

中国的劳动政策和制度

● 悦光昭 主编

经济管理出版社

19.2

责任编辑 汤美骅
责任校对 孟赤平
技术设计 任志明

中国的劳动政策和制度

悦光昭 主编

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售
北京印刷二厂印刷

*

787×1092 1/32 印张6.875 151千字
1989年4月第一版 1989年4月北京第一次印刷
印数: 1~10 000册

ISBN7-80025-144-6/F·116

定价: 2.90元

前 言

《中国的劳动政策和制度》一书简要阐述了党的十一届三中全会以来我国劳动政策和制度，兼及劳动工资工作的历史经验和今后的展望。具体内容包括劳动、工资、保险、福利、培训和劳动保护等方面的政策、制度、立法概况，体现了四项基本原则和改革、开放的精神，具有理论联系实际的特点。本书是建国以来第一部公开出版的较全面地介绍我国劳动政策和制度的专著。本书的出版将对广大劳资干部和职工群众正确理解和贯彻执行国家劳动政策和制度，提供有益的帮助，并可作为劳资干部政策教育的教材。

本书由劳动部特约顾问、劳动科学研究所名誉所长悦光昭同志主编。撰稿人均为劳动行政管理和劳动政策理论研究的专家。全书共十二章，分别由练岑（第一章）、悦光昭（第二、四、五、十一、十二章）、田小宝（第三章）、翁天真（第六章）、陈少平（第七章）、曾宪树（第八、九章）、夏积智（第十章）等同志撰稿。

由于我国劳动工资制度正在改革，劳动工资政策也将随着情况的变化相应调整，本书篇幅有限，难以详尽阐述改革中的政策和制度，敬希读者见谅。

《中国的劳动政策和制度》编写组

1988年4月19日

目 录

第一章 劳动、劳动管理和劳动理论	(1)
第一节 对劳动的两重考察.....	(1)
第二节 劳动管理的内容.....	(6)
第三节 劳动管理的社会形式.....	(9)
第四节 劳动政策和劳动理论.....	(12)
第二章 劳动就业	(16)
第一节 劳动就业的概念和就业政策的基本目 标.....	(16)
第二节 劳动就业政策的调整.....	(19)
第三节 劳动就业的新情况和扩大就业的途径...	(25)
第四节 农村劳动力的有计划转移.....	(29)
第三章 国营企业的招工与用工	(34)
第一节 我国企业招工与用工的基本政策原则...	(34)
第二节 招工.....	(37)
第三节 用工.....	(40)
第四节 劳动力的社会调节与组织管理.....	(46)
第四章 职业技术教育与培训	(49)
第一节 职业技术教育的地位和作用.....	(49)
第二节 我国职业技术教育的概况、任务和方 针.....	(52)

第三节	新工人的培训·····	(57)
第四节	在职职工的培训·····	(60)
第五节	农村的职业技术培训·····	(64)
第五章	国家与企业的工资分配关系·····	(66)
第一节	国家与国营企业工资分配关系的重大 变革·····	(66)
第二节	职工工资同企业经济效益挂钩的若干 形式·····	(71)
第三节	职工工资同企业经济效益挂钩要正确 处理的几种关系·····	(76)
第四节	奖金税和工资调节税·····	(79)
第六章	企业内部工资分配关系·····	(82)
第一节	企业内部工资分配的任务和内容·····	(83)
第二节	企业内部工资分配的基本原则·····	(85)
第三节	企业内部工资分配的模式·····	(90)
第七章	国家机关与事业单位的工资制度·····	(100)
第一节	国家机关与事业单位工资制度改革的 意义·····	(101)
第二节	改革工资制度的指导思想和原则·····	(104)
第三节	改革的主要内容和措施·····	(105)
第四节	改革的成效和需要补充改善的方面·····	(112)
第五节	改革中需要处理好的几个关系·····	(115)
第八章	职工社会保险制度·····	(119)
第一节	社会保险概述·····	(119)
第二节	职工的各项保险待遇·····	(125)
第三节	建立健全社会保险制度的原则和政策·····	(130)
第四节	社会保险制度的改革·····	(133)

第九章 职工福利制度	(137)
第一节 职工福利概述.....	(137)
第二节 职工福利补贴与福利经费制度.....	(142)
第三节 职工福利制度的改革.....	(148)
第十章 劳动保护	(153)
第一节 劳动保护的概念和内容.....	(153)
第二节 劳动保护的方针、政策以及主要措施...	(155)
第三节 工作时间、休息时间和休假.....	(160)
第四节 劳动安全与卫生.....	(162)
第五节 女职工和未成年工的劳动保护.....	(169)
第十一章 外商投资企业的劳动工资政策	(172)
第一节 外商投资企业劳动工资政策的基本精神.....	(172)
第二节 外商投资企业的机构编制和用人.....	(175)
第三节 工资水平和工资制度.....	(178)
第四节 保险福利待遇.....	(182)
第五节 劳动保护.....	(184)
第六节 劳动纪律和劳动争议.....	(185)
第十二章 劳动工资管理的过去与展望	(188)
第一节 劳动工资管理的演变过程.....	(188)
第二节 主要经验教训.....	(200)
第三节 目前存在的问题与今后展望.....	(207)

第一章 劳动、劳动管理和劳动理论

社会主义劳动应如何进行，不仅是个工作过程问题，还有个社会的经济关系问题。和人们劳动有关的各项社会经济关系应如何处理，这就要有一系列的劳动政策。国家要制订劳动政策，劳动部门要执行政策，广大劳动者要遵守政策。关于我国社会主义劳动政策的内容、演变，下面各章要分别论述，本章要阐述的内容是：我国社会主义劳动政策的根据是社会主义劳动理论；劳动理论和劳动政策都是人们主观的意念，其客观根据是社会主义劳动方面的经济规律。为此，我们就要研究劳动，研究社会主义劳动，研究我国社会主义初级阶段的劳动；要认识劳动的二重性，认识社会主义劳动的物质内容和社会形式，认识社会主义劳动的客观经济规律，以增强我们制订、执行和遵守劳动政策的自觉性，使我们的劳动管理建立在科学的基础上。

第一节 对劳动的两重考察

对于劳动，马克思是从两方面进行考察的：一是劳动的物质规定性，即劳动的自然属性，体现人与自然之间的关系；二是劳动的社会规定性，即劳动的社会形式，体现人们在参加社会劳动方面彼此的关系。这种辩证地考察劳动的方法根

源于劳动二重性：具体劳动和抽象劳动。马克思说：“商品中包含的劳动的这种二重性，是首先由我批判地证明了的，这一点是理解政治经济学的枢纽。”^①

劳动是人类有目的的活动，这种活动的结果生产出各种产品，其中有物质产品、精神产品，或者就是这种活动本身，即劳务。它们具有不同的使用价值。在商品生产的条件下，各种使用价值如小麦和麻布可以互相交换，即它们具有交换价值。小麦和麻布既然可以交换，其中必然有一种共同点才能使二者相等。这种共同之处就是隐蔽在交换价值背后的价值。价值是如何形成的呢？它离不开劳动。但是各种劳动只生产相应的具体产品。例如“织”，它的结果是布，并不创造价值，创造价值的劳动不是“织”等具体劳动。马克思证明，创造价值的劳动是人类的抽象劳动。价值体现人们的一种经济关系，创造价值的抽象劳动也是人们一种经济关系的产物。马克思用劳动两重性分析了商品生产。在商品生产情况下，具体劳动生产使用价值；抽象劳动形成商品价值。商品生产是劳动过程和价值形成过程的统一。马克思用劳动二重性分析了资本主义生产。资本主义生产不仅是劳动过程和价值形成过程，还是价值增殖过程，资本主义生产的本质是剩余价值的生产。资本主义劳动不仅是一般的劳动过程，其本质是雇佣劳动。

如果把劳动二重性推而广之，任何劳动都是使用价值的创造过程，同时它也体现人们的一种经济关系。奴隶劳动创造使用价值，同时体现奴隶主和奴隶的经济关系；农奴劳动创造使用价值，同时体现地主和农奴的关系，如此等等。创

① 马克思：《资本论》第1卷，第55页

造使用价值的具体劳动体现人和自然的关系，马克思称之为劳动的物质规定性；在劳动过程中也有人与人之间的一种经济关系，马克思称之为劳动的社会规定性。这种辩证的考虑劳动的方法，对于我们研究劳动问题有重大的指导意义。

对于劳动过程首先要撇开各种特殊的社会形式来加以考察。马克思说：“劳动作为使用价值的创造者，作为有用劳动，是不以一切社会形式为转移的人类生存条件，是人和自然之间的物质变换即人类生活得以实现的永恒的自然必然性。”^①在这个过程中，人作为自然力和自然物质相对立。劳动的要素除劳动本身以外，在自然物质方面有劳动对象和劳动资料，劳动就是劳动者使用劳动资料作用于劳动对象，使之符合人类需要的有目的的活动。

作为物质规定性的具体劳动贯穿于人类社会始终，随着社会生产力的发展，改变的只是具体的劳动方式。从原始粗笨的石器到弓箭，相应地，人类从狩猎生活过渡到驯养动物和原始畜牧，由于火的利用，出现了金属工具，相应地出现了种植和农业；用于加工材料的金属工具的进一步改良，使手工业得到了发展，并由独立手工业发展到工场手工业；由于工业生产工具过渡到机器和机器体系，出现了机械化的大工业。以上是马克思主义经典作家对社会生产力及具体劳动变化的轮廓描述。

未来学家阿尔温·托夫勒认为社会生产力发展经过三次浪潮：第一次浪潮是农业革命；第二次浪潮是工业革命；第三次浪潮是信息革命。其特点是，劳动将更具有知识化、多

① 马克思：《资本论》第1卷，第56页。

样化和分散化。知识的生产成为社会发展的主要动力，整个社会更依赖于信息，更重视知识。美国科塔莱克提出，我们处于第四次工业革命的时代：十八世纪七十年代以英格兰冶炼铁矿石和纺织工业机械化为标志的第一次工业革命；十九世纪四十年代开始以蒸汽机、铁路和酸性转炉钢为标志的第二次工业革命；二十世纪初期开始以电力、化学制品、汽车为标志的第三次工业革命；现在处于第四次工业革命时代，以微机处理、人工智能、遗传工程、能源开发和利用新材料为特征。第四次工业革命使智力劳动对经济和社会发展具有越来越大的作用，需要大量科技人员和有科学知识的熟练工人，要求生产工人由体力型向知识型转化，因而高级技术教育居重要地位。

具体劳动的发展使劳动的外延扩大了。直接使用生产工具从事体力劳动是劳动；从事计划、设计、管理也是劳动。从事生产劳动不一定事事都必须亲自动手，只要成为总体工作的一部分，完成其中一个职能就够了。从这个角度说，社会主义知识分子，从事脑力劳动，也是劳动者，他们是工人阶级的一部分。另外，新技术革命必将引起产业结构的变化，并出现新兴产业，如信息工业、知识产业，这对社会主义劳动就业结构必将产生影响。

人类的劳动不论其具体方式如何变化，但它总是在一定的社会形式下进行，体现人类劳动的社会性质。正如马克思所说：“社会生产过程既是人类生活的物质生存条件的生产过程，又是一个在历史上经济上独特的生产关系中进行的过程。”¹这是关于劳动社会规定性的经典论述。

¹ 马克思 资本论 第3卷 第125页

在劳动的社会规定性方面也有人类社会劳动的发展史。马克思说：“雇佣劳动，也象奴隶劳动和农奴劳动一样，只是一种暂时的和低级的形式，它注定要让位于带着兴奋愉快心情自愿进行的联合劳动。”¹ 奴隶劳动、农奴劳动、雇佣劳动、联合劳动是人类劳动社会关系相继发展的演变过程。

马克思原则上把新社会的劳动称为“联合劳动”，这是因为新社会实现了生产资料公有制，社会主义劳动摆脱了被奴役、被剥削的性质。从这一点看，联合劳动和生产资料私有制下的劳动有本质的区别。劳动者对公有的生产资料是平等的。在生产资料公有的前提下，劳动者以平等的地位，联合起来进行劳动。从这个含义看，社会主义劳动和共产主义劳动都是一样的。社会主义存在两种公有制，联合劳动各有一定的范围。就是在全民所有制内，各企业是商品生产者，劳动者和全民所有的生产资料相结合，表现为和企业生产资料相结合，有的同志以此提出“两个层次”的联合劳动的理论。另外，在我国社会主义初级阶段，还存在个体经济及相应的私人劳动。由于私人企业的出现，雇佣现象的产生，在我国社会主义社会，还在一定范围内存在雇佣劳动。我国社会主义初级阶段，从劳动社会规定性上说，存在着多样性。

劳动管理当然和劳动的具体方式有关，管理手工劳动和管理机器大工业劳动不同；管理机器大工业和管理高度自动化的劳动也不同。和我们劳动管理关系更为密切的是劳动的社会规定性。奴隶劳动的管理、资本主义的劳动管理和社会主义联合劳动管理各不相同。列宁说：“作为政治经济学的特定范畴的不是劳动，而是劳动的社会形式。劳动的社会结构，

1 马克思：《国际工人协会宣言》，《马克思恩格斯选集》第2卷，第133页

换句话说，是人们在参加社会劳动方面彼此的关系”。^①例如，如何实现劳动者和生产资料相结合，是购买奴隶，是雇佣劳动力，还是择优就业。显然不是劳动的物质规定性决定的，而是劳动的社会性质决定的。社会主义社会存在着各种类型的劳动，社会主义劳动管理也是多种形式的。

第二节 劳动管理的内容

用劳动的两重性来分析我们的劳动管理，可以清楚地看出，劳动管理可分为两个方面，即劳动管理的内容和劳动管理的社会形式。前者根源于劳动的物质规定性，后者根源于劳动的社会规定性。

任何劳动都是从劳动者和生产资料的结合开始，经过劳动阶段，以劳动者和生产资料的分离结束。劳动者和生产资料结合——分离——再结合——再分离……直至退休，相应地，劳动管理也分为不同的环节。根据劳动的一般过程和我国具体情况，可以把劳动分为5个环节，各个环节各有劳动管理的具体内容。

一、劳动力的招收

要从事劳动必须使劳动者和生产资料结合起来。如何实现这种结合，在我国劳动管理中表现为劳动力的招收、录用。劳动力的招收、录用是我国劳动管理的首要内容。

二、劳动力的使用

劳动者借助生产资料，把自己的劳动力发挥出来，进行现实的生产劳动。这个阶段是劳动过程本身。这时的劳

^① 列宁：《社会革命党人所复活的庸俗社会主义和民粹主义》，《列宁全集》第6卷，第234页。

动管理进入生产领域，把潜在的劳动力转化为现实的劳动，并尽量提高劳动效益。作为劳动管理的一项内容，劳动力使用是劳动管理的主要阶段，它包括编制定员、定额，合理组织劳动；根据生产的变化，随时调配、调节劳动力；加强劳动纪律；搞好安全生产，加强劳动保护等。

除在直接的劳动力使用过程中必须做的劳动管理外，还将派生一系列的劳动工作。其一，对劳动的考核。这是劳动管理的一项基础工作。考核的项目、标准、程序都需要具体明确的规定。其二，劳动报酬。它是联接生产和劳动者生活消费的中间环节，是刺激生产的重要手段。其三，职工生活福利。能使职工得到优惠和方便。安排好职工生活福利，解除职工后顾之忧，对调动劳动者的主动性、积极性，促进生产发展，都有重大作用。

三、劳动力的培训

根据马克思再生产理论，前面只是生产过程和分配过程的劳动管理，生产过程必将转化为消费过程。消费分为生产消费和生活消费。我们这里讲的是生活消费。劳动者的生活消费过程同时也是劳动力的生产过程。即劳动者通过消费生活资料，生产劳动力。这个阶段的劳动管理除安排好劳动者的生活，恢复劳动力以外，主要是对劳动者的培训。通过对劳动者的培训，提高劳动力素质，使劳动者和社会生产（工作）的需要一致起来，达到劳动者和生产资料在质上的统一。

四、对劳动者的辞退和劳动者的辞职

这是劳动者和生产资料的暂时分离过程。有的劳动者和特定的生产资料相结合，难以充分发挥其专长，劳动效益低下。劳动者和这些生产资料脱离，以便和别的生产资料重新结合。劳动者和特定生产资料的这种脱离过程在劳动管理上

表现为辞退和辞职。

五、劳动者和生产资料分离后的劳动管理

这里包括劳动者退休，劳动者辞退和暂时待业，劳动者因疾病暂时脱离劳动过程等几种情况。这个阶段的劳动管理有的属于前几项劳动工作的内容。例如待业培训，它属于培训工作中的一项内容；指导就业属于劳动力招收的内容。其中具有独立性的劳动管理即第四项劳动管理是劳动保险，包括退休保险、待业保险、疾病保险等。

劳动管理的内容，按范围大小又可分为微观劳动管理和宏观劳动管理。前者主要指在一定劳动体内如企业、车间内的劳动管理；后者指在一个国家内的劳动管理。要求在整个国家范围内安排好劳动者就业，组织好劳动力流动，规划劳动力培训，控制工资水平，进行社会劳动保险统筹，等等。

上述劳动管理内容，按管理方式可分为两个方面：

其一，是指制度管理。通过制定各种制度对劳动进行管理。劳动制度不只是对劳动者进行招收和辞退等方面的一些规定，这方面的劳动制度是狭义的劳动制度，即平时我们说的就业制度或用工制度；广义的劳动制度还包括整个劳动工作各方面的制度，如劳动就业制度、用工制度、职业技术培训制度、工资制度、保险制度、福利制度和劳动保护制度等。对劳动制度的管理从大的方面讲，包括劳动政策。劳动政策是根本的劳动制度，各种劳动制度是劳动政策的具体化。

其二，是指“量”的管理。主要有劳动计划和劳动统计。它包括就业量、工资总额、培训量，以及各项比率，如就业率、劳动力参与率、工资水平、保险费率、劳动生产率等。对以上各项进行统计，了解这些量的现状，并分析这些量的本质联系找出其变化规律，通过劳动计划和其他经济手段，

使之达到它们之间相互平衡，达到它们和整个国民经济的平衡。

第三节 劳动管理的社会形式

劳动工作所处理的劳动关系是由劳动的社会规定性决定的。社会主义劳动关系和资本主义劳动关系不同，劳动管理的形式也不同。我国现阶段的劳动关系情况复杂，劳动管理的内容也将采取不同的社会形式。

对社会主义劳动的传统认识，是从马克思社会主义理论出发的。由于把生产资料的社会主义公有制看做只是全民所有制，所以基本上是把全民所有制当做唯一形式来认识社会主义劳动问题。这种社会主义理论和现实的社会主义社会，尤其是和我国社会主义实际有着不小的差距。用这种社会主义理论来指导我们的劳动工作，在许多地方并不符合我国的客观实际

我国目前正处在社会主义初级阶段，存在多种经济形式：有全民所有制、劳动群众集体所有制和劳动者个体所有制，还有中外合营、合作经济，以及私营经济。过去把社会主义生产资料所有制理解为单一的全民所有制，劳动者就业主要就是和全民所有制的生产资料相结合，因而堵塞了其他就业渠道。这种做法和社会主义多种经济成份极不适应，也不利于扩大劳动就业。

社会主义多种经济成份决定了劳动者和生产资料相结合的多样性。劳动就业不仅是全民所有制的招工，还包括劳动者组织起来，和集体的生产资料相结合；劳动者自谋职业和个人的生产资料相结合；有些劳动者还要到中外合营、合作

企业去就业；私营企业也将雇佣一些劳动者；受雇，在社会主义社会，也是我国当前劳动就业的一种形式。

社会主义多种经济成份还决定了劳动者收入形式的多样性。劳动者的收入不只是全民所有制职工工资这一种形式，还有集体企业职工的工资和分红，以及个体劳动者的经营收入、私人企业的经营收入和雇工的工资收入等。所以我国劳动管理不仅要处理工资关系，还要处理劳动者的收入差别问题、解决好社会各类人员的公平分配问题等。

社会主义经济成份的多样性对劳动保险也将发生影响。劳动保险不仅是全民所有制职工的保险，还包含对集体所有制职工的保险、个体劳动者的保险、广大乡村劳动者的保险等。劳动保险必将向社会的劳动保险发展。

社会主义经济是一种商品经济。社会主义商品经济促使企业自主经营、自负盈亏。企业经营方式的改变，对劳动管理也将产生一系列的影响。全民所有制企业是社会主义商品生产者，具有独立的经济利益。在企业，生产资料的所有权属于代表全民的国家；生产资料的使用权属于企业。在商品经济条件下，生产资料的使用权表现为自主经营权。由于全民所有制企业经营方式的改变，相应地劳动管理也发生了一系列的变化。

由于全民所有制企业生产的商品性，企业自主经营，劳动者就业就不能沿用统包统配。企业为了自身的利益，要求劳动者符合企业生产和工作的需要。这种需要通过商品竞争的压力而强化。企业要求对劳动者择优录用。

企业既然自主经营，经营好坏要和企业职工利益联系。企业经营得好，职工工资可以多增；企业经营得差，职工工资就应少增、不增或下降。由此全民所有制各企业职工工资

就会出现不同程度的差别，即决定企业职工工资水平的不仅是按劳分配规律，还有商品价值规律。

社会主义商品市场的出现，企业自主经营，在企业内部出现了厂长、经理等经营者。这样劳动管理就不仅要处理工资关系，还要处理经营者和生产者之间的收入关系。

企业自主经营将引起劳动保险关系的变化。过去保险经费由各企业从营业外列支，实际是国家保险，企业支出保险费多，上缴利润少；企业支出保险费少，上缴利润多。在企业是商品生产者的情况下，由于企业新、老不同，退休人数多少不等，各企业直接支付的保险费率差别很大，承担的退休费畸轻畸重，使企业不是在一个水平线上竞争，因而企业保险和企业生产的商品性的矛盾日益尖锐，劳动保险基金社会统筹势在必行。

社会主义劳动者不是依附于公有经济，而是公有经济的主体，其劳动力属于劳动者个人所有，生产和再生产劳动力所需要的生活资料也必然属劳动者个人所有。社会主义存在着生活资料的个人所有制。劳动者要获得生活资料首先必须通过社会劳动把劳动产品产出来。就劳动者的绝大多数来说，他们是和公有生产资料相结合，从事社会主义劳动的，因此，社会主义劳动是有酬性质的劳动。既然劳动者的劳动和报酬相联系，劳动者必然要求有劳动权、择优就业权和劳动自主权。劳动者必须就业，劳动岗位要符合劳动者的特长和爱好，并要在劳动中有自主权，以便多做贡献、多获报酬。但是传统的劳动工资制度，形成学非所用，用非所长，固定工“一次分配定终身”；工资固定化，不管劳动好差、贡献大小，工资一律能上不能下。所有这些不合理的制度，必须改变。

我国的经济体制是以产品经济为理论基础而建立起来