

第一章 改革统包统配制度

从 50 年代末期一直到改革开放之前，我国在就业上实行的是统包统配制度。对于这种就业制度的弊端，早在改革开放初期，经济理论工作者和实际工作者就有了较为深刻的认识。特别是在 70 年代末巨大的就业压力下，党和政府适时提出了“三结合”的就业方针，既为缓解当时的就业压力指明了方向，也为从根本上改革统包统配制度奠定了坚实的基础，对劳动制度改革乃至整个改革开放事业产生了积极的、深远的影响。

第一节 提出“三结合”就业方针

一、统包统配制度的产生及其弊端

在新中国成立初期的几年里，我国在就业上实行的是一种被行家们称之为“两扇门”的政策，即除了国家劳动部门有计划地安排就业之外，还鼓励劳动者个人自谋就业门路。由于实行这样一种就业政策，我们不仅在很短的时间内为旧社会遗留下来的近 400 万失业者解决了就业问题，而且就业结构也基本合理。

但是在“穷过渡”和“共产风”的影响下，我们对城镇劳动力逐步推行了统包统配制度。到了“文化大革命”时期，就业上的“极左”倾向更加明显，中央文革小组“明文规定：各单位一律不准招人。”就这样，城镇新成长的劳动力一律由国家包下来。先是把大学毕业生包下来，把中专毕业生包下来，到后来把初高中毕业生也都包下来统一分配了。任何一个人，只要被劳动部门安排到全民所有制企事业单位，就端起了“铁饭碗”，吃一辈子“大锅饭”。

在改革开放初期，党和政府对统包统配就业制度的剖析是非常深刻的。1980年8月，中共中央在北京召开全国劳动就业会议，这是一次极为重要的会议，会上发布了《进一步做好城镇劳动就业工作》的文件。文件指出，多年来，在生产关系上，我们不适当地强调“大”和“公”，强调集体经济向国营经济过渡，对个体经济压制、取消。我们实行高度集中统一的计划经济体制，在劳动制度上，所有城镇劳动力统由国家包揽，即所谓统包统配，劳动就业的出路越搞越窄，基本上只剩下了往国营企事业和带有国营性质的“集体”企业安置的路子，而进了国营单位就等于有了“铁饭碗”。加上劳动计划与整个国民经济计划脱节、教育制度与劳动制度脱节，这种种原因，造成年年有大批需要就业的人等着国家分配，相当大量的生产和服务事业无人从事，许多单位人员过剩，机构臃肿，劳动生产率无法提高。

正是由于对统包统配制度的弊端有了“刻骨”的认识，党和政府才下决心改革这种制度，提出了“三结合”的就业方针，即实行在国家统筹规划和指导下，劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和个人自谋职业相结合。

二、70年代末期的就业压力

统包统配的就业制度，不仅使政府在就业问题上背上了沉重

的包袱，越来越多的人等待政府的安置，更为重要的是，从实行这种就业制度以后 就业的路子越走越窄 到 70 年代末 就业问题已经成为当时压倒一切的社会大问题。

新中国成立初期 全国曾有 400 多万失业者，这是旧社会遗留下来的。当时 党和政府采取了“生产自救”“以工代赈”等办法，经过三四年的时间，基本上解决了失业问题。整个 50 年代，我国基本上没有出现失业问题 在“大跃进”时期 甚至出现了劳动力不足的现象。但是 到了 60 年代初期 由于“大跃进”的政策失误及国际方面的原因，国家不得已对国民经济进行压缩性调整，上千万全民所有制职工被精简下来，当时的失业率达到 10% 左右。从 1967 年以后，大批知识青年响应党的号召上山下乡，上山下乡的知识青年累计达上千万人，城镇就业问题一时被掩盖起来。1978 年 12 月，中共中央发出通知，同意《全国知识青年上山下乡工作会议纪要》和国务院《关于知识青年上山下乡若干问题的试行规定》，决定调整上山下乡工作的方针，逐步缩小上山下乡的范围，妥善安置好回城的上山下乡青年。70 年代末期 随着 90% 以上的知识青年陆续返城 加上 1300 多万农民进城就业，使当时城镇青年就业矛盾十分突出，预计每年都有 600—700 万青年等待就业。

70 年代末期，就业问题之所以十分突出，主要原因有两个：一是由于新中国成立之后人口增长失去控制。从 50 年代起到 70 年代末，我国的人口自然增长率年均 20‰，高于世界平均增长率 3 个百分点。加之我国人口基数大，即使增长率相同，我国的人口增长也要大大快于其他国家。据统计，1949 年我国共有 5.4 亿人，到 1979 年人口已增加到 9.7 亿人，30 年人口净增 4.3 亿（见下表 1—1）。二是生产关系的“穷过渡”。新中国成立之后 由于“左”的影响 主观上脱离生产力状况 不断地改变生产关系 追求“人”和“公”。强调小集体要向大集体过渡 限制和取消个体经济 以致一

部分劳动者从生产中游离出来成为社会闲散劳动力，并且从一个方面堵死了新成长的劳动力就业的门路。据统计，1979年全国城镇个体劳动者只有32万人，仅占全国职工总数的0.32%。就业的所有制结构畸形化。（见表1—2）

表 1—1 改革开放之前的人口增长情况

单位：‰ 万人

年份	人口出生率	死亡率	自然增长率	总人口	总人口	
					城镇人口	乡村人口
1949年	36.0	20.0	16.0	54167	5765	48402
1952年	37.0	17.0	20.0	57482	7163	50319
1957年	34.0	10.8	23.2	64653	9949	54704
1965年	38.1	9.6	28.5	72538	10170	62368
1978年	18.3	6.3	12.0	95809	11994	85752

资料来源：《中国统计年鉴》（1981）第89页，中国统计出版社，1982年8月。

表 1—2 改革开放之前的就业所有制结构

单位：万人

年份	职工人数	所有制单位		城镇个体劳动者
		全民所有制单位	城镇集体所有制单位	
1952	1603	1580	23	883
1953	1856	1826	30	898
1954	2002	1881	121	742
1955	2162	1908	254	640
1956	2977	2423	554	16
1957	3101	2451	650	104
1958	5194	4532	662	106
1959	5275	4561	714	114
1960	5969	5044	925	150
1961	5171	4171	1000	165
1962	4321	3309	1012	216
1963	4372	3293	1079	231
1964	4601	3465	1136	227
1965	4965	3738	1227	171
1966	5198	3934	1264	156

年份	职工人数			城镇个体劳动者
		全民所有制单位	城镇集体所有制单位	
1967	5305	4006	1299	141
1968	5504	4170	1334	126
1969	5714	4335	1379	111
1970	6216	4792	1424	96
1971	6787	5318	1469	81
1972	7134	5610	1524	66
1973	7337	5758	1579	51
1974	7651	6007	1644	36
1975	8198	6426	1772	24
1976	8673	6860	1813	19
1977	9112	7196	1916	15
1978	9499	7451	2048	15
1979	9967	7693	2274	32

资料来源：1、《中国统计年鉴》(1981)第 105、107 页 中国统计出版社，1982 年 8 月。

2、《中国劳动年鉴》(1995-1996) 第 469 页。

三、“三结合”就业方针的提出和落实

改革开放 20 年中，以中共中央和国务院的名义召开的就业工作会议有两次，一次是在 1980 年 8 月 另一次是在 1998 年 5 月。1980 年召开的全国劳动就业工作会议，在我国改革开放历史上具有极其重要的意义，这次会议不仅提出了著名的“三结合”就业方针，而且在调整所有制结构等方面都有重大突破，开了改革开放的先河。会议结束之后的第 10 天，中共中央就转发了这次会议上议定的文件——《进一步做好城镇劳动就业工作》。

（一）科学地判断就业形势

这次会议首先对当时的就业形势作出了判断，指出：“劳动就业是我国当前以及今后相当长时期内的一个重大问题。1979 年，在各级党委和政府的共同努力下，全国新就业人数达 900 万。这对于促进安定团结、经济发展和人民生活的改善，起了重要作用。

然而 我们面临的困难还很多 任务还很艰巨。”在谈到当时就业所面临的困难和任务时，会议认为：“我国是一个发展中国家，30 年来，一方面人口增长过快，另一方面物质资料增长幅度不大，劳动生产率不高。‘十年动乱’期间，又招收 1300 万农民进城 小城镇人口不断流入大中城市，大城市人口过于膨胀。预计 1980 年至 1985 年全国城镇需要就业的人数将达 3700 万人。目前在职职工已经超过 1 亿。不少部门的人员明显多余。这样，就存在着庞大的劳动力需要就业和在职人员多余的双重压力。”

对于造成这种就业压力的原因，会议的分析是深刻的、恰如其分的 认为：“就业的矛盾在当前之所以表现得如此突出 是由于林彪、‘四人帮’十年的破坏 也是由于我们长期以来在一些重大问题认识上的偏差和重要工作上的失误。劳动就业做为整个社会主义建设的一个有机部分，与社会生活的许多方面都有密切联系。因此，必须解放思想，认真总结经验，从全局的范围和较长的过程着眼 对我国劳动就业的途径有一个方向性的设想。”会议认为 就业的压力主要来自在生产关系上不适当地强调“大”和“公”在劳动制度上，实行统包统配。要从根本上扭转这种状况，必须对我国经济体制包括劳动体制进行全面改革；同时有步骤地改革现行的教育制度，改变中等教育单一化，与经济建设严重脱节的情况。要在控制大中城市人口的前提下，逐步做到允许城镇劳动力在一定范围内流动。要积极创造条件，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方针；要逐步推行公开招工，择优录用的办法；要使企业有可能根据生产的需要增加或减少劳动力，劳动者也有可能把国家需要和个人的专长、志向结合起来，选择工作岗位。可以在国营企业工作，可以在集体企业工作，可以组织合作社或合作小组进行生产和经营，还可以从事个体工商业和服务性劳动。有些待业人员由劳动服务公司一类

的机构对其提供职业介绍、技术培训等项服务。国家通过政策、法规进行调节，并逐步举办社会保险和社会救济事业。这样就可以把整个劳动体制搞活，使就业的途径日益宽广。

会议指出 我国是一个人口多、底子薄的大国 而我们的经济结构没有能够很好地适应这一特点。因此，就全局而言，在同量的资金、技术装备条件下未能更多地吸收劳动力。通过调整国民经济的比例关系，建立新的较为合理的经济结构，在建立某些技术先进、劳动生产率高的企业和部门的同时，应当充分利用我国人多、手巧、有传统手工技艺这个特点，大量发展容纳劳动力较多的行业和部门，这样不但就业量可以大大增加，我国丰富的劳动力资源还将成为具有竞争力的经济优势。总之，劳动就业问题的解决，从根本上说来，取决于生产的发展。这就牵涉到经济体制、经济结构、人口布局以至教育制度等许多方面，有赖于社会经济关系的全面调整和改革。因此，这不是在短时间内能解决的，必须经过较长时期的艰苦努力。

解决劳动就业问题会遇到许多困难 但是也要看到 有利因素是很多的。我们的态度要积极，步骤要稳妥。在采取一些解决当前紧迫问题的办法时，既要实事求是地考虑现实情况，制定慎重妥善的措施；又必须时刻保持对于长远趋势的明晰认识，把解燃眉之急的步骤和总的战略目标恰当地结合起来。

（二）制定有利于解决就业矛盾的政策

在这次会议上 除了提出“三结合”就业方针以外 还就缓解当时的就业压力提出了若干政策。会议提出：“当前，最紧迫的任务是对今明两年城镇需要就业的人员进行统筹兼顾，适当安排。初步估算 今年全国约有 1200 万人需要安排。”解决这个问题 必须动员各行各业以及社会上各方面的力量同心协力，才能办好。首先 对于计划安排在国营企事业和“大集体”所有制单位就业的 要

下大的力量认真落实；同时，还应着重从以下几个方面进行努力：

1 大力扶持举办各种类型的自负盈亏的合作社和合作小组

1979 年以来，在全国的很多地区，都发展了一些待业青年自愿组合、自筹资金举办的集体企业，这是在党和政府支持下，劳动群众自己创造的一种合作经济组织。举办这种合作社和合作小组对于改善所有制结构 活跃经济生活 扩大就业门路 满足人民多方面的需要，都有重要意义，应当大力提倡。合作社和合作小组不但适合于商业和服务行业，而且适合于工业、建筑业和其他行业。

合作社和合作小组都要自负盈亏。其创办资金除自筹外，可从当年城乡统筹和知青安置经费中借给一部分，也可由银行给予低利贷款，并准许单立户头。生产中所需三类物资可以自行采购，一、二类物资以及劳动保护所需物资应尽可能给予保证；大厂的边角余料给予适当照顾；国家对商业和饮食业的合作经济组织，实行和国营商业同样的批零差价和货源分配。在合作经济组织中劳动的人员，应当计算工龄。经营得好的合作经济组织，在注意适当积累的条件下，工资福利可以高于国营企业。国家依法保护合作经济组织的所有权和经营自主权，任何部门、任何单位、任何个人都不得以任何借口侵犯。合作社和合作小组，要遵守国家法令，服从政府的物价管理。上述对合作社和合作小组的政策，原则上适用于城市中的“小集体”企业。

2 有条件的国营企业，应当积极支持待业青年办合作社

1979 年不少的国营企业利用自己的条件采取“全民办集体”的形式，解决职工子女就业问题，应当加以肯定。在搞得好的地区和单位中，实行独立核算，自负盈亏。它们借助于企业的技术和领导力量，利用了工厂的物质基础，挖掘了企业闲置设备和边角余料的潜力 促进了企业生产 增加了商品供应 改进了生活服务。

对于这种办得好的，要总结经验，支持其发展。有一部分地区和单位实际上搞的是“包干就业”或者徒有“集体”之名，人、财、物、供、产、销都没有分开，这既不利于企业管理的加强，也不利于集体经济的发展。对于这些单位，要采取有效措施，进行整顿。

在国营企业扶植下举办的集体企业，一定要独立核算，自负盈亏，不能吃“大锅饭”。创办资金提倡由群众自己筹集。由国营企业提供的资金以及厂房、设备和其他生产资料，应当采取作价分期归还的办法，或者作价入股，把合作社办成合营企业。各地发展这种合作经济，应当根据需求和可能，不要给国营企业硬压任务。

城市经济部门、所属区县和街道所办的集体企业，对发展生产、安排就业、方便群众生活都起了一定的积极作用，应当在有利于国民经济调整的条件下继续发展。这类企业要逐步实行自负盈亏，不应成为该机构的附属物。

3 发展以知青为主的集体所有制场（厂）队和农工商联合企业

今后，城镇知识青年上山下乡，主要采取在城镇郊区发展集体所有制的知青场（厂）队和农工商联合企业的办法。在这方面，不少地区和单位已经获得了较好的经济效果。他们绿化了荒山，改善了环境，增加了副食品的供应，改变着城镇郊区农村（林区、工矿区）的面貌，安排了知青劳动和就业，有的正向建设卫星城镇或小城镇发展。有些地方，还在这类企业中，解决了一部分职工家属长期两地分居的问题。大中城市以及县城、集镇、林区和工矿区，凡是有条件的，都要积极举办这种事业。

这种以知青为主的集体企业，在当地政府统筹规划和扶持下，可以由城乡有关单位集资兴办。要实行城乡互助、工农互利的政策。要一业为主，多种经营，独立核算，自负盈亏。搞得好的，工资福利应允许他们自己做主，可以高于全民所有制企业。其城市户口及粮食关系可以不变。留场（厂）队就业的，从入场（厂）队之日

起计算工龄。新办的知青场（厂）队，自创办之日起，5年内不交税，不上交利润，不承担农产品的统购派购任务。

要鼓励城市知识青年到农村去，到边疆去。今后，支援农村或边远地区建设的知识青年，要先接受职业技术或管理知识的训练。工资待遇从优，并可实行合同制。

对农业剩余劳动力，要采取发展社队企业和城乡联办企业等办法加以吸收，并逐步建设新的小城镇。要控制农业人口盲目流入大中城市，控制吃商品粮人口的增加。要压缩、清退来自农村的计划外用工。确需从农村中招工的，要从严控制，须经省、自治区人民政府批准。

4 鼓励和扶植城镇个体经济的发展

我国城镇个体劳动者，新中国成立初期是 900 万人，1966 年仍有近 200 万人，1978 年底只剩下 15 万人。1979 年略有恢复，增加到 32 万人。宪法明确规定，允许个体劳动者从事法律许可范围内的、不剥削他人的个体劳动。这种个体经济是社会主义公有制经济的不可缺少的补充，在今后一个相当长的历史时期内都将发挥积极作用，应当适度发展。有关部门对个体经济要积极予以支持，不得刁难、歧视。一切守法的个体劳动者，应当受到社会的尊重。

各个财经综合部门，要根据发挥优势、保护竞争、推动联合的新方针，以及各种经济形式、经营方式并存的新形势，调整政策，改进工作。工商行政管理部门要对合作社、合作小组及个体劳动者加强管理，合乎条件的发给营业执照，并协同有关部门，从经营方向、生产技术、企业管理等方面加以指导。税务部门要区别不同情况，确定适当的税率。根据这个文件提出的各项原则，各省、市、自治区政府可以因地制宜地发布关于发展集体经济和个体经济的规定或地方法规，报国务院备案或批准。

5、某些行业或工种可以根据实际情况改革用工制度和工时制度

纺织行业实行“四班三运转”的办法。化工、矿山井下等行业的有毒有害工种，可以减少劳动时间或定期轮换。建筑、冶炼、地质勘探、森林采伐、装卸搬运等繁重体力劳动行业，可以根据本行业的特点，在发展生产、提高效率的原则下，采取有利于保护劳动力、吸引人们前去就业的办法。各地区、各企业可以根据自己的特点，以及职工本人的意愿，实行半日工作制，工资按稍高于日工资的半数支付。

6 改革中等教育制度，发展职业技术教育

目前，高中毕业生升大学的只有 4% 左右。必须积极地逐步地把一部分普通中学改为职业学校。今后企业单位增人，应以经过职业训练的毕业生为重点。要把职业教育做为教育体系的重要组成部分，逐步建立职业教育网，包括中等专业学校、技工学校、业余学校、函授学校、电视学校以及各种职业训练班。职业教育应当纳入计划，在学校建设和经费开支上与普通教育一视同仁。经济管理部门和教育部门要密切配合，发展职业教育。提倡省、市、自治区经济管理部门和企业向学校投资、出专业教员、提供实习场地，教育部门利用普通中学的校舍和师资，开办职业技术学校。要千方百计创造条件，为待业青年广开学路，吸收他们参加各种职业技术学习，以提高劳动后备军的素质。

在管理体制上，中等专业学校和由普通中学改建的职业学校，以教育部门为主，劳动部门配合；技工学校（包括由普通中学改建的）和各种职业训练班以劳动部门为主，教育部门配合；并且要密切协同工会、共青团、妇联以及其他有关部门，积极把这件事情办好。办学方式要灵活多样，国家可以办，厂矿企业可以办，集体和个人也可以办。可以是全日制的，也可以是半工半读，一面劳动，

一面学习，用自己的劳动收入补助办学经费。学习年限按不同专业的要求，可长可短，不强求一律。新举办的职业技术学校，毕业生不采取统一分配的办法，由劳动部门或劳动服务公司推荐，经用人单位考核，择优录用，也可以自由选择职业。

7 建立劳动服务公司

在各级政府和劳动部门领导下，现有劳动服务公司 831 个，已组织待业人员 150 万人，其中正式就业者 45 万人。劳动服务公司担负介绍就业、输送临时工、组织生产、服务、进行职业培训等项任务。对于暂时不能就业的人员，采取行政管理和经济手段相结合的方法，组织起来开辟生产服务门路和创造就业条件，有工做工，无工学习，也可以会同有关部门举办以工代赈，如绿化造林等。这是节约用人和把劳动制度搞活的一个重要条件。因此，有步骤地在城市和就业任务繁重的县城建立这种组织，很有必要。

8 解决安置就业经费

今后若干年内，在中央和地方两级财政中，每年拨出一笔专款，用于生产自救、以工代赈和职业培训等项事业。条件比较好的地区自己可以多拨一些，对困难的地区，中央可以给予适当补助。在实行新财政体制的地方，当年的知青经费，要按照 1980 年的包干数列为安置专款，保证用于安排城镇知识青年下乡和留城待业青年就业，不得挪作他用。各地历年节余的知青经费，要专款专用，集中用于解决目前插队知青的生产、生活和其他遗留问题，力争把插队青年的问题尽快解决好。

（四）进一步落实“三结合”就业方针

全国劳动就业工作会议之后，各地积极落实会议精神，经过各地区、各部门的共同努力，1980 年新就业人数达 900 万，城镇失业率从 1979 年的 5.4% 降至 4.9%。到 1980 年 10 月，已有 10 个省、市、自治区把 1979 年以前的待业人员基本上安置完毕，并有一

些城市和县镇基本上解决了待业人员的就业问题。但是，在“六五”期间，大量新成长的劳动力有待就业，同时下马和关停单位的职工以及推行经济责任制后的多余职工又需要安排，全国城镇就业的任务是长期的、十分繁重的。与此同时，由于有些地方没有注意广开门路，而偏重于往国营企业、事业单位安排人，使一些单位人浮于事的状况更加严重，对于改善经营管理十分不利。

为了进一步做好城镇就业工作，1981年10月，中共中央、国务院颁布了《关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》（以下简称《决定》）指出：“城镇青年就业是国民经济中的一个重大问题。它关系到人民群众的切身利益，关系到国家的安定团结和四化前途，应当根据国民经济调整和发展的需要，有计划有步骤地加以解决。要不断地调查研究，总结经验，在一段时间内，逐步形成一套有利于发展国民经济和改善人民生活的劳动就业制度。”《决定》提出：“除个别地区以外，争取在1985年以前大体上解决好历年积累下来的（即上一年度以前的）城镇待业青年的就业问题。”具体措施包括：

、广开就业门路 应该结合调整产业结构和所有制结构，在发展经济和各项建设事业的基础上进行。长期以来，由于“左”的错误，加之经验不足，在产业结构方面，过分偏重于发展工业，特别是重工业，致使增加的新职工中，50%以上集中在工业部门，在工业部门中，70%又集中于重工业。许多企业人浮于事，劳动生产率很低；而与人民生活息息相关的许多服务性行业 and 一部分消费品生产行业，却人员不足，甚至没有人干。在所有制方面，限制集体，打击、取缔个体，城镇集体企业急于向单一的全民所有制过渡，既阻碍了经济建设的发展，又堵塞了劳动就业的多种渠道。党的十一届三中全会以来，这种情况有了初步的改善，但还远远不够，必须加快前进的步伐。

从历史经验、目前需要和今后趋势看，结合各地的具体条件，发展与人民生活关系密切的商业、服务性行业和消费品生产行业的前景是广阔的，解决城镇劳动就业的潜力是很大的。要把大力发展这些行业做为重要课题，认真研究解决。

今后在调整产业结构的同时，必须着重开辟在集体经济和个体经济中的就业渠道。在我国，国营经济和集体经济是社会主义经济的基本形式，一定范围的劳动者个体经济是社会主义公有制经济的必要补充。国营经济在各种经济形式中起着主导作用，为了适应生产力发展的状况，以及人民群众多方面的需要，还必须同时发挥集体、个体等多种经济形式的积极作用。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，是我党的一项战略决策，决不是一种权宜之计。只有这样，才能搞活整个经济，较快较好地发展各项建设事业，扩大城镇劳动就业。中央要求全党同志，首先是各条战线的领导同志，从指导思想求得明确一致的认识，并同心协力地付诸实践。

2 努力办好城镇集体所有制经济，大力提倡和指导待业青年组织起来，在集体经济单位就业。从一些地区的实践经验看，城镇集体所有制经济，在国家统筹规划、指导和支持下，需要遵循自愿组合、自负盈亏、按劳分配、民主管理等项原则。所谓自愿组合就是自愿参加或者联合，不强行安排人，人员能进能出，自负盈亏就是企业的盈亏由各个企业本身负责，企业的收益分配取决于各自的经营情况，不能搞统负盈亏；按劳分配，就是使劳动者的报酬和企业生产经营好坏、岗位责任制、个人劳动成果紧密结合起来，分配形式可以灵活多样，在兼顾国家、集体和个人利益的原则下，劳动报酬不受国营企业水平的限制，有盈利时，可以从交纳所得税后的利润中提取一定比例用于劳动分红；民主管理，就是在有关的政策法规范围内，对于企业经营和内部事务中的重大问题，全体人员

有权经过民主讨论后作出决定。各级党委和政府一定要努力按照上述要求，在近几年内促使各种形式的集体经济有一个显著的发展。

目前存在的各种形式的集体企业，总的说来，对于发展经济、方便生活、扩大就业是起了积极作用的，这一点应当充分肯定。但是由于长期受“左”的影响，其中很大一部分在不同程度上存在着“大锅饭”、“铁饭碗”或者向“大锅饭”、“铁饭碗”看齐的倾向。例如城市的区和县以上举办的集体企业，大部分实际上是统负盈亏的，实行的政策和制度与国营企业基本上是相同的。由国营企业扶持兴办的集体企业，其中有一部分是办得好的，它们实行独立核算、自负盈亏，既为本企业服务，又为社会需要服务，但也有一部分是名为集体企业，实由国营企业包下来，不管盈亏照发工资的，还有一部分是把生产并不需要的集体人员安排在国营企业中的。街道办的集体企业，小巧灵活，能适应社会各种需要，利于扩大就业，但其中相当多的企业没有自主权，实际上并没有自负盈亏。总之，不少集体企业不同程度上存在着国营企业的那些缺点，而真正集体所有制企业的长处却发挥得很少。

这类集体企业存在的种种问题，是长期形成的，应当在继续发展的过程中，按照集体经济应当遵循的原则，采取积极稳妥的步骤进行整顿和改革，使之更好地发挥其固有的长处和作用。还要十分注意，在研究制定经济政策措施时，要为今后的改革创造有利条件，而不应再设置新的障碍。对于原有集体所有制经济的管理体制，目前可以维持不变；对于新发展的集体所有制经济的管理体制，各地可以从实际出发，因地制宜，采取多种形式（例如劳动服务公司、生产服务合作联社以及其他形式等等），不要强求一律，各种不同的体制可以并存，不要互相排斥，而应当互相促进，共同发展。无论何种形式，以实行较为松散灵活的体制为好，做到扶而不包，

管而不死 活而不乱。

在发展城镇经济事业中，集资经营的各种经济联合体，开始冲破‘部门所有制’、‘地区所有制’以及国营和集体所有制之间的限制，朝着合理组织经济的方向迈出了一步，收到了可喜的经济效果。集资的来源，有国营企业和集体企业的，也有个人的。对个人集资要采取恰当的政策。所集的资金可以按照或稍高于银行定期存款利率付给利息；如果集资者承担亏损责任，也可以从交纳所得税后的利润中提取一定的比例用于股金分红。

3 按照国民经济的需要适当发展城镇劳动者个体经济，增加自谋职业的渠道。目前，城镇劳动者个体经济有了初步的恢复和发展，但不能适应国民经济发展的需要，必须进一步调整政策，广泛深入地宣传党的方针，说明城镇劳动者个体经济对于发展生产、搞活经济、满足需要、扩大就业的重要作用，消除干部、群众和待业青年的思想顾虑，使城镇劳动者个体经济得到健康的发展。

对个体工商户，应当允许经营者请两个以内的帮手；有特殊技艺的可以带五个以内的学徒。对于个体劳动者的税收，要规定合理的税率。只要不从事违法活动，就不要从收入水平上卡他们。个体劳动者可以在所在城镇成立个体劳动者协会或联合会，接受工商行政管理部门或当地人民政府指定的部门指导。

个体劳动者，是我国社会主义的劳动者。他们的劳动，同国营、集体企业职工一样，都是建设社会主义所必需的，都是光荣的。对于他们的社会和政治地位，应与国营、集体企业职工一视同仁。其中的先进分子，符合党员、团员条件的，同样可以按照党章、团章规定，吸收入党入团。在从事集体经济和个体经济的人员中，要根据需要，逐步建立党、团组织。

4 党中央、国务院的各个有关部门，要采取积极态度，坚决地迅速地改变那些歧视、限制、打击、并吞集体经济和个体经济的政

策措施 代之以引导、鼓励、促进、扶持的政策措施。要对过去的有关规定限期进行认真的清理，并提出改革的具体办法。各级党委和政府要责成计委、经委、建委、财办、商业、供销、物资、粮食、物价、财政、银行、税务、工商、外贸、城建、公安、侨办、教育、卫生、劳动、知青办和各产业部门 以及工会、共青团、妇联、侨联和民主建国会、工商联等组织 在统筹规划下 协同动作 为发展城镇集体经济和个体经济切实负起应尽的责任。要根据各地的具体情况，指定一个适宜的综合部门担负组织、协调工作。有关部门要加强对集体经济和个体经济的指导和管理，并且抓紧研究制定包括资金筹集、税收政策、经营场地、供销渠道、招工带徒、价格管理、工资福利、劳动保护和社会保险等方面的政策 以及进行党、团、工会的组织建设和加强政治思想工作的措施。要特别注意抓紧研究解决集体经济和个体经济的经营场地、货源供应等问题。国务院有关部门要对上述各项问题作出原则规定 各地应结合实际情况 拟定实施办法 贯彻落实。

集体企业和个体劳动者的财产所有权，正常的经营活动和正当的收入，应当受到法律的保护，任何部门和单位不得非法干涉、平调、升级和并吞。他们除按国家税法和各省、市、自治区人民政府的有关规定 交纳税款和费用以外 任何部门和单位不得再以任何名义收取费用。要教育集体企业人员和个体劳动者，遵守国家的政策法令 接受有关部门的管理、监督 不得进行走私、投机倒把、买空卖空、哄抬物价、偷税漏税、行贿受贿等违法活动 违者要依法论处。

5. 逐步改革国营企业的经济体制和劳动制度，有效地提高经营管理水平和经济效果。国营企业的一大弊病就是“大锅饭”、“铁饭碗”这不仅不利于调动企业和职工的积极性和主动性 而且“吸引”着许多人千方百计地进入国营企业中去 这种情况 既增加国