

外流与回流：“一五”计划时期农村劳动力流动研究

常明明 胡 畔

(中南财经政法大学 经济学院/经济史学研究中心,湖北 武汉 430073)

摘要:1953 年中国开始执行发展国民经济的第一个五年计划,以重工业为中心展开了大规模的经济建设,刺激了农村劳动力向城市流动。流入城市的农村劳动力呈现以下主要特征:一是多向工业建设较为集中的区域流动;二是以青壮年劳动力为主;三是部分农村劳动力是有组织的流动;四是进城后有长期居留的倾向。由于当时国家经济基础薄弱,产业发展落后,吸纳农村剩余劳动力有限,农村劳动力盲目流入城市后给城乡经济发展带来一定的困难。政府不得不采取一系列措施劝止农村劳动力进城,动员自发进城的农村劳动力返乡,使得许多农村劳动力回流农村。但由于城乡、工农差别的存在,城市生活对农村劳动力仍具有吸引力,仍有一些农村劳动力盲目流入城市,这些劝止措施并未达到预期效果。

关键词:“一五”计划时期;农村劳动力;进城;返乡;盲目流动

中图分类号:F329 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2025)02-0124-11

工业化和城市化是劳动力迁移的重要引力。1953 年中国进入第一个五年计划建设时期,以重工业为中心的大规模经济建设迅速展开,拉动了农村劳动力向城市迁移。但在“一五”计划时期,由于工业基础薄弱、城市建设落后,城市对农村劳动力的吸纳能力有限,大量农村劳动力流入城市,给城乡经济发展带来一定的压力,国家不得不出台一系列政策来劝止农村劳动力自发流向城市,动员盲目流入城市的农村劳动力返乡生产。从既有文献来看,学术界对近代以来农民离村进城问题已有一定的讨论,关于改革开放后农村剩余劳动力流动的研究成果更是蔚然大观。就与“一五”计划时期农村劳动力流动相关的研究成果而言,邱国盛(2005)梳理了 1840—2000 年上海市对外来人口管理制度的变迁,其中涉及 20 世纪 50 年代流入上海的农民规模^[1]。赵入坤(2009)认为 20 世纪五六十年代农村剩余劳动力的转移有发展性因素,但主要是生存流动^[2]。宋学勤(2014)讨论了 1949—1965 年农民进城与社会管理问题,指出当时城乡生活差异、工业建设是推动农民进城的两个主要因素,农民进城后引发了一系列城市管理问题,使得国家建立了城乡隔离的管理制度体系^[3]。王凜然(2016)以天津市为例探讨了 20 世纪 50 年代农民进城的引力、农民进城后对城市发展的影响及政府的应对措施^[4]。毋庸置疑,农村

收稿日期:2024-11-05

基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国农家副业与乡村发展研究(1949—1965)”(23AJL004)

作者简介:常明明(1974—),湖北钟祥人,中南财经政法大学经济学院/经济史学研究中心教授;

胡 畔(1995—),湖北宜昌人,中南财经政法大学经济学院/经济史学研究中心博士生。

劳动力向城市流动的原因是复杂的,除了上述因素之外,在“一五”计划时期,还有哪些因素引发农村劳动力流入城市?此外,当时流入城市的农村劳动力有何特征?流入城市后在哪些行业就业?对城乡经济产生了哪些影响?劝止农村劳动力盲目进城的政策效果如何?这些问题尚需进一步研究。基于此,本文拟围绕上述问题对“一五”计划时期的农村劳动力流动^①进行讨论,以期进一步推动相关研究。

一、“一五”计划时期农村劳动力流动及其原因

新中国成立后,从1950年冬季开始,华东、中南、西北和西南等新解放区的土地改革相继展开,到1953年春,除部分少数民族地区外,全国大陆土地改革已全部完成。通过土地改革,每户农民均分得一份土地,广大农民对土地的要求基本得到满足。分散的小农经济,是以家庭作为基本的经营单位。根据河南、湖北、湖南和江西4个省75个乡的调查,在全部农户中,有田5亩以下者占32.15%,5~10亩者占33.80%,10~15亩者占17.40%,15~20亩者占8.15%。在贫雇农阶层农户中,有1/3是占有5亩以下的农户,1/3是占有5~10亩的农户,1/3是占有15亩以上的农户。土地改革时的耕作水平如下:1头耕畜平均可耕种17亩,1个劳力可劳作15亩,水车、扮桶等大件农具,每件也均可供15亩以上之用^{[5](P412)}。另据全国农家收支抽样调查,至1954年底,农村中的贫雇农、中农、富农及过去的地主4个阶层占有的生产资料情况如表1所示。

表1 1954年底农村4个阶层的生产资料占有情况

项目	贫雇农	中农	富农	过去的地主
户均耕地(亩)	18.29	24.45	33.58	17.8
户均劳动力(人)	2.0	2.5	3.0	2.2
平均每个劳动力占有耕地(亩)	9.2	9.7	11.8	8.1
户均占有耕畜(头)	0.75	1.13	1.56	0.48
户均占有犁(部)	0.48	0.78	0.93	0.34
户均占有水车(部)	0.08	0.15	0.27	0.07

注:劳动力数男性以16~55岁计算,女性以16~50岁计算。

资料来源:中华人民共和国国家统计局:《1954年我国农家收支调查报告》,统计出版社,1957年,第13、45、48页。

由此可见,按照劳动力、耕畜可耕种面积与农户家庭实际占有耕地数量的比对,土地改革后人地矛盾较为突出,农村存在大量的剩余劳动力。1952年7月,《中央人民政府政务院关于劳动就业问题的决定》指出:“土地改革后,人人有地种、有饭吃了,但已耕地不足的情况基本并未改变,劳动力仍有大量剩余,加以互助合作运动的开展与目前条件下可能的农具改良……农村劳动力的剩余将更加多。”^{[6](P286)}由于当时农业生产落后,小农家庭仅仅依靠农副业收入很难维持日常开销,这些剩余劳动力就会在农业之外寻求新的收入门路以弥补家庭收支缺口。新中国成立后,随着社会秩序的恢复,尤其是土地改革后农村土地确权完成,农民的自由流动成为可能。如北京市南苑区在1952年8月10日至23日,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。此外,“山西、苏南、西安、秦皇岛等地也都发现类似情况”^[7]。另据安徽省肥东县店坪区建设、民主等4个乡不完整的统计,在1952年秋收后到城市找工作的农民有531人,有的地方一个村竟有100多人外出^[8]。

1953年,国家开始执行发展国民经济的第一个五年计划,大规模经济建设无疑将吸引农村劳动力进一步向城市流动。

(一)大规模工业化建设开始后农村劳动力向城市流动

“一五”计划时期,国家对经济事业和文化事业的支出计划总额为766.4亿元,其中各部门的基本建设投资为427.4亿元^{[9](P290)}。1953年,国家确定的新建大中型项目有136个,全国房屋建筑面积为2727万平方米^{[10](P97)};完成基本建设投资达90.44亿元,占国家财政支出总额220.1亿元的41.1%^{[11](P323,445)}。这样宏大的经济建设在中国历史上是前所未有的,无疑为农村劳动力向城市流动提供了重要契机。

据调查,1953年2月下旬以来,各地都有农民向城市流动。据3月上旬7天统计,到天津市的有1450余人;至3月中旬,到太原市的已达1万人,流入沈阳、鞍山两市的就有2万余人,西安市每天进

城农民多达 600 余人;到 4 月初,留在北京市的外来农民已达 5000 余人。华东、中南和西南各大城市也有同样的情况。这些农民有些来自大城市附近各县,也有许多来自外省。如到沈阳、鞍山的有山东、河北、河南、江苏、安徽等省的农民;到西北的也有江苏、山东、河南一带的农民^[12]。随着国家建设规模逐步扩大,流动到城市的农民数量亦呈增长的趋势。据广西壮族自治区统计,“在 1956 年秋季以前,自治州和 18 个县流入城市的农民约有 15000 人;同年 9 月底,仅 4 个市和凭祥、贵县城厢镇的盲目流入城市的农民就达 33000 余人(内 3994 人系广东省合浦专区各县的农民)”。另据北京、江苏等 9 个省(市)和新疆维吾尔自治区等地的不完全统计,1956 年下半年,流入城市的农民约有 20 万余人。其中,流入北京的有 2 万余人,天津市 2.7 万余人,山西省 7000 余人,陕西省 4 万余人,广西壮族自治区 3.3 万余人,江苏省南京、徐州两市 2.7 万余人,甘肃省 2.2 万余人,黑龙江省 3 万余人,河北省张家口市 3000 余人,新疆维吾尔自治区有 2 万余人^{[13](P350-351)}。1956 年秋后到 1957 年夏收,流入城市的农村人口共达 57 万人之多;从 1957 年秋季到 10 月上旬,山东、河南、安徽和江苏 4 个省又有 11 万农民流入城市^[14]。

(二)农村劳动力流入城市的原因

1. 农村存在大量剩余劳动力。在中国传统社会,随着人口增长,人地矛盾开始凸显,大量的剩余劳动力沉淀在农业生产中。“一五”计划时期,与工业化建设并行的是农业合作化运动。在初级农业社中,实行按劳分配与按土地分红相结合的分配方式;在高级农业社中取消了土地分红,完全按劳分配。农户家庭收入与劳动参与率直接挂钩,具体表现为家庭收入与农户投入农业社的劳动力数量及劳动日紧密相关。典型农业社的调查材料反映,在实现高级农业合作化之后的第一年(即 1956 年),劳动力的利用率就有了很大提高,具体表现为全部劳动力的出勤率提高和全年在农业社的工作日增加。同时,为了增加收入,一些在合作化之前不参与农业劳动的妇女、老人和儿童也参与农业劳动。据 18 个省(区)521 个高级农业社的调查,1956 年出勤的劳动力占全部劳动力的 93.5%,其中,男性全劳力出勤率达到 97.1%,男性半劳力为 93.3%,女性全劳力为 91.9%,女性半劳力为 88.0%^{[15](P43)}。农业劳动力本来就过剩,原先不参与农业生产的劳动力,在农业合作化过程中加入农业生产,加剧了人地矛盾,由此导致农业劳动力更加过剩^[16]。为了增加收入,农民不得不在农业生产之外谋求其他的生产门路,进城务工就成为农民谋生的重要手段。统计数据显示,1953—1957 年乡村就业人口存在大量的非农就业情形(见表 2)。

表 2 1953—1957 年全国乡村就业情况(单位:万人)

年份	乡村就业		农业就业		非农产业就业	
	人口	比重(%)	人口	比重(%)	人口	比重(%)
1953	18610	100	17747	95.4	863	4.6
1954	19088	100	18151	95.1	937	4.9
1955	19526	100	18592	95.2	934	4.8
1956	20025	100	18544	92.6	1481	7.4
1957	20566	100	19309	93.9	1257	6.1

资料来源:国家统计局国民经济综合统计司:《新中国五十五年统计资料汇编(1949—2004)》,中国统计出版社,2005 年,第 7 页。

2. 城市相对优越的工作生活条件吸引农民进城。城市有广泛的工作机会和生活出路,如拉车、挑粪、挑水、做小商贩、当保姆、下苦力等,这些工作大多不是城市居民所喜爱的,但其工资收入及劳动强度对农民来说,都较农业生产优越得多。1953—1957 年,城镇职工人均年收入分别为 496 元、519 元、534 元、610 元和 637 元^{[17](P191)},同期,农业劳动者人均收入分别为 169 元、171 元、179 元、189 元和 188 元^②。城乡劳动者收入差距较大,必然会吸引农村劳动力向城市流动。如江苏省宜兴县方东乡第四农业社社员反映:“在乡做死做活,眼下还是一个油盐钱没有,不如出去找工作。”丹阳县某乡的农民说:“工人穿的呢服,着的皮鞋,吃的好的,我们只要着布衣布鞋,吃饱肚子就满足了。”流入北京的农民有的贩卖水果、鱼虾等,有的每天获利三四元,他们反映“北京工作好找,买卖好做,赚钱又多,又是现钱,比在家种地好得多”。河北省望都、清苑两县有些乡流传着“要娶妻到宝鸡”,意思是“那里铁路临时工赚钱多,回来可以讨个老婆”^{[13](P352-353)}。尤其是有一定文化的青年农民嫌农村落后,不愿待在农

村从事艰苦的体力劳动,向往城市,想到城市当工人、当干部。据甘肃省两个农业社的调查,这类人约占青年总数的40%。吉林省有青年农民说:“工人铁杆庄稼,旱涝保收,一个月两个秋(指每月发两次工资),对象好找,生活又好。”^{[18](P14,98)}沈阳锦县一个山区村,全村只有82户人家,1956年就有32名青年到城市当普通工和勤杂工。有些留在农村的青年为了多挣钱,不安心农业劳动,也总想往城里跑^[19]。

3.一些农民是历年习惯,在农闲挂锄期间外出务工。近代以来,由于工业化和城市化的发展,为了增加收入,一些农民形成了农忙在家务农、农闲进城务工的惯例。新中国成立后,这些习惯沿袭下来。例如,1956年秋收后,河北省大兴县六区榆堡乡农业社社长徐明带着30多人借农闲来北京找工作;广西壮族自治区武明县三区双桥乡农业社组织30多人带着板车、工具等进城从事副业;广东省钦县有近千人到南宁市做工^{[13](P353)}。1956年冬至1957年春,流入广州市的农民总数估计有5万人以上,仅广州市建筑业、手工业、交通运输业、工业和文教系统就吸收了3万多农民(不完全统计),另有流散街头的大约有1万名。同期,清远县已有7400多人离开了农村。番禺县大石岗第三农业生产合作社的100名男劳动力,竟有95名进城;第二农业生产合作社原有70个男劳动力,绝大部分进城,只剩下1个支部书记^[20]。

4.一些企业、建筑单位自行招入农村劳动力。随着大规模工业化建设迅速展开,企业和建筑工地需要大量的劳动力,同时由于国家统一调配劳动力的制度尚未建立起来,为了加快建设进度,一些建设单位私自招入农民。如中央建筑工程部建筑工程公司职工张仁驹,1953年春节期间,在家乡江苏宜兴招收了60多位农民带到工地^[21]。另如中央纺织工业部国营北京第一棉纺织厂在1954年3月8日私自录用住在客栈的农民40多人。1954年1月中旬,河北省建筑公司一〇五工地技术主任屈英臣擅自派干部到河北省通县招入抹灰工9人;同时,工地行政主任王凤山通过原雇用的临时工人赵恩荣从沧县招入抹灰工和壮工约100人。1954年2月,华北煤矿管理局工程公司通过该公司瓦工组长王永乐,写信到河北大城、文安、河间等地招入农民63人^[22]。山西太原西山煤矿,未经政府劳动部门同意,在1954年一年中私自招用农民2900名^[23]。张家口市29个厂矿建筑单位1956年先后私自招入农民2850人,南京建筑公司在1956年9月一次就私招农民500多人^{[13](P353)}。受这些单位招工的影响,农民误认为政府要大量招工了,就试图向城市流动。

5.灾荒引起一部分农民流向城市。新中国成立初期,农业生产落后,收成年景主要取决于气候好坏,加之受长期战争的破坏,水利废弛,抵御灾害能力差,偶遇天灾即会形成大面积灾荒(见表3),给农民生产生活带来沉重的打击。

表3 1953—1957年农业成灾面积占耕地面积的比重

年份	1953	1954	1955	1956	1957
成灾面积占耕地面积的比重(%)	5.84	11.07	6.91	13.71	13.41

资料来源:农业部计划局:《农业经济资料手册》,农业出版社,1959年,第28—29、80—81页。

灾荒发生后农业生产歉收,尽管人民政府通过救济、组织灾区居民开展生产自救,但因部分地区生产救灾工作没有做好,农民的实际困难未得到解决,致使一些农民流入城市,以谋求生活出路。如陕西省劳动局在1953年2月27日至3月3日五天之内接待本省兴平、周至、乾县、礼泉、眉县、武功等地要求工作的农民1950名,3月3日又从江苏华山流入农民250人^{[24](P47)}。1953年下半年,山东省平阴县三区孙家庄一带,由于当地政府没有很好地组织就地生产自救,就有七八十个灾民流浪到离家1800多里的山西宁武县谋生^[25]。1956年秋收前后,广西壮族自治区平乐、荔浦、昭平三个旱灾严重的地区,有715名农民到平桂矿区及柳州、桂林等市去找工作^{[13](P350)}。

6.一部分职工家属迁入城市。1956年4月全国工资制度改革后,原有职工的平均工资每月增加6.65元,比1955年增长14.5%^{[10](P173)}。由于收入增加,一些职工便将在农村的眷属迁入城市。例如,1956年5月至1957年5月,湖南省邵东县机关、企业的2280名工作人员迁来家属1083人,占工作人员总数的47.5%。其中,工业交通系统共有465名工作人员,迁来家属448人,占工作人员总数的96.3%;邮电局家属则超过了职工总数,全局共有职工45人,迁来家属97人^[26]。另据调查,1956

年由农村迁入北京市的 20 多万人口中大部分是职工家属；1956 年 9 月到 1957 年 2 月半年中，沈阳市由农村迁入 16 万人，其中职工家属占 34%，较过去同一时期增加了 1 倍^[27]。

二、农村劳动力流动的主要特征及职业选择

“一五”计划时期，农村劳动力的流动呈现显著的特征：一是多向工业建设较为集中的区域流动，二是以青壮年劳动力居多，三是部分有组织的外流，四是有长期居留城市的倾向。而农村劳动力流入城市后，大多从事一些低技能的工作或做小商小贩。

（一）农村劳动力流入城市的主要特征

1. 多向工业建设较为集中的区域流动。近代农民离村大多是以居住地附近城市为流动目的地，而此时农民出现跨省市流动的情形。“一五”计划时期，在苏联援助中国实际施工建设的 150 个重点项目中，民用工业企业项目有 106 个，分布在东北地区 50 个、中部地区 32 个；国防工业企业项目有 44 个，分布在中西部地区 35 个，其中有 21 个安排在四川和陕西两省^{[28](P306)}。大规模工业建设的展开，无疑是吸引农村劳动力的重要力量。据东北沈阳、鞍山等 8 省市报告，1953 年春节之后的半个月，山东、河北、河南、江苏、安徽等省及东北农村流入城市的农民达 3 万多人。流入鞍山 5000 多人，其中由关内来的约占 1/3，仅河北景县一个县即来 460 余人；从河北、山东流入辽阳 170 余人。另据西北区劳动局 1953 年 3 月 3 日报告：自该年 2 月下旬开始，由江苏、河南、山东及陕西各县流入西安和兰州等市的农民，其中西安已达 2000 人左右，兰州达 200 余人，并“仍在大量增加”。1953 年 3 月 7 日，鞍山市报告：“近来山东济宁、德县、金县、鄆县、宁阳、单县等，河北的景县、青县、河间、东光等县，事先未联络，盲目介绍来鞍求职人员二百余名”^{[24](P47—51)}。又据 1954 年 3 月不完全统计，来自河北、山东、江苏、山西、河南、热河、安徽、黑龙江、吉林和内蒙古等省（自治区）80 多个县的 4000 多名农民流入北京找工作^[22]。

2. 流入城市的农民以青壮年劳动力居多。农民流入城市的主要目的是谋求生路，因此，进城的农民很大一部分是青壮年劳动力。如山东省武城县西半屯村原有男劳动力 123 人，1953 年 9 月底就有 45 人外出。河北省沧县前营村 286 户中，有 86 户的劳动力都外出了。另据河南省郑州市人民政府民政科反映：仅 1953 年 10 月底几天之内，从安徽灵璧、江苏铜山和邳睢等地流入郑州南窑、十里铺一带的农民就有 309 人^[25]。再据河北省黄骅县三区 46 个村的统计，有 1/3 村庄的主要干部都外出做工，有 19 个村子只剩下文书和村长。其中，西崔庄、郭庄等 7 个村共有劳动力 769 人，已外出的有 552 人，占劳动力总数的 71.8%。该县 150 个专职扫除文盲的教师有 100 个要求外出^[29]。1957 年上半年，根据对流入成都市东城区档扒街 200 名农民的调查统计，年龄在 15~25 岁的有 117 人，26 岁以上的有 69 人；流入椒子街的 50 名农民中，15~25 岁的有 17 人，26~35 岁的有 15 人，36~45 岁的有 12 人，46 岁以上的有 6 人。这些人绝大部分都具有体力劳动能力，并且有很大一部分人能从事重体力劳动^{[13](P356)}。

3. 部分农民是有组织的外流。与近代农民主要是自发的外流不同，新中国工业化初期农民向城市流动，除了一部分是自发的外，另有一部分是经由地方政府或农业生产合作社允许，或一些厂矿企业和建筑单位到农村招收工人而流入城市。如山东省阳谷县六区大布乡齐庄齐汝来等 10 人，持迁移证明书和乡人民政府的信件于 1953 年 3 月 16 日在辽西省锦州市第一区西安街 37 号入户。在动员他们回乡时，齐汝来说：“我们是第六区人民政府和阳谷县人民政府批准出来的。”^[21]又如河北省安新县大五乡旭升农业生产合作社副主任率领 150 个社员，长期住在北京贩卖杂铜，他们每天到郊区用高于国家收购价一倍左右的价格收购杂铜，再以更高的价格卖给本市的公私合营小铁工厂和手工业生产合作社，每天经营额高达 6000 元^[30]。1956 年全国计划新增加职工 84 万人，实际比上年新增加了 230 多万人^{[31](P431)}，其中有 76.7 万人来自农村，他们是由各地农业合作社输送到基本建设和工业生产战线上来的^[32]。

4. 流入城市的农民有长期居留的倾向。以往农民流入城市后，大多是住上几天，赚点零花钱，就返回原籍进行农业生产，因此，农民流入城市受农业生产季节性的影响很大，即农忙时流入少，农闲时

流入多。“一五”计划时期,却有大量的农民在流入城市前后做长期居留的打算。一些农民向城市流动时带有原籍区乡政府的介绍信和户口转移证,其中有党员、团员还带着组织关系介绍信。如山东省济宁县第三区打绳巷街宋长财、吴兴志等 82 人带着户口迁移证到了鞍山^{[24](P51)}。另如对流入成都市东城区椒子街 9 号鸡毛店的 50 名农民调查所示,做长期打算的有 45 人,并有 12 人于 1956 年第三、四季度陆续将户口迁来,变成了城市的正式人口^{[13](P355)}。一些农民外出时把家里的口粮、衣物,甚至耕牛、田地、房屋卖了做路费;有的是地里的秋庄稼没有收割、麦子没有种就出来了。如广东省开平县潮清里有十多个农民,把土地改革中分得的田地、房屋卖了到广州找工作^[25]。由此可见,这部分农民“自断后路”,具有不打算返回农村而想长期居留城市的倾向。

(二)农村劳动力流入城市后的职业选择

农村劳动力流入城市后的职业选择一般取决于两个因素:一是劳动力自身的素质,二是城市能提供的就业岗位。只有两者匹配,劳动者才能寻找到合适的工作。据 1956 年 1 月教育部党组报告,农村中 14 岁以上的人口共有 34608 万人,其中文盲约有 28533 万人,约占人口数的 83%^{[33](P295-296)}。由此决定了大多数农村劳动力进入城市后只能从事一些低技能的工作。从城市的用工需求来看,“一五”计划时期,由于大规模经济建设展开,建设单位会增加各类工种的需求。同时,随着城市的发展,城市人口增多,也增加了一些服务性岗位需求。如全民所有制建筑企业,1952 年职工人数为 101 万人,1953 年陡增至 181.2 万人,增长 79.4%;1957 年达到 248.6 万人,比 1952 年增长 146%^{[34](P43)}。新增职工很大一部分是招收的农民。

据天津市公安局调查,从 1956 年至 1957 年 10 月,流入天津市的农业人口共有 20.5 万余人。其中,有 10 万余人是农村妇女,大多数原来是参加农业生产的,流入城市后却主要依靠干部、职工和手工业合作社社员生活,变成消费人口,只有 1700 余人当了保姆;有 7.4 万余人是投亲靠友或无处投靠的老弱及 18 岁以下的幼小少年;其余的近 3 万人中,有 1.2 万余人做临时工,有 8000 余人当了固定工人,有 4000 余人是无执照的摊商小贩,有 3000 余人没正当事做,被称为“打八岔”的^[35]。另如四川省劳动局 1957 年上半年调查显示,流入成都市东城区椒子街 9 号鸡毛店的 50 名农民中,“拉架架车的有 20 人,做手工的 6 人,小商贩 10 人,卖草药的 3 人,在茶社做临时工的 1 人,丈夫做工自己从事家务劳动的 2 人,收荒的 1 人,行医的 1 人,正在找工作的 6 人”。流入档扒街的 200 名农民中,“做临时工的有 18 人,正在找工作而未找到之前帮助亲友搞家务劳动的 110 人,补习功课的 39 人,找对象的 14 人,丈夫做工自己从事家务劳动的 6 人,小商贩 3 人,闲游的 7 人,行医的 3 人”^{[13](P356-357)}。又如北京市调查,1956 年 9 月之后,随着市场管理放宽,一些进城的农民逐渐变成小商小贩。他们在刚进城时,还从农村带来了一些小土产,但卖完后就不回去了,到处摆摊和推小车做生意赚钱。甚至有相当多的农民是空手而来,住在城市就地购销,从中盈利。这些农民在农民服务所一住就是十几天或一两个月,城厢的 4 个农民服务所常住有五六千个农民和小贩。还有一些没有住处的农民,白天推着小车,挑着担子沿街叫卖,夜晚便露宿街头,到处为家^[30]。

三、政府对农村劳动力盲目流向城市的处理政策及其效果

农村劳动力盲目流入城市,给城乡经济发展带来不利影响,因此,人民政府先后出台多项措施劝止农民流入城市,并动员一部分盲目流入城市的农民返乡,但从政策实施情况来看,并未达到预期的效果。

(一)农村劳动力进城对城乡经济发展的不利影响

“一五”时期开始的工业化建设,是有计划稳步进行的,劳动力的调配也必须按计划进行,才能保证国民经济计划的实施,但一部分农村劳动力盲目流入城市,给城乡经济发展带来了不利影响。

1. 挤压了城市失业、无业人员的生活出路。新中国工业化初期,城市存在较多的失业人口(见表 4)。同时,当时全国有近 6 亿人口,人口基数大,人口自然增长率很高。据估计,仅中等以上城市每年进入就业年龄的青年就有 100 万人左右^[36]。为解决城市中不能升学的初中、高小毕业生和无职青年的就业问题,1955 年 7 月,团中央提出动员这些青年参加垦荒工作。1955 年 8 月 30 日,60 名北京青

年组成的志愿垦荒队远赴黑龙江省萝北县进行垦荒,至该年 11 月,天津、哈尔滨、河北先后分别组织了 60 人、104 人、100 人的城市青年垦荒队到达萝北^{[37](P9,11,28)}。农村劳动力盲目流入城市无疑是对城市失业人口的就业替代,影响了城市失业、无业人员的安置。

表 4 1953—1957 年全国城镇失业人口及失业率

年份	1953	1954	1955	1956	1957
失业人口(万人)	332.7	320.8	315.4	212.9	200.4
失业率(%)	10.8	10.5	10.1	6.6	5.9

资料来源:《当代中国》丛书编辑委员会:《当代中国的劳动力管理》,中国社会科学出版社,1990 年,第 49 页。

2.加重了城市粮食供应的压力。大规模经济建设展开后,城市人口吃粮和工业用粮随即增加,由于当时农业生产落后,粮食供需矛盾凸显。为保证城市的粮食供应,支援工业化建设,1953 年 10 月,国家出台了粮食统购统销政策,对城市人口实行粮食定量供应。1953—1957 年,全国城镇人口年均增长 6.8%^{[11](P103)},粮食产量年均增长 3.5%,国家粮食净收购量(社会收购量减去对农村销售的数量)年均增长 3.7%,由于城镇人口的年均增速超过粮食产量及净收购量的增速,同期城镇居民粮食消费量年均仅增长 3.3%^{[38](P27,125)}。因此,农民盲目流入城市,城市人口快速增长,加剧了城市粮食供应的困难。

3.增加了基本建设的非生产性支出。工业化初期,由于经济基础薄弱,国家必须集中有限的物力财力用于生产性建设,压缩非生产性开支。农村劳动力大量流入城市,尤其是一些居住在农村的城市职工家属进入城市,必然会增加住房和其他公共设施建设等非生产性投资支出,挤占生产性支出,不利于国家快速工业化目标的实现。如据包头、洛阳等城市的调查,城市人口每增加一人约需要增加公共事业建筑和福利建筑面积 1.8 平方米。以公共事业建筑和福利建筑平均每平方米造价 72 元计算,每人需要增加投资近 130 元。若将宿舍、公共事业和福利建筑、市政工程三项合在一起,根据国家建设委员会的初步计算,城市人口每增加一人需要建设费用 558~695 元,每增加一户带着职工(以全家四口人算)需要建设费用 2620~3280 元。这个数字还未包括公共事业、福利事业、市政工程所需要的各种设备投资^[39]。1953—1957 年,全国非生产性投资占基本建设投资总额的比重分别为 48.4%、39.5%、29.8%、27.8%、26.7%,其中,住宅建设投资占基本建设投资总额的比重分别为 12.5%、9.3%、6.6%、8.6%、9.3%^{[40](P66-67)}。由此可见,农民进入城市增加了国家的非生产性支出压力。

4.在农村人口大量外流的地区,一定程度上影响了农业生产。由于农村存在大量的剩余劳动力,理论上讲,这部分剩余劳动力的边际生产率接近于零,一定数量的农村劳动力流入城市,对农业生产不会产生影响。如表 5 所示,1953—1957 年,农业生产总值和粮食产量均呈逐年递增的趋势。但从微观层面来看,农村人口大量外流对该地农业生产产生了不利影响。如山东省定陶县冉固集区 1957 年秋季外出的男性劳动力共 1038 名,占全区劳动力总数的 13.7%;山西省长子县绿化农业社第四生产队共有 50 名男性劳动力,有一个时期走得只剩下 6 名生产队长和组长,导致耕作计划不能完成、作物无人收割^[14]。

表 5 1953—1957 年全国农业总产值和粮食产量

年份	1953	1954	1955	1956	1957
农业总产值(亿元)	499	516	555	583	604
粮食产量(万吨)	16683	16952	18394	19275	19505

注:农业总产值按 1952 年不变价格计算。

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴(1983)》,中国统计出版社,1983 年,第 149、158 页。

(二)政府劝止农民盲目进城和动员返乡的政策

为迎接即将开始的大规模经济建设,有计划地把城乡大量的剩余劳动力充分动员到生产事业及其他社会事业中去,1952 年 7 月,《中央人民政府政务院关于劳动就业问题的决定》指出:“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。”^{[6](P292)}

1953 年春,由于城市建设刚刚开始,劳动力需求有限,农村劳动力盲目流入城市,一方面使城市失业

人口增加,就业困难;另一方面,使农村劳动力减少,一些地区的春耕播种受到影响,造成农业生产损失。由此,1953年4月17日,中央人民政府政务院发出《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,要求“县、区、乡政府、农会向准备或要求进城的农民耐心解释,劝止其进城”,“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”,“现已进城的农民,除为施工单位所需要者外,应由所在地的人民政府劳动部门及民政部门会同工会和其他有关机关动员还乡”,“自由进城寻找工作之村干部及民兵,应一律返乡领导农民春耕播种”^[41]。

但由于习惯使然,1956年秋后,安徽、河南、河北、江苏等省灾区和非灾区的农民、复员军人和乡社干部盲目外流的现象仍相当严重。流出的人口一般进入各大城市和工业建设重点地区,这些地区对流入的人口虽已设法容纳安置,但容量有限,而且流入的人口仍在不断增加。为防止农村人口大量外流的现象继续发展,1956年12月30日,《国务院关于防止农村人口盲目外流的指示》出台,要求各地对于已经流入的农民,应当分情况处理:凡是有亲友可以依靠或者自己能找到生产门路的,应当允许他们居留;凡是本地可以安置的,应当设法予以安置。特别在人少地多的地区,可以把他们安置在农村,从事垦荒生产。凡是没有亲友可投靠,没有生产门路可以安置的,应当同原籍政府联系,请其派遣干部前来领回原籍,或者由流入地区政府送回原籍。灾民、农民、复员军人和乡社干部返乡以后,必须帮助他们解决生产生活中的困难,使他们能够安心在家乡生产和工作^{[13](P361)}。

1957年入秋后,山东、江苏、安徽、河南、河北等省又发生了农村劳动力盲目外流的现象。为了制止农村劳动力盲目外流的情况继续发生,1957年12月13日,国务院颁布《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》,要求“各单位一律不得私自从农村中招工和私自录用盲目流入城市的农民。农业社和农村中的机关、团体也不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作”^[42]。同年12月18日,《中共中央、国务院关于制止农村人口盲目外流的指示》发布,要求“乡人民委员会和农业生产合作社对企图外流的农村人口应当切实加以劝阻,不得随便开发证明信件,放任农村人口盲目外流”,“在某些铁路沿线或者交通要道,应当加强对于农村人口盲目外流的劝阻工作”,“在城市和工矿区,对盲目流入的农村人口,必须动员他们返回原籍”^{[43](P418-420)}。

农村劳动力流入城市的一个重要原因就是城乡收入差距过大,当时他们流入城市后,大多从事普通工和勤杂工等简单体力劳动,前者如建筑业中挖土、挑土、搬运砖瓦木料的工人,生产厂矿中搬运材料和清扫车间的工人;后者如企业或机关中的勤务员、服务员和通讯员。北京市建筑业普通工的月工资标准为33.66~50.75元,勤杂工的月工资标准为23~37.5元,而据该市427个高级农业生产合作社的调查,1956年农业社劳动力的年平均劳动报酬为165.1元^{[44](P37)},即工人的劳动收入远高于农民。普通工的工资如果再加上计件超额工资等,那就更高,由此刺激了农村劳动力纷纷进城,这样既不利于农业生产,也给城市中劳动就业的安排和居民的生活供应等方面增加了困难。基于此,1957年11月,《国务院关于企业、事业单位和国家机关中普通工和勤杂工的工资待遇的暂行规定(草案)》颁布,提出:今后新录用的建筑业中正式的和临时的普通工的工资标准,应该以相当于当地一般中等农业生产合作社中劳动力较强的农民的收入加上城乡生活费用的差额为原则予以规定^[45]。

此外,为了适当满足与家属分住两地的职工回家探亲的要求,鼓励职工不带家属,鼓励已经进城的职工家属回乡居住,减轻城市住房、交通、消费品供应等方面的压力,1957年11月,《国务院关于工人、职员回家探亲的假期和工资待遇的暂行规定》出台,明确了职工回家探亲制度。

(三)政策效果

根据上述政策的要求,各地对盲目流入城市的农村劳动力进行了处理。如东北地区,1953年针对流入城市的8万多农村劳动力,凡劳动力流动较多的省市(如沈阳、鞍山等)均由劳动、民政、公安、工会等有关部门成立“盲目流入城市劳动力处理办公室”(有的称“委员会”)负责调查登记人数,并进行分类,如有无技术、从何处流入等,然后根据不同情况,分别进行处理。截至该年6月,除生活特殊困难者,由民政部门发放约4万元的救济费外,其他人员按以下方式安排。(1)有技术又为厂矿所需要的,介绍到企业作长期工,共计14908人。(2)家在灾区或有劳动力生活确实困难,暂时难以回

家者,把原来计划在农村招收的临时工与在农村尚未入城的半固定工,停止招收,改变计划,把流入人员介绍到需要临时工的部门,如修公路、修铁路、修机场等,或用以工代赈办法,共安排 25881 人。(3) 有家可归者,由劳动、民政等部门共同负责宣传动员,说服他们回乡生产,已动员还乡者 16565 人。在动员还乡前电告原属省市人民政府派员前来帮助,如山东、河北、河南、江苏、辽东、辽西等省,均曾先后派干部携款到沈阳、鞍山等城市接领。(4) 凡由企业单位私自招来的,则责成各单位自行处理,安置与还乡的共计 3000 多人。(5) 凡流入城市经动员后坚决不还乡,同时生活暂无困难者,如已做小贩或自己找到临时工作,或投亲靠友生活暂时有着落者等,则让其自留,不再予以处理(剩下的一万多人,大部分是属于此类情况)^{[13](P366-367)}。

1955 年 4 月 1 日至 19 日,上海市动员了 12414 名流入城市的农民回乡参加生产^[46]。1955 年上半年,杭州市动员 2500 人开垦荒山海淤^[47]。1957 年初,哈尔滨市人民委员会责成民政局、劳动局联合成立了处理农民盲目进城问题的办公室,对盲目流进城市的农民进行调查登记,并分别召开座谈会,劝导他们尽快返乡参加农业生产。对返回原籍确实有困难而又自愿参加农业生产的一些农民,办公室负责组织他们到本省各县参加农业生产。截至该年 5 月,全市已有 1500 余名农民分别到黑龙江省伊安、北安、木兰、海伦等县参加生产;返回原籍的农民也有 300 余人^[48]。1957 年 11 月至次年初,流入成都市的农村人口返乡者达 21500 余人,约占 1950 年以来流入该市农村人口的 27%^[49]。

尽管政府出台了一系列政策阻止农民盲目流入城市,但农民并未停止向城市流动。从 1953—1957 年国家三次颁布劝止农民盲目进城的指示即可窥一斑。另如,1954 年 11 月至 12 月底,北京市京西矿区劳动科动员来自 10 个省 65 个县的 1259 名农民返乡。但过完春节,又有不少农民回到矿区,有的甚至是已经返回原籍的。据了解,大多是由于 1954 年一些地区遭受水灾后,当地干部没有很好地领导农民寻找生产门路进行生产自救。河北省任邱县南畅支村、热河省隆化县北窝铺村、山西省天镇县张西河乡外出的农民,当被动员返乡时,反映说:“回去后,村、乡政府是不给找生产门路的。”^[50] 据内务部不完全统计,1956 年秋至 1957 年 3 月,北京、天津、南京、南宁等 18 个城市和山西、甘肃、新疆、黑龙江等 8 个省的一些主要城市流入的农民、灾民达 40 万余人,其中大部分虽已被各城市动员返乡,“但有些城市还有农民继续流入,就是已被动员回乡的农民,也有的又流入城市”^[27]。由此可见,上述政策并未达到预期的效果。

四、结语

随着工业化和城市化的发展,农村剩余劳动力向非农产业和城市流动是经济发展的必然趋势和一般规律,劳动力从城市向乡村回流也是经济发展中的正常现象。国民经济恢复后,从 1953 年开始,国家开始执行发展国民经济的第一个五年计划,随着国家大规模经济建设展开,非农领域就业机会增多,作为理性经济人的农民,自发流动、进入城市寻求工作自然日渐增多。流入城市的农村劳动力身强体壮、能吃苦、福利要求不高,且辞退容易,因此,他们深受需要体力劳动单位的青睐。同时,也有一部分农村劳动力流入城市作为服务业者。

“一五”计划时期的经济建设,是按照高度集中的计划管理体制进行的,这就需要劳动力的配置也必须通过计划手段配置到各个生产部门。因此,农村剩余劳动力向城市的流动也不能是无序的,只能是有计划地进行招收。但在实际中,由于信息不对称,加之受城市较高的收入和较好的文化生活条件吸引以及迫于生计的压力等因素影响,农村劳动力向城市的流动在一定程度上是自发的,这就违背了按计划发展国民经济的要求。同时,由于当时城市经济对就业人口的吸纳力不强,城市本身需要就业的人数又多,农民盲目流入城市无形中给城市就业造成了较大的压力,也给城市经济发展带来了困难。政府不得不出台一系列措施以限制农村劳动力自由进入城市,但农民自发流入城市的现象仍屡禁不止。此后,1958 年国家出台了《户口登记条例》,通过严格的户籍管理制度,来限制农村劳动力盲目向城市流动,从而加剧了中国城乡二元结构。

农业现代化的实现,农村剩余劳动力的转移,只有依靠城市化和工业化。农村剩余劳动力向城市

的迁移,一方面,可以减轻农村人口压力,有利于农业集约化经营,提高农业生产效率;另一方面,农村人口向城市迁徙,也可以加速人口城市化的进程,促进城市经济发展,为农业发展提供更广阔的市场。改革开放后,国家坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的方针,依据市场规律,充分发挥劳动力资源禀赋比较优势,鼓励发展劳动密集型产业,吸纳了大量农村剩余劳动力,促进了农业现代化,加快了城乡融合建设步伐。

注释:

①农村劳动力流动包括农村劳动力向城市和在乡村间的流动,本文主要讨论的是农村劳动力向城市的流动情况。

②现有资料没有1953—1957年农业劳动者人均收入的统计,本文按照农业劳动者人均收入=(农业总产值/农业劳动者人数)×60%计算。农业生产总值、农业劳动者数据来自《中国统计年鉴(1983)》,中国统计出版社,1983年,第122、149页。另外,权重赋值60%的依据,参见谭震林:《关于我国农民收入情况和生活水平的初步研究》,《人民日报》1957年5月5日,第3版。

参考文献:

[1] 邱国盛.现代化与中国大城市外来人口管理研究——以上海市为例(1840—2000)[D].上海:华东师范大学,2005.

[2] 赵入坤.二十世纪五六十年代中国农村劳动力转移述论[J].中共党史研究,2009(1):42—49.

[3] 宋学勤.1949—1965年农民进城与社会管理——兼及城乡二元管理体系的形成[J].毛泽东邓小平理论研究,2014(8):58—63.

[4] 王凜然.“进城”与“还乡”:1955年农民“盲目”进津与政府应对[J].史林,2016(4):157—168.

[5] 中国社会科学院,中央档案馆.1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编(农村经济体制卷)[M].北京:社会科学文献出版社,1992.

[6] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第3册)[M].北京:中央文献出版社,1992.

[7] 中央人民政府内务部社会司.应劝阻农民盲目向城市流动[N].人民日报,1952—11—26(3).

[8] 吴伟.肥东县人民政府应说服农民不要盲目向城市流动[N].人民日报,1953—01—30(2).

[9] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第6册)[M].北京:中央文献出版社,1993.

[10] 房维中.中华人民共和国经济大事记(1949—1980年)[M].北京:中国社会科学出版社,1984.

[11] 国家统计局.中国统计年鉴(1983)[M].北京:中国统计出版社,1983.

[12] 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[N].人民日报,1953—04—17(1).

[13] 中国社会科学院,中央档案馆.1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编(劳动工资和职工保险福利卷)[M].北京:中国物价出版社,1998.

[14] 制止农村人口盲目外流[N].人民日报,1957—12—19(1).

[15] 中共中央农村工作部办公室资料组.农业合作化第一年廿五个省(区、市)农业生产合作社典型调查[M].北京:农业出版社,1959.

[16] 常明明.农业合作社中劳动力利用问题研究[J].中国经济史研究,2018(1):43—55.

[17] 国家统计局.伟大的十年——中华人民共和国经济和建设成就的统计[M].北京:人民出版社,1959.

[18] 中共中央农村工作部办公室.17个省、市、自治区1956年农村典型调查(内部资料)[Z].1958.

[19] 惠清洲.大家来讨论国务院公布的四项规定草案[N].人民日报,1957—12—9(2).

[20] 林里,向青.动员盲目流入城市的农民回乡生产[N].人民日报,1957—03—29(3).

[21] 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[N].人民日报,1953—04—20(1).

[22] 认真贯彻政务院“关于劝止农民盲目流入城市的指示”读者来信综述[N].人民日报,1954—05—06(2).

[23] 安静,牛光德.违反国家劳动力统一调配政策的恶果[N].人民日报,1955—07—17(2).

[24] 中央档案馆,中共中央文献研究室,中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)(第12册)[M].北京:人民出版社,2013.

[25] 何星环.继续劝止农民盲目流入城市[N].人民日报,1953—12—17(2).

[26] 钟长寿,黄亦清,申根云.盲目接家属进城害处多[N].人民日报,1957—05—22(4).

[27] 公安部关于各地执行劝止农民盲目流入城市和紧缩城市人口工作中发生的问题及解决意见的报告[J].江西政报,1957(15):36—40.

[28] 薄一波.若干重大决策与事件的回顾(修订本)上卷[M].北京:人民出版社,1997.

- [29] 农民盲目流入城市严重影响春耕生产[N].人民日报,1953-04-25(2).
- [30] 本市放宽市场管理后的情况和新问题[N].北京日报,1956-11-22(1).
- [31] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第10册)[M].北京:中央文献出版社,1994.
- [32] 我国工人阶级队伍空前壮大[N].北京日报,1957-01-19(1).
- [33] 中央档案馆,中共中央文献研究室,中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)(第22册)[M].北京:人民出版社,2013.
- [34] 国家统计局社会统计司.中国劳动工资统计资料(1949—1985)[M].北京:中国统计出版社,1987.
- [35] 钟林.动员流入城市的农民还乡生产[N].人民日报,1957-12-16(4).
- [36] 劳动就业的门路是广阔的[N].人民日报,1957-08-19(4).
- [37] 李眉.草原上的足迹[M].北京:北京师范学院出版社,1989.
- [38] 国家统计局贸易物价统计司.中国贸易物价统计资料(1952—1983)[M].北京:中国统计出版社,1984.
- [39] 田林.宿舍不够怎么办[N].人民日报,1957-07-26(5).
- [40] 国家统计局固定资产投资统计司.中国固定资产投资统计资料(1950—1985)[M].北京:中国统计出版社,1987.
- [41] 中央人民政府政务院关于劝止农民盲目流入城市的指示[N].人民日报,1953-04-18(1).
- [42] 国务院关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定[N].人民日报,1957-12-4(3).
- [43] 中央档案馆,中共中央文献研究室,中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)(第26册)[M].北京:人民出版社,2013.
- [44] 中华人民共和国国家统计局.1956年全国24个省市自治区农业生产合作社收益分配调查资料[Z].1957.
- [45] 马文瑞.关于“国务院关于企业、事业单位和国家机关中普通工和勤杂工的工资待遇的暂行规定(草案)”的说明[N].人民日报,1957-11-21(3).
- [46] 王朴.上海市的一个重要措施[N].人民日报,1955-05-03(2).
- [47] 邢予洪.当前劳动力调配的几项重要工作[N].人民日报,1955-08-14(2).
- [48] 康伟中.劝导盲目进城的亲友回乡[N].人民日报,1957-05-22(4).
- [49] 干部应该锻炼得又红又专——李宗林代表介绍成都市干部下放工作[N].人民日报,1958-02-09(10).
- [50] 杜春芳.不要随便介绍农民流入城市[N].人民日报,1955-03-13(6).

Outflow and Return Flow: A Study on Rural Labor Mobility during the First Five-Year Plan Period

CHANG Mingming HU Pan

(School of Economics/Economic History Research Center, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: In 1953, China implemented the First Five-Year Plan to develop the national economy, initiating large-scale economic construction centered on heavy industry, which stimulated the flow of rural laborers into cities. The rural laborers migrating to urban areas exhibited the following main characteristics: (1) movement primarily directed towards regions with concentrated industrial construction projects; (2) migration mainly involving young and middle-aged laborers; (3) partial migration was organized; (4) migrants tended to stay in cities for an extended period. However, due to the country's weak economic foundation and underdeveloped industries, the capacity to absorb surplus rural labor was limited. The unregulated inflow of rural laborers into cities created challenges for the development of both urban and rural economies. Consequently, the government had to implement various measures to discourage rural labor migration to cities and mobilize self-initiated urban migrants to return to their rural hometowns, resulting in a significant return flow of rural laborers. Nevertheless, the existing urban-rural and industrial-agricultural disparities continued to make urban life attractive to rural laborers, leading some to persist in migrating to cities blindly. As a result, these measures did not achieve their intended effects.

Key words: First Five-Year Plan Period; Rural Labor; Migration to Cities; Return Migration; Blind Mobility

(责任编辑:易会文)