

劳动法导读

中国的劳动法制

袁守启

经济日报出版社

《劳动法》导读

中国的劳动法制

袁 守 启

经济日报出版社

(京)新登字 102 号

责任编辑:新民

责任校对:徐建华

《劳动法》导读
中国的劳动法制
袁守启

经济日报出版社出版
(北京市崇文区龙潭西里 54 号)

全国新华书店经销

永清第一胶印厂印刷

787×1092 毫米 1/32 13.625 印张 290 千字

1994 年 7 月第一版 1994 年 7 月第一次印刷

印数 1—5000

ISBN 7—80036—864—5/F·437 定价:12.00 元

出版说明

全国人民代表大会常务委员会 1994 年 7 月 5 日审议通过并颁布了《中华人民共和国劳动法》。为更好地学习、宣传、贯彻执行这部劳动基本法律,我们约请袁守启同志撰写了这本《中国的劳动法制》作为学习导读,以飨读者。

党的十四届三中全会作出了关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定,劳动工作和劳动法制如何向市场经济体制过渡,如何实现《决定》提出的改革劳动制度,逐步形成劳动力市场;建立合理的个人收入分配和社会保障制度;本世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系等各项目标、任务,是急需回答的问题。尤其需要将现行的政策法规和改革措施,以及将要出台的政策法规和改革构想,向从事劳动工作的人们及广大读者作一概略的介绍,无疑是非常必要和有益的。

袁守启同志原在国务院劳动行政主管部门从事劳动人事、工资分配、社会保险政策法规方面的研究和实际工作,是副司长、副研究员,中国劳动法学研究会常务副会长,曾经直接参与《中华人民共和国劳动法》及其他法律法规文件的起草,发表过许多论著。

本书政策性、实用性很强,除了解释和介绍政策法规外,作者还分别将 1993 年以来颁布的劳动法律、法规和劳动部主要的规章,附在内容相关的章节后面,最后将《中华人民共和

《劳动法》全文附上，读者查阅非常方便。可供从事劳动人事、工资分配、社会保险、职业培训、劳动保护、劳动争议处理、劳动监察、劳动法制工作的广大干部、职工阅读，也可供国家机关、企业、事业单位、社会团体、大专院校、研究机构举办三大制度改革、市场经济、劳动法讲习班、研讨班用做教材或参考读物。

目 录

第一章 建立社会主义市场经济体制的必要性和经济立法	(1)
第一节 市场经济的一般常识	(1)
第二节 为什么要从计划经济体制转向市场经济体制	(6)
第三节 社会主义市场经济体制的基本特征和主要环节	(11)
第二章 劳动工资社会保险事业改革和发展的形势与基本任务	(15)
第一节 当前劳动工资社会保险事业改革和发展的形势	(15)
第二节 深化劳动工资社会保险体制改革的主要任务和新体制的基本框架	(19)
第三章 培育和发展劳动力市场	(28)
第一节 什么是劳动力市场	(28)
第二节 建立社会主义劳动力市场的认识问题	(37)
第三节 我国劳动力市场的基本估价	(43)
第四节 培育和发展劳动力市场的目标和任务	(47)
第五节 劳动部门在劳动力市场中的地位与作用	(57)
第四章 劳动就业及其立法	(62)

第一节	劳动就业立法概述	(62)
第二节	劳动就业的形势与任务	(71)
第三节	职业介绍	(75)
第四节	劳动就业服务企业管理制度	(82)
第五节	境外人员入境就业与境外就业服务 ...	(87)
第五章	职业培训及其立法	(94)
第一节	职业培训立法概述	(94)
第二节	职业培训的成就与存在的问题	(98)
第三节	大力发展职业培训的任务与措施	(100)
第六章	劳动关系调整与劳动关系立法	(110)
第一节	劳动关系现状及建立劳动关系调整 体系的必要性	(112)
第二节	劳动关系调整工作的指导思想	(117)
第三节	开展劳动关系调整工作的基本思 路	(120)
第四节	我国劳动关系调整体系的总体框 架	(124)
第五节	现阶段劳动关系调整工作的主要任 务	(128)
第六节	劳动关系立法概述	(134)
第七节	劳动合同与集体合同立法	(138)
第八节	建立劳动关系方面的立法	(149)
第九节	变更劳动关系方面的立法	(159)
第十节	终止劳动关系方面的立法	(164)
第七章	企业工资制度改革及其立法	(173)
第一节	企业工资制度改革的总体设想	(173)

第二节	企业工资总额宏观调控·····	(176)
第三节	企业工资总额同经济效益挂钩办法·····	(184)
第四节	正确认识和把握“弹挂一体”办法·····	(197)
第五节	以岗位技能工资制为主的企业内部分配制度·····	(200)
第六节	企业最低工资制度·····	(205)
第七节	关于改革企业工资等人工费用列支办法的几点意见·····	(213)
第八章	社会保险制度改革及其立法·····	(221)
第一节	社会保险制度改革的重要意义·····	(221)
第二节	社会保险制度改革的目标和内容·····	(226)
第三节	国有企业职工社会保险待遇·····	(235)
第四节	社会保险立法·····	(240)
第九章	职业安全卫生及其立法·····	(258)
第一节	职业安全卫生立法概述·····	(258)
第二节	女职工和未成年工的特殊保护·····	(266)
第三节	工作时间制度与休假制度·····	(272)
第十章	工会与企业民主管理·····	(291)
第一节	工会与企业民主管理概述·····	(291)
第二节	工会组织·····	(296)
第三节	工会的权利和义务·····	(297)
第四节	企业民主管理·····	(302)
第十一章	劳动争议处理及其立法·····	(307)
第一节	劳动争议及其新特点·····	(307)
第二节	我国企业劳动争议处理制度	

	及立法·····	(312)
第十二章	劳动监察及其立法·····	(345)
第一节	劳动监察工作的形势及其重要意义·····	(345)
第二节	劳动监察工作的指导思想和目标、任务·····	(350)
第三节	劳动监察立法概述·····	(355)
第四节	劳动监察立法内容·····	(358)
第五节	我国劳动监察立法概况·····	(361)
第六节	违反劳动法的责任·····	(367)
第十三章	加强劳动法制建设·····	(372)
第一节	劳动法概述·····	(372)
第二节	我国的劳动立法状况·····	(380)
第三节	建立社会主义市场经济劳动法律体系·····	(398)
	《中华人民共和国劳动法》原文·····	(410)
	后 记·····	(425)

第一章 建立社会主义市场经济体制的必要性 和经济立法

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的目标,十四届三中全会又专门作出了《决定》,为全面深化改革指明了方向。建立社会主义市场经济体制,必须把社会主义制度同市场经济有机结合起来,在国家宏观调控下充分发挥市场对资源配置的基础性作用。建立社会主义市场经济体制是一项前无古人的开创性事业,在理论上和实践上都有许多复杂的问题需要研究解决。为了实现经济体制改革的目标,首先要对建立社会主义市场经济体制的必要性和重要内容有一个正确的、基本的认识。

第一节 市场经济的一般常识

一、市场经济与商品经济是否一回事

过去,在我国长期沿用的是商品经济概念,现在提出建立社会主义市场经济体制,因此,有必要弄清市场经济与商品经济的关系。这个问题,可以从两个方面去理解。

一方面,从本质上看,商品经济和市场经济是一样的。这是因为,任何市场都必须有商品生产与商品交换,有了商品生产和商品交换以后,必然就有市场出现。那么,既然本质上市场经济与商品经济是一样的,为什么我们过去不用市场经济而用商品经济呢?究其原因是“左”的思想干扰,认为市场经济

与资本主义是划等号的，叫市场经济就有顾虑。中国改革的总设计师邓小平同志彻底为人们解除了这一思想顾虑，他在南巡讲话中第一次明确指出，社会主义也有市场，资本主义也有计划，告诉人们不要为此去争论姓资姓社的问题。小平同志的精辟论述，一针见血地指出了问题的实质，这是我们认识市场经济本质的强大思想武器。

另一方面，从更严格的意义上讲，市场经济是指发达的商品经济。在商品经济和市场经济发展的整个过程中，初期可以说是商品经济，而后叫做市场经济更准确。这是因为，市场经济意味着有一个完整的市场体系，其中包括了商品市场、生产要素市场、产权市场等等，而商品经济主要是就其中的一个市场来说的，主要指商品市场。在经济发展程度比较低的时候，首先形成的或首先发展起来的是商品市场，但经济发展到一定程度就会形成完整的市场体系。所以，用市场经济这个概念比用商品经济的概念更科学、更精确。

二、社会主义市场经济与资本主义市场经济的相同点和不同点

如果给市场经济下一个定义，似乎可以这么说：市场经济就是按照价值规律配置资源的一种经济。市场经济本身没有姓社姓资之分。资本主义市场经济是按照价值规律配置资源，社会主义市场经济也是按照价值规律配置资源。具体来说，市场经济的共性主要有以下几点：1. 承认个人和企业等市场主体的独立性，它们自主地作出经济决策，独立地承担决策的经济风险。2. 建立起具有竞争性的市场体系，由市场形成价格，保证各种商品和生产要素的自由流动，由市场对资源配置起基础的作用。3. 建立起有效的宏观经济调控机制，对市场运

行实行导向和监控,弥补市场经济本身的弱点和缺陷。4. 必须有完备的经济法规,保证经济运行的法制化。5. 要遵守国际经济交往中通行的规则和惯例。

那么,社会主义市场经济跟资本主义市场经济区别在哪里呢?区别是在于两种市场经济的环境不一样。社会主义市场经济是社会主义条件下的市场经济,或者说是社会主义制度下的市场经济。资本主义市场经济是资本主义条件下或资本主义制度下的市场经济。这种不同主要表现在两个方面。一方面,所有制不同,社会主义市场经济是在以公有制为主体的、包括私人经济在内的多种经济成分共同发展的条件下运行的。目前我国公有制经济的形式是多种多样的:国有制、集体所有制以及不同公有制形式共同出资的股份制等。今后将继续探索适应我国国情的、与市场经济兼容的公有经济形式和结构,特别是国有及国家控股的大中型企业,将会具有更强的活力和更高的效益,在保证国民经济的合理布局和市场有序运行方面,将会发挥出自己特有的优势。这是与在以私有制为主体的条件下的市场经济不同的特征之一。

另一方面,社会主义市场经济,与以公有制为主体相适应的是以按劳分配为主,实现共同富裕为原则。资本主义市场经济以私有制为基础,财产的私人所有必然导致私人资本的无限扩张和收入的两极分化。社会主义市场经济为什么能够抑制收入两极分化呢?这是因为:一是公有制为主体,会使私人资本的膨胀受到制度的制约,凭借私人资本参与分配会被限制在一定的范围内。二是个人天赋和劳动能力的差异毕竟是有限的。三是最重要的,政权性质是社会主义,为保证社会公正,协调地区发展,消除贫困现象,政府会通过自己的调节机

制和社会政策，防止收入差距的过分扩大，最终实现共同富裕。邓小平同志多次指出：“正因为社会主义的原则是最终要达到共同致富，所以我们的另一个原则是我们的政策不至于导致两极分化，就是说，不会导致富的越富，贫的越贫。”总之，社会主义市场经济允许合理的收入差距但又避免两极分化而最终将要实现共同富裕。这样的分配原则和经济目标，是与资本主义市场经济不同的另一个特征。

三、传统的计划经济体制和市场经济体制的区别

传统的计划经济体制是指建立新中国以来到 1978 年党的十一届三中全会决定改革开放前所实行的经济体制。党的十四大确定我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制。可以这样认为，从 1979 年开始改革以至市场经济体制建成，这个时期是我们从计划经济体制向市场经济体制过渡的阶段。那么，传统的计划经济体制与市场经济体制有哪些区别呢？归纳起来，大致有六个区别：

第一，二者的微观经济基础不同。传统的计划经济体制下，微观经济基础是政企不分、不能自主经营和自负盈亏的企业，企业是行政机关的附属物。而市场经济体制下的微观经济基础是政企分开、自主经营、自负盈亏的企业，企业是独立的商品生产者和经营者。

第二，经济运行方式不同。传统的计划经济体制下，经济运行主要是靠行政命令指挥生产，企业没有选择余地或选择余地很小，实际是用计划、配额的方式来进行经济活动的，市场经济是在竞争、在双向选择的环境中来运行的。它的特征之一是竞争、是选择。市场经济代替计划经济就意味着用竞争代替命令，用选择代替配额。

第三,政府与企业之间的关系不同。在传统的计划经济体制下,是大政府小市场,政府直接制定价格,直接组织生产,直接配置各种资源。而市场经济体制下是小政府大市场。所谓小政府,是高效率的、精干的政府。所谓大市场,是一个发达的完整的市场体系,政府不承担直接分配资源、直接制定价格、直接组织生产的任务。

第四,经济活动的范围不同。传统的计划经济体制下,经济活动的范围是在计划的大笼子内,以计划为边界,在计划配额的范围内进行活动,不得突破。在市场经济体制下,经济活动以法律为边界,在法律这个大笼子内,企业、个人、政府都能充分发挥自己的作用和长处,进行活动。但不得超越法律的范围。

第五,二者的指导思想不同。传统的计划经济体制指导思想是政府有能力支配一切,政府有能力直接配置资源,但由于政府的力量还不够,所以才需要让出一块地盘来让市场拾遗补缺。市场经济体制下的指导思想是市场有自行平衡供求的力量,有有效地配置资源的力量,但市场有种种局限性,因此政府的调节是必要的。市场起的是基础性调节作用,政府是起层次的调节作用。也就是说,凡是市场能解决的问题由市场解决,政府只能做市场所做不到的事情,政府只解决市场所不能解决的问题。

第六,二者的基础理论不同。传统的计划经济体制其基础理论是板块理论,即把经济分为两大块,计划管一大块,市场管一小块,市场起拾遗补缺的作用。市场经济体制的基础理论是双覆盖理论,即市场调节是基础性的调节,是覆盖全社会的,时时刻刻在起作用。政府调节是高层次的调节,它也是覆

盖全社会的，两者都是覆盖全社会的，只不过是一个为基础性调节，一个是高层次调节，市场能解决的市场解决，市场解决不了的由政府解决。

第二节 为什么要从计划经济体制 转向市场经济体制

为了充分地说明从计划经济体制转向市场经济体制的必要性，必须从理论上、实践上对计划经济体制和市场经济体制进行分析对比。

一、计划经济体制确立的历史背景

计划经济体制是新中国建立前在中央苏区就实行的。在革命战争时期，为了保证革命战争的胜利，国家必须集中主要的资源，用自己手中的权力统一调剂和使用资源，这样才能保证革命战争取得胜利。所以，计划经济在当时是必要的。

革命胜利后，新中国百废待兴，百业待举，战后的建设时期也就沿用了这种集中配置资源的方式。建国初期，社会主义国家处在被隔绝、被封锁、被孤立的状态，为了生存下去，进而建设自己的经济基础，也必须由国家集中资源，来从事一些必要的基础性的经济建设，这也是当时历史条件所形成的。我国在三年恢复时期，第一个五年计划、第二个五年计划时期，集中力量兴建的 156 项重点工程，就是运用计划经济手段，集中调配资源完成的。

二、计划经济体制很难持久地解决经济短缺问题

经济短缺在经济学里面是指供不应求的问题。它不是资源贫富问题，也不是人口密度问题，而是一个经济体制问题。以欧洲为例，瑞士是个山国，资源很贫乏，但瑞士经济不短缺；

荷兰、比利时、日本不但资源不丰富,而且人口很密,但也不短缺。相反,苏联地大物博,黄金、石油、天然气、森林资源非常丰富,土地面积大,人口很少,可苏联经济一直短缺,直到苏联解体也没有解决短缺问题。实践证明,计划经济体制不能持久地解决短缺问题。分析其原因,归根结底还是经济体制所决定的。这是因为:

第一,调动企业和生产者的积极性是增加供给的根本出路。如上所述,在计划经济体制下,企业是行政部门的附属物,没有自主经营权,也不是自负盈亏,价格由国家定得死死的,企业没有生产积极性。分配制度平均主义严重,劳动者干多干少一样拿钱,所以,个人也没有积极性。而市场经济体制下则不同,企业自主经营、自负盈亏,它根据价值规律配置资源,根据价格的高低来选择自己的生产,短缺商品价格上去了,企业就愿意生产。劳动者的收入与劳动贡献、经济效益是挂钩的,积极性也就上来了。因此,从增加供给的角度讲,计划经济体制不如市场经济体制。

第二,增加供给、弥补短缺关键是要增产市场需要的商品,防止产品积压。计划经济体制下,忽视市场的作用,企业按行政命令生产往往与市场需要脱节,生产出来压在仓库里,形成无效供给。这样不但解决不了短缺问题,反而由于它浪费了资源,使短缺更为严重。而在市场经济体制下,企业面向市场进行生产的机制增强,因为产品积压,企业自己要承担盈亏责任。这样所增加的供给就是有效的供给,就能有效地解决短缺问题。显然,在增加有效供给、解决短缺问题方面,计划经济体制又不如市场经济体制。

第三,需求之所以过大,主要是投资需求过大。投资需求

为什么压不下来,为什么会失控?在计划体制下,投资主体是不承担投资风险的,所以就重复建设,投资也不讲经济效益,投资后不能迅速形成生产能力的胡子工程比比皆是。在这种情况下,投资失控是难以避免的,投资需求压不下来。市场经济体制下却不然,投资主体是承担投资风险的,既然是投资主体就要讲经济效益,无效投资是不干的,投资以后要迅速形成生产能力。这样,投资就有内在的约束机制,投资失控现象就可以得到抑制或避免。

第四,计划经济体制是一种封闭性的经济,封闭经济体制下都是求小而全,大而全,自给自足,不顾成本高低,不顾经济效益。而市场经济体制却不同。市场经济体制是开放性的经济体制,每一个国家、每一个地区都想把自己的资源优势转换成自己短缺的商品。瑞士资源很贫乏,它发现本国虽没有资源优势,但阿尔卑斯山的风景是一个优势。充分利用这旅游资源,取得效益,短缺商品从国外进口,所以瑞士经济从来不短缺。日本人口密,资源也不多,它的资源优势在哪里呢,在高技术、新技术上,它充分发挥这种资源优势,然后从国外进口它所需要的石油、煤等,这样也就缓和或解决了短缺问题。

三、计划经济体制较难实现公平竞争和共同富裕

第一,竞争的机会不均等。计划经济体制下,企业之间存在着待遇上差别,不是在一条起跑线上赛跑。而市场经济体制下企业的机会均等,站在一条起跑线上比赛,这种竞争才是公平的竞争。

第二,生产要素不能充分合理的流动。在计划体制下,生产要素的流动受到很大限制,通过计划分配生产资料和劳动力,特别是劳动力一次分配定终身,不管专业对口不对口,个