

# 我国历史上子女顶替就业制度的形成及废除

王爱云

〔摘要〕职工退休、退职，子女顶替参加工作是中华人民共和国历史上一项行之有年的劳动就业制度。自 20 世纪 50 年代至 80 年代，子女顶替制度的形成和发展经历了比较复杂的变化。这种制度在特定历史条件下对促进就业曾发挥了积极作用，但从根本上说，它并不是解决就业问题的有效办法。80 年代末期，随着劳动就业体制改革的深化和公平、竞争、择优就业观念的深入人心，这一历史性的就业制度退出历史舞台。

子女顶替，又称接班顶替，是指父母退休、退职后，由其子女办理手续，顶替空下来的名额，进入父母原工作单位上班。这种方式是中华人民共和国历史上，尤其是 20 世纪七八十年代全民所有制和集体所有制单位招工的一种重要方式，也是当时几乎人人耳熟能详的社会现象。虽然顶替制度在当时解决了很多人的就业问题，但随着社会的发展和经济的市场化，这种制度显然是不合时宜的。随着劳动就业体制改革的深化和公平、竞争、择优就业观念的深入人心，80 年代末期，这一历史性的就业制度退出历史舞台。然而，近年来随着就业压力的增大，尤其是受国际金融危机的影响，我国的失业群体日益扩大。在这种形势下，当前社会上又出现了恢复父母退休、子女顶替就业的呼声参见《迅速解决剩余劳动力的几个简单办法》中华网论坛 2008 年 12 月 31 日。该文认为办法之一，就是“在最近五年期限内，重新沿用过去的‘父母离退休后可由子女顶替’的政策笼络住暂时在家失业人员的不满情绪，因能够因此稳定当前在职工人的工作责任心和责任感”。[http://military.club.china.com/data/thread/1011/2525/42/29/8\\_1.html](http://military.club.china.com/data/thread/1011/2525/42/29/8_1.html)。。

子女顶替制度是在特定条件下形成的一种劳动就业制度。自 20 世纪 50 年代至 80 年代，子女顶替制度的形成和发展经历了比较复杂的变化。然而目前史学界对这一制度的研究甚少。这一制度究竟在什么样的背景下缘起并演变为在全国干部、职工中大规模实行？它在

中华人民共和国历史上发挥了什么样的作用？它又如何被废除而退出历史舞台？目前形势下这种制度能否再度恢复实施？带着这些问题，笔者查阅相关资料，对这一制度的来龙去脉作了初步梳理，并尝试对以上问题作出较准确的回答。

## 一、子女顶替就业制度的形成

子女顶替就业，作为我国社会主义劳动制度的一项基本内容，是在新中国劳动制度建立的过程中逐步确立的。在中华人民共和国历史上，最早对子女顶替问题作出规定的是劳动保险的有关文件。1953年1月26日政务院劳动部颁布《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》，该草案第六章“关于死亡待遇的规定”第二十四条规定：“工人职员因工死亡或因工残废完全丧失劳动力，其直系亲属具有工作能力而该企业需人工作时，行政方面或资方应尽先录用。”这项规定中的子女顶替就业，只适用于因公死亡或因公残废完全丧失劳动能力的职工。这是当时党和国家关心职工生活，加强对职工的社会保障而规定的一项劳动福利措施。

允许职工退休后招收其符合条件的子女参加工作，是1956年1月14日劳动部发出的《关于年老体衰职工以其子女代替工作问题复轻工业部的函》中首次提出的。针对解放前遗留的轻工企业年老职工较多的实际情况，为鼓励年老体衰或常年有病不能坚持正常生产的工人退休，劳动部同意这些企业劳动力不足，按规定手续经批准从社会招用工人和职员时，可适当吸收退休后生活确有困难的职工的子女参加工作；对一些年老体弱已够退休养老条件的职工的子女，确实符合企业需要条件，又在当地城市中有户口者，可以顶替工作。但不宜形成一种制度刘嘉林、毛凤华等编著《中国劳动制度改革》，经济科学出版社，1988年，第12页。。可见，这是仅在轻工行业中实行的一项特殊招工政策和权宜性的照顾措施，一般只是在招工中给予适当照顾，职工退休、子女顶替还没有形成制度。

1956年我国国民经济迅速发展，各行各业都大量增员，以至国营企业、事业单位招收的职工大大突破当年的劳动力发展计划（原计划1956年增加职工84万人，实际增加815

万人国家统计局国民经济综合统计司编《新中国五十五年统计资料汇编（1949—2004）》，中国统计出版社，2005年，第8页。），也超过了1957年国民经济计划劳动力的需要量。这样，中央强调“今后要有计划地安排劳动就业，精简机构人员”。1957年9月中共八届三中全会通过的关于劳动就业和精简机构问题的意见中，提出要贯彻执行退休制度和新学徒制度，“为着鼓励年老职工退休，可以采取在同等条件下，优先吸收他们的子女就业的办法”《中共中央转发周恩来同志在八届三中全会上关于劳动工资和劳保福利问题的报告》（1957年10月24日）。到20世纪60年代初，我国遭遇严重的经济困难，中央决定实行调整国民经济的方针，要求压缩城镇人口，大量精减职工，减少商品粮供应。根据中央指示，我国从1961年至1963年开始进行了大规模精减职工的工作。在这一工作中，职工退休、子女顶替参加工作作为鼓励城市中老、弱、残职工退休的一种政策全面实施，并逐渐作为一种就业制度确立、延续下来。

在精减职工工作中，中央一再强调要妥善安置各单位都存在的大量老、弱、残职工。1962年2月，中共中央在关于精减工作的决定中指出，各单位的老、弱、残人员，合乎退休条件又自愿退休的，可以退休回家；有些可以调做轻便工作或者参加本单位的农业生产；一些不能作上述处理的，暂列编外，仍归本单位按照国家统一规定负责安置。中央责成内务部会同有关部门研究和提出统一安置编外的老、弱、残人员的办法《中央关于一九六二年上半年继续减少城镇人口七百万人的决定》（1962年2月14日）。为了鼓励老、弱、残职工退休，中共中央提出了允许子女顶替工作的办法。10月6日，中共中央、国务院发出《关于当前城市工作若干问题的指示》，规定在今后城市减少职工工作中，“年老退休的职工，家庭生活困难的，允许子女顶替”《中共中央、国务院关于当前城市工作若干问题的指示》（1962年10月6日）。

根据中央精神，1963年3月，劳动部、内务部、全国总工会制定了《关于安置和处理暂列编外的老、弱、残职工的意见》，以允许子女顶替就业的办法解决老、弱、残职工退休、退職的后顾之忧。《意见》指出：“原来久居城市的老、弱、残职工，如果退休、退職后家庭生活有困难的，原单位可以在编制定员人数以内，吸收他们合乎条件的、居住城

市的子女参加工作（矿山井下工人和森林采伐工人的子女，不论居住城市或者农村，在定员以内都可以吸收），动员本人退休、退职。以上办法，不适用于继续留编制以内的老、弱、残职工。”4月1日，国务院批转了这一意见，要求各地方、各部门进行试点。《国务院批转劳动部、内务部、全国总工会关于安置和处理暂列编外的老、弱、残职工的意见》（1963年4月1日）。中央还要求各地至迟在年底以前“将试点中的问题和意见，报告上述三个部门（指劳动部、内务部、全国总工会），以便对原来所提的办法进行修改，正式下达执行”《中央批转中央精简小组关于精减任务完成情况和结束精减工作的意见的报告》（1963年7月31日）。。。

在精减城市职工工作中，丧失劳动能力的老、弱、残职工的安置处理，是一项关系广大职工群众切身利益的重要而复杂的工作。各地的试点工作证明，实行职工退休、子女顶替政策，既能够使企业职工以新换老、以强换弱，有利于生产；又能够使职工的子女得到妥善安排，使退休职工的生活较有保障，有利于减少安置处理工作上的阻力。为此，中央决定放宽子女顶替的条件。

1964年3月，综合一年来的试点情况，中共中央、国务院批转下发劳动部、内务部、财政部、全国总工会《关于老、弱、残职工暂列编外以及安置处理工作的报告》，确定放宽老、弱、残职工退休、退职以后子女顶替工作的条件。首先，完全或者大部分丧失劳动能力需要做退休、退职处理的老、弱、残职工，不论暂列编外与否，凡是他们家居城镇合乎条件的子女和其他赡养亲属，都可以顶替；其次，矿山井下工人、林业采伐工人、地质勘探工人、盐场工人和其他能够迁回农村居住的职工，在退休、退职以后，他们家居农村的合乎条件的子女和其他赡养亲属，也可以顶替。而且，无论定员是否已满，都可以进行顶替，但是由于顶替而超过定员时，企业的上级主管部门和地方劳动部门，应当按照劳动计划统筹安排，将多余的职工调剂到其他企业、事业单位去，以免浪费劳动力《中共中央、国务院批转劳动部、内务部、财政部、全国总工会关于老、弱、残职工暂列编外以及安置处理工作的报告》（1964年3月29日）。。这一文件确定了这一时期老、弱、残职工退休、退职以后子女顶替政策的基本精神。值得注意的是，当时子女顶替就业政策的实施范

围还扩大到了“生活困难”的资产阶级工商业者，规定：资产阶级工商业者退休或请长假后，一般不宜由其子女顶替工作，“但其中个别生活确有困难的，可以仿照职工办法，允许其子女顶替”《劳动部、中央工商行政管理局关于资产阶级工商业者退休或请长假后可否由子女顶替工作的意见》（1963年2月9日）。这样，职工退休、子女顶替作为一种制度在全国普遍实施，成为当时我国社会主义劳动制度的一项基本内容。

1966年5月“文化大革命”开始后，大多数企业处于停产或半停产状态；而且退休、退职被污蔑为“半截子革命”，结果造成一大批已具备退休、退职条件的人员得不到妥善安置。正常的退休、退职工作被中止，子女顶替工作也陆续自行停止。

子女顶替就业政策的再度恢复是在1973年。为了解决知识青年上山下乡工作中出现的问题，6月至8月，国务院召开了全国知识青年上山下乡工作会议，8月4日中共中央转发了国务院《关于全国知识青年上山下乡工作会议的报告》（即中发〔1973〕30号文件），明确指出可以按照国家计划在下乡知识青年中招工、招生、征兵、提干。并规定：“矿山井下、野外勘探、森林采伐等行业补充减员时或按国家计划增加工人时，可由退休的职工子女顶替，或者从本单位职工的子女中招收。”《中共中央转发国务院关于全国知识青年上山下乡工作会议的报告》附件一《关于知识青年上山下乡若干问题的试行规定草案》（1973年8月4日）。根据这一文件精神，1974年国家计委又将子女顶替就业范围扩大到盐业生产工人子女《国家计划委员会关于盐业生产工人子女顶替问题的复函》（1974年7月29日）指出：盐业生产工人的子女顶替，可以参照中发〔1973〕30号文件精神执行。。这样，子女顶替就业政策在矿山井下、野外勘探、森林采伐和盐业这“四大行业”得以恢复。但一些城市在补充自然减员试点工作中，突破了“四大行业”的限制。如1974年哈尔滨市进行补员试点工作中，有84个企事业单位退休退职职工9074人，子女顶替5982人，占65.9%《黑龙江省志》第68卷，黑龙江人民出版社，1995年，第80页。。1976年至1977年，该市办理顶替手续的知识青年达3万人《哈尔滨市志》第23卷，黑龙江人民出版社，1997年，第28页。。

总体上看，自 20 世纪 50 年代末到 70 年代中期，子女顶替政策的实行，只适用于企事业单位工人退休、退职，还没有推广到干部退休、退职；而且这一时期我国工农业生产落后，生活资料增长比较缓慢，给安排劳动就业和改善人民生活带来若干困难和限制，这样子女顶替工作的实施规模有限。这一制度的大规模推广，是从 70 年代末开始的。

## 二、子女顶替就业制度的大规模推广

20 世纪 70 年代末，子女顶替制度的大规模实施，是在大批知识青年返城、城镇就业形势极其严峻的形势下，为了推进解决待业青年就业问题而采取的一种手段。

知识青年上山下乡，是我国 20 世纪六七十年代尤其是“文化大革命”期间解决城镇青年就业的主要出路。据统计，从 1962 年至 1979 年末，全国累计下乡的城镇知识青年多达 1776.48 万人《1961—1979 年全国知识青年上山下乡人数》，转引自顾洪章主编《中国知识青年上山下乡始末》（中国检察出版社，1997 年）第 301 页。。十一年中知识青年下乡工作积累了很多问题，粉碎“四人帮”之后，知青工作已成为五个“老大难”问题（知青、劳动、工资、物资、物价）中的首要问题。1978 年 10 月 31 日至 12 月 10 日，第二次全国知识青年上山下乡工作会议召开，根据新时期的总任务和国民经济发展的实际情况，决定调整知识青年问题的方针和政策。首先改变过去城镇中学毕业生“以下乡为主”的方针，允许大部分中学毕业生留在城市升学和就业；同时放松了上山下乡知识青年因病、因家庭困难返回城市的限制，并宣布对广大知识青年要本着“国家关心，负责到底”的精神，积极妥善地予以安排，这给知识青年带来了返城的希望。此后，大批知青开始返城。1978 年末在乡知青共有 606 万人，1979 年一年就回城 414.6 万人顾洪章主编《中国知识青年上山下乡始末》，第 195 页。。到 70 年代末，90% 以上的知青返城，加上原有待业的和新成长的劳动力，城镇待业人员总数达到了 1500 万程连升：《中国反失业政策研究》，中国社会科学出版社，2002 年，第 119 页。。

当时，国家的整个经济形势还比较困难，“统包统配”20 世纪 50 年代，与高度集中统一的计划经济体制相适应，在向单一全民所有制过渡过程中，我国逐步形成了“统包统配”的劳动就业制度。即城镇劳动力统由国家包揽就业，用行政手段实行“统一计划、统一招收、统一调配”。这一制度对于新中国初期解决旧社会遗留下来的 400 万失业人员的就业问题，对于有计划地进行大规模的社会主义建设，稳定政治局势曾起过积极作用。但随着经济的发展，这种制度堵塞多种就业渠道、制约劳动者积极性等弊端渐趋突出。党的十一届三中全会以后，我国开始积极稳妥地改革统包统配制度，并取得明显成效。的就业制度已很难解决他们的就业，各大中城市无不受到沉重的就业压力。由于一时难以提供如此众多的就业岗位，1979 年前后，全国 21 个省、市、自治区相继发生回城知青、城镇待业青年集会、游行、请愿和哄闹政府机关的事件，成为严重的社会问题。千方百计解决城镇青年就业问题成为党和政府在 20 世纪 70 年代末 80 年代初的头等大事。

1979 年 10 月 4 日，邓小平在中央召开的讨论 1980 年国民经济计划座谈会的讲话中，强调解决城镇青年就业问题。他指出：“落实政策问题、就业问题、上山下乡知识青年回城市问题，这些都是社会、政治问题，主要还是从经济角度来解决。经济不发展，这些问题永远不能解决。”“总之，要用经济办法解决政治问题、社会问题。要广开门路，多想办法，千方百计，解决问题。”《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994 年，第 195、196 页。这个讲话，为解决城镇青年就业问题指明了方向。即解决待业问题的根本出路只能是深化经济

体制改革，改革过去“统包统配”的劳动就业制度。但是劳动就业制度的改革是一个逐步的过程，不能一蹴而就。为了减轻沉重的就业压力，党和政府不得不多方努力。

在这种形势下，职工退休退职、子女顶替参加工作开始作为缓解城镇青年就业压力的手段在全国范围内实行。如前所述，“文化大革命”时期，正常的退休、退职被中止，到“文革”结束时，企业职工应退而未退者达 200 多万人，机关、事业单位职工 60 多万人，何玉长：

《当代中国社会制度的变迁》，河北大学出版社，2004 年，第 106 页。使得企事业单位职工日益老化。为了妥善安置退休职工的生活，并促进工人队伍的更新，1978 年 6 月，国务院颁发了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》（以下简称《暂行办法》），大力推进干部、工人的退休工作。结合当时城镇严峻的就业形势，《暂行办法》规定工人退休、退职后，“家庭生活确实困难的，或多子女上山下乡、子女就业少的，原则上可以招收其一名符合招工条件的子女参加工作；招收的子女，可以是按政策规定留城的知识青年，或是上山下乡知识青年，也可以是城镇应届中学毕业生。可以允许一名子女顶替参加工作。”“家居农村的退休、退职工人，应尽量回到农村安置，本人户口迁回农村的，也可以招收他们在农村的一名符合招工条件的子女参加工作”《国务院关于颁发〈国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法〉和〈国务院关于工人退休、退职的暂行办法〉的通知》（1978 年 6 月 2 日）。

此后，各地均按照国务院的规定制定了招收退休、退职工人子女参加工作的暂行办法。1979 年 7 月，国家劳动总局对资产阶级工商业者退休后子女参加工作问题也作出规定，指出资产阶级工商业者现在是工人的，退休后可以招收其一名符合招工条件的子女参加工作《国家劳动总局关于资产阶级工商业者退休后子女参加工作问题的复函》（1979 年 7 月 24 日）。1980 年 6 月，国家劳动总局等有关部门又将《暂行办法》的精神推广到军队编内工人，指出：军队编内工人退休退职后，如果生产（工作）需要，可以择优招收一名符合招工条件的子女参加工作《国家劳动总局、总参谋部、总政治部、总后勤部关于做好军队编内工人退休、退职工作的通知》（1980 年 6 月 18 日）。这样，子女顶替就在全国各地各部门、各行各业的工人退休工作中广泛实行。同时，随着拨乱反正的进行，在落实政策工作中，规定“文化大革命”非正常死亡人员、战备疏散复工复职人员和历年冤假错案平反人员，允许招收他们的一名子女参加工作。这样 80 年代初，子女顶替就业达到高峰。

据统计，从 1978 年至 1983 年，五年内全国办理退休、退职的职工共有 1220 万人，其中子女顶替约 900 多万人，占退休退职人数的 80%《当代中国的劳动力管理》，中国社会科学出版社，1990 年，第 152 页。从各地顶替人员的来源来看，返城知识青年占了相当的比重。如上海市自 1978 年 10 月至 1983 年 11 月，全市职工退休退职共 66 万人，子女顶替 578769 人，其中上山下乡知识青年 322999 人，所占比重达 55.8%《上海劳动志》，上海社会科学院出版社，1998 年，第 161 页。广州市 1976 年至 1980 年，共顶替 83095 人，其中知青 43489 人，占总数的 52.3%《广州市志》卷九（上），第 278 页。

20 世纪 70 年代末 80 年代初职工退休退职、子女顶替制度的普遍实施，一方面使年老退休职工得到了妥善安置，另一方面促进了劳动力更新，提高了工人队伍素质，对提高劳动效率发挥了积极作用。最重要的是，这一政策的实施，对减轻城市就业的巨大压力，拓宽上山下乡知青返城途径，维护社会的安定，起到了一定的积极作用。正因如此，子女顶替政策在当时受到了广大职工的欢迎如《人民日报》报道：首都机械厂从 1970 年起组织职工家属参加生产劳动，曾创办五个家属生产连，共 400 多人。他们生产的台式电风扇等产品质量好，

销路广。但是，参加生产的家属年龄越来越大，干活感到吃力，而有些人的子女却在家里待业。经上级批准，该厂对家属生产连进行了整顿，对年老体弱的家属实行退休制度，对退休家属工的待业子女优先吸收入厂。到1980年4月，已有34名待业青年顶替了退休的父母。这种做法，“受到职工群众欢迎”。参见《人民日报》1980年4月1日。

### 三、子女顶替工作中的问题及纠正

20世纪80年代初，随着子女顶替工作的开展，各地在执行该项政策的过程中，出现了许多不符合国家有关规定的问题。

其一，不少地区在国家职工子女顶替政策基础上，自行规定干部退休、退职时，也招收其一名子女参加工作，扩大了顶替的范围。

由于1978年6月《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》对干部退休、退职后照顾招收子女问题未作具体规定，有的省在执行中就将工人退休、子女顶替政策适用范围扩大到党政机关、群众团体、文教卫生等事业单位的退休、退职干部，办理了干部退休和照顾招收子女。如江苏省规定：党政机关、人民团体的干部退休后，可照顾招收一名符合招工条件的子女就业；子女是农业人口的，在退休、退职干部户口迁回农村后，办理招工手续；科研、教育、卫生等部门确有真才实学，相当于工程师、讲师以上的专业技术人员，因工作需要暂不退休，经市、县劳动、人事部门审查报省批准后，可以照顾招收一名符合招工条件的子女就业，待本人退休后，不再照顾招收子女。1980年年底，这一规定又扩大到离休干部。《江苏省志·劳动管理志》，江苏古籍出版社，2000年，第32~33页。当时黑龙江、吉林、贵州、湖北、山东、福建等省均实行了类似办法。这样就使子女顶替就业在很多地区成为广大干部、职工中的普遍现象。

由于干部的情况和工人不同，允许招收离休、退休、退职干部的子女进入科研、教育、卫生等系统就业，使这些系统的技术水平明显下降。以重庆市教育部门为例，70年代末80年代初，全市通过子女顶替的办法，吸收了5000多名教师，其中多数人由于没有受过应有的教育，“顶不起”父母所担任的教学工作，给教学工作造成很大困难《人民日报》1980年11月5日。再如，吉林省不少医疗部门的壮年职工提前退休，让子女顶替，使医疗卫生系统的技术水平明显下降。以致吉林省人民政府不得不下发文件，强调不得任意降低退休条件，并严格控制非技术人员进入卫生系统。《人民日报》1980年12月18日。

其二，顶替工作中出现了大量弄虚作假、徇私舞弊、违反纪律和政策的情况。

《暂行办法》第一条规定：“男年满五十周岁，女年满四十五周岁，连续工龄满十年，由医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的”可以退休；第五条规定：“不具备退休条件，由医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的工人，应该退职。”由于在实践中对“完全丧失劳动能力”这一条不好掌握，许多不符合退休、退职条件的干部、职工，包括相当一部分工作和生产上的骨干，为了尽快让子女就业，设法取得假的患病证明，提前退休或借故退职。如从1980年到1982年初，在南京电子管厂的退休职工中，有40人持有医院的“癌症证明”。经省卫生厅、省和南京市劳动局等有关部门联合调查核实，这40人中只有1人患有癌症，其余39人的癌症都是假的《人民日报》1982年3月25日。这种做法，不仅败坏了医院的声誉，而且干扰了职工退休政策的贯彻执行。

而且，有些人为了提前退休或辞职让子女顶替，有的更改户口，有的虚报年龄；少数人甚至进行非法交易，买卖顶替名额，滋长了不正之风。还有些部门和单位在执行过程中没有严格执行《暂行办法》的规定，致使一些未到用工年龄，甚至在校学习和在部队服役的子女都顶替参加工作，一些不符合用工条件的职工子女，不符合招工条件的职工子女，甚至盲、聋、哑、残、呆傻青年或精神病患者顶替进入了用工单位。例如在长春第一汽车制造厂，1979年以后顶替进厂的职工子女185人中，有23人有劣迹行为，多数身体状况不佳，约50人患有癫痫病、心脏病、高度近视等慢性疾病。这些行为，严重地影响了职工队伍的素质，并引起广大群众的强烈不满。有人痛心地说：“退掉一大批财富，接进来一大批包袱。”《关于第一汽车制造厂职工队伍状况的调查》（1982年4月），中共中央书记处研究室理论组、中华全国总工会办公厅编《当前我国工人阶级状况调查资料汇编》（1），中共中央党校出版社，1983年，第54页。

其三，职工提前退休又带来了诸多方面的消极后果。

第一，一部分生产骨干技术纯熟的老工人提前退休，使职工队伍的技术水平下降，影响劳动生产率的提高。据统计，1978年至1981年，上海市共退休职工63万人，其中有22万人是提前退休的，占总数的35%。胡焕庸主编《中国人口·上海分册》，中国财政经济出版社，1987年，第353页。使生产受到一定影响。第二，有些提前退休的技术工人又因工作需要被工厂请回，补发20%的工资照旧工作，以致在职职工的编制进一步扩大，不利于待业青年的安置，也违背了国家制定子女顶替就业政策的初衷。第三，有些退休工人被高薪聘到一些集体企业，其工资比在职职工高出很多，影响在职职工的思想情绪。仅据上海灯泡三厂、工业玻璃工厂、精益模具厂、玻璃机模厂、器皿模具厂、玻璃搪瓷铸造厂、搪瓷机修厂等7个单位统计，在1979年退休的职工中，有近百名通过各种渠道到江苏、浙江、上海郊区等地的社办工厂，担任技术指导、顾问、采购员等工作。社办工厂除了补足退休金的工资差额外，还发给营养费、车船费、加班费等，每个月少的五六十元，一般的七八十元，最高的百余元，和退休金加起来，大大高于退休前的收入水平。《人民日报》1979年8月28日。在职与辞职职工收入悬殊，不利于企业内部的安定团结。

为了纠正子女顶替就业工作中出现的各种问题，1981年11月7日，国务院发出《关于严格执行工人退休、辞职暂行办法的通知》，要求按照《暂行办法》的规定，严格掌握退休、辞职的条件，对伪造证件退休、辞职的，要追究本人和有关人员责任，情节严重的，应给予适当处分。同时要求必须加强对于退休、辞职工人的聘用管理，指出工人退休以后，一般不要留在原单位继续工作，其他单位如果确实需要聘用有技术和业务专长的退休工人做技术和业务指导的，必须由原发退休费用的单位、聘用单位和退休工人三方签订合同，并报当地劳动部门批准后，方能聘用。《国务院关于严格执行工人退休、辞职暂行办法的通知》（1981年11月7日）。

这一通知下发后，各地立即着手贯彻落实，对职工退休子女顶替进行清理整顿。如大连市1982年1月以后，辞退了不应该再受聘的退休、辞职职工7300多人，相应安置了待业青年3026人；再受聘退休职工取得的补贴也有较大幅度的下降。同时，严格了职工因病残退休、辞职的审批手续，全市每月办理病退的职工数下降为整顿前的1/20，从而进一步增强了职工队伍的稳定和团结。王金元：《大连市加强对重新受聘退休人员的管理》，《中国劳动》1982年第11期。

1983年9月3日，国务院又颁发了《关于认真整顿招收退休、退职职工子女工作的通知》，对1978年的《暂行办法》作了一些修改补充：（1）对因病提前退休的工人，或不具备退休条件而退职的工人，在他们退休、退职时，不再实行招收其子女参加工作的办法。（2）对正常退休的工人，家庭生活确实困难的，或子女就业少的，原则上可以招收其一名符合招工条件的子女参加工作；其中家居农村、户口迁回农村的退休工人，可招收其在农村的一名符合招工条件的子女参加工作。但招工时必须经过德智体全面考核，凡在招工中已经实行劳动合同制的地方，招收退休工人子女时，应该实行劳动合同制。（3）对前几年招收进来的退休、退职职工的子女，要认真进行一次检查和考核。凡是呆、傻、精神病患者，以及明显不符合招工条件的，应当进行清退；本人基本符合招工条件、但不能适应现任工作需要的，要给以培训，经过培训仍不能适应工作需要的，特别是文教、卫生部门的人员，由当地劳动人事部门会同主管部门给予调整，另行安排工作。（4）各地自行规定的招收离休、退休、退职干部的子女参加工作的办法，应立即停止执行。《人民日报》1983年9月9日。

根据国务院精神，各地制订了相关办法，对干部、工人退休、退职以及招收子女工作进行大检查，大力整顿、纠正子女顶替工作中的问题。首先，基本上从1983年9月1日起，各地对提前退休、退职的职工和干部退休、死亡的，一律不办理顶替。如1983年9月10日，上海市劳动局向各局、区、县发出通知，对因病提前退休的工人，不具备退休条件而退职的工人以及退休、退职的干部，从9月9日起不再实行招收其子女参加工作的办法。9月8日以前正在办理审批手续的，就地冻结。其次，对1978年6月2日后招收的职工子女进行检查和考核，并对不符合招工条件的职工子女，予以清退。如截至1983年11月上旬，贵州全省共查出不符合退休、离休条件的干部4024名，其中已回来继续工作的3993名，占应纠正人数的99%，不符合顶招条件的子女4112名，已辞退4058名，占应纠正人数的98%。《人民日报》1984年2月6日。再次，各地还陆续改革了退休职工子女顶替办法，实行统一考试择优录用。如1983年9月，山东省人民政府规定：今后子女顶替由当地劳动部门负责考核，统筹安排；已实行劳动合同制的市、县或单位，招收的职工子女也实行劳动合同制。1984年沈阳也有3000多名退休职工子女参加考试，合格者陆续走上工作岗位。《人民日报》1984年12月6日。

整顿招收退休、退职职工子女的工作，是为了克服子女顶替中的问题而采取的重要措施，也是劳动制度的一项重要改革。经过整顿，子女顶替工作中的突出问题得到纠正，但是随着市场化经济改革的推进，这种带有世袭色彩的就业制度越来越不能适应社会主义市场经济的根本要求，最终导致它退出历史的舞台。

#### **四、子女顶替就业制度的弊端暴露及其废除**

1984年，我国的经济体制改革进入全面推进阶段，改革开始涉及到经济的所有方面。原有计划经济体制下的一些制度越来越不合时宜，子女顶替就业制度也愈益暴露出深层次弊端。

第一，子女顶替违背了择优录用的用工原则，影响企事业的长远发展。

早在1978年4月22日，邓小平在全国教育工作会议上的讲话中就提出了“择优录用”的招工原则。他针对招生、招工制度中的弊端明确指出：“今后，不仅大中学校招生要德智体全面考核，择优录取，而且各部门招工用人也要逐步实行德智体全面考核的办法，择优先录用”。《邓小平文选》第2卷，第106页。然而在顶替制度下，工厂对顶替进来的子女没

有选择的余地，无法择优录用。许多单位在招收时不进行考核，将一些不符合招工条件的人录用，降低了工人队伍的素质。而且很多企业都不同程度地吸收了病残者、学业极差者、经过劳教并无明显转变的失足者顶替进厂，使企业职工素质下降。如仅北京汽车制造厂三年中共录用失足青年 40 余人，有些人进厂后旧病复发，其中一人再次被送去劳教。洛阳耐火材料厂的模型车间，100 人左右，就有 3 个痴呆，都是顶替进厂的。全厂低智能、痴呆的十几人。在这种情况下，企业无异于背上了包袱。参见《人民日报》1986 年 11 月 9 日；中国人民大学哲学系青年问题研究组《顶替就业政策及其影响——北京市部分企业施行顶替的调查》《青年研究》1982 年第 10 期。

第二，子女顶替造成就业机会不均等，违背了社会公平的基本原则。

实施子女顶替政策，确实在不同程度上扩大了就业容量。但是子女顶替所引起的这种就业机会是以“一顶一”或子承父业的“世袭”形式出现的，就业机会只为退休职工子女提供，对全社会提供的就业机会却是不均等的，使不少青年失去了平等选择职业的机会。这就挫伤了一部分青年的积极性。符合顶替条件的高呼“爸妈万岁！”不能顶替的情绪低沉。他们认为，表现好还不如父母好，造成人心浮动。

第三，子女顶替对学校教育、价值观念和社会风气产生了消极影响，不利于社会的和谐发展。

职工退休子女顶替政策实施后，“读书无用”的思想在一部分学生中重新抬头，学校教育受到很大影响。例如，据天津市文教委员会教育处统计，1979 年，在天津市区中学生中，因父母退休，中途退学参加工作的达 22505 人。这一状况发生后，天津市有关部门虽然三令五申，只有待业青年才能顶替，任何部门不得招收在校学生；学校要对全体学生负责，不得随便给学生开退学证明。但一些学生为了取得顶替资格，不经学校同意，擅自离校。由于没有退学证明，工厂拒绝接收，他们就长期“漂”在社会上，成了“流浪生”。仅市内 6 个区，这样的“流浪生”就有 13700 多人。《人民日报》1980 年 8 月 7 日。这种情况，极大地影响了教学秩序和教育质量。

在顶替制度下，有顶职机会的子女把顶替进厂当工人作为最高目标去追求，因此放松对自己的要求，不认真读书学习，甚至浑浑噩噩地过日子。对于不少人来讲，读读书，然后等着接父母的班，这是人生最天经地义的事了。“过去只看行老几，现在只看父母五十几”；“学好数理化，不如有个老爸爸”。这种价值观无疑影响了人的全面发展。

有些工人为了让子女顶替，千方百计托人情、走后门，请客送礼、拉关系；少数人甚至进行非法交易，买卖顶替名额，从而造成不健康的社会风气。一些职工退休心切，领导批准则罢，不批准就闹，增加了不安定因素。有些家庭出现了子女逼迫父母提前退休或辞职的现象，这些都不利于社会的和谐发展。

到 20 世纪 80 年代中期，随着劳动就业体制改革的深入，子女顶替制度到了山穷水尽的地步。

1978 年以来，我国劳动就业体制改革经历了由表及里的过程。也就是说，我国解决就业问题，首先是从“广开就业门路”开始的。1978 年 2 月 1 日，邓小平在听取四川省委汇报

工作时提出了“广开就业门路”的设想。他指出：“真正解决下乡知青问题，归根到底是城市工业发展。重工业发展以后，是不是开辟一些就业门路，比如轻工业、服务行业，都可以用一些人。资本主义国家服务行业可以用很多人，我们用的人很少。又比如发展旅游事业，可以用很多人。对多余人员的出路要多想些办法，只能靠自己多开辟门路。全国都要研究有什么门路容纳这些劳动力的问题。”《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004年，第261~262页。1979年6月，五届人大二次会议的政府工作报告中提出：劳动就业问题是当前的一个突出问题。要广开就业门路，要在全国大、中城市办好劳动服务公司，通过各种形式，陆续把待业人员全部组织起来进行就业训练和劳动服务《人民日报》1979年6月26日。1980年8月，中共中央召开全国劳动就业会议，提出了“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”，即“三结合”就业方针。1981年10月，中共中央、国务院作出了《关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》，提出着重开辟在集体经济和个体经济中的就业渠道。这样，最初几年，改革的侧重点是在企业外部，结合发展集体经济和个体经济等多种经济形式，实行“三结合”的就业方针，以经济增量来扩大增加就业岗位。实践证明，在实施“三结合”的就业方针之后，中国就业工作取得了突破性进展。1979年至1981年3年中，共安置2600万人；到1982年，已有24个省市自治区把1980年底以前积累下来的待业青年基本上安置完毕，从而使“文化大革命”期间上山下乡的知识青年都得到了就业岗位。据统计，城镇待业率从1979年的5.4%下降到1985年的1.8%，绝大多数省、市、自治区的待业问题基本上得到解决。《中国劳动年鉴（1992—1994）》，中国劳动社会保障出版社，1996年，第676页。

在就业压力减轻的形势下，劳动就业体制的改革开始深入到国有企业内部。1986年7月12日，国务院发布了国营企业劳动用工制度改革的四项规定，即《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》。根据这些规定，从1986年10月1日起，国营企业招用工人，“面向社会，公开招收，全面考核，择优录用”；必须实行劳动合同制，废止子女顶替等制度。《国营企业招用工人暂行规定》第二章第五条明确规定：“企业招用工人，应当张榜公布经过考核合格者名单，公开录用。企业不得因任何形式进行内部招工，不再实行退休工人‘子女顶替’的办法。”这标志着实行达30年的“铁饭碗”的劳资关系的改变，是对新中国建立以来劳动制度的重大改革，是整个经济体制改革的一项重要内容。此后，全国范围内全民所有制单位陆续废止了子女顶替这项行之有年的政策。

到20世纪80年代末90年代初，在治理整顿和经济紧缩的大环境下，中国的就业形势又严峻起来。这时，一些行业、部门、单位提出可否恢复内招、子女顶替制度，以解决职工子女就业难的问题。1990年12月8日，劳动部发出《关于继续贯彻执行〈国营企业招用工人暂行规定〉的通知》，指出搞内招、顶替，不仅违背《国营企业招用工人暂行规定》的基本原则，不利于企业选用合格人才，影响职工队伍素质的提高和人员结构的合理化，而且会形成企业内部亲缘关系复杂，给企业管理带来困难；目前国营企业吸收劳动力的能力有限，一些企业又处于停工停产状态，采取内招、顶替的做法，并不能从根本上解决就业难的问题。对违反招工原则搞内招、顶替的，要进行批评教育并予以制止和纠正。自此，子女顶替这种社会现象基本消失。

## 五、结语

纵观子女顶替制度的产生、发展和消亡可见，一方面子女顶替是与职工退休、退职相联

系的。在我国，老年工人和因公、因病丧失劳动能力的工人，对社会主义革命和建设作出了应有的贡献。他们退休、退职后，允许子女顶替，帮助解决他们的生活困难，使他们愉快地度过晚年，这是当时社会主义制度优越性的具体体现。另一方面，子女顶替与解决就业密切相关，促进就业是这一制度的根本出发点。实践证明，子女顶替政策的实施，确实扩大了新增青年劳动人口的就业容量，尤其是舒缓了 80 年代初沉重的就业压力，促进了社会安定。

但是作为一种就业制度，子女顶替的消极作用也是显而易见的。首先，这种就业本质上是一种“低水平、高就业”，是以损失劳动生产率为代价的。“消灭失业”一直是我国社会主义劳动制度的基本宗旨，为此党和国家长期坚持“低工资、高就业”的方针和国家“统包统配”的就业政策。为了容纳更多的就业量，许多企业不能更新生产设备和先进技术，没有充分的资金用于扩大再生产，影响了劳动生产率的提高，从而带来更多潜在的失业。因此子女顶替，从根本上并不是解决就业的有效办法。其次，如前所述，子女顶替造成了消极甚至是恶劣的社会影响。它助长了职工对国家的依赖心理，冲击了学校教育的发展，歪曲了人们的价值观念，不利于人的全面发展和社会的健康进步。这里固然有执行政策的偏颇，但最重要的是制度本身的弊病。随着社会主义市场经济体制改革的推进和劳动就业改革的深入，子女顶替这种世袭式就业制度已根本不能适应我国社会主义市场经济体制和社会长期发展的目标要求，它的被淘汰，是社会发展的历史必然。

改革开放 30 年来，从 1980 年国家提出“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”就业方针而开始的就业制度第一次改革，到 1986 年国务院发布改革劳动用工四项制度的决定，开始在新招工人中实行劳动合同制度，再到 1995 年颁布实施《中华人民共和国劳动法》第一次用法律把劳动合同制确定下来，2008 年实行《中华人民共和国就业促进法》确立“劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业”的就业方针，我国的劳动就业实现了从“统包统配”的计划就业制度向自主择业的市场就业制度的根本转变。劳动者的就业渠道，由过去主要依靠全民所有制单位安排就业，转化为国有、集体、个体及外资、合资企业多渠道扩大就业。劳动者的就业观念也发生了根本转变，公平、竞争、择优的就业规则已深入人心。在这种形势下，子女顶替无疑是与社会主义市场经济规律格格不入的，即使作为一种解决就业的暂时性办法，它也失去了生存的土壤。继续深化社会主义市场经济体制改革，促进国民经济长期、持续、健康、快速地发展，才是缓解我国就业压力的根本出路。

（本文作者中共中央党史研究室编辑 北京 100080）