

转型过程中资源型城市面临的问题及措施

作者：赵海

资源型城市是伴随各种自然资源的开发而兴起，采掘业在国民经济中占主导地位的城市，根据开采对象的不同又分为油城、煤城、钢城、有色金属基地等不同类型。目前我国有这类城市 390 个，约占城市总数的 1/2。从 20 世纪 90 年代开始，相当一部分资源型城市进入资源开采后期，不同程度的出现了探明储量减少、开采成本增加、人员过剩、城市发展缓慢甚至持续倒退现象。同时，入世后，很多资源和原材料也将面临来自国外的竞争，这就给这些城市的发展带来了更大挑战。

一、转型过程中资源型城市面临的几个问题

纵观国外资源型城市的发展大致可分为三种类型：一是在资源开采衰减后城市经济也步入萧条状态，以委内瑞拉的玻利瓦尔为代表；二是在资源开采大幅下降或停止后城市经济也同时陷入停滞类型，以阿塞拜疆的巴库为代表；三是在资源开采衰退甚至完全枯竭后城市经济仍保持持续繁荣类型，以美国的休斯顿最为典型。

从上个世纪 60 年代，国外一些资源型城市开始陷于困境，出现了增长减缓的趋势，如美国的“钢都”匹兹堡、德国的鲁尔工业区、法国洛林工业区，这些地区的政府开始着手制定实施城市和产业转型计划，并取得了积极效果。

和国外的资源型城市相比，我国的这类城市在发展过程中面临的问题更为严峻。受传统计划体制的影响，生产要素不能自由流动，我国的资源开采企业在资源开采和利用过程中长期脱离所在区域，独立运行。由此，带来的一个直接后果就是，我国的资源型城市很难形成休斯敦那样的产业集群，资源开采作为整个国家国民经济链条上的一环，和所在地区的经济关联不是很大，对所在城市发展的影响也并不深远。这种人为的条块分割一方面使资源型城市的发展失去了一个重要依托，另一方面也不利于资源开采企业的长远发展。当前，转型过程中的资源型城市主要面临以下问题：

- 1、产业结构单一，经济增长过度依赖于对单一资源的开采，就业问题十分突出。

资源型城市不同于老工业基地，城市经济过度依赖于一家资源开采企业，产品构成也以初级产品和原材料为主。近几年，由于各种资源探明储量减少、开采难度不断增加、开采成本越来越高，资源型城市的

这种缺乏弹性的产业结构显得越来越不合理，城市发展也面临着许多新问题。特别是资源开采进入枯竭期以后，一些社会问题，尤其是就业问题十分突出。

辽宁省阜新市从建国到 2000 年底累计生产原煤 5.3 亿吨，发电 1500 亿千瓦时，被誉为我国的“煤电之都”，但是现在这个城市为煤所困，有 15 万工人失业，30 万家属生活也受到影响。因为产业结构单一，加工链条短，第三产业发展滞后，就业门路十分狭窄，就业岗位严重不足。加上这些产业工人大多为青壮年男性，文化程度较低，缺乏其他谋生技能，所以，对这些产业工人的转移、安置也将是一个十分棘手的问题。

2、社会管理机构二元化问题。

资源型城市普遍存在两套或多套并行的社会管理机构。这两套机构隶属于不同的行政主体或管理部门，拥有完全独立的教育、文化、广播、电视、交通、通讯等部门，受传统管理体制和纵向管理体制的约束，两套机构之间缺乏必要的信息沟通，体制之间的要素流动也受到严格限制。

社会管理机构二元化带来的第一个问题就是企业办社会问题突出，也就是说企业承担了相当一部分本来应该由政府履行的职能。如果说企业承担的这部分社会职能在企业创建之初方便了职工生活，促进了企业发展，但是在市场经济条件下却增加了企业成本，削弱了企业的竞争力。所以说，企业承担的这些社会职能向政府移交是国企改革和建立现代企业制度的必然要求。但是在目前的条件下，这种改革却陷于两难境地，一方面企业承担的这些社会职能不向政府移交就不能解决企业办社会问题；另一方面移交的话地方政府又因为财力的原因承担不了。

社会管理机构二元化带来的另外一个问题就是投资主体分散，容易造成重复投资。资源开采企业和当地政府作为不同的投资主体从本部门、本集团的利益出发，又往往互不通气，这就容易出现重复投资，资源浪费现象。比如在东营市境内相隔不远的地方有两个吨位相当的港口码头，但港口的建设、维护、管理却分属于不同的主体，每年都要耗费大量的管理费、维护费。在电力、通讯等其它行业也存在类似问题。

3、低层次产业结构之下的城市布局。

资源型城市多是在很短的时间内大量聚集人力、物力而形成，因而带有很明显的会战痕迹。按照“指挥靠前”、“随矿建镇”、“地上服从地下”的原则形成了以地下资源为导向的分散矿区布局，这种粗放的生产力

布局方式不利于有强大吸引力和辐射力的中心区域形成。更进一步说，即便是在一些相对集中的区域，也常常因为条块分割造成画地为牢，各自为政的现象，给城市的污水处理、供水供热等带有自然垄断属性的行业带来难题，不能形成应有的规模效应。同时城区由于没有预留采油带，这又给城市的环境保护带来了隐患。煤城、钢城在发展过程中也存在类似的问题。

4、有些资源型城市存在企业负担过重，地方财政乏力，资源开采企业和地方政府关系紧张的问题。

近几年，受国内外市场影响，煤炭、石油价格下降，企业经济效益大幅度滑坡，尤其是一些老矿区，资源将近枯竭，再加上企业转产困难，社会负担较重，设备老化，资金紧张等原因，企业举步维艰。然而，由于体制方面的原因，以前企业生产经营效益好时所创造的利润基本上缴上级主管部门，用于自身的生产性发展资金所剩不多，对城市发展的贡献也非常有限。同时，由于这些城市产业结构单一，财源较窄，地方财力不足，往往对当地的资源开采企业征收各种税费，由此，不仅进一步加重了企业负担，也成为两者关系紧张的一个最重要原因。此外，资源开采过程中造成的地面塌陷、环境污染、耕地占用问题也成为一些地区干部群众同当地资源开采企业发生冲突的主要原因。

二、关于资源型城市转型的几点建议和措施

实现从单一资源开采向综合性、功能性城市转变是每一个资源型城市发展的目标，但是由于受很多因素制约，转型成功的资源型城市还是少数。当前如何清除以前体制路径依赖的影响，打破条块分割带来的不利影响，实现资源开采企业和所在区域的融合（不仅仅指经济上的融合，更深层次上指社会生活的融合）成为资源型城市发展中面临的首要问题。针对当前资源型城市发展中出现的问题，我们提出如下建议和措施：

1、找准城市定位，培养支柱产业和替代产业，实现城市经济持续繁荣。

找准城市定位，发展替代产业和新兴产业，实现经济持续增长，是解决就业问题的根本途径。为此我们建议，一是资源开采企业和地方政府共同成立专家小组，分析国家的产业政策，制订出共同发展相互融合的发展规划，确定出区域内的支柱产业和替代产业。二是积极引进区域外的资金，促进替代产业形成，这在国家投入有限的情况下尤为重要。从1999年开始石油城市东营通过油地校（胜利油田、东营市地方、石油大学）联合招商引资，在扩大城市规模，创造就业机会，培植替代产业方面取得了积极效果。最近，东营市委、市府又提出把东营建设成为山东省乃至世界的加工基地，明确了城市转型的长远目标。三是建

立有效的信息沟通机制，实现信息在资源开采企业和地方政府之间的对称分布，防止新的重复投资。

2、实现人力资源的有效配置。

树立“不求所有，但求所用”的用人思想。资源开采企业和地方政府统一成立人力资源信息服务网络，跟踪调查区域内人才的调配、引进、使用和管理状况，制定出与人才资源开发相关的政策措施。建立统一的人才、技术市场，实现人力资源的自由流动。盘活现有教育资源，根据企业改制的实施进度，统筹规划调整区域内的教育资源布局。增加政府对教育的拨款，逐步建立以财政拨款为主，其他渠道为辅的教育投融资体制。完善劳动力市场，加强对下岗失业职工的技能培训。

3、进行资产重组，实现资源优化配置，避免重复投资和浪费。

树立“不求所有，但求所在”的思想，利用国家给予中石化胜利油田改制方面的政策，促进要素在区域内的合理流动，实现资源优化配置。同时，积极争取边远地区油气田的开采；争取以土地入股的方式参与油田的开发建设；把各类地方油建公司、安装公司、电气公司和油田相应公司组建成企业集团；实现石油开采企业同地方石化企业之间的一体化联合；进一步搞好水、电、路、讯等基础设施的共建，避免新的重复投资和浪费。通过资产重组建立一种有竞争力的生产体系。

4、发挥国家产业政策的作用，制订相关的产业转移援助政策。

资源型城市衰落的问题是一个世界性、普遍性的难题，很多西方国家也遇到过。20世纪60年代德国政府针对鲁尔煤区的衰落趋势，采取了一系列产业转移援助政策，使鲁尔区走上产业结构多元化的道路。20世纪80年代美国政府对于“钢都”匹兹堡的衰退也采取过类似政策。目前，我国还没有明确的产业转移的提法。但是鉴于资源型城市在我国国民经济中所起的作用和地位以及所面临的严峻问题，建议我国制订明确的产业转移援助政策，在国家财政、省财政的支持下建立一个资源型城市产业结构调整专项基金，用于支持资源型城市的工业升级，支持资源型城市发展新兴的替代产业，矿山关闭后失业工人的再培训和安置，矿山开采引起地面塌陷后的地面恢复和环境保护等工作。增加中央财政、省财政对资源型城市的转移支付比例，或通过其它财政扶植，支持资源型城市进行城市基础设施建设或发展新兴产业。