

城市外来劳动力管理

●武汉市劳动局 编●



武汉出版社

序 言

党的十一届三中全会以来，城市外来劳动力管理工作同其他许多工作一样，步入了新的历史时期。在过去的四十个春秋中，城市外来劳动力管理工作作为国民经济发展的一个重要侧面，时而进展顺利，时而步履维艰，走着迂回曲折的道路。历史的经验和教训，尽收眼底，记忆犹新。只有今天，由于党和国家坚决贯彻执行“一个中心、两个基本点”的基本路线，即把工作的重点转移到以经济建设为中心的轨道上来，坚持四项基本原则和坚持改革开放的总方针。在这条基本路线的指引下，城市外来劳动力管理工作才出现了如此欣欣向荣、蒸蒸日上的崭新局面。

新的历史时期，不但为城市外来劳动力管理工作开辟了无限广阔的前景，而且亦提出了极为艰巨复杂的任务。随着经济建设的发展和经济体制改革的深化，城市外来劳动力管理工作无论在理论方面或实践方面都面临着许许多多、纷繁复杂的新情况与新问题，亟待我们去思考、研究和解决。然而，知识陈旧，经验不足，又成为当前从事社会劳动力管理工作者亟待解决的新课题。这不仅包括社会劳动力管理战线上数以万计的“新秀”，亦包括长期战斗在社会劳动力管理战线上的“老将”。因此，勤于学习，善于思考，乐于探

索，勇于实践，是时代赋予社会劳动力管理战线工作者的光荣使命，也是社会劳动力管理战线工作者适应新形势下工作要求的必由之路。

近年来，从西到东，由北至南，出现了令人瞩目的全国性的百万民工大流动的现象。无疑，这种现象的出现是有其客观必然性的。因此，对于搞活城乡经济，起了积极的作用。但同时也因流量过大，流速过急，宏观控制不力而带来了一系列的社会问题。面对这一严峻的现实，作为“九省通衢”的武汉市，他们不是筑堤、修篱来堵截，而是迎合规律、适时导流，率先在全国提出加强对城市外来劳动力的控制与管理，目的在于使城市外来劳动力管理纳入城市计划管理轨道，便于控制城市外来劳动力的流量、流速和流向，保证城市建设的健康发展和社会安定。实践证明，他们的反应是敏感的，做法是成功的，效果是显著的。现在展现在读者面前的《城市外来劳动力管理》一书，为我们奉献了一本具有中国特色的实用读物。它对于治理经济环境，整顿经济秩序，有着极大的现实意义和深远的历史意义，确实值得庆贺！为此，应当向为本书的编辑出版付出辛勤劳动的同志们表示深切的敬意和由衷的感谢！

《城市外来劳动力管理》一书，包括五篇，即探索篇、实践篇、借鉴篇、政策篇、答疑篇。这是近年来的一项新的科研成果。它不仅从理论上作了深入的探讨与简明的阐述，而且从实践上将其主要时新问题归纳成例，并从政策上做了必要的介绍。全书作了大量调查研究，收集了中外大量资料，内容极其丰富，而且密切联系中国实际，特别是当前实际；全书生动鲜明，深入浅出，颇具新意，既易于理解，

又便于对照借鉴。它不仅可供劳动行政部门、企、事业单位广大的做劳动力管理工作的同志查阅，也可以供理论、教学工作者研究参考，还适宜希望了解这方面基本知识的群众阅读。

《城市外来劳动力管理》一书的出版，希望能够引起广大读者的关注和兴趣，受到广大读者的欢迎。

湖北省劳动学会 副秘书长

张怀富

中南财大劳动经济研究所所长

一九八九年七月于武汉

目 录

序 言.....	张怀富 (1)
----------	-----------

探 索 篇

1、掌握调控外来劳动力流动的主动权	万继勋 (3)
2、对农业剩余劳动力转移之管见.....	张 斌 (8)
3、谈谈农村剩余劳动力转移问题.....	蒋大慈 (16)
4、对外来劳动力要统筹管理 ——面对百万民工大流动的思考	叶国富 (25)
5、谈谈管理外来劳动力的依据与措施	万启邦 (29)
6、武汉市外来建筑队伍的劳动力管理 现状与对策.....	刘晓水 (34)
7、谈农村富余劳动力的出路.....	禹珍娣 (40)
8、浅析收取外来劳动力管理费的作用	汪秉绪 郭竞光 (45)
9、初探武汉市外来劳动力进城务工审	

- 批程序的完善……………文 斌 叶 秀 (51)
- 10、农村劳动力进城与对策……………齐宝林 (56)
- 11、外来劳动力管理工作的科学依据
——《武汉市外来劳动力管理暂行规定》研究……………叶国富 (64)
- 12、对控制农村劳动力进城若干问题的
探讨……………张孝国 刘碧华 (74)
- 13、农村富余劳动力出路何在……………魏 勤 (79)
- 14、百万民工大流动探源……………李岩东 (84)
- 15、人潮——困扰城镇就业的难题
——对黑龙江省农村劳动力进城问
题的调查……………宁 宇 (93)
- 16、一项刻不容缓的社会工程
——民工流动问题答问录……………高以诺 (96)
- 17、大潮初落之后
……………陈际阳 陈秋中 许宝健 (102)
- 18、盲目的洪流
——民工问题思考之一
……………黄洪武 吴活枚 于文喜 (108)
- 19、失控的用工
——民工问题思考之二
……………黄洪武 吴活枚 于文喜 (111)
- 20、个体工商户雇工劳动管理亟待加强
……………姚 江 (114)
- 21、北京市对外地来京人员将加强管理
……………赵兴林 (117)

22、关心少年儿童，严禁使用童工……………（119）

实 践 篇

- 1、武汉市外来劳动力管理工作初探
……………袁德久 王太炳（123）
- 2、坚持管理与服务并举……………叶国富（132）
- 3、武汉市整顿用工市场……………杨德成（136）
- 4、武汉市建材系统使用外来劳动力情
况调查……………欧阳洪（137）
- 5、清退外来劳动力安置城区待业人员
——硚口区华安建筑公司清退民工
安置待业人员调查……………周希汉（143）
- 6、我们是怎样做好临时工管理工作的
……………高 翔（148）
- 7、对滞留武昌车站农民工情况的调查
……………俞永庆（151）
- 8、充分挖掘劳动潜力，提高经济效益
——武汉市综合制材厂是怎样做好
清退计划外用工的……………丁波清（155）
- 9、农村富余劳动力消化漫谈……………魏启高（159）
- 10、对二十二个企事业单位使用外来劳
动力情况调查表的说明
……………欧阳洪 袁 斌（162）
- 11、武汉市推行外来劳力务工许可证制
度……………许万全（164）

- 12、关于分解下达清退外来劳动力目标任务的通知……………武汉市劳动局 (166)
- 13、咸宁市认真整顿计划外用工…………… (168)
- 14、西安市采取坚决措施认真清理计划外用工……………张大愚 (169)
- 15、重庆市江津县就地转移农村剩余劳动力……………杨兴和 (171)
- 16、保定市控制农村劳动力盲目进城……………刘长合 崔国忱 (173)
- 17、严格管理 综合治理
——武昌区外来劳动力管理和清退工作取得初步成效……………李永迪 侯少军 (175)

借 鉴 篇

- 1、广州市人民政府办公厅关于严格控制招用外省民工的紧急通知…………… (181)
- 2、广州市临时招用外来劳动力管理规定…………… (183)
- 3、广州市建筑施工企业劳动力管理实施细则…………… (186)
- 4、西安市劳动局关于计划外用工统一实行《临时劳动手册》管理制度的通知…………… (188)
- 5、厦门市临时使用社会劳动力管理暂行规定…………… (190)
- 6、哈尔滨市招用进城劳务人员管理办法…………… (194)
- 7、桂林市关于外来劳动力管理的暂行规定

- (139)
- 8、保定市社会劳动力管理暂行规定..... (204)
- 9、贵阳市社会劳动力管理暂行规定..... (208)
- 10、宜昌市劳动人事局关于加强外来劳动力
管理的通知..... (213)
- 11、沈阳市劳动局、工商局、财政局关于沈
阳市劳务监察暂行办法..... (215)

政 策 篇

- 1、全民所有制企业临时工管理暂行规定..... (221)
- 2、国务院办公厅关于严格控制民工盲目外
出的紧急通知..... (224)
- 3、国务院关于严格控制农村劳动力进城做
工和农业人口转为非农业人口的通知..... (226)
- 4、劳动人事部、国家计委关于严格控制计
划外用工的通知..... (230)
- 5、劳动部、国家教育委员会、农业部、国
家工商行政管理局、中华全国总工会关
于严禁使用童工的通知..... (231)
- 6、湖北省人民政府关于严格控制使用计划
外用工的通知..... (233)
- 7、武汉市人民政府办公厅转发市计委等部
门关于整顿计划外用工的请示..... (236)
- 8、武汉市人民政府关于发布《武汉市外来
劳动力管理暂行规定》的通知..... (240)

- 9、武汉市人民政府关于修订《武汉市外来劳动力管理暂行规定》的通知…………… (245)
- 10、武汉市人民政府批转市建管、工商局拟订的《武汉市建筑市场管理规定》的通知…………… (246)
- 11、《武汉市外来劳动力管理暂行规定》实施细则…………… (252)
- 12、关于计划外用工工资基金实施《工资基金管理手册》若干问题的补充规定…………… (259)
- 13、武汉市税务局、劳动局关于制订颁发《武汉市核付临时用工工资结算发票》的管理实施办法的通知…………… (261)
- 14、武汉市税务局、劳动局关于颁发《武汉市核付临时用工工资结算发票》的管理实施办法的补充通知…………… (263)
- 15、武汉市劳动局关于外来劳动力管理的通告…………… (266)
- 16、武汉市劳动局关于外来劳动力管理的通告…………… (270)

释 疑 篇

- 1、武汉市外来劳动力管理问题解答
……………武汉市劳动局 (275)
- 2、武汉市外来建筑队的工商管理……张敦汉 (280)
- 3、关于建筑安装业税收政策的问题解答

.....	李中华 (282)
4、武汉市外来暂住人口的户口登记管理	
.....	张德义 (286)
5、建筑市场管理的问题解答.....	张海民 (289)
6、武汉市计划外用工工资结算须知	
.....	姚丽娅 危秀芳 (298)
附件：武汉市外来劳动力管理申报表、合同等.....	(305)
后 记.....	(319)

探 索 篇



掌握调控外来劳动力流动的主动权

万 继 勋

党的十一届三中全会以后，我国农村实行联产承包责任制，由原来土地集体耕种，劳动力统一调配，变为家庭经营，劳动力自由支配，农民利用农闲季节进城务工赚钱的现象开始出现。近几年来，随着城乡社会主义商品经济的发展和产业结构的调整，不少农民认为种田不如务工经商，因而离土或离乡，涌入城市。而城市的有关部门由于对农村劳动力进城和城市招用农民工缺乏统一管理与控制，致使农村劳动力进城数量过多，速度过快，给城乡经济建设和社会管理带来一系列问题。据有关资料报道，我国自十一届三中全会以来，有7000万农村人口转移到大中小城镇。特别是一九八九年春节过后，近千万农村劳动力，不约而同地涌入城市，造成北京、广州、沈阳等一些大中城市相继告急。大量民工因找不到工作滞留在车站、码头，流落街头，生活十分困难，同时也给城市管理，交通运输和社会治安带来许多问题，加重了城市就业的压力和财政负担。外出务工的大多数农民是农村强壮劳动力，他们的大量外出，又使农业生产第一线劳动力不足，进而使农业的发展也受到很大影响。武汉市政府针对外来劳动力盲目涌入城市所带来的社会问题，早在一九

八七年就率先在全国加强了对进城务工外来劳动力的控制与管理,有效地避免了农民工盲目流入城市。因而一九八九年春节后的全国百万民工大流动对武汉市的冲击影响不大。这充分说明我市对外来劳动力加强控制与管理是完全必要的,采取的管理措施是切实可行的。《中国劳动人事报》和中央广播电台在百万民工大流动后,报道了武汉市劳动部门对外来劳动力的管理办法。目前,百万民工大流动虽已平息了,但给各级政府和劳动部门留下了许多值得深思,亟待研究解决的新课题。如果国家再不对农村劳动力流入城市采取控制与管理的措施,将会造成整个国家经济和社会的严重混乱,直接影响治理整顿工作的进行,也会冲击城市建设和经济体制改革。所以,各级政府和劳动部门一定要掌握调控农村劳动力流动的主动权,对进城务工经商的外来劳动力加强管理。

首先,要解决好农村剩余劳动力向非农业转移的问题,这是掌握调控农村劳动力大流动的关键。农村土地实行联产承包责任制以后,大批农村剩余劳动力究竟如何安排?李鹏总理在七届人大二次会议上的政府工作报告已指出了方向:

“发展乡镇企业,对于支持农业生产,增加农民收入,拓宽农村剩余劳动力的就业门路,促进国民经济发展,具有重要作用和深远意义。”我市黄陂县为农村剩余劳动力广辟就业门路创造了“抓好‘分流’,减少‘盲流’”的经验。他们一是大力发展乡镇企业,充分发挥工匠艺人多和地处城市近郊的优势,积极发展乡镇企业。全县乡办、村办、联办、户办的企业近2万个,从业人员达13.2万人。二是就地开发新的农业资源,就地创造财富,制定出建设林木、生猪、禽

蛋、鲜鱼、蔬菜、瓜果等商品生产基地的总体规划。各乡、镇、场按照总体规划，因地制宜地发展本地的“拳头”产品。据统计，近3年来，全县仅国营、集体、个人兴办的林场、菜场、猪场、渔场、果园场就有460多个，从业人员达2.7万多人。三是各乡镇、场注意对农村剩余劳动力建立劳动积累用工制度，有的乡镇还建立了农田水利建设专业队，1988年冬至1989年春，全县农田水利建设用工达922.5万个，改造低产农田4.5万亩。总之，从黄陂县消化剩余劳动力的经验看，对农业剩余劳动力必须坚持“离土不离乡”，就地安置为主的原则。“离土不离乡”是我国转移农业剩余劳动力的一个重要原则和成功经验。各级政府，特别是县、乡两级政府应该从全局出发，充分认识加强农村劳动力转移的宏观调控对保证农业生产和城市建设的重要作用，采取多种措施，尽量把农业剩余劳动力组织起来在当地发展生产，造福乡梓。

其次，要解决好进城务工农村劳动力的管理问题，这是掌握调控农村劳动力大流动的重要措施。实行土地联产承包后，目前全国县、乡两级政府多数对农村剩余劳动力缺乏统一管理，对整个农村劳动力无约束手段，这是造成百万民工盲目大流动的重要原因。农村劳动力盲目进城务工经商，城市的政府和劳动部门则决不能放任不管。对进城务工经商的外来劳动力，要采取行政、经济、法律、思想教育等各种手段进行控制和加强管理。一是严格控制农民工进城，实行一个口、一支笔审批，年初由市计委和劳动局下达使用外来劳动力的控制数，由市、区劳动局统一审批，办理登记手续，发（办）外来劳动力《临时工作许可证》。对于没有领取

《临时工作许可证》的外来劳动力，除了不能在城市务工以外，公安部门不办理暂住手续，工商部门不办理工商登记，城市中的所有用人单位，要严格按下达的控制计划使用外来劳动力，不得突破。二是建立农村劳动力进城统筹管理机构，应由政府的主管领导负责，计委、农业、劳动、工商、公安、财政、税务、银行、建设、交通等部门的负责同志参加，在劳动部门成立专门办事机构。根据城乡劳动力的资源和城市经济发展对劳动力的需求情况，统筹规划，确定一个时期内吸收农村劳动力的数量及其来源，实现对农村劳动力向城市转移的宏观调控。三是建立收缴劳动力管理费制度。对企事业单位招用外来劳动力的单位，要按其招用人数收缴管理费，目的是为了防止企事业单位将外来劳动力作为“廉价劳动力”使用，越用越多，而影响城镇待业人员就业。我市在加强外来劳动力管理方面的实践证明，在扩大企业自主权的情况下，运用这种经济手段与其他手段相结合才能有效地实现宏观控制。

第三、清理压缩计划外用工，重点清退不符合进城务工条件的农民工，这是掌握调控外来劳动力流动的主动权必不可少的决策。由于县、乡两级政府对农村劳动力管理失控，有的农民认为种田不如务工、经商，于是弃田离乡，造成有的粮田荒废。仅湖北松滋县街河市镇弃田不种的达一百五十三家农户，弃田面积达八百七十四亩，其粗放种植的五十七户，面积达二百九十七亩。又由于企业实行承包，不少单位的领导只顾局部利益和眼前利益，认为农工听话，能吃苦，是一种“廉价劳动力”，结果有的企业对外来劳动力越用越多，造成干活靠农工，正式工闲着无事干，待业人员又