

【西部大开发】

西北工矿型城市可持续发展问题研究

高新才, 张志红

(兰州大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730000)

摘要:针对我国西北地区工矿型城市较为典型的特点,借鉴国外工矿型城市发展的经验,指出为了避免矿竭城衰的不良局面,必须切实实施有效的可持续发展战略。

关键词:西北地区;工矿型城市;可持续发展

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2002)02-0015-05

所谓工矿型城市主要是指依托矿产资源开发而兴建或发展起来的城市。工矿业在产业结构中占据主导或支柱产业的地位,向社会提供矿产品及其延伸加工产品,是工矿城市的一个重要的或者主要的社会职能。目前关于工矿型城市的划分尚无统一的分类,根据美国学者哈里斯(Horace)统计描述的简单分类法,凡矿业从业职工占城市全部从业职工总数15%以上,或矿业产值占城市工业产值10%以上的城市,确定为工矿型城市。我国西北地区的城市中,工矿型城市所占比重突出。到目前为止,西北地区地级以上工矿城市占西北地区地级以上城市总数的35.2%。但这些城市大多是在新中国建立后开始进行开发和建设的,经过几十年的开发和建设,一些城市已呈现出相对停滞或局部衰退的局面。为了避免西北工矿型城市出现矿竭城衰的不良局面,促进西北地区工矿型城市的持续、稳定、健康、协调发展,实施可持续发展战略已成为西北工矿型城市发展的必然选择。

一、西北工矿型城市的兴起

西北工矿型城市的真正兴起与发展是新中国建立以后的事情。建国初,在特殊的历史背景下,国家把经济建设的重点放在了包括“西北”地区在内的“三北”地区,20世纪50年代苏联援建的156项骨干工程中,陕西、甘肃两省达40多项,60、70年代国

家的建设重点从“三北”移到“三线”,陕西、甘肃、宁夏的部分地区均属“三线”地区。再加上我国建国初至“文革”之前的一段时间里,工业建设走的是一条优先发展重工业的道路,需要大规模开发矿产资源。因此,国家投入巨额的资金以及大量的人力、物力在西北区域从事地质勘探和矿业开发,一个又一个矿床被发现,一座又一座矿山拔地而起,与此同时,在我国西北区域也陆续建立起了一批以矿产资源开发为特征的采掘业及其后续加工行业——能源、有色金属和重化工业,形成了白银、金川、玉门、库尔勒、克拉玛依、格尔木等一批全国著名的工矿型城市。

二、西北工矿型城市的基本特征

由于其特殊的历史原因和资源条件,西北工矿型城市具有与其他城市截然不同的特征。

1. 先有大工业,后有城市发展

我国西北地区的工矿型城市大都建立在山区,远离中心城市。随着资源开发和大企业的建立,人口增加,逐步形成一定规模。这些城市的形成与发展一般都分别和一个特大型工业企业的形成和发展息息相关,如金昌市是在金川有色金属公司的基础上形成的,白银市是在白银有色金属公司的基础上形成的,嘉峪关市是在酒泉钢铁公司的基础上形成的,玉门市是在玉门石油管理局的基础上形成的,等等。

收稿日期:2001-12-26

作者简介:高新才(1961-),男,陕西大荔人,兰州大学经济管理学院院长,教授,博士生导师,主要从事区域经济学研究;张志红(1973-),女,河南舞钢人,兰州大学经济管理学院硕士研究生。

2. 城市规划和建设围绕工业进行,工业发展成为城市发展的核心

由于我国西北工矿型城市纯粹是以发展大工业为目标的,没有大工业就没有这些城市,所以城市的进一步发展也必然是围绕工业来开展的,如城市规划要首先考虑未来工业发展的规模和客观需要;城市发展战略要首先考虑与工业发展战略相连接,根据工业发展战略来确定城市发展战略;城市经济的增长速度要首先考虑工业的发展速度,这样才能保证城市经济的平衡发展;城市市政建设的规模和速度要首先考虑为大工业提供服务等等。之所以要这样做,是因为西北工矿型城市的未来和发展仍然是由工业来决定的,工业兴则城市兴,工业衰则城市衰[1~3]。

3. 城市的二元化经济结构特征突出

由于我国西北的工矿型城市是在资源开发的基础上外力嵌入作用的结果,因此与其他城市区别最大、最显著的特征是“二元化经济结构特征”。其主要表现为:① 城市具有城市与基地的双重属性,它既具备一般城市的共同属性,即地区的行政、经济、文化、交通、科技中心等,又具有它的特殊属性,即一种或数种资源与产品优势,同时又是国家重要的工业基地;② 产业结构呈现出高倾斜的二元状态,存在着“大工业,小农业”,“大企业,小市政”,“大重工业,小轻工业”,“大第二产业,小第三产业”,“大国有经济,小民营经济”的畸形化经济结构;③ 在城市管理体制上,无论是政企合一型还是政企分开型,都无一例外地存在着条块分割的矛盾;④ 在城市与大企业的发展战略取向与发展目标上存在着“两张皮”现象;⑤ 由于体制的分割及特定的历史原因,城市功能二元化,一个是以市政地方为主体经济社会运行的城市功能圈,另一个是以大中型企业为主体经济社会运行的城市功能圈[1][4]。

三、西北工矿型城市面临的主要问题及其分析

从可持续发展的角度来看,我国西北工矿型城市面临的问题主要有:

1. 矿竭城衰的威胁

我国西北工矿型城市大多是在建国初期开发和建设的,经过几十年的开发和建设,一批老矿山已进入开发末期或即将闭坑的阶段,许多矿山企业缺乏后劲,大多数工矿型城市存在着不同程度的资源耗竭问题。若不及时培养替代产业,西北工矿型城市的

衰退将不可避免。

2. 产业结构单一

我国西北工矿型城市一般以其所拥有的矿产资源的开采为单一主导产业。又由于种种先天的和人为的影响,我国西北工矿型城市在计划经济体制下,矿山企业只重视开采,没有想到要发展后续加工产业,或即使想到了,也难以在当时的背景下实施,如玉门市的石油加工项目是在兰州安排的;另一方面,在计划经济体制下,工矿城市财力不济,又加上与矿山企业的矛盾重重,形成不了合力,也难以发展资源的后续加工产业或发展其他递补产业,从而造成西北工矿型城市产业结构单一的局面。

3. 生态环境破坏严重

矿业开发对生态环境的破坏主要是指采矿造成的地表植被的破坏,水土流失,地表塌陷,采矿遗弃的废渣、废水和废气对生态平衡和生物繁衍,以及对人类生存带来的巨大威胁。特别是对有色金属的开采,所遗弃的废渣数量更大,对环境造成的危害也较大。一般而言,每得到1吨有色金属,需采选100多吨矿石,而且在此过程中,还要剥离大量的脉石,丢弃大量的尾矿。若不采取有效的环境保护措施,不仅将威胁城市既有人类的生存和发展,而且还将贻害于后代。

我国西北工矿型城市之所以存在着如上问题,既有客观原因,又有主观原因。客观原因是我国西北工矿型城市位于内陆且多在荒漠、偏僻的山区,交通不便,区位条件较差,且所依赖的矿产资源又都是不可再生的。除此而外,还有其他主观方面的原因。

首先,对城市的发展规律认识不够。在制定西北工矿型城市的发展规划时,过去有很多的指导思想和原则是违背客观规律的,如曾提出的“有利生产,方便生活”的主张,使我国西北工矿型城市建设比较分散,在产业结构安排上,西北工矿型城市的许多后续加工工业项目不在当地进行。人们后天认识上的不足导致了西北工矿型城市仅是从事资源开采一个环节的产业结构单一的城市。

第二,对矿业本身的发展规律认识不够。我国西北工矿型城市所依赖的矿产资源是一种不可再生的矿产资源,从资源被发现,矿山开始建设,就注定了最后它所拥有的矿产资源是要被开完的,也决定了矿山的经济效益是逐步递增到一定阶段后又递减的过程,在这一经济规律的作用下,依托于这种不可再生矿产资源开发而兴建的工矿型城市应该怎么办,以及资源开发带来的环境负效应等这些问题,人们

在认识上,在对规律的掌握上还明显不足。

第三,现行管理体制的束缚。政企不分的管理体制使企业办社会的问题在工矿城市中格外突出,加之长期以来存在的矿产品价格扭曲,矿山企业经济效益不佳,产业结构单一,产业链被人为地割断,造成我国西北工矿型城市与矿山企业发展的许多困惑,搞勘探的不能搞开发,搞开发的不能搞矿产品的加工,这样人为地把产业链分割开来,不仅影响了矿山企业本身的发展活力,同样也影响了我国西北工矿型城市的经济结构。

四、国外工矿型城市可持续发展可供借鉴的做法

目前,我国西北工矿型城市由于面临矿产资源枯竭的问题,相应带来的城市转型问题和可持续发展问题已越来越突出,为此我们应研究和制定一些特殊的、比较系统的政策和措施,以促进西北工矿型城市更为深层的城市转轨与可持续发展。在这方面,西方发达国家在处理工矿型城市转轨、结构调整与可持续发展问题上采取的一些做法,积累的一些经验值得我们借鉴。

1. 日本九州区

日本九州区曾是日本重要的产煤区,但由于能源消费结构变化使日本煤矿不断关闭,承受着来自经济、社会等方面的巨大压力,产煤区域面临着人口和就业问题以及地方财政状况恶化的严峻形势。20世纪60年代初,日本决定放弃对煤炭行业代价高昂的保护政策,开始对九州地区的大片煤井实行关闭,该地区数十万人和家庭面临工作和生存问题。为此,日本政府采取了一系列针对该地区的结构调整援助政策,其主要措施是在该地区兴办一批现代工业开发区,吸引大批区域外企业迁入九州开发区,并按新的产业政策兴办一批企业,其办法类似于我国在沿海地区办高新技术经济开发区的做法,即政府在财政、金融、税收、土地等方面制定一套招商引资的政策,所不同的是这些政策更优惠,更配套,如对开发区内企业安置煤矿工人及其子女就业给予补助,并视用人比例的高低给予优惠差别政策。此外,还对失业煤矿工人承担培训费用,并帮助介绍其就业。由于这些政策的实施,使九州地区的结构转换得以实现,使之由传统的煤区转换成为日本新的重要高新技术产业区。日本九州区的演变反映了结构单一的工矿型城市实施战略转变的模式是:在宏观政策的指导下,全线退出传统领域,开辟新的活动舞台,以实现

城市发展的周期转换。

2. 美国休斯顿

休斯顿是随着德克萨斯州沿墨西哥湾地区石油和东德克萨斯油田的开发而迅速兴起的,并成为世界瞩目的油城。20世纪60年代以后,虽然石油开采业整体下滑,但休斯顿按产业链的延伸和拓展,加速了石油科研的开发,并相应带动了为其服务的机械、水泥、电力、钢铁、造纸、粮食、交通运输等多种产业的发展。对城市产生重大转折和影响的是,国家在休斯顿布点了宇航中心,随之带动了为它服务的1300多家高新技术企业,门类涉及电子、仪表、精密机械等行业。与此同时,教育、科研、金融等第三产业和现代农牧业得到了飞速发展,从而使休斯顿成为全美人口增长最快的城市,城市性质也发生了根本性的变化。休斯顿之所以能完成城市的转轨,是在国家宏观政策的支持和指导下,通过产业链的延伸和推进相关产业的发展,特别是通过发展替代产业,提高城市资本、技术、智力密集的程度,增强了城市经济结构的弹性,完成了城市经济结构的升级和综合化、大型化的进程。

3. 德国鲁尔区

鲁尔区是德国最重要的工业区之一,在德国近代工业发展中占有重要的地位,素有“德国引擎”的美称。但进入20世纪50年代以后,由于廉价石油的竞争,使这个百年不衰的工业区爆发了历时10年之久的煤业危机,继而又发生了持久的钢铁危机,使鲁尔区的经济受到很大的影响,矿区原有的以采煤、钢铁、煤化工、重型机械为主的单一的重型工业经济结构日益显露弊端。联邦政府对鲁尔区十分重视,对鲁尔区进行整治,实施区域总体发展规划:①以煤钢为基础,促进经济部门日趋多元化;②不断调整区内生产力布局,生产力布局由历史上的由南向北发展,形成东西延伸,以中部为核心的工矿区;③抓住新技术革命的机遇,将科技优势转化为生产力;④进一步发展和完善交通运输网;⑤美化矿区环境,重塑田园都市风光。经过上述的调整和改造,鲁尔区远不是一个衰落的工业区,而恰恰相反,正保持继续发展的势头。鲁尔区区域整治的经验表明:一个煤矿区的开发和建设不能只搞采煤,而是应该把采煤作为矿区经济综合发展的基础,只有这样才能充分利用各种资源及其副产品,避免经济部门结构单一化,并有利于生产力布局的平衡发展。应在科学技术革命的形势下,改革创新,提高企业的技术含量,同时加快发展新兴产业。其次,必须重视交通建设,建立

起发达便捷的运输系统,以此作为矿区经济综合发展的先行。另外,必须实行经济发展与环境协调发展的方针,严格控制环境污染,有计划地植树造林,美化矿区。只有这样才能使矿区保持持续发展、长久而不衰的局面。

国外的经验同时也表明,并不是任何一个工矿型城市都能保持“矿虽竭,城犹荣”的局面,有的工矿型城市在一度繁荣之后,由于矿产资源的枯竭,而被废弃为“鬼城”,如前苏联的巴库油城的衰落,就是因为矿业的渐趋衰落而其他替代产业又没有及时得到发展所导致的。

国外工矿型城市发展的两种趋向表明,矿竭不一定城衰,作为矿产资源,它终有耗尽的一天。作为一个城市,则有两种发展前途,可能随着矿产资源的枯竭而衰落,也可能随着其他产业的兴起而进一步繁荣。关键在于能否从单一产业过渡到多元产业,实现主导产业的顺利更替与发展。

五、西北工矿型城市可持续发展的对策

由于我国西北工矿型城市独特的社会背景,使它的发展有别于国外的工矿型城市。因此,我们不应该完全照搬国外工矿型城市发展的经验,而应该结合我国的国情和西北工矿型城市的情况,从实际出发,按照社会主义市场经济规律办事,按照城市发展的规律办事,按照矿业发展的客观规律办事,结合国外工矿型城市发展的经验与教训,探索出一条适合我国西北工矿型城市可持续发展的道路。

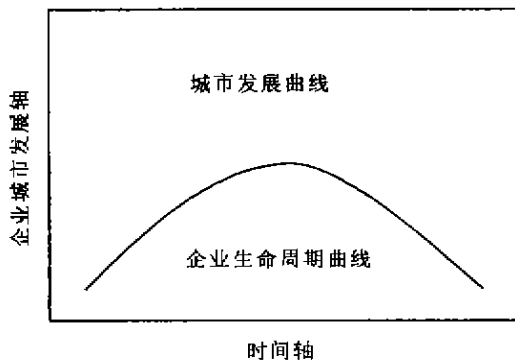
1. 遵循城市的发展规律,保证和支持西北工矿型城市的可持续发展

我国西北工矿型城市是在开发利用矿产资源的基础上兴建和发展起来的,在一定阶段内,矿业仍是

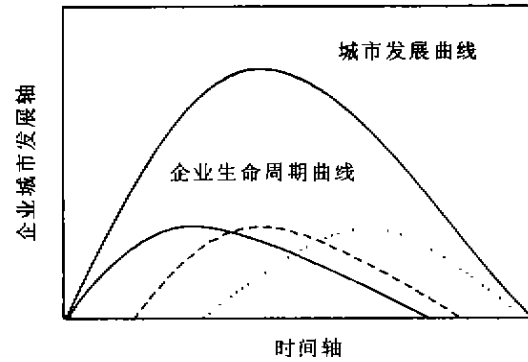
其主导产业。区域经济的可持续发展以及西北工矿型城市的可持续发展,一方面要保持矿业的持续健康发展,这需要得到所在矿业城市的大力支持,即工矿型城市从规划建设、产业结构安排到各项管理,都要充分注意矿业的特点,以利于促进矿业的发展。另一方面,西北工矿型城市的可持续发展也在相当程度上依赖于矿业的发展,即希望能够通过对矿产资源的勘探开发给予必要的和足够的重视,加强矿产勘探,加强矿产资源开发的监督管理工作,提高资源利用的集约化水平,挖掘资源潜力,开源节流,使矿业本身能更长久地稳定支持工矿型城市的发展。只有深刻认识并正确把握矿业开发同西北工矿型城市建设的辩证关系,才能更好地维持矿业的可持续发展,以促进西北工矿型城市的可持续发展。

2. 重视培育和发展产业生命周期不同的企业

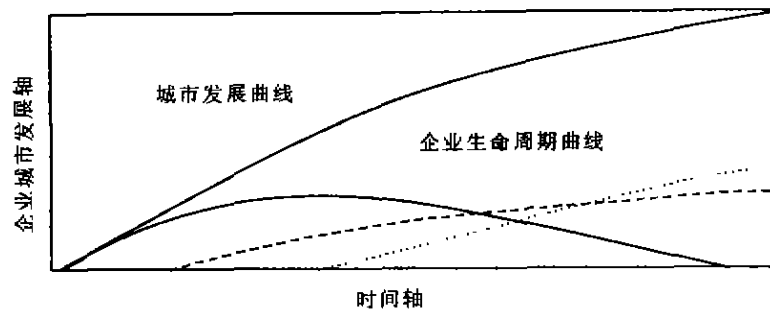
对于依赖不可再生矿产资源的西北工矿型城市来说,要想实现可持续发展,就必须适时地培育和发展生命周期不同的企业。因为对于工矿型城市来说,其生命周期是随着矿产资源开采的自然过程和矿产资源消费生命周期而变化的。就单一矿种而言,其需求生命周期在时间和空间两个维度上都是呈倒“U”型的,因而,对于依靠单一矿种而发展起来的西北工矿型城市来说,其城市发展也有一个从增长到停滞的过程;如果该工矿城市在发展替代产业上只重视了开发和延长矿产资源的加工产业,那么就会造成该工矿城市产业生命周期的雷同,形成共振效应,其发展到一定阶段后将会出现整体的下滑。因此,西北工矿型城市可持续发展的关键在于布局和发展产业生命周期不同的企业(如图1所示)。只有这样,才能充分保证西北工矿型城市的可持续发展。



A 依靠单一企业的工矿城市



B 企业生命周期雷同的工矿城市



C 企业生命周期不同的工矿城市

图1 工矿城市的企业生命周期与工矿城市发展模式

3. 运用适度的产业援助政策,推动我国西北工矿型城市的结构转换

我国西北工矿型城市的可持续发展问题,实质上就是矿业的转换和演化问题。一般来说,行业的调整和转换会诱发很多问题,应当在恰当的社会保障体制配合下,运用市场机制的力量才能予以解决。而对于我国西北工矿型城市来说,由于行业调整矛盾的集中以及城市自我控制能力的有限性,完全依靠市场机制将会引起严重的社会问题。根据日本和其他发达国家的经验,在我国西北工矿型城市制定并实施产业援助政策,以转换就业,抑制区域功能萎缩和促进西北地区的开发,显得尤为重要和紧迫。

4. 要不断改善区位优势,推进西北工矿型城市的基础设施建设

总体来看,我国西北工矿型城市的区位优势较

差,交通不便,信息不灵,城市基础设施不齐全,因此西北工矿型城市要持续协调发展,就必须适时地、不断地改善区位条件,加强城市交通、环境建设,改善投资环境,吸引人才,吸引外资,扩大城市的区际联系,提高城市外向度。

参考文献:

- [1] 张以诚. 矿业城市与可持续发展[M]. 北京:石油工业出版社,1998.
- [2] 王文革、李含琳. 中国西部新兴工业城市经济社会对接研究[M]. 兰州:甘肃科学技术出版社,1995.
- [3] 贺艳. 关于资源性城市的可持续发展与再城市化问题[J]. 中国人口·资源与环境,2000,(3).
- [4] 鲍寿柏. 论工矿城市的转型与发展[N]. 光明日报,2000-02-29.

[责任编辑 卫玲]

Research on Sustained Development of Mine-based City in Northwest

GAO Xin-cai, ZHANG Zhi-hong

(College of Economics and Administration Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: Considering the fact that the cities in northwest region of China are characterized by mine industry and with the related experiences from foreign countries concerning long and stable prosperity, we will apply highly efficient strategy in an attempt to maintain the sustained development for these cities against the sustained decay of mine industry.

Key words: Northwest region of China; mine-based city; sustained development