

陈云与 20 世纪 50~60 年代的 压缩城镇人口工作

(安徽) 尚长风

【摘要】20 世纪 50~60 年代，由于“大跃进”和人民公社化运动的错误，我国出现严重经济困难。其中一个突出问题是城镇人口数量过快增长，给国民经济，特别是人民生活造成一系列严重困难。1961 年起，党中央对经济进行全面调整。陈云是经济调整的主要谋划者、组织者和领导者。在领导经济调整工作中，陈云提出了一系列压缩城镇人口的主张。压缩城镇人口这一举措取得显著成效，对于缓解粮食供应短缺，促进经济恢复发挥了重大作用。

【关键词】陈云；经济调整；压缩城镇人口

引子——城镇人口的过快增长及其影响

在市场经济条件下，城镇化的进程主要由市场自发调节。但在计划经济条件下，城镇人口数量的变化必须由计划制定者权衡决定，主要考虑因素是城镇人口数量与农业发展状况。在上世纪 50~60 年代，由于对社会主义经济建设缺乏经验，城镇人口数量一度过快增长，给国民经济，特别是人民生活造成严重影响。

(一) 城镇人口过快增长的原因

第一，“大跃进”期间工业生产建设的高指标。

受“大跃进”运动中浮夸风的影响，各级政府一度对 1958 年及以后的粮食产量作了盲目乐观的估计。在这种情况下，全党把工作重心转移到工业上来。

因此，各种工业指标一再被提高，如钢的指标 1958 年被定为 1070 万吨，比 1957 年翻了一番。要实现这些高指标，既依靠现有企业扩张生产能力，也依靠大量新办企业。因此，“大跃进”期间企业数量和工业产值都急剧增长。据统计，1958 年我国工业企业单位数量由 1957 年的 17 万个增加到 1958 年的 26.3 万个，1959 年又增加到 31.8 万个；工业总产值由 1957 年的 704 亿元，增加到 1960 年的 1650 亿元。企业数量和工业产值的剧增带来职工和城镇人口数量的迅猛

增加。

第二，劳动力管理权限下放。

“大跃进”中，劳动力的管理权限被下放到地方。1958 年 6 月 29 日，中央批准劳动部的报告，决定放宽国家对招收新工人的审批管理权。确定劳动力的招收、调剂等工作由各省、区、市负责管理，不必经过中央批准。在劳动管理权下放后，中央和各级有关部门还放松了对招工的方针、职工总数和工资总额等方面的控制。尽管中央在下放企业劳动管理权的同时，也发出过一些控制性规定，但在“大跃进”狂热的气氛下，这些控制性规定没有起到应有的作用。冲破计划、盲目大干快上的势头十分迅猛，致使职工队伍、城市人口迅速膨胀。

(二) 城镇人口的迅猛增长及其后果

据统计，1958 年，职工总数就增加了 2093 万人，比 1957 年增长 67.5%。其中全民所有制职工增加 2081 万人，增长 84.9%。1960 年职工总数达到 5969 万人。城镇人口由 1957 年的 9949 万人增加到 1960

国家统计局编：《中国统计年鉴 1983》，中国统计出版社 1983 年版，第 213、214 页。

年的 1.3 亿人，增加了 3134 万人。

职工人数和城镇人口大幅度增加的最大恶果是，需要商品粮的人口数量大幅增加。为了满足城镇居民口粮需求，国家不得不提高粮食征购率。在 1959 年、1960 年两年粮食产量连续减产的情况下，粮食净征购量仍然提高到占粮食总产量的 28% 和 21%，远高于 1957 年 17.4% 的水平。高征购使农村粮食的紧张状况更加突出，农民口粮普遍不足。

同时，农村大量劳动力流入城市，加上大炼钢铁、大修水利，留在农业第一线的很多是妇女和半劳力，极大地影响了农业生产。

1960 年中期以后，农村的严重灾情暴露出来，广大农民吃不饱，许多人得了浮肿病。为了缓解农民口粮不足，国家决定减少粮食征购。由于国家掌握的商品粮数量要减少，因此压缩商品粮销量就势在必行。精减职工、压缩城镇人口，是当时压缩商品粮供应的主要手段，也是当时促进经济恢复的一项战略性举措。

一、“大跃进”运动前期，对于城镇人口过快增长保持警觉

新中国成立至 1957 年，曾几度忽略按比例发展方针，致使城镇人口数量过快增长，造成粮食供应严重短缺。陈云长期领导新中国经济工作中，对于城镇人口迅速增长可能带来的恶果有着比较清醒的认识。在“大跃进”运动前期，陈云尽管因领导“反冒进”遭到批判，但仍提醒全党警惕城镇人口过快增长。

在“大跃进”运动发动之初，陈云就对大量从农村招工造成职工人数膨胀的现象感到不安。1958 年 3 月，陈云出席中共中央在成都召开的工作会议。在会上，陈云因为主张“反冒进”，再次受到错误的批判。在这样的不利处境下，陈云仍提醒全党：城市人口增加要看农村能提供多少商品粮，城市工矿发展要受农业的约束。成都会议后，陈云提醒各地同志，要大家在这点上小心。陈云强调，这批“老虎”进来容易，搞出去不容易。我们有些同志不懂得。但是，在“大跃进”运动的狂热气氛下，陈云的意见没有得到应有的重视。1958 年职工和城镇人口大量增加。1958 年

年底县以上各类职工总数达到 4532 万人，比 1957 年年底的 2450 万人增加了 2082 万人。

1958 年下半年，“大跃进”运动中的高指标、浮夸风等严重问题有所显现。有鉴于此，1958 年 11 月下旬的武昌会议上，毛泽东提出“压缩空气”。党中央开始逐步调低工农业生产的主要指标，纠正已经察觉到的“左”的错误。

在纠“左”气氛中，陈云的政治处境稍有好转。陈云在纠“左”工作中，十分注意职工和城镇人口数量的增加。1959 年初，由于城镇人口增长的同时，农业劳动力减少，这使农业生产受到很大影响；同时，城镇人口的快速增加造成了市场紧张问题。有鉴于此，陈云提出应当减少城镇人口。1959 年 4 月，陈云致信中央财经小组，建议要压缩购买力，认真精减 1958 年多招收的工人。他指出，企业增加职工，就要随之增加购买力。陈云以 1956 年招工过多造成当时市场紧张的局面为例，强调 1958 年过多地招收了的 1000 多万工人，必须认真地加以精减，安置到农村去，以便压缩现有的购买力。

根据陈云的建议，1959 年 6 月 1 日，中共中央发出《关于大力紧缩社会购买力和在群众中解释当前经济情况的紧急指示》，要求县以上企业职工人数，必须在去年职工增加过多的基础上，减少 800 万至 1000 万人，能够减到 1000 万人以上更好。同时规定减少人员应该首先减那些来自农村的临时工、合同工，使他们回乡参加农业生产。

国家统计局编：《中国统计年鉴 1983》，中国统计出版社 1983 年版，第 103、123 页。

国家统计局编：《中国统计年鉴 1983》，中国统计出版社 1983 年版，第 393 页。

《陈云文集》第 3 卷，中央文献出版社 2005 年版，第 298 页。

《建国以来重要文献选编》第 12 册，中央文献出版社 1996 年版，第 375 页。

《陈云文选 1956—1985 年》，人民出版社 1986 年版，第 118 页。

《建国以来重要文献选编》第 12 册，中央文献出版社 1996 年版，第 377 页。

各地积极贯彻中央指示精神，截至1959年6月底全国职工减少了456.1万人。压缩城镇人口工作取得明显成效。

压缩城镇人口工作是对“大跃进”运动“左”倾错误的一个纠正，必须在纠“左”的环境中才能进行。1959年7、8月间召开的庐山会议，中断了郑州会议以来纠“左”的进程，全国掀起了更加猛烈的“大跃进”浪潮，城镇人口迅猛增长，造成了一系列严重后果。

二、“大跃进”运动后期，呼吁压缩城镇人口

1959年庐山会议后，随着新一轮“跃进”的到来，城镇人口以更快的速度增长。1960年末全国城镇人口总数较上年增加了1650万人。急剧膨胀的城镇人口，导致国家粮食征购急剧增长，农村缺粮情况加剧。

1960年中以后，农村缺粮的情况已暴露得十分明显。6月，毛泽东作《十年总结》，反思“大跃进”运动的错误，他说：“1956年周恩来同志主持制定的第二个五年计划，大部分指标，如钢等，替我们留了三年余地，多么好啊！农业方面则犯了错误，指标高了，以至不可能完成。”在这一讲话中，实际上毛泽东就批判“反冒进”，间接地向周恩来、陈云作了自我批评。此后，“大跃进”运动逐渐偃旗息鼓。

在上述背景下，陈云的政治处境再度好转。为了解情况，寻求对策，1960年9月起，陈云到河北、山东、河南等地考察灾情。通过实地考察，陈云对粮食困难和工业中的问题有了比原先更深刻的了解。同时，陈云认识到城镇人口的过快增长是困难产生的重要成因。10月19日，陈云在听取中共河南省委负责人汇报时指出，过去几年，全国粮食征购数常在860亿斤左右，而今年北戴河会议确定征购1100亿斤，原因是城市人口增加，办公共食堂、办水利、留种子、出口等用粮增加，多用600多亿斤。今后两三年解决我国农业困难的办法之一是，农业劳动力要固定下来，长期不变，能够从城镇回来的人要回来。

为推动压缩城镇人口工作，陈云从农业生产水平与城镇人口数量的关系角度阐述压缩城镇人口的必要性。他指出，城市人口的发展要有一定限度，应根

据粮食的增长情况来定。如果城市人口发展得多了，势必要多供应城市粮食。如果从农村拿得多了，农民就要闹事。陈云要求河南省委，“现在的生产水平，每年能生产多少粮食，农村需要留多少，能够调到城市多少，这笔账要算一算。”“你们已经从城市压下去50万人，能否再压一点？”

为进一步了解情况，1960年11月20日至12月6日，陈云到浙江考察。期间，陈云强调城市人口的增加，要看农村能提供多少商品粮而定，这是工农关系中重要的一条。陈云指出，近3年来，城市人口猛增，单口粮一项就增加了167亿斤大米。如今，粮食情况搞得这样紧张，最重要的原因就是城市工矿增加了3000万人。因此，解决粮食问题，首先要节流。如能从城里挤些人下乡，可以釜底抽薪。

对于如何减少城镇人口，陈云认为应当利用经济规律，从物质利益的分配上进行调节，而不能单靠行政命令的办法。陈云提醒浙江省委“种粮食的收入少，农民不安心于农村，不愿搞农业，是个很大的问题。跑进城做临时工，1天1.2元。不准进城是人为的，是违反客观经济规律的。根据陈云的意见，1960年11月在北京召开的第9次全国计划会议决定，1961年精简全民所有制职工502万人。

1960年底是“大跃进”运动末期。陈云关于压缩城镇人口的意见得到毛泽东的赞赏，1960年12月30日，毛泽东在中央工作会议上说：“问题最大、最突出的是大搞工业，县以上工业抽调了5000万劳动力”，强调工业减人，加强农业。这样，中央高层就压缩城镇人口达成共识，为进一步大幅度城镇人口压缩创造了有利条件。

罗平汉：《三年困难时期的大精简》，《文史精华》2003年第4期。

《建国以来重要文献选编》第13册，中央文献出版社1996年版，第420页。

金冲及、陈群主编：《陈云传（下）》，中央文献出版社2005年版，第1215页、第1224页。

《陈云文集》第3卷，中央文献出版社2005年版，第298—304页。

三、经济调整时期，领导压缩城镇人口工作深入推进

1961年1月，中共八届九中全会正式决定实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，国民经济转入调整的轨道。压缩城镇人口是调整工作的重要组成部分，陈云在领导经济调整的过程中，十分注意压缩城镇人口工作。

陈云深知做好精简城镇人口工作对农业生产，乃至整个经济具有重要影响。为了解决粮食和其他生活消费品供应全面紧张的问题，缓解已经出现的饿死人、浮肿病等令人痛心的严重局面，陈云提出了进口粮食、紧急粮食调运、上市高级糕点等应急办法。但是，陈云认为“根本的办法，还在于增加生产，特别是农业生产，减少城市人口，压缩购买力。”

为使大家认识到减少城镇人口的极端必要性，1961年初，陈云多次强调要压缩城镇人口。1961年1月9日，陈云在主持起草中央粮价问题小组给中央的报告中，指出了职工人数和工资总数增多所造成的货币回笼困难问题。2月2日，陈云在出席由刘少奇主持召开的中共中央政治局常委会议中，再次谈到了城市人口下乡的问题，认为现在工厂工人多出了20%，只要动员500万人回乡，就能给农业生产增加相当的劳动力。

陈云的意见得到中央认可，1961年4月9日，中共中央转发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》，报告指出上年确定的精简下放502万人的计划，可以说已经接近完成。在此基础上，初步考虑，在1960年8月末职工实际总数约5100多万人的基数上，到1961年年底，全国精简下放职工800万人左右。

尽管形势严峻，但大规模精简城镇职工意味着工业化进程的倒退。一些经济部门的领导干部，几年来习惯于铺摊子，对存在的困难认识不足，还在等待观望。有些厂长议论道：“调整减人，举棋不定，思想混乱，工作被动”。精简工作的进度受到严重影响。

针对上述问题，1961年5月21日至6月12日，中共中央在北京召开工作会议，减少城镇人口成为此

次会议的重要议题。5月31日，陈云就动员城市人口下乡发表重要讲话，精辟论述了动员部分城市人口下乡的重要性。

陈云首先针对连续几年自然灾害、粮食库存大幅度减少，国家掌握的粮食将比上年更加紧张的情况，指出动员城市人口下乡是“非采取不可”的办法。他认为解决粮食紧张问题的方法尽管有四条（调整党在农村的基本政策，工业大力支援农业，进口粮食，动员城市人口下乡），以上四条，第一条是根本的，第二、三两条有时间和数量的限制，第四条则是必不可少的，我们非采取不可。在阐述上述事实的基础上，陈云强调：“面前摆着两条路要我们选择：一个是继续挖农民的口粮；一个是城市人口下乡。两条路必须选一条，没有什么别的路可走。我认为只能走压缩城市人口这条路”。

其次，陈云借鉴历史经验来论证减少城镇人口的必要性。指出1953年、1957年和1959年以来这3次粮食紧张，都是由于城市人口增加过多产生的，即城市人口的增加超过了当时商品粮食负担的可能。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，这已经有了几次教训。

再次，鉴于当时许多城市人口不愿下乡，压缩工作难度很大，陈云将动员城市人口下乡的困难同城市人口过多造成的困难进行比较，两难相权取其轻，认定只能走动员城市人口下乡这条路子。陈云指出，如果不压缩城镇人口，势必在已经缺粮的农村实行“高征购”，这将导致农民生产积极性下降，对农业恢复十分不利。只有压缩城镇人口，才能稳定全局，并且保证农业生产的恢复。

最后，针对两种典型错误认识，陈云进行了剖析、反驳。一种错误观点是，认为农业很快可以恢复，不必动员城市人口下乡。对此，陈云指出，1957年粮食

金冲及、陈群主编：《陈云传（下）》，中央文献出版社2005年版，第1237页。

金冲及主编：《周恩来传（四）》，中央文献出版社1998年版，第1641页。

产量为 3910 亿斤，1958 年为 4000 亿斤，1960 年降为 2870 亿斤。农业生产即使恢复到 1957 年的水平，粮食供应依然不能维持，至少要达到 1958 年的水平才行，即使从 1961 年起每年增产 200 亿斤到 300 亿斤，也要 3、4 年。另一种错误观点是担心动员城市人口下乡后，工业生产会受到很大影响。陈云指出实际情形是“工业摊子铺的太大，用人又太多，人浮于事”。陈云还指出压缩城镇人口的突出益处，即“工人头一年下去，每人每年一般可以少供应 150 斤粮食，下去 1000 万人就是 15 亿斤，2000 万人就是 30 亿斤。这是第一年的差别。更显著的差别还在第二年。原来家在农村的工人回了老家，原来家在城市的工人到农村安家落户，参加集体生产和分配了，加上自留地有收成了，他们就不要国家供应粮食了。这样，下乡 1000 万人就可以少供应粮食 45 亿斤，2000 万人就是 90 亿斤。”他还指出，工人回乡，总可以生产出一些东西出来，多增产一些粮食和其它农副产品。

陈云的这一讲话，实际上成为当时压缩城镇人口的总动员令，使全党深刻认识到压缩城镇人口的重要性和迫切性，有助于克服工作中存在的犹豫、拖延现象。对此，杨尚昆聆听讲话后，感慨地说：“那时我刚刚从河北徐水、安国等地搞农村调查、宣读《人民公社六十条》回来，当地农民口粮每人每天一般不足 1 斤原粮，加上在食堂吃饭浪费多，社员吃不饱，特别是主要劳动力吃不饱是普遍现象。因此，我深深体会到陈云同志这篇讲话讲得深刻，讲得及时，真正抓住了问题的要害。”

陈云的论述统一了思想，在此基础上，1961 年 6 月 16 日，中央批发了《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》，该文件是指导压缩城市人口工作的纲领性文件。文件决定在 1960 年年底城镇人口 1.29 亿人的基础上，三年内减少城镇人口 2000 万人以上，并且要求 1961 年至少减少 1000 万人，于 6 月至 9 月基本完成。1962 年至少减少 800 万人，1963 年上半年扫尾。与此同时，压缩粮食销量 30 亿—40 亿斤。

由于道理讲透，措施得力，动员城市人口下乡这项工作十分重要而又十分棘手的工作，得到人民群众的理

解和支持。1961 年，由于被动员回乡的大多是因为“大跃进”进城不久的新职工；同时，当时城市供应比较困难，农村的粮食、副食品可能相对地比城市反而宽松些，阻力比设想的要小，因而，压缩工作进行得比较顺利。1961 年城市人口减少 1000 多万人左右，减少粮食销售 40 亿斤。

但是，1961 年底以后，压缩城镇人口工作面临新的困难和阻力。这是由于，这一时期需要压缩的人员离开农村较久，许多人在农村无依无靠；而且，此时农村所需劳动力已基本得到满足。所以，这些职工对回到农村有较强的抵触情绪。

此外，当时经济形势有所好转，一些领导干部又想大干快上，调整的决心不大，总想少压缩一点，或者拖延观望，认为“形势在逐步好转，多用点人没什么”，“减人减过头了，生产受到损失，工作也削弱了”。针对上述情况，陈云清醒地认识到形势仍很困难，必须完成 1961 年设定的 3 年内减少城镇人口 2000 万人的计划。1962 年 2 月 26 日，在国务院各部、委党组成员参加的国务院扩大会议上，陈云作了题为《目前财政经济的情况和克服困难的若干办法》的重要讲话。这个讲话是深入推动城镇人口压缩的重要动员令。在讲话中，陈云强调面临的严重困难，如农业有很大的减产，不会很快恢复；工业发展太快，农业负担不了；通胀加剧等。陈云指出压缩城镇人口是克服困难的一项根本性的措施。无论从临时之计看，还是从长久之计看，都必须如此。

《陈云文选（1956—1985 年）》，人民出版社 1986 年版，第 152、160 页。

苏维民：《杨尚昆与三年困难时期精减城市人口和职工》，《百年潮》2008 年第 10 期。

《建国以来重要文献选编》第 14 册，中央文献出版社 1997 年版，第 412、413 页。

苏维民：《杨尚昆与三年困难时期精减城市人口和职工》，《百年潮》2008 年第 10 期。

《陈云文选（1956—1985 年）》，人民出版社 1986 年版，第 192 页。

《陈云文选（1956—1985 年）》，人民出版社 1986 年版，第 183—192 页。

陈云的意见有力地推动了压缩城镇人口工作，据统计，自1961年1月到1963年6月，全国职工减少1887万人，城镇人口减少2600万人，吃商品粮人数减少2800万人。

由于城镇人口减少，粮食购销量相应减少。农民留粮水平由1961年的人均154公斤（贸易粮，下同），增加到1962年的161公斤。这对于缓解农村粮食短缺情况具有重大意义。此外，压缩城镇人口对于增加农村劳动力供给、减少工资支出、促进市场稳定都具有重大的积极意义。总之，压缩城镇人口是经济调整取得成功的重要一环。

结语

回顾陈云与上世纪50~60年代的压缩城镇人口工作，可以得出以下几点启示：

（一）陈云为国民经济的恢复发挥了突出作用

在计划经济体制下，如何处理工业化与农业关系，始终是困扰党和政府的重大课题。在当时强调迅速推进工业化的氛围中，陈云仍然执着地重视综合平衡，较早注意到城镇人口快速增长带来的影响。在城镇人口快速增长，对国民经济造成严重损害的情况下，陈云挺身而出，精辟论述减少城镇人口的必要性，全面谋划、领导压缩城镇人口工作，为成功实施压缩城镇人口工作发挥巨大作用。正如江泽民在陈云诞辰90周年座谈会的讲话中所指出的，陈云在全国开展社会主义经济建设时期，为有效地克服当时国民经济遭受的严重困难做出过突出贡献。

（二）陈云在解决民生问题时，善于把握人民的根本利益

民生问题千头万绪，在力量有限的情况下，如何保障人民的根本利益，是考验执政党水平的一个重大课题。当时，许多城市居民回到农村，生活艰辛，很不情愿。陈云了解这种情况，但仍坚决指出只有减少城镇人口，才能减少粮食征购，才能缓解农村缺粮问题，才能实现农业乃至整个经济的恢复。这表明，在解决民生问题时，陈云善于把握和实现人民的根本和长远利益。

（三）陈云是坚持实事求是思想路线的典范

陈云能够为经济恢复和压缩城镇人口而提出一系列真知灼见，关键在于陈云不受教条束缚，始终践行党的实事求是的思想路线。当遭受错误批判，政治处境艰难时，他不顾个人得失，力所能及地提醒全党注意城镇人口过快增长的影响，显示了勇于坚持真理的精神。当经济困难发生，他率先开展调查研究，实事求是地为压缩城镇人口殚精竭虑。

（作者系合肥工业大学马克思主义学院副教授、历史学博士）

苏维民：《杨尚昆与三年困难时期精减城市人口和职工》，《百年潮》2008年第10期。

中华人民共和国农业部计划司：《中国农村经济统计大全（1949—1986）》，农业出版社1989年版，第576页。