

# 困难与出路: 陈云与1960年代初的粮食问题

王瑞芳

(中国社会科学院当代中国研究所 北京 100009)

[摘要]从1960年夏到1962年夏两年时间里,陈云围绕着粮食问题进行调查研究,提出了调整农村政策、以工业支援农业、进口粮食、下放城市人口等解决粮食问题的措施。这些措施的实施,为解决当时的粮食困局找到了出路,使中国逐渐度过了严重的粮食危机。陈云对农业粮食问题严峻形势的认识有一个逐渐深化的过程,其采取的措施同样有一个逐渐完善的变化过程。他对粮食形势的认识与其所采取的解决措施是同步的,对粮食困难认识得越深刻,其所采取的措施也就越严厉,提出的方法也就越有成效。

[关键词]粮食困难;城市人口;下乡农民;积极性

[作者简介]王瑞芳(1963—),女,河南省鹤壁市人,中国社会科学院当代中国研究所研究员、博士生导师,河南大学黄河学者,主要从事中华人民共和国社会经济史研究。

[中图分类号]K27 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2015)04-0056-08 [收稿日期]2015-04-06

“大跃进”运动之后,由于“左”倾思潮干扰和严重自然灾害,农业生产受到严重破坏,全国面临严峻的粮食困难,国民经济结构严重失调。为此,1960年9月,中共中央对国民经济工作提出了以调整为中心的调整、巩固、充实、提高的方针。1960年夏陈云参加上海会议和北戴河会议后,开始主持国民经济调整和恢复工作。如何解决严重的粮食问题,成为他思考的主要问题之一。从1960年夏到1962年夏的两年时间里,陈云在调查研究的基础上,提出了解决粮食问题的政策与措施,并将其付诸实施,为解决粮食困局找到了出路,使中国逐渐度过了严重的粮食危机。

这个思路,实际上是工业支援农业以增加粮食产量的办法。9月中下旬,陈云先后赴河北、山东考察,了解“大跃进”后农业生产、农村灾情及粮食问题情况等,并向中共中央书记处直接提出了“工业支持农业”的建议。

冀、鲁、豫、苏北、皖北地区,灾荒多、产量低,但人均耕地多,人口稠密,无霜期长,是传统的粮食重要产区。如果这些地区农业生产能够大翻身,中国农业面貌就可大为改观。所以,陈云继河北、山东考察之后,又先后赴河南、皖北及苏北等地考察农业和灾情,探究恢复农业与粮食增产之路。10月19日,陈云在听取中共河南省委负责人对信阳问题<sup>①</sup>的汇报后,更加认识到粮食问题的严重性。他指出,“过去几年,全国征购经常在860亿斤左右,而今年北戴河会议确定征购1100亿斤”增加的原因是城市人口增加和出口增多,办公食堂和办水利,以及留种子等,用粮增加了600多亿市斤。城市人口增加、公共食堂多吃和增加种子带来的粮食消费量增加,造成了国家粮食紧张的困难。在农业减产情况下,继续增加征购额度,必然加剧城乡粮食困难。因此,陈云从河北、山东、河南三省的调研情况判断,农村今后两三年还会相当困难。为此,他提出了四条解决困难的办法:一是贯彻好中央制定的有关农村三级所有制的政策,这条政策不确定下来,就不能调动生产积极性;二是农业劳动力要固定下来,能够从

1960年6月,陈云在上海参加中共中央政治局扩大会议期间,已经意识到粮食问题的严重性。不久,陈云在与时任国家计委副主任朱理治的谈话中指出,今年粮食供应仍很紧张,要千方百计增产粮食。他此时解决粮食困难的基本思路,是考虑如何使农业增产,并形成了“工业支援农业”思想,提出要为农业生产提供更多的化肥和排灌机械。他认为,为了粮食增产计划,三年内必须解决两个问题:一是建设1万个年产800吨合成氨的小化肥厂,使年产化肥达到640亿市斤,平均每亩施化肥50市斤;二是增加排灌机械2000万马力,加上现有的500万马力,达到2500万马力<sup>[1] P35-36</sup>。

<sup>①</sup>信阳问题,系指河南省信阳地区在“大跃进”中,由于“共产风”、浮夸风、命令风、干部特殊风和对生产瞎指挥风严重而导致的大量人口死亡事件。

城镇回来的人要回来;三是工业要支援农业,凡是对增产0.5亿至1亿市斤粮食有用的措施都要采取;四是大大种瓜菜,今后几年要坚持粮菜混吃、“瓜菜代”的办法。无论灾区还是丰产区,灾年还是丰收年都要这样<sup>[2] P275-276</sup>。同时,他对提高粮食增产可行性之路的认识也逐渐明晰,认为要根本解决农业问题,一靠水,二靠肥,三靠拖拉机。中国粮食增产的道路应该是这样一个公式:化肥—粮食—饲养—积粪(有机肥料)—再增产粮食。粮多,猪多;猪多,肥多;肥多,粮多。但在化肥、拖拉机不可能马上大批量生产出来的情况下,只有靠多种红薯、瓜菜等办法来渡过难关。他反复强调“就全国来说也是如此,不增加红薯,粮食过不去。化肥、拖拉机马上生产不出来,粮食增产一下子来不及。今后两三年内,只有多种薯类、多种瓜菜两个办法”“没有别的出路,就是多种薯类和瓜菜。”<sup>[2] P281-282</sup>

接下来,陈云在安徽、浙江考察过程中,对粮食紧张原因的认识逐渐清晰。他认为,造成严重的粮食困难的主要原因有两项:一是办集体食堂,粮食消费大;二是工矿企业、城市人口猛增(单口粮一项就增加167亿市斤大米)。既然城市、工矿人口的增加(1958年后增加3000万人)是造成粮食供应紧张主要原因,那么,解决粮食问题的办法就只能是靠增产和节流。而节流之法,就是裁减一部分新增加的城市人口。这样,陈云开始考虑城市“减人”的可行性。他指出,粮食问题已经无路可退,办法有二:一是节流。如果城市能挤一些人下乡,那是釜底抽薪的办法。即使第一年带粮食下去,也上算。这些人留在城里,你反正要供应他。再说,人下去而不带口粮,公社也吃不消。城市一个人一年要400多市斤粮食,第一年让他带粮食去,第二年自给,就很好了。二是开源。这是主要的。能增产5000万市斤粮食的措施,就要干;能增产1亿市斤的,要大干;能增产1000万至2000万市斤的,也要抓住<sup>[2] P304</sup>。

对于农业增产的办法,陈云在安徽、浙江考察时同样重申了在河南讲的意见,强调要把群众的积极性建立在可靠的技术措施的基础上,重申了“工业支援农业”思想。他指出“现在到了工业拿出一些力量支援农业的时候了。过去不可能,现在有可能了。……我主张管工业的管一管农业,管农业的管一管与农业有关的工业,像化肥、农药、农机具等。”<sup>[2] P301</sup>

“大跃进”运动后的粮食困难,与“五风”(指共产风、浮夸风、对生产瞎指挥风、干部特殊风、强迫命令风)泛滥密不可分。而要解决粮食问题,须首先刹住“五风”,调整农村政策,调动农民积极性。陈云在考察过程中看到了“大跃进”以来“左”倾政策造成的危害,

初步形成了调整政策以调动农民积极性的思路。他提出,在解决农业和粮食问题上,政策是第一位的,调动5亿农民的积极性是粮食过关的根本,“一是政策问题,不从农村调劳动力;二是工业支援农业,使农业增产;三是多吃薯类和瓜菜,节约粮食。最根本的问题是调动五亿农民的积极性。五亿农民都积极起来,事情就好办了。如果五亿农民没有积极性,要想使粮食过关是不可能的”<sup>[2] P283</sup>。

陈云赞成各地开始实施的“三包一奖”(指包工、包产、包成本和超产奖励),他认为“关键在于指标落实,这样才有超产奖励。”对于后来争议较大的农民“小自由”,陈云分析道“是不是搞了小自由,社员对集体就不积极了?如果不搞小自由,社员对集体是不是就积极呢?不搞,群众不积极;搞了,又发生矛盾,但是这个矛盾是可以解决的。社员收入的增加,不要光看比例,还要看增加的绝对数字。如果去年收入是三十元,今年增加了百分之百,是六十元,看来比例不小,但绝对数是不大的。要规定社员分配在多少元以内,不超过这个限度,不要打他的主意。这个问题很重要,关系到五亿农民的积极性。只顾自己,不顾集体的人是有的,但不多,而且得不到社会的同情。有点小自由,搞生产更积极一点,这种可能性是完全存在的。”<sup>[2] P284,285-286</sup>因此,为了调动5亿农民积极性,他主张应当给予农民“小自由”。他提出的具体意见是“粮食包产指标要定得留有余地,使群众有产可超,干得有味道,不能机械地以上年的实际产量作为指标。社员的小自由应包括自留地、家禽家畜、假期、超产奖励。有了这些,就能提高积极性,增加收入。”<sup>[1] P47</sup>

11月29日,陈云在浙江考察时将此时形成的解决粮食问题的办法,集中归纳为四条:(一)政策、作风。抓“十二条”,抓实事求是,调动群众积极性;(二)现有农村劳动力不再外调,城市有可能挤回去的回去一批;(三)能增产的措施抓牢不放。如小农具要点生铁、钢材、煤炭,工业要支援;(四)多搞瓜、菜、代食品。两三年内都要抓紧,这是最后一个法宝<sup>[2] P305</sup>。

1960年12月上旬,陈云从南方考察回到北京后,粮食问题更加严峻。为此,陈云大胆提出了应对严峻的粮食形势的新建议:从国外进口粮食。他经过认真思考,向粮食部负责人指出,为了缓解国内粮食供应紧张的状况,应当进口一些粮食。中共粮食部党组经过讨论,决定向中央提出进口粮食的建议<sup>[1] P50</sup>。陈云有关解决粮食困难的办法和措施,得到了毛泽东的高度重视。尤其是关于进口粮食,后经周恩来请示毛泽东,中共中央采纳了这一建议,决定从1961年起进口粮食。12月30日,陈云到首都机场为周恩来率领的赴缅甸访

问的中国友好代表团送行时,最后与周恩来、叶季壮商定第一批粮食进口数量为150万吨。

陈云提出从国外进口粮食,既是缓和国内粮食困难的应急措施,也有着较长远的考虑。1961年1月19日,他在中央工作会议上谈到进口粮食问题时说:“我们这个国家,在粮食问题上的立脚点,当然要摆在自给上面。但是,现在有进口200万吨粮食的可能,已经快要签合同了;如果能再多进来一些,我们也要。……如果有400万吨粮食进来了,那我们今年的日子就比较过好一些了。明年、后年如果再多进一点,那我们就能稍微有点存粮了。”“我看宁肯每人减少一尺布,多进口十亿斤粮食。这样做是错的还是对的呢?恐怕是对的,应该这样做。”<sup>[3][P141-142]</sup>他随后又强调:“稳定市场,关键是进口一些粮食。”“把粮食拿进来,这是关系全局的一个重大问题。进来粮食,就可以向农民少拿粮食,稳定农民的生产情绪,提高农民的生产积极性。”<sup>[3][P157]</sup>进口粮食既可以减轻农民负担,还可以扩大经济作物。1961年9月7日,他在谈到有关市场和投机贩卖等问题时说:“解决经济问题的关键还在于大办农业,大办粮食。今年要进口700万吨粮食,明后年还要进口,有了粮食,就可以多养猪,多种棉花,这样,才有能力解决市场问题。”

1962年2月8日,陈云在扩大的中央工作会议的陕西省全体干部会议上讲话时阐述了进口粮食对解决粮食问题的重要性。他指出,1961年进口粮食500多万吨,合100亿市斤,但是我们又出口了20亿市斤,实际只等于进口80亿市斤。如果不进口这80亿市斤粮食,而由全国5亿农民来负担的话,那么,每个农民平均要拿出16市斤粮食。这5亿农民中,还要除去灾区、边远地区、经济作物区的农民。初步算一下,这些地区农民大约有2.5亿,他们不但不能拿出粮食来,而且国家还要供给他们的粮食。就以2.5亿农民负担这80亿市斤粮食来算,每个农民平均要拿出32市斤。另外,去年全国少征购80亿市斤,如果再把这80亿市斤加在2.5亿农民的头上,那么,每个农民平均就要拿出64市斤粮食。像1961年全国农民口粮那么紧的情况,再要他们每人平均拿出64市斤粮食,他们能吃得消吗?我看,是吃不消的。因此,我们必须进口一部分粮食来解决当前的困难。<sup>[2][P401]</sup>一个月后,他再次强调:“现在,国家必须进口粮食来补充口粮,如果要保经济作物,还要多进口一些粮食。”<sup>[3][P204]</sup>

这样,当1960年粮食问题日趋严峻之时,陈云通过实地考察逐步形成了解决粮食困难的基本思路:多种红薯、瓜菜以渡过粮食难关,调整政策以调动农民积极性,工业支援农业以增加粮食产量,进口粮食以减轻

农民负担。对此,1961年1月18日,陈云在中共八届九中全会上就粮食问题发表意见时指出:“解决粮食供应紧张的办法是:(一)整风整社,贯彻“十二条”政策;(二)想一切办法和措施增加农业生产,工业尽可能地拿出力量来支援农业;(三)安排好生活,主要是低标准瓜菜代;(四)必要的时候减少一些出口,有可能的时候争取进口一些粮食。这样,虽然紧张,但是也能够对付过去。”<sup>[2][P315]</sup>

这四条办法,是陈云当时解决粮食问题的基本思路。第一条是根本性政策,其他三条为具体措施。陈云尽管此时已经看到了工矿企业、城市人口猛增带来的粮食压力,但对城市“减人”问题尚处于考虑其可能性阶段,对如何调动农民积极性问题也在摸索之中。

## 二

早在1959年4月,陈云在给中央财经小组各同志的信中,在首先论述的缓和和市场紧张状态问题时,就指出:“对去年过多地招收了的一千多万工人,必须认真地加以精减,安置到农村去,以便压缩现有的购买力。今后必须严格控制职工人数。”<sup>[3][P127]</sup>陈云的这一建议引起了中共中央的重视。继中共中央1959年1月5日发出《关于立即停止新招收职工和固定临时工的通知》,2月4日发出《关于制止农村劳动力流动的指示》,以及3月11日与国务院联合发出《关于制止劳动力盲目外流的紧急通知》之后,中共中央又于5月27日批转国家计委党组和劳动部党组《关于1958年劳动工资的基本情况和1959年劳动工资的安排意见的报告》,同意1959年减少800万职工的计划。并指出:“该计划是必须完成的,并且在保证完成今年国家确定的生产任务的原则下,凡能多减的还应该多减一些。”<sup>[4][P358]</sup>随后,开始精简工作。

到1960年12月30日中共中央工作会议召开时,面对自然灾害的加剧,尤其是针对当时为大搞工业从农村调集大量劳动力(从1958—1960年共调集5000万人,比1957年的2400万增加了2600万人)<sup>[2][P315]</sup>不但影响农业生产而且使口粮增加的困难状况,毛泽东提出了“缩短工业战线,延长农业战线”,并指出:“新增加的二千六百万人,不回去,怎么得了?压下去是有困难的,但一定要压下去。”<sup>[5][P230]</sup>1961年1月,尽管中共八届九中全会正式批准了“调整、巩固、充实、提高”八字方针,但各地贯彻落实实际上执行不力,尤其是精简下放大量城镇职工,这在当时是一个艰巨而复杂的工作。因此,党内意见一时难以统一。作为具体领导国民经济调整工作的陈云,为了解决当时市场粮食供应问题,于1961年2月19日具体提出了“压缩一部分基建工人,

让他们回农村”去的办法<sup>[2] P323</sup>。此时, 陈云开始认真考虑“城市人口下乡”问题。2月22日, 陈云在中共中央政治局常委会议上, 正式将“城市人口下乡”问题提了出来: “现在工厂工人多出了百分之二十, 只要动员五百万人回乡, 就能给农业生产增加相当的劳动力。”<sup>[1] P66</sup>

4月上旬, 在中共中央已决定把加速发展氮肥工业列为支援农业的重要任务之一的情况下, 陈云在杭州连续六个半天主持中央化肥小组座谈会, 对粮食形势的严重性有了更准确的估计, 认识到实际困难比原来的估计更为严重。粮食产量虚报及实际产量减少, 必将导致粮食征购的更加困难。他指出, 1958年粮食产量先公布是7500亿市斤, 后改为5000亿市斤。我计算大约是4200亿市斤, 即使再多一点也有限。去年产量, 有人估计是3700亿市斤, 我看顶多3100亿市斤(据后来统计, 1960年和1961年粮食产量分别是2870亿市斤和2950亿市斤)。对于粮食困难产生的原因, 他分析, 部分是天灾, 但部分地区不是。他说: “我跑了几个省, 印象是北方几个省主要是因灾减产, 而浙江、江苏、广东则不是, 浙江农民就不承认有灾。”如何解决农业问题? 陈云的意见非常明确: 农业要增产, 第一靠政策, 调动农民积极性; 第二要下放1000—1200万城市职工<sup>[1] P72—73</sup>。

5月25日, 中共中央批准国家计委、财政部党组《关于停建项目的处理办法》指出: “凡是停建项目的多数人员, 除技术人员外, 应当尽量动员回到农村参加农业生产。”<sup>[6]</sup>

与此同时, 为进一步研究调整国民经济, 特别是农村工作的问题, 中共中央于5月21日至6月12日在北京举行工作会议。中心任务是修改《农村人民公社工作条例(草案)》和继续整“五风”。陈云在会上专门就精减职工和城市人口下乡问题作了讲话。他指出, 要解决摆在我们面前的粮食紧张问题, 有四条: 一是继续调整党在农村的基本政策。二是工业要大力支援农业。三是进口粮食。四是动员城市人口下乡, 减少城市粮食的销量。以上四条, 第一条是根本的, 第二、三两条有时间和数量的限制, 第四条则是必不可少的, 我们非采取不可。

为什么要精减职工和动员城市人口下乡呢? 他分析说, “面前摆着两条路要我们选择: 一个是继续挖农民的口粮; 一个是城市人口下乡。两条路必须选一条, 没有什么别的路可走。我认为只能走压缩城市人口这条路”<sup>[3] P161</sup>。

城市人口下乡, 为什么必要呢? 他指出, 新中国成立以来, 出现过四次粮食供应比较严重的紧张状况。

这四次当中, 有三次是由于城市人口增加过多产生的。可见, “农村能有多少剩余产品拿到城市, 工业建设以及城市的规模才能搞多大。其中关键是粮食。这已经有了几次教训”。现在要动员城市人口下乡是很困难的, 而不动员他们回乡会产生更为严重的问题: 第一, 城市人口不下去, 势必向农村多要粮食, 灾区没有, 只能向高产的省、专区和县、社、队要。高产了不能多吃, 长期下去就不行, 他们增产的积极性就没有了, 高产区会变成低产区。第二, 饲料粮留的少, 牲口势必继续大量死亡, 这对农业损失太大了。第三, 农民吃不饱, 就会挤掉经济作物。你说种经济作物是“政治任务”, 农民就在地头上种一点, 中间还是种粮食。第四, 要把很大一部分外汇用来买粮食, 势必削减成套设备和重要工业原材料的进口。他强调: “如果不动员城市人口下乡, 就会发生上述种种困难。国民经济的基础是农业, 农业好转了, 工业和其他方面才会好转。所以, 工业不能挤农业, 城市不能挤农村, 而要让农业, 让农村。现在, 我们面临着这样的局面: 城市人口过多有困难, 动员城市人口下乡也有困难。从全局来看, 这两方面的困难相比, 还是城市人口过多的困难更严重。我们只能走动员城市人口下乡这条路子。只有这样, 才能稳定全局, 并且保证农业生产的恢复。”<sup>[3] P164—165</sup>

动员大批城市人口下乡, 要有很大的决心。当时影响下这种决心的原因可能有两点: 一是认为农业可能很快恢复。陈云认为, 农业要达到1958年的水平, 即使从1961年起每年增产200亿市斤到300亿市斤粮食, 也要三四年。二是怕影响工业生产。工业生产上得去上不去, 目前不在于人多人少的问题。原材料不够是个很大问题, “不能设想工业生产的困难局面一下子就可以好转。”他指出, 三年来, 全国职工总共增加了2500多万人, 城市人口增至1.3亿, 导致城市粮食供应紧张。 “新增加的, 第一位是基本建设部门, 增加了420多万人; 第二位是机械工业, 增加了320万人。” “有人说, 工人下乡, 也一样要吃饭。……其实在城市吃饭和在乡下吃饭大不一样。”如果2000万人下乡去, 第一年就可少供应粮食30亿市斤, 第二年就是90亿市斤。而且, 工人回乡总会生产一些东西出来。所以, 动员城市人口下乡的决心早下比晚下好。 “我看, 凡是近三年从农村来的, 一般地都要动员他们回去。那里来的就回那里去。”<sup>[3] P168—169</sup>

陈云的讲话, 使大家对动员城市人口下乡的问题有了较为一致的认识。对此, 杨尚昆后来回忆说: “那时我刚刚从河北徐水、安国等地搞农村调查, 宣读《人民公社六十条》回来, 当地农民口粮每人每天一般不足1斤原粮, 加上在食堂吃饭浪费多, 社员吃不饱, 特别是

主要劳动力吃不饱是普遍现象。因此,我深深体会到陈云同志这篇讲话讲得深刻,讲得及时,真正抓住了问题的要害。”<sup>[7] (P89)</sup>

会议最后决定实行精减职工和动员城市人口下乡的政策,制定了《中央工作会议关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》,规定“三年内减少城镇人口二千万以上。今年争取至少减一千万人”。这样,精减城市人口的工作才开始认真地抓了起来。之后,中共中央分别于6月和9月先后发出《关于精简职工工作若干问题的通知》和《中共中央精简干部和安置劳动力五人小组关于精简职工和减少城镇人口工作中几个问题的通知》,加大了城镇人口下乡的力度。

随着中共中央城镇人口下乡力度的加强,陈云反复强调“城市人口下乡”对解决粮食困难的重要性,并将其作为重要措施加以实施。1961年9月7日,他再次强调,在大办粮食的同时,要坚决压缩城市人口。一面抓生产,一面压缩消费能力,才能使物资供应与消费能力逐步趋于平衡。11月10日,陈云出席中共各中央局第一书记会议,就粮食和市场问题发言。他指出,要把国民经济被动局面转变过来,粮食和农业是关键。“粮食问题影响到我们整个的经济局面。要把被动的局面转变为主动,粮食问题也就是农业问题,是一个最大的问题。粮食问题的解决,无非是一个过得去,一个不依靠外国。”<sup>[2] (P382)</sup> 为了尽快达到这一目标,掌握全局主动,必须抓住两个棋子:一是再多征购粮食;二是减少城市人口。1962年各地向中央政府上交的粮食数量,第一前提还是看向农民征购多少粮食。

如果征购不了那么多,上交也就保证不了。问题的基点在于,要下定决心,明年从农民那里再多征购一点,若能征购820亿市斤粮食,就会全局主动,“实收八百二十亿斤,是我们全局主动的第一个棋子”。掌握全局主动的第二个棋子,就是减少城市人口。他强调,城市人口该减少的还得减少。现在人口减少了,销量就减少了。10月底已经放下去了1000万人,1962年工厂的情况也不见得比1961年好。所以,宁可犯些错误,把那些不应该放下去的也放下去,放错了,让他回来很容易。他强调,“一个820亿斤拿到了,一个城市销量减少了,这两个方面主动了,下面剩下来的问题,比如进口多少、上调多少等等,就都好解决了。”<sup>[2] (P383—384)</sup>

1961年底,陈云在谈到1962年国民经济计划安排的意见时,再次强调了“减人”的重要性,主张坚决压缩城市人口和城市购买力。“明年减人指标虽然只有800万人,但是任务是很艰巨的,要下决心。人减下来,城市粮食销量才能降低,进口粮食才能减少,腾出外汇来可以进口工业生产急需的物资。同时,工资也能减少,

城市购买力才能压缩下来。”故陈云对1962年计划安排的意见是“明年计划是执行调整方针,重点在于调整,而不是准备七年的问题。观点必须明确,人必须先减下来。”<sup>[2] (P388—389)</sup>

经过陈云等人的努力,1961年全国减少城镇人口、加强农业第一线的工作,“据初步统计,全年共减少城镇人口1295.4万人,其中回农村的劳动力约980万人”<sup>[8] (P209)</sup> 这样不仅有效地缓解了城市粮食供应的压力,减轻了农民对城市供应的负担,而且增强了农业劳动力。1962年2月8日上午,陈云在扩大的中央工作会议陕西省全体干部会议上讲话,再次阐述了“减人”是解决粮食问题的措施。他指出,全国粮食产量逐年下降,城市人口增加很多,粮食生产满足不了城市人口增长的需要。解决的办法有四条:“一是增产,二是进口,三是压人,四是少吃。”他清醒地认识到,增产不是容易的事情,更不是短期内能办到的事。进口的数量也有限,不可能太多。最有效的办法是压人和少吃。他说,“我认为摆在陕西省当前的问题是,或是压人,或是把农业吃垮。别的出路是没有的。”他进一步分析到,如果不压人,大家都在那里吃,就要把农业吃垮。等到把农业吃垮再压人,那就晚了。所以,我们要争取主动,压人,机关、学校、工厂都要压,但大量的应该是工厂。工厂减多少,应该根据生产任务来定。减人可以采取各种各样的办法,比如并厂、停工、放长假,等等<sup>[2] (P400—402)</sup>。同日下午,陈云在中共中央工作会议上发言指出,市场问题解决办法:一是增产,即增加10—15亿元商品;二是减人,上半年减少700万城镇人口还不够,要减1000万人,而且应当是拿工资的职工<sup>[1] (P108)</sup>。

2月26日,陈云在国务院各部、委党组成员参加的国务院扩大会议上作题为《目前财政经济的情况和克服困难的若干办法》的讲话,再次强调实施减少城市人口的“精兵简政”措施,并指出“这是克服困难的一项根本性的措施。无论从临时之计看,还是从长久之计看,都必须如此。”他具体阐述说,要精减的职工,不单是来自农村的人,还有一部分城市的人。“减人这件事是很困难的,要他们来容易,要他们走就很困难。但是,如果现在不减,财政继续亏空,市场发生动乱,就会使我们更加被动。现在减有困难,将来减更困难,两个困难比较起来,我看还是早减为好。”对于减人,一定要下定决心,否则没有出路<sup>[3] (P201)</sup>。

陈云提出的“减少城市人口”措施,得到中共中央的支持并付诸实施。1962年5月27日,中共中央、国务院作出《关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》,指出“全国职工人数应当在1961年年末的4170

万的基础上,再减少1056万人至1072万人。”“全国城镇人口应当在1961年年末1亿2千多万人的基础上,再减少2000万人(包括从城镇减到农村去的职工在内),同时相应地减少吃商品粮的人口”<sup>[9] P462-463</sup>。这样,1962年的职工精简工作在1961年的基础上,“1—11月全国职工精减898.1万人,预计全年精减职工约为860万人,加上1961年精简的872.6万人,两年合计共约精减1732.6万人。1962年底全国职工预计为3292.9万人,比1960年底减少34.4%”<sup>[8] P212</sup>。据统计,全国吃商品粮人口数从1961年1月至1963年6月约减少2800万人<sup>[8] P218</sup>。1963年7月31日,中共中央批转中央精简小组《关于精减任务完成和结束精简工作的意见的报告》至此,全国性精简工作基本结束。

精简城市人口工作在当时尽管是权宜之计、无奈之举,并留下一些历史遗留问题,但从当时国家极度困难的情况下看,由于大量减少了职工、城镇人口和吃商品粮的人口,加强了农业战线,减少了粮食销量,对于改善城乡关系,以及国民经济迅速全面好转起了重要的作用。可以说,基本上达到预期效果。

### 三

调整农村政策,是解决当时粮食问题的关键。中共中央对农村政策调整作了积极努力。此时,作为直接领导经济恢复和解决农业粮食问题的主要负责人陈云将调整农村政策以调动农民积极性,作为解决粮食问题的“根本”,并将其视为高于一般措施的“政策”看待。他深刻指出:“如果五亿农民没有积极性,要想使粮食过关是不可能的。第一是政策,其他都是措施问题。”<sup>[2] P283</sup>

1960年11月3日,中共中央发出《关于人民公社当前政策问题的紧急指示信》(简称“十二条紧急指示”)和《中共中央关于贯彻执行“紧急指示信”的指示》。《十二条紧急指示》指出,必须坚决反对一平二调的“共产风”,农村人民公社实行三级所有、队为基础,允许社员经营少量的自留地和小规模的家庭副业,坚持按劳分配原则和认真执行劳逸结合等<sup>[10] P660-676</sup>。在12月召开的中共中央工作会议上,确定1961年所有社队都必须贯彻执行中央《十二条紧急指示》,还确定了农村工作的若干具体政策,主要是:(一)除继续实行超额交售余粮的奖励办法外,再拿出10亿元专门用于提高粮食收购价格;同时适当提高油料、生猪和禽、蛋的收购价格;拿出25亿元作为退赔补贴。(二)社员自留地由原规定平均每人占耕地5%提高至7%。(三)放手活跃农村集市,不要过多限制<sup>[1] P54</sup>。尤其是在会议期间,中共中央指定陈云为首成立一个小组,研究提

高粮食价格问题。很快,粮价问题小组就于1961年1月9日提出了《关于提高粮食收购价格问题的报告》,于1月15日得到中共中央同意并批转<sup>[6] P59</sup>。

随后,中共中央于1961年3月通过《农村人民公社工作条例(草案)》(简称“六十条”),对于纠正人民公社内部严重存在的队与队、社员与社员之间的平均主义,社队规模偏大,公社对下级管得太多太死,民主制度和经营管理制度不健全等方面的问题,作了比较系统的规定。6月,中共中央对该草案作了修改,制定并通过了供讨论和试用的《农村人民公社工作条例(修正草案)》,进一步规定取消分配上的供给制部分,停办公共食堂。1962年2月13日,中共中央发出该草案,把农村人民公社基本核算单位由生产大队改为生产队。9月27日,中共八届十中全会正式通过了该草案。

《十二条紧急指示》和“六十条”的贯彻执行,对扭转农村困难局势,恢复农业生产和农民积极性起了重要作用。陈云坚决支持中央调整政策决策,并将其作为转变农村形势的关键所在。他指出:“农村很重要。我们通过‘十二条’、‘六十条’、退赔,把农村形势转变过来,这是必要的。”<sup>[2] P384</sup>

随着1962年1月扩大的中央工作会议(史称“七千人大会”)的召开,以及2月13日中共中央发出的《关于改变农村人民公社基本核算单位的指示》,为了使调整和整顿国民经济的方针贯彻下去,陈云对国民经济发展十年计划(1963—1972)进行了构思。2月23日,他在刘少奇主持的中共中央政治局常委扩大会议(又称“西楼会议”)上发言指出,当前经济困难有五个主要表现,即农业有很大减产;基本建设规模超过了国家财力物力的可能性;用多发钞票弥补财政赤字的做法导致了通货膨胀;出现了相当严重的投机倒把现象;城市人民的生活水平下降。他提出了解决这些困难的六项措施:把十年经济规划分为恢复阶段和发展阶段;继续减少城市人口;采取一切办法制止通货膨胀;尽力保证城市人民的最低生活需要;把一切可能的力量用于农业增产;计划机关应把主要注意力从工业、交通方面转移到农业增产和制止通货膨胀方面来<sup>[1] P110</sup>。

2月26日,陈云在国务院扩大会议上作了题为《目前财政经济的情况和克服困难的若干办法》的重要讲话,丰富了他在“西楼会议”发言的内容,并提出了一些新的观点,对统一高级干部的思想认识起了重大作用。他指出,对于困难的程度,克服困难的快慢,在高级干部中看法并不完全一致。他认为,对农业困难是大是小,恢复起来是快是慢,有不同估计。农业生产条件与“一五”时期相比,在水利和机械方面要好一些,但在土地、耕畜、肥料、农具、种子等方面要差,仅耕地一项,增

减相抵,净减1亿亩。他肯定并阐述了农村政策调整带来的有利条件:一是改进农村工作的“十二条”、“六十条”贯彻后,农民积极性有显著提高;二是粮食、家禽、猪的产量在回升。尽管如此,粮食困难并未根本解决。既然财政经济方面的处境是困难的,甚至目前的困难是“相当严重的”,那么就必须设法采取有效的克服困难的办法。陈云把十年经济规划分为两个阶段:前一阶段是恢复阶段,后一阶段为发展阶段。“现在无论农业或者工业,都需要有一个恢复时期。农业的恢复大约要三到五年。工业在这三五年内,也只能放慢速度,只能是调整和恢复。”在陈云看来,恢复阶段“从1960年算起,大体上要五年。”他强调,“把十年规划明确地分为两个阶段并且确定前一阶段是恢复阶段,对我们妥善部署财经各部门的工作很有好处”基本建设和若干重工业生产的指标先下后上,任务就比较明确<sup>[3] P191—200</sup>。

随后,陈云于3月7日在中央财经小组会议的讲话中,系统阐述了七个重要问题。其中第一个是长期计划问题。他坚持主张,“十年规划可以分为两个阶段,第一个阶段是恢复阶段,第二个阶段是发展阶段”,并冷静提出,农业的全面恢复究竟有多快还要看两年,今年一年,明年一年。因此,不但今年7月提不出五年计划指标,甚至明年也难以提出。他在谈到农业和市场问题时指出,这是关系5亿多农民和1亿多城市人口生活的大问题,是民生问题。解决这个问题,应该成为重要的国策。为了农业、市场,其他的方面“牺牲”一点,是完全必要的。今年的计划,特别是材料的分配,要先把农业、市场这一头定下来,然后再看有多少材料搞工业。同时,他还提出,要研究农业的基本情况。计委、经委、农办要扎扎实实地做调查,认真研究农业生产的各种条件。在此基础上,拟定农业生产指标<sup>[3] P207—214</sup>。

陈云的一系列讲话,对于继续调整农村政策和恢复农业生产及解决粮食困难是有利的。3月18日,中共中央发出《关于批发陈云等同志讲话的指示》时指出“为了语言上的一致,中央认为,今后十年应当分为两个阶段:前一个阶段,是调整阶段,主要是恢复,部分有发展;后一个阶段,是发展阶段,主要是发展,也还有部分的恢复。前一个阶段主要是恢复这一点,一律不要向外讲,在党内和党外,仍然一律称为调整阶段。”陈云、李先念、李富春在中共中央政治局常委扩大会议上的讲话,特别是陈云的讲话,对大家认识全局,正视困难起了很大作用,从而也坚定了执政党克服当前困难的决心和信心。

如何调整农村政策以调动农民积极性,以达到农

业恢复和粮食增产效果,是陈云在“大跃进”后思考的重要问题之一。早在1960年赴河南、安徽考察时,他就赞同各地开始实施的“三包一奖”,主张给予农民“小自由”。1962年6月下旬至7月初,陈云提出用重新分田的办法来刺激农民生产积极性、恢复农业产量问题,在北京分别与刘少奇、周恩来、林彪、邓小平交换看法,并取得基本一致的意见<sup>[1] P119</sup>。

陈云对重新分田刺激农民积极性的办法思考得比较成熟时,便想将此想法向毛泽东汇报。1962年7月6日下午,陈云致信早晨刚从外地视察回到北京的毛泽东,说“对于农业恢复问题的办法,我想了一些意见,希望你谈一次,估计一小时够了。”此前,有的同志曾劝他不必急于向毛泽东提自己的建议,但陈云说既然担负全国经济工作的领导任务,就要对党负责,对人民负责。此事提与不提,变与不变,关系到党的声誉,关系到人心向背。既然看准了,找到了办法,怎能延误时机?是日下午,陈云前去毛泽东处谈话,建议用重新分田的办法刺激农民的生产积极性,以便恢复农业的产量。随后,田家英也向毛泽东当面陈述了自己关于有领导地让一部分农民包产到户和分田单干,等生产恢复了再把他们重新引导到集体经济上来的意见。与此同时,邓子恢在中共中央党校作报告时提出,要在农村实行队包产,组包工,田间管理包到人的主张,并于7月17日向毛泽东当面陈述了自己的意见。毛泽东对陈云、田家英、邓子恢等人的分田意见并不赞同,给予了批评。他在一个小范围的会上说自己很不同意陈云的意见。但陈云是中共中央常委,向党的主席讲意见,组织上没有错<sup>[1] P120</sup>。陈云后来于1982年11月在中共中央政治局会议上回忆说“1962年在北京我跟毛主席谈了一次话,我说恐怕个体经营跟合作小组在相当长时期内还要存在的。”他还说“谈话以后,毛主席很生气,在北戴河开会,批了三个文件给我们看,并对陈云、邓子恢、田家英批得很厉害,把问题上纲到主张分田单干。说分田单干,我还没有发展到那个程度。我说,我只是根据家乡调查的结果,觉得个人搞积极性高一点。”<sup>[2] P521—522</sup>

1962年8月,中共中央工作会议在北戴河召开,陈云因病没有出席。毛泽东明确反对陈云、邓子恢等人提出的分田单干主张。他说,现在就有闹单干之风,越到上层越大。单干,全部或者大部单干,据说只有这样才能增产粮食,否则农业就没有办法。单干势必引起两极分化,两年也不要,一年就要分化。赫鲁晓夫还不敢公开解散集体农场。会上对邓子恢、田家英点名批评,而对陈云进行了没点名的批评。会后,毛泽东再次表示,陈云的意见是错误的,但他有组织观念,守纪律,

是向中央常委陈述的,没有对外宣传<sup>[1] P121-122</sup>。随后在9月召开的中共八届十中全会上通过的《关于进一步巩固人民公社集体经济、发展农业生产的决定(草案)》、《农村人民公社工作条例(修正草案)》,批判了邓子恢的所谓“单干风”和彭德怀、习仲勋的所谓“翻案风”。此后,陈云因身体原因再次请假休养,暂时停止了在中央两年多的经济恢复和解决农业粮食问题的工

作。由于陈云等人的努力,从1961年尤其是1962年初扩大的中央工作会议后,各地方、各部门进行了大量的有成效的调整工作,特别是农村人民公社贯彻执行了有关农村的各项政策,农民的生产积极性有了不小提高,加上各方面加强了对农业的支援,使主要农业生产条件进一步有了改善,至1962年底,农业、工业和国家财政等开始出现了从下降到上升的决定性转折。如1962年的农业总产值达到约420亿元,比上年增长6%;主要农副产品除棉花减产外,都有所增长。粮食产量3022亿市斤,比上年增产172亿市斤;油料产量3407万担,比上年增产170万担;猪的年末存栏头数约为9656万头,比上年底增加了2104万头,全年向商业部门交售的肥猪为1664.6万头,比上年增加了857.5万头<sup>[11] P512</sup>。“调整、巩固、充实、提高”八字方针的贯彻和落实,初见成效。

总之,从1960年夏到1962年夏两年时间里,陈云围绕着粮食严重困难问题进行调查研究,提出了解决粮食问题的政策与措施:调整农村政策以调动农民积极性,工业支援农业以增加粮食产量,进口粮食以减轻农民负担,下放城市人口以减少供应,等等。这些政策

和措施的实施,为解决粮食困局找到了一条可行性出路,使当代中国逐渐度过了新中国成立以来一次最严重的粮食危机。陈云对1960年代初期农业粮食问题严峻形势的认识有一个逐渐深化的过程,其采取的措施同样有一个逐渐完善的变化过程,他对粮食形势的认识与其所采取的解决措施是同步的。换言之,他对粮食困难认识得越深刻,其所采取的措施也就越有力,提出的方法也就越有成效。

#### [参考文献]

- [1]陈云年谱:下卷[M].北京:中央文献出版社,2000.
- [2]陈云文集:第3卷[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [3]陈云文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [4]建国以来重要文献选编:第12册[Z].北京:中央文献出版社,1996.
- [5]毛泽东文集:第8卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [6]建国以来重要文献选编:第14册[Z].北京:中央文献出版社,1997.
- [7]苏维民.杨尚昆谈新中国若干历史问题[M].成都:四川人民出版社,2010.
- [8]1958—1965年中华人民共和国经济档案资料选编·劳动就业和收入分配卷[Z].北京:中国财政经济出版社,2011.
- [9]建国以来重要文献选编:第15卷[Z].北京:中央文献出版社,1997.
- [10]建国以来重要文献选编:第13卷[Z].北京:中央文献出版社,1996.
- [11]1958—1965年中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷[Z].北京:中国财政经济出版社,2011.

## Problems and Solutions: Chen Yun and the Problem of Grain

WANG Rui - fang

(Research Institute of Cotemporary China, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

**Abstract:** In the two years from 1960 to 1962, Chen Yun set forth some proposals of industry supporting agriculture, importing grain from foreign countries, urban residents into the countryside and so on, which solved the grain crisis. Chen Yun was aware of the difficult problem of grain gradually and his measures also underwent a gradual process. His awareness and his measures concurred, so the clearer the awareness is, the better the measures are, the more effective the solution is.

**Key Words:** grain problem; urban residents; into the countryside; enthusiasm

[责任编辑、校对:把增强]