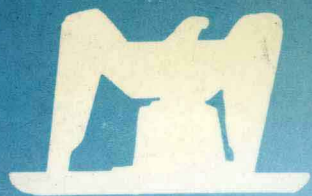


深圳特區勞動制度 十年改革歷程

● 深圳市勞動局 編寫



海天出版社

深圳特区劳动制度 十年改革历程

深圳市劳动局 编写

海天出版社

编辑 来小乔
装帧设计 陈士修

深圳特区劳动制度十年改革历程

张文超 主编
海天出版社出版
(中国·深圳)

海天出版社发行 海天出版印务公司印刷

开本 285mm×210mm 印张 11 字数 290000

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数 1-5000

ISBN 7-80542-334-2 / F·68

定价: 9.00 元

《深圳特区劳动制度十年 改革历程》编委会

主 编: 张文超

副主编: 邱其海 殷友国 罗开荣

编 辑: 殷友国 罗开荣 郑清钟 孔庆萍
罗兴光 曾虹文 谢伟波 李晓明

执笔人:

第一章 郑清钟

第二章 谭国箱 郑清钟 罗开荣

第三章 林凤梅 谭家歆

第四章 李佛先 罗开荣

第五章 张 鸿 罗兴光

第六章 黄造基 罗兴光 刘祝平

张文祥 陈维育

第七章 潘广谦 罗兴光

第八章 钟颂辉

第九章 曾虹文

第十章 卢齐忠 曾虹文

第十一章 杨维高 曾虹文

第十二章 殷友国

第十三章 周灼宏

前 言

深圳特区建立以来，已整整走过了10年光辉的历程，取得了举世瞩目的成就。在庆祝深圳特区建立10周年之际，我们编写出版了《深圳特区劳动制度十年改革历程》，奉献给广大关心和支持特区的劳动工作者。

过去的10年，深圳特区在十一届三中全会路线的指引下，坚持改革开放的方针，大力引进外资，发展外向型经济，大胆进行经济体制改革，为建设具有中国特色的社会主义探索路子。10年来，在改革开放大潮推动下，深圳特区广大劳动人事工作者和有关专家、学者，为了适应特区外向型经济的发展，以开拓、创新的精神，对传统的劳动用工、工资、劳动保险等制度及其管理体制，进行了积极的改革探索，按照符合国际惯例的原则、优化投资环境的原则和有利于发展外向型经济的原则，初步建立起计划指导下以市场调节为主的劳动管理体制，对促进特区外向型经济发展，起了积极作用。

认真回顾10年改革历程，努力探索其发展规律，对于指导特区今后劳动管理体制的改革，发挥特区的“窗口”作用和对内对外“两个扇面”的辐射作用，都有重要的现实意义和深远的历史意义。《深圳特区劳动制度十年改革历程》一书，作为总结劳动管理10年改革实践的结晶，致力于理论探索，熔理论性与实践性于一炉，以章节构架全书，以宏观与微观编织成文，力求全面系统地反映深圳特区劳动管理10年改革历程，轨迹清晰，资料翔实，内容丰富，可读性强，诚为广大劳动人事工作者和有关专家、学者了解深圳特区劳动管理的参考书。

由于我们的水平所限，加上编写时间仓促，错漏之处，在所难免。敬请广大读者予以批评指正。

编 者

目 录

第一章 绪论	1
第一节 深圳特区社会经济高速发展的 10 年	1
第二节 特区经济的特殊性, 呼唤着新的劳动 管理体制的诞生	3
第三节 努力探索有特区特色的劳动管理体制	5
第四节 深化改革中需要正确处理的几个关系	9
第五节 特区劳动管理体制深化改革的方向	17
第二章 改革传统的劳动制度及其计划管理模式, 建立市场化就业与合同化用工相配套 的劳动新体制	20
第一节 改革传统劳动就业制度, 建立在宏观 计划指导下的市场化就业机制	20
第二节 打破“铁饭碗”的用工制度, 全面推行 劳动用工合同化	35
第三节 改革高度集中的计划管理模式, 建立 以市场调节为主的劳动计划体制	41
第三章 大力培育和发展特区劳务市场, 促进劳动 就业竞争机制的建立	51
第一节 特区劳务市场是特区商品经济蓬勃发 展的必然产物	52
第二节 特区劳务市场的发展历程	56
第三节 特区劳务市场的形态与模式	71
第四节 特区劳务市场的特点和作用	78

第五节	特区劳务市场的发展方向	81
第四章	建立外商投资企业劳动管理机制, 促进外向型经济发展	84
第一节	外商投资企业的发展呼唤着劳动管理新体制的诞生	84
第二节	根据外商投资企业的需要改革劳动管理体制	90
第三节	发展企业文化, 创立企业精神	97
第四节	外商投资企业劳动管理中的优惠政策和待遇	101
第五节	对改革外商投资企业劳动制度若干问题的认识	104
第五章	努力开拓国际劳务市场, 积极拓展对外劳务合作	110
第一节	发展国际劳务合作是特区走向世界的的重要途径	110
第二节	深圳特区发展对外劳务输出的基本做法	115
第三节	认真做好外商驻深机构的工作, 为这些机构提供不出国境的“劳务输出”	119
第四节	发展国际劳务合作的经验教训	121
第五节	深圳特区发展国际劳务输出的广阔前景	123
第六章	改革“大锅饭”分配模式, 实行以按劳分配为主的多种分配形式和分配制度	127
第一节	深圳经济特区十年工资改革概述	127
第二节	改革工资管理, 加强宏观调控	130
第三节	企业工资改革	139
第四节	国家机关、事业单位的工资改革	150
第五节	工资改革中需要研究探讨的几个问题	158

第七章 走出企业自保的死胡同，建立以社会统筹	
为特征的社会保障制度·····	165
第一节 社会保障制度改革的宏观基础 ·····	165
第二节 建立企、事业单位职工四项退休养	
老保险制度·····	173
第三节 建立职工待业保险制度 ·····	180
第四节 建立工伤保险制度 ·····	188
第五节 社会保障制度深化改革的设想 ·····	200
第八章 建立社会化的职业培训制度，提高职工队	
伍素质·····	208
第一节 职业培训在特区外向型经济发展中的	
地位和作用·····	208
第二节 特区 10 年职业培训的发展历程 ·····	211
第三节 努力探索具有特区特色的职业培训模式 ·····	214
第四节 职业培训存在的问题及今后发展方向 ·····	221
第五节 技工学校的建立和发展 ·····	222
第九章 建立适应劳动关系发展的劳动争议仲裁制	
度，维护特区企业和职工的合法权益·····	224
第一节 特区劳动关系的状况与特点 ·····	224
第二节 特区劳动关系的调整原则与机制 ·····	226
第三节 特区劳动争议的处理 ·····	234
第四节 劳动争议预防与劳动合同鉴证 ·····	245
第十章 建立新型的劳动保护安全监察制度，为社	
会生产力的发展创造必要的条件·····	255
第一节 特区社会经济的蓬勃发展，对劳动保	
护工作提出了新的要求·····	255
第二节 特区劳动保护十年发展历程 ·····	259
第三节 特区开展劳动保护工作的基本经验 ·····	264

第四节	特区劳动保护工作存在的问题及今后的发展方向·····	268
第十一章	坚持新型的锅炉压力容器监察体制，努力提高安全监察水平·····	271
第一节	特区锅炉压力容器安全监察体制的建立·····	271
第二节	特区锅炉压力容器安全监察的特点及地位·····	273
第三节	特区锅炉压力容器的监督与管理·····	277
第四节	努力加强监察队伍的自身建设，不断提高安全监察水平·····	284
第十二章	加强劳动立法，开展执法监督，逐步形成有特区特色的劳动法律体系·····	288
第一节	建立和健全劳动法律体系，是特区劳动管理的重要任务·····	288
第二节	深圳特区劳动立法的基本情况·····	295
第三节	切实抓好执法工作，确保劳动法规的贯彻实施·····	304
第四节	劳动用工监察的有力工具——深圳市劳动监察大队·····	307
第五节	特区劳动法制建设中存在的问题及今后设想·····	311
第十三章	完善决策手段，不断提高劳动管理工作的现代化水平·····	314
第一节	劳动科学研究与特区劳动管理·····	314
第二节	深圳特区的劳动信息工作·····	321
第三节	建立民意咨询和监督制度·····	328
第四节	重视群众来信来访，完善劳动管理·····	330
	几种主要统计表格·····	336

第一章 绪 论

深圳经济特区自 1980 年 8 月建立以来，已走过了 10 年的光辉历程。10 年间，在人类历史长河中仅是短暂的一瞬，但对深圳特区来说，是何等辉煌灿烂的 10 年。这是深圳特区社会经济建设突飞猛进的 10 年，是开放改革取得重大突破的 10 年。劳动管理制度改革作为经济体制改革的重要组成部分，经过 10 年的艰苦探索，在许多方面先走一步，为全国劳动管理体制的改革提供了重要的经验，改革获得了初步成功。改革的成功，不仅表现在深圳特区在劳动管理方面突破了传统的制度，建立了与外向型经济发展需要相适应的劳动、工资、保险制度雏型，而且体现在改革的不断深化，促进了人们的观念更新，调动了企业和劳动者的积极性，给各种所有制企业注入了活力，推动特区社会生产力的迅速发展。

第一节 深圳特区社会经济高速发展的 10 年

深圳特区的前身是一个落后的边陲小镇，城区面积只有 3 平方公里，全县人口 31 万人，职工仅有 2.9 万多人。1978 年党的十一届三中全会之后，深圳步入了一个新的历史发展时期。1979 年由宝安县改为深圳市，1980 年 8 月正式建立经济特区。全市面积 2020 平方公里，其中特区面积 327.5 平方公里。特区内辖罗湖、福田、南山三个区。到 1989 年底，全市人口达 191.6 万人，其中特区人口 102.69 万人（常住 36.2 万人，暂住 66.49 万人）。在全市人口中，固定职工 17.6 万人，合同制职工 6.7 万人，临时工、劳务工 100 万人（其中特区 50 万人）。

深圳特区建立 10 年来，在党的改革开放的方针指引下，充分发挥其毗邻港澳、面向世界的地理优势，实行特殊政策和灵活措施，积极进行经济开发，大力吸引外商投资，努力发展外向型经济，社会经济面貌发生了巨大变化，取得了举世瞩目的成就。

一、进行了大规模的基础设施建设，创造了良好的投资环境

到 1990 年 10 月底止，深圳累计完成基本建设投资 213 亿元，开发新城区 61 平方公里，建成 8 个工业区、1 个科技工业园和 14 个居民住宅区；新建扩建了总长 200 多公里的城区道路；新建了年吞吐能力为 500 吨的 7 个港口码头；开辟了 30 多条新航线；增开了 5 个出入境口岸；建成了一个直升飞机场；铺设了广深铁路复线和建成特区与内地之间的管理线；开通了与港澳及国外 156 个城市和国内 550 个城市直拨电话；供电、供水等配套设施也日益完善。昔日落后的边陲小镇，已建成一个初具规模的现代化城市。

二、开辟了“外引内联”的途径，初步形成了以工业为主的外向型经济格局

到 1990 年 10 月止，深圳已同 30 多个国家和地区的客商签订协议 7481 项，兴办“三资”企业 3000 多家，“三来一补”企业 5000 多家，实际利用外资 30.72 亿美元，占全国外资直接投资的七分之一。同时，特区积极与内地进行经济技术协作，同国家 40 多个部门和 29 个省、自治区、直辖市合办 3900 多家内联企业，实际投资 36 亿元。特区的工业企业已达 7000 多家（含来料加工企业），其比重逐步加大，并涌现出一批出口创汇型企业，工业产品出口产值占工业总产值的比重由 1989 年的 58.4% 提高到 1990 年的 62.7%。

三、国民经济持续、稳定、协调发展，特区的经济实力进一步加强，人民的物质文化生活水平显著提高

经过 10 年努力，深圳特区已初步建起比较完整的国民经济体系，工业、农业、商业、外贸、金融、房地产、交通、旅游业得到

了全面发展。1989 年与建特区前的 1979 年相比，国内生产总值由 1.9 亿元增加到 97.8 亿元，增长 48.8 倍；国民收入由 1.6 亿元增加到 72.2 亿元，增长 44.2 倍；工业总产值由 6061 万元增加到 116.5 亿元，增长 191.1 倍；农业总产值由 1.15 亿元增加到 2.39 亿元，增长 1.1 倍；社会商品零售总额由 1.29 亿元增加到 54.54 亿元，增长 41.4 倍；预算内财政收入由 1700 万元增加到 18.77 亿，增长 108.1 倍；出口贸易总额由 930 万美元增加到 21.74 亿美元，增长 232.7 倍；全员劳动生产率由 8190 元增加到 60069 元，增长 6.3 倍。随着特区经济的高速发展，人平国民收入由 1979 年的 493 元增加到 1989 年的 3750 元，增长 6.6 倍；职工年人平均工资由 769 元增加到 3852 元，增长 4 倍；农民年人均分配收入由 152.2 元增加到 1622 元，增长 9.66 倍。深圳人民的生活开始步入小康水平。

第二节 特区经济的特殊性，呼唤着新的 劳动管理体制的诞生

深圳特区社会经济的高速发展，其根本动力在于坚定不移地执行党的改革开放政策，并根据特区的性质、任务，围绕发展外向型经济的战略目标，对原有的经济体制进行了大胆的改革探索，初步形成与传统的计划经济不同的经济发展模式。这种经济模式的特点，主要表现在：建设资金以引进外资为主，经济结构以中外合资、合作经营企业和外商独资经营为主，产品以外销出口为主，整个经济运行实行在国家计划指导下以市场调节为主。特区经济的这种特殊性，对原有的经济模式提出了新的挑战，呼唤着建立符合经济发展的新体制。因为按照马克思主义关于经济基础决定上层建筑的基本原理，既然特区的社会经济条件发生了根本的变化，那么，属于上层建筑范畴的经济体制，也必须随之变革才能与之相适应。劳动、工资、保险制度作为整个经济体制链条中的重要环节，与特

区社会经济变革的矛盾尤为尖锐，改革的呼声特别强烈。

一、改革劳动管理制度，是特区商品经济发展的迫切需要

深圳特区建立之初，其经济管理沿用全国高度集中的产品经济体制，与产品经济相联系的劳动管理，主要实行“铁饭碗”的固定工制度、“大锅饭”的工资分配制度和“企业自保”的劳动保险制度，以及集中统一的劳动工资计划管理。这种传统管理体制，无论是对劳动力资源的开发和配置，劳动力的使用和管理，还是工资分配、劳动保险，都是静止的、凝固的。如劳动力的“一次定终身”，几十年一贯制的工资制度等。这与特区外向型商品经济的发展格格不入。因为，商品经济的实质，就是自觉运用价值规律、遵循市场交换的原则，引入竞争机制。因此，无论是其建设资金的来源，所有制形式，企业生产经营方式，还是生产资料的配置和产品销售等，都与传统体制有很大的不同，在很大程度上受市场的调节，具有竞争性、动态性、灵活性等本质特征。作为生产要素之一的劳动力配置及其劳动管理，以及工资分配、劳动保险等，也必须实行动态管理，按市场的需求灵活调节劳动力的需求，调节工资水平等，从而使劳动管理体制与之相适应。

二、改革劳动管理制度，是特区多种经济成份并存的客观要求

深圳是个特殊的经济区域，多种经济成份并存，所有制结构复杂。既有全民企业、集体企业等公有制，又有一定数量的股份经济、私营经济和个人经济，还有占较大比重的外商投资企业。由于各种不同经济成份的生产资料占有形式、生产经营方式、技术的先进程度、企业盈亏情况的千差万别，因而对用工需求、劳动力分配、社会保险的要求也不同。而传统的劳动管理体制，从管理内容到管理范围，从管理手段到管理对象，都比较单一，并集中在全民所有制的固定职工或部分集体所有制职工。特区多种所有制并存的情况，客观上要求劳动管理体制进行全方位的改革，从而更好地发挥劳动管理制度在巩固和发展多种经济成份，推动社会经济发展中

的作用。

三、改革劳动管理制度，是企业经营机制改革后的必然要求

为了适应特区外向型商品经济的发展，特区在企业经营机制方面进行了改革。企业有较大的自主权，实行自主经营，自负盈亏，从而成为相对独立的商品经济生产者和经营者。而传统的劳动管理制度的“铁饭碗”、“大锅饭”的弊端，其主要症结在于包揽过多、过死，企业无权。因此，企业，尤其是前来投资兴业的外商，迫切要求特区给予一个能够自主经营、自主用工的环境。在劳动、工资、保险方面，要求允许他们借鉴国际上通行办法，赋予企业以较大的用工自主权和工资分配自主权等。

四、改革劳动管理制度，是劳动者就业观念更新后的迫切要求

随着特区改革开放向深度和广度的发展，劳动者的视野开拓了，增长了见识，更新了观念。许多劳动者，尤其是年轻一代的劳动者，树立和形成了与商品发展相适应的新思想、新观念，如价值观念、竞争观念、时间观念、效率观念等，都希望能在商品经济的竞争中，拼搏奋斗。他们不再迷恋“铁饭碗”的就业制度，不愿躺在“大锅饭”的分配制度上，而追求有竞争性的、有较高劳动报酬、能充分发挥自己聪明才干的劳动岗位。这种新就业观念的形成，对传统的劳动体制带来了阵阵的冲击波，“双向选择”机制和劳动合同制，就是在这种基础上发展和建立起来的。

第三节 努力探索有特区特色的 劳动管理体制

为了适应特区社会经济的发展需要，深圳劳动部门从特区的实际出发，对传统的劳动体制进行了一系列的改革。并选择外商投资企业作为改革固定工制度的突破口，以推行劳动合同制为中心内容，并逐步扩大改革范围和落实配套措施，把改革不断推向深入。

总括 10 年来的改革，大体分为两个阶段。

一、改革的试点和铺开阶段（1980 年至 1985 年）

在劳动用工方面，特区从 1980 年开始，率先改革固定工制度，新招工人实行劳动合同制。从 1985 年起，把调进特区的属于 1982 年以后参加工作的固定工，以及农林茶场职工和大集体工改为劳动合同制。对原有的固定工，推行多种形式的合同化管理；对临时工、劳务工全面推行劳动合同和劳务合同管理；对内联、驻深企业轮换工，实行轮换合同管理。各种用工形式朝着劳动合同化的方向发展。

在劳动工资制度方面，也进行配套改革。对外商投资企业，股份制企业实行“企业自主分配、国家征税调节”的办法；对国营企业和集体企业实行工资总额与经济效益挂钩，把“低工资、多补贴”改为单一的工资支付，内部分配形式自主确定。1984 年，特区的政府机关和事业单位实行工资改革后，企业的工资制度与之脱钩，并且跳出全国统一的等级工资制度，探索建立以岗位结构工资为主的多元化的企业基本工资制度，实行以按劳分配为主的多种分配形式。与此同时，政府开征工资调节税，加强宏观调控。

在劳动保险制度方面，1982 年，特区建立合同制工人的社会保险基金统筹制度；1985 年对全民单位职工实行退休养老保险基金社会统筹，从而解除了他们的后顾之忧，为劳动力的合理流动创造了基本条件。

二、深化改革和治理整顿相结合阶段（1986 年至 1990 年）

此阶段，国务院于 1986 年发布改革劳动制度四项规定，在全国范围内推行劳动合同制。特区以此为契机，巩固和发展劳动合同制，深化企业工资制度改革，扩大社会保险改革项目，建立具有特区特色的劳动、工资、保险制度雏型。为此，深圳特区从 1986 年以来，相继建立了职工待业保险制度、劳动争议仲裁制度、劳动合同鉴证制度等各项配套制度；对临时工实行社会保险，对区（县）

以上集体职工实行退休基金社会统筹；1990年8月，又建立了职工工伤保险社会统筹制度。与此同时，探索完善工资总额与经济效益挂钩的办法，完善工资决定机制，使职工工资随着企业效益的提高和国民经济增长逐年有所增加。

随着劳动、工资、保险制度改革的不断深化，特区从完善生产要素市场体系出发，从1987年开始，正式开办综合性劳务市场，建立了以市、区劳动服务公司职业介绍机构为中心的劳动力供求网络，以平时服务和大会服务相结合的方式，开展多种形式的劳务交流和技工交流活动，灵活调节劳动力供求关系。

1988年下半年以来，特区根据治理整顿的部署，针对外来劳动力增长过猛和工资总额增长过快两个问题，着手整顿企业用工秩序和工资管理秩序，控制劳动力总量和工资总额。首先，把企业雇用临时工、劳务工纳入宏观计划管理范围，全面加强计划调控；其次，实行业务许可和“临时工劳动手册”的管理方法，把各行各业使用的外来劳动力纳入管理轨道；再次，于1989年9月组建了市劳动监察大队，对企业用工加强检查和督导，严肃查处私招滥雇和侵犯工人合法权益的行为，并且清退盲流人员。同时，加强工资基金管理，严格工资总额审核机制和工资奖金的支付制度，完善工资税收的征管工作，有效调节社会工资水平，防止分配不公。

三、改革取得了突破性进展

10年来，深圳特区的劳动、工资、保险制度经过一系列的改革探索，已经取得了重大突破。

（一）突破了“铁饭碗”的固定工制度，确立了以劳动合同制为主的多种用工形式并存的新制度。

劳动合同制，改变了过去单纯用行政手段确立劳动关系的做法，把特区多种形式的用工基本上纳入了劳动合同的管理范围，通过订立合同来建立劳动法律关系。广大职工打破了“铁饭碗”，使之在合同期内相对稳定，合同期满合理流动。整个职工队伍有压力、

有动力、有活力。

(二) 突破了“统分统配”的就业制度和“内招”、“顶替”的招工办法，初步建立在宏观计划调控下的市场就业机制和双向选择的招工竞争机制。

经过改革，特区企业有较大的用工自主权，劳动者有择业权，广大劳动者的就业和企业的招工用人置于计划和市场和共同调节之中，实现了劳动力和生产资料的紧密结合，改善了企业劳动组织，搞活了城镇的就业安置。10年来，深圳特区新成长劳动力的就业率每年都保持在95%以上，而且，还灵活吞吐内地城乡50多万劳动力到特区各行各业务工和经商，既满足了特区建设的用工需要，又为安排内地劳动力就业作出巨大贡献。同时，双向选择的招工机制促进了积极竞争，推动特区职业培训事业的迅速发展。

(三) 突破了“大锅饭”的工资分配制度和高度集中的工资管理体制，工资分配朝着“政府宏观调控、分级分类管理、企业自主分配”的模式迈进。

特区在国家掌握工资水平调节权的条件下，企业有较大的工资分配自主权，在实行以按劳分配为主体的前提下，还可实行按资分配、按股分红或按盈利分红等多种分配政策。政府不再包揽企业职工的工资分配，财政不再负责企业亏损性补贴，企业吃国家“大锅饭”、职工吃企业“大锅饭”的状况已经改变，工资的鼓励职能作用得以发挥，企业和劳动者的积极性被调动起来，从而，使特区企业的劳动效率大大提高。1989年与1979年相比，特区工业全员劳动生产率增长了9.43倍，年均递增22.5%，比全国同期递增4.9%高出17.6个百分点。随着劳动生产率的提高和国民收入的迅速增长，职工的工资水平逐年有所提高。

(四) 突破了“企业自保”的劳动保险制度，建立了以社会统筹为特征的项目有别、标准有异的社会保险新制度。

深圳特区在10年间相继建立合同制工人、全民固定工、集体