

管见集

——特区人事劳动管理实践——

邓光华 著



76.6

南海出版公司

序

· 陈剑晖

海南建省办大特区后,出现了许多新气象。比如说对实际工作进行理论探讨,以往我们都不太重视,我们总习惯于以经验来代替理论的思考,这给我们的工作带来了许多弊端,影响了我们的管理水平的提高。但近年来,这种被动的局面已有了很大的改观,特别是自从 1993 年和 1994 年,省委、省政府连续两年举办“海南省理论研讨会”后,这种理论研究的风气更是日益浓厚,不仅大专院校、文化学术部门的专家学者对理论的探讨孜孜不倦,而且不少工作于政府职能部门的机关干部也对其产生了极大的兴趣。这是一种健康的、可喜的现象,它将有效地促进我省的人文建设,推动我省各项工作向前发展。

邓光华是我省人事劳动部门的一名新秀,亦是理论探讨的有心人。他积极响应省政府的号召,将自己平时在工作中的所见、所感、所虑和所思形成文字,见诸于各种报刊,现在又结集出版。继王应际的《探路集——特区人事管理与改革》之后,

我们又读到了这本《管见集》。这两本书互为呼应，互相补充，可以说是我省人事劳动工作研究的姐妹篇。

我对人事劳动工作素无研究，但我可以感到邓光华探讨的，大多是一些很有实际意义的问题。比如，机构改革必须注重效益，运行中的海南“小政府大社会”新体制，转变政府职能之管见，谈谈事业单位机构编制的管理与改革，深化改革搞好国营大中型企业，浅谈海南经济特区新经济体制的基本模式，把农村人力资源开发作为一项社会产业来抓，等等。在这些文章中，邓光华主要围绕“企业人事劳动的管理与改革”和“机构编制的管理与改革”来展开他的理论思考。这就抓住了重点，抓住了问题的本质和关键。因为如众所知，当前摆在我们面前的，主要是企业的转轨、机构的改革，以及由此而来的人的素质、管理水平的提高等问题。在这样的新形势下，你是封闭保守，墨守成规，按老经验、老规律，按条条框框办事，还是更新观念，打破陈规，大胆开拓，顺应时代的潮流革旧

鼎新,这实际上是检验一个干部素质高不高,管理能力强不强,甚至称不称职的试金石。显而易见,邓光华是充分意识到这一点的,因此他把机构的改革,把人的观念的更新、素质的提高摆到了首位,这样既突出了重点,又旁及其他,对人事与劳动工作问题进行了比较全面的探讨,这是十分可取的。

从文章学的角度看,我们也许可以指出集子中一些文章的缺点。比如说某些文章的理论深度还不够,某篇文章的结构松散了一些,某篇文章还或多或少地存在着“工作报告”的味道,但有一点我们必须承认:这些文章都写得很实在,没有什么花架子。它们都有很强的现实针对性和可操作性,而且一般都能做到理论联系实际。尤其值得指出的是,这些文章还体现出了作者敢于独立思考,敢于提出问题和揭露问题的勇气——对于一个从事实际工作的同志,我们实在不应在学术上过于苛求。

少一些经验主义,多一些理论规范,这应是我们今后的努力方向。如果我们的职能部门能够形成研究问题、探讨理论的风气;如果我们每个干部都能将经验上升到理论来认识,而后再用理论来指导自己的实际工作,那么,我们便不会只照本本办事,不会盲目地跟着感觉走。由于思考和研究问题,并且理论联系实际,这样,我们看问题就会深刻一些,决策会更加科学化和理性化,工作也更加有序和规范,而理性、有序和规范,正是高水平的管理的前提。

我知道这是一篇不合格的序。也许,我只是借邓光华的书说几句自己想说的话。

1995年12月

海师怡园

目 录

浅议海南特区新经济体制的基本模式.....	1
深化改革搞好国营大中型企业.....	4
计划调节在海南经济中的作用.....	9
两年之末——海南模式的困境与反省	12
政府也要管好微观经济	17
必须重视发展实业	21
对加快开放海南特区劳动力市场的看法	24
把农村人力资源开发作为一项社会产业来抓	32
对全面实行劳动合同制的认识	38
全面实行劳动合同制必须注意的问题	42
推行集体合同制度必须注意解决的问题	47
转变政府职能是搞活企业的前提条件	53
谨防放权搞活步入误区	57
海南特区新型劳动关系调整体系的建设	60
推行全员劳动合同制建立现代企业用人制度	88
建立健全制度搞好用工监察	95

不断完善工资基金管理制度·····	101
-------------------	-----

机构改革必须注重效益·····	104
-----------------	-----

运行中的海南“小政府大社会”新体制·····	109
------------------------	-----

何谓“小政府，大社会”·····	115
------------------	-----

“小政府”难以名副其实的原因及其解决办法·····	117
---------------------------	-----

完善“小政府”体制需更新十种观念·····	126
-----------------------	-----

“小政府”为什么“小”不下去·····	129
---------------------	-----

转变政府职能之管见·····	131
----------------	-----

企业组织机构改革的主要手段·····	135
--------------------	-----

谈谈事业单位机构编制的管理与改革·····	137
-----------------------	-----

略谈编制工作的地位和作用·····	143
-------------------	-----

要重视和加强编制工作·····	147
-----------------	-----

如何认识编制工作的特点·····	150
------------------	-----

关于国家机关人员编制与人员经费协调管理的建议·····	153
-----------------------------	-----

海南群众团体改革的目标·····	155
------------------	-----

主观必须符合客观·····	158
---------------	-----

优秀的处长必须是精明能干的大干事·····	163
-----------------------	-----

职工流动必须打破所有制界限·····	167
--------------------	-----

浅议企业用工制度的改革·····	171
------------------	-----

如何做好企业职工的招收工作·····	178
--------------------	-----

谈谈企业职工的任用·····	183
----------------	-----

要正确对待企业职工의 辞退与辞职·····	195
-----------------------	-----

建立企业用工的监督和自我约束机制.....	200
切实抓好企业职工的培训.....	203
要重视企业职工的考核与奖惩.....	216
后记.....	231

浅议海南特区 新经济体制的基本模式

海南办成全国最大的经济特区后,经济的发展将由传统的计划管理,转为主要靠政府指导下的市场调节。这是一种既有别于全国其他省、市、自治区,又有别于其他经济特区的全新的经济体制。这对典型的传统的集中计划经济体制无疑是重大的突破。研究和探讨海南特区新经济体制的基本模式,具有一定的理论和实践意义。

海南特区经济体制不是凭空产生的,是在批判并克服旧体制的弊病过程中形成的,也就是从现行体制中脱胎出来的。鉴于党和国家明确规定海南实行比其他经济特区更加特殊、灵活的政策,国内外一切行之有效的管理办法都可以拿来海南试验,因而海南的经济体制,可以较之我国现行的经济体制有较大的突破。但是,社会主义经济的本质属性又决定海南的经济体制不能照搬资本主义国家完全由市场调节的市场经济。这就从客观上要求海南要建立一种既具有社会主义经济本质属性的,又集国内外先进的管理方法为一体的,充满生机的新型经济体制。以本人浅见,这种新型经济体制的基本模式大体如下:

1. 突破过去盲目追求一大二公,越来越单一化的公有制结构,建立不是人为地规定哪一种经济成分为主,而是以国有经济、集体经济、合作经济、新型联合体经济以及个体经济等多种经济成分、多种经营方式并存的多元所有制结构。彻底改变过去那种国有企业一家独唱,垄断市场的状况,形成各类企业平等竞争,共同发展的良好的经济环境。

2. 突破过去权力高度集中于国家机构,企业基本没有经营自主权的传统的一元化经济决策结构,建立所有权与经营权适当分开,以增强企业活力为核心的个人、企业、社会经济组织和政府的多层次、多元化的经济决策结构。

3. 突破过去排斥市场机制,以指令性计划和行政命令手段为主的传统的集中计划经济体制,建立以指导性计划为主,指令性计划为辅,主要运用价格等经济杠杆和利用市场机制的经济调节体系,有步骤地适当缩小指令性计划的范围,最大限度地扩大指导性计划和市场调节的范围。

4. 突破过去片面强调国家整体利益,忽视以至损害集体和个人利益的倾向;或是片面强调集体和个人利益,忽视以至损害国家整体利益的倾向以及“大锅饭”的平均主义分配制度,建立以国家利益为主,兼顾三者利益,把企业集体和劳动者个人的收入和福利同经营成果、劳动贡献紧密联系起来,真正体现按劳取酬分配原则的经济利益体系。彻底打破“大锅饭”,清除平均主义,使企业职工关心生产,关心企业的经济效益,充分发挥主人翁责任感和首创精神,增强企业自我改造、自我积累、自我发展的能力。

5. 突破过去政企职责不分,以纵向行政隶属关系为主,以条块分割为特征的经济组织体系,建立政企职责分开的,以

横向联系为主的纵横交错的网络式经济组织体系。

6. 突破过去政府纵向垄断型信息结构,建立社会横向传递型信息结构。

7. 突破过去闭关自守的封闭型经济,建立充分利用省内、国内和国外的各种资源,开拓省内、国内和国外各种市场,掌握组织省内建设和发展对外经济关系两种本领的开放型、外向型经济,实行比其他经济特区更加特殊、灵活的政策。同时,努力优化海南的投资环境,把海南办成真正按照国际惯例办事的国际性经济特区,以大规模地吸引外资,加快海南的开发建设。

(1989 年 10 月)

深化改革

搞好国营大中型企业

前不久召开的中央工作会议，着重研究进一步搞好国营大中型企业问题。笔者认为，搞好国营企业固然取决于诸多因素，但首要的是要通过深化改革千方百计调动企业职工积极性和创造性。

1. 从企业的存在及发展状态看，能否调动企业职工的积极性和创造性，关系到企业的生存和发展。企业活力说到底企业的生存能力和发展能力。但企业生存发展必须具备一定的物质条件，而在改善企业物质条件的过程中，企业职工发挥着主导作用。企业生产也好，经营也好，无不依赖企业职工的劳动，而企业职工积极性和创造性的高低，则直接影响其劳动的数量和质量，乃至企业的生存。

2. 从物质转化形态来看，能否调动企业职工的积极性和创造性，关系到企业能否组织有效的物质生产。企业的生产是物质形态的生产。企业职工作为劳动者，通过自己的劳动使生产手段（生产工具、机器设备等），作用于生产对象（原材料等）以改变劳动对象的物质形态，使劳动对象转化为社会需要的各种物质产品。没有企业职工的劳动，物质形态的转化便不能

进行,而职工积极性和创造性的高低,则决定着物质形态转化的速度和质量。

3. 从生产要素的结合来看,能否调动企业职工的积极性 and 创造性,关系到生产要素能否有机地结合。在生产要素的有机结合中,人的因素是起决定作用的:是生产工具的使用者,是劳动对象的改造者,是生产过程的设计者、管理者、控制者;是人的劳动使生产要素有机地结合起来,从而形成价值增值,转变为物质力量。只有充分调动企业职工的积极性和创造性,才能保证生产要素的有机结合,促进企业的物质生产。

由此可见,充分调动企业职工积极性和创造性,对搞好企业至关重要。但是,由于各种因素的制约,不少国营企业职工积极性和创造性得不到较好的发挥,影响了企业活力。其制约因素主要有三方面:

(1) 现行用工制度制约。现行的用工制,将同在一个企业工作本应平等竞争的人员,人为地在身份上划分等级,其社会地位和有关待遇也因此差别很大,除有干部和工人的差别外,还有固定工人、合同制工人和长期临时工(顶岗1年以上的)的差别。干部和固定工人一经录用,等于拿到“铁饭碗”,不管干好干坏,终身由国家“包”下来。合同制工人虽然也是国家正式职工,但毕竟有合同期限,感到比固定工矮一截,从某种程度上抑制了积极性和创造性。长期临时工虽然有正常的工作岗位,但由于没有招工指标,未能成为正式职工,更觉矮人一等,积极性和创造性无从谈起,但由于担心被“炒鱿鱼”,倒还卖力干活。这种用工制度,不但使部分职工感到自己的社会地位、政治权利乃至人格等得不到应有的尊重,从而产生逆反心理,消极怠工,就是作为企业“宠儿”的干部和固定工人,也会

因为自己高人一等而外无压力、内无动力，得过且过。正因为这样，目前不少国营企业普遍存在“临时工人干、合同制工人帮、干部和固定工人看”的现象，企业的活力也就无从谈起。

(2)现行干部任用制度制约。按照现行的干部任用制度，基本上是封闭式地选拔和使用干部，即选拔企业领导干部的视野很窄，习惯于搞神秘化，靠少数人商量决定任用干部。需要配备企业领导干部时，往往只从过去熟悉的为数不多的干部中找，不但一些有真才实学的工人由于受其身份所限，无缘被提拔到领导岗位，而且不少能干的干部也会因为未遇“伯乐”而未被提拔使用。此外，领导干部只要不犯大的错误，不管水平高低，干好干坏，一般不会降下来，即使因某种情况离开了领导岗位，也要保留在岗时政治、生活待遇。这种干部任用制度严重抑制了企业职工积极性和创造性，使企业缺乏促进生产发展的动力。

(3)现行分配制度制约。目前，不少国营企业在分配问题上实行平均主义，错误地认为平均分配体现社会主义的优越性。职工干多干少一个样，干好干坏一个样；多劳不多得，少劳不少得；做出贡献的得不到应有奖励，造成损失的受不到应有的惩罚。“雷打死牛，每人一块”。这种平均主义允许少劳动甚至不劳动的人和劳动多的人获得同样的劳动报酬，实际上就是允许一部分少劳动、不劳动的人占有了多劳动的人的劳动成果，同社会主义按劳分配的原则格格不入，对企业职工的积极性和创造性起着消极影响。

面对这种状况，如何才能最大限度地调动企业职工的积极性和创造性、搞好国营大中型企业呢？关键在于进一步深化改革。

首先,改革现行的企业用工制度,建立企业职工制度。企业全体人员都通过订立劳动合同的方式,确立其与企业的劳动关系;企业全体人员统称为企业职工,既打破干部与工人的界限,也打破固定工、合同制工人、长期临时工等界限;企业职工在企业内部只有劳动不同(包括职务、岗位、工种、劳动态度、劳动技能),贡献不同,才会出现待遇等方面的差别,从而实现“一体化”的用工制度,使企业职工在同一条起跑线上平等竞争,从而有效地调动其积极性和创造性。

其次,改革现行的干部任用制度。一是企业管理人员实行聘任制度。企业经营者由国有资产管理部门或主管部门聘任,其他管理人员由企业经营者聘任。一级聘一级,一级对一级负责。二是企业管理人员实行竞选聘任制度。企业职工均可通过民主推荐或自荐参与选聘企业管理人员竞争,为企业优秀人才脱颖而出创造条件。三是建立企业管理人员考核制度。企业定期组织有关人员管理人员实行全面考核(企业经营者由其聘任机关考核),并将测评、考核、聘用、晋职、奖罚等制度有机地结合起来,做到能者上,庸者下,从而激发企业职工的竞争精神,增强企业活力。

第三,改革现行的分配制度。改革的原则是坚持物质利益导向。一是实行职工岗位技能工资制度。企业职工个人收入的多少,取决于本人所在岗位劳动责任的轻重、劳动强度的大小、劳动条件的优劣、劳动技能的高低、劳动态度的好坏、劳动年限的长短、劳动贡献的大小等,使职工个人的劳动贡献同劳动报酬较好地挂起钩来。二是实施重奖重罚。即对劳动贡献较大的职工施以重奖,对造成企业损失的职工施以重罚。我省连续亏损 700 多万元、濒临破产的海口罐头厂,之所以在 5

年时间产量、产值分别增长 5.5 倍和 16.7 倍,创造了海南工业史上的一个奇迹,其中一个重要的原因就是实施重奖重罚。通过重奖,充分调动了企业职工、特别是技术人员的积极性和创造性,不断开发新产品,提高经济效益;通过重罚,加强了企业的劳动纪律,促进了企业产品质量的提高,使该厂出厂产品的合格率一直保持 100%。

第四,在深化各项改革的同时,要加强企业职工的政治思想工作。要通过各种形式,教育企业职工树立全局观念,培养企业职工为全人类谋幸福的广阔胸怀,使企业职工在为个人物质利益努力工作的同时,自觉地为企、国家乃至全人类的利益而努力工作。如果说,坚持物质利益的原则有利于企业实现哲学上的物质变精神的飞跃,那么,切实加强企业职工的政治思想工作,则有利于企业实现精神变物质的飞跃。即通过提高企业职工的精神境界,给企业注入活力,从而有效地促进企业社会效益和经济效益的提高。

(1982 年 1 月)

计划调节在 海南经济中的作用

将海南办成全国最大的经济特区,从客观上要求海南解放思想,大胆改革传统的集中计划经济体制。但是,如何改革海南的经济体制,才能使其适应并促进海南生产力的发展,这是值得我们认真研究的新课题。前些时候,在海南或多或少、或明或暗出现过的“市场决定一切”、“微观搞活就是一切”、“有计划、按比例就是僵化”等观点或主张,未免失之偏颇。我认为,无论是从理论上分析,还是从实践中检验,海南经济体制的改革都离不开计划调节。

1. 社会主义经济的本质属性,决定海南经济体制的改革离不开计划调节。有计划、按比例地发展国民经济,是社会主义经济的客观规律;在公有制基础上实行计划经济,是社会主义经济规律的客观要求。尽管海南作为全国最大的经济特区,可以实行比其他经济特区更加特殊、灵活的政策,但特区经济体制的改革,只是社会主义生产关系的改革,即将落后于海南生产力要求的生产关系,改革为适应并促进海南生产力发展要求的生产关系,而不是根本制度的改革,根本制度还是坚持社会主义。