

2013

HARVARD-YENCHING
INSTITUTE WORKING
PAPER SERIES

共产主义中国的群众运动与乡村治理
(1945-1976)

MASS MOVEMENTS AND RURAL GOVERNANCE
IN COMMUNIST CHINA, 1945-1976

Li Lifeng | Nanjing University

共产主义中国的群众运动与乡村治理（1945-1976）

Mass Movements and Rural Governance in Communist China, 1945-76

李里峰（南京大学政治学系）*

LI Lifeng, Department of Political Science, Nanjing University

ABSTRACT: Following the founding of the People's Republic, successive mass movements spread like wildfire across China's urban and rural areas, setting the tone for the nation's domestic politics until the late 1970s. Mass movements had already been adopted as an unconventional political strategy during the revolutionary era and continued to be practiced as an effective strategy of mobilization and governance long after the revolutionary victory. The mass movements of the CCP were characterized by mobilized political participation of the rural populace, direct intervention of the party-state in rural society, and the ubiquitous class division and class struggle. Taking advantage of mass movements, the party-state was able to mobilize the masses and realize rural governance more effectively and quickly, although they had difficulty in routinizing or institutionalizing their accomplishments. Conflicts naturally arose between the dynamics of social transformation and the normality of social operation since mass movements weakened the functions of the routine administration and increased the costs of governance.

KEY WORDS: Mass Movements, Rural Governance, Chinese Revolution, Campaign-Style of Governance

内容提要: 群众运动是中共在革命战争年代形成的一种非常规政治手段，由于它具有常规行政手段所难以比拟的优越性，在新中国成立后的很长一段时期里仍然作为一种便捷有效的动员和治理工具被广泛使用。中共群众运动的基本特征，主要体现在广大乡村民众的动员型政治参与、国家力量对乡村社会的直接介入、以及阶级划分和阶级斗争。接连不断的群众运动可以帮助党和国家在短时间内有效地动员乡村民众、实现乡村治理，但这种动员和治理的成果却难以制度化、常规化，而只能以接连不断的新运动来维系，从而在社会变革的动力与社会运行的常态之间，形成了难以消解的矛盾。

关键词: 群众运动，乡村治理，中国革命，运动式治理

* 李里峰，南京大学政治学系教授兼系主任，哈佛燕京学社访问学者（2012-13）。Email: llfnju@gmail.com.

引言

在中国共产主义革命进程中，理论上的群众路线（mass line）和实践中的群众运动（mass campaign/mass movement）具有无可替代的重要意义。群众运动是革命战争年代形成的一种非常规政治手段，由于它在民众动员、资源汲取、社会治理等方面具有常规行政手段所难以比拟的优越性，在新中国成立后的很长一段时间里，仍然作为一种便捷有效的动员和治理工具被广泛使用。对此，薄一波作过比较中肯的评论：“我们党搞群众运动的传统源远流长，……在这方面积累的经验也是相当丰富的。所以，建国初期，广泛采取群众运动的方式来进行政治斗争和经济变革，就成了一种很自然的事情。……既然是搞群众运动，一点毛病不出，一点后遗症不留下，那是不大可能的。……即使及时发现了某些偏差，但在运动的“惯性”冲击力面前，想纠正也很难完全纠正。”¹据统计，1949到1976年间，中国共产党在全国范围内发动的群众性政治运动多达60余次。²这些群众运动大多与乡村社会有直接或间接的关系。建国前后的土地改革运动、1950-53年的镇压反革命运动、1953-56年的农业集体化运动、1958年的人民公社运动、1958-60年的大跃进运动、1960-61年的整风整社运动、1964-65年的社会主义教育运动（四清运动）、1964年的农业学大寨运动、1966-76年的文化大革命运动、1968-78年的上山下乡运动等，都对乡村社会结构和农民日常生活产生了巨大的影响。

按照辞书中的释义，“运动”系指“政治、文化、生产等方面有组织、有目的、规模较大的群众性活动”。³这样的群众性活动当然不是中国特有的现象。实际上，近百年来，西方学界已经在社会运动（social movement）领域积累了相当丰富的研究文献。从早期的群众心理学（psychology of crowd）到20世纪中期的集体行动（collective behavior）、相对剥夺（relative deprivation）、大众社会（mass society），从资源动员（resource mobilization）到政治过程（political process），从日常抵抗（everyday forms of resistance）到新社会运动（new social movement），来自不同学科领域的学者们提出了多种理论范式，来解释世界各地普遍发生的民众抗争和社会运动。⁴然而，共产主义中国的群众运动与西方学者们讨论的社会运动存在巨大的差异。简言之，“社会运动”通常是由社会下层或边缘群体自下而上地（bottom-up）发起，旨在反抗政治权威或既定规则，以维护或争取自身权益；“群众运动”则往往是由革命政党或党治国家自上而下地（top-down）动员普通民众参与政治生活，以实现特定的政治、社会或经济目标。

西方学界很早就注意到群众运动在中国共产主义革命中扮演的重要角色。例如，Gordon

¹ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上，北京，中共中央党校出版社，1991年，第405页。

² 胡鞍钢：《中国政治经济史论（1949—1976）》下，北京，清华大学出版社，2008年，第560—567页。

³ 《辞海》，上海，上海辞书出版社1999年，第2959页。

⁴ 关于西方社会运动理论的研究性综述，见 Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); 赵鼎新：《社会与政治运动讲义》，北京，社会科学文献出版社，2006年。

Bennett 对毛泽东时代中国群众运动的大致轮廓和基本特征作了初步探讨。⁵Alan P. L. Liu 以“群众政治”为题，考察了中国共产党与农民、工人、青年学生、知识分子及少数民族之间的复杂互动关系。⁶更多的学者从不同侧面出发，对土地改革、农业集体化、大跃进、上山下乡等特定群众运动进行了深入探讨。⁷延续十年的文化大革命运动，更是近年来西方中国研究的一大热点。⁸最近二十年来，中文学界也陆续出版了一批关于土地改革、农业集体化、四清、文化大革命等运动的研究专著。⁹总体看来，既有研究成果大多聚焦于某一次特定的群众运动，对其历史背景、开展过程、社会影响等进行较翔实的描述和讨论，而对中共群众运动作为一种独特政治手段的学理分析则相对比较欠缺。以笔者关于土地改革运动的前期研究为基础，本文试图对 1945 至 1976 年间中共群众运动的运作特征和政治后果进行初步的理论分析，以期将中国共产主义革命研究进一步推向深入。本文分为三个部分，首先探讨群众运动中的政治动员及其对乡村治理结构的影响，其次考察群众运动中不同行为者（国家、精英与民众）的行为机制及其互动关系，最后对群众运动作为一种非常规治理模式的利弊得失略作反思。¹⁰

一、群众运动与运动群众

中共群众运动最引人瞩目的地方，或许首先在于其“群众性”。无论建国前还是建国后，无论城市还是乡村，每一次运动都将特定区域内的民众悉数卷入，群众参与政治活动的范围之广、程度之深，在中国其他历史时期罕有其匹。但是和西方主流政治学所理解的政治参与不同，这种政治参与并非具有独立选择能力的行动者的自发行为，而是在其他组织或个人策动下发生的“动员型参与”（mobilized participation）。¹¹换言之，“群众运动”（运动作为名词

⁵ Gordon Bennett, *Yundong: Mass Campaigns in Chinese Communist Leadership* (Berkeley: Institute of East Asian Studies University of California, 1976).

⁶ Alan P. L. Liu, *Mass Politics in the People's Republic: State and Society in Contemporary China* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1996).

⁷ 例如 John Wong, *Land Reform in the People's Republic of China: Institutional Transformation in Agriculture* (New York: Praeger Publishers, 1973); Vivienne Shue, *Peasant China in Transition: The Dynamics of Development toward Socialism, 1949-1956* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1980); Roderick MacFarquhar, *The Origins of the Cultural Revolution: The Great Leap Forward* (New York: Columbia University Press, 1983); Thomas Bernstein, *Up to the mountains and down to the villages: The Transfer of Youth from Urban to Rural China* (New Haven: Yale University Press, 1977).

⁸ 例如 Joseph Esherick, Paul Pickowicz, Andrew Walder, eds. *The Chinese Cultural Revolution as History* (Stanford: Stanford University Press, 2006); Roderick MacFarquhar and Michael Schoenhals, *Mao's Last Revolution* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2008).

⁹ 例如赵效民：《中国土地改革史》，北京，人民出版社，1990年；罗平汉：《中国农业合作化运动史》，福州，福建人民出版社，2004年；郭德宏、林小波：《四清运动实录》，杭州，浙江人民出版社，2005年；王年一：《大动乱的年代》，郑州，河南人民出版社，1988年。

¹⁰ 将考察时段的上限设定为 1945 年，是因为抗战结束后中共在解放区开展的土地改革运动（包括前期的减租减息和反奸清算），不仅是建国初期全国土地改革运动的预演，而且为此后的历次群众运动奠定了基础、树立了典范，在很大程度上可以视为本文所称“运动式治理”模式的开端。因此，本文有意凸显 1949 年前后中共政治运作的延续性，而没有过多强调不同历史时期的阶段性特征。

¹¹ 关于动员型政治参与的基本界定，见 Samuel Huntington and Joan Nelson, *Political Participation in Developing Countries* (Harvard University Press, 1976), chap. 1；关于 1950 至 70 年代中国农民的动员式政治参与，见 John Burns, *Political Participation in Rural China* (Berkeley: University of California Press, 1988).

使用，意为 movement、campaign）之形成，须以“运动群众”（运动作为动词使用，意为 mobilizing、moving）为前提。

1. 动员与参与

中国共产主义革命的主战场在乡村而不是城市、主力军是农民而不是工人，这是学界的共识。但农民未必是政治革命的天然盟友。艾森斯塔特指出，农民对政治有着近乎天性的冷漠感，“通常是最为消极、最无精致目标、最少组织性的阶层”，只有在与其他群体和阶层相结合的时候才会在政治上变得积极起来。¹²在中国，“如果没有共产党人，农民决不可能孕育出革命思想”。¹³

近代以来中国各种政治力量的角逐，在很大程度上可以看作民众动员成效的竞争。晚清和民国时期的地方自治主义者已经认识到民众动员的重要性，但他们所要动员的对象仍是地方精英而非普通民众，后者只是“供别人玩政治游戏的棋盘，而不是游戏者”。¹⁴中国国民党以俄为师进行改组，发动民众进行国民革命，却很快呈现出“上层国民党，下层共产党”的分工格局，在其执政以后也远未能深入控制基层乡村社会。¹⁵只有中国共产党领导下的乡村革命，才真正开始对广大农民群众实施政治动员，使他们成为国家政治舞台上的活跃力量。从中国革命的最终胜利来看，农民群众的动员型政治参与无疑发挥了至关重要的作用。1949年以后，中国逐渐从一个松散、弱小的国家体系转换成由高度组织化、纪律化的共产党所控制的强有力的国家体系，在这个体系中，党和国家对广大农民能否以及如何参与政治生活发挥着决定性的影响。尤其是在1958年人民公社体制全面建立后，国家权力延伸到乡村社会的方方面面，个体农民被改造为国家农民、集体农民，基层社会的独立性和自主性基本丧失。

从建国前后到“文革”结束，党和国家为了实现各项宏伟目标、贯彻各项方针政策，通过各种社会改造和政治运动对乡村社会进行了广泛、深入、有效的政治动员。接连不断、遍及各地的群众运动，成了乡村社会政治生活的基本形态。运动一旦形成，几乎所有乡村社会成员都会或主动或被动地卷入其间，分别扮演不同的角色：村干部、党员、积极分子是运动的领导者，一般农民群众是运动的参与者，地主、富农等阶级敌人则是运动的斗争对象。党和国家以工作队为媒介，可以与乡村社区和农民群众实现近距离的互动，保证运动沿着既定的轨道运行。群众运动还常常伴随着财富的剥夺和权力的调整，这种资源再分配既是运动的重要内容之一，也是乡村民众广泛参与运动的基本动力所在。以一次次群众运动为契机，党和国家可以名正言顺、便捷有效地介入乡村社会生活，实现民众动员和社会治理的目标。

在群众性政治运动中，乡村民众实现了前所未有的政治参与，但这种参与是以党和国家的全方位控制为前提的，是国家政权和革命领袖动员的结果，是国家与社会、与民众在资源占有（包括经济资源、政治资源和象征资源）上极不对等的结果。人民群众看似享有了参

¹² 艾森斯塔特（S.N. Eisenstadt）：《帝国的政治体系》，阎步克译，贵阳，贵州人民出版社1992年，第211页。

¹³ 费正清（John K. Fairbank）等编：《剑桥中华民国史》（下卷），中国社会科学出版社1993年，第309页。

¹⁴ 转引自纪保宁（Pauline Keating）：《组织农民：陕甘宁边区的党、政府与乡村组织》，载冯崇义、古德曼（David Goodman）编：《华北抗日根据地与社会生态》，北京，当代中国出版社，1998年，第72页。

¹⁵ 王奇生：《党员、党权与党争：1924~1949年中国国民党的组织形态》，上海，上海书店出版社，2003年，第78、358页。

与政治的自由，却没有不参与或以其他形式参与政治的自由，所以有学者形象地称之为“倒政治参与”（reversed political participation），即政治参与不是社会和公民从外部对政治体系的介入，而是政治体系通过自我的扩大，把社会和公民纳入政治体系中来。换言之，不是公民参与政治，而是政治涵盖一切；人们无法真正有效地参与政治，而是反过来“被政治所参与”（participated by politics）了。¹⁶郭正林则用“政治卷入”（political involvement）的概念来描述 1949 至 1979 年中国农村社会政治生活的基本特征，这种政治卷入是以国家意志为主导、缺乏个人选择机会的被动行为，其实质并非农民群众的政治参与，而是国家对乡村社会和农民群众的政治控制。¹⁷

2. 国家的在场

中国共产党能成功地发起种种群众运动，与以下两个因素密切相关：一方面，借助庞大的基层组织网络和形形色色的工作队，党和国家得以直接介入基层乡村社会，对其进行有效的动员、控制和引导；另一方面，通过阶级划分和阶级斗争，中共对传统乡村社会关系和等级秩序进行了实质性重构。

从土地改革运动开始，中共逐步在基层乡村社会建立了一个庞大的组织网络，几乎所有乡村社会成员都被纳入其中。绝大多数村庄和生产大队/生产队，都设立了党支部/党小组、村政权、生产大队/生产队管委会等科层组织，贫农团、贫农小组、贫下中农协会等阶级组织，农民协会、妇女协会、青年协会等群众组织，以及民兵队等武装组织。由此，中共以自然村为依托，成功地建构了一个无处不在、无所不包的“权力的组织网络”¹⁸，对基层乡村社会的控制程度大大加强。

同样重要的是，派遣工作队直接进入乡村社区并担负发动和领导群众运动之责，逐渐成为一种惯例，使国家与乡村社会关系和村庄权力结构发生了深刻变化。¹⁹从历次群众运动的总体情况来看，几乎每一个村庄/生产大队的每一次重要运动都是在工作队的直接参与和领导下进行的。在群众运动中，党和国家通常有两种渠道向村庄社区传达、贯彻自己的意志：一是自下而上的渠道，即召集基层政治精英（村干部）到上级机关统一开会，完成教育、汇报、检查、布置、交流等工作；二是自上而下的渠道，即上级干部直接进入村庄，参与社区管理、领导群众运动。前者须以基层政治精英为中介，却难以精英本身进行有效监控，对村庄社区的控制和渗透也难以深入。因此，向村庄社区派遣党政干部（工作队、团、组或个别干部）直接领导群众运动，就成为党和国家实施乡村治理的重要手段。工作队对于加强上级党政组织与村庄社区之间的联络沟通，尤其是将上级对群众运动的安排和设计落实到村庄层面，发挥了至关重要的作用。

作为国家权力在村庄社区的代理人，工作队的关注点首先在于国家意志的实施，而非村

¹⁶ 陶东明、陈明明：《当代中国政治参与》，杭州，浙江人民出版社，1998年，第190页。

¹⁷ 郭正林：《中国农村权力结构》，北京，中国社会科学出版社2005年，第164页。

¹⁸ 强世功：《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》，载强世功编《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，北京，中国法制出版社，2001年，第204—263页。

¹⁹ 关于工作队与中共基层政治运作之关系，参见李里峰《工作队：一种国家权力的非常规运作机制》，《江苏社会科学》，2010年第3期；刘金海《工作队：当代中国农村工作的特殊组织及形式》，《中共党史研究》，2012年第12期。

庄社区自身的需要。通常情况下，党和国家对村庄的介入一般只限于方针政策的指导，或是在听取汇报后作出指示；工作队的进村则意味着国家对村庄日常生活的直接干预，势必打破原有的权威和秩序结构，使村庄内部的权力格局发生重大变化。群众运动期间，工作队村庄社区拥有至高无上的权力，在必要时可以越过各种基层权力组织，直接对农民群众实施动员和治理，甚至可以借助群众的力量改组或解散这些组织。而本应担负乡村治理之责的党政科层组织，却在工作队、贫农团和普通群众的多重制约和监督下，难以发挥效能。关于工作队村庄社区的角色特征，应星作过令人印象深刻的分析：作为“使人紧张不安的调查者”，工作队在村中进行的“权力式调查研究”会对被调查者的命运会产生决定性影响；作为“让人热泪盈眶的解放者”，工作队先是领导贫苦农民从汉奸、恶霸、地主、富农的剥削中解放出来，随后又使他们免受腐化、官僚的村干部的侵害；作为“恩威并施的教育者”，工作队通过对官僚主义的批评处理，让群众所受的委屈之情烟消云散；作为“捉摸不定的庇护者”，工作队既凭借国家授权对乡村精英予以保障和鼓励，又对他们形成强大的压力，使其更加忠顺地履行职责。²⁰工作队的这些角色特征，无疑为党和国家的乡村治理目标带来了诸多便利。

从帝制时代到国民党政权，乡村精英的来源和构成各不相同，但他们都垄断着国家与乡村社会之间的沟通渠道，进而在乡村治理中占据极其有利的位置。而在中共发动的一次次群众运动中，党和国家能够以工作队为中介直接面对广大乡村民众，不仅对他们进行宣传、动员以完成国家意志，而且有意识地赋予他们参与整党整干的权力，使之直接参与到党和国家主导的村庄政治生活中来。这样既可以借助民众的力量对基层政治精英实施有效监控，又可以利用民众的权力感将其更深刻地整合到党和国家的权力体系中来。乡村政治精英（党员和村干部）负有管理村庄日常事务、执行党和国家意志的职责，群众（尤其是以贫雇农为核心的“基本群众”）则拥有监督基层政治精英之权，二者所拥有的职责和权力都来源于党和国家的授权，精英与民众相互制约，国家成为村庄权力结构中的决定性力量，对乡村社会的控制达到了前所未有的程度。过去基层精英在国家与民众之间进行沟通、协调并因此发挥主导作用的线性治理结构，在一定程度上变成了国家、精英、民众在运动中直接互动的三角治理结构。换言之，借助群众运动，国家力量在乡村场域中第一次真正“在场”了。

3. 朋友与敌人

从政治运作的角度来看，阶级划分是中共群众运动乃至整个共产主义革命的基本前提。²¹纪保宁（Pauline Keating）指出，输入阶级斗争手段是中共得以成功建国的关键，它减轻了农民的消极情绪，消除了阻塞党与村庄联系的障碍，帮助党实现了引导农民参加国家建设和消灭竞争对手的基本目标。²²许慧文（Vivienne Shue）也强调，阶级斗争使农民个人利益与阶级利益之间的交汇和与其他阶级利益之间的冲突凸显出来，从而有效地把党的意志转变

²⁰ 应星：《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》，北京，生活·读书·新知三联书店，2001年，第387-389页。

²¹ 关于中共阶级划分的政治功能，参见李里峰《阶级划分的政治功能——一项关于土改的政治社会学分析》，《南京社会科学》，2008年第1期。

²² 纪保宁（Pauline Keating）：《组织农民：陕甘宁边区的党、政府与乡村组织》，载冯崇义、古德曼（David Goodman）编：《华北抗日根据地与社会生态》，北京，当代中国出版社，1998年，第69-98页。

成农民的自然能量。²³

毛泽东曾经说过：“谁是我们的敌人？谁是我们的朋友？这个问题是革命的首要问题。”²⁴明确区分朋友和敌人，将乡村社会分裂为敌我两个相互对立的阵营，成了中共乡村变革的第一步。毋庸置疑，乡村社会本就不是一个团结融洽的共同体，其间存在诸多矛盾和冲突。宗族之间的冲突、家族内部的纠葛、邻里之间的矛盾、多年相传的世仇、村庄之间的纷争，利益之争、权力之争、荣誉之争，使传统乡村社会充满了裂痕。共产党进入乡村社会之后的首要任务，就是要用阶级身份、阶级利益、阶级矛盾、阶级冲突来取代各种旧的身份、利益、矛盾、冲突，以阶级关系去统摄乡村社会基于亲友、邻里、身份、派别、地域、经历等形成的种种社会关系。例如一份土改文件提出，对于中农与贫农之间发生的利害争执，“应认为这是在旧社会里地主阶级的压迫剥削，使彼此生活都没有保障的情形下，所产生的结果”；抗战期间一些农民为伪政权服务的错误行为，也“应认为是地主阶级的汉奸恶霸驱使的、传染的”。²⁵这样的描述，明确反映了将原本多元、复杂的社会矛盾一元化、阶级化的倾向。

群众运动中的阶级划分往往具有主观性和随意性，但阶级身份一旦确立，就会对乡村民众的命运产生决定性影响。正如韩丁（William Hinton）所说，“划分阶级成份这件事，决不是什么纸上谈兵，什么统计人数或者人口调查。这是采取经济和社会行动的基础，而这些行动是会从根本上影响到每一个家庭和每一个人的。”²⁶按照共产党的阶级政策，阶级成分应该是可变动的，地主、富农在停止剥削、自食其力一定年限之后，即可改变成分。²⁷但从实际情形来看并非如此，在土改期间被划定的地主、富农，要么并未按照规定及时转变成分，要么在转变成分之后仍然受到歧视。据笔者所见，在1949年前的土改文件中，关于地主、富农转变成分的实际例子非常罕见。建国初期，改订成分的记载开始多起来。例如1950年底，莱阳老区东朱宅村3户富农、西朱宅村1户富农、北薛格庄2户富农都被改订为中农。²⁸但是土改结束后，乡村社会很快出现新的阶级分化，新富农数量不断增加，“自发资本主义趋势”愈演愈烈，中共开始重新强调农村中的阶级矛盾和路线斗争，对地主、富农转变成分的态度也变得更谨慎、更严格。1954年，主持山东分局工作的向明被撤职后，老区通过“机械的算年限”改订地富成分的做法受到批判，因为这导致了“个别不法地主、反动富农改订成分后，混入农会，进行倒算复辟，并混入互助组进行隐蔽剥削”。²⁹

²³ Vivienne Shue, *Peasant China in Transition: The Dynamics of Development toward Socialism, 1949-1956*. Berkeley: University of California Press, 1980, p6.

²⁴ 毛泽东：《中国社会各阶级的分析》（1926年3月），《毛泽东选集》第一卷，北京，人民出版社，1991年，第3页。有趣的是，同样在1926年，德国政治学家施米特（Carl Schmitt）在柏林政治学院发表了题为《政治的概念》的著名讲演，指出界定政治领域必须诉诸朋友与敌人的最终划分，这种划分表现了最高强度的统一或分化，在理论上具有自存性，在实践上由政治活动的参与者根据具体情况独立作出，与道德、审美、经济诸领域都没有必然联系。参见施米特《政治的概念》，刘宗坤等译，上海，上海人民出版社，2004年，第106-108页。

²⁵ 《中共冀东区党委为解决土地问题中几个重要问题给遵化县县委的指示》（1946年7月20日），《河北土地改革档案史料选编》，石家庄，河北人民出版社1990年，第45页。

²⁶ 韩丁：《翻身——中国一个村庄的革命纪实》，北京，北京出版社，1980年，第314页。

²⁷ 关于中共关于地主、富农成分划分和变更的规定，参见滨口允子《地富成份划分考》，载《近代中国社会、政治与思潮》，天津，天津人民出版社，2000年。

²⁸ 《莱阳老区结束土改检查报告》（1951年2月12日），山东省档案馆藏，档号A001-02-0070-002。

²⁹ 《关于山东完成与结束土地改革工作的检查》（1954年8月7日），山东省档案馆藏，档号A001-01-0158-026。

为了保持和巩固国家对乡村社会的控制与治理，在土改运动中建立起来的阶级分类体系必须长期保存。敌与我、敌与友之间看似水火不容，却恰恰是相互依赖而存在的。在旧社会，地主阶级统治、剥削、压迫着农民阶级；而在共产党缔造的新社会，广大人民群众“当家作主”须由已经被打倒的“阶级敌人”来证明。想像中的阶级敌人的长期存在，为党和国家在乡村社会进行民众动员和思想灌输提供了一种展示标本。这就是为什么历次群众运动都要以消灭剥削阶级相号召，又要不断挖掘出各种各样“现行的”、“化形的”、“潜在的”剥削阶级分子来赋予运动以合法性。在集体化、大跃进、人民公社、四清乃至文革等群众运动中，地主、富农、反革命分子将会一次又一次以阶级敌人的身份出现在村庄政治舞台上，充当村民怨气的发泄对象、革命偏差的归罪对象和群众运动的斗争对象。从某种意义上说，正是这个人数比例极小的政治贱民群体，支撑起了从中央政权到乡村民众的庞大统治体系。

1947年的一份土改文件提到，通过诉苦和阶级划分，要让农民“觉悟到世界上只有两姓的人群，一群姓‘富’一群姓‘穷’；觉悟到‘天下农民是一家’、‘中贫农是一家’；觉悟到两个不同的社会制度，两个‘世道’；觉悟到地主恶霸是小蒋介石，蒋介石是大恶霸。”³⁰这一段话，生动地道出了阶级划分的基本政治功能：一是将农民与地主、穷人与富人、进而共产党与国民党加以明确区分和对立的**阶级隔离术**；一是将贫雇农与中农的界限、这姓与那姓的矛盾、这庄与那庄的冲突予以淡化和消解的**阶级融合术**。这两种技巧相辅相成，重新塑造了乡村社会关系。前者满足了党和国家的**动员目标**，即激发乡村民众对地主、富人、国民党的仇恨情绪，使之自觉参加群众运动，自觉为中共提供战争所需的人力物力资源；后者满足了党和国家的**治理目标**，即以阶级团结来化解社区内部和社区之间普遍存在的血缘、地缘冲突，达致乡村社会的整合，从而帮助党和国家实现对乡村社会的有效治理。

二、群众运动中的行动逻辑

党治国家（party-state）、基层精英（grass-roots elites）与乡村民众（rural populace）是群众运动中最主要的三类行为者，由于在权力结构和资源配置中的地位不同，三者的行动逻辑也各不相同。大体言之，党治国家通过种种权力技术的娴熟运用，对乡村社会加以严密控制、高度动员和有效治理；基层精英扮演着政治人、社会人、经济人的不同角色，又时常在国家与民众的双重压力下处境艰难；乡村民众对国家形成了组织性依附关系，但仍可能凭借弱者的武器抵制国家对自身利益的过度侵害。国家、精英与民众在村庄场域中密切互动，使乡村社会政治生活呈现出独特而复杂的面貌。

1. 党治国家：权力技术的运用

³⁰ 《中共太行区党委关于土地改革运动的基本总结》（1947年6月25日），《河北土地改革档案史料选编》，石家庄，河北人民出版社，1990年，第231页。

西方学界对中共历史的研究，往往以解释中国共产主义革命何以发生、何以胜利为己任。一种代表性的看法是，农民与共产党之间并不存在天然的共同利益，中国革命之所以能够成功，是因为共产党首先利用土地革命等社会经济手段去争取农民最初的参与，然后通过强大的组织化力量与传统精英及其他团体竞争在乡村的领导权。换言之，共产党之所以能够赢得内战胜利、建设现代国家，根本原因在于它具有强大的动员能力和组织能力。³¹而这种组织和动员能力的获得，则在很大程度上归功于中共政治运作中的种种“权力技术”，前文提到的阶级划分，就是其中至关重要的一种。在更具体、更微观的层次上，物质激励、宣传口号、情绪调动、典型示范等，都对基层乡村社会的政治动员发挥了重要作用。下面以国共内战期间的土改运动为例，对这些权力技术略作描述。

在运动的初期阶段，物质激励往往是促使农民打消顾虑、参加运动的有力武器，其基本做法就是“谁斗谁分”，即以参加斗争的积极程度作为分配斗争果实的基本依据。在韩丁笔下的张庄土改中，“积极参加大会，大胆倾诉苦水的人都分到了东西。那些没有说话的人，得到的就少些，或者什么也没得到。”“只要积极参加斗争，就可以实实在在地分到土地、房屋、衣服和粮食。大伙一旦看清了这个事实，就都相继投入到以后的运动中去。”³²反过来，对斗争果实分配的不满，往往会导致农民斗争热情的消退。有人因为分配不公而埋怨说“误了工，得不上东西，斗争还不如打短工”，³³明确把参加斗争、分配果实当作了一种谋生手段。有人“感觉已斗争彻底了，没啥东西了，过去斗争那样多的东西，还没翻透身，再斗也翻不了身”。³⁴这些例子都表明了物质激励对于群众运动的重要性。

关于宣传口号之于民众动员的重要意义，一份土改文件说得非常清楚：“口号是指导群众行动的武器，根据工作的要求，提出通俗鲜明的口号，可以直接鼓舞群众情绪，口号愈明确愈通俗，就愈适合群众的口味，群众接受就愈快。用群众自己的语汇，解决群众自己的思想问题，作用非常之大，启发其斗争勇气，提高其思想觉悟，指导群众行动，使群众运动成为自觉自愿。因之口号在群运中是有重要地位的。”³⁵为了动员农民群众对地主开展诉苦斗争，许多通俗有力的宣称口号被发明出来：“是穷人都有苦，是地主都有罪”³⁶、“苦多就是功劳大”³⁷、“穷人都有苦，有苦人人诉”³⁸等等。在这些口号中，穷和富被分别转化为善和恶的代名词，诉苦与否则成了判断是不是“真穷人”的基本标准。在建国后的历次群众运动中，口号先行的特征体现得淋漓尽致。农业合作化运动中的“组织起来力量大”，人民公社运动中的“人民公社好”，大跃进运动中的“人有多大胆，地有多大产”，文革运动中的“造反有理”等等，都是人们耳熟能详的口号。

情绪调动也是重要的权力技术之一。裴宜理（Elizabeth Perry）曾经富有洞见地指出中

³¹ Tetsuya Kataoka, *Resistance and Revolution in China: The Communists and the Second United Front* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1974).

³² 韩丁：《翻身——中国一个村庄的革命纪实》，韩惊等译，北京，北京出版社，1980年，第138、172页。

³³ 《老区先进村十年来土地改革初步研究》（1947/08/01），河北省档案馆藏，档号90-1-36-2。

³⁴ 冀南三地委：《复查中的诉苦问题》（1947/07），河北省档案馆藏，33-1-77-27。

³⁵ 冀南四地委宣传部：《土地改革中的口号汇集》（1947年），河北省档案馆藏，档号36-1-26-2。

³⁶ 冀南三地委：《复查中的诉苦问题》（1947年7月），河北省档案馆藏，档号33-1-77-27。

³⁷ 唐县县委：《两个村诉苦、比苦、比光景的初步经验》（1947年12月），河北省档案馆藏，档号520-1-274-2。

³⁸ 《渤海区党委土改复查报告初稿》（1947年6月），山东省档案馆藏，档号G026-01-0240-001。

国共产党对于“情感工作”的高度依赖，并认为这是国共两党的重要区别之一。³⁹诉诸情感以动员民众，在土改诉苦运动中得到了最充分的体现。为实现让农民“翻心”的目的，仅仅诉说苦难是不够的，还必须培养苦感、酝酿苦味，“要想想那时的苦味，不仅听人家苦，而且要想自己苦，这样使大会严肃悲痛”。⁴⁰为了调动诉者与听者的情绪，在诉苦之前需要教“苦主”怎样去诉，帮他“总结出几点令人最愤恨的罪恶，使群众听到后能引起高度的仇恨而参加斗争”。⁴¹特别是要训练其“悲哀表情，说到地主欺压农民时，要有愤恨之态度，能成为一个能感动人的演员来感动农民”。为了达到这种群情激愤的境界，“苦主”的选择尤为重要。“典型诉苦人员的选择，最好是女人，因为女人感情脆弱，容易哀情，记忆力较清，诉起来即哭泣，能以泪引泪。”⁴²斗争对象也须经过慎重选择，“既不应该是冥顽不化的，也不应该是完全供认不讳的”，因为“一个顽固斗争对象的抗拒可能会导致僵局”，而“没有遇到任何反抗的斗争会则很难让农民兴奋起来”。⁴³

此外，通过塑造模范典型来动员普通民众，从延安时期开始就成为中共屡试不爽的一种动员策略。除了张思德、吴满友、黄继光、雷锋、王进喜等全国英模和大寨、大庆、鞍钢等行业典范之外，在每一次具体的群众运动中更会涌现出不计其数的模范人物和典型事例。例如，在国共内战时期的“参军运动”中，随处可见“送子参军”、“送郎参军”、“兄弟争相参军”之类的动人事迹。日照县傅町村范大娘的长子、次子先后于1945年、1946年牺牲，1947年她又将唯一的幼子送去参军，滨海支前司令部授予她一面绣有“人民的母亲”字样的锦旗，以示表彰。⁴⁴胶东区福山县冯家庄妇女谭桂英，主动动员丈夫参军，并带动全村27名青年报名参军，县人民政府为她颁发了“夫妻双立功”奖旗。⁴⁵1948年参军运动中，渤海一分区涌现出送子参军的父母915人，送郎参军的妻子127人，兄弟争相参军者324人。⁴⁶这样的典型示范和其它因素共同作用，帮助中共完成了战争动员的目标。从1945年9月到1949年3月淮海战役结束，仅山东省就有95.7万人加入共产党领导的正规部队，而各地的基干团、警备团、民兵等非正规武装更是难以计数。⁴⁷毫无疑问，这是中共取得内战胜利的重要保证。

借助这些行之有效的权力技术，中共在广大乡村社会进行了成功的政治动员，千百万农民群众一改谨小慎微、消极保守的传统形象，形成了汹涌澎湃的群众运动的巨浪。由此，共产党得以将乡村民众纳入国家权力体系的运行轨道，彻底重塑了国家与乡村社会之间的关

³⁹ 参见裴宜理《重访中国革命：以情感的模式》，《中国学术》2001年第4辑，第98—100页。

⁴⁰ 《渤海区党委土改复查报告初稿》（1947年6月），山东省档案馆藏，档号G026-01-0240-001。

⁴¹ 冀南一地委：《永智县反奸诉苦运动中几点初步经验介绍》（1946年8月16日），河北省档案馆藏，档号28-1-39-3。

⁴² 《领导诉苦的几点经验》（1948年），河北省档案馆藏，档号520-1-931-5。

⁴³ Yung-fa Chen. *Making Revolution: The Communist Movement in Eastern and Central China, 1937-1945*. (University of California Press, 1986), p189.

⁴⁴ 高克亨：《支持前线 夺取解放战争胜利》，载《山东人民支持解放战争》，济南，山东人民出版社，1990年，第422页。

⁴⁵ 张劲夫：《兵民是胜利之本》，《山东人民支持解放战争》，济南，山东人民出版社，1990年，第380页。

⁴⁶ 王卓如：《全民总动员 一切为前线》，《山东人民支持解放战争》，济南，山东人民出版社，1990年，第431页。

⁴⁷ 《解放战争时期山东动员参军统计表》，《山东人民支持解放战争》，济南，山东人民出版社，1990年，第636页。

系，顺利实现了国家建设和乡村治理的目标。

2. 基层精英：多重角色及其张力

关于中共治下基层政治精英的角色特征，中外学界已经积累了丰富的研究成果，提出了不同的解释模式。例如，许慧文认为基层干部与传统士绅一样，主要忠实于自己的社区；⁴⁸ 萧凤霞（Helen Siu）主张地方基层干部已经完全为党和国家所同化，是其在乡村的代理人；⁴⁹ 戴慕珍（Jean Oi）采取较为折中的看法，提出地方干部既是国家代理人，又是地方社区利益的代表；⁵⁰ 杜赞奇（Prasenjit Duara）则强调应该注意地方精英人物自身的独立性和利益诉求，他们既连接着、又离间了国家与乡村社会。⁵¹ 这些解释都有其合理性和事实依据，因为基层政治精英的独特地位和多重身份，决定了其行为选择的不同面相。

将中共治下的基层政治精英与传统时代的地主士绅相比，不难发现其权力的授权来源发生了实质性的变化。费孝通曾经提出传统中国社会结构的“双轨制”假说，认为传统政治结构可分为中央集权和地方自治两个层次，乡村事务主要由以士绅为代表的地方权威负责，国家政权很少加以干涉。⁵² 地方权威的地位并不是来自国家授权，而主要与财富、学位（“功名”）和在地方事务中的公共身份直接相关。其中学位需要得到国家体制的认可，另两项因素则基本上只和地方社会有关。这几个要素中究竟何者才是地方权威社会地位的决定性因素，学界存在不同看法，何炳棣等历史学家强调缙绅地位主要来自科举所得的学位，费孝通等社会学家则更强调地方权威对公共事务的介入及因此而获得的公共身份。

而在共产党主导的乡村社会变革中，国家权力向乡村社会空前扩张，传统地主士绅赖以行使权威的经济、社会、文化资源被剥夺殆尽，管理乡村社区的权力转移到由传统边缘人物组成的新型政治精英（党员和干部）手中，他们权力合法性的唯一来源就是党和国家的任命与授权。一方面，是党和国家以强制性资源再分配的方式使这些人得到了土地和财富，提高了经济地位，获得了精英身份；另一方面，除了国家权力所给予的财富和职位之外，他们没有掌握任何稀缺资源可用于和国家交换，因而不具备传统士绅精英那样与官府讨价还价的余地。这些新型精英固然仍须以其工作绩效来维持和提升自己的地位，但是主要判断标准已不再是对地方公共事务的贡献，而是对国家权力的忠实程度和对国家意志的贯彻程度。

但是，乡村社会变迁又不是一个单向的过程，而是国家权力渗透和乡村社会反应之间持续互动的结果。一方面，广大基层党员干部必须忠实地服从和执行国家意志，以换取上级机构对其精英身份的认可；另一方面，当国家的控制和索取超出乡村社会的承受能力、或者对其本人利益造成侵害时，他们也会采取种种隐蔽然而有效的措施加以抵制。

⁴⁸ Vivienne Shue, *The Reach of the State: Stretches of the Chinese Body Politics* (Stanford: Stanford University Press, 1988).

⁴⁹ Helen Siu, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution* (New Haven: Yale University Press, 1989).

⁵⁰ Jean Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government* (Berkeley: University of California Press, 1989).

⁵¹ Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford: Stanford University Press, 1991).

⁵² 费孝通：《乡土重建·基层行政的僵化》，《费孝通文集》第4卷，北京，群言出版社1999年；吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，天津，天津人民出版社，1988年。

在笔者所研究的华北土地改革运动中，基层政治精英以各种形式抗衡国家的情形就时常可以见到。通常采用的方式包括：1) 拖延，上级布置的各种任务多有其时效性，在规定时间内无法完成便往往被搁置或放弃；2) 转移，群众运动期间往往是多种任务接踵而来，当某项任务难以完成时，就索性将全部精力用于其他工作，作为搪塞的藉口；3) 隐瞒，这种做法往往用于一些难以精确测量的任务（如阶级划分的成份比例、群众组织的参加人数），而对于征兵、征粮等涉及资源汲取的硬性指标较难奏效；4) 特殊化，即强调本地的特殊情况，以此为由拒绝执行上级指示或在指标设定上进行讨价还价。在某些极端情况下，甚至可能出现基层政治精英动员全村民众，与上级党政机关进行公开对抗的情形。⁵³至于基层精英利用权力谋求私利的举动更是屡见不鲜，常见的形式有：利用权力获取直接利益，如多占果实、多分地、分好地、强迫村民替自己干活等；利用权力逃避义务，如征兵、征粮、支前、代耕等；利用权力保护自身安全，尤其是在“划阶级”时借助村干部身份降低自己的阶级成分；利用权力为亲友谋利，如多分果实、少征粮款、免受斗争等。

简言之，中共治下的基层政治精英同时扮演着政治人（国家意志的执行者）、社会人（社区利益的维护者）、经济人（自身利益的追逐者）的三重角色。然而，他们却很难在三种角色间转换自如，反而时常陷于左右为难的尴尬境地。基层干部多为土生土长的农民，其思想观念和基本素质本与国家权力体系的要求相去甚远，加上上级政策常常脱离实际、变化不定，基层干部常“感到对上负责和对群众负责相矛盾”。⁵⁴在党的群众路线之下，基层干部动辄背上“强迫命令”、“作风不纯”甚至“贪污腐化”等罪名，普通群众则被赋予了审查、监督基层干部的权力。在一次次的群众运动中，基层政治精英并不像后来政治学家所描述的那样成功地扮演着国家“代理人”和村庄“当家人”的双重角色。一方面因为制度上的权责分离和政治形势的变动不居，一方面由于自身治理与被治理经验的欠缺，他们往往是在上级与群众的夹缝中艰难度日。在运动式乡村治理模式中，基层政治精英又总是前一阶段运动之偏差和错误的归罪对象，而随时可能面临失去权力甚至财产和人身安全的可能。在此情形下，以权谋私、“去政治化”等离心倾向就更容易发生。⁵⁵

3. 乡村民众：组织性依附与弱者的武器

对于广大乡村民众来说，他们一方面被共产党从旧社会的剥削和压迫中解放出来，“翻身当家做主人”，另一方面又被编入一个庞大而细密的组织网络，对党治国家形成了更强大的“组织性依附”⁵⁶。从土地改革运动开始，共产党在基层乡村社会逐步建立了种类繁多、层次分明的基层组织，传统的宗族、宗教组织被具有统一领导、统一意识形态的群众组织所取代，乡村民众的组织化程度和国家对民众的控制能力大大加强。具体到每一个村庄，组织网络的中心是被统称为“党员干部”的基层政治精英（以党支部、村政权、贫农团、农会、

⁵³ 例如，见《腾县地委紧急通报》（1951年1月），载山东分局农村工作委员会《情况通报（1951.1~10）》，山东省档案馆藏，档号A060-02-0010-001。

⁵⁴ 《中共冀南五地委关于讨论中央五四土地政策的总结意见》（1946年7月15日），《河北土地改革档案史料选编》，石家庄，河北人民出版社，1990年，第35页。

⁵⁵ 参见李里峰《不对等的博弈：土改中的基层政治精英》，《江苏社会科学》，2007年第6期。

⁵⁶ 孙立平：《改革前后中国大陆国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》，香港，《中国社会科学季刊》，1994年2月号。

民兵队等组织的领导者为主，以普通党员为辅），稍外围是以贫雇农为主的“基本群众”（当村中存在贫农团、贫农小组、贫下中农协会时，它即是划分基本群众的组织界限），再外围是以中农（自耕农）为主的“普通群众”（或称“农民群众”，一般说来农会可以视为其组织边界），而不属于任何组织者（老弱病残等除外）即属阶级敌人的行列，是人民专政的对象，如地主、富农、特务、反革命分子等。

共产党领导下的各种群众组织，与传统乡村社会的农民结社、与现代城市社会的自组织群体，都有着实质性差别，关键即在于它们与国家权力体系之间的密切关联。这些群众组织是由国家行政力量加诸乡村社会的，是国家权力体系的宣传、动员和行动组织，是外来的而不是村庄社区内生的。对于国家权力而言，群众组织在任何意义上都不是一种离心力量，相反可以极大地降低国家控制乡村社会的制度成本。在整个统治体系中，政治、经济、社会、文化资源层层向上集中，从而导致了层层人身依附的社会关系：个人依附于单位（生产队）、单位（生产队）依附于政府（公社）、下级依附于上级、地方依附于中央。⁵⁷在这样的制度结构中，乡村民众的独立行为能力极低、自主选择空间极小，几乎没有资源可以用来和国家进行抗衡或讨价还价。

不过，这并不意味着广大农民只能对国家言听计从、逆来顺受，当国家对乡村社会的干预和侵害超过一定限度时，也会遭到农民的抵制和反弹。在国家高度统合社会的政治体制下，农民群众不太可能与国家权力机关发生直接和激烈的对抗，但他们会采用斯科特所说的“弱者的武器”或者汤森所说的“不合作”行为，来表达自己对政策及其执行之偏差的不满，表达自己的利益诉求和政策主张。⁵⁸这样的抵制看似微不足道，但当它在全国普遍蔓延时仍能引起中共高层领导人的关注，有时甚至可以促成中央农村政策的调整。在农业集体化运动和人民公社运动中，农民的抵制行为就曾发挥过这样的功效。

1954年底、1955年初，在全国农业集体化运动的高潮阶段，各地广泛出现了以宰杀牲畜为主要内容的抵制行为。由于农业合作社发展过快，农民尤其是中农的利益受到了侵犯；与此同时，粮食统购统销工作中出现强迫命令和过激要求，甚至强行收购农民的口粮，引起农民的极大不安。为了抵制农业生产资料的迅速集体化，许多地方开始出现大肆出卖、屠宰牲畜的现象。在华北地区，牲口价格普遍下跌三分之一到二分之一，大批牲口有行无市，市场受到严重冲击。因政府禁止宰杀耕畜，有的农民甚至故意砸断驴腿再要求杀驴，或者将牛牙打掉后再牵到市场出售。⁵⁹在华南地区，各地农民大量杀猪杀鸭，导致猪价陡降，小猪仔的价格下跌80%以上。⁶⁰这些现象的普遍发生，引起了中央领导人的高度重视。毛泽东专门找邓子恢等人谈话，强调“生产关系要适应生产力发展的要求，否则生产力会起来暴动，当前

⁵⁷ 陶东明、陈明明：《当代中国政治参与》，杭州，浙江人民出版社，1998年，第190页。

⁵⁸ 参见 James Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven: Yale University Press, 1990); 汤森 (James R. Townsend)、沃马克 (Brantly Womack): 《中国政治》，顾速等译，南京，江苏人民出版社，2004年，第175页。

⁵⁹ 转引自林蕴晖等：《凯歌行进的时期》，郑州，河南人民出版社，1989年，第538页。

⁶⁰ 《华南分局关于目前农村紧张情况与措施的报告》（1955年2月2日），载《农业集体化重要文件汇编（1949—1957）》上册，北京，中共中央党校出版社，1982年，第290页。

农民杀猪宰牛就是生产力起来暴动”。⁶¹1955年初，中共中央下发《关于整顿和巩固农业生产合作社的通知》，要求合作化运动转入“控制发展、着重巩固”的阶段，各地根据不同情况分别执行“停、缩、发”三种方针：停止发展，全力转向巩固；适当收缩；在巩固中继续发展。⁶²经过一段时间的整顿，各地农业合作社的数目大幅减少，如浙江从53144个减为37507个，山东减少4000多个，河北减少7000多个。⁶³随后又下发指示对粮食购销工作进行调整，以安定农民生产情绪。1955年7月至1956年6月的粮食征购指标定为900亿斤，与上一年度相比只增加了20亿斤，由于农业产量的增加，实际上收购任务还有所减轻。⁶⁴

这一幕历史场景，充分表明了农民抵制行为对国家公共政策的影响力。“生产力起来暴动”，是广大农民（特别是经济条件较好的中农阶层）在自身利益受到国家政策的损害、又无力与国家力量相抗衡的情况下，被迫采取的一种消极抗争行为。这种抗争主要以贱卖或宰杀耕畜、对农业生产不积极等形式表现出来，针对的并不是国家政权及其代理人（基层党员干部），也不是其他人的人身和财产安全，而是他们自己的生产资料，其直接后果也首先是他们自身经济利益的受损。毫无疑问，这只能算是一种非常温和、消极的抗争行为，抗争者所采用的也充其量是一种“弱者的武器”。但是，由于农业在整个国民经济体系中无可替代的重要地位，广大农民的消极抵制引起了中央领导人的高度重视，并最终迫使党和国家对农村政策进行重大修改，收缩了农业集体化的步伐，降低了粮食征购的指标，农民利益在一定程度上得到了维护。⁶⁵

三、群众运动与乡村治理

在中国共产主义革命进程中，群众运动包含着民众动员、资源汲取、乡村治理等丰富内涵，为国家意志在乡村社会的实施提供了常规行政手段所无法比拟的有利条件，因而得到党和国家的青睐，逐步形成了一种独特的运动式治理模式（campaign-style of governance）。本节将以国共内战时期的土地改革运动为例证和起点，对这种运动式治理模式的基本特征略作理论阐述。

土地改革运动首先是一场生产关系的重大变革，但其历史意义却远远超出了经济领域。它在变革土地占有制度的同时，也成功地扩张了国家权力的组织边界和功能边界，重塑了国家与乡村社会的关系，改变了乡村权力结构及其运作方式，成为20世纪后半期中国乡村“有

⁶¹ 《中共中央办公厅转发国家农委党组〈关于为邓子恢同志平反问题的请示报告〉的通知》（1981年3月9日），载《农业集体化重要文件汇编（1958—1981）》下册，北京，中共中央党校出版社，1982年，第1098页。

⁶² 《中共中央关于整顿和巩固农业生产合作社的通知》（1955年1月10日），载《农业集体化重要文件汇编（1949—1957）》上册，北京：中共中央党校出版社，1982年，第277—279页。

⁶³ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，北京，中共中央党校出版社，1991年，第335页。

⁶⁴ 《中共中央、国务院关于迅速布置粮食购销工作安定农民生产情绪的紧急指示》（1955年3月），载《农业集体化重要文件汇编（1949—1957）》上册，北京，中共中央党校出版社，1982年，第295—298页。

⁶⁵ 人民公社制度从“一大二公”的大公社体制转向“三级所有、队为基础”的小公社体制，也与1959年全国各地普遍发生的“瞒产私分”现象密切相关，限于篇幅，在此不能详述。

计划社会变迁”的宏伟开端。在国共内战时期的土地改革运动中，农民的参与和支持是中共赢得政治、军事优势的基本源泉，乡村民众动员也是中共实施乡村治理和变革的基本前提。利用“分果实”的物质刺激，共产党在运动初期成功地激发了农民的斗争勇气和热情，但这种政治热情很难长期维持。地主和富农的财富很快被剥夺殆尽，人均土地占有量与贫农相差无几甚至犹有不及，要维持农民的积极性，便须借助新一轮的运动和再分配。而此时已经没有地主、富农等“封建势力”可剥夺，原有的斗争对象往往会在新一轮运动中被重斗一次，⁶⁶要发现新的斗争对象则势必以放宽阶级敌人的标准为代价。

一轮接一轮的群众运动，逐渐促成了一种动态的社会结构。仅举一例，据文登县委总结，张家村自1942年成立支部以来，几乎每年都有不同名目的群众运动：1942年的减租减息、1944年的清算斗争、1945年的拥参、1946年的土改，1947年的复查、1948年的生产救灾、1949年的生产，每次运动都伴随着财富和权力的再分配。每当遇到自然灾害等困难情形，也总会向富裕户“打主意”，“搞出”其粮食和浮财来解决困难。⁶⁷运动中不断出现的左或右的偏差，以及来自国家权力的不断“纠偏”，即是这种动态社会结构的表现之一。国家意志和政权建设目标的同质性与不同地区和时期社会生态的异质性，存在着普遍而持久的张力，导致党和国家的政策在实施过程中势必出现种种偏差。而充分发动群众的基本原则和被发动起来的群众本身，又增强了偏差发生的概率和强度。由此，在适当时机的“纠偏”和“平反”便成为又一次特殊的动员渠道，既释放了在“偏向”中积聚起来的怨气，又再生产出国家对民众的动员能力，进一步强化了国家作为解放者的形象。⁶⁸每当新的群众运动来临，都会涉及如何对待和处理上一轮运动成果的问题，而占据压倒优势的阶级路线总是倾向于否定、修正乃至推翻旧有格局，在各方面都重新来过。正如一份土改文件所说，新一轮土改总是“过低的估计”上次土改成绩，企图发动“轰轰烈烈的运动”，每次都要寻求新的“彻底”。⁶⁹对此，李康的分析颇有见地：“革命越来越表现出大众动员后的惯性，纠偏在整个土改过程中频繁发生，逐渐成为重要的社会运行机制。……只有偏才能激起‘麻木’、‘消极’的人们的情绪，所以纠偏也是理所当然。”⁷⁰

从各地土地改革运动的全过程来看，大多经过了土地改革、土改复查、平分土地、结束土改等不同阶段，但仔细考察，其实每一个阶段都在不断重复大致相同的一套程序：扎根串连、划分阶级、诉苦会和斗争会、没收和分配土地财产、整顿村政权、改选村干部等等。每一阶段都置上一阶段的结果于不顾，自成为一次完整、独立的运动。只有在不断的群众运动、不断的财富和权力再分配中，国家权力对乡村社会的控制、国家意志在乡村社会的贯彻才得以实现。事实上，整个土地改革运动只是一个开端，此后的镇压反革命、农业集体化、大跃

⁶⁶ 这种做法通常被称为“割二茬”，在各地土改文件中随处可见。例如，见《区委工作队在莱西谭格庄区崖后村试划阶级总结》（1948年10月4日），山东省档案馆藏，档号G024-01-0087-005。

⁶⁷ 文登县委：《一个月来支部民选情况及西山张家村支部民选典型总结》（1949年5月28日），山东省档案馆藏，档号G024-01-0346-011。

⁶⁸ 参见应星《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》，北京，生活·读书·新知三联书店，2001年，第387—389页。

⁶⁹ 《牙前县郭城区结束土改的初步总结》（1949年春），山东省档案馆藏，档号G024-01-0141-007。

⁷⁰ 李康：《西村十五年：从革命走向革命》，北京大学社会学系博士论文，1999年，第93页。

进、人民公社化、“四清”直至“文革”等历次运动，无不包含着资源再分配、权力调整、精英监控、民众动员等一整套内容，从而帮助国家有效实施乡村治理的目标。与依靠常规行政渠道的治理方式不同，这种治理方式极大地依赖于国家（通过工作队和基层组织）在乡村社会激起的运动状态，是一种运动式治理。其基本特征有以下三点：

第一，国家权力对乡村社区的持续介入。中共群众运动的基本模式，即是通过宣传运动目标、动员乡村民众、教育基层精英、以及派遣工作队直接进入村庄等方式，将国家意志转化为群众的要求和自觉行动，使之得以贯彻实施。群众运动一旦形成，几乎所有乡村社会成员都会或主动或被动地卷入其间，分别扮演不同的角色，阶级敌人成为斗争对象，村干、党员、积极分子成为领导者，普通群众成为参与者。以每一次运动的具体目标为媒介，国家力量可以名正言顺且极为有效地直接介入乡村社会生活，各种离心现象可以在运动中得到有效抑制或消除，乡村治理的目标也自然得以实现。

第二，对基层政治精英的持续监控。每一次群众运动，除了实现其基本目标（土地改革、集体化、人民公社化等）外，总是同时伴随着对基层组织的整顿和对基层精英的监控。这种做法在短期内固然有效，但过于依赖群众运动，只有在国家以工作队为媒介与群众直接沟通的运动状态中，才能对基层精英进行有效的监控。真正意义上的治理只能是少数精英的事情。如果缺乏长期性、制度化的监督机制，一旦运动状态结束，基层政治精英就可能再次与国家乡村治理要求背道而驰，形成国家权力的离心力量；而这种情况一旦发生或者国家认为它发生了，最便捷的应对措施就是发起新一轮的群众运动，重新进入运动状态去完成基层精英的监控和更替，以将其重新纳入国家的权力轨道。

第三，统治合法性的持续塑造和强化。在土地改革运动中，党和国家以帮助贫苦农民“翻身”的解放者身份出现，通过强制性再分配使广大乡村社会成员获得土地财产和政治地位，这正是其统治合法性的基本来源。由于小农经济自身的分化特性，资源再分配造成的平均主义格局并不能长期维持，通过一轮轮的群众运动来不断重新分配，可以有效巩固国家力量及其意识形态在乡村社会的影响力；与此同时，再分配格局形成之后难免出现新的矛盾、积蓄新的不满，经常性的群众运动可以使这种矛盾和不满得到及时的化解或宣泄，并在此过程中不断强化国家的解放者形象（先从地主恶霸等封建势力手中、后从蜕化变质的基层精英手中，将广大农民一次次地解放出来），从而持续塑造和强化其乡村统治的合法性。

我们可以看到，土地改革期间发明、普及的基本运动程序和各种动员手段，在后来的历次群众运动中得到了全面继承。根据笔者在河北省档案馆见到的几份村级工作报告，建国初期的镇压反革命运动几乎全盘沿袭了如下群运模式：工作队进村；检查村中阶级状况；通过个别访谈和集体开会等发动群众；寻找和培养积极分子；确定打击对象并对其进行诉苦、实施斗争；局部或全面的资源再分配；整理村支部、改造村政权；工作队离村。土改期间规定各村地富比例的做法，也在镇反运动中继续沿用，各村恶霸、土匪、特务、反动党团、反动道会门都有相应的“计划数”。文件中对诉苦的评论和对诉苦场景的描述（如“吐苦水”、

“挖穷根”、从个人仇恨向阶级仇恨的转化、诉苦会上的高昂情绪等），也与土改期间别无二致。⁷¹ 在广东陈村许多村民的眼中，1964年的“四清”运动仍然“看起来像土改运动”，因为其基本做法和十多年前的土改极为相似：由外地干部组成的工作组进驻村子，他们住在村里并“扎根”好几个月；找出对现状不满的贫农并从中吸收积极分子；准备告发当地生产小组和生产队的领导干部，最后发动本地农民在愤怒的“斗争会”和“批判会”上谴责那些发现有罪行的干部。而且，“正如土改摧毁了乡村的旧精英，‘四清’到它结束时，也摧毁了新的本地精英”。⁷²

曾有学者从社会整合的角度，以“行政吸纳政治”来描述香港和大陆的政治格局，意思是“政府把社会中精英或精英集团所代表的政治力量，吸收进行政决策结构”，从而以“精英整合”的方式赋予统治权力以合法性。⁷³ 又有人从权威生成的角度，以“行政吸纳政治”来形容近代以来中国乡村权力结构的新局面，即原来依靠财富、知识、声望而拥有权威的乡村精英，被依靠国家授权而获得权力的制度化官职所取代。据此，共产党领导下的乡村变革应该是上述“行政吸纳政治”最彻底的一步，因为基层干部的选拔标准、产生渠道、升迁罢黜都由国家支配，村干部的产生主要是“行政性的选拔结果”，国家意识形态和官僚系统则是“选择基层干部的主要变量”。⁷⁴

但若从“政治过程”视角观之，却也不难在中国政治的实际运作中发现政治侵越行政这一相反的事实。按照美国政治学家古德诺的定义，政治（politics）和行政（administration）代表着两种不同的政府功能，前者是国家意志的表达，后者则是国家意志的执行。⁷⁵ 从公共行政学的角度来看，社会治理应该具有延续性、常规性，行政体系理当在常规的运行轨道上，在各项日常工作、日常事务中自行完成社会治理的目标，而无须国家意志对其发出持续不断的指令。而在运动式治理模式中，村级行政恰恰具有断裂性、非常规性，各种基层权力组织（无论是党的组织、政府组织还是群众组织）并不能自动实现乡村社会治理的目标，而必须依赖国家意志不断从外部发出指令、甚至直接进入村庄内部加以推动，其具体手段就是群众运动。这样，国家乡村治理的整体目标，被替换成了以一次次群众运动为核心的土改、复查、参军、支前、生产、救灾、整风、整社等一项项具体目标；基层组织实施治理的常规功能，也被替换成了在国家宣传号召和工作队发动、监督之下，以完成“当前任务”、“中心工作”为核心的非常规功能。在这种模式当中，本属行政功能（国家意志的执行）之范畴的乡村治理，必须借助政治功能（国家意志的表达）的不断介入和干预才能变成现实。国家既要生产出自己的意志，又要亲自负责其意志的执行，而本该承担这一执行任务的行政领域却在相当

⁷¹ 以上描述，参见《承德县六沟区野珠河村镇镇压反革命改造村政权工作试点初步总结报告》（1951年11月）、《隆化十区王栅子村发动群众镇压反革命改造村政权工作总结》（1952年初）、《黑牛营子村镇反工作总结》（1952年2月）、《（朝阳县）第十九区大车户沟村镇反工作材料》（1952年3月），河北省档案馆藏，档号686-2-23-1、684-2-194-2、684-2-195、684-2-198。

⁷² 麦克法夸尔（Roderick MacFarquhar）等主编：《剑桥中华人民共和国史：中国革命内部的革命（1966-1982）》，上海，上海人民出版社，1992年，第685-686页。

⁷³ 参见金耀基《行政吸纳政治——香港的政治模式》，《中国政治与文化》，香港，牛津大学出版社，1997年，第27页；康晓光《90年代中国大陆政治稳定性研究》，香港，《二十一世纪》，2002年8月号。

⁷⁴ 张静：《基层政权——乡村制度诸问题》，杭州，浙江人民出版社，2000年，第175-176页。

⁷⁵ 古德诺（Frank J. Goodnow）：《政治与行政》，王元译，北京，华夏出版社，1987年，第10-13页。

程度上被削弱了。从这个意义上说，共产党乡村社会变革所导致的，恰恰是政治领域对行政领域的侵越。⁷⁶

结 语

20 世纪中期行为主义学派的兴起，对西方政治学以宪政制度、政府机构、法律体系为核心的传统制度主义范式形成了巨大冲击，越来越多的政治学者开始关注政治制度的实际运作过程。其前提假设是，在制度的文本表达与制度的实际运作之间往往存在较大的差距。以此观照中国政治，亦能发现其权力运作的深层真实。例如，美国历史学者孔飞力通过对乾隆朝一起扑朔迷离的“叫魂案”的生动描述，揭示了官僚君主制中专制权力与常规权力之间的冲突和斗争；⁷⁷中国社会学者孙立平等则从当代乡镇干部征收定购粮时的“软硬兼施”中，发现了“正式权力”的“非正式运作”。⁷⁸在这些研究中，权力的常规与非正规、正式与非正式，构成了观察政治权力运作的一个重要着眼点。这正是本文以群众运动为切入点，对中国共产主义革命进行宏观分析的基本前提。

借助群众运动的方式来实施民众动员和乡村治理，其利与弊都是显而易见的：通过削弱行政领域的中介，国家意志可能最少扭曲地在乡村社会得到执行；然而行政领域的削弱又大大增加了国家意志执行的成本。中国共产党已经在基层乡村社会建立了各种类型的党政组织和群众组织，培养了为数众多的政治精英和积极分子，这些组织和个人本该担负起乡村治理的职责。但在运动式治理模式下，其功能的发挥不能不大打折扣，常常形成这样的怪圈：每当发起群众运动，都会由工作队和群众联手，对基层组织和政治精英进行整顿；而群众运动结束之后，基层组织和政治精英又会无事可做而变得松散或者僵化，直到下一轮群众运动中再次被改组、被整顿。他们在运动状态下无权担负、在常规状态下又无由担负乡村治理之责。另一方面，在运动中实现的民众动员，更多的是强大外力干预（政治威慑和利益驱动）的结果，而并非农民心理结构和文化模式的实质性转化，虽能暂时调动农民的积极性，一旦运动中止却很容易旧态复萌，故须在下一轮运动中加以重新动员。简言之，运动式治理模式的利与弊皆在“运动”二字。运动可以帮助党和国家在短时间内有效地动员乡村民众、贯彻国家意志、实现乡村治理，运动又使得这种动员和治理无法日常化、常规化，而只能以接连不断的新运动来加以维系。从而，在社会变革的动力与社会运行的常态之间，形成了难以消解的矛盾。

⁷⁶ 塞尔登（Mark Selden）曾对抗日根据地的社会统治风格作出过另一种有价值的区分，指出边区政府和乡级政府分别代表了行政风格和动员风格，二者在县级交叉。见氏著《革命中的中国：延安道路》，魏晓明等译，北京，社会科学文献出版社，2002年，第146页。基层民众动员正是共产党实施乡村治理、贯彻国家意志的基本手段，这与常规行政治理手段显然差别甚大，而更具政治运动的性质，从这个意义上也可以说是政治吸纳了行政。

⁷⁷ 参见孔飞力（Philip A. Kuhn）《叫魂——1768年中国妖术大恐慌》，陈兼、刘昶译，上海，上海三联书店，1999年。

⁷⁸ 参见孙立平、郭于华《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析》，《清华社会学评论》（特辑1），福州，鹭江出版社，2000年。

革命应该是社会变革的手段而不是目的，革命胜利应该成为现代化建设的起点而不是终点。中国历史发展的实际情形却并非如此。在革命胜利、新中国成立后的三十年间，“共产党人付出了巨大的努力以扭转革命胜利后革命走向灭亡的普遍趋势，防止会导致丧失革命动力的‘官僚主义的制度化’，并保护革命目标和革命理想的内在生命力，从而使其成为现实社会活动的力量源泉。”⁷⁹革命年代的激情和行为方式仍然长期延续，民众动员和群众运动仍然支配着乡村政治生活，动员型参与未能及时转化为以公民权责为基础的自主性参与，政治现代化的进程长期停滞不前。

1978 年以来，中国的经济、政治和社会结构发生了巨大的变化，社会政治生活逐渐走上正轨，群众运动不再扮演举足轻重的角色。尽管如此，以非常规“运动”手段来贯彻国家意志的传统并未真正终结，形形色色的群众性政治运动也并未真正退出历史舞台。例如，社会管理层面的“社会治安综合治理”、“扫黄打非”，思想文化领域的“清除精神污染”、“反对资产阶级自由化”，中共党内的“保持共产党员先进性”、“学习实践科学发展观”乃至最近刚提出的“群众路线教育实践活动”，显然都延续了革命战争年代和“继续革命”年代的运动式思维，旨在通过非常规、突击性的运动手段来解决各种弊端。⁸⁰这种做法的意图不可谓不良善，短期内的成效不可谓不显著，但与此同时，对于中国政治向民主化、制度化、法治化方向迈进的消极作用也不可谓不严重。由此观之，中国革命年代与后革命年代的延续性和制度变迁的路径依赖，或许在很大程度上被人们低估了，包括群众运动传统在内的“毛泽东的隐形之手”⁸¹，或许仍然萦绕在当代中国的社会政治生活中。

⁷⁹ 迈斯纳 (Maurice Meisner): 《毛泽东的中国及后毛泽东的中国》，杜蒲等译，成都，四川人民出版社，1990 年，第 74—77 页。

⁸⁰ 近几年来，一些学者已开始注意到当代中国政治运作中的运动式特征，例如：唐皇凤《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》，《开放时代》，2007 年第 3 期；唐贤兴《政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释》，《学习与探索》，2009 年第 3 期；徐晓林等《解释与取向：运动式治理的制度主义视野——以“治庸问责”风暴为背景的分析》，《学习与实践》，2011 年第 8 期等。

⁸¹ 参见 Sebastian Heilmann and Elizabeth Perry, eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China* (Cambridge: Harvard University Asian Center, 2011).