

1949--1978年我国农村财务治理机制的历史变迁及其启示

<http://www.crifs.org.cn> 2008年11月19日 刘知林

**摘要：**农村财务治理是我国农村经济与社会治理中一项具有政治、经济与社会价值的全局性、基础性内容。本文尝试以财务学、历史学、制度经济学与制度变迁理论为考察视角，阐释1949~1978年间我国农村财务治理机制的阶段性变迁，最后提出一般性结论与启示。分析认为，农村财务治理机制的变迁动力是计划经济发展的内在需要，政府在机制变迁中始终居主导地位。政策导向、政府理念、公平效率准则以及村资产性质与规模变化构成治理机制变迁的主要作用因子。治理机制的传承和变迁祈求与政府行为的高度协同，变迁轨迹存在着明显的路径依赖以及计划、财政、资源集聚功能的锁定效应。

**关键词：**农村财务；治理机制；变迁路径；结论；启示

## 一、引言

### （一）问题提出

在2004年6月至2007年11月间，为了探寻当前农村经济与社会发展的切入点与突破口，笔者分别以浙江11个地区的部分村委会、村集体经济合作社、村干部、村民以及乡镇会计代理中心为调查对象，就村庄治理、农村财务治理以及村民治理意愿等问题进行了九次问卷调查，并据问卷调查结果进行了代表性、偏离度实地检验。调查显示：现阶段农村治理的一个核心问题是农村财务治理。现行农村财务治理已成为整个农村社会治理函数的重要变量，成为挖掘农村政治、经济与社会价值的重要源泉。农村财务治理已深刻影响着农村社会治理的效率走向，许多农村社会矛盾、农村经济发展障碍最终都会归结到农村财务治理上来。

著名治理理论专家格里·斯托克（Gerry Stoker, 1998）[1]提出：治理机制决定着治理效率。实际调查也表明：农村财务治理机制效性决定着农村财务治理效性。现实中，农村财务治理机制失调是农村财务治理低效的重要根源。张晓燕（2007）[2]调查研究认为，财务治理机制等农村公共品供给对我国农村经济发展和社会稳定具有重要意义。客观地，农村财务治理机制已成为现阶段影响农村经济与社会治理大局的一项基础性、全局性内容。清朝思想家龚自珍（1775，见参考文献[3]）在他的《尊史》中言道：“出乎史，入乎道，欲知大道，必先为史”（原文作于1825年）。财政部副部长王军（2007）[4]认为：“研究会计史可以系统观察会计乃至经济社会现象发展的全过程，可以为会计发展提供丰富的经验借鉴。”林毅夫（1990）[5]在他的《制度、技术与中国农业发展》一书中提到：研究中国特有经济制度的变迁原因，不仅能为中国改革发展服务，而且对经济发展理论本身也是一个贡献。中国农村问题研究中心主任徐勇（1998）[6]认为，现阶段，有效治理村级公共财务是农村社会治理的主要任务之一。鉴此，本文试以历史学、财务学、制度变迁理论为考察视

角，阐释1949-1978年间我国农村财务治理机制变迁及其异同，探寻其间的变迁路径，最终提出一般性结论与启示。

## （二）相关概念界定与文献回顾

### 1. 概念界定

文中“农村财务”是一个广义的财务概念，内涵包括村集体经济组织的财务活动与会计核算，它是当前农村基层管理中最主要的内容之一。本文的“农村财务治理”意指村集体经济组织主要依靠组织内部的财务自我、自主治理，强调自治，有别于“企业财务管理”。本文所指的财务治理“机制”概念界定为：一个闭合系统运行所必需的各组成要素及相互间联系的方式方法、运作机理与制度安排的总和。由此推演，本文所及的“村财务治理机制”是指村集体经济组织开展财务治理所需的方式方法、组织构建、制度安排、运作机理与人员配置等。

### 2. 文献回顾

杨纪琬和余秉坚（1987）[7]从宏观角度分析了1949-1987年间我国会计工作整体从挫折到复兴的经验教训，认为1949-1987年间我国的会计工作，是在曲折的道路上创建和发展起来的，它对促进20世纪50年代国民经济的恢复，对促进60年代的经济调整发挥了积极的作用。杨时展（1992）[8]主要分析了1949-1992年间我国企业会计制度的演进过程，认为在改革开放前，我国会计制度演进经历了二个阶段：一是1949-1957年，学习苏联，强调会计为社会主义计划经济服务阶段；二是1958-1978年，会计破除苏联迷信，实现自立的阶段。易庭源（1999）从记账方法的角度对建国以来50年的会计改革进行了回顾。陈信元（1999）、廖洪（1999，2007）、史习民（1999）、周密（2003）、李伯兴（2003）、刘玉廷（2005）、付磊（2007）回顾了1978年以后各个时期我国会计制度、会计准则或会计工作的发展演变。

梳理新中国建国以来关于会计发展史的回顾性研究文献可以发现，从新中国建国至改革开放前的会计发展回顾研究主要是从会计行业整体特别是以企业会计为样本进行的，而改革开放以来的会计发展回顾研究主要从会计制度、会计准则与会计工作整体三个角度开展的。至今尚未发现1949-1978年间农村财务治理机制或相近的财务管理机制与财务管理体制方向的研究成果。

鉴此，回顾分析改革开放前30年间我国农村财务治理机制的演变历史、变迁路径、规律性内容以及个中得失，对于认知现行农村财务治理机制、改进与完善现行财务治理机制应具有重要的政策意义与启示价值。

## 二、1949-1978年农村财务治理机制：变迁与比较

我国农村是一个历史的、自然的、复杂的社区。农村财务关系也呈现出复杂的多层结构，这其中包括村民家庭财务、村集体财务、乡镇财务以及县域财务。本文主要以村集体财务为研究对象。1949-1978年间，我国的农业生产方式经历了互助组—初级农业生产合作社（初级社）—高级农业生产合作社（高级社）—人民公社四个阶段。与此相应，农村财务治理机制也经历了互助组财务治理—初级社财务治理—高级社财务治理—人民公社财务治理四个阶段。

### （一）互助组时期的财务治理机制

从1950年开始的土地改革到1952年基本完成，此后农民在自己拥有的土地上进行了以家庭为单位的个体经营，村民个体财务活动是一种仅限于农户家庭的、自发自主的经验型财务治理。到1952年，全国推行与农村文化、农业生产特点相适应的互助生产方式，成立互助组。互助组由近邻且相互比较信任的4~8个农户联合而成，在组长统一安排下开展劳动分工合作。在这种生产方式下，“资源所有制性质未变”（林毅夫，1990）[5]，土地、农具、生产成果等仍归农户所有，农户间只是劳动合作与换工互助关系。这个时期的财务治理主要是各农户对自身家庭有关劳动投入量的确认、计量与通报活动，是一种建立在信任基础上的相互记工，年终时对组内农户劳动量的剩余或亏欠进行财务结算，最后再以收成物形式进行核销。在这个时期尚未开展社会主义改造，农户私有经济（小农经济）是农村经济的主要形式，村集体尚未形成，也没有专门的财务治理组织、专职的财务人员，也不存在系统的财务制度。因此，互助组时期的财务治理是一种以各农户为治理主体、自治、粗放的治理机制。

## （二）初级社时期的财务治理机制

1954年前后，我国推行了初级农业生产合作社生产方式<sup>①</sup>。在初级社生产方式下，10-20户社员以土地作价入股，统一经营，耕畜与大中型农机具归社统一使用，社员参加社内劳动，初级社总收入扣除当年生产费用、税金、公积金和公益金后分配给社员。这个时期，社员仍然拥有土地、耕畜、农机具等生产资料所有权，而初级社只拥有这些财产的使用权。因此，初级社的财务治理主体是初级社，财务活动表现为对土地、耕畜、农机具等生产资料行使筹集与使用权，对初级社劳动所得、生产费用、税金、公积金、土地股金等进行核算与财务治理，对社内占有或使用的部分生产性资产、生产所得、生产费用进行筹集、投入、回收，并对所得进行社与社员间、社与国家间的分配。显然，财务治理活动的四个方面——资金的筹集、使用、回收与分配此时已初见雏型。初级社设立社员大会、管理委员会、监察委员会和具体财务科室四个层级各司财务职权。明确以社员大会为财务治理最高权力机关，以社员大会选出的管理委员会为财务执行机关，以社员大会选出的监察委员会为财务监察机关，初步构建了三权制衡的财务治理组织。同时设置了社财务人员，制定了以厉行节约、限额管理、资金预算、监督检查为核心的财务制度。但是，这个时期的财务组织、财务制度是粗放和过渡性的。

在初级社方式下，主要生产资料仍归农户私人占有，初级社行使统一的使用、管理与分配权，劳动所得主要归农户与国家所有，初级社拥有少量的社内积累。因此，初级社财务是一种半私有半集体的治理形式。从上述分析可以看出，初级社时期属于农村财务治理机制形成的萌芽阶段。初级社下的财务治理机制是一种以初级社为治理主体、资产所有权与使用权分离、初步具备制衡治理组织、初步具备财务制度、公私兼治的治理模式。

## （三）高级社时期的财务治理机制

1955年7月以后，我国推行了高级农业生产合作社方式，大量的初级社合并为高级社。由整个行政村30-80个农户结成的高级社废除了农户土地所有权，农户的土地、耕畜、大型农具等主要生产资料统一归集体所有和使用，社员按各自劳动量作为分配的唯一标准。在财务治理主体上，以整个合作社为基本核算单位。高级社拥有土地、耕畜等主要生产资料。同时，还取得了对积累的公积金、公益金的所有与收益分配权。与初级社相比，高级社的财务治理机制因此发生了较大变化。高级社实行独立财务核算，社收益在交纳农业税，提留集体建设基金、发展基金、公积金和公益金之后，最终按社员劳动量进行按劳分配，“合作社的收入以劳动的贡献为基础分配，并采取了工分的形

式”（林毅夫，1990）[5]。同时还设置了专职的生产队与社财务会计，成立了财务治理组织——社队财务会计室，制定了比较完备的财务管理制度。高级社财务治理机制下，村集体拥有了完全的集体资产所有权、投资经营权与收益分配权。显然，高级社时期已形成了完全意义的农村财务治理机制。

#### （四）人民公社时期的财务治理机制

1958年9月开始，全国发动了人民公社化运动，就是将原来以行政村为单位的高级社合并成上百户的联村公社，以一个乡为一个社，实行农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的生产方式②。后来经过调整，施行“三级所有，队为基础③”治理形式，实行政社合一。事实上，互助组、初级社、高级社只持续了短暂几年，而人民公社却延续了20年整。在财务治理形式上，人民公社实行高度集中与统一的治理形式；在财务分配上，强调平均主义④，无代价平调生产队或社员个人财产。在财务核算主体上，开始以生产大队为基础，“一九五八年大跃进时……退到以生产队为基本核算单位。”（邓小平，1980）[9]“从1962年开始，为了收入分配而进行的核算，都下放到了由20-30户组成的生产小队”。（林毅夫，1990）[5]与初级社、高级社相比，人民公社在财务治理组织、权限划分、产权分配、财务活动上都发生了较大变化。一个最为突出的变迁在于，人民公社时期的财务治理机制设置了人民公社、生产大队与生产小队三级财务治理组织。社队分别设立社员大会、管理委员会、监察委员会，各司相应财务职责。创建了一个横向牵制、纵向指挥的财务治理格局。生产大队与生产队的财务决策、执行与监察分别受本级与上级约束。财务立法、执法、司法分工明确，互为独立又相互牵制。每一级财务治理机关有明确的财务职责，赋予了相应财务职权，配备了一系列约束与激励并举、事项分工与职务分离、有明确权力边界、自成闭合系统的财务制度。相比于初级社、高级社，人民公社的财务治理是一种彻底的社会主义公有制治理机制，是一种决策、执行与监督分权制衡、多层次、相对成熟的治理机制。

### 3 结论与启示

结论一：建国以来，我国农村财务治理的机制变迁受到当时农业生产经营方式的深刻影响，两者间存在着明显的依存关系。这在改革开放前的表现尤为明显。农业生产经营方式从农户个体经营（1950-1952年）→互助社（1952--1954年）→初级社（1954--1955年）→高级社（1955-1958年）→人民公社（1958-1978年）→家庭联产承包责任制（1978-至今）的变化，与此相应，我国农村财务治理机制也相伴相生地经历了这一路径变迁，并有着鲜明的当时生产方式烙印。忽略了农村的区域特征与发展历史，施行的是统一模式的财务治理机制。

结论二：从初级社到改革开放前这二十五年间，集体“事权（政务与村务）”与“财权（资金财产的占有、使用、分配）”相分离，农村财务功能长期被弱化甚至异化。村一级财务更多履行的是国家计划与财政职能，也就是进行农业税收的核算、征缴以及集体资产的调拨、分配与再分配功能。财务关系上具有明显的内向性，基本不存在对外融资、对外投资和对外分配等外向性财务关系。

结论三：1978年前，我国农村财务治理是一种高度统一的计划治理，具有鲜明的计划性与财政性特征，强调治理机制的政治功能，轻视机制的经济功能与运行效率。农村财务治理法规制度有着明显的“政府偏好”与“决策者判断”痕迹。从1954-1958年的三次机制变迁都有着鲜明的“激进、冒进性”，并且存在明显的路径依赖。

结论四：政策导向、政府理念、公平效率准则以及村资产性质与规模变化构成机制变迁的主要作用因子。治理机制的传承和变迁强调与政府行为的高度协同，机制变迁轨迹中计划、财政、资源集聚的功能锁定效应明显。

结论五：改革开放前的农村财务治理机制变迁属于政府主导、体现政府意志的强制性变迁。作为财务治理的当然主体——村集体始终处于从属地位。财务治理中政府的干预痕迹，从农户个体经营→互助社→初级社→高级社→人民公社渐趋增强。

结论六：财务治理边界上，从分散农户到4-8个农户互助组，再到10-20户小集体，再到30-80户行政村，最后到上百户的联村公社渐次扩大，是一条从单个农户到联户，从联户到村，从村到联村的变迁路径。财务治理形式上，经历了从单农户家庭的自发自主治理，到互助组自主兼联合治理，再到初级社的政府引导性治理，再到高级社的政府主导性治理，直至人民公社时期的高度集中的、政府替代性治理演进。

财务治理组织上，经历了从松散的农户账房，到互助组时期的半组织化账房，再到由社员大会、管理委员会、监察委员会及专门会计组织构建而成的系统治理组织变迁。财务治理资产性质上，经历了从农户完全私有，到私有兼组内公有，再到初级社的半集体半私有，再到高级社的行政村集体所有，最终到人民公社“三级所有”的大公有变迁；治理资产占有量上经历了从无到小部分占有，再到大部分占有，最终到完全占有的变化。但这其中有些只是村集体名义上的占有，实质为国家所拥有或控制，国家以超低价的统购统销方式占有了大部分财务资源和剩余索取权。

财务治理制度上，经历了从农户粗放的、注重节约的传统沿袭，到农户间相互记工、劳动量余欠结算与收成物核销制度，再到强调节约与限额管理、合作社管委会—监委会—会计—出纳—保管员五者职责分离制度，再到由社员大会决定分配方案、按月公布社员所得制度，最终到对一切开支实行预算和决算、严格限制非生产性开支的财务制度演进路径。

启示一：正视当今现实，我国绝大农村区域尚处于低层次市场经济或不完全市场经济阶段，源自农村的机制变革内生因素与主导条件尚未成熟。从传统沿袭看，今后相当长一段时期的农村财务治理的机制变迁尚需要政府介入。但是，需特别注意的是，要把握好政府的“介入度”与变迁方式。需要克服机制变迁中的“政府偏好”、“决策者判断”。如1954-1958年的三次财务治理机制变迁，由于政府包揽式的介入，背离了财务治理的内在规律，成为政治意志的附属，而导致财务治理的弱质与低效。

而与此相反，如果政府能在充分调查村情民意基础上，恰当扮演宣传、组织、引导角色，农村财务治理机制往往可以沿着科学性与先进性方向变迁。改革开放以来特别是20世纪90年代中后期以来，浙江、湖北、辽宁、河北等地涌现的联村会计集中办公制、村级财务乡镇代理制、村级财务委派制、村级财务公开制等财务治理机制的成功变迁实践都给了我们这一启示。

因此，在今后相当长一段时期内，财务治理机制变革一是尚需政府的适时适度介入；二是需要充分把握各地农村经济发展的阶段性与村情民意，建议采取“政府引导+经济社会推动+民意助动”的渐进式变迁。

启示二：我国农村财务治理机制始终与农村生产经营方式有着深刻联系，满足当时生产方式的

需要是治理机制变迁的主要动力。农村财务治理机制作为一个经济范畴的治理机制，其主要功能应是经济核算、投融资、分配以及财务预测决策分析。但是，改革开放前30年的农村财务治理过于强调政府意志而偏离了机制的本来功能和村情民意，导致机制失范，治理的虚化与弱化，功能扭曲与绩效低下。鉴于此，面对新农村建设新目标与转型期农村特点，财务治理机制变革应回归治理机制的原本经济功能，弱化政治功能。同时，变革过程中需重视民情，尊重民意和汲取民智。

注：

① 1953年，中共中央先后发布《关于农业生产互助合作的决议》和《关于发展农业生产合作社的决议》，从此初级社在广大农村得到普遍发展。1955年7月，毛泽东作《关于农业合作化问题》的报告，同年10月，中共中央发布《关于农业合作化问题的决议》，此后，农业合作化运动获得迅猛发展。

②1958年3月成都会议后，农村出现了高级社合并为人民公社的热潮。同年8月，中共中央《关于在农村建立人民公社问题的决议》的发布，人民公社迅速在全国开展起来。

③这里的队开始是指生产大队，1962年2月后，中央决定把人民公社基本核算单位由生产大队改为生产队。

④在1961年3月中共中央发布《农村人民公社工作条例（草案）》，1962年9月中共八届十中全会通过《农村人民公社工作条例（修正草案）》后，开始纠正队与队、社员与社员之间在分配上的平均主义，取消分配供给制，强调按劳分配。

⑤家庭联产承包责任制时期，我国的农村财务治理涌现了多种具体形式，典型代表有：会计集中办公、会计监理论、村账乡（镇）代理制、村钱账乡（镇）代管制、会计委派制、村务（财务）监督议会制、村务（财务）监督组织制度、村代会常务制等财务治理机制。

参考文献：

[1] Gerry S. Governance as theory: five positions [J]. International Social Science Journal, 1998, 50(1): 26.

[2] 张晓燕. 我国农村公共产品供给的困境分析与机制创新[J]. 生态经济, 2007 (12): 37-39.

[3] 龚自珍. 龚自珍全集（第1辑《尊史》）[M]. 上海：上海人民出版社，1975：22.

[4] 王军. 在仰望中探索奋进[J]. 财会通讯, 2007 (11): 6-9.

[5] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 上海：上海三联书店，1992：6，19，23，31.

[6] 徐勇. 以村民自治推进村级公共财务的有效治理[J]. 天津社会科学, 1998 (4): 102.

[7] 杨纪琬, 余秉坚. 新中国会计工作的回顾（1）[J], 会计研究, 1987 (2): 51-57.

[8] 杨时展. 会计制度: 1949-1992年中国会计制度的演进[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998: 18.

[9] 邓小平. 关于农村政策问题[M]//邓小平. 邓小平文选(第二卷). 北京: 人民出版社, 1994: 316.

文章来源: 生态经济 (责任编辑: XL)