

探讨大饥荒的成因：集权、 计划失误与政治行为的影响

杨 涛*

摘 要 本文评述此期《经济学(季刊)》关于中国大饥荒成因的两篇论文,并提出一个“大跃进”期间,国家集权、计划经济失误和干部政治行为相互作用,促发并加剧大饥荒的思路。

关键词 大饥荒,集权机制,计划经济,政治理性

1958—1961年的中国大饥荒,夺去了上千万人的生命,死亡人数高于世界其他国家有记录的饥荒,是中国历史的一场大灾难。西方学术界对中国大饥荒的研究始于20世纪80年代初,近几年,这一课题开始得到国内学者的关注。¹在大饥荒50周年之际,《经济学(季刊)》同时发表文贯中和刘愿(2010)及刘愿(2010)两篇颇有见地的学术论文,对揭示这场大灾难的成因再作贡献。

两篇论文阐述一个共同的观点,即始于1958年的人民公社运动剥夺了农民个体经济决策和合理消费的权力,这是导致农村人口食物摄入量骤然下跌、饥荒肆虐的根本原因。刘愿关注人民公社内部的收益分配,指出在“大跃进”初期,特别是1958年和1959年,公社纯收入中的集体积累、提留比率大幅度提高,社员收入比率下降,因此挤占了个人消费。文、刘把饥荒归咎于强制性的公共食堂制度:包括将农民全部口粮集体化,取消自留地和家庭副业,甚至禁止外出逃荒求生存。他们强调,食堂制度引发了一系列恶性连锁反应。最先出现过度消费和粮食浪费,平均主义的分配制度同时也严重降低了农民生产的积极性,随之引发地方干部贪污腐化、滥用职权,农民丧失了生产自救和逃荒的机制,最终大批村民悲惨饿死。作者引用大量研究文献、统计数据 and 地方性史料,阐述了农民丧失个体权力是引发大饥荒的重要机制。

两位学者从农村内部的微观层面探讨个体与集体的权益关系,为解释大饥荒提供了独特而新颖的视角。我基本认同他们的观点,但是需要指出,人民公社集权这个单一机制的变更,只是“大跃进”的错误政策之一,并非导致史无前例大饥荒最关键的成因。比如,刘愿文中表1显示,人民公社纯收

* 香港中文大学经济系。通信地址:香港沙田香港中文大学社会科学院;电话:(852)31634300;E-mail:deyang@vt.edu。作者谨向车嘉华对本文提出的宝贵建议表示感激。

¹ 杨涛(2005)和 Yang(2008)对西方学术界研究“大跃进”的文献做了综述和评论。近期分析“大跃进”的中文文献包括周飞舟(2003)、曹树基(2005)、范子英和孟令杰(2006)和杨继绳(2008)。

入中集体提留的比例从1957年的8.36%突增到1958年的15.75%，1959年更上升至17.11%，因此消减了农民个体消费。若依据同样逻辑，当1960年集体提留比例调整下降到6.2%时，为什么饥馑状况在当年未见显著好转？再如，依据文、刘的描述，人民公社成立后实施全部口粮强制性集体化，农民失去了粮食掌控权。据此描述，刘愿强调的提高集体提留，只会挤占农民的现金和其他分配，但不会直接消减口粮。²至于文、刘提到的食堂制度的恶劣影响，其实可能是更深层次的问题的表现。比如说，虽然农民丧失了个人消费权，但是如果公社食堂依据口粮存量适当合理安排，又如何会出现“三个月内就吃掉足以维持六个月的粮食”或“半年吃了一年的粮”呢？正如文、刘陈述的大量史实充分说明，以集体形式经营的许多公社食堂完全丧失了计划意识和基本理性，敞开供应，使过度消费和粮食浪费成为现实。可见，评估食堂制度的负面作用，不仅涉及农民丧失个人合理消费机制的问题，更要分析集体经营不力的根源。

在探讨大饥荒的成因时，我们应把集权现象作为一个因素，放到更完整的框架内分析。我的主要观点是，“大跃进”期间，中央计划经济出现了系统性决策失误。在实施国家政策过程中，各层干部被复杂的政治动机所制约，政治理性取代了基本的经济理性；而随人民公社制度形成的集权机制，为实施错误政策创造了必要条件。集权体制、计划严重失误与政治行为三因素相互作用，是造成全国粮食产量陡降，继而导致饥馑荐臻的最主要原因。

中国“大跃进”灾难包括两方面的内容：一是粮食产量陡降。1959年，中国粮食总产量突然下跌了15%，而1960年和1961年，粮食供应量进一步降到1958年71.5%和74%的水平。二是随之而来的大饥荒。人口学家根据人口调查和普查数据估算，大饥荒导致了1650万—3000万人的非正常死亡。依据Sen食物获取权的理论(Sen, 1981)，饥荒是指某一地区大量人口无法获得足够食物充饥，虽然人均食物产量的短缺可以引起饥荒，但只是众多可能的原因之一。因此，研究“大跃进”灾难需要回答两个问题：哪些因素导致粮食产量陡降？在人均食物供给短缺的前提下，又是哪些原因引发了持续多年的大饥荒？研究的难点在于，产量陡降和大饥荒几乎同时发生，它们的成因又有可能相互关联。

经济学家们已经提出有关粮食减产不同成因的假说，并利用历史调查和官方统计资料，通过计量方法对这些不同成因做了评估。迄今的大部分经验研究支持李伟和杨涛在2005年《政治经济学杂志》论文中提出的假说。那就

² 刘愿指出，集体高积累对饥荒的作用存在三种机制：一是抽调大量农村劳动力从事非农生产，二是兴办体能消耗高的水利和炼钢工程，三是大幅度提高种子、饲料和储备粮的数量。我认为，集体高积累与一、二两点之间不存在因果关系，而是“大跃进”政策的共同后果。另外，在存粮即将耗尽时，公社可以利用多提留的种子、饲料和储备粮应急救灾，并不一定挤占消费。因此，高提留对饥荒的影响机制尚有待进一步分析。

是，中央集权的计划经济体制和计划失误是“大跃进”期间全国粮食产量陡降的核心成因(Li and Yang, 2005)。当时，在浮夸风的影响下，中央基于人民公社将大幅度提高生产率这一错误预期，制定了加速实现工业化的时间表。为了尽快实现“大跃进”的目标，政府把大量农业资源抽调到工业生产部门，同时对农村施加超额粮食征购，从而导致来年农村口粮短缺，进而造成农民严重缺乏营养，因此大幅度降低了他们的劳动生产率。如此一期致命的政策失误，诱发多期的连锁反应，致使全国粮食产量连年急剧下降。恶劣的气候不幸地使计划经济的失误雪上加霜。这样，由于生产决策被高度集中，善意的工业化愿望，在强制性错误计划的误导下，促成全国范围的实施，使得整个系统起伏动荡，无法化解系统性风险，最终使全民遭受惨重灾难。

以上强调计划经济失误造成粮食生产崩溃的思路，也可用以解析大饥荒的成因。在“大跃进”运动的前夕，两个因素引发了后来一系列错误的、后果惨重的粮食分配政策：(1) 中央计划者急于加快中国工业化的步伐；(2) 政府对农业生产率变化形成了错误预期，幻想在建立人民公社之后，生产率将会跳跃到极高的水平。基于这两个因素，理性的中央计划者便会从农业部门抽取大量劳动力和其他资源进入工业部门，并且提高粮食征购量。生产要素从农业部门转出，会直接造成粮食减产；超额征购，加上人民公社所引发的实际生产率的下降，则会导致下一年农村地区口粮严重短缺，引发饥荒。问题的关键在于中央对形势的错误判断。据《人民日报》1958年8月6日的报道，8月4日毛泽东视察河北徐水县时，得知该县夏秋两季预计收获12亿斤粮食，平均亩产将达2000斤，便提出“粮食多了怎么办”的问题。在浮夸风和盲目乐观的情绪中，全国上下频传生产实现超常增长的新闻。为了实现“超英赶美”的目标，加上中央计划者对经济发展趋势的错误判断，必将导致一系列灾难性的政策。

换言之，以集权为特征的人民公社为实施超额征粮提供了必要的制度基础；而政府对“大跃进”即将跳跃式提升农业生产率的错误预期，则为制定、实施一系列激进政策铺平了道路。错误政策之一，便是鼓励大办公社食堂，甚至提倡“放开肚子吃饭”。

令人疑惑的是，虽然宏观政策失误可能由于政策实施滞后和信息阻滞而难以及时纠正，然而在农村内部，微观层面上的过错怎么也会长期持续呢？例如，公社干部理应了解本地粮食存量，为什么不少干部明知库存将尽，却允许食堂充足供应，把一年的口粮在半年中耗掉，致使乡亲百姓在饥寒交迫中死去？³形成“大跃进”激进政策的社会和政治基础是什么？为什么计划体

³ 关于公社食堂的管理内幕和浪费粮食的总量，学术界存在分歧。依据档案资料，Kung and Lin(2003)发现许多公共食堂并未采取免费供应，而是普遍实行配给制。另外，公共食堂在1959年春天之后就变得不普遍了，因此粮食浪费有限。但是，Chang and Wen(1997)认为食堂粮食浪费相当普遍。他们引用当时在国家统计局及国家计委担任领导的薛暮桥的研究，估计1958年农民浪费和过度消费粮食高达1750万吨，相当于1958年农村粮食供应量的11%。

制在防止灾难进一步蔓延上彻底失效?

我认为,在集权和计划失策两个因素之外,各级干部的政治行为是解析大饥荒成因之谜的又一条重要线索。在“大跃进”时期的中央集权体制下,政策的制定与实施被完全政治化,下级服从上级,地方服从中央,是各级干部义不容辞的责任。如果质疑国家政策,便是质疑社会主义道路,可能被撤职查办,遭受严厉打击。观察发现,即使知悉中央政府出台的政策是错误的,地方政府、干部仍有政治动机来拥护、执行这些政策。以公社食堂为例,当《人民日报》于1958年10月25日发表社论,将办好食堂视为“一件十分重要的政治任务”,地方政府领会中央意图,于是食堂在全国各地一哄而起。毛泽东1958年9月在安徽视察时,提出“吃饭不要钱,既然一个社能办到,其他有条件的社也能办到”的指示。这样,即使基层干部对食堂的利弊心存疑问,谁有理由不去积极执行?拥护、执行国家政策,避免承担不必要的政治风险,是“大跃进”期间具有普遍性的政治逻辑。

盲目跟随中央、明哲保身的政治理性,可以帮助解析“大跃进”期间,用简单的经济理性难以理解的诸多奇怪现象。“大跃进”运动伊始,政府被盲目乐观的预期冲昏头脑,鼓励地方政府克服保守思想,使得全国各地卫星上天似地竞报产量、提高交粮目标。那时不是没人怀疑目标能否实现,而是害怕被标榜为落后、反社会主义。当公社干部面对粮食产量不增反降的冷酷现实时,违约减少交公粮便成了不可行的做法。因为那无异于承认自己预测失误,给“大跃进”拖后腿。地方政府将公粮交给中央,可以显示对中央的效忠,但却无法避免大幅减少本地存粮,最终诱发饥谨。“大跃进”运动中,多级干部的政治行为是酿成灾难不可忽视的因素。那么,为什么有些地方干部明知口粮不够,却仍在公社食堂慷慨供给?一个合乎逻辑的解释是迫于政策、形势和媒体的压力,不得不选择随波逐流。后来,当灾情出现时,公社干部既不敢向上级求助,又害怕信息外泄,因为自己之前的所作所为无疑加剧了饥荒的程度。文、刘强调,为了维持食堂优越的神话,媒体奉命封锁饥荒的事实,各级政府也采取多种措施,宁愿将农民困死在本地农村,也不允许他们出外逃生。这些史实支持他们提出的公社集权论,同时也给各级干部政治理性的假说提供了事实依据。

“大跃进”期间各级政府的政治行为,对引发、加剧和延长饥荒的时间有着深刻的影响。复杂的政治动机不但是理解地方干部行为的关键,也可以解析中央最高领导层的决策思路。毛泽东《满江红》诗中“一万年太久,只争朝夕”的思想情绪,与“大跃进”“超英赶美”的目标颇有高度一致性。他在视察河北徐水县后,通过《人民日报》提出“粮食多了怎么办”的问题,表达了自己对“大跃进”效果的判断和期待,无疑为助长浮夸风,影响中央制定脱离理性的跃进政策创造了条件。当“大跃进”导致灾荒的迹象开始显现,彭德怀在1959年8月庐山会议上对跃进政策提出批评意见时,毛泽东为了维

护自己的初始立场，批判了彭德怀，并重新掀起“反右倾”的运动高潮。政治动机置于经济理性之先。这样，许多错误政策在纠偏过程中又被重新实施，结果扩大、加剧了灾情。1961年春，中央已经深入了解灾难的严重性，并开始全面纠正“大跃进”的错误政策，全国上下开始按经济规律办事，运动期间的政治理性因此丧失了根基，大饥荒也随之结束。

集权、计划失误和干部政治行为相互作用，促发并加剧大饥荒这一思路，与现有经济文献中对大饥荒成因的分析相辅相成。在粮食产量突降的情况下，偏向城市的食物分配体系（过度征购）、政治激进主义、公共食堂以及持续的粮食出口等因素都加剧了饥荒的严重性（例如，Yang, 1996; Chang and Wen, 1997; Lin and Yang, 2000; Kung and Lin, 2003）。了解计划失策和政治行为的影响，有助于深挖以上诸多因素历史表象背后的内在机理。

文、刘提出了以下疑问：为什么在1958年农村人均粮食消费量高于往年的情况下，饥荒已在四川等局部省份爆发？在饥荒肆虐三年后，当农村人均粮食消费量显著低于1959年的情况下，中国却于1961年下半年走出了饥荒？他们强调，1958年秋季开始实施公共食堂制度，1961年中央明确规定恢复农民的退堂权，这两个时点与饥荒的起始和终结在时间上高度吻合，外加大量史实依据，支持公共食堂制度是大饥荒最重要成因的假说。我认为，文、刘的分析确实颇有说服力，但却无法排除其他假说。省级人均粮食消费量固然重要，但导致非正常死亡率上升的直接因素，在于地、县、公社级的局部地区的人均粮食消费量低于赖以生存的水平。一些激进的基层政府把粮食大量外调，可能导致省内农村人均粮食消费量的分配失衡，加上农民从事高强度的劳动，可能造成1958年局部地区死亡率上升，因此拉高某些省份整体的非正常死亡率。时至1961年，由于“大跃进”期间扭曲的政治理性已得到纠正，区域间合理的粮食调配便可以避免大规模的饥荒，帮助中国走出低谷。这些假说各有道理，但是很难确定它们对导致饥荒的相对重要性。

我认为，两位学者的实证研究，主要意义并不在估算出的定量值上，而在于引发我们试用不同方法对“大跃进”的成因做计量分析。刘愿一文中，由于无法获得各省农村集体提留比重的数据，因此采用各地区灌溉面积占耕地的比例、集体工业企业产值和普通中学在校生人数做替代变量。令人担忧的是，这几个变量都是地方政府选择、决策的后果，因此具有内生性。此外，灌溉面积和集体工业企业产值的变量也是衡量激进主义和高强度劳动体能消耗的变量，它们与各省死亡率的正相关能否如实反映集体提留对挤掉个人消费的影响，还是有待商榷的。文、刘的实证研究，也没有反映跨时段公共食堂参与率的数据，他们因此采用了年底猪的存栏数作为各地区各年食堂激进程度的代理变量，原因在于兴办食堂刮共产风，家畜家禽被农民提前宰杀吃掉，猪的存栏数与食堂激进程度呈现正相关。这个变量的问题在于，当饥饿夺走农民生命时，屠宰牲畜充饥是必然现象，因此猪的存栏数与地方死亡率

存在负相关,但不是来源于刮共产风宰杀吃掉家畜的途径。他们面临不容易解决的计量分析难题。例如,“大跃进”期间许多变量同步而行,并且具有内生性,省际间或跨时段的外生变量有限,这些因素都给估算地区间死亡率的成因造成困难。

我们对大饥荒的成因已有初步了解,但仍然存在有待研究的课题。目前,国内的研究多将重点放在大饥荒的成因上,而对“大跃进”期间粮食生产崩溃的原因,特别是地区间粮食产量下降程度的差异分析不足。另一个课题涉及 Lin (1990) 提出的富有争议的假说。他认为,1958 年建立公社时取消农民的退社权造成了中国农业全要素生产率大幅度下跌。尽管现有调查数据中有各省关于农民退出权的信息,然而数据的准确性值得怀疑。因此,收集相关数据是有价值的。令人可信的数据是检验退出权假设的第一步,同时也有助于澄清粮食总产量下降与农业全要素生产率下跌的关系。

研究“大跃进”期间的饥饿与营养不良对幸存者的长远影响也是一个重要课题。从中国长期人口数据看,“大跃进”期间人口死亡率急剧上升,人口出生率陡然下降 (Lin and Yang, 2000), 人民饱受饥饿的困扰,这些因素势必影响几代出生队列人口的长期健康、收入和其他社会与经济行为,但是相应的研究仍然寥寥无几。可喜的是,近期已有几篇论文开始关注大饥荒对幸存者的身体健康(比如,成年后的身高及体重)、人力资本投入和经济福利(比如,劳动力供给和收入)带来的长期影响(例如, Luo *et al.*, 2006; Chen and Zhou, 2007; Almong *et al.*, 2007; Meng and Qian, 2009; Fleisher and Kim, 2009)。中国的饥荒数据具有丰富的时间序列变化和各省的截面变化,因此可以帮助研究者探究难以确定的因果关系。

揭示中国“大跃进”历史背景下政治行为与经济行为之间的微妙关系,仍然是个富有挑战性的课题。本文强调,高度集权的计划经济体制和计划失误是导致“大跃进”灾难的核心成因。高度集权的体制无法化解总体经济的系统性风险,棋错一招,满盘皆输。此外,高度集权、政治挂帅状态下的另一大弊端是,地方政府即使明晰中央的政策是错误的,他们仍有政治动机来拥护、执行这些政策,并且极力隐藏各自职权范围内犯有严重失误的信息。探寻中国“大跃进”期间政治与经济行为的复杂关系,是经济、政治、社会和历史学家们需要共同关注的课题。

参考文献

- [1] Almond, D., L. Edlund, H. Li, and J. Zhang, “Long-term Effects of the 1959—1961 Famine: Mainland China and Hong Kong”, in Ito, T., and A. Rose (eds.), *The Demographic Transition in the Pacific Rim*, NBER-EASE Volume 19, Chicago: University of Chicago Press, 2007.
- [2] 曹树基,“1959—1961 年中国人口的死亡及其成因”,《中国人口科学》,2005 第 1 期,第 14—28 页。

- [3] Chang, G., and J. Wen, "Communal Dining and the Chinese Famine of 1958—1961", *Economic Development and Cultural Change*, 1997, 46 (1), 1—34.
- [4] Chen, Y., and L. Zhou, "The long-term health and economic consequences of the 1959—1961 famine in China", *Journal of Health Economics*, 2007, 26 (4), 659—681.
- [5] 范子英、孟令杰, "对阿马蒂亚·森的饥荒理论的理解及验证:来自中国的数据", 《经济研究》, 2006年第8期, 第104—113页。
- [6] Fleisher, B., and S. Kim, "The China Great Leap Forward Famine: The Lasting Impact of Mothers' Fetal Malnutrition on Their Offspring", Working Paper, Ohio State University, 2009.
- [7] Kung, J., and J. Lin, "The Causes of China's Leap Famine, 1959—1961", *Economic Development and Cultural Change*, 2003, 52 (1), 51—73.
- [8] Li, W., and D. Yang, "The Great Leap Forward: Anatomy of a Central Planning Disaster", *Journal of Political Economy*, 2005, 113 (4), 840—877.
- [9] Lin, J., "Collectivization and China's Agricultural Crisis in 1959—1961", *Journal of Political Economy*, 1990, 98 (6), 1228—1252.
- [10] Lin, J., and D. Yang, "On the Causes of China's Agricultural Crisis and the Great Leap Famine", *China Economic Review* 1998, 9 (2), 125—140.
- [11] Lin, J., and D. Yang, "Food Availability, Entitlements and the Chinese Famine of 1959—1961", *Economic Journal*, 2000, 110 (1): 136—158.
- [12] 刘愿, "'大跃进'运动与中国1958—1961年饥荒——集权体制下的国家、集体与农民", 《经济学(季刊)》, 2010年第9卷第3期, 第1119—1142页。
- [13] Luo, Z., R. Mu, and X. Zhang, "Famine and Overweight in China", *Review of Agricultural Economics* 2006, 28 (3), 296—304.
- [14] Meng, X., and N. Qian, "The Long Term Consequences of Famine on Survivors: Evidence from a Unique Natural Experiment using China's Great Famine", NBER Working Papers 14917, National Bureau of Economic Research, 2009.
- [15] Sen, A., *Poverty and Famine*. Oxford, U. K.: Clarendon Press, 1981.
- [16] 文贯中、刘愿, "从退堂权的失而复得看'大跃进'饥荒的成因和教训", 《经济学(季刊)》, 2010年第9卷第3期, 第1083—1118页。
- [17] 杨继绳, 《墓碑——中国六十年代大饥荒纪实》。香港: 香港天地图书有限公司, 2008年。
- [18] Yang, D., *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1996.
- [19] Yang, D., "China's agricultural Crisis and Famine of 1959—1961: A Survey and Comparison to Soviet Famines", *Comparative Economic Studies*, 2008, 50, 1—29.
- [20] 杨涛, "对中国'大跃进'的经济分析", 《经济学报》, 2005年第1卷第1期, 第97—118页。
- [21] 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, 第54—64页。

The Causes of China's Great Famine: Centralization, Planning Failure, and Political Rationality

TAO YANG

(Chinese University of Hong Kong)

Abstract This paper provides a commentary on two articles concerning the causes of China's Great Famine published in this issue of the China Economic Quarterly. It proposes that the complex interactions of centralization, economic planning and the political behavior of local cadres triggered and exacerbated the famine.

JEL Classification I30, P21, O53