

当代中国铁路管理丛书

当代中国铁路 劳动工资管理

李鸿达 主编



中国铁道出版社

当代中国铁路劳动工资管理

李鸿达 主编



中 国 铁 道 出 版 社

1996年·北京

(京)新登字 063 号

内 容 简 介

本书是介绍当代中国铁路劳动工资管理发展历程的史书。其阐述范围,主要为新中国成立后至 1990 年底期间铁路劳动工资管理各项主要业务的发展和变革情况,使读者了解在各个历史阶段中铁路劳动工资管理的状况,曾发生某些变革的背景、经过及产生的效果和经验教训等。此书对推进我国铁路劳动工资管理的改革,促进铁路事业的发展,能起到有益的配合作用。

当代中国铁路管理丛书

当代中国铁路劳动工资管理

李鸿达 主编

*

中国铁道出版社出版发行

(北京市东单三条 14 号)

责任编辑 叶 娟 封面设计 赵敬宇

北京市顺义县燕华印刷厂印

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:12 $\frac{7}{8}$ 插页:1 字数:320 千

1996 年 7 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数:1—3000 册

ISBN7-113-02314-2/K·6 定价:24.00 元

当代中国铁路管理丛书

顾问 石希玉 张有民
策划 汤树屏 沈富泉 徐增麟 钱元丰

总编辑组

总编辑 严福昌
副总编辑 赵洪鑫
成员 (以姓氏笔划为序)
汝元恺 刘学魁 蒋传漪

《当代中国铁路劳动工资管理》编写组

主编 李鸿达
成员 (以姓氏笔划为序)
朱鸿英 何雪川 赵经甫 夏珠明
崔业基

总 序

中国铁路已有 110 余年的历史，它在旧中国经历了清王朝、北洋军阀政府和国民党政府三个历史时期，备受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的掠夺和控制，几经内祸外患的战乱破坏，直至 1949 年中华人民共和国成立，才获得了蓬勃发展的生机。把中国铁路从屈辱到成长壮大的漫长历史，加以系统的、科学的整理，写出中国铁路的发展历史，将是向铁路工作者和广大群众进行爱国主义和社会主义教育的好教材。

治史可以资政、育人。当前，我国正在进行的有中国特色的社会主义建设事业，是没有先例可循的伟大创举。为了在前进中不走或少走弯路，回顾总结当代历史，已是一项必要而迫切的任务。中华人民共和国成立后，广大铁路职工在中国共产党的领导下，在发展铁路运输、改善运输组织和加强运营设备方面，在新建和改建铁路线路方面，在建立完整的铁路工业体系方面，以及在改进经营管理，提高铁路科研文教水平，扩大对外开放等方面，都做了大量的工作，取得了前所未有的成绩。同时，也有不足、失误和挫折。运用马克思列宁主义、毛泽东思想的立场、观点和方法，观察分析问题，按照邓小平同志阐明的“解放思想，实事求是”的原则，从正反两个方面科学地阐述和总结这段历史，得出规律性的认识，不仅会为今后编写中国铁路发展史提供丰富、翔实的史料，同时将为铁路部门各个工作岗位上的职工提供一份丰富生动的培训教材。鉴往知来，从中提高决策的科学性和执行政策的自觉性，深化改革，不断进取，会在改变当前铁路运输不适应国民经济发展的状况方面，发挥更大的作用。

80 年代末，在《当代中国》丛书编辑委员会的统一安排下，铁道部曾组织编写出版了《当代中国的铁道事业》，对新中国成立以

来铁路事业的发展概况和经验作了比较全面的介绍。由于该书是面向全社会广大读者，受读者对象和篇幅的限制，对各方面的情况不可能作详细介绍。因此，在定稿过程中，特别是出书以后，一些从事铁路工作多年的同志即要求按铁道部设置的专业部门，分别编写带有史书性质的专业著述，对各项铁路业务的发展变化作较为详细的介绍。于是，《中国铁路机车车辆工业》和《中国铁路建设》率先于1989年和1990年相继出版。在此情况下，经铁道部批准，我们接着组织编写《中国铁路运输》和《当代中国铁路管理丛书》。现《中国铁路运输》已经出版，《当代中国铁路管理丛书》在铁道部有关司和公司的协助下，也将陆续与读者见面。

《当代中国铁路管理丛书》是按计划、财务、物资、劳资、干部、科技、卫生、对外经援等部门的业务分卷编写的。各卷内容主要是论述中华人民共和国成立后至90年代初各项工作的历史发展过程和经验。为了说明问题，有些卷将简要地论述解放战争时期解放区和旧中国的有关情况。这套丛书系按一般史书的要求进行编写的，主要叙述铁路各项管理业务的发展历程，使人读了之后能了解事情是怎样发生的，如何演变的，产生了一个什么样的结果，从中获得借鉴和启发。这套丛书不是业务专著，不探讨专业技术方面的问题；也不是专论，对本部门业务不作理论性研讨。这套丛书有史有论，论从史出，采取了夹叙夹议的写法，以使读者能从历史经验中得出规律性的认识，获得继续前进的智慧和力量。

历史曲折纷繁，加上我们过去积累史料不够，有些史实涉及面较广，有些史实只有依赖一些老同志的回忆；而且对于写作史书，我们没有经验，写起来困难是比较多的。各卷的编写者虽然尽可能搜集能够搜集到的资料，精心地进行分析和鉴别，本着严谨治史的精神进行编写，但书中仍难免存在缺点和错误，尚望广大读者不吝赐教。

中国铁路史编辑研究中心

1994年10月

前 言

本书是介绍当代中国铁路劳动工资管理发展历程的史书。其阐述范围,主要为新中国成立后至1990年底期间铁路劳动工资管理各项主要业务的发展与变革情况,使读者能够了解在各个历史阶段中铁路劳动工资管理的状况,曾发生某些变革的背景、经过及其产生的效果和经验教训等。如本书能达此目的,将对推进我国铁路劳动工资管理的改革,促进铁路事业的发展,起到有益的配合作用。

本书在编写过程中,基本掌握了以下要求:

一、符合史实。以真实的史实材料,按历史阶段的时序,叙述当时的管理体制制度,管理的指导思想、方针、政策、方法,以及历史性演变的由来、历程与作用。

二、尊重实践。力求用历史唯物主义和辩证唯物主义观点,认识业务管理上的发展与变革进程,作必要的夹叙夹议,实事求是地从中汲取经验教训,探索铁路劳动工资管理的某些规律与特点。

三、突出重点。全书是按1990年当时的铁道部劳动工资司的主管业务范围编写的,不全和铁路各级劳动工资部门的业务范围对口。本书各章节有繁有简,内容上也尽量避免重复累赘。这主要是,在时间上,既反映了新中国成立后40年的历史概貌,又突出了不同时期中发生演变时代特色;在空间上,既照顾铁路劳动工资管理工作的整体性,又不是面面俱到地陈述所有的劳动工资业务,而是以介绍铁道部实施对全路的管理活动为主,并以其中主要业务的管理为重点。

四、体现特色。新中国的劳动工资管理大政大权集中于中央,编写本书自然不能脱离中央的有关决策,但毕竟这是铁路史书,要具有铁路行业的特色。我们在处理这方面关系上,既反映了不同时

期中共中央和国务院的有关大政方针,又侧重叙述了铁路当时的管理状况和变革情况,尽量写出了铁路的特点。这样,使这一史书更贴近铁路劳动工资管理的实际。

本书是在中国铁路史编辑研究中心和《当代中国铁路管理丛书》总编辑组的直接组织指导下,并在铁道部劳动工资司司领导及各处室的积极支持与配合下,经本书编写组全体同志辛勤撰写出来的。全书主体共分15章,分别由何雪川(1~3章)、崔业基(4~6章)、夏珠明(7~9章)、赵经甫(10~12章)、朱鸿英(13~15章)编写,由李鸿达负责总纂。尽管编写组成员都已从事本书所涉及的专业工作多年,较为了解本专业的历史,但由于水平有限,掌握的历史资料尚不够齐全,书中不妥之处,还望读者提出宝贵意见。历史是人们实践的成果,它总是在不断地发展前进,史书就需要不断地续编,并逐步地完善。我们衷心希望后来者更加勤奋地接续好历史的新篇章。

本书编写组

1994年10月

目 录

总 序

前 言

第一章 铁路管理体制	1
第一节 国家对铁路的管理体制.....	1
第二节 铁路运输管理体制.....	8
第三节 铁路工业管理体制	14
第四节 铁路基本建设管理体制	19
第五节 铁路高等院校管理体制	24
第六节 铁路公检法部门管理体制	29
第七节 地方铁路管理体制	33
第二章 铁路机构设置	37
第一节 全国铁路主管部门的机构设置	37
第二节 铁路局的设置	44
第三节 机车车辆工厂的设置	49
第四节 铁路勘测设计机构和施工机构的设置	55
第五节 其他部属机构的设置	66
第三章 铁路机构编制管理	70
第一节 铁道部机关的机构编制管理	70
第二节 铁路企业的机构编制管理	75
第三节 铁路事业单位的机构编制管理	85
第四节 铁路社团的机构编制管理	89
第五节 铁路职工职务名称的管理	93
第四章 铁路劳动工资计划管理的创建与发展	99
第一节 劳动工资计划管理的创建和管理体系的形成	99
第二节 劳动工资计划管理的失控与调整.....	109

第三节	改革开放以后的劳动工资计划管理·····	120
第五章	铁路职工人数和劳动生产率计划管理·····	128
第一节	职工人数和劳动生产率计划管理 的创建与“一五”时期的改进·····	128
第二节	调整时期的职工人数和劳动生产率计划管理·····	133
第三节	职工人数和劳动生产率计划管理的改革·····	138
第六章	铁路工资计划管理·····	145
第一节	铁路工资计划管理的发展概况·····	145
第二节	企业工资总额同经济效益挂钩·····	153
第三节	工资基金管理·····	161
第四节	工资计划指标完成情况·····	165
第七章	铁路用工制度·····	171
第一节	用工制度的形成·····	171
第二节	用工制度改革的初步尝试·····	173
第三节	新时期用工制度的改革·····	176
第八章	铁路工人招收和调配·····	183
第一节	工人招收调配制度的建立·····	183
第二节	工人招收调配工作的失控和调整·····	186
第三节	工人招收调配制度的破坏和重建·····	189
第四节	改革开放后的工人招收调配工作·····	191
第五节	工人队伍的发展壮大·····	194
第九章	铁路劳动纪律和职工奖惩·····	198
第一节	劳动纪律的建立和巩固·····	198
第二节	职工奖惩制度的建立和完善·····	201
第三节	劳动竞赛评比奖励·····	204
第四节	表彰模范人物和先进集体·····	208
第五节	惩处违纪职工·····	209
第十章	铁路劳动定额与生产人员定员标准管理·····	213
第一节	劳动定额管理的发展历程·····	213
第二节	劳动定额工作在改革中前进·····	228

第三节	生产人员定员标准·····	234
第十一章	铁路劳动班制管理·····	241
第一节	工作时间标准·····	241
第二节	劳动班制的演变·····	246
第十二章	铁路工人技术等级标准·····	262
第一节	工人技术等级标准的产生·····	262
第二节	工人技术等级标准的三次修订·····	266
第三节	改革工人技术等级标准·····	270
第四节	工人学徒期限·····	274
第十三章	铁路工资制度·····	279
第一节	基本工资制度·····	280
第二节	职工晋升工资等级制度·····	305
第三节	计件工资制·····	316
第四节	生产奖励制度·····	329
第五节	津贴制度·····	345
第六节	改革开放以后工资分配模式与 工资管理体制的新探索·····	351
第七节	历史经验对铁路工资工作的启示·····	355
第十四章	铁路劳动保险管理·····	364
第一节	劳动保险制度的建立和发展·····	364
第二节	现行劳动保险待遇制度·····	370
第三节	劳动保险制度的改革·····	376
第十五章	铁路职工乘车票证管理·····	378
第一节	职工乘车票证的建立与沿革·····	378
第二节	现行的职工乘车证制度·····	382
结 束 语	·····	385
附 记	铁路劳动工资机构设置沿革·····	390

第一章 铁路管理体制

铁路管理体制是指铁路管理的组织形式、权责划分、方式方法和机构设置的整个体系。它是铁路管理工作的组织基础,对铁路事业的发展具有极为重要的意义。新中国成立以后,随着国家和铁路的政治体制和经济体制的变化调整,以及铁路生产、建设事业的不断发展,国家对整个铁路的管理体制以及铁路主要专业部门的管理体制经历过多次变化。

第一节 国家对铁路的管理体制

一、新中国铁路管理体制的建立和发展

(一)新中国成立之前,解放区铁路分片实行军事管制并逐步走向统一

殖民地、半殖民地的旧中国,铁路是帝国主义列强对中国进行政治、军事、经济侵略的手段,是旧政权统治人民的工具。帝国主义列强投资经营的铁路,旧中国政府无权过问,国有铁路又大多是借外款修建的,并以路产和营业收入为担保,因此不论线路长短,都按投资国别分线设局,分割管理。这种情况直到国民党政府统治后期,才开始有所改变,但总体上仍是一种分散管理的体制。这不仅造成各条铁路实行各自的规章制度和管理方法,而且也使同一地区的车务、机务、工务、电务等设备重复,行车运营费用增多,劳力浪费,同时还给办理客货运业务带来诸多不便。

随着人民解放战争的节节胜利,铁路逐渐回到人民手里,铁路管理体制也逐步通过军事管制形式,由分散走向统一。

抗日战争结束后,人民政府和人民解放军派员接管了东北、华北、华东、中原地区的部分铁路。在东北,起初分设北满、东满、西满3个铁路管理局,1946年7月,组成东北铁路总局,统一领导东北解放区的铁路修复和运输管理工作。在华北,1947年11月,在石家庄设立了晋察冀边区铁路管理局,领导抢修石德、石太、平汉等已被解放地区的线路,并办理运输业务;1948年8月,该局改名为石家庄铁路管理局。在中原和华东,1948年10月,成立中原陇海平汉铁路郑州联合管理委员会,1948年11月,在济南成立华东区铁路管理总局,各自组织接管和抢修、管理中原、华东地区的铁路。

在解放战争即将取得全国胜利的形势下,1949年1月10日,在石家庄成立中国人民革命军事委员会铁道部,将各解放区分片军事管制的铁路联合形成全国路网,实行由军委铁道部统一领导的区域分级管理体制。同年5月,为加强对抢修铁路工作的集中统一指挥,军委又以第四野战军铁道纵队为基础,组建中国人民解放军铁道兵团,划归军委铁道部领导。这一时期,铁路的主要任务是,接管抢修铁路,全力支援前线,夺取人民解放战争的彻底胜利。实行高度集中的军事管制,对于确保当时的革命任务是必须的,有效的,同时也为新中国成立后人民政府统一经营管理铁路、保证国民经济发展奠定了基础。

(二)新中国成立后至中国共产党十一届三中全会前,铁路管理体制主要围绕中央集权和地方分权几度变化

1. 新中国成立以后恢复时期和“一五”时期,铁路实行中央集权管理体制。1949年10月1日新中国成立,军委铁道部改为中央人民政府铁道部,受中央人民政府政务院领导,作为国家政府机构对全国铁路实行归口管理。1955年1月,中央人民政府改为中华人民共和国国务院,铁道部改为中华人民共和国铁道部,受国务院

领导。全国铁路(除地方铁路和专用铁路,下同)的一切经营管理工作,都由铁道部统一管理,基本上保留了军委铁道部时期中央集权的管理体制。这一体制对迅速恢复和发展铁路运输,集中有限的人力、物力、财力,开始进行大规模的铁路建设,起到了组织保证作用。

2. “大跃进”时期,铁路实行由中央和地方双重领导的管理体制。这个时期,强调发挥中央和地方两个积极性,扩大地方的权限,铁道部所属的铁路局(工程局与铁路管理局合一,改称铁路局)、铁路工厂、铁道学院,实行由铁道部和所在地方政府双重领导。大体分工是:铁道部着重管全面规划、协作平衡、技术指导、督促检查,以及对铁路运输的统一调度;地方政府着重管政治思想,发动群众参加铁路装卸和铁路建设,组织铁路与公路、航运和当地厂矿的协作,以及对中央的方针、政策和任务在铁路上贯彻执行的监督、保证。但在当时,地方政府对铁路的领导和管理往往超过上述分工范围。这一体制不能适应中国铁路“高、大、半”的特点,加上那时高指标、浮夸风、瞎指挥的错误,造成多头领导、互争运力、运输混乱、盲目建设、削弱专业管理、不讲经济效益等严重弊病,使铁路受到很大损失。

3. 国民经济调整时期,铁路恢复中央集权管理体制。1961年1月,中共中央《关于调整管理体制的若干规定》明确指出:“全国铁路由铁道部统一管理,铁路运输由铁道部集中指挥。各级党委应保证完成铁道部运输计划。”同月,中共中央批转了铁道部党组《关于铁路系统建立政治工作部门和改进铁路管理体制的报告》,进一步规定:“铁路是国民经济的大动脉,是高度集中的企业,带有半军事性质,必须把一切权力集中在铁道部。在运输生产指挥、物资资金分配、设备调动、干部安排和职工调动等方面,完全由铁道部负责处理。在党的思想政治工作和组织工作方面,铁道部党委和政治部同中央局和省、自治区、直辖市党委对铁路总局、铁路局、工程局、

设计院、铁道部直属工厂党委和政治部实行双重领导,以铁道部党委和政治部为主。铁路总局、铁路局、工程局、设计院、铁道部直属工厂党委和政治部对其所属单位党委和政治机关则实行垂直领导。”这样,全国铁路恢复由铁道部集中统一管理,从组织上保证了铁路运输生产和建设等各项调整任务的完成,并使铁路事业取得了稳步的发展。

4. “文化大革命”初至 1974 年,铁路的集中统一管理体制遭到严重破坏。1966 年“文化大革命”开始,林彪、江青反革命集团及其党羽就在铁路上一再制造事端,中断铁路运输,企图以此搞乱全国,达到篡党夺权的罪恶目的,铁路形势不断恶化。在这种情况下,中共中央不得不对全国铁路实行军事管制。1967 年 6 月,铁路改由铁道部军管会领导。1970 年 7 月,铁道部与交通部、邮电部所属邮政部分合并,铁路由新的交通部领导,各地铁路单位同时受所在地革命委员会和军区领导。由于领导多头,加之许多行之有效的规章制度受到冲击,致使铁路实际上处于指挥失灵、无力解决问题的状态,铁路运输生产建设遭到严重破坏。

5. 1975 年至中国共产党十一届三中全会前,铁路的集中统一管理体制逐步得到恢复。1975 年 1 月,铁道、交通两部分设(邮政部分已于 1974 年 6 月划出),恢复成立了铁道部。3 月 5 日,邓小平副总理在各省、自治区、直辖市党委主管工业的书记会议上讲话指出:“怎样才能把国民经济搞上去?分析的结果,当前的薄弱环节是铁路。……解决铁路问题的办法,还是要加强集中统一。”会后,中共中央发出《关于加强铁路工作的决定》(即 1975 年 9 号文件),实行全国铁路以铁道部为主的管理体制,重申:“全国铁路必须由铁道部统一管理,铁路运输必须由铁道部集中指挥,铁路职工必须由铁道部统一调配,铁路的政治工作和运输指挥工作必须统一起来。”同时明确地方对铁路主要是加强政治思想和地方性工作的领导,监督铁路运输生产和建设任务的完成。

中共中央的这一决定,极大地推动了铁路各项工作的整顿,使濒临瘫痪的铁路运输生产迅速得到了改善。可是不久,这一决定遭到了江青反革命集团的恶意攻击,铁路的集中统一管理体制再一次受到严重破坏,铁路运输生产又陷入绝境。直至1976年粉碎江青反革命集团后,中共中央的这一决定才逐渐得以全面贯彻,保证了铁路生产的尽快恢复。

(三)中国共产党十一届三中全会以后,在坚持集中统一管理的同时,充分发挥地方和企业的积极性

1. 坚持集中统一的铁路管理体制。鉴于历史的经验教训和铁路能力严重不足的状况,在改革开放中,铁路在贯彻中央经济体制改革方针、政策时,注意结合铁路特点和当时实际,坚持集中统一管理铁路,提高全路运输整体效能。铁道部各业务部门都加强了宏观规划和整章建制,修改、制订了业务技术标准,并严格督促检查;运输部门大力组织直达运输,采取行政和经济手段强化运输组织和集中指挥;国家重要物资运输和路网性的建设项目,坚持由铁道部统一安排;为充分发挥全路运输潜力,自1983年至1986年,铁道部撤并了8个铁路局和6个分局;自1986年起,铁道部向国家实行了全行业的投入产出、以路建路的经济承包责任制,即大包干;1988年,国家批准铁道部“三定”(定职能、定机构、定编制)方案时,再次肯定了铁道部对铁路运输的集中统一管理体制;1990年,《中华人民共和国铁路法》公布实行,以法律确定国务院铁路主管部门(即铁道部)“对国家铁路实行高度集中、统一指挥的运输管理体制”。

2. 充分发挥地方建设铁路和经营铁路的积极性。改革开放以来,地方政府在经济和社会事务方面扩大了管理权限,提高了发展地方经济的积极性,而运能不足制约了地方经济的发展,因而各省、自治区、直辖市对建设和发展本地区的铁路极为重视。为支持地方铁路建设,1982年6月,国家经委、铁道部在郑州召开了地方

铁路发展政策座谈会。会后,国家计委、国家经委、铁道部、财政部确定了有关建设地方铁路的方针、政策。1984年3月,成立了中国地方铁路协会,组织会员和有关专家、学者进行地方铁路建设、管理方面的研究,提出决策建议。1985年1月,铁道部在《关于铁路改革的意见》中提出,铁路建设要改变国家投资的单一资金渠道,实行多渠道筹集资金发展铁路的方针,并制定了相应政策措施。1985年以后,在合资建设铁路的基础上,又在北疆(乌鲁木齐至阿拉山口)、三(水)茂(名)、彭(县)白(水河)、阳(泉)涉(县)等铁路实行国家铁路与地方联合经营的新方式。

3. 逐步实行政企分开,进一步搞活铁路企业。为使铁路企业逐渐转变为相对独立的经济实体,铁道部于1982年、1984年两次成批向铁路企业放权共53项,使铁路企业在计划、价格、财务、物资、劳动工资、机构定员、干部管理等方面有了一定的自主权。1986年铁道部实行大包干后,铁道部对各铁路企业相应地实行了各种形式的经济承包责任制,再一次扩大了企业的经营自主权和明确了企业的责任。随着经济体制改革的深入,铁路建设、铁路工业实行对内对外开放,走向开放、扩散、专业化协作的道路,努力打破封闭型的结构。1989年铁道部实行“三定”,确定了对铁路工业、建设实行政企分开,铁路运输在保持必要高度集权前提下也给铁路局的多种经营企业大步走向市场,参与竞争,逐步成为经济实体的权利。在管理组织上,陆续成立了一批经济机构来管理一部分铁路企业或业务,主要有中国铁路工程总公司、中国铁道建筑总公司、中国铁路机车车辆工业总公司、中国铁路通信信号总公司、中国铁路对外服务公司和铁道部工程发包公司等。在管理方法上,铁道部各业务部门开始重视经济杠杆作用,用经济手段调节铁路企业的经营管理,并陆续建立了一些经济法规,减少了行政直接干预。

新时期的铁路管理体制在坚持集中统一的基础上,多方面地探索铁道部、地方政府和铁路企业的关系,并不断进行改革,取得