

“去产能”政策给煤炭行业造成的就业影响研究

对外经贸大学全球价值链研究所

中国社会科学院城市发展与环境研究所

随着全球经济的低迷以及我国经济增速趋缓成为新的常态，很多劳动密集型的产业都遭受了程度不一的冲击，煤炭行业作为我国传统的工业之一，产能过剩的情况也比较严重，严重影响了我国社会经济的增长，从产业发展和劳动生产率升级的普遍规律和国际经验来看，煤炭开采和一些传统的高耗煤行业会面临自然的就业挤出效应。伴随技术水平和企业专业化生产经营程度的提高，一些传统的煤炭生产和使用部门的总就业规模都会逐步缩减。

长期以来，煤炭价格的逐步下降与产能的迅速扩张同步发生，给整个行业的可持续发展带来了严重的冲击。大量煤炭企业职工被迫转岗、下岗，给社会的安宁和和谐都带来了很多的负面影响。很多煤炭企业靠国家贷款维持生存，给国家的金融行业乃至国家的经济都带来了威胁，短期的煤炭产能过剩加速了未来资源的紧张趋势，在有限的资源约束性，过度的粗放式开发既浪费了资源，又引发环境的严重污染。

“十二五”期间，围绕高耗煤产业中淘汰落后产能产生的就业减少问题已经引起了相关地区和部门的关注，有专家指出，近年来全国就业工作中最大的难点就是高校毕业生的就业和化解产能过剩导致的就业减少冲击。¹2015 年底召开的中央经济工作会议提出 2016 年的全国经济社会发展重点任务就是“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”。工业部门的“去产能”任务会对一些重点行业产生显著的冲击，

¹ 范剑平，“高校毕业生就业和淘汰落后产能两大就业问题待解”，2013 年 12 月，<http://finance.china.com.cn/roll/20131217/2054991.shtml>。

煤炭行业作为去产能任务比较艰巨的部门，尤其需要重视在此过程中伴随的就业安置问题，这对于推进去煤炭行业的产能供给侧结构性改革至关重要，具有现实的紧迫性。在“十三五”期间，主要煤产基地的煤炭行业将进一步面临转型的阵痛，就业规模仍将维持持续缩减趋势。据估计，煤炭行业在未来5年还需要压缩15%-20%左右的产能，大量冗余职工亟待安置。由于煤炭行业属于基础产业，去产能不仅影响的职工规模庞大，安置难度也比较大。煤炭行业产能过剩的区域分布差异非常大，产业相对单一的资源枯竭型城市和独立矿区的困难最为突出，尤其是一些转型困难较大、历史包袱较重的区域，例如东北地区的黑龙江省以及山西省等。与其相比，尽管内蒙古自治区和陕西省同样面临严峻的去产能任务，但由于这些地区的煤炭企业生产技术水平相对较高、对煤炭产业的依赖性相对较弱，因此面临的压力也相对较小。一些煤城就业渠道相对狭窄，因此在这种重点地区职工就业安置任务繁重。前一阶段，许多去产能企业通过在本企业转岗安置等办法安置了大量职工，安置潜力有所下降。同时，一些企业开工不足、冗员增加，职工安置矛盾滞后的问题逐步凸显。随着去产能工作持续推进，职工安置的难度越来越大。与此同时，去产能企业受影响职工年龄较大、伤病较多、技能比较单一、家庭负担较重，再就业也比较困难。

对于对煤炭资源过度依赖的地区和产业，要妥善做好淘汰职工再培训、再就业的引导和帮扶，做好职工社保、医保的接续，积极创造就业机会，提供新岗位。针对不同煤炭基地的特点和差异，一地一个

解决方案，抓好生产力布局，开拓新的经济发展和就业模式。

煤炭行业的就业整体情况

煤炭开采和洗选业的就业总规模随着时间的推移，呈现出不同的变化趋势，具体如下图所示：从 1998 年到 2003 年期间，煤炭开采和洗选行业的就业人数存在小幅波动，但是总体上仍然呈现出下降态势，从 464 万降至 376 万左右；然后随着煤炭行业步入“黄金十年”的快速发展期，就业规模也基本保持增长态势，到 2013 年达到峰值水平 529 万；随后，随着行业景气下降、机械生产率水平提高、一级环保标准的不断加强，在整个行业的就业人数开始迅速下降，2014 年年末已经迅速降至 488 万，一年时间已经减少了 41 万，到 2015 年底降至 443 万，2016 年 10 月的最新数字显示，煤炭行业的就业总规模已经降至 395.5 万左右。

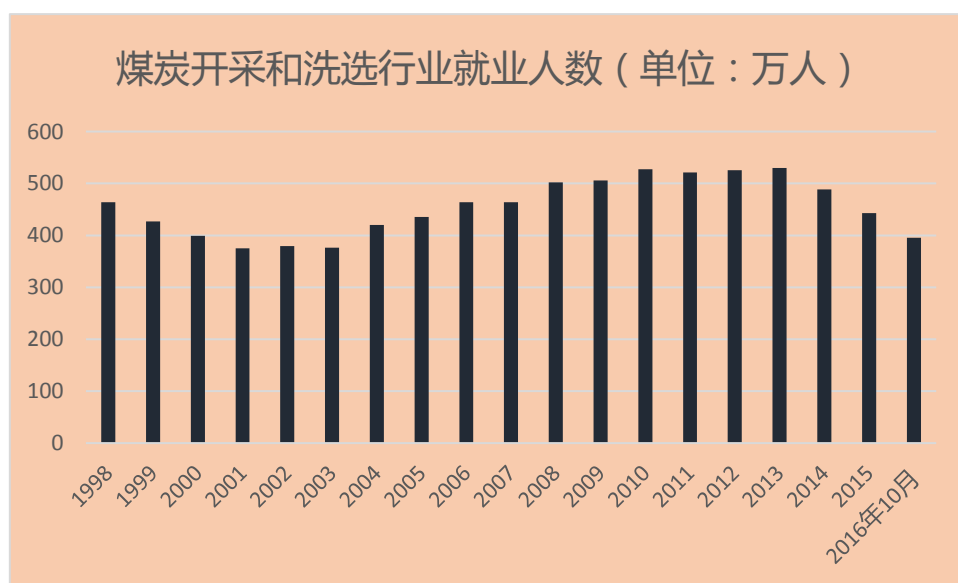


图 1： 煤炭开采和洗选行业就业人数

资料来源：CEIC 数据库。

煤炭开采和洗选行业的从业人数主要可以分为技术工人和管理人员两大类，目前我国煤炭开采管理部门人员较少，据不完全统计，仅占从业人员的 10% 不到，大部分从业人员为技术人员。煤炭开采和洗选行业从业人员的年龄大多集中在 30—50 岁，整体文化程度较低，初中及以下文化程度占大多数，且专业技术人员比例不高，人员流动性较大，专业煤炭开采技术人员缺口严重。

我国煤炭开采和洗选行业虽然从业人员数量庞大，但是人才队伍的基础较为薄弱，与全国能源人才队伍的整体发展水平，煤炭工业的发展目标相比还存在着一定的差距，严重阻碍了煤炭开采与洗选行业的健康发展，主要问题表现为人才总量少，学历和知识水平低，人才结构不合理，人才分布不均衡，农民工比例过大等方面。

去产能目标下，煤炭行业淘汰落后产能面临巨大压力

受国内外市场需求明显下降、国际大宗商品价格持续下跌等影响，我国钢铁、煤炭等行业面临产能过剩突出矛盾。自 2015 年 11 月习近平总书记在中央财经领导小组会议上首次提出“供给侧改革”以来，产能过剩问题就开始逐渐成为全社会关注的焦点。中央经济工作会议则将供给侧改革细化为 2016 年的五大任务，即“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，去产能成为 2016 年经济工作的首要任务。

目前，我国工业产能过剩的问题普遍存在，在传统的支柱产业中更为突出，尤其是以钢铁、煤炭、水泥等为代表的传统周期性行业，产能过剩问题尤为严重。按产能过剩的吨位大小排序，煤炭业位居第

一，全行业产能约为52亿吨，2015年我国煤炭产量约为37亿吨，产能过剩达15亿吨，产能利用率约为71%。煤炭也与钢铁行业一起成为了2016年去产能的两大突破口。

严重的产能过剩给我国经济，尤其是工业带来了巨大的通缩压力。在严峻的煤炭供需形势下，煤炭行业完成“去产能”任务压力巨大。而作为产能过剩最严重，体量也最大的传统行业之一，煤炭行业去产能也必然会对就业带来一定程度的影响。2016年初，国务院明确提出煤炭行业的去产能目标为用3至5年时间，再退出煤炭产能5亿吨左右。粗略测算，这相当于行业整体就业规模还将压缩超过100万以上。

重点地区煤炭行业面临就业压力形势分析

目前来看，煤炭行业面临很多现实的压力和挑战，从行业发展规律来看，这个传统的劳动密集型行业在劳动生产率不断提高，机械化生产不断普及的条件下，面临着产量峰值的不断逼近，就业规模缩减将成为难以避免的必然趋势。而去产能目标的步步紧逼，环境规制压力的不断增强，经济结构的调整和增速的趋缓以及对煤炭消费总量的控制都使得煤炭行业面临的安置就业压力变得更为急迫。然而，我国各地区之间煤炭生产条件差异性很大，因此在面临煤炭行业应对就业压力和实现就业转型时，各地面临的压力和条件也存在较大的差异。

东北煤产区

东北煤产区包含辽宁、吉林、黑龙江三省。辽宁和黑龙江的煤炭矿区在蒙东（东北）煤炭大型煤炭基地内。在东北三省丰富的煤炭资

源被开发利用的同时，一些煤炭资源型城市也相继形成，如抚顺、阜新、鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河等著名的煤炭资源型城市。而东北三省的煤炭资源型城市处于不同的发展状态，这是由资源产业的生命周期所决定的。据不完全统计，建国以来，东北地区为国家经济建设累积提供了 50 亿吨煤炭。但是随时间推移，该地区在矿产资源的利用中暴露出的最突出的问题之一就是各资源城市相继以及不可避免的将会面临矿产资源的枯竭。

在 2008 年、2009 年和 2011 年，我国分三批确定了 69 个资源枯竭型城市（县、区），其中辽宁有阜新市、盘锦市、抚顺市、北票市、弓长岭区、杨家杖子和南票区 6 个城市入选，吉林有辽源市、白山市、舒兰市、九台市、敦化市、二道江区和汪清县 7 个城市入选，黑龙江有伊春市、大兴安岭区、七台河市、五大连池市、鹤岗市、双鸭山市 6 个城市入选，其中大部分都是煤炭资源枯竭型城市，三省一共有 19 个城市入选，在全部资源枯竭型城市中占了 27.5%。这些资源枯竭型城市一般建市历史已经超过 50 年以上，资源保证程度降低，矿业发展速度停滞或减慢。除了这些接近枯竭的老年期资源型城市之外，尽管在东北地区还存在部分处于成长期的资源型城市，如本溪市、双鸭山市、鸡西市、大庆市、吉林市等，但从长远的眼光来看，这些成熟型资源城市不可避免的会步入衰退期，因此必须要未雨绸缪，提前就将产业转型过程中面临的环境、就业、替代产业培育等问题提前考虑，这样才能避免转型成本高、代价大等一系列后患问题。

由于良好的资源禀赋和历史原因，东北地区率先成为我国重要的

工业基地。东北三省由于地理位置接近，基本情况相似，在煤炭行业去产能和产业转型过程中面临着以下一些共性的问题。

(1) 主要产煤城市经济结构单一，产业结构以重工业化为主，就业结构以第二产业从业人员比重占绝对优势。20 世纪 50 年代初到 70 年代，国家实行了优先发展重工业的方针，尤其在东北，国家在资金投入上向重工业倾斜。导致后来经济结构不合理，产业层次低；重工越来越重，轻工越来越轻（2015 年的东北煤炭资源型城市的三种产业占 GDP 比重情况可参见下表）；经济增长的质量和效益不高，整体竞争能力不强；农业产业化程度不高，农民收入增长缓慢；由于资源产业的单一性特点，决定了资源型城市中失业者的再就业相对困难，极大地影响了这些资源型城市的社会稳定和经济转型。

表 2：东北三省主要煤产城市 2014 年三产业占比情况（%）

城市	第一产业占 GDP 比重		第二产业占 GDP 比重		第三产业占 GDP 比重	
	全市	市辖区	全市	市辖区	全市	市辖区
抚顺市	7.29	2.64	54.29	57.01	38.41	40.35
本溪市	5.43	1.97	54.8	55.89	39.77	42.14
阜新市	19.72	1.75	44.69	61.28	35.6	36.97
白山市	8.87	5.22	59.08	58.57	32.05	36.21
鸡西市	34.38	7.37	29.75	45.67	35.87	46.96
鹤岗市	35.8	9.71	31.38	42.81	32.82	47.48
双鸭山	37.97	3.39	26.16	42.62	35.87	53.99
七台河	14.58	9.28	40.69	44.26	44.73	46.46

资料来源：《2015 年中国城市统计年鉴》。

(2) 煤炭行业普遍亏损严重，资金链濒临破裂。改革开放以来，我国资源性行业普遍出现亏损局面，东北三省的煤炭资源型城市中的煤

炭采选业也不例外。从宏观上来看，一旦资源性行业亏损，整个城市经济就会萎缩，发展速度减慢，甚至引发一系列的社会问题。企业经济效益不好严重影响了企业职工的就业和社会保障体系建设，不利于城市和产业的转型和发展。东北最大的煤企黑龙江龙煤矿业控股集团有限公司（下称“龙煤集团”）近年来一直深陷亏损的困境，直至 2016 年虽然亏损幅度收窄，但是仍然无法扭亏，而像吉林省煤业集团有限公司和辽宁的铁法能源有限公司近年来也都面临巨额亏损，只能寄希望于政策救市帮助企业摆脱困境。而由于煤炭开采企业的营业收入降低，融资减少，信用评级下降，会出现流动性资产匮乏，欠薪现象严重等问题，资金链濒临断裂。

（3）计划经济影响巨大，煤炭企业创新不足，历史包袱沉重。东北三省不仅在地理上接近前苏联，而且在经济管理体制方面受前苏联影响更深，时间更长，计划经济体制色彩更浓。传统计划经济体制下的国有企业，与沿海开放城市相比，在政策上缺少优惠，国有企业盈利全部上交，企业不能形成自我积累，相应地设备老化、技术陈旧、产品落后。人们的商品经济观念、竞争意识、商业冒险精神和接受先进经营管理手段均落后于沿海地区。这给东北地区产业结构调整带来了很大不便。东北地区的一些大煤企在推进国有煤矿破产改制工作时，由于过去测算的破产矿费用支出远低于实际的资金需求，因此破产改制包袱沉重。

（4）煤炭资源濒临枯竭，推高了开采成本。东北地区的大部分煤炭生产基地都被列入了“资源枯竭型”城市名单，由于这些地区煤矿开采

年限太长，一些矿井开采深度已经深至 700-1200 米，推高了开采成本。例如，通过调研可以发现黑龙江的龙煤集团目前吨煤开采成本是 451 元，其中，人力成本 215 元。而神华吨煤开采成本还不到 200 元。

(5) 煤炭企业人员臃肿，人力成本高，生产效率极为低下，但同时行业内年轻劳动力短缺，劳动力错配问题严重。在东北三省，一些大的煤矿企业生产效率非常低，如现在全国煤炭企业平均万吨煤产量用工 11 人左右，神华、中煤集团万吨用工 4 人至 5 人，但东北地区三省的用人效率则远低于国家平均水平，吉林的吉煤集团和辽宁的沈煤集团万吨用工 21 人左右，而黑龙江的龙煤集团万吨用工 48 人，是全国平均水平的 4 倍之多。

但与此同时，在臃肿的企业从业人员中，真正的井下工人占比极低，大约为 20% 左右，近年来新人入矿量较少。一线矿工普遍年龄在 40 岁左右。真正的煤炭开采技术型人才数量很少，这种人力资源的错配情况又进一步影响了企业的可持续发展。

(6) 煤炭企业辅业机构庞杂，企业办社会负担沉重：东北地区过去受计划经济影响，一批国有煤炭企业还配套形成了矿区铁路、机械加工、地质勘探、水电通信、建筑建材、研石、火工、林业等多元产业。但是多数其他产业由于经营不善，难以对主业形成补充和拉动，甚至形成包袱。除此之外，有些煤企甚至办有数百个医院、诊所、学校、幼儿园等医疗及与机构，开支巨大。

(7) 煤炭企业内部贪腐情况比较突出：东北地区的一些大型煤企，管理成本高企、严重依赖地方扶持，从调研的情况来看，该地区的煤

炭行业内贪腐情况频发，吉林省煤炭工业局的贪腐案件，龙煤集团的副总经理的特大贪腐案件甚至创造了国内受贿案件中金额最高的记录。这些腐败案件影响了企业的平稳经营，也严重破坏了对煤炭行业的投资环境。

(8) 煤炭资源枯竭、环境恶化带来的各种问题非常严重。在煤炭开采的同时，必然会伴随着生态环境的破坏污染，如烟尘、粉尘、大气、水体污染严重；因矿山过度开发造成地表植被破坏、水土流失、地表塌陷等等，而这方面的治理投入又严重不足，存在着重大的地质灾害隐患，给东北三省的煤炭资源型城市转型造成直接的影响。上述问题综合作用下，当东北主要煤产地区面临集中的就业压力时，社会矛盾也愈显突出。管理体制和利益机制引发的问题、失业与人民生活水平的改善问题集中显现。富余下岗人员大幅增加，企业竞争力严重削弱，可以说主导产业的衰退不可避免的影响到这些城市的经济和社会发展，个别情况严重的城市已经陷入到了举步为艰的地步。东北三省煤炭资源型城市从业、下岗人数统计详见下表所示。

表 3：东北三省主要煤产城市 2014 年劳动力与就业统计

城市	年末单位从业人口 数（万人）		年末城镇登记失业 人员数（人）	
	全市	市辖区	全市	市辖区
抚顺市	30.74	25.91	21209	18144
本溪市	32.70	27.92	27526	23397
阜新市	21.46	16.09	16350	14196
白山市	18.31	10.03	14653	7571
鸡西市	24.54	12.80	15661	10445
鹤岗市	19.96	11.45	17016	12903
双鸭山	20.93	11.56	11111	6901

七台河	12.62	11.14	7965	6068
-----	-------	-------	------	------

资料来源：《2015 年中国城市统计年鉴》。

山西煤产区

山西矿产资源丰富，其中煤炭资源尤为丰富，素有“煤炭之乡”，是我国的“煤都”。煤炭储量 2163.15 亿吨，占全国同类储量的 29.8%，位居各省、市、自治区首位。山西作为世界五大煤炭主产地之一，是我国重要的煤炭基地，省内煤炭资源储量丰富，分布范围广泛，全省内煤炭面积有 6.2 万平方千米，占全省总面积的 39.7%，分布在山西 94 个县市区，其中六大油田贯穿南北依次为：大同煤田，西山煤田，沁水煤田，宁武煤田，霍西煤田以及河东煤田。山西省煤种优良，煤质齐全，具有良好的开采条件，我国大型煤炭工业基地中，位于山西省的有晋北、晋中和晋东三个，涵盖了山西省大同、宁武、河东、西山、霍西、沁水六大煤田和十大矿区。山西省 90% 以上的地市是煤炭化工为支柱产业的煤炭资源型城市。

同东三省地区煤炭资源型城市的情况比较类似，山西省的煤炭资源型城市也基本都步入成熟和衰退期，只有朔州市还处于成长期（具体的城市发展阶段如下表所示）。在山西省内的三个主要煤产基地中，诸如大同市的煤炭开采历史已经长约 1500 年左右，煤炭资源已经趋于枯竭。同时，山西省部分煤矿超能力生产情况也非常严重。

表 4： 山西省各煤炭资源城市发展情况一览表

城市名称	行政级别	发展阶段	主要矿产类型
大同市	地级市	老年	煤炭

朔州市	地级市	成长	煤炭
阳泉市	地级市	中年	煤炭
晋城市	地级市	中年	煤炭
太原市	地级市	中年	煤炭
古交市	县级市	中年	煤炭
孝义市	县级市	中年	煤炭
霍州市	县级市	中年	煤炭
高平市	县级市	中年	煤炭
平鲁区	县城	中年	煤炭
左云县	县城	中年	煤炭
阳城县	县城	中年	煤炭
宁武县	县城	中年	煤炭
柳林县	县城	中年	煤炭
交口县	县城	中年	煤炭
乡宁县	县城	中年	煤炭

资料来源：山西煤炭信息网。

从山西省这些主要的煤炭生产城市的发展状况看，均主要以煤炭开采及洗选业为主，无论是企业个数、从业人员还是工业产值都占据绝对优势。其次是电力工业，其他产业的发展规模较小，特别是煤矿机械设备制造业相对发育不足。同时，这些主要煤产基地之间的差异性也较大，一些新煤矿生产效率非常高，而在一些开发年限较长的地区和煤炭生产基地，生产效率则相对较低。

表 5：山西省主要煤产基地的基本情况

基地	地理位置	重要矿区及产量	重点企业	在册职工(2013年)	单位煤炭产量就业	特点
晋北	太原以北地区，包括大同市、朔州市、忻州市、太原市、娄烦县、吕梁市和岚县	大同、平朔、朔南、轩岗、河保偏和岚县等矿区 超3亿吨	中煤平朔集团	12656	1.22人/万吨	露井联合开采，机械化100%
			大同煤矿集团	159918	14人/万吨	
晋中	山西省中部及中西部，跨太原、吕梁、晋中、临汾、长治、运城6个市的31个县	西山、东山、汾西、霍州等矿区 1亿吨左右	汾西矿业集团	50894	16.8人/万吨	
			霍州矿务局	56475	20.42人/万吨	
晋东	山西阳泉、长治、晋城和晋中等市	晋城、潞安、阳泉和武夏 超2亿吨	晋煤集团	16余万	32人/万吨	无烟煤基地，煤电气一体化
			阳煤集团	17.6万	30人/万吨	

资料来源：课题组整理。

山西煤炭行业在经历了2008年以来大规模煤炭资源整合和技改后，煤炭行业总体上实现了“量减、质升、脱胎换骨”的改变，生产能力不断提升。资源整合后，山西省矿井总数由2598座减少1053座，办矿主体由2200多个减少到130个，30万吨以下煤矿全部淘汰，单井平均规模达到年产120万吨。年全省煤炭产量达到6.2亿吨、外运量达到6.2亿吨，分别比2007年增长53%和16.5%。但是在煤炭产量逐步攀升的同时，煤炭企业库存也在不断积压，煤炭行业出现了一定程度的产能过剩。在去产能过程中所面临的主要问题包括

(1) 转型尝试成果泛善可陈，经济增长陷入“资源诅咒”的困境

山西省煤炭自然资源禀赋优越，因此经济过度依赖煤炭产业，反而对经济增长产生了限制作用，这导致资源丰裕地区的增长速度违反常规而慢于资源贫乏的地区。丰富的煤炭资源为山西

的经济发展和人民生活水平的提高做出了很大贡献，但是，随着开采量的增加，煤炭储量迅速缩减，生产发展受到制约，经济增长放缓。

- (2) **产业结构失衡，资源依赖性较强。**山西煤炭产业结构性矛盾比较突出，资源依赖性强。主要表现在以下几方面：首先是产业结构不合理。煤炭初级加工发达，煤炭深加工、精加工滞后；产业链条短，产业关联性弱；产品品种单一，科技含量低；煤炭加工转化率低，投入产出率低，产业市场竞争力较弱。工业型煤炭、煤焦油深加工、干法洗煤炭、煤层气开发、水煤炭浆等科技含量较高的清洁能源产品和技术基本上停留在初级发展阶段，利用高新技术开发煤炭资源的推广应用如煤气化联合循环发电、煤基合成汽油、烟气除尘脱硫净化等技术还处于空白状态。

区域三次产业结构失衡。第一产业多为粗放型的传统农业，第二产业中煤炭开采业对的贡献占据较大比例，第三产业则很大程度上是围绕煤炭产业而发展起来的服务业。尽管第三产业的发展与第二产业有持平的趋势，但相对于日益衰退的煤炭产业，第三产业的发展还远远不足，其对城市经济的推动作用还有待进一步的提升。

- (3) **就业人员劳动技能单一，对新产业的适应性较差。**由于山西省产业体系长期以采掘业为主，从业人员的劳动技能低、技能单一，难以在产业之间转移。从技术人员来看，由于所学专业固

化，知识的专用性不能适合新的产业。当某人所受的职业训练只能从事某一行业的特定工作时，其命运在很大程度上就与该行业的命运联系在一起。一旦从事的行业出现衰退，这些专业技术人员就会选择离开该地区。从相关材料看，近年来，山西省煤炭企业调出或辞职工程技术人员及管理人员多是不可多得的技术骨干、业务尖子和管理人员。

此外，资源型企业的普遍特征是没有经过任何培养和训练的简单劳动力居多，他们的文化程度普遍偏低，学习新知识和新技能的能力比较差，改行比较困难，产业的调整将会带来大量的失业人员，就业压力异常沉重。近年来，通过企业开发接续项目、政府开发一些公益性岗位、劳动部和商务部与北京、天津、唐山等地进行衔接输出劳务等方式，为安置下岗职工方面取得了一定效果。但是，根据调查，尽管原有的矿山劳动力劳动强度大、工作环境差，但单位时间所获得的报酬相对较高，仍有部分人员下岗后宁愿在家中闲着，也不到其他相对收入较低的工作岗位上就业

- (4) **新的替代产业培育乏力。**一个区域的产业发展是多种因素促成的，这些因素犹如生产函数当中的各个自变量，如劳动、资本、技术、土地资源及企业家才能等。对于山西的各个严重依赖煤炭资源型城市来说，几乎每一个因素都制约新产业生成和就业的转型。资本短缺是山西煤炭资源型城市新产业生成面临的重要障碍。在调研中，几乎在所有的座谈会上，所有的企业、所

有的基层政府都表示，好的项目并不缺乏，短缺的是资本。譬如，晋煤有限责任公司试图建设矿山地质公园，也做了尾矿综合利用、发展轻型材料的前期调研和筹划，但终因资金短缺而不能实施。部分地区由于矿井衰老，长期处于贫困的边缘，长时间企业运行困难。新产业形成的技术和人才也严重匮乏。新产业的形成需要相关的技术和人才，需要把各种生产要素调集起来并承担市场风险的企业家。从目前的情况看，山西煤炭资源型城市的技术和人才主要集中在采矿、机械制造、电力维修等领域。新产业发展的思想基础也不具备。由于长期以来煤炭行业作为重要的支柱产业，已经形成了惯性思维定式。当矿产资源被常年高强度开采之后，区域发展所考虑的接续产业通常也是矿业及其延伸产业为首选，于是最终又绕回原有产业，形成了路径依赖。在这样的背景下，新产业拓展的思路很难放开，产业和城市的各种转型计划依然围绕煤炭资源上做文章。

内蒙古煤产区

内蒙古自治区地域辽阔，资源丰富，煤炭也是内蒙古的资源优势之一，煤炭探明储量已经超过 8000 亿吨，已经位居全国第一。据内蒙古统计年鉴，2015 年全区原煤产量达 90957.1 万吨，焦炭产量 3041 万吨。虽然受经济下行，淘汰落后产能和化解过剩产能等多重因素的影响，内蒙古自治区的煤炭产量在进入 21 世纪之后，年均增速仍高达 10% 以上，增速和增幅都高于同为煤炭大省的山西省。

同山西相比，内蒙古的煤炭行业因为发展时间较晚、生产技术水平较高，因此在同样的去产能压力下，面临的就业安置包袱相对较轻。但是在化解落后产能和安置就业的过程中，内蒙古同样也需要解决一些比较艰巨的任务和挑战。

(1) 多年高速发展之后，煤炭行业产能也出现过剩，消化比较困难。

随着我国经济进入结构性深度调整期，经济增长将由原来的高速转为中高速，这种结构性的深度调整，对煤炭产业的影响十分巨大。主要表现为能源消费弹性系数降低、煤炭需求减弱、煤炭消费增长速度放缓。增速放缓使得内蒙古煤炭生产的供给与需求失去平衡。2003-2004年期间，亚洲金融危机之后经济复苏，随着煤炭供不应求，价格上涨，在利益驱动之下，内蒙古煤炭产业得到迅猛发展，大批企业先后转产进入煤炭生产领域，烟草、电力、石油等行业资本也相继流入煤炭行业，使煤炭产业进入了一个前所未有的资和生产旺盛期。无论是煤炭的生产规模，还是煤炭采选的固定资产投资，均以年均15%的速度递增。经过10年的发展，内蒙古自治区原煤生产量从2005年的2.5亿吨发展到2015年19.3亿吨，目前仍有在建的煤炭产能2到3亿吨左右。

但是在2012年以后，经济增速放缓，煤炭需求开始变弱。另外，随着国家发展理念的转变和能源结构的调整，煤炭的需求将进一步减弱。内蒙古煤炭生产供需矛盾严重突出，建成和在建的煤炭产能过剩已达30%~40%，消化现有产能的任务十分繁重。

(2) 煤炭行业经济效益下滑，风险逐渐显现。

由于煤炭需求逐步减弱，煤炭供大于求的局面一再加强，煤价进一步下跌，使得内蒙古的煤炭企业陷入了十分困难的局面。内蒙古煤炭行业共有煤炭矿山企业570家，从业人员13.86万人，2014年完成工业总产值1397.22亿元，实现煤炭销售收入1257.95亿元，实现利润181.11亿元。与2013年相比，工业总产值减少176.05亿元，同比减少11.2%；销售收入减少240.70亿元，同比减少16.1%；年利润减少14.86亿元，同比减少7.6%。2015年上半年实现销售收入1477.81亿元，同比下降7.6%，实现利润总额165.51亿元，同比下降29.41%。销售收入和企业利润的下滑，使得大部分煤炭企业开始采取压减成本、裁员降薪的措施。

调研结果显示，神华集团高层管理最高降薪达到30%到50%左右。全区500多家煤炭生产企业中，由于煤炭需求减少，价格下降，目前已有40%-50%的企业处于停产和半停产状态。鄂尔多斯市的煤炭企业尤为严重，300余个煤矿中，接近60%的煤炭企业处于停产和半停产状态。随着煤炭企业经济效益下滑，不良信贷快速上升，信贷风险逐渐显现。全区煤炭企业不良贷款由2012年的不足2亿元上升到2014年的40余亿元，

两年的时间，煤炭行业的不良贷款增加了20倍。煤炭行业的不良贷款率也由2012年的不足1%上升到2014年的3.27%，信贷风险开始显现并有逐渐加大的趋势。

(3) 煤炭需求减少，压力增大。我国经济由原来的高速增长转换为中高速增长，这既是经济发展的必然规律，也是经济社会发展的一

种新常态。这种经济增长换挡的新常态对煤炭的需求会产生巨大的影响，会进一步打破目前煤炭生产的供需平衡，并通过市场竞争和选择，实现生产企业的优化重组、优胜劣汰，淘汰落后产能，压减煤炭生产，从而达到新的供需平衡。

同时，我国煤炭供给还受居民生活方式等多种社会因素的影响。我国农村和小城镇的生活用能主要以煤炭为主，对煤炭的需求占有相当量的比重。按照我国城镇化规划的要求，未来将会有约1亿农村人口要转移到城市，这将会使得大量居民改变依靠煤炭取暖和烧饭的传统生活方式，对煤炭的需求逐步减少。另外，随着人类对环境保护的逐步重视，能源产业政策也会向实现低碳和绿色发展、减少环境污染、发展清洁能源、改善生存环境方面倾斜，这将会逐步压缩煤炭等化石能源在能源供应体系的比例。

这种新常态的发展模式对内蒙古以煤炭为主的产业结构调整带来加大的压力，给内蒙古煤炭产业的转型升级提出了新的更高的要求。

但是相比较于前面分析的东北地区和山西，内蒙古在煤炭行业转型以及应对去产能冲击时，又具有一些优势，这些都有助于该地区平稳的解决因去产能带来的就业压力。

(1) 煤炭资源开发历史相对较短，资源优势明显，生产水平比较高。内蒙古煤炭资源十分丰富，分布极为广泛，从东到西，均有煤炭资源的发现，含煤盆地面积达20多万平方千米，查明煤炭资源总量8000亿吨，位列全国第一位。其中，预查煤炭资源储量3300多亿

吨，查明煤炭资源储量3800多亿吨。在已发现的500多处煤盆地中，煤炭资源储量规模达到大型以上的有200余处，大型煤炭矿产地占发现煤炭矿产地总量的40%以上。在200余处大型煤炭矿产地中，查明煤炭资源保有储量3000多亿吨，占自治区煤炭资源保有储量的95%以上。从地域分布来看，全区12个盟市均发现煤炭资源，但90%以上的煤炭保有资源储量集中于鄂尔多斯、锡林郭勒和呼伦贝尔三个地区，总量达到3400多亿吨。这三个地区煤炭资源的赋存特点是埋藏浅、分布广、资源相对集中，适合于规模化与集约化开发，特别是适合于大型煤炭资源综合开发基地的建设，因此这些煤炭生产基地所背负的历史负担较轻，需要安置的冗余劳动力也相对于上面分析的几个地区要少一些。

(2) 煤炭开发成本较低、市场巨大。由于内蒙古煤炭资源分布相对集中，且大型煤炭矿产地占比较高、埋藏较浅、煤层较厚、易于露采。原煤生产成本比较低，井工矿的井口价仅为90~100元/吨左右，露天煤矿的井口平均价仅为70~80元/吨左右，具有较强的市场竞争力和明显的比较优势。内蒙古东西狭长，横贯三北，东北与黑龙江、吉林、辽宁相连，南与河北、山西、陕西接壤，西与甘肃、宁夏毗邻，距离北京和天津等特大中心城市较近。既与京津冀首都经济圈相邻，也处于东北亚经济圈。发展煤炭产业还具有接近市场、运输距离较短的区位优势。综合考虑煤炭价格和运输成本，比我国中东部地区成本低300~400元/吨左右。由于具有成本上的优势，去产能政策在全国范围的实施，甚至可以给内蒙古带来竞争优

势，在去年年中，内蒙古的煤炭价格曾经历多个月连续上涨的情况，由于部分地区出现煤炭供给结构性偏紧，煤炭价格也节节攀升。在“保供”压力下，内蒙古先进的生产效率和较低的成本优势就不断浮现出来。先进产能开始释放。

(3) 环境容量较大，具备承载煤炭产业发展的巨大环境容量优势。内蒙古自治区人口资源稀少，并且具有良好的草原草场和丰富的森林资源，具备承载煤炭产业发展的巨大环境容量优势。内蒙古自治区国土面积118.3万平方公里，开发强度仅为1.3%。中部和东部地区被草原和森林覆盖，西部地区人口非常稀少，特别是阿拉善地区，每平方千米平均不到一个人。从西向东分布的草原依次有：阿拉善草原、鄂尔多斯草原、乌兰察布草原、锡林郭勒草原、科尔沁草原和呼伦贝尔草原。全区草原草场总面积13亿亩，约占我国草原草场总面积的22%，草原草场平均植被覆盖度达到44%。全区拥有森林总面积近4亿亩，占全国森林总面积的11%，位居全国第一位。

(4) 后发的创新驱动优势不断凸显。内蒙古煤炭产业的发展，经过十几年的努力，已基本由要素驱动、投资驱动转向创新驱动，其发展方式已实现了由规模速度粗放增长转向质量效益集约增长，技术创新、制度创新的作用愈来愈加显现。

从技术创新分析，无论是煤炭开采、还是加工，无论是煤化工、还是煤转电，其技术工艺均走在了世界的前列，大型综采成套技术装备已在煤炭开采行业得到了普遍应用。全区煤炭单井产能已达190万吨，高于全国平均单井产能5倍以上。内蒙古伊泰年产16万吨煤制油

间接液化项目，是国内第一套以自主知识产权为主的合成油成套工业装置；神华集团年产108万吨煤制油直接液化项目，是目前世界上第一套煤直接液化的工业化成套装置。这两套完全自主知识产权的生产装置和工业流程，技术成熟，生产稳定，取得了良好的经济效益。从制度创新分析，资源配置已全部实现市场化，市场体系的完善和决定作用的发挥，为市场主体提供了一个公开、公平、公正、透明的良好市场环境。政府简政放权，提高行政效能，提高公共服务水平和金融支撑能力，为市场主体提供了一个高效率高服务的社会环境，这些先进的制度安排有利于市场主体在竞争中实现自我发展。

总结

煤炭行业去产能职工就业安置应突出重点、分类施策、综合治理。产能过剩的区域分布差异很大，产业相对单一的资源枯竭城市和独立工矿区的困难最为突出。同时，去产能企业所在地区的经济社会环境也有很大区别，因此，去产能职工就业安置的政策措施需要以资源枯竭城市和产业单一的独立工矿区为重点，在就业专项资金、职业技能培训、社保转移支付、失业保险基金使用、跨地区劳务对接等方面制定专门政策措施，重点给予支持和帮助。同时，根据东中西部不同地区经济发展水平、劳动力市场状况等因素分类制定政策，增强政策的针对性和有效性。此外，由于去产能职工就业安置涉及面广、政策性强，需要多个部门综合治理方能取得预期成效。制定和实施专门的职业技能培训规划计划，提升劳动者技能。帮助劳动者提高职业技能水

平进而实现就业应是积极就业政策的一个核心内容。建议制定和实施专门的经济转型升级特别是化解过剩产能中帮助职工提高技能促进就业的职业技能培训计划，开展大规模职业技能培训。通过制定和实施专门的职业培训计划，明确培训目标、对象、内容、政策、资金渠道等。强化经济转型升级特别是去产能受影响职工的职业技能培训，提高下岗失业人员的职业技能水平、转岗转业能力、再就业和创业能力，使他们适应经济转型升级和新常态下劳动力市场发展的需要。

不同煤炭基地由于发展实践以及特点上的差异，所面临的压力和问题也各不相同，因此要解决就业问题，必须针对不同地区的实际情况，一地一个解决方案，抓好生产力布局，开拓新的经济发展和就业模式。对于因为政策冲击受到影响的下岗职工群体，要做好妥善安置，防止他们因受冲击而致贫。各主要煤产区内转型就业压力较大重点地区和所面临的特殊性问题总结如下表所示。

表6：主要煤产基地就业安置面临的特殊问题和政策需求

主要煤产基地	转型就业压力较大的重点地区	特殊性问题	政策需求
晋陕蒙宁甘	山西和其他省份部分地区	山西：煤炭一业独大	政策支持为主，资金支持为辅，解放思想，促进区域煤炭产业整体转型
东北	黑龙江和辽宁部分地区	黑龙江：企业办社会负担重，历史包袱较重	主要需要资金支持，但是建议一次性投入资金解决企业的历史负担
华东		这些地区的煤炭产业基本会被完全淘汰，大部分员工需要安置到其他行业	更多的是保障转型产业和职工所需的政策

华南	湖南，贵州	劳动生产率水平较低，体量虽小，但就业规模不小	更多的是保障转型产业和职工所需的政策
新青		受影响较少，未来还将迎来一定的发展期	在发展的同时，考虑未来的承接产业和转型需求，避免重蹈覆辙

针对其中一些重点地区的煤炭行业转型与就业安置的具体建议为：

东北煤产区：从产业发展规律来看，东北三省未来要出现大规模的新兴产业吸纳煤炭冗余就业可能性不大，无论是制度性还是资金性强行挽救大型煤炭国企意义不大。如何在衰败的背景下，尽量维持社会的稳定才是政策考虑的重点。课题组对该地区的就业转型提出的建议如下：

1. 从体制改革入手，整顿干部队伍，解放思想，改变官僚主义作风。如考虑政府和国企官员与经济发达地区大规模调换。

2. 舍弃一些不切实际的新兴产业，集中力量发展好主导产业，不能摊大饼。建议牢牢抓好优势产业农业，从农业政策入手，给予当地更多扶持。适当发展其他产业，例如旅游，对于一些有益于就业的第三产业，给予给多灵活性的扶持，如网约车市场等。

3. 适当放弃对一些衰败的煤炭资源型城市的强行输血，集中力量发展特大中心城市。有些资源型城市已经不具备重新振兴和崛起的基本条件，也没有办法能够转型。做好大城市公共服务功能的建设，聚集高端服务业，吸引周边人口迁徙到附近，学会抱团取暖。

4. 建立好的投融资渠道，带动民间资本进入。发挥好国有投融资的引导作用，带动民间资本也追随进入。

晋陕蒙宁甘煤产区：

该地区安置煤炭行业就业的重点在于山西省的一些主要产煤地，但山西省的转型条件比东北地区略好，煤炭产业还能存续一段时间，要抓住当前的机遇期做好煤炭行业的转型和升级，坚决淘汰没有发展希望的落后产能，对其转型和安置就业的几点建议为：

1. 原有煤炭产业基础可以更多的转向清洁煤生产：当前的环境污染严重，给煤炭洗选工作提出了更高的要求，可以引导一些初级加工的工作转为深加工，既有利于空气污染治理，也给当地产业指出了另一条发展道路

2. 加大对煤产地生态修复的力度：生态修复既能创造就业，也能带动一定的就业，更可以为后续发展旅游提供条件。

3. 甘肃和宁夏等地可以向新能源的开发利用转型：通过发展设备制造，发电等相关的绿色产业来承接部分传统能源的冗余失业人员。

4. 内蒙古的发展要把产业转型和生态容量考虑在先：避免重蹈山西等主要煤产区的覆辙。

华东地区：

该区域煤炭行业可能整体都会逐渐压缩规模乃至关停，但由于产业结构相对合理，通过鼓励发展其他行业吸纳就业压力相对较轻，转

型工作的重心在于修复生态，做好环境保护。该地区的一些煤产地应加大对生态修复工作的投入，承接周边地区的其他产业转移，平稳做好相关职工的转岗工作。

华南地区：

重点在于湖南和贵州，由于劳动生产率相对较低，两地的煤炭行业从业人员有一定规模。该地区的政府应对煤炭企业应该做好转岗引导，根据各地特点，鼓励发展自然风光和民族风情相结合的旅游业、发展以酿酒、特色食品加工、农产品加工为基础的绿色产业等。