

国家机关和 事业单位 工资制度变革

● 主 编 陈少平
● 副主编 张绘屏

中国人事出版社

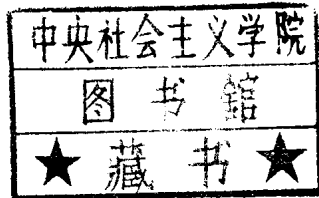
F244.2
1

84675

国家机关和事业单位 工资制度变革

顾问 王 榕
主 编 陈少平
副主编 张绘屏

DI77/20



中国人事出版社

(京)新登字 099 号

国家机关和事业单位工资制度变革

陈少平 张绘屏

*

中国人事出版社出版

北京市朝阳区香河园西坝河南里 17 号楼

新华书店经销

北京东城京建照排厂排版

人民卫生出版社印刷厂印刷

*

850×1092 毫米 大 32 开本 19 印张 插页:27 460 千字

1992 年 12 月第 1 版

1992 年 12 月第 1 次印刷

印数:1-3500 册

ISBN-80076-225-4/F·012

定价:14.15 元

前 言

应广大工资工作者和部分从事经济理论研究工作同志的要求,我们组织了建国以来就从事工资工作的几位老同志编写了《国家机关和事业单位工资制度变革》一书。本书全面系统地阐述了国家机关和事业单位工资、奖励、津贴等制度的历史演变与变革情况,及其有关的政策规定。内容丰富,资料翔实,是我国目前系统地论述国家机关和事业单位工资制度的第一本著作。

全书共分三编,十二章。第一编工资制度,主要由张绘屏编写;第二编奖励制度、津贴补贴制度和地区工资类别制度,主要由刘静洛编写;第三编几类人员的工资处理办法,主要由吕淑英编写。在第一编、第二编中,1988年和1989年的工资、奖励、津贴补贴制度,由苗淑俊编写。在第三编中,高等学校和中等专业学校毕业生的工资待遇,由张绘屏编写。原劳动人事部工资局局长陈少平、现人事部工资保险福利司司长康耀对全书作了修改和审定。在本书编写和出版过程中,人事部工资保险福利司办公室主任莫岩做了大量的组织工作和编辑工作,霍保平做了大量的搜集历史资料的工作。

原劳动人事部顾问王榕为本书的顾问,并为本书写了序言。

由于本书的内容多,时间跨度大,加之水平有限,难免有疏漏和失误之处,欢迎广大读者批评指正。

编 者

1990年10月

序

张绘屏等四位同志编写了这本《国家机关和事业单位工资制度变革》，约我给写一篇序言。这本书，详细地叙述了国家机关和事业单位工资制度的演变与改革过程，如实地记载了工资方面的政策规定，内容丰富，对工资工作者了解历史和现状是大有裨益的。借此机会，我写一点历史回顾和建议，作为序言，供读者阅读本书时参考。

工资问题是涉及亿万职工切身利益和社会主义建设的重大问题。认真学习马列主义关于分配方面的理论，正确贯彻执行党和政府制定的有关工资的方针政策，努力做好工资工作，这对我国社会主义四化建设事业的顺利发展，有着深远的意义。

建国以来，党和政府是十分重视工资工作的，在处理重大的工资问题时，党中央、国务院都要经过认真地调查研究，然后才作出决定。老一辈无产阶级革命家更是语重心长地告诫我们，要重视工资工作。早在1951年，刘少奇同志就曾经在李立三同志向中央写的《关于全国各地调整工资情况的综合报告》上批示：“工资问题对于工人阶级来说犹如土地问题对于农民一样，是一个十分重要的基本问题”，“必须在党内提起对于工资问题的注意，督促一切党的组织认真地加以研究总结各地调整工资的经验。”周恩来总理在1956年工资改革时指出：“工资问题是一个普遍性的问题，是关系到每一个职工切身利益的重大问题，正确地解决这个问题是保证社会主义建设事业顺利发展的重要条件。工资问题应该成为我们

党、政府和工会组织的一项绝不容忽视的重要的经常工作。”在“四人帮”倒行逆施的 1975 年，邓小平同志以无产阶级革命家的胆略提出，发展工业要“坚持按劳分配原则”，并且强调指出：“这在社会主义建设中始终是一个很大的问题”，“工资政策是个很复杂的问题，要研究。”粉碎“四人帮”后，邓小平同志在拨乱反正的工作中，多次着重指出：“我们一定要坚持按劳分配的社会主义原则”，并说：“这个问题从理论到实践，有好多具体问题要研究解决。这不仅是科学界、教育界的问题，而且是整个国家的重大政策问题。”1978 年 5 月 5 日《人民日报》发表的特约评论员文章《贯彻执行按劳分配社会主义原则》，就是在邓小平同志亲自领导下，由胡乔木同志主持而写的。这篇文章是对“四人帮”否定按劳分配原则的拨乱反正，对工资工作具有非常重要的指导意义。我们每个工资工作者，都应当努力学习，深入领会老一辈无产阶级革命家这些指示的精神实质，并认真地贯彻到我们的实际工作中去。

回顾建国 40 年来，在党的正确路线和方针政策指引下，在各级政府的重视和领导下，我国的工资工作，经过广大劳动人事干部的努力，确实有了很大的发展，取得了重大的成绩。但是，由于一些主客观的原因，工资工作曾经走过一段曲折的道路，目前也还存在着不少需要加以改革的问题。从建国后到 1957 年，随着我国国民经济的恢复和发展，随着社会主义改造的胜利完成和开始进行大规模的经济建设，我们先后两次在全国范围内进行了工资制度的改革，贯彻了社会主义的按劳分配原则，初步建立了社会主义的工资制度；与此同时，在生产发展和劳动生产率提高的基础上，逐步提高了职工的工资水平，使职工生活有了比较明显的改善，从而对调动广大职工的社会主义积极性，促进社会主义建设事业的迅速发展，起到了积极作用。这个阶段，是我国工资工作顺利发展，取得明显成就的阶段。1958 年，由于“左”的错误影响，按劳分配原则一

度受到了冲击,工资工作遇到了挫折,给社会主义建设事业造成了不利的影响。但是,党中央很快着手纠正“左”的错误,恢复了按劳分配原则,随着对国民经济“调整、巩固、充实、提高”八字方针的贯彻执行,工资工作又开始了新的转折。可是,在10年“文化大革命”期间,林彪、“四人帮”推行一条极左路线,使党和国家在政治、经济、组织、理论、思想各个方面都遭到了一场极其严重的灾难。工资工作也毫不例外,从理论到实践都遭到了严重的干扰和破坏。按劳分配原则被肆意诋毁,社会主义的工资制度被全盘否定,工资工作被迫中断,造成了10年工资冻结。所有这些,搞乱了人们的思想,造成职工工资水平偏低,在工资分配上出现了“干与不干、干多干少、干好干坏”一个样的平均主义“大锅饭”状况,极大地挫伤了广大职工的积极性,破坏了生产的发展。这个阶段,工资工作的反面教训是非常深刻的。1976年粉碎“四人帮”以后,特别是党的十一届三中全会以后,经过拨乱反正,我国开辟了社会主义现代化建设的新时期。在这个时期,党中央制定了正确的路线和一系列方针政策,为我们贯彻按劳分配的社会主义原则,顺利开展工资工作,创造了良好的环境和条件。改革开放10年来,我国各条战线都取得了巨大的成就,工资工作也有了新的进展。随着国民经济的迅速发展和国民收入的增长,给职工多次调整了工资,增加了奖金和保险福利,使职工的实际收入水平有了很大提高,职工生活有了明显改善,这是每个职工都亲身体会到的。与此同时,在国家机关、事业单位和国营企业中,先后又进行了一次全国性的工资制度改革。就国家机关和事业单位来说,由于改革方案不够完善,其他制度改革不配套等等原因,致使工资制度改革未能完全达到预定的目的,还有待于进一步调整和完善,但它确实为我们进一步深化工资制度的改革创造了条件,提供了经验。我们广大工资工作者,应该珍惜这样的环境和条件,努力学习马列主义理论和党的路线方针政策,

认真总结历史经验,适应当前形势发展的要求,做好我们的工资工作,为社会主义的现代化建设作出自己的贡献。

大家知道,社会主义社会是一个相当长的历史阶段,按劳分配原则的作用和实现程度会有一个相当长的历史过程。党的十三大政治报告中已经明确指出,在社会主义初级阶段,分配方式不可能是单一的。我们必须坚持的原则是,以按劳分配为主体,其他分配方式为补充。在我国全民所有制、集体所有制的企业、事业单位和国家机关中,必须坚持实行按劳分配的原则,这是确定无疑的,但应实行什么样的工资制度,才能体现按劳分配原则,有利于调动广大职工的积极性,有利于社会生产力的发展,这是我们每个工资工作者长期面临的重要课题。特别是,党的十一届三中全会以来,随着改革开放的深入发展,工资工作者已经或正在遇到许多新情况、新问题,需要我们去探索,去解决。例如,在以公有制经济为主体的多种经济成分并存的条件下,在分配原则和分配形式上,除了按劳分配外,如何认识和掌握其他分配原则及分配形式的特点和规律,以及按劳分配同其他分配原则、分配形式之间的相互影响。又如:在全民所有制单位中,随着经济体制的改革,对企业单位和一部分能够经济自立、有创收的事业单位,还有民办事业单位,实行放权搞活的办法后,如何搞好宏观调控的问题。再如:在新时期中,我国的经济体制、政治体制,以及干部人事制度、劳动制度正在逐步地进行深化改革,又如何进一步依据按劳分配原则搞好工资制度的改革,如何根据当代科学技术迅速发展的需要,调整我们的工资政策,如何创立适应新情况的制度和办法,如何搞好各个方面的配套改革。就国家机关和事业单位来说,我国将要在行使国家权力的行政机关中,推行国家公务员制度,对国家公务员实行什么样的工资制度,才能更充分地体现按劳分配原则;对事业单位的工作人员应该实行什么样的工资制度,才能适合各类事业单位的特点,等等。

这些都是需要我们认真对待、深入研究的问题。所以,在新时期中我们广大工资工作者面临着新的挑战,我们要认真学习马列主义、学习党的路线方针政策,面对现实,迎接挑战;我们要解放思想,更新观念,勇于探索,既要借鉴国外有益的经验,也要认真对待我国自己的经验,为我国工资制度的深化改革,建立有中国特色的工资制度献计献策,为促进社会主义建设事业的发展而努力奋斗。

参与编写这本书的同志,都具有长期从事工资工作的经历,他们曾经参加了当时研究制定工资制度、规定和研究工资改革方案的工作,有比较丰富的工作经验,掌握大量的历史资料,这本书的出版,将会对广大工资工作者研究工资问题起到重要的参考作用。

为了使广大工资工作者了解老一辈无产阶级革命家如何重视、领导和关心工资工作,编书的同志还把我在《我们的周总理》一书中发表的《忆周总理领导工资改革》和我为纪念李立三同志诞辰90周年而写的《新中国工资制度奠基人》两篇文章附在本书的后面。除了表示谢意之外,我深信大家在阅读这两篇文章之后,将会受到启发和教育,将会对老一辈无产阶级革命家的精辟见解,对工作极端负责和高度民主的思想作风,加深理解。他们永远是我们学习的光辉榜样。

王 榕

1990年10月

目 录

序.....	(1)
--------	-----

第一编 工资制度

第一章 建国初期供给制和工资制并存,开始建立新的工资制度.....	(4)
第一节 供给制度的两个阶段	(4)
第二节 开始建立新的工资制度	(15)
第二章 “一五”期间建立全国统一的工资制度,完成由供给制向全部实行工资制过渡,1956年进行全国性的工资制度改革	(26)
第一节 建立全国统一的工资制度和供给制的津贴制度	(27)
第二节 进一步改进工资和供给制度,为全部实行工资制铺平道路	(35)
第三节 废除供给制,全部实行工资制,改工资分制为货币工资制	(52)
第四节 1956 年进行全国性的工资制度改革	(62)
第三章 1957 年后降低和修订部分人员的工资标准和升级工作	(89)
第一节 降低和修订部分人员的工资标准	(90)
第二节 升级工作	(103)
第四章 文化大革命期间的转正定级工作和调整部分低工资人员的工资.....	(107)

第一节	解决职工转正定级和调动工作人员的工资问题	(107)
第二节	调整部分低工资人员的工资	(108)
第五章 新的历史时期工资调整和 1985 年的工资		
	制度改革	(111)
第一节	1977 年至 1984 年的多次调整工资	(112)
第二节	1985 年的工资制度改革	(136)
第三节	采取补充改善措施,适当解决工资制度改革中的突出问题	(156)
第四节	提高中小学教师、护士及专业技术人员的工资标准	(166)
第五节	进行工资普调,并适当解决工资中的突出问题	(178)

第二编 奖励制度、津贴补贴制度和地区工资类别制度

第六章 奖励制度	(212)
第一节 概述	(212)
第二节 部分事业单位实行奖励制度时期	(214)
第三节 实行附加工资时期	(217)
第四节 全面实行奖励制度时期	(219)
第七章 津贴补贴制度	(240)
第一节 概述	(240)
第二节 各类津贴补贴制度的建立与变革	(242)
第三节 津贴补贴工作的管理体制	(287)
第八章 地区工资类别制度	(291)
第一节 概述	(291)
第二节 实行工资分时期	(293)
第三节 实行物价津贴时期	(295)
第四节 实行工资区类别和生活费补贴时期	(319)
第五节 实行地区工资补贴时期	(350)

第三编 几类人员的工资处理办法

第九章 高等学校和中等专业学校毕业生的工资待遇·····	(355)
第一节 普通高等学校和中等专业学校毕业生的工资待遇 ·····	(355)
第二节 硕士、博士研究生毕业分配工作后的工资待遇 ·····	(375)
第三节 “五大生”毕业生的工资待遇 ·····	(378)
第四节 职业高中毕业生的工资待遇 ·····	(379)
第五节 出国留学学生毕业回国分配工作后的工资待遇 ·····	(379)
第十章 军队转业干部、复员、退伍军人的工资待遇·····	(383)
第一节 军队转业干部的工资待遇 ·····	(383)
第二节 复员退伍军人安排工作后的工资待遇 ·····	(405)
第十一章 受处分人员和落实政策人员的工资待遇·····	(408)
第一节 受处分人员的工资待遇 ·····	(408)
第二节 落实政策人员的工资待遇 ·····	(426)
第十二章 工作人员调动工作后的工资待遇和工作 人员的保留工资·····	(442)
第一节 工作人员调动工作后的工资待遇 ·····	(442)
第二节 工作人员的保留工资 ·····	(457)
附录：忆周总理领导工资改革·····	(462)
新中国工资制度的奠基人·····	(473)
关于按劳分配原则的几个问题·····	(487)

第 一 编

工 资 制 度

国家机关和事业单位工作人员的工资制度,经历了由解放初期的供给制和工资制两种制度并存,到全部实行工资制,又由职务等级工资制改为以职务工资为主要内容的结构工资制的历史发展过程。在这 40 多年的历程中,随着国民经济的发展和劳动生产率的提高,并按照按劳分配的原则,工资制度有几次较大的改革,工资标准和工资级别也进行过多次调整和提高。

国家机关和事业单位的工资制度的变革过程,大体上分为 5 个时期。第一个时期为 1949 年 10 月至 1952 年 6 月,这个时期供给制度和工资制度两种待遇制度并存,并开始建立国家机关、事业单位新的工资制度。第二个时期为 1952 年 7 月至 1956 年底,这个时期建立了全国统一的新的工资制度和全国统一的供给制度,完成了由供给制度向工资制度的全部过渡,改行货币工资制度,在 1956 年进行了一次全国性的工资改革。第三个时期为 1957 年 1 月至 1966 年“文化大革命”以前,这个时期逐步解决了 1956 年工资改革中出现的问题,三次降低领导干部的工资,接着在三年国民经济调整时期进行了部分人员的工资调整。第四个时期为 1966 年至 1976 年,这个时期正值“文化大革命”期间,由于林彪、“四人帮”的干扰破坏,只进行了职工转正定级工作和一部分低工资人员的工资调整。第五个时期为 1977 年至 1989 年,这个时期随着社会主义现代化建设事业的发展,多次调整了职工工资,又进行了工资普调,1985 年国家机关、事业单位进行了工资改革,实行结构工资制,随后又采取了一系列的调整、补充和改善措施。

第一章 建国初期供给制和工资制并存,开始建立新的工资制度

全国解放后,为了巩固革命战争的胜利,顺利进行城市接管工作,迅速恢复国民经济,稳定人民生活,有利逐步建立新的政权机关,中央根据当时的经济条件,对国家机关和事业单位工作人员实行的待遇政策是:解放区来的老干部实行供给制待遇;新参加工作的青年学生没有家庭负担的实行供给制待遇,有家庭负担的实行工资制待遇;在国家机关中留用的旧政府职员在1949年9月底以前参加我政府机关工作的按其参加工作时的规定,实行供给制或实行工资待遇的,一般不再变动,1949年10月1日以后参加工作的除自愿实行供给制待遇的以外,一律按国家制定的新参加工作人员工资标准实行工资制待遇。

第一节 供给制度的两个阶段

供给制度在我国新民主主义革命历史上,对保证革命战争的胜利起过重要作用。在长期的革命战争中,中央根据当时的政治、经济条件,在保证每个革命工作人员和指战员能维持最低生活需要的原则下,在党政机关、群众团体的工作人员及军队的指战员中,一律实行供给制待遇。它体现了官兵一致、上下一致、军民一致的精神,发扬了同甘共苦、艰苦奋斗的优良作风。解放初期在国家机关中实行供给制待遇的占80%多,在事业单位中占30—40%,

主要是从解放区来的老干部和大部分新参加工作没有家庭负担的青年学生,还有极少数留在行政、司法等全部实行供给制待遇机关中工作的旧政府机关职员。从解放后到 1952 年 6 月,供给制度大体可分为两个阶段。

一、沿袭革命战争时期的供给办法

从解放后到 1952 年 2 月是供给制的第一个阶段。

这个阶段的供给制度,基本上保留了革命战争时期的供给制办法。其主要特点是:供给标准较低,大体平均,略有差别。供给范围除保障每个工作人员的个人生活需要外,还供给一部分家属的生活待遇。供给项目和供给标准以及享受灶别的条件全国不统一。

政务院为了统一全国供给制工作人员伙食待遇标准,在 1950 年 6 月颁发的《关于各级人民政府供给制工作人员小、中灶伙食待遇标准的规定》中,依据工作人员的职务和参加革命工作年限,规定了享受小、中灶待遇的条件。

享受小灶待遇者有:

(1)中央人民政府主席、副主席、委员及中央人民政府各院、委、署及政务院所属各委、部、会、院、署、行正副首长、委员以上和委级以上的正副秘书长及其他与以上各职同级人员。

(2)中央人民政府办公厅及政务院所属部、会、院、署、行、办公厅正副主任、正副司长及其他同级人员参加革命工作期满 10 年以上者。

(3)中央人民政府直属各机关司辖正副处长及其他同级人员参加革命工作期满 12 年以上者。

(4)大行政区人民政府主席、副主席、正副秘书长、委的正副主任、正副部长、各省正副主席、中央和大行政区直属市正、副市长以上及其他与以上各职同级的人员。