



人口与劳动绿皮书

REEN BOOK OF
POPULATION AND LABOR

中国人口与劳动 问题报告 No.6 (2005)

Report of China's Population and Labor

资源型城市的就业与社会保障问题

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版



主 编 / 蔡 昉

副主编 / 吴要武

社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)





人口与劳动绿皮书
REEN BOOK OF
POPULATION AND LABOR

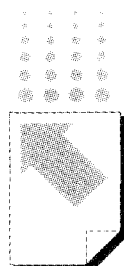
中国人口与劳动 问题报告

No. 6(2005)

Report of China's Population and Labor

资源型城市的就业与社会保障问题

主 编 蔡 昉
副主编 吴要武



社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press(China)

· 人口与劳动绿皮书 ·

中国人口与劳动问题报告 No.6 (2005)

——资源型城市的就业与社会保障问题

主 编 / 蔡 昉

副 主 编 / 吴要武

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 皮书事业部

(010) 85117872

项目经理 / 张大伟

责任编辑 / 曹 囡

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 22.5

字 数 / 270 千字

版 次 / 2005 年 8 月第 1 版

印 次 / 2005 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 649 - 7/F · 202

定 价 / 49.00 元 (含光盘)

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前言

人们通常把一个社会所拥有的资源禀赋区分为物质资本、劳动力和自然资源。自然资源在经济生活中起什么作用，在理论界似乎不是引起争议的问题，即使对经济学不了解的人，凭借直觉就会得出肯定的答案：资源丰富会有利于经济增长。但是，大多数资源丰富的发展中国家的经验并没有证实这个结论。20 世纪 50 年代，经济学家注意到，发展中国家以原材料为主的出口结构不利于他们的经济增长。70 年代格罗宁根大气田的发现，虽然给荷兰带来了巨大的财富，但是也带来了著名的“荷兰病”。自然资源对经济增长和社会福利起到什么样的作用开始引起经济学家、社会学家、地理学家和政治学家等的关注。

20 世纪 90 年代以来，经济学家对资源丰富的发展中国家经济增长与社会福利状况的实证分析显示，自然资源丰富的国家反而有更低的增长速度和更低的社会福利水平。他们得出的结论是悲观的：自然资源对经济增长产生了一种难以解释的诅咒。尽管另一些经济学家质疑这个结论，但是，他们的结论同样是悲观的：自然资源丰富诱导政府选择了坏的经济体制和经济政策，从而对经济增长和社会福利产生了“间接的诅咒”。

自然资源对经济增长和社会福利产生负的影响是否在中国发生了呢？



为了弄清楚这个问题,我们必须先了解中国传统“赶超战略”体制的形成背景,以“重工业优先增长”为特征的发展战略,其承担者并不是随机确定的,哪里发现了自然资源,中央政府就会把资金投向哪里。今天的资源型城市几乎都有远远高于非资源城市的重工业比重。重工业为主的产业结构对劳动力的吸纳能力非常有限,政府为了保证充分就业目标,就会要求矿产企业(重工业)超过自己的实际需要雇用劳动力。在软预算约束的条件下,这些企业还能够通过补贴而维持下去,然而,一旦面临市场竞争,这些企业就因为缺少竞争能力而陷入困境。

1998年,中央政府设定了国有企业“三年脱困”的目标,一个重要手段就是剥离国有企业的社会性负担,解决软预算约束,从而在企业内部建立激励机制。中央政府允许国有企业按照竞争需要重整企业内部资源,自主决定劳动力雇用,“三条保障线”则用于帮助被分离出来的职工及其家庭渡过难关。下岗失业冲击了中国的城镇家庭,尤其是那些老工业基地和重工业比重高的地区。

可以想见,资源型城市因为执行重工业优先增长战略,不充分就业现象更为严重,而中国矿产资源和能源价格在20世纪90年代中期以后又一路走低,大量的矿产企业陷入困境,分离富余人员的压力更甚于非资源城市。另一个必须指出的因素是,非资源城市由于发展了更加符合比较优势的劳动密集型产业,改革开放以来,经济增长速度快于资源型城市,当资源型城市的增长速度慢和就业压力大叠加到一起的时候,其困难便凸显出来。

资源型城市还有一个突出的特点,这里的条块分割体制更为严重:几乎每个资源型城市都有一个与当地政府行政级别相当的矿业企业,它们属于中央或者省的部门,在传统体制下很少向地方政府提供利税,当它们今天面临经营困难需要把富余人员和其他社会负担剥离出去的时候,发现地方政府根本不愿意接过这个沉重的包袱。正因为如此,矿业国有企业的改革远远落后于非资源城市的国



有企业。2000年6月1日，中央政府出台了11号文件，为矿业企业的改革提供帮助：允许“资源枯竭型”矿业企业关闭破产，并为其核销呆坏账；同时为这些企业的分流职工提供更加优惠的保障。这两项成本主要由中央政府负担。

这样一方面促进矿业企业改革的步伐加快，但另一方面也诱导了大量的矿业企业选择“资源枯竭”和关闭破产。资源型城市的地方政府当然非常乐意中央政府来背这个负担，他们不仅会鼓励矿业企业“资源枯竭”，而且会把经济增长减速和就业压力增大的责任归咎于“资源枯竭”。

资源型城市的矿业企业关闭破产更多是政策的结果，但是，由于关闭破产带来了利益的重新分配：下岗失业人员骤然增加了，离岗职工未必能够按时足额拿到政府承诺给他们的经济补偿与救助；集体企业职工常常被排除在特别救助范围外；下岗失业导致了生活水平的下降等，都会让群众心存不满。而少数“内部人”利用关闭破产之机，把国有矿山与附属设备名正言顺的以低价购买到自己手中，更会让广大职工产生“相对剥夺”感，资源型城市的社会稳定面临着挑战。

矿业部门和矿业城市政府近年来一直在呼吁“四矿重于三农”，要求给矿业城市出台特殊的救助政策，尤其是那些进入“枯竭期”的城市。但其“出钱出物”的建议与矿业体制的改革方向——建立与完善矿产市场体系——却不尽一致。各级政府已经开始为资源型城市的转型与发展出台各种优惠政策。

正是在这种背景下，我们今年的绿皮书将关注的重点转向资源型城市，分析这里的经济增长、劳动力市场状况、贫困的发生与救助等重大问题，并探讨这里特殊的经济结构、体制性障碍以及近年来中国劳动力市场政策与社会保障体系建设在这里的成效。我们希望弄清楚资源型城市发生的问题及其由来，针对这些问题提出解决对策。



本书分为上下两篇,上篇为两个专题报告。主要是对中国的人口形势与劳动力市场状况进行分析。专题报告一为“人口转变与政策分析”,由蔡昉、郑真真、张车伟、都阳、张翼、张展新、王德文、吴要武、林宝、张妍、连鹏灵、高文书、张学辉撰写,报告分析了中国人口结构发生转变及其对经济增长、劳动力市场的影响,以及对教育和健康的需求,并探讨了相应的对策。专题报告二为“2004~2005年的就业形势与政策”,由莫荣撰写,报告回顾了2004年中国劳动力市场供求发生的变化状况,提出了2005年劳动力市场变化的可能性以及相应的对策。

下篇包括九章。第一章由胡魁撰写,介绍资源型城市的出现与历史沿革;第二章由蔡昉、吴要武撰写,分析资源型城市近年来的增长状况;第三章由吴要武、高文书撰写,描述并分析资源型城市劳动力市场状况和特殊的就业压力;第四章由张展新撰写,分析资源型城市特殊的经济结构以及由此引出的各种问题;第五章由吴要武、赵泉撰写,分析资源型城市的贫困发生和救助状况;第六章由王美艳、吴要武撰写,利用宏观数据与抽样调查数据分别估计了中国非正规就业的规模,对比分析了资源型城市与非资源城市的非正规就业状况与问题;第七章由王智勇撰写,分析了资源型城市存在的特殊的制度性障碍,探讨了条块分割问题、中央与地方政府之间的关系,以及由此诱导出的种种矛盾;第八章由吴要武撰写,评价了中国近年来的劳动力市场政策及其效果,尤其是在资源型城市执行的效果;第九章由肖金城、王青云、袁朱等撰写,从产业转型和促进增长等角度,分析了资源型城市解决就业压力和缓解贫困的方向。

本书作为中国社会科学院人口与劳动经济研究所重点课题的系列成果,得到了中国社会科学院科研局出版资助,也得到了社会科学文献出版社的支持,以及人口与劳动经济研究所科研处的具体帮助,在此特致谢意。

目 录

CONTENTS

前 言	1
-----------	---

上 篇

专题报告一 中国人口转变与政策分析	3
一 人口转变与增长持续性	3
二 劳动年龄人口与就业	5
三 人口教育素质及政策	10
四 人口健康素质及政策	14
五 养老保障模式改革	17
六 城乡二元结构、贫困人口和性别不平等	20
专题报告二 2004 ~ 2005 年的就业形势与政策	24
一 2004 年中国就业形势	25



二 2004 年就业市场的几个特点	32
三 2005 年就业趋势和政策建议	40

下 篇

第一章 资源型城市的形成与历史沿革	45
第一节 资源型城市的形成与特征	45
第二节 资源型城市的历史沿革	60
第二章 资源型城市的经济表现	70
第一节 中国城市的增长状况	71
第二节 资源型城市增长状况	74
第三节 对资源枯竭型城市经济增长的进一步探讨	89
第三章 资源型城市就业状况	100
第一节 资源型城市的就业状况	100
第二节 开采阶段与资源类型对就业的影响	108
第三节 资源型城市就业困难的原因分析	119
第四章 资源型城市的经济结构特征与就业	127
第一节 资源（枯竭）型城市的工业结构	128
第二节 资源（枯竭）型城市的产业格局和二元结构	135
第三节 资源（枯竭）型城市的企业规模结构	139



第四节 资源（枯竭）型城市的劳动力结构与就业	143
第五章 资源（枯竭）型城市的贫困与社会保障	149
第一节 资源（枯竭）型城市的收入水平及其变化	150
第二节 贫困发生状况及差异	156
第三节 资源（枯竭）型城市的社会保障状况	169
第六章 资源型城市的非正规就业	179
第一节 非正规就业的概念	179
第二节 资源型城市的非正规就业	188
第三节 资源型城市非正规就业者的社会保障	198
第七章 资源（枯竭）型城市实现转型与解决就业的障碍	204
第一节 条块分割体制对矿业企业改革的阻碍	204
第二节 中央与地方政府的关系需要理顺	214
第三节 宏观经济政策诱导了资源枯竭型城市选择资本 技术密集型产业结构	220
第四节 资金匮乏是一个严重的瓶颈	224
第五节 教育培训缺乏灵活和激励机制	229
第八章 政府对资源（枯竭）型城市转型出台的政策及 评价	238
第一节 劳动力市场政策执行效果的评价	238
第二节 积极的劳动力市场政策评价	250



第三节	最低生活保障政策的评价	264
第四节	中央政府出台的特殊政策及其效果	272
第九章	资源（枯竭）型城市实现可持续发展的方向	283
第一节	资源（枯竭）型城市必须实现产业结构的转型	283
第二节	资源（枯竭）型城市的转型与就业	296
附 录		310

CONTENTS

目 录

Preface	1
---------------	---

Part One

Special Report 1	Population Change and Policy Analysis in	
	China	3
1	Population Change and Economic Growth	
	Sustainability	3
2	Population Within Working Age and Employment	5
3	Population Education Quality and Policy	10
4	Population Health Quality and Policy	14
5	Reform on Endowment Insurance Mode	17
6	Dual Structure, Poverty Population and Gender	
	Inequality	20
Special Report 2	Employment Situation and Policy	
	2004 ~2005	24
1	China's Employment Situation in 2004	25



2	Characteristics of Job Market in 2004	32
3	Employment Trend and Policy Advice in 2005	40

Part Two

Chapter 1 Forming and Evolution of Resources-based

Cities	45
1. 1 Forming and Characteristics of Resources-based Cities	45
1. 2 Evolution of Resources-based Cities	60

Chapter 2 Economic Performance of Resources-based

Cities	70
2. 1 Economic Growth of China's Cities	71
2. 2 Economic Growth of China's Resources-based Cities	74
2. 3 Further Probing of Resources-based Cities' Economic Growth	89

Chapter 3 Employment Situation of China's Resources-based

Cities	100
3. 1 Employment Situation of China's Resources-based Cities	100
3. 2 Effect of Mining Stages and Resources Types on Employment	108
3. 3 Reasoning on Employment Difficulty in Resources-based Cities	119



Chapter 4	Economic Structure Characteristics and Employment in Resources-based Cities	127
4. 1	Industry Structure of Resources-based Cities	128
4. 2	Industry Pattern and Dual Structure of Resources-based Cities	135
4. 3	Firm Scale Structure of Resources-based Cities	139
4. 4	Labor Structure and Employment of Resources-based Cities	143
Chapter 5	Poverty and Social Protection in Resources-based Cities	149
5. 1	Households' Income Level and Its Change in Resources-based Cities	150
5. 2	Situation and Difference of Poverty Occurring	156
5. 3	Social Protection Status in Resources-based Cities	169
Chapter 6	Non-formal Employment in Resources-based Cities	179
6. 1	Definition of Non-formal Employment	179
6. 2	Non-Formal Employment in Resources-based Cities	188
6. 3	Social Protection of Non-formal Employees in Resources-based Cities	198
Chapter 7	Obstacles of Economic Transition and Job Creation in Resources-based Cities	204
7. 1	Obstacles to Mining Firms Reform Due to Management Segmentation System	204



7. 2	The Relationship Between Central and Local Government Needs Adjustment	214
7. 3	Macroeconomic Policies Induce Resources-based Cities to Choose Capital or Technology Intensive Industry Structure	220
7. 4	Serious Bottleneck Due to Shortage of Finance	224
7. 5	Education and Training System Lack of Flexible and Inspiring Mechanism	229
 Chapter 8 Policies on Transition of Resources-based Cities and Their Evaluation		
		238
8. 1	Evaluation of Policies Implementation on Labor Market	238
8. 2	Evaluation of Active Policies on Labor Market	250
8. 3	Evaluation of Policies on The Minimum Living Standard Security	264
8. 4	Special Policies From Central Government and Their Impact	272
 Chapter 9 Direction of Resources-based Cities Turning to Sustainable Development		
		283
9. 1	Transition of Industry Structure in Resources-based Cities	283
9. 2	Economic Transition and Job Creation in Resources-based Cities	296
 Annexure		310

图表目录

图

- 专图 1-1 城镇就业弹性与城乡整体就业弹性的不同变化
趋势 9
- 专图 2-1 2001 年第一季度至 2004 年第四季度劳动力市场
供求状况变化 29
- 图 2-1 不同资源类型城市的人均 GDP 的对数值变化状况 80
- 图 2-2 不同类型城市重工业产值占工业总产值的比例
(1991 年) 85
- 图 2-3 东北三省与其他省市增长速度的比较 88
- 图 2-4 阜新市近年来煤炭生产变化状况 97
- 图 2-5 1990 年以来全国原煤产量 98
- 图 3-1 不同类型城市 1990~2000 年各行业就业增长状况 102
- 图 3-2 进入枯竭期城市的劳动力市场状况 111
- 图 3-3 不同资源类型城市的劳动力市场状况 (2000 年) 113

图 3-4	不同城市下岗失业者和内退者实现再就业的比例	117
图 5-1	历年城镇最低生活保障人数变化状况	158
图 5-2	城市规模与贫困发生率 (2004 年 8 月)	160
图 5-3	资源枯竭型城市贫困发生率	164
图 5-4	人均 GDP 增长率 (1989 ~ 2002 年) 与贫困 发生率 (455 个观测值)	167
图 5-5	城镇失业率 (2000 年) 与贫困发生率 (2004 年) (646 个观测值)	168
图 5-6	城镇劳动参与率与贫困发生率 (646 个观测值)	169
图 5-7	不同资源类型城市的低保标准 (2001 年 11 月)	174
图 5-8	油气型城市的低保发放水平 (2004 年 11 月)	178
图 6-1	就业总量增长与就业渠道消长	183
图 6-2	未受就业冲击和遭遇就业冲击者的单位类型分布	191
图 6-3	获取当前工作的时间与工作性质	192
图 7-1	各省人均受教育水平与人均 GDP 值对照	229
图 7-2	各省市受教育与人均 GDP 对比	230
图 7-3	社区学习中心	231
图 8-1	不同城市下岗失业者和内退者实现再就业的比例	251
图 8-2	实现再就业者找工作的途径	259
图 8-3	不同类型城市的贫困发生与保障状况	267
图 8-4	两种口径计算出来的贫困发生率	269
图 8-5	东川矿区 1960 ~ 2002 年精矿含铜产量	280

表

专表 1-1	农村劳动力外出增长情况	6
--------	-------------------	---