

资源枯竭型城市

劳动力转移规律与就业问题研究

赵文祥 等著

中国劳动社会保障出版社



资源枯竭型城市劳动力转移 规律与就业问题研究

赵文祥 等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

资源枯竭型城市劳动力转移规律与就业问题研究/赵文祥等著.

—北京:中国劳动社会保障出版社, 2007

ISBN 978-7-5045-6778-9

I. 资… II. 赵… III. ①城市-劳动力转移-研究-中国②城市-劳动就业-研究-中国 IV. F249.21 D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 179789 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

890 毫米×1240 毫米 32 开本 10 印张 246 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

前 言

本书是由沈阳大学和辽宁省政府发展研究中心组成的课题组，共同完成的国家自然科学基金项目“资源枯竭型城市劳动力转移规律与就业问题研究”（批准号：70473059）的成果。

中国共有资源型城市 118 座，占全国城市总数的 18%，总人口 1.54 亿人，GDP 约占全国的 35%。若以国家建制市为标准计算，则有矿业城市 178 座；若将非建制市的 246 座矿业城镇计算在内，则共有 424 座矿业城镇，总人口 3.1 亿人，比美国和加拿大的人口总和还要多。

目前，中国资源型城市面临的突出问题是资源枯竭带来的大量职工下岗失业及贫困问题。全国 2/3（400 多座）矿山进入中老年期，即将闭坑；1/4 的资源型城市面临资源枯竭；300 多万职工下岗失业，1 000 多万职工家属的生活受到影响。2002 年，全国矿业城市登记失业率 7.2%，比全国城市平均水平高 3%；职工年平均工资 7 800 元，比全国城市平均水平低 1 700 元；矿工年收入水平从过去的各行业之首，倒退为各行业之末，年人均收入仅为最高收入行业的 1/9。^①

资源枯竭型城市的问题，已经成为影响整个国民经济持续健康发展和社会政治稳定的紧迫问题。

解决资源枯竭型城市问题的方法，可以概括为“两转”，即经济

① 王青云. 资源型城市经济转型研究 [M]. 北京：中国经济出版社，2003

转型和劳动力转移。“两转”是迄今尚未破解的世界性难题。国内外已有的研究大多涉及资源型城市的功能和产业转型，对就业研究很少，对劳动力转移规律的研究几乎没有。而能否合理转移资源枯竭型城市大批富余劳动力，是该城市转型成功与否的重要标准。在就业压力大的资源枯竭型城市，解决就业问题是“重中之重”。

本书的最大特色是专门研究资源枯竭型城市的劳动力转移规律和就业问题。书中提出了研究资源枯竭型城市劳动力转移问题的理论基础，分析了我国资源型城市就业问题的历史演变、现状及发展趋势，对国内资源型城市的就业问题进行了比较，借鉴了国外资源枯竭型城市劳动力转移经验，提出了资源枯竭型城市劳动力转移五大规律，阐述了资源枯竭型城市选择就业项目和就业渠道的方法，提出了构建资源枯竭型城市就业援助机制的思路和对策建议。希望这些研究，对资源枯竭型城市解决劳动力转移与就业问题有所帮助。

本书各章的主要编写人员是：第一章张嫒，第二章吴洪，第三章王实，第四章王鸥、刘全红，第五章刘拂翔，第六章赵文祥、金永利，第七章、第八章李颖娟，第九章赵文祥，第十章李颖娟，第十一章王鸥、戚霞。全书由赵文祥统稿。吴洪研究和编写的一些内容在统稿时根据需要被调整到其他章中。硕士研究生师晓芳、陈小玉、李方宝和刘小平参与了本项目研究。

感谢课题组副组长王鸥和项目执行主持人李颖娟为完成本项目做出的突出贡献以及课题组全体成员付出的卓有成效的劳动。

我们参阅、借鉴和引用了大量的相关文献，在此谨向文献的作者表示敬意和谢忱！

书中错误和疏漏之处，恳切希望广大读者批评指正。

项目主持人：赵文祥

2007年12月

目 录

第一章 资源枯竭型城市劳动力转移研究的理论基础	(1)
一、资源型城市、典型资源型城市、资源枯竭型 城市	(1)
二、资源枯竭型城市财富与就业双重目标的矛盾 与产业选择	(8)
三、资源枯竭型城市劳动力转移决策分析	(18)
四、资源枯竭型城市人口的转移量与转移方向	(28)
第二章 我国资源型城市就业问题的历史演变、现状 分析及趋势预测	(35)
一、我国资源型城市就业问题的历史演变	(36)
二、我国资源型城市就业问题的现状分析	(42)
三、我国资源型城市就业问题的趋势预测	(62)
第三章 国内资源型城市就业问题比较	(69)
一、国内资源型与非资源型城市劳动力就业状况 比较	(69)
二、国内有依托和无依托资源型城市劳动力就业 状况比较	(72)
三、国内不同发展阶段资源型城市劳动力就业状	

况比较	(75)
四、国内资源型城市就业的困难程度比较	(80)
五、国内资源型城市劳动力转移就业渠道比较	(82)
六、辩证地认识资源枯竭、就业困难和转型模式	(92)
第四章 国外资源枯竭型城市劳动力转移经验借鉴	(94)
一、国外资源型城市转型中的就业状况	(94)
二、国外资源枯竭型城市转型中劳动力转移采取 的主要措施	(109)
三、国外资源型城市劳动力转移的启示	(130)
第五章 资源枯竭型城市发展农业园区促进就业	(144)
一、阜新市发展农业园区促进就业的基本做法和 效果	(144)
二、农业园区运行过程中存在的问题及其产生原因	(151)
三、对农业园区建设的建议	(154)
四、利用设施规划方法对农业园区进行规划	(156)
第六章 资源枯竭型城市劳动力向现代农业转移规律	(165)
一、对阜新市部分劳动力到现代农业和农产品深 加工业就业的不同看法	(165)
二、持否定意见者的认识误区	(168)
三、阜新市部分失业下岗矿工向现代农业和农产 品深加工转移是一条就业出路	(173)
四、向现代农业和农产品深加工转移中必须注 意的问題	(177)
五、对阜新市建设农业园区和劳动力向现代农业 转移的结论	(183)

第七章 资源枯竭型城市劳动力向循环经济转移规律	(185)
一、循环经济是“三赢”经济	(186)
二、循环经济促进就业规律的基本内容	(187)
三、国际上发展循环经济促进就业经验借鉴	(192)
四、我国资源型城市发展循环经济促进就业的经验	(195)
五、资源枯竭型城市处理循环经济与就业的关系中 存在的问题与解决对策	(200)
第八章 资源枯竭型城市劳动力向旅游业和向外部转移 规律	(203)
一、资源枯竭型城市劳动力向旅游业转移规律	(203)
二、资源枯竭型城市劳动力向外部转移规律	(216)
第九章 资源枯竭型城市调整城市规划转移劳动力规律	(223)
一、我国资源型城市普遍需要调整城市规划	(223)
二、国内外关于城市规划与就业关系的理论分析	(231)
三、国外处理城市规划与就业关系的经验教训及 启示	(235)
四、国内一些城市处理城市规划与就业关系的基 本做法	(239)
五、资源枯竭型城市在处理城市规划与就业关系 上存在的主要问题及其对策建议	(242)
第十章 资源枯竭型城市就业项目和就业渠道选择	(245)
一、资源枯竭型城市就业渠道和就业项目选择的 原则	(245)
二、资源枯竭型城市可供选择的就业渠道	(248)

三、用层次分析法与综合评价法相结合优选就业项目	(250)
第十一章 构建资源枯竭型城市就业援助机制	(259)
一、资源枯竭型城市就业援助的类型	(259)
二、资源枯竭型城市转型成本分析	(276)
三、国内外资源枯竭型城市就业援助的经验及教训	(281)
四、构建资源枯竭型城市就业援助机制的对策建议	(296)
参考文献	(309)

第一章 资源枯竭型城市劳动力转移研究的理论基础

研究资源枯竭型城市的问题，不能孤立地研究资源枯竭型城市，还得结合非枯竭的资源型城市甚至非资源型城市进行研究。一是因为它们是密切联系的，既有差异也有共性；二是因为需要在比较中重点研究资源枯竭型城市。

一、资源型城市、典型资源型城市、资源枯竭型城市

研究资源型城市劳动力就业问题之前，应首先对资源型城市与资源枯竭型城市进行界定、分类。因为资源型城市中既包括处于幼年期和中年期的资源型城市，也包括处于老年期（枯竭期）的资源型城市，前两者与后者在转型及劳动力就业的紧迫性上存在很大差异。

（一）资源型城市

对于资源型城市的界定，先期研究资源型城市的专家学者从不同侧面提出了非常有价值的观点，在此不作更多赘述。经归纳，我们认为：所谓资源型城市是指对自然资源依赖程度较高的城市。它必须具备以下几个条件：一是该城市是依托资源禀赋兴建或发展起来的；二是城市的主导产业是围绕资源开发而建立的采掘业和矿产品初级加工业；三是城市资源性产业的产值在工业总产值中占有较大份额，由于资源类别不同，大体上资源性产业的产值在工业产值中的比重达到10%以上；四是从事资源开发及相关产业的劳动

力资源占城市劳动力资源的比例达到 15% 以上。资源型城市的外延不仅包括矿业城市,如煤城、油城等;矿产资源的初级加工城市,如钢城、有色冶金城等;也包括依托森林资源发展起来的森工城市。

我国资源型城市的数量历来说法不一,目前可参考的主要说法有以下三种。

一是据胡魁 2002 年编著的《中国矿业城市基础数据库》,全国有矿业城市(镇)426 座。其中地级市 78 座,县级市 98 座,地级区(盟)所在地 8 座,市属县级区、特区 26 座,县城 180 座,以上计 390 座,此外还收录建制镇 36 座。从发展阶段看,处于幼年期的 82 座,占 19.25%;处于中年期的 290 座,占 86.07%;处于老年期的 54 座,占 12.68%。

按主要矿产类型划分,煤炭城市 149 座,油气城市 25 座,化工城市 28 座,黑色冶金城市 38 座,黄金城 37 座,有色金属城市 81 座;建材及非金属城市 54 座,综合型矿业城市 14 座。

东北三省的矿业城市共有 37 座,占全国矿业城市总数的 8.7%。其中辽宁省 15 座,吉林省 14 座,黑龙江省 8 座。^①

二是根据中国矿业联合会的统计,属于国家建制市的矿业城市有 178 座。其中,29 座城市的发展时间不足 20 年,属于幼年期;131 座城市建市时间在 20 年至 50 年之间,属于中年期;18 座城市属于老年期。^②

以上两种说法只限于资源型城市中的矿业城市,不包括依托森林资源建立或发展起来的森工城市。虽然森林资源不同于矿业资源,是可再生资源,但采伐过度也会造成可采伐的成熟林资源枯竭,使

① 胡魁. 中国矿业城市基础数据库 [J]. 资源与产业. 2002, (增刊): 168~186

② 朱训. 关于建设和谐矿业城市的思考——在第七届中国矿业城市发展(白银)论坛上的发言 [J]. 资源与产业. 2005, 7 (6): 1~3

城市可持续发展受到威胁。因此,森工城市也被列入资源型城市范畴之内。国务院确定的全国5个资源型城市转型试点中就有森工城市——黑龙江省的伊春市。

三是王青云2003年在《资源型城市经济转型研究》一书中,认为我国有资源型城市118座,其中矿业城市97座,森工城市21座。

按资源类别划分,其中煤炭城市63座,有色冶金城市12座,黑色冶金城市8座,石油城市9座,森工城市21座,其他城市5座。

按行政级别分类,其中地级市47座,县级市71座。

东北三省共有资源型城市30座,其中黑龙江省最多,有13座,吉林省10座,辽宁省7座。^①

需要说明的是,在胡魁的《中国矿业城市基础库》一书中,辽宁省有15座矿业城市,而在王青云统计的资源型城市中,减少了鞍山市、大石桥市、海城市、瓦房店市、凤城市、南票区、清原县、宽甸县,保留了抚顺市、本溪市、阜新市、盘锦市、葫芦岛市、铁法市和北票市。

(二) 典型资源型城市

在明确资源型城市界定的基础上,可以将特征更为明显的资源型城市确定为典型资源型城市,共计60个。

1. 典型资源型城市的地区分布

从典型资源型城市的地区分布看,山西省最多,有8座,黑龙江省、辽宁省、内蒙古自治区各有7座,吉林省有6座。黑龙江省、吉林省、辽宁省三省合计有20座,占全国典型资源型城市的1/3(见表1.1)。

2. 典型资源型城市的资源类型

① 王青云. 资源型城市经济转型研究 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2003

表 1.1 典型资源型城市的地区分布

省 (自治区)	城市 数量	城市名称	省 (自治区)	城市 数量	城市名称
山西	8	大同、阳泉、晋城、朔州、古交、霍州、孝义、介休	湖南	1	冷水江
内蒙古	7	乌海、满洲里、牙克石、锡林浩特、霍林郭勒、根河、阿尔山	四川	1	攀枝花
辽宁	7	抚顺、本溪、阜新、盘锦、葫芦岛、铁法、北票	贵州	1	六盘水
吉林	6	辽源、敦化、珲春、松原、临江、和龙	云南	2	东川、个旧
黑龙江	7	鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河、大庆、伊春、铁力	陕西	1	铜川
安徽	4	淮南、淮北、铜陵、马鞍山	甘肃	3	白银、金昌、玉门
江西	2	萍乡、德兴	宁夏	1	石嘴山
山东	3	东营、新泰、邹城	新疆	2	克拉玛依、库尔勒
河南	4	平顶山、鹤壁、濮阳、义马			

资料来源：中国典型资源型城市的数量、分类及特征。http://www.webofcity.com/nei/file/zgdxzyxcs.htm。

从资源类型看，在 60 座典型资源型城市中，煤炭城市 31 座，占 52% 以上，森工城市 10 座，占 17%，有色冶金城市 8 座，石油城市 8 座，黑色冶金城市 3 座，分别占 13%、13% 和 5%（见表 1.2）。

表 1.2 典型资源型城市的资源类型

城市类型	城市数量	城市名称
煤炭城市	31	大同、阳泉、晋城、朔州、古交、霍州、孝义、介休、乌海、满洲里、霍林郭勒、抚顺、阜新、铁法、北票、辽源、鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河、淮南、淮北、萍乡、新泰、邹城、平顶山、鹤壁、义马、六盘水、铜川、石嘴山
有色冶金城市	8	葫芦岛、铜陵、德兴、冷水江、东川、个旧、白银、金昌
黑色冶金城市	3	本溪、马鞍山、攀枝花
石油城市	8	锡林浩特、大庆、盘锦、东营、濮阳、玉门、克拉玛依、库尔勒
森工城市	10	牙克石、根河、阿尔山、敦化、珲春、松原、临江、和龙、伊春、铁力

资料来源：中国典型资源型城市的数量、分类及特征。 <http://www.webofcity.com/nei/file/zgdxzyxcs.htm>。

3. 典型资源型城市的行政级别

从行政级别看，在 60 座典型资源型城市中，地级城市 34 座，占全国地级城市的 13%；县级城市 26 座，占全国县级城市总数的 7%（见表 1.3）。

表 1.3 典型资源型城市的行政级别

行政级别	城市数量	城市名称
地级城市	34	大同、阳泉、晋城、朔州、乌海、抚顺、阜新、辽源、鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河、淮南、淮北、萍乡、平顶山、鹤壁、六盘水、铜川、石嘴山、葫芦岛、铜陵、白银、金昌、本溪、马鞍山、攀枝花、大庆、盘锦、东营、濮阳、克拉玛依、松原、伊春
县级城市	26	古交、霍州、孝义、介休、满洲里、霍林郭勒、铁法、北票、新泰、邹城、义马、德兴、冷水江、东川、个旧、锡林浩特、玉门、库尔勒、牙克石、根河、阿尔山、敦化、珲春、临江、和龙、铁力

资料来源：中国典型资源型城市的数量、分类及特征。 <http://www.webofcity.com/nei/file/zgdxzyxcs.htm>。

4. 典型资源型城市的人口规模

按照中国城市规模分类的数量标准,在 60 座典型资源型城市中,有特大城市 1 座,大城市 12 座,中等城市 27 座,小城市 20 座,分别占典型资源型城市总数的 1.7%、20%、45%、33.3%。

全国共有特大城市 27 座,大城市 53 座,中等城市 218 座,小城市 351 座。典型资源型城市中的特大城市、大城市、中等城市和小城市分别占全国同等规模城市总数的 3.7%、22.6%、12.4%和 5.7% (见表 1.4)。

表 1.4 典型资源型城市的人口规模

城市规模	城市数量	城 市 名 称
特大城市	1	抚顺
大城市	12	大同、淮南、大庆、本溪、伊春、鸡西、阜新、平顶山、淮北、鹤岗、东营、攀枝花
中等城市	27	盘锦、葫芦岛、阳泉、双鸭山、马鞍山、辽源、牙克石、萍乡、新泰、乌海、石嘴山、七台河、鹤壁、邹城、铜川、松原、铜陵、濮阳、东川、铁力、白银、敦化、六盘水、克拉玛依、个旧、库尔勒、北票
小城市	20	冷水江、晋城、根河、铁法、朔州、金昌、珲春、和龙、孝义、满洲里、义马、古交、玉门、临江、德兴、锡林浩特、霍州、介休、霍林郭勒、阿尔山

资料来源:中国典型资源型城市的数量、分类及特征. <http://www.webofcity.com/nei/file/zgdxzyxcs.htm>。

(三) 资源枯竭型城市

资源枯竭型城市是指城市因矿兴起和矿业活动在 50 年以上,资源开发已处于后期或末期阶段,累计采出储量占可采储量的 70% 以上,按现有的科学技术水平所探明的可采资源逐渐枯竭的一类城市。当然,这种概括不能涵盖森工城市。林业城市与矿业城市所依托的资源条件是不同的。森工城市的资源枯竭是相对的、暂时的、阶段性的。森林资源是可再生资源,只要可持续采伐,注意在保护中采

伐,在采伐中保护,森林资源是可以逐渐恢复的。森工城市转型只需要制定必要的政策和措施来度过阶段性的困难时期,不一定要走主导产业置换之路。

资源枯竭型城市在发展阶段上基本上属于老年期,如果把老年期发展阶段的资源型城市视为资源枯竭型城市,那么 426 座资源型城市(镇)中有 54 座资源枯竭型城市,178 座建制市资源型城市中有 18 座资源枯竭型城市,再加上森工资源型城市,全国大约有 30 余座资源枯竭型城市。资源枯竭型城市大体上占资源型城市总数的 18%左右。

资源趋于枯竭,致使城市的经济、社会及生态环境等方面的问题集中显现出来,严重制约了城市可持续发展。

资源处于枯竭状态的主要矿业城市有阜新、大同、鸡西、抚顺、北票、淄博、萍乡、焦作、鹤壁、玉门、白银、东川等,其中大部分是煤城。

按资源枯竭程度,可将 60 座典型资源型城市分为发展型、警戒型和危机型三种类型。发展型矿城约有 20 个,包括新兴的和已转型的矿城,如鄂尔多斯、攀枝花、石嘴山、铜陵等;危机型矿城约有 20 个,矿产资源枯竭,城市问题突出,如东川、白银、阜新、任丘等;其余是警戒型矿城,在 10~15 年内矿源趋紧,可能进入危机型。^①表 1.5 反映了全国资源型城市的大体情况。

表 1.5 2002 年全国资源型城市汇总

	118 个资源型城市	60 个典型资源型城市
土地总面积	96 万平方千米	46 万平方千米
涉及总人口	1.54 亿人	6 650 万人

^① 金振蓉. 资源枯竭型城市如何转型. 光明日报网. <http://www.gmw.cn/01gmrb/2004-02/07/27-223C4EE093C532A548256E330004A550.htm>.

续表

	118 个资源型城市	60 个典型资源型城市
涉及职工	1 250 万人	800 万人
登记失业人数	90 万人	56 万人
失业人数占职工比重	7.20%	7.00%
失业人数占职工比重比全部城市平均水平	高 2.3 个百分点	高 2.1 个百分点
GDP (2000 年)	11 550 亿元	5 860 亿元
人均 GDP (2000 年)	7 500 元	8 810 元
人均 GDP 比全部城市的平均水平	低 1 150 元	高 160 元
职工年平均工资 (2000 年)	7 800 元	8 180 元
职工年平均工资比全部城市平均水平	低 1 700 元	低 1 300 元

资料来源：《宏观经济研究》2002 年第 11 期。

二、资源枯竭型城市财富与就业双重目标的矛盾与产业选择

资源枯竭型城市发展接续产业存在一个十分有争议的问题，即：发展接续产业的目标究竟是城市财富目标还是就业目标？如果是财富目标，城市将着重选择劳动生产率水平高、技术先进的产业，这意味着对劳动岗位的限制甚至排挤；如果是就业目标，城市将着重选择劳动密集型产业，这意味着城市技术进步方面的滞后。当然其中存在着中庸地带，也就是说，两者兼顾在实践中是可行的，也是普遍的做法。

（一）资源枯竭型城市产业和就业影响的类型

资源枯竭型城市问题的直观表现是在产业影响和就业影响两个方面，两方面不同的影响程度决定了资源枯竭型城市的基本问题究竟是经济问题为主还是社会问题为主。如果是社会问题为主，则就业目标应该是首位的；如果是经济问题为主，则财富目标应该是首