

乡镇劳动工作概观

——乡镇劳动管理服务工作经验集锦

中国劳动出版社 编 主编 王德安 副主编



前 言

改革开放以来，随着城乡经济的迅速发展，特别是农村产业结构的调整和经营方式的转变，农村劳动力流动加大，城乡界限逐步打破，加上乡镇企业的崛起，乡镇劳动管理服务工作的日程。一些地方根据本地实际情况，陆续在乡镇建立了劳动工作机构，并根据当地乡镇企业发展和农村劳动力流动的情况，积极开展了劳动管理服务工作的，为农村经济的发展和农村剩余劳动力的按需有序流动，作出了明显的成绩，积累了宝贵的经验。这些经验都是在十几年工作实践的基础上总结的，具有普遍性，对于各地开展乡镇劳动管理服务工作的有着现实的借鉴意义。

为了进一步推动乡镇劳动管理服务工作的，1996年8月，劳动部与中编办联合在北京召开了全国乡镇劳动管理服务工作经验交流会上，有30多个单位介绍了他们开展乡镇劳

动管理服务工作的经验和做法,劳动部李伯勇部长、刘雅芝副部长和中编办顾家麒副主任分别作了重要讲话,肯定了改革开放以来乡镇劳动工作机构在统筹管理城乡劳动力、保护乡镇企业和劳动者合法权益、促进农村经济发展等方面的地位和作用,对进一步开展乡镇劳动管理服务工作的提出了指导性意见。

为便于各地在开展乡镇劳动管理服务工作中学习、借鉴和参考,劳动部办公厅组织编辑了《乡镇劳动工作概观》,内容包括劳动部李伯勇部长、刘雅芝副部长的讲话和 30 个单位的经验。

参加本书编辑工作的有:蔡振红、宋连辉、鲁士海、朱龙翔、钱晓燕。在本书编辑过程中,得到了中国劳动出版社的重视和支持,得到了有关地方劳动部门的大力帮助,在此,一并表示感谢。

编者

一九九六年十月

目 录

在劳动部、中编办联合召开的全国乡镇劳动管理服务
工作经验交流会上的讲话

..... 劳动部部长 李伯勇 (1)

从实际情况出发 积极采取措施 努力做好乡镇劳动
管理服务工作

劳动部副部长 刘雅芝 (8)

加强乡镇劳动管理工作 促进江苏经济健康发展

..... 江苏省劳动厅 (20)

广东省乡镇劳动管理机构建设基本情况

..... 广东省劳动厅 (31)

抓住机遇 大胆探索 开拓劳动工作新领域

..... 北京市劳动局 (39)

加强乡镇劳动服务站建设 促进农村劳动力就地就近

转移和有序流动..... 河北省劳动厅 (46)

重视乡镇劳动服务机构的建设 充分发挥在农村劳动

力开发中的作用..... 四川省劳动厅 (53)

建立乡镇劳动管理工作站的基本做法

..... 云南省劳动厅	(60)
加强劳动管理站建设 促进农村就业发展	
..... 江西省劳动厅	(65)
加强乡镇劳动管理站建设 促进就业服务体系发展	
..... 浙江省劳动厅	(75)
发挥乡镇劳动服务站作用 促进农村劳动力开发就业	
..... 山东省劳动厅	(82)
强化乡镇劳动服务站建设 增强对农村劳动力的调控能力	
..... 河南省劳动厅	(88)
加强乡镇劳动管理服务 促进农村劳动力开发就业	
..... 甘肃省劳动厅	(95)
统筹管理 强化服务 切实发挥乡镇劳动管理服务机构的作用	
..... 黑龙江省劳动厅	(104)
以劳务输出为契机 建立城乡一体化劳动管理新格局	
..... 湖南省劳动厅	(110)
高起点启动 全方位推进 积极探索乡镇劳动管理工作的新路子	
..... 山西省劳动厅	(116)
强化职能抓管理 拓宽领域搞服务	
..... 湖北省劳动厅	(126)
加强乡镇劳动工作机构建设 全面做好劳动管理服务	

工作	沈阳市劳动局	(134)
加强基层劳动组织建设 实施城乡劳动力统筹管理	青岛市劳动局	(140)
勇于探索 立足发展 切实抓好乡镇劳动管理站建设	湖南省浏阳市劳动局	(148)
加强乡镇服务站建设 发展基层劳动事业	河南省南阳市劳动局	(154)
加强乡镇劳动管理工作的实践与探索	江苏省常熟市劳动局	(163)
构筑城乡一体化劳动管理新体制 进一步做好乡镇 劳动工作	江西省宜春地区劳动局	(176)
适应市场经济发展要求 建立城乡一体的劳动管理 新体制	福建省泉州市劳动局	(183)
建立和完善乡镇劳动管理机构 促进劳动工作向乡镇 全方位延伸	广东省佛山市劳动局	(193)
大胆探索 勇于实践 创出乡镇劳动管理工作的新路	北京市房山区劳动局	(201)
强化机构建设 不断完善职能 建立规范化的乡镇 劳动管理体系	天津市武清县劳动局	(208)
加大乡镇劳动力管理力度 为村镇经济发展保驾护航		

- 天津市静海县劳动局 (216)
- 搞好乡镇劳动服务站建设 合理开发农村劳动力就业
- 河北省栾城县劳动局 (221)
- 建立劳动服务站所 完善劳动服务体系
- 河北省滦平县劳动人事局 (228)
- 全面加强乡镇企业劳动管理工作 促进乡镇企业健康
- 发展 大连市金州区劳动局 (232)
- 密切围绕发展稳定大局 扎扎实实做好管理服务工作的贯彻实施
- 江苏省吴江市盛泽镇劳动就业管理所 (249)
- 努力办好镇就业服务站 统筹安排农村剩余劳动力
- 吉林省梅河口市中和镇就业服务站 (256)
- 小城镇劳动管理问题研究
- 南充市就业局 四川省劳科所 (263)

在劳动部、中编办 联合召开的全国乡镇劳动管理 服务工作经验交流会上的讲话

劳动部部长 李伯勇

全国乡镇劳动管理服务工作经验交流会今天就要结束了。会上，有16个单位介绍了有益的经验，并进行了认真热烈的讨论。昨天，雅芝副部长代表劳动部就乡镇劳动管理服务工作经验，特别是推进乡镇劳动工作机构建设问题，发表了讲话。这个讲话是在调查研究的基础上，并征求了中编办的意见，经部党组讨论通过的，劳动部门的同志回去后，要结合本地实际认真传达贯彻。刚才，5位代表介绍了各小组讨论的情况，谈得比较深刻、透彻，也很实际，并提出了很好的建议，对我们很有启发。劳动部门和各级编办的同志，特别是在乡镇第一线工作的同志，在十分困难的条件下，做了大量艰苦细致的工作，取得了很大成绩，对农村经济和社会的发展发挥了积极的促进作用。借此机会，我代表劳动部向他们表示衷心的感谢。实践证明，进一步推进乡镇劳动管理工作，不仅是必要的，也是非常迫切的。当然，在实际工作中还面临着很多的问题。这次会议就是要交流经验，提高认识，研究解决问题的办法和措施。中编办对这项工作十分重视和支持，会前与我们多次研究，决定共同召开这次会议。顾

家麒副主任亲自参加会议，一会儿还要作重要讲话，我们对中编办对劳动工作的大力支持表示衷心的感谢。我们与中编办联合开会研究乡镇劳动管理服务工作的，这是第一次。会上，同志们积极交流，认真研究，提出了不少问题和建议。这些在雅芝同志的讲话中都涉及到了，并且有倾向性的意见。这项工作还处于发展阶段，马上制定一个统一的政策，条件还不成熟，这需要在实践中进一步研究探索，逐步予以明确。下面，我先讲几点意见：

一、进一步提高对乡镇劳动管理服务工作的重要性和必要性的认识

我国近 80% 的人口在农村，农村的社会经济状况如何，对整个国家和社会的发展有举足轻重的影响。改革开放以来，特别是“八五”时期，随着社会主义市场经济的深入发展，城乡经济结构发生了巨大变化，原有的城乡分割局面正在被打破。党中央历来十分重视农业和农村问题，江泽民总书记最近在河南考察农业和农村问题的讲话中再次告诫全党要高度重视这个问题，提出要积极推动农村经济和社会协调发展。从大的方面讲，社会主义市场经济的重要特征是全国统一、开放，城乡经济融合是大势所趋。具体到劳动工作来讲：

1. 城乡劳动力必须统筹管理。劳动力是最重要的生产要素，经济发展的基本规律要求生产要素能够自由流动，没有这一条，就不可能实现资源的合理配置，经济就不可能有效率。当今世界上发达国家，城乡劳动力都是统筹管理的，没有哪一个国家能在城乡长期分割的情况下实现现代化。从劳动制度改革的方向上讲，我们要建立的劳动力市场也是全国统一、开放、有序的劳动力市场，农民将不再是被固定在土地上的单纯农业劳动者，而是进入统一劳动力市场的劳动力。

城乡劳动力互相流动，特别是农村劳动力向城市流动，这是国家工业化、现代化进程中的必经过程。当然，我国统一劳动力市场的形成还需要一个过程，目前还受到地域、行政、户籍制度的限制，但这个形成过程已经开始，是大势所趋。劳动部门必须主动参与到这个过程中来，积极组织引导城乡劳动力流动的按需有序进行，做好农村劳动力开发就业，以促进这一过程的健康发展。有的地区的劳动部门看得远，早在1990年左右就已开始了这方面的工作。

2. 随着乡镇企业的崛起与发展，它在国民经济中的地位越来越重要，并且随着社会主义市场经济的深入发展，它与城市企业之间的差别和界限越来越小，从发展趋势来看，这种差别最终将消失。因此，乡镇企业劳动管理服务工作的已经被越来越迫切地提上议事日程。此外，发展小城镇，引导农村劳动力到乡镇企业就业和人口向小城镇有序转移等城市化政策，都对劳动部门提出了很高的要求。这就要求我们改变过去只管城市，不管农村的传统做法，将劳动工作向乡镇延伸。

目前，公安、民政、财政、税务等一些综合部门的工作已经延伸到乡镇，有的是作为乡镇政府的职能机构，有的是作为县级机构的派出机构。与这些部门相比，加强乡镇劳动管理服务工作的更显得迫切。乡镇劳动工作机构的任务和职能是十分繁重的，它承担着农村劳动力开发利用、有序流动以及向小城镇转移的引导、服务和管理的工作，承担着推动乡镇企业贯彻《劳动法》及管理职业培训、劳动关系、安全生产、工资分配、社会保险等各项劳动工作。因此，各级劳动部门都要用发展的眼光，从战略的高度，充分认识乡镇劳动管理服务工作的重要性和必要性，要从劳动部门贯彻落实中央关

于加强农业和农村工作精神，促进农村经济和社会协调发展的高度上来认识，认真地把这项工作抓起来。当前，乡镇劳动管理服务工作在部分地区是基本适应形势要求的，但还有相当一部分地区还没有开展起来，不能适应形势的需要。所以，对这些地区，不论是什么形式的机构，只要能够有效地开展工作，就要尽快将机构建立起来，配备好人员。这项工作早抓早主动，晚抓就被动。关于机构模式，昨天，雅芝同志已经讲了倾向性意见，就是乡镇政府配备专人或设置机构负责劳动行政管理，下设一个事业机构承担服务性职能，或受委托承担部分行政职能。就是说，要坚持政事分开，乡镇政府职能部门主要是行政管理，服务性工作可以由事业单位来做。这个意见是归纳了大家的实践经验后提出的，但决不是唯一的模式，各地还要根据实际情况开展工作，待条件成熟后再加以规范。

二、积极争取各级政府和有关部门的支持、帮助

乡镇劳动管理服务是一项新兴的事业，而任何一项新兴的事业在成长和发展过程中都要遇到一些艰难和曲折，都是一步步从无到有逐步发展起来的。目前，对乡镇劳动管理服务工作的认识还不一致，实际工作也还面临着机构编制不确定、经费不落实、人员素质不高等困难。要解决这些问题，除了上级劳动部门要加强指导，努力创造条件外，更重要的是要积极争取各级政府和有关部门的支持，这是这项事业顺利发展的重要前提，各地的实践经验也充分证明了这一点。要取得各方面的重视和支持，首先是要加强对这项工作的宣传，要经常主动地向党委、政府领导和有关部门宣传乡镇劳动管理服务工作的重要性和必要性，要经常请示汇报这方面的工作。对已经建立机构的地区，要用良好的服务和突

出的工作成绩来获得各方面的认可和支持。有所为，才能有其位。这次会议结束后，要及时地将会议的情况向有关领导汇报。当然，乡镇劳动管理服务工作中还有许多问题需要研究解决，我们和中编办还要通过调查研究，尽快提出解决的办法。我相信，肯定会有一个妥善解决的办法的。

三、加强服务、规范行为

做好乡镇劳动管理服务工作中，很重要的一条就是增强服务意识，紧紧围绕当地的社会经济发展来开展工作。在这里，我们要防止两种倾向，一是将城市的一套工作方法照搬到乡镇，二是用计划体制下行政管理的观念去指导乡镇劳动管理服务工作中。因为，长期以来，劳动工作都是只对城市，我们对农村的情况不太熟悉，对如何在农村开展工作的经验还不多，很容易将在城市的一套工作方法和手段带到农村。而在目前阶段，农村的情况与城市还有所不同，工作的对象、内容也还有很大差异。农村经济和社会的发展从改革开放一开始就与市场紧密相连，要求我们在一开始就要针对农村的特点，运用市场的手段和观念来开展工作，以服务为主，寓管理于服务之中。要始终坚持为广大农村劳动者服务，为乡镇企业服务的宗旨，使他们切实感受到乡镇劳动工作机构是为他们办实事的，是真心为他们着想的。绝对不能使乡镇劳动工作机构演变为农民和乡镇企业的一道关卡。只有这样，这项工作才能得到各方面的支持与拥护，也才能得以健康发展。

做好服务工作，重要的是规范服务行为，而做到这一点，关键是要依靠《劳动法》，依靠国家的劳动政策。雅芝副部长在昨天的讲话中已就这个问题讲了很好的意见，我再特别强调两点：

一是收费问题。目前，虽然在实际工作中还没有出现太

的问题，但需要引起我们高度重视，预防出现问题。江泽民同志在河南考察农业和农村问题的讲话中指出，“一些地区农民负担过重的问题，已经成为影响党同农民的关系，影响农村稳定的一大因素。”江泽民同志要求我们把减轻农民负担问题，提到政治高度来认识，提到我们党的宗旨和农村政权稳定的高度来认识。各级劳动部门一定要深刻领会江泽民同志的讲话精神，统一思想认识，认真贯彻落实。如果我们在收费上出了问题，加重了农民的负担，即使工作做得再好，乡镇劳动工作机构的牌子也砸了。从长远看，机构的经费来源必须纳入正常的行政事业开支渠道，绝对不能依靠乱收费来维持机构的运转。目前，在一些经济条件好的地区，经费来源有保证，可以提供免费服务，不要再收费了；对大部分地区来说，目前还不具备这个条件，经费的正常开支渠道还没有落实，不得不通过收费的方式来补充费用的不足，但必须严格按国家的有关法律、法规办事。我们的意见是，确定收费的项目、标准、办法的权力不能下放到乡镇，要按照国家规定履行审批手续，并要建立严格的监督、管理制度。关于经费问题，目前我们的意见是多渠道筹集，其中也包括通过合法经营实体的收入来补充经费的不足。

二是人员素质问题。乡镇劳动工作机构要做到依法办事，全心全意做好服务工作，关键在人。所以，一开始就要注意把好选人关、用人关，这是这项工作能否健康发展的十分重要的一环。要注意将那些思想品质好、文化水平高的人选拔到乡镇劳动工作机构中来。要坚决反对拉关系、走后门等不正之风，贯彻公开、公平的原则，逐步建立通过考试录用的制度。对新参加工作的人员，上级劳动部门要加强指导，加强业务培训，使他们尽快掌握国家劳动法律、法规和政策。在

这次会议上，一些地区介绍了很好的经验，大家回去以后，要对照本地实际情况，找出差距，找出问题，认真加以解决。

四、从实际出发，因地制宜，不搞一刀切

由于各地经济社会发展水平不同，对乡镇劳动工作机构的职能要求也不一样，不仅不同的省份之间，就是一个省、一个地市，甚至一个县内也有很大差别。有的职责单一一些，有的多一些、综合一些。如，有的主要是组织农村剩余劳动力输出，有的主要是管理好外来劳动力和乡镇企业的安全生产以及其他综合性劳动业务。还有极少数经济欠发达地区，农村劳动力流动规模不大，乡镇企业也不发达，暂时对乡镇劳动工作的要求也不十分迫切，也可以暂时不建机构，或者只聘请兼职人员，等条件成熟时再建机构。总之，各地要因地制宜、因时制宜，经济社会发展到什么程度，需要什么样的职能，就开展什么样的工作，不能一哄而起，相互攀比，搞大而全。当然，这并不是说乡镇劳动管理服务工作的不能主动引导、超前发展，但根本的还是要建立在当地客观要求的基础之上。对已经建立起机构的地区，要尽快完善管理、规范行为，使其更有效地开展工作。

这次会议就要结束了。大家回去以后，要把乡镇劳动管理服务真正重视起来，纳入重要议事日程，积极主动地开展工作，尽快研究提出符合本地实际情况的政策和措施，加强领导，精心组织，上下密切配合，共同推动乡镇劳动管理服务工作上一个新台阶。

从实际情况出发 积极采取措施 努力做好乡镇劳动管理服务工作

——在劳动部、中编办联合 召开的全国乡镇劳动管理服务 工作经验交流会上的讲话

劳动部副部长 刘雅芝

劳动部和中编办联合召开全国乡镇劳动管理服务工作经验交流会，是一件十分有意义的事情，目的是通过交流经验，统一思想，提高认识，研究政策措施，进一步推动乡镇劳动管理服务工作。今天，有16个单位从不同的角度介绍了他们开展乡镇劳动管理服务工作的做法和经验，使我们大家很受启发。这项工作取得这样大的成绩，说明乡镇劳动管理服务工作是符合社会经济发展需要，有发展前途的。当然，在实践中也存在一些问题和困难，需要进一步研究解决。下面，结合大家介绍的情况，我讲三方面问题。

一、乡镇劳动工作机构建设的主要经验和存在的问题

改革开放以来，随着城乡经济的迅速发展，特别是农村产业结构的调整和经营方式的转变，农村劳动力流动加大，城乡界限逐步打破，加上乡镇企业的崛起，使乡镇劳动管理服务工作提到了劳动工作的重要日程。适应农村社会经济发展

的需要，各地从实际出发，在政府的领导和编办等部门的关心支持下，陆续在乡镇建立了劳动工作机构。从我们调查和各地反映的情况看，沿海经济发达地区的大部分乡镇、其他地区的相当一部分乡镇都建立了劳动工作机构。从已经建立起来的乡镇劳动工作机构的职能看，大体有三种类型：一是职能比较单一，有的主要是提供劳动力供求信息，组织劳务输出、输入，有的主要是对乡镇企业的劳动安全卫生进行管理。二是职能已经扩大到几项内容，正在向着综合管理服务的发展方向发展。三是职能范围包括了全部劳动工作，乡镇劳动工作机构已经成为“小劳动局”。十几年来，各地乡镇劳动工作机构立足实际，克服困难，主要开展了以下工作：

1. 积极开展农村劳动力就业服务。从全国看，多数乡镇劳动工作机构开展了农村劳动力资源调查，对要求务工的农村劳动力进行登记，深入乡镇企业了解和收集用工信息，为农民到乡镇企业务工牵线搭桥，促进了农村剩余劳动力向非农产业转移。同时，积极采取措施，通过与企业主管部门、工商行政管理部门联合，或举办培训班等形式，开展了农村劳动力职业技术培训，增强他们的就业能力，促进了乡镇企业职工业务技术素质的提高。

特别是从1991年劳动部与农业部、国务院发展研究中心共同开展农村劳动力开发就业试点，以及1993年劳动部实施“农村剩余劳动力跨地区流动有序化工程”以来，各地乡镇劳动工作机构根据当地劳动力资源情况，积极组织跨地区的劳动力交流，在组织劳务输出、结合劳务输出开展职业技术培训等方面做了大量卓有成效的工作，促进了农村剩余劳动力的按需有序流动。正是由于他们的不懈努力，使这项工作受到了当地政府和广大农民的欢迎，也得到了国务院领导同志

的充分肯定。

2. 加强用工管理,规范乡镇企业的用工行为。在有条件的乡镇企业积极推行劳动合同制度,促进了乡镇企业劳动关系的制度化、规范化。同时,指导乡镇企业建立健全各项劳动管理制度,及时协调处理企业和职工之间的纠纷,防范劳动争议的发生,为维护企业和职工的合法权益,稳定乡镇企业职工队伍,加快乡镇企业发展起到了积极作用。

3. 开展劳动监察,促进劳动基本标准的落实。在经济发达地区,大部分乡镇都配备了人员,开展了劳动监察工作,及时查处和纠正所属企业违反劳动法规的行为。针对乡镇企业伤亡事故多发和职业危害严重的情况,多数地区的乡镇加强了劳动安全卫生工作,配备了专职监察员,实施了对乡镇企业安全生产的监督检查。

在开展乡镇劳动管理服务工作中,各地从实际出发,创造出了许多好的做法和经验,归纳起来主要是:

1. 不断增强服务意识,紧紧围绕当地社会经济发展开展工作,是做好乡镇劳动管理服务工作的基础。从各地情况看,凡是乡镇劳动管理工作搞得好的,都是把促进当地社会经济发展,为乡镇企业服务,为农民服务作为工作的出发点和落脚点,并围绕这一根本目标来开展就业、保险、劳动力培训和管理及安全生产工作,作出了明显的成绩,因而受到了政府的重视和农民的欢迎。

2. 积极争取政府和有关部门的支持,是做好乡镇劳动管理服务工作的关键。如甘肃省劳动局和省编办联合发文,明确乡镇劳动工作机构的性质、人员编制和职能等。广东省劳动厅在对全省乡镇劳动工作机构建设情况调查的基础上,积极向省政府反映,促成省政府常务会议研究乡镇劳动工作机