“管”、“放”之間：大飢荒時期中共的市場政策

馮筱才

(華東師範大學)

摘要

關於 1958-1961 年的大飢荒，此前學者們主要在研究飢荒發生的原因或後果。本文則想從市場的角度來考察中共當局是如何應對這次巨大災難，民眾又是如何度過這次飢荒？

在官方食物供應缺乏的情形下，無論是黑市，還是後來政府開放的自由市場都成為民眾獲得食物的重要來源。大飢荒時期，市場活動基本上是在政府監控下運作的，大多數黑市也是如此。黑市存在，不一定說明政府的無能，有時也只能說明政府默認。自由市場的重新開放更是政府主動的政策選擇，背後有經濟與政治方面的用意，這也是當局對飢荒的一種應對方式。大飢荒之所以發生，一方面

是糧食供應不足與偏向的分配機制所導致，一方面也與大躍進高潮中基層商業網絡的劇烈破壞，尤其是自由市場的萎縮有關。後者直接減弱了民眾從市場獲得食物的能力。

災難發生後，中共當局既然沒有辦法在短時間內為民眾提供大量的糧食補給，只能從兩個渠道來緩解飢荒：一、進口糧食減輕大城市對農村糧食的依賴。二、開放自由市場，增強民眾自救的能力，同時也幫助政府繼續收購統購物資。

不過，中共自由市場政策並不穩定，城鄉也不一律。農村開放自由市場的同時，城市反而一度加緊管制，甚至取消業已形成的一些市場。到飢荒後期，當局更通過發動打擊“投機倒把”運動，宣傳市場上資本主義與社會主義兩條道路的階級鬥爭，強化對市場的控制，農民的交易自由也越來越小。這種市場政策變化，反映出當局面臨的困境與選擇。大飢荒並不是一個是瞬間災難，而是一個長達三年的持續性災難，因此，應對機制的重要性不可忽略，從大飢荒時期中共市場管理政策，我們也可以觀察他們是如何理解“市場”，這種理解，也許可以一直延續到今天，有助於我們理解後毛澤東時代的市場。

食物短缺與自由市場

從 1958 年冬開始，全國性的商品短缺開始漫延，國營商業體系供銷體系失靈。在城市與鄉村都出現了大面積的糧食緊張，國營商店的副食品被人們排長隊搶購一空，黑市上的食品價格高昂。到 1959 年春，農村飢荒已大面積發生，這對城市的糧食造成嚴重威脅。

糧食成為北京當局最關心的中心工作。中央負責的京、津、滬、遼四地的糧食存儲量迅速減少，但調入量無法保證。同時需要出口的糧食也無法及時到位。同時，各省紛紛向北京告急，要求糧食救濟，但中央告訴各省必須自解決問題。為了緩解危機，當局決定開放農村自由市場，讓農民能夠在公社內部調劑糧食，並幫助政府統購工作的進行。

飢荒的發生，讓地方干部陷於工作困境，他們既要繼續面對必須完成的生產與征購任務，又不得不面對飢餓的農民。1959年初，廣東汕頭，自由市場開始以“人民公社貿易市場”的名義被恢復，這一行動得到中央工商行政管理局的高度肯定，農村集市全面成為飢荒期間干部與農民“生產自救”的一種救災手段。到1959年8月底，河北、廣東、江西、雲南、遼寧、貴州等省和北京、天津兩市均恢復了農村集市，當局承認農村初級市場的存在是不可避免的。如果不積極領導和管理，那麼就會出現黑市交易，價值規律就會自發地發生作用。9月23日，中共中央和國務院頒布“關於組織農村集市貿易”的指示，使農村自由市場開放更加全面化。政府也希望在秋收之前用這個新的政策來推動糧食收購任務的完成。不過，各地飢荒發展並不同步，開放集市貿易的進度也不一致。到1960年11月，大飢荒高峰，中共中央發出緊急指示信，要求尚未全面開放集市的省立即開放。到1961年2月，全國的農村集市已經恢復到近4萬個，基本上恢復到原來的規模。

按照政府的規定，農村集市主要為第三類農產品的交易服務，

也就是國家不統一購買或列入強制購買計劃的那些農副產品。但市場開放後，飢餓的農民們都會湧到集市上尋找食物，各種用糧食加工而成的食品、紅薯、蔬菜瓜果等，成為農村集市最熱銷的商品。儘管中央規定市場上禁止有糧食交易，但基層政府幹部與商業人員在飢荒嚴重時通常不加干涉。北京工商主管部門也表示災區可根據具體情況適當放開管制。這種政策彈性，說明政府對飢荒中的民眾從市場上的覓食行動保持一定的容忍。飢荒後期，一些省份也開放糧食市場，這與當時黑市糧食交易無法控制有關。

“松松緊緊”：自由市場的管理

中共在管理飢荒時期的自由市場時，提出一句沿用至今的口號“活而不亂，管而不死”。實際上，這個口號反映出當局對飢荒特殊形勢下對於自由市場的矛盾心態。但其主要意義，仍在於強調市場一定要想辦法使第三類物資的交易活躍起來，並要優先保證國家收購計劃，反對投機傾向。

為了能夠達到這個目標，各級幹部們曾採取軟硬兩種辦法，一方面對農民進行政治思想教育，要他們在市場交易中不抬價，不搶購，不販運，不棄農經商。但這種宣傳顯然對生存危機中的農民沒有什麼效果。因此有的地方當局也試圖建立一定的監控網絡，用群眾運動的辦法來市場管理，但這種方式既耗費成本，也無法持久。浙江、黑龍江等地曾經規定市場交易價格，限制漲價，結果市場清淡，農民逃到黑市。李先念主張用稅收來控制市場。一些地方規定如果農民

把產品賣給國家不用繳稅，甚至能獲得獎勵，但賣給私人則必須繳稅；同時小額交易不用納稅，集體出售農產品繳稅率則比個人要低一些。這種稅收政策一方面讓交易更加合法化，但另外一方面也容易讓農民利益受損。因此，中央政府要求各地在征稅時一定要嚴格劃清農民和商販的界限，區別對待。同時照顧災區民眾，對他們採取減免稅收措施。

飢荒期間，中央工商管理部門在市場管理問題上的政策彈性很大。政府在內部提出“管管松松，松松管管”的方針，兼顧國家和農民的利益。工商部門要求市場管理者，區分不同商品，不同對象，不同地區，不同季節，在管理上可以采取寬松與緊縮相結合的辦法。這種彈性市場管理辦法一直使用到今天。但操作上的困難，使得市場管理人員通常只能站在“國家利益”一邊，甚至用嚴厲的辦法（沒收、罰款、暴力等）來對付農民。同時不少管理人員也從中舞弊，尋求自己的利益。這種職務性的權力尋租，在其工作缺乏有效監管的情形下會變得非常嚴重。由於參與自由市場的主體既包括國家商業機關，也包括供銷社、大隊、生產隊等集體，這些機構在市場上與農民個體並不是平等的競爭者。因此，打制投機倒把，也是與公方的市場參與者的利益有關。尤其是當供銷社開始以所謂自營業務擠壓私人商販。從這些特點，我們可以看出這種打擊行動的短暫性、工具性與目的性，也與經濟、政治利益緊緊糾纏在一起。

大致看來，從1959-1961年，當局在市場管理上適當考慮農民的困難，尤其是提出照顧“災區”人民的要求，黨內的政治鬥爭形勢

發展與此也有關係。但同時，黨亦希望從市場獲得更多物資。因此，從本質上來看，1959年後中國城鄉自由市場的開放，除了救濟飢荒的作用，在很大程度上仍為了解決國家物資收購與商品供應難題。如果當局初期是被迫開放市場，到後來則要求國營商業機構主動參加市場，發展“自營業務”與“高價商品”，排斥私商甚至自產自銷的農民。在市場副食品緊張時，國家商業部門沒有全力平抑物價，卻按照商業部的指示參與黑市經濟的競爭，雖然目的在於回籠貨幣，部分飢餓中的高收入人群也能得到食物補給，但客觀上卻抬升了物價。飢荒後期，供銷社業務一度有重大變化，由計劃經營，拓展到自營業務，私人商販最後未必能替代，但市場與物價受到嚴重的衝擊是顯然的。

從飢荒時期市場管理過程可以看出，中共對投機倒把的打擊是季節性的，主要是與當局糧食及物資收購任務有關。如夏收或秋收之時，政府便希望通過打擊投機倒把，壓縮自由市場交易規模，逼迫農民將糧食或其他政府準備收購的物資賣給國家。此時的打擊也是為了幫助征購工作的順利進行。打擊投機倒把活動，與黨內圍繞自由市場的不同意見分歧有關。經濟官員經常會有“姓資”或“姓社”的困擾，甚至面臨一定的政治風險。如果毛澤東對此問題態度趨於強硬，那麼，可能市場就面臨新的一輪整頓浪潮。因此，人治色彩以及政治隨意性比較強。雖然如此，但從高層到基層幹部，可能都明白自由市場如果壓縮或關閉，那麼黑市將取而代之。

毛時代的“市場”

在中共高層幹部眼裡，“市場”，有多重含義，其一指的是物資的購銷系統，無論是工業品，還是農業品。其二，中共有時也將滿足民眾或單位購買需求的交易空間叫做市場。在 1954 年後的毛澤東時代，這種交易空間主要有三種形式。一種是“計劃市場”，指中共國營商業部門，以及供銷合作社所構成的銷售網絡。一種是“自由市場”，主要指的由政府設立的買賣雙方可以直接議價交易的地方。第三種就是黑市，即不在當局管理範圍或不為政府許可的交易空間。飢荒發生後，中共對三種市場形式都有運用。對於黑市政策比較曖昧，表面上在禁止，實際上，從上到下的幹部群體都有一定程度的默認。

當局對“投機倒把”的周期性打擊，雖然在意識形態上有其連續性，但在實際上是與農產品收購任務的壓力、農民實際口糧困難，以及不斷變化的政治局勢等有關。中共的決策，既要考慮糧食強制征購的必要性，飢荒後也不得不考慮民眾生存問題，避免繼續造成大規模人口的死亡。市場調控，便是在這兩者之間搖擺，在面臨巨大壓力時，基層幹部便會對中央的市場政策選擇性執行，即放大國家征購任務的重要性，當然他們也有可能從中謀求個人的利益，這就對自由市場的運作造成重大影響。

表面來看，毛時代似乎是以消滅市場經濟為目標，而鄧時代的所謂功績也是以恢復市場經濟為口號，但是，“市場”甚至“市場經濟”在毛時代從來沒有被消滅過，不但以黑市為主要內容的地下市

場形成龐大的規模，官方許可的自由市場、以及建立在傳統市場網絡基礎上的“集體經濟”或“供銷社經濟”也多半不能脫離市場脈絡。不僅如此，從大飢荒時期自由市場的開放實踐，我們也可以發現，中共領導下的“國家”，不但是市場的監管者，也是一個不公平的競爭者，甚至在飢荒後期將高物價推波助瀾，以達到短期的財政目的。供銷社的自營業務，更是直接與民爭利，壟斷市場，這種政府投機行為，同樣存在於中共管制下的自由市場。在毛澤東時代，甚至後毛澤東時代，所謂“市場”，可能不一定是一個有自身規律的公平交易體系，有時會充當臨時救濟性的政策工具，或作為減輕政府負擔的手段，但更像一種國民財富的剝奪工具。這種思維今天仍存在，“市場化”，可能意謂著推卸政府行政責任，讓民眾“自謀生路”；也可能意謂著以行政權力介入市場競爭，甚至為利益集團或私人牟取暴利。

* 此論文摘要僅為初步研究思路，請多賜意見，論文未發表前請勿引用。