

## 要高度重视资源枯竭型城市劳动力转移问题

李维忠 张建军

(中共阜新市委宣传部, 辽宁阜新 123000)

**[摘要]**资源型城市主要是在资源开发以及由此形成的原材料工业基础上建立和发展起来的,它在中国工业化和城市化过程中占据着突出地位。资源枯竭型城市和其他城市相比,一方面,往往产业结构单一,经济增长点少,就业弹性小,吸纳劳动力能力弱;另一方面,既要承担深化改革、下岗分流而出现的大量富余劳动力,又要面对资源枯竭而出现的大量结构性失业。如何实现资源枯竭型城市的劳动力转移是我们必然要面临的挑战。在现阶段,解决好这一问题应充分认识资源枯竭型城市劳动力转移的重要意义;科学分析影响和阻碍劳动力转移的相关因素;积极探索实现劳动力转移的途径。

**[关键词]**资源枯竭型城市;劳动力;转移;问题

**[中图分类号]**F127 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-391X(2001)01-0016-03

资源型城市主要是在资源开发以及由此形成的原材料工业基础上建立和发展起来的,它在中国工业化和城市化过程中占据着突出地位。而以不可再生的矿产资源为基础的资源型城市又是其中的主体。我省的鞍山、抚顺、本溪、阜新、盘锦均属此类型。此外,还有铁法市、北票市、南票市、大石桥市、杨家杖子镇等也都有因资源而兴的城镇。

资源枯竭型城市和其他城市相比,一方面,往往产业结构单一,经济增长点少,就业弹性小,吸纳劳动力能力弱;另一方面,既要承担深化改革、下岗分流而出现的大量富余劳动力,又要面对资源枯竭而出现的大量结构性失业。据统计,1990-1999年,全省采掘业减少了38.4%的从业人员。如何实现资源枯竭型城市的劳动力转移是我们必然要面临的挑战。在现阶段,解决好这一问题尤其具有特殊的重要意义。

### 一、充分认识资源枯竭型城市劳动力转移的重要意义

资源枯竭型城市实现劳动力转移,是保持社会稳定的需要。从目前情况看,全省资源枯竭型城市的就业压力已突破了国际公认的警戒线,直接危及社会稳定。如抚顺市共有离岗、下岗职工25.8万人,占全市职工总数的34.5%。本溪有14万人,占29.8%。阜新市下岗失业人员12.6万余人,占应就业人数的28%,其中阜新矿务局下岗职工超过总数的50%以上。近期还将有三个煤矿破产,有1.8万名煤矿工人、2.2万名集体企业职工需二次就业,到2007年,海州露天矿报废后,还将有近四万人失业。从发

展趋势看,我省今年还将关闭破产12个企业或矿井,深化改革的力度和社会的承受程度存在尖锐矛盾,一个重要标志就是分离出来的劳动力数量和城市可吸纳的劳动力数量差距较大。如阜新市每年吸纳就业能力只能在8000人左右,而待业人员每年却以2万人以上的速度增长。导致的直接后果就是部分群众生活十分困难,社会不稳定因素增加,严重影响社会的稳定。

资源型城市是实现劳动力转移、产业结构调整、推动经济增长的需要。资源枯竭型城市要实现经济、社会的可持续发展,必须依靠产业结构调整。资本、劳动力、知识是资源型城市完成产业结构调整的三个基本要素。实现人力资源的合理配置是产业结构调整的关键,实施“再就业工程”是产业结构调整的保证。只有实现劳动力问题的解决,才能为产业结构调整提供良好的基础和广阔的回旋余地。劳动力不实现转移,很容易冲销产业结构带来的效益。同时,我国、我省还有资源尚未大量枯竭的城市,这一问题的解决,对于其调整与发展也具有相当的启示意义。

资源枯竭型城市实现劳动力转移,是资源型企业改革发展的需要。资源型企业往往是资源型城市经济发展的主体,现阶段,保持资源型企业的稳定与发展对于资源枯竭型城市经济发展,为产业结构调整提供空间和争取时间,具有重大意义。而资源型企业伴随资源萎缩和科技进步,必然要剥离大量富余人员,压缩生产成本,增强竞争力。如阜新矿务局进入20世纪80年代以来,共计报废矿井11对,报废生产能力146万吨,预测在十年内,阜新矿务局职工人数将从14万人压缩到7.2万人,也就是说,还有近7万劳动

**[收稿日期]**2000-02-02

**[作者简介]**第一作者,李维忠(1953-),男,辽宁阜新人,中共阜新市委宣传部,学士。

力必须进行转移。劳动力问题解决不好,企业就会背上沉重包袱,引发更严重的后果。

## 二、科学分析影响和阻碍劳动力转移的相关因素

资源型城市劳动力转移问题由来已久,各方面为实现劳动力转移的目标也进行了十余年的努力。反思过去,科学分析影响劳动力转移的因素,是我们实现劳动力转移的前提。从 80 年代中期起,资源型城市的劳动力问题逐步显现。如 1987 年,阜新市政府在上报材料中就提出:“目前全市有待业青年近 3 万人,其中矿区职工子女占一半以上,已经安排在矿务局集体企业的青年,由于生产门路狭窄,企业不景气,每月还有几千人因没活干而被迫放假,出现在职待业情况。在一些家庭中不乏有二三人待业的现象”。到 90 年代,随着资源枯竭和改革深化,这一矛盾更加尖锐和突出。

为解决资源枯竭型城市的劳动力转移问题,十余年来,各级政府及有关部门以各种方式对资源型城市赋予了政策支持,给予了比较可观的资金投入。早在 1986 年,煤炭部正式提出“三个主体”(煤炭生产、基本建设、多种经营)一起抓,向非煤产业转移劳动力。原煤生产人员占全部职工的比重从 80 年代的 43% 下降到 27%。从 1993 年起,国家每年向煤炭行业投放 20 亿元的专项贷款,用于煤矿发展多种经营。原煤炭部把辽宁省作为重点转产地区,到 1997 年辽宁重点煤矿共获得贷款 11.26 亿元,建设 177 个项目,安排 14458 人。十余年来,国家和省有关部门帮助阜新等城市制定工作方案;协调有关资金问题;对资源型企业给予了特殊政策,并在项目建设上进行倾斜。

资源型城市和资源型企业也进行了不懈努力。如阜新矿务局十余年来大力发展非煤产业。从“七五”期间加快进行产业结构的调整。相继建设了热电厂、改建、扩建乳化炸药生产线、对建材总厂水泥分厂进行了技术改造。利用三产贷款创办实体。1992—1997 年阜新矿务局共申请煤炭

部向煤炭企业发放三产贴息贷款 16010 万元。新上和扩建非煤产业项目 47 个,安排转移一部分劳动力。大力实施“再就业工程”。采取各种措施实现劳动力转移,分散就业压力。内部挖潜,多渠道安置就业;树立自谋职业典型。

应该说,经过十多年的努力,尽管我们在劳动力转移方面取得了很大成绩,但实际效果与预期目标还有很大差距。那么,影响和阻碍劳动力转移的相关因素有哪些呢?

思维观念问题。从工作指导思想看,受计划经济思想影响较深,资源型城市、企业劳动力转移的办法简单,依靠心理、埋怨情绪较强。转岗职工对个体私营经济报有偏见,不愿放弃国有企业职工身份。

政策措施问题。国家对劳动力转移的方式、方法、手段、目标、机制研究不够,特别是政策、法律等相关措施跟不上。目前采取的“一次性安置”、“提前退休”等手段存在很多弊端。

体制性问题。突出表现就是转型项目的建设仍囿于计划经济的方法,转型项目投资主体不明确,投资风险意识淡薄,还贷责任约束软弱。资源企业大多一直从事矿产资源的开发,其管理方式、企业运营、技术结构、人才构成、思维方式,已经形成相对固定的定式。对本企业以外的产业、行业、产品知之不多,信息严重不对称,因此转型项目成功率低。以阜新矿务局为例,依靠三产贷款所上项目 47 个,其中经营管理状况比较好,能够还本付息的仅占 12 项。而项目已关停并转,无力还本付息的有 26 项,占项目总数 55%。导致转移出去的劳动力再度失业。

劳动力自身问题。资源型城市劳动力特点决定了转移工作的难度:

技能单一,年龄偏大。由于大多数矿工从事的是重体力、粗放式的劳动,对技能要求不高,加之许多矿工前身就是农民,因此学历低、技能单一是其普遍特点。另外,随着 90 年代资源型企业减少甚至停止招工,矿工年龄普遍偏大,下表列出的是阜新矿务局职工年龄分布:

年 龄 性 质	35 岁以下	36—40 岁	41—45 岁	46—50 岁	51—55 岁	56—60 岁	合 计
全 民	25661	14466	16033	15797	1342	162	73461
集 体	14992	25546	22646	3357	489	183	67143

身体较差,收入偏低。矿山职工工作环境艰苦,身体状况普遍不好。煤矿职工平均连续工作年限为 10 至 12 年,有色矿山 18 至 20 年,年龄越大就业机会越小,对医疗保障的依赖性越大。另外矿工收入普遍偏低。如阜新市月收入不足 156 元的特困职工 55213 人,其中矿务局系统就有特困职工 32085 人,占全市特困职工的 64%。

思想保守,观念落后。资源型城市多为计划经济时期

建设的,传统观念根深蒂固,对实现再就业“等、靠、要”思想严重,困守家园,不思进取。如阜新市为解决劳动力问题,积极组织境外、省外、市外的劳务输出,1999 年,全市共实现劳务输出 46300 人次,其中下岗职工仅占 2.5%。

## 三、积极探索实现劳动力转移的途径

实现劳动力转移,要充分借鉴国内外的成功经验,转变思维方式,实施体制创新,坚持“政府促进就业、市场调节就

业、劳动者自主就业”的方针,调动各方面积极性,结合实际情况,努力实现劳动力转移。

1. 国家要在资源枯竭型城市劳动力转移过程中发挥宏观调控职能。

劳动力就业——尤其是合理的充分就业,并不是市场经济体制中微观经济主体追求的行为目标,而是宏观经济运行的一个指标。实现劳动力转移,没有强有力的政府干预和宏观调控是难以完成的。从世界上众多国家和地区的经验也证明了这一点,如日本、俄罗斯、德国的鲁尔和法国的洛林地区等。这些国家和地区在解决资源型城市经济转型、劳动力转移的问题中,并不是单靠市场机制本身完成的,国家在实现劳动力转移中处于突出地位,如向资源枯竭型城市 and 地区导入新产业和促进就业的投资补贴、工资补贴和财税补贴;让职工提前退休;下岗培训或免费进入培训中心;停止对外招工,实行企业和行业内部安置;劳动力向外部转移,辞退外籍矿工;资助自谋职业和安置下岗职工的企业;鼓励帮助转型员工创办企业等。从我省的实际来看,资源枯竭型城市财政困难,而且正处于由计划经济体制向市场经济体制过渡时期,国家应从三个方面帮助资源型城市实现劳动力转移:

对资源枯竭型城市和地区应统筹考虑,实行特殊的区域政策。如加大财政投入力度,对资源枯竭型城市和地区在城市基本建设和环境保护给予补偿;在税收政策、职工培训、创办企业等方面予以倾斜;要加大补偿安置力度,考虑职工特点,实行提前退休政策,把难以再就业的职工养起来(建议男50岁,女45岁);

在资金投入和项目建设上向资源型城市倾斜;特别是大型建设项目、劳动密集型项目、带动力强的项目要优先考虑资源型城市。在新建矿山企业时,考虑成建制转移;

建立健全社会保障体系,解除劳动力转移的后顾之忧。

2. 要坚持体制创新,用符合转型规律的新机制推动产业结构调整,实现劳动力战略转移。体制创新,就是对过去高度集中的计划经济体制进行全面的改革,建立起全新的社会主义市场经济体制。实现产业结构调整 and 劳动力转移,必须进行创新,必然要建立与之相适应的机制与体制。在思想观念上,要突破计划经济、传统观念的束缚,用适应市场经济发展规律的新观点、新方法 to 研究和解决问题;在机制上,要突破陈规。要有合理有效的筹资机制,转型资金的使用必须进行市场化运作,转型企业的建立必须要引进多种所有制成份;转型还贷的主体必须明确,要责、权、利相统一。在政府职能上,要改变政府包办一切的作法,坚持“有所为有所不为”。以前的经验教训告诉我们,在政府职能没有得到根本转变的前提下,上级政府的转型政策大多

“异化”为传统的地方政府行为,市场配置资源的功能难以充分发挥作用。在企业制度上,要大力推进资源型企业向现代企业制度转变。

3. 加强对劳动力的技能培训,推动劳动力思想解放、观念更新,全面提高劳动力素质。劳动力能否顺利实现转移,很大程度上取决于劳动力的自身素质。劳动力的素质既包括年龄、文化程度、身体状况、专业技能等自然条件,也包括劳动者的思想观念等精神因素。而后者往往为我们所忽视。全面提高劳动力的素质,要靠全社会的努力,加强对劳动力的技能培训。政府、企业、工会、妇联等部门要齐抓共管,抽调力量,筹措资金,加大对劳动力的技能培训力度。要不断推动劳动力解放思想,更新观念,这是实现劳动力转移的精神动力。企业、劳动部门、宣传部门、新闻媒体应加大这方面的工作、宣传力度,做耐心、细致的思想政治工作;树立艰苦奋斗、苦干实干的典型;有针对性地制定相关办法,推动其思想解放。

4. 要采取多种措施,多渠道转移劳动力。要结合资源枯竭型城市劳动力就业起点低、经营规模小的特点,因地制宜、因企制宜,多渠道转移劳动力:

充分利用矿区闲置的土地、房屋、设备及地处农村及城乡结合部等优势条件,创办经济实体,向种植、养殖业发展。还可组织城镇劳动力为农业提供产前产后服务。如1998年北票矿务局组织本单位职工从事种植业和养殖业,一次性安排富余职工近万人。

向社区转移;我省社会发展的突出问题是社区经济发展落后,家务劳动的商品化、社会化水平低。但就业潜力很大。社区经济投资少、见效快,适合多数年龄偏大、文化较低、技能单一的下岗职工就业。发展社区就业可从小项目入手,起步容易,风险小。如小租赁、小托管、小洗补、小加工、小修理、小服务。要认真研究中国加入世贸组织带来的机遇与挑战,以国内外两个市场为导向,实现劳动力跨国、跨省、跨市大流动。

向第三产业转移;要注意引导劳动力向信息服务、房地产、旅游、金融保险、社会中介等新兴第三产业转移;

向个体私营经济转移;个体私营经济生命力强、机制灵活,是劳动就业重要的增长点。1998和1999年,我省下岗职工有60%在非公有制经济中实现再就业。

向劳动密集型产业转移;要进一步发展劳动密集型产业。

总之,目前我省资源型城市在现实生活中的诸多问题,都能从经济结构调整中找到深层原因,都离不开劳动力转移问题。只有认真研究并解决好这一问题,才能缓解各种矛盾,加快我省的结构调整,实现经济社会的可持续发展。