

劳动问题 研究资料

国家劳动总局政策研究室资料组编

劳动出版社

1981

劳动问题研究资料

国家劳动总局政策研究室资料组编

劳动出版社

一九八一年

劳动问题研究资料

国家劳动总局政策研究室资料组 编

★

劳 动 出 版 社

(北京市和平里中街12号)

北 京 印 刷 二 厂 印 刷

新 华 书 店 发 行

★

787×1092毫米 32开本 11¹/₄印张 240,000字

1981年11月第1版 1981年11月北京第1次印刷

印数: 1—6500

书号: 4238·012 定价: 1.20 元

前 言

劳动问题是社会主义现代化建设中的一个重要课题，需要经济部门、厂矿企业、劳动、工会以及从事教学和科学研究工作的有关同志共同探讨。我们编印这本《劳动问题研究资料》，旨在为各方面研究劳动问题的同志做点服务性工作。

收入《资料》的，一部分是介绍建国以来和旧中国关于劳动工作管理体制、工资奖励制度演变情况的资料，一部分是阐明作者对某些劳动问题的看法的文章，一部分则是介绍外国劳动工资制度和职业教育情况的资料。这些资料 and 文章大都是一九七九和一九八〇年写的，这次付印一般都保持原貌，只是个别地方由作者做了一点小的修改。

编者

目 录

关于劳动工作管理体制的调查

.....国家劳动总局政策研究室调查组 (1)

劳动力管理体制沿革.....贺天中 (13)

我国工资管理体制演变简况.....朱家骥 (30)

马克思的“生产劳动”的概念.....练岑 (37)

略论劳动力的统筹安排.....悦光昭 (42)

关于我国国民经济各部门劳动力的平衡问题

.....唐云歧 (53)

一项具有深远意义的改革设想.....康永和、孙桢 (71)

正确评价临时工、合同工制度.....唐云歧 (78)

积极贯彻“三结合”的就业方针.....和致纯 (86)

谈谈妇女就业问题.....方光宇 (94)

“铁饭碗”小议.....孙桢 (102)

谈谈开除职工问题.....夏积智 (108)

关于贯彻执行“各尽所能、按劳分配”原则

的几个问题.....陈少平 (114)

略论工资水平问题.....吴鼎成 (144)

建国以来职工工资等级制度的演变.....冯慧娟 (157)

工资问题的主要矛盾和解决办法.....贺天中 (217)

职工物质利益同企业经营成果相联系的途径

.....吴鼎成 (223)

我国国营企业职工计件工资制和奖励制的

演变情况·····	袁伦渠 (229)
从滥发奖金上应吸取的若干经验教训·····	悦光昭 (243)
怎样看待职工业余参加劳动获取收入的问题 ·····	王善玲、奚中生 (252)
怎样看待国家职工的业余副业·····	练岑 (264)
旧中国海关职工劳动工资简况·····	王禾棣 (267)
旧“中华邮政”人事管理制度·····	李雄 (274)
日本的劳动工资概况·····	黄天祿 (290)
有关苏联劳动制度的几个问题·····	袁伦渠 (305)
日、美、英、奥地利等国政府机关工作人员 工资制度的特点·····	冯慧娟 (317)
外国输出劳务的一些情况·····	黄天祿 (326)
美国职业教育见闻·····	悦光昭 (335)

关于劳动工作管理体制的调查

国家劳动总局政策研究室调查组

根据中财委关于进行经济管理体制改革调查研究的要求和总局党组的布置，我们劳动工作管理体制改革研究小组，于七九年十一月和十二月份用了四十多天的时间，分两路在江苏、上海、福建和广东、湖南、湖北等六省（市）的十二个市、县，就劳动工作管理体制改革问题进行了调查研究。在这些地方，分别和劳动部门、其他综合部门、企业主管部门以及专业公司、基层单位的一些同志进行了座谈，听取了各方面的意见。现将调查中各方面反映的情况、意见和我们的一些想法，整理如下：

一、关于现行劳动工作管理体制 存在的问题

我国劳动工作管理体制，建国三十年来经过几次较大的变革，总的趋势是逐渐加强了集中统一管理。同整个经济管理体制一样，目前基本上是以中央集中管理为主。这样的管理体制，对于统筹安排劳动就业，平衡各地区、各部门的工资关系，稳定社会秩序，是有积极作用的。但是在许多方面，现行体制与我国现阶段社会经济的特点和生产力发展水平不相适应，也与调动一切积极力量，加速实现四个现代化的要求不相适应。对此，地方各有关部门和基层单位反映都比较

强烈。综合这次调查中各方面的意见,现行体制存在的问题,就劳动力和工资管理两方面来讲,主要是:

(一) 没有解决好集权与分权的关系。

在这方面,意见不尽一致。

一种意见认为,目前的主要倾向是集中过多、统得过死。例如,对于全民所有制单位劳动计划的管理,从中央到地方,都是层层下达指令性指标,不分部门、不分行业、不加区别地强调从严控制,很少给下边留有机动的余地。湖南省株洲市,一九七五年以来的五年中,新增劳动力指标九千三百人,市里机动权限只有一百八十人,仅占指标总数的百分之二。这种办法不能适应各地、各部门,特别是基层单位复杂多变的实际情况,往往造成劳动计划和生产计划脱节。或者是下达了生产计划没有劳动计划,或者是有了设备、原材料没有劳动力,给生产建设事业的发展带来不少困难。再如,目前的工资管理办法,从制定方针政策、规定工资标准、安排职工升级和奖金提取比例、建立各种津贴等等,统由国家掌握和安排,甚至连具体方法、步骤也是统一的。工资管理的集中统一,有些是合理的、必要的,但集中过多、统得过死,在许多情况下造成企业和职工的物质利益与他们的经营成果和实际贡献脱节。株洲市焊接器材厂,是个生产经营比较好的单位,一九七六年以来,每年递增利润一百多万元,但与当地生产经营比较差的军工机械企业相比,一级工人的工资却要低五元以上。而且,由于多年来升级不正常,有相当一部分工人的工资等级低于实际技术水平一至二级。这些问题,在目前的管理体制下,没有国家的统一安排是难以解决的。事实上,不突破国家统一安排又很难解决这些问题。另外,在就

业问题和用工制度上，统包统配的就业体制和能进不能出的制度也日趋强化。目前不仅大中专、技校毕业生和家居城镇的复员退伍军人等包了下来，普通高中毕业生和上山下乡知识青年，国家也包了下来，包的范围比文化大革命以前还有所扩大。在企业内部，不仅老弱病残职工无法处理，多余人员调剂不动，严重违反劳动纪律屡教不改的也不能开除，现在又把子女就业包了起来。这些弊病已从全民所有制单位蔓延到集体所有制单位。这使国家和企业的负担都越来越重，给实现四个现代化增加了困难。

另一种意见认为，在集权分权方面，主要倾向是管理混乱，存在严重的分散主义现象。例如，在劳动力管理方面，不少单位特别是地、县企业，大量使用各种名目的计划外用工。江苏省一九七八年全民所有制单位使用的计划外用工达六十二万三千人，相当于固定职工人数的百分之二十，其中来自农村的占百分之六十以上。国务院一九七九年四月下达了清理、压缩计划外用工的文件以后，各地大量使用计划外用工的情况并没有多大好转。之所以如此，与管理上的混乱和分散有直接的关系。象目前农村建筑队和运输队进城做工是分别由建委、交通部门审批。诸如此类问题，劳动部门无法归口管理。对计划外用工尽管下达了清理的文件，但是旧的没有出去，新的又源源而来。再如，在工资管理方面，管理混乱和分散主义的现象也很严重。突出的是，一九七九年以来，不少单位、部门和地区，出现滥发奖金的现象。有的地区和单位，还擅自改动工资标准，建立津贴制度，等等。

此外，也有不少同志认为，主要的问题既不是集中过多，也不是分散主义，而是该集中的没有集中，该分散的没

有分散。

对于现行劳动力和工资管理体制方面集权与分权、统一与分散的问题，我们的看法是，集中过多、统得过死的倾向和分散主义的倾向都是存在的，但是两者比较起来，主要还是集权过多的问题。建国三十年来，特别是五十年代末和七十年代初，针对两次突破职工人数和工资总额计划的严重情况，强调集中统一是必要的，但是一成不变地长期坚持下去，就使下边缺乏应有的权限，妨碍了地区、部门特别是企业的积极性，也妨碍了职工的积极性。有些地区、部门和单位的要求得不到满足，就采用各种办法来突破控制，许多混乱和分散现象就这样产生了。当然，造成分散主义的原因很多，特别是林彪、“四人帮”长期干扰破坏在这方面造成了严重后果，但是在管理体制上存在的问题也是不可忽视的。

（二）单纯采用行政办法，忽视发挥经济手段的作用。

在这个问题上，各方面同志的意见基本一致。大家认为，长期以来，我们在劳动工作管理上基本是依靠行政机构、行政命令、行政措施办事。劳动力的安排使用同劳动报酬挂钩不紧密就是一个突出表现。条件好、活路轻的工种工资不低，脏、苦、累的工种待遇也不高，促使人们拈轻躲重。比如，苏州市纺织行业七九年招工，在新招收的职工中，自愿报考的只占百分之三十四，其他都是统一分配来的。其原因就在于纺织行业劳动很苦而工资又很低。其他一些部门也遇到同样问题。在企业内部，总的来看，当前劳动力不是少了，而是多了。有些企业不仅二线有潜力，第一线也有潜力。这个潜力可以看到，但是拿不到。为什么？就是因为劳动力的分配使用同企业和职工的物质利益不挂钩，或者挂钩不紧。浪费

劳动力没有什么经济责任，节约劳动力也不多得经济利益。湖南涟邵矿务局去年对二百五十三个采矿、掘进工人进行了工时测定，平均工时利用率只有百分之二十九至百分之三十三，但是局、矿有些领导研究今年生产计划时，在产量、进尺没有增加的情况下，去年减少的民工还要如数补足。类似的例子是不少的。这是造成我们现在许多企业机构臃肿、效率低下的重要原因。三十年的经验证明，劳动管理的成效如何，在很大程度上取决于是否把科学的行政办法与科学的经济手段结合起来。单纯采用行政办法，忽视发挥经济手段的作用，加剧了劳动管理的困难和矛盾。如果这种状况不改变，劳动工资这个“老大难”问题是解决不了的。

劳动工作管理体制上存在的上述问题，在企业、事业单位和国家机关都有所表现，但在企业表现更加突出，对生产的影响更大。

在调查过程中，不少同志还谈到，形成上述这种高度集中的行政管理体制的原因是多方面的，首先，整个经济管理以中央集权为主的体制，决定了劳动管理也必然是集中统一的；其次，建国初期我们在学习苏联的时候，引进了苏联五十年代的体制和制度，特别是在工资制度和保险规定方面，而多年来又没有根据情况的变化而改变；第三，解放初期，因袭了革命战争时期的人事管理制度和对国民党军政人员采取了“包下来”的政策。在极左思潮影响下，又不断扩大“包”的范围，并多次冲击按劳分配原则。因此，“铁饭碗”、“大锅饭”的思想深深渗透到我们的管理体制和制度之中。现在，这些问题确实已经非解决不可了。

各地区对技术培训和劳动保护以及锅炉、压力容器管

理方面，也反映了不少情况和问题，主要是：

对职业技术教育缺乏统筹规划，后备劳动力的培训不能适应生产发展的需要。目前我国中等教育结构不够合理，普通高中和中等职业技术教育比例失调。这次调查的几个省、市，上海市职业技术教育的比重还稍大一些，一九七八年普通高中在校学生为四十万人，中等专业和技工学校在校学生为八万五千人，两者比例为四点七比一。而福建则为十三比一，广东为十四比一，江苏为二十三比一。其结果是，一方面使大量新成长的劳动力在没有专业技术知识的情况下进入社会准备就业，另一方面导致大学、中专、技校以至企业的学徒，一律以高中毕业生为招生对象，而即使进入企业当学徒，也要经过相当一段时间的培训才能顶岗位操作，造成人力、物力、时间上的极大浪费，影响生产建设和各项事业的发展。

在企业安全生产和职工的劳动保护方面，当前的根本问题在于各级领导不重视的倾向没有真正解决，另外企业也没有必要的权利和相应的责任。从这项工作的管理体制上看，则主要是国家没有建立起强有力的安全监察体制和健全有关的规章制度，并且缺乏必要的改善劳动条件的资金和设备，因而许多单位伤亡事故不断发生，尘毒危害亦很严重。据厦门市反映，目前全市一九七七年全国互查时查出的一些事故隐患，绝大部分仍未解决。而改善劳动条件和加强安全措施，又缺乏必要的资金和设备。如电池厂拌料工序，如果按劳动保护的要求进行改革，所需经费，即使把本企业更新改造资金和劳保措施经费全部用上，也要八年才能凑足。可见，不解决上述问题，要改变目前安全生产和劳动保护方面的被

动局面是相当困难的。

在锅炉和压力容器的管理上，目前也没有实行国家监察制度。现在存在的主要问题是：制造混乱，设备质量低劣；使用单位管理水平低，制度不健全；缺少检验手段和技术力量，多数企业未实行定期检验制度；操作工人缺乏技术培训；加之安全监察机构不健全，监督检查不力，因而这类设备爆炸事故频繁，给人民生命和国家财产造成严重损失。

二、各地对改革劳动工作 管理体制的意见

总的来看，这次调查的几个省、市，有关方面对于劳动工作管理体制的改革，都比较重视和关切，并且程度不同地做过一些调查研究，提出了一些改革的设想和意见。这些意见大体可以分为三种类型：

（一）一些省、市的同志，倾向于实行基本以地方为主的管理体制，同时适当扩大企业的权限。

1. 在劳动计划管理方面，一种方案是：在中央统一方针政策下，根据省里具体情况自行安排劳动计划，不受国家劳动指标和工资总额的限制。按照这个精神，省里也相应下放给地、市和各主管部门一定的权限。另一种方案是：今后国家只控制从农村招工、工业职工人数、国家机关工作人员编制，其他部门职工人数和临时工审批权限，下放给省、市管理。有些部门可以按定员标准配备人员或者分别情况由主管部门或企业自行确定用工人数。

2. 在劳动就业和用工制度方面，各省、市一致的意见是，实行政府安排和自行就业相结合的就业体制和公开招

工、择优录用的办法，让各地根据当地的具体情况统筹安排劳动力。

3、在工资、奖励管理方面，一种意见是：在国家确定的方针、政策指导下和调整幅度范围内，由省、市自定具体实施办法。除国家统一安排的升级面外，省里每年自行安排一定的调整幅度。另一种意见是：根据国家规定，地方给企业安排一定的机动升级面。奖励、津贴允许企业自行拟定具体办法；机关事业单位，从地方财政留成中拨出一定数额，解决奖励、津贴问题。

4、关于改革如何起步问题。目前有一些省、市的想法侧重于把省里现有的管理权限，下放一部分给地、市和主管部门，同时在可能范围内适当扩大一些企业的自主权。有的省拟从今年起把全民所有制单位的招工、补员、临时工的使用和集体所有制的劳动指标，交给地、市劳动部门或者主管部门自行安排；有的省已初步确定：劳动计划按照企业隶属关系分别由地、市和省主管部门进行管理。改革招工办法，把现在每年统一安排一次招工改为根据用人单位的需要随时招收。管理水平较高、编制定员先进的企业，允许按定员标准配备劳动力，指标不足可以采取全民带集体的办法解决。企业对职工有奖惩权，奖励办法由企业自定，对破坏劳动纪律屡教不改的，企业有权开除。

（二）也有一些地方和基层单位的同志，主张继续实行以中央集中管理为主的体制，在此基础上扩大一些地方和企业的权限。他们认为：

1、我国第一个五年计划时期的实践证明，以中央集中管理为主同时给地方、企业一定的自主权的体制是可行的。

“一五”时期国民经济发展很快，劳动生产率有较大提高，职工生活得到改善。那时的经验值得借鉴。

2、目前劳动工作管理体制的主要问题是该集中的没有集中起来，表面上看是集中多了，实际上是分散得多。如工资、奖励制度，比文化大革命以前还混乱，需要赶快改革。大权还是集中在中央为好。

3、目前我国面临的是“僧多粥少”的矛盾。社会上要求就业的人多，企业要的也是增人权和增加工资的权，在企业没有独立核算、自负盈亏的情况下，劳动工作管理权限不能下放。分散必乱。

4、“包下来”的制度体现了社会主义的优越性，社会主义应该发“铁饭碗”。现在的问题是没有真正实行按劳分配，解决劳动问题应该从这方面着眼。

（三）企业及其主管部门同志的意见，一般集中在扩大企业自主权方面。但总的来看，侧重于当前情况下可能进行的一些改革，即小改小革，至于长远方向则很少谈及。小改小革的主要意见是：

1、给企业必要的用人自主权。在国家劳动指标范围内招收新职工，允许企业根据需要择优录用，改变目前统一摊派的办法。在试用期内发现不符合招工条件时，企业有权辞退。

2、给企业必要的安排工资、奖励的权力。包括：除国家统一规定的升级外，给企业一定的机动幅度；技术进步快、劳动贡献大的学徒，企业可以提前转正；对一些劳动强度大、劳动条件差的工种，建立岗位津贴；按工资总额一定比例把加班工资交给企业自行安排使用；扩大奖金与利润挂

钩的范围，由企业自行拟订奖励办法。

3、给企业必要的处理多余职工的权力。包括：违犯劳动纪律屡教不改的允许企业开除；老弱病残和其他多余人员允许企业暂列编外。

三、我们的一些看法

对这次调查中各方面的反映和提出的改革意见，我们经过研究以后，认为这里牵涉到一些劳动工作管理体制改革的指导方针问题，对此，我们的看法是：

（一）关于劳动工作管理体制与整个经济管理体制改革的关系问题。

劳动工作管理体制，是整个经济管理体制的一个重要组成部分，是一个牵动全局的很复杂的问题，必须从我国拥有九亿人口和经济落后的实际情况以及加速实现四个现代化的要求出发，使劳动工作管理体制的改革适应我国政治、经济任务的要求以及整个经济管理体制改革的方向。目前，对于经济管理体制改革的方向，各部门比较一致的意见是，主要采取经济手段来管理经济，实行计划调节与市场调节相结合，在国家计划指导下，以扩大企业自主权为核心。同时，正确处理中央与地方的关系，在中央统一领导下，充分发挥地方的积极性。劳动工作管理体制的改革，不能孤立地进行，而必须与整个经济管理体制改革的方向和实际步骤相适应，必须积极而又稳妥地改变已经沿袭已久的这种高度集中统一的、单纯依靠行政办法的管理体制。

（二）关于集权和分权问题。

正确处理集权与分权的关系，是劳动工作管理体制改革的

的一个关键问题。从历史的经验教训看，三十年来劳动工作管理上几次较大的集中与分散的变革，都是在中央与地方的关系上兜圈子。不论管理权限怎样划分变动，国家对企业管得过多过细的毛病始终没有克服，做为生产第一线的企业单位很少有处理劳动问题的自主权。这是不利于调动企业的积极性，不利于解放生产力的。因此，今后处理劳动工作管理中集权与分权、统一与分散的关系，必须着眼于在国家计划指导下，扩大企业的自主权，这是改革劳动工作管理体制的中心环节（当然，机关、团体、事业单位同企业的性质不同，劳动工作管理权限的划分也应有所不同）。在中央、地方、企业管理权限的划分上，从长远来看，我们认为：

1、今后国家应主要负责确定劳动工作方面的大政方针，编制中、长期规划，制订必要的劳动力管理、劳动报酬、保险福利等方面的法规，以及对各地区、各部门进行监督检查。

2、地方主要是负责国家政策法规、规章制度的贯彻执行，制订地区性的法规制度和工作规划，以及对所管地区的有关部门、单位进行监督检查。

3、劳动工作管理的大部分权限要下放到企业。允许企业在国家计划和方针政策的指导下，在国家制定的劳动法规范围内，根据自身特点和生产发展的需要，决定和处理劳动问题。例如，增加职工的权力，择优录用人员的权力，确定职工报酬的权力，奖惩的权力，处理多余职工的权力等。

（三）关于大改和小改的问题。

劳动工作管理体制的改革，必须采取积极而又稳妥的方针，经过周密的规划和充分的准备，有步骤地进行。因此，