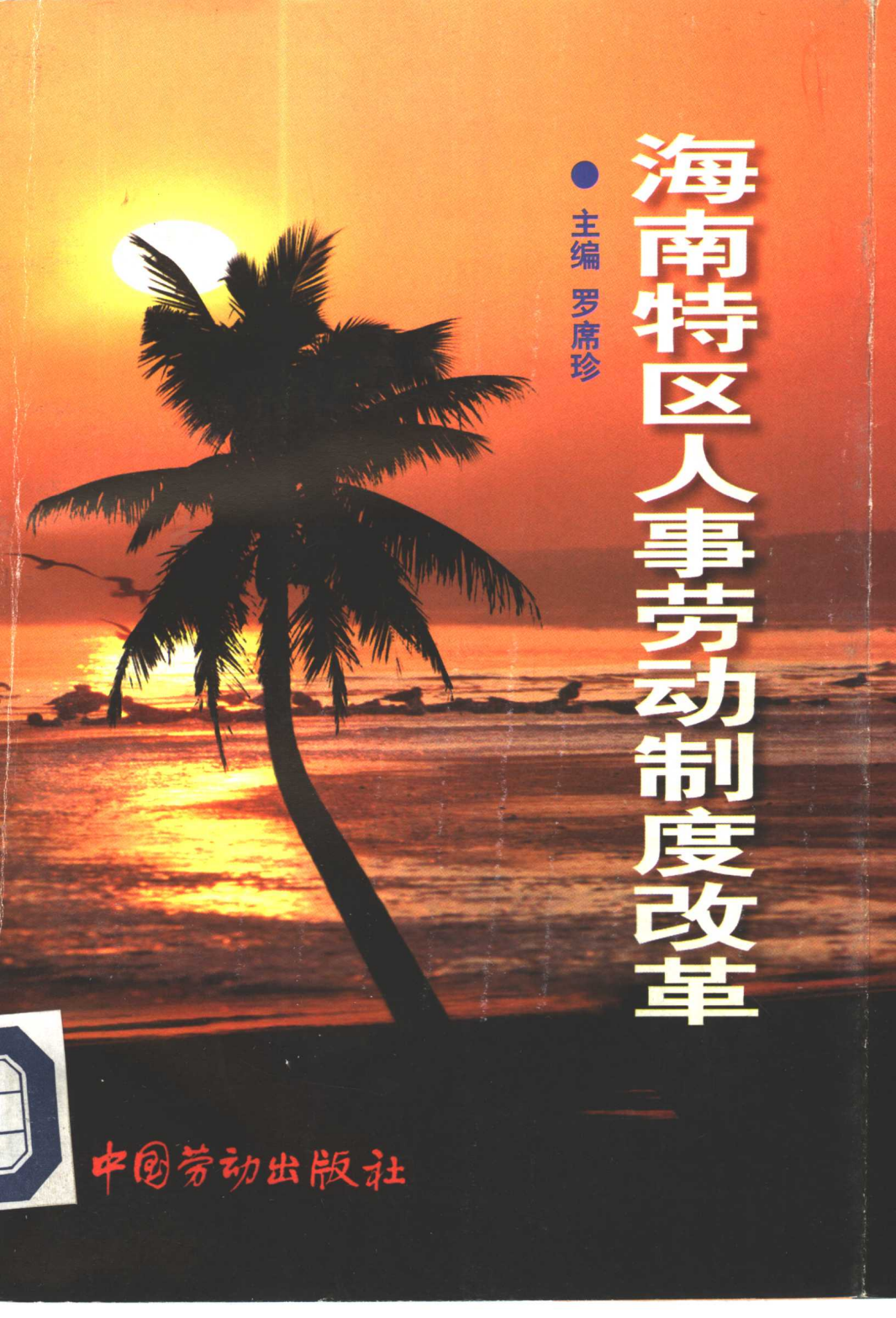




海南特区人事劳动制度改革

● 主编 罗席珍



中国劳动出版社

海南特区人事劳动制度改革

主编 罗席珍

中国劳动出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海南特区人事劳动制度改革/罗席珍主编. —北京: 中国劳动出版社, 1998

ISBN 7-5045-2151-5

I. 海… II. 罗… III. 劳动人事-人事管理-体制改革-海南
IV. F249.276.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 01936 号

中国劳动出版社出版

(100029 北京市惠新东街 1 号)

责任编辑 陆 萍

煤炭工业出版社印刷厂印刷 新华书店总店北京发行所发行

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/大 32 印张: 11.625

字数: 300 千字 印数: 3 000 册

定价: 23.00 元

谨以此书献给海南建省十周年

前 言

自1988年建省办特区以来,海南的人事劳动工作经历了一个不断改革、发展和完善的过程。10年来,我们始终把如何适应社会主义市场经济发展的需要,为经济建设服务作为工作重心,研究和探索各项人事劳动制度改革,推进特区经济和社会的发展。

海南特区人事劳动制度改革的总体思路是“四破四立”,即破人事劳动管理面向城镇国有单位的单一模式,建立面向各种所有制单位并延伸到农村的新格局;破人才、劳动力的地区或部门单位所有制,建立统一、开放、有序的人才劳动力市场新体制;破企事业单位用人形式的“铁饭碗”和终身制,建立契约化和聘用合同制的新型劳动关系;破高度集中的指令性分配制,建立国家宏观调控下的用人自主、择业自由、双向选择的市场竞争就业新体系。

按照上述思路,海南特区人事劳动制度改革的总体框架是:以转变政府职能为核心,实行“小政府、大社会”行政管理体制;改革传统的干部管理体制,以推行国家公务员制度为重点,实行人事分类管理;打破国家“统包统配”的就业制度,建立市场竞争就业服务体系;适应市场经济发展需要,构建法制化、一体化的社会保障体系;破除身份、所有制界限,建立契约化劳动关系体系;改革工资分配制度,推行多元化的工资分配管理体制;为改善劳动者的素质结构,开发劳动者职业技能,建立社会化职业技能开发体系。目前,新的人事劳动管理体制在特区社会发展中发挥着重要的作用。在海南,求职招聘找人才劳动力市场;从省长到普通劳动者都要参加统一的社会保险;所有企业和企业化管理

的事业单位的从业人员都实行聘用制，签订劳动合同；进入国家公务员队伍必须通过统一考试等，已被社会所认同。

本书力求如实地反映海南人事劳动制度改革10年的历程，为广大同行和关心海南人事劳动制度改革的同志提供一个了解和认识海南的视角。但鉴于这一改革的艰巨性、社会性和长期性，作为阶段性工作，必然还存在不足和问题，如何深化改革，巩固和发展改革的成果，是今后的长期任务，可谓任重道远。对本书的缺陷和问题，请不吝指教。

编 者

1998年3月

《海南特区人事劳动制度改革》编委会

主任委员：罗席珍

副主任委员：谢冠洲 董之民 王应际 司庆阳
李万兴

委 员：庞仁龙 王 卓 陈永明 符策科
王天日 陈建春 朱建东 郑国健
林存斌 潘均立 李万一 邓光华
吴坤荣 文永飞 石智豪 许道纪
秦荣满 林志向 高荣海

目 录

上篇 人事劳动制度改革

新型人事劳动体制的构建·····	3
人事劳动管理的宏观调控·····	18
人事劳动法规体系的建设与发展·····	28
“小政府、大社会”体制的建立与完善·····	37
国家公务员制度的建立和推行·····	46
新型劳动关系调整体系的建设·····	54
市场化就业服务体系的培育和运行·····	67
法制化、一体化的社会保障体系·····	74
多元化工资分配管理体制的建立与发展·····	87
社会化职业技能开发体系的构建·····	100
大中专毕业生市场化就业制度的建立与推行·····	114
专业技术职称制度的改革与完善·····	122
专业技术人员管理和优秀专家选拔制度的建立与完善·····	135
劳动年审制度的建立与实施·····	143
新时期的军队转业干部安置工作·····	150
安全生产综合管理体制的运行·····	155
锅炉压力容器安全监察工作的发展·····	165
劳动安全卫生监察工作的回顾与展望·····	173

下篇 人事劳动政策法规选编

海南经济特区城镇从业人员养老保险条例·····	185
海南经济特区城镇从业人员失业保险条例·····	193
海南经济特区城镇从业人员工伤保险条例·····	199
海南经济特区城镇从业人员医疗保险条例·····	209
海南省劳动合同管理规定·····	220
海南省实施《女职工劳动保护规定》办法·····	231
海南经济特区城镇从业人员养老保险条例实施细则·····	236
海南经济特区城镇从业人员失业保险条例实施细则·····	243
海南经济特区城镇从业人员工伤保险条例实施细则·····	247
海南经济特区城镇从业人员医疗保险条例实施细则·····	252
海南省企业最低工资规定·····	258
海南省国家公务员录用办法·····	261
海南省党政机关工作人员考核实施办法·····	270
海南省职业介绍规定·····	276
海南省劳动监察规定·····	280
海南省流动人口管理规定·····	286
海南经济特区劳动争议仲裁规定·····	296
海南省党政机构改革方案·····	304
海南省劳动工资社会保险制度改革总体方案·····	312
1992 年海南省人事劳动事业发展公报·····	324
1993 年海南省人事劳动事业发展公报·····	328
1994 年海南省人事劳动事业发展公报·····	334
1995 年海南省人事劳动事业发展公报·····	342
1996 年海南省人事劳动事业发展公报·····	350
附：建省以来人事劳动主要统计资料·····	359
后 记·····	361

上 篇
人事劳动制度改革

新型人事劳动体制的构建

一、构建人事劳动新体制是特区市场经济发展的客观要求

海南是中国最大的经济特区。1988年4月全国人大七届一次会议作出设立海南省和建立海南经济特区的决定后，国务院以国发[1988]24号文件明确要求海南“建立有利于商品经济发展，主要是市场调节的新体制框架”。据此，中共海南省第一次党代会和海南省第一次人代会提出的海南经济发展战略目标是：坚持以开放、改革促开发的方针，建立实行社会主义市场经济的特区省，最终建成以工业为主导，工农贸旅并举，三大产业协调发展的外向型综合性的经济特区。这表明，海南正式提出并实施建立社会主义市场经济体制的目标模式，比其他省份早了五年。

经济体制作为经济运行机制和管理制度的总和，属于上层建筑的范畴，在社会经济发展中发挥着关键性的作用。古今中外的社会发展历史证明，适应经济发展规律的管理体制，会有力地促进生产力的发展；反之，就会阻碍生产力的发展。海南选择市场经济的目标模式，旨在发挥经济特区试验田的作用，通过不断深化改革，在坚持社会主义政治制度的前提下，探索出一条以市场为资源配置的基本方式，促进社会生产力发展，加速实现社会全面进步的路子。

人事劳动体制改革是特区体制改革的重要组成部分。在生产诸要素中，劳动者是最活跃、最重要的因素。作为以人为对象的人事劳动工作，涉及社会生活的各个方面，关系到社会成员的切身利益，涵盖调整经济关系和社会关系两大管理范畴，横跨经

济体制和政治体制两大领域。因而通过对其制度的改革，构建适应特区社会主义市场经济要求的，能够有效地开发利用被称为第一资源——人力资源的新型人事劳动体制，对于百业待兴的海南尤为重要和迫切。

从海南的人力资源总量及其构成来看，总体水平较低，结构比例失衡。1990年第四次全国人口普查表明，海南省人口总数为655.7万，其中劳动力人口约300万，劳动力的60%在农村。全省大专以上学历人口为8.1万人，占总人口的1.24%，低于全国平均2%的水平。15岁以上文盲人口为91.6万，占总人口的13.97%。尽管人力资源比较丰富，但大部分处于未开发状态。因此，当建省后一批批工程项目纷纷开工上马，急需招用大批不同层次的各类专业技术人才（包括技术工人）时，却难以寻觅；而本省30万劳动力却在闲置，派不上用场。这样的矛盾如不能很好地解决，无疑会阻碍特区的经济发展。

从人力资源的配置方式来看，在计划经济条件下，由于管理体制僵化，难以提高人力资源的使用效率。主要表现在：一是人才劳动力供求主体错位。政府以行政指令、计划指标作为配置人力资源的基本手段，对劳动者从职业培训开始，到就业、确定工资水平、评定技术等级和职称以及流动等所有环节都直接管理，劳动者没有自主择业和流动的权利，用人单位没有自主用人的权利，导致人才劳动力供求双方都失去了主体地位。二是用人制度双轨并存。国有企业原有职工是固定制，新招职工都是聘用合同制，且另有一部分指令性计划分配人员实行固定制，两种制度并行，人为造成一系列摩擦和矛盾。三是城乡壁垒、条块分割。长期以来，在“一大二公”思想的支配下，我国把公有制视为生产资料所有制唯一的和最高的形式，大力发展公有制经济，特别是全民所有制经济。政府对人力资源的开发与管理仅限于城镇的全民所有制单位，对非全民所有制单位及农村基本采取了放任自流的态度。我

国 80% 的人口在农村,海南的农村劳动力占全省劳动人口的 60% 以上,其中约有 20%~30% 的剩余劳动力需要向非农领域转移。即使对城镇国有单位的管理,也是条条块块,分而治之。这种管理体制,造成了人力资源“有计划”的巨大浪费,与市场经济的开放性、公平性、竞争性原则格格不入,不利于经济特区良好投资环境的形成。

上述情况表明,深化人事劳动领域里的各项改革,努力提高人力资源的开发水平和使用效率,加速构建与特区市场经济要求相适应的人事劳动新体制,是建立海南经济特区新体制构架和社会发展的必然要求。

二、构建特区人事劳动新体制的指导思想和实施步骤

根据市场经济的要求,海南人事劳动体制改革的指导思想是:从特区省的实际出发,借鉴国外先进经验,通过建立和完善人才劳动力市场机制,充分开发和合理配置人力资源,实现劳动者与生产资料的最佳结合,推动海南特区经济的超常规发展。

要实现这一改革的目标,首先要对省情有一个基本认识。海南是我国最年轻的省份,位于祖国的最南端,陆地面积 3.4 万平方公里,仅占全国陆地面积的 1/300,是最小的省份。由于地处国防前线,从新中国成立到建省前,国家对海南的投资仅 8 亿多元人民币,主要用于矿山开发和农垦建设。产业结构简单,基础薄弱,经济发展缓慢。在国民生产总值中,第一产业占 1/2 以上,第二产业不到 1/4,第三产业占 1/4 左右。1987 年劳动力在三大产业中的比例是:第一产业 71.6%,第二产业 12.2%,第三产业 16.2%。与同期全国平均水平相比,第一产业高 10 个百分点,第二产业低 8 个百分点,第三产业低 2 个百分点,是一种典型的前工业化时期的产业结构。作为经济特区,海南又是最大的一个,与其他经济特区的主要区别在于 80% 的人口在农村,有 1/6 的人口

处于贫困线以下，是典型的二元社会经济结构。因此，起点低、目标高成为海南经济发展中最突出的矛盾。其次要大胆借鉴国外先进经验。西方发达资本主义国家的市场经济体制已经运行了几百年，积累了丰富的经验和教训。其人才劳动力市场体制尤为值得借鉴，例如，他们关于人才劳动力市场四个基本要素的认识，即：（1）人才劳动力供需双方是运行主体；（2）人才劳动力市场体系是运行载体；（3）竞争、价格、供求等是运行杠杆；（4）配套法规、规章是运行规则等，就很值得我们认真研究。海南要实行“大开放、大改革、大建设”的方针，就要学习借鉴国外成功经验，用“他山之石”攻己之玉，逐步与国际惯例接轨。

基于上述认识，海南确立的人事劳动制度改革的基本思路是“四破四立”：破人事劳动管理面向城镇国有单位的单一模式，立面向各种所有制单位并延伸到农村的新格局；破人才劳动力的地区或部门单位所有制，立统一、开放、有序的人才劳动力市场新体系；破企事业单位用人形式的终身制和铁饭碗，立用人契约化的聘用合同新关系；破高度集中的指令性计划分配制，立国家宏观调控下的用人自主、择业自由、双向选择的市场竞争就业新机制。

按照这一基本思路，海南人事劳动制度的改革采取了以下方针：（1）总体部署，分步实施。1989年，省人事劳动厅与劳动部科研所共同成立的课题组，经过广泛深入的调查研究和反复论证，制定了《海南省人事劳动、工资分配和社会保险制度综合配套改革总体方案》，经省委、省政府同意后分步加以实施。（2）试点先行，带动全面。对全员劳动合同制度、大中专毕业生市场就业制度、国家公务员制度等各项改革，都先行试点，再逐步推开，由点到面，稳步推进。（3）综合配套，重点突破。在实施的过程中，既注意各项制度的相互衔接和整体配套，又突出抓好不同阶段的重点改革，使之协调发展，发挥综合效能。

海南人事劳动制度改革大体分三步实施：

第一步，简政放权，取消各种指令性计划，还用人权于用人单位。从1989年开始，先后取消了企事业单位干部调动、工人流动由主管部门审批的规定，此后凡不涉及户粮关系调动的，均由调入调出单位协商办理。1992年，取消了大中专毕业生指令性分配计划，实行大中专毕业生市场化就业。同时也取消了企业工资晋升、职称评定以及招工各项计划指标，企业根据自身的经济效益情况和发展需要，在国家法律范围内实行有序管理。

第二步，引入市场竞争机制配置人力资源。市场经济离不开竞争，只有在竞争中，用人单位和劳动者才能找到自己的位置。在人力资源配置方面，以人才劳动力市场取代“统分统配”的计划指标无疑是一种进步。1993年3月，建立了打破各种界限的统一的人才劳动力市场，把用人自主、择业自由、双向选择的市场经济机制作为配置人力资源的主要途径。

第三步，强化人事劳动法规建设，增强依法行政的自觉性。海南非常注重人事劳动的立法工作，以地方立法和行政规章的形式巩固改革的成果，实现人事劳动工作的规范化。到目前为止，已经形成了比较完善的人事劳动法规体系，使人事劳动行政管理工作开始步入法制化和制度化的轨道。

三、特区人事劳动新体制的基本框架

经过近10年的改革，海南已初步建立起适应社会主义市场经济要求，符合经济特区实际，独具特色的新型人事劳动体制的基本框架：

——深化机构改革，建立和完善“小政府、大社会”体制。建省伊始，就按照市场经济的内在要求，突破传统的行政组织结构模式，以减少政府的统制职能、扩大社会自治功能为基本思路，在全国率先实行了“小政府、大社会”体制。本着政企分开、政事

分开的原则，以转变政府职能为核心，以理顺关系、简政放权为杠杆，以提高效率为目的，稳步推进机构改革。经过几年的实践与探索，海南已建立起机构简化、职责分明、人员精干、依法行政、讲求效率的行政组织体系。目前，省级党政机构设置 39 个，人员编制 3 850 名，分别比原行政区时减少 28 个和 707 名；市县党政机构和人员编制平均精简了 57.6% 和 44.5%，乡镇行政编制精简率为 45.6%；全省各级机关行政编制共 27 985 人，比过去减少 16 533 人，精简幅度为 37.1%。

——实行人事分类管理，重点推行国家公务员制度。根据用人单位的不同性质，采取不同的管理方法。在对企业实行劳动合同制和对事业单位实行聘用制与专业技术职务聘任制的同时，结合机构改革和政府职能转变，在各级行政机关全面推行了国家公务员制度，把国家公务人员从笼统抽象的干部概念中分离出来。经过业务培训、职位分类、考试考核、职务任命等环节，完成了省市县行政机关工作人员向国家公务员的过渡，乡镇国家公务员过渡工作正在稳步推进。与此同时，制定并实施了考试录用、任职培训、考核、奖励、正常晋级增资、交流、回避、控告申诉、辞职辞退、退休等项配套制度，严把“入口”，加强管理，疏通“出口”，形成了比较完善的激励竞争和监督约束机制，为特区行政机关人事管理注入了生机与活力。

——改革就业制度，建立“六位一体”的就业服务体系。从 1991 年开始，取消了招工、招干指标，由企业根据生产经营情况自主决定招用人员的数量、条件，劳动者根据自己的特点自主选择行业、单位，人才劳动力供需双向选择。1992 年又改革了大中专毕业生等人员指令性分配办法，实行市场化就业制度。同时，加强就业服务工作，于 1993 年将原省人才交流服务中心和省就业管理局合并为省职业介绍服务中心。省职介中心在具体运作上打破各种界限，实行干部工人、城乡、省内外一体化就业方针，为人