

中国劳动立法问题

夏积智主编

中国劳动出版社

改，但注意尽量保持发表时的面貌。由于水平所限，书中不足之处在所难免，敬希读者指正。

本书由夏积智主编。撰稿人有：夏积智、张再平、马瑜、杨留琴、丁华。

编 者

1989年12月

中国劳动立法问题

夏积智 主编

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）

隆昌印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 7.625印张 164千字

1990年7月北京第1版 1990年7月北京第1次印刷

印数：3000册

ISBN 7-5045-0570-6/D·078 定价：3.00元

前 言

劳动立法，在任何国家都是重要的立法。我国是社会主义国家，更不例外。在我国，劳动立法是整个国家的社会主义法制建设的重要内容。从内容和作用来说，劳动立法既涉及政治生活，又涉及经济生活和社会生活。在建国的四十年中，我国的劳动立法虽然取得了巨大的成就，但是目前它仍然是我国各项立法中的薄弱环节，与改革、开放，加强民主与法制，建设社会主义现代化的要求，还很不适应。

党的十一届三中全会以来，国家劳动部加强劳动立法工作。1982年在其所属的劳动科学研究所专门设置了研究室，开始对劳动立法的科学研究。他们遵循理论联系实际的原则，注重实地调查，借鉴国外的经验，对加强劳动立法的重大意义和必要性、劳动立法的基本原理、劳动立法的技术、劳动立法与劳动领域各项制度改革的关系、在我国如何健全劳动法制，以及各项具体的劳动法律制度等问题，进行了认真的研究。现将这个时期的主要研究成果编辑出版。但愿本书的出版，能对有关领导、有关部门的决策提供有价值的参考，对我国劳动法制的建设能有更大的推动，对我国同世界各国进行劳动立法研究的学术交流能有所促进。

在编辑过程中，我们对所有选编的材料都作过文字修

目 录

前 言

新中国的劳动立法概况	1
中国劳动立法四十年	18
十年劳动立法分析	35
劳动立法若干问题初探	40
劳动立法与劳动法制建设	50
对社会主义初级阶段劳动关系特点及其法律调整的 思考	60
我国劳动管理中的法律手段问题浅析	70
劳动行政管理工作制度化、法律化问题研究	79
制定《劳动法》，不仅具有必要性，而且具有可行 性	94
公务员是否适用劳动法	104
论公民的劳动法意识	110
试论残疾人劳动保障立法问题	118
企业在劳动管理方面应执行的法规	123
我国工资立法问题的探讨	135
对我国制定最低工资法问题的探讨	143
关于劳动保护立法	153

论工作时间与休息时间立法问题	173
未成年工劳动保护立法问题探讨	184
女职工生育保障问题初探	196
工会参与国家政治、经济和社会生活问题浅析	202
工会在企业民主管理中的法律地位	209
社会保险立法问题初步研究	217
对完善我国劳动争议处理立法若干问题的思考	232

新中国的劳动立法概况

新中国的劳动立法，是与废除国民党反动劳工立法的同时开始的。

1949年9月，中国人民政治协商会议通过的中国人民政治协商会议共同纲领，对于劳动关系调整方面的问题，做了一系列的规定。例如，在国家经营的企业中，应实行工人参加生产管理的制度，即建立在厂长领导之下的工厂管理委员会；私人经营的企业，为实现劳资两利的原则，应由工会代表工人、职员与资方订立集体合同；公私企业目前一般应实行八小时至十小时的工作制，特殊情况得斟酌办理，人民政府应按照各地各业情况规定最低工资；逐步实行劳动保障制度；保护青工、女工的特殊利益；实行工矿检查制度，以改进工矿的安全卫生设备，等等。

以外，我国几次颁布宪法，对公民的劳动权利和义务以及有关问题，都做了明确的原则规定。如公民有劳动的权利；国家根据统筹兼顾的原则安排劳动就业，在发展生产的基础上逐步提高劳动报酬，改善劳动条件，加强劳动保护，扩大集体福利；劳动者有休息的权利，国家规定工作时间和休假制度，逐步扩充劳动者休息和休养的物质条件；劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的

权利，国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和卫生事业；公民有受教育的权利，国家逐步增加各种类型的学校和其他文化教育设施，普及教育；妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利，男女同工同酬；公民必须爱护和保卫公共财产，遵守劳动纪律等。

历届全国人民代表大会常务委员会、国务院，根据宪法颁布了大量的劳动法规、规章、决议和命令。

30多年来，我国劳动立法取得了很大的成绩，对于调动广大职工的劳动积极性，加快社会主义建设，起了促进作用。

一、“文化大革命”前的17年的劳动立法

“文化大革命”以前的17年，是我国劳动立法的形成并初步发展的阶段。它奠定了我国社会主义劳动立法的基础。这个时期的劳动立法，归纳起来，主要有以下三个方面的内容：

（一）建立、变更、终止劳动关系方面的立法

1. 在建立劳动关系方面，建国之初就颁布了一系列的法规性文件。其中，最早的有：1949年11月，以全国总工会名义公布的《关于劳资关系暂行处理办法》、《关于私营企业劳资双方订立集体合同的暂行办法》。《关于劳资关系暂行处理办法》规定：“私营企业主（以下简称资方）与被雇佣之工人、职员、店员、学徒及杂务人员（以下简称劳方）之间的关系，凡属本办法未规定者，得由劳资双方协议，签订集体合同或劳动契约规定之。”1951年5月，中央人民政府劳动部在发出的《关于各地招聘职工的暂行规定》中规定：招聘职工时，雇佣者与被雇佣者，双方应直接订立劳动契约，将工

资、待遇、工时、试用期和招往远地者的来往路费、安家费等加以规定，并向当地劳动行政机关备案。1954年7月，政务院发布《国营企业内部劳动规则纲要》，对企业录用职工、调动职工的手续做了规定。但这个纲要后来没有坚持实行。

为了解决旧中国遗留下来的失业问题，1952年，政务院做出了《关于劳动就业问题的决定》，后又发布《关于处理失业工人办法》，对国民党旧中国遗留下来的400万各种失业人员进行普遍的登记，并采取相应的措施。如，除根据生产和工作需要招收职工以外，还采取了生产自救、以工代赈、转业训练等办法。由于各方面工作得当，生产发展迅速，到1958年底，解决了失业问题。

2. 变更劳动关系方面的立法，具体表现在国家有关劳动力调配和职工调动的一些规定上。例如，1954年5月，劳动部在《建筑工人调配暂行办法》中规定：凡经登记的零散技术工人和壮工，均由劳动行政部门统一调配。各建筑单位固定的技术工人及壮工，如因国家紧急需要或窝工时，得由劳动行政部门酌情进行调剂或抽调。关于建筑工人的调动，该“办法”规定：国营、省营企业固定工人，如因任务需要，本产业部门基本建设管理机关得在地区间自行调动；市营企业固定工人及各种企业临时工人，一般不得在地区间自行调动。1965年3月，国务院发布《关于企业、事业单位的干部和工人调动问题的若干规定》。其中规定：单位之间跨地区调动工人、干部，由国务院各部门及其所属各级管理机构自行决定。各部门所属企业、事业单位人员有多余或不足时，首先在本部门系统内调剂解决，解决不了时，由主管部分别商请

原
书
缺
页

同。单位辞退、开除职工和工人要求离职的手续，在《国营企业内部劳动规则纲要》等法规中有所规定。不过，在实际中，对这些问题的处理比较混乱。由于在干部和群众中存在法制观念不强的问题，解除劳动合同、辞退职工、工人要求离职以及开除、除名等方面，长期存在有章不循的现象。这也是我国用人制度上产生“能进不能出”的问题的一个原因。

（二）劳动条件方面的立法

这方面立法包括：工资、工作时间、休息时间、劳动的安全与卫生、女职工保护、职业技术培训等具体内容。

1.在工资方面，主要指1956年前后进行工资制度改革的文件。这些文件，在当时具有劳动法规的效力。主要有：（1）1955年，国务院发布《关于国家机关工作人员全部实行工资制待遇的通知》。从此，全国职工的劳动报酬，全部取消了供给制和包干制。（2）1956年，国务院通过《关于工资改革的决定》，发布《关于工资改革方案实施程序的通知》和《关于工资改革中若干具体问题的规定》等。根据这些文件，从1956年下半年开始，在全国范围内开展了空前规模的工资改革工作。通过改革，全国职工的工资水平实际提高了18.1%；与此同时，调整了轻重倒置的工资关系，统一了工资制度。按照规定，国营企业工人一般实行八级工资制，建筑业实行七级制，工人的最高工资为最低工资的三倍左右。国家机关工作人员实行职务等级工资制，最高工资为最低工资的12倍左右。城镇集体所有制单位的工资制度，由省、自治区、直辖市规定。

2.在工作时间、休息时间以及对女职工保护方面，我国

缺乏统一规定，但在部分行业或某些问题上进行过立法。例如，1952年底，重工业部颁布的《关于化学工业工作时间的暂行规定》，不仅确定了八小时工作制，而且还规定特别有害健康的工作，实行六小时的工作制。1956年，劳动部颁发了《关于工矿、基本建设、交通运输企业工人职员节日、假日工作和延长工作时间以及履行国家义务、社会义务时的工资问题的通知》。国家对女职工的 保护 是很重视的。《中华人民共和国劳动保险条例》对女职工生育，规定了照发工资的产假。属于女职工保护的其他问题，如减轻劳动强度、实行“四期”保护、哺乳时间等，在一些政策性文件中有所强调。

3.在劳动的安全和卫生方面，以1956年国务院 颁布 的“三大规程”为最主要的法规性文件，对于工矿企业安全卫生方面的基本要求，做了比较系统的规定。“三大规程”为：《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》、《工人职员伤亡事故报告规程》。“三大规程”的基本制度现在仍然在执行。

4.在职业技术培训方面，主要实行学徒制度和通过技工学校训练技术工人。1958年，经全国人民代表大会常务委员会批准，国务院颁布《关于国营、公私合营、合作社营、个体经营的企业和事业单位的学徒的学习期限和生活补贴的暂行规定》，统一了学徒的学习期限和生活补贴。1961年，劳动部颁发《技工学校通则》，规定技工学校是培养中级技术水平和中等文化程度的技术工人的学校。

（三）劳动者社会保障方面的立法

这主要指劳动保险方面的立法。我国劳动保险制度的主

要特点有以下三个：1.用于劳动保险的经费，完全由企业或国家负担，职工个人不缴纳保险金；2.确定各项劳动保险待遇，都以本人在职时的劳动报酬（工资）为基础，适当照顾工龄；3.待遇项目，包括生老病死伤残。如，女职工生育，规定假期56天，工资照发；职工患病、伤残，规定有公费医疗及医疗期间生活补助和伤残待遇；职工退休享受养老待遇；职工及其供养直系亲属死亡，规定有丧葬费、丧葬补助费、供养直系亲属抚恤费等。

上述待遇，主要在1953年政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》和1958年《国务院关于工人、职员退休处理暂行规定》中做了规定。例如，职工患病，企业负担全部医疗费用；病假在六个月以内的，按本企业工龄长短发给相当本人工资60~100%的病伤假期工资；超过六个月时，按本企业工龄长短发给相当本人工资40~60%的疾病救济费，至能够工作或确定为残废或死亡时止。对符合退休条件的职工年老退休后，按本企业工龄（或连续工龄）长短，由保险金项下每月发给相当本人工资40~85%的退休费（包括15%的“特殊贡献”待遇）。

此外，国家对工会立法也较重视。1950年6月，政务院颁布的《中华人民共和国工会法》，是我国最早的法律之一。工会法明确规定了工会组织的法律地位及其权利和责任，有力地推动了我国工会运动的发展。

这个时期，我国劳动立法，从根本上否定了国民党旧中国的立法制度，否定了剥削，否定了把劳动力做为商品的雇用制度，从而将社会主义的根本原则、基本制度，尤其是在生产资料公有制的前提下，实行各尽所能、按劳分配的原则，

劳动者在企业、社会、国家当家作主的地位等等，都用法律的形式固定了下来，反映了以工人阶级为首的全体劳动者的意志和根本利益。例如，为了在国营企业中建立社会主义的管理秩序，1950年2月，政务院财政经济委员会发布《关于国营、公营工厂建立工厂管理委员会的指示》，使广大职工有参加企业管理的权利，发挥了职工在劳动中的积极性和创造性。同年3月，政务院发布《关于废除各地搬运事业中封建把持制度暂行处理办法》，同时，中央燃料工业部发布《关于全国各煤矿废除把头制度的通令》。这些法规的颁发贯彻，标志着我国工人摆脱了剥削和压迫。再加上社会主义工资制度的建立，劳动保险条例的实施，以及所有保护劳动者的法规得以日益健全和完备，使我国劳动者的物质、文化生活，在发展生产的基础上逐步提高有了保障。

这个时期的劳动立法，在对调整社会主义劳动关系，保障劳动者的权利，调动劳动者积极性等方面，起了积极作用。当然，也还不够完备。这个时期劳动立法存在的问题，主要是：

第一，对临时性的具体问题规定得多，对于较长时间适用的基本规定立得比较少；

第二，各级政府发出的政策性文件多，按立法程序制定的法规比较少；

第三，对于执行法规的监督检查方面的立法不够完备，保证措施不力；

第四，法规的修改、整理工作不够及时。

二、“文化大革命”结束以后10年的劳动立法

“十年动乱”期间，我国劳动立法处于中断状态，不少

长期行之有效的法规也没有很好执行。“文化大革命”结束以后，才逐步得到恢复。党的十一届三中全会强调要发扬社会主义民主和健全社会主义法制，我国劳动立法工作又得到了加强。

1978年12月，邓小平同志在党的中央工作会议上，提出要制定劳动法。1979年初，国家劳动总局党组立即作出决定，成立劳动法起草小组，进行劳动法草案的起草工作。劳动法草案在反复征求各方面和广大职工群众的意见的基础上，作过多次修改，现在还在研究。尽管劳动法草案至今没有通过，但制定它的过程不仅培训了干部，在一定程度上普及了劳动立法的基本知识，而且也推动了单行劳动法规的制定。

1978年至1985年，制定了一批单行劳动法规。

经全国人大常委会批准颁布的有：1978年5月24日，全国五届人大会议第2次常委会原则批准《国务院关于安置老弱残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》。1981年3月14日，全国五届人大会议第17次常委会批准《国务院关于职工探亲待遇的规定》。

由国务院颁布的有：《企业职工奖惩条例》、《工资基金暂行管理办法》、《中外合资经营企业劳动管理规定》、《矿山安全条例》、《矿山安全监察条例》、《锅炉压力容器安全监察暂行条例》等。

1985年，国家对工资制度进行重大的改革。关于国营企业职工工资，确定了职工工资同企业经济效益挂钩的模式，并在部分大中型企业进行试点。关于国家机关和事业单位工作人员的工资制度，产生了改革方案。方案确定国家机关行

政人员、专业技术人员，均改行以职务工资为主要内容的结构工资制。即将现行的标准工资加上副食品价格补贴、行政经费节支奖金，与这次改革增加的工资合并在一起，按照工资的不同职能，为基础工资、职务工资、工龄津贴、奖励工资四个组成部分。国务院所确定的国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案，具有国家行政法规的性质和效力。

由劳动人事部颁发的劳动规章，主要有：《关于招工考核择优录用的暂行规定》、《城镇待业人员登记管理办法》、《工人技术考核暂行条例》、《关于就业训练若干问题的暂行办法》、《中外合资经营企业劳动管理规定实施办法》、《锅炉压力容器安全监察暂行条例实施细则》等。

此外，我国政府于1984年5月承认了十四个国际劳工公约。

1986年以来，我国劳动制度改革有了新的突破。与之相适应，劳动立法也进入了新的发展时期。这以国务院在1986年7月12日发布、10月1日实施的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》、《国营企业职工待业保险暂行规定》等劳动制度改革“四项暂行规定”为标志。从此，我国从法律上确立了劳动合同、招用工人、辞退违纪职工、职工待业保险等制度。这在很大程度上打破了我国长期存在的劳动制度上的“铁饭碗”。颁布这些法规，其意义十分重大。不仅推动了劳动制度改革的进程，而且也在健全我国劳动法制、完备劳动法律体系方面向前迈进了一步。

1987年7月31日，国务院颁布《国营企业劳动争议处理暂

行规定》，为我国劳动争议处理法律制度的建立提供了依据。这项制度的建立，对于实行劳动合同制，对于开除、除名、辞退违纪职工规定的实施，是必不可少的配套措施；对于整个劳动制度来说，其本身又是一项非常重要的改革成果。

1988年7月21日，国务院颁布《女职工劳动保护规定》。这是解放以后，我国在女职工劳动保护方面的第一次立法。该法规明确规定：禁止安排女职工从事矿山井下、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他女职工禁忌从事的劳动，将《中华人民共和国劳动保险条例》确定的56天产假增加到90天。解放以来党和国家关于保护妇女劳动的政策，在这里得到了肯定。1985年以来，劳动人事部以及劳动人事部与有关部门颁发的劳动规定，主要有：《关于就业训练若干问题的暂行办法》、《技工学校工作条例》、《关于中外合资经营企业内中方干部的管理办法》、《关于查处重大责任事故的几项暂行规定》等。1989年，劳动部颁发的劳动规章主要有：《私营企业劳动管理暂行规定》等。

在劳动立法方面，除了制定法规以外，近年来我国极为重视对现行法规进行清理工作。1984年至1987年间，先后进行了两次规模颇大的劳动法规清理。第一次清理工作，于1985年底结束。共清理自建国以来至1983年的劳动人事文件1629件，其中属于劳动法范畴的文件有1492件。经过这次清理，近60%的文件作了废止处理，6~7%的文件需要修改，继续有效的文件占34%。1987年，又对1984年至1986年的文件进行了清理。这次共清理劳动人事文件287件，其中属于劳动法范畴的文件有238件。经过清理，废止文件30件，修