

南京国民政府 1927—1937年 职业介绍与失业安置

谭玉秀,范立君

(吉林师范大学 历史文化学院,吉林 四平 136000)

摘要:在南京国民政府 1927—1937年执政期间,处于多重困境的中国,失业形势日益恶化。职业介绍所作为经常性的救济机构愈来愈受到重视。它先后由工会、劳工部、社会部与行政院等专门机构负责。南京国民政府还颁布了《职业介绍所暂行办法》、《职业介绍法》等一系列的政策与法规,对之进行规范。至此,职业介绍在所属机构、立法等制度层面趋于完善。为摆脱失业困扰,全国各地创办各种公营与私营职业介绍所。这些机构在政府与民间力量的交互作用下,调节劳动力市场的供需状况,帮助失业群体顺利地再就业,缓解了失业压力,进而保持了社会稳定。这一时期的职业介绍也并非尽善尽美,而是利弊兼具。

关键词: 1927—1937年;南京国民政府;职业介绍所;失业

中图分类号: K262.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2009)04-0060-07

在南京国民政府 1927—1937年执政期间,中国受到 1929年世界经济危机的冲击,处于多重困境,失业形势日益恶化。据《劳工月刊》估计,1933年上半年全国约有失业工人 1 250万;江西省政府编制的《经济旬刊》载:1933年全国失业工人在 400万以上^[1];1934年劳工失业人数约有 1 200万之多^[2]。另据国际劳工组织中国分局统计,1935年全国失业人数已达 5 893 000余人,以广东最多,计 157万余人^[3~5]。1936年,上海、苏州、无锡、南京、武昌、汉口、汉阳、重庆、北平、天津、青岛、杭州、长沙及广州等 14座工商大埠失业人数达 2 655 818人^[6~8]。鉴于城市失业人数日益增多,南京国民政府与民间力量积极筹划多种救济措施,以安置失业人员。其中,职业介绍所作为经常性的救济机构愈来愈受到重视,不断发挥着其调节社会资源的功能。鉴于此,本文对 1927—1937年间中国应对失业发挥作用的职业介绍机构进行深入剖析,为全面系统地探讨这一时期社会再就业工程的形成与发展奠定基础,进而推进该课题的深入研究。此外,

通过对该问题全方位的探讨,总结其得失成败的经验教训,为今天中国治理失业提供史鉴。

一、专门机构的形成与相关法规的颁布

在 1927—1937年南京国民政府执政期间,失业已成为一个带有全局性影响的重大经济与社会问题。这个问题的有效解决,除了要依靠经济增长创造更多的就业岗位之外,还要做好就业服务工作。其中,职业介绍所是就业服务工作的核心,它是调节劳动力供给与需求的一种社会中介机构,为求职者与用人单位之间的成功互动提供一个可操作的平台。它可以预防失业,帮助失业群体顺利地再就业,也能合理地调配社会资源,有利于促进产业发展,降低失业率,进而保持社会稳定。不过,这一时期的职业介绍在立法、所属机构等制度方面经历了一个不断完善的过程。

就世界范围而言,职业介绍所由来已久,早

20世纪二三十年代,中国国内可谓是“无年不战”、“无年不荒”,政局亦是跌宕起伏。与此同时,西方国家倚仗着不平等条约所赋予的特权,以 1929年的世界经济恐慌为契机,采取商品输出与资本输出等手段,向中国转嫁经济危机。于是,大批工厂、商店、公司纷纷破产歇业,失业者充斥于大街小巷。加之西方国家掀起了排华运动,失业华侨纷纷回国,国内失业形势更加恶化。

收稿日期: 2008-08-25

基金项目: 吉林省社会科学基金项目(2008B15x07);吉林省教育厅“十一五”社会科学研究项目(2007249)

作者简介: 谭玉秀(1975-),女,吉林东丰人,讲师,历史学博士,从事民国经济史研究;范立君(1970-),男,吉林大安人,副教授,历史学博士,从事民国经济史研究。

在中古时期欧洲各地行业公所就已“附带经营职业介绍,使求人者与求职者知所问津,这种现象甚为普遍”^{[9]71}。到了 20 世纪二三十年代,职业介绍所在欧美国家已非常盛行,例如,“1923 年,德国新职业介绍法把职业介绍所分为:公立职业介绍所、各邦职业介绍所、中央职业介绍所,并规定各介绍所附设管理委员会,由劳资代表及中立委员组成。至于英国,则完全由政府经营,根据 1905 年职业介绍法,于工商部内设全国职业介绍事务总局,全国分为 11 区,人口 2 万以上各都会均设介绍所”^{[10]436}。可见,20 世纪以来,为失业所困扰的西方国家纷纷创办职业介绍所,制定相关的法律条文,并上升到制度层面,积极发挥其调节劳动力市场的社会功能,在一定程度上缓解了失业危机。

这一时期,与西方国家相比,中国的职业介绍机构发展滞缓,其数量与范围有限,尚未上升到制度层面,缺乏有效的管理机制。南京国民政府创建之初没有国家设立的职业介绍机构,仅有部分工会兼办职业介绍。随着失业形势日益严峻,以及国外兴办职业介绍所经验的传入。1927 年 10 月 21 日,国民政府颁布了《工会法》,以法规形式将“职业介绍”规定为工会的职责。此后,职业介绍所不断涌现,仅仅依靠各个工会难以从总体上进行统筹把握。为了对职业介绍组织实行统一的管理和监督,国民政府规定由劳工部门直接管理职业介绍。后由社会部改属行政院,主管职业介绍^[11]。南京国民政府在这十年期间,除了设专门机构负责职业介绍外,还出台了一系列政策与法规,对之进行规范。例如,1930 年 11 月,在南京国民政府召开的全国工商会议上,清华大学经济系主任朱彬元指出:“失业成因多以职工分布未尽得宜,供给与需要不相调剂,每至某地有工人麇集,而无相当工作机会,而在另一地极感劳工之缺乏。职业介绍比较易办理,其效用在调度全国职工,使各地劳工之供给需要配合得宜,不仅可预防失业,且可使一般工资水平提高,宜从速设立全国职工介绍事务局,以救济失业。”^{[10]436}此外,青岛市社会局局长杨津生也提倡普及职业介绍,他指出:“我国私营介绍事业,如荐头行等,虽所在多有,但形同掬客,惟利是图,甚或欺诈诱骗,百弊丛生。而官办职业介绍所因未能普遍,无从联络以适应供求,

不能得良好之成绩,故必须制定法规,务期普及灵通,始有裨于救济失业。”^{[10]195}在此基础上,杨津生初步拟定了设立职业介绍所的法规条文:

1) 凡市县人口在 3 万以上或不满 3 万,政府认为有设立之必要者,均依法设立职业介绍所或即附设于地方主管机关。

2) 职业介绍机关之经费应由地方收入项下支拨,如有公益慈善团体自愿设立者得酌给补助以资奖励。

3) 凡依法设立之职业介绍机关极均为免费,不得以任何名义收受费用或报酬。

4) 工商部劳工局应附设职业介绍事务处以联络全国。

5) 凡请求介绍者须觅取保证预先登记。

6) 严厉取缔私营介绍事业,于必要时得勒令停业^{[10]195}。

以上条文,对于如何创办职业介绍机构作出明确规定,为以后职业介绍立法的拟定与颁布奠定了基础。

1931 年 12 月,鉴于职业介绍的社会公益性及其重要性,为预防及解决工人失业的问题,保证社会安宁,实业部在部分地采纳了杨津生意见的基础上,拟定并颁布《职业介绍所暂行办法》,把职业介绍所分为私营与公营两种。为进一步规范职业介绍所的设立,1935 年 8 月 7 日南京国民政府颁布《职业介绍法》,此为“职业介绍立法之始。该法参考各国成规,特许公私机关团体设立介绍所,并对介绍业加以严密之约束”^{[9]76}。至此,职业介绍机构的设立开始有法可依,并获得制度保障。此后,职业介绍所被积极地推广于全国各地。

二、国家创办的公营职业介绍所发挥主导功能

1927—1937 年,中国职业介绍的发展虽然滞后于西方国家,却也呈现出一派繁荣景象。为了应对日趋严重的失业危机,各种私营与公营的职业介绍机构遍布于中国城市的各个角落,发挥着安置失业人员的作用。其中,国家创办的公营职业介绍所居于主导地位。

国家创办的公营职业介绍所,“经营专力,

经费充足,又易于联络,可以自由调查各工厂情形,而且居第三者地位,无偏于雇主或劳工方面的弊病,所以办起来极易收效,可算是各种介绍所中的最适当者^[12]。公营职业介绍机构的普及推广,有助于建立完善统一的劳动力市场,便于求职者及时掌握用人信息,为需求方提供可供选择的人才,改变了昔日混乱无序的局面。它虽然不能创造新的就业岗位,却可以调节人才供需状况,使劳动力流动变得更为畅通,减缓了失业危机。

鉴于公营职业介绍所的种种益处,为解决失业问题,也应工商界人士的积极呼吁,南京国民政府开始筹设国立职业介绍所。1930年11月,王若伟在全国工商会议上提出“筹设国立劳动介绍所议案”,该项议案由大会审议通过。其主要内容如下:

1)制度:由国家办理,并同时奖励公共团体设立,受国家之监督与指挥,但私人营利介绍制度则绝对禁止。

2)组织:由劳资双方选出同数之委员,以国家委任之官吏为委员长。

3)设立:在工商繁盛城市设立劳动介绍所一,“不妨先由上海试办”,而以中央介绍局指挥而监督之。

4)职务之进行:

甲、凡年在14岁以上有劳动能力,有劳动意志求其与技能经验相当之职业,而不得者得向所在地之劳动介绍所登记,登记后始得享受介绍之权利。

乙、凡设有介绍所地方有开办,或扩张工厂商店商号公司暨其他一切经营者,均须通知介绍所尽先录用其介绍之人。凡不通知或无正当理由而拒绝其所介绍之人者处罚。

丙、不论国立或公共团体设立之介绍所,应将该所登记之失业情形,该地之新兴事业,按期转报中央劳动介绍局。

丁、当同盟罢工时,凡愿就职业者,介绍所仍得亟需其介绍事务。

戊、介绍费用不得征收^{[10]183-185}。

这项议案内容详尽,考虑周全,便于各地操

作执行。按照上述规定,同时参考国外兴办公立职业介绍所的先进经验,南京国民政府命令各省市社会局筹设公立职业介绍所。

实际上,早在1929年南京市就已设立了公立职业介绍所。这一年,南京市社会局代局长梁维四,“以首都失业民众日益增多,尤以青年及工人为尤甚”,认为“关系社会极为重大,急应设法救济,将所属救生局彻底改组,并筹设职业介绍所^[13]”。南京市公立职业介绍所成立后,采取各种措施向市内的工会、商民协会等组织进行宣传,让其了解职业介绍所的服务宗旨,如1929年6月16日,“南京市社会局特召集各团体开谈话会,请工会转告失业职工至职工介绍所登记;至于商民协会方面,各业以后添补工友,可委托职工介绍所尽量介绍;职工介绍所向各组织报告该所的一切措施,及办理失业职工登记情形。各方颇表赞同,总工会愿为宣传,使一般失业职工有所遵循^[14]”。南京市公立职业介绍所的设立虽然早于其他城市,但遗憾的是,缺少反映其业绩的统计资料。不过,以上所述也能反映出该所为安置失业人员所付出的努力。1931年,青岛市市立职工介绍所,开始调查登记工作,着手救济失业。1932年,“为扩大救济范围,于台东、四方、沧口、李村等处筹设分所,俾于各工业区域得就近介绍。同时,对私营介绍所督促其切实改善,以利劳工^{[15]152}”。1932年,“一·二八”事变发生后,“杭州大部分丝厂被迫停歇,工人失业益多,设立职业介绍所借以救济,实为必要。该市虽已有私营职业介绍所70余家,惜办理未尽合法,对被介绍者又均取费。该市当局为谋补救计,1932年5月,饬令市内农工商各职业团体,设立公营职业介绍所^{[15]152}”。1932年11月,上海市社会局依照实业部公布的《职业介绍所暂行办法》第1条的规定:“筹设市立劳工职业介绍所,该所分登记、指导、总务等三股。登记股负责:请求职业之登记事项,请求雇用之登记事项,调查及统计事项;指导股负责:职业介绍事项,代为协定雇佣条件事项;总务股负责:文牒之撰拟收发及保管事项,业务报告及其他刊物之编纂事项,会计庶务事项。^{[15]149}”这说明市立职业介绍所

见《首都市政周刊》,1929年第23卷。

见《首都市政周刊》,1929年第70卷。

分工明确,层层负责,管理规范,工作效率得以提高,有利于求职者与用人单位之间的优化重组,避免人力资源流失,进而促进社会生产的发展。

如前所述,南京、青岛、杭州、上海等城市为妥善安置失业职工,由社会局成立公营职业介绍所,负责具体的安排。运用政府职能加强对社会团体的控制,以期“为我所用”,保证职业介绍工作顺利地进行。

另外,这一时期,知识分子失业已是一个普遍的社会现象。对此,南京国民政府教育部成立了专门的职业介绍机构,为失业知识分子就业创造机会。1934年7月下旬,行政院受北平大学生职业运动的刺激,拟设立全国学术工作咨询处,从事登记调查与介绍等工作^[16]。在此基础上,1934年10月1日,为调剂全国学术人才的供需,教育部与全国经济委员会合作组成全国学术工作咨询处。其规定学术人员,暂以国内外专科以上学校毕业生为限,令各校成立职业介绍机关,以谋通力合作^[17]。自成立后,全国学术工作咨询处积极为失业知识分子介绍工作,谋求职位。尤其是王兆荣主管该处以后,“积极陆续登记之中小学教职员,人才颇多。其中不乏优秀分子……故特呈请教育部转令各省市教育行政机关,通飭所属各中小学,如遇有教职员更动,或须添聘时,务请通知本处,由处分别介绍。又各专科以上学校,尚有未将职业介绍机关组织成立者,请令飭迅速组织”^[18]。除此之外,针对大学生“毕业即失业”的形势,许多学校创办了职业介绍机关,例如,“1935年11月,有国立北平大学等30余校。其余国立中央大学等70学院均未成立。1935年11月9日,教育部再通令尚未组织之各校,切实遵令组织”^[19]。又如,1936年,上海市教育会下设的职业介绍所,“前来登记的失业教员已达200余人,各校亦纷纷函请代聘教员。该会除将已登记合格者,尽先介绍外,兹准各方之请求,代聘中小学校教员数位”^[20]。可见,由国家倡办、专门为失业知识分子服务的中介机构,为其再就业提供了多种便利条件。

总之,公营职业介绍机构依靠政府职能,加大了解决失业问题的力度。这也表明国家增强了控制社会的力量,改变了昔日在管理社会事务方面社会为主、国家为辅的衰微局面,体现了国家的行政权威与效率。

三、社会团体创办的私营职业介绍所起辅助作用

私营职业介绍所,是指“凡由私人设立之荐头行、中人行、佣工介绍所等均属之,其中以佣工介绍所为最多”^[15]^[257]。中国的“‘荐头行’、‘媒行’或‘佣工介绍所’者,皆以营利为目的而经营职业介绍事业者也,其渊源已久,所介绍之职业,皆佣工厮养之俦”^[9]^[175]。这种机关在上海被称为“荐头店”,在北平被称为“佣工介绍所”,还有所谓的“中人行”。“此类店所,皆由私人开设,呈报警厅立案,专为佣工与雇主间介绍促合,而于其中抽取佣金。店中且备榻位,供给饮食,这种介绍机关也是失业佣工寄宿的地点,但均须纳费。”^[21]^[161-162]社会上数量众多的失业者为谋得工作,只得向私营职业介绍所交纳中介费,以期获得一份工作。不过,失业人员多为身无分文的贫穷者,因而有相当一部分人无法受惠于这种方式。此外,《职业介绍所暂行办法》对私人创办的职业介绍所进行了规范与限制,以便趋利避害,促成更多的失业人员就业。1933年,北平市大概有16所佣工介绍所登记,请求介绍的总人数为1579人,被介绍的总人数为915人^[15]^[257-258],成功率约为58%。其中请求介绍工作的女性有1569人,男性仅有10人,女性能觅得工作的为901人,而男性则全部就业。可见,作为佣工,城市失业女性居多,男性失业者较少且易寻得再就业的机会。总之,个人开设的私营职业介绍所为谋取利润,千方百计地争取促成谋业者与用人单位进行沟通,在一定程度上有利于遏制失业现象的蔓延。

除上述以营利为目的开设的私营职业介绍所之外,还有许多社会团体为解决相关人员的失业问题而创办的不以营利为目的的私营职业介绍所。在南京国民政府成立以前,这种以失业救济为宗旨、由社会组织开设的职业介绍机关在北平与上海两地即已出现。例如,北平失业介绍所1920年成立,事务所设在西安门内酒醋局,专为家贫或遭难失业的男子介绍相当职业而设,不论京内外各公私工厂、银行、学校、商号,对于请求服务或需要服务者,均妥为介绍,只尽义务而不收取介绍金及一切杂费……这是一个完全以社

会福利为前提的设施,自 1920 年 10 月起至 1922 年 10 月止两年中,计请求介绍者 3 520 人,介绍得到职业者共 1 067 人。1925 年夏,五卅惨案发生的时候,沪上各工厂的工人愤于帝国主义的专横,而率相举行盛大的同盟罢工,因而失业者非常之多。工会方面,乃开办失业工人介绍所,为失业者谋出路,寻找新的职业。计共设立六个办事处,凡工会会员,因五卅风潮扩大而失业的,均可挂号求事,成否概不取任何手续费^{[21]162-163}。此种隶属于社会救济的职业介绍所,不以营利为目的,帮助失业劳动者找到工作是其主旨。这对于处于社会弱势地位的失业群体再就业极为有利。遗憾的是,这类公益性质的职业介绍所少得可怜。若能推而广之,其社会成效将更加显著。

南京国民政府成立后,失业成为一种普遍的社会经济现象,遍及全国各行各业。失业人员的构成复杂,私人兴办或少数社会团体创办的私营职业介绍所,已不能满足失业者的需求。为适应社会变化,社会团体组织的职业介绍所纷纷涌现,如上海职业指导所、上海基督教女青年会、中国工程师学会、寰球学会、旅业同业公会、雇佣业同业公会、民船船工职业介绍所、侨务职业介绍所、华洋职业介绍所、日人职业介绍所、女子职业介绍所等。这些社会团体为拯救失业成员,专门开办职业介绍机构,向失业者提供用人信息,竭尽全力把失业者推向工作岗位。此种机构面向的人群较为集中,办事效率较高,不收取费用,是具有公益性质的社会福利机构,为数不少的失业者能够享受到这项优惠服务。

把职业介绍作为社会公益事业来办理而有成效者,当属附设于中华职业教育社的上海职业指导所。该所成立于 1927 年 9 月 10 日,除指导择业与升学外,还办理介绍职业事务。“凡公私团体,欲雇用人才者,可托该所代为物色;个人欲谋职业者,可至该所登记,当为相机介绍。”^{[21]163}

上海职业指导所对求职者进行分门别类的登记,并及时公布用人信息,尽可能地为失业者再就业创造机会。当时,到该所委托招聘人才的用人方颇多,为待就业人员提供了难得的工作岗位,如《申报》登载:1933 年 4 月 13 日,“上海职业指导所受本市某英文补习学校委托物色英文教师 1 人;香港某珐琅厂托招烧烘珐琅能任烤炉之工人数名;广东某中学托聘高中数理化教员 1 人;本

市某工厂托聘工厂管理数人……”^[22]此类招聘信息时常见诸报端,对于焦头烂额的失业人员,上述用人信息可谓是“雪中送炭”。其尤以招聘脑力劳动者为多,这表明具有知识与技能的失业者易在职场中获胜。此外,其他城市的用人单位也委托上海职业指导所招聘人才。可见,其社会诚信度还是非常高的。

1932 年淞沪抗战时期,上海职业指导所为上海市民维持会筹办职业指导股及办理难民收容所、职业指导实验院等,救济失业民众约 1 500 余人,颇有成绩^{[15]259}。另据统计,1932 年上海职业指导所“委托介绍职业者四千人以上,介绍成就者四百余人,为一与十之比”^[23]。

1933 年,到上海职业指导所请求介绍工作的人数:男性店员及学徒为 904 人、女性店员及学徒 25 人、男性工友及学徒 452 人、男性佣工 164 人;成功获得工作的人数:男性店员及学徒 213 人、女性店员及学徒 7 人、男性工友及学徒 128 人、男性佣工 44 人^{[15]259}。从以上的数字可以看出,求职男性共有 1 520 人、女性为 25 人,女性从业人数远远低于男性。成功就业的男性有 385 人、女性只有 7 人。男性就业率约为 25%,女性就业率仅为 0.5%。男女就业率相差如此悬殊,主要缘于社会容纳女性的工作岗位有限,女性缺乏良好的就业环境。不管怎样,少数失业者通过职业介绍所可谋得工作,暂缓失业危机。由上可见,上海职业指导所自“成立以来,颇著成效,各界各级人士,因该所的介绍而得职业者,颇不乏人,实在是职业介绍所中收效最大的机关”^{[21]163}。

上海职业指导所成立以后,南京、镇江、吴县、无锡、嘉定、盛泽等市县也相继组建职业指导所。鉴于失业危机的加重,除上述城市的职业指导所负责介绍工作以外,其他社会组织也纷纷向社会局请设职业介绍所,帮助失业人员重新就业,摆脱生活窘境。

众所周知,从事体力劳动的底层民众占居失业群体的大多数。为谋利而开设的个人私营职业介绍所,缺乏规范,弊端百出,无法满足他们的求职需求。1929 年天津市店员总会向社会局呈请,要求设立职业介绍所,并指出:“社会谋事之制度,纯系情感介绍,无一纯理智之介绍机关,故一般有职业者,失业后因感谋事之难,无形处于待毙之境。职业介绍所之社会机关,实急待设

立。^[24]类似的组织还有同业公会,如 1935 年,“上海市旅业同业公会,鉴于市面不景气,旅馆停闭者为数颇多,失业工友不在少数,生计堪虞。因体念其失业痛苦,安定社会秩序,对于良好失业工友,自应尽量设法介绍工作,特附设工友职业介绍所。凡曾服务旅馆,非因自己过失而致失业者……免费登记,填明履历住址各项,以便临时遇缺介绍应试^[25]”。以上这些社会团体能够加强管理,剔除积弊,完善该类职业介绍所的各项功能,有助于更多的失业人员获业。

这一时期,中国无业或失业女性人数居高不下,引起了女权组织的高度重视,这些组织通过开办职业介绍机构,满足失业女性的就业需求。“中华妇女运动同盟会下设的女子职业介绍所,自创办以来颇得社会人士信赖,求职者如过江之鲫,介绍成功者,以教员居多数。^[26]1934—1935 年,上海基督教女青年会登记求职者约四百余人,得到职业者约百余人^[27]”。这些职业介绍机构向社会推荐各类女性人才,帮助无业或失业女性成功觅业,进而调节了劳动力市场的供需状况,缓解了失业压力。

此外,城市中也有为失业华侨提供就业服务的职业介绍机构。1936 年,“上海市侨务局因归国侨胞日益众多,且其中大多均属失业者,以致衣食住行问题,均无着落,故该局特与市社会局、市公安局等当局,联合设立上海市归国华侨职业介绍所,俾资救济^[28]”。失业华侨虽不能全部就业,但至少有一部分人可以找到工作,亦为未获业的失业者带来希望。

从上述可见,因失业者纷繁复杂,应不同类型失业人员的需求,衍生出种类繁多的职业介绍机构,既有为下层失业民众服务的,也有为失业的女性、知识分子、华侨等各类人群介绍职业的。因缺乏全国性统计数据,所以笔者无法对此作出量化分析。不过,全国各地社会团体创办职业介绍机构的繁忙景象,不仅反映了职业介绍的普及程度,而且也表明了民间力量在国家治理失业过程中发挥了应有的作用。

四、结 语

综上所述,南京国民政府在这十年期间,遍

布于城市的各种国营与私营职业介绍机构虽然积极地促成失业人员再就业,但是针对庞大的失业群体却是杯水车薪。即便如此,在诸多失业安置的措施中,职业介绍依然发挥着不可替代的作用。当然,这一时期的职业介绍也并非尽善尽美,而是利弊兼具。

1927—1937 年,形形色色的社会团体创办的私营职业介绍所,施展各自的才能,搜寻社会上的求职与用人信息,调剂人才供需平衡,成为各类失业者与需求方联络的平台,促进了劳动力市场的不断完善,为筹建社会再就业工程作出较大贡献。而国家创办的国营职业介绍所,由政府派专人负责,下拨经费,且有行政权力作后盾,主要向失业人员提供大量的就业信息,助其谋求职业,减少失业人数,避免社会动荡,进而保证社会安全。同时,加大对社会力量的调控,将权力集中于中央政府,亦注意发挥社会团体的功能,共同治理失业问题。

当时,私立职业介绍所与公立职业介绍所的确是联系求业者与用人方的中介桥梁,成功地安排了一部分失业者。然而,这两种中介组织亦各有弊端。由个人开设的中介组织,以营利为终极目的,向登记者收取手续费,对失业者能否最终获得职业,未加承诺,求职者只能是听天由命。职业介绍所工作人员素质不高,对于送礼及贿赂者,往往优先考虑,不严格遵守相关规定,有损其社会公平形象。至于由政府部门创办的公立职业介绍所,虽然许多城市已相继成立,但各城市间公立职业介绍所经常是各自为政,缺少沟通,没有形成全国统一的职业介绍系统。如此的职业中介组织缺乏统一性,不具备系统性,由中央到地方层层控制与联系的网络尚未形成,无法及时准确地向失业人员传递市场需求信息,降低了其成功就业的几率。公立职业介绍所内部的经营运作除遵照实业部及内政部颁布的命令外,根据本地情况确定的若干规则是其办事的依据,而在执行过程中却存在忽视规章制度的不正规行为。另因国家财政拮据,所内资金不足,影响职员办事效率。此外,以上两种职业介绍组织多依靠报纸这一传媒手段,向社会发布信息。这种方式给社会不良分子以可乘之机,他们通过在报纸上刊登虚假招聘广告,欺骗失业者,诈取钱财。再则,职业介绍所多按照一些规章行事,无法可

依(直到 1935 年才有正式的职业介绍法出台)。

尽管如此,在失业危机蔓延的时候,各种职业介绍机构的普遍设立,对失业群体可谓是希望的曙光。这些职业介绍机构为失业者再就业牵线搭桥,提供了方便及条件。

参考文献:

- [1] 上海申报馆. 申报年鉴, 1935. 6[G]/沈云龙. 近代中国史料丛刊: 第 98 辑. 台北: 文海出版社有限公司, 1973: 894.
- [2] 去年全国劳工失业概况 [J]. 经济旬刊, 1935, 4(3): 9.
- [3] 我国最近失业人数之统计 [J]. 实业部月刊, 1936, 1(1): 327.
- [4] 我国最近失业人数 [N]. 申报, 1936 - 03 - 06(9).
- [5] 去年全国失业人数 [N]. 申报, 1936 - 01 - 09(10).
- [6] 程海峰. 一九三五年之中国劳工界 [J]. 东方杂志, 1936, 33(17): 157.
- [7] 孙本文. 现代中国之社会问题: 第 4 册 [M]. 上海: 商务印书馆, 1947: 133.
- [8] 沪杭平津失业工人日增 [J]. 实业部月刊, 1936, 1(4): 157 - 158.
- [9] 赵恩钜. 各国职业介绍事业沿革 [J]. 东方杂志, 1935, 32(20).
- [10] 实业部总务司商业司. 全国工商会议汇编: 上 [G]/沈云龙. 近代中国史料丛刊三编: 第 20 辑. 台北: 文海出版社有限公司, 1987.
- [11] 姜春燕. 南京国民政府职业介绍述略 [J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2006, (2): 157.
- [12] 侯厚培. 失业救济问题 [J]. 东方杂志, 1924, 21(12): 78.
- [13] 市社会局筹设职业介绍所 [N]. 申报: 附刊, 1929 - 01 - 14.
- [14] 市社会局召集工商团体谈话为介绍失业职工事 [N]. 申报: 附刊, 1929 - 06 - 17.
- [15] 实业部劳动年鉴编辑委员会. 民国二十一年中国劳动年鉴: 第 3 编 [G]/沈云龙. 近代中国史料丛刊三编: 第 60 辑. 台北: 文海出版社有限公司, 1990.
- [16] 廷. 敬告学术工作咨询处与铨叙部 [N]. 申报, 1934 - 10 - 28(6).
- [17] 专科以上职业介绍机关 [N]. 申报, 1934 - 10 - 25(14).
- [18] 全国学术工作咨询处介绍中小学教职员 [N]. 申报, 1935 - 11 - 05(14).
- [19] 教部再通令各专校速组织职业介绍机关 [N]. 申报, 1935 - 11 - 10(16).
- [20] 市教育会征求人才 [N]. 申报, 1936 - 07 - 23(15).
- [21] 吴耀麟. 社会保险之理论与实际 [M]. 上海: 大东书局, 1932.
- [22] 职指所征求人才 [N]. 申报, 1933 - 04 - 14(10).
- [23] 职指所一年间之工作 [N]. 申报, 1933 - 02 - 01(18).
- [24] 店员总会请设职业介绍所 [N]. 大公报(天津), 1929 - 06 - 20(12).
- [25] 旅业公会举办工友职业介绍所 [N]. 申报, 1935 - 07 - 08(11).
- [26] 妇女职业介绍所消息 [N]. 申报, 1935 - 03 - 01(16).
- [27] 女青年会昨开年会 [N]. 申报, 1936 - 05 - 09(13).
- [28] 侨务社会公安三局合设华侨职业介绍所 [N]. 申报, 1936 - 02 - 25(11).

Job Recommendation and Installing Unemployment of the Nanjing National Government from 1927 to 1937

TAN Yu-xiu, FAN Li-jun

(School of History and Culture, Jilin Normal University, Siping 136000, China)

Abstract: During the ruling of the Nanjing National Government from 1927 to 1937, the unemployment situation in China which was in the multi dilemmas was going from bad to worse. The job recommendation agency as regular relief agency was paid more attention to. It was successively in the charge of labour union, Ministry of Labour and social department. The Nanjing National Government issued a series of policies and statutes, such as "Labour Exchange Temporary Measures" and "Labour Exchange Decree" to standardize it. So the job recommendation in subordination agency and lawmaking was perfected. In order to get rid of unemployment, all kinds of public and private job recommendation agencies were founded all over the country. These agencies which were under the interaction of government and civilian strength, relieved the situation of supply and demand in labour market, helped the jobless groups to successfully obtain employment again, relaxed the unemployment stress and then retained society tranquilization. The job recommendation agency was not perfected, but it had its advantages and disadvantages.

Key words: from 1927 to 1937; Nanjing National Government; job recommendation agency; unemployment

[责任编辑 张莲英]