

1976—1981年四川广汉农村体制改革的历史考察*

冷书恒 胡子祥

[摘要]广汉实行“包产到组”农业生产责任制和摘下“人民公社牌子”是中国农村改革的标志性事件。1976年,广汉县金鱼公社11大队9队、6队和西高公社5大队2队进行了包产到组尝试。对此,广汉县委并没有实施制止与纠正的措施,而是采取了默许与认可的态度,并想方设法绕开“包”字,在金鱼公社全面试验包产到组。在包产逐步发展到工商业领域时,人民公社体制已经不能适应农村生产发展的需要。于是,1979年9月,广汉县向阳公社开展“政、社分工”体制改革试点,并于次年9月在全国率先摘下“人民公社牌子”,建立了向阳乡人民政府。广汉是四川省委确立的农村经济体制综合改革试点县,其改革的成功不仅是人民首创的产物,还是县委敢闯敢冒、省委政策试验和国家重大决策合力的结果。

[关键词]农村改革;包产到组;撤社建乡;四川广汉

[中图分类号]K27 [文献标识码]A [文章编号]1003-708(2025)03-0036-14

邓小平曾在1987年6月12日会见南斯拉夫共产主义者联盟中央主席团委员科罗舍茨时说:“我们的改革和开放是从经济方面开始的,首先又是从农村开始的……开始的时候,并不是所有的人都赞成改革。有两个省带头,一个是四川省,那是我的家乡;一个是安徽省,那时候是万里同志主持。我们就是根据这两个省积累的经验,制定了关于改革的方针政策。”^①四川农村改革一度走在全国前列,广汉则是四川农村改革的排头兵与先行者,是中国农村改革的重要发源地之一。虽然广汉进行包产到组和撤社建乡的改革创举已然写入权威党史著作^②,但是,相较于学界对安徽农村改革的翔实历史叙述^③,这一改革创举的专门研究相对较少。广汉农村改革的确是人民首创。但是,倘若没有中央对广汉改革的经验采纳,没有省委近乎“垂直领导”的改革推广,没有广汉县委的力争试点,便不会出现包产到组的全面推广和成立人民政府、摘下人民公社牌子等改革举措。正是在上下不断良性互动中,广汉改革方案被推广并闻名于全国,成为中国农村改革的“五朵金花”^④之一。

* 本文系德阳市哲学社会科学规划2025年“德阳优秀传统文化保护传承研究阐释”专项课题“四川广汉农村改革史料挖掘、整理与研究”(项目编号: DY25ZX072)的阶段性成果。

① 邓小平:《改革的步子要加快》,《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第237~238页。

② 《中国共产党历史》第三卷(1978—2012)上册分别在第98页和191页介绍了广汉县金鱼公社开展包产到组尝试和向阳公社改革人民公社政社合一体制的试点,另外在前页部分也放上了1980年向阳乡人民政府举行挂牌仪式图片,但这一改革历史细节并未在该书中详细展开。

③ 参见魏众:《从“责任田”实践到家庭承包制——基于安徽的考察》,《中国经济史研究》2021年第4期;李嘉树:《信息传递与政策抉择——1977—1980年安徽农村改革路径的考察》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2020年第5期;黎田:《改革开放初期凤阳县“大包干”政策演进再考察》,《党史研究与教学》2024年第3期;李嘉树、宋晓龙:《一触即发:凤阳“大包干”缘起新探》,《党史研究与教学》2024年第3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;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(人文社会科学版)》2018年第2期;等等。

④ 1984年4月28日,全国农村改革先进县座谈会在北京中南海召开,江苏无锡、广东新会、吉林怀德、安徽凤阳和四川广汉参加会议,被誉为“五朵金花”。参见中共广汉市委党史研究室编:《广汉农村改革专题资料选编(1978—2013)》,中共党史出版社2013年版,第189页。

一、改革起点：认可贫困倒“逼”出来的包产尝试

广汉人民的包产尝试最早出现在金鱼公社和西高公社。1976年，广汉县金鱼公社11大队9队、6队悄悄把生产队的“田埂”分了。此前，田埂由生产队统一种植黄豆，但队员无心经营，导致黄豆存活率极低。9队队长张德江和大队会计张泽松便提议，将“田埂”直接分到各家各户，收成归个人。田埂划分后，社员的积极性得到了极大提高，这一年，9队社员破天荒吃上了豆腐^①。11大队6队也召集社员以抓阄的形式承包田埂，种上了黄豆、蔬菜等补充口粮^②。社员尝到了甜头，次年他们对集体土地进行了更为大胆的划分，分配了“基本口粮田”，具体办法为每人秧母田0.1亩、口粮田0.4亩，剩余的土地则作为集体耕作的公田。秋后结算，“集体田产量一如既往地维持在每亩二三百公斤，而口粮田的亩产量陡然上升到了三四百公斤”^③。1976年7月，广汉县西高公社5大队2队进行了更为冒险的尝试：包产到组。经过反复协商，他们将全队田土分为三个等级，根据等级好孬搭配，分成三个生产作业组，并且制定了放水、耕牛、农机、公粮统购、集体提留的具体方法，超产的部分生产队四成，作业组六成奖给各家各户。回顾当时的做法，2队队长莫诗富反复说道：“顾不了那么多了，填饱肚子才最重要。”^④包产到组后，1977年12月决算分配，2队全年粮食总产由1976年248895斤增长到了350396斤，涨幅41%，为9个生产队中的最高。其中，社员人均收入从76元涨到了117元（其中实物折款80元，应分现金37.28元）^⑤。可以说，这个结果无疑皆大欢喜，但高兴之余也有点忐忑不安，这种冲破“三级所有、队为基础”的包产举措，从生产队长到社员是否会面临被批判的风险，他们也无法预料。因为，金鱼公社党委对出现的所谓“资本主义倾向”仍是严加批判。1977年1月18日，金鱼公社党委对金鱼公社10大队4队出现的不按计划种植、外出做花生黄豆等生意、自由出工等现象进行了情况通报，并且指出：“这个生产队由于领导班子内部资本主义倾向严重，主要领导带头搞……造成生产无人管，劳动不积极。”^⑥

金鱼公社、西高公社农民之所以敢于进行冒险的包产尝试，其现实原因是贫困问题十分突出。据广汉县志记载，1966年社员人均年收入为78.13元，1975年为87元，1976年为78.38元^⑦，除开物价因素外，可以说几乎是“负增长”。社员出工是“出工一窝蜂、下田磨洋工”，做与不做都是一天，只要下了田，圈圈都画圆^⑧。1976年，广汉县又大力推广密植和双季稻，双季稻总播种面积达到了123.07万亩，复种指数上升为253%，但1976年粮食总产量却比1975年减少了2104万公斤。金鱼公社11大队，更是一个“偷盗多、投机倒把多、赌博多、提劲打靶多、搞副业单干多的有名的‘老大难’大队”，全大队仅1975—1976年两年时间，吃光了大队储备粮30万斤，还先后在公社、德阳、什邡等地借粮24万斤^⑨。此时，农业生产和农村经济始终止步不前，不少社

① 中共四川省委党史研究室、中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村综合体制改革》，四川人民出版社2015年版，第50页。

② 笔者采访叶常理的记录（2023年10月30日）。按：叶常理时为广汉县金鱼公社11大队6队会计。

③ 张荣尚：《土地承包》，《德阳日报》（晚报版）2008年10月14日，第5版。

④ 《农村改革先行者》，中国人民政治协商会议广汉市委员会编：《广汉文史》第29辑，内部资料2013年印，第5页。

⑤ 西高公社五大队：《五大队一九七七年决算分配报表》（1977年12月8日），广汉市档案馆馆藏档案（以下简称“广汉档”），档号：129-001-148（1）。

⑥ 金鱼公社：《金鱼公社十大队四队情况》（1977年1月18日），广汉档044-010-014（49）。

⑦ 《广汉县志》，四川人民出版社1992年版，第96页。广汉县农林水电局公社财务股：《广汉县农村人民公社一九七六年决算分配统计表》（1977年3月），广汉档049-001-385（5）。

⑧ 笔者采访叶常理的记录（2023年10月30日）。按：叶常理时为广汉县金鱼公社11大队6队会计。

⑨ 《狠抓作风和政策 高速度发展农业生产〈金鱼公社党委在县党代会上发言〉》（1978年11月15日），广汉档121-001-327（3）。

员都成为“倒找户”，一年到头不辞辛苦，连基本口粮都无法换回，还需倒补生产队钱款，才能要回余下口粮。温饱问题都无法解决，这是当时广汉的普遍现象。金鱼公社与西高公社的社员们对这种尝试始终保持着默契，并未上报给公社和县委。直至金鱼公社党委书记李明英下大队蹲点和广汉县委书记常光南下农村调查农业生产，这一情况方才被公社和县委所知悉。1977年4月，李明英任金鱼公社党委书记，上任第一件事，便是整顿党委干部作风，采取分片包干的形式，党委班子成员一人蹲一个点、分管一条线，与群众同吃、同住、同劳动，而他则主动分配到了工作较为困难的11大队。蹲点不久，李明英便发现了11大队9队悄悄分“田埂”的事，每日与大队干部、队长、社员交流，了解真实情况，总结经验^①。此后，公社党委发动全体社员就“如何发展农业生产、提高粮食产量”展开了各种形式的讨论。讨论中，人们发现，7大队3队亦将几亩投肥、投力不少却收不到粮食的下湿田悄悄让社员耕种，收成交完公粮后归己^②。社员意见与李明英此前所见修河工地分组作业、分小块作业包干完成的启发不谋而合，“包”的想法在他的心中由此产生。1977年9月，县委书记常光南下农村调查农业生产，走到西高公社5大队2队时，望见田埂黄豆已然结荚，田地青葱翠绿，水稻、玉米等农作物也比周围生产队茂盛，田里社员也不再是十几人磨洋工，而是三两人铆足劲。对此，常光南感到十分诧异，“黄田坝”^③生产一向落后，为何会呈现如此场景，便找到社员一问究竟。社员一再推托并故意打岔，直到再三询问生产队副队长，这才知道了西高公社的“秘密”。

回到县委，在专门召开的公社党委书记会议上，常光南避开“包”字，称此为“五统五定生产责任制”，多数与会人员对这个方法很感兴趣，但其中一位党委书记却说：“定就是包，包就是定，这样说恐怕绕不过去。”^④会议氛围此时突显凝重。最终，县委仍决心小范围一试，下发了《工作简报》，并组织党政机关工作组分头深入农村，广泛摸底调查，为制定全县农业发展规划准备第一手资料。国庆节后，县委派遣至西高公社进行蹲点工作的干部带回一份详尽的统计表，其中：“5大队2队的粮食产量创历史纪录，队里的大小春粮食总产量也从32万斤增长到44万斤，比上年净增12万斤！”^⑤

广汉县委正式决定开展包产试点是在1977年10月的常委扩大会上。这次常委会会议的议题是：怎样搞好农业生产，发展农村经济，增加社员收入。常光南简要介绍了西高公社5大队2队的具体做法，再次交由会议讨论。会上，与会双方产生了两种不同意见，明确支持“包产”的是以区、社干部为主的公社书记，包括金鱼公社党委书记李明英、向阳公社党委书记叶文志等。李明英提出：“只要允许搞包产，我们保证明年全社产量每亩增长100斤。否则，您撤我的职！”另一部分则是以党政机关干部为主的害怕“包产”，提出了“一包就退到解放前”“包产就是变相搞资本主义”之类的说法^⑥。可见，当时的广汉党员干部对“包产”二字，分歧很大。公社书记们讨论结束后，常光南认为，要想方设法绕开这个“包”字，或许只有这样，西高公社的经验方能在全县推广，“分组作业，定产定工，超产奖励”生产责任制的名称由此产生。随后，常光南再次找到李明英谈话：“如果先在你们公社搞试点，你怕不怕？”李明英则表示：“怕啥哟？常书记敢决定，我李明英就敢执行。”^⑦尽管如此，广汉县委仍不敢擅自决定。常光南亲自起草《关于试行“定产到组”生产责任制的请示》，并指派副书记夏更坤就此请示中共四川省委。分管农村工

① 明秀富、贺贵波采访张云顺的记录（2014年7月—10月）。按：明秀富、贺贵波为金鱼镇人民政府工作人员，张云顺时为广汉县金鱼公社11大队9队农民。

② 中国人民政治协商会议四川省委员会文史资料委员会编：《四川文史资料选辑》第45辑，四川人民出版社1998年版，第120页。

③ 因其黄泥烂田较多，旧地名叫作“黄田坝”。

④ 中共四川省委党史研究室、中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村综合体制改革》，第266页。

⑤ 中共四川省委党史研究室、中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村综合体制改革》，第266页。

⑥ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2007）》，内部资料2008年印，第306—307页。

⑦ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2007）》，第307页。

作的省委领导^①杨万选指示，可以搞试点^②。

对于杨万选的指示，中共广汉县委不知所从，在试点范围问题上产生了疑问。尽管四川省委表示“可以搞试点”，然而对于试点的具体范围，是在全县范围内还是仅限于某个公社或大队，并未给出明确指示。因此，广汉县委并未立即作出决策。凑巧，省委办公厅调研处处长岳忠正在广汉县北外、西外等公社进行关于农村基本路线教育的调研工作。常光南便找到岳忠商量，提出想在全县开展“定产到组”的试点。碍于“左”的思想尚未完全清除，岳忠则表示当以循序渐进为好，建议先在一个大队进行试点，有几个生产队作为比较^③。最终，常光南决定在一个公社试点，而这个试点的公社，正是之前在县委扩大会议上立下“军令状”的金鱼公社。

为何常光南会认可西高公社的包产到组且极力请求省委同意？这与他长期从事农村工作、一心只为群众有关。1965年起，常光南先后任广汉县委副书记、县革委副主任、主任、地委委员、县委书记。在“农业学大寨”期间，全县干部人手一本《劳动手册》，按级坚持“一、二、三”制度，即：县级干部参加集体劳动不少于100天，公社干部不少于200天，大队干部不少于300天，人人落实，月月检查。常光南自己更是身体力行，每年“红五月”抢收抢种的季节，他总是带头下田劳动，有时耕牛忙不过来，他首先挎上犁头的纤索，以人代牛拉犁耕地。“文化大革命”期间，常光南和一些区委、公社的“走资派”，白天挨批斗，夜里还偷偷地溜到田间去察墒情、看苗情，千方百计抓农业、抓粮油^④。正因如此，常光南对广汉民情十分了解，对广汉农业生产和农村经济遭到“史无前例”的破坏，举步维艰的局面则深有感触，他总觉得有愧于广汉人民，尤其有愧于广大农民群众。如他所述：“5大队2队那个生产队长却敢于‘冒天下之大不韪’，你批你的，他‘包’他的，结果是粮食增产了，群众吃饱、穿暖了……人家一个生产队长都有为社员着想、谋群众实惠的情怀和胆量，难道自己这个县委书记还能不觉悟、不行动吗。”^⑤“群众当中有部分就偷着搞包产到户，金鱼公社把河边、田坎、路边、空的地方都分给社员……为什么这些地里的庄稼能长得好，生产队的却长得不那么好……本来让群众搞就能搞好，关键就是没敢让群众自己搞。”^⑥所以，常光南十分认可这种贫困倒“逼”出来的冒险尝试，不能视为无所畏惧，而恰恰是他尊重人民首创、充分了解基层群众生活后作出的“大胆”决定。

二、改革试验：从农业包产试点到各领域包产

1978年1月初，中共广汉县委决定，采取以会代训、现场练兵的方式，深入到金鱼公社14个大队的116个生产队开展试点。经过5天时间和广大干部社员反复讨论，形成了“分组作业，定产定工，超产奖励”的联产计酬责任制。1月26日，广汉县农林水电局呈交了《关于金鱼公社整顿经营管理建立生产责任制的试点报告》，详细阐释了生产责任制的具体内容：第一，按照生产项目划分为两种类型的常年固定劳动小组，一种是农业生产的大田劳动小组，一种是多种经营和副业生产的专业劳动小组。第二，生产队要规定生产任务，明确责任。（1）坚持“五统一”与

^① 《中共百年若干重大事件述实》一书中对杨万选的时任职务表述为“分管农业的省委书记”，“省委书记”的表述来源于《当代四川简史》（当代中国出版社1997年版）第233页。但据时任县委书记常光南在《广汉农村综合体制改革》的口述回忆中表述为：“杨万选那时是省革委会的副主任，分管农业。”据笔者查阅《中国共产党四川省组织史资料（1949—1987）》，杨万选1975年10月至1977年12月担任省革命委员会副主任、1975年8月至1978年2月担任省革委农业组组长、1976年10月至1979年1月担任省委常委、1979年1月后担任省委书记，故综合口述回忆和组织史资料，杨万选应当时为四川省常委、省革委副主任、省革委农业组组长，而非四川省委书记。

^② 罗平汉主编：《中共百年若干重大事件述实》，人民出版社2021年版，第301页。

^③ 谭继和主编：《当代四川要事实录》第1辑，四川人民出版社2005年版，第297页。

^④ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2007）》，第297页。

^⑤ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2007）》，第308页。

^⑥ 谭继和主编：《当代四川要事实录》第1辑，第302页。

“五定”^①；(2) 实行定额管理；(3) 实行专项费用包干；(4) 组织劳动竞赛。第三，生产队建立奖惩制度，搞好奖赔兑现。第四，建立社员“三定三挂钩”^②制度^③。不难看出，该套生产制度事实上就是包产到组生产责任制，名义上坚持了“五统一”的集体经济，但土地和劳动力固定到了作业组，突破了原有的生产队一级的基本核算单位，并将产量也同劳动报酬结合了起来，实现了产权关系和经济关系的联系，其核心是以产定工。1978年1月29日，中共广汉县委批转农林水电局试点报告，同意金鱼公社在全县率先建立生产责任制。虽上级组织并未明确同意在广汉全县试行生产责任制，但力求变革的广汉县委仍要求各公社认真学习，“各公社党委组织整党工作组、各大队支部、生产队干部，认真讨论研究，仿照执行”^④。

显然，该试点报告与彼时四川省委颁布的调整农村经济政策文件存在着不小差异，从中可以看出广汉县委对包产到组的明确支持。1978年2月5日，中共四川省委出台《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》（以下简称“省委十二条”）^⑤。在劳动管理问题中，“省委十二条”强调，生产队“可以组织作业组，实行定额管理。建立定领导、定劳力、定任务、定质量、定工分”的“五定生产责任制”，但“不准包产到组和搞‘四固定’作业组”^⑥。这一类似安徽“省委六条”的“开端性”文件，虽仍是维护“三级所有，队为基础”的人民公社总格局，但充分尊重生产队自主权，鼓励生产责任制的做法，无疑是向前迈了一大步。2月22日，在“省委十二条”的基础上，广汉县委制定了《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》（以下简称“县委十条”）。“县委十条”在主要内容上与“省委十二条”保持一致，但在一些“敏感”“具体”问题上却选择了“通时达变”，坚持金鱼公社做法。例如，“省委十二条”提出可以组织临时生产或季节性的作业组，对此，“县委十条”则做出了更为进一步的“规模大的生产队也可根据情况建立常年性的作业组”的补充，并在不准包产到组和搞“四固定”作业组后添加了“根据当前生产队的实际情况，一般划分为两种类型的劳动小组……可以责任到组”；不仅如此，“个别副业项目可以采用以产定工，实行奖惩”，多种经营中“所经营的项目一定要建立责任制，进行定额管理”等规定^⑦，都可以看出期间广汉县委的“独辟蹊径”与巨大魄力，名义上坚持了“五定”与“五统一”的生产责任制，实际上，却在全县搞起了包产到组。“我们需要根据广汉的实际情况，来脚踏实地地干。省上他是说全省的，我们是具有特殊性的。既然我们能搞包产到组尝到甜头，那我们就应该把我们的经验发扬光大，我们的做法实践证明是好的。”^⑧此时，包产到组仍然只是广汉县的地方政策和局部试点，还不是全省性的政策，并未得到省委的明确支持。1978年6月10日—19日，四川省委召开农村人民公社经营管理会议，会议的主要议题包括贯彻省委当年9号文件（即“省委十二条”）、落实农村经济政策、整顿经营管理的情况、问题和经验，省委分管领

① “五统一”即坚持统一生产计划和主要技术措施；统一管理调配劳动力；统一肥料的管理与调配；统一管理调配固定资产；统一分配。“五定”即定完成生产任务的时间；定完成生产任务的数量和质量；定完成生产任务所需工分；定完成生产任务的产量或产值；定完成产量、产值应得的奖惩工分和金额、比例。

② “三定三挂钩”即定应完成的基本劳动日、定应完成的基本投肥金额、定应分配的基本口粮，年终决算时，基本劳动日和基本投肥金额都和基本口粮挂钩。

③ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2013）》，第19~25页。

④ 中共广汉县委委员会：《中共广汉县委批转农林水电局〈关于金鱼公社整顿经营管理建立生产责任制的试点报告〉》（1978年1月29日），广汉档049-001-430（2）。

⑤ 1977年12月10日，邓小平在北京接见四川省委负责人时指出：“只有政策才能管得长、管得宽。要把现有政策，特别是农村政策理一下。”随后，四川省委开始研究从四川实际出发的农村政策问题。1978年2月1日，邓小平在成都听取四川省委汇报后指出：“农村政策、城市政策，中央要清理，各地也要清理一下，零碎地解决不行，要统一考虑。自己范围内能解决的，先解决一些，总要给地方一些机动。”邓小平还亲自将一份安徽“省委六条”交给了四川省委负责人，当他得知四川省委正在制定“省委十二条”时，十分高兴，且肯定了四川省委的做法。在邓小平的指导和鼓励下，四川省委于2月5日向各地市州县下发了“省委十二条”。

⑥ 罗宗荣、郭生春主编：《四川农村体制改革》，成都出版社1995年版，第303页。

⑦ 中共广汉县委委员会：《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》（1978年2月22日），广汉档044-002-848（1）。

⑧ 笔者采访叶文志的记录（2025年2月24日）。按：叶文志时为广汉县县委副书记、向阳公社党委第一书记。

导在会议上的讲话中仍然明确批判包产到组和包产到户，强调：“不准搞包产到组，不准搞包工到户，多年来的实践证明，搞‘四固定’作业组和包产到组，容易把作业组形成一级核算单位，破坏‘三级所有、队为基础’的制度。”^①显然，该讲话内容与此前省委领导口头表示可以搞试点前后不相一致，在省级层面四川省委仍然坚持“省委十二条”的文件规定。

1978年10月，温江地委组织召开的小春播种现场会，成为包产到组进一步发展的直接契机。金鱼公社在秋收后向广汉县委书记常光南呈交了这一年实施“生产责任制”后的结算报告。1978年全社粮食总产量达到27529692斤，对比1977年22529469斤增加了500多万斤，增长比例达到22.2%，比全县粮食增产9.7%的幅度，高出了12.5%。全公社25000多社员人平口粮增加58斤，人平现金增加31.2元，全社94%的社员增加了收入^②。拿到秋收结算报告后，常光南立即将相关情况以简报形式上报至四川省委，力求得到四川省委的明确支持，之后便前往大邑参加温江地委组织的小春播种现场会。会议期间，省委领导因得知金鱼增产的信息而临时到来，并立即组织了一场专题座谈会，要求常光南详细汇报金鱼公社的具体做法及其成效，并请大家予以讨论。12位县委书记先后进行了发言，7位县委书记^③认为广汉县委的做法好，通过“定产”调动了生产的积极性，增强了社员的责任心。但也有部分县委书记担心：“‘包产’谁敢搞？包工、包产、包分配，那是分生产队，‘队为基础’不就垮了吗。”^④最后，省委领导认为，广汉金鱼公社责任到组的方向是对的，可以试点并推广。这一明确表态，无疑代表了四川省委对包产到组的支持态度，因金鱼增产的成功经验对包产到组这一问题发生了态度转变，这一小春播种现场会，实际上就是一个包产到组会。

随后，广汉开展“包产到组”生产责任制试验得到四川省委的正式认可并在全省逐步推广。1978年10月19日至24日，按照四川省委指示，省委常委杨万选与省委办公厅调研处处长岳忠率领调查组，深入金鱼公社，对金鱼的改革试点情况进行了详尽调研。调查组将金鱼公社的具体做法亦遵循试点意见归纳为“五统一”“五定”，但其中的五定却变为了“定劳力、定作物地块、定肥料、定产量、定工分”^⑤，相较于此前金鱼公社“试点报告”中的表达则更为直接，点名了“定”作物地块这一核心措施。10月25日，回到成都的杨万选将这一调研报告呈交给了四川省委。10月27日，四川省委办公厅《工作简报》第七十一期刊发了《分组作业 定产定工 超产奖励——金鱼公社建立生产责任制的情况》，并加上了编者按印发全省：“金鱼公社建立明确的生产责任制和奖励制的经验，是运用经济方法管理经济……看来，这种办法是可行的。”^⑥编者按的文字充分肯定了试点改革的成效，也表明了四川省委的正式认可。这份《工作简报》，是四川省发出的第一个突出“包”（包工包产到作业组）字并要求全面推广的文件^⑦，也是四川省委在全省推行包产到组的标志性文件。

1978年12月16日，《人民日报》以《广汉县对干部社员实行奖惩制度》为题，介绍了广汉县在金鱼公社建立“五定”生产责任制，实行奖惩制度的经验。此文叙述重点虽放在了奖惩制度，但仍然以小段落文字清晰地指出了“五定”的具体内涵^⑧。至于为何将介绍重点放在奖励制度，

① 《杨万选同志在省委农村人民公社经营管理会议上的讲话》（1978年6月19日），广汉档049-001-425（3）。

② 中国人民政治协商会议四川省委员会文史资料委员会编：《四川文史资料选辑》第45辑，第122页；广汉县金鱼公社：《1978年决算分配统计报表》（1978年12月18日），广汉档121-001-333（1）。

③ 中共广汉县委政策研究室编：《广汉县农村综合改革资料汇编》（合订本），内部资料1985年印，第3页。

④ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2007）》，第314页。

⑤ 谭继和主编：《当代四川要事实录》第1辑，第298页。

⑥ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2013）》，第30页。

⑦ 中共四川省委全面深化改革领导小组办公室、四川省地方志工作办公室编：《四川改革开放40周年大事记（1978—2018）》上册，方志出版社2018年版，第5页。

⑧ 《广汉县对干部社员实行奖惩制度》，《人民日报》1978年12月16日，第3版。

而非“包产”的核心“五定”，或许另有考虑。此后，在中共十一届三中全会原则通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》中，“金鱼经验”以“联产计酬”的形式被记入：“可以按定额记工分，可以按时记工分加评议，也可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励。”^①这段话就是对金鱼公社生产责任制的采纳，这意味着金鱼公社的包产到组取得了相当程度的“合法”地位。

然而，1979年3月15日，《人民日报》头版刊发了著名的“张浩来信”，这在广汉县乃至四川省皆引起了强烈震动。该文认为，“包产到组”是错误的，且在编者按中指出，已经出现“包产到组”“分田到组”的地方要坚决纠正错误做法。对此，四川省委并没有就此而制止全省的包产到组责任制，反而旗帜鲜明地提出了不同意见，第一时间对各市、地、州委书记发出电话指示表明支持态度，并在3月21日发出《关于农村人民公社生产队建立健全生产责任制和奖惩制度问题的通知》，再次肯定广汉县金鱼公社做法。同时，四川省委也对省内部分出现包产到户的地区表明了尊重：不要沿用过去的办法加以“批判”，要帮助他们逐步加以改正。对于已经把作业组搞成一级核算单位，如果群众不同意改变的，也不要马上去纠正，允许暂搞一年^②。不难看出，四川省委作出与官媒主张不一致的重要决策，是深入实际、尊重群众经验和要求的结果。3月12日—24日，国家农委召开了七省三县农村工作问题座谈会^③，在这次会上亦对目前全国出现的三种主要的包产到组做法^④提出了鲜明支持：“这三种办法，只要群众拥护，都可以试行。”^⑤“允许各地按自己的情况去办，赞成什么，反对什么，我们的态度很明朗，提倡的三种，反对的两种。”^⑥由此，广汉“金鱼经验”得到中央认可并推广至全国。

彼时，广汉在全县农业领域实行责任制包产的同时，也将“包产”逐步过渡到了工业领域和商业领域。1978年12月12日，广汉县委书记常光南在中共广汉县第五次党代会上指出：“充分发挥经济手段的作用，把明确的责任制和严格的经济奖惩制结合起来……工交、财贸和一切能够实行定产定额定任务的单位，也要在总结实践经验的基础上，逐步制定相应的奖惩制度。”^⑦1979—1980年，在广汉县委的明确支持下，广汉县各行业在经营管理和分配等方面，皆实行了经济责任制。各行业采取不同的规定、办法，各环节、各岗位、各项生产经营活动，普遍建立起了经济责任制。

农业包产起初并未直接过渡到其他领域，而是在农业领域内发展到了农业机械等生产资料上。1978年3月18日，中共广汉县委批发农机局总支关于在全县试行农机“五定”责任制的报告。该报告详细介绍了在城郊公社十九大队和太平公社三大队试点关于加强农机管理，实行“五定”责任制的办法，其中两公社的“五定”为：定人员、机具，定任务，定消耗，定劳动报酬和定奖惩^⑧。随后，该试点经验在全县社队试行，全县农机管理皆建立了“包产”的“五定”责任制，大大提高了农机使用率，解决了农机经营体制和加强管理的问题。

农业包产过渡到商业领域的标志事件则为广汉全县实行财政包干体制。1979年2月4日，在上

① 《中共中央文件·中发〔1979〕4号》，1979年1月11日。

② 中共四川省委：《关于农村人民公社生产队建立健全生产责任制和奖惩制度问题的通知》（1979年3月21日），广汉档055-012-034。

③ 3月12日到24日，国家农委邀请广东、湖南、四川、江苏、安徽、河北、吉林七省农村工作部门和安徽全椒、广东博罗、四川广汉三个县委的负责同志，就传达贯彻三中全会精神和当前农村工作的一些问题，交流了情况，议论了一些问题。3月20日下午，华国锋听取了会议情况的汇报，并作了讲话。

④ 有的是田间管理包工到组，田头估产，评定奖惩；有的是小宗或单项作物，如棉花、油菜、花生、烟叶等经济作物，田间管理责任到人，联系产量，评定奖励；还有的实行常年包工包产到组，耕牛和大农具一般包给作业组管理使用（离生产队较远的小山村宜于实行这种办法）；也有的由生产队统一管理，交作业组使用。

⑤ 《中共中央批转国家农委党组报送的〈关于农村工作问题座谈会纪要〉的通知》（1979年4月3日），广汉档055-012-036。

⑥ 《华主席接见国家农委和七个省农办负责同志的讲话》（1979年3月27日），广汉档049-001-451（4）。

⑦ 常光南：《在中国共产党广汉县第五次代表大会上的报告》（1978年12月12日），广汉档044-002-842（1）。

⑧ 中共广汉县委员会：《中共广汉县委批发农机局总支关于在全县试行农机“五定”责任制的报告》（1978年3月18日），广汉档044-002-855（4）。

年广汉被选定为全国“农业现代化试点基地”后，四川省委决定成立由省委领导杨万选、杨汝岱任正副组长，省直机关领导和温江地委书记、广汉县委书记任成员的广汉县农业现代化综合试点领导小组^①。由此，广汉被正式确立为省委直接指导的农业现代化试点县，开启了经济管理体制改革的尝试。3月2日，中共广汉县委向四川省委报送《关于农业现代化试点设想和政策意见》，要求“给予社队应有的自主权，凡国家统购、计划收购的物资和财税上交任务，以1978年为限实行大包干，一定五年不变”^②，具体举措则包括粮油产供销一条龙、毛猪产供销一条龙、供销社下放等九个方面。此份文件是广汉县实行财政包干体制的标志性文件，部分举措直接涉及了商品交易的流通领域，在当时不可不谓之革新之举。3月15日，四川省委就此报告进行了批示，表明了对广汉试点的态度：“原则上，既然要搞试点，总得给以条件，政策上要有特殊照顾的办法，不然不可能前进。”^③7月，经四川省委同意，在广汉正式试行财政收入包干^④。财政包干使得广汉县级财政在计划、收支和经济建设方面，均拥有了一定自主权，进一步促进了工农业发展。

农业包产过渡到工业领域则集中体现为在社队企业中建立经济责任制。其中，典型案例为新丰一砖厂实施包产。广汉县委正是在新丰一砖厂试点经验总结的基础上方才产生了联系利润的“定、包、奖”责任制。1979年9月1日，中共广汉县委印发情况简报（第二期）详细介绍了新丰公社一砖厂加强企业经营管理的制度和奖赔办法，并在首页加注了县委书记常光南的批示：一个公社砖厂，一年能盈利三十万元，是全县所有的工厂学习的好榜样。新丰一砖厂对经营管理的九个主要环节全部实行了承包责任制，实行任务、利润、成本、奖惩承包，例如：规定人均日产600砖坯、单机月产任务80万匹；盖坯茅扇每万匹定额25张，节约和超过定额，每张按一角五分进行奖赔；后勤生活煤炭实行定量，1斤粮食1斤炉炭，节约部分奖励三成等^⑤。新丰一砖厂的承包责任制，就是层层承包，从管理人员到生产人员，车间班组到个人都实行责任制。而后，根据新丰一砖厂的经验，全县社队企业逐步建立了“三定一奖惩”（即定人员、定任务、定考核办法和超奖短赔）的责任制度。

1980年，中共广汉县委决定在全县普遍推广“包产”责任制，并以正式文件的形式将其命名为“定、包、奖”。1980年3月12日，中共广汉县委印发《关于在各行业、各机关试行定包奖的意见》，决定从1980年起，将全县所有机关和企事业单位，划分为农业、工交、财贸、计委、宣传、行政机关六个大口，将企业经营成果同分管各口的县委副书记、常委，各部委局全体干部和企业全体职工物质利益挂钩，超额完成任务受奖，完不成任务受惩。在全县生产经营单位中实行“定包奖”和行政经费包干使用，按核定任务包干上缴后，多余利润全部留给企业^⑥。次年，中共四川省委确定广汉、邛崃、新都均为四川省三个农村综合体制改革试点县，改革的主要内容包括了改“吃大锅饭”为“定、包、奖”经济责任制，进一步加强和完善农业生产责任制等^⑦。至此，“包产”责任制在广汉普遍地建立了起来，社会经济结构开始发生转变。

三、改革衍化：推动经济体制改革向政治体制改革的转变

经济基础决定上层建筑，经济基础的变革必然引起上层建筑或慢或快地发生变革。农村经济体制改革，是广汉乃至四川农村改革的第一步，随着经济体制改革的推进，政治体制改革应运而

① 中共四川省委：《关于成立广汉县农业现代化综合试点领导小组的通知》（1979年2月4日），广汉档044-002-874（1）。

② 中共广汉县委委员会：《中共广汉县委关于农业现代化试点汇报提纲》（1979年3月2日），广汉档044-002-874（7）。

③ 《中共广汉县委办公室（通知）》（1979年10月19日），广汉档044-002-874（12）。

④ 此时的财政收入包干仍在统收统支体制不变的前提下，定基数、包收入，超收部分归广汉县支配。1980年，广汉更进一步，改变统收统支财政体制，实行“划分收支、分级包干”的办法，并对各经济主管部门和企业也实行了包干。

⑤ 中共广汉县委委员会：《情况简报（第二期）》（1979年9月1日），广汉档044-002-878（3）。

⑥ 中共广汉县委委员会：《中共广汉县委关于在各行业、各机关试行定包奖的意见》（1980年3月12日），广汉档044-002-889（5）。

⑦ 中共四川省委党史研究室、中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村综合体制改革》，第290-291页。

生。“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍……从这个角度来讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”^①“包产”在逐步过渡到工业领域和商业领域时，人民公社失去了生产管理和经济核算职能，只剩行政管理以及计划生育、文教卫生等社会事务管理职能，“政社合一”已然名不副实。为适应新形势，广汉向阳公社进行了“政、社分工”，建立农工商联合公司，取消人民公社，先后成立行政组和乡公所等一系列改革探索之后，于1980年9月摘下人民公社牌子^②，挂出了向阳乡人民政府牌子，成为全国第一个撤社复乡的地方。

广汉县上层建筑改革的尝试并非起始于向阳公社，而是发端于县级工业业务局的改革。1979年1月，广汉县委学习苏州经验，撤销了县工业、交通、农机、二轻、社队企业等各局，成立冶金、机械、化工、粮油产品、建工建材、物资供应等7个专业公司，将各局所属不同所有制的工厂企业，分别划归专业公司领导。但是，由于上级主管部门体制并未改革，经常出现“人家要开这个局的会，我们就没有这个局，我们去个公司经理”^③的现实窘境。不仅如此，有些方面因归属不同就中断了所属企业的投资和原材料供应，造成渠道不通等常见现象，这次改革也被迫于6月1日中止。至此，广汉县委决定自下而上选择向阳人民公社进行改革，缘由为：农村关系简单，震动不大，向阳公社土地面积小，人口仅1万多人，即使出错也容易纠正。

1979年6月，广汉县委书记常光南随四川省委农业考察团赴西欧考察。在出国考察期间，常光南提出了四个问题：一是把潜力发挥在多种经营上，特别是大抓菜籽油；二是大抓工业，搞一体化，以公社为单位搞联合企业，各生产队投资入股，盈利分红，把现在的官办改为民办，调动各生产队对办企业的积极性；三是公社组织三个班子，工业班子、农业班子、政府班子，各负其责，统一领导；四是十二个政策问题，以充分调动基层和群众的积极性。8月下旬，省委就这四个问题给予了答复，并同意先在广汉干^④。9月，广汉县委决定在向阳人民公社进行“政、社分工”的改革试点。为何改革试点选在向阳公社，原因是向阳公社社队企业发展基础好，用县委书记常光南的原话是：“向阳农业包产搞得不好，工业定、包、奖搞得不好，所以决定在向阳搞。”^⑤早在1974年11月，叶文志任向阳公社党委书记，上任后他首先抓的便是社队企业，同农业包产一样，社队企业也采取了“包”的办法，“关键是要包，利益要挂钩。”“实行定产定工，就是定产量、定产值、定质量、定利润、定报酬，五定奖惩”^⑥，从砂石厂扭亏为盈到办酒厂，发展砖瓦厂、电杆厂、油厂，向阳公社从广汉县“一穷二白”的落后公社变为了排名靠前的先进公社。至1979年，向阳公社全公社58个生产队实行了联产责任制，占总队数的99%，公社建起了年产8000吨铁的炼铁厂、年产1400万匹砖的砖瓦厂，还有酒厂、农机厂等14个社办企业，大多数企业材料有来源、产品有销路、企业有盈余。

1979年9月7日，广汉县委以工作简报《关于向阳公社集股投资发展社队企业的调查》的形式，正式印发“政、社分工”改革试点方案。该方案主要包括五点：一是把公社办企业改为向生产队集股投资的社队联办企业，以百元为一股；二是民主选举联办企业的管理机构，最高权力机关是公社党委领导下的股东代表大会；三是改行政命令的管理办法为企业化管理办法，实行党领导下的经理、厂长负责制；四是实行按股分红，超利润分成；五是改工分制为工资制，实行超利润奖励。另外，公社干部分工成立农副业、工业、行政三个专业组，制定明确的岗位责任制^⑦。

① 邓小平：《在全体人民中树立法制观念》，《邓小平文选》第3卷，第164页。

② 中共中央党史和文献研究院编：《中国共产党历史》第三卷（1978—2012）上册，中共党史出版社2025年版，第191页。

③ 中共广汉县委政策研究室编：《广汉县农村综合改革资料汇编》（合订本），第5页。

④ 《中共广汉县委常委会议记录》（1979年8月26日），广汉档044-002-869。

⑤ 中共四川省委党史研究室、中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村综合体制改革》，第72页。

⑥ 笔者采访叶文志的记录（2023年11月19日）。按：叶文志时为广汉县县委副书记、向阳公社党委第一书记。

⑦ 中共广汉县委员会：《关于向阳公社集股投资发展社队企业的调查》（1979年9月7日），广汉档135-001-189（5）。

该试点方案是广汉县委进行管理体制改革的第一个正式方案，也是取消“人民公社”前的过渡方案，将人民公社经济职能和行政职能进行了分离，实际上已经打破了“政社合一”的体制。9月8日，向阳公社联办企业召开了第一次股东代表大会，选举产生了联合企业管理委员会，共13人组成。经管委会讨论制定了《向阳公社农工付联合企业简章（试行草案）》，使联办企业在性质、任务、发展方针、经营管理、体制等方面都有了明确的规定，有章可循，不致乱套^①。

随后，该试点报告上报至四川省委，得到了四川省委的部分支持。1979年9月10日，四川省委办公厅电话转达四川省委对《关于向阳公社集股投资发展社队企业的调查》的批示，批示内容为：“向阳公社社、队企业的改革的想法是好的，可以试行，试行中继续总结经验，进行调整。”^②直至今时，省委、县委都十分清楚“政社合一”的弊端愈发明显，但它触及到人民公社体制，是一个十分敏感的问题，因此并未进行明确表态。但是，设立农工商联合公司的做法得到了省委的明确支持。随即，广汉县委在1979年12月8日《情况简报》第五期中介绍了向阳农工商联合公司人员、考核标准及奖惩试行办法供各公社参考；12月18日在《中共广汉县委关于解放思想，活跃农村经济，使农民尽快富起来的试行意见》中，明确指出公社农、工、商联合公司，从现在起都要普遍建立起来^③。至此，农工商联合企业在全县逐步推广开来。接着，省委派出农业调查组对向阳公社进行调查后撰写了《四川省广汉县向阳公社政社分工试点的调查》一文，并于1979年12月23日作为全国农村人民公社经营管理会议材料进行了印发。

1980年3月8日，广汉县委常委会议讨论决定，在向阳搞农工商联合公司，撤销公社和大队，公司下成立农业、工业、商业三个专业公司；另外再成立一个行政科，行使政府机构的各项工作，生产队建立党支部，没有条件的成立党小组^④。值得注意的是，这份常委会记录是目前所能查实的首次提出“撤销公社和大队”的文献。3月30日，四川省委在成都金牛坝招待所，以一天的时间专门听取广汉县委关于当前工作和今后打算的汇报，参会人员为省委领导班子成员和省委农业组、财贸组、计委、科委、财政局、社队企业局、农业局、水利局、供销社等有关部门的负责人。在会上，省委领导对广汉和向阳公社的改革，均表示赞同，并且进一步强调：“你们可不可以在一个公社搞一个乡，搞几个人搞个乡政府……可以搞个政、社分开的试验，这个不要普遍搞，政、社分开只能试验一下，一个公社搞不好我可以退回来。”^⑤由此可知，四川省委态度在“人民公社体制”问题上出现了明显松动，从踌躇不决到了“可以试验”，更加鲜明地支持广汉政治体制改革。

值此契机，向阳公社改革更进一步，正式取消人民公社。1980年4月，为政企分开、改革管理，向阳公社撤销原公社，建立行政组（并未立即成立乡政府），负责全社的治保、民兵、青年、妇女、文教、卫生、民政调解、优抚救济、计划生育等工作，原大队改为行政村。随着经济体制的变革，党的组织也跟着改变，“向阳党委领导下的三司一组新型结构，下面分别建立农业公司总支、工业公司总支、商业公司总支，行政组建立党支部”^⑥，行政组后又改名为乡公所。成立向阳乡人民政府的决定，则发生于县委书记常光南从吉林返回后的县委常委会议上。1980年7月30日，县委书记常光南到吉林省考察以油换粮的问题，其间常光南面见了国务院领导，在汇报广汉人民公社改革的设想后，得到的指示是：“势在必行。”^⑦回到广汉，常光南立即召开了县委常委

① 《改革管理体制走农工商综合经营的道路——广汉县向阳公社 李国寿》（1980年9月8日），广汉档135-001-197（2）。

② 《中共广汉县委办公室（通知）》（1979年10月19日），广汉档044-002-874（12）。

③ 中共广汉县委委员会：《情况简报（第五期）》（1979年12月8日），广汉档044-002-878（9）；中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2013）》，第66页。

④ 《中共广汉县委常委会议记录》（1980年3月8日），广汉档044-002-895。

⑤ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2013）》，第83页。

⑥ 《改革管理体制走农工商综合经营的道路——广汉县向阳公社 李国寿》（1980年9月8日），广汉档135-001-197（2）。

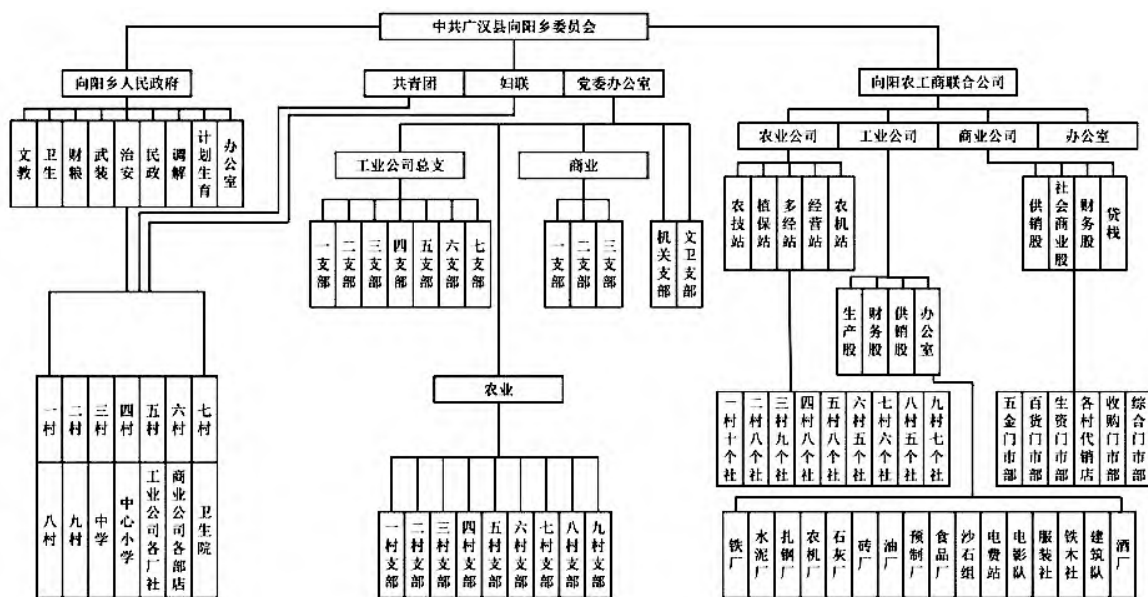
⑦ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2013）》，第333页。

会，请大家参详“势在必行”的准确含义。大家说“势在必行”就是形势逼迫，行动快点。这次会议，形成了统一意见：向阳公社改为向阳乡人民政府。

1980年9月，还未等省委、地委正式批复，向阳公社便“非正式地”摘下了“广汉县向阳人民公社管理委员会”的牌子，挂上“广汉县向阳乡人民政府”牌子。这一切，尽管按县委书记常光南要求：不登报、不宣传、不造声势，但仍被新华社记者知晓并写成了《内部参考》报送中央。事后，全国人大法制委员会的询问电话打到广汉县委，县委办公室主任如实作了回答。对方未置可否，随即两次派人到广汉实地调查。调查组听了广汉县委和向阳乡的汇报仍未正式表态，只是透露：按党中央的新精神，可以试验^①。

1980年11月5日，向阳公社党委正式向县委呈送了《向阳公社关于进一步改革和健全管理体制的请示报告》(以下简称“《报告》”)，该《报告》以党的组织、行政机构、生产管理机构、生产经营机构等四个部分就向阳体制改革作了规范性的表述^②。向阳公社改革基本定型。向阳乡党委设委员7~9人，其中书记一人，主管全面工作，副书记二人，一人主管党的工作，一人兼乡长，主管政府工作，乡党委对全乡行政、经济和群团工作实行统一领导；将公社的行政组织改为乡人民政府，乡人民政府对公安、民政、文教、卫生、乡村建设、计划生育、财政、税收等行政工作行使管理权，对经济工作进行计划指导，乡长、副乡长由乡人民代表大会选举；农业公司既是组织领导全乡农业生产的管理机构，又是对农业生产合作社和社员户提供农业技术服务的单位，工业公司负责全乡各种联办工业企业的经济行政事务，实行独立核算，商业公司是负责本乡商业购销和农副产品收购，调拨任务的经营组织和管理机构，如图1所示。

图1 四川省广汉县向阳体制改革党政企业结构草图^③



广汉县委之所以敢于取消人民公社，原因是此时的人民公社已然成为一副“空架子”。其一，农工商联合公司的成立代替了人民公社的经济职能，使人民公社失去了管理经济的作用，党政企的分离使政权机关不再干预集体经济组织的日常事务，结束了对生产队“一平二调”的历史，打破了“政社合一”和“工农商兵学五位一体”。其二，各种形式的农业生产责任制和岗位责任制

① 政协广汉市第十一届委员会编：《广汉文史资料》第16辑，内部资料1998年印，第68页。
 ② 中国人民政治协商会议四川省广汉市委员会编：《广汉文史》第32辑，内部资料2015年印，第50~52页。
 ③ 《四川省广汉县向阳体制改革党政企结构草图》(1981年9月18日)，广汉档044-002-930(10)。

的实施否定了公社“集中劳动、统一经营”的“大锅饭”与平均主义，贯彻按劳分配与多劳多得，改为生产合作社一级所有，一律通过民主选举方式产生领导班子，“一大二公”“三级所有、队为基础”的所有制形式被彻底逾越。“人民公社跟我们经济发展不相适应，取（消）了人民公社就是奠定了基础，让人民生活富裕，牌子的长期（贫穷）影响，大家都排斥，所以很自然的，经济基础发生变化，上层建筑跟着变化。”^①

继而，广汉撤销人民公社的改革得到四川省委的正式认可。1980年11月11日，广汉县委向省委和温江地委呈送了《关于农村管理体制改革的请示报告》，拟在向阳试点的基础上对全县公社改政社合一为政社分家，建立党委领导下的乡政府和农工商联合公司新体制^②。11月26日，在温江地委书记王德功向省委汇报广汉的请示报告后，省委、省政府下属有关部门及省社科院经济研究所等单位组成联合调查组，到广汉进行调查。11月30日，四川省委第一书记谭启龙前往广汉视察工作，并就广汉县体制改革中的主要问题作了讲话。关于成立乡政府、挂牌子问题，谭启龙表示：“我看可以搞，我们试点，可以挂牌子，没有关系。我们是试点，党政分开、政企分开，这个问题，每开一次会，我都要提一次意见，因为它总是束缚生产力的。”^③12月21日和12月24日，省委联合调查组先后向省委呈送了《广汉县向阳公社农村体制改革的情况》《关于广汉县体制改革的调查报告》。联合调查组在报告中对向阳公社改革给予了充分肯定：“向阳公社改革的方向是对的，步子是稳的，也是比较成功的，而且已能看到改革后的成效。”^④1981年1月30日，四川省委办公厅正式发出《关于对广汉县县、社体制改革问题的批复》。批复说：“经省委讨论，同意按广汉县委所报体制改革方案进行试点。”该批复在同意广汉改革方案的同时，同样也表明了四川省委的谨慎态度，特别强调了其他地方没有搞的暂时不搞^⑤。

而后，广汉体制改革经验得到了国家决策层的关注与支持，广汉县取消“人民公社”的改革正式推广至全国。随着广汉体制改革经验的推广，直接推动了我国农村基层政权新体制的确立，并载入了《中华人民共和国宪法》。1981年6月29日，新华社《内部参考》第50期发表了题为《一改百活 万象更新——广汉县农村经济体制改革的调查》文章。该文指出：“两年来，他们改革的主要内容有以下4项：一、撤销人民公社建制。二、成立农工商联合公司。三、改变干部制度上的‘铁饭碗’和‘大锅饭’。四、实行财政包干。”^⑥7月18日，万里召集了国家农委、农业部、水利部、林业部等农口部门负责人会议，在会上分析、研究了广汉人民公社改革的经验与做法。万里指出：“看了广汉农村改革的材料，很有说服力。广汉的经验很好，将来一定要政经分开，但现在先不要登报……但可以登内部参考，大家在这方面进行试点。”^⑦10月，新华社《内部参考》第79期，以题为《四川省广汉县全部撤销人民公社》刊登了广汉撤销人民公社的具体举措，并在结尾最后一段写道：“四川省委、省人大常委会对广汉县撤销人民公社的试点工作表示赞同。”^⑧10月11日—13日，民政部部长程子华带领工作组来到广汉进行调研，并对县委副书记兼县长的舒治良说：“我受彭真副委员长委托，来此调查‘社’改‘乡’，政企分开，建立三位一体的农、工、商联合公司的情况，目的，是要修改《宪法》。”^⑨程子华在对广汉县基层政权体制改

① 笔者采访叶文志的记录（2023年11月19日）。按：叶文志时为广汉县县委副书记、向阳公社党委第一书记。

② 中共广汉县委员会：《关于农村管理体制改革的请示报告》（1980年11月11日），广汉档055-012-037。

③ 《中共四川省委第一书记谭启龙同志关于广汉县体制改革中几个问题的讲话》（1980年11月30日），广汉档044-002-894（5）。

④ 《广汉县向阳公社农村体制改革的情况》（1980年12月21日），广汉档044-002-894（18）。

⑤ 中共四川省委办公厅：《关于对广汉县县、社体制改革问题的批复》（1981年1月30日），广汉档044-002-930（1）。

⑥ 《一改百活 万象更新——广汉县农村经济体制改革的调查》，《内部参考》1981年6月29日，个人收藏。

⑦ 广汉县委办公室资料组编：《中央领导 中共四川省委关于广汉工作的指示汇集》，内部资料1984年印，第21页。

⑧ 《四川省广汉县全部撤销人民公社》，《内部参考》1981年10月12日，个人收藏。

⑨ 政协广汉市第十一届委员会编：《广汉文史资料》第16辑，第54-55页。

革情况详细了解后指出：“看了广汉县的经验，我看公社变成乡，政权不会乱，经济不会乱。”^①回京后，程子华立即向彭真呈交了关于广汉的调研报告，汇报了广汉进行体制改革的经验，为修订宪法提供了依据。1982年4月12日，中共中央、国务院发出关于《宪法修改草案》中规定农村人民公社政社分开问题的通知。此项通知是为了避免《草案》公布后由于缺乏必要的思想准备而在农村工作中引起某些混乱而作出的预先通知。该通知指出：“人民公社政社分开是一件很复杂、很细致的工作，不可草率、匆忙改变，必须有领导、有准备、有计划、有步骤、有秩序地进行。”^②1982年4月26日，五届全国人大常委会第二十三次会议正式审议通过了《中华人民共和国宪法修订草案》，对农村基层政权作出了新的规定：农村基层政权组织不再是人民公社，人民公社为集体所有制经济组织。1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过并公布施行经全面修改后的《中华人民共和国宪法》（即现行宪法），作出改变人民公社体制的决定，其中第九十五条规定，省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。

结 语

通过梳理1976—1981年广汉农村体制改革发展的历史脉络，可以发现，广汉农村体制改革的特点是显而易见的，广汉改革所面临的压力及体制限制远小于同为改革典型的安徽省凤阳县，其改革的成功不仅是人民首创的产物，还是县委敢闯敢冒、省委政策试验和国家重大决策合力的结果。

首先，广汉作为四川省委政策试验场域，具有近乎“垂直领导”的政治地位。其一，早在1977年底，省委常委杨万选及省委副秘书长宋文斌便到金鱼公社进行过视察调研^③，四川省委领导在广汉改革期间，频密地前往广汉，深入开展调查研究，甚至专门召集省级各部门专题讨论广汉改革，是广汉改革信息为最高决策层所知悉、改革得以深化推动的重要原因。其二，不同于滁县地委在凤阳实施大包干中的作用发挥，凤阳县的诸多改革突破有赖于滁县地委的态度变化，广汉县委一直存在着某种特殊意义上的省委决策兜底。自1979年3月广汉县被中共四川省委确立为农村综合体制改革试点县以来，甚至在未正式确立之前，广汉县委的决策信息在某种程度上都已直接传递到了省委，广汉县委书记常光南径直向上进行了传递。这种省县间的特殊联系机制和省委试点县的特殊地位，使得广汉县的政治弹性空间及决策创新能力是独一无二的。例如，在全国人大法制委员会的“质询”摘牌电话直接打到广汉县委后，广汉县委诚然存在些许担忧与惶恐，但并未选择立即挂回人民公社牌子。缘由为县委书记常光南汇报后，省委第一书记谭启龙、地委书记王德功均对摘牌表示了支持，“换了就换了嘛，既然挂出来乡政府牌子就挂出来嘛……没得事，你不要怕，你回去吧”“既然领导同意了，你们换嘛”^④。广汉改革试点的背后是四川省委一以贯之的支持。

其次，广汉县委在改革中敢闯敢冒、敢于担当，发挥了关键作用。早在1973年，《人民日报》便报道了广汉县委书记常光南深入基层、善于听取不同意见，向四川省农科院老农技师请教水稻种植等的典型事迹^⑤。倘若没有县委书记常光南遇见疑难问题就到基层去，找干部、群众聊天的习惯，便不会发现西高公社的“秘密”；此外，在总结西高公社包产到组经验时，倘若广汉县委

① 白益华：《改革开放时期全国建乡始末》，《百年潮》2016年第6期。

② 《中共中央文件·中发〔1982〕21号》，1982年4月12日。

③ 明秀富、贺贵波采访周世坤的记录（2014年7月—10月）。按：明秀富、贺贵波为金鱼镇人民政府工作人员，周世坤时为广汉县金鱼公社党委副书记。

④ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2013）》，第334页。

⑤ 《县委书记和“生产顾问”——四川省广汉县县委书记常光南深入基层依靠群众》，《人民日报》1973年3月16日，第3版。

没有想方设法绕开“包”字，巧妙地以“定”代“包”，或许其在正式文件中也并不能进行经验推广；“省委十二条”明确规定不准搞包产到组，但广汉县委却在“县委十条”中规定可以根据当前生产队的实际情况，责任到组，由此，方能在省委未正式表态的情况下继续支持金鱼公社包产到组试点；不仅如此，广汉县委还顶住“压力”，顺应民意断然摘下人民公社牌子，如县委副书记叶文志所述：“常光南说如果整脱了后他就回去开个理发店，我就想的我还是能够打谷子、担挑子，我还是能干，我也最多回（去当）农民种田就完了，但从大局想还是要闯才行，不闯不得行，现在人民公社那个牌子不好了，经济基础起了变化，在这基础上才下的决心。”^①可见，“做第一个吃螃蟹的人”需要勇气与魄力，改革道路上并不会一帆风顺，广汉县委的“敢碰硬茬”和责任担当亦是改革得以推动的重要缘由。

最后，广汉体制改革的特殊性还在于其改革的综合性和彻底性。农村经济体制改革，是广汉乃至四川农村改革的第一步，随着人民公社体制不能适应农村生产发展的需要，改革从经济体制改革过渡到了政治体制改革。不仅如此，此后，广汉还进行了财政管理体制、供销社、信用社流通渠道改革、县级行政机构改革^②等多项综合性的、比较协调配套的改革^③。正如1984年时任国家体改委副主任的童大林在全国五个体改县座谈会结束时的讲话所言：“凤阳，是全国最早实行大包干的县……要是没有大包干，中国农村不会出现这样好的形势……广汉县，是体制改革最早的县，他们敢于取消人民公社这种制度，进行了一系列的改革……他们坚持改革，一直在改。”^④由此可知，中央高层决策者对于各地改革试点典型的选取方向是不同的，安徽凤阳同四川广汉农村改革的路径、形式、成效也是不尽相同的，这一点，亦是先前研究鲜有进行过比较的。

（本文作者 西南交通大学马克思主义学院博士生 成都 611756；

西南交通大学马克思主义学院教授 成都 611756）

[责任编辑：凌承纬]

本刊启事

根据《中华人民共和国著作权法》，本刊所发文章均由作者授予专有使用权。除著作人身权外，其余权利（包括但不限于复制权、发行权、信息网络传播权、翻译权、汇编权等）归本刊所有，稿酬在作品发表时一次性支付。本刊已入编中国知网及其电子期刊网站，凡在本刊发表的文章都将自动进入该电子出版物，本刊所付稿酬已包含电子出版物及网上服务的报酬，不另计酬。如有异议，请在投稿时向本刊声明。

本刊编辑部

① 笔者采访叶文志的记录（2023年11月19日）。按：叶文志时为广汉县县委副书记、向阳公社党委第一书记。
② 邹文孝：《广汉坚持多种改革 全县经济繁荣兴旺》，《人民日报》1986年1月8日，第1版。
③ 吴中福：《广汉县在综合体制改革中迈出新步伐》，《人民日报》1984年8月19日，第3版。
④ 中共广汉市委党史研究室编：《广汉农村改革专题资料选编（1978—2013）》，第188页。