

· 地方党史研究 ·

## 北京市建筑工人调配及其制度探索 (1951—1954)\*

李坤睿 夏 鸣

〔摘要〕新中国成立之初，劳动力统一调配制度暂未建立。在城市建筑任务繁重、建筑单位急需工人的背景下，1951 年建筑业反把头斗争后传统招工制度解体，出现了建筑单位争抢工人、外地劳动力大量入城务工等突出问题。1951 年至 1954 年，在不同层级、不同地区的部门单位和劳动者个人的积极参与下，最终确定了以“各级政府领导、劳动行政部门负责管理”为核心内容的劳动力统一调配制度。这些参与者从自身立场及对政策的理解出发展开复杂互动，一定程度上影响着制度探索的走向。

〔关键词〕央地关系；条块关系；建筑工人；劳动力调配

〔中图分类号〕D232；K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2024)-02-0098-13

### An Exploration into the System and Allocation of Construction Workers in Beijing (1951 - 1954)

Li Kunrui & Xia Ming

**Abstract:** In the early years of the People's Republic of China, a unified labor allocation system had not yet been established. Against the backdrop of heavy urban construction tasks and the urgent need for workers to build units, the traditional recruitment system disintegrated after the construction industry's anti-sabotage struggle against feudal formen in 1951, leading to serious problems, such as building units competing for workers and a large influx of migrant workers from other regions seeking employment. From 1951 to 1954, with active participation by departments at various levels and in various regions, as well as by individual workers, a unified labor allocation system was eventually established. The core content of this system consisted of "labor administrative departments being responsible for management under the leadership of governments at all levels." The participants engaged in complex interactions based on their own positions and their understanding of the policies, to some extent influencing the direction of the institutional exploration.

新中国成立初期，在以城市为工作重点、以生产建设为中心推进制度建设的过程中，劳动力调配制度得以建立。所谓“调配”，指的是在用人单位之间分配劳动力的行政行为，包括招收增量劳动力与调剂存量劳动力<sup>①</sup>。因为这项工作涉及部门与地方、不同地方党政机关之间的权责划分，牵动建筑单位与劳动者的利益分配，所以制度建设并非旦夕可就。1951 年，政务院财政经济委员会

\* 本文是北京市社科基金研究基地一般项目“中国共产党处理中央和地方关系的历史经验研究（1949—1954）：以北京市为中心”（18JDKDB011）的阶段性成果。

① 狭义的“调配”仅指调剂、分配存量劳动力，与招收劳动力并称“劳动力的招收与调配”。但就本文研究时段而言，招收劳动力属于时人理解的“调配”范畴，故本文对“调配”作广义界定。参见毛齐华：《更进一步做好建筑工人调配工作》，《劳动》1954 年第 2 期；《建筑工人调配暂行办法》（1954 年 5 月 26 日），北京市档案馆藏，档案号 110-001-00540。

(以下简称“中财委”)主任陈云将劳动力调配称为“很大的工作”<sup>①</sup>。既有研究认为,中国劳动力统一调配制度是在建筑业开始建立的,1955年之后统一调配从建筑业扩大到工矿企业和交通运输等各个部门<sup>②</sup>。不过,这些研究对劳动力调配制度形成过程只作了粗线条的勾勒,未分析各方互动的内在细节,因而难以充分展现该制度不断演化的历史逻辑<sup>③</sup>。

北京市在新中国成立初期面临繁重建设任务,由于建筑工人调配制度不健全曾出现种种乱象。为解决这些乱象,从中央到北京市进行了艰辛的制度探索。本文拟梳理1951年至1954年北京市建筑工人调配制度的建立过程,通过考察不同参与者之间的互动,探究权责分配如何演化、定型,以期增进对新中国成立初期中共制度探索历程及其历史逻辑的理解。

## 一、建筑工人调配何以成为问题

新中国成立之初,政府虽有过建立劳动力统一调配制度的想法及初步实践,但这种制度迟迟未能建立起来。此时国家面临恢复经济与开展各项建设的任务,建筑工程纷纷动工,建筑单位用工需求旺盛。1951年建筑业反把头斗争后传统招工制度解体,建筑工人的无序流动、建筑单位的无序招工成为地方政府急需解决的问题。

其实,新中国成立伊始,调配劳动力就是劳动部门的职权。1950年,中央将“有组织地在全国各生产部门中,适当分配劳动力”规定为劳动部的主要任务之一,同年颁布的《省、市劳动局暂行组织通则》也将“适当调剂劳动力”列为省、市劳动局的一项职责,但劳动部尚未将调剂劳动力作为自己的工作重点<sup>④</sup>。北京市副市长张友渔自1949年12月至1955年主管北京市劳动行政工作,他回忆北京市劳动局成立伊始上级“规定的主要任务”中,未提到调配劳动力<sup>⑤</sup>。一方面调配劳动力的职责属于劳动部门,另一方面该项工作暂非急务,这是1949年至1953年政府对调配劳动力工作的基本定位。

围绕此基本定位,劳动部门对如何实现劳动力调配有着自己的认识。在主次关系方面,调配劳动力需配合和服务于“救济和安置失业工人”这一重点工作。1950年6月,北京市成立的议事协调机构“劳动力调配委员会”,就是为“协助失业工人就业转业”而设置的<sup>⑥</sup>。1951年7月,北京市政府颁布《关于劳动力统一调配暂行办法(草案)》,开宗明义指出:“为适应本市恢复与发展生产的需要,及帮助失业职工就业,并有计划地逐步达到劳动力统一调配,特制定本办法。”根据《暂行办法》,企业添雇员工必须申请市劳动局介绍待业劳动力,企业赴外区招工必须经过市劳动局同意或批准<sup>⑦</sup>。这些限制用人单位自主招工的规定,反映了北京市政府解决本市失业问题的苦心。在推进速度方面,统一调配劳动力不能一蹴而就,只能“有计划地逐步达到”。《暂行办法》明确指出了这一点,因而未对如何调配劳动力作出具体规定。这不仅仅是北京市的认识,政务院1952

① 《陈云文集》第2卷,中央文献出版社,2005年,第237页。

② 《当代中国的劳动力管理》,当代中国出版社、香港祖国出版社,2009年,第95、100页;袁伦渠主编:《中国劳动经济史》,北京经济学院出版社,1990年,第94—96页。

③ 关于劳动力调配问题的专题研究主要集中在宏观经济学、劳动经济学、管理学等领域,研究时段集中于改革开放之后。关于新中国成立初期建筑工人问题的代表性研究为王元周的《北平接管后建筑工人的组织过程与建筑业的体制转变(1949—1952)》(《社会科学研究》2021年第5期),但该文主要探讨的是工会而非劳动力调配制度。

④ 《中华人民共和国经济档案资料选编(1949—1952)·劳动工资和职工福利卷》,中国社会科学出版社,1994年,第13—14、16—17、11—12页。

⑤ 张友渔:《十年京兆(六)》,《文史资料选编》第36辑,北京出版社,1989年,第1页。

⑥ 《京市劳动力调配委员会成立》,《人民日报》1950年6月6日。

⑦ 《北京市重要文献选编(1951年)》,中国档案出版社,2001年,第409—410页。

年7月也表示要“逐步”做到统一调配劳动力<sup>①</sup>。劳动部党组在制定1952年下半年工作要点时提出，要采取若干措施，“替今后统一调配劳动力打下基础”<sup>②</sup>。直到1952年，无论在建筑行业，还是在其他行业，都未建立统一调配劳动力的制度。

此时全国各项工作百废待兴，建筑单位对劳动力需求十分迫切。自1950年党的七届三中全会计划用3年至5年时间恢复生产之后，1951年2月中央政治局扩大会议确定“三年准备、十年计划经济建设”指导思想。在“三年准备”中，建筑工程是重要投资方向。同年4月，周恩来表示：“现在国防建设费和经济建设费的开支，很大部分系用在建筑工程上。”<sup>③</sup>在投资与需求带动下，1951年北京地区建筑任务激增，全年开工建筑面积达到1950年的6倍，且“大部分工程同时动工”<sup>④</sup>。为了完成施工任务，建筑单位拼命争抢工人。5月，建筑学家梁思成、林徽因注意到，北京地区有些建筑单位“互相挖墙脚，用高工资搜罗建筑人才”<sup>⑤</sup>。

在建筑工人紧缺的背景下，1951年建筑业反把头斗争凸显了在该行业调配劳动力的紧迫性。建筑业的把头即包工头，负责招募工人并供应建筑单位。7月北京市委成立建筑业“反把头”指挥部，8月斗争在北京地区全面铺开，11月进入高潮，年底基本结束<sup>⑥</sup>。在斗争过程中，有的建筑单位感到很为难，“反把头可以，完不成任务找不到工人怎么办？”<sup>⑦</sup>把头被反掉，意味着传统招工途径中断，需要政府出面调配建筑业劳动力。正如劳动部部长李立三所说：“设立统一的建筑工人调配机关问题，在废除把头制以后尤为重要。因为工人依靠把头找工作，为了保证工人工作，必须建立统一的调配机关。”<sup>⑧</sup>

至于如何建立“统一的调配机关”，北京市劳动局、总工会曾共同提出过两个方案。1951年5月，两家单位向北京市政府建议设立市政府或市劳动局的下辖组织“劳动组”，建筑单位“需工或到外地招工以及解雇工人时均通过劳动组”<sup>⑨</sup>。9月，两家单位再次上书请示设立建筑工人统一调配机构，并批评过去几个月“没有很好加以重视和研究解决”。和5月份的方案相比，这一次的更为细化，建议由北京市劳动局、市总工会牵头组建有权决定劳动力调配方针的“市建筑工业劳力调配委员会”，并下设不同层级的调配机关。<sup>⑩</sup>不过，这些调配机关并未真正建立起来。直到1953年1月，劳动部仍然发现，北京市建筑业“挖工跳厂现象非常严重”的原因之一，是“没有统一的调配办法和专管机构”<sup>⑪</sup>。

北京市政府领导下的调配机关不易组建，与方案的可行性差有关。1951年5月、9月两个方案都规定北京市下属的调配机构可以直接决定北京地区所有建筑单位的招工数量，以及通知其他省级行政单位制止工人进京。这样的权限太大，超出《劳动部关于各地招聘职工的暂行规定》《政务院

① 《建国以来重要文献选编》第3册，中央文献出版社，1992年，第294页。

② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第9册，人民出版社，2013年，第189页。

③ 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，中央文献出版社，1997年，第150—151页。

④ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·基本建设投资 and 建筑业卷》，中国城市经济社会出版社，1989年，第404页；北京市城市建设档案馆、北京城市建设规划征集编辑办公室编：《北京城市建设规划篇》第5卷，1998年印行，第55页。

⑤ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·基本建设投资 and 建筑业卷》，第398页。

⑥ 《社会主义时期中共北京党史纪事》第1辑，人民出版社，1994年，第375页。

⑦ 《关于建立建筑工业工人统一调配机构的请示》（1951年9月），北京市档案馆藏，档案号001-006-00504。

⑧ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第6册，人民出版社，2013年，第387页。

⑨ 《劳动局、总工会关于建筑工人劳动力组织调配等级几个问题的请示》（1951年5月24日），北京市档案馆藏，档案号001-006-00504。

⑩ 《关于建立建筑工业工人统一调配机构的请示》（1951年9月），北京市档案馆藏，档案号001-006-00504。

⑪ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第11册，人民出版社，2013年，第223页。

关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定》等文件赋予地方政府及地方劳动部门的权力<sup>①</sup>。北京地区有的建筑单位并不隶属于北京市党政机关，而是隶属于中央机关。如果按照北京市劳动局、总工会的方案组建调配机关，就需要调整条块职权。即北京市与中央协调，将权力集中于北京市；北京市劳动部门与其他部门协调，将权力集中于北京市劳动局。否则，难收统一调配之效。

在北京市展开制度探索的同时，中央也考虑过为建筑业确定统一的管理部门。1951年6月，全国总工会召开全国建筑工会工作会议，总工会负责人李立三将当时建筑业的状况归纳为“无组织、无领导、无管理、无计划的无政府状态”。为改变“无政府状态”，会议建议在中央及大行政区财经委员会成立建筑业管理部门——“建筑工业管理局”，建筑工业比较多的省市亦应设立该局。<sup>②</sup> 1952年4月，作为过渡机构的中央总建筑处成立并开始办公。8月，中央人民政府建筑工程部成立，取代总建筑处，此后逐步在地方建立下级机关。1953年3月，北京市建筑工程局正式组建。<sup>③</sup>

虽然成立建筑工程部门的初衷是统一建筑业的行政管理权，但因调配劳动力属劳动部门职权范围，建筑工程部门不易逾越权限。1951年4月，陈云提出：劳动力调配工作，包括“失业工人转入建筑行业、知识分子的调配”等，“劳动部都应该注意”，“如果劳动部的力量不足，今年可以先做一些研究和计划工作”<sup>④</sup>。在中财委看来，即使“劳动部的力量不足”，也暂不需要将劳动力调配任务分配给其他部门。中央与大区成立建筑工程部后，1952年11月，华东局向中财委报告“各地到沪吸收私营营造厂各种人员”现象，建议“上海各私营营造厂及社会上的建筑技术人员，统一由华东建筑工程部有计划地吸收和组织，各大区和中央各部门如有需要，应由中财委统一调配，不宜各自直接派人或登报招聘建筑技术人员，以免造成混乱”。<sup>⑤</sup> 这份电报表达了华东局的想法，即如果让建筑工程部门分担调配工作，需要打报告请示。华东局只准备将“吸收和组织”的权力交给华东建筑工程部，而分配工人的权力还需交给中财委。虽然中财委同意了华东局的意见，但并不意味着这种处理方式能推广到各地。同年12月，中财委党组重申“劳动力调配工作归劳动部负责”，劳动部党组也表示合理调配劳动力需要“进行长期准备工作”<sup>⑥</sup>。调配工人的权力属于劳动部门，是从中财委到劳动部的共识，北京市也是如此。从1951年至1953年相关档案来看，北京市建筑工人调配始终由劳动部门管理，建筑工程部门并未越俎代庖。

总之，自1951年建筑业开展反把头斗争直至1953年，劳动力统一调配制度并未建立。即使是北京市建筑工程局成立后，市政府也未随之取得统一调配北京地区建筑工人的权力。北京市劳动局虽有调配劳动力的职权，但只对北京市属建筑单位及私营企业有效，对在京的央属单位并无强制力。1952年4月，政务院华北行政委员会成立，代表中央政府领导和监督华北地区省级政府，下设民政局、劳动局等工作机构<sup>⑦</sup>。北京市劳动局对隶属华北行政委员会各工作机构的建筑单位，在调配劳动力问题上也只能协商解决。反之，中央各部与华北行政委员会各工作机构的下属建筑单位不

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·劳动工资和职工福利卷》，第282—283页；《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·综合卷》，中国城市经济社会出版社，1990年，第580—582页。

② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第6册，第381、383页。

③ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·基本建设投资和建筑业卷》，第405—406页；王弗、刘志先编：《新中国建筑业纪事1949—1989》，中国建筑工业出版社，1989年，第18页；《社会主义时期中共北京党史纪事》第2辑，人民出版社，1995年，第10页。

④ 《陈云文集》第2卷，第237页。

⑤ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·基本建设投资和建筑业卷》，第427页。

⑥ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·劳动工资和职工福利卷》，第265、268页。

⑦ 《中国共产党组织史资料·附卷1》（上），中共党史出版社，2000年，第192—196页。按：该书将华北行政委员会成立时间记为1953年1月，实为1952年4月，参见中央人民政府法制委员会编：《中央人民政府法令汇编（1952）》，人民出版社，1954年，第29页。

仅能在本系统内调配劳动力，还可以在本系统外招募劳动力。权力既集中于部门，又分割于部门。有地方治理之责的北京市不得不努力协调各方行动，条块互动由此展开。

## 二、围绕解决建筑单位争抢工人问题的制度探索

1951年底北京地区建筑业反把头斗争结束时，受入冬及“三反”“五反”运动影响，建筑单位纷纷停工，对工人的需求量骤降，1952年3月还出现建筑工人“冬粮已尽，无工作，无饭吃”的局面<sup>①</sup>。5月，在京建筑单位陆续复工<sup>②</sup>，此后劳动力重现1951年的紧张态势。建筑单位本应通过北京市劳动局雇用工人，但他们认为这条渠道效率低，抱怨劳动局“又不能外招，又不能供应，实则起阻碍作用”，劳动局也承认此问题“暂时解决不了”<sup>③</sup>。由于正规渠道无法满足对劳动力的需求，建筑单位争抢工人渐成风气。

1952年秋冬之交中央出台的政策，加剧了争抢工人的风潮。1952年10月，陈云在中财委会议上表示，1953年是“大规模进行经济建设的一年”，要求解决基本建设“力量十分薄弱”的问题<sup>④</sup>。根据这一判断，11月，中央发出《关于固定并训练建筑工人的指示》，部署在全国范围内大规模增加固定建筑工人，要求12月底前增加到27万人（8月以前只有8万人），1953年底前增加到40万人<sup>⑤</sup>。当时建筑单位雇用的工人分为三种，分别是劳动关系长期存续的“长期工”，冬季返乡春季回京、劳动关系在冬季停工时节中断的“预约工”，以及劳动关系仅在工程施工期间存续、工程完工时终止的“临时工”。所谓“增加固定工人”，指的是增加长期工、预约工的比例，这合乎“大规模进行经济建设”的长期目标。11月9日，中财委党组批评一些部委，“还在依赖建筑工程部给施工，甚至还想包给私商，而不积极扩大固定工人，组织施工力量。这种思想是很危险的，必将贻误工作无疑。”<sup>⑥</sup>18日，《人民日报》发表社论《把基本建设放在首要地位》，重申中财委党组的批评，并把批评的对象从中央“领导部门”扩大到宽泛的“部门”<sup>⑦</sup>。

11月的政策加码与党报鞭策起到了立竿见影的效果。北京市劳动局一年后总结说：“各单位在一九五二年十一月基本建设任务加大后，为了大力抢工曾召开各级主管业务干部会议，布置必须将招工视为政治任务来保证完成，有的向各工区分配数字，限定时间。”<sup>⑧</sup>建筑单位围绕增加固定工人展开竞争，工人则不安于位。北京市12月召集各建筑单位座谈时，发现“最近工人流动很大，各单位都感到无法掌握”<sup>⑨</sup>。流动性的加剧打乱了增加固定工人的计划，因为建筑工人“望着哪儿待遇高往哪儿去而不会固定为长期工”<sup>⑩</sup>。1953年1月，中财委承认“招收固定工人的工作非常混乱”，决定自即日起暂停招工，进行检查和整顿<sup>⑪</sup>。“积极扩大固定工人”的工作反因“积极”而受挫，这是政策制定者始料未及的。

虽然增加固定工人的工作暂时中止了，但建筑行业的招工需求仍然十分旺盛。1952年12月下

---

① 《北京市重要文献选编（1952年）》，中国档案出版社，2002年，第157页。

② 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·基本建设投资 and 建筑业卷》，第404页。

③ 《建筑业工人缺乏、急需统一调配》（1952年9月19日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00214。

④ 《陈云年谱（1905—1995）》中卷，中央文献出版社，2000年，第152页。

⑤ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·基本建设投资 and 建筑业卷》，第416页。

⑥ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·基本建设投资 and 建筑业卷》，第414页。

⑦ 《把基本建设放在首要地位》，《人民日报》1952年11月18日。

⑧ 《检查华北基建工程公司等五个单位拉工情况报告》（1953年），北京市档案馆藏，档案号004-012-00054。

⑨ 《北京市关于目前建筑业劳动力和工资问题的报告》（1952年12月24日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00044。

⑩ 《目前建筑工人流动情况报告》（1952年11月14日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00044。

⑪ 王弗、刘志先编：《新中国建筑业纪事1949—1989》，第24页。

旬，北京市劳动局预计1953年北京地区市政建设、建筑工程任务超过1952年一倍；北京地区有建筑工人10万名，预计1953年需要达到15.8万人<sup>①</sup>。由于吸收建筑工人任务繁重，1953年争抢劳动力的风潮未曾减弱。

在招工大战中，两种单位分别面临两种不同处境。一些建筑工人规模较小、施工力量较弱的单位，为了充实力量，想方设法从其他建筑单位挖人。自1952年11月中央决定“把基本建设提到首要地位”之后，中央部门、央企企业纷纷成立基建单位，北京地区在很短时间就从20多个国营建筑单位发展到1952年12月的60多个<sup>②</sup>。单位多而工人有限，造成“新成立单位更无法满足人选”<sup>③</sup>，急需工人的建筑单位屡有挖工之举。第二机械工业部45333厂和华北行政委员会工业局下属华北基本建设工程公司，利用周日工人休息时间，到北京市建筑公司工人集中的天桥地区动员招工<sup>④</sup>。一些建筑单位招工成果非常好。第二机械工业部第二工程处1952年开工时只有工人793名，从同年11月初开始大量吸收工人，至1953年1月24日已有工人4972名，是此前的6倍多<sup>⑤</sup>。值得一提的是华北基本建设工程公司，1952年6月由14个机关生产单位合并成立时有工人3860名，同年10月起大量吸收工人，年底已有9508人<sup>⑥</sup>。该公司由此跻身北京地区建筑工人规模最大的三家建筑单位之列，仅次于中央建筑工程部直属工程公司（以下简称“中直公司”）<sup>⑦</sup>和北京市建筑公司。

中直公司、北京市建筑公司工人数量较多、工资水平相对不高，在招工竞争中有“人为刀俎”之忧。1952年11月，两家公司分别有建筑工人42976名、31900名<sup>⑧</sup>，分别占北京地区建筑工人数量的42%和32%。当其他单位提高待遇争抢工人时，北京市建筑公司11月中旬反映“每日接收到长工辞呈五六起”，在45333厂挖人的影响下，暂未跳槽的工人“情绪很乱”<sup>⑨</sup>；12月下旬冬训时，“工人不安心听课，纷纷向主席台递条子，要求增多工资，要求辞职、请假”<sup>⑩</sup>。隶属中央部委的中直公司也未能幸免。该公司将六七百名建筑工人暂借重工业部基建司使用，工人完成借调任务后因待遇差距过大不愿返回，导致中直公司此后“宁可窝工，不敢借调工人”<sup>⑪</sup>。在北京市召开的座谈会上，两家公司大倒苦水。中直公司反映：一些单位工资待遇较高，影响了自己的工人<sup>⑫</sup>。北京市建筑公司则表达了悲观预期，“不但大批预约工人将跳厂，长期工也有一部分撑不住，明年中央交

- 
- ① 《北京市关于目前建筑业劳动力和工资问题的报告》（1952年12月24日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00044。
  - ② 《北京市建筑公司关于各基建单位乱拉工人造成严重混乱状态的报告》（1952年12月），北京市档案馆藏，档案号004-012-00025。
  - ③ 《目前建筑工人流动情况报告》（1952年11月14日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00044。
  - ④ 《北京、归绥部分基本建设单位乱拉建筑工人造成严重混乱现象》，《人民日报》1953年1月8日。
  - ⑤ 《检查第二机械工业部第二工程处及华北直属第一建筑工程公司拉工情况》（1953年2月19日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。
  - ⑥ 《山西经济年鉴（1987）》，山西人民出版社，1987年，第166页；《检查第二机械工业部第二工程处及华北直属第一建筑工程公司拉工情况》（1953年2月19日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。
  - ⑦ 1949年7月，中共中央直属机关修建办事处成立，由中共中央办公厅领导。1952年4月中央总建筑处成立后，中共中央直属机关修建办事处的施工建制并入总建筑处直属工程公司。同年9月，由于中央人民政府建筑工程部正式办公，改称中央建筑工程部直属工程公司。
  - ⑧ 《中直、华北、北京三建筑公司固定工人及1953年需工情况》（1952年11月25日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00028。
  - ⑨ 《目前建筑工人流动情况报告》（1952年11月14日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00044。
  - ⑩ 《北京、归绥部分基本建设单位乱拉建筑工人造成严重混乱现象》，《人民日报》1953年1月8日。
  - ⑪ 《目前建筑工人流动情况报告》（1952年11月14日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00044。
  - ⑫ 《中直、华北、北京三建筑公司固定工人及1953年需工情况》（1952年11月25日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00028。

付的任务要被迫缩减，首都基本建设的计划也会受到相当大的影响”<sup>①</sup>。

遏制抢人风潮不仅涉及建筑单位利益，还涉及“中央交付的任务”与“首都基本建设”。中央与北京市虽有心治理乱象，但有效解决问题并不容易。北京市可以直接处分市属企业，却不能直接处理隶属于中央或华北行政委员会的企业。根据中财委的规定，省、市劳动局有权对国营企业进行监督检查，“根据检查结果，有向该国营企业建议改进之权”，但企业不一定照单全收，而是“能执行者则应执行”，不能执行者则“应予以解释”<sup>②</sup>。45333厂挖走北京市建筑公司约100名工人，北京市劳动局到该厂调查，但未获配合<sup>③</sup>。直到《人民日报》获知此挖工行为后，于1953年1月8日发文指出“乱拉建筑工人造成严重混乱现象”并将此作为反面典型，事情才有实质性进展。2月6日，45333厂厂长的检讨书在《人民日报》刊出。根据检讨书描述，该厂是在中央宣传系统介入以后，才开始在主管部门第二机械工业部指导下检查“违法乱纪行为”的<sup>④</sup>。若无中央主管部门介入，北京市劳动局对中央及华北行政委员会下属建筑单位的影响力非常有限。1953年6月7日，北京市劳动局发布通告，要求北京地区所有建筑单位一律停止给工人发完工证。隶属于轻工业部酿酒工业局的北京酿酒厂接到通告后“未予以重视”。17日，北京市劳动局召集各建筑单位开会重申通告精神，该厂也派了干部参加，但完工证照发不误。<sup>⑤</sup>

北京市劳动局的协调能力有限，但北京市政府可以牵头成立临时协调机制，以解决行业中带有紧迫性和普遍性的问题。1952年底至1953年初，在建筑单位待遇不均的背景下，发生了北京市建筑公司工人请愿事件。为避免风波从一个公司蔓延到全行业，1953年1月17日，北京市召集中央、华北行政委员会、北京市下属15家建筑单位开会，商量建筑工人工资福利等问题<sup>⑥</sup>。20日，北京市劳动局继续召集开会，决定“拉工单位必须立即将工人送回原建筑单位”，并要求处理结果应在25日前报备。为保证决定得到执行，北京市劳动局还与劳动部、华北行政委员会等机关组成检查监督小组。<sup>⑦</sup>30日，北京市建筑工会召开全市建筑工人大会安抚人心，紧张局面告一段落。当天，中共北京市委在给中央、华北局的报告中总结说：“这次之所以能够平息风波，开始把群众引入正轨，就是因为我们召集了各建筑单位和中央、华北有关部门负责干部开会，决定由中央、华北及北京市有关部门在建筑工人中的工作，都暂时全部统一领导，并组成临时办公室。”<sup>⑧</sup>由于是“暂时全部统一领导”，这种临时协调机制无法持续发挥作用。

北京市也曾尝试建立常态化的协调机制，但举步维艰。为解决建筑工人频繁跳槽问题和统一调整工资福利，北京市劳动局、总工会决定联合相关建筑单位组成办公室。1953年1月上旬办公室已经成立，但一些参与单位态度消极，商业部北京施工处、第二机械工业部第二工程处未派人参加工作，铁道部北京施工处只派出1人参加，燃料工业部电业管理总局土木工程处派出的干部“只参会，不发一言”<sup>⑨</sup>。统一工资福利对工资待遇较低的中直公司、北京市建筑公司有利，但对于施工力量较弱、需要开出优厚待遇吸引工人的单位则不利，后者不感兴趣属于情理之中。表现消极的多为

① 《北京市建筑公司关于各基建单位乱拉工人造成严重混乱状态的报告》（1952年12月），北京市档案馆藏，档案号004-012-00025。

② 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·劳动工资和职工福利卷》，第18页。

③ 《北京、归绥部分基本建设单位乱拉建筑工人造成严重混乱现象》，《人民日报》1953年1月8日。

④ 《关于乱拉建筑工人的检讨》，《人民日报》1953年2月6日。

⑤ 《建筑工人情况简报第2号》（1953年11月20日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00328。

⑥ 《北京市重要文献选编（1953年）》，中国档案出版社，2002年，第20页。

⑦ 《处理建筑业乱拉工人的情况》（1953年2月4日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑧ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第11册，第217页。

⑨ 《统一调整建筑业工资福利准备工作进行情况》（1953年1月5日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

中央部委主管的单位。3月3日，北京市劳动局又成立“北京市建筑业劳动力调剂联合办公室”，参加单位包括劳动部、北京市财委、市总工会以及中直公司、华北基本建设工程公司等国营公司<sup>①</sup>。从1月只由北京市下属单位组成办公室，到3月吸收劳动部组成新的联合办公室，北京市已经意识到吸收中央部委参与的重要性。

最高层级的解决途径，是由中央建立协调机制。1953年初北京市建筑公司工人请愿事件不仅对北京市产生了压力，还引发了中央的关切。为“克服这种混乱现象”，1月12日劳动部向中央建议：不但中央部委下属建筑单位调拨劳动力需要向北京市劳动局申请，需向外地招工者还应通过北京市劳动局转报劳动部才可放行<sup>②</sup>。劳动部的建议，实质上是将劳动力调配权集中于劳动部门，但这需要相应调整其他部门的权限。中央没有立即采行这一意见，于27日决定：“北京市所有建筑工业基层单位中的党的工作和群众工作，统一归北京市委领导，而有关劳动力调配、工资福利及其他有关财经行政事宜，则由中财委（指定由贾拓夫同志负责）召集北京市委及全总党组共商解决之。”<sup>③</sup> 央属单位党群工作由地方领导不是新的规定，1951年政务院已将此权力划给地方<sup>④</sup>。对于建筑业劳动力调配问题，中共中央并未像劳动部建议的那样划给地方劳动部门，而是指示由中财委牵头组建协调机制。不过，无论是中央指示组建的这个协调机制，还是上述3月成立的“北京市建筑业劳动力调剂联合办公室”，都未能有效解决无序争抢建筑工人的问题。5月，北京地区建筑工程仍呈现“各自为政、盲目冒进、被动混乱、互相埋怨”的混乱情况<sup>⑤</sup>。

北京地区的混乱个案不是孤例。随着各地区陆续反映乱象，中央也在逐渐调整思路。1953年3月，劳动部向中央报告：建筑开工季节已到，临时工、预约工开始大批流向城市，“根据目前情况，建筑工人统一调配是愈感迫切”。4月，“西北、中南、东北、华东、西南和天津、北京及中央劳动部的报告”都集中反映农民盲目流入城市，于是中央决定解决建筑单位自行招工以致农民不断入城的问题，要求“各城市工程建筑单位，应对工程设计、开工日期、用人多少、工种数目，详细精确计划，通知当地统一管理建筑工程的机关和劳动部门，以便由后者有计划、有组织地调配与调剂劳动力。未经劳动部门许可或介绍，任何单位不得擅自到乡村招收工人，更不得张贴布告，自由招工”。<sup>⑥</sup> 中央赋予地方劳动部门审批建筑单位招工的权力，接近劳动部1月12日所提方案的精神。不过，这份文件只将外出招工的审批权交给了地方劳动部门，其他权力尚未集中。1954年1月，劳动部召集全国各大区、主要城市和部分省份的劳动局局长座谈，建议进一步强化地方权限，“凡属于基本建设工程的建筑工人调配工作，不分国营、地方国营或公私合营企业均应由所在市统一管理，不属于一个市的范围者，由所在省或大区统一管理”<sup>⑦</sup>。与1953年对劳动部类似建议的审慎态度不同，1954年的中财委不但接纳此意见，还将“基本建设工程”扩展为所有的建筑工程。5月26日，中财委颁布《建筑工人调配暂行办法》，规定凡中央国营、地方国营、公私合营建筑企业及厂矿、机关、部队、学校、团体等自行施工单位的建筑工人调配工作，均由工程所在地劳动行政部门统一管理。国营建筑企业的固定工人，如因任务需要，本产业部门基本建设管理机关可在地区间自行调动，但需先向当地劳动行政部门报送调度计划，由劳动行政部门汇总编制全市调配计划，再

① 《建筑业劳动力调剂联合办公室成立》（1953年3月10日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第11册，第224页。

③ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第11册，第83页。

④ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·综合卷》，第580—582页。

⑤ 《北京市重要文献选编（1953年）》，第150页。

⑥ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第12册，中央文献出版社，2013年，第48、32、35页。

⑦ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第16册，中央文献出版社，2013年，第73—74页。



统一调配。<sup>①</sup>

至此，中央作出了制度选择。在部门关系上，确认劳动部门有权统一调配劳动力。其他部门不再有权自行招工，在本系统内虽能调剂劳动力，但需向劳动部门报送计划。在央地关系上，确认无论建筑单位是否隶属于地方，劳动力调配工作都由地方政府管理。其制度思路，正如1954年3月北京市委所说：“由于建设工作需要多方面的支援与配合，不但要有中央强有力的统一领导，而且还要有地方的统一领导。”<sup>②</sup> 在解决建筑单位争抢劳动力问题上，1951年至1954年的制度演进过程，正是中央的统一领导并未弱化、地方的统一领导不断强化的过程。

### 三、围绕解决建筑单位私招外地劳动力问题的制度探索

在建筑工人紧缺的背景下，北京地区的建筑单位除争夺存量工人外，还努力招募增量工人，外地劳动力正是潜在募工对象。为了争取进京务工的农民，建筑单位想方设法抢占先机。铁道部第一建筑队发挥铁路部门优势，向坐火车进京务工的外地农民展开宣传。1952年11月5日，北京东站客运人员在车门打开前后向乘客宣传铁道部门工作待遇，动员大家报名当建筑工人，当天就招到40人<sup>③</sup>。重工业部基建处的招工技巧，则是调派汽车去前门车站，将愿意到基建处工作的来京农民直接送至工作地<sup>④</sup>。

与建筑单位的需求相适应，不少外地农民愿意进京在建筑业务工。根据北京市民政局等部门的报告，1952年，农民“听说北京建筑业要开工”，纷纷来京<sup>⑤</sup>；1953年，“农民流入城市的原因，绝大部分是听说五三年首都建设任务大，用人多”<sup>⑥</sup>。北京市政府给政务院的一份报告也归纳了农民进京的几个原因，居首位的即是“有些建筑公司向农村私自招工，或采取工人带引、介绍等方式私招工人”<sup>⑦</sup>。

虽然建筑单位需要用工、外地农民愿意进京务工，但北京市政府必须优先解决本市失业问题。因此，北京市劳动局强调调配劳动力的原则，“首先应在各单位之间进行劳动力借调，新单位专靠借调无法解决根本问题，可在本市直接招工，只有本市仍不能解决时，才允许到外地去招。在本市招工，必须首先录用本市失业人员；去外地招工的，须按规定办理手续，经中央劳动部批准后，到约定地区去招”。<sup>⑧</sup> 到外地招工需经劳动部批准，难度自然大于在本地招工。北京市政府希望优先给本市失业人员和转业军人寻找出路，“目前本市亟待介绍就业的失业人员及转业军人数尚多，市级生产单位过去已安置了大批转业军人，今后本市还要继续安置，对外来转业军人的职业问题，实在无法解决”。<sup>⑨</sup>

北京市政府不愿意看到外来农民大量进京，外地政府尤其是基层政府却愿意配合农民来京。如果没有流出地政府开具的证明文书，农民很难到城市找工作。在外地政府的配合下，来京农民“一

---

① 《建筑工人调配暂行办法》（1954年5月26日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00540。

② 《北京市重要文献选编（1954年）》，中国档案出版社，2002年，第134页。

③ 《目前建筑工人流动情况报告》（1952年11月14日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00044。

④ 《北京市建筑公司关于各基建单位乱拉工人造成严重混乱状态的报告》（1952年12月），北京市档案馆藏，档案号004-012-00025。

⑤ 《北京市人民政府民政局关于遣送河北省各县来京农民回籍所需费用由河北省人民政府负担给华北行政委员会的报告》（1952年5月），北京市档案馆藏，档案号196-002-00206-00018。

⑥ 《北京处理外县农民流入城市的综合报告》（1953年3月31日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00055。

⑦ 《周奎正关于送上“关于动员盲目来京农民还乡工作报告”给张友渔的函》（1953年6月9日），北京市档案馆藏，档案号014-002-00045-00041。

⑧ 《处理建筑业劳动力调配和工资问题的初步意见》（1953年3月17日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑨ 《外县转业军人要求介绍职业》（1952年7月22日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00214。

一般都持有当地政府的证明信或户口转移证”<sup>①</sup>。北京市1953年3月的一项调查表明，来京外地农民“绝大部分都有证明，其中大部分是村政府的证明信，个别有县政府的证明信或介绍信”<sup>②</sup>。另据海淀区1953年5月对258名来京农民的调查，持有县公安局户口转移证的有80人，持有县级、区级、乡村政府证明的分别为1人、15人、154人，没有任何证明的8人，仅占总人数的3%<sup>③</sup>。由此可知，农民进城并不“盲目”，而这种不“盲目”是农民与流出地政府共同完成审批程序的结果，其背后是行动者的理性考量。

农民的理性在于劳动收入的最大化，城市建筑工人收入远高于务农收入。石景山区古城、麻峪等村每亩地全年收获所得减去成本、公粮，只余约4万元（旧币）<sup>④</sup>。而一些建筑单位给外地来京农民开出的日薪为“壮工一万三”<sup>⑤</sup>。照此标准，壮工只需工作3天，就能获得在一亩地劳作一整年的净收入。外地农民对北京务工易挣钱的认知较为普遍。一位在宣武区住旅店的外来务工农民感慨，“北京是块宝地，我来了四天，就挣了十几万元，比家里强”<sup>⑥</sup>。有人到京务工3个多月，已经“给家里寄去三四十万”<sup>⑦</sup>。农民与市民虽有地理空间区隔，但工人高收入的信息仍能随着人口流动传到农村。一些建筑工人是预约工，冬季停工回乡后，在乡亲面前就成了活生生的招工广告，部分农民“受了工人春节回家的影响，羡慕工人挣得多，生活好，所以愿意‘弃农务工’”<sup>⑧</sup>。

基层政府的理性在于有效率地完成农业互助合作、安置复转军人等上级布置的任务。农民到北京务工，有利于互助合作组织增收。例如，来自山东省观城县的进京农民就是“互助组分配来的”<sup>⑨</sup>。北京市劳动局动员农民返乡时，发现该县农民“很难动员”，他们表示“我们是通过政府来的”。劳动局向市政府汇报时，一方面建议“各建筑单位对私招现象应严加禁止”，另一方面特意指出“对山东农民的情况需电告山东省政府通知观城县，派人来带走”<sup>⑩</sup>。除观城县农民外，一些河北农民也是为“挣钱给互助组买肥料”而来京，如果不做工则“回去交代不了任务”<sup>⑪</sup>。在有剩余劳动力的农村地区，地方政府“介绍他们进城做工”具有普遍性，与“建筑单位私自向农村招工”等因素共同推动农民流入北京<sup>⑫</sup>。除普通农民外，复转军人也是一类来京人群。外地基层政府为转移安置复转军人就业压力而介绍他们来京。一位外地干部就启发复转军人，“本县生产规模小，容纳不了那么多劳动力，北京或许可以解决”。有时还经过多重转移，“由乡到县，层层上推，最后推到北京”<sup>⑬</sup>。1953年3月，劳动部副部长刘亚雄批评各地建筑单位乱招工人引起农民涌入城市时，就将农民“盲目进城”与区乡政府“盲目介绍”并称为“当前问题的症结所在”<sup>⑭</sup>。外地政府与北京市政府的考量不尽一致，是北京市制止外来人口进京面临的难题。

违反北京市规定的招工行为属于“私招”。那么，如何治理私招现象？北京市曾想办法自行协

① 《北京市动员农民还乡工作的报告》（1953年5月19日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00389。

② 《北京市处理流入农民的情况报告第一号》（1953年3月16日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

③ 《北京市动员农民还乡工作的报告》（1953年5月19日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00389。

④ 《工矿区农民厌农喜工》（1953年7月24日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00200。

⑤ 《前门区来京农民及车站旅客露宿情况》（1953年8月4日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00200。

⑥ 《外地农民仍不断流入本市》（1953年8月13日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00200。

⑦ 《前门区来京农民及车站旅客露宿情况》（1953年8月4日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00200。

⑧ 《外地农民盲目流入北京市情况》（1953年4月9日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00197。

⑨ 《动员农民还乡工作简报第二号》（1953年4月24日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑩ 《动员农民还乡工作简报第一号》（1953年4月23日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑪ 《动员农民还乡工作简报第二号》（1953年4月24日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑫ 《北京市动员农民还乡工作的报告》（1953年5月19日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00389。

⑬ 《外县转业军人要求介绍职业》（1952年7月22日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00214。

⑭ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第12册，第48页。

调在京建筑单位，从需求端遏制私招。北京市劳动局发现燃料部水电局土木建筑工程公司私招工人后，公司为此“作了书面检讨”<sup>①</sup>。由于北京市劳动局对这些单位并无处罚权，“检讨”已经是较好的态度了。北京市劳动局检查中央某机关下属修建处私招工人时，尽管表明了从中央到北京市的政策精神，但修建处一位干部仍然“拍桌子”表示，“你唬老百姓可以，唬不了我们”<sup>②</sup>。能“唬老百姓”，是因为北京市政府有权管理属地居民；“唬不了我们”，是因为北京市的管辖权有其条块边界，这种边界增加了地方管理的困难。由于央属建筑单位是否配合北京市主要靠自觉，所以虽然北京市劳动局三令五申，但一些单位仍私招不止<sup>③</sup>。

除了自行协调，北京市还尝试通过与各省政府协调，从供给端遏制农民进京。1952年11月，北京市劳动局建议市政府“与察哈尔、河北等省政府联系，通令各县，教育农民防止外流现象”<sup>④</sup>。当年，北京市政府陆续向山东、河北、热河、察哈尔等省政府发出公函，强调首都建筑任务已减轻，农民来京难找工作<sup>⑤</sup>。但由于外地政府与北京市政府各有考量，协调效果非常有限。1953年春，大部分外地来京农民仍持有基层组织的介绍信。为更加有效地与外地政府沟通，北京市从发送公函升级为派干部前往外地直接联系。1953年春，河北是来京人口最多的省份，北京市特地派干部前往保定，向河北省政府当面说明“北京建筑任务和窝工情况”，要求“通令各县就地劝阻农民”。<sup>⑥</sup>

除与各省级政府协调之外，北京市还通过与华北行政委员会协调，解决平级单位之间难以沟通的问题。1952年，北京市在向相关省份发出公函的同时，通过市民政局给华北行政委员会民政局写报告，请求“速飭河北、平原、察哈尔等省，应根据劳动就业规定，严令各县设法就地安置，并加强控制勿再盲目来京”<sup>⑦</sup>。1953年春季，为遏制外地尤其是河北农民进京务工风潮，北京市劳动局将“提请华北行政委员会通令各县制止这些人流动”，列为“建筑业目前亟待解决的几个问题”的处理措施之一<sup>⑧</sup>。在北京市的请求下，华北行政委员会决定“电令河北省派干部来京配合做好动员工作”，河北省政府及一些县政府因此于3月14日派干部来京<sup>⑨</sup>。当然，华北行政委员会也有自己的裁量权，并不总是有求必应<sup>⑩</sup>。1952年9月有一批来京找工作的复转军人就是由华北行政委员会介绍前来的<sup>⑪</sup>。1953年4月，北京市在处理违规用工时还发现，“华北行政委员会也用了些临时工”<sup>⑫</sup>。

最高层级的解决途径，是请求中央出面。为解决1953年春农民进京问题，北京市召集协调工作会议时，劳动部曾经派员参加<sup>⑬</sup>。4月20日，北京市抓住“‘五一节’将至，国际友人将来京”的契机，由副市长张友渔牵头成立“动员农民还乡办公室”，其任务包括召集各建筑单位开会、协

① 《处理私自招工情况报告》（1953年3月28日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00054。

② 《北京市劳动局各项工作汇报——检查建筑业私招工人情况》（1953年5月25日—6月1日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00328。

③ 《北京市人民政府关于农民盲目流入京市情况和处理措施的报告》（1953年4月22日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00035。

④ 《外县农民盲目来京求职有关部门应予制止》（1952年11月1日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00214。

⑤ 《北京市人民政府民政局关于劝阻各县农民暂勿来京寻找工作以免往返徒劳的函》（1952年），北京市档案馆藏，档案号196-002-00206-00005。

⑥ 《北京处理外县农民流入城市的综合报告》（1953年3月31日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00055。

⑦ 《北京市人民政府民政局关于转知河北平原等省勿再介绍农民盲目来京以免影响首都治安给华北行政委员会民政局的报告》（1952年），北京市档案馆藏，档案号196-002-00206-00058。

⑧ 《建筑业目前亟待解决的几个问题》（1953年3月5日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑨ 《北京处理外县农民流入城市的综合报告》（1953年3月31日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00055。

⑩ 《处理外地流入本市转业军人情况》（1953年3月24日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑪ 《一周劳力情况》（1952年9月23日），北京市档案馆藏，档案号002-020-00314。

⑫ 《动员农民还乡工作简报第三号》（1953年4月25日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326。

⑬ 《北京处理外县农民流入城市的综合报告》（1953年3月31日），北京市档案馆藏，档案号004-012-00055。

助各区动员农民离京等。该办公室除邀请华北行政委员会派人参加外，还建议内务部、劳动部派人参加<sup>①</sup>。不过，中央的关键作用并非偶尔参与协调机制，而是制定普遍适用的政策文件，为劳动力跨区域流动提供明确的制度规则。1952年12月31日，政务院注意到建筑单位私招导致进京人口陆续增加，要求有外地招人需求者“需告中央劳动部，分配招募地由当地人民政府进行招募”<sup>②</sup>。农村人口大量流入城市的不止北京一地。1953年3月，西北财经委员会、东北局先后致电中央，吁请中央“转知各省委迅速采取有效办法”，解决其他大区农民盲目流入本区城市的问题。中央了解情况后判断，农民流入城市“最主要的原因是由于不少建筑工程单位盲目地乱拉乱招与区乡政府随便介绍所致”。<sup>③</sup>为此，4月6日、17日，中共中央、政务院先后发出《关于停止农民盲目流向城市的指示》与《关于劝止农民盲目流入城市的指示》。这两份文件虽表述不同，但精神相近，要求各省市人民政府“立即通知各县、区、乡党的组织及政府，向准备或要求进城的农民耐心解释，劝阻其进城，说明城市经济建设在目前用人还很有限，目前建筑工人已供过于求”，并要求县区乡政府原则上对要求进城工作的农民“不得开具介绍证件”<sup>④</sup>。

这两份文件发出后，虽然外地农民进京寻找建筑业工作的动力不减，但北京市更加有底气与外地政府协商——外地政府有义务劝阻农民进城，也有义务协助北京市疏解盲目进城的农民。文件规定：“凡由县、区、乡人民政府不负责任地盲目地介绍到城市求职的农民，原介绍单位应负责派人到城市将所介绍的农民动员还乡。”<sup>⑤</sup>北京市不再需要通过华北行政委员会或中央部委，就可以直接要求外地政府派人来京带回当地进京农民。4月20日北京市成立“动员农民还乡办公室”后，河北、山东、安徽、浙江4省24个县派干部前来北京，至5月到京干部39人，进京农民最多的河北省还派出了省政府秘书长。5月，北京市劳动局认为，“总的说问题已不严重，突击动员工作决定暂时告一段落”，但是，“河北省政府、建国县、河间县、山东聊城专区、观城县派来的干部还需留待几天”。<sup>⑥</sup>没有上述两份文件的出台，北京市不可能决定外地干部去留。有报告在总结动员农民回乡经验时，除强调“各部门特别是建筑单位”需要配合动员外，还表示“由外省、县派干部来可为动员提供便利”，因为家乡干部亲自欢迎使农民“觉得有了光彩”<sup>⑦</sup>。虽然1954年开春后又有外地农民来京，建筑单位私招现象也长期存在，但有了中央政策的支持，北京市已经摆脱与外地政府协调不畅的被动局面。

至此，在地区间的关系上，中央出于遏制农村人口无序进城的考虑，确认建筑单位招募外地劳动力必须经属地政府审批，流出地政府有义务劝止农民盲目进城。1954年5月政务院出台的《建筑工人调配暂行办法》延续了这些规定。在建筑业劳动力调配问题上，北京市获得了与市政府施政目标相匹配的权力——有权要求外地政府配合控制人员进京，以确保建筑业用工机会优先向本市待业人口开放。1955年，北京市政府表示：“对于建筑企业施工期间所需用的临时壮工，我们坚决地采

---

① 《目前北京市建筑业劳动力供求情况》（1953年4月20日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00389。

② 《政务院秘书厅关于在北京招募建筑工人注意事项的通知》（1952年12月31日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00084。

③ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第12册，第50、54、46页。

④ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第12册，第34页；《政务院关于劝止农民盲目流入城市的指示》（1953年4月17日），北京市档案馆藏，档案号002-005-00046。

⑤ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第12册，第34页。

⑥ 《动员农民还乡工作简报第十二号》（1953年5月12日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00326；《北京市动员农民还乡工作的报告》（1953年5月19日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00389。

⑦ 《周奎正关于送上“关于动员盲目来京农民还乡工作报告”给张友渔的函》（1953年6月9日），北京市档案馆藏，档案号014-002-00045-00041。

取了由本市失业、无业人员中动员供应的办法，代替了历年来从农村招雇的办法。”<sup>①</sup>正如在条块互动中调配本地建筑工人的权力集中到北京市一样，经过围绕建筑单位私招外地劳动力问题的互动，中央最终作出类似的制度选择，赋予北京市控制外地人口进城务工的权力。

#### 四、结 语

劳动部曾总结说，“建筑工人调配工作大都是在废除建筑业的封建把头制度的基础上开始建立起来的”<sup>②</sup>。在城市建筑任务繁重、建筑单位急需工人的背景下，1951年建筑业反把头斗争后，党和政府围绕建立建筑工人调配制度展开探索。不同层级、不同地区、不同部门的党政组织，以及建筑单位和劳动者个体都参与其中。这些参与者从自身立场及对政策的理解出发展开复杂互动，影响制度探索的走向。

1951年，调配劳动力的职责虽属劳动部门，但权力并不统一，这是研究制度演化的起点。北京市劳动局只能管束市属企业，无法命令在京的中央及华北行政委员会所属单位。1952年至1953年，随着开展大规模经济建设，建筑业用工更趋紧张，出现了建筑单位争抢工人和外地劳动力大量进城务工两个突出问题。对于前一问题，中央经反复考虑于1954年作出制度选择，确认无论建筑单位是否隶属于地方，地方劳动部门都有权统一调配劳动力。对于后一问题，1953年中央确认各地政府在辖区所有建筑单位招募外地劳动力问题上均有审批权，并要求劳动力流出地政府劝止农民进城，这一安排在1954年得到进一步强化。两个方案的共同点，是增加了北京市劳动部门的权力。经过1951年至1954年的探索，最终定型的劳动力调配制度的核心内容，是“各级政府领导、劳动行政部门负责管理”<sup>③</sup>。此后30余年，劳动力调配的具体政策虽屡有更易，但上述核心内容基本一以贯之。

新中国成立后，中国共产党在经济、政治、社会等领域进行了建章立制的探索，劳动力调配是其中之一。建筑工人统一调配制度的定型，固然是各方沟通协商和各种因素综合作用的结果，但离不开中央一锤定音的决断。北京地区建筑单位劳动力调配的管理权统一到北京市，是在中央统筹领导下实现的。中央之所以将权力集中到地方，是因为这是实现国家战略的最优解。当时，我国面临实现工业化的形势以及建立与发展计划经济的任务，建筑单位争抢劳动力影响了基础建设与城市工业化进程，这种市场化的竞争还与计划经济体制需要的行政秩序凿枘不投。外来人员进京与建筑单位私招劳动力现象也是如此，中央需要建立与维系城乡二元结构以实现赶超型工业化，不可能容许农村人口无限制地流入城市。在反对行业“无序”竞争与劳动力“盲目”进京问题上，北京市与中央的立场一致。1951年至1954年建筑工人调配制度的变化过程，正是中央与地方对劳动力调配工作的领导权同向强化的过程。在此过程中，中央确定了有助于实现其战略目标的制度方案。

（本文作者 李坤睿，中国人民大学中共党史党建学院副教授；夏鸣，中共舟山市委组织部四级主任科员）

（责任编辑 乔 君）

① 《北京市重要文献选编（1955年）》，中国档案出版社，2001年，第695页。

② 《中财委批转劳动部关于全国建筑工人调配会议的报告》（1954年5月29日），北京市档案馆藏，档案号110-001-00540。

③ 《当代中国的劳动力管理》，第90页。