

中国社会主义现代化建设(10)

1977-1980

中国城镇的就业 和工资

冯兰瑞 赵履宽

人民出版社

F120

38

.10

中国社会主义现代化建设 10

1977-1980

中国城镇的就业 和工资

冯兰瑞 赵履宽

人民大学出版社

封面设计：马少展

中国社会主义现代化建设(1977—1980)

(10)

中国城镇的就业和工资

冯兰瑞 赵履宽

人民出版社出版 新华书店发行

北京顺义印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 1.625印张 31,000字
1982年12月第1版 1982年12月北京第1次印刷
印数 00,001—22,000

书号 4001·418 定价 0.14元

前 言

就业和工资是关系到国计民生和社会安定的两个重大问题。我国是一个有 10 亿人口、4 亿劳动力的大国，又是一个经济不发达的穷国。因此，就业和工资两个问题对我国具有特殊的重要性。人力众多是我国发展经济的一个潜在的优势，但是，只有解决好就业和工资两个问题，这一潜在的优势才能转化为现实的优势。我国社会主义现代化建设事业能否取得成功，很大程度上要取决于这两个问题解决得如何。我们应当更好地发挥社会主义制度的优越性，坚定不移地为扩大劳动就业和提高工资水平而努力。

本书的内容仅限于我国城镇就业和工资问题。

目 录

前 言

第一部分 就业问题	1
一、历史的回顾	1
二、1977—1980年的待业问题	7
三、1977—1980年就业工作的成绩和经验	14
四、1980年8月中共中央制定的解决就业问题的方针政策	19
第二部分 工资问题	23
一、历史的回顾	23
二、粉碎“四人帮”——工资工作的转折点	28
三、当前工资工作方面存在的问题	32
四、关于改革工资制度和改进工资工作问题	39
后 记	45

第 一 部 分

就 业 问 题

1977 至 1980 年，中国人民在党中央的领导下，走过了粉碎“四人帮”以后的头四个年头。这个时期，被十年动乱破坏了国民经济以及文化、教育、科学、卫生、体育等事业都得到了恢复和发展，城镇劳动就业工作也取得了显著成绩。1977 到 1979 年，共有 2,000 万人就业，1980 年又有 900 万人走上了工作岗位。

但是，劳动就业在今后一个时期内，仍然是一个突出的社会问题。我国城镇就业成为一个突出的问题，是有深刻的历史原因和现实原因的。除了劳动就业工作本身存在着一些缺点和问题之外，这同我国整个经济工作的政策和体制是分不开的，尤其同“文化大革命”中的某些措施有直接的关系。在很长时期中，我国国民经济的发展，由于指导思想上左的错误和具体工作中的失误，走过了一条曲折的道路。作为经济工作重要组成部分的劳动就业工作所走过的道路，也不是笔直的。

一、历史的回顾

为了正确地认识 1977 至 1980 年我国城镇就业的情况和

问题，有必要对过去二十几年城镇就业问题的历史作一个简略的回顾。

从中华人民共和国成立至 1976 年“文化大革命”结束，与这个经济发展的历史阶段相适应，城镇劳动就业工作的历史大体上可分为三个阶段：

第一阶段：1949—1957 年，即国民经济恢复时期和第一个五年计划时期。

第二阶段：1958—1965 年，即第二个五年计划时期和调整国民经济时期。

第三阶段：1966—1976 年，即“文化大革命”时期。

（一）1949—1957 年：

1949 年 10 月中华人民共和国成立，劳动人民成了国家的主人。但是，由于长期的战争和国民党反动政权的统治，我国人民面临着极大的困难，国民经济十分落后，文化、教育、科学、技术等各项事业，奄奄一息，工人大批失业，青年大批失学，真可谓疮痍满目，民不聊生。面对这样的局面，人民政府全力以赴，医治战争创伤，恢复国民经济，并着手解决旧社会遗留下来的四百万人失业的问题。

在 1949 到 1952 年的国民经济恢复时期，我国的经济、文化事业恢复和发展得很快，工农业总产值每年平均增长 21.1%，其中工业产值每年平均增长 34.8%。从 1953 年开始的第一个五年计划时期，基本建设大量上马，其他各项建设事业也如雨后春笋，得到了迅速的发展。这个时期，工农业总产值以每年平均 10.9% 的速度增长，其中工业产值每年平均增长速度为 18%。工农业生产和其它建设事业的发展，需要吸

收大批劳动力。这就为顺利解决劳动就业问题提供了良好的客观条件。

从主观条件来看，当时国家为解决劳动就业问题采取了比较灵活的正确的方针、政策。一方面，针对当时失业人员大都是有家庭负担的成年人这一情况，实行了失业救济；另一方面，实行政府安排与失业者自谋出路相结合的方针，并相应地采取以工代赈、生产自救、回乡生产、移民垦荒等政策措施。这些做法，既体现了人民政府对广大失业者的关怀，也调动了失业者的主动性、积极性。同时，这些做法，和我国当时社会经济结构的特点也是相适应的。

当时，社会上还存在着多种经济成分，同居于主导地位的国家所有制经济并存的，有社会主义、半社会主义性质的集体所有制经济，还有私人资本主义经济和个体经济。社会主义经济单位所需职工由国家劳动部门分配，非社会主义企业所需职工，则由该单位按需要自行招收。当时要求就业的人，除了一部分失业工人、失业知识分子外，还有相当一部分国民党政府遗留下来的旧军政人员。在这种情况下，人民政府鼓励个人自找就业门路，同时为了保护劳动者的利益，规定企业不得任意开除工人。

经过几年的努力，我国基本上解决了失业问题。1957年末，全国职工人数从1949年底的800万人增加到3,100万人（包括集体）。旧社会遗留下来的400多万失业者基本上都已就业。第一个五年计划期间，全国城镇平均每年达到劳动年龄的95万青年，也都获得了工作。

（二）1958—1965年，

这个阶段，我国国民经济的发展经历了一个大的曲折，城镇就业工作也随之走了一段弯路。从1958年开始，发展国民经济的第二个五年计划刚开始执行，我们在指导工农业生产 and 生产关系改革两个方面，就发生了左的错误。1958年提出了钢产量翻一番的高指标。为了实现这个高指标，又提出了“以钢为纲”的方针，并发动成千万人大炼钢铁。钢铁工业的基本建设一拥而上，小高炉、土高炉遍地开花。与此相适应，其他工业企业也纷纷兴建。这就是1958年开始的以大炼钢铁为中心的国民经济的“大跃进”。在这种情况下，城市每年新成长的120万劳动力，就远远不能满足需要了。于是，除了动员各行各业职工、学校师生员工以及城镇的家庭妇女参加大炼钢铁外，还从农村招收了2,000万劳动者进城做工。职工队伍非常迅速地由1957年的3,100万人，猛增到1958年的5,194万人，而这些人又主要增加在重工业部门。

与大炼钢铁同时，全国农村开展了人民公社化运动。在“一大二公”口号的影响下，成立不到一年的农业高级合作社很快合并为人民公社，并取消了社员个人的自留地和家庭副业，还大办公共食堂，实行“吃饭不要钱”。1958年开始的“瞎指挥”、“浮夸风”和“共产风”，使农、林、牧、副、渔各业都受到严重损害。许多地区虚报产量，骗取荣誉。1958年的粮食产量被夸大为12,000亿斤，1960年加以核实，只有4,000亿斤。

“大跃进”使国民经济遭受严重破坏。自1959年开始，农业生产连续三年大幅度下降，1959年下降13.6%；1960年又下降12.6%，1961年下降2.4%。

“大跃进”也造成了国民经济比例关系的严重失调。重工

业比重过大，轻工业比重过小；重工业自我服务部分比重过大，为农业和轻工业服务部分比重过小；城市房屋建筑业、科学文教卫生事业、交通运输业、商业、服务性行业比重更小。重工业吸收了大量劳动力，扩大了货币发行量，增加了市场购买力，而农产品和轻工产品又供不应求。这样，国家财政和人民生活遇到了极大的困难。

针对上述情况，党中央提出“调整、巩固、充实、提高”的调整国民经济的八字方针，采取了缩短基本建设战线，关、停、并、转部分工厂和大量精减职工等断然措施，动员 2,000 万人转回到农业生产战线。这就使我国的产业结构得到了改善，重工业比重缩小，轻工业比重增加，工农业生产能够比较协调地发展。劳动就业的结构也趋于合理。重工业部门的劳动力在工业劳动力总数中的比重由 1958 年的 80.3%，下降到 1965 年的 52.6%，轻工业部门劳动力的比重则由 19.6% 提高到 47.4%。

这个时期，城镇中重新出现了一批待业人员。主要是新成长的劳动力（大部分是 1947 年前后出生的孩子）。为了解决这些人的就业问题，1963 年、1964 年，上海和江浙一些城市动员约 13 万青年支援边疆建设，到西北各省、区（新疆、青海、宁夏等）参加生产建设兵团劳动。同时，在一些城市成立了劳动介绍所。这些做法，对解决就业问题起了积极的作用。

（三）1966—1976 年：

“文化大革命”的十年，林彪、“四人帮”两个反革命集团篡夺了党和国家的部分领导权。从停课闹革命到红卫兵大串联，再发展到打、砸、抢、抄、抓，社会秩序大混乱，生产又一次

遭受严重破坏。“四人帮”大肆批判“唯生产力论”，宣扬“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”等谬论。一些积极进行生产的工人被讥讽为“只拉车、不看路”，绝大多数工厂企业的领导干部被作为“走资派”打倒，还在工人中挑起派性斗争，使国营企业有段时期几乎全部停产，只有一部分集体所有制企业生产比较正常。到“四人帮”覆灭前夕，我国的国民经济已经濒临崩溃的边缘。

这个时期，中华人民共和国成立后出生的人，陆续达到劳动年龄，其数量每年约 300 万人。要求就业和就学的青年越积越多，而国民经济和文化教育却遭到严重破坏，学校被视为“资产阶级知识分子统治的地方”。于是，号召“知识青年到农村去接受贫下中农的再教育”，不允许中学毕业生直接升入高等学校（实际上学校早已不上课），也不允许在他们居住的城镇就业。这就造成了一种矛盾现象：一方面，在“上山下乡”的群众运动中，广大青年成群结队到农村插队落户，到建设兵团扎根安家。据统计，全国上山下乡青年，十年共计约 1,400 万人。另一方面，国家机关和城镇企事业单位又不能不增加一部分职工，而按照当时的规定，不得从城市招收职工，只能到农村去招收。这样做的结果，就是大批农村人口进入城镇。从 1966 到 1976 年的十年间，全国城镇从农村招收职工共计约 1,400 万人。这就人为地造成城乡人口大对流。

“文化大革命”后期，知识青年“上山下乡”中存在的严重弊端，已经充分暴露。诸如：中学生年纪太小，独立生活困难；对下乡知青管理不善；农村地少人多，农民不欢迎他们去插队，安排有困难；培养社会主义建设人才的工作几乎全部中

断,有损国家的文化、科学、技术的发展等等。1974年,知识青年工作会议开始发现并研究了这些问题。但是,在当时“四人帮”横行的情况下,要改变上述知识青年政策和劳动政策是根本不可能的,最多只能采取一点缓和矛盾的措施,即在继续动员知青“上山下乡”的前提下,作了一些规定:独生子女和疾病伤残者可以“留城”分配工作;知识青年下乡劳动两年之后可以通过招工招生回城就业或升学;知青在农村患病、健康状况不适应农村劳动条件者,可以“病退”;家中父母年老需子女照顾者,可以“困退”等等。中央和各地成立安置办公室,负责安置知识青年。于是,城镇下乡青年通过各种渠道陆续回城,转为城市待业人口。

这个时期,劳动就业工作中不再采取劳动介绍所介绍就业的办法,而形成了一套统包统配的劳动力管理体制。不仅高等院校、中等专业学校、技工学校的毕业生以及城市的复员转业军人由国家统一分配,而且普通高初中毕业生、社会青年、下乡返城知青以及劳教劳改期满人员的工作都由国家统一安置,不允许个人自谋职业。国家安置就业的负担越来越重。这个时期的待业人员,绝大部分是留城、回城的知识青年,本人一般没有家庭负担(在农村结婚的不允许回城),他们自己的生活暂时由家庭供养;生活特别困难的,由街道安排有收入的临时工作。

二、1977—1980年的待业问题

打倒“四人帮”以后,全国人民在中国共产党的领导下,稳

定社会秩序，恢复国民经济，进行四个现代化建设，取得了很大的成绩。但是，在这个过程中，也出现了一些曲折。1977、1978两年，由于左的倾向没有得到认真的清理，也由于我们对于十年动乱所造成的经济破坏的严重性估计不足，对国民经济比例失调的严重性认识不清，在经济政策上继续执行左的政策，其内容仍然是“两高两低”，即高指标、高积累、低效率、低消费，给国家建设和人民生活造成了巨大困难。1978年底，人们已发现，基本建设战线过长，引进项目过多，国力负担不起，财政赤字较大，投资和生产的经济效果很差，经济管理不善，劳动纪律涣散，生产积极性不高。党的十一届三中全会明确指出，国民经济存在着比例严重失调的现象。1979年春党中央正式提出“调整、改革、整顿、提高”的八字方针。但是，由于一些领导经济工作的同志对党中央的调整方针认识不深，贯彻不力，致使上述错误迟迟得不到纠正。直到1980年，基本建设战线还没有缩短下来，四个不平衡（财政不平衡、信贷不平衡、物资不平衡、外汇不平衡）也没有解决。这就潜伏着严重的危险。这种情况对解决劳动就业问题是非常不利的。

这几年，国家用很大的力量尽量解决就业问题，也确实收到了十分明显的效果。但是，到1979年，全国城镇待业人员仍然有1,100多万人。据估计，从1980到1985年，我国城镇约有待业人员3,700万人（不包括由国家统一分配的人员）。1980年安排了900万人就业后，从1981年到1985年，还必须解决约2,800万人的劳动就业问题。

为什么我们这个社会主义国家在一度消灭了失业现象之后又出现严重的待业问题呢？这是因为：

第一，人口和劳动力增长过快，而国民经济又发展缓慢，甚至有时处于停滞、倒退状态。这是导致我国待业问题尖锐化的根本原因。建国以后，人口的增长长期不受限制。1949年我国人口为5亿4千万，1964年增加到7亿，十五年平均每年增长1,060余万人。1964年，国务院成立计划生育小组，在全国提倡计划生育。但是，当时限制生育的措施不力，如只规定生第三胎取消棉布补助，而且只在少数地区试行。采取这样一种行政手段加以限制，自然无济于事。在“文化大革命”的十年动乱期间，人口自然增长率比过去更高。据统计，到1979年初，全国总人口达到9亿7千万，三十年平均年增长率达19%，高于世界人口平均增长17%的速度。这样，每年达到劳动年龄的人口也增加得很快。人口和劳动力的数量增长得这样快，即使是经济发达的国家，也难以负担，何况我国的经济还很落后。解放后的前八年，我国经济的恢复和发展比较顺利，而从1958年以后，由于左倾错误所造成的破坏，我国经济的发展十分缓慢，有时甚至停滞、倒退。人口自然增长率与国民经济增长率之间的比例严重失调，这就是我国劳动就业问题尖锐的一个根本原因。

第二，我国国民经济部门结构不合理，是导致劳动就业问题尖锐化的一个重要原因。长期以来，我国重工业在整个工业中的比重过大，轻工业比重过小，商业、服务性行业的比重更小。第一个五年计划期间，重工业在全部工业产值中的比重为43.1%，轻工业为56.9%，第二个五年计划的头三年，重工业比重上升为60.7%，轻工业比重下降为39.3%。在优先发展重工业的方针下，国家用于重工业的投资大大超过

用于轻工业的投资。轻重工业的投资比重，第一个五年计划期间为一比八，第三个五年计划期间达到一比十四，直到1979年才回复到一比八点三，重工业投资比重远^也比轻工业高。我国这种重工业比重过大、轻工业比重过小的工业结构，直接影响了劳动就业水平的提高。这是因为，重工业有机构成比轻工业高，同量的资金投入重工业能够吸收的劳动力要比投入轻工业少得多。据统计，每亿元投资可容纳的劳动力，轻工业可吸收1.8万人就业，重工业仅能吸收6千人就业。可见，在国家能够用于积累的资金量不变的情况下，重工业比重过大、轻工业比重过小的工业结构吸收劳动力就业的容量大大低于相反的工业结构。我国1952—1980年，对重工业的投资为3,742余亿元，对轻工业的投资为394余亿元。这种将绝大部分资金投入重工业的做法，既不利于增加国民收入，又不利于扩大劳动就业。此外，在解决劳动就业问题时，还必须充分重视商业、服务业、城市公用事业、科学文化教育事业等提供劳务的部门。对这些部门的投资水平，直接影响着劳动就业的水平。一般来说，举办这类企事业，投资较少，而容纳的劳动力较多。据估计，每百万元固定资产可吸收800多人就业。但是，我们过去不重视发展提供劳务的行业。这也是造成我国就业水平低的一个原因。

第三，我国生产关系的改造过快、过急，也是导致就业问题尖锐化的一个重要原因。

从五十年代后期开始，我们违反生产关系一定要适合生产力性质的规律，在生产力性质没有什么重大变化的条件下，盲目追求“一大二公”，把集体所有制企业改变为国营企业，把

小集体企业合并为大集体企业，对个体劳动者则采取了取缔的政策。结果，限制和堵死了劳动就业的许多门路。在这种左的倾向影响下，我国集体经济在整个国民经济中的比重下降，在集体所有制企业中就业的人数也相应下降。1965年集体所有制职工在全民、集体和个体劳动者中的比重为 23.9%，1976 年下降为 20.9%，全民所有制职工的比重则从 72.8% 上升为 78.9%。劳动就业结构的这种变化，对劳动就业水平发生了不利的影响。实践表明，同量数额的资金投入集体所有制企业，所有能容纳的就业人员要比投入全民所有制企业所能容纳的就业人员多四倍。集体所有制企业吸收一个劳动者所需资金不到 2,000 元，而全民所有制（轻重工业平均）企业吸收一个劳动者需要资金 9,000 元到 10,000 元。“文化大革命”中，许多小集体所有制企业被升级为“大集体”，而“大集体”实际上同国营企业没有什么重大区别。这种“穷过渡”，大大地限制了解决就业问题的门路，~~也通过发展集体经济和个体经济来扩大劳动就业的途径堵死了。~~

第四，我国长期以来实行的一套过分集中的劳动管理体制，也为劳动就业问题的解决造成了很大的困难。全国解放后，我们曾经打算实行劳动力的统一管理和统一调配，但是，很快就发现这个办法不利于解决劳动就业问题。于是，1954 年 3 月提出了劳动就业的新方针。这就是：一方面，劳动部门积极设法给确有就业条件并有可能就业的失业人员介绍职业；另一方面，着重加强宣传教育工作，鼓励失业人员自找工作，自谋生活出路。由于贯彻了这一方针，在短短三年时间内就解决了失业问题。后来，在“大跃进”遭到严重挫折之后，城

市又重新出现了待业人员。1963和1964年,我们主要是通过“劳动力介绍所”来解决待业问题。“文化大革命”期间,这种做法遭到批判,并改行“统包统配”制度。这就是:国家把所有的劳动力全部包下来统一分配,不允许企事业单位自行招人,不允许劳动者自找工作,自谋出路。这种“统包统配”制度的弊病很多:第一,它人为地把劳动就业的门路搞得越来越窄,基本上只剩下由国家统一安排这条路子,给解决劳动就业问题造成很大困难;第二,这种制度使待业人员丧失了自谋职业的主动性和积极性,有些待业人员一待业就是几年,荒废了大好时光,消磨了进取的志气;第三,它腐蚀着国营企事业单位职工的思想,降低了职工队伍的素质,进了全民所有制企业,端上“铁饭碗”,干不干都一样,“反正不能开除我”,于是,事少人多、人浮于事、出勤不出工、出工不出力、熬年头、混日子的现象比比皆是;第四,一方面,不允许企事业单位按需要进入,更不允许择优录用,另一方面,不管需要不需要,劳动部门硬性给企事业单位分派增人指标。这种做法,不利于企事业单位提高劳动生产率,改善经营管理,造成人力、物力和财力的极大浪费。

最后,应当特别指出的是,“文化大革命”的十年动乱,大大地加剧了待业问题的尖锐性。

按照政策规定,大学和中专毕业生由国家统一分配工作,不存在待业问题。我国当前城镇的待业人员,绝大部分都是初、高中毕业生和中学退学的学生。1977到1980年,每年城镇中学毕业生为700万左右,由于招生名额的限制,每年只有4%左右的人能升入高等学校,可以进入技工学校和中等专