

# 解读上海就业再就业

袁志平 著

执政党视野中的  
就业问题

立足大上海的  
一场硬仗

探索前进中的  
不朽篇章

新问题新举措

市场化社会化促进  
就业之路

农村富余劳动力的  
转移

新世纪新思路

历史的启示与  
若干问题的思考

中共党史出版社

# 解读上海就业再就业

袁志平 著

执政党视野中的  
就业问题

立足大上海的  
一场硬仗

探索前进中的  
不朽篇章

新问题新举措

市场化社会化促进  
就业之路

农村富余劳动力的  
转移

新世纪新思路

历史的启示与  
若干问题的思考

中共党史出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

解读上海就业再就业/袁志平著. —北京:中共党史出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-80199-531-5

I. 解… II. 袁… III. 劳动就业—研究—上海市  
IV. F249.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 140149 号

## 书 名: 解读上海就业再就业

---

作 者: 袁志平

责任编辑: 占善钦

出版发行: 中共党史出版社

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编: 100080

经 销: 新华书店

印 刷: 北京密兴印刷厂

开 本: 148mm×210mm 1/32

字 数: 286 千字

印 张: 13.75

印 数: 1—3000 册

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80199-531-5

定 价: 25.00 元

---

此书如有印制质量问题, 请与中共党史出版社发行部联系  
电话: 82517249, 82517244

# 前 言

---

就业问题,既是一个老的话题,也是当前社会的基本问题。劳动就业岗位是人与人、人与社会、人与自然稳定和谐相处的关键环节。这个环节的问题解决好了,社会的稳定和谐才有可能实现。按照马克思主义的观点,国家的基本职能之一是调节社会矛盾,缓和社会冲突,保持社会稳定和谐发展。社会稳定和谐发展的基础,是经济秩序的稳定和谐以及由此反映出来的就业问题的妥善解决。

就业和由此派生出的再就业问题,在我们党执政上海至今的半个多世纪时间里,始终是个重要的问题。党中央就此作出了一系列的指示,出台了诸多的方针政策。上海历届市委、市政府创造性地执行中央的指示,妥善处理就业再就业问题,有力地推动了社会主义建设、改革开放和现代化建设事业的发展。

党在上海的工作实践告诉我们,必须把发展经济同促进就业有机地结合起来。20世纪五六十年代,由于种种原因,上海人口尤其是就业人口有了较大幅度的增长,就业压力沉重,采取知识青年上山下乡和动员在职工返乡支农等措施来缓解城市就业压力是不得已的应急措施。这种情况在进入改革开放新时期以后彻底改变了,主要原因在于我们党经过全面建设社会主义时期的艰难探索,逐步地把握了就业工作的基本规律,在指导思想上把发展经济同促进就业有机地结合了起来,在发展经济的同时,让人民群众享受到

经济发展的成果，满足了人民群众的就业再就业需要。

党在上海的工作实践告诉我们，促进就业再就业是夯实党的执政基础的重要一环。我们党在全心全意依靠工人阶级、妥善解决就业再就业问题的同时，注意劳动光荣思想的倡导，使上海工人阶级和广大人民群众成为有理想、有文化、有道德、守纪律的光荣的中国特色社会主义的建设者。

促进就业再就业是对我们党的执政能力的真正考验。随着社会主义市场经济体制的逐步完善，人民群众的物质文化需要不断提高并更趋多样化，社会利益关系更趋复杂，特别是受经济文化发展水平等多方面的限制，统筹兼顾各方面利益的难度加大；劳动者就业结构、就业方式和就业观念不断变化，人员流动性大大加强，社会组织和管理面临新问题。在这样的历史条件下促进就业再就业，就需要我们走市场化社会化之路；就需要我们妥善处理农村富余劳动力的转移，引导进城务工人员融入城市并为城市发展作出贡献；就需要我们面对新形势新问题不断探索和落实新的举措。

妥善解决就业问题是安国之策。邓小平曾经高度评价上海的工作，说“上海人气盛”。上海人气盛固然有多种方面的原因，但是妥善处理就业再就业问题无疑是重要因素之一。

总之，党在上海半个多世纪的工作实践为我们留下了丰富的历史经验，是一笔宝贵的财富。总结好历史经验，发挥好这笔宝贵财富的作用，对上海实现“四个率先”，建设现代化的国际大都市，无疑是必须的，也是极其重要的。

# 目 录

前 言 / 1

## 第一章 执政党视野中的就业问题 / 1

第一节 中国革命胜利进程中必解之难题 / 1

第二节 政权建设中的战略任务 / 15

第三节 社会稳定的基础 / 26

## 第二章 立足大上海的一场硬仗 / 35

第一节 中央与地方协同攻坚 / 35

第二节 解决就业问题的主要途径 / 46

第三节 劳动光荣思想的倡导与初步确立 / 57

## 第三章 探索前进中的不朽篇章 / 65

第一节 百万知识青年上山下乡 / 65

第二节 20万职工还乡支农 / 84

第三节 劳动就业制度改革思想的萌生 / 93

## 第四章 新问题新举措(一) / 100

第一节 要增强城市对劳动力的吸纳能力 / 100

- 第二节 要控制人口的增长 / 115
- 第三节 要打出上海这张王牌 / 122

## **第五章 新问题新举措(二) / 139**

- 第一节 要建设“一个龙头”、“四个中心” / 139
- 第二节 要做好国有企业下岗职工的再就业工作 / 149
- 第三节 要建立与市场经济相适应的社会保障机制 / 163

## **第六章 市场化社会化促进就业之路(一) / 171**

- 第一节 首创再就业工程 / 171
- 第二节 首创政府促进就业责任体系 / 188
- 第三节 首创“4050工程” / 202

## **第七章 市场化社会化促进就业之路(二) / 222**

- 第一节 劳动力商品理论的确立 / 222
- 第二节 劳动力市场的兴办 / 232
- 第三节 劳动光荣思想的发展 / 250

## **第八章 农村富余劳动力的转移 / 275**

- 第一节 把农民从土地的束缚中解放出来 / 275
- 第二节 市郊农民生产、生活方式的转变 / 294
- 第三节 外来从业人员与上海的新发展 / 314

---

**第九章 新世纪新思路** / 335

第一节 要提高社会服务水平 / 335

第二节 要加强人力资源能力建设 / 360

第三节 上海要优先发展现代服务业

现代制造业 / 379

---

**第十章 历史的启示与若干问题的思考** / 405

第一节 促进就业是体现党的先进性的重要途径 / 405

第二节 弘扬劳动光荣思想是解放生产力的基本要求 / 413

第三节 加强对青年职业生涯设计的指导是项紧迫的任务 / 418

---

**参考书目** / 428

---

**后 记** / 432



# 第一章

## 执政党视野中的就业问题

### 第一节 中国革命胜利进程中必解之难题

这不是战争，因为它不见刀光剑影，不见战火硝烟。但它又是一场真正的战争，一场巩固政权、争取民心的战争——就业战争。这场战争的起点，是一个对上海这座百年历史文化名城、对中国革命的胜利进程具有特殊意义的日子——1949年5月27日。

在这一天，上海解放了！

当我英勇的人民解放大军以摧枯拉朽之势，在世界战争史上创造出“瓷器店里打老鼠”的奇迹，并在激情四溢的上海人民用鲜花和笑语织成的人墙的夹道欢迎中进入大上海之时，中国共产党及其领袖毛泽东并没有被眼前堪称完美的胜利所陶醉。尤其是作为伟大的马克思主义者、近代以来中国伟大的爱国者和民族英雄，毛泽东此刻清醒地意识到，长期艰苦的革命斗争的胜利，对新生的

人民民主政权来说，“这还只是解决了困难任务的一小部分。主要的困难是在经济方面。”<sup>①</sup>在毛泽东看来，在中国革命胜利进程中解决上海问题需要攻克两大难题，一是美帝国主义可能的武装干涉，二是我们管理不好城市。在成功解决了第一个难题之后，我们党必须解决第二个难题，管理好城市、解决好就业问题而不被人民、被历史所唾弃。

当中国革命即将在全国取得胜利的时候，中国共产党及其领袖毛泽东高度关注中国的就业问题；当中国革命在中国最大的工业城市上海取得胜利的时候，中国共产党及其领袖毛泽东高度关注这座城市的就业问题。无疑，这是非常正确的。

### 一、回到人民手中的上海，是一座很不一般的城市

百年上海发展史，是一部近代中国史的缩影。

上海，曾经是西方列强侵略中国的跳板，是帝国主义冒险家的乐园。同时，上海凭借其拥有天然良港、腹地宽广、资金聚集、人才荟萃等优越的地理及人文条件，在20世纪30年代，发展成为旧中国最大的工商业城市和经济中心。

上海拥有占旧中国过半的现代工业。据1947年的统计，全国12个主要城市共有工厂（不包括30人以下的小型工厂）14078家，产业工人682399人，其中上海的工厂就有7738家，产业工人367433人，分别占总数的54.9%和

---

<sup>①</sup> 《列宁全集》第34卷，人民出版社1985年版，第154页。

53.8%。<sup>①</sup> 在纺织、面粉、卷烟、造纸、橡胶、皮革、肥皂、火柴 8 个主要行业中，棉纺业的纱锭占全国的 50%，卷烟设备占全国的 70%，机制面粉占全国产量的 38.5%。当时中国的橡胶、制药、铝制品、搪瓷等工业的生产能力，也大部分集中于上海。上海工业的生产技术和经营管理，在国内都处于领先地位。到 1949 年，现代工业在全市工业中的比重为 78.4%。

上海是旧中国最大的港口城市和水陆运输枢纽。解放前夕，上海已有比较发达的海运事业。共有轮船公司 315 家，船只 1333 只，船舶吨位 950702 吨，船舶吨位占全国总吨位的 80%。黄浦江两岸共有码头岸线 10479 米，泊位 91 个，其中万吨级泊位就有 23 个。1947 年，全年进出口船只 13376 艘，船舶吨位 2335 万吨，港口的吞吐量和集散力均居全国之首。<sup>②</sup> 陆上交通有沪宁和沪杭两条铁路干线，与全国铁路网相连接；还有稠密的公路网，连接苏、浙、皖等邻近地区。在航空方面，上海与国内外一些大都市辟有通航线路。市内交通，在解放前夕，已有货运汽车约 2500 辆。至于邮电通讯，上海市内电话拥有设备容量 72060 号线，对外已建立起国际无线电台，能直接与欧美各国通报。

上海在 20 世纪 30 年代还是远东的金融中心。尽管到 40 年代金融中心已不复存在，但据 1946 年的统计，国民政府经营的“四行二局一库”（中央银行、中国银行、交通银

---

① 孙怀仁主编：《上海社会主义经济建设发展简史（1949—1985 年）》，上海人民出版社 1990 年版，第 4 页。

② 孙怀仁主编：《上海社会主义经济建设发展简史（1949—1985 年）》，第 5 页。

行、中国农民银行、中央信托局、邮政储金汇业局和中央合作金库)中的“四行”总行设在上海。全国 190 家商业银行,有 67 家总行设在上海。外商银行在上海设立分行的有 40 余家。直至解放前夕,上海的各类银行、钱庄和信托公司约有 200 余家,保险公司达 262 家。<sup>①</sup>

## 二、回到人民手中的上海,就业问题是一个十分棘手的社会热点问题

在鲜花和笑语之后,正如毛泽东所预见的那样,等待中国共产党和她所领导的新生的人民民主政权的是严峻的财经困难以及由此反映出来的失业人员激增的矛盾。

上海解放初期出现大量失业人员,其原因是多方面的。

第一,旧上海遗留下来大批失业工人。尽管上海是旧中国最大的工商业城市和经济中心,但是在国民党政府的统治下,上海的经济被摧残得奄奄一息。抗日战争胜利后不久,国民党政府在美国支持下,悍然发动了反共反人民的内战。国民党当局随着军事上节节败退,政治上日趋动荡,在经济上就采取了一系列的掠夺政策,加紧对人民的掠夺和搜刮。一是搞了所谓的“币制改革”,以发行“金圆券”的办法强制收兑金银。从 1948 年 8 月 19 日颁布《人民所有金银外币处理办法》到 10 月底的 70 天内,共收兑金银、外币价值达 1.9 亿美元,约占国内金银外币保有量的四分之一。其中,上海被强迫收兑的数量约占全国的一半。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 孙怀仁主编:《上海社会主义经济建设发展简史(1949—1985年)》,第7页。

<sup>②</sup> 孙怀仁主编:《上海社会主义经济建设发展简史(1949—1985年)》,第14页。

二是在收兑金银、外币的同时，强制实行“限价法”，把工商各业的物资商品几乎抢购一空。上海工商业户在70天“限价”中，损失的资金估计价值5000万美元。上海民族资本主义工商业大伤元气，许多企业已无法从事正常的生产经营活动。

在国民党政府行将垮台而加强经济统制和掠夺的情况下，上海经济界出现了资金外移和南流的重要动向。一是外资企业的收缩和转移。上海的外资企业在解放前共有1800多家，到1949年5月解放时已减少到910家。二是官僚资本大量卷逃资金。随着国民党反共反人民内战败局已定，其反动统治行将土崩瓦解时，以四大家族为首的官僚资本利用各种特权大量外逃资金，除了厂房、设备、房地产等一时无法搬走以外，都纷纷转换成金银外币卷逃。国民党政府（包括官僚资本企业在内）从上海卷逃的金银、外币合计约值5亿美元，其大部被劫到台湾。另外，国民党政府从上海港劫逃到台湾的还有价值6亿美元的物资。<sup>①</sup>三是部分民族资本企业的资金也相继抽往香港、台湾等地，从而使留下来的企业更加难以维持。因此临上海解放时，许多企业面临破产的威胁，甚至被迫倒闭，失业工人倍增。

在纺织业，旧中国规模最大的民族资本主义企业——申新纺织企业的7个企业，有两个厂停工，5个厂只能开工60%。上海私营毛纺织工业110家工厂，开工的只有63家，为总厂数的57%。

<sup>①</sup> 孙怀仁主编：《上海社会主义经济建设发展简史（1949—1985年）》，第15页。

上海的建筑业在中国近代建筑发展史上发展最早,占有重要地位。然而据建筑业同业公会统计,1946年上海有营造厂1023家,由于国民党政府发动内战,除了建造碉堡等军事工程(由官僚企业陆根记营造厂建造)外,其他建筑项目一蹶不振,到1948年,营造厂减为718家,1949年继续锐减,结果有4万多建筑工人处于失业、半失业的状态。

以华通、益中、华生、复兴等为主的旧上海民族电器工业由于受到国民党反动宣传的影响,资本家把大量资金、原材料和机器设备抽往台湾,造成工厂生产的严重困难。上海解放时,上海的电器工业约有一半的工厂处于瘫痪状态,并有部分工厂已将工人遣散。

经营旧上海浦东地区客运交通的上南交通股份有限公司、上川交通股份有限公司和浦东地方建设股份有限公司三家客运公司,由于国民党军队在溃退时炸毁了线路上的桥梁,劫走了汽油和煤炭,烧光了备用轮胎,导致业务被迫停滞,使整个浦东地区的客运交通几乎处于瘫痪状态。

在航运业,全市所留下的公私船舶总共只有270艘,仅为原有数量的20.25%;总吨位11.8万吨,其中可运营的只有6.2万吨,分别仅为原有总吨位的12.42%和6.52%。回到人民手中的上海已是一个百业凋零的烂摊子。

上海制笔行业133个工厂,全部处于停工或半停工状态。

.....

上海解放时,全市工厂停工者占四分之三。由此种种,旧上海给新生的人民民主政权带来了大量的失业工人。据统计,1949年5月上海解放时失业、无业人员高达

42 万之多。<sup>①</sup>

第二,新旧两种社会制度更替,社会风气大变,部分工商企业对此一时未能适应,发生困难,导致部分工人失业。旧上海是帝国主义冒险家的乐园,是一个被称为“十里洋场”的殖民地化的城市。历史上由于“租界”的特殊条件,上海逐步发展成为当时全国最大的商业城市。解放时上海的私营商店行号有 9.3 万户,从业人员 20 多万;它门类比较齐全,形成较好的传统经营技术和经营方法;上海商品还有远销全国的特色,各大城市也纷纷在沪开设批发店。

上海解放以后,这些满足旧上海社会消费需求的私营商号一时遇到很大的困难。由于社会风气崇尚俭朴,一时间逛商店的人少了,西服无人穿了,咖啡没人喝了,酒吧舞厅没人去了;由于它们原来的主要服务对象洋人和“高级华人”走了,主要服务对象发生了变化,许多高级消费品销路锐减,奢侈品如进口高级化妆品等更是无人问津,生意普遍清淡。加上五六月份正值江南的梅雨季节,商品不易存放,本来就是销售淡季,几种因素一聚合,情况就更加严重了。上海私营商业企业从 1949 年 8 月到 1950 年 3 月期间,申请停业者有 3000 多户,职工失业情况十分严重。据衣着业、金融业、进出口贸易业三个工会统计,职工失业率高达 16.2%。<sup>②</sup> 由此,影响到了日用消费品尤其是高级消费品的生产厂家甚至整个行业的正常生产和经营,有的工厂就因此而倒闭,工人被迫停工失业。

① 《上海人民政府志》,上海社会科学出版社 2004 年版,第 637 页。

② 《上海研究资料》,1950 年 5 月 1 日出版,第 14 页。

这种情况同样发生在出租车等行业和艺术界、美术界等知识分子集中的领域。

当时在全国颇负盛名的出租汽车公司——私营祥生汽车股份有限公司，它们在解放前的主要服务对象是富商巨贾、达官贵人、公子哥儿、小姐太太。这些服务对象随着国民党政府的倒台，逃的逃了，躲的躲了，不再坐车了。而上海一般市民当时还乘坐不起出租车，少数坐得起的人，也减少了乘坐的次数。这使祥生公司经营连月亏损，企业和职工处于极端困难之中。

解放初期，上海有 1000 余名各种专业的美术工作者，其中为数众多的是靠卖画为生的“自由职业”国画家。解放以后，他们失去了原来的主顾，一时也成了失业者。

第三，社会经济改组，使半殖民地半封建经济转上新民主主义经济轨道所产生的阵痛，产生了部分失业人员。上海的民族资本主义工商业是在半殖民地、半封建的基础上发展起来的，因此其具有浓厚的封建性、买办性，特别还具有投机性，而投机性更是其主要特点。这从上海民族资本主义工商业的组成成分就可知其一二。在旧上海，专以“踢皮球”（指买空卖空等投机活动）为生的就有 20 多万人，存在“工不如商、商不如囤（积）、囤不如投机”的畸形状况。投机分子附和其投机活动的主力——国民党官僚资本，从事投机活动，这也加剧了国民党统治时期长期恶性通货膨胀的势态。

解放初期，上海有 20 多个固定的商品批发交易市场和 60 多个茶楼会商品市场。这些市场可以分为三种类型：第一类是交易比较标准，有市场组织的，如棉纱、棉布、面粉、



卷烟、皂烛、火柴等；第二类是有市场组织但需看样后才能成交的，如米、煤、木材、纸张、杂粮等；第三类是没有固定组织形态的茶楼茶会，如颜料、麻袋、工业原料等，当时比较有名的茶楼有一乐天、同羽春等。

依附着商品批发交易市场，上海存在着大批私营批发商。以其业务范围一般可分为以推销上海工业品为主的批发商、以经营上海市民生活需要的主副食品及生产所需原材料的批发商、以沟通埠际交流为主的中转批发商和担负上海口岸进出口业务批发商等四大类。就商品批发交易市场而言，有固定组织的市场交易规模较大，交易数量大，一个行业只设一两个市场。无论何种商品，上海交易市场的成交价格，对全国各地市场均有很大的影响。由于历史的原因，这些批发交易市场多数为批发商人所控制，为投机分子所操纵利用。

上海解放以后，中共上海市委和市人民政府积极执行公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的“四面八方”政策，着手恢复生产，帮助因受国民党溃退前夕疯狂掠夺而难以为继的上海民族资本主义工商业。但是，树欲静而风不止。旧政权虽然被打垮了，但投机商还在，物价飞涨和投机活动的遗毒并没有消灭。投机商们伺机而动，首先进行银元投机，哄抬物价；其次，以同上海生产和人民生活休戚相关的“两白一黑”（大米、棉纱、煤炭）大肆进行投机倒把，从1949年7月到1950年2月，接连掀起三次大的物价涨风。这种情况不制止，国民经济无法恢复，人民生活无法保障，新民主主义经济体系无法建立，新生的人民民主政权也将无法巩固。因此，上海市军管会经中共中央同