

# 新中国国营农场的缘起及其制度特点<sup>\*</sup>

韩朝华

**内容提要:**本文依据国家农垦系统的档案和相关统计资料探讨计划经济时期,中国为什么要创办国有农场,以及创办的成效如何。基本结论:创办国有农场是新中国追求社会主义大农业的战略举措之一,国家领导层希望由国有农场作样板,引领和推动全国农业的集体化和现代化。国有农场自创建以来开垦了大片荒原,生产了大量农副产品,发展了非农产业,实现了高速成长。但由于其内在的制度局限,未能摆脱效率低、成本高和大量亏损的被动局面。国有农场的经营不善还含有国家经济发展战略的影响,即国家为积累工业发展资金,通过行政统制汲取农业剩余,给农场的运营绩效带来深远的负效应。为缓解城镇就业压力而大量接收安置城镇知识青年和其他富余人员,也妨碍国有农场效率提高。分析和总结国有农场发展中的经验教训成为探讨中国农业现代化途径的一个必要视角。

**关键词:**国营农场 农垦 农业发展

## 一、问题和文献

国营农场<sup>①</sup>是新中国依据计划经济原则创办的农业生产组织。改革开放以来,关于人民公社和国有工商企业的改革研究一直是全国改革研究中的重点,但国营农场改革至今仍只是国家农垦系统内部的一个话题,学术界对国营农场的发展和改革关注不多。从已有的研究成果来看,总结国营农场发展历程的著述不少,如中华人民共和国农业部农垦局、农业部农垦局、王小平等,<sup>②</sup>但这类文献多注重记录和总结国营农场的发展轨迹和成就,很少从中国农业现代化方略的角度来分析国营农场在体制上的得失。另外,还有相当数量的资料性著述,如韩乃寅、逢金明、何康、郭书田、刘良玉等,<sup>③</sup>这类文献有较强的史料价值,但在理论研究和政策研究上着力不多。魏英杰依据历史制度主义理论对新疆生产建设兵团的历史作用作了回顾和评论,<sup>④</sup>但其分析的层面较浅,且未涉及全国其他地方的农垦系统。可以说,迄今所见的农垦史研究多数没有超越农垦创业史的视角,而从体制模式角度评估

[作者简介] 韩朝华,中国社会科学院经济研究所研究员,北京,100836,邮箱:hanch@cass.org.cn。

\* 本文为中国社会科学院创新工程项目的阶段性成果,项目主持人是朱玲学部委员。中国社会科学院经济研究所多位学者,尤其是史学片同仁,曾阅读或了解本文初稿并提出了有益的批评和建议。蒋维慎负责数据录入。国家农业部农垦局为课题组的研究提供了重要支持,有关国营农场对课题组的实地调研给予了大力协助,在此特表诚挚谢意。

① “国营农场”是一个计划经济时期的术语。从理论上讲,国家所创农场的所有权和经营权可以分立,从而国有的农场未必是国营的农场。但我国的农场改革迄今只在土地使用权上导入了民营因素,在农场整体经营层面上尚未涉及两权分离。本文主要讨论计划经济时期的农场问题,当时的农场全都处于国有且国营的状态,文中所引档案资料里对农场也一概称“国营农场”,为避免行文的复杂化,本文沿用了“国营农场”这一历史惯用术语。

② 中华人民共和国农业部农垦局:《中国农垦五十年》,北京:中国农业出版社2000年版;农业部农垦局:《中国农垦改革发展30年》,北京:中国农业出版社2008年版;王小平:《中国共产党领导边疆农垦的历史经验研究》,乌鲁木齐:新疆人民出版社2009年版。

③ 韩乃寅、逢金明:《北大荒全书》,黑龙江人民出版社2007年版;何康、郭书田、刘良玉编著:《农垦事业发展历程回顾》第一集、第二集,北京:中国农业出版社2006年版、2007年版。

④ 魏英杰:《历史制度主义视角下的新疆生产建设兵团》,《学海》2013年第6期。

国营农场得失的研究至今阙如。如宁夏社会科学院的廖周在总结新中国农垦史研究时指出,农垦史研究上的一大难点是农垦系统因历史原因而形成的相对封闭性。<sup>①</sup> 这种状况阻碍着农垦改革研究的深入,导致有关各方迄今对国营农场的体制实质认识不一,相关的改革思维多基于农村改革或国有工商业改革的经验作推论,缺乏针对国营农场自身特点的专门思考。为此,有必要摆脱农垦系统的部门视角,分析国营农场在中国的产生和运营,以把握这种农业国有企业的制度特点和运行特征。

中国的国营农场已有六十多年的历史。其中,以20世纪70年代末、80年代初中国开始改革开放为界,可将国营农场的发展分为前后两个阶段。在前一阶段(1949—1979年),国营农场被奉为社会主义农业的典范组织形态,承担着引领中国农业实现机械化和现代化的宏伟使命,全国农垦系统为此进行了艰巨的尝试;在后一阶段(1980年至今),国营农场转向探索新的运营模式,以适应社会主义市场经济的发展。前一阶段的国营农场体现了计划经济条件下国家农垦体制的本质特征,而后一阶段的国营农场经历着多种因素冲击下的体制衍变。显然,只有解明国营农场在前一阶段中的体制特征,才能恰当地把握国营农场在后一阶段的转轨方向,本文试就前一个问题做初步的探讨。

## 二、新中国农垦系统的创建及其使命

1949年秋,国内战事仍在继续,新中国尚未宣告成立,中国共产党的领导层已开始考虑部分军队转向生产建设的问题。9月29日中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》规定:“中华人民共和国的军队在和平时期,在不妨碍军事任务的条件下,应有计划地参加农业和工业的生产,帮助国家的建设工作。”<sup>②</sup>两个月后的12月5日,毛泽东签发了《中央人民政府人民革命军事委员会关于一九五〇年军队参加生产建设工作的指示》。该指示提出:“人民革命军事委员会号召全军,除继续作战和服勤务者而外,应当担负一部分生产任务,使我人民解放军不仅是一支国防军,而且是一支生产军,借以协同全国人民克服长期战争所遗留下来的困难,加速新民主主义的建设。”<sup>③</sup>这被史家视为新中国启动农垦(尤其是军垦)事业的最初号令。

关于当时中央领导层这一决策的思想来源,不少研究者将其归结于中国历史上的屯垦传统以及革命战争时期军队参加生产的经验。<sup>④</sup> 这种判断不无根据,但有简单化之嫌。因为,新中国农垦战略的提出有其独到的思想理论渊源,它既不同于史上历代推行的屯垦,也不同于革命战争时期的“大生产运动”。对此,需从几个方面来梳理。

首先,中国共产党以马列主义理论为指导,在社会经济模式上追求的是计划经济。这种经济模式的核心内涵是国家计划控制下的集体化大生产。为实现这个目标,需要消灭私有制,将一切生产资料掌握在国家手中。如恩格斯在《共产主义原理》中指出:“只要向私有制一发起猛烈的进攻,无产阶级就要被迫继续向前迈进,把全部资本、全部农业、全部工业、全部运输业和整个交换都愈来愈多地集中到国家手里。”<sup>⑤</sup>“组织劳动或者让无产者在国家的田庄、工厂、作坊中工作。”<sup>⑥</sup>《共产党宣言》

① 廖周:《新中国农垦史研究综述》,《农业部管理干部学院学报》2013年第2期。

② <http://baike.baidu.com/view/428031.htm>。

③ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦工作文件资料选编》,北京:农业出版社1983年版,第19页。(以下简称《农垦资料选编》)

④ 赵柳成:《中国共产党屯垦思想的历史形成》,《兵团党校学报》2011年第4期;肖志远、郭凡良:《毛泽东屯垦思想发展史略与逻辑理路》,《三峡大学学报(人文社会科学版)》2014年第4期;陈旭:《论毛泽东屯垦戍边思想的形成》,《宜宾学院学报》2003年第6期;廖周:《毛泽东的屯垦思想研究》,《农业部管理干部学院学报》2014年第3期;杨俊:《毛泽东屯垦戍边思想与新疆生产建设兵团的建立发展》,《军事历史》2004年第6期;杨彩娟:《论毛泽东的屯垦思想》,《陕西教育·高教》2012年第7期;罗利华:《毛泽东关于屯垦戍边组织形式的战略思考及思想内涵》,《兵团党校学报》2014年第2期;张振华、郑坤亮:《毛泽东屯垦思想及实践典范研究》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2004年第1期;李全玲:《王震屯垦思想的特征》,《兵团学院学报》2012年第5期。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社1975年版,第221页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第1卷,第220页。

也提到：“增加国营工厂和生产工具，按照总的计划开垦荒地和改良土壤。”“实行普遍劳动义务制，成立产业军，特别是在农业方面。”<sup>①</sup>至于列宁和斯大林关于社会主义大农业的论述不仅更为具体和系统，而且直接以创建国营农场为其现实指向。<sup>②</sup>

在这样的思想背景下，中国共产党从开始革命斗争的那一天起，在农业生产方式上追求的就是集体化大农业。如1927年中共在开始土地革命之初就明确宣言，党在土地革命上的最终目标是“取消土地私有制度”，实现“土地国有”。<sup>③</sup>为此，当时土改授予农民的地权是使用权，而非所有权。早期的根据地土地法，如1928年12月颁布的《井冈山土地法》和1929年4月颁布的《兴国县土地法》，都明令禁止农民在分得土地后自由买卖土地。在部分根据地，如湘东的醴陵、平江、浏阳，以及广西右江的东兰县，还推行过秉承“共同生产、共同消费”原则的“共耕制”。<sup>④</sup>1930年立三路线主导中央方针时，鄂豫皖根据地曾一度在黄安县筹建过国有制的“苏维埃农场”：职工按月发固定工资，发制服，每天集体劳动，按时上下班，每周过礼拜天，吃饭有食堂，等等。<sup>⑤</sup>然而，在严酷的革命斗争环境中，这类严重脱离实际的土地政策给实际斗争带来了直接的负面影响，因而很快即被放弃。但这种政策转变是策略性的，而非理念性的，土地国有化基础上的集体大农业仍然是党在经济上的一个基本目标，一旦政权在握，这个目标还是要被提上政治日程的。可以说，马列主义的经济理论是新中国领导层启动国家农垦战略的首要思想渊源。

其次，党的领导层在革命的不同阶段都曾要求军队在可能的条件下承担生产任务，但其强调的背景和着眼点却各不相同。在井冈山时期，党的领导人提出军队要注意经济工作，出发点是强调做好经济工作对于动员群众、支持战争和巩固根据地的重要性，并没有提到要动用军队进行屯垦。<sup>⑥</sup>延安时期的大生产运动是党在历史上首次成建制地动用军队从事生产建设，但那主要是为了解决当时的物资供给困难，属于一种应急性对策，并不具有长期意义。而建国前后，国家推动农垦事业起步的考虑中虽然也含有克服财政困难、安置荣军、保证部队供给等短期性目标，但促使他们做出这项决策的核心动因则要深远和宏大得多。1949年初东北人民政府农林局局长魏震五谈到东北刚刚创办的国营农场时，曾如此定位其性质和前途：“我们所经营的农场，就经济性质讲，是属于国营经济，是使用先进科学技术的国营农业企业，虽然才在开始，数目也很少，但在国家工业发展的基础上，定要逐渐增加和发展的。……这是解放区将来农业发展的方向。”<sup>⑦</sup>这种认识在当时党和国家的高级干部中是很普遍的，如五十年代任中央农村工作部部长的邓子恢曾明言：“如何改造农村的小私有者？如何完成社会主义改造呢？有两个方面：一方面是从下而上把约一亿户的农民经过互助合作，逐步地走向集体化的道路；另一方面，从上而下的逐步建立国营农场、拖拉机站、马拉犁站等等。……这种国营农场要在集体化的过程中起示范作用，推动作用，要它作一个榜样来推动广大农民的集体化。”<sup>⑧</sup>可见，党在建国之初即着手创办国营农场的基本着眼点是创建农业领域中的国有企业，服务于在全国

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第272页。

② 因篇幅限制，这里不作具体介绍，有兴趣的读者可参阅王小平《中国共产党领导边疆农垦的历史经验研究》，第5—7页。

③ 《中国共产党第五次全国代表大会关于土地问题决议案》（1927年5月），中国社会科学院经济研究所现代经济史组编：《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，北京：人民出版社1981年版，第97页。

④ 中共中央党史研究室编：《土地革命纪事（1927—1937）》，北京：求实出版社1982年版，第136、159页；胡义：《醴陵的农民暴动》，中国社会科学院经济研究所现代经济史组编：《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，第260—265页。

⑤ 中共中央党史研究室编：《土地革命纪事（1927—1937）》，第190—191页。

⑥ 可参阅朱德、毛泽东1931年5月5日签发的《动员部队帮助群众插秧耕田的训令》，《毛泽东军事文选》第一卷第41篇，中国社会科学网（[http://www.cssn.cn/shujvkuxiazai/xueshujingdianku/makesizhuyijdk/mzdsx/840202/84020200/201311/t20131124\\_876696.shtml](http://www.cssn.cn/shujvkuxiazai/xueshujingdianku/makesizhuyijdk/mzdsx/840202/84020200/201311/t20131124_876696.shtml)）；毛泽东：《必须注意经济工作》，《毛泽东选集》（合订一卷本），北京：人民出版社1967年版，第105—112页。

⑦ 魏震五：《关于拖拉机农场工作的总结与意见》，农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编：《农垦资料选编》，第25页。

⑧ 邓子恢：《农村工作的基本任务和中心环节》，氏著：《邓子恢文集》，北京：人民出版社2006年版，第322页。

农业领域建立计划经济体制的目标。在当时的领导人看来,依托公有制和机械化这两个条件建立起来的国营农场不言而喻地代表着最先进的农业生产方式,其理所当然地要成为中国农业现代化的先导。当时的领导人对国营农场的历史角色有两个预期,一是先进农业生产方式的示范者,另一是先进农业技术和经验的推广者。

再次,新中国农垦事业在起步阶段大规模地依赖军垦这种形式,主要是因为解放战争趋近尾声,大批军人面临转业,同时国内经济建设又亟需生力军,而军队的组织程度高,执行力强,因而将战斗部队建制地转为生产部队,在当时被认为是一种迅速启动大规模经济建设的有效手段。对于主要靠军事斗争夺得全国政权的共产党来讲,借用熟稔的军事组织方式来推进经济建设也是很自然的选择。因此,建国前后,党的领导层曾对利用军队在经济建设中发挥突击作用寄予厚望,《中央人民政府人民革命军事委员会关于一九五〇年军队参加生产建设工作的指示》中就明确提出:“人民解放军参加生产,不是临时的,应从长期建设的观点出发。而其重点,则在于以劳动增加社会和国家的财富。”<sup>①</sup>1950年1月16日,王震在新疆省财政经济委员会作报告时也明确表示:“新疆军队参加生产建设不是临时克服困难,而应该是从长期生产建设的观点出发。”<sup>②</sup>而后来的实践也证明,在开荒建农场上,“军垦容易取得成效,并容易巩固起来。”<sup>③</sup>1958年3月中共中央《关于发展军垦农场的意见》明确指出:“军垦既可解决军队复员就业问题,又可促进农业的发展,在有些地区还可以增强国防和巩固社会治安。因此,在有大量可垦荒地,当地缺乏劳动力,又有复员部队可调动的条件下,应该实行军垦。”<sup>④</sup>据说,在60年代初,毛泽东和周恩来还考虑过推广新疆生产建设兵团的经验,把全国三分之一以上的军队改为生产建设部队。<sup>⑤</sup>这是新中国大量采用军垦方式创建国营农场的基本原因。当然,建国初在新疆地区大规模地发展军垦,除了发展大农业之外,还带有屯垦戍边、稳定边疆的政治性考虑,这或许与历史上不少朝代推行的边疆屯垦有共通性。但这是由新疆军垦所处地域的特殊性使然,与当时在全国各地出现的国营农场和军垦农场不可一概而论。

总之,新中国成立前后中央领导层提出的国家农垦战略,虽含有保障部队供给、减轻财政负担等短期性考虑,以及屯垦戍边、稳定边疆的区域政治性考虑,但从根本上来讲,它是新中国追求社会主义大农业的战略举措之一,也是新中国在农业领域直接建立计划经济体制的一种尝试。在理论上,它源于马列主义的经济理论;在实践上,它是对当时苏联集体化农业模式的借鉴。因此,即使史上历代没有边疆屯垦,或党在革命战争时期未曾有过“大生产运动”,只要有马列主义经典理论家关于社会主义大农业的预言,有苏联集体化农业模式的现成样板,则建国后,中国共产党就会组建国营农牧场,并以此作为新中国发展大农业的一种手段。当然,中国史上悠久的屯垦传统和革命战争时期“大生产运动”的成功经验肯定会影响新中国领导人对国家农垦战略的思考和定位。从这个角度来讲,不能说新中国农垦战略的提出与历史经验全无关联,但这种联系显然不具有本质性和必然性。<sup>⑥</sup>

正是出于建立社会主义大农业的预期和定位,中共中央在1951年12月15日发出的《关于农业

① 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第19—20页。

② 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第36—37页。

③ 农垦部:《农垦工作的基本总结和今后的方针任务(修改草稿)》(1963年3月19日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第607页。

④ 中国社会科学院、中央档案馆编:《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,北京:中国财政经济出版社2011年版,第471页。

⑤ 张仲瀚:《总理关怀屯垦戍边》,转引自王小平《中国共产党领导边疆农垦的历史经验研究》,第36页。

⑥ 其实,在清末和民国时期都出现过政府推动的近代垦殖运动,但那是在土地私有制的条件下,由政府通过招揽、扶持个体农户来发展农牧业的举措。(李积新:《垦殖学》,上海:商务印书馆1938年版;唐启宇:《垦殖学》,上海:商务印书馆1936年版)新中国的领导层并不关注那样的历史经验,因为它与中国共产党所追求的社会主义大农业南辕北辙。

生产互助合作的决议(草案)》中提出:“国营农场应该推广,每县至少有一个至两个国营农场,一方面用改进农业技术和使用新式农具这种现代化大农场的优越性的范例,教育全体农民,另一方面,按照可能的条件,给农业互助组和农业生产合作社以技术上的援助和指导。”<sup>①</sup>翌年政务院发布的《关于1952年农业生产的决定》也要求:“各县在可能范围内尽量地办起和办好一两个国营农场。……保证超过当地农民的生产量,以国营农场的优越性,对农民进行集体化的示范教育。”<sup>②</sup>

对国营农场的这种使命定位还反映在50年代初有关国营农场的诸多法规性文件中。如政务院财政经济委员会1952年8月22日颁布的《国营机械农场建场程序暂行办法》中第一条宣示:“国营机械农场是社会主义性质的农业企业;系由政府投资在国有大面积的土地上,采取最先进的科学农业技术及新的工作方式,利用机械耕作,进行集体劳动,提高产量,降低成本,完成国家和人民所给予的生产任务;并以启发引导个体的小农经营,走向机械化、集体化的生产道路。”<sup>③</sup>同年8月9日,中央人民政府农业部审议通过的《国营机械农场经营规章》也规定:“国营农场的任务是:(一)以先进的农业生产方式和农业科学技术,显示出农业机械化、集体化生产的优越性,向农民示范,并具体帮助农民走上集体化的道路;(二)建设社会主义农业企业,增强社会主义经济领导作用。”<sup>④</sup>

在这样的指导思想下,国营农场的创办工作伴随着新中国建立的步伐同步展开。1947年秋季,刚结束战争的东北即着手筹建国营农场,经过一年多的努力,到1949年初已建起了12个农场。<sup>⑤</sup>1950年1月,新疆军区代理司令员王震向驻疆部队下令,动员11万名官兵在新疆地区就地屯垦。1951年8月政务院发布《关于扩大培植橡胶树的决定》,并于同年11月成立了华南垦殖局。1952年3月,政务院和中央军委决定,抽调解放军两万多名官兵组建林业工程第一师、第二师和一个独立团,开赴海南、湛江、合浦等地,开荒创办橡胶农场,并组建了湛江农垦局和海南农垦局。1952年2月,毛泽东签发《人民革命军事委员会命令》,批准人民解放军31个师转为建设师,其中有15个师参加农业生产。1954年,中央批准组建新疆生产建设兵团。在东北地区,除了原先已创建的农场外,1954年铁道兵第五师师长余友清率领复员转业官兵进驻虎林地区创建国营农场;1955年,铁道兵9个师的复员转业官兵进驻北大荒,创建了一批农场。与此同时,各省也纷纷创办地方国营农场。1956年,中共中央、国务院决定组建农垦部,统一管理全国的军垦农场和国营农场。<sup>⑥</sup>

在国营农场的这一发展阶段,苏联提供了大量的技术和物资援助。如1950年,中国从苏联进口的农业机械和配件价值150万美元,占当年中国从苏联进口机器总值的第四位。<sup>⑦</sup>1950年至1952年,中国从苏联进口的农用拖拉机数量分别为1950年119辆,1951年209辆,1952年755辆。<sup>⑧</sup>1954年,依托苏联赠送的成套设备和专家协助,国家在黑龙江省集贤县三道岗创建了一个拥有耕地2万公顷的全机械化示范农场,“国营友谊农场”。<sup>⑨</sup>而且,50年代初的中国农垦高度重视借鉴苏联集体

① 新华网·新华资料, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/15/content\\_2337342.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/15/content_2337342.htm)。

② 政务院:《关于1952年农业生产的决定》(1952年2月15日),《人民日报》,1952年2月17日。

③ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第59—60页。

④ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第70页。

⑤ 《魏震五同志在东北机械农场场长会议上的总结》(1949年3月5日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第21页。

⑥ 中华人民共和国农业部农垦局:《中共农垦五十年》,第4—6页。

⑦ 中国社会科学院、中央档案馆编:《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编(对外贸易卷)》,北京:经济管理出版社1994年版,第500页。

⑧ 中国社会科学院、中央档案馆编:《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编(对外贸易卷)》,第1032页。

⑨ 《国务院关于组建国营友谊农场的决定》(1954年12月7日),见农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编《农垦资料选编》,第137页。

农业的生产技术规范和经营管理经验。如1952年9月《中共中央东北局关于加强国营农场工作的决定》中就强调：“……必须强调学习苏联的先进农业经验和先进技术经验，特别是苏联国营农庄的先进的经营管理经验，并把这些先进经验很好地同我们农场的实际结合起来，有计划地加以推广。”<sup>①</sup>

在计划经济时期(1949—1979年)，所有国营农场按创办和主管部门划分，大致有6类：国家农垦部所属中央国营农牧场，省、市、自治区所属地方国营农场，人民解放军总后勤部所属农牧场，公安部所属劳改农场，中侨委所属华侨农场，以及少量分属不同政府机关、军队单位、社会团体、大型国有企业的农牧场。

总之，启动新中国的农垦事业，是新中国领导层基于社会主义计划经济原则而采取的一项战略举措，其目的是借助国家力量，建立国家计划控制下的大农业。刚刚夺得全国胜利的中国共产党，希望能像赢得国内战争那样，以准军事化的战斗性方式创建起国家的农垦体系，并由这样的国有农业做示范，引领和推动全国农业的集体化和机械化进程。

### 三、国营农场与全国农业的绩效比较

据国家农垦部的统计，从1949年至1979年的31年中，国家投入农垦系统的基本建设投资累计103.47亿元，国营农场共开荒8771.74万亩，产出粮豆1786.84亿斤、棉花2485.64万担、油菜籽859.12万担、甜菜7142.41万担、干胶89.92吨等。<sup>②</sup> 整个计划经济时期，全国农垦主要规模指标的年均增长率都达到了两位数。其中，主要产出指标的年均增长率都在20%以上(表1)。

表1 全国农垦主要规模指标(1949—1979年)

指标	1949年	1979年	1979/1949(倍)	年均增长率(%)
总人口(万人)	1.12	1088.36	972	25.77
耕地面积(万亩)	45	6536	145	18.05
农作物总播种面积(万亩)	30	6758	225	19.79
粮豆总产量(万斤)	2656	1407368	530	23.26
油菜籽总产量(市担)	10	910011	91001	46.32
干胶总产量(吨)	35*	99427	2841	34.25**
工农业总产值(万元)	239	814286	3407	31.14

资料来源：据中华人民共和国农垦部计划局编《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》第三部分相关各表计算。

说明：\*1952年数据；\*\*1952—1979年期间的年均增长率。

但就农业生产的全国占比来看，农垦系统的比重虽然不断上升，但到1979年时，农垦系统在全国农业中的比重是，耕地面积4.38%，粮食总产量1.91%，棉花总产量3.64%，油菜籽总产量1.89%，糖料总产量4.62%，肉类总产量2.27%，牛奶总产量28.09%，水产品总产量0.50%，水果总产量3.94%(表2)。这表明，就农业生产的总规模而言，农垦系统在全国农业中并不占有举足轻重的地位。

从农业生产条件来看，整个计划经济时期内，农垦系统都显著优于全国农业。如农垦的载重汽车和联合收割机的装备水平以及化肥施用量一直大幅度超过全国农业，而拖拉机的装备水平和水浇地面积比率则在绝大多数年份里超过全国农业(表3)。

① 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编：《农垦资料选编》，第89页。

② 据中华人民共和国农垦部计划局编《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》(1981年印刷)相关表格算出。

表 2 全国农垦的耕地面积和主要农副产品产量占全国的比重

指 标	1949 年	1960 年	1970 年	1975 年	1979 年
耕地面积 (%)	0.031	3.912	3.251	3.998	4.379
粮食总产量 (%)	0.009	1.335	1.589	1.828	1.912
棉花总产量 (%)	0.001	2.027	2.581	2.612	3.644
油菜籽总产量 (%)	0.000	1.743	1.314	1.759	1.894
糖料总产量 (%)		4.360	3.961	5.748	4.615
肉类总产量 (%)	0.005		1.133	1.831	2.266
牛奶总产量 (%)				28.521	28.094
水产品总产量 (%)	0.022	1.179	0.458	0.448	0.498
水果总产量 (%)	0.001	1.813	3.549	4.015	3.935

资料来源:农垦数据出自中华人民共和国农垦部计划局编:《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》,1980年版。全国农业的数据,耕地面积、粮食总产量、棉花总产量、糖料总产量、水果总产量数据出自国家统计局国民经济综合统计司编《新中国六十年统计资料汇编》北京:中国统计出版社2010年版,第37—38页;油菜籽总产量、肉类总产量、牛奶总产量、水产品总产量数据出自中华人民共和国农业部计划司编:《中国农村经济统计大全(1949—1986)》,北京:农业出版社1989年版。

表 3 农垦与全国农业在物质装备水平上的差异

装 备	部 门	1952 年	1957 年	1962 年	1965 年	1978 年	1979 年
联合收割机 (台/万亩)	农垦系统	0.488	0.889	0.882	1.082	2.114	2.270
	全国农业	0.002	0.011	0.038	0.043	0.127	0.154
	农垦/全国(倍)	278.4	83.4	23.0	25.1	16.6	14.7
载重汽车 (辆/万亩)	农垦系统	3.596	1.903	1.425	1.704	3.445	3.651
	全国农业	0.002	0.024	0.053	0.071	0.495	0.651
	农垦/全国(倍)	2079.2	78.1	26.7	23.9	7.0	5.6
化肥施用量 (公斤/亩)	农垦系统	0.07	1.92	1.91	2.39	17.77	20.62
	全国农业	0.05	0.22	0.41	1.25	5.93	7.28
	农垦/全国(倍)	1.6	8.6	4.7	1.9	3.0	2.8
拖拉机 (混合台/万亩)	农垦系统	2.037	2.832	3.366	3.651	7.565	7.389
	全国农业	0.008	0.087	0.362	0.493	12.948	15.664
	农垦/全国(倍)	252.3	32.4	9.3	7.4	0.6	0.5
耕地中水浇地 比例 (%)	农垦系统	37.09	35.02	41.04	48.50	35.81	36.01
	全国农业	18.49	24.45	29.68	31.91	45.24	45.23
	农垦/全国(倍)	2.0	1.4	1.4	1.5	0.8	0.8

资料来源:中华人民共和国农垦部计划局编:《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》,第130—185页;《中国经济年鉴1989》,北京:经济管理出版社1989年版,第30—35页。

但就粮食亩产量来看,农垦系统总体上低于全国农业的平均水平。从表4可见,在整个计划经济时期,除了1952—1956年和1965—1967年这八年外,农垦系统平均的粮食亩产量都低于全国农业的粮食亩产量,而且越到后期这种差距越明显。表4还显示,在1952—1979年期间,农垦系统职工人均粮食总产量在多数年份里高于全国农业按劳动力计算的人均粮食总产量。这显然是农垦系统的物质装备水平高于全国农业的一个结果。然而,国营农场在粮食生产上亩产水平低但人(劳)均水平高这一特点,在五六十年的中国,与其说是一个优势,不如说是一个问题。因那个时期中国农业的资源禀赋以人多地少、资本短缺为突出特点。在这种情况下,所谓发挥比较优势,应该是多利用富裕的劳力资源,精耕细作以提高土地的产出率,并尽可能少地依赖资本密集型生产技术。而国营农场靠相对优越的物质技术条件实现高劳力产出率和低土地产出率则意味着在农业生产上用资本替代劳动,这与当时中国农业的资源禀赋显然有脱节之处。

表4 农垦与全国农业的粮食亩产量和劳均产粮水平

年份	粮食亩产量(斤)			人(劳)均产粮(斤)		
	全国农垦	全国农业	农垦减全国	全国农垦	全国农业	农垦减全国
1949	92.89	137.24	-44.35	4 711.6		
1950	111.89	153.98	-42.10	10 319.8		
1951	121.26	162.67	-41.41	5 303.4		
1952	186.25	176.28	9.97	1 143.7	1 93.1	-749.4
1953	183.75	175.65	8.10	1 894.3	1 880.0	14.3
1954	205.67	175.22	30.45	2 148.8	1 867.7	281.1
1955	222.79	188.89	33.90	2 980.8	1 978.5	1 002.3
1956	209.73	188.50	21.23	3 145.0	2 078.7	1 066.4
1957	179.07	194.61	-15.54	3 010.2	2 020.1	990.0
1958	186.00	206.51	-20.51	1 961.5	2 551.6	-590.1
1959	192.90	195.00	-2.10	1 708.0	2 085.4	-377.5
1960	109.68	156.66	-46.97	1 291.2	1 690.4	-399.2
1961	110.39	149.86	-39.48	1 346.9	1 382.3	-35.4
1962	131.94	169.28	-37.34	1 574.4	1 451.4	123.1
1963	170.21	187.73	-17.52	2 043.8	1 547.7	496.1
1964	201.17	204.75	-3.57	2 289.1	1 644.5	644.6
1965	230.93	216.81	14.12	2 496.3	1 662.7	833.6
1966	242.40	235.84	6.56	2 590.3	1 761.4	828.9
1967	244.70	243.59	1.11	2 447.1	1 731.0	716.1
1968	224.22	239.97	-15.75	2 011.1	1 604.1	407.0
1969	202.03	239.19	-37.16	1 694.0	1 555.9	138.1
1970	241.14	268.26	-27.12	1 978.0	1 725.4	252.6
1971	241.11	275.99	-34.88	1 929.7	1 761.5	168.1
1972	218.02	264.53	-46.52	1 787.2	1 700.3	86.8
1973	211.62	291.56	-79.95	1 667.2	1 835.9	-168.8
1974	245.32	303.39	-58.07	1 913.9	1 884.0	30.0
1975	268.03	313.35	-45.32	2 158.8	1 931.5	227.3
1976	279.77	316.16	-36.39	2 215.5	1 944.5	271.1
1977	260.72	313.10	-52.37	1 984.2	1 926.9	57.3
1978	288.03	336.98	-48.95	2 199.3	2 071.4	127.9
1979	312.54	371.30	-58.76	2 565.5	2 257.4	308.1

资料来源:国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国六十年统计资料汇编》,第36—37页;中华人民共和国农垦部计划局编:《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》,第98—101、186—189、288—291页;中华人民共和国农业部计划司编:《中国农村经济统计大全(1949—1986)》,第14—15页。

总之,自建国起,国家依靠财政投资建起了一批当时国内技术含量和机械化程度最高的农业生产组织。这些农场开垦了大片荒原,生产了大量农副产品,实现了整体上的高速发展。但是,国营农场的总生产规模相对于全国农业而言还很有限,国营农场的运营效率不如人意,国营农场未能就大规模农业生产的优越性为全国农业做出成功的示范。

#### 四、国营农场的亏损问题

无可回避的是,国营农场的发展从一开始就遇到了大面积亏损的难题。如1952年中共中央东北局召集的国营农场会议上,当时东北人民政府的领导人林枫在总结报告中指出:“几年以来国营机械农场还存在着一些比较严重的缺点,还没有在生产上显示出机械化的社会主义农业企业的优越



性,还没有在农业中起到先进旗帜的作用。”“国营机械农场存在的主要缺点表现在:产量较低,浪费很大,因而形成成本过高,经营不利。”<sup>①</sup>农业部《关于一九五三年国营机械农场的情况和今后工作意见》也坦陈:“过去在建场、生产和经营管理上,曾发生了许多的缺点和错误,致使大多数农场产量低、成本高、浪费大。部分农场产量虽高,成本更高。不仅没有全面发挥国营农场应有的示范作用,且使国家财产受到损失。自一九五〇年至一九五三年,国家对国营机械农场投资总额共约一万亿元。全国平均每亩耕地投资五十余万元,四年来总计亏损约一千余亿元,收益约三百亿元,净亏约八百亿元。”<sup>②</sup>

这样的亏损运营并非仅见于国营农场的起步阶段,而是贯穿于整个计划经济时期。如1956年3月5日时任广东省副书记的赵紫阳在华南垦殖局场长会议上的报告中批评道:“各场除了领导问题和技术问题之外,还有一个问题,就是生产效率太低。”“现在国营农场和垦殖场已成为农业生产中最落后的部门,这是个很严重的问题。”<sup>③</sup>1957年3月11日《人民日报》发表题为《降低国营农场生产成本》的社论,其中披露:“据农垦部最近所做的220个国营农场的统计,去年有71个农场亏本,几乎占总数的三分之一。在某些省份,盈利的农场是少数,亏损的农场却占多数。”<sup>④</sup>

这种局面到60年代中期依然存在。如1964年3月3日谭震林副总理在全国国营农场会议上的报告中提到:“农场的粮食单产和商品率还很低,农场的耕地约占全国耕地面积的4%,而粮豆总产量和商品量只占全国粮豆总产量和商品量的2%和2.7%;平均单产只有161斤,商品率还不到30%。……不少农场的组织规模和经营范围至今还没有完全定型,经营管理工作还没有完全走上轨道。从农垦系统来说,还有一半以上的农场,亏损局面没有扭转过来。”<sup>⑤</sup>进入“文化大革命”后,大批农场被下放地方管理,原来实行的各种规章制度也受到严重冲击,整个农垦系统劳动生产率大幅度下降,经营状况显著恶化。从1967年到1978年,全国农垦系统连续12年亏损,累计亏损37.2亿元。<sup>⑥</sup>

图1显示,从1949年至1979年这31年中,农垦系统整体盈利的年份有12年,整体亏损的年份有19年;从盈利农场和亏损农场的数目来看,盈利农场多于亏损农场的年份只有8年,其余23年中亏损农场数都超过了盈利农场数。总之,整个计划经济时期中国农垦系统都未能有效摆脱大面积亏损的局面。如果说,50年代初国营农场的效率差和大面积亏损还可归因于缺乏经验,那么在60年代中期,中国农垦经历了十几年的发展后仍无法摆脱大量亏损的被动局面,就需要从更深层次的体制和政策层面上去寻找原因了。

从历史上来看,大规模的开荒垦殖事业在起步阶段不仅要开垦荒地,还要建设各种基础设施,如修水利、辟道路、建房屋等等,这就决定了大规模开荒垦殖是一种初始投资大、资金回收期长的事业,在垦殖事业的初始阶段遇到亏损是相当普遍和难免的现象。如清末南通张謇设立通海垦牧公司,“经营垦牧,从事十年,始见其利。”<sup>⑦</sup>但这并不是说任何农场创建后运营一段时间都能进入盈利状态。开荒垦殖要想顺利通过初创期高投入、少回报甚至无回报的阶段实现盈利,必须从起步之日起就做到正确决策、合理运营,避免重大的失误。民国农垦学专家李积新认为,成功创办近代垦殖场需

① 林枫:《迎接大规模建设,办好国营农场》,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编《农垦资料选编》,第94页。

② 《中央人民政府农业部关于一九五三年国营机械农场的情况和今后工作意见》,原载《中国农报》1954年第10期,见农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编《农垦资料选编》,第108页。这里的货币单位“万元”是指当时流通的旧人民币。中国人民银行自1955年3月1日起发行新人民币,并以1比10000的比率替代旧人民币。

③ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第222—223页。

④ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第264页。

⑤ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第670页。

⑥ 中华人民共和国农业部农垦局:《中国农垦五十年》,第10页。

⑦ 李积新:《垦殖学》,第94页。

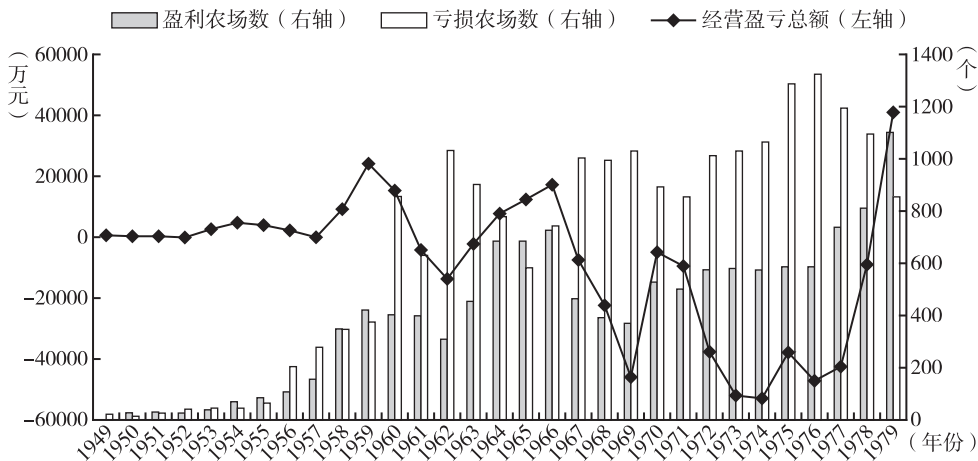


图1 盈利农场和亏损农场个数及农垦系统整体盈亏总额

数据来源:中华人民共和国农垦部计划局编:《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》1980年11月,第486—497、512—515页。

要运用多种专门知识,如农学、经济学、调查统计学,以及有关气候、土壤、地质、肥料、灌溉、作物等学科的专业知识;此外,实际垦殖过程和农场运营过程还涉及农村组织、农村建设、交通、合作组织,以及水利设施建设、作物改良、病虫害防治,从而垦殖运营者必须具备畜产学、饲养学、兽医学、畜种改良学、牧草学、森林学方面的知识,甚至须了解有关边疆问题的种种“边务常识”。因此,李积新慨叹:“由此以观,垦殖事业,岂易举哉。”<sup>①</sup>但是,初创期的新中国农垦远未能做到这一点,因而当时中国农垦的低效率和大面积亏损并非垦殖事业初期正常的高投入、少回报现象,而是某种盲目性的表现。从相关的档案资料来看,20世纪50年代初导致国营农场生产效率低和大面积亏损的原因很多,其中较为普遍和突出的有这么几个方面。

第一,创办农场前缺乏充分的勘察设计和准备,盲目上马。如1952年8月22日政务院财政经济委员会在颁发《国营机械农场建场程序暂行办法》时就指出:“1950年我们开始试办国营机械农场;由于缺乏经验,更没有充分掌握建场的原则、条件,也没有经过详细的调查研究,结果,有的农场交通水利条件不够,有的土质太差,有的面积太小,甚至有的土壤、水利、面积均不够条件,目前不适于大规模的机械生产,以致经营结果非但没有达到示范的作用,反而造成了国家人力、财力的大量损失。”<sup>②</sup>同年11月中共中央农村工作部《关于国营农场工作座谈会的报告(草稿)》中也提到:“有些农场建在土质与地形很坏需要花更多钱、费更多时间改造地形改变地质才能生产的地方,已成欲罢不能骑虎难下之势。”<sup>③</sup>

第二,财务制度不健全,经济核算制未建立,在经营上不计成本,盲目投资。如1952年11月中共中央农村工作部《关于国营农场工作座谈会的报告(草稿)》中指出:“不少干部存在盲目经营、不顾盈亏、铺张浪费思想,……机构庞大,非生产人员过多,财务混乱,浪费积压损失很大。”“机具贪多、房屋贪好、曲解百年大计,曲解苏联先进经验,盲目追求外表形式上的排场,对办公住宿的房子花钱最多,对紧要的建设工程和必要技术设施费用等反而重视不够,其结果就是投资太大,收效太慢,影响生产,折旧增加。”<sup>④</sup>1952年9月农业部召开的直属国营农场工作会议反映:“各场普遍存在着浪费现

① 李积新:《垦殖学》,第35页。

② 《中央人民政府关于〈国营机械农场建场程序暂行办法〉的说明》,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第59页。

③ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第102页。

④ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第102页。

象,以致造成生产成本高、产量低的现象。成本中占比重最大的是肥料,其次是工资及管理费。”<sup>①</sup>

第三,管理混乱,作业粗放,事故多发。如中共中央东北局1952年9月《关于加强国营农场工作的决定》中指出:“我们许多国营农场的经营管理工作是十分薄弱的,无人负责现象普遍严重,各种浪费损失达到惊人的程度,如机器损坏,马匹死亡,油料耗损,耕地撂荒,以及收割和脱谷中的惊人损失等等……”<sup>②</sup>西北行政委员会农林局关于西北区国营机械农场1953年工作的总结中也反映:“……无人负责现象十分严重。以灵武农场为例,……农工每日究竟工作几小时?生产定额完成到什么程度?霜后麦子受害情况如何?全场没有一个干部知道。因之在浪费方面,动辄以数百万元或数千万元计。……因经营管理不善所引起的损失浪费更多……”<sup>③</sup>与农场管理混乱相伴随的另一个现象是农场工伤事故多发,以致农业系统成为全国伤亡事故和机械事故的高发领域。<sup>④</sup>

第四,内部管理和激励不当。如在农场内实行固定工制和等级工资制,使得农场内部激励机制无法适应农业劳动过程难以直接计量监督的特点,农工多劳不能多得,少劳也不少得,同工不能同酬,导致农工劳动积极性低,责任意识差。1955年时任农业部副部长的张林池在华南第一次垦殖工作会议上指出:“群众对垦殖场不满的原因之一,是垦殖场的职工‘好吃,好穿,就是生产不好’,‘太阳很高不起床,太阳没落就下工’的作风。”“我们垦殖场拥有比合作社更优越的生产条件,应比当地合作社生产还要好,但我们有的场生产还赶不上一般农民……”<sup>⑤</sup>1957年邓子恢在中共八届三中全会上报告国营农场工作时提到:“有些农场收麦子正在打场,但场未打完,下班时间已到,职工一哄而散,半小时之后暴风雨一来,把麦子打掉,谁也不负责。”“有些农场职工,看到庄稼给老百姓偷了谁也不在乎。”<sup>⑥</sup>

农场在管理上的种种乱象说明,当时的许多农场领导普遍缺乏企业管理意识,不善于将农场当作企业来经营和管理。

所有这些问题的产生,还伴有一个原因,即指导思想上的急于求成。当时的国家领导层在推进农垦事业上,普遍希望以军事化的行动方式,在尽可能短的时间内建立起能彰显大农业优越性的国家农垦体系,并生产出日益增多的农副产品。由此而来,在创建国营农场时,在可行性研究和前期准备上往往工作不到位,盲目决策,仓促上阵,结果限于被动。这方面,50年代初华南橡胶垦殖事业在起步阶段的大起大落就是一个典型例子。

建国之初,西方发达国家对我国实行经济封锁,国家领导层考虑到,工业发展所需的大量橡胶需立足于自给,同时苏联也希望中国能大规模植胶并向苏联供应橡胶。<sup>⑦</sup>为此政务院于1951年8月做出了《关于扩大培植橡胶树的决定》。这项决定要求,在1952—1957年期间以最大速度在广东(海南岛除外)、广西、云南、福建、四川等五个省区共植巴西橡胶及印度橡胶770万亩(海南岛的任务另定),争取十年后,在大陆上每年可达产胶量十万吨之目标。<sup>⑧</sup>但该计划执行不到1年,中央又在1953年6月做出了华南垦殖系统大幅度缩减橡胶种植规模的决定,造成华南农垦工作上的严重混乱

① 《中央农业部直属国营农场工作会议总结》(1952年9月10日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第81页。

② 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第86—87页。

③ 《西北行政委员会农林局关于西北区国营机械农场工作的总结》,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第152页。

④ 《中国农业水利工会劳动保护部关于农业劳动保护工作的报告》(1956年10月29日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第240—243页。

⑤ 《农业部张林池副部长在华南第一次垦殖工作会议上的报告》(1955年10月25日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第190、189页。

⑥ 邓子恢:《关于国营农场问题》,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第259页。

⑦ 董志凯:《应对封锁禁运——新中国历史一幕》,北京:社会科学文献出版社2014年版,第73—74页。

⑧ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第42页。

和被动。其主要原因是前期的可行性研究不到位,对国际橡胶供求长期趋势把握不准,土地、物资供应和胶树品种等多项资源无法保障,以及设定的时间进度不切实际。<sup>①</sup>

这是新中国农垦史上首次区域性的大规模调整。从现有的档案资料来看,各地在筹建国营农场的过程中,小范围内的类似事例不胜枚举。如1954年西北行政委员会农林局在关于西北区国营机械农场的工作总结中披露:“农场工作存在问题很多,其集中表现是赔钱现象严重。西北五个机耕农场三年来共投资559.77亿元(其中基建447.9亿元,生产111.88亿元),亏损19.6亿元。”导致亏损的主要原因之一是“建场未经详细勘查,造成返工浪费。如灵武、前进两场,原估计土地面积五、六十万亩,耕地面积35万亩,经初步勘查,耕地不及25万亩(确数尚不得而知)。灵武农场今年作初步设计时,发现13个斗门中有5个位置不当,须要搬家,6座桥梁有3座位置不宜,宽度不够,需要改修,返工浪费约8087万元;前进农场灌溉排水系统未经全面规划,一九五二年即在农场南部修建‘八一渠’(全长13公里),一九五三年部署全场渠道时,使10.5公里作废;莫家泉湾农场事先不仅没有经过勘测,而且对土地坡度太大,起伏不平,以及沟壑太多(在14500亩地种,有大小沟25条,其中最大的两条沟宽达30—60公尺,深达25公尺),是否宜于机耕,办场有何困难等问题了解和认识不够,一九五三年作初步设计时,经估算仅平地费就需要30亿元之巨。”<sup>②</sup>

针对农场在经营管理上的这些问题,农垦系统一些领导部门曾设法加以克服。如1952年2月28日农业部农场管理局颁发了《国营农场组织规程》,对国营农场机构设置中的总体原则和组织机构及职责分工做出了具体规定;1952年8月9日,农业部颁布了《国营机械农场农业经营规章》,对农场中的基本情况调查、土地利用及规划、开荒、耕地经营规范、种籽、灌溉及排水、主要作物栽培要则、畜牧经营、农田防护林带与园艺经营,以及计划、检查、统计与总结等等农场经营环节的基本规程做了具体规定;1952年2月28日,为鼓励职工的积极性和创造性,加强劳动纪律,提高生产效率,增加单位面积产量,农业部国营农场管理局颁布了《国营农场职工奖惩办法》;1952年8月22日政务院颁布《国营机械农场建场程序暂行办法》,对农场建设前期的总体原则、场地勘查、区划设计、土地区划、建筑区划、编订建场初步设计书的规范等问题制定了具体规范;1952年9月农业部国营农场管理局发出《关于加强国营农场计划统计工作的指示》,要求各个国营农牧场建立统计制度,充实计划统计人员,注意计划同工作的全面性与相关性,掌握计划统计工作的时间性与准确性,并加强业务学习,提高业务水平;1955年2月,农业部颁发了《关于开展一九五五年国营机械农场定额管理工作的初步意见》,决定选出部分国营农场,开展对人员、机具作业的定额研究并查定各项具体定额,以便提高管理水平,为逐步推行计件工资制奠定基础;1956年4月23日农业部下发了《关于国营机械农场试行计件工资制的通知》,要求国营农场应该在随后的两三年内逐步推广计件工资制。

但这样的制度建设没能在当时的农场管理中成为主流,很快就被大跃进的狂涛压倒。1958年,强化农场内部管理和推行生产责任制的主张在农垦系统内被斥之为“盲目迷信工程人员的技术设计”、“脱离党的领导、脱离群众的右倾保守思想”,甚至是“两条路线和两种方法”斗争的表现。<sup>③</sup>“大跃进”期间,农垦系统的体制和管理几经折腾,大起大落,损失惨重。

进入20世纪60年代,全国经济贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针。农口的一些领导人提出,

① 《易湘秀局长在华南垦殖局第四次垦殖行政会议上的报告》(1953年6月13日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第130—136页。

② 《西北行政委员会农林局关于西北区国营机械农场工作的总结》,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第150页。

③ 《王震部长在全国国营农牧场社会主义建设积极分子会议开幕时的讲话(节录)》和《关于开垦荒地发展全民所有制的国营农牧企业问题(节录)》——王震同志在中国共产党第八届全国代表大会第二次会议上的书面发言,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第299、313—314页。

国营农场在经营管理上要向农村人民公社学习,推行“包工制”和各种生产责任制。<sup>①</sup>1965年3月中央批准了农垦部党组围绕这一管理思路提出的《关于改革国营农场经营管理制度的规定(草案)》<sup>②</sup>。1966年4月1日《人民日报》的社论《办好国营农场的关键何在》号召:国营农场“有许多地方同于人民公社生产队,应当学习人民公社生产队的一切优良的经营管理方法。”但是,这一时期全国同步掀起了“社会主义教育”和“五反”、“四清”运动,大搞阶级斗争,极大地冲击了农垦系统改进农场管理的举措。1966年,“文革”席卷全国,所有旨在改善农场经营管理的努力都成泡影。

显然,国营农场的长期大面积亏损是有其体制和社会根源的。仅仅看到全国农垦在发展中取得的显著成就,看不到国营农场的低效率和低盈利性,就不能准确把握国营农场体制的全貌。

## 五、国营农场的“社区”性

研究国营农场的特点和体制,还需注意一个特殊的问题,即国营农场不是纯粹的企业,它还是一个综合的行政社区。这是因为,多数农场的选址都远离城镇,位置偏僻,大量人口集中于农场土地上从事生产并长期定居,必然产生出多方面的生产和生活需求,同时也派生出各种社会行政管理事务。为了满足农场人口在这些方面的多种需要,履行社会管理任务,多数农场建有自己的公安、司法、文教、卫生、交通、邮电等设施,农场的领导机构里还设置了政府性质的社会管理部门。这样的社会管理机构和公共服务系统都要由农场用自己的经营收入来维持运行。

这样的社会性和非经营性开支不断扩大成为农场成本居高不下并加剧农场亏损的原因之一。如1963年3月农垦部在一份报告中指出:“农场负担着大量的政策性和社会性负担,有公安、司法、文教、卫生、粮食差价和运费补贴等许多种,这些非生产开支,过去都计入生产成本,结果成本很高,增加了亏损,农场这项开支一般的都占亏损的30%,有的垦区占亏损的50%。”<sup>③</sup>1965年农垦部党组在一份关于国营农场盈亏考核问题的报告中指出,如果不计算各种政策性开支和营业外支出,光计算农场的“经营盈亏”,不少农场是盈利的,但若计入政策性开支和营业外支出,计算“净盈亏”,则许多农场是亏损的。<sup>④</sup>

在这种情况下,单靠农业经营收入无法维持农场的正常运营,为广开财源,中国的国营农场抛弃了苏联国营农场那种专业化机械农场的发展模式,实行了“一业为主,农牧结合,多种经营的方针”。<sup>⑤</sup>整个计划经济时期内,国营农场的非农产业(工业、建筑业、商业等)总产值从1949年的10万元上升至1979年的39.28亿元,年均增长42.28%,而同期农场的农业总产值年均增长率为28.48%。由此导致农场总产值中,非农产业产值的比重从1949年的4.18%上升至1979年的48.24%,而农业产值的比重则从95.82%降至51.76%。<sup>⑥</sup>

这样的发展结果并非国营农场创建者的初衷,却是计划经济体制下发展国家垦荒事业的必然结果。中国农垦的发展过程不仅造就了一批国有农业企业,同时也在大片荒原中开辟出了一片片国有农村社区。一个农场既是一家企业,也是一个行政区域。农场的领导机关不仅是企业管理机构,也

① 《邓子恢副总理在南宁全国农垦工作会议上的报告》(1962年3月12日)、《谭震林副总理向周总理汇报农垦工作情况纪要》(1963年3月14日上午),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第510、596页。

② 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第735—737页。

③ 《农垦工作的基本总结和今后的方针任务(修改草稿)》(1963年3月19日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第603页。

④ 《农垦部党组关于国营农场盈亏考核问题的报告》(1965年4月13日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第742—743页。

⑤ 《中央批转农垦部党组关于党组扩大会议对几个主要问题讨论意见的报告》(中发,[64]554号),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第710页。

⑥ 中华人民共和国农垦部计划局编:《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》,第474—485页。

是这个行政区域的政权机构。这决定了中国国营农场体制的复杂性,也决定了农场绩效评估上的特殊性。这样一套体制,无论其合理与否,都是当今思考国营农场问题的人所必须正视的现实。

## 六、农场发展与重工业优先发展的矛盾

国营农场偏重技术装备的发展模式意味着以资本替代劳动的技术选择,这虽然代表着中国农业的长远发展方向,但在计划经济时期,这种农业生产方式与国家的总体经济发展战略不无掣肘。因为,当时国家在发展上强调优先发展重工业,因而在资金安排上向工业倾斜,能投入农业发展的资金相对有限。如1954年6月30日陈云在阐述“一五”计划的投资安排时曾指出,农业增产有三个办法:开荒、修水利、合作化。这些办法都要采用,但见效最快的,在目前,还是合作化。至于开荒,因缺乏资金和设备,在十年内都难以成为增产粮食的主要途径。“五年之内,开荒和建设机耕农场,实际上只能起到积累经验 and 培养干部的作用。”<sup>①</sup>1953年6月19日《人民日报》的短评也认为:“为了增加农业产品,在今后的若干年内,只能依靠组织起来的农民和个体农民。”<sup>②</sup>另据薄一波回忆,1956年编制“二五”计划时,国家计委最初定的开荒目标是“二五”期间每年开荒3300万亩;但据周恩来估算,要实现这一目标,国家每年需投资16.5亿元(平均每亩50元)，“这在当时无论如何挤不出来”，这一目标遂被压缩。<sup>③</sup>

可见,尽管国营农场承担着引领全国农业现代化的使命,但在发展资金上其实很受限制,再加上长期面临亏损,使得农垦系统在资金上经常顾此失彼。如1958年,农垦系统面对过高的开荒指标和偏紧的资金预算,提出将开荒投资从每亩50—60元压至每亩20元,“用一个钱办两个钱的事”。<sup>④</sup>为此全农垦系统严格控制“非生产性”开支,<sup>⑤</sup>甚至压缩农工的工资福利。<sup>⑥</sup>但如此“勤俭办场”的结果是到1962年时遇到了两个突出的问题。其一,“在大量开荒中,对于水利基本建设和土壤改良的重要性认识不足,没有使这两方面的工作及时跟上,以致有不少地不能保证应有的产量,有不少地开垦之后不能耕种。在现有的耕地总数中,还有约四、五百万亩需要进行水利排灌工程和土壤改良后才能生产。”其二,“对职工的住房、穿衣和日用工业品的供应等问题,重视不够。现在许多农场职工居住条件很差,穿衣、穿鞋、日常生活用品、劳动保护用品都非常不足。这对职工健康的保护、生产积极性的发挥、安心在农场和边疆从事社会主义建设有相当影响。”<sup>⑦</sup>

实际上,由于当时国家整体上的资金紧缺和农机装备能力不足,全国的国营农场至60年代仍未普遍

① 陈云:《关于第一个五年计划的几点说明》,《陈云文选(1949—1956年)》,北京:人民出版社1984年版,第236页。

② 《不应盲目扩大国营农场》,《人民日报》1953年6月19日,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第127页。

③ 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上),北京:中共党史出版社2008年版,第383—384页。

④ 《张林池副部长在全国国营农牧场社会主义建设积极分子会议上的报告》(原载《中国农垦》1958年第4期)、《王震同志在中国共产党第八次全国代表大会第二次会议上的书面发言》,农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第301、315页。

⑤ 1958年时任湖北省委第一书记的王任重任在荆州地区农场场长、党委书记座谈会上提出:“农场的一切建筑,应当向当地农民看齐,而不要向城市看齐。……农场除了仓库、加工厂、医务室外,其它在建场初期一律不修砖瓦房。职工宿舍、办公室应当修建……草棚子,每平方米造价不过7—10元,……灯光球场、大礼堂、电影院都不要搞。……搭一个大的草棚就可以做职工俱乐部,兼做大礼堂。农场用不着修医院,离城镇太远的农场,可以在医务室附近设一个设备较好的手术室。”(农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第291页。)五十年代里,这样的主张在农口领导人中很常见。

⑥ 据1958年1月农垦部计划局《劳动工资座谈会纪要》(载《中国农垦》1958年第1期)反映:“按全国平均计算,农场工人收入高出农民的32.8%;个别地区甚至高出一倍左右。……为此,大家一致同意今后农场招收学徒工、粗壮工时,应遵照国务院规定的办法,学徒工按14—20元,边疆地区不超过25元,新吸收的粗壮工按各省规定的工资标准执行。……按实际使用情况,目前附加工资由12.5%降为6%—8%是完全可能的。”农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第268页。1958年2月11日,国务院批准将国营农牧场的附加工资率由原来的12.5%降低到6%—8%。(农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第295页。)

⑦ 《农垦部党组关于农垦工作的报告》(1962年9月5日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第562、563页。

实现全面的机械化。据邓子恢 1962 年反映:国营农场的“耕作机械、收获机械与运输排灌机械配合不齐全,特别是整个耕作过程尚未系统机械化。耕耙播种机械化了,而中耕、收割、运输还是手工操作多。这就造成已垦土地重新抛荒,粮食收不回来。”<sup>①</sup>所以邓子恢在 1961 年就曾断言:“不要过分希望机械化。……我国农业的全盘机械化还需要十年或更长一点的时间,过早地希望机械化,是一种不切实际的幻想。”<sup>②</sup>

可以想见,在资金和设备都明显不足的情况下执行冒进的发展计划,各地农场只能在实际运行中靠投入人力来弥补资金和设备缺口,这意味着严酷的工作条件和农场建设者们的超常付出。为此,农垦系统发展起一套以“政治挂帅”、“白手起家”、“自力更生,艰苦奋斗”等口号为标志的政治动员方法。这种做法用于一时一事的突击或许有效,但不可能长期持续,若奉为圭臬,只会损害农场的长远发展。

不仅如此,在优先发展重工业的指导战略下,国家还采取措施汲取农业领域的剩余,为工业积累发展资金。这方面的措施之一是借助统购统销压低农产品的相对价格,以实现农业剩余向工业领域的转移。对这种经济汲取的规模,不同研究者估算各异,但对计划经济时期有过这种经济汲取这一点,研究者中并无异议。诚如陈云所明言的:“中国是个农业国,工业化的投资不能不从农业上打主意。”<sup>③</sup>武力(2001)从农产品集市贸易价超过国家收购价的角度估算了 1953—1978 年期间这种经济汲取的总量,结论是国家在这一期间通过这个差价获取了 2 800 亿元的农业剩余,远远超出了同期国家向农民正式征收的农业税(897.6 亿元)。<sup>④</sup>

对这个问题,农垦系统内多有反映。如 1957 年 2 月邓子恢在全国国营农牧场工作会议上的报告中谈到:“大家反映,有些农产品价格不够合理。……这需要与粮食部门协调,适当加以调整。”<sup>⑤</sup>1961 年,邓子恢在一次谈话中又提到:“目前有些农产品的价格是不合理的,对那些舍本的、不合理的,要向商业部门提出来,……不能说反正都是国家的,赔赚没有关系。”<sup>⑥</sup>农垦部党组 1962 年 9 月 5 日在分析农场亏损的原因时也认为:“生产资料供应和农产品收购的价格都有问题。”<sup>⑦</sup>时隔半年后农垦部再次提出:“有些生产资料价格上涨一倍以上,质量降低了……,而粮食价格上升少,仅百分之二十多。”<sup>⑧</sup>因此,在评价国营农场的运营效率时,不能仅着眼于农场在账面上的收支损益,还要考虑到,农垦系统与全国农村一样,通过农产品的低收购价以隐性方式向国家输送了大量收益。

另外,在计划经济时期,因注重发展大工业,小企业不发展,民营经济被驱除净尽,导致城镇就业问题日益突出。大致从五十年代后期起,全国大中城市里的就业开始成为一个民生难题,动员城市青年到农村务农成为当时政府应对该问题的一项措施。由此而来,接收安置城市青年就成为农垦系统每年的一项重要工作。据农垦部统计,从 1955 年至 1979 年,全国农垦系统的农场共接收安置城市知识青年 219.73 万人。<sup>⑨</sup>

连年接收安置城市青年导致全国农垦系统的人均耕地面积和粮食商品率显著下降。如 1962 年 3 月 16 日王震在南宁全国农垦工作会议上谈到:“由于单位面积产量减少、劳动生产率降低,再加上人口

① 《邓子恢副总理关于国营农场问题给中央、主席的报告》(1962 年 2 月 18 日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第 487 页。

② 邓子恢副总理视察牡丹江垦区以后在农口会议上的讲话(1961 年 9 月 2 日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第 474 页。

③ 陈云:《调整公私关系和整顿税收》,《陈云文选(1949—1956 年)》,第 97 页。

④ 武力:《1949—1978 中国“剪刀差”差额辩证》,《中国经济史研究》2001 年第 4 期。

⑤ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第 257 页。

⑥ 《邓子恢副总理视察牡丹江垦区以后在农口会议上的讲话》(1961 年 9 月 2 日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第 475 页。

⑦ 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第 562 页。

⑧ 《农垦部关于召开各省(区)农垦工作座谈会的报告》(1963 年 3 月 19 日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第 603 页。

⑨ 中华人民共和国农垦部计划局编:《全国农垦统计资料汇编(1949—1979)》,第 106—109 页。

猛增,致使国营农场的粮食约有60%要用来供应职工及其家属的口粮,再扣除种籽和饲料,农场的商品率就低了。”<sup>①</sup>同年9月5日,农垦部党组在一份报告中担忧:“现在国营农场已经形成了人多地少的情况……如果耕地面积不适当扩大,就会使农场人多地少的矛盾更加突出,商品率也难以提高。”<sup>②</sup>农场职工和人口的如此增长显然不是农场正常发展所需要的,它是农垦系统为国家缓解失业难题而承担了社会责任,这应被视为计划经济时期优先发展重工业给国营农场带来的政策负担。

着眼于这样的社会背景,应该承认,对于国营农场在创建和运营中表现出来的种种不如人意,不能仅仅归结于农场本身的体制缺陷,它也是当时国家整体发展战略的某种负效应。农场的职工虽是国企成员,但他们的工作环境和生活条件远不及一般城镇国有企事业单位的职工,他们中的多数人为发展中国农垦事业做出了很大的个人奉献。研究新中国农垦发展史,对于农垦职工个人及其家庭为农垦事业所做出的这种人生奉献,必须予以充分的肯定。

## 七、结语

经过半个多世纪的开拓和发展,国营农场已成为中国经济中一个相对独立的子系统。国营农场的现行体制既不同于集体所有制的人民公社,因为农场是农业领域中的国有企业,也不同于一般的国有工商企业,因农场地处农村,以农为主,在运营和管理上与农村人民公社多有相似之处。

国营农场自创建以来开垦了大片荒原,生产了大量农副产品,发展起了不少非农产业,实现了高速增长,但没能根本摆脱效率低、成本高和大量亏损的被动局面。在经营管理上,国营农场面临的问题与一般国有工商企业面临的问题本质上是相通的,即它们都源于国有制框架中的产权虚置和内部人事制度上“铁饭碗”和“大锅饭”所导致的激励扭曲。但是,国营农场的经营不善还含有国家经济发展战略的影响。即国家为了积累工业发展资金,通过行政统制汲取农业剩余,给农场的运营绩效带来了深远的负效应。同时,为缓解城镇就业压力而大量接收安置城镇知识青年和其他富余人员,也成为妨碍国营农场效率提高的因素之一。

国营农场在计划经济时期的曲折发展代表着新中国在追求农业现代化上曾有过的一种探索,其中的经验和教训将为国营农场在新时期的发展和创新提供镜鉴。

## The Origin and Institutional Characters of State Farms in the People's Republic of China

Han Chaohua

**Abstract:** This paper inquires into why state farms were initiated and how such agricultural enterprises were performed before the economic transition from planning economy to socialist market economy in the People's Republic of China. The basic conclusion is that the initiation of state farm was a strategic state measure for collectivization and modernization in agricultural domain. Since they were established, state farms had realized high growing as a whole, although the many of state farms had been caught in inefficiency and large deficits long. The performances of state farms were also impacted negatively by the economic strategy of the state.

**Key Words:** State farm; Veclamation; Agricultural Development

(责任编辑:黄英伟)

<sup>①</sup> 《王震同志在南宁全国农垦工作会议上的总结发言》(1962年3月16日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第517页。

<sup>②</sup> 《农垦部党组关于农垦工作的报告》(1962年9月5日),农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编:《农垦资料选编》,第565页。