

# 浅论发展循环经济：资源枯竭型城市转型之路

作者：杨智

当前，中国正处于重化工业发展阶段和城市化加速发展时期，而我们的生态环境形势却十分严峻，一些地方环境污染问题相当严重，随着人口总量和消费需求的增加，对自然资源和环境的需求还会不断上升，经济社会发展与资源环境的矛盾将日益突出。生态环境问题已经成为制约中国经济社会健康发展的重要因素，由资源环境问题引起的各种社会矛盾，已经严重影响到社会和谐。资源枯竭型城市，是中国当前资源与环境问题中的典型案例，分析它们如何发展循环经济，转变经济增长方式，缓解资源与生态环境压力，实施可持续发展战略，对于中国其它地区和城市发展循环经济，构建和谐社会有借鉴意义。

## 一、发展循环经济与构建和谐社会的内在逻辑

### （一）人与自然是构建和谐社会的基础

“和谐社会”的概念最早在1803年，由空想社会主义者傅立叶在《全世界的和谐》一书中提出，他预言不合理不公正的现存制度将被新的“和谐制度”所代替；1842年，另一位空想社会主义者魏特林在《和谐与自由的保证》中，鲜明地提出了和谐社会的内涵，把社会主义视为和谐与自由的社会，并且指出，新社会不是个人和谐，而是全体和谐；马克思、恩格斯所创立的科学社会主义，主张未来社会在人与人、人与社会之间，以及在人与自然之间都应该形成和谐关系，首次在人与社会和谐之外提出了人与自然和谐。但事实上，长期以来，人们对于和谐社会的理解都是局限于前者，社会活动如此，学术研究亦然，人与自然和谐一直没有得到应用的关注[1]。

然而，200多年来工业化进程，使人与社会和自然关系都经历了空前巨变。就自然来说，自然的自在平衡被打破，在传统工业文明发展观的指向下，自然不再是人的家园，而是攫取和聚敛财富的物质来源，这导致了社会与自然之间关系的失谐，也加剧了个人与社会关系的恶化。直至今日，我们仍在为这种盘剥自然的行动付出代价。人们开始对此反思，对传统发展观进行反思，并提出要建立以人为本，人和自然双盛、人和社会双赢，两者关系协调和谐，并把自然代价和社会代价减少到最低限度的可持续发展观，即发展必须遵循自然规律，经济增长不能超越自然环境的限制。

显然，这一转变改变了和谐社会的内核，即和谐社会不仅仅是人与人、人与社会的和谐，而是建立在人与自然和谐基础上的人与人、人与社会的和谐。社会和谐以人与自然的和谐为根基，不仅是在资源的意义上，而且是在家园的意义上，人与自然和谐是和谐社会的重要组成部分，良好的生态环境是构建和谐社会的根本保障。生态环境不仅是人类生存的空间，而且是人类生存发展必不可少的资源，是人类生命有机体的血脉，是人类文明得以延续和发展的载体，它可以减少或消除因生态破坏、环境污染和资源短缺导致的各种社会矛盾，是社会关系和谐的坚实基础[2]。

### （二）循环经济与人与自然和谐社会的构建

在人类社会中，联系人与人及人与自然之间的最重要的纽带就是经济。因此可以说，和谐社会能否得以实现在很大程度上取决于经济发展模式的选择。从人类社会发展的历史阶段来看，在经济发展过程中经历了三种经济发展模式。第一种是传统模式。它不考虑环境因素，一味强调对环境的征服，缺乏保护环境的意识，是一种“资源——产品——污染排放”的单向线性开放式经济过程。第二种是“过程末端治理”模式，它开始注意环境问题，但其具体做法是“先污染，后治理”，强调在生产过程的末端采取措施治理污染。结果，治理的技术难度很大，不但治理成本高，而且使生态恶化日益严重，经济效益、社会效益和环境效益

都很难达到预期目的。第三种是循环经济模式。在物质循环利用基础之上，按照自然生态系统中物质循环共生的原理来设计经济体系，通过废弃物的交换和使用将不同企业联系在一起，形成“自然资源——产品——再生资源”的物质闭环反馈式循环过程，所有的物质和能源在这个不断进行的经济循环中得到合理和持久的利用，从而使生产和消费过程中投入的自然资源最少，人类活动对环境的排放或危害程度最小，即实现低投入、高效率 and 低排放的经济发展。

比较人类三种发展模式，循环经济模式显然是对自然环境损害最低的发展模式。循环经济模式认为生态阈值的客观存在是循环经济运行的基本前提之一，环境的净化能力和承载力是有限的，一旦社会经济发展超越了生态阈值，就可能发生波及整个人类的不可逆地灾难性后果[3]。循环经济的减量化、再使用、再循环 3R 原则实际上考虑的是如何在既定资源存量的条件下，提高经济发展的质量，而不是经济增长的数量和如何最大限度地向自然界进行索取以实现经济增长。与传统的经济发展模式相比，已经发生了质的变化，循环经济为发展的自然和社会代价减少到最低限度提供了最大的可能性。因而，从人与自然和谐是和谐社会的基础观点来看，发展循环经济与构建和谐社会的内在要求是一致的。只有通过发展循环经济，才能减少我们对自然的掠夺和对环境的破坏，才能减少由人与自然不和谐所引起的其他经济社会问题。

## 二、资源枯竭型城市面临的主要问题

在人类社会经济的发展历程中，一些地区依托自然资源开发兴起了一批城市，其主导产业和支柱产业是围绕资源开发而建立的采掘业和初级加工业等，这类资源一般是不可再生的，这类城市也被称为资源型城市，中国东北、法国的洛林、德国的鲁尔都是资源型城市集中的地区。这些地区虽然资源丰富，但是经过数百年或者数十年的高强度开采利用后，许多都逐渐进入了资源枯竭期，这些城市也由资源型城市转变为资源枯竭型城市，如中国辽宁阜新、抚顺等。

据国家发改委《资源型城市经济结构转型》课题组统计，中国共有资源型城市 118 个，约占全国城市数量的 18%，总人口 1.54 亿人。目前，中国 20 世纪中期建设的国有矿山，有 2/3 已进入“老年期”，440 座矿山即将闭坑，390 座矿城中有 50 座城市资源衰竭，300 万下岗职工、1000 万职工家属的生活受到影响。资源枯竭城市（矿区）产业全面凋敝，相当数量的职工下岗失业。根据对 2000 年人口普查数据的分析，全国有 93 个地级市的失业率超过了 10%，其中矿业城市 22 个；这些城市中，城镇失业率超过了 20% 的城市有 6 个，其中 4 个进入了资源枯竭期。全国政协的“四矿问题”（矿业、矿山、矿工、矿城）专题调查也表明，矿工收入已从过去的各行业之首，倒退为各行业之末，年人均收入仅为最高收入行业的 1/9。抽样调查显示，抚顺、本溪和阜新人均月收入低于低保线（175 元）的家庭所占比例分别为 28.92%、21.30% 和 47.42%，三市的绝对贫困发生率平均达 7.25%[4]。职工养老、医疗、工伤等社会保险问题突出。随着主业关闭破产和关联产业陷于萧条，下岗职工和提前退休人员激增，社会保险参保人数明显下降，欠费增多，各项社会保险基金严重入不敷出[5]。资源枯竭型城市（矿区）的社会不稳定因素日趋增多，较大规模的职工群体性事件时有发生，社会治安也趋于恶化，处理不好将直接影响到中国今后一个时期的经济发展和社会稳定大局，不利于和谐社会的构建。

此外，由于长期对矿产资源进行掠夺式、粗放式的开采和利用，不重视环境的综合治理与保护，资源枯竭型城市的生态环境质量普遍较低，有的甚至十分恶劣，如水土污染和流失严重、采矿剥离物和废弃物乱堆乱弃、地表塌陷等。恶劣的环境严重地影响了人们的基本生存条件，一些城市因采矿形成的地面塌陷甚至直接危及人民生命财产安全。如山西省孝义市现有土地塌陷面积达到 150 平方公里，占全市国土面积的 16%[6]；阜新形成了 100 平方公里的沉陷区，区内受到不同程度破坏的民房达 2.7 万座，其中 1.52 万座处于危房状态，涉及居民 2.9 万户、7.8 万人，沉陷区给阜新造成直接、间接损失已超过 15 亿元；其他资源枯竭型城市如萍乡、鹤岗等也存在相同的问题，鹤岗的最大沉陷深度甚至已经达到 30 米[7]。由于上述

经济、社会和资源环境问题的存在，资源枯竭型城市已成为当前我国构建和谐社会的突出问题。

### 三、发展循环经济与资源枯竭型城市经济转型

资源开发性经济发展必然会经历建设期、发展期、衰退期三个阶段。一些资源性城市在工业化过程中，因一种或几种优势矿产资源而迅速建立起来的主导产业群，在地区产业结构中占有绝对支配地位，但由于这些城市产业结构过于单一或比重失衡，随着所严重依赖的不可再生矿产资源的萎缩和枯竭成为现实，地区主导产业群的衰退不可避免[8]。由主导产业衰退带来的问题必须通过经济结构和主导产业群的重构来实现。现在，中国已经在阜新等城市开展资源枯竭型城市经济转型的试点，如阜新根据当地土地和光热资源优势，选定了以发展现代化农业和现代化服务业为经济转型方向；兖州煤矿在矿区建设阶段和发展阶段，实施煤与非煤并重的发展战略，并取得了一定的成绩，有的已经形成了一定的替代产业[9]。但总体来看，大部分资源枯竭型城市还是面临着很严重的经济和社会问题，就业压力居高不下，社会保障困难重重，环境恶化问题依然严峻。同样，力图使所有的资源枯竭型城市都像阜新一样，以现代农业和服务业做为替代产业也是不现实的，寻求新的发展思路成为必然。发展循环经济，用循环经济的减量化、再利用和资源化原则改造传统产业，尽可能减少资源消耗和避免废弃物产生，从源头上节约资源使用和减少废弃物排放，改变传统的效率低下的生产方式，构建循环型社会就成为一种必然的选择。

资源枯竭型城市发展循环经济在企业、区域、社会三个纵深层面上都面临很大的不足。从宏观结构上看，循环经济包含了工业、农业和服务业三大产业体系；在流程上包含了生产、消费和回收三大环节。然而资源枯竭型城市经济结构普遍单一，过度依赖原有的原材料工业基础，产业发展不平衡，因而他们相比其他地区发展循环经济，将会面临更多的困难。从企业组织结构上看，资源枯竭型城市过分依赖大企业，地方中小企业不发达，没有形成适宜中小企业发展的新产业。显然，这对他们发展循环经济也是很不利。以循环经济的三大流程来看，任何一个环节都离不开中小企业的作用，如废旧物资的回收和再利用。中小企业的相对稀缺，也是这些城市面临严重的就业压力的重要原因。从产品上看，对消费市场重视不够，产品结构趋同，大部分是原材料和初加工产品，高附加值、有市场竞争力的产品少；而循环经济的内在要求，就是要使经济从单纯追求产品数量，转向追求产品质量上来，要通过产品的高品质和个性化来满足消费者的需求，从而减少资源的消耗。

另一方面，资源枯竭型城市发展循环经济，还面临着资金和技术等因素的制约。长期以来，资源型城市作为国家指令输出资源的基地，按照传统的“产品高价、原料低价、资源无价”的扭曲价值理论，向各地输出了大量资源和低价原料，而又必须从外部输入高价的轻工产品，由此造成了资源型城市的“双重”损失，使资源型城市普遍缺乏一个经济积累和自我造血功能培养过程[10]，再加上现有资源主导产业的枯萎，地方财政普遍比较困难，很难满足矿区治理和经济转型的巨额资金需求。从微观主体来看，由于资源枯竭，企业大都难以正常运转，负债率普遍较高，投资能力严重不足，缺乏改造资金，要使他们进行产业结构改造，实行清洁生产，减少废弃物的排放，面临很大的困难。从上述事实来看，仅仅依靠资源枯竭型城市自身挖掘潜力，发展循环经济，构建和谐社会是困难很大的。促进资源枯竭型城市经济转型，提高资源的利用效率，防止资源型城市污染和环境破坏向周边农村扩散，维护社会稳定，是政府不可推卸的责任。事实上，就资源型城市在中国经济社会发展历程中的历史地位来看，实现资源枯竭型城市经济转型也是社会共同的责任，而且对于其他资源城市也有借鉴意义。

### 四、促进资源枯竭型城市发展循环经济的政策思考

当前，中国政府已经开始着力解决资源枯竭型城市的转型问题，但是还没完全将发展循环经济、构建人与自然和谐社会联系起来。从构建人与自然和谐社会的战略目标出发，资源枯竭型城市必须将调整的着

眼点由过去短期的适应性调整向长期的战略性调整转变，调整的重点由过去的增量调整为主转到增量与存量调整相结合，以存量调整为主上来。资源枯竭型城市推进循环经济的发展，促进产业结构向资源节约型和环境友好型转变，可以从三个层次展开：一是转变发展增长方式，形成资源节约型的国民经济体系和消费体系；二是将循环经济的发展理念贯穿在资源枯竭型城市经济发展和城乡建设之中，进行经济的合理布局；三是形成新的产业，通过培育相应的产业产品体系，包括节约型产业产品体系、资源综合利用产品体系、废旧物资再生产品体系、以及环保产业等，形成新的增长潜力。显然，形成以上转变，不可能仅仅依靠市场自身的演进，需要包括宏观经济政策和经济制度创新在内的众多改革，主要而言，包括以下四个方面：

### （一）宏观政策支持

中国资源型城市和资源枯竭型城市发展循环经济需要一些具体的国家政策扶持，必须将发展循环经济的政策纳入到宏观经济调控体系之中，与财政金融政策协调配套，防止政府不同部门按照部门利益和业绩需要“选择性”执行。对于正在成长的资源型城市，在其资源开发利用鼎盛时期就应及早积极转型，鼓励企业进行清洁生产，发展循环经济，否则等资源枯竭了再来进行经济转型将会成本过高；对于资源已完全枯竭的衰老城市，应采取各种救急措施，挽救城市衰退，如利用大量存在的废弃物进行综合利用，建立废旧物资再生产品体系，发展环保产业；对于未来可能潜在的资源型城市，从一开始就用循环经济的理念来合理地进行城市规划及城市建设，建设生态工业园，尽量避免以后由于资源枯竭而被迫转型。国家必须以科技和规划为突破口推动资源枯竭型城市的产业升级和城市转型，有关部门要协调推动地方政府与企业尽快制定资源枯竭型城市发展循环经济的战略规划，特别是科学地做好转型过程中的城市规划、产业规划、人力资源规划和不同阶段的发展规划。应制定适度的财政援助政策，建立衰老报废矿山转户基金和技术改造专项基金，提高单一资源型城市的财政转移支付比例，抓好城市和矿山的环境治理与保护。国家应把资源枯竭型城市发展循环经济作为政府投资的重点，对一些重大项目进行直接投资或资金补助、贷款贴息，引导社会投资，特别是引导各类金融机构给予贷款支持。

### （二）经济制度创新

从中国经济整体来看，尚未形成适合循环经济发展的制度体系和运行机制。适合于循环经济发展的制度体系应该包括生态环境要素的定价和有偿使用制度、生产者责任延伸制度、消费者责任制度、政府责任制度、信息披露制度等；促进循环经济的激励机制包括企业资源再生利用的激励机制、节约使用资源的激励机制、有效的技术支持机制等[11]。制度和机制是发展循环经济、构建人与自然和谐社会的根本保证。不解决制度和激励机制问题，仍然按照传统的对经济管理的认识，把生态环境和自然资源排除在宏观经济要素之外去管理经济，循环经济发展模式将无法实现。因而，完善自然资源价格形成机制，把生态环境和基本资源作为生产要素进入市场“流通”，发挥市场机制的作用，改变现有利益格局，既是中国总体上发展循环经济的要求，更是资源型城市和资源枯竭型城市面临的紧迫问题。因此，首先要设计一种制度框架，明确生态环境和基本资源的产权关系，并明确规定其交易和补偿机制，为资源枯竭型城市用集约型的发展替代粗放型的发展，用依赖自然资源和再生资源投入的经济增长替代依赖自然资源投入的经济增长，用资源的高效、循环利用替代资源的低效、粗放利用创造市场环境。真实而充分的信息是提高管理水平、制定发展循环经济政策的基础，目前中国的环境和资源信息缺乏透明度和适时性，不利于循环经济政策的实施。因而，应尽快推进信息化制度建设，加强环境与资源监测的科学化、信息化和网络化。