

政府制度供给与乡村合作运动

——基于20世纪前半期中国 乡村社会经济史视阈分析

赵泉民

(中国浦东干部学院 城乡发展研究院, 上海 201204)

摘要:20世纪前半期,为挽救行将崩溃的农村经济,国民政府推行了以乡村合作运动为中心的“供给主导型”制度变迁,促使了合作社大量快速设立。但是合作社发展受到了来自于财政金融体制的制约,根源在于政府有效制度供给能力不足及制度建设协调性缺失。实际上,同时作用于乡村的各种制度共同组成了社会的“制度系统”(如与合作社相关的行政、财政金融、土地等制度),制度间耦合关系决定了任何一项制度都必须与其他制度相结合才能发挥作用。此外,制度供给还要与政府的“社会动员”相结合,以形成政府力量与乡村民众之间的“共振”。否则,社会经济变迁极有可能会陷入“头重脚轻”的困境。

关键词:制度供给;乡村合作运动;制度系统

中图分类号:F129 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2008)11-0052-11

20世纪前半期,中国乡村合作运动在很大程度上是以国民政府为中心的“供给主导型”制度变迁。其中最为明显的表征是:众多合作社是在各级政权与金融机构直接干预下组建的。^①政府“强制性变迁”对社会组织的影响,正如经济学家刘易斯(W.Arthur Lewis)指出的:“在刺激或限制经济活动方面,政府的行为和企业家、父母、科学家或僧侣的行为一样起着重要的作用。”“政府的失败既可能是由于他们做得太少,也可能是由于他们做得太多。”^②诺思(Douglass C.North)也说:“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”。^③基于此,分析历史过程中政府制度供给及相关制度形成的“体制环境”对乡村合作运动及农民组织化产生的影响,将有助于我们对现实中“类似问题”的深刻认识和思考。因为无论是“从现在出发理解过去”,还是“在过去的基础上理解现在”都是必要的。

一、政府制度供给对乡村合作社组织发展的影响

一般来说,一种社会经济组织的存在与发展在相当程度上取决于政府的

收稿日期:2008-09-08

作者简介:赵泉民(1972—),男,河南灵宝人,中国浦东干部学院城乡发展研究院副教授。

政策倾向,而且还要视此种组织是否有利于政府职能发挥和目标实现。这对于乡村中的合作社组织也不例外,特别是发展中国家更是如此。

20世纪20年代,合作事业从西方发达国家传播到中国时,合作社制度赖以生长的社会土壤(包括经济环境和政治体制)也就随之发生了变化。在当时中国的农村,生产与消费方面自给自足仍占据着主导地位,再加上地区之间封闭状态尚未彻底打破,农民不需要也不可能自发地组织合作社。但从客观情势上看,20世纪以来,兵连祸接已严重影响着广大农民生计,并动摇着整个国家社会经济基础,而且这些破坏力与冲击力又远非个体农民所能控制和应付。因此必然要求政府以“资源配置机构”的面目出现,实施国家“复兴农村”、“振兴农业”之宏大计划。故此,合作制度也就成为一种“国家需要”,在政府行政手段有力倡导下得以建立,并成为政府挽救农业危机、发展乡村经济的“政策性工具”,而且也形成了乡村合作运动过程中政府主导下的“强制性制度变迁”机制(不是乡村社会内部或农民基于获利机会上的自发行为和选择,而是靠政府命令和法律的引入来实现,制度变迁主体是国家和政府)。

在20世纪上半期的中国,国民政府“对立法表现出异乎寻常的热情”,“十分重视民间组织的制度建设,有关社团的法规较为健全”。^④从总的情形看,政府在经济合作方面的制度供给归纳起来主要有以下几项:(1)合作法令。1934年国民政府立法院出台了我国历史上第一部有关合作事业的法令——《合作社法》,1935年又公布《合作社法施行细则》,1939年依据国际合作联盟的要求,制定和颁布了新的《合作社法》,1945年修正颁布《合作社法施行细则》。(2)拟定全国性的合作计划与规划。1942年合作事业管理局整编全国各省市合作事业三年计划,并发至地方各省市合作事业管理局贯彻执行,1946年又制定了全国合作事业五年计划。通过此加强对合作运动的计划指导工作。(3)各种与合作社相关的条例、规程。如1930年实业部颁布的《农村合作社暂行规程》,1933—1934年间制定的鄂豫皖赣等省《农村合作社条例》及《条例施行细则》、《农村信用、利用、供给、运销四种合作社模范章程》,1938年8月经济部颁布的《合作事业奖励规则》,1940年8月行政院公布的《县各级合作社组织大纲》,并提出县政权下的“每保一社、每户一社员”的组社、入社原则等。这些法令条文出台和颁行,赋予并确立了合作社法人地位,但与此同时自然也会使合作事业成为国家需要的产物,进而走上“自上而下”的“国家化”、“行政化”路径,而且也使合作社组织成为国民政府推行其经济或社会政策的有力工具。在这种制度环境下,合作社“政治中立性”原则也就必然被打破或放弃,沾染上浓厚“政治化”、“官僚化”色彩。

客观言之,国民政府提供的这些制度及行政方面的扶助,在一般民众“知识程度既低,而组织能力又至薄弱”情形下,无疑降低了组织设立及运行社会成本,加速了合作制度的实施,促使了合作社在其控制区域内快速且大量设

立。据统计,1937—1945 年 8 年间,合作社和社员数逐年有所增加,合作社数由 46 983 家增升为 172 053 家,社员数也由 2 139 634 人发展到 17 231 640 人,^⑤均远远高于战前 10 年的增加量,两项年均增长率分别为 33.3%、88.2%。而且,在一些合作社组织开始较早的地方,政府(主要是地方政府)更为之提供了较为宽松的政策环境。如在税收上实行一定减免,1938 年 9 月浙江省制定的《合作社免征营业税办法》中规定:生产或运销社中,社员间产品流通且不存在“收买非社员之货物,以图营利行为者”;消费社或供给社“自行置办物品,以供社员之需要并无销售非社员以图营利行为者”,“得免征营业税”。^⑥在登记上,对一些合作社简化手续,“予以临时登记”,给予“小数借款”,而后视其工作满意与否,再履行正式登记手续。^⑦贵州省也在 1938 年推出了《社员合伙借款业务暂行办法》,五人以上之社员可合伙进行开垦、畜牧等农事生产合作借款,“以免提供保人或担保品为原则”。^⑧

国民政府之所以为合作社提供发展空间和行政支持,是因其在相当程度上与政府职能和目标相吻合或一致。“训政时期中最重要的工作,乃是地方自治”,而地方自治单位以乡村为多,“故农业合作,实为当务之急”,^⑨反之则会受到抑制。政府与合作社间关系,犹如费正清(John King Fairbank)在 1943 年时指出的:在中国,“政府是组织的垄断者,每个组织、社团都必须以某种方式归属于政府之下,要不然就被认为敌对于政府,因而也就被认为是危险的……结果便是:过去一个长时期以来,所有新兴的组织都处于政府的控制之下,远自 1898 年的天主教会,近至去年刚创立的中国工业合作社,莫不如此。”而且这些组织、社团之所以存在,“除旨在组织和领导之外,主要还是为了监督、管理……一方面按照西方的思想方法而开展的运动,其目的在于教育、领导或使人接受某种论点、知识和技能;另一方面是防止那些不受官方控制的敌对团体的成长,此种敌对团体势将构成对官方操纵社团组织的威胁。”^⑩显然,行政力量干预下的合作社组织,与国家之间基本上不存在互动,政府控制着双方关系。合作社虽也承载一定的经济功能,但政府更多是从政治角度来对待它,故合作事业首要目标是实现政府的社会、经济政策乃至于领导集团的“政治目标”。这也就是乡村合作运动在中国具有极强“政治性”的内在原因。因为以政府为主体所实施的制度创新,其追求目标至少是双重的:一要通过使权力中心及其代表的利益集团的垄断租金最大化,以赢得最大化政治支持,抑制潜在的反对派势力生长;二要通过降低交易费用使社会总产出最大化,以扩大社会全体的福利,增加政府可支配的财政收入。

从总体上来说,20 世纪中国乡村社会中的合作社组织,是政府主导型的社会组织,也正是基于乡村社会组织化中政府制度供给的推动与刺激,使得中国乡村中的合作社组织对政府机构的依赖程度明显要高于西方社会。与之相应的是其自主程度和自治性则要低于西方社会。

二、“非常态”财政金融体制对乡村合作运动发展的制约

虽然国民政府为合作社的设立提供了法律与政策环境,但其运营通常又需要有适宜的体制环境,特别是在信用合作社占绝大多数的情況下,更是如此。而在当时国家现代化进程中,政府直接干预下的合作社组织却面临着体制环境约束,这种约束主要表现为“非常态”的金融体制与财政体制两个方面。

(一)金融体制约束

关于金融体制方面的制约,首先,可从资金或资本在城乡之间流动来看。合作社设立初衷,特别是信用社,是为了改变资金城市化流向与农村金融空洞化状况,增加乡村中资金的流通量。据统计,1935年至1937年3年间,全国农贷款额分别为9 956 674元、20 174 974元、27 055 948元,到1940年增长为211 405 202元。^①都市流入乡村的资金,在抗战以前主要是通过商资银行和政府银行,抗战时期则借助国家银行向乡村合作社投放。无论就其在各银行放款总额的比例上,或就村落中数千万农户实际需要来说,均微乎其微。这些资金初始来源都直接或间接以牺牲农民利益为代价:一是以税捐形式直接从农民身上征收而来,如江苏省农民银行的成立基金是由“亩捐”附征而收集的,浙江省的县立农民银行的资本出在田赋附加上,^②此外还有所谓的“合作捐”;二是极少部分的社会存款,这主要是指战前商业银行的农贷放款资金,其实际上仍是乡村中流出资金的“改头换面”;三是新货币发行,抗战时期的国家银行多是以此为主。简言之,农贷资金的主要来源,不是靠社会储蓄,而是靠增大法币发行量来实现的。如在1939年时“农贷总额只有五分之一是来自社会储蓄,有五分之四皆来自新货币的发行。”^③1940年后,随着法币发行量继续增长,其在农贷额中所占比重理应会更大。但与此同时,国民政府为应付战争和国家职能扩大而带来的财政开支膨胀,却在农村又推行“田赋征实”、“粮食征购、征借”政策,无疑使乡村和农民在忍受通货膨胀基础上多了一重负担乃至搜刮。故从政府向乡村输入日见贬值的法币而从中抽去实物这一角度而言,1941年后,虽各年农贷款额绝对数一直在增加,但其增长指数已远远落后于物价的上涨指数,乡村中流出的实物资本要比流入的货币资本为多(见表1)。在“出多入少”情形下,乡村中资金短缺、信贷困难问题并未得到较好解决,相反加剧了农村土地集中、自耕农以下农民的破产和极端贫困化进程。

其次,从合作金融体系上看,一套健全、独立而合理的合作借贷机制尚未形成。合作社自有资金不足与业务拓展能力缺乏,使得合作社只能惟社外机构提供的资金是赖,故形成了银行放贷于合作金库再转贷于合作社的借贷机制。且“无论合作金库或任何种合作社,均尚不能离银行借款而自存”。^④当时参加农贷的银行,战前以商资银行为主,抗战时期以国家银行为主。也就是说,农贷资金增加在极大程度上取决于国家各行局等金融机构的贷款量。而

这些银行“事权未能统一”，群起参加农贷，为避免剧烈竞争，遂“人为”地划分放款区域，产生了所谓的“防区制度”，彼此互不侵犯，“每有将一省划成七八放款区域，甚且有将一县划成若干放款区域者，每区之放款手续与放款条件各不相同。”^⑩影响了合作事业正常进行。1942 年，银行业务专业化后，中国农民银行在名义上成为进行农贷的专门银行，但在实际上“早已变质异辙”，背离了成立时“发展农业金融，复兴农村”之初旨，“贷放大宗商业款项”、“运盐、售油、囤糖”，“日趋商业化矣！”，^⑪因此，1945 年 7 月，有人揭露说：自专业化以来，中国农民银行“普通贷款有增无减。近更变本加厉，计已由总行核定之贴现额达 125 150 万元，买汇额 8 亿元，分支行自做者尚不在内。以农业金融机构，对商业放款如此之巨，诚属骇人。”^⑫与之相反，各行局在农业合作贷款方面则“方针过于消极”，“特别注重放款之安全”，结果在放款方面大量呈现出的是“数量之务求其小，期限之务求其短，保障之务求其确实，社员之务求其富有”现象，对于合作社实际需要不能完全顾到。^⑬金融制度的“不合理与不健全状态”，再加之国家金融行政上“机构重重叠叠”，这些均与合作金融原则相去甚远，自然使合作事业难以产生“质”的进化，合作社之于社员，也“不过为银行资金之转贷机关而已”，甚难实现人们所期望的共管、共有、共享目标。

表 1 乡村流出的实物资本与流入货币资本的比较(1941—1945 年)

时期(年)	1941—1942	1942—1943	1943—1944	1944—1945
“三征”实收粮食(百万石)	45.80	66.18	64.78	54.29
估计价值(百万元)	5 114	14 169	49 628	8 500
合作贷款数(百万元)	387.7	802.4	1 187.8	2 482.9

资料来源：(1)“实收粮食”与“估计价值”数据见许涤新等主编：《中国资本主义发展史》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 470 页。(2)“合作贷款数”据中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 2 编，《财政经济》(八)，第 164 页。

说明：(1)粮食年度由当年 7 月至次年 6 月。(2)合作贷款数均为次年年底数值，其中包括一小部分工合社、消费社的放款数。

实际上，就金融体制而言，所谓“国家银行”虽是农贷资金提供者，但在政府金融与乡村经济建设存在着脱节情形下，农业金融机构多是从自身利益出发，且体系不完善，“农业金融政策更付缺如，遂使整个农业经济与夫全国农民所有财产，无异悉数加以封存冻结。此种情形，不但与农民之要求不相吻合，抑且相离，或竟相反”；各银行对农产贷款“亦一致采取消极态度，即间或有之，亦多视为慈善之救济”，故“农村奚得不趋于贫困乃至崩溃”。^⑭

(二) 财政体制约束

从财政上看，抗战时期国民政府的财政是赤字财政，年年亏空，军费及行政费用一直为政府最大宗支出。农贷作为一项建设性开支在政府整个财政支出中所占地位是微不足道的。以农贷扩展最盛的 1941 年为例，该年农贷总额 498 561 千元，四联总处贴放贷款总额 2 040 596 千元，国民政府年度总支出

10 003 000千元,农贷总额占四联总处贴放总额 24.4%、占政府总支出 5%;若仅就合作贷款言,其所占份额会更低,分占贴放与总支出 12.2%、2.5%。^③可见,在政府财政总支出中,农贷及合作社放款投入比例是极少的。

涉农资金投入的严重不足,使一些地方甚至连合作行政的事业费、指导人员薪水等项开支也难以保证,更无法正常履行政府职能,从而导致公共物品供给不足。如在抗战以前,浙江省合作指导员薪给“以月支 50 元左右者为最普遍。其他各省合作指导员待遇亦相仿。此每月 50 元左右之薪给,已不能可谓低,然而合作指导员之才能足称者,每感待遇太薄,生活不安而去者甚多。”抗战时期在物价上涨的情况下更是这样。^④由此也就严重影响到合作社自主的发育。

合作社作为一项地方自治事务,本质上应是乡民自治性组织,但在实际上因其与保甲制交织在一起,企图达到“管教养卫”合一目的,故在相当程度上被当成政府基层政权机构的延伸和代理,它有事权(与保甲联合完成政府交办的各项行政任务),如其直接或间接地负有对社员的“集体教育”、训练与控制;而无财权(国家财政在此缺位)。在合作社发展未稳之时,此种超出组织之外的职能负担,显然加大了组织成本和交易成本,直接影响到其经济功能的发挥。

一些省份合作社组织还承担了多种理应为政府实施的社会功能,从而变相地加大了社员及合作社支出负担。如在抗战时期浙江、安徽等地合作社,发动了认购公债,参加国防献金,征集废铜烂铁和募捐寒衣等工作。^⑤另据不完全统计,1933—1942 年间,浙江省合作社,以盈余金或公益金捐资助学 19 所,许多学校全部经费“由社负担”。^⑥这些虽为公益事业或支持抗战的民族事业,但在合作社自给资金尚不富余情况下,诸多活动无疑加重了运营成本,使得本来就已左支右绌、财力紧张的合作社组织更加陷入罗掘俱穷窘境。

此外,就政府财政收入而言,因国家极端“贫困化”,乡村社会和农民土地收益的微薄剩余还遭受着政府过分分割和剥夺。抗战以前,田赋为地方财政一项重要收入,历年均超过地方各种捐税收入一半,平均为 58.86%。^⑦若再算上各种附加和苛杂,以及采用专营、统制等方式,通过工农产品交换中价格的剪刀差,政府从农村中的提取会更多,而它们最终的承担者必然是农民。抗战时期中央实行“三征”(即田赋征实、粮食征购、粮食征借)后,更是如此,省定额之后分摊于县、乡镇及保甲,“乡镇保甲长或自身即系大地主,或则不敢得罪于巨室,于是豪绅大户之负担,转嫁于贫苦小民。”^⑧有人估算,连同地方征粮,在四川每亩实征 2.38 石,合平均每亩产量 4 石的 59.5%;云南赋额较轻,亦达 49%,杂项摊派尚不在内。^⑨更为重要的是,这些取之于农村的资金并没有经政府规划回投于农业进行社会再生产,而是用于军费和行政事业等消耗性支出。因此,来自中央和地方政府所征收的各种名目赋税,对乡村与农民造成了过度剥夺,使其处在“充满不公正和缺陷的经济网络”中,此种环境也侵蚀了合作社发展,更加弱化了本来就很稚嫩的社会、经济功能。

国民政府对财政、金融调控不力及由此形成的非常态的体制,使政府虽有心扩展和改进合作事业,以发展农业生产,但最终又不得不为其自身所罗织的财政、金融体制所制约。也正因如此,有论者评论说“新式银行在农村地区的信贷,以及对新式工业企业提供融资方面,却甚少建树”;^②同时此种体制也使合作社限于小额放款之地,“其放款额过少原因,系辅导机关之过于顾虑资金之安全,故常不能尽量供给社员之资金。因之社员多感失望,每有因借到数额不能如其预期计划,乃转变用途,零星浪费,致失其生产之效用。”^③合作社各项业务也因此“几乎全部在商品流通过程中兜圈子,真正进入生产过程的合作企业则像凤毛麟角般稀有”。^④

三、政府有效制度供给不足及其对合作事业的影响

应该说,政府的制度性服务,为合作社组织的发展提供了法律保障,或多或少改善了合作社生存环境,降低了交易费用。但国民政府提供的制度缺陷也是显而易见的。合作运动重心在农村,农民才是合作事业的生力军。然而事实上,因制度的缺陷,合作社将最应“合作起来”的广大农民排斥在组织化门槛之外。其实质上形成了一种“困惑”和“悖论”:没有政府力量推不动,有了政府力量又不可持续。这种困惑或悖论不仅在乡村社会经济变迁中如此,而且在现代中国经济社会发展的各个领域中都程度不等地存在着。

表现之一,政府所立法令对农民等“弱势群体”的排斥。制度作为公共物品,理论上具有“非排他性”,但在实际中却对农民是摒弃的。如在 1934 年公布的《合作社法》中,一方面规定,凡“年满二十岁”、“有正当职业者”的“中华民国人民”,均可入社成为社员。据此要求,“乡间富户”可名正言顺地加入到合作社当中。另一方面又指出,“破产”之人不得加入合作社,但对“破产”内涵又未作详细界定,这一富有弹性的定义自然使大批贫苦农民被拒绝于合作社门外。其结果加剧了乡村社会各阶层之间的不公正,同时也为一小部分人(地主、高利贷者、商人)把持、操纵、利用合作社提供了法律依据。有论著曾指出:“在没有信用合作社以前,高利贷者只能用他自己的资本来剥削农民,现在他们可以自己不费什么力,利用信用合作社向农贷机关借得钱,借公济私,赤手来剥削农民。而且以前用个人名义出借的款项,收回借款比较困难,现在利用合作社的名义,不但多一层保障,必要时还可凭借官厅的权力,加压力于欠债的农民。这就是‘集团高利贷’的好处。”^⑤显然,政府强力推行下的合作社为他们利用手中权力“设租”、“寻租”开启了便利之门。可见,政府制度不完善带来的负面效应是巨大的。

表现之二,政府提供的合作指导与合作金融呈分离状态,两者间协调机制缺位。技术指导和资金供给,是合作社进行正常业务活动必不可少的两个方面,二者应相辅相成,而且从理论上讲,合作金融与指导应是一元化的,因为金

融是为合作社而放款，而不是为放款而组社，故合作金融应是依托于合作指导，是指导机关的附体。但国民政府合作事业，合作指导与合作金融是分离的。以抗战时期为例，合作指导事务包括指导机构、人员配备、登记手续等，皆由中央及各省市设立的合作事业管理局具体负责执行；合作金融则是由国家各行局及分支行处（包括县合作金库）直接或间接对合作社贷款。也就是说，合作社设立、社内一些技术性事务归地方上合作行政机构监管，资金方面则由金融机构承担，两者互不统属。合作指导机关与合作金融机构分离的二元体制，影响了合作事业正常发展。如指导人员待遇低、人数少，“未能尽其应尽之责任”，而放款机关又未做到事前调查与临时监放，“致使少数人操纵，有一人两名者，还有借假他人名义者，形形色色，不一而足。”^⑧更有甚者，出现了合作指导室与放款机构之间矛盾，导致了“内耗”。如1940年中国银行接受县合作金库时，四川省云县合作指导室，不赞成中国银行行使监放权，“行方力争，以宁可不放款，不愿放弃监放权”，进而放款合库“直接派人下乡组社，直接贷放后，再向县合室补办手续，实际上县合室除例行公事外，几有停顿状态中”。^⑨此种现象只不过是当时财政金融与行政体制方面弊端在合作运动上的体现。

此外，还应注意的是，国民政府在土地制度及产权供给方面也存在严重不足。国民政府对农村土地问题采取“静”的方式，把合作社看作是平均地权的一种手段或工具，即在不触动乡村中传统地权分配格局情况下，推行合作运动。1941年，蒋介石明确表示，民生主义的土地政策，不是和共产党一样，要没收土地，也不是现在就要地主的地盘，尽归公家所有。由此，土地制度未做改变，最终牵制着合作事业的进行和深化，因为“在农村，土地所有权的较平均分配是经济增长的先决条件。……土地改革不仅意味着农民经济福利的增加，它还涉及一场根本性的权力和地位的再分配，以及原先存在于地主和农民之间的基本社会关系的重新安排。”^⑩只有通过土地改革，削弱地主、高利贷者、商人等强势阶层对村落社区中资源的垄断，才有可能改变乡村的被动、应付状态，使大多数农民参与到政府的组织中。刘易斯指出：“在那些农民大多没有自己的土地而只是作为佃户或作物分享者工作的国家里，和农民拥有自己的土地可以抵押时所能进行的贷款比起来，合作社可提供的人均贷款往往是非常少的。解决这个问题一个办法就是无限责任的合作社。这种合作社在自己的发源地（德国），发挥了很好作用，但把它移植到不发达国家的企图却失败了，因为农民不愿意为相互之间的债务承担无限责任。在长期中，最好的解决办法看来就是实现耕者有其田。”^⑪但国民政府在这方面的制度供给却显得极为苍白。“土地所有制的改革遇到了根本无法克服的困难。……当局没有能力进行地籍修改，只局限于作一些难得变成事实的建议。1938年后，日本人的进攻把国民党政权逼到西部最贫穷的省份中去，从而任何严肃的改革尝试也就再不可能了。”^⑫结果也只能使合作运动在乡村传统社会、政治、经济秩序上进行。

诺思也曾强调说,制度变迁决定了社会演进的方式,制度是“理解历史的关键”。转型期普遍存在着两个制度问题:一是制度供给不足或制度资源短缺;另一是制度依赖,即摆脱不了旧制度的影响。国民政府制度供给存在的缺陷与不足,其主要原因,笔者认为至少有如下几个方面:(1)政权性质使然。国民党是一个城市型政党,它的成员、动员系统及经济支持多在城市。^⑧“在心理上或政治上,城市的政党领袖常常无法到农村去寻求支持。”^⑨事实也如费正清等人所言:国民党和蒋介石“他们看不到农民组织所具有的潜力是政治权力的另一个来源……他们与城市和地主的关系比与农民的关系更紧密,他们的志向并不包括乡村中的社会革命。”^⑩就连当时国民政府财政顾问、美国人杨格(Arthur N. Young)也这样认为:“政府被当时的各种内外紧急事务搞得疲于应付,根本没有精力去推行大规模的基础改革以改善农村状况。更重要的是,领导层中的大多数人来自城市,对农村事务并不关注,而且同情土地所有者和他们的经济利益”。^⑪(2)政府及知识分子对“西方模式的依赖”,使其在制定法令制度时往往习惯于“意识形态化”地思索问题,而忽略了中国实际,只是一味盲目照搬西方既成的有关合作法令或章则。如《合作社法》,即以楼桐孙为代表的一批有留洋经历的学人,以西方合作法令为蓝本制定而成。章程中“颇多深奥名词,极难使社员在短时间内彻底明了;他若各项簿册之复杂与记载之烦难,识字不多程度低下之农民及一般平民,难使彼等了解,更难领导彼等按部就班干去。”^⑫(3)国家能力不足。所谓“国家能力”,从政府经济学层面上讲,通常包括汲取财政能力(国家从社会经济中动员财力的能力)、宏观调控能力(国家指导社会经济发展的能力)、合法化能力(国家运用政治符号在属民中制造共识,进而巩固其统治地位的能力)及强制能力(运用暴力或暴力威胁维持其统治地位的能力)等测量指标。^⑬它是转型时期国家整合社会时必备的一种能力,然而国民政府在这几个方面能力明显不足。三者结合,使得其对乡村只能是抱着一种恩赐观点,幻想通过他们认为健全的法律、规章及举措给农民以实惠和好处,而没有也不可能赋予农民以一定权利而让其真正、主动地投入到改造乡村的运动中去。

总之,“根据发展的历史经验,政策和制度比公共投资更重要”。^⑭转型时期政府理性的制度设计与供给,对于乡村社会变迁和进化不仅是必要的,而且是必须的。但制度要有效地发挥作用,一方面需要政府加大制度建设的协调性与匹配性,即政府拥有的制度资源禀赋和制度供给能力。因为往往存在着各种各样的制度同时作用于乡村,共同组成了社会的“制度系统”(如与合作社制度相关联的有行政体制、财政金融体制、土地制度等),而各项制度之间的耦合关系(制度的相互依存或共生互补关系),决定了其中任何一项制度都必须与其他制度相结合才能发挥作用,任何一项制度单独发生变化都影响另外制度功能的正常发挥,极端情况就是完全丧失功能。这也就是所谓的“制度环

境”的含义。另一方面还要与政府富有成效的“社会动员”结合起来，以形成政府与乡村民众力量之间的“共振”。否则，中国乡村社会经济变迁极有可能会因“上边热，下边冷”、“官员热，民众冷”而陷入“雷声大，雨点小”困境。这对于我们今天所倡导的新农村建设及深化农村改革也不无借鉴意义。

注释：

- ①赵泉民：《政府·合作社·乡村社会》，上海社会科学院出版社2007年版，第69—127页。
- ②③④⑦W.阿瑟·刘易思：《经济增长理论》，上海人民出版社1994年版，第475—476页，第342—343页，第306页。
- ③道格拉斯·C.诺思：《经济史中的结构与变迁》，上海人民出版社1994年版，第21页。
- ④俞可平：《中国公民社会的制度环境》，北京大学出版社2006年版，第10—11页。
- ⑤中华年鉴社：《中华年鉴》下册，中华年鉴社1948年版，第1808页。
- ⑥⑧沈雷春等：《中国战时金融法规》，第十章“合作”，上海世界书局1941年版，第15页，第13—14页。
- ⑦沈雷春等编：《中国战时经济志·农业》，上海世界书局1941年版，第13页。
- ⑨陈果夫：《今后中国的合作运动》，《合作月刊》，1930年第2卷第9、10期合刊。
- ⑩费正清：《费正清对华回忆录》，上海知识出版社1991年版，第299—300页。
- ⑪中国农民银行经济研究所：《中农经济统计》，1941年第1卷第1期。
- ⑫千家驹：《中国农村经济论文集》，中华书局1936年版，第188页。
- ⑬参见欧阳荫：《农业金融之当前问题》，《中农月刊》，1941年第2卷第6期。
- ⑭⑮⑯中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编，《财政经济》（四），江苏古籍出版社1997年版，第187页，第142—143页，第106页。
- ⑮中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编，《财政经济》（八），江苏古籍出版社1997年版，第143页。
- ⑰⑱荣孟源：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，光明日报出版社1985年版，第1145页，第1145页。
- ⑰中国人民银行金融研究所：《中国农民银行》，中国财政经济出版社1980年版，第228页。
- ⑲黄立人：《论抗战时期国统区的农贷》，《近代史研究》，1997年第6期。
- ⑳钱承续：《中国之合作运动：战前与战后》，上海民益书局1942年版，第271页。
- ㉑李文勋：《浙江合作教育述要》，《浙江经济》，1948年第5卷第3期。
- ㉒陆仰渊：《民国社会经济史》，中国经济出版社1991年版，第251页。
- ㉓国民政府粮食部档案，1945年，档号83-100-1，南京中国第二历史档案馆藏。
- ㉔许涤新：《中国资本主义发展史》第3部，人民出版社1993年版，第471页。
- ㉕安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现——公元960—2030年》，上海人民出版社2008年版，第48—49页。
- ㉖林协文：《我国合作金库制度之检讨》，《广东省银行季刊》，1941年第1卷第3期。
- ㉗陈仲明：《中国合作运动往何处去》，《合作经济》，1948年新2卷第3期。
- ㉘参见朱斯煌：《民国经济史》，《银行周报纪念刊》1948年版，第371页。
- ㉙⑳中国农民银行四川经济调查委员会：《万县农村经济调查初步报告》，《中农月刊》，

1941 年第 2 卷第 8 期。

- ③ 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,生活·读书·新知三联书店 1989 年版,第 273 页。
- ④ 安德烈·比尔基埃等:《现代化的冲击》,《家庭史》第 2 卷,生活·读书·新知三联书店 1998 年版,第 321—322 页。
- ⑤ 金观涛、刘青峰:《开放中的变迁——再论中国社会超稳定结构》,香港中文大学出版社 1993 年版,第 329 页。
- ⑥ 费正清:《中国:传统与变革》,江苏人民出版社 1996 年版,第 470 页。
- ⑦ A.N.Young,China's Nation Building Effort, 1927—1937,Stanford University Press,1970:302.
- ⑧ 郑厚博:《中国合作社实况之检讨》,《实业部月刊》,1936 年第 1 卷第 7 期。
- ⑨ 王绍光:《中国国家能力》,辽宁人民出版社 1993 年版,第 6 页。
- ⑩ 克里斯托夫·克拉格:《制度与经济发展:欠发达和后社会主义国家的增长与治理》,法律出版社 2006 年版,第 412 页。

Institutional Supply of Governments and Rural Cooperation Movement ——An Analysis Based on Chinese Rural Economic History in Early Half of the 20th Century

ZHAO Quan-min

(Research Center of Development of Urban and Rural Areas, China Executive
Leadership Academy Pudong, Shanghai 201204, China)

Abstract: For saving the moribund rural economy in early half of the 20th century, Guomin government implemented the supply-led institutional transition focusing on rural cooperation movement, leading to large quantities of co-operations emerging. But co-operations couldn't operate well because of restrictions of financial and banking system. This phenomenon was due to insufficient institutional supply of the government and the lack of harmonious institutional construction. In fact, all kinds of systems functioning simultaneously in rural areas constitute the social institutional system, and coupling relations between systems determine that only a combination of all systems can function well. In addition, institutional supply should combine with social mobilization sponsored by governments in order to generate resonance between government power and rural people. Otherwise, social and economic transformation would possibly get caught up in the dilemma of “perfect institution but low efficiency”.

Key words: institutional supply; rural cooperation movement; institutional system

(责任编辑 金 澜)