

中国当代人口生存压力应对制度考察

——以20世纪50~80年代政策为中心

王跃生

摘要:20世纪50年代初至80年代初,中国一直存在以粮食短缺为表现形式的人口压力。与此同时,就业压力逐渐显现,不过粮食短缺压力是核心问题。政府应对粮食短缺问题的基本策略,一是加大对农业生产的支持和干预力度,增加粮食产量,二是对非农业人口实行低标准粮食配给制度。政府应对人口压力的另一思路是,通过控制农民离土转为非农业人口,减轻粮食供给压力和城镇就业压力;在粮食和就业双重压力叠加时,则采取压缩非农业人口这一逆城市化发展策略。

关键词:人口压力;粮食短缺;压缩城镇人口;政策

中图分类号:C924.21 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5804(2015)01-0123-16

人口生存压力有多种表现,中国近代之前主要为生活资料短缺问题。中华人民共和国成立以来直至20世纪70年代,中国食物短缺问题所造成的人口压力并没有从根本上消除。而在城市化过程中,就业成为人口压力新的表现形式。可以说,食物短缺和就业问题是20世纪50~70年代中国人口压力的两大表现形式。相对来说,食物短缺最为突出,当然不同时段又有区别。政府为解决和缓解人口压力采取了多种应对措施。就目前研究来看,学界对这一问题的系统探讨还比较少见,有的研究涉及人口压力形成的制度性因素^①,但并未对政府应对压力的举措进行分析。笔者认为,对这期间中国的人口压力,特别是政府的应对策略进行考察,有助于认识人口压力形成的社会经济背景,进而从政府的应对措施中吸取经验教训。

一、食物短缺压力的应对措施

中华人民共和国成立后直至20世纪80年代初,中国的粮食短缺问题一直没有从根本上解决。^②政

作者简介:王跃生,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员,北京,100028。

^① 参见刘吕科、张定胜、邹恒甫:《制度变迁、人口压力与经济增长》,《制度经济学研究》2012年第4期。

^② 参见王跃生:《中国当代人口迁移政策演变考察——立足于20世纪50-90年代》,《中国人民大学学报》2013年第5期。

府一项基本的应对措施是“开源节流”。“开源”是指在一个比较长的时间内,政府将农业和粮食生产放在突出地位,试图通过增加粮食产量解决供给不足问题;“节流”是在计划经济时代,政府直接控制的粮食资源出现短缺时,通过降低口粮标准(减少人均定量)和质量标准(减少大米、小麦面粉等细粮比例,增大玉米面、高粱米等粗粮比例),使有限的粮食维持更多人的生存之需。推行这一政策的前提是,政府对生产和生活资料实行高度控制。

(一)重视农业、增加粮食生产

这是建国后至80年代初期政府应对人口压力的基本政策。

1. 土地改革对农民的生存意义

土地改革是对农村基本生产资料进行重新分配,以解决占人口60%以上的中下层农民生产和生存困难。1949年建国之前中国共产党即开始于解放区实行土地改革,积累了在全国实行土改的经验。1950年《土地改革法》颁布。土改的基本原则是:废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。在笔者看来,土地改革是新政权通过非经济措施实现农村土地、房屋及其他基本生产资料平均分配的行为。其直接结果是富裕中农以上家庭生活水准下降,贫下中农生存条件得到根本改善,两者共同趋向中农水准。富裕中农以上家庭失去了消费相对奢侈性物品的能力;贫下中农则获得生活必需品的消费条件。土改实际上使农村具有基本生存条件的家庭增多^①,或者说,土地改革对农民的生存意义在于,多数无地少地农民获得了达到当地平均水平的田亩,维持基本生存的能力提高,生存压力得以减轻。

可以说,土地改革实际上是在原来不变或相对固定的资源条件下,通过对土地等生产资料产权的变革和再分配,将多占资源的家庭从高位拉下来,将没有和缺少资源的家庭从低处提上去,使资源的占有平均化。占人口多数的中下层农民家庭的基本生存能力有所提高。至少从短期看有这种效果。

2. 推行新的重农政策,增加粮食生产

从1956年集体经济制度建立以后,政府对农业生产从劳动力投入、种子选育到春耕夏种、夏收秋收等阶段,从积肥、施肥到水利建设等各个环节,都有政策性规定和指导性意见。如此关注和干预是传统时代重农政策所不及的,两者最主要的差异表现为重视和介入的程度有别。传统社会,私有土地制度和家庭经营为基本模式,帝王或地方政府通过发布诏令、告示等,以赋役调整等为手段,引导劳动力耕垦南亩,但不直接参与或介入民众的具体经营行为(除屯田外);建国后的现代重农政策则是政府全方位关注农业生产,干预农业经营活动。二是生产方式不同。传统重农政策实施的环境是,私有(或准私有)土地制度为主导、农民家庭作为基本生产单位;现代重农政策以集体经济组织为基础。而从宏观视角看,两者又有共同之处:以农为本,限制农民从事非农经营。

本文将现代重农政策概括为以下几个方面:

(1)利用行政手段在农业领域或具体生产经营中投入更多劳动力

20世纪50年代末至60年代是中国集体经济全面推进时期,但以人和畜力为主的生产力条件没有

^① 参见王跃生:《社会变革与婚姻家庭变动——20世纪30-90年代的冀南农村》,生活·读书·新知三联书店,2006年,第452页。

实质改变。以生产队为单位的农业收益分配有较强的平均色彩,农民的劳动积极性不足,劳动生产率降低,劳动力出现短缺,农忙季节尤其如此。因而,这一时期政府的政策多强调增加劳动力投入,鼓励其他非农行业支援农业生产。

1960年8月,中共中央发出《关于全党动手,大办农业,大办粮食的指示》,要求各地“从各方面挤出一切可能挤出的劳动力,充实农业战线,首先是粮食生产战线”。中央也意识到“解决农业劳动力紧张的根本办法在于机械化”,但目前难以做到。所以要将非农业领域所挤占的农村劳动力调配回农村,从事耕作活动。“在两三年内,各行各业都不允许在计划外到农村中私自招人,应当在技术革新和革命运动、提高劳动生产率的基础上,解决增加生产和新建厂矿所需要增加的劳动力,并且节约出一部分劳动力派到农村中去”,“保证在农忙季节参加农业生产的至少达到农村劳动力总数的百分之八十以上”。^①

1961年4月中央精简干部和安排劳动力五人小组在《关于调整农村劳动力和精简下放职工问题的报告》中提出农村劳动力使用的三条杠杠:一是整劳动力和半劳动力达到农村人口的40%左右,其中整劳动力占三分之二;二是以农村中整、半劳动力总数做为一百,公社和生产大队两级占用的劳动力不能超过5%左右,其余95%左右归生产队支配;三是农业生产第一线的劳动力,农忙季节必须达到80%,其他方面所用劳动力合计起来不能超过20%。这三条杠杠被认为是“发展农业生产的重要保证,必须努力做到”。当时农村劳动力占农村人口的比重,已由1960年上半年的38.3%(农村人口54500万人,农村劳动力20900万人),增长到39%(农村人口55100万人,农村劳动力21500万人),已接近40%。归生产队支配劳动力占农村劳动力总数的比重,已由上半年的82.3%增长到89.1%,还未达到95%。农业劳动力占农村劳动力总数的比重,已由上半年的57.4%增长到67.4%(由12000万人增加到14500万人),还未达到80%,比1957年(15300万人)还少800万人。因此,该报告要求:“必须继续精简下放职工,动员部分在外的民工和自流农民回乡,增加农村的劳动力”,认为“只有这样,才利于争取今年农业获得好收成”。这一政策的核心,是通过设定比例约束农村劳动力的非农使用,即禁止大队和公社两级管理单位以借调等形式超比例占用农业生产一线劳动力。通过将80%以上的农村劳动力束缚于土地之上这一措施,来保证粮食增产。^②它也表明,当时农业劳动力的生产效率不高,向非农领域稍微转移一些,人手不足的状况就会表现出来。

(2) 设定增加粮棉产量目标,全力落实

提高粮棉产量是农村集体经济时代中央发展农业、解决生活资料短缺问题的核心任务。中央政府提出了既宏大又很具体的发展目标。

1956年开始草拟、1960年最终形成的《1956到1967年全国农业发展纲要》,对发展农业、增加粮棉产量的目标提出全面规划和要求:从1956年开始,在12年内,粮食每亩平均年产量,黄河、秦岭、白龙江以北地区,由1955年的150多斤增加到400斤;黄河以南、淮河以北地区,由1955年的208斤增加到500斤;淮河、秦岭、白龙江以南地区,由1955年的400斤增加到800斤。从1956年开始,在12年内,棉花每

^① 中华人民共和国国家农业委员会办公厅:《农业集体化重要文件汇编》下,中共中央党校出版社,1982年,第336~342页。

^② 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第14册,中央文献出版社,1997年,第276~278页。

亩平均年产量(皮棉),由1955年的35斤,按照各地情况,分别增加到40斤、60斤、80斤和100斤。为实现这一目标,“纲要”制定了包括兴修水利、增加肥料、改良农具、推广优良品种等在内的12项保障措施。^①这一纲要对粮食生产可谓既有地区差异性的发展目标,又有涉及各个生产环节和不同农耕环境下达到增产效果的做法。它成为当时政府对农业进行指导的基本纲领,由此推动了多种农业活动的开展和农耕条件的改进。

一些中央领导人不断向干部和民众灌输粮食问题尚未解决的事实。李先念不同意“粮食在我国已经不成为大问题了”的观点,他在1957年3月指出:粮食问题不可掉以轻心,那种认为粮食生产赶不上需要增长的矛盾,在合作化以后就可以一下子解决的想法,是过分天真了;生产和需要之间存在很大矛盾,这不是短期可以解决的;我国人多、地少、生产技术还落后,增产粮食是件头等大事,不能掉以轻心。^②这一提醒应该说是很有必要的。

20世纪50年代后期以来,中共中央经常发布重视粮食生产的指示。1959年7月《中共中央关于粮食工作的指示》提出:粮食问题是关系六亿多人民生活的重大问题。要求各地方一要鼓足干劲,多产粮食。只有千方百计地力争粮食增产,才能保证各方面日益增长的需要。二要学会精打细算、省吃俭用过日子。要瞻前顾后,以丰补歉,细水长流,留有余地。^③1960年8月,中共中央在《关于全党动手,大办农业,大办粮食的指示》中指出:保证粮食生产,不只是农业部门单独的责任,而且是各部门共同的责任,全党全民共同的责任。^④

可以说,整个60年代和70年代,重视农业、提高粮食生产一直是政府的基本方针。由此可以推断,粮食短缺问题在这期间始终没有解决,成为一种隐忧,政府不得不下力气抓农业,推动粮食生产。

(3)注意改善农业生产条件

这一点在集体经济时代尤为显著。农业生产已不是农民家庭的经济活动,变成“组织”的责任;不仅生产队、生产大队和公社要直接抓生产落实,而且抓农业生产是各级党的组织和政府部门的重要职能。其着眼点主要有以下几个方面:

一是兴修水利。大力兴修农田水利是集体经济时代最主要的基本建设。从大中小型水库到引水渠道,组织农村劳动力利用农闲季节建设,同时组织其他非农行业人员(包括在校中学生和高校学生)参与,这成为集体经济时代一项颇具特色、规模较大的基本建设活动。

二是增施肥料。中国传统农业种植所需肥料主要为庄稼秸秆、杂草和树叶等所沤制,肥力较低;或积攒人畜粪便,但后者难以大面积使用。建国以来,特别是集体经济时代,政府加快化肥企业建设,提高化肥产量;同时鼓励农民多积草粪,双管齐下,对农业增产起到重要作用。

三是改良作物品种。传统农业没有专门提供种子的机构。个体农民自己从本年所收获作物中选取相对饱满者作为来年种子,退化严重,成为制约稳产增产的一大障碍。集体经济时代,政府建立了完善

① 参见《中华人民共和国国务院公报》1960年第13期。

② 参见李先念:《粮食问题不可掉以轻心》,见《李先念文选》,人民出版社,1989年,第228~229页。

③ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第12册,中央文献出版社,1996年,第467页。

④ 参见中华人民共和国国家农业委员会办公厅:《农业集体化重要文件汇编》下,中共中央党校出版社,1982年,第336~342页。

的种子培育机构,每个公社都有种子推广站。

中央政府通过下发任务非常具体的文件对农业生产进行指导。1957年9月,中央发布《关于今冬明春大规模地开展兴修农田水利和积肥运动的决定》,认为积极广泛地兴修农田水利是扩大农业生产、提高单位产量、防治旱涝灾害最有效的一项根本措施,多积肥、多施肥是保证增产的可靠办法。^①

我们认为,在农民生产积极性并非很高的情况下,集体经济时代粮食能够增产,与这三项条件的改善有直接关系。

综上所述,中国当代的重农政策与集体经济制度相伴随。政府一方面利用其所建立起来的三级管理体系(公社、大队和生产队),限制农民和农村劳动力从事非农经营;通过增加农耕劳动力数量,弥补劳动效率下降对农业生产的负面影响。另一方面,政府也注意从技术上对农业加大投入,改变靠天吃饭的传统种植方式。其中由专门农技部门改良种子,增加化肥生产,兴建大型水利设施等,是近代之前传统农业所缺乏的。我们认为,这是集体经济时代粮食增产的主要原因。而粮食短缺在这一背景下仍没有得到根本解决的原因,很大程度上与这期间人口增长相对较快有关。当然,就普遍情形来看,农业劳动生产率在集体经济时代并没有实质性增加,可以说新的重农政策未能从根本上解决粮食短缺问题。同时,也必须承认,集体经济时代,除了1960~1962年外,农民低水平的生存条件得到基本保障,否则不会出现60年代(1960~1962年除外)和70年代人口数量的相对较快增长。

(二)压低城乡人口口粮标准,应对粮食危机

对非农业人口定量供应粮食制度实行于20世纪50年代中期,由此国家掌握了粮食这一生活资料的配给权力,同时它也承受着粮食供应压力。从60年代之后,直至80年代初,对农业人口的口粮和非农业粮食供应一直采用低标准政策。其直接起因是1960年所出现的粮食供应短缺现象。由于估产偏高,征购较多,留粮不落实,农民的基本生存条件受到威胁。1960年9月《中共中央关于压低农村和城市的口粮标准的指示》要求,全国必须立即采取压低城乡口粮标准的方针。农村口粮标准降低的方式是:淮河以南直到珠江流域,维持平均每人全年原粮360斤水平,遭灾地方应更低些。丰收地方,完成原定外调和为支援灾区增加外调粮食任务以后,还有余粮,口粮标准可提高到原粮380斤,最多不能超过原粮400斤。在压低农村口粮标准的同时,城市供应标准也必须相应地降低。除高温、高空、井下和担负重体力劳动的职工外,其余全部城市人口,每人每月必须压低口粮标准两斤左右(商品粮)。城市近郊区和一般农村的口粮标准,差别不能大,远郊区应当向一般农村看齐。^②压低民众的口粮标准将直接减少消费,缓解政府供给不足的压力。

1961年6月,中央工作会议提出《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》,规定:为解决粮食问题并且使国家和社、队都有粮食储备,今后三、五年内,全国口粮一般地仍应实行低标准、瓜菜代方针。1961~1962年度,城镇口粮标准不许提高,只许适当降低。停工、半停工企业、事业口粮标准要降低一些,全开工企业、事业口粮标准不减。^③由此可见,当时粮食的短缺形势很严峻,政府支配的用

^① 参见国务院法制局编:《中华人民共和国法规汇编》(1957年7月-12月),法律出版社,1958年,第442页。

^② 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第13册,中央文献出版社,1996年,第565~570页。

^③ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第14册,中央文献出版社,1997年,第412~415页。

于百姓基本生活的粮食资源受到高度限制。

无疑,20世纪60~80年代初期,口粮低标准定量供应政策的实行是粮食短缺这一大背景的产物。

值得注意的是,在“开源”政策实行的时期,粮食短缺问题并没有得到根本解决;低口粮标准的“节流”政策也非权宜之计,一直实行了二十余年,即“开源”之政并没有带来粮食供给水平的实质改善。而在80年代初期集体经济组织解体、土地承包责任制实行之后,农民的生产积极性提高,他们不仅生产的粮食增多,且有了劳动时间的“剩余”。这意味着,中国当代粮食短缺问题的解决是在政府减少对农业生产和经营方式的直接干预之后。这是一个具有悖论特征的现象,值得深思。在本文看来,集体经济时代,政府下大力气发展农业,干预农业生产和经营的具体过程,将更多劳动力投入到农耕之中,但忽视了劳动者积极性的调动和劳动效率的提高,土地承包责任制则是对这一缺陷的弥补。

二、控制农民转向非农领域,缓解城镇就业压力

(一)强调农民以农耕为主,限制其从事非农活动

近代以来,特别是民国以后农村劳动力即出现剩余状况。向城市和非农业领域转移是主要的释放方式之一,南方地区尤其如此。解放初期,这种状况依然存在。

1952年7月中央人民政府政务院发布《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,如不在农业、副业、林业、畜牧业、手工业等方面积极设法,农村劳动力的剩余将更加多,农村中的剩余劳动力目前是在无组织无计划地盲目地向城市流动着,这也增加了城市中的失业半失业现象。^①可见,从当时的社会实际看,城市还不足以吸纳农村所溢出的剩余劳动力,其中多数就地消化是政府的基本政策。它只是当时政府对就业形势的认识,将农民束缚在土地上的严厉措施尚未出台。

然而,集体经济时代,特别是20世纪60年代初期开始,农村以生产队为单位组织农民生产,其主要经济活动是农耕,非农经营被严格限制。只有少数人可在生产队组织下参与有限的以农业为原材料的副业生产活动,如开豆腐坊、粉坊等。离村进行工商活动被严格禁止。

不过,即使60年代初、中期,还是有一些地区农村的劳动力设法外出从事非农劳动,赚取收入。他们多被厂矿企事业单位所私招,或承包工程(山西),或做零工(江西)。当地政府发现后,要求用人单位对农民工“立即设法动员回去”(山西),或“清理回乡”(江西)。^②

个别地区在20世纪70年代初期,才允许农村生产大队或生产队进城从事运输和建筑活动。80年代初期集体经济解体后,农村劳动力务工的限制才逐渐解除。

我们认为,中国农村劳动力非农就业或转移的势头在民国时期即已存在。建国后至50年代中期

^① 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第3册,中央文献出版社,1992年,第286、287页。

^② 参见江西省人民委员会批转省民政厅:《关于某些地区招收录用外流人口情况的报告》,《江西政报》1964年第1期;山西省人民委员会:《关于制止农村劳动力私自出外包工的通知》,《山西政报》1964年第12期。

前,由于工业的发展,他们外出的愿望在很大程度上得到了满足。但50年代末以后在压缩城镇人口大环境下,加之集体经济下农业劳动生产率低下,对劳动力的依赖增大,政府设法用行政手段将农民控制在土地上。

(二)控制农民非农转移政策及其变化

这一政策的主要着眼点是防止出现农民非农转移后粮食供应压力增加和城镇劳动力就业紧张的状况。当然,这一政策有阶段性差异。

1. 实行粮食定量、按人供应制度,农业人口出外生活消费受到限制

建国后我国实行了土地改革,但由于人均土地特别是劳动力所耕作的土地有限,加之当时依然按照传统耕作方式生产,粮食产量虽有所提高,但并非显著增长,且增加部分主要用于解决农民及其家庭的生存之需,难以满足城市人口数量大幅增长下的需求。因而在20世纪50年代,城市扩张过程中粮食供应紧张问题显现出来。

根据主抓经济工作的国务院副总理陈云于1961年所说,建国以来出现四次粮食供应紧张状况。其中三次是由于城市人口增加过多产生的,一次是工作失误造成的。第一次在1953年。1952年上半年城市人口约为6100万,到1953年城市人口增至7800万。靠农民缴公粮和卖余粮来维持市场供应出现困难。第二次是1954年,由于大水灾,粮食减产。第三次是1957年,粮食库存减少。1956年城市人口增加过多,到1957年6月底,库存粮食从427亿斤下降到364亿斤,减少63亿斤,征购的粮食数量已不能适应当时城市人口的规模。第四次从1959年开始,直到现在(1961年)。这一时期,城市人口大量增加,从1957年的9900万人,增加到1.3亿人。粮食库存连年下降。通过这一回顾,陈云指出:农村能有多少剩余产品拿到城市,工业建设以及城市的规模才能搞多大。其中关键是粮食。^①可见,在50年代,农村或农业向日益增加的非农业人口提供口粮的能力有限。若没有外部供给作为补充,城市人口短期增速过快,就会出现粮食供应紧张局面。

实行粮食定量供应,并将其与非农业人口户籍结合起来,成为缓解粮食供应紧张状态、限制农业人口进城的一项重要政策。

直到1978年,《国务院批转商业部关于控制粮食销售的意见的通知》仍试图通过粮食供应控制,限制城镇企业使用农民工:各省、市、自治区要在下达增加职工计划的同时,相应下达粮食供应通知书,并逐级落实到基层单位。凡是没有省、市、自治区增加职工计划和粮食供应通知书的,国家一律不供应粮食。不过,该通知也显示出当时粮食紧缺的局面已大大改善,因为其中有这样的提法:城镇人口的口粮定量,总的说不算低,而定量外的补助粮开支却很大,全国一年约十六亿斤。有些地方补助项目繁多,标准偏高,管理不严,浪费不少。必须加强管理,严格控制补助粮的范围和标准。^②在笔者看来,粮食补助标准偏高、浪费不少虽应指责,但它也透露出地方政府掌握的粮食资源相对比较充足、短缺状况已大大缓解的信息。当然,这是针对计划内非农业人口的需求而言,一旦“农转非”数量大幅度上升,不敷供给

^① 参见陈云:《动员城市人口下乡》(1961年5月31日),《陈云文选》第3卷,人民出版社,1995年,第160~169页。

^② 参见《国务院批转商业部关于控制粮食销售的意见的通知》(1978年3月22日),人民网:<http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1978/112206197802.html>。

的形势难免再现,故此政府还不能放松限制。

2. 限制农业人口向城镇迁移和转为非农业人口

1958年《中华人民共和国户口登记条例》第十条规定:公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,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。^①

但这一规定在初期并没有抑制住农村劳动力外流。1959年2月,中共中央在《关于制止农村劳动力流动的指示》中指出:最近两三个月来,农民盲目流动(主要是流入城市)的现象相当严重。其原因:一是受前一时城市化和工矿区的企业单位大量招工影响,一些单位违反招工规定,任意录用农民;二是有些地方对群众的生产、生活安排得不好,不少农民羡慕城市生活,就想出来;三是城市对用人制度和户口管理不严,粮食供应较宽,助长了农民进城的现象。该指示提出三项解决办法:各企业、事业、机关一律不得再招用流入城市的农民,已经使用的,应即进行一次清理;农民盲目外流严重地区必要时应在交通要道派人进行劝阻,将已经流入城市、工矿区而尚未找到工作的农民尽速遣返原籍;严格执行粮食计划供应制度和户口管理制度,没有迁移证件不准报户口,没有户口不供应粮食。^②

1962年,在压缩城镇人口的同时,中央政府强调减少从农村招工的数量,并特别规定:在今后若干年内,一般不准再从农村中招收职工,不准把临时工改为固定工。^③

1963年《城市工作会议纪要》则适当放宽特殊行业退休、退职老、弱、残职工农村子女的顶替标准:矿山井下工人,林业采伐工人,盐场工人,以及能够回乡居住的职工,在退休、退职以后,他们家居农村的子女或者其他赡养亲属,也可以顶替工作。^④允许顶替就意味着政府希望保持这些行业现有职工数量的稳定,而不是压缩,或者说实现进出平衡。上面所列举的多为生产条件相对艰苦的行业。不过,政府仍不希望农村劳动力和已在城市职工的农村家属净流入城市。按照这一“纪要”:在今后相当长的时间内,城市一般不要从农村招工。居住在农村的职工家属,应当说服他们不要迁入城市,同时,在户口管理上,严格加以限制。^⑤可见,至此政府的主要目标已不是压缩城镇人口,而重在控制城市人口超计划增长,使其维持在低增长状态。

尽管限制“农转非”政策表现出很强的刚性特征,但违禁现象并没有完全消除,70年代初之后逐渐增多。1973年,商业部下发通知指出:有的地方违反政策规定,在办理粮食供应转移关系时,擅自将农业人口改为非农业人口迁出,扩大了商品粮的供应。^⑥它表明,地方政府在执行中央政策时并非不折不扣。这期间获得进城机会者肯定有各种“正当理由”,并通过“正常渠道”,但他们中的绝大多数不会是普通农民的子弟。

总体而言,城乡人口流动壁垒在这一时期确立并维系下来,民众的“二元”社会身份由此凸显出来。

① 参见《中国人口年鉴》(1985年),中国社会科学出版社,1986年,第84页。

② 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第12册,中央文献出版社,1996年,第28~30页。

③ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社,1997年,第666页。

④ 参见国家计划生育委员会:《计划生育文件汇编》(1950-1981.3),1987年,第23~24页。

⑤ 参见国家计划生育委员会:《计划生育文件汇编》(1950-1981.3),1987年,第23~24页。

⑥ 参见商业部办公厅编:《1949-1984年商业政策法规汇编》上,中国商业出版社,1987年,第205页。

3. 限制与放松相结合

1978年后,在延续控制农业人口转为城镇人口的同时,出现一些松动。

(1)“农转非”控制政策延续,但又略有放松

这一政策在以下几个方面表现出来:

一是在农村招工中地方政府突破约束,中央则持有限放松政策。

1981年《国务院关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》指出:近几年来,企业、事业单位使用农村劳动力,以及农业人口转为非农业人口的数量都很大。1978年至1980年,非农业人口增加了1800万人(不包括自然增长),平均每年增加600万人。这是建国以来非农业人口增加较多的几年。在增加的非农业人口中,有相当一部分是通过“走后门”等不正之风或乱开口子进来的。非农业人口的大量增加,同当前我国农业提供商品粮、副食品的能力,以及城市的负担能力都很不适应。^①

我们认为,当时户籍制度下,能够走“后门”将农村人口转为城市人口者,需要通过公安、粮食、劳动等政府管理环节(当然这些部门也可以组成联合办公机构审批相关单位或个人所提出的“农转非”申请)。这在一定程度上表明中央政府严格控制农村人口迁入城市或变为非农业人口的制度环境被打破。并且,该时期各地“农转非”并非少数,而是有一定规模,它意味着非农业领域,如新办企业,对劳动力有需求,有工作岗位等待新人填充。这是严格控制“农转非”政策被突破或忽视的前提。只是那些有关系者在审批环节处于更有利的地位,优先获得了机会,其子女等亲属通过正当渠道和程序得以进城、进厂。或者说,它是地方政府对中央“农转非”政策的从宽掌握和落实,但中央政府对此不满,并加以制止。

这一文件中,国务院规定:严格控制从农村招工。但也有松动之处:农村的全民所有制单位,必须从农村招用临时工时,应报经省、市、自治区人民政府批准。对国家建设征用土地后多余的农村劳动力,主要靠帮助生产队发展林、牧、副、渔等多种事业或举办集体性质的工副业进行安置,确实需要吸收少量农民当工人的,要经省、市、自治区人民政府批准。该文件还要求清理企业、事业单位使用的农村劳动力。

由此可见,该政策延续了20世纪60年代初期以来控制农业劳动力进入非农领域的思路,不过又在一些方面留有余地,即从农村招工,需经省级政府批准,而非将这一途径堵死。它表明,此项政策并非继续冻结“农转非”,只是提升审批层级,以此控制“农转非”的规模。

这一时期,从粮食供应上也体现出对控制“农转非”政策的延续控制和适度放松的特征。1981年粮食部下发《关于进一步做好市镇粮食定量人口、口粮定量及供应管理工作的意见》^②,规定:农业人口转为市镇定量人口,应当严格执行国务院1977年11月批转公安部《关于处理户口迁移的规定》和国家规定的每年控制农村人口转为城镇人口的比例。户口由公安部门审批,粮食部门要配合公安部门做好此项工作。农业人口转为市镇定量人口,办理粮食供应关系时,必须经县或县以上粮食部门审批,县以下粮食部门无权审批。

二是工人退休后农村子女顶替问题。

^① 参见《劳动工作》1982年第2期。

^② 参见商业部办公厅编:《1949-1984年商业政策法规汇编》上,中国商业出版社,1987年,第224~226页。

1978年5月,国务院《关于工人退休、退职的暂行办法》发布,其中规定:家居农村的退休、退职工人,应尽量回到农村安置。本人户口迁回农村的,也可以招收他们在农村的一名符合招工条件的子女参加工作;退休、退职工人回农村后,其口粮由所在生产队供应。^①虽然这一做法并没有增加城市户口总量,是父与子的身份互换,但它为农村青年人进工厂提供了一个机会。

1986年,国务院《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》提出:“子女顶替”制度实行多年,弊病甚多,必须废止。但对1957年底以前参加工作、家居农村的老工人,在其办理退休手续后,允许其一名农村的适龄未婚子女到父母原工作单位的城镇,参加全民所有制单位或集体所有制单位的招工考试或考核,在同等条件下优先录用。被录用的,由当地劳动部门办理录用手续,公安、粮食部门办理户、粮关系转移手续,退休工人本人的户、粮关系同时迁回农村。^②这与原来的顶替制度既有相同之处,也有差异,增加了限制条件。

老职工农村子女顶替制度的推行本质上还是就业岗位有限所致,但它也表明当时的就业压力已经减轻,否则政府会实行净削减(只退不进)政策。但它易滋生弄虚作假现象(如让子女提前接班而更改年龄早退休),它还使非农就业机会不公平,形成当时有限的“公共福利”在家庭中的代际传递和固化。

三是集镇个体工商户进城落户等放松。

1984年《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》放宽了在集镇从事工商业者落户的限制:凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口。粮食部门要做好加价粮油的供应工作,可发给《加价粮油供应证》。^③应该说,这是集镇非农业人口的净增加。

(2)对特定群体农村配偶迁移进城的放松政策

允许职工在农村的家属通过迁移进城解决两地分居问题。从全国范围看,这一政策的全面启动始于1980年1月三部一局(中共中央组织部、民政部、公安部、国家劳动总局)《关于逐步解决职工夫妻长期两地分居问题的通知》。该通知重点解决的对象是双职工和一方是职工、另一方为城镇居民者。但对一方是职工,一方是农村社员的,不可能把在农村的一方都迁移到职工一方所在地区。^④不过,在各方要求下,中央很快(1980年9月)出台“二部一局”(公安部、粮食部和国家人事局)通知,规定:具有高级职称者和年龄40岁以上、工龄20年以上的中级职称者可将农村家属迁入城镇。

因老工人群体较大,其中配偶在农村的比例也较高,短期解决进城问题有困难,故1988年3月劳动人事部等三部联合发文解决老工人夫妻长期两地分居问题:按照每年批准从农村迁入市镇和转为非农业人口的职工家属人数,不得超过非农业人数的2‰的原则进行。各地区要切实安排老工人的农村配

① 参见《关于工人退休、退职的暂行办法》,见孙陆军主编:《中国涉老政策文件汇编》,中国社会出版社,2009年,第7页。

② 参见《中国经济体制改革》1986年第9期。

③ 参见《中国人口年鉴》(1985年),第90页。

④ 参见《劳动工作》1980年第3期。

偶及其未成年子女“农转非”，逐步解决他们的分居问题。^①与子女顶替这种亲子城乡身份“交换”不同，它将配偶或18周岁以下子女迁移进城，使非农业人口进一步增加。政府在80年代对此尚持谨慎态度，直至1989年，中央政府对人口“农转非”增长速度过快仍有忧虑，继续采取宏观控制措施。1989年10月，国务院发布《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》，指出：农业人口转为非农业人口，并由国家按照市镇粮食定量供应办法供应口粮，是一项重大的社会、经济政策。但是，由于缺乏统一规划与宏观管理，不少地区对“农转非”政策放得过宽，控制不严，致使“农转非”人数增长过快，规模过大，超过了财政、粮食、就业以及城市基础设施等方面的承受能力。因此，必须加强对“农转非”的宏观管理。抑制措施是各地农转非计划要上报国务院批准后执行，落实中不得超出计划；加强“农转非”审批管理，审批权在省辖市一级以上人民政府。^②不过，这一时期，各地经济发展水平开始出现差异，增加非农业人口对地方经济发展有正向作用，地方政府对控制“农转非”规定的执行力度也会打折扣。

由上可见，从20世纪50年代后期开始直至80年代初期，控制农业人口非农转移是一项持续推行的政策，其主旨是缓解粮食供应和非农就业紧张局面。80年代初期，农村土地承包责任制的实行，既为粮食增产、粮食短缺局面缓解创造了条件，同时，在家庭重新成为基本生产单位后，也使农民能够自己支配劳动时间和方式，政府特别是基层政权控制其向非农领域转移的状况难以维持。前一条件使政府对粮食紧缺的担忧降低，从而放松了对“农转非”的控制。

三、压缩城镇人口——经济困难时期的基本方针

建国后至60年代，一旦城市出现粮食供应压力、就业压力等，政府解决这些问题的基本思路就是压缩城市人口，减少工矿企业劳动力，通过让他们下放至农村、农场，有劳动能力者以农耕为就业方式，解决本人和家属基本生存之需。

（一）压缩城市非生产人员

精简城市非生产人员在20世纪50年代中期即已展开，当时主要限于无业者较多的大城市。政府通过这一措施将其迁回原籍农村，或统一组织到外地垦荒。如上海从1955年就开始压缩人口，至1956年4月，将在本地没有正式工作的人采取动员回乡、组织到江西等地开垦等形式，共迁出52万人。^③而在非生产人员的压缩中，大中专学生是重点。它又分为三个时期：

一是20世纪50年代中期，鼓励城市知识青年到农村或与农业有关的行业就业。

1955年政府对未升入大学的高中生采取以分配工作为主的政策：目前小学教育、农业生产和边疆建设等方面，需要相当大量的具有高中文化水平的知识青年，在根据需要及不增加国家总编制的条件下，尽可能吸收这批青年参加生产和工作。^④本文认为，这里的参加农业生产并非让他们去当农民，否则

① 参见劳动人事部、公安部、商业部：《关于解决老工人夫妻长期两地分居有关问题的通知》，见孙陆军主编：《中国涉老政策文件汇编》，中国社会出版社，2009年，第104页。

② 参见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，第245~247页。

③ 参见陈照：《1955~1956年上海首次城市人口紧缩与粮食供应》，《当代中国史研究》2011年第5期。

④ 参见《中华人民共和国法规汇编》（1955年7月-1955年12月），法律出版社，1956年，第689页。

就不会提出国家编制这一用语。政府显然是将其吸纳进正式编制内,在农村、农业中从事管理工作等。

按照1958年《关于中华人民共和国户口登记条例草案的说明》所言:我国当前情况是城市劳动力已经过多,农村生产则有很大潜力,可以容纳大量劳动力。因此政府正在动员干部和大、中、小学毕业学生下乡上山。^①

二是在20世纪60年代初期经济困难、城市人口总量压缩背景下,加大城市初高级毕业生到农村、农场就业的力度。

1962年10月,中共中央、国务院发布《关于当前城市工作若干问题的指示》:对于城市中这些闲散的劳动力和不能就学的学生,除了在城市进行安置以外,从长远着想,凡是有条件的地方,应当组织他们下乡上山,参加现有国营农场、林场、牧场的生产,或者把一部分人安置到地多人少的生产队中去,或者试办半农半读的劳动学校和新的农场、林场和牧场。各省、市、自治区为此可以提出初期的试办经费,报中央有关部门核定。^②

虽然困难时期已经度过,但大中城市自身新增劳动年龄人口的就业压力并未真正缓解,向农业领域释放成为政府的基本做法。1963年《关于城市精简职工和青年学生安置工作领导小组长会议的报告》指出:分期分批地有计划地把(大中城市)青年学生安排到农业生产战线上去,是摆在我们面前的一项长期的艰巨的任务。^③可见,按照这个报告的精神,从事农耕是城市新增劳动力的主要出路。1963年《第二次城市工作会议纪要》重申了这一计划:全国大中城市需要就业的劳动力,截至今年六月底止,有112万人,预计今年下半年和明年一年,还要新增128万人。当前安置城市需要就业的劳动力,主要方向是下乡上山,到农村人民公社插队。^④

在计划经济时代,这些文件不仅表达了政府解决城市青年就业问题的思路,而且成为当时的工作方针。

三是从20世纪60年代中期开始全面推进城镇知识青年上山下乡运动。

1964年1月,中共中央、国务院发布《关于动员和组织城市知识青年参加农村社会主义建设的决定》,全面推动知识青年上山下乡运动。^⑤文化大革命开始后,城市工商业特别是工业发展受阻,新增劳动岗位有限,就业问题更为突出,因此鼓励中学毕业生到农村和农场就业更为紧迫。“文革”期间,全国城镇知青下乡人数超过一千万人。这一政策在1978年后执行力度降低,1981年逐渐停止执行。

从20世纪50年代中期开始,政府即开始倡导城市知识青年以务农作为就业选项之一,一些大城市中学毕业生的支边行为由此开始。这似乎只是一部分有“觉悟者”的行为,较少强制性。60年代初期开始,政府将城镇知识青年上山下乡作为缓解城镇就业压力的主要手段,不过当时它只涉及一部分人。1964年之后,特别是“文革”开始后,城市工商业活动受到冲击,就业岗位难以增加,上山下乡成为城市多数初高中毕业生的唯一出路,当然这也是政府的要求。

① 参见《中国人口年鉴》(1985年),第87~88页。

② 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社,1997年,第676页。

③ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第16册,中央文献出版社,1997年,第603~604页。

④ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第17册,中央文献出版社,1997年,第300~301页。

⑤ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第18册,中央文献出版社,1998年,第38页。

(二)全面压缩城镇人口

该政策实施于20世纪60年代初期。由于农业减产,政府可以支配的粮食不足以养活庞大的非农业人口,因此中央实施全面压缩城镇人口的措施。这是解放后政府主导的规模最大的逆人口城市化策略。

1. 城镇人口整体压缩目标

1961年6月《中央工作会议关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》要求:全国城镇只许减人,不许加人,特殊需要加人的必须得到中央和中央局批准。减少城镇人口,必须同压缩粮食销量结合进行。中央政府的基本目标是:在1960年底1.29亿城镇人口的基数上,三年内减少城镇人口2000万以上。1961年至少减1000万人,1962年至少减800万人,1963年上半年扫尾。通过压缩城镇人口,压缩城镇粮食供应:1961至1962年度,城镇粮食销量争取压缩到480亿至490亿斤,比上年度减少30亿至40亿斤。压缩粮食销量的计划,由各省、市、自治区自己安排。^①根据这项计划,应削减的城市人口占城市总人口的15.50%,实际上这一计划被超额执行(至1963年城镇人口减少2600万,占1960年底城镇人口总数的20.16%)。当然各地新兴城镇人口压缩比例肯定更高。这可谓一项规模巨大的城市人口缩减计划和行为,粮食不敷供应是该政策出台的首要原因。

2. 精简对象

从精简政策上看,压缩对象既有在职职工,也有无职业者,还有职工家属和刚毕业的中学生。

精简下放城镇职工既包括工厂工人,也有不同行业的干部。下放干部具有使其带头执行政策的作用。1961年《中央精简干部和安排劳动力五人小组关于调整农村劳动力和精简下放职工问题的报告》提出:在1960年8月末职工实际总数约5100多万基数上,到今年年底,全国共可精简下放职工800万人左右,其中不带工资减回农村400万人(已经减回约250万人,还须减150万人);带工资下放农村400万人(已经下放约150万人,还须下放250万人)。另外,1960年11月底,全国下放干部101.8万人,其中到农村的约占80%。已下放干部在干部总数中占14.8%。下放干部中担任县、公社、生产队各级领导职务的占54.1%。^②1962年5月中央进一步要求,全国职工人数应当在1961年年末4170万人基础上,再减1056~1072万人。全国城镇人口应当在1961年年末1.2亿人基础上,再减2000万人(包括从城镇到农村去的职工在内),并相应减少吃商品粮人口。^③这意味着压缩职工总数(含干部)约2000万人,在总数(5100万)中占39.22%。只有在相当一部分新建企业停业关门情况下才能削减如此庞大的职工数量。由此可见,当时削减的城镇人口中职工是主要部分。

至1962年,下半年压缩城市职工的任务基本达到预期目标。当年10月,中共中央、国务院下发《关于当前城市工作若干问题的指示》:鉴于大多数大中城市已经完成减少职工计划的80%以上,今后大中城市减少职工的工作,应当同全面地调整工业和改进生产的工作密切地结合起来。^④这表明此后多数城市工作的重点从人口削减转入生产阶段。不难看出,压缩城镇职工数量这一大规模行动对各地工业生产带来巨大冲击。压缩城镇人口在短期内缓解了粮食供应紧张局面。按照该“指示”所言:1962年1~8

① 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第14册,中央文献出版社,1997年,第412~415页。

② 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第14册,中央文献出版社,1997年,第274~286页。

③ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社,1997年,第462~463页。

④ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社,1997年,第665、677页。

月,城镇商品粮销量比去年同期少323000万斤。由此国家有可能减少粮食的征购量,减轻农民的负担。同时,从1961年至1962年10月,从城市回到农村的劳动力共达1260多万人。中央认为:这不但对于城市经济形势的好转,而且对于农业的发展,对于加强农村集体经济,已经发挥了并且还将继续发挥越来越显著的积极作用。^①可见,粮食压力的缓解成为中央政府对压缩城镇人口政策的效果进行评估的着眼点,客观上起到减轻农民负担的作用。

职工之外也有一部分未在业者被动员下乡。1961年中央精简干部和安排劳动力五人小组“报告”提出,为了尽可能给农村增加一些劳动力和压缩城市的消费量,除了精简下放职工而外,还要疏散一部分城镇其他人口下乡,包括:动员无户口者回乡;从县城迁一批学校到农村去,其中由城市家庭供应的学生,仍留在城市转学;分配一些中等专业学校和技工学校毕业生以至少数大专学校毕业生到农村工作;技工学校每年招收一批城市青年训练他们成为农业技术工人或农业机械工人,学成后输送到农村去;今后几年内复员军人除中央批准的专案外,一律回乡,不安置在城市;减回农村的职工家属,可在今后适当时候迁回农村(不过这类职工带家属很少)。争取在两年内疏散200万左右城镇人口(精简下放的职工除外)下乡。^②这些压缩对象主要是未在城市获得正式就业岗位的人员,有一部分为职工家属。从前面职工压缩数量看,那些刚从农村进工厂的“新工人”或者许多为“青工”,尚未婚配,或者多数没有携家属前往,因而这部分被压缩职工的家属数量较低。

与此同时,中央还通过更定市镇标准、缩小城市郊区等措施来减少城镇人口数量和吃商品粮人口。1962年10月中共中央、国务院《关于当前城市工作若干问题的指示》指出:过去市镇建制标准过宽,新增加的市镇过多,以致城镇人口增长过多。今后凡是人口在十万以下的城镇,即使是重要的林区和矿区,没有必要设立市的建制的,都应当撤销。农村中的集镇,应当尽可能动员能够回到生产队的人去参加农业生产,或者改为半工半农,以便大量减少集镇吃商品粮的人口。^③

此外,政府还通过压缩城市郊区(以生产蔬菜为主)范围来减少吃商品粮人口,亦即使更多农民自食其力。按照《关于当前城市工作若干问题的指示》要求:今后应当根据实际需要,适当划小,以便减少吃商品粮的人口。县城和集镇,一律不划郊区。1963年12月,中央出台具体标准:市总人口中农业人口所占比重一般地不应当超过20%,不及20%的,一般不动;超过20%的,应该压缩;确实有必要超过20%的,必须由省、自治区人委报国务院批准。

1961年至1962年的城市人口压缩由粮食危机或食物短缺所引发,其实施中所压缩对象主要为在业职工,特别是新建企业被精简者中,青年职工占绝大多数,还有一部分为职工家属。这一工作可谓声势浩大,民众生活、就业受到巨大冲击,所引发的动荡不安可以想见。一定程度上讲,它是中国人口城市化发展过程中所遭遇的最大挫折。

(三)城市冗员和就业问题的解决办法

城市冗员问题在建国后一直存在。1957年9月周恩来在《关于劳动工资和劳保福利政策的意见》中

① 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社,1997年,第660~661页。

② 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第14册,中央文献出版社,1997年,第274~300页。

③ 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社,1997年,第676~677页。

指出:为了安排城市多余的劳动力,首先是安置从机关、企业、事业单位精减出来的职员和非生产人员,必须从多方面开辟劳动就业的出路。其主要就业方向,应该是下乡、上山,参加农林业劳动。此外,还有挖掘城市自身的就业潜力,如增加学徒数量。控制城市人口、限制职工农村家属迁入也是一项重要策略。^①这表明,1958年前,城市自身劳动年龄人口就业难问题就已存在。

直到1978年,控制城镇自身人口增长的政策仍在实行,如鼓励城镇家住农村退休职工回乡定居。1978年《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》提出:我国农业生产水平还比较低,粮食还没有过关,对增加城镇和其他吃商品粮的人口,必须严加控制。因此,家居农村的退休、退职的工人,应尽量回到农村安置,本人户口迁回农村的,也可以招收他们在农村的一名符合招工条件的子女参加工作;退休、退职工人回农村后,其口粮由所在生产队供应。^②

综合以上,建国以来至80年代初,农业劳动力一直存在向城市迁移流动的势能,城市个别阶段的大发展也需要农村劳动力的参与。而当时的农业劳动生产率,特别是集体经济时代的劳动生产率不高,粮食产量并没有大幅度提升,不足以支持非农业人口迅速扩张。就这一阶段来看,除短期外(20世纪50年代中后期为主),工商业表现为被抑制状态下的发展,故此它不仅难以吸纳农村剩余劳动力,甚至无法安置城市自身新增劳动力,青年学生被鼓励离城上山下乡就是这一环境的产物。

四、结语和讨论

20世纪50至80年代初,中国人口压力主要表现在两个方面:一是人口总量、劳动年龄人口过剩,无论城乡均表现出劳动力的过剩;二是农村劳动生产率低、人均粮食占有水平低、粮食商品化率低,难以负担城市人口迅速扩张的需要。在20世纪50年代中后期到70年代,中国政府花很大力气发展农业,解决食物短缺问题。从20世纪60年代中期开始,由于兴修水利、增施化肥和改良种子,粮食亩产得以提高,但农业劳动力人均生产商品粮的水平并无很大变化。这与集体经济制度下,农民的生产积极性不高有很大关系。加之人口增加,粮食增加部分转换为商品粮有限。可以说,直到20世纪80年代初期,中国的粮食短缺问题一直存在。

粮食短缺形势下,政府应对人口生存压力的基本政策是:控制非农业人口数量,使更多的人留在农村,由集体经济组织其生产并解决其口粮问题;尽可能减少城市吃商品粮的人口,降低非农业人口的口粮标准。在经济困难时期,通过压缩城镇企业富余人员转行从事农业生产、动员职工家属回农村、组织城市青年学生上山下乡等方式来减少商品粮消费并解决就业岗位不足的问题。需要指出的是,20世纪60年代初期粮食等基本生活资料不敷供给短期内迅速扩张的非农业人口,政府采取大规模压缩城镇人口的政策是不得已的。同时应当承认,它给城镇职工和居民的正常工作和生活秩序造成巨大冲击。应该说,大量民众通过接受政府离城离厂和回乡务农的政策,使粮食危机在短期内化解,可谓为国分忧的

^① 参见中共中央文献研究室:《周恩来经济文选》,中央文献出版社,1993年,第102~107页。

^② 参见国务院法制局编:《中华人民共和国现行法律行政法规汇编(1949-1994)》上册,中国法制出版社,1996年,第169~170页。

壮举。另一方面,控制农村人口非农化、限制农村劳动力进城就业成为20世纪60~80年代的一项基本政策,政府形成惯性思维,以此来缓解粮食供给压力和就业压力。中国的城市化和工业化进程因此受到极大抑制。

从解决人口压力角度降低生育水平的政策,在20世纪50年代中后期即开始酝酿,但真正落实是在60年代中期,而形成全国推行的声势则是在70年代初期。人口控制政策直接降低了妇女总和生育率,加速了中国人口由高出生、高自然增长率向低出生、低自然增长率的转化,在一定程度上缓解了人口生存压力。

值得注意的是,中国粮食问题的根本解决不是在“新重农时代”(1956~1980年),而是20世纪80年代初期在政治改革环境下,农村集体经济组织取消、土地承包责任制实行之后。农民劳动积极性提高,耕作用心,粮食产量全面提高。而粮食品种改良、广施肥料和灌溉设施完善所起的作用也不可忽视。60年代北方平原地区农村两季亩产800斤即属高产田,现在则普遍达到2000斤以上。

我们也要注意另外一个问题:虽然目前从实物资料上看粮食短缺问题已基本解决,但近三十年中国粮食的稳定增产很大程度上建立在对地下水资源过度依赖、化肥施用过量的基础上。如北方农村,过多抽取地下水灌溉粮田,形成大范围地下水存量漏斗。农业增产、稳产能否可持续下去成为一个疑问。另外,在快速城市化、工业化过程中,大量耕地被非农使用。粮食短缺的“隐忧”并未从根本上消除。

责任编辑:汪立峰

changes represented by missionary literature introduced the new western literary thoughts into China, which speeded up the process of thought liberation in Chinese literary and art circles. In this period, from the view of elegance and vulgarity, writers had been trying to write novels using classical Chinese, which greatly changed the embarrassing identity as “Popular Literature”, and the flourishing of novel could be also seen the important symbol of the development of modern literature.

**A Study on the Institution of Population Pressure Response
in Contemporary China: Based on the Policy of the 1950–1980s Era**

Wang Yuesheng

From 1950 to the early 1980s era, population pressure with food shortage had been maintained in China. Meanwhile, employment pressure had emerged gradually. However food shortage was a core problem. The basic strategy of government coping with food shortages was firstly to strengthen the support and intervention for agriculture production, secondly to implement low food ration standard to non-agricultural population. Another way of government dealing with population pressure was to control peasants to leave countryside into the non-agricultural population for reducing food supply pressure and urban employment pressure. When the dual pressure of food and employment coexisted, government would take the inverse urbanization strategy.

Prediction on the End Time of the Demographic Gift of Surplus Labor in China

Tian Ping, Zhang Yishan, Zhang He

The demographic gift of surplus labor is the foundation of dual economy, and the existence of dual economic society is the external performance of demographic gift. Using Cobb–Douglas Production Function to predict the end time of Chinese dual economy at economic growth rate in the “new normal”, it is found that the end time of Chinese demographic is in the year 2021, giving the reasonable estimates of future Chinese total labor force.

The Improvement of the National Governance by the Economic Law Routes

Zhang Shouwen

Economic law which concerns the regulation of Three Relationships is a crucial issue of the national governance. The improvement of national governance needs us to strengthen the legislation in Economic law, improve the framework of national economic governance, and solve the systemic and coordination problems of legislation. It also requires us to clearly define economic function and economic authority in Economic law, clarify the bases of power in national economic governance, and effectively guarantee market subject’s right to economic freedom and economic development. What’s more, promoting the ability of all bodies recognized by economic law and achieving the goal of effective economic governance which pluralist bodies can take part in are also needed. The economic law routes stated above which includes legislation strengthening, power separation, and the capability enhancement are closely related with each other, and they should be pay special attention when considering the improvement of the national governance.

英文译审:汪立峰 朱志伟