

序

《陕西省志·劳动志》经过几年的编纂,现在出版了。这是一部运用翔实的历史资料,比较全面、系统地记述陕西劳动工作的历史沿革、发展、变化的专业志。也是陕西有史以来的第一部劳动志。我特为此作序,以示祝贺。

劳动是人类社会生存和发展的基本条件。马克思说:“任何一个民族,如果停止劳动,不用说一年,就是几个星期,也要灭亡。”因此,配置劳动力,调整劳动关系,组织社会劳动,就必然成为历代社会所关注的问题。随着近代社会化大生产的发展,劳动管理在社会经济管理中,占有更加重要的位置。今天运用马克思主义的唯物史观,忠实地记述、科学地分析与阐释劳动工作的历史,对于我们进行社会主义现代化建设具有重要意义。《陕西省志·劳动志》在这方面作了有益的尝试。

陕西是中华文明的发祥地之一,周、秦、汉、唐等 13 个王朝在此建都,历时 1100 多年,历史上劳动关系的重要变化,无不在陕西留下了深刻印迹。如汉唐经济文化的繁荣,就反映了封建社会劳动关系的调整对推动社会生产力发展所起的重要作用。陕西又是中国新民主主义革命的重要根据地,陕甘宁边区实行了一套新型的劳动制度,对于巩固边区政权,赢得抗日战争和解放战争胜利,发挥了重要作用,对建国后的劳动工作也有重要影响。《陕西省志·劳动志》根据“略古详今”的原则,从公元前 11 世纪的西周开始,简要记述了历代社会的劳动制度。同时,对陕甘宁边区的劳动管理和劳动工作情况,也作了较为详细的记述。这是《陕西省志·劳动志》的一个重要特点。

中华人民共和国建立后,在进行社会主义革命和建设的伟大实践中,陕西省按照国家的统一部署,为建立社会主义的劳动制度,为发展社会生产力,恢复和发展陕西的经济,做了大量工作。尽管“文化大革命”期间,国民经济的发展受到了很大冲击和破坏,劳动工作也受到严重影响。但是,经过 40 年的努力,已经建立了一套比较完整的劳动工作制度。这是全省各级政府、各级劳动部门和主管部门以及劳动战线的广大干部职工,在中国共产党领导下,共同努力取得的。《陕西省志·

《劳动志》实事求是地对此作了较全面、系统的记述。不可否认,40 年来的劳动工资等项制度,基本上是在计划经济体制下建立和发展起来的,必然具有计划经济体制的特点。如何正确认识和评价这一时期陕西的劳动工作,有待于进一步研究总结。我认为,按照历史唯物主义和辩证唯物主义的观点,在陕西省 40 年来初步建成社会主义的经济基础中,劳动工作所发挥的作用是毋庸置疑的。正确对待历史,认真总结经验教训,对进一步转变观念,深化改革,做好劳动工作,具有重要意义。

中共十一届三中全会以来,在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论指导下,陕西在劳动制度改革方面有了突破性进展,有些方面在全国尚有一定影响。《陕西省志·劳动志》较充分地反映了这方面的情况。但是,从长远目标看,这些改革还是初步的。根据中共十四大关于经济体制改革的总目标是建立社会主义市场经济体制的要求,必须尽快把劳动工作的基点转移到适应社会主义市场经济体制上来,把市场作为劳动资源配置的基础性手段,相应地改革和完善企业劳动管理、工资分配和社会保障制度;建立和完善就业服务、技术培训等各项社会服务体系;综合运用法律的、行政的、经济的手段保障社会公平,维护市场体制有序运行。促进企业以市场为导向,转换经营机制,进一步解放和发展生产力。劳动部门今后改革的任務仍十分繁重。

《陕西省志·劳动志》是在省劳动厅劳动志编纂委员会领导下,由一批离退休老同志编写的。他们祁寒盛暑,夜以继日,无时或懈,搜集了数百万字的史料,写成书稿,颇费心血。同时,在编写过程中,得到省内外劳动系统许多同志和有关方面专家、学者的帮助和指教,在这里我向他们表示深切的谢意。

“以古为鉴可知兴替。”我相信这部志书的出版,对研究陕西劳动史,学习、借鉴前人的经验,推动劳动工作,特别是深化劳动制度改革,更好地为经济建设服务,将会起到重要的作用。同时祝愿陕西的劳动工作者,在建设有中国特色的社会主义理论指导下,在劳动制度的进一步改革中,作出更大贡献,创造出更加丰富的经验,载于史册,传于后人。

張文室

一九九三·六·十二

凡 例

一、指导思想。在马列主义、毛泽东思想的指导下,坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的观点、方法,坚持实事求是,客观、系统地记述陕西劳动工作的历史和现状,编纂能鲜明反映时代特点和地方特色的社会主义劳动志。

二、断限。上自公元前 11 世纪西周王朝,下至 1989 年。

三、体例。按现代分工横排门类,纵述发展过程。篇目按篇、章、节、目四级安排。横向并列,纵向相辖。各篇、章对中华人民共和国成立前的部分,以纵述为主,明其概略沿革,重点放在中华人民共和国成立后部分。详今略古,统合古今。陕甘宁边区,独立设专篇记述。

四、结构。设记、述、志、图、表、录。不单列人物传记专章。对陕西劳动工作有贡献和影响的人物,采取以事系人办法记述。概述,概要阐述陕西劳动工作的起源、现状以及历史地位、作用和特点,是全志之纲,统率全志。大事记,以编年体和记事本末体记述陕西劳动工作的大事、要事,以时系事,为全书之经,展示劳动工作历史脉络。全志以记述为主,图表为辅,附录、后记为补。

五、范围。记述全省劳动工作的历史和现状,与其他专业志和地县市志的重要交叉业务,只作简要记述。

六、文体。为语体文,记述体,述而不作,寓褒贬于记述之中。

七、纪年。历史各朝代用汉字、中华民国用阿拉伯数字书写,在括号内加注公元纪年;中华人民共和国用公元纪年。

八、称谓。企业、事业、机关单位的名称,第一次记述时用全称,括号内加注简称。再次记述时,一般用简称。中华人民共和国建立前、后,简称建国前或建国后。

九、计量。一般按原使用时间的计量单位记述,如尺、斤、石、斗等,必要时加注公制或换算为通用计量单位。

十、数字。原则上使用陕西省统计局公布的数字和陕西省劳动厅统计资料,对缺项和有矛盾的数字,则使用经过考证的数字。统计数字一律用阿拉伯数字。

十一、附表。各篇、章的数字附表,按各篇顺序编号,如第一篇附表一,编号为 1—1 表,其余类推。

十二、资料。中华人民共和国建立前的历史资料,是委托西北大学历史系吴永涛等四位教授搜集整理的;中华人民共和国建立后的资料,是以陕西省档案馆和省劳动厅的档案资料、历年编印的劳动工作文件资料汇编、劳动期刊,以及有关地区、部门提供的资料编辑整理的。

目 录

概 述..... (1)	第四章 “三结合”就业 (92)
第一篇 大事记	第一节 待业状况 (92)
大事记 (13)	第二节 范围对象 (92)
第二篇 劳动力资源	第三节 安置渠道 (93)
第一章 人 口 (57)	第四节 经费 (93)
第二章 劳动力 (60)	第五节 机构 (96)
第一节 总量 (60)	第五章 劳务市场 (97)
第二节 分布 (61)	第一节 建立发展 (97)
第三节 构成 (62)	第二节 劳务交流 (98)
第四节 增长 (64)	第六章 劳动服务公司 (99)
第五节 素质 (65)	第一节 创建发展 (99)
第三篇 劳动就业	第二节 政策规定..... (100)
第一章 失业人员安置 (71)	第三节 清理整顿..... (103)
第一节 状况 (71)	第七章 特殊就业..... (105)
第二节 登记 (73)	第一节 残疾人..... (105)
第三节 救济 (74)	第二节 归国人员..... (105)
第四节 安置 (75)	第三节 其他人员..... (106)
第五节 机构 (76)	第四篇 劳动计划
第二章 招 工 (78)	第一章 计划管理..... (111)
第一节 计划招收 (78)	第一节 范围..... (111)
第二节 政策规定 (80)	第二节 体制..... (112)
第三节 改革 (81)	第二章 职工人数..... (113)
第三章 城镇知识青年上山下乡 (83)	第一节 人数..... (113)
第一节 动员 (83)	第二节 分布..... (116)
第二节 下乡安置 (84)	第三章 工资总额..... (120)
第三节 回城安置 (88)	第四章 平均工资..... (123)
第四节 经费 (89)	第五章 劳动生产率..... (126)
第五节 机构 (90)	第六章 工资基金管理..... (128)
	第七章 计划外用工清退..... (130)

第五篇 劳动力管理	
第一章 用工制度 (135)	第一节 创建发展 (175)
第一节 固定工..... (135)	第二节 管理 (176)
第二节 临时工..... (136)	第三节 招生 (182)
第三节 农民轮换工..... (138)	第四节 毕业生分配 (183)
第四节 劳动合同制..... (139)	第五节 技工学校选介 (184)
第五节 民工..... (141)	第五章 中、高级工技术培训 (187)
第二章 调 配 (145)	第一节 中级工..... (187)
第一节 工作调动..... (145)	第二节 高级工..... (188)
第二节 解决职工夫妻两地分居 (146)	第三节 技师..... (189)
第三节 军队转业干部家属安置 (147)	第六章 专业技术培训 (191)
第四节 农场职工调动..... (148)	
第五节 西藏内调职工安置..... (148)	第七篇 工 资
第六节 集体和外资企业职工调动 (148)	第一章 沿 革 (195)
第三章 精减职工 (150)	第二章 管理体制 (207)
第一节 政策..... (150)	第一节 集中管理..... (207)
第二节 措施..... (151)	第二节 分级管理..... (208)
第三节 安置待遇..... (152)	第三章 工资制度 (209)
第四节 复工..... (154)	第一节 全民所有制单位..... (209)
第五节 善后处理..... (154)	第二节 集体所有制企业..... (242)
第六节 机构..... (155)	第三节 乡镇企业..... (244)
第四章 企业劳动力管理 (156)	第四节 外商投资企业..... (245)
第一节 劳动组织..... (156)	第四章 工资调整 (247)
第二节 定员定额..... (158)	第一节 1957~1960 年调整 工资标准..... (247)
第三节 劳动纪律..... (160)	第二节 1959~1963 年整顿制度 与升级..... (249)
第五章 农村劳动力转移 (162)	第三节 1971 年调整低工资 (255)
第一节 乡镇企业..... (162)	第四节 1977~1983 年职工升级 (256)
第二节 劳动力转移..... (163)	第五节 1986~1989 年理顺 工资关系..... (265)
第六篇 工人技术培训	第五章 工资形式 (269)
第一章 沿 革 (169)	第一节 计时工资..... (269)
第二章 就业前培训 (171)	第二节 计件工资..... (269)
第三章 学徒培训 (173)	第三节 奖励..... (271)
第四章 技工学校 (175)	第四节 津贴..... (276)
	第五节 浮动工资..... (278)

第六章 新进人员工资 (280)	第七节 防护用品、保健食品 (361)
第一节 学徒..... (280)	第三章 工业卫生 (364)
第二节 各类学校毕业生..... (281)	第一节 防尘防毒..... (364)
第三节 复员退伍军人..... (286)	第二节 防物理因素危害..... (366)
第四节 军队转业干部..... (287)	第三节 防治职业病..... (367)
第七章 特殊工资支付 (295)	第四章 锅炉压力容器安全监察 (369)
第一节 节、假日 (295)	第一节 设计..... (369)
第二节 履行社会义务..... (296)	第二节 制造..... (370)
第三节 事假..... (297)	第三节 安装..... (371)
第四节 停工..... (297)	第四节 使用管理..... (371)
第五节 调动工作..... (298)	第五节 检验..... (374)
第八章 工资水平 (301)	第五章 矿山安全监察 (377)
第八篇 劳动保险和生活福利	第一节 状况..... (377)
第一章 沿革 (309)	第二节 管理..... (378)
第二章 劳动保险 (313)	第十篇 劳动争议仲裁与信访
第一节 建立制度..... (313)	第一章 沿革 (383)
第二节 全民所有制企业..... (314)	第二章 劳资争议 (384)
第三节 集体所有制企业..... (322)	第一节 劳资协商会议..... (384)
第四节 其他所有制企业..... (323)	第二节 劳资集体合同..... (385)
第五节 职工待业保险..... (324)	第三节 调审..... (385)
第六节 制度改革..... (325)	第三章 劳动争议 (387)
第三章 生活福利 (332)	第一节 法制宣传..... (387)
第一节 集体福利..... (332)	第二节 调解..... (388)
第二节 困难补助..... (334)	第三节 仲裁..... (388)
第三节 探亲制度..... (336)	第四节 干部培训与建设..... (388)
第四节 交通补贴..... (339)	第四章 群众来信来访 (390)
第五节 取暖补贴..... (339)	第一节 办案制度..... (390)
第九篇 劳动保护	第二节 处理..... (391)
第一章 沿革 (345)	第十一篇 劳动科学研究
第二章 安全生产 (346)	第一章 政策理论研究 (395)
第一节 政策法规..... (346)	第一节 创建探索..... (395)
第二节 安全生产责任制..... (347)	第二节 改革发展..... (397)
第三节 安全技术措施计划..... (348)	第二章 研究组织 (400)
第四节 教育与培训..... (351)	第一节 陕西省劳动学会..... (400)
第五节 安全卫生大检查..... (352)	第二节 地、市、行业劳动学会
第六节 伤亡事故处理..... (356)	与协会..... (402)

第三节 陕西省劳动科学人才资源研究所…………… (404)	附 录
第三章 信息刊物…………… (405)	附录一 国民军联军临时劳动法…… (447)
第一节 劳动信息…………… (405)	附录二 陕甘宁边区劳动保护条例(草案) …………… (453)
第二节 《陕西劳动》杂志…………… (405)	附录三 陕甘宁边区关于公营工厂工人 工资标准之决定…………… (457)
第四章 法规建设…………… (406)	附录四 西北公营企业工资暂行办法 (草案)…………… (459)
第十二篇 劳动管理机构	附录五 陕西省工资改革实施方案 …………… (461)
第一章 沿 革…………… (411)	附录六 陕西省企业工资改革的实施办法 …………… (465)
第二章 省级主管部门…………… (413)	附录七 陕西省劳动安全条例(试行) …………… (468)
第一节 省劳动厅(局)…………… (413)	附录八 陕西省人民政府颁发关于改革 劳动制度的四个实施办法的通知 …………… (473)
第二节 省级部门、中央驻陕机构 …………… (418)	(一)陕西省国营企业实行劳动合同制 实施办法…………… (474)
第三章 地市和县市(区)…………… (419)	(二)陕西省国营企业招用工人实施办法 …………… (477)
第四章 企业…………… (420)	(三)陕西省国营企业辞退违纪职工 实施办法…………… (478)
第五章 省劳动厅直属事业单位…… (421)	(四)陕西省国营企业职工待业保险 实施办法…………… (480)
第六章 省劳动厅(局)领导干部人名录 …………… (423)	附录九 陕西省国营企业劳动争议处理 实施细则…………… (482)
第十三篇 陕甘宁边区劳动管理	编后记…………… (484)
第一章 劳动力资源…………… (428)	
第二章 劳动力管理…………… (430)	
第三章 职工劳动报酬…………… (434)	
第四章 劳保待遇…………… (437)	
第五章 安全卫生…………… (438)	
第六章 大生产运动…………… (439)	
第七章 精兵简政…………… (442)	



概 述



陕西从西周以来,生产关系和劳动关系经历了多次变更和发展。西周奴隶社会的劳动关系,是奴隶主阶级占有奴隶劳动的全部产品,同时占有奴隶劳动者本身。奴隶劳动主要是农业劳动和手工业劳动。农业劳动是奴隶在奴隶主的强制和里胥、邻长的监督下,春天到田野集体劳动,冬天才回家;妇女(即奴婢)冬天夜绩于同巷,1个月要作相当1个半月的工。手工业奴隶的劳动,由官府经营,工匠、商人多为官府的专业奴隶,由官府的工官、商官管理,为官府所廩食(即给生活粮钱)。周王朝,具有众多的有专业技术的工匠,号称“百工”。奴隶劳动者,作为赐品,奴隶主可以把他们赐给臣下,甚至还可以当作牛马一样出卖。

秦始皇统一六国后,在陕西咸阳建立了统一的封建王朝。封建社会的生产关系和劳动关系,是豪强地主阶级占有大量的土地和生产资料,对农民阶级进行压迫和剥削。手工业劳动者也是封建社会受剥削的对象。西汉时分官私手工业两类,官府手工业劳动者主要是工奴和刑徒,私营手工业劳动者主要是家内劳动的手工业奴隶。唐代的手工业已相当发达,官府手工业的劳动力主要是犯罪的奴婢、番户和杂户(都是来自奴婢)、短番匠(从民间征调来的工匠)、雇匠(官府出资招雇的)、明匠匠和长上匠;私营手工业的劳动力,主要是赏赐的奴婢和买卖的奴婢。这些手工业劳动者,有的是无偿劳动,有的是有偿劳动。北宋,官府设有少府监、将作监、军器监等管理手工业和商业,分工生产皇室用品、军用品和土木建筑;官营手工业的劳动者,是由军队调用的军匠,民间征调的服役者,也有从民间招募、支付雇值的工匠;私营手工业有官督私营和私营纳税的两种。元代,蒙古贵族在中央和地方设有许多手工业管理机构和作坊,手工业劳动者主要是征战中俘获的工匠,即工奴。统治者以控制户籍的办法,把他们编为匠户,代代世袭,非经赦免,子孙不得脱籍,没有人身自由。元代,陕西的丝织和毛织业很发达,并已种植棉花。到明代,棉织手工业已相当发达,有些包买商便在棉织行业中活跃起来,出现了资本主义萌芽;包买商把材料直接分配给家庭手工业者,使他们为一定的报酬而制作,有的包买商把作坊的“小老板”变为他和家庭手工业者的居间人。清代,陕西农村仍是农业与手工业相结合的自然经济。关中是棉花生产的基地,因而“关陕商人”在关中开“棉花庄”或“花布行”,采用资本主义的经营方式经营。矿冶业也非常发达。严如煜《三省边防备览》卷九《山货》记载:“厚资商人出本交给厂头雇佣匠作”。商人多住在西安、汉中、周至城里,派“掌柜”、“当家”经营管理工人,进行生产。已属于资本主义性质的手工业工厂。

1840年开始,中国沦为半封建半殖民地社会。民国时期,陕西兴办了一批近代工业,产生了资本主义的生产关系和劳动关系。近代工业的发展和工人运动的兴起,产生了以调整劳动关系,促进生产力发展为内容的劳动工作。民国16年(1927),国民军联军总司令冯玉祥在西安公布了陕甘区域内之《临时劳动法》,对劳动合同、工作时间、工人年龄及性别、工资、休息日、假期及告假、残废抚恤、劳动保险、工人介绍等作了规定。但由于长期战乱的影响,这些规定真正实

施的很少。陕西的近代企业实行的雇佣劳动制度,普遍带有浓厚的封建色彩。主要形式有:包工制、包身制、养成工、学徒(艺徒)工等;有成年工、幼年工等。普遍采用劳动合同、契约,或取保方式,确立劳动关系。还有各种封建性的陈规陋习约束工人,煤矿业尤为严重。陕西近代企业的工资分配制度,在《临时劳动法》中规定为两种:(一)按照工作时间;(二)按照生产品的多寡。临时劳动法又规定:确定工资,最低限制应以四口人(以一家四口概计)之最低生活为标准。企业的工资分配制度,多是部门、企业自行规定实施的。由于长期战乱,物价飞涨,1947年以后,多数厂矿以实物(面粉)支付工资,多数工人只能维持最低生活水平。对企业职工的福利,国民政府有关的劳动法规中曾作过一些规定,工厂企业也举办了一些与生产、生活直接有关的集体福利单位,据社会部存查的民国34年(1945)12月的统计,陕西省劳工福利设施单位有979个,其中有食堂、宿舍、眷属宿舍、诊疗室、体育场、补习学校、子弟学校、浴室、洗衣补衣室、理发室、托儿所、合作社、图书室、询问代笔处、代办邮政所、交谊室、婚丧补助室、职业介绍所等。劳动保护,由于资本家不关心工人的安全和健康,因而无实绩可言。

陕甘宁边区是中国共产党领导、人民政权管辖的行政区域之一。边区的经济以农业为主,企业职工人数很少。1935年仅有一个40余名职工的修械所;抗日战争前夕有职工270余人,另有少量的手工业工人和商店店员;抗日战争开始后,随着边区公营工业的创办和发展,职工队伍迅速增长,据1944年5月统计,参加工会的6万多名职工中(主要是雇农),产业职工共有12538人,其中,公营工厂职工6174人,私营工厂和作坊的工人6364人。职工的来源是:由边区以外的城市吸收进步工人和青年;从部队、机关、学校中抽调一些干部和战士;安置一些具有一定劳动能力的残疾退伍军人;安置难民;动员干部家属参加工厂工作;从边区农村吸收一些青年农民(这部分人是多数)。一般采用动员的办法招工。手工业合作社和私营工厂,可以自行招收录用,政府不统一管理。新招工人,多数先经学徒培训,期满后转为正式工人。职工与企业,通过签订劳动合同或集体劳动合同确定劳动关系。边区企业职工的工资制度和生活待遇,实行平均主义的供给制或半供给制。1938年以后,由于公营工厂的发展,公营工厂职工的工资基本上采用两种形式,一是军工系统的职工实行供给制,即职工的吃穿用等由公家供给,另外每人每月发给少量的津贴费;1941年9月,改为半供给性的混合工资制,即职工的吃穿用等由厂方按统一标准发给,每人每月再发给一定数量的货币工资(货币贬值时,工资部分以小米折算);1943年改按多劳多得的分配原则,实行全面工资制。二是少数由外地招收或请来的技术工人实行货币工资制。1947年3月国民政府军队进攻边区,工厂迁移、停产,公营工厂的工资制改为供给制。解放战争后期,解放区日益扩大,1948年12月,公布了《西北公营工厂战时工资制度暂行办法(草案)》,改供给制为全面工资制,工资标准以实物为基础,以“分”为计算单位,每个“分”包含一定的生活必需品的实物量,按“分”折合货币发给。职工的工资等级按规定标准评定。边区政府对职工的劳动保护工作非常重视,1940年颁布了《陕甘宁边区劳动保护条例(草案)》。对职工奖惩,学习劳动模范和开展大生产运动等也建立了一定的规章制度,为巩固根据地,支援战争胜利作出了贡献。

二

1949年10月中华人民共和国建立到1956年,是国民经济恢复和生产资料所有制的社会

主义改造时期,是建立社会主义劳动关系和劳动制度的重要阶段。

1950年2月,陕西省人民政府劳动厅成立后,首先集中力量解决旧社会遗留下来的失业问题,到1956年末,全省共登记、培训、救济和安置失业人员14万多人,基本解决了全省的失业问题。与此同时,经过第一个五年计划,陕西建立了一批新型的大、中型企业,学习苏联经验,按照计划经济的模式,建立了工人统一招收、调配的管理制度,企业雇用人员,由劳动行政部门统一介绍,建立以固定工为主、临时工并用的用工制度。私营企业,在民主改革的基础上,确立劳资双方平等的劳动关系,并随着生产资料所有制的改造,逐步实行全民所有制的劳动制度。个体手工业,通过合作化转化为集体所有制。新工人的技术培训工作也有很大进展,并且建立了一批较正规的工人技术培训学校,全省以公有经济为基础、计划管理为特征的各项劳动管理制度基本建立,职工人数增长很快。1957年第一个五年计划结束,全省全民所有制单位职工67.6万人,其他所有制单位职工31万人,共98.6万人,比1949年的43.4万人(全民所有制13.4万人,其他所有制30万人)增长1.27倍,每年递增10.8%。

工资分配,在城市进行民主改革和生产改革的基础上,对当时存在的多种形式的工资分配制度进行改革,废除以面粉、小米等实物和银行折实储蓄单位结算工资的办法,实行以工资分为单位的计算办法。国营企业工人逐步实行八级工资制,职员实行职务工资制。国家机关和事业单位逐步实行政务院规定的统一供给、工资标准。经过社会主义改造的企业,也逐步实行国营企业的工资分配制度。1955年,国家机关和事业单位工作人员实行的供给制和工资制两种制度,改为单一的工资制度。1956年,根据国务院发布的《关于工资改革的决定》,全省进行工资改革,废止工资分,直接以货币计算工资。企业工人统一实行八级工资制或岗位(职务)工资制,职员实行职务工资制。国家机关、事业单位工作人员实行职务等级工资制。全省的工资制度基本统一。同时还推行了计件工资和奖励工资,较好地执行了按劳分配的原则。职工的年平均工资,由1952年的495元增加到1957年的650元,增长31.3%,职工生活有很大改善。

劳动保险制度的建立,是从1951年2月中央人民政府颁布《中华人民共和国劳动保险条例》开始的。先在百人以上的公私营厂矿企业实行,逐步推广扩大,到1957年末,全省国营和一部分经济条件较好的集体企业,基本建立和实施劳动保险制度。职工食堂、宿舍、家属住房、托儿所、幼儿园、理发室、浴室等集体生活福利事业也迅速发展。据1957年对全省61.5万职工统计,全年支付劳动保险和福利费人均73.6元,相当年平均工资的11.3%。对部分职工的家庭生活困难,也建立了必要的补助制度,及时解决了这些职工的困难。

劳动保护工作,是在企业民主改革,废除旧社会遗留下来的不合理规章制度的基础上,建立对新工人的“三级安全教育”制度;开展安全生产大检查;编制和实施劳动保护措施计划;执行国务院颁布的《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》、《工人职员伤亡事故报告规程》、以及女工保护条例(草案)等,使劳动保护工作开始走上经常化、制度化管理的轨道。

1958年到1978年的21年,是劳动工作高度集中的计划管理时期。其间,经过“大跃进”和“文化大革命”。各项劳动管理制度,既受到“左”的严重冲击和破坏,又进行了多次调整、整顿和提高。

1958年是“大跃进”和人民公社化运动的第一年，劳动部门开始管理劳动计划。由于各项生产建设盲目“大跃进”，劳动力的管理失去控制，企事业单位大量增加新工人。1960年末，全省全民所有制职工达到122.2万人，3年增加新职工54.6万人，比1957年末增长80.77%。基本建设战线滥用民工。1958年12月，大炼钢铁动员民工180万人，到1959年秋，参加水利、公路、铁路、矿石开采等各项工程建设的民工达到430万人，约占当年农村劳动力的64%，大大削弱了农业生产第一线的劳动力。企业的劳动管理，遭到严重破坏。同时，在倡导不计报酬的“共产主义”劳动的影响下，全省企事业单位，基本上取消了计件工资和奖励工资。西安、咸阳有的单位进行了半供给制试点。按照国家安排，全省降低了部分领导干部和城乡“结合部”人员的工资，以及大中专毕业生见习期的临时工资标准和定级水平。虽然1959年调整了少部分职工的工资级别，年终发放了一次性的“跃进奖”，但到1960年末全民所有制职工的年平均工资554元，仍比1957年的650元下降14.8%。在“大跃进”中，由于各项安全生产的管理制度遭到破坏，瞎指挥和蛮干作风盛行，各种工伤事故不断发生，1958年是职工伤亡事故较多的一年。

1958年，全省劳动制度建设有一定进展，研究制定了执行国务院关于工人职员退休处理、工人职员探亲假期和工资待遇、女职工劳动保护以及学徒学习期限和生活补贴等暂行规定的具体办法，并付诸实施。“大跃进”期间，技工培训工作也有所进展，到1960年，全省技工学校增加到70所。虽然，不少学校是“因陋就简，土法上马”建设起来的，教学质量不高，但为发展职业教育提供了重要经验。

从1961年开始，进行国民经济调整。调整的重要措施是压缩基本建设战线，缩小生产建设事业规模，精减职工和减少城镇人口，以减少商品粮的供应，压缩工资总额以及各项事业经费开支，缓解国家的暂时经济困难。精减职工的主要对象是，1958年以来参加工作家居农村的新职工；1957年底以前参加工作的老职工，除家居农村自愿回乡参加农业生产的以外，一般不精减。技工学校大部分停办，家在农村的学生动员回乡。从1961年开始到1963年8月，全民所有制单位职工减少45.23万人，比1960年末的职工人数减少37.1%；城镇人口减少61.7万人，比1960年末减少18.5%；吃商品粮人口减少62.1万人，比1960年末减少19.8%，为促进国民经济的恢复和发展发挥了重要作用。在精减职工的同时，全省加强了劳动计划的管理，把企业增加职工和工资总额的权限，上收到省和中央各主管部门，严格按计划办事，作到人、钱（工资）、粮（口粮供应）三者相符。企业、事业单位普遍加强了劳动定额和定员编制工作，按照合理先进的水平，进行了劳动组织整顿和劳动力的平衡调剂。1963年以后，少数企业试行了“亦工亦农”劳动制度，扩大了临时工的使用范围。1965年末，全省全民所有制单位职工达到97.3万人，比精减前1960年末的122.2万人，还少24.9万人，低20%，满足了经济恢复和发展的需要。

在工资分配方面，1961年9月中共中央在《国营工业企业工作条例（草案）》中，重申社会主义社会的按劳分配原则，确认计件、奖励工资是执行按劳分配原则的重要形式。全省企事业单位从1961年开始，逐步恢复了计件工资和奖励工资，1961年和1963年两次调整了部分职工的工资级别。1965年职工的平均工资，由1960年的554元增加到674元，提高31.7%，略高于“大跃进”前的水平。安全生产的各项规章制度，经过整顿，也基本恢复，安全生产

状况,有所改善。

1966年到1976年,是“文化大革命”的10年。从1966年5月开始,“文化大革命”全面发动,各级劳动管理机构相继瘫痪,学校停课、企业停产闹“革命”,各项工作基本停顿。1966、1967、1968三年初高中毕业生(亦称“老三届”),既不能升学,又无法安置工作,全省的就业问题十分突出。1968年5月;省革委会成立后,开始组织动员城镇知识青年上山下乡,到1972年,全省“老三届”城镇初、高中毕业生11万人全部上山下乡。1969、1970级毕业生2.6万余人,参加襄渝铁路建设。到1979年,全省共动员49万名城镇知识青年上山下乡。在此期间,除通过征兵、升学、招工等离开农村的以外,1979年全省在乡的城镇知识青年仍有12万多人。1970年,全省开始三线建设和发展地方工业,企业用工需求量大增。城镇招工除只招收独生子女和多子女家庭身边留一人的外,又招收了大量农村青年,形成了城乡劳动力大对流。同时,由于建设上的盲目冒进,劳动力管理权限下放,增人过多的情况再次出现,1972年比1969年新增职工56.4万人。1973年全省压缩基建规模,计划精减临时工6万人,实际完成4.5万人。在用工制度上,由于“文化大革命”初期,对临时工制度的批判,全省不再招用临时工。1972年又将18万临时工转为固定工,进一步强化了固定工制度。同时,许多企业放松了对职工的技术培训,工人技术素质下降。技工学校也被迫停办或改为工厂,全省只留下4所学校,且10年没有招生,就业渠道越来越窄,就业问题又趋紧张。

“文化大革命”期间,职工的工资分配。在突出政治,反对物质刺激、奖金挂帅的口号下,再次取消了计件和奖励工资,尤其是“四人帮”反革命集团,把实行按劳分配原则存在的“资产阶级法权”,说成是产生资本主义和资产阶级的经济基础,职工的工资调整无法进行。虽然1971年调整了工资偏低职工的工资,但全民所有制单位职工的年平均工资,仍由1965年的674元降为1976年的632元,10年下降6.2%。集体所有制单位职工的平均工资,基本上也是下降的。

安全生产工作和劳动保护的规章制度,在批判“管、卡、压”的口号下遭到破坏,不遵守操作规程,生产秩序混乱的情况相当普遍,职工的劳动条件得不到改善,工伤事故上升,职业病蔓延,许多企业的劳动保护工作处于无人负责的状态。

1976年粉碎“四人帮”到1978年,全省的劳动、工资、安全生产、保险福利等方面的规章制度有所恢复,但“文化大革命”给企业管理造成的严重恶果,还没有整顿和清理,劳动工作没有大的进展。

三

1978年12月,中共十一届三中全会以后,陕西省开始对就业制度进行改革,即改革由国家“统包统配”的制度为适应多种经济成分协调发展的多渠道的就业制度。1979年,根据《全国知识青年上山下乡工作会议纪要》,调整知青下乡政策,停止了下乡插队,在乡的知青逐步回城镇安置工作。1980年全省城镇历年积累下来的待业青年52.6万人。1980年以后,全省贯彻执行中共中央在《进一步做好城镇劳动就业工作》中提出的“在政府统筹规划和指导下,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”的就业方针,在发展生

产的基础上,拓宽就业渠道,全民、集体和个体经营等多方面安置就业,到1989年共安置154.54万人,待业率由1979年的7.3%下降为3%,基本解决了历年积累下来的待业问题。在广泛开展城镇就业的过程中,建立和发展劳动服务公司是一个创举。它在介绍就业、输送临时工,组织生产、服务和组织培训等方面发挥了重要的作用。从1979年3月西安市率先成立劳动服务公司开始,到1989年末,全省劳动服务公司机构发展到2515个,企业网点9224个,从业人员20.2万人,为解决全省就业问题作出了贡献。

由于在计划经济的体制下,长期形成的固定工制度,已不能适应改革经济体制的需要,改革用工制度十分必要。改革的方向是推行劳动合同制,用人和就业双向选择,能进能出。1982年,省纺织部门首先在全行业新招工人中试行劳动合同制。到1989年底,全民所有制企业的合同制工人达35.6万人,占企业职工总数的11.7%。与此同时,部分企业在原有职工中推行优化劳动组合,按照先进合理的定员定额标准,干部实行聘任制,工人实行合同制,择优选聘,择优上岗,签订劳动合同,落聘和下岗人员按待业职工另外安置或组织培训。到1989年底,全省推行优化劳动组合的国营企业935个,占8.65%,涉及职工17.8万人,占企业职工总数的8.5%,富余人员基本上得到了妥善安置。为了搞活用工制度,还根据国务院的规定,建立了辞退违纪职工和职工待业保险制度,相应地改革以行政手段统一调配职工的制度,逐步培育社会主义劳务市场,为企业的用工制度改革,创造外部条件。1984年10月,西安市率先创立了技术工人交流服务中心,开展技术工人交流服务活动,1986年11月又成立西安市综合劳务市场,扩大劳务交流范围,到1989年底,全省劳动部门开办的劳务市场97个,初步形成了劳务交流网络。对统一计划招工的办法也进行了改革。1978年开始试行德、智、体全面考核,择优录用的招工办法。1983年9月省劳动人事厅制定了《陕西省招工考核择优录用实施办法》,1986年9月省政府制定了《陕西省国营企业招用工人实施办法》,明确规定了“面向社会,公开招收,全面考核,择优录用”和“先培训、后就业”的原则,并给企业下放了部分招用工人的权利,逐步向用人、就业双向选择的方向发展。

恢复和建立劳动争议仲裁制度,也是劳动制度改革的一项重要内容。1986年根据国务院关于改革劳动制度的规定,恢复劳动争议仲裁制度,建立劳动争议仲裁机构。1988年2月,省政府批准成立陕西省劳动争议仲裁委员会,指导全省的劳动争议处理工作,负责处理外商投资企业和重大的劳动争议问题。到1988年底,全省地、市及县、区全部建立了劳动争议仲裁机构,广泛开展劳动政策法规宣传;协助80%以上的国营企业成立基层劳动争议调解委员会;受理了一批仲裁案件,依法维护了企业和职工双方的权益。

工人技术培训,有很大发展。技工学校由1978年的30所,发展到1989年的151所,增长4倍。学校规模达到5.6万人,在校学生4.4万人,1989年毕业1.35万人。同时对技工学校毕业生积极推行劳动合同制,定向培训,择优录用,改革包的过多、过死的培训和分配办法。对学徒培训制度,也进行了改进和提高。1981年开始,根据中共中央、国务院《关于加强职工教育工作的决定》,对“文化大革命”以来入厂的青壮年职工进行政治思想教育和文化技术补课,到1985年底,全省70万青壮年工人,进行文化技术补课的达60多万人,基本上完成了补课任务。1986年5月和1987年6月,省劳动人事厅和省工农教育委员会先后决定,要求大力开展中级工、高级工和技师的系列培训。到1988年,全省的中级技术工人达到68万

人；1989年高级技术工人达到6.7万人，初步改变了中、高级工人比重过低的状况。同时，积极推行工人技师聘任制。经过试点和各行业考评，到1989年，全省共计聘任工人技师6624人，激发了青年工人学习钻研技术的积极性，提高了工人队伍的技术素质。

对工资分配制度进行了重大改革。重新肯定社会主义阶段必须实行按劳分配的原则，恢复了计件、奖励工资和各项行之有效的规章制度，多次调整职工工资级别，改革工资分配制度，使全民所有制单位职工的工资水平，由1978年的669元，提高到1989年的1975元，提高1.95倍。每年递增10.34%。

国营企业改革工资制度，是从改革奖金制度开始的。1979年国务院决定扩大企业经营自主权，实行利润分成办法。职工奖金从企业留利中按比例提取，一般为10%，最高以不超过两个月的职工标准工资总额为限。1984年，国营大中型企业实行第二步利改税，取消“奖金封顶”（即奖金限额），开征奖金税。企业按核定比例提取的奖励基金，可自主用于奖金、浮动升级和“自费”工资改革等，使奖金的提取和发放，由单纯的行政管理，转向经济的和法律的管理，扩大了企业使用奖励基金的自主权。1985年，全省根据国务院的规定，进行工资制度改革，使企业与国家机关、事业单位的工资改革和调整脱钩，“政企分开”，实行两套不同的工资制度。全省有42户企业试行职工工资总额同经济效益按比例挂钩浮动的办法。1988年，省政府批准宝鸡市全市的国营企业试行职工工资总额与实现税利总挂钩。1989年全省试行挂钩的单位达到1065户，为理顺国家与企业之间的分配关系，向前迈进一大步。

国营企业内部职工的工资分配，在1985年的工资改革中，省工资改革领导小组、劳动人事厅参照劳动人事部新拟定的国营大中型企业职工工资标准，比照国家机关、事业单位划分11类工资区的办法，拟定了《陕西省国营企业工人和干部工资标准》，供各地市、部门参照执行。工人的工资标准，在实行八级（七级）制的基础上，二至八级各增设一个副级，共15个档次。各个产业部门的企业分别划分三类，按照工资区规定相应的序号和工资标准，经济效益高于同行业平均先进水平的，选用本产业高档的工资标准；一般的选用中档的工资标准；经济效益低的，选用低档的工资标准。企业干部的工资实行职务等级工资制，工资等级采取“一条龙”式，共17个等级，并按企业的类型、级别，划分适用的工资等级。经过这次工资改革，为进一步克服平均主义，继续深化改革打下了基础。

国家机关行政人员和专业技术人员，从1985年工资改革开始，实行以职务工资为主要内容的结构工资制。事业单位的行政人员和专业技术人员，因行业制宜，实行适应本行业特点的工资制度。中小学校、中等专业学校、技工学校教师和幼儿教师，医疗卫生单位的护士，分别建立教龄津贴和护士工龄津贴等，并且妥善地解决了离退休人员的待遇问题。

集体所有制企业，在国家多收、企业多留的前提下，允许个人适当多得。只要产品成本中工资含量不增加，税利增长幅度高于工资增长幅度，企业可以自主进行企业内部工资改革。一般参照同行业、同类型的国营企业的办法进行套改，企业按照自身的经济能力，享有较多的自主分配的权利。

职工劳动保险。早在50年代初期建立的制度，虽经1958年、1978年两次对退休条件及有关待遇进行修改，但仍不能适应新形势下，发展多种经济成分，劳动力合理流动的需要。改革的方向，是建立多种形式、项目不同、标准有别的新的社会保障制度；资金由国家、企业

和个人合理负担，以企业单位为主；坚持社会化管理与单位管理相结合，以社会化管理为主；同时要发扬群众互助互济的优良传统。1986年9月，省政府根据国务院的规定，在《陕西省国营企业实行劳动合同制实施办法》中，对招用劳动合同制工人的医疗保险、退休养老基金的缴纳等制定了新的规定，并制发了《陕西省国营企业职工待业保险实施办法》，截止1989年，全省已有35万劳动合同制工人实行新规定。对原有固定工已实行多年的劳动保险制度，正在企业深化改革中，试验研究改革办法。职工劳动保险的社会化管理，1984年6月，首先在宝鸡市进行职工退休费用统筹试点，1989年6月，全省已有西安、宝鸡、咸阳、铜川等97个市、县实现了市、县为单位的职工退休费用社会统筹，全省年底参加统筹的国营企业和事业单位8103个，占应参加统筹单位的98.6%，参加统筹的职工128万多人，离退休职工23万人，全年统筹离退休费用总额2.92亿元，支出离退休费用总额2.76亿元，作到了“以支定筹，略有节余”。职工的福利工作，1981年1月，召开了全省职工生活工作会议，福利工作由恢复、整顿，逐步向经济核算的方向发展，职工食堂、住宅、幼托和医疗卫生组织大量增加，质量也有所提高；对职工的生活困难，特别是困难户，多次进行救济、补贴，有的给予长期补贴，保证了他们的基本生活需要。职工的探亲假制度，1986年6月，省政府制定并发布了《执行国务院关于职工探亲待遇规定的实施细则》，除继续执行1958年规定的探亲条件外，增加已婚职工探望父母，并且延长了假期时限，调整了假期的待遇，部分单位还实行了年休假制度。

安全生产和劳动保护工作，1979年以后，按照中共中央1978年10月发出的《关于认真做好劳动保护工作的通知》，进行了整顿，得到了加强。首先恢复和健全劳动保护工作机构，充实专职工作人员，恢复多年来行之有效的《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》、《职工伤亡事故报告规程》以及安全检查等法规制度。1982年，省劳动局和有关部门组织力量，对部分行业中普遍存在的严重的尘毒危害、噪声危害，进行测定和治理试点，收到了好的效果。1980年5月，按照国务院的通知，全省连续5年开展“安全月”活动。1985年将劳动部门对劳动保护工作行使的行政管理职权，转变为国家监察职能，对企业的职业安全卫生以及劳动保护的法规、标准、制度等的实施情况实行国家监察。1985年12月，陕西省第六届人大常委会第16次会议，通过并发布了《陕西省劳动安全条例（试行）》。同时，根据国务院发布的《矿山安全条例》、《矿山安全监察条例》和《锅炉压力容器安全监察暂行条例》，加强了矿山及锅炉压力容器的安全管理和安全监察工作。

在劳动、工资、保险福利等制度的改革中，提出了许多重大的理论和实践问题，迫切需要加强劳动科学的理论研究和劳动立法工作。

1984年1月，成立了陕西省劳动科学人才资源研究所；6月，成立了陕西省劳动学会。1986年以后，又先后成立了陕西省兵工、机械、纺织、航空、建筑、邮电等专业学会和陕西省劳动仲裁研究会。西安市及部分地、市成立劳动学会或专业性的学术研究组织。这些研究机构与高等院校的劳动经济研究专业相结合，组织广大理论工作者、劳动部门和基层的劳动工资干部，围绕劳动、工资、保险福利制度改革，重点研究了劳动就业与劳动服务公司的发展问题；开放劳务市场的理论和实践问题；企业的工资分配问题等，并且出现了一批优秀研究成果。

展望未来，劳动、工资、保险福利等制度的改革，将进一步深化，改革步伐将会加快。陕