



改革开放以来国家与农民关系的变迁

贺雪峰

(武汉大学 社会学系,湖北 武汉 430072)

摘要:改革开放以来,国家与农民关系发生了巨大的变化:一是改革开放之初农村分田到户、人民公社解体,农民重新获得农业生产经营自主权;二是 20 世纪末农民负担居高不下,农村干群矛盾激化,进入 21 世纪,国家进行农村税费改革并最终在 2006 年取消了历时千年的农业税;三是取消农业税后,国家开始向农村转移大量资源,并探索新型的国家与农民关系形式以及探索新型乡村治理模式。如何更加有效地向农村转移资源,如何让自上而下的资源转移变成让农民组织起来自己建设自己美好生活,有很多需要进一步改进的空间。

关键词:分田到户;农民税费改革;资源汲取;资源输送;乡村治理

中图分类号:D032 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)06-0011-06

一、引言

改革开放 40 年来,国家与农民关系发生了巨大变化,其中标志性的变化:一是改革开放之初农村分田到户、人民公社解体,农民重新获得农业生产经营自主权;二是 20 世纪末农民负担居高不下,农村干群矛盾激化,进入 21 世纪,国家实行农村税费改革,并最终在 2006 年取消了历时千年的农业税;三是取消农业税后,国家开始向农村转移大量资源,并探索新型的国家与农民关系形式以及探索新型的乡村治理模式。

笔者曾将 20 世纪中国国家与农民关系划分为三个不同阶段^[1]:第一阶段是晚清以来,为了进行现代化,国家试图增加对农村资源的提取,却因为缺少与之对应的农村基层建制,出现了基层政权建设的内卷化,即国家从农村提取资源进行现代化建设所带来的合法性的增长赶不上因为资源提取而造成农民不满的增长,从而造成了 20 世纪上半叶中国现代化的失败。第二阶段是新中国成立以后,以人民公社体制为代表的国家与农民关系阶段。新中国同样要进行现代化建设,也同样只能从农村提取资源。与之前不同,新中国通过建立“三级所有、队为基础”的人民公社体制成功地将农民组织起来,从而解决了过去历史上一直未曾解决的两个问题:一是因为农民被组织起来了,国家与农民打交道就比较容易,就是毛主席说的“满头乱发没法抓,编成辫子就好抓”,通过人民公社,国家从农村提取大量资源用作工业化的原始资本积累,只用二十多年就将中国由一个农业国变成了工业国,实现了工业化。二是同样因为农民被组织起来了,他们就可以进行超出一家一户的基础设施和公共事业建设,其中最为典型的是农田水利的大幅度改善。农民被组织起来进行教育、医疗、文化建设,典型如民办教师、赤脚医生和文艺宣传,在几乎没有任何国家投入的情况下,借助工分制,人民公社体制大幅度提高了农民的教育水平,改善了医疗卫生条件,丰富了农村文化生活。人民公社组织政治学习,也将现代化理念输入传统农村,比如男女平等、民族国家观念、社会主义平等公正观念等,这些政治活动将农民从传统的

收稿日期:2018-09-02

作者简介:贺雪峰,男,武汉大学社会学系教授,博士生导师。

地域宗法社会中解放出来变成成为中华人民共和国公民。

某种意义上讲,正是通过人民公社体制实现了农业剩余向工业的转移,完成了工业化所必需的原始资本积累。同时,人民公社在组织农业生产,改善农业生产基本条件,进行教育、医疗、文化乃至思想政治建设方面也有很大成绩。人民公社的缺点是,因为共同劳动,统一分配,难以调动农户个体积极性,从而普遍出现了出工不出力、劳动不积极的情况,少数农民素质差、管理水平低下的社队比如安徽小岗村,农业生产基本秩序难以维系。人民公社将农民组织起来的优势逐渐被人民公社难以调动农民生产积极性的劣势所抵消。改革开放后不久,全国农村分田到户,人民公社随之解体。随后进入国家与农民关系的第三个阶段,即分田到户^①以来的阶段。

二、分田到户以后的国家与农民关系

分田到户的20世纪80年代初与1949年新中国成立时已有十分不同的国情,其中最重要的不同有二:一是中国初步实现了工业化,由一个农业国转变成工业国;二是农村社会已完全不同于传统宗法社会,农民成为具有现代国家认同的现代社会的公民。

分田到户以后,农户重新获得了农业生产经营自主权,人民公社随之解体。之前国家通过人民公社与农民对接的体制不复存在,人民公社的生产大队和生产队改为行政村与村民小组,政经分离,共同生产与统一分配当然也不存在了。农户自主生产经营,成为独立的经营单位,中国农村再次回到了亿万农户分散生产经营的状态。在农户数量极为庞大、十分分散而农业剩余有限的情况下,国家如何与农户对接,尤其是如何从农村提取资源,以及如何组织农民完成超出单家独户的共同生产事务,再次成为问题。表现出来的就是,1982年分田到户不久,全国大部分农村出现了农业增长乏力、农村税费难收、农民负担沉重等问题,这些问题一直延续到20世纪90年代中后期,终于变成全国性的严重“三农”问题,成为当时党和国家“重中之重”的重大现实问题。

分田到户以后很快出现严重三农问题的原因是,当国家仍然从农村汲取资源时,国家缺少直接面对分散的、剩余很少的亿万农户的能力。人民公社时期国家通过人民公社体制来面对农户,以及借人民公社体制汲取农村资源。国家甚至无法区分不愿缴纳税费的钉子户与确实无钱缴纳税费的贫困户^[2]。县乡政府因此不得不依靠村干部来协助收取税费。在农户不愿缴纳税费且农民经济收入确实比较少,村干部协助收税费会引发村民反感,一般老好人村干部既不愿协税也无能力协税。为了调动村干部协税积极性,县乡政府默许村干部搭车收费,甚至通过收取税费比例留成来激励村干部,结果就是那些敢于讲狠、兄弟多势力大的人当上村干部,这些人为了获得分成收入而积极协税,协税过程中的各种不规范行为,比如搭车收费、暴力收费一定会引发农民的强烈不满,而县乡也一定会保护这些有能力按时足额完成协税任务的村干部,由此形成了乡村利益共同体^[1]。一旦乡村利益共同体形成,农村形势必然更加迅速恶化。到20个世纪末,“三农”问题进一步凸显,表现为农民负担沉重、干群尖锐对立、村级债务攀升,农村恶性群体事件层出不穷。也就是说,如果没有一个合适的组织体系将分散农民组织起来,国家向农民收取税费从农村汲取资源很容易变成严重的“三农”问题,造成国家与农民关系的全面紧张。中华人民共和国建立前的情况是如此,分田到户以后的情况也是如此。例外恰是新中国成立后到分田到户(1949—1979年)的以人民公社为代表的30年。正是“三级所有、队为基础”的人民公社体制将农民组织起来,不仅有效地从农村汲取资源,推动了中国快速工业化,而且人民公社通过将分散的农户组织起来,在政治、社会、文化、医疗和教育等各方面取得了卓

^① 1979年将田地分配到每户承包责任制。

有成效的建设,也在农村基础设施、农田水利建设等方面取得了卓有成效的建设。

三、取消农业税后的国家与农民关系

随着以农民负担为典型的“三农”问题日益恶化,在进入21世纪之际,国家开始进行农村税费改革,并在2006年取消了千年之久的农业税和专门面向农民的各种收费。国家之所以能取消农业税费,其中关键是中国已经完成工业化,农业产值占国民生产总值的比例较小,农业税费在国家财政收入所占比重已微不足道。从这个意义上讲,国家取消农业税既是不得不为之举,又具备取消农业税的财政条件。

农业税取消以后,之前搭农业收取的各种费用,包括三提五统、共同生产费、各种集资也一并取消,实际上也很难再收取上来,之前用于农村公共工程和公益事业建的“两工”(义务工、积累工)也一并取消了。如何解决农村超出一家一户的共同生产事务?国家推进的办法是“一事一议”筹资筹劳,即凡是村社集体要兴办户外村内公共工程、公益事业,必须“一事一议”,由村民代表会议进行审议决定,并且每年“一事一议”经费最高不超过人均15元。实践下来,取消税费与“两工”很容易,“一事一议”筹资筹劳很难。最好的情况是每人每年15元共同生产费还能收取上来,绝大多数地区农村却不再可能向农户收取任何费用。这样一来,取消农业税以后,超出一家一户不好办、办不好和办起来不经济的共同生产事务就处在无人负责的状态,农业生产秩序也因此受到威胁,农民基本生活秩序也受到影响。

为了维持农村基本生产生活秩序,取消农业税以后,国家开始大规模向农村转移资源,主要有两种资源转移方式:一种是通过“一卡通”的方式直接发放给农户的资源,最典型的是农业综合补贴。类似的还有农村基本养老保险、新型农村合作医疗补助等等。另一种是通过项目制,由“条条”来直接进行农村基础设施建设,典型如农村土地整理、小农水项目。因为项目制缺少对农民积极性的调动而推出“以奖代补”,允许农民和村社集体建设某些项目,项目完成验收以后,由地方财政进行补助。“以奖代补”存在的一个问题是,越是经济条件好实力强的农村越是有能力获得“以奖代补”项目,因为几乎不可能向农民收取费用,“以奖代补”很容易造成集体经济贫弱以及农村新的债务。“一卡通”和“项目制”的好处是通过国家资源转移增加对农村的资源输入,提高农民共享农村基础设施和应对风险的能力。而最大的问题是,国家向农村输入大量资源,却并没有提高农民的组织能力,也未能提高农民自己组织起来进行建设的能力。甚至因为是国家投入资源进行项目建设,极少数农民借项目落地之机索要占地高价。因为是向国家(或建设项目的工程队)索要高价,其他农民因此袖手旁观,不愿站出来说话“公道话”。索要高价的“钉子户”通过各种手段阻挠工程,最终他们可能获得不当得利(高价补偿)。一户得利,其他农户则会效仿,项目工程因此成为“唐僧肉”,本来国家是通过项目制来为农民提供改善生产生活条件基础设施,而有些农民却“等靠要”,甚至借机谋取不当利益。国家为农民做好事,却发现好事不好做,国家做的好事越多,农民就越是容易“刁民化”。当农民得到不当得利时,农民变刁民就成为正当的逻辑。

如何将自上而下的国家资源输入与农民自下而上对农村公共品的需求结合起来?如何通过自上而下的资源输入来提高农民自下而上的组织能力,通过国家输血来提高农民造血能力?2008年成都进行城乡统筹改革试点,由地方政府向行政村发放一定数额(20万~40万元)公共服务资金,然后通过村民议事会来议定如何使用公共服务资金进行村庄建设,极大地解决了自上而下资源输入与农民自下而上需求在村庄层面的对接,提高了国家资源使用的效率,同时也提高了农民组织起来建设自己美好生活的积极性^[3]。不过,最近几年,为防止公共服务资金滥用,成都对公共服务资金使用范围、使用办法有了越来越细致严格的规定,公共服务资金如何使

用不受村民议事会把控,也就不能促进农民组织能力的提升。

农村税费改革以后,国家开始建立和完善农村最低生活保障制度,2004年开始在全国推行。农村低保的原则是“应保尽保”,在刚开始实施时,因为财力有限,上级通常会依据地方实际下达低保指标。从理论上讲,只要家庭收入低于当地最低生活保障线的农户都应当纳入低保户,而实际情况则是农民家庭收入很难估算,不仅农业收入中自然经济成分无法估算,而且务工收入也大多不透明。在农民收入难以统计的情况下,农村强宗大族或者善于处关系的农户就有可能被评上低保户,而真正需要低保的农户反而没被评上。而且,村干部在评选低保时,完全可能依据主观意志来指定低保户,其中一个理由是低保指标是他们向上级争取来的。结果,在刚实行低保制度的那几年,农村普遍出现了“治理保”“上访保”“维稳保”“关系保”,甚至出现开豪车吃低保的情况,并引发巨大的关于低保的负面舆论。在这种背景下,为了防止低保分配中的不规范,河南邓州市探索出“四议两公开”制度,又称“4+2工作法”,试图通过复杂的村庄民主与公开程序来遏制低保分配、危房改造与党员指标分配中的不规范行为。低保、危房改造所涉及资源量都很小,而“四议两公开”程序过于复杂,农业型农村在实践中也就难以持久。倒是沿海发达农村地区或大中城市郊区因为村庄集体有大量公共资源,复杂程序可以借此运转起来,比如上海农村实行“五议决策法”,浙江宁海实施“村级小微权力规范36条”,浙江后陈村推动实施“村务监督委员会”,都具有一定的村庄内的资源条件。

与低保十分类似的是精准扶贫中贫困户的识别。最终解决低保户和贫困户识别的办法是通过大数据比对,大数据比对的要害是将那些不符合条件的农户剔除出去。

无论如何,随着村庄掌握一定的资源分配权,对村社权力规范使用的要求也随之而来。我们将在第五部分来讨论这个问题。

四、国家与农民关系中的村社集体

分田到户以后,之前连接国家与农民的村社集体也发生了重大变化。按当时的设计,农民具有农业生产经营自主权,村社集体为农业生产提供统一的社会化服务,也就是建立以家庭承包经营为基础的统分结合双层经营的农业经营体制。其中统的重要方面是村社集体有权收取“三项提留”、收取共同生产费,农户需要承担“两工”义务。农村土地是集体的,集体所有土地承包给农户耕种,农户具有生产经营自主权。一般情况下,土地承包给农户15年不变,但村社集体可以依据人口增减、生产便利需要进行调整,“三年一小调、五年一大调”。

因为调整土地过程中容易出现村社集体侵犯农民土地承包权的问题,以及寄希望于长久不变的土地承包权会提高农户对土地的投入水平从而提高农业产出,1998年前后进行的第二轮土地延包,将承包期再延长30年,并且规定不仅承包期内承包面积不得调整,而且承包地块也不得调整,2006年通过的《物权法》进一步将土地承包经营权确定为“用益物权”,从而极大地虚化了村庄集体的土地所有权。

2006年取消农业税和各种专门面向农民的收费,同时也取消了村社集体向农户收取土地承包费的权力。土地是村社集体的,但村社集体不能向农户收取租金、提留,甚至不能强制摊派共同生产费;土地是集体的,村社集体却不能依据人口增减调整土地承包,也不能依据农业生产的需要调整农户承包地块。村社集体土地所有权就完全被架空了。尤其是进入21世纪,随着农业机械化快速推进,农村青壮年劳动力进城务工经商,农村普遍出现了土地承包户与土地经营户的分离,农村因此急需通过土地调整来适应农村生产力的新变化,解决土地细碎化的问题。而政府部门在最近几年大力推进的农村土地确权,进一步固化了农民的承包经营权,从而也进一步弱化了村社集体的土地所有权,导致影响当前农业生产的土地细碎化和地权细碎化问题更

加无解^[4]。更糟糕的是,一旦村社集体土地所有权被虚化和架空,就使得国家向农村输入资源失去了可以着力的接点,从而出现了国家与农民关系中的缺口。

在最近一轮农村土地确权完成之前,山东省农村仍然有三分之一的村庄可以依据人口增减进行土地调整。土地调整不仅可以回应农民关于“没有土地如何生活”的生存伦理,而且正是通过土地调整来适应农村生产力快速发展(以农业机械化为代表)的需要和农村承包户与经营户分离所要求的土地并小块为大块,以解决之前土地细碎化的弊病,从而回应了农民最强烈的生产诉求。并且,正是借土地调整,村社集体对各种农村积累的矛盾进行清理和化解,从而提高村庄治理水平^[5]。山东村庄治理中一个十分有趣的现象是,凡是土地可以调整的村庄也都是治理较好的村庄。一旦村庄土地无法调整,农民诉求无法满足,村干部就无法在农民那里获得权威,村庄治理效果也就不会好。反过来也是,一旦村庄治理不好,村干部缺少威信也无力化解村庄积累的各种矛盾,村干部也就无力调整土地满足农民诉求,土地调整就无法进行。

无独有偶,广东清远农村最近几年进行农村综合改革,其中有两项特别重要,一项是土地整合,一项是资金整合,两项改革的重点都是恢复村庄集体权力,前者是恢复村庄集体对土地的权利,后者试图将国家转移给农户的农业综合补贴通过农户转让形式集中到村社集体手上办大事,这个大事就是解决单家独户不好办、办不好和办起来不划算的公共事业。清远市农村综合改革的试验证实,土地整合和资金整合可以大幅度提高村社集体的能力,使村社集体有能力对接国家资源,并以此资源来回应农户需求。

从这个意义上讲,给村社集体以实权,让他们具有依据当地实际来进行公共事业建设的权力,而不是限制村社集体权力,约束村社集体权力,甚至直接虚化和架空村社集体,国家与农民之间才会有一个有力的对接平台与工作抓手。

五、基层治理规范视野下的国家与农民关系

有两种相当不同的公共资源:一种是村社集体自有公共资源,另一种是由国家财政转移而来的公共资源。相对来讲,村社集体公共资源是用于集体公益事业建设的,只要符合公共利益,通过民主公开程序,程序合法,集体资源的使用就相对自由。而由国家财政注入资源的使用则要受更多上级规范的约束。

推动土地确权的一个重要原因是出现了村社集体侵犯农民土地承包权的现象,而且这种侵犯往往是在绝大多数村民的强烈要求下由村社集体实施的,这种侵犯引发了个别农户上访。为防止农民土地承包权被侵犯及减少农民上访,国家试图通过限制村社集体调整土地的权利来减少土地调整中的矛盾与冲突。这样一来,后果就是村社集体失去回应农民生产生活诉求的能力,一个积极、主动的具有主体性的集体变成一个被动的客体,成为被各种规范所束缚的缺少活力的执行上级命令完成上级任务的下级。充当国家与农民对接平台的灵活的基层组织因此不再存在,国家直接面对分散的农户,并因此使得国家失去了对基层简约有效的治理能力。

国家向农村转移资源,关心的焦点是资源能否有效使用,是否会出现资源使用中的腐败问题。为了防止村干部在使用国家资源中产生腐败,上级在向农村输资源的同时,要求基层治理规范化,主要是严格按程序分配和使用资源,比如项目招标,通过严格程序来评定低保户、办事留痕、检查督办,力求避免精准扶贫中严重的形式主义。

2008年成都开始在村一级推进公共服务资金改革时,规则比较简单、效率也很高,资金使用效果也很好。当时主要有两个规定:一是公服资金的使用必须由村民议事会讨论决定,二是公服资金使用项目必须在上级拟定的农村公共服务项目之内。随着公服资金的持续投入,村庄中投入小成效大与农民生产生活紧密相关的公共服务项目越来越少,有极少数村干部打公共服

务资金主意,试图在使用中谋取私利。地方政府因此出台越来越细致的公服资金使用条例,公服资金使用受到越来越严格的监管督查,甚至纪委监委部门也介入公服资金使用的管理。上级管得越多,公共服务资金就越不好使用,使用效率就越低。最终,公共服务资金的使用越来越变成了由上级政府为农民代买服务,村民议事会在公共服务资金使用上反而起不到作用了。

在取消农业税前,地方政府最关心的事情是村干部能否协助上级完成“一票否决”的国家任务,收取农业税费更是农村工作的重中之重。地方政府对村干部的要求主要是完成税费收取和计划生育工作,其他工作中存在瑕疵也都可以睁一只眼闭一只眼。完成“一票否决”的任务越难,其他工作的瑕疵就越能被容忍。因此,村务工作的规范化程度是不高的,甚至如前已述,村干部黑恶化的情况并非个例。取消农业税前,国家通过乡村干部向农民收取税费时,必须一家一户上门去收,农户也会借机向乡村干部提出要求,最典型的是要求乡村干部保证灌溉。到了农闲,村干部组织村民冬修水利就很重要。

取消农业税后,国家不再向农民收取税费,计划生育工作也变得容易。上级一度不关心村级治理。不向农民收取税费,农民也不可能以不冬修水利就不上缴税费来威胁乡村干部。因此,地方政府一度与农民之间出现了脱节的情况,周飞舟^[6]用“悬浮”来描述取消农业税以后地方政府与农民的关系。

随着越来越多国家资源输入农村,如何保证国家资源有效使用,以及如何防止国家资源使用中产生矛盾与上访,国家出台了越来越多、越来越细致的规范性文件,要求村级治理程序化与规范化,造成的后果是村干部越来越脱产化、专职化和职业化,村委会逐渐成为乡镇的下级,而不再是由村民选举产生出来的村民自治机构,从而越来越难以有效回应农民千差万别的生产和生活诉求。

六、结语

回顾改革开放以来国家与农民关系40年的变迁,这个变迁之剧烈可能是历史上没有过的,将来也不太可能再有。在世纪之交,国家取消了延续千年的农业税,不仅不再向农民收取税费,而且开始向农村大规模转移资源。不过,如何更加有效地向农村转移资源,如何让自上而下的资源转移变成让农民组织起来建设自己的美好生活,还有很多需要进一步改进的空间。

从村级来看,国家从农村提取资源离不开村庄组织,因为国家无法低成本地与千家万户分散小农进行交易。同样,国家在向农村输入资源过程中也离不开村社组织,因为国家同样无法低成本地直接对接千家万户情况复杂的小农。总体来讲,当前国家向农村输入资源过程中存在忽视村社集体的力量,忽视村社自治的力量,仅仅将行政村当作执行上级政府政策的工具的问题,这样的资源输入越多就越会助长农村中的“刁民”,越会助长农民“等靠要”思想,结果是大量国家资源的输入造成了农村社会的一盘散沙。这显然不是我们愿意看到的。

参考文献:

- [1] 贺雪峰.试论20世纪中国乡村治理的逻辑[J].中国乡村研究,2008(5):157-173.
- [2] 吕德文.在“钉子户”与“特困户”之间——重新理解税费改革[J].中国农业大学学报(社会科学版),2008(1):171-173.
- [3] 杜鹃.村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J].中州学刊,2016(2):68-73.
- [4] 王海娟.农地确权政策的供需错位[J].云南行政学院学报,2016(5):17-23.
- [5] 杜鹃.土地调整与村庄政治的演化逻辑[J].华南师范大学学报(社会科学版),2017(1):24-36.
- [6] 周飞舟.乡镇政府“空壳化”与政权“悬浮”[J].中国改革,2007(4):64-65.

(责任编辑:宋雪飞)