

劳动管理人员
专业培训教材

劳动力管理与就业

劳动部培训司组织编写
劳动部教材编审委员会审定
张左己 主编



中国劳动出版社

劳动管理人员专业培训教材

劳动力管理与就业

劳动部培训司组织编写

劳动部教材编审委员会审定

主 编 张左己

副主编 邢赞勋 郑家治 胡梦洲

中国劳动出版社

劳动力管理与就业

劳动部培训司组织编写

劳动部教材编审委员会审定

主编 张左己

副主编 邢赞勋 郑家治 胡梦洲

责任编辑 傅绍本

中国劳动出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北京隆昌印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092毫米 32开本 12.5印张 278千字

1991年5月北京第1版 1991年8月北京第1次印刷

印数,11000册

ISBN 7-5045-0643-5/F·106 定价: 4.80元

前 言

为了适应我国经济体制改革深入发展的需要，尽快地提高劳动管理人员的业务素质，劳动部决定加强劳动管理人员的教育和培训。根据这一要求，劳动部教材编审委员会和培训司组织编写了这套劳动管理人员专业培训教材。

这套教材根据劳动经济管理专业岗位所必备的专业知识要求，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，对劳动经济管理专业的基本理论、基本技能进行了较详尽的阐述和介绍，力求从劳动管理人员的实际出发，注重科学性、针对性和实用性，并体现了政治体制改革和经济体制改革的基本精神。参加这套教材编写的是劳动经济管理专业的专家、学者和具有丰富实践经验的实际工作者。协助编写的单位有劳动部劳动科学研究所、综合计划司、劳动力管理和就业司、培训司、工资司、保险福利司、外事司和浙江经济管理干部学院等。

这套教材包括《劳动经济学》（以大专教材《劳动经济学概论》代用）、《劳动立法学概论》、《管理学基础》、《劳动计划与劳动统计》、《劳动力管理与就业》、《职业技术培训》、《工资管理》、《职工社会保险与福利概论》、《外国劳动立法和劳动行政管理》等。这套教材是供各种劳动管理人员专业培训班使用的专业教材，也可供劳动经济管理专业研究、教学人员参考和从事劳动经济管理工作的同志自学之用。

在这套教材的编写和出版过程中，得到了各编写人员和有关单位的大力支持和真诚合作，在此我们表示衷心的感谢。

由于我国劳动、工资、保险福利等项制度的改革正在深化，许多理论和实践问题都在探索之中，书中的不足和错误在所难免，望广大读者多提宝贵意见，以便适当时候组织修订，使这套教材更加完善。

劳动部培训司

1990年10月

目 录

第一章 招收职工工作

- 第一节 招收职工的概念和意义1
- 第二节 我国招收职工工作发展概况4
- 第三节 招收职工工作的基本原则14
- 第四节 招收职工的条件、对象与来源18
- 第五节 招收职工的程序与方法21
- 第六节 劳动行政部门对招工工作的主要职责25
- 第七节 招工的几项特殊政策28

第二章 用工制度

- 第一节 用工制度的地位、作用和现状34
- 第二节 我国用工制度发展变化的过程36
- 第三节 党的十一届三中全会以来企业用工制度改革情况39

第三章 职工调配工作

- 第一节 职工调配工作的概念、基本内容及意义51
- 第二节 我国职工调配工作发展概况57
- 第三节 职工调配工作的基本原则69
- 第四节 职工调动工作的主要方式、方法73
- 第五节 职工调配工作的主要政策78

第四章 劳动定额

- 第一节 劳动定额的概念、种类与作用91

第二节	劳动定额工作发展概况	96
第三节	劳动定额的制定与贯彻	104
第四节	劳动定额管理	112
第五节	劳动定额标准	121
第五章 编制定员		
第一节	编制定员的概念与作用	125
第二节	编制定员工作发展概况	131
第三节	编制定员的制定与管理	143
第四节	编制定员标准	155
第六章 劳动组织		
第一节	劳动组织的概念与作用	162
第二节	劳动组织工作内容	165
第三节	整顿劳动组织工作发展概况	178
第四节	在深化企业改革中不断改善劳动组织	189
第五节	改革劳动班制与缩短工时	202
第七章 劳动纪律		
第一节	劳动纪律的概念与作用	212
第二节	巩固劳动纪律工作发展概况	215
第三节	劳动纪律工作法规	222
第四节	如何巩固劳动纪律	235
✓ 第八章	城镇就业	
第一节	城镇就业的概念	240
第二节	我国城镇就业的历史发展概况	245
第三节	影响城镇就业的主要因素	249
第四节	解决城镇就业问题的对策	260
第五节	特殊群体的就业问题	273
第六节	就业统计	285

第七节	就业预测与规划·····	295
第八节	就业经费的管理与使用·····	305
第九章	劳动服务公司	
第一节	劳动服务公司的创建和发展·····	324
第二节	劳动服务公司举办的集体企业·····	330
第三节	劳动服务企业管理体制和机构设置·····	335
第十章	劳务市场	
第一节	劳务市场的基本概念·····	338
第二节	劳务市场的形成和发展·····	348
第三节	劳务市场的组织与管理·····	356
第十一章	农村剩余劳动力的转移	
第一节	农村剩余劳动力转移是社会发展的客观 规律·····	368
第二节	解决农村剩余劳动力出路的对策·····	375
第三节	加强对农村剩余劳动力转移的宏观调控 ·····	383
后 记		

第一章 招收职工工作

第一节 招收职工的概念和意义

招收职工，一般系指用人单位通过招收录用手续，从社会上吸收劳动力为单位职工，以满足生产、工作的需要。从广义上说，招收职工包括招收干部和工人。招收来源包括从社会上招收和从在职职工中招收。从社会上招收包括从城镇招收和从农村中招收。本章只着重阐述国营企业从社会上招用工人，以及劳动力管理部门如何组织和管理招收职工工作。

招收职工是劳动者就业的重要途径；是社会主义计划经济中有计划分配劳动力的一种重要方式；是劳动力管理工作一项重要任务。

做好招收职工工作，对于满足生产建设发展所需要的劳动力，合理分配和利用劳动力资源，实现劳动者与生产资料的有效结合，促进青年健康成长和社会安定团结，发展社会生产力，加速社会主义现代化建设，都具有重要意义。具体来说，就是：

1.做好招收职工工作，可以满足生产建设发展所需要的劳动力。劳动力是生产诸要素中的决定性因素，任何单位要从事生产、工作，都必须有一支职工队伍。不仅新建扩建单位需要增加新职工，老单位由于生产、工作发展需要和职工队伍的新陈代谢，也经常需要补充新职工。目前，我国职工

队伍的补充来源主要有两个渠道：一是高等学校、中等专业学校、技工学校的毕业生，军队转业干部和城镇复员退伍军人等由国家统一分配的人员；另一个是从社会上招收。据统计，截止1986年末全民所有制单位新增职工中，从城镇和农村招收的新职工有6500多万人，而同期接收统一分配的人员有2800多万人。从社会招收的职工为统一分配人员的两倍多，是新增职工的主要来源。劳动管理部门在向生产建设单位输送正式职工的同时，每年还从城乡劳动力中为各单位输送大量的临时工、季节工，以满足临时性和季节性的生产、工作需要。

劳动管理部门组织招收职工工作，不仅在数量上要尽量满足用人单位的需要，而且在质量上也要尽量满足各单位的需要。因此招工工作的指导思想应明确树立为生产服务的观点，反对单纯的就业观点；在招工条件方面，根据劳动力资源质量的实际状况，结合生产、工作需要，提出适当的招收条件；对招工制度要进行改革，废除统包统配的招工就业制度和内部招收职工子女、退休工人子女顶替的制度，给用人单位以招工用人自主权等，以保证招工质量，提高职工队伍素质，适应社会主义现代化建设的需要。

2.做好招收职工工作，有利于合理分配和利用劳动力资源。合理确定招工来源和招收地区，是做好招收职工工作的重要环节。处理好这一环节，直接关系到保证生产建设所需要的劳动力和劳动力资源的合理开发和有效利用。而做好这项工作的关键，在于对在职职工和社会劳动力（城镇和乡村劳动力）进行统筹安排，即在各单位要求招收职工时，凡能从现有职工中调剂解决的，就不从社会上招收，以挖掘现有职工劳动力潜力，提高劳动生产率。特别是在现有企业普遍

存在富余职工的情况下，应当首先从富余职工中调剂，这样既可满足用人单位的需要，又可使富余职工得到安置。如果一面职工多余，一面又继续招工，势必造成人力的浪费。若从现有职工中调剂难以解决时，也不要急于安排从社会上招工，应从由国家统一分配的人员中解决。如果这样做仍不能满足需要时，才可安排从社会上招收。从社会上招收职工应首先招收城镇要求就业的人员，严格控制从农村招工。在城镇确实不能解决时，经过批准后才能从农村招工。这样做，有利于解决城镇劳动就业问题和减轻由于招收农民给城市造成的供应、住房和交通等方面的困难；也有利于保证农业生产有足够的劳动力得以发展；还有利于劳动力资源的合理分配与利用。

3.做好招收职工工作，有利于促进劳动者和生产资料的有效结合。劳动者在未和生产资料结合之前，还不能形成生产力，只有通过就业使两者进行有效的结合，才能转化为现实的生产力。但旧的经济体制，对劳动力统得过多、管得过死，特别是在就业招工实行统包统配的时候，用人单位和劳动者都没有相互选择的权利，用人单位不能根据生产、工作需要选择用人，劳动者不能根据个人志愿和特长选择职业和工作单位，他们不能真正地做到有效结合。只有在改革开放以来，改革了招工制度，实行面向社会、公开招工、全面考核、择优录用的方针，赋予用人单位和劳动者双方选择的权利，才能使用人单位招到满意的劳动者，劳动者找到比较满意的职业和单位，真正做到人事相宜，人尽其才。这对调动劳动者的积极性，发展生产创造了有利条件。

4.做好招收职工工作，可以促进青年的健康成长，促进社会的安定团结。过去招工就业主要实行统包统配，并允许

单位内招职工子女和退休工人的子女可以顶替工作。这种包分配的做法，助长了一部分青年不努力学习、不求上进，而是靠国家分配工作，靠父母单位招工，靠顶替父母来就业。改革开放以后，取消了上述就业制度，形成竞争就业局面。求职者要想找到比较理想的职业和单位，必须努力学习，提高自己的文化技术素质，才能在就业竞争中取胜。因此，做好招收职工工作，对于激发青年好学上进，促进青年一代的健康成长具有重要意义。

用人单位招工是劳动者就业的主要渠道，与广大群众的切身利益密切关系。如果招收工作能够认真执行国家的招工政策，真正做到公开招收、择优录取，给每个求职者以平等竞争就业的机会，未被录用的求职者也会心悦诚服，从而激发起努力上进、为自己创造良好的就业素质。相反，如果招收职工工作组织得不好，比如：放着城镇待业青年不招，而到农村去招农民；或在招工中搞不正之风，不是择优而是择亲，必然会引起人民群众的不满，影响到社会的安定团结。因此，为了实现社会的安定团结，密切党和政府与人民群众的关系，必须执行国家的招工政策，认真做好招收职工的工作。

第二节 我国招收职工工作发展概况

我国招收职工的制度，是根据社会主义建设的发展和解决城镇就业问题的需要，以及适应经济管理体制的要求，逐步建立、健全起来的。在各个历史时期，虽有所调整和发展，但从总体看，它在保证生产建设所需的劳动力，统筹安排劳动力资源，促进生产的发展，解决劳动就业等方面，都起到积极作用。同时，也存在集中过多、管得过死的缺点。

党的十一届三中全会以后，对招工制度进行了重大改革，在保证招工质量，提高职工素质，适应社会主义现代化需要等方面，均取得了效果。我国招收职工工作发展概况如下：

一、在国民经济恢复和“一五”计划时期

建国以后，为了解决旧社会遗留下来的400万失业人员的安置问题，适应有计划的大规模的建设需要，逐步建立了统一管理的招工制度。

1. 在统一介绍、有组织招收的基础上建立统一招工制度。在建国初期的1950年即对招工实行统一介绍，同时也允许企业自行招用。如同年5月劳动部颁发的《失业技术员工登记介绍办法》和1952年国务院颁布的《关于处理失业工人办法》中规定，公私企业招用职工须由劳动力介绍所统一介绍，由企业选择录用。企业也可在已登记的失业人员中自行招用。到1953年，实行新方针，由政府介绍就业改为政府介绍就业与自谋职业相结合。那时用人单位有一定的招工自主权。

但是，鉴于有些单位未经批准自行到外地招工，甚至用高薪诱挖在职职工，影响了职工队伍的稳定和生产建设。为了制止这种情况的发生，劳动部在1950年和1951年颁发的《失业技术员工登记介绍办法》和《关于各地招聘职工的暂行规定》中明确规定，企业招工应尽先录用本地失业人员，如需到外地招工，在省内、大行政区内，分别由省、大行政区劳动部门办理；跨省、大行政区招工时，须持中央劳动部介绍信件。并且规定，用工单位与被招职工双方应签订劳动契约，并向当地劳动行政部门备案。

到1955年，企业、事业单位出现人员多余，为了加强对招工工作的管理，在统一介绍有组织招工的基础上，实行统

一招收制度。即任何单位招工必须通过劳动部门，不准随便招收人员，更不准从农村招收人员。在1956年中央批准的劳动部简则中，把监督和管理工业、建筑、交通运输企业和其他企业、事业，以及有关单位的劳动力招用工作，作为劳动部的一项重要任务和职责。劳动力的招收逐步采取了统一招收的制度。

2.统筹安排城乡劳动力，初步形成先城市后农村、先调剂后招收的招工办法。建国后，我国面临城乡劳动力大量过剩的状况，安置和解决劳动就业是党和政府的一项重要任务。政府对城市失业人员进行了统一登记，采取救济、生产自救、以工代赈、转业训练、介绍就业等一系列措施。对于农村大量剩余劳动力，政务院于1952年在关于劳动就业问题的决定中指出，他们有饭吃、有地种，不同于城市的失业、半失业人员，应当组织他们走互助合作的道路，发展农业生产和林牧副渔，组织移民、垦荒、兴修水利等。城市和工业的发展，容易从农村吸收大批劳动力，对此必须有计划有步骤地进行。政务院还多次发出劝阻农民盲目流入城市的指示，规定企业招工应当是先从本地失业人员中招收，未经劳动部门批准，不得擅自到农村招用工人。从而形成招工首先从城市招收，城市不能解决时，经批准始可到农村招收的制度。

对于在职职工，由于采取包下来和固定工制度，在1955年和1957年，都曾出现企业、事业单位和国家机关人员多余的情况，浪费了人力，影响了效率。在这种情况下，国家采取停止从社会上招工。对一些新建、扩建和某些需要增人的单位，尽先从现有职工调剂解决，调剂解决不了的，经过批准才可从社会上招收。这对发挥现有职工劳动潜力，克服人

力浪费，提高劳动生产率，都具有重要意义。

二、全面开始建设社会主义的十年（1958—1966年）

在社会主义改造基本完成以后，我国进入全面建设社会主义时期。在此时期发生了对建设急于求成的生产大跃进的“左”的错误，招收职工工作受政治经济大气候的影响，也有失误和调整。

（一）三年大跃进时期

1.在“左”的思想指导下大量招工。1958年5月党的八大二次会议上，提出了“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”总路线，并提出超英赶美的不切实际的口号，在全国范围内掀起大跃进运动，许多单位提出增加职工，为生产大跃进准备劳动力。同时，中央决定将招工工作下放给省、市、自治区党委管理，招工计划的审批权层层下放，结果造成招工失控。仅1959年新增职工2081万人，比上年增加84.9%，其中从农村招工1200多万人，造成农业生产第一线劳动力不足，影响农业生产，也造成企业、事业单位人浮于事，浪费了劳动力资源。

2.停止招工，将招工权收归中央。1959年1月中共中央发出通知，通知各企业、事业单位立即停止招收职工，各省、市、自治区1959年的劳动工资计划，必须报经中央批准。中央还要求整顿劳动组织，压缩职工人数800万到1000万，加强农业劳动力。当年，劳动部召开了整顿劳动组织工作会议，压缩职工580多万，有效地控制了招收新职工。全民所有制单位职工人数比上年只增加了29万人，增长0.6%，主要是安置了由国家统包统配的人员。

3.反右倾斗争使“左”的错误延续，继续盲目增加新职工。从1959年8月开始的反右倾斗争，助长了浮夸说假话等

不良倾向，使“左”的错误延续了更长的时间。1960年，许多单位又招收新职工，全民所有制单位增加新职工483万人，比上年增长10.6%。三年“大跃进”全民所有制单位职工人数，1960年比1957年增加2953万人，增长1.5倍。这时，基本解决了城镇劳动就业问题，解放了大批妇女劳动力，还吸收了大量农村劳动力。但是，由于增加职工过猛，农业第一线劳动力减少过多，造成工农业生产劳动力比例严重失调，影响了农业生产的发展，造成了国民经济的困难。

（二）国民经济调整时期

1961年党的八届九、十中全会，对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针，并采取一系列正确的政策和措施，以克服国民经济的严重困难。在劳动力管理方面的工作主要是：

1.精简职工，压缩城镇人口。中央成立精简干部和安排劳动力小组，其办公室设在劳动部，当时精简职工和压缩城镇人口，是全党的一项重要任务，也是劳动部门压倒一切的中心工作。由于政策对头，全党和各级政府的努力，工作进展比较顺利。从1961年到1963年，共压缩城镇人口2600万，精简职工1887万人，有力地加强了农业，大量地减少工资开支和粮食销量，对克服经济困难起了重要作用。

2.停止从社会上招收新职工，在压缩城镇人口和精简职工期间，中央决定停止从社会上招收新职工，全国城镇只许减人，不许加人。各单位按照国家下达的劳动工资计划，需要增加职工时，应当从现有职工中调剂解决。未经中央和中央局批准，任何部门和单位都无权决定和招用新职工。这对保证完成压缩城镇人口和精简职工的任务起到积极作用。

（三）三年调整完成，招工工作走上正轨

到1963年精简职工任务完成后，适时地放宽招工审批权限。同年9月，国务院《从社会上招收职工审批手续的通知》中规定，各企业事业单位在劳动计划内补充劳动力，经调剂不能解决需从社会上招工时，在城镇和农村中招用，应分别报请省、自治区、直辖市劳动厅（局）和人民委员会批准招收，不必再报经中央或中央局批准。

当时为了妥善安置老弱残职工，促进企业劳动力的更新，并解决一些人就业问题，曾实行过退休职工和家居城镇的老弱残职工退职后家庭生活有困难的，可以由其子女顶替的办法和优先录用死亡职工的子女的办法。

三、十年动乱期间

十年动乱时期，在“左”的错误路线指导下，各项工作都遭到林彪、江青反革命集团的破坏，招工工作也不例外。主要表现在：

1.招工再次失控，出现“三个突破”。1970年和1971年，在“左”的思想指导下，无政府主义思潮泛滥，许多地区和单位忽视国家计划，盲目增加职工。当时劳动力管理机构被撤消或削弱，招工管理工作失控。两年内仅全民所有制单位职工即增加983万人，比1969年增长22.6%，造成职工人数突破5000万人、工资总额突破300亿元、粮食销量突破800亿市斤。

2.城镇知识青年下乡，却又大量招收农民，造成城乡劳动力大对流。在文革期间，对城镇新成长的劳动力，除独生子女极少数人照顾留城外，对城镇知识青年均动员上山下乡。从1967年开始上山下乡和到国营、集体农村牧渔场的城镇知识青年达1600多万人；并且规定，城镇企事业单位增