

“十一五”国家重点图书
国家社会科学基金资助课题

1958—1965

中华人民共和国
经济档案资料选编

农业卷

中国社会科学院 中央档案馆 编



中国经济出版社

“十一五”国家重点图书

1958—1965

中华人民共和国经济档案资料选编

农 业 卷

中国社会科学院 中央档案馆 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编. 农业卷/中国社会科学院, 中央档案馆编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 5

“十一五”国家重点图书

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0489 - 5

I. 1. 1… II. ①中… ②中… III. ①经济 - 档案资料 - 中国 - 1958—1965 ②农业经济 - 档案资料 - 中国 - 1958—1965 IV. F129. 72 F329. 072

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 016168 号

责任编辑: 梁 涛

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 66 印张 1 747 000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 230.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0489 - 5/F · 0411

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

本课题受国家社会科学基金资助

编辑委员会

顾 问	房维中			
主 编	刘国光	王洛林	毛福民	杨冬权
副主编	董志凯 (常务)		武 力	徐建青
	段东升	李明华	李和平	杨继波
编 委	(按姓氏笔画排列)			
	王洛林	王晓峰	石建国	史纪辛
	刘国光	刘美玲	刘贵贞	许 虹
	许卿卿	曲 韵	陈廷煊	李小宁
	李应和	李和平	李明华	武 力
	杨冬权	杨继波	段东升	赵月琴
	赵学军	贺德海	郝和国	姜长青
	徐建青	程连升	董志凯	

总序

刘国光

经历了半个多世纪的磨砺和积累，中华人民共和国将在 21 世纪建成社会主义现代化强国。

在 21 世纪初叶，面临全球化、现代化潮流中的竞争和挑战，我们必须完善社会主义市场经济体制，提高综合国力和全民族素质，促进经济社会和谐发展。为了实现这个目的，需要实施科学发展观，深化改革。在新的历史发展时期，抚今追昔，具有继往开来的重要意义。中国社会科学院和中央档案馆合作编辑的大型经济学术资料——《中华人民共和国经济档案资料选编》，正是来自这一宗旨。

《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编》所涉及的八年，是中华人民共和国建立初期经济建设的一个重要阶段。从 1958 年开始，党和国家的工作进入了全面社会主义建设时期。每年在建大中型工程项目由第一个五年计划时期的百位数上升到千位数，还有数以万计的小型项目。在这一阶段史无前例的探索历程中，我国出现了严重的失误，遭遇到前所未有的困境，又在迅速走出困境的同时创造了一系列有效的管理经验，其中一些经验成为 20 世纪 80 年代经济体制改革的先河。全面、客观地了解和认识这一历史时期经济建设的丰富内容，对于国史、党史、经济史都具有十分重要的意义。

从 1958 年开始到 1960 年底基本结束的三年“大跃进”，是中国共产党领导中国人民试图摆脱苏联高度中央集权、自上而下的行政性计划管理体制，试图通过群众运动来实现经济高速增长的探索。但是，在急于求成的思想指导下，由于不切实际的高指标和不顾成本的大干快上，“大跃进”期间，一方面建成了一批重要工业项目，改善了工业布局，农村工业第一次有了迅猛发展；同时带来严重的比例失调和经济波动，造成了人力、物力的巨大浪费，环境和资源的破坏，农业的严重减产和饥荒。

经过“大跃进”的教训，我们对于以农业为基础、从全局出发处理各方面关系的认识更加深刻了。为了摆脱困境，1960 年底，党和国家对调整国民经济取得了一致意见，决定实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。从 1961 年开始，我国经济体

制和经济运行进入了长达五年的调整时期。其中,1961—1962年为初步调整阶段,主要是纠正“大跃进”时期的体制偏差,强调经济管理的大权集中到中央、中央局和省(市、自治区)委三级。基本建设投资不再由地方财政包干,改为中央财政专项拨款,严加控制并减少部门、地方、企业的预算外资金。在农村,将原来“一大二公”的人民公社管理体制改变为“三级所有,队为基础”,一些地方实行了“包产到户”。同时,大幅度压缩基本建设,调整农、轻、重关系,加强对农业的支持,精简“大跃进”期间迅速膨胀的国营企业职工和城市人口,关、停、并、转效益差的企业等。从1961年下半年起,为活跃商品流通采取了多种措施,在三类物资(包括工业品、手工业品、农副产品)管理方面有所放松,集市贸易有所恢复,对推动城乡物资交流、活跃经济起到积极作用。在工商企业,通过颁行《工业七十条》、《商业四十条》等办法,重新建立起规章制度和秩序。到1962年底,国民经济的全面调整取得了明显效果。工业内部的比例关系以及工业与其他经济部门之间的比例关系得到调整。国家财政实现了收支平衡,略有节余。市场供应紧张的情况有所缓和,城乡人民的生活水平略有回升。

经过三年调整,渡过了国民经济最困难的时期。1963年9月,中央工作会议确定再用三年时间,继续实行“八字方针”,作为第二个五年计划到第三个五年计划之间的过渡。到了1965年,原定的各项调整任务顺利完成,我国国民经济开始全面好转。这时受国际战争环境紧张的影响,我国形成了国防第一、全国支援三线建设的新局面。

经过正反两个方面的教训,我国经济体制开始形成不同的发展思路:一种思路认为农业经济可以实行“包产到户”形式的生产责任制;国有企业可以采用更多的经济手段来代替行政手段,例如试办托拉斯、推行经济核算、强调利润指标和恢复奖金制度;希望发挥市场调节的拾遗补缺作用,以弥补计划经济的缺陷。这种思路为1978年以后的改革开了先河。另一种思路从维护单一公有制和计划经济出发,联系中苏两党的思想和政策分歧,批评上述探索为修正主义。由于两种思路是在反复探索 and 实践中形成的,其中穿插着大量的调查研究、典型试验,以及开展“工业学大庆”、“农业学大寨”、“全国学习人民解放军”、“干部思想革命化”、农村“四清”、城市“五反”等各种政治运动。随着国内外形势的急速变化,后一种思路在当时占了上风,为此后的“文革”作了铺垫。

抚今追昔,这些探索具有丰富的内涵可供研究。通过阅读这批档案资料选编的内容,可以体会到我国在探索建立社会主义制度过程中所付出的努力和代价。对于这些探索与尝试中的经验教训多一些了解,不仅有助于认识历史,而且对于现实与未来必将有所启迪。

《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编》是《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编》和《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编》的续编。与以往两批资料相比,第三套档案资料涉及的时限更长,内容更加丰富,数量也更多。全套丛书共计10卷,约1500万字,是中国社会科学院和中央档案馆通力协作,科研人员与档案管理人员合作,查阅了卷以千计、字以亿计的档案资料,含辛茹苦,历时六载才编辑而成的。这套丛书的出版,为研究中华人民共和国建立初期的经济背景、经济

体制变革以及经济运行提供了丰富详尽的学术资料。以往两套资料的出版，已在海内外引起了广泛关注，推动产生了一批有创新见解的国史、党史和经济史的科研成果。本套资料的面世，必将有助于更多富于创见的新成果问世。

在性质与体例上，这套丛书与前两套一样，仍是一部有关中华人民共和国经济史料的大型学术资料系列丛书，兼有资料性和学术性双重意义。一方面，书中正文内容全部采用原始的档案资料，在编辑过程中严格维护文献原意，对重要文献资料力求兼容并蓄，在有限的篇幅中，为读者进一步深入探索提供详尽准确的来源和出处。另一方面，编者对汗牛充栋的文献资料进行去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的研究分析，按照生产关系变革、生产力发展、经济体制演变、产业结构变迁、经济运行各个环节等方面分门别类设卷，编排成书；纲目设置原则为历史顺序和经济理论逻辑与经济运行规律相结合，每一卷资料都是一个有机的整体，使读者一目了然，便于比较分析和研究，而不同于一般的文件汇编。它兼有资料性、学术性和科学性。可以说，这套丛书也是一种形式的经济史书，这项工作更是一件具有开拓性、创新性的工作。

这套丛书的编辑和出版，得到了中共中央办公厅、国务院、国家档案局、国家各部委档案部门的热忱支持，并承蒙当年领导我国经济建设的老同志的谆谆指教，在此向他们致以衷心的感谢和谢意。

由于这是一件开拓性的工作，加之档案资料的分散和统计资料的不完备，编辑工作必然有诸多不足和不尽如人意之处，恳请读者提出批评建议，以待再版和续编时改进。

2009年12月

凡例

一、《中华人民共和国经济档案资料选编》是一部大型经济学术资料系列丛书，也是一部工具书。编辑的目的是为经济决策部门、经济工作者和从事经济研究、历史研究以及教学等方面的人员提供比较系统全面的经济档案资料。

二、本丛书按中华人民共和国经济发展的各个历史时期顺序编排。继第一批（1949—1952年）、第二批（1953—1957年）档案资料编辑出版之后，第三批为1958—1965年的档案资料。全书力求全面系统地收集选录1958—1965年我国经济工作中有关生产关系变革、生产力发展、经济管理体制演变以及生产、流通、分配、再生产等经济运行诸环节的主要档案资料，反映该时期我国经济生活各个方面的基本情况。

三、全书按专题立卷，包括综合、工业、农业、商业、财政、金融、固定资产投资、劳动就业与收入分配、交通邮电、外贸共10卷。部分卷的内容间或交叉，但从各卷的特点出发，各有侧重。

四、每一批丛书有“总序”，反映该批档案资料编辑的宗旨、目的、意义及其共同点。各卷写有“前言”，概述该卷的基本内容；书后附部分资料索引。

五、各卷的结构大体一致，一般采用纲、目、子目三个层次，按“第X部分”、“一、二、三”、“（一）、（二）、（三）”排列，部分纲目设立分子目，按“1、2、3”排列。

六、由于按专题立卷设纲目，并确保材料精练，增加信息容量，对档案资料分别采用全录、节录、摘录方式处理。凡采用全部或大部分内容者，题目在文前，出处在文后，发文方文后不再重列；凡采用小部分内容节录、摘录者，题目、出处在文后。为便于读者了解档案资料原貌，尽可能整段选编，并对删节之处注明〔上略〕、〔中略〕、〔下略〕。对部分人名、事件资料及已变更的地名，在页下加以简要注释，按页编序号。在每个子目之中，资料一般按时间顺序排列，并照顾事件、逻辑相关联者放在一起，以便查阅。

七、凡属编者加在行文中间的文字，均加〔〕号；凡为遗误字，在该字后面加〔？〕号；残缺或模糊难辨的字，用□号表示。

八、各种资料标题下的日期以及资料出处的日期一律使用公元，用阿拉伯数字表示，资料中的年代日期和数字，一仍其旧。

九、资料出处置于该件资料之后。为节省文字起见，部分国家机构采用简称（如国家计划委员会、国家经济委员会、国家建设委员会分别简称国家计委、国家经委、国家建委）；中央批转文件的收文方部分省略。部分档案资料出处以数码代之。数字为建立档案资料的部门、单位或资料书的分类编号，括号内为资料书的年号、卷次等。书后附录中有代码索引。

十、各卷附相关“要事年表”。

前言

陈廷煊

本书编辑了1958—1965年间我国农业方面的档案资料。1958—1965年是新中国农业发展历史上很不平常的时期，1958—1960年间农业发展遭到严重挫折，1961—1965年则在调整中得到恢复。

（一）发动“大跃进”和农村人民公社化运动

“一五”计划的超额完成激发了全国人民建设社会主义的热情。由于农业合作化的提前实现，在合作化过程中对所谓“右倾错误”的批判，助长了急躁冒进倾向。对农业合作化过程中实际存在着的侵犯中农利益的平均主义和无偿调拨，不仅缺乏警觉，而且被当作成功的经验加以推广，没有看到有待长期调整解决的问题，更加助长了反“右倾”、鼓干劲、加快建设和发展，而忽视客观规律的倾向。1957年9月、10月召开的中共八届三中全会改变了中共八大一次会议关于中国社会主要矛盾的判断，认为当前中国社会的主要矛盾仍然是无产阶级和资产阶级、社会主义道路和资本主义道路的矛盾，对1956年的反冒进提出批评。^①会议通过了《1956年到1967年全国农业发展纲要（修正草案）》。11月13日，《人民日报》为此发表社论，号召“在生产战线上来一个大跃进”。进入1958年，随着“大跃进”运动在全国迅速展开。在高指标的压力下，各地夏收谎报农作物单位面积产量之风愈刮愈烈，美其名曰“放卫星”。报纸上宣传“人有多大胆，地有多大产”。浮夸风造成农作物产量统计数据严重失实。浮夸的错误信息又导致了国民经济发展重大决策的失误。首先是认为农业（特别是粮食）已经过了关。8月，在北戴河中央政治局扩大会议上，要求各省、自治区党委把工作重心从农业转到工业方面来，决定在全国掀起全民大炼钢铁的群众

^① 毛泽东：“做革命的促进派”（1957年10月9日），载《毛泽东选集》，第5卷，人民出版社1977年版，第474页。

运动，提出“以钢为纲，全面跃进”的口号。

1958年春，在全国掀起了大规模的农田水利建设高潮，主管农业的领导人认为高级社的规模已不适应大办农田水利、大搞农田基本建设的需要。1958年3月，在成都会议上，通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》，各地试办了一些千户以至几千户的大社。8月17日，在北戴河中共中央政治局扩大会议上，通过了《关于在农村建立人民公社的决议》，在全国迅速掀起了人民公社化运动，短短的几个月，全国农户的99%都转入人民公社。人民公社化运动的兴起和实现，从主观愿望上是探索突破原有的高级社（即苏联集体农庄）模式，促进生产力高速发展；但在实际上是脱离农业生产发展的水平，试图通过不断变革生产关系，扩大公有制的规模，实行分配上的平均主义，来提前跨入共产主义。在人民公社化运动中，导致农村“五风”，即共产风、浮夸风、对生产瞎指挥风、强迫命令风、干部特殊化风的严重泛滥。

1959年春，在第二次郑州会议上，毛泽东说：“公社在1958年秋季成立之后，刮起了一阵‘共产风’。主要内容有三条：一是穷富拉平。二是积累太多，义务劳动太多。三是‘共’各种‘产’”。“‘一平、二调、三收款’，引起广大农民的很大恐慌。”^①“一平、二调、三收款”准确地概括了“共产风”的三种形式。“一平”，指的是人民公社内部生产队与生产队之间、生产队内部社员与社员之间的平均主义。公社成立初期，公社统一经营、统负盈亏和统一分配，生产队之间贫富拉平；在收益分配上，扩大供给制的比重（当时称为共产主义因素的按需分配），办公共食堂，实行吃饭不要钱。“二调”，是指严重违反价值规律，无偿调拨生产队和社员家庭的劳力、物力和财力。“三收款”，主要指银行把农村贷款一律收回；公社收缴社员的现金和物资用于举办公共食堂、托儿所等社会福利事业。当时，盲目地追求“一大二公”，社共队的产，队共社员的产。农民的生产资料、房屋、树木、牲畜、家禽被无偿拿走，劳动力被无偿调用，完全否定了按劳分配、等价交换的原则，实际上是对农民的剥夺。

浮夸风的泛滥，导致各级干部的强迫命令和对生产的瞎指挥，并造成以下后果：（1）违背土壤科学，开展深翻土地运动。由于翻得过深，把下面的土层翻到了上面，破坏了土壤结构，造成了农作物减产。（2）违背农作物栽培科学，盲目推行高度密植，浪费了种子，并使农作物减产。（3）在浮夸风的误导下，提出脱离实际的“三三制”。1/3种庄稼，1/3休耕，1/3种树种草，发展林牧业。在秋种中提出所谓“少种、高产、多收”的口号。1959年夏粮减产近50万吨。1959年全国粮食播种面积比上年减少1160万公顷，造成当年粮食大减产。（4）生产瞎指挥还严重表现为1958年秋收农忙季节抽调农村半数以上劳动力去“大炼钢铁”、“大办水利”、“大办交通”等。当年农作物丰产未能丰收。在大炼钢铁中还发生乱砍乱伐林木，导致林木严重破坏。（5）在畜牧业发展中，推行集体养猪，将“私养为主”改为“公养为主”，开展集体养猪的“万、千、百”运动，即公社办万头猪场，大队办千头猪场，生产队办百头猪场。（6）在渔业生产中违反鱼类生长洄游规律，提出“抓紧打伏、打秋生产”，采取层层围捕、内外夹击，实际上是竭泽而渔，使渔业资源受到破坏。（7）在水利建设中，投入多，效益低，浪费人力、物力。在华北平原大搞“平原水

^① 《农业集体化重要文件汇编》（下册），中共中央党校出版社1982年版，第143、141页。

库”，加剧了土壤次生盐碱化。

（二）对“左”倾错误的初步纠正与再度泛滥

1958年11月，中共中央领导开始觉察到“大跃进”和人民公社化运动中存在的“左”倾错误。毛泽东明确指出，急于想使人民公社由集体所有制过渡到全民所有制，由社会主义过渡到共产主义是错误的，批驳了废除商品生产、实行产品调拨的错误主张，指出这实质上是要剥夺农民。12月，在武昌举行的八届六中全会上通过了《关于人民公社若干问题的决议》，指出：人民公社仍将保留按劳分配制度，人民公社的商品生产和商品交换必须有一个很大的发展。规定：社员个人所有的生活资料（包括房屋）和存款，在公社化以后仍然归社员所有，而且永远归社员所有。1959年2月，在第二次郑州会议上，毛泽东提出整顿和建设人民公社的方针：“统一领导，队为基础；分级管理，权力下放；三级核算，各计盈亏；分配计划，由社决定；适当积累，合理调剂；物资劳动，等价交换；按劳分配，承认差别。”3—4月，在上海举行的政治局会议上制定了《关于人民公社的十八个问题》，再次明确生产队（相当于原高级社）是人民公社的基本核算单位，规定生产小队（相当原来的初级社）作为包产单位，也有部分的所有权和管理权限。5—6月，中央陆续发出一系列指示，恢复社员自留地，允许社员饲养家畜家禽，鼓励社员利用屋旁、路旁的零星闲散土地种庄稼和树木。对“左”倾错误的初步纠正，使“共产风”、浮夸风、瞎指挥风受到遏制，社员的生产积极性开始回升。但是，由于对“左”倾错误的严重性认识不足，对“大跃进”和人民公社仍然完全肯定，人民公社的“政社合一”体制、生活集体化（包括公共食堂）和分配中的供给制等不利于生产的弊端没有被触动。

就在纠正“左”倾的政策措施刚刚启动、尚未收到显著效果的时候，1959年8月，中央在庐山会议上又从纠“左”转入反对右倾机会主义的斗争，使“左”倾错误进一步扩大。庐山会议后，农村“一平二调”的“共产风”再次泛滥，主要表现在以下几个方面：（1）继续提出脱离实际的“大跃进”计划。（2）在纠正“左”倾过程中曾出现有利于调动农民生产积极性的包工包产到户责任制，反右倾以后，被当作是资本主义倾向加以批判，被严厉禁止。（3）在纠正“左”倾过程中，不少地方停办了公共食堂，反右倾以后，又强令恢复和发展。（4）实行“三级所有，队为基础”不久，1960年1月又提出限期完成从基本队有制过渡到基本社有制的设想，各省进行试点。在大办工业、大办水利、大办集体养猪场中，导致“共产风”泛滥。（5）再次刮起强迫命令风和浮夸风。浮夸风中的高估产造成对粮食等重要农产品的高征购。1960年全国粮食征购量达到5105万吨，占粮食总产量的35.6%。农村留粮只有9245万吨，比1957年减少37.1%。平均每个农业人口只有176公斤，比1957年减少35.3%。农村人口自留粮偏低，给农民生活带来极大困难，引起饥荒和人畜非正常死亡，给农业生产造成严重破坏。

从1959年开始，全国农业生产大幅度下降。全国农业总产值（按1957年不变价格计算）1959年为475亿元，比1958年下降13.6%；1960年为415亿元，又比1959年下降12.6%。农作物业产值1960年为332.8亿元，比1957年减少23.1%，超过了农业总产值的下降幅度。1960年全国粮食总产量为14350万吨，比1957年净减5155万吨，下降幅度达26.4%。由于粮食总产量大幅度下降，按人口平均的粮食产量也相应减少，致使人均口

粮水平下降。1960年全国平均每人口粮比1957年减少91公斤。1960年的全国棉花总产量106.3万吨,比1957年减少35.2%;油料总产量194.1万吨,比1957年减少53.7%;糖料总产量985.5万吨,比1957年减少17.1%。同年,麻类总产量20.2万吨,烤烟总产量18.6万吨,蚕茧总产量8.9万吨,分别比1957年减少32.9%、27.3%和28.6%。1960年只有茶叶、水果产量比1957年有所增加,分别增长21.4%和22.5%。

畜牧业生产下降比农作物业更为严重。1960年全国畜牧业产值24.9亿元,比1957年减少63.9%。除了羊的存栏数比1957年有所上升外,大牲畜和生猪都是下降的。1960年大牲畜年末存栏数7336万头,比1957年减少12.5%;生猪年末存栏数8227万头,比1957年减少43.6%。

1960年林业产值达13.9亿元,渔业产值达11.4亿元,分别比1957年增长49.5%和2.93倍。但这是以破坏资源为代价取得的,缺乏持续增长的后劲。

在此期间,以家庭副业和队办工、副业构成的副业得到发展。1960年全国副业产值32亿元,比1957年增长39.7%。

农业的严重减产造成了按人口平均的粮食、棉花、油料、畜产品等占有量的下降。1960年与1957年相比,粮食、棉花、油料、生猪的人均占有量分别下降29.7%、38.5%、56.1%和36.4%。全国城乡农产品供应出现全面紧张的状况,有些地方甚至出现随时可能脱销的危险,人民生活陷入新中国成立后从未有过的困难境况。

二

恢复和发展农业生产是国民经济调整的一项中心任务。当时采取了一系列重大的措施。

(一) 调整人民公社体制,下放基本核算单位

中共中央1960年11月发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,重申“三级所有,队为基础,是现阶段人民公社的根本制度”;彻底清理“一平二调”,坚决退赔;加强生产队的基本所有制,实行生产小队的小部分所有制,允许社员经营少量自留地和小规模家庭副业;坚持按劳分配原则;恢复农村集市,等等。1961年1月,中共中央召开八届九中全会,决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针,“大跃进”和人民公社由基本队有制向基本社有制过渡被终止。

1961年3月,中共中央在广州召开工作会议,讨论和制定了《农村人民公社工作条例(草案)》。条例规定:公社规模不宜过大;公社对生产大队的生产经营活动不得强加干涉,只能协商和建议;在组织协作时,必须坚持自愿互利和等价交换的原则;对生产队所有和支配的资金、物资、农具、设备、林木、牲畜等,都不得调用;生产队在管理本队生产上,有一定的自主权;个人所有的一切生活资料及小农具等生产资料,永远归社员所有,不得侵犯;恢复社员自留地,允许和鼓励社员发展家庭副业和手工业生产,开放农村集市贸易;严格实行评工记分,按劳动工分进行分配;严格控制公积金、公益金和基本建设用工比例等。会上,毛泽东曾提出人民公社的基本核算单位放到“脚上”,即生产小队,使所有权与使用权、生产权、分配权四权统一,但当时没有被多数人所接受。仍然实行以生产大队为

基本核算单位，公社、生产大队、生产队三级所有的体制，同时继续保留供给制和公共食堂制度。

会后，刘少奇、周恩来、朱德、邓小平、彭真等中央领导人亲自到一些省的县、社调查，了解到社员认为公共食堂没有优越性，要求取消公共食堂；社员也不赞成供给制，要求恢复到高级社时的评工记分办法。1961年5月、6月间，中共中央在北京召开工作会议，讨论、修改和通过了《农村人民公社工作条例（修正草案）》，取消了原草案中关于保留供给制和公共食堂的规定。

随着调查的深入和认识的提高，1961年9月，毛泽东在写给中央政治局常委及有关同志的一封信中，再次提出将人民公社基本核算单位由生产大队下放到生产队。他说：“我们过去过了六年之久的糊涂日子（1956年高级社成立时算起），第七年应该清醒过来了吧。”根据毛泽东的建议，中共中央于10月7日发出《关于农村基本核算单位问题的指示》，要求县以上各级党委就“究竟以生产大队为基本核算单位好，还是以生产队为基本核算单位好的问题”进行讨论。经过充分的调查研究和各地的试点，1962年2月，中共中央发出了《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，决定将基本核算单位由生产大队下放到生产队，解决了长期存在的生产与分配不相适应的矛盾和生产队之间的平均主义，增强了生产队的经营自主权。1962年9月，在中共八届十中全会正式通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（简称《农业六十条》）中，进一步明确了调整后的人民公社体制。

在人民公社体制调整的同时，对国营农场经营管理体制也进行了调整，针对公社化过程中出现的国营农牧场与附近农村社队合并，混淆了全民和集体两种所有制界限，许多地方平调农场财产，决定将并入农场的社、队分离出去。1962年11月，中共中央批转了《国营农场管理体制的规定》，恢复和加强“统一经营，分级管理”的体制，对改善农场经营管理、促进农场生产发展起了积极作用。

（二）调整农村经济政策，提高农民生产积极性

在调整农村人民公社体制的同时，全面调整农村经济政策。主要在以下几个方面：

1. 减轻粮食征购任务和农业税负担。从1961年起减少粮食征购任务，1961年全国粮食征购量4 047万吨，比1960年的5 105万吨减少20.7%；1962年进一步减少到3 814.5万吨，占粮食总产量的比重下降为23.8%。从1963年开始，随着粮食生产的逐年恢复，粮食征购量逐年回升。当1965年粮食总产量恢复到1957年的水平时，粮食征购量及其在总产量中所占的比重也恢复到1957年的水平。

1961年6月，经国务院批准，决定调减农业税的税率，使全国平均农业税的实际负担率降到10%以内，且稳定3年不变，增产不增税。按新税率计算，1961年作为实物农业税的粮食征购额为1 200万吨，比1960年减少了490万吨，下降28.9%。1964年以后农业税数额仍然保持不变。这对稳定农民生产情绪，提高农民增产粮食的积极性，起到了良好的作用。

2. 调整农副产品购销价格和政策。1961年1月，中共中央决定提高粮食和一部分其他农副产品的收购价格。粮食收购价格，从1961年夏收起全国平均提高20%，执行结果提高了25%。粮食销售价格暂时不动。1961年3月到夏收期间，先后提高了肉、禽、蛋和油料

等农副产品的收购价格，生猪收购价格提高26%，家禽和蛋类收购价格提高37%，油料收购价格提高13%。部分地区还将烤烟、麻类、茶叶等农副产品的收购价格提高10%以上。1962年与1957年相比，农副产品收购价格平均提高32.3%，其中，粮食提高36.1%，经济作物提高14.7%，畜产品提高31.6%，其他农副产品提高40.9%。1963年又将棉花收购价格提高了10%。对于粮食收购价格提高后形成的购销倒挂差价，进行了两次调整。1963年3月，提高农村的粮食销售价格；1965年2月，又提高城镇粮食销售价格，与收购价格持平。

为了鼓励农民种植经济作物，1961年4月，中共中央决定对棉花、主要油料、烤烟、麻类、茶叶、糖料、蚕茧、部分出口水果、中药材、土产品等收购时实行奖售粮食的政策。下半年，又对粮食、经济作物、土特产品等136种农副产品（其中外贸产品4种），除了粮食奖售外，还分别奖售化肥、棉布、煤油、卷烟、胶鞋等10余种工业品。1962年减少了奖售粮食的品种，增加了奖售工业品的品种，对棉花、油脂、麻类、糖料等改为奖售化肥。当年实行奖售的农副产品169种，其中外贸产品50种。1963年恢复棉花预售制度，预购订金比例提高为15%~20%。1964年3月，随着工农业生产的日益好转，敞开供应的商品日益增多，实行奖售的农副产品减少为161种，用于奖售的物资减少到粮食、棉花、化肥、卷烟、食糖5种。1965年奖售的农副产品又减少为144种，用于奖售的物资只有粮食、棉布、化肥3种。与此同时，对农副产品收购办法也作了调整，缩小了派购范围和比例。

3. 扩大家庭副业和发展农村集市贸易。1961年1月，在《中央工作会议关于农村整社和若干政策问题的讨论纪要》中提出，将社员自留地占当地平均每人占有土地的5%提高到7%，并规定至少20年不变。养猪以私养为主，允许社员家庭饲养母猪。鼓励社员发展养鸡、鸭、鹅、兔、羊等，经营其他家庭副业。确认社员家庭副业是社会主义大企业的附庸和助手，是社会主义经济必要的补充部分。1961年3月，在《农村人民公社工作条例（草案）》中指出，社员家庭副业的产品和收入都归社员所有和支配；在完成与国家订立的订购合同以后，除了特殊限制的以外，其余的产品都可以拿到集市上出售；社员的自留地和开荒地生产的农产品不算在集体分配的产量和口粮以内，国家不征收农业税，不计统购。根据1961年全国农业工作会议统计，自留地占耕地的7%，加上小片开荒面积，两项合计占耕地总面积的8%~10%。

农村集市贸易得到恢复和发展。1961年底，全国开放集市达41400多个，相当于人民公社化以前的99%。1962年，全农村集市贸易成交总金额达164亿元，其中农副产品成交额139亿元，占85%，成交总额中，农民相互调剂的约占60%，城镇居民购买的占15%，国营、合作商业购买的占9%，其他方面购买的占16%。集市贸易成交额主要来自第二、三类产品，1962年下半年开放粮食市场以后，一类产品所占比重由1961年的2%上升到1962年的14%和1963年的20%。

（三）调整农、轻、重比例关系，加强农业生产建设

从1961年开始，中共中央、国务院就着手调整农、轻、重比例关系，从多方面加强农业战线，采取了一系列重大措施。

1. 精简职工，压缩城镇人口和商品粮销售量。1961年和1962年，中共中央、国务院连续作出关于减少城镇人口和精简职工的决定。从1961年1月到1963年6月，全国共精简

职工1 940万人，扣除新安排的就业人数，净减少职工1 744万人。同期，全国城镇人口减少2 600万人左右。1962年与1960年相比，全国商品粮销售量减少1 410万吨。由于城市劳动力的下放和农村劳动力的自然增长，到1962年底，农村劳动力总数达2.1亿多人，超过了1957年的水平。

2. 增加对农业投资的比例。从1961年起，中共中央、国务院大幅度压缩了基本建设投资。全国基本建设投资总额由1960年的388.7亿元减少到1961年的127.4亿元和1962年的71.8亿元。对农业的投资在全国基本建设投资中所占比例，由1960年的12.8%上升到1961年的14%、1962年的20.2%。从1963年开始，国家基本建设投资总额逐步回升，农业基本建设投资的增加也明显高于工业。1963年，农业投资为23.19亿元，1964年为28.19亿元，分别占当年基本建设投资总额的23.6%和19.6%。

在1961年到1965年的5年中，国家财政用于农业的资金共计268.59亿元，占同期国家财政支出总额的14.4%，是新中国建立以后所占比重最高的一个时期。除了农业基本建设投资拨款以外，各项农业事业费、流动资金和农村救济费等，都比1956年至1960年期间有了较多的增加。从1963年开始，还增设农业科技专项费用（每年1亿元左右），对农业基层技术人员的培训和先进技术的推广起到了重要作用。

与此同时，国家信贷资金向农业贷款的年底余额达350.9亿元，比同期农村存款年底余额218.1亿元高出60.9%，帮助农村社队和国营农业企业解决生产资金不足的困难。

3. 增加农业生产资料的生产和供应。在重工业基本建设投资大幅度削减的时期，国家仍然保持了农业机械、化肥、农药等农用工业在基本建设投资总额中原有3%的比重，1961年和1965年还有一定提高，分别达到3.8%和5.7%。同时，增加了农用工业所需钢材等物资的数量，加快了农用工业的建设和发展，使农业机械、化肥、农药等农用生产资料的供应增加，农村拥有和使用这些生产资料的数量也相应增多。1965年，全国农村拥有大中型拖拉机7.26万混合台，大中型牵引农具25.8万部，分别比1960年增加59.4%和54.5%。联合收割机6 704台，农用排灌动力机械55.8万台。农用载重汽车1.1万辆，渔业机动船7 789艘，分别比1960年增长14.5%、88.5%、65.7%和1.06倍。机耕面积达1 557.9万公顷，比1960年增长1.17倍，占耕地总面积的比重为15%，比1960年增加8.2个百分点。全国化肥施用量由1960年的66.2万吨增加到1965年的194.2万吨，增长1.9倍。农药施用量的增加，对防治病虫害取得了较好的效果。农用塑料薄膜也开始生产和推广使用，取得了明显的增产效果。

4. 加强农田水利建设和改造低产田。农田水利建设对恢复农业生产起到了显著作用。1963—1965年，每年平均增加灌溉面积在66.7万公顷左右。1965年，全国灌溉面积达到3 305.5万公顷，比1957年增加571.6万公顷，占全部耕地面积的比重由1957年的24.4%上升到32%。

改造低产田对恢复农业生产也起了积极作用。1963年，和河北、河南、山西、江苏等省的农业科研部门对盐碱地进行综合研究和治理，取得了明显效果。例如，江苏省东台县的新五大队是个“风吹盐花冒，十里庄稼一担挑”的穷地方，经过土壤改良后，在“盐碱窝”里长出了好庄稼。同年，湖南省采取合理施用磷肥、种植绿肥等措施，改造冷浸低产田400万亩，增产稻谷3.6亿斤。据全国16个省、市的统计，1965年共改良各类低产田