

旧版文章

天人古今

古今通论

古代通论

世界史论

当代三农

现实问题

旁通类鉴

先秦史论

先秦通论

原始经济

文明起源

夏商西周

春秋战国

汉唐史论

汉唐通论

战国秦汉

秦国秦代

西汉东汉

魏晋南北朝

隋唐五代

宋元史论

宋元通论

唐宋通论

北宋南宋

辽金西夏

蒙元史论

明清史论

明清通论

明代通论

明中后期

清代通论

清代前期

近代史论

近代通论

清代晚期

民国通论

民国初年

国民政府

红色区域

现代史论

近世通论

现代通论

前十七年

文革时期

改革开放

学科春秋

学科发展

专题述评

年度述评

学人学术

学者小档

理论方法

国学网——中国经济史论坛 / 现代史论 / 现代通论 / 1949—2006年城乡关系演变的历史分析*

1949—2006年城乡关系演变的历史分析*

2007-05-10 武力 高瑞扫校 点击: 1246

一、1949—1978年的城乡关系

1949—2006年城乡关系演变的历史分析*

武力

(中国社会科学院经济研究所100836)

中国经济史研究2007年第1期

内容提要：1978年以前，农民和乡村对工业化和城市的支持，主要是通过提供农业产品的剩余来为工业化提供积累和降低成本。1978年改革开放以来至2003年，随着经济体制改革的深入和城乡“二元经济”的解体，农民和乡村对工业化和城市的支持形式，发生了巨大的变化，通过农业剩余来支持工业化和城市的比重越来越低，而通过农民提供廉价的劳动力和乡村资源(资金和土地等)来支持工业化越来越成为主体。2004年以来，中央政府对城乡关系作了重大调整，使其发生了历史性的转折。

关键词：城乡关系 二元结构 剪刀差 城市化

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，以及民主革命的“农村包围城市”历史使命的完成。“城乡互助”作为基本经济纲领被列入具有临时宪法地位的《共同纲领》中。因此，当民主革命和国民经济恢复任务完成后，城乡经济关系的焦点就主要集中在两个方面：一是如何发展农业，在耕地少人口多的条件下，来解决中国的吃饭和为工业化积累资金问题，因为农业是一切经济发展的基础。二是如何协调城乡关系(包括工农关系)，共同发展，快速实现中国的工业化。前一个问题在1978年改革开放前成为制约中国经济发展的最重要因素；而后一个问题则成为改革开放以来，特别是进入新世纪后需要解决的最重大问题。本文试图通过梳理分析建国57年来城乡经济关系演变的脉络和前因后果，寻找出一些值得借鉴的历史经验。

一、1949—1978年的城乡关系

1949—1978年中国最根本的问题就是如何解决农业快速发展并为工业化奠定基础 and 提供保障。中国共产党始终认为只有工业化才能最终解决中国的贫穷落后，也才能最终解决农民问题。因此，在快速推进工业化的过程中，逐渐采取了苏联的社会主义工业化模式，即依靠建立单一的公有制和计划经济来推行优先快速发展重工业的战略。由此导致了农村经济体制和城乡关系的变迁，逐步建立起农业支持工业、农村支持城市和城乡分隔的“二元经济”体制。

(一) 为提高农业积累而实行的农村经济体制

*该文是徐建青同志主持的中国社会科学院B类课题《1949年以来的城乡经济关系若干问题研究》的阶段成果。

史观史法
历史理论
领域视野
方法手段
规范学风

史料索引

古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引

论著评介

通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著

动态信息

期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向

他山之石

世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区

池月山云

文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心

如何才能实现农业的迅速发展，以支持优先快速发展重工业战略，在1953年成为全党关注的严重问题。1953年中国实施第一个五年计划，开始大规模经济建设后，由于国家投资增长过快，积累与消费、市场与计划（实质上是个体农民与国家）、农业与工业的矛盾突然以农副产品供应短缺的形式表现出来。1953年的农副产品短缺、农民惜售和市场波动，似乎再次验证了列宁关于小生产者每日每时自发产生资本主义的论断，验证了斯大林关于社会主义工业化与小农经济矛盾的论断，于是从理论上和社会主义工业化实践的要求来看，改造分散落后的小农经济成为当时不容置疑的迫切任务，成为保证工业化顺利实现的前提。这可以从毛泽东亲自修改审定的《中国共产党在社会主义过渡时期总路线宣传提纲》中反映出来。^①

从1953年到1957年，毛泽东一直以两条道路的斗争来看待和处理农业社会主义改造以及改造后产生的问题。在这种认识指导下，追求自己富裕的农民成为被摈弃的对象，而合作社不仅没有实现共同富裕的目标，而且矛盾很多，束缚了农民的手脚（典型示范时期的合作社除外，因为那时不多的合作社一方面确属自愿互利、进退自由，另一方面得到国家大力援助）。实际上，毛泽东的上述思想往往使农村基层干部和广大农民陷入两难选择：自己想选择的依靠单干和多种经营来发家致富的路走不通，而党和政府提倡的合作化道路虽然是“阳光大道”，但是却限制了农民的自由。而毛泽东为了压制住农村中自发产生的单干倾向和商品经济冲动，又不断地开展各种政治运动，即所谓的“阶级斗争”。可以说，农业社会主义改造的完成，一方面解决或缓和了小农经济与社会主义工业化之间的矛盾（实质上是市场与计划的矛盾），但是另一方面又制造了新的矛盾：集体经济的低效率、城乡隔绝与农村经济发展的矛盾。

当然，还应该看到，毛泽东关于农业社会主义改造的思想，还考虑到了中国农村人口与资源的矛盾问题，试图达到在资源短缺下的公平、全体人民的生活保障和社会安定。因为国内外的历史证明，在私有制基础上的工业化，只有两条为工业化提供资源和积累资金的道路，即或者以对外扩张为主，牺牲殖民地和半殖民地人民的利益为代价；或者以内部积累为主，以牺牲本国的广大人民群众、特别是广大农民的利益为代价。旧中国的农民失去土地后多数并未能转为工人和享受工业化的成果，而往往是流离失所、无以为生。同时，由于中国劳动力的几乎无限供给，工人的待遇也被压得很低。毛泽东认为农业合作化不仅可以加快农业发展，充分利用农村富余的劳动力，还可以避免两极分化；而城市工商业的社会主义改造，同样也可以避免资本家对工人的剥削。

3年“大跃进”证明了公有化程度并不是越高越好，堵死了自1953年以来形成的企图依靠提高公有化程度来解决农村问题的思路。而1961年以后的调整和不间断的各种各样的政治运动，则证明了在人民公社集体生产体制下，无法解决农民积极性不高的问题。这就是1978年“三中全会”前“三农”问题留给全党的教训。当然，在农村经济所有制和经营规模越来越“一大二公”的过程中，也有不少党内同志发现了问题，并提出了不同意见，例如邓小平在1962年曾说：“农业本身的问题，现在看来，主要还得从生产关系上解决。这就是要调动农民的积极性。……生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取哪种形式”。^②可惜毛泽东听不进去。

（二）决定城乡关系走向的工农业关系

如果从1978年以前的经济看，城乡关系实质上是工农业关系的更广泛表现，工农业关系是城乡关系里的核心。党和政府如何认识和处理工农业关系，实际上决定了城乡关系的基本走向。

在工农业关系方面，由于农业关系到全国人民的吃饭和为轻工业提供原料以及出口等重大问题，应该说始终受到中共中央和全党的高度关注，从1949年建国到1978年党的十一届三中全会以前的近30年里，由于吃饭问题始终没有完全解决，党高度关注和希望大力发展农业。1949至1952年的土地改革和恢复发展农业的方针政策就不用说了。从1953年起，我国转入大规模工业建设，从此工业与农业的矛盾开始凸显出来。由于实行快速优先发展重工业战略，投资大、周期长和吸纳劳动力有限，农业提供的剩余不能满足工业需要的矛盾从1953年开始就尖锐起来。在这种情况下，中国共产党和毛泽东从国家安全和工业化的“大仁政”考虑，设想依靠制度和生产关系的变革来加速农业发展，解决所谓“农业拖工业后腿”问题，这就是实

行统购统销和农业合作化。

①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1995版，第714—715页。

②《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994版，第323页。

在此期间，毛泽东和中共中央也从实践中认识到发展农业和发展工业的关系，试图协调二者的发展，寻找一条避开苏联因工业化而牺牲农业发展和农民利益的弊病。这可以从毛泽东的《论十大关系》和《在省市自治区党委书记会议上的讲话》和《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中反映出来，这也是当时党的集体智慧结晶。毛泽东在《论十大关系》中提出：“我们现在发展重工业可以有两种办法，一种是少发展一些农业轻工业，一种是多发展一些农业轻工业。从长远观点来看，前一种办法会使重工业发展得少些和慢些，至少基础不那么稳固，几十年后算总账是划不来的。后一种办法会使重工业发展得多些和快些，而且由于保障了人民生活的需要，会使它发展的基础更加稳固。”“我们现在的問題，就是还要适当地调整重工业和农业、轻工业的投资比例，更多地发展农业、轻工业。”①应该说，毛泽东提出的这个工农业并举的思想，将农业现代化纳入了工业化范畴来考虑，与当时无论是以苏联为首的社会主义国家还是西方主流经济学家相比，都是一个较大贡献。

1962年，在中国共产党八届十中全会上，毛泽东提出的工农业协调发展的思想被正式列为党的基本经济建设方针：“我国人民当前的迫切任务是：贯彻执行毛泽东同志提出的以农业为基础、以工业为主导的发展国民经济的总方针，把发展农业放在首要地位，正确地处理工业和农业的关系，坚决地把工业部门的工作转移到以农业为基础的轨道上来。”②

可惜的是，尽管毛泽东和全党都认识到农业的重要性，经济建设也受到农产品供给不足的制约，但是由于出于国家安全和尽快工业化的考虑，毛泽东认为解决农业问题还在于发挥公有制体制的优越性和“自力更生”的大寨精神，不仅国家对农业的投入不够(包括工农产品比价调整)，还将如何调动农民积极性的改革方向选择反了。结果越管越死，越管农业与工业结构越失衡。

(三)城乡分隔制度的形成

在推行农村经济体制由个体经济、合作经济再向“政社合一”的集体经济转变过程中，城乡分隔的壁垒也逐步形成，农民被束缚于既有的土地和社区内不得自由流动。这就是所谓的城乡“二元结构”。

工业化的一般规律，是随着产业结构的变动，人口逐步地由传统的农业向新兴的二、三产业转移，是城市化的过程。但是在1953至1978年的25年间，为了保证优先快速发展工业和单一的社会主义公有制，大大限制了农村人口向城市转移的速度，甚至一度出现了城市人口向农村倒流的“逆城市化”，而为了制止广大农民自发地向收入和生活条件好的城市流动，又逐步建立起严格的城乡分隔的就业制度和户籍制度。

20世纪50年代城乡之间人口流动壁垒的形成，很大程度上起因于社会主义工业化道路的选择。本来，中国就是一个人口多、经济落后的农业大国，不仅农村存在大量的富余劳动力，城市的就业压力也始终很大。建国初期，在土地改革期间，为了缓解城市就业压力，党和政府曾经动员一部分刚从农村出来不久的失业人员返回农村参加土地改革，重新成为农民。

1952年7月政务院召开全国劳动就业会议。会议专门讨论了农村剩余劳动力的出路问题，制定了《关于解决农村剩余劳动力问题的方针和办法》草案，形成一致看法：农村的剩余劳动力应靠发展多种经营，就地吸收转化，防止其盲目流入城市，增加城市的负担。对于如何正确解决农村中的剩余劳动力问题，会议制订的《关于劳动就业问题的决定》提出了以下办法：“农村中大量的剩余劳动力不同于城市的失业半失业人员。他们是有饭吃有地种的。但他们有大量的潜在的劳动力没有发挥出来，应该积极设法使之发挥到生产上来。同时已耕的土地不足，在目前的技术条件下就不够种，进一步向前发展，定会产生更多的剩余劳动力。这是一个最根本的问题。……城市与工业的发展，国家各方面建设的发展，将要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地进行，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。”③《决定》在分析了城市就业问题和农村劳动力富余情况后，还提出农村的大量富余劳动力应该在农

村就地发展各种产业来安置。

①《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年版，第269页。

②《中国共产党八届十中全会公报》，1962年9月27日。

③中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编(1952)》第3册，中央文献出版社2000年电子版。

1953年我国转入大规模经济建设后，许多农村青年为城市的收入和生活条件所吸引，纷纷涌入城市和工矿区，这不仅加剧了城市的失业问题，也增加了农副产品供给的紧张，因此，中共中央和国务院不得不再发出指示，要求各级政府限制农民进入城市就业，城乡之间的劳动力流动应该有计划地进行。以后，随着计划经济体制的建立和城市就业和食品供应紧张，特别是1960年以后，城乡之间人口的自由流动基本上被严密的户籍制度和粮票等生活必需品供应制度严厉隔绝；与此同时，农村地区之间的人口流动也由于实行单一的集体所有制而受到严厉限制，除了特殊情况和计划招工外，农民被束缚在既有的那块土地和社区内。李先念在1964年曾经概括地说过：“人总是要吃饭的，问题是在农村吃还是在城市吃。我看在粮食和副食品并不宽裕的条件下，该在农村吃饭的，还是在农村吃好，因为在农村吃比在城市吃要省得多。城市并不缺乏劳动力，各行各业也并不缺人，因此要尽量不增加职工，更不要轻易从农村招收职工。”^①这基本反映了在单一公有制和计划经济体制下党和政府对城乡人口流动的基本态度。

1949年中华人民共和国成立至1978年“三中全会”以前，农村生产要素流动机制的演变大致经历了三个阶段：

(1) 1949—1952年为第一阶段。在土地改革完成后的地区，由于政府允许富农经济和城乡私营工商业存在，生产要素可以相对自由地流动，土地可以买卖，允许雇工，借贷自由，农民不仅可以从事工商业，还可以进城寻找工作，生产要素的流动相对自由。这个阶段，由于国民经济正处于恢复阶段，国家的基本经济制度是新民主主义，经济政策是多种经济成分并存发展。因此，农村土地改革完成的地区，基本上是清一色的个体经济，作为农村基本生产要素的土地、劳动力和资本还可以自由流动。

(2) 1953—1957年为第二阶段，政府通过对农副产品统购统销，实行农业生产资料的社会主义改造，以及限制农民进城就业，形成了政府直接控制农村生产要素配置的体制。政府对生产要素自由流动开始限制，并逐渐强化。这种限制首先是从农副产品统购统销开始的。国家首先切断了农民对农业剩余产品的自由支配权，禁止可以作为资本的农副产品自由流动；几乎与此同时，国家还禁止农民自由流向城市，并通过城市粮食的定量供应而取得成功；1953年以后，政府又通过宣传向社会主义过渡和组织生产合作社来限制土地和人口的流动。

(3) 1958—1978年为第三阶段，政府通过建立“政社合一”的人民公社和实行集体经营，强化了政府对农业生产要素的配置权。农民不仅被束缚于农村，而且被束缚于土地上，被束缚于集体生产经营中。因此，农村生产要素不仅在城乡之间、产业之间不能自由流动，甚至在农业内部，也不能自由流动；至于农民所从事的家庭副业和自留地生产，不仅是集体劳动之余的额外劳动，而且受资金和规模的限制，只是生活的补贴，谈不上是生产要素的流动。在这个阶段，由于建立了“政社合一”的人民公社和严格的城乡户籍制度，城乡之间的生产要素自由流动被完全禁止了，代之以政府的计划调拨和交换。不仅如此，农村内部、农业内部甚至农民家庭经营内部的生产要素配置，也受到国家行政手段和政策的严格控制，失去自行流动的自由。1961至1962年的大规模精简城市人口以后，由于城市人口的增长和就业岗位有限，已经开始动员城市青年下乡务农。到“文革”时期，更是采取强制的办法，将城市无法就业的1700多万中学毕业生送到农村就业。

实际上，1961年以后户籍管理严厉起来，只是城乡限制人口流动的表象。真正限制住城乡人口自由流动，或者说限制农民进城的关键，是单一的公有制和由此派生的就业和消费品计划供应制度。因此，在1953到1978年的25里，国家通过严格的户籍管理、农副产品统购统销和单一公有制下的计划招工，基本杜绝了城乡之间人口的自由流动。与此同时，农村地区之间的人口流动也由于实行单一的集体所有制而受到严厉限制。

(四)城市化的缓慢推进

从1949年到1978年“三中全会”以前，中国大陆的城市化相当缓慢，在1950至1980年的30年中，全世界城市人口的比重由28.4%上升到41.3%，其中发展中国家由16.2%上升到30.5%，但是中国大陆仅由11.2%上升到19.4%。①这种城市化的缓慢并不是建立在工业发展停滞或缓慢的基础上，正相反，改革开放前的29年，中国大陆的工业和国民经济增长速度并不慢，工业总产值1978年比1949年增长了38.18倍，工业总产值在工农业总产值中的比重由1949年的30%提高到1978年的72.2%；社会总产值增长12.44倍，其中非农产业在全社会总产值中的比重则由1949年的41.4%上升到1978年的77.1%；国民收入总额则从1949年的358亿元增长到1978年的3010亿元(按当年价格计算)，提高7.41倍，其中非农产业在国民收入构成中的比重也由1949年的31.6%上升到1978年的64.6%。②另据麦迪森计算，从1950年到1973年，世界GDP总量年均增长4.9%，人均GDP增长2.9%，其中中国大陆GDP年均增长5.1%，人均增长2.9%，高于和等于世界平均水平，高于同期发展中国家平均水平。③

从1950至1980年的30年中，全国城镇因迁移和市镇区划变动(即农转非)增长的人口估计约为6300多万人，平均每年增长210万，仅占同期城镇新增人口总数的48.57%。④其中20世纪50年代的城镇人口增长主要来自人口迁移；而60和70年代的城镇人口增长，则主要来自城镇人口的自然增长，与城市化没有多大关系。由于人口的流动受到严格限制，农村人口进入大中城市的可能性很小，因此发展镇的数量和规模就成为1978年以前农村城市化的一个可以选择的途径，即农民通过建立和发展镇来实现自己的城市化。实际上，由于大城市土地资源的昂贵和其他问题，小城市化也是许多发达国家城市化的特点。但是，在传统的社会主义经济发展战略下，由于农业剩余非常有限，农村商品生产和集市贸易的萎缩，镇的人口增长很慢。据统计，1953年全国镇人口为3372万人，1957年则降为3047万人，1965年增长为3793万人，1970年为4576万人，1978年为5316万人，1978年仅比1953年增加57.65%，⑤低于全国城镇人口的自然增长率。同时，镇的数量不但没有增长，反而有所下降。1954年全国共有建制镇5400个，1957年则减少为3596个，⑥1963年进一步减少到2877个镇，到1978年，全国镇数降至2850个⑦。由此可见，在1978年以前，“镇”并没有成为农村城市化的基地。

改革开放以前，中国的城市化呈现出以下几个特点：(1)政府是城市化动力机制的主体。(2)城市化对非农劳动力的吸纳能力很低。(3)城市化的区域发展受高度集中的计划体制的制约。(4)劳动力的职业转换优先于地域转换。(5)城市运行机制具有非商品经济的特征。

这种城市化的结果是形成了城乡之间相互隔离和相互封闭的“二元社会”。这里所说的二元社会结构，是指政府对城市和市民实行“统包”，而对农村和农民则实行“统制”，即由财产制度、户籍制度、住宅制度、粮食供给制度、副食品和燃料供给制度、教育制度、医疗制度、就业制度、养老制度、劳动保险制度、劳动保护制度、甚至婚姻制度等具体制度所造成的城乡之间的巨大差异，构成了城乡之间的壁垒，阻止了农村人口向城市的自由流动，因此也阻碍了社会经济的全面发展。

①许涤新主编：《当代中国的人口》，中国社会科学出版社1988年版，第294—295页。

②国家统计局：《中国统计年鉴(1983)》，中国统计出版社1983年版，第20、22、216页。

③麦迪森：《世界经济二百年回顾》，改革出版社1997年版，第44—51页。

④参见许涤新主编《当代中国的人口》，中国社会科学出版社1988年版，第300、493页。

⑤许涤新主编：《当代中国的人口》，中国社会科学出版社1988年版，第288页。

⑥民政部：《中华人民共和国行政区划手册》，光明日报出版社1986年版，第15页。

⑦中国社会科学院人口所：《中国人口年鉴(1987)》，经济管理出版社1988年版，第626页。

像大多数事情都有积极和消极两个方面的后果一样，1949—1978年经济发展战略所导致的城市化滞后和城乡壁垒，其消极作用是不言自明的，这里只想讲几句作为遗产的积极作用。第一，就当时来看，这种城市化滞后，一方面推动了高积累下的工业体系早日建成；另一方面是避免了发展中国家普遍出现的“过度城市化”（高失业率、第三产业过度膨胀和城市贫民窟）。第二，作为1978年以后改革发展的起点条件，对工业化和城市化的推进都起到了“蓄之既久，其发必速”的作用。近30年的优先发展重工业，为改革开放以来轻工业和第三产业的迅速发展创造了来自供给和需求两个方面的有利条件。而城乡壁垒又迫使农村优秀人才不得不就地发展非农业和走上以小城镇为主要依托的城市化道路。从而避免了战后发展中国家人口向大中城市集中所造成的严重问题。

责任编辑: echo

[二、1979—2003年的城乡关系](#) >

--文章内容列表--

GO

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 0, 共 0 人评分

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10