

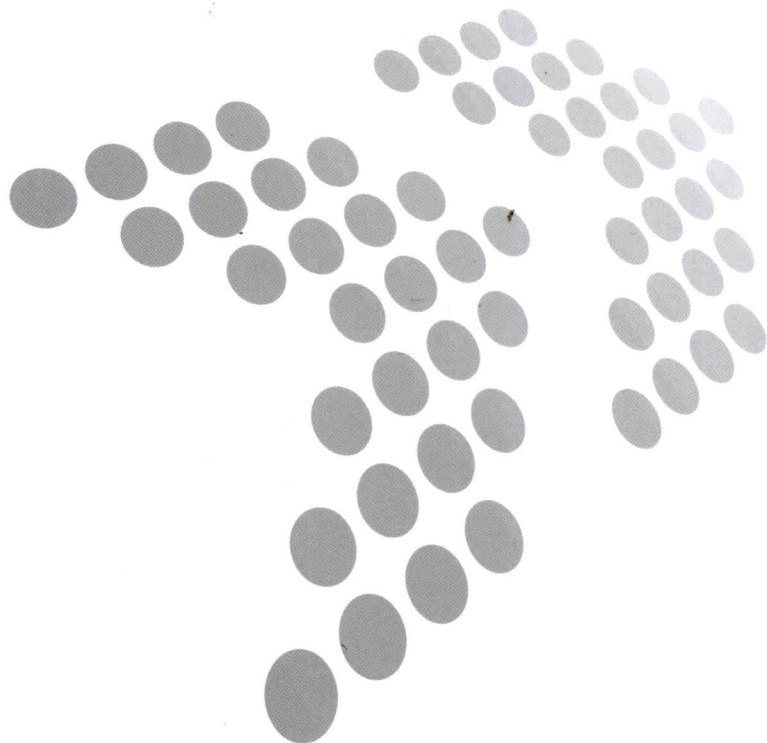
国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”调查成果之六

资 源 型

城市转型跨越发展路径研究

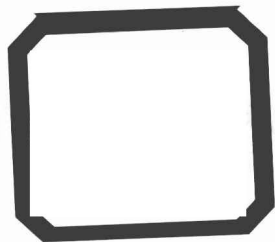
——以朔州市为例

主编/石亚军



中国政法大学出版社

国



课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”调查成果之六

资源型城市转型跨越发展路径研究 ——以朔州市为例

主编/石亚军

中国政法大学图书馆
馆藏
www.lib.zhu.edu.cn



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目 (C I P) 数据

资源型城市转型跨越发展路径研究:以朔州市为例/石亚军主编. — 北京:
中国政法大学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5620-4567-0

I. ①资… II. ①石… III. ①城市经济—转型经济—经济发展—研究—朔
州市 IV. ①F299.272.53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第295470号

- 书 名 资源型城市转型跨越发展路径研究——以朔州市为例
Ziyuanxing Chengshi Zhuanxing Kuayue Fazhan Lujing Yanjiu yi Shuozhoushi Weili
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
010-58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 720mm×960mm 16 开本 22.25 印张 410 千字
- 版 本 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4567-0/F·4527
- 定 价 69.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由我社负责退换。

Preface

序

当经济社会的全面改革走到攻坚阶段的时候，转型跨越成为资源型地区绝路逢生的金光大道。虽然这一问题作为危机的警示抑或改革的前瞻，在 20 世纪 90 年代初就被提出过，但真正引起相关地方政府普遍重视并纳入本地区科学发展设计轨道，却是已经到了 21 世纪第一个 10 年的后半段，而这个时候，资源型地区面临的改革困境和发展危机，已是渐行渐近的看得见的“狼来了”。

资源型地区和城市作为国家工业化进程的产物，对我国工业经济体系和结构的形成与发展发挥过重要的支撑作用。然而，由于其经济发展模式从一开始就处于资源完全依赖性和资源不可再生性的天然矛盾之中，随着资源一步步走向枯竭，以及伴随而来的环境问题、社会问题的凸显，从根本上转变发展模式，走转型跨越之路成为别无选择的唯一生路。据统计，我国共有煤炭类、森工类、石油类、有色冶金类、黑色冶金类、其他类资源型城市 118 座，近 1/3 的资源已经枯竭，2/3 的资源尚未枯竭。2007 年 10 月，党的十七大政治报告首次提出，“帮助资源枯竭地区实现经济转型”，2008 年 3 月，国务院公布首批 12 座资源枯竭型城市名单，2009 年 3 月，国务院公布了第二批 32 座资源枯竭型城市名单，以这 44 座资源枯竭城市的转型为引领，开启了我国资源型地区转型跨越发展的进程。

资源型地区和城市在长期以来的发展过程中，以立足当地资源开采和初加工为基石，构筑了地区 and 城市的产业结构和经济体系，继而形成了与之相适应的社会形态、民间文化、生存环境和行政生态。从传统发展模式走向现代发展模式，只能在经济模式转型、社会管理创新、政府治理再造的整体链条中获得实现的路径，缺少其中的任何一个环节，地区和城市的转型跨越都将举步维艰。用这一认识去审视关于资源型地区和城市转型跨越的研究状况，我们认为，研究的视角应该从就产业经济结构调整和技术更新论转型跨越，转变为对转型跨越作经济社会行政协调改革的整体思考。

对于这种整体思考，我们选择了山西省朔州市作为典型样本和案例，进行了从点到面的研究。

改革开放以来,凭借着当地具有的优势资源条件,山西省朔州市逐渐成为我国重要的能源工业基地、北方著名的生态畜牧基地和全国最大的日用瓷生产基地,堪称中国的“煤都”、“电都”、“瓷都”和“乳都”,是典型的资源型城市。2010年7月29日,山西省省委书记袁纯清在全省领导干部大会上提出山西要实现转型跨越发展的时代命题。朔州市委书记王茂设提出了建设“四化一体东部新区”的战略构想和建设“自然、生态、现代、宜居幸福新城”的宏伟目标,谋划了朔州市转型跨越发展的战略规划。为贯彻落实市委关于朔州深化改革、加快发展的要求,朔州市政府委托我为首席专家,主持“朔州市转型跨越发展战略研究”课题,整合我校相关学科的研究力量,从理论与实践相结合的角度推出高水平成果,为朔州市实现“十二五”期间转型跨越发展提供学术咨询和智力支持。总课题下设六大主课题,分别是“朔州市经济转型升级和跨越发展研究”、“朔州市服务型政府建设研究”、“朔州市可持续发展与城镇化研究”、“朔州市社会管理创新研究”、“朔州市环境保护与生态文明建设研究”、“朔州市依法行政与制度建设研究”。

2011年7月18日至25日,我们课题组深入朔州开展了为期7天的调研活动。这次调研,标志着整个课题实证研究的正式启动。此行的主要目的是通过对朔州市经济社会发展的各个领域、各个层次进行深入扎实的调研,摸清朔州市经济社会发展的基本脉络,明晰朔州市围绕“十二五”期间主要经济指标翻番、五年再造一个新朔州的宏伟目标所确定的具体发展思路。整个调研主要分为两个阶段:第一阶段是对朔州两区四县的实地参观考察。50余名师生围绕产业结构调整、循环经济利用、生态环境治理、新农村建设、现代农业发展等情况,对朔州市两区四县展开全面的实地考察。全体成员上矿山、下车间、进园区、入工地、访农村,足迹遍布朔州两区四县的20多个调研点,先后走访调研了朔城区的三元碳素年产11万吨碳素制品搬迁及技改项目、中煤平朔20万吨粉煤灰综合利用项目、金沙植物园、西山生态五期工程;平鲁区的平朔安家岭露天矿、平鲁区医院、李林中学、凤凰城村镇建设;右玉县的南山公园、南山生态工程、京玉发电厂、臣丰食业公司;怀仁县的恒源陶瓷有限公司、峙峰山新村、南小寨肉羊育肥园区;应县的山西晶都太阳能有限公司;山阴县的古城集团、天鹏肉制品公司、金海洋循环经济园区等项目。每到一处,课题组通过参观企业生产设备设施、听取企业负责人和当地政府的情况汇报,与生产一线工人以及干部群众交流谈心,探讨朔州发展思路,感触朔州发展脉搏,掌握了课题研究的第一手资料,

为后续研究的顺利进行奠定了良好的基础。第二阶段是召开座谈会和个别访谈。课题组全体师生分别针对各自的研究课题开展了有针对性的集体座谈和个别访谈。各主课题组分别围绕朔州公共财政建设和资源税费改革、各部门在服务型政府建设和政府管理创新中的措施及面临的问题、可持续化发展和城镇化建设、依法行政等议题,与朔州市发改委、政研室、编办、财政局、经信委、住建局、规划局、统计局、计生委、人社局、环保局、公安局、教育局、煤监局等 40 多个部门的负责人以及区县相关部门的负责人开展了 11 场座谈会。同时,各主课题组还分别对市政法委书记、市财政局局长、发改委主任、经信委主任等以及山阴县、朔城区和平鲁区的政府负责人进行了个别访谈,总计近 20 人次,就该市经济社会发展情况和遇到的瓶颈、面临的困难以及今后的工作打算与访谈对象进行了一对一的深度交流。参加座谈和个别访谈的领导和各部门负责人都结合自身工作,介绍了朔州市的相关情况和对改革发展的思考,就调研所涉及的重点、难点、热点问题与课题组成员进行了广泛而深入的交流。

基于对朔州全面深入的实证调研,课题组不仅了解到朔州实现转型跨越面临的具体困难和问题,同时也了解到资源型地区和城市实现转型跨越面临的共同困难和问题,于是,我们确立了普遍性和特殊性相结合的角度,在朔州案例的基础上,形成了辐射全国 118 座资源型城市的这部书稿,拟对资源型地区和城市在科学发展观指导下实现转型跨越,提出我们的建议。

本书的主线是,各章紧紧抓住资源型城市继续依赖开发、掠夺、消耗资源求得发展的路子不再通行而必须经过科学转型以另辟跨越发展蹊径的必然性趋势,围绕资源型城市可持续发展面临的困扰和死结,资源型城市为求得可持续发展而要达到的跨越目标,资源型城市为实现跨越目标而要转什么型和怎样转型这三者的逻辑关系,提出每一章符合本章主题的路径研究的命题、范畴、方向、措施。

本书具有以下特点:

第一,理论性与创造性相统一。即每一章都具备一定高度的理论分析,同时又落脚到解决实际问题,避免了抽象空洞。

第二,普遍性与特殊性相统一。即顾及资源型城市与非资源型城市,以及各种资源型城市在转型跨越路径选择上的共同性,同时,突出资源型城市特有的特殊性,避免了千城一面。

第三,整体性与局部性相统一。即各章按照上述主线展开,形成了全书统一的中心思想、核心话语、完整体系,同时,各章根据本章主题要求,形成了相对

IV 资源型城市转型跨越发展路径研究

独立的论述系统。

本书具体撰写分工为：序：石亚军；第一章：李曙光、封延会、张彧通、霍文强、宋富瑞、张评；第二章：薛刚凌、王峰；第三章：贺燕、施正文；第四章：谷隶栗、刘柏志、李灵芝、赵堃、吕瀛洲、刘俊生；第五章：翟校义、闫晶；第六章：郎佩娟、刘振东、段一琛、陈炫佑、谭达宗、马玉明；第七章：傅广宛、王轩、吴帅、齐舒展、刘晓君。

全书由王湘军修改统稿，石亚军最终修改定稿。

总课题组负责人 石亚军

2012 年 10 月

Contents

目 录

序	(1)
第一章 转变发展方式与调整产业结构	(1)
一、资源型城市的形成、发展与问题	(1)
二、资源型城市经济转型的比较研究	(7)
三、资源型城市经济转型的战略选择	(14)
四、资源型城市经济转型的路径选择——以朔州市为例	(24)
第二章 构建服务型政府与优化行政服务	(46)
一、服务型政府界定及其与行政服务的关系	(47)
二、资源型地区构建服务型政府与优化行政服务的现状	(63)
三、朔州市构建服务型政府与优化行政服务的现状	(74)
四、朔州市构建服务型政府与优化行政服务的具体方案	(91)
第三章 改革财政体制与提高财政效益	(99)
一、改革财政体制：资源型城市实现转型跨越发展的必然要求	(99)
二、财政体制改革的基础理论	(104)
三、资源型城市财政现状与存在的问题——以朔州市为例	(115)
四、资源型城市转型跨越发展之财政体制改革路径	(123)
第四章 统筹城乡发展与缩小城乡差距	(145)
一、提出“统筹城乡发展”的战略意义、时代背景与根本途径	(145)
二、城镇化发展之理论分析——以朔州市为例	(148)
三、朔州市城镇化概况	(159)
四、国内外城镇化经验概览	(172)
五、推进城镇化进程的建议——以朔州市为例	(187)

第五章 创新社会管理与强化社会保障	(197)
一、社会管理与社会保障的基础理论	(197)
二、资源型城市转型对于创新社会管理与强化社会保障的特殊要求	(208)
三、国内外资源型城市转型进程中社会管理与社会保障方面的经验与教训	(209)
四、朔州市社会管理与社会保障的主要做法	(214)
五、朔州市社会管理与社会保障面临的问题	(220)
六、朔州市创新社会管理与强化社会保障面临的机遇	(231)
七、朔州市创新社会管理与强化社会保障的对策建议	(237)
第六章 加强法治政府建设与完善制度机制	(245)
一、资源型城市转型跨越发展需要内在动力	(245)
二、资源型城市政府法制工作机构的建设与发展	(255)
三、资源型城市政府信息公开制度的建设与发展	(264)
四、资源型城市行政复议制度的创新	(275)
五、资源型城市综合执法的发展	(285)
第七章 注重环境保护与创构生态文明	(297)
一、朔州市转型跨越发展的历史溯源	(297)
二、朔州市转型跨越发展中环境保护与生态发展面临的问题	(305)
三、朔州市转型跨越发展中环境污染与生态破坏的原因分析	(319)
四、国外资源型城市转型跨越发展战略	(328)
五、朔州市在转型跨越中可持续发展的思路及对策	(339)

第一章

转变发展方式与调整产业结构

一、资源型城市的形成、发展问题

(一) 我国资源型城市的形成与路径依赖

1. 资源型城市的含义

一般认为,资源型城市指的是依托自然资源发展的城市类型。近年来,不少国内外学者对资源型城市进行过系统、细致的研究,但是对于资源型城市的含义尚无权威、公认的表述。有学者认为:“资源型城市是因自然资源的开采而兴起或发展壮大的一种特殊类型的城市……承担一定的向国家输出资源型产品的功能……其主导产业是围绕资源开发而建立的采掘业和初级加工业。”〔1〕也有学者认为:“资源型城市,是指依靠自然资源的单一供给,通过对自然资源的开发而建立起来的工业城市。”〔2〕2002年前后,当时的国家计委宏观经济研究院组织课题组对资源型城市进行了调查研究,并且形成了《我国资源型城市的界定与分类》这一调研报告。该报告结合调研资料和统计数据,将资源型城市定义为:“资源型城市是因自然资源的开采而兴起或发展壮大,且资源性产业在工业中占有较大份额的城市。”〔3〕比较以上各定义,国家计委课题组的定义综合了我国资源型城市的现状与实践,较为准确。

资源型城市可以按照自然资源类型、成因、产业结构、城市规模、发展阶段等标准进行划分,一般认为一个资源型城市可能具有“多维空间结构”,不适宜按照单一的标准进行划分。〔4〕

资源型城市的社会、经济、环境与资源开发密切相关。资源型城市的典型特征之一是城市因资源而兴,又因资源而衰。与旅游型、工业型城市等其他类型的城市

〔1〕 徐君、王育红:《资源型城市转型研究》,中国轻工业出版社2009年版,第7页。

〔2〕 李建华编著:《资源型城市可持续发展研究》,社会科学文献出版社2007年版,第22页。

〔3〕 国家计委宏观经济研究院组织课题组:“我国资源型城市的界定与分类”,载《宏观经济研究》2002年第11期。

〔4〕 参见徐君、王育红:《资源型城市转型研究》,中国轻工业出版社2009年版,第10~11页。

相比,资源型城市较多地受资源储量、开发规模、产业结构和市场需求等因素制约。^[1]资源型城市在现代经济生活和社会生活中扮演着十分重要的角色。

2. 资源型城市形成的过程分析

我国资源型城市的发展大都从新中国成立后随着五年计划的规划实施而开始,大致经历了矿产资源的开发——企业规模的扩张形成基地——形成镇区——资源开发主导产业的辐射带动服务业和农业的发展——形成城市的过程。该过程可分为三个阶段。

(1) 矿产资源的初步勘探和简单开采阶段——起步阶段。起步阶段进行的仅仅是资源的前期勘探以及开采。由于资源的开采并没有形成规模化、产业化,资源类产业尚不能成为该地区的支柱型产业。只有在资源储量巨大、开采利用产业化的部分地区才能实现规模化开采、满足一定的工业发展需求,进而发展成为资源型城市。

(2) 资源基地的形成阶段。在勘探完成初步开采过后,一些有潜力的地区逐渐形成了采掘业和初级的资源加工业,一个以资源为中心的“基地”逐渐开始形成。在此过程中,政府的管理职能得到强化,以“资源”产业为中心的产业结构又被加固。

(3) “城”向“城市”的飞跃阶段。伴随着资源开发的逐渐发展,依附于资源型工业的其他产业相继发展,能源、化工、建材甚至服务业等产业相继形成,工业化进程明显加快,本地经济得到带动,城市功能逐渐得到完善,城市逐渐形成。

3. 资源型城市形成与发展的“路径依赖”与“锁定效应”

(1) 产业发展的路径依赖理论。布莱恩·阿瑟(Arthur)在分析技术进步的演进轨迹时引入了路径依赖这一概念,即一个最初的、偶然的机选择可能决定技术进步的最终演进路线。^[2]道格拉斯·C. 诺斯(Douglass C. North)则将这一概念用于分析制度的变迁过程,从而揭示了正式制度、非正式规则等在历史演进中的自然逻辑。^[3]这之后,路径依赖成为了西方新制度经济学的一个特有概念,它指:一个体系,一旦在某些外力的作用下走上了一条发展路径,就很可能不能被其他或许更加优秀的体系所替代。^[4]路径依赖理论被用于解释社会发展、制度演进等多方面的

[1] 参见于立、姜春海、于左:《资源枯竭型城市产业转型问题研究》,中国社会科学出版社2008年版;孙雅静:《资源型城市转型发展出路》,中国经济出版社2006年版;冯之浚:《循环经济导论》,人民出版社2004年版。

[2] 参见卢现祥:《新制度经济学》,武汉大学出版社2004年版,第168页。

[3] 参见[美]道格拉斯·C. 诺斯著,杭行译:《制度、制度变迁与经济绩效》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2008年版,第133~143页。

[4] 参见卢现祥:《新制度经济学》,武汉大学出版社2004年版,第168页。

问题。

同样,路径依赖也可以用来解释产业发展的相关情形。在社会的工业化过程中,如果没有政策、技术、市场等要素的影响,产业结构不会摆脱原有的发展模式,宏观上经济发展水平停滞,产业结构不能升级;微观上企业创新能力被压抑,生存空间被束缚。按照诺斯等人对于制度变迁与路径依赖的表述,可以想见:即使政策、技术、市场等要素出现变迁,也可能无法改变产业发展的固有路径。

纵观国内外资源型城市的历史,资源型城市的产业发展极容易陷入“路径依赖”效应中。这是由资源型城市的发展方式决定的。资源型城市的发展往往“资源”独大,从城市建立的早期开始就形成了粗放式的产业发展模式。其结果是造成了资源产业及其相关产业压制了其他产业的发展,如同一列车身沉重的火车由于动力不足而无法转向。

煤炭资源型城市亦不例外。煤炭资源型城市的产业结构往往是“一煤独大”,由于煤炭相关产业的建设周期漫长、占用资金较多、形成规模巨大,在当今以“技术创新带动产业发展”的发展趋势下,煤炭资源型城市很容易陷入路径依赖之中。

(2) 产业发展的锁定效应理论。大多数专家学者认同以“锁定效应”理论来解释产业发展出现的“路径依赖”这一现象。“锁定效应”是由 Arthur (1989) 在对后进国家的技术创新进行研究时提出的。由于存在报酬递增和自增强等机制,一国现有的技术条件对选择技术创新的方向往往具有锁定效应,这容易导致后进国家的技术水平停滞不前,不利于后进国家的工业化进程,尤其是不利于产业结构升级。”〔1〕产业发展的“锁定效应”顾名思义指的是产业结构被“锁定”,产业结构很难进行调整和优化。

资源型城市产业发展的锁定效应体现在资源产业的结构被严格“锁定”,无法伴随着政策、技术、市场的发展而升级。具体来说,资源型城市产业发展的锁定效应体现在:其一,技术锁定。技术锁定指的是技术优势一旦建立并且长时期保有,产业微观主体就会被锁定在技术优势形成的路径上而无视技术的进步。自然资源的非竞争性以及资源开采所带来的巨大垄断利润,使得资源外的技术进步往往被忽视,而有关资源的技术发展也无从谈起。其二,结构锁定。结构锁定也称为结构刚性,指的是技术锁定导致了结构的僵化,产业结构无法有效调整或者调整需要花费较大成本。以朔州市为例,由于平朔煤矿的开采而建立城市,之后城市经济迅速发展,

〔1〕 陈飞翔、俞兆云、居励:“锁定效应与我国工业结构演变:1992~2006”,载《经济学家》2010年第5期。

并在一些重要的经济指标上开始走在山西省前列。在这种经济模式下,依靠资源开采与加工,资源型企业可以获得巨大利润,城市经济规模可以迅速扩张。但城市经济结构畸形发展且转型困难,城市产业乃至城市本身的生命力最终将随着资源的枯竭而走向衰败。其三,功能锁定。功能锁定指的是微观主体产品的功能被锁定,创新能力缺失。资源型城市中,产业的锁定会导致一些产业的上下游企业之间的供销关系不断僵化,从而使得企业主体失去创新动力和能力。从更宏观的层面上分析,资源型城市会被固化在资源供给的单一功能上。其四,认知锁定。认知锁定效应也叫意识形态刚性效应。随着技术锁定、结构锁定和功能锁定的作用,人们的意识形态形成了程式化的固定。^{〔1〕}总体上说,资源型城市由于长期对资源的依赖,往往趋于保守,创新意识与创新精神不足。同时,由于受长期计划经济的影响,资源企业与资源城市在市场意识、竞争意识方面也存在欠缺。这对于转型过程中依靠市场发展新兴产业也形成了一些不利的影响。

(二) 资源型城市发展的困境

我国资源型城市发展了几十年,取得了不俗的成绩,但是在近些年的发展过程中也面临着很多困难,有的地区甚至陷入了困境,具体表现有以下几个方面:

1. 产业结构不合理

“我国大多数资源型城市都表现为产业结构过于单一,过度依赖当地资源。我国资源型城市主要依赖资源开采,而对非资源产业的发展不重视,导致主导产业单一,三大产业结构比例失调。除此之外,我国资源型城市第二、第三产业内部结构不合理。我国资源型城市第二产业内部以资源性产业占主导地位,产业链条短,可持续发展能力弱。多数资源型城市资源开采及其加工业占工业总产值的比重在 50% 以上。”^{〔2〕}以朔州市为例,长期以来,煤炭开采、煤电与煤化工构成了朔州市经济发展的三大支柱,这从历年来朔州市经济和社会 development 情况报告中可以很清楚地看到。城市经济存在着对资源的过度依赖,企业利润、职工就业、城市税收等多方面都依赖资源行业。这种情形在工业化之初尚有一定的合理性,但随着整个社会工业化进程的推动,资源行业的优势不断被削弱,经济效益也随之下降。产业结构单一给城市发展带来了巨大风险。特别是资源受市场价格波动的影响较大,且抵御市场风险的能力较弱,这给企业和城市发展带来了巨大的不确定性。此外,对资源的高度依赖

〔1〕 参见魏旭:“东北老工业基地体制机制变迁中的路径依赖与锁定效应分析”,载《商业研究》2006 年第 23 期;邓文峰:“我国资源型老工业基地改造中的路径依赖及锁定效应分析”,载《哈尔滨市委党校学报》2010 年第 1 期。

〔2〕 贾庆等:“资源型城市产业结构的优化发展研究”,载《中小企业管理与科技》2010 年第 1 期。

也导致了资源型城市转型的动力不足,转型任务繁重。

即便是在占资源型城市经济主导地位的产业方面,由于主导地位产业经济效益低下,导致产业间关联度低,主导产业的产品附加值低。在全国范围内,我国资源型城市占主导地位的产业主要集中在资源采选、冶炼以及原材料初级加工上,主要是以原材料输出为主。占主导地位的产业,其产品结构中占绝对优势的产品多为初级产品,产品附加值偏低。

2. 资源与环境约束

目前,我国资源型城市存在一个普遍问题,即为了发展经济而对当地资源进行掠夺式开发。虽然这在短时间内促进了经济发展,却给城市带来了生态环境恶化、地表塌陷、水源破坏等短时期内无法解决的问题。而目前我国资源型城市的政府部门在城市规划、企业管理方面的不足、资源型管理人才以及技术的不足,又加剧了环境恶化的程度。

资源型城市过度依赖资源能源的工业结构、传统的粗放经营的开采方式以及以资源输出为主导的产品形态,导致资源型城市生态环境承载力急剧下降。以能源资源为主导的高碳行业的快速发展,给本来就很脆弱的资源丰富地区的生态环境带来更剧烈的不利影响。据测算,每采1吨煤就要破坏2.4吨水资源,通过我们的调研材料,初步估算“十二五”期间朔州全市缺水量为2.7亿立方米/年,水资源紧缺的局势极其严峻。另外,朔州市经济发展中资源消耗巨大。以水资源为例,我国万元工业产值耗水量平均为79立方米,美国为9立方米,日本为6立方米,而朔州市却为466立方米,是国家平均水平的5~6倍。同时对工业废水的回用率也很低,发达国家回用率在40%~80%之间,我国仅为20%以下,而朔州市电厂水的循环利用率仅为15%~16%。^[1]

我们在对朔州主要产煤区的调研中发现,由于没有合理的开采规划,目前很多矿区已面临煤炭资源被开采过度甚至枯竭的情况。而在开采过程中没有注意相应的环境保护措施,地表塌陷或沉降、侵占破坏土地、山体开裂或滑坡甚至导致地质灾害的情况时有发生,这些资源枯竭和环境破坏的问题已严重影响当地经济的可持续发展。据朔州市国土资源局有关人员粗略估计,全市大约有300多平方公里、近300个村庄处于采空区和塌陷区,原有植被受到严重破坏,当地群众的农业生产及生活

[1] 参见朔州市委政研室课题组:“抓转型谋跨越全力打造新基地”,载《朔州日报》2011年6月20日。

受到很大影响,有的还造成了财产损失,甚至给群众生命安全都带来很大隐患。〔1〕

3. 金融市场萎缩

我国资源型城市由于资源枯竭和环境破坏的影响,进行资源型城市的战略转型和跨越发展已迫在眉睫。但是由于国际金融危机的影响,以及在历史中资源型城市长期不重视发展金融业,金融市场在帮助资源型城市转型的过程中发挥的作用仍微乎其微。

目前,我国资源型城市金融行业存在的主要问题是:其一,金融市场发展不充分,融资渠道不足,人民银行不能很好地发挥综合协调职能;其二,金融市场主要为当地的大型资源型企业服务,而中小企业特别是第二、三产业的中小企业存在贷款难、融资难的问题,这就为资源型城市经济转型带来巨大困难;其三,金融创新不足,没有针对资源型城市的特点建立起一套完整的金融服务体系。

4. 人才缺乏、创新不足

人才缺乏以及由人才缺乏引起的技术弱、管理差的现象是资源型城市转型所普遍面临的一大难题。综观资源型城市,不论是国内还是国外的各类型的资源型城市,均存在人力资源的综合素质相对偏低、劳动技能单一的问题,符合认知锁定的情形。结构性人才缺乏,将影响资源型城市的产业结构调整;高新技术人才匮乏使资源型城市发展后劲不足;高素质管理人才的匮乏使资源型城市难以在市场竞争中打胜仗;而高级技能型人才匮乏使资源型城市企业的产品和服务竞争乏力。〔2〕

从我们在朔州的调研得知,资源开采行业技术要求相对较低,企业中中级技能以上的人才较为缺乏。从朔州市自身的教育资源来看,其也仅有一所中等技术学校和一所卫校,自身的人才培育能力和水平非常有限,不仅远不能满足朔州产业与社会发展的需要,更谈不上培育高新技术行业和新兴产业的发展。一方面,朔州是我国的典型资源型城市,面临着“认知锁定”效应导致的人才缺乏、创新不足的问题;另一方面,朔州市建市时间方20年左右,人文底蕴积累不足,人才的培养任重道远。

5. 城市功能不健全

受自然地理因素的限制,资源型城市往往交通不便,不具备区位优势。由于资源型城市多是围绕资源开采地而兴建,导致其城镇化的发展道路主要集中在矿区的周围,并且只简单地区分为工业区和生活区。而一个城市要发展成为综合性的多元化城市,必须具备政治中心、文化中心、居民区、休闲区等内容。尽管目前我国很

〔1〕 参见朔州市委政研室课题组:“抓转型谋跨越全力打造新基地”,载《朔州日报》2011年6月20日。

〔2〕 参见吴奇修:《我国资源型城市竞争力的重塑与提升》,中南大学2005年博士学位论文。

多资源型城市已经很重视这方面的建设,但仍显不足。由于某些城市不重视城市基础设施建设,城市环境及道路仍很落后,城市没有自己独特的文化,市民对城市的认同感不够,这就导致这些资源型城市很难吸引外资,也很难吸纳优秀人才加入。

二、资源型城市经济转型的比较研究

(一) 国外典型资源型城市的转型

国外经济转型较成功的城市有德国鲁尔区、法国洛林地区、日本北九州地区等。关于德国鲁尔区和法国洛林地区经济转型的情况,请参见本书第四章第四部分。下面介绍日本北九州地区经济转型的情况。

北九州市为日本北九州北部的重要工业区和交通中心,凭借其得天独厚的地理优势进口铁矿石和废铁,发展成为日本最早的钢铁工业基地,且目前在日本钢铁工业中仍有着重要地位。北九州地区以钢铁产业为主,化学、陶瓷产业也十分发达,它已成为日本的四大工业带之一。^[1]

1. 日本北九州地区经济转型的原因

(1) 矿产资源匮乏。众所周知,日本是一个资源紧缺的国家,国家重工业发展的原料多以进口为主,因此在发展经济的过程中十分被动。在相当长的一段时间内,政府为鼓励本国煤炭产业的发展,采取了高昂的补贴措施。但是长期以来,这种措施为国家造成了财政负担,不可长久为之。

(2) 劳动力成本上升。随着日本二战后经济的复苏,日本的劳动力成本逐渐增加。此外,世界经济发展的主流是新兴产业,对高精尖技术人才的需求量增加。长期工作在煤炭化工产业的工作人员很难适应时代的需求,技术水平亟待提高。

2. 日本北九州地区经济转型的政策

(1) 政府政策的扶植。20世纪60年代,日本转变了经济策略,由高昂的政府补贴措施转为鼓励发展高新技术产业。政府在北九州地区兴办了一批现代工业开发区,吸引了大批区域外的新兴企业迁入工业区,并对这些企业给予了资金贷款方面的支持。此外,对于在开发区安排煤炭工人子女的教育等问题政府也给予重视。对于原煤炭生产场地进行复垦改造,改造成新的绿化区、旅游景点。综合上述有效的政策,北九州地区已经成功转换成日本新的高新产业区。

(2) 劳动人员社会保障。日本政府出台政策:凡是原煤矿工人都要进行新技能技术培训,培训的费用由政府机构与接收单位负担;年龄满55周岁的员工实行养老

[1] 参见肖鹏程:“基于产业关联分析的日本北九州产业结构调整”,载《西南科技大学学报(哲学社会科学版)》2009年第1期。

保险、医疗保险等,让他们无后顾之忧;政府向每一名从煤矿退下来的工人发放就业安置手册,凡是持手册的人员每月都可以得到一定的生活补贴,直到找到新的工作为止。通过种种措施,日本的政府解决了人员的再就业问题,保障了经济转型过程中的社会稳定。

(3) 基础设施建设。日本十分重视对振兴煤炭工业基地所必需的道路、港口、住宅进行完善。日本国土面积小,因此非常注重土地资源的利用。日本在改造原煤矿工厂时特别注重通过对土地的重复利用来进行合理重建,并同时注重对河流和山林的保护。改造后,其优美的环境吸引了大量外来的企业与投资人员。

(二) 国内典型资源型城市的转型

1. 辽宁阜新

阜新市地处辽宁省西北部,煤炭储量丰富,是新中国较早建立起来的能源基地之一。长期以来,煤炭经济在阜新经济发展中占据着举足轻重的地位,煤炭采掘、煤炭发电等产业成为阜新的支柱产业。进入20世纪80年代以后,由于之前大规模的开采,作为老工矿城市的阜新市的煤炭储量急剧减少,大量矿井被迫关闭,失业人口不断增加,经济发展缓慢,社会矛盾日益凸显。2001年12月14日,阜新市被国务院确定为全国第一个资源枯竭型城市经济转型试点市。经过几年的实践,阜新市逐步走出了一条具有特色的经济转型之路,对同样为资源型城市的朔州来说,具有重要的借鉴意义。

(1) 阜新市经济转型的背景。

第一,阜新市经济转型面临的主要困难。1996~2000年,阜新市GDP平均增长率为2.7%,其中连续两年增幅不到1%,是辽宁省倒数第一名,比中西部地区还低。2001年,阜新市人均国内生产总值位居辽宁省末位。^[1]而阜新市不景气的经济形势与其单一的煤炭经济结构密切相关。新中国成立后,阜新市的煤炭工业收入占全市国内生产总值的70%以上,其他产业发展缓慢,民营经济十分脆弱。随着煤炭资源的枯竭和煤炭产业的衰落,阜新市的经济随之大幅下滑。

与此同时,大量煤矿的关闭造成单一的煤炭经济的衰落,还使得大量的煤矿工人下岗,带来了突出的社会问题。2001年,阜新市的下岗职工占全市职工总数的1/3以上,居辽宁省之首;同年,阜新市城市居民人均可支配收入仅为4327元,为全国平均水平的2/3;有近60%的农村人口生活在贫困线以下。^[2]严峻的就业形势和较

[1] 参见穆易:“阜新:转型试验”,载《中国经济周刊》2005年第2期。

[2] 参见满希明:“阜新市财源建设的关键问题”,载《辽宁工程技术大学学报(社会科学版)》2003年第4期。