

主 编 ◎王曙光
执行主编 ◎王东宾

農 本

第「壹」辑

2012 国际合作社年专辑

- ▲ 试论近代以来国家与农民关系的演变 / 武 力
- ▲ 契约—产权假说与制度补贴：新中国农民合作组织
演进研究（1949～2009）/ 王曙光
- ▲ 合作社真谛 / 唐宗焜
- ▲ 农业主导产业基础较好地区的农民专业合作社创新研究 / 王 勇
- ▲ 资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路
——兼对专业合作社道路提出质疑 / 仝志辉 温铁军
- ▲ 借鉴韩国经验，推进公法社团的综合农协改革试点 / 杨 团 孙炳耀 石远成
- ▲ 合作社文化：概念、图景与思考 / 徐旭初



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

支持单位 正谷（北京）农业发展有限公司

農 本

第『壹』辑

2012 国际合作社年专辑

NEWPHYSIOCRACY

主 编 ◎王曙光
执行主编 ◎王东宾



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

农本: 2012 国际合作社年专辑/王曙光主编. —北京: 中国发展出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-80234-867-7

I. 农… II. 王… III. 农业合作组织—国际经济合作组织—文集
IV. F31-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 280548 号

书 名: 农本: 2012 国际合作社年专辑

著作责任者: 王曙光

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-867-7

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京广益印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 15.25

字 数: 248 千字

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

印 次: 2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

卷首语

PREAMBLE

新重农主义与中国“三农”

《农本》第一卷终于与大家见面了。“农本”，顾名思义，乃是“以农为本”。当下中国的时髦语汇是“资本”，现在提出“农本”，颇有冒天下之大不韪的意思。若单纯从产值来看，我国农业产值占国民生产总值的比重已经降到不足1/10。在农业产值如此“微不足道”的情况下，再来提“以农为本”，是不是有些荒唐，是不是有些“返古”情结在作怪？

问题没有这么简单。中国庞大的农村在任何时候都不应被忽视，任何以单纯的产值标准来评价中国农业重要性的思维都注定是幼稚、肤浅和短视的。中国目前尚有近七亿农村人口，其中有两亿农民工；中国的农业生产维系着整个国家的粮食安全与国家稳定；中国农业人口和农业生产极为密集的西北、东北和西南地区，也正是中国生态价值最高、农村反贫困态势最为严峻、对区域均衡发展影响最大的地区。一句话：农村的发展与和谐，乃是我们整个国家发展与和谐的根基所在。这样说来，提出“以农为本”的新重农主义，正当其时也。

中国农业的重要性恐怕还不止于此。从更为广阔更为深远的视角来看，农业乃是中国传统文明和文化形态的承载者，是中国传统道德伦理体系和信仰体系的承载者。不可否认的是，中国农村正经历着巨大的变迁。无论是从经济层面还是社会、政治、文化层面，当下中国农村的剧烈嬗变都是空前的。农业生产方式和农村文化形态的深刻变迁会给中国未来的社会发

目 录

CONTENTS

百年中国·农民合作

试论近代以来国家与农民关系的演变 / 武 力	3
从“非自觉”到“自觉”： 中国百年农民合作历程透视 / 王丹莉	20
从合作化运动到合作制企业 ——农业组织制度改革回顾与展望 / 缪建平	39
契约—产权假说与制度补贴： 新中国农民合作组织演进研究（1949～2009） / 王曙光	47
合作社真谛 / 唐宗焜	59

当代中国·二次飞跃

农民合作社是农业社会化服务体系的基础 / 陈建华	71
发展国内农村合作金融正当其时 / 杜吟棠	81

关于农民信用合作问题的调查分析 / 潘淑娟 王刚贞	92
浅析合作社参与“农超对接”背后的困境 / 苑 鹏	101
农业主导产业基础较好地区的农民专业合作社创新研究 ——基于青岛市崂山区晓望茶叶专业合作社的实地调查与 分析 / 王 勇	107
资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路 ——兼对专业合作社道路提出质疑 / 全志辉 温铁军	117
不断完善农民专业合作社的制度供给 / 国鲁来	145
制定适应农村社区集体经济发展的法律制度 ——基于与农民专业合作社法律制度比较的探讨 / 郑有贵	152

国际视野·他山之石

借鉴韩国经验,推进公法社团的综合农协改革试点 ——韩国农协 2012 考察报告 / 杨 团 孙炳耀 石远成	173
国际农业合作社的发展、经验及对我国的启示 / 李中华 曹春燕	193
合作社文化:概念、图景与思考 / 徐旭初	204
国际合作社原则的产生与发展 / 史冰清 孔祥智	218
合作社、开放源代码与主体幸福 / 王东宾	231

农本

New Physiocracy

2012国际合作社年专辑

百年中国·农民合作

试论近代以来国家 与农民关系的演变*

◎武力

1840年以来，随着中国国家性质的剧烈变化，国家与农民的关系以及中间环节（乡村基层组织）也发生了根本性的变化。怎样认识这场长达170年的变化，它们与民主革命、社会主义革命、工业化、改革开放等的关系到底如何？显然是我们正确解读中国近代历史和当代历史不可或缺的一把钥匙，是我们从宏大的历史视野观察现实问题必不可少的视角，也是我们“究天人之际，通古今之变”、为社会主义新农村建设服务的职责之所在。

一、1949年以前国家与农民关系的衰变

中国是一个幅员辽阔、人口众多、经济发展不平衡的大国，在长达2000多年的封建社会里，即使实行高度中央集权，拥有庞大的官僚集团和体系，也难以实现乡村的直接统治，形成所谓的“政不下县”，依靠士绅地主和宗族制度来实施乡村治理的格局。处于国家与农民之间的乡绅阶层，具有承上治下的职能，替国家征收各种赋税和摊派，负责管理地方的公共事务，这种地主士绅的统治往往还借助于族权。正如傅衣凌先生所说：“乡绅一方面被国家利用控制基层社会，另一方面又作为乡族利益的代表或代言人与政府抗衡，并协调、组织乡族的各项活动^①。”

* 本文为国家社会科学基金重大招标项目“新中国基本历史经验研究”（08&ZD006）的阶段性成果，在写作过程中得到王丹莉同志的帮助，在这里表示感谢。此文曾发表于《武陵学刊》2011年第1期。

① 傅衣凌：“中国传统社会：多元的结构”，《中国社会经济史研究》1988年第3期。

众所周知，在以科举选任官僚的中央集权社会里，乡村治理基本把持在地方士绅手中。科举制不仅为国家选拔了大量“知识精英”，也为乡村培养了大量士绅。这些人世代居于乡村，他们既了解政治（政府），也熟悉地方情况，“修身齐家”的延伸就是维护和造福所在地方。他们这样做，从经济学角度看，也是追求利益的最大化，因为不仅他们的生产消费来自于当地的环境和条件，他们世代形成的亲戚邻里关系以至于其身家性命也与地方息息相关，更不用说要实现更高层次的社会认可和价值认同。因此，除了“摊派”以外，这些士绅还愿从他们收取的“地租”中拿出一部分，来主办地方事务，如办教育、修道路、赈灾济贫等。

关于城乡关系，在封建社会，城市始终是政治、军事以及工商业的中心，国家实行的是以“重农抑末”名义下的城乡分隔、将农民固定在土地上的政策。明末清初的顾炎武在《日知录》里就指出：“人聚于乡而治，聚于城而乱。聚于乡则土地辟，田野治，欲民之无恒心不可得也。聚于城则徭役繁，狱讼多，欲民之有恒心不可得也。”当农民失去土地并形成大规模的流民时，社会动荡就会随之到来。

乡镇作为一级正式的政权组织，是从清末“新政”开始。《辛丑和约》签订后，迫于朝野强大的改革呼声的压力，清政府颁布了一系列改革措施。1908年，清廷在“预备立宪”中颁布了《城镇乡地方自治章程》，规定：凡府厅州县官府所在地为城，其余市镇村屯集等地人口满5万以上者为镇，不满5万者为乡。城镇乡均为地方自治体。乡设立议事会和乡董，实行“议行分立”。乡议事会在本乡选民中选举产生，为议事机构。乡的自治执行机构则很简单，只有乡董、乡左各1人。乡议事会和乡董的职责为学务、卫生、道路、农工商务、慈善事业、公共营业。其行政开支的费用，即自治经费的来源，在本乡自筹。可见，清末“新政”推行乡镇地方自治，是迫于当时中国政治上的民主化压力，为过去实际上由乡绅代理国家治理乡村的惯例，披上了现代政治的外衣，引入了民主选举制度。由于这种新建立的乡村基层政权承认原有的乡绅治理，国家并没有将其“官僚化”即纳入政府体系，其基础仍然没有改变。

乡镇地方自治体制在辛亥革命以后有所变化，其基本原则亦为民国政府所继承。1934年国民党通过《改进地方自治原则》，明确规定县地方制度采用两级制，即县和县以下为乡（镇、村）。1939年又颁布了《县各级组织纲要》，1941年颁布了《乡（镇）组织条例》。根据一系列制度安排，乡正式成为国

家的基层政权。按照规定，乡（镇）设立乡（镇）代表会议，为决策和议事机构；另设乡（镇）公所，为办事机构，其下又分设民政、警察、经济、文化四股。乡（镇）公所同时“受县政府之监督指导，办理本乡（镇）自治事宜，及执行县政府委办事项”，其功能主要是编查户口、整理财政、规定地价、设立学校、推行合作、办理警卫、“四权”（选举权、被选举权、监察权、罢免权）训练、推进卫生、实行造产、开辟交通、实行救恤等。

由此可见，国民党政府是试图强化乡村基层政权，并通过它来达到稳定乡村秩序、推进乡村发展的目的。从上述国民党对乡（镇）公所职责（事权）的规定，可以看出，国民党在乡村问题上的思路，仍然是治理国家和发展经济的基本思路，即走“政府主导型”的现代化道路。但是，与这种在农村建立“政府主导型”办事机构和职责相匹配的两个基本问题，国民党却没有解决，这就是上述庞大职责（事权）所需要解决的财权（经费）和干部队伍建设两大关键问题。

在办事经费方面，国民党政府由于军费开支浩大，又要着力发展国营经济，受到战争和经济落后的制约，财政收入入不敷出，不仅不能给农村基层政权提供财政转移支付，还要从经济落后的农村提取大量的苛捐杂税。因此，作为“事权”庞大的农村基层政权来说，就只有两个选择：一是该办的事情不办，如教育、卫生、道路、救济等；二是利用权力，在替上级政府征收粮款和杂费时趁机“搭车”，敛取钱财，甚至自设名目，任意敛取。由于上级政府需要他们代征粮款和维持农村治安，对其自筹经费行为，甚至“越界”行为也就睁一只眼、闭一只眼了。而这些由于各级政府特别在县及基层政权“事权”扩大所导致的财政支出增加，主要都转嫁到农民头上，由此导致农民负担甚至超过了封建社会，农民不仅没有享受到现代化的好处，反而日益贫困，这就是为什么农民积极支持和参加共产党领导的旨在推翻国民党统治的土地革命的根本原因。

在农村政权的干部队伍建设方面，国民党政府同样是非常失败的。如前所述，封建社会依靠乡绅维持了对乡村的有效治理，但是，这种国家通过乡绅治理农村的局面在鸦片战争以后被打破了。随着工业化、市场化和城市化的推进，不仅农业成为收益低的产业，农村生活条件越来越落后于城市，而且新兴知识的学习、有用信息的集散，乡村也远不能与城市相比（特别是科举制的废除），于是传统的居于乡村的“耕读之家”，开始转业和流向城市。从19世

纪末新兴产业和新式学堂的兴起,使以产品和资金纯流向城市(包括外国)的城乡关系进一步发展为乡村精英大规模向城市流动,导致了农村经济枯竭和人才枯竭。这也是20世纪20~30年代“乡村建设”思想兴起的原因。

农村知识精英大量流失,而农村管理依然延续着传统的“士绅治理”,这加重了乡村治理的难度,即:一是现代化和“政府主导型”导致的乡村事务繁多,专业人才和财力不足;二是政治腐败和战乱频仍,上级政府、军阀横征暴敛,使征粮、征兵成为乡村政权的主要任务,这使得乡(镇)管理人员无法维护正当的地方利益,无力承担乡村政权的基本职能。在这种情况下,农村出现了所谓“土劣化”倾向。即使是好人,要执行和完成上级政府的任务,也必须超限度地搜刮农民,走向民众对立面。因此,乡绅中好的越来越少,土豪劣绅越来越多;对于乡村管理,“好人不能干,坏人争着干”,即美国学者杜赞奇所说的“赢利型经纪人”不断取代“保护型经纪人”^①。这种趋势从清末到1949年以前,愈演愈烈。在中国共产党领导的土地改革中,有一种共性的现象即在旧政府中担任过乡村基层政权职务的人一般都民愤很大,这也证实了民国时期农村基层政权与农民的对立程度。

总之,近代中国的农村在帝国主义、封建主义以及官僚资本主义的压迫下,处于不断的动荡和衰败之中(革命根据地除外)^②。尽管中国共产党以外的仁人志士和党派试图改变这种状况,救农民于水火之中,但都失败了。究其原因,是他们不能够改变国家的性质,不能够使农民摆脱三座大山的压迫。

二、1949~1978年国家与农民关系的重建

乡村政权“土劣化”倾向,终于被中国共产党领导的土地改革和乡村政权重建所制止。1949年前后进行的土地改革,不仅彻底摧毁了旧的乡村政权,也彻底消灭了这种“士绅”治理乡村的基础——地主阶级。在土地改革完成以后的民主建政中,农村基层政权是以马克思主义新理念、中国共产党提出的

^① 杜赞奇利用满铁资料对1900~1942年的华北农村进行分析之后,在《文化、权力与国家:1900~1942年的华北农村》一书中提出了乡村基层领袖在国家与乡村社会之间扮演“经纪人”角色。他将“经纪人”分为两类:一是“赢利型经纪”,他们将小农视为榨取利润的对象;一是“保护型经纪”,他们代表社区利益,并保护自己的社区免遭国家的侵犯。

^② 关于中国传统农业经济的研究,还可以参考《20年来中国近代乡村经济史研究的新探索》,《历史研究》2003年第4期。

党政合一的自上而下的新体制、忠于新政权的农村精英和土改积极分子为主体建立起来的，因此，农村基层政权从一开始就是国家政权的基层组织，与中央和上级政府保持高度一致，作为党和政府在农村的代理机构，而不是自治机构。1950年12月政务院颁布的《乡（行政村）人民代表会议通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》规定：乡人民政府委员会的职权为执行上级人民政府的决议和命令；实施乡人民代表会议通过并经上级政府批准的决议案；领导和检查乡人民政府各部门工作；向上级反映本乡人民的意见和要求。

对于农村基层政权中的工作人员，国家有理由相信他们的忠诚，作为土地改革的最大受益者，他们也确实应该对新生政权忠心耿耿。同时，中国共产党从1951年开始，在农村不断地进行“整党”、“整风”运动来改造农村基层干部，提高他们的素质，加强对他们的控制。这一切为后来急剧推进农村的现代化奠定了组织和干部基础。

在土地改革完成的同时，中国的国民经济也完成了恢复任务，并从1953年起转入大规模的经济建设。在国家安全和紧迫的工业化任务面前，松散的、轻徭薄赋的国家与农民关系显然不能够满足国家推行快速优先发展重工业战略的需要，1953年的粮食市场波动和国家被迫实行主要农产品“统购统销”的政策就说明了这一点。而农业社会主义改造的提出和加速进行，以及1958年进一步过渡到“政社合一”的人民公社，只不过是这个历史逻辑的必然演绎。可以说，从1949年新中国建立到1956年社会主义改造基本完成，是国家权力逐渐侵入私人经济领域并最终取代私人在生产和消费方面自主权的过程。在这个过程中，政府经济职能的范围和强度越来越大，到1958年农村实行“政社合一”的人民公社后，各级政府不仅已经完全成为整个经济的主宰，甚至控制了经济的各个方面，生产的计划管理和各种票证，使人民连消费的自主权都丧失了。当然，政府经济职能无限度扩大和侵占私人决策领域，是为了以下三个目的：其一，保证政府最大限度地索取剩余并将其投入到经济建设去；其二，保证投资和国民经济高效率运转，加速经济发展；其三，保证高积累、低消费水平下的社会稳定。

农村基层政权的重建和整个国家政权转入极端的“政府主导型”发展模式（即单一公有制基础上的计划经济），必然导致农村基层组织的“事权”大大增加，由于上级政府对农村基层政权的高度控制以及各级政府部门所具有的强烈发展冲动，于是“上面千根针，下面一条线”，都“落实”到农村基层政

府身上。当时东北有一句话很形象：“一齐向下整，一搞一大堆。”据 1952 年调查，湘潭县 1951 年全年共收文 7557 件，由于照抄照转，也向下发文 9575 件，平均每天收文 20 件以上，发文 25 件以上；河南省许昌县 1~7 月初发到乡的统计表格即有 139 种^①。

由于事务多，机构自然就要增加，如果不增加人员，其兼职和负担就要增加。据 1952 年 7~8 月间中央有关部门对华东、华北、西北、东北四个大区的调查：“乡人民政府所设委员会，除常有的民政、财政、治安、文教、生产、卫生等委员会外，上级为推动某项工作，又经常指示成立一些组织，如抗旱、护麦、查田评产、征收入仓、防疫、防洪、军人转业、捕虫等委员会，甚至新华书店、保险公司、人民银行、贸易等部门有的地方亦派人到乡组织直属自己的推销、牲畜保险、储蓄委员会^②。”又据 1952 年 12 月中共中央西北局向中央的报告，仅乡级组织就有 30 种，即乡人民代表会议、乡政府委员会；乡政府领导下的生产、文教、治安、调解、优抚、防旱抗旱、评判、检查、养路、冬学、修建、卫生、保险、保畜、防堤、防治虫害、减免公粮、农业税调查征收评议、农村业务、土地证等 20 种工作委员会；还有党支部委员会、宣传委员会、团支部委员会、乡妇联委员会、抗美援朝委员会、中苏友好协会、乡农民协会、民兵中队等 8 种组织。

由于人手少，事务多，当时乡村政府的另一个特点是干部兼职多、负担过重。根据 1952 年 7~8 月间中央有关部门的调查：“乡政府有五多：乡政工作目前情况是号称‘五多’，即机构多，会议多，兼职多，任务多，表报多。”干部兼职多负担重非常普遍，如陕西省绥德县义尚坪乡 9 个乡干部共兼任着 110 个职务；河南省许昌县于庄乡乡长身兼 19 职，农会主席身兼 17 职^③。1952 年下半年和 1953 年上半年，各地农村纷纷向中央反映区乡工作中普遍存在着“五多”现象。于是，中共中央 1952 年 7 月 23 日批转了《华东局有关互助合作运动若干政策问题的规定》，要求“为了不耽误乡、村干部的生产时间，应减少他们的兼职，并在农民群众中吸收更多的积极分子参加工作，尽可能做到一人一职”。

乡村政府既然事务多，机构和人手增加，自然费用就要增加，原来规定的

①②③ 中共中央转发《廖鲁言同志关于乡村财政、农民负担、乡村小学教育及乡政工作的情况和意见》，1952 年 11 月 12 日。

费用远远不够。按照建国初期的规定,乡镇财政不独立,其经费来自县的财政收入,而县的财政收入则主要来自农业税附加。据1950年12月7日中南区财委向中央反映:“目前地方财政最感困难者,为县与市两级。计县开支包括乡村经费,卫生教育、民兵、抚恤救济、会议经费、干部补助等开支甚大。公粮二成附加相差太远^①。”1951年7月1日,政务院发布《关于进一步整理地方财政与平衡收支的决定(草案)》,将乡村政府的办公费、干部补助和训练费、会议费、民兵费列入地方财政开支,由省财政统筹。但是由于地方财政开支不足,于是层层下挤,省挤县,县就挤区乡。由于省不能拨付足够的经费给县以及乡村,因此乡村政府的大部分经费须自筹,据1952年对全国16个省34乡(村)镇收支的调查,乡村政府财政收入中来自上级的拨款仅占其总收入的三分之一左右。在其总收入中,各项收入所占的比例为:上级拨款占34.26%,募捐及其他摊派占33.45%,非法动用斗争果实占19.4%(严重者如对广东省揭阳县10个乡的调查,非法动用斗争果实占收入的43%),公产收入占7.91%,其他收入占4.98%^②。另据西北区的报告,1952年各省提出的乡镇财政预算,全部收入(连同中央政府下拨的农业税地方附加)与支出相抵,全区赤字为39.86%。在上述支出中,文教事业费占52.25%;行政管理费占37.26%;卫生事业费占2.64%;其余社会事业、民兵、经济建设等费用共占3.09%^③。

由于上级所拨经费不敷使用,除了动用土地改革留下的“胜利果实”外,只有增加农民负担了。据1952年对东北地区的调查,“摊派的种类名目繁多,各村均在20种左右。多者如吉林省磐石县二道岗子村达46种之多,最少者也有十几种”。按现有材料统计全区有六七十种之多,大体可分八类:①战勤类;②经济建设事业类;③拥军优属类;④卫生事业类;⑤文教事业类;⑥社会救济类;⑦村屯经费类;⑧其他:包括捐献、慰问、护线护路、各种因工人

① 中国社会科学院、中央档案馆:《1949~1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》,经济管理出版社1995年版。

② 参见《1949~1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》第742~746页的相关数据,经济管理出版社1995年版。

③ 参见西北军政委员会财政部1952年发布的《西北乡镇地方财政基本情况及今后改进意见》,载《1949~1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》第755~756页,经济管理出版社1995年版。

员补助以及为区政府、供销合作社出工等等^①。1952 年全国抽查材料证实：“根据 61 个乡的统计，国家公粮平均为常年应产量的 14.87%，地方附加平均为 3.34%，抗美援朝平均为 1.09%，乡村摊派平均为 2.23%。四项合计共占常年应产量的 21.53%，若与实产量相比，一般不过 20%。地方附加及捐献、摊派三项与国家公粮相比，则为国家公粮的 45.03%，其中乡村摊派一项相当于国家公粮的 15%^②。”

乡村财政支出不敷出，不得不靠摊派解决问题，这既与 1949 年以前乡村官吏贪污中饱有根本区别，也与目前乡村冗员过多、行政开支大有很大区别。造成当时乡村财政入不敷出最根本的原因，是上级布置的任务和工作太多，又没有拨付相应的经费，其次才是浪费问题。这种因快速推进农村现代化而出现的农村基层政权事务和费用大幅度增加，其实质并不是超过了当时农村经济的承受力，而是将农民手中的剩余强行拿到政府手里去办事。

1953 年以后，随着农副产品统购统销和农业合作化的推行，农村基层政权的职能发生了变化，乡村政府的首要任务变成保证国家统购统销政策的实施和合作化的推行。强大的政治压力实际上增加了农村基层政府的费用，但中央和省政府不愿拿出财力投给农村。从 1953 年，财政管理体制由原来的中央、大行政区、省（市）三级，改为中央、省（市）、县（市）三级，实行“统一领导、划分收支、分级管理”体制，开始对乡镇政府的收支实行“包、禁、筹”，即中央政府按统收统支原则，将乡镇预算列入国家预算。乡镇财政收入列入县级财政预算后，其支出费用主要由国家和自筹两种方式解决：乡镇政府开支中的经常费用由国家提供，列入县级财政预算；非经常性的开支费用，则按照规定自筹，禁止随意摊派^③。在此后的 25 年间，随着合作化、人民公社制度的推行，农村实行了集体所有制，农村基层政权也走向了“政社合一”。在此期间，除了在“大跃进”时期对“一大二公”的人民公社实行过“财政包干”外^④，公社（乡镇）始终没有成为一级财政，都是由县财政“统收统支”。同时，公社的开支因为与生产经营混在一起，乡村政府的费用也就不存

①② 中国社会科学院、中央档案馆：《1949～1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，经济管理出版社 1995 年版。

③ 参见财政部 1952 年 11 月 29 日《关于 1953 年度预算编制的几项具体规定》，载《1953～1957 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》第 96～98 页，经济管理出版社 1995 年版。

④ 中共中央、国务院：《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》，1958 年 12 月 20 日。

在“入不敷出”的问题了，农村基层政府“事权”与“财权”严重失衡、苛捐杂税多、农民负担重的问题似乎也就消失了。但是农民的所得不但没有增加，反而更少了，因为农村经济的绝大部分都控制在公社、大队、生产队手中，农民的生产剩余除了分配给农民必需的生活资料外，都掌握在集体手中，农民负担问题也就被隐蔽在公有制里了。但是同时应该指出的是，由于不设公社一级财政，公社没有自行征收税费的权力，脱产干部和行政经费出自县里财政；同时因公社实行“三级所有”，其人员编制和经费也就自然受到限制，不能任意扩张。但是尽管如此，公社时期仍然存在着因“事权”增加而导致干部人数过多的现象。据1962年4月湖北省通山县水利局干部李宏昌写给周恩来总理的信说：“湖北省通山县是一个约有20万人口的小县，1961年仅公社以上脱产人员就有8107人，占全县总人口的4%；如果加上生产队的干部，平均每5个劳力就要养一个干部^①。”1964年6月另一位农村干部也来信反映：“当前，农村生产大队一级都设有十套固定的组织：党支部、大队管理委员会、团支部、妇联、大队监察委员会、民兵组织、治安保卫委员会、调解处理委员会、贫下中农委员会、节制生育委员会。……一般大队不少于十五六套班子^②。”因此，以毛泽东为首的党中央一方面不断进行干部精简运动，另一方面则推行干部参加劳动制度，农村基层干部不脱产。

怎样看待1949~1978年期间的农村基层政府的绩效？一方面，农村基层政府的有效运作确保了乡村社会秩序的稳定和大量农业剩余的提取。仅统购统销一项，改革开放前，国家通过统购统销政策所获取的农产品市价差额就有2800亿元左右，比50年代国家10年的财政收入还高，由此可见农民对国家工业化的贡献^③。值得一提的是，尽管为国家提取农业剩余一直都是农村基层政府的重要职责，但就提取目的而言，新旧中国却有着本质的不同，旧中国国家政权对农业剩余的提取是为了满足统治阶级的消费和维护其统治的需要，而新中国政府提取的农业剩余则主要用于国家的工业化建设，虽然农业剩余的提取在短时期内使农民的利益受损，但正如当时的决策者所考虑的那样，将重点放

① 国务院秘书厅：《群众来信来访反映》第170期，1962年4月8日。

② 国务院秘书厅：《群众来信来访反映》第446期，1964年6月27日。

③ 参见武力《1949~1978年中国“剪刀差”差额辨正》，《中国经济史研究》2001年第4期；根据国家统计局的数字，1950~1959年国家财政总收入为2518.88亿元。