大跃进时期的城镇化高潮与衰退

李若建

摘要　大跃进时期中国的城镇化经历了一个高潮和衰退，大批农民一度涌入城镇，随后又被迫离开城镇。在这一波折中，经济落后地区波动强于经济相对发达地区，内陆波动强于沿海。从城市的层面上看，城镇行政等级高的城市波动低于行政等级低的城镇，人口规模大的城市波动低于人口规模小的城市。导致这次城镇化高潮和衰败的根本原因是大跃进的政策失误，但是也涉及到城乡隔离政策、粮食政策、区域发展政策、城镇发展政策的失误。

作者　李若建，1956 年生，毕业于华东师范大学人口研究所，获博士学位，现任中山大学城市与区域研究中心教授。（广州 510275）

中国的城镇化道路经历过许多波折，其中最大的波折就是大跃进与困难时期的大起大落。1957～1961 年，中国经历了一个空前的城镇化高潮。这昙花一现的高潮，在一定程度上加剧了困难时期的饥荒，为了摆脱城镇人口的粮食负担，中国城镇化过程出现大规模的倒退，由于从消极方面接受了教训，使中国的城镇发展长期停滞。回顾这一段历史，不仅对了解中国的城镇化历程有帮助，而且对将来也有所启迪。

一、全国城镇人口总量的变化

中国大部分人口生活在农村。与其他发展中国家相比，中国城镇人口的比重要低于大部分发展中国家。虽然 1949 年后城镇人口增加得并不慢，但是到 1957 年全国只有 9949 万人生活在城镇中，占总人口的 15.4%。

1958 年大跃进的一个重要特征就是大批人口涌入城市，导致城镇人口猛增。1960 年全国城镇人口达到 13073 万人，城镇人口占总人口的 19.8%，这一比重一直到 1981 年才被超过。在这一时期增加的城镇人口中，自然增长只占小部分，由农村迁入增长的占大部分。1956～1960 年城镇人口共增加 3888 万人，其中自然增长 1034 万人，占 26.6%。其他原因增长 2854 万人，占 73.4%（见表 1）。其他原因包括迁移增长与建制变化，1957 年后中国城市数目大增，1957 年只有 176 个市，1960 年达到 199 个市[1]，城市数目增加也是城镇人口增加的重要原因之一，估计这一期间因建制变化增加的城镇人口 250 万人，占 6.4%。大体上迁移增长人口高达 2604 万人，占增加的城镇人口总数的 67.0%。

使城镇人口猛增的基本因素是大跃进。为了配合经济上的狂热，在大跃进期间原来的人口制度被随意改变。1958 年 6 月中央决定各地的招工计划经省（市）确定后即可执行，不必经中央批准[2]。在市场经济体制下，这个政策是正确的，但是在当时的社会背景下却走样了，各地纷纷大招工，有的地区甚至在车站设立招工点。使得职工人数从 1957 年的 3101 万人增加到 1960 年的 5044 万人，增长 62.7%。同期城镇个体劳动者从 106 万人增加到 150 万人，增长 41.5%。而乡村劳动者从 20566 万人，减少到 19761 万人减少了 3.9%[3]。这一增一减，说明有大批农民进城当工人。

随着困难时期的到来，不顾经济规律，盲目城镇化的恶果使政府无法保障城镇人口的粮食供应，于是开始大规模精简城镇人口。1961 年中央要求各级机关裁并机构，减少层次，减少现有人员 1/3 到 1/2，要求各机关、企事业单位的职工，特别是 1958 年以来从农村招收的职工，凡能回农村的，都要回去[4]。从 1961 年开始城镇人口数量下降，一直到 1964 年中国的城镇人口数量才开始回升。与 1960 年相比，1963 年中国城镇人口减少了 1427 万人。1961 年城市数目一度达到 208 个，1963 年降到 177 个，估计由于建制变化而减少的城镇人口有 220 万人。如果考虑到人口自然增长的因素，这一时期由于把城镇人口下放农村而减少的人数中高达 2117 万人，超过 1957～1960 年从农村迁移到城镇的人数。1962 年全国的职工总数为 4321 万人，只相当于 1960 年的 72.4%，净减少 1648 万人。可见城镇人口的减少是职工下放农村的结果。

表 1　1956～1963 年中国城镇人口变化情况

年	城镇人口（万人）①	城镇人口占全国人口（%）	增加的城镇人口来源（万人）			
			建制变化②	迁移增长	自然增长③	合计
1956	9185	14.6				
1957	9949	15.4	20	386	358	764
1958	10721	16.3	90	421	261	772
1959	12371	18.4	－60	1481	229	1650
1960	13073	19.8	200	316	186	702
1961	12707	19.3	90	－614	158	－366
1962	11659	17.3	－140	－1225	317	－1048
1963	11646	16.8	－170	－278	435	－13

说明：①本表中的城镇人口指的是住在市（不含辖县）和镇行政区内的人口。

②建制变化按每个城市人口 10 万人计算。

③自然增长人口是按市人口的自然增长率计算。

资料来源：国家统计局. 中国统计年鉴（1991）. 北京：中国统计出版社，1991 年，79 页

1958～1963 年实际上是中国城镇化过程中的一场灾难和一次大倒退。因为大跃进高速度的城镇化，受到困难时期的打击，使政府从消极方面吸取了教训，从此严格控制城镇人口增长，城乡分隔更加严厉，中国的城镇化进入了一个长期的低潮。

二、各地区城镇人口的变化

大跃进时期的城镇化可以分前后两个阶段，前期是 1958～1960 年，其特点是城镇人口保持增长，后期是 1961～1963 年，其标志是城镇人口数量下降。1960 年是一个重要的转折点。

在这场城镇人口的大起大落中，除个别地区外，绝大多数地区都经历了一个城镇人口由大幅度增加到大幅度减少的过程，不过波动幅度却有很大的差别。与 1957 年相比，1960 年各地的城镇人口都增长了，但是增幅差别非常大。增幅最大，超过 70%的有内蒙古、江西、贵州、青海、宁夏、安徽、陕西和新疆等 8 个内陆地区，相对来说沿海地区的增幅要小些。1961 年开始城镇人口数量下降，各地下降的幅度也不同。与 1960 年相比，下降幅度超过 30%的有贵州、青海和宁夏几个内陆地区。从城镇人口变化的角度看，同样是内陆波动强于沿海。

从全国来看，1958～1960 年城镇人口增加 31.4%，1961～1963 年城镇人口下降了 10.9%。如果以全国平均水平为标准，可以把各地区划分为几种类型：

第一，1958～1960 年城镇人口增加速度高于全国平均水平，1961～1963 年城镇人口下降速度高于全国平均水平的有：河北、山西、内蒙古、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、贵州、陕西、青海、宁夏、新疆，共 13 个地区，基本在长江流域和长江以北。

第二，1958～1960 年城镇人口增加速度低于全国平均水平，1961～1963 年城镇人口下降速度高于全国平均水平的有：山东、河南、湖南、四川、云南、甘肃，大体在中国的中部。

第三，1958～1960 年城镇人口增加速度高于全国平均水平，1961～1963 年城镇人口下降速度低于全国平均水平的有：北京、吉林、黑龙江、福建、广东，集中在东北和东南沿海，大部分属于经济相对发达地区。

第四, 1960 年比 1957 年城镇人口增加速度低于全国平均水平和 1963 年比 1960 年城镇人口下降速度低于全国平均水平的有: 天津、辽宁、上海、广西, 除广西外, 都是经济相对发达的地区。

表 2　1957 ~ 1963 年各地区城镇人口变化

沿海地区						内陆地区					
地区	城镇人口(万人)			1960 年比 1957 年增长%	1963 年比 1960 年增长%	地区	城镇人口(万人)			1960 年比 1957 年增长%	1963 年比 1960 年增长%
	1957	1960	1963				1957	1960	1963		
北京	321	456	433	42.1	－5.0	山西	252	338	277	34.1	－18.0
天津①	353	404	421	14.4	4.2	内蒙古	175	360	281	105.7	－21.9
河北②	363	481	345	32.5	－28.3	吉林	384	605	544	57.6	－10.1
辽宁	950	1212	1117	27.6	－7.8	黑龙江	545	878	796	61.1	－9.4
上海	634	716	699	12.9	－2.4	安徽	273	465	398	70.3	－14.4
江苏	579	876	775	51.3	－11.5	江西	225	460	347	104.4	－24.6
浙江	358	588	440	64.2	－25.2	河南	445	532	466	19.6	－12.4
福建	237	374	339	57.8	－9.4	湖北	411	574	470	39.7	－18.1
山东	450	540	468	20.0	－13.3	湖南	315	405	375	28.6	－7.4
广东④	530	734	726	38.5	－1.1	广西③	175	227	219	29.7	－3.5
						四川	671	844	669	25.8	－20.7
						贵州	165	359	203	117.6	－56.5
						云南	237	305	247	28.7	－19.0
						陕西	285	498	360	74.7	－27.7
						甘肃	169	220	171	30.2	－22.3
						青海	30	70	31	133.3	－55.7
						宁夏	24	51	34	112.5	－33.3
						新疆	94	180	139	91.5	－22.8
合计	4775	6381	5763	33.6	－9.7	合计	4876	7371	6027	51.2	－18.2

说明: ①天津系城市人口。②河北系非农业人口。

③当时广西没有沿海地区。④北海市属于广东管辖。

资料来源: [1] 北京、天津和山东资料来自《中国人口》丛书各相关分册

[2] 广东资料来自《广东人口统计资料汇编》

[3] 其他地区资料来自《全国各省、自治区、直辖市历史统计资料汇编》, 北京: 中国统计出版社, 1990 年

从以上类型看, 经济发达地区在 1961 ~ 1963 年的大规模精简城镇人口中, 所受的影响要小一些。与人口总量的变化类似, 经济落后地区的城镇人口的波动更大一些。

三、各类城市的人口变化

在 1958 ~ 1963 年的城镇化挫折中, 各类城市的情况有所差别。据有可比资料的城市情况看, 在这场人口波动中, 不同类别的城市情况有所不同。从城市非农业人口规模来看, 大城市的波动要小一些。从表 3 中可以看到, 基本上是城市规模越大, 在 1958 ~ 1961 年间的增加幅度越小, 在 1962 ~ 1963 年间减少的幅度也相应小些。个别特大城市, 如上海从 1958 年就开始了大量的人口外迁, 因此在大跃进时期城市人口的增幅小。

以城市的行政等级来看, 级别越高人口规模的波动幅度越低。北京、天津、上海三个直辖市在 1958 ~ 1961 年间的人口增幅和在 1962 ~ 1963 年间的减少都不如其他城市, 同样省会城市的人口波动小于普通城市。

如果具体分析一下各城市的情况, 可以进一步说明问题。在 1958 ~ 1961 年城市非农业人口增长最快的 20 个城市中, 绝大部分是工矿城市, 除了宁波与南平两个城市外, 其余城市都在内陆省份。在一些内陆省份城市, 人口迁移的规模相当大, 安徽的马鞍山在 1958 年迁入 19.4 万人, 淮南市在 1959 年迁入 17.0 万人, 芜湖市在 1960 年迁入 16.6 万人。1962 ~ 1963 年城市非农业人口增长最慢的 20 个城市中大部分也是工矿城市, 并且大部分在内陆省份。值得注意的是, 1958 ~ 1961 年城市非农业人口增长最快的 20 个城市中有 11 个是 1962 ~ 1963 年城市非农业人口下降最快的, 1958 ~ 1961 年城市非农业人口增长率与 1962 ~ 1963 年城市

非农业人口增长率的相关系数为－0.477($p<0.05$)，说明前期人口增长快的城市往往后期人口下降的幅度大。

表3　1958～1963年中国各等级城市非农业人口变化情况

城市等级	人口(万人)			人口增长率(%)		有资料城市数
	1957	1961	1963	1958～1961	1962～1963	(个)
特大城市	2318	2622	2611	13.1	－0.4	10
大城市	1001	1157	1130	15.6	－2.3	14
中等城市	1104	1522	1425	37.9	－6.4	37
小城市	857	1178	1099	37.5	－6.7	88
全部城市	5280	6479	6265	22.7	－3.3	149

说明：特大城市的非农业人口超过100万人，非农业人口在50～100万人为大城市，非农业人口在20～50万人为中等城市，非农业人口不足20万人为小城市。

资料来源：《中国城市四十年》，中国统计信息咨询服务中心，1990年

表4　1958～1963年中国各类城市非农业人口变化情况

城市类别	人口(万人)			人口增长率(%)		有资料城市数
	1957	1961	1963	1958～1961	1962～1963	(个)
直辖市	1212	1362	1368	12.4	0.4	3
省会	1844	2231	2162	21.0	－3.1	25
一般城市	2224	2886	2733	29.8	－5.3	121
全部城市	5280	6479	6265	22.7	－3.3	149

资料来源：《中国城市四十年》，中国统计信息咨询服务中心，1990年

在1958～1963年间新建了不少城市，随后又撤消了不少城市。对于那些匆忙建立又匆忙撤消的城市来说，其人口大起大落是相当惊人的，例如青海省的格尔木在1957年有1.5万人，1960年达到4.5万，1961～1963年减少2万多人[5]。

从城市这一层面来分析，大体上也是越发达的城市受大跃进与困难时期的影响越小，不发达的城市影响越大。

四、讨论：大跃进时期城镇化波动原因分析

这次城镇化的高潮与衰退是大跃进政策失误的结果。在1959年农村危机已经出现，一些地方已经出现饥荒，有人饿死。根据公布的资料，在1959年有235万人因为灾荒外流，1.8万人非正常死亡[6]。就是在这种背景下召开的庐山会议不但没有纠正错误，反而在错误的方向上继续发展，1960年城镇人口比1959年增加702万人，其中73.6%属于建制变化和迁移增长，这种情况进一步加剧了农村的负担。可以说没有大跃进就没有这一次城镇化高潮与衰退，但是其形成的原因远不是那么简单，需要进一步深入分析。

这次城镇化的波动，实际上是城乡隔离发展政策的一个恶果。建国后逐步形成的城乡分割的发展格局导致了城乡差距扩大，户籍制度把农民限制在农村，通过工农产品的剪刀差剥夺农民，保证城镇居民的相对高生活水平。1952年中国农民的人均消费水平是62元，到1957年增加到79元，同期非农业居民人均消费水平从148元增加到205元，在1952年后者是前者的2.4倍，1957年扩大到2.6倍。由于绝大多数非农业居民住在城镇，因此这个差距基本上是城乡差距。在巨大的城乡差距面前，不可避免出现农民涌入城镇的问题，在1958年以前用户籍制度来控制这一问题，然而大跃进使户籍制度失灵，得到机会的农民必然乘机进入城镇。当大跃进失败后，这些好不容易进入城镇的农民首当其冲的要被赶回农村。

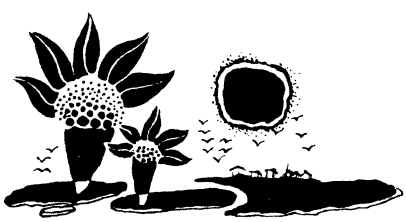
这次城镇化的波动，实际上是当时中国农业政策的一次失败。在中国这么一个人口众多，耕地不足的国家，其城镇化的程度在很大程度上取决于农民能够有多少剩余粮食来供应给城镇人口。最近一位作者提出中国在50年代初期实行的粮食统购统销政策的出台就与城市的粮食供应困难有关，而为了便于解决统购统销的困难，就把农民组织进入合作社[7]。不过中国农村的集体化运动并不完全为了从农民那里拿到粮食，更加重要的是意识形态问题。由于采取了错误的政策希望提高农民的产量，并且主观认为集体化能够提高农业产

出, 加上当时的其他失误, 政府通过高压手段从农民那里拿了太多的粮食, 招致一场罕见的饥荒在农村发生。这时候不得不压缩城镇人口规模, 把城镇里的人赶到农村。通过这次城镇化过程的波动, 可以让后人明白, 在中国的城镇化过程中, 农村是重要的一方, 忽视这一方的存在就要付出代价。

这次城镇化的波动, 实际上是当时区域发展政策的一次失败。1956 年毛泽东在他著名的《论十大关系》中提出为了发展内陆地区的工业"就必须更多地利用和发展沿海工业, 特别是轻工业。"[8] 无疑毛泽东这一想法是正确的, 改革开放以来让沿海带动内陆的发展战略已经取得明显效益。然而如同《论十大关系》中提到的许多想法一样, 这一设想后来被放弃了, 取而代之的是偏向内陆的发展政策。根据表 2 中的数据, 在 1957~1960 年间增加的城镇人口中, 60. 8% 是在内陆地区, 可见在大跃进时期的区域发展政策是偏向内陆。可是由于内陆地区存在种种结构缺陷, 特别是粮食生产的波动性大, 根本无法承受突如其来的大量城镇人口, 在大跃进后的困难时期中出现人口负增长(死亡率高于出生率)的有 12 个省、自治区, 其中 10 个在内陆地区(广西当时行政范围没在沿海地区属于内陆)[9]。在这种情形之下, 内陆不可避免地出现城镇化的大倒退。大跃进的教训应该要加上一条, 就是在城镇化发展过程中, 应该注意区域发展条件的差别, 不能为了平衡地区差异而一哄而起。

这次城镇化的波动, 实际上是城镇发展方针的失误。长期以来中国的城镇化道路是排斥发展大城市, 采用"控制大城市、合理发展中等城市、大力发展小城市"的政策。在大跃进时期, 各类城市中以中小城市人口增长幅度最大, 并且在困难时期人口减少幅度也最大, 这次城镇化高潮衰退的损失大概也是中小城市最突出。关于城镇化道路问题, 学术界一直有不同观点, 这里不想介入讨论。但是从大跃进的失败来看, 因为中小城市, 特别是经济结构单一的资源型中小城市, 抗御经济波动的能力低, 在经济大起大落时期由于对资源需求的变化和产业结构调整, 中小城市容易衰败, 因此盲目发展中小城市的后果是危险的。

大跃进与困难时期的许多人口问题依然扑朔迷离, 其中的城镇化问题也是十分复杂的, 或许还有一些原因这里并没有讨论到, 希望今后对这一时期的许多问题研究能够深入开展下去。

参考文献:

1 陈潮. 中国县市政区沿革手册. 北京: 中国地图出版社, 1991. 211
2 马洪. 现代中国经济大事典. 北京: 中国财政经济出版社, 1993. 146
3 国家统计局. 中国统计年鉴(1991). 北京: 中国统计出版社, 1991. 95
4 陈潮. 中国县市政区沿革手册. 北京: 中国地图出版社, 1991. 43
5 丁伟志主编. 中国国情丛书. 格尔木. 北京: 中国大百科全书出版社, 1992. 105
6 中国灾情报告: 1949—1995. 北京: 中国统计出版社, 1996. 267
7 凌志军. 历史不再徘徊. 北京: 人民出版社, 1997. 40—45
8 毛泽东. 毛泽东著作选读(下). 北京: 人民出版社, 723—724
9 李若建. 当代中国人口转变的时空分析. 人口学刊, 1991(3)