

■ 薄越亮 著

# 建立新型的劳动关系

——劳动制度改革的实践与思考

经济科学出版社

责任编辑:原东梅

责任校对:段健瑛

技术编辑:刘 军

## **建立新型的劳动关系**

——劳动制度改革的实践与思考

薄越亮 著

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

出版社电话:62541886 发行部电话:62568479

经济科学出版社暨发行部地址:北京海淀区万泉河路66号

邮编:100086

\*

850×1168毫米 32开 13印张 310000字

1997年6月第一版 1997年6月第一次印刷

印数:0001—3500册

ISBN 7-5058-1195-9/F·855 定价:19.80元

**图书在版编目(CIP)数据**

建立新型的劳动关系：劳动制度改革的实践与思考/薄  
越亮著.-北京：经济科学出版社，1997.6

ISBN 7-5058-1195-9

I. 建… II. 薄… III. 劳动制度-体制改革-研究-中国  
IV. F249.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 11037 号

## 序

从1993年3月至1996年8月，我在山西省劳动厅工作了三年多的时间。

这三年是我省经济社会发展的重要历史时期。省委、省政府高举改革开放和艰苦奋斗两面旗帜，带领全省人民为建立社会主义市场经济体制，实现兴晋富民的宏伟目标，进行了艰苦的创业实践，确定了狠抓农业基础、基础实施、基础工业“三个基础”和挖煤、输电、引水、修路“四个重点”的经济发展战略，组织实施了“四大战役”、“五项工程”，全省政治稳定、经济繁荣、改革深化，各项事业蓬勃发展。

在省委、省政府的领导下，我省劳动工作取得了一些新的进展和突破：党的十四届三中全会对劳动力市场理论的确认，冲破了计划经济体制下劳动体制与理论的束缚，把培育和发展劳动力市场作为劳动制度改革的核心，明确了建立新型劳动制度的指导思想 and 整体框架，我省劳动制度改革开始进入全面规划、整体推进的时期。《劳动法》的颁布实施，确立了劳动工作在社会主义市场经济体制下的法律地位，劳动工作开始呈现出依法行政、依法改革、依法监察的新局面。适应社会主义市场经济体制的要求，劳动部门的职能开始转向宏观调控、监察、服务和统筹管理全社会劳动力。在这些大的背景下，全省劳动部门组织实施了推动劳动领域改革和劳动事业发展的整体规划——“1510工程”，即一个中心，五个重点，十项工作。一个中心，就是培育和发展劳动力市场。五个重点就是：宏观调控、综合管理、监督监察、推进改革、维护稳定。十项工作就是：劳动就业、劳动关系、工资分配、社

会保险、职业技能开发、劳动监察、劳动争议处理、安全生产、劳动法制和自身建设。通过全省上下的共同努力，我省劳动工作在原来比较好的基础上取得了新的进展，初步建立起了新型劳动体制的雏型。

三年多来，我深深地认识到：劳动工作是经济社会工作的重要组成部分，直接关系到每一位劳动者的切身利益，事关改革、发展、稳定的大局，做劳动工作责任重大。同时，我也体会到，新形势对劳动工作提出了新要求，做劳动工作，要有新思维、新措施。

一是要与计划经济体制相区别，新型劳动工作必须以市场作为配置劳动力资源的基础性手段。这是计划经济体制下和市场经济体制下劳动工作的本质区别。以市场配置劳动力资源就是要确立劳动者和用人单位两个市场主体的资格地位，使这两个主体在劳动力市场中，根据自己的需求和期望相互选择，在这种双向的、不断的选择调整中，使劳动力资源得以优化配置。这是劳动工作的核心所在。

二是与其他工作相区别，新型劳动工作必须兼顾调节经济关系和调节社会关系两个方面。劳动工作最突出的特点就是：同时担负着调节经济关系和调节社会关系的双重功能。在市场经济体制中，这一特点表现得尤为明显。经济工作的基本目标是：保护和鼓励市场竞争，通过优胜劣汰的选择，提高经济活动的效益；社会工作的基本目标是：实现社会的平等、公正和稳定，保护全体社会成员、特别是弱者的基本权利。经济工作和社会工作是有机结合的，但在具体目标、表现形式和实现方法上是有明显区别的。劳动工作的经济功能集中地表现为促进劳动力资源的优化配置；其社会功能则集中地表现在保护劳动者在劳动方面的平等权利，并对在市场竞争中处于弱者地位的某些特殊群体的劳动者，给予必要的保护。这就使劳动工作既要考虑效率，又要兼顾公平，并

实现二者的有机结合。这是劳动工作的难点所在。

三是与资本主义社会制度中的劳动管理相区别，新型劳动工作必须建立、维护和发展和谐的、法律化的劳动关系。这就要求彻底改变计划经济体制下劳动关系行政决定的模式，全面实行劳动合同制，使劳动者和用人单位在平等自愿、协商一致的基础上，通过签订劳动合同，建立劳动关系。同时，要建立健全劳动关系调整体系，做好劳动争议处理工作和劳动监察工作，切实维护企业和劳动者双方的合法权益。这是劳动工作的重点所在。

四是要把劳动工作作为一项系统工程来考虑。要立足全省乃至全国改革、发展、稳定的大局，找准劳动工作的位置，选准为全局服务的切入点，一切服从大局，一切服务大局。对劳动工作本身，也要系统考虑，整体把握，注意搞好各项工作的衔接、协调、配套，以发挥整体效益。要注意各个时期的不同特点，有侧重地抓重点问题，抓难点问题，以重点突破带动全面工作。这是劳动工作的方法所在。

三年多来，根据当时的工作需要，我写了一些讲话稿和文章，主持研究了一些课题。现在离开劳动部门了，我把这些材料作了一次比较系统的整理，也是对我三年多来从事劳动工作的一次全面回顾和自省。这对我是一种鞭策，也是一种提醒，希望也能为以后从事劳动工作的同志提供一些原始资料和参考借鉴。

不妥之处，在所难免，恳请读者批评指正。

薄越亮

1996年10月1日

# 目 录

|         |     |
|---------|-----|
| 序 ..... | (1) |
|---------|-----|

## 总体思路篇

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 以培育和发展劳动力市场为中心 组织实施“1510 工程” |      |
| 推进劳动领域各项改革和事业的发展 .....       | (2)  |
| 认真贯彻实施《劳动法》 巩固发展“1510 工程”成果  |      |
| 加快建立新型劳动制度的进程 .....          | (22) |
| 紧紧围绕两个根本性转变 全面创新“1510 工程”    |      |
| 推动我省劳动工作再上新台阶 .....          | (47) |
| 关于劳动制度改革总体目标的思考 .....        | (72) |
| 站在上一个台阶认识和处理问题               |      |
| ——劳动部门如何服务全省大局的思考 .....      | (77) |
| 深化劳动领域改革 促进生产力发展 .....       | (84) |
| 关于财税体制改革与劳动工作关系的几个问题 .....   | (90) |
| 关于搞好我省国有企业几个问题的思考 .....      | (97) |

## 劳动力市场篇

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 关于培育发展我省劳动力市场的基本思路 ..... | (107) |
| 发展劳动力市场的关键是培育市场机制 .....  | (117) |
| 积极探索乡镇劳动管理工作的新路子 .....   | (123) |

## 劳动就业篇

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 我省劳动就业面临的状况、发展趋势及对策思路 ..... | (133) |
| 山西农村劳动力充分就业的基本途径探讨 .....    | (142) |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 大力发展劳务输出 促进我省对外开放 .....               | (161) |
| 切实搞好流动就业管理服务工作的 .....                 | (167) |
| 深化改革 再铸辉煌 促进我省劳动就业服务企业的全面<br>发展 ..... | (174) |

### 三项制度改革篇

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 学习先进 把握政策 狠抓落实                     |       |
| 继续推进企业三项制度综合配套改革 .....             | (181) |
| 关于深化企业三项制度改革的几个问题 .....            | (189) |
| 围绕目标 狠抓落实 促进三项制度综合配套改革的深化<br>..... | (196) |

### 劳动合同制度篇

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 适应社会主义市场经济要求                 |       |
| 坚定不移地推行全员劳动合同制 .....         | (205) |
| 国、省营企业要争当全省实行劳动合同制的排头兵 ..... | (210) |
| 高起点启动 全方位推进 全面推行劳动合同制度 ..... | (214) |

### 工资分配篇

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 关于我省职工收入分配制度改革的几点意见 ..... | (224) |
| 认真做好调整企业工资和离退休金工作         |       |
| 逐步建立适应市场经济的工资增长机制 .....   | (230) |

### 职业技能开发篇

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 做好技校招生工作 大力发展技工教育 .....    | (240) |
| 关于进一步深化技工学校改革的几点思考 .....   | (243) |
| 抓紧抓好职业技能鉴定社会化管理的实施工作 ..... | (245) |

## 社会保险篇

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 山西省城镇企业职工社会保险实施方案研究 .....                   | (250) |
| 认清形势 抓住机遇 建立适应社会主义市场经济体制<br>的新型社会保险体系 ..... | (324) |
| 抓好管理 夯实基础<br>全面推进社会保险制度改革再上新台阶 .....        | (339) |

## 安全生产篇

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| 加强安全生产综合管理监察<br>保障国家财产和广大职工生命安全 .....        | (355) |
| 遏制事故高峰的思考 .....                              | (358) |
| 认真做好《山西省实施〈中华人民共和国矿山安全法〉办法》<br>的贯彻实施工作 ..... | (361) |
| 隐患险于明火 责任重于泰山 .....                          | (366) |

## 劳动法制篇

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 认真学习贯彻《劳动法》 推动劳动工作上新台阶 .....                | (370) |
| 贯彻《劳动法》 维护职工权益 .....                        | (379) |
| 搞好用人单位遵守《劳动法》情况大检查<br>进一步推动《劳动法》的贯彻实施 ..... | (384) |
| 整体设计 重点突破 严格责任 狠抓落实<br>——《劳动法》实施一周年回顾 ..... | (389) |

## · 总体思路篇 ·

劳动工作是经济社会工作的重要组成部分，直接关系到每一位劳动者的切身利益，关系改革发展稳定的大局，劳动工作包含着深刻的政治内容。做劳动工作要讲政治，始终保持正确的政治方向；要服从大局，紧紧围绕党委、政府的中心工作，找准工作的切入点和着力点；要以培育和发展劳动力市场机制为中心，充分发挥市场机制对劳动力资源配置的基础性作用。

# 以培育和发展劳动力市场为中心 组织实施“1510工程” 推进劳动领域各项改革和事业的发展\*

## 一、劳动领域改革的简要回顾

党的十一届三中全会以来，全省劳动部门在各级党委、政府的领导下，围绕搞活国有大中型企业这一中心环节，对计划体制下形成的劳动人事、工资分配、社会保险制度进行了一系列重大改革，使劳动领域的各项工作随着全省经济体制改革的深化不断地向前推进。劳动制度改革扩大了企业用人自主权和劳动者择业的自主权，有利于市场主体的形成；工资分配改革制度初步建立了适合企业生产特点，与企业经济效益、个人劳动贡献相联系的工资制度，对形成职工工资正常增长机制进行了积极的探索，改进了企业经营者工资收入的分配管理办法，市场机制开始在工资领域发挥作用；国有企业职工失业保险制度的建立和养老保险社会统筹的实行，正在为企业和职工参与市场竞争创造公平合理的条件，减少了后顾之忧；就业服务体系、职业介绍机构都得到进一步发展。所有这些，都为培育和发展劳动力市场创造了条件，奠定了基础。从整体上看，全省劳动领域的各项改革是符合市场取向的，对于调动广大劳动者的积极性、创造性，促进企业经营机制的转换，推动全省改革和经济的发展，起到了明显的作用。

1993年，在小平同志南巡重要谈话和十四大精神的指引下，全省各级劳动部门广大干部职工，主动转变职能，真抓实干，奋

---

\* 摘自1994年1月17日在全省劳动工作会议上的报告。

力拼搏，劳动领域各项改革和事业的发展，迈出了新的步子，取得了新的进展，较好地完成了省委、省政府交给的各项任务。

（一）贯彻落实《条例》，企业的劳动用工和工资分配自主权基本到位

国务院《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和省的《实施办法》下达后，我们突出地抓了企业用工和工资分配自主权的落实，明确规定把属于企业在劳动工资方面的 18 项权力还给企业，并指导各地制定相应的措施。全省从 1993 年起已不再下达指令性的职工人数、工资总额和技校招生计划，对地区、部门试行了动态调控的弹性劳动工资计划，使企业有了更大的劳动用工和工资分配自主权。省委巡视组检查的结果表明，企业两项自主权基本到位。

（二）三项制度改革继续向纵深发展

1993 年全省参加三项制度改革的企业 3150 户，职工 94 万人，占全省地方国有企业职工总数的 56.7%。其中，实行全员劳动合同制的企业 1147 户，职工 49 万人；实行职务聘用制的企业 2010 户，职工 12.7 万人；实行岗位技能工资制的企业 289 户，职工 27 万人；实行持证上岗制的企业 576 户，职工 44.8 万人。全省预算内 264 户国有大中型企业全部进入了三项制度改革行列；地市、县区和部门都有 1/3 以上的骨干企业进行了三项制度改革；区域性改革试点有了突破性进展，80% 以上的企业进入了改革的“快车道”。长治、阳泉两市和孝义、和顺、翼城、临猗、阳城、朔城区等 8 个县（市、区），实行“四制一化”的企业达到改革企业总户数的 1/3 以上，实现了省政府年初提出的目标。

（三）培育发展劳动力市场的步伐加快

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标后，省委、省政府对培育和发展劳动力市场特别重视，要求我们尽快提出意见并组织实施。根据省领导的指示，省厅组织人员到东北三省、京、

津两市和省内部分地市进行了调查。在此基础上，根据我省实际提出了加快培育和发展劳动力市场的意见。省政府办公厅下发了 137 号文件，明确提出 1993 年要以省与太原、大同、阳泉、长治、朔州、晋城 6 个省辖市和忻州、榆次、临汾、运城、离石 5 个地区所在县（市）及 33 个重点产煤县为重点，首先建立和发展一批设施、功能较完善的市场服务机构。现在，太原、晋城、大同、朔州、长治、阳泉、忻州、临汾等地的 25 个市场服务机构已经运转。到 1993 年底，全省各类职业介绍服务机构交流成功 18 万人，成功率为 87%。

#### （四）城镇就业形势平稳，农村富余劳动力转移消化取得了新进展

1993 年全省城镇从业人员为 21.7 万人，全年共安置 16.7 万人，占到 76.9%。城镇失业率为 0.8%，大大低于年初确定的控制在 2% 以内的要求，就业形势平稳。劳服企业得到了进一步发展，继续在就业服务方面发挥重要作用，全年安置城镇劳动力 5.9 万人，上缴利税 4.8 亿元。职业培训也有了较大发展，全省技工学校发展到 107 所，其中地方技校 71 所，在校生 4.7 万人；就业训练中心达 78 个，训练点（站）722 个，一次性培训能力达到 7.3 万人，全年培训 8 万人次。培训工作的发展，为缓解就业压力，提高劳动者素质，促进就业，起了显著作用。统筹安置农村富余劳动力，是省委、省政府反复强调、对劳动部门寄予厚望的一项重要工作。去年初，胡富国同志就明确提出当年转移消化 30 万农村富余劳动力就业的任务。省厅把这项工作列入重要议事日程，积极采取措施，经过有关部门的共同努力，全年转移消化 32 万人，较好地完成了任务。

#### （五）社会保险制度改革取得了新突破

国有企业职工养老保险省级统筹得到了进一步巩固和完善。参加省级统筹的全民企业达到应参加的 96.9%，在职职工达到

97.6%，离退休人员达到 98.9%；全省参加统筹的国有企业固定职工全部实行了个人缴纳一部分基本养老保险金的办法；108 户企业进行了企业补充养老保险试点；晋中、长治、忻州、阳泉、朔州等地市的 53 个县（市、区）进行了养老金计发办法改革；70 个县市实行了集体企业职工退休费用社会统筹。失业保险制度改革取得新的成果，参加失业保险的国有企业达到 8781 个，职工 202.2 万人，占到国有企业职工总数的 97%，全年累计享受失业救济金的职工达 22530 人次，发放失业救济金 562.5 万元；医疗保险制度改革在陵川、绛县、垣曲、和顺、沁水、祁县、河津等 10 个县进行试点，长治、阳泉、交口、柳林等 20 个市县的方案已报政府待批；工伤保险制度改革在原平、阳城、和顺、交口、沁水、垣曲、绛县等 7 个市县进行了试点，长治、阳泉和宁武、柳林、洪洞、霍州、平陆等 23 个市县的方案，已报政府待批。生育保险制度改革在孝义、灵丘、河津、永济、祁县、和顺、平鲁、沁水、垣曲、绛县等 10 市 6 县进行试点，整个试点工作进展比较顺利。

#### （六）劳动立法、劳动监察和劳动关系协调工作有了新进展

1993 年，我省地方劳动法规、规章省政府已经发布和待审定的有《山西省实施〈工人考核条例〉办法》等 9 个。全省共鉴证各类劳动合同 20.2 万人（份）。其中，非国有企业劳动合同 3.8 万人（份），占全年鉴证总数的 23.2%。纠正无效违法合同 6.4 万人（份）。全年受理劳动争议案件 489 件，是上年的 4.4 倍，其中立案处理 166 件，较好地维护了用人单位和劳动者的合法权益。

#### （七）劳动安全取得近年来的最好水平

全省上下认真贯彻《矿山安全法》，普遍开展“安全宣传月”、“4.21 反思周”活动，不间断地组织了安全大检查，严肃查处了多起重特大事故。同时加强了生产性工程与安全设施“三同时”的审查验收、特种安全设备检验和认证工作，完成了锅炉房的综合治理，提高了锅炉压力容器的定检率。全省安全生产形势明显好

于往年。据统计，各类事故死亡人数比上年下降 5.5%；工矿企业因工死亡人数在 1992 年下降 12% 的基础上，又下降 3.9%，实现了近 9 年来的最好水平；煤矿企业事故死亡人数由多年的四位数下降到三位数，重大事故有所遏制，较上年减少 8 起，下降 14.3%。

此外，劳动工作在宏观调控、理论宣传、干部培训、信息统计、反腐倡廉和职业道德建设等各方面都取得了比较好的成绩。可以说，1993 年是劳动领域各项改革和事业取得较大发展的一年。这是全省劳动战线广大干部解放思想、大胆改革、开拓创新、艰苦努力的结果。

在充分肯定工作成绩的同时，我们必须清醒地认识到，在社会主义市场经济体制的建立过程中，劳动工作面临着相当多的困难和问题。当前，适应市场经济运行的新的劳动工资宏观调控机制尚未充分发挥作用；城乡劳动力就业，特别是企业富余职工的再就业压力在近期内将越来越大；职业技能开发工作仍然滞后；劳动力市场的发育还很不成熟；社会保险制度改革任务十分艰巨；安全生产管理工作更加繁重；随着劳动关系的新变化，强化劳动立法和劳动监察工作迫在眉睫。所有这些都需要我们加倍努力，把工作做得更好。

## **二、劳动工作的新形势和总目标**

以党的十四届三中全会《决定》为标志，我国的改革开放事业进入了一个新的历史发展阶段。从现在起到本世纪末，我国的经济体制改革无论从广度和深度上都将是前所未有的。改革将从过去侧重于突破旧体制转向侧重于建立新体制；从过去的单项改革转向整体推进、综合配套改革；从过去主要依靠行政推动转向主要依靠法律推动。国家在财税、工商、金融、外贸、价格等方面已经和正在出台一系列重大的改革措施。出台改革措施之多，力度之大，是近十几年来所没有的，涉及到国民经济运行的各个方面。这些改革将为构筑社会主义市场经济框架打下一定的基础。劳

动领域的各项改革，都要与这些重大改革措施相适应、相匹配、相衔接。在计划经济向市场经济转换过程中，随着所有制结构、企业制度、分配制度、投资体制、城乡二元结构等多种经济关系的变化，劳动关系已经呈现出一些新特点。主要表现为：用工主体多元化、劳动者择业自主化、就业方式市场化、劳动保险社会化、劳动关系合同化、调整劳动关系法制化。党和国家对劳动工作十分重视，十四届三中全会《决定》构筑社会主义市场经济体制框架的5个重要环节中，就有3个方面涉及到劳动工作；50项条款中就有14条讲到劳动工作。省委、省政府今明两年重点突破的目标责任制中，6个方面的工作，就有3个方面讲到劳动工作，具体有10项任务。从现实情况看，一批企业关停并转，甚至破产，大量富余人员将逐步推向社会；几百万农村剩余劳动力需要向非农领域转移，就业任务更加艰巨。这样的形势对劳动部门来说，既是巨大的压力，也是各项改革乘势突破的大好机遇，更是各级劳动部门大显身手、大有作为的最好时期。

当前和今后一段时期劳动工作的目标，前不久召开的全国劳动工作会议做了具体明确的阐述，就是要以培育和发展劳动力市场为中心，全面深化劳动领域各项改革，在本世纪末初步建立起符合社会主义市场经济体制要求的新型劳动体制。具体来讲，就是要通过发挥市场机制在劳动力资源开发和配置中的基础性作用，通过市场促进充分就业和劳动力合理流动的实现；以劳动合同为基本形式确立劳动关系，通过劳动关系双方的自我调节和政府的适当干预，保持劳动关系的协调和相对稳定；在政府规划下，形成多方面、多层次、多形式培训的职业技能开发格局；逐步建立起市场机制决定工资水平、企业自主分配、政府监督调控的工资体制；形成覆盖城镇所有职工、基金统一调剂使用、社会化管理程度较高的社会保险体系；实行企业负责、行业管理、国家监察、群众监督的安全生产管理体制；建立较完善的劳动法律体系，

国家运用法律和经济手段及必要的行政手段进行间接管理和宏观调控。这些主要环节是相互联系和相互制约的有机整体，构成了社会主义市场经济体制下新型劳动体制的基本框架。这是劳动工作在本世纪要实现的主要目标，也是我们从现在开始就要有计划、有步骤，扎扎实实做好每一项工作的行动纲领。

### **三、1994 年劳动工作的主要任务**

1994 年是我省的改革、开放、发展年，是建立新体制的关键一年。我省劳动工作的主要任务是：遵循省委六届七次会议确定的“改革、发展、稳定”原则，组织实施好“1510 工程”即：紧紧围绕一个中心，抓住五个重点，实现十个突破。具体来讲，一个中心就是培育和发展劳动力市场机制这个中心。五个重点就是全员劳动合同制、社会保险、工资分配、劳动力市场和城乡劳动力就业。十个突破就是从宏观上建立和完善动态调控的弹性劳动工资计划管理；县以上劳动力市场服务机构达到 100 个，乡镇、街道建立劳动服务站 1000 个；转移消化农村富余劳动力 40 万人；全省地方国有大中型企业，全部列入三项制度改革范围，其中，半数以上实行全员劳动合同制；1/3 的国有企业实行岗位技能工资制；全省至少建立 15 个职业技术等级鉴定站；实行医疗、工伤和生育保险制度改革的市县分别达到 50 个；重大事故发生率降至 10 年来最低水平，监督实现全省下降 5% 的控制指标；初步建立起劳动监察的法律体系和执法队伍；省与地市实现统计信息与劳动力市场微机联网。为了保证“1510 工程”的顺利实施，我们要切实做好以下几个方面的工作：

#### **（一）加快劳动力市场服务机构的建设步伐**

劳动力市场，从广义讲是一种机制，它包容了整个劳动工作，涉及劳动者从求职、就业、培训、失业、转业、直至退休的全过程，涉及到用人单位招聘、给付报酬、劳动保护等诸多环节及运行规则和方法。如果把这些统称为劳动力市场软件的话，那么从