

中国劳动科学研究报告集

(1990年度)

劳动部劳动科学研究所科研组织处编

人民出版社

2-53

12

封面设计：肖 辉

中国劳动科学研究报告集

(1990年度)

ZHONGGUO LAODONGKEXUE YANJIU BAOGAOJI

劳动部劳动科学研究所科研组织处编

人民出版社出版发行

房山区印刷厂印刷

850×1168 毫米 32开本 7.75印张 197,000字

1990年10月第1版 1990年10月北京第1次印刷

印数 000,001—2,000

ISBN 7-01-000874-4/F·118 定价4.60元

前 言

本报告集是我所一年一度劳动理论政策问题系列研究报告的第二集。

在过去的一年里,我们研究的视界仍包括就业、工资、收入分配与消费基金调控、社会保险和劳动立法问题。细心的读者不难发现,关于劳动就业与劳动管理的研究占有突出地位。研究人员对我国就业发展战略、深化就业制度改革、招工与就业两难问题、劳动计划与市场调节机制、劳动定额管理等问题,结合宏观经济形势和企业管理状况,作了较广泛、深入的研究,并对国外的某些做法和经验进行了比较分析。随着中共中央、国务院关于治理整顿、深化改革方针的继续贯彻执行,毫无疑问,劳动就业问题仍将是经济领域,特别是劳动领域理论与政策研究的重点。工资、收入分配与消费基金调控,始终是我们面临的难题,不仅在当前,而且在今后相当长的时间里,这些问题都会引起研究工作者和劳动管理工作者的极大关注。因此,这里反映出来的研究成果虽说是阶段性的,但已受到劳动部领导的重视并获好评。关于社会保险及其立法问题研究,在本报告集中也占了相当比重。由于社会保险安全网的作用对于稳定大局十分重要,因此,改革保险制度,建立健全社会保险体系,在当前,特别是继续深化退休制度改革,建立养老保险制度,并相应立法,应引起决策者的高度重视,理论工作者也应在这方面下功夫。

我们奉献给读者这些研究成果,衷心希望能继续得到各方面同志的关心和指教。如果其中某些观点和建议能够为决策者提供参考,为理论工作者开拓思路,我们将感到欣慰。

在报告集内的《关于劳动就业发展战略的研究报告》和《关于培育和发展我国劳务市场机制研究报告》，为我所和劳动部劳动动力管理与就业司、政策法规司合作成果，曾用劳动部劳动就业问题研究小组的名义在内部印发过。在这次编辑过程中，做了文字修改。

编者

1990年2月5日

目 录

关于劳动就业发展战略的研究报告	(1)
附件一：国外中小企业与就业	(35)
附件二：国外妇女就业研究与借鉴	(44)
深化就业制度改革的探讨	(56)
我国就业与招工“两难”并存问题的研究	(68)
我国劳动计划管理体制改革的目標模式	(89)
关于培育和发展我国劳务市场机制的研究报告	(108)
我国劳动定额管理工作中的问题及对策	(138)
关于经济体制改革时期的工资收入分配政策初步研究 ..	(153)
退休制度改革问题研究	(177)
附件一：关于我国退休制度的现状和改革的原则设想	(196)
附件二：关于我国养老保险“个人缴费”问题的探讨	(203)
附件三：对退休费计算办法的初步研究	(208)
附件四：对建立多层次养老保险制度问题的探讨	(215)
附件五：关于企业补充保险的初步探讨	(221)
附件六：对“个人储蓄保险”的一点看法	(228)
社会保险立法问题初步研究	(231)

关于劳动就业发展战略的 研究报告

——过去十年（1979—1988）劳动就业的回顾
和今后七年（1989—1995）劳动就业工作总体设想

劳动就业工作是关系到整个国家社会经济发展的大问题。从现在起，到第八个五年计划完成的七年，是我国经济在治理整顿和全面深化改革基础上持续发展的关键时期，同时也是劳动就业工作面临严峻形势和艰巨任务的时期。本报告旨在通过对前十年就业工作的回顾和今后七年劳动力供求形势的分析，紧密结合社会经济的发展 and 全面深化改革的进程，研究制定劳动就业的发展战略，提出1989年至1995年劳动就业工作的总体设想，使这一时期就业问题的解决与经济体制改革同步，进一步促进国民经济的协调发展，力争劳动就业工作的全局主动。

一、过去十年就业工作的回顾

1979年以来，在改革、开放总方针的指导下，我国劳动就业工作进入了一个新的发展时期，取得了举世瞩目的成就。主要标志是：制定并实行了搞活经济、发展生产、广开门路的就业方针与政策，拓宽了就业渠道，突破了统包统配的就业制度，开辟了创业式

的就业道路,为形成新的就业机制奠定了初步的基础。十年间,城镇新就业的劳动者累计达7800多万人,现有城镇社会劳动者中有半数以上是近十年走上就业岗位的。城镇待业率从1979年的5.4%下降到1988年的2%左右(表一)。这样持续地大规模地安排就业较好地解决了“文革”期间积累下来的就业问题,并使城镇新增劳动力大部分得到安排,保证了社会的安定团结和党的工作重点的转移,促进了国民经济的发展与人民生活的逐步改善,也为经济体制改革逐步深入创造了必要的社会条件。

回顾过去十年的就业工作,我们认为以下几点值得认真总结:

(一) 解决就业问题,必须得到各级领导的重视和全社会的大力支持。

劳动就业事关重大,涉及千家万户的利益,不仅仅是劳动部门的任务,而且是各级政府的重要职责,也需要得到全社会的支持。实践证明,加强领导和取得社会支持是做好就业工作的重要保证,只要做到这一点,就业工作就能够较为顺利地进行。1979年就业高峰之时,党中央、国务院对此高度重视,及时进行统筹规划,制定正确的方针政策;各级党委、政府把就业工作列入重要议事日程,采取一系列有效措施,保证了劳动就业工作在强有力的领导下顺利地进行。同时,财政、税务、银行、工商、物资、商业、城建、公安等部门积极配合,在经费、税收、贷款、工商管理、物资、货源、场地等方面,制定了一系列扶持政策;各企事业单位、机关团体及社会其他方面兴办了大量集体企业和劳动服务公司,安排本单位职工子女和社会待业人员就业,为解决就业问题提供了良好的社会条件。这样,经过全社会的共同努力,使当时尖锐的就业矛盾和由此引发的社会不安定局面得到较快缓和。

但是,也必须看到,在渡过这次就业高峰的过程中,同时存在着对我国就业工作的长期性、艰巨性和复杂性认识不充分的问题,没有把它摆在整个国家社会发展的重要位置,甚至有些人将待业高峰的缓和误认为是中国就业问题的彻底解决,致使近几

年对就业问题的领导有所放松,各种有利于扩大就业的政策不再坚持,反而收缩,以致目前就业形势再次严峻时,劳动就业工作又陷入步履维艰的境地。

(二) 解决就业问题,必须立足于搞活经济,发展生产。

劳动就业的状况主要取决于经济发展状况,劳动就业工作的顺利发展,说到底还是要靠整个国民经济持续稳定地发展。这些年就业问题解决得比较好,经济发展是决定因素。首先是党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来,给国民经济带来了生机,使解决就业问题有了重要的经济基础;其次是实行多种经济形式并存,调整产业结构,搞活了经济,使扩大就业有了相应的物质条件;再就是国家制定了鼓励集体和个体经济发展的政策,实行了“三结合”就业方针,激励了劳动者组织起来就业和自谋职业的积极性的,为解决多年积累的就业问题提供了有力的政策保证。十年中,依靠集体和个体经济就业的人员已超过同期安置人数的1/3 (除统配人员外,城镇待业人员的就业近3/4是通过集体企事业单位或从事个体劳动及临时性工作安排的) (表二、表三)。1988年同1978年相比,全民所有制单位职工净增2533万人,增加了43%;城镇集体所有制单位职工净增1479万人,增加了72%;城镇个体劳动者净增644万人,增加了43倍。三者构成比例分别由1978年的78.3%、21.5%、0.2%变为1988年的70.0%、25.4%和4.6% (表四)。

同时,结合国民经济的发展和产业结构的调整,相应地调整了劳动力在产业间的配置,转变过去主要依靠工业部门,特别是重工业部门吸收就业的局面,通过大力发展劳动密集型的第三产业和消费品工业来扩大就业,使就业容量明显增大。1988年同1978年相比,城镇社会劳动者总人数中第三产业的就业人数所占比重从37%上升到42%,净增2515万人;同期轻工业职工增加了1000多万人,约占工业职工净增人数的56%。这样,坚持在生产发展的基础上扩大就业,以推动经济的发展来求得就业问题的解决,获得了经

济、就业双增长的效果。

当然,也必须清醒地看到,就业结构在所有制和产业方面的调整,只是初步的。当前国家包揽就业的色彩仍很严重,不仅国营经济的就业未彻底脱离国家直接管理,很多集体经济也 不同程度存在着“官办”的性质,劳动者自身就业的动力尚未形成。此外,大中城市就业问题的缓和,也有前一阶段经济发展过热的客观因素。从总体上讲,就业工作的现状,与日益发展的社会主义有计划商品经济的要求是不相适应的。

(三) 解决就业问题,必须不断推进就业制度的改革,并且要坚持改革为发展服务的方向。

十年前,当我们面对城镇待业青年大量积存和众多下乡知青返城,而就业门路狭窄的困难局面时,如果不改革国家统一分配和安置的旧制度,劳动就业问题的解决是没有出路的。正是由于我们在实际工作中,坚持在整个经济体制改革推动下,不失时机地改革就业制度,才使劳动就业的局势得以改观。十年来,不仅在就业渠道和就业结构上,改变仅靠全民单位单一渠道就业为全民、集体、个体多种渠道就业,改变重型就业结构为发展轻工业和第三产业扩大就业;并且在就业方式上,改变被动等待国家安置的方式,根据企业提高经济效益的要求和科学技术进步的需要,提出了“先培训、后就业”的原则,以培训提高就业质量,以培训促进就业发展。目前,全国有中等专业学校2957所,技工学校3996所,城镇职业中学4503所,就业训练中心1862所,加上企事业单位办学、社会团体办学、私人办学以及军地两用人才的培养,初步形成了职业教育与培训的网络。除大中专技校毕业生在就业前经过专门的教育培训之外,城镇待业人员也有40%左右得到了不同程度的就业训练。培训事业的发展不仅有利于从业人员素质结构的变化,也促进了劳动力资源的积极储备与开发。另外,在就业手段上,一方面改变单纯依靠行政调配的手段,运用行政、经济与社会服务相结合的手段来促进就业。在促进劳动力供求双方相互选择与劳动力合

理流动中,逐步开放有组织的劳务市场。现在全国各地的职业介绍、培训等服务机构已达8000多所,通过开展职业介绍、人才交流、余缺调剂、信息传递、咨询指导、劳务承包、劳务输出等多种形式的活动,为劳动者就业和企事业单位用人提供了服务。有些地方还在实践的基础上制定了相应的法规,为劳动就业制度的改革向更深层次的发展创造了有利条件。另一方面,适应劳动制度的改革,建立国营企业职工待业保险制度和合同制工人养老保险制度,初步打破了长期以来国营企业职工能进不能出的旧格局,促进了劳动者的合理流动。据统计,1988年在1008万合同制工人中,合同期满离开企业的有6万人,在待业保险制度的保障下,他们中间有2.8万人已重新找到了工作,其他的人除按规定享受待业救济外,还在劳动部门的组织下,积极开展转业训练和生产自救。这样,在促进职工竞争意识的同时,又解除了他们的后顾之忧。

解决就业问题,还必须坚持改革为发展服务的方向,统筹兼顾经济效益与社会效益。现代化建设要求劳动者不断提高素质,企业尽量减少用人数量。为保证劳动生产率和经济效益的提高,一般地说,不应要求企业超过实际生产需要接受过多的劳动力,而应设法消除冗员。由于我国劳动人口众多,就业压力很大,在不断提高劳动生产率的同时,还必须考虑提供更多的就业岗位。因此,劳动就业工作必须兼顾两个方面,把经济效益与社会效益结合起来。忽视了社会效益,我们就会长期面对着就业不充分的问题,很难有一个安定团结的社会环境去发展生产,也就谈不上实现现代化。应当指出,在就业矛盾十分尖锐的情况下,我们曾一度采取了包干安置的办法,虽然使局部的暂时的经济利益受到影响,但赢得了社会安定,为全局的长远的经济发展创造了良好的环境,这是十分必要的。实践证明,从中国国情出发,统筹兼顾提高经济效益和扩大就业,坚持发展生产力和保证社会安定的标准,是做好就业工作的基本原则。

我们也应看到,以统包统配、高度集中计划管理为特征的旧体

制仍没有完全打破,新体制的因素也属萌发阶段,劳动就业制度的改革亟待进一步深化。同时,在整个社会主义初级阶段中如何正确处理改革与发展、社会效益与经济效益这种重大的“两难”问题,我们还不能说很有把握,亟需认真地进行理论探讨、政策研究和实践摸索。

(四) 就业工作的持续稳定发展要有强有力的组织保障,必须不断健全和完善管理体制。

1979年以来,劳动服务公司作为一种具有中国特色的社会劳动力管理组织形式逐渐成长壮大,目前全国各类各级劳动服务公司已发展到6.5万所,遍布城镇并向农村延伸,初步形成了就业工作的组织、管理、服务网络,保证了党和国家劳动就业政策的贯彻和实施,劳动服务公司举办的集体生产和经营服务网点已发展到24万个,累计吸收储备劳动力1300多万人,除目前尚有770多万人在生产和服务网点从业外,还通过职业介绍和有组织的输送,向社会急需劳动力的部门、企业提供了500多万合格的劳动者。同时,由劳动服务公司自办和推动社会各方面举办的职业训练班,年培训能力已达200多万人,1988年有241万人接受了就业训练。实践证明,劳动服务公司的创建和发展,适应了经济体制改革和完成就业任务的需要,劳动服务公司的生产基地和培训基地,能够有效地发挥储备和调节吞吐社会劳动力的“蓄水池”作用;劳动服务公司对就业的组织管理和服务逐步形成体系,对我国就业工作的持续稳定发展起到了至关重要的作用。所以,今后无论是完成新时期繁重的就业任务,还是进行深化劳动就业制度的改革,实现有计划的市场就业,都必须继续发挥劳动服务公司的作用。由于劳动服务公司这一新生事物的发展时期很短,它在劳动就业总体战略中的重要位置还不甚明确,劳动服务公司自身的发展和建设也存在不少问题,影响了其功能和作用的进一步发挥。能否巩固和扩大劳动服务公司的生产和培训基地,理顺与劳动行政部门和主办单位的关系,适应就业新形势的要求,加强自身建设,是劳动服务

公司能否继续发展和胜任劳动就业服务的关键所在。

(五) 解决就业问题,必须把握正确的思路去制订方针、政策和开展工作,才有可能最大限度地避免反复和曲折,使就业工作平稳地发展。

我国劳动人口众多,生产力水平较低,劳动力供大于求的状况在很长时间内不会有根本的改变。反思过去的工作,有一条重要的教训,就是没有根据中国劳动就业这种长期性和复杂性来规划劳动就业工作,往往采取一些临时性的应急措施,满足一时一地就业压力的缓解,较少考虑长远的发展战略和对策,这种局面必须尽快改变。要使各级领导和全社会都建立起就业工作持久作战的意识,确立国家的就业工作长期发展战略目标,并按照实际状况制定阶段性目标,才有可能从根本上改变被动的状况,争取劳动就业工作的全局主动。

劳动就业是社会经济发展的重要组成部分,是一项复杂的系统工程。我们在前十年的工作中,之所以能取得较大的成功,就是因为没有把就业工作单纯局限在安置人员上,而是力求使扩大就业同发展经济,优化劳动力宏观配置同调整产业结构,充分开发、利用劳动力资源同深化制度改革做到有机联系,紧密结合。尽管这种系统工程意识并非完全自觉,但实践的结果证明,沿着这种思路去设计就业工作的蓝图和制定政策措施,是切实可行并有较大成效的。今后,不仅要制定能够包含多种复杂因素和解决办法的劳动就业总体发展战略,把劳动就业工作放在社会、经济发展的大盘子中去考虑,并且要按照系统工程的要求,制定各个相关子系统的保证措施。如进行工资、社会保险、计划管理等方面的改革和劳务市场的发展建设等。

在我国,资金短缺与物质匮乏的条件,经济政策及环境的不宽松,与劳动力供大于求的矛盾相互交错,将在今后一个长时期内制约就业问题的解决,使这项工作异常艰巨复杂。过去十年,正是通过艰苦奋斗,使劳动就业开拓出较新的局面,今后几十年,我们还

必须树立长期艰苦奋斗的思想,立足于在更困难的环境下,一方面通过大力宣传和积极争取,为就业工作取得必须的物质条件和政策扶持;另一方面,要靠劳动部门同志和广大劳动者自身努力,艰苦奋斗,创造条件,克服困难,拓开劳动就业的新的局面。

二、今后七年就业形势的分析

我国的基本国情是人口众多,劳动力资源丰富,而物质资源与资金相对短缺,劳动力总供给大于总需求的局面在相当长的时期内不会有根本改变,也不能期望以过高的经济发展速度来解决就业问题,这就是劳动就业的大环境。今后七年的就业是在这种大环境中进行的。根据劳动力供求状况的预测和其他相关因素的分析,今后七年的劳动就业,有以下几个特点:

(一) 劳动力供求之间缺口较大。

一方面,城镇劳动力资源数量仍然较大,总体素质较低。初步匡算,七年城镇劳动力资源供给量将达到5300万人,平均每年760万人。城镇劳动力资源的构成为:1.新成长的劳动力2200万人,平均每年310多万人;2.“农转非”人口中需要就业的劳动力2100万人,平均每年300万人;3.就业转待业人员(包括全民、集体、个体、临时性工作的就业转待业人员)700万人,平均每年100万人;4.1988年底结转的待业人员300万人。同期,农村新成长的劳动力也增长较快,预计可达到1.1亿人,平均每年1500万人,种植业多余劳动力仍将保持1亿左右。

劳动力资源的质量仍是较低层次的,预计5300万人员中,较高技术层次(即大专水平)的占5%,中等技术层次(即中专、技校、职业中学水平)的占20%,初级水平(就业训练中心、半年以上培训班)的占30%。还将有近40%的劳动者处于待开发状态。

另一方面,社会生产发展对劳动力实际需求的数量十分有限,而质量要求却相对提高。初步分析,需求量可能有三种前景。今

后七年,最高需求达到4800万人,其次4400万人,最低为3800万人。制约需求的主要因素是:1.经济发展速度减慢,对劳动力总需求减少;2.某些原来大量容纳劳动力的行业、部门(如建筑、建材、旅游等)由于压缩基建规模,不仅不能多吸收人,还要排出一部分劳动力;3.原来作为就业主渠道的全民企业将大幅度减少吸收能力,而集体、个体就业门路的开拓,尚缺乏宽松环境。与此同时,农村就业不充分的问题依然严重存在,农村就业扩大需求的格局也没有形成。

还应看到的是,劳动力需求方对劳动者素质的要求大大提高。全民企业新增和补员的岗位极为有限,降低劳动成本,提高经济效益将成为企业用人的基本出发点,国营企业要求的是那些素质较高、技术对路的劳动者;而走组织起来就业和自谋职业的道路,也要求劳动者具备相应的职业技术和生产经营能力。按目前的水平测算,七年中教育和培训规模最多达到3500万人,只占城镇劳动力资源60%,远远不能满足要求。

劳动力供求之间存在如此之大的缺口,势必导致待业人员的大量积存和待业率的升高。

(二) 劳动力供求在时间和空间的分布上很不均衡。

今后七年中,劳动力资源的供给量呈现前紧后松的状况。

前两年为高峰,年均1000万以上;后五年逐年有所减少,年均640万人。从劳动力的需求看,在今明两年的治理整顿中,国营企业将大量减少招工和补员,还要清退计划外用工,挖掘潜力的难度很大。所以劳动力供求的矛盾在前两年中会特别尖锐。预计年底不能就业的人员都将超过500万,待业率将由目前的2.0%上升到4%左右。当然,其后五年随着劳动力资源供给量逐步减少,待业人员会有所减少,但由于需求的局限,待业率也不会有较大下降。

从空间看,在经济发达地区和大中城市,由于经济条件变化较快,加之待业人员择业意识增强,就业转待业人员将大量增加,就业难和招工难的结构矛盾将会更加突出,特别是大城市的就业

问题将会再次趋于紧张。大城市受压缩固定资产投资规模的影响最大,对劳动力的需求会大量减少,清退计划外用工,实行优化劳动组合也主要在大城市进行,因此会再次出现就业难的问题。在县镇、矿区、林区、三线军工企业和铁路沿线,由于经济不发达,产品结构单一,或缺乏社会依托,待业压力会更为突出。待业人员在绝对量增加的同时待业时间也会延长。一些待业率较高的地区,目前已出现社会局势不稳定,正常生产秩序受到冲击的迹象。

这两种不均衡,再加上妇女、残疾人等特殊社会群体日愈突出的就业问题,使劳动就业工作比以往任何一个时候都更加复杂。

(三) 劳动就业工作的环境极不宽松

在思想意识观念方面,传统的就业观念和超前的择业意识,使结构性待业更加突出。依赖国家安排就业的传统观念和重国营轻集体个体的陈旧意识依然存在,阻碍了更多的人组织起来就业和自谋职业。要扭转就业完全靠国家的传统观念,树立竞争就业,承认失业的新观念也需一个较长的过程。加上整个社会对往往由于一时一地就业问题的缓解而盲目乐观,这些都会成为今后七年影响就业工作的障碍。

在政策手段方面,前十年有利于扩大就业的社会经济政策,如促进城镇集体和个体经济发展的政策等,有的至今没有得到落实,有的又开始收缩;而要制定和实行新的有利于开发、利用劳动力资源的政策,又会受到经济调整、紧缩的制约。

在物质条件方面,就业基金至今尚未建立,今后七年就业经费还没有得到保证;物资的短缺和就业场所等方面的困难使开拓新的就业领域可供选择的手段十分有限,就业工作后劲明显不足。

(四) 劳动就业制度的改革更加紧迫更加复杂。

深化改革,是解决就业问题,变被动为主动的关键。与前十年的改革相比,劳动就业制度改革不仅要继续在开拓就业渠道,扩大就业面上下功夫;并且要进一步调整就业的产业结构和所有制结构;更重要的是还要进行就业机制的转换。完成这三项任务,在劳

动力供求矛盾尖锐的情况下,难度是相当大的。

此外,就业工作中长期存在的“两难”问题将更为突出。第一是城乡矛盾。解决城镇就业,需要控制农村劳动力进城,而实现农村劳动力转移,又需要打破城乡壁垒。因此,解决这个矛盾,既不能再沿用“关闭城门”的方法,也不能“四门大开”。近几年来,对农村劳动力进城和对城市招用农民缺乏控制与管理,致使农村劳动力进城数量过多,规模过大,速度过快,特别是今年春节以后,近千万农村劳动力盲目涌入城市,滞留车站、码头和街道上,超过了城市的承受能力,给城市管理、交通运输和社会治安带来许多问题,加重了城市的就业压力,一些大城市相继告急。第二是安排企业富余人员和社会就业的矛盾,实际是提高经济效益与扩大就业的关系问题。从提高经济效益出发,需要企业排除冗员;从解决社会就业压力出发,要求企业多吸收人。今后七年,解决这样的“两难”问题要比前十年“只管城,不管乡”,“只管社会,不管企业”时的难度大得多。

三、今后七年就业发展的战略目标

今后七年,我国就业工作将在继续大力发展有计划的商品经济和全面深化改革的大背景下进行。一方面,要根据中央治理经济环境,整顿经济秩序的要求,全力缓解日益突出的劳动力供求矛盾;另一方面,要在总结以往就业工作经验与教训的基础上,制定就业发展的长期战略,寻找一条能够充分发挥我国众多的劳动力资源优势,有利于劳动力与其他生产要素合理配置的路子。

为了完成上述任务,首先我们应当清醒地认识到我国就业工作的长期性、艰巨性和复杂性。我国严重的劳动力供大于求的矛盾,不是在短时期内可以缓解的,因此,我们必须树立起解决就业问题要打持久战的战略思想,而决不能抱有速决战的幻想。以往工作中的被动,往往是与不切实际的松懈相关联的。因此,确定今

后七年就业发展战略目标,必须从认识上解决这一问题。其次,应当看到,过去十年中,在“三结合”就业方针的指引下,就业工作的开展和就业制度的改革取得了很大的成就,但由于历史条件的局限和旧体制的惯性作用,劳动就业机制并没有从福利性的国家安置转换到自主性的市场谋职的轨道上来。这是造成就业工作长期被动的根本原因,也是阻碍新的就业制度确立和巩固的根本原因。因此,深化就业制度和制定七年就业发展战略的中心任务就是要实现就业机制的转换。再次,实现机制转换的主要内容是要完成从指令性计划管理方式向指导性计划管理方式的转变。为了完成这个转变,各级劳动部门和各有关部门首先要学会宏观管理,区分什么是国家必须管的和必须管好的事情,什么是国家没有必要干预的应由企业和劳动者个人决定的事情;要正确处理国家统筹就业与企业用工之间的矛盾,在指导企业正确运用用工自主权的基础上,完成国家对社会就业应尽的责任。第四,为了保证机制转换的顺利实施,发展战略和体制改革的进行应当是循序渐进的。在发展战略的实施方面,应当遵循“先造笼、后养鸟、再放生”的原则,即先要从稳定就业局势,加强劳动力的宏观调控入手,造好宏观调控机制这个“笼子”,改变传统体制国家“拴绳系鸟”一管就死的做法;在此基础上,要着重恢复和增强企业用人和劳动者就业的活力。要想做到这一点,一方面需要有一个良好的宏观调控“笼子”,另一方面还需要深化就业制度改革,从根本上激发企业和劳动者自主竞争的动力,让企业和劳动者到计划指导下的劳务市场中去充分竞争,凭自己本身的素质实行用工选择和职业选择。与发展战略的实施相适应,在体制改革的实施方面,要遵循从国家体制转向社会体制,再过渡到市场机制调节的原则,即先要使传统的国家统包就业制度转变为社会安置就业,完成就业主体从单纯的国家变为社会方方面面的变革。“三结合”就业方针的贯彻实施,从根本上来讲,正是为了完成这一变革。在此基础上,随着市场机制的逐步发育和完善,我们还要进一步使社会安置就业制