

· 党史资料 ·

支援人民公社投资述略(1959—1979)

王 爱 云

支援人民公社投资^①是国家安排用于扶持穷社穷队发展生产、增加收入、改变面貌的专项投资。这笔资金自 1959 年开始设立,一直持续到 1979 年,共计 125 亿元^②。这笔资金虽然按照国家财政支援农业资金口径进行统计,但是专款专用,不能用于非生产性开支,更不能作为生产队的收益分配给社员。农业部、财政部和中国人民银行等有关部门还制定了严格的使用管理办法^③。

1979 年 9 月 28 日,中共十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》指出“我国西北、西南一些地区以及其他一些革命老根据地、偏远山区、少数民族地区和边境地区,长期低产缺粮,群众生活贫困……国务院要设立一个有有关部门负责同志参加的专门委员会,统筹规划和组织力量,从财政、物资和技术上给这些地区以重点扶持,帮助它们发展生产,摆脱贫困。对其他地区的穷社穷队,也要帮助他们尽快改变面貌。国家支援穷队的资金,要保证用于生产建设。”^④1980 年 2 月,根据国务院确定的“划分收支、分级包干”的财政管理体制,支援农村人民公社的支出归属地方财政,支援经济不发达地区的发展资金则由中央专案拨款^⑤。至此,中央财政拨付的支援人民公社投资结束了它的使命。

支援人民公社投资的设立与发放,对于全国很多穷社穷队改变生产条件、摆脱贫穷面貌发挥了积极作用。通过这一实践,中共对扶持帮助穷队的原则、方法等进行积极探索,积累了一些宝贵的经验教训,因而值得学界关注和研究。

一、中共中央关于帮助穷社穷队发展生产的战略考虑

20 世纪 50 年代初期,中共中央提出了通过

农业合作化实现农村共同富裕的思想。1953 年 12 月 16 日,中共中央通过的《关于发展农业生产合作社的决议》指出“党在农村中工作的最根本的任务,就是要善于用明白易懂而为农民所能够接受的道理和办法去教育和促进农民群众逐步联合组织起来,逐步实行农业的社会主义改造,使农业能够由落后的小规模生产的个体经济变为先进的大规模生产的合作经济……使农民能够逐步完全摆脱贫困的状况而取得共同富裕和普遍繁荣的生活。”^⑥1955 年 7 月 31 日,毛泽东在《关于农业合作化问题》报告中进一步提出“逐步地实现对于整个农业的社会主义的改造,即实行合作化,在农村中消灭富农经济制度和个体经济制度,使全体农村人民共同富裕起来。”^⑦

在农业合作化过程中,由于自然条件和经

- ① 这笔资金,1959 年设立时称“支援人民公社投资”,1962 年改称“支援穷队投资”,“文化大革命”时期又改称“支援农村人民公社投资”。为方便起见,本文统一用“支援人民公社投资”。
- ② 农业部农业机械化司编《中国农业机械化财务管理文件汇编》,机械工业出版社,1991 年,第 94 页。
- ③ 1963 年 3 月 28 日,农业部、财政部、中国人民银行颁布《关于支援穷队投资的分配、使用和管理的暂行规定》;1973 年 4 月 18 日,农林部、财政部颁布《关于支援农村人民公社投资管理试行规定》;1979 年 5 月 21 日,财政部、农业部颁发《支援农村人民公社投资管理暂行规定》。
- ④ 《三中全会以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2011 年,第 167—168 页。
- ⑤ 《国务院关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》,《中华人民共和国国务院公报》1980 年第 1 期。
- ⑥ 《建国以来重要文献选编》第 4 册,中央文献出版社,1993 年,第 661—662 页。
- ⑦ 《毛泽东文集》第 6 卷,人民出版社,1999 年,第 437 页。

济基础不同，各个农业社贫富差距很大，所以收入分配上允许存在差别。到1958年，在人民公社化过程中，一些地方在并社和分配收入时，出现了穷队富队拉平的平均主义现象。这种“共产风”引起广大农民恐慌，出现了瞒产私分风潮，进而引起中共中央的重视。

在1959年2月底至3月初、3月底至4月初召开的两次中共中央政治局扩大会议（即第二次郑州会议和上海会议）上，毛泽东系统深入分析贫富拉平做法的错误所在，提出了由国家投资帮助穷社穷队发展生产、向富社富队看齐的意见。

第一，贫富拉平的平均主义倾向违反按劳分配原则。人民公社实行按劳分配、多劳多得的社会主义原则，毛泽东指出“穷队富队拉平的平均主义分配办法，是无偿占有别人的一部分劳动成果，是违反按劳分配原则的”，“所谓平均主义倾向，即是否认各个生产队和各个个人的收入应当有所差别。而否认这种差别，就是否认按劳分配，多劳多得的社会主义原则”^①。

第二，公社在收入分配问题上要允许差别存在。人民公社存在公社、生产大队、生产队三级所有制，社队之间的自然条件、社员投入劳动的主观努力千差万别，所以生产队分为穷、富、中三等，分配也应有差别。毛泽东说“公社在统一决定分配的时候，要承认队和队、社员和社员的收入有合理的差别，穷队和富队的伙食和工资应当有所不同。”^②

第三，消除贫富差别的正确做法是国家投资帮助穷队向富队看齐。允许贫富差别存在，并不是放任穷队不管，而是要国家扶持穷社穷队发展生产，通过壮大集体经济改变贫穷面貌。毛泽东指出“把较穷的生产队提高到较富的生产队的生产水平的过程，又是一个扩大公社的积累，发展公社的工业，实现农业机械化、电气化，实现公社工业化和国家工业化的过程”，但是公社财力有限，“目前公社直接所有的东西还不多，如社办企业、社办事业，由社支配的公积金、公益金等”，所以国家必须予以投资扶持。“我建议国家在十年内向公社投资几十亿到百多亿元人民币，帮助公社发展工业帮助穷队发展生产。”^③

同时，毛泽东要求各级政府将相关工作的重点转移到帮助穷队上来。1959年3月20日，他在同江西地方干部谈话时指出“过去省委、地委、县委的重点都是在富队，现在要反过来，要以穷队为重点，帮助穷队搞好，使穷队逐渐变富。”^④中共中央在《关于人民公社的十八个问题》（即上海会议纪要）中再次强调把重点转移到穷社穷队上来，指出“富队、富社其所以富裕起来，除了自然条件以外，主要是他们自己的努力；同时与党的领导、政府的支持和社队之间的相互帮助，也是分不开的……今后地方各级在工作上抓重点，应当首先抓穷社、穷队和工作较差的社、队，使他们的生产水平和生活水平早日得到提高。”^⑤

第四，穷队要有志气，以自力更生为主、国家援助为辅，改变贫穷面貌。毛泽东指出：“较穷的社，较穷的队和较穷的户，依靠自己的努力、公社的照顾和国家的支持，自力更生为主，争取社和国家的帮助为辅，有个三、五、七年，就可以摆脱目前的比较困难的境地，完全用不着依靠占别人的便宜来解决问题。我们穷人，就是说，占农村人口大多数的贫农和下中农，应当有志气，如像河北省遵化县鸡鸣村区的被人称为‘穷棒子社’的王国藩社那样，站立起来，用我们的双手艰苦奋斗，改变我们的世界，将我们现在还落后的乡村建设成为一个繁荣昌盛的乐园。”^⑥李先念也指出“一九五九年根据党中央和毛主席的指示，在经济建设支出中增加了对人民公社的投资十亿元，作为国家对人民公社的财政补助。这笔资金主要地将分配给经济条件较差的人民公社和生产队，帮助他们发展生产，使他们能在不长的时间内，赶上比较富裕的公社的水平。当然，国家拨给的资金是有限度的，人民公社发展经济主要还是依靠本身的积累，正如毛主席说过的，一切

① 《建国以来毛泽东文稿》第8册，中央文献出版社，1993年，第62、70页。

② 《建国以来毛泽东文稿》第8册，第71页。

③ 《建国以来毛泽东文稿》第8册，第68—69页。

④ 《建国以来毛泽东文稿》第8册，第140页。

⑤ 《建国以来重要文献选编》第12册，中央文献出版社，1996年，第177页。

⑥ 《建国以来毛泽东文稿》第8册，第72页。

经济比较落后的公社和生产队，应当像河北省遵化县被人称为‘穷棒子’社的王国藩社那样，自力更生，用自己的双手艰苦奋斗，改变现在经济上落后的面貌。”^①毛泽东对于穷社穷队摆脱贫困信心满满，他说“我认为，穷社、穷队，不要很久，就可以向富社、富队看齐，大大发展起来。”^②

二、支援人民公社投资的设立 与使用中出现的問題

按照毛泽东在第二次郑州会议上的指示精神，1959年，国家财政拿出10亿元投资，帮助穷社穷队改善生产条件。当时，中央就这笔资金的主要用途和分配方法进行了明确规定“在目前，这笔钱的大部分，不少于百分之七十，要保证用在穷队；一部分，不超过百分之三十，用在公社。公社不能把应当用在穷队的钱截留下来。这笔钱既然是投资性质，它的用途，应当主要用于生产性的基本建设，一部分可以作为生产周转金。一九五九年的十亿元投资，百分之九十按各省农业人口多少进行分配，百分之十调剂给某些人口少、土地多、劳动力不足、土地贫瘠、生产水平和群众收入水平较低的省份。”^③

此后，国家支援人民公社投资逐年增加，1959年至1961年共拨款42.09亿元^④，占同期国家财政支援农业资金总额249.2亿元的16.89%^⑤。1962年，在财政经济相当困难的形势下，国家仍然拿出4亿元，帮助穷社穷队购买拖拉机、排灌机械等农业生产设备，可见对扶持穷社穷队的重视程度。

在中央的重视和动员之下，全国各地农村人民公社出现了扶助穷队猛赶富队的热潮。许多县委和公社党委对穷队贫困的原因进行全面研究，制定改变面貌的规划，并派出有经验的干部或工作组加强对这些队的领导，举行穷队赶富队现场会，鼓舞穷队迅速改变面貌的干劲。各地人民公社还千方百计地帮助穷队广辟生产门路，使农、林、牧、副、渔和工业全面发展，增加收入。^⑥很多地方出台了穷队赶上富队的标准，例如河南省制定的标准“大体有四个：一是水利和基本建设等生产条件基本上改变面貌；

二是单位面积产量、社员平均收入和富队基本趋于平衡；三是生产稳定上升，并且有一定的粮食储备；四是落后队要加以改造，健全党、团组织，树立贫农、下中农的领导优势”^⑦。

对于支援人民公社投资的使用效果，国家非常关注。1960年初，财政部、农业部部署各省市检查1959年支援人民公社投资款的分配、使用、效果，要求各地将使用情况及时上报。根据各地总结上报的情况看，公社投资资金使用比较规范，一般采取自上而下分配指标、自下而上汇报使用计划、财政部门组织安排、供销部门负责采购供应生产资料、受补助单位凭发票报销的办法，所以投资资金的拨付使用速度快、效果好，很多穷社穷队在当年就赶上了富社富队的收入水平。例如，1959年北京支援人民公社投资460万元，补助穷队870个，当年收入水平赶上富队的有196个，占补助穷队总数的22.5%；有381个穷队赶上一般队的水平，占补助穷队总数的43.8%；过去基础薄弱、尚未赶上一般收入水平的穷队还有293个，占33.7%，当年收入水平也有不同程度的增长^⑧。又如，上海1958年有穷队422个，占总队数的17.11%，到1959年底有310个队基本赶上了富队，占原有穷队数的73.5%。再如，安徽1958年有穷队2932个，占总队数的23.8%，经过一年多的努力，有1232个穷队赶

① 李先念《关于一九五八年国家决算和一九五九年国家预算草案的报告——一九五九年四月二十一日在第二届全国人民代表大会第一次会议上》，《人民日报》1959年4月22日。

② 《建国以来毛泽东文稿》第8册，第69页。

③ 《建国以来重要文献选编》第12册，第176页。

④ 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，中国财政经济出版社，2011年，第611页。

⑤ 据《1953—1962 年国家支援农业资金统计表》（1962年8月1日）计算。参见《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第614页。

⑥ 《穷队变富队 公社万家春 上海甘肃广东一批原来比较贫困的生产队经济水平显著提高》，《人民日报》1961年1月3日。

⑦ 史向生《关于巩固和发展人民公社的几个问题》，《人民日报》1960年3月14日。

⑧ 《北京市财政局关于1959年国家支援人民公社投资使用情况的汇报》（1960年2月8日），北京市档案馆藏，档案号005-002-00299。

上了一般队或富队，占原有穷队数的42%。复如，江苏1958年有穷队7192个，占总队数的28.7%，1959年有2881个穷队赶上了一般队，占原有穷队数的40.1%，另有904个穷队赶上了富队，占原有穷队数的12.6%。^①

与此同时，支援人民公社投资在分配使用上出现了一些问题。一是分配给穷队的比例不大。虽然中央规定用在穷队的投资不少于70%，但是随着公社管理权限的扩大，公社占用的投资资金增多，加上上级单位留用，使得直接用于穷队的资金减少。据统计，1960年支援人民公社投资16亿元中，省、市、自治区级留用3%，县级留用3.5%，公社级留用35.3%，分配给穷队的只占58.2%^②。有些地方，公社留用部分占了相当大的比重；公社留用的资金，大部分搞了社办工业。例如，北京市1960年获得支援人民公社投资1200万元，公社与生产队的分配比例为1:1，拨给公社使用的这50%资金，主要被用于发展社有经济，包括建立机械修配厂、农具厂、化肥厂、养猪场、良种繁殖场、饲料加工厂等^③。由于经营管理不善，很多社办企业亏损，资金打了水漂。例如，湖北省襄阳县东津公社和程河公社举办的农具厂，除将全部支援款赔光以外，还欠银行贷款9万余元；石桥公社办的两座水泥厂，产品全部报废，投资全部赔光^④。

二是分配给生产队的投资款存在平均分配的做法。中央强调，支援人民公社投资主要是帮助穷社穷队发展生产，一般穷社由县区委确定，穷队由公社党委确定。可是，有些地方不区分穷队富队，资金平均分配使用，以致需要资金的穷队没有钱用，不需要资金的富队资金积压。

三是直接用于农业生产的资金较少。不少地区把支援人民公社投资用于社员分配收入、平调退赔、购买口粮和发放工资。例如，1960年河南省新乡专区的12个县将投资款的70%买了口粮；湖南省衡阳专区的8个县、89个公社把投资款的38.9%用于购买口粮和发放工资。还有相当一部分资金被用来修建楼堂馆所。例如，四川省简阳县用9000元支援人民公社投资修建了职工宿舍。据财政部估计，1959年至

1961年，国家用于支援人民公社投资的42.09亿元中，真正用到农业生产并且发挥效益的，不会超过50%。^⑤

三、调整政策 改善支援 人民公社投资的使用

针对支援人民公社投资使用中存在的问题，1962年8月，财政部提出两点建议：一是有重点地使用资金，“对灾区、商品粮基地有严重困难的生产队要特别照顾，切忌资金分配上的平均主义现象”。二是建议压缩支援人民公社无偿投资，“国家财政支援农业的无偿投资形式今后还要继续采用，但比重不宜太大，范围要适当控制。对多数地区和生产队应当更多地采取长期无息贷款形式，以利于资金的合理分配和充分发挥资金的效益”。^⑥

根据财政部的建议，1962年8月28日、12月25日，中共中央、国务院先后发出《关于农业生产资金问题的通知》《关于坚决执行国家计划和预算，严格管理资金和物资的指示》；1963年1月5日，中共中央批转《目前穷队的特点和支援办法》，及时调整支援人民公社投资有关政策，压缩支援人民公社投资的数额。

第一，把支援人民公社投资改称“支援穷队投资”，明确其用途是专门扶持穷队进行生产。中央指出：支援穷队无偿投资是“为了帮助一部分特殊困难确实没有偿还能力的生产队，能够在较快的时间内，恢复农业生产，由国家财政拿出一笔钱来，采取‘无偿投资’的形式，给予支援。这项投资只限于交给生产队使用，任何部门任何单位不许挪用”。相关文件还严格

① 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，中国财政经济出版社，2011年，第88页。

② 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第611页。

③ 《北京市财政局关于1960年国家支援人民公社投资的分配和使用意见（草案）》（1960年1月6日），北京市档案馆藏，档案号134-001-00413。

④ 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第611页。

⑤ 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第612页。

⑥ 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第613页。

限定了资金的使用范围：一是生产队购买耕畜、水车、大车、农船、渔网、排灌机械；二是生产队购买化肥、农药、农药器械、小农具；三是作为农村土特产品和副业生产所需要的短期周转资金。^①

第二，纠正平均分配资金的做法，要求集中使用、重点使用。中央强调“把支援穷队投资和长期无息贷款平均分配了的，应当纠正过来。”^② 1963年，中央将支援穷队的资金分为无偿投资与长期无息农业贷款^③两种，指出“一九六三年，国家支援穷队专款二亿元，另有长期无息农业贷款四亿元，主要也是支持穷队的。这六亿元应该适当地集中使用，采用打歼灭战的办法，按照先易后难的步骤，改变一批穷队的面貌。各地应有计划地争取在第三个五年计划期内，基本上解决穷队的问题。”^④

第三，进一步加强对支援穷队投资资金的管理。1963年3月28日，农业部、财政部、中国人民银行作出《关于支援穷队投资的分配、使用和管理的暂行规定》，对支援人民公社投资的分配、使用和管理进行了详细、全面的规定。其一，规定支援穷队投资的分配原则、分配对象和发放范围。“应当有重点地发给农村人民公社中那些生产资金特殊困难，如果贷款又无偿还能力的生产队，决不能平均分配。支援穷队投资的发放面，一般应该控制在生产队总数的5%左右，经济条件差的地区，最高不得超过10%。准备在3—5年左右的时间内，分期分批地帮助那些最困难的生产队恢复和发展农业生产”，“支援穷队投资，不发给非基本核算单位，也不发给社员个人和单干户”。其二，明确资金使用范围。“1. 用于添置耕畜、大车、水车、排灌机械和其他生产性设备的购置（包括大型农具和农业机械的大修费用）以及打井、修渠、植树造林等基本建设。2. 用于购买化肥、农药和其他农业生产费用的开支。3. 用于支付机耕费和排灌费。4. 用于农牧林渔业生产、土特产和副业生产短期周转资金的需要。支援穷队投资，一律不准用于非生产性的开支，更不能作为生产队的收益，分配给社员。”其三，加强资金使用管理。“支援穷队投资的指标，以农业部门为主，会同财政、银行部门，在批准的预算

范围内审查分配，联合下达，并且逐级落实到生产队。必须保证专款专用，任何部门、任何单位不许截留和挪用。支援穷队投资的指标确定以后，生产队应该编制使用计划，经社员群众民主讨论，并报经县级农业部门审查批准后，将副本抄送县级财政、银行部门，由县级财政部门按照生产季节分期拨款，交由人民银行逐笔监督支付。”人民银行对投资使用有监督职能，“生产队如有不接受监督的，银行有权拒绝支付。财政部门不如期拨款，其他部门随意截留、挪用穷队投资的，银行应向上反映”。由农业、财政、银行部门组成专门小组，对于支援穷队投资的分配、发放、使用情况和投资效果进行季度检查和年度总结。^⑤

第四，进一步对穷队的标准作出界定。针对一些地方没有划清穷队和困难队的界限而使投资分散了力量、穷队主要问题得不到解决的情况，1963年11月15日，农业部、林业部、水利电力部、水产部、财政部作出《关于农业资金的分配、使用和管理的暂行规定（草案）》，再次申明“支援穷队投资使用和管理问题”，并统一规范了穷队的标准“基本生产资料（如耕畜、大车、水车、农渔船、大件农渔具、牧区的种畜等）严重不足，不能维持简单再生产，正常年景粮食不能自给，收入很少，在生产上、生活上十分困难的生产队”。《暂行规定（草案）》要求各级政府“对于这类急需支援的穷队，应当根据国家财力的可能，分批分期帮助他们改变面貌”。由于这时“四清”运动已经进入高潮，在支援穷队的工作中也要

① 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，中国财政经济出版社，2011年，第360页。

② 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第486页。

③ 1963年11月15日，农业部、林业部、水利电力部、水产部、财政部颁发《关于农业资金的分配、使用和管理的暂行规定（草案）》，指出“银行对社队发放的长期无息贷款，从一九六四年起，停止发放。”参见《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第629页。

④ 《建国以来重要文献选编》第16册，中央文献出版社，1997年，第79页。

⑤ 《中国农业机械化财务管理文件汇编》，第85—86页。

强调坚持“党的阶级路线”，所以《暂行规定（草案）》指出“支援穷队投资，应当尽先分配给经过整社和社会主义教育、贫下中农政治上的优势已经树立起来的穷队。凡是不具备这些条件的穷队，暂时不给予支援，待具备这些条件后，再给予支援。”^①

明确穷队标准，使各地的支援穷队工作开展得更具针对性、有效性。例如，山东省各地根据这一标准对原有7万多个穷队进行了审查，“初步审掉1万多个队，确定为穷队5.15万个”；各地区计划1964年重点支援2.1万个穷队，“上半年各地已经重点支援了1.89万个穷队，发放穷队投资和贷款1571万元（平均每队831元）。帮助这些队增添耕畜1.72万头，运输工具16358辆，中型农具1.4万件，渔船273只，渔网13800扣，建烤烟房546座。并帮助解决了部分生产费用不足的困难，对于支援春夏季生产起到重要作用。据各地报告，今年上半年重点支援的穷队中，有72%的队已经达到基本生产资料能够维持简单再生产、春季和口粮自给或有余”^②。

四、支援人民公社投资的演变

“文化大革命”时期，支援穷队投资得以保留并持续发放。1966年7月，第一次全国农业机械化会议提出了“一九八〇年基本上实现农业机械化”的目标，全国迅速掀起大办农业机械化的热潮。与这种形势相适应，支援穷队投资改称“支援农村人民公社投资”，“是国家用于帮助资金困难较大的农村社队实现农业机械化、发展农业生产建设的一项无偿投资”；资金使用的重点，“主要是帮助社队购买耕作、植保、收获、运输、牧业、渔业和农副产品加工等各种农机具及其必要的维修设备，其次也可以用于帮助少数资金特殊困难的社队购买耕畜和其他生产性设备”^③。这样，支援穷队投资由主要帮助穷队发展生产，转变为主要帮助穷社穷队发展农业机械化。

各地在使用这笔资金时都进行了调整。例如，1969年山东省有关部门在分配支援农村人民公社投资时指出：（一）要真正投放到劳、畜力缺乏，收入水平较低的贫困社、队，不得

挪用；（二）对革命形势好、有奋发图强精神的经济有困难的社、队，分配中要优先照顾。（三）分配时要注意钱物结合，把农业机械设备的供应工作同资金发放工作紧密结合。（四）今年这笔资金的发放可采取财政无偿支援办法处理。”1970年再次强调“使用范围严格控制在国务院指示范围内，主要是帮助社队购买耕作、排灌、捕捞、治虫、饲料粉碎、农副产品加工等农业机械。在安排好农机投资的情况下，如果资金许可，可以酌情搞些其他生产性基本建设，如大牲畜的购置等，但这些开支必须严格控制，不得转移资金使用重点，更要禁止用于非生产性支出。”^④

然而，支援农村人民公社投资重点的转移没有收到很好的效果。一方面，农业机械虽然也对农业的稳产增产发挥了作用，但除少数多种经营比较发达的社队之外，社员的实际收入并未因农业机械化的发展而有明显增加。有的地方集体为筹措农业机械化事业所需要的资金，采取多留公积金或减少社员分配额的办法，加重了农民的经济负担，有些农民的实际收入反而相对减少了。另一方面，使用这笔资金的部门多，却没有一个专门的部门统筹制定改变穷社穷队面貌的具体规划，并对投资的分配和效果负责，结果造成资金分配“撒胡椒面”，没有集中使用。还有相当一部分资金被挪用，例如据20个省区的不完全统计，1976年至1977年，共安排支援人民公社投资14.5亿元，其中使用基本正当的有12亿元，约占83%；被挪用于搞国营拖拉机厂、化肥厂等基建的有2亿元，约

① 《江西省人民委员会转发国务院农林办公室、财贸办公室批转“五个部‘关于农业资金的分配、使用和管理的暂行规定（草案）’的通知”》，《江西政报》1964年第3期。

② 《中国农业银行山东省分行1964年上半年支援穷队工作情况的报告》（1964年10月4日），山东省档案馆藏，档案号A068-02-2399。

③ 《中国农业机械化财务管理文件汇编》，第91页。

④ 《山东省革命委员会生产指挥部关于分配1969年支援农村人民公社发展农业机械化资金的通知》（1969年7月18日），山东省档案馆藏，档案号A047-21-093 《山东省水利局、农业局关于1970年支援农村人民公社资金安排使用意见的报告》（1970年5月25日），山东省档案馆藏，档案号A119-04-006。

占14%；被挪用于兴建楼堂馆所等非生产性建设或被挥霍浪费的有5000万元，约占3%^①。

1979年5月3日，财政部、农业部颁发《支援农村人民公社投资使用管理暂行规定》，在总结“文化大革命”时期支援农村人民公社投资分配使用经验教训的基础上，重申该笔投资的使用目的、范围和原则。

第一，重申支援人民公社投资的根本用途是扶持穷社穷队发展生产，“必须专款专用，任何部门和个人都不得截留挪用”。

第二，明确支援人民公社投资的使用范围。一是根据当时国家鼓励发展社队企业的精神，允许支援农村人民公社投资扶持发展社队企业，并规定“用于社队企业的资金以不少于一半为宜”。二是扶持穷队因地制宜地解决增产增收、改变面貌的关键问题，如帮助开展多种经营，增添为改善生产条件、提高生产能力所必需的小型农机具和耕畜等。

第三，重申支援人民公社投资的使用原则。一是“贯彻集中力量打歼灭战的方针和讲求实效的原则”，农业和财政部门对本地区内穷社穷队的支援，“要作出全面规划，有计划、有重点、分期分批地扶持。在同等条件下，对那些领导有力，奋发图强精神强的穷社穷队，要优先支援。坚决纠正那种撒胡椒面、平均分配资金和其他不讲实效的做法”。二是仍然实行无偿支援，但允许在扶持发展社队企业时对收益较快较大的项目试行有偿支援，“收回的投资，一定要作为扶持穷社、穷队办企业的专项资金，继续周转使用，不得挪作他用”。

第四，明确各部门对于资金的管理和监督责任。文件规定“各级农业、社队企业部门是支援农村人民公社投资的主管部门，要对资金使用效果负主要责任。各级财政部门应发挥促进和监督作用，积极协助主管部门管好用好这项投资。”同时规定：必须严肃财经纪律，对于截留、挪用国家支援农村人民公社投资的，必须坚决制止，财政部门及有关主管部门应立即收回和扣回投资指标，银行应停止付款，并应追究责任，严肃处理；对于因管理不善造成严重损失浪费和贪污盗窃的，有关人员要负经济和法律的责任。^②

尽管自20世纪50年代末开始，为了实现农村所有农民共同富裕，党和国家在改变穷队面貌方面作出了艰苦努力，拿出了不少资金、物资，也取得了一定的成效。然而，从根本上看，在怎样实现共同富裕的探索中，毛泽东等中国共产党人对社会主义初级阶段缺乏正确认识，不仅试图让农民在过于单一的集体经济形式下摆脱贫穷、实现共同富裕，确信可以通过不断提高公有化程度来达到推动生产力发展的目的，而且把“同等富裕”“同步富裕”等同于“共同富裕”，结果反而出现吃“大锅饭”等平均主义现象，导致人们普遍贫穷。正如邓小平后来所总结指出的“我们坚持走社会主义道路，根本目标是实现共同富裕，然而平均发展是不可能的，过去搞平均主义，吃‘大锅饭’，实际上是共同落后，共同贫穷，我们就是吃了这个亏。”^③

“文化大革命”结束后，1977年，全国28个省、自治区、直辖市（即西藏、台湾除外）人均分配收入50元以下的穷县数量为515个，占全国总县数的22.5%；人均分配收入50元以下的穷队180万个，占全国总队数的39%。1979年，穷队减少到137万个，占全国总队数的27.2%。^④西北、西南等地区，由于自然环境和历史原因，生产条件很差，在人民公社时期分到的支援穷队投资又比较少，造成社会生产力发展缓慢，贫困状况更为突出。1977年至1979年连续三年人均分配收入都在50元以下的221个穷县主要分布在五大片，包括冀鲁豫皖接壤地带71个县，西南地区云南、贵州66个县，西北黄土高原干旱地区48个县，福建省11个县，新疆维吾尔自治区8个县。^⑤

1979年9月28日，中共十一届四中全会正式通过《关于加快农业发展若干问题的决定》，确定对西北、西南一些地区以及其他老少边穷

- ① 《中国农业机械化财务管理文件汇编》，第94页。
- ② 《中国农业机械化财务管理文件汇编》，第95—96页。
- ③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年，第155页。
- ④ 农业部人民公社管理局《1977—1979年全国穷县情况》，《农业经济丛刊》1981年第1期。
- ⑤ 农业部人民公社管理局《1977—1979年全国穷县情况》，《农业经济丛刊》1981年第1期。

地区实行扶持政策。根据这一精神，自1980年起，中央财政设立支援经济不发达地区的发展资金，作为边远地区、少数民族自治地方、老革命根据地和经济基础比较差的地区的专项扶贫资金；而支援农村人民公社投资则改为地方财政支出，由各地视自身财力情况，帮助各自“分散插花贫困乡村”改变贫穷落后面貌。^①

五、支援人民公社投资的成效和影响

1959年至1979年的20年间，虽然支援人民公社投资的名称先后变为“支援穷队投资”“支援农村人民公社投资”，资金使用主体由穷社穷队到穷队再到穷社穷队，资金使用范围从购置生产工具到农业机械再到允许扶持社队企业，但是扶持穷社穷队脱贫致富的根本用途一直没有变，同时一直发挥着积极作用，很多贫困农民通过集体生产条件的改善提高了收入水平。

据山东、贵州、广东等地统计，经过国家支援，有30%左右的穷队开始改变面貌。例如，山东省共有穷队71000个，其中39138个队在1963年得到重点支援，平均每队获得1000多元。利用这笔投资，4631个无畜队中，87%变为有畜队；18742个独畜队中，78%达到配套；18253个无犁无耩无耙队中，85%添置了犁耩耙；16653个无车队中，81%变成了有车队。据1963年11月底统计，这些重点支援的穷队中，已有37%的队赶上或超过当地一般生产收入水平，26%的队接近一般队的生产水平，还有37%的穷队虽然总体上未能改变面貌，但经济情况也有了改善。^②

更重要的是，中共对扶持帮助穷队的原则、方法等进行了积极探索，积累了一些宝贵的经验教训。

第一，确定了“自力更生为主，国家支援为辅”的扶持原则。扶贫与济贫的根本不同，就在于扶贫工作中贫困群众居于主体地位，需要通过他们努力发展生产来摆脱贫穷面貌，因此必须重视激发群众的自力更生精神。如前所述，1959年，毛泽东在建议国家投资帮助穷队发展时，就鼓励穷队要有志气，以自力更生为主、国家扶持为辅，实现脱贫致富。1963年1

月5日，中央进一步强调，解决穷队的问题，“经济上的支援只能是补助的。只有调动穷队社员和干部的积极性，再加上必需的经济支援，才能又快又好地改变穷队的面貌”^③。

在实际工作中，“自力更生为主，国家支援为辅”一直是支援穷队投资使用的基本要求。例如，1962年8月28日，《中共中央、国务院关于农业生产资金问题的通知》指出：支援穷队无偿投资等农业资金“必须贯彻执行‘自力更生为主，国家支援为辅’的原则。今后生产队需要的生产费用，应当在收入分配中打够留足。应当先使用生产队自己的资金，后使用国家的资金”^④。1963年11月，农业部、财政部等部门指出“得到国家支援的穷队，要奋发图强，勤俭办社，主要依靠自己的力量和集体经济的优越性”，尽快地改变贫穷面貌。^⑤1979年5月，为了充分体现“自力更生为主，国家支援为辅”的原则，农林部、财政部强调“穷社穷队应当发扬自力更生精神，资金确有困难，要求国家支援时，必须自下而上申请，提出发展项目和措施，以及达到的经济目标，由公社审查汇总上报县级主管部门和财政部门审核批准。”^⑥

“自力更生为主，国家支援为辅”扶持原则的确定，对于防止贫困地区、贫困农民产生“等、靠、要”的依赖思想，对于改革开放时期倡导“扶贫先扶志”的精神具有重要启发意义。

第二，探索了集中使用、先易后难、打歼灭战的扶持方法。人民公社时期，国家财政比较困难，资金的投放必须是有计划、有控制、有重点的，有限的资金要使用在最需要、最有效的地方。支援穷队投资起初按农业人口分配

① 《国务院关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》，《中华人民共和国国务院公报》1980年第1期 《中共中央、国务院关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，《中华人民共和国国务院公报》1984年第25期。

② 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，第304页。

③ 《建国以来重要文献选编》第16册，第79页。

④ 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，第360页。

⑤ 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第629页。

⑥ 《中国农业机械化财务管理文件汇编》，第96页。

到各省，各省再分配给穷社穷队使用。在这一过程中，不少地方将资金平均分配，没有真正用到穷队，影响了资金使用效果。自1962年起，中央着手纠正扶贫资金“撒胡椒面”分散使用、平均分配的问题，探索并提出集中使用、先易后难、打歼灭战的扶贫办法。中央申明，支援穷队投资“应该适当地集中使用，采用打歼灭战的办法，按照先易后难的步骤，改变一批穷队的面貌”^①。

1962年支援人民公社投资的划拨，改变了按农业人口分配的做法。当年4月，在已经拨付的35943.8万元支援人民公社投资中，东北地区辽、吉、黑三省分到的投资最多，共有16146.4万元，约占全部投资的44.9%；其次是华东地区苏、浙、皖、赣、闽、鲁、沪等六省一市，分配到6071.1万元，约占16.9%；再次是中南地区粤、桂、鄂、湘、豫等五个省、自治区，获得5399.6万元，约占15%；然后是华北地区冀、晋、蒙、京等四个省、直辖市、自治区，得到5206.4万元，约占14.5%；西南地区云、贵、川、藏等四个省、自治区分得1645.7万元，约占4.6%；最少的是西北地区陕、甘、宁、青、新等五个省、自治区，分到了1474.6万元，仅约占4.1%^②。这种分配充分体现了中央首先集中扶持东北地区脱贫的思路，西南、西北地区自然条件极为恶劣，脱贫难度大，排在了最后。

为了把资金集中起来打歼灭战，国家还规定“支援穷队投资的分配和使用，应当同国家补助社队的小型农田水利费、造林费、水土保持费和银行发放的贷款等资金统筹安排，合理分配，计划使用……要有效地使用国家支援的资金，尽快地改变贫穷面貌。”^③这与当前国家要求贫困县统筹整合使用财政涉农资金，以实现脱贫效益最大化的精神是一致的。

第三，一些地方在实际工作中采取了立卡建档等有益的工作办法。在扶持穷队工作中，为了提高资金效用，各地注意扶持的精准性，注意区别穷队与困难队。山东等地就采取了“凡符合穷队标准的队就逐队进行卡片登记，建立档

案，并逐级报省农业银行备查”的工作办法^④，对于准确识别穷队、更好发挥有限的扶持资金的效用提供了很大的帮助。这与当前精准扶贫工作开展的对贫困户、贫困村、贫困人口建档立卡的工作相比，是一种极其可贵的探索。

此外，在支援人民公社投资使用的20年间，尽管国家一再强调专款专用并加强监管，但是资金被违规挪用的现象一直不能杜绝。人民公社时期，党和国家有关领导人高度重视这种现象，分析指出：资金管理不好的原因，一方面在于思想认识，有人认为，“什么财政的钱、银行的钱，都是国家的钱，何必分得那么清楚呢？”另一方面，有些社队干部对国家资金不负责，对群众也不负责，“他们敢借、敢用、敢不还”。因此，相关中央领导要求各级党政干部“坚持按计划、按政策、按制度办事”，“国家支援农业的钱，都是按照政策和计划安排的，各种钱各有特定的用途，必须分口管理，分别使用，不能混淆，不能互相挪用”，并且要发动群众，依靠群众监督，要有严格的管理制度，还要有严格按制度办事的人；同时要求银行等资金管理部门“进一步改进作风，坚持原则，担负起管好、用好资金的光荣职责”。^⑤这种探索，对于认识、纠正当前脱贫攻坚工作存在的挤占挪用扶贫资金问题也有一定的启发意义。

（本文作者 中国社会科学院当代中国研究所研究员 北京 100009）

（责任编辑 赵 鹏）

- ① 《建国以来重要文献选编》第16册，第79页。
- ② 《财政部、农垦部、农业部分配1962年支援人民公社投资指标的通知》（1962年4月26日），北京市档案馆藏，档案号096-002-00023。
- ③ 《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第629页。
- ④ 《中国农业银行山东省分行关于支援穷队情况和意见的报告》（1964年5月16日），山东省档案馆藏，档案号A068-02-2387。
- ⑤ 《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第622—623页。