

# 国民经济恢复时期 广州工人失业问题的治理及启示

和 孟

(中共广州市委, 广东 广州 510070)

**【摘要】**本文以1949至1952年国民经济恢复时期为背景,以广州市的工人失业问题为研究对象,运用档案、报纸及相关文献资料,从失业问题产生的原因入手,着重从三方面论述了广州市在治理工人失业问题上的相关举措,并总结了治理过程中的一些经验教训,以期丰富人们对这个问题的全面认识,并为当今失业问题的治理起到一定的借鉴作用。

**【关键词】**国民经济恢复时期;广州市;失业工人;治理

**【中图分类号】**F241.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1009—9352(2012)03—0084—03

建国之初,广州就出现了严重的工人失业问题,失业人数仅次于上海、北京,位列全国第三。在国民经济恢复时期,中共广州市委、市政府在中共中央的正确领导下,从广州当时的实际情况出发,通过一系列举措,不但基本解决了工人失业问题,改善了人民生活水平,稳定了新生的人民政权,而且为解决我国目前存在的失业问题提供了许多值得借鉴的经验。

## 1 失业原因

新旧政权的更迭,旧中国经济的破败以及经济改组和整顿使得新旧失业问题频发,导致了新中国成立后的第一次失业高峰。据统计,广州全市关厂停业的在千户以上,失业工人多达5万人以上。从行业分布来看,织布、针织、橡胶、烟草和火柴等行业最为严重,其次是海员、酒楼茶室的店员等。<sup>①</sup>造成这些失业现象的原因主要有以下几个方面。

1.1 帝国主义的长期掠夺和国民党政府的腐败统治,使旧中国的经济遭受了严重的破坏

帝国主义长期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。蒋介石集团面对已成定局的失败局面,变本加厉地搜刮民脂民膏,强行拆迁大批工厂机器,将黄金银元 and 外汇储备全部带走。而此时的官僚资本金融机构大搞投机倒把、哄抬物价,民族工商业面临灭顶之灾。据资料显示,针织、织布、橡胶和火柴4个行业合计半停工的共约500家;过去全部工人约2.1万多人,目前全开工的在业工人只有400人。<sup>②</sup>另外,广州由于解放时间较晚,解放初期仍有大批的国民党特务分子潜

伏下来,利用国民党飞机进行轰炸或地面破坏我铁路、公路、桥梁、码头等公共设施,而以美国为首的资本主义国家又对我新生的人民政权实施经济封锁,使得原本外销的产品无法运出,滞留国内,引起许多企业减产、停产、倒闭,导致失业人数激增。

### 1.2 经济改组与市场秩序的整顿

广州过去是一所消费城市,商业畸形发展,以生产高级消费品和迷信品的工业、专供享乐的服务业和专门投机的金融业居多。广州的解放使得原有的服务业失去了市场。同时,中共广州市委还对工商业进行了大刀阔斧的改革,要把这个消费的城市扭转向生产。除了对上述行业进行取缔和转产外,又对大批旧的企业机构进行整顿,落后的、生产过剩的工商业被淘汰。截止到1950年5月,烟草业全部厂数约22家,开工的只有3家;榨油业工人总数1400人,失业900人;手工业原有工人约1.3万人,失业的8300人;五金制品业全部厂数百余间,开工的只有4间;机器业差不多全部停工。<sup>③</sup>需要提出的是,由于当时正常的工商业暂时未能走向正轨,而长期的通货膨胀加之禁用港币,使一般市民对人民币尚未确立信心,因此在这一过渡时期,商业的暂时清淡是必然的。

### 1.3 公私关系、劳资关系紧张

建国初期,中央展开统一财经稳定物价的斗争,对经济恢复和城乡人民生活的保障都是极其必要的。但在政策制定时过多考虑了国营工商业的发展,税收公债任务畸轻畸重,导致私营工商业负担过重。在政策执行中,一些干部带有私人情绪,明显歧视私营工商业,很少向资本家进行宣传教育,资本家不了解党的政策,从而加剧了公私关系矛盾。

**【收稿日期】**2012-04-12

**【作者简介】**和孟(1985—),女,河南郑州人,广州市委党史研究室征集研究处副主任科员、硕士。

另外,虽然解放后劳资关系在政治上发生了根本的转变,但由于历史和现实的种种因素,各行业的劳资关系仍然存在着很严峻的问题。一方面,工人由于长期受到剥削与压迫,容易产生偏激的语言和行动,有的把资方当作敌人谩骂,有的提出不合理的工资要求;另一方面,资本家对我们的工商业政策不了解,不敢大胆投资生产事业。这些行为在一定程度上导致了私营工商业停产歇业,产生了大批失业工人。

## 2 解决工人失业问题的具体举措

随着国民经济的恢复和发展,广州市委、市政府采取了切实可行的措施,逐步解决了工人大量失业的问题。

### 2.1 防止产生新的失业人员

#### 2.1.1 包下来的政策

1949年9月16日,毛泽东同志提出“对于国民党的旧工作人员,只要有一技之长而不是反动有据或劣迹昭著分子,一概给予维持。已被裁减而生活无着者,收回成命,给以饭吃。”<sup>④</sup>根据中央的指示,广州市人民政府对愿意留下来参加新中国建设事业的旧人员本着自愿的原则进行登记,随后进行政治理论教育,使他们了解人民政府的政策。这种包下来的政策,虽然看似增加了政府的财政支出,但是如果未经过教育改造而直接进行遣散,若他们衣食无着,国家也得救济,而且还容易导致社会混乱。包下来的政策有利于巩固新生的人民政权,也有利于国家经济的恢复。

2.1.2 以保护劳动发展生产为目的,正确处理公私、劳资关系

对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。在此方针的指引下,广州市人民银行加大对私营工商业的贷款力度并降低还贷利率,向市场投放了资金近2亿元以上,帮助了20多个行业中的1千多家厂商解决了资金周转或经营上的困难。<sup>⑤</sup>市工商局在管理上放宽尺度,简化手续,调剂供求。而市内的各国营企业通过加工、换货、代销、委托加工、收购等方式解决了广州市私营工业当时生产上的困难,市百货公司调整了零售价与批发价的差价,使本市百货及粮食零售商获得较大的利润,增加了不少企业的信心。

在处理劳资关系方面,人民政府充分发挥工会的作用,首先在各行各业召开劳资协商会议,通过协商端正劳资关系;其次,敦促私营企业与工人签订集体合同或生产合同,使劳资关系正常化。通过各方面的努力,工人生产积极性明显提高,主动团结资方进行生产工作,有效的提升了企业的生产效率。

#### 2.1.3 扩大城乡物资交流,促进市场繁荣

建国初期,由于交通不畅,城乡交流受阻,一方面是农民对工业品的需要尤其十分迫切;另一方面是大城市里工业品存底丰厚,有充分满足人民需要的可能。因此,人民政府于1951年开展了城乡物资交流,由工商局设立工业器材、油粮、牲畜柴炭3个交易所,把分散在全市各主要工商行业和来自各地数以千计的批发商人、零售商人和农民等组织起来,当面进行交易。各种货样详细标明价钱、规格,公开买卖,自由议价。交易所又经常介绍关系,协助成交,缩短了商品流通过程,减少了商业纠纷,杜绝了买空卖

空等投机行为,促进了市场的繁荣,帮助了工农业生产的进一步恢复和发展。

### 2.2 采取措施,救济原有失业工人

对于严重的失业问题,中共中央高度重视,发出《关于救济失业工人的指示》,毛泽东在中共七届三中全会上也提出将“救济和安置失业人员列为当时八项任务之一”。<sup>⑥</sup>广州市人民政府根据中央指示精神,结合当时广州市失业工人的实际情况,成立了专门救济失业工人机构,把救济和安置相结合,采取了一系列救济措施,从1950年5月起至1952年底,有5.1万多名失业工人获得了救济。

#### 2.2.1 紧急发放救济金(粮)

根据中央人民政府颁布的《救济失业工人暂行办法》的精神和中南局的指示,失业救济粮款主要通过上级人民政府拨款、政府强制征收和社会自愿捐助的方式获得。广州市在5月至7月间进行了紧急救济,主要的对象为一般家庭手工业失业者和三轮业者、码头工人等失业人员。一共救济了3万余人,每人50市斤,共发出救济粮151.6万斤。<sup>⑦</sup>除一部分由救济站主持发放外,委托各区人民政府代为发放。从8月份起则转为经常性救济,主要是针对老弱病残等生活特别困难又无法通过工作获得报酬的失业工人。

#### 2.2.2 以工代赈

失业工人救济处为正确执行救济政策和适应国家建设需要,自1950年5月起,开始组织失业工人工赈队,到1952年底先后组织了132个中队。在失业工人救济处的领导下,工赈队参加了广州市各项较大的市政建设工程,如越秀山人民体育场、越秀公园、环市公路以及市郊的农田水利建设,获得了很大成绩。实行以工代赈,既解决了许多失业人员的生活困难,又促进了市政建设和交通运输事业的发展,受到广大群众的赞扬。

#### 2.2.3 生产自救

在自愿的原则下,市总工会生产部组织小手工业者参加集体所有制的合作社,或进行个体生产,从事陶瓷、小五金、针织、缝纫、制鞋等手工劳动。截止1952年8月,市总工会共组织了百余个生产自救单位,借出粮食356000斤,拨款300万元作为资金,容纳了2600多名失业工人。<sup>⑧</sup>

#### 2.2.4 转业训练

转业训练即进行技术训练,要求必须根据国家目前经济建设的需要进行。在训练中,尽可能地与用人单位订立合同,以便训练出来的人能得到安置。截止1952年底,广州市筹办了各种训练班,如:失业老师暑期进修班、失业女工训练班(两期)、邮电失业工人训练班、食品业失业工人训练班等。在程序上先是举办技术工人的训练班及知识分子的训练班,培养工人干部;其次是尽可能通过各业工会举办小型训练班,采取分散方式,给失业工人进行政治上和专业上的教育,使其能在再次就业后在工厂中起到骨干带头作用。

#### 2.2.5 还乡生产

这项举措主要是在因经济改组而淘汰的行业中的失业工人(如橡胶业、手工业、三轮车等)和其他行业中文化程度较低又没有专业技术的失业工人中展开的。市委、市政府配合土地改革运动,通过大范围的宣传教育,大力动员这些失业人员还乡生产,支援农村的土地改革。通过工会与各县级人民政府取得联系,使其重视安置还乡工人的工作并拨调了大笔款项作为资助他们还乡之用。还乡工

人抵达目的地后大都很快得到了安置,迅速投身到农业生产中去,对农村经济的发展起到了有力的促进作用。

### 2.3 扩大就业,安置失业人员。

劳动局于1950年6月起,就按政务院的指示一面救济失业工人,一面帮助失业工人就业、转业。为了打开失业工人就业出路,加强职业介绍工作,于1950年10月成立了劳动介绍所等专业机构,并在11月14日发布的《关于介绍失业员工就业工作的决定》中对介绍失业人员就业做了部署:(1)凡在本市公私营工商业有新设或扩大生意需要招雇职工时应先向本局劳动介绍所接洽磋商;(2)各雇工单位所需要的职工在同等条件下,劳动介绍所应先就登记失业之工人中介绍之,在同等条件下,烈军属之失业工人有优先权;(3)曾在复工复业之工厂、商店工作者,因生产与营业发生困难时被遣散的职工有优先就业权;(4)各招工单位自行招工时,须向劳动局备案并登报声明。<sup>⑨</sup>由于救济处、各产业工会和劳动介绍所的积极配合,一般失业工人及技术员工在劳动介绍所登记后,大都到本地的公私营工矿企业工作,部分技术员工则到东北、江西、云南等外省工作,截止1952年7月,共介绍了4.7万人就业或转业。

## 3 经验启示

由于党和政府采取了一系列行之有效的措施,仅用了3年时间,就大体上解决了旧中国遗留下来的失业人员的安置问题,其成功经验对解决我国目前存在的城市失业问题具有重要的借鉴意义。

首先,要树立从国家利益出发的整体观念。建国初期,党和政府在处理失业问题时,始终坚持按照国家建设的需要,从全局设想,从实际出发,从当前要办能办的事着手,积极的发展生产和其它建设事业。当前我国正处于全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,贫富差距过大,各种社会矛盾日益显现。我们应倡导“就业优先”的战略原则,将就业结构纳入国民经济和社会发展的综合体系中,把经济增长与扩大就业结合起来,通过发展经济创造更多的就业岗位。

其次,广泛发动人民群众,进行大量的宣传教育。解决失业问题是一件长期而复杂的任务,不能单纯依靠政府的力量。广州毗邻港澳,有良好的华侨基础。在建国初期,党和政府就提出号召全市各界人民及华侨同胞踊跃捐款并通过政府文件向企业和在业工人征收失业工人救济基金,又通过演讲、座谈等形式,广泛向人民群众宣传,使他们了解全面解决劳动就业问题的政治意义,为就业工作打下思想基础。同时更加注重对失业工人进行政治理论教育工作,旧职员、工赈队员、转业训练班以及回乡生产人员都要接受政治理论学习。通过一系列的宣传教育,在业工人纷纷捐出自己的工资以支援国家救助失业工人,失业人员则亲身体会到广大在业职工对他们的无私援助,增强了工人阶级内部的团结,密切了工人阶级和政府的关系。在现代社会中,党和政府主要通过行政命令、法律法规来推进政策的贯彻落实,忽视了各级各业工会和新闻媒体在宣传教育工作方面所应发挥的重大作用。

再次,利用一切可以利用的条件,广开就业门路。国民经济恢复时期,人民政府采取政府、企业、劳动者个人三

管齐下的方式,大力促进就业。政府通过包下来的政策、有计划、有步骤的坚决贯彻八小时至十小时工作制,大力开展移民垦殖、整修土地、修筑道路、手工业生产、垦荒、修水利、筑路等等办法活跃城乡经济,缓解劳资矛盾,发展有利于国计民生的私营工商业,在为失业人员扩大就业的同时,又使私营工商业者了解了党的政策,拥护党的领导,积极扩大生产;使劳动者感受到党的关心与爱护,努力为国家经济的全面发展做出贡献。

当然,在国民经济恢复时期解决失业问题带有非常浓厚的政治色彩,许多政策具有临时性和应急性的特点,存在了一些弊端:第一,在安排就业方面有一定的盲目性,过于重视数量而忽视了实际需要,在农林业、手工业和服务行业就业门路不宽,偏重于向城市机关和企事业单位增人;第二,实行还乡生产,将城市失业人口向农村转移,这种通过限制人口自由流动的方式来缓解就业压力,只能是一种暂时的办法,但是后来却通过户籍制度将它固定下来,导致了我国城乡二元制模式的长期存在;第三,此时形成的劳动力招收调配工作统一归劳动部门负责的制度,虽在当时国民经济恢复时期满足了对劳动力的需要,但助长了以后我国劳动力统包统配制度,使劳动者养成了依赖政府分配的习惯,出现了政企不分现象。

### 【注 释】

①《广州社会改造史录》,中共广州市委党史研究室编,广东经济出版社,2011年版,第35页。

②《广州社会改造史录》,中共广州市委党史研究室编,广东经济出版社,2011年版,第31页。

③《广州社会改造史录》,中共广州市委党史研究室编,广东经济出版社,2011年版,第31页。

④毛泽东著,《毛泽东选集》第4卷,人民出版社,1991年6月第2版,第1512页。

⑤《广州市人民银行为鼓励和扶助私营工商业积极经营,发放贷款达1020多亿元》,《南方日报》,1952年8月3日。

⑥毛泽东著,《毛泽东选集》第五卷,人民出版社,1987年版,第17页。

⑦中共广州市委党史研究室编,《广州社会改造史录》,广东经济出版社,2011年1月第1版,第40页。

⑧中共广州市委党史研究室编,《广州社会改造史录》,广东经济出版社,2011年1月第1版,第68页。

⑨中共广州市委党史研究室编,《广州社会改造史录》,广东经济出版社,2011年1月第1版,第43页。

### 【参考文献】

[1] 吴承明. 中华人民共和国经济史第1卷(1949-1952) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.

[2] 袁伦渠. 中国劳动经济史 [M]. 北京: 经济学院出版社, 1990.

[3] 谢涛. 建国初期社会救助体系的构建与评析 [J]. 当代中国史研究, 2006(5).

[4] 程连升, 贾怀东. 建国初期就业政策的演变及其原因 [J]. 天津商学院学报, 2001(5).

(责任编辑 金凤花)