

劳动工资保险 制度改革

理论·政策·实践

LAODONG GONGZI BAOXIAN ZHIDU GAIGE
上海市经济委员会·上海市劳动局·上海市工业经济协会·编

上海人民出版社



(沪)新登字 101 号

责任编辑 刘耀明
特约编辑 顾家熊
封面装帧 范一辛

劳动工资保险制度改革

——理论·政策·实践

上海市经济委员会

上海市劳动局 编

上海市工业经济协会

上海人民出版社出版、发行

(上海馆前路54号)

新华书店上海发行所经销 常熟新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 16.5 插页 2 字数 393,000

1994年3月第1版 1994年3月第1次印刷

印数 1—13,000

ISBN 7-208-01767-0/F·335

定价 11.60 元



劳动工资 保险制度改革

蒋以任题

顾问 徐志毅 王世宽 姜耀中

主编 陈 澍

副主编 汪剑芳 邱庆祥

编委 (按姓氏笔画为序)

王荣华	毛时惕	卢长浩
叶维弘	孙恩可	杨子春
吴云波	余正华	应志标
张宪民	张朗天	张鸿超
倪守根	高延平	黄明昌
袁国梁		

序

王世宽

党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出：“改革劳动制度，逐步形成劳动力市场。”这就标志着随着经济体制改革的深入，劳动制度改革也相应进入以培育和发展劳动力市场为目标的攻坚阶段。《劳动工资保险制度改革》一书正是紧扣住了这一改革的脉搏，并以总结过去、服务现在、开拓将来的姿态面世了，这是一件值得高兴的事。

劳动制度改革牵涉面很广，不仅关系到生产力发展，更与广大人民的安居乐业息息相关。只有得到社会各方面的关心、理解和支持，才能顺利进行。《劳动工资保险制度改革》一书尽可能适应社会各阶层读者的需要，具有相当的实用价值：对于理论工作者，它是极为重要的素材和资料；对于实际工作者，它是政策思想和实践指南；对于其他改革领域的同志，它是沟通各行各业的桥梁；对于广大劳动者，它是了解劳动政策、法规方面知识的良师益友。

劳动制度改革还有很长的路要走，过一段时间，总结一下做过的工作，以利更好地前进。我想这是劳动战线所有同志们的共同愿望。

1993年12月

目 录

序	王世宽
绪 论	1
第一节 十五年劳动制度改革的回顾	1
第二节 培育和发展劳动力市场	10
第一章 劳动用工制度	16
第一节 劳动用工制度改革的目标	16
第二节 企业用工自主权和劳动者择业 自主权	24
第三节 全员劳动合同制	34
第四节 上岗合同	42
第五节 处理违纪职工 加强劳动纪律	49
第六节 消化企业富余人员	56
第二章 工资制度改革	65
第一节 国家与国有企业的分配关系	65
第二节 企业内部分配	77
第三节 政府对工资分配的宏观管理	97
第三章 保险制度改革	102
第一节 保险制度改革的基本概念	102
第二节 养老保险	108
第三节 职工待业保险	119
第四节 医疗保险	132
第五节 工伤保险	142

第四章 培训制度改革	152
第一节 企业自主培训	152
第二节 培训、考核、使用、待遇相结合	161
第三节 技师聘任制	167
第四节 社会化合作办学	175
第五章 劳动就业服务	181
第一节 职业介绍	182
第二节 就业训练	187
第三节 生产自救	191
第六章 劳动争议	196
第一节 劳动争议处理的法律制度	196
第二节 劳动争议和调解	201
第三节 劳动争议仲裁机构和仲裁代理	208
第四节 劳动争议仲裁程序	217
第五节 劳动争议诉讼	227
第七章 劳动法制建设	230
第一节 劳动立法	230
第二节 劳动行政复议	234
第三节 劳动监察	237
第八章 非国有企业劳动工资管理	245
第一节 外商投资企业劳动工资管理	245
第二节 股份制企业劳动工资管理	253
第三节 私营企业劳动工资管理	260
第九章 对外劳务合作和外国人在沪就业	268
第一节 对外劳务合作	268
第二节 对外劳务合作的管理	272
第三节 民间劳务输出的管理	277
第四节 外国人在沪就业的管理	282

第十章 国外的劳动管理概况	286
第一节 国外的劳动就业与用工管理	286
第二节 国外企业的工资	294
第三节 国外的职业技术培训	303
第四节 国外的社会保障	310
附录一: 典型经验	321
1. 深化劳动制度配套改革 切实转换企业经营机制 (上海第三钢铁厂)	321
2. 抓住机遇深化改革 企业面貌明显变化 (中国纺织机械股份有限公司)	331
3. 我厂是怎样设计岗位技能工资制方案的 (上海水泵厂)	338
4. 改革用工分配制度 推进企业发展步伐 (上海华联商厦股份有限公司)	342
5. 建立厂内劳动力市场 合理配置人力资源 (上海三维制药公司)	349
附录二: 政策、法规	353
1. 全民所有制工业企业转换经营机制条例	353
2. 企业职工奖惩条例	372
3. 国营企业辞退违纪职工暂行规定	377
4. 国有企业职工待业保险规定	378
5. 国有企业富余职工安置规定	383
6. 中华人民共和国企业劳动争议处理条例	385
7. 中华人民共和国中外合资经营企业劳动 管理规定	392
8. 中华人民共和国私营企业暂行条例	394
9. 全民所有制企业临时工管理暂行规定	401
10. 劳动就业服务企业管理规定	403

11. 全民所有制工业企业职工代表大会条例	410
12. 关于工资总额组成的规定	416
13. 工人考核条例	420
14. 上海市全民所有制工业企业转换经营机制 实施办法	424
15. 上海市企业职工奖惩条例实施办法	445
16. 上海市待业保险暂行规定	453
17. 上海市城镇职工养老保险制度改革实施 方案	459
18. 上海市中外合资经营企业劳动人事管理 条例	465
19. 上海市职业技术教育暂行条例	474
20. 上海市企业临时工管理实施办法	482
21. 上海市单位使用和聘用外地劳动力管理暂行 规定	486
22. 关于深化企业劳动人事制度综合配套 改革的试行意见	490
23. 本市全民所有制企业实行全员劳动合同制 试行办法	497
24. 关于本市全民、集体和股份制企业之间职工 流动的若干意见	501
25. 上海市股份有限公司劳动工资管理暂行 办法	502
26. 关于浦东新区内新建、迁建企业劳动工资 管理的试行办法	504
27. 上海市私营企业劳动管理办法	506
28. 上海市企业职工待业保险实施细则	513
后记	519

绪 论

第一节 十五年劳动制度改革的回顾

党的十一届三中全会开创了我国经济体制改革的新局面，企业的劳动用工制度、工资制度、保险制度等改革随着经济体制改革的深入，也由浅入深逐步展开了。

一、劳动制度的改革

我国传统的劳动就业制度的基本特征是“国家包揽，行政隶属，身份差别，终身固定”。国家以“统包”替代劳动者自主就业，以“统配”替代企业自主用人，以固定工的形式使劳动者和企业保持终身固定的劳动关系，能进不能出、能上不能下，企业没有用人自主权，劳动者也没有自由择业权。这种在一定历史条件下形成的劳动就业制度，对于保证劳动者就业，安定社会生活起过一定的积极作用，但由于其排斥了企业用人主体的地位，忽视了劳动者劳动主体的地位，弊端日益显露，成为阻碍职工积极性发挥的羁绊，制约生产力发展的桎梏。因此，如何尽快地改革企业劳动制度，成为大家的共同呼声。15年来，上海对劳动制度的改革，跨出了艰难而又重要的三步：

第一步，突破“统包统配”的就业制度，由“三结合”的就业方针所取代。

70年代末，80年代初，上海乃至全国，城镇劳动力严重供过

于求,沉重的就业压力,使“统包统配”面临着严峻的挑战。1980年8月党中央召开了全国劳动就业会议,次年10月又作了“关于广开门路,搞活经济,解决城镇就业问题的若干决定”。在总结以往30多年就业工作经验教训的基础上,中央提出了“在国家统筹规划和指导下,实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的“三结合”就业方针。实施这一就业方针,拓宽了我国城镇的就业门路,从过去主要依靠全民所有制单位招工的单一渠道就业,转变为集体经济、个体经济等各种经济形式一齐上的多渠道就业。同时,人们的就业观念也发生了变化,由消极等待国家分配工作开始转为积极创造条件就业。经过多方努力,1979年至1988年10年间,全国城镇累计新就业人员达7800万人,待业率由1979年的5.6%下降到1988年的2%左右。由于贯彻了“三结合”就业方针,上海在1979~1982年短短3年中,全市安排就业的共122.9万人,其中安置在城镇集体经济和个体经济就业的约46万人,占总数的37%。就业对象中属城镇待业青年和回城知青达87.11万人,占同期就业总数的71%,待业率从最高峰的3.2%下降到0.5%,从而度过了70年代末至80年代的就业“洪峰”,基本上解决了失业问题。

其后,由国家统包分配的范围和对象趋向越来越小,至1992年底,统一分配的仅限于退出现役的军人、征地农民和大中专毕业生等少数特定对象,行政统配就业手段明显削弱。

第二步,新招收工人实行劳动合同制,双向选择开始起步。

“三结合”就业方针拓宽了就业渠道,冲击突破了“统包”,然而其作用的规模和程度是很有限的,特别是对“统配”问题触及不深,企业为了自己的生存和发展,要求有选择职工的权力,而劳动者也因为就业机会的增多萌发了选择职业的欲望,改革招工、用工制度势在必行。为此,上海从1980年起对从社会上招

用的新工人试行了劳动合同制，先在轻工业、纺织业一些企业试点，至1984年在全市铺开。1986年国务院正式颁布了以改革企业招工、用工制度为核心内容的四个规定，即《国营企业招用工人暂行规定》、《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》、《国营企业待业保险暂行规定》，全国劳动制度改革迈出了历史性的重要一步。其一，企业招工实行“面向社会，公开招收，全面考核，择优录用”，在一定范围内开始了企业和劳动者的互相选择；其二，对从社会新招收的工人统一实行劳动合同制，这部分职工的劳动关系纳入了合同管理的轨道，能进能出，并相应建立了合同制工人的待业保险和养老保险、工资性补贴，以及劳动争议仲裁等配套制度。1988年起，上海又将劳动合同制扩大到新招收的技校毕业生。至1990年底，全市劳动合同制工人为41.5万人，占企业职工总数的7%左右。其三，赋予了企业辞退违纪职工的权力，首次破除了企业固定工无条件的终身制。但由于法律的后续保障不健全、工作上缺乏经验，违纪辞退的规定未能认真贯彻。

第三步，以搞活固定工为中心，实行全员劳动合同制。

“新人新制度”在短短的几年中虽取得了长足的进展，但新招收的劳动合同制工人所占的比例毕竟太小，而“老人老制度”的自然消亡又是个旷日持久的过程，庞大的固定工队伍长期带“病”运转，隐性失业率上升，导致机构臃肿，人浮于事，惰性滋生，纪律松弛，严重影响了企业的活力和劳动者积极性的发挥，和劳动生产率的提高。固定工不搞活，所谓企业用人自主权就将在很大程度上无法兑现，不改革固定工制度，“双轨制”的摩擦和矛盾将会使已有的改革成果也难以巩固。

在此形势下，优化劳动组合应运而生。1987年，上海开始了以搞活固定工制度为中心的配套改革的探索，建设机器厂、异型铆钉厂等单位进行了试点，结合承包经营责任制，在完善定员

定额的基础上,采用逐级聘用、考核上岗等形式,撤下不符合岗位要求的人员,从而触动了旧体制,增强了职工的竞争意识,取得了明显的成效。1988年6月,市人民政府办公厅转发了市劳动局《关于本市搞活固定工制度的意见》,至1988年底,全市共有500多户企业,约60万职工不同程度地开展了这项改革。但由于当时外部环境不配套等诸种因素,部分企业的改革出现了一定程度的回潮。

进入90年代,上海的改革开放以前所未有的广度和力度迅猛发展,给劳动制度的改革既带来了压力,也提供了难逢的良机。她以“一条主线,两个侧翼”呈全面推开之势。一条主线,即紧紧配合企业转换经营机制的改革进程分层次地推进劳动制度改革。两个侧翼:即一方面,贯彻《条例》,落实两权,开展以全员劳动合同制为中心的企业内部的用工、工资、培训等制度的配套改革;另方面,社会上加快劳动就业服务体系建设和社会保险体系的建设,为企业改革创造比较宽松的外部环境。

1993年底,全员劳动合同制已在6200户全民企业的164万职工中进行。改革的主要内容:企业与所有职工在平等自愿的基础上签订劳动合同,确定双方的责、权、利,明确终止、解除合同的条件,从而用工主体由国家转为企业,职工对企业由行政隶属关系转为合同契约关系;企业内部实行岗位管理,取消干部和工人的身份差别,考核上岗,竞争上岗;多渠道的安置富余人员,待工满一年因考核不合格或不服从分配仍不能上岗者,企业可予以辞退,使企业退工自主权有了实质性的意义;工资分配、培训等相应配套,岗位靠竞争,收入靠贡献的新观念开始深入人心,能上能下,能进能出的机制逐步形成。

二、工资制度的改革

15年来,上海国有企业的工资制度和工资管理体制经历了

重大的改革，其核心是由国家直接对职工个人的单一层次的分配转变为国家对企业、企业对职工两个层次的分配，由指令性计划安排工资水平转变为与企业效益相联系的弹性控制。

十一届三中全会以前，与高度集中的计划经济体制相匹配，企业的工资制度、工资水平都由国家决定，中央直接管到每个职工的工资标准、调资升级的条件、幅度等，企业没有任何分配的自主权，只是充当了按照政策规定“对号入座”的“领票员”。在这种体制下，千差万别的企业、千差万别的劳动采取一个模式的分配办法，其结果只能是报酬与劳动的背离。职工吃企业大锅饭，企业吃国家的大锅饭，越吃越懒，越吃越穷。

分配制度改革是整个经济体制改革的一个重要组成部分，经济体制改革无论是在农村还是城市，都是从收入分配改革方面首先取得突破的。80年代初，以普遍推行家庭联产承包责任制为标志，改革在农村取得了重大进展，城市中以责、权、利统一为核心的经济责任制也势如破竹般的在企业中迅速推行，旧的工资制度再也无法适应。于是，以调整职工利益机制为主轴的分配制度的改革在全国相继展开，上海率先迈了四大步。

第一步，恢复奖励制度。

1979年，被停止了10余年之久的奖励制度和计件工资制得到恢复，实行了企业利润分成，企业有了一笔可供自主支配的奖金，尽管此时的奖金数额在今天看来是那么微不足道，但其意义在于企业有了最初的（当然是相当有限的）自主权。随着第一步利改税和第二步利改税，中央、地方、企业的收入利益结构有了较大的调整。1984年大多数企业实行了利润留成，核定了企业留利中奖励基金的提取比例。同时，对奖金发放取消了限额，下不保底，上不封顶，超过一定数额按累进税率征收奖金税。此时，职工收入的一部分——奖金，同企业的经济效益联在了一起，但职工收入的基本部分——工资，还由国家直接控制。

第二步，工资包干使用。

进入 80 年代中期，我国改革的重点由农村转向城市，国有企业改革力度加大。1985 年，上海率先推行了工资总额包干使用。其基本原则是“增人不增工资总额，减人不减工资总额”，促使企业改善劳动管理，挖掘劳动潜力，节约劳动力，一定程度上把企业职工的工资同本企业的劳动生产率联系在一起。无疑这是工资改革的一大进步，但其又有局限性，当企业发展生产需要增加劳动力的投入，却往往受到工资包干的限制，而当企业经济效益提高了，工资总额又不能相应增加。因此，在推行工资包干的同时，又开始了新的改革路子的探索。

第三步，工资总额同企业效益挂钩浮动。

从 1986 年开始试点，并用了 3 年时间分步实施，至 1988 年“工效挂钩”作为配套改革措施，在所有实行承包经营责任制的企业中普遍实行。

所谓“工效挂钩”，即通过选择经济或社会效益指标，核定工资总额基数，确定工资总额同效益的增减比例关系。这是国家根据企业的效益情况，对企业工资总量进行控制的一种办法。

挂钩效益指标的选择，根据各企业生产经营的特点，以及政府或社会对该企业的要求确定。一般为实现税利或上交税利；生产市场急需的短线产品且品种单一易于计量的可同销售实物量挂钩；出口产品的产值或销售额占到一定比重的可选择创汇额挂钩；公用、交运等以社会效益为主的行业以实际的工作量为挂钩指标；建筑施工企业实行百元产值工资含量；饮食服务业实行拆帐工资制等。挂钩比例的确定，根据企业效益提高的难易程度，并适当考虑同行业的平均水平，一般控制在 1:0.3~1:1 之间。同时以质量、固定资产增值等作为制约指标。

工效挂钩的积极意义在于：首先，建立起工资总额随效益提高而相应增长的机制，不需像旧体制下要通过国民收入的第二

次分配由国家统一安排；其次，通过工资与效益“挂钩”的纽带，把职工利益与企业命运联动起来，使职工从自身的物质利益来关心企业的生产经营；再次，为落实企业内部分配自主权创造了前提条件，即企业工资总量由国家调控，内部分配由企业决定，使厂长经理有了组织生产、经营的经济手段。因而此项改革受到了企业和职工的欢迎，也得到社会各界的肯定。然而，由于价格等外部环境影响，出现了新的苦乐不均，尽管采取了多种调节手段，仍难以排除非劳因素的影响。从根本上讲，工效挂钩是通过上级主管部门与企业一对一的谈判核定的，其实质还是行政管理办法，这种分配模式显然难以与市场经济的发展相适应，因此在工资改革的进程中，它只能是一种过渡的措施。

第四步，进行“企业自主分配、国家监督调控”的试点探索。

1991年，随着企业改革的深入，工资改革又进行了新的探索。一种办法是在实现税利分流、税后还贷的企业试行两个不超过办法，即在工资总额增长不超过利税增长，职工实际平均工资增长不超过劳动生产率增长的前提下，企业自主决定工资分配水平。这种模式的企业在工资决定上比工效挂钩有更大的弹性。另一种是在实行放开经营试点企业中工资比照外商投资企业办法，政府只在改革之初核定工资基数，以后工资的增减完全由企业自行决定。这些试点为建立“市场决定工资，企业自主分配，国家监督调控”的工资机制进行了有益的探索。

在国家与企业分配关系的改革不断深化的同时，企业内部分配的自主权也逐步扩大，至1992年，已全部还权于企业。在按规定提取的工资基金范围内，留足必要的储备后，企业可自主决定工资发放水平，自主确定适合本企业生产经营特点的工资制度、工资标准和分配形式，以及晋级增薪或降级减薪的时间、条件、水平和办法。结合用工制度的改革，企业改革内部分配制度，在收入普遍增加的基础上，上下岗之间、岗位之间、干多干少

之间,分配差距明显拉大,强化了工资的激励职能。

三、社会保险制度改革

劳动制度、工资制度改革的不深入,要求社会保险制度同步配套,这是保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件,也是社会安定和国家长治久安的根本大计。上海对此也作了积极的探索。

1. 建立并完善了待业保险制度

1986年,根据国务院的有关规定,上海发布了国营企业职工待业保险实施办法。四种对象:即宣告破产企业的职工、濒临破产企业法定整顿期间被精简的职工、被企业终止、解除劳动合同的工人、企业辞退的违纪职工列为享受待业保险的对象。这些人员在待业期间,根据其工龄和待业时间的长短,分别发给本人标准工资50~75%的待业救济金和一定数额的医疗补助费。待业保险的经费实行基金制,由企业按全部职工平均标准工资的1%缴纳待业保险基金,在全市范围内调剂使用。待业保险制度的建立,使待业职工的基本生活有了初步的保障,促进了企业用工制度的改革。到1991年末,全市参加待业保险的职工为391万余人。

劳动制度改革的深入,原待业保险的办法已不尽适应,表现在享受待业救济的对象范围比较狭窄,救济标准偏低,待业保险基金对帮助待业人员再就业的投入较少等。1992年11月市政府又颁布了《上海市职工待业保险的规定》,将实施待业保险的范围覆盖至包括各类所有制企业和机关、事业在内的所有用人单位,享受待业救济的对象也扩大到除本人辞职、自行离职之外所有离开企业待业的人员,同时还适当提高了救济标准和改进了救济的办法,增加了对待业人员就业培训等的投入。

2. 实行了养老保险制度