

· 读史札记 ·

“大包干”政策内涵的历史流变*

——基于安徽省凤阳县的考察

李 嘉 树

作为农业经济的一项重要政策，“大包干”在中国改革史上有着十分显著的地位。安徽省凤阳县农村改革中涌现的“大包干”，经邓小平等人肯定后名声大噪，成为政治学、经济学、历史学的核心概念之一。时至今日，研究中国农村改革的学者，无不对“大包干”耳熟能详。然而对凤阳“大包干”政策内涵的历史流变，迄今仍未有研究者加以关注。就连农业政策的制定者、研究者，在谈及凤阳“大包干”时，也经常将其与包产到户、包干到户等概念合为一事^①。

我们知道，包产到组、包产到户、包干到组和包干到户在政策规定上内涵迥异：（1）包产到组，指生产队将土地、生产资料等分包给作业组，作业组上交一定的农产品后，再由生产队统一分配；（2）包产到户，指将集体土地交给社员家庭耕作，包产部分仍由集体统一分配；（3）包干到组，性质上与包产到组相同，具体做法则是在包产到组的基础上突破由生产队统一分配这个环节，改由作业组主导分配；（4）包干到户，指在包产到户的基础上，进一步打破集体分配，社员家庭完成国家、集体的任务后，可自行分配。研究凤阳“大包干”，不能将上述概念混淆。

在不同的历史时期，“大包干”政策内涵变动不居，增加了准确理解该政策的难度。但是，如果不厘清“大包干”政策内涵的历史流变，不仅会造成理解和运用这一概念的错乱，更与历史的真实场景相距甚远。根据笔者的初步研究：1979年2月至1980年7月，凤阳县委推行的“大包干”是包干到组，其核算单位是“作业组”^②；直到1980年8月，“大包干”的核算单位才可以是“户”。此外，笔者还将揭示，早在1961年凤阳县委便推行过“大包干”，彼时其核算单位是“生产队”。这些发现，或有助于丰富学界对“大包干”概念及其运行等问题的认知。

一、新发现的凤阳 1961 年“大包干”

“包干”是一项财务制度，“大包干”是指“包干”的规模较大，这两个词最初均与农业经济政策无涉。所谓“包干”或“大包干”，指的是一方对另一方的人、财、物等采取一揽子解决的办

* 本文是国家社科基金青年项目“中国农村改革的省级决策研究（1977—1982）”（19CDJ023）的阶段性成果。

① 参见韩长赋《中国农村土地制度改革》，《农业经济问题》2019年第1期；赵树凯《“大包干”政策过程：从“一刀切”到“切三刀”》，《华中师范大学学报》2018年第2期；刘同山、崔红志、孔祥智《从“大包干”到现代农业发展：安徽凤阳县的经验与启示》，《中州学刊》2019年第10期。需要指出的是，上述文章均有很深的造诣，美中不足的就是未能把握凤阳“大包干”政策的准确含义。

② 在这段时间，凤阳县的党政干部大多视“包产到户”“包干到户”“包到户”为“分田到户”“分田单干”或“单干”，因而不加区别地使用这些概念。实际上，搞“到户”的社员也很少严格遵守“包产”或“包干”的规定。换言之，“包产到户”和“包干到户”在实践中几乎没有多大区别。为尊重历史，当事人明确提到“包产到户”或“包干到户”时，笔者会忠实记录他们的相关言论。对诸如“到户”或“包到户”等无法根据上下文判定其是“包干”还是“包产”的，笔者一般使用“包产到户”。

法，而非逐项或局部地提取、发放。新中国成立后，中共主要领导人多次使用“包干”或“大包干”。如1954年1月13日，邓小平在全国财政厅局长会议上阐述财政工作的方针时说“包干。以后是否永远包干？不一定。”^①1958年9月5日，毛泽东在谈到美国干涉台湾问题时指出：“美国现在在我们这里来了个‘大包干’制度，索性把金门、马祖，还有些什么大担岛、二担岛、东碇岛一切包过去，我看它就舒服了。”^②这个时候，“大包干”与农业政策仍未发生联系。

众所周知，凤阳县农村改革的主要形式是“大包干”。由于其启动时间早、产生影响大，“凤阳‘大包干’”在全国也最为知名。因凤阳农村改革而家喻户晓的“大包干”，不仅与农业经济政策有着紧密的联系，甚至其一旦被提及就让人自然地联想到波澜壮阔的中国农村改革。正因为如此，主流的历史叙事一般认为，凤阳县“大包干”始于粉碎“四人帮”后的农村改革时期^③。然而，新近发现的史料表明：早在1961年冬季，凤阳县委便讨论并部署过“大包干”。

1961年10月27日晚，凤阳县委召集各公社党委书记、部分大队书记等开紧急会议，动员各地实行“大包干”。凤阳县委第一书记马维民传达了安徽省委对“大包干”要在“全省赶快完成”的意见。马维民说：很多省份搞了“大包干”，安徽却没有搞。“大包干”以生产队为核算单位，“生产队向（生产）大队实行大包干，剩下的按劳分配。多收不多交，少收不少交”。经过讨论，与会者通过了实行“大包干”的决定。29日，紧急会议结束时，马维民再次解释以生产队为核算单位“大包干”的做法“过去以（生产）大队（为单位）分配、核算，从秋种开始（改为）以生产队（为）分配、核算单位。生产队向（生产）大队只交公积金、公益金、管理费、交征购而外，剩下的按劳分配。”马维民要求基层干部理解透彻“大包干”，向群众解释这样做的好处。^④

从马维民的上述讲话可以看出：（1）凤阳县1961年推行“大包干”，不是其自身的创造，而是来自安徽省委的号召。（2）彼时的“大包干”，其基本核算单位是生产队。安徽省委之所以动员实行“大包干”，是因为中共中央推介了河北省南宫县“大包干”的做法。1961年10月23日，中共中央发出《转批邢台地委关于南宫县贯彻大包干政策的通报》，指出南宫县“大包干”的经验“很好”，“各地都应当认真研究，参照办理”。据《河北省邢台地委关于南宫县贯彻大包干政策促进粮食征购和种麦运动的通报》称：南宫县在分配上实行“大包干”，生产队完成征购后可自行分配，此举“调动起生产队和广大社员的积极性，有力地促进了粮食征购和种麦运动”。^⑤在此之前，毛泽东与河北省委代理第一书记刘子厚等人多次谈论“大包干”，还曾设想用“大包干”替换“三包一奖”制度（包产、包工、包成本和超产奖励）^⑥。由此可见，正是毛泽东等人的推动，“大包干”才在1961年冬从单纯的财务制度演变为重要的农业经济政策。

安徽省之所以此前未搞“大包干”，是因为省委从1961年初开始在全省普遍推行“责任田”。“大包干”与以生产大队为核算单位的“大呼隆”分配相比较，的确有诸多好处，但它与“责任田”相比较却不见得有什么优势。因为“责任田”直接包产到户，对人民公社的“三级所有，队为基础”突破得更为彻底，也更能调动群众的积极性。^⑦

① 《建国以来重要文献选编（1949.9—1965.12）》第5册，中央文献出版社，1993年，第39页。

② 逢先知、金冲及主编《毛泽东传》第4册，中央文献出版社，2013年，第1827页。

③ 参见中共安徽省委党史研究室编《中国新时期农村的变革·安徽卷》，中共党史出版社，1999年，第298页；滁州市地方志编纂委员会编《滁州市志》上册，方志出版社，2013年，第408页；安徽省凤阳县地方志编纂委员会编《凤阳县志》，方志出版社，1999年，第117页。

④ 《县委扩大会议记录》（1961年10月27日至29日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1961-5。

⑤ 参见《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第38册，人民出版社，2013年，第257—260页。

⑥ 逢先知、金冲及主编《毛泽东传》第5册，中央文献出版社，2013年，第2141、2145页。

⑦ 李嘉树、朱清《20世纪60年代初安徽省“责任田”名称及政策变迁研究》，《中国国家博物馆馆刊》2019年第1期。

经过一段时间的检验，凤阳县委开始重新审视是否继续推行“大包干”。1961年12月26日，马维民听取了各公社对“责任田”和“大包干”的意见。会上，大家对“大包干”普遍评价不高。有的反映，“账分到小队（生产队）不好分，同时也不合理”。有的反映，如实行“大包干”，则鸡、鸡蛋的上交任务很难完成。凤阳县委第二书记王潮民最后决定，“责任制还是要按省委的办法，不要搞的花样太多了”。^① 在此后长约17年的时间里，“大包干”一词在凤阳县几近绝迹。

虽然“大包干”在凤阳县昙花一现，但这段历史并非无足轻重。此前几乎所有的论著都认为，“大包干”在凤阳县出现是农村改革时期。从笔者的叙述可以看出，早在1961年凤阳县便实行过“大包干”。但凤阳县1961年“大包干”的政策内涵，完全不同于1979年的“大包干”。1979年“大包干”的核算单位是作业组，而1961年“大包干”的核算单位则是生产队。

值得研究的另一个问题是，农业“大包干”在20世纪60年代稍纵即逝的原因是什么？其实，这与政策的急剧变化有关。从现在已公开的1962年至1978年中共中央文件中，暂未发现对“大包干”的直接批判。但从观察中国政治动态的重要窗口——《人民日报》，还是能够看出一些端倪。分析“大包干”在《人民日报》的出现频次：从1949年8月（《人民日报》成为中共中央机关报）到1962年12月，《人民日报》提及“大包干”的15篇文章，均客观介绍或正面肯定了“大包干”；而从1963年1月至1978年10月，“大包干”几乎在《人民日报》销声匿迹——仅在1976年有两篇报道提及“大包干”，其语调还是批判性的。其中一篇报道，将“大包干”斥责为“邓小平的‘白猫黑猫’论”^②。从这两篇批判文章可以大体知道：中共八届十中全会后对“单干风”的批判，波及“大包干”一词的使用。“大包干”与农业生产责任制联系在一起后不久便受批判“单干风”的影响，成了禁忌字眼。此后，“大包干”一词被束之高阁，在凤阳亦长时间地不再被提及。

直到1978年冬，“大包干”再次被正面报道，它才在凤阳基层干部的口中“复活”。1978年11月1日，《人民日报》在题为《黄埔新港建设速度还要加快》的报道中，重新以积极的口吻谈到“大包干”^③。半个多月后（1978年11月17日至20日），在凤阳县委召开的四级干部会议上，便有基层干部公开谈论“大包干”。据时任凤阳县委办公室秘书的陈怀仁介绍，这是粉碎“四人帮”后“大包干”一词首次在凤阳出现。^④

二、单一的包干到组

在推行“大包干”前，凤阳县农业生产责任制的主要形式是包产到组和“一组四定”（生产队组织临时的或固定的作业组，定任务、定质量、定时间、定工分）^⑤。在当时的政治语境中，“一组四定”已写入《中共安徽省委关于当前农村经济政策几个问题的规定（试行草案）》，在“政治正确”上毋庸置疑；而中共十一届三中全会后，包产到组亦取得了“半合法”地位^⑥。1979年2月，凤阳县委工作会议决定实行“大包干”，标志着“大包干”成为凤阳县的地方政策。1980年1月，在安徽省委召开的全省农业会议上，凤阳县委书记陈庭元作为先进代表被安排在各地、县中第一个发言。这意味着凤阳“大包干”成为安徽农村改革的典型范例。对凤阳“大包干”由地方政策演

① 《公社党委书记会议记录》（1961年12月26日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1961-8。

② 参见《批判邓小平的“白猫黑猫”论》，《人民日报》1976年8月12日。

③ 参见《黄埔新港建设速度还要加快》，《人民日报》1978年11月1日。

④ 陈怀仁、夏玉润编著《起源：凤阳大包干实录》，黄山书社，1998年，第75页。李嘉树采访陈怀仁的记录（2019年8月14日）。

⑤ 中共凤阳县委员会《关于印发〈县委工作会议纪要〉的通知》（1979年2月22日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1979-7。

⑥ 参见杜润生编《中国农村改革决策纪事》，中央文献出版社，1999年，第85页；张成洁《改革开放的第一份政治宣言——再读十一届三中全会公报》，《江苏大学学报》2019年第2期。

变为改革典型的过程，笔者已有研究，今不赘述^①。需要重申的是，这一时期凤阳县的“大包干”是包干到组。本文将进一步考证，“大包干”的核算单位由单一的作业组转变为作业组和户的时间节点及主要过程。

全省农业会议结束后，凤阳县委一度想在“大包干”之外小范围实行包产到户。1980年1月14日（全省农业会议闭幕后的第三天），凤阳召开县委常委和革委会副主任会议^②，传达全省农业会议精神。此时，滁县地委书记王郁昭对凤阳农业生产责任制的意见是：要以“大包干”为主，“也可搞一点包产到户，但要有领导地搞，不能大起大落”。在这次会议上，与会人员对搞“大包干”态度一致，均表示要继续积极推行。但在包产到户问题上，却出现了巨大的分歧。陈庭元说，不能再坚持“不准单干”了，对长期落后的地方，“（如果群众）要求包到户的，不能不叫他们干”。而反对的人说“凤阳‘大包干’已出名了，不要再搞其他形式了。”最后，一个折中性方案被讨论通过，即：（1）在条件较差的“东三区”（总铺区、板桥区和小溪河区）以“大包干”为主，其中“长期落后”而群众又“有要求的”地方，经过批准可以包产到户。（2）在条件较好的“西四区”，其中武店区、刘府区和大庙区搞“大包干”；而门台区则以“一组四定”为主，已推行“大包干”的则继续搞“大包干”。^③

然而，县委常委和革委会副主任会议提出的方案，却在区委书记碰头会上被推翻。1980年1月18日的区委书记碰头会，集中讨论了农业生产责任制问题。“西四区”的区委书记们一致反对仅在“东三区”搞包产到户。他们的基本主张是，全县责任制的形式应该统一，如果允许“东三区”搞包产到户，他们很难在“西四区”稳定“大包干”的形势。就连“东三区”的区委书记，也对这个方案不甚积极。板桥区区委书记林兴甫的意见颇为典型，他说：如允许“到户”就不要设置限制，否则就一律不许干。确实，“东三区”如果只允许“长期落后”的地方包产到户，“长期落后”以外的地方也同样面临着“大包干”稳不住的问题。区委书记们的反对意见甚大，陈庭元不得不退让“从群众意见看，多数想包到户，区社书记多数不想到户，还搞‘大包干’算了。”^④21日，凤阳县委向滁县地委报告了县委的最后决定“根据绝大多数同志的意见。县委决定，在我县继续搞好‘大包干’、‘一组四定’和‘以产记工’三种生产责任制，不搞‘定产到田，责任到户’。”^⑤“定产到田，责任到户”其实就是包产到户，凤阳县委在此不过是换了一个说法而已。

不久，万里走访小岗时肯定了包干到户。但是，凤阳县委决定继续推行“大包干”（到作业组）。1月24日，获悉小岗实行包干到户的万里，亲赴板桥区梨园公社小岗生产队调研。看到省委第一书记的到来，小岗社员们前呼后拥，急切地询问包干到户“是否可以搞”？万里答复：“可以搞三五年。”^⑥这样一来，很多生产队效法小岗，有的公开包干到户，有的搞起了“明组暗户”（名义上是包产到组或包干到组，实际上是包产到户或包干到户）^⑦。这种苗头引起了凤阳县委的注意。2月初，凤阳县委先后召开各区及所辖公社党委书记的座谈会，以落实农业责任制的稳定工作。2月6日至7日，板桥区委第一个出席分区座谈会。板桥区区委书记林兴甫说：虽然区委的宣传口径是只准搞“大包干”，但对突破作业组的行为，区委未强行制止，现在“包到户”的比例有30%至40%。板桥区“包到户”虽有所发展，但“大包干”仍占主导地位。这一次的分区座谈会形成

① 参见李嘉树《凤阳“大包干”：从地方政策到改革典型》，《中共党史研究》2020年第3期。

② 凤阳县的县委常委和革委会副主任会议，出席人员一般是县委常委、县革委会副主任以上干部。

③ 《县委常委和革委会副主任会议记录》（1980年1月14日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-1。

④ 《区委书记碰头会记录》（1980年1月18日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

⑤ 中共凤阳县委员会《关于传达贯彻省委农业会议精神的情况报告》（1980年1月21日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-12。

⑥ 《区委书记及部委办负责人会议记录》（1980年7月4日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

⑦ 《县委分区座谈会记录》（1980年2月6日至7日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

决议：只准搞“大包干”（到作业组）和“部分作物包到户”，“坚决不搞包产到户”。^①2月8日、10日和11日，凤阳县委又先后召开小溪河区、总铺区和大庙区的分区座谈会，同样传达了上述决议。

分区座谈会后，包产到户仍在板桥区、小溪河区、总铺区蔓延，凤阳县委决定成立工作队加以制止，以稳定“大包干”政策。2月26日，凤阳召开县委常委和革委会副主任会议，专题讨论应对之策。县委副书记、县革委会副主任徐万里传达了王郁昭的讲话：滁县地区包产到户已经搞了44.7%，不能再增加了。陈庭元也认为包产到户是凤阳县“棘手的问题”，因为其在板桥区已有42%、在小溪河区已有40%、在总铺区则突破10%。陈庭元说，“大包干”没有稳住，与“我们工作未干好”有关，也与邻县影响有关，“周围到户的多，对我们吸引力太大”。此时，毗邻凤阳的嘉山（今明光）、定远的包产到户面高达70%至80%，这确实是撼动“大包干”的重要外因。陈庭元决定，抽调一批干部深入基层组成工作队，以稳住“大包干”。^②3月9日至11日，凤阳县委召开区委书记和工作队负责人会议。此时，凤阳县包产到户的比例约为10%至20%。陈庭元重申：凤阳不搞“包产到户”，不搞“分田单干”，“拿定这个主意”。他说：这不只是执行中央文件的要求，“作为我个人来讲，分田到户我不赞成，党委也不同意”。他还说，“组织起来”“走合作化道路”是对的。^③

一直到同年6月，凤阳县委仍将“大包干”政策限定在包干到组的范围内。6月2日，凤阳县委召开区委书记汇报会。板桥区区委书记林兴甫汇报，全区除两个公社外，大部分地区都已经包产到户了。板桥区属于“东三区”，陈庭元未就其包产到户问题发表意见。而当刘府区（“西四区”之一）区委书记孟存勤汇报“责任制问题不小”时，陈庭元批评这与领导不力有关。在这次会议上，陈庭元说“现在不搞包产到户，秋天也不搞。希望门台、大庙、刘府、武店无论如何不要搞。”^④由此可见，陈庭元对“西四区”稳定“大包干”的要求丝毫没有放松。从陈庭元的这番言论可以断定“大包干”政策一直到1980年6月仍是指包干到组；它不但不是指包产到户或包干到户，而且还与包产到户或包干到户有着不可调和的矛盾。

迄今为止，对邓小平所言“大包干”的准确含义，尚无科学、严谨的研究。此前，其他学者和笔者均未掌握充足的史料，没有展开充分的论证^⑤。行文至此，我们可以做一番考证工作。1980年5月31日，邓小平就农村政策问题有过一段著名的言论“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。”^⑥长期以来，对邓小平所言“大包干”的含义究竟为何，人们往往莫衷一是，有人说是包产到户，有人说是包干到户。根据笔者对相关史实的梳理，我们不难看出：邓小平谈话中“大包干”的含义，其实就是指包干到组。因为在邓小平讲话的这段时间，凤阳“大包干”无论是在政策内涵还是在实际运行上，都是包干到组。6月1日，凤阳县委作出《关于搞好午季预分工作的意见》，

① 《县委分区座谈会记录》（1980年2月6日至7日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

② 《县委常委和革委会副主任会议记录》（1980年2月26日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-1。

③ 《区委书记和工作队负责人会议记录》（1980年3月9日至11日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

④ 《区委书记汇报会议记录》（1980年6月2日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

⑤ 对邓小平所言“大包干”的含义，张学兵的考证很有价值。参见张学兵《邓小平“关于农村政策问题”谈话的几点研究》，《中共党史研究》2018年第10期。稍显遗憾的是，他依据的主要材料是1980年7月至8月的安徽省委的调查、《安徽日报》的报道。安徽省委当时在责任制问题上举棋不定，是“大包干”未能更早突破到包干到户的外因之一。因此在这些调查、报道之外，还要辅之以1980年1月至8月的原始档案，才能得出有说服力的结论。

⑥ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年，第315页。

指出“我县由于积极推行并逐步完善‘大包干’和其他形式的生产责任制，有效地调动了广大群众的生产积极性。”“少数包产到户的地方，要清理旧账，建立新账，对集体财物要进行全面登记，做到件件有着落。”^①这份文件的相关表述值得注意：（1）凤阳县委对“大包干”和包产到户等责任制作了严格的区分。（2）包产到户虽然在凤阳发展迅猛，但“大包干”（到作业组）仍占主流，这也与邓小平所说的“绝大多数生产队搞了大包干”相契合。既然“大包干”不是包产到户，那就更不可能是在包产到户基础上废除了统一分配的包干到户，这是十分简单的逻辑。

三、包干到组、包干到户的汇合

邓小平关于农村政策问题的谈话（以下简称“邓小平谈话”），后来让凤阳县的“大包干”闻名全国。但在当时，“邓小平谈话”对凤阳县的“大包干”政策，并没有立即产生影响。原因很简单，“邓小平谈话”最初只下发到省级，凤阳县委知晓其内容经历了一段时间和过程。^②

凤阳县委最先获悉的，是时任国务院总理根据“邓小平谈话”于6月19日写给万里、胡耀邦的一封信（以下简称“关于当前农村政策问题的信”）。信中指出：“第一，在那些困难、落后的地方，可以包产到户；第二，在那些生产比较正常、集体经济搞得比较好的地方，原则上不搞包产到户（至于社队的副业生产和多种经营，可以包给专业组、专业户、专业工）；第三，现在有些集体经济搞得比较好的地方也搞了包产到户的，允许进行试验，经过一段实践看看结果如何。”^③6月28日，安徽省委办公厅将“关于当前农村政策问题的信”下发到各县委，要求各地“坚决把各种形式的生产责任制稳定下来，不要再变来变去”。

7月初，凤阳县委再次研究农业责任制问题。此时，“东三区”包产到户面已高达80%至90%。县委常委集体决定，在“东三区”放宽政策，允许搞包产到户；“西四区”不搞包产到户，已经搞的，在夏收夏种结束后纠正过来。7月4日至6日，凤阳县委召开区委书记及部委办负责人会议。会议伊始，陈庭元便通报了县委常委的意见，并说“我们这种态度也向王郁昭书记汇报了，他表示同意”。对此，“西四区”至少有两位区委书记表示，“东三区”也要尽可能地纠正包产到户，重新合并为“大包干”。“东三区”的区委书记，有的认为包产到户是“好办法”，有的表示自己虽不赞成包产到户但根本压不住群众的行动。^④显然，区委书记们对是否能够稳定农业生产责任制仍没有把握。7月5日，王郁昭来凤阳检查工作，在区委书记及部委办负责人会议上作了长篇发言。他详细地讲解了“关于当前农村政策问题的信”，并且谈了他的意见：“（生产责任制）不能一年一个章程，午收前是什么形式，现在还是什么形式，要动（等到）秋后再说。”“我还有个想法，就是你凤阳‘大包干’不能动。”^⑤这种主张，实际上是以时间点而非地域范围作为搞“大包干”或包产到户的标尺。鉴于区委书记们的意见很难统一，凤阳县委副书记、县革委会主任徐万里不得不用组织手段强力推行：“‘东三区’各种责任制都可以搞，‘西四区’是搞‘大包干’，这是县委经过反复讨论决定的。‘西四区’的同志要理解这件事，要按照这个决定去办。”会议期间，陈庭元说了一番很动感情的话。他说“从我个人来讲，我不完全赞成到户，想保持一部分‘大包干’。但要叫我全部纠正（包产到户），都搞‘大包干’，我也没有这个决心。”“这些都是推心置腹的话，我就

① 中共凤阳县委员会《关于搞好午季预分工作的意见》（1980年6月1日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-13。

② 《区委书记及部委办负责人会议记录》（1980年7月5日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

③ 《三中全会以来重要文献汇编》，人民出版社，1982年，第612页。

④ 《区委书记及部委办负责人会议记录》（1980年7月4日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

⑤ 《区委书记及部委办负责人会议记录》（1980年7月5日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

是都到户，我想也不会撤我的职。从我内心来说，我是想搞‘大包干’。”^①会后，凤阳县农业生产责任制发生了重大转变：从政策上只允许“一刀切”地搞“大包干”，发展到“东三区”可以搞包产到户。虽然凤阳县的政策有所放宽，但“大包干”的政策内涵并没有变化，仍是指包干到组而非包干到户。

直到1980年8月，包干到组、包干到户才统称为“大包干”。8月初，陈庭元出席滁县地委会议时得知“邓小平谈话”的内容，尤其是邓小平对凤阳县“大包干”的赞许。在8月7日的县委常委和革委会副主任会议上，陈庭元详细通报了“邓小平谈话”，并且透露了一条重要信息：在滁县地委开会时，“（我）已向地委汇报‘大包干’怕稳不住了，‘大包干’发展了，（生产）队不动，（作业）组不动，搞‘小包干’”。陈庭元说的“小包干”是指包干到户，“大包干”仍是包干到组。^②这次会议后，凤阳县委决定在“西四区”也放宽政策。9日，凤阳县委召开区委书记汇报会，通报在全县放宽政策的决定。由于允许“西四区”包干到户，“西四区”的区委书记们有的表示将继续稳定生产责任制，有的说因地制宜地搞包产到户，但均不再激烈地抵制包产到户或包干到户。这次会上，陈庭元决定继续使用“大包干”之名，但其政策内涵却发生了根本性的改变“我们不是弄虚作假，今后我们的旗号还是‘大包干’，即包干到组、包干到户。”^③从现有的档案记录来看，这是凤阳县委首次将包干到户纳入“大包干”的政策范畴。

自此，在实际运行和舆论宣传中，包干到组、包干到户均汇合到“大包干”政策之中。1980年10月29日，凤阳县委发出《关于一九八〇年年终分配工作意见》，指出“大包干到组和大包干到户的生产队，年终分配主要是抓合同兑现。”^④11月27日，《安徽日报》刊发题为《凤阳大包干，抗灾夺高产》的报道。这篇报道称“去年秋种开始，凤阳县一些社队从当地实际出发，试行了大包干到户生产责任制，用社员的话来说就是‘上交国家的，留足集体的，剩下都是自己的。’……到今年夏收，实行包干到户的生产队占全县生产队总数的百分之九十二。”^⑤“大包干”原先是只能“到组”，不能“到户”的，而如今凤阳县委的文件、《安徽日报》的报道均将“大包干到户”视为“大包干”，可见“大包干”政策内涵已发生根本性的变化。“大包干”政策延伸到包干到户，还得到了滁县地委的组织确认。1981年3月9日，滁县地委向安徽省委作《关于推行农业生产合同制的情况报告》时，附上了《大包干合同书》。其中的“大包干”，既可以是包干到组，也可以是包干到户。^⑥这个时候，“大包干”政策由名到实地成了包干到组、包干到户的统称。

四、结 语

从上述对凤阳县“大包干”政策内涵历史流变的介绍可知：1961年的“大包干”是以生产队为基本核算单位；1979年2月至1980年7月是指包干到组；1980年8月后则是指包干到组和包干到户，甚至主要是包干到户。回顾这段历史，其中有一些问题值得注意。

首先，凤阳县委有关“大包干”政策的内涵在较短时间内发生了重大的转变，我们在叙述相关历史事件时要准确地把握这一概念。“大包干”政策从单纯地指向包干到组，到既可以是包干到组也可以是包干到户，其时间界限是1980年8月。研究1980年8月前的凤阳农村改革史时，一定要

① 《区委书记及部委办负责人会议记录》（1980年7月5日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

② 《县委常委和革委会副主任会议记录》（1980年8月7日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-3。

③ 《区委书记汇报会议记录》（1980年8月9日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

④ 中共凤阳县委员会 《关于一九八〇年年终分配工作意见》（1980年10月29日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-13。

⑤ 周俊增等 《凤阳大包干，抗灾夺高产》，《安徽日报》1980年11月27日。

⑥ 中共滁县地委 《关于推行农业生产合同制的情况报告》（1981年3月9日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-C-1981-7。

十分清楚“大包干”政策内涵只是包干到组，绝不是包产到户，更不是包干到户。由于“邓小平谈话”的时间是1980年5月31日，因此邓小平谈到的凤阳“大包干”是且只能是包干到组。

其次，凤阳“大包干”政策，从1980年1月至7月继续维持在包干到组，这与区社干部有着重要的关系。1月全省农业会议肯定凤阳“大包干”后，凤阳县委一度提出搞局部的包产到户，但这个设想遭到区社干部的反对。区社干部群体中，有的人固守作业组要强于户的传统观念；有的人虽然认识到包产到户的优势，但亦不赞成县委的主张^①。在他们看来，给包产到户开了口子，就很难完成稳定“大包干”（到作业组）的任务。在这种情况下，对包产到户搞“一刀切”的禁止，成为区社干部的理性选择。与县委相比较，区社一级自由裁量权甚小。区社干部基于工作稳定的考虑，坚持只搞包干到组、不搞包产到户是可以理解的。

再次，政策的执行与政策的规定往往并不一致。凤阳县委规定只搞包干到组时，仍有地方搞“明组暗户”，甚至公然搞包产到户。这样一来，实践便突破了政策。本文虽然主要考察政策内涵的流变，但也兼顾了基层实践的突破性。正是突破了政策界限的实践，直接提出了政策规定是否需要改弦更张的命题。一种做法是固守陈规，正如凤阳县委维持包干到组、禁止包产到户。另一种做法则是实现“善治”，即顺应民意实现公共利益最大化。^②凤阳县委对民心所向的包干到户，于1980年8月正式将其纳入“大包干”的政策范畴，助力其“合法化”。其中的历史经验，为实现国家治理现代化提供了有益的镜鉴。

最后想说的是，考察1961年凤阳县“大包干”的历史，并非单纯讲述一个此前闻所未闻的新奇故事。1961年10月27日参与部署“大包干”工作的徐万里、周文德、孟存勤，在1979年2月担任的职务分别是县委副书记和革委会副主任、县农林水办公室副主任、刘府区区委书记。他们在1961年参与部署“大包干”，又在1979年参与决策“大包干”。准确考证他们1979年2月决策启动“大包干”时，内心是否回想起了18年前的“大包干”，是一项几乎不可能完成的工作。但这并不意味着，我们的研究就此裹足不前。笔者曾走访安徽省淮河流域、长江流域的多个地方，发现只有凤阳等少数县域在全省普遍实行“责任田”的时候搞过“大包干”。凤阳县1961年“大包干”政策内涵与后来的“大包干”并不相同，但1961年“大包干”的经验、记忆，在农村改革时期启发凤阳基层干群沿用这一概念则是可能的。马克思有言“一切已死的先辈们的传统，像梦魇一样纠缠着活人的头脑”^③。何况十多年前的“大包干”，在当事人健在的情况下，借用旧的概念装入新的内容是水到渠成的。即便这个可能并不存在，1961年的“大包干”仍对农村改革时期凤阳“大包干”的政策稳定发挥了积极作用。时任滁县地委书记的王郁昭，当初接触到凤阳“大包干”时，有人便向他提供了1961年“大包干”的相关文件，此后他成为凤阳“大包干”的关键支持者^④。来自滁县地委的支持，是凤阳县顺利实施农村改革的组织保障。

（本文作者 安徽大学创新发展战略研究院副教授、复旦大学中国史博士后流动站研究人员）
（责任编辑 朱昌裕）

^① 《区委书记碰头会记录》（1980年1月18日），凤阳县档案馆藏，档案号J1-Y-1980-5。

^② 俞可平 《法治与善治》，《西南政法大学学报》2016年第1期。

^③ 马克思 《路易·波拿巴的雾月十八日》，人民出版社，2015年，第9页。

^④ 赵以朴 《与你同行——赵以朴新闻作品选》，2007年印行，第351—352页。