

中国劳务市场的组织与管理

主 编 陈乃醒
副主编 胥和平 王延中

经济 管 理 出 版 社

(京)新登字 029 号

责任编辑:卢小生

中国劳务市场的组织与管理

主编 陈乃醒 副主编 胥和平 王延中

出版:经济 管 理 出 版 社

(北京市西城区新街口红园胡同 8 号 邮政编码:100035)

发行:经济管理出版社总发行 各地新华书店经销

印刷:北京大兴包头营印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开

12.375 印张 320 千字

1993 年 10 月 第一版

1993 年 10 月北京第一次印刷

印数:1~5000 册

ISBN 7-80025-858-0/F·714

定价:9.50 元

前 言

为了推动劳动管理体制改革,搞活劳动力管理,发展劳务市场,完善我国的社会主义市场经济体系,我们编写了《中国劳务市场的组织与管理》一书。现将有关问题作如下说明。

一、无论在理论界还是在实际管理部门,都存在着劳务市场和劳动力市场之争。这是正常的。我们认为,理论研究可以而且应当超前,但是实施应当照顾大多数人的认识水平。本书是为了实际实施而写的,同时也是本着求同存异的原则,我们在书中用了劳务市场,而没有用劳动力市场。

二、在我国,也存在着劳动力商品问题的争论。实际上,无论持哪一种观点的人,都不否认劳动力的流动,而且同样认为劳动力资源配置主要应当由市场调节,在这方面不存在本质的分歧。因此,我们在本书中没有对劳动力商品的问题进行论述。要了解这方面情况的同志,应另选有关材料阅读。

三、本书内容较为完整。全书共有 18 章,第一章概述,是全书的纲;第二章至第十二章,主要论述职业介绍、市场工资、劳动合同、劳务市场信息等劳务市场本身的各种问题;第十三章和第十四章,主要阐述涉外企业劳务市场和劳务出口问题;第十五章,主要论述了工会在劳务市场中的地位和作用;第十六章至第十八章,主要论述了劳务市场的外部环境问题;附录是国外劳动管理与职业培训简介。

四、本书是由一些理论工作者、教学工作者,以及实际管理部门的同志共同编写的。参加写作的有:陈乃醒、胥和平、王延中、董良、王欢、杨学锋、邹震等;初稿写成后,由胥和平、王延中进行了编

辑加工；由陈乃醒同志最后审定。

五、本书的写作得到有关劳动管理部门、中国社会科学院工业经济研究所、全国总工会研究室等单位的支持和帮助，并参阅了有关资料和著作，在这里一并表示感谢。

六、由于劳务市场是一个新问题，目前对它的研究不甚深入，实践中展开也不够，随着实践的发展，新的矛盾将会逐步暴露出来，人们的认识也会逐步提高，自然会得出一些新的结论。因此，希望读者在阅读过程中，不断提出问题，以便于我们进一步修改完善。

作 者

1993 年 8 月于北京

目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 什么是劳务市场.....	(1)
第二节 社会经济发展与劳动力流动.....	(9)
第三节 市场经济与劳务市场	(16)
第四节 在深化改革中促进劳务市场的发展	(22)
第二章 劳务市场的意义、性质和特点	(27)
第一节 劳务市场的意义	(27)
第二节 劳务市场的性质	(34)
第三节 我国劳务市场的特点	(38)
第三章 劳务市场的发展方向、功能、 结构与运行机制	(41)
第一节 劳务市场的发展方向	(41)
第二节 劳务市场的功能	(43)
第三节 劳务市场结构	(46)
第四节 劳务市场运行机制	(48)
第四章 劳务市场的模式与建设	(51)
第一节 我国劳务市场的基本模式	(51)
第二节 劳务市场建设	(57)
第五章 劳动就业管理与劳务市场服务体系	(61)
第一节 劳动就业管理	(61)
第二节 劳动就业服务	(64)
第三节 职业介绍机构	(75)

第六章 劳务市场立法	(81)
第一节 劳务市场立法的地位	(81)
第二节 劳务市场立法的内容	(91)
第三节 健全劳务市场立法的对策	(103)
第七章 劳动合同	(109)
第一节 劳动合同的概念	(109)
第二节 劳动合同的种类、内容与形式	(113)
第三节 劳动合同的订立与变更	(117)
第四节 劳动合同的履行、终止及劳动仲裁	(123)
第五节 国外劳动合同的有关情况介绍	(129)
第八章 劳务市场价格	(135)
第一节 劳动力价值及其形成	(135)
第二节 劳动力价格及其制约因素	(139)
第三节 市场工资	(141)
第九章 劳务市场信息系统	(152)
第一节 劳务信息和劳务市场信息系统	(152)
第二节 职业介绍业务软件系统	(162)
第三节 劳动力供求预测	(169)
第十章 职业介绍	(179)
第一节 职业介绍的发展方向和工作目标	(179)
第二节 职业介绍机构的基础建设和制度建设	(184)
第三节 职业介绍工作操作程序	(188)
第十一章 职业选择	(195)

第一节	职业的概念	(195)
第二节	职业分类	(201)
第三节	职业选择	(210)
第十二章	职业指导与素质测试	(218)
第一节	职业指导	(218)
第二节	职业素质测试	(224)
第三节	问卷设计的原理与程序	(231)
第十三章	涉外劳务市场	(237)
第一节	外资企业劳动管理中的国际惯例	(237)
第二节	外资企业的劳动管理制度	(241)
第三节	涉外劳务市场管理的主要问题及 改革方向	(246)
第十四章	国际劳务市场与中国劳务输出	(250)
第一节	国际劳务市场概况	(250)
第二节	中国劳务输出与境外劳动力在华就业 的形式和管理	(252)
第三节	中国劳务输出的发展与问题	(257)
第四节	促进我国劳务输出事业发展的对策	(260)
第十五章	工会在劳务市场中的地位和作用	(265)
第一节	工会的性质和中国工会的概况、特点	(265)
第二节	工会在劳务市场中的地位和作用	(269)
第三节	工会参与劳务市场组织与管理的基本 原则和主要工作	(275)
第十六章	改革劳动管理体制	(282)

第一节	劳动计划管理体制的形成与内容·····	(282)
第二节	对劳动计划管理体制改革的初步探索·····	(290)
第三节	建立全国统一的劳务市场·····	(301)
第十七章	配套改革措施·····	(315)
第一节	转变政府职能·····	(315)
第二节	发展职业教育·····	(320)
第三节	完善社会保障体系·····	(328)
第十八章	劳务市场的宏观调控·····	(341)
第一节	劳务市场的宏观管理·····	(341)
第二节	劳务市场宏观调控体系·····	(345)
第三节	劳动力流向调控的宏观政策·····	(352)
第四节	劳务市场管理的行政系统·····	(360)
附录:	部分国家的劳动管理与职业培训简介 ·····	(362)
I.	美国的职业教育和就业培训 ·····	(362)
II.	日本的就业管理 ·····	(368)
III.	原联邦德国的就业管理 ·····	(372)
IV.	瑞典的劳动力市场组织与管理 ·····	(376)
V.	印度、英国、加拿大等国的就业与培训管理 ·····	(381)

第一章 概述

第一节 什么是劳务市场

一、劳务市场的概念

对于劳务市场的概念，国内外都有不同的看法。

西方经济学者一般把劳务市场称为劳动力市场。但对劳动力市场的内涵存在着不同看法。例如，有人认为劳动力市场是按照一定的劳动力价格实现劳动力供求关系的场所，而多数人认为劳动力市场是指广义的、抽象的、以市场机制来调节劳动力供求的经济关系，把有关劳动力供求关系的问题都包容在劳动力市场之中。

我国理论界对这一问题也有不同的看法。主要有三种提法：一种是劳务市场，也是目前实际工作中使用的提法；第二种是劳动力市场；第三种是劳动市场或劳动资源市场。

对劳务市场的不同看法的基础在于劳动力是不是商品。对于这个基本的理论问题，西方经济学者称劳动力市场为 Labour Market. Labour 一词有劳动、劳动力、劳动者多种含义。按照马克思的经济理论，在资本主义社会，劳动者不能象奴隶社会那样，由奴隶主自由买卖，不存在劳动者在市场交换的问题。国际劳工组织章程中的“Labour is not commodity”这句话也指劳动者不是商品。劳动则是人们付出劳动能力的活动，只有在生产过程中才能实现，是无法在市场上进行交换的。所以在市场上所能交换的只能是劳动者的劳动力（即脑力与体力）的支配权，市场交换后，劳动者的劳动力就由雇主（或人格化的资本）支配。因此，西方经济学中的 Labour Market 只能理解或译成劳动力市场，而不是劳动市场、劳动者市场或人才市场。

对于劳动力在社会主义条件下还是不是商品，也有三种不同的认识。一种观点认为，在社会主义条件下，劳动力不是商品，只能称作劳务市场，而不能称为劳动力市场。他们认为，劳动力市场是马克思针对资本主义雇佣劳动关系提出来的，它与生产资料私有制相联系，受单一的市场规律（价值规律）的支配。劳动者处于自主流动、自由竞争状态，劳动关系是雇佣与被雇佣、剥削与被剥削的关系，其目的是实现利润的最大化。我国的劳务市场是与社会主义生产资料公有制相联系，它既受市场经济规律如价值规律、供求规律、竞争规律的支配，还要受社会主义经济规律如按劳分配规律，以及有计划按比例发展的规律、生产要素优化配置等规律的支配，不是受单一的市场经济规律的支配。劳动力供求关系是以劳动力合理流动、双向选择、联合劳动为前提，企业与劳动者之间的劳动关系的建立、解除、调整都是在平等、自愿、协商一致的基础上，依据法律确定的，不具有强制性。劳动力流动、配置仍处于国家政策宏观调控下有组织的状态，不是自由的、盲目的流动。其目的是实现劳动力资源利用的最优化，实现经济效益与社会发展的统一。持这一观点的人还认为，——按马克思的经济理论、“劳务”是指无形的效用性的服务，即不以实物形式而以提供活劳动的形式满足他人某种需求的劳动活动，如理发员为人理发。劳务是非物质生产性劳动，是提供非物质产品的一种服务活动。其概念在外延上只能覆盖非物质生产部门，如文艺、教育、卫生等部门。这里，马克思所指的“劳务”是狭义的“劳务”，而劳务市场所指的劳务是广义的“劳务”，是在新的条件下对马克思经济理论的发展。

第二种观点认为，在社会主义条件下，虽然劳动力在本质上不是商品，但还具有商品的形式。第三种观点则认为在社会主义条件下，劳动力仍然是商品。持后两种看法的人都认为，称为劳动力市场比较科学。

我们认为，在当前的形势下，无论是叫做劳务市场，还是劳

动力市场，都是在传统劳动管理体制上的深化改革。而且，无论是称为劳务市场还是劳动力市场作为市场经济的产物，在劳动力的配置方式方面，以及劳动力的调节手段、活动形式、运行机制等方面，是没有区别的，但是和国外相比，则存在着国情的差异，这构成我国劳务市场的基本特性。我们应当在社会主义条件下，发展具有中国特色的“劳动力市场”，而不是照搬西方劳动力市场模式。所以问题不在于“劳务”和“劳动力”的概念，而在于劳务市场与劳动力市场的形式、内涵和实质。既然我们使用“劳务市场”这一概念，那么就应当对劳务市场进行定义。所谓劳务市场，是指在社会主义条件下，在劳动力管理和就业领域，按照社会主义市场经济规律，在国家政策指导和宏观调控下，自觉地运用市场调节手段来调节劳动力资源，促进劳动力资源的充分开发和合理使用的市场调节机制、市场活动、劳动关系、中介服务机构的总和，是劳动力在市场配置过程中的内在结构、动力功能与外在形式、方法、手段的统一。

二、劳务市场的产生

我国的劳务市场是在经济体制改革的过程中产生的。

（一）传统劳动力资源管理的特点与弊端

劳动力，即人的劳动能力，是人所特有的运用于物质资料或非物质资料生产过程的体力和脑力的总和。劳动力作为一种资源，它是自然和社会结合的产物。人们自然生长，使人得到和增加体力；社会的作用，使人增加智力。体力和智力的总和，便会产生改造自然、改造社会的能力。

劳动力资源的管理方式，是经济管理体制的反映。经济管理体系包括管理过程中所产生的法律依据、方针改革、规章制度、行政体系，以及运行方式等。在我国，经济管理体制经历了从高度集中统一的计划经济管理体制向市场经济管理体制的转变，劳动力资源管理体制也不例外。

1. 传统劳动力资源管理的特点。

自 1949 年新中国成立到 1978 年改革的 30 年中,我国的经济管理逐步形成了高度集中统一的计划经济体制。和这种经济管理体制相适应,对劳动力管理也体现了高度集中统一管理特征。这些特征体现在:(1)城镇劳动力就业由国家统包,招工由行政管理部门统招统配。1978 年以前,凡是非农业户口的高初中毕业生、复员转业军人,以及中专学校的毕业生等,完全由国家统包统配就业。招工时,劳动或人事部门按照上级下达的计划,统招统配。(2)用人单位没有用人自主权。无论是企业还是行政、事业单位,都没有用人自主权。要增加人,必须先打报告,批准后,由劳动、人事部门严格按计划配给。(3)个人没有选择单位、职业的自由。职工个人经审查符合招工(招干)条件后,由负责招工(招干)的劳动、人事部门分配去向;到用人单位后,再分配具体工作。(4)一旦就业后,除发生重大问题外,一般不存在失业的危险;除少数调动外,也不会转换工作单位。(5)实行带有平均主义特征的工资制度。国家对职工的生老病亡,直至子女就业,统统负担下来。

我国劳动力资源管理的以上特点的形成,是有着深刻的政治和社会原因的。新中国成立后,没收了官僚资本,建立了社会主义制度,并建立了一套计划经济管理制度,也就形成了劳动力基本上是不流动的特点。企业不能根据生产需要和劳动者的表现辞退或调出职工,劳动者就业选择范围狭窄,一旦就业即定终身。由于新中国成立以前人们流离失所,盼望有一个安定的生活环境,因此,多年来,人们习惯于把享有劳动权利等同于固定某一单位捧“铁饭碗”,因而缺乏劳动力流动的意识。社会化大生产要求合理配置劳动力,社会主义社会也不例外。合理配置劳动力,不仅涉及到社会管理机构,而且涉及到企业和个人。可是,传统的理论认为,社会主义社会是计划经济,国家作为社会的管理中心,统一分配资源和按计划生产,企业和个人不承担由按计划生产带来的经济责任,从而也就不存在企业与个人的正当经济利益,同样

也就不存在企业和个人的自主权利。企业既缺乏合理配置劳动力的动力，又没有合理使用劳动力的权力和条件。在这种情况下，企业不仅不会向管理机关传递准确的劳动力配置信息，而且也不会严格执行计划指令；劳动者也是既没有动力，也没有压力，主观能动性难以充分发挥。而社会管理中心的政府机构所处的地位，又决定了计划形成和执行不可能不受企业和个人行为的影响。这样，计划既难以正确反映微观效益所要求的劳动力配置比例变动，又难以得到准确地贯彻执行。

在以传统理论为指导形成的传统体制下，把包括劳动力在内的所有生产要素，都纳入全民所有的管理范围，企业投入与产出由国家统一安排，成本和利润增加与否与企业 and 个人的利益不挂钩，盈亏由国家统负，个人收入分配由国家规定统一标准，与劳动力供求和劳动者的贡献大小无关，人们形象地把计划经济体制下的利益分配，称为“企业吃国家的‘大锅饭’，个人吃企业的‘大锅饭’”。两个“大锅饭”是计划经济制度本质的特点。只有打破“大锅饭”，才能实现由计划经济向市场经济的转换。

2. 传统劳动力资源管理的弊端。

传统劳动力资源管理存在着一些不可克服的弊端，具体表现在：

(1)传统的劳动力资源管理难以适应微观经济运行的要求。微观经济运行变化快，而信息处理手段落后，计划方法不科学，以及机会成本难以估算等，使劳动管理难以与经济运行的微观过程相吻合。微观经济发展变化迅速，无论多么先进的技术条件，也难以按计划分配生产要素去满足其要求，这是计划经济体制的致命弱点。特别是信息处理手段落后，计划方法不科学等，最终难免发生认识与决策错误，使微观效益对劳动力的正确要求得不到反映。由于国家计划的劳动供给相对有限，加之管理制度和办事效率方面的问题，造成机会成本难以估算。企业为争取招工指标所付出的成本，如递交申请、陈述理由、争取和等待有关部门审

批指标的人力、物力和时间耗费，在相互竞争中增大，而成功率却很不确定。如此等等，都影响微观经济的正常运行。

(2) 传统的劳动管理有碍于充分开发利用劳动力资源。严格按计划招工、分配，导致劳动力资源的巨大浪费。国家控制劳动力计划指标，对劳动者来说是就业需求有限，对企业来说是劳动力供给相对有限。就业渠道单一，加之招工条件的限制，形成城乡庞大的失业队伍。在农村，占全国总人中 80% 的农民挤在不足国土面积 10.5% 的耕地上，使得 30% 左右的农业劳动者难以发挥生产能力。在城镇，存在着大批的知识青年不能就业。与此同时，由于企业增人与企业上等级密切相关，加之完成产值指标基本上靠增人，使企业产生“劳动力饥渴症”，造成企业内部存在着大量的隐性失业大军。

(3) 劳动力的部门所有阻碍了劳动力的合理流动。在传统体制下，劳动者一旦就业，就成了企业或部门所有。这有碍于产业结构的合理调整和劳动力的合理利用。随着生产的发展和社会消费构成的变化，产业结构必然会以市场需求的变化而不断地进行调整。这首先是劳动力的转移。可是，在传统的管理体制下，劳动力事实上成为企业或部门所有，难以随产业结构的变化而进行合理流动。这同样造成了劳动力浪费。

(4) 缺乏就业竞争和平均主义的分配制度难以调动劳动者的积极性。缺乏就业竞争和平均主义的分配政策，严重地挫伤了劳动者的积极性。过去多年，我国一方面存在着大量的失业人口；另一方面，就业却没有竞争。只要待业年限够了，加之其它方面的有利条件，就可以在国家的安排下得到一份工作；而一旦就业，就终身受用。再加上工资待遇方面的平均主义，干与不干一个样，干多干少一个样，极大地挫伤了劳动者的积极性。

(5) 没有选择职业的自由限制了劳动者潜能的充分发挥。不从劳动者特长出发的就业分配制度，埋没人才，阻碍了人的潜能的充分发挥。劳动者的就业倾向是十分复杂的。有的追求高待遇，

有的倾向于个人才能的发挥，有的希望稳定或安全等。如果不能照顾到劳动者的兴趣爱好，注意发挥劳动者的特长，就不能充分发挥人的潜能，从而埋没人才，不利于推动经济发展和社会进步。

（二）以市场为取向的劳动管理体制改革

党的十一届三中全会以来，在以市场为取向的经济体制改革中，劳动管理体制也以同样的目标取向，不断深化改革。我国从1978年以来，在劳动管理体制改革中所采取的一些具体措施可以明显地看出这一改革过程。

1. 实行三结合就业方针。改革初期，为了解决城镇待业青年的就业问题，党中央和国务院制定了“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”的就业方针。这一方针的实施，其意义远远超出劳动就业的范围。它不仅推动了劳动管理制度的改革，同时也促进了国有经济、集体经济、个体经济等多种经济成份的形成；促进了教育制度改革和职业技术教育的发展等。

2. 改革招工制度。改革1978年以前长期实行统招统配的招工（招干）方式，实行“公开招工，自愿报名，全面考核，择优录用”的方法。这种办法，劳动者和用人单位直接见面，既给用人单位一定的选择劳动力的自主权，又给劳动者在一定范围内选择职业的自由，这对于发展经济，调动劳动者的积极性有积极意义。随着改革的深入，招工制度进一步改革，用人单位直接到劳务市场上去招工，由劳动服务公司或职业介绍所介绍，签订劳动合同。

3. 实行劳动合同制。改革固定工管理制度，实行劳动合同制。即通过劳动者与所在单位行政之间订立协议，规定劳动者在该单位中担负一定的工作，并遵守内部劳动规则，而使用单位则按照劳动者劳动的数量和质量支付报酬，并根据国家政策提供各种劳动条件。不仅新招职工要订立劳动合同，老职工也订立合同。合同期分为短期、中期和长期三种。根据双方意愿，合同期满后

以续订，也可以终止。在劳动合同未满期之前，双方中的任何一方意欲终止合同，必须按合同规定的时间提前向对方打招呼。

4. 劳动报酬开始由双方协商确定。在经济改革中，劳动报酬开始由劳动者和用人单位协商确定。起初只是恢复奖金制度，使工资和企业经济效益挂钩。随着市场经济的发展，类似市场工资的报酬方式开始出现，即用人单位和劳动者在劳务市场上通过协商确定劳动报酬，并随着经济发展和市场劳动供求状况，对劳动报酬进行调整。

5. 扩大企业自主权。城市经济体制改革是从企业扩权开始的。在劳动工资管理方面，起初只是限制在企业内部的职工调动，以后扩大到劳动优化组合，自行确定劳动定员和招工标准，自行确定工资形式和工资水平。党的十四大以后，不地方的企业用人指标不再由上级劳动主管部门控制，有的地方也不再控制工资总额。企业有用人的自主权，劳动者有选择工作单位和职业的权力，我国的劳务市场开始在改革中产生。

6. 建立劳动服务公司。为了加强对暂时不能就业人员的管理，有些劳动行政管理部门和企事业单位，相继成立了劳动服务公司，担负介绍就业，输送临时工，组织生产、服务，进行职业培训等任务。这种采取行政管理和经济手段相结合组建起来的劳动服务公司，组织待业人员，有工做工，无工学习，还会同有关部门举办以工代赈，开辟生产服务门路，创造就业条件，是当时调节社会劳动力的一种组织形式，既安定了社会秩序，又起了一定的吞吐劳动力的作用。

7. 建立企业内部劳务市场。在企业内部改革中，不少企业都进行了劳动优化组合。在劳动优化组合过程中，由于多种原因剩余了一些人员。于是，企业便将这些人组织起来，形成企业内部的劳务市场。这些人员，由企业劳动管理部门直接管理，成为企业内部劳动力吞吐的蓄水池。厂内各车间、科室和其它部门，根据需要，和这些人签订劳动合同，确立劳动关系。这种形式，有

利于解决生产第一线人浮于事的问题；有限的竞争有利于严肃劳动纪律，提高劳动者的素质等。

8. 发展社会劳务市场。我国的劳务市场，从无到有，从小到大。随着劳务市场的发展，劳动行政管理部门开办的劳动服务公司改为职业介绍所，业务增加了就业登记、失业资格认定、失业救济金的管理等。在一些大中城市，定期或不定期举办人才市场，以后发展成为固定的劳务市场。而且有组织的劳务市场从城市扩展到农村，不少地方的农村劳动力开始进行有组织地流动。

第二节 社会经济发展与劳动力流动

劳动力流动是社会经济发展的结果，也是社会经济进一步发展的条件。马克思曾经指出：现代工业通过机器、化学过程和其他方法，使工人的职能和劳动过程的社会结合不断地随着生产的技术基础变化发生变革。这样，它同样不断地使社会内部的分工发生变革，不断地把大量的资本和大批工人从一个生产部门投到另一个生产部门。因此，大工业的本性决定了劳动的变换、职能的更动和工人的全面流动。^①马克思的这些话，在社会主义社会同样是适用的。

一. 劳动力流动及其形式

（一）劳动力流动的概念

劳动力流动，是指由于经济发展的需要和社会的变迁，所引起的劳动力转移。它包括建立在劳动者更换工作岗位和职业自由基础上的从一一个工作岗位或工作地点和向另一个工作岗位或工作地点的移动。

这里需要说明的是，更换工作岗位和职业的“自由”，是法律意义上的，即在法律允许的范围内，并受法律的保护。实际上，绝

① 《马克思恩格斯选集》第25卷第533——534页。