

Lao dong Zhuanxingqi

转型期劳动 与社会保障研究

蒋南平 陈 彪 谢继冲 主编

转型期劳动与社会保障的矛盾尤为突出：就业与失业、劳资纠纷、劳动者素质的提高、薪酬的合理性、下岗工人的再就业、失地农民与其他弱势群体的社会保障、各类企业的人力资源管理及战略规划等方面的问题，阻碍着经济健康持续地发展。在这里，请倾听专家学者们的声音……



电子科技大学出版社

转型期劳动 与社会保障研究

蒋南平 陈 彪 谢继冲 主编

（44000）第 2 版 中国第二版开本（160mm×230mm） 1/32 300 千字 2003 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-311-01114-0 定价：32.00 元

中国社会科学出版社

电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期劳动与社会保障研究/蒋南平, 陈彪, 谢继冲

主编. —成都: 电子科技大学出版社, 2005.12

ISBN 7-81114-013-6

I. 转... II. ①蒋... ②陈... ③谢... III. ①劳动
就业-研究-中国 ②社会保障-研究-中国
IV.D669.2 ②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 143941 号

转型期劳动与社会保障研究

蒋南平 陈 彪 谢继冲 主编

-
- 出 版 电子科技大学出版社 (成都市建设北路二段四号, 邮编 610054)
责任编辑 周清芳
发 行 新华书店经销
印 刷 成都宏明印刷厂
开 本 850mm×1168mm 1/32 印张 12.5 字数 360 千字
版 次 2005 年 12 月第一版
印 次 2005 年 12 月第一次印刷
书 号 ISBN 7-81114-013-6/F·3
印 数 1—1000 册
定 价 32.00 元
-

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 邮购本书请与本社发行科联系。电话: (028) 83201495 邮编: 610054
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

代序

坚持科学发展观 推进四川 劳动保障事业健康发展

四川省劳动和社会保障厅 张成明

党的十六届三中全会提出了以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，这是全面建设小康社会的根本指针，也是做好劳动保障工作，促进劳动保障事业发展的根本指针。

科学发展观的核心是以人为本。劳动保障工作是直接为广大劳动者服务的，无论是劳动就业、社会保障、工资分配还是劳动关系等，都关系到劳动者的切身利益。过去几年，劳动保障工作以“两个确保”、再就业为重点，为维护社会稳定、支持改革、促进发展，发挥了重要作用，各级党委、政府、广大职工以及社会各界都是比较满意的，劳动保障工作的地位和作用进一步提升。但是，我们也应该看到科学发展观既为劳动保障工作指明了发展方向，提供了强大动力，也给劳动保障工作提出了艰巨的任务和要求，需要广大理论工作者和实际工作者，从理论和实践两个方面积极探索和创新，努力实现发展目标。例如，在劳动就业方面，如何在新形势下广开门路，扩大就业，降低社会失业率，尤其是统筹城乡就业，解决城乡分割的二元就业格局，实现充分就业目标；在工资分配方面，如何解决分配不公，收入差距越来越大，

劳动与资本分配比例不合理，实现公平的社会分配；在社会保障方面，如何扩大覆盖面，把社会各类劳动者包括广大农民纳入社保范围，解决社保资金不足，完善社会体系，构筑社会“安全网”；在提高劳动者素质方面，如何加快发展职业教育，如何尽快形成高技能人才培养新机制；在劳动关系方面，如何根据多种所有制经济、多种就业形式下劳动关系的新变化、新特点，建立长效调整机制，促进和谐稳定的劳动关系；在劳动力市场方面，如何加强市场的建设、管理和监督，充分发挥市场机制和载体作用问题，等等。这些问题，劳动就业、贫富悬殊和社会保障成为社会矛盾的集中点，已引起社会广泛关注。

西南财经大学、四川省劳动和社会保障学会今年提出并实施的课题研究项目，坚持科学发展观，推进四川劳动保障事业健康发展，是一件很有意义的工作。在研究中，集中了省内有关大专院校、科研单位和劳动保障系统、企事业单位人力资源管理部门的力量，围绕科学发展观与劳动保障这个中心，结合四川的实际，对劳动保障工作的各个方面进行研究，用科学发展观来审视过去的工作，总结成绩和经验，分析存在的问题，提出进一步改革和发展的对策措施，理论性、针对性、实用性都较强，可以为政府及劳动保障等有关部门科学决策和制定对策提供依据和参考。在这里，我代表四川省劳动和社会保障厅对参与这项研究的单位和个人表示衷心感谢，对研究成果的出版发行，表示衷心祝贺。

借此机会，我对进一步搞好劳动保障科研工作提出几点希望：第一，要以科学发展观统揽劳动保障科研工作全局，紧紧围绕建立社会主义和谐社会的伟大目标，开阔眼界，拓宽视野，强化劳动保障研究的战略思维。要把我省的劳动保障工作放在西部大开发、四川经济跨越式发展和建立和谐四川的大背景下去研究，按照“五个统筹”的要求，正确判断劳动保障工作在我省改革发展稳定大局中的重要地位，提出具有战略眼光和全局性意义的劳动保障宏观发展思路。第二，要创新思维，谋划良策，提高对策建议的水平。要从四川劳动力资源和经济发展水平出发，以创新的

理念、开放的思维和前瞻的眼光，深入调查研究，敏锐地捕捉新信息，提炼新观点，提出新建议。第三，既要坚持以人为本，反映民意，面对现实，尊重经济社会发展的客观规律，提高对策建议的可操作性，又要按照科学发展观的要求，从人民群众的角度判断劳动保障决策的合理性，反映广大人民群众的心愿和要求，以切实解决好人民群众关心的重点、难点和热点问题。第四，加强理论工作者和实际工作者的密切合作。理论工作者和实际工作者要发挥各自的优势，互通信息，密切合作，共同研究，提高研究质量，增强研究成果的针对性、实用性。劳动保障部门在工作中要充分利用四川省劳动和社会保障学会人才集中的优势，发挥该学会在学术研究、调研、论证、咨询等方面的积极作用，要听取专家学者的意见，听取企事业单位的意见，做到决策科学化、民主化，提高依法行政水平，推动劳动保障事业健康发展。

目录

第一篇 转型期劳动与社会保障制度改革研究	1
论科学发展观与劳动保障制度的演进	1
论劳动保障与构建和谐社会	16
贯彻《信访条例》的现状与思考	23
以人为本,推进劳动保障法制建设	32
第二篇 转型期失业与就业问题研究	47
四川省统筹城乡就业战略与对策研究	47
四川省劳动就业状况的实证分析与政策研究	61
关于加强四川省失业调控的基本思路和对策措施	86
论统一城乡劳动力市场的前置条件	92
树立科学发展观推动四川妇女的城镇就业	97
进一步加强就业服务研究	103
加强社会服务管理进一步改善农民工进城就业环境	112
四川省南充市农村就业问题研究	126
第三篇 转型期社会保障制度研究	140
浅析中国农村社会保障制度建设	140
四川省农村社会保障问题对策研究	147
四川省南充市失地农民就业与社会保障之管见	158
建立四川省德阳市失地农民社会保障制度的思考	166
论扩大社会保险覆盖面的难点及对策	173
四川省泸州市参保人员医疗费用负担问题的现状与对策	179
我国失业人员社会保障问题探析	185
失地农民的社会保障制度初探	194
关于建立核心员工特殊社会保障的探索	201
健全生育保险制度保障生育女职工合法权益	207

特殊工种政策存在的缺陷与对策	211
论退休人员社会化管理服务的全面推进	218
第四篇 转型期收入分配制度及薪酬管理研究	224
加强工资宏观调控防止收入差距不合理扩大	224
论水电建设企业薪酬管理再造	232
论员工的物质与精神利益的增进与企业发展	244
第五篇 转型期劳动关系及劳动管理研究	252
建立长效协调机制促进劳动关系和谐稳定	252
建立诚信制度推动企业依法进行劳动管理	266
完善四川省劳动合同制度的法律思考	274
对改制企业劳动关系的微观层面问题分析	280
第六篇 转型期人力资源开发与管理研究	288
论加强人力资源开发与管理的若干问题	288
四川省高技能人才队伍建设的现状及对策	296
论现代企业的人力资源管理外包战略	310
对加快人力资源向人力资本转变的思考	319
试论企业人力资源管理的激励机制和约束机制	324
论选拔和培育水电施工企业优秀项目经理人才队伍	334
水电企业人才培训的现状分析与思考	340
论企业文化的建设与创新	348
第七篇 转型期劳动者权益保护及劳动保障法制建设研究	356
加强公务员能力建设不断提高依法行政水平	356
加强劳动保障监察工作依法维护劳动者权益	366
对维护改制企业职工合法权益问题的几点思考	380
论完善失业保险制度及维护失业人员合法权益	383
后记	390

第一篇

转型期劳动与社会 保障制度改革研究

论科学发展观与劳动保障制度的演进

西南财经大学 蒋南平

改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制的建立，我国经济呈现高速发展的态势。而世界经济一体化的加快，我国经济已在WTO框架下运行。尽管我国经济取得了举世瞩目的成绩，但与世界上其他国家一样，经济的发展面临诸多矛盾和亟待解决的问题。

在21世纪，中国的社会经济发展进程已遭遇到六大基本问题，使得经济的增长和社会的发展陷入困境。这些问题是：（1）人口三大高峰的压力即人口总量高峰、劳动就业人口总量高峰、老龄人口总量高峰相继来临。（2）土地资源、森林资源的采育、水资源的消耗速率、能源的消耗速率、矿产资源消耗速率的动态平衡被打破。（3）生态环境质量呈整体恶化的状态。（4）实施城市化战略带来一系列困扰问题。（5）加速区域间发展的平衡与逐步实现共同富裕的矛盾问题。（6）国家信息化进程的急速推进和科技竞争能力的培育存在矛盾的问题。

中国经济社会的发展，因上述能源环境、人口压力等因素的约束，使我们不得不考虑新的增长方式和树立科学发展观。

为了解决我国在建立市场经济体制的转型时期，经济可持续发展的问题，中共中央多次强调坚持科学发展观的战略思想，并在党的文献中予以确定。不久前，国务院总理温家宝又进一步提出了建立节约型社会的目标，将科学发展观及可持续发展的思想具体化、明确化。这进一步说明在我国当前以科学发展观为指导，实施经济社会可持续发展的重要理论和现实意义。

如何树立全面的科学的发展观，将经济发展和资源利用、环境保护和人文与社会的全面进步加以协调，已经成为全人类面临的一个重大课题。党的十六届三中全会提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”对于全面建设小康社会具有重大而深远的战略意义。

科学发展观内涵极为丰富，就其基本内涵来说，主要有以下四个方面：

第一，经济建设要坚持效益优先的原则。经济发展需要一定的速度，但不能片面追求速度，而要实现速度、结构、质量、效益的统一，走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的新的发展路子。

第二，经济发展的绩效衡量要全面科学。科学发展观要求在发展中，既要看经济指标，又要看社会指标、人文指标、环境指标；既要看城市变化，又要看农村变化；既要看发达地区的发展，又要看欠发达地区的发展；既要看经济总量的增长，又要看人民得到的实惠；既要看当前的发展，又要看可持续发展，等等。

第三，经济发展要协调合理。科学发展观要求在经济发展中从根本上改变五个方面的不协调、不平衡的现状。于是党中央提出了“五个统筹”的方针，即统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济、社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放。

第四，经济发展要有后劲，做到可持续发展。科学发展观要求经济发展必须充分考虑资源环境的承受能力和支撑力。既要考虑当前发展的需要，又要考虑未来发展的需要；既要满足当代人的利益，又不能牺牲后代人的利益；既要遵守经济规律，又要遵守自然规律；既要讲究经济效益，又要讲究生态环境效益。

目前，理论界对于科学发展观内涵的讨论大体上来说可以归结为

“两点论”、“三点论”、“四点论”和“五点论”。这几种观点围绕十六届三中全会提出的“科学发展观”这一新的理论命题，从各个不同的角度和侧重点展开了论述。

第一种观点是“两点论”。有的学者从科学发展观的“本质”与“基本原则”两个方面对科学发展观的内涵进行了阐述。他们认为：“坚持以人为本”是科学发展观的本质和核心。他们认为“人既是创造社会的主体，也是享受社会的主体，还是社会发展的主体”。“坚持以人为本的科学发展观，就要把满足人的全面需求和促进人的全面发展作为经济社会发展的根本出发点和落脚点”；“全面、协调、可持续发展”是科学发展观的基本原则和主要内容。其中，全面发展是首要内容，协调发展是实现全面发展的立足点和着眼点，可持续发展是实现全面发展的重要条件和重要保证；“统筹兼顾”和“五个统筹发展”是科学发展观的根本要求和具体体现；“促进经济社会和人的全面发展”是科学发展观的精神实质和根本目标。

第二种观点是“三点论”。持这种观点的学者从科学发展观的“核心”、“基本点”和“基本要求”这三个方面把科学发展观的内涵概括为：“一个核心，三个基本，五个要求”。他们认为“以人为本是科学发展观的核心；全面、协调、可持续发展是科学发展观的三个基本点；统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放是科学发展观的五个基本要求”。

第三种观点是“四点论”。这些学者认为：“科学发展观的基本内容有四点：一是人本、二是全面、三是协调、四是持续。”认为在实践过程中应该处理好“均衡与速度的关系”、“统筹与市场的关系”、“全面与重点的关系”、“效率与公平的关系”以及“发展观与政绩观的关系”。

第四种观点是“五点论”。持这种观点的学者认为科学发展观的基本内涵可以概括为“民本发展”、“全面发展”、“协调发展”、“可持续发展”和“统筹发展”。他们认为“在当代中国，以人为本就具体地体现为以人民为本，以人为本的发展就是以民为本的发展”。“全面发展包含着经济发展、政治发展和文化发展”。“协调发展就是中国的经济社会的发展要保持不同领域、不同地区、不同方面的相互适应、相互配合、优势互补与彼此促进，这是发展的基本原则”。“可持续发

展是指中国的经济社会发展同人口、生态、环境与资源相互适应，这是发展的重要体现”。“统筹发展是指中国的发展必须遵循统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展与对外开放的要求，这是发展的战略指导”。

坚持科学发展观有一个核心的内容，就是“五个统筹”。我们坚持科学发展观，就是根据“五个统筹”的核心内容，保障劳动者的合法权益。或者反过来讲，也就是只有通过保障劳动者的合法权益，才能真正体现我们坚持了科学发展观。

众所周知，人类社会的发展离不开物质资料的生产，而在物质资料的生产过程中，劳动者起着至关重要的作用。只有劳动者才能够对物质要素加以运用，使劳动要素与资本要素、土地要素很好地结合，从而满足社会生产物质资料的条件，满足人类社会发展的需要。在当前我们以科学发展观来指导我们的经济建设与市场经济的建立过程中，如何保证劳动者正常地发挥劳动要素的作用，更好地为社会提供更多的物质财富和精神财富，是劳动保障的一个重要课题。

劳动保障从广义的角度而言，应该包括：劳动者基本劳动条件的保障、劳动者自身发展的保障、劳动者劳动收益的保障、劳动者拥有劳动要素的保障。而这些保障必须要靠我们以科学发展观来保证实施，这些保障也必须通过我们在“五个统筹”中加以保证实施。

由国家推行的劳动保障制度具有重要的作用，主要体现在几个方面：第一，它可以保证一个国家的社会劳动过程的顺利进行。任何社会要生存发展，必须要有有秩序、有原则的持续劳动过程，如果因为一些原因不能保证劳动过程的顺利运行，必然造成这个社会的生产和生活的混乱，乃至停顿。劳动保障制度实际上是保证这种秩序和原则的一个重要前提条件。第二，可以维护劳动者的合法权益。劳动保障制度作为以保护劳动者为主的制度，是人权保障的重要组成部分。作为劳动者，是劳动过程的主体。因此，确定劳动者的合法权益是理所当然的。在劳动保障制度中，确认劳动力为劳动者所有，赋予劳动者在劳动关系中的法律主体地位，规定劳动者有就业、获得劳动报酬、休息、安全健康、享受社会保险、接受职业培训、组织工会、参与企业管理等项权利，从而使人权在劳动领域具有了实在的内容和具体的

保障，这也是使劳动者能够得到切切实实的保障的基础。第三，可以成为预防和解决劳动争议的重要手段。一般而论，只要有劳动关系存在的地方，就有可能发生劳动争议，这已被理论和现实反复证明。而比较完善的劳动保障制度和劳动保障制度的实施对于降低劳动争议的发生的消极影响具有直接的积极意义。一旦发生了劳动争议，通过劳动保障制度可以使劳动争议得到及时合理的解决。此外，劳动保障制度中的集体谈判制度和集体合同制度，亦是预防集体劳动争议的有效机制。如果能够做到劳动保障制度正常运行，则劳动关系将处于和谐的运行之中。第四，劳动保障制度对劳动力市场的运作具有不可替代的作用。劳动保障制度对劳动力市场的作用主要表现为：可以确认劳动者为劳动力所有者，使劳动者在劳动力市场上处于劳动力供方主体的确定地位。还可以确定雇用方雇用劳动者的地位和作用，使得双方在公平公正的基础上实现劳动关系的形成。同时，劳动保障制度还可以通过劳动合同建立劳动关系，为劳动力供求双方通过市场相互选择和劳动力作为生产要素在市场上自由流动提供了法律条件。此外，实行规范的劳动保障制度，可以使劳动力在使用和流动过程中得到基本保障，使得劳资双方互惠互利、和谐相处。同时，也使劳动力市场上的劳动力资源不中断，使劳动力供给与劳动力的需求较稳定地实现平衡。

在西方，劳动保障经历了一个较长时期的发展，形成了一套较完整的劳动保障制度，这些制度主要有下列内容：（1）劳动者就业促进制度。西方各国政府历来都非常重视就业促进制度的建立。促进就业制度主要包括国家的就业方针，政府有关部门在拓宽就业渠道、提供就业服务、实施失业保护等方面的责任和措施等，以及对弱势群体及特殊群体的劳动就业专门促进措施等内容。（2）劳资双方的集体谈判和集体合同制度。集体谈判在西方和我国被称为“集体协商”。当谈判达成一致时，双方达成的协议称为集体合同。在西方国家的历史上，由于工会的力量逐渐强大，工会的谈判力量逐渐增强，通过长时期的努力，西方谈判制度早已被各国法律所认可。集体谈判制度主要包括谈判的主体、对象和程序，对谈判过程中劳方谈判权的保护，以及政府有关部门在集体谈判中的作用。集体合同制度主要包括集体合同的订立、变更和解除，以及集体合同的形式和效力等内容。这些内

容都对西方国家经济社会的发展及劳资双方矛盾的缓和起到了重要作用。(3) 劳动者的劳动标准制度。劳动标准是国家为保护劳动者而制定的有关劳动条件的最低标准。劳动标准通过政府的力量,具有单方面的强制力,劳动关系当事人可以约定高于劳动标准的劳动条件,但不能约定低于劳动标准的条件,低于劳动标准的部分无效,甚至要被视为不合法。劳动标准的具体内容包括:最低工资标准、最长工作时间和休息休假制度、劳动安全卫生、女职工和未成年工的劳动条件等。

(4) 劳动者的职业技能开发制度。在西方国家,劳动者的职业技能开发制度也有较悠久的历史,该制度是指对要求就业的或已就业的劳动者进行的专业技术知识和实际操作技能的教育和训练。西方国家关于职业技能开发的具体内容为,规定政府有关部门、用人单位在发展培训事业、开发劳动者职业技能方面应履行相应的职责和实施职业技能鉴定。(5) 劳动者的社会保障制度。在西方国家,通常把社会保险一直作为社会保障制度的重要内容,社会保险制度的功能是使劳动者在年老、患病、工伤、失业和生育等情况下能够获得帮助和补偿。社会保障制度一般包括:社会保险、社会福利、社会救济及相关的内容。

(6) 劳动关系中的劳动争议处理制度。劳动争议包括劳动关系双方当事人之间的争议,也包括与劳动关系密切联系的其他争议所发生的争议。但一般把劳动争议定义为,职工和用人单位之间关于劳动权利、义务的争议。在多数情况下,劳动争议处理制度是为了保证劳动者的合法权益,以及雇用方的合法权益制定的有关处理劳动争议的调解程序、仲裁程序和诉讼程序的规定。(7) 劳动监督检查制度。在西方国家,曾经出现过大量的劳动关系不正常现象,从而导致经济效率的损失。劳动监督检查的主要功能是,通过专门行政机关的监督检查活动,纠正违反劳动法的行为和现象,保证劳动法的贯彻执行。该制度的主要内容包括劳动监督检查机构的职权、劳动监督检查的范围、劳动监督检查的程序以及纠偏和处罚等处理规范,这些规范的实施,在很大程度上促进了西方国家劳动关系的正常运行。

西方资本原始积累时期已经出现了劳动保障制度的雏形,为了调整劳资双方的劳动关系,开始在一些地方出现了“工厂制度”,其中很多内容是用于调整劳动关系和维护工人一定利益。到了西方国家进入

资本主义自由竞争阶段的 19 世纪初,开始有了一些保护劳动者的初步制度,这些制度的形成主要是由于工业革命出现,工人阶级的力量不断壮大,使得政府不得不考虑,通过一定程度上对劳动者实施劳动保障,缓解劳资双方的矛盾,从而缓解日益尖锐的社会矛盾。例如,1802 年英国议会规定,纺织工厂 18 岁以下的学徒每日工作时间不得超过 12 小时,并禁止学徒工人在晚上 21 时至次日 5 时从事夜班工作。随着社会经济的发展,也随着工人队伍的进一步发展以及劳动过程的复杂化,劳工问题日益突出,纠纷不断,形成了不少新的劳动保障现象。例如,劳资争议的处理、集体谈判和集体合同问题、劳动者的劳动标准和绩效衡量问题等等,都使得劳动保障制度进一步建立和完善。特别是第二次世界大战之后,世界政治格局发生了巨大变化,由于经济的较快发展和比较安定的社会环境,各资本主义国家的劳动保障制度得到了进一步发展,这个时期,劳动保障制度具有明确的特征。(1) 西方各国都对劳动者的劳动权利都作了明确的规定。(2) 第二次世界大战结束时,不少西方国家的劳动保障制度出现了倒退。例如,美国国会 1947 年开始,虽然承认工人罢工的权利,但同时罢工的权利和工会活动的权利又作了多种限制。(3) 从 20 世纪 60 年代开始,各主要的西方国家的劳动保障制度比较侧重于改善劳动条件,规定劳动标准,而对其他方面的内容较少涉及。(4) 劳动保障制度的适用范围开始不同程度地扩大,其内容也得到充实。到了现代,西方国家的劳动保障制度其实施范围已经大大扩展,其保障的范围不仅只限于在工厂劳动的工人,而且还包括了公务员及其他相应的人员。同时,劳动保障制度的内容更为充实和全面。不仅有劳动者基本权益的保护,而且考虑到了劳动者多个方面的利益保障。例如,从就业保障和职业培训,再到劳动保护方面的法律,几乎无所不包。至今,西方国家的劳动保障制度在一定的框架下运行得较为正常。

我国劳动保障制度从五四运动开始,出现了有利于保障劳动者的趋势,但由于长期的战乱,国民党政权的腐败,使得劳动保障制度具有内容少、不规范、难实施、保护标准的效果不理想等特征。而有限的劳动保障制度仅仅在共产党领导的地区能得到较好的落实。

中国共产党成立之后,中国劳动组合书记部就倡导劳动保护,并

掀起了全国劳动立法运动，要求保障劳动者政治上的自由、经济生活的改良、劳动管理的参与以及劳动者接受劳动补习教育等方面的权益。这些劳动保障思想成为当时工人运动的重要内容。在这种背景下，北洋军阀政府在1923年以《暂行工厂通则》和《矿工待遇条例》的形式，规定了有关劳动者权益的保障。1924年在共产党的影响下，孙中山领导的国民政府承认了工会的合法地位，规定了保障工会权利的有关条款。1927年7月以后，国民党政府根据西方国家的劳动保障制度，对劳动保障作了规定，开始形成了劳动保障的制度体系，但由于中国当时的环境，实施效果并不理想。而在共产党领导的根据地和解放区，始终注意保护劳动者的权益。从1930年开始，通过了保障劳动者的基本权益的有关法规和条例，例如，江西行政委员会1930年制定的《劳动保护法》、晋冀鲁豫边区1941年制定的《劳动保护暂行条例》等。新中国成立后，我国的劳动保障制度开始有了很大的发展，但也经历了不少曲折。从1949年至1966年，我国的劳动保障制度处于建立和初步发展时期。当时劳动保障制度的主要依据是1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年通过的宪法。这两部重要文件均原则规定了劳动保障的基本准则。例如，对劳动者的结社权、参与企业民主管理、劳动者的工作时间、最低工资、劳动保险、工矿检查等问题，作了较好的规定。同时，则更规范地明确并保证公民成为劳动者所应该享有的劳动权、休息权、物质帮助权和受教育权等。特别是在具体的劳动保障条规方面，较详细地把安全与卫生、劳动保险、劳动争议处理、工会立法等内容纳入了劳动保障的体系。从1958年至1965年，是劳动保障制度的初步发展时期。这个时期，开始建立了劳动安全与卫生的监察制度、初步建立学徒制度和技工学校制度、统一退休退职制度等。这些制度在促进经济建设，贯彻党和国家的劳动政策，保护劳动者的权益，充分调动劳动者的积极性等方面起到了积极作用。此后，一直到“文革”前，我国的社会保障制度逐步发展。其框架已基本形成。在实施方面，基本上开展了以劳动保护和劳动安全卫生为主线的一系列劳动保障工作。

当然，在改革开放之前，我国的劳动保障制度经历了重大曲折，例如，“文化大革命”时期，劳动保障制度在许多重大理论和政策问题

上被混淆了是非，劳动保障制度的许多内容被说成是“管、卡、压”制度。较长时期是以行政手段调整劳动关系，劳动保障制度建设处于停顿阶段，计划经济体制下行政手段来调整劳动关系的特征十分明显。

十一届三中全会后，我国的劳动保障制度进入了一个新的时期。当时，邓小平同志在 1978 年 12 月召开的中央工作会议的闭幕式上就强调指出，应该通过法制建设保障劳动者的合法权益，保障人民的民主，这为我国的劳动保障制度奠定了思想和理论基础。

1982 年通过的新宪法对劳动保障制度的许多基本原则作出了许多具体规定。例如，对劳动者的劳动权、劳动报酬、劳动保护、劳动纪律、社会保险都规定了相应的内容。随着经济体制改革的深入发展，我国加快了劳动保障制度改革步伐，其重要标志是中共中央和国务院联合发布的《关于认真执行改革劳动制度几个规定的通知》，在这一通知的促进下，不断出台了改革劳动保障制度的措施，极大地推动了劳动保障制度的改革和实施。这些措施的积极作用在于，建立了比较完备的劳动就业制度；初步建立起职工技能开发制度；不断完善了社会保险立法。此外，劳动保障制度的影响还辐射到“三资企业”，外商投资企业和私营企业的劳动管理也逐步纳入到劳动保障制度的轨道。特别值得一提的是，在这期间，调整劳动关系的有关劳动保障制度得到了快速发展。首先是恢复了劳动合同制度。其次是工会与企业民主管理方面的制度得到完善。再次，《国营企业劳动争议处理暂行规定》（1987 年）在我国恢复了 1956 年后被停止了的劳动争议处理制度。1993 年 7 月，国务院在总结 6 年的实践经验的基础上又颁发了《中华人民共和国企业劳动争议处理条例》。另外，劳动监察制度逐步得到健全。劳动安全卫生监察制度得以恢复，劳动部的立法文件——《劳动监察规定》（1993 年）标志着我国全方位的劳动监察制度的建立。所有这些劳动保障制度的内容都随着劳动关系和劳动管理体制的发展而逐步完善。

1994 年 7 月 5 日，集中体现劳动保障制度的基本内容——保护劳动者合法权益为宗旨的《中华人民共和国劳动法》（简称《劳动法》）诞生了。此后，中国的劳动保障制度进入了一个全新的时期。这时的劳动保障制度是以保护劳动者的合法权益为宗旨，它的核心是调整劳