

中国劳动制度改革

刘嘉林 毛凤华等 编著



经济科学出版社

F 24 / 2 中国劳动制度改革

刘嘉林 李俊庆 田小宝 编著
毛凤华 杨国华 于洁鸣

经济科学出版社

一九八八年·北京

责任编辑：龚 援

责任校对：段小青

封面设计：习亚薇

版式设计：代小卫

中国劳动制度改革

刘嘉林 毛凤华等编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
京安印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 9.25印张 198000字

1988年9月第一版 1988年9月第一次印刷

印数：0001—6000册

统一书号：4312·309 定价：2.00元

ISBN 7—5058—0133—3/F·110

前 言

1986年国务院颁布了以改革国营企业用工制度为重点的关于劳动制度改革的四个规定，这是继1980年就业制度改革以来，中国劳动制度的又一次重大改革，也是中国经济体制改革的一项重要内容。劳动制度改革在国内引起了强烈的反响，同时也受到世界各国的瞩目。为了使大家了解这一改革，并推动这一改革顺利向前发展，我们编著了《中国劳动制度改革》一书。

本书共分为四篇十七章，分别按历史沿革、就业制度改革、用工制度改革和开放社会主义劳务市场的顺序进行了论述，全面系统地介绍了中国劳动制度形成、发展变化和改革的主要内容，比较详尽地论述了这一改革的客观条件和理论依据，概括地阐明了这一改革的趋势和目标模式。

参加本书写作的同志按篇章顺序分别为：田小宝、杨国华、毛凤华、于洁鸣。刘嘉林和李俊庆同志对全书进行了统稿、审稿和文字加工工作。

由于时间仓促，水平所限，书中难免有疏漏不妥之处，敬请读者批评斧正。

编 者

1987年10月10日

序 言

我国是一个有十亿人口、劳动力很多、经济落后的国家。无论从发展社会生产力来讲，还是从巩固发展安定团结的大局来讲，都需要认真对待 and 处理好劳动就业问题。劳动者如何同生产工具、劳动对象结合好，是一个十分重要的有战略意义的大事。遗憾的是，对这件大事，有些人至今仍然忽视它，不愿意过问。殊不知，到了年龄的劳动力能否就业从事生产劳动，或已经参加了劳动而能否充分发挥其积极性，是深化和加快改革，搞活经济，实现四化的关键问题。劳动力是生产力三大要素中最重要最活跃的因素，这个因素活跃不了，整个国民经济就难以活跃腾飞。历史事实早就证明，解决好劳动就业问题，在我国是一项十分繁重而艰巨的任务。它直接关系到社会生产力的发展、人民生活的改善和社会的安定团结，涉及千家万户的利益，不仅是经济问题，也是一个十分敏感的社会问题。因此，中国进行的劳动制度改革，既是经济体制改革的重要组成部分，也是维护社会安定团结必须解决的重大问题。

建国初期，我们对劳动就业问题是很重视的。旧中国遗留下400万失业人员，危及生产的恢复、社会的安定和新政权的巩固发展。党和政府采取了一系列措施，制定颁发了各种政策法规，全部失业大军得到了妥善的安排，受到人民群众的拥护。随着大规模的社会主义建设的开展，以统包统配

的固定工为特点的劳动制度逐步建立和发展起来。这种制度在当时历史条件下，对保证劳动就业和经济建设曾起过积极作用。但是，大跃进和“文革”期间，由于左倾错误的危害，未能很好地处理劳动就业问题，既阻碍了生产力的发展，又影响了安定团结。党的十一届三中全会以后，劳动就业问题才得到正确解决。党中央、国务院根据以增强企业活力为中心的城市经济体制改革、大力发展社会主义商品经济的需要，及时进行了劳动制度改革。1980年“三结合”就业方针的实行，初步改变了统包统配的就业制度，解决了“十年动乱”积累下来的城镇待业青年就业的问题；1986年以用工制度为重点的改革，破除了一次分配定终身的固定工制度，企业有了用人自主权，劳动者有了择业自主权；1987年又开始了搞活现有固定工制度的试验，并通过建立社会主义劳务市场，对固定工进行灵活调剂和交流。这一系列改革，使中国劳动制度改革稳步地向纵深发展，成绩卓著，引起世人瞩目。

回顾建国以来劳动制度的形成和发展，特别是认真总结党的十一届三中全会以来劳动制度改革丰富的实践经验，使社会各方面和广大群众了解劳动制度改革的方针、政策及进展情况，进而都来关心和支持这项改革，对于逐步建立具有中国特色的社会主义劳动制度，具有重要意义。可喜的是《中国劳动制度改革》一书承担了这一光荣的任务。

《中国劳动制度改革》全面系统地对中国劳动制度的形成、发展进行了总结和反思，论述了劳动制度改革的客观必然性和理论根据，详细地介绍了改革的主要内容和今后的趋势，这是建国以来关于劳动制度改革方面的第一本著作，是从事劳动工作的干部较好的参考书。同时，对于企业厂长、

工人和待业人员等读者来说，这本书也值得一读。

劳动制度改革涉及面广，政策性强，敏感度高，书中存在某些缺陷也是难免的。可喜的是作者勇于面对这么复杂的改革进行总结和反思。我愿这本书能够成为广大读者的启蒙益友，并希望有更多这样的书出版。

康永和

一九八七年十一月二日

目 录

第一篇 我国劳动制度的历史沿革 与改革的客观依据

第一章 我国劳动制度的历史沿革	3
第一节 伟大的历史转折	3
第二节 统一的社会主义劳动制度的建立	6
第三节 改革、失误与调整	14
第四节 动乱与破坏	23
第五节 向新时期过渡	26
第二章 对我国劳动制度的估价	29
第一节 成功与失误	29
第二节 产生弊病的原因	32
第三章 改革劳动制度的理论依据和指导方针	41
第一节 改革的理论依据	41
第二节 改革应遵循的原则及方法步骤	50

第二篇 就业制度改革

第四章 就业制度改革的必要性和方针原则	57
第一节 城镇就业困难时期的简况和原因	58
第二节 “统包统配”就业制度的弊端	63
第三节 制定并实行新的就业方针	68
第五章 创办和发展劳动服务公司	77
第一节 劳动服务公司的产生	77

第二节	劳动服务公司的发展	78
第三节	劳动服务公司的整顿、巩固、深化与提高	83
第四节	劳动服务公司的基本经验	86
第五节	劳动服务公司的性质	97
第六章	先培训后就业的原则	99
第一节	实行先培训后就业的必要性和迫切性	99
第二节	先培训后就业原则的提出及党和国家 的有关规定	107
第三节	先培训后就业原则的实践	113
第七章	城镇就业面临的新形势及对策	132
第一节	一九七九年至一九八六年就业简况	132
第二节	城镇就业面临的新形势	137
第三节	解决新形势下城镇就业问题的初步 设想及对策	147

第三篇 用工制度的改革

第八章	企业用工制度的改革	155
第一节	从固定工制度的弊端看改革用工制度的必要性	155
第二节	改革用工制度的基本理论依据	159
第三节	改革用工制度的基本原则和目标	162
第九章	劳动合同制	165
第一节	劳动合同制的特点和性质	165
第二节	国内外实行劳动合同制的概况	169
第三节	搞好与劳动合同制有关的配套改革	173
第十章	改革固定工制度	178
第一节	改革现行固定工制度是深化改革的迫切要求	178
第二节	改革固定工制度的初步尝试	180
第三节	搞活固定工制度的探索	184

第十一章	劳动计划管理体制的改革	192
第一节	我国劳动计划管理体制的演变及其弊端	192
第二节	改革的指导思想和基本原则	197
第三节	改革的探索和步骤	202

第四篇 开放社会主义劳务市场

第十二章	劳务市场的基本概念	211
第一节	我国理论界对劳务市场概念的认识	211
第二节	社会主义劳务市场的性质	214
第三节	社会主义劳务市场的特点	217
第十三章	目前我国劳务市场概况	222
第一节	有组织有领导的劳务市场	222
第二节	自由的劳务市场	230
第三节	对我国目前劳务市场的基本估价	235
第十四章	劳务市场的客观必然性及其与劳动制度改革的关系	239
第一节	开放我国劳务市场的客观必然性	239
第二节	开放社会主义劳务市场是我国劳动制度改革的必然结果	243
第十五章	开放劳务市场应具备的条件	248
第一节	实现劳动力管理社会化	248
第二节	实现劳动保险社会化	250
第三节	建立健全吞吐社会劳动力的调节机构	252
第四节	建立劳务市场的调节机制	253
第十六章	开放我国劳务市场的目标模式和方法步骤	257
第一节	我国劳务市场的目标模式	257
第二节	建立区域性劳务市场并使之逐步形成网络	259
第三节	建立全国统一的社会主义劳务市场	262

第十七章 开放社会主义劳务市场可能出现的问题	
及对策·····	27
第一节 开放劳务市场可能出现的问题·····	272
第二节 应该采取的对策·····	275

一、开放社会主义劳务市场可能出现的问题

开放社会主义劳务市场，是建立社会主义市场经济体制的必然要求，也是实现劳动力资源优化配置、提高劳动生产率的重要途径。然而，在开放过程中，不可避免地会出现一些问题，需要我们高度重视并加以解决。

首先，开放劳务市场可能导致劳动力供求失衡。随着市场经济的发展，不同行业、不同地区对劳动力的需求将呈现出明显的差异。如果缺乏有效的宏观调控，可能会出现某些行业劳动力过剩而另一些行业劳动力短缺的情况，从而影响经济的协调发展。

其次，开放劳务市场可能加剧地区间的发展不平衡。经济发达地区由于具有较好的基础设施、较高的工资水平和更多的就业机会，可能会吸引大量劳动力流入，导致欠发达地区劳动力流失严重，进一步拉大地区间的贫富差距。

第三，开放劳务市场可能对劳动者的权益保护提出新的挑战。在劳动力自由流动的过程中，部分劳动者可能会面临劳动合同不规范、工资拖欠、社会保障缺失等问题，合法权益难以得到保障。

第四，开放劳务市场可能带来一定的社会管理压力。随着人口的大规模流动，户籍制度、住房制度、子女教育制度等社会管理制度将面临严峻考验，需要政府和社会共同努力，建立健全相应的配套制度。

第五，开放劳务市场可能对劳动者的职业技能素质提出更高要求。市场竞争日益激烈，劳动者必须具备较强的专业技能和综合素质，才能适应市场需求。因此，加强职业培训、提高劳动者素质显得尤为重要。

第六，开放劳务市场可能引发一些社会矛盾。在利益分配不均、社会保障不完善的情况下，部分劳动者可能会产生不满情绪，甚至引发群体性事件，影响社会稳定。

第七，开放劳务市场可能对传统文化和价值观产生冲击。随着外来劳动力的涌入，不同的文化习俗和价值观可能会发生碰撞，对当地的社会风气产生一定影响。

第八，开放劳务市场可能对生态环境产生一定压力。大规模的人口流动和聚集，可能会增加对自然资源的需求，加剧环境污染和生态破坏。

第九，开放劳务市场可能对公共医疗卫生体系带来挑战。人口密度增加，传染病防控难度加大，对公共卫生体系建设提出了更高要求。

第十，开放劳务市场可能对社会治安带来一定隐患。流动人口基数庞大，如果管理不善，可能会滋生违法犯罪活动，影响社会治安。

第 一 篇

我国劳动制度的历史沿革 与改革的客观依据

我国社会主义劳动制度，是在废除了旧中国雇佣劳动制度的基础上，在进行社会主义改造和社会主义建设的过程中，逐步形成、建立、发展起来的。从1949年建国开始，到1978年中国共产党十一届三中全会的召开，近30年的时间里，我国劳动制度的发展、演变经历了一段曲折的道路，给我们留下了宝贵的经验和深刻的教训。认真总结这些历史经验教训，探索社会主义劳动经济运动的规律，不仅对指导当前正在进行的劳动制度改革，而且对今后不断发展和完善我国社会主义劳动制度，都有重大意义。

THE HISTORY OF THE

UNITED STATES OF AMERICA

FROM THE FIRST SETTLEMENTS TO THE PRESENT
BY
JOHN P. HARRIS
VOLUME I
FROM THE FIRST SETTLEMENTS TO THE
DECLARATION OF INDEPENDENCE
NEW YORK
PUBLISHED BY
HARPER & BROTHERS, 52 N. 3RD ST.
1875

1875

第一章 我国劳动制度的历史沿革

第一节 伟大的历史转折

1949年10月1日中华人民共和国的成立，中国的历史从此进入了一个崭新的时代。广大劳动人民在中国共产党的领导下，开始进行社会主义革命和社会主义建设的伟大实践。在建国初期，社会主义劳动制度虽未建立起来，但是工人阶级的政治地位已经发生了根本的变化，从被压迫阶级变为领导阶级。这是我国劳动制度发展史上一次伟大的转折，或者说，是一次深刻的革命。

在3年国民经济恢复时期，面对国民党留下的经济萧条、企业倒闭、工人大量失业的严重困难，中国共产党和中央人民政府采取有力措施，发展经济、扩大就业，并制定和实施了一系列适合当时情况的政策法规，为我国社会主义劳动制度的建立奠定了基础。当时，劳动工作以毛泽东同志提出的“发展生产，繁荣经济，公私兼顾，劳资两利”的经济政策为指针，重点放在“调整劳资关系”和“救济安置失业人员”两个方面。

1950年3月7日，中央劳动部召开全国劳动局长会议。解决劳资关系是这次会议的一个中心议题。会议提出采取成立劳资协商会议的形式，建立平等的契约劳资关系，用法令解决争议，说服劳资双方认真贯彻劳资两利、公私兼顾的政

策。据1950年3月至1951年6月的统计，全国成立的劳资协商会议就有2,787个。随着经济状况的逐步好转和劳资协商会议的健全，劳资争议案件渐渐减少，非正常状态得到基本纠正。但当时帝国主义和国民党反动派的长期统治所造成社会经济的破坏尚未恢复，使得大批劳动群众失业；另外，在革命胜利后，整个旧的社会经济结构重新改组，又增加了新的失业人员。据统计，建国初期失业人员总数达400万，相当于当时全国职工人数的一半。这一时期，救济安置失业人员不仅是劳动工作的主要任务，而且是关系到巩固新生的人民政权和尽快恢复、发展国民经济的一件大事。为了做好失业救济和安置就业工作，政务院、中央劳动部发出一系列指示和政策解答。采取以工代赈为主，生产自救、转业训练、还乡生产、发放救济金等为辅的办法，减轻失业人员的生活困难，促进生产和市政建设事业的发展。据1950年统计，全国有124个大小城市成立了失业工人救济委员会，参加以工代赈的有123,854人，生产自救的有79,439人，领取救济金的有123,190人，共计326,473人，如果包括家属在内，得到救济的约200万人。

党和政府在多方救济失业人员的同时，积极扩大安置就业，制定并实施了一系列就业政策。主要是：对国民党政府遗留下来的旧公教人员和1952年前后实行民主改革多余出来的人员，采取全部包下来的政策；同时，对在官僚资本主义企业中工作的职工，不仅包下来，而且实行“原职原薪”不变的政策。这不仅保证了新生的人民政权对城市和企业的接收工作，而且有效地避免了过多的新的失业。同时，设立劳动介绍所，登记、统计失业职工，调查公私营企业对劳动力的需求状况，有组织地介绍就业，并规定优先登记介绍技术

员工和复员军人就业。

经过3年的艰苦努力，到1952年下半年，我国财政经济状况已基本好转。为了迎接即将开始的大规模经济建设，中央人民政府政务院于1952年提出了有计划、有步骤地实现全面的劳动就业的方针。明确规定：为了统一解决劳动就业问题，进而做到统一调配劳动力，中央、大行政区，省和大城市均应设立劳动就业委员会，并须建立有专人负责办事机构，指导劳动部门及其有关部门办理对一切失业人员的登记处理事宜。还规定：某些企业即令一时发生困难，不得从解雇职工上想办法，以保障职工利益，避免增加失业。对于因实行生产改革、合理地提高了劳动效率而多余出来的职工，均应采取包下来的政策，对于假借口实，企图解雇职工，或未经批准歇业、擅自停工、停薪、停伙者，均应坚决制止。同时提出了全面解决各种失业人员的就业问题，逐步消灭失业、半失业现象，有计划地把城乡大量的剩余劳动力充分应用到生产事业及其他社会事业中来，逐步做到统一调配劳动力的目标和任务。1952年10月30日，政务院对统一调配劳动力提出了六条原则：（1）国营、私营工商企业雇用工人职员时，均由劳动行政部门所属之调配机关统一介绍之。（2）由劳动调配机关统一介绍或在指定的已登记的失业人员中自行选择、非经劳动局批准，不得采用登报或出布告自由招雇，不得雇用其他单位工作的人员，不得到外地或乡村去招人。

（3）凡需到外地招雇工人职员者，由省或大行政区劳动部门指定地区招雇之，到另一大行政区者，须经中央劳动部审查和介绍。（4）各产业部门可以自由调整本系统内部的工作人员，但调动大批工人至所属外地工厂时，须商得劳动行政机关的同意。（5）凡新建或扩大的工矿企业，须作出本企

业增加劳动力的年度、季度、月度计划，报告劳动力调配机关，以便按时输送。（6）严格限制滥用临时工。凡担任经常生产的临时工，应一律改为正式工或预备工，以后一切经常性生产工作，一律不得雇用临时工。

贯彻实施上述政策规定，对于正确处理劳资关系，尽快解决严重的失业问题，起到了积极有效的作用。使得 200 多万失业工人和技术人员经介绍重新就业。

在 3 年国民经济恢复时期，我国统一的社会主义劳动制度虽未建立，但根据当时情况制定的一系列行之有效的政策、规定，对于促进经济恢复、稳定政治局势、解决广大职工的就业和基本生活问题，起到了重要作用，同时，也为统一的社会主义劳动制度的建立奠定了基础。

第二节 统一的社会主义劳动制度的建立

从 1953 年开始执行的我国第一个五年计划，标志着我国进入了有计划的大规模经济建设时期。这是我国社会主义建设历史上极其重要一个历史时期。在这一时期，我国顺利地完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，并集中力量进行了以 156 项重点工程为中心的工业基本建设。这一时期，劳动工作的重点由经济恢复时期的调整劳资关系和救济失业工人，转向国营企业工资管理、劳动力调配、技工培训和劳动保护，在劳动、工资、保险福利几个方面，逐步建立起比较系统、相互配套的制度和政策，形成了全国集中统一的劳动工资管理体制，加强了劳动行政部门统一管理劳动工资工作的职能。第一个五年计划前期，在具体政策上保留了一定的灵活性，后来逐渐加强了指令性控制。