

我国资源型城市的可持续发展研究

作者：刘博

1 关于资源型城市

1.1 关于我国资源型城市的确定

国家计委宏观经济研究院 2002 年在《我国资源型城市经济结构转型研究》报告中，提出了资源型城市的三个界定原则和四个界定标准。其原则为：

(1) 发生学原则。即城市的产生和发展与资源开发有密切关系。具体来讲，根据资源开采与城市形成的先后顺序，资源型城市的形成有两种模式，一种为“先矿后城式”，即城市完全是因为资源开采而出现的，如大庆、攀枝花、克拉玛依等。另一种为“先城后矿式”，即在资源开发前已有城市存在，资源的开发加快了城市的发展，如大同、邯郸等。

(2) 动态原则。即考察资源型城市必须关注他的全过程，既要看他的过去，更要看他的现在。因为有些城市曾经是资源型城市，但经过若干年的经济转型之后，资源性产业在城市经济中所占比重已很小、甚至微不足道了，城市经济对资源性产业的依赖程度不大或者已经很低了，这类城市在过去某个阶段可以叫资源型城市，但转型后已不再是资源型城市了，他的本质特征已与资源型城市相差很远了。

(3) 定性定量相结合的原则。仅从定性角度去确定资源型城市，主观因素太多，难以做到科学、准确；同理，仅从定量角度去确定资源型城市，过于机械，难以将很多不宜用数据表示的复杂因素进行综合考虑，难免偏离现实。因此科学的方法是定性定量相结合，定量为主，定性为辅。

其四个界定标准为：①采掘业产值占工业总产值的比重在 10% 以上。②采掘业产值规模，对县级市而言应超过一亿元，对地级市而言应超过两亿元。③采掘业从业人员占全部从业人员的比重在 5% 以上。④采掘业从业人员规模，对县级市而言应超过 1 万人，对地级市而言应超过 2 万人。

1.2 我国资源型城市的现状

依据这些原则和标准确定的我国资源型城市共 118 个，其中黑龙江省最多，有 13 个；山西省其次，有 11 个；吉林、内蒙古、山东、河南、辽宁等省分别为 7-10 个。东北三省合计 30 个，约占全国的 1/4。并从资源种类、行政等次以及人口规模等方面进行了分类。按资源种类分类，在 118 个资源型城市中，煤城有 63 个，占 53%；森工城市 21 个，占 18%；有色冶金城市 12 个，石油城市 9 个，黑色冶金城市 8 个，其他城市 5 个，分别占 10%、8%、7% 和 4%。

我国资源型城市的现状不容乐观，正面临着资源枯竭和产业结构不合理的危机。资源型城市产业结构方面也面临着一些问题：(1) 产业结构僵化单一，多呈超重型。资源型城市产业结构形成的特殊机制导致第二产业是产业结构中的主体，能源、原材料工业与配套产业成为产业体系的主导产业，形成较为单一的产业结构。(2) 产业关联度低，城市产业之间发展脱节，产业结构聚合质量难以提高。长期以来，由于国家产业政策对资源型工业的鼓励和城市经济对初级产品开采的过分倚重，尤其是资源型城市的主导产业特别突出，对于地方工业关联带动作用微弱，城市中除主导工业之外的轻型加工业和城市内其他产业发展都较为缓慢，造成国有企业实力强大，而当地的中小企业非常落后，在二者之间形成一个“断层”。(3) 产业技术结构水平不高，产品的科技含量决定了产品的竞争力。大多数资源型城市的主导产业技术装备趋于老

化，主要工业部门和生产技术结构基本处于中下等水平。（4）产业组织的单调性。资源型城市产业组织的单调性在所有制结构上表现为全民所有制企业较多，而集体企业、私营企业较小；在企业的规模上表现为大、中型企业较多，而小型企业较少；在科技结构和人才结构上也表现为单一化，资源型产业人才济济，其他产业科技力量不足，技术创新人才匮乏。

2 我国资源型城市的发展变化分析

2.1 资源型城市面临的危机

在新中国的工业化历程中，资源型城市发挥了重要的作用。大多数资源型城市都是国家重要的能源、原材料基地，为国家持续、无偿的提供了大量的原煤、原木、原油以及各种金属、非金属矿物原材料，为中国的现代工业发展做出了重要的贡献。资源型城市的廉价的能源、原材料也为其他城市的工业发展创造了很大的空间。在一些欠发达地区，资源型城市也是推进当地工业化和城市化的主要力量。然而目前大多数资源型城市都面临“资源丰富、经济贫困”的尴尬局面，而且有相当一部分的资源型城市的资源已近枯竭，资源型城市的可持续发展问题已迫在眉睫。

2.2 资源型城市转型的必要性分析

（1）资源型城市转型是实现可持续发展的客观要求。可持续发展必须遵循两个基本原则，一是发展原则。二是可持续原则。人类追求的发展必须是可持续的。传统的发展模式是以增加投入、增加消耗来实现的粗放式经济发展模式，这必然使发展对自然资源的依赖性增强。而自然资源的有限性和不可再生性使得传统的发展模式无法持续下去。资源型城市转型是实现可持续发展的核心内容和迫切需要。资源型城市作为一种特殊类型的城市，是在资源的大规模开发中，依赖外部大量人力、物力和财力的集中投入而迅速发展起来的，对本地资源和外部的投入依赖性大。随着可采资源日益减少、资源开采收益下降或资源型产品市场发生变化，这种资源危机会引发城市经济危机和生态危机已经日益凸显，只有发展城市转型才能使资源型城市走上可持续发展的道路。

（2）资源型城市转型是提高城市竞争力的关键。城市竞争力的关键是主导产业的竞争力。但由于资源型城市依赖发展的资源型产业的竞争力弱，因而导致资源型城市的竞争力也较弱。根据周德群对中国 51 个矿业城市经济发展状况分析得出结论，矿业城市的经济增长明显滞后于全国其他城市。资源型产业竞争力不高的原因主要有以下几方面：一是资源型产业的附加价值低。二是资源产业的波动性较大。三是资源型产业具有边际收益递减的特点。四是资源型产业不是持续产业。五是资源型产业的有机构成低。

（3）我国的实际国情也决定了资源型城市必须转型。我国的资源型城市的人口规模普遍较大，大部分的资源型城市都已具有了中等以上的规模，如唐山、抚顺、徐州、鞍山都已经是人口过百万的特大城市，大同、大庆、本溪等 12 个城市人口也都超过了 50 万，资源型城市市区人口总规模已经超过了 3500 万，相当于 2 个中等规模欧洲国家的水平。如此庞大的人口想实现异地移民是不可能的，资源型城市的衰退会给国家、社会带来巨大的冲击和压力。而解决这一问题的可行方案就是实现资源型城市的产业转型，就地安置这些人员。

3 实现资源型城市经济可持续发展的途径

资源型城市的发展有其独特性，结构过于单一，依赖自然资源的发展等特点都是限制资源型城市的关键因素，只有大力深化制度改革和改变产业结构才能摆脱这一困境。而市场对技术进步虽有需求，但由于创新的周期长、投资的风险大或由于设备的更新改造的短期代价太大，使实际的产业结构难以升级。这时，

需要政府凭借其强大的经济实力和宏观调控能力，弥补市场作用的不足。

3.1 充分发挥政府的主导作用

由于历史的原因，我国资源型城市经济基础薄弱，城市失血过多而“造血”能力不足，在市场经济的环境中处于劣势，单凭自身的力量实现经济发展有些力不从心，这就需要政府及时制定相关政策来支持资源型城市的发展。（1）产业政策。针对我国资源型城市的实际情况，政府应在产业布局、项目审批等方面，对资源型城市采取适度的产业倾斜优惠政策。产业布局上，优先安排能够发挥资源优势、市场潜力大、国际竞争力强的重大项目。（2）财政税收政策。资源型城市因长期以来不合理的财政税收体系使地方利益受到很大损害，导致城市各方面的发展欠账很多。在这种情况下，政府应给予适当的财政税收倾斜政策。如资金支持，资金支持是资源型城市可持续发展的物质基础。（3）建立专项基金。在国家财政的支持下，建立一个国家资源型城市产业结构调整专项基金，专项管理，专款专用，合理利用有限资金。在资源型城市经济发展过程中，注重提高产品科技含量，发展科技产业，加强对资源型城市人才的培养也很重要。

3.2 制度创新——深化产权制度改革

在制度创新中，产权是重要的变量，有什么样产权就会有什么样组织，什么样的技术，什么样的效率。我国的资源型城市受计划经济的影响深，导致条块分割、政企不分、所有制结构单一等，这些原有的产权内容严重约束了资源型城市的经济发展，必须深化产权制度改革，建立适应资源型城市发展需要的新体制。

（1）打破条块分割的管理体制，成立全国资源型产业的统一管理机构，专门研究制订科学的资源型产业和资源型城市的产业政策、产业发展战略和长期发展规划，协调中央、省级、地方各方面的利益。同时，各资源型城市根据全国统一管理机构制定的战略，依据各自资源型城市产业现状，进行详细论证并及时反馈。

（2）加快政企分开的改革步伐，明晰政府与企业之间的权力关系，使企业真正成为市场运行的主体，政府退出微观经济领域，成为为企业提供服务 and 为城市基础设施建设与管理的调控部门。为经济发展提供软硬环境，为劳动力创造就业机会，协调内外关系，促进城市的可持续发展。

（3）完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构。资源型城市中，国有企业经济成份偏重，如大同、大庆、鞍山等，导致城市经济缺乏活力，应积极进行所有制结构改革的探索。可以组建企业集团，实现股权多元化，创办中小企业的孵化器，推动中小型企业发展，大力发展非国有经济成份。

4 总结

资源型城市是依托不可再生性矿产资源而建立的城市，不间断的和不合理的开发都迟早会导致资源枯竭的状况，所以资源型城市可持续发展问题就显得尤为重要。建立合理的开采机制并适时的完成资源型城市的经济转型才是资源型城市能够持续发展的出路。

参考文献

- [1] 保罗·A·萨缪尔森等.经济学（上）[M].北京：中国发展出版社，2002.
- [2] 张坤主编.环境与可持续发展[M].北京：气象出版社，2002.
- [3] 中国科学院可持续发展研究组.中国可持续发展战略报告[M].北京：科学出版社，2004.
- [4] 蒲勇健.经济增长方式转变中的产业结构调整与产业政策[M].北京：华文出版社，2003.

- [5] 王慧炯, 甘师俊, 李善同. 可持续发展与经济结构 [M]. 北京: 科学出版社, 1999.
- [6] 潘家华. 持续发展途径的经济学分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004