中国共产党改造中国社会宏伟计划的一部分。这一计划于新中国成立后在土地改革、合作化运动、人民公社化运动中得到了有效实施。王沪宁认为：“人民公社可以说是有史以来对村落家族文化的最有力的冲击。”<sup>②</sup> 不过也有学者的研究表明，作为村落家族文化依附体的宗族组织在共和国前期并没有被革命政权打碎，反而是在改革中遭到了历史性的瓦解。<sup>③</sup> 那么我们不禁要问：像宗族这样的内在制度在人民公社这种外在制度安排下是以什么方式生存的？两者的关系又是如何？诸如以上问题，如果不借助合适的分析工具对人民公社制度进行深度剖析，就不可能得到较为全面的解答。

## 2. 历史问题的当下价值

发轫于 20 世纪 70 年代末的农村制度创新不仅逐渐完成了对人民公社的制度替代，而且在 20 世纪最后 20 年里一度显示出较强的生机和活力。然而，这次制度创新并未从根本上破除城乡二元分立的结构性矛盾。中国共产党十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出以“城乡一体化”的方式解决农村土地制度问题，实现农村现代化战略，到 2020 年基本建立城乡经济社会发展一体化体制机制。在这一宏观背景下重新

---

① 经济学者唐宗明 (Tang, Anthony M.)、文贯中 (Wen, Guanzhong James)、Wiens、Hayami、Ruttan、Kang Chao 等的研究结果一致表明，中国农业总要素生产率指数至 1981 年，从来没有达到 1958 年以前的水平。参见林毅夫《制度、技术与中国农业发展》，生活·读书·新知三联书店、上海人民出版社 1994 年版，第 33—34 页。

② 王沪宁：《当代中国村落家族文化》，上海人民出版社 1991 年版，第 56 页。

③ 王朔柏、陈意新：《从血缘群到公民化：共和国时代安徽农村宗族变迁研究》，《中国社会科学》2004 年第 1 期，第 180—193 页。

检讨人民公社制度，无疑能够增加当下农村制度变革所必备的历史知识存量，因而具有直接指涉现实的意义。以土地产权制度为例，进一步确认农户有权流转土地承包权，但由此带来的问题是：流转之后发包农民的收益以什么样的分配方式获得？如何保障？流转之后土地经营的风险如何分担？如果建立农村土地股份合作社，在信息不对称的情况下，应当如何建立股份合作社的激励与监督机制？论证农村土地产权制度的最佳模式并非本书的任务，但重新考察人民公社时期的产权制度与效率的关系，或许能将最差的土地产权制度设计排除在选项之外。

### 3. 新制度主义政治学的本土化研究

1984年，《美国政治科学评论》第3期发表了由詹姆斯·马奇（Jams G. March）和约翰·奥尔森（Johan P. Olsen）合作撰写的《新制度主义：政治生活中的组织因素》一文，由此揭开了新制度主义政治学研究的序幕。自那时以来，新制度主义与行为主义和理性选择学派一起，构成了西方政治学研究的三大主流范式。<sup>①</sup>在西方政治学界，新制度主义研究已成绩斐然，形成了历史制度主义、理性选择制度主义和社会学制度主义三个主要派别，基本理论主题涉及制度的内涵、制度的构成、制度的起源、制度的变迁、路径依赖、制度与个体行为的关系等一系列问题。相比较而言，国内政治学界对新制度主义理论的研究尚处在起始阶段，对新制度主义的研究方法也还处在认知和学习阶段。不仅如此，如果说制度研究引起西方政治学界重新关注的一个重要原因是受到20世纪70年代以来经济学界重视制度研究并取得成功的启示和鼓舞，政治学家决定开垦并最终建立了自己的领地，那么国内新制度主义政治学研究还远未走出新制度经济学的襁褓。这里的问题是，引介西方新制度主义理论与方法对中国本土政治现象的解释力究竟如何？或者说用新制度主义的方法分析人民公社制度是否可行？人民公社制度的实证研究又将对新制度主义基本理论问题提出哪些挑战？

---

<sup>①</sup> 参见潘小娟、张辰龙主编《政治学新词典》，吉林人民出版社2001年版，第384页。



## 二 研究的目的与问题

鉴于目前学术界关于人民公社研究的现状（详见下文），本书研究的主要目的是用新制度主义政治学的视角重新梳理人民公社制度，试图在认知“格式塔”转换的条件下对人民公社有新的学术发现。本书研究的一个次要目的是以人民公社制度经验研究为基础，对新制度主义的不同派别进行一个初步的理论回应。这一目的无疑具有冒险性。由于具体制度的特殊性，特别是具体制度所依存制度环境的巨大差异，单个制度经验对整个制度理论的回应有苍白无力，但本研究只是试图证实或证伪新制度主义的若干假设。

按照前述研究的目的，本研究主要解决如下问题：人民公社制度的起源、制度的自主性、人民公社组织中制度与个体行为的关系、外在制度的演进逻辑、人民公社制度经验对新制度主义理论的启示。具体地说，人民公社制度是在什么背景下发生的？其导入机制是什么？这一制度是否产生了超出设计者控制的自主性？制度的设计者又是如何应对制度的自主性的？如果说结构决定人们的行为，则由不同的外在制度（如由国家强力定义的政治规则、经济规则）和内在制度而构成的人民公社组织内部的不同微观结构，对行动者的影响是否是相同的？在外在制度的演进方面，如果制度供给与制度需求之间存在显著的张力，两者之间是如何实现持久的均衡的？这种均衡又是如何被打破并最终导致制度的终结的？最后，如果以人民公社制度为一个个案，这一制度经验证实了新制度主义政治学的哪些命题？对新制度主义政治学理论的发展又有哪些新的启示？

## 三 人民公社研究状况述评

### 1. 相关研究文献综述

国内关于人民公社的研究依据学科类别和研究方法的不同，总体上可以