

# 1949—1957 年间农民进城问题的历史考察

周 肖

摘要：建国以后，政府对农民进城的限制是中国城乡二元结构形成的重要原因之一，但农民并非从一开始就被阻挡在城市之外，1949—1957 年是影响农民进城历程的关键时期。1949—1952 年，在缓解城市就业压力和保证城市治理的前提下，政府对城乡之间的合理流动仍旧采取相对开放与正面的态度。1953 年，随着计划经济体制的确立及重工业优先发展战略的提出，中国经济发展的道路发生了重大转轨。社会主义三大改造和统购统销政策的实施深刻地影响着农民进城的历程，政府也在逐渐收紧着对农民进城的控制，农民进城变得不再自由。到了 1958 年初，政府颁布《中华人民共和国户口登记条例》，彻底限制了农民自由进城的步伐。

关键词：农民进城；就业政策；人口流动；户籍

中图分类号：K27 文献标识码：A 文章编号：1003-854X(2016)10-0098-08

农村剩余劳动力转移是反映城乡关系并影响着国家发展的重要因素，在刘易斯模型中，人口从农村向城市的流动一直被视为是促进发展中国家经济发展的有益因素，能为城市工业化提供所需劳动力，带来生产率的巨大增长。然而，自 20 世纪 50 年代起，发展中国家出现了大规模由农村向城市的移民浪潮，成千上万的农村人口流入城市，大大超过了工业和城市社会服务的吸收能力，不仅造成了城市中的严重失业，同时也给城市治理带来了较大压力。可见，人口由农村向城市的移动像是一把双刃剑，对每个国家的影响不能一概而论，不同国家在不同发展时期对人口流动所采取的政策也会有所侧重。

20 世纪 50 年代由农村向城市的移民浪潮也同样出现在了我国。建国初期，新生政权面临着严重的城市失业以及农村土地大量抛荒和大批农民流离失所的问题。受长期战争的侵扰和频繁自然灾害的肆虐，及国民党败退台湾时对厂矿等就业资源的破坏和掠夺，中国经济受到了严重的破坏，城市失业问题非常严重；与此同时，农村存在着大量撂荒土地，大量精壮劳动力“离村”在外，成为了无业游民，农业生产得不到保证。这样的局面，不仅影响了国家经济的恢复和发展，同时形成了大量不在政

府控制之下的流动人口，增加了社会管理的负担。面对严峻的政治经济形势，新政权如何对待这些已经从农村出来的无业游民，以及如何应对未来越来越多将从农村进城的农民，即是关乎经济发展的大事，又是关乎社会管理的工作，对国家与社会的发展具有重大影响。

1949—1957 年是中国形成城乡二元结构的关键时期，对此后 60 年中国的社会与经济发展都有着重要影响，具有明显的转折性意义。学界对这一时期的城乡人口迁移问题已经有了较为深入的探讨。苏少之认为 1949—1957 年国家的经济建设推动了城市化程度的稳步提高，同时指出重工业发展战略与社会主义改造影响了城市吸收农村劳动力的能力，农业劳动生产率和商品率低下制约了城市化的发展，更重要的是限制农民进城的政策与法律框架在这一时期基本定型。<sup>①</sup>武力认为在国民经济恢复时期，作为农村基本生产要素的劳动力还可以自由流动，但是此后政府通过统购统销限制了农副产品的自由流动，1953 年后又通过组建生产合作社来限制人口的流动。<sup>②</sup>赵入坤认为新中国成立初期农村劳动力的转移有发展性因素，但主要是生存流动，出于建立计划管理的需要。<sup>③</sup>

本文将在前人研究的基础上，结合 1949—1957

年中国的政治与经济形势，考察这一时期农民进城的历史过程，梳理出新中国初期城乡关系演变的历史脉络，并藉此探讨1949—1957年政府决策的政治与经济逻辑，以及这些变化对中国社会发展产生的实际影响。

## 一、解放前的迁移自由与人口流动

迁移自由权指的是，根据法律规定，公民有权根据自己的意愿，选择自己生活和工作的地域。学界一般认为，1251年英国《大宪章》中已经出现了对迁移自由的实质保障。1791年的法国宪法是历史上第一部明确规定迁移自由的宪法，规定“各人都有行、止和迁徙的自由，除非按照宪法所规定的手续，不得遭受逮捕或拘留”。19世纪以后，世界各国绝大多数的宪法中都对迁移自由有直接或间接的规定。<sup>④</sup>可见，在近代社会，迁徙自由被很多国家视为人民的一项基本权利。

在中国，中华民国时期迁移自由已作为公民权利上升到了法律层面，1912年3月21日颁布的《中华民国临时约法》第6条明确将“人民有居住迁徙之自由”列为人民享有的自由权之一<sup>⑤</sup>；1923年10月10日颁布的《中华民国宪法》第9条也规定“中华民国人民有选择住居及职业之自由”。<sup>⑥</sup>未执掌中国政权之前，在中共领导下的各地区公布的有关人权约法，如山东省临时参议会1940年11月11日公布实施的《山东省人权保障条例》，及1942年2月陕甘宁边区政府公布的《陕甘宁边区保障人权财权条例》，都对人民的居住和迁移自由给予了法律上的承认。<sup>⑦</sup>

早在解放前夕，中国领导人已经注意到了农村人口向城市流动的问题，他们确信，国家工业化将伴随着一个人口城市化的进程。毛泽东在《论联合政府》中便指出：“将来还要有几千万农民进入城市，进入工厂。如果中国需要建设强大的民族工业，建设很多的近代的大城市，就要有一个变农村人口为城市人口的长过程。”<sup>⑧</sup>

针对因多年战争所导致的城乡交流阻碍问题，1948年4月19日华北中央局第二书记薄一波给毛泽东的《关于发展工商业的报告》中曾提到如下建议：解放区内贸易完全自由，取消路条制，取消或改造交易所，取消农村管制人口出村办法，给人民以就业的自由。<sup>⑨</sup>这份报告主要是为纠正当时解放区内工商业中的左倾错误，毛泽东在4月29日批转给中共中央东北、华北、西北、中原局及热河、

晋绥分局：“请各地领导同志研究这一报告，并在各地参照办理”。<sup>⑩</sup>1948年10月25日《人民日报》上刊登了两份来自河北获鹿十区及灵寿四区的群众来信，论及“个别人逃避战勤怎么办？出外找职业要不要村区批准”问题。起因是这两区曾指示各村，凡是出去找工作者，不经村介绍，区批准者，一律负担勤务。而有一些群众擅自前往城市，并试图躲避勤务。村干部又怕强制会“犯了强迫命令”，只能听任之。财政部对此进行了回复，首先肯定支差是每一个公民的义务，督促各地应该加强思想方面的教育；另一方面，又对地方区公所要求必须由村里介绍，区里批准的外出工作者才得以免差的作法进行了批评，指出“在我们解放区，人民有就业的自由，出外找工作不一定要由村公所介绍，各个机关和个人，都可对一个人作介绍。”<sup>⑪</sup>1949年9月，中国人民政治协商会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，其中就明确规定“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、信仰及示威游行的自由权”。可见，革命年代至中共执政前夕，中共中央对于人口的迁徙与就业自由不仅给予法律上的承认，并且予以了实际上的具体保障。

## 二、1949—1952年城市就业的统一性与计划性加强

新中国建立后，政府的首要任务是恢复和发展生产问题，城市更是如此，毛泽东强调“只有把城市的生产恢复起来和发展起来，将消费的城市变成生产的城市了，人民政权才能巩固起来”<sup>⑫</sup>。然而，长达12年的战乱使得城乡经济凋敝，1949—1952年全国城镇待业人员年末人数分别达474.2万、437.6万、400.6万和376.6万<sup>⑬</sup>，失业人员涉及工人、店员、平民、学生、官吏、商人、知识分子等诸多群体。<sup>⑭</sup>另一方面，乡村破产农民为谋求生路，涌入城市，不断扩大了城镇的失业大军。自近代以来，就存在着日益严重的“农民离土”现象，即农民离开故土，外出谋生的行为。20年代农村人口的“离村率”为4.61%，进入30年代全家“离村率”为4.8%，青年男女离村率为8.9%。<sup>⑮</sup>“农民离土”现象有多重原因，但主要还是由于城乡发展不平衡，而农村人口又过于饱和，因此农民有了向上流动的需求。<sup>⑯</sup>然而，建国初期城市经济对就业人口的吸纳力不强，大量农民的涌入加剧了城市的就业压力。这使得政府针对城市失业问题制定的就业政

策直接与农民向城市的流动联系起来。

在 1949—1957 年期间，政府制定的就业政策始终处于不断调整变化中，但基本思路是加强就业的统一性和计划性。<sup>⑦</sup> 1950 年 3 月到 1952 年 7 月全国劳动就业会议召开前，政府采取的是统一介绍就业与自行就业结合的方针，这一时期的政策与方法重点突出了各地劳动介绍所“统一介绍”的作用，1950 年 6 月 17 日，政务院在《政务院关于救济失业工人的指示》中规定：“各国营、私营企业在恢复生产、扩大经营范围及创立新工厂企业时，应尽先录用本企业原来解雇的工人和职员；在招雇新工人和职员时，原则上应由当地劳动局设立之劳动介绍所统一介绍。”<sup>⑧</sup> 最早采取有组织的统一招聘职工办法的是东北地区，由于东北解放最早，工业生产建设恢复和发展得很快，缺乏各类劳动力，所以 1950 年 3 月东北人民政府成立了“东北招聘工人委员会”，开始大量统一招工。<sup>⑨</sup> 到 1951 年 3 月止，东北地区经劳动部门协调招聘的 24 万工人中，除了失业的技术人员和工人外，还动员了不少东北农村的剩余劳动力进入工业生产，才满足了各种工业生产和建设的要求。<sup>⑩</sup> 但东北属于比较特殊的情况，全国大部分新解放地区此时仍面临着原本就极其庞大的城市失业人群，各类企业尚未完全恢复开工，吸纳能力有限，所以在统一调配之外，政府也鼓励失业人员自谋职业，生产自救。另一方面，政府还号召由于种种原因流入城市的城镇失业者返回原籍参加农业生产。在 1950 年秋新区土地改革开始后，政府动员组织了约 16.5 万原籍农村的失业人员回乡参加农业生产。<sup>⑪</sup>

虽然面临着巨大的城市失业问题，但这一阶段政府并没有出台任何法规政策明确禁止农民流入城市。当时的户口工作主要服务于肃反及统计人口的需要，颁布了《关于特种人口管理的暂行办法》及《城市户口管理暂行办法》等办法，正如 1950 年第一次全国治安行政工作会议所决定的：户口工作的任务是保证居民迁徙之自由，安心从事生产建设。<sup>⑫</sup> 国家遵循个人自愿原则，没有限制公民的迁徙活动。

得益于城镇与工矿区经济的恢复与发展，1949 年至 1952 年全国市镇人口从 5765 万增加到了 7163 万，市镇人口占全国总人口的比重从 10.6% 上升到 12.5%。<sup>⑬</sup> 除去因建国后调整建制产生的新城镇人口以及城市中的自然增长人口外，城镇的新增人口主要是由国家支持的计划招工流入与农民自行流入两类。国家支持的计划招工主要流向了城市中的全民

所有制企业，成为有保障有编制的职工，而农民进城以后的去向则要复杂得多。农民进城就业与否主要取决于自身意愿。不同于城市的显性失业，农村劳动力的过剩主要是通过人均耕地的逐步减少而隐形地表现出来。大部分地区的农民此时已经通过土地改革获得了土地，因此也就不存在由于失去土地和其他生产资料的农民失业现象了。但由于城乡收入差距大，农村劳动力总量长时期过剩等原因，仍有大量农民离开农村，涌向城市。据统计，1952 年 8 月 10 日到 23 日期间，北京市南苑区就有外来找工作的农民 800 多人。他们多来自邻近北京的通县、武清和安次等地，有的人因为不愿种地，把已分得的土地交回农民协会，一心进城找工作。在重庆、山西、苏南、西安、秦皇岛等地也都出现了类似情况。<sup>⑭</sup> 由于农民有能吃苦，工资福利要求低，而且身强力壮，辞退容易等特点，深受用人单位，尤其是需要体力劳动的单位喜爱，其中建筑行业是农村劳动力进城就业的重要领域。此外，城市个体工商业也容纳了不少人员就业，1949 年全国城镇个体劳动者有 724 万人，1952 年增加到了 883 万人<sup>⑮</sup>，新增部分的个体工商业者除了原有城市失业人员外，还有一部分就是进城谋生的农民。

在 1949—1952 年间，国家面对城市严峻的失业问题，采取了以政府安置为主，个人自行就业的就业政策。由于存在着城乡收入差异等原因，农民源源不断地进城，一部分农民是以国家计划招工的方式进城工作，而更多的农民是自发进城，通过当临时工或是小商小贩的方式在城内谋得生计，得以留在城市。

### 三、1953 年政府对农民自发进城的限制

通过三年的恢复时期，国民经济重新走上了正轨，恢复到历史最好水平。前文提到，建国之初的户口管理主要是出于肃反和治安等政权巩固的考虑，控制人口流动的职能未被提上日程，因此农村人口实际上处于自发流迁的状态。由于城乡发展的不平衡，农民收入水平及其增长幅度要低于城镇居民<sup>⑯</sup>；同时农村存在着许多隐性失业的劳动力，致使农民不断地涌入城市。

1952 年 8 月，周恩来主持的全国劳动就业会议通过了《关于劳动就业问题的决定》<sup>⑰</sup>，决定从 1952 年 9 月开始由劳动部门统一调配劳动力，主要内容有：第一，国营和私营工商企业需要从社会招收职工，均由劳动部门的调配机关统一介绍，未经

劳动部门同意，不得登报、贴广告自由招工。第二，新建扩建的工矿企业，需要增加劳动力，应提出年度、季度、月度增加劳动力计划，报告劳动力调配机关。第三，常年性的生产工作，企业不得雇用临时工，已使用的，都要转为正式工或预备工。<sup>②</sup>此时政府也看到了当时农村耕地不足及大批农村剩余劳动力自发向城市流动的问题，该《决定》将农村剩余劳动力与城市失业半失业人员相区别，因为前者“有饭吃有地种”，也承认这是“大量潜在的劳动力”，但应在农村为其寻找出路，包括垦荒、发展农村副业等；另一方面，明确指出城市与工业的发展将从农村吸收整批的劳动力，但“这一工作必须是有计划有步骤的进行，而且在短时期内不可能大量吸收。故必须大力说服农民，以克服农民盲目地向城市流动的情绪。”

1953年4月17日，政务院发布了《关于劝止农民盲目流入城市的指示》<sup>③</sup>，要求今后县、区、乡政府对于要求进城找工作的农民，除有工矿企业或建筑公司正式文件证明其为预约工或合同工者外，均不得开给介绍证件；对于现已进城的农民，应动员其迅速返乡，并由当地县、区、乡政府提供相关帮助；各城市建筑工程单位，未经劳动部门许可或介绍者，不得擅自到乡村招收工人，更不得张贴布告，乱招工人。与此同时，《人民日报》连续多日印发了对农民进城问题的相关评论，沿用至今的“盲流”一词便是当时提出来的。<sup>④</sup>

可以看出，政府对农民进城的态度在悄然发生改变，事实上，此时发生的改变不仅于此。根据中国共产党原来的设想，此后的任务是在新民主主义制度下，发挥各种经济成分的积极作用，开展经济文化建设，为将来进一步向社会主义转变准备一切必要的物质文化条件。<sup>⑤</sup>然而，中国经济发展道路在1953年发生了重大的转轨。全国财经工作的统一，土地改革的基本完成，国民经济恢复时期的结束，都为有计划地进行经济建设创造了条件，中共中央在1953年先后制定了过渡时期总路线及新中国第一个五年计划。并明确了优先发展重工业的经济发展战略。据薄一波回忆，党中央从1952年底开始酝酿总路线，一直到1953年12月才正式形成完整的表述，用了一年多的时间，足见决策的慎重。<sup>⑥</sup>即将摆在政府面前的难题不仅是农民大量涌入城市所带来的就业压力，也是优先发展重工业，开展大规模工业化建设的任务。因此，政府对农民进城的态度与举措也应放在经济发展道路转轨的情境下来考察。

梁漱溟曾在1953年9月11日政协常委会扩大会议上谈及这个问题。当时社会上对工人和农民生活的描述有“九天九地”一说，梁漱溟认为“这几年城里的工人生活提高很快，而乡村的农民生活却依然很苦，所以各地乡下人都向城里（包括北京）跑，城里不能容，又赶他们回去，形成矛盾。”<sup>⑦</sup>因此他强调在工业化建设的过程中，也要注重保障好中国人民的大多数，也即农民的利益。但这番话成为他被严厉批评的导火线。毛泽东在第二天的中央人民政府委员会扩大会议上说：“有人不同意我们的总路线，认为农民生活太苦，要求照顾农民。这大概是孔孟之徒施仁政的意思吧。然须知有大仁政小仁政者，照顾农民是小仁政，发展重工业、打美帝是大仁政”，并强调“我们今天的政权基础是工农联盟，工人农民在根本利益上是一致的，这一基础是不容分裂”。<sup>⑧</sup>对梁漱溟的批判在这场会议后不断升级，甚至在1955年报刊上又出现了公开批判所谓的“梁漱溟反动思想”。事后梁漱溟检讨了自己，承认自己阶级立场不对及对中共理论认识方面存在着偏颇，但认为自己至始至终都是拥护国家过渡时期总路线的，他始终不解的是，“毛泽东主席当时何以如此严厉地批判我？我至今觉得还是一个谜”。<sup>⑨</sup>

为何梁漱溟针对农民问题的一番讲话会引起这么大的风波，这需要结合当时的社会背景来分析。实行工业化建设需要大量的资金和资源，重工业战略的实施使得有限的资金与资源都集中于工业，尤其是重工业上，农业能分到的极其有限；另一方面，城市和工业对商品粮食和工业原料的需求会日益增多，要求农业为其提供坚实的物质保障，而工业发展也需要有农村这个广阔的销售市场。因此，当时处理好农村、农业、农民的问题便成为了保障工业化建设的关键。为实现国家工业化而制定的一个重要措施，就是从1953年秋起，从粮食领域率先开始，而后逐渐扩展到棉花、油料以及其他农产品的统购统销，主要内容是在农村对农产品实行计划收购，在城市实行计划供给，同时由国家严格控制管理农产品市场。

实行统购统销政策的导火线是1952年7月至1953年6月期间，国家粮食收支出现的严重赤字。现在看来，当时的粮食收购危机主要应归因于落后的农业生产力同迅速发展的工业化发展需要之间存在着矛盾，但是当时政府对缺粮形势的判断却并不是这样。当时的中共中央并未摆脱斯大林的理论影响和苏联所走过的路，认为粮食短缺是社会主义因

素与资本主义因素之间的矛盾的反应。《中共中央关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》中明确指出：现在在供销方面所表现的紧张性，其本质是反映了国家计划经济与小农经济和自由市场之间的矛盾，反映了工人阶级领导与农民自发势力和资产阶级反限制的市场之间的矛盾，归根到底，是反映了社会主义因素与资本主义因素之间的矛盾。”<sup>④</sup>

根据1953年10月全国粮食会议作出的计划，从1953年7月1日到1954年6月30日的粮食年度内，连同农业税在内，国家共收入粮食709亿斤。而据国家统计局资料，这一年度全国实际粮食收入达到784.5亿斤，超过计划75.5亿斤，比上年度多收177.9亿斤，增长了29.3%。<sup>⑤</sup>扭转了以往粮食市场上国营商业购少销多的情况。但另一方面，统购统销政策也一定程度上造成了城乡、工农关系的紧张。核定上亿农户的粮食余缺是巨大繁琐的工作，在缺乏具体办法和统一标准的情况下，极易出现对某些农户购了过头粮或者供粮不足，而另一些农户留粮较多的情况，引起了激烈矛盾。

在以工业化建设为中心的治国方针下，统购统销政策实际上成为了从农村动员建设资金的重要来源。正如陈云所言，粮食不充足是我国较长时期内的基本状况，如果不实行征购措施，只有把外汇都用于进口粮食。那么办，就没有钱买机器设备，我们就不要建设了，工业也不要搞了。”<sup>⑥</sup>因此，政府呼吁全国人民，尤其是农民要认识国家社会主义工业化的极端重要性，应当服从这个最高的利益。

#### 四、户籍管理制度下的城乡分离

1953年，中国发生了经济发展道路的重大转折，开始了以发展重工业为中心的大规模工业化建设与三大改造运动，与之相伴随的是全社会计划性的加强，户籍管理和人口流动开始被纳入到国家的计划当中来。大规模有计划的经济建设需要掌握准确的人口数据，在统购统销政策中，对城镇居民实行粮油棉布等生活必需品的计划供应，需要核准供应对象、控制供应的规模与范围，这将粮食供应与户口第一次联系到了一起。1953年11月19日出台的《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》规定，在城市，对机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织，进行供应；对于一般市民，可发给购粮证，凭证购买或暂凭户口簿购买。”<sup>⑦</sup>

一开始，计划供应粮食的范围包括县以上城市、农村集镇、缺粮的经济作物产区人口、一般地

区缺粮户、灾区的灾民，吃商品粮的人口近2亿，超过全国总人口的1/3<sup>⑧</sup>，极大加重了农民的征购任务和负担；虽然对城市供应的粮食是定量的，但对于农民而言，尤其是当政府加大在农村征购粮油的力度时，这种有保障的粮食供应是他们求之不得的特权。加上原本就存在的城镇生活水平差距，会驱使更多农民抛荒土地，向城市涌去。农民不安心生产，抛荒土地，受影响最大的就是国家经济。这使得政府必须采取更多措施将农民稳定在农村，保证农业生产与统购统销政策的实施，满足城市在经济上日益扩大的工业原料及商品粮需求。

政府的措施之一是实行定产、定购、定销的办法。1955年国家发布的《市（镇）粮食定量供应暂行办法》与《农村粮食统购统销暂行办法》<sup>⑨</sup>，规定城市人口吃供应粮，农村人口吃自产粮，开启了城市户口人员的计划（票证）供应制度，户口与粮食之间的联系日趋紧密。农民进城若无单位接收，粮食供给将成为问题，这一做法从根本上控制了农民自发进城的物质供应来源。

政府的措施之二是延续以往的做法，实施统一调配劳动力的就业政策，严格控制农民的盲目迁移以保证农业生产。并在此基础上，逐步形成了“先城市后农村”的城市招工原则。在1955年4月12日中共中央对《关于第二次全国省、市计划会议总结报告》的批示中，除了强调各部门的劳动调配必须纳入计划，增加人员必须通过劳动部门统一调配以外，更是要求“凡是需要人员的单位首先从原行业（公的私的）中抽调，从有多余劳动力的城市中抽调”。<sup>⑩</sup>其后，政府又分别在1956年8月28日与1957年12月13日通过了《关于解决城市失业问题的意见》与《关于各单位从农村招用临时工的暂行规定》<sup>⑪</sup>，强化了“先城市后农村”的原则。

更为重要的是，社会主义三大改造的开展也深深地影响着农民进城的步伐。在农村实行农业集体化，将分散的农户组成合作社进行劳动积累，在资金和技术投入不足的情况下，保持了粮食等农产品产量的增长，更有利于改变过去“一家一户”式地向全国一亿多户自耕农家庭征收粮食的困难局面，满足了国家对重要农产品统购统销政策的实施；另一方面，合作社将农村劳动力统一组织起来，尤其是在农业合作化进入高潮后，农民自行支配劳动力的权利变得有限。与此同时，对手工业与资本主义工商业的社会主义改造，及政府对自由市场的收紧，都降低了农民进城后以小商小贩或小手工业者作为谋生职业的可能性。

尽管农民进城的客观条件开始变得不利，但是城镇人口仍处于快速增长的势头。表1显示了1949—1958年中国城镇流动人口情况，在对劳动力实行更为严格管理政策的1953—1958年内，城市的流入人口反而要比1949—1952年更多。到了1957年，城镇社会劳动者总人数达到3205万人，比1949年净增1672万人，其中职工人数由809万人增加到了3101万人，净增2292万人。<sup>④</sup>

表1 1949—1958年中国城镇流入人口<sup>④</sup>

(单位：万人，%)

年代	流入人口	流入率
1949—1950	204.4	3.55
1951—1952	219.0	3.30
1953—1954	233.6	2.98
1955—1956	306.6	3.70
1957—1958	408.8	4.11

造成这一时期城镇流入人口大量增加的根本原因是，农村对农民的推力与城市对农民的拉力相互作用。集体化后的农民没有了生产和收获的支配权，加之国家征购的力度加大，农民劳动更加辛苦而收益反而比过去更少，有的甚至连口粮都不够。1956年农户减少收入比例约占总农户的1/3或1/4。<sup>⑤</sup>而由于城市工业化建设发展迅速与第一个“五年计划”的实施，城市能吸纳的劳动力数量显著增多。如表2所示，从事第二产业、第三产业的劳动力数量增加明显，其中，第二产业人数从1952年的1531万人增加到了1957年的2142万人，第三产业人数从1952年的1881万人增加到1957年的2320万人。而第二、第三产业基本集聚在城市，除了对原城镇失业人员和自然增长的劳动力的吸收外，农民通过政府正规招工以及直系亲属间的“三投靠”方式，在城市登记落户，成为了城市人口留了下来。这也成为了这一期间中国城市化水平提高的主要来源。可见，政府在这个阶段对人口流动的限制更多地是强调对城乡劳动力的统一配置，按计划安排城乡劳动力比例，从农村吸纳新劳动力。

除了政府计划招工，当时很多的城市企事业单位并没有严格遵守由劳动部门统一调配劳动力的规定，时常自行招聘，只要雇佣双方接洽好，便不需要证明书和介绍信便可入职，因此农民仍有可能依靠自己在城市中谋得生计。上文曾提到，建筑行业是农村劳动力进城就业的重要领域，很多建筑工程单位不经当地劳动部门介绍，直接到农村招揽农民进城务工。据1954年9月底统计，全国国营建筑

企业约有128万人，固定工人占41.8%，临时工人占58.2%；而私营建筑企业约有3.14万人，固定工人占22%，临时工人占78%，其中有1300家全部雇佣临时工人。<sup>⑥</sup>廉价又充足的农村劳动力满足了建筑业用人不稳定的特殊需求，建筑单位尤其是私营的建筑单位不向劳动部门申请调配劳动力，或通过私人关系招揽，或张贴布告公开招收，以提高工资标准、答应供给路费等条件吸引农民。除了城市企事业单位以及建筑工程单位私自向农村招工以外，县区政府随意给农民开介绍信，也是造成大批农民得以流向城市的重要因素。有的地方政府甚至对农民外出谋生持鼓励态度，在并没有与城市工矿企业管理部门取得联络，了解用人需求的情况下，私自发放介绍信和户口转移证，以至于农民进城后找不到职业，没有住所，而增加了城市管理工作的困难。

表2 各产业社会劳动者人数统计表<sup>⑦</sup>

(单位：万人)

年份	1952	1953	1954	1955	1956	1957
第一产业	17,317	17,747	18,151	18,592	18,544	19,309
第二产业	1,531	1,715	1,882	1,913	2,468	2,142
第三产业	1,881	1,902	1,799	1,823	2,006	2,320
合计	20,729	21,364	21,832	22,328	23,018	23,771

城市人口的膨胀给城市的各项建设计划和生活秩序带来了许多困难，各大城市相继出现了粮食、就业、就学和基础设施供应不足的问题。特别是到了1956年，受到毛泽东写的《中国农村的社会主义高潮》序言的精神鼓舞，各部门各地区为了超额完成第一个五年计划的任务，盲目加大了建设和生产的计划。国家计委和劳动部为适应这种形势，不仅下放了在计划外增加人员的批准权限，同时放宽了招工政策。不少企事业单位因此不按计划随意增人，使得职工人数增长失去了控制。这一年从社会上招工217万人，超过原计划的1倍多。<sup>⑧</sup>

经济上出现的“冒进”，超计划地大量招工，城镇人口压力骤然加大；同时，由于农村劳动力的大量外流，也影响到了农业生产建设的开展，对于整个社会主义建设不利。因此，政府在1956至1957年先后发布了《关于防止农村人口盲目外流的指示》、《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》、《关于防止农民盲目流入城市的通知》、《关于制止农村人口盲目外流的指示》等文件<sup>⑨</sup>，在这个阶段中，除了延续与强化粮油供应、劳动用工等行政手段外，尤其是加强了户口在限制农民向城市

流动方面的作用。从1956年2月起，国务院指示把全国户口登记管理工作及人口资源的统计汇总业务统一交公安机关负责。<sup>⑤</sup>而在控制城市人口中，公安机关对户口迁移的控制是与单位体制配合进行的。如天津市规定，“为了有效地做好限制工作，派出所要依靠各单位的人事部门进行劝阻，凡有符合登记常住户口条件者，须先经本人单位审查同意，并在迁移证上注明盖章之后，派出所再进行登记。而已谋取正式职业的，应与其所在单位审查批准，并出具证明，经市级或区级劳动部门审查同意，凭迁徙证登记常住户口。”这意味着已经形成了事先审批、凭证落户的户口迁移管理制度。<sup>⑥</sup>

在1958年1月9日，政府通过了酝酿已久的《中华人民共和国户口登记条例》，《条例》规定，“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录用证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”。<sup>⑦</sup>该条例第一次从法律上正式限制农民进城，除了纳入国家计划的人口迁移外，自发的流动人口事实上失去了成为新的城市居民的机会。自此，户籍制度成为了保障工业与农业生产按照国家统一规划和计划进行的关键措施，既能让城市劳动力不盲目增加，也能使农村劳动力不盲目外流，城乡分离的局面由此形成。

## 五、余论

20世纪50年代在发展中国家掀起的这股农民向城市移民的浪潮，让很多发展中国家的政府都面临着棘手的经济发展与社会治理问题，这样的情况也同样发生在了中国，不同的是中国还多了一些自己的特殊国情。

1953年是新中国农民进城历程的重要转折点，这一时期确立的计划经济体制与重工业优先发展战略无疑对农民进城，以及城乡二元结构的形成产生了重要影响。在1953年以前，虽然面临着城市严峻的失业压力，但政府对城乡之间的合理流动仍是采取相对开放与正面的态度，延续了解放前人口的迁徙与就业自由。1953年，随着计划经济体制的确立及重工业优先发展战略的提出，中国经济发展的道路发生了重大转轨。基础差、底子薄的中国要迅速实现国家工业化，农业无疑是关键，政府实行社会主义三大改造与统购统销等政策，以保证农业生产与工业生产按照国家统一的规划和计划进行。与此同时，户籍管理和人口流动也开始被纳入到国家

的计划当中来，户籍逐渐与粮食、就业等权益联系起来。这一系列政策虽对农民进城产生了一些不利的影响，但并未改变农村剩余劳动力转移的整体趋势，城市人口的膨胀给国家各项计划的开展带来了许多困难，这使政府最终将户籍管理作为彻底控制人口流动的手段。随着《中华人民共和国户口登记条例》出台，农民便被束缚于既有土地和社区不得自由流动，农村劳动力的转移自此以后只能通过国家计划招工的方式进入城市。

注释：

① 苏少之：《1949—1978年中国城市化研究》，《中国经济史研究》1999年第1期。

② 武力：《1949—2006年城乡关系演变的历史分析》，《中国经济史研究》2007年第1期。

③ 赵入坤：《二十世纪五六十年代中国农村劳动力转移述论》，《中共党史研究》2009年第1期。

④ 杜承铭：《论迁徙自由权》，《武汉大学学报》2001年第4期。

⑤ 《中华民国临时约法》，商务印书馆1916年版，第2页。

⑥ 卞修全：《近代中国宪法文本的历史解读》，知识产权出版社2006年版，第193页。

⑦ 张英洪：《农民权利论》，中国经济出版社2007年版，第76页；但也有些重要法律文件没有对居住与迁徙自由作明文规定，如1931年11月7日通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》以及1946年4月23日通过的《陕甘宁边区宪法原则》等。

⑧⑩ 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1077、1428页。

⑨ 《薄一波文选（一九三七—一九九二年）》，人民出版社1992年版，第74页。

⑩ 1948年4月29日《人民日报》刊登了《中共晋冀鲁豫中央局关于工商业政策的指示》一文，该文对薄一波所作报告略有改动，但此段话原样保留。

⑪⑬⑭⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓ 《人民日报》1948年10月25日《询问与答复 个别人逃避战勤怎么办？出外找职业要不要村区批准？》、1950年6月19日《政务院关于救济失业工人的指示》、1950年3月26日《东北成立招聘工人委员会 开始大量统一招工》、1950年5月22日《随着经济建设的恢复和发展 东北流散工人大量就业 现仍计划在关内招聘技术工人并吸收农村剩余劳动力》、1952年11月26日《应劝阻农民盲目向城市流动》、1952年8月4日《中央人民政府政务院关于劳动就业问题的决定》、1953年4月18日《中央人民政府政务院关于劝止农民盲目流入城市的指示》、1957年12月14日《国务院关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》。

⑬⑲⑳㉑ 国家统计局社会统计司：《中国劳动工资统计资料（1948—1985）》，中国统计出版社1987年版，第

109、5、8页。另：这些待业人数是指旧中国遗留下来的失业人员。

⑭ 新中国建立后，人民政府对旧的社会经济结构进行改造和改组，取缔奢侈消费服务行业，同时大力打击投机资本，维持物价稳定等措施的实行一定程度上造成了私营工商业陷入困境，使得失业人口更趋庞大。

⑮ 池子华：《中国近代社会史论》，合肥工业大学出版社2013年版，第179页。

⑯ 究竟是以农村人口过于饱和为主，还是由于城乡发展不平衡为主，学界还无定论。对这个问题的探究有利于建国以后流民问题的处理。

⑰ 学界将建国初的就业政策大致分为四个阶段，一为1950年3月到1952年7月政府采取统一介绍就业与自行就业结合；二为1952年7月到1953年5月前实行统一介绍的就业方针；三是1953年8月以后重新改为政府介绍和自谋职业相结合的就业方针；四是自1955年4月起又改为统一调配劳动力。程连升、贾怀东：《建国初期就业政策的演变及其原因》，《天津商学院学报》2001年第3期；吴承明、董志凯：《中华人民共和国经济史》第1卷，中国财政经济出版社2001年版，第879页。

⑱ 《人民日报》1950年3月26日。

⑲ 《人民日报》1950年5月22日。

⑳㉑㉒ 何光主编：《当代中国劳动力管理》，中国社会科学出版社1990年版，第47、115、120页。

㉓ 赵文远：《新中国户籍迁移制度研究》，郑州大学出版社2012年版，第28页。

㉔㉕㉖ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上），中共中央党校出版社1993年版，第256、222、271页。

㉗ 《人民日报》1952年11月26日。

㉘ 国家统计局社会统计司：《中国劳动工资统计资料》，中国统计出版社1987年版，第5页。

㉙㉚ 苏少之：《中国经济通史》第10卷（上册），湖南人民出版社2002年版，第1079、1097、116页。

㉛ 见《人民日报》1953年4月17日《各地大批农民盲目流入城市 各省县人民政府和党委应采取妥善办法加以劝阻》；1953年4月20日《盲目流入城市的农民应该回到农村去》、《各地读者来信反映农民盲目流入城市情况 批评某些单位乱招工人和县区政府乱开介绍信的错误做法》；1953年4月25日《农民盲目流入城市严重影响春耕生产》等。

㉜㉝㉞ 汪东林：《梁漱溟问答录》，湖南人民出版社1988年版，第132、133、146页。

㉟ 《中共中央关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》1953年10月16日，载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社1993

年版，第481页。

㊱ 《实行粮食统购统销》1953年10月16日，载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社1993年版，第454页。

㊲ 国务院法制办公室编：《中华人民共和国法规汇编1953—1955》第2卷，中国法制出版社2005年版，第65页。

㊳ 殷志静等：《中国户籍制度改革》，中国政法大学出版社1996年版，第5页。

㊴ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第7册，中央文献出版社1993年版，第115—133页。

㊵ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第6册，中央文献出版社1993年版，第162页。

㊶ 国家统计局编：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社1983年版，第120页。

㊷ 辜胜阻、刘传江：《人口流动与农村城镇化战略管理》，华中科技大学出版社2000年版，第170页。

㊸ 农业部农村经济研究中心当代农业室编：《当代中国农业变革与发展研究》，中国农业出版社1998年版，第108、109页。转引自李玉荣、王海光：《一九五八年〈户口登记条例〉出台的制度背景探析》，《中共党史研究》2010年第9期。

㊹ 李玉荣、王海光：《一九五八年〈户口登记条例〉出台的制度背景探析》，《中共党史研究》2010年第9期。

㊺ 见《人民日报》1956年12月30日《关于防止农村人口盲目外流的指示》、1957年3月2日《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》、1957年9月14日《关于防止农民盲目流入城市的通知》、1957年12月18日《关于制止农村人口盲目外流的指示》

㊻ 张英洪、戚祖良：《中国农民与当代政治》，中国文史出版社2005年版，第5页。

㊼ 天津市公安局编：《从户口方面劝阻农村人口盲目流入天津市的几点规定》（1957年6月），《天津通志·公安志》，天津人民出版社2001年版，第546页；李玉荣、王海光：《一九五八年〈户口登记条例〉出台的制度背景探析》，《中共党史研究》2010年第9期。

㊽ 公安部治安管理局编：《户口管理法律法规规章政策汇编》，中国人民公安大学出版社2001年版，第4页。

作者简介：周肖，女，1989年生，湖南常德人，中南财经政法大学经济学院博士研究生，湖北武汉，430073。

（责任编辑 张卫东）