

新中国初期代耕制度与农民负担研究^{*}

——以河北省曲周县为例

吴明晏

内容提要: 代耕制早在中央苏区时期就开始实行,到1949年前形成了多种形式,包括拨工制、包工制、包耕制、工票制等。1949年后,工票制因其在调配用工质量和用工时段方面的突出成效,迅速取代包耕制成为代耕的主要方式。工票制相比其他代耕方式虽更便利,但也更细密复杂,曲周县在尚未详细掌握土地与劳畜力数量的情况下仓促实施工票制,加重了农民负担。研究发现,曲周县农民负担偏高的主要原因是政策规定的用工折米数偏低、用工需求统计不实、未落实用工计算相关规定、享受代耕的人员范围扩大等。国家对于工票制本身的调整虽然使村内农民负担趋于合理,但无法解决区域农民负担不均的问题。齐工征粮作为一项独立的政策机制,能够在县域内调剂代耕粮,均衡全县农民负担,优化并维持工票制。

关键词: 代耕 工票制 齐工征粮 农民负担

代耕,是指政府对缺乏劳动力的烈军工属^①派工或将其土地包给农民代为耕种,以维持其基本生活。在此过程中,农民义务性的付出了劳力、畜力,造成了一定的经济亏损,如此也形成了农民的负担。早在1928年,湘赣边界各级工农兵政府就开始根据井冈山地区过去农忙时的“换工”习惯,动员和组织群众实行劳力换工和耕牛农具互助,对烈军工属的土地实行包耕、代耕。^②到抗日战争中后期以及解放战争时期,代耕已经成为优待烈军工属的主要方法,并出现了拨工制、包工制、包耕制、工票制等多种形式。直到1956年,代耕制度被取消。

近代以来,华北地区的旱作农业工序复杂,需要依赖牲畜和多人协作,农家不得不与他人合作,以解决牲畜和劳动力不足的问题,并由此发展出换工互助、帮工的传统,代耕制度在华北地区推行阻力也较小。^③河北省曲周县(旧称企之县)是革命老区,相对于新区(新解放区),中共的拥军优属宣传更为深入,当地烈军工属数量多,农民为烈军工属代耕的时间也较长。据1950年统计,烈军工属户数占县总户数的8.8%,^④妥善安排烈军工属的生活是曲周县民政工作的重心。同时,与华北其他革命老区不同,曲周县土壤盐碱化现象严重,史书多有“斥卤之地,不生五谷”之类的记载,^⑤这意味着

【作者简介】 吴明晏,河北大学历史学院博士研究生,保定 071002,邮箱:248463752@qq.com。

* 本文为河北省2021年度研究生创新资助项目“海河流域水利纠纷与乡村社会研究(1949—1978)”(批准号: CXZZBS2021007)的阶段性成果之一。

① 根据档案资料,各地区对于烈军工属的称呼不同,部分文件统称抗属、烈属、军属等,部分文件称烈军工属或烈军工荣属,但其涵盖的范围一致。为行文方便,本文统称烈军工属,涉及原始资料时,尊重其原称谓。

② 革命根据地财政经济史编写组编印《革命根据地财政经济史长编·土地革命时期(送审稿)》(上),1978年印刷,第493页。

③ 张思《近代华北村落共同体的变迁——农耕结合习惯的历史人类学考察》,商务印书馆2005年版。

④ 《曲周县基础数字统计表》,曲周县档案馆藏,档号6-y103-84。下文所引档案,除特殊标注外,均藏于曲周县档案馆,不再逐一说明。

⑤ 海河志编纂委员会编《海河志》第2卷,中国水利水电出版社1998年版,第320页。

曲周农民需要在贫瘠的土地上付出更多精力,才能换取足量的粮食^①,也意味着代耕对曲周农民而言,负担会更重。

为更好地协调优抚与减轻农民负担,1947年7月1日曲周县通过了《企之县代耕办法》,开始尝试更为便利的工票制,并详细规定了参与劳力优待的条件及办法、劳畜力折工与军需工计算方式、贯彻工票制的工作步骤等。^②新中国成立初期,曲周县又经过小范围试验后,公布了《曲周县代耕暂行办法(草案)》,对享受代耕的人员范围、每亩地所需的人工数和畜工数等做出规定。^③曲周县前后两份“代耕办法”间隔时间短,规定较为详细,相互承继又互为补充,能够形成较为完整的资料链,为研究代耕制度提供了一个具体化视角。

目前学界多将代耕问题放置在区域优抚制度的脉络中进行整体性考察,^④专门性的研究尚不多见。其他已有研究或是对代耕制度的演变过程进行静态梳理,或是重点关注代耕制度对保障烈军属生活、调动人民参军热情的积极影响,^⑤较少关注普通农民对实行代耕的态度,尤其缺少关于代耕制度与农民负担问题的分析。

1949年11月,中央财政部在首届全国税务会议上提出减轻农民负担的要求。^⑥由于实行代耕与减轻农民负担存在矛盾,用实物优待烈军属又会加重政府财政压力。因此,厘清代耕制度究竟对农民造成多大负担,探讨新中国成立初期中共如何在优待烈军属与减轻农民负担之间做出平衡显得尤为重要。这不仅是一个经济问题,更是一个关乎国家决策和地方稳定的社会问题,具有重要的历史意义。基于此,本文在已有研究的基础上,选取曲周县1949—1952年^⑦的代耕统计档案为主体资料,对曲周县代耕制度与农民负担问题进行具体考察,力图在实现上述目标的基础上进一步分析代耕制度从“役”转向“物”的过程,以期丰富新中国初期基层政府治理的相关研究。

一、延续与变迁:从包耕制到工票制

红军在成立之初就实行供给制,不过供给制仅能保证战士本人的生活所需,无法顾及到战士家庭生活中的困难。为了消除红军战士的后顾之忧,苏维埃政府在土地法令中明确规定,家住苏区境内的红军战士,可在当地乡村中分配一块土地;家不在苏区境内的,则从苏区各地乡村可分配的土地总数中,留出一部分建立红军公田,其出产由苏维埃政府统一分配给外籍红军战士使用,形成了红军公田制度。^⑧1928年,《井冈山土地法》规定“红军及赤卫队官兵,在政府及其他一切公共机关服务的人,均得分配土地,如农民所得之数,由苏维埃政府雇人代替耕种。”^⑨代耕的形式主要有政府与群众合耕、群众共耕、群众轮耕、出租、成立红军公田管理委员会五种。政府与群众合耕,就是耕田所需的物品,如耕具、耕牛等由政府负责,劳力由乡政府从群众中调派;群众共耕是指耕田所需物品与劳

① 马烈、李军《近代中国农业生产中南北方农民维持生存用工量的比较》,《中国农史》2021年第3期。

② 《企之县代耕补充办法》(1947年7月10日),河北省档案馆藏,档号35-1-55-9。

③ 《曲周县代耕暂行办法(草案)》,档号6-y98-10。

④ 相关成果主要有林传涛《20世纪五六十年代河北优抚工作论述》,硕士学位论文,河北师范大学,2003年。田慧敏:《1949—1958年曲阜优抚工作述论》,硕士学位论文,曲阜师范大学,2009年等。

⑤ 范连生《关于建国初期黔东南地区代耕的几个问题》,《史海钩沉》2010年第8期;尹传政《抗美援朝时期北京地区的代耕制度》,《北京社会科学》2013年第3期;王玲《1949—1953年河南省代耕的推行与整顿》,《农业考古》2013年第4期;等等。

⑥ 国家税务总局办公厅编《全国税务工作会议主要领导讲话汇编(1949—1994)》,中国税务出版社1995年版,第2—3页。

⑦ 随着合作化的发展,自1953年起,曲周县开始动员烈军属积极参加互助合作组织,代耕与此前有较大差异。因此,本文只针对1949—1952年的代耕情况进行讨论。

⑧ 中华人民共和国财政部《中国农民负担史》编辑委员会编著《中国农民负担史》第3卷《中国新民主主义革命时期革命根据地的农民(1927—1949)》,中国财政经济出版社1990年版,第36页。

⑨ 中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组编《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》,人民出版社1981年版,第268页。

力都由群众负责;群众轮耕是由当地群众无偿轮流耕种;出租是指将红军的土地出租给群众,租金由租田人与政府商定;成立红军公田管理委员会是指由该委员会全面负责红军公田的生产。1933年7月,《中央政府关于“八一”纪念运动的决议》规定“组织红军公田管理委员会,管理红军公田的生产收获,及收获品保管等事宜。”^①

除了红军战士本人的田地,政府开始对红军战士家属的田地实行义务代耕,主要有政府派工、耕田队代耕、优待红军家属星期六工作日三种形式。政府派工是指由政府向各户派工,轮流耕种;耕田队代耕是群众自发、自觉组织耕田队,帮助军属的行为;优待红军家属星期六工作日的做法,要求“党、苏维埃、后方军事机关、青年团、工会、以及一切群众团体的各级机关——从中央直到乡支部。乡政府每个党员、每个团员、每个工作人员凡是脱离生产的都应参加实行优待红军家属的星期六工作”^②,利用休息日帮助红军家属完成一切关于土地山林的劳动,以及砍柴挑水等日常家务。

到抗日战争中后期,各根据地开始强调代耕,虽然代耕方法不一,但均建立了代耕制度,代耕逐渐成为优待烈军工属的主要方法。1943年,曲周县所在的冀南地区规定“凡全家有地15亩(标准地)以下之贫苦抗属、工属,且无15岁以上55岁以下之壮年男子者,经区公所书面批准,均享有被代耕之权利。全家10亩地以下者,全部代耕;10亩至15亩者,代耕一半。”^③代耕在村长、自卫队长的监督下,由村自卫队各班轮流进行。这种形式一直延续到解放战争时期。

1948年末,鉴于各地代耕制度比较混乱,华北人民政府要求各地整顿代耕,整顿的重要内容之一是确定合适的代耕方式。^④实际上,1947年7月,曲周县就开始着手整顿代耕,并通过了《企之县代耕办法》,尝试将工票制作为一种新的代耕方式推行。到1949年初,冀南地区代耕方式基本固定下来,主要以拨工制、包工制、包耕制、工票制为主。拨工制,是指村干部按照烈军工属的要求,临时指派一个或数个有代耕义务的村民,帮助烈军工属生产,是一种无计划、临时性的非固定代耕方式。拨工制在分配劳力时,容易出现推诿扯皮、浪费劳动力等弊端,新中国成立后基本不再使用。包工制,部分地区也称小包耕、业耕等,是指将烈军工属的土地包给固定组、固定户、固定人耕种,不约定产量,较拨工制更为省时省力,但由于不规定土地产量,代耕人(负有代耕义务的农民)难免会敷衍塞责,新中国成立后使用率很低。包耕制,也称大包耕、包产制等,是指在把烈军工属土地包给固定组、固定户、固定人耕种的同时,双方约定土地产量,超出部分双方分红,不足部分由代耕人赔偿。这种方式既避免了“去做活时你等我、我等你,很长时间也等不齐,并且都不带农具,抗属还得东跑西窜借东西”^⑤的情况,便于代耕人调配时间,不致浪费人力、畜力,耽误耕作季节,在工作效率与劳力分配方面比拨工制、包工制更优越。

工票制也是固定代耕的形式之一,是指在一个地域范围(通常是村)内,初步统计需要代耕的亩数,估算代耕这些土地所需工数,制成工票交给烈军工属,并规定每张工票(必须是本村的工票,外村工票不能在本村抵粮,同时工票背面必须写明代耕户与烈军工属户的姓名)可兑换的粮食数目。工票可兑换的粮食即代耕粮(曲周县等地区一般指小米,也称为代耕米),由全村应负担代耕义务的农民分摊,与农业税分开,单独征收。烈军工属既可以在代耕粮征备前,先持工票找人代耕,也可以自己参加劳动,待代耕粮征备后,同代耕人一样,持工票在本村内换取代耕粮自用,兑换工作由村干部负责。代耕粮发放结束后,各村统计粮食亏欠和剩余情况,剩余部分缴区,以备调剂使用。原则上,

① 中央档案馆编《中共中央文件选集》第9册,中共中央党校出版社1991年版,第516页。

② 中国妇女管理干部学院编《中国妇女运动文献资料汇编(1918—1949)》第1册,中国妇女出版社1987年版,第317页。

③ 晋冀鲁豫边区财政经济史编辑组等编《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第1辑,中国财政经济出版社1990年版,第1502页。

④ 《为贯彻华北政府检查军属代耕的指示》(1949年1月),河北省档案馆藏,档号5-1-41-4。

⑤ 《十月份工作汇报》(1949年11月23日),档号6-y99-9。

代耕人多代耕可以多得工票多换得代耕粮,少代耕则需要“出米补工”。工票制一方面可以提高代耕人的代耕热情,另一方面可以动员烈军工属积极参加劳动生产。

新中国成立之初,百废待兴,受限于社会条件与干部素质,细密复杂的工票制在实行上面临诸多困难,拨工制与包工制又存在明显缺陷,推行包耕制成为较合理的选择。曲周县实行包耕制在明确责任、动员代耕、宣传检查等方面做到了环环相扣:先在烈军工属地里立上木牌,写明烈军工属姓名、地亩数、代耕人的姓名、人数等信息,便于明确责任;再由代耕人与烈军工属约定好土地产量并订立保证书,在土质、肥料相同的情况下,保证烈军工属与四邻产量相等,如因耕作不力导致烈军工属土地产量降低,由代耕人负责赔偿;最后,由村干部派人负责检查,对于代耕较好的代耕人,在群众会上予以表扬,对代耕不好的,予以适当的批评。包耕制实行后,烈军工属普遍反映代耕情况比往年好。^①

与拨工制、包工制一样,包耕制实际上并没有改变代耕人与烈军工属之间实际代耕中的单向利益关系,代耕人难免会存在“白做活”的消极思想。有的代耕人代耕不达标,被村干部要求返工时,出于报复心理,把幼苗全部锄走,导致烈军工属减产。^②烈军工属也有“等、靠、要”思想,曲周县一区范庄某军属“自己啥活都不做,连拐酱吃的零活都叫村里派人”。^③这与1950年政务院《革命烈士家属、革命军人家属优待暂行条例》中“尽量组织烈军工属参加农、副业生产”^④的原则不符。此外,各村烈军工属数量参差不齐,农民负担也有较大差异,“有的村抗属少,每户青壮年负担二分地,有的村每个青壮年负担五六亩地的活”。^⑤每逢农忙时,劳动力分配不均,既不便于群众安排自己的生产,也不能保证代耕质量。

针对上述问题,村干部能力较强的村采取了一些新方式应对。如一区张庄村干部将代耕积极的群众编成模范组,专门给家庭困难的烈军工属代耕;把代耕消极的群众编成落后组,由积极精干的村干部领导工作,完善制度管理。^⑥三区艾台村将全村劳力按照年龄大小、所负责零活的轻重与其需要代耕的亩数进行调配,分为了四组,各负其责,使全村能够合理负担代耕。^⑦但是,这些局部调整并不能从整体上解决农民代耕负担差异,不具备推广性。

1950年3月,曲周县重新试行1947年曾使用过的工票制。工票制实行的前提是掌握全县范围内,每区村烈军工属总数与其生活情况、劳动力与畜力数量等,据此评议代耕范围。新中国成立初期,进行这样大规模的数据统计存在困难,加上出于对“恐军属多,所用的工数过多,群众负担代耕米过重,秋收不易征收代耕米”^⑧的担心,曲周县决定先选取烈军工属较多的三区马兰、艾台、刘大寨三村进行试验。具体步骤为:首先召开村干部会,把实行工票制的意义与要求,以及具体办法详细说明;再根据烈军工属的实际情况,由村优抚会初步评议需代耕户、需代耕亩数与所需工数;最后召开军属会与群众会予以说明,动员群众与烈军工属自由订立代耕条约。^⑨

工票制试验过程中,重新评定了需代耕户、需代耕亩数与所需工数,并重新分配代耕人,但仍然需要烈军工属与代耕人签订代耕合约,以保证代耕质量。这说明工票制是在审定现有包耕制的基础上发展而来的。1950年4月,《曲周县代耕暂行办法(草案)》(以下简称《代耕办法(草案)》)出台。关于享受代耕的人员范围《代耕办法(草案)》规定:凡拥有土地,却因缺乏劳力、畜力导致生活困难的

① 《十月份工作汇报》(1949年11月23日) 档号6-y99-9。

② 《十月份工作汇报》(1949年11月23日) 档号6-y99-9。

③ 《民政科上半年工作总结》 档号6-y99-10。

④ 中央人民政府法制委员会编辑《中央人民政府法令汇编(1949—1950)》,人民出版社1952年版,第153页。

⑤ 《十月份工作汇报》(1949年11月23日) 档号6-y99-9。

⑥ 《1949年度全年代耕工作总结》(1949年) 档号6-y98-20。

⑦ 《十月份工作汇报》(1949年11月23日) 档号6-y99-9。

⑧ 《四月份工作汇报》(1950年4月28日) 档号6-y99-20。

⑨ 《三月份工作汇报》(1950年3月) 档号6-y99-21。

烈军工属,应享受代耕。原则上烈属应享受代耕亩数每户最高不超过27亩;军属家中1人参军,每户最多不得超过25亩;工属1人参加工作,每户不得超过23亩。关于承担代耕义务人员范围《代耕办法(草案)》规定:全县烈军工属及特等、一等、二等荣军家中劳力、畜力免代耕;薪金制工作人员、三等荣军、各级学校教职员、完小以上学生、乡村邮政代耕所经理与主任,及有正式证明的长期工人,本人免代耕;因病不能劳作的退伍复员军人、退休工作人员,以及残疾病弱不能工作的村民可酌情减免代耕。除此之外,凡年龄在18岁以上,55岁以下的男子,均有代耕义务。

有代耕义务的代耕人需要承担两项负担:一项是劳力负担,一项是畜力负担。劳力负担是指代耕人为烈军工属代耕所付出的劳动量,这些劳动量被折算为人工数,与工票联系。关于畜力负担,为了奖励养牲口,《代耕办法(草案)》规定不以代耕人现有牲口情况为代耕畜力的计算基准,而以各户拥有的标准地亩数为计算基准,且以牛腿为单位。一户有标准地10亩到15.9亩负担1条牛腿,一户有标准地16亩到23.9亩负担2条牛腿,往后以此类推,大致每增加8亩地累进递增1牛腿,上不封顶。例如,某代耕人家庭拥有20亩地,无论其家中牲畜数量多少,按照规定,除了劳力负担,还应承担2条牛腿的畜力负担。每条牛腿承担的牲畜劳动量也被折算为畜工数,和人工数一起与工票关联。

需要注意,牛腿虽是曲周县档案中常出现的一种畜力计量单位,但档案中并未对牛腿这一概念进行专门解释。根据1950年统计数据,曲周县大约2户合用1头牲口。^①据此,笔者推测由于牲口数量不足,畜力选用度量较小的牛腿为单位更便于计算,每条牛腿相当于四分之一头牛。

每名劳力负担的人工数和每条牛腿负担的畜工数,因各村耕地、劳力等基础条件不同而不同。除一区未统计外,其余各区劳力负担和畜力负担统计数大致如下:“二区劳力负担,每人2.17个(人工),畜力每条牛腿1.1个(畜)工;三区劳力负担每人4.1个(人工),畜力负担每牛腿1.5个(畜)工;四区每人负担2.3个(人工),畜力每牛腿负担0.8个(畜)工;五区每人负担2.5个(人工),畜力每牛腿负担1.4个(畜)工;六区每人负担3.55个(人工),畜力每牛腿负担2.1个(畜)工。全县除一区外,统计每个人负担2.9个(人工),每牛腿负担1.37个(畜)工。”^②

为了统一劳力负担和畜力负担的征收单位,并鼓励“有畜使畜”,《代耕办法(草案)》规定,每亩地所用的人工与畜工都按照每工可折算换取代耕粮4斤计算。根据前述数据,三区劳力负担最重,每名劳力负担的人工数可折算约16斤小米。六区畜力负担最重,每条牛腿负担的畜工数可折算约8斤小米。曲周县于1950年4月初在三区进行试验,“由二十余个村统计,每个劳力平均不过负担十六七斤米;畜力每条牛腿负担不过十斤。我们认为这样负担不算过重。于是决议全县普遍实行这种代耕法”。^③

关于代耕每亩地所需的人工数和畜工数,《代耕办法(草案)》规定“沙地每亩9个工(人工5个,畜工4个),共折米36斤;胶泥地每亩11个工(人工6个,畜工5个),共折米44斤;园地每亩20个人工,共折米80斤。”^④通常沙地、胶泥地土质差,较普通耕地产量低,园地土壤肥沃,产量较普通耕地高。取沙地、胶泥地与园地工数的平均数推定,在普通耕地上耕作,每亩应该需要7个人工,6个畜工,共计13个工。这一推断与1947年《企之县代耕补充办法》中,一亩地春秋两季从拉粪到收粮全年需13个工的规定吻合。^⑤概言之,为烈军工属代耕1亩普通耕地所耗工数,大概能折算换得面值为52斤小米的工票。

① 《曲周县第二区第一次各界代表会关于1950年冬季生产工作决议》档号6-y8-5。

② 《曲周县民政科六月份工作汇报》(1950年7月)档号6-y99-18。

③ 《四月份工作汇报》(1950年4月28日)档号6-y99-20。

④ 《曲周县代耕暂行办法(草案)》档号6-y98-10。

⑤ 《企之县代耕补充办法》(1947年7月10日)河北省档案馆藏档号35-1-55-9。

1950年下半年,工票制在曲周县普遍推行。依据烈军工属自身条件以及拥有土地数量的不同,工票制在旧有代耕方式的基础上衍生出多种新形式,主要有分种分收、小包耕、自种临时雇工、租种四种。

分种分收,也称包种分收,是指烈军工属凭工票领代耕粮自用,再将应代耕的土地租给代耕人,按照地质好坏与地块大小与代耕人约定分成比例,一般采用“四六”或“三七”分,采用这种代耕形式的亩数约占全县总代耕亩数40%,占比最大。^①该方法代耕人多收多得,利在其中,能激发代耕人的生产积极性。同时,军属既能得到代耕粮,也能参与土地分成,解决了生活困难。

小包耕(在旧有小包耕的基础上,嵌入工票制)具体是指烈军工属将代耕工票全数发给代耕组,由代耕组负责耕作及一切零活,并与军属订立合同,保证产量在同等条件下不低于四邻。嵌入工票制后,代耕粮被固定下来,“代耕人自工票领到手后,感觉秋收后领米有了保证,提高代耕情绪,对代耕工作较以往认真了”。^②实行小包耕的代耕亩数占全县总代耕亩数的35%。^③

自种临时雇工,是指烈军工属凭工票领代耕粮自用,并自己参与耕作,仅在农忙时临时雇工帮助,采用这种代耕形式的亩数约占全县总代耕亩数的15%。^④这种方式适合于家中有不被计算为整劳力的老人或妇女的烈军工属家庭,烈军工属不仅能自用一部分代耕粮,而且由于自己参加劳动,耕锄及时,庄稼收成较好,可以提高烈军工属参加劳动生产的积极性。但部分烈军工属在农忙时不愿出粮雇工,也有烈军工属依靠领代耕粮为生,不参加生产,造成土地浪费。

租种,是指烈军工属凭工票领代耕粮自用,再将土地直接租给代耕人耕种,与代耕人规定年限,议定租价,由代耕人自负盈亏。无家属的军人土地,由村公所或军人本家(由军人指定)负责出租给群众,规定租额,并将所得租额代为存入银行或合作社。采用租种形式的约占全县总代耕亩数的10%,占比最少。^⑤这种代耕形式适宜人少地多、地质较差且无力操劳的老弱烈军工属家庭。代耕人对租到的土地视为己有,尽心耕种,一般产量较好;同时烈军工属能够得到地租,再加上工票兑换代耕粮的收入,既可维持生活,也能增加社会财富。

概言之,曲周县位于革命老区,代耕制度实行较早,代耕形式多样。包耕制在工作效率上优于拨工制与包工制,实行难度低于工票制,恰好适合政权过渡阶段的现实情况。但随着政权稳固,农民代耕积极性逐渐下降,包耕制不能改变实际代耕中代耕人与烈军工属间的单向利益关系。工票制则是在旧有代耕方式的基础上嵌入工票,代耕人可以多劳多得,使代耕人与烈军工属在实际代耕中的利益关系从单向付出转变为双向互助,在平衡村内劳畜力负担、提高代耕人和烈军工属的劳动积极性等方面的效果优于包耕制。工票制下还衍生出分种分收、小包耕、自种临时雇工、租种四种新方式,以适应不同条件的烈军工属。经过小范围实验,烈军工属、代耕人都认为工票制“比以前的办法强多了”。^⑥从包耕制到工票制,代耕制度在延续与变迁中不断发展。

二、法规与实践:工票制对村内负担的影响

工票制的实行,固然兼顾了实际代耕中烈军工属与代耕人双方的利益,但因其以“挣工票”的形式出现,淡化了代耕是“为烈军工属服务”的理念,代耕人容易产生“雇佣”观念,倾向于从经济利益方面考量代耕问题。再加上工票制实行初期,建政工作尚未完成,各级优抚委员会也未健全,没有开展各村数据调查的条件。仅凭全县总数据与小范围试验所得数据并不能了解各区村具体的代耕土地

① 《五月份工作汇报》(1950年5月) 档号6-y99-19。

② 《八月份工作汇报》(1950年9月) 档号6-y99-16。

③ 《五月份工作汇报》(1950年5月) 档号6-y99-19。

④ 《五月份工作汇报》(1950年5月) 档号6-y99-19。

⑤ 《五月份工作汇报》(1950年5月) 档号6-y99-19。

⑥ 《曲周县民政科六月份工作汇报》(1950年7月) 档号6-y99-18。

与劳畜力数量,很难算清经济账。《代耕办法(草案)》在制定时,对用工数量与劳畜力负担量的估算偏低,代耕人付出同样的时间和劳动,耕种自己的土地远比代耕获得的粮食数量多,农民认为给烈军工属代耕经济亏损较大,是一种“隐形”负担。特别是农忙时期,烈军工属拿工票也找不到人干活。

表 1 1950 年曲周县第一区代耕情况统计表

村名	总人口数 (人)	总耕地数 (亩)	需代耕户数 (户)	需代耕地数 (亩)	应负担 劳力数(人)	应负担 畜力数(牛腿)	实际使用 人工数(工)	实际使用 畜工数(工)
苦水堡	467	3548	10	252	160	218	825	672
霍桥村	340	1609	4	40	90	60	143	132
湾子村	449	1743	4	40	63	100	147	158
史寨村	344	1804	5	53	126	223	265	189
马兰村	908	5790	9	120	134	374	602	722
褚李庄	246	1019	2	22	171	46	110	65
艾台村	579	3093	13	200	120	118	999	828

资料来源《曲周县关于代耕情况统计表》(1950年) 档号 6-y100-1。《各区耕地面积统计》(1951年) 档号 6-y79-28。

说明: 应负担劳力数是指该村应承担代耕义务的劳动力数量,以人为单位计; 应负担畜力数是指该村应承担代耕义务的畜力数量,以牛腿为单位计。实际使用人工数是指该村为烈军工属代耕实际使用的人工数,以工为单位计; 实际使用畜工数是指该村为烈军工属代耕实际使用的畜工数,以工为单位计。若无特殊说明,以下均与此处相同。

表 2 1951 年曲周县第一区三个村农业税负担情况统计表 单位: 标准亩、斤

村名	应交农业税地亩数	每标准亩应纳农业税	农业税总负担折米数
苦水堡	2972	21	74884
马兰村	4981	21	125512
艾台村	2602	21	65564

资料来源《曲周县关于代耕情况统计表》(1950年) 档号 6-y100-1。《各区耕地面积统计》(1951年) 档号 6-y79-28。《曲周县农业税征收清册》(1951年) 档号 6-y79-29。

说明: 农业税总负担 = 应纳农业税 + 应纳地方附加。本表节取第一区最具代表性的三个村进行农业税负担统计。其中,苦水堡村是需代耕亩数最多的村,马兰村、艾台村是最早试行工票制的村庄。

如表 1 和表 2 所示,以苦水堡为例,该村共有耕地 3548 亩。1951 年,河北省规定农业税应交亩数按照标准亩计算,每亩应交农业税 21 斤米,^①地方附加不得超过正税额的 20%。^②折合标准亩并扣除免税部分后,苦水堡应交农业税地亩数为 2972 标准亩,即应纳农业税为 62412 斤米。再加上应纳地方附加,该村农业税总负担米数为 74884 斤。

苦水堡村折算后的标准亩数与耕地亩数大致比例为 1:1.19,马兰村和艾台村的比例分别是 1:1.16 和 1:1.19。这一数据与 1945 年晋冀鲁豫边区政府公布的《新解放区暂行统一累进税简易办法》中“根据土地平年产量,将土地分为三等,下地二亩折一标准亩,中地一亩折一标准亩,上地一亩折二标准亩”^③的规定相差不大。取中位数,大致可估算标准亩与耕地亩数的折算比例是 1:1.18,三村地方附加大致按 20% 征收。

苦水堡需代耕亩数为 252 亩,代耕人若自耕 252 亩耕地,以执行代耕当年曲周县粮食平均亩产 87.65 斤计算,^④自耕收入约为 22088 斤。252 亩耕地折合标准亩约为 214 亩,农业税应交 4494 斤,加上地方附加 899 斤,农业税总负担约为 5393 斤,则实际能得到 16695 斤粮食。若为烈军工属代耕,根据前述 1 亩地共需要 13 个工,1 个工能折算换得 4 斤米计算,则苦水堡代耕人代耕 252 亩可收入

① 《曲周县农业税征收清册》(1951年) 档号 6-y79-29。

② 河北省地方志编纂委员会《河北省志》第 42 卷《财政志》,河北省人民出版社 1992 年版,第 30 页。

③ 河北省地方志编纂委员会《河北省志》第 42 卷《财政志》,第 26 页。

④ 《四九——六五年粮、棉、油历史资料》档号 6-y364-7。

13104斤粮食,比自己耕种少得3591斤粮食。马兰村和艾台村代耕人分别少得1708斤粮食和2871斤粮食。^①因此,虽然《代耕办法(草案)》规定每工折米4斤,但若照此执行,代耕人亏损很大。实际只能“每个工的折米数暂不规定,待征粮时根据全年全县平均产量灵活规定”。^②

而且,曲周县民政部门在回顾1950年上半年工票制推行情况时发现,其在实施过程中出现偏差,导致全县农民人均劳力负担普遍增长,具体折算为23斤米。^③与前述工票制试验期间所得数据相比,实际代耕负担扩大,大致每劳力平均多负担人工数可折算为7斤米,畜力负担前后相差不大。造成代耕负担扩大的主要原因是:

第一,村干部出于私人情感等导致的瞒报、错报等行为使最后得出的劳力数量偏小,需代耕亩数偏大,实际上扩大了人均劳力负担。如第四区西马连固村需代耕亩数172亩,村干部贪污工票,并隐瞒劳力29个,导致人均劳力负担加重。^④有的村干部偏重于与烈军工属的私人关系或为减少争议,在评工时谎报烈军工属的家庭情况,导致对需要代耕亩数的评定偏大。第四区吕洞固村是冀南吕洞固突围战的主要兵源地,烈军工属多,代耕问题复杂,村干部为减少争议,将本不该享受代耕的三等荣军也划入享受代耕范围。这种错划现象是普遍存在的,据第二区四十六个村的统计,不应享受代耕而被代耕的有87户,多代耕521亩。^⑤

第二,没有落实《代耕办法(草案)》中对零活工和积肥工的规定。早在1932年2月中央工农民主政府发布的《执行优待红军条例的实施办法》中,除了为红军家属耕田外,还对日常杂务作了详细的分工,如看水、看牛班、砍柴班、挑水班、慰问班等,帮助红属解决劳力不足的困难,^⑥代耕有了“里活”(耕作)与“外活”(挑水、泥房等零活)之分。新中国成立后,《代耕办法(草案)》对“外活”进行了专门规定,享受代耕的烈军工属所用零活,如担水、碾米、磨麦等,应补助零活工。烈军工属家中有1口人的,全年补助零活工不超过20个工;有2口人的,全年补助零活工不超过25个工;有3口人的,全年补助零活工不超过30个工,以此类推,每户全年最多补助零活工不超过50个。为了奖励积肥,《代耕办法(草案)》中还单独设立了积肥工,规定每代耕1亩地,再额外补助3个积肥工。但由于工票制在实践中并未制定出具体的、有效的零活工和积肥工补助办法,响应人数不多,“除四区一部分村的学生给军属挖了粪坑、拔草、担水、积了一些绿肥外,其他各区村都没动起来”。^⑦因此,零活工与积肥工最后核算时未算入总工数,使代耕人经济收入较预估值进一步降低。

第三,《代耕办法(草案)》产生了鼓励烈军工属分家与变卖牲畜两项缺陷,人为扩大了代耕范围。按照规定,烈军工属家中有整劳力或牲畜多的,一般不予代耕或不予补劳畜力代耕粮。新中国成立初期,受抗美援朝精神鼓舞,全民拥军热情高涨,对烈军工属而言,享受代耕既是一项经济优待,又是一种荣誉象征。一些经济条件好的烈军工属希望通过分家和变卖牲畜等手段分散财力,继续享受代耕。这与控制代耕范围、减轻群众负担的代耕原则不符。三区桥堡军属张鸿恩家中共有5口人,其中3人参军,1人为整劳力,有耕地55亩,牲畜2头(1牛1马),经村评议不予代耕。张鸿恩因不能享受代耕强烈要求分家。一区张庄张连壁有耕地41亩,喂养1头牛,经村中评议,不予补畜力代耕粮。张连壁私下将牲畜卖出,要求补发畜力代耕粮。^⑧

① 代耕过程中,代耕工具由代耕人提供,代耕种子的来源查阅相关史料暂无记载,但鉴于新中国成立初期普遍以粮代种,故代耕与自耕在成本上应无太大差异。

② 《民政工作汇报》(1950年11月) 档号6-y99-12。

③ 《上半年工作总结》(1950年9月12日) 档号6-y99-10。

④ 《五零年代耕工作总结》(1951年3月20日) 档号6-y100-2。

⑤ 《七月份工作汇报》(1950年8月) 档号6-y99-17。

⑥ 革命根据地财政经济史编写组编印《革命根据地财政经济史长编·土地革命时期(送审稿)》(下),第1558页。

⑦ 《八月份工作汇报》(1950年9月) 档号6-y99-16。

⑧ 《五月份工作汇报》(1950年5月) 档号6-y99-19。

为了进一步完善工票制,曲周县通过宣传教育、评选代耕模范与烈军工属模范以及开展各项检查工作等方法,逐步纠正偏差。针对代耕人经济亏损问题,要求各区按照实际情况折米发工票。如第二区按照1个工折米5斤发工票。除了提高折米数,每亩地计耗的用工数也相应增加。沙地、胶泥地都在原有基础上增加1个人工,园地增加2个人工。零活工、积肥工等辅助工也逐渐落实。据统计,1952年比1951年多计工43867个。^①对于为享受代耕而要求分家、变卖牲口的烈军工属进行说服教育,仍然强烈要求分家的,保证仍予以代耕,但必须由村里的固定组包耕,工票直接发给固定组。这样可以限制烈军工属为获得额外收入而分家。此后,又规定烈军工属为了享受代耕而分家的,一律不予代耕;对于无故卖掉牲口的,仍按原有牲口论,不予代耕。^②至此,烈军工属为享受代耕而分家和变卖牲口的行为减少,有效控制了代耕范围。

经过调整,工票制的各项弊端得到纠正。以全县人均劳畜力总负担最重的城关镇为例,城关镇共有13个行政村,耕地17435.5亩,总人口8789人,整劳力1678个,^③整劳力约占总人口的19.1%。通常情况下,冀南地区1个整劳力在无牲畜的情况下最多可以耕种十二三亩地,^④若按照12亩计算,即使不考虑畜力,城关镇总体劳动力数量也是足够的。

表3 1950年曲周县城关镇区代耕情况统计表

村名	总人口数 (人)	总耕地数 (亩)	需代耕户数 (户)	需代耕地数 (亩)	应负担 劳力数(人)	应负担畜 力数(牛腿)	实际使用 人工数(工)	实际使用 畜工数(工)	实际使用整 劳力人数(人)
河东	2229	3909	27	144	463	73	1331	540	102
河西	895	1341	19	715	382	33	792	365	61
临堂	135	583	2	35	24	12	200	94	15
东街	924	1484	28	277	115	35	1615	1000	124
北街	647	1515	15	101	108	40	768	365	59

资料来源《曲周县关于代耕情况统计表》(1950年) 档号6-y100-1。《各区耕地面积统计》(1951年) 档号6-y79-28。

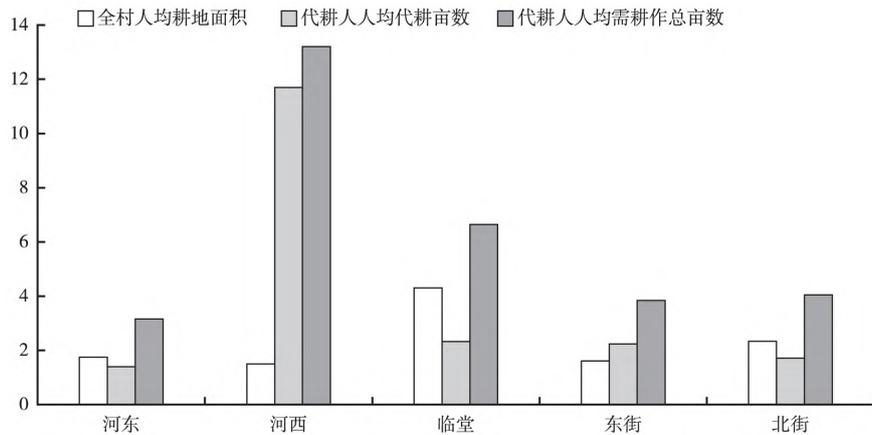


图1 1950年曲周县城关镇区人均耕作情况统计图

资料来源《曲周县关于代耕情况统计表》(1950年) 档号6-y100-1。《各区耕地面积统计》(1951年) 档号6-y79-28。

东街村是城关镇需代耕户数最多,且烈军工属实际使用人工数和畜工数最多的村。按照上述全村整劳力占总人口19.1%的比例推算,东街村总人口924人,约有整劳力176个,约能耕种2112亩

① 《关于代耕评工登记工作的总结报告表》(1952年5月25日) 档号6-y108-5。
 ② 《民政科对几项工作检讨总结》(1950年9月22日) 档号6-y99-11。
 ③ 《曲周县基础数字统计表》 档号6-y103-84。
 ④ 齐小林《当兵——华北根据地农民如何走向战场》四川人民出版社2015年版,第384页。

地,远超现有耕地数量,东街村的劳动力是完全够用的。一般来讲,华北地区人均拥有5亩较好的耕地才能维持温饱水平^①,而东街村人均耕地面积只有1.61亩,其他村庄情况类似。即使是劳动力稍显不足的村庄,如北街村,如果将畜力考虑在内,也完全可以耕种更多土地。这样看来,城关镇总体劳畜力过剩,人均耕地面积不足。根据图1所示,加上代耕负担后,城关镇代耕人人均需要耕作的亩数仍在正常范围内。这说明工票制在一定程度上成为耕地不足者增加农业收入的途径。

综上所述,工票制意在鼓励有余力的烈军工属与代耕人多出劳力,虽然代耕粮是由全村有代耕义务的农民分摊,但在代耕作为一种既定制度的情况下,工票制在调配资源方面起到了积极的作用:一方面通过“出工换米”缓解各村人多地少、农民收入低的问题;另一方面通过“出米顶工”解决农忙时劳动力供需矛盾,达到提高劳动效率、减轻农民代耕负担的目的。而在具体实行过程中,由于前期数据摸排不清,政策规定的用工折米数偏低等因素,农民感到给烈军工属代耕亏损较大,且农民实际负担高于预期,客观上打击了农民代耕的积极性。即使经过调整,工票制本身也只能通过对用工质量和用工时段的调配,达到村内负担相对公平,不能从根本上平衡全县劳畜力负担。如图1中,河西村人均代耕亩数远高于其他村庄,这种村际、区际之间的负担差距需要配合齐工征粮制度才能完成最终调剂。

三、调剂与平衡:齐工征粮对全县代耕负担的调整

齐工征粮是工票制之下,通过以县为单位征收代耕粮,统筹统支,用于齐工算账的制度。即每年麦后、秋后根据每劳力及每条牛腿代耕负担折算的米数,分两次征收完成后在全县范围内统筹齐工,若代耕人所持工票数与应缴纳代耕粮数相同,则正好完成代耕义务,既不领米,也不需要缴米;所持工票数多于应缴纳代耕粮数者,说明超额完成代耕义务,可以凭借多余工票领米;所持工票数少于应缴纳代耕粮数者,须缴对应数量的米,以“出米顶工”。

曲周县各区村间由于劳动力数量、需代耕亩数、人均耕地基数不同,造成劳畜力负担不均衡,成为阻碍工票制实行的另一个关键因素。齐工征粮实际上是采用一种类似于“实物税收”的方式,调节区域内劳动力与牲畜资源的分布不均,理论上能够平衡村与村、区与区之间的劳畜力代耕负担,维持工票制。1950年11月,曲周县正式制定《齐工征粮办法》,要求以减少粮食损耗为原则,征收脱壳、过风的干净粮,征收标准为每名劳力征收23斤代耕粮,每条牛腿征收8斤代耕粮。^②

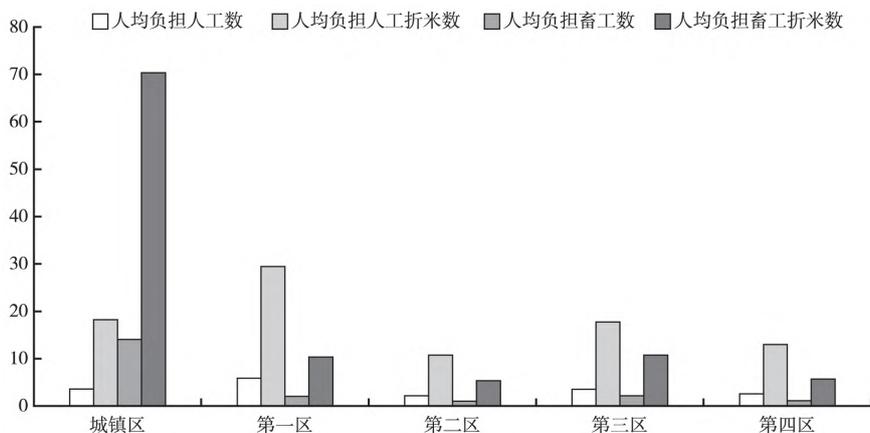


图2 1950年曲周县各区人均负担统计图

资料来源:《曲周县关于代耕情况统计表》(1950年) 6-y100-1。

① 马若孟《中国农民经济——河北和山东的农业发展,1890—1949》,史建云译,江苏人民出版社1999年版,第176页。

② 《民政助理会会议总结:齐工征粮办法》(1950年11月) 档号6-y99-11。

齐工征粮实行前, 城镇区、第一区、第三区人均负担较重, 第二区、第四区人均负担轻。具体到村, 劳动力数量和需代耕亩数直接影响一个村的代耕负担大小。在人均劳畜力负担最轻且统计数据最全的第二区中, 分别选取需代耕土地数量最多的北马店, 数量中等的北召林、南街村以及数量最少的秦庄进行比较。北马店烈军工属所用人工数为 1121 个工, 全村应负担劳力数为 356 人, 每人负担约 3.15 个工, 折米 15.75 斤。全村烈军工属所用畜工数为 389 个工, 全村应负担畜力数 784 条牛腿, 每牛腿负担 0.5 个工, 折米 2.5 斤。照此计算, 负担最重的南街村比负担最轻的秦庄每劳力多负担 5.05 个工, 折米 25.25 斤, 每条牛腿多负担 2.07 个工, 折米 10.35 斤, 劳畜力负担相差很大。

表 4 1950 年曲周县第二区代耕情况统计表

村名	总人口数 (人)	总耕地数 (亩)	需代耕户数 (户)	需代耕亩数 (亩)	应负担劳 力数(人)	应负担畜 力数(牛腿)	实际使用 人工数(工)	实际使用 畜工数(工)	已发工票 数折粮(介)
北马店	1962	9471	16	238	356	784	1121	389	7550
北召林	1605	7345	17	203	300	535	1015	345	6800
南街	979	4446	14	188	193	324	1146	787	9665
秦庄	351	1689	1	10	73	140	65	50	575

资料来源《曲周县关于代耕情况统计表》(1950 年) 档号 6-y100-1。《各区耕地面积统计》(1951 年) 档号 6-y79-28。

说明: 从已发工票数折粮可以看出, 第二区人工和畜工均按照每工折米 5 斤计算。

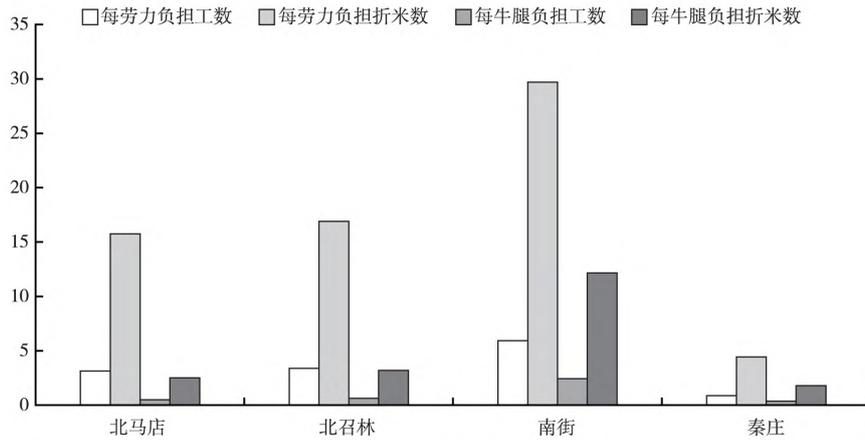


图 3 1950 年曲周县第二区劳畜力负担情况统计图

资料来源《曲周县关于代耕情况统计表》(1950 年) 档号 6-y100-1。《各区耕地面积统计》(1951 年), 档号 6-y79-28。

村与村之间的人均耕地面积基数不同, 即使人均代耕负担合理, 也会导致农民负担不均。如图 1 中, 临堂村与东街村人均代耕亩数相近, 分别是 2.33 亩和 2.23 亩。如果将两村代耕人自有的耕地考虑在内, 临堂村的人均需耕地总亩数则变成东街村的 1.73 倍。这些固有问题上加上优军宣传工作不到位, 以致各区普遍存在对代耕制度的不满, 第三区则流传着“每个劳力须代耕 5 亩地, 负担 250 斤米”的谣言。^①

《代耕办法(草案)》中关于机动工^②顶代耕工的规定, 进一步拉大了村际劳畜力负担的差距。按照规定, 年龄在 18 岁以上, 55 岁以下的男性机动工均有代耕义务, 有代耕义务而不能代耕者, 本该“出米顶工”或者后期另外补工, 但机动工大多是因公临时脱离生产而耽误代耕, 故《代耕办法(草案)》规定“村干、民兵、人代会代表, 在县、区开会受训, 及医生防疫 1 日以上, 教员在服务期间, 和临

① 《民政科对几项工作检讨总结》(1950 年 9 月 22 日) 档号 6-y99-11。

② 机动工是集体化时期的一种劳动形式, 一般情况下, 被抽调参与临时性、突发性或勤杂性工作的劳动力及其所做工种统称为机动工。

时脱离生产协助县区工作误工者,可顶本人代耕工,但须经区批准和登记。顶工数(折合代耕粮计算)如下:在春耕锄苗期间,每天顶米4斤;在割麦打场期间,每天顶米10斤;在夏锄耕、耩、秋收打场种麦秋耕期间,每天顶米8斤。”^①

通过顶工机动工可以免除本人原本需要上交的代耕粮或其后续补工(包括人工和畜工)。有的机动工在工票制激励下,日常代耕时不仅能完成代耕义务,还可以通过多代耕多赚代耕粮,如果因公脱产时间过长,可能影响其代耕收益。《代耕办法(草案)》规定只对其本人有代耕义务的部分进行免除,多劳部分不再额外补偿代耕粮,这项规定被称为“只顶工不领米”。同时,机动工本人多劳部分也不能用于抵扣其家庭成员的代耕工,因此特意强调只顶本人代耕工。

机动工顶工本质上是将机动工的代耕负担转移到其他代耕人身上。所有机动工种类中,村干部、民兵占顶工总数的96.33%,村干部、民兵的数量成为影响一个村代耕负担的重要因素。从实际情况看,村干部虽然能够严格执行“只顶工不领米”,但“不论开啥会,不论办什么事,参加者就要顶工,一年到头,会多,人多,部门多,不易掌握。加重了群众负担,反映很大”。^②民兵则常去外地参加护麦、护秋,时间半个月到三个月不等,除了在本村顶工,武装部还会单独补发代耕粮,相当于“既顶工又领米”,享受双份优待。各村干部反映说“村干的工作不比民兵轻,我们不干了哩,参加民兵哩。”^③据第三区估算,“民兵领米数占代耕粮的40%,如果不变动民兵的顶工待遇,每个劳力负担应在五十斤上下”。其他各区负担预算也均在十万斤以上,每个劳力将平均负担四十余斤米,群众负担过重。^④

基于此,曲周县重点调整村干部与民兵的顶工、顶米数,缩小村际劳畜力负担差距。首先,要求民兵参加护麦、护秋也按照“只顶工不领米”执行。其次,全面降低顶工待遇。村干部赴区开会、受训,民兵出勤在一日以上者,只顶本人代耕人工,不再顶其畜工。折米数也相应减少,春季每工按照3斤折算,夏季8斤,麦期10斤,秋季6斤,冬季3斤。^⑤调整后,1951年曲周县每劳力负担折算约23斤米,畜力每牛腿负担折算约7斤米。^⑥相较于调整前第三区估算人均负担折算约50斤米的数值减少一半以上。

对于各区村间代耕负担不均的问题,曲周县从村到区依次开展齐工征粮调剂工作。具体分为两步:一是在实际征收代耕粮过程中,将负担轻的二、四区征收总数提高一些,调剂到一、三区和城镇区,使全县劳畜力负担接近平衡。^⑦二是在各区分别设立仓库,征收结束后再进行先村后区的整体调剂。代耕粮征收有余的村直接将代耕粮送入区指定的仓库,征收不足的村由区仓库借拨。据统计,1950年第四区共向第一区调剂7万斤米;第二区向第三区调剂4.5万斤米,向城关镇调剂3.5万斤米。调剂后全县代耕粮共计亏损7656斤,亏损部分先付给农民工票,下次征粮时予以补发。^⑧

1951年曲周县先后两次齐工征粮,总应征米数为972106斤,实际征入965557.5斤米,代耕粮发放完调剂结束后余米49661.5斤。这说明1951年征粮情况比1950年好,齐工征粮已经步入正轨。而且1951年第二次齐工征粮后,发现第一次齐工征粮时多补了1950年尾欠的代耕粮787斤,又将错补的尾欠追回。^⑨相当于重新核查前次的齐工征粮情况,保证区域间的劳畜力更趋近于平衡。

① 《曲周县代耕暂行办法(草案)》档号6-y98-10。

② 《年关优军工作》档号6-y99-11。

③ 《全县代耕总结》档号6-y99-8。

④ 《九月份工作汇报》(1950年9月)档号6-y99-15。

⑤ 《曲周县民政科六月份工作汇报》(1950年7月)档号6-y99-18。

⑥ 《曲周县检查代耕中的齐工工作的总结报告》(1951年)档号6-y103-17。

⑦ 《曲周县民政科十月份工作汇报》(1949年11月23日)档号6-y99-9。

⑧ 《曲周县民政科十二月份工作汇报》(1950年)档号6-y99-13。

⑨ 《曲周县检查代耕中的齐工工作的总结报告》(1951年)档号6-y103-17。

由上可见,要顺利推行工票制必须将人均负担限制在合理范围内,并实现区域内负担均衡。工票制自身的调整只能解决村内人均负担问题,与之配套的齐工征粮才能彻底均衡更大区域内的劳畜力负担。齐工征粮一方面通过统筹统支调剂全县代耕粮,在最后环节重新检视和优化工票制;另一方面,齐工征粮通过维持人力成本与粮食产量的平衡,稳定地方秩序。同时,作为一项独立的政策机制,齐工征粮本身也在不断调适,呈现出逐步缩小顶工面、降低损耗的发展趋势。

四、结语

革命烈士、革命军人和革命工作人员有功于国家和人民,为革命事业作出巨大牺牲,国家和人民应当尊敬、优待其本人及家属,帮助他们解决生产、生活上的困难,以增加革命军人的荣誉感和责任心,密切军民团结,保证革命部队的不断巩固与壮大。早在革命根据地时期,代耕就已成为农村优待烈军工属的重要方式。新中国成立初期,财政紧张,1949年财政收入为303亿斤粮,支出567亿斤粮,赤字264亿斤粮,占支出的46.4%,^①缺粮严重,采用实物优待不符合现实情况。代耕制度在组织农民出工出力,保障烈军工属物质生活的同时,稳定了社会秩序,在全国范围内形成了拥军爱国的社会风尚。尤其是工票制,在旧有代耕制基础上衍生出分种分收、小包耕、自种临时雇工、租种四种新方式,能够适应不同条件的烈军工属,并将农民与烈军工属在实际代耕中的关系从单向付出转变为双向互助,在减轻烈军工属生计负担和农民代耕负担方面都起到了很大的作用。

就目前笔者所见的资料而言,工票制虽在全国普遍实行,实施效果却差异很大,齐工征粮更是鲜有出现。有学者研究苏南地区优抚问题,认为相对于“老区”,苏南地区是新解放区,烈属数量少,农民有漠视烈属的心理,甚至有“解放成分的烈属”^②也不认可自己的烈属身份,代耕制度推行有一定阻力。工票制在苏南地区因实施效果不佳被悬置。^③在中共拥军优属宣传较好的华北地区,工票制推行相对顺利,但长期的代耕负担同样引起了农民不满。1952年华北行政委员会开始调整代耕负担,随后华北各省纷纷规定了负勤免勤办法,避免把代耕负担集中在少数人身上的不合理现象。^④而在此之前,曲周县却发展出齐工征粮制度调整农民负担过高和不均问题。笔者认为可能是该地区土壤盐碱,人多地少,工票制的发展已经超越了其优待烈军工属的单一性质,成为普通农民谋生的方式,相应对调节收入均衡提出了更高要求。齐工征粮正是在这种背景下出现,并被当地政府与农民普遍接受。

不可否认,代耕制度作为一项政权过渡时期的特殊制度,在发挥优抚作用的同时,也给农民带来了一定负担。代耕实行过程中,国家不断以政治与情感为导向动员农民积极为烈军工属代耕,使全社会形成了拥军优属的共识。但过高且不均的代耕负担,造成部分农民自愿让渡利益的积极性不断减弱,于是国家立即调整策略,实行工票制,拓宽并优化了农民利益让渡的方式。工票制使农民不再将代耕单纯当作“义务劳动”,同时作为农民的谋生方式,实现了村内人力成本与时间成本、土地成本的公平交换。齐工征粮则通过统筹调度全县代耕粮,均匀分配全县劳畜力资源,解决了负担不均问题,从而维持工票制运转。

工票制和齐工征粮是国家在优待烈军工属与减轻农民负担之间寻找到的平衡点。两者不断完善的目的,在于尽可能实现农民负担公平、合理,有效缓解潜在社会矛盾。从宣传动员到代耕方式多

^① 中华人民共和国国家统计局编《我国的国民经济建设和人民生活·国民经济统计报告资料选编》,统计出版社1958年版,第153页。

^② 国共内战爆发后,大量被俘的国民党军士兵经改造后转而加入解放军,被称为“解放战士”。他们倘若作战牺牲,其家属也就相应地被称为“解放成分的烈属”。

^③ 黄骏《1949—1952年烈属抚恤工作初探——以苏南地区为考察对象》,《复旦学报(社会科学版)》2018年第6期。

^④ 《华北行政委员会关于整顿代耕工作的指示》,《山西政报》1954年第3期。

样化,再到齐工征粮的公平调整,曲周县代耕制度的完善过程恰好满足了社会不同群体之间利益让渡的基本条件,^①进而实现了国家、烈军工属与农民群体三方共赢。

随着社会主义改造的进行,广大农民陆续加入农业合作社,开始走集体化道路。加上国家以实物重点扶助烈军工属政策的贯彻,代耕工作的规模逐渐缩小,最终于 1956 年被取消。代耕从出现到消失的发展历程反映出,政策制定与政策执行并不总是契合的,有时会发生偏差甚至背离。政策本身的弹性会不断依据现实状况做出调整,现实状况也会持续促进政策演变,剖析二者相互调适的过程可以帮助我们更好地理解国家治理中的辩证逻辑,为当下化解社会矛盾,协调不同群体间的利益关系,进而实现合作共赢提供历史借鉴。

Research on Substitute Cultivation and Farmers' Burden in the Early Period of People's Republic of China—A Case Study in Quzhou County, Hebei Province

Wu Mingyan

Abstract: As early as the Central Soviet Area, the system of alternative farming began to be implemented. Until 1949, it formed a variety of forms, including the law of allocating workers, the law of contracting workers, the law of contracting land for farming, and the work ticket system. After 1949, the work ticket management system quickly replaced fixed instead of farming as the main method of Substitute cultivation due to its outstanding effects in the deployment of farmers' work quality and farmers' working hours. Although the work ticket management system is more convenient than other alternative farming methods, it is also more detailed and complex. Quzhou County hastily implemented it without having a detailed grasp of the number of land and labor and livestock, which has increased the burden on farmers. The study found that the main reasons for the high burden of farmers in Quzhou County were that the quantity of labor exchanged for grain stipulated in the policy was too small, the statistics of labor quantity needed was not accurate, the relevant provisions on the calculation of labor quantity needed were not implemented, and the scope of people enjoying alternative farming was expanded. Although the state's adjustment of the work ticket management system has made the burden of farmers in the village more reasonable, it cannot solve the problem of uneven burdens on farmers in the region. As an independent policy mechanism, Fair Grain Collection Policy can balance the burden of farmers in the county by adjusting the amount of rice, and optimize and maintain the work ticket management system.

Keywords: Substitute Cultivation, Work Ticket Management System, Fair Grain Collection Policy, Farmer Burden

(责任编辑:马烈)

^① 社会学认为,一个社会能否实现合作共赢,在很大程度上取决于社会各个群体之间利益让渡实现得如何。就利益让渡的实现而言,必要的社会共识、多样化的利益让渡方式以及公正有效的协调方这三个基本构成要件缺一不可。详见吴忠民《利益让渡的关键所在》,《马克思主义与现实》2020 年第 2 期。