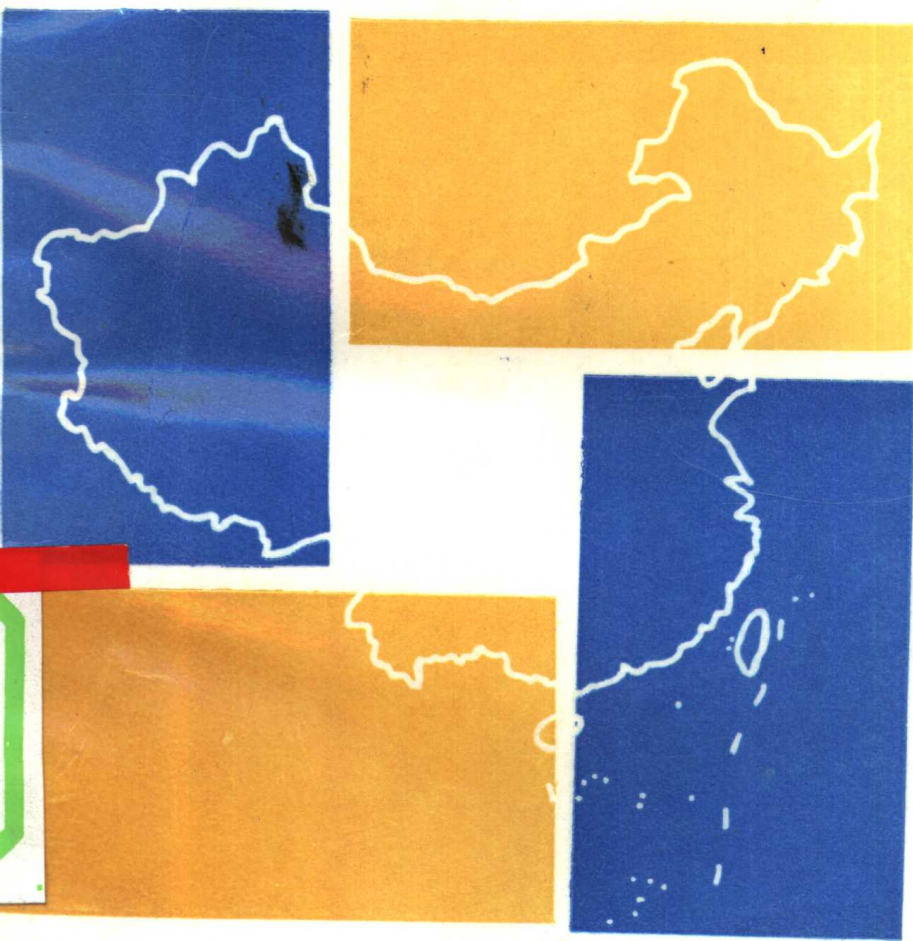


中国劳动 管理概论

唐云岐 主编
中国城市出版社



中国劳动管理概览

唐云岐 主编

中国城市出版社

责任编辑：王燕鸣

封面设计：杨永德

中国劳动管理概览

唐云岐 主编

中国城市出版社出版发行

(北京东单西总布胡同58号)

新华书店经销

北京市昌平环球科技印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：10.875 字数：240千

1990年11月第1版 1990年11月第1次印刷

ISBN 7-5074-0494-3/F·125

印数：0001—3650 定价：5.90元

前 言

奉献给读者的这本书，是概要介绍我国劳动管理工作的通俗专业读物。劳动管理是一项重要的经济与社会管理工作。由于这项工作密切关系着社会主义各项事业的发展和广大群众的切身利益，因此历来受到社会各界的普遍关注。特别是改革开放以来，随着经济体制和政治体制改革的进行，越来越多的人希望对劳动管理工作的历史、现状和今后如何进一步改革有所了解。但是，劳动管理工作牵涉面广，内容复杂，政策规定纷繁，系统了解这方面的问题往往需要花费较多的时间和精力，而这对于一般读者来说是难以做到的。为了给读者提供一本概括、简明而又较为系统的读物，我们组织编写了《中国劳动管理概览》这本书，希望它能给读者的学习和研究带来方便，受到大家的欢迎。

这本书大体按照当前我国劳动管理的工作体系编写，各项重要的管理工作如劳动就业与社会劳动力管理、企业劳动管理、职工工资、职业培训、社会保险、劳动保护等，基本独立成章，但对具有特殊性的问题，例如集体企业、乡镇企业、外商投资企业的劳动管理等，则另设专章加以阐述。各章的内容安排，以介绍现行劳动管理的政策、制度和法规为主，同时兼及历史沿革与发展趋势，以便于读者从“纵”、“横”两个方面了解我国劳动管理工作的概貌。

本书由唐云岐主编。参与编写的同志有：唐云岐（第一章）、刘燕斌（第二章）、阎宝卿（第三章）、邢新民（第

四章)、于法鸣(第五章、第十章)、田华民(第六章)、
陈刚(第七章)、田小宝(第八章)、党晓捷(第九章)、
潘健(第十一章)。

编 者

1990年5月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 劳动管理工作的内容和意义.....	(1)
第二节 我国的劳动工资制度改革.....	(7)
第三节 我国的劳动立法.....	(17)
第二章 劳动就业与社会劳动力管理	(24)
第一节 我国劳动就业工作的回顾与展望.....	(24)
第二节 劳动服务公司.....	(42)
第三节 社会劳动力管理.....	(50)
第三章 企业劳动管理	(65)
第一节 企业职工招收录用.....	(65)
第二节 企业用工制度.....	(69)
第三节 企业职工奖惩制度.....	(75)
第四节 劳动定额和劳动定员.....	(80)
第五节 劳动争议处理.....	(88)
第四章 职业培训	(93)
第一节 我国职业培训概况.....	(93)
第二节 就业前培训	(105)
第三节 学徒培训	(113)
第四节 职工在职培训	(118)
第五章 职工工资	(124)
第一节 国营企业工资制度	(124)
第二节 机关、事业单位工资制度	(150)
第三节 职工工资水平	(167)
第六章 社会保险制度	(179)

第一节	我国社会保险制度的发展	(180)
第二节	社会保险待遇	(198)
第三节	社会保险制度的改革	(211)
第七章	职工的劳动保护	(220)
第一节	劳动保护工作概述	(220)
第二节	国家劳动保护监察制度	(228)
第三节	企业的劳动保护管理制度	(231)
第四节	劳动保护立法	(236)
第八章	城镇集体企业劳动管理	(243)
第一节	城镇集体企业的组织形式与劳动 管理的基本方针政策	(243)
第二节	城镇集体企业劳动组织管理	(252)
第三节	城镇集体企业职工收入分配	(257)
第四节	城镇集体企业的社会保险与职工 福利	(262)
第九章	外商投资企业的劳动管理	(268)
第一节	外商投资企业劳动管理概述	(268)
第二节	外商投资企业的劳动力管理	(273)
第三节	外商投资企业职工工资、保险 福利与劳动保护	(286)
第十章	乡镇企业劳动管理	(292)
第一节	乡镇企业劳动力管理	(293)
第二节	乡镇企业的工资制度	(305)
第十一章	劳动工资计划与统计信息管理	(318)
第一节	劳动工资计划管理的历史沿革	(318)
第二节	劳动工资计划的编制与管理	(327)
第三节	劳动工资统计信息管理	(335)

第一章 绪 论

劳动是人类生存和发展的第一个基本条件。在社会生产中，每个人的劳动都是社会总劳动的一个组成部分。为了使社会生产按照既定目标顺利发展，必须对人们创造各种使用价值和提供各种社会服务的复杂的劳动活动进行合理的组织和管理。所谓劳动管理就是有关合理组织社会劳动和调整人们参加社会劳动过程的相互关系的各项管理工作的总称。在当今世界上，不论国家的发达程度如何，劳动管理都愈来愈受到重视。我国的劳动管理工作是各级政府组织管理国家经济和社会生活的一项重要内容，也是工矿企业生产经营管理的重要组成部分。经过建国以来40年的发展，已基本形成适合我国实际情况的劳动管理体制。为便于读者在本书开始的时候对我国劳动管理的概貌有一个轮廓性的了解，本章“绪论”拟先对我国劳动管理的基本内容以及劳动工资制度改革和劳动立法的情况作一概略介绍。

第一节 劳动管理工作的内容和意义

一、我国劳动管理的基本内容

劳动管理就其工作的对象和范围来讲，可以区分为宏观管理和微观管理两个层次。宏观劳动管理是指各级政府及其所属劳动行政机构在全国或一定地区对社会劳动进行的管理；微观劳动管理是指企业、事业等基层单位的劳动管理。

我国劳动管理的内容随着国家政治、经济形势的变化，在不同的时期有所不同。其基本的方面包括：

（一）劳动力管理。我国现阶段的劳动力管理通常分为社会劳动力管理和企业劳动力管理。社会劳动力管理的内容主要包括：综合管理全社会劳动力，统筹安排劳动就业，劳动后备人员的职业技术培训，在地区、部门、企业之间合理分配劳动力等。企业劳动力管理的内容一般包括：劳动力的招收录用，劳动定额与定员，在职职工的业务技术培训，劳动组织的调整和改善，劳动纪律的实施，等等。

（二）工资管理。从宏观管理的角度讲，其内容主要包括：编制工资总额计划和工资水平增长计划，研究制定各行业、各类企业的工资等级、工资标准和需要国家统一规定的奖励、津贴等项制度，拟定调整职工工资和各类人员工资关系的政策措施，对各单位工资基金的使用进行管理监督等。从微观管理的角度讲，主要是搞好企业内容分配，包括贯彻有关的工资政策和制度，采用适当的工资分配形式，拟定工资调整或改革的方案，等等。

（三）职工保险福利管理。其主要内容包括：职工劳动保险基金的的集与管理，劳动保险制度的建立、健全和逐步完善，各项保险待遇规定的贯彻实行，职工集体福利设施的举办和福利补贴制度的实施，等等。

（四）劳动保护管理。我国的劳动保护管理实行国家监察、行业（部门）管理和群众监督相结合的体制。劳动保护管理的主要内容包括：国家劳动保护监察制度的贯彻实行，劳动保护制度的实施和有关工作的组织管理，职业病和职业危害的预防，职工伤亡事故的报告和处理，女职工和未成年工的特殊劳动保护，等等。

值得指出的是，上述这些工作是一个紧密关联的整体，各项工作相互渗透、相互交叉，有着不可分割的内在联系。这一特点在实际工作中经常突出地表现出来，并对政策措施的制定和工作的开展产生重要影响。

二、我国的劳动管理机构

劳动管理机构既包括政府部门的劳动行政管理机构，也包括企业、事业等单位的劳动管理机构。企、事业单位的劳动管理机构一般根据本单位的生产、工作特点和实际需要设立，单位之间不尽相同，这里不作赘述，下面仅就我国劳动行政管理机构作一介绍。

劳动行政管理机构是管理劳动工作的国家行政机构的总称。由国家劳动部、地方劳动行政机构和部门劳动行政机构组成。

国家劳动部是国务院领导下综合管理全国劳动工作的职能部门。建国以来，劳动部的机构设置经历了几次大的变动。1949年11月，中央人民政府成立劳动部，主管全国的劳动行政事务。1970年6月，劳动部与国家计划委员会、国家经济委员会等部门合并，成立国家计委劳动局。1975年9月，在国务院机构调整中，成立了国家劳动总局，作为国务院直属机构。1982年5月，根据五届人大常委会第23次会议通过的《关于国务院部委机构改革实施方案的决议》，国家劳动总局、国家人事局、国家编制委员会、国务院科技干部局等机构合并，组成劳动人事部。1988年4月，根据七届人大一次会议批准的国务院机构改革方案，撤销劳动人事部，成立了新的劳动部。

新组建的劳动部其主要职责是：综合管理全社会劳动力

(主要是城镇劳动力和农村向城镇转移的劳动力)、职工工资、保险福利、就业前培训与在职工人技术培训、劳动保护监察等工作；拟定有关劳动工作的政策、法规、规划和改革方案；指导和推动劳动制度、工资制度和保险福利制度的改革；并搞好综合平衡、监督检查和协调服务等工作。

地方劳动行政机构是地方人民政府综合管理本地区劳动工作的职能机构。省、自治区、直辖市人民政府一般设劳动厅、局；省辖市、地区、州、自治州设劳动局；县（旗）、自治县（旗）设劳动科（或称局）。各级地方劳动行政机构分别受同级人民政府领导和上级劳动行政部门的指导。

地方劳动行政机构的主要职责，是在地方政府领导下，综合管理本地区劳动工作，组织贯彻国家制定颁布的劳动工作方针、政策和法规，制定地区性劳动工作政策、规定并组织实施，搞好本地区内的综合平衡、协调服务、业务指导等项工作。

部门劳动行政机构是政府各职能部门的劳动工作管理机构，主要职责是综合管理本部门、本系统的劳动工作。部门劳动行政机构受本部门领导，在业务上接受上级劳动行政部门指导。国务院各部、委、局一般设劳动工资司或在有关职能司局设劳动工资处；各省、自治区、直辖市人民政府有关厅、局，一般设劳动工资处或相应的职能机构。

三、加强劳动管理工作的重要意义

劳动管理是一项十分重要的工作，它不仅密切关系着国民经济和社会发展，而且直接关系广大群众的切身利益。做好这项工作，对于合理组织社会劳动，调动劳动者的积极性，提高劳动生产率和经济效益，维护社会安定，促进社会主义现代化建设顺利发展，具有多方面的、重要的意义，具

体说来是：

(一) 有利于合理组织社会劳动，促进国民经济持续、稳定、协调地发展。

我国现在正处于社会主义初级阶段，发展生产力是社会主义建设的根本任务。因此，保证国民经济的稳步发展，是一个十分重要的问题。劳动管理工作同国民经济持续、稳定、协调发展息息相关。这主要是因为，劳动管理的核心任务是合理组织社会劳动。一方面，要根据国民经济发展的总体要求，合理组织和调节社会劳动力，保持国民经济各部门劳动力合理的比例关系，特别是农业和非农业、物质生产和非物质生产、轻工业和重工业之间的比例关系，这是保证国民经济持续、稳定、协调发展的必要条件。另一方面，在各个生产单位内部，要根据不断提高经济效益和劳动生产率的要求，合理调整和改善劳动组织，实现劳动力和生产资料的优化组合，使企业逐步走上投入少、产出多、效益高的发展路子。可见，劳动管理工作做好了，就能够从宏观和微观两个方面提高社会劳动的组织管理水平，促进国民经济持续、稳定、协调地发展。

(二) 有利于保障劳动者的合法权益，调动群众的生产劳动积极性。

我国是社会主义国家，劳动者是国家的主人。保障劳动者的合法权益，是各级政府和有关方面的共同责任。劳动管理工作是与劳动者的基本权益联系最密切的工作之一。例如，有关劳动者的劳动权利的实现，劳动报酬和福利待遇的提高，劳动条件的改善，工作时间和休息时间的规定，年老、疾病和丧失劳动能力情况下的物质保障，等等，都是劳动管理工作的重要内容。劳动者的这些基本权益一方面通过国

家法律特别是劳动法规加以规定，另一方面通过劳动管理的各项具体工作组织实施。劳动管理工作做好了，不仅可以把对劳动者这些权益的保障纳入国家法制的轨道，而且可以通过各级政府劳动行政机构行使其职责来获得组织保证。毫无疑问，这对于维护劳动者的切身利益，进一步体现劳动者的主人翁地位，从而激发他们以更高的劳动热情投入社会主义现代化建设是十分重要的。

（三）有利于进一步深化经济体制改革，推动改革开放总方针的贯彻实施。

我国经济体制改革已经走过十多年的路程，在党中央改革开放总方针的指引下，在财政、金融、物资、外贸、价格等宏观经济管理体制改革的深化和企业改革方面，都取得了许多重大成绩。劳动管理方面各项制度（人们通常统称为劳动工资制度）的改革与整个经济体制改革是紧密联系的。作为经济体制改革的重要组成部分，劳动工资制度的改革不仅受着整个经济体制改革的制约，而且在一定程度上影响着改革全局的进展。以工资制度改革为例，由于它一方面是企业经营管理制度的重要环节，另一方面又是社会分配体制的一个重要侧面，因此，工资分配制度的改革，既在很大程度上关系着企业经营机制改革的深化，也在相当程度上关系着社会分配的宏观调控机制的建立与发展。当然，从劳动制度、保险福利制度同整个经济体制改革的关系上，我们也同样可以看到这种紧密的内在联系。正因为如此，根据经济体制改革的总体部署，积极地、有步骤地推进劳动工资制度的改革，必将对整个经济体制改革的深入发展和改革开放总方针的进一步贯彻，产生积极的影响。

（四）有利于创造良好的社会环境，巩固安定团结的政

治局面。

由于劳动管理工作内容广泛，既直接涉及群众的切身利益，也与企业、事业单位生产、工作秩序和社会秩序紧密关联，因而多方面地影响着社会环境。历史经验证明，当劳动就业、职工工资福利、城乡劳动力统筹安排等问题处理得较好的时候，安定团结的局面就容易巩固；反之，社会的安定团结就会受到这样、那样的影响。尤其是当前，我国国民经济面临着一些暂时的困难，部分企业生产和职工生活受到影响，社会待业人员增多，出现了一些新的不稳定因素。因此，必须进一步加强劳动管理工作，帮助企业发展生产，妥善安排职工生活，进一步扩大就业门路，以稳定职工队伍，保持良好的社会环境，巩固安定团结的政治局面。

总之，做好劳动管理工作具有十分重要的意义。劳动管理战线的同志应该充分认识这一点，更加努力地工作，认真完成所担负的各项任务，把劳动管理工作提高到一个新水平，推进社会主义现代化事业的发展。

第二节 我国的劳动工资制度改革

一、经济体制改革前劳动工资制度的总格局

建国以来，我国由于历史的、政治的、思想的各种复杂原因，逐步形成了高度集中统一的经济体制。这一体制的要害问题是忽视商品经济规律和市场的作用，国家对企业统得过多过死，严重束缚了企业和广大职工的积极性、主动性和创造性。这些弊端渗透到计划、财政、税收、工业、商业、物资、劳动工资等经济管理的各个方面。反映在劳动工资制度上，则逐步形成了国家包得过多、统得过死和分配中平均

主义严重的总格局。具体表现在：

（一）实行“包下来”的就业政策和用工制度。

建国初期，为了避免增加失业，曾经对一部分人员实行由国家“包下来”安排工作的办法，这在当时的历史条件下是必要的。随着客观情况的变化，这样的办法本应逐步改变，但是，在以后的历史时期中，却把这种在一定时期、一定范围采取的特殊措施转化为长期的、普遍适用的政策。不仅大、中、专及技校毕业生和家居城镇的复员退伍军人等由国家统一分配工作，而且把城镇普通高中毕业生、初中毕业生和其他劳动力，也都纳入了“统包统配”的范围。在企业、事业单位用人方面，由于实行以固定工为主的制度，加之国家对用人单位辞退多余职工的做法逐步增加限制，使企业、事业单位人员形成只进不出的局面。结果是，国家和企业的负担都越来越重，给社会劳动生产率的提高带来极大困难。

（二）日趋强化中央的集中统一管理。

建国初期，劳动工作是以各大行政区和省、市为主进行管理的，在中央统一的方针政策指导下，地区、部门和企业在处理劳动问题上还具有一定的机动权限。但是，随着整个国民经济逐步形成集中统一的管理体制，劳动工作领域也日趋强化了中央的集中统一管理。例如，对于全民所有制单位增加职工，从50年代末和60年代初以来，一直是采取由中央到地方直至企业层层下达指令性计划的办法，很少给地方、部门、尤其是企业留有机动的余地。再如，在工资管理方面，从制订方针政策、规定工资标准、安排职工升级、建立各种津贴等等，统一由国家掌握和安排，甚至连具体时间、方法、步骤也是统一规定的。这种高度集中统一的政策

和制度，使地方、部门特别是企业失去处理劳动问题的自主权，并且成为企业缺乏活力的一个重要原因。

（三）在工资分配的许多方面平均主义取代了按劳分配原则。

实行各尽所能、按劳分配原则，这是社会主义的经济规律。但是，长期以来，由于整个经济体制的制约和“左”的思想影响，工资分配中的平均主义发展得相当严重，削弱、冲击甚至在许多方面取代了按劳分配原则。在物质生产部门，企业吃国家的“大锅饭”、职工吃企业的“大锅饭”成为普遍的突出的问题。一方面，职工的工资与企业的生产经营成果脱节，不论企业的经济效益如何，在工资分配上同样对待；另一方面，职工的工资与个人的业务技术水平和劳动贡献脱节，不论干多干少、干好干坏、干与不干，在劳动报酬上没有区别。另外，对于脑力劳动与体力劳动、复杂劳动与简单劳动、繁重劳动与轻便劳动，在工资待遇上也缺乏合理的差别。这些违背客观经济规律的平均主义做法，是影响生产建设事业发展的一个很大的障碍。

上述劳动工资制度方面多年来形成的国家包得过多、统得过死和平均主义严重的格局，从一个侧面反映出我国整个经济体制的弊端。从根本上改变这种格局，是一项长期的、艰巨的任务。党的十一届三中全会以来，在经济体制改革过程中已经进行了多方面的试验和探索。但是，不论在理论上还是实践上，今后还有许多复杂的问题需要继续解决。

二、我国劳动工资制度改革的主要进展情况

自党的十一届三中全会以来，我国的劳动工资改革取得了许多重要进展。十多年来劳动工资制度的改革，大体经历

了三个阶段：

第一个阶段是从1978年12月党的十一届三中全会到1984年10月党的十二届三中全会。这一阶段我国城市经济体制改革重点是扩大地方和企业的自主权，同时进行了发展多种所有制经济形式等一系列改革探索。在劳动工资制度方面，主要是进行了三项大的改革。一是改革就业制度。实行在国家统筹规划和指导下，劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的方针，使城镇劳动就业由过去主要依靠国家统一安排，转变为全民、集体和个体经济多渠道就业，有力地推进了劳动就业工作的发展。二是改革招工制度。企业招工实行面向社会、公开招收、全面考核、择优录用的办法，不仅扩大了企业招工用人的自主权，也使劳动者有可能根据自己的条件和意愿选择职业，迈出了企业和职工相互选择的第一步。三是实行并改进计件、奖励制度。主要是随着国营企业利改税的实施，奖励基金改由税后留利中提取，把企业奖金同经济效益联系起来，并给予企业使用奖金的自主权，对于调动企业和职工积极性起了较好的作用。与此同时，为了从宏观上控制奖金的过快增长，实行了奖金发放超过一定限额征收奖金税的办法。

第二个阶段是从党的十二届三中全会到1988年9月党的十三届三中全会。这一阶段的城市经济体制改革，以增强企业活力为中心环节，从微观经济机制到宏观管理体制，都进行了初步改革。在劳动工资制度方面，主要进行了以下较为重要的改革：一是实行了企业工资总额与经济效益挂钩。国家根据不同类型企业的生产经营特点，通过各种形式把企业工资总额同经济效益联系起来，初步克服了在工资分配上企业吃国家大锅饭的弊端。目前已有1/3以上国营企业实