

劳动人事干部专修科试用教材

新中国劳动经济史

劳动人事部人事教育局组织编写

主编 袁伦渠

劳动人事出版社



劳动人事干部专修科试用教材

新中国劳动经济史

劳动人事部人事教育局组织编写

袁伦渠 主编

劳动人事出版社

新中国劳动经济史

劳动人事部人事教育局组织编写

袁伦渠 主编

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

新华书店北京发行所发行

轻工业出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 大32开 9.5印张 插表1 248千字

1987年4月北京第1版 1987年4月北京第1次印刷

印数1—20,200册

书号: 4238·221 定价 1.85 元

前 言

为适应劳动人事干部专业学习的需要，加快劳动人事干部队伍的“四化”建设，由我局组织并吸收北京经济学院、中国人民大学劳动人事学院组成了劳动、人事管理专业干部专修科教材编写领导小组。在广泛征求各省、自治区、直辖市劳动人事厅（劳动局、人事局）对课程设置的意见的基础上，约请有关专家、学者和教师，编写了这套劳动、人事管理专业干部专修科两年制大专教材。

这套教材以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以《中共中央关于经济体制改革的决定》和《中共中央关于教育体制改革的决定》为指针，力求准确地阐述和介绍劳动、人事管理专业各门学科的基本原理和知识，注意到内容的科学性、系统性和相对稳定性，并本着改革的精神，尽可能地吸收了劳动、人事工作实践的新经验。

这套教材是全国劳动人事管理干部院校和中央广播电视大学劳动经济管理专业和人事管理专业的专业教材；也可作有关院校劳动、人事管理专业的教材；同时可供全国劳动人事干部专业学习使用。它对于其它院校、科研单位从事劳动、人事教学、研究工作的人员，也是可裨益的参考材料。

协助编写这套教材的主要单位有：中国人民大学劳动人事学院、北京经济学院劳动经济系、中国社会科学院、湘潭大学、中国人民大学、北京大学、中国政法大学、外交学院、国家经委、国家统计局、中央党校和劳动人事部劳动科学研究所等。对上述单位给予的大力支持，谨表谢意。

《新中国劳动经济史》是这套教材中的一种，由北京经济学院袁伦渠同志担任主编。参加编写者，依章节顺序，劳动力管理

04F15/07

部分是袁伦渠、郑家治、张炳南、李冠生、文誉；工资部分是袁伦渠；劳动计划部分是李彦吉。本书由北京大学的袁方和劳动人事部的悦光昭同志审稿，最后由袁伦渠同志定稿。

由于劳动人事专业长期被忽视，基础较薄弱，目前我国劳动人事制度又正在改革过程中，许多理论问题和实践问题都有待研究和探讨，加上我们水平有限，时间仓促，缺点和错误在所难免，欢迎广大读者批评指正，以便在今后的修订中不断提高，日臻完善。

劳动人事部人事教育局

一九八六年十月

目 录

第一编 国民经济恢复时期和第一个五年计划

时期的劳动经济 (1949—1957)	(1)
第一章 社会主义劳动力管理工作的建立和发展	(2)
第一节 失业人员的救济和安置	(2)
第二节 我国劳动力招收和调配制度的 建立和发展	(20)
第三节 我国企业劳动力管理制度的 建立和发展	(27)
第四节 我国职业技术培训工作的建立和发展	(41)
第二章 社会主义工资福利制度的建立	(50)
第一节 社会主义工资制度的初步建立	(50)
第二节 全国统一的社会主义工资制度的建立	(70)
第三节 工资工作的成绩、问题和相应 采取的措施	(93)
第四节 新的计件工资和奖励工资制的 建立和发展	(98)
第五节 对私营企业的工资管理和公私合营 企业的工资改革	(110)
第六节 职工劳动保险和福利制度的 建立和发展	(120)
第三章 劳动工资计划管理工作的初步 建立和加强	(125)
第一节 国民经济恢复时期我国劳动工资 计划工作的初步建立	(125)
第二节 第一个五年计划期间我国劳动工资 计划管理工作的加强	(126)

第二编 第二个五年计划和经济调整时期的

劳动经济 (1958—1965)	(131)
第四章 劳动力管理制度的曲折变化	(132)
第一节 职工人数的大增大减	(132)
第二节 劳动制度的改革——亦工亦农 劳动制度的试行	(137)
第三节 企业劳动定额工作的被冲击及其 整顿和加强	(141)
第四节 企业编制定员工作的被冲击和大发展	(146)
第五节 1958—1963年的整顿企业劳动组织 工作和职业技术培训工作的削弱	(162)
第五章 按劳分配原则被冲击和重新被确认	(168)
第一节 “左”倾错误对按劳分配原则的冲击	(168)
第二节 取消计件工资和奖励制, 试行 半供给半工资制	(170)
第三节 重新确认按劳分配原则	(180)
第四节 1963年全国进行以职工升级为 主要内容的工资调整工作	(181)
第五节 逐步恢复并改进计件工资和奖励制度	(188)
第六节 “一条龙”工资改革的试点和 工龄津贴制度的试行	(191)
第六章 第二个五年计划和国民经济调整时期的 劳动工资计划	(197)

第三编 “文化大革命”时期的劳动经济

(1966—1976)	(201)
第七章 “文化大革命”对劳动力管理 工作的破坏	(202)
第一节 “文化大革命”对劳动制度的破坏 和大量待业人员的产生	(202)

第二节	“文化大革命”对企业劳动力管理 和职业技术培训工作的破坏·····	(204)
第八章	“文化大革命”对按劳分配原则 和劳动工资计划工作的破坏·····	(209)
第一节	“四人帮”煽动经济主义风, 诋毁按劳分配原则·····	(209)
第二节	“文化大革命”对按劳分配原则 和劳动工资计划工作的破坏·····	(210)
第四编	新时期的劳动经济 (1977—1985) ·····	(215)
第九章	新时期的劳动力管理工作·····	(216)
第一节	新时期劳动就业工作的巨大成就·····	(216)
第二节	新时期的劳动力招收和调配工作·····	(220)
第三节	新时期劳动定额工作的恢复和发展·····	(228)
第四节	新时期企业编制定员工作的恢复 和发展·····	(235)
第五节	新时期整顿企业劳动组织的工作·····	(245)
第六节	新时期我国职业技术培训工作·····	(253)
第十章	新时期的工资改革·····	(258)
第一节	按劳分配理论上的拨乱反正·····	(258)
第二节	工资工作实践上的拨乱反正·····	(261)
第三节	改革工资制度的探索·····	(265)
第四节	我国工资制度的全面改革·····	(274)
第十一章	党的十一届三中全会以来的劳动 工资计划·····	(283)
第一节	十一届三中全会以来的劳动工资 计划工作·····	(283)
第二节	劳动工资计划管理体制的改革·····	(285)

附：劳动经济主要指标统计表

后记

第 一 编

国民经济恢复时期 和第一个五年计划时期的 劳 动 经 济 (1949——1957)

第一章 社会主义劳动力管理 工作的建立和发展

新中国成立后，面临的一个大问题，就是旧中国遗留下来了大批失业人员。这些失业、无业人员迫切要求就业，寻找生活出路。因此，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。以后随着国民经济的恢复和有计划大规模经济建设工作的开展，需要有组织有计划地保证国民经济各部门、各地区、各企业所需要的劳动力。这样就产生了劳动力的招收和调配工作。与此同时，国民经济的迅速发展，不仅需要大量的普通工人，而且需要技术工人。于是，大量培训技术工人，扩大技术工人队伍，又成为劳动力管理工作的一项内容。此外，编制定员和劳动定额工作也开展起来。由此可见，在国民经济恢复时期和第一个五年计划时期，我国的劳动力管理工作至少包括以下几方面的内容：第一，失业人员的救济和安置；第二，劳动力招收和调配工作的建立和发展；第三，企业劳动力管理制度的建立和发展；第四，职工职业技术培训工作的建立和发展。

第一节 失业人员的救济和安置

一、失业现象的产生

建国初期产生失业问题的原因，主要是帝国主义和国民党反动派长期统治的结果。帝国主义侵略中国，一方面破坏了我国自给自足的自然经济，破坏了城乡手工业，为资本主义的发展造成了商品市场和劳动力市场；另一方面，帝国主义又勾结封建主义

和官僚资本主义，打击和排挤民族工商业，阻碍生产力的发展，并且直接造成了几十年的内战，使旧中国的经济陷于极不正常和不稳定的状态。由于工商业的倒闭，大批失业工人流落街头，变成失业大军。在农村，农民因受地租、高利贷盘剥造成贫困破产，一批又一批背井离乡，流入城市，扩大了城市中的失业大军。至于旧中国的知识分子数量虽然不多，也很难找到“一官半职”，遭到的往往是“毕业即失业”的境遇。

旧中国的失业现象是严重的，全国解放前夕，城市失业人员达400万人，相当于1949年年底在业职工人数的一半。农村破产的农民有几千万人。

另一方面，新中国成立后，由于对旧的经济结构进行改组等原因也产生了一些新的失业现象。这种新的失业现象，比较严重的有两次：一次发生在1950年春天，一次发生在1952年春天。

1950年产生失业现象的主要原因是：第一，解放后取缔了一些旧的行业，如香烛业，以及专供地主、官僚资产阶级淫乐的工商服务业等；第二，取缔了投机商；第三，旧的经济秩序被打破，新的经济秩序尚未建立，各经济部门处于暂时的脱节状态；第四，国民党反动派被赶出大陆以后，在帝国主义的支持下，对沿海城市进行轰炸和经济封锁，加重了工商业的困难。据统计，1950年4月间，登记的失业人员达166万人，其中相当一部分是解放后新产生的失业人员。

1952年上半年发生较严重的失业现象是因为：第一，1951年底全国普遍开展“三反”、“五反”运动以后，许多私营企业暂时停止加工订货，许多基建工程停建或缓建；第二，一些“五毒俱全”的严重违法户和技术条件极差的私营企业垮台；第三，某些机关的裁减、合并；第四，有些资本家抗拒改造，用停伙、停薪、停工以至解雇职工的办法进行消极抵抗。据北京、上海、河北、江苏等25个省市的调查，1952年4月，失业工人达68万多人，比

1591年年底剩下来未安置的30万人还多一倍。

但是，必须指出，解放初新产生的失业现象，不是新社会制度的产物，而是国家经济处于新旧交替过程中出现的暂时现象，因而与旧社会的失业现象有着本质的不同。

解放初期，除了失业人员外，每年都有一定数量的求职人员要求就业，其中主要是高小、初中毕业后没有升学的学生和家庭妇女。据统计，在全国省辖市以上的城市中，仅1952年9—12月的四个月中向政府登记求职的就有38.7万多人。

二、失业现象的消灭

新中国社会主义制度的建立，为发展社会生产力开辟了广阔道路，从而为解决失业问题创造了根本条件。对于失业问题，是随着国民经济的恢复和发展，采取了一系列行之有效的措施，逐步解决的。党和人民政府主要从三方面采取了切实可行的措施：一是防止产生新的失业人员；二是积极做好失业人员的救济工作；三是扩大就业，安置失业工人。

（一）积极防止和减少产生新的失业人员

防止和减少产生新的失业人员，主要采取了以下措施。

第一，解放初期，对原国民党反动政府遗留下来的公教人员和官僚资本主义企业的职工，除有重大政治历史问题的人以外，全部实行“包下来”的政策，给他们以工作和生活出路。1949年，人民解放战争在全国范围内取得决定性的胜利以后，国民党军政机关的公教人员和官僚资本主义企业的职工，除少数追随国民党反动集团逃跑者外，绝大部分都留下来，为新中国效力。党和政策对他们实行全部“包下来”的政策，即对官僚资本主义企业的职工和文教卫生人员，维持原职原薪，对国民党军政机关的人员，没有重大问题的，全部给以安置，根据他们的能力，分配工作，实行和人民政府工作人员同样待遇的供给制或者低薪制，给他们以改过自新和为人民服务的机会。据统计，到1949年年底，国家没收的官僚资本主义企业共有2,858个，拥有生产工人

75万多人。^①再加上旧政府的公教人员，国家“包下来”的数量是很大的。解放初期，国家实行“包下来”的政策，不仅对于防止产生新的失业人员起了重大作用，而且稳定了当时的社会秩序，巩固了人民政权，促进了生产的恢复和发展。

第二，在国民经济恢复时期，对于有利于国计民生的私营工商业，实行“公私兼顾、劳资两利”的政策，尽量防止这些企业停工倒闭，造成工人失业。

1949年，全国私营工业企业共有12.3万多家，总产值达68亿多元（新币），占当时全国工业企业总产值的63.3%；职工人数达164万人，占全国工业职工总数的53.7%。而当时通过没收官僚资本主义企业而建立起来的国营企业，还处于恢复之中，对于那些在总产值上和职工人数上都占优势的私营企业，人民政府既不可能用国营企业去代替，又不可能马上把它们改造成为社会主义企业。因此，为了较快地恢复和发展国民经济，保证职工的就业和生活问题，就必须允许私营工商业的存在和发展。

解放初期，由于遭到帝国主义和国民党反动派的严重破坏，私营工商业在资金、原材料、产品销路等方面都遇到了许多困难。一些资本家向政府提出“什么事业可以办”的问题，刘少奇同志针对这个问题，指出：“凡适当地服务于人民的需要，特别是适当地服务于农民的需要，而国家现在又不能办，或虽然办了但还很少的事业，是可以办的。”“现在人民政府还没有禁止私人创办任何不是操纵国计民生而是有益于国计民生的事业，所以私人事业的活动范围是很广大的。”^②为了扶助私人工商业的发展，同时也为了帮助私人工商业克服困难，防止倒闭，人民政府在优先发展国营企业的条件下，对私营工商业实行了“公私兼顾、劳资两利”的政策，使之在原材料分配、加工订货、产品收购包

① 参看薛暮桥等：《中国人民经济的社会主义改造》，第19页。

② 刘少奇：《在北京庆祝五一劳动节干部大会上的演说》，见《三年来新中国经济的成就》第18—19页。

销、资金贷款等方面，都享有与国营企业基本相同的待遇，并使资本家有利可得。同时教育私营工商业的职工团结资方，克服困难，恢复生产，避免停工倒闭，造成新的失业。

在党的“公私兼顾、劳资两利”正确方针指导下，私营工商业得到了适当的发展。以上海、天津、北京、武汉、广州、重庆、西安等七大城市为例，1950年上半年私营工商业向政府报告开业的计12,752家，报告歇业的有18,847家，到了下半年，报告开业的增加到31,509家，报告歇业的只有6,736家。1951年，在各级人民政府和国营经济的领导下，公私经济的分工合作更加密切，私营工商业得到进一步发展。仍以上述七大城市为例，1951年年底私营工商业户数较1950年年底增加了20%，其中私营工业增加了33%，私营商业增加了15%^①。私人经济的恢复和发展，对于防止产生新的失业人员和重新安置一部分失业人员就业都起了一定的作用。

第三，限制私营企业盲目招收和无理解雇工人。

国家在利用资本主义工商业，发挥其有利于国计民生的积极方面的同时，也严格限制其不利于国计民生的消极方面。资本家为了自身的狭隘利益，往往不顾大局，有钱可赚时，便盲目招收工人，大量生产；遇到困难，无利可图时，又往往大量解雇工人，造成失业。为了防止发生上述现象，人民政府对于私营企业雇佣正式职工和大量临时工，实行严格的监督和管理。国家规定：私营企业增加正式工和数量较多的临时工时，需经过劳动部门审查批准，不准私自招用工人；由于经营管理不善和其他原因，造成企业亏损过多，确实无办法继续经营，准予紧缩营业或者歇业，解雇一部分职工；因经济改组关系，本行业确无前途，需要转营其他行业时，原则上劳动力和资本同时转业，新行业不

① 参看姚依林：《三年来全国商业的调整与发展》，见《三年来新中国经济的成就》第155—156页。

能容纳的多余职工，经过批准，可以解雇。其他情况下不得解雇工人。此外，国家还规定，不论公营和私营企业，因生产改革，提高劳动效率而多余的职工，仍由原单位或上级管理机关照发工资，另行分配工作或组织学习。这样，不但鼓励了职工改进技术，提高劳动效率的积极性，而且避免了产生新的失业人员。

第四，严格限制公私营企业加班加点。

解放初期，为了保护职工的身体健康，提高劳动生产率，同时为了调整劳动组织，扩大就业面，有计划、有步骤地坚决贯彻8小时至10小时工作制。当时规定，凡规模较大的工厂、矿山、交通运输企业以及大、中城市和工矿区的国营商店、合作社，尽可能实行8小时工作制，各企业应根据原料供应、成品销售、生产营业等情况，决定实行三班制、两班制或一班制。有害健康的工作每日工作时间应低于8小时。小厂、小店、小作坊实行8小时至10小时工作制，如有特殊困难经劳动部门批准可酌情延长，但最多不得超过12小时。对于公私营企业的加班加点加以严格限制，不但有利于安排企业内部的多余劳动力，而且也扩大了就业，防止产生新的失业人员创造了条件。

第五，在私营工商业实行全行业公私合营过程中，采取了“分口包干、统筹安排”的办法。

1955年到1956年，全部私营工商业都实行了公私合营。在实行公私合营过程中，国家采取了“分口包干、统筹安排”的办法，即由国营企业各主管部门分别对相应的私营行业的资金、财产、生产经营、劳动力及资方人员等方面，进行全面安排和处理。其中对资本家则实行赎买政策，按其原有资产，每年付给一定的利息（直到“文化大革命”以前），并把他们安排为国家职员或工人。这样，在全部私营企业转为公私合营企业的过程中，既没有造成生产的中断，也没有产生一个失业人员。

第六，劝阻农民盲目流入城市，禁止城市企业到农村私招乱雇。

我国历史上由于农村经济不稳定，农民生活困苦，农村劳动力经常大量外流。解放后，经过土地改革，农民生活好转，劳动力外流现象也大为减轻。但由于种种原因，部分地区农民流入城市寻找工作的现象还时有发生。为此，国家要求农村各级政府在恢复和发展农业生产的过程中，要防止农民外流。农村多余的劳动力，应该在不破坏水土保持及不妨害畜牧业发展的条件下，进行垦荒，改造瘠薄的土地，扩大耕地面积，注意精耕细作，提高单位面积产量，以吸收大量的劳动力。同时，要有计划地发展有销路的副业、手工业和农副产品初步加工业，植树造林，养鱼捕鱼，疏浚河道以及建设大型水利工程等，以容纳大批剩余劳动力。总之，农村多余劳动力应在农村加以妥善安排。对于已经盲目外流的农民，则加强劝阻说服工作，并组织遣送还乡。此外，国家还规定，城市各部门不得擅自招用农民，需要增加人员时，必须通过地方劳动部门统一调配或组织招收，防止用人单位滥招人员，助长农民盲目流入城市。

以上是防止产生新的失业人员的一些主要措施。

（二）采取措施，救济原有的失业人员

国家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。当时国家经济虽然十分困难，但政府还是拨出一批粮食和经费，救济失业工人。刘少奇同志在1950年指出：“从来中国的政府是不救济失业工人的，而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方针。”^①1950年中央人民政府发出了《关于救济失业工人的指示》，同年6月17日劳动部经原政务院批准，公布了《救济失业工人暂行办法》，规定从当年7月1日起，按暂行办法对失业工人进行救济。在失业严重的城市里，还建立了失业工人救济委员会等专门的救济机构，对失业工人进行紧急的救济工作。1952年8月27

^① 刘少奇：《在北京庆祝五一劳动节干部大会上的演说》，见《三年来新中国经济的成就》第20页。

四，原政务院又批准了《关于处理失业工人办法》，对1950年的《救济失业工人暂行办法》加以修改和补充。根据这两个办法对失业人员进行了及时的救济。

救济失业人员的基金，当时主要有三个来源。第一是国家拨款。1950年中央人民政府从财政经费中一次就拨出4亿斤小米作为失业工人救济基金，以后每年都拨出失业工人救济专款。第二是地方征收救济基金。《救济失业工人暂行办法》规定：凡举办失业工人救济的城市中，所有国营、私营的工厂、作坊、商店的行政方面或资方，均须按月缴纳所付实际工资总额的1%，上述各种企业及码头运输等事业的在业工人和职员，亦要按月缴纳所得实际工资的1%，作为救济失业工人基金。1953年全国各地约计征收失业救济基金4,500万元（指新币，新币1元相当于旧币1万元。下同），这是失业救济基金的主要来源。第三是社会各界群众和单位自愿捐助。全国职工，热烈响应中华全国总工会的号召，掀起发扬阶级友爱、支援失业工人的捐献运动，他们纷纷以义务劳动所得，或者捐献工资、实物等救济失业工人。人民解放军则节省伙食和军粮来救济失业工人。总之，当时是通过调动中央和地方，国家、单位和个人各个方面的力量来筹集失业救济金，共同解决失业救济问题的。

救济失业工人的范围，在1950年仅限于公私企业及事业单位在解放后失业的职工，至于解放前失业的职工，如有特殊困难请求救济，须经当时各地失业工人救济委员会批准。1952年9月，劳动就业登记工作全面铺开，则扩大到所有被登记的失业人员。在扩大救济范围时，也产生了一些问题，主要是由于救济条件控制不严，救济面过宽，个别地方救济面竟达到登记失业人员总数的50%以上，造成失业救济金的浪费，并助长了一些失业人员单纯依赖政府的思想。本来，失业人员中有劳动能力、具有重新就业条件的，由劳动部门负责救济；丧失劳动能力、不能重新就业的，由民政部门按照社会救济办法进行救济。但是，由于劳