

# 资源型城市转型与可持续发展研究

于天宝<sup>1,2</sup>

(1、牡丹江师范学院马克思主义学院,黑龙江 牡丹江 157000 2、七台河市委办公室,黑龙江 七台河 154600)

**摘要:**资源型城市转型是一个世界性难题。它涉及经济学、社会学、地理学、矿业学及生态学等多个领域,是一个涉及面广、具有交叉性和复杂性的问题。本文力求从研究产业、城市功能转型的角度来探讨资源型城市转型与可持续发展,找出制约资源型城市经济转型普遍性、规律性的问题,提出资源型城市经济转型的对策建议。

**关键词:**资源型城市;经济转型;可持续发展

黑龙江省是典型的资源大省,在全省 13 个地市当中,纯粹的资源型城市就有 7 个,其中煤城 4 个,林城 2 个,油城 1 个。如何按照科学发展观要求,及早谋划和尽早实现资源型城市转型,对于黑龙江省的可持续发展意义重大,影响深远。

## 1 资源型城市的主要特点和面临的发展困境

资源型城市是指以矿产、森林等自然资源开采和初加工为主导产业,依托资源开发而兴建或者发展起来的城市,其主要功能是向社会提供矿产及其初加工等资源型产品。资源型城市具有以下一些共性的特点。

### 1.1 产业结构单一

我省多数资源型城市都是以资源开采或粗加工为主,产业结构极为单一,经济体系处于封闭状态,第三产业比较落后,替代产业基本空白。以七台河为例,目前全市工业增加值的 81.2%,全部税收的 71.3%,非农就业岗位的 51%,均来自煤炭及其加工产业。

### 1.2 区位优势不足

多数综合型城市,特别是一些历史上的文化或商贸名城,都具有明显的区位优势,是依托区位优势自然形成的区域中心城市。而资源型城市多数是哪里有资源,就建在那里,有的甚至建在水资源短缺、交通运输不便、生态环境恶劣的地方,对周边地区辐射带动能力不强。

### 1.3 资源日渐萎缩

无论多么丰富的资源,也要随着大量开采逐年递减。目前我国已经有十分之一以上的资源型城市矿产资源开始枯竭,440 座矿山即将闭坑,50 座城市资源衰竭。七台河是 1958 年开发建设,累计为国家贡献优质煤炭 4 亿多吨,目前煤炭资源储量已严重不足,全市原煤产量以每年 100 万吨的速度递减。

### 1.4 生态破坏严重

随着资源的大量开采,不少资源型城市已出现地面沉降、地下水流失、煤矸石自燃、空气污染等生态环境问题。目前七台河已形成采空区 126.32 平方公里,塌陷区 119 平方公里。采煤沉降不仅给城市基础设施和群众生产生活造成严重影响,也严重制约了未来经济发展和城市建设。

### 1.5 民生压力较大

资源型城市转型涉及从业人员多,且人员受教育程度较低,转岗能力差,实现再就业难上加难。目前,我国已有五十多座城市资源接近枯竭,将导致三百多万职工下岗,一千万职工家属生活受到影响。

## 2 资源型城市转型的基本路径和方法探究

用科学发展观的理论研究分析,总结国内资源型城市转型的有益做法,借鉴国外的成功经验,资源型城市经济转型应该抓住以下五个方面的关键问题。

### 2.1 必须坚持以科学的转型规划为引领

资源型城市必须把科学的转型规划放在首位。云南东川当年建市时,就没有采纳苏联专家设计的规划,而是为了生产方便把城市建在了海拔 3000 米的高山上,最终导致矿竭城衰,由地级市变为县级区。要根据不同资源型城市的实际,至少要引领城市未来 30 至 50 年的发展。转型规划要区分不同城市特点,增强可操作性,特别是要注重发挥比较优势。

### 2.2 必须坚持以产业结构调整为主线

经济转型是资源型城市转型的根本,要坚持资源精深加工和发展接续产业两手抓,两条腿走路。在资源精深加工方面,要由过去以单纯扩张产量为主向以提高资源产品加工增值为主转变,以提供原料为主向以出售终端产品为主转变,特别是要大力发展循环经济,拉长矿产资源精深加工产业链条。在发展接续替代产业方面,要跳出传统的资源类

划项目,建立起不依靠原有资源的新产业集群,推动主导产业由资源导向型向市场导向型转变,实现主导产业由一元化向多元化转变。

### 2.3 必须坚持以改革创新为牵动

资源型城市国有经济比重普遍偏高,有的是一个城市就依靠一个产业。如,大庆石油公司在大庆市,龙煤集团四个分公司在四煤城,都具有举足轻重的地位。所以,必须加快资源型城市国有企业体制机制创新,增强企业自身发展活力,特别是发展非资源型产业的动力。同时,全力推进技术创新、产品创新等,走新型工业化道路,发挥后发优势,实现高起点发展。

### 2.4 必须坚持以扩大开放为动力

受多年计划经济的影响,资源型城市的效益大多都被国家拿走,留给地方的很少。因此,资源型城市自身积累不足,自我转型能力不强,必须克服区位等不利条件,创造良好投资环境,千方百计吸引域外资金,大力引进非资源类项目,借助外力加快转型。同时,必须制定吸引人才的优惠政策,引进智力助推转型。

### 2.5 必须坚持以转变发展观念为前提

在资源型城市人的头脑中,已经中形成了“资源依赖症”。这种生存观念和发展理念,导致在资源深度加工上做的文章少,对资源以外的接续产业下得功夫更少。必须用中外资源枯竭城市陷入困境的事实警醒人们,消除单纯地“靠山伐木、靠煤开矿”的传统思维定势,树立科学发展、循环发展、绿色发展的理念,增强转型发展的危机感和紧迫感。

## 3 资源型城市转型所需的外部环境及对策建议

资源型城市经济转型是个世界性的难题,必须有国家和地方政府的政策支持,这也是国外扶持资源型城市转型的通行做法。

### 3.1 进一步健全和完善支持政策

2007 年,国家出台了《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》,对于指导和促进资源型城市转型发挥了重要作用。应结合资源型城市实际,借鉴国外资源型城市转型经验,进一步完善配套政策。建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制,在目前试点的基础上,尽快推广到所有资源型城市,并提高矿产资源补偿费地方留成、资源税返还给资源型城市的比例;考虑设立资源型城市生态补偿税,作为资源型城市转型专用;加大国家对衰退产业援助力度,通过财税扶持、资金补贴、项目支持、信贷投放等方式,推动资源型城市加快转型。

### 3.2 进一步加大试点工作力度

国家发改委已分两批确定了 44 个资源枯竭城市。建议国家在强化资金扶持的同时,在项目审批、重大非煤项目特别是高科技项目摆放等方面,加大对试点市的支持,以便尽快积累经验,提供示范。同时建议省级财政给予试点市适度资金支持,特别是在全省产业布局上,优先向试点市摆放一些对城市转型有较强牵动作用的大项目。

### 3.3 支持资源型城市建设转型产业园区

资源型城市用地难、筹资难等问题比较突出,对外商投资的吸引力不强。建议国家和省有关部门,支持资源型城市建立国家级或省级转型产业园区,给予进入园区的企业相关优惠政策,并在土地出让金等方面,给予替代产业项目更多扶持。

### 3.4 支持资源型城市解决就业、社会保障等民生问题

在继续落实好煤矿城市采煤沉陷区治理、棚户区改造、社会保障等政策的基础上,建议加大对资源型城市就业的扶持力度。对就业特别困难的资源型城市,建议对来资源型城市投资的企业,按新安置就业人数给予一定年限的资金补助。同时建议国家和省参照西部大开发人才政策,支持资源型城市培养和引进人才。