

# 大变革中的乡土中国

——农村组织与制度变迁问题研究

中国社会科学院  
农村发展研究所 组织与制度研究室 著

社会科学文献出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

大变革中的乡土中国:农村组织与制度变迁问题研究/中国社会科学院农村发展研究所组织与制度研究室著. —北京:社会科学文献出版社, 1999. 1

ISBN 7-80149-104-1

I. 大… II. 中… III. ①农村-经济组织-体制改革-研究-中国  
②农村-社会保障-制度-研究-中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 36152 号

**大变革中的乡土中国**

——农村组织与制度变迁问题研究



**著 者:** 中国社会科学院农村发展研究所组织与制度研究室

**责任编辑:** 司 迁 谷 峥

**封面设计:** 缪 萌

**责任校对:** 昆 鹏

**责任印刷:** 窦建中

**出版发行:** 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732)

**经 销:** 新华书店总店北京发行所

**排 版:** 中国人民解放军第一二〇二工厂

**印 刷:** 北京市密云春雷印刷厂印刷

**开 本:** 850×1168 毫米 1/32 开

**印 张:** 8.5

**字 数:** 213 千字

**版 次:** 1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月第 1 次印刷

**印 数:** 0001—3000

ISBN7-80149-104-1/F·028

定价: 13.80 元

版权所有 翻印必究

## 前 言

《大变革中的乡土中国》，是中国社会科学院农村发展研究所重点学科——“农村组织与制度研究”的第一本文集，汇集了近年来该学科研究室在农村组织与制度方面的部分最新研究成果，其中大部分是第一次发表。

按照农村发展研究所所作的学科设计，“农村组织与制度研究”包括三大基础内容：一是土地制度研究，二是社区组织研究，三是合作社研究。此外，还涉及农村市场组织与制度的研究，学科方法的研究。应当说，关于社会、经济组织与制度的研究，不仅是中国社会科学院农村发展研究所的传统长项，而且是当今世界上经济学研究的前沿，也是与当前我国经济体制改革联系最密切的学科领域之一。因此，读者从本文集的内容中，不难看出作者们紧紧追踪理论与实践前沿的努力。

在本世纪结束前的最后 20 年里，中国的社会、经济制度经历了剧烈的、深刻的变革，这场变革不仅牵动着中国社会的各个角落和每一个人，而且震撼了全世界。然而，就是这样一场大变革运动，最初却发轫于中国最落后的农村，不能不说有其深刻的历史和现实原因。这场变革是怎样发生的，为什么会发生？变革在哪几个层面上进行，是如何进行的？变革的内在合理性是什么，如何进行客观评价？今天和今后的变革正在以及将向何处发展？中国的农村变革是可以割断历史、隔绝于世界的吗？这些问题，都是本学科所关注的焦点，也是本文集所着力探究的要点。

这本文集按照研究内容分为三大部分：第一部分是理论探讨，第二部分是案例调查，第三部分是国际比较和历史回顾。在第一部分，作者们通过对热点问题的探讨，提出了一些理论研究的新视角、新方法、新领域。正因为新，所以不一定都成熟，仅供参考。在第二部分，作者们通过认真深入的个案调查，揭示了制度变革的一些具体细节，比较贴近现实，由此可窥一斑。第三部分，作者们通过国内、外史料的收集、发掘，披露了一些鲜为人知的事实，可供比较，可正视听。

“农村组织与制度研究”于1996年10月被正式列为中国社会科学院重点学科，在短短的一年多时间里，要想拿出一些大部头、有分量的研究成果，显然超出了期望。好在该学科研究室的大部分人员，在过去的一个很长时间内，一直就从事这方面的研究，即使不说根底深隧，也可谓积累不少，因此得以顺利地聚章成篇。有些同志虽然这次没有发表文章，但也为这本集子的出版作了巨大努力，贡献了自己的一份力量。

本学科建设由张晓山主持，苑鹏和杜吟棠负责具体实施。本文集由苑鹏和杜吟棠共同组织汇编，由杜吟棠统编定稿。

中国社会科学院科研局对本学科的建设给予了极大的关注和支持，社会科学文献出版社对本文集的出版给予了大力配合和帮助，责任编辑对本书的修改提出了宝贵的意见，在此一并表示感谢。

农村组织与制度研究室

1998年7月

# 目 录

|           |     |
|-----------|-----|
| 前 言 ..... | (1) |
|-----------|-----|

## 探 讨 篇

### 静悄悄的革命:

|                             |          |
|-----------------------------|----------|
| 中国农村土地制度变通问题研究 .....        | 刘小京 (3)  |
| 农村所有制结构与效率的实证分析 .....       | 杜吟棠 (35) |
| 国家、市场与村庄                    |          |
| ——对村庄集体经济的一种解释 .....        | 王晓毅 (54) |
| 农村社会保障制度: 面向 21 世纪的课题 ..... | 齐莉梅 (74) |
| 合作社的基本原则及其有关的几个问题 .....     | 张晓山 (86) |

## 调 查 篇

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| 大连市中革村第二储运仓库的股份合作制 ..... | 潘 劲 (97)  |
| 大连黄海渔业总公司的股份合作制 .....    | 国鲁来 (110) |
| 山东省莱阳市的农村专业合作社 .....     | 潘 劲 (118) |
| 四川彭县西郊乡的农村合作基金会 .....    | 国鲁来 (144) |
| 略析地方残联的社会动员 .....        | 刘小京 (163) |

## 比 较 篇

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| 当代西方工人合作社理论 .....     | 苑 鹏 (187) |
| 美国的雇员股份所有制计划 .....    | 苑 鹏 (202) |
| 西方农民营销合作社的起源与发展 ..... | 杜吟棠 (216) |

## 2 大变革中的乡土中国

---

菲律宾的一个综合农业合作组织

——卡瓦鄢农地改革受益者合作社 ..... 潘 劲 (235)

中国近代农业合作运动的特征 ..... 齐莉梅 (246)

# 探 讨 篇





# 静悄悄的革命：

## 中国农村土地制度变通问题研究

刘小京

与近代以来中国大多数的制度变迁不同，从1978年到1988年，在相对稳定的社会环境里，中国成功地完成了农村土地制度的根本性转变——从集体种植到分户经营。<sup>①</sup>这是一场静悄悄的革命。它为中国的国民经济腾飞奠定了坚实的基础。本文拟从制度运作手段和制度变迁手段的层面上，对这一过程作若干尝试性描述。为使有关描述相对集中和简练，我们的注意力将集中在中国最高决策层的有关活动上。

—

制度，可大致定义为社会行动的正式的、实质性的规范系统。制度运作，可大致理解为制度形成和实施的过程。在本文中，根据中国制度运作的特点，将对中国农村土地制度运作给出下列划分：①按制度本身的正规程度，将其划分为正式制度和准制度。正

---

① 1988年以后，中国农村的土地制度建设又有了新的进展，如推进“规模经营”、“两田制”、拍卖“四荒”、稳定土地承包关系等等，受本文关注点——中国农村土地制度体系基本框架的变通过程——所限，我们将不予以涉及。

式制度包括高级形式和初级形式两个类别。制度的高级形式即法律文本，其初级形式即政策文本。准制度则特指首长讲话和在中央报刊上发表的重要的政策指导性文章（包括社论、评论员文章、编者按语、领导干部署名文章等）<sup>①</sup>。从理论上讲，高级制度是一个国家制度运作的基础，它对初级制度和准制度予以支持和保护的同时，也对其给以相应的约束。<sup>②</sup>从制度形成程序角度看，中国制度运作有正式会议（如代表大会、中央全会、政治局会议等等）通过的制度，未经正式会议通过的制度，以及转发下级文件而形成的制度等形式；显然，在制度形成程序上，正式会议通过的制度比未经正式会议通过的制度和转发下级文件而形成的制度更具正式性。<sup>③</sup>从制度颁发形式上看，中国制度运作有公开颁布、有正式文件的内部传达、没有正式文件的内部传达等形式；就制度的正式性而言，没有正式文件的内部传达所发布的制度和转发下级文件所形成的制度，其制度正式性偏低。<sup>④</sup>除此之外，在中国制度运作中，制度的签发单位甚至于制度的冠名也均暗含玄机。

在改革前和改革初期的中国，制度形成程序不完备、并通过没有正式文件的内部传达而颁发的、冠名审慎的初级制度和准制度，发挥着相当重要的作用。

根据《辞源》，“变通”一词源于《易经》，其词义为事物因变化而通达。在现代用语中，变通多指对事务不拘常规，灵活处置。早在帝王统治时期，一些有作为的帝王，在其执政之初，即常以变通作

---

<sup>①</sup> 有人曾这样描述当时人民日报的权威性：各省委机关报的夜班编辑，总是要在夜晚纷纷致电人民日报总编室，将当日消息题文一一核对，此外还包括版面编排，标题字号之类也要参照改定，务使自己的报纸与北京一致。参见凌志军《历史不再徘徊——人民公社在中国的兴起和失败》，第215页，人民出版社，北京，1987。

为变革先皇旧政的主要手段。<sup>①</sup>自中国实行改革政策以来，变通一词的使用率更是大为提高，并常用于制度运作和制度变迁方面。

本文所关注的制度运作和制度变迁中的变通，即“制度变通”，是由王汉生、刘世定等提出的、有关中国制度运作以及制度变迁机制的一个概念。这一概念是基于国外社会科学界所提出的极权主义理论和“讨价还价”理论，均不足以较好地解释中国制度变革所表现出的特征而提出的颇据解释潜力的学术概念。制度变通的基本定义为：在制度的运作中，执行者在未得到制度决定者的正式准许、未通过改变制度的正式程序的情况下，自行作出改变原制度中的某些部分的决策，从而推行一套经过改变的制度安排这样一种行为或运作方式。<sup>②</sup>鉴于本文所要分析的是中国最高决策层的制度变通，故将以上定义调整为：在制度的运作和制度变迁中，制度制定者在未得到制度所依据的法律文本、甚至在未改变原制度的正式程序的情况下，所作出改变原制度中的某些部分的决策，从而推行一套经过改变的制度安排的行为或运作方式。

本文所使用的另一个重要概念——话语 (discourse)，其原意为实际的、大于句子的语言使用形式。它是本世纪 60 年代晚期，由语言学家提出的语法理论工具。这一概念强调，“篇章、谈话不仅是传达个人之间意思的工具，它们主要还是社会的交往形式”；它要求人们关注语言使用的社会、政治环境。从此，便有了对话语的认知过程、尤其是社会过程、策略、语境化的研究。<sup>③</sup>这是一个极具潜力的概念。它旋即被“从生活的一切表象中找寻生活的

① 例如乾隆帝在登基后，即对康熙帝的诸多旧政予以变通。参见周远廉《乾隆皇帝大传》第一章“乾隆初政”。河南人民出版社，郑州，1990。

② 制度与结构变迁研究课题组《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，《中国社会科学辑刊》总第 21 期，香港，1997 年 11 月。

③ 冯·戴伊克：《话语·心理·社会》，中文译序，正文第 1 页，第 13 页，中华书局，北京，1993。

基本模式和符号化模式”的结构主义所吸收，成为其主要用语。至此，话语被用以指称人类个体用以交换思想所作的包含着具体内容的言读 (uttering)，且其核心内涵不是言读本身所包含的内容、意义，而是他们在相互言读过程中所产生的关系。<sup>①</sup>法国思想家米歇尔·福科 (Foucault) 将话语这一概念发扬光大。在福科看来，话语是由符号组成的，但所作的却要比这些符号所指物来得更多。正因为此，不可能把话语归结为语言和言语。话语既不是真的，也不是假的；重要的是话语构成了真理，其可以是有效用的。福科十分关注“某一特定社会或时代占支配地位的话语”。他认为，“话语产生了真理，但真理若没有权力也同样不可能建构起来”；“在每一个社会中，话语的产生同时由某些程序控制、选择、组织和重新分配”；因此，有必要“检阅所有这些话语的支配和控制机制”。据此，福科终身奋斗的主题——反抗“规范化”的权力——又有了新的、更犀利的武器。<sup>②</sup>

据笔者所知，在中国学者中，最早将话语这一概念用于中国社会分析的是黄平先生。他曾以“中国知识分子在 50 年代的经

① 据《国外社会学》1994 年第 4 期，第 54 页译注。另外，陈晓明曾对话语作了这样的定义，话语是在特定的社会价值水平上，表达的具有相对独立性的口语或书面语单句位。它比语言小，比句子或言语更大。话语意味着个人或社会团体依据某些成规将意义或意图传达于社会，以此确认其存在的社会位置；其命题具有特定的社会环境和历史时间的规定性，总是以特定的方式表达出来；其含义和功能在运行中移动、改变和被确认。参见陈晓明：《解构的踪迹》，第 64 页，中国社会科学出版社，北京，1994。

② 约瑟夫·祁雅理：《二十世纪法国思想》，第 167 页，商务印书馆，北京，1987；迪迪埃·埃里蓬：《权力与反抗——米歇尔·福科传》，第 240～241 页，北京大学出版社，北京，1997；B. S. 特纳：《理性的实践：米歇尔·福科、医学史和社会理论》，《国外社会学》1994 年第 2 期；陈晓明：《解构的踪迹》，第 64 页，中国社会科学出版社，北京，1994。

历”为题，从制度约束和话语转化的角度，作了相当有益的分析。<sup>①</sup>

本文所关注的话语是在特殊的社会、政治环境下的占支配地位的话语。我们将着重描述和刻划在中国农村土地使用制度变革的过程中，作为制度运作和制度变迁的主要手段的制度变通，是如何借助新旧话语的转换而逐步发挥作用的。

## 二

当代中国农村土地使用制度的变革，是在中国农村原有的社会经济关系解体，新的社会经济关系迅速成长发育，举国上下普遍重视法制建设的特定环境下，逐渐展开并愈益丰富化的。在 70 年代末和 80 年代初，各级政府及政府官员对这一变革过程的认识既不清晰也不统一，相关的理论准备和制度准备均极其欠缺，各级决策者对相关制度下达后的执行状况和运作效果缺乏预见和检验手段，中央领导层不得不反复强调要“摸着石头过河”。基于此，如何把农村土地制度变革实践，同一整套有助于在意识形态方面取得合法性的话语体系有机地联系起来，就成为制度变革成败的关键。既定的社会历史环境使得制度变通在制度运作和制度变迁的全过程中，发挥了十分重要的作用。

为准确地再现这一历史过程，有必要再向前作一些追溯。

从 50 年代至 70 年代末，中国的高级制度文本甚少，人们往往只能凭借制度形成程序不完备、甚至是通过没有正式文件的内部传达颁发的以初级制度文本甚至准制度文本，来规范自己和他

---

① 黄平《有目的之行动与预期之后果——中国知识分子在 50 年代的经历探源》，《中国社会科学季刊》，香港，1994 年秋季号。

人的行动。与此同时，制度变迁的频率甚高，幅度也相当之大。50年代中期，中国通过暴风骤雨般的运动，将农户经营的土地归为集体所有，并由集体来统一种植和经营；此后，集体的规模越作越大。直至50年代末，终遭致空前的大失败。

为汲取教训，恢复和发展农村经济，1962年9月，在中国共产党第八届中央委员会第十次会议上通过了《农村人民公社工作条例修正草案》（即“老六十条”）。其中规定，生产队是人民公社中的基本核算单位，直接组织生产，组织收益分配；生产队范围内的土地，都归生产队所有，一律不准出租和买卖。人民公社社员可以耕种由集体分配的自留地，自留地一般占生产队耕地面积的5~7%，归社员家庭使用，长期不变。在有需要、有条件的地方，经过社员讨论，可以拨给社员适当数量的饲料地。经过生产队社员代表大会讨论和公社或者生产大队批准，在统一规划下，社员可以开垦零星荒地，开垦的荒地一般可以相当于自留地的数量。社员的自留地、饲料地和开荒地合在一起的数量一般可占生产队耕地面积的5~10%。<sup>①</sup>

这个具有明显初级制度文本性质的“老六十条”，即是当时除文革期间通过的“新宪法”之外，中国农村土地制度方面最权威和最基本的制度文本。尽管从制度冠名上看，它仅仅是个“修正草案”。

然而，这个初级制度文本在文化革命中也被冲击得七零八落。生产队的土地所有权受到侵蚀的现象屡屡发生。据1978年的有关统计，当时全国共有6.6万个生产大队实行大队核算。<sup>②</sup>另有报告

① 《学大寨》编辑组：《农村政策文件选编·综合部分》（上），第283~284页、第292~293页，1979。

② 农业部政策法规司、国家统计局农村司：《中国农村40年》，第126页，中原农民出版社，1989。

称：山西省曾有近半数的大队（包括一部分小大队）过渡到大队核算，多数大队还将社员自留地收归集体“代耕”。<sup>①</sup>

面对这种情况，70年代末发动的中国农村土地制度变革，不得不重申已有的、正规程度较高的初级制度文本中的有关规定起步。

### 三

70年代末，中国最高决策层在重申已有的、具有完备的形成程序、以正式文件颁布的初级制度文本中的有关规定的同时，建立和发展出一套新的话语体系。

1978年底，中共十一届三中全会原则通过了《农村人民公社工作条例（试行草案）》（即“新六十条”）。尽管这是一个典型的初级制度，而且制度冠名审慎地采用了“试行草案”的提法<sup>②</sup>，但由于它是由中共中央全会通过的，并以正式文件的形式发布的，签发单位又是中共最高机构，而且制度所要规范的也是较长时段内的农村社会生活；因而是当时和此后数年内，中国农村土地制度方面最正式的制度文本。

比较新老“六十条”，尽管二者在行文上有所区别，但对农村

---

① 国家农委办公厅：《农业集体化重要文件汇编（1958～1981）》（下），第1061页，中共中央党校出版社，北京，1981。

② 当时，并非所有制度均以“草案”以及下面将提到的“纪要”、“意见”等冠名；例如《中共中央关于对越进行自卫反击战、保卫边疆战斗的通知》、《中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议关于刘少奇同志平反的决议》、《关于党内政治生活的若干准则》、《中共中央关于坚持“少宣传个人”的几个问题的指示》等等。比较这些制度在冠名上的区别，或许有助于我们理解审慎冠名在规避制度风险方面，对制度变迁的重要性。

土地集体种植和经营模式所给出的制度性规定,几乎完全相同;只是由于经历了太多的困扰和挫折,后者对若干问题的表述,比前者更明确,也更具感情色彩。

值得注意的是,“新六十条”对生产责任制倾注的热情远远胜过了“老六十条”。它指出:农村生产队要加强劳动组织,建立严格的生产责任制,实行定人员、定任务、定质量、定报酬、定奖惩的制度;可以按定额记工分,可以按时记工分加评议,也可以包工到作业组,联系产量计算劳动报酬。它还明确规定,“不许包产到户,不许分田单干”。<sup>①</sup>

十一届三中全会原则通过的另一个制度文本,尽管其在制度形成程序上(仅仅是“原则通过”,而非正式通过)和制度规范时限上,均不如“新六十条”,但却更为著名,也更具影响力。这就是《关于加快农业发展的若干问题的决议(草案)》(以下简称“草案”)。

该制度文本在强调了“新六十条”的上述内容的同时,还提出:除有法律规定者外,不得用行政命令的方法强制社、队执行,应该允许他们在国家统一计划下因时因地制宜,保障他们在这方面的自主权。和“新六十条”一样,“草案”也给出了当时的制度变革的边界:“不许包产到户,不许分田单干”。<sup>②</sup>

有必要特别予以关注的是,“草案”根据中共中央关于“全党工作重点转移”和“实事求是、解放思想”、“实践是检验真理的唯一标准”的新精神,给出了新的、可解释性更强的话语——“加快农业发展”。“草案”在大力压缩甚至放弃前期传统话语(如

① 《学大寨》编辑组:《农村政策文件选编·综合部分》(上),第287页,1979年;《农村政策文件选编·综合部分》(下),第142页,1979。

② 《学大寨》编辑组:《农村政策文件选编·综合部分》(下),第114页、126页,1979。



“农业形势一片大好”<sup>①</sup>、“大批促大干”、“加速实现农业机械化”的同时，对新话语“加快农业发展”，作了这样的发挥：总的看来，我国农业近20年来的发展速度不快，它同人民的需要和四个现代化的需要之间存在着极其尖锐的矛盾。我国农业问题的这种严重性、紧迫性，必须引起全党同志的充分注意。必须着重在最近两三年内采取一系列的政策措施，加快农业发展，减轻农民负担，增加农民收入，并进而在这个基础上逐步实现农业的现代化。<sup>②</sup>

新话语充分利用了以往制度环境中即具有合法性、却没有得到重视的传统话语。如“保护人民公社、生产大队、生产队的所有权和自主权”；“各尽所能，按劳分配，多劳多得，少劳少得”；“社员自留地是社会主义经济的必要补充”，等等。这些传统话语一旦被纳入到新的话语体系内，就成为制度变通的依据和舆论准备。纵观中国农村土地制度变革史，它们确乎是发挥了前所未有的高效力。可以说，尽管当时的制度性安排依旧，但借助于新话语的阐释和发挥，评判制度效果的标准已经发生了微妙的、却也是关键性的转变。制度运作和变迁为自己预置了玄机。从此以后，中国农村土地使用制度的变通实践，就在“农业生产责任制”的名义下，借助于新话语的运作，在不直接触动原先重要的制度性

---

① 例如，在1977年12月19日《中共中央通知——中央原则同意〈普及大寨县工作座谈会讨论的若干问题〉》中，就有“农业的形势和其他战线一样是大好的；一个农业生产新跃进的形势正在到来”的提法。参见国家农委办公厅编《农业集体化重要文件汇编（1958～1981）》（下），第944页，中共中央党校出版社，北京，1981。

② 《学大寨》编辑组：《农村政策文件选编·综合部分》（下），第109页、第113页，1979年。顺便说一句，在中共十一届三中全会公报中，也有“农业这个国民经济的基础，这些年来受了严重的破坏，目前就整体来说还十分薄弱”；“全党目前必须集中主要精力把农业尽快搞上去”的提法。参见中共中央文献研究室：《三中全会以来重要文献选编》（上），第7页，人民出版社，北京，1982。