

# 新中国(1949-1978 年)计划就业制度演变及绩效评价

□ 吴绮雯

**摘要:** 新中国计划就业制度的形成和演变分为三个阶段: 政府介绍就业与鼓励失业者自谋职业相结合的就业政策阶段(1949-1952); 政府统一调配劳动力的计划就业制度初步形成阶段(1953-1957); 计划就业制度走向单一和僵化阶段(1958-1978)。计划就业制度与当时的经济发展战略和尽快建立独立完整工业体系要求是相适应的, 为国民经济恢复和大规模经济建设有效地配置了相应的劳动力, 为工业化发展提供了人力保障, 推动了工业化的快速发展, 但也阻碍了轻工业和第三产业发展, 抑制了产业结构的优化, 不利于经济可持续发展。

**关键词:** 计划就业制度 演变 绩效评价

**中图分类号:** F224 **文献标识码:** A **文章编号:** 1243(2019)02-0074-007

**DOI:**10.16072/j.cnki.1243d.2019.02.011

就业问题既有很强的理论性, 也有很强的实践性, 学术界对就业的研究相当丰富, 每年发表的文章都在一万五千篇左右, 参与度非常高。对就业制度、就业政策及相关影响因素研究也不在少数。不同学科的关注重点和研究方法不同, 使得就业研究呈现多角度、多层次特征。但通过梳理也可以发现, 对就业制度、政策及相关影响因素的研究还存在一些缺憾和不足。从研究角度看, 从经济学、劳动经济学、社会学、公共管理学研究就业制度、政策及相关因素的比较, 从历史学角度研究就业的专著和论文都很少, 而且也缺少定量分析。从研究时段上看, 学术界大多是从经济学等角度对改革开放以后, 特别是社会主义市场经济条件下的劳动就业现实问题研究比较多。对改革开放前的就业历史研究和认识还很薄弱, 对改革开放以前的就业制度与政策研究得比较少, 对改革开放前我国就业制度的形成背景、过程、内涵以及得失缺乏系统梳理和分析, 对其制度和政策实施效果也缺乏客观中肯的评价。

事实上, 中国的就业问题根植于新中国 70 年发

展历程中, 1978 年前后两个历史时期的就业问题都值得研究, 而且只有弄清楚 1978 年以前的就业发展变迁, 才能理清我国就业制度产生的原因及历史变迁的根本规律, 把握就业制度改革及变迁的内在合理性。

新中国成立以后, 政府始终高度重视就业问题, 在生产水平低下、劳动力大量过剩的历史条件下, 为了突破“贫困陷阱”和国家安全需要, 发展重工业, 建立起一整套城市计划就业制度, 较好地解决了城市就业问题, 也为我们留下了宝贵的经验。

## 一、政府介绍就业与鼓励失业者自谋职业相结合的就业制度(1949-1952)

1949 年至 1952 年, 是国民经济恢复时期。这一时期的中心任务是完成民主革命的任务和恢复国民经济, 改变解放前经济凋敝、通货膨胀、民不聊生的悲惨局面, 为进行大规模的经济建设创造条件。但是新中国成立后碰到的头一个问题, 就是旧中国遗留下来的大批失业人员。这些失业、无业人员迫切

作者: 吴绮雯, 中国社会科学院当代中国研究所博士后, 主要研究方向: 中华人民共和国经济史和就业问题。邮编: 100009

要求就业,寻找生活出路。1949年全国职工总数800万,而失业人员就有400万。这期间还出现两次失业高峰。第一次失业高峰是1950年初,当时登记失业人数高达1664288人,如果加上未登记的,失业总人数将更多。<sup>[1][P203]</sup>第二次失业高峰出现在1952年,全国失业、半失业工人约120万人,失业知识分子约43万人。<sup>[1][P159]</sup>面对沉重的失业压力,政府必须首先开展失业救济工作,有步骤地介绍、安置失业无业人员。政府在治理失业问题上,制定了一系列的政策和规定,开始建立起政府劳动力统一介绍和招收制度,为后来城市就业计划管理制度的建立奠定了基础。

首先,对旧公职人员以及官僚资本企业的职工,除有重大政治历史问题的人以外,全部实行“包下来”的政策。到1949年年底,国家没收的官僚资本企业共有2858个,拥有生产工人75万多人,再加上旧政府的公教人员,国家“包下来”的数量是很大的。其次,实行“公私兼顾、劳资两利”的政策,防止私营企业停工倒闭,造成工人失业。国家从实际出发,对有利于国计民生的私营工商业,在原材料分配、加工订货、产品收购包销、资金贷款等方面都采取了一系列的扶持政策,私营工商业得到了适当的发展。再次,以救济和安置相结合方式,使失业人员获得就业或转业的机会。1950年6月17日,国家出台了《关于救济失业工人的指示》《关于救济失业工人问题的总结及指示》《关于处理失业知识分子的补充指示》等文件。据不完全统计,从1950年7月至1953年底,在各级政府失业救济工作中,以工代赈大约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,还乡生产的14万余人,领取失业救济者460余万人次。<sup>[2][P201]</sup>在失业救济同时,政府着手开展就业安置和介绍工作,通过政府介绍就业与个人自行就业两种途径灵活安置就业。由于政府安置就业的能力有限,个人自谋职业是这一时期就业的主要渠道。包括经营手工业作坊、服务修理业、行商、摊贩、登人力车、跑运输、走街串巷提供劳务的个体户或家庭户,也包括登门求职或通过亲友熟人介绍到用人单位工作等形式。特别在私营企业和独立劳动者中普遍采用。私营工商业随着经济的恢复对劳动力的需求也呈上升趋势,其自行招聘人员的愿望强烈。

这一时期,政府介绍就业与鼓励失业者自谋职业相结合的就业制度,效果良好,数十万失业者通过自谋出路找到了工作。这一就业制度也被形象地称

为解决就业问题的“两扇门”方针。1952年下半年,这种制度发生了根本性变化。由于“五反”运动中私营工商业受到很大冲击,城市失业人员快速增加,形成新一轮失业高峰。根据不完全的资料估计,从“五反”运动开始到1952年6月中旬,新增加的失业、半失业的人数约为150万人。与“五反”运动前的失业人数相比,增加了1.5倍。<sup>[1][P158]</sup>而据1952年10月的统计,全国城市失业无业人员为264万余人,约占城市就业人数的10%,占城市人口总数的4.1%。<sup>[3]</sup>为了保证重点工程建设的用人需求,妥善安置因“五反”运动造成的失业人员,1952年8月政务院发布《关于劳动就业问题的决定》要求,一切公私企业不解雇或少解雇职工,应采取包下来的办法,对城市中的失业、无业人员进行全部登记,并由政府对其进行就业训练,然后由国家统一调配;农村中的富余劳动力应通过发展农业生产和多种经营就地吸收消化,少数可根据工业发展需要有计划地进入城市;一切公私企业招聘职工必须由当地政府劳动部门统一介绍。<sup>[1][P181]</sup>改变了过去实行的介绍就业与自行就业相结合以扩大的方针政策,由政府劳动部门统一组织就业,全国开始组织建立统一的就业制度。

## 二、政府统一调配劳动力的计划就业制度初步形成(1953-1957)

“一五”时期,城市就业工作是配合工业化和生产资料的社会主义改造而开展的。为适应优先发展重工业较快实现工业化的需要,从1953年开始选择并实行了计划经济体制,劳动力要素也由国家统一调配,城市就业实行计划管理,并在实践中逐步形成了政府统一调配劳动力的就业制度。政府规定企业不得裁减职工,形成了“固定工”政策,同时政府严格限制农村劳动力向城市流动,甚至出现逆城市化的劳动力倒流,形成了城乡就业隔绝的二元就业体制。就业的计划体制在这一时期确立并基本形成。

劳动力统一招收和调配制度建立。统一的劳动力招收和调配制度最早在建筑业开始实施。这与建筑业工人流动性大的特点和建筑业的重要性有关。“一五”期间,财政支出向基本建设倾斜,如何保证基本项目建设所需要的劳动力便成为一个至关重要的问题。建筑业是基本建设的先头行业。建筑业在重工业化发展过程中所承担的基础角色和建筑业劳动力管理方式之间的矛盾使政府首先实行了对建筑业工人的统一调配制度,用以确保进行基本建设所

必须的劳动力。到 1953 年底,全国已有 93 个城市建立了专门的建筑工人调配机构,为基本建设单位调配了大量的所需劳动力。

1954 年 3 月中央召开了全国建筑工人调配会议,明确了劳动力调配工作必须为基本建设服务的方针,制定了《建筑工人调配暂行办法》,并要求逐步做到劳动力的计划供应和合理调配,供应基本建设需要。随着经济建设的深入发展,一方面,许多其他的重要部门也面临和建筑部门相似的劳动力短缺问题;另一方面,在各地、各部门之间出现了劳动力余缺不一现象。1955 年以后,劳动力的统一招收和调配制度开始从建筑业扩大到工矿企业和交通运输等各个部门。

统包统配就业制度逐步形成。一方面“包下来”的范围越来越广,固定工越来越多。从最初的接收官僚资本主义企业内的职工和旧军政人员,逐步扩大到公私合营企业社会主义改造后的职工、各高等院校和中专技校的毕业生、复员军人等。即便是刑满释放人员,也要求“在可能条件下由劳动改造机关、劳动部门给以介绍就业”,事实上也实行了“包下来”的安置方式。<sup>[4] (P92)</sup>“一五”期间,固定职工增长很快,1957 年,在全国 2451 万全民所有制单位(包括公私合营)职工中,固定职工有 2247 万人,占总数的 91.7%。<sup>[5] (P26P33)</sup>固定工制度导致计划就业制度微观机制的形成。另一方面限制临时工。1957 年初,国务院《关于有效地控制企业、事业单位人员增加,制止盲目招收工人和职员的现象》第四条规定:需要临时工人,应从现有的企业、事业单位和国家及工作人员中进行调剂,无法调剂的,在严格控制的原则下,就地吸收;临时工的任用期限不得超过一个月,招收临时工必须签订劳动合同;现有的和新招的临时工都应当按照合同办事,不能转为正式工人。

农村劳动力流动受到限制。在比较利益的驱使下,很多农民羡慕城市生活,自发转移到工业建设的行业中。但是这种流动具有盲目性,农民流入城市后不仅生活困难,也带来一定的社会管理问题。1956 年 12 月 30 日,国务院颁布《关于防止农村人口盲目外流的指示》,制止农村人口大量外流的现象继续发展。1957 年 3 月 2 日,国务院对防止农村人口盲目外流作出补充指示,要求设立专门机构负责外流农民的处理和遣送工作,规定“除少数确实已投靠亲友或已就业安家的可以留居当地外,其余流落外地的农民应一律遣返原籍”。<sup>[4] (P363)</sup>1958 年 1 月实行的《中华人民共和国户口登记条例》,规定“公

民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”以此为标志,农民被限制在农村,正式确立了城乡分割的二元就业制度。

劳动力市场逐渐消亡。建国初期,为了解决几百万失业人员的就业问题,国家倡导“介绍就业与自行就业相结合”的方针,企事业单位通过市场招工,劳动者通过市场就业。1955 年以后,计划劳动力管理体制从灵活到刚化,劳动力市场逐步缩小直至基本消失。一方面,由于第一个五年计划的实施,经济、社会各方面建设发展很快,对劳动力的需求量增大,失业问题基本上解决。1957 年,全国职工已增加到 3101 万人,其中全民所有制 2451 万人。1949 至 1957 年的 8 年中增加了 1300 万人,不仅数百万失业人员基本上就业,每年新增长的劳动力也都走上工作岗位。另一方面,劳动力管理的灵活性逐渐减少。1955 年,中共中央在《关于第二次省、市计划会议总结报告》上批示“一切部门的劳动力调配必须纳入计划,增加人员必须通过劳动部门统一调配,不准随便招收人员。”到了 1957 年,基本上已过渡到高度集中的以中央集权为特征的体制。自行招工、自行就业等办法已经不再使用,劳动力市场也随之消失。

企业劳动力管理制度开始建立。实行劳动定额和编制定员工作,标志着国营企业的计划劳动力管理制度基本形成。到 1957 年底,在全国各产业部门中,实行定额制的工人占生产工人总数的 40% 多。其中建筑、煤炭、纺织、铁路等行业实行定额的工人占生产工人总数的 50% 以上。劳动定额工作为推行计件工资和奖励制度、贯彻按劳分配原则提供了依据,提高了劳动生产率。编制定员工作,目的在于控制企事业单位劳动力过快增长,避免盲目招工,以精简结构、合理使用劳动力。如 1956 年国家原计划增加 84 万人,结果却比计划多增加了 146 万人,造成了严重的人浮于事、浪费劳动力的现象。因此,比较多的企业开展了编制定员工作,一些企业主管部门如铁路、水电、交通、纺织、煤炭等部门,根据本行业的特点,制定并试行了编制定员标准。

### 三、计划就业制度走向单一和僵化(1958-1978)

自 1958 年到 1978 年,由于国家整个经济形势的影响,我国的就业工作也经历一个起伏的过程,计

划就业制度最终形成、巩固,并走向极端、日益单一和僵化。“统包统配”的劳动制度一直延用到70年代末,期间仅作过局部调整。这一时期,职工人数大增大减,并试行了亦工亦农劳动制度,劳动力管理遭到破坏。

劳动力招收调配权下放。1958年国家开始3年的“大跃进”,劳动力供求出现了急剧变化,劳动力需求急速上升。工业急需工人,徒工供不应求,原本应该在学校上学的中学生也大量被招为工人。在劳动力供求失衡情况下,很多企业单位之间出现挖雇职工和私自招工情况。城市经济对劳动力的需求在极短时间内迅速膨胀。劳动力需求的大量增加,使得政府下放劳动力的统一招收和调配权力,并允许各企事业单位从社会上招工,同意农民进城工作,职工人数快速增长。1958年到1965年职工人数共增加2500多万人,其中有1430万人来自农村。

精简城市职工。1960年9月至1963年底,国家进行了大规模的精简职工。精简职工起因是持续3年的“大跃进”运动造成国民经济比例严重失调,正常的生产秩序遭到破坏,使城乡人民生活陷入困境。为了精简职工,又兼顾稳定职工情绪,一方面在工矿企业中开始严格控制增加工人,停止从社会上招工,严格限制临时工的招收和使用;另一方面允许在一定条件下将从事经常性的临时工转为长期工。这一时期,上山下乡和城市招工的矛盾凸显,很多单位急需劳动力,而社会上又有很多青年没有得到安排。从1961年1月开始到1963年6月,在两年半的时间里共精简职工1940万人,其中回乡下务农的1300万人。同期减少城镇人口2600万人。

试行亦工亦农制度。1957年以后,刘少奇同志针对当时我国用工制度上存在的弊端,从我国的国情出发,主张实行固定工和亦工亦农两种劳动制度,积极提倡多用临时工、合同工,少用固定工。1964年5月召开的中央工作会议,要求进行亦工亦农劳动制度的试点。各地区、各部门根据中央和刘少奇同志的指示,广泛地开展了亦工亦农制度的试点,取得了一定成绩和经验。据27个省、自治区、直辖市不完全的统计,截至1965年6月底,共有2250个试点单位(其中,中央企业有194个),亦工亦农劳动者达5200230人(其中,中央企业176731人),其中,实行轮换制的349个单位,196636人;实行季节工、临时工制的1624个单位,270725人;实行包工制和其他形式的232个单位,52875人。<sup>[6][P114]</sup>

实行亦工亦农的劳动制度不仅能满足工业生产

所需要的劳动力,忙来闲去,能进能出,十分灵活,还有利于减少国家固定职工人数、节省开支减轻城市负担,增加社队和社员收入,有利于巩固集体经济,发展农业生产。同时给社队培养出一批技术人才和骨干,为农业技术改造创造了有利条件,在缩小城乡差别方面更有深远意义。

在长达十年的“文革”中,就业政策陷入瘫痪、半瘫痪状态,被迫对全民所有制的临时工、轮换工制度进行“改革”。规定常年性的生产、工作岗位应该使用固定工,不得再招收临时工,已在这些岗位上的临时工可以改为固定工。这样,几百万临时工、轮换工便转成了固定工,使国营企业的用工制度基本上成为单一的固定工制度。招收职工不能选择,一经录用不能裁减,多余人员无法处理,就连违法乱纪、屡教不改的人也要包下来,进一步强化了统包统配、能进不能出的单一用人制度。“文革”时期,劳动就业的最大问题是发生了城乡劳动力的大对流现象,产生了大量的待业人员。新中国成立后出生的人口,在“文革”中都陆续进入劳动年龄,数量大约每年200万,但按照当时的政策,既不允许在城镇就业,也不能继续升学,只能“到农村去,接受贫下中农的再教育”。于是,从1968年开始了大规模的上山下乡运动。据估计,1967-1976年的十年中,上山下乡的共1700万人。

#### 四、计划就业制度绩效评价

20世纪50年代初,为建立独立工业体系和从国家安全出发,中国选择了以优先发展重工业为目标的发展战略。重工业优先发展战略具有建设周期长、关键设备须进口、一次性投入多等特性,这与当时新中国资本稀缺、劳动力大量过剩的资源禀赋结构并不相符。相对于资金、资本都非常短缺的农业经济,想要优先发展资本非常密集的重工业,劳动力成为关键要素。必须通过计划管理的办法把劳动力等各种资源按照产业发展的优先次序进行配置,以确保重工业优先发展。因此,计划就业制度正是由赶超型发展战略内生出来的。

计划就业制度是与当时的经济体制、工业化水平相适应、相配套的,是与当时的经济发展战略和尽快建立独立完整工业体系要求相适应的,为国民经济恢复和大规模经济建设有效地配置了相应的劳动力,为工业化发展提供了人力保障,推动了工业化的快速发展,改变了建国初期不合理的产业结构。但由于过多的劳动力集中到重工业领域,再加上统招

统配的计划就业制度制约了劳动力向轻工业和第三产业转移、农村劳动力向城市转移,阻碍了轻工业和第三产业发展,不利于产业结构的优化和人力资源优势的发挥,不利于经济可持续发展。

#### (一) 劳动力总量满足了工业化发展需求

新中国人口总体上持续增长且呈年轻化。1949年至1958年,全国人口由54167万增加到65994万(年末人口),增加21.8%,平均每年增长2.2%。从1953年与1964年两次人口普查对比来看,1953年中国的人口年龄结构属年轻型,到1964年这种年轻型则变得更加明显,15-64岁成年人口占总人口的比例达到55.4%。据1979年的资料,全国总人口中,在劳动年龄(指男16~60岁,女16~55岁)以内的人口占52.8%。<sup>[7] P3-8)</sup>

在人口快速增长的同时,随着社会风尚和生活观念的转变,以及国家相关政策的鼓励,越来越多的劳动年龄人口特别是家庭妇女和复原退伍军人参加劳动生产,进入劳动力市场,人口劳动参与率显著提高。据统计,1952年我国劳动力资源总数为26710万人,社会劳动者人数为20729万人。到1957年底,劳动力资源总数迅速上升为29000万人,社会劳动者人数增加为23771万人。1953-1957年,劳动参与率由77.6%提高到82.0%。<sup>[5] P3)</sup>

劳动力的充分供给和劳动参与率的提高,一方面满足了工业化对劳动力的需求,另一方面也带来劳动生产率的显著提高。在资本供给有限、技术水平普遍低下的状况下,劳动生产率的增长成为促进经济增长的重要因素。国家所有制独立核算工业企业全员劳动生产率按1952年不变价格计算,1949年为3885元,1952年为5423元,1953年为5861元,1957年为8234元。在国民经济恢复时期,工业企业总产值的增长额中,由于提高全员劳动生产率而增加的部分占47.6%,由于增加职工人数而增加的部分占52.4%;由于提高工人的劳动生产率而增加的产值占工业总产值的比重为50.3%,由于增加职工人数而增加的产值的比重为49.7%。在“一五”计划时期,工业企业总产值的增长额中,由于提高全员劳动生产率而增加的部分占58.6%,由于增加职工人数而增加的部分占41.4%;由于提高工人的劳动生产率而增加的产值占工业总产值的比重为64.8%,由于增加职工人数而增加的产值的比重为35.2%。<sup>[8] P1124、P1127)</sup>

(二) 国民经济恢复和“一五”时期的就业政策促进了产业结构优化

国民经济恢复时期,灵活的就业政策推进产业发展和结构优化。一方面工农业生产和其他建设事业的发展为解决就业提供了良好的条件,另一方面失业人员的救济与安置促进了国民经济的恢复和发展。这种促进作用表现为:一是在救济、安置失业工人的过程中,把生活救济和培养就业能力结合起来,不仅壮大了职工队伍,而且通过转业训练等方式,提高了劳动力素质,调整了劳动力内部结构,缓解了结构性失业问题;二是政府大力救济、安置失业工人和知识分子,解决了他们的生活困难,稳定了社会秩序,同时也调动了他们的积极性和创造性,促进了劳动生产率提高和产业发展。工业总产值从1949年占工农业总产值的30%上升到1952年的43.1%。在工业总产值中,轻工业比重逐年下降,重工业比重逐年上升。工业结构中现代工业比重逐年上升,传统工业逐年下降。初步改善了旧中国的产业结构中工业极端落后的状况。

“一五”时期,就业政策不断调整,以配合工业化和社会主义改造对劳动力的需求。由此导致劳动力的就业增长、就业结构及国民经济的产业结构随之发生明显变化。1957年末,全国社会劳动者人数已达23771万人,比1952年底增加3042万人,增加了14.68%。城镇社会劳动者总人数3205万人,比1949年净增1672万人,增长109%。其中职工人数由809万人增加到3101万人,净增2292万人,增长283%。城镇个体劳动者由724万人减少到104万人。<sup>[9] P815)</sup> 就业结构的变化体现在,城镇就业增长快于农村就业增长;私营经济中职工人数和个体劳动者人数迅速下降,重工业劳动者在绝对数和相对数上均有了明显提高,轻工业劳动者明显下降;东部地区社会劳动者比重有所下降,而在中西部地区的比重有所上升。由于就业结构的变化导致产业结构随之变化,工业总产值在工农总产值中的份额上升,到1957年底,工业总产值在工农业总产值中的比重已由1952年的43.1%上升为56.7%;<sup>[10] P27)</sup> 重工业快速发展,工业内部结构趋向合理,1952-1957年,重工业产值增长了210.7%,轻工业产值增长了83.3%,轻工业和重工业平均增长速度的比为1:1.97;轻重工业内部结构趋向合理,制造业在重工业中的比重逐年上升;沿海和内地工业的比重有所改善;农轻重比例协调。

(三) 计划就业制度为工业化发展配置了劳动力

第一,文化教育事业的发展和职业技术培训的

开展,为工业化的发展提供了技能人才。在“一五”计划中,国家特别强调发展科学教育文化事业,提高人民的科学文化水平,培养建设干部,造就熟练的劳动者。规定在正规教育之外,开办各种培训班、轮训班,发展工农教育、在职教育、业余教育,动员广大职工进修学习,号召广大党团员和青年“向科学进军”。“一五”时期,国家用于发展教育、科学、文化的事业费达到83.24亿元,占国家财政总支出的6.07%;教育、科学、文化事业的基本建设投资达到21.5亿元,占国家基建投资总额的4.05%。1957年高等学校的在校学生比1949年增长2.8倍,中专学校的在校生比1949年增长2.4倍,全国性的科研机构达到580个,研究人员达到2.8万人,比1952年增长两倍以上。<sup>[7][PP167-168]</sup>中国人口文化水平的提高使得在业人口的文化程度有了很大提高,1957年,根据对全国工业、基本建设、运输邮电部门的994.3万名职工的文化程度的调查,小学及以上文化程度的职工占79.3%(其中大专占1.2%,中专、高中、初中占19.1%,小学占59%),文盲为20.7%,为工业化的发展提供了人力支持。

建国初期,一方面数以万计的失业人员要求就业,另一方面具有一定生产技术的人员却很少。为了尽快解决城市失业问题,1950年8月22日,政务院发出通知,将“积极组织失业人员转业训练,提高就业条件”作为处理失业工作的重点。1950年至1953年底,全国参加转业训练的失业工人达15万人。转业训练将培训和劳动就业相结合,为大批工人创造就业条件,使他们重新获得了就业的机会,同时也为国民经济的迅速恢复和发展准备了人才。在为国家培养输送技术工人的同时,还培养输送了一批优秀干部,这些技术工人和干部,在社会主义建设中发挥了重要作用。

随着大规模经济建设的开始,各行业缺少技术人员的情况十分突出。仅1953年1-8月,直接找劳动部门申请招聘技术职员和技术工人的就有43个单位,申请人数为8477人。1954年6月陈云在《关于第一个五年计划的几点说明》中指出:5年内工业和交通运输两项需要增加技术人员39.5万人,但是高等学校和中等技术学校的毕业生仅为28.6万人(其中中专毕业生占2/3),相差近11万人。1953年,中央财政经济委员会党组决定,将技工教育划归劳动部管理,并要求从中央到地方以至厂矿企业单位均建立起培训管理机构,形成从上而下的垂直性管理体制。在借鉴苏联经验的基础上,制定并执行

了第一个五年熟练工人培养计划,以各产业部门为主编制,包括重工、燃料、机械、纺织、轻工等13个部门,分技工学校、训练班、学徒三种方式,培训计划指标为92万余人。至1957年底,第一个五年熟练工人培养计划超额完成,144所技工学校,五年共毕业学生14.7万人。到1965年全国技工学校达到400所,在校学生18万人,加上工业企业在培学徒29.4万人,这些新的技术工人为大规模经济建设提供了人力保障。

第二,统一招收和调配制度为国民经济恢复和大规模经济建设配置了劳动力。有组织、有计划的职工调动措施,有力地支援了国家重点工程,同时也促进了劳动力在不同区域、产业间流动。为了保证新建、扩建项目对技术骨干的需要,国家规定老企业有支援新建、扩建企业的任务,各级劳动行政部门有权抽调职工,进行部门、地区间的劳动力平衡调剂。例如,仅中央重工业、一机部等五个部,在1955年即从所属老企业抽调技术工人28000多人支援新建、扩建企业;1955年从上海、天津、济南等劳动力相对剩余的城市调配建筑工人12000多人支援西安、兰州、包头等劳动力相对不足的重点建设地区;1956年从各方面抽调高级技术工人4000余人,支援地质部三局从事核工业开发工作,以保证重点建设对技术骨干的需要;在高指标影响下,为满足国家修建大中型水利工程、铁路、公路和短途运输的民工需要,1958年抽调农民约6000万人,1959年抽调约5000万人。

#### (四) 计划就业制度的弊端

第一,计划就业制度制约了轻工业和第三产业发展。计划经济时期,实行的是高积累、高投入、以追求数量扩张为特征的外延型工业化道路。既要实现高积累,建立独立的工业体系,又要实现社会主义的“充分就业”,以体现社会主义制度的优越性。计划就业制度正是以保障城镇劳动力全面就业为目标,尽量将进入劳动年龄的劳动者全部安排就业,保持城镇职工的低工资水平,抹平不同人力资本禀赋的职工之间报酬。这种工资水平既不是劳动力价值的体现,也不能反映按劳分配的原则。“低工资、广就业、高福利”的就业政策是政府掌握配置劳动力资源的经济权力,人为压低生产要素价格的体现。原因在于在国内自然资源、资本匮乏和国际环境较为封闭的情况下优先发展重工业,必须压低投入要素的价格,包括资金、原材料的价格以及工人工资。工人的工资被压低,为了使工人生存下去,就

必须压低所有生活必需品的价格,从而建立起扭曲的价格体系。这种价格体系虽然保证了产业发展所需要的劳动力,但由于劳动报酬低,居民储蓄很少,没有消费能力,居民对轻工业和第三产业需求弱,轻工业和第三产业发展相对缓慢。1978年我国城乡储蓄存款余额为210.6亿元,人均21.88元。其中城镇居民储蓄存款余额为154.8亿元,农村居民为55.7亿元,平均每个农村居民仅有存款7.05元。<sup>[11][P682]</sup>1953-1976年轻工业平均每年增长8.8%,重工业为13.5%。1976年工业总产值中,轻工业产值占44.2%,与1952年占64.5%比较,下降了20.3%。<sup>[12][P7、P14]</sup>

由于实行优先发展重工业的战略和计划就业体制,商品市场的发育和劳动力的转移都受到较大压抑,商业发展缓慢。商业占国民收入从1952年的14.9%,下降到1980年的5.5%。1957年全国共有社会零售商业、饮食业、服务业机构270.3万个,从业人员761.4万人,到1978年分别降为125.5万个和607.8万人。<sup>[13][PP659-660]</sup>

与此同时,从1958年开始的“二五”计划,以重工业为中心的工业建设,将经济发展简单化为重工业发展,重工业发展简单化为只发展钢铁工业,这段时期内重工业得到了快速发展,农业与轻工业却全面退却,产业结构严重失调,中央不得不实行“调整、巩固、充实、提高”八字方针,重点对产业结构进行调整。随后的五年,国民经济比例严重失衡问题虽然逐步得到解决,工业生产得到一定发展,农业逐步恢复,但第三产业仍得不到重视,发展缓慢。到1965年三次产业就业比重为81.6:8.4:10。产业结构发生了重大变化,就业结构也相应地发生了很大变化。

第二,计划就业制度制约城乡之间劳动力流动,固化了农业人口。从经济发展的绩效来看,国家对社会剩余的动员达到了很高程度,“一五”至“四五”期间的积累率分别为24.2%、30.8%、26.3%、33.27%。但中国的工业化特别是重工业的发展速度虽然快,但并没有以相应的速度吸收农村剩余劳动力。大量农业人口被强制滞留在效益低的农业,无法从第一产业向第二第三产业转移。一方面造成中国产业结构的扭曲,主要反映在就业结构转换滞后于产值结构转换。1978年,农业在国内生产总值中的份额为28.2%,而农业劳动力在全部劳动力中的

比重高达70.5%。超过70%的劳动力还在农业部门,表明人力资源没有得到很好地配置。另一方面表现为城乡劳动力占有的资源严重不平等。1978年城市部门共有9500万职工就业,农村劳动力人数为3.1亿人,两者劳动力之比率为1:3.2;同年国有企业拥有固定资产总值4488亿元,而农业仅有固定资产总值950亿元,两者资本之比率为4.7:1。按照生产要素遵循提高边际报酬的逻辑流动原则,表明就业机会在城乡之间分配的不平等。非农化和城市化的发展速度与经济增长速度不吻合,就业和产业发展的轨迹几乎脱离。

### 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]董志凯.1949-1952 中国经济分析[M].北京:中国社会科学出版社,1996.
- [3]武力.1949-1978 年中国劳动力供求与城市化关系研究[J].中国经济史研究,1998(3).
- [4]中国社会科学院,中央档案馆.1953-1957 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工保险福利卷[M].北京:中国物价出版社,1998.
- [5]国家统计局社会统计司.中国劳动工资统计资料(1949-1985)[M].北京:中国统计出版社,1987.
- [6]中国社会科学院,中央档案馆.1958-1965 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动就业和收入分配卷[M].北京:中国财政经济出版社,2011.
- [7]许涤新.当代中国的人口[M].北京:中国社会科学出版社,1988.
- [8]中国社会科学院,中央档案馆.1953-1957 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷[M].北京:中国物价出版社,1998.
- [9]董志凯、武力.中华人民共和国经济史(1953-1957)[M].北京:社会科学出版社,2011.
- [10]国家统计局.中国统计年鉴(1984)[M].北京:中国统计出版社,1984.
- [11]尚明主编.当代中国的金融事业[M].北京:中国社会科学出版社,1989.
- [12]孙尚清,陈胜昌.中国的产业结构1977-1980[M].北京:人民出版社,1982.
- [13]武力.中华人民共和国经济史·增订版上卷[M].北京:中国时代经济出版社,2010.

(责任编辑:李贝贝)