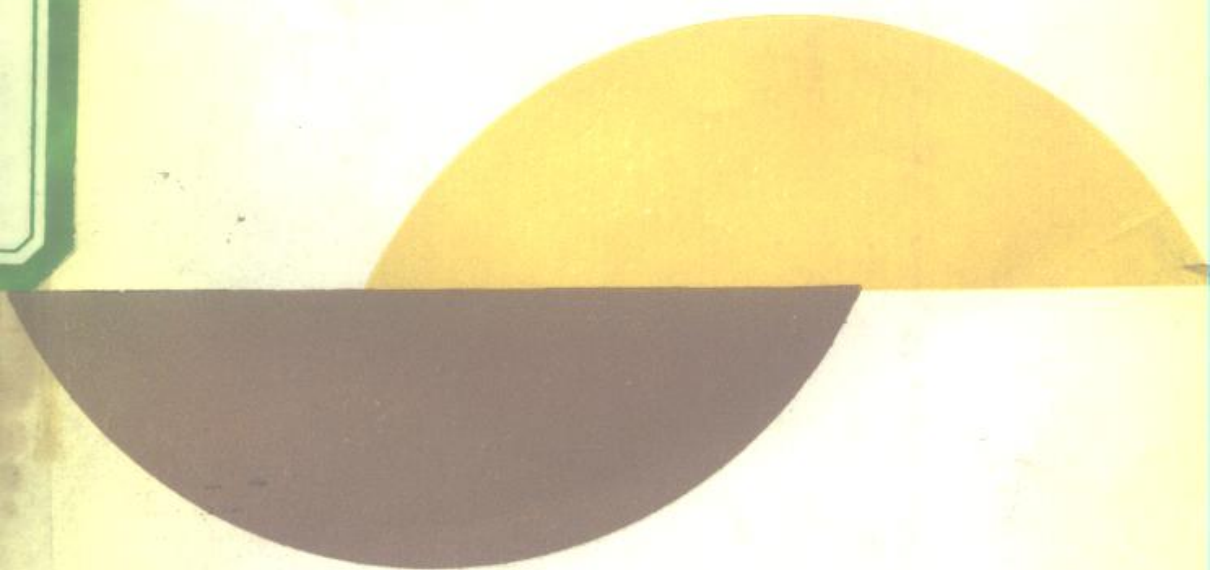


中国

第二职业问题

劳动部政策法规司 编

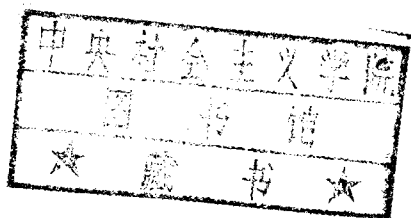


2009.7/ 78749

D696.52

中国第二职业问题

劳动部政策法规司 编



中国劳动出版社

内 容 简 介

伴随着改革开放出现的我国第二职业（即兼职）问题已经越来越令人关注。由劳动部政策法规司编的这个册子，汇集了劳动部和一些地方劳动厅（局）对这一问题的**重要调查报告**以及目前党和国家的政策规定，书末还附有国外第二职业的情况，它是正确理解和执行我国第二职业政策规定，加强第二职业管理，**更好地开展兼职工作**的良师益友，劳动人事干部和从事教学、科研、实际工作的专业技术人员都可从本书得到教育和启迪。

中国第二职业问题

劳动部政策法规司 编

责任编辑：余炳荣

中国劳动出版社出版

（北京市和平里中街12号）

地质出版社印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092毫米 32开本 7.25印张 163千字

1991年6月北京第1版 1991年6月北京第1次印刷

印数：4000册

ISBN 7-5045-0802-0/F·126 定价：3.60元

目 录

对制定职工第二职业管理办法的几点意见

.....劳动部副部长令狐安 (1)

第一部分：调查报告

一、关于我国第二职业情况的调查研究报告

.....劳动部第二职业专题调研组 (9)

二、各地对职工从事第二职业问题的调查

1. 上海市职工从事第二职业的调查

.....上海市劳动局(27)

2. 江苏省职工从事第二职业的调查

.....江苏省劳动局(34)

3. 浙江省职工从事第二职业情况的调查

.....浙江省劳动人事厅(41)

4. 四川省在职职工从事第二职业和离退休

人员再就业问题的调查

.....四川省劳动厅(52)

5. 广东省职工从事第二职业和离退休人员

再就业问题的调查.....广东省劳动局调查组(65)

6. 安徽省职工从事第二职业和离退休人员

再就业情况的调查.....安徽省劳动局(72)

7. 广州职工从事第二职业的情况调查

.....广州市劳动局调研室(79)

8. 西安市职工从事第二职业情况的调查
.....西安市劳动局(87)
9. 武汉市职工从事第二职业、退休人员再
就业情况的调查.....武汉市劳动局(97)
10. 青岛市职工从事第二职业和离退休人员
再就业问题的调查.....青岛市劳动局(107)
11. 厦门市在职职工从事第二职业情况的调查
.....厦门市劳动局调查组(115)
12. 深圳特区职工从事第二职业和离退休人员
再就业情况的调查.....深圳市劳动局工改办(121)
13. 大连市企业职工从事第二职业情况的调查
.....大连市劳动局(124)

第二部分： 有关法规

- 一、职工兼职现行管理办法综述.....(129)
- 二、有关法规选编.....(134)
 1. 中共中央关于科学技术体制改革的决定(中
发[1985]6号, 1985年3月13日)(节选).....(134)
 2. 国务院科学技术干部局关于聘请科学技术人
员兼职的暂行办法((82)国科干一字第003
号, 1982年3月15日).....(138)
 5. 国务院关于制止企业职工从事不正当经济
活动牟取额外收入问题的通知(国发[1982]
68号, 1982年4月28日).....(141)
 6. 国务院批转文化部关于严禁私自组织演员
进行营业性演出的报告的通知(国发[1983]97
号, 1983年6月18日).....(144)
 7. 国务院关于颁发《国务院关于科技人员合理

- 流动的若干规定》的通知（国发〔1983〕111号，1983年7月13日）……………(147)
8. 中共中央统战部、劳动人事部关于参加民建、工商联经济咨询等服务活动的退休成员待遇问题的通知（统发文〔84〕257号，1984年3月28日）……………(152)
9. 中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定（中发〔1986〕6号，1986年2月4日）……………(153)
10. 国务院办公厅关于严禁在社会经济活动中牟取非法利益的通知（国办发〔1986〕43号，1986年6月5日）……………(156)
11. 国家教育委员会、财政部、劳动人事部关于高等学校教师校外兼课酬金和教学工作量超额酬金的规定（〔86〕教计字124号，1986年7月8日）……………(158)
12. 国务院关于促进科技人员合理流动的通知（国发〔1986〕73号，1986年7月9日）……………(160)
13. 国家计划委员会、劳动人事部、财政部、城乡建设环境保护部关于印发《工程勘察设计单位组织业余设计有关问题的规定》的通知（计设〔1986〕1275号，1986年7月17日）……………(163)
14. 卫生部、财政部、劳动人事部关于业余医疗卫生服务收入提成的暂行规定（〔86〕卫计字第131号，1986年9月9日）……………(165)
15. 中央办公厅、国务院办公厅转发《关于发

- 挥离休退休专业技术人员作用的暂行规定》的通知(中办发[1986]32号, 1986年10月6日) (166)
16. 司法部、财政部关于兼职律师酬金的规定
(〔86〕司发计字366号, 1986年12月11日) (169)
17. 劳动人事部关于颁发《全民所有制单位技术工人合理流动暂行规定》的通知(劳人劳〔1987〕14号, 1987年5月11日) (170)
18. 国务院批转国家教委等部门关于深化改革鼓励教育科研卫生单位增加社会服务意见的通知(国发〔1989〕10号, 1989年1月15日) (173)

附录 国外有关资料

- 国外地下经济与第二职业综述 (189)
- 苏联在职人员兼职情况 (207)
- 苏联的影子经济 (213)

对制定职工第二职业管理 办法的几点意见

劳动部副部长 令狐安

同志们：

会议开的很好。我想就制定职工第二职业（亦称兼职）的管理办法谈几点不太成熟的看法，目的有两个：一是希望进一步听取各部门的意见；二是为统一认识提供一点可供商榷的意见。

一、指导思想问题

1. 第二职业的管理办法要与《中共中央关于科技体制改革的决定》相一致，这是大前提。对《决定》中关于兼职问题的观点应给予充分肯定。若无《决定》，也就不会有国家科委的包括以国务院名义发布的一些关于兼职的文件相继出台。兼职有利有弊，但从目前的总体效果上看，有组织、有领导的这一块利大于弊。不过具体分析起来，就不能一概而论了。从将来发展看，还不好下结论。科协、技协讲，一元咨询费创造了三十几元的经济效益是有一定根据的。我们制定文件时，对《决定》等一些已发布的重要文件没有一个明确的态度恐怕不妥。那么兼职的弊端有没有？有多大？我个人认

* 本文是作者1990年7月13日在职工兼职管理论证会上的发言。

为，弊端不仅有而且相当大，对某些局部来讲，确实弊大于利。另外，在管理方面也很薄弱，有组织、有领导的兼职活动情况相对好些。科委、科协、技协对有组织的这一块有一些具体规定，弊端相对少一些。但有组织的这一块个人收入可能偏低，分配上存在平均主义，所以有的同志认为没有吸引力，促使一些人搞单干和“地下”活动。

总之，要在充分肯定中央的《决定》的前提下，对兼职利弊有一个客观的分析。不同层次、不同行业的情况有所不同，利弊分析也不能一概而论，具体情况要作具体分析。

2. 对第二职业的管理办法既要做到各方面协商一致，又要态度鲜明。尽管做到这一点很难，但还是一定要做到。如果象有的同志担心的那样，把管理办法搞成虚管实放，结果人人都干起来了，经济秩序混乱。造成这样的后果，我们的管理办法就失败了。但若出现另外一种倾向，即管理办法出台后，科技人员的积极性受到打击，甚至怀疑党的知识分子政策变了，改革开放的政策变了，也是一种失败。所以，制定对第二职业的管理办法时，既要达到加强管理、完善制度、保护合法、取缔非法这个目的，同时又能充分调动科技人员的积极性，保护他们的积极性，保护合法的兼职活动。

3. 对第二职业的管理办法要体现分类指导、区别对待的精神。对国家机关、事业和企业这三大类，不能一刀切，一个政策，应有所区别。就各类人员内部来讲，也应有所区别。但分得过细会遇到工人与科技人员相互攀比等问题，特别是工人。工会和技协已提出意见，认为绝对禁止工人搞第二职业会引起工人反感。现在一些工人有些牢骚，说中央提出要全心全意依靠工人阶级，那么工人阶级各个组成部分的待遇应该体现公平的原则。我认为公平不等于平均主义，不能排

除一部分人头脑中有平均主义的残余作怪，这要通过教育来解决。但是，我们在制定政策的时候，在宣传上要注意政治影响，不能允许科技人员而禁止工人从事第二职业，这个话不好讲。基于这种考虑，我们只讲允许搞有组织的“四技”

（技术成果转让、技术承包、技术咨询、技术服务）活动，谁有搞“四技”活动的本领谁可以参加，未点出不让谁干。另外，我个人认为，制定管理办法时，只要从大的方面管住就可以了，有一些细节问题不必去讲。

二、从几个不同角度谈一谈加强兼职管理问题

在我国，从国家角度看，有条件、有限制地允许兼职活动，主要是考虑发挥人才的作用问题；从个人角度看，恐怕主要是收入问题；企事业主要考虑内部管理和单位利益问题。国外的经验值得我们借鉴。资本主义国家，无论是西方发达国家，还是拉丁美洲的欠发达国家，地下经济和第二职业问题由来已久，他们很多学者对这个问题有较深入的研究，政府也有一些规定。从他们制定的法规看，对兼职问题既允许又有所限制。这些国家中也有两种不同意见，对利弊问题争议也比较大。一部分学者认为利大于弊，认为是市场需求决定的，国家不可能完全禁止，而且对国家经济也是一种拾遗补缺，起到了润滑剂的作用，同时又能扩大就业（主要是吸收国外地下劳工），有利于社会安定；另一部分学者则认为，若国家允许地下经济和第二职业继续发展，国家税收会越来越少的，经济秩序会越来越混乱，守法的也就不守法了，犯罪活动，如走私贩毒、卖淫等也会借此机会泛滥起来，从长远来看对社会发展不利，总有一天国家经济会陷入一片混乱。有的学者还认为它与通货膨胀有一定关系。

苏联、东欧一些国家前几年是鼓励多于限制，最近限制

的成份有所增加。

发达国家主要是加强税收这个杠杆并通过工商登记等手段进行管理。在这些国家中,从企业的角度看,主要是对涉及企业自身权益的兼职活动限制的色彩要浓一些;从个人角度看,国家虽然不禁止个人从事第二职业,但兼职者比较谨慎,一般不敢公开侵犯企业利益,多数人都依法交纳个人所得税。但是钻空子的也不少,国家因此损失了大量税收。

国外一些综合材料我们还要再仔细加以研究分析,这对制定对第二职业的管理办法还是很有参考价值的。从发展看,我国社会主义法治逐步走向健全,企业自主权将进一步扩大,人才合理流动将有进一步的法律保证,国家税收、工商行政管理等各项法规也将进一步健全。因此,在制定加强对第二职业的管理办法时,我们既要考虑当前情况,又要考虑到国家经济健康发展的全局和长远利益,不能眼光短浅。

不管国外如何搞,中国的国情还是我们制定政策的出发点和归宿。若从国家角度考虑,有以下几点需要注意:一是我国现在还是一个科技人才相对短缺的国家,除大院、大所、大中型国营企业和军工企业外,小企业人才相对短缺是一个普遍问题。在现在新旧体制并存的条件下,人才完全合理流动又不太可能。劳动人事制度改革、社会保障制度改革之路还相当长。因此,搞好兼职管理,充分发挥人才的作用对国家有好处。这一条不得不考虑;二是从整个国民经济情况看,国家现在强调技术进步和技术改造,强调要提高企业经济效益和劳动生产率,是完全正确的。但必须考虑到人口众多、就业困难、隐性失业的问题比较突出这样一个特殊国情。所以发展街道企业、乡镇企业以及各种劳动密集型企业很有必要。从国家宏观角度考虑,调整产业结构时,也

不能不考虑就业因素。而这些劳动密集型企业人才是十分匮乏的。这些企业对缓解就业压力、稳定社会起了很大作用。许多企业都是离退休职工、星期日工程师们带着办起来的。从现在的国情看，加强离退休人员再就业管理，从一些非关键性岗位上腾出一部分就业岗位来是十分必要的。但从整体上看，无论是兼职还是离退休人员再就业，对就业并无大的威胁。从宏观角度看，组织科技人员支援乡镇企业，业余从事第二职业、离退休科技、管理人员再就业，有利于促进扩大就业的劳动密集型企业的发展。

从国家利益角度看，必须重视大中型国营企业的意见，因为各级政府大部分财政收入来自于国营企业。这些企业的领导、产业主管部门的领导大都反对职工搞第二职业。当然他们的反对是有条件的，不是绝对反对。90%以上反对个人搞。大院、大所的领导也是反对个人搞的。他们认为，规定职工兼职不许影响本职工作和侵犯本单位权益的原则很好，但在具体执行中很难判断，这方面引起的技术、劳动纠纷不少。如果放任下去，不仅劳动纪律涣散，而且会对国家税收和经济发展造成严重损害。

若大中企业、大院、大所领导都反对，认为会造成虚管实放后果，那就难办了。科委的4号文件（以国务院办公厅名义发布）已把企业的科技人员挂上了，引起了一些反应。工会说允许工程师搞，技工允许不允许？机电部的同志也提出，技师允许不允许？出现了相互攀比的问题。看来，加强对第二职业的管理，不涉及企业不行。但是，对事业和企业的要求肯定应有区别，各类企业情况也不一样，厂长、职代会应有决定权。

从治理整顿、深化改革角度看，工商、税务、财政等部

门的意见也必须充分考虑。他们感到应加强管理，但是现在还没有什么有效的管理办法。许多兼职活动是秘密的，管理上有难度。所以，综合部门有很多难处，因为管理办法要他们拿。搞第二职业的人，特别是个人单干可能会越来越多，我们不能采取鸵鸟政策。现在比较乐观的是，各部门各方面都认为有组织地搞可以接受，要好管理一些。

从个人角度看，在动机上主要有两个杠杆起作用：首要的是利益杠杆，就是要增加个人收入，希望尽快富起来；其次才是事业心。诚然这并不排除对某些人来说，可能事业心更重要，但从总体上看，还是个人利益起主导作用。对个人的兼职活动应该有所限制，特别要加强税收管理和单位内部的管理，加强劳动纪律和工作纪律，完全靠个人的自觉性是不行的。目前的财政体制使一些当市长的还想从国家那里为地方多挖一块，何况个人呢？没有规矩不成方圆。

三、兼职管理与劳动工资制度改革的关系

出现兼职现象的重要原因之一是现行的劳动人事制度不尽合理，人才不能合理流动。但值得注意的是，西方国家市场经济比较发达，宏观调控手段也比较完善，但第二职业依然大量存在。看来，无论是通过深化劳动人事制度改革，使人才合理流动起来，还是进一步发展社会主义商品经济，不断完善宏观调控手段，都不可能杜绝兼职现象。这就说明还有其它重要原因，比如市场机制的作用和利益导向机制的作用等等，并不能随着深化改革而消除。我们在进行劳动工资制度改革和加强对第二职业的管理时，必须考虑到这一问题。

四、兼职活动的管理手段问题

管理主要体现在两个方面：一是单位内部管理；二是社

管理。

社会管理是一个综合性问题。社会管理需要与单位内部管理相结合。一些企业领导说，现在没有精力去管第二职业，企业要办社会，企业负担太重。若加强社会管理，就能减轻厂长负担。比如，合同管理、税收以及开支渠道问题，都要各部门认真研究解决。希望各部门千方百计完善管理办法，这也是大家的共同职责。有组织的这一块现在争议不太大。对个人单干这一块到底是利大、弊大，没有统计和定量分析不好下结论，有组织的搞利大于弊是有统计数据为依据的。个人单干这一块到底怎么搞好，允许还是不允许？哪一类单位、人员允许，哪一类单位、人员不允许？允许到什么程度？有什么前提条件？社会和单位内部如何有效管理？有待于认真研究。我们担忧的，下不了决心的，许多人反对的，主要是个人单干这一块。所以我建议会后把个人这一块作为一个突出问题加以研究。

从科协、技协几年来的实践情况看，有组织的这一块也有问题，也存在侵权等问题，但最主要的是逃漏税收的问题。有些企业的厂长与单位科协、技协联合起来，把正常的生产任务转为科协、技协活动，因为科协、技协活动在税收上享受优惠政策。税务部门对这个问题反映也比较强烈。这主要靠加强管理来解决。

第一部分 调查报告

关于我国第二职业情况的调查 研 究 报 告

劳动部第二职业专题调研组

今年初，我部成立了专门调研小组，对18个省市职工从事第二职业的情况进行了较为广泛的调查研究，并分别听取了社会各方面和企事业单位各类人员的意见。同时对国外的有关资料进行了搜集整理。现将有关情况和我们的意见综合整理如下。

一、目前第二职业的基本情况

改革开放以来，伴随着社会主义商品经济和多种经济形式的发展，职工从事第二职业的现象日益增多。据我们对江苏、浙江、广东和京、津、沪以及广州、武汉、厦门、温州等18个省市的调查，职工从事第二职业的活动涉及到社会经济发展的各个方面，已成为一项不可忽视的社会经济活动。

1. 从事第二职业职工的人数、比重、分布及从业去向

目前，第二职业是一种公开的秘密活动，人人都知道，但谁也难说清楚，透明度极低，因而在调查中难以掌握准确的数字。根据对18个省市的典型调查估算，目前我国从事第二职业的职工均为1000多万人，占职工总数的10%左右。但是，

由于各地的经济发展水平不同，因而从事第二职业的人员比重差异较大。一般说，沿海开放地区、经济发展较快的大中城市，职工从事第二职业的现象就多一些。如广州、温州两市第二职业的从业人员分别占职工总数的22.5%和17%；北京、天津、上海分别是10%、15%、8—10%；而西安和石家庄则仅仅为3.7%和5%。但深圳市从事第二职业的职工仅占职工总数的0.3%。

调查表明，各行各业都存在职工从事第二职业的现象，但不同的行业，程度有所不同。从企业看，从事第二职业的职工密集程度较高的是饮食、服务、修理业和轻工、机械加工、建筑、工艺美术等行业以及各类手工业等。据调查，这些行业中第二职业从业人数的比重一般都高于10%。从事业单位看，在科研、教育、卫生、文艺四大系统中普遍存在第二职业现象，科研单位中应用技术和工业建筑设计专业尤为突出。据京、津、沪三市调查，这四大系统中，第二职业从业人员的比重一般在10%至30%之间，有的更高。国家科委1987年底对全国1003万名专业技术人员进行抽样调查，有139万人从事兼职活动，占专业技术人员总数的13.7%。从事第二职业的职工中，工程技术人员和技术工人占的比重较大。据上海市1988年调查，从事第二职业的人员中，教师占30%，科技人员占29%，非技术工人占11.8%，他们中有71%的人员具有高、中级职称。

第二职业主要表现为全民所有制单位职工到城镇、乡村集体企业从事技术指导、技术咨询和技术开发（到全民企事业单位兼职的很少），也有一部分职工业余从事个体经营或其他社会服务。

2. 第二职业的从业收入