

领导干部 决策大参考

ZHONGGUO RENKOU YU LAODONG WENTI BAOGAO

中国人口与劳动问题报告

资源型城市的就业与社会保障问题

主 编 / 蔡 昉

LINGDAOGUANBU
JUCE
DACHANKAO

2
02



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

领导干部⁻²⁵ 决策大参考

ZHONGGUO RENKOU YU LAODONG WENTI BAOGAO

中国人口与劳动问题报告

资源型城市的就业与社会保障问题

(下册)

主 编 / 蔡 昉

D669.2

C032.02



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

领导干部决策大参考
中国人口与劳动问题报告

主 编 / 蔡 昉
副 主 编 / 都 阳 顾宝昌 吴要武

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
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>
网 站 支 持 / (010) 65269967
责 任 部 门 / 皮书出版中心 (010) 85117872
电 子 信 箱 / pishubu@ssap.cn
策 划 / 范广伟
项 目 经 理 / 范广伟 张大伟
责 任 编 辑 / 丁 凡 周映希
责 任 校 对 / 李 慧
责 任 印 制 / 盖永东
品 牌 推 广 / 蔡继辉

总 经 销 / 北京时代华语图书股份有限公司
(010) 83670087 83670231

经 销 / 各地书店
印 刷 / 北京博图彩色印刷有限公司

开 本 / 700 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张 / 69.75
字 数 / 856 千字
版 次 / 2008 年 11 月第 2 版
印 次 / 2008 年 11 月第 2 次印刷

书 号 / 978 - 7 - 5097 - 0436 - 3
定 价 / 298.00 元 (全三册)

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



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重工业比重。以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。

《领导干部决策大参考》书目

《中国和平发展战略》

《全球化与中国大战略》

《全球化与中国发展战略》

《中国可持续发展战略》(全二册)

《中国经济发展战略》(全三册)

《中国经济改革发展战略》

《全球视野下的中国经济模式》

《中国发展高层论坛》

《中国战略机遇期的经济发展报告(2005~2020)》

《中国政治发展报告》

《中国经济发展和体制改革报告：改革开放30年(1978~2008)》

《中国全面小康发展报告》

《中国医疗卫生发展报告》

《中国教育发展报告》

《中国妇女发展报告》

《中国人才发展报告》

目录 《中国大百科全书》

《中国人口与劳动问题报告》(全三册)

《中国社会保障发展报告》

《中国能源发展报告》

《中国城市竞争力发展报告》(全二册)

《中国区域经济发展报告》

《中国新农村建设报告》

《中国金融发展报告》

《中国工业化进程报告》

《中国文化产业发展报告》

《中国民营经济发展报告》

《中国法治发展报告》

《政府创新发展报告》

《中国农村经济形势分析与预测》

《世界经济形势分析与预测》

《日本经济与中日经贸关系发展报告》

《世界经济前沿问题》(全二册)

目 录

前 言 / 001

上 篇

专题报告一 中国人口转变与政策分析 / 001

- 一 人口转变与增长持续性 / 001
- 二 劳动年龄人口与就业 / 004
- 三 人口教育素质及政策 / 009
- 四 人口健康素质及政策 / 013
- 五 养老保障模式改革 / 017
- 六 城乡二元结构、贫困人口和性别不平等 / 020

专题报告二 2004~2005 年的就业形势与政策 / 024

- 一 2004 年中国就业形势 / 025
- 二 2004 年就业市场的几个特点 / 032
- 三 2005 年就业趋势和政策建议 / 041

下 篇

第一章 资源型城市的形成与历史沿革	045
一 资源型城市的形成与特征	045
二 资源型城市的历史沿革	063
第二章 资源型城市的经济表现	074
一 中国城市的增长状况	075
二 资源型城市增长状况	078
三 对资源枯竭型城市经济增长的进一步探讨	095
第三章 资源型城市就业状况	107
一 资源型城市的就业状况	107
二 开采阶段与资源类型对就业的影响	116
三 资源型城市就业困难的原因分析	128
第四章 资源型城市的经济结构特征与就业	137
一 资源(枯竭)型城市的工业结构	137
二 资源(枯竭)型城市的产业格局和二元结构	145
三 资源(枯竭)型城市的企业规模结构	150
四 资源(枯竭)型城市的劳动力结构与就业	154

第五章 资源（枯竭）型城市的贫困与社会保障·····	161
一 资源（枯竭）型城市的收入水平及其变化·····	162
二 贫困发生状况及差异·····	169
三 资源（枯竭）型城市的社会保障状况·····	184
第六章 资源型城市的非正规就业·····	195
一 非正规就业的概念·····	195
二 资源型城市的非正规就业·····	205
三 资源型城市非正规就业者的社会保障·····	216
第七章 资源（枯竭）型城市实现转型与解决就业的障碍·····	223
一 条块分割体制对矿业企业改革的阻碍·····	223
二 中央与地方政府的关系需要理顺·····	234
三 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·····	241
四 资金匮乏是一个严重的瓶颈·····	245
五 教育培训缺乏灵活和激励机制·····	251
第八章 政府对资源（枯竭）型城市转型出台的政策及 评价·····	261
一 劳动力市场政策执行效果的评价·····	261
二 积极的劳动力市场政策评价·····	274
三 最低生活保障政策的评价·····	290
四 中央政府出台的特殊政策及其效果·····	299

第九章 资源（枯竭）型城市实现可持续发展的方向…………… / 311

一 资源（枯竭）型城市必须实现产业结构的转型…………… / 311

二 资源（枯竭）型城市的转型与就业…………… / 325

附 录…………… / 342

上 篇

专题报告一

中国人口转变与政策分析

本报告主要探讨人口问题如何影响中国经济增长的可持续性：估算人口转变对改革以来经济增长的贡献，预测其变化。在预期这种贡献逐渐势微的条件下，首先探讨如何最大化利用尚存潜力，其次探讨未来的增长源泉，第三讨论如何未雨绸缪，应对老年化挑战，最后讨论如何通过政策调整使人口结构适应可持续增长的要求。本报告主要研究结论：①人口转变对经济增长持续性的影响；②劳动年龄人口与就业；③提高人口教育素质，促进经济持续增长；④中国人口健康素质及相关政策研究；⑤现行养老保障模式的可持续性和改革建议；⑥中国人口结构中的重大问题：城乡二元结构，贫困人口和性别不平等。

一 人口转变与增长持续性

2020年GDP翻两番的目标，要求中国在未来20年内保持年均

7.2%的增长速度，意味着中国经济连续40多年高速增长。从国际经验看，实现这个奇迹是可能的。例如，韩国、马来西亚、新加坡、泰国和香港等亚太国家和地区，自步入高速增长快车道后，一直保持了40年以上的快速增长。1960~2000年，韩国实现了7.9%的年均GDP增长，香港7.8%，新加坡8.7%，泰国和马来西亚皆为7.1%。

这意味着，实现持续40年的高速经济增长，从经济发展史的角度看，只有所谓的“东亚奇迹”可供借鉴。而东亚奇迹的解释，很大程度上在于其高速增长同时伴随着人口转变过程，从而在这个时期获得推动增长的人口红利。1970~1995年东亚经济实现了年均6.1%的人均GDP增长率，高于其稳态增长率4.1个百分点。根据估算，其间人口转变因素的贡献率为1.5~2.0个百分点。因此，在整个东亚的高速增长中，人口转变因素的贡献为 $1/4 \sim 1/3$ （1.5或2.0除以6.1）；而在“东亚奇迹”（超出稳态部分即4.1个百分点）中，人口转变因素的贡献更高达 $1/3 \sim 1/2$ （1.5或2.0除以4.1）。

中国已经进入一个低生育阶段，用不到30年的时间，走完了发达国家经过上百年才完成的向现代人口增长模式转变的过程。一方面，迅速发生和较早来临的人口转变，导致从高少儿抚养比阶段向高劳动年龄人口比阶段的转变发生较快，并通过劳动力的充足供给和高储蓄率，为经济增长提供了一个人口红利。另一方面，少儿抚养比下降与老年抚养比上升之间的间隔也很短，使得总体抚养比只在相对短暂的时期内处于较低的水平上，随后将以老年抚养比提高为特征大幅度回升，社会总体养老负担迅速加重。

人口转变使得中国从20世纪60年代中期开始享受人口红利。本报告的经验分析表明，1982~2002年总抚养比下降33.3%，其

中来自少儿抚养比下降的贡献 117.2%，来自老年抚养比上升的份额 -17.2%，这样，少儿抚养比下降对储蓄率的贡献率为 6.0%，老年抚养比上升对储蓄率的贡献率为 -0.9%，总抚养比下降对中国储蓄率的贡献率大约在 5%。总抚养比上升 1 个百分点导致经济增长速度放慢 0.115 个百分点；反之亦然。1982 ~ 2000 年，总抚养比下降了 20.1%，推动增长速度上升 2.3%，同期人均 GDP 增长速度在 8.6% 左右，抚养比下降的贡献为 26.8%，约为同期人均 GDP 增长的 1/4。如果把未来 15 年左右的人口红利也计算在内，则人口转变对中国经济长期增长的贡献在 1/3 左右。人口转变及其带来的人口年龄结构变化是一个不可逆的变化过程，在这个过程中，个人的生命周期和代际更替之间的相互叠加，通过劳动供给、储蓄和科技进步等渠道来对长期经济增长施加影响。

根据预测，中国总人口抚养比将进一步下降，从 2000 年的 42.6% 下降到 2015 年的 39.4%，即下降 3.2 个百分点，带来经济增长率上升 0.4%。这个阶段大约持续到 2015 年。此后，随着人口老年化速度上升，人口转变对经济增长的贡献将由人口红利阶段转为人口负债阶段，人口老龄化加速将给中国经济长期增长带来一定程度的负面影响。因此，2015 年前后是中国人口红利阶段的转折点。

充分挖掘人口转变的潜在贡献，不仅是中国获得经济崛起的重要手段，也是迎接老龄化社会到来的当务之急。这就意味着未来 10 年左右的时间，是利用和开发人口红利的最后机会，也是挖掘替代经济增长源泉的战略机遇期。如果我们在这个关键的阶段上错失良机，经济增长就有可能失去可持续性。为此，我们既需要探讨如何充分开发潜在的人口红利，也需要挖掘可供替代的