

“农轻重”还是“重轻农” ——计划经济时期“五年计划”中 农业政策制定与实施的逻辑

张 宽¹ 隋福民^{1,2}

(1. 中国社会科学院大学, 北京 102488;

2. 中国社会科学院经济研究所, 北京 100044)

[摘要] 本文探究了改革开放前历次五年计划中的农业政策, 发现国家的政策更加倾向工业的发展, 而对农业则有所忽视。在“大跃进”之前, 五年计划的制定和执行都遵守了“重轻农”的次序安排, 以发展重工业为计划工作的中心。在经历了“大跃进”之后, 中央吸取了以前的经验教训, 认识到了农业对于经济发展的重要作用, 并提出了“农轻重”的国民经济次序安排。但是从执行的结果来看, “农轻重”的安排在当时无法得到贯彻实施。究其原因, 本文认为有以下三个因素: 第一, 对马克思经济理论的理解不够透彻, 产生了教条式的思维; 第二, 计划经济体制与农业发展相互抵触; 第三, 中国特殊的央地关系进一步明确和放大了政策对工业的倾斜和对农业的忽视。本文对计划经济时期农业政策和工业政策关系的考察, 对目前的政策制定也有一定现实意义。

[关键词] 农轻重; 五年计划; 计划经济体制; 农业政策

中国是一个传统的农业大国, 农业在经济生活中占据着重要位置。新中国成立之初仍是这种局面。1949 年底, 全国农村人口为 4.84 亿, 占总人口的 89.36%, 而第一产业所创造的增加值也占国内生产总值的一半以上^[1]。农业的基础性和支撑性作用不容忽视。因此在建国初期, 刘少奇就指出, 发展农业能够提供原料、粮食和市场, 第一步发展经济的计划应以农业和轻工业为重心^[2]。因此, 农业生产在新中国成立之后就受到特别的关注, 并替代农民解放成为党的农村工作的重心^[3]。为了尽早构建一个社会主义式的农业生产体系, 中央自 1951 年颁布《关于农业生产互助合作的决议(草案)》

以来, 先后出台了一系列有关互助合作的文件, 不断缩短农业生产向社会主义过渡的时间。在这样的背景下, 农村开展了轰轰烈烈的社会主义改造运动, 至 1956 年年底, 加入初级社的农户已占全国农户总数的 97%^[4]。此后, 高级社的发展也驶入了快车道。

然而, 制度建设的进展并没有达到发展农业生产的目的, 相反, 还在很大程度上抑制了生产力的发展。自 1957 年开始批判“反冒进”之后, 计划再一次大幅偏离发展规律, 最终引起了“大跃进”、“人民公社化”以及“反右倾”等破坏生产力的运动。即便经过了 1961 年的调整和平衡, 社会生

产力、人民生活水平还是遭受了大幅度的下降。据统计,1962年农业总产值仅为480.3亿元,较1957年的536.7亿元还低很多^[5]。“二五”计划时期也成为中国历次五年计划中指标变化最频繁、变化幅度最大、实施效果也最差、人民生活水平下降最大的一个时期^[4]。因此,很难说新中国成立之后一段时间内的农业政策是成功的。

改革开放扭转了这种局面。随着家庭联产承包责任制的实施,农业有了飞速的发展。其生产总值从1978年的1018.5亿元,增加至2018年的6.47万亿,农村居民人均收入也从1978年133.6元(人均可支配收入)达至2018年的14617元^[6]。农业生产在总体上解决了总量不足的矛盾,开始转向高质量的发展和解决结构性矛盾^[7]。

中国的农业经营主体以小农户为主,他们的话语能力和谈判能力都较弱,因此农业生产的政策弹性也较大。在政策符合经济发展规律时,农业的生产力得到释放,产值和人民生活水平也都有较大提高;而当政策不符合规律时,农业生产力就受到极大限制,甚至造成“大跃进”时期的混乱局面。因此,对计划经济体制下农业政策进行研究,能够勾勒出中国农业发展的一条主线,并对当前和今后农业的发展提供借鉴意义。当然,孤立地考察农业政策是无法展现其全貌的,必须站在工业与农业之间相互作用的角度来考察。因为在政策制定中,党中央也十分注重农业与工业的互动关系,例如,毛泽东曾明确指出农业合作化的主要目的就是解决在快速的社会主义工业化过程中产生的粮食、原料缺口^[8]。有鉴于此,为展现新中国成立之后农业政策的制定与实施逻辑,本文拟从农业政策与工业政策的互动关系入手,考察五年计划中农业政策的制定、执行与发展。

二、“农轻重”还是“重轻农”

新中国成立之后的政策似乎表明国家对农业生产问题非常重视,但若以此为前提,会在梳理政策发展时发现一些矛盾:为什么在国家十分关注农业生产并连年颁布农业政策文件的情况下,农业生产依然得不到保障、人民生活水平甚至出现过大幅下降的情形?“以农业为基础”的方针最早于1959年就已经被提出^[4],而在这之后为什么被反复提及却没有效果?如果站在工农业关系的角度,考察政策对农业、轻工业和重工业的倾斜程度,似乎能够更加准确地看待和解释这些问题。

(一) 计划经济初期:以“重轻农”为序

在计划经济实施之初,党中央就确立了“以重工业为中心”的基调,执行大力推进工业化的战略^[9],对这一战略的正式表述是:集中力量发展重工业,建立国家工业化的基础,保证国民经济中社会主义成分的比重稳步地增长^[10]。从历史的角度看,这一战略目标的形成与新中国成立时所承载的历史使命有关。因为在英国工业革命之后,世界上的所有国家都认识到了工业化的重要性,中国也是如此。但在新中国成立之前,应该说我们在这方面的努力是不成功的。而计划手段的使用又与当时的国内外环境和压力以及快速工业化的诉求有关。在国民党统治时期,中国就已经提出了计划管理的思想,并开始付诸实践^[11]。而且,为能让中国迅速摆脱落后局面,国民党政府积累了大量国家资本,这为新中国成立之后建设国营经济奠定了一定的基础。据统计,截至1942年,在全国重工业中,国营企业的资本是民营企业的18倍,工人数量是民营企业的3.7倍^[11]。在新中国成立前后,这些

官僚资本逐渐被没收，并被改造为社会主义性质的国营资本，进而成为发展重工业的基础。另外，从国际环境方面看，由于缺乏对外的经济联系以及国防工业的需要，因此，政府必须关注工业化最上游的战略性行业以及下游有关的中间阶段行业^[9]。

在这样的背景下，前两个五年计划的制定和执行都是按照“重、轻、农”的顺序开展的。

1. 计划编制过程。“一五”计划和“二五”计划的编制遵循以下程序：首先确定的是重工业的发展速度（例如，最重要的是钢产量）；其次根据重工业的发展，按照各部门之间的比例关系推算其他部门（例如，轻工业、农业、商业和交通等）的发展速度。具体来看，在一五计划编制时，首先确定了以 156 项苏联帮助设计的工业建设为中心，在此基础上发展其他重工业、轻工业和农业等。最终一五计划确定的基本建设五年投资总额为 427.4 亿元，其中，工业部门投资为 248.5 亿元，占总额的 58.2%，而在工业部门内部，对第一部类的投资则占 88.8%、预计的产值增长达到 126.5%^[12]。对农业来说，一五计划要求在五年内实现一定程度的农业合作化，三分之一的农户要纳入初级社，以此来保障农业生产的生长能够满足工业化需求。至于制度建设能在多大程度上提升农业生产力，中央和地方都没有进行准确的计算。

与“一五”计划不同的是，在编制第二个五年计划时，全党对工业和农业的发展状况产生了新的认识。在“一五”计划时期，人们还有“农业拖了工业后腿”的认识，而到 1956 年初，《人民日报》社论则认为，经过一五时期的发展，农业已经不再拖工业后腿了，相反，农业对工业化的发展将起到推动作用^[13]。当然，这一认识存在两个误区。第一，合作化的加快和制度建设的成功并不

一定带来农业的增产。事实上，一五计划时期的农业合作化以及农业生产已经存在冒进，出现农民生活水平下降、粮食征收过多等情形^[14]。第二，当时所认为的农业的这种推动作用，并非是张培刚^[15]所说的工农业互动关系，而是建立在苏联计划编制中的“平衡法”和中国地方计划编制中的“加减法”基础上的、较为朴素的和静态的认识。在对农业发展状况和农业推动作用的错误认知基础上，二五计划决定进一步大力发展工业，甚至计划将原定 15 年内完成的工业建设压缩至二五期间完成。虽然第二个五年计划数易其稿，最终也未形成正式文件，但是在上述认知和发展路线的基础上，每次修改都是首先确定相应的工业指标，然后根据“平衡法”计算其他部门的指标。

2. 计划执行过程。从前两次五年计划的编制可以看出，虽然国家计委和各领导人不断声明农业的作用，但由于认识和方法的错误，导致农业生产始终无法跟上计划中工业化发展的速度。因此，在一五计划和二五计划的执行过程中，国家只能不断调整农业合作化的速度，期望农业生产能够适应工业化的发展。

第一个五年计划规定：参加初级形式的农业生产合作社的农户，在五年之内达到总农户数的三分之一^[12]。但是在具体执行过程中，却出现了两次脱离原定计划的农业合作化高潮。第一次是在 1953 年全国第三次互助合作会议之后，各地根据《关于发展农业生产合作社的决议》的精神开始盲目开办生产合作社，到 1954 年 3 月，各地农业生产合作社已经较原计划超出 3.5 万个^[14]。第二次合作化高潮是在 1955 年之后出现的，在《关于农业合作化问题》发表后，全国又一次出现大规模农业合作化的运动。至 1956 年 3 月，全国加入初级社的农户已经占总农户数的 90%，加入高级社的农户也

占到总农户数的 55%，而这一数字在 1955 年底还是 4%^[14]。

两次农业合作化高潮的出现具有很大的相似性。表面来看，农业合作化是为了顺应和发展农民“互助合作的积极性”，但实质是中央基于社会主义建设和工业化的考虑出台了相关文件，进而引起了各地的合作化浪潮。农户在这种浪潮中实际上有很多都是不愿意的。在两次农业合作化浪潮之前，农业生产都呈现出发展受阻，粮食、原料供应不足的情况。1953 年，农业产量由于自然灾害没能达到计划水平，其中，华北、东北等地的粮食产量出现了较大幅度的下降；而 1954 年长江和淮河流域的洪水则影响了华中和华东的大部分地区^[16]。两次农业生产的危机使得商品粮食、原料出现较大缺口，无法支撑工业化按照原计划进行，只能在年度计划中微调工业的计划产量。为了避免类似情形再次发生，在没有顾及到自然环境和农业技术水平的情况下，中央决定通过进一步的农业互助合作运动来实现农业增产，以便“配合国家工业化的发展”、“适应工业化建设的需求”^[17]。

从 1955 年下半年开始的农业合作化冒进，最能体现上述特征。1955 年上半年，毛泽东和邓子恢关于农业合作化的意见基本是一致的，都认为农村的社会主义改造需要进一步巩固增产效果、不能盲目推进。而 5 月之后，毛泽东对于该问题有了新的思考，认为以前的政策过于谨慎，开始批判邓子恢的“右倾保守主义”、并要求加快农业合作化的速度，这一转变被称为“五月变化”^[18]。毛泽东的这一转变首先来自于对农业生产形势的新认识。四五月份，毛泽东在考察时发现，铁路沿线的麦子长势较好，自然灾害的影响并没有预计的那么大。同时，中央还收到了一些地方的文件，提出部分农民上报缺粮仅仅是因为不愿售粮太多^[18]。

鉴于此，中央认为农村商品粮和原料的供应受到了部分地主、富农和富裕中农的阻挠，从而加紧了对统购统销的整顿和农业合作化的进程。中央的这一决策，是建立在工农联盟前提下的，认为应当通过农业取得粮食和原材料以发展社会主义工业化，应当切断农民和资本家的联系，迫使自由市场的资本主义转变为国家资本主义^[8]。因此，农业政策方面的急躁冒进，从根本上说来源于社会主义工业化的急躁冒进。工农业在计划经济中的关系决定了邓子恢不断要求中央和地方放缓农业合作化的努力注定是失败的。

与农业合作化政策并行的，还有粮食的统购统销制度。1952 年下半年至 1953 年上半年的粮食年度内，全国收入粮食 547 亿斤、支出 587 亿斤，出现了 40 亿斤的赤字，各地粮仓储粮量大幅下降^[18]。为解决工业化建设所需的粮食，避免粮商和农户与国家争夺粮源、哄抬粮价，中央决定对粮食实行统购统销政策。此外，毛泽东还认为粮食的短缺源于农民对土地改革好处的遗忘，而统购统销政策，则能够帮助农民改造这种小农经济中存在的自发性与盲目性^[17]。于是 1953 年，中央颁布《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》。此后，粮食的统购统销便成为过渡时期总路线的内容之一，是国家为了保障工业化发展速度而分配农业剩余的手段。

通过梳理可以发现，中央实行计划经济体制，首先是以发展社会主义工业化为目标，其中特别注重重工业的优先发展。虽然在前两个五年计划时期，国家出台了大量有关农业合作化的文件，但是这并不能说明国家真正重视农业的发展，主要体现为以下三点：第一，国家在推进农业合作化快速发展的同时，较少关注农民的生活状况，增产的商品粮和各类原料都要首先保证城市和工业的需求。因此，对农政策主要体现为重意识

形态、重生产、重积累率，而轻农民生活。第二，国家对农业的关注是建立在以重工业为中心、促进社会主义工业化的基础之上的。在计划编制和执行时，都以工业发展、特别是重工业发展为准，其他部门通过“平衡法”予以计算和发展。第三，国家对农业的关注过多地局限于农业合作化。农业合作化属于过渡时期制度建设的内容，其首要目的是增加农业生产。但是，在当时的技术条件下，即便不考虑合作社中效率损失的问题，农业合作化能够提升多大的生产力也是未知数。而国家在推行农业合作化时，并没有仔细关注和论证合作社制度与农业生产之间的关系。在 1955 年，邓子恢曾建议在新成立的合作社巩固了增产成果之后，再进一步扩大合作社的范围和规模。不过，农业合作化没有按照邓子恢的预期发展。事实证明，过快过急的农业合作化引起了“大跃进”和“人民公社化”，最终不但没有带来农业增长，反而还降低了效率，影响了农业增收。

（二）“大跃进”之后：“农轻重”的反复提出

自 1955 年开始的农村社会主义高潮，最终引起了“大跃进”和“人民公社化”运动。“大跃进”时期，计划管理趋于混乱，国民经济比例严重失调，人民生活水平大幅下降，对经济社会造成了极大破坏。据统计，为了实现计划的工业指标，1958—1960 年间，国家基本建设投资总额分别为 267 亿元、314 亿元和 384 亿元，而 1957 年投资总额才 138 亿元。工业发展的高指标、高积累和高估产是建立在对农民的征购、平调基础之上的。据统计，当时平调农民的资产达到 270—300 亿之间，粮食商品率也从原来的 20% 猛增至 1959 年的 40%。与此相对，三年期间的粮食产量则出现下降，1959—1960 年分别为 3 400 亿斤、2 877 亿斤。众多因素导致农民生活水平出现大幅下降，1960

年农民消费水平已较 1958 年下降了 25% 左右^[4]。

为了平衡国民经济比例、纠正政策制定和执行中的“左”倾错误，中央召开了一系列会议，包括郑州会议、武昌会议、第二次郑州会议以及上海会议等。但是，这些会议的基本指导思想仍是“左”倾的^[19]，没能从根本上解决中央对农业的实用主义倾向。即便如此，中央也开始重新思考农业、轻工业和重工业之间的关系，以“农轻重”的关系取代了之前的“重轻农”。农、轻、重次序的第一次提出，是在庐山会议上。以毛泽东为代表的党中央，在反思了过去几年农业生产领域的“左”倾、右倾、反“左”倾、反右倾等运动之后，认为之前“吃了大亏”以及“十分被动的局面”是忽视了农业造成的^[17]。因此，从庐山会议开始，以农业为基础的思想开始被提上政治舞台。在此之后，类似的说法在计划管理的过程中被反复提及。其中较为重要的论述有几次：第一，在编制 1961 年国民经济调整时期的计划时，提出“把农业放在首要地位”^[20]。第二，八届九中全会上，李富春提出按照农业、轻工业、重工业的次序安排经济生活^[10]。第三，三五计划的制定过程中，陈云提出要为了农业和市场，“伤筋动骨”地改变重工业和基本建设的高指标。周恩来以对联为陈云总结道：上联是“先抓吃穿用”、下联是“实现农轻重”、横批是“综合平衡”^[4]。

尽管农、轻、重及相似的思想在庐山会议之后被多次提出，但是这一次序安排并没有被很好地贯彻。庐山会议虽然提出要反“左”倾，并首次提出了“农轻重”的安排，但是在庐山会议的后期，议题突然由反“左”倾转向反右倾。这一转向持续到庐山会议结束后的一年左右，为保证工业的高指标和高投资，再一次导致了各地的“共产

风”和急躁冒进。1961—1962年是第二个五年计划的最后两年，同时，根据1963年中共中央工作会议的安排，决定将1963—1965年作为二五计划和三五计划之间的过渡时期。在此期间，中央召开了一系列会议，反思了历次中央指导计划、特别是“大跃进”时期的经验教训，不断强调以农业为基础的新思路。因此，这一时期的国民经济比例较为平衡，农业生产也在一定程度上得以恢复。但是，第三个五年计划时期，农、轻、重的次序安排再一次被打破。在《第三个五年计划（1966—1970）的初步设想（汇报提纲）》中，规定了第三个五年计划时期的基本任务是：大力发展农业、加强国防建设和基础工业建设。但是，这样的安排限制了基础工业和国防建设的速度，逐渐引起了中央的不满。例如，1964年5月27日的中央政治局扩大会议上，毛泽东就向李富春等表示第三线建设和基础工业建设速度过慢^[17]。最终，因为苏联的军事压力和农村中出现的“包产到户”，以毛泽东为代表的中共中央决定将已经编制完成的三五计划搁置，另立以余秋里为主要负责人的“小计委”接替国家计委的工作^[4]。从而三五计划也从“以农业为中心”转向“以战备为中心”，将立足战争、积极备战、三线建设和国防工业建设放在了计划工作的第一位^[21]。

可以看出，自“大跃进”之后，“农轻重”的国民经济次序安排屡次被具体执行中的“重轻农”所打破，究其原因，主要有以下两点。第一，虽然中央提出了农、轻、重的次序，但是并没有真正将农业放在计划管理的第一位，除非发生群体性事件，否则农民生活也很少被关注。一旦农业剩余不足以支撑社会主义工业化的高指标和高投资，就会在农村中掀起“社会主义的高潮”，并通过征购、平调等方式优先投资重工业。庐山会议之后以及三线建设的全面开展就集中体

现了这一特点。第二，制定计划与分配投资的不匹配。庐山会议之后，中央在计划编制中提出了要以农、轻、重为序，1964年之后还改革了编制程序：首先确定农业生产力，再据此推算钢产量和其他工业产品产量^[22]，但是在对积累的分配中遵循的顺序仍是重、轻、农^[23]。

三、无法实现“农轻重”的制度原因

经过梳理发现，新中国成立后就确立了“城市领导乡村、工业领导农业”的方针^[24]，以集中力量实现社会主义工业化为主要目标。计划经济制度就是实现这一目的主要的手段。在前两个五年计划期内，中央和地方都严格遵守了重、轻、农的次序安排，结果给国民经济带来了严重的破坏。庐山会议之后，农、轻、重的次序成为中央的经济计划指导思想，但是这一思想并没有在计划经济运行过程中得到贯彻，重、轻、农的安排仍是执行中的主要模式。因此，从新中国成立到改革开放前夕，相对于工业来说，国家对农业发展和农民生活都是不够重视的，农业政策的制定也长期存在一种实用主义传统。当然，这种忽视有时并非是有意的，中央也一直在强调农业的重要性，并且在得知农民生活确实困难时，也能够及时做出政策调整。但是，国家对农业重要性的强调，往往建立在对社会主义工业国的臆想之上，这造成了主观主义和信息不充分等问题，成为改革开放之前农业发展动荡的原因之一。在经历了多次国民经济比例失调、粮食和原料产量下降之后，国家仍然难以在真正意义上重视农业生产和农民生活，其根本原因在于计划经济及相关的制度安排。

（一）对马克思主义理论教条式的理解 在计划经济体制下安排国民经济的理论

依据，就是马克思主义理论。其中，马克思关于社会生产两部类之间的关系以及再生产理论的论述，是国家进行经济计划和比例安排的依据。但是，早期的政策制定者对马克思主义经济理论并没有特别深入的认识，同时还教条地接受一些观点，从而造成了理论与实践的冲突。

在社会主义工业化建设中，政策制定主要关注的是扩大再生产，因此积累率成为历次五年计划编制的重点。两大部类的划分方式与工业农业的划分方式不同，第一部类生产生产资料、第二部类生产消费资料；而农业内部和工业内部都存在生产资料的生产和消费资料的生产。不过在建国后的经济管理中，常将农业和轻工业视为第二部类、将重工业视为第一部类^[25]。为了扩大再生产，需要增加第一部类的产值，这一条件暗示了在社会主义工业化进程中，积累更加重要。而国民收入的最终流向是消费和积累，因此，计划管理体制下对积累过度关注的同时便忽视了消费的部分，直接后果就是农民生活水平的下降。但是，杨坚白^[25]认为积累不能离开消费独立进行，两大部类之间是存在有机联系的。这一认识才符合马克思的原意。由于对马克思经济理论的生搬硬套以及曲解，使得国家在计划经济体制下按照以农业为中心的思想指导计划编制和执行时缺乏理论基础，从而造成重、轻、农次序安排的反复出现。

（二）计划经济体制与农业发展的不相容

虽然建国之后多次“左”倾的错误都与毛泽东有关，有些甚至直接是由毛泽东的决定引起的（例如“大跃进”、庐山会议等），但这往往都是毛泽东获得农村形势信息的不充分而判断错误的结果。因此，中央的许多错误决策并不是更换领导人就可以避免的，相对于工业而言，国家对农业的忽视也并非

某个领导人的个人意志，而是在计划管理体制下的必然结果。

1. 计划经济的目的。正如上文所论述的，计划经济最初的目的就是发展工业，实现社会主义工业化，因此，在制定农业政策的过程中，相应的政策倾向已经被计划管理体制决定了。马克思对社会主义的论述，是建立在资本主义已经有了很大程度发展的基础上的，是对发达工业国的论述。因此，马克思对计划经济的想象也是以工业为基础的。虽然共产党一直强调马克思主义的中国化，但是由于共产党人最初没有管理国民经济的经验，在经济建设方面就很容易陷入教条的马克思主义。当工业无法高速度发展时，看起来就与马克思论述的发展道路相左、违背了计划经济的目的，从而政策会不断向工业倾斜、忽视农业生产和农民生活。

2. 农业的不确定性。农业生产与工业生产具有很大的差异，甚至在经历过以殖民推进工业化发展的地区也无法被根除^[26]。农业最重要的特征之一就是不确定性很强。在计划经济中，为了实现工业化、提高工业产品产量，主要有以下两种方法：经济建设和制度建设。其中，经济建设往往体现为增加投资。即便没有技术的进步，在高积累率的前提下也可以实现工业的粗放式发展、增加产品的产量。制度建设主要体现为针对资本主义工商业的社会主义改造。从理论上来看，提高积累率、增加投资的方法更适合计划管理。原因有两点：首先，积累率、投资额以及产量都是容易量化的指标，在统计技术不高的情况下也容易管理；其次，投资与产出之间的关系比较明确，不会被人因为因素、自然环境因素等所影响，更容易实现绩效。而制度建设由于牵涉面广，其中也存在心理因素的影响，从而建设效果不明显。

对于农业来说，由于当时的化肥工业、机械工业十分落后，没有实现关键技术的突

破，因此，在计划经济体制下提高生产力的途径只有制度建设。新中国成立后，有关农业的政策可以分为两个时期：土地改革时期和农业合作化时期。在1949—1952年的国民经济恢复时期，共产党就致力于土地改革，试图通过对封建土地关系的改革释放农业生产力。在土改完成之后，邓子恢等人虽然意识到农业的进一步发展需要克服生产资料匮乏、自然灾害影响以及生产技术落后等多方面的问题，但是提出的解决办法只有农业合作化^[3]。但是，由于农业生产的不确定性，制度建设（特别是推进过快的农业合作化运动）对农业生产的促进作用并不大。温度、湿度、自然灾害等因素都影响了农产品的产量，当技术保持不变时，这些不确定的因素就成为农产品产量发生短期波动的主要原因^[16]。然而，计划经济体制与不确定性是不相容的，计划管理无法精确量化农业生产中的不确定性，也无法对不确定事件的发生做出及时反映。因此，在计划经济中，只能将农业合作化的程度作为量化指标，并以此指导农业的发展。

因此，农业的不确定性决定了在计划经济体制下的政策制定者具有两种倾向：第一，相比于农业，更倾向于关注工业的发展计划。工业的投入产出容易计算，同时增加积累对工业产出的贡献也能被较准确地预测出来。而制度建设对农业产出的影响则不是线性的，在当时的条件下，无法测量的变量还有很多，这使得利用计划经济模式管理农业有很大的局限性。因此计划经济更适合针对工业的经济计算，对农业则无法实现精细化管理，从而在一定程度上被忽视。第二，为保证工业的发展速度，倾向于制定激进的农业发展计划。由于工业和农业的紧密关系，在要求工业发展的高速度和高指标的同时，也必然要求农业以相应的速度增长。但是，不确定性导致农产品产量常常会脱离

计划指标，为了避免农民向资本主义倾斜，中央只能加快推进农村的社会主义制度建设。因此，当粮食、原料出现紧缺时，计划经济体制会自然地推动农业合作化以更加激进的方式进行。

3. 政策制定的多变性。在计划经济时期，政策的制定往往采取较为“极端”的相机抉择方法，即对某项任务的提出和部署，是与对现实形势的分析和一定的估量相联系的^[18]。这样的政策制定方法能够对形势变化迅速做出回应，但是违背了农业生产的规律。农业生产的周期较长，并且不具有灵活性，一旦在相应时期内没有完成应有的投入（例如，翻地、播种、施肥等工作），后期很难再弥补损失。因此，在一个生产周期内，如果频繁地发生政策变动，会扰乱农业生产的正常秩序。例如，中央根据掌握的信息，可能会在数年甚至一年内频繁地组建初级社、高级社，又频繁地压缩、解散合作社，这会使农民缺乏对产权的预期，从而影响数年的农业生产行为。频繁的政策变动还会陷入恶性循环：农业生产的波动引起政策的变动，政策的变动又反过来引起生产的波动。在这种情况下，政策的制定无法真正做到以农业为中心。

（三）央地关系对农业的制约

计划经济体制决定了制定对农政策的倾向，央地关系则决定了相应政策执行的逻辑。中国的计划经济与苏联的不同，其中差别最大的就是数理统计能力和央地关系。中国的计划经济不如苏联那样“理性”，没有严格按照“科学计划”和“最优化模型主义”的逻辑来组织，而是更加依靠浪漫命令原则^[27]。因此，在中国模式下，中央就无法对地方的经济规划做出严密安排。事实上，在第一个五年计划编制时，中央就确立了“两下两上”的编制方法，第一步由地方提出计划建议数字，第二步由中央颁布计划

的控制数字，第三步由地方呈报根据控制数字编制的计划草案，第四步由中央批准和颁布计划^[4]。另外，1958 年和 1969 年中央还进行了计划管理体制的改革，尝试将计划管理权力下放地方。这样的计划编制程序和计划管理模式赋予了地方政府较大的自主权，能够控制地方的重要资源、决定发展方向和速度等。

在中国特殊的央地关系下，各省市会被纳入锦标赛体制^{[28][29]}。当中央颁布了具有倾向性的经济计划之后，地方政府出于晋升或者阶级斗争的考虑，会积极执行计划中的可量化指标以凸显其绩效。在当时的体制和发展程度下，就体现为对工业领域高投资、高指标的追求以及对农业生产的相对忽视。此外，至少有三种因素放大了这一逻辑：

1. 中央地方“两本账”制度。“两本账”最早由薄一波提出，是指中央有两本账，第一本是必成的、第二本是期成的，中央的第二本就是地方的第一本，中央的期成数在地方是必成数。而官员的考核与评比以中央的第二本账为准^[22]。“两本账”制度的提出，明确了中央与地方的互动逻辑，同时也为各项指标和政策的“层层加码”提供了激励。

2. 对农业的征购政策。中央为了保证工业的发展速度，需要大量低价的商品粮和原材料，因此征购成为农民与政府间互动的最重要的形式。但是，征购的出现使政府不再关心或不易察觉农业生产的真实状况，只要能获得足够的商品粮和原材料即可。因此，地方的绩效就由真实的农业产量转变为账面的产量或可征购的数量，从而引起了地方之间竞相“放卫星”、夸大农业产量等行为。

3. 不完全信息及区域异质性。在当时信息技术不发达的情况下，地方与地方之间存在信息交流的障碍。某一地区对其他地区的了解往往只能通过报纸和中央文件，例如，在加速推进农业合作化时，只看到其他

地区的合作化程度高，而没有了解不同区域在人口、环境、经济发展水平之间的差异。相对于工业来说，农业生产上的异质性问题更加突出。因此，各地政府竞相增加工业建设投资以及工业产品的产量不会带来结构性的问题，但由此引起的对农产品的需求会使政府忽视区域间的异质性而强制推行合作化，进而带来农业产量降低、农民生活水平下降等问题。

四、总结

本文论述了新中国成立之后农业政策的特征，发现“大跃进”和“人民公社化”运动可以作为一个分水岭。在“大跃进”之前，国家明确提出了以重工业为中心发展道路，农业仅仅负责粮食和原料的供给。在这种政策倾向下，农业生产和农民生活都在一定程度上被忽视了，唯一重要的就是农业生产的剩余。为了保证工业发展的速度，需要充足的商品粮和原材料保障，因此国家不断推进农业合作化的速度，希望通过制度建设增加农业剩余。但是，这样的发展模式最终引起了“大跃进”和“人民公社化”的运动，给农业生产和农民生活带来了极大的危害。在这之后，中央开始反思建国以来的政策和发展道路，认为以重工业为中心的政策倾向在当时的发展阶段是错误的，并正式提出了“农、轻、重”的国民经济次序安排。在“三五”以及之后的五年计划编制过程中，首先确定农产品产量，再据此推算其他工业产品的产量。

不过，国民经济次序的重新安排以及计划编制方法的改进并没有从根本上解决农业被忽视的问题。从本质上来说，农业相对于工业处于更加弱势的地位，是计划经济体制本身造成的。首先，早期的政策制定者对于马克思的经济理论认识不足，认为只有增加

积累、减少消费才能更快地建设社会主义，并认为只有增加重工业的生产才能实现扩大再生产。在这种错误的认识下，自然会产生以重工业为中心的思想。其次，计划经济体制与农业的发展不相容。农业生产需要大量分散的知识，例如，耕种中的时间节点、因地制宜的耕作方法等。而中央计划者的信息是不完美的，无法指导农业生产。因此，计划经济在制定和执行时就容易倾向工业的发展而忽视农业。最后，中国特殊的央地关系使得政策执行过程中明确和放大了工农业之间的不对称现象。

农业生产对经济发展具有基础性的作用，张培刚^[15]认为农业的发展本就包含在工业化的过程中，只有农业取得了进步，才能实现经济起飞。然而，本文的结论表明在计划经济体制下，农业受到了制度性的制约，只有破除这种制度上的约束才能够保障农业的发展。虽然目前中国已经不再是计划经济体制，但是政府干预市场、政府干预农业生产的现象还很常见。因此，在经济由高速增长专向高质量发展的过程中，需要更加注意农业和工业之间的关系，相应政策的制定也要更加规范。[本文系中国社会科学院创新工程项目“工业化市场化进程中的农户家庭经济研究：一个以‘无锡、保定农村调查为基础的长时段视角’和用友基金会“商的长城”重点项目“中国农民的商业化行为研究：一个历史的视角”（项目编号：2019Z01）的阶段性的成果]

注释：

①注：以农业和轻工业为重心的计划，最终未能执行，取而代之的是以重工业为经济建设的重心。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国农业部．新中国农业 60 年统计资料 [M]．北京：中国农业出版社，2009.

年统计资料 [M]．北京：中国农业出版社，2009.

[2] 刘少奇．国家的工业化和人民生活水平的提高 [A]．建国以来重要文献选编（第一册）[C]．北京：中央文献出版社，1993：524—532.

[3] 邓子恢．在全国第一次农村工作会议上的总结报告（节录）[A]．建国以来重要文献选编（第四册）[C]．北京：中央文献出版社，1993：147—167.

[4] 刘国光主编．中国十个五年计划研究报告 [M]．北京：人民出版社，2006. 53、90、166—167、169、235、257—258、273—275.

[5] 国家统计局．中国农村统计年鉴（1989）[J]．北京：中国统计出版社，1989.

[6] 国家统计局．中国统计年鉴（2019）．北京：中国统计出版社，2019.

[7] 魏后凯．中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型 [J]．中国农村经济，2017，（5）：2—17.

[8] 毛泽东选集（第五卷）[M]．北京：人民出版社，1977. 181—182、188—201、255—256.

[9] 巴里·诺顿著，安佳译．中国经济：转型与增长 [M]．上海：上海人民出版社，2010.

[10] 李富春选集 [M]．北京：中国计划出版社，1992. 110、260.

[11] 卞历南著，卞历南译．制度变迁的逻辑：中国现代国营企业制度之形成 [M]．杭州：浙江大学出版社，2011. 100.

[12] 李富春．关于发展国民经济的第一个五年计划的报告 [J]．经济研究，1955，（3）：1—58.

[13] 为全面地提早完成和超额完成五年计划而奋斗 [A]．建国以来重要文献选编（第八册）[C]．北京：中央文献出版社，1993：1—10.

[14] 邓子恢传编辑委员会．邓子恢传 [M]．北京：人民出版社，1996. 472、476—480、504.

[15] 张培刚．农业与工业化 [M]．武汉：华中科技大学出版社，2009.

[16] 郭益耀著，肖宏宇译．中国农业的不稳定性（1931—1991）：气候、技术、制度 [M]．香港：中文大学出版社，2013.

[17] 中共中央文献研究室．毛泽东传（1949—1976）[M]．北京：中央文献出版社，

2004. 353、355—356、962—863、1361.

[18] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾 (上卷) [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1991. 366、370—373.

[19] 蒋伯英. 邓子恢与中国农村变革 [M]. 福州: 福建人民出版社, 2004.

[20] 关于 1961 年国民经济计划控制数字的报告 [EB/OL]. www.china.com.cn/guoqing/2012-09/11/content_26747044.htm, 2012-09-11/2020-07-16.

[21] 关于第三个五年计划安排情况的汇报提纲 (草稿) [A]. 建国以来重要文献选编 (第二十册) [C]. 北京: 中央文献出版社, 1993: 359—444.

[22] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾 (下卷) [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1993. 682、1199.

[23] 刘国光. 关于国民经济综合平衡的一些

问题 [J]. 经济研究, 1979, (3): 36—44.

[24] 周恩来. 当前财经形式和新中国经济的几种关系 [M]. 建国以来重要文献选编 (第一册) [C]. 北京: 中央文献出版社, 1993: 91—85.

[25] 杨坚白. 试论农业、轻工业、重工业比例和消费、积累比例之间的内在联系 (上) [J]. 经济研究, 1961: (12): 11—21.

[26] 温铁军、董筱丹、石嫣. 中国农业发展方向的转变和政策导向: 基于国际比较研究的视角 [M]. 农业经济问题, 2010, (10): 88—94.

[27] 秦晖. 转轨前中东欧与中国经济体制的“可放弃性”问题 [J]. 南京大学学报 (哲学·人文科学·社会科学), 2003, 40 (3): 91—104.

[28] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007, (7): 36—50.

[29] 周飞舟. 锦标赛体制 [J]. 社会学研究, 2009, (3): 54—77.

“Agriculture, Light Industry, Heavy Industry” Or “Heavy Industry, Light Industry, Agriculture”: the Logic of Agricultural Policy Formulation and Implementation in “The Five—Year Plan” Under the Planned Economy

Zhang Kuan¹, Sui Fumin^{1,2}

(1. University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488;

2. Institute of economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836)

Abstract: After exploring the agricultural policies in the Five—Year Plans before the Reform and Opening Up, we find that national policies are more inclined to the development of industry, while neglecting agriculture. Before the Great Leap Forward, the formulation and implementation of the Five—Year Plan followed the order of “heavy industry, light industry, agriculture”, and focused on the development of heavy industry. After the Great Leap Forward, the central government learned a lesson from previous experience, recognized the important role of agriculture in economic development, and then proposed the new national economic order of “agriculture, light industry, heavy industry”. However, judging from the results, the arrangement of “agriculture, light industry, heavy industry” could not be implemented at that time. Considering the reasons, we think there are three factors: First, the

(下转第 47 页)

[44] 太平御览 [M] . 卷 301 引《太白阴经》.

[45] 太平御览 [M] . 卷 566 引《乐志》.

A Study on the Origin of Chinese Agricultural Political Thoughts

Li Dianjun

(Guangzhou Guangcai Agricultural Incubation Industry
Research Institute, Guangzhou, Guangdong 510500)

Abstract: The agricultural political thought is the subjective consciousness of agriculture, farmers and rural governance and service. Based on the introduction of the Yellow emperor's agricultural political practice and thought, Zhuan Xu emperor's development and reform on force governance and agriculture governance, Ku emperor's inheritance of force governance and agriculture governance, this study explores the origin of Chinese agriculture political thoughts, and analyzes the evolution of Chinese imperial agricultural politics on agriculture production modes, evolution of political subjects, growth of farmer group and force governance in the harmonious agricultural politics, which fully reveals the origin of ancient Chinese national agricultural political thoughts.

Key words: Yellow emperor, Zhuan Xu emperor, Ku emperor, The agricultural political thought, Origin

[作者简介] 李典军 (1959—), 男, 湖南冷水江市人, 广州光彩农政孵化产业研究院院长, 广东省南方扶贫开发研究院副院长兼研究员, 研究方向是世界各国农政道路和农政思想史。

(上接第 18 页)

understanding of Marx's economic theory is not thorough enough, which leads to the dogmatic thinking. Second, there is conflict between planned economy and agricultural development. Third, China's special central—local relationship clarifies and magnifies the policy's preference for industry and its neglect of agriculture. The investigation of the relationship between agricultural policy and industrial policy under the planned economy system also has some implications for current policy formulation.

Key words: Agriculture, Light industry, Heavy industry, Five—Year Plan, Planned economy, Agricultural policy

[作者简介] 张宽, 中国社会科学院大学 (研究生院) 硕士研究生, 研究方向为农村环境、农业经济; 隋福民, 中国社会科学院经济研究所研究员, 中国现代经济史研究室副主任, 中国社会科学院大学教授, 主要从事当代经济史研究。