

# 中华人民共和国成立初期城市 失业治理的历史考察

——以 1949—1957 年的东北地区为例

陈松友 汤克敌

(吉林大学 马克思主义学院,长春 130012)

**提 要:** 中华人民共和国成立初期,经济萧条,百废待兴。生产体系不完整,中国社会长期处于贫困与战乱,是导致国民经济处于崩溃边缘的原因。长期战争的创伤和帝国主义、封建主义、官僚资本主义的掠夺,以及国民党政府统治时期经济的崩溃及破坏,加之社会制度更替、经济结构调整和农村劳动力向城市转移等多种原因,全国城市出现了大规模失业问题。面对严峻的失业形势,中国共产党通过建立专门的失业治理机构,大力恢复和发展生产、遏制失业人员产生、增加就业机会、安置失业人员等一系列举措,有效控制了城市失业问题,扩大了职工队伍,稳定了社会秩序,促进了经济发展,加快了城市建设,巩固了人民政权,并积累了丰富的城市失业治理经验。

**关 键 词:** 中华人民共和国成立初期;城市;失业治理;中国共产党;东北地区

中图分类号: K207 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2018)03-0214-07

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2018.03.033

中华人民共和国成立初期,由于战争的创伤和帝国主义、封建主义、官僚资本主义的掠夺,以及政权更替、经济结构调整和社会秩序的剧烈变化等因素使得民生凋敝,形成了严峻的城市失业局面。面对严峻的失业形势,中国共产党采取了一系列举措治理城市失业问题,有效控制了城市失业问题,恢复了国民经济,稳定了社会秩序,巩固了政权。本文以东北地区为例,分析中华人民共和国成立初期东北地区城市失业治理的办法,总结东北城市失业治理的基本经验,以期对新时代提升就业创业水平,加强和创新社会治理有所借鉴。

## 一、中华人民共和国成立初期城市失业状况

中华人民共和国成立初期,中国城市面临着严重的失业问题。据 1950 年各地对失业的登记的不完整统计,全国失业工人有 1220231 人,失业知识分子 188261 人,共计 1408402 人。此外,尚有半失业者 255769 人,将失业者 120472 人<sup>[1]199</sup>。到 1952 年全国仍登记失业人员 1622000 人,其中小工商业、行商、摊贩等 109000 多人,城市贫民、妓女、乞丐等超过

150000 人,尼姑道士超过 5700 人,旧军官、旧官吏 34200 多人,失业知识分子 104000 人,失业职工共计 779800 人<sup>[1]212-213</sup>。东北地区失业现象尤为严重。据统计,1951 年 12 月东北地区 22 个城市失业人口为 85570 人,1952 年共有失业人员 142193 人,其中失业工人 74126 人,占 52%,内有建筑工人 59041 人,占失业工人 80%<sup>[1]229</sup>。在东北 22 个城市中,其中沈阳市失业人数 36034 人(内有建筑工人 16000 人),旅大 9653 人,鞍山 1988 人,抚顺 11199 人(内建筑工人 3360 人),本溪 696 人,哈尔滨 5045 人,锦州 11823 人(内建筑工人 6036 人),阜新 861 人,山海关 1614 人(内建筑工人 271 人),承德 1512 人,牡丹江 1213 人(内建筑工人 432 人),佳木斯 2130 人(内建筑工人 642 人),鹤岗 53 人,辽源 3163 人(内建筑工人 2965 人),营口 2363 人(内建筑工人 2290 人),辽阳 715 人,安东 5700 人(内建筑工人 2785 人),通化 263 人<sup>[1]229</sup>。长春和吉林两市劳动介绍所 1949 年 12 月登记的失业人员为 2097 人,1950 年 5 月失业登记上升到 5654 人。1952 年 12 月,吉林、长春、四平市和延

边朝鲜族自治州劳动就业委员会登记的失业人员 24924 人,其中,失业工人 8886 人,小业、主行、商摊贩 1561 人,旧军官、旧官吏 408 人,失业知识分子 2945 人,履行登记的僧尼道士 13 人,妓舞女、易卜星相 10 人,城市贫民 3384 人,失业青年及家庭妇女 7424 人,其他求职人员 293 人<sup>[2]26</sup>。1952 年 11 月 2 日齐齐哈尔市共登记失业人员 1950 名,其中失业职工 702 人,占 36%;知识分子 212 人,占 11%;小工商业主、行商摊贩 70 人,占 3.5%;失业青年及家庭妇女 437 人,占 22.5%;旧军官、旧官吏 25 人,占 1.2%;城市贫民 503 人,占 25.8%;和尚 1 人,占 0.05%<sup>[3]26</sup>。辽宁地区一直处于战争状态,加上日、朝侨遣送回国,到 1949 年辽宁地区人口下降到 1830 万人,其中城镇人口 442.7 万人,劳动力资源 168.5 万人,占城镇人口的 38%。劳动资源中,从业的社会劳动者 98.5 万人,占劳动力资源的 59%,失业人员 70 万人,占劳动力资源的 41%<sup>[4]73</sup>。严重的失业状况,给刚刚走上执政地位的中国共产党带来严峻考验。

二、中华人民共和国成立初期城市失业状况形成的主要原因

### (一) 多年的战争创伤影响就业环境

中华人民共和国成立之前,东北地区经历了日本侵华战争和解放战争。多年的战争使得东北地区不但贫穷落后而且动荡不安,失业人数不断增多。1931 年“九一八事变”后,日本占领东北地区并采取了严格的工商业限制政策。日本投降后,国民党在美国支持下进攻东北地区并接收了东北大部分地区。1946 年国民党接收东北地区后,工业产量极为低下,煤炭产量 300 万吨,为 1944 年的 12%。其他如钢铁、有色金属、化工、纺织等工业很少开工,几乎陷入全部停顿状态<sup>[5]</sup>。从 1931 年到 1949 年东北地区经历了长达 18 年的战争,多年战争创伤造成了东北地区城市市场混乱,工商业萧条,就业环境恶化,大量工人流离失所、无处安身。同时,东北地区的产业结构不断变化,先是由日本侵略时期的注重重工业,其后转为国民党时期的农业和工业停滞,就业环境一次次发生变化,导致失业人员不断增加。

### (二) 国民党统治期间经济的崩溃及破坏

中华人民共和国成立以前,由于“帝国主义的长期侵略和国民党反动势力的长期统治,使中国的经济遭受重大破坏,农村日益贫困破产,民族工业不仅不能发展而且日益衰落”<sup>[6]40</sup>。中华人民共和国成立后,大规模的国内战争虽然结束了,但是局部的、区域

性的战争还没有停止,致使失业人员产生。如在东北,中华人民共和国成立以前国民党基本上控制着东北地区,东北地区财政一直赤字。为减缓和解除财政问题,国民党通过征收高额税费和超额发行货币来维持财政支出,造成货币急剧贬值。在国民党统治时期,国民政府财政部发行东北九省流通券。国民党政府财政部于 1945 年 11 月 2 日公布《中央银行东北九省流通券发行办法》,当年 12 月 21 日,在东北发行,到 1948 年 3 月,又发行面值更大的流通券本票。面值 30 万、50 万、100 万、200 万、300 万、500 万、450 万,直到 1800 万一张的本票,还有不定额本票,共 13 种。以吉林省为例,长春 1946 年 6 月,每市斤大米流通券 25 元左右,1947 年 5 月涨到 55 元左右 1 市斤、白面每袋 34400 元、白糖每市斤 400 元。1948 年 6 月 1 日,每市斤高粱米 30000 元、豆面 13000 元、苞米面 37000 元、豆面 6000 元。7 月以后,高粱米 50 万元 1 斤。到 10 月中旬长春高粱米竟达 2.5 亿—3 亿元 1 斤<sup>[7]146</sup>。货币恶性膨胀使物价上涨,税费高额,社会秩序混乱,各地许多私营事业因资金一时短缺,经营困难,工厂和商店纷纷倒闭<sup>[8]605</sup>,失业人数呈爆发性增长。国民党在内战期间,国民党政府大肆搜刮民脂民膏,扰乱东北地区经济。败退前强行将东北地区的工厂和设备迁到台湾,将银行的黄金、银圆和外汇全部运到台湾。由于对东北地区工商业和经济环境的破坏,造成东北地区许多工厂因为没有原料或者买不起原料而停工,致使大量失业人员出现。据统计 1947 年上半年煤产量平均 40 余万吨,7 月为 12 万吨,资源委员会所属工厂 1947 年上半年为 22 个,同年 7 月降至 16 个,还常常承担国民党的征兵、征工、捐款等负担,到 1948 年 90% 以上的工矿企业停产<sup>[8]580</sup>。正是由于战争影响和国民党统治期间经济的崩溃及破坏,造成中华人民共和国成立初期通货膨胀极其严重,市场混乱,工厂停业,企业破产,失业人员剧增。

### (三) 社会制度更替和经济结构调整

1949 年中华人民共和国成立后,中国的社会性质由半殖民地半封建社会转变为新民主主义社会,社会变迁导致社会全方位的剧烈变动,社会制度和经济结构面临全面转型,从而导致失业人员增多。正如 1950 年 4 月 29 日刘少奇在《在庆祝五一劳动节大会上的演说》所分析的“由于我们国家的经济制度原来是不能独立的半殖民地经济制度,是倚靠帝国主义、封建主义、官僚资本主义而生存并为他们

服务的经济制度,在长期战争中生产又受到了严重的破坏,要把这种经济制度改造成独立的、依靠人民并服务于人民的经济制度,并医治战争的创伤,是要经过许多痛苦的过程并需要进行巨大的努力才能达到的。正因为过去的这种旧的经济秩序已被打破,新的经济秩序还没有来得及建立,在我们面前就出现了各个社会经济事业中的严重的脱节与无政府状态。又由于过去十二年来通货膨胀、物价高涨的影响所造成的某些经济事业的虚假的表面的繁荣状态,遇到了今天物价趋向稳定的局面,也发生了暂时的货物滞销、生产缩减的困难。就造成了目前一部分工人的失业和工商业中的某些困难情形。”<sup>[9]</sup>毛泽东也认为“革命胜利以后,整个旧的社会经济结构在各种不同的程度上正在重新改组,失业人员有所增多。”<sup>[10]</sup><sup>69</sup>1950年6月17日周恩来在签署的《政务院关于救济失业工人的指示》进一步指出:“人民政府最近几月来,在财政经济方面进行了若干重大措施,虽然扭转了12年来使广大人民遭受莫大损害和痛苦的通货膨胀的局面,使物价趋于平稳;但同时也带来了暂时的市场停滞和工商业凋敝,甚至关厂停业的现象,某些原来从事投机买卖的工商业,一时转不过来,更无法维持。所有这一切使得某些城市中,发生了严重的工人失业现象。”<sup>[11]</sup><sup>165</sup>因此,在向新民主主义经济形势转变的过程中,社会制度的更替和经济社会结构的全面转型促使失业人员增加。

#### (四) 农村劳动力向城市转移

城市的就业压力,很大程度要归因于新中国建立之前农村的衰败,农民流离失所,农村人口涌入城市。在东北沦陷的14年间,日本帝国主义搞所谓“内国开拓民”,通过各种手段强占了大量的民地。据统计,截至日本投降,日本帝国主义在我国东北地区侵夺土地3900多万垧,即3亿9000多万亩,日本移民直接占地2281500多垧,即22815000多亩<sup>[8]</sup><sup>556</sup>。在日本移民占领下,大批中国农民被逐出本乡本土,无数农民背井离乡无生计向城市转移。日本投降后,国民党统治下的地主、富农勾结国民党和伪政权残余势力侵占土地,广大东北农民仍然处于无地少地的境地。根据当时北安、庆城(庆安)、绥化、克山、拜泉等地的调查:占人口5%的地主,拥有耕地面积的40%以上,25%的土地仍归只占6%的富农所有,无地农民占农村人口的50%以上<sup>[11]</sup>。这些无房、无地、无牲畜的农民大量涌入城市造成城

市失业人口增加。据统计,1950年东北地区流入城市农民32117人,占失业人员总数的22.4%<sup>[11]</sup><sup>230</sup>。失去土地和其他生产资料的农民,涌入城市,流离于城市,导致城市失业人口剧增。

### 三、中华人民共和国成立初期治理失业的举措和成效

中华人民共和国成立初期,面对严重的失业形势,中国共产党依据马克思主义经典作家关于失业治理的理论及中国化马克思主义失业治理思想制定了一系列的治理失业的举措,有效控制了城市失业问题。

#### (一) 建立失业管理组织

中华人民共和国成立初期,为有效地解决失业问题,顺利度过国民经济恢复时期,政务院在1950年6月17日发布的《中共中央关于救济失业工人的指示》中要求:(1)建立失业工人救济委员会和失业工人救济处,必须指定一两个有能力的同志专门负责,市委应经常指导这一工作的进行。(2)市内各级工会组织均应设立救济失业工人委员会,分出一两个委员专门负责救济工作,并尽量从失业工人中挑选干部参加,以免妨碍整个工会工作<sup>[12]</sup><sup>159-160</sup>。同日,政务院又下发《救济失业工人暂行办法》指出,凡举办失业救济的城市,应在人民政府中设立失业工人救济委员会,计划并指导一切救济事宜,由市政府指派劳动局、建设局或工务局、民政局、公安局、总工会、工商联及其他有关机关的代表组成之<sup>[11]</sup><sup>168</sup>。东北地区迅速响应中央指示,各市均建立各级救济失业工人委员会。在失业工人救济委员会之下,设失业工人救济处,作为执行救济工作的机构。救济处之下又设办公室、登记科、工赈科、救济科、辅导科。办公室办理有关救济工作的一切日常行政事项;登记科办理失业工人登记、审查事项;工赈科办理以工代赈,筹办各项工程事项;救济科办理救济金之审核、发放等事宜;辅导科办理生产自救、协助还乡、转业训练等事项。同时,东北地区各市依据中央人民政府劳动部制定的《市劳动介绍所组织通则》,在各市劳动局均设立了劳动介绍所,其任务是在劳动局领导下,登记统计失业职工、调查需要劳动力情况、筹划介绍劳动力就业<sup>[11]</sup><sup>163</sup>。这样东北地区建立了失业救济委员会和劳动介绍所双重失业管理组织机构,有效地领导解决失业问题。

#### (二) 救济失业人员

登记失业人员。为更好解决失业问题,政务院在

发布的《救济失业人员暂行办法》中要求“失业工人的登记,由于失业工人救济委员会依托市总工会所属各产业工会的基层组织办理之,如尚未建立工会基层组织者,有产业工会或市总工会直接办理之”<sup>[1]169</sup>。1952年政务院劳动就业委员会发布了《关于失业人员统一办法》和劳动部《失业技术员工登记接收办法》,办法中详细规定了失业登记范围和失业登记的要求。东北地区坚持对失业登记后统一救济、统一培训、统一安置、统一就业的精神,基本摸清东北地区失业情况,为今后救济失业人员和调配劳动力奠定基础。

失业救济。中华人民共和国成立初期,中国共产党把救济失业人员作为治理失业问题的重中之重,及时筹措救济金,确定救济人员和标准,及时开展失业救济。东北地区失业救济金的主要来源是地方政府筹措和东北人民政府专项拨款。据统计,吉林省1952年发放救济粮3923万公斤、食盐298万公斤、棉衣2274套、棉鞋4万双、棉帽2万顶,下拨临时救济款2224亿元(东北币),生产资助基金3075亿元,救济462506人次<sup>[13]221</sup>。吉林省对一时不能安排就业而且生活有特殊困难的失业人员进行救济,主要救济对象为:失业工人、职工、知识分子、小工商业主、独立劳动者、行商摊贩、旧军官、旧官吏、旧警宪等。救济标准:长春市为15万,吉林市12万元。长春、吉林于1952年11月开始救济,至1953年3月共救济1547户、6375人,支付救济金17631万元。1953年共救济2275户、11685人占登记失业人员总数的2.9%,支付救济金25480元<sup>[7]31-32</sup>。吉林省1950—1957年共投入城市社会救济费413.7万元,定期定量救济27320人,临时救济171921人次<sup>[13]224</sup>。辽宁地区1953年全省城市救济人数54356人,占城市人口的1%左右,发出救济费48万多元,1956年全省城市救济人数为39396人,占城市人口的0.74%,发出救济费31万多元。其中定期救济为14906人,临时救济24490人<sup>[14]</sup>。

### (三) 安置失业人员

“统包统筹”就业政策是中华人民共和国成立初期失业安置的中心思想。统包统筹是指对社会劳动力由国家授权劳动部门统一招收和安置、统一调配和调剂。按照劳动部规定,东北地区普遍建立劳动力调配机构,统一安排失业劳动力就业。在统一调配统一安置的前提下通过政府介绍就业、以工代赈、自找职业生产自救和转业训练等办法安置失业人员。

政府介绍就业。东北地区根据《关于实行由政府介绍就业规定的通知》加强了政府对失业人介绍工作。各地劳动介绍所根据当地实际情况结合工矿场企业恢复情况和发展生产用人情况,采取分批分次政策介绍就业。首先,对过去有工作单位的失业人员,原单位只要恢复生产和经营就介绍其回原单位或者急需此类人员的单位。其次,随着经济的发展和工商业的复苏,基本建设单位、国营企业、合作企业和公私合营企业的大量招工都统一由劳动部门介绍。东北地区各级政府及劳动部门,认真贯彻执行中央及东北地区文件精神,仅吉林省1950—1957年全民所有制单位从社会招工人数261697人,详见表1。鞍山市劳动介绍所于1950年集中力量在劳动失业登记人员中选出20624人介绍给鞍钢为职工<sup>[4]81</sup>。1952年仅哈尔滨、佳木斯分别介绍就业10948人、17683人<sup>[3]75</sup>。东北地区坚持统一招聘,保障了东北地区国家重点建设项目和各项事业突飞猛进的发展,为国家在社会主义建设中提供了大量的劳动力,也确保了东北地区大批失业人员得以聘用和安置,从而实现了东北地区社会秩序稳定,经济发展迅速的良好开局。

表1 1950—1957年吉林省全民所有制单位从社会招工人数<sup>[2]42</sup>

年份	招工人数	从城镇招聘	从农村招聘
1950	6618	6618	—
1951	41744	5510	36234
1952	29364	29364	—
1953	44598	31693	12905
1594—1957	139373	97693	41812
合计	261697	170878	90951

以工代赈。以工代赈在安置失业人员中占有重要地位。在东北,失业人员登记后,东北地区党和政府将一部分人组织起来,结合东北地区建设的实际情况,积极开展以工代赈。东北地区政府有计划的安置失业人员参加市政工程和大型工程建设。以工代赈所产的经费由东北地区当地政府负责筹集。以沈阳市为例,1949—1951年组织17.8万失业人员为沈阳修筑公路、清理城市卫生环境、整顿市容等市政建设。1952年4月末动员2000多失业人员修建市郊公路。5月,在开展防疫工作时动员1000多失业人员清除垃圾。6月,将流浪街头的1099名失业人员送建

设局挖水道或修水库。同年8月23日—12月上旬共组织10509名失业、半失业人员参加治理市区南部臭水泡和改造运河工程,工程结束时收入达到800万(东北币)元左右<sup>[4]81</sup>。

自找职业生产自救。东北地方政府积极鼓励组织有一技之长的失业人员搞生产自救,主要从事个体手工业和个体工商业。生产自救的主要形式:一是由劳动部门从失业救济基金中拨出一部分,贷给手工业生产单位,扩大生产规模,吸收部分失业人员就业,享受原有职工待遇;二是从失业救济基金中拨出专款,组织失业人员建立生产单位进行生产,自产自销,自负盈亏;三是劳动部门会同商业部门组织失业人员在商业部门领导下,参加城镇物资收购、储运和销售工作,商业部门给予一定报酬,维持生活<sup>[4]82</sup>。生产自救是通过自己的劳动来实现救济的安置办法,通过生产的自救维持自身及家人的生活。据统计,吉林省1949年末、手工业系统的个体劳动者71942人,其中,单独经营的71748人,自愿合伙组织经营的194人,全省城镇个体工商业劳动者15.35万人,占全省就业在岗人数的39.66%。到1953年末,全省手工业系统合伙组织经营和单独经营的人数分别增到0.69万人和7.75万人,共增长8.43万人;全省城镇个体工商业者自谋职业人数增长到17.38万人。1954年末全省个体手工业和商业、运输业等行业从业人员共16.23万人,其中手工业7.55万人,运输业1.49万人,商业4.11万人,饮食业1.53万人,服务业1.54万人<sup>[2]34</sup>。鞍山市在鞍钢的支持下,1949年到1950年,共建私营铁工厂115家。资金从上年年末188亿元(东北币)发展到457亿元(东北币)。职工达到1486人。辽宁地区城镇集体职工和个体劳动者,从1949年的46.1万人增加到1954年的60.5万人。5年间,共组织14.4万失业人员自谋职业或到私营、公私合营和合作社就业<sup>[4]82</sup>。

开展转业训练。面对失业人员文化素质较低、不符合用人单位条件等,政务院在《救济失业人员暂行办法》中指出,失业工人救济处应会同市总工会及有关部门有计划地配合救济工作,对失业人员分别予以教育,提高其文化、政治、技术水平,并尽可能根据社会需求,组织各种专业训练。东北地区转业培训的时间一般为半年至一年。具体实施办法是:一是利用原有职业技术学校,招收一部分年轻失业人员进行培训;二是由劳动部门举办各类不同的短期培训班,学习政治、文化和技术;三是由劳动部

门委托企业代培。1952年9月黑龙江省哈尔滨市劳动就业委员会委托市妇联举办保育训练班后介绍就业300人,委托国营工厂代培徒工就业1000人,对年龄较大的店员和小工商业主等人员,委托私立会计、簿记学校教授他们学习财会专业,从事企业会计工作。哈尔滨市当年通过专业培训10948人<sup>[3]77-78</sup>。辽宁省1949—1953年经过专业训练重新走上工作岗位的就有5万多人<sup>[4]82</sup>。

鼓励还乡生产。中华人民共和国成立初期东北地区党和政府积极鼓励和支持城市失业人口返回农村,从事农业生产。对自愿返乡的失业工人,失业救济处发放证明文件并与当地政府取得联系,确认无误并做好还乡准备工作。当地政府在可能范围内给予帮助并补贴一定数量生产资金。据统计,1951年辽宁省组织沈阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪、丹东、锦州、阜新、营口、辽阳10个城市共动员13万多人下乡<sup>[4]82</sup>,以遏制失业人员产生。

在中国共产党的领导下,经过几年的失业治理,城市失业治理取得了显著的成效。在东北地区,一是有效减少了失业人员,提升了就业率。据统计,吉林省1956年年末城镇社会无业求职人员由年初的67466人减少到4700多人,待业率0.6%<sup>[2]28</sup>。从1952年到1956年6月全省安置求职人员63485人,其中旧社会遗留下来的失业人员59126人。1949年吉林省职工人数3873万人。1952年全省职工人数63.9万人,比1949年纯增25.17万人,平均每年增长18.1%。1957年全省职工人数93.25万人,5年间纯增29.35万人<sup>[2]162</sup>。辽宁地区1952年末城镇劳动力资源增长到210万人,其中从业的社会劳动者上升到187.3万人,失业人口下降22.7万人。到1957年末,第一个五年计划结束时,辽宁城镇劳动力资源增长258.2万人,从业的社会劳动者为252.2万人,失业人数下降到6万人<sup>[4]3</sup>。黑龙江省1957年安置失业人员23.1万人,基本上消除东北沦陷时期遗留下来的严重失业问题<sup>[3]7</sup>。二是促进了经济发展。治理失业问题是东北地区恢复经济的前提和基础,只有失业治理好了,东北地区经济才能逐步复苏。东北地区顺利完成第一个五年计划后,经济情况逐步好转。截至1957年东北地区全民所有制职工工资38.9亿元,与1952年相比增加了20.67亿元,辽宁、吉林和黑龙江平均工资增加了200元<sup>[4]184</sup>、219元<sup>[2]213</sup>、255元<sup>[3]374</sup>,有效的增加了东北地区人民的平均收入,改善了其生活水平。

#### 四、中华人民共和国成立初期城市失业治理的主要经验

##### (一) 党和政府高度重视是治理城市失业的根本

中华人民共和国成立初期,面对严峻的失业形势,能否解决大规模失业问题,安顿好失业人员的生活和就业问题,成为中国共产党执政后所要解决的重要问题。党和政府把解决失业问题作为第一要务,1950年毛泽东在七届三中全会上作了《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告。在报告中毛泽东强调“必须认真地进行对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。必须继续认真地进行对于灾民的救济工作。”<sup>[10]71</sup>1950年6月中共中央和政务院分别发布了《中共中央关于救济失业工人的指示》和《政务院关于救济失业人员的指示》。1950年末中共中央在《关于失业救济问题的总结及指示》中进一步强调“国家经济情况未好转之前,救济失业工人是个长期工作。这个工作的好坏,是具有重大政治意义的。”<sup>[15]</sup>1952年政务院劳动就业委员会又发布了《目前东北地区城市失业人员情况及处理意见》。党和政府结合东北地区实际情况积极执行中央的方针和政策,并进一步细化了相应政策,较好地完成了东北地区失业救济等相关政策的执行,改善了东北地区就业环境,基本上解决了中华人民共和国成立初期遗留下来的失业问题。

##### (二) 灵活多样的治理政策是治理城市失业的关键

中华人民共和国成立初期的城市失业治理是根据当时失业人员的情况不断调整,制定灵活多样的治理政策。在东北地区采取以政府与社会相配合、应急措施和长效措施相结合、社会救济和安置就业相补充,多方法、多渠道、多措施地解决就业问题,这些举措包括对失业工人主要采取参加专业训练后由政府统一安置工作,对失业知识分子主要采取思想改造和教育后安置工作或生产自救,对有一技之长的失业人员采取以工代赈和生产自救的政策,对农村流入的农民、灾民鼓励返乡生产,对长期流浪街头的流民、乞丐进行收容救济,对存在经济困难的灾民发放救济金以及单纯救济和移民等多种措施比较有效地缓解了失业人员的就业压力。东北地区通过失业治理还建立了相对完善的劳动管理机构,劳动部门通过对各单位的劳动力需求计划,按照政府的分配原则,按轻重缓急有计划有步骤的进行分配,从而扭转了不了解实际情况盲目调配劳动力的混乱现象,避免了因劳动力过

剩产生的失业。

##### (三) 发展生产稳定农村是治理城市失业的基础

城市失业的有效治理与生产力的发展密不可分,也就是说发展生产是治理失业的前提和基础。通过发展生产,促进国民经济的恢复与发展,不仅可以为社会救济提供资金保障,在一定程度上也会增加就业的机会,从而减少失业人员的增量,为治理城市的大规模失业奠定很好的物质基础。中华人民共和国的诞生,人民民主专政政权的建立,为发展生产力扫清了制度壁垒。中华人民共和国成立后,中国共产党始终把恢复和发展作为中心任务,1949—1952年我国农业生产总产值每年递增15.4%<sup>[16]265</sup>,1953—1956年以4.3%<sup>[17]274</sup>的速度在增长;1949—1952年工业平均增长速度达34.8%<sup>[16]279</sup>,1953—1956达18%<sup>[17]274</sup>;1949—1952年社会总产值逐年递增,分别为557亿元、683亿元、820亿元、1015亿元<sup>[16]312</sup>,经济的恢复和发展为城市失业的治理提供了资金支持,而且增加了就业岗位和机会。

众所周知,农村人口占全国人口的绝大多数,如果农村不稳定,农民就业问题得不到有效的解决,会造成农村出现大量剩余劳动力。农村大量剩余劳动力向城市转移自然冲击城市劳动力就业市场,加大城市岗位的需求和失业治理的压力。因此,中华人民共和国成立初期,中国共产党在组织恢复发展生产的同时,还积极通过稳定农村治理失业。东北地区在中国共产党的领导下开展了土地改革,使广大农民获得了土地,并积极鼓励城市流民和难民返回农村,这样通过合理分配土地,安置农村闲置劳动力,改善农村劳动力市场环境,较好的稳定了农村劳动力向城市的转移。

##### (四) 提高劳动者就业素质是治理城市失业的保证

中华人民共和国成立初期失业局面的形成,失业者自身的素质、文化水平低,就业能力或生产能力不足也是一个重要原因。据统计,1949—1956年“有文化和技术的劳动力严重缺乏”<sup>[6]258</sup>。而单纯的资金接济不可能从根本上解决失业问题,还必须通过一系列措施提高他们的生产和就业能力,使其能够最终依靠自身素质的提升解决就业问题。因此,中华人民共和国成立初期,在国家开展大规模恢复生产的背景下,党和政府在对失业人员救济和安置工作的同时,通过开展转业速成班、工农速成班,全面提升劳动力素质,提高就业能力。1950年全国

仅有 13 所工农速成学校,学生仅 2500 人。到 1954 年学校数量发展到 87 所,学生 53000 人。在党和国家的大力支持下,1957 年学生数量达到中华人民共和国成立以来的最高峰 55 万人<sup>[18]</sup>。在东北地区,据统计,1949 年中华人民共和国成立时,辽宁省有中等技术学校 18 所,在校生 55134 人;各类中等技术学校 38 所,在校生 1475 人;各类初等职业学校 19 所,私立训练班 1 处,初等技术训练班 1 个,在校生 3010 人。至 1957 年,辽宁省中等技术学校调整为 46 所,在校生 39170 人;技工学校发展到 22 所,在校生 12500 人;农业中学 3 所,在校生 2416 人<sup>[19]</sup>。经过一系列的培训,大批失业人员重新获得了就业机会。因此,提高失业对象的素质和就业能力,是城市失业治理的有效举措。

总之,中华人民共和国成立初期中国共产党通过遏制失业人员产生,救济失业人员和安置失业人员等几方面多措并举治理失业问题,扭转了严峻的失业局面,提高失业人员素质,稳定了社会秩序,促进了城市建设,推动了经济发展,增强了中国共产党的执政基础。

参考文献:

[1]中国社会科学院,中央档案馆. 1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编:劳动工资和职工福利卷[M].北京:中国社会科学出版社,1994.

[2]吉林省地方志编纂委员会.吉林省志:经济综合管理志:劳动[M].长春:吉林人民出版社,1998.

[3]黑龙江省地方志编纂委员会.黑龙江省志:劳动卷[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,1995.

[4]辽宁省地方志编纂委员会.辽宁省志:劳动卷[M].沈阳:辽宁民族出版社,2004.

[5]朱建华.东北解放区财政经济史稿[M].哈尔滨:黑龙江人民

出版社,1987:202.

[6]高冬梅.新中国成立初期中国共产党社会救助思想与实践研究[M].北京:人民出版社,2009.

[7]吉林省地方志编纂委员会.吉林省志·金融志[M].长春:吉林人民出版社,1991.

[8]孔经纬.新编中国东北地区经济史[M].长春:吉林教育出版社,1994.

[9]中共中央文献研究室,中央档案馆.建国以来刘少奇文稿:第 2 册[M].北京:中央文献出版社,2005:95.

[10]毛泽东.毛泽东文集:第 6 卷[M].北京:人民出版社,1999.

[11]黑龙江省社科院.东北近代百年史话[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,1984:237.

[12]中共中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集:1949 年 10 月—1966 年 5 月:第 3 卷[M].北京:人民出版社,2013.

[13]吉林省地方志编纂委员会.吉林省志:政事志:民政[M].长春:吉林人民出版社,1991.

[14]辽宁省地方志编纂委员会办公室.辽宁省志:民政志[M].沈阳:辽宁科学技术出版社,1996:197.

[15]中共中央关于失业救济问题的总结与指示[M].党的文献,2000(4):18.

[16]董志凯.1949—1952 年经济形势分析[M].北京:中国社会科学出版社,1996.

[17]董辅初.新中国经济史:上卷[M].北京:经济科学出版社,1999.

[18]董纯朴.中国成人教育史纲[M].北京:中国劳动出版社,1990:258.

[19]辽宁省地方志编纂委员会办公室.辽宁省志:教育志[M].沈阳:辽宁大学出版社,2001:37.

基金项目:本文为教育部高校示范马克思主义学院和优秀教学科研团队建设项目“思想政治理论课教学借鉴其他学科研究成果研究”(编号:16JDSZK008)的阶段性成果。

作者简介:陈松友(1970—),男,内蒙古赤峰人,法学博士,吉林大学教授,博士生导师;汤克敌(1990—),男,吉林农安人,吉林大学马克思主义学院 2015 级博士研究生。

责任编辑:王旭东;校对:暮雪