

刘守田 著

中国与外国

劳动工资社会保险制度

比较

03

中国广播电视出版社

(京) 新登字097号

**中国与外国
劳动工资社会保险制度比较
袁守启 著**

•
中国广播电视出版社出版发行
(北京复外广播电影电视部灰楼 邮政编码100866)
北京大兴包头营印刷厂印刷
各地新华书店经销

•
787×1092毫米 32开 8.5印张 179(千字)

1993年9月第1版 1993年9月第1次印刷

印数:1—2000册 定价:6.10元

ISBN 7—5043—2417—5/F·246

出版说明

党的十四大确定，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。逐步实现这一目标，从有计划的商品经济体制向市场经济体制转换，这是摆在全国人民面前崭新而艰巨的任务。劳动人事、工资分配、社会保险三大制度是整个经济体制的重要组成部分，是实现由旧体制向新体制转变的重要环节。要顺利实现这个转变，必须认真总结研究我国三大制度建立与改革的经验，扬其长，避其短，这是主要的；同时，还要十分重视学习和借鉴市场经济比较发达国家的有益经验和做法。为此，我们约请袁守启同志撰写了这本《中国与外国劳动工资社会保险制度比较》，以飨读者。袁守启同志在国务院主管部门直接从事劳动人事、工资分配、社会保险政策法规方面的工作，是副司长、副研究员，曾经到过一些发达国家实地考察并多次出席过劳动法国际研讨会。

本书观点正确，资料翔实，对政策和法规的引述和阐释，严谨科学。可供从事劳动人事、工资分配、社会保险工作的广大干部、职工阅读，也可供国家机关、企业事业单位、大专院校、研究机构举办三大制度改革研讨班，讲习班用作教材或参考读物。

1992年12月

作者简短的话

这本书是应中国广播电视出版社之约而写的，也是我本职工作的副产品。因此，此书得以出版，我要感谢出版社的领导和全体工作人员，感谢我所在单位的领导和全体同志。

想写这本书由来已久。目的是系统地总结一下我国的劳动人事、工资分配和社会保险工作；同时有重点地收集整理一些外国的经验和做法，以供国内参考。我想，这样一来丰富自己，二来有益于工作，无非自己辛苦一点，何乐而不为呢？于是起早贪黑地动起笔来。

在写作过程中，除了我个人的成果，还借助于单位有关资料和同事们的部分劳动果实，在这里，我再次向单位领导和同事表示衷心感谢。由于我个人水平所限，书中难免有错误之处，恳请领导、专家和广大读者批评指正。

袁守启

1992年12月

于北京翠微书屋

目 录

中 国 部 分

第一章 中国的劳动就业	(3)
第一节 中国劳动就业历程及其启示	(3)
第二节 中国城镇妇女就业现状与展望	(7)
第三节 中国农业剩余劳动力的转移	(14)
第四节 中国企业富余人员的重新安置	(17)
第五节 中国劳务市场的发展	(20)
第六节 中国的待业保险制度	(29)
第七节 中国的劳动就业服务企业	(40)
第八节 中国的劳动就业经费	(43)
第二章 中国的劳动用工制度	(45)
第一节 劳动用工制度改革的基本情况	(45)
第二节 企业的劳动用人自主权	(51)
第三节 全员劳动合同制	(53)
第四节 中国的劳动争议仲裁制度	(66)
第三章 中国的工资制度	(74)
第一节 中国工资制度的发展历史	(74)
第二节 企业工资制度改革	(77)
第三节 企业工资奖金分配自主权和企业 自负盈亏责任	(81)

第四节	岗位技能工资制·····	(84)
第五节	建立适应市场经济运行的工资宏观 调控体系·····	(91)
第四章	中国的社会保险制度·····	(97)
第一节	社会保险概论·····	(97)
第二节	国有企业职工社会保险待遇·····	(107)
第三节	中国社会保险制度改革的政策走 向·····	(112)
第五章	中国的职业培训·····	(123)
第一节	中国职业培训的概况与成就·····	(123)
第二节	中国职业培训的改革·····	(127)
第六章	中国的劳动法制建设·····	(131)
第一节	中国的劳动立法·····	(131)
第二节	中国的劳动执法·····	(137)
第三节	中国劳动法规的监督检查·····	(141)

外 国 部 分

第七章	国外就业服务·····	(147)
第一节	国外就业服务发展概况·····	(147)
第二节	国外就业服务管理体制·····	(151)
第三节	西方国家解决失业问题的方案·····	(155)
第四节	国外职业咨询与介绍·····	(160)
第五节	国外职业培训·····	(168)
第六节	国外失业保险是就业服务的基础·····	(174)
第八章	国外职业技术教育·····	(184)
第一节	国外职业技术教育发展趋势·····	(184)

第二节	国外职业技术教育立法·····	(185)
第三节	国外职业技术教育的特点·····	(186)
第九章	国外用工制度·····	(194)
第一节	自由雇佣制和终身雇佣制·····	(194)
第二节	正式职工和非固定职工·····	(196)
第三节	用工形式和合同制·····	(197)
第十章	国外工资制度·····	(207)
第一节	工资的构成及其确定的依据·····	(207)
第二节	工资支付的原则及影响工资水平的 因素·····	(216)
第三节	国外企业新推出的几种灵活的工资 制度·····	(218)
第十一章	国外社会保险制度·····	(223)
第一节	国外失业社会保险·····	(223)
第二节	国外工伤社会保险·····	(228)
第三节	国外生育和疾病社会保险·····	(231)
第四节	国外医疗社会保险·····	(234)
第五节	国外老年社会保险·····	(236)
第六节	国外社会保险基金的筹集和营运·····	(239)
第十二章	国外《劳动法》主要内容·····	(242)
第十三章	国际劳工公约主要内容·····	(253)

中国部分

第一章 中国的劳动就业

第一节 中国劳动就业历程及其启示

一、中国40多年来的劳动就业历程

新中国建立前夕，城镇失业人员有472.2万人，失业率高达23.6%。

国民经济恢复和“一五”（第一个五年建设计划）时期，实行了“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”的方针。城镇社会劳动者总数从1949年的1533万人增加到1957年的3205万人（其中职工3101万人，城镇个体劳动者104万人），增长109%，平均每年增加209万人，基本上消灭了失业现象。

1958年以后，由于指导思想上失误，时而大招工，时而精简人员，职工队伍大进大出，到1978年，城镇社会劳动者人数达9514万人（其中职工9499万人，个体劳动者15万人），比1957年增长196.8%，平均每年增加职工275.2万人。

1979年以来，由于国民经济持续地发展和所有制结构、产业结构的调整以及“三结合”就业方针的贯彻执行，扩大了劳动就业，到1989年，城镇社会劳动者人数达14390万（其中职工13742万，个体劳动者648万人），比1978年增长50%，城镇待业率由1978年的5.3%下降为2.6%。

新中国建立以来，劳动就业的发展和变化大体经历了四个阶段：

第一阶段，8年（1949—1957）解决了400万失业人员问题。措施是：

（一）从中央到地方成立了专管机构。诸如救济工人失业委员会、劳动就业委员会、劳动力介绍所、职业介绍所等。

（二）对失业工人实行救济。国家拨出4亿斤粮食；国营或私营企业按工资总额提1%的失业救济金；职工本人交1%。

（三）组织失业人员以工代赈。把失业工人组织起来疏浚河道、修筑江堤、植树造林、修建马路、整修公园等等。失业者以劳动获得工资，代替对他们的赈济。

（四）组织生产自救。就是利用国家拨付的救济金，由人民政府组织失业人员举办农场等，在经济上逐步做到自给自足。

（五）开展转业训练。对于年轻、有文化的失业工人，因缺乏技术或原有的技术被淘汰，组织他们学习技术，为他们重新就业创造条件。

（六）动员还乡生产。对当时从农村到城市不久的失业工人，或者在农村有亲属的，动员、鼓励他们还乡生产。从1952年开始，又组织移民开垦、开荒屯垦。

（七）采取“包下来”的政策。对旧官吏、旧公教人员、官僚资本主义企业的职工，人民政府接管时采取了“包下来”的政策，实行三个人的饭五个人吃。1950年以后，开始对大学、中专、技校毕业生和复员军人实行统一分配政策。

从全国来说，到1956年基本解决了旧社会遗留下来的失业问题。1958年底我国宣布彻底消灭了失业现象。

第二阶段，8年安置了1000万新成长的劳动力。1958—1965年是我国第二个五年计划和国民经济调整时期。由于前期指导思想和重大政策上严重失误，高速度、高指标、一大二公等等，使生产资料所有制向单一化过渡，致使劳动就业走了弯路。

大跃进的1958年，全国职工总数由1957年的3101万人，猛增到4534万人，还感到劳力不足，于是又动员家庭妇女走出家门，同时又从农村招工2000万人，对城市新成长的劳动力1000万人也作了安置。由于劳力增长过猛，超过了经济的负担能力，不得不从1960年开始精简。职工精简后尚有300万社会闲散劳力需要安置。再加上1963—1965三年经济调整，就业问题又突出了。为此，当时又采取组织从事各种临时性工作、各种手工劳动等服务行业，鼓励个人开业，以及组织技术训练等。除此之外，在1964—1965年间还动员13万青年支边，实行亦工亦农等等。

第三阶段：10年郁积了大量待业青年。1966年“文化大革命”开始以后，学校停课，工厂停工，4年不招工。加上新中国建立前后出生的孩子，也陆续到达了劳动年龄，十年动乱期间平均每年新成长的劳动力达250万人，比1966年以前每年平均增长的劳动力多了一倍；在教育制度上缩短学制，中小学12年改为10年，使一批未到达劳动年龄的中学毕业生提前进入社会；高校不准从高中生中直接吸收学生，阻塞了高中毕业生继续升学的门路。在这种情况下，对初中高中毕业生采取了“政治运动式”的动员上山下乡1700万人。

与此同时，又从农村招了1300万人进城镇就业。1976年打倒“四人帮”后，1978年又刮起“回城风”，给城镇就业造成了极大压力。

第四阶段：由被动初步转向主动。1980年8月中央召开了全国就业工作会议，明确提出“三结合”的就业方针，即“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”的方针。它是50年代“两扇门”（即人民政府介绍就业和群众自行就业相结合）就业方针在新的历史条件下的继续和发展。它实质上是以生产资料公有制为主体、多种经济成分并存的经济政策在劳动就业工作上的体现。1981年10月，中共中央、国务院又颁发了《关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》。在中央一系列重大方针、政策的推动下，就业工作初步由被动转向主动。

二、从我国劳动就业发展中得到的启示

劳动就业问题，是个错综复杂的综合性的社会问题，也是国民经济中的一个重大问题。它关系千家万户，涉及各行各业。从我国劳动就业的历史进程中，可以得到以下启示：

（一）劳动就业工作是一项长期的任务

1.我国人口众多，劳动力资源十分丰富。中华人民共和国成立之初有人口5.4亿，1988年达10.96亿，翻了一番还多。占世界人口53亿的20.7%。

2.社会上必需的机动劳动力需要组织、管理和不断改进劳动组织形式。需要保持占城市人口的1.2%到1.5%的社会机动劳动力（如夏天制冰、冬天烧锅炉等）。

3.逐步建立新的劳动就业制度。如及时总结经验，加强

调查研究，掌握劳力资源，开展普查登记，立足于发展生产，扩大就业门路，开展就业训练等等。

4. 新成长劳动力的就业训练是百年大计，需要进行智力投资和人才开发。

5. 劳动服务公司肩负着帮助发展集体经济，开展就业前培训，组织社会劳动力，以及待业保险等工作。任重道远。

（二）劳动就业工作要有一个明确的指导思想

生产关系必须适应生产力发展的需要，生产关系与生产力相适应是人类社会各个发展阶段的共同规律。生产关系只能随着生产力的发展而变化。目前，我国生产力水平处于多层次的状况，就需要多种经济成分来适应，多种经济成分决定了多种就业渠道。所以，要有意识地引导、鼓励、促进、扶持发展集体经济和个体经济，使待业青年到集体经济、个体经济中去就业。

（三）劳动就业工作要处理好同有关方面的关系

推动劳动就业，必须处理好同人口政策、人口分布、计划生育、教育结构、教育制度、产业结构、所有制结构以及经济管理体制、劳动制度、工资制度、商业渠道、物资供应、财税政策、城市规划等方面的关系。

（四）劳动就业工作对主管部门提出了要求

劳动部门要有自身的就业手段或者叫基地。

第二节 中国城镇妇女就业现状与展望

妇女广泛地参加社会劳动是妇女解放的一个重要先决条件。新中国建立以来，人民政府为扩大妇女就业做出了卓有

成效的努力，妇女就业人数不断增加，就业领域日益扩大，这使妇女的地位有了明显的提高，妇女在社会主义建设中发挥的作用也越来越大。当然，在40多年的历程中，也有不尽如人意之处；在改革开放深入发展的形势下，妇女就业面临着新的问题和挑战。认真地研究这些问题，对于进一步做好妇女就业工作有着重大现实意义。

一、中国城镇妇女就业的现状

（一）新中国建立以来妇女就业的成就

在旧中国，中国妇女受压迫之深，为世界各国妇女所仅见，由于生产力水平低下，更由于封建思想的影响，城镇妇女中就业者寥若晨星。新中国的诞生，为妇女解放开辟了新天地，也为妇女就业开辟了广阔的前景。

新中国首先从法律上保障了妇女拥有同男子一样的劳动权利。早在中华人民共和国成立前夕，1949年9月通过的在一个时期内起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》郑重宣布：“中华人民共和国废除束缚妇女的封建制度。妇女在政治的、经济的、文化教育的、社会生活的各方面，均有与男子平等的权利”。《共同纲领》的颁布，永远地结束了中国妇女社会地位低下、受压迫受屈辱的历史，开创了妇女解放、男女平等的新纪元。此后，我国于1954、1975、1978和1982年颁布的《中华人民共和国宪法》中均载明，妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利，后两部宪法中还规定了实行男女同工同酬的条文。这表明，在新中国40多年的建设发展中，始终不渝地倡导男女平等和妇女解放，为妇女包括劳动权利在内的各种权利的实现提供了可靠的法律保障。

我国是发展中的社会主义国家，人口众多，生产力水平不高，劳动力总供给大于总需求的矛盾比较突出。由于妇女生理心理上的特点，妇女较男子就业困难更多一些。为了切实保证妇女劳动权利的实现，人民政府对解决妇女就业十分重视，作出了一系列具体规定。国务院1986年发布的《国营企业招用工人暂行规定》中明确要求，“企业招用工人，凡适合妇女从事劳动的工种，应当招用女工”；国务院关于《女职工劳动保护规定》中也强调，“凡适合妇女从事劳动的单位，不得拒绝招收女职工”。1991年全国人大颁布的《妇女权益保障法》对妇女的劳动权作了明确规定。这些政策法规的颁布和实施，有效地保证了妇女劳动权利的实现。1989年底，全国城镇女职工总数已达5137万人，占全国城镇职工总数的37.4%，这一比率比1949年提高了30个百分点。中国城镇妇女如此广泛地实现就业，在世界各国中属前茅之列。这充分证明了中国共产党和人民政府对妇女就业的重视，也充分体现了社会主义制度的优越性。

妇女就业的扩大，给我国社会生活的各个方面带来了广泛而深刻的变化，对社会的进步起到了巨大的推动作用。

中国妇女正在越来越广泛地参加到社会政治生活之中，积极参政议政。全国人民代表大会中的妇女代表，1954年第一届时为147人，占代表总数的12%，1988年第七届时达到634人，占总数的21.3%；政协全国委员会女委员占委员总数，1949年时为6.6%，1988年占13.9%；女干部的队伍不断扩大，女国家干部已从1951年的15万人增加到现在的870万人，增长了57倍多。

在经济生活中，妇女的作用也是举足轻重的。国民经济

的各个部门，都留下妇女辛勤劳动的身影，在轻纺、文教卫生和服务等行业中，妇女已成为中坚力量。社会主义建设的各项成就，都凝聚着广大女职工的心血和汗水。

在科技和体育领域，巾帼不让须眉更是普遍现象。我国的女专业技术人员1988年底占专业技术人员总数的34.9%，有许多女科学家、女发明家取得了卓著的成绩，享誉海内外。在体育事业中，妇女“半边天”作用发挥得尤为突出，80年代我国女选手获得206.5个世界冠军，占我国同期冠军总数的52.4%。

妇女就业的扩大给妇女自身也带来了积极的影响，这首先表现在妇女的广泛就业使妇女的经济地位得到了保障。旧中国妇女在家庭与社会中地位低下的重要原因之一，是妇女没有经济收入，经济上的依附必然带来心理上的依附和社会地位的低下。在新中国，妇女的广泛就业带来了经济地位的提高，随之而来的是政治地位与社会地位也大大提高，她们既有与男子同等的选举权和被选举权，也同样有被提拔担任各种公职的可能和机会。职业妇女广泛地参与社会生活，使她们的心胸为之开阔，眼界为之宽广，同旧社会的妇女相比，精神风貌大为改观。

（二）妇女就业工作存在的问题

中国妇女就业取得了举世瞩目的成就，同时也还存在着这样或那样的问题。

问题之一，在劳动力供求矛盾突出的情况下，妇女较男子承受着更大的就业压力。

我国人口基数大，生产力水平相对比较低，经济和社会发展所能提供的就业岗位在一定时期内不能满足需求，劳动