

孔昭洵主编

劳动人事编制工作教程

湖南人民出版社

劳 动 人 事 编 制 工 作 教 程

主 编	孔昭洵
副 主 编	孔介夫
	黄鸿生

湖 南 人 民 出 版 社

劳动人事编制工作教程

孔昭洵 主编

责任编辑：王娅丽

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路67号)

湖南省新华书店经销 湖南环保学校印刷厂印刷

*

1988年7月第1版第1次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：17.375 插页：2

字数：370000 印数：1—8130

ISBN7—217—00389—X

D.55 定价：4.50 元

新书目：88—54

前 言

劳动工作是一项十分复杂而又极其重要的经济工作，但它与政治工作、社会工作有着不可分割的联系。人事和编制工作是社会主义上层建筑的重要组成部分。它们与各项事业的发展 and 各项制度的改革密切相关。当前，摆在我们面前的一项重要任务，是要进一步改革和完善劳动、人事工资和编制管理制度，使之与我国社会主义有计划商品经济的发展相适应。

为了满足从事劳动、人事、编制工作的人员专业学习的需要，促进经济体制改革和政治体制改革以及广泛开展劳动、人事、编制管理科学的研究工作，我们在认真总结我国劳动、人事、编制管理实践经验的基础上，吸收和借鉴国内外的研究成果与有益经验，编写了《劳动人事编制工作教程》一书。本书坚持以马克思主义为指导，力求全面、准确地阐明我们党与国家关于劳动、人事、编制管理的一系列方针、政策，系统地论述劳动、人事、编制管理方面的理论原则、基本观点和方法，既注意到内容的科学性、适用性和相对稳定性，又注意突出改革的精神，尽可能地介绍了全国各地在改革探索中的一些成功做法。它是目前我国将劳动、人事、编制工作予以综合阐述的第一本教程。

全书共分三十一章，包括劳动就业、职业技术培训、工资、保险福利、劳动争议处理、劳动计划、劳动保护、锅炉压力容器安全监察、国家矿山安全监察、吸收录用干部、行政任免、调动交流、奖惩、岗位责任制、专业技术人员管理、编制工作等各个

方面。各章的撰稿人是：孔介夫（第一、二、四、五、六、八、九、十、十七、十九、二十七、二十九、三十、三十一章）；黄鸿生（第十四、十五、十六、十八、二十、二十一、二十二、二十四、二十五章）；罗如圭（第三章）；黄寿德（第七章）；曹浩华（第十一章）；陈显才（第十二章）；陈玉泉（第十三章）；黄源成（第二十三章）；张跃雄（第二十六章）；汪伏龙（第二十八章）。

我国劳动、人事、编制管理制度正处于改革过程中，理论和实践上的不少问题尚有待于进一步研究和探讨，由于我们水平有限，书中阐述的问题在不少方面还是不成熟的，缺点错误更是在所难免，敬请广大读者批评指正。

作 者

1987年12月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 劳动人事编制工作的内涵	(1)
第二节 劳动人事编制工作沿革	(5)
第三节 劳动人事编制管理机构沿革及其职责范围	(12)
第四节 努力做好劳动人事编制工作	(16)
第二章 劳动生产率	(20)
第一节 劳动生产率的概念及提高劳动生产率的意义	(20)
第二节 影响劳动生产率的因素及提高劳动生产率的途径	(24)
第三章 劳动就业	(29)
第一节 劳动就业的性质和意义	(29)
第二节 我国劳动就业工作发展概况	(33)
第三节 我国劳动就业的方针和途径	(38)
第四节 劳动服务公司	(43)
第四章 劳动组织	(51)
第一节 劳动组织概述	(51)
第二节 定员工作	(56)
第三节 劳动定额	(61)
第五章 职业技术培训	(68)
第一节 职业技术培训概述	(68)
第二节 职业技术培训沿革	(71)
第三节 学徒培训与在职培训	(74)
第四节 技工学校培训	(78)

第六章 工 资	(81)
第一节 工资的性质及其作用	(81)
第二节 工资水平	(84)
第三节 工资等级制度	(88)
第四节 工资形式	(91)
第五节 工资工作沿革	(95)
第七章 保险与福利	(99)
第一节 我国劳动保险制度的建立	(99)
第二节 劳动保险的性质和作用	(101)
第三节 职工劳动保险待遇的主要项目	(103)
第四节 离休、退休和退职	(109)
第五节 关于处理劳动保险待遇中的几个问题	(117)
第六节 职工福利	(120)
第八章 劳动争议处理	(122)
第一节 劳动争议的概念及其处理程序	(122)
第二节 劳动争议处理工作沿革	(124)
第三节 国营企业劳动争议处理	(127)
第九章 劳动 计 划	(131)
第一节 劳动计划的性质及其沿革	(131)
第二节 劳动计划的任务、内容、作用及其编制	(134)
第三节 社会劳动力计划和劳动生产率计划	(139)
第四节 职工人数计划	(143)
第五节 工资计划与工资基金管理	(147)
第十章 劳动 统 计	(152)
第一节 劳动统计概述	(152)
第二节 职工人数统计	(154)
第三节 职工工资统计	(159)
第四节 劳动生产率统计	(163)
第十一章 劳动 保 护	(169)
第一节 劳动保护工作的概念和重要意义	(169)

第二节	劳动保护工作的任务	(174)
第三节	劳动保护工作的改革与展望	(179)
第十二章	锅炉压力容器安全 监察	(185)
第一节	锅炉的基本知识	(185)
第二节	压力容器的基本知识	(192)
第三节	锅炉压力容器安全监察工作的必要性、历史沿革 及其基本条件	(199)
第四节	锅炉压力容器安全监察机构的主要职权、安全监 察工作的依据及其具体内容	(204)
第十三章	国家矿山安全监察 工 作	(209)
第一节	采矿工业概述	(209)
第二节	矿山地下开采的主要灾害及其主要预防措施	(214)
第三节	我国矿山安全监察工作的历史和现状	(218)
第四节	国家矿山安全监察的性质和地位	(219)
第五节	国家矿山安全监察的依据、职权基本任务和工作内容	(221)
第十四章	吸收录用干部工作	(227)
第一节	吸收录用干部工作概述	(227)
第二节	吸收录用干部的对象、条件和原则	(230)
第三节	吸收录用干部的程序和审批权限	(234)
第四节	吸收录用干部工作中的若干具体规定	(238)
第五节	吸收录用干部制度的改革	(241)
第十五章	职位 分 类	(248)
第一节	职位分类的历史发展和基本概念	(248)
第二节	职位分类的程序	(250)
第三节	美国、日本、英国职位分类概况	(253)
第四节	职位分类的作用和缺陷	(257)
第十六章	行政任 免	(261)
第一节	任免工作的沿革	(261)
第二节	国家行政工作人员的任用方式及其职务关系的变 更和消失	(265)

第三节	行政任免工作的基本原则	(268)
第四节	行政任免工作的范围和权限	(273)
第五节	行政任免工作的程序和手续	(277)
第十七章	干部教育	(281)
第一节	干部教育的内涵及其意义	(281)
第二节	干部教育工作沿革	(284)
第三节	干部教育的特点、内容、方法和原则	(287)
第十八章	调动交流	(293)
第一节	调动交流的业务范围和客观必然性	(293)
第二节	调动交流的基本原则	(298)
第三节	调动交流的主要形式	(301)
第四节	调动交流工作中的若干具体规定	(308)
第五节	调动交流的程序、手续和纪律	(311)
第十九章	军队转业干部安置工作	(316)
第一节	军队转业干部的含义及军转工作的沿革	(316)
第二节	军队干部实行退役制度的客观必然性及做好军转工作的意义	(317)
第三节	军转工作的指导思想及其内容	(319)
第四节	安置军转干部的几项具体原则	(322)
第二十章	考 核	(325)
第一节	考核制度的沿革	(325)
第二节	考核的内容	(327)
第三节	考核的标准	(331)
第四节	考核的方法	(336)
第二十一章	奖 惩	(347)
第一节	奖惩制度的沿革	(347)
第二节	奖惩工作的基本原则	(349)
第三节	奖励	(352)
第四节	惩戒	(360)
第二十二章	岗位责任制	(371)

第一节	岗位责任制的建立	(371)
第二节	岗位责任制的职、责、权划分	(376)
第三节	岗位责任制的考核和奖惩	(382)
第四节	目标管理在岗位责任制中的运用	(388)
第二十三章	专业技术人员管理	(394)
第一节	专业技术人员管理概述	(394)
第二节	专业技术人员管理的内容和范围	(398)
第三节	专业技术人员管理的指导思想及原则	(402)
第四节	专业技术人员管理的体制和机构	(405)
第五节	专业技术人员管理改革与探索	(408)
第二十四章	大、中专毕业生分配	(415)
第一节	大、中专毕业生分配工作机构及其任务	(415)
第二节	大、中专毕业生分配的基本原则	(418)
第三节	大、中专毕业生分配的办法和程序	(421)
第四节	大、中专毕业生分配中的若干具体规定	(428)
第二十五章	人才预测	(436)
第一节	人才预测概述	(436)
第二节	人才预测的基本原理	(439)
第三节	人才预测的步骤	(441)
第四节	人才预测的方法	(444)
第二十六章	干部统计	(454)
第一节	干部统计的意义、任务和基本指标	(454)
第二节	干部统计调查和资料整理	(459)
第三节	干部统计分析	(467)
第二十七章	职工档案管理	(473)
第一节	干部档案	(473)
第二节	干部档案工作	(479)
第三节	干部档案管理工作的主要环节	(482)
第四节	工人档案管理	(487)
第二十八章	编制工作	(489)

第一节	编制工作的地位、作用及其基本特点	(489)
第二节	机构管理	(491)
第三节	编制管理	(497)
第四节	编制工作展望	(502)
第二十九章	劳动制度改革	(506)
第一节	我国劳动制度改革的必要性和迫切性	(506)
第二节	劳动制度改革的目标及其主要内容	(509)
第三节	积极推进劳动制度改革	(512)
第四节	努力搞活固定工制度	(516)
第三十章	人事制度改革	(519)
第一节	人事制度改革的必要性和必然性	(519)
第二节	人事制度改革的基本原则及其重点	(522)
第三节	人事管理体制与人事管理制度的同步改革	(527)
第四节	人事制度改革的基本要求	(531)
第三十一章	工资制度改革	(533)
第一节	工资制度改革的理论依据	(533)
第二节	国家机关和事业单位的工资改革	(537)
第三节	企业工资改革	(541)

第一章

绪 论

第一节 劳动人事编制工作的内涵

一 劳动与劳动工作

劳动是人们改变劳动对象使之适合自己需要的、有目的、有意识的活动。它对人类的生产与人类社会的发展具有重要的意义。人们有目的作用于自然界，利用劳动改变自然物的形态与性质，使各种原料成为人类生活所需要的财富。在劳动过程中，人类不仅改变着周围世界，而且也改变着人类本身，发展人类的体力与智力。人们在劳动过程中不仅与自然界发生关系，而且人们彼此之间也必然发生一定的社会关系。人们要进行有目的、有意识的劳动，就必须联合起来，即使在个体生产的条件下，也必须互相交换成果。人们在劳动过程中的互相联系，必然要受社会经济形态的制约，使其劳动具有社会性质。这正如马克思所指出的那样：人们在生产中不仅仅同自然界发生关系，他们如果不以一定方式结合起来共同活动和互相交换其活动，便不能进行生产。为了进行生产，人们便发生一定的联系和关系；只有在这些社会联系和社会关系的范围内，才会有他们对自然界的联系，才会生产。劳动是一种社会现象，是人们在一定的社会形态下实现的相互联系。作为该社会形态特征的生产关系决定着人们在劳动过程

中相互关系的性质，因此，我们不能脱离社会关系去理解劳动本质与性质。社会主义制度下的劳动同资本主义制度下的劳动有着本质的区别。在资本主义社会里，资产阶级利用其所占有的生产资料，奴役和剥削劳动者，侵吞劳动者的劳动成果。在社会主义制度下，劳动人民成了生产资料的主人，劳动成果归根到底是用来为劳动者利益服务的。社会主义制度下的劳动还具有自觉性、普遍性和直接社会性的特点。社会主义劳动与共产主义劳动有着重大的差别。这是因为，社会主义劳动中旧的劳动分工还未消灭，各种劳动之间的差别依然存在；劳动还没有变成人们普遍的自觉要求，还不是每个人生活的第一需要；劳动还是社会分配个人消费品的尺度。而共产主义社会的劳动是一种更高类型的劳动。如果我们分不清社会主义劳动和共产主义劳动的重大差别，就会忽视社会主义劳动的某些特点而可能导致工作中的失误。

一般说来，劳动工作是一项十分复杂而又极其重要的经济工作。但是，它和政治工作、社会工作有着不可分割的联系。因此，在一定的意义上，它既是经济工作，又是政治、社会工作；它既包括生产力和生产关系方面的问题，又包括经济基础和上层建筑方面的问题；既关系到国民经济各部门，又关系到生产、分配、流通、消费各方面；既直接牵连国家政治、经济大局，又同广大群众的生活息息相关。它是一门涉及面广、政策性强、问题复杂的学问。

劳动工作要研究社会主义制度下的劳动、劳动生产增长和影响劳动生产率的主要原因，以及提高劳动生产率应采取的科学技术措施与社会经济措施方面的问题；要研究劳动力管理，特别是劳动就业、社会劳动力分配、职业技术培训以及劳动力的招收和调配方面的问题；要研究劳动组织及其形式与方法、劳动定额、编制定员、劳动纪律方面的问题；要研究劳动报酬与生活福利方面的问题；要研究劳动计划的编制原则、程序和方法问题；要研

究社会保险和劳动争议仲裁方面的问题；要研究劳动保护与锅炉压力容器、矿山安全监察方面的问题；要研究劳动制度、工资制度改革方面的问题，等等。

二 人事与人事工作

人事，从广义上讲，是指人与人之间的事务。“人事”一词在我国最早出现在《史记·太史公自序》上：“夫《春秋》，上明三王之道，下辨人事之纪。”这里的人事是指人世上的各种事情。我们所说的人事，主要是指人们在社会活动中人与人之间、人与事之间的相互关系。因为，人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上，它是一切社会关系的总和。

人事工作是指国家机关、企事业单位或团体对其工作人员进行有效的组织与协调的各种管理活动。包括职位分类及其对人员的选任、培训、调配、考核、奖惩、统计和制定工资福利待遇标准，等等。其目的是要选用优秀的工作人员，把他们德、智、体、美、能等因素，配合精当，协调一致，充分发挥其才干，以达到最高的行政效能。其核心是用科学方法选拔人才，以有效的措施，保证各类人员充分发挥作用。

人事工作具有自然属性和社会属性。其自然属性反映了社会协作劳动过程本身的要求，是一系列科学方法的总结，具体表现为：它具有自己固有的发展变化规律，这些规律是客观存在的，不以人们的意志为转移；开展人事工作必须具备三个基本条件：一是有人事管理工作人员；二是有管理的对象；三是有管理的方法 and 手段。这三者互相制约，相辅相成，缺一不可；要求从事生产和工作的每一个人必须接受一定程度的教育，具备一定的文化知识，专业理论和技能；要求对人员进行合理的组织与协调，求得人与人、人与事之间的科学配合，发挥每个人的最大效能；要求尽可能地把当代先进科学技术运用到人事管理中去，不断提高管

理水平。人事工作的社会属性则反映了一定的社会形态中统治阶级的要求，受到生产关系的影响和制约。在不同的社会制度下，人事管理的社会属性不同。社会主义的人事管理与资本主义的人事管理有着本质的区别，其主要表现是：（一）资本主义社会生产资料属于资本家所有。因此，人事管理的权力掌握在资本家及其代理人手中，从而是按照资本家的意志和利益来管理，广大人民处于无权和被压迫的地位，社会主义社会是建立在生产资料公有制基础上的，人民群众是国家的主人，人事管理的权力掌握在劳动人民手中，人民群众对人事管理工作有管理和监督的权力。（二）资本主义人事管理的目的是为了巩固资产阶级的统治地位，维护资产阶级的利益，为资本家追求最大限度的剩余价值服务的；而社会主义的人事管理是为了巩固人民民主专政、维护广大人民利益，发展生产，以满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要。（三）资本主义的生产社会和生产资料私人占有的基本矛盾，决定了资本主义的人事管理就整个社会和国家来说，只能通过价值规律的作用自发地进行调节。在社会主义制度下，国家实行的是在公有制基础上的有计划的商品经济。因此，社会主义的人事管理可以通过统一的计划和必要的行政经济手段进行安排和调节。（四）资本主义人事管理反映了资本家与雇用劳动者之间剥削与被剥削、压迫与被压迫的关系，而社会主义社会消灭了剥削和压迫，其人事管理是建立在国家、集体、个人三者利益一致的基础上的。因此，社会主义人事管理反映的是同志式的互相协作的社会主义新型关系。

人事工作要研究国家机关、企事业单位和其它社会团体中工作人员的录用、选拔、培训、考核、奖惩、任免、工资、福利、退休和退职以及军队转业干部安置等方面的问题。

劳动人事工作的对象主要是干部和工人，通过对干部和工人的综合管理，最大限度的促进各项事业的发展。

三 编制与编制工作

编制，是指国家机关机构的设置及其工作人员数量的定额和职数的编配。编制工作就是研究和管理国家机关及其所属事业单位组织机构及人员数量和编配的活动。

第二节 劳动人事编制工作沿革

一 劳动工作沿革

随着我国近代工业的出现，劳动工作也随之较为系统地开展起来了。中国共产党成立以后，赋予了劳动工作崭新的内容。早在1922年5月1日，在广州举行的第一次全国劳动大会上，就通过了《八小时工作制案》。1925年5月1日，全国第二次劳动大会又通过了《经济斗争决议案》，其主要内容有：规定最低限度的工资；实行8小时工作制；反对一切虐待；改善女工、童工的生活；实行劳动保护与社会保险；取消包工制，铲除工头的剥削；设置工厂监督员，工厂监督员必须有工人的代表参加。此后，在第三、四次全国劳动大会上，又提出了许多新的议案。1930年6月，全国苏维埃区域大会通过并公布了《劳动保护法》。该法规定了工作时间、休息时间、工资、保障与抚恤、社会保险、劳动保护监察等事项。抗日战争时期，各边区政府曾经先后颁布了劳动法规。如《陕甘宁边区施政纲领》中就规定，调整劳资关系，实行10小时工作制，提高劳动生产率，适当改善工人生活。1948年7月，在哈尔滨举行的第六次全国劳动大会上，通过了《关于中国职工运动当前任务的决议》，《决议》中就企业民主管理、劳动时间、劳动保护、劳动保险、劳动就业、劳动争议处理等11个方面提出了立法建议。这些建议实际上是当时劳动立法的大纲，对解放区调整劳动关系拟定了基本的法律规范。

全国解放以后，劳动工作有了很大的发展，取得了可喜的成绩。1949年11月，中华全国总工会制定了《关于劳资关系暂行处理办法》以及《关于私营工商业劳资双方订立集体合同的暂行办法》，这对当时调整劳资关系和维护工人的利益有很大的意义。1950年5月，劳动部公布了《工厂卫生暂行条例草案》通令各地试行，这对改进工厂的卫生工作很有作用。同年11月，劳动部公布了《关于劳动争议解决程序的规定》。该《规定》对维护生产和保护工人的利益与合理解决劳动纠纷提出了适当的办法。1951年2月政务院公布了《中华人民共和国劳动保险条例》，《条例》对于职工生、老、病、死、伤、残等情况的保险都作了具体规定。它的公布，使暂时或长期丧失劳动能力的职工，在生活上有了基本的保障，充分体现了党和人民政府对于劳动者的关怀。1950年5月，1952年8月，政务院先后发布了《关于救济失业工人的指示》、《关于劳动就业问题的决定》，这对于解决当时失业工人的困难和从积极面解决失业人员的就业问题起了很好的作用。1954年7月政务院公方布了《国营企业内部劳动规则纲要》，其中规定了职工录用，调动和辞退的手续以及企业行政和职工的基本职责，还规定了违反劳动纪律时所应承担的责任。同年9月，新中国的第一部宪法问世，其中对我国的劳动和社会劳动关系的调整与公民的基本权利和义务都作了明确的规定。1956年5月，国务院公布了《工厂安全卫生规程》。同年6月公布了《关于工资改革的决定》。1958年，国务院公布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》、《关于工人、职员回家探亲的假期和工资待遇的暂行规定》。这些规定注意了工人阶级内部关系以及工农关系的协调。在安排生产与生活方面，既照顾了职工的眼前利益，又照顾了职工的长远利益；既照顾了职工的个人利益也照顾了国家的利益。1963年9月，国务院批准了《防止矽尘危害工作管理办法》。“文化大革命”期间，我国的各项生产建设事业陷于停顿和混乱状态，