

# 人民公社的公共物品供給： 集體主義的脆弱性

• 劉慶樂

在當今中國農村，人們一方面普遍意識到公共物品供給的重要性，另一方面由於集體經濟式微，農村公共物品普遍存在供給不足或供應者缺位情況。在這一情境下，有人提出實事求是地評價農村人民公社的問題，其重要依據就是那一時期公共物品的供給相對充分而且有效<sup>①</sup>。如果上述判斷基本正確，這裏也存在一個問題：在人民公社時期，國家與集體在農村公共物品的供給方面各扮演了甚麼角色？通俗地說，那一時期究竟是誰在為農村公共物品買單？本文依據相關檔案材料，對人們通常關注的人民公社時期的農村基礎教育、合作醫療、社會救助等公共物品的供給情況進行考察，以期對上述問題進行求解。

人民公社創制之初，國家對農村教育持有不切實際的幻想，企圖通過運動的方式在短時間內完成農村從掃盲、普及小學、普及中學到建立社辦大學的「躍進」，不久都無果而終。

## 一 農村教育

1949年以前，中國農村現代教育事業非常落後，全國學齡兒童的入學率只有20%左右，絕大多數農民既無能力也無機會送子女上學。新中國成立以後，執政黨和政府把教育放到了重要地位，實行「公辦民助」、「兩條腿走路」的辦學模式，廣泛依靠農村集體力量辦學，使中國農村教育獲得了較快發展。到1957年，全國學齡兒童入學率已達61.7%<sup>②</sup>。人民公社創制之初，國家對農村教育持有不切實際的幻想，企圖通過運動的方式在短時間內完成農村從掃盲、普及小學、普及中學到建立社辦大學的「躍進」，不久都無果而終。1962年以後，農村教育計劃趨向務實。1964年，毛澤東發表著名的「甲辰談話」，對沒有重視農村教育問題提出批評。在此後的「文化大革命」中，他關於「教育要為無產階級政治服務」、「要與工農群眾相結合」、「要面向農村」等作為「最高指示」得到徹底貫徹，大批知識份子和「知識青年」被下放到農村，農村教育因此獲得了較為豐富的人力資源。

在經過「文革」初期的震蕩後，中國中小學教育，特別是農村中小學教育很快恢復並有很大發展。1975年，全國兒童入學率達到95%，與1962年相比，農村小學由63.7萬所恢復到105.7萬所，在校生由5,344.4萬人增長到13,246.1萬人；農村初中由10,017所增加到80,126所，在校生由229.7萬人增長到2,377.3萬人；農村高中由548所增加到27,935所，在校生由10.4萬人增長到627.8萬人<sup>③</sup>。1976年，全國兒童入學率與小學畢業升學率均達到建國以來的最高水平<sup>④</sup>。農村中小學教育的發展固然與毛澤東關於「教育要面向農村」的最高指示有關，但成就的具體取得主要還是依靠公社集體經濟的支持。由於長期實行「兩條腿走路」的辦學模式，國家在教育投入方面對集體力量的過份依賴，「公辦民助」事實上轉變為「民辦公助」。

農村中小學教育發展成就的具體取得主要還是依靠公社集體經濟的支持。在農村教育獲得較快發展的70年代，不少地方提出「小學不出村，中學不出隊，高中不出社」的口號，而由於師資力量和教學設施不足，農村辦學的基本格局是「大隊辦小學，公社辦初中，區委辦高中」。

教育投入的主要項目是發放教師工資。人民公社時期，農村中小學教師主要有兩類，一類是公辦教師，他們一般接受過國家正規的師範教育，享有城鎮居民的身份和福利，每月領取固定工資；另一類是民辦教師和代課教師，其中民辦教師則從初、高中畢業生中選拔，代課教師主要從社員中臨時抽調，也稱「臨時教師」，他們都保持農民身份，沒有固定工資，享受社隊同等勞動力的工分補助和少量的生活補貼，參與核算單位的收益分配。民辦教師和代課教師的生活補助最初一般由基本核算單位發放。如1960年江蘇省委在《關於農村人民公社基層幹部補貼的規定》中指出，大隊的民辦教師、業餘教師、衛生人員等文教衛生事業人員的補貼，應在公益金中開支<sup>⑤</sup>。1978年全國民辦教師總數為464.5萬人，佔教師總數的55.3%，並主要分布在農村中小學，說明民辦教師是那一時期中國農村教育的主力軍<sup>⑥</sup>。

即便如此，國家甚至一度計劃讓社會承受全國中小學教育的全部負擔。1968年底，為了響應毛主席「貧下中農管理學校」的偉大號召，河南、安徽等省着手把公辦中小學下放給工廠、街道和農村社隊管理。1969年1月，鳳陽縣原有九所中學、234所小學全部改為所謂「民辦」。該縣革委會在《關於把公辦中、小學下放到社、隊工廠來辦的初步意見》中提出：自學校下放之日起，在農村工作的公辦教師6月份以後取消工資制，改為工分制，在完成規定的勞動日和教學任務後，按中上等勞力參加社隊分配；國家不再供應商品糧，原享受的公費醫療、福利費等制度，初步設想，一律取消，享受與貧下中農同等待遇；留在城鎮工作的教師，其公費醫療、福利費等制度，亦應與農村工作的教師相仿<sup>⑦</sup>。此項政策由於基層阻力太大，最後沒能實施。

與農村教師隊伍主要是民辦教師相一致，人民公社時期農村中小學也主要是社隊承辦，國家投入較少。在農村教育獲得較快發展的1970年代，不少地方提出「小學不出村，中學不出隊，高中不出社」的口號<sup>⑧</sup>，而由於師資力量和教學設施不足，農村辦學的基本格局是「大隊辦小學，公社辦初中，區委辦高中」<sup>⑨</sup>。農村小學主要由大隊承辦，生產隊辦學視能力而定。如河南省固始縣S公社革委會在《關於1973年中小學招生工作意見》中僅制訂了中學的招生計劃。關於小學招生，《意見》指出：「小學招生則由各大隊和各級領導共同研究確定，原則上從三年級招起，一二年級在小隊辦，有條件的可以大隊辦。」<sup>⑩</sup>筆者當年正是在生

產小隊裏完成了小學一、二年級學業。那時兩個年級擠在一間簡易教室裏上課，課桌用泥墩砌成，凳子自帶，是所謂複式教學，即兩個年級只有一名代課教師；而學費很少，一年級0.5元，二年級0.8元，去掉書本費以外，所剩無幾，一般社員家庭都能承受。三年級轉到大隊上課，教室、課桌大為改善。大隊辦學，除了教學場館、教學設備由大隊提供以外，與生產隊辦學沒有實質性區別，因任課教師大多為民辦教師，他們仍需從生產隊領取報酬。

所謂「公社辦初中」，實際上是公社組織和配備師資，主要仍由大隊具體承辦。大隊承辦初中源於大隊承辦民辦中學。早在1956年，各地農村為加快所謂普及中學步伐，相繼辦起了民辦中學，成為「兩條腿走路」中的重要「一腿」。民辦中學全部從農村聘用教師，教師工資、教學設施也全部由社隊提供。「大躍進」期間，民辦中學成為農村教育的重要「增長點」。1962年以後，原來的民辦中學受辦學條件限制，紛紛改制為農業中學，主要從事農村職業教育。農業中學在1960年代初的較大發展，同時也與國家在此時大力倡導開辦半工半讀、半耕半讀學校的計劃有關。從全國範圍看，1963年共有農業中學3,757所，1965年激增到54,332所，達到歷史之最<sup>①</sup>。鳳陽縣1962年全縣只有三所普通中學，而農業中學達十五所之多，另有民辦中學兩所<sup>②</sup>。「文革」開始後，大隊農業中學被指責為質量太差和限制人民子弟接受更高一級的教育<sup>③</sup>，再次改制為普通中學，這是70年代中國農村中學教育獲得快速發展的主要原因。但大隊農中改制並不意味着辦學條件、師資力量和教育水平有實質性提高，有很多地方為了發展中學，把大批小學教師抽走了，結果不僅降低了小學的教育質量，也不能保證中學的教育水平<sup>④</sup>。1973年，河南省固始縣S公社共有六所中學，只有一所為公社承辦，其他五所都由大隊承辦，其中L大隊為戴帽中學，即本來為小學，也可以招初中班<sup>⑤</sup>。

「文革」以前，農村高中主要由國家承辦，1965年全國只有農村高中604所<sup>⑥</sup>，大多數公社只辦初中，不辦高中。1970年代以後，一些社辦初中開始招收高中班，稱為「完中」，即使如此，也不是每個公社都有能力承辦，因此形成「區委辦高中」的格局。

人民公社時期，即使是中學教育的機會，也並不是每個農民子女都可以平等地享有。由於存在階級差別，本來的公共物品也因此失去了部分公共性。1966年9月29日，鳳陽縣委常委會議關於當年初中招生的政治審查情況有如下記錄（對原文有秩序上的調整）<sup>⑦</sup>：

1966年報考初中，應招800人，初審合格的有758人。對是否錄取認識不一致的有70人，從中追補42人。紅五類的後代503人，佔758人的66.3%；其他成分的243人（佔32%）；地富子女報考167人，佔（報考）總人數的8.9%，錄取12人，佔（初審合格者的）1.58%。

郝××、李××的子女成績很好，因郝、李正在挨批判，是否錄取（決定：同意錄取）。陳××兒子和門台一個毛選積極份子的子女沒有一門及格，作為照顧解決。

所謂「公社辦初中」，實際上是公社組織和配備師資，主要仍由大隊具體承辦。大隊承辦初中源於大隊承辦民辦中學。早在1956年，各地農村為加快所謂普及中學步伐，相繼辦起了民辦中學，成為「兩條腿走路」中的重要「一腿」。民辦中學全部從農村聘用教師，教師工資、教學設施也全部由社隊提供。

固始縣S公社革委會在《關於1973年中小學招生工作意見》中指出<sup>⑧</sup>：

在招生工作中要認真貫徹執行毛主席的無產階級革命路線，根據毛主席「德育、智育、體育幾個方面都得到發展」的指示，真正把那些政治思想好、學習好、身體好的學生推薦到高一級學校繼續學習……今年招生的辦法是大隊黨支部、貧下中農、畢業生所在學校共同進行政治審查和推薦，由招生單位通過考核進行選拔，公社招生領導小組批准錄取。

## 二 合作醫療

建國初期，中國農村醫療衛生事業幾乎是一項空白，全國僅有的2,600所醫院大都設在縣城以上，農民看病就醫十分不便。1950年代開始，國家一方面加強縣級醫院建設，另一方面也開始發展公社一級的衛生院。至1970年代，農村醫院(含縣級醫院)達到58,843所，基本上每個公社都有一所衛生院，面向農村的醫療網絡基本形成<sup>⑨</sup>。而從投資方面看，人民公社化以後，除縣級醫院仍保留國營性質以外，公社一級的衛生機構一般都下放為集體經營。即便如此，它們具有排他性和競爭性，還不屬於完全意義上的公共物品。

真正屬於公共物品的農村合作醫療，源於高級社時期建立的合作醫療站，而在1960年代後期作為一項制度得到廣泛推廣。合作醫療主要由公社集體經濟提供，資金來源有社員自付、社員與生產隊分擔、從公益金中支付等幾種形式。合作醫療的機構設置一般是在生產大隊設醫療站(或衛生站、醫療室)，設一至數名具有一定醫療知識的「赤腳醫生」，生產隊設一名衛生員。「赤腳醫生」的報酬為工分加補貼的辦法，從生產隊公益金中支出，大隊醫生為固定工分補助，生產隊衛生員視其誤工情況，給予工分補助<sup>⑩</sup>。到了1970年代，農村合作醫療覆率達到90%，有效解決了廣大農村缺醫少藥的問題，改善了農民的健康狀況，因此被世界銀行和世界衛生組織譽為「發展中國家解決衛生經費唯一範例」<sup>⑪</sup>。

不過也應看到，人民公社時期農村合作醫療不僅存在城鄉差距，也存在身份歧視。如1954-1985年，中國縣人口死亡率普遍高於市人口死亡率，其中差距最大的為1964年，當年縣人口死亡率為12.17‰，市人口死亡率為7.27‰，相差4.90個千分點；1975年，縣市人口死亡率差距為2.2個千分點<sup>⑫</sup>。以上說明城鄉醫療條件存在明顯差距。1974年9月，固始縣S公社L大隊向公社黨委作了《關於自力更生、勤儉辦醫，努力辦好合作醫療的報告》，被轉發給各大隊參考，由此報告可以管窺當時合作醫療的操作規程。以下為該報告的節選部分<sup>⑬</sup>：

壹、組織學習制度。……

貳、合作醫療費及交納制度。

1、合作醫療是為廣大貧下中農除病害的衛生組織，凡屬貧下中農，不論男女老少都可參加，都享有保護合作醫療的權利和義務，並定期交納合作醫療費，全年1.5元，自己採集中草藥可抵醫療費。

2、新增加人口應先登記交納醫療費後，可享受。

真正屬於公共物品的農村合作醫療，源於高級社時期建立的合作醫療站，而在1960年代後期作為一項制度得到廣泛推廣。到了1970年代，農村合作醫療覆率達到90%，有效解決了廣大農村缺醫少藥的問題，改善了農民的健康狀況。不過，人民公社時期農村合作醫療也存在身份歧視。

3、新生嬰兒超過一個月者，登記交納醫療費，在未交費之前，藥費、接生費均係自理，不夠一年者可按月收費。

4、減少人口者，原交費不退，下季度不收。

叁、合作醫療費制度。

1、正常發病，經醫生鑑定需要用藥者，每次看病應交掛號費五分，肌肉注射費五分，靜脈注射費一角，輸水費兩角。

2、因公受傷者其藥費由生產隊公益金付給，不從合作醫療報銷，包括婦女因公小產。

3、打架鬥毆受傷者，其藥費由肇事者負責。

4、搞封建迷信，誤了治療，造成後果再醫者，藥費應由病者全部自理。

5、因家務鬧事，造成事故，需醫治者，藥費全部自理。

6、屬原有慢性病，如肝硬變、慢性胃炎、慢性支氣管炎、肺結核、慢性腎臟炎、貧血、慢性心臟病、慢性關節炎……等各種慢性疾病均係半費。

7、外來人員，未有參加本隊合作醫療者，藥費應全部自理。

8、凡參加合作醫療人員，只限在本隊治療，在外隨使用藥者，藥費全部自理。

9、凡患者未經本站醫生同意，隨便指名要藥或外地購藥者，藥費全部自理，概不報銷。

10、若病情嚴重，經本站醫生批准轉院者，藥費由本站報銷，其他費用自理。

11、為了合理用藥，每次看病只給兩天量，視其病情再給。

肆、藥品器械管理制度。……

伍、財金管理制度。……

由上述報告可以看出，該大隊的合作醫療是由社員集資、集體資助建立起來的，國家主要給予了政策導向。人年均1.5元醫療費總量，以及對病情、病況、給藥量的限制，說明了合作醫療的低水平性質。與教育一樣，那一時期的農村合作醫療也具有階級差別，它主要服務於貧下中農，少數「階級異己份子」被排除在這一公共物品的供給之外。1968年，固始縣革委會為了解決貧下中農吃藥困難的問題，決定建立合作醫療制藥廠，向全縣社員集資，人均0.2元，從生產隊提取的公益金中扣除。縣革委會承諾，藥廠建成後，以低於國家批發價、稍高於工廠成本價向貧下中農提供藥品。當年S公社共有農業人口50,497人，應交納集資款10,099.40元，公社在下達各大隊按人頭應交集資款數額時特別說明：「各大隊總人口中包括不應享受合作醫療的五類份子，請按實有數字，交款時從總人口中剔除掉人、款數。」<sup>②</sup>

L大隊的合作醫療是由社員集資、集體資助建立起來的，國家主要給予了政策導向。人年均1.5元醫療費總量，以及對病情、病況、給藥量的限制，說明了合作醫療的低水平性質。與教育一樣，那一時期的農村合作醫療也具有階級差別，它主要服務於貧下中農，少數「階級異己份子」被排除在這一公共物品的供給之外。

### 三 社會救助

社會救助是國家及社會對特定弱勢群體提供的各種服務和幫助。在人民公社組織中，需要社會救助的通常有三類人群：孤寡老人、家庭貧困人員及因自然災害而產生的災民。在照顧孤老殘人方面，國家同樣「只給政策不給錢」，由集體負擔；而在扶助貧困和賑濟災民方面，國家有實質性的投入。

人民公社時期，生產隊從集體經濟的總收入中按一定比例劃撥公益金，使得對孤寡老人的照顧有可靠的資金來源。在此基礎上，針對此類人群，一般生產隊都建立了「五保」制度，即保吃、保穿、保燒（即燒火做飯）、保病、保死（即死後喪葬）。土地承包後，能勞動的「五保戶」分得一份田地，免除各種稅收，不能勞動的「五保戶」仍由集體負擔供養。

國家對困難戶和災民的救濟，主要有兩種形式：第一種是發放返銷糧。每逢災年、春荒，公社可從上級獲得返銷糧指標，並逐級下撥到生產大隊、生產隊、各戶。返銷糧是一種具有普濟性質的救助方式，生產隊獲得返銷糧指標後，除了照顧重點戶外，一般按人頭發放。返銷糧以收購價為準，相當於農民享受了一回城鎮居民待遇。1970年1月至3月，S公社分三次獲得縣返銷糧指標四十二萬斤，由公社革委會分配至全公社二十五個大隊，Y大隊共得返銷糧二萬七千斤，人均不到十斤<sup>②</sup>。第二種是國家免費發放救災款和救濟糧，主要面向「五保戶」和貧困家庭，供應量總量更加有限。由表1可以看出，人民公社時期，國家對農村救濟的投入比例以1963-1965年為最高，投入總額也超過基本核算單位提取的公益金總量，此後，國家投入大幅度下降，1970年代後期才有明顯回升。生產隊公益金當然也用於社員的其他福利，但即使其中的一半用於社會救助，在1970年代也高於國家救濟。從總體上看，社會救助仍以集體經濟為主，國家起輔助作用。

人民公社時期，生產隊從集體經濟的總收入中按一定比例劃撥公益金，使得對孤寡老人的照顧有可靠的資金來源。國家對困難戶和災民的救濟，主要是發放返銷糧，或國家免費發放救災款和救濟糧。社會救助仍以集體經濟為主，國家起輔助作用。

表1 1958-1980年國家發放農村救濟費與人民公社集體公益金比較表

年份	國家救濟費總額 (億元)	集體公益金總額 (億元)	國家救濟費與 集體公益金之比
1958-1962	22.24	30	74 : 100
1963-1965	27.88	22.28	125 : 100
1966-1970	18.85	—	—
1971-1975	23.75	71.67	33 : 100
1976-1980	42.82	109.52	39 : 100

註：1961年至1963年人民公社集體公益金總額根據相關資料計算得出，1966-1970年人民公社基本核算單位收益分配闕如。

資料來源：中華人民共和國國家統計局編：《中國統計年鑑1981》（北京：中國統計出版社，1982），頁196；中華人民共和國國家農業部政策法規司、中華人民共和國國家統計局農村司主編：《中國農村40年》（鄭州：中原農民出版社，1989），頁698；馮海發、李澍：〈我國農業為工業化提供資金積累的數量研究〉，《經濟研究》，1993年第9期，頁60-64。

## 四 結 論

公共物品的供給以公共物品的生產為前提。在人民公社建立之初，公社財政實行「財政包乾」的管理辦法，在收支方面享有主動權，也意味着公社在公共物品生產方面自主性較強；而在三級所有制中，生產大隊是基礎，大隊可以從各生產隊中提取公積金和公益金，也相應具有較強的公共物品生產能力。1962年以後，中央變革人民公社的財政管理體制，由「財政包乾」改為「統收統支」，除

農業稅附加給公社一定的分成以外，公社收入全部上繳縣財政，所有支出也向縣財政領報<sup>⑥</sup>，因此，公社在國家公共物品生產方面主要聽從上級政府的指令。又由於基本核算單位下放到生產隊，生產隊一般不向生產大隊和公社上繳公積金和公益金，生產大隊公共物品的生產能力隨之下降，集體公共物品主要由生產隊提供。

農民向國家納稅，國家理應承擔為農民提供公共物品的責任。但是，從以上分析可以看出，人民公社時期農村的公共物品主要由集體提供，這與集體經濟解體後農民家庭為公共物品買單並沒有實質性區別。人民公社時期，雖然國家在農村公共物品的生產中或投入較少，或只給予政策指導，但農村基本公共物品的供給仍然是有效的。這與當時公共物品的低價格、低品質有很大的關係，並不表明集體經濟供給模式具有多大優越性。至於土地聯產承包責任制推行以後，農村公共物品數量急劇減少，這既與農村集體經濟的解體有關，也與公共物品的價格上升有關，而根本上與國家對農村公共物品供給不足有關。因此，農村公共物品的供給問題，不是集體經濟與私人經濟孰優孰劣的問題，而是國家是否承擔好自身責任的問題。

1962年以後，中央變革人民公社的財政管理體制，由「財政包乾」改為「統收統支」。人民公社時期，農村基本公共物品的供給仍然是有效的。至於土地聯產承包責任制推行以後，農村公共物品數量急劇減少，根本上與國家對農村公共物品供給不足有關。

#### 註釋

① 參見辛逸：〈實事求是地評價農村人民公社〉，《當代世界與社會主義》，2001年第3期，頁78-82。

②③④⑤⑥⑦ 中華人民共和國國家農業部政策法規司、中華人民共和國國家統計局農村司主編：《中國農村40年》（鄭州：中原農民出版社，1989），頁641；643-44；645；645；644；680。

⑧⑨ 參見張德元：〈中國農村義務教育發展歷史評述〉，載榮兆梓、吳春梅主編：《中國三農問題——歷史、現狀、未來》（北京：社會科學文獻出版社，2005），頁346-69。

⑩ 江蘇省檔案館藏江蘇省委檔案，全宗號313，卷宗號74；另，1962年人民公社基本核算單位下放到生產隊以後，民辦教師補貼也相應由生產隊發放，從公益金中支出；1976年以後，民辦教師的生活補貼部分改為國家發放，安徽鳳陽縣的做法是國家補助交給生產隊，民辦教師記同等勞動力工分參加分配，參見王耕今等主編：《鄉村三十年》，下冊（北京：農村讀物出版社，1989），頁565。

⑪⑫⑬⑭ 王耕今等主編：《鄉村三十年》，下冊，頁563；562；562；574-75。

⑮⑯ 楊東平：〈中國教育制度和教育政策的變遷〉，www.nj13z.cn/show.aspx?id=91&cid=95。

⑰⑱⑲⑳㉑ 固始縣檔案館藏S鄉檔案，全宗號75，卷宗號50；卷宗號50；卷宗號50；卷宗號54；卷宗號28；卷宗號33。

㉒ 參見張德元：〈農村醫療保障制度的昨天、今天、明天〉，《調研世界》，2003年第5期，頁36-39。

㉓ 中華人民共和國國家統計局編：《中國統計年鑑1987》（北京：中國統計出版社，1988），頁90。

㉔ 1970年以後，江蘇等省根據農村經濟發展的要求，先後恢復了人民公社財政，但直到人民公社解體前，全國也只有四分之一的公社建立了公社財政。參見李彬：《鄉鎮公共物品制度外供給分析》（北京：中國社會科學出版社，2004），頁22。

劉慶樂 中央財經大學政府管理學院講師，法學博士，主要從事當代中國政治發展研究。