

# “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

周 飞 舟

**Abstract:** This paper is aimed to explain the huge famine from 1959 to 1961. The literature on this topic paid much attention to the “trigger” mechanism rather than the persistency of the famine. Obviously we should explore why the famine lasted so long and I try to provide an answer by observing the grain distribution system and the behavior of provincial governments. I find that the provincial governments in those heavy-stricken areas behaved confusingly. On one hand, they re-sold large amount of grain to relieve the famine inside the provinces; on the other hand, they transferred grains outside to “help” other provinces. What made the situation worse was that the grain resale could be hardly delivered to the victims in time. The lagged relief was due to the planning grain distribution system which reacted slowly to the famine and actually collapsed during the famine period.

## 导 论

1959—1961年,在中国历史文献中通常被称为“三年自然灾害”或“严重困难”时期<sup>①</sup>,也是国外一些文献中提到的“灾荒”时期。在此三年期间中国大陆各地普遍发生了粮食供应紧张的状况,有些地区因此导致了人口的非正常死亡。从现存的历史文献来看,我们可以判断灾荒自1959年春就开始了,有些地区自1958年冬就出现了粮食紧张状况。<sup>②</sup>如果从国家统计局20世纪80年代中期颁行的人口统计资料来看,1959—1961年这三个年份的死亡率明显高于其他年份。<sup>③</sup>

这次灾荒除了规模巨大之外,还有两个特点值得注意。首先就是灾荒的起因一直模糊不明,聚讼纷纭。以前的认识是主要由于“自然灾害”引起,近年来有学者提出灾荒的起因是多方面的,除了自然因素外,还有经济的、政治的因素起作用。国外的学者付出较大努力去寻找导致灾荒的主因,但结果也是莫衷一是。其次是这次灾荒持续的时间之长,较为罕见。历史上只有由大规模瘟疫、战争导致的灾荒才持续时间比较长。由于粮食短缺而导致的灾荒,通常可由政府救荒,在一两年内控制灾情。粮食灾荒持续三年,说明政府在救荒过程中反应不够迅速。

1984年,托马斯·波恩斯坦(Thomas Bernstein)在《理论与社会》杂志上发表了一篇名为《斯大林主义、灾荒和中国农民:大跃进期间的粮食征购》的文章。文章中,波恩斯坦对比了前苏联20世纪30年代初和中国50年代末发生的灾荒,认为与苏共相比,由于中国革命“农村包围城市”的特点,中国共产党和农

① 中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》:“我国国民经济在1959年到1961年发生严重困难,国家和人们遭到重大损失。”

② 河北昌黎县:“……一日三顿稀饭(施各庄段店等)难以支持劳动,也影响干劲。据谈最严重者为乐亭县,每日只能供半斤粮,现在吃白薯秧的叶子,有些人到果乡公社的地方拣白薯干”(1959.4.13);河北省:“目前我省粮食局势相当紧张,有30多个县闹缺粮,严重的十个县。”(1959.5.3);广东省:“个别地方(如崖县、南雄、罗定、钦县等)因工作疏忽,饿肿了一些人(据不完全统计是10930人,其中已死134人),但绝大多数是在4月以前发生的”(1959.4.28)。(以上见国家农业委员会办公厅编,《农业集体化重要文件汇编》)。

③ 一些外国学者根据中国官方人口统计资料推算,1958—1961年“非正常死亡”的人数在1500—3000万之间(Ashton et al., 1984; Banister, 1987)。

民的关系更为密切,所以农村的灾荒不能用政府蓄意剥夺农民剩余来解释。通过对50年代末中国粮食统购统销政策的考察,波恩斯坦提出了一个问题:为何中国政府在农村粮食状况紧张的情况下仍然实行高征购的政策?按照他的看法,政府对农民生活一直甚为关注,救荒尤恐不及,何以会出现这种情况?波恩斯坦的这个问题实际上是个灾荒反应和救助的问题:政府救荒行动较慢,是因为不知实情吗?灾荒规模如此之大,怎么可能不知道?但是如果知道,又为何不作出反应?

笔者在本文中试图回答这些问题。以往的研究将注意力主要放在中央政府的反应上,比较注意大的政治事件,尤其是1959年夏天的庐山会议对历史发展的影响。但是我认为,研究政府的反应和采取的措施将眼光仅仅局限于中央政府是远远不够的。在灾荒时期,中国各省间的死亡率不但有着极大的差异,而且省级政府的行为决策也对灾荒的严重程度和肆虐时间有着极大的影响。我们即使回答了中央政府是否知情的问题,也难以解释这种省际间的巨大差异。因此,本文将利用省级的粮食分配数据和一些历史性的文字材料,主要从省级政府而非中央政府的角度来考察他们对灾荒的反应和救助。根据对省级历史数据的分析结果,我发现,省级政府不但在很大程度上知道灾荒的实情,而且作出了积极的反应,只是由于许多省级政府不肯向中央求援,或者即使求援也已为时太晚。再者,由于统购统销体制造成的省际和省内粮食销售和调拨能力上的局限也使得对灾荒的救援效果不大。

### 现有的解释和进一步的问题

现有的研究集中于寻找灾荒的起因。传统的解释是“自然灾害”,但是这个解释并不完备。实际上,中国共产党内的一些高层人士也认为此次灾荒人为的因素非常重要,在1962年召开的“七千人大会”上,刘少奇也提出了著名的“三分天灾、七分人祸”的说法<sup>①</sup>(薄一波,1993;李锐,1999)。那么人为的因素又有哪些呢?

林毅夫的解释是农业生产制度的崩溃。他构建了一个博弈论模型,论证人民公社制度因为取消了“退出权”(自由退社的权利)而使得社员竞相消极怠工,最终导致农业生产率和粮食生产的迅速下降(Lin, 1990)。另外,布拉莫尔认为是直接的相关农业政策导致了灾荒的出现。据他对四川省的研究,1959年与上年相比,粮食播种面积急剧下降,这直接导致了粮食供应总量的不足(布拉莫尔,1995)。这两种解释均是基于传统的解释灾荒的视角,即食物短缺或供应不足(food availability decline, FAD)。

近年来新出现的一种解释其根据是当时一种特殊的粮食消费机制——1958、1959年遍及全国的“公共食堂”制度。当时由于党的号召,全国各地农村普遍办起了以生产队为单位的“公共食堂”。社员自家都取消了炉灶而在食堂吃饭。有些地方提倡“吃饭不要钱”,鼓励社员“放开肚皮吃饭、鼓足干劲生产”,造成了粮食浪费的现象(赵发生,1988)。一种新的解释认为,在食堂这种“公共产权”的制度下,人人都会“敞开肚皮”乱吃,结果“寅吃卯粮”而造成灾荒(Chang & Wen, 1997; Yang, 1986)。这种解释虽然观点鲜明,而且也是针对1958、1959年的灾荒而言,但证据却颇为不足(龚启圣,1998)。同时,从当时的报道来看,“敞开肚皮”的食堂只是少数,大部分地区采取的是“按人定量”或者“凭票吃饭”的做法。

以上这些集中于粮食生产和消费的解释有两个缺陷。首先,这些说法是就全国情况笼统而论,对于各省死亡率差异极大的事实没有给予足够的重视。其次,如果问题都是出在粮食的生产环节上,那么如何解释1959年春天和有些省在1958年冬就开始的灾荒?1958年粮食在各省普遍获得丰收,生产激励机制和粮食播种面积下降对生产的影响至少要到1959年夏收时才能反映出来;而且分省的粮食数据表明,粮食总产越高的省份灾荒反而越严重(Lin & Yang, 2000)。这些现象都告诉我们还要将注意力集中到粮食的分配而非生产机制上(Walker, 1984)。所以一些学者认为,灾荒主要是征购“过头粮”——即政府从农民手中征购走过多的粮食——造成的过高的粮食征购率造成的(Bernstein, 1984; Kung & Lin,

<sup>①</sup> 刘少奇的原话:“这里提出一个问题,这几年发生的问题,到底主要是由于天灾呢,还是由于我们工作中间的缺点和错误呢?湖南农民有一句话,他们说:三分天灾,七分人祸……总起来,是不是可以这样讲:从全国范围来讲,有些地方,天灾是主要原因,但这恐怕不是大多数;在大多数地方,我们工作中间的缺点错误是主要原因(引自薄一波,1993:1023)。”

2002)。此观点最早由波恩斯坦提出,但是他没有提供相应的数据,其结论只是参照前苏联 30 年代的灾荒推断的。有分省数据分析的见龚启圣和林毅夫的文章(Kung & Lin, 2002),该文说明了 1958、1959、1960 年连续三年过高的粮食征购是造成灾荒的最为显著的原因。

但是,“过头粮”的观点在解释了灾荒的起因之后,随即带来了另一个问题,即政府为何在灾荒已经大规模发生的时候仍然坚持高征购?从征购粮的情况来看,各省在灾荒最为严重的两年——1959、1960 年,粮食征购率却达到了历史最高点。这个令人迷惑的现象使我们不得不将注意力转移到政府对灾荒的反应和采取的措施上来。中央和各省为何对粮食紧张的情况没有反应或者反应迟钝?是毫不知情还是有意隐瞒?

## 反常的征购率和粮食分配体制

如果我们计算在灾荒时期全国的平均死亡率和粮食征购率就会发现,死亡率高峰是在 1959 年和 1960 年,而同时粮食征购率也达到了历史最高点(详见表 1)。这不禁使人得出中央及各省对灾荒毫不知情或反应迟钝的看法。那么,会不会各省之间的征购率差异比较大呢?也就是说,虽然总的来说,中央反应迟钝,但各省会不会因自己省内死亡率的变化而对征购率有所调整呢?

表 1 1959—1961 年各省的平均死亡率和平均征购率

年份	平均死亡率	平均征购率(%)
1959	14.86	40.63
1960	26.58	35.58
1961	13.57	28.41

表 2 灾荒时期(1959—1960 年)各省的平均死亡率和征购率

变化率*	平均值%	标准差
死亡变化率	19.83	68.67
征购变化率	0.36	28.91

要回答这个问题,一个粗略的办法是看 1960 年的征购率在各省是否因 1959 年的死亡率升高而下降<sup>①</sup>,计算方法如下:

$$\text{死亡变化率} = [(1960 \text{ 年死亡率} - 1959 \text{ 年死亡率}) / 1959 \text{ 年死亡率}] \times 100\%$$

$$\text{征购变化率} = [(1960 \text{ 年征购率} - 1959 \text{ 年征购率}) / 1959 \text{ 年征购率}] \times 100\%$$

我们将所有省份(新疆、西藏和台湾除外)包括在内,算出了全国平均的死亡变化率和征购变化率以及这两个指标的标准差,见表 2。

从表 2 中可以看出,1959—1960 年全国的死亡变化率较大,省际差异也很大(标准差为 68.67),但相比之下,征购率的平均变化率只有 0.36%,标准差也相对较小(28.91)。这说明,与死亡率的变化不同,各省的征购率在 1959 年和 1960 年间几乎没有出现明显的变化。换句话说,虽然有的省灾荒严重,有的省灾荒较轻,但农民的粮食征购率对这种差异没有什么反应,还是一律进行高征购。由此我们可以得出不但中央而且各省也对灾荒的情况反应迟钝的看法。但是这个看法是否站得住脚呢?中央知道情况较晚可以理解,但省级政府也不知情吗?

要回答这个问题,我们首先要看粮食的征购率受什么因素的影响,将它用作反映省级政府是否知情的指标是否恰当。从 1953 年开始,我国政府决定对粮食和油料实行国家计划收购和计划销售的政策,限制并逐步取消粮食市场,这主要是学习前苏联的经验,力图稳定粮食供应以加速工业化的政策(薄一波,1993;陈吉元,1993)。一般说来,征购率是根据各地方农业社(或生产队)的估计产量、三留(种子、饲料、口粮)标准和城市人口的消费量计算出来的,在这三个变量中,中央对全国各地的人均口粮标准(包括城市和农村)都有明确的指示和规定的范围<sup>②</sup>,所以决定各地征购率的主要因素实际上是农业的估计产量,这在 1955 年以后被称为“定产”,是统购统销工作的首要任务,农业人均定产较高的省份征购率也相对较高。所以在一般情况下,一个省的征购率反过来也能反映出一个省的粮食生产水平。

① 1959 年和 1960 年是灾荒的两个高峰期,这个时期的变化率最有代表性。

② 见《中华人民共和国国务院关于粮食统购统销的补充规定》,1957 年 10 月 11 日。

前面介绍过,各省的征购计划是在上一年秋后或本年年初作出的。而1958年秋后正是全国浮夸风刮得最盛之时,各地都在放高产卫星、创世界纪录,粮食“定产”变成了一项政治工作,成为衡量地方干部是否“右倾”的重要标准。我们可以看到许多历史材料讲述在各级地方干部中,下级怎样受到上级的压力而不得不虚报产量的事实(Becker, 1998; 楚汉, 1996; Bernstein, 1984)。1959年秋后恰值“庐山会议”之后在全国掀起“反右倾”运动,产量和征购计划都成为衡量是否“右倾”的政治标准(李锐, 1999)。各省的领导都没有胆量冒被扣上“右倾”帽子的危险。在这种形势之下,计划一旦作出,是否能够完成就成为衡量干部是否称职的重要标准,这就是1959、1960年秋有些地方无视灾荒情况严重,仍然强迫农民交粮<sup>①</sup>的重要原因。由此看来,省级政府很难对本省真实的粮食生产和消费状况作出比较准确的估计(Walker, 1984: 46—57),以致于常常出现有的地方征了“过头粮”,而有些地区征得不足,要花费大量的人力物力来“纠偏”(福建省地方志编纂委员会, 1993)。而且,征购计划一旦作出,在当时的政治风气下,除非出现全国瞩目的受灾减产,就都只能超额完成,而不能完不成任务,否则省内决策领导就会被中央或省内政敌扣上“右倾”或“地方主义”的帽子。因此,在灾荒时期,全国普遍的高征购率是由浮夸风和高估产决定的,高估产导致的高征购势必不可避免(赵发生, 1988)。这样一来,征购率能够随本省灾荒的情况而变化的余地实际上非常之小。所以我们如果只考察征购率,就很难看出各省的变化从而得出各省没有反应或反应迟钝的结论。要考察各省的反应,只能从粮食工作的其他两大环节——粮食销售和省际粮食调拨入手。

省内征购上来的粮食首先要以计划统销价格以人定量的形式销售给省内的城市居民,这叫做城市统销。另外对于受灾的农村地区、以种植经济作物为主的地区和偏远的海岛、山区还要销售一部分粮食,称之为农村统销,由于是返回农村销售,所以又有些地区叫做返销粮。<sup>②</sup>返销粮的数量主要随当年经济作物的种植面积和受灾情况而变化,一般发放高峰是在春季青黄不接之时。城市统销的部分有分配上的优先权(urban bias),这是由于中国优先实行工业化的整体发展战略所致,所以这部分变化的余地很小。而省级政府对于农村返销的部分则有较大的决定权,能够根据各地受灾的情况作出反应。

粮食统销和粮食征购一样,在统购统销初期是由国家统一严格控制的,但是到1958年,中央对粮食购销制度实行了改革,即推行“购销差额管理、调拨包干”的办法,只关注各省的购销余额,将粮食的具体征购量和销售量向各省放权(赵发生, 1988: 124—125)。由于征购受到全国政治气氛的影响,所以省级政府和粮食部门真正能够有较大决定权的实际是统销尤其是农村返销粮部分。<sup>③</sup>我们由这种分析可以期望从返销粮的变化上来检视省级政府对省内粮食余缺状况的反应。

征购上来的粮食在统销之后,剩下的部分就归入本省的粮库。为了平衡各大行政区的粮食消费状况并防止各大区自立山头,中央政府规定自己对各大区的征购粮食剩余有统一的调拨权以在全国范围内调剂余缺。在1958年调拨包干实行之后,中央实际上加强了对调拨的控制,调拨计划由落实到大区变为落实到各省。到1959年由于粮食状况趋于紧张,中央不仅直接控制各省的年度调拨计划,而且开始下达安排每个季度的调拨计划。1960年,许多月度调拨计划也由中央直接控制(赵发生, 1988: 120—121)。<sup>④</sup>

由上可知,虽然中央规定在计划性的统购统销体制下自己拥有对所有统购粮完全的决定权,但在实际运作过程中,中央有能力加以关注的只是粮食征购的数字和执行情况,这是各省之间征购率差异较小的原因;另外,对于省际的粮食调拨,随着粮食购销状况的日趋紧张,中央也越来越严密地加以控制。对于粮食返销,由于中央只是关注购销余额和调拨包干的情况,省级政府可以动用自己的粮食库存来加大

① 河南信阳地区曾发生将地方干部和一些农民吊打逼粮的情况,一些人被打死(国家农业委员会办公厅编, 1981)。

② 有些省份的粮食志中只将返销到灾区的统销粮叫做返销粮,而其他的经济作物区等则不称为返销粮,叫法不太统一。本文为计算方便,统统将农村统销粮称为返销粮。

③ 虽然从表面看来,只要中央决定了余额和征购量,销售量也同时被决定,其实在实际的执行过程中,省级政府可以通过挖自己库存的办法来实际上增加返销量或应付中央的调拨任务。1960年全国就有11个省份通过挖库存的方式来完成或部分完成中央的调拨任务(赵发生, 1988: 121—122)。

④ 1961年,周恩来总理亲自设计了一张《中央粮食调拨计划表》,统一指挥各省的调拨计划(赵发生, 1988: 121)。

返销量。我们就此找到对于省内粮食余缺状况比较敏感的指标。

### 省级政府对灾荒的反应

(一)省内返销。省内返销是本省政府对省内灾荒、灾害以及其他原因造成的缺粮地区的粮食回销。在保证本省城市居民的口粮供应和国家粮食调拨、出口任务的前提下,省级政府对本省内返销粮的数量和地区的发放拥有较大的决定权,可以说硬性政治任务的压力比较小,因此反映在年变化的变化上就比较大。像前面考察死亡率和征购率的关系一样,笔者作出了各省平均的返销率和调拨率在 1959—1960 年间的变化情况,见表 3。

表 3 灾荒时期(1959—1960 年)各省的

平均返销率和调拨率

变化率	平均值(%)	标准差
死亡变化率	19.83	68.67
返销变化率	19.91	206.86
调拨变化率	-12.60	324.55

非常明显,在灾荒时期,人均返销的平均变化幅度为 19.91%,几与死亡的平均变化幅度相同,标准差则高达 206.86,说明省与省之间的决策差别非常之大。这个线索告诉我们省级政府采取了救助行动,但是要确定这一点,我们还要进一步回答一个问题,即决定加大返销量的是否都是那些缺粮省,而决定不销或少销的是否都是那些

些余粮省呢?

我们假设灾荒时期省级政府对灾荒情况毫不知情或不作反应,那么返销粮的数量和本省的死亡率应该没有显著的关系。我们将各省的粮食返销和死亡率分成两个阶段来作统计分析。这两个阶段分为正常时期(1953—1958 年、1962—1966 年)和灾荒时期(1959—1961 年)。现有的研究表明,死亡率和人均粮食产量与人均征购量有显著的关系,所以我们在控制这两个变量后来观察返销粮和死亡率的关系,结果见表 4。

由表 4 可以看出,在控制了人均粮食产量和征购量之后,各省的粮食返销在正常时期和灾荒时期有显著的差别。也就是说,在灾荒的三年中,各省实际上都对灾荒作出了反应,就是增加返销粮的数量,这表现

表 4 各省的死亡率和返销粮在控制人均产量和征购量之后的净相关系数

	净相关系数	显著性(p)	控制变量	样本量
正常时期	0.02	0.42	人均产量和征购量	161
灾荒时期	0.21	0.07	人均产量和征购量	47

现为死亡率越高的省份返销粮就越多(净相关系数为+0.21);而在正常时期,返销粮的发放则与死亡率没有明显关系。这个发现推翻了我们原先的假设,即各省对灾荒毫不知情或没有反应的假设。实际情况是,死亡率越高、灾荒越严重的省份,省级政府在积极地发放返销粮救荒。为了确认这个发现,我们将 11 个灾荒严重的高死亡率省(高峰死亡率超过 20%)在灾荒时期的返销情况列在表 5 中。

表 5 高死亡率的 11 个省灾荒时期返销粮的年增长率和死亡率的关系

	1958		1959		1960		1961	
	返销粮 (千吨)	死亡率 (%)	增长率 (%)	死亡率 (%)	增长率 (%)	死亡率 (%)	增长率 (%)	死亡率 (%)
安徽	1774	12.36	-17.87	16.72	-33.5	68.58	-60.6	8.11
山东	1212	12.77	-45.5	18.14	NA	23.51	NA	18.49
河南	1265	12.69	+54.3	14.10	-42.3	39.56	-316.7	10.20
湖北	NA	9.60	NA	14.49	NA	21.22	NA	9.08
湖南	878	11.58	+35.1	12.92	-3.3	29.26	-26.9	17.48
广西	493	11.98	+20.9	17.33	-36.4	29.20	-14.5	20.37
四川	696	17.37	-79.5	19.22	+40.6	47.78	-17.9	28.01
贵州	538	15.26	-87	20.28	+1434.2	52.33	-46.9	23.27
云南	222	21.62	+18.5	17.96	+47.9	26.26	-28.3	11.84
甘肃	377	21.22	+6.1	17.38	-28.5	41.32	-28.7	11.48
青海	348	12.64	+75.9	16.29	+33.3	40.73	-30.9	11.68

表5中列出的是返销粮的年增长率和高死亡省的死亡率。可以看出,除了安徽省外,其他高死亡率的省份在1959或1960年都加大过返销粮的发放量(见表5中阴影部分),其中西南两省四川、贵州反应相对较慢,而河南、湖南、广西、云南、甘肃和青海则明显在1959年就对灾荒采取了措施。1961年的返销量的减少一方面与灾情已逐渐缓解有关,另一方面也因为各省的粮食库存已耗竭殆尽,无力再增大发放量。

(二)省际调拨。由表3可以看出,人均调拨粮的平均变化幅度为13%,标准差高达325,也就是说,各省的调拨行为的变化幅度也非常大,那么,是否那些灾荒严重的省份会积极地要求中央政府或邻省调入更多的粮食,而那些死亡率低的省份也会积极地调出粮食而帮助邻省救荒呢?

我同样将省际调出、调入粮食的数量与死亡率作净相关,并且同样分成正常和灾荒时期。结果如表6所示。

表6 各省的死亡率和调拨粮在控制人均产量和征购量之后的净相关系数

		净相关系数	显著性(p)	控制变量	样本量
正常时期	调入	-0.001	0.99	人均产量和征购量	72
	调出	-0.142	0.11	人均产量和征购量	130
灾荒时期	调入	0.106	0.32	人均产量和征购量	19
	调出	-0.77	0.32	人均产量和征购量	36

令人吃惊的是,调拨粮并没有像我们预想的那样,在灾荒时期和正常时期有显著的差别。这告诉我们,灾荒严重的省份并没有采取明显的行动向中央或邻省请求调入粮食。这种行为使人迷惑。过高的死亡率表明即使这些省份大量发放返销粮,也远远不够,那么为何不向省外请求援助呢?

根据零散的历史文献资料,我们知道许多灾荒严重的省份实际上隐瞒了本省的灾情。向中央报告要求调入粮食就等于向中央报告本省发生了严重的灾荒,这明显是那些极左省份的领导不愿干的事情。所以我们可以看到,从调拨粮上来看,有些灾荒严重的省份直到其灾荒达到高峰之际还在坚持调出粮食。见表7。

表7 死亡率最高的11省四个年度的调拨粮和死亡率

	1958		1959		1960		1961	
	调拨粮	死亡率(‰)	调拨粮	死亡率(‰)	调拨粮	死亡率(‰)	调拨粮	死亡率(‰)
安徽	-721	12.36	-462	16.72	-260	68.58	37	8.11
山东	35	12.77	-33	18.14	372	23.51	312	18.49
河南	-739	12.69	-402	14.10	46	39.56	285	10.20
湖北	-222	9.60	200	14.49	-324	21.22	108	9.08
湖南	-806	11.58	-1133	12.92	-384	29.26	-220	17.48
广西	157	11.98	307	17.33	176	29.20	87	20.37
四川	-1959	17.37	-2381	19.22	-1390	47.78	-248	28.01
贵州	-241	15.26	-348	20.28	-209	52.33	30	23.27
云南	-23	21.62	-3	17.96	-52	26.26	-128	11.84
甘肃	-151	21.22	-100	17.38	67	41.32	164	11.48
青海	66	12.64	66	16.29	66	40.73	66	11.68

我们在表7中列出了高峰死亡率超过20%的11个省份,出人意料的是,这11个省份中竟然有6个省份在其灾荒的最高峰时期还在大量调出粮食(见图阴影部分)。这6个省是华东的安徽,华中的湖北、湖南以及西南三省。据一些历史文件材料,一些灾情严重的省份,例如甘肃、山东,其灾荒情况较早为中央所知,所以可以从数据中明显看到这些省份在1960年由粮食调出省变成了粮食调入省,省委第一书记也被更换。具有讽刺意义的是,灾荒比山东更为严重的安徽省委第一书记竟然被调到山东去当第一书记“救灾”,可见其隐瞒本省灾情的本领之高,我们能够看到,安徽在1960年出现全国最高死亡率的时候还外调了26万吨粮食。西南三省也是由一著名的“左倾”人物任第一书记。我们看到西南三省无一例外地大量外调粮食而无视其全国据首的死亡率。据有关文献记载,四川在其灾荒高峰时期还坚

持调出粮食到中原地带。由于“蜀道难”，这位书记便号召全省人民展开一场“调出粮食、支援全国”的人民运粮战争，使用人力、畜力往外省运粮(Walker, 1984)。河南虽然在1960年开始由外调粮食变为粮食调入省，但是调入的粮食非常有限，当时的河南省委书记也是著名的左倾人物，毛泽东主席曾说这位省委书记比自己还要左(徐明, 1998)，对灾荒的隐瞒也极为触目惊心。在河南的信阳地区，民兵日夜把住主要路口，以防农民逃荒致使灾情泄漏(楚汉, 1996)。

至此，我们探讨了各省对灾荒的反应，发现虽然大部分省都知道灾荒的实情，并在发放返销粮救荒，但是却并没有向中央或其他省份要求调入粮食。非但如此，一些灾荒特别严重的省份还在大量的外调粮食。这主要与当时的政治形势和粮食体制有关。从我们上部分介绍的粮食统购统销体制中可以看出，省级领导无人敢冒“右倾”的危险而降低统购率，因为这是中央最为重视的头等大事。同时，虽然粮食调拨的决定权在中央，但是中央是根据地方各省的粮食余缺情况来制定调拨计划的，所以一个粮食调出省突然要求粮食调入，就等于向中央或邻省宣布自己省内发生了大的灾情，这同当时的“浮夸风”、“反右倾”的气氛格格不入，而且也和本省内的征购自相矛盾。这种决策和行为模式是当时政治形势的产物，每一层级的下级都是对上级负责，又由于缺乏司法和新闻的监督，使得上下级之间出现很高的信息成本(Sen, 1984)。这种情况极易产生类似于杨大力所讲的“效忠模式”，他就是以此来解释各省政府行为上的差异的<sup>①</sup>，关于这种模式的具体作用机制，可参见Walder(1986)、李猛等(1996)的文章。

综上，我否定了省级政府不知灾荒的假设，也同时否认省级领导是见死不救的非理性动物而不愿救荒。我发现，在不被中央知情的范围内，在保证征购率、外调粮和城市人口口粮的前提下，灾荒严重的省份大都显著增加省内的粮食返销。在粮食的统购统销体制中，省级地方政府对返销有着较大的决定权。所以我们可以理解在这种制度安排下，省级决策领导必然因中央的监管而“大购”，而在中央不太知情的情况下又不得不“大销”。有关灾荒反应的研究将政府对灾荒的反应分为三个大类，即不知、不能和不愿救荒(ignorance, incapacity, callousness)(Devereux, 1993)。既然政府不是不知，又不完全是不愿，那么灾荒没有得到及时控制，就是救助的效果不好了。这就要求我们从政府的救助能力上找原因。

### 有限的救荒能力

在表4中我们得知在灾荒时期，返销粮越多的省份死亡率越高，说明返销是对当年死亡率的一个反应。而且就人均返销粮来说，一般省份能占到人均征购量的 $1/3-1/2$ ，远远大于人均运出或运入的调拨粮(参见表8)。

表8 11省灾荒时期的农民人均征购量、调拨量和返销量 (单位: 公斤)

	1959			1960			1961		
	征购量	调拨量	返销量	征购量	调拨量	返销量	征购量	调拨量	返销量
安徽	119	-16	49	97	-10	38	63	1	15
山东	57	9	17	46	7	NA	45	2	17
河南	82	-9	44	59	1	30	26	7	18
湖北	83	7	NA	92	-12	NA	62	4	NA
湖南	118	-35	36	86	-12	37	70	-7	28
广西	93	18	34	68	10	22	58	5	19
四川	122	-38	2	107	-24	3	82	-5	3
贵州	132	-25	5	95	-15	79	59	2	42
云南	83	-0.2	16	66	-3	24	62	-8	17
甘肃	75	8	48	51	17	30	36	14	20
青海	136	34	37	107	39	48	54	42	35
平均			28.8			34.4			21.6

<sup>①</sup> 他并没有指出“效忠”行为的作用机制。杨大力只是发现党员密度越小的省份死亡率越高，而解释说，这是因为党员密度越小的省份越倾向于“效忠”中央，因为要求入党的积极分子通常比已经入党的党员更加激进和“左倾”，这导致了较高的死亡率(Yang, 1986)。

如此说来, 作为对灾荒的救助措施, 省内的返销应该对翌年的死亡率有显著的影响, 也就是说, 返销量虽然与同年度的死亡率呈正向的相关, 但是应该与翌年的死亡率呈现负向的相关。即如果一个省发放的返销粮越多, 其翌年的死亡率就越低。但是, 我按照前面做净相关的方法计算之后, 发现这二者之间并无显著的关系, 也就是说, 虽然返销粮发下去了, 但是死亡率没能降下来。这是为什么呢?

如果我们仔细考察返销量就会发现, 虽然灾荒时期返销粮占到征购量的  $1/3-1/2$ , 但是这其中不仅包括对灾区的返销, 还包括了以种植经济作物为主的地区、边远的海岛、山区等常年吃返销粮的地区, 因此我们不仅应该考察人均返销粮的绝对数量, 还应该考察灾荒时期返销粮增加的人均相对数量, 这样就可以捕捉因灾情而增加的返销粮的数量。我们来看表 9。

表 9 1959—1961 年返销粮的增减变化情况 (单位: 公斤)

	平时	1959		1960		1961	
		返销粮	差额	返销粮	差额	返销粮	差额
安徽	56	49	-7	38	-18	15	-41
山东	24	17	-7	NA	NA	17	-7
河南	26	44	+18	30	+4	18	-8
湖北	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
湖南	33	36	+3	37	+4	28	-5
广西	24	34	+10	22	-2	19	-5
四川	10	2	-8	3	-7	3	-7
贵州	26	5	-21	79	+53	42	+16
云南	13	16	+3	24	+11	17	+4
甘肃	18	48	+30	30	+12	20	+2
青海	11	37	+26	48	+37	35	+24
平均	24.1	28.8	13.3*	34.6	16.4*	21.4	11.9*

说明 \* 差额绝对值的平均数。

表 9 中列出了灾荒三年和 1954—1958 年间(表中“平时”一栏)平均返销量的差额。可以看出, 和正常时期相比, 返销粮在灾荒时期的增加或减少的绝对数量平均只有 10 多公斤。也就是说, 那些灾情严重的省份因灾荒或其他因素而调整的返销数量的变化在 10 公斤左右。虽然许多省份在积极返销, 但是返销的绝对增加量并不是很大, 这在一定程度上可以解释为何救助的效果不大。

这个解释当然远远不够。一般说来, 人均 10 公斤多的粮食已经可以供给灾民食用近一个月, 对救荒亦应显著有效。那么我们接下来要回答的是, 这 10 多公斤的粮食是否及时运到了灾民手中呢?

我认为, 对灾荒的救助效果不好, 除了返销量不够大外, 主要还是因为不够及时。救荒是时间性极为紧迫的工作, 无论返销量是多还是少, 如果不能及时运抵灾区并发放到灾民手中都统统无济于事。救荒不够及时, 主要有以下几个方面的原因。

首先就是“大购大销”造成的时间上的差距。1958、1959 年的大购是建立在高估产、浮夸风和反右倾基础上的, 在上层普遍造成了粮食足够多的假象。对基层干部来说, 虚报产量和指标已经成了工作的正常部分。河南一个县委书记的发言稿中就有这样的句子:“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……这个县城关公社社长的母亲从村里跑到公社要粮, 社长都两手空空”(楚汉, 1996, 41—42)。许多省份直到春荒高潮的 5 月份才意识到问题的严重性, 也就是说, 知道开始出现肿病、死人的情况才开始作出反应, 但是为时已晚。1959 年 10 月, 庐山会议之后, 本来各省的“纠左”和救荒变成了反右和“继续跃进”, 提出了新的高指标, 并且错误地认为农民和小队干部“瞒产藏粮”, 使得本来就没有制止的灾荒在 1960 年变得不可控制。从对灾荒的反应和救助来看, 我们仍然能看出浮夸风导致的高征购不但引发了灾荒, 而且也明显延迟了对灾荒的及时救助。

其次是粮食的统购统销体制实行以后, 粮食的价格成为国家牌价, 市场价格失灵。许多灾荒的研究者致力于找出一套科学有效的“灾荒警报系统”(Devereux, 1993), 而粮食价格在这个系统中扮演着最重



要的角色,因为价格对一个地区的粮食的供求状况最为敏感。但是,在统购统销的体制下,粮食价格是国家制定的征购价格,根本无法反映各地粮食的供需情况。在缺少价格信号的情况下,一个地区粮食的供应和需求以及在此基础上的征购和销售计划主要依靠上级干部根据估计产量、人均留粮和城市用粮来制定<sup>①</sup>,这种计划制定是根据其下级计划部门的上报数字作出的,最容易受到浮夸风和政治运动的影响而几乎完全不能反应实际情况。1958年浮夸风泛滥,粮食部门的征购计划就随着虚报的产量节节升高,根本无视也无法搞清粮食的实际供给情况。1959年的高征购是一个更为显著的例子。中央尤其是毛泽东根据广东省委书记的报告,错误地相信农民普遍瞒产藏粮,从而在全国掀起一场“反瞒产”运动。<sup>②</sup>严重的地方如河南信阳地区用吊打、批斗的办法来搜粮,被我们党的内部文件中形容为“人间地狱”(国家农业委员会办公厅编,1981)。

第三,省内粮食的“大购大销”对粮食运输体系和运输能力提出了很高的要求。灾荒时期,即使省内的粮食返销和地区间的调运也陷入一片混乱,这也是粮食难以及时到达灾民手中的一个重要原因。在实行粮食统购统销初期,由于缺乏计划经验,省内的粮食调拨经常出现人为的失误,即从一个地区调出粮食后,又向此地区调入粮食。为了避免这种人为的失误导致的浪费,运输计划的制定成为粮食工作中最重要的环节之一。以华罗庚为首的科学家倡导推行“图上作业法”,简而言之就是计划制定者在本省的地图上画出各种主要粮食作物的调拨、流动方向<sup>③</sup>(赵发生,1988)。图上作业法极其复杂,图上标明了各县的大米流出流入方向和流出流入方式,即是通过铁路、公路或是水路。另外,对于每一条流动路线,都要详细制定流动的大米数量和计划的执行时间,根据各县的产量、留粮标准、库存情况,既要达到各地间粮食的平衡,又要制定合理流向,避免重复倒运,因为在20世纪50年代,各省的交通情况和运输能力都难以适应大规模的粮食调运的要求。

实际上,这种看似科学的“图上平衡”的方式是纸上谈兵,内含极高的执行成本。在正常时期,这种“图上作业法”能达到一定的效率。但是在灾荒时期,由于信息的隔绝和浮夸风、高估产的影响,这种“走钢丝”(Walker, 1984)似的粮食体制随即陷入混乱。其中的困难在于:

(1)平衡计划中内含的各个变量除了库存情况外,基本都是预先估计数,因此这种复杂的平衡有些像空中楼阁,中看不中用。在正常年景,粮食的实际产量与估计产量差别不大时,体制的运转还可维持,但一旦某些粮食流出县受灾而需要运进粮食,整个粮食平衡计划就会被打乱;并且灾情的发生、上报以及救援都没有固定的时间,所以根本无法根据各地的受灾严重程度来制定新的平衡计划,只能“头痛医头、脚痛医脚”,哪里有可调的粮食就先调出来,哪里粮食供应出现问题就先给哪里。在这种情况下,粮食调运的大忌——重复倒运在所难免,人力物力的浪费倒在其次,有限的运输能力变得难以承受这种“救急”调运。翻检各省的粮食志,我们看到几乎所有的省份,不论其灾情严重与否,在三年困难时期,都不得不动员各厂矿、部队、企事业单位的人力物力投入省内的粮食调运,许多山区省份多用人背畜扛,其捉襟见肘可想而知。

(2)由于交通条件和运输能力的限制,大多数省份的粮食调运采用“倒运交换”的方式,即设立许多等级的粮食集并站点,将临县的粮食调入,而自己的粮食调出。这种“先挖后补”的方式虽然节省了时间,但也存在极大的风险。一旦计划中的补充粮源发生意外而难以及时运到,就会因库存空虚而发生危险。例如1958年10月底,由于粮食调拨出现意外,整个福州市的大米库存仅够供应十天(福建省地方志编纂委员会,1993:162),这种情况在三年困难时期极为普遍。同时这种“倒运交换”的方式在地区间存在极高的协调成本。正如前文所述,在这种粮食购销体制下,地方领导的决策对一方水土的生存极为重要。领导极左而拼命外调粮食固然可怕,但如果领导采取地方保护主义而拒绝外调粮食,其相邻地区

① 《中央人民政府政务院关于实行粮食计划收购和计划供应的命令》第三条:“……省、专、县三级控制数字(计划收购和计划供应的控制数字),由其上一级政府规定”。

② 实际上,只要在一定程度上受1958年浮夸风的影响,就很难接受1959年灾荒的事实。毛泽东内心就有这种疑虑。而赵紫阳的报告为毛提供了一种解释(Becker, 1996)。

③ 由于“图上作业法”复杂而难以掌握,已经成为许多粮食学校的必修课程。

的缺粮区就难以渡过灾荒。地区间的催调、拖延以至于四处求援终无结果的情况在灾荒时期屡见不鲜。

综上所述, 我们看到, 权力集中的统购统销的粮食分配制度不但无法探明粮食在地区间真正的供需状况, 而且越是在灾荒来临时, 越是会因为其内含的协调和执行成本而陷入混乱。我们看到, 浮夸风导致的“大购大销”严重增加了运输体系的负担, 使得其本来就极为脆弱的应变能力在突然的灾荒面前几乎瘫痪。

## 结 论

在对世界各地灾荒的研究中, 以森为代表的一批学者将对灾荒的解释由比较传统的食物供应的视角(FAD)转为注意食物的分配体制, 由此开辟了解释灾荒的新天地(Sen, 1986; Dreze & Sen, 1987)。但是大部分学者使用的“粮食获得权利”的概念只是适用于市场经济体制, 对于社会主义计划经济体制下的食物分配尤其是食物分配制度的分析则甚少涉足。森对于中国大灾荒的解释只限于将原因归咎于计划体制和独立的司法与新闻监督系统的缺乏, 这种解释显得大而宽泛, 明显适用于解释所有类似国家的灾荒。实际上, 所有的灾荒都是各不相同的, 虽同是计划体制, 中国的灾荒与前苏联 1931—1932 年的灾荒就完全不同(Bernstein, 1984)。据波恩斯坦所言, 与苏共相比, 对中国共产党不能简单地用剥夺农民的观点去理解。

我利用省级的粮食分配的数据分析发现, 大部分省份都对灾荒作出了实际的反应, 即在省内加大返销粮的发放数量。但是, 这种反应和救助一方面十分有限, 因为各省领导显然迫于政治压力而进行高征购同时向中央在一定程度上隐瞒本省的灾情; 另一方面, 即使大量返销救荒, 也显然由于浮夸风、反右倾等政治因素的影响而不够及时, 同时现行的购销体制内含高昂的执行成本, 这些成本在紧急情况来临时大大降低了对灾荒的救助效率, 使得本来就已经太晚的救荒变得收效甚微。

### 参考文献:

- 薄一波, 1993《若干重大决策和事件的回顾》, 中共中央党校出版社。
- 布拉莫尔, 1995《毛时代经济再评价: 四川, 1930—1980》, 香港: 牛津大学出版社。
- 陈吉元, 1993《中国农村社会经济变迁: 1949—1989》, 陕西经济出版社。
- 楚汉, 1996《中国, 1959—1961: 三年自然灾害长篇纪实》, 四川人民出版社。
- 福建省地方志编纂委员会, 1993, 《福建省粮食志》, 福建人民出版社。
- 国家农业委员会办公厅编, 1981,《农业集体化重要文件汇编》, 中共中央党校出版社。
- 龚启圣, 1998《近年来之 1958—1961 年中国大灾荒起因研究的综述》,《二十一世纪》48 期。
- 李猛、周飞舟、李康, 1996《单位: 制度化的社会组织》,《中国社会科学季刊》秋季刊。
- 李锐, 1999《大跃进亲历记》, 南方出版社。
- 徐明, 1998《吴芝圃与河南大跃进运动》,《二十一世纪》第 48 期。
- 赵发生, 1988《当代中国的粮食工作》, 中国社会科学出版社。
- Ashton, B., K. Hill, A. Pizza & R. Zeitz 1984, “Famine in China, 1958—1961.” *Population and Development Review*, Vol. 10 No. 4.
- Banister, J. 1987, *China's Changing Population*, California: Stanford University Press.
- Becker, J. 1998 *Hungry Ghosts: China's Secret Famine*, London: J. Murray.
- Bernstein, T. 1984, “Stalinism, Famine, and Chinese Peasants: Grain Procurement During the Great Leap Forward.” *Theory and Society*, Vol. 13, No. 3.
- Chang, G. & J. Wen 1997, “Communal Dining and the Chinese Famine of 1958—1961.” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, No. 1.
- Dreze, J. & A. Sen(eds.) 1987, *The Political Economy of Hunger*, Oxford [ England ] : Clarendon Press.
- Devereux, S. 1993, *Theories of Famine*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Kung, J. & J. Lin 2002, “Of Man and Food: What Caused the Great Chinese Famine of 1959—1961?” Forthcoming.

- Lin, J. Y. 1990 "Collectivization and China's Agricultural Crisis in 1959-1961." *Journal of Political Economy* 98, No. 6.
- Lin, J. Y. & Denis Yang 2000 "Food Availability, Entitlements and Chinese Famine of 1959-61." Forthcoming.
- MacFarquar, R. 1983, *The Origins of the Cultural Revolution*, Vol. 2, "The Great Leap Forward 1958-1960." New York: Columbia University Press.
- Sen, A. 1984 *Resources Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford.
- 1986 "Food, Economics and entitlements." *Lloyds Bank Review*, April.
- Yang, D. L. 1986 *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*, Stanford: Stanford University Press.
- Walder, A. 1986 *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley: University of California Press.
- Walker, K. 1984 *Food Grain Procurement and Consumption in China*, New York: Cambridge University Press.

作者系 北京大学社会学系讲师  
责任编辑: 张志敏

### 第三届“胡绳青年学术奖”拉开帷幕

第三届“胡绳青年学术奖”的组织工作在中国社会科学院有关部门的协调下已经展开,提名专家的聘书也已发出。评选结果可望于2003年11月5日胡绳逝世纪念日前揭晓。

“胡绳青年学术奖励基金”于1997年设立,由中国社会科学院主管。胡绳生前捐款设立这一基金旨在鼓励青年社会科学人才成长,支持我国社会科学事业发展。他的倡议得到香港朋友及社会贤达李福善、查济民、周孝先等先生热情响应和赞助。基金设立当年举行了第一届评奖。2000年胡绳临终前从电视中高兴地看到第二届颁奖仪式,10天之后他在上海溘然长逝。坚持办好“胡绳青年学术奖”是他的遗愿。“胡绳青年学术奖励基金”的数额虽不多,但它体现了胡绳的高尚愿望,是老一辈社会科学家对青年一代寄以厚望和重托的象征。

胡绳家乡苏州市委、市政府给基金以有力扶助。胡绳逝世后,苏州市委、市政府的领导对“胡绳青年学术奖”表示出高度重视和支持,作出郑重承诺。中国社会科学院与苏州市签订了合作办好“胡绳青年学术奖”的协议,评奖所需的经费得到了可靠保证。

本届在总结前两届经验的基础上形成较为稳定的评奖机制和模式。为便于操作,将设立的奖项分为六类学科:即文学语言学类、历史学类、哲学类、经济学类、政治学法学类、社会学类。每届评选三类学科,交替进行。本届评选经济学类、政治学法学类、社会学类。每类学科可评出两个奖,获奖成果授予奖章、奖金和证书。候选成果的时间范围是:1997年1月—2002年12月我国40岁以下青年出版的优秀研究专著。基金管理委员会将聘请著名专家学者担任提名专家、审读专家和评审委员会委员。每位提名专家推荐一部作品,通过一定程序确定候选成果名单,进行公示征询意见和专家审读后,提交评审委员会评选决定获奖成果名单。

办好“胡绳青年学术奖”是对胡绳最好的纪念。通过实践摸索建立起公正、合理、有序、规范的评奖机制和模式,从而评选出能够反映时代最高水平的青年社会科学研究成果,是“胡绳青年学术奖”的目标。中国社会科学院网站将设专栏发布评奖消息,刊载胡绳资料。敬请社会各界人士给予关心和支持。

(胡绳奖励基金秘书处)