

概 述

青岛建置初期，青岛天后宫一带已形成集市，商品贸易活跃。1896年，从事工商业的约有430人。1897年春，有钱庄、商号、作坊等71家。

德国侵占青岛时期，殖民当局建港筑路，大办工业。1910年，青岛的企业已有20多家，产业工人约6950人，非产业工人约10600人，总数达17550余人。

日本第一次侵占时期和北洋政府统治时期，外资办厂增多，民族工业也有一定发展，青岛成为全国工商业较发达的城市之一。早期青岛工人的主要来源：一是当地居民；二是青岛附近诸县流入的大量灾民和贫民；三是从上海、天津、广州等对外通商较早的工业城市雇来的技术工人。

南京国民政府第一次统治时期，1929年7月青岛特别市成立社会局，劳动行政业务均由社会局掌管。在以生产资料私有制为主体的经济体制下，社会局的劳动行政职能主要是：一、制定地方性劳动法规。二、进行劳工调查。三、调解劳资争议。四、办理工会立案。五、审核各厂工人服务规约。六、登记失业工人。实际上，社会局劳动工作主要是调解劳资争议。虽然颁布了《最低工资法》等一些劳

动法规，但很少落实。劳动强度大，工作时间长，工资收入低，工人生活状况并未得到改善。劳资关系相当紧张，青岛市劳资纠纷案件的数量仅次于上海、南京，列全国六大城市第三位。由于当局维护帝国主义、封建官僚和资产阶级的利益，故一些劳资纠纷案件的调处不能为工人所接受，工人只能以罢工斗争的形式来维护自己劳动权益，但多以失败告终。30年代末至40年代末，战乱频仍，社会动荡。在日本侵略者的民族压迫和南京国民政府的腐败统治下，经济萧条，物价飞涨，许多工厂倒闭，工人生活每况愈下，失业工人更是苦不堪言。

青岛解放后，工人阶级成为国家的主人，劳动关系的性质发生了根本变化。1949年8月开始筹备成立青岛市劳动局，相继设立了失业工人救济委员会、劳动就业委员会、劳动争议仲裁委员会、劳动安全卫生委员会等专项委员会。

国民经济恢复时期和第一个五年计划时期，党和政府迅速医治战争创伤，各项事业健康发展。劳动部门从稳定社会和发展生产出发，采取组织生产自救、以工代赈、转业训练等一系列措施，很快解决了解放前遗留下来的3万多名失业工人的安置问题。同时，本着“公私兼顾、劳资两利”原则，妥善处理劳资纠纷案件，积极调整劳资关系。随着国家对资本主义工商业社会主义改造的进展，逐步将劳动力管理纳入国家计划。在企业内部，普遍制定了定员定额标准，对职工工资分配办法进行了整顿、改革，初步建立了“各尽所能、按劳分配”的社会主义工资制度。积

极贯彻执行了劳动保护和劳动保险法规，职工身体健康和生命安全得到保障，解放前那种老无所养、病无所医的状况得到根本改变。职工群众的积极性高涨，劳动生产率逐年提高，职工生活不断改善。

第二个五年计划和国民经济调整时期，对资本主义工商业的改造基本完成后，开始转入大规模的社会主义建设，劳动工作有了进一步的发展。但受“大跃进”、“浮夸风”等“左”的错误影响，产业结构比例失调，劳动就业失控，职工人数猛增，导致了60年代初精简10余万名职工。在工资分配、职业技术培训、劳动保护等工作中，也走了一段弯路。随着国民经济的调整，劳动工作逐步恢复正常。

“文化大革命”时期，青岛市革命委员会生产指挥部成立后，下设劳工处（后改为劳工组），负责全市劳动工作。由于人员不足10人，工作只能维持应付。许多劳动制度被视为“管、卡、压”。按劳分配原则受到批判。各类技工学校被迫停办。就业安置工作极不正常。企业的定员定额被取消，职工调资工作基本停止，计件工资、奖励工资等行之有效的工资分配形式被否定。平均主义盛行，劳动生产率下降。安全生产教育被“政治教育”所取代，工伤事故上升。

“文化大革命”结束后，特别是中共十一届三中全会后，劳动工作得到全面恢复发展。“文化大革命”时期遗留下来的10万多名城镇待业青年和上山下乡知识青年就业问题逐步得到了解决。随着党的基本路线和改革开放总方针的

贯彻实施，企业用工由指令性计划逐步转向指导性计划，取代了国家“统包统配”的就业制度。1982年，在部分单位中对新招工人试行了劳动合同制，1983年全面铺开；在工资制度方面，较普遍地实行了国家与企业工资总额同经济效益挂钩的办法，企业内部分配形式和办法由企业自行决定；在劳动保险制度方面，对职工退休费用和部分医疗费用实行了社会统筹，较好地均衡了企业间支付退休费用和医疗费用负担等问题；在职业技术培训方面，恢复和发展技工学校，建立了就业前培训制度，加强了在职职工的中、高级技术培训；在劳动保护、劳动争议仲裁等方面，也都有较大发展。

通过劳动、工资、社会劳动保险等制度的改革，调动了职工的积极性，劳动生产率明显提高，职工生活水平有了较大改善。1986年底，全市全民所有制工业企业全员劳动生产率达20940元/人，比1949年提高了3.75倍，比1976年提高了40.1%。全市职工平均工资为1311元，比1949年增长988.17元，比1975年增长749.47元。

第一篇

劳动力管理

第一章 劳动就业

第一节 社会劳动力管理

城镇社会劳动力^①资源和安置 青岛解放前，城镇劳动力资源未进行完整的统计，劳动就业处于无政府状态。

青岛解放后，党和政府合理开发和统筹安排城镇社会劳动力，对城镇社会劳动力资源进行调查统计，结合发展生产采取各种措施，广开就业门路，解决城市失业问题。1949~1958年，中共青岛市委和市人民政府（市人民委员会）面对解放前遗留下来的严重失业问题，从减少失业和扩大就业两个方面采取了一系列的措施。对遗留下来的公教人员和官僚资本主义企业的职工实行“包下来”的政策，给他们以工作和生活出路，并组织私营工商业者和工商企业职工互相协助，维持生产，减少失业；对失业工人、失业知识分子和要求就业人员进行全面登记，根据生产需要多渠道地介绍和安置就业；对无技术的青年进行专业训练，

城镇社会劳动力：包括城镇户口中男 16~55 周岁，女 16~45 周岁有劳动能力而无工作、无收入的待业人员。

提高其政治、文化水平和职业技术素质，创造就业条件；对有一定技术或有一定劳动能力一时不能安置职业的，组织起来搞生产自救或组织以工代赈；对年老体弱无就业条件而生活又困难的，给予定期或临时救济，使他们的生活得到保障。至 1958 年，全市共安置了 243 284 人。其中，解放后新增劳动力 97 197 人。安置渠道是：一、介绍职业。由劳动部门直接介绍和经过劳动部门批准的企业和部门自招后到劳动部门备案的共 93 994 人。二、技术业务培训。通过举办各种训练班和委托工厂代训等方式共培训了五金、机械、纺织、印染、橡胶工人和汽车司机、会计、统计员、卫生员、炊事员、理发员、保育员等共 10 182 人，培训后一般达到三级工以上水平，绝大部分安置了职业。三、组织生产自救。由劳动部门在资金和业务方面进行帮助，组建了梭管加工厂、制火柴杆厂和皮鞋生产组等自救基地，安置 415 人就业。四、组织回乡生产。对就业条件差而在农村有生产条件的人员，资助一部分路费和生产资金，组织回乡生产 560 人。五、组织青年学生上山下乡。与有关部门联合组织了 2 304 人到农村参加农业劳动。六、市人民委员会人事处从社会招收干部 3 500 人。七、市教育局从社会招收教职员 7 604 人，除分配在青岛市各中、小学校外，其余分配到外地和农村。八、安置大中专院校和技工学校毕业生 9 322 人。九、市运输公司组织招收 7 870 人为社会运输工人。十、市商业局安排小商贩 418 人（原系流摊浮贩），组织成立合作商店和合作组。十一、民政部门组织各

种生产组（厂）安置 9 000 人（系烈军属和贫苦市民），十二、市供销社组织合作商店和合作社安置 9 073 人。十三、手工业管理部门吸收 12 000 名社会无业人员为合作社社员。十四、青岛市组织参加以工代赈的人员保持 15 400 人左右。十五、1958 年，根据“统筹兼顾，全面安排”的方针和生产需要，除组织社会劳动力 2.8 万余人到工厂企业做临时工外，还组织招收了学徒工 14 254 人。十六、组织 6 000 余人的运输队参加运输工作。十七、组织 5 871 人的建筑工人队伍，参加基本建设工作，7 500 余人做临时工和参加劳务输出。通过多种方式和渠道安置就业，使解放初期严重失业问题得到妥善解决。

由于“大跃进”的影响，1958 年，全市动员社会闲散人员参加社会劳动，因城镇劳动力不足，开始大量招用农民工，使全市纺织、机械、建筑等九大部门增加了 12.6 万人，其中 5 万人来自农村。1959 年初，根据中共中央、中共山东省委指示，青岛市对工业、基本建设、交通运输部门的劳动组织进行整顿，精减非生产人员，制止私招乱用人员现象。1961 年，贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针，青岛市成立精减职工领导小组，下设办公室，开始大规模地精减职工和压缩城市人口。因此，青岛市社会闲散劳动力猛增，加上每年有相当数量新成长的劳动力需要安置，给就业工作带来很大压力。1962 年，青岛市共有闲散劳动力 29 496 人；1963 年 7 月，为 35 762 人；1964 年 3 月，达 46 811 人（比 1952 年全面劳动就业登记数 40 817

人还多5 994人)。按性别分:男性 12 537 人,女性 34 274 人。按年龄分:16~25 岁的 23 828 人,26~55 岁(男性)和 26~45 岁(女性)的 22 983 人。按人员成份分为:未能继续升学的学生 17 743 人,精减辞退人员 5 584 人,复、退军人 53 人,自动离职人员 2 923 人,被开除清洗人员 245 人,劳改劳教释放人员 450 人,其他闲散人员 19 813 人。

1961~1965 年,在中共青岛市委、市人委直接领导下,各级劳动部门对大量社会闲散劳动力采取了积极措施进行安置。安置的主要去向是:一、就业全民和县以上集体所有制单位。二、根据“统筹兼顾、城乡并举,上山下乡为主”的方针,动员上山下乡参加农业生产。动员的主要对象是知识青年和全家无固定职业或有条件回乡的。1961、1962 年全市动员参加农业生产的 3 374 人,1964 年动员上山下乡 6 015 人。三、支援边疆建设。1961、1962 年去内蒙古 190 人,去东北 469 人。四、通过社会服务队、劳动后备讲习所、街道服务站“三条线”组织管理社会劳动力,并安置他们从事各种临时性工作。1961 年 10 月经市人委批准成立社会服务队,建队初有队员 1 573 人,1962 年底扩大到 4 442 人,1963 年 2 月总数达 12 000 多人。劳动后备讲习所于 1965 年上半年开始试办,至年底,全市成立劳动后备讲习所 46 个,共培训社会青年 10 678 人。街道服务站则将闲散的半辅助劳动力组织起来,从事街道生产,为工厂企业和市政建设提供加工性生产,或为群众生活提供服务性的劳动。

“文化大革命”时期，在生产关系上，不适当地强调“大”和“公”，强调集体经济向国营经济过渡，对个体经济实行割“资本主义尾巴”。在劳动制度上，所有城镇社会劳动力统由国家包揽，即“统包统配”，基本上是走全民和集体所有制企事业安置的路子，加上劳动计划和整个国民经济计划脱节、教育制度与劳动制度脱节等种种原因，造成一方面年年有大批人员待业，等着国家分配；另一方面，却有大量的生产和服务行业无人去做。企事业单位基本停止了社会招工。1970~1972年，企业需要劳动力，又从农村招工。同时，每年采取行政手段，动员大批知识青年上山下乡，造成城乡劳动力不合理的对流。1972年，中共中央和中共山东省委发布《关于严格控制增加职工的通知》，规定任何单位的社会招工均需经省劳动部门批准，招收对象只限于：按政策规定留城的知识青年、下乡两年以上的知识青年、符合就业条件的烈士子女、因工死亡职工的子女及搬迁支援“三线”和远离城市新建企业的职工子女。

“文化大革命”结束后，根据中共中央指示，随着国民经济调整和生产的发展，青岛市对下乡知识青年，给予妥善安置，大批在农村插队和支边的知识青年按政策回城安排工作。1979年，全市待业青年达104951人，待业率高达15%。根据中共中央、国务院以及中共山东省委、省政府的指示，青岛市采取多种方式安置就业：一、全民和县以上集体所有制单位招工。1979年以来青岛市积极安排国家招工计划。对已达到退休年龄的人员办理了退休；对已

退休补差的人员进行了清退；对全市全民和县以上集体所有制单位使用农村的计划用工，分期分批清退。1979~1986年，通过社会招工、补充自然减员和清退计划外用工，在全民和县以上集体所有制单位招收安置待业人员 214 107 人。

二、发动全民单位办集体企业安置本单位职工的子女。

三、组织起来就业。除街道和部分企事业单位兴办各种小集体企业安置本管区和本单位的待业人员外，主要是通过兴办劳动服务公司，把待业青年组织起来，开辟生产服务门路。1981年，青岛市各县、区和街道劳动服务公司普遍兴办各种生产、生活服务网点，安置待业青年就业。1982年开始，部分工厂企业、机关团体、大专院校和科研单位也积极创造条件，相继兴办劳动服务公司，安置本单位职工的待业子女。1983年8月，市劳动局规定：参加城镇集体经济组织的青年均予办理从业手续，从批准参加劳动服务公司之日起计算工龄。为巩固和发展劳动服务公司集体所有制企业，市劳动局于1984年、1985年相继发文规定：在劳动服务公司集体所有制企业工作的业务骨干，可给予办理县以上集体所有制合同制工人手续。同时，1983年、1986年两次召开劳动服务公司先进集体和先进个人表彰大会，表彰先进，交流经验。到1986年底，全市共有各类劳动服务公司 199 个，所属集体所有制企业 457 个。其中，有工业企业 67 个，商业企业 134 个，饮食业 29 个，修理服务业 73 个，运输业 22 个，建筑安装业 54 个，其他行业企业 78 个。1979~1986 年，累计安置待业青年 48 100 人

次。四、自谋职业。1979年以来，青岛市人民政府对城镇待业青年和社会闲散人员愿意从事个体经营的，采取鼓励和积极支持的政策，为他们出具待业证明，帮助协调各方面关系，解决实际困难。1979~1986年，全市有3186名待业人员经工商行政管理部门批准发给营业执照，从事个体经营。

1979~1986年，青岛市共安置了249555人就业。其中，全民所有制单位安置123363人，占安置总数的49.4%；县以上集体所有制单位安置90744人，占安置总数的36.4%；各种小集体所有制单位安置22318人，占安置总数的8.9%；自谋职业3186人，占安置总数的1.3%；各种临时用工9944人，占安置总数的4%。

青岛市劳动就业安置情况表

表 1

(1979~1986年)

单位：人

类别	待业 人数	安 置 人 数					
		合计	全民单位 安 置	县以上 集体单 位安置	县以下 集体单 位安置	临时 工	自谋 职业
1979	104 951	67 951	30 143	31 308	6 500		
1980	61 382	50 882	20 023	28 361	486	2 000	12
1981	39 224	33 252	19 597	9 458	1 105	2 065	27
1982	21 882	19 448	10 653	3 167	4 402	1 138	88
1983	19 189	13 542	6 288	2 080	3 123	1 717	334

续表

类别	待业 人数	安置人数					
		合计	全民单位 安置	县以上 集体单 位安置	县以下 集体单 位安置	临时 工	自谋 职业
1984	22 692	16 083	10 090	3 178	1 821	924	70
1985	37 417	26 404	14 008	8 215	2 244	740	1 197
1986	39 986	22 993	12 561	4 977	2 637	1 360	1 458
总计		249 555	123 363	90 744	22 318	9 944	3 186

组织管理 青岛解放后，为了解决失业问题，根据中央人民政府劳动部《劳动介绍所组织通则》和《失业技术员工登记介绍办法》规定，青岛市于1950年5月2日成立了市劳动介绍所。设所长2人，下设登记股与介绍股，分别负责失业职工的登记、统计以及了解各方面需要劳动力的情况，办理登记、介绍职业和审查工厂企业与职工拟定的劳动契约草案等事宜。在办理登记时，首先登记失业技术人员，其次登记失业的产业工人，最后登记其他一般失业工人。

为了减轻失业工人生活困难，帮助其通过转业训练创造就业条件，1950年11月根据政务院《关于救济失业工人的指示》以及劳动部《救济失业工人暂行办法》，青岛市人民政府设立了失业工人救济委员会，下设失业工人救济处。救济处分秘书、救济、登记、辅导、工赈五个科，工作人员63人。救济失业工人以以工代赈为主，同时采取生产自

救、转业训练、帮助回乡生产及发放救济金等办法。登记和救济范围，原则上以原在国营、私营工商业与码头运输事业中工作的工人和职员以及从事文化、艺术、教育事业的工作人员，解放后失业又无其他收入者为限。1951年1月，把抗日战争胜利后失业的职工和知识分子也列入登记、救济和安置的范围。

1952年8月6日，中央人民政府政务院发布了《关于劳动就业问题的决定》，1952年9月成立青岛市劳动就业委员会，全面开展劳动就业登记工作。市劳动就业委员会下设办公室（为市的登记处）领导一个近400人的登记工作大队。区设登记处，由区长任处长，市派到区的工作队负责干部为副处长，区民政、劳动、公安、工会、共青团、妇联、工商联等部门派干部参加；登记处辖一个工作中队。派出所成立登记委员会，由派出所、工作队干部及群众推选的代表约15人组成，下设登记工作分队。登记委员会的正、副主任及分队的正、副队长均由派出所所长及工作队的主要干部分别担任，各户籍段设登记小组。失业人员登记的范围，按政务院劳动就业委员会《关于失业人员统一登记办法》规定：一、凡原在公私工商企业、交通运输业、手工作坊及机关、团体、学校中从事体力或脑力劳动的工人、职员以及无固定雇主的建筑工人、搬运工人，于失业后尚无固定职业者。二、凡从事季节性行业的工人，其行业已经衰落无法找到工作者。三、具有初中以上文化程度的失业知识分子及尚无职业的旧军官、旧官吏生活困难，要

求就业者。四、凡已停工歇业的独立生产者，行商摊贩、资方代理人及小工商业主确无其他收入，生活困难，要求就业从事雇用劳动者。五、生活困难，要求就业的其他失业人员。

青岛市劳动就业委员会除按《登记办法》登记外，又补充六种情况列入登记范围：一、失业青年、无业青年及家庭知识妇女中有初中一年以上文化程度，生活困难，要求登记就业者。二、各种宗教信徒，生活困难要求登记就业者。三、城市复员军人，机关、学校、企业、团体编余人员，未有妥善安置，生活困难要求登记就业者。四、解放后在机关、学校、企业、部队、团体，因犯错误而被开除，已知悔悟，生活困难要求登记就业者。五、原从事迷信职业，被取缔或被淘汰，生活无法维持，要求转业从事雇用劳动者。六、有一定专门技术和特长，又为国家建设所需要，要求工作者。

劳动就业全面登记自 1952 年 10 月开始，到 1953 年 3 月结束，共登记 40 817 人。其中，失业登记 28 619 人，求职登记 12 198 人。老弱残疾无就业条件者占 5.14%；就业条件较差难以长期就业者占 48.41%；就业条件较好适合生产需要者仅占 46.45%。总的情况是有长期就业条件者少，无长期就业条件者多；在有长期就业条件者中，又是女的多 男的少（男的只占 25.65%）。对这些人的安置，一度存在单纯的就业调配观点，盲目进行介绍。1953 年开始逐步克服了这种现象，对不同情况的待业人员采取不同的

安置方法。对老弱残疾已失去劳动条件的，动员其注销就业登记，生活困难的给予救济或转到民政部门进行社会救济；对就业条件较差者，着重鼓励其自行就业或自谋生活出路，生活困难者吸收其参加以工代赈、生产自救或适当给予救济，在生产需要时，调配干临时工或介绍长期职业；对有就业条件者，除鼓励其自行就业外，根据生产需要，对有培养前途的青年进行技术训练，并按照先失业人员后求职人员，先生活困难后生活不困难的原则，分批介绍就业。

1953年4月，只对经政府批准解雇的新失业职工中有就业条件的进行就业登记，登记后除鼓励其自行就业外，由政府根据生产需要及其本身条件，逐渐介绍就业；没有就业条件的，结合解雇进行适当处理，生活困难者，只作救济登记；其他人员均不作就业登记，只是根据生产需要进行调配，生产需要什么就调什么，不用不调，实行政府介绍就业与自行就业相结合。同时，为了安置城市失业与无业人员就业，严格控制农民进城，对流入城市的农民，坚决动员还乡，不予介绍职业。对已就业的农民，在审批备案手续时进行严格控制。严格检查与处理乱招乱雇，禁止公私营企业自行到农村招人。

1954年4月，根据山东省劳动厅指示，撤销劳动就业委员会和劳动就业办公室。由劳动介绍所全面掌握劳动力调剂、调配、训练以及雇用和解雇等事宜。并增添人员，具体掌握救济基金征收、生产自救和生活救济等工作。建筑业劳动力调配所仍单独设立。全市劳动就业干部根据中央

规定按失业登记人员 1‰~2‰的标准配备，市劳动调配机构对各区发生直接业务关系，负责对市需调劳动力的调配，掌握介绍与批准长期就业和掌握介绍大批临时工。区掌握介绍零散建筑工人及一般临时工，区属范围内救济基金征收与发放救济，组织生产自救等工作，并按手续及时向市劳动调配部门报告。随着城市失业问题的解决，市劳动介绍所、建筑业劳动调配所等机构也随之撤销，社会劳动力由市劳动局调配科管理和调配。

1958年，由于“大跃进”工业、基本建设等急需大批劳力，从而扩大招工，职工队伍猛增，大大超越了国民经济的承受能力。1959年开始，根据中共中央和中共山东省委指示，精减职工、整顿劳动组织，并严格控制招工。大量社会新成长劳动力得不到安置，直接影响了社会的安定。1962年12月，中共中央批转劳动部党组《关于加强城市闲散劳动力的安置和管理工作的报告》，要求各地恢复劳动介绍所。1964年3月，青岛市人民委员会决定：一、成立青岛市劳动力调配所，作为专管城市社会闲散劳动力的工作机构，明确了各区人民委员会劳动科的主要任务就是负责闲散劳动力的管理工作。二、明确规定了劳动力调配机构的具体任务是：（一）通过调查登记，切实掌握闲散劳动力的具体情况，并且根据实际可能，分别把他们组织起来，以便于分配使用或作其他安置；（二）根据用人单位的需要，及时介绍和调配劳动力，监督用人单位和工人双方认真履行劳动合同或协议；（三）对闲散劳动力进行日常的思想政