

新中国成立初期 党和政府解决失业问题的对策及启示

董一冰 刘 静

(牡丹江师范学院 马克思主义学院 黑龙江 牡丹江 157012)

摘要:由于连年战乱、国民党反动派的腐朽统治以及社会经济结构的改组等所产生的一系列新旧问题,新中国成立初期出现了严重的失业问题。党和政府审时度势,实行一系列行之有效的措施,在全国范围内开展多元化的救济与安置工作,成功地解决了当时较为棘手的失业问题。这一历史经验对解决当前我国社会所面临的严峻的失业、就业问题仍然具有重大的现实指导意义。

关键词:新中国成立初期;党和政府;救济;失业工人

中图分类号:D63-3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-8594(2014)05-0140-03

新中国成立初期,民主革命遗留问题尚待解决,民生凋敝,社会面貌千疮百孔。由于帝国主义长期的民族压迫、封建主义的腐朽统治以及新旧体制交替等众多因素的相互交织,这形成了新中国成立后的第一次失业高峰,威胁着并不稳固的新政权。关键时期,党和政府发挥主导作用,思想上高度重视严峻的失业问题,根据失业的具体形势,积极制定各种方针、政策,及时地进行有效的救济与安置工作,有步骤地帮助失业者就业。“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。”^{[1][2]}党和政府卓有成效地解决了当时的失业问题,促进了社会的稳定、巩固了新生政权,这为当前重要经济转型期社会存在的严峻的失业、就业问题提供了许多值得借鉴的历史经验。

一、遏制失业,避免产生新的失业人员

新中国成立初期,除由于长期战争及内外部压迫所带来的一大批失业或即将面临失业的人员外,资本主义工商业受社会经济结构改组等因素的影响濒于崩溃,由此产生的失业工人数量急剧膨胀。党和政府为遏制严峻的发展态势,根据当时的历史发展形势,以防为主,采取应对措施以遏制新的失业人员的接踵而至。

1. 对国民党政府遗留的在职人员实行“包下来”的临时性政策。随着全国各地的陆续解放,国民党政府遗留下来的一大批公职人员和企业职工如何安排成为党和政府

面临的棘手问题。“全部接收在旧政权下工作过的人员,财政上负担很大。但是,裁了这部分人,让他们失业,没有饭吃,问题更大”^{[2][15]},在综合考虑、利弊权衡之下,为了防止失业人数的增加,党和政府决定对这类人员实行“包下来”的临时性政策。“‘包下来’不是原封不动,保持原职原薪不变,而是要向这些人员说明人民政府的困难,适当降低待遇,同政府机关所有工作人员一起,‘饭匀着吃,房子挤着住’。”^[3]该举措具有一定的灵活性和应急性,是在特定的历史条件下的正确决策,给国民党政府遗留的在职人员以公平的工作和生活条件,避免了新的失业人员的大幅度增加,稳定了社会秩序,巩固了新生的人民政权。

2. 禁止农村劳动力盲目进城。伴随着新中国的成立,一批一批农村劳动力开始涌入城市,寻找发展出路。这对本已承受着巨大失业压力的城市来说无疑是雪上加霜。党和政府根据特殊的历史条件,采取了先城市后农村的发展战略,出于这一战略需要,国家采取限制农村劳动力盲目进城的措施,同时还规定城市各公私企业不得随意雇佣农民,对已经流入城市的农民劝阻其回乡参加农业生产,此规定在一定程度上遏制了失业人员增加。

3. 实行“公私兼顾,劳资两利”政策,调整和发展资本主义工商业。新中国成立初期,旧经济秩序已被打破,新的经济秩序还未建立起来,物价飞涨,产品滞销,私营企业的供需矛盾日益尖锐,入不敷出,很多私营业主开始歇业或大量解雇工人,失业危机凸显。“根据工商局长会议统计,今年(1950年)1至4月,在14个城市中有2 945家工

收稿日期:2014-05-08

基金项目:2013年黑龙江省教育厅面上项目“建国初期刘少奇解决失业问题的对策及启示”(12542287)阶段性成果

作者简介:董一冰(1968—),女,黑龙江牡丹江人,教授,硕士生导师,北京师范大学博士后,从事马克思主义中国化和党史研究;刘静(1989—),女,山东日照人,硕士研究生,从事马克思主义中国化研究。

厂关门,在16个城市中有9347家商店歇业。不仅发生在上海、天津等大城市,而且遍及许多中小城市。”^{[2]88}党的七届三中全会,党和政府实行“公私兼顾、劳资两利”的政策,合理调整工商业。对于困难企业,国家在加工订货、贷款、税收等方面加以扶持,但要求他们不得随意歇业或解雇工人。在党和政府政策指引下,私营企业由歇业多、开业少转变为开业多、歇业少,并很快转入正常的发展道路。经过调整,大部分的私营工商业渡过了难关并有所发展,也使大量面临失业的工人保住了工作,为国民经济的恢复与发展创造了有利的条件,避免产生更多的新失业。

突破单一公有制发展模式的思想禁锢,“必须毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济的发展,个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分”^[4]。这一重要论断是十五大以来指引我们发展社会主义市场经济必须遵循的科学理论。十八届三中全会中还进一步强调:“非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。”^[5]非公有制经济不仅能够提供数量巨大的工作岗位,在缓解巨大的就业压力、技术进步、增加税收等方面也发挥着不可估量的作用。新阶段,党和政府应该重视非公有制经济对于整个社会和国民经济的积极作用,给予私营企业更多的法律保护和政策扶持,给予其平等使用生产要素、参与市场竞争的机会,促进非公有制经济的良好发展。

二、对失业人员实行救济与安置并举

为帮助失业工人克服困难,党和政府一方面制定救济措施来保障失业工人的基本生活,另一方面采取多元化的就业方式来安置他们。“救济失业工人是主席在三中全会报告中指出的当前八项任务之一,是有严重政治意义的问题,中央已经过政务院发布救济失业工人指示和救济办法”^{[6]325}。从1950年6月起,党和人民政府便制定了一系列政策,在全国范围内开展有组织、大规模的救济和安置失业人口的工作。此举措的有效实施,使新中国的第一次失业高峰得到了基本解决。

1. 成立赈济机构,开展失业登记。“在各大城市中,在可能范围内,救济失业工人就是完全必要的,不容缓办的。”^{[6]105}1950年4月成立的中国人民救济总会以及中华总工会统领和指挥全国的救济工作。1950年5月,劳动部颁布《市劳动介绍所组织通则》,规定各市劳动局应设置劳动介绍所,负责办理失业职工的登记及职业介绍事宜。根据中央的文件和精神,各地区结合自身实际情况相继成立救济委员会和失业登记所,对符合条件的失业人员进行统一登记和管理,登记以后,根据不同情况,分别进行处理。通过这一举措,基本将失业工人登记在册,一方面使中央及各级地方政府完整的掌握了失业的程度和特征,有利于党和政府据以制定各种救济政策措施,做到心中有数,有计划、有步骤地解决失业问题;另一方面树立了新政府在人民群众心中的形象,从而稳定了人心。

2. 筹措救济粮款,发放失业救济金。1950年4月17日《人民日报》刊载了《上海总工会致函全国总工会工人

弟兄呼吁互助救济沪失业工人》的文章,指出:“失业工人生活极其困苦,一个喝粥汤度日已是极普遍现象,而以豆渣、豆饼、野菜等充饥的人数日益增长,而因无力承担房租被驱逐者到处可闻,希望全国各兄弟工会本着阶级感情,予以救济。”^[7]继而这种悲苦的情况蔓延至全国各大城市(北京、上海、天津、武汉等),党和政府根据登记失业人员的具体情况,本着“不饿死一个人”的原则果断做出了拨粮食和发放救济金的临时救济措施,以先解决失业工人切身生存问题。“中共中央在1950年4月14日发布《关于举行全国失业救济工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》,由全国总工会号召全国工人阶级本着阶级的同情友爱,与四月三十日做义务工一天,所得工资作为救济工人基金。”^{[6]62}同时,“中央人民政府已经决定拨出一批粮食和经费,同时也要求工商业家和在业工人拿出一部分钱来,作为救济失业工人的基金”^{[1]22}。虽然此举措具有临时性的保障人民群众生命安全的特征,在当时发挥的作用却是不可估量的。

3. 组建生产自救工厂,安置失业工人。生产自救是指对一些具有专门技能而处于失业或歇业的个体或个体工商户提供资金或其他帮助,使其得以继续从事生产经营、维持生活。失业工人们仅靠政府和各方救济是不能从根本上解决问题的,只有在其帮助下依靠自己的主观努力才能迅速有效的走出阴霾,开创新生活。根据政务院1950年6月17日发布的《救济失业工人暂行办法》,全国各大城市因地制宜地纷纷建立各种类型的生产自救工厂,吸收具有一定生产技术的失业工人尽快回到生产工作岗位。全国各地的生产自救工厂如火如荼地开展起来,不仅减轻了政府的救济负担,使失业工人生活得到改善,更重要的是解除了他们精神上的负担,成为自食其力的劳动者,也在客观上促进了社会的稳定,加深了人民对新政权的拥护。

4. 建设市政工程,实施以工代赈。以工代赈即失业人员在政府有关部门组织下通过劳动获取赈济。在中央政府的号召下,开展了一系列的政府建设工程,吸引了一大批有劳动能力却没有工作的人投入到建设队伍中。参加市政建设的这些人员,必须是生活困难,又具有劳动能力的失业人员,其费用从劳动就业经费或失业工人救济金中开支。以工代赈实质上也是一种暂时的就业安置形式,他不仅可以解决失业工人生存的燃眉之急,而且又能使他们投入到国家紧急的经济建设和基础设施建设的工作中,可以说是达到了一石二鸟的效果。这一阶段,举办工赈工程是政府救济失业工人的主要形式,国家的各种基础设施项目迅速建立起来并节约了救济资金,又帮助大量的失业工人解决了生活问题,同时也积累了丰富的建设经验和现代化的建设力量,赢得了物质与精神上的双丰收。

5. 鼓励失业工人还乡生产。新中国成立之初,大批的农村劳动力涌入城市进行务工,对本身存在庞大的失业、无业人口的城市来说无疑是雪上加霜。为了解决这部分人和城市一部分剩余劳动力的失业困境,政府考虑到可以采取先让这些工人回到农村去进行劳动生产的办法来缓解

城市压力。“取有城市人民政府或工会的证明文件回到乡村的失业工人及其家属,要求分地而又能从事农业生产者,在当地土地情况允许的条件下,应分给农民同样的一份土地和其他生产资料。这样可以安插一部分失业工人,对社会是有利的。”^[6]²⁴⁰ 1950年,在全国范围内开展轰轰烈烈的土地改革运动,使得回乡农民分得自己的房屋、劳动工具、土地或加入农村合作社,其劳动热情空前高涨,农业生产也就得到了恢复与发展。这一举措不仅减轻了城市的压力,改善失业人员的生活,一定程度上也促进了地方的农业生产。

新中国成立初期,党和政府在治理失业问题上发挥了主导作用,这不仅是历史经验的启示,而且是大力发展社会主义市场经济的客观需要。当前,失业、就业难问题成为阻碍社会稳定与发展的重要难题之一。十八届三中全会报告中也指出:“健全促进就业创业体制机制。建立经济发展和扩大就业的联动机制,健全政府促进就业责任制度。”^[5]党和政府应借鉴新中国成立初期广开就业门路的方针,采取更加积极的就业政策,给予失业人员、高校毕业生充分的资金支持,鼓励他们到西部或广大的乡村地区自主就业、创业,缓解城市严重的失业、就业压力,从而带动当地各项事业的发展。

三、通过对失业人员的教育工作,提高自身就业能力

新中国成立初期,党和政府解决失业问题不仅明确其在处理问题上的首要责任,大力开展对失业工人的救济与安置工作,而且认识到失业工人普遍存在文化程度低、技术水平落后的状况,要想找到符合的、长久的工作岗位,还必须根据自身实际情况的需要,发挥主观能动性,加强自身各方面的(尤其是技术层面的)素质教育,以便提高工人自主就业能力。

1. 举办培训班提高失业工人素质。在庞大的失业大军中,文化程度低、技术水平不扎实的工人占据了很大一部分,他们的就业能力也不强,各地情况基本相似。中国共产党根据新中国成立初期国民经济恢复与发展的目标,要求各地开展培训班对失业工人进行政治、文化、技术能力的培养,提高失业工人的思想文化素质和技术水平,有利于提高他们的就业、专业能力,促进人力资源的合理配置。经过一段时间的培训班学习,不仅使学员掌握了政治文化知识,提高了技术水平,还使他们在较短时间内找到工作,减轻了社会失业的巨大压力,为国家的经济建设提供了一大批技术生产后备军。同时在此期间形成的一些规章制度和实践经验,也为后来的工作奠定了借鉴经验。

2. 通过转业训练来促进失业工人就业。为适应国家经济建设的需要,与工会及有关部门有计划地通过学徒培训、劳动部门和用人单位共办培训班、劳动部门独办培训班等形式对失业工人进行转业训练,提高他们的就业和转业能力。通过此项举措,不仅使失业工人在掌握专业知识的基础上实现就业,同时也为国家储备了一大批专业知识人员,为国家进行社会主义建设积累了技术经验。

“一技在手,吃穿不愁”。只有自身掌握过硬的理论与技术,才能掌握工作的主动权,增强就业能力和创业能力。在发展社会主义市场经济中,职业教育和培训是促进就业的一个根本性的措施。党的十七大报告中强调“健全面向全体劳动者的职业教育培训制度”^[8],这一新举措在我们党的代表大会报告中首次出现,体现了党中央对就业问题的重视。2008年1月1日实施的《中华人民共和国就业促进法》中又提出“构建一个面向城乡劳动者的终生培训体系”^[9],这对我们国家今后就业的长远发展是一个非常重要的规定。十八届三中全会进一步指出:“构建劳动者终身职业培训体系。实施离校未就业高校毕业生就业促进计划,把未就业的纳入就业见习、技能培训等就业准备活动之中,对有特殊困难的实行全程就业服务。”^[5]党和政府应该加快体制机制的进一步完善,组织各行业的职业技术培训,劳动者要转变观念,树立终身学习的意识,积极参加符合自身状况的素质教育培训,全面提高自己的劳动素质和就业能力,以适应社会主义市场经济发展的客观需求,掌握就业主动权。

新中国成立初期,面对第一次失业高峰,中国共产党以其卓越的智慧将理论与实践相结合,一切从实际出发,基本解决了失业问题。据统计,“城镇失业人数由1949年的474.4万人减少到1957年底的200.4万人,城镇失业率由23.6%下降到5.9%”^[10]。当前,严峻的失业、就业问题给党和政府的工作带来了新的考验。在清醒估计目前形势的基础上,党和政府应该借鉴新中国成立初期解决失业问题正确的历史经验,熟悉新中国成立初期解决失业问题的理论与实践,将历史与现实相结合,找到科学有效解决失业、就业问题的举措,以改善民生,向全面建成小康社会迈进。

参考文献:

- [1] 刘少奇选集:下卷[M].北京:人民出版社,1985.
- [2] 陈云文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [3] 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第2卷(1949—1978)[M].北京:中共党史出版社,2011.
- [4] 全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面[N].人民日报,2002-11-18.
- [5] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16.
- [6] 建国以来刘少奇文稿:第2册[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [7] 刘洪青.新中国就业第一道坎[J].中国社会保障,2009,(10):71.
- [8] 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[N].人民日报,2007-10-25.
- [9] 中华人民共和国就业促进法[N].人民日报,2007-10-04.
- [10] 宋其超.失业及其治理[M].北京:中国财政经济出版社,2004.

(责任编辑:惠国琴)