

# 新中国成立初期城乡关系的变迁与思考

苟颖萍 曹海滑 朱晶松(兰州理工大学人文学院 兰州 730050)

基金项目:兰州理工大学2007年校基金资助项目,

基金编号:x12200813

中图分类号:F270 文献标识码:A



**内容摘要:**城乡关系是我国现代化建设中需要解决的一个关键性问题。新中国的成立标志着旧中国“城乡对立”、“城市剥削乡村”关系的结束。新中国成立初期(1949~1957年)的城乡关系历经了国民经济恢复时期的自由、开放、对流的城乡关系,以及“一五”计划时期城乡关系的变化;新中国成立初期的城乡关系实现了从旧中国城乡关系向新型城乡关系的过渡。新中国成立初期的城乡关系的变迁对中国社会经济发展产生了深远的影响。

**关键词:**新中国成立初期 城乡关系 变迁

城乡关系是我国现代化建设中需要解决的一个关键性问题。1949年中华人民共和国的建立及其前后的各项改革,标志着民主革命的胜利;就城乡关系来说,也标志着旧中国“城乡对立”、“城市剥削乡村”关系的结束。

新中国成立初期(1949-1957年)的城乡关系的变迁,实现了从旧中国城乡关系向新型城乡关系的过渡,对新中国各方面的发展产生了重要影响。在全面建设小康社会的新时期,探寻新中国成立初期城乡关系的变迁以及对中国社会经济发展的影响,对构建和谐城乡关系具有重要的现实意义。

## 国民经济恢复时期的城乡关系分析

新中国的建立,虽然改变了“城乡对立”和“农村包围城市”的格局,但是如何扭转几千年以来封建社会长期形成的“城市全面控制农村”的畸形城乡关系,创立城乡间交流和平等交往的平台,进

一步实现城乡关系的和谐发展,这就成为国民经济恢复时期党中央着手解决的一个重要问题。为此,中央政府采取了一系列政策措施,建立了自由、开放、对流的城乡关系。

(一)城乡之间人口的自由流动,促进了城乡的交流与发展

1949年至1952年,与国民经济的恢复相适应,城市工商业逐渐恢复,城市经济渐趋稳定,城市失业人员重新就业。1949年,全国仅有城镇人口5700多万人,占全国总人口的10.6%;经过3年的恢复和发展,至1952年全国共有城市157座,城市人口7000多万人,城市人口占全国人口的比重上升到12.5%(邹农俭,2002)。城市人口增长的来源主要是入城的干部和战乱过后返城的职工及其家属,也有一部分农民。1951年至1953年,城市人口平均每年迁入率104.2%,迁出率71.1%,净迁入率每年为33.1%(邹农俭,2002),就是说城市人口处于净增加状态。

在农村,通过农村土地改革,大多数农民从土改中获得了较大的利益,70%以上农户的生产条件和生活水平都有了明显的改善(何友良,1997)。因此,相对而言当时的城市与农村都没有面临巨大的人口压力,国家对农村人口流入到城市也并没有采取什么大的限制。虽然在1951年7月颁布实施的《城市户口管理暂行条例》中,其间有条文规定在城市中一律实行户口登记,开始要求对城市居民的依属地进行户口登记和管理。然而,该条例在其第一条也明确地声称它主要是为了“保障人民之安全及居住、迁徙自由”而制定的,且并无限制迁徙的条款内容。加上当时城乡生活条件相差并不是很大,人们也没有把进

入城镇视为社会等级上的流动和升迁。相反,当时为了支援抗美援朝战争,城市居民生活受到了一定影响,进一步减弱了城市对农村的吸引力,反而出现一些城市人口向乡村迁徙的现象,据资料显示:1951~1953年间,城市每年往农村流动的迁出率达到71.1%(王春光、孙晖,1997)。

城乡之间人口的这种相对自由的流动,对当时的社会发展起到了一定的积极推动作用。一方面,城市经济建设的逐渐恢复与发展,不仅解决了城市失业人口的安置问题,而且也吸纳了不少农村闲散劳动力,为农村的经济发展提供了有利条件;另一方面,城乡人口的相互流动,也势必会带动城乡之间的经济交流,城市工业产品被迅速推广到农村,而农产品也拥有了广阔的市场空间,为滞销的农产品打开了销路。20世纪50年代由城市迁往农村和由农村迁入城市的人数之比大约是1:1.8,这说明当时中国的城乡关系是开放的,城乡之间的迁移还是比较自由的,呈现出城乡对流的状态。

(二)城乡之间的物资交流,加强了地区间的经济联系

城乡之间的物资交流,一方面可以加快农产品的销售,提高农民的购买力;另一方面也可以加强城乡之间的联系,使得城市和农村的发展差距逐渐缩小。在当时的历史条件下,组织各种形式的农产品展销会是城乡物资交流的主要形式,同时,政府也鼓励工业品面向农村,各种新式农具备受农民的青睐,也改善了农村的生产条件。

据了解,当时的上海、天津生产的毛巾、袜子、胶鞋、绒衣、搪瓷品、暖水瓶乃

至自行车,都成了抢手货。“土产一动,百业俱兴”,不仅使拥有90%人口的农村动起来,而且城市各方面社会力量也动员起来(庞松、陈述,1999)。据1951年2月至11月统计,全国各大行政区和省市举行的各种物资交流会、展览会达31起,其中21个展览会的参加者共达1070万人,23个展览会中的货物成交额达5.22亿元(万典武,1998)。1952年4月下旬中央贸易部召开全国土产会议以后,各省、专区、县纷纷举行了小型交流会,创造了许多新的形势,又立即在全国掀起了第2次城乡物资交流的高潮(姚依林,1952)。交流会在各地如火如荼地开展起来,大大促进了农产品的销售,也使很多滞销的农产品打开了销路。

城乡之间物资交流的扩大,加快了城市的工业品和农村的农产品的顺畅流通,一些滞销产品也有了很好的销路。城市与农村、工业与农业互为市场,城乡关系日趋紧密,地区间的经济交流进一步得到加强。

(三)土地制度改革,极大的促进了农村生产力的发展

中国是个农业大国,土地是农业生产最基本、最重要的生产要素,同时也是广大农民赖以生存的基本保障。毛泽东就曾经指出“把土地从封建剥削者手里转移到农民手里,把封建地主的私有财产变为农民的私有财产,使农民从封建土地关系中获得解放”。因此,新中国建立伊始,党和国家领导人就开始着手农村土地改革工作,消灭了封建土地所有制,实行农民土地所有制,明确了生产资料所有制的问题。

从1949年到1952年,全国大约有3亿农民无偿分得了7.5亿亩土地和大批生产资料,使广大劳苦农民真正实现了翻身当家作主的愿望,真正成为国家的主人。20世纪50年代初,农村土地制度所呈现的特点在于以下方面:土地所有权和经营权高度统一于农民,农民既是土地的所有者,又是土地的自主经营者;土地产权可以自由流动,允许买卖、出租、典当、赠与等交易行为;国家通过土地登记、发证、征收契税等对土地进行管理(黄浪,2009)。这次土改极大地解放了长期被封建制度束缚的生产力,激发了广大农民的生产积极性,促进了农业生产的恢复和发展,对稳定当时农村秩序做出了巨大贡献。

## “一五”计划时期我国的城乡关系分析

1953年起,新中国政府开始启动发展国民经济的第一个五年计划。该计划的基本任务是“集中力量进行重点项目(即苏联援建的156个大的建设项目)的工业建设,建立起社会主义工业化的初步基础”。这一计划的实施,使得整个国民经济重心逐渐转移到重工业发展建设方面上来,而原本有限的建设资金也被大幅度的投入到工业、重工业的建设中去,逐渐引起了工农之间、城乡之间发展差距的拉大,在这一时期,城乡之间的发展总体上沿着城乡协调的方向发展,同时也出现了一些典型的特征。

(一)城乡人口、生产要素流动自由

在“一五”计划时期,国家进行了大规模的工业建设,国家在重点建设前苏联援助的156个项目的同时,兴建和发展了一批中小工矿企业,并且还新建和扩建了部分城市。从1952年到1957年期间新增加城市22个,其中100万人口以上的特大城市1个、50至100万人口的大城市8个、20至50万人口的中等城市13个(陈立,2002)。国家开始大规模经济建设,城市就业机会增加,工业化的启动推动了城市化的发展。

“一五”计划的主体是工业化依托城市,进行大规模的经济建设。经济建设的全面展开,全国城乡形成了参加和支持国家工业化建设的热潮,一部分农村劳动力进入城市骨干工业就业,这期间城镇人口从1952年的7163万增加到1957年的9949万人,全国净增城镇人口2786万,其中由农村迁到城市的人口为1500万左右,平均每年300万左右,这一时期农村迁移到城市的人口,大部分在大城市落户(陆学艺、李培林,1999)。与此同时,国家组织和动员人多地少的内地向边疆地区移民,也组织动员城市疏散人口支援内地、支援边疆、支援农业建设。据北京、上海、天津、沈阳、旅大、重庆、浙江、黑龙江六市二省的统计,从1955年到1956年,共有86万城镇失业、无业人员及其家属下乡插队和插场。由此可见,在经历短暂的国民经济恢复后,在国家没有严格控制的情况下,城乡人口流动随着国民经济建设蓬勃兴起而活跃起来。

同时,“一五”计划时期,国家继续采取提高农产品收购价格,基本稳定农村工

业品零售价格的政策,进一步缩小了剪刀差。例如,以1950年价格指数为100,则农副产品收购价格从1952年的121.6上升为1957年的146.2,农村工业品零售价格指数从1952年的109.7上升为1957年的112.1。这就是说,1957年农副产品收购价格指数比1952年提高了24.6个百分点,而农村工业品的销售价格指数只提高了2.4个百分点,这说明了中央政府在尽可能地逐步缩小工农业产品价格剪刀差,农民从价格上得到了好处,对调动农民的生产积极性、发展农业生产、稳定人民生活、巩固工农联盟起了积极作用。总之,这一时期城乡关系是开放的,城乡之间的生产要素流动是比较自由的,而且呈现出城乡对流的状态。

(二)统购统销和粮油供应制度的确立

城乡关系尽管涵盖了城乡之间政治、经济、人口、社会文化、技术等所有方面,但最根本的还是城乡之间的经济关系,它直接影响和决定了城乡关系其它方面的状况。“一五”时期的城乡关系发生变化,也主要是城乡之间的经济关系发生了变化,其外化的表现即是国家对城乡间重要物资的计划调配,特别是粮食、棉花等的统购统销。

“一五”计划实施后,随着大规模经济建设的开始,农村一部分人口被吸纳到工业化的建设中去,由农民转变成为工人,导致了大批城镇人口的猛增,享有商品粮待遇的人口增加;而由于当时农村生产力水平还很低下,粮食产量不高,因而逐渐产生了城乡都急需粮食的局面。针对这一现象,政府采取了统购统销制度。1953年10月中共中央政治局做出《中共中央关于粮食统购统销的决议》;11月政务院194次政务会议通过了《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》及《粮食市场暂行办法》,向全国人民宣布了粮食由国家统购统销的具体办法和规定,规定“所有私商粮商,在粮食实行统购统销后,一律不准私自经营粮食”;在农村,向余粮户实行粮食计划收购;“在城市,对机关、团体、学校、企业等人员,可通过购粮证凭证购买,或暂凭户口簿购买”。这一制度的确立,很快取得了显著的成效,国家库存周转的粮食增加了,同时也稳定了产品的市场价格。

统购统销制度是中共中央1953年秋在粮食分配和流通领域采取的一项影响深远的重大战略决策,后来发展成为包

括粮食、油料、棉花、棉布等在内的一整套农产品统购统销制度体系。统购统销既是一个涉及农产品购销问题的经济政策,又是一个影响全局的根本政策。这一政策的实行被称为继稳定物价、统一全国财经工作之后,新中国财经战线上的第二次大战役(加上对资本主义工商业和个体农业、个体手工业的社会主义改造,就是财经战线的“三大战役”)(薄一波,1993)。其影响所及远远超出了粮食流通领域和经济领域。统购统销制度的建立,对于扭转当时粮食购销紧张的被动局面起到了重要作用,但这一制度奠定了后来中国城乡二元社会结构的一个重要基础,对于我国的城市化进程产生了深远的影响。

(三)户籍制度的建立减缓了城乡融合的步伐

“一五”计划的实施,使国家把重心由农村、农业转向城市工业,城市得到了快速的发展,吸引了大批农村人口流入城市,结果导致在1949年到1957年间,城市人口从5800万人猛增到9200万人。在这个增加的人数中,乡村移民将近占了一半,其余的则是城市自身因超过了3%的人口出生率所致(托马斯·伯恩斯坦,1996)。这种局面使政府不得不采取措施限制农民盲目流入城市。

1952年7月,政务院通过了《关于就业问题的决定》,指出农村剩余劳动力应积极设法使之在生产上发挥作用,发展多种经营,兴修水利、道路等,克服盲目流入城市。1953年4月,政务院发出《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,要求县、区、乡政府、农会应劝止农民自行进城寻找工作,除有企业正式文件证明其预约工或合同工者外,均不得开介绍证件;现已进城而未被企业雇佣的农民,应由所在地的政府劳动部门及民政部门会同工会和其它有关机构动员其还乡,在处理过程中应采取慎重的态度,并酌情解决经济困难;未经政府劳动部门许可或介绍的企业,不得擅自到农村招收工人,更不得张贴布告乱招工人。

1956年以后,在全国范围内出现了严重的“盲流”问题,这些流动的农民开始对城市造成巨大冲击。1956年12月,周恩来总理签发了《国务院关于防止农村人口盲目外流的指示》,但盲流问题并没有得到制止。为此,中共中央、国务院又于1957年3月、9月和12月连续下发通知和

指示,要求各地采取坚决措施制止农民外流,开展生产自救战胜灾荒,同时禁止城市粮食部门供应没有城市户口的人员粮食,禁止工矿企业私自招用农村劳动力。1958年1月,经第一届全国人大常委会第91次会议通过,公布实施了《中华人民共和国户口登记条例》。

户口管理和统购统销两项制度的建立,起初并未作为限制城乡人口迁移的手段。但后来随着“大跃进”和人民公社化的发展,农村出现饥荒,城市商品粮供应也日趋紧张。到20世纪60年代初,严格的城市户口管理和粮食供应相结合,城市一步步走向封闭,农民不能自由流入城市,这就在城乡之间划出了一条界线。这一时期城乡人口流动、城市从农村的招工和城市人口向外边的疏散,都纳入到国家计划的控制之下。中国的城乡分割和封闭,就是在这种社会经济条件下形成的。

## 结论

综上所述,可以说新中国成立初期(1949-1957年)工业化、城市化进程较快,城乡关系是开放的,城乡之间的迁移还是比较自由的,呈现出城乡对流的状态。但是,当时的中国仍然是一个以传统农业为主的农业国,劳动力主要集中在传统农业部门,城市化水平还很低,处在前工业化阶段。同时,由于该时期还在向社会主义的过渡阶段,党和政府关于建立和完善新型城乡关系的许多政策措施尚处于酝酿之中,城乡关系发展中的诸多难点也尚未明显暴露出来。

尽管如此,新中国成立初期城乡关系还呈现出以下一些特征:

国家政策是影响城乡关系的首要因素。国家不仅从经济上制定了许多政策来调节城乡关系,而且在许多情况下把城乡关系的处理作为政治斗争来看待,甚至上升到与国家、社会稳定联系起来。尽管影响新中国成立初期城乡关系的因素很多,但是国家政策无疑是最重要的。

城乡关系的状况直接影响城市化进程。总体而言,新中国成立初期的城乡关系是比较协调的,因此整个国民经济能够处于健康的发展过程中,国内生产总值每年以10%左右的速度增加,其中农业产值年均增长5%、工业产值年均增长6%。

城乡经济联系加强。在国民经济恢复时期,城市和乡村基本上是社会生活

中两个平等的主体,并密切结合、相互支援。“一五”期间,虽然在城乡间那种通过直接各类各级物资交流大会进行的经济联系明显减少,但国家通过宏观的行政手段仍然使得城乡之间的联系不断加强。

今天,在新中国成立60周年之后,我国城乡关系已经走上协调发展的道路,城乡各项事业都取得了辉煌的成绩,但是建立和和谐的城乡关系的任务任重而道远。应当相信,新中国成立初期城乡关系的变迁必将对我国城乡关系的发展提供有益的借鉴。

## 参考文献:

1. 邹农俭著. 中国农村城市化研究. 广西人民出版社, 2002
2. 何友良. 新中国成立初期毛泽东的农民农村思想述论[J]. 当代中国史研究, 1997(3)
3. 王春光, 孙晖. 中国城市化之路. 云南人民出版社, 1997
4. 庞松, 陈述. 中华人民共和国简史. 上海人民出版社, 1999
5. 万典武. 当代商业简史. 中国商业出版社, 1998
6. 姚依林. 三年来全国商业的调整与发展. 人民日报, 1952.10.3
7. 毛泽东. 毛泽东选集[M]. 人民出版社, 1991
8. 黄浪. 我国农村土地制度改革路径探索. 现代商贸工业, 2009(10)
9. 中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划. 人民出版社, 1955
10. 陈立. 中国国家战略问题报告[M]. 中国社会科学出版社, 2002
11. 陆学艺, 李培林. 中国社会发展改革报告[M]. 辽宁人民出版社, 1991
12. 中共中央政策研究室. 新中国成立以来重要文献选编. 中华书局, 2000
13. 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾(上卷). 中共中央党校出版社, 1993
14. (美) 托马斯·伯恩斯坦著, 李枫等译. 中国知青运动——一个美国人眼中的上山下乡. 警官教育出版社, 1996
15. 中共中央文献研究室. 新中国成立以来重要文献选编(第3册). 中央文献出版社, 1993
16. 人民日报, 1953.4.18

## 作者简介:

苟颖萍, 副教授, 兰州理工大学人文学院, 研究方向: 马克思主义中国化、“三农问题”与中国现代化。

曹海滑, 硕士研究生, 研究方向: 马克思主义基本原理。

朱晶松, 讲师, 兰州理工大学人文学院, 研究方向: 马克思主义基本原理。