

供给侧结构性改革背景下
如何实现煤炭行业的
公正转型

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

2018年6月



中国煤炭消费总量控制方案和政策研究 (中国煤控项目)

中国是世界煤炭生产和消费第一大国。以煤炭为主的能源结构支撑了中国经济的高速发展，但同时也对生态环境造成了严重的破坏。为了应对气候变化、保护环境和减少空气污染对公众身体健康的威胁，国际环保机构自然资源保护协会(Natural Resources Defense Council, NRDC)作为课题协调单位，与包括政府智库、科研院所和行业协会等 20 多家有影响力的机构合作，于 2013 年 10 月共同启动了“中国煤炭消费总量控制方案和政策研究”项目，为设定全国煤炭消费总量控制目标、实施路线图和行动计划提供政策建议和可操作措施，促进煤炭高效清洁利用和清洁能源替代，推进能源转型，帮助中国实现资源节约、环境保护、气候变化与经济可持续发展的多重目标。了解更多详情，请登录：<http://coalcap.nrdc.cn/>



自然资源保护协会(NRDC)是一家国际非营利非政府环保机构，拥有逾 140 万会员及支持者。自 1970 年成立以来，以环境律师、科学家及环保专家为主力的 NRDC 员工们一直为保护自然资源、公共健康及环境而进行不懈努力。NRDC 在美国、中国、加拿大、墨西哥、智利、哥斯达黎加、欧盟、印度等国家及地区开展工作。请登录网站了解更多详情 www.nrdc.cn。

世界自然基金会



世界自然基金会(WWF)是在全球享有盛誉的、最大的独立性非政府环保组织之一。拥有全世界将近 500 万支持者和一个在一百多个国家活跃着的网络。WWF 的使命是遏止地球自然环境的恶化，创造人类与自然和谐相处的美好未来。为此我们致力于：保护世界生物多样性；确保可再生自然资源的可持续利用；推动降低污染和减少浪费性消费的行动。

系列报告

- 《气候变化风险及碳社会成本研究报告》
- 《中国实现全球 1.5°C 目标下的能源排放情景研究》
- 《钢铁行业供给侧结构性改革》
- 《推进水泥行业转型升级，实现绿色低碳发展》
- 《深化供给侧改革，助推实现部门积极煤控目标》
- 《建筑领域煤炭消费控制潜力及实施路径研究》
- 《持续推进电力改革 提高可再生能源消纳执行报告》
- 《中国对外援助综合管理机构改革研究》
- 《中国能源气候管理机构改革研究》
- 《中国散煤综合治理调研报告 2017》
- 《钢铁行业煤炭消费总量控制方案和政策研究》
- 《水泥行业煤控战略(计划)实施研究》
- 《中国散煤治理调研报告 2017》
- 《中国煤炭行业供给侧改革关键问题研究》
- 《城市低效燃煤总量配额交易政策建议报告》
- 《“去产能”政策对煤炭行业造成的就业影响研究》
- 《“十三五”电力行业控煤政策研究》
- 《煤化工产业煤炭消费量控制及其政策研究执行报告》
- 《建言“十三五”——中国煤炭消费总量控制规划研究报告》
- 《行业部门煤炭消费总量控制研究》
- 《煤炭消费总量控制目标的协同效应》
- 《城市煤炭总量控制方案政策和案例研究》
- 《省域温室气体总量控制与煤炭总量控制相互作用分析》
- 《碳排放控制与煤炭消费总量控制的约束及相互影响》
- 《建筑领域煤炭(电力)消费总量控制研究》
- 《基于煤炭消费总量控制的煤炭行业可持续发展研究》
- 《中国能源转型和煤炭消费总量控制下的金融政策研究》
- 《煤炭消费减量化对公众健康的影响和可避免成本》
- 《煤炭消费总量控制的就业影响》
- 《煤炭消费总量控制的财税政策研究》
- 《水泥行业煤炭消费总量控制方案及政策研究》
- 《电力行业煤炭消费总量控制方案和政策研究》
- 《中国能源统计系统改革的几点建议》
- 《2012 煤炭的真实成本》
- 《中国 2012 年能流图和煤流图编制及能源系统效率研究》
- 《煤炭使用对中国大气污染的贡献》

更多报告 请访问中国煤控项目网站：

<http://coalcap.nrdc.cn/>



煤炭“去产能”政策的 执行进展和就业影响

2016年开始的供给侧结构性改革，确定了以“去产能、去杠杆、去库存、降成本、补短板”为重点任务，其中去产能的持续推进，已经取得了一系列积极的成效，值得充分肯定。去产能政策是供给侧结构性改革的重中之重，其成效体现为产能过剩企业的经营状况持续改善、煤炭企业杠杆率下降、银行贷款不良率昂等。

2016年，我国提出用3到5年时间，实现煤炭产能再退出5亿吨左右、减量重组5亿吨左右，在2016年和2017年，煤炭行业整体已经退出产能4.4亿吨左右，有望在2018年提前完成该目标。去产能工作的推进，改善了煤炭行业的经营状况：2015年煤炭行业的利润仅为441亿元，但是到2016和2017年，则提高到了1091亿元和2959亿元。

中国煤炭和钢铁行业的供给侧结构性改革为其他国家类似的改革提供了经营、发挥了引领作用，也获得国际社会的认同，IMF 总裁加拉德就建议中国继续推进适度收紧信贷、深化国企改革和去产能的政策。

自2015年的中央经济工作会议提出供给侧改革以来，煤炭开采产量受到新的约束，因此总体来看，电煤价格保持稳步提高的态势。煤炭价格的大幅变化，会通过动力煤、燃料煤等渠道继续向中、下游行业传递。



图 1：煤炭去产能政策背景下的全国电煤价格

资料来源：徐奇渊，《去产能政策的进展及其影响》，《国际经济评论》，2018年第2期。

与去产能和经济增速趋缓同步发生的是“去产能”产业就业的减少。2003 年到 2013 年期间，是煤炭行业发展的“黄金时期”，煤炭就业人数由 377 万提高到 530 万人，增加了 153 万人。2014 年标志着煤炭行业从业人数有增到减，短短三年间，煤炭行业的从业人数由从 530 万人下降到 397 万人。



图 2：1998—2016 年煤炭开采与洗选行业城镇单位就业规模变化趋势

资料来源：CEIC 数据库，其根据国家统计局数据整理。

为了推进与贯彻落实国家提出的煤炭行业“去产能”目标，在 7 号文件及各部委相关文件的指导下，山西、陕西、内蒙古、河南、山东、安徽、黑龙江等主要产煤省（区）也相继出台了保障煤炭产能顺利退出的具体落实文件，这些文件将核心问题归置于有效化解煤炭过剩产能，并重点围绕煤炭安全高效生产、煤炭企业改革、煤炭职工分流安置、金融保障支付等方面制定具体的实施方案。

表 1 各产煤省（自治区、直辖市）“十三五”煤炭去产能计划情况

地区	现有煤矿总数	核定年产量	“十三五”去产能目标	2016 年计划	2017 年计划
北京		520 万吨	京煤集团 2020 年前在京煤矿全部关闭	关闭退出 1 处煤矿，退出产能 100 万吨	到 2020 年煤矿全部退出
河北	198 处、企业 22 家	1.24 亿吨	退出煤矿 123 处，减少企业到 10 家以内，退出产能 5103 万吨，2020 年力争剩余煤矿 60 处左右，产能控制在 7000 万吨左右	关闭退出 56 处煤矿，退出产能 1458 万吨	压减煤炭产能 742 万吨
山西	541(生产煤矿)、537 处(建设及其他煤矿)	8.8 亿吨(生产煤矿)、5.8 亿吨(建设及其他煤矿)	化解落后产能 1 亿吨以上	关闭退出 25 处煤矿，退出产能 2325 万吨	关闭 18 座煤矿，退出煤炭 1740 万吨
内蒙古	588 处	11.51 亿吨	退出煤矿 65 处、煤矿总数控制在 522 处(小于 60 万吨的煤矿 3 年内完成分类整合重组)；化解过剩产能 6955 万吨	关闭退出 10 处煤矿，退出产能 330 万吨	计划完成 120 万吨煤炭产能的退出任务
辽宁			退出产能 3040 万吨	关闭退出 39 处煤矿，退出产能 1327 万吨	9 万吨以下煤矿要全部退出，共关闭退出煤矿 185 处，化解煤炭产能 1019 万吨，其中省属国有煤矿 1 处，产能 60 万吨；地方煤矿 184 处，产能 959 万吨。
黑龙江			用 3 年到 5 年时间退出煤炭 44 处，退出产能 2567 万吨，其中，龙煤集团引导退出煤矿 24 处(省外 2 处)，退出落后产能 1814 万吨(省外 45 万吨)，地方退出煤矿 20 处，退出产能 753 万吨。	关闭退出 15 处煤矿，退出产能 787 万吨	退出煤矿 5 处、产能 76 万吨。其中，目标任务退出煤矿 2 处、产能 52 万吨；计划外退出煤矿 3 处、产能 24 万吨。

江苏	20 处	2477 万吨	化解落后产能 1182 万吨	关闭退出 11 处煤矿，退出产能 1016 万吨	退出产能 18 万吨煤炭
安徽	58 处	1.57 亿吨	退出落后产能 3183 万吨，其中，四个矿业集团共减少产能 1695 万吨	关闭退出 9 处煤矿，退出产能 909 万吨	退出煤炭过剩产能 705 万吨
福建	192 处	2160 万吨	淘汰落后产能 750 万吨以上，年产能控制在 1500 万吨以内	关闭退出 35 处煤矿，退出产能 212 万吨；其中退出小煤矿 29 处，产能 140 万吨以上。	关闭退出煤矿 36 处、去产能 244 万吨/年，完成全年计划的 108%
江西	500 余处		关闭落后产能 283 处以上，退出产能 1868 吨以上	关闭退出 5 处煤矿，退出产能 787 万吨	退出产能 319 万吨
山东	143 处（生产煤矿）、8 处（基建矿井）、41 处（停产待关闭矿井）	1.8 亿吨	退出煤矿 114 处，煤矿总数控制在 78 处；化解过剩产能 6460 万吨（从 2016 年开始，3 年内压减煤炭产能 4500 万吨以上）	关闭退出 58 处煤矿，退出产能 1625 万吨	全年共压减煤炭产能 482 万吨，其中，计划内 5 处煤矿全部关退，退出产能 351 万吨；核减生产矿井产能 101 万吨；关闭中央企业煤矿 1 处，退出产能 30 万吨。目前，全省生产建设矿井已压减到 121 处，产能降到 1.57 亿吨，比 2015 年底，矿井个数减少 72 处，产能压减 13.34%
河南	470 处	2.1 亿吨	3 年关闭矿坑 256 座，推出产能 6254 万吨，力争 2018 年产能压减到 1.6 亿吨	关闭退出 89 处煤矿，退出产能 2215 万吨	退出 2000 万吨落后产能
湖北	320 处	2256 万吨	煤控数量控制在 100 处，化解过剩产能 800 万吨	关闭退出 124 处煤矿，退出产能 400 万吨	162 处煤矿两年内全部关闭，产能 1200 万吨
湖南			煤控数量控制在 200 处左右，化解过剩产能 1500 万吨	关闭退出 257 处煤矿，退出产能 1610 万吨	建立实施产能过剩企业市场化退出机制

广西				关闭退出 12 处煤矿，退出产能 787 万吨	
重庆	407 处	2683 万吨	煤控数量控制在 70 以内，化解过剩产能 2300 万吨	关闭退出 219 处煤矿，退出产能 1300 万吨	煤炭产能将压减到 2000 万吨以内，煤矿数量压减到 70 个以内
四川	711 处		用三至五年关闭退出煤矿 215 处左右，压减煤矿产能 3303 万吨；未来三年停止规划新建煤矿，同时加快大中型煤矿建设，推进川南古叙、连矿区等大型煤炭基地综合开发，煤炭产能稳定在 9500 万吨	关闭退出 144 处煤矿，退出产能 1983 万吨	
贵州	1260 处	3.14 亿吨	用三至五年关闭退出煤矿 510 处，压减煤矿产能 7000 万吨以上；到 2020 年全省煤矿总数减少到 750 处，产量控制在 2 亿吨左右	关闭退出 147 处煤矿，退出产能 2368 万吨	计划关闭煤矿 120 处，化解过剩产能 1500 万吨
云南	788 处	1.38 亿吨	煤矿数量减少 139 处；化解过剩产能达到 7000 万吨以上，到 2020 年全省煤矿总数减少到 750 处，产量控制在 2 亿吨左右	关闭退出 121 处煤矿，退出产能 1865 万吨	退出产能 154 万吨
陕西	183 处（不含央企）	2.92 亿吨（不含央企）	到 2018 年，煤炭产能将控制在 6.5 亿吨以内，五年内核减产能 4706 万吨	关闭退出 42 处煤矿，退出产能 1824 万吨	加快淘汰不达标煤矿，推动钢铁企业重组，关停整改无望的水泥企业
甘肃	152 处（不含央企）	5800 万吨	控制煤矿数量在 70 处以内，化解过剩产能目标 991 万吨	关闭退出 13 处煤矿，退出产能 192 万吨	落实国家去产能各项要求，防止死灰复燃

青海			退出产能 276 万吨	关闭退出 2 处煤矿， 退出产能 9 万吨	抓好企业兼并重组、 债务重组或破产清 算，压减 132 万吨 煤炭产能。
宁夏	98 处	1.38 亿吨	煤矿总数减少 17 处 (含央企)化解落后 产能 1119 万吨(央 企压减 997 万吨、 自治区压减 122 万 吨)	关闭退出 8 处煤矿， 退出产能 107 万吨	
新疆			退出产能 282 万吨	关闭退出 5 处煤矿， 退出产能 787 万吨	淘汰退出 117 个煤 矿，煤炭 1187 万吨
神华			退出产能 3000 万吨	关闭退出 5 处煤矿， 退出产能 787 万吨	
中煤			退出产能 2410 万吨	关闭退出 3 处煤矿， 退出产能 300 万吨	

在 2016 年的工作基础上，2017 年我国煤炭行业去产能工作继续稳步推进，全年完成了所确定的退出煤炭落后产能 1.5 亿吨的目标。和 2016 年相比，2017 年地方完成煤炭去产能的压力有了一些新的变化，全年压缩产能规模较大的地区包括河南、陕西、贵州、新疆等地。据估计完成 2017 年去产能目标，全国煤炭开采与洗选行业的就业规模会继续减少 50 万左右。大部分就业安置压力较大的地区仍是主要的传统煤产基地或煤产区。

课题组采用《中国劳动统计年鉴》提供的数据来分析各省煤炭开采与洗选行业就业规模的变化趋势，结果显示和全国总就业的变化趋势类似，大部分省份的煤炭从业人员规模在 2010-2015 年期间均呈现先上升后下降的趋势。按照 2015 年就业规模进行排序，前三位为山西、山东和河南。其中山西省煤炭行业约有 93.93 万人，约占全国总量的 25% 左右；山东省约有 45.75 万人从事于煤炭行业，河南约有 39.04 万人。就业规模最大的十个省（山西、山东、河南、安徽、黑龙江、陕西、河北、内蒙古、辽宁河贵州）的就业总量约占全国总规模的 80% 左右。



表 2：2010—2015 年 全国及各省煤炭开采与洗选业就业规模变化趋势

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
全国	388.27	419.43	439.93	447.14	414.61	374.88
北京	1.68	1.67	1.63	1.59	1.24	0.90
天津	0.02	1.60	1.77	1.75	1.85	1.93
河北	20.16	20.55	19.05	19.54	18.87	17.02
山西	78.91	84.89	89.30	101.54	97.07	93.93
内蒙古	14.21	16.52	17.30	19.11	18.03	15.60
辽宁	16.65	16.41	16.87	18.74	17.26	15.42
吉林	7.78	7.27	9.12	7.85	6.93	6.90
黑龙江	29.45	30.03	28.18	25.39	23.09	18.98
上海	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
江苏	8.01	7.76	7.58	9.15	8.17	7.13
浙江	0.22	0.22	0.27	0.00	0.00	0.00
安徽	29.73	32.06	32.78	29.47	27.80	23.63
福建	3.05	4.10	3.14	1.71	1.54	1.43
江西	6.63	6.44	7.06	5.65	4.99	4.65
山东	47.59	48.95	55.34	53.92	51.20	45.75
河南	39.61	48.15	48.64	47.84	42.92	39.04
湖北	1.81	2.19	1.52	1.57	1.18	0.82
湖南	11.03	10.58	10.59	10.30	7.70	5.95
广东	0.02	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00
广西	1.63	1.60	1.71	1.43	1.27	1.08
海南	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00
重庆	8.31	9.24	9.05	9.31	8.18	6.43
四川	12.18	12.91	13.30	12.45	11.05	7.63
贵州	10.71	12.37	16.75	16.77	15.44	13.83

云南	9.31	11.19	15.04	15.13	10.16	10.10
西藏	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
陕西	11.61	13.11	13.67	17.74	17.85	17.39
甘肃	6.84	7.32	7.37	5.67	7.77	7.40
青海	0.82	1.17	1.00	1.06	0.96	0.84
宁夏	5.70	5.94	6.50	6.53	6.27	5.85
新疆	4.58	5.17	5.39	5.92	5.84	5.28

从变化趋势来看，和全国煤炭从业总量的变化趋势一样，大部分主要产煤省份的煤炭就业规模都呈现了一个逐步上升直至峰值，然后逐渐减少的趋势，基本都在 2012 年或 2013 年到达煤炭从业总数的顶峰，例如陕西、河北、内蒙古、辽宁、贵州、云南等都是 2013 年达到就业最大规模；而山东、河南、安徽、甘肃等省份都是在 2012 年达到最大规模；但也有少数几个地区的煤炭就业呈现不同的趋势，如黑龙江在 2011 年就达到最大规模随后一直保持减少趋势；湖南、北京等地的煤炭就业则是呈现持续减少的态势，这表明部分地区在各种具体因素影响下，煤炭转型发生的时间甚至要更早一些。

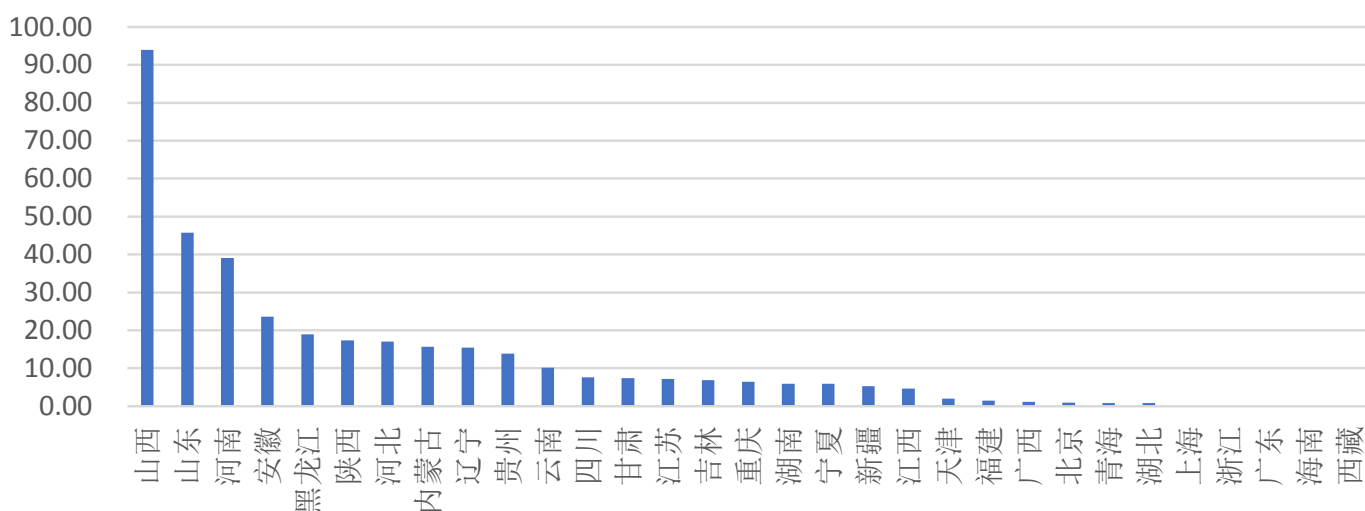


图 3：2015 年各省煤炭开采与洗选行业城镇单位就业规模（单位：万人）

从 2015 年各省的煤炭从业人员数据来看，同该地区煤炭行业就业最大规模进行比较，就业减少最多的地区是黑龙江，约减少了 11.05 万人；其次是河南与山东，这两个省份的煤炭就业都减少了约 9.6 万人左右；安徽的煤炭就业减少了 9.16 万人。而煤炭产量大省山西和内蒙古，都仅减少了 7.61 万和 3.51 万，陕西的煤炭就业规模在 2012 年后基本保持稳定，只减少了 0.43 万人。

各地在执行煤炭“去产能”和就业安置上因地制宜的制定了明确的方案和措施，例如山西省明确规定了自 2016 年起不再进行涉煤项目审批，强调了 276 工作日生产制度，并要求在 2020 年实现全省有序退出过剩产能 1 亿吨；陕西省则提出了到 2018 年煤炭产出 6.5 亿吨的限制；黑龙江省更是具体指出要退出的 44 处约 2567 万吨落后产能。针对煤炭“去产能”将会引发企业结构改革与职工分流安置的问题，各主要产煤省（区）纷纷提出要对企业制度及组织结构进行优化改革，促进行业大调整，适应煤炭行业供给侧结构性改革大形势；借助 7 号文件提出的内部转岗、内部退养、补偿下岗、帮扶再就业四大职工分流安置意见的指导，制定了全省（区）职工安置策略。如黑龙江就制定了“十三五”期间安置龙煤集团 6.2 万职工的分步走计划。

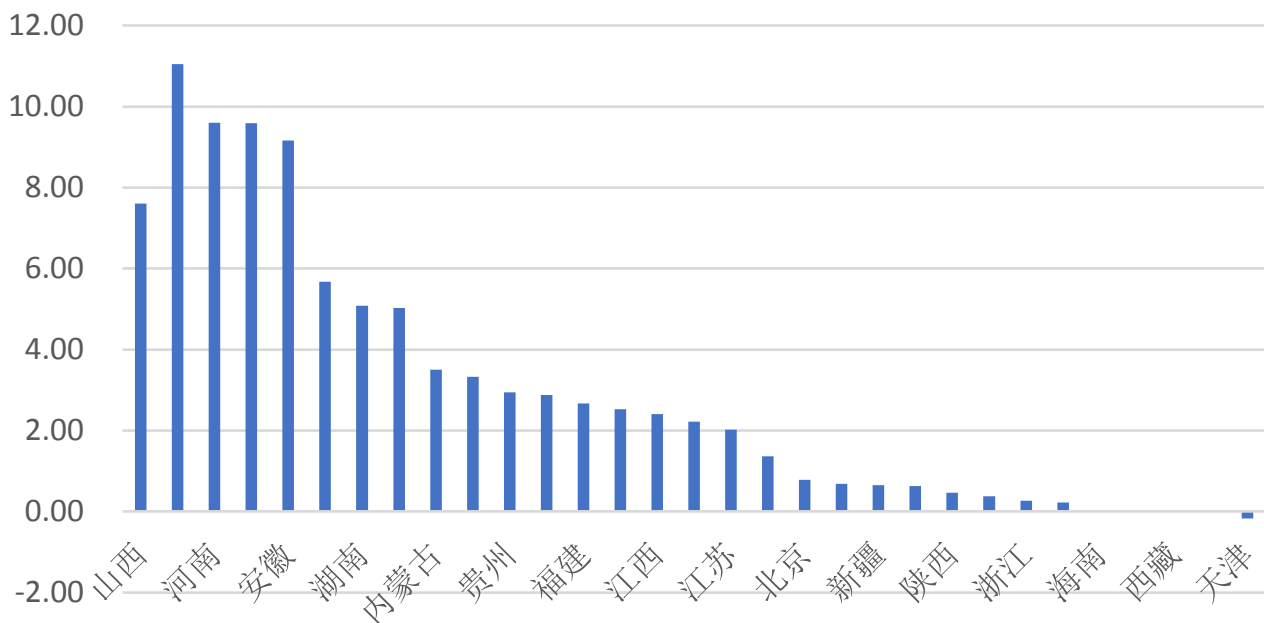


图 4：2015 年各省煤炭开采与洗选行业从业人员相比较于最高水平减少趋势比较（单位：万人）

2018 年政府工作报告提出，再压减钢铁产能 3000 万吨左右，退出煤炭产能 1.5 亿吨左右，淘汰关停不达标的 30 万千瓦以下煤电机组。虽然在 2016、2017 年煤炭形式逐渐好转，但是国家去产能的步伐并没有因此而放缓，去产能仍将是煤炭行业 2018 年一大主旋律。

2

重点地区煤炭“去产能”
就业安置政策的执行情况

国务院在 2016 年 2 月，就推出《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》确定了保持就业局势的总体稳定和做好去产能职工就业安置工作的重要意义。在 2016 年 4 月，人社部会同国家发展改革委等七部门发布《关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见》；6 月，人社部发布《关于实施化解过剩产能企业职工特别职业培训计划的通知》。此外，人社部还在 2012 年先后发布《关于在打赢脱贫攻坚战做好人力资源社会保障扶贫工作的意见》以及《关于切实做好就业扶贫工作的指导意见》。这些文件为解决“去产能”过程中就业安置问题以及帮助受影响群体实现脱贫提供了政策指引。通过职业培训补贴和稳岗补贴支持职工转岗就业、企业内部分流；对符合一定条件的职工，实行内部退养；对解除劳动合同的职工，依法支付经济补偿，清偿拖欠的工资和社保；加大公益性岗位开发，对就业困难人员予以托底帮扶。对关闭破产等主体消亡企业的临近退休职工，在社保方面给予特殊政策等方式做好去产能的就业安置。此外，一些地方还通过企业内部安置，支持创业平台建设和职工自主创业，做好社会保险关系转移接续工作，推出技能培训、职业介绍等就业服务和就业创业扶持政策，不断完善职工安置的配套政策。

山西：

2016 年山西省政府发布《山西省煤炭供给侧结构性改革实施意见》提出到 2020 年，全省有序退出煤炭过剩产能 1 亿吨以上。今后山西煤炭产量将控制在 10 亿吨以内，“黑色煤炭绿色开采、高碳资源低碳发展”将成为山西煤炭产业转型发展的根本途径。

针对在转型和去产能过程中面临的人员安置问题，2016 年 4 月，山西出台了《山西省煤炭供给侧结构性改革实施意见》，山西省人社厅制定了《关于全力做好职工就业安置的实施细则》等 3 个实施细则。随后，山西省人社厅等 8 部门又联合制定了《关于做好化解煤炭钢铁行业过剩产能职工安置工作的实施意见》。实施意见详细规划了内部安置、外部分流、转移就业、创新创业、自主择业、培训转岗、内部退养、灵活就业、公益性岗位托底安置等分流安置方式。在坚持企业主体责任的同时，突出了政府部门的帮扶作用。除中央专项奖补资金和省配合奖补资金外，山西还从就业专项资金和失业保险基金中支出 22 亿元，用于支持企业内部转岗安置、对外转移就业、职工创业就业等。对兼并重组后新企业吸纳分流人员达到 30% 以上的，以及其他企业吸纳化解过剩产能企业分流失业人员并签订 1 年以上劳动合同的，可从就业专项资金中按每人 1000 元的标准给予安置人员的企业一次性吸纳就业补助。申请资金由企业向所在地县级人力资源社会保障、财政部门提出申请，由两个部门按规定程序审核后从就业专项资金中支出。2016

年山西累计下达奖补资金 12.13 亿元，并从就业专项资金和失业保险基金中给予支持，全年补助资金 3.65 亿元。全年全省安置煤炭钢铁去产能转岗职工 3.16 万人，其中去产能煤企已分流安置 17914 人。

2016 年山西省安置煤炭去产能受影响职工群体的比例高达 99.64%。职工安置平稳有序，职工相对比较满意，没有发生影响社会稳定的信访问题和群体性事件。2016 年 12 月 4 日，国务院办公厅发文对山西省的去产能职工安置工作进行了通报表彰。

山西省去产能就业安置工作中的主要亮点包括：

(1) 充分履行社会责任实现内部转岗分流，积极挖掘内部资源，多措并举，结合职工个人的人力资源特点及就业意愿，采取多种方式安置员工，解除终止劳动关系的只有 1 489 人，占到总安置人员的 7.11%，且都是采取自愿的形式。使大部分员工转岗不下岗，没有损害职工的利益，更没有给社会带来不稳定因素。

(2) 组建人力资源公司帮助实现职工创业：积极解决煤炭企业职工安置及职工子女就业困难问题，山西省人社厅厅长白秀平给 7 大煤企董事长写了倡议书，建议煤企成立人力资源公司，引导就业人员走出矿区、走向市场、走向社会。企业积极响应，同煤集团在原有宏瑞人力资源公司的基础上，在做好解决子女就业工作的同时，积极研究组织去产能关闭矿山职工的就业途径；山西焦煤集团接到倡议书后，注资 2 000 万元成立了人力资源有限公司，着眼于搭建人力资源供需平台，筹划开展职业人才中介、劳务输出输入和对外劳务合作经营，其中与滴滴公司合作的滴滴出行一项业务，就实现安置职工 1100 多名。

(3) 大力推进“双创”工作，用技术创新助力企业转型升级。山西焦煤集团成立了众创中心，广泛开展“五小”创新活动，围绕“煤—电—材”“煤—焦—化”发展产业链，选择含金量高、可操作性强、适合创业的小发明、小创造等创新成果进行孵化；引进内外创客，鼓励成果带头人入驻“众创中心”，通过资产入股和人员劳务派遣等方式，利用市场化机制和资本化运作方式，盘活闲置资产，促进转岗分流。

(4) 组织培训提高企业职工的就业软实力。山西焦煤集团和同煤集团高度重视职工的培训和技能拓展工作，开展了多种形式的培训活动。在内部培训的基础上，同煤集团还组织分流到塔山电厂的职工到外省兄弟电厂学习新的岗位技能；山西焦煤集团组织部分员工参加专业的“企业软实力课程”培训。

(5) 企业发展新型产业实现产业结构调整。同煤集团开展煤矿探秘旅游、金融投资、房地产、物流贸易、建筑建材等产业；山西焦煤开展国际贸易、融资租赁、交通能投、公共事业、公路物流、人力资源及化工等多元产业，积极安排分流职工。

黑龙江：

为了应对煤炭产业去产能和安置冗余劳动力，政府层面先后出台了一系列的政策来对煤炭行业予以支持，包括《黑龙江省促进经济稳增长若干措施》提出“推进龙煤集团深化改革，各分公司实行独立核算、自主经营、自负盈亏。省、市政府采取减负担、化债务等措施，支持龙煤集团解决实际困难。省政府多渠道安排 30 亿元缓解龙煤集团流动资金困难。7 月底前，将“三供一业”和 42 所医院全部移交所在地政府。《省政府支持龙煤集团改革发展的政策措施》明确提出要增强煤炭行业的可持续发展能力：配置接续资源，支持龙煤走出去；支持剥离办社会职能；积极保障和改善民生：再就业补贴、再就业市场；减轻企业负担，延缓贷款偿还；融资支持，增强企业流动性。《黑龙江龙煤矿业控股集团有限责任公司关于做好四个矿井关闭安置富余人员相关政策的暂行意见》提出四条措施：具体包括内部退养、协保退岗、允许请长假和待岗培训。此外，政府还发布了《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省化解煤炭过剩产能实施方案的通知》。2014 年黑龙江省一次性拨款 30 亿元流动资金缓解龙煤压力；黑龙江省国有企事业单位用煤单位也被责令一律采购和使用龙煤的煤炭。

黑龙江政府还鼓励发展其他高新产吸纳就业包括鼓励发展石墨创新科技园区以及鼓励发展绿色绿色食品产业。

从企业层面看，2015 年龙煤总部出台《机关机构编制改革实施意见》《集团机关管理人员选聘工作方案》等文件要求精简人员。具体要求 2015 年 8 月 1 日前各级管理机构将由 5960 个减到 3600 个，减幅 39.5%，管理人员由 36502 人减到 2 万人，减幅 45.2%。股份公司原 25 个职能部室压减到 16 个，压减幅度 36%；到 2016 年年底，中初级管理机构和管理人员分别再精简 10%。到 2016 年年底，在岗职工在现有基础上分流安置 25%。

龙煤集团自 2013 年至 2015 年 8 月，已减少在册员工 3 万人。面对现有的 19.5 万名职工，龙煤准备通过 2 到 3 年时间，再组织化分流安置 6 万职工。具体措施包括（1）煤矿主辅产业分离是主要措施：主业公司变更为独立法人地位，员工分流进入辅业公司，减轻主业公司人力成本。辅业公司自己独立进入市场创造效益。逐矿开展定机构、定编制、定人员和简化矿井生产系统、优化生产布局的工作，推进煤矿管理由三级变两级工作。推动作为第二产业的龙煤集团将麾下的资源和人员向第一产业、第三产业转移。托管煤矿。（2）委托管理，省内地方煤矿为分流安置一批专业技术人员和井下工人提供了渠道。（3）开发多种经营项目。开发物业、家政、保洁等服务闯市场，其中七台河桃山矿承包物业工程；鸡西公司医疗集团与国药集团合作已签订协议，开辟分流渠道。（4）发展劳务输出。积极与烟台开发区合作，输出劳务短期用工，一些矿工子女通过企业组织陆续前往，成为家庭经济收入的一个增长点。（5）积极协调对接鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河四个



煤城政府支持，全力开发岗位，承接富余人员。发展煤炭深加工产业，如煤炭焦化，煤矸石发电等。

2015年10月，龙煤天泰10万吨芳烃项目建成投产，这是龙煤集团结构调整、转型发展迈出关键性的一步。到2017年，省内外煤炭产量稳定在6000万吨，240万千瓦低热值煤电项目全部开工建设，为大庆石化配套的120万吨甲醇项目投入运行，矿区转型初具规模；到2019年，外埠委托承包煤矿形成3000万吨规模，180万吨甲醇转60万吨烯烃项目建成投产，240万千瓦低热值煤电项目全部建成发电。力争到2020年，煤炭自我转化能力2000万吨，非煤经济比重达到45%以上。2016年初，龙煤集团推出一批非经营性资产集中进行公开处置，已经完成挂牌的资产共计363宗，挂牌金额22.22亿元，以盘活资产，补充现金流。

黑龙江省在去产能就业安置过程中所面临的挑战较为严峻，也曾面临煤炭行业从业人员在两会期间集体上访的集体性事件，因此较为重视对煤炭行业从业职工的安置，通过战略转移和省政府的全力支持，减少进入黑龙江市场的低质量蒙煤，增加了龙煤集团本省内的供给。并在省内对下岗和转业煤炭工人进行统筹安排，员工可以转岗到农垦、森工、市政等单位，每月工资1800元，也可以自主择业，每月发生活保障金800元。2016年仅黑龙江农垦系统就分流煤炭职工4000人，还有大量职工由地方政府安置就业。通过组织化分流方式，建立兜底机制，促进驻省央企和地方国企富余劳动力配置到新的产业领域。

云南：

云南省也非常重视煤炭行业去产能失业职工再就业工作，及时出台针对去产能失业职工再就业政策措施，通过企业内部挖潜、转岗就业创业、允许内部退养、公益性岗位托底等渠道分流安置失业职工，对失业职工再就业安置具有积极的引导作用。一是企业内部挖潜。鼓励企业依托现有场地、设施、技术等开辟新的就业岗位，内部分流安置一批富余人员。通过加大援企稳岗补贴、社保缓交费、降费率、鼓励企业吸纳补贴等政策，支持有能力的企业选择内部安置。二是促进转岗就业创业。启动实施再就业帮扶行动，发挥失业保险基金在预防失业中的作用，普遍开展转岗培训或技能提升培训，落实职业培训补贴，增强失业人员就业能力和职业转换能力，免费提供就业指导、职业介绍、政策咨询等服务。三是允许内部退养。对距法定退休年龄5年以内、再就业困难的职工，坚持职工本人自愿、企业同意的原则实行内部退养，并由企业发放生活费、缴纳养老金和医疗保险，在达到退休年龄时办理正式退休手续。四是创业带动就业。去产能失业职工创业，可以享受与高校毕业生创业的扶持政策，通过扶持失业职工创业，形成新的就

业增长点，带动就业。五是公益性岗位兜底。对就业困难人员建档立卡，提供“一对一”就业援助。对难以就业的大龄困难人员和零就业家庭人员，通过公益性岗位托底帮扶。2016年，云南省安排就业困难人员就业人数 11.04 万人，实现了零就业家庭动态清零的目标。

3

煤炭行业实现公正转型
的要求和政策框架

公正转型（just transition）从字面上分析只是对转型过程的公正性予以强调。然而，自该概念最早在上世纪末被提出并受到广泛关注之时伊始，就一直被专用于指转型过程中需要关注就业和劳动力领域的公正性问题。公正转型最初是由工会活动提出，随后逐渐被其他 NGO、联合国机构和政府机构所接受广泛接受。现在一般认为，公正转型作为一个专有概念最早是由加拿大工会活动家 Brian Kohler 在 1998 年提出并发表于加拿大工会发行的简报中。根据他的观点，工会需要在为工人们保障体面的工作机会以及保护环境的需要之间进行协调并实现一种真正公正的转型。因此公正的转型意味着不是在保障就业和保护环境之间做选择题，而是让两者同时实现。目前，各界普遍认可“公正转型”的内在涵义应当是当经济向可持续发展方向实现转型时——包括应对气候变化、保护生物多样性等——需要建立相应的社会制度框架来确保受影响工人群体的工作和生计不受到严重的损害。

公正转型受到关注的原因在于，当经济向清洁化生产、可持续发展方向转型的过程中，必然导致经济结构的调整。虽然这种转型能够给很多产业带来机会，创造大量新增就业机会，但同时也会导致很多部门走向衰退，并影响到相关行业的从业人员。历史经验不断证实，转型过程中会使得一些普通工人的利益受损，导致他们面临失业、陷入贫困并被繁荣的主流社会排除在外。这些群体的家庭和所在地区也需要和他们一起努力适应转型带来的生产方式的改变以及生活条件和环境的变化。

虽然公正转型概念最初提出时，被宽泛的用于经济向可持续发展和环境保护方向转型过程中导致的就业影响，但近年来，这一概念被越来越多地用于气候变化领域，一些机构将公正转型与气候行动联结，定义也扩展为“在转型过程中，针对友善环境及社会可持续的工作、部门和经济形态进行审慎的计划与投资”。公正转型被视为是支持应对气候变化的一种重要的社会机制，但不应因为转型过程中产生的问题，就支持应对气候变化的不作为。

ILO 最早在 2010 年就在内部研究报告中提出应对气候变化行动和政策对劳动力的影响要求必须实现一种公正的转型。在报告中，ILO 指出公正转型可以被理解为在经济向低碳、具有气候韧性方向转型时解决就业问题的公共政策框架，目标在于帮助受冲击的工人和地区，使他们遭受的不利影响最小化，获得的收益最大化。

UNFCCC 也强调在全球应对气候变化和实现能源转型过程中，尤其是当气候变化政策对就业岗位产生影响时，需要更多关注被淘汰和减少的工作机会，帮助受影响的工人群体重新找到新的工作，帮助受影响的地区重新寻找支柱产业，而这种公正转型也将是未来气候变化框架公约关注的重点问题之一。

当前，西方政治呈现出明显的右倾化趋势，英国脱欧，美国富商特朗普成功当选总统，意大利宪政改革公投失败，无一不昭示了该趋势。造成该现象的原因非常复杂，包括经济不振、恐怖主义威胁以及社会分化等，但这些国家在经济转型过程中，无法实现公正转型以及妥善处置好受影响工人群体也是重要因素之一。中国在供给侧结构性改革过程中，也会面临同样的问题与挑战，因此应当更加重视公正转型问题，帮助受影响群体寻



找新的工作，维持社会的基本稳定。

当前中国经历的主要因“去产能”给煤炭产业就业带来的影响，与公正转型的背景也十分契合。在我国当前能源调整的进程中，煤炭使用占比必将不断降低，煤炭生产部门也会因此受到显著影响，昔日辉煌必将一去不返，而数以百万计的从业人员也不得不去寻找其他的就业机会。因此，当前中国所面临的煤炭行业就业安置的应对从本质上与其他国家所倡议的公正转型是不谋而合。在这个过程中，中国可以充分借鉴以国际劳工组织（ILO）和联合国气候变化框架公约（UNFCCC）为代表的国际组织所提出的政策框架，为受影响的群体提供充分的社会保障，避免将转型成本转嫁到从业工人身上，对工人家庭的生活造成严重影响；防止煤炭资源型地区的经济衰退造成世代贫穷；鼓励公私部门为受影响地区、行业和群体提供金融支援，协助实现公正转型。

公正转型政策框架需要提出各种具体的方案去解决转型对工人群体及其所在地所受到的影响，包括对就业的影响、就业损失风险、地区经济衰退的风险以及其他相关的负面影响。要妥善实现公正转型，在经济向可持续、低碳、绿色化方向发展的过程中消除对就业市场的不利影响以及可能造成的贫困，需要从国家层面制定一揽子政策来引导投资流入环境可持续经济活动中，并促进经济创造体面的工作机会，同时需要保障新的工作技能的提供，妥善处置因转型而受到不利影响的个人和地区。具体涉及的政策领域包括：宏观和经济增长政策、产业和部门政策、企业政策、技能发展、职业安全和健康、社会保障以及积极的就业政策等。

4

主要产煤国家煤炭行业实现
公正转型的经验和教训总结



英国：

英国在煤炭转型过程中，分别针对煤炭行业的工人、煤炭企业、主要煤炭产地以及电力消费者适应转型带来的各种冲击制定了具体的政策和措施。例如，政府规定需要为失业矿工提供一次性遣散费，尽管各地遣散费的标准存在差异，但一般规定这笔金额应为相当于矿工 6 到 12 个月的工资总额。英国政府还设立了煤炭企业转产有限责任公司，为失业工人开展再就业技能培训，并提供相应的创业机会；政府主导建立了煤炭工业社会福利组织，为失业矿工提供必要的社会福利补偿资金，但随时间推移，政府向该组织提供的注资规模也在不断减少。

英国政府在煤炭转型过程中，将政策和资金的重心都放在对受影响工人和地区的援助上，与之相比，政府对于企业的施援力度要明显减弱。由于英国经济长久以来一直奉行自由市场机制，自 1994 年以来，英国煤炭工业就正式告别国有而进入私营化。自此，政府对煤炭企业的补贴被取消，只是依靠财政资金承担部分针对煤炭行业工人的健康医疗补偿和环境补偿负担。市场经济的性质决定了英国煤炭企业能够顺应市场的形式提前采取多元化经营的策略，因此英国政府只是通过一些经济手段对市场进行调节，甚至鼓励经营不善的煤矿破产退出市场。

经过几十年漫长的转型过程，英国已经基本实现了告别煤炭产业。英国成功的煤炭转型经验可以归纳为三点。首先，英国的煤炭转型表明一个经济体量巨大、成熟的经济体是能够完全摆脱对煤炭的依赖，而电力市场也能够实现从煤电为根本性的结构调整。其次，政府的合理引导和多种政策工具的合理组合运用能够帮助煤炭产业失业群体平稳实现就业转移。最后，英国的转型也昭示了煤炭转型、矿区和主要煤产地的经济结构调整需要一个漫长的过程才能实现，寻求煤炭转型的快速解决方案并不现实。

德国：

德国也曾一度是世界主要的煤炭生产和消费国之一，但从 20 世纪 60 年代以来，因为石油经济的冲击和环境保护的压力，德国的煤矿开采企业也开始集中关闭，煤炭总产量急剧减少。2010 年，德国开始实施“能源转型”战略计划，制定了具体的可再生能源

发展战略目标，因此德国政府认为，要实现减排目标和可再生能源发展战略必须彻底清理煤炭工业。由于考虑到电价和电力供应安全，以及矿工失业安置等社会影响，政府对于短期内完全退出煤炭的决策比较谨慎。但是德国一些传统工业区，如鲁尔区等，在煤炭转型中也积累了一些有益的经验。

为了在经济上切掉对煤炭的依赖，鲁尔区制定出台了发展产业集群政策并加大对中小企业的投资力度，持续对交通、基础设施和教育领域进行投资。政府运用多种财政刺激措施，如为中小企业提供贷款利率补贴，建立专门针对这些企业发展的机构，完善城市基础设施建设，促进经济发展模式转型，并依托区内教育资源的优势，发展壮大了一批高新技术产业。

德国联邦政府同样也非常重视对失业煤控工人的就业安置，在 2007 年实施了“调整资金”政策，对失业的煤炭工人提供长达 5 年的经济援助。除了离职补偿金之外，政府还为这些失业工人提供了再培训、教育和一些短期就业选择。例如，还保留部分工人留在废弃煤矿从事基础设施维护和矿井水处理等工作。

有别于很多其他国家的煤炭转型进程，德国鲁尔区的经验中最为重要的特点就是政府一直尝试采取各种政策和举措来保证转型中的经济平等以及始终将转型的重点放在帮助受影响地区实现产业升级和改造，而并不是依靠人口流动性，简单去推动受影响矿区人口向外迁移，将问题向外转移。此外，德国的鲁尔区在转型项目实施过程中，发展出一种第三方组织运营模式，通过自下而上的方式来帮助调节联邦政府以及地方政府同私人部门之间的关系。而且很多帮助实现就业安置和产业转型的第三方组织都是临时性质的，在履行完协助功能之后，这些机构也会随之关闭。

美国：

近年来，随着全球能源结构的低碳化发展以及美国国内页岩气革命的爆发，美国煤炭的市场需求持续下降，生产规模缩减，行业发展陷入停滞，工作机会也在减少。由于美国煤炭行业的收入水平较高，当行业发展乏力，就业减少时，当地的其他行业都将受到冲击，因此几乎所有的主要煤产地所在州都因煤炭经济的衰退遭受到严重的影响。针对这种情况，美国的联邦政府和地方政府也在努力采取政策措施去减少煤炭行业被动转型产生的社会经济影响，引导经济平稳运行。

在奥巴马总统的第二任期内，一直致力于推动应对气候变化的具体事宜，并谋求逐步使煤炭从美国的能源体系中退出，实现能源结构的低碳转型。尽管从国家层面上看，

美国针对煤炭转型建立的政策体系缺乏系统性，力度也不够，但是在奥巴马任期内，仍然以联邦政府的名义进行了一些有益的探索和尝试，包括建立了一系列针对煤炭转型的补偿资金机制，推出“电力+计划”来帮助受煤炭转型影响的地区减轻影响，还在2016年开始实施“机会、就业与经济振兴伙伴+”计划，为处于困境中的煤炭行业、煤产区以及煤矿工人提供政策支持。具体举措包括针对煤炭失业提供专项资金，开展职业培训，为煤炭开采以及煤电企业受影响工人和社区提供再就业服务；促进经济转型和经济多元化，创造新的就业机会；为煤炭工人及其家庭提供医疗和退休保障托底，加快废弃矿区的清理工作，解决主要煤产区的工人遗留成本问题；通过经济激励措施鼓励煤炭行业发展和应用先进技术，如碳捕获、利用和封存技术等。

尽管美国政府尝试通过出台相关政策措施为煤炭工人、企业和社区减轻影响提供帮助，但是由于美国两党政治背景下，总统的更替容易导致政策不具有连续性。而新上任的美国总统特朗普在对待能源问题上秉承与前任完全不同的态度，甚至声称要振兴煤炭行业。这会导致煤炭转型进程的停滞甚至暂时性逆转，也会影响美国煤炭转型的效果。然而，全球能源转型的大势不会因此得到根本性改变，因此，大部分相关研究都指出，即便特朗普兑现竞选承诺，加大对煤炭行业的扶持，也很难帮助煤炭行业重新找回失去的就业机会和逆转颓势。

澳大利亚：

由于澳大利亚的经济极度依赖于化石能源，尤其是煤炭资源，长久以来因其对气候变化行动不力和对环境的破坏一直广受国内环保组织的诟病。和前面提到的几个国家不同之处在于，澳大利亚的煤炭转型起步时间最晚。在目前正在经历的转型过程中，支持者和政府也一直强调以工人的权益、福利和发展未来为重点，更加强调要实现公正的煤炭转型，也强调应该更多吸收其他国家转型的成功经验，避免去重蹈一些失败教训的覆辙。

澳大利亚工会理事会针对煤炭转型过程中公正处理受影响地区、企业和工人的转型需求，也提出了明确的政策解决框架，具体包括建立一个独立的法定机构来专门应对煤炭转型过程中面临的各种问题，指出该机构成立最根本的目的是未来减轻煤炭企业和煤矿的关闭对工人团体和所在社区的负面冲击，工作内容应该包括制定有序、公正的煤炭退出计划并监督实施；监督企业层面的就业安置和再就业计划得以落实，确保失业职工能够通过再培训、再教育等多渠道重新找到体面的工作机会。由于澳大利地广人稀，部分主要产煤地区长久以来完全依赖煤炭经济，因此在转型过程中一些社区和煤矿工人会经历非常痛苦的调整过程，针对这种现实情况，澳大利亚也提出除了为这些群体和地

区提供必要的财政支持以外，还应积极提供一些心理咨询和特殊的社区重振支持服务。由于预计到煤炭企业的关闭会导致一部分家庭难以在原来所在地寻找到合适的工作，澳大利亚还提出应该为这些群体在毗邻地区寻找工作提供通勤补助或者协助一些家庭迁离矿区，到其他地区去寻找工作。

尽管澳大利亚的煤炭转型刚刚启动，但是在各方关注以及对受影响群体的高度重视之下，一些政府机构和研究机构已经提出了相对比较完整和详细的转型政策框架。针对澳大利亚的实际情况，面面俱到的提出了各种需求和解决方案。值得注意的是，澳大利亚把转型的“公正性”反复强调，务求使在这个过程中能让全社会共同、公平地去承担能源结构调整带来的成本，提到的一些新的概念和举措也可以供后续有转型需求的国家以资借鉴。

尽管各国煤炭工业同中国处于不同的发展阶段，发展重点和现实形势也存在差异，但是总结这些国家的煤炭转型经验对于中国现阶段的煤炭行业“去产能”和工作转型也有着很好的参考意义。

从英德煤炭转型的成功经验来看，政府都非常重视引导煤炭工人的再就业。通过大量的资金投入、完善的健康和福利保障托底以及针对性的再培训、再教育计划，帮助这些群体能最大限度的找到新的工作，维持受影响地区的社会稳定。而正在经历转型的美国和澳大利亚等国，也把对工人权益的关注放在首位。针对待安置工人的诉求，必须建立遣散资金，帮助他们度过失业或下岗初期的过渡期；设置专门的部门，对技能单一但又有重新就业需求的矿工提供再培训和创业援助；对受影响的低收入家庭，予以专项补贴支持，最大限度降低煤炭转型产生的社会成本；针对矿工群体健康往往受损的实际情况，对其长期健康医疗需求有专门的安排；除了经济和技术援助之外，还应关注其心理影响，提供必要的心理干预服务；对于难以在废弃矿区找到工作机会的人，如果有需要，可以助其到其他地区实现再就业。

5

煤炭行业实现公正
转型的政策建议

产业政策：

从整个行业的产业政策来看，一方面，应进一步优化地区产业结构，以地区产业转型为依托推动煤炭行业从业人员转型，减少煤炭行业失业人数。通过培育新的替代产业，让大量因为矿产资源枯竭而失业的人员能够通过地区的转型重新获得适当的职位，减少煤炭行业的失业率。以一个企业一个地区的转型，推动煤炭行业从业人员的转型。相关政府可以指定地区产业政策，促进地区产业结构升级，大力发展第三产业，在带动地区经济发展的同时，有效解决当地煤炭行业失业人员再就业问题。

在政府主导，市场调节的推动下，通过产业延伸，产业更新和多元产业复合的方式，充分吸取国外经验并联系自身实际，进行煤炭开采和洗选行业向环保化精细化转型，在一些煤炭开采严重破坏当地生态环境的地区积极发展生态修复产业并优先吸纳煤炭开采部门淘汰的从业人员，以此为依托，促进煤炭行业从业人员的转型，增加煤炭行业的就业人数。

财政政策：

进一步调整财政支出结构，健全促进就业的投入机制，增加公共投资中用于促进就业的投资比重。同时要整合和规范政府用于就业的各种资金，并建立起就业资金的绩效考核制度和重大项目就业评估制度；地方政府应实施积极的公共工程投资的财政政策，直接增加就业岗位；实施宽松的货币政策，通过刺激投资促进宏观经济环境的好转，间接地增加社会的就业岗位；实施降低中小企业税费负担的政策，扶持中小企业的发展，以提高中小企业吸纳更多劳动力的能力，增加就业的容量；政府可以通过开通小额贷款渠道或者减免部分税费的财政补贴政策，支持下岗失业职工自主创业。



社会保障政策：

为了公正转型，帮助受影响群体再就业并防止这些群体陷入贫困，必须建立合适的社会保障制度。一方面，煤炭行业失业严重地区的社会保障制度需要增强社会保障的弹性，加大失业保险再就业功能。只有建立起具有弹性的社会保障制度，才能给下岗失业的职工以就业的缓冲余地，才能确保城市的社会安定。另一方面，失业严重地区的社会保障制度一定要抓住重点，兼顾其他。在煤炭行业失业严重的地区，务必要把社会保障的重点集中在医疗、养老、失业三项社会保险和城市居民最低生活保障上来，政府一定要确保下岗失业职工的基本生活保障、实现医疗保险、养老保险、失业保险和城市居民最低生活保障的联接。

与此同时，还应提供良好的再就业信息服务。一方面需要保证就业服务信息的畅通。及时顺畅地发布就业服务信息是失业群体获取再就业机会的前提，这对于失业群体重新获得就业岗位十分重要。因此，相关部门要不断完善公共就业服务信息化体系建设。另一方面，相关部门要注意加强与企业的联系，随时了解企业的用工信息，并做好煤炭行业失业者与用工企业之间的对接，使这些待业者尽快实现就业。还可通过招商引资项目来解决一部分人的就业问题。有关部门可结合招商引资项目的规模、用工需求和所需用工的技术条件，选择有资质的待业人员有针对性地进行培训，使其达到项目用工人员的标准，从而实现这部分人的就业。

煤矿失业职工创业优惠政策：

为更好地促进煤矿失业职工的再就业，加大煤矿失业职工创业扶持力度，各级政府可以根据地区实际情况，针对煤矿失业职工创业给以一定的优惠政策，具体包括：小额担保贴息贷款、场地租赁补贴、社会保险补贴、税收优惠政策、首次创业补贴、创造再就业岗位奖励等等。

加强针对员工的技能培训政策

不断加强人力资源的技能储备和素质提升，是企业和劳动者共同的需要。企业为在竞争中立于不败之地，必须储备适应新需求的劳动者，而劳动力为保持稳定的就业岗位也必须不断加强学习和培训。政府为保持经济发展的健康运行，必须把劳动者的技能储备和素质提升列为人力资源和社会保障部门的重要职能。

6

煤炭行业“去产能”
就业安置的经验总结

在供给侧结构改革中，煤炭和钢铁作为产能过剩体量最大的行业，率先受到冲击。但这两个行业去产能的持续推进，已经取得了一系列积极的成效，受影响的职工安置工作也在稳定有序的推进。随着供给侧结构改革工作的进一步深入，会有更多的行业会受到程度不一影响。而煤炭、钢铁、水泥等行业去产能的影响还将通过价格传到变化通过不同渠道继续向中、下游行业传递，波及其他相关行业。因此，在煤炭行业积累的去产能经验也可作为其他产业未来面临类似的挑战提供借鉴。

成功的经验

从上至下的高度重视是决定就业安置的关键因素之一。山西省从去产能工作启动开始，就始终将职工就业安置放在去产能的优先位置。在制定地方煤炭“去产能”整体方案时，在产业、财税、金融等宏观政策中都充分考虑职工就业安置问题。除了全面执行国家层面的就业安置政策之外，又根据本地实际情况制定了大量的就业安置细则。对每项政策的适用范围、适用条件和实施情况进行了详细的界定和说明，让各项就业安置工作的推进有据可循，最大限度的降低了工作中出现职工情绪波动的可能性。因此，山西省在整个去产能过程中，就业安置工作推进平稳有序。

成功培育出能够可持续发展的替代产业是推动就业安置顺利进行的重要因素。在贵州、云南等地的煤产地，通过大力发展旅游、生态农业等第三产业，成功吸纳了许多过去从事与煤炭工作的从业人员，为缓解煤炭企业的压力发挥了重要的作用。

具有针对性的技能培训能够帮助受影响矿工群体找到新的就业机会。一些地区积极组织针对煤炭工人的技能培训，并通过技能培训搭建桥梁，为这些群体与有用工需要的其他企业之间建立联系，帮助一部分职工顺利实现转岗、转业。

通过各种方式为煤炭职工实现创业提供便利。各地都在积极鼓励受影响煤炭工人创新、创业的政策需求方面做文章。通过贷款优惠、税费优惠、各类保险财税补贴以及奖励等措施来大力鼓励转岗工人适应市场需求创造新的就业机会。



教训和困难

为解决就业，培育一些不合适的替代产业。在部分地区，为了解决就业和寻找新的经济增长点，引入一些没有竞争优势的产业，甚至可能带来新的污染，既没有实现创造就业的目的，反而滋生一些新的问题。

技能培训起点低，创造就业机会不稳定。尽管各地都有相应的去产能转岗职工职业技能培训计划，但在实际执行中，培训技能多为保安、保洁、收银员、月嫂等技术含量较低的服务业技能，尽管部分职工得到暂时的安置，但是所创造的就业不稳定，容易产生二次失业的问题。

煤炭企业富余工人数量增多，内部安置空间有限。经过了两年半的去产能推进，煤炭企业内部挖潜的空间已经极为有限，煤炭企业内部产业结构单一的问题依然比较严重，接续和替代产业发展尚需时间，因此，未来从煤炭企业内部创造就业机会的空间不大。

需要进一步制定和明确具体政策。如提前退休、补缴社会保险费等政策，各地执行情况存在差异，有些政策还不明晰，容易产生争议，尚需在政策层面对这些政策的实施条件、实施对象、实施标准予以统一。



环保纸印刷