

吉林大学中国国有经济研究中心文库
教育部人文社会科学重点研究基地基金资助
吉林大学“985”、“211”工程项目资助

资源枯竭地区 经济转型和可持续发展研究

ZIYUAN KUJIE DIQU JINGJI ZHUANXING HE KECHIXU FAZHAN YANJIU

汤吉军 宋冬林 著



经济科学出版社
Economic Science Press

国家社会科学基金资助项目

(项目编号: 08CJY021)

资源枯竭地区经济转型和 可持续发展研究

汤吉军 宋冬林 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

资源枯竭地区经济转型和可持续发展研究/汤吉军, 宋冬林著. —北京: 经济科学出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1516 - 1

I. ①资… II. ①汤…②宋… III. ①区域经济 - 产业结构调整 - 研究 - 中国②区域经济 - 可持续发展 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 011646 号

责任编辑: 马金玉

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

资源枯竭地区经济转型和可持续发展研究

汤吉军 宋冬林 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

河北省三河市德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 7 印张 180000 字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1516 - 1 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第1章 导言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究的理论意义	5
1.3 研究的现实意义	6
1.4 研究的创新之处	9
第2章 资源枯竭地区经济发展的现状及存在问题	11
2.1 主导资源枯竭而后续资源不足	11
2.2 产业结构集中单一导致经济发展失衡	12
2.3 资源型企业历史负担沉重致使经济效益低下	15
2.4 历史遗留问题较多又面临社会保障压力	16
2.5 物质和人力资源专用性较强造成经济性沉淀 成本过大	17
2.6 生态资源损耗大导致生态环境不断恶化	20
2.7 资源诅咒现象严重导致资源地区不可 持续发展	21
第3章 资源枯竭地区经济转型分析的理论框架	24
3.1 沉淀成本方法的引入	24

3.2	沉淀成本形成条件及其分类	31	
3.3	包括沉淀成本的动态经济转型模型	45	
3.4	自然资源禀赋与资源型城市兴衰	49	
第4章 资源枯竭地区经济转型的案例研究			
	——以东北地区为例	68	
4.1	全国老工业基地资源枯竭地区产生、发展 及现状	68	
4.2	东北地区资源型城市转型现状	89	
4.3	煤炭资源型城市阜新“退二进一”的 发展模式	96	
4.4	煤炭资源型城市阜新经济转型过程中存在的 锁定问题	108	
附录1	2007年东北地区振兴规划	112	
附录2	2007年国务院关于促进资源型城市可持续 发展的若干意见	139	
第5章 国外资源型城市经济转型的经验分析			148
5.1	国外资源枯竭型城市衰退原因分析	148	
5.2	国外资源型城市调整与改造经验	154	
5.3	国外资源型城市转型经验及其启示	175	
第6章 加速资源枯竭地区经济转型的制度安排			178
6.1	资源枯竭地区经济转型为什么异常困难	179	
6.2	完善资源市场形成合理的价格机制	188	
6.3	财政金融政策支持资源型城市经济转型	190	
6.4	技术创新和发展低碳产业打造循环经济	195	

目 录

6.5 培育企业家自主创新精神机制	197
6.6 加强法律制度建设支持可持续发展	200
6.7 加强政府调控机制与完善社会保障体系	204
第7章 结论	207
参考文献	212

第 1 章

导 言

1.1 问题的提出

资源型地区（在书中主要是指资源型城市）在发展过程中主要依靠开发当地的资源，通常如果开采不当，会造成环境问题，如地表下沉、植被破坏、空气污染。同时，随着开采的深入，资源的减少，存在着开采完后如何发展的问题。一般应包括资源枯竭和准枯竭两层含义。评价某一地区是否进入资源枯竭阶段，一般可使用累计采出储量已达初步测定总量的比重或以当前技术水平及开采能力仅能维持开采年限加以判断，当累计采出量达到储量 50% 以上或 70% 以上时，可判断该地区已进入资源准枯竭或枯竭阶段，如用剩余开采年限判断，即以当前技术水平及开采能力仅能维持 10 年以内（两个 5 年计划）或 5 年以内开采时，也可以判断该地区进入资源准枯竭或资源枯竭。由此可见，资源型地区是以资源为导向，以资源为基础的经济。世界经济发展表明，资源非但没有成为工业化的“福音”（Blessing），反而

成为经济发展的“诅咒”（Curse）。众多资源丰富的国家或地区曾经或正在滑入资源优势陷阱，遭受资源诅咒的折磨。

简单来说，资源枯竭地区是指以本地区矿产能源等不可再生资源开采、加工为主导产业的地区类型。长期以来，作为基础能源和重要原材料的供应地，资源型地区（书中主要是指资源型城市）为我国经济社会发展做出了突出贡献。但是，由于缺乏统筹规划和资源衰减等原因，这些城市在发展过程中积累了许多矛盾和问题，主要是经济结构失衡、失业和贫困人口较多、接续替代产业发展乏力、生态环境破坏严重、维护社会稳定压力较大等。加大对资源型城市尤其是资源枯竭城市可持续发展的支持力度，尽快建立有利于资源型城市可持续发展的体制机制，是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求，也是当前保障能源资源供给、保持国民经济持续健康协调发展的重要举措。

资源型城市长期依赖的传统优势产业是资源消耗大、污染严重的能源、原材料等重化工业，其中以不可再生自然资源为主，再加上资源型城市发展方式粗放，资源利用率低、产业链短、能耗大、附加值不高，环境污染严重，经济和能源结构的“高碳”特征十分突出。发展低碳经济是资源型城市建设“资源节约型、环境友好型”城市的必然要求。低碳经济表现为生产的低消耗、低污染，资源的高利用率和高循环率，使原材料等资源在生产中能得到充分利用，使大多数污染物内化于生产过程，提高资源的综合利用水平，把经济活动对自然资源的需求和生态环境的影响降低到最小程度，有效解决经济发展与环境保护的突出矛盾。因此，资源型城市发展低碳经济可以促进能源结构的调整、工业产业结构的调整和消费结构的调整及优化。不仅如此，资源型城市发展低碳经济能延长产业链、提高产品利用率，以最小的资源代价换取最大的经济效益，从而缓解资源供需矛盾，推进资源优势

向经济优势转化。

资源枯竭型城市转型，主要是指城市的产业转型和功能转型两方面内容。产业转型是整个城市转型的基础和前提，同时也是转型过程中最艰巨的问题。一方面，资源型城市的企业大多是国有大中型企业，产业结构转型首先要从这些企业入手，对企业内部来说，这有助于在一定范围内促进生产要素的优化配置，转换企业的经营方式，提高国有资产的经营效率，促进国有企业向集约化的新型工业企业的方向发展；从企业外部来说，产业结构升级为企业提供了更好的外部生存环境，提高了企业抵御风险、参与竞争的能力。另一方面，城市转型过程中，随着城市功能的转换和完善，政府更多地承担起公共产品供给的责任，有助于解决资源型城市中普遍存在的企业办社会的问题，降低了国有企业改革的成本和阻力，为企业发展提供了良好的社会环境。近年来，资源型城市转型问题引起并得到了党和国家的高度重视。党的十六大提出要“支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业”，党的十七大明确要“帮助资源枯竭地区实现经济转型”。随后，国务院出台了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》，试图探索出具有中国特色的经济转型之路。

新中国成立后，根据国家的整体布局，在中国各地形成了以自然资源采掘和开发为主要产业的工业基地。目前，这些城市赖以生存的主导资源产业大多步入资源开采的中后期。由于资源型城市主要依赖资源型产业支持整个城市经济社会发展，产业门类单一，缺少具有竞争力的产业群、合理的产业结构和良好的投资环境。因此，伴随着资源的逐渐枯竭，成本加大，竞争能力减弱，企业陷入困境，大量工人待业下岗，形成新的贫困群体，严重影响当地经济发展和社会安定，已构成影响资源枯竭地区乃至整个国家经济社会发展的严重社会经济问题。因此，加速资源型

城市发展接续产业，不仅关系到我国国民经济整体能否实现向市场经济转变，也关系到整个经济结构和产业能否实现历史性提升和跨越，还关系到地区经济能否协调发展。

资源枯竭型城市经济转型问题，是一个国际性的难题。虽然发达国家在对衰退产业区的改造方面积累了许多成功经验，但是，这些经验借鉴到我国还有一定的局限性。其一，制度环境不同，发达国家对传统产业改造是在私有制条件下进行的，经济主体是私营企业；其二，发展阶段不同，发达国家是在工业化完成以后，且形成完整的工业体系、多元工业门类 and 完善的资本市场，市场经济体制相当成熟，因此实施改造计划难度非常小；其三，再看中东欧转型国家，它们对老工业基地的改造虽然伴随着体制转型，但也是在工业化完成以后。而我国资源型城市的体制改造是在体制转型和工业化中期阶段进行的，且市场经济体制不完善，企业尚未成为名副其实的市场主体，资金短缺，政府也缺乏综合运用产业政策经验，加之经济主体是负担沉重的大量国有企业，因此，研究资源枯竭型城市发展接续产业问题需要借鉴国外成功经验，但又不能照搬国外的做法，必须立足我国具体的实际进行深入思考。

1949年新中国成立后，新中国确立了立足本国资源优先发展重工业的经济发展方针，使众多依赖矿山、能源、农林等自然资源开发的资源型城市发展起来。资源型城市的显著特点是产业的发展具有明显的阶段性特征。我国现有资源型城镇426座，人口达1.54亿人。其中，处于成长期的82座，如黑龙江七台河市、山西朔州市等；兴盛期的290座，如辽宁鞍山市、本溪市、山东枣庄市等；衰退期的54座，如辽宁阜新市、吉林辽源市等。由于资源型生产的时限性和资源有限性的约束，资源型产业从发展最终走向衰亡是一种不可逆转的趋势。资源型城市在发展过程

中，常常因为开发资源所获得的效益使人们忽视城市的可持续发展，城市产业布局比较初级、产业结构比较简单、产业发展表现出较强的刚性。资源开发到一定程度后的路径依赖弊端逐步显露出来：资源面临枯竭、经济发展滞后、生态环境恶化、结构性失业严重等，严重影响到当地的经济发展和人民生活。在充分考虑借鉴国外相关经验和立足本国实际的基础上，我们需要对以下问题的思考和回答而展开：资源型城市产业衰退的原因是什么？我国的资源型城市为什么要发展接续产业？资源型城市如何在新型工业化的思路下实现转型？不同地区和不同类型的资源型城市应当发展什么样的接续性产业？资源型城市人力资源如何开发和社会保障体系如何建立？资源枯竭型城市如何经济转型，实现可持续发展等一系列重大的理论与现实问题。

1.2 研究的理论意义

在理论层面上，力图从理论上给出资源枯竭地区与经济可持续发展的理论解释；探讨资源型产业的发展规律以及和相关产业的内在联系；探讨政府和市场在资源型城市转型和资源产业发展中的作用和角色。这一研究在理论层面的学术价值主要体现在以下几方面：

第一，探索资源枯竭型城市经济转型和可持续发展的客观规律与实现条件。资源的开发一般经历四个阶段，即前期开发、增产期、稳产期和衰退期。资源开发的这一特点决定了资源型城市产业转型或发展接续产业的必要性。而资源枯竭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

部投入的依赖性大。通过沉淀成本理论研究资源型城市可持续发展的客观规律与实现条件对于丰富区域经济发展和可持续发展理论具有重要理论意义。

第二,运用经济学原理比较中外资源枯竭地区经济转型绩效,为政府制定政策提供了一种指导。由于历史和国情的差异,我国资源型城市以及资源型产业的形成、发展和现实状况有明显不同于西方发达国家的特点,其转型面临的困难也更为突出,照搬国外的做法将难以奏效。国外学者较早开展了有关资源型城镇的研究,他们提出的建立早期预警系统,制定财政援助和岗位培训政策,进行区域规划等探索和实践,对我国资源型城市规避转型、发展接续产业具有重要的参考价值。但是,现有对资源型城镇研究的政策目的主要是为了解决资源开发衰竭后的人员安置,而不是资源型城镇的持续发展,这一点与我们对资源型城市发展接续产业的研究目的有所不同。

第三,丰富和发展中国特色资源枯竭地区可持续发展道路。资源枯竭地区是在体制转型和工业化进程中实施的,矛盾更为尖锐,问题更为复杂,解决起来难度更大。研究资源型城市经济转型和可持续发展,不仅对于丰富和发展国有经济调整和资源型国有企业改革的理论,而且对于研究资源型产业演进的规律、资源开发的补偿机制和衰退产业的援助机制,运用马克思经济学探索中国特色资源型城市发展接续产业的新路子,探索工业化过程中如何实现人口、资源与环境协调发展,都具有重要的理论意义。

1.3 研究的现实意义

党中央和国务院非常关注资源型城市的转型和接续产业的发

展问题，党的十六大报告明确指出：“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业”。2007年6月5日，温家宝主持国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组会议，会议指出：加大对资源型城市经济转型的支持力度，继续深入做好经济转型城市试点工作。加快建立健全资源开发补偿机制和衰退产业援助机制，培育和壮大接续替代产业，形成各具特色的发展模式。针对森工资源型城市可持续发展问题，提出要深化森工企业、国有林场改革，推进林权制度改革试点和厂办大集体改革试点。

党的十七大提出：要继续实施区域发展总体战略，深入推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地。建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式和消费模式；转变经济发展方式、从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用、努力建设科学合理的能源资源利用体系、引导生产要素跨区域合理流动等多个方面为资源枯竭型城市发展接续产业指明了方向。

在实践层面，课题研究注重探索具有中国特色的资源枯竭型城市经济转型和可持续发展的有效途径；探索具有中国特色的资源型产业补偿机制和衰退援助机制等问题，具有较强的现实意义。

第一，通过对资源型城市发展接续产业问题的研究，可以探索出提升资源型产业竞争力的途径；寻找出新的经济增长点；探索出经济增长与环境保护相统一的新的经济增长方式，为国民经济可持续发展注入新的活力，而且投入少，见效快；不仅有利于促进东北地区经济、社会的协调发展；还有利于推进国有经济战略性调整和巩固公有制经济的主体地位；有利于维护全社会稳定和国家安全。

第二，随着人类人口的激增与经济规模的不断增长，人类对

煤炭、石油等能源的需求量日益扩大，能源的开采与使用对自然环境造成了严重的负面影响，最严重的当属全球气候变暖。近年来世界各地异常气候频发，如旱灾、洪涝、台风，都证明了气候变暖的危害。此外，煤炭、石油等能源资源具有稀缺性，难以持续地满足人类日益增长的需求，面临着严重的枯竭困境。当前87%以上的商品能源是不可再生能源，尤其是石油在未来几十年内面临着枯竭。因此降低能源消耗、提高资源利用效率、减少温室气体排放迫在眉睫，是全球面临的重大挑战。随着国内外形势的迅速变化，原有模式的弊端日益显现，社会、经济、环境之间的矛盾日益尖锐，严重威胁到了和谐社会的构建。因此，有必要根据国情，借鉴世界先进国家与地区的有益经验，走一条符合经济发展规律、有中国特色、不同于以往的发展之路，促进经济发展方式向更高层次的变迁。

第三，低碳经济，是以低能耗、低污染、低排放、高效能、高效率、高效益为特征的经济发展方式，它以可持续发展理念为指导思想，强调对碳开发与使用的约束，实现手段是技术革新、制度创新、观念转变、产业结构调整、新能源开发与利用等，目的是尽可能地降低煤炭、石油等高碳能源的消耗，减少温室气体排放，实现资源节约与环境友好，促进经济社会发展与生态环境保护的协调发展，是人类继农业文明、工业文明之后又一次重大的进步。从世界范围看，为了应对全球气候变化与能源枯竭，各国纷纷出台相关的政策措施，大力发展新型经济形态——低碳经济。对于中国而言，发展低碳经济，既顺乎世界经济的发展潮流，又合乎本国国情，是全面贯彻落实科学发展观，实现可持续发展，构建和谐社会的题中之意与必由之路。

因此说，如何解决实际问题，要求采用从理论世界到行为世界，又从行为世界到理论世界的策略。没有理论，人们绝不可能

理解作用于不同情形中的许多外在现象和一般的基本机制。如果不利用理论来解决经验难题,理论工作只能对理论本身有所创造,很少会对现实世界的状况有所反映。理论并不只是影响解释中所使用的特定假设,还影响问题的设计方式,所以,理论具有解释世界和改造世界的双重作用。

1.4 研究的创新之处

首先,理论研究的方法新。运用马克思经济学、产业组织理论、制度经济学和博弈论等理论和方法。通过引入沉淀成本理论统一整个研究过程,使最终研究成果中心突出,浑然一体。同时,由于资源型城市的转型和发展不仅是一种经济现象,也是一种社会现象,不仅是经济学问题,还是社会学、环境科学的问题,提出经济性沉淀成本、体制性沉淀成本和生态性沉淀成本等概念,对资源型城市经济转型和可持续发展采取真正的综合研究视野,使研究的最终成果更加全面、透彻。

其次,理论研究的思路新。课题研究紧紧抓住经济全球化这个大背景,以消除资源型城市经济转型的沉淀成本为主线,最终实现资源枯竭型城市的可持续发展。主要指导思想可以概括为:一是主要依靠市场机制,正确发挥政府作用。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,产业的进入、退出、创新和结构调整,企业重组也主要依靠市场来决定。二是政府主要是制定规划和政策,营造投资、自主创新和发展的良好环境,必要时给予扶持。资源枯竭地区要发挥自身优势,挖掘内部潜力,激发内在活力。国家在政策、资金等方面的支持也要遵循市场经济规律,从而加快资源枯竭地区经济转型。

最后，理论研究的实践性较强，制度创新特点突出。课题研究探索了以下很少有人深入涉及的重点、难点问题，为什么资源枯竭地区经济转型异常困难，并不是简单的技术水平问题，更多的是人为制度因素，提出锁定效应和反锁定效应，为加速资源枯竭地区经济转型和可持续发展提供理论上的指导。以大量的负担沉重的国有企业为主体的资源型城市转型的成功方式；投融资体制改革和金融创新手段，为资源型城市转型提供金融支持。加强企业技术改造；实现全面、协调和可持续发展；搞好就业和社会保障体系建设等可操作性政策，目的是消除和化解经济性沉淀成本、体制性沉淀成本和生态性沉淀成本，创造一个投入—补修的可持续发展环境。

第2章

资源枯竭地区经济发展的现状及存在问题

在长期发展过程中,我国资源枯竭型城市在经济转型和可持续发展方面做出了有益的探索。一些城市虽然由矿业起步,但在资源开发的同时,比较重视对资源的合理开发和综合利用,城市产业得到较成功的调整,出现了较多的非资源产业新增长点,第一、第二、第三产业得到了较合理的发展。但大多数资源枯竭型城市仍未摆脱传统发展模式所遗留大量经济问题的困扰。这些城市由于开发时间较长,长期实行畸形的单一超重型产业结构,使各种经济问题由于主体企业衰退而日益严重,不得不陷入经济继发展无力的尴尬局面。

2.1 主导资源枯竭而后续资源不足

资源是资源型城市得以生产和发展起来的最重要的物质基础和条件,城市经济对资源的过度依赖性、资源的不可再生性和资