



1956年《农业生产合作社示范章程》立法的历史考察

胡震

[摘要] 为实施1954年宪法所规定的过渡时期总路线,引导广大农民加入合作社并提炼总结合作化运动的成功经验,在中央农村工作部和毛泽东的先后主持下,中央起草了《农业生产合作社示范章程》草案。为在全国上下取得思想和行动上的统一,草案先在党的中央委员会讨论通过,再经立法程序,交由政协协商、国家机关修改和广大人民群众充分讨论,最后由全国人大通过。《章程》制订过程鲜明体现了新宪法框架下中国共产党领导的协商民主立法形式,对我国当前乡村振兴、协商民主发展和立法建设有着重要的历史借鉴意义。

[关键词] 农业合作化;《农业生产合作社示范章程》;立法程序

1955年11月,全国人大常委会通过了《农业生产合作社示范章程》草案(以下简称《章程》草案),四个月之后,该草案经全国人大常委会再次通过,去掉“草案”二字,成为正式章程。作为指导合作化运动的重要法律文件,《章程》^①不仅由最高领导人毛泽东亲自主持制订,而且被认为是当时“农村中建设新社会的最高法律、根本法律”^②,“等于第二个宪法”^[1]。目前,学界对《章程》的研究主要散见于一些教科书和相关著作,且多集中于简述其内容,对其制订则缺少深入细致的分析。本文拟梳理《章程》制订的缘由、过程和特点,重点论述《章程》制订的阶段变化,并强调制订中党的领导、协商立法、民主立法等特点体现了当时凝聚党内外共识推进合作化运动的努力。《章程》的内容及其立法过程对我国现在的乡村振兴、协商民主发展和立法事业有着重要的历史借鉴意义。

一、《农业生产合作社示范章程》制订的缘由

(一)《章程》是实施宪法所定过渡时期总路线的重要法律

《章程》是为实施1954年《中华人民共和国宪法》所规定过渡时期总路线而制订的。54年宪法在制定时就被确定为一个过渡性宪法,是政府管理社会的总纲领和总政策,其主要任务是为全国人民确立奋斗目标,即过渡时期的总路线^{[2]48}。希望通过宪法来保障和推进社会主义改造,以实现向社会主义过渡的总目标。宪法通过法律的形式肯定了党的过渡时期总路线,但具体实施则应由各个具体的法律、政策来落实。在发布《章程》草案的通知中,国务院明确指出“《农业生产合作社示范章程》草案,是根据中华人民共和国宪法制定的;而且,它把宪法中关于农业社会主义改造的规定具体化了,它将成为全国五亿农民的行动指针,影响到他们的生产和生活的方式”^[3]。相比较而言,1961年通过的《农村人民公社工作条例修正草案》不论从内容和影响来看,都有必要在宪法的指引下通过立法的形式制定。但是,由于此时法制遭到极大破坏,社会主义改造的目标也已经实

[收稿日期] 2018-03-21

[基金项目] 本研究受到国家社科基金后期资助项目“从‘上控’到‘上诉’:中国近代刑事上诉制度转型研究”(编号:18FFX014)的资助。

[作者简介] 胡震,中国农业大学人文与发展学院副教授,邮编:100083。

① 目前出版的各种资料汇编和著作均只言《章程》草案。本文认为,草案只是正式《章程》制订过程中的一个阶段性产物,除为区别二者起见,本文统一简称其为《章程》。

② 人民日报社论“办农业生产合作社的规范”.山西政报.1955-22。

现;该草案由党的中央工作会议通过后即在各地推行,并未经过任何形式上的立法程序^{[4]613-614}。尽管其具有法律性质,只是党在农村工作的政策,并非法律^[5]。

(二)《章程》是引导农民加入合作社的重要示范

恩格斯认为,“通过示范和为此提供社会帮助”的方式,引导农民在自愿的基础上联合起来,是对农民个体经济进行社会主义改造必须坚持的基本原则^{[6]252-253}。在我国农业合作化运动中,也多次强调坚持自愿,反对强迫。1954年召开的第二次全国农村工作会议上,重点强调必须贯彻群众的自愿互利原则,必须坚持依靠教育说服、实例示范的方针^[7]。《章程》第1条明确合作社为坚持“自愿互利”原则的集体经济组织。引导广大农民加入合作社,主要采取教育和示范的手段^①。对于小生产者的农民,在教育一时难以取得较大成效的情况下,只能因势利导,用“利”吸引农民加入合作社。列宁在总结新经济政策的经验时,曾经说“对个人利益的关心,能够提高生产”^{[8]39}。同样,如果加入合作社的收入高于农民单干的收入,也能激发农民参加合作社的积极性和主动性。如此,便需要一些合作社试办成功的典范,通过它们,使农民了解合作社,自愿加入合作社。所以,某种程度上,《章程》既是一些成功合作社经验的总结,更是未来举办合作社的学习范例。在《章程》草案公布后,已有社章的农业生产合作社纷纷根据草案的精神,修改原有社章或直接把它作为自己的社章。^②因此,“示范”二字表明,章程既是农民试办合作社的学习典范,也承载着有关如何改造传统农业并最终实现社会主义的理论认识,体现了中国共产党合作化运动的政治实践逻辑。

(三)《章程》是探索总结合作化运动实践的产物

早在中央农村工作部开始起草《章程》草案之前,一些省份和大区经中央批准拟定了生产合作社示范章程,在各地试用。1954年中央农村工作部拟订《章程》草案的目的也是为了在总结此前实践经验的基础上,减少地方立法的随意性,使地方有章可循。为了使《章程》更具可行性,能真正适应合作化运动的需要,在其正式通过之前,除了多部门和各阶层经过多次讨论、修改和征求意见,还经过了一个试行阶段^③。《章程》草案在1955年11月由全国人大常委会通过后,交由国务院发给县级以上各级人民委员会讨论和征求人民意见,各地农业生产合作社可以把这一草案作为自己的社章试用。经过四个多月的试行后,次年3月,第一届全国人大常委会第三十三次会议正式通过了该《章程》。为了使党的决议和规章更具有科学性、民主性和可持续性,当时不少重大决策都有一个试行阶段。在试行中,既能检验其实际效果,又便于提出意见,不断纠正、补充和完善。经过试行后,条件成熟时,再变为正式决议和规章。例如,1951年11月中央印发《关于农业生产互助合作决议的草案》,在试行一年多之后,被证明是可行的,经删除“草案”二字,作为正式决议施行。

二、《农业生产合作社示范章程》制订的过程

(一)全国性农业合作社示范章程制订的准备阶段

为加强党的农村工作和统一领导农业合作化运动,1952年11月12日,中央决定在省级以上

① 不可否认的是,尽管当时的文件中一再强调坚持自愿原则,但是,领导人并非完全认同自愿。毛泽东曾经提出“社会主义也是需要强制的,不能完全靠自觉”。同时,在合作化运动中,在一些地方确实出现了强迫农民加入的现象。但总体上看,合作化运动主要还是采用了说服、教育、动员的工作方针。刘洪升、胡克夫:《河北农业合作化运动述评》,《当代中国史研究》2001年第3期。

② 由于当时中央对于地方的重大影响,甚至在《农业生产合作社示范章程(草案)》尚处于起草征求意见阶段,一些地方就根据其修订本省的试办章程。《河南省农业生产合作社试行章程》,1955年3月10日。

③ 我国建国之初的立法实践中,“草案”有两层含义:一是指未经相应国家权力机关正式通过、尚处于起草阶段的法律法规;二是指由相应国家权力机关通过公布、但尚处于试行状态的法律法规。

党委设立农村工作部,作为各级党委在领导农村工作方面的助手。1953年2月,中央农村工作部组建就绪,邓子恢任部长,廖鲁言、陈伯达任副部长,杜润生任秘书长。农村工作部主要是领导和实现农业合作化的专门机构。其主要任务是上传下达、统一协调,根据中央统一布置和指示精神,及时了解、研究和向中央反映各地农业合作化的发展情况及其出现的问题,并针对问题提出切实可行的建议,制定相应的规范文件草案,为中央决策提供参考。其中,起草一部全国统一的合作社示范章程,以指导和规范各地的合作化运动,成为中央农村工作部的重要工作内容之一。

早在解放前,一些革命根据地就已出现由农民创办的合作社。解放后,随着合作运动的不断发展,一些合作社制定了自己的社章,如1951年河北的《耿长锁农业生产合作社社章》^[9]。有些省则根据本地区农业合作发展情况制定了合作社试行章程,如1952年11月颁布的《河北省农业生产合作社试行章程(草案)》^[10]、1954年的《河南省农业生产合作社试行章程》^①。此外,当时合作化程度较高的东北和华北地区分别制定了两个影响较大的地区性合作社试行章程:《东北区农业生产合作社试行章程》(1953年1月5日)^[11-12]⁶⁵⁹⁻⁶⁶⁰和《华北区农业生产合作社试行简章》^[11]。前者是由东北局向中央报送后,由毛泽东会同廖鲁言、陈伯达略加修改后,经中共中央批准并分发中央局、分局、省、市区党委参考;后者则由华北局提出,并于1953年4月经中共中央审查修正通过。中央农村工作部成立后,廖、陈二人协助邓子恢,参与《章程》起草。这种人员的延续性有利于全国统一性《章程》制订时总结、参考地方立法的经验。

如果说中央农村工作部的成立为全国合作社章程的制定准备了有利的组织条件,地方试行章程则为全国章程的制定进行了有益的探索。在随后《章程》的起草过程中,各地不仅积极参与讨论、修改,而且根据中央决策和《章程》的修订及时制定、修改本地方的示范章程和各合作社的社章。

(二) 中央农村工作部主导下的《章程》草案制定

1954年1月,中央农村工作部部长邓子恢建议制订一个全国性的农业生产合作社章程,以避免底下乱定规则而影响合作运动。随后,农村工作部就组织力量,总结办社经验,草拟《农业生产合作社示范章程》草案,准备以此来规范各地合作化行为^[13]⁴⁷⁵。

4月,全国第二次农村工作会议在北京召开,会上对中央农村工作部提交的《章程》草案进行了讨论,并下发征求意见。邓子恢认为,制定合作社章程必须要根据群众的生产需要和他们的政治觉悟。他说:“现在我们有一个合作社章程,这还只是一个草案,各个地方不能完全按照这个章程去套,还要看各个地方的具体情况”^[14]³⁶¹⁻³⁷¹。会后,中央农村工作部根据各地意见,对《章程》草案修改后提出了一个试行草案。8月19日,《农业生产合作社示范章程(试行草案)》发到全国县级以上各级党委征求意见,由各省农村工作部汇总后,在10月10日至11月初召开的全国第四次互助合作会议讨论。12月,中央农村工作部根据各省意见和会议讨论情况,又形成了一个新的《农业生产合作社示范章程(草案)》^[15]³³⁵⁻³⁵⁹。由于当时各地合作化运动已经广泛开展起来,而全国缺少一个统一的合作社规范。应一些省的要求,中央农村工作部于12月28日将该草案先行发各省参考^[16]²⁴⁵。有的省则根据此草案制定或修改了此前的合作社章程^②。

然而,在合作化运动中,一些地方却不顾实际情况,盲目求快求多,强制农民入社,结果造成农民和政府及基层干部之间的紧张关系,甚至出现了不利于生产的现象。1955年1月初,邓子恢向刘少奇汇报了农村的紧张情况。为使合作化运动更好发展,1月4日,他又以国务院第七办公室的名义,向周恩来总理写了简报并提出两个建议:一是制定一个全国性的合作社章程,以“明确合作

① 中共河南省委办公厅:《河南省农业生产合作社试行章程》,1955年3月。

② 据《河南省农业生产合作社试行章程》(1955年3月10日)载:“现根据全国第四次互助合作会议和中央农村工作部所发《农业生产合作社示范章程(草案)》的精神,又作了某些修改。现发给你们,希望你们发给建社、办社干部和乡支部,组织党员、干部与各农业生产合作社学习。并建议他们根据《农业生产合作社示范章程(草案)》精神,参照本章程规定的原则,结合各社的实际情况,制订各社自己的社章。”

社的半社会主义性质,使干部不致乱立法,群众不致乱猜疑”,并附报了《农业生产合作社示范章程》草案;二是将合作化运动转入“控制发展、着重巩固”的阶段,附报了代中央起草的《关于整顿和巩固农业生产合作社通知》的草案^{[17]478}。

刘少奇和周恩来对邓子恢报告的情况十分重视,并立即将他提出的意见提交中央政治局讨论。会上决定成立一个专门的班子对《章程》草案再做修订^{[6]232}。班子主要成员来自中央农村工作部,由刘少奇安排陈伯达、廖鲁言、杜润生修改后,再以国务院名义颁布试行^{[18]155}。因为陈伯达的主要工作是为毛泽东主席服务,修改草案的实际工作主要由常务副部长廖鲁言承担。但是,章程的修改似乎并未跟上形势的需要。在5月17日召开的十五省市委书记会议期间,毛泽东认为制订的速度较慢,他说:“合作社章程要快点搞,要做到完全不损害中农利益。这样,合作社就可以快速发展”^{[4]352-353}。对农村工作部工作的不满意,可能是毛泽东最终决定亲自负责合作社章程修改的重要原因。

(三)毛泽东直接指导下的《章程》草案修改

1955年5月是合作化运动发展的一个重要转折点。如果说,十五省市委书记会议仅仅是毛泽东对合作化问题看法发生变化,并对邓子恢工作由支持转为批评的开始^{[6]258-264}。8月3日毛泽东、邓子恢之间关于合作社数字的争论,则可能是最终促使前者决定自己直接负责指导合作化运动发展的主要原因。8月26日,毛泽东批示,各地有关合作化问题的电报,“由中央直接拟电答复”,不必再经过农村工作部,这样就暂时停止了邓子恢和中央农村工作部指导全国农业合作化运动的工作^{[19]57-58}。由此,《章程》草案的修改也开始进入由毛泽东直接指导修改的阶段。

8月21日,毛泽东通知陈伯达去北戴河,研究为七届六中全会准备的《关于农业合作化问题的决议》的起草问题。同时,要廖鲁言负责继续修改《章程》草案。当时,周恩来正好也在北戴河修养。9月4日,在毛泽东主持下,周恩来、陈伯达、廖鲁言等人初步审定了这两个文件。6日,《章程》草案印发在京中委、候补中委、中央各副秘书长、农村工作部各副部长和秘书长中征询修改意见,并让杨尚昆转告胡乔木研究和修改示范章程。当晚,毛泽东在中南海颐年堂主持会议,讨论《关于农业合作化问题的决议(草案)》和《农业生产合作社示范章程(试行草案)》,邓子恢、廖鲁言、陈伯达和胡乔木参加了会议。会后,在毛泽东的领导下,《章程》试行草案由胡乔木主持,陈伯达、廖鲁言参加,又作了两次修改^{[20]1358}。胡乔木对农业、农村和农民比较熟悉,拥有高超的文字水平,以及作为“中共第一支笔”,其对中央政策和毛泽东思想的领悟和落实十分出色,均使其成为《章程》草案的最佳人选^{[21]143-145}。胡乔木的修改应该主要是对《章程》草案作政策上的把握和文字修改。毛泽东对于修改后的内容很满意,认为“改得很好,较原件大有进步”,并亲自对个别文字作了修改^{[22]438}。

按照最初计划,《章程》由中央农村工作部提出草案,上报中央修改后以国务院名义颁布试行^{[13]478}。但是,随着合作化运动的快速发展,对合作化路线实施过程中的策略、步骤、快慢等问题,不仅党内产生了一些争议,党外一些民主人士提出了疑虑,部分群众也不是完全能理解和接受。因此,如何在党内外统一对合作化运动的认识和行动,成为当时的一个重要问题。1954年宪法确立的执政党领导、民主党派协商、国家机关落实和人民群众讨论的“四位一体”立法程序,为在全国范围内讨论、学习和贯彻落实《农业生产合作社示范章程》提供了一个很好的方式。这种立法程序有利于社会各阶层充分了解、正确认识并积极参与合作化运动,使《章程》真正成为全国人民的共识和努力方向。

1955年10月11日,在中国共产党第七届中央委员会扩大的第六次全体会议上,毛泽东作了《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》的总结报告。参会人员对《关于农业合作化问题的决议》和《农业生产合作社示范章程》草案两个文件进行了讨论,并提出了一些修改意见。会上决定,《决议》由政治局修改后直接公布,《章程》草案则由会议“基本通过”后,还“要采取立法的手续”,提交中华人民共和国国务院和全国人民代表大会常务委员会讨论,经过征求意见、地方试办后,由人民代表大会通过^{[23],[24]195-217}。毛泽东在做总结讲话时,特别强调这次会议是有关合作化运动的

一场大辩论。经过党内的一场思想斗争,毛泽东有关农业合作化的理论和主张,从思想上为全党所接受,并被写进决议。虽然《章程》草案是由会议“基本通过”,但应该不是对其内容有重大原则分歧,而是对一些具体规定有不同看法。这些小的问题可以在实际讨论修改中得以解决。

(四) 采用立法程序通过《章程》草案

1. 全国人大常委会立法通过《章程》草案

七届六中全会以后,如何把全会决议贯彻到实践中去,成为党和群众的实际行动,并在实践中不断地扩大工作成果,成为毛泽东考虑最多的问题^{[20]1366}。10月19日下午,在中南海颐年堂,由毛泽东主持召开了最高国务会议第五次会议,讨论《农业生产合作社示范章程(试行草案)》,听取反馈的意见和建议,加以集中和整理。参加者中既有刘少奇、周恩来等党的高级领导人,也有宋庆龄、李济深、沈钧儒等著名党外人士^{[22]454}。在《章程》草案已经党内通过的情况下,由最高国务会议这个与非执政党沟通的机构进一步讨论,有利于党外民主人士理解草案内容,加强党内的沟通和协调。同时,通过党内的广泛讨论、研究以及提出不同看法和修改意见,也有利于《章程》草案内容的补充完善^[25]。会后,又由中国人民政治协商会议第二届全国委员会组织所有在京的全国委员会委员和全国人民代表大会代表进行了讨论^[3]。

11月5日,中国共产党中央委员会决定,在国务院会议通过《章程》草案以后,提交全国人民代表大会常务委员会审议。7日,国务院全体会议第二十次会议讨论并一致决议通过草案,并提请全国人民代表大会常务委员会审议^①。9日,一届全国人大常务委员会第二十四次会议通过了《章程》草案,并决定将这一草案交由国务院发给县以上各级人民委员会讨论和征求人民意见。会议还决定,各地农业生产合作社可以把这一草案作为自己的社章试用。10日,国务院发布“国务院关于发布农业生产合作社示范章程草案的通知”,明确提出对《章程》草案所提出的各种意见,由各省、市、自治区人民委员会在1956年3月底之前汇总并报国务院,对草案作必要修正后,再提请全国人民代表大会下一次会议讨论通过^[4]。

2. 《章程》草案试用和征求意见

为认真贯彻国务院通知的精神,全国各地进行了细致部署。具体内容主要包括以下几个方面:(1)确定具体机构负责草案的学习、贯彻和征求意见,如,陕西省就确定由省人民委员会农林水办公室总负责,下属各市、专署、县有专人负责^②;(2)组织国家工作人员和社会各界人士学习讨论,并征求其意见^③;(3)对于和草案密切相关的广大农民,则专门强调,由干部以村或社为单位,结合毛主席《关于农业合作化问题》的报告和中共中央七届六中全会《关于农业合作化问题的决议》及草案说明,对其讲解《章程》草案,并指导农业生产合作社加以试用。在讲解试用过程中,征求他们的意见;(4)在认真学习讨论的同时,要求各个农业生产合作社结合本社具体情况和需要,对草案中没有规定或者没有具体规定的事情,做出补充规定,已有社章的应进行修订工作,并特别强调要“同解决合作社本身所存在的各种问题结合起来,使示范章程草案作为整社的一项武器”;(5)讨论时间大约为不到三个月,从1955年12月开始,至1956年2月底结束。

3. 正式章程的通过

经过三个多月的试行和征求意见,1956年3月17日,第一届全国人民代表大会常务委员会第三十三次会议讨论了周恩来总理3月9日提出的《关于农业生产合作社示范章程的议案和说明》,认为1955年11月9日通过的《农业生产合作社示范章程草案》,经过各地试用,证明是切合实际的,可以不再修改补充;同时,由于当时全国加入农业生产合作社的农户已经达到农户总数的85%,其中高级合作社的社员约占社员总数的60%,急需通过《农业生产合作社示范章程》,不必再提请全国人民代表大会讨论通过,并且应当从速制定高级农业生产合作社的示范章程。因此,决议

① 《国务院关于通过农业生产合作社示范章程草案的决议》,1955年11月7日。

② 陕西省人民委员会关于组织讨论《农业生产合作社示范章程草案》的通知. 陕西政报. 1955-12-9。

③ 山西省人民委员会关于试行和讨论《农业生产合作社示范章程草案》的通知. 山西政报. 1955-12-20。

将全国人大常委会第二十四次会议通过的《农业生产合作社示范章程草案》照原案通过,成为正式章程^①。同日,该章程由中华人民共和国主席毛泽东签署公布。

3月23日,国务院发布《关于农业生产合作社示范章程草案已成为正式章程的通知》,要求转发所属各县、市人民委员会遵照执行。该通知同时解释了章程在内容上未做修改的原因,是因为各地在讨论上述示范章程草案中所提出的意见绝大部分是属于由初级社转高级社的一些问题和应该采取的解决办法,这些内容将要在草拟高级农业生产合作社示范章程草案时注意参考,因此无必要在章程中予以规定^②。

综上,《章程》的制订主要经历了中央农村工作部负责、毛泽东直接指导以及立法程序通过等几个阶段。阶段的变化既有领导人主观因素的影响,更主要是历史情势发展的结果。毛泽东之所以决定亲自指导农村合作化运动和《章程》的拟订,既和他本人对邓子恢及其领导的中央农村部的认识有关,也和过渡时期总路线确定后农业合作化成为国家发展的重大战略相关。在党的七届六中全会已经通过的《章程》草案,之所以还要采用立法程序通过,主要是鉴于“章程等于第二个宪法”的重要意义^{[24]195-217},以及党内外统一思想 and 行动的必要性。

三、《农业生产合作社示范章程》的立法特点

《农业生产合作社示范章程》的制订过程典型体现了我国上世纪五十年代的立法特点。我党杰出的政法工作领导人董必武曾对这套程序作了精要的概括。他说:“我国许多重要法律、法令,都是党经过调查研究提出初稿,同民主党派商谈,逐渐形成草案,经过国家机关讨论修改后,有的仍以草案形式发交地方国家机关、人民团体一直到县乡,发动广泛的群众讨论,再经由国家立法机关审议通过,才成为正式的法律、法令”^{[26]345}。立法的逻辑链条为:执政党草拟-政协商谈-国家机关(国务院等)修改-人民群众讨论-全国人大通过。这套程序是在1954年宪法确立的体制下通过实践形成的,可以被称为由执政党领导、民主党派协商、国家机关落实和人民群众讨论构成的“四位一体”协商民主立法程序^[27]。相比于现代西方资本主义国家的立法,中国共产党领导下的协商民主立法形式是党的建设、统一战线和群众路线三个重要法宝在立法上的具体体现。

(一) 立法过程体现了党的领导

新中国法制工作的一条基本原则就是必须要坚持党的领导。五十年代立法最突出和重要的特点就是作为执政党的中国共产党直接领导立法工作。在《章程》的制订中,以下几个方面鲜明的体现了这一特点。第一,党的政策、纲领和指示是立法的根本指导方针。合作化运动是在毛泽东主席和党中央的直接指导下开展的,具体由农村工作部负责。在《章程》的制订中,党的几次农业互助合作会议和农村工作会议上的决议、七届六中全会《关于农业合作化问题的决议》等党的决策均直接影响了《章程》草案的制定和修改。《河南省农业生产合作社试行章程》第1条就明言其是制定依据是过渡时期总任务、党的中央委员会《关于发展农业生产合作社的决议》以及宪法而制定^③。第二,党是立法的创议、决策和决定者(全国人民代表大会及其常务委员会)。1955年初,当农村工作部提议制定一个全国性的农业合作生产示范章程时,是在刘少奇主持下,由党的中央政治局开会讨论正式拟订草案;此后,《章程》决定由立法程序通过也是由中国共产党中央委员会决定的。第三,党是法律草案的拟订者。《章程》最初就是由中央农村工作部根据地方的立法经验,通过调查研究,起草出初稿的。正如董必武所言,建国之初,“中央人民政府颁布的法律命令都是党的创意,许多重要的文告都是先由党拟定初稿(不经过党的准备、考虑,是没有的)”^{[26]119}。第四,党对法律草案进行审查、讨论、修改和批准。农村工作部起草的《章程》草案在党的农村工作会议、农业互助

① 全国人民代表大会常务委员会关于《农业生产合作社示范章程》的决议. 陕西政报,1956(6)。

② 中华人民共和国国务院关于《农业生产合作社示范章程草案》已成为正式章程的通知. 陕西政报. 1956(6)。

③ 中共河南省委办公厅:《河南省农业生产合作社试行章程》,1955年3月。

合作会议上经过多次讨论、修改;在毛泽东亲自指导修订后,先由中央政治局开会对其内容进行了讨论,后在党的七届六中全会(扩大)讨论和通过《章程》草案。在实施中,地方农村工作部等党的机构在收集意见、指导试用等方面发挥了重要的作用。

(二)立法过程体现了协商立法

围绕农业发展的道路问题,不仅中国共产党内部有争论^①,一些民主人士也有不同意见。1953年9月,在全国政协常委扩大会议上,梁漱溟有关“农民苦”的发言就被毛泽东认为代表了地主、资产阶级反对总路线、反对工业化的思想^{[28]1-3}。1955年4月,中国民主建国会中央常委、全国政协委员彭一湖写信反映,其家乡由于粮食统购统销中存在的问题,导致粮食短缺,农民陷入饥荒。著名民主人士黄炎培也反映当时的农村政策导致情况较为紧张。面对民主人士提出的疑问,毛泽东认为梁漱溟等恰恰代表了一些民主党派人士不愿搞工业化和社会主义、不理解也不支持农业合作化的思想。^②七届六中全会使党内在农业合作化问题上达成了思想和认识上的一致。下一步就是要在党外人士,特别是民主人士中对《章程》广泛讨论、征求意见,达成统一。这也是为什么毛泽东在会议发言中特别强调《章程》的制定“要和民主人士商量”的重要原因^③。

民主人士对合作化运动有疑问,原因很复杂。其中重要的一点在于,在合作化政策形成过程中缺少和党外人士的充分沟通和协商。一些地方刊物甚至把有关如何办农业生产合作社的讨论也作为“党内机密”,不对外公开,使得党外民主人士对农业合作化政策的认识受到很大限制。为解决这一问题,毛泽东特别强调要把有关“怎样办农业生产合作社”的书籍由人民出版社出版后,给每个民主人士送一本,使民主人士了解合作化的政策和规定^[1]。1954年宪法确立的新政治体制使得政治协商会议不再代行国家立法权力,而更多承担政治协商、参政议政的职能。如何在职能转换中减少分歧、建立共识,成为当时必须面对的一个重要问题^[29]。把党外人士关注较多的合作化问题采用最高国务会议讨论、征求全国政协委员意见、由全国人大立法通过等方式与民主人士充分沟通,是协商立法的典型体现。其既能广泛征求党外人士意见,也能疏导其不满,打消其疑问,彼此之间建立共识,并最终促进他们正确认识并积极参与合作化运动。

(三)立法过程体现了民主立法

为充分发挥广大人民群众参与制定法律的积极性,使人民群众的意见能被广泛采纳,使制定的法律更加周全、更得人心,建国之初的立法模式较多体现了鲜明的民主立法特色。1954年《中华人民共和国宪法》的制定典型地反映了上述特点。宪法经由起草委员会草拟后,经过党内外政治精英的多次开会讨论、反复酝酿,确定草案后又把草案公开由全民参与讨论征求意见^[30]。这种社会各阶层充分参与的立法模式为其后几部法律的制定树立了一个良好的示范。例如,1955年《中华人民共和国兵役法》的制定,不仅在拟订草案时按照一定程序,向有关部门和人员及具有代表性的全国政协委员、全国人大代表“征求意见”;而且在草案确定之后又由国务院交地方政府和人民群

① 党内有关农业合作化问题,曾经发生了1950年刘少奇与高岗之间的争论,1951年围绕山西省委试办农业生产合作社的争论以及1955年毛泽东与邓子恢之间有关合作化速度的争论。叶扬兵:《农业合作化运动研究述评》,《当代中国史研究》2008年第1期。

② “他(毛泽东)接着又说:农民对社会主义改造是有矛盾的,农民是要‘自由’的。代表农民讲话的,过去有个梁漱溟,现在又出来个黄炎培,其实他们不是代表农民,而是不赞成社会主义。这种思想,党内也有。不仅下边有,上面也有,省里有,中央机关干部也有。”杜润生:《杜润生自述:中国农村体制改革重大决策纪实》,北京:人民出版社,2005年第53-54页。

③ 毛泽东主席在七届六中全会上的发言说,“你们对决议、章程这两个文件有许多修改的意见,很好,搜集起来我们考虑一下。今天通过以后,决议在几天内就可以由政治局加以修改公布。章程还要慢一点,要跟民主人士商量,要采取立法的手续,也许和兵役法一样,先由人民代表大会常务委员会讨论一下,交给国务院公布征求意见,各地方就可以照那样试办一个时期,到了明年,再交人民代表大会通过。”《毛泽东选集》第五卷,北京:人民出版社,1977年第195-217页。

众广泛讨论、提出修改意见^①。

需要注意的是,这种民主立法程序不同于西方的代议制民主,而是党的群众路线在立法上的体现。人民民主被视为立法的力量和源泉。党的政法工作领导人董必武就特别强调,我国的立法“正由于坚持了群众路线,才能无隔阂地反映人民的意见”^{[26]345}。如前所述,《农业生产合作社示范章程》草案的制订不仅借鉴吸收了地方合作社试行章程的内容,而且在制定过程中经过多次调查研究、党内的广泛讨论,最后又交由各地试行。试行时,要向群众仔细解释章程的内容,发动群众广泛讨论,根据实践的结果提出意见,再予以修改完善。这些都突出反映了立法过程中对群众路线的坚持。

四、结论

《农业生产合作社示范章程》的制订可谓一波三折。为完成1954年宪法所规定的过渡时期总任务、引导广大农民加入合作社、规范合作社行为,先是由邓子恢领导中央农村工作部主持起草了全国性的《农业生产合作社示范章程》草案。但是,由于和邓子恢及农村工作部在合作化发展问题上存在分歧,毛泽东决定自己直接指导农业合作化运动发展和《章程》的制订。《农业合作化问题的决议》和《章程》草案在党的七届六中全会顺利通过,标志着在有关合作化问题上党内基本达成了一致。但是,农业合作化运动是一场涉及社会各阶层,特别是广大农民的政治、经济和社会改造运动。运动的推进,不仅要在党内达成思想上的统一,更要在党外人士和广大人民群众中获得广泛支持。这是《章程》最终经由立法程序通过的缘由。

党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出立法工作必须要坚持科学立法、民主立法原则。2017年党的十九大报告强调“协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”;明确提出,实施乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化^②。新时期,如何在党的领导下使“三农”立法和乡村振兴战略制订真正反映广大人民群众的需要、真正反映社会的发展规律,成为我们必须研究的一个重要课题。虽然由于形势发展变化太快,《农业生产合作社示范章程》制定之后并未发挥出预想的功能,但60多年前实践者为中国农业发展道路所做的艰辛尝试,为增加立法科学性、民主性和可行性的努力探索以及经验教训,均为我国当前乡村振兴、协商民主和立法事业做出了有益的历史探索。

[参考文献]

- [1] 毛泽东. 在七届六中全会扩大会议上的总结. 中文马克思主义文库. 2018-5-1. <http://marxists.anu.edu.au/chinese/maozedong/1968/3-070.htm>
- [2] 蔡定剑. 历史与变革——新中国法制建设的历程. 北京:中国政法大学出版社,1999
- [3] 国务院关于发布农业生产合作社示范章程草案的通知. 山西政报,1955-22
- [4] 杜润生. 当代中国的农业合作制. 北京:当代中国出版社,2002
- [5] 辛逸. 《农业六十条》制订与修改的历史考察. 中共党史研究,2013(4):30-38
- [6] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾(上). 北京:中共党史出版社,2008
- [7] 第二次全国农村工作会议(1954年4月2-18日). 党史百科. 2018-1-27. <http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/166496/168117/10012089.html>
- [8] 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局. 列宁全集:第33卷. 北京:人民出版社,1985
- [9] 罗平汉. 农业合作化运动的早期典型. 党史文苑,2014(5):21-27
- [10] 刘洪升,胡克夫. 河北农业合作化运动述评. 当代中国史研究,2001(3):113-120

① 彭德怀. 关于中华人民共和国兵役法草案的报告. 山西省人民政府公报. 1955(15).

② 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利. 人民日报. 2017-10-28(001).

- [11] 黄道霞. 建国以来农业合作化史料汇编. 北京: 中共中央党校出版社, 1992
- [12] 毛泽东. 对东北农村工作会议有关工作文件的批语. 建国以来毛泽东文稿(第三册). 北京: 中央文献出版社, 1989
- [13] 邓子恢传编辑组. 邓子恢传. 北京: 人民出版社, 1996
- [14] 邓子恢. 邓子恢文集. 北京: 人民出版社, 1996
- [15] 杜润生. 当代中国的农业合作制. 北京: 当代中国出版社, 2002
- [16] 高化民. 农业合作化运动始末. 北京: 中国青年出版社, 1999
- [17] 国务院第七办公室工作简报第 1 号. 中共党史教学参考资料(第 20 册). 北京: 国防大学出版社内部出版发行, 1986
- [18] 林蕴晖. 中华人民共和国史·第二卷. 香港: 香港中文大学出版社, 2009
- [19] 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制改革重大决策纪实. 北京: 人民出版社, 2005
- [20] 逢先知, 金冲及. 毛泽东传. 北京: 中央文献出版社, 2011
- [21] 程中原. 胡乔木与毛泽东邓小平. 北京: 当代中国出版社, 2015
- [22] 中共中央文献研究室. 毛泽东年谱(1949—1976): 第二卷. 北京: 中央文献出版社出版, 2013
- [23] 中国共产党中央委员会关于举行第七届中央委员会第六次全体会议(扩大)的公报. 江苏教育, 1955 - 21
- [24] 吉林师范大学. 毛泽东选集: 第五卷. 长春: 吉林人民出版社, 1977
- [25] 李林. 最高国务会议组织结构及其功能探析. 中共党史研究, 2005(1): 8
- [26] 董必武. 董必武法学文集. 北京: 法律出版社, 2001
- [27] 马一德. 宪法框架下的协商民主及其法治化路径. 中国社会科学, 2016(9): 146 - 163
- [28] 艾恺. 最后的儒家: 梁漱溟与中国现代化的两难. 南京: 江苏人民出版社, 1996
- [29] 马一德. 论协商民主在宪法体制与法治中国建设中的作用. 中国社会科学, 2014(11): 104 - 122
- [30] 杨积堂. 立法协商的民主源起与制度构建. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2016(4): 79 - 87

A Historical Research on the Formulation of the Model Charter of Agricultural Production Cooperatives in 1956

Hu Zhen

Abstract In order to implement the general transitional line stipulated in the Constitution of 1954, to guide the broad masses of peasants to join the cooperatives and to refine and sum up the successful experiences of the cooperative movement, under the auspices of the Central Ministry of Rural Work and Mao Zedong successively, The Central Committee has drafted the Model Charter of Agricultural Production Cooperatives. Considering the unity of thought and action throughout the country, the draft was first discussed and adopted by the Central Committee of the Party, then passed through legislative procedures and submitted to the Chinese People's Political Consultative Conference. The process of formulating the Model Charter reflects the unification of the Party's leadership, deliberative legislation and democratic legislation under the new constitutional framework, which has important historical reference significance on rural revitalization strategy, deliberative democracy and legislative construction.

Keywords Agricultural cooperation; the Model Charter of Agricultural Production Cooperatives; Legislative process