

对农村人民公社体制改革的几点看法

陈一谔 王小强 邓英淘 何维凌

一、农村人民公社体制改革势在必行

人民公社是大跃进时期的历史产物。在多年的实践中，这种政社合一的公社体制，不利于农村经济的发展和政权建设的加强，弊端十分明显。三中全会以后，农村实行了各种形式的生产责任制。特别是联产承包责任制的广泛推行，其意义实际上已经超出了生产责任制改善分配和生产环节的范畴，实现了经营方式的深刻变革和农村生产关系的重大调整。从这个意义上可以说，我们已经在事实上开始了农村经济管理体制改革。随着联产承包责任制的建立，承包单位有了经营的自主权。一方面极大地调动了农民的生产积极性，改变了长期以来生产者对生产漠不关心的被动局面，赢得了农村的大好形势；一方面也出现了一些前进中的新问题，亟待解决。如：生产者的经济活动加强了，基层组织的经济管理和行政管理如何适应？微观经济效果提高了，宏观经济效果如何保证？等等。面对冲破多年“左”的束缚而充满生机的农村经济，要依靠原有政社合一的人民公社体制，解决农村经济改革中不断涌现的新问题，是困难的。相反，原有人民公社体制在今天越发明显地反映出职能不清、职权不明的种种弊病。农村经济的进一步发展，势必会受到原有公社体制的限制。一部分农村基层组织处于“瘫痪”、“半瘫痪”状态，除去干部不适应等原因外，没有一个职能明确的管理体制与变化了的农村经济关系相适应，是一个重要问题。无论从理论上、历史上，还是从当前改革的实践上看，对原有的行政、经济职能不分的公社体制进行改革，是势在必行的。

二、建立新的管理职能结构和管理机制

联产承包责任制的广泛推行，使本来应由生产者直接承担的相当一部分经济职能，从原有公社体制的管理职能中分解出来。生产者有了在自己承包经营范围内计划、安排劳动力，因地制宜地采取技术措施，合理处理消费和积累的关系等一系列经营的自主权。这是农村经济体制改革的良好开端。但是，很多由分散的生产者或生产单位不能直接承担的经济职能和社会职能，还必须通过有组织的社会力量有效地行使。如：完成国家计划，保证合同兑现，土地的承包和调整，水利设施的统一修建、管理与使用，批量购置生产资料，抗拒严重的自然灾害，生态资源的保护和合理利用，大面积的植树造林，新技术的推广和市场信息的传递，大宗的投资和信贷，对新的经济联合体的管理，计划生育，以及集体福利事业等等。这些经济和社会职能的正常行使，不仅不是对生产者积极性的否定，而且是生产者自主的经营活动得以顺利进行的保证。要保护生产者的生产积极性，就必须由社会有组织的力量对这些宏观的控制和协调职能实施有效的管理。原有公社体制将行政与经济职能混为一体，虽然能对农村实行高度集中的控制，却不利于生产者积极性的发挥。能否充分调动生产者的积极性，是生产关系是否适应生产力、管理体制是否能够促进生产发展的主要标志。在保证生产者积极性的同时实现宏观上的有效控制，必须使原有体制一统到底的多种经济、行政、社会职能，在空间上实现合理的分布。随着部分经济职能转移到生产者手中，在管理体制上分解农村基层

组织原有的行政和经济管理职能，依现实农村社会、经济发展的要求，在不同层次上重新组合相应的职能部门和机构，是农村体制改革的实质内容。

同时，在联产承包制实行的过程中，合同制等形式的出现和推广，也对行使管理职能的手段——管理机制，提出了新的要求。很显然，在肯定生产者经营自主权的前提下，简单地沿用平调和行政命令的手段来协调国家、集体、个人三者利益，是不能奏效的。要进一步发展农村的生动局面，必须逐步改变那种不顾生产者利益的统得过死的控制手段，必须考虑在农村经济关系的变化中，逐步形成新的管理机制。如建立经济立法、执法机构和税收制度等，使农村基层组织经济管理职能与行政管理职能，既有明确的分工，又能有机地结合起来，在保证生产者积极性充分发挥的前提下，把生机勃勃的农村经济纳入国家计划和宏观调节的轨道。新的管理机制的形成，不仅是国家从国民经济整体角度出发，对农村经济的发展实施有效指导和控制的保证，同时也是农村基层组织行政管理职能与经济管理职能有机联系的中间环节。农村体制改革抓住了这个环节，才能保证不仅仅是在名义上而且是在实质上实现“政社分开。”

三、农村管理体制的全面改革是一个过程

三中全会以来，我国农村事实上已经开始了农村经济体制的改革。但是，这个改革的真正完成，要有一个过程，不可能一蹴而就。联产承包制的实行，是改革的良好起点，但并不意味着完成农村领导和管理体制全面改革的条件已经成熟。目前，我国的价格体系很不完善，又不可能立即大规模调整，为保证国民经济的平衡发展，对农产品带有行政命令性质的征购、派购，还必须保证。同时，从中央到省、地、县各级管理机构，实现党政分工、政企分工，还一时难以作到，而国家对经济活动的行政性控制，仍必须有效实行。在这种情况下，农村基层的领导和管理体制单独实现全面的改革，也是不可能的。就目前农村经济发展的形势而言，联产承包责任制的实行，虽然对原有体制开始了一个职能分解的过程，但这个过程还正在进行之中。从全国范围看，各种不同类型的地区对不同形式的生产责任制，都有一个选择、适应的过程，各种责任制本身也还有一个巩固、完善的过程。在这两个过程中，无论是生产者承担的部分经济职能，还是农村基层管理组织承担的各种经济、行政和社会职能，都尚处于不断变化、分解和重新组合的流动状态，不断涌现的很多新问题和很多大有希望的苗头，还需要我们进一步深入细致地调查研究，才能逐步把握。面对这场变革，任何不负责任，消极观望，无所作为的态度都是不足取的；同时，盲目乐观，急躁冒进，希望一下子实现全面改革，也是不可能的。在各种职能正在进行分解、组合的时候，过急地追求制度化、条文化，很可能发生新的主观臆断和想当然的失误。我们应当力求避免在各地情况千差万别且不断变化的条件下，用某种或几种不成熟的模式，把这个充满生机的运动过程凝固下来，使改革丧失具有多种选择余地的良好态势。所以，重实不重名，着力于改革的实质进展，不片面追求形式的变换，应当是我们对这场深刻变革的基本态度。

新的职能结构和管理机制的形成，是一个循序渐进的过程。目前一些领导得力的地区，围绕合同兑现、土地管理、资源保护、新联合体管理等问题，已开始制定一系列具有法律效力的有关条例，取得了相当好的效果。很值得认真总结经验。但是，也有部分地区，由于不能适应当前的深刻变化，处于软弱无力的状态，甚至在粮食、人口、土地等关系国计民生的大问题上，出现了失控的苗头。对此，我们应该予以高度重视。农村体制改革，是关系我们国家政治安定和经济发展的全局性重大问题。我们不仅应当承认我国农村经济发展水平的不平

衡，同时也必须充分估计到在改革过程中会出现多种不平衡的现象。在新的管理职能结构和管理机制尚不足以完全取代原有管理体制和管理手段，可以对整个农村经济行使有效控制之前，对一些关系重大的因素和环节，必须同时注重采取一系列稳妥的过渡性措施，防止发生混乱。从根本上说，国家行政指令的权威，来自对实际经济运动的把握。在没有真正形成新的有效管理机制之前，贸然实行大范围的“政社分开”，进一步削弱原有管理机制的经济基础，就有可能出现“控制真空”，使失控现象趋于严重。应当承认，农村新的管理职能结构和管理机制的形成，是一个与整个国民经济体制改革同时渐进的过程；同时，农村原有管理体制和控制手段的变革和转换，也必然是一个过程。二者的关系是此长彼消的。但是必须注意，国民经济的正常发展，改革的顺利进行，须臾离不开党和国家的宏观调节与控制。任何重大的改革措施，都必须在政治安定和经济发展的前提下进行。我们对历史负有的责任，不允许在新旧两种体制的“交替”过程中，在一些重大问题上出现失控。因此，在改革实践中，我们既要着眼于未来，更要从当前的实际出发，采取某些过渡性措施。这并不意味着守旧，而是保证改革成功的必要环节。

四、需要注意的几个问题和几点建议

农村体制改革非常复杂。除以上几点认识外，当前还应着重注意以下几个问题。

1. 农村体制改革必须与更新干部队伍的素质同时考虑。健全的体制能够造就干部的优良素质；反之，干部队伍的素质也影响着体制的建设和运行。现有两千多万农村基层干部，是我们改革可能而且必须依靠的基本力量。但是由于党的工作重点长期没有转到经济建设上来，整个国家处于反复政治运动的环境，与改革的长远要求相比，这支干部队伍又不可避免地偏重于行政的领导方式。几年来，农村基层虽然出现了许多能工巧匠和经营能手，但是无论在经济方面还是在行政方面，具有科学素质的管理人才大规模地成长起来，还得有一个过程。干部队伍素质的培养、训练、更新和改造，从根本上说，有赖于干部制度的改革。而干部制度的改革，又必须与农村经济关系的变化以及干部和群众的切身利益相联系，决不是简单地靠“政社分开”一下就能实现的。相反，在干部条件不成熟的情况下马上实行“政社分开”，两套机构如果只能由具有一种素质的干部队伍去充实，就很有可能既不能真正解决职能明确分工的问题，也不可能使经济管理工作得到有效改进。

2. 农村体制改革必须注意掌握时机。当前，责任制实行初期的显著效果对社会心理的健康影响，高潮已开始过去。农村经济改革中出现的大量新问题，特别是一些回旋余地很小而又关系重大的关键问题，已经引起社会范围的普遍关注。而财政赤字、部分农产品短缺、消费品价格上涨，在一定程度上，特别是在城市居民中，对改革形成了某种不利的心理影响。农村体制的改革，更应当在有充分准备的条件下进行。更重要的是，全面实行农村体制改革，必须有一个强有力的领导。当前全国范围内的企业整顿、财务检查、打击经济犯罪等许多工作已全面铺开，从中央开始的机构改革，下一步将在省、地、县级开展。国家机构改革的过程和新班子对工作的适应过程，都会在客观上使国家对农村的宏观控制能力，在一段时间内相对减弱。农村体制的改革，必须注意避免与上述工作同时展开，以保证有强有力的领导。

3. 农村体制改革必须切实保护集体财产。截止1980年，全国农村公社、大队两级固定资产已占47.8%，并且还有公社、大队两级经济所有的山林、水面、公共建筑、水利设施等其他集体财产。公社、大队两级经济已成为农村生产力的重要部分。这种现实不仅加深了“政社分开”的复杂性，而且预示着一旦工作不慎，农村现有生产力就有可能遭受不必要的

损失和结构性破坏（公社、大队两级固定资产多为社办企业和多种经营项目）。在这点上，我们应当汲取某些地区建立生产责任制过程中部分生产力遭受损失的教训。公社、大队两级经济的所有权问题十分复杂，在没有充分调查研究得出切实可行的方案时，切不可因实行“政社分开”而引起乱变产权关系。

根据以上分析，对农村体制改革问题，我们提出如下建议：

第一，目前农村工作的重点应放在解决实行责任制后出现的新问题上。责任制实行以后，农村经济生活中出现了许多前进中的新问题。如何解决这些问题，各地虽都有一些值得总结的经验，但对一些具有深刻理论意义和实际意义的重大问题，还不能说已经取得了认识上的统一和实践上的成熟作法。这些问题若不花大力气，逐步予以妥善解决，宏观上的经济损失，可能抵销已有的微观经济效果。切实抓好这些重大问题的解决，才是在实质上推进改革的步伐，为农村管理体制的全面改革创造条件。相反，如果条件不成熟，却竞相去搞“政社分开”，大量机构设置和人事调整工作，势必会分散农村基层干部的注意力，使新出现而又亟待解决的重大问题积累起来，阻碍改革的顺利进行。

第二，结合机构精简工作，着手有组织地开展提高农村基层干部法律、行政和经济业务水平的训练培养工作。并可考虑逐步建立干部制度改革的试点，如结合培训工作试行干部考核制度，摸索干部制度改革的具体途径，为全面体制改革提供干部准备。

第三，尽快制定和实施合同法、经营法、土地法、资源法等重大法令的试行草案，逐步建立税收制度。在统一立法之前，可允许县以上单位试行若干暂行条例。同时可考虑加强县、社两级运用法律手段的有关措施。

第四，在各省选择不同类型人民公社体制改革的试点，组织比较研究，在认真总结经验的基础上，用二至三年的时间，制定出若干切实可行的方案，供中央决策参考。

总之，农村体制改革，是关系到我国社会经济发展的全局性重大问题。在改革中，我们既要有远大理想，又要脚踏实地；既要看到农业一个部门，也要考虑到整个国民经济的发展；既要有对农村的方向性把握，又要估计到各种不平衡现象的发生。目前不同地区实行责任制的形式多种多样，不同责任制形式也会对进一步的体制改革提出不同的要求。从这个现实出发，我们不仅应当坚定不移地坚持改革，同时也应当保持冷静清醒的头脑，格外珍惜农村这个得来不易的大好形势，格外珍惜今天这种具有多种选择可能的主动地位，采取积极而又稳妥的方针。农村经济改革一马当先，方兴未艾，只要我们有理想又有实事求是的精神，始终从我们的国情出发办事，我们的改革就一定能够成功，振兴中华的伟大事业也必定能尽快实现。

（上接第IV-1页）

了，也只是走个过场，没有认真的交锋。有时，基层研究单位经过讨论，研究的东西，上一级研究单位也不重视，上报的东西，往往很长时间得不到答复。

搞学术研究，必须有老老实实的科学态度。不懂可以问，可以学，但不应当碍面子，不懂装懂。孔夫子讲：“不耻下问”，“三人行必有我师”。我看我们有些同志就连孔夫子讲的都不如。闹了笑话，还自鸣得意。

以上三点，是我们回顾三十年代中国农村调查和中国农村经济研究会的经历，认为在我们今天科学研究工作中应引起重视的主要问题。我想，我们要把科学研究工作搞好，就必须解决这几方面的问题。

（陈光、小京整理）