

1950年代北京市郊區的 農村基層政權建設 ——兼論與1949年以前農村基層政權 的比較

陳耀煌

摘 要

一些學者認為中共是透過由上而下黨國組織的力量肆行統治。然而，事實上，中國如此的廣袤，中共根本不可能維持足夠的由國家供給的國家幹部，他們還必須依賴非正式的群眾力量及由地方供給的地方幹部，協助國家的正式統治。本文擬從制度史的層面切入，描述中共建國以來北京市郊區農村基層政權演變的概況，兼論與1949年以前農村基層政權的比較，藉此闡明中共如何交互運用正式的統治機制與非正式的群眾動員，建立並鞏固其政權。

關鍵詞：北京、郊區、農村、基層體制、群眾動員

Governance and Mobilization: The Establishment of Rural Basic Level Regime in the Suburbs of Beijing in the 1950s

Yao-huang Chen^{*}

Abstract

Some scholars think that the Chinese Communist Party governs China through the top-down organization of state and party. But given the vast size of China, it is practically impossible for the Party to supply enough state and party cadres to do so, it has to rely heavily on informal mass mobilization and local cadres to complement its formal governance. This article will try to depict institutionally the general development of basic level regime in the suburbs of Beijing since the founding of the PRC. Furthermore, it will also look at how the formal governance and mass mobilization being intertwined with this developmental process under the rule of the Party.

Keywords: Beijing, the suburb of Beijing, the rural area, basic level regime, mass mobilization

^{*} Assistant Research Fellow, Institute of Modern History, Academia Sinica

1950年代北京市郊區的 農村基層政權建設 ——兼論與1949年以前農村基層政權 的比較*

陳耀煌**

壹、前言

Pitman B. Potter在論及中共建國初期北京市長兼市委書記彭真的統治理念時說道，當時彭真的想法經歷了一個從「革命」到「正規化」的轉變，即他不再像過去中共奪權時期般強調由下而上的群眾動員，而是更提高行政、律法與組織等由上而下正式統治機制的重要性。¹ 其他的學者也發現，伴隨著中共統治的日益穩固，在1950年代，外來的行政力量逐漸地取代了群眾的熱情，非正式的群眾動員慢慢地讓位給正式的統治機制。²

中共正式統治機制的擴大，學者們認為可以從由國家支薪的「國家幹部」逐漸地取代過去傳統士紳或其他非正式的地方中間人看出端倪。但是一些微觀的農

* 本文承蒙三位匿名審查人提供寶貴意見，特此致謝。
收稿日期：2012年8月28日；通過刊登日期：2013年1月7日。

** 中央研究院近代史研究所助研究員

¹ Pitman B. Potter, *From Leninist Discipline to Socialist Legalism: Peng Zhen on Law and Political Authority in PRC* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2003), pp. 59-80.

² 于建嶸，《岳村政治》（北京：商務印書館，2001年），頁247-259。

村史研究者發現，由當局任命國家幹部的層級，即使到了1960年代初期，也只到人民公社一級，頂多到公社的下一級生產大隊，大隊以下還是以「地方幹部」居多。這些地方幹部因為係由地方提供給養，所以會比國家幹部更加顧慮地方人民的觀感與需求。如此一來，中華人民共和國的農村統治機制在當代學者的描述下，似乎分成兩個部分。用日本學者田原史起的話來說，即為了實現國家的目的、由國家編成且立於既存的農村社群以上的編制，即「構成的自治」，以及依據既存的人際關係、由農民自己經營且自然形成的社群，即「生成的自治」。簡單地理解即行政村與自然村的差別。³ 不同學者關注的焦點不同，但迄今學界還沒能全面地理解在中共統治下，正式與非正式統治機制之間的關係。

本文想要以Pitman B. Potter研究的彭真統治下之北京市郊區為例，利用當代中國大陸已出版的史料與報紙，從制度史的層面，初步探究1950年代中共農村基層政權的建立過程中，正式與非正式的統治機制間錯綜複雜的關係。中共自建國以來，確實不斷地想要把權力集中起來，並擴大正式的統治機制到下層。但事實上力有未逮，因為中共無力供養與管理如此多的國家幹部，所以他們仍必須依賴非由國家供給的地方幹部協助統治。但這不表示中共無力掌管這些地方幹部，因為，中共在建國之後，還是繼續訴諸群眾動員的辦法，控制群眾與地方幹部，並且假群眾參與之名，把國家的統治成本轉嫁給社會。所以，即使中共不能任命與供給國家幹部至農村每個層級，但透過正式統治機制與非正式的群眾動員間相輔相成的作用，中共將整個中國農村，乃至於中國社會，牢牢地掌握在其手中，建立了一個中國歷史上前所未有的強大的一黨專政政權。

貳、區與村

北京市郊區，以下簡稱京郊，泛指城區以外的北京市地區，如附圖所示。其中朝陽、海淀、豐台、門頭溝區原本便屬北京市所轄，昌平區則是在1956年劃入

³ 田原史起，〈村落統治と村民自治〉，收入天兒慧、菱田雅晴編，《深層の中国社会》（東京：勁草書房，2000年），頁85-117。

北京，其餘各區在1958年劃入。⁴ 又，除特別註明者外，本文的郊區是專指農業地區，不包括緊鄰城區的關廂地區與作為商業集市的鎮。雖然鄰近首都，但是直到1964年，全京郊也只設有17個代表商業集市的鎮。⁵ 由此可見，在中共建國初期，京郊仍是以農村地區居多。

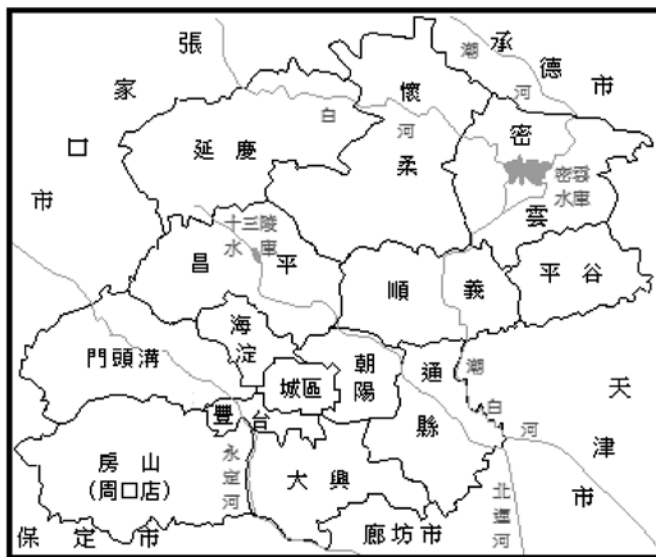


圖 1、當代北京市政區圖

資料來源：陳潮、陳洪玲主編，《中華人民共和國行政區劃沿革地圖集》（北京：中國地圖出版社，2003年），頁42。

根據抗戰前的調查，京郊的自然村，大抵 1 村不過百戶，每戶平均 5 人。又，村設村長與村副，由居民選出，或由派出所委派，「有義務而無權利」，居

⁴ 尹鈞科，《北京郊區村落發展史》（北京：北京大學出版社，2001年），頁25。

⁵ 〈北京市人民委員會關於調整市鎮建制、縮小城市郊區的情況向國務院的報告〉（1964年7月10日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第16冊（北京：中國檔案出版社，2007年），頁630。

民多不願擔任。⁶ 據當代學者的調查，國府自1929年開始在河北推行鄉制，百戶編為一鄉，有一村或數村一鄉者。集市之村則編為鎮，所以鄉、鎮分別代表由國家編成的農業與商業行政單位。日據時期河北各地推行保甲制，10戶一甲，10甲一保，通常一自然村設一保，若有一村數保者，即設聯保主任。又，10保編為一鄉，故一鄉約略有千戶，是為大鄉。抗戰結束後，國府繼承了日偽的保甲制，直迄1949年中共建國為止。⁷

1948年12月，中共在進北京城前夕，決定由軍事管理委員會（軍管會）領導，由上而下地接管與建立政權。隔年初，軍管會籌建各區人民政府。⁸ 每區設一區長，下轄祕書、民政、教育、財政、工商、建設 6 股。⁹ 區長是由上面委派，舊區長一概撤職，其餘舊有人員留下做移交工作，但也終將被調離，因為「舊瓶子絕不能裝新酒」。¹⁰

據中共的調查，日據時期，北京市城區與郊區共劃分為16個區；日本投降以後，國民政府將城、郊區共編為20個區。區以下設保、甲。據中共的說法，保長是無薪職，但可向群眾攤派，故營私舞弊現象嚴重。因此，中共進城後即積極籌劃以街／鄉（鎮）制取代保甲制。其中城區與關廂設街，一街約2,000戶；郊區的農業地區設鄉，工商業地區設鎮，一鄉／鎮約千戶；若有一村達200-500戶，則設獨立村，不再設鄉。以上各級幹部咸由上級指派，並依據其大小，設若干脫離生產人員。以下則設閭、村，其幹部是通過各種運動，培養提拔積極分子擔任

⁶ 楊汝南，〈北平西郊六十四村社會概況調查〉（1935年1月）、李景漢，〈北平郊外之鄉村家庭〉，收入李文海主編，《民國時期社會調查叢編 鄉村社會卷》（福州：福建教育出版社，2005年），頁282、284、469。

⁷ 魏宏運主編，《二十世紀三四十年代冀東農村社會調查與研究》（天津：天津人民出版社，1996年），頁27-38。

⁸ 葉劍英，〈關於軍管會的任務、組織機構及如何工作的報告要點〉（1948年12月24日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁30。

⁹ 葉劍英，〈關於北平市接管工作的初步總結〉（1949年3月1日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁186。

¹⁰ 〈中共北平市委關於市政府機構及人員處理問題向中央的請示報告〉（1949年3月24日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁260。

之，咸不脫產。¹¹

但是，上述構想並沒有實現。因為中共在進城之初，希望集中一切權力在市級。如劉少奇的指示，城市工作的特點是「集中」，權力集中在市級，區級只被定位在輔助的作用，以避免無組織、無紀律的現象。¹² 農村因為人口分散，所以不得不設置鄉一級；至於區一級，雖然設區公所，「也不應成為政權的一級」。¹³

但此一集權於市的作法不切實際。在郊區，一開始被當成「派出機構」的區便逐漸地成為事實上的「領導機構」。¹⁴ 例如生產計畫的制定、農貸的發放、優良品種的推廣、防治病蟲害、護麥選種等工作，都是以區為領導、規劃與核發單位。¹⁵ 每年舉辦一次的冬學，也是由區政府、區黨委，以及各種區級群眾團體，統一領導，具體負責。¹⁶

1949年3月中旬，中共把京郊劃分為9個區。此時，市當局已考慮到京郊地域廣泛，只設區一級不足夠，所以擬在區以下設立「人民的村政權」。¹⁷ 根據調查，京郊原有的自然村大小不一，有的十、百戶一村，也有千餘戶一村者。因此，在1949年7月，市當局統一規定，200-800戶為一行政村。所以，京郊最初

¹¹ 〈北平市民政局接管工作綜合報告〉（1949年3月31日）、〈北平市人民政府關於廢除偽保甲制度建立鄉政府初步草案〉（1949年3月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁307-311、326-329。

¹² 劉少奇，〈關於北平接管工作中一些問題的報告要點〉（1949年4月3日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁333。

¹³ 〈北平市軍管會關於改革區街政權組織及公安局派出所的決定〉（1949年6月30日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁570-573。

¹⁴ A. Doak Barnett, *Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China* (New York: Columbia University Press, 1967), p. 319.

¹⁵ 柴澤民，〈關於土地改革、農業、生產、生產救災工作的報告〉（1950年8月8日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁366-368。

¹⁶ 〈北京市人民政府關於開展郊區農村冬學的指示〉（1950年10月24日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁471。

¹⁷ 葉劍英，〈北平市半年來接管與施政工作〉（1949年8月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁640。

並未設鄉，而是採取區→行政村→自然村制。在1949年底，京郊共有 8 區，260 行政村，1,645 自然村，64 萬餘人。¹⁸ 有一點必需強調者，即後來中共文件中的村，咸指行政村，不是自然村。下文所用的村，也是指行政村。據官方的統計，行政村的規模仍不一致，而且大小經常改變。如在1953年，京郊有 6 個區，549 個行政村，19 萬餘戶，89 萬餘人，其中有一村超過 2,000 人者，也有 3、5 戶的小村。¹⁹ 但為方便論述，還是以 200-800 戶，即平均 500 戶為一個行政村的規模。

行政村的建立，是與土地改革同時展開的，兩者相輔相成，前者代表政權的確立，土地改革則為政權提供群眾的基礎。京郊的土改自1949年10月即已開始，迄隔年 3 月止。其過程是，首先召開以區為單位的群眾大會、座談會等；隨後，由上而下地派遣工作組領導運動。由 469 位幹部組成的工作組，5-9 人分成一組，每組每批負責一個行政村的土改，前後共分 3 批完成。工作組進村後，按地區把農民分成若干組。為了方便起見，幾組併在一起開會，稱為「片兒會」。在此基礎上，召開村農民代表會議。共計參與代表中，貧農占三分之二、中農三分之一，這是土改的群眾基礎。²⁰ 其中一部分積極分子還被提拔擔任村幹部，「代替被淘汰的那些為群眾所不滿的分子」，²¹ 即過去的舊保甲人員。總計從1949年春京郊開始摧毀保甲，歷經土改，一年以來，共有 294 人被提拔擔任村幹。²²

土改時被提拔的村幹，並非由群眾選出。對農民來說，村幹「是政府指定的」，他們代表的是國家，不是農民。²³ 況且，村幹有補助糧，雖然不是每位村

¹⁸ 〈北京市人民政府關於執行第一屆各界人民代表會議決議案情況的三個補充報告〉（1949年11月20日），收入《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁800-803；〈北京郊區農村情況介紹〉，《人民日報》，北京，1949年12月6日，版2。

¹⁹ 〈北京市人民政府關於京郊劃鄉方案向華北行政委員會的報告〉（1953年4月24日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁117。

²⁰ 〈北京市人民政府關於北京郊區土地改革的總結報告〉（1950年11月8日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁492-497。

²¹ 聶榮臻，〈關於執行1950年度工作計劃的報告〉（1950年8月8日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁308。

²² 〈北京市人民政府郊區工作委員會1950年工作總結〉（1951年2月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁195。

²³ 〈北京市人民政府關於本市郊區召開村人民代表大會選舉村人民政府工作總結向政務院的報告〉（1951年11月19日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市

幹都有，「不需要的不補助」，但至少也算是半個國家幹部。市當局對村幹也不滿意，指摘他們民主作風不好，能力水準低，不足以領導當時規模依舊甚大的行政村（一般一個行政村以包括3個自然村，相距3公里以內，500戶以下，最好領導，但有大到包括18個自然村者）。²⁴ 因此，市當局決定訴諸人民代表會議的辦法，解決此一問題。

1949年8月，北京市召開第一屆各界代表會議。²⁵ 毛澤東等中央領導與會，毛還在會上指示說，由各界代表會執行「人民代表大會的職權，成為全市的最高權力機關，選舉市政府」。11月下旬，第二屆各界人民代表會議召開，選舉市長（聶榮臻）、副市長（張友漁、吳晗）與市府委員，並通過多項法案、政策。²⁶ 北京市人民政府正式成立。

人民代表會議只是形式，其結果早在會前就決定了。如市長聶榮臻所言，代表會議「著重的是事前充分的協商」。²⁷ 人民代表會議的用意，是讓中共得以借人民之名，行一黨專政之實。這些人民代表，為中共背書，使市當局得以通過各式各樣的政策，市委書記彭真就露骨地說：「不去運用代表會是很笨的」。既掌握了代表會這項法寶，又鑒於基層政權工作日益繁雜，彭真建議，近期召開區代表會議。²⁸ 因此，從1950年5月開始的1年內，北京城、郊各區人民代表會議先後召開，代表全由團體自己提名，但結果也早已決定，因為「新民主主義選舉的

重要文獻選編》，第3冊，頁518。

²⁴ 〈北京市人民政府郊區工作委員會1950年工作總結〉（1951年2月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁195-198。

²⁵ 根據中共中央的指示，在召開人民代表大會的條件尚未成熟前，召開各界（人民）代表會議。在1949-1953年間，北京市共舉行4屆各界（人民）代表會議，其代表最初是由軍管會、政府機關與各黨派團體推派，自第三屆的代表起，大部分才由選舉產生。1954年8月，北京市第一屆人民代表大會召開，各界（人民）代表會議結束了其歷史任務。北京市地方志編纂委員會編，《北京志·政權·政協卷·人民代表大會志》（北京：北京出版社，2003年），頁7-8。

²⁶ 〈摧毀反動統治 建立人民政權〉（1950年2月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁131-132。

²⁷ 聶榮臻，〈紀念北京解放一周年〉（1950年2月2日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁52。

²⁸ 彭真，〈在北京市黨代表會議上的報告〉（1950年2月14日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁67。

主要方法是協商，而不是競選」。²⁹ 而且，在人民代表會議後，市當局得以藉「大家事大家辦」的名義，動員群眾與地方資源，把統治與建設的負擔轉嫁給群眾。³⁰ 如此一來，中共就不必單單透過國家幹部由上而下地進行統治，而是把他們的專政政權建立在「人民」的名義之上。此即證明正式統治與非正式的群眾動員間是相輔相成的。³¹

1951年初，市當局指示城區與郊區，而且後者不只限於區，還要召開村級的人民代表大會，選舉人民政府。³² 隨後，區、村人民政府相繼改選，過程中，許多村幹部被淘汰。迄1951年中，已改選的84個村政府中，有一半的村幹因為官僚、惡霸行為或態度不好被「選掉了」。³³ 但整體來說，村幹部總數是增加的。

²⁹ 〈北京市人民政府關於本市城區各區選舉區人民政府委員會工作總結的報告〉（1951年12月7日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁547-548。

³⁰ 〈北京市人民政府黨組關於召開市、區各界人民代表會議和整編工作向市委並華北局、中央的報告〉（1950年10月26日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁477。以城區為例，在區代表會議以後，會議設有一協商委員會，其下設有各式各樣工作的委員會，像是治安、清潔衛生、修路等等。市當局以各該委員會之名，通過街道積極分子，動員群眾，投入協助相關工作。此一機制是如此有效，連吳晗也當眾毫不掩飾地說，如果不是透過這些委員會動員群眾，單單依靠政府，就不會得到這樣迅速的處理。吳晗，〈關於失業救濟和普遍召開區各界人民代表會議兩項工作的報告〉（1950年12月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁574。

³¹ 中共為什麼不增加國家幹部的編制去加強正式統治呢？原因就在於國家資源不足。特別是在中共建國之初，財政預算虧空，張友漁在1949年底就說，政府還要精簡，「一個人做兩個人的事」。張友漁，〈在北京市人民政府科長聯席會上的講話〉（1949年12月28日），《北京市重要文獻選編》，第1冊，頁910-912。根據官方統計，到1950年下半年，整個北京城、郊區的區級幹部僅餘1,586人，公安系統共20,108人。〈北京市人民政府黨組關於召開市、區各界人民代表會議和整編工作向市委並華北局、中央的報告〉（1950年10月26日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第2冊，頁478。以此區區兩萬餘名的區級國家幹部統治北京市200百餘萬人口，顯然不足。

³² 彭真，〈在北京市第三屆第一次各界人民代表會議上的開幕詞〉（1951年2月26日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁104。

³³ 彭真，〈在北京市第三屆第二次各界人民代表會議上的總結報告〉（1951年6月24日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁385。

迄1951年8月，京郊270村已分兩批完成召開村人民代表大會，重選村幹。選前村幹共有1,459名，其中有501人落選，但最後總數仍增加到2,644人。³⁴

中共不僅假群眾之名汰換幹部，還動員群眾監督批判幹部。1951年底，北京市當局在全市의黨政機關和企業內部展開反貪污、反浪費、反官僚主義的三反運動，派出工作組訪談群眾，要求群眾檢舉幹部，共計檢舉村幹者4,147件，遠超過檢舉區級幹部（632件）與公安幹部（1,189件）的數目。³⁵ 其中貪污尤其普遍，幾乎沒有一個村子沒有貪污現象。有人甚至指控村幹成了人民頭上的「土皇上」，繼承了舊保甲長的作風。³⁶ 不過，市當局最後並沒有打算澈底查辦這些貪污幹部。³⁷ 中共只是要借群眾的力量，給這些基層幹部一個當頭棒喝，使其更順服黨國的意志。

群眾動員不僅有助於中共整頓幹部，也有督促與管理群眾的作用。自1951年春以來，京郊群眾即被動員「自動」投入挖排水溝、植樹造林，以及每天兩、三點就起床，在天亮前趕到蝗區捕蝗等工作。國家要群眾「不依賴政府貸款，自己想法克服困難，省出政府的錢建設國防」，實際上就是假人民與愛國之名，把統治與建設的成本轉嫁給群眾。³⁸

³⁴ 〈北京市人民政府關於本市郊區召開村人民代表大會選舉村人民政府工作總結向政務院的報告〉（1951年11月19日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁521-523。

³⁵ 〈中共北京市委關於派工作組到各派出所征求群眾意見的情況與結果向中央、華北局的報告〉（1952年1月27日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁47-48。

³⁶ 〈中共北京市委郊區工作委員會關於郊區開展三反運動情況向市委的請示報告〉（1952年2月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁59-60。

³⁷ 據北京市當局頒布的三反處理規定：「對大多數情節較輕或徹底坦白，立功自贖者，從寬處理」；又，「盡量少用開除辦法，以免無法生活，流浪社會，影響治安」。〈北京市人民政府奉政務院令公布關於處理貪污、浪費及克服官僚主義錯誤的若干規定的通告〉（1952年3月17日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁131-132。

³⁸ 〈北京市人民政府郊區工作委員會關於1951年京郊春季生產總結報告〉（1951年7月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁431。

可是，一個行政村平均500戶，與過去不過百戶的自然村相比，還是太大了。所以，中共不僅以行政村為單位動員群眾，還以村以下某些更小的單位把群眾組織起來，如1951年開始推動的互助組。最初，村幹不熟悉此一工作，所以用強迫的方式，「一片編一組」。³⁹ 結果於1951年成立的1,435個互助組，在農忙後，幾乎全部垮臺。1952年，市當局規定每村至少成立一個長期互助組。⁴⁰ 村幹還是用強制的辦法，如威脅「要貸款必須組織起來」、「不組織的就是資本家」等，強迫成立互助組，乃至於合作社。⁴¹ 無論如何，到了1952年5月，全京郊已有7個生產合作社，6,142個互助組（常年居多），約30-40%的農戶參加了互助組，有的村甚至達到70-80%。⁴² 其中互助組平均5戶左右，合作社則從10戶到30戶，乃至有50戶者。⁴³ 如此小的規模正說明了，中共不能只依賴正式且過大的行政區劃進行統治，還要借助某些非正式的地方群體或關係協助動員。

從前述一連串中共的施政措施可見，中共自建國一始，即致力於擴大其正式統治的機制。但由於當局無力養餵如此多靠國家吃飯的幹部，所以中共還同時訴諸他們過去革命奪權時期的老辦法，即動員群眾，假人民之名，把統治成本轉嫁給社會，並借群眾之力監督幹部與群眾自身。在這裡，正式的統治機制與非正式的群眾動員，兩者有機地結合起來，相輔相成，缺一不可。

³⁹ 〈北京市人民政府郊區工作委員會關於京郊勞動互助的情況報告〉，收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第3冊，頁317-321。

⁴⁰ 〈北京市人民政府郊區工作委員會關於1951年京郊生產互助工作報告〉（1952年1月5日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁19-26。

⁴¹ 〈中共北京市委郊區工作委員會關於1952年開展互助合作運動的指示〉（1952年4月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁214-215。

⁴² 〈北京市人民政府郊區工作委員會關於京郊愛國增產競賽運動總結報告〉（1952年8月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁453。

⁴³ 〈北京市人民政府農林局關於1952年京郊互助合作運動總結〉（1953年1月22日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁27。

叁、鄉與社

本文再舉一些更具體的例子，證明國家幹部的不足。以區級為例，根據1953年的統計，北京的區政府在1950年時每區編制35-55人，1952年8月後擴大為85-104人，⁴⁴ 黨的區委平均23人，⁴⁵ 而且這23人與前述數字可能是重疊的，因為黨政不分。如此的人數並不算多。市當局也承認，區政府與區委機構始終不健全，幹部薄弱。⁴⁶ 它們恐怕也管不了基層的實際工作。

至於更下級的幹部，根據1953年市當局併村劃鄉之際所發布的一份指示，在平原地帶，平均350-700戶，1,500-2,500人，2-5里併為一鄉；在山區，200-500戶，1,000-2,000人，5-8里併為一鄉。各鄉幹部受國家補助者（即國家幹部），千人以下的鄉2人，5,000人以上者5人，平均612位居民才有1位國家幹部。⁴⁷ 又，根據1954年的統計，京郊的黨員數也很少，約占人口的0.32%而已，許多鄉的黨員數不足10人。⁴⁸

村（鄉）幹如此少，所以許多是一人兼任多職，像村長兼任黨（團）支部書記等，工作負擔很大。在平時，村幹要負責生產、防災、查田定產和徵稅等工作，每有運動，上面就下來抓村幹，抓不到的就生氣。村幹工作多，獲得國家的

⁴⁴ 〈北京市人民政府民政局關於三年來區人民民主政權建設工作總結報告〉（1953年3月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁94-95。

⁴⁵ 〈中共北京市委組織部關於京市幹部情況向華北局組織部的報告〉（1952年9月25日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁518。

⁴⁶ 〈中共北京市委關於加強北京市、區兩級組織機構的意見向華北局、中央的報告〉（1954年7月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁437。

⁴⁷ 〈北京市人民政府關於京郊劃鄉方案向華北行政委員會的報告〉（1953年4月24日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁118-121。

⁴⁸ 〈中共北京市委組織部關於糧食統購統銷運動後京郊農村建黨與鞏固黨的情況〉（1954年4月2日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁182。

補助卻很少，所以許多是不脫產幹部。他們公家、私人兩頭忙，經常犧牲了自己的生產。有歌謠即諷刺：「要割草，村長地裡找；不夠，農會主任地裡湊。」還有村幹抱怨：「解放後我生活還不如以前呢！只有一點好，不受氣，也可以說話了。」也就是說，村幹唯一的好處就是有權，但生活實在苦，有的還「沒飯吃」。許多群眾因此害怕被選上當村幹，他們說這是「抓大頭」；即使當了，也紛紛向區政府請辭，區政府知道村幹不好當，也不敢批評。⁴⁹ 不過當局還是傾向慰留，難免也有強迫的情形。1953年7月，京郊完成併村劃鄉，549個行政村劃為316個鄉（下文村幹改稱鄉幹）。如京郊總戶數以前述的19萬餘戶計，每鄉平均約六百餘戶。鄉幹名義上也是召開鄉代表會議或「片兒會」討論選出，但實際上是由外來的工作組委派，群眾不滿，而且許多鄉幹就是從原村幹中挑選。這些被指派者有的也不願意，有威脅說「再叫我幹，我就跳井」，也有一再向區請辭者。⁵⁰

當然，鄉幹也不完全是吃力不討好的差事，他們也會像傳統的衙門皂吏或舊鄉保長般，假職權之便，中飽私囊。如前所述，中共藉群眾之名，把國家的負擔轉嫁給社會。所以，很多的工作，國家沒能補助，鄉幹就向群眾攤派。最多的是文娛或重大慶典的活動費，再如民校、冬學、挖渠、修井等公益與社會救濟事業，乃至於鄉政府的辦公費或幹部的生活費等，都是用籌款的方式，事實上就是攤派，其中難免有貪污浪費之舉。市當局對此也是無可奈何，只能許諾隨農業稅徵收「準備金」以備地方事業之用，這實際上就是傳統的農業附加稅，是間接地承認攤派與苛捐雜稅的正當化。⁵¹

鄉變大了，不僅使鄉幹更加脫離群眾，也增加了動員群眾的困難。所以，在劃鄉的同時，中共再掀起一股組織起來的風潮。結果，僅就社的數量來說，從

⁴⁹ 〈中共北京市委關於解決郊區村幹部忙亂問題向中央、華北局的報告〉（1953年5月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁153-162。

⁵⁰ 〈中共北京市委農村工作委員會關於郊區劃鄉工作總結〉（1953年8月21日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁266-272。

⁵¹ 〈北京市人民政府關於北京市村、鎮中攤派情況和整頓意見向華北行政委員會的請示〉（1953年11月7日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁516-522。

1953年的63個，至1954年1月爆增至380個，到同年8月又增加到412個。⁵² 其規模也從原來的每社20戶左右，朝向每社50戶乃至三、四百戶以上邁進。⁵³ 參加合作社與互助組的農戶占京郊總農戶的比例，則由1953年底的38%，提高到1954年末的58.9%。⁵⁴

這些擴編或新成立的互助組與合作社，雖然名義上仍是群眾團體，實際上隨著鄉的擴大，它們變得更像是代表官方的國家基層政權的一環。當時合作社的幹部被叫作社幹、骨幹分子，他們因為「能幹」、「公道」而被提拔。對於這些社幹，市當局會不定時地組織訓練班、座談會、參觀與個別談話，以及開展批評與自我批評，並要他們在定期召開的社員大會上報告工作，予以鍛鍊。⁵⁵ 除了社幹外，還有積極分子。按規定，「每個黨員都要聯繫一定數量的黨外積極分子」。⁵⁶ 這些積極分子不是幹部，但因為總是站在國家立場說話，所以，誰是積極分子，群眾心理也早已有數。

中共透過鄉幹、社幹與積極分子，深入統治基層農村。以下以統購統銷為例來說明。中共在1953年下半年劃鄉與擴大合作化，與同時推動的統購統銷政策有關。當時北京市官方即宣傳鼓勵各地只要條件許可，也可以不經過互助組，直接辦合作社，使農民走社會主義的道路，把餘糧賣給國家。⁵⁷ 可是，農民一開始對於統購統銷政策有很強的抵觸情緒，區、鄉幹部也覺得理屈、詞窮，致工作最初難以推動。因此，市當局找來區、鄉幹部開會、訓練，接著又派工作隊下去，

⁵² 〈中共北京市委關於郊區糧食統購統銷工作總結向中央、華北局的報告〉（1954年8月6日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁456。

⁵³ 〈中共北京市委關於郊區農村完成糧食統購統銷後當前工作任務的指示向華北局、中央的報告〉（1954年1月21日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁16-17。

⁵⁴ 趙友福主編，《京郊洪流：北京市農村合作經濟史資料記事》（北京：出版者不詳，1990年），頁33、54。

⁵⁵ 常浦，〈1953年北京郊區農業生產互助合作運動總結〉（1954年3月4日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁72。

⁵⁶ 沙軍，〈張郭莊合作社的政治工作〉（1955年7月6日），收入中共中央辦公廳編，《中國農村的社會主義高潮》，上冊（北京：人民出版社，1956年），頁323。

⁵⁷ 〈積極領導郊區農民穩步走社會主義道路〉（1953年12月11日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁617。

關起門來教育訓練鄉幹、社幹，以及積極分子。「先黨內後黨外、先幹部後群眾」。這些鄉幹、社幹或積極分子，經過訓練後，「勁頭很大」，表現得很左。他們有的採取行政辦法，挨門挨戶調查、摸餘糧底，還有公安派出所截阻糧食出村。有的訴諸群眾鬥爭的方式，「先找個不賣糧的鬥爭一下」。從區到鄉，乃至於片，層層召開群眾會議，要積極分子與「翻身農民」站在一邊，當眾訴苦，痛斥糧商及那些要求過高的「雜七雜八居民」。結果大家爭著作「翻身農民」，承認他們實際的需求比國家估計的供應量低。最後，各鄉開評議委員會，定出統購數字，訴諸「民主」評議，送交區批准通過。毫不意外，任務數目越下層越高，有的區只被要求提供23萬斤，區幹卻向鄉分配了34萬斤；有的區只向鄉要8萬斤，鄉幹卻向群眾要10萬斤。⁵⁸ 在此一過程中，可以發現，國家推動運動時，一開始雖然都是以正式的國家幹部為主力，組成工作隊下鄉動員，但真正的關鍵在於基層鄉幹（也算半個國家幹部）、社幹與積極分子的配合。因為後者的配合，中共才可以假群眾之名調動資源。

事實上，由於被託付的工作日益加增，社變得更加重要，其自身的組織也複雜化了起來。根據規定，社的最高權力機關是社員大會，負責選舉社主任與管理委員會；後者是社的執行機關，其下設有財務保管、牲畜飼養、生產技術、政治文化、保衛工作及供銷等人員及小組，⁵⁹ 日後成為基層組織重要一環的生產隊（組），在1954年亦已出現。它是針對中社與大社設立的機制，每隊（組）要負責固定的耕作區域，以方便管理。⁶⁰ 由此可見，當時社已有相當規模了。

⁵⁸ 〈中共北京市委關於郊區實行麵粉計劃供應情況向中央、華北局的報告〉（1953年11月17日）、〈中共北京市委關於在郊區實行糧食統購的計劃向中央、華北局的報告〉（1953年11月20日）、〈北京市郊區統購統銷辦公室關於糧食統購統銷情況及今後措施向市委的報告〉（1953年12月22日）、〈北京市郊區統購統銷辦公室關於京郊農村中進行國家過渡時期總路線的宣傳及糧食統購統銷工作的基本情況和今後任務的報告〉（1953年12月31日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁527-533、627-636、680-692。

⁵⁹ 〈中共北京市委農村工作委員會關於京郊農業生產合作社若干問題解決辦法的初步意見〉（1954年4月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁252。

⁶⁰ 〈中共北京市委農村工作委員會關於郊區合作化運動的情況及今後工作的意見〉（1954年6月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁370。

1954年下半年，全國再掀起一股辦社風潮。⁶¹ 在京郊，1954年8月還只有412個社，8%的農戶入社；1955年春即發展到701個社，入社農戶高達46%，其中百戶以上的大社有164個。⁶² 如此快速發展起來的社，市當局也承認，許多是靠外來工作組辦起來的，並不鞏固。⁶³ 而且這些社採取了不適當的辦法，如土地入社不分紅、取消私有財產等。農民不甘願，直哭著說：「這不跟鬥爭地主一樣嗎？」⁶⁴ 市當局因此出面承諾，只要有一個農民不願意，就應該給予土地分紅，而且不准脅迫退社戶，也不許歧視未入社者。結果，266個已完全社會主義化的高級社（即土地完全不分紅）降為初級社（按勞力與土地比例分紅）。但是，社擴大化的趨勢並沒有改變，真正退社者，迄1955年9月，只有1%的農戶。⁶⁵

社擴大了，其內部組織也日益膨脹與階層化。社管理委員會包括3-15人，其中財務會計小組下分為會計、保管、出納、供銷等人員。整個社也分成若干層級。按規定，如果是100-200戶的社，其下由40-50個勞動力組成一個生產隊；如果是300-500戶的社，則由70-80或120-130個勞動力組成一個生產大隊，其下再由20-30個勞動力組成一個生產隊。每個生產隊負責一個耕作區，牲畜、農具等皆由其負責飼養、保管與使用（但社可做統一調配）。可見伴隨著社的擴大，生產隊的角色也日益重要。再如生產計畫方面，小社由社制定，大社則由生產隊擬訂，再交社員大會討論、通過。收入方面，亦是由個人或隊向社包工，即每年完成一定數量的工作，就給多少工分予個人或隊分配，隊長與社管委會要負責驗收質量。如此，京郊的基層建制就變成區→鄉／社（一鄉一社）→社（一鄉數

⁶¹ 1954年4月中央農村工作部即提出大力發展合作社的計畫。同年10月，該部再決議1955年春耕前全國要發展60萬個農業生產合作社。中共中央文獻研究室編，《毛澤東傳（1949-1976）》（北京：中央文獻出版社，2003年），頁365-367。

⁶² 劉仁，〈中共北京市委向北京市第一次黨代表大會的工作報告〉（1955年6月25日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁469。

⁶³ 彭真，〈辦好農業生產合作社〉（1955年2月5日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁81。

⁶⁴ 〈中共北京市委農村工作委員會關於當前發展社工作中的幾個問題〉（1954年11月4日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁751。

⁶⁵ 〈中共北京市委關於郊區農業合作化運動向中央的報告〉（1955年9月30日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁676-677。

社)→生產大隊→生產隊。黨則是在鄉一級建立支部，其下分別設立分支或小組。⁶⁶ 根據1955年底的統計，京郊的黨員數也伴隨著社的發展，從前述1954年的0.32%上升到1.1%。⁶⁷

從上述早期共產中國農村基層體制的發展過程中，可以發現某種規律，即中共往往為了方便統治與推動運動，傾向把基層建制合併成更大的單位，如1953年的劃鄉。但是，如此大規模的單位，脫離了實際，反而不利於政策的貫徹，所以中共又不得不把權力下放到更下面的層級，如劃鄉以後社地位的提高；或者增設更小的管理單位，如1954年伴隨社的擴大以來增設的生產隊。劃鄉等擴大建制的作法，代表的是中共政權中正式統治的面向，權力的下放與增設更小的單位則是為方便由下而上的群眾動員，兩者間依舊是相輔相成，互相補足。

肆、社的國家化

這裡再以1955年春開始的「三定」政策為例，說明社已成為國家基層建制重要的一環。如前所述，1954年底以來合作社的快速擴展，以及糧食收購數量的增加，引起農民不安，各地紛紛鬧糧荒。⁶⁸ 因此，國家為使統購統銷的數量更符合實際，乃規定定產、定購、定銷的任務分配給鄉，再由鄉攤派給下層，此即「三定到鄉」。⁶⁹ 但是問題還是沒能解決，各地仍發生糧荒與農民抗議。中共又進一步「三定到戶」，以安撫群眾，才暫時緩和緊張的情勢。⁷⁰

不過，三定到戶也不是真的以戶為單位。事實上，國家還是以區、鄉，最低

⁶⁶ 〈為辦好北京郊區七百萬農業生產合作社而奮鬥〉（1955年2月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁140-173。

⁶⁷ 〈中共北京市委批發市委組織部關於鞏固與發展農村黨的基層組織的意見報告的通知〉（1955年11月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁759。

⁶⁸ 中共中央文獻研究室編，《毛澤東傳（1949-1976）》，頁368。

⁶⁹ 〈中共北京市委關於郊區農村三定和改善糧食供應問題向中央的報告〉（1955年4月28日），《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁321-323。

⁷⁰ 羅平漢，《票證年代：統購統銷史》（福州：福建人民出版社，2008年），頁177-220。

也只是以社為單位，分配任務，調劑餘糧；社以下，才由社員自己去「民主評議」。⁷¹ 當然，此一「民主」並非真正的「民主」，因為社員只能在國家以社為單位所規定的任務數內，討論各戶分攤數量的多寡。在這裡，社就成為購銷體制中，最基層的核算單位。

社成為國家基層體制的一環，社的幹部也逐漸國家化。如前所述，當時風起雲湧的新社都是由上層幹部下來辦成的，所以在1955年時，很多鄉、社實是由區幹部包辦代替。⁷² 市當局也注意到此一問題，乃召開訓練班，大規模培訓在地鄉、社、隊幹部。⁷³ 但是，在同一時期，市當局又為了節約開支，精簡機構，緊縮編制，⁷⁴ 持續把上層幹部放到下層做實際工作，如京西礦區（即門頭溝區）300多位區級幹部中，便有200人被抽調下鄉辦社。⁷⁵ 所以，鄉、社幹部中，很多還是由下放的上層幹部包辦。此一情形，既降低了下層黨員、幹部的領導作用，⁷⁶ 也強化了社作為國家正式統治輔助的角色，而愈益脫離地方群眾。

中共對於社的擴大與脫離群眾化，也覺得不妥。如彭真即承認一個社「二、三百人，農民的文化程度不高，辦大社有困難」，並說：「不可能永遠靠工作組辦社」。⁷⁷ 然而，在毛澤東的鼓吹下，1955年10月召開的中共七屆六中全會，批

⁷¹ 程宏毅，〈關於北京市居民糧食定量、郊區糧食三定和對資本主義商業進行社會主義改造的情況〉（1955年11月18日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁773-774。

⁷² 〈中共北京市委關於當前京郊農業生產合作社發展情況和存在問題向中央的報告〉（1955年2月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁106。

⁷³ 〈中共北京市委農村工作委員會關於訓練農業生產合作社的幹部和各種積極份子、技術員的綜合報告〉（1955年4月1日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁263。

⁷⁴ 張友漁，〈關於精簡機構、緊縮編制問題〉（1955年6月25日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁504。

⁷⁵ 劉仁，〈在京西礦區區委委員和小區區委書記座談會上的發言要點〉（1955年10月27日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁709。

⁷⁶ 〈中共北京市委關於郊區農業合作化運動向中央的報告〉（1955年9月30日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁683。

⁷⁷ 彭真，〈在北京市第一屆人民代表大會第三次會議上的發言〉（1955年9月21日）、〈經過典型實驗穩步地發展郊區農業合作化〉（1955年11月4日），收入北京市檔案館、中共

判了合作化中的「右傾」錯誤，規定全國大多數地區在1958年春以前應實現半社會主義的合作化（指有70-80%的農民入社），較先進的華北和東北地區則應在1957年春以前完成，此即農業合作化高潮的開始。北京市也在1955年底開始合併現有的初級社為大規模的高級社，每社的規模預計達800戶。此一規模已超過鄉的大小，所以鄉也要隨之擴大，計每1,500-2,000戶劃為一鄉。⁷⁸ 此一改造，像同時期城區的資本主義工商業和手工業改造一樣，在1956年1月初短短1星期內就完成。結果，迄1956年4月中旬，京郊7個區共劃為125個鄉。⁷⁹ 社方面，迄同年6月，入社農戶已占京郊全農戶的99.6%，共195,776戶，社數則由1955年的1,336個合併成428個，平均457戶。其中千戶以上者有46個。⁸⁰

隨著鄉、社規模的擴大，幹部的數量也相應增加。按規定，一個鄉人民委員會，包括鄉長、副鄉長在內，最多可達13人。委員會下設民政、治安、武裝、生產合作、財糧、文化教育6個委員會，其中民政3-5人、治安9-15人，其餘5-7人。但是，如此多的幹部並不是全由國家支薪。按規定，國家補助的脫產鄉幹，按鄉的大小，在3-9人間。而且原本共有1,108人脫產鄉幹，在併鄉後預計縮編至647人。⁸¹ 原來，中共擴大鄉的目的之一，就是「結合區劃的調整，減少人員，提高待遇」。⁸² 不過，鄉幹部的薪資還是國家幹部中最低的。他們的平均月薪33元，不包括鄉幹的其他國家機關職工薪資則是57.2元。⁸³ 但這些能夠領國家薪資

北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁668、724。

⁷⁸ 〈中共北京市委執行毛主席關於農業合作化和農業生產問題的十七項任務的指示的計劃向中央的報告〉（1956年1月11日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁38。

⁷⁹ 〈北京市人民委員會關於調整本市郊區鄉鎮建制和行政區劃方案向國務院的請示〉（1956年1月18日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁104。

⁸⁰ 〈關於北京市郊區農業合作化問題的報告〉（1956年6月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁359-360。

⁸¹ 〈北京市人民委員會關於調整本市郊區鄉鎮建制和行政區劃方案向國務院的請示〉（1956年1月18日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁98、103-104。

⁸² 〈中共北京市委關於擴大郊區鄉的建制加強鄉一級黨的統一領導的決定（草案）〉（1955年12月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁857。

⁸³ 當時郊區各種農業合作社的人均收入是7.16元／月，可見幹部的生活還是比農民好。張友

的鄉幹還是幸運的，按照前述國家補助的規定，很多鄉幹恐怕是不脫產的地方幹部，也可能本身就是由社幹兼任。所以鄉只能算是半個國家正式統治機構。

至於社。按規定，社幹是選自群眾，他們的收入也是來自地方生產，和地方農民一樣，按勞動日數支給酬勞。其他如勞動分紅，也都和一般社員相同，即根據全社實際得獎或處罰的勞動工分數加倍計算。⁸⁴ 所以，嚴格來說，社幹不是國家幹部，而是地方幹部。

按照學者的看法，地方幹部靠地方吃飯，理應站在地方的一邊，抵抗國家不合理的榨取。蓋地方的收入減少，對他也不利。實則不然。首先，地方幹部由於工作多，經常耽誤生產，其所應擔負的勞動任務，因此轉嫁給群眾，成了實際上的「脫產幹部」，群眾對此也不滿意。這種情形很早就存在，如1952年互助組剛成立之際，被當成典範來宣傳的殷維臣互助組就不願意讓幹部加入。⁸⁵ 後來，隨著組、社的擴編，此一情形愈益嚴重。群眾抱怨這是「給幹部當長工」。幹部自身也無奈地說：「我是共產黨員，應當帶頭參加互助組，可是哪組也不要。」⁸⁶ 市當局也承認，這種情形叫做「變相剝削」。⁸⁷ 但因為幹部不可避免地要誤工，中共後來就明確規定，除了實際參與生產的勞動日數外，社幹還有補貼的勞動日數，其總勞動日數，一般要高於全社中等勞動力平均的勞動日數。⁸⁸ 所以，地方

漁，〈關於工資改革問題的報告〉（1956年7月16日）、〈中共北京市委關於1955年郊區各項農副業產品產值比例和社員收入情況向中央的報告〉（1956年12月20日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁428-429、877。

⁸⁴ 〈中共北京市委農村工作部關於北京市郊區七個農業生產合作社試行包工包產、超產獎勵制的經驗〉（1955年12月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁995。

⁸⁵ 〈北京市人民政府郊區工作委員會關於目前京郊互助合作運動進行情況的報告〉（1952年4月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第4冊，頁218。

⁸⁶ 〈中共北京市委關於解決郊區村幹部忙亂問題向中央、華北局的報告〉（1953年5月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第5冊，頁159。

⁸⁷ 〈中共北京市委農村工作委員會關於經過總路線宣傳農村互助合作運動的開展情況〉（1954年1月3日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁3-4。

⁸⁸ 〈農業生產合作社示範章程草案〉（1955年11月9日），《當代中國農業合作化》編輯室，

幹部雖然要取之於地方，但他們的勞動量和一般群眾不同，也不一定會體諒群眾的辛苦。

這些取之於民的地方幹部既不是非得要和群眾一起勞動，收入又較一般群眾多，加上其他的特權，所以其作風也愈益脫離群眾，乃至為了貫徹國家的意旨，無視群眾的觀感。根據1956年的統計，由人民供給的脫產地方幹部數量很大，平均每20多戶就有一位。他們很多不生產，忙於開會、受訓，可是生活卻很好，「愛大方，講排場」、「蓋辦公室超標準」，有的還要社員義務出工為自己修房子。又，市當局還批評，許多地方幹部的工作水平並不高，工作忙亂，還為了完成上面的指示與追求「先進」，完全不顧實際的客觀環境，也不聽社員的意見，濫用民力，亂記工分，徒增社的開支。⁸⁹ 其他像是以擴大生產為名向群眾收取生產基金、公益金、公積金等，擾民甚重，其中還有被挪用供給幹部奢華的生活，引致農民不滿。⁹⁰ 無論如何，地方幹部雖然取之於地方，卻不必然站在地方的一邊，抵抗國家的榨取。

地方幹部過度的官僚化，雖然有助於國家政策由上而下地貫徹，卻失去了群眾動員的精神，引致群眾的不滿，這也不是中共所樂見的。兼之毛澤東自1955年底高呼農業合作化高潮後的半年以來，各地的合作社迅速擴展，即使毛本人對此也不無擔心。⁹¹ 因此，中共決意整頓各地的社，此即1956年下半年開始推動的「民主整社」與「勤儉辦社」。

《建國以來農業合作化史料彙編》（北京：中共黨史出版社，1992年），頁330。

⁸⁹ 〈關於北京市郊區農業合作化問題的報告〉（1956年6月9日）、劉仁，〈中共北京市委向北京市第二次黨代表大會的工作報告〉（1956年8月2日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁361-363、497-499。

⁹⁰ 〈中共北京市委農村工作部關於郊區農村生產合作社1955年度決算工作中幾個重要問題的通過〉（1956年5月19日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁276-277。

⁹¹ 中共中央文獻研究室編，《毛澤東傳（1949-1976）》，頁415。周恩來等其他中央領導也在同一時期注意到農業等各方面「冒進」的現象，所以在1956年提出諸多反冒進的措施，該年9月召開的中共第八次全國代表大會的一個主旨就是既反保守也反冒進。薄一波，《若干重大決策與事件的回顧》（北京：人民出版社，1997年），頁539-580。

伍、群眾動員的實質

「民主整社」是針對幹部的官僚作風，如前述幹部不勞動、有事不與群眾商量等情形。至於「勤儉辦社」則是針對基層幹部「過份強調了集體利益而忽視了社員的個人利益，對社員的生活疾苦照顧不夠」。⁹² 其具體辦法，如北京市當局規定，以後社幹不要再由鄉黨支委派（但也是由黨員與群眾「協商」產生），幹部生活不准特殊化，還要參與勞動。又，社和生產隊要召開代表會，還要公開財務收支。⁹³ 這意味著與群眾生活更密切的隊此一層級，也已開始脫離群眾，所以才需要改革。不過，此一時期的整社是以社為目標，隊不是重點。

整社運動配合同時期的百花齊放、百家爭鳴運動，喧鬧一時。當時的北京市，城區有罷課、罷工事件，農村則有農民請願或鬧事。如昌平區有農民要求查社的帳，社幹威脅調查請願者的歷史，農民也已「看透了」幹部的手段，就找來一些貧農查帳，幹部無可奈何。當時市當局也支持群眾的請願，聲稱這不違法，也不算鬧事，並指摘幹部的處理不當。⁹⁴ 中共利用群眾的力量整頓社幹，這又是群眾動員與正式統治結合的一個例子。

整社是為了糾正社的發展太快與規模過大，以致脫離群眾的偏差。有學者因此說當時中共有意縮小社。⁹⁵ 筆者在此無法去探究其他地區的情形，但至少在京郊，社並沒有縮小或分開的趨勢。確實，當時在北京有人指摘社的規模過大，但

⁹² 〈中共北京市委農村工作部關於北京郊區的農業合作化運動概況〉（1956年9月17日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁713。

⁹³ 〈中共北京市委對市委農村工作部關於北京郊區執行中央關於民主辦社通知的檢查報告的批示〉（1957年7月13日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁356-363。

⁹⁴ 彭真，〈在中共北京市委宣傳工作會議上的講話〉（1957年4月20日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁181。

⁹⁵ 〈中共中央、國務院關於加強農業生產合作社的生產領導和組織建設的指示〉（1956年9月12日），《建國以來農業合作化史料彙編》，頁392。根據此一指示，「合作社的規模，山區以100戶左右，丘陵區以200戶左右，平原區以300戶左右為適宜。」據此，有學者即以為，中共當時把社縮小了，使更符合地方的實際情形。G. William Skinner, "Marketing and Social Structure in Rural China: Part III," *The Journal of Asian Studies*, 24:3 (1965), pp. 385-386.

彭真一開始就不贊成分社，說：「讓農民走回頭路是很泄氣的事」。⁹⁶ 劉仁在 1957 年初整社的高潮中雖然也承認「社還是大」，但仍說：「不要考慮分」。⁹⁷ 由上述可見，中共動員群眾起來整社，是為了更鞏固而不是瓦解社，群眾動員終究只是為正式的統治服務。

正因為整社是為了鞏固而不是瓦解社，所以運動一開始並沒有太激烈，頂多只是重申過去的規則，要幹部與群眾按照規則辦事。依據當時的規定，脫產社幹以不超過戶數 2% 為限，而且必須拿出一定的時間參加生產勞動，但「一般以每月 5 至 10 天為宜」，勞動報酬仍相當於社內中上等勞動力的收入水平，這幾點實際上只是過去官方政策的再肯定。又，社管委被禁止干涉太多隊務，社應在全年度開始時與生產隊協商，確定隊一年的工分、收入、成本，然後就全部交由隊支配，社不再干涉，隊只要在年終時交上他們所承諾的產量，如超產者還有獎勵，此即「三包一獎」。確切地說，這也不是新的辦法，1955 年底高級社剛形成時即有相關規定，不過此時更明確罷了。⁹⁸ 因此，民主整社不過是更明確官方的規定，並要幹部與群眾按照此一規定行事。它不是真的要給群眾民主，也不是為了要整垮幹部。當時官方即指示，那些在整社時被指出有缺點和錯誤的幹部，「應本著一保護，二批評的精神，使他們繼續工作」。⁹⁹ 面對群眾的衝擊，上級要擔起責任，並「給下級忠心耿耿為黨為國家工作的幹部和積極分子撐腰」。¹⁰⁰ 這

⁹⁶ 彭真，〈在北京市第二次黨代表大會上的總結報告〉（1956 年 8 月 14 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 8 冊，頁 607。

⁹⁷ 劉仁，〈在中共北京市委第三次鄉委書記會議上的報告〉（1957 年 4 月 21 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 9 冊，頁 220。

⁹⁸ 1955 年 11 月頒布的〈農業合作社示範章程草案〉中，即有包工包產與超產獎勵的辦法。〈農業生產合作社示範章程草案〉（1955 年 11 月 9 日），《建國以來農業合作化史料彙編》，頁 331。但是，此一辦法推動以後，各地普遍出現生產隊「本位主義」的問題，即各隊為增產，爭搶肥料與農具，以及不服從社的勞動力統一調動。在京郊也出現此一現象。〈中共北京市委農村工作部關於北京市郊區七個農業生產合作社試行包工包產、超產獎勵制的經驗〉（1955 年 12 月），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 7 冊，頁 996。所以，1956 年的三包一獎加入包成本，實際上是欲透過限制成本的方式，解決生產隊本位主義的問題，並不是要給隊更多的自主性。

⁹⁹ 〈中共北京市委批發市委農村工作部關於爭取 1957 年郊區農業大豐收進一步鞏固和提高農業生產合作社報告的通知〉（1957 年 4 月 20 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 9 冊，頁 212。

¹⁰⁰ 彭真，〈關於整風運動的報告〉（1957 年 5 月 24 日），收入北京市檔案館、中共北京市委

就足以見得，中共動員群眾並非是要由群眾來當家作主。

群眾動員不僅可用來整頓幹部，還可以教育群眾。¹⁰¹ 眾所皆知，雙百運動過後就是反右運動。在京郊也是一樣，整社過後，在1957年就緊接著推動社會主義教育。社會主義教育主要是針對富裕中農。誰是富裕中農呢？就是那些批評合作化、反統購統銷者，特別是後者。雖然中共當局在1955年三定以後，宣稱統購量3年不變。但中共發現，糧食消耗量一直增加（人口增多是一個原因），1956年下半年就出現緊急狀況，市當局即指示節約糧食，要農戶「先吃自己的，後吃國家的」。¹⁰² 但這還不夠，所以中共決定提高統購量，其藉口是農村仍有餘糧戶，結果引起農村緊張。因此，中共在1957年下半年在農村推動社會主義教育，其目的是要在群眾間就統購統銷進行大辯論，要農民認清社會主義的道路才是富裕之途，資本主義將導致貧困，還要農民憶苦思甜，對照今昔。¹⁰³

推動社會主義教育的辦法是每鄉派一個工作組下去領導，一開始先把矛頭指向幹部，鼓勵群眾大鳴大放，所有的幹部對於群眾的意見都要耐心聽到底。¹⁰⁴ 隨後，批判的矛頭轉向「富裕中農的資本主義思想和行為」。那些在前一階段的大鳴大放中喊冤叫苦，主張恢復自由市場，批評合作社的缺點和統購統銷政策，

黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁295。

¹⁰¹ 彭真當時針對群眾鬧事就說：「一要讓他鬧，二要讓他鬧夠，三要把這當成教育的手段，來教育群眾和工作人員。」彭真，〈在中共北京市委宣傳工作會議上的講話〉（1957年4月20日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁188。

¹⁰² 〈中共北京市委對市糧食局黨組關於目前糧食銷售情況和整頓糧食統銷工作報告的批示〉（1956年11月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁830。根據官方調查，北京市在1949年有200萬人口，其中農業人口38萬，城市人口165萬；1956年底增加到412萬，其中農業人口84萬，城市人口309萬，暫住人口19萬。〈中共北京市委關於控制北京市人口問題向中央的請示報告〉（1957年1月14日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁64。

¹⁰³ 〈中共中央關於向全體農村人口進行一次大規模的社會主義教育的指示〉（1957年8月8日），收入中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編10》（北京：中共中央文獻出版社，1994年），頁528-530。

¹⁰⁴ 〈中共北京市委關於向郊區全體人口進行一次大規模的社會主義教育的計劃〉（1957年8月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁528-533。

以及攻擊謾罵鄉、社幹部的人，被當成思想嚴重的上中農以及地、富分子與殘餘的反、壞分子，他們被指控囤糧、從事投機商業活動等破壞統購統銷的行動。¹⁰⁵ 還有人被揭發在自留地上種蔬菜等經濟作物，拿到市場賣。¹⁰⁶ 過程中有打人、罰跪與遊街的情事，也有自殺者。無論如何，農民受到了教育，他們自動交出自留地，不再要求退社，已退出者重新入社，再也沒有人喊缺糧了，許多還自動報餘糧。一個社主任說：「現在什麼事都好辦了。」這是當然的。¹⁰⁷ 隨後，國家重評各人的口糧標準和飼料留糧，這些糧食將「全部委託農業社包幹管理」，國家不再補糧。¹⁰⁸ 這意味社幹又掌握了農民的生殺大權。

農民成了社會主義教育的對象，不等於幹部就完全沒事。在教育群眾後，中共又把矛頭調轉向幹部，此即「鳴放階段」後的「整改階段」，就是要整頓幹部、黨員的作風問題，幹部又成為批判的焦點。市當局現在承認，大鳴大放時，「農民對所有有關農村工作部門都提了許多意見，其中大多數是正確的」。¹⁰⁹ 有些幹部確實有問題，有的是階級異己分子，有的則有資本主義思想，生活特殊化、不民主等問題，黨員亦是如此。據 8 個鄉 13 個社的統計，生產組以上的 2,845 名幹部中，有 26.9% 在出身、歷史與思想上有問題。同 13 個社裡 1,757 名技術員、飼養員、機械員等技術幹部中，也有 21.5% 有問題。這些被點名的幹部下場如何，不得而知，但這 13 個社的數據提供了重要的訊息：第一，平均下來，每社將近有 218 名社、隊、組幹部，還有 135 名技術幹部，即使這兩者有重疊，其數量仍是驚人；第二，不只是社，隊與組也成為整頓對象，可見隊、組本身也逐漸

¹⁰⁵ 〈中共北京市委對市委農村整風領導小組關於當前郊區農村整風工作部署的批示〉（1957 年 10 月 15 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 9 冊，頁 664-668。

¹⁰⁶ 〈中共北京市委批發豐台區委關於社員自留地問題的報告的通知〉（1957 年 11 月 10 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 9 冊，頁 777。

¹⁰⁷ 〈中共北京市委批發市委農村整風領導小組關於當前農村社會主義教育運動中的情況和問題的報告的通知〉（1957 年 10 月 23 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 9 冊，頁 690-692。

¹⁰⁸ 程宏毅，〈關於大力進行節約糧食工作的報告〉（1957 年 10 月 22 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 9 冊，頁 680-681。

¹⁰⁹ 張友漁，〈在中共北京市委第二次農村工作會議上的講話〉（1957 年 11 月 20 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第 9 冊，頁 849。

地脫離群眾。根據同一報告，生產隊平均二、三十戶到七、八十戶，乃至有百戶以上者，其規模有逐漸擴大的趨勢，脫離群眾也在所難免。¹¹⁰

中共利用幹部來領導群眾，同時也以群眾之名整頓幹部。當時幹部被批評沒有貫徹群眾路線，所以區、鄉、社與隊的幹部都要親自動手，深入基層。如所有幹部的勞動日按規定全年不得少於150日，這比前述每月5-10天增加了，可見此時對幹部的要求變得更加嚴格。¹¹¹ 而且，從1957年9月開始，北京市當局再度下放幹部到基層工作，這時稱為「上山下鄉」，其中到農村去的14,440人，占總下放人數35,646人的40%。¹¹² 這些下放幹部的生活很苦，而且很多人不能維持原薪。如前所述，鄉幹的薪水本來就比其他幹部少，彭真當時也安慰地說，工資照發，但只是暫時，「調到新的工作崗位來的重新評」。¹¹³ 事實上，市當局一開始就沒打算多花錢養這些幹部，特別是那些下放到社以下的幹部，他們要和群眾同吃、同住、同勞動（三同），也要靠群眾給養，「國家也不用花錢」。¹¹⁴ 幹部當然不想被下放，但沒有選擇餘地。被指定而不願去的會被鬥爭，有的被威脅「出路只有兩條，第一是上山下鄉，第二不能去的就辭職」，還有下放幹部的家屬受不了而自殺。¹¹⁵ 他們可以回城市，但這也要看上面的安排。

中共的基層幹部，和過去帝制、民國時期一樣，大都不是領國家薪水的正式幹部，但前者卻更聽國家的話，為什麼？關鍵就在於群眾鬥爭。中共假群眾之名，借群眾之力，監督幹部與群眾自身。京郊在1957年被鬥的社級幹部中，根據

¹¹⁰ 〈中共北京市委關於結合大辯論整頓郊區農業生產合作社的指示〉（1957年11月11日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁787-792。

¹¹¹ 趙凡，〈關於今冬明春在郊區農村開展大生產運動的報告〉（1957年11月18日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁828。

¹¹² 賈星五，〈關於下放幹部工作情況的報告〉（1957年12月31日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁944。

¹¹³ 彭真，〈在全市黨政領導幹部會上的報告〉（1957年11月28日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁880-882。

¹¹⁴ 劉仁，〈關於北京市工廠整風、精簡機構和幹部下放問題〉（1957年10月5日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁656。

¹¹⁵ 〈中共北京市委財貿部關於商業、服務業精簡下放人員參加農業勞動工作中存在的一些問題向市委的報告〉（1958年3月21日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁220-222。

典型調查統計，被撤職的占4.4%；黨、團員被清洗者也分別占2.7%、3.6%，受其他處份者分別是2.4%、2%。許多社幹或大隊幹部，在部分社超過一半被下放到生產隊工作。¹¹⁶ 下放更多幹部，意味著中共把更多的統治成本轉嫁給群眾。中共並不會擔心這些與群眾生活在一起的幹部會不聽國家的話，因為他們已能夠靈活地操弄群眾鬥爭監督幹部。在這裡，群眾動員與正式的統治機制，完美地結合一致。

中共借用由下而上的群眾動員，協助其由上而下的正式統治，如Elizabeth J. Perry所言，中共革命的威權主義，需要社會在國家的允許範圍內積極參與。¹¹⁷ 從1956年的整社，到1957年的鳴放與整改等運動，中共先是動員群眾批評幹部，然後又轉向鬥爭群眾自身，再轉回鬥爭幹部。群眾鬥爭不是群眾為了捍衛自身的利益而發起的鬥爭，而是國家統治的輔助。從後見之明可知，1956-1957年一連串的運動，原來是接下來「大躍進」的序曲。

陸、人民公社

中共在1956-1957年間，推動一連串整社、整改與鳴放等運動，目的不僅要消極地促成幹部與群眾間的互相監督，還要積極地動員地方資源投入「又多，又快，又好，又省」的大躍進運動。從另一個角度來看，大躍進就是要把更多的建設成本轉嫁給群眾。如推廣農業機械化關鍵的拖拉機，市當局當時就明言，「國家目前不可能拿出很多錢來辦拖拉機站」，所以由合作社自己辦，而且拖拉機手也要下放為社員，吃地方的。¹¹⁸ 看來，真正省到的是國家。

全部的人都要參加大躍進運動，甚至連地富階級也要被編入社。原來，市當

¹¹⁶ 〈中共北京市委農村工作部關於北京郊區農村整風、整社、整黨向中央農村工作部、市委的報告〉（1958年5月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁368-371。

¹¹⁷ Elizabeth J. Perry, "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal*, Issue 57 (Jan., 2007), p. 21.

¹¹⁸ 常浦，〈在郊區農業機械化會議上的發言要點〉（1958年1月22日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁62-68。

局在1954年時便已指示要慢慢放寬允許富農、地主加入。¹¹⁹ 1955年更明確地說：「把鄉裡的地主、富農統統搞進來」。¹²⁰ 到了1957年中，高級社普遍起來後，北京市委即宣稱，合作社已把全部的地主、富農分子吸收入社。¹²¹ 另外還有婦女。京郊農村婦女早已開始參加勞動，但沒有受到重視，1956年時只有20%、30%的婦女被組織起來。為了調動婦女，市當局指示各鄉要配備相應的婦女領導。按規定，鄉黨總支要有一位專管婦女工作的脫產委員，同時兼鄉婦聯主任；各社要有女副社長兼任鄉婦聯副主任；社委與隊、組中的女性成員，兼任婦聯代表。名義上她們也是由婦女群眾選出。¹²² 不過，在實際工作中婦女還是受到很大侷限。¹²³

群眾果然幹勁十足，從1957年下半年開始，市當局推動大規模水利建設，各隊、社輪流出工，在幹部的監督領導下，群眾背起鍋灶，自帶糧食、工具，甚至有的掘井工程全由群眾自己出資，男女老少全部投入。市當局大喜，原來在1957年8月只計劃開發3萬畝水地，9月中共八屆三中全會後即改為10萬畝。在前述的大鳴大放以後，群眾被動員起來，各鄉社群眾「自己」又提出共116萬畝的計畫。學者如Karl A. Wittfogel很早就發現，大躍進時期中共為了方便推動水利建設，亟力擴大農民集體組織，是公社的起源。¹²⁴ 確實如此，在1958年，以方便

¹¹⁹ 〈中共北京市委農村工作委員會對已參加互助組的地主、富農份子處理的意見〉（1954年6月30日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第6冊，頁365-366。

¹²⁰ 彭真，〈經過典型實驗穩步地發展郊區農業合作化〉（1955年11月4日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第7冊，頁725。

¹²¹ 〈中共北京市委批發市委農村工作部關於爭取1957年郊區農業大豐收進一步鞏固和提高農業生產合作社報告的通知〉（1957年4月20日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁199。

¹²² 〈中共北京市委對市婦聯黨組關於當前郊區婦女參加農業生產中的問題的報告的批示〉（1956年5月17日）、〈中共北京市委婦女委員會關於改變郊區婦女組織形式加強郊區婦女工作的意見〉（1956年7月26日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第8冊，頁263-265、452-453。

¹²³ 〈中共北京市委對豐台區委關於男女同工同酬問題的報告的批示〉（1959年8月8日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁584。

¹²⁴ Karl A. Wittfogel, *Agriculture: A Key to the Understanding of Chinese Society Past and Present* (Canberra: Australian National University Press, 1970), pp. 14-15.

調動資源興修水利為契機，北京市當局計劃將429個社合併成304個社。¹²⁵ 即使在前一年年底他們還信誓旦旦地說：「各社的規模，在今後幾年內一般應當穩定下來，不再作大的變動。」¹²⁶ 但市當局很快地就違背了他們的承諾。

至遲迄1958年5月，京郊的社已進一步併為258個，平均戶數由465戶增為746戶，其中千戶以上者有66個，500-1,000戶者37個，500戶以下的155個。¹²⁷ 7月，順義區將全區的社合併為8個大型人民公社，每社平均9,500戶，這是京郊人民公社的肇始。9月，全京郊完成人民公社化，共建立73個人民公社，下轄1,626個生產大隊，9,156個生產隊。根據該年年底的統計，入公社戶數共62.7萬戶，平均下來，每公社8,589戶，每大隊385戶，每隊68戶。¹²⁸ 所以隊相當於過去的自然村，大隊相當於過去的行政村，公社則遠遠超過了原本的鄉。事實上，社與鄉至此也終於合併，接下來再沒有在文獻中看到鄉此一層級。所以，公社本身不僅是社的擴大，還因為合併了鄉而帶有政權的性質。當時中共宣傳文件中即說，公社是「工農商學兵相結合的基層單位，同時又是社會主義政權組織的基層單位」。¹²⁹

中共不斷地擴大基層建制，就是為了要方便調動地方資源，以實現其浮誇的大躍進美夢。1958年2月市當局召開一場市、區、鄉、社四級幹部會議，勞動模範與積極分子也參加，會上提出1958年上報國家的糧食生產指標是畝產280.8

¹²⁵ 〈中共北京市委農村工作部關於郊區農村當前興修農田水利運動高潮的報告〉（1958年1月30日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁79-88。

¹²⁶ 〈中共北京市委關於結合大辯論整頓郊區農業生產合作社的指示〉（1957年11月11日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第9冊，頁791。

¹²⁷ 〈中共北京市委農村工作部關於北京郊區農村整風、整社、整黨向中央農村工作部、市委的報告〉（1958年5月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁367-368。

¹²⁸ 趙友福主編，《京郊洪流》，頁135、142。如以前述1958年5月258個社，平均746戶計算，當時入社者不過19萬戶左右。在《京郊洪流》，頁124亦證明1957年底只有19.3萬戶。那為何不到一年，就有62萬戶加入人民公社呢？主要是由於1958年時，中共當局陸續將通縣、大興、順義、房山、良鄉、密雲、懷柔、平谷、延慶等縣劃歸北京市管轄的緣故，戶口才會爆增。

¹²⁹ 浙江人民出版社，《人民公社問題十一講》（杭州：浙江人民出版社，1959年），頁10。

斤，但與會者提出保證450.9斤，爭取達到544.9斤；棉花則分別是上報41.1斤，保證71斤，爭取約80斤。而且後兩個保證與爭取指標「不登報，但市委要按這個指標檢查工作」。¹³⁰ 後來浮誇風日益嚴重，地方幹部無不競相提高指標，以免遭到批評與羞辱。在1958年8月召開的農業躍進誓師大會上，彭真當眾質疑昌平區委書記張俊士說，為什麼別人都提出小麥畝產4,000斤的指標，你的區裡還有以3,000斤為指標的？張俊士立即當場改口保證4,000斤。¹³¹ 這簡直是荒唐，因為當時小麥畝產也不過百餘斤。¹³² 上級閉門造車地決定任務數後，就把任務派給公社。按照當時中共攤派任務的原則，下一級一定要稍高於上一級。¹³³ 所以公社、大隊與隊分包任務給下層時，也會次第增加。群眾最後得到的任務數目，將是如何的浮誇，令人難以想像。大躍進的災難即肇因於此。

後來，為貫徹命令，各公社還自發地採取軍事化的辦法，把公社、大隊與隊編成營、連、排等，下地就像打仗。根據市當局的說法，包括北京城、郊區的600餘萬人口中，在1958年9月時已有222餘萬人按照公社、工廠、學校、商店、機關等單位，改編成「民兵」的師、團、營、連。在農村，軍事化的目的是要「投入深耕種麥的緊張戰鬥」。¹³⁴ 此一軍事化的手段，果然如彭真所預期般，嚴重脫離群眾。如通州區馬駒橋公社高古莊分社黨委書記即把高古莊原有的5個

¹³⁰ 趙凡，〈在北京市農業勞動模範、積極份子大會上的總結發言〉（1958年2月26日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁135-138。

¹³¹ 彭真，〈在農業躍進誓師大會上的講話〉（1958年8月17日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁706。

¹³² 1959年北京市委交給中央的報告中即提到：「（本年）小麥獲得豐收，畝產164斤，比去年增產24.8%。」〈中共北京市委關於1959年上半年生產情況向中央的簡報〉（1959年8月1日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁567。

¹³³ 彭真就直言說：「區的指標可以比市的稍高一些」，「社要比區高些，隊要比社高些」，最後市再給區、區給社、社給隊打些折扣，這樣大家就能超額完成指標。所以任務數是由上面層層推下來，而不是根據下面實際的情形來決定的。彭真，〈在郊區五級幹部會議上的講話〉（1959年3月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁150。

¹³⁴ 〈中共北京市委關於全民武裝運動向中央的報告〉（1958年10月6日）、〈北京市兵役局關於北京市實現全民皆兵工作的報告〉（1958年10月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁808-809、812。

村混編為 3 個營，劃為 3 個居民區，強迫社員大搬家，學生、老人一律集中食宿，並規定夫妻 10 天見一次面，人心惶惶不安。¹³⁵

公社幹部並不完全是支領國家薪資的國家幹部，¹³⁶ 他們也和下層幹部與群眾一樣吃公共食堂、下田勞動。¹³⁷ 即使如此，他們為了貫徹國家的旨意，或是強迫命令，或是推動軍事化、大協作，實行不顧各隊差異的供給制與食堂制（一平），以及任意調動各生產隊的資源與勞力（二調），又沒有給予相應的補償，颺起嚴重的共產風。由此可知，一個基層幹部的立場，並不完全取決於他支領國家薪資與否。

當然，不可否認，幹部本身的收入比一般社員要高，更遑論公社，乃至下面的大隊或隊級幹部，都有某種程度的權力，攫取相應的額外資源。例如，他們以各種名義剋扣國家發給農民的口糧，¹³⁸ 或者可以比群眾更容易獲得借支等等。¹³⁹ 幹部與群眾的生活，實不可同日而語。

當時很多惡行，公社幹部是始作俑者。有宋莊公社社長去該社的雙埠頭村檢查生產，看到地裡幹活的人少，當即批評大隊、隊幹部說：「只要不死人，你們

¹³⁵ 〈中共北京市委對通州區委關於馬駒橋公社高古莊分社發生嚴重強迫命令情況的報告的批示〉（1958年12月10日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁951。

¹³⁶ 根據中共中央1959年的談話，公社各級幹部「除了原來由國家供給的區、鄉幹部和下放幹部照舊由國家供給以外，由公社自己供給的人員的工資和供給，同行政管理費加在一起，不要超過總收入2%。」可見即使是公社幹部，也不完全是支領國家薪資的國家幹部。〈關於人民公社的十八個問題〉（1959年4月），收入當代中國農業合作化編輯室編，《建國以來農業合作化史料彙編》，頁561。

¹³⁷ 根據1960年初市當局的一份指示，公社幹部每年要勞動3個月，大隊幹部4個月，隊幹部則是經常帶領社員勞動。趙凡，〈關於當前北京郊區農村人民公社中幾個問題的報告〉（1960年3月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第12冊，頁319。

¹³⁸ 例如，北京市懷柔縣的長哨營公社共16,632人，按國家供應指標每人每月可獲口糧26斤，即一年國家供應近520萬斤口糧。但公社要從中扣留30萬斤作機動糧，各大隊也從中扣留110萬斤，結果到社員每人只剩每月16.6斤。〈中共北京市委辦公廳關於北京郊區人民公社的公共食堂情況和問題的報告〉（1960/03/17），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第12冊，頁187。

¹³⁹ 彭真，〈在郊區五級幹部會議上的講話〉（1959年3月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁153。

愛怎麼辦就怎麼辦！」這些大隊與隊幹部也只能順從。但有時下級幹部本身亦相當惡劣。同屬宋莊公社的大龐村隊長硬逼一位懷孕 7 個月的孕婦翻地，導致流產；半個月後，又逼該流產孕婦下地幹活。¹⁴⁰ 當然，這些隊級幹部究竟是在被迫或自願的動機下做出這類惡行，不得而知。但可以想見，這些與群眾朝夕相處的隊級幹部如何難為。在群眾眼裡，他們總是站在國家的立場做事；在國家看來，如下節所述，他們是問題人物。

柒、三級所有制

中共很早就注意到大躍進下群眾的痛苦與不滿。在1958年5月時，京郊即爆發數起鬧糧事件。但市當局仍把鬧糧歸咎於思想問題，並派工作組下鄉，試圖把問題壓下來。¹⁴¹ 對於公社幹部的粗暴作風，如前述通州區馬駒橋公社高古莊的問題，市當局也偏袒地說，這些幹部是好人辦了壞事，他們的優點和缺點比較下來，是 9 個指頭與 1 個指頭的關係，所以「不要著重追究責任」，不要打擊積極分子和基層幹部。¹⁴² 這無異於允許基層幹部繼續欺壓群眾。

然而，大躍進在各地造成嚴重的災情陸續傳到中央，毛澤東對此百思不得其解。後來，根據來自廣東的報告，他得出了結論，農村事實上沒有缺糧，而是公社管得太多，搞共產風，以致下面生產大隊與隊的幹部害怕糧食全被拿走，就瞞產私分。但毛並不責怪大隊與隊，反而要公社不要再管那麼多，不准再搞共產風、一平二調，而是把權力分給大隊與隊，以相當於過去高級社規模的大隊或隊

¹⁴⁰ 〈中共北京市委對通州區委關於幹部作風問題檢查報告的批示〉（1959年1月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁41。

¹⁴¹ 〈中共北京市委批發市糧食局黨組關於通州等四個郊區解決鬧糧問題的報告的通知〉（1958年5月14日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁376-379。

¹⁴² 〈中共北京市委對通州區委關於馬駒橋公社高古莊分社發生嚴重強迫命令情況的報告的批示〉（1958年12月10日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第10冊，頁952。

為基本核算單位。如此一來，大隊和隊就會心服口服，不再瞞產私分。¹⁴³ 這是1959年3月以後開始推動三級所有制的背景。

北京市當局立即呼應推動此一制度，可是很多公社幹部害怕公社因此被架空，以後不好辦事。¹⁴⁴ 結果證明，這只是杞人憂天。蓋所謂以大隊或隊為基本核算單位，係指扣除該繳納國家的稅收與保證完成的統購量，以及由公社所支配的公積金、公益金後，剩下的才歸基本核算單位支配。此一制度的好處是，公社以後再不准搞一平二調，即無償地任意調動隊的勞力與資源。但作為基本核算單位的大隊或隊的生產計畫，以及包工、包產的任務，仍不是由自己決定，而是由公社或大隊包下去的。¹⁴⁵ 這些包下去的任務數，如前所述，當然不會符合地方的實際情形。彭真就明言，包給生產隊的任務數要超過實產數的一至二成，「這樣群眾才有奔頭」。¹⁴⁶ 所以，三級所有制的權力下放，固然有助於糾正公社制度部分的缺失，但重要事務的決定權還是掌握在上層的手中，三級所有制只是權力集中下有限的分權而已。

實際上，中共雖然把權力下放給大隊與隊，但對大隊與隊卻有顧慮，這可以由伴隨三級所有制以來的整社運動證明此一論點。毛澤東在推動三級所有制的同時指示說，要讓公社幹部「從過去幾個月中因為某些措施失當，吹共產風，一平二調三收款，暫時脫離了群眾，這樣一個尖銳的教訓中，得到經驗」。¹⁴⁷ 公社幹部因此害怕，彷彿又回到1957年整社時的景況。1959年4月，市當局推動了一個「群眾鳴放、幹部整改」高潮，結果證明「郊區絕大多數幹部的確是好

¹⁴³ 中共中央文獻研究室編，《毛澤東傳（1949-1976）》，頁911-923。

¹⁴⁴ 〈中共北京市委關於北京市五級幹部大會情況向中央的簡報〉（1959年3月11日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁124。

¹⁴⁵ 〈中共北京市委常委會關於郊區人民公社的管理體制和若干政策問題的會議紀要〉（1959年3月16日），《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁129-132；〈鄭州會議紀錄〉，收入中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編12》，頁123-138。

¹⁴⁶ 彭真，〈對郊區人民公社生產小隊長以上幹部的講話〉（1959年4月9日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁202。

¹⁴⁷ 〈毛澤東關於召開縣的五級幹部大會和人民公社第一次社員代表大會問題給各省、市、區黨委第一書記的一封信〉（1959年3月17日），收入中共中央文獻研究室編，《建國以來農業合作化史料彙編》，頁540。

的」。¹⁴⁸ 事實上，在運動開始前，彭真就說：「不要埋怨社幹部」，真要算責任的話，「社幹部沒有多大責任」，因為過去公社統得太多，是市委、區委叫社幹辦的，市委、區委要負責。如同前述1957年整社時，市當局也出面力挺幹部與積極分子。¹⁴⁹ 如此也難怪運動最初並不激烈，幹部也不以為意地說：「整社時可以檢討，但日常工作中還得強迫命令」。¹⁵⁰

然而，如前所述，三級所有制原來是針對大隊和隊幹部瞞產私分問題所推動的政策，所以1959年的整社在針對公社幹部時並不嚴厲，一旦矛頭轉向大隊和隊幹部時，情形就不一樣了。首先，從這時開始，在中共的文獻中，基層幹部主要是指大隊以下的幹部，而不是公社幹部。¹⁵¹ 這些大隊以下幹部被指摘不走群眾路線，不團結，作風有問題，甚至還有階級異己分子混入。生產隊落後的原因，也被歸咎於「多數在於隊的領導」。¹⁵² 根據1959年8月的一份數據，在整社中所發現混進京郊黨組織的191位階級異己分子裡，其中擔任大隊一級（包括黨總支）的幹部有23人，隊一級（包括黨支部）的幹部有99人，生產小隊和其他幹部有37人。¹⁵³ 這些數據證明了1959年的整社是以大隊以下的幹部為主要對象，特

¹⁴⁸ 〈中共北京市委農村工作部關於北京郊區半年來整社工作進行情況的報告〉（1959年8月15日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁601。

¹⁴⁹ 彭真，〈在郊區五級幹部會議上的講話〉（1959年3月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁139、147、152。

¹⁵⁰ 〈中共北京市委批發市委宣傳部關於加強農村政治教育工作意見的通知〉（1959年7月8日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁496。

¹⁵¹ 毛澤東在1959年指示發動運動整頓幹部時，即用這樣的詞語：「要使三種對立面在會上（按：指由縣、公社、大隊、隊與小隊幹部參與的五級幹部會議）交鋒：一種，基層幹部與他們上級（公社和縣）之間交鋒。」〈毛澤東關於召開縣的五級幹部大會和人民公社第一次社員代表大會問題給各省、市、區黨委第一書記的一封信〉（1959年3月17日），收入當代中國農業合作化編輯室編，《建國以來農業合作化史料彙編》，頁540。

¹⁵² 〈中共北京市委對市委組織部關於宋莊人民公社基層幹部情況的調查和改進農村基層幹部管理工作的幾點意見的批示〉（1959年6月28日）、〈中共北京市委對豐台區委關於落後隊的情況及今後意見的報告的批示〉（1959年7月30日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁465-471、564。

¹⁵³ 〈中共北京市委對市委組織部關於郊區人民公社黨組織不純的情況和整頓意見的報告的批示〉（1959年11月2日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁844。

別是生產隊此一層級。同時，配合1959年7-8月中共八屆八中全會（廬山會議）以後政策的向左轉，京郊除了整社，還在基層幹部與黨員間推動反右的政治教育運動，要求幹部與黨員忠誠於大躍進政策。如在霞雲嶺公社全社697名黨員中，即有490名貼出大字報表明態度，253人向公社黨委寫了保證書，保證努力工作，支持人民公社。¹⁵⁴ 此一整社與反右運動持續到1960年初，給基層幹部與黨員帶來很大的壓力，還有因此自殺者。¹⁵⁵

此一時期的整社運動說明了，雖然中共自1959年3月推動三級所有制以來，名義上把部分權力下放大隊與隊，但實際上對大隊與隊仍有很多顧慮。1959年8月廬山會議，因為彭德懷等人在會議上提出與毛澤東相左的看法，惹怒了毛澤東，中共的農村政策在會後也因此向左轉，不再強調三級所有制以來的分權下放，轉而重新抬高公社的集體領導。1959年下半年開始，中共設定新的目標，即把基本核算單位從生產隊或大隊（基本隊有制）提高到公社（基本社有制），最後朝向全民所有制邁進。1960年初，京郊試辦了11個全民所有制的國營農場，以及6個社基本所有制的人民公社，正是此一政策的體現。¹⁵⁶

除此之外，一些「過小」的基本核算單位也要予以合併，以適合生產發展形勢。¹⁵⁷ 當時除了近郊的豐台、海淀、朝陽、昌平與門頭溝區是以大隊為基本核算單位外，其餘地區主要是以隊為基本核算單位。¹⁵⁸ 故基本核算單位的規模不統一，近郊較大，平均838戶，遠郊只有208戶，有的甚至小到只有8戶、10戶。

¹⁵⁴ 〈中共北京市委對周口店區委關於在農村中開展以「爭上游插紅旗」為中心的政治教育運動情況的報告的批示〉（1959年10月10日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁750。

¹⁵⁵ 〈中共北京市委關於整社運動中注意防止自殺事件的通報〉（1960年1月18日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第12冊，頁41-42。

¹⁵⁶ 〈中共北京市委常委會關於郊區部分人民公社向基本社有和全民所有制過渡問題的會議紀要〉（1959年12月25日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁944-945。

¹⁵⁷ 趙凡，〈為堅決實現1960年郊區農業生產繼續大躍進而奮鬥〉（1960年1月20日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第12冊，頁62。

¹⁵⁸ 陳鵬，〈在農村五級幹部會議上的總結報告〉（1960年4月14日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第12冊，頁369。

所以，1960年初，北京市當局把2,319個基本核算單位合併成1,071個，平均447戶。¹⁵⁹

伴隨著基本核算單位的合併，生產大隊與隊亦相應隨之擴大。當時基層的體制是公社→生產大隊（管理區）→生產隊→生產小隊（組），公社設黨委，大隊設黨總支，隊設支部。如前所述，在1958年時，公社、大隊、隊的規模分別為近9,000、400、70戶。在1959年，以海淀區四季青人民公社田村大隊為例，該大隊有814戶，下轄4個生產隊，大小在100-160戶之間。群眾嫌隊過大，呼應當時三級所有制政策，該4個生產隊再分為9個，如以最大值算，即平均每隊約90戶。¹⁶⁰當然，這也不是整個京郊的平均數字，如有些地區的生產隊即包括246戶，一千餘人。¹⁶¹但一般說來，生產隊高達百戶以上者，「領導管理確實不方便，問題較多」，所以當時隊的擴大有限。太大的隊，不得已，以下劃分小組，並派給一責任段，還採取「兩定」（定任務、定工）到組的管理辦法。¹⁶²這是1959年的情形，與1958年的情形相差不遠。

所以，假設1960年以前基層體制規模不變，即73個公社，1,626個生產大隊，9,156個生產隊。到了1960年底，京郊有68個公社，449個大隊，3,733個生產隊，1,090個基本核算單位。¹⁶³公社減少了，這是因為部分公社被併入國營農場的緣故。可是大隊與隊的數量卻只剩下約1958年的四分之一至三分之一，這也意味著其編制擴大了。從這裡隱約地可以發現，在整個1960年，京郊農村的建制

¹⁵⁹ 趙凡，〈關於當前北京郊區農村人民公社工作中幾個問題的報告〉（1960年3月29日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第12冊，頁296-297。

¹⁶⁰ 〈中共北京市委關於一個生產大隊鳴放整改後的新氣象向中央的報告〉（1959年5月16日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁267、272。

¹⁶¹ 〈中共北京市委對懷柔縣委關於城關公社北房生產隊夏收分配結果調查報告的批示〉（1959年7月17日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁535。

¹⁶² 〈中共北京市委對豐台區委關於落後隊的情況及今後意見的報告的批示〉（1959年7月30日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第11冊，頁563、565。

¹⁶³ 趙友福主編，《京郊洪流》，頁163。

還是處於不斷擴大的趨勢。這是大躍進即將接近尾聲之際的概況。

捌、與1949年以前農村基層政權的比較

在結束以前，筆者想要針對20世紀前半中國農村基層政權的演變作一個簡單的回顧，藉此與本文所述1950年代的情形作一個比較，以進一步突顯中共政權的獨特之處。

學者如孔飛力（Philip A. Kuhn）早已指出，20世紀前半中國地方政治的發展，是在由上而下的官僚統治與由下而上的群眾參與，兩種力量的拉扯中逐漸展開的。¹⁶⁴ 原來中國的官方是較依賴官僚的力量進行統治，但眾所周知，中國政府的正式統治，在王朝時期只達縣一級，在縣以下只能透過士紳等地方菁英間接統治。清末時期，由於內憂外患，朝廷再擴大菁英的政治參與，以作為官僚統治的輔助，由此即開啟了地方自治之途。地方自治作為動員地方資源的一種手段，被當時的有識之士如康有為、梁啟超等人認為，與國家的統一並行不悖，而且有助於服務國家的目的。1908（光緒34）年朝廷公布「城鎮鄉地方自治章程」，縣以下設城、鎮、鄉，縣治所在地為城，村莊人口超過5萬者設鎮，不滿5萬的則為鄉。城、鎮、鄉成為自治組織，設有議事會。議員由選民選出，城、鎮、鄉董由議事會選出。¹⁶⁵ 從章程以5萬人的鄉鎮為單位，可見當時中國政府深入地方力量之侷限，而且此一章程具體實踐的情形，也不得而知。但從此一章程，可以發現，中國官方與民間已意識到只有擴大由下而上的動員參與，才能夠打破官僚統治的侷限，使政府的統治深入更下面的基層。

可是後來中國官方仍傾向於加強由上而下的官僚統治，以致忽略甚或打壓地方自治的努力。1914年，袁世凱領導的北洋政府便試圖廢止地方自治，把縣級以

¹⁶⁴ Philip A. Kuhn, "The Development of Local Government," in Denis Twitchett and John K. Fairbank, eds., *The Cambridge History of China, Vol. 13, Republican China, Part 2* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 329-360.

¹⁶⁵ 張厚安、白益華主編，《中國農村基層建制的歷史演變》（成都：四川人民出版社，1992年），頁92-93。

下的城、鎮、鄉均改為區。每個縣有4-6區，各區的首長實際上是由縣府任命的官員，而不是社區選出的代表。當時某些省份也逕自推動某些地方自治的方案，如閻錫山在山西推行的村制。不過，正如孔飛力所言，各該省的領導者實際上對於民眾動員和參與沒有興趣，所謂的自治只是徒負虛名。如山西的村制，是在袁世凱所設的區以下，補充村此一層級。村的邊界是由當局劃定，實際上與有清時期里甲徵稅的區劃相同，目的是要以國家的行政區劃取代既存的自然單位，即相當於行政村和自然村的差別。這一點本身並無可厚非，如前文所述，中共亦是如此行。不同的是，閻錫山的村制沒有致力於由下而上的群眾動員，所以當局深入地方的能力相當有限。村長本身又缺乏能力，結果只淪為官僚統治的附屬，有的甚至連傳達上層的旨意也做不到。

南京國民政府時期，國民黨當局於1928年頒布了「縣組織法」。該法規定，縣以下設區、村（後來改稱鄉／鎮）、閭、鄰。5戶為鄰，5鄰為閭，村（鄉／鎮）為百戶。區以下為自治單位，縣本身既是行政部門，也是自治單位，足見「縣組織法」相當程度上反映了孫中山長期以來所秉持的地方自治理念。然而，論者有謂，南京國民政府時期的地方自治，與晚清時期相同，「徒托自治之名而已」。所謂區民、鄉鎮民，抑或閭鄰居民會議，沒有一地真正舉行過。因此，當時國民黨政權的滲透仍停留在縣一級。縣府人員，乃至於區長，多住在城裡，甚少下鄉。隨後，據孔飛力等人所言，國民黨政權進一步加強其由上而下官僚統治的面向，把自治名義下的區公所改設為正式的官僚行政機構。但政府的力量還是不能深入基層。在剿共時期，國民黨當局恢復了保甲制（縣→區→保→甲→戶），放棄了地方自治的旗號，但許多的保甲有名無實，並不能產生預期的統治作用。直到抗戰爆發後，1939年國民黨政權公布「縣各級組織綱要」，是為「新縣制」，恢復鄉鎮一級作為縣以下的基本單位，並重新舉起地方自治的旗幟。不過，據王奇生的研究，當時鄉鎮長與保長概由政府任免，並領有薪俸，成為事實上的政府公務員。¹⁶⁶雖然不知道新縣制的貫徹情形如何，如前所述，在北京，中共便指出國民黨的保長是無給職。但僅就字面上來看，國民黨政權深入國家正式統治力量到基層的野心，並不亞於共產黨政權，蓋如前述，中共政權下村級的

¹⁶⁶ 王奇生，《革命與反革命：社會文化視野下的民國政治》（北京：社會科學文獻出版社，2010年），頁397-403。

幹部，還只是不脫產的地方幹部。

國民黨政權如此地依賴官僚統治的力量深入基層，其結果也正如杜贊奇（Prasenjit Duara）所言，國家愈益試圖加強對地方的統治，其對地方的控制力反而變得更加薄弱，此即「國家的內卷化」。¹⁶⁷ 反觀中共，他們並沒有像國民黨政權般，片面地依賴官僚統治的力量深入基層，而是配合由下而上的群眾動員，將基層農村牢牢地置於黨國的統治之下。

1950年代的北京市長兼市委書記彭真在1940年中共中央北方局書記任內論及晉察冀邊區的政權建設時指出，「舊的村長制是封建國家制度的基礎組織，不適用於新民主主義政權組織」。所以，中共不能在「現成的國家機關」上建立他的政權，而必須要「破壞與打碎現成的國家機器」。此一論述讓人聯想到前述中共剛進入北京時所說「舊瓶子絕不能裝新酒」。要做到這一點，彭真指出，首要的前提就是政權的統一，其次則是群眾動員。這就是說，中共必須在由上而下的政治掩護下，才能夠順利動員群眾。而透過帶有階級鬥爭意味的群眾動員，中共發動貧下中農取代地主豪紳，成為新的農村領導者，以及新政權的基礎。正如彭真所言，選舉過後，「基本群眾已把自己上升為統治階級」。在這裡，群眾不只是為了自己而動員起來，還是為了貫徹黨的意識形態而被動員。所以說，中共的群眾動員是為其一黨專政所服務。¹⁶⁸

群眾動員使共產黨政權得以深入過去國民黨政權所不能深入的基層農村。當時彭真就很準確地指出，國民黨政權是「頭大腳小」，村級只有一個村長，區只有區長和少數助理員，一切政令一到縣級或區級就「壽終正寢」，成了廢紙。所以，當時國民黨對中共政權曾評論說：「共產黨撤換專員、縣長沒有關係，中央軍一過來立刻可以撤換，若村和區都建立了民主選舉的代表會就糟了。」這可能是彭真誇大的說法，但也突顯了群眾動員對於建立農村基層政權的重要性。又，當時彭真還說，邊區每一級的政權都設有民政、財政、教育、實業（生產）、司法（調解）5個部門，在村級吸收積極分子參加，協助完成工作。這就呼應前面

¹⁶⁷ Prasenjit Duara, *Culture, Power and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988), pp. 73-77, 250-255.

¹⁶⁸ 彭真，《關於晉察冀邊區黨的工作和具體政策報告》（北京：中共中央黨校出版社，1981年），頁23-24。

所說的，中共透過群眾動員的方式，把建設的成本轉嫁給地方。由此可見中共建國後的政權建設，很大程度上是參考過去革命時期的經驗。¹⁶⁹

但是，也不要誇大當時共產黨所謂「民主」建政的成果了。在同樣屬於晉察冀邊區的冀中根據地，中共首先「依靠上層組織的推動」，然後才是所謂的「民主工作」（即群眾動員），建設村政權。據冀中區行署自稱，在1942年時已建立起2,183村的代表會，可是「大多數的縣份還未進行改造，還依然是封建性的閭鄰組織」。即使是建立代表會的村莊，還是「少數人掌握村組織」，「不能代表起全村廣大群眾的意旨」。¹⁷⁰

所以會淪為少數人掌握的村組織，一方面是由於群眾動員的不足，再則是由於幹部本身的蛻化，致流於中共所謂命令主義和家長制的作風。也如前述1950年代的情形一樣，中共在革命時期已經學會用群眾動員的方式來糾正這些問題，如抗戰時期的延安整風，便是其例。國共內戰時期的土地改革，更是中共群眾動員的高潮。彭真在1948年作為中共中央代表在華北局擴大會議上便指出，中共華北解放區由於過去「黨的教育工作較差，確實曾經存在著成份特別是思想與作風嚴重不純的現象」，有許多政治和階級上的異己分子混入黨內，即使那些貧僱農或工人出身的幹部，也「在思想上、政治上忘了本」。¹⁷¹ 這正是土改時期中共對幹部普遍的批評。而當時中共採取的糾正辦法，就是「一切權力歸農會」，動員貧僱農起來鬥爭幹部。當時統轄部分日後北京市郊區的冀熱察解放區的作法是，「凍結」一切的黨支部並政權機構，由縣委領導，組成工作團，成立貧農小組，審查黨員，並自下而上地選舉農民委員會、人民委員會，取代正式的政權機構。¹⁷² 此一極端的政策，與土改出現殘暴的鬥爭場面，當不無關係。中共建國

¹⁶⁹ 彭真，《關於晉察冀邊區黨的工作和具體政策報告》，頁25。

¹⁷⁰ 中共河北省委黨史研究室、冀中人民抗日鬥爭史資料研究會編，《冀中抗日政權工作七項五年總結（1937.7-1942.5）》（北京：中共黨史出版社，1994年），頁38-41、79。

¹⁷¹ 〈我們應如何執行中央關於一九四八年工作的指示〉（1948年7月10日），收入中共中央文獻編輯委員會，《彭真文選（1941-1990）》（北京：人民出版社，1991年），頁150-151。

¹⁷² 〈牛樹才關於冀熱察土改運動初步總結與今後任務的報告〉（1947年11月15日），收入中共河北省委黨史研究室、河北省檔案館編，《冀熱察解放區》（北京：中共黨史出版社，1995年），頁110-111。

以來，雖然再沒有像土改時期般把基層政權凍結，但還是經常採取類似的作法，如前述三反、整風整社，以及其他各項運動時，當局也都派遣工作組動員群眾起來批判與檢討幹部。甚至在後來1964年四清運動的高潮之際，中共也號召各地成立貧農協會起來監督審查幹部，並指示在某些基層政權與幹部有嚴重問題的地方，可以由貧協取代基層政權，「一切權力歸貧協」。¹⁷³ 但這是後話，在此無法深入探討。

無論如何，這裡要說的是，如何結合由上而下的正式統治，與由下而上的群眾動員，一直是清末民初以來，中國政府當局與民間有識之士的關懷。只是後來的北洋政府與國民黨政權並未能實現，甚至試圖單純依賴官僚體制由上而下地深入基層，結果卻適得其反。而共產黨則是自革命時期以來，便逐漸地發現，只有透過群眾動員，他們才可能打入更基層的農村。但這樣的群眾動員並不是以群眾自身為目的，相反的，它是在中共政權的掩護與鼓動下，為服務共產黨專制統治的群眾動員。

玖、結論

中共在建國以後，如何把正式的統治機制與由下而上的群眾動員結合起來呢？

首先，中共在建國之初傾向於把權力集中起來，由上而下地透過正式體制進行統治。在進城之初，中共即設想把權力統一集中在市一級，下面頂多設區一級輔助。隨後發現這不可行，所以在農村開始編制行政村，但行政村還是大過既存不過百戶的自然村。後來，每當推動大規模的計畫時，為方便調動地方資源，中共就會提高、擴大既有的基層區劃建制，如1953-1954年統購統銷推動之際，京郊併村劃鄉，社也擴大至百戶以上；1955年農業合作化高潮之際，鄉又擴大至千戶以上，社也擴編至平均四、五百戶之上。最明顯的就是大躍進時期，京郊的合

¹⁷³ 〈中共中央關於在問題嚴重的地區由貧協行使權力的批示〉（1964年11月12日），收入中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編19》，頁326。

作社被擴編成八、九千戶以上的人民公社並兼負政權的工作。中共設立如此大規模的建制，就是想把所有的權力與地方資源集中起來，方便貫徹國家政策。

可是，如此大而無當的區劃，也阻礙了地方資源的動員。所以，在建制擴大後，中共又有意無意地利用或成立某些較小的群體或編制，動員群眾。如京郊的行政村最初還是透過比村更小的單位「片」去動員群眾，1951年後的互助組也是建立在片的基礎上，其規模不過一、二十戶。後來行政村、鄉，以及互助組與合作社不斷擴編，到了1954年前後，又有一個新的建制出現，就是生產隊，最初不過20戶。公社時期，中共最初是以公社為核算單位，但因此吹起共產風，擾民嚴重。1959年，中共一度下放權力到基本核算單位。按規定，基本核算單位參照過去高級社的規模，即約四、五百戶，相當於學者G. William Skinner所謂傳統集市的網絡。有的基本核算單位還以更小的生產隊為基礎，這時候生產隊也不過百戶，即相當於過去的自然村。以下還有組，不過20戶。在這一點上，使人看到了歷史的延續性。學者Skinner或田原史起等人發現，中國農村存在著某種既存的「共同體」或「生成的自治」，它是最符合地方社經文化網絡的自發性社群，過去帝制時期的基層農村政權即建立在此基礎上。後來的共產中國雖然屢屢想要建立更符合國家意志的大規模區劃，但又不可能克服客觀環境與其主觀能力的侷限，而必須回到此一既存共同體基礎之上。

在基層幹部方面，也出現另一個歷史的延續性。即共產中國並不只是單純依賴靠國家給薪的國家幹部來統治地方，而是像過去中國的政權般，藉由非正式的地方幹部去間接進行統治。如前述互助組、合作社、生產大隊與隊及以下的幹部，全都和群眾一樣，憑勞動日從地方收入中獲得給養。甚至鄉、公社一級幹部，也只能得到部分的補助，只能算是半個國家幹部。

可是，中共如果也像過去的政權般，透過這些不由國家給薪的地方幹部去間接統治地方，它又如何去控制這些地方幹部，避免他們成為地方豪強，既魚肉人民，又假其在地方的勢力抗拒國家呢？關鍵在於群眾鬥爭。中共的地方幹部，許多都是群眾鬥爭出身的積極分子。這些積極分子當了幹部後當然會墮落，但中共又透過群眾的鬥爭與選舉，不斷地替換、整頓與監督幹部。而且，每每擴大編制，伴隨發生脫離群眾的傾向之際，共產黨就會動員群眾，讓群眾發洩不滿，糾

正幹部的偏向。像是1951年的三反，1957、1959年的整風整社，即是其例。不斷的群眾鬥爭撕裂了幹部與群眾間的關係，使地方幹部不可能依恃群眾，違抗國家，只能順從後者的旨意。

所以，群眾表面上似乎是為了自己的利益起來鬥爭，實際上卻是被當局操控利用。例如選舉，其結果早就協商好了，選舉只是形式，好使當局得以藉群眾之名，「大家事大家辦」，動員地方資源，把建設與統治的成本轉嫁給社會。群眾鬥爭不只是針對幹部，也有教育群眾的作用。如1956-1957年的整社等運動所示，中共不僅整頓幹部，還給群眾上了一場社會主義教育，為隔年的大躍進運動鋪平道路。再者，在幹部與群眾、領導與基層之間，中共更傾向於支持前者。如1959年的整社，一開始雖然是以公社幹部為目標，但結果證明，中共主要是欲藉此運動整頓大隊以下幹部，好壓制地方瞞產私分等本位主義的現象。難怪中共在整社以後，即廬山會議過後，再度把權力集中到公社，抬高公社的地位。

總結地說，中共不可能單純地依賴由上而下的黨國機器，或支領國家薪資的國家幹部遂行其統治。他們還必須借助非正式、由下而上的群眾動員，以及由地方給養的地方幹部之輔助才能鞏固其黨國。可是群眾終究是依循中共黨國的意識形態，並在官方的操弄下被動員起來的。地方幹部懾於黨國的威勢與群眾鬥爭的恫嚇，也不敢逾越官方的旨意。如此一來，由上而下的正式統治機制就與由下而上非正式的群眾動員結合了起來，鞏固了共產黨的政權。

徵引書目

一、檔案、史料彙編

中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編》。北京：中共中央文獻出版社，1992-1998年。

中共河北省委黨史研究室、河北省檔案館編，《冀熱察解放區》。北京：中共黨史出版社，1995年。

中共河北省委黨史研究室、冀中人民抗日鬥爭史資料研究會編，《冀中抗日政權工作七項五年總結（1937.7-1942.5）》。北京：中共黨史出版社，1994年。

北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，第1-16冊。北京：中國檔案出版社，2001-2006年。

當代中國農業合作化編輯室編，《建國以來農業合作化史料彙編》。北京：中共黨史出版社，1992年。

二、年鑑

趙友福主編，《京郊洪流：北京市農村合作經濟史資料記事》。北京：出版者不詳，1990年。

三、文集、回憶錄

中共中央文獻編輯委員會，《彭真文選（1941-1990）》。北京：人民出版社，1991年。

薄一波，《若干重大決策與事件的回顧》。北京：人民出版社，1997年。

四、報紙

《人民日報》，北京，1949-1960年。

五、專著

于建嶸，《岳村政治》。北京：商務印書館，2001年。

中共中央文獻研究室編，《毛澤東傳（1949-1976）》。北京：中央文獻出版社，2003年。

中共中央辦公廳編，《中國農村的社會主義高潮》，上冊。北京：人民出版社，1956年。

尹鈞科，《北京郊區村落發展史》。北京：北京大學出版社，2001年。

王奇生，《革命與反革命：社會文化視野下的民國政治》。北京：社會科學文獻出版社，2010年。

北京市地方志編纂委員會編，《北京志·政權·政協卷·人民代表大會志》。北京：北京出版社，2003年。

李文海主編，《民國時期社會調查叢編 鄉村社會卷》。福州：福建教育出版社，2005年。

浙江人民出版社，《人民公社問題十一講》。杭州：浙江人民出版社，1959年。

張厚安、白益華主編，《中國農村基層建制的歷史演變》。成都：四川人民出版社，1992年。

彭 真，《關於晉察冀邊區黨的工作和具體政策報告》。北京：中共中央黨校出版社，1981年。

魏宏運主編，《二十世紀三、四十年代冀東農村社會調查與研究》。天津：天津人民出版社，1996年。

羅平漢，《票證年代：統購統銷史》。福州：福建人民出版社，2008年。

天兒慧、菱田雅晴編，《深層の中国社会》。東京：勁草書房，2000年。

Barnett, A. Doak, *Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China*. New York: Columbia University Press, 1967.

Duara, Prasenjit, *Culture, Power and the State: Rural North China, 1900-1942*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988.

Kuhn, Philip A., "The Development of Local Government." In Denis Twitchett and John K. Fairbank, eds., *The Cambridge History of China, Vol. 13, Republican China, Part 2*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

Perry, Elizabeth J., "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal*, Issue 57, Jan., 2007.

Potter, Pitman B., *From Leninist Discipline to Socialist Legalism: Peng Zhen on Law and*

- Political Authority in PRC*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- Skinner, G. William, "Marketing and Social Structure in Rural China: Part III." *The Journal of Asian Studies*, 24:3, May 1965.
- Wittfogel, Karl A., *Agriculture: A Key to the Understanding of Chinese Society Past and Present*. Canberra: Australian National University Press, 1970.

六、工具書

- 陳 潮、陳洪玲主編，《中華人民共和國行政區劃沿草地圖集》。北京：中國地圖出版社，2003年。

