

· 探索与争鸣 ·

三年困难时期城乡饥荒差异的粮食政策分析

辛逸 葛玲

〔摘要〕新中国工业化建设开始后，国家应对农产品需求矛盾的制度安排是对农产品实行高度控制的统购统销。“大跃进”后出现粮食严重短缺时，“左”倾错误通过统购统销所展示出来的制度刚性，是通过“统购”征走了农村的余粮甚至部分口粮；通过“统销”保障城镇居民的基本粮食供给。国家在救助城乡饥荒时所采取的不同对策以及农村干部考核任用的制度性缺陷，也在一定程度上加重了农村饥荒。三年困难时期的饥荒，除自然灾害和“左”倾错误之外，在某种程度上可视为“制度性”的农村饥荒。

〔关键词〕统购统销；高征购；农村饥荒；制度分析

〔中图分类号〕D232 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2008)-03-0083-07

An Analysis of the Grain Policy on Different Degrees of Famine Between
The Cities and the Countryside in the Years from 1959 to 1961

Xin Yi Ge Ling

Abstract: After the launching of industrialization drive in New China the institutional arrangement for the state to cope with the gap between demand and supply in agricultural products was to introduce rigid state monopoly for purchase and marketing for farm produce. After the "Great Leap Forward", there was a serious shortage of grains; the relevant state departments under the sway of "Leftist" policy purchased the surplus and even part of the grain rations from the countryside depending on the institutional force of state monopoly for purchase and marketing and then marketed the grain in the cities to guarantee the basic grain supply for the urban residents. The different policies of the state for relieving famine in the cities and in the countryside and the institutional shortcomings in the check-up and appointment of rural cadres also aggravated the famine in the countryside. The famine from 1959 to 1961 in China that was caused by the natural disaster and "Leftist" mistakes might be considered to a degree as an "institutionalist" rural famine.

目前，学界对三年困难时期饥荒的研究大都集中在饥荒成因及非正常死亡人数的估量上^①。这些研究往往将农村与城镇放在同等意义上来考量饥荒的影响。事实上，饥荒时期城乡人口死亡数和死亡率都存在很大差异。1958年至1960年城市人口死亡率由9.22%上升至13.77%，三年时间仅上升4.55个百分点，增幅为49.35%；而同期农村人口的死亡率则由12.50%上升至28.58%，上升近16.08个百分点，增幅高达128.64%。^② 饥荒在城乡之间所表现的巨大差异已经有学者注意到了。美国学者彭尼·凯恩1993年就指出了饥荒对城乡人口死亡率的不同影响^③。

林毅夫和杨涛也指出：“在中央计划下，中国有一个有效的偏向城市的食物配给体系，因此城市居民得到定量粮食的权利得到法律保护。相反，强制性的粮食征购定额被强加在农民头上。结果，农民只对剩余粮食享有权利。在收成不好的

① 参见龚启圣：《近年来之1959—1961年中国大饥荒起因研究的综述》，《二十一世纪》1998年第48期。

② 张呈琮：《中国人口发展史》，中国人口出版社，1998年，第172页。

③ 彭尼·凯恩著、郑文鑫等译：《1959—1961：中国的大饥荒》，中国社会科学出版社，1993年，第106页。

年头，当农民上缴完定额之后，留给他们的粮食根本不够吃。^①李若建认为，饥荒在农村较为普遍，各年龄段人群都有死亡；但城市中死亡者多为年高体弱者，这主要是由于供应短缺引起的营养不良所致，体质较强的人一般不会面临死亡威胁。^②上述研究虽然强调了饥荒在城乡的不同后果，但并未对造成城乡饥荒差异的原因进行更深入的分析。

《关于建国以来党的若干历史问题的决议》认为，“‘大跃进’和‘反右倾’的错误，加上当时的自然灾害和苏联政府背信弃义地撕毁合同”，是造成三年困难时期经济困难与饥荒的主要原因。^③对此，笔者深以为然。而且有的学者对此已经作了很多有意义的诠释。^④本文不仅无意全面研讨饥荒的成因，也无力全面分析城乡饥荒程度不同的原因，旨在探讨在统购统销制度安排下的城乡粮食政策偏向及其在高征购、饥荒救助中的作用与影响。笔者认为，造成农村饥荒比城镇严重的一个重要因素是国家在城乡间推行了不同的粮食政策。在这一粮食体制下，农村因高征购和缺少必要的粮食保障，出现了饥荒；而城镇却基本无缺粮之虞，未出现真正意义上的饥荒。正是在此意义上，笔者认为三年困难时期的饥荒，除自然灾害和“左”倾错误之外，在某种程度上还可视为是一场“制度性”的农村饥荒。

新中国伊始，随着大规模工业化建设的开展，一方面，城镇人口数量大幅增加，粮食需求量大增；另一方面，由于私营粮商与国家争夺粮食市场以及农民的惜售心理，造成粮食征收困难。为了解决上述问题，中央人民政府政务院于1953年决定“在全国范围内有计划、有步骤地实行粮食的计划收购（简称统购）和计划供应（简称统销）”^⑤。1957年，国务院又对统购统销作出补充规定：“农业社分配粮食，必须严格遵守下列先后顺序：第一，首先完成国家核定的粮食征收、收购任务（包括增产社的增购任务）；第二，留下农业社生产必需的种子和饲料，分给全体社员基本口粮和必要的饲料；第三，在解决了上述两项问题以后，才可以适当照顾劳动强出工多的社员，或者用来发展副业和多养牲畜。”^⑥上述规定

彰显了统购统销的制度刚性与特征：一是强制统购农村粮食。完成国家征购任务，是农业合作社（包括后来的人民公社）压倒一切的中心任务。农业社只有在完成国家征购任务后才能得到口粮和种子。二是保障城市粮食统销。^⑦对城市居民有保障地低价供应粮食，是当时国家工业化建设低成本运行的重要举措。

农村粮食征购中的强制性主要表现在国家不断加强对农村粮食的控制，农民逐渐丧失对粮食的自由处置权；同时，国家还运用行政、司法等手段保障统购任务的完成。首先，粮食统购由对余粮的征购逐步到禁止乡村的粮食交易，国家完全掌控农村粮食。1953年11月，政务院命令：“生产粮食的农民应按国家规定的收购粮种、收购价格和计划收购的分配数量将余粮售给国家。农民在缴纳公粮和计划收购粮以外的余粮，可以自由存储和自由使用，可以继续售给国家粮食部门或合作社，或在国家设立的粮食市场进行交易，并可在农村间进行少量的互通有无的交易。”^⑧1955年4月，《粮食部关于加强国家粮食市场工作的指示》规定：“统购正式结束以后，对在市场出卖粮食或调换粮种的农民，应不加任何限制；不必要的查问登记，必须一律取消。”^⑨可见，国家在实施统购统销之初还是倾向保护农

- ① 林毅夫、杨涛：《食物供应量、食物获取权与中国1959—61年的饥荒》，《经济杂志》2000年1月号，<http://www.usc.edu/hk/wk.asp>
- ② 李若建：《困难时期人口死亡率的初步分解分析》，《人口研究》，2001年第5期。
- ③ 中共中央文献研究室：《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》，人民出版社，1983年，第24页。
- ④ 参见陈东林：《“三年自然灾害”与“大跃进”——“天灾”、“人祸”关系的计量历史考察》，《中共党史资料》2000年第4期。
- ⑤ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社，1993年，第561页。
- ⑥ 中华人民共和国国家农业委员会办公厅：《农业集体化重要文件汇编》上册，中共中央党校出版社，1981年，第740页。
- ⑦ 李若建：《经济体制因素对大跃进与困难时期的影响》，《开放时代》2001年8月号。
- ⑧ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第4册，第561页。
- ⑨ 中国人民大学贸易经济系：《粮、棉、油统购统销政策、法令、文件选编（1951年—1979年4月）》，1979年，第13页。

民自由处置余粮的权利的。但两年后，国家开始强化对征购粮之外农村余粮的控制。1957年，国务院规定：“凡属国家规定计划收购的农产品，如粮食、油料、棉花，一律不开放自由市场，全部由国家计划收购。国家计划收购任务完成以后，农民自己留用的部分，如果要出卖的时候，不准在市场上出售，必须卖给国家的收购商店。”^①至此，农民已经丧失对余粮的处置权，农村粮食完全处于国家的掌控之中。

其次，国家统购粮食的品种由最初的谷物逐步扩大至几乎所有的粮食品种。在统购统销实施之初，小杂粮并不在国家统购之列。1953年关于统购统销的命令规定：“各种小杂粮（当地非主食杂粮），原则上亦应由国家统一经营，在国家尚未实行统一经营以前，得在国家严格监督和管理下，暂准私营粮商经营。”^②而1955年的统购统销暂行办法规定：“统购的粮食品种，一般应以谷物和黄豆为主，也可收购一部分小杂粮。在薯类折粮计产的地区，可以根据供应需要和保管条件，酌购一部分薯类。”^③国家统购的粮食品种已由谷物扩大到了豆类、小杂粮和薯类。在1957年的夏粮征购中，统购的品种又扩大到了元麦、大麦、蚕豆、豌豆、早稻等。^④

最后，国家运用行政、司法等手段保证了对农村粮食的统购。关于统购统销的命令就规定：“生产粮食的农民应按国家规定的收购粮种、收购价格和计划收购的分配数量将余粮售给国家”，“对破坏计划收购和计划供应的反革命分子，应依照中华人民共和国惩治反革命条例治罪。”^⑤统购统销政策推行后，各地出现了大量所谓的破坏统购统销罪。安徽省凤阳县法院《1955年司法工作总结》指出：“在7、8月间粮食收购工作和午季征收农业税工作中，我们以全力以赴的精神，主动及时打击了反革命分子的破坏活动，保障了这些工作的顺利进行。计受理这两类案件68起，占第三季度收案总数23.6%。逮捕了38人（其中反革命分子2人，地主2人，富农28人，中农6人）。”该县农民许庭献“在1955年夏季粮食统购工作中，经乡政府摸底评定该户售余粮1661斤，经法院算细账后应售余粮703斤，已售130斤。自称已无余粮，我院未查对清楚是否有余粮，即认定拒售余粮，判刑一年（后改判免予刑事处分）”^⑥。尽管该案后被改判，但因拒售余粮

即可获罪却是普遍存在的事实。

统购统销的第二个特点是全力保障城镇粮食供应和工业化建设的资金需求。其一，保障城镇居民低水平的粮食需求。关于实行统购统销的命令规定：“在城市，对机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织，进行供应；对一般市民，可发给购粮证，凭证购买，或暂凭户口簿购买。”^⑦1955年《市镇粮食定量供应暂行办法》规定：根据市镇居民的劳动差别、年龄大小及不同地区的粮食消费习惯，分别确定市镇居民的具体供应等别和每月口粮定量标准，凭市镇居民粮食供应证计划供销粮食。^⑧这些制度性规定，保障了城镇居民的基本粮食需求。其二，保障工业化建设资金的需求。国家推行统购统销的主要目的是从农业提取工业所需资金。此体制推行后，国家一直以极低的价格收购农副产品，同时以高价向农村出售工业产品，从而从农业中取得了大量的建设资金，一定程度上保障了工业、城镇建设的顺利进行。据有关统计，到20世纪70年代末，仅仅通过工农业产品“剪刀差”，国家就从中获得了6000亿元。^⑨而这些均是以统购统销体制为主要制度载体实现的。

国家为了确保统购统销体制的有效运行，还相继推行了两项重要的社会变革，即户籍制度和农业集体化。虽不能说这些制度变革完全是统购统销的结果，但是它们的出台确实强化、保证了

- ① 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第10册，中央文献出版社，1994年，第532~533页。
- ② 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第4册，第563页。
- ③ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第7册，中央文献出版社，1993年，第127~128页。
- ④ 中国人民大学贸易经济系：《粮、棉、油统购统销政策、法令、文件选编（1951年—1979年4月）》，1979年，第71页。
- ⑤ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第4册，第563~564页。
- ⑥ 王耕今等：《乡村三十年——凤阳农村社会经济发展实录（1949—1983）》（下），农村读物出版社，1989年，第515~532页。
- ⑦ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第4册，第561~562页。
- ⑧ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第7册，第115~116页。
- ⑨ 陆学艺：《中国农村现代化道路研究》，广西人民出版社，1998年，第108页。

统购统销体制的运行。户籍制度严格限制了城乡人口的流动，使城市人口的数量始终处于可操控的范围之内，使对城镇的粮食统销得以实行；乡村的农业集体化，使国家征购粮食的对象由 1.2 亿户个体农民减少为约 70 万个高级农业合作社，大大降低了粮食征购成本，保证了粮食征购的顺利进行。

二

在以往的饥荒研究中，人们大都认识到，除了自然灾害的因素外，人为因素对饥荒的形成也是一个不容忽视的方面。笔者认为，虽然人为因素对饥荒形成有很大影响，但它仍然需要通过某种制度来实现，因此有必要探讨三年困难时期饥荒形成的制度性因素。虽然统购统销并不必然导致对粮食的高征购，高征购的出现有着更为广泛和复杂的原因；但也难以否认，高征购是通过统购统销体制实行的。因此，统购统销、高征购和饥荒之间有着难以隔断的关联。

国家对农村粮食的征购，经历一个由固定征购数量到逐步突破征购限制的演变过程。统购统销体制出台初期，国家对农村的粮食征购不算太重，平均占总产量的 25% 左右。1955 年国家将统购统销制度化，实行粮食“三定”，即定产、定购、定销；而且保证“1955 年分户核定的余粮户粮食交售任务，在正常的情况下，自 1955 年起，三年不变，增产不增购”^①。1957 年国务院却将“三年增产不增购”改为增产了可增购：“农业社和单干户生产的粮食，超过粮食‘三定’定产数量的部分，国家对于余粮的和自足的农业社和单干户，必须增购一部分粮食；对于缺粮的农业社和单干户，必须减销一部分粮食。国家增购的数量，一般应为增产部分的 40%，在特殊情况下，应该多增购一些。”^②这就突破了“三定”政策，为随意增购粮食提供了政策依据。1958 年国务院又进一步规定：“粮食丰收的省、自治区、直辖市，应该适当地增加统购数量，减少统销数量，实行以丰补歉。增加统购的数量和办法，由地方根据实际情况自行规定。”^③这又赋予地方增购粮食的权力，“三定”政策名存实亡。

随着“大跃进”的推进，粮食高产“卫星”遍地开花，各地普遍虚报粮食产量，再加上中央

决策层的盲目乐观，^④随后发生的高征购很难避免；而且，1959 年后随着粮食减产和饥荒的蔓延，粮食的征购率却不减反增，乡村饥荒的发生也难以避免。1958 年至 1960 年，每年的征购量都在 1000 亿斤以上，1958 年的粮食征购量占总产量的比重是 29.4%；而 1959 年和 1960 年这一比重却分别高达 39.7% 和 35.6%。^⑤1960 年国务院财贸办公室《关于粮食和市场问题的汇报提纲》称：1958 年、1959 两年大约多征购贸易粮 200 亿斤左右。在 1959 年至 1961 年期间，年平均粮食产量比 1957 年减少 827.6 亿斤，而平均每年征购的粮食则比 1957 年多出 95.8 亿斤。粮食征购折合总产量的比例三年平均高达 34.4%。^⑥

某些地方的高征购更加触目惊心。安徽省凤阳县 1959 年粮食总产量只有 10960 万斤，仅够全县口粮，却被征购了 5974 万斤，征购率高达 54%。结果从秋收结束到 12 月底的两个多月中，农村没有供应口粮，造成人口的非正常死亡。^⑦“大跃进”期间放出亩产 13 万斤全国最大水稻“卫星”的广西环江县，1959 年上级分配给环江县的粮食产量指标是 9.6 亿斤，比 1958 年的 3.3 亿斤翻了两番，征购任务是原粮 1 亿斤。而当年该县实际产粮仅为 0.828 亿斤。征购指标超过了实际产量。后来征购任务调整为 0.385 亿斤贸易粮。为

- ① 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第 4 册，第 561~562 页。
- ② 中华人民共和国国家农业委员会办公厅：《农业集体化重要文件汇编》，上册，第 739~740 页。
- ③ 中国人民大学贸易经济系：《粮、棉、油统购统销政策、法令、文件选编（1951 年—1979 年 4 月）》，第 85 页。
- ④ 1958 年 8 月，毛泽东视察河北省徐水县，县委领导汇报秋季要收 11 亿斤粮食，毛泽东问：“你们全县 31 万多人口，怎么吃得完这么多粮食？粮食多了怎么办？”县委领导表示没有考虑。9 月，毛泽东视察湖北省时说：“许多事情看来怪得很，要就没有，或者很少，要就很多很多。过去 9 年粮食增加得很慢，老愁粮食不足，可是今年一年就增加了几十亿斤。今年翻一番，明年还可能翻一番，这样我们的粮食就多得不行了。”（王任重：《札记二则》，《七一》1958 年第 5 期）
- ⑤ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（修订本）下卷，人民出版社，1997 年，第 913 页。
- ⑥ 赵发生：《当代中国的粮食工作》，中国社会科学出版社，1988 年，第 108 页。
- ⑦ 王耕今等：《乡村三十年——凤阳农村社会经济发展实录（1949—1983）》（上），第 188 页。

了完成征购任务，环江县委将群众的口粮和饲料粮都上缴国库。结果在 1959 年至 1960 年间，环江县人口减少了 4 万多，约占当时人口的 1/4。^①

高征购与粮食减产造成了粮食供应的全面紧张，此时在统购统销体制下的城乡粮食分配形成了鲜明的对照：城镇居民的粮食供给水平虽略有下降，但有基本保障，城镇因“统销”而避免了饥荒；而广大乡村却因自然灾害、“左”倾错误、高征购和没有及时得到返销粮等原因出现严重的粮食短缺，农村一定程度上因“统购”而出现饥荒。

1958 年至 1963 年粮食产量、征购比率与人均占有粮食量

年度	产量 (百万吨)	净征购 比率(%)	农村人均占有 粮食(公斤)	城市人均占有 粮食(公斤)
1958—1959	200	13.6	311	228
1959—1960	170	28	223	380
1960—1961	143.5	28	191	308
1961—1962	147.5	17.5	225	274
1962—1963	160	16.1	234	296

资料来源：彭尼·凯恩：《中国的大饥荒》 中国社会科学出版社，1993 年，第 92 页。

上表显示，饥荒最严重的三年困难时期，对农村粮食的征购率最高；同期，城乡人均占有粮食相差也最大，分别高达 157 公斤和 117 公斤。在经济最困难的时期，城镇居民得到了每年人均 300 公斤以上的粮食供应，基本避免了饥荒；而乡村在 1959 年至 1963 年长达 5 年的时间内，每年人均占有粮食在 191 公斤至 234 公斤之间，低于人均最低需求水平。所以，三年困难时期的饥荒实际上是农村的饥荒，从某种意义上说也是一种由“左”倾错误造成的“制度性”饥荒。

优先发展重工业战略的实施，造成了城镇对粮食及农副产品需求的急剧增加；在农业产量不可能在短期内大幅度增加的情况下，面对农产品供需矛盾日益尖锐的制度安排，中共中央选择了对农产品实行高度控制的统购统销。这一制度选择是被迫的也是难以替代的。50 年代后期的“大跃进”催生出普遍的农产量的高产浮夸，在粮食问题已经基本解决的错误判断下，突破统购统销原来规定的“三定”，实施对农村粮食的高征购在所难免。当浮夸泡沫散尽后出现粮食严重短缺

时，伴随着“以高指标、瞎指挥、浮夸风和‘共产风’为主要标志的‘左’倾错误严重地泛滥开来”的^②，是统购统销所展示出来的制度强制力，就是通过“统销”保障城镇居民的基本口粮；通过“统购”征走了农村的全部余粮甚至部分口粮。一场“制度性”的农村饥荒难以避免。

三

国家发现农村灾荒之后，也积极采取了应对农村饥荒的措施；但同样不能否认的是，在饥荒发生初期，由于国家对农村灾情严重性估计不足，在救助城乡饥荒时采取了不尽相同的对策，一定程度上加重了农村饥荒。另外，当时农村干部考核任用制度的缺陷等其他制度性因素，也不利于饥荒的减缓与救助。

在统购统销体制下，城镇居民的粮食供应得到了国家法律的保护；当饥荒降临之际，国家又通过统购统销，实行了降低农村口粮标准而力保城镇粮食供应的粮食政策。1955 年的《市镇粮食定量供应暂行办法》根据劳动强度和年龄大小，将城镇居民分为 9 等定量供应口粮。^③这就使城镇居民的粮食需求有了法律和制度的保证。在饥荒严重的 1960 年，中央在关于压低城乡口粮标准的指示中规定：农村的口粮标准必须降低，具体要求是：淮河以南直到珠江流域人均原粮 360 斤；淮河以北人均原粮 300 斤左右；东北可以稍高；各省的重灾区应压低至人均 300 斤以下。与此相对照，该指示仅将城市每月人均粮食标准减少了

- ① 王定：《狂热及其灾难》，《南方周末》，1998 年 10 月 9 日第 18 版。
- ② 中共中央文献研究室：《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》，第 23 页。
- ③ 以杂粮、面粉为主食的地区为例：（1）特殊重体力劳动者，每月 50~60 斤；（2）重体力劳动者，40~49 斤；（3）轻体力劳动者，29~39 斤；（4）机关、团体工作人员、公私营企业职工、店员和其他脑力劳动者，27~32 斤；（5）大、中学生，29~36 斤；（6）一般居民和 10 周岁以下儿童，24~28.5 斤；（7）6 周岁以上不满 10 周岁的儿童，18~23 斤；（8）3 周岁以上不满 6 周岁的儿童，12~17 斤；（9）不满 3 周岁的儿童，6~11 斤。以大米为主食的地区，等级亦分为 9 等，定量每级平均少 1~5 斤。（中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第 7 册，第 116~117 页）

2斤^①。显然，这使城镇居民的粮食供应在经济最困难时期不仅有了保障，而且其供应标准也高于农村。结果正如前文介绍有学者指出的那样：饥荒在农村较为普遍，各年龄段人群都有死亡；但城市中死亡者多为年老体弱者，这主要是由于供应短缺引起的营养不良所致，体质较强的人一般不会面临死亡之威胁。为了保证城镇的粮食供应，1960年8月中共中央规定：“大中城市经常保持三个月，至少一个月的粮食周转库存。”^②一些地方甚至成立专门机构以保障城镇的粮食供应。“到了1960年下半年，城市的粮食供应已日趋紧张，江苏省各个城市为此专门成立了粮食办公室，检查城镇口粮供应情况。”^③这些在农村没有实施的措施，有力地保障了城镇的粮食供给。

在统购统销的制度安排中，统销的主要保障对象是城镇，农村则居于次要的地位；当饥荒来临时，国家对农村饥荒显然缺乏有效的救助机制，更多的则是寄希望于农村的自救。在灾荒来临前的1958年，国务院一方面要求减少对农村的返销粮，同时要求地方政府自己解决农村灾荒。“农村中，因为粮食逐年增产，缺粮户逐年减少，粮食的销售数量应当逐年减少”；“粮食歉收的省、自治区、直辖市，由于今后地方有了一定的机动粮食，一般灾荒即由地方自行设法解决；较大的灾荒，中央可以酌情调整差额（即征购数和销售数相抵以后的差额）。”^④显然，在国家看来，农村粮食已基本自足，一般灾荒地方政府可以应对。对于随后而至的严重饥荒，1959年7月18日的《人民日报》社论，提出了应对办法：“‘生产自救’是战胜灾难的基本方针。受灾地区提出‘夏季丢、秋季找，早秋丢、晚秋找，粮食丢、蔬菜找，农业丢、副业找，’这是个很好的口号，相信灾区在党的领导关怀下一定能够战胜灾难，我们的口号是：‘把灾荒消灭在秋后或今冬’。”直到灾荒更严重的1961年，仍然要求：“产粮地区的缺粮大队，国家一般不再供应粮食，可以由大队与大队，也可以由公社与公社采用余缺调剂的办法来解决。”^⑤应该承认，对于农村饥荒，国家及各级地方政府都采取了一些积极的救助措施，但这些救助措施却不够及时，提供的返销粮也不足以克服粮食危机。

“大跃进”时期，许多农村干部在强大的政

治压力下曲意逢迎上级旨意，或高估多报粮食产量，造成严重不可逆的高征购；或隐瞒灾情，不及时采取救助措施，使饥荒扩大蔓延，这些都加重了农村灾情，上述种种除表现了某些干部的人格缺陷外，也暴露了当时干部考核任用制度方面的某些缺陷。1958年秋后浮夸风蔓延，高估多报产量成为衡量各级干部政治是否合格的重要标准。河南一个县委书记在发言稿中写道：“不虚报，就不能鼓足群众的干劲；不虚报，就不能促进大跃进的形势；不虚报，就于群众脸上无光。”^⑥山东省巨野县，县、社干部有三大法宝：一是限期，二是报捷，三是“放卫星”。方法是压、批、辩、拔，即：硬压任务，不通就批，大会辩论，完不成就拔。^⑦广西环江县委书记为了掩盖饿死人的真相，对邮电局长下令：“凡是写给上级党委的信，全部扣留，送交县委审查。”^⑧地处皖西北的临泉县，“在搞粮食工作时，强迫命令更多，如在电话会上讲粮食任务完不成要考虑职务问题。这样无形中就犯了强迫命令错误，逼的下边卖了种子和过头粮”^⑨。河南信阳地区在饥荒发生后，在各主要路口设卡布哨，追捕逃荒农民，竭力掩盖饥荒真相。

统购统销与户籍制度相辅相成，将没有城镇户口的农民挡在了城镇粮食计划供应的体制之外，确保了城镇的粮食供应，使这场饥荒成为实

- ① 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第13册，中央文献出版社，1996年，第567~569页。
- ② 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第13册，第524页。
- ③ 高华：《1960年“持续跃进”中的江苏省城市人民公社运动》，《浙江学刊》，2002年第5期。
- ④ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第11册，中央文献出版社，1995年，第267~268页。
- ⑤ 赵发生：《当代中国的粮食工作》，中国社会科学出版社，1988年，第115页。
- ⑥ 转引自周飞舟：《三年自然灾害时期我国省级政府对灾荒的反应和救助研究》，《社会学研究》2003年第2期。
- ⑦ 转引自韩海滨：《1959年上半年中国农村饥荒问题研究——山东省巨野县情况调查》，中国人民大学党史系2006年硕士论文。
- ⑧ 王定：《狂热及其灾难》，《南方周末》，1998年10月9日第18版。
- ⑨ 转引自葛玲：《统购统销、干部行为与饥荒——以皖西北县饥荒为中心的考察》，中国人民大学党史系2007年硕士论文。

际上的农村饥荒。1959年2月，中共中央承认：“最近两三个月来，农民盲目流动（主要是流入城市）的现象相当严重。根据河北、山东、河南、山西、辽宁、吉林、安徽、浙江、湖北、湖南等省的不完全统计，外流农民约有300万人。”同时要求：其一，各企业、事业、机关一律不得再招用流入城市的农民；已经使用的，除确实不能离开者，一律遣送回乡。其二，在农民盲目外流严重的地区必要时应在交通要道派人进行劝阻。对已经流入城市、工矿区而尚未找到工作的农民，当地党政机关应组织临时工作机构负责收容和说服动员，尽速遣返原籍；并强调：“必须严格执行粮食计划供应制度和户口管理制度，没有迁移证件不准报户口，没有户口不供应粮食。”^①那些唯恐饥荒情况外泄的地方官，依恃中央文件，把守交通要道，禁止农民外出“盲流”。譬如环江县对外逃人员追捕回来后，集中关押进行“教育”。在关押之中，连闷带挤，死去44人。在追捕过程中，水源公社书记宣布：“外逃人员经动员还不回来的，就打死算了。”^②另外，户籍制度把逃荒农民挡在了城镇粮食供应的体系之外，确保了城镇粮食供给制度的运行。在统购统销和户籍制度双重挤压下，那些走头无路进城逃荒的农民，同样命途多舛。

三年困难时期的饥荒，农村比城市严重的原

因是复杂而多样的。“以高指标、瞎指挥、浮夸风和‘共产风’为主要标志的左倾错误”，通过统购统销这一制度载体加重了农村的饥荒；同时也不可否认，以高度控制粮食购销为特征的统购统销制度，以其能够调控、调运全国粮食和迅速而大规模地展开救荒，在救助直至终止饥荒方面也曾起到无以替代的作用。不能因乡村饥荒而完全忽略统购统销的积极意义。有理由相信，统购统销出台的初衷绝非要将乡村推向饥荒的境地；但在“左”倾错误的推动和干扰下，在三年困难时期，以统购统销为核心的一系列粮食政策的绩效与作用，却与这一政策的初衷相悖，它虽基本保证了城镇的粮食供应，但同时却加重了农村的饥荒。从这个意义上说，三年困难时期的饥荒是一种带有制度性的农村饥荒。

（本文作者 辛逸，中国人民大学中共党史系副教授 北京 100872 葛玲，广东工业大学文法学院历史研究所助教 广州 510090）

（责任编辑 占善钦）

① 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第12册，中央文献出版社，1996年，第28～29页。

② 王定：《狂热及其灾难》，《南方周末》，1998年10月9日第18版。

《党的文献》2008年第3期要目

反映党的文献事业和改革开放历程的重要窗口		周恩来研究若干问题辨析	(石仲泉)
深入研究和大力宣传党的历史	(冷 溶)	陈云“主补”体制模式思想形成论析	(迟爱萍)
《党的文献》杂志的追求和定位	(杨冬权)	中共一大至六大对中央委员会选举的探索	(占善钦)
周恩来六大报告和发言选载（1928年6月27日、6月30日）	(陈 晋)	建国初期灾害救济的措施与成效	(刘 奎)
历史激流中的探索与思考——周恩来在中共六大上的报告和发言简析		毛泽东《七律·长征》创作时间及地点考略	(曹仁孝)
回忆周恩来总理对我的几次教诲——高粱访谈录	(王香平)	对一张毛泽东照片拍摄地点的再探讨	(王诚宏)
改革开放以来我国政府机构改革历程述略	(有 晨)	“大跃进”后毛泽东四次提倡领导干部学政治经济学	(戚义明)
2008年政府机构改革的特点与运行机制探析	(陈 坚)	毛泽东眼中的“大政治家”姚崇	(张泽宇)
		也谈毛泽东的三首词	(丁毅)
		严复为何将《论自由》译作《群己权界论》?	(樊宪雷)
	(陈炎兵)	党史人物传记中的几个关系	(金冲及)