



科思论丛

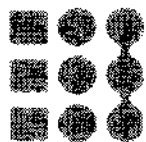
榆林市统筹就业发展 战略研究

YULINSHI TONGCHOU JIUYE FAZHAN ZHANLUE YANJIU

主编 李金柱 田小宝



中国劳动社会保障出版社



科思论丛

榆林市统筹就业发展 战略研究

YULINSHI TONGCHOU JIUYE FAZHAN ZHANLUE YANJIU

主编 李金柱 田小宝



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

榆林市统筹就业发展战略研究/李金柱,田小宝主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2009

ISBN 978-7-5045-7661-3

I. 榆… II. ①李…②田… III. 就业问题-研究报告-榆林市 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 147314 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)

主 编:张梦欣

·

新华书店经销

中青印刷厂印刷 北京密云青云装订厂装订

787毫米×960毫米 16开本 14.5印张 237千字

2009年8月第一版 2009年8月第一次印刷

定价:40.00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

榆林市统筹就业发展战略研究课题组

课题顾问：

于法鸣 人力资源和社会保障部就业促进司司长

李金柱 陕西省榆林市委书记

胡志强 陕西省榆林市政府市长

课题指导组成员：

田小宝 中国劳动保障科学研究院院长

兰新哲 陕西省榆林市政府副市长

课题组组长：

莫 荣 人力资源和社会保障部劳动科学研究所副所长

张新民 中国劳动保障科学研究院副院长

课题组成员：

蔡和平 人力资源和社会保障部劳动科学研究所博士

刘 军 人力资源和社会保障部劳动科学研究所博士

王永奎 中国劳动保障科学研究院博士

贾红梅 人力资源和社会保障部劳动科学研究所助理研究员

王 鹏 中国劳动保障科学研究院发展战略研究室

苗春雨 中国劳动保障科学研究院办公室

- 王际岩 中国劳动保障科学研究院发展战略研究室
- 刘 洪 陕西省榆林市政协副主席
- 艾保全 陕西省榆林市政府市长助理、发改委主任
- 屈占权 陕西省榆林市委副秘书长
- 王宏岩 陕西省榆林市政府副秘书长
- 郝耀成 陕西省榆林市政府副秘书长
- 崔志平 陕西省榆林市委组织部副部长、人事局局长
- 秦汉鹏 陕西省榆林市劳动和社会保障局局长
- 卢 林 陕西省榆林市财政局局长
- 韩宇平 陕西省榆林市科技局局长
- 李怀珠 陕西省榆林市政府调研室主任
- 白映洲 陕西省榆林市劳动和社会保障局副局长
- 刘保林 陕西省榆林市劳动和社会保障局副局长
- 刘锦林 陕西省榆林市统计局副局长
- 惠前洲 陕西省榆林市发改委副主任
- 白生凯 陕西省榆林市计生局副局长
- 叶茂盛 陕西省榆林市总工会副主席
- 胡建春 陕西省榆林市城建局副局长
- 刘建平 陕西省榆林市规划局副局长
- 李安雄 陕西省榆林市国土局副局长
- 李志川 陕西省榆林市教育局副局长
- 贺振强 陕西省榆林市乡企局副局长

张国栋 陕西省榆林市国税局副局长
张艾青 陕西省榆林市地税局副局长
钟文发 陕西省榆林市公安局纪检组长
贺晔春 陕西省榆林市经委总工
贺光伟 陕西省榆林市政府办公室科长
艾 龙 陕西省榆林市政府办公室科长

课题执笔人：

蔡和平 人力资源和社会保障部劳动科学研究所博士
莫 荣 人力资源和社会保障部劳动科学研究所副所长

目 录

第一章 榆林市经济社会发展状况	(1)
一、榆林市地理环境	(1)
二、榆林市发展规划目标	(5)
三、历年来经济发展状况	(6)
四、国有企业改制和乡镇企业情况	(8)
五、产业结构、企业结构及所有制结构状况	(10)
六、榆林市经济发展特点	(13)
第二章 榆林市就业和社会保障状况	(16)
一、榆林市就业格局	(16)
二、近年来就业和再就业工作状况	(20)
三、社会保障体系正在逐步完善,覆盖面仍有待扩大	(28)
第三章 榆林市就业面临的挑战	(32)
一、劳动力总量供大于求,劳动力素质偏低	(32)
二、经济增长与就业增长不同步	(33)
三、区域性和结构性就业矛盾突出	(35)
四、三大群体就业压力大	(36)
五、职业教育滞后于经济发展的需要	(41)
六、城镇实现充分就业存在的现实障碍	(42)
第四章 榆林市就业体制和政策分析	(45)
一、就业管理体制	(45)

二、榆林市就业政策分析	(48)
第五章 榆林市就业发展预测	(54)
一、榆林就业的发展机遇	(54)
二、未来几年人力资源市场供求预测	(59)
三、就业预测分析	(60)
第六章 榆林市就业发展战略思路	(65)
一、就业发展战略总体思路	(65)
二、实现就业发展战略的具体措施	(66)
第七章 榆林市公共就业服务发展规划	(72)
一、公共就业服务发展的总体目标	(72)
二、公共就业服务的职能任务	(74)
三、公共就业服务组织构成	(77)
四、构建并完善榆林市就业信息平台	(79)
五、完善公共就业服务体系的保障机制	(80)
第八章 榆林市创业和企业孵化基地建设规划	(84)
一、工作背景	(84)
二、目标任务	(84)
三、建立健全创业组织体系	(85)
四、培育创业主体	(87)
五、创业项目的引导	(88)
六、建立创业企业孵化基地	(89)
七、保障措施	(89)
附录一	(93)
榆林市劳动和社会保障事业发展第一个五年规划纲要草案	(93)
榆林市人力资源市场建设规划	(107)
榆林市“零就业”家庭就业再就业援助工作情况的调研报告	(118)

榆林市中等职业教育发展现状及办学情况报告·····	(123)
榆林农校关于我市急需培养农业技术人才的调研报告·····	(129)
榆林市米脂县统筹就业工作情况·····	(131)

附录二：榆林市人力资源和社会保障政策文件选摘 ····· (139)

榆林市人民政府办公室转发《市劳动和社会保障局关于应对当前 经济形势做好就业和社会保障工作意见》的通知 (榆政办发〔2008〕97号)·····	(139)
榆林市人民政府关于做好促进就业工作的实施意见 (榆政发〔2008〕52号)·····	(145)
榆林市人民政府关于印发《榆林市人人技能工程总体规划 (2007—2010年)》的通知(榆政发〔2007〕86号)·····	(153)
榆林市人民政府关于进一步做好农民工工作的实施意见 (榆政发〔2007〕42号)·····	(158)
榆林市人民政府办公室关于印发《榆林市技能人才队伍建设工程 实施方案》的通知(榆政办发〔2007〕39号)·····	(170)
榆林市人民政府关于做大做强劳务产业的实施意见 (榆政发〔2007〕33号)·····	(173)
榆林市人民政府关于实行城乡统筹就业的意见 (榆政发〔2007〕32号)·····	(180)
榆林市人民政府关于进一步开发公益性岗位安置就业困难人员的 实施意见(榆政发〔2007〕29号)·····	(185)
榆林市人民政府办公室关于印发《榆林市就业援助暂行办法》的通知 (榆政办发〔2006〕114号)·····	(189)
关于印发《榆林市劳动密集型企业吸纳下岗失业人员贷款贴息管理 暂行办法》的通知(榆政劳社发〔2008〕220号)·····	(194)
关于开发社会福利、救助服务公益性岗位安置就业困难人员的意见 (榆政劳社发〔2008〕88号)·····	(197)
关于在榆林市区开发治安协警员公益性岗位安置就业困难人员的意见 (榆政劳社发〔2008〕87号)·····	(200)
关于组织实施劳动保障协管员的安排意见	

(榆政劳社发〔2007〕73号)	(205)
榆林市财政局榆林市劳动和社会保障局关于印发 《榆林市就业再就业资金管理暂行规定》的通知 (榆政财社发〔2006〕64号)	(211)
后记	(220)

第一章 榆林市经济社会发展状况

1998年7月,国务院批准榆林为国家能源化工基地,从此榆林市经济发展迈入了一个新的时代。经过10余年的建设,榆林已成为“西煤东运”“西气东输”“西电东送”的重要基地,成为陕西省乃至全国经济社会发展最快的地区之一。近年来,榆林市委、市政府提出了建设“两基地(能源化工基地、现代特色农业基地)一中心(陕晋蒙中心城市)”的发展战略思路,坚持走“能源基地富市,特色农业富民”、建设新农村与推进城市化相结合的路子。这些探索和实践,为榆林市统筹城乡发展积累了丰富的经验。

一、榆林市地理环境

(一) 自然地理环境

陕西省榆林市地处陕西省最北部、陕甘宁蒙晋五省区接壤地带。东临黄河与山西相望,西连宁夏、甘肃,北邻内蒙古,南接陕西省延安市,具有独特的区位条件和得天独厚的资源优势。榆林处于黄土高原和毛乌素大沙漠的交界地带,平均海拔1200米左右。全市辖1区11县,222个乡镇,5504个行政村,总面积4.3万平方公里,是陕西省面积最大的市。榆林市地貌大体以长城为界,北部为风沙草滩区,占总面积的42%。北部沙区有200多个内陆湖泊,其中的红碱淖湖是陕西省最大的内陆湖,面积为67平方公里。南部为黄土丘陵区,占榆林总面积的58%。境内河流主要有无定河、秃尾河、窟野河、佳芦河。全市年平均气温10℃,年平均降水量400毫米左右。

(二) 人口状况

截至2005年年底,榆林市总人口为351.6万人,其中男性180.9万人,女性170.7万人。从人口的城乡分布来看,城镇人口58.9万人,占16.8%;农村人口292.7万人,占83.2%。

全市人口年龄结构为:16周岁以下88.9万人,占25.3%;16~40周岁

• 1 •

132.8 万人，占 37.8%；41~60 周岁 88.4 万人，占 25.1%；60 周岁以上 41.5 万人，占 11.8%（见表 1—1）^①。

表 1—1 2005 年榆林市人口年龄结构状况

年龄段	人数（万人）	占总人数的比例（%）
16 周岁以下	88.9	25.3
16~40 周岁	132.8	37.8
41~60 周岁	88.4	25.1
60 周岁以上	41.5	11.8
合计	351.6	100

从历年来人口总数的发展态势来看，2000 年以前人口数量有比较明显的增长，每年出生率都在 10% 以上，1990 年更是高达 26.3%，人口自然增长率达到 20‰。2000 年以后出生率基本上维持在 9% 左右，人口自然增长率维持在 5‰ 左右（见图 1—1）^②。依据《榆林市城市总体规划》（2006—2020 年），到 2010 年，

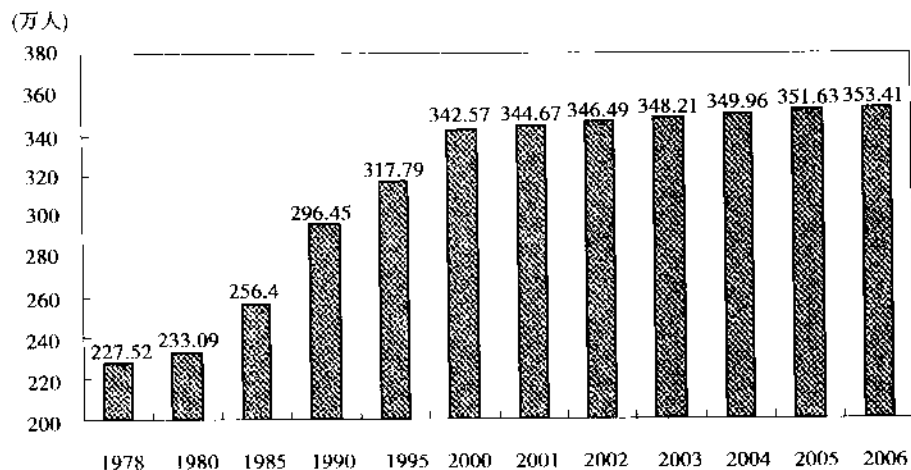


图 1—1 人口总数变化图

数据来源：榆林市统计局编。榆林市统计年鉴 2006，第 29 页（非正式出版物）

① 市劳动和社会保障局。榆林市城乡就业状况调研报告

② 榆林市统计局编。榆林市统计年鉴 2006，第 31 页（非正式出版物）

榆林市域人口达到 365 万人，到 2020 年则达到 390 万人。

（三）资源状况

1. 农业资源

榆林市土地辽阔，拥有农业用地 1 000 万亩，林地 1 956 万亩，自然草场 2 455 万亩。榆林有 23 项优势农业资源居陕西第一。农业主导产业为草、羊、枣、薯，所产小米、杂豆、荞麦、油料、红枣、羊绒等都是具有广阔市场的“无公害绿色产品”。发展现代特色农业已经成为榆林市新农村建设的重要内容。

农业内部经济结构也正在发生显著变化，农林牧渔产值比从 1978 年的 70.0 : 11.2 : 18.7 : 0.1 调整为 2006 年的 51.1 : 3.0 : 45.5 : 0.4。与种植业产值的比重从 1978 年的 70% 下降到 2006 年的 51.06% 相比，畜牧业产值的比重从 1978 年的 18.7% 上升到 2006 年的 45.5%，成为发展农村经济的重要力量。^①

2. 旅游资源

榆林是一个具有悠久历史的文化古城，文物古迹众多，名胜萃集，旅游资源丰富。黄土文化与草原文化在这里汇聚交融，使榆林荟萃了众多风姿独特、雄奇壮美的自然人文景观。榆林有 5 处省级重点文物保护单位。著名的万里长城由东北向西南斜穿过整个城市，其上的墩、台、寨大都保存完好。榆林古城墙是国内保存较为完好的古城墙之一，城内密集地分布着星明楼、万佛楼、梅花楼和戴兴寺等众多名胜古迹，显示出塞上古城的风貌。

全市旅游景区景点可分为 10 大类，分布于 1 039 处，集中体现了本地独特的旅游资源优势。一是以秦、隋、明长城及其沿线的附属建筑为代表的古代军事防御工程景区景点；二是以榆林卫城、吴堡石城、靖边统万城、府谷府州城等为代表的古城堡景区景点；三是以米脂李自成行宫、府谷七星庙等为代表的古建筑景区景点；四是以佳县白云山、神木二郎山等为代表的宗教建筑景区景点；五是以榆林红石峡、米脂万佛洞等为代表的集石窟、石刻于一体的景区景点；六是以晋陕黄河大峡谷、无定河湿地、神木红碱淖等为代表的自然风光景区景点；七是以绥德扶苏墓、蒙恬墓为代表的古墓葬和绥德、米脂汉画像石遗址景区景点；八是以清涧袁家沟、米脂杨家沟、佳县神泉堡、吴堡川口等革命旧址为代表的革命纪念地景区景点；九是以神府煤田、定、靖气田，绥、米盐田为代表的能源开发基地工业旅游景区景点；十是以定边石光银、靖边牛玉琴治沙基地和米脂高西沟

① 中共榆林市委政策研究室编，榆林市社会主义新农村建设的规划（2007—2020）

为代表的农业旅游景区景点。同时,榆林民俗风情浓郁,民间艺术精湛,地方小吃味道独特,形成了别具特色的民风民俗文化和地方饮食文化,极大地丰富了旅游资源的内涵。

榆林发展旅游业的优势明显,既拥有文化旅游、黄河旅游、大漠旅游、生态休闲、工农业旅游等特色资源,而且具备区位优势,过去交通欠发达的状况已全面改善,机场、公路、铁路状况今非昔比,与西安及周边旅游交通便捷。

3. 矿产资源

榆林矿产资源优势突出,其得天独厚的资源禀赋为榆林市建设国家能源化工示范基地奠定了坚实基础。全市已发现的矿产可分为8大类18种,储量占全国能源矿产总量的1/3,尤其是煤、气、油、盐等能源矿产富集一地,组合配置好,国内外罕见^[1]。其中煤炭预计储量2714亿吨,探明储量1460亿吨,属特低灰、特低硫、特低磷、中高发热量的优质环保动力煤和化工用煤,神府煤田是世界八大煤田之一。天然气预测储量5万亿立方米,探明储量达7474亿立方米,是迄今我国陆上探明的最大整装气田,气源中心在榆林市的靖边、横山两县,属干气,在燃烧中不产生灰渣和有毒气体,对环境污染很小。石油预测储量6亿吨,探明储量3.6亿吨,岩盐预测储量6万亿吨,约占全国总量的26%,探明储量8851亿吨,开采深度129~148米,是化学工业以及生活用盐的优质资源。此外,还拥有比较丰富的高岭土、铝土矿、石灰岩、石英砂等矿产资源。

(四) 交通环境

榆林交通发达,210国道和西包铁路纵贯南北,307国道横穿东西。榆林市境内铁路通过能力为3.9亿吨,其中运量为2.15亿吨。公路密度达到28.5公里/百平方公里,客运量为2400万人次,货运量为2000吨。航空站客运量达到33万人次,货运量为2000吨。至“十一五”期末,太中银铁路、包西二线、准神铁路建成,神朔铁路扩能改造建成。神朔铁路直达出海口黄骅港,是我国西煤东运的第二大通道。首条沙漠高速公路——榆林至靖边公路已经建成开通。新建的大型机场已经于2008年上半年投入使用,使榆林的对外交往更加便捷,交通条件有了极大改善。预计2010年旅客吞吐量可超过20万人次,2015年将达到40万~50万人次。日益发达的交通环境能够带动旅游、保险、物流等产业的发

[1] 刘少平,李林珠.全面贯彻落实科学发展观,打造国家级能源化工示范基地,实现榆林经济跨越式发展[J].榆林经济,2006(12)

展，并由此创造出可观的经济效益和就业机会。

二、榆林市发展规划目标

（一）榆林市“十一五”规划的总体思路和目标

“十一五”时期，榆林市国民经济和社会发展紧紧围绕建设西部经济强市、特色文化大市、绿色生态名市三大目标，以建设国家能源化工基地、区域中心城市为重点，大力实施项目带动、城镇化带动、信息化带动、科教兴榆和人才强市五大战略。主要预期目标是：到2010年，全市地区生产总值力争突破800亿元，年均增长达到18%以上，人均达到2.2万元，比“十五”翻一番多；财政收入达到180亿元，年均增长22%，其中地方财政收入60亿元，年均增长20%；全社会固定资产投资5年累计达到2000亿元左右；单位生产总值能源消耗比“十五”降低20%左右；城乡居民收入年均增长10%左右，城镇居民可支配收入达到1万元以上，农民人均纯收入达到3000元左右；物价总水平控制在3%左右；城镇登记失业率控制在5%以内；人口自然增长率控制在6%以内。为实现上述目标，在继续深化和扩大改革开放的基础上，榆林将扎实推进新农村建设，加快建设国家能源化工基地，大力突破水资源、交通等基础设施瓶颈，全面发展以教育作为优先位置的各项社会事业等战略重点，积极促进城乡区域协调发展，努力建设资源节约型、环境友好型社会。^①

（二）榆林市城镇化建设总体目标

榆林市城镇化发展的总体目标为近期即2010年，榆林市域城镇人口达146万人，城镇化水平为40%；2020年，榆林市域城镇人口达188万人，城镇化水平为48%。远期基本形成1个区域中心城市、3个片区中心城市、11个县域中心城市、6个重点镇、10个一般镇组成的主轴与辅轴较为完善的城镇体系，城镇集散功能、生产功能、管理功能、服务功能、创新功能进一步增强。城镇基础设施服务水平明显提高，建成比较完善的交通、通信、供水、供电、供气和污染治理、防灾等城镇基础设施体系。县城以上城市污水集中处理率达到79%，有线电视网用户覆盖率达到90%，城区燃气气化率达到99%，城市垃圾无害化处理率达到100%。城镇文明程度和居民生活质量明显改善。初步建立起法制化、社会化、民主化和信息化的新型城市管理体制和运行机制。

① 参见王登记2006年2月27日在榆林市第二届人民代表大会第二次会议上的《政府工作报告》。

三、历年来经济发展状况

榆林市从 1998 年至今已经基本形成了“两区六园”的经济格局。神府、榆林两个经济开发区已经粗具规模，榆神煤化工工业园区、榆横煤化工工业园区、府谷煤电化载能工业园区、绥米佳盐化工园区、定靖油气产能园区、靖边油气综合利用产业园区等六大工业园区已经形成。

（一）生产总值快速增长，增速连年位居全省第一

如图 1-2 所示，榆林经济从 20 世纪末开始显示出非常强劲的发展势头，生产总值年年创出新高。1991—2000 年，生产总值每年增长速度平均达到 10.5%，而“十一五”时期更是以平均每年 15.1% 的速度增长。2007 年榆林经济总量由全省第五跃居第二；GDP 达到 672.31 亿元，增长 20.1%，增速连续六年保持全省第一。

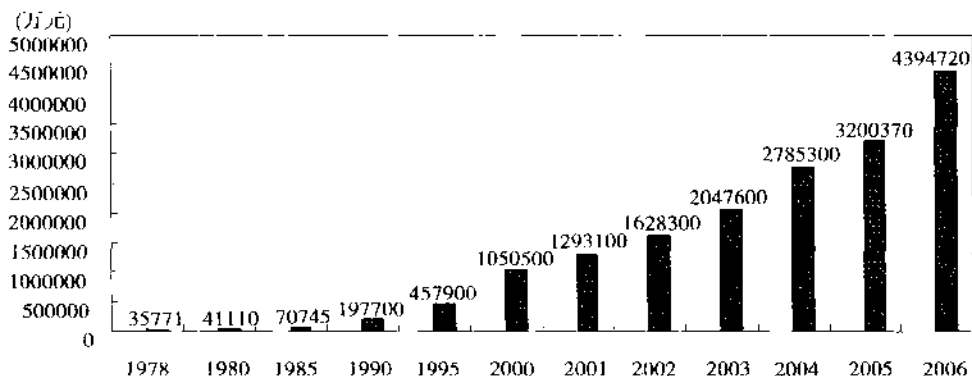


图 1-2 榆林市生产总值增长图

数据来源：榆林市统计局编：榆林市统计年鉴 2006，第 11 页（非正式出版物）

（二）财政收入不断增加，收入结构不均衡

从 2000 年以来，榆林市经济步入高速发展阶段，地方财政收入增长迅速。根据榆林市财政局提供的数据（见图 1-3），2000 年地方财政收入为 6.2 亿元，到 2007 年地方财政收入就已突破 50 亿元大关，达到 50.12 亿元，增长 40.6%；财政总收入完成 158.6 亿元，增长 37.8%。从财政收入的来源来看，2007 年总收入中，36.7% 来自煤炭行业，23.5% 来自石油行业，4.7% 来自天然气化工行

业, 3.8%来自电力行业, 其他行业占 31.3%。可见, 能源行业是财政收入的主要来源。

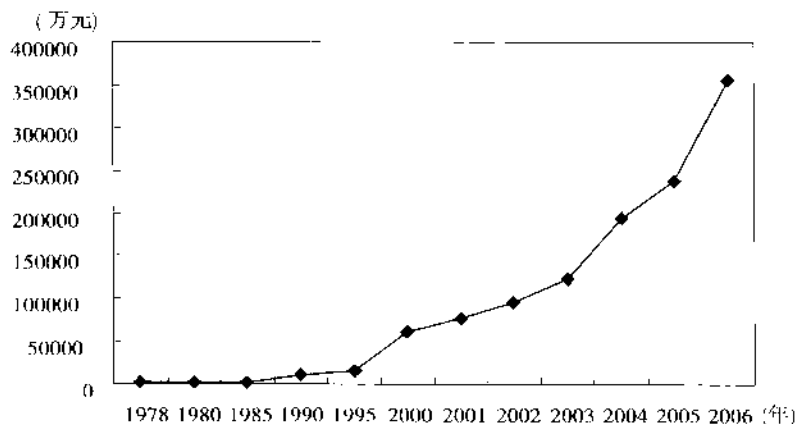


图 1—3 榆林市近年来地方财政收入变动情况

数据来源: 榆林市统计局编, 榆林市统计年鉴 2006, 第 144 页 (非正式出版物)

从榆林市的财政收入结构来看, 体现出以下五大特点: 一是资源型收入比重大 (2006 年占总收入的 75.2%), 其他收入比重小; 二是北六县收入比重大 (2006 年占地方财政收入的 96%), 南六县比重小; 三是第二产业收入比重大 (占 81.2%, 税源集中于煤炭、石油、天然气和化工行业), 第一、第三产业收入比重小; 四是中省企业收入比重大 (占 50.4%), 地方企业比重小 (只占 47%); 五是上划中省收入比重大 (2006 年占 69%), 留市县收入比重小 (2006 年占 31%)。^[1]

(三) 居民收入逐年提高, 城乡收入差距加大

从图 1—3 可以看出, 榆林市地方财政收入从 2000 年开始增幅明显, 特别是 2003 年以来堪称直线上涨。同期城镇居民人均可支配收入也有了较快的增长 (见图 1—4)。2007 年全市城镇居民可支配收入为 8 850 元, 比上年增加 2 160 元, 增长 32.3%; 农民人均纯收入为 2 621 元, 比上年增加 327 元, 增

[1] 乔万荣, 榆林市统筹城乡发展之我见, 见: 陕西省市 (厅) 级领导干部统筹城乡发展, 推进新农村建设专题研讨班交流论文, 2008—05