

# 新中国初期农民协会与乡村社会整合

## —以湖北省为例

黄荣华

( 武汉理工大学 政治与行政学院, 武汉 430063)

**【摘要】**建政初期,在筹粮支前与社会重建的双重压力下,中共湖北地方政权亟需建立一套能快速汲取资源、有效动员并整合乡村的组织体系。由于中共在新区乡村的党组织、党员和干部数量有限且短时期内难以大规模扩展,新政权缺乏威信,既有的保甲组织又与其乡村社会整合的目标存在着内在冲突,因此农协被赋予了重组基层、整合乡村的重要历史使命。与整合乡村的需要相适应,农协在其组织建构上形成了一系列典型特征:在组织体系上,建立了与行政体系一致的纵向体系;在成员构成上,以区域性的贫雇农为主体;在组织职能上,承担了以政治性任务为主的全能式职能。中共通过组建、发展与整顿农协,完成了乡村社会的组织更替,奠定了乡村社会整合的组织基础;凝聚了民众,实现了乡村社会的权势转换与精英替代;建立了新旧交替之时有效沟通国家与乡村、农民的渠道。然而,农协存在的时间并不长,在土改建政完成后就基本退出了历史舞台。尽管农协在其发展过程中出现了很多问题,在特定历史时期也难以成长为现代意义上的民间社团,但农协的撤销使农民失去了利益表达的组织渠道。

**【关键词】**新中国初期 农民协会 乡村社会整合 湖北省

新中国初期的土地改革对于颠覆和解构乡村旧秩序,整合和建构乡村新秩序,具有非凡的政治意义。作为“农村中改革土地制度的合法执行机关”,<sup>①</sup>农民协会是土地改革时期中共乡村组织体系中的核心组织,对于乡村社会秩序的解构和重构产生了重要影响,其规模之大、参与者之众、体系之完备、职能之广,均可谓前所未及。中共领导下的农民协会始于1921年9月27日沈定一在浙江萧山创建的衙前农民协会,该会标志着中国共产党人建立了政党—农协的基本动员模式。<sup>②</sup>如果说在革命战争年代,中共没有掌控全国政权,需要借助农协发动和组织农民,那么新中国成立初期的农协则是在中共建立起全国性政权的历史背景下兴起并蓬勃发展的。中共为何不通过在乡村建政、发展党组织,然后依靠正式的党政系统来推行土地改革并摧毁基层的权力结构,而要依靠农协这一“农民自愿结合的群众组织”<sup>③</sup>来担此重任?换言之,在新中国初期中共整合乡村的革命运动中,农协之组建究竟有何必要?如何可能?又有何效果?

近年来,包括中共指导的农民协会在内的20世纪农会组织,已经逐渐引起了学术界的关注。<sup>④</sup>其中对新中国成立初期农协

**【作者简介】**黄荣华,历史学博士,武汉理工大学政治与行政学院副教授。

© 本文为国家社会科学基金项目“建国初期农民协会与乡村社会重组研究(1949~1953)”(项目批准号:12BZS058)和中央高校基本科研业务费专项资金项目“解放战争时期中国共产党领导的农会研究”(项目批准号:2015VI066)的阶段性成果。

①③ 《农民协会组织通则》(1950年7月),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第一册,北京:中央文献出版社,1992年,第346、346页。

② 魏文享:《国民党、农民与农会:近代中国农会组织研究(1924~1949)》,北京:中国社会科学出版社,2009年,第43页。

④ 王国梁:《百年农会史研究述评》,《甘肃社会科学》2007年第1期。魏文享:《近百年来农会组织的发展道路及其研究述评》,章开沅,严昌洪主编:《近代史学刊》第四辑,武汉:华中师范大学出版社,2007年,第170~186页。李永芳:《近代中国农会研究》,北京:社会科学文献出版社,2008年。

的研究，从切入视角和内容来看，研究土地改革的论著较为集中地讨论了农协的发展、组建、整顿及其特征，<sup>①</sup>少数论著探讨了农协兴衰的原因及其与基层政权建设、乡村政治格局变动等之间的关系。<sup>②</sup>既有研究均未将农民协会置于中共乡村组织体系建构的现实需要和可能的背景下，立足于农协自身的组织特征，探讨农协与乡村社会整合及重构之间的关联。鉴于此，本文以中南新解放区的湖北省为例，依据湖北省档案馆馆藏档案资料、湖北地方志、《湖北日报》等文献，尝试对以上问题进行初步探讨。

## 一、新政权的基本任务与乡村组织体系重构的难局

新中国成立前后湖北农民协会的兴起，与中共新政权的基本任务和中共乡村组织体系的现状密不可分。

### （一）新政权的双重任务

1949年5月20日，湖北省人民政府成立，省内各地亦相继解放、建政。建政前后，中共湖北地方政府面临着筹粮支前与建设新湖北的双重艰巨任务：“湖北省全党当前的基本任务有两个，头一个任务是支援前线、支援友区、争取全国胜利；第二个任务是动员全党、动员群众、共同建设人民的新湖北，把湖北建设成为人民的天下。”<sup>③</sup>

在支前方面，湖北地处战略枢纽，担负着为第二野战军和第四野战军南下西进作战提供大量人力、物力的重任。新解放各县虽然普遍存在时间紧迫、支前任务繁重的情形，但各县在短时间内筹措到巨额支前物资，如从1949年3月麻城全境解放到1949年底，麻城县共征集支前大米2800万斤、马料217.5万斤、柴草425万斤，还有土布、布鞋、黄豆和猪肉等物资。<sup>④</sup>江荆潜县仅1949年5月就动员民工1万余人，组织担架850副，动用木船1000余只，架设浮桥9处，赶做军鞋1.5万双，另有食盐5万公斤和肉、鱼、粉条、马料等数万公斤，支援过境的解放军。<sup>⑤</sup>对于普遍缺衣少食的乡村民众，这样的支前物资无疑是巨额支出。其他新解放各县亦无不倾力支前。

从建设新湖北方面来看，湖北新政权面临着破旧立新的繁重任务，如清除匪患、解决通货膨胀、稳定市场物价、减租减息、土改建政等，既要摧毁旧秩序，又要建设新社会。然而，中共及其新政权还没有建立起对乡村的完全有效控制，仅就社会秩序而言，湖北境内就存在着诸多动荡不安的因素，例如直至新中国成立，鄂西的恩施、建始、巴东、咸丰、来凤、鹤峰等县仍未解放，湖北大部分地区解放后，遗留的武装股匪共约2.8万余人。<sup>⑥</sup>1950年春荒时，黄冈地区先后发生大小暴乱41次，参加者共达8800余人，打死中共干部、战士、民兵和农民共46人，<sup>⑦</sup>“其他各地也发现抢仓库暴动事件”。<sup>⑧</sup>土匪特务的武装反抗破坏、各种原因引起的民众暴乱和大规模的宗族对抗屡见不鲜，谣言四起，社会上弥散着不安定的气氛。

### （二）乡村组织建设的难局

① 张一平：《地权变动与社会重构：苏南土地改革研究（1949～1952）》，上海：上海人民出版社，2009年。陈翠玉：《西南地区实施〈土地改革法〉研究》，北京：法律出版社，2010年。莫宏伟：《新中国成立初期的广东土地改革研究》，北京：中国社会科学出版社，2010年。郝正春：《经验、技术与权力：晋中新区土地改革研究（1948～1950）》，北京：中国社会科学出版社，2014年。

② 唐明勇：《试论建国初期的农民协会》，《中共党史研究》2005年第1期。陈益元：《建国初期农村基层政权建设研究：1949～1957——以湖南省醴陵县为个案》，上海：上海社会科学院出版社，2006年。熊秋良：《建国初期乡村政治格局的变迁——以土改运动中农民协会为考察对象》，《贵州社会科学》2010年第6期。汤水清、李小萍：《20世纪50年代初中国乡村社会的组织建构——江西省南昌县小蓝乡的个案研究》，《江西社会科学》2010年第11期。

③ 邓子恢：《湖北当前的基本任务》（1949年8月26日），《邓子恢文集》，北京：人民出版社，1996年，第205页。

④ 湖北省麻城市地方志编纂委员会编：《麻城县志》，北京：红旗出版社，1993年，第309页。

⑤ 潜江市地方志编纂委员会编：《潜江县志》，北京：中国文史出版社，1990年，第20页。

⑥ 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·军事》，武汉：湖北人民出版社，1996年，第579页。

⑦ 《黄冈地区四十年》编辑委员会编：《黄冈地区四十年（1949～1989）》，武汉：武汉大学出版社，1991年，第33页。

⑧ 刘建勋：《在〈湖北农民报〉报导会议上的报告》（1950年3月4日），《刘建勋纪念文集》，北京：中共党史出版社，2010年，第8页。

筹粮支前和破旧立新、建设新湖北，任重而道远，迫切需要建立一套能快速汲取资源、动员乡村的组织体系，但是中共在乡村的党组织和政权组织却面临着短时间内不易破解的难局。

第一，中共党组织和党员干部数量有限，短时期内难以大规模扩展。建政之初，湖北各县中共党组织的发展主要集中在县区级，党员、干部数量极少，而且以随军南下的党员和干部为主。从全省来看，1949年10月，湖北仅有党员13700人左右，党的基层组织尚不公开。<sup>①</sup>各县的党组织和党员规模则更为有限，如1949年潜江县委主要在县、区机关发展党组织，建立党支部，全县设有9个区委，是该年年底，全县有党员156人，绝大多数党员是随军南下留在潜江工作的干部。<sup>②</sup>1949年10月，京山全县有11个区委、28个党支部，党员266人，大多是随军南下留县工作的。<sup>③</sup>至1949年12月，麻城县仅有党员96人。<sup>④</sup>1950年，当阳县有中共党员161人。<sup>⑤</sup>为了推进乡村的变革，中共迫切需要扩张党政组织，但却受限于当时的主客观条件，难以获得大批熟悉地方情况的党员干部。首先，农民文化水平低，难以大量提拔和发展。其次，“财政困难，是目前要努力克服的一个主要困难”，<sup>⑥</sup>新政权的财政状况不足以支撑党政工作人员队伍的大规模扩张。此外，为了避免投机、保持党组织的纯洁性和党员干部队伍的质量，中共中央要求，“在新解放区，在土地改革完成以前，一般地不应在农村中发展党的组织，以免投机分子乘机混入党内”。<sup>⑦</sup>因此，湖北省在新中国成立头两年采取了“慎重而又积极的建党方针”，<sup>⑧</sup>这使得湖北乡村的中共党员和干部队伍均不可能在短时期内大量发展。

第二，基层政权建设缓慢，威信不高。1949年湖北各县的政权组织一般止于县区级，区以下的基层政权建设总体较迟。而且，新政权缺乏威信，“不少同志”重视党、轻视政府，“甚至对政府的决议采取不够尊重以至轻视的态度”，“有些在政府工作的同志，往往不善于使用政权”，因此“难以不断提高政府的威信”。<sup>⑨</sup>中共干部对新政府的态度和认知尚且如此，更遑论普通农民。

第三，既有的保甲组织与中共的乡村社会整合目标存在着内在冲突，无法长期依靠。建政初期，湖北新政权对乡村旧有的20111个保甲组织（不含郧阳地区）采取了暂时利用的政策，<sup>⑩</sup>“保留保甲制的目的，一是为了恢复与稳定秩序；二是为了完成支前、秋征、剿匪、反霸及各项恢复工作”。<sup>⑪</sup>但是从长远来看，中共乡村社会改造的目标决定了其不可能长期依赖保甲组织。土地改革作为乡村改造的中心任务，分配土地之前“第一阶段是清匪反霸、减租减息，主要是摧毁反动政权”，进而“彻底推翻乡村的旧秩序”，“重组基层”。<sup>⑫</sup>由于保甲组织与旧政权和旧秩序关系密切，与“重组基层”的目标有着内在冲突，因此利用保甲注定只是暂时的、过渡性的。

正是在这样的环境中，农协被赋予重要的历史使命。一方面，建政前后的湖北地区，筹粮支前、减租反霸、土改建政等乡村改造和乡村建设的各项重任迫在眉睫，中共迫切需要一套行之有效的组织体系来推进各项任务；另一方面，中共的乡村党政组织体系极不完善，党员和干部队伍短时期内难以大规模发展，新政权缺乏威信，中共在新区乡村的党政组织体系面临横向扩张不够和纵向影响有限的困境；与此同时，既有的保甲组织与中共的乡村社会整合目标存在着内在冲突。这些因素使得中共必须在乡村社会寻求合作资源，通过动员和依靠农民的大多数，组建农协，并通过农协来推行土改，进而完成重组基层、整合乡

① 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·政党社团》，武汉：湖北人民出版社，2000年，第55页。

② 潜江市地方志编纂委员会编：《潜江县志》，第107、112页。

③ 湖北省京山县志编纂委员会编：《京山县志》，武汉：湖北人民出版社，1990年，第444页。

④ 湖北省麻城市地方志编纂委员会编：《麻城县志》，第242页。

⑤ 湖北省当阳市地方志编纂委员会编：《当阳县志》，北京：中国城市出版社，1992年，第515页。

⑥ 《湖北省1950年工作任务的决议》，《湖北日报》1950年6月26日，第5版。

⑦ 毛泽东：《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》（1950年6月6日），中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第一册，第256页。

⑧ 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·政党社团》，第106页。

⑨ 李先念：《加强政权建设》（1950年1月22日），《李先念文选》（1935～1988），北京：人民出版社，1989年，第107～108页。

⑩ 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·民政》，武汉：湖北人民出版社，1994年，第166页。

⑪ 陈益元：《建国初期农村基层政权建设研究：1949～1957》，第75页。

⑫ 杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，2005年，第8、20页。

村的历史使命，“各地在土地改革以前，不可能建立起强有力的政府来，一般还是比较软弱的，不能履行土改任务，所以中央人民政府土地改革法第二十九条规定，特授权于农民代表会及其选出的农民协会委员会，为办理土地改革的合法执行机关”。<sup>①</sup>

## 二、湖北农民协会的组织建构

农协要完成农村社会整合的历史使命，必然需要进行自身的组织建设。为适应整合乡村的需要，农协在其发展过程中，在组织架构、成员构成及组织职能等方面形成了一系列典型特征。

### （一）组织体系：与行政体系一致的纵向体系

与解放战争时期的贫农团是只设乡村级的基层组织截然不同，新中国初期的湖北农协在全省范围内形成了省—专区—县—区—乡（村）、自上而下的垂直组织系统，与行政体系的层级同构，同时省、专署、县、区级农协的负责人与相应层级的党政领导人普遍交叉任职、合二为一。这种体系架构，极大地增强了农协的权威与组织执行力。

1950年3月，湖北省召开第一届农民代表大会，湖北省农民协会正式成立，该次会议还制定了《湖北农民协会组织章程（草案）》以指导全省的农协组建工作。省农协主席由时任中共湖北省委副书记的刘建勋担任。专署是省政府的派出机构，专署农会的设置分不同类型，如郟阳专署设湖北省农会郟阳地区办事处，孝感专署设专署农民协会，而襄阳专署则未设专区级农会，有关业务由地委农工部受理。

各县农民协会或县农协筹委会的组建，一般在县级民主政权建立之后。1950年9月，湖北全省有9个专区71县565区，其中有统计数据的59个县全部有县农民协会或农协筹备会，县农协覆盖率达到100%。据有资料记载的54个县的情况显示：县农协负责人（主席或筹备主任）中有44个由县委书记、副书记或县组织部长兼任。在60个县的481个区中有467个区设区农协筹备会或选举成立了区农协，区农协的覆盖面达97%，区农协负责人几乎全部由区委书记兼任。<sup>②</sup>

乡（村）农协是农协的基层组织，其组建与数量随保甲制的废除和乡级建制而不断变化。1950年下半年，湖北全省废除保甲，代之以行政村和村农协（即“以农代政”）。行政村的划分一般以一保划一村，部分地区以一个半保或两个保为一个行政村，行政村建农民协会。在1950年1—4月的减租减息中，湖北省组建了15175个村农民协会。<sup>③</sup>1950年下半年，全省共建立行政村18037个。<sup>④</sup>乡的划分，又以行政村为基础，改村为乡，个别的有所调整合并。1950年9月，在全省8个专区（缺恩施专区）的53个县9222个乡之中有8697个乡成立了乡农协，乡农协的组织面达94%，其中正式选举成立者约83%，设农协筹备会者17%。<sup>⑤</sup>

### （二）成员构成：以区域性的贫雇农为主体

农协的组织成员构成，具有鲜明的区域性和阶级性特征。

农协以行政区划为单位组建，其基层组织为乡（村）农协，“乡以下的自然村，一般划若干小组即可，较大的自然村，视必要可成立分会”，<sup>⑥</sup>乡（村）以下的农协成员构成农协的主体，因而其成员结构具有鲜明的区域性特征。

在农协成员的阶级构成上，中共领导的农民协会一直强调以贫苦农民为主体。按照《湖北农民协会组织章程（草案）》的

① 省农协杜广文：《乡人民政府和农民协会的性质与任务—答王明朗同志》，《湖北日报》1951年2月9日，第3版。

②⑤ 《湖北省各县、区、乡农协组织情况初步调查报告》（1950年9月9日），湖北省档案馆藏，档号：SZ31—1—9。

③ 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·大事记》，武汉：湖北人民出版社，1990年，第569页。

④ 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·民政》，第167页。

⑥ 《湖北农民协会组织章程（草案）》（1950年3月），湖北省档案馆藏，档号：SZ31—1—7。

规定，一切地主和旧式富农不得参加农协。<sup>①</sup>虽然在新中国成立前后农协组建初期，“农会不纯”的现象“不是个别现象，而是较普遍的问题”，<sup>②</sup>如 1950 年 6、7 月间，均县全县约 80% 的农协有其名，无其实，或明或暗地被地富及伪乡保人员和地主走狗直接或间接利用；全县 10% 左右的农协由地主、恶霸、伪乡保人员直接掌权，但即使这么典型的“不纯”，根据均县一区、四区、六区、八区共四个区的统计，会员总数 42372 人，其中雇农 2271 人，贫农 22842 人，<sup>③</sup>贫雇农会员共占 59.3%，在土改尚未全面展开之时，贫雇农会员就已经是农协的绝对主体。1950 年秋冬以后，随着湖北省土改的全面展开，地主和富农等在政治上被打倒、经济上被剥夺，组建初期农协中的阶级“不纯分子”已根本没有大量存在的可能。通过各地有意识地进行整顿与清理，农协成分更为纯粹。如黄冈、麻城、浠水、蕲春四县在整顿由农协骨干成员组成的民兵组织时，清洗了占原有民兵 24.7% 的不纯分子。到 1951 年 5 月，全省民兵中雇贫农所占比例已经高达 84%。<sup>④</sup>并且，一大批在运动中涌现的具有“成分纯洁、斗争坚决、工作积极、作风正派四个条件，而又真有群众信仰”的贫雇中农可靠的优秀分子，逐渐成为农协的核心骨干，<sup>⑤</sup>从而保证了贫雇农对基层农协的领导权。

### （三）组织职能：以政治性任务为主的全能式职能

1950 年 3 月，《湖北农民协会组织章程（草案）》对农协宗旨和职能的界定极为广泛，从贯彻执行人民政府的各项农村政策，改善和提升农民的生产生活水平，保护农民权益，到联合其他各革命阶级，彻底完成民主革命任务和建设独立、自由、民主、统一、富强的中华人民共和国，<sup>⑥</sup>几乎达到了全能的程度。在实践中，农协职能有一个由弱变强、由单到全面的动态变化过程。1949 年下半年，在大部分新解放的地区，农代会和农民协会的作用还只限于宣传政策，了解情况，联系群众，监督保甲。<sup>⑦</sup>1950 年春夏，随着减租复查、反霸、生产和废除保甲制等运动的开展，农协得到了更普遍的发展，但农协的组织运作和职能发挥状况并不尽人意，“许多地区的农协是处于组织涣散、作风不正、成分不纯的状态中”。<sup>⑧</sup>1950 年秋冬以后，随着土地改革由点到面逐步推行，农协的职能得到强化与扩大。

从总体上看，农协的职能突出地体现在以下几个方面：

领导农民开展减租减息和土地改革等政治运动，改造区乡政权。至 1950 年 4 月底，湖北在全省 71 个县 23834000 人口的地区进行了减租减息，退回租谷粮 11325 吨。<sup>⑨</sup>农协积极发动、组织农民全面实行土地改革，领导农民斗地主，负责土地等财产的没收和分配。如枝江县在 1950 年 11 月至 1952 年 5 月整个土改期间，农协领导会员开展了 216 次大规模的诉苦大会，控诉了 511 个地富、恶霸、土匪逼死人命、霸占田产、强拉壮丁等 452 项罪行。<sup>⑩</sup>在减租运动和土地改革中，区乡农代会代行了区乡人民代表会议的职权，选举区乡人民政府委员，区乡政权得到初步改造。如京山县汤殷乡民主选举乡干时，首先以村为单位，召开贫雇农小组会，讨论哪些人能当候选人，到农协会上提出，然后再开乡农代会，审查这些候选人是否够条件，审查通过后再进行民选。<sup>⑪</sup>

组织民兵，站岗放哨，捉拿恶霸，管制地主，清匪肃特，维持乡村社会秩序。到 1953 年底，全省民兵总数达 192 万余人。

① 《湖北农民协会组织章程(草案)》(1950 年 3 月)，湖北省档案馆藏，档号:SZ31-1-7。

② 李先念:《整顿农村干部作风》(1950 年 5 月 29 日)，《建国以来李先念文稿》第一册，北京:中央文献出版社，2011 年，第 72 页。

③ 《均县县农会六七月份总结》(1950 年)，湖北省档案馆藏，档号:SZ31-1-10。

④ 陈新:《随着农民群众阶级觉悟的提高 本省民兵队伍日益壮大》，《湖北日报》1951 年 5 月 28 日，第 2 版。

⑤ 《邓子恢副主席关于中南军政委员会半年来工作和今后工作任务报告》，中南军政委员会办公厅编:《中南军政委员会第四次会议特刊》(1952 年 4 月 1 日)，第 17 页。

⑥ 《湖北农民协会组织章程(草案)》(1950 年 3 月)，湖北省档案馆藏，档号:SZ31-1-7。

⑦ 湖北省地方志编纂委员会编:《湖北省志·政党社团》，第 318 页。

⑧ 刘建勋:《关于今秋明春农村工作问题的报告》(1950 年 8 月 10 日)，《刘建勋纪念文集》，第 17 页。

⑨ 湖北省地方志编纂委员会编:《湖北省志·大事记》，第 569 页。

⑩ 湖北省枝江县地方志编纂委员会编:《枝江县志》，北京:中国城市经济社会出版社，1990 年，第 522 页。

⑪ 张凤歧:《荆州专区在土地改革和减租运动中普遍建立了村级农民协会》，《湖北日报》1951 年 5 月 17 日，第 2 版。

<sup>①</sup>这些民兵在土地改革运动时期多由农协中的优秀会员组成，平时务农，在有斗争任务时则可以全员出动，行动时一般不离开本乡本土，因而不需要后勤保障，这使得民兵在维持乡村社会秩序时极为有效。仅 1951 年 1—4 月，民兵就参加清匪活动（较大的）达 642 次之多，毙伤俘匪共计 1402 名，其中包括主要匪首 308 人；他们还负责保卫仓库、铁路、公路和桥梁的安全，在抗美援朝运动中更是带头参军与积极参加拥军优属工作。<sup>②</sup>

组织垦荒，发动农民制订家庭计划，帮助农民生产渡荒，改善生活。1950 年，沔阳一区康王村农民组织了开荒组，农会拨了一部分斗争果实给开荒组买肥料。<sup>③</sup>1951 年春，浠水县望城乡在春季生产运动中召开了两次农代会，专门讨论生产问题，先后讨论通过了全乡生产计划和换工公约，农协坚决执行农代会决议，农协小组长分别负责领导、检查十户至八户的生产。每个片村，以全乡生产委员会为主，吸收民兵、妇女等代表或积极分子，成立检查小组，经常检查生产，了解情况，帮助解决生产中的问题。<sup>④</sup>

此外，农协还积极以工代赈，组织农民识字，进行爱国宣传，动员农民开展增产竞赛并捐献，等等。农协的职能覆盖农民的生产、生活等各方面。不过，作为建政过渡时期乡村的核心组织，农协的组建及其职能发挥都与中共在乡村的主要任务如征粮、建政、土改紧密相关，因而农协的职能主要是政治性的。

### 三、农民协会对乡村社会的整合

对乡村社会进行整合与改造是中国现代化进程中必然要解决的重要问题。“清末新政、北洋政权、国民党政府和后来的中共政权之间，有着意识形态的强烈对立，但是在现代化这个线索上，它们却存在着一条共同的脉络，这就是对乡村的整合与改造。”<sup>⑤</sup>新中国成立初期，在中共乡村党政组织体系尚未普遍建立且影响力有限的背景下，农协肩负并履行了重构基层、整合乡村的历史使命。

#### （一）完成了乡村组织更替，奠定了乡村社会整合的组织基础

以农民协会为核心的新社会组织的广泛建立，完成了乡村社会的组织更替，为中共新政权整合乡村奠定了组织基础。国民党统治时期的乡村组织体系主要由保甲组织、宗族组织和会道门组织等构成。对于这些组织，中共采取了不同策略。在建政过渡初期，湖北省对保甲制采取了继续利用的方针，但自 1950 年春起开始废除保甲，代之以行政村和村农协。对于宗族组织，通过在土改中斗地主、没收宗族的族产族田，削弱和摧毁了宗族组织的经济基础，传统的宗族组织难以生存。对于会道门组织，则结合各种运动进行取缔、打压。1949 年以前，湖北全省有会道门 210 种，会首 2.6 万余人，会众 45 万余人。<sup>⑥</sup>1953 年 4 月 7 日，全省统一行动，开始取缔反动会道门。经过减租减息、清匪反霸、土改建政和取缔反动会道门等一系列乡村社会改革运动，乡村旧有的组织体系崩溃，取而代之的是数量庞大、参与者规模空前的农协、妇联、共青团和民兵组织等新社会组织。

在这些新建构的组织中，农民协会又由于其特殊地位而成为建政过渡时期中共整合乡村的核心组织：其一，有专门的法律法规保障其地位。1950 年 7 月政务院颁布《农民协会组织通则》，正式规范农协的组织框架及其运作，在此前后，新解放区各省甚至个别县亦纷纷制定本省（县）的农民协会组织章程。新中国成立初期中央和地方同时罕见地制定有关农协的专门法律法规，不仅为农协的组建及其运作指引了方向，也从法律上保障了农协的核心地位。其二，农协的组织体系，形成了与行政系统层级一致的科层制层级，而且农协主要负责人与相应层级的党政负责人交叉任职，这不仅有利于各级农协获得相应层级行政权力的支持，增强自身的组织执行力，便于各项政策的贯彻实施，也为后期乡村农协干部平稳过渡为党政干部奠定了基础。其三，农

<sup>①</sup> 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·军事》，第 597 页。

<sup>②</sup> 《省军区王树声司令员在民兵代表会上的报告》，《湖北日报》1951 年 5 月 13 日，第 1 版。

<sup>③</sup> 胡克庆：《十大政策公布后 康王村大家开荒 二流子也下决心劳动争取入农会》，《湖北日报》1950 年 6 月 5 日，第 3 版。

<sup>④</sup> 周传仁、陈寿曾：《望城乡领导生产的经验》，《湖北日报》1951 年 5 月 18 日，第 2 版。

<sup>⑤</sup> 张鸣：《乡土心路八十年·写在前面的话》，西安：陕西人民出版社，2013 年。

<sup>⑥</sup> 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·大事记》，第 601 页。

---

协组建的推动力主要源于工作队自上而下的发动和授权，加之又掌握着土地等核心资源的分配大权，因而很快成为乡村权力系统的核心组织，完全取代了国民政府时期控制乡村的保甲组织，进而有效弥补了建政过渡时期中共乡村组织体系的不足，为中共新政权整合乡村奠定了组织基础。

## （二）凝聚了民众，实现了乡村社会的权势转换与精英替代

中共领导的农协，一直强调组织成员的阶级属性。为保持农协阶级成分的纯洁性，新中国成立初期的农协形成了特定的发展模式和发展路径，即发动与组织同步，整顿与发展并行，前者有利于扩大与巩固农协成员的规模，而后者则有利于强化农协成员阶级成分的纯洁性。

土改中对农民的串联、发动和组织一般是同步甚至循环进行的。1951年以后，湖北省的土改由试点走向全面深入开展，土改中发动贫雇农的技术路线日益成熟，农协的组建亦形成了比较普遍的模式：“在步骤上差不多都是干部进村开始表明来意，给群众撑腰，然后一方面发动群众，另一方面区别改造使用旧组织。发动雇贫时，首先扎正根子，找好的贫雇，启发觉悟，然后串联扩大，开代表会，建立领导机构，组织雇贫小组，开展斗争。在斗争中团结中农，吸收中农参加农协，划阶级，进行没收征收，分配果实，建立与健全组织，转上生产。”<sup>①</sup>通过串联发动—组织—再发动的不断循环，农协迅速吸纳了广大农民，形成了庞大的规模，到1952年9月，全省已经完成土改的12570个乡拥有农会会员10433100人，占农业总人口的43%。<sup>②</sup>

由于农民协会是土改的执行机关，掌握着土地等资源的分配权，因此“组织本身就在农村形成了新的权力中心”，<sup>③</sup>农协中普遍出现“大吃大喝、贪污果实”<sup>④</sup>等不良现象。对此，中共始终保持高度警惕，在推动农协发展的同时，整顿一直如影随形。农协整顿包括完善和健全组织机制、改进工作作风、协调组织内部关系、清理不纯分子等内容。实践中，农协的整顿从两条路径具体展开：一方面，对农协的组织涣散、成分不纯、侵犯中农利益、拒绝中农入会等问题进行专项整顿；<sup>⑤</sup>另一方面，结合各项乡村改革运动进行整顿，在发展中整顿，以整顿促发展，强调“在运动中整顿与壮大农协”。<sup>⑥</sup>

通过发动与组织、发展与整顿相结合的路径，农协不仅凝聚了乡村的广大民众，而且有效保障了农协的领导权向贫雇农群体和小部分中农集中，“阶级成分越低微（贫农、雇农），则其新的政治和社会地位就越高”，<sup>⑦</sup>农协的骨干成员代替乡村旧有的保甲和乡绅，成为新的乡村政治精英及中共控制与整合乡村的基层干部，乡村社会由此完成了权势转换和精英替代。

## （三）建立了新国家与乡村社会之间的有效沟通渠道

尽管由于地域不同、领导人个性差别与能力强弱等因素的影响，农协的执行力存在差异，但从其整体职能来看，在工作队的指导下，农协比较理想地执行了中共的各项乡村政策。

农协所呈现的全能式职能，与乡级农协和政权的关系密不可分。按照建政初期湖北省委的设想，乡级农协与政权的关系可以酌情采用两种形式，“一是在农协内设行政委员，管理属于政权性质的工作，另一种形式则是建立乡政权，但乡长必须是农协委员，受农协领导”。<sup>⑧</sup>在实践中，农民没发动、乡政权没有普遍建立之时，乡实行“农政合一”的过渡体制，即以乡农协委员

---

① 《李先念主席在中南军政委员会第三次会议上关于湖北省人民政府半年来的工作报告》，《湖北日报》1951年4月21日，第1版。

② 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·政党社团》，第319～320页。

③ [美]塞缪尔·P·亨廷顿著，王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》，上海：上海人民出版社，2008年，第327页。

④ 李先念：《整顿农村干部作风》（1950年5月29日），《建国以来李先念文稿》第一册，第72页。

⑤ 《湖北省农民协会关于整顿乡村农协组织的指示》（1950年），《湖北日报》1950年6月14日，第2版。

⑥ 刘建勋：《关于今秋明春农村工作问题的报告》（1950年8月10日），《刘建勋纪念文集》，第18页。

⑦ [美]弗里曼等著，陶鹤山译：《中国乡村，社会主义国家》，北京：社会科学文献出版社，2002年，第147页。

⑧ 孝感地委：《关于建立小乡为农村基层组织的通知》（1949年），孝感市档案馆藏，档号：1—1—004—010。

---

会中的政权委员兼任乡长，受农民代表会的统一领导。<sup>①</sup>这样的设置，使得农协与基层政权在组织建构和职权上始终交叉重叠在一起，二者无法进行截然的分割。农协与基层政权的交织，在一定程度上反而保证了农协成为过渡时期沟通国家意志与农民意愿的有效渠道。一方面，农协作为“群众团体”，能够较为真实有效地代表最广大的农民的利益，凝聚民众；另一方面，其“半政权性”则保证了农协具有充分的执行力，能够承担全能式的职能，有效地贯彻国家意志，有效弥补了建政过渡时期中共政权及政党组织向农村扩张不够和影响不深的局限，成为新旧交替之时有效沟通国家与乡村、农民的渠道，加强了中共对乡村的整合与控制。

不过，农协与基层政权的混淆不清，也使得农协只能是一种过渡组织。在完成其历史使命后，农协退出了历史舞台。1952年，湖北省实行农政分开，乡农民代表大会逐步过渡到乡各界人民代表会议和乡人民代表大会制，通过选举产生正、副乡（镇）长及委员，成立乡（镇）人民政府，到1953年底止，全省共设乡11925个，镇74个，<sup>②</sup>农协的干部和职能顺利过渡到基层政权。

尽管农协对乡村社会整合的作用与影响极其显著，但是新中国成立前后农协从成立到蓬勃发展再到完全退出，存在的时间并不长，而且农协在其发展过程中亦出现了很多问题，如农协中“官僚主义、命令主义、脱离群众”<sup>③</sup>等问题逐渐出现；农协政治职能的凸显，与基层政权在组织建构和实际职权上存在的交织，使其在土改建政完成以后难以存续。尽管如此，农协的撤销，使农民失去了作为一个集体进行利益表达的组织渠道。

---

①② 湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·民政》，第167、167～168页。

③ 李先念：《巩固提高，加强干部队伍建设》（1950年6月2日），《建国以来李先念文稿》第一册，第78页。