

劳动管理体制改革 与科学劳动管理

劳动人事部计划劳动局 编



劳动人事出版社

86
F243
3
3

劳动管理体制改革 与科学劳动管理

劳动人事部计划劳动局 编



9275/10

劳动人事出版社



B

282923

劳动管理体制改革与科学劳动管理
劳动人事部计划劳动局编

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

京晖印刷厂印刷

787×1092 32开本 12印张 260千字

1985年11月第1版 1985年11月第1次印刷

印数:1-22,500册

书号:4238·0126 定价:1.80元



出版说明

企业劳动管理是企业的重要组成部分。搞好劳动管理，对于提高企业素质，增强企业活力，调动职工积极性，提高劳动效率和经济效益，具有十分重要的意义。

多年来，由于“左”的思想的影响，在企业劳动管理中，不讲科学，不尊重客观规律，单纯凭行政手段和老经验办事，以致管理水平一直处于落后状态；调动不了职工的积极性，影响了生产力的发展和经济效益的提高。党的十一届三中全会以后，企业经过整顿，这种状况有所改变。但随着经济体制改革的进行，企业仍迫切需要改善包括劳动管理在内的各项生产经营管理，改变过去那种“行政型”、“经验型”的管理方法，向管理科学化、现代化的方向发展。

为了适应这种发展的需要，我们把近三年来搜集的关于劳动管理体制改革的科学劳动管理的文章，作了一些加工，汇编成书。本书有大专院校、科研单位的教授、学者的讲稿，有管理部门、企业单位的专家、实际工作者的论文和经验介绍，还有日本企业管理的一些办法。我们希望本书的问世，对于提高劳动管理干部的业务水平，搞好劳动管理体制的改革，实行科学管理，发展生产力，起到积极的作用。

由于水平所限，错误之处在所难免，欢迎批评指正。

编 者

1985年7月

目 录

- 改革劳动工资计划管理体制和企业劳动力
管理制度贺 芳 (1)
- 企业劳动工资计划管理及其改革方向的探
讨张志坚 (18)
- 从整顿企业劳动组织说到劳动组织的科学
化陆恒钧 (38)
- 按定员定额组织生产是企业劳动力管理的
主要环节郑家治 (59)
- 论经济体制改革中的劳动定额工作
.....王德中 黄钦侠 (83)
- 当前工业企业定员工作中值得探讨的几个
问题宋晓梧 (93)
- 提高企业素质的关键在于提高人员的素质陈惠丽 (113)
- 建立严格的劳动纪律劳泉 桑叶 (134)
- 努力提高劳动生产率李重民 (147)
- 工作研究及其在我国的应用崔克讷 (160)
- 关于行为科学的一些理论问题徐 昶 (183)
- 改革劳动工资和人事制度, 推进企业管理
现代化首都钢铁公司 (210)
- 制定行业劳动定额标准, 促进全行业定额
水平的提高电子工业部 张贵贤 (233)

劳动定额工作要适应改革的新形势

.....机械工业部劳动工资司 (240)

工人定员的基本方法

.....第一汽车制造厂 俞荃华 赵春智 (256)

制定《劳动规范》，改善企业劳动管理.....柳遂兴 (268)

一些中外合营企业的劳动管理.....贾 湛 (206)

责任制和“点因素”考核法

——介绍“上海·福克斯波罗 有限公司

的劳动管理.....张德民 (306)

赴日考察报告.....劳动人事部赴日考察团 (317)

日本企业的劳动人事管理和职工教育培训.....王继勃 (334)

日本企业工作研究人员的培训.....吴士豪 (360)

日本的“非全时工”.....夏积智 (368)

改革劳动工资计划管理体制和 企业劳动力管理制度

贺 芳

这几年，根据中央、国务院改革经济体制的指示精神，许多地区和部门积极进行了劳动制度的改革，并且取得了一定的进展。现在简要介绍一下劳动工资计划管理体制和企业劳动力管理制度改革的情况，以及我们对一些问题的看法和想法，供研究这方面问题的同志参考。

一、关于劳动工资计划管理体制改革的

劳动工资计划是国民经济和社会发展计划的一个重要组成部分。劳动工资计划工作是一项很重要的工作。现在，许多学者、专家在议论计划体制问题时，仍然主张把职工人数和工资总额列为国民经济和社会发展规划中需要宏观控制的指标。这项工作搞得不好——体制得体，方法得当，手段适宜，就会协调或有助于协调国民经济和社会发展各个方面以及劳动人事工作各个方面的关系，解放生产力，促进生产建设的发展；反之，则会造成或加重一些比例关系的失调，束缚生产力的发展，妨害社会主义四化建设。

建国三十五年来，我国的劳动工资计划工作从无到有，逐步发展、完善，在国民经济和社会发展中起了一定的积极

作用，成绩应当肯定，但是，在“左”的思想长期影响下，也确实存在着严重的弊端。这种弊端，随着对内搞活、对外开放方针的深入贯彻，越来越显出其严重性。这种弊端的表现，过去最主要和最根本的是两句话：一是集中过多，二是管得过死。我们长期片面强调“劳动工资大权集中于中央”，事无巨细，大到基本方针、政策的制定，小到全民所有制单位增加几个职工，增加一点工资，统统都要上边说了算，地方、部门和企业基本上没有什么劳动工资计划决策权。体制上的集中过多，管得过死；计划方法上的片面强调指令性计划，忽视指导性计划；调节手段上的单纯依靠行政命令，片面强调“计划就是法律”，忽视价值法则和经济调节手段的作用；这样，就造成了劳动工资计划工作上的形而上学，脱离生产，脱离实际，呆板僵死，缺乏生气。有些人甚至对劳动工资计划工作要为生产服务的观念也很模糊，错误地把少增加职工、少增加工资看作是劳动工资计划工作的成绩，而看不到多增加职工、多增加工资以后，增加生产和提高经济效益也是劳动工资计划工作的成绩。这就使全国有了近千万的计划外用工。计划外用工的大量出现，有不正之风的问题，有前几年为解决就业而往企业塞人的问题，但在相当大的程度上是对脱离生产、脱离实际的劳动工资计划管理体制的批判和否定。

十一届三中全会以来，在党的正确路线、方针和政策的指导下，我国各方面的工作都恢复了生气。经济改革正在加快进行，整个国民经济计划体制也已提出改善措施，劳动工资计划管理体制，必须随着经济体制和国民经济计划体制的改革，加快改革的步伐；否则，将难以为继。这种形势，大

家是看得很清楚的。

根据中央、国务院经济改革的方针，针对劳动工资计划管理体制存在的弊端，劳动工资计划管理体制改革的指导思想，应当是：“大的方面要管住管好，小的方面要放开放活”，缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划的范围，适当扩大地方、部门，特别是企业的自主权，充分利用经济调节手段，使劳动工资计划更加适应经济改革的需要，使劳动工资计划工作更好地为破除“大锅饭”、“铁饭碗”，为解放生产力，为加速社会主义四化建设服务。

在劳动人事部成立时，万里同志指示“要作改革部，不作保守部”。以后，我们在部党组的领导下，加快研究、拟定劳动工资计划管理体制改革的方案。同时，本着“能改者先改”的精神，着手进行了一些小改革，例如临时工审批权限下放、自然减员指标统筹使用、改变农场职工子女“自然增长”的办法，以及下放某些行业招用劳动合同制职工的权限等。1984年春季以来，随着城市经济改革步伐的加快，许多地方、部门也自行搞了某些项目的改革或改进。这些改革或改进，总的方向是对的，多数措施也是可行的。有些措施虽然值得研究，例如，有的地方以扩大企业自主权为名，把在首先保证本单位需要的前提下统筹使用一部分自然减员指标的办法取消了；有的地方规定企业可以随意招用计划外用工或临时工，没有任何约束；有的地方规定企业可以随意招农民进城做工，等等；但是，在改革中出现一些小的问题是难免的，也是不难解决的。当前，我们怕的是不改，不是改过了头。

关于劳动工资计划管理体制改革的总体方案，根据上面提到的指导思想，我们从1983年初开始，经过反复征求意见

见，反复修改，初步搞了个《关于改革劳动工资计划管理体制的意见》。对这个《意见》，我这里作一些解释。

从当前的实际情况和今后经济改革、整个国民经济计划体制改革可能的进展情况出发，这个方案设想分作两步走：

第一步，先把全民所有制职工人数、工资总额和劳动生产率指标，由指令性计划改为指导性计划，并且使职工人数增长与生产发展采取一定形式挂起钩来，给地方、部门和企业以灵活余地。但是，为了适当控制固定职工人数和全部职工基本工资总额的增长，对这两项指标暂时仍实行指令性计划。具体办法，要点是：

1. 各省、自治区、直辖市和国务院各部门可以根据完成国家生产计划的情况和实际需要，在一定比例的范围内自行增加职工。例如，生产增长1%，职工总数增长不超过0.3—0.4%。在国家下达的固定职工人数之外自行招用的职工，一律实行劳动合同制。

2. 工资总额中的基本工资总额由国家用指令性计划控制，奖金总额按国务院关于征收超限额奖金税的规定执行。

这一步改革还没有脱开以职工人数为基础进行管理的体制，但是比之现行办法已经有了很大进步。我们已安排几个地方试点，其他地区 and 部门也可以选择个别地方进行试点。为了加快改革的步伐，在这一步改革方案全面实施以前，现在即可进行若干项目的改革：

1. 增加临时工，继续由省、自治区、直辖市和国务院各部门审批，或将审批权再往下放，汇总报劳动人事部和国家计委备案。

2. 实行自主经营、自负盈亏的小型企企业，招用合同制职

工，可由省、自治区、直辖市或他们资成的地、市审批，并汇总报劳动人事部和国家计委备案。

3. 实行单位产品工资含量包干和百元产值工资含量包干的矿山、建筑、搬运企业，在不突破包干工资含量的前提下，可根据生产需要招用合同制职工，年终劳动人事部和国家计委按年报人数认帐。

4. 中外合资、合作企业和外商独资企业的职工计划，由企业自定，报当地劳动部门备案，年终劳动人事部和国家计委按年报人数认帐。

5. 企业现有的计划外用工，凡属生产不需要的，必须进行清退。在这个基础上，属于定员以内、生产确实需要的人员，可以经过试点，采取适当方式，逐步纳入计划。能变为合同制职工的，可以变为合同制职工；不宜变为合同制职工的，可以暂时维持现状。

6. 作为一种过渡办法，在劳动工资计划管理体制未作全面改革的情况下，给各地区、各部门一定的机动权，比如在超额完成国家生产计划的前提下，职工人数可在原计划指标10%的范围内机动。

第二步，把劳动工资计划管理由以职工人数为基础改为以工资总额为基础的体制，并且使工资总额和职工人数更紧密地同生产和经济效益联系起来。具体办法，要点是：国家对全民所有制职工工资总额下达指导性计划，并实行工资总额同经济效益挂钩，按一定比例上下浮动，超过规定比例增加的工资，征收超限额工资税。各省、自治区、直辖市和国务院各部门，国民收入或上缴税利比上年增加的，可按一定比例增加工资总额，例如国民收入或上缴税利每增长1%，

工资总额可增长0.9—1.0%。在不超过国家规定的工资总额增长比例的前提下，各地区、各部门可以根据国家的有关政策，按实际需要自行安排增减职工人数，自行确定工资形式、工资额和奖金水平以及升级办法。

这一步改革可能是现在想到的比较好的改革方案，它可以最大限度的达到“大的管住管好，小的放开放活”的要求。（当然，在一定条件下，还可以搞得更活，如允许工资、奖金全部入成本，而靠产品价格，靠竞争，靠个人所得税等进行调节、控制。这可作为今后研究的题目。）但是，这一步改革涉及的问题较大、较多，特别是要改变利改税后奖金不封顶、征收超额奖金税的办法，要有较多的工资支出摊入成本，会较大的影响个人、企业和国家之间的分配。因此，需要采取慎重的态度。我们将争取先进行试点，以便通过实践，解决实现这一方案的具体问题，例如工资总额如何确定，工资总额同什么挂钩，按什么比例浮动，以及如何适应不同地区、部门和企业的情况，等等。不过，从方向上看，这一方案是对的，迟早要走这条路。必须尽快进行试点，走这一步想下步，开拓前进，否则今后可能造成被动。走这一步怕什么呢？无非是一“怕多发工资，少出活儿”，二怕部分个人、企业多得、国家少收，只要不会出现这种情况，尽可以放手去搞，不必过于担心。“担心”和“保守”是具有一定的“同一性”的，担心过多是保守的反映。

应当指出，这两步方案有两个重要问题还要进一步研究解决：一是如何逐级分权管理，特别是如何真正扩大企业自主权，增加企业活力的问题；二是如何区别管理企业单位和机关、事业单位的劳动工资计划的问题。

最后，再简单地讲两点：

第一点是劳动工资计划管理体制同国家经济体制和国家经济计划管理体制改革的关系。劳动工资计划管理体制改革是国家经济体制改革和国家经济计划管理体制改革的有机组成部分，它们是全球和局部的关系，它们互为影响、互相制约，全局决定局部，局部反作用于全局。所以，我们既要看到在国家经济体制和国民经济计划管理体制全面改革之前，劳动工资计划管理体制不可能作全面的根本性的改革；又要看到现在即着手进行劳动工资计划管理体制的某些小改革是完全可能的，必要的。总之，劳动工资计划管理体制改革既不能孤立地进行，也不能消极等待。道理很明显：高度集中的劳动工资计划管理体制，是在政企不分、统负盈亏、“全国一锅饭”的经济体制的基础上应运而生的，劳动工资计划管理的集中过多、管得过死的弊端，只有随着“大锅饭”，特别是企业吃国家“大锅饭”问题的解决才能较为彻底的解决。没有“大锅饭”，才能放得开。但这不是说我们只能等待，而不能小改革，甚至在某些方面率先改革，从而推动、促进其他方面、其他领域的改革，这是完全可能的。一方面，我们是整个链条中的一个环节，抓住任何环节都可震动全身；另一方面，劳动工资计划管理体制中的弊端，并非全部来源于国家经济体制和国民经济计划管理体制的弊端。有一些是我们土生土长的东西，而这些应当由我们自己来改革。这里需要注意一个很重要的事实，那就是：从整体上看，我们劳动人事部门的干部现在思想解放还不够，不是我们在等形势，而是我们跟不上形势的发展。

第二点是各级劳动人事部门需要加强劳动工资计划工作

和统计工作,重视劳动工资计划管理体制的改革。现在,全国劳动工资计划工作是由劳动人事部和国家计委共管。1982年国务院办公厅发出国办发〔1982〕52号文件,规定劳动人事部和国家计委在劳动工资计划工作方面的任务和分工是:“劳动人事部根据各地区、各部门报送的长期和年度的劳动工资计划,编制全国的长期和年度的劳动工资计划方案报国家计委,并按照国家批准下达的劳动工资计划负责组织实施;国家计委在劳动人事部以及各地区、各部门提出的长期和年度劳动工资计划的基础上,负责劳动工资的综合平衡和编制长期的、年度的计划”。根据这一规定精神,1984年3月,劳动人事部同国家计委的有关领导同志讨论两家分工问题时,也一致明确:劳动工资计划由两家共同编制,劳动人事部负责组织实施。我们认为,这种分工原则对于各级劳动人事部门和计委也可适用。劳动工资计划涉及国民经济和社会发展计划的许多方面,需要综合平衡,计委不管是不行的;劳动工资计划同劳动工资制度、劳动工资工作现状关系十分密切,劳动人事部门不从劳动工资工作的实际出发去进行管理也是不行的。尽管一件事情两家共管,各自侧重点又不够明确,工作中会有一些矛盾需要进一步研究解决。但现在的问题并不是你管、我不管,或只许我管、不许你管的问题,而是如何明确分工,各有侧重,加强协作,共同管好的问题。计委是计划工作综合管理部门。劳动人事部门,主要是在同级计委的指导下,进一步搞好劳动工资计划工作。有些地方劳动人事部门,因为有关部门在这方面扯皮,不得已而放松或放弃了劳动工资计划工作,我认为这对加强整个劳动工资计划工作是不利的,因而也是不妥当的,国家给了我们这种职责,我们

没有道理不去认真地履行。

统计工作需要加强，这是大家容易理解的。现在靠拍脑袋不行，靠片断的调查也不行，必须全面加强统计和信息工作。这是时代的要求。国家统计局确定，逐步将大部分劳动工资统计交由劳动人事部负责，我们正购置设备，充实力量，希望各地也予以注意，早作准备。

因为考虑到当前改革的重点，这里只讲了城市的全民所有制单位劳动工资计划管理体制改革问题，劳动工资计划工作还要扩大视野。城乡劳动力统筹，各种所有制、各部类劳动力的安排，劳动力的素质提高，以及消费和积累的关系等，都是劳动工资计划工作的任务。希望大家不要误解。

二、关于用工制度改革

改革用工制度，推行劳动合同制，是劳动制度改革的一项主要内容。这项改革，从1980年在个别地方的少数企业的少量普通工种试用开始，经过各方面的共同努力，逐步发展，逐步完善，目前已初具规模。特别是近年来，在城市经济体制改革的推动下，这项改革的步伐明显加快。截至1984年6月，全国全民所有制单位招用的劳动合同制职工，已达68万多人。全国29个省、自治区、直辖市都在试行这种制度；而且，有10多个省、自治区和直辖市已在所属范围内全面推行这种制度；有些地方还认真抓了配套改革，初步解决了劳动合同制职工的工资、福利和社会保险问题。与此同时，矿山、建筑、装卸搬运等行业还试行了具有本行业特点的劳动合同制，如矿山、装卸搬运的农民轮换工，建筑、石油化工等行业的农民合同工等。劳动合同制不是僵死的东西。

劳动合同制是个总名称，它可以包涵或容纳适合生产、工作需要的各种各样的用工形式。用工形式可以多种多样，什么形式对生产、工作有利，对促进人才的成长和合理使用有利，就采用什么形式，但都要实行劳动合同制。

实践证明，劳动合同制比我国长期形成的固定工制度优越，它更能体现“各尽所能，按劳分配”的社会主义原则。因此，劳动合同制作为改革用工制度的方向，必须予以肯定，不能动摇，含糊。

赵紫阳总理在六届一次全国人大会议的报告中明确指出：“逐步改革劳动人事制度，做到能进能出，能上能下，择优录用，选贤任能，在国家计划指导下，灵活调节社会劳动力，促进人才的成长和合理使用。”根据中央、国务院的指示精神，对于改革用工制度，我们总的设想是：一方面要积极推行劳动合同制，逐步做到新增职工全部实行劳动合同制，逐步加大劳动合同制职工在职工总数中的比重；另一方面，要采取积极措施，逐步改造“大锅饭”、“铁饭碗”的固定工制度，尽力减少或消除它的弊端；如此，经过若干步骤，最后所有职工一律实行劳动合同制。工人实行劳动合同制，干部也实行劳动合同制。干部的聘任制、选举制、“承包制”，实质也可以看成是一种合同制。由“新人新制度，老人老制度”转变到新、老一种制度的基本条件是：使绝大多数固定职工感到劳动合同制比固定工制度好，至少是不比固定工制度差，没有这种条件，是不能转，不宜转，也转不了的。当然，这要做艰巨的工作。

这几年，经过各方面的共同努力，我们在改革用工制度上虽然已经取得了很大成绩，全国全民所有制单位劳动合

同制职工人数 1984 年 6 月就达到了 68 万多人，但是，这个数字只占全国全民所有制职工总数的不足 0.8%，占 1981 年至 1984 年 6 月、新增职工人数的不足 10%。1984 年上半年是发展快的，全国招收的合同制职工人数，也仅占同期新增职工人数的 15% 多一点，只占从社会上招工人数的不足二分之一。而且，多数地方只是招收了一部分劳动合同制职工，还没有一套切实可行的办法。这同经济改革形势发展的要求是很不相称的。为了加快这项改革的步伐，我们准备召开一次专业会议，交流各地试行劳动合同制的经验，研究拟定劳动合同制条例。希望各地区、各部门都要重视这项改革，加强对这方面工作的领导。

当前，进一步推行劳动合同制主要应解决两个问题：一个是认识问题；一个是实际问题，也就是配套改革的问题。

关于认识问题。有些人，一提到劳动合同制就想到所谓“固定工的优越性”，甚至把固定工制度视为“神圣”，看作是社会主义制度下的天经地义的用工制度。其实，这是由于“左”的思想影响和习惯势力束缚所形成的一种误解。诸多社会主义国家，实际上大多数实行的是劳动合同制，我们不能“唯我独革”。固定工制度并没有什么独有的优越性，唯一的是职工比较稳定这一条，但只要采取适当的政策，劳动合同制照样可以做到。我国的这种固定工制度，是在“全国一锅饭”的基础形成的，是把经济领域的用工制度同政治领域的主人翁权力混为一谈的产物。现在形势发生了很大变化，在搞活经济、政企分开、扩大企业自主权、强调按价值规律办事、扩大指导性计划和市场调节的范围的情况下，这种僵死呆板的制度已越来越无法适应四化建设的需要。劳动合同制针对固