

新中国建立初期中共重构 四川乡村权力结构的努力与成效

冉绵惠

(西南交通大学 政治学院, 成都 610031)

摘要:建国初期,中共对重构乡村权力结构提出了自己的理论及政策,要求有领导、有秩序、有步骤地彻底消灭农村中的封建势力,依照政府政策法令和法律制度去根本改造旧的乡村权力结构、废除保甲制度、取缔反动会道门,建立以贫雇农为骨干的新型乡村权力结构。四川乡村权力重构经历了从暂时利用原乡保人员维持原状到采取措施废除保甲制度、建立农民协会并发挥基层政权作用、从试点到普遍建立乡政权、健全乡政权工作制度以加强乡政权战斗力的几个阶段,由此乡村权力结构发生了根本的变化,原由保甲长、乡绅、袍哥、宗族势力等构成的乡村权力结构解体,以贫雇农为骨干的乡村民主政权得以建立起来,进而实现了对乡村权力结构的根本改造和重新建构。

关键词:建国初期;四川;乡村权力;重构

中图分类号:D677.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)06-0045-09

学术界关于建国初期中共重构乡村权力的相关研究还比较薄弱,既有论著多局限在基层政权建设的个案研究,尤其缺乏将理论与实践相结合、制度设计与实际效果相比较、兼有定性和定量分析、整体考察和个案研究相结合的力作^①。四川是国民党政权在大陆的最后据点,建国之初的四川^②新生政权面临着匪特遍地、溃兵成群、社会形势极其复杂的基层政权建设局面,中共重构四川乡村权力所面临的问题突出,所取得的成就尤大,对中共乡村权力重构产生的影响明显。本文拟就此问题做一探讨。

一 建国初中共重构四川乡村权力结构的背景

(一) 解放初四川乡村权力结构现状及其特点

国民党势力自1935入川始就在四川建立保甲制度,目的是打破传统的乡村权势结构,以实现国民党对

乡村政权的控制。经过十多年的努力推行,在四川部分地区基层乡村社会中,以保甲长为主干的基层乡村权力格局得以形成。四川哥老会出现的历史可追溯到清代中后期,北洋政府尤其是国民政府时期哥老会活动则有由地下潜势力向公开、合法化团体发展的势头,对四川乡村基层社会具有相当的控制力,逐渐改变了传统士绅控制四川乡村社会的局面,大致形成了“以政统绅,以绅统袍”的乡村权力格局。据20世纪40年代四川新都等十二县的调查:“各地哥老势力虽潜滋暗长,不无可虑,但公然假借哥老势力干涉地方政治之事尚不多见,质言之,新都等十二县尚系以政统绅,以绅管袍,故其危害尚非显著。再者,帮会势力近已渐次侵入各县,参与其事者亦不乏人,窃以为哥老之肆行无忌,原因固多,政府之纪纲废弛,地方之正气不伸,似亦难辞其咎。”^③

收稿日期:2012-09-20

基金项目:本文系教育部人文社会科学研究2012年度西部和边疆项目“新中国建立初期四川基层政权的建立与乡村社会治理”(批准号:12XJA770002),四川省委党史研究室、四川省党史学会课题“新中国建立初期基层政权的建立与乡村权力的重构”,四川省哲学社会科学“十一五”规划2010年度项目“控制与自治:四川乡村权力结构的变迁(1935—1952年)”(批准号:SC10B010)的研究成果之一。

作者简介:冉绵惠(1964—),女,重庆人,史学博士,西南交通大学政治学院教授,主要从事中国近现代史、中共党史研究。

国民党推行的保甲制度只是在形式上建立了对乡村社会的控制,原有的士绅和袍哥势力则借助保甲制度延续了其对乡村社会的实际控制,保甲制度成为国民党和士绅袍哥都要利用的基层行政制度。一方面,当时的四川士绅,或直接担任乡镇保甲长,或通过自己的势力影响和左右地方基层权力的运作。许多贤良正绅本来不愿充任事繁位轻的保甲长,但1945年《新津县永商乡造呈的各保当选正副保长姓名清册》却记载了当时当选的保长副保长绝大部分是士绅的情况:当选正保长36位,士绅占26位,其中18位士绅曾经或已是现任联保长、保长、副保长、甲长等;当选副保长36位,士绅占34位,其中有6位士绅曾经或已是现任保长、副保长^④,说明在某些时段四川某些地区士绅担任保甲长还是比较普遍的。比较而言,新县制实行后,这种情况可能更显著些。当然,也有土豪劣绅通过各种办法谋求乡镇保长位置,“土劣对于乡镇长及校长保长,多钻营谋求,在上则托人关说,或以贿赂,在下则联络朋党,或以威逼利诱”^{[1]23},以便对基层权力加以控制。另一方面,解放前的四川袍哥(即哥老会)势力强大、遍及城乡,乡镇保甲人员中大部分是袍哥成员,如果乡镇保甲人员不是袍哥成员,则很难行使权力和推行政令,“汉流哥老力量□伏社会,四乡遍布,更如川西北无□不□袍,倘若政令不为当地袍哥头老通过,则可云毫不能推行,甚至大起乱子,于是土豪、哥老汉流,相互勾结,左右地方官吏,操纵法令”^{[2]8}。

同时,保甲、袍哥、豪绅、会门互相勾结,把持地方,左右地方各项事务,使地方基层的征兵征粮等陷于不公正的状况,严重影响了役政的正常推行,并使地方治安陷于混乱之中。“据报各县区地方豪绅多藉征抽壮丁之名作鱼肉乡民之实,在征抽壮丁时,如抽到富有之家,即出钱雇人顶替,致无赖之徒竟有专藉为人顶替而营利者,一俟金钱到手,即乘隙潜逃,一次再次乃至数次,形同恃此为生等情。查征抽壮丁,严禁豪绅操纵及冒名顶替,迭经令饬遵行在案,乃经办者多阳奉阴违,强抽充数及绳索捆解情事仍复层见迭出”^⑤。有的则是保甲、袍哥、豪绅、会门几位一体,如彭某某既是地主恶霸又是袍哥大爷,也是双流县金花乡乡长;赵某某是会门大爷、地主成份;孙某某是会门大爷兼双流县金花乡某保保长^⑥。有的则与国民党特务机关秘密勾结,陷害进步人士,贪污舞弊,抽拉壮丁,贩卖大烟,敲诈勒索,无所不为,群众痛恨已极。据成都市民政局民政科1950年初对成都保甲制度的调查采访:保甲组织机构中每保设立肃奸大队,国防部第二厅还直接派到各保有指导员,监视进步势力活动;保甲长多是袍哥中的大爷和三爷,其职业多

系商人。保长是大商人,资本在两千万以上,甲长是中等商人,资本在几百万元以上,也有小商贩,资本在二十万元以上,有些则是贩卖毒品的地痞流氓,真正公正人士很少。保长的获选,除了用请客送礼的办法贿选外,还利用地方袍哥势力做自己的后台。据调查,五保保长为同声社袍哥组织的副社长,总社长是伊茂林,社址设东城根街师亮茶园,保长与伊有秘密勾结,伊茂林是国民党特务稽查处的组长,保长又参加志仁社,与另外一个袍哥组织新庆公总社发生关系,所以保长除利用袍哥势力贿选和武力威胁外,并依赖袍哥势力维持统治地位,所以,解放后群众迫切希望人民政府取消保甲制度^⑦。

此外,国民党败退之际还布置了大量潜伏特务,勾结各种恶势力,以对抗人民的解放事业。他们有的与土匪、乡保甲长、恶霸地主、散兵游勇、会道门等勾结在一起,成立所谓“川康边区游击总队”、“川康边区挺进军”、“川西反共救国军”、“中国人民救命军第二总队”、“川黔湘鄂边区民众救国第三分区第十纵队”等反动武装组织,使四川各地匪特猖獗。他们造谣惑众,发动武装暴乱,杀人放火,抢劫公粮和群众财产,攻打区乡政府,杀害政府工作人员、解放军战士和无辜群众,割断电话线,破坏交通,建立土匪政权^{⑧[3]495-496[4]637-638},给乡村社会带来了极大的危害。

由此可见,自1935年蒋介石国民党势力入川、尤其是国民政府迁都重庆以来,经过多年的苦心经营,到四川解放之初,在四川基层乡村社会,不仅保甲长有着广泛的影响力和控制力,而且乡绅、袍哥、宗族势力、会道门等各种势力混杂乡间,尤其是遍及城乡、势力强大的袍哥团体对四川城乡的影响尤大,加上国民党败退前刻意布置和安排大批特务潜伏下来,与土匪、乡村保甲长及反动会道门等勾结在一起,使四川各地匪特猖獗,解放初期的四川省委、省政府面临着严峻的乡村基层政权建设形势和任务。如何对旧乡村权力势力进行利用和改造,对恶势力进行镇压和消解,构建人民当家作主的新权力结构,实现对乡村社会的有效治理,是当时刚刚执政的中国共产党在四川面临的既困难又急迫的任务。

(二) 建国初中央和四川重构乡村权力的政策

在经济上消灭农村中的封建剥削制度、政治上消灭农村的封建势力,建立劳动人民在经济上翻身、政治上当家作主的新型乡村社会,是中国共产党改造乡村社会的既定目标。因此,废除保甲制度使国民党原有基层政权和士绅袍哥权势失去赖以存在的制度基础,镇压国民党特务及乡村恶势力以消除反共势力、巩固革命成果,实行土地改革以打破旧的乡村社会结构、建立新的乡村

社会结构,就成为了中共在四川重构乡村权力的前提条件。为此,中国共产党对重构乡村权力提出了自己的理论及政策。

第一,彻底消灭农村中的封建势力,变革旧的乡村权力结构,建立新的乡村政权。1950年7月15日,政务院公布的《农民协会组织通则》明确规定:农民协会是农民自愿结合的群众组织,它的任务就是“团结雇农、贫农、中农以及农村一切反封建的分子,遵照人民政府的政策法令,有步骤地实行反封建的社会改革,保护农民利益。组织农民生产,举办农村合作社,发展农业和副业,改善农民生活。保障农民的政治权利,提高农民的政治和文化水平,参加人民民主政权的建设工作”^⑤。而对各种敌对势力的打击,必须依法办事,不能乱打、乱杀、乱捉。1949年12月1日,中共中央批准华中局《关于纠正乡村工作干部不良作风的决定》的指示,明确要求除在华中各省实行外,华东、西北、西南及其他有类似情况的地方均须注意纠正同类错误,“尤其是乱打、乱杀、乱捉必须防止及制止,决不能放任”,指示特别要求“注意教育群众及干部尊重自己的人民政府,遵守自己政府的法律,以巩固人民民主专政,战胜敌人”^{[5]48,50}。对乡村政权的建立、组织、职能等,中国共产党及政府均通过制定条例、规划,确立明确的制度,发出详细的指示,统一部署,使农村中的土地改革和改造乡村政权、建立新政权的整个过程都得到上级党组织和政府的精心指导,使乡村权力结构在有序中改变。如1952年12月12日四川省政府根据政务院第62次政务会议通过的《乡(行政村)人民代表会议组织通则》、《乡(行政村)人民政府组织通则》以及中央关于乡的区划标准及编制人数的通知、西南第一次民政工作会议关于乡及城镇政权建设的基本精神,并依照四川省实际情况制定的《四川省人民政府关于乡及城镇政权建设的实施办法(草案)》,明确规定了划乡原则、乡的行政范围、乡和村如何命名,乡人民代表会议的组织和职权、乡人民代表会议代表的任期、乡人民政府的组成和职权、乡人民政府委员会会议周期、乡人民政府委员会委员的分工、乡人民政府经费,以及城关区人民政府和城关镇人民政府的组织、职能^⑥等等。

第二,废除保甲制度,使人民民主专政在乡村中扎下根基。1949年1月3日,《中共中央关于新解放城市对旧保甲人员的处理办法的通知》明确指出:“保甲制度是国民党反动统治的基层机构,必须废除,保长是国民党反动政府指派的,是国民党反动派统治人民压榨人民的工具和帮凶,应该受人民的审查,有罪者应受惩处。”^{[6]35-36}1950年10月,川北人民行政公署《关于彻底

废除旧乡保政权建立乡村人民政权的指示》也明确指出:“保甲制度,是封建专制主义和国民党反动统治最基层的政治基础,它直接而残酷地压迫着束缚着乡村中的广大人民,向为人民所深恶痛绝”,要求随减租退押运动的开展,着手彻底废除旧的乡保政权,取消保甲制度,使人民民主专政在乡村中扎下根基^⑦。

第三,有策略、有准备、有重点地取缔反动会道门。1950年8月19日,西南军政委员会颁发有关取缔反动会道门组织的法令。12月15日,西南局社会部为执行取缔反动会道门的指示,专门通知指出:我西南地区反动会道门具有强烈的政治活动与一定的社会基础,全区共有160多种会道门,其中破坏性最大、活动最为猖狂、发展最迅速的为一贯道,是目前反革命利用的一种反动组织,应该坚决取缔;因为会道门与群众迷信等纠缠在一起,因之西南局社会部认为取缔工作是长期的,必须采取有策略、有准备、有重点地稳步进行。1951年6月1日,成都市政府发布的取缔反动组织“一贯道”的布告,要求“自布告之日起,所有一贯道组织,不论其名目如何,均须立即解散,不得再有任何活动”^{[6]320-321,155-156}。

第四,形成人民代表大会(会议)制度,以各级人民代表大会(会议)为最重要机关,建立人民民主的新政权。《中国人民政治协商会议共同纲领》第十二条明确规定:“中华人民共和国的国家政权属于人民,人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间,各级人民政府为行使各级政权的机关。”^{[5]4}《四川省人民政府关于乡及城镇政权建设的实施办法(草案)》也明确规定:乡人民代表会议代行乡人民代表大会职权,“乡人民代表会议经县人民政府批准,并得选举乡长、副乡长及委员,或决议撤换之”^⑧,正式确定了乡人民代表大会(会议)制度作为根本改造乡村权力结构的最重要机关。

第五,根据农村实际,解决区乡工作的实际问题,建政要围绕促进农业生产发展为中心。针对全国也包括四川区乡工作中普遍存在的“五多”,即任务多、会议集训多、公文报告多、组织多、积极分子兼职多问题。1953年3月19日,毛泽东在《解决区乡工作中的“五多”问题》一文中特别指出:“农业生产是农村中压倒一切的工作,农村中的其他工作都是围绕着农业生产而为其服务的。凡足以妨碍农民进行生产的所谓工作任务和工作方法,都必须避免。”对于当时农村中很多乡存在的几十种委员会和积极分子兼职过多的情况,毛泽东认为,它们都是妨碍生产、脱离群众的,“应坚决地但是有步骤地

加以改变”^{[7]271-273}。《四川省人民政府关于乡及城镇政权建设的实施办法(草案)》也明确规定:“划乡应以便于领导群众,进行生产和行政管理为原则。”^⑬

第六,把坚持党和政府的领导同发动群众统一起来,发扬民主,建立贫雇农和其他劳动人民当家作主的新乡村权力结构。中共中央批准华中局《关于纠正乡村工作干部不良作风的决定》的指示,明确强调了把党的领导同发动群众统一起来以及发扬民主的重要性,要求把对上负责、对党负责同对群众负责统一起来,要求“所有群众工作干部均应接受群众的监督,由群众分别批评或赞同拥护,这样才能把对上负责,对党负责与对群众负责统一起来”,乡村工作干部必须用民主的作风去进行活动,命令主义、官僚主义、尾巴主义都是错误而必须纠正的^{[5]50-53}。鉴于各地许多农协领导成份不纯、雇贫农未形成领导核心的情况,1951年3月14日,川南农协《关于农协如何形成雇贫农领导核心的通知》要求必须进一步、更好地调整各地的农协领导成份,逐步减少中农领导比重,洗刷其他一切阶级异己分子,形成雇贫农的领导核心^⑭。

二 建国初中共重构四川乡村权力结构的实践

新中国建立后,中国共产党总的目标是重构新的乡村权力结构。在党和政府的政策指导下,四川乡村权力结构的重建,表现为“破”和“立”两个方面。所谓“破”,就是打破原有的乡村权力结构。为此,四川省采取了四方面措施。

第一,废除国民党原有的基层政权——保甲制度,对原有保甲人员分别不同情况进行集训和处理。解放初期,四川曾一度利用原乡保人员“维持地方秩序,为人民解放军办差事”^{[6]45}。到减租退押、清匪反霸运动全面展开时,四川各地就开始采取措施废除保甲制度,在农村建立乡、村及村民小组,在城市建立段、组基层组织。从1950年下半年开始,四川各级人民政府陆续宣布废除保甲制度,分别集训和处理旧乡保甲人员,如双流县于1950年8月18日至1951年3月10日分上下两期举办乡保人员管训班,管训旧乡保人员342名,管训后的处理是扣押103名、释放236名、逃跑2名、自己吊死1名^⑮。在此前后,四川各地普遍成立并健全了各级农民协会,召开农民代表会议,实行农会代政,使之“成为人民基层政权的支柱”^⑯。至此,国民政府在四川推行的保甲制度寿终正寝。

第二,通过土改和划分成份,彻底打破乡村原有乡绅、会党、宗族等势力控制的乡村权力结构,形成以贫下中农为主体的乡村社会阶级和阶层结构。为了在经济上消灭农村中的封建剥削制度,从1950年开始到1952

年底,在共产党和各级人民政府的领导下,全国各地尤其是新解放地区开始有计划、分阶段、有序地“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路”^{[5]336}。如四川新津县土地改革是在1951年6月到1952年5月完成的,在土改中,坚决贯彻了依靠贫雇农、团结中农、中立富农、打击地主的阶级路线,“没收地主土地106540亩,征收富农土地24497亩;没收耕畜362头,主要农具17228件,小农具20397件;没收多余粮食折合大米265389斤;没收多余的房屋22741间,家具152222件”^{[8]725-726}。土地改革的胜利完成,消灭了农村封建势力的根基,为彻底改造乡村权力结构奠定了经济基础、创造了现实条件;同时,通过土地改革和划分阶级成份,逐渐加强了群众的阶级意识,群众的宗族观念日渐淡化,彻底打破了乡村原有的乡绅、会党、宗族等势力统治乡村社会的局面,形成了以贫下中农为主体的乡村社会阶级和阶层结构。

第三,通过清匪反霸运动,打击匪特势力。1950年2-4月,针对四川多地发生土匪暴乱的实际,根据西南军区指示精神,温江军分区、璧山军分区和一些土匪暴动严重的所在县县委分别领导了剿匪斗争,不仅出动人民解放军参加剿匪战斗、对土匪进行坚决打击,而且开展广泛的群众工作和强大的政治攻势,进行宣传教育、分化瓦解敌人,最终顽抗的土匪大多被歼灭、罪大恶极的匪首被枪决,其余匪众则分首自新,剿匪工作顺利完成。加上建国初期减租、退押、清匪、反霸“四大运动”的相互配合,彻底清查了各种反动组织,镇压了一批恶霸地主、匪特和反动会道门头子,沉重打击了匪特势力^{⑰[3]496-497[4]637-638[9]189}。

第四,取缔反动会道门,稳定社会秩序。针对反动会道门组织的各种破坏社会秩序活动,四川各地进行了坚决取缔和打击。1951年2月19日,川西公安厅转发了西南军政委员会颁发的有关取缔反动会道门组织的法令和西南局社会部为执行取缔反动会道门的指示,具体部署了取缔反动会道门的工作。正是在中共川西区党委和成都市委的领导下,成都开展了多渠道、广泛深入的取缔一贯道斗争。到1951年7月8日,成都市收缴了各种道产道费,有20553名一贯道徒声明退道,共逮捕道首303人、登记自新道首1101人,从组织、思想上基本打垮了一贯道^{[6]319-332}。巴县则是在镇压反革命运动中开展取缔反动会道门的工作。1953年1月,巴县人民政府发布了《关于严厉取缔反动会道门的布告》,责令反动会道门道首向人民政府登记自首、停止一切活动,经过登记自首、教育悔过和对顽固不化的骨干分子的严

厉打击,巴县反动会道门得到彻底肃清^{[3]465-466},社会秩序进一步稳定。

正是有了上述几方面的破,才为建立新的基层乡村权力结构创造了社会条件。

所谓“立”,就是重构乡村权力结构,为此,中共在四川采取了四个步骤。

第一步,建立各级农会,以农会代政。1950年,四川各地农民协会已普遍建立并发展迅速。据《宜宾一区农民组织情况统计表》统计,当时宜宾一区农民总人口36501人,有19923人(其中贫农9512人、雇农3452人、中农6017人)参加了农民协会,占农民人口总数的54.58%,而且组织了1633人的自卫队^①。这就是说,宜宾一区有超过半数的农民参加了农民协会,还组织了以贫雇农为主体的反封建力量。另据南充分区地委农会统计:到1950年7月底,有34个乡镇、17个乡组织了农会,“各县农会纷纷成立,在征粮剿匪中都起了不少作用”^②。成都市郊区各乡镇劳动农民经过反夺佃、征收公粮等工作,觉悟有所提高,在此基础上,1950年11月成立了12个农民协会,1951年又两次奉川西人民政府公署的指示扩大了郊区区划,合并建立了13个大乡农协会与村农协分会,并普遍而多次地召开了农民代表会议,乡农会的职权就是领导农民进行清匪、反霸、减租、退押、土地改革等反封建的斗争,彻底摧毁了封建统治^③。总之,四川各地农民协会“发挥了基层政权的作用,使人民政府的各项政策很快与群众见面,保证了乡村中一系列反封建斗争的胜利完成,更好地巩固了工农联盟。并在一系列的斗争中,提高了农民群众的觉悟程度,涌现了大批积极分子,为乡政权建设工作准备了骨干”^④。

第二步,试点建立乡政权。在土地改革完成后,农村的任务转为生产,原由农会代政的组织形式已不适应新的形势。于是,四川各地根据中央和西南军政委员会的指示精神调整区划,建立乡人民代表会议制度(或以农民代表会议加以扩大,代行人民代表会议职权),民主选举正副乡长及委员,成立乡人民政府。如重庆市郊区乡级政权的建立,就是1951年4月以第二区石马河乡为试点,取得经验后,陆续推动与协助各区(县)由点到面展开的。据第二至第七区六个区的统计,1951年10月前,重庆郊区建立了石马河等16个乡,其中12个乡召开了乡人代会、成立了乡人民政府^⑤;在1951年共试点建立了11个乡镇^⑥;到1952年12月前,建立了石马河等21个乡,其中21个乡召开了乡人代会、成立了乡人民政府^⑦。巴县^⑧高滩乡也是试点建乡的典范,其建乡工作是在1951年12月底开始进行的。当时巴县高滩乡是一个

山地乡,其建乡工作:第一步是提高群众觉悟,整理成立新乡的农协委员会,第二步是划分居民小组和自然村,第三步是召开农民代表会议,成立乡人民政府,第四步是建立乡的各种组织制度。新乡建立后,再建立乡的各种组织制度,首先是取消村的各种组织、不设办公室、不作表报工作,乡政府设乡长、副乡长(兼农协主任)、文书、财粮办事员各一人,均脱离生产,设乡政府委员九人,具体分工是民政、生产、财粮、文教卫生、治安保卫等;又根据各方面工作发展的需要,成立了生产、优抚、文教卫生、治安保卫、财粮等五个委员会,各种工作委员会均由有关政府委员兼主任委员,委员有的是政府委员会邀请的、有的是代表会议上推选的、也有的是按各村具体需要推出的,均为一系列运动中表现好、为群众所满意的人,有些是有经验或有专门技能的人,如有经验的老农和医生等。在工作制度上,确定了乡代表会议一个月一次、政府委员会五天一次、各种工作委员会视其工作性质为隔五天或七天不等召开会议,乡财政也确定要在每月代表会议上做报告。高滩乡试点建乡及坚持乡代表会议制度的成功经验,得到了西南军政委员会民政部的高度评价,并于1952年11月通报全西南,希望各地建乡时参考^⑨。1952年12月,西南军政委员会民政部又通报了“西康省雅安蔡龙乡建政试验工作总结报告”。正是在试点建乡取得经验后,四川各地开始普遍建立乡政权。

第三步,普遍建立乡政权。减租退押胜利结束后,四川全省展开了土地改革运动,并在土改运动末期群众得到普遍发动的基础上,广泛建立了以贫雇农为骨干的乡村民主政权,成立了乡人民政府,选举了村长和农会会长等。部分地区召开了乡人民代表会议,选举了乡人民政府委员会。在川东、川南、川西、川北四个省级行署区合并前后,各地乡村政权建设情况有所不同。大约在1952年,川西三个专署普遍召开了乡人民代表会议,选举了乡人民政府委员会,川东、川西部分地方作了典型实验,而川北及川东、川南大部未召开乡人民代表会议,川南、川北大部分地区则以乡农代会代替了乡人代会职权、选举了乡人民政府,只有川东大部分乡长副乡长还是委任的。当时四川各地在乡村组织形式上,一般是乡下辖村(或代表主任制)、村辖居民小组(川东称邻或间)。川东村一般为乡的派出机关,设正副村长(或主任),还设农协分会主席和生产、武装、青年、妇女等委员,川西村还有公产、建设、优抚、自治等委员,这种组织类似于华北的行政村。川南、川北的乡村都曾划小,川南每乡平均4000人、川北每乡平均5000人;川东、川西则保持旧乡范围基本未动,每乡超出5000人,到1万多

人,有到3万人的。所以,四川当时乡的范围存在或者过大、或者过小的情况。据川西区799个乡统计,人口在1万以上的占50%多,而川南很多乡不到4000人。当时西南区第一次民政工作会议认为,“太大太小都不便于人民行使政权”²⁸。当时四川各地成立的乡人民政府,一般内分民政、财粮、文教、生产、武装等部门,每部门设委员(川南、川北)或委员会(川东、川西)。脱离生产的乡政府干部,川西为7-9个,川南为3个半,川东是4个,川北是4个半。川东、川南、川西、川北四个省级行署也分别在各个城市及郊区建立了基层组织:中等城市郊区,普遍设区辖乡,下设村(代表主任),再下设组。在四川各少数民族地区,也建立了相应的民族政权。川南成立了三个县民族联合政府,峨边二区、马边三区还筹备成立了民族联合区人民政府,峨边共慈乡、共安乡成立了两个乡民族自治政府,另有六哑乡民族自治政府也筹备成立;川西成立的民族政权较多,其中有六个县民族联合政府、两个县民族自治政府,十二个区民族联合政府、五个区民族自治政府,十九个乡民族联合政府、十四个乡民族自治政府;川北成立了平武藏族自治州人民政府,并在土地改革过程中召开了木坐藏族代表会,建立了木坐乡民族自治政府²⁹。由于川东、川南、川西、川北四个行政区的作法不尽一致、工作开展也不平衡,四川各地乡村政权建设存在程度不同的问题,主要表现在大部分的乡未建立正规的乡人民政府委员会、乡人民代表会议制度,有的乡只选了正副乡长而委员不齐,乡人民政府下面的组织庞杂、机构设置也极不一致,没有实行明确的分工,造成会议多、干部兼职多,严重影响了群众和干部的生产和工作积极性。

第四步,建立健全乡政权工作制度,加强乡政权战斗力。土地改革结束后,四川各地又进一步深入发动群众,调整和改造了某些不纯的基层组织,整顿了乡人民政府的组织机构,贫雇农真正掌握了领导权,巩固了乡村基层政权。1952年12月12日《四川省人民政府关于乡及城镇政权建设的实施办法(草案)》颁发后,依据中央、西南区和四川省政府的精神,1952年冬到1953年春,四川各地结合土改复查,调整了乡的区划,整顿了乡人民政府的组织机构,建立健全了乡政权的工作制度,加强了乡政权的战斗力,保障了国家大规模的经济建设和文化建设的顺利进行。如成都市郊区各乡在土改复查的同时,对乡村政权组织进行了调整和完善。1952年12月,各乡、镇展开和完成了土改复查工作,设立了茶店子镇人民政府,同时在各乡镇人民代表会议上,改选正副乡长、乡政府委员,并对原有工作委员会进行调整,成立了生产建设(场镇设市场管理委员会)、拥军优属、文

教卫生、治安保卫、调解五个委员会,将居民组缩小为20户,村仍以代表主任制进行工作。比如成都市第六区就在土改复查建政时,在原有7乡1场的基础上,又在老西门外建立了茶店子镇,一共有7乡1场1镇,各乡均在政府委员会下成立5大委员会(场镇另设市场管理委员会),订立了定期汇报会议制度,并及时检查工作,提高了工作效率,结束了乡政府的混乱现象²⁹。巴县划乡建政的工作是在1952年10月全面开始、1952年12月底基本结束,乡普遍召开了乡人民代表会议,讨论了以生产为中心的议题,全县原有14个区67个乡镇,经过建政工作,共建了115个乡、2个镇。通过建政,教育了干部,提高了群众觉悟及生产热情,树立了民主作风和当家作主的思想,密切了党和政府与人民的关系,纯洁和巩固了基层政权组织,解决了干部兼职过多而影响生产的问题,并纠正了过去农村组织多、机构多、头绪多等混乱现象,使工作走上了正轨³⁰。到1953年,四川省(包括重庆市)有61696753人,其中有城镇478个、城镇人口5105634人,乡10772个、乡村人口56591119³¹。四川各地乡村政权建立后,完全行使了基层政权的职能,其职能涵盖了武装、政治、经济、文化教育及生产生活等各个方面。

三 建国初中共重构四川乡村权力结构的成效

第一,实现了执政党、政府与基层社会的良性互动。在重构四川乡村权力结构的过程中,既遵照中国共产党和政府制定的政策条例、规划、指示,又关心群众切身利益,坚持劳动人民翻身解放、当家作主,充分发扬民主,实现了执政党、政府与基层社会的良性互动。中共是把基层建政工作与减租退押、清匪反霸、土地改革等运动结合起来。一方面,提高和保障了绝大多数农民尤其是贫雇农的经济利益。如简阳县十五区(龙泉区)、十四区(洛带)所辖各乡经过土改,贫雇农占有土地总面积的比例为54.43%,比土改前增长201.77%;中农占28.2%,比土改前增长79.73%^{[9]190}。四川新津县土地改革中,地主赔偿农民损失及依法判处罚款约合大米346.23万斤,其中272.95万斤分配给了雇贫农^{[8]726}。另一方面,赢得了农民的衷心拥护和支持,保证了党和国家方针政策的贯彻落实及农民群众广泛参与到政权建设中来。如1951年6月9日及10月27日,江北县8个区公所、58个乡、603个村曾分别召开两次会议,贯彻和推动各项政策及工作:①为抗美援朝捐献武器并超额完成捐献计划,②推动土地改革的胜利完成,③组织中苏友好协会,④初步开展乡镇一级人民民主政权的建立工作。通过这些会议充分发扬民主,使政府与人民的联系更加密切起来,同时人民受到民主生活的教育,主人翁的感觉

和责任感逐渐提高^②。再如巴县高滩乡把要讨论的中心议题及乡的一切中心工作与群众要求都提上代表会议讨论并作出决议,比如从一月的春耕生产到七、八月的秋收,无论插秧、薅秧、施肥、积肥、搭谷、选种、犁田、耕田、搞副业、搞互助组等均在会议上进行讨论并作出明确决议,对1952年2月严重旱象,乡人民政府提出了召开代表会议来解决防旱问题,经群众广泛酝酿和反复讨论,各居民组都通过代表把意见办法甚至所订的小组计划带到代表会议上讨论,所以很快就集中了群众意见并作出明确决议,再到群众中去执行^③。1953年,成都在实行选举的过程中,不仅对选民进行民主教育及政策宣传,使选民政治觉悟大为提高,而且充分发扬民主,解决选民的现实问题和困难,如设立托儿站、采取分批轮流参选等办法,保证选民能够充分行使权利,因此,成都各区参选人数平均达到93.27%,区乡代表得票平均达到95%以上^④。

第二,建立健全了乡村基层人民代表大会(会议)制度和政府机构。按照《中国人民政治协商会议共同纲领》规定的各级人民代表大会制度和由各级人民代表大会选举各级人民政府的制度,四川各地在建立乡村政权时,大多通过召开乡村基层人民代表大会(会议)选举乡村政府机构。如巴县高滩乡试点建乡,正是先召开农民代表会议、成立乡人民政府,后确定和坚持乡代表会议制度,并被作为各地建乡时的参考。成都郊区各乡人民代表会议是1951年土改后将原乡农民协会加以扩大而普遍召开的,并且一开始就代行了人民代表大会的职权,选举乡长、乡政府委员。成都市的区、乡基层普选在1953年完成后,郊区的36个乡即召开了第一届人民代表大会第一次会议,在会议上选举了郊区人民代表、正副乡长、乡政府委员,此后多数乡都能按月或两月召开一次乡人民代表大会,讨论贯彻上级人民代表大会的决议、领导生产、开展互助合作运动以及解决执行其他重大中心工作^⑤。当时四川各乡镇一般设正副乡(镇)长、民政、文教、生产、青年、妇女、武装干事、文书(兼财粮)各1人^{[9]187}。

第三,广泛建立了以贫雇农为骨干的乡村民主政权,实现了对乡村权力结构的根本改造和重新建构。在四川乡村民主政权建立的过程中,各级政府都注重农民代表会议的召开和对农民积极分子的发现与教育培养,提高农民的觉悟,树立农协的威信,逐渐地削弱农村中的封建势力,建立农民的优势地位。据档案资料记载:川东璧山区行政专员公署及下属各县于1950年都召开

了一次农民代表会议,区召开了三次以上,有的乡也召开了一次,有31243名农民代表参加了各级农民代表会议,专署和各县还办了农民积极分子训练班,训练了12333名农民积极分子,经过教育培养的这些农民骨干分子对发动农民群众起了决定性的作用,有的乡村农民已占了优势,几千年来农村封建阶级关系正发生巨大的改变^⑥。江津县原有13个区、68个乡镇、903个保,在乡村政权未经改造前,一般都直接或间接地操在地主、恶霸、土匪、特务及这些封建统治者的代理人手里,经过一年时间启发群众,又通过各种中心运动结合建政工作,彻底地废除了保甲制度,村级政权由原来的封建统治阶级手里转移到贫雇农为领导的农民手里,城市则由封建把头、地主劣绅的手里逐渐转移到各界劳动人民手里,在农村已有848个村、44个段建立了由贫雇农当家的村政权^⑦。从群众对乡干部的评价来看,巴县第六区仰山乡和冠山乡的大多数干部,工作积极肯干(或能干),能联系群众^⑧。从乡干部身份构成来看,到1952年12月,巴县第二、三、六区每区两个乡的干部中,贫雇农和其他贫苦人民身份的乡干部占大多数,且有相当部分乡干部已是党团员,形成了贫雇农为主体的乡村权力结构^⑨;巴县建乡后经批准的乡级干部有220人,其中出身贫农139人、中农65人、雇农2人、其它14人,个人成份农民166人、学生17人、工人18人、其它19人^⑩;1952年6月和1953年1月间,简阳县几个乡的乡村干部中,朝气蓬勃的年轻干部居多,男性占绝对多数、女性参政比例不高,多数有一定的文化、不识字的文盲有一些,村干部中贫雇农占65%以上、中农占1/3强,乡干部中贫农占80%-90%、中农只占10%-20%,地主富农已完全退出乡村政权,党团员已占相当比例,贫雇农当家作主的乡村权力结构完全确立^⑪。

总之,新中国成立后,通过对旧乡村权力势力进行利用和改造,对恶势力进行废除和镇压,尤其是在减租退押、清匪反霸、土地改革等运动的基础上,中共赢得了农民的衷心拥护和支持,很快改造了原有的乡村社会,为乡村权力的重构奠定了坚实的基础。随后,四川各地即在废除保甲制度的基础上,推翻了地主恶霸所掌握的乡保基层政权,逐步建立、整顿和巩固基层乡村人民民主政权。四川乡村权力结构由此发生了根本的变化,原来由国民党、各地方势力和保甲长、乡绅、袍哥、宗族势力等构成的乡村权力结构解体,以贫雇农为骨干的乡村民主政权广泛建立,实现了对乡村权力结构的根本改造和重新建构,四川乡村社会进入新的治理与发展时期。

注释:

- ①关于基层政权建设的个案研究主要有:侯松涛《建国初期农村基层政权的建构——山东省莱城县个案研究》(《党史研究与教学》2004年第2期)、陈益元《1949—1957年中国共产政权建设与农村社会变迁——以湖南省醴陵县为个案的研究》(《吉首大学学报(社科版)》2007年第3期)、范连生《新中国成立初期乡村政治的重建与整合——以黔东南地区为例》(《福建论坛》2009年第10期)以及张一平、尚红娟《权威、秩序与治理转型——建国初期苏南农村基层政权讨论》(《江南大学学报(人文社科版)》2010年第1期)。李春峰《新中国成立初期农村基层政权研究》(《广西社会科学》2011年第1期)则粗略说明了建国初期农村基层政权建立的前提条件、过程和经验,比较笼统。
- ②1949年6月,中共中央决定将四川当时地域以及紧密相连的西康划分为川东、川南、川西、川北四个省级行署区以及西康省、中央直辖的重庆市。1952年7月,中央人民政府决定合并四川四区,8月川东、川南、川西、川北四区撤销,9月1日合并后的四川省诞生。1954年7月,重庆改中央直辖为四川省辖。1955年10月1日,按照全国人大的决议,四川、西康两省合并为四川省。本文所指的四川,即是1955年合并后的大四川。
- ③《新都、金堂、广汉、什邡、德阳、罗江、绵阳、三台、中江、彰明、江油、绵竹县政民情报告》,因文中提到自(民国)三十三年起要怎样,所以估计大约调查时间为1943年。四川省档案馆:历史资料综合类,卷号1/30/3。
- ④《新津县永商乡造呈各保当选正副保长姓名清册(1945年)》,第27-31页,新津县档案馆:新津县政府民政科(第一科),归档号177。
- ⑤《1938年1月18日四川省政府案奉委员长行营战昭字第14658号俭代电训令新津县县政府》,新津县档案馆:新津县政府兵役科,归档号226。
- ⑥《双流县第一区中心镇第五居民委员会匪首特务恶霸地主反动会门头子调查统计表》,双流县档案馆:案卷号99-1951-2(三)。
- ⑦《成都市民政局民政科1950年工作总结》,成都市档案馆:案卷号85-1-4。
- ⑧⑩《温江匪情》,双流县档案馆:案卷号7-1-7。
- ⑨《农民协会组织通则》,四川省档案馆:建北1-137。
- ⑩⑫⑬《四川省人民政府关于乡及城镇政权建设的实施办法(草案)》,四川省档案馆:建川044-1-31。
- ⑪川北人民行政公署《关于彻底废除旧乡保政权建立乡村人民政权的指示》,四川省档案馆:建北5-34。
- ⑬川南农协《关于农协如何形成雇贫农领导核心的通知(1951年3月14日)》,川南区农民协会编印《川南农民》,内部资料。
- ⑮《双流县乡保人员训练班工作总结报告(1951年3月16日)》,双流县档案馆:卷号123-1951-1(五)。
- ⑯四川省人民政府政法办公室民政组《四川省两年零八个月来的民政工作概况(1952年9月24日)》,四川省档案馆:建川044-1-1。
- ⑰《宜宾一区农民组织情况统计表》,四川档案馆:建南5-39。
- ⑱《南充分区地委农会工作检查总结汇报》,四川档案馆:建北1-138。
- ⑳《成都市五年来政权组织形式的情况(1955年)》,成都市档案馆:卷号85-1-182。
- ㉑《西南区四年来人民民主政权建设工作简要总结》,成都市档案馆:卷号85-2-73。
- ㉒㉓《重庆市各区建乡情况及人口统计》,重庆市档案馆:卷号1075-1-385。
- ㉔④④《巴县人民政府一九五二年工作报告》,重庆市巴南区档案馆:巴县县政府2-1-123。
- ㉕巴县属川东行署璧山专区,1951年3月后曾划归重庆管辖,这从1951年4月璧山专区没有再列巴县可得到证实,但1953年四川省人口统计表中巴县仍属江津专区(即璧山专区)。参见《川东璧山区行政专员公署一九五〇年工作总结报告》,重庆市渝北区档案馆:江北县府14-3-5;《四川省一九五三年城镇与农村人口分地区统计表(一)》,四川省档案馆:建川067-110。
- ㉖③③《巴县高滩乡建乡十个月来工作情况调查报告》,重庆巴南区档案馆:巴县县政府2-1-52;《西南军政委员会民政部通报巴县高滩乡的建乡情况及其经验》,四川省档案馆:建川044-1-31。
- ㉗《西南军政委员会民政部关于乡政权建设的初步意见(经西南区第一次民政工作会议修正)》,成都市档案馆:卷号081-002-064。
- ㉘四川省民政厅《各行署区乡村建设情况和不同之点》,四川省档案馆:建川044-1-30。
- ㉙《成都市第六区民主建政工作总结(1953年3月)》,成都市档案馆:卷号85-2-83。
- ㉚《巴县人民政府一九五二年工作总结(1953年1月)》,重庆市巴南区档案馆:巴县县政府2-1-123。
- ㉛《四川省一九五三年城镇与农村人口总表(一)》,四川省档案馆:建川067-110。
- ㉜《江北县人民政府1951年度工作总结》,重庆市渝北区档案馆:江北县府14-3-9。
- ㉝1951年7月,成都将原八个区政府辖区及新划归成都市领导的成都、华阳两县的七个整乡,另有19个分会合并调整为6个区政府,其中第一、二区为城区,四区全部为郊区,三、五、六区均为城区与郊区混合组成。参见:《成都市五年来人民民主政权制度建设情况(1954年)》,成都市档案馆:卷号85-1-182。
- ㉞《成都市五年来人民民主政权制度建设情况(1954年)》,成都市档案馆:卷号85-1-182。
- ㉟《川东璧山区行政专员公署一九五〇年工作总结报告》,《江北县政府1950年工作总结》,重庆市渝北区档案馆:江北县府14-3-5&1。
- ㊱《江津县人民政府五一年民政工作总结(1951年12月25日)》,重庆市江津区档案馆:卷号9-1-17。

- ⑳《1952年12月巴县第六区仰山乡和冠山乡乡政府干部表》，重庆市巴南区档案馆；巴县县政府 2-1-175。
㉑《重庆市巴县第二、三、六区乡政府委员名册》，重庆市巴南区档案馆；巴县县政府 2-1-175。
㉒《简阳县 1952年6月和1953年1月乡村干部表》，简阳档案馆；卷号 081-001-4。

参考文献：

- [1] 推行新县制如何应付土豪劣绅[J].地方自治(半月刊),1940,1(16).
[2] 王锡.对四川征兵问题之检讨与今后役政应取之改革[J].四川兵役,1939,2(1、2).
[3] 四川省巴县志编纂委员会.巴县志[M].重庆:重庆出版社,1994.
[4] 四川省双流县志编纂委员会.双流县志[J].成都:四川人民出版社,1992.
[5] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第一册[G].北京:中央文献出版社,1992.
[6] 中共四川省委党史研究室,徐学初.四川的城市接管与社会改造[M].成都:四川人民出版社,1997.
[7] 毛泽东文集:第六卷[M].北京:人民出版社,1999.
[8] 四川省新津县志编纂委员会.新津县志[M].成都:四川人民出版社,1989.
[9] 龙泉驿区地方志编纂委员会.龙泉驿区志[M].成都:成都出版社,1996.

Chinese Communist Party's Rural Power Reconstruction in Sichuan Province in Initial Founding Stage of New China: Practice and Effect

RAN Mian-hui

(School of Political Science, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan 610031, China)

Abstract: During the early years of the people's republic of China foundation, the CCP put forward its own theory and policy about the reconstruction of rural power structures. The party was demanded to completely destroy the feudal forces in the countryside step by step and in a systematic way under leadership. The old rural power structures should be fundamentally transformed, and the bao-jia system should be abolished, and the reactionary superstitious sects and secret societies should be banned in terms of the policy and law of new government and the legal system, so that the new type of rural power structures could be established with the core forces being composed of poor peasants and farm labourers. The reconstructions of the rural power structures in Sichuan province experienced several processes. Firstly, the old bao-jia system was maintained in early days by temporarily taking advantage of the members of old bao-jia in the countryside, and then was abolished with effective methods. Secondly, the farmers' associations were established and played the role of grass-roots political power. Thirdly, the village governments had fundamentally changed from the practice in partial district to generally establishments, and their working system had been improved. At last, the village governments' combat had been effectively strengthened. The old rural power structures were disintegrated, which were composed of the Kuomintang members, local forces, the heads of bao-jia, countryside gentlemen, Pao Ge and patriarchal clans and so on. At the same time, the democratic village governments being dominantly composed of poor peasants and farm labourers were founded. The CCP successfully accomplished the old rural power transformation and the new reconstruction.

Key words: during the early years of the people's republic of China foundation; Sichuan province; the rural power; reconstruction

[责任编辑:凌兴珍]