

新中国建立初期“包下来”政策的落实与影响

姚润田

[摘要]新中国建立初期,中国共产党和国家第一代领导人为了尽快稳定政局和恢复经济,对原国民政府遗留的军政人员、社会失业人员、知识分子和大学毕业生等实施了包工作、包分配以及包吃住的“包下来”政策。该政策以服务国家建设为出发点;将救济与技能培训、安置相结合;以解决人们必需的衣食生活问题为基本标准。这一政策在短时间内解决了历史遗留及当时的社会失业问题,同时也有效缓解了国家建设亟需用人的压力。该政策在恢复和发展生产、巩固新生政权和稳定秩序等方面效果显著,具有不可低估的政治意义。但是,由于涉及对象较多,范围广泛,该政策很快造成了机关和企业职工过剩、工作积极性下降、国家负担沉重等问题。这种“包下来”政策及其在劳动制度上形成的“能进不能出”的状况肇始了后来的“铁饭碗”弊端。

[关键词]新中国建立初期 “包下来”政策;安置 “铁饭碗”

[中图分类号]K271 [文献标识码]A [文章编号]1003-708(2012)05-0027-07

在新中国建立前后,为了尽快稳定政局和恢复经济,中国共产党和国家第一代领导人对旧政府遗留的军政人员、社会失业人员、知识分子和大学毕业生等实施了包工作、包分配和包吃住的“包下来”政策。该政策是就当时特殊的社会形势所采取的暂时性措施,虽然在一时惠及了某些阶层或群体,对于政局稳定和新中国早期建设有重要意义。但是,由于其没有随形势的发展适时调整或调整不力,致使公职人员(包括国营企业职工)越来越多,问题越聚越多,劳动者的工作积极性下降,这与后来“大锅饭”弊端的出现有直接历史渊源。目前所见有关“包下来”政策的研究成果,多是对某一阶层或某一方面所做的统计、分析,如对典型地区就安置旧政权公务人员所做的案例分析,从大学生就业角度所做的历史回顾,从社会学角度对建国初期救济政策、失业问题所做的探讨,从民生问题解决角度对毛泽东处理方式与思考的分析等^①,这些研究成果都有一定的理论价值和借鉴意义。不过笔者认为,从历史角度详细考察该政策的肇始、落实与影响尚有研究的空间和继续探讨的必要。

一、对旧政府遗留的军政人员采取了“包下来”的政策

早在新中国建立的过程中,以毛泽东为代表的共产党人认真思考了辛亥革命与北伐战争没有成功的原因,认为是“没有解决吃饭问题”,国民党军队和国民政府的节节败退也在于没有解决吃饭问题。毛泽东指出:城市中普遍存在的失业现象“完全是帝国主义、封建主义、官僚资本主义和国民党反动政府的残酷无情的压迫和剥削的结果”。人民政府与旧政府的区别将在于“吃饭问题”的解

^① 范小方、常清煜《新中国建立前后对旧政权公务人员的安置——以南京、上海为例》,《当代中国史研究》2009年第6期;王保义《回顾与展望:建国50年我国高校毕业生就业工作》,《黑龙江高教研究》2000年第1期;刘常云《我国普通高校毕业生就业模式研究》,国防科学技术大学硕士论文,2005年;许虹《建国初期党和政府救济灾荒、失业问题简述》,《党的文献》2000年第4期;翁有为《建国初期毛泽东对重要民生问题的处理和思考》,《东岳论丛》2011年第10期。

决状况,所以我们“对于国民党的旧工作人员,只要有一技之长而不是反动有据或劣迹昭著的分子,一概予以维持,不要裁减。十分困难时,饭匀着吃,房子挤着住。已被裁减而生活无着者,收回成命,给以饭吃。国民党军起义的或被俘的,按此原则,一律收留。”^①这时,涉及的对象主要是国民党旧政权公务人员和起义、被俘军人。

1、关于旧政府遗留的公务人员。早在新中国建立前夕,先期解放之地的军政机关就开始了接收和安置国民党旧政权公务人员的工作。特别是时任东北财经委员会主任的陈云在接管城市方面贡献突出,他总结了接收沈阳的经验并据此写出了给中共中央的报告《接收沈阳的经验》。“经验”中有一条“原封不动”,即“旧职员均按原职上班,工厂企业等只派去军事代表,政权部门只撤换头子”^②。这是“包下来”政策的最初表达。东北总结出的安置国民党政府遗留下来的公职人员和接收官僚资本企业中职工的经验,为后解放的地方提供了必要的参考。事实上,中共中央曾对如何对待旧职人员有所顾虑,因为全盘接纳下来可能给社会安定带来隐患,也势必给新政权造成沉重的经济负担,而轻易辞退又必然会造成失业人数上升甚至社会动荡。所以,当看到沈阳经验后,中共中央通过权衡利弊,最终决定对国民党公职人员及企事业单位职工暂时实行原样“包下来”的政策,当然也提出了对其政府机构人员和一般技术人员区别对待的原则。这种政策的针对性、现实性和暂时性是很明显的。这样做,一是出于迅速打碎旧的国家机器、结束国内战争的考虑;二是出于尽快建立新政权、迅速安定社会秩序和恢复经济建设的考虑。当然,从理论依据方面来说——从国家政权的社会职能出发,发挥旧人员的积极性为新政权服务也是有必要的。对此,列宁早有认识“我们把旧人员放到新的环境中,使他们在适当的监督之下,在无产阶级的警觉的监视之下,完成我们所需要的工作”^③,因此在任何地方,只要可能,就要利用他们的劳动。列宁还告诫说“如果你们不能利用资产阶级世界留给我们的材料来建设大厦”,你们就根本建不成它,你们也就不是共产党人,而是空谈家。^④列宁这番话对当时中国共产党制定相关政策有多大影响不得而知,但有一点是肯定的,即中国共产党对接收旧政权人员问题非常重视且付诸实践。

在人民解放战争向全国推进的过程中,1949年3月中共中央及时发出《对旧职员的处理原则的指示》,要求“除开十分不愿工作不愿受训者外,我们应采取留用一切有用人员的态度,决不可轻率地把他们开除赶走了事。而应细心地和他们讨论如何改造思想作风为人民服务及解决他们家庭困难的办法,以便能争取大批旧职员为我们政府工作”。^⑤

1949年9月下发的《中央关于旧人员处理问题的指示》要求各级政府处理旧人员时应十分慎重,“一般均将其希望寄托于我们,其基本要求是吃饭”,对其“一般地不能用裁撤遣散方法解决,必需给以工作和生活的出路”,即“包下来”。当然,包下来“一不是原职原薪,二不是原封不动,要同这些留用人员说明人民与政府的困难,适当降低待遇,三个人的饭五个人匀着吃,房子挤着住。”^⑥

遵照中共中央的指示,各地如南京、上海等都开展了类似的接收工作。通过接收,对原国民政府中工作的几百万公职人员(除少数查有实据,劣迹昭著的反动分子以外)全部给以妥善安置。这样做既避免了失业队伍的扩大,也起到了迅速稳定社会秩序的作用。

2、关于国民党投诚、起义军队。在解放战争向前推进的过程中,特别是新中国建立前后,有大量国民党军队投诚、起义加入人民解放军队伍。对于这些过去战场上的对手如何处置,这个问题直

① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1512页。

② 叶永烈《陈云之路》新疆人民出版社2000年版,第129页。

③ 《列宁全集》第36卷,人民出版社1985年版,第6页。

④ 《列宁全集》第36卷,第6页。

⑤ 中央档案馆《中共中央文件选集》第18册,中共中央党校出版社1992年版,第193页。

⑥ 中央档案馆《中共中央文件选集》第18册,第460~461页。

接涉及到中国共产党政治目标的实现和新中国军事战略的实施。无论从国内两党两军斗争来看,还是从国际上两大阵营激烈对峙的局面及新政权所处的紧张国防环境考虑,似乎都不应把投诚与起义部队当作包袱甩掉。那么怎么办呢?中国共产党采取了及时改造和安置的“包下来”政策。如陈云所言“把所有旧军队人员包下来的政策不变”,当然,“包下来的人员,亦不应采取消极的包饭态度,应该有步骤地加以改造和合理使用。”^①

据统计,在解放战争中,共有陆军 153 个整师、海军 74 艘舰艇、空军 26 架飞机,总计 177 万人向人民解放军投诚、起义或接受和平改编。这些队伍的投诚或起义不但加速了国民政府在大陆的覆灭,而且为人民解放战争的最后胜利做出了贡献。相应,人民解放军遵照中共中央和中央军委的指示,依改造的情况和实际需要分别按照成建制改编、合编、溶编等多种形式对旧军队进行了安置。^②通过对于投诚、起义部队不同形式的改编、整编,既充实了解放军的战斗力,又稳定了社会秩序,实现了变消极因素为积极因素的目的,体现了新政权人本关怀的实质。

新中国在采取“包下来”政策的同时也很快使拥有的军队达到 540 万人。这对于新政府显然是不小的负担,再说在和平年代仍保留这样庞大的军队也是不适宜的。所以,中国人民解放军在 1950 年和 1955 年比较早地对一些部队进行了整编和转制,其中包括一些原“包下来”的国民党投诚、起义军队。这样做的结果不仅压缩了常备军,有效缓解了军队庞大、军费开支浩大的压力,也有力支持了新中国经济建设。

二、对官僚资本主义企业的原有人员实行了“包下来”的政策

没收官僚资本,接管官僚资本主义企业在当时是非常必要的,既可以借以摧毁国民党统治的经济基础,又可以迅速掌握国家经济命脉,为国民经济的恢复打下基础。事实上,这一工作早在解放战争中就开始了。1947 年 10 月 10 日,《中国人民解放军宣言》和《中国人民解放军口号》明确提出了中国共产党要“没收官僚资本”的主张。12 月 25 日,毛泽东在《目前形势和我们的任务》的报告中把没收官僚资本归新民主主义国家所有,列为新民主主义革命的三大经济纲领之一。到 1949 年底,国家据此接收的企业和产业计有:国民政府“四行二局一库”系统和省市地方银行系统的银行 2400 多家;十几家垄断性质的贸易公司资源委员会;纺织建筑公司、兵工系统等所属工矿企业 2858 个。接收过程中基本没有发生生产停顿或企业设备被破坏的现象,并且使原企业中的工程技术人员、管理人员大都保留下来。^③

在将官僚资本主义企业收归国有的问题上,党和国家领导人是比较慎重的,既要求严格区分民族资本与官僚资本的界限,又规定“对于旧的统治阶级所组织的企业机构,生产机构,在打倒旧的主人换成新的主人之后,则不应加以破坏,而应加以保持。”并强调“这是马克思列宁多次说过的,是完全正确的。”^④对于接收下来的工厂、矿山等企业厂长、经理、工程师和其他职员愿意继续服务者,只要不是破坏分子,应令其担任原职务,继续工作。对于其各种组织与制度(包括工资、等级、奖励、劳动保险制度等)亦应照旧。同时,规定在新解放区实行“原职原薪”政策,^⑤使之在原来的岗位上继续生产和工作。

1950 年 3 月,政务院《关于统一国家财政经济工作的决定》是控制通货膨胀,保证国家财政开支

① 《建国以来重要文献选编》第 1 册,中央文献出版社 1992 年版,第 131 页。

② 高戈里《起义投诚——百万“国军”的归宿》,《文史精华》2002 年第 4 期,第 4~15 页。

③ 何沁《中华人民共和国史》,高等教育出版社 2009 年版,第 18 页。

④ 《列宁全集》第 36 卷,第 118 页。

⑤ 《中华人民共和国经济档案资料选编(1949-1952)》(工商体制卷),中国社会科学出版社 1993 年版,第 117 页。

的重要措施。《决定》成立全国编制委员会,立即制止各机关不经批准自行添招人员的现象。同时也规定“政府及企业部门编外及多余的人员,不得擅自遣散,”“把所有旧军队旧人员包下来的政策不变”。^①不久以后,“包下来”的范围逐渐扩大到了公私合营企业。1952年8月27日,政务院批准的《关于处理失业工人办法》就规定“所有公私企业,因采用先进生产方法,提高了劳动生产率,因而多余出来的劳动力,应采取包下来的政策。实行轮流调训,发给原工资”。这样,就避免了几百万人的失业和对生产力的破坏,同时也稳定了社会秩序,巩固了人民政权,对生产的恢复和发展起了推动作用。

三、对社会上的失业人员采取了“包下来”的政策

国民政府在溃败的过程中留下了一支庞大的城镇失业队伍。据统计,刚解放时城市失业人员达到470多万人,相当于1949年末全国在职职工人数的一半。新中国成立之后,由于对旧的经济结构进行调整改组,如对一批旧社会产业予以取缔,对一批生产暂时性过剩的产业进行了转产等,致使许多企业减产、停产、倒闭,1950年春出现了第一次失业高峰期。当时的全国总工会估计,由于商品滞销、生产减缩、商店歇业增多,1950年三四月间全国新增加的失业职工约10万人,“全国失业人口总数已达117万人(包括东北的12.5万人)”。据中国社会科学院不完全统计,全国登记的失业工人人数,1950年7月已达166.4万多人。^②中国劳动工资统计资料表明,1949~1952年各年城镇失业人数分别是474.2万、437.6万、400.6万和376.6万人,1949和1952两年的失业率分别是23.6%和13.2%。^③

新政权既要失业人员予以安置,又要兼顾城镇新成长的劳动大军,处理这样的社会问题实质上已经成为衡量和评价新政权的尺度之一。如果单纯以建立社会主义为价值判断,就可能失却把握社会秩序安定、国民经济恢复和发展的机会,更别说树立新政权的威望了。因此,必须考虑社会发展阶段的特殊性和生产力水平低下的事实,首要地要在当下对失业人员采取统包统配政策。

鉴于“从来中国的政府是不救济失业工人的”,而新生的人民政府是负责的政府,是为人民谋福祉的,所以“人民政府虽然今天还处在困难之中,对于失业工人就要规定并实行确实救济的办法。”^④尤其是在失业问题凸现的1950年,毛泽东、刘少奇、周恩来以及劳动部部长兼全国总工会副主席李立三等人多次批示要求迅速解决救济事宜。同时,1950年4月14日中共中央《关于举行全国救济失业工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》要求在商业政策及救济问题方面拟定若干办法。4月20日,中共中央下发《关于临时救济失业工人问题给中南局并各中央局的指示》。刘少奇则在1950年4月29日庆祝“五一”节的讲话中将“救济灾民,救济失业工人”列为当前需要完成的六项任务之一,并明确指出,在可能的范围内,“救济失业工人就是完全必要的,不容缓办的”。^⑤毛泽东在中共七届三中全会上所作“为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争”的报告中,把“必须认真地进行对于失业工人和失业知识分子的救济工作,有步骤地帮助失业者就业”,要求“认真地进行对于失业工人和失业知识分子的救济工作”。^⑥此项工作被列为国家当时八项重要工作之一。

① 《建国以来重要文献选编》第1册,第131页。

② 《中华人民共和国经济档案资料选编(1949-1952)》(劳动工资和职工福利卷),中国社会科学出版社1994年版,第203页。

③ 《中国劳动工资统计资料(1949-1985)》,中国统计出版社1987年版,第109页。

④ 《建国以来刘少奇文稿》第2册,中央文献出版社2005年版,第106页。

⑤ 《建国以来刘少奇文稿》第2册,第105页。

⑥ 《建国以来重要文献选编》第1册,第255页。

为了解决失业工人的问题,1950年6月17日政务院颁布《关于救济失业工人的指示》,决定拨出4亿斤粮食作为救济失业工人基金。同一天,劳动部颁发了《救济失业工人暂行办法》,规定了具体细则。此后,各级政府和工会组织采取以工代赈、生产自救、发救济金、组织转业教育训练等多种方式救济失业工人。^①“自1949年至1950年4月底,政府直接拨给救灾和拨给可以用作救灾的粮食,超过15亿斤,其中紧急救济粮有4亿斤”。^②

1950年11月21日,中共中央在《关于失业救济问题的总结及指示》中指出:自1950年4月以来,各地做出了一些成绩。截至9月底全国失业工人有120万人,失业知识分子18万余人,共计1408492人(不包括半失业者25万余人,即将失业者12万余人)。已采用各种救济办法给予救济的,计有以工代赈者、生产自救者、还乡生产者、获得救济金者、专业训练和介绍就业者共726635人。^③加上中央拨发救济粮120000万斤等举措,初步解决了失业工人的生活困难,逐渐消除了失业工人的不满,使他们转而相信人民政府。^④

直到1952年7月8日,中共中央在发出《关于目前开展增产节约运动中应注意的问题》时,仍然没有忘记多余出来的工人问题,要求“包下来”,用轮训的办法提高他们的文化技术水平,以备国家建设之需。

在政务院的高度重视和社会各界的大力支持下,据不完全统计,从1950年7月至1953年底,在各地政府失业救济工作中,“以工代赈达280余万人次,生产自救者达15万余人,参加转业训练的15万人,还乡生产者14万余人,领取失业救济金者460余万人次”^⑤,城市失业率迅速下降。

随着就业人员不断增多,劳动力的统一介绍也逐步过渡为统一分配,再度扩大了“包下来”的范围。到了1956年,失业问题基本上得到了解决。“到1957年,全国职工人数达3101万,旧中国遗留下来的失业现象基本消灭。”^⑥

四、对大学毕业生采取了“包下来”的政策

对大学毕业生采取“包下来”的政策体现在解决他们的失业和毕业统分统配方面。

新中国于1949年10月建立,到次年暑期前就要面临首批大学生就业问题。为了改变国民政府时期大学生“毕业即失业”的状况,政务院于1950年6月22日发出《为有计划地合理分配全国公私立高等学校今年暑期毕业生工作的通令》,规定从毕业生人数较多的华东、中南、西南三大区抽调部分毕业生支援重工业建设区——东北地区,另从华北地区抽调部分毕业生充实中央党政机关。这样做事实上就开始了政府负责安排高校毕业生工作的分配模式。这种模式是中国共产党在特殊历史背景下作出的与社会主义目标相一致,符合新中国要走上单一公有制和计划经济道路的选择。尤其是在朝鲜战争爆发,新中国的国家安全受到了威胁的情况下,自然地要选择政府主导型的发展模式,即要求通过国家权力全面干预和管理国民经济各个部门,按指令性计划集中配置资源,进行社会生产活动。就资源而言,除物质方面的以外,主要就是人力人才。在当时,大学生无疑是相对的高端人力资源,他们大学毕业后别无选择地听从国家的安排,服从国家资源的统一调配。

1951年10月1日,政务院在发布《关于学制改革的规定》中明确规定了“高等学校的毕业生的

① 马齐彬《中国共产党执政四十年》,中共党史资料出版社1989年版,第18页。

② 董志凯《1949-1952中国经济分析》,中国社会科学出版社1996年版,第201页。

③ 马齐彬《中国共产党执政四十年》,第24页。

④ 《中华人民共和国经济档案资料选编(1949-1952)》(农业卷),社会科学文献出版社1991年版,第83页。

⑤ 袁志刚、方颖《中国就业制度的变迁》,山西经济出版社1998年版,第201页。

⑥ 何沁《中华人民共和国史》,第86页。

工作由政府分配”的原则。次年,政务院就如何安排1952年毕业生的问题专门发布《关于1952年暑期全国高校毕业生统筹分配工作的指示》,指出“高等学校毕业生的工作由政府分配,这是完全符合我国的实际情况的发展与需要的。”这样,由政务院批准下达由毕业生分配主管部门编制的全国高校毕业生分配计划,中央各部门、各省市、自治区按照国家下达的计划层层分解,直到具体的学校和用人单位;学校按照“一个萝卜一个坑”的原则,将毕业生一一对号入座;用人单位按计划接收毕业生;毕业生本人凭分配通知到用人单位报到。此后由政府包下来的分配模式在相当长一段时间内延续下去。

对大学生采取包下来的政策,适应了新中国建立初期全局经济计划的需要。国家对大学生实行统包统分、负责到底的政策,既将国家利益放在了首位,以国家利益为最大价值导向,同时也为大学生提供了生活、工作的机会和发展的平台——尽管对学生个人意愿方面考虑不够。但就当时而言,确实应以国家的人才宏观调控、国家重点建设项目的保证、边区老区的人才需求为主,以有利于社会稳定、经济建设与发展为目的。

虽然有人认为“实行大学生统一分配工作的最初真正意图并非出于毕业生福利的考虑,而是优先考虑国家和集体的利益”。^①但毫无疑问,这样的做法是得民心的。因为,一方面20世纪50年代初大学生分配改革的最终目的是培养社会主义建设所需要的专业人才;另一方面,当时的大学生无不以为能为新中国建设做贡献为荣耀。

五、对知识分子采取了“包下来”的政策

第一,对于旧时代的知识分子采取了“包下来”的方针。中国共产党在延安时期就非常重视知识分子。早在1939年,党中央就通过了毛泽东起草的关于大量吸收知识分子的决定,并在各个抗日根据地有效地进行了实施。新中国建立后,中共中央对于知识分子采取了团结、教育和改造的政策,认为革命需要吸收知识分子,建设尤其需要吸收知识分子。1950年6月,毛泽东在中共七届三中全会上所作的报告中,把失业知识分子问题与失业工人问题放在一起讲,并规定为这一个时期必须完成的八大任务之一,足见党和政府对于这样一个特殊群体的重视。

第二,重视失业知识分子的就业和救济问题。为了尽可能吸收知识分子参加国家建设和社会服务,中央和各级人民政府采取了训练或其他方式帮助失业知识分子获得技能,认真开展了救济与安置失业知识分子工作。加上新中国文化教育事业的发展,特别是小学和业余学校教职员的增加给部分失业知识分子提供了就业机会,失业知识分子的数目迅速减少。1950年7月25日,政务院周恩来总理发布《关于救济失业教师与处理学生失学问题的指示》,要求各省市人民政府除尽可能维持公立学校外,应积极维持各地城市中现有私立学校;适当增加公立学校的人民助学金;尽可能举办中小学师资训练班吸收失业的中小学教师;应在大城市举办各种短期训练班、补习班及夜校等,吸收大中学失业青年及失业知识分子入学等;对失业知识分子进行登记。^②1956年,周恩来在中共中央召开的关于知识分子问题的会议上,回顾了党的知识分子政策,解释了党中央对旧时代的知识分子所采取的“包下来”方针^③。

随着救济办法的实施,加上国家财政经济情况开始好转,各种建设事业逐渐恢复,很快大批失业知识分子获得了物质救济或就业。但仍有一些失业知识分子的问题需要处理和应予适当解决。

^① [日]大塚丰《现代中国高等教育的形成》,黄福涛译,北京师范大学出版社1998年版,第277页。

^② 马齐彬《中国共产党执政四十年》,第20页。

^③ 《建国以来重要文献选编》第8册,中央文献出版社1994年版,第15页。

1951年1月12日政务院发布《关于处理失业知识分子的补充指示》指出了今后处理失业知识分子的基本方针和范围。由于“指示”明确规定凡程度在高中毕业以上或相当于高中毕业以上,曾有职业而目前失业者都应予以安置,所以连同未获得职业者以及具有相当学识并在地方上有相当声望的人士都安排了工作。

结语 “包下来”政策评析

由上可知,建国初期所实施的“包下来”政策涉及的范围较广,人员较多,意义非凡,影响深远。其一,对象涉及国民政府遗留大陆的党政军机关人员(除有重大问题者)、官僚资本主义企业的职工、社会失业人员、知识分子和大学毕业生;其二,范围较广,既涉及失业人员,也包括新增就业人员——到1953年,国家还对一批刑满释放人员进行了安置;其三,方式多样,将救济与技能培训、安置相结合;其四,原则明确,就是以服务国家建设为出发点,以解决人们必需的衣食生活问题为基本要求;其五,成效明显,意义非凡,“包下来”政策以及中国共产党和新政府对于企业用工等方面所作的“不得辞退”等规定,适应了当时形势的需要,既解决了失业问题(到1956年能够基本解决失业问题),也解决了国家亟需用人的问题,在恢复和发展生产、巩固新生政权和稳定秩序等方面的效果是显著的;其六,影响深远,包袱越来越重,由于涉及的范围较广——除以上几种人员外,国家还统一调配和安排了中专学校毕业生、技工学校毕业生、城镇未能升学的中学毕业生等就业,而且还大包大揽了城镇复员转业军人甚至城镇刑满释放人员,结果短短五六年时间许多企业就出现了职工过剩的问题。到1957年3月,劳动部又明文规定编余人员不得任意辞退。这样,在劳动制度上便形成了“能进不能出”的状况。撇开体制方面的原因,就政策层面看,“包下来”政策的负面影响不可低估。可惜这些问题没有引起高层领导机关的高度重视和及时解决。当然,这样说也并不十分准确,因为身为国家副主席的刘少奇就曾觉察到这种制度将给新中国的经济发展带来极大的危害,所以“从1956年起,他便进行这方面的调查研究,思考解决这一问题的办法。”^①但是,由于中央和政府当时的关注点不在此,使得其超前性主张在实际工作中难以推行,更不会收到应有的效果。时间一长,这种“包下来”政策庇护之下的职工(包括富余人员)“能进不能出”,没有了失业之虞,无异于捧上了“铁饭碗”。

应该看到,建国初期的“包下来”政策是从现实需要出发的,虽然利于调整新的阶级关系,在主观上也符合建立社会主义制度的本意要求,但违反了现代经济运行规律——纯粹人为地解决劳动力供求失衡问题,势必导致计划经济负担沉重,步履维艰。这是因为当时政策的制定者、实施者以及政策所惠及的人们都有一种错误认识:一是有意识地将社会问题(失业)的解决与否作为新旧社会对比的重要标志之一,简单地将社会问题政治化了;二是将时效性很强的具有过渡性的临时政策模式化了,以致于在经济恢复时期结束进入计划经济时代后仍然采取“包下来”的政策。随着时间的推移,“包下来”政策的消极作用越来越明显,它削弱了企业在发展中的灵活性、束缚了人们的创新与进取,“铁饭碗”意识潜滋暗长,对生产力的阻滞作用也就越来越严重了。

(本文作者 商丘师范学院历史与社会学院教授 苏州科技学院硕士生导师 河南 476000)

[责任编辑:江俊伟]

^① 周以谟《刘少奇关于“铁饭碗”与“终身制”的思考》,《瞭望》1988年第48期。