





















部—群众、公共—私人等关系中，人们发现，基层政权和农民之间仍存在诸多的利益矛盾：

目前农业社社员最关心的，也是社员和社干之间造成矛盾的主要问题，是社的财务管理。许多社的账目不公开，社员对社干引起了很大的怀疑，骂社干是大肚子，吃剥削饭，吃冤枉饭。<sup>33</sup>

国家目标和农民目标也处于利益不能互相促进的对立地位：

必须在农村中提出爱国的口号，使农民的生产和国家的要求结合起来，片面地提出发家致富的口号是错误的。<sup>34</sup>

基层政权必须在矛盾的两方作出选择，选择的砝码当然在授予它权力的一方。于是我们看到，在合作化以后的几年中，农民的实际情况并没有想象中的巨大改观：

贫农阶层的经济水平上升得不快，还有 36.9% 的人仍然停留在土改前的生活水平。中农阶层、少数老富裕中农家庭劳动力少，被平调的物资较多，取消了剥削收入，他们的生活水平显著降低（中央调查组调查报告，页 74）。

与早期的“自治”活动相似，分离的利益结构使得基层政权的立场导向上级授权者一方，它的“服务”对象有相当部分朝上，社会利益的满足受到进一步约束。对这种结构来说，强化社会权力是威胁而不是安全，所以政权和其社会基础的关系越来越弱。五十年代末，毛泽东警觉到了问题的危险<sup>35</sup>，但所使用的解决方案，仍是在行政系统内部下放权力，并没有尝试用政治方法解决基层政权与社会利益的一致性建构问题。虽然毛泽东看到，“干部只有一个积极性：收粮收猪的积极性，他们两边的话都不听”（毛泽东语），虽然他敏感到有人抱怨，干部的“红脚梗变成了白脚梗，对干部的开支，社员摸不到边”，虽然他提示人们注意，“干部经手的财物越来越多，钱、粮、粮票、工分票、瓜菜、家禽、农具等，凡是经手的，都要揩油”，虽然——

从最近这个队开展的三反运动来看，干部超支、多占现象相当普遍，干部中贪污的，占 23%，手脚不干净的占 63%（中央调查组调查报告，页 53）。

但基本上，这些现象都被看成是干部个人“脱离群众”的事件，并没有引起对利益分离结构及其政治后果——基层权威与社会利益连接关系的减弱、它的授权来源对社会利益的必要依赖消失、基层政权整合社会的角色消失、因而发生基层政权和社会整体疏离——的警惕，而是把它定义为干部作风（官僚主义）问题，或是残留的陋习问题：

官僚主义只对上负责，不对下负责，不把群众意见放在第一位。……要有为人民服务的观点，反对国民党的观点。国民党的观点是站在老百姓的头上拉屎拉尿，统治欺负老百姓，只知道向老百姓要东西，不知道为百姓服务。……干部特殊化是国民党的观点。我们有些同志在公社规模上反映出来的意见来看，他们不是从关心群众的利益出发，而是从便不便于他们领导出发，这就是没有群众的观点（田家英，1961，页 124-125）。

由于将上述行为定义为个人品德而非公共规则问题，就不会在结构设置方面寻找原因和改进制度安排。为什么群众出身的干部会不关心群众利益？为什么同是一个阶级的干部会只对上负责、不对自己阶级的群众负责？这说明出身以及阶级解决利益钩联的作用有限，保持对权威地位和身份的社会性授权（及罢免）制度，才是联系他们利益的结构（稳定）方式。上述问题在新政权建立不久就发生的事实表明，虽然革命后基层政权人员的成份改变了，但士绅官僚化以来主导基层秩序的主要结构关系并没有变化，基层权威和基层社会的利益分离并没有因政权变化得到根本的改观，它以新的方式在新政权下延续着，发挥着分离权威和社会的作用。

<sup>33</sup> 谭震林，1957，同上。

<sup>34</sup> 1951 年 12 月 19 日，《关于农业生产互助合作的决议草案》，《文稿》，二册，页 579。

<sup>35</sup> 1959 年 3 月 15 日，“党内通信”，《文稿》八册，页 111。

这种分离表现在很多方面：首先，它使得基层政权不以农民利益、而以上级要求或自我利益为准绳，达不到要求的则以虚报充之，甚至为了追求政治地位，刺激了制度性说谎现象在基层政权的普遍发生：

在王保京在陕西人面前信誓旦旦，宣称烽火村大搞科学试验，培育出一系列棉花、玉米、小麦新品种，一年两熟，改进耕作制度，粮食连年稳产高产的时候，陕西正值春荒，烽火人一半的人家没有粮食吃”。（卢跃刚，1998，页 239）<sup>36</sup>

第二种表现，是基层政权与村民的互相隔阂、互存芥蒂、互不信任现象普遍：

在第一批整顿的五个社中，被社员怀疑有贪污行为的干部有 56 人，被怀疑贪污量多的人达 500 多元。……干部则汇报说，所谓贪污多少云云，主要是怀疑，并无事实根据。……开始我也有些不敢下手，担心弄得不好，不是得罪社员，就是损伤村干”。（谭震林，同上）

第三种表现，是基层政权面对社会利益的恣意行为，只要名目是完成“公共”任务，则一切损害社会利益的行为都属正当。中央调查组的报告这样写道：

“（人民公社以来）扣留（费用）部分逐年增多，社员分配部分逐年减少，他们普遍的反应是，1958 年以来，工分一年比一年做得多，钞票一年比一年分得少：

类别	1956	1957	1958	1959	1960
总收入(万元)	13.73	12.36	14.27	16.89	10.22
增减%		-9.8	+15	+18.1	-39.65
扣留部分%	49.0	61.5	57.8	65.8	78.2
其中税收%	20.2	26.4	24.2	21.3	23.1
生产费用%	25.4	29.1	32.3	33.2	51.1
管理费用%	0.9	1.8	1.3	2.1	2.6
公社积累%	2.5	4.0	—	9.2	1.4
社员分配%	51.0	38.5	42.2	34.2	21.8
人均(元)	57.5	39.25	46.95	45.3	17.96

（资料来源：中央工作组嘉善调查报告：社员的生活状况和思想动态，嘉善县党史研究室编，《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》，东方出版社，1997，页 65—66）。

在上述“扣留”的部分中，多数被用于基层政权自己的开支。以安徽上报的“调整”后决定为例，其中国家税收为 7%，公共积累 18%，生产费用 20%<sup>37</sup>；四川相应的数字为 6%、17.5%和 20%—30%，外加管理费 0.3%；其中提留的“公共积累”部分这样分配：管理区 30%—35%，公社 60%—65%，县社联 5%<sup>38</sup>。当时政策的主要方向是扩大小队的分配权，那么，如果在调整后的分配中，公社尚属“提留”使用的主要单位，我们就有理由推论，在国家整顿之前，基层政权控制的部分应该更多，也就是说，当时主要的提留，被用于乡镇及其以下的基层组织。不少乡镇控制的资金不受限制地被浪费性使用——比如，“用人太多，一个公社机关竟有三几千人不劳而食，其中有的有脱产文工团 180 人之多”。<sup>39</sup>

利益分离及社会授权机制的缺乏，使得基层政权不受社会约束，它可能任意处置社会财产，并以“公用”或“组织”名义对没收的社会资产独家使用。例如，《公社决议》虽确认房屋和生活物资属于私有，但各级政权仍可以象战争支援前线一样、大规模无偿调用劳动力

<sup>36</sup> 卢跃刚，《大国寡民》，中国电影出版社，1998。

<sup>37</sup> 1959 年 3 月 26 日，“介绍安徽的十项规定”，《文稿》，八册，页 160。

<sup>38</sup> 1959 年 3 月，“对四川经验的批语”，同上，页 134，151。

<sup>39</sup> 1959 年 2 月，“在郑州会议上的讲话提纲”，《文稿》，八册，页 62。

和生活物资，平调社员的房屋、粮食、蔬菜、用具、家具等充实公共设施。根据统计，1959年开始，河北省有312个政府组织的机关单位之“农副产品生产基地”需要的田地、肥料、种子、劳力等全部由当地农村提供，当年收获后全部拉走；临洮县城关公社东街生产队，共有426亩水田，被调走310亩<sup>40</sup>。无论是否情愿，基层政权的位置，使其不能不是这些调拨活动的实施单位，甚至，为了能够合法使用某户的房产作为大队部，浙江某村把不够标准的家庭定为地主成份，这样就可以合理没收其财产为村公所干部所用：

我们想占用他家的房子，便把他家定为地主成份。在土改复查时，由于他家的土地少了一点，改地主成份为工商业兼地主成分。阶级成份一划定，他家的土地和大部分财产都没收，他家的楼房做了村公所的办公室。太平村政府占用了当时村内最好的三间楼房，村长的办公桌原是地主的记账桌，村长坐的椅子原先是地主本人爱坐的雕花靠背椅。<sup>41</sup>

第四种表现，是信息在干部和村民间的有效流通被阻断，乡村大部分的管制规则由基层政权内部自行制定，不需要与公众达成同意。比如税收，基层政权的“独立”税收“权”往往超出国家和社会的同意之外，更经常地，它是根据基层财政的随时所需而设，虽有恒法，但不必受束于之。这些惯例使得基层政权有机会利用行政权力、在集体资产的名分下任意扩大自己的财政预算，并且不必与利益相关者制定事先讨论的程序。所谓经研究“同意”只是在其机构内部作出的决定，并没有供税者——社会成员的参与。一个当年基层的“税收经验总结”记载了如下事实：

要想改变财税工作的面貌，必须首先解决各级干部思想认识问题，然后让他们去影响群众、带动群众。我们召开了全乡各级干部会议，乡领导详细说明了财政下放的意义和乡财政开支的直接关系，要求各级干部端正思想认识。建立乡级财政后，收入来源增加，财权扩大，要大家动手，层层负责，把这项工作列到日常工作日程上来。<sup>42</sup>

“国家政权建设”视角通常认为，强化基层的税收组织，是国家扩大统一税收权的步骤。但是有大量的资料证明，相对于基层政权掌握或使用的部分，上缴国家的部分一直是确定的，而且，国家并未参与基层税收的监督与分配。比如河南，1959年的国家税收占农民当年产值的7%，“公社和管理区”收26%，“生产费用”收20%，此三项总和达53%，再加上未精确计数的“公益金”和“管理费”等项，社员个人所得在47%以下。<sup>43</sup>黑龙江省青冈县自1957年把财政下放到乡（公社）后，乡年末税收超额完成任务，其中地方税收占县分配任务数的242%（超额完成税款是成绩而不是违法！）；更多的税种是在基层设置开辟的（当然使用“公家”一乃至“国家”的名义），他们把任务分配给社，作为各社干部和负责社的乡干部完成任务的奋斗目标。在上面提到的这个乡，一个收税员下乡被村民拒绝合作，顶了回来，乡政府便“经研究”给了他一份行政签发的收税（权）委托书，于是他工作“大胆了”，“积极性也高了”。<sup>44</sup>

税收和使用权、行政和管制权、公共财产的支配权经基层政权的集中，其权力地位的官方授予，使其大权在握，背有靠山，越来越不必依赖任何社会支持作为生存的政治资本，因为在他们看来，掌握权力一会用权，敢于用权（陕西干部王宝京语）一才是社会服从的根本。在分离的结构下，基层政权忽略了需要自下而上的政治基础问题，它越来越眼睛朝上，工作目标越来越专注于上级的满意，而不是社会的满意，它越来越具有主动性，越来越多地相信

<sup>40</sup> 薄一波，《若干重大决策与事件的回顾》，中共中央党校出版社，1993，页763—764。

<sup>41</sup> 转引自张乐天，页51，55。

<sup>42</sup> 黑龙江财政厅税务局，“在三包的基础上实现三无”，财政部税务总局跃进办公室编，《税收工作大跃进经验汇编》，财政出版社，1958，页227—228。

<sup>43</sup> 1959年2月，在郑州会议上的讲话提纲，《文稿》，八册，页62。

<sup>44</sup> 《税收工作大跃进经验汇编》，页228—229。

发动、教育和改造社会的组织权威作用。这一切都源于，它的权力来源越来越依赖官方的支持，而非依赖社会的承认，于是乎，它也就越来越从当地社会的利益一体化结构中分离出来，成为一个独立的、专权的权力团体。它不必考虑其权威地位和社会利益的一致性问题，因为它的权威无须依赖社会授予，它也不必考虑，建立社会监督以补充国家监督不足的问题，因为它从不怀疑自己代表着社会利益。

### 授权来源与国家政权建设

对国家而言，虽然对基层干部的有效监督是未解难题，但除了不断呼吁“干部联系群众”之外，这种难题与其授权来源的关系一直被忽略，限制结构性利益分离的制度演进也没有提上日程。50年代末的“三级所有，队为基础”改进，只是调节了基层政权内不同层级——乡、行政村和自然村参与分配的比率，它给了更基层的组织一些机会，遂使表面的矛盾得到一时缓解。但由于基层权威的社会授权问题未能解决，没有实质性地促进权利在村民中的分布，不可能使用权利分化机制监控权威，利益分离的结构问题始终存在。在公社体制下，自上而下的授权关系逐步得到强化，这种强化，在某种意义上，“保护”了基层政权，致使它与社会利益的结构疏离虽然严重，但在强大的行政控制下被暂时掩盖起来。

然而，上述官方授权并不意味着国家政权成功的进入乡村，我很难同意这样的判断：

土地改革和税率的提高使国家政权空前地深入自然村。旧日的国家政权、士绅或地主、农民的三角关系，被新的国家政权与农民的双边关系取代了，薛家棣等村的农民不再有城里地主士绅介于他们和国家政权之间，……土地改革和新税两者同样地代表着国家权力大规模地深入他们生活的开始（黄宗智，1992[1990]，页173）。<sup>45</sup>

不错，士绅和地主作为地方体的控制力量迅速丧失了地位，但并不意味着国家的直接管辖权真正实现，也不意味着国家可以成功地绕过地方政权与社会建立紧密的联系，更不必说通过社会力量监控地方政权。事实上，在人民公社体制中，对基层组织的官方授权，刺激的是基层干部集团内部利益组织化的发展，社会本身的组织化并没有得到相应的发展。它又建立了一个可以随时使用国家名分的基层组织，它有选择地贯彻国家的意图，但更多的是利用官方地位增加自己集团的政治经济利益。国家政权建设本应造成权力沿科层体系的向上移动，但，基层组织的巨大“自主”空间表明，在治理规则方面它仍然沿用以往的惯例，基层还是在基层政权的控制之中。同近代以来的历史走向相似，国家的权威中心只是象征性的，在实际管辖方面，基层政权是必被国家依赖的权威组织。它具有因地制宜、因事制宜和因人制宜的权力，具有管辖本地事务的（非法律意义上的）“自主性”，具有摆脱国家和社会监督的（非法律意义上的）“独立”地位。虽然在法律上，并没有规定它相对独立于更大的政治实体，但基层政权仍然有能力使用自己的方法、程序和人员治理地方确定空间内的事务，而不是依据更大范围的法律统一衡量确定自己的权利界限，它可以充分利用国家授权证明自我权威的正当性。社会政治变革虽然改变了权威集团，但没有改变基层权威与社会的利益分离结构，新的权威仍然在旧的关系中工作。

具备了这样的认识，我们看到以下资料时才不会感到奇怪，这些资料和人们对土地革命的通常想象相反，它们表明：甚至土地改革，在部分地方也没有改变土地资产的使用权分布：

土地改革结束以后，社会各阶层的人均占有土地情况，与土改前的人均使用情况相类似。例如，盐管地区土地改革后地主阶层人均占地1.33亩，富农3.274亩，中农2.571亩，贫农1.833亩，雇农1.849亩，这一数字接近于太平村土改前各阶层人均占有的土地状况（张乐天，1998：页52）。

通过政治革命，基层权威换了一批又一批，一些人沉下去，一些人浮起来，但乡村秩序

<sup>45</sup> 黄宗智《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局，1992。

在新的说辞下仍按照基层社会旧有的惯例进行着。基层权威仍然垄断着对上的信息传递和对下的资源分配，国家只能通过报表和工作组了解情况。国家政策的下达、贷款的发放、信息的反馈，甚至工作组的下乡，必须首先冲出地方权威的重重包围和信息阻隔，但这样做又违反行政运作的程序，因此在多数情况下，国家必须依赖基层的安排及配合，才能完成一件哪怕是细小的工作。在一般的情况下，如果没有基层干部的配合或双方“合议”，国家很难单独越过基层直接同个体发生关系，村民的生产生活秩序还主要的是在基层权威的控制中。从表面上看，虽然控制农村资源的人群变了，而且他们比旧日的士绅更多地具有官方的身份，但是他们的治理行为仍然是旧式的，并没有实际贯彻统一的、普遍主义的治理规则，也没有在权利保护方面增强对国家法规的依赖，更没增强基层社会和国家体制的实质性联系。

这样一种结构使国家经常面临不可跨越的治理矛盾：一方面，为协调基层冲突和政治稳定，它不得不采用各种方法限制基层政权的恣意行为，比如限定税金——规定税金占收入比率的底线；另一方面，国家又不得不依赖基层政权从事发放贷款、实施免税、捐赠、福利和其它管治，这又等于支持了基层权威的合法性，助长了他们的权力。国家于是经常处于衡量的境地：如果保护基层政权的威信，往往激化了基层政权和社会的利益冲突，如果保护村民权益，又不能不在结果上“损害”基层政权的权力。国家不得不徘徊摇摆于两极中间，因事而异，不断补救基层政权和社会之间出现的冲突。这种现象表明，使用传统的方法——在官僚体制内，强化基层政权权力——已经不能改善它的效率及其工作原则，也无法解决对其本身的有效控制问题，因为它们不能在基层政权和社会之间建立共同的利益关联结构。

而要建立这样一个平衡的结构，基层权威的授权来源问题就必然提上议事日程。很明显，社会授权关系在基层治理中的作用，是防止权威和社会利益的脱节乃至对立，因而它能够避免脱节积累引致的政治冲突和治理困难。故，以制度化的方法确立权威的社会性来源，强化权威的社会基础，是基层长治久安的根本。这需要将政治变革适时地推进为社会变革——建立社会个人或组织权利对公共权威的确认和授权关系，用这种授权保证基层政权与授权人利益的紧密联系，从而迫使它（不得不）为授权人服务。新型的公共政权只可能在权威和社会的平衡关系中产生，但公社体制没有建立这种平衡关系，反而延续了近代以来基层政权的主流发展趋势，并把它推进到及至的水平。