

我们认为，解决这些问题的有效办法是建立我国医疗事故赔偿责任保险制度。这种办法不仅可使受害人依法得到经济上的损害赔偿，也可使医务人员减少一些后顾之忧。而且，即使在证实医生无过失的情况下（如医疗意外等，通常医疗事故是由医疗过失引起），受害人也能得到补偿，这对整个社会是有利的。保险经费可由三个方面的来源：一是各企业单位按其资产总额交纳一定比例的保险费。这是因为，我国医疗费用收费较低，不象国外那样昂贵，医院基本不赢利。如果保险费用全由卫生部门承担，显然是不合理的。因此企业承担一定比例的费用，则是完全应该的。二是医疗事故毕竟是由医务人员的过失所致，所以卫生部门按其职工工资的总额交纳一定比例的费用，但数额不宜过大。三是国家从税收中给予一定的补偿。我国卫生事业是整个社会福利事业的一部分，国家承担一定费用，是理所当然的。

（作者单位：北京大学法律系）

责任编辑：张 涵

· 中国社会科学院法学研究所成立三十周年纪念 ·

## 劳动法与经济体制改革

史探径

党的十一届三中全会到1988年的10年间，随着社会主义建设的迅速发展以及经济体制改革的逐步加快和深化，我国的劳动法制建设取得了较大成绩，相应地，劳动法学也有了一定发展。今天，我们回顾一下10年来劳动法的发展状况并对存在问题进行探讨，无疑将能引起各方面对劳动法的进一步重视，从而有利于促进劳动法制建设和劳动法学的发展，有利于充分发挥劳动法在经济体制改革中的重要作用。

### 一、劳动法制建设的成就

劳动法与社会经济发展密切相关，它是一个兼具经济作用、社会作用乃至政治作用的法律部门。我国的劳动法制建设10年来之所以取得较大成绩，主要原因即在于我国政治、经济形势的根本好转。劳动法制是劳动法律和制度的统称。劳动法制建设的成就主要表现在三个方面：第一，在全社会要求加强民主与法制建设的强烈呼声中，拨乱反正，从政府对劳动工作的宏观管理到企业内部的微观劳动管理，经过整顿，都重新步入法制轨道，彻底改变了十年文革动乱中劳动管理工作被以管、卡、压罪名所批判而搞得混乱不堪的局面。第二，在加速实现四个现代化的大规模经济建设中，依据新情况的需要，及时提出了调整某些劳动关系的措施和对策。第三，作为经济体制改革的配套改革的一个部分，劳动工资制度逐步进行了

许多改革，有些方面迈出了较大的步子，经过大胆探索，已经初见成效。为了适应以上三个方面的需要，制定了一些劳动法规，并依据法律规定，相应地建立起一些制度。

10年来劳动法制建设的成就，可以归纳为以下几个方面：

### 1. 就业、招工、用工制度方面

劳动就业是实现宪法规定的劳动权的核心，直接关系到人民生活的改善和社会秩序的稳定，是一个重要的社会问题和经济问题。“文革”刚结束的时候，由于国民经济多年间发展缓慢和结构失调，集体经济和个体经济受到极大限制，缩小了就业出路；由于50—60年代对计划生育放松，大批新人成长起来进入劳动年龄；加上城市人口管理不善和上山下乡知识青年成批返城等原因，待业问题一度十分严重，在有些大城市，当时是建国以来劳动就业最困难的时期。实行以经济建设为中心，坚持改革、开放、搞活的方针以后，国民经济重新呈现出勃勃生机，这就为大批安置就业提供了物质条件。与实行新的经济建设和经济体制改革方针相适应，在总结建国以来30年劳动就业工作经验教训的基础上，1980年8月中共中央召开的劳动就业工作会议确定了新的劳动就业方针。这就是：解放思想，放宽政策，发展生产，广开就业门路，实行在政府统筹规划和指导下，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。1981年10月，中共中央、国务院发布了《关于广开门路，搞活经济，解决城镇劳动就业问题的若干规定》。由于各方面的共同积极努力，从1979年到1987年，全国城镇共安置了7,000万人就业，城镇待业率从1979年的5.9%下降到1986年的2%。

在实行新的劳动就业方针的同时，对招工制度进行了改革。过去长期实行“统包统配”、“子女顶替”和企业“内招”职工子女等不合理制度，其结果是降低了招工质量，不能满足生产和工作对劳动力的需要。从1979年起，国营企业在改革中逐步取得较多的经营管理自主权利，其中包括择优招用职工的权利。1983年4月，劳动人事部发布了《关于招工考核择优录用的暂行规定》。1986年7月12日，国务院发布了《国营企业招用工人暂行规定》，明确规定，“企业不得以任何形式进行内部招工，不再实行退休工人‘子女顶替’的办法”；坚持先培训后就业以及面向社会、公开招收、全面考核、择优录用的招工原则。这是保证招工质量，提高工人队伍素质，适应经济建设发展需要的重要改革步骤。

实行劳动合同制是用工制度的重大改革。劳动合同制是作为固定工制度的对立物而出现的。固定工制度产生于加强计划经济管理 and 努力解决就业问题的历史条件之下，曾经起到一定作用。但是，这种僵化的用工制度，不适合现代化经济建设的需要，到了大力发展有计划商品经济的形势之下，它更暴露出许多弊病。1986年7月12日，国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，从1986年10月1日起施行。实行劳动合同制的目标是：突破劳动力的单位所有制，促使用工形式多样，期限有长有短，灵活性与稳定性相结合，企业得到用工自主权，劳动者获得一定的选择职业的自由，建立起合理的具有活力的劳动力调节机制，适应经济建设发展和改革、开放、搞活政策的需要。到1988年上半年，国营企业实行劳动合同制的工人共为751万人。

### 2. 职业培训方面

我国宪法规定，鼓励积极举办职业培训事业。我国对职业培训重要性的认识，有一个曲折的过程，到十一届三中全会以后，才真正比较重视起来。1981年9月，国家劳动总局发出《关于加强和改进学徒培训工作的意见》。技工学校的发展几起几落，文化大革命开始前只有155所，文化大革命中遭到极大摧残，大批学校撤销停办，技校所剩无几，连续6年没有招

生。1978年起着手大力整顿。1979年2月，国家劳动总局颁发了《技工学校工作条例（试行）》。在试行的基础上，1986年11月，劳动人事部和国家教育委员会联合发布了《技工学校工作条例》，从1987年1月1日起施行。到1987年，全国已有技校3,765所，在校学生90万人。

关于在职工教育，1981年2月，中共中央、国务院联合发出《关于加强职工教育工作的决定》，要求有计划地对在职职工实行全员培训，建立比较正规的职工教育制度。“六五”期间，累计培训职工上亿人次。为了使职工教育改变以学历教育为主的偏向，转向以岗位职务培训为重点的轨道，1986年底的全国成人工作会议上提出了按需施教、学用结合、干什么学什么、缺什么补什么的方针。这种转变已见成效。此外，近几年来，职业技术高中有了大幅度发展，在校学生数已占高中在校学生数的40%，在有的大城市已超过一半。大批劳动服务公司的建立，劳动部门所属的多种形式培训中心的创办，都为就业前培训和开辟就业门路作出了贡献。

### 3. 劳动报酬方面

近10年来，政府颁布了许多劳动报酬法规，主要是针对两个方面的需要。一个方面是扭转“文革”中形成的混乱状况，恢复实行并改进工资奖励制度。这方面的法规主要有：《关于实行奖励和计件工资制度的通知》、《关于调整工资区类别的几项规定》、《国营企业计件工资暂行办法（草案）》、《关于正确实行奖励制度，坚决制止滥发奖金的几项规定》。另一个方面是，配合经济体制改革，推进工资制度改革。这方面的法规主要有：《关于国营企业工资改革问题的通知》及试行办法，《关于国家机关、事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》及改革方案，《国营企业工资调节税暂行规定》，《国营企业奖金税暂行规定》，《事业单位奖金税暂行规定》，《工资基金暂行管理办法》，等等。

我国长期以来实行两种工资制度，生产工人实行八级（或七级）工资制，职员实行职务工资制。这种制度存在一定缺点，从1985年开始进行了改革。企业工资改革的中心要求是实行企业工资总额同经济效益挂钩，国家机关和事业单位则实行以职务工资为主要内容的结构工资制。国营企业实行工效挂钩，在核定工资总额基数和挂钩的经济效益指标基数以后，职工工资总额随同企业经济效益按比例浮动，企业可以自行选择确定本企业内部的具体工资分配形式和工资制度。建筑企业实行百元产值工资含量包干，煤炭企业实行吨煤工资含量包干，效果较好。其他工业企业曾经试行工资总额与上缴税利单一挂钩的办法以及其他形式的挂钩办法，也起到一定作用，如何进一步完善合理有待继续探索。现在许多国营企业已实行各种形式的承包经营责任制，这些企业应同时实行工效挂钩的办法。当前则应分别情况推行计件工资制或定额工资制，这是实现工资浮动和工效挂钩的重要形式和措施。

此外，对于特殊情况下的工资支付，例如改进奖励制度和津贴制度，限制滥发加班加点工资，关于职工探亲待遇，对于职工工资的法律保障制度等，也都发布了法律规定。

### 4. 劳动保护方面

加强劳动保护，实现安全生产和文明生产，是我们党和国家的一项重要政策，是社会主义企业管理的基本原则之一。从建国时起，我国即为加强劳动保护作出了种种努力，几次宪法也都对此作出了规定。但在“文革”中，劳动保护法律制度遭到极大破坏，“文革”结束时面临着工伤事故和职业病都很严重的局面。1978年10月，中共中央发出了《关于认真搞好劳动保护工作的通知》。1979年颁布的刑法，对违反规章制度等造成重大事故和重大伤亡事故

的犯罪行为规定了处刑标准。1979年5月，国务院批准国家计委、国家经委、国家劳动总局联合发出通知，重申继续贯彻1963年3月国务院发布的《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》和1956年5月发布的《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》。1982年2月6日，国务院颁发《锅炉压力容器安全监察暂行条例》；同年2月13日，国务院颁发《矿山安全条例》和《矿山安全监察条例》。1984年7月18日，国务院发出《关于加强防尘防毒工作的决定》。

此外，还发布了有关职业病范围和患者处理以及各种卫生标准的有关规定。政府曾多次发出紧急通知，要求加强安全生产和劳动保护工作。保护女职工是国家的一贯方针。1988年7月21日，国务院发布了《女职工劳动保护规定》，自1988年9月1日起施行。《国营企业招用工人暂行规定》规定企业凡适合妇女从事的工种，应当招用女工。法律规定实行男女同工同酬，规定保护未成年工的利益。还规定从严控制加班加点，执行工作时间制度，保障职工的休息权。1981年3月，国务院修订颁布了《关于职工探亲待遇的规定》。为了加强对劳动保护工作的群众性监督，中华全国总工会于1985年1月18日制定了《工会劳动保护监督检查员暂行条例》，修订了《基层（车间）工会劳动保护监督检查委员会工作条例》、《工会小组劳动保护检查员工作条例》，这些规定具有法律赋予的效力，同样应该得到贯彻执行。

#### 5. 其他方面

近10年来，在劳动保险、劳动纪律、劳动争议、职工民主管理等方面也发布了许多规定，分别建立起适合形势发展需要的法律制度。

我国的劳动保险制度建立于1951年。1978年以后，又为完善职工退休、退职制度作了规定。“文革”之前，我国企业职工的退休费用一直是全国统一筹集管理。从1969年起，改为企业自办劳动保险，自筹退休费用。这种办法产生不少问题。改革劳动保险制度是改革劳动工资制度的一个重要方面。劳动保险业务由企业管理转变为社会保险是改革总的方向，首先着手进行的是对国营企业退休职工实行劳保统筹。到1988年初，全国2,300多个市、县中已有1,600多个实行了退休费用社会统筹。按照1986年10月1日起施行的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，劳动合同制工人的退休养老实行社会保险的制度。退休养老基金由企业按照劳动合同制工人工资总额的15%缴纳，劳动合同制工人按照不超过本人标准工资的3%缴纳。同时开始实行的还有《国营企业职工待业保险暂行规定》。待业保险基金由企业按照其全部职工标准工资总额的1%缴纳，省、自治区、直辖市统筹使用，不敷时由地方财政补贴。

整顿劳动纪律是国营企业的一项重要而艰巨的任务。1982年4月，国务院发布了《企业职工奖惩条例》，规定在奖励上，要坚持精神鼓励和物质鼓励相结合，以精神鼓励为主的原则；对违反纪律的职工，要坚持以思想教育为主、惩罚为辅的原则。从许多企业的实际情况来看，为了扭转劳动纪律松弛的严重状况，惩罚虽然是为辅的，却是必要的，需要严格执行。最高行政处分为开除。无正当理由旷工，符合规定条件的可予以除名。1986年10月1日起，《国营企业辞退违纪职工暂行规定》开始实行。凡是违犯了劳动纪律或犯有某种严重错误，不够开除或除名条件，符合暂行规定时可予以辞退。这些制度，对于巩固劳动纪律，提高职工队伍素质，增强企业活力，起到了积极作用。

从50年代后期起，劳动争议处理机构被撤销，劳动争议改为由国家机关按照处理人民来信来访的方式处理，人民法院也不再受理劳动争议案件。在这种情况下，劳动争议常得不到及时处理，对生产发展和社会安定秩序以及劳动者合法权益的保障，都很不利。1987年7月

31日,国务院发布了《国营企业劳动争议处理暂行规定》,适用于国营企业因履行劳动合同发生的争议以及因开除、除名、辞退违纪职工发生的争议。按照暂行规定,劳动争议先由企业调解委员会调解。当事人不愿调解或调解不成的,可以申请当地仲裁委员会仲裁。不服仲裁的,可以向人民法院起诉。

关于职工参加民主管理,1981年7月31日,中共中央、国务院转发了中华全国总工会、国家经委、中央组织部制定的《国营企业职工代表大会暂行条例》。1982年制定的宪法规定,“通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理”。在暂行条例试行基础上,1986年9月15日,中共中央、国务院颁发了《全民所有制工业企业职工代表大会条例》。1988年4月13日七届全国人大一次会议通过的《全民所有制工业企业法》,对于职工参加企业民主管理的原则和制度,又作了明确规定。

## 二、劳动法学的发展

经济体制改革和劳动法制建设的发展,推动了劳动法学研究的发展;反过来,劳动法学研究又为劳动立法和劳动法规的贯彻执行提供了服务。

我国劳动法学的发展主要表现在劳动法教学已较过去稍为普及一些,劳动法学的研究也有了一定程度的开展。全国各法律院系一般都开设了劳动法课程。全国已创办地级以上劳动管理干部院、校和工运院、校共10多所,都开设了劳动法课程,有的还设置了劳动法系。我国已出版了一批劳动法学的教材、专著、译著和小册子,其中《劳动法词典》是我国第一部劳动法词典,它的出版,具有较重要的理论意义和实用价值。另外,报刊上发表的劳动法论文有几十篇。

劳动法学研究除了密切结合劳动法制建设需要进行许多项目的专题研究以外,在基础理论研究方面也取得一些成就。其中最主要的一项成果是,我国劳动法作为一个独立法律部门的地位已经确立。这是劳动法学者和其他法律学科的学者共同努力所取得的研究成果。

学者们认为,劳动法所以成为独立的法律部门,首先是由于它自身调整对象的特殊,其次也是由于它应用的调整方法的特殊。劳动法所调整的社会关系是劳动关系以及与劳动关系密切相联系的某些其他关系。这些社会关系是经济关系的一部分,是经济关系中直接或间接与劳动有关的部分。对这部分社会关系的调整所需用的法律规范具有自己的特点,这些法律规范构成了劳动法这个部门法。劳动法的调整对象与民法的调整对象有区别。我国民法是调整平等主体的公民之间、法人之间,公民和法人之间的财产关系和人身关系。劳动法调整的是劳动关系。劳动关系中即使涉及劳动报酬的给付,也具有财产内容,但它不同于民事中的财产关系。从劳动法的发展历史来看,许多资本主义国家的雇佣契约关系曾经由民法调整,雇佣劳动关系中的工资、劳动保护、劳动保险、女工和童工保护等方面的关系则由工厂法调整。许多国家尽管其民法典中直到现在仍然包含着调整雇佣劳动关系的条款,但为了适应社会经济发展对统一调整劳动关系的客观需要,到本世纪初,出现了这样一种趋势:上述两个部分的法律规范逐渐汇合一起而构成为劳动法的独立的调整对象,其标志为劳动法典的出现。劳动法的调整对象与经济法、行政法的调整对象也有密切联系,相互可区别之点仍然是视其是否与劳动有联系。

从调整方法来说,劳动法也有自己的特点。劳动法应用的最为普遍的方法是类似民法调整平等主体之间关系的调整方法,例如,劳动关系当事人双方签订劳动合同必须坚持平等自

愿和协商一致的原则，这一点与签订民事合同相同；但劳动合同的订立受到国家劳动工资计划的控制，双方当事人的人格上都是独立的，相互关系是平等的，而在职业上则存在着从属关系，一方当事人在另一方当事人的单位里劳动，这又与民事合同不同。劳动法调整的社会关系具有多样性、强制性的特点，强制性的关系即须应用强制性的调整方法。强制性的方法主要表现为政府干预的行政手段，有时甚至连刑事制裁的手段也要用到。劳动法规的许多内容并非任意性规范，例如，对劳动保护的要求是企业行政和劳动者双方都应该严格遵守的，不容许任意改变，政府还要采取监察、监督、检查等手段来保证其实行，这当然具有强制的作用。如果一方违反法律规定，情节严重的，甚至可能得到刑事制裁的结果。

总之，要为劳动法确定单一性质的调整对象和调整方法是不可能的，劳动法的特殊调整对象和特殊调整方法两个方面的结合，构成了其自身独立部门法的条件。劳动法的发展历史和各国的劳动法现状，雄辩地证明了这一点。

### 三、劳动法制建设和理论研究中存在的问题

我国的劳动法制建设和劳动法研究中存在不少问题，有些方面还很严重。总的情况可以概括为：立法赶不上形势的发展；执法不严，违犯劳动法律的现象相当普遍；新形势下出现的许多理论问题亟待探讨，而劳动法学研究远远落后于形势需要；社会上对劳动法的作用和重要性的认识十分不足。

#### 1. 立法赶不上形势的发展

主要问题是我国至今还没有一部劳动法典。我国宪法的规定已经确立了劳动法的各项基本原则，多年来依据基本原则制定了许多劳动法规。但在宪法与劳动法规之间缺少一个处于枢纽地位的法律，即劳动法。一个独立的法律部门，一般说都需要一个基本法，如民法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法等等，而劳动法至今还缺少这样一个基本法。我国有些基本的劳动法律制度和基本的劳动条件没有得到规定，不能说与缺少基本法没有关系。例如，8小时工作日制度最早是1866年第一国际日内瓦代表大会上提出来的，国际劳工大会1919年通过的第一号国际劳工公约即规定工业企业实行8小时工作日制度。现在许多经济发达国家和地区已经或将要实行一周5日40小时甚至低于40小时的工作时间制度。可是我国至今还没有在法律上作出普遍实行8小时工作日制度的规定。我们不能以为我国绝大部分企业、事业单位事实上已经实行了8小时工作日制度，有些企业和工种还实行了低于8小时的工作日制度，就认为法律上作此规定没有必要。正由于缺少这项规定，现在有些企业敢于公然实行超过8小时的工作日制度，而社会上以及主管部门竟然不以为怪，当然更不加以制止。由于没有劳动法典，劳动法律规范的权威性、稳定性和连续性以及法规相互之间的协调性受到影响。现在世界上已有几十个国家制定了劳动法典，苏联、东欧国家都有劳动法典，相比之下，我国在这一点上是远远落后于其他国家的。有人认为，我国正处于改革之中，许多方面还缺少成熟经验，不宜用法律形式把不成熟的东西固定下来。这种理由是不充分的。整个社会主义初级阶段可以说就是一个改革阶段，按照上述理由，许多法律都将无法制定出来。这种片面认识，正是我国过去很长时期内不重视法律作用的重要思想根源之一。法律不仅具有稳定和巩固现有社会秩序的作用，而且具有引导和规范改革实践的作用。近10年来，我国已制定了许多法律，足以证明法律所具有的这两种作用。邓小平同志1978年12月13日在为十一届三中全会作准备的中央工作会议上指出，要集中力量制定许多法律。他当时列举十种法律，其中九种法

律现在都已经制定出来，唯独劳动法，从1979年开始起草，至今易稿已一二十次，仍未制定出来。

制定新工会法也是一件迫切需要之事。我国1950年颁布的工会法，由于几十年来情况有了很大变化，已不完全适应当今新形势的需要。必须制定一部新工会法，以便更好地保障工会的法律地位，更充分地发挥工会的作用。前几年开始起草，至今多次易稿，也没有制定出来。

许多劳动标准法规都有待制定。大体上包括以下这些法规：在劳动制度方面，有劳动就业法、职业培训法、劳动合同法等；在劳务市场管理方面，有劳动服务公司管理法、职业介绍所管理法、劳动者合理流动法等；在劳动报酬方面，有最低工资法、工资支付法等；在劳动保护方面，有工作时间法、劳动安全卫生法、女职工和未成年工劳动保护法等；在社会保险方面，有养老保险法、医疗保险法、待业保险法、工伤保险法、生育保险法等。此外，处理劳动争议的法律规定有待进一步完善；还需制定劳动监察法规，建立健全我国的劳动监察制度。

## 2. 执法不严

我国在50年代中期以前，对劳动法制建设和保护劳动者权益比较重视，执行劳动法规也比较认真。以后劳动法制建设屡遭挫折，几落几起。到现在，经过近10年的努力，尽管立法不全，许多劳动法律制度还是已经建立起来，并初具规模。特别是我国宪法的有关规定，为确立劳动法的基本原则提供了依据，这些基本原则应该得到严格遵守和普遍执行。但是，现在违反劳动法律规定的现象却很普遍，特别是有些人借改革之名，任意破坏劳动法制，情况相当严重。

以安全生产为例。1984年以来，全国每年发生一次死亡3人以上的重大事故有三四百起，一次死亡10人以上的恶性事故有四五十起，并且接连发生了特大火灾、爆炸、空难和客车颠覆、相撞等历史上罕见的恶性事故。如果把生产、火灾、交通等各类事故加在一起，1987年全国事故死亡达8万多人，经济损失约50亿元。在深化改革中，安全生产是突出问题。“安全第一，预防为主”的方针落实不好，一些领导对安全法制观念淡薄，很多企业承包方案中没有安全措施，安全管理削弱，纪律松弛，有些企业不顾安全片面追求产量、拚设备的短期行为严重。重大事故中98%是责任事故，但很多事故不能依法查处，“领导犯罪层层保”，严重违法忽视守、渎职犯罪者不能依法惩戒。<sup>①</sup>

其他方面同样存在着许多违法现象。有些企业任意让职工加班加点，一天劳动十几个小时，有时连轴转，连续几个月，工人反映说受不了了，可有的干部却说：“改革嘛，哪管得了那么多！”有一个工厂的一个班在承包中自行规定，凡每月完成的工时在300工时以下的工人，只能拿月收入的50%。这个厂的党委书记居然撰文发表在一家全国性的劳动工作报纸上，赞誉这种严重违反工作时间制度的作法是在企业劳动工资制度改革中引入了“竞争机制”！招工和安排工作时歧视女工的现象相当普遍。有些企业特别是实行承包、租赁的企业，经营者以实行厂长负责制为借口，独断专行，不尊重职工群众的主人翁地位和企业工会的法律地位，甚至制止工会开展活动，撤销工会干部职务。有些承包者或租赁者还订立许多名目，动不动就以此为凭来扣罚职工工资甚至开除职工，罚款数目也越来越高。有些企业自行

<sup>①</sup> 参见1988年4月2日《人民日报》章瑞英在全国人大七届一次会议上的小组发言。

规定取消病假工资和劳保福利待遇，不执行按劳分配原则，自定分配标准，职工利益受到严重侵犯。这些严重问题的存在，至今并未引起人们足够的重视。有些报刊片面宣传企业家的作用，甚至连他们严重违法劳动法制的行为也誉之为改革中的创举，这实际上是为违法行为捧场吹嘘，起了很不好的作用。

### 3. 许多新问题有待深入探讨

需要探讨的理论问题是很多的，下面举出三个方面的问题为例。

首先是保障劳动权问题。在我国社会主义制度下，应该保障劳动者享受劳动权利，实现充分就业。实行劳动合同制，搞活用工制度，是改革劳动制度的重要步骤。今后，国营企业在改革整顿中，将有一些人多余下来，进入劳动年龄的青年需要工作，解除劳动合同的工人也须重新走上工作岗位，劳动就业的任务仍然相当艰巨。如何保证上述各部分人尽快获得工作，充分保障他们实现劳动权利，就是一个需要解决的问题。现在的工资水平不高，劳动者失去工作后生活即无保障，待业保险制度能提供一定帮助，但不能解决根本问题，而且这一制度目前仅在有限范围内实行。保障劳动权问题，既是实践问题（能否提供足够的就业机会），也涉及理论问题。有人认为，在现阶段，劳动力是商品，应受市场规律的支配，部分人待业将成为必然。许多劳动法学者认为，从保护劳动者利益的角度说，不能接受劳动力是商品的观点。劳动力不能成为劳动法律关系的客体，而应与其持有人劳动者合一，成为劳动法律关系的主体。在我国，不存在结构性的失业原因，我们可以而且应该通过种种积极努力，来减轻和消除待业现象，保障劳动权利的实现，以实现充分就业作为奋斗目标。

其次是企业职工的主人翁地位问题。在实行厂长负责制的条件下，如何完善企业民主管理制度需要研究。按照《全民所有制工业企业职工代表大会条例》和《全民所有制工业企业法》的规定，职代会“是企业实行民主管理的基本形式，是职工行使民主管理权力的机构”；企业工会则为职代会的工作机构，负责职代会的日常工作。企业法还规定，“企业设立管理委员会或者通过其他形式，协助厂长决定企业的重大问题”。从以上规定看，职代会非常设机构，企业工会并非职代会的常设机关，管理委员会仅为协助厂长的起到集思广益作用的工作班子，所以，企业中实际上不存在一个常设的职工行使民主管理权力的机构。职代会条例虽然规定，遇有重大事项，经厂长、企业工会或三分之一以上职工代表的提议，可召开临时会议，但是，如果厂长不同意，临时会议恐怕就难以召开。从实践情况看，许多企业的职代会形同虚设，没有起到行使民主管理权力的作用。同时，企业法人机制还不健全，一般均缺少权力机关和监察机关，执行机关只是厂长一人负责。在现在的情况下，恐怕仍然难免出现企业中重大问题的决策权过分集中于厂长一人而缺少必要的制约和平衡的现象。

企业中如何体现按劳分配原则也涉及尊重企业职工主人翁地位的问题，值得进一步探讨。经营权与所有权适当分开，是企业法人享有经营权，厂长仅为法人代表，并非他个人享有经营权，企业经营的最大风险事实上是由企业全体职工来承担，而非厂长个人独立承担。除了投入资金或提供了担保的经营者应享有合理的资金收入或风险收入以外，企业经营者与职工应在平等基础上依照按劳分配原则实行收入分配。当然，“平等”不是“平均”，企业经营者的收入适当高于职工收入，是符合按劳分配原则的。现在有些企业经营者特别是承包者、租赁者，他们的收入高出职工许多倍甚至几十倍，这是不符合按劳分配原则的。

再次是劳动纪律问题。现在许多发达资本主义国家随着生产力的空前发展，劳动者的生活状况也有了改善。劳动者一般能遵守劳动纪律，认真劳动，效率高。他们虽然也要受到失业的威

胁，但很难说他们仅仅是在饥饿的驱使下不得已才去努力劳动。相比之下，我国多年来企业中却劳动纪律松弛，工时利用很差，劳动效率很低。有些企业里，固定工挑拣工作，脏活累活不得不分派临时工合同工去干。为什么在我们的国营企业里劳动者不能自觉地维护劳动纪律呢？应该怎样整顿劳动纪律呢？严格奖惩制度和提倡择业竞争，都能起到一定作用。不过，单纯采取加强管理和重奖重罚的办法，甚至不惜采取以失业相威胁的手段，终非治本之策。一方面，要使劳动者的劳动成果能与物质利益相结合，保障劳动者的按劳分配收入和生活水平不断提高，另一方面要加强教育，提高他们在企业中的实际地位，促使劳动者增强主人翁的荣誉感、责任感和使命感。整顿劳动纪律同样需要应用综合治理的手段。

以上问题，既具有理论性，又具有鲜明的实践性和政策性，而且涉及劳动法以外的其他学科。对这些问题研究不够，必然造成我们难以采取适当有效的对策和措施。

#### 4. 劳动法没有得到足够重视

上述立法不全、执法不严和劳动法学研究落后等问题的存在，重要原因之一是由于对劳动法的作用和重要性认识不够，对劳动法不重视。我国劳动法的作用可以概括为几点：

(1) 合理组织社会劳动，促进劳动生产率提高；(2) 保护劳动者的基本权利和合法利益，充分调动劳动者的生产积极性；(3) 提高劳动者政治、文化和技术业务素质，促进物质文明和精神文明建设；(4) 促进社会安定团结。劳动法的本质是保护劳动者利益。或者说，它从保护劳动者利益出发，以达到正确调整劳动关系和促进生产发展的目的。所谓保护劳动者利益，自然不能损害企业集体利益、国家利益和全民利益，不能违背长远利益。劳动法要通过自己的规定，把各种利益巧妙地有机地结合为一体，把保护劳动者利益和促进生产力发展结合为一体。劳动法是直接为劳动者服务、又是直接为促进社会生产力发展和社会进步服务的一个重要法律部门。

作好劳动制度改革，是促进经济体制改革顺利进行的重要因素。改革需要采用法律的手段，劳动法的作用不可忽视。一个企业的潜力，蕴藏于本企业劳动者的积极性和创造性之中，失去了劳动者的支持，企业经营者的努力就将如无根之木、无源之水，不可能取得成功。社会的安定团结是我们进行经济体制改革和四化建设的保证。要关心劳动者，尊重劳动者，发展安定团结的大好形势。这一切方面，都要求我们必须重视并加强劳动法的作用。

(作者单位：中国社会科学院法学研究所)

责任编辑：张 涵