

知青上山下乡政策的经济 社会背景考略

孙成民

(四川省社会科学院 知青文化研究中心, 四川 成都 610072)

〔摘要〕 在新中国的特殊历史时期, 知青上山下乡政策持续推进实施近30年时间。它在国家“一穷二白”面貌需要改变的条件下产生, 在加强农业基础、充实农业第一线的状况下兴起, 在“文革”期间的特殊背景和环境环境中发展, 在现代化建设的新时期结束。本文从不同阶段的经济社会发展状况出发, 阐释了这一政策制定、实施和结束的现实基础与客观依据。

〔关键词〕 知青; 上山下乡; 政策; 经济社会

〔中图分类号〕 A84 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1001-8999(2017)01-0132-05

任何政策的制定与实施, 都离不开政策主体对解决这一政策问题的初始动因, 也离不开当时经济社会发展的实际状况。知青上山下乡政策也毫不例外。在中国大地持续近30年之久的知青上山下乡, 从其领导方式、组织形式、发展规模、推行方法等来看, 可谓党和国家当时的“基本政策”之一。在当今认识和评价知青上山下乡政策, 唯有将其放在当时中国经济社会发展的实际状况中去考察, 置于党和国家对中国社会主义建设道路的探索实践中去研究, 才能较为客观和全面。这里的“实际状况”和“探索实践”, 既是知青上山下乡政策产生、发展和结束的客观基础, 也是当今认识和评价知青上山下乡政策的基本背景。

一、起始于20世纪50年代中期

1955年下半年, 毛泽东作出“农村是一个广阔的天地, 在那里是可以大有作为的”^{〔1〕}批语, 成为指引成千上万有文化的年轻人奔赴农村、边疆的强大精神动力。当时, 能有如此巨大

的推动力, 使数百上千万的中小学毕业生毅然走上农业第一线, 这与解放初期中国的经济社会现实状况密不可分。

新中国建立以后, 在三年国民经济全面恢复的基础上, 中国共产党提出了实现社会主义工业化和实现农业、手工业以及资本主义工商业的社会主义改造为主要内容的过渡时期的总路线。在短短的时间内, 全国工农业生产虽然得到迅速恢复和发展, 但仍不能适应国民经济和国防建设的需要, 特别是农业经济的落后与粮食等农产品的短缺, 严重制约着国家工业化目标的实现和整个经济的发展。为解决这一突出问题, 党和政府做出了一项十分重要的决策, 这就是有计划地开荒、扩大耕地面积、增加粮食生产; 并确定在第一个五年计划内实现3868万亩的开荒任务, 同时把垦荒作为一项长远规划来进行部署, 要求在第一个五年计划期间积极进行宜耕荒地的调查和勘察, 为第二个五年计划期间进行大规模的垦荒准备条件。^{〔2〕}1955

〔收稿日期〕 2016-11-01

〔作者简介〕 孙成民, 四川省社会科学院知青文化研究中心主任, 研究员。

年5月，中共中央批准农村工作部《关于垦荒、移民、扩大耕地、增加粮食的初步意见》。同年7月，毛泽东在《关于农业合作化问题》一文中指出“三个五年计划期内，准备垦荒四亿至五亿亩”⁽³⁾，提出了扩大耕地、增加粮食的宏伟目标。在这样的背景下，1955年6月中共中央批准了团中央考察苏联共青团组织城市青年远征垦荒后递交的一份《报告》，从而拉开了组织青年开垦荒地的序幕。

在这期间，伴随国民经济第一个五年计划的实施，农业合作化高潮在全国兴起。一方面，农业合作化进入高潮以后，广大农村急需一大批有文化的年轻人回乡担任会计、记分员等；另一方面，教育事业虽有快速发展，但仍不能满足升学和社会的需要。1957年4月，刘少奇在南下考察之后指出“在今后一个很长的时间内，总的趋势将是更多的小学和中学毕业生不能升学，必须参加生产”，“就全国说来，最能容纳人的地方是农村，容纳人最多的方面是农业”。⁽⁴⁾他的这些基本思想，集中体现在他亲自审定后发表在《人民日报》上题为《关于中小学毕业生参加农业生产问题》的社论之中。⁽⁵⁾

同年10月，中共中央在《1956年到1967年全国农业发展纲要（草案）》中第一次把知青下乡上山作为单独条款列入国家的发展规划，其第39条写道“从1956年开始，按照各地情况，分别在5年或者7年内，解决城市中的失业问题，使现有的城市失业人员都有获得就业的机会。除了在城市能够就业的以外，他们的就业途径是到郊区、到农村、到农垦区或者山区，参加农、林、牧、副、渔各种生产事业和农村的科学、文化、教育、卫生事业”。当时在解决城市失业人员问题上，亦把组织青年“到郊区、到农村、到农垦区或者山区”，作为就业的一条重要途径。

正是在这样的背景下，全国各地不仅在1955年年底前后组织了一批城市青年垦荒队奔赴边疆和山区，而且从1957年下半年开始由各省、市自行动员组织了一批城镇青年到农村参加农业生产。尽管当时由城镇到农村、到边疆的人数并不是很多，但从中央到大多省、市都将动员组织城镇青年到农村、到山区、到边疆，作为开辟城镇就业门路的一条重要渠道，作为了解决粮食短缺问题的一项重要措施。

二、兴起于20世纪60年代初期

1962年下半年，国家开始有组织有计划地动员城镇知青到农村参加农业生产，拉开了城镇知青上山下乡的序幕。1964年1月，中共中央、国务院发出《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（草案）》，这是党和政府第一次发布指导知青上山下乡的纲领性文件，从而掀起城镇知青上山下乡的高潮。

如果说在此前开展的城镇青年到农村、到边疆，是在党和国家的召唤下，由各地自行组织实施的话，而此时以后，这些组织实施则是在党和国家的统一部署下，从上而下地由各级政府出面有组织有计划地在全国展开。它是与当时中国经济社会发展状况及国内外形势紧密相联的，其中有两个与之关系极大的重要背景。

一是由于农业生产连续三年遭受严重自然灾害，苏联又背信弃义单方面撕毁合同，加上党和国家在经济工作中的某些失误，使得国民经济在1960年前后陷入新中国建立以来极为困难的局面。⁽⁶⁾面对严峻的经济社会现实，1961年初，中共中央提出对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。1962年下半年，在对国民经济进行全面调整并采取精简职工和压缩城镇人口这一重大措施取得胜利的基础上，党和国家决定在全国范围内有组织有计划地动员城镇知青下乡上山。

无论是最初提出在国营农林茶渔场安置城市青年学生，还是后来提出到农村人民公社以插队安置为主，党和国家从一开始就将知青到农村作为了一项长期性的任务。1963年7月，周恩来在中央安置领导小组会上说，插队本来是小平同志的建议，我赞成。他着重指出，动员城市知青上山下乡，是一项长期性的任务，是城乡结合、移风易俗的一件大事。邓小平在1964年1月的中央书记处会议上强调，安置城市知青下乡，要以插队为主，这是一件长期的大事。⁽⁷⁾中共中央、国务院在《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（草案）》中明确提出“为了进一步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，进一步加强农业战线，建设现代化的农业，建设社会主义的新农村，中共中央、国务院认为，在今后一个相当长的时期内，有必要动员和组织大批的城市知识青年下乡参加农业生产。”⁽⁸⁾

二是新中国建立以后，世界上敌对势力始终亡我之心不死，千方百计企图通过对中国的第三代、第四代进行“和平演变”，使中国沦为他们的附庸。1956年苏共20大和波匈事件发生后，美国国务卿杜勒斯公开宣称美国的政策是促进苏联、东欧和中国等社会主义国家的自由化，断言“共产主义将从内部瓦解”。

作为党和国家最高领导人的毛泽东理所当然地对美国当局发出的这一重大战略信号保持着高度警惕。1959年11月12日，他在与华东各省市委书记谈话时第一次明确提出防止“和平演变”的问题⁽⁹⁾；此后，他又多次强调社会主义国家有被“和平演变”的危险。这样，毛泽东把由来已久的防止党内变质与警惕帝国主义的“和平演变”战略结合起来，提出了培养千百万无产阶级革命事业接班人的战略任务。按照毛泽东的一贯思想，把青年一代培养成为社会主义事业接班人的基本途径，就是要使青年坚持走与工农相结合的道路。正是在这样的背景下，1964年1月，中共中央、国务院指出，大批城市知青下乡上山，使他们通过生产劳动和阶级斗争的锻炼，健康地成长起来，成为可靠的共产主义事业的接班人。⁽¹⁰⁾这是党和国家在涉及知青的专门文件中第一次把上山下乡与培养接班人结合在一起进行论述，足显其立意深远。

这两个极其重要的经济社会背景，是党和国家当时决策城镇知青上山下乡到农村、到边疆的重要依据和前提，尤其是将解决城镇就业问题、建设新农村问题与培养接班人问题结合起来，统一于知青上山下乡的探索实践，并将其作为党和国家的“一项长期性的任务”来抓，不仅成为当时动员组织城镇知青到农村参加社会主义建设的重要精神动力，而且也为后来掀起更大规模的城镇知青上山下乡提供了现实基础。

三、高潮于20世纪60年代末期

1968年12月，毛泽东发出“知识青年到农村去”的号召以后，中国大地掀起了前所未有的知青上山下乡高潮。除了前述经济社会的动因与背景以外，更为重要的是，这一高潮从一开始就与“文革”运动及其期间的特殊背景密不可分。

不能回避一个基本情况。在“文革”初期，知青上山下乡尽管受到了很大冲击，甚至在“怀疑一切”“打倒一切”的氛围中要“坚决砸

烂”“推倒重来”，但是，从一开始，从上到下都没有动摇过坚持知青上山下乡的大方向。从1967年1月中共中央发出《关于反对经济主义的通知》、2月发出《关于处理下乡上山知识青年外出串连、请愿、上访的通知》，到7月《人民日报》发表题为《坚持知识青年上山下乡的正确方向》的社论、10月中央再次发出《紧急通知》，都毫无例外地强调继续坚持知青上山下乡。可以说，知青上山下乡政策，是“文革”初期就被保存并肯定下来的少有的“文革”前就制定实施的大政策之一，可以以为，这一大政策在最初的审慎决策及其后来的继续坚持实施，对于党和国家的长治久安、经济社会发展全局具有举足轻重的战略意义。

不可忽略一个基本事实。“文革”初期的动荡，使得大多数工商企业不能正常运转，自1966年6月决定高校招生推迟半年进行且年底又决定取消考试以后，大学停止招生已两年有余，不少中小学校继续停课“闹革命”，既不能升学又不能就业的“老三届”中学毕业生达400多万人⁽¹¹⁾。及时解决这一大批因“文革”运动和政策骤变而没能升学、就业的城镇青年学生的出路问题，这已成为社会和人民之忧，成为党和国家刻不容缓解决的重大问题，正如毛泽东指出的“毕业生分配是个普遍问题，不仅有大学，且有中小学”⁽¹²⁾。从当时社会局势上看，“大乱达到大治”开始酝酿和启动，继续大规模无序发展将不再被允许，尽早使这一大批青年学生离开学校并把他们安顿下来，已成为社会局势稳定的迫切需要。这些经济社会的多种因素交织在一起，决定大规模地动员组织城镇知青上山下乡到农村、到边疆，已迫在眉睫、势不可挡。

不应忽视一个基本资料。毛泽东关于“知识青年到农村去”的指示，是在报道甘肃会宁县城镇居民和知识青年到农村安家落户情况中，以《人民日报》《编者按》的方式发表出来的，其中心问题是要解决在城镇长期脱离劳动、“吃闲饭”的城镇居民和知识青年的劳动就业出路问题。⁽¹³⁾这一资料说明，它与“文革”运动的基本内容和涵义是不相同的，但由于它是在“文革”期间特定环境中开展和推进的，知青被当作接受“再教育”的对象而动员到农村，其中又不可避免地会受到极左思潮的影响。在复杂的社会背景下，党和国家对青年一代寄予希望和

期待是始终如一的，对广大知青充满关怀和爱护也是一以贯之的，这从后来毛泽东关于“此类事甚多，容当统筹解决”⁽¹⁴⁾的批语中、从周恩来主持统筹解决知青问题的政策措施中，已经得到了多方面的印证。

不要忘却一个基本背景。在国际环境中，中国当时正面临美苏两个超级大国四面包围、南北夹击的严峻形势，正处于战争的边缘。自1968年以来，中央批准组建了内蒙古、黑龙江、新疆、广东等生产建设兵团，分别隶属有关军区领导。⁽¹⁵⁾动员组织大批城市知青到农村、到边疆，成为加强战备、储备力量以及开发山区、建设边疆的战略举措，仅在1967年至1969年全国就有467.06万城镇知青毅然开赴农村和边疆。⁽¹⁶⁾特别是数百万知青进入中国漫长的屯垦戍边战线，可以说这是在非常时期实施的一项特殊的国防战略措施。当时，很多地方把知青上山下乡动员组织工作，纳入战备动员进行部署，列为城市人口先期疏散任务之一，按照打仗的要求来观察、检查和落实上山下乡动员工作，这些不能不说与当时较为紧张的国际形势以及全方位的战备要求紧密相联。

不会遗忘一个基本状况。从1955年下半年毛泽东号召青年学生到广阔天地去大有作为，到1962年下半年国家开始有计划地动员城镇知青到农村参加农业生产，再到毛泽东发出“知识青年到农村去”号召的1968年12月，已有整整13年的时间。经过这些年的探索实践，党和国家推进知青上山下乡从战略构想、政策框架，到组织体系、实施步骤等，都已基本形成，其中也包括在实践中总结积累的经验与教训，这些业已成为开展更大规模城镇知青上山下乡的重要积淀与基础。后来实际开展的知青上山下乡尽管在指导方针、宣传内容、下乡规模等方面，与前期有很大不同甚至重大区别，但是在动员对象、安置方式、政策措施等方面，仍然有很大程度的相近性与连续性。

“文革”中的知青上山下乡是在极其复杂的背景和环境掀起重高潮并不断推进和发展的。它受到当时严峻的经济社会发展现状的制约，受到复杂的国际国内环境的挑战，也受到“文革”运动及超越现实阶段的意识形态的影响。但是，引发并持续推动知青上山下乡，起根本作用的仍然是当时中国经济社会发展的实际状况。

四、结束于20世纪80年代初期

1978年12月10日结束的全国知青工作会议，顺应发展趋势，主动调整政策，及时改进作法，把工作重点逐步转移到以安置知青回城就业的轨道上来。作出这些顺乎民意的重大抉择，离不开粉碎“四人帮”以后国家的政治社会环境，也离不开当时经济社会快速发展的实际状况，其中以下几条是至关重要的。

召开一次历史转折的重要会议。粉碎“四人帮”以后，知青上山下乡在调整中发展。1978年12月，在中共十一届三中全会前夕结束的全国知青工作会议，确定了一系列从根本上解决知青问题的政策措施，其中有两项格外引人注目：一是一般的县城和小集镇非农业户口的中学毕业生，矿山、林区和分布在农村又有安置条件的企事业单位的中学毕业生，不上山下乡；有安置条件的城市，即毕业生人数和就业能力大体平衡的，也可以不动员上山下乡。二是在统筹安排和解决下乡知青回城的工作中，对于1972年年底以前下乡插队的老知青要优先安排，从1979年起，两年内基本解决。“少下多留”“定期收回”，特别是“逐步做到不搞现在的知青上山下乡”，成为会议的最大“亮点”。这标志着在中国大地持续20多年的知青上山下乡进入到一个新的历史转折。

创造一个就业安置的良好环境。知青问题实质是个就业问题，而就业问题，归根结底又是个经济问题。知青问题的根本解决，是在实事求是思想路线的指引下不断推进并实施的，也与当时中国经济社会快速发展及其良好的外部条件紧密相联。这里有一组数据：1977年，全国工业总产值比上年增长14.6%，财政收入扭转了连续3年完不成国家计划的状况；1978年工业总产值又比上年增长13.5%，粮食产量突破6000亿斤，超过历史最高水平⁽¹⁷⁾，国内生产总值比上年增长11.7%⁽¹⁸⁾，一批重大工程项目建成投产或开工兴建，全国交付使用的职工住宅面积比上年增长33%，整个国民经济出现了多年来没有的可喜形势。⁽¹⁹⁾与此同时，全国城乡改革启动、产业布局扩大、就业政策拓宽、安置门路增多，为解决知青回城就业提供了前所未有的良好环境和条件，在1977年知青调离农村103.01万人的基础上，1978年达到255.32万人，增长1.48倍。贯彻全国知青工作会议以后的第一年，即

1979年调离农村的知青更达到395.39万人，比前两年调离农村的总数还多37.06万人。^[20]没有良好的政治、社会和经济环境作支撑，是不可能水到渠成解决知青根本问题的。

实施一项善始善终的总体规划。1965年8月，按照中央的部署，中央安置领导小组编制了从1966年至1980年的15年上山下乡安置规划。从此时算起，一直到1980年9月中央明确提出“能够做到不下乡的，可以不下”，宣告上山下乡即将结束时为止，全国上山下乡推进实施的时间刚好15年。这看似一种巧合，却是必然的反映。从编制规划的角度看，可能谁也没预料到“文革”运动的爆发及这期间掀起前所未有上山下乡高潮的状况，虽然其实际运行轨迹与原本“规划”相比有着不小的偏差，特别是没有像原来设想的那样平稳均衡地推进，但其总体趋势、发展模式并没有脱离“规划”确定的基本框架，而且在时间上也是这样高度地吻合，这不能不感叹当时规划制定者和决策层的高瞻远瞩。无独有偶，1973年7月国务院制定出《1973年到1980年知识青年上山下乡初步规划草案》，1978年12月中央决定在两年内优先解决1972年年底以前下乡知青回城安排的问题，这些时间接点都确定

在1980年，这也不能不说与决策层当时的主动预判，以及与前“规划”相衔接与延续，有着极大的关系。还有就是下乡人数也有惊人地接近，按邓小平总书记当时预测每年下乡100万人计算^[21]，15年应为1500万人，加上1962年至1966年实际下乡129.28万人，全国应下乡人数为1629万多人，与后来全国实际下乡人数1776万人相比，相差仅150万人左右。

综上所述，任何政策都有一个产生、发展和结束的过程，都与当时经济社会发展状况密切联系，并受其影响和制约。知青上山下乡政策亦是如此。它在新中国的特殊历史时期，特别是在国家“一穷二白”面貌需要改变的条件下产生，在加强农业基础、充实农业第一线的状况下兴起，在“文革”期间的特殊背景和环境里发展，在现代化建设的新时期结束。这一运行轨迹，在一定程度上反映了政策要随着实践的发展和认识的深化而发展变化的客观规律，也反映了中国社会主义建设道路探索实践的客观进程。同样，在新的历史起点上，到农村去，到边疆去，到祖国最需要的地方去，仍然成为一大批有志青年的自觉行动，这也必然会在实现中华民族伟大复兴的中国梦进程中谱写出新的篇章。

(参考文献)

- [1] [3] 毛泽东文集：第6卷（M）。北京：人民出版社，1999. 462, 431.
- [2] 顾洪章. 中国知识青年上山下乡大事记（M）。北京：人民日报出版社，2009. 1-2.
- [4] [7] [16] [20] [21] 顾洪章. 中国知识青年上山下乡始末（M）。北京：人民日报出版社，2009. 9, 34-39, 258, 263, 39.
- [5] 刘少奇选集：下卷（M）。北京：人民出版社，1985. 280.
- [6] 中华人民共和国史稿：第2卷（M）。北京：人民出版社、当代中国出版社，2012. 130.
- [8] 建国以来重要文献选编：第18册（M）。北京：中央文献出版社，1994. 38-39.
- [9] 毛泽东、王稼祥与华东地区各省、市委第一书记谈话记录，1959年11月12日.
- [10] 中共中央、国务院. 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（草案），1964年1月16日.
- [11] [15] 中华人民共和国史稿：第3卷（M）。北京：人民出版社、当代中国出版社，2012. 88, 179.
- [12] 中共中央、国务院、中央军委、中央文革小组. 转发黑龙江省革命委员会关于大专院校毕业生分配工作的报告，1968年4月4日.
- [13] 我们也有两只手，不在城里吃闲饭（N）。人民日报，1968-12-22.
- [14] 建国以来毛泽东文稿：第13册（M）。北京：中央文献出版社，1998. 349.
- [17] 中国共产党历史：第2卷（M）。北京：中共党史出版社，2011. 998.
- [18] 中国统计年鉴（1996）（M）。北京：中国统计出版社，1996. 42.
- [19] 中华人民共和国史稿：第4卷（M）。北京：人民出版社、当代中国出版社，2012. 25.

(责任编辑：赵会娜 张叶婷)