

中国 劳动科学研究 报告集

(1994 — 1996 年度)

劳动部劳动科学研究所编

中国劳动出版社

3
/ 2

图书在版编目 (CIP) 数据

中国劳动科学研究报告集: 1994~1996 年度/劳动部劳动科学
研究所编. —北京: 中国劳动出版社, 1998. 3
ISBN 7-5045-2357-7

I. 中… II. 劳… III. 劳动经济-研究-中国-1994~1996-文
集 IV. F24-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 10144 号

中国劳动科学研究报告集

(1994~1996 年度)

劳动部劳动科学研究所编

责任编辑 高俊卿

中国劳动出版社出版

(100029 北京市嘉新东街 1 号)

北京朝阳区北苑印刷厂印刷 新华书店总店北京发行所发行

1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 15.625

字数: 405 千字 印数: 1100 册

定价: 21.00 元

前 言

1989~1993年,我所编辑出版了四集《中国劳动科学研究报告集》。凡是读过这些报告集的同志不难发现,长期以来,我们都在围绕劳动工作的中心任务开展研究,是直接为我国劳动制度改革出思路的。

摆在您面前的《中国劳动科学研究报告集(第五集)》,汇集了我所1994~1996年的研究成果。与以往的报告集相比,它具有一些新的特点。

首先,这本书汇集的研究成果形成于党的十四届四中全会召开之后、十五大召开之前。因此,以建立具有中国特色的社会主义市场经济理论为基石,研究企业深化改革过程中劳动工作出现的新情况、新问题,是这本书的主线,也是这些研究报告的指导思想。

第二,对新时期劳动工作面临的重大课题进行研究,为政府决策提供支持。如就业虽然是一个永恒的主题,但在今后相当长的时间内,我国的就业与失业的矛盾将十分尖锐。《中国未来十年就业发展战略》、《我国再就业工程的难点与对策》深入分析和预测了我国当前与未来就业问题的严峻形势并提出了比较明确的思路;再如,在国有企业改革过程中,劳动关系调整问题是当前理论与实践亟待解决的问题,《国有企业及其劳动关系调整问题研究报告》对此进行了有益的探索。

《中国劳动法制体系问题研究》是本报告集的另外一项重要的研究成果。它全面的研究了建立我国劳动法律体制的建立过程,较为详尽地分析了5个国家以及我国香港、台湾地区以及国际劳工组织方面的劳动法律体系,并在此基础上提出了建立和完善我国劳动法律体系的政策建议。

除以上成果外,就业服务体系、就业投入研究、劳动监察问题研究可以说是工作研究与理论研究方面颇有影响的研究成果。对于从事实际工作的同志来说,具有很高的参考价值。

第三,对策研究明显增加。在上述研究中,几乎所有的研究报告都着力于为解决劳动行政工作所面临的实际问题提供对策。其中不少政策建议已经被劳动行政部门以及政府的决策机构所采用。

第四,数量分析和比较研究明显增加。本书不少研究报告注重数量分析,得出的结论具有较强的说服力,其政策主张也具有较强的可操作性。比较有代表性的,如《中国未来十年就业发展战略》等报告。另外,在方向性问题研究方面,一些研究报告采用了比较研究的方法,如《中外劳动关系比较研究》、《中俄人力资源开发问题》、《中俄向市场经济过渡时期劳动关系的集体合同调节问题》等研究报告采用比较分析的研究方法,既吸收国外有益的经验,又深入分析我国的实际情况,对于我们了解市场经济条件下相关问题的共同特点,并从我国实际情况出发,解决所研究的问题提供了清晰的思路。

第五,研究水平有所提高。本书收录的研究报告,有4项研究成果获得劳动部第六届科技进步奖。其中,《我国未来十年就业发展战略研究(1996~2005年)》获得二等奖;《中国劳动法制体系问题研究》获得三等奖;《国有企业劳动关系及其调整问题研究》、《中国职业介绍服务系统运行与管理研究》分别获得四等奖。此外,还有4项成果获中国劳动科学研究院优秀成果奖。

从以上特点我们可以看出,上述研究报告具有较高的政策研究和学术价值。现在,我们将这本书呈现给大家,希望它对于劳动工作者以及从事劳动理论研究的同志能够有所帮助。

在此,我们要感谢中国劳动出版社在本书出版方面所提供的的大力帮助,还要感谢出版社的编辑人员为本书所付出的辛勤劳动。

编者

目 录

中国未来十年(1996~2005年)就业发展战略研究	(1)
附件一:劳动力供求总量预测	(21)
附件二:城镇劳动力供求状况预测	(32)
附件三:第三产业劳动力需求预测	(39)
我国实施再就业工程的难点与对策	(43)
我国就业投入问题研究	(79)
中国职业介绍服务系统的运行与管理研究	(109)
中国劳动就业服务企业研究报告	(131)
职工对深化劳动制度改革的态度与反映	
——中国两城市 60 家不同所有制企业问卷调查与分析	(144)
国有企业劳动关系及其调整问题研究	(154)
中外劳动关系制度比较研究	(189)
新体制下劳动管理的若干理论问题	(217)
中国劳动法制体系问题研究	(250)
附件一:国际劳动法体系概况	(300)
附件二:美国的劳动法律体系	(305)
附件三:日本劳动法及其体系	(319)
附件四:联邦德国劳动法体系问题	(331)
附件五:加拿大的就业法与劳动法	(349)
附件六:英国劳动法及其体系	(358)
附件七:韩国的劳动立法	(369)
附件八:我国香港的劳工法律体系	(376)
附件九:我国台湾的劳工法律体系	(383)
关于劳动监察若干问题的研究	(391)

附件一：广东省若干地区开展劳动监察情况的调查报告	(406)
附件二：关于劳动监察的概念及初步研究	(425)
附件三：我国劳动监察的历史沿革	(429)
附件四：国外劳动监察立法状况及研究	(433)
附件五：国际劳工公约和国际劳工组织建议书中关于劳动检查 问题的立法	(439)
附件六：日本的劳动标准监督制度	(448)
中俄企业人力资源开发问题	(453)
中俄向市场经济过渡时期劳动关系的集体合同调节问题	(472)

中国未来十年（1996～2005 年） 就业发展战略研究

我国是一个人口和劳动力资源大国，未来十年，预计人口将达到 13.5 亿，社会劳动力达到 7 亿，就业总量的压力巨大；另一方面，随着产业结构调整的力度加强，农村劳动力流动速度加快，社会主义市场经济的形成和发展，经济体制改革的不断深化等，都将使城乡隐性失业显性化和就业矛盾复杂化、多元化。所有这些，与以前的就业形势有很大区别。本项研究从就业与国民经济发展的关系入手，预测未来十年劳动力供求状况，系统地分析研究就业问题，在此基础上提出未来十年的战略思路，并针对近期工作提出相应的对策。

一、未来十年我国的就业形势

1. 就业总量矛盾依然十分突出，“隐性失业”问题严峻。

目前，我国城乡大约存在着 1.6 亿左右的“隐性失业”或处于不充分就业的劳动力，约占就业总量的 26%。为了准确预测未来十年劳动力的实际供求情况，根据生产函数原理，我们选择国内生产总值（GDP）、全社会固定资产投资总额（IFA）和社会劳动生产率（SLP）作为解释变量，利用多元非线性回归技术，与劳动力的需求量（LFD）建立了数学模型（详见附件一）。我们选择未来十年我国经济增长的三种可能前景，结合数学模型进行预测，结果到 2005 年时，富余劳动力仍有 1.5 亿人左右，约占就业总量的 21.5%。这里预测的富余劳动力即“零值劳动力”，他们对生产没有贡献，处于公开或“隐性”失业状态。但随着市场经济的发展，公开失业的比例将会加大，可能引起社会动荡。

如果按照国家统计局预测，“九五”期间我国 GDP 保持年均 11.7% 的增长速度，中国社科院预测“十五”期间 GDP 不低于 8% 的增长速度，即方案一的速度，我国富余劳动力的问题在 2005 年将有所改善，降低为 1.08 亿。如果按照 1995 年八届人大三次会议精神，GDP 增长率“九五”期间控制在 9%，“十五”期间为 7%，即方案二的速度，到 2005 年，我国仍有 1.52 亿富余劳动力，这一问题基本上没有多大的改观。如果按照中共中央十四届五中全会精神，“九五”时期我国经济增长速度年均 8% 左右，同时参考中国社科院的一些经济学家对“十五”期间 GDP 增长速度的预测，即“方案三”的增长速度，那么到 2005 年，富余劳动力也将同样保持在 1.52 亿左右。详见表 1：

表 1 我国未来十年富余劳动力状况预测

方案	指标	年份	
		1996~2000	2001~2005
方案一	GDP 年均增长率 (%)	11.7	9
	富余劳动力 (亿人)	1.58~1.4	1.32~1.08
方案二	GDP 年均增长率 (%)	9	7
	富余劳动力 (亿人)	1.59~1.59	1.58~1.52
方案三	GDP 年均增长率 (%)	8	8
	富余劳动力 (亿人)	1.60~1.61	1.61~1.52

总之，无论从什么角度看，未来十年劳动力供求总量的矛盾仍然十分突出，并始终伴随在改革和发展过程中。处理这一问题时，必须慎之又慎，才能促进经济发展和维护社会稳定。

2. 就业的结构性矛盾在市场经济条件下成为总量矛盾表现的焦点，并导致劳动力流动的日益加剧。

从就业的城乡结构来看，74%的劳动力在农村就业。而在农村的4.5亿劳动者中，现有农业资源仅能容纳1.5亿劳动力。加上乡镇企业容纳的1.2亿劳动力，外出务工经商的5000万劳动力和2000万从事多种经营的劳动力，农村仍存在1.1亿富余劳动力，这是农村劳动力不断涌向城市寻找工作岗位的主要原因。农村劳动力向经济发达地区尤其是城市的流动，将是我国未来就业的一个基本特征。

从就业的产业结构来看，长期以来，第一产业劳动力占55%，第二三产业劳动力为45%。第一产业在社会劳动力总数中所占比重比第一产业在国民生产总值中的比重高出34个百分点。因此，产业结构调整必然带动第一产业劳动力向二三产业转移。据数学模型预测（详见附件三），到2005年，我国第三产业就业的劳动力将达到劳动力总量的38%。

从就业的企业结构来看，目前大企业承担了相当重的就业安置任务，在企业中积累了大量的富余人员，从而导致今后对就业的贡献将会下降。这样，中小企业将成为我国未来就业的一个增长点。

从就业的地区结构来看，长江三角洲、珠江三角洲等经济发达地区，就业的压力相对较小。这就为不发达地区劳动力分享其就业岗位创造了条件。总之，由于未来十年我国将处于产业结构变动的时期，加上原有就业结构不尽合理，将使我国就业结构面临大变动，劳动力流动范围扩大，流动率加快将是必然的结果。

3. 就业机制的转变将使失业率上升，就业的伸缩性增强。

从1980年实施“三结合”就业方针以来，我国就业机制逐步由统包统配向市场就业转变。随着《中华人民共和国劳动法》的实施，劳动合同制将在一二年内扩大到各类企业，从而在法律上保证了用人单位和劳动者在劳动力市场上用人和就业的主体地位，促进市场就业机制的形成。

我国城乡目前存在着的大量的富余劳动力，正随着就业机制

的转变有可能进入公开失业的行列。1992年到1995年,失业率由2.3%上升到2.8%;接受失业救济的劳动者从1993年的103万,上升为1994年的187万。随着经济体制改革的不断深入,企业破产机制的正常运行,加上企业冗员问题须在改革中解决,“隐性失业”显性化,城乡失业人数上升将成为趋势。

各种非全日制工作、临时工作、计时工作、弹性工作、阶段性工作、提供零星劳务和非正规部门就业等就业形式都具有广阔的发展前景。尤其是非正规部门就业、妇女阶段性就业以及第二职业,在搞活就业形式方面都将发挥重要作用,这将使我国就业的伸缩性大大增强。

与就业机制的转轨相适应,我国就业管理体制将仍然处于新旧交替时期。我国过去建立的一套以行政手段为基础的管理制度如包干就业、城乡分割的功能逐渐丧失,而新的管理制度还不够健全。诸如城乡统筹的就业制度,特殊群体就业扶持制度,尚未形成基本框架。特别是缺乏组织、资金、行政手段方面的有力支持,这就造成了就业管理体制的空白。

4. 就业与国民经济发展的关系日益密切,寻求劳动力资源开发利用与国民经济协调发展的途径成为摆在人们面前的紧迫问题。

在“统包统配”制度下,企业用人数量和质量不是依据市场需求,而是依据劳动力供给决定的。即有多少和有什么样的劳动力都得接收。而在市场经济条件下,就业量的多少则主要取决于经济发展的规模与速度。企业对劳动力的需求是由企业向社会提供的产品和服务增减而“派生”出来的。在这种情况下,就业量的大小与国民经济发展的关系最为密切。由此可以做出的推论是,我国经济市场化的程度越高,就业同国民经济发展的关系就越密切。

从长江三角洲等经济发达地区情况看,随着经济的增长,对劳动力的需求量不断增加,本地劳动力供给已不能满足经济增长

的需要，需引入外省劳动力。预计我国未来十年经济将处于较高速增长时期，对解决企业富余人员问题来说，将适逢一个有利的机遇。同时，由于就业与经济发展的关系日益密切，企业也迫切需要更好地解决其“统包统配”体制下形成的富余人员问题。

未来十年，还将是我国劳动力资源开发利用的黄金时期。在此期间，我国劳动力资源正处于壮年时期，这对我们实施劳动力替代资金的战略，以通过开发利用劳动力资源促进经济发展也将是一个难得的机遇。同时，鉴于在同等经济增长条件下，不同的经济发展模式，吸纳就业的能力是不同的，应积极寻找适合我国就业增长与经济增长协调发展的模式。

总之，未来十年的就业形势将是十分严峻的、富于挑战性的。既有来自就业总量与结构的矛盾，如劳动力供给远远大于需求和城乡富余劳动力的压力；又有来自经济稳定发展和体制改革深化对开拓就业门路和转换就业机制的动力。

未来十年我国就业面临的形势，对我国就业工作提出了三个方面的基本任务：一是要为庞大的劳动力资源开辟就业渠道；二是适应社会主义市场经济的要求，培育劳动力市场，转换就业机制，建立和完善市场经济条件下的就业管理体制；三是顺应工业化和城市化发展的要求，逐步打破城乡劳动力的二元结构。这就对制定就业发展战略提出了更高的要求。

二、就业发展战略的主体思路

解决中国就业问题，总体上讲，是以培育和发展劳动力市场为主线，不断深化劳动制度改革，加强就业服务的力度，以充分开发合理利用我国丰富的劳动力资源为出发点，城乡统筹，发展经济，增加就业岗位。这是我们的主体思路。根据对未来十年就业形势的分析和就业前景的预测，在“九五”至“十五”时期，我们应当实施四大发展战略来解决中国就业问题，即促进就业增长战略、就业机制转轨战略、就业质量提高战略、就业难点扶持

战略。

战略之一：促进就业增长战略。要以就业与经济协调增长为目标，通过发展经济解决就业问题，并且积极寻找“低投入，高就业”的经济发展模式。

经济增长一般会促进就业的增长，但经济增长对就业的贡献却随着经济发展模式的不同而不同。八十年代前期，由于在政策上注重扶持民营经济和第三产业的发展，所以才使就业增长率大幅度提高。但从八十年代中期以后，经济发展同就业增长的脱节程度又出现了拉大的趋势。从1978年到1984年，GDP的增长率同就业增长率的比率为3.3:1；而从1985年到1993年，GDP的增长率同就业增长率之比上升到12.95:1。为了提高我国就业增长率，必须要从就业和经济发展的关系着眼，寻求就业与经济协调发展的整体战略思路。中小企业、劳动密集型企业，历来都是吸纳劳动力的主力军，在今后十年应进一步发展成为就业的一个规模增长点。同时，第三产业将成为就业的另一个规模增长点。根据附件三的预测，今后十年，第三产业每年可能增加1000万以上的就业岗位，第三产业的就业人员在2000年将达到总就业量的30%左右，2005年将达到38%左右，成为就业规模增长的主力。因此，我们应从战略上考虑：

1. **制定从九十年代中期到2005年我国中小企业和劳动密集型行业、企业的发展规划，并运用政府的产业政策扶持其发展。**我国以前的经济发展政策注重对大型企业和基础产业的扶持，而把中小企业交给市场去调节，这对中小企业的长期发展是不利的。由于我国尚处于经济市场化的初期，市场的环境相对宽松，中小企业能够很快适应市场的要求，所以能够保持较快的增长速度。如果经济市场化的程度得到进一步提高，中小企业的发展所面临的压力将会越来越大。因此，必须抓住现阶段中小企业发展的黄金时机，把中小企业的发展放到政府的经济发展规划的重要位置上，通过财政、金融、税收等经济手段支持其发展。另一方面，地方

政府应当通过建立中小企业经济技术开发区的形式，既寻找投资来源，又解决销路，为中小企业发展创造有利环境。尽快形成稳定的中小企业群，为未来就业压力找到强有力的支撑点。

2. 把农业劳动力转换的重心，转到小城镇建设和第三产业发展上来。从1980年到1993年，我国农业劳动力的比重下降了12.5%，而同期城镇劳动力的比重仅上升了1.6%。根据工业化国家的经验，农业劳动力的转移同城市化脱节程度加大，势必制约农业劳动力转移的规模与速度。如果没有城市化的支持，乡镇企业的进一步发展将十分困难；另一方面，农业劳动力不向城镇集中，我国第三产业的发展就会缺乏一个重要的推动力。因此，加速我国城市化的进程已经迫在眉睫。发展小城镇，首先要运用经济、行政手段，促进乡镇企业向小城镇集中，推动小城镇的建设和服务业的发展。我们建议各地建立小城镇发展基金。基金的来源是多渠道的，政府、企业和个人都可以成为基金的来源。基金主要用于小城镇基础设施建设。同时，要通过经济、法律和必要的行政手段把新创办的乡镇企业向有一定基础的小城镇集中。此外，要充分发挥大中城市在吸纳农村劳动力方面的重要作用，对农村劳动力目前向大中城市涌入的现象，要采取有效的措施加以引导和管理，实现流动有序化。

3. 发展大中城市的社区服务业，使之成为我国第三产业的新的增长点。具体思路是：（1）把企业所办的社会服务性事业同企业分离开来，通过有偿转让，如租赁或拍卖的形式转入企业所在社区；（2）培育社区服务业的承接主体，把我国城镇街道组织的职能由行政管理逐步转到社区服务上来，并通过优惠政策鼓励社团组织和民间承办社区服务事业，促进民间资本向社区服务业投资。

4. 充分利用我国劳动力资源的优势，一方面抓住从目前到下个世纪初劳动力成本低的有利时机，在富余劳动力较多，劳动力成本相对较低的地区建设大型基础工程。随着我国经济国际化程

度的提高和企业竞争能力的增强，逐步把外贸政策的基点转到出口导向战略上，使我国劳动力资源的优势得到进一步的发挥。实施出口导向战略，也有助于利用国际市场的竞争机制控制劳动力成本。另一方面，从低确定最低工资标准和社会保障水平，控制劳动力成本上升，并在有组织的情况下适当放宽经济不发达地区劳动力向发达地区流动的限制，以保持发达地区劳动力市场的竞争力度，促进劳动力对资本的替代。

5. 开通民间资金向资本转化的渠道，加强在就业规模增长点上的投资。我们建议：（1）改革乡镇企业的经营制度，全面推行股份制和各种形式的股份合作制。（2）通过发行债券的形式和政府投资建立小城镇发展基金；（3）在外来劳动力集中的地区，设立专项储蓄业务吸收民工存款，用于小城镇的建设；（4）鼓励外国资本向小城镇建设投资。

战略之二：就业机制转轨战略。初步形成和社会主义市场经济体制相适应的市场就业机制，建立和完善与市场就业机制相适应的就业管理体制。

八十年代以来，我国就业工作是从两条战线上展开的，一是开辟就业渠道；二是转换就业机制。正是由于我们注意了两手抓，才成功地缓解了八十年代初期的就业压力。但从目前看来，就业机制转换滞后已成为就业发展的瓶颈。一方面，企业富余人员难以向社会分流；另一方面，失业人员再就业的机制也不完善，劳动者的就业范围相对狭小，劳动力资源难以实现合理配置，政府和国有企业承担了过多的“包”就业的任务，劳动者自主就业的动力不足。而且，越是在就业压力大的地区，就业机制转换就越慢，就业机制转换滞后又反过来制约了就业门路的开辟。转换就业机制的战略重点应当包括四个方面：

1. 彻底改革统包统配制度，扩大市场就业的范围。在“九五”期间，把统包统配就业的比例降低到年度新就业人员的5%以下；在“十五”期间，彻底取消这一制度。

2. 以搞活就业形式，发展以民营经济为依托的非正规部门就业，以及在用人单位实现非全时就业的办法，实现就业机制的转换。比较有效的途径是发展小企业和社区服务业，推动非正规部门经济的发展。用人单位还可以实行非全时就业办法，这里有两个政策基点：一是鼓励用人单位创造非全时就业岗位，招用非全时工；二是鼓励劳动者从事非全时职业。由于进入城市的农村劳动力从事非全时工作的现象已比较普遍，我国面临的主要问题是鼓励城镇的劳动者从事非全时职业。为此，要在社会保险方面采取更灵活的形式确定保障对象和待遇水平，适当控制保障对象范围并从低确定保险待遇水平和最低工资标准。在政策上，可以考虑把两部分人员作为突破口。一方面，把国有企业富余人员的分流安置同推广非全时就业结合起来；另一方面，在就业压力大的地区，试行妇女阶段就业。

3. 在解除国有企业办社会的负担方面取得突破性进展。结合现代企业制度的实施，进一步加大社会保险制度的改革力度。同时，要加快住房制度的改革，结合社区服务体系的建设，把企业所办的非经营性福利设施逐步分流给社会。当然，研究社会保险问题，一定要注意待遇水平的高低，要考虑我国现在情况下企业和个人的承受能力。

4. 改革包干就业的做法，在一些就业难点行业探索跨行业转移与异地就业的路子。对承担就业任务重的行业和企业（如富余职工多，职工子女就业难度大的单位），要加大政府的就业投入，逐步减轻企业安置就业的负担。要注重促进自谋职业的发展。

战略之三：就业质量提高战略。在就业机制向市场化转变的前提下，形成以效率为基础，以就业质量为前提的就业发展模式已刻不容缓。就业质量提高，对个人而言，需要提高劳动者自身素质及竞争意识；对企业而言，要求其富余人员得到合理安置以提高劳产率；对社会而言，要求就业结构升级换代达到最优化。

1. 寻求解决国有企业富余人员的新途径，逐步形成以外部分

离为基础的富余人员安置政策。依据附件二、三的预测，“九五”前四年城镇失业率相对较低，能保持在5%以内，而第三产业每年将净增1 000万以上就业机会。在控制农转非速度的基础上，结合经济体制改革的总体步伐，可以把“九五”确定为缓解国有企业富余人员的有利时机。在今后两年选择失业率较低的地区通过试点探索外部安置富余人员的经验和政策，如通过盘活国有资产存量安置国有企业富余人员的办法等。在1997~1999年总结经验并推广，逐步解决国有企业富余人员问题。

2. 调整就业结构，实现就业结构的升级换代。我国就业结构的根本问题在于就业过分集中于低次产业，产业的低级化导致劳动生产率相对低下，同时，低次产业的劳动力过剩现象也很突出。调整就业结构除了发展小城镇和社区服务事业以外，要加大对能源、交通等基础设施的投资，以减轻“瓶颈”行业对第二三产业进一步发展的制约。

3. 实施劳动力素质改善与素质结构调整相结合的劳动力资源开发方略，以适应科教兴国的需要。一方面，在教育投入中，要加大技能开发投入的比重，在城市教育中，要把技能教育放到和基础教育同等重要的位置，把就业投入的重点逐步转到就业训练上来。同时要把技能教育作为一项基础产业，把市场机制引入到办学中去，提高技能教育向民间开放的程度。另一方面，要把技能教育的重心逐步转向进入第二三产业的农村劳动力，使技能教育和就业结构的调整结合起来。争取到2000年，使城镇新成长的劳动力，进入非农产业的农村劳动力以及城镇各类转岗转业的劳动力的80%以上都得到各种形式的培训。

4. 处理好失业保险的失业救济、促进就业和预防失业三种功能之间的关系。运用失业保险基金帮助失业者自谋职业，通过再就业工程扩大就业转失业者自谋职业的比例，使我国自谋职业的比重在“九五”期间上一个大台阶。

战略之四：就业难点扶持战略。实施以帮助经济落后地区和

就业困难群体解决就业问题的就业难点扶持战略。这一战略有两个目标，一是遏制不同地区失业率差别拉大的趋势；二是促进特殊群体的就业发展。

1. **要加大对就业难点地区的就业投入。**从现在到2005年实施“就业推进计划”。计划实施分为两步，在“九五”期间，利用东部发达地区提供的就业机会，把中西部就业难点地区的部分城镇劳动力和农村劳动力输送到东部发达地区，同时把“农村劳动力流动有序化工程”和转化就业难点以及就业扶贫结合起来。另一方面，中西部地区要创造民间资本的投资环境，阻止当地资本外流。第二步，在“十五”期间，利用中西部不发达地区同东部地区劳动力成本差别拉大的时机，运用政府的产业政策，推动劳动力密集型产业西进。

2. **把就业服务事业的工作重点转到扶持就业难点与特殊就业群体上来，**实施以年龄和失业期限差别为中心的特殊群体就业扶持政策，优先帮助年龄较大和失业时间较长的失业者。由于青年初次求职者的文化程度普遍高于就业转失业者，再加上从现在到下一世纪中期，我国老龄化的程度将会加剧。因此，应当把尽量帮助长期失业者和年龄较大的失业者再次就业作为一项长期战略。

三、近期对策与建议

根据我国未来十年就业形势的特点与就业发展战略目标的要求，我们建议国家在近期内应采取以下对策来解决就业问题：

1. **把促进就业作为一项基本的国策，并使就业与宏观经济发展相结合。**

在当前劳动就业的两大难题中，企业富余人员问题和农村富余劳动力转移问题与我国经济体制改革和经济与社会发展进程关系密切。因此，劳动就业矛盾并不单纯是就业问题，而是与体制转轨、工业化等宏观经济中诸多因素相关联的。所以，解决就业