

浙江城镇就业

目 录

序 言.....	(1)
浙江城镇劳动就业概述.....	(4)
城镇待业率与劳动就业.....	(30)
就业前培训与劳动就业.....	(41)
管好用活就业经费.....	(55)
建立和发展劳务市场 促进劳动力合理流动.....	(61)
艰苦创业 自强不息.....	(72)
依靠和发挥高校科技优势 办好技术劳动服务 公司.....	(81)
坚持党的就业方针 充分发挥劳服企业安置主 渠道作用.....	(90)
加强待业人员教育管理 促进就业安置.....	(98)

城镇劳动就业基本知识问答.....	(105)
名词浅释.....	(161)
浙江省城镇劳动就业工作 40 年大事记 (1949	
—1989)	(170)
赴意大利学习考察情况.....	(218)
世界各国失业情况与就业政策.....	(231)
欧洲部分国家的失业率(%).....	(237)
后 记.....	(238)

序 言

劳动就业是各国普遍关心的一个社会与经济问题。在我国社会主义四个现代化的进程中，它直接关系到亿万人民群众的切身利益，直接关系到国民经济持续、稳定、协调发展。特别在当前，切实做好劳动就业工作，还是稳定大局和推动治理整顿、深化改革的重要保证。党中央、国务院和中央领导同志，对劳动就业工作十分重视，一再强调它的重要性，并为此制定了一系列正确的方针政策，各级党委、政府和各有关部门、社会各个方面，为此也都倾注了很大精力，付出了辛勤劳动，取得了举世瞩目的成绩。

劳动就业又是一项复杂的系统工程。它与人口的控制，生产的发展，经济的繁荣，产业结构的调整，所有制的格局，职业技术教育的普及，劳动、工资、保险制度的配套改革等等，都有着密不可分的联系。同时，解决就业问题，还要兼顾社会效益与经济效益两个方面，统筹安排城乡两部分劳动力，把两者很好地结合起来，一个时期内可以有所侧重，但不能顾此失彼，造成工作失误。这些问题，不仅是做好当前就业工作必须重视的实践问题，而且是做好长远就业工作必须研究的理论问题。我们要从理论与实践的结合上，不断探索、创新，走出一条具有中国特色的劳动就业新

路子。

劳动就业还是一项长期的艰巨任务。人口多，底子薄，这是我们的基本国情。反映在劳动就业上，一方面是劳动力资源丰富，求职人员众多；另一方面，可能提供的就业岗位往往有限，因而时常造成劳动力供大于求的局面；同时，由于劳动力资源的质量与技术进步的不适应和地区分布的不平衡等等，都将在今后一个相当长时期内制约我们对就业问题的解决，就业压力总会程度不同地存在。一个时期或一个地区就业矛盾的缓解，并不表明问题的根本解决。对此，我们任何时候都要保持清醒的头脑，立足长远，不能满足于已经取得的成绩。“八五”期间，我们面临一个新的就业高峰，而且在今后几十年内，还有可能出现几次阶段性的就业高峰。最近，国务院根据就业工作中出现的新情况、新问题，向全国发出通知，要求各级政府和有关部门，明确指导思想和工作目标，动员社会各方面力量，采取有效的政策措施，共同做好新形势下的劳动就业工作。我们要认真贯彻落实国务院通知的各项要求，扎扎实实做好工作，努力为国家、为人民做出新的贡献。

省就业管理服务局编辑出版的《浙江城镇就业》一书，比较系统地回顾了建国40年来我省城镇就业工作的历史，着重总结了党的十一届三中全会以来贯彻“三结合”就业方针、突破统包统配的就业制度、开辟创业式的就业道路、解决就业问题的基本经验，包括一市一区一厂一校的具体做法；结合工作实践，从不同角度论述了控制城镇待业率、开展就业训练、管好就业经费、培育劳务市场等与就业有关的专题；对当前和今后一个时期我省城镇就业的形势及对策，

作了初步预测、分析和探讨；对劳动就业的有关政策规定，作了比较全面的解答。此外，还介绍了国外就业的一些情况。

编辑出版有关劳动就业的书，这在我省劳动人事系统还是第一次，由于水平有限，经验不足，《浙江城镇就业》难免会有不够完善的地方。但我相信，它对总结研究我省劳动就业的历史经验，进一步做好新形势下的劳动就业工作，将起到积极作用。

郑经富

1990年5月29日

浙江城镇劳动就业概述

就业问题是当今世界各国面临的一个共同的社会难题。在我们这样一个人口多、底子薄、经济比较落后的社会主义大国，城镇劳动就业始终是国民经济和社会发展中需要认真加以解决的带有战略性、全局性、群众性、长期性的一个重大问题，它直接关系到人民生活的改善、社会治安的综合治理和现代化建设的进程。

建国40年来，我省城镇劳动就业随着政治形势的变迁和社会经济的发展，取得了很大的成就，也走过了一条曲折的道路。

一、“一五”时期解决了失业问题

在旧中国，浙江是失业问题比较严重的省份之一。据国民党政府显然缩小了的统计数字，1936年仅杭州、宁波、温州、湖州等地的丝织、金属加工等产业部门，失业者就有10多万人。1948年，全省城镇中的失业、半失业和无业人员达20多万。广大劳动者倍受失业的痛苦，终年在饥饿线上挣扎。还有相当数量的在职工人，也由于企业经常开工不足、濒临破产而处于半失业状态。

解放后，党和政府以对人民高度负责的精神，把失业救济和劳动就业作为一项重要工作，在财政经济十分困难的情况下，采取一系列切实可行的措施，积极加以解决。例如，毛泽东同志1952年5月31日看了中共中央办公厅秘书室关于失业问题的一份报告后，批给周恩来总理：“失业问题仍颇严重，此件请一阅，似宜由中央劳动部或直接由政务院召开一次失业问题处理会议，由各大城市及各省派员参加，订出可行的处理办法。请酌定。”又如，解放初期实行的“三个人的活五个人干、三个人的饭五个人吃”的办法，对解决失业问题，安定民心，巩固新生的人民政权，起了积极作用。

为加强对该项工作的领导，省人民政府成立了劳动就业委员会。还在省和杭州、宁波、温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华市成立了失业工人救济委员会，负责失业人员的登记、救济和安置。上述7个市先后登记了失业、无业人员20.47万人。

生产建设事业的迅速发展，为失业、无业人员提供了越来越多的就业机会。同时，政府采取了比较正确的对策，认真贯彻执行介绍就业与自行就业相结合的方针。省委根据本省地处沿海国防前哨、非国家重点建设地区、社会剩余劳动力多、城市就业门路少等特点，提出了“开发山区经济，增加农林牧生产，逐步解决城市失业工人的就业问题”，“对失业人员的处理，不应停留在单纯救济或少数人的转业训练上，而应寻新的方向，即集中人力财力开展搞农业生产”等项指示，通过介绍就业、生产自救、转业训练、移民垦荒、移民插社、还乡生产、组织土建工程队、自谋职业等多种途径进行安置，使有就业条件的失业人员先后走上了工作岗位。

位，每年新成长的城镇劳动力和一些求职人员，也陆续就业。经过几年努力，1956年就基本上解决了失业问题。到1957年底，全省全民所有制职工已由1949年的31.7万人增加到76.3万人。1958年省人民代表大会上正式宣布我省消灭了失业现象。据当时公布的数字，建国9年来，7个市共安排34万人就业，其中介绍就业与自行就业22.35万人，转业训练后重新就业0.56万人，临时工、合同工4.07万人，民办工业安排3.91万人，参加农业生产2.28万人，生产自救0.90万人。

这一时期，对于一时不能就业而生活困难的失业人员，政府也采取了以工代赈、临时与长期救济等项办法予以扶助。在1950年至1956年的7年当中，全省用于安排就业和救济失业者的经费共计800万元，得到救济的达23.5万人次。

失业问题的解决，城市就业面的扩大，职工人数的增加，对于改善人民生活，密切党、政府与人民群众之间的联系，促进国民经济的根本好转和第一个五年计划的顺利完成，都起到了一定的作用，充分显示了社会主义制度的优越性，是旧中国和资本主义国家所望尘莫及的。

二、“二五”时期职工人数的一次大增大减

“二五”计划的头3年，即1958年到1960年“大跃进”时期，国民经济比例严重失调，大量农村劳动力转到工业战线——特别是重工业方面，造成职工人数、城镇人口、吃商品粮人口的严重失控和国民经济的暂时困难。这是我们工作

中的一次大失误。这期间，全省城镇人口增加79万人，吃商品粮人口增加126万人，全民所有制职工增加74万人，即从1957年末的76万人增加到1960年末的150万人，平均每年增加24.7万人。其中1958年由于大办钢铁，全面跃进，职工人数比上年猛增100万人，达到最高峰，超过“一五”时期增人总和的3.4倍；1959年根据中央和省委的指示，处理企事业单位的多余人员，停止增加新职工，比上年减少了37万人；1960年在反对右倾、持续跃进的形势下，职工人数又有回升，比上年增加11万人。

根据党中央“调整、巩固、充实、提高”的八字方针和减人的决定，全省从上到下成立了各级整编精简委员会和办公室，从1961年到1963年集中力量进行国民经济调整和“三减”（即减少职工、城镇人口、吃商品粮人口）工作。3年当中，全省全民工业企业一共撤、并、转、停了1002家，比原来减少37%；基建项目停、缓建296个；减少城镇人口92.7万人，吃商品粮人口133万人，全民所有制职工67.4万人（其中80%以上是1958年以后来自农村的新职工），即从1960年末的150万人减到1963年末的83万人，平均每年减22万余人（其中1961、1962两年分别比上年减少31万人）。减下来的人员大部分回到农村，加强农业生产第一线，从而调整了城乡关系、工农关系，对国民经济的好转起了重要作用。实践证明，这一时期的方针、政策基本上是正确的，效果是比较显著的，但也有后遗症，主要是不适当地精减了一些1957年底以前的老工人。

三年跃进和三年调整时期职工人数的大增大减，都集中在工业、基建两大部门，分别占全省全民所有制职工增加数

74万人的68%和精减数67万人的70%，其中又以冶金工业（增7.2万人，减6.9万人），机械工业（增8.1万人，减6.2万人），建筑施工及其准备人员（增12.6万人，减13.7万人）等产业系统增减幅度最大，这与当时重工业（特别是钢铁工业）发展过快、基本建设战线过长，因而后来列为调整精减重点的历史情况是相适应的。经过六年反复，1963年末全省全民所有制职工人数又大体上恢复到1957年的水平。

三、推行两种劳动制度——改革 劳动制度的一次尝试

1964年下半年到1966年上半年，根据党中央、刘少奇同志关于两种劳动制度、两种教育制度的指示和省四届二次党代会的决议，我省在一部分国营企事业单位中试行了两种劳动制度。其基本精神是少用固定工，多用临时工，重点是推行亦工亦农劳动制度，以改变单一的固定工制度，把劳动制度搞活。在当时，中央是把它作为促进工农业生产、巩固工农联盟、逐步缩小城乡差别和工农差别的一条重大措施来抓的。这是对我国劳动制度的一次比较成功的改革实践，就其改革方向、指导思想和初步效果来看，都应当基本上加以肯定。可以这样说，目前正在实行的劳动合同制，是20多年前那次改革的继续与发展。

实行亦工亦农和临时工与固定工相结合的劳动制度，在许多行业和企业中由来已久。1958年，党中央曾明确提出实

行亦工亦农的合同制。但在较长时间里，对新增职工往往不是区别生产上的长期需要、季节需要和临时需要，实行不同的用工制度，而是绝大部分都作为固定工，并且把季节用工改为常年使用，多次把长期临时工转正为固定工。结果，固定工越来越多，临时工、季节工的比例逐年下降。据当时对酿酒、罐头、陶瓷三个行业的调查，季节工在职工总数中所占的比重，就由1957年的38%降到1964年的19%，1964年末，全省全民所有制职工76.7万人中，固定工占92%。

在试行两种劳动制度过程中，强调按照企业特点和生产需要，采用灵活多样的用工形式：季节性的农副产品加工厂，实行季节工制度；尘毒危害严重的矿山、化工、水泥、农药等行业、工种，试行亦工亦农轮换制；分散在农村的单位，如仓库码头的搬运装卸、公路养护、机电排灌、农电管理、乡邮投递、农村广播及农副产品的收购、调运等，实行发包加工、社队包养、站队结合、代购代销代管代养等亦工亦农劳动制；新、扩建投产企业的常年性生产岗位，招用长期合同工；临时性、突击性生产（工作）需要的，使用临时工。为了统筹安排城乡劳动力，在试行阶段，重点放在地处农村、县镇和城市郊区的企事业单位，防止因为搞亦工亦农而影响城镇劳动力的安置。

到1965年底，全省实行亦工亦农制度的，已有矿山、化工、化肥、农药、水泥、农机、陶瓷、砖瓦、食品、茶、棉、粮、油、盐、糖、缫丝等工业企业和交通、邮电、铁路、建筑、电力、地质、农林、商业、供销、广播等部门共30多个行业、4万余人，加上临时工，共达9万余人。全民

所有制职工中临时工与亦工亦农劳动者的比重，由上年末的8%上升到11.6%。

在试行一年多并取得初步经验的基础上，省人民委员会于1966年3月在奉化召开了全省试行亦工亦农劳动制度现场会，转发了会议纪要和奉化食品厂的经验，要求各部门、各地区进一步统一认识，加强领导，制订规划，积极推行。但是，劳动制度的这项重大改革，由于不久就开始的十年动乱而遭到夭折，并因刘少奇同志受诬陷迫害而横遭江青一伙的攻击、批判。

四、60多万城镇知识青年上山下乡 ——城乡劳动力的一次大对流

精减工作结束后，各级政府成立了城镇人口回乡下乡安置领导小组和办公室，会同各级劳动部门，对城镇中每年新成长的待业青年及其他闲散劳力，在城乡两头进行安置。1964年安排了12.4万人，其中下乡插队4.7万人；1965年安排了8.4万人，其中到省内外支农支边4万人；1966年上半年又动员一批城镇青年上山下乡，后因“文化大革命”开始而中断。这样，从1964年到1966年，我省累计动员下乡12.16万人，其中到省内农村插队和农场工作的11.5万人，支边0.66万人（新疆建设兵团0.49万人，宁夏插队0.17万人）。

在毛泽东同志“知识青年到农村去，接受贫下中农再教育，很有必要”的号召下，1968年起，全省掀起了大规模的上山下乡运动，各级政府成立了知识青年上山下乡办公室，

组织动员了大批城镇知识青年到边疆、农村、兵团、农场去劳动，前后持续了大约10年左右的时间，连同1964—1966年下乡的12万多人在内，全省上山下乡的知青总数达67.55万人，其中到省内农村59.52万人（插队52.87万人，生产建设兵团3.04万人，农场3.61万人）；到外省支边7.82万人（黑龙江省5.79万人，吉林省0.45万人，内蒙古自治区0.91万人，宁夏自治区0.18万人，新疆自治区0.49万人）。

十年动乱时期，由于“四人帮”的干扰、破坏，国民经济到了崩溃的边缘，加上政治形势的动荡不安，打乱了正常的生产、工作、教学、社会秩序，给城镇中大批知识青年的升学与就业造成了极大困难，于是就采取搞运动的办法，把大批青年往农村赶，并且采取了“一刀切”的错误做法：从60年代末到70年代初，开始是老三届毕业生城里一个不留，统统支农支边（1969年12.5万人，1970年13万人）；后来改为小部分留城，大部分下乡，只下不上。实践的结果表明，这是劳动力安排上一次大的失策，既违背了城乡兼顾、适当安排的方针，又脱离了我省地少人多，农村本来就有大量剩余劳动力这一实际，同时还耗费了大量的人力、物力、财力（据统计，1968年到1978年的11年间，共支出知青下乡安置经费1.84亿元，木材19万立方米；1977年底在乡带队干部还有1500人），增加了国家、厂社挂钩单位、城镇居民家庭和农民的负担，青年不安心，家长不放心，农村不欢迎，社会不安宁，以致后来不得不把他们中的大部分人重新收回城镇安排工作。在这种情况下，我省自1973年起不再动员支边；1975年起，把下乡两年以上知青列为顶调、招补对象，有下有上；1979年起，根据中央〔1978〕74号文件精神，调

整知青政策，省内也基本上停止上山下乡，转入城镇安置。到1981年底，本省99%以上的下乡知识青年，已在城乡两头得到适当安排。

“四五”计划时期，我省城镇劳动力的安排，除了上山下乡这条主线以外，还应提及70年代初城乡劳动力的一次不正常的对流。1970年到1972年，一方面动员大批城镇知识青年上山下乡，另一方面又从农村大量招收劳动力。3年当中，全省全民所有制职工增加了34万人，1972年末比1969年末增长34%，又一次造成职工人数、工资总额、商品粮供应上的“三个突破”，使当时国民经济计划出现了“三个窟窿”的严重问题，中央、省委不得不采取紧急措施，1972年底停止从社会上招工，所以1973、1974两年的职工人数基本上未再增加。

在党的十一届三中全会以前的很长一段时间里，由于林彪、“四人帮”的干扰破坏，同时也由于我们在一些重大问题认识上的偏差和工作上的失误，使城镇劳动就业的矛盾日益突出。一是在生产关系上，受“左”的思想影响，超越我国生产力发展水平，片面强调“一大、二公”，限制集体经济，扼杀个体经济，搞升级、过渡。个体经济被视为资本主义的尾巴一割再割，还多次把临时工转为固定工。例如，我省城镇个体劳动者的人数，由1965年的13.9万人减少到1978年的1.51万人，它在城镇社会劳动者总数中所占的比重，也由1965年的8.3%下降到1978年的0.48%。仅70年代初的那次临时工转正，全省全民所有制单位就增加了17.3万固定职工。由于集中过多，统得过死，导致劳动制度越搞越死，就

业门路越走越窄，城镇劳动力由国家“统包统配”，基本上只剩下往国营企业和“大集体”企业安置的路子。组织起来就业和自谋职业这两条就业渠道，实际上已堵塞不通，造成待业人员对政府的依赖，习惯于捧“铁饭碗”，吃“大锅饭”，从而严重地束缚了职工的积极性和生产力的发展。二是在产业结构上，较长时期内过分强调发展重工业，而技术构成较低、劳动较为密集的轻纺工业和商业、饮食业、服务业等部门的增长速度不够快，不仅影响了国民经济有计划按比例地向前发展和人民生活的改善，而且加剧了就业问题的严重性，社会上普遍存在“大量事无人干，大量人无事干”的反常现象。三是放松了计划生育，人口增长失去控制，城镇新成长劳动力处于持续高峰状态，加重了就业的压力。四是劳动制度与教育制度脱节，中等教育结构不合理，大批中学毕业的待业青年由于缺乏就业前的职业技术培训，就业条件比较差，“有人有事不会干”，这种状况不仅增加了安排就业的困难，而且也不适应现代化建设的要求，劳动就业制度到了非改革不可的地步。

五、贯彻“三结合”方针，劳动 就业开创了新局面

1976年“四人帮”被粉碎时，全省共积累了50万待业人员，其中下乡插队知青24万。就业问题成了当时的严重社会问题之一，不少地方接连发生集体请愿、上街游行示威的事件，各级党委、政府把安排就业作为城市工作中的一件大事来抓。1978年根据省委指示，从省到县成立了城镇待业青年

安置领导小组和办公室，当年就安排了24万人，但90%以上还是通过招工补员形式、由劳动部门介绍就业的，县以下集体单位安置的人数只占2.7%，从事个体劳动的人数没有什么增加，就业结构基本上没有改变。

党的十一届三中全会以后，同其他各条战线一样，我国城镇劳动就业进入了一个新时期。党中央从我国人口多、底子薄、经济还不发达这一国情出发，总结了正反两个方面的经验，下决心拨乱反正，纠正“左”的错误，作出了“在社会主义公有制经济占优势的根本前提下，实行多种经济形式和多种经营方式长期并存”的重大决策，在1980年召开的全国劳动就业会议上，确定了与之相适应的“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的新方针。1981年，党中央、国务院又进一步作出了关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的重要决定。中央领导同志在多次讲话和批示中，一再强调指出：大力发展集体经济，适当发展个体经济，是党和政府的一项长期方针，是建设有中国特色的社会主义的一个重要组成部分，是今后若干年内安排城镇就业的主要方向。国务院就此颁发了有关法规。省委、省政府结合我省实际情况，1979年以来，先后就扶持发展城镇街道集体经济，建立劳动服务公司，适当发展城镇个体经济，加快发展城镇集体工业等问题下达了一系列文件，本着解放思想、大胆改革、放宽政策的精神，对为安置城镇青年就业而新办的集体经济和个体经济的工商登记发证、银行开户立帐、贷款计息、减税免税、货源供应、经营场地、劳动工资、就业经费、工种定粮等问题，作出了明确规定，对每年的就业工作都进行了部