

Land Policy and Systematic Transformation in Chinese Rural Areas (1950—1978)

Politique de Terre et Transformation Systématique dans les Régions Rurales Chinoises (1950—1978)

中國農村的土地政策與制度變遷 (1950—1978)

Tan Rong **Gao Huake** **Cui Jie**
譚 融 高華柯 崔 婕

Received 15 March 2005; accepted 26 March 2005

Abstract: Based on historical review of the Chinese rural land policy from 1950 to 1978, we looked back the devious journey undergone in Chinese rural areas during this period. At first, the landlord's ownership was transferred into the peasant's ownership; and then private ownership was transferred into public ownership. The radical transformation of property right and process of agricultural cooperation went against the economic law and the wills of the mass peasants, which led to laggard rural productive forces and long-term low peasants' income level. During the policy transformation process, political and ideological factors played the predominant role, which led to harmful results. The experiences in this period demonstrated that the economic developmental model and systematic arrangement in Chinese rural areas should satisfy the peasants' free wills and protect the peasants' essential interests. Only in this way could the Chinese rural economy gain fast development.

Key Words: Chinese Rural Areas, Land Policy, System Arrangement, Ideology, Interests.

Abstrait: Basés sur une révision historique de la politique de terre dans les régions rurales de Chine de 1950 à 1978, nous avons mené un examen rétrospectif sur le parcours détourné qu'avaient traversé ces régions pendant cette période. Au début, les terres des propriétaires fonciers avaient été transférées comme propriétés des paysans ; et puis, les propriétés privées avaient été transféré comme propriétés publiques. La transformation radicale du droit de propriété et le processus de la coopération agricole après la réforme de terre allaient à l'encontre de la loi économique et de la volonté des paysans, ce qui avait conduit à un retard des forces productives dans les régions rurales et à un niveau de revenu très inférieur pour les paysans chinois. Dans ce processus de transformation de politiques, les facteurs politiques et idéologiques avaient joué un rôle prédominant, d'où des résultats défavorables. Les expériences que nous avons tirées pendant cette période montrent bien que le modèle du développement économique et l'arrangement systématique dans les régions rurales de Chine doivent satisfaire la volonté des paysans et protéger leurs intérêts fondamentaux. C'est aussi le seul moyen qui permette aux régions rurales de Chine de réaliser un développement rapide.

Mots Clés: Régions Rurales de Chine, Politique de Terre, Transformation Systématique, Idéologie, Intérêts.

摘要：本文通過對中國農村 1950 年到 1978 年土地政策的歷史追溯，研究這一時期中國農村走過的曲折路程。這一時期中國農村由土地地主所有變為農民所有，繼而由產權私有轉變為產權公有。產權的根本性變化和農業合作化的過程，違背了經濟規律和廣大農民的意願，導致中國農村生產力水準和農民收入水準的長期低下。在政策變遷的過程中，政治和意識形態因素發揮了主導作用，造成了不良的後果。事實表明，中國農村的經濟發展模式和制度安排要建立在農民自願和保護農民基本利益的基礎之上，如此才能使中國的農村經濟得到快速的發展。

關鍵詞：中國農村；土地政策；制度安排；意識形態；利益

前言

中國農村的土地政策問題是個複雜的問題，本文根據中國農村土地政策的發展脈絡，將 1950 年到 1978 年中國農村土地政策的演變劃分為：1) 土地改革時期（1950—1952）；2) 農業合作化時期（1952—1958）；3) 人民公社時期（1958—1978）。通過對中國農村土地政策的歷史追溯，研究這三個時期中農村所發生的制度化變遷，具體體現為土地所有權、使用權和土地生產經營體制等方面的根本性變化；分析從 1950 年到 1978 年中國土地政策演變的原因，以及土地政策的變化對中國農村政治、經濟及社會諸方面所產生的影響。

1950 年到 1978 年期間，中國農村所發生的制度化變遷均是通過國家政策強制推行的，正如中國學者張紅宇先生所說：“強制性變遷曾經是中國農地制度安排的基本特徵”。¹ 1950 年到 1952 年，國家政府通過土地改革的方針政策，將以往的土地地主所有變成了農民所有，實現了“耕者有其田”的土地制度變遷，使中國農村的經濟與政治關係發生了重大變化。1953 年至 1956 年初級社時期是中國農村第二次制度化變遷的過渡期。雖然這一時期農民以生產資料入股的形式入社，理論上仍然承認土地私有，但使用權的變化和社員自留地的嚴格限制事實上已經使產權關係發生紊亂。從 1956 年開始，中國農村進入第二次制度化變遷時期，即由土地農民所有轉變為土地集體所有的時期。從 1956 年到 1958 年，在國家主流意識形態和農業合作化政策的主導下，中國農村加快並最終完成了產權結構與產權關係的轉化，實現了“合夥平產”的制度安排和經營方

式。1958 年，中國農村進入人民公社時期，政治上實行“政社合一”，經濟上則強調“一大二公”，²使中國農村的社會主義公有制走向極致，中國農村的經濟發展也進入了一個封閉無競爭的、長期滯後的時期。

本項研究採用歷史學、政治學和政策學的分析方法，對 1950 年至 1978 年中國農村的土地政策與制度變遷加以研究，對中國農村 1978 年以前政治與經濟發展的歷程加以梳理，總結經驗和教訓。從歷史和經驗的角度，為 1978 年後中國農村政策調整和新的制度化變遷的必要性與合理性提供依據。

1. 土地改革時期（1950—1952）

1.1 1950 年中國農村土地改革的背景

1.1.1 1949 年前中國的土地制度狀況

1949 年以前，中國農村的土地制度為地主土地所有制，地主經濟居於農村經濟的主導地位。農村經濟中在土地所有權、使用權和經營權等方面均表現出極大的不合理性。具體表現為以下幾個方面。

（1）土地集中程度較高

1950 年 6 月 14 日，劉少奇在中國人民政協會議第一屆全國委員會第二次會議上所作的《關於土地

改革問題的報告》中指出：“占鄉村人口不到百分之十的地主和富農，佔有約百分之七十至八十的土地，他們借此殘酷剝削農民。而占鄉村人口百分之九十以上的貧農、雇農、中農及其他人民，卻總共只佔有約百分之二十至三十的土

¹ 張紅宇. 中國農村的土地制度變遷. 中國農業出版社, 2002 年, 第 40 頁.

² 所謂“一大”是指生產組織的規模大;“二公”是指生產資料和部分生活資料歸公.

地，他們終年勞動，不得溫飽。”³ 中華人民共和國建國後，國家統計局和一些歷史學者對此前中國土地的佔有情況進行了統計。歷史學者郭德宏在研究考察的基礎上得出的結論是：“地主、富農約占總戶數的 9.43%，占總人口的 11.55%，占土地總數的 50.64%；中農、貧農、雇農及其他勞動人民，約占總戶數的 90.66%，占總人口 88.41%，占土地總數 48.03%。”⁴ 經濟史學家朱玉湘綜合各種研究認為：在舊中國，占人口 10% 左右的地主、富農佔有全國一半以上的土地；而占全國人口 90% 左右的貧農、雇農、中農和其他貧苦農民則佔有全國土地不到一半。在南方一些地區土地更加集中，地主、富農佔有的土地達 70%—80%，而且他們佔有的土地是農村中品質最好的，中農、貧雇農佔有的土地則多為劣等田。⁵ 可見 1949 年以前，中國農村中土地集中程度較高是一個突出的特點。

(2) 土地所有權與土地使用權明顯分離

在地主土地所有制下，地主、富農佔有土地 50% 以上，然而，由他們自己耕作的卻只占 10% 到 40%；⁶ 中農和貧雇農耕種著 60% 至 90% 的土地，但大部分土地不歸自己所有。出現了“耕田的無田，有田的不耕田”的現象，⁷ 土地所有權與使用權明顯分離。

(3) 農村經濟關係不合理性

在土地地主所有的農村經濟制度下，佃農與地主通過租佃方式發生經濟關係。地主憑藉其佔有大量土地，向貧苦農民收取高額地租。地租以實物地租為主，約占佃農租地全部產量的 50% 左右，即所謂“田之收入，地主得其半，耕者得其半”。有的地方佃租高達 70% 到 100%。⁸ 在許多地區，除地租外，地主還強迫農民交納附加租、預租和押租，農民還要負擔差徭和賦稅等。此外，農民還須向地主提供無償勞役或在地主家中服役。殘酷的地租剝削加上種種苛捐雜稅使農民陷

於水深火熱之中，生活極度貧困。1929 年至 1932 年，全國大約餓死了 1770 萬人。1946 年至 1947 年間，僅廣西、廣東、湖南三省，餓死的農民就達 1750 萬人。⁹

1949 年以前中國的土地制度狀況嚴重制約著農村生產力的發展，使農村生產率極為低下，農村土地荒蕪現象嚴重。僅 1946 年，河南、湖南和廣東三省就拋荒農地 5800 萬畝，農作物總產量與單位面積產量都大幅下降。¹⁰

1949 年前中國農村生產力落後和農民生活貧困的狀況成為 1950 年中國土地改革政策出臺的主要動因。

1.1.2 中國共產黨的政策綱領

中國共產黨歷來將解決土地問題作為解救廣大貧苦農民、發展農村生產力的核心問題。早在革命戰爭時期，中國共產黨就曾嘗試各種農村土地政策，以調動農民的生產積極性，推動農村經濟的發展。1949 年後推行的土地改革政策，在很大程度上是中國共產黨革命戰爭年代農村土地政策的延續，是中國共產黨新民主主義革命的重要內容。也是掌握政權後的中國共產黨鞏固新生政權，使國家介入經濟領域的一項重要政策措施。¹¹

1.2 土地改革的政策內容

1950 年 6 月，中國共產黨召開七屆三中全會，通過了在全國範圍內進行土地改革的決議。中華人民共和國中央人民政府頒佈了《中華人民共和國土地改革法》、《農民協會組織條例》、《關於劃分農村階級成份的決定》、《城市郊區土地改革條例》等檔，檔中明確規定了土地改革的方針、路線和政策，以指導土地改革的進行。

《土地改革法》規定，土地改革的理由是：“廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的 land 所有制，藉以解放農村生產力，發展農業生產，為新中國的工業化開闢道路。”¹²

³ 中共中央文獻研究室. 建國以來重要文獻選編》第 1 冊. 中央文獻出版社. 1992 年 5 月第 1 版, 第 290 至 291 頁.

⁴ 郭德宏. “舊中國土地占有狀況及其發展趨勢”. *中國社會科學*, 1989 年第 4 期, 轉引自朱玉湘. *中國近代農民問題與農村社會*. 山東大學出版社, 1997 年, 第 36 頁.

⁵ 朱玉湘. *中國近代農民問題與農村社會*. 第 36 頁.

⁶ 同上書, 第 73 頁.

⁷ 同上.

⁸ 張朝尊. *中國社會主義土地經濟問題*. 中國人民大學出版社, 1991 年, 第 39 頁.

⁹ 同上書, 第 40 頁.

¹⁰ 張永泉, 趙泉均. *中國土地改革史*. 武漢大學出版社, 1985 年, 第 45 頁. 轉引自張朝尊主編. *中國社會主義土地經濟問題*. 第 40 頁.

¹¹ 參見馮開文. 從土地改革轉入農業合作化的制度變遷机理分析——對有關幾種觀點的評析. *中國農史*, 1999 年第 3 期.

¹² 中華人民共和國土地改革法. 中共中央文獻研究室編: *建國以來重要文獻選編》第 1 冊*, 中央文獻出版社, 1992 年 5 月第 1 版, 第 336 頁.

土地改革的具體政策內容為：

1) 沒收地主土地，保存富農經濟，保護中農。

《土地改革法》規定：沒收地主的土地、耕畜、農具、多餘的糧食以及在農村中多餘的房屋，但地主的其他財產不予沒收；保護富農所有自耕和雇人耕種的土地及其他財產，不得侵犯；保護中農（包括富裕中農在內）的土地及其他財產，不得侵犯。

2) 實現農民土地所有制。《土地改革法》規定：所有沒收和徵收得來的土地和其他生產資料，除《中華人民共和國土地改革法》規定收歸國有者外，均由鄉農民協會接收，分配給無地少地及缺乏其他生產資料的貧苦農民。分配土地以鄉或等於鄉的行政村為單位，在原耕地基礎上，按土地數量、品質及其位置遠近，用抽調調整方法按人口統一分配。對地主也分給同樣的一份。土地改革後的土地歸農民所有，由人民政府發給農民土地所有證，並承認一切土地所有者自由經營、買賣及出租其土地的權利。

1.3 土地改革政策的效果與政策評價

1.3.1 土地改革的效果

1950年以來中國農村的土地改革使地主土地所有制轉變為農民土地所有制。1952年底，新解放區土地改革基本完成，加上老解放區，約有3億無地、少地的農民分得7億市畝（約合1.15億英畝）土地，免除了每年向地主交納的沉重的地租負擔。農民分得了耕畜，農具、房屋和糧食，¹³

土地改革實現了耕者有其田，極大地調動了農民的積極性。廣大農民早出晚歸，開展愛國增產運動。湖南省1950年冬動工挖建水塘98000多個，修堤壩22500座，修溝渠4139公里，修山圳1940條，受益田畝達750萬畝。¹⁴農村經濟得到迅速恢復和發展。到1952年底，農業總產值比1949年增長了48.5%。從1949年至1952年，糧食總產量平均每年遞增29.8%，棉花總產量每年遞增134.8%。¹⁵農民生活得到改善。

1.3.2 政策評價

1950年至1952年中國農村的土地改革運動

實現了中華人民共和國成立以來中國農村的第一次制度化變遷，通過政府的權力，實現了由地主土地所有制向農民土地所有制的轉變。¹⁶有的學者用“革命”一詞來形容這一變革。¹⁷

土地改革在經濟上有利於佃農，中國共產黨通過政府的強制力，在制度上變土地的地主所有為農民個體所有的政策，符合廣大貧苦農民的利益和意願，使農民有了一份屬於自己的土地，從而獲得生活保障，這一政策贏得了廣泛的支持和歡迎，極大地激發了廣大貧苦農民和中等經濟收入農民的生產積極性，推動了中國農村經濟的發展。

土地改革政策在保存富農經濟、保護中農方面做出了明確規定。富農經濟是農村中的資本主義經濟，由於富農具有較強的生產能力，因此保存富農經濟有利於農村生產力的發展和國民經濟的恢復。保存富農經濟有利於使富農在土地改革中保持中立，也可以更好地保護中農，排除中農在發展生產上的顧慮，使他們放心大膽地去發展生產。這一政策在新中國建立初期，也有利於保持社會的穩定。¹⁸

中國共產黨的土地改革政策通過對土地資源的重新分配，建立起一個更加“平等”的社會，滿足了廣大貧苦農民對土地的強烈需求，“形成了新的國家與農民的關係，政府不僅強化了國家對農民的控制能力，還擴大和鞏固了人民政府在農村的基礎”。¹⁹因此，從這個意義上看，1950年到1952年的土地改革不僅是一場經濟變革，也是一場政治運動。

2. 農業合作化時期（1952—1958）

2.1 農業合作化政策提出的背景

2.1.1 土地改革後中國農村出現的新情況

¹⁶ 部分學者認為，土地改革確立的農民土地所有權是一種殘缺的所有權，因為國家在土地產權讓渡上擁有絕對權威。參見馮開文：《從土地改革轉入農業合作化的制度變遷機理分析——對有關幾種觀點的評析》。

¹⁷ 張紅宇。《中國農村的土地制度變遷》，第41頁。

¹⁸ 程同順。《當代中國農村政治發展研究》。天津人民出版社，2000年，第11頁。

¹⁹ 張紅宇。《中國農村的土地制度變遷》，第41頁。

¹³ 林蘊暉等。《凱歌行進的時期》。河南人民出版社，1989年，第127頁。

¹⁴ 同上書，第130頁。

¹⁵ 張朝尊。《中國社會主義土地經濟問題》，第40頁。

土地改革後，中國農村出現了兩種趨勢。第一，由於農村生產關係的變化，農業生產得到較大發展。原來的中農和富裕中農生產與生活水準繼續提高；原來的貧雇農由於無償獲得了土地，生產與生活水準也得到一定程度的改善。農村中出現了中農化的趨勢。第二，土地改革後農村中出現了“兩極分化”的現象。一部分農民很快富裕起來，他們買進土地，甚至開始雇工，擴大經營規模。這部分人成了“新富農”。而一小部分農戶則因資金和生產工具匱乏、經營不善或天災人禍等原因，生產和生活陷入困境，不得不出賣土地或靠借債度日。

2.1.2 實現社會主義現代化是中國共產黨的既定目標

實現社會主義現代化是中國共產黨的即定目標，也是1952年後中國農村推行農業合作化政策的深層原因。土地改革後，儘管農民的生產和生活水準有所改善，但農村的總體形勢仍不樂觀。農民土地經營以家庭為主，規模小，資金短缺。每戶每年可以拿出購買生產工具的資金平均為3.5元。²⁰ 工具簡陋，耕畜和農具嚴重不足。一家一戶的獨立耕作方式使農民無力興修農田水利基本建設，農民抵禦自然災害的能力極為低下。根據土地改革時對23個省15432個農戶的調查，當時中國農村平均每戶佔有生產資料的情況如下（見表1）：

工業化的進程要求農業在資金、市場、農產品和勞動力上給予支持。然而土地改革後，農村的生產力水準依然十分落後，農產品剩餘數量小，農產品的商品率很低。1955年對18省13245個農戶的調查表明：平均每個農戶農產品的商品率為25.7%，商品率最高的富農戶也只有43.1%。²¹ 落後的農業發展狀況無力支持工業的發展。

面對農村出現的“兩極分化”趨勢和國家工業化的需求，中國共產黨選擇了土地改革後逐步改變生產關係，調整土地所有權和使用權，把農民組織起來，推行農業合作化的政策，以迅速發展農村生產力，推進工業化積累。1951年9月，《中共中央關於農業生產互助合作的決議（草

案）》指出，“要克服很多農民在分散經營中所發生的困難，要使廣大貧困的農民能夠迅速地增加生產而走上豐衣足食的道路，要使國家得到比現在多得多的商品糧食及其他工業原料，同時也就提高農民的購買力，使國家的工業品得到廣大的銷場就必須提倡‘組織起來’，……發展農民勞動互助的積極性。這種勞動互助是建立在個體經濟基礎上（農民私有財產的基礎上）的集體勞動，其發展前途就是農業集體化或社會主義化”。²²

2.1.3 中國共產黨上層的爭論

20世紀50年代初，中國共產黨上層對於農業合作化問題，對從私有制過渡到集體化要用多長時間，存在分歧，發生了激烈的爭論。爭論的焦點是：土地改革後要不要立即進入社會主義。

以劉少奇為首的一部分人認為：首先，新民主主義是個長期的過程，不應輕易動搖、削弱和否定農民的個體所有制，應保存富農經濟並允許其發展，允許農村中資本主義的發展。其次，認為在工業化和農業合作化的關係上，只有先實現工業化，才能搞農業集體化。只有農村生產力和國家工業化發展到一定程度，在農民自願的基礎上，才能實現社會主義農業集體化。²³ 以毛澤東為首的另一部分人則認為應該限制富農經濟的發展，認為可以“依靠統一經營形成新生產力，去動搖私有制”，²⁴ 搞社會主義。

爭論的結果毛澤東取得了勝利。1951年12月15日，中共中央確立了在農村進行社會主義建設的戰略構想。這一構想為：不經過一個長時期的新民主主義建設，即“現代工業→農業集體化→進入社會主義”的過程，而是在土地改革後農村直接向社會主義過渡，即實施“互助組→初級社→高級社”的發展過程。²⁵

2.2 農業合作化時期的政策內容及實施結果

2.2.1 互助組時期的政策內容及實施結果（1951—1953）

22 中共中央關於農業生產互助合作的決議（草案）。載于《建國以來重要文獻選編》第1冊，第510頁。

23 參見劉勇等主編。《大論爭——建國以來重要論爭實錄（上）》。珠海出版社，2001年，第174至175頁。

24 同上書，第176至177頁。

25 《中共中央關於農業生產互助合作的決議（草案）》，《建國以來重要文獻選編》第1冊，第510至522頁。

20 轉引自程同順。《當代中國農村政治發展研究》，第15頁。

21 童大林。《農業合作化大發展的根據》。人民出版社，1956年版，第23頁。轉引自張朝尊主編。《中國社會主義土地經濟問題》。第45頁。

1951年12月至1953年11月為互助組時期。所謂互助組是指建立農戶獨立經營，土地、耕牛以及其他生產資料私有，產品歸土地所有者所有

基礎上的簡單協作組織，包括臨時互助組和常年互助組兩種形式。

表 1. 土改結束時中國農村平均每戶佔有生產資料的情況

階層	農具 數量	耕地 (市畝)*	耕畜 (頭)	犁 (部)	水車 (部)
貧雇農		12.46	0.47	0.41	0.07
中農		19.01	0.91	0.74	0.13
富農		25.09	1.15	0.87	0.22
地主		12.16	0.23	0.23	0.04
其它		7.05	0.32	0.38	0.06

* 1 市畝 = 0.1644 英畝

表 2. 1953 年互助組與個體戶農產品產量比較*

類 別 數 據 地 區	個體農戶產 量 (每市畝)	臨時互助組		常年互助組	
		產量 (每市畝)	產量高於個體 農戶比例	產量 (每市畝)	產量高於個體 農戶比例
河南省 9 個鄉	220	229	4 %	247	12 %
湖北、湖南、江西省 3 個鄉	441	—	—	622	41 %
福建省小螺鄉 (1954 年)	245	321	31 %	358	42 %

* 農產品產量單位：市斤 (每市斤 = 0.5 公斤)。

參加互助組的成員按照等價交換的原則在勞力、耕畜和農具等方面實現互助合作，以克服一家一戶在分散生產中無法解決的困難。

儘管互助組是中國共產黨在農村實現社會主義構想的過渡形式，然而互助組時期並沒有改變農民土地所有和家庭經營的基本制度，土地、農具及其它生產資料、產品仍歸農民個人所有，勞動產品的分配與個人的土地所有權和個人提供的勞動量相聯繫；它建立在農民自願合作的基礎上，因此為農民所接受。

互助組的成立一定程度上緩解了個體農戶在勞動力和生產資金等方面的問題，幫助一些比較貧窮的農民解決了生產中的困難，使農民在產量和個人收入方面都有所提高，(見表 2、表 3) 互助組的發展也很快。從 1951 年至 1952 年底，全國的農業生產互助組由 408 萬個增加到 8026 萬個，參加農戶數也由 2100 萬戶增加到 45364 萬

戶。²⁶

2.2.2 初級社時期的政策內容及實施結果 (1953—1956)

(1) 政策背景

20 世紀 50 年代初，隨著國家大規模有計劃經濟建設的開始，農業生產、特別是糧食生產不能適應工業建設需求的矛盾日益顯露出來。中國共產黨一方面出臺農產品統購統銷政策去保證工業生產對於農產品的需求；另一方面開始考慮加快調整農村生產關係，以從根本上滿足工業化的需求。導致了由互助組向農業初級生產合作社的轉化，加快了農業合作化的進程。

面對糧食供應與工業需求的矛盾，毛澤東認為，分散落後的個體農業不能解決國計民生攸關

²⁶ 国家统计局:《建国二十年全国农业统计资料 (1949 年—1979 年)》, 1980 年 3 月. 转引自陈廷煊“农业合作化历史回顾”. 载于《当代中国史研究》, 1995 年第 4 期.

的糧食問

題，強調通過改變生產關係、變個體所有制為集體所有制、實現社會主義來促進生產力的發展，解決供需矛盾。

(2) 政策內容

1953年10月和11月，中央通過《關於實行糧食的計畫收購與計畫供應的決議》²⁷和《政務院關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》，²⁸規定農民必須按照政府所定數量、品種和價格將自己的收穫賣給國家，此即“徵購”；如荒年歉收或政府徵購的過多，農家口糧不夠食用，則由政府審核後酌情提取國庫存糧賣給農民，此謂“返銷”。

在土地歸屬方面，農民以土地、農具等生產資料入股，承認土地私有權；使用權歸農業社，個人能自由支配；允許社員有小塊自留地，但每口人所占土地不得超過全村人均土地面積的5%。初級社在生產管理方面實行統一經營和集體勞動制度。實行生產隊包工制，即生產隊固定管理和經營一定數量的土地，支配一定數額的生產工具。在全社生產計畫的指導下，生產隊自行安排生產。產品由全社統一在按勞分配和按股份紅相結合的體制下進行分配。

(3) 政策調整

1954年冬和1955年春，初級社發展過多過猛，一些地區違反自願互利原則，一哄而上，引起農民的恐慌和不滿。1954年國家在徵購中向非災區農民多征了70億斤“餘糧”，²⁹其中包括通過強制命令徵購的農民的口糧，侵犯了農民的利益，導致了農村中不同程度的緊張。某省因購糧問題而導致111名農民自殺，³⁰許多地區的農民開始大量宰殺豬牛、出賣牲畜，生產受到影響。

針對此類問題，中央進行政策調整，提出“停、縮、發”三字方針，³¹即針對不同地方的情況採取停止發展、適當收縮和繼續發展的方針。

(4) 政策分析

²⁷ 《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》，《建国以来重要文献选编》第4册，第477至488页。

²⁸ 《政务院关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，《建国以来重要文献选编》第4册，第561至564页。

²⁹ 参见林蕴晖，顾训中：《人民公社狂想曲》，河南人民出版社，1995年，第242页。

³⁰ 林蕴晖等：《凯歌进行的时期》，第537页。

³¹ 《中国农业合作史资料》，1988年第5期。转引自林蕴晖等：《凯歌进行的时期》，第545页。

初級社是中國農村合作化的開端，是中國農村繼土地改革後的又一次制度性變更的開始。雖然初級社時期在理論上承認土地私有權，但土地使用權以及土地管理和經營方式的改變，表明產權關係已有所模糊。中國農村的土地制度開始由農民所有制向集體所有制過渡。

由於初級社時期還強調在農民追求自身利益、自願互利基礎上的互助合作，因此在生產績效上體現出一些積極意義。在最初一兩年中，初級社一般增產20%—30%（見表4）。³²但在總體上，初級社雖然提高了入社貧農和下中農的收入水準，卻降低了入社的富裕農民的收入水準（見表5）。雖然產品分配採用按勞分配與土地報酬相結合的方法，一定程度上兼顧了土地較多的富裕農民的利益，但產權關係的模糊仍在總體上損害了這部分人的利益。合作化中出現的急躁冒進也違背了農民自願互利的原則，導致利益受損農民的不滿。儘管如此，由於土地改革後獲得土地的廣大農民對中國共產黨的信任、支持與依賴，以及中國共產黨意識形態的灌注，使初級社雖然遇到一些問題，但仍得以發展。**2.2.3 向高級社過渡時期的政策內容及實施結果（1956—1958）**

(1) 政策背景

1955年春，鄧子恢領導的中央農村工作部根據“停、縮、發”三字方針，對初級社進行整頓。然而毛澤東改變了態度，指責收縮工作，強調初級社要大發展。雙方發生了爭論。鄧子恢等人認為，初級社發展中的行政命令作風違背了自願互利原則，合作化、糧食統購統銷和對私有制的改造造成農村形勢緊張。提出在農村沒有機械化的情況下實行大規模生產意義不大。毛澤東則認為，農村緊張主要是富農和富裕中農反抗社會主義的表現，認為“在最近幾年中間，農村中的資本主義自發勢力一天一天地在發展，新富農已經到處出現，許多富裕中農力求把自己變為富農。……這種情況如果讓它發展下去，農村中向兩極分化的現象必然一天一天地嚴重起來”，這個問題只有在合作化的基礎上才能解決。³³強調工業化對農業合作化的需求，提出要在“大約三個五年計劃的時期內基本上解決農業合作化的問

³² 薄一波：《若干重大決策與事件的回顧》（上卷），中共中央文獻出版社，1991年，第326、343頁。

³³ 毛澤東：《關於農業合作化問題》，《毛澤東選集》（第五卷），第187頁。

題……”³⁴ 批判鄧子恢等人犯了“右傾機會主義”錯誤。

在毛澤東的宣導下，農業合作化在一片反“右傾機會主義”的聲浪中走向高潮。1956年5月底，全國加入農業合作社的農戶達到了11013戶，占全國農戶總數的91.2%，其中加入高級社的農戶占農戶總數的61.9%。³⁵ 1956年底，參加高級社的農戶達到87.7%，1957年達到96%。³⁶ 原計劃用三個五年計劃的時間完成過渡，結果不到四年就完成了。

(2) 政策內容

從初級社轉變為高級社，是中國農村繼土地改革後的又一次制度變遷。在生產資料所有制方面，高級社按照社會主義的原則，將社員私有的土地變為合作社集體所有；根據政策，將社員私有的耕畜、大型農具和經營家庭副業所不需要而為合作社所需要的工具轉為合作社集體所有時，按照當地正常價格議定價款，分期付給本主；允許社員有自留地。

在生產管理體制方面，高級社實行生產責任制，集體勞動。生產隊是合作社勞動組織的基本單位，負責經營固定的土地、使用固定的耕畜和農具；允許實行生產隊包產和超產獎勵。

在分配體制方面，取消土地報酬，由合作社統一按勞分配。

(3) 存在問題

在由初級社向高級社的過渡中，由於沒有正視現實的生產力狀況，也沒有兼顧農村中各個階層的利益，出現許多問題，導致了“退社風波”的出現。1956年秋收分配前後，遼寧、安徽、江西、四川、河南等8省出現了退社的情況。在浙江省寧波專區，已退社的農戶約占社員戶數的5%；想退社的約占20%左右。浙江仙居縣全縣302個合作社中，完全解體者116個，部分垮臺者55個，入社農戶由91%降至19%。河南12個縣的部分地區發生鬧社退社現象。到1957年5月，江蘇省鬧退社最嚴重的縣之一泰縣已有62%的鄉和46%的合作社發生了集體退社事件。³⁷

農民鬧社退社的主要原因是：³⁸

第一，轉變為高級社後，取消土地報酬，使農民的收入大體拉平，原來生產和收入水準較高的富裕中農和缺乏勞動力的困難戶收入差別明顯縮小。在經濟作物區，富裕中農約占總農戶的15%至20%。他們具備“二強三好”（勞動力強、資金強、技術好、佔有好、計畫好）的優越條件，入社前生產水準和收入水準較高。入社後分配關係的變更，使他們的優越條件喪失，利益受損，因此堅決要求退社。

第二，在由初級社轉變為高級社的過程中，社員的零星樹木、果樹和小塊葦塘須全部入社，使農戶十分不滿。入社的耕牛、農具、果木等折價不合理，或不能如期歸還款項，使農戶利益受損。尤其是一些富裕中農感到吃虧太大，因此要求退社。

第三，由於村與村、隊與隊之間生產條件不同，收入也不同。富村、富隊對所謂多餘的土地、糧食、牲口和農具被強行調走，感到不滿，因此這些村、隊的農民要求分社、退社。根據河南臨汝縣的統計，有17個社的農民因這一原因鬧分社、退社，數量占該縣農業社總數的48.5%。³⁹

第四，高級社違反規律，強制改變耕作制度，招致減產。如河北省某村，常年的耕作慣例是春季一季小麥，秋季一季玉米。過渡到高級社後違反規律，把已經長到膝蓋高的玉米毀掉，改種紅薯。而種紅薯的時間早已過了慣常的季節，導致了極為不良的後果。

第五，高級社幹部管理水準低下，出現生產沒計畫或計畫不合理，勞動管理混亂，帳目不清，工分計算不平衡等情況，導致農民尤其是富裕中農收入減少，因而要求退社。

(4) 政策調整

針對鬧社退社風潮，中共中央、國務院發佈了一系列政策檔，進行政策調整。檔的主要內容為：

1) 在生產資料方面，允許一部分生產資料如魚塘、果園、樹木等暫不入社，歸原主經營；允許社員

飼養一定數量的大牲畜，合作社租用私人擁有的牲畜要付租金；將一定數量的土地分配給社

³⁴ 同上書，第181至182頁。

³⁵ 轉引自林蘊暉等。《凱歌進行的時期》，第576頁。

³⁶ 從進。《曲折發展的歲月》。河南人民出版社，1989年，第68頁。

³⁷ 參見林蘊暉，顧訓中。《人民公社狂想曲》，第211至213頁。

³⁸ 同上書，第214至216頁。

³⁹ 同上書，第215頁。

員種植蔬菜。2) 在經營方式上, 不要求千篇一律, 特別是副業生產允許採取大工經營、小工經營和個體經營等多

種方式。

3) 在生產管理上, 不提倡集中勞動的方式, 允許生產隊包工、包產、包財務, 實行超產獎勵生產

責任制, 實現社隊分工分權。實行“產包到隊, 工包到組, 田間管理包到戶”, 農戶只包農活, 而不能成為包產單位。

4) 在分配制度上, 實行工分制; 有的活可以包給社員, 實行比例分益; 有的可以實行個體經營, 自負盈虧, 合作社只抽取一定的公積金和公益金。

5) 社員可以在不妨礙合作社生產的情況下, 經營家庭副業, 有退社自由。

(5) 政策調整的結果

以上各種政策調整沒有使高級社從根本上擺脫集中統一的弊病, 在生產和分配上也沒有使社員的勞動和收益掛鉤, 沒有從根本上解決農民利益受損的問題, 因此農民仍然感到不滿。一些地方如浙江永嘉、江蘇鹽城等地出現了自發的“包產到戶”。即在包工包產到隊的基礎上, 進一步包工包產到組、到戶。包產到戶的效果明顯: 它責任明確, 提高了勞動品質; 方法簡便, 減少了社隊幹部派工計工的繁瑣工作; 社員有一定的生產和經營自主權, 將集體經營和家庭經營有機結合; 使勞動報酬與勞動者提供的的勞動量緊密聯繫, 很大程度上克服了平均主義, 受到農民歡迎。

然而包產到戶的做法卻引起了爭論。一些人認為, 社會主義農業經濟只能集體經營, 不能分散經營。集體經營是社會主義, 分散經營即“單幹”, 是小農經濟的表現, 不是社會主義。⁴⁰ 另一些人則認為包產到戶是對合作社體制的有益探索, 在現有的利用手工勞動和畜力耕種的階段, “規模太大並沒有多大的益處”。⁴¹ 辯論的結果, 反對包產到戶的意見佔據了上風。包產到戶、實行“單幹”就是走資本主義道路, 是方向性、路線性錯誤的看法把“包產到戶”壓了下去。

2.3 對農業合作化政策的分析與評價

20 世紀 50 年代農業合作化運動是繼土地改革以來中國農村的又一次制度性變遷, 這一變遷的實質在於產權的根本性變更: 將土地農民所有轉變為土地和主要生產資料集體所有。產權的變更帶來相應的經營與分配制度的變更, 結果使農民的利益受損, 使農民的生產積極性受到影響。

然而, 此種土地權的變更在中國又成為一種歷史的必然。20 世紀 50 年代以來中國的農業合作化政策是中國共產黨意識形態的選擇。由於中國共產黨的目標是在中國實現社會主義, 因此就要對個體農業經濟進行改造, 走集體化道路。意識形態因素使中國共產黨在政策上出現“左”的傾向, 否定土地改革後農民的私有制能夠推動生產力的發展, 不是將土地農民所有視為新的經濟增長點加以保護, 而是在短時間內人為地將之消滅, 違背了農民的利益。

20 世紀 50 年代的農業合作化政策一定程度上是針對農村土地改革後出現的“兩極分化”現象出臺的。然而事實是: 當時的富裕中農“其實並不怎麼富裕, 只是同貧農比較, 土地肥一點, 耕畜、農具多一點, 手頭活一點。他們所以比較富一點, 絕大多數是勞動比較勤奮的結果”。⁴² 貧苦農民通過勤奮勞動, 變成下中農、富裕中農, 是一種進步, 是農村經濟發展的結果, 卻被當成潛在的“兩極分化”, 社會分化的程度和危害被誇大。當富裕農民在入社、並社過程中要求保護自身利益時, 又被當作“反對農業合作化”和“資本主義自發傾向”而受到打擊。

農業合作化政策的出臺表現為執政者對中國農村生產力發展狀況缺乏客觀的分析判斷。土地改革後中國農村生產力依然低下, 國家工業化基礎薄弱的狀況制約著農村生產力的發展。在這種情況下, 進行簡單的勞動協作, 逐漸提高農村生產力, 更加符合客觀實際。實施農業合作化政策, 並加快其發展的步伐, 使生產關係的發展違背客觀生產力發展的狀況, 違反經濟規律, 也違反了農民自願的原則。對農村生產力的長遠發展產生了不良的影響。

20 世紀 50 年代中國的農業合作化政策在很大程度上是一項政治措施, 當時的執政者將黨內

⁴⁰ 參見劉勇等主編。《大論爭——建國以來重要論爭實錄(中)》, 第 44 至 45 頁。

⁴¹ 同上書, 第 46 至 47 頁。

⁴² 薄一波。《若干重大決策與事件的回顧(上卷)》, 第 362 頁。

的不同意見和農民對合作化的不解和不滿上升為社會主義與資本主義鬥爭的高度，套用階級鬥爭的概念，將經濟問題政治化。以政治強力推行經濟政策。在這一過程中，毛澤東個人的思想發揮了至關重要的作用。

中國的農業合作化政策體現了中國農民長久以來“等貴賤、均貧富”的平均主義思想，表現出“合夥平產”的傾向，此種傾向通過“社會主義”的“桂冠”，以實際政策和制度的形式付諸於實踐。

表 3. 1953 年中國農村糧食人均年收入比較*

地區 類別 數據	個體農戶 人均 年收入	臨時互助組		常年互助組	
		人均 年收入	人均年收入 高於個體戶	人均 年收入	人均年收入高於個 體戶
湖北、湖南、江西 10 個鄉	1184	1329	12 %	1455	23 %
陝西省老區 4 個鄉	767	780	1 %	989	29 %
陝西省平原區陝南山區 13 個鄉	914	922	0.9 %	1110	15 %

* 人均收入單位：市斤（每市斤 = 0.5 公斤）。

表 4. 1955 年合作社與個體農戶農作物產量比較*

農戶 產量 農作物	合作社農戶(市斤/市畝)*	個體農戶 (市斤/市畝)	合作社農戶產量高於 個體農戶產量的比例 (%)
	388.9	352.9	10.2
大麥	120.4	112.1	7.4
大豆	130.8	109.9	19.0
棉花	41.8	33.2	25.9
黃麻	317.8	330.9	-4.0
烤煙	169.9	157.0	8.2
甘蔗	5943.0	5425.7	9.5
甜菜	1797.4	1719.7	4.5
花生	207.3	177.8	16.6
菜子	71.7	65.0	10.3

* 每市畝 = 0.1644 英畝；每市斤 = 0.5 公斤

表 5. 各類農戶 1955 年的收入情況 *

分項 數據 農戶	總收入(元)		純收入(元)	
	每戶平均	每人平均	每戶平均	每人平均
調查戶合計	487.4	102.9	379.3	80.1
社員戶	463.5	94.1	399.7	81.1
個體戶	498.2	106.4	374.8	80.0
貧農	355.6	85.2	274.9	65.9
中農	545.1	111.0	408.3	83.1
下中農	484.0	105.0	367.3	79.6
上中農	660.0	124.1	489.1	72.5
富農	633.7	126.1	485.0	91.2
地主	402.0	93.7	304.2	70.9

* 表中調查戶包括個體戶與社員戶；表中貧農、中農、下中農、富農和地主均為個體戶。

表 6. 人民公社時期農村為工業發展提供積累資金的總量

項目 數額 年份	農村提供資金的 數額 (億元)	占國民收入積累 總額的比例 (%)	農業資金 淨流出量 (億元)	農業勞動者 人均提供的金額 (元)
1958	133.56	35.2	124.22	86.17
1959	155.31	27.8	133.26	95.28
1960	158.13	31.6	124.40	102.02
1961	105.29	54.0	74.28	53.45
1962	121.02	122.2	101.73	56.82
1963	121.41	66.3	99.22	55.19
1964	150.96	57.4	130.04	65.92
1965	157.61	43.2	140.32	67.35
1966	194.64	41.4	175.53	80.10
1967	171.75	56.5	155.63	68.15
1968	141.30	47.4	128.41	54.14
1969	160.58	45.0	145.71	59.25
1970	103.92	33.0	188.01	37.12
1971	219.18	32.0	199.53	77.18
1972	220.31	34.0	195.21	77.85
1973	254.02	34.3	218.53	87.90
1974	245.35	31.1	207.12	84.02
1975	264.52	31.9	221.99	89.67
1976	244.67	32.7	198.66	83.22
1977	270.95	32.6	220.27	92.47
1978	297.06	27.3	220.11	101.04
1979	322.22	27.8	232.11	109.60

表 7. 農業勞動人口與耕地面積的變化

	1952	1957	1962	1967	1972	1977	1982
耕地面積(萬畝)	211884	235866	210343	214976 (65年)	215231 (70年)	224000	217132
農業勞動人口(萬人)	17317	19310	21278	25167	28286	29345	32013

表 8. 人民公社時期勞動日產量(單位: 公斤)

項目 數額 年份	糧食	稻穀	小麥	玉米	棉花	油料	黃麻
1965	6.3	6.1	5.4	7.4	0.9	2.7	4.5
1975	6.8	7.3	5.3	7.7	0.7	2.3	4.5
1976	5.7	6.6	5.0	7.1	0.6	2.6	4.0
1977	7.2	7.6	4.4	6.9	0.6	2.3	3.9
1978	6.0	7.3	5.1	7.4	0.7	2.5	4.4

3. 人民公社時期(1958—1978)

1958年, 中國農村開始由農業合作社進入人

民公社時期。

3.1 人民公社時期的政策背景

3.1.1 國際共產主義運動思潮的影響

國際共產主義運動中的左傾思潮是中國“人民公社化”運動的國際背景。

希望共產主義早日到來的急性病，一直是共產主義運動中的問題。⁴³ 20世紀20年代，列寧曾經試圖使還是小農經濟的蘇聯直接過渡到共產主義。經濟建設時期，史達林也不時宣告蘇聯社會主義即將完成，準備向共產主義過渡。1958年赫魯雪夫提出在今後15年內趕上和超過美國，並提出從1959年起，12年內達到共產主義。蘇聯“社會主義領頭羊”的觀點對各社會主義國家產生了極大的負面影響。1957年，毛澤東在莫斯科64個共產黨和工人黨的會議上，提出中國在15年左右的時間內在鋼鐵等主要工業產品的產量方面趕上或超過英國的目標。⁴⁴ “跑步進入共產主義”的思潮在中國氾濫起來。

3.1.2 中國共產黨“左”傾思想膨脹的結果

人民公社是以毛澤東為首的中國共產黨“左”傾思想急劇膨脹的產物。20世紀50年代，以毛澤東為首的中國領導人認為，社會主義的優越性在於能更好地促進生產力的發展。公有制規模越大，越能促進生產力發展。全民所有制是公有制的高級形式，集體所有制是公有制的低級形式，低級形式要向高級形式過渡。1955年毛澤東在《中國農村的社會主義高潮》一書的按語中提出：“小社人少地少資金少，不能進行大規模的經營，不能使用機器。這種小社仍然束縛生產力的發展，不能停留太久，應當逐步合併”。⁴⁵ 批評“反冒進”是“右傾”。農業合作化運動後期，中共中央的“左”傾思想日趨嚴重。此種思想認識和理論觀點引發了1958年中國農村的人民公社化運動。

3.1.3 “大躍進”運動的產物

人民公社是中國20世紀50年代後期“大躍進”運動的產物。20世紀50年代後期，中國實

施“超英趕美”戰略，發動了“大躍進”運動。⁴⁶ 在農業領域內，“大躍進”主要表現為大搞農田水利建設。農田水利基本建設要求土地統一規劃，大型工程需要大批勞動力和資金，需要社與社、村與村、鄉與鄉、區與區、乃至縣與縣之間的合作與協調，中共中央採取了調整農業合作社規模和調整行政區劃的方法來協調解決問題。農田水利建設的“躍進”運動，“促使毛主席和其他中央領導同志萌生出改變農村基層組織結構的思想火花”。⁴⁷

3.2 人民公社初期的政策內容及實施結果

3.2.1 政策內容

人民公社初期的特徵是“一大二公三化”和政社合一。

所謂“一大”主要表現在兩個方面：一是公社的規模比原來的農業生產合作社大，以鄉為單位組建，一般是一鄉一社。二是經營管理範圍比原農業生產合作社大。人民公社被稱為農林牧副漁全面發展、工農商學兵“五位一體”⁴⁸的社會基層組織。所謂“二公”，是指生產資料和部分生活資料歸公，除了很少的生活用具歸自己所有，社員要把自留地、家禽家畜和家庭副業都交給人民公社，消除生產資料私有制。所謂“三化”是指實行組織軍事化、行動戰鬥化和生活集體化。全國農村中凡19至25歲的社員，一律按軍事建制組織起來，由公社統一指揮，實行大兵團作戰。生活實行供給制，搞公共食堂，實行工資和糧食供給相結合的分配制度。所謂“政社合一”是指人民公社與農村基層政權組織合而為一。人民公社以鄉為單位建立，一鄉一社，鄉社結合。人民公社不僅是經濟組織，而且是國家政權的基層組織。

3.2.2 政策結果與政策分析

(1) 大刮“共產風”

人民公社初期的“一大二公三化”政策與政社合一體制反映出諸多弊端，突出地表現為大刮

⁴³ 薄一波. 若干重大決策與事件的回顧(下卷), 第768頁.

⁴⁴ 薄一波. 若干重大決策與事件的回顧(下卷), 第691頁.

⁴⁵ 毛澤東. 〈中國農村的社會主義高潮〉的按語. 毛澤東選集(第五卷), 第257頁.

⁴⁶ “大跃进”运动是中共为了实现“超英赶美”的战略目标，尽快过渡到“共产主义”，在20世纪50年代后期发动的一场运动，具体表现为在国民经济各个领域片面追求发展速度。

⁴⁷ 薄一波. 若干重大決策與事件的回顧(下卷), 第728頁.

⁴⁸ 工農商學兵“五位一體”是指把工業、農業、商業、文化教育和全民武裝結合在一起，組成公社，作為中國社會的基層單位。

“共產風”⁴⁹。人民公社在成立的過程中，把原來經營重點不同、經濟條件各異、貧富參差不齊的幾十個、甚至更多的合作社合併，實行統一核算，使窮社與富社共產。原來較富裕的合作社在經濟上吃了虧，社員收入明顯降低，挫傷了這些合作社和社員的生產積極性。原來生產資料匱乏、生產發展較落後的合作社因並社和平調其他合作社的生產資料而獲得好處，因而錯誤地認為，只要提高公有化程度，就能提高生活水準。

人民公社化時期，土地等生產資料、勞動力和部分生活資料歸公社所有，公社可以無償調撥，甚至縣以上的國家機關也可以參與人民公社財產的調撥。根據中央農村工作部 1961 年 8 月的報告，幾年中，全國無償平調農民和農村集體經濟的財產總值達 250 億元，農村平均每人被平調 48.89 元。而當時農民的平均年消費水準僅為 68 元。⁵⁰ 農村物資和勞力的無償調撥，嚴重影響了農民的生產和生活。

人民公社化初期，社員的自留地、家禽家畜、自營的成片果樹以及一些較大的生產農具都被收歸集體所有，甚至農民的部分生活資料如房屋、衣被和傢俱等也被無償調用；家庭副業及小商販均以消除資產階級生產資料私有制為由被取締。嚴重侵害了農民的利益。人民公社化初期實行工資與糧食供給相結合的分配制度，大搞平均主義，實行公共食堂制度，致使公社財政虧空，社員的生產積極性和勞動效率普遍下降。人民公社搞政社合一，以行政命令干預經濟事務，強制執行上級命令，農民敢怒不敢言。

人民公社化運動在極大範圍內形成了一種無償佔有他人勞動成果的現象，在“共產風”刮得厲害的地方，不滿的農民大量宰殺耕畜、家禽和家畜，毀壞農具，勞動力大量外流；土地耕作粗放，大量荒蕪，產量一減再減；農民生活困苦，營養性疾病嚴重流行。

(2) 大刮“浮誇風”

人民公社初期的另一大弊端為大刮“浮誇風”。為了在十幾年內“趕英超美”，國家不僅將工業材料的計畫數字訂得很高，糧食和其他農產品的收穫計畫也達到天文數字。面對來自上面

的巨大政治壓力，地方幹部無計可施，只好投機迎逢，虛報糧食收穫資料。產值的高估引起國家高徵購，導致過量的糧食統購。1959 年和 1960 年糧食統購率猛增至總產量的 39.7% 和 35.6%，而實際糧食總產量卻是急劇下降，1959 年為 3400 億斤⁵¹，比 1958 年減少 600 億斤；1960 年又比 1959 年減少 530 億斤。棉花產量 1958 年為 3937.5 萬擔，⁵² 1959 年下降為 3417.6 萬擔，1960 年進而下降為 2125.8 萬擔。油料產量 1960 年比 1957 年減少了一半多。⁵³ 糧食產量急劇下降情況下的高徵購引起了廣大農民的恐慌和不滿，大辦人民公社的惡果逐漸顯現。

3.3 人民公社時期的政策調整與政策結果

人民公社化初期的過火行為帶來種種不良後果，於是中央於 1958 年 11 月開始對政策加以調整。

3.3.1 政策調整及政策分析

(1) 劃清兩個社會發展階段和兩種所有制的界限

1958 年 11 月，中央提出，要劃清社會主義和共產主義、集體所有制與全民所有制的界限。現階段是社會主義，人民公社是集體所有制。兩個過渡——由社會主義過渡到共產主義，由集體所有制過渡到全民所有制——都需要相當長的時間，也只能逐步完成。⁵⁴ 但政策調整並沒有涉及公社的所有制問題，八屆六中全會通過的《關於人民公社若干問題的決議》仍然提出，“生產隊是組織勞動的基本單位”，“盈虧由公社統一負責”⁵⁵ 這就難以阻止“一平二調”⁵⁶ 和“共產風”的繼續蔓延。

(2) 建立“三級所有，生產大隊為基礎”的體制

⁵⁷

1959 年 2 月至 4 月，中央召開會議，著重解

⁵¹ 每斤相當於 0.5 公斤。

⁵² 每担為 100 市斤，相當於 50 公斤。

⁵³ 魏震銘. 試論 60 年代初農村人民公社經濟體制的調整及其歷史地位. 載於《遼寧教育學院學報》，1998 年第 3 期。

⁵⁴ 《關於人民公社若干問題的決議》. 參見《建國以來重要文獻選編》(第 11 冊)，第 598 至 623 頁。

⁵⁵ 同上，第 618 頁。

⁵⁶ “一平”指在公社範圍內實行貧富拉平；“二調”指公社兩級無償調撥生產隊及社員的財物。參見中共中央文獻研究室注釋組編：《老一代革命家著作注釋選》，中央文獻出版社，1989 年，第 2 頁。

⁵⁷ 即人民公社、生產大隊和生產隊三級。

⁴⁹ 參見《建國以來重要文獻選編》(第 12 冊)，第 130 頁。

⁵⁰ 薄一波. 若干重大決策與事件的回顧 下卷，第 765 頁。

決人民公社所有制規模偏高⁵⁸的問題，糾正“一平二調”及“共產風”。提出要區別公社所有制、生產大隊所有制和生產隊所有制，將基本核算單位確定為生產大隊，構成人民公社的基本所有制，生產大隊以下的生產隊有部分所有制和管理許可權。提出將原來公社調撥生產大隊和生產隊的物資，以及社與社之間、隊與隊之間的勞力支援結算清楚，或返還，或作價歸還現金，或勞動換工補償；原來生產隊經營的企業和土地被縣和公社調撥的，或退回，或作價。⁵⁹

在整社的過程中，各地出現了生產隊基本所有制、包產到戶、取消供給制、停辦公共食堂等要求。1959年，一些地方再次出現包工到戶、包產到戶或實行地塊責任制，反映了農民排斥“大鍋飯”、自主安排生產的強烈願望。但此類做法後來仍被當做“倡狂的反對社會主義道路的逆流”⁶⁰而被制止，生產大隊所有制重新又恢復為公社所有制。

50年代末60年代初，中國農村普遍發生饑荒，疾病流行，逃荒、餓死的農民無數。集體經濟管理混亂，財務制度廢弛，農村經濟遭到極大破壞。面對這種情況，中央不得不再次進行政策調整。1960年11月，中央發出的《十二條》⁶¹規定：

1) 明確以生產大隊所有制為基礎的三級所有制是人民公社的根本制度。

2) 生產隊實行包工、包產、包財務和超產獎勵制度；勞動力、土地、耕畜和農具歸生產隊使用，任

何人不得隨便調用；生產隊有一定的生產經營權，在完成包產任務的前提下，有權因地種植，制定技術措施，安排各種農活。

3) 允許社員經營自留地和小規模的家庭副業。

4) 堅持公共食堂制度；以按勞分配為主，分配制度中供給部分占30%。

⁵⁸ 人民公社所有制規模偏高指所有制歸屬於人民公社單位範圍過大，層級過高。

⁵⁹ 《關於人民公社的十八個問題》。參見《建國以來重要文獻選編》（第12冊），第164至168頁。

⁶⁰ 《中共中央批轉農業部黨組〈關於廬山會議以來農村形勢的報告〉》，載於《建國以來重要文獻選編》第12冊，第621頁。

⁶¹ 載於《建國以來重要文獻選編》（第13冊），第660至676頁。

1961年3月，中央在《十二條》的基礎上進而制定《農業六十條》⁶²，肯定生產大隊的基本所有制。

以上兩個檔明確將原來的公社所有制改變為生產大隊基本所有制，其基本性質仍然是集體所有制。雖然在經營方式上有所調整，社員經營自留地和家庭副業的自由有所放寬，但平均主義、吃“大鍋飯”仍然是居於主導地位的分配方式。

(3) 確立“三級所有，生產隊為基礎”的體制

1961年6月，中央進一步取消公共食堂和供給制，擴大生產隊和社員的財產權。⁶³ 1962年2月，進而將基本核算單位由生產大隊下放到生產隊，使生產隊既有生產管理權，又有分配決定權。⁶⁴ 1962年9月，中央又下發檔，擴大生產隊的權力，明確建立生產隊基本所有制；⁶⁵ 並允許社員經營少量的自留地和小規模的家庭副業。⁶⁶ 以生產隊為基礎的經營體制克服了生產隊之間的平均主義，但按工分進行分配的方式仍然是吃“大鍋飯”的做法。“三級所有、隊為基礎”經濟體制仍然與“政社合一”的政治體制相伴隨。

3.3.2 包產到戶的試驗、結果及分析

1961年，中國農村再次出現了自發的包產到戶。影響最大的是在安徽省出現的“責任田”制度，即社員以戶為單位承包生產隊的土地，完成定產指標；實行超產重獎，減產全賠。⁶⁷ 在中央的支持下這一制度發展很快。1961年底，安徽省實行責任田的生產隊達到90.1%。⁶⁸ 根據1961年10月對安徽省36個縣的典型調查，實行責任田的36個隊，糧食平均畝產比上年增長38.9%。⁶⁹

責任田制在集體所有制下給予農民以自主安排生產的權力，在分配上具有激勵的內涵，因而受到農民的廣泛歡迎。然而毛澤東卻認為，以生產隊為基本核算單位已經是最後界限，搞包產到

⁶² <http://www.macrochina.com.cn/zhzt/000076/004/20010627010606.shtml>

⁶³ 參見《建國以來重要文獻選編》（第14冊），1997年，第385至412頁。

⁶⁴ 參見《建國以來重要文獻選編》（第15冊），1997年，第176頁至192頁。

⁶⁵ 同上，第615頁至647頁。

⁶⁶ 同上，第636頁。

⁶⁷ 劉勇等主編。《大論爭——建國以來重要論爭實錄》（中），第148頁。

⁶⁸ 《大論爭——建國以來重要論爭實錄》（中），第151頁至152頁。

⁶⁹ 同上。

戶是變相恢復“單幹”，走資本主義道路，批判以包產到戶為特徵的責任田制。廣大農民群眾支持包產到戶，一些幹部群眾因此上書黨中央，申訴“包產到戶”和“責任田”等分散經營方式的好處。⁷⁰ 農民的意願與呼聲使中央對包產到戶的批判和糾正遇到很大阻力。⁷¹

此時，中央上層也出現分歧。劉少奇、鄧子恢和鄧小平等人支持包產到戶。毛澤東卻認為，包產到戶是破壞集體所有制，涉及實行無產階級專政還是實行資產階級專政、走社會主義道路還是走資本主義道路的問題。批評支持包產到戶是代表富裕中農的要求，甚至是站在地主、富農、資產階級的立場上反對社會主義。此後還進而提出階級鬥爭要年年講，月月講，天天講。毛澤東的態度對於中央的政策具有決定性作用，使中央高層一邊倒，並強制廢止了包產到戶。

20世紀50年代到70年代中共中央的農村經濟政策與農村制度設計是中國共產黨意識形態的行為選擇，與中國共產黨強調走社會主義道路，為此要實行較高程度的公有制的總路線相一致。人民公社時期，中國農村的經濟政策與制度變遷表明：國家在更大範圍內、更快地實現著公有制對私有制的追逐，並最終替代了私有制。

3.3.3 “文化大革命”至1978年改革開放前的農村政策

20世紀60年代以後，階級鬥爭理論進一步升級，“左”傾思想進而膨脹，表現為各地農村搞並隊、大隊核算和聯隊核算。1966年“文化大革命”開始，“左傾”路線發展到頂點，中央重新強調以高程度的公有化去促進生產力的發展。在1975年的“農業學大寨”運動中，重新強調以生產大隊為基本核算單位。⁷² 同年10月，華國鋒⁷³ 在全國農業學大寨會議上強調，“在條件成熟的時候，將逐步向以大隊乃至以公社為基本核算單位的所有制過渡。在更遠的將來，人民公社還要由集體所有制向全民所有制過渡，再由社會主義的全民所有制向共產主義的全民所有制過渡”。⁷⁴ 1977年2月，中央下達通知，“實現基

本核算單位由生產隊向大隊的過渡”，“進一步發揮人民公社‘一大二公’的優越性”。“左”的傾向在文化大革命中發展到極致。

3.4 人民公社時期的政策結果及分析評價

人民公社時期中國農村的土地政策與制度安排反映出種種經濟與政治問題，具體表現如下。

3.4.1 經濟方面

(1) 工占農利

從1949年到1978年改革開放之前，中國國家經濟的發展模式為：以農業合作社和人民公社為制度保障的“工占農利”的資本原始積累方式。即通過農業合作社和人民公社的制度安排，“剝奪”農村經濟以獲取國家工業化所需要的資金、原材料和勞動力。農村人民公社期間，中國農村為工業提供了約5400多億元的資金，年均高達210多億元，平均每名農村勞力每年向國家提供的資金達80餘元（見表6）。⁷⁵

(2) 農村經濟發展停滯

人民公社時期農村呈現“無發展的增長”⁷⁶ 狀況。農民收入低下，農業勞動生產率處於停滯狀態。

人民公社時期，隨著人口的增加，土地需求的壓力日益突出。從1958年到1982年，中國人口由6.6億增至10.2億，增長比例約為55%。同期，鄉村人口也由5.53億增至8.04億，增長比例約45%。然而同期耕地面積增量甚微，農作物的播種面積還略有減少。1958年全國播種總面積為22.8億畝，到1982年降為21.7億畝；同期糧食的播種面積由19.14億畝降至17.02億畝，減少了近12%。人口的膨脹和播種面積的減少，使同期人均佔有耕地由3.45畝減為2.14畝，減少了38%（見表7）。⁷⁷ 按照各國經濟發展的一般規律，解決上述難題的重要途徑之一，是把大量的農業剩餘勞力轉移到其他行業中去。然而，人民公社制度卻把幾乎全部農村剩餘勞動力都牢牢地限制在耕地上，此期間增加的數億農村人口受到

農業學大寨。農業出版社，1975年，第20頁。

⁷⁵ 辛逸。試論人民公社的歷史地位。《當代中國史研究》，2001年第3期。

⁷⁶ 黃宗智。長江三角洲小農家庭與鄉村發展。中華書局，2000年，第77頁。

⁷⁷ 中華人民共和國農業部計劃司編：《中國農村經濟統計大全》（1949—1986），農業出版社，1989年，第130頁至131頁。轉引自辛逸：“試論人民公社的歷史地位”。

⁷⁰ 同上書，第161頁至164頁。

⁷¹ 《大論爭——建國以來重要論爭實錄》（中），第159頁。

⁷² <http://www.bwsk.com/js/w/wusi/cygm/044.htm>

⁷³ 華國鋒1975年任國務院副總理。

⁷⁴ 華國鋒。全黨動員，大辦農業，為普及大寨縣而奮鬥。

嚴格控制，不允許有絲毫的流動。

這一時期，農業生產以種植業為主，種植業又以糧食為主。農村勞動力密集，生產方式僵化，致使勞動生產率增長停滯甚至逐年下降。在 20 世紀 60 年代中期後的十幾年間，主要農產品的單位日產量基本上沒有變化，有些產品甚至還有所下降（見表 8）。農業勞動生產率的低下使農民的生活水準長期停滯不前。1957 年至 1977 年，中國農民人均年收入從 40.5 元增加到 64.98 元，平均每人每年只增加 1.2 元；同期人

均佔用的糧食每人每年只增加 1 市斤。⁷⁸

人民公社制度嚴重抑制了農民的生產自主性和積極性。政社合一的管理體制，缺乏激勵的近乎平均主義的分配制度，壟斷的農副產品統購統銷制度，過於集中的生產和勞動經營管理制度，以及對農民擇業、遷徙等方面的超經濟控制等等，嚴重窒息了農村基層組織和農民的生產積極性，妨礙了生產要素的有效配置，對農村經濟的發展產生了極大的負面影響。人民公社時期的 20 多年中，貧窮與落後成為中國農村社會的基本特徵。

3.4.2 政治與行政方面

(1) 權力高度集中

人民公社時期實行“政社合一”體制，權力高度集中。公社實行統一領導，分級管理。公社管理委員會行使行政權力，運用行政手段下達生產任務，推行農村中的各種社會制度。基層黨組織擁有公共資源的支配權，公社黨委和生產大隊黨支部成為權力的實際執掌者。這種無所不能、無所不包的“政社合一”體制，反映出結構與功能上的缺陷和障礙，難以適應基層鄉村變化的需求，也無法進行有效的治理。

(2) 對農民個體實施嚴格控制

人民公社時期國家通過公社將個體農民組織起來，並在經濟、政治和意識形態方面加以控制。

首先是對農民的經濟生活加以控制。農民的經濟生活以生產隊為單位進行，生產隊成為農民獲取基本生活資料的來源。生產隊、生產大隊乃至公社通過相對嚴格的勞動紀律，對農民加以控制。其次是對農民的政治生活加以控制，即在控制農民經濟生活的基礎上，進行意識形態的灌

輸，加以政治上的控制。人民公社時期，生產隊和生產大隊既是經濟單位，也是政治單位。公社、生產大隊和生產隊向社員進行集體主義

義價值觀教育，以保證集體生產的順利進行。對於違反規章制度的社員，除了予以經濟上的制裁，還運用政治手段（如召開社員大會進行批判鬥爭等手段）加以制裁，以維護公社體制的運轉。

3.4.3 綜合評價

人民公社是農業合作化政策的發展和延續，這一時期中國農村的土地政策與制度安排具有極大的強制性。人民公社所體現出的經濟制度與政治制度的實質是進一步強調產權公有，且產權歸屬的單位層次有所提高。人民公社高度集體化和計畫化的生產經營方式人為地剝奪了農民個體的功能，使農民的生產自主性喪失殆盡。極端平均主義的分配方式侵害了農民自身的利益，嚴重挫傷了農民的生產積極性，導致生產績效低下。權力高度集中的政治與經濟體制，使農民受到嚴格的、全方位的管束。農民被束縛在土地上，不得從事農業以外的事情，造成農村勞動力密集和生產率低下的狀況，從而使中國農村經濟長期處於低靡狀態。從社會發展的角度看，這種極度僵化的政治與經濟體制妨礙了農村社會的正常分化和農業人口的適度流動，造成農村人口階層變遷和農村社會發展的遲滯，加劇了城鄉的分隔。

4. 結語

從 1950 年至 1978 年，中國農村的發展經歷了一段曲折的路程，國家制定的土地政策在總體上反映為通過強制手段實現農村的制度化變遷，即先從土地地主所有變為土地農民所有，繼而由產權私有轉變為產權公有。由通過土地改革實現的“耕者有其田”變為合作化時期的“合夥平產”，最終在人民公社時期發展為“一大二公”。在此種經濟制度的變遷中，政治因素居於主導地位，成為制度變遷的主導原因。然而這種在短時間內的急風暴雨似的制度化變遷違反了經濟發展的客觀規律，也違背了廣大農民的利益要求。這種違背客觀規律的政策導向和由此而引發的制度化變遷帶來了種種不良後果，使中國農村在相當長的歷史時期中經濟增長水準低，使廣大

⁷⁸ 黃道霞：“取消人民公社的前前后后”，載於《中共黨史資料》，第 67 期，第 73 頁。轉引自辛逸“試論人民公社的歷史地位”。

農民長時期生活於貧困之中。

1950年至1978年中國農村的發展經歷給我們的啟示是：首先，經濟發展必須符合客觀規律，國家政府的政治與政策導向必須與社會的現實要求相一致，與社會的經濟發展規律相一致，而不是相違背。政府的政治與政策導向一旦違背客觀規律，使經濟發展政策不適當地受到意識形態的左右，必然在實踐中導致不良的、甚至是惡劣的後果。

其次，歷史表明，中國農村的經濟發展模式應該建立在農民自願的基礎之上，成為農民自身的選擇。農民是中國農村經濟發展的主體，他們應該享有選擇自己發展道路的權利。而不是由政府通過行政命令的方式去對農村的經濟發展予以強制性干預。人民公社期間中國農村不斷自發地出現“包產到戶”的現象，反映了農民自主發展的強烈願望。

事實表明，農村勞動者生產積極性的高低對於農村經濟的發展具有決定性作用。農村的土地制度、經營管理制度和分配制度的安排應以符合農民的基本利益為前提，如此才能有效地調動廣大農民的生產積極性，從而提高生產效率。人民公社期間“政社合一”的政治兼經濟的組織形式，無法充分體現農民自身的利益，平均主義的分配方式使農民的利益進一步受損，導致了生產無效率，最終造成中國農村生產力水準和農民收入水準長期低下的狀況。

1976年“文化大革命”結束後，中國共產黨對中國農村經濟的發展狀況、對此前政府的農村土地政策和政府對農村所進行的制度性安排進行了反思，總結了經驗和教訓，從意識形態上進行了調整，對農村政策進行了根本性變更。伴隨著國家的政治與經濟體制改革，中國農村的政治和經濟發展也進入了一個嶄新的時期。

參考文獻

- [1] 薄一波. 若干重大決策與事件的回顧(上、下). 北京:中共中央黨校出版社, 1991年.
- [2] 陳光金. 中國鄉村現代化的回顧與前瞻. 長沙: 湖南出版社, 1996年.
- [3] 程同順. 當代中國農村政治發展研究. 天津: 天津人民出版社, 2000年.
- [4] 叢進. 曲折發展的歲月. 鄭州: 河南人民出版社, 1989年.
- [5] 寶永記主編. 起點——中國農村改革發端紀實. 合肥: 安徽教育出版社, 1997年.
- [6] 費正清等主編. 劍橋中華人民共和國史(1966—1982). 金光耀等譯. 上海: 上海人民出版社, 1992年.
- [7] 郭德宏. 中國近代農民土地問題研究. 青島青島出版社, 1993年.
- [8] 黃宗智(美). 長江三角洲小農家庭與鄉村發展. 北京: 中華書局, 2000年.
- [9] 姜華宣, 張蔚萍等主編. 中國共產黨重要會議紀事. 北京: 中央文獻出版社, 2001年.
- [10] 蘭比爾·沃拉(美). 中國: 前現代化的陣痛——1800年至今的歷史回顧. 周裕波譯, 瀋陽: 遼寧人民出版社, 1989.
- [11] 李成貴. 中國農業政策——理論框架與應用分析. 北京: 社會科學文獻出版社, 1999年.
- [12] 李豔編著. 再生中國——中共十一屆三中全會的前前後後(上、下). 北京: 中共黨史出版社, 1998年.
- [13] 林毅夫. 制度·技術與中國農業發展. 上海: 生活·讀書·新知三聯書店上海分店, 1992年.
- [14] 林蘊暉, 範守信、張弓. 凱歌行進的時期. 河南人民出版社, 1989年.
- [15] 林蘊暉, 顧訓中. 人民公社狂想曲. 鄭州: 河南人民出版社, 1995年.
- [16] 劉少奇. 劉少奇選集. 北京: 人民出版社, 1985年.
- [17] 劉少奇. 建國以來劉少奇文稿(第一冊). 北京: 中央文獻出版社, 1998年.
- [18] 劉勇, 高化民主編. 大論爭——建國以來重要論爭實錄(上、中、下). 珠海: 珠海人民出版社, 2001年.
- [19] 毛澤東. 毛澤東選集(第五卷). 北京: 人民出版社, 1977年.
- [20] 農業學大寨(專輯). 北京: 農業出版社編輯出版, 1975年.
- [21] 歐遠方. 安徽包乾到戶研究. 合肥: 安徽人民出版社, 1982年.
- [22] 王年一. 大動亂的時代. 鄭州: 河南人民出版社, 1988年.
- [23] 徐勇. 包產到戶沉浮錄. 珠海出版社, 1998年.
- [24] 苑書義, 董叢林. 近代中國小農經濟的變遷. 北京: 人民出版社, 2001年.

- [25]張朝尊主編. **中國社會主義土地經濟問題**. 北京: 中國人民大學出版社, 1991年.
- [26]張紅宇. **中國農村的土地制度變遷**. 中國農業出版社, 2002年.
- [27]張樹軍, 齊生主編. **中國共產黨八十年重大會議實錄** (上、下). 湖南: 湖南人民出版社, 2001年.
- [28]中央黨校. **中國幹黨政部論壇**. 編輯部編. **50年執政啓示錄**. 哈爾濱: 黑龍江人民出版社, 2000年.
- [29]中共中央黨校黨史教研室選編. **中共黨史參考資料** (八). 北京: 人民出版社, 1980年.
- [30]中共中央文獻研究室編. **關於建國以來黨的若干歷史問題的決議注釋本**. 北京: 人民出版社, 1983年.
- [31]中共中央文獻研究室編. **建國以來重要文獻選編** (1—20). 北京: 中央文獻出版社, 1991至1998年.
- [32]中共中央文獻研究室注釋組編. **老一代革命家著作注釋選**. 北京: 中央文獻出版社, 1989年.
- [33]朱佳木主編. **陳雲和他的事業——陳雲生平與思想研討會論文集** (上、下). 北京: 中央文獻出版社, 1996年.
- [34]朱玉湘. **中國近代農民問題與農村社會**. 山東大學出版社, 1997年.
- [35]陳廷煊. **農業合作化歷史回顧**. **當代中國史研究**, 1995年第4期.
- [36]馮開文. **從土地改革轉入農業合作化的制度變遷機理分析——對有關幾種觀點的評析**. **中國農史**, 1999年第3期.
- [37]焦金波. **統購統銷: 中國工業化資本積累的主要形式**. **南都學壇**(人文社會科學學報), 第22卷第6期.
- [38]柳建輝. **人民公社所有制關係的變化**. **中共中央黨校學報**, 1997年第3期.
- [39]曙初. **‘大躍進’前後毛澤東的調查研究活動**. **湖南黨史**, 1994年第3期.
- [40]塗文濤. **對人民公社化的理論與實踐的反思**. **毛澤東思想研究**, 2001年第3期.
- [41]魏震銘. **試論60年代初農村人民公社經濟體制的調整及其歷史地位**. **遼寧教育學院學報**, 1998年第3期.
- [42]吳毅. **人民公社時期農村政治穩定形態及其效應——對影響中國現代化進程一項因素的分析**. **天津社會科學**, 1997年第5期.
- [43]謝志巋. **論人民公社體制的組織意義**. **學術界**, 1999年第6期.
- [44]辛逸. **試論人民公社的歷史地位**. **當代中國史研究**, 2001年第3期.
- [45]許建文. **我國農業合作化中的四次爭論**. **四川師範大學學報**(社會科學版), 2001年3月.
- [46]張壽春. **人民公社化運動及人民公社問題研究綜述**. **當代中國史研究**, 1993年第3期.

作者簡介:

①Tan Rong (譚融), Zhou Enlai School of Government, Nankai University, 300071, P. R. China

②Gao Huake (高華柯), Zhou Enlai School of Government, Nankai University Tianjin, 300071, P. R. China

③Cui Jie(崔婕), Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin, 300071, P. R. China