

北京师范大学资源经济与政策研究中心
北京师范大学资源学院

研究系列/资源经济与管理丛书/

资源开发地区转型与 可持续发展

——鹰手营子矿区、灵宝、靖边转型案例

Transition and Sustainable Development for
the Resource
Exploitation Region

刘学敏 王玉海 李强 程连升 等编著

资源开发地区转型与 可持续发展

——鹰手营子矿区、灵宝、靖边转型案例

Transition and Sustainable Development for
the Resource
Exploitation Region

刘学敏 王玉海 李强 程连升 等编著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

资源开发地区转型与可持续发展：鹰手营子矿区、灵宝、靖边转型
案例/刘学敏等编著. —北京：社会科学文献出版社，2011.10

(北京师范大学资源经济与政策研究中心，北京师范大学资源学院
研究系列/资源经济与管理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2645 - 7

I. ①资… II. ①刘… III. ①区域发展 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 178741 号



郑州大学 *04010763965+*

北京师范大学资源经济与政策研究中心
研究系列/资源经济与管理丛书
北京师范大学资源学院

资源开发地区转型与可持续发展

——鹰手营子矿区、灵宝、靖边转型案例

编 著 者 / 刘学敏 王玉海 李 强 程连升等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156 责任编辑 / 赵建波 关晶焱

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 杨俊芳

项目统筹 / 刘骁军

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 18

版 次 / 2011 年 10 月第 1 版 字 数 / 337 千字

印 次 / 2011 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2645 - 7

定 价 / 55.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

前 言

资源型城市和地区因自然资源开发而繁荣，也因资源枯竭而面临困境，转型是其必由之路。转型是一个世界性的难题，无论是德国的鲁尔、法国的洛林、日本的北九州，还是美国的休斯敦、洛杉矶等，转型都经历过长期艰苦的探索过程。每个城市或地区都有自己特殊的发展历史和转型背景，使任何一个转型都属于个案，只有经验可以借鉴、教训可以汲取，但绝不可照搬照抄。

中国有上百个资源型城市和地区，有些是伴随着近代工业的发展而形成的，更多的是新中国成立以后随着国家的工业化而形成和发展起来的。经过多年的高强度开发，资源逐渐枯竭，城市竞争力严重削弱，资源采掘、加工行业的下岗人员大幅增加，一些情况严重的城市的经济和社会状况已经举步维艰，可持续发展面临严重挑战。为此，国务院于2007年出台了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》（国发〔2007〕38号，以下简称《若干意见》），提出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。

为落实上述《若干意见》，促进资源型城市可持续发展，2008年3月，国家发展和改革委员会确定了阜新、伊春、辽源等12个城市为首批资源枯竭城市；2009年3月，又确定了枣庄、黄石、淮北等32个城市为第二批资源枯竭城市。按照要求，这些资源型城市的可持续发展工作由省级人民政府负总责，并强调省级人民政府要切实加强对资源型城市可持续发展工作的领导和支持。同时，要求资源枯竭城市要抓紧制定、完善转型规划，提出转型和可持续发展工作的具体方案，进一步明确转型思路和发展重点，切实做好相关工作，用好中央财力性转移支付资金，为保增长、促协调，为全国资源型城市的经济转型和可持续发展探出一条新路。

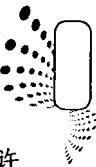
北京师范大学资源经济与政策研究中心利用自己的优势，积极参与资源型地区转型和可持续发展的研究。本书就是在一般理论研究的基础上，就河北省承德市鹰

手营子矿区、河南省灵宝市、陕西省靖边县的资源开发、经济转型和可持续发展进行案例研究，探索资源开发地区转型和可持续发展之路。

河北省承德市鹰手营子矿区是国家发展和改革委员会确定的第二批资源枯竭城市。在国家发改委的支持下，鹰手营子矿区人民政府和北京师范大学资源经济与政策研究中心联合成立了以刘学敏和王素芝为组长的转型规划编制组，在对鹰手营子矿区发展的历史、现状、面临的困境和发展的机遇进行认真分析的基础上，编制出《鹰手营子矿区转型与可持续发展规划》，并通过了河北省发改委在石家庄组织的评审和国家发改委在北京组织的评审。本书中的《河北省承德市鹰手营子矿区转型与可持续发展研究》是编制规划时的前期研究报告，参加写作的有：刘学敏、王玉海、程连升、李强、张彬、曹斐、王双、王珊珊、崔剑、邹波、陈哲。鹰手营子矿区政府各相关部门，尤其是经济发展局和转型办公室为本研究提供了大量的资料。

河南省灵宝市也是国家发展和改革委员会确定的第二批资源枯竭城市。在国家发改委的支持下，河南省灵宝市人民政府和北京师范大学资源经济与政策研究中心联合成立了以刘学敏为组长的转型规划编制组，经过一年多的努力，编制了《灵宝市资源枯竭型城市转型及可持续发展规划》，并通过了国家发改委在北京组织的评审。本书中的《河南省灵宝市转型与可持续发展研究》也是编制规划时的前期研究报告，参加写作的有：刘学敏、王玉海、程连升、李强、陈桂生、曹斐、敖华、张彬、王双、王珊珊、谷潇磊。河南省灵宝市发展和改革委员会以及各个部门、乡镇为本研究提供了大量的资料。

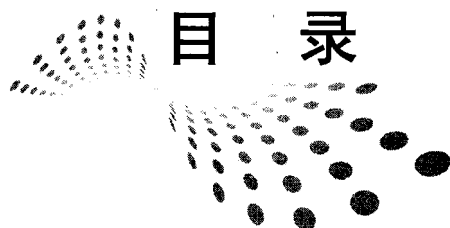
陕西省靖边县是中国西气东输的重要节点。近年来，油气资源开发带动了经济快速发展，使靖边从贫困县一跃而成为百强县，但在发展中也隐含着许多问题，诸如产业组织畸形、地方税源不足、收入差距过大、水资源强约束等。2010年是“十一五”规划的收官之年，也是“十二五”规划的筹划之年。为谋划靖边未来发展，切实编制出高质量、高水平的“十二五”规划，中共榆林市委常委、靖边县委书记马宏玉和北京师范大学常务副校长史培军教授就共同合作开展《靖边县“十二五”规划总体思路》研究达成一致意见。基于此，北京师范大学成立了以史培军教授为组长、刘学敏教授为副组长的专家组。经过深入研究，专家组提出，“跨越·调整·转型”是未来靖边发展的主题。本书中的《陕西省靖边县转型与可持续发展研究》是为完成规划总体思路而形成的研究报告。参加研究和写作的有：史培军、刘学敏、王玉海、李强、曹斐、敖华、刘连友、于德永、叶涛、杨明川、杜士强、廖建辉、江冲、王珊珊。靖边县经济发展局和各个部门、乡镇为本研究提供了大量的资料。



在本书的各项研究中，借鉴了大量前人研究的结果。尤其是在实地调研中，许多实际工作者贡献了他们关于转型的思路，这是他们长期思考的结果，使我们的研究能够更加切合地方发展的实际。这也使我们深深感到，地方的转型和可持续发展不是少数政府官员关起门来就可以完成的，转型思路也不可能出自书斋，它只能来自于实践，需要广泛的公众参与才能完成。

作者

2011年3月5日



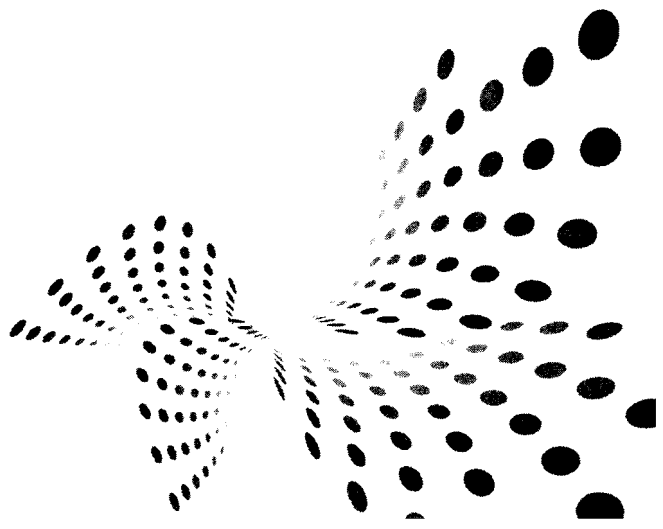
目 录

第一章 资源开发地区的转型与可持续发展	1
1.1 用唯物史观认识资源开发地区的转型	2
1.2 走出资源开发地区转型的认识误区	5
1.3 资源开发地区转型中的政府定位	9
1.4 资源开发地区企业的社会责任.....	14
第二章 河北省承德市鹰手营子矿区转型与可持续发展研究	19
2.1 鹰手营子矿区资源开发的历史和产业演进.....	22
2.2 鹰手营子矿区资源枯竭状况与发展困境.....	42
2.3 鹰手营子矿区资源枯竭与转型机理分析.....	59
2.4 鹰手营子矿区转型的内容.....	69
2.5 转型的基本思路和目标定位.....	94
2.6 转型的可能途径与重点任务	100
2.7 鹰手营子矿区转型的主要对策	117
第三章 河南省灵宝市转型与可持续发展研究	125
3.1 灵宝市的资源开发和产业演进	128
3.2 主体资源枯竭和城市转型要求	144
3.3 接替产业培育和经济转型	162
3.4 社会转型和民生建设	185
3.5 生态环境转型	191
3.6 转型的保障措施和政策建议	198

第四章 陕西省靖边县转型与可持续发展研究	205
4.1 靖边县概况	209
4.2 靖边县发展现状	210
4.3 靖边县未来发展面临的形势	239
4.4 靖边县可持续发展思路和目标	245
4.5 靖边县的经济转型	251
4.6 靖边县的社会转型	261
4.7 靖边县水资源保障与生态环境建设	266
4.8 靖边县转型与可持续发展的保障体系	271

第一章

资源开发地区的转型与 可持续发展



资源开发地区因资源而兴，也因资源枯竭而困。目前，我国众多的资源开发地区因不可再生资源枯竭而被迫转型。凤凰涅槃，浴火重生。能否实现华丽转身，为各方所高度关注。

1.1 用唯物史观认识资源开发地区的转型

资源开发地区因资源枯竭而被迫转型是一个世界性难题。对于中国而言，因在计划经济向社会主义市场经济的转型中，同时实现资源开发地区的转型，各种矛盾和问题交织在一起，使面临的问题和情况更加复杂。当前，人们在研究资源枯竭城市的转型时，常常把产业结构单一、城市功能不全、生态环境破坏严重等作为转型难以正常推进的障碍，更有甚者，直接指责资源开发地区计划经济的思维惯性、缺乏创新意识等，以致严重阻碍了转型的进程。对此，必须进行认真地、客观地评价和认识。

1.1.1 公正地看待资源开发地区的历史贡献

现实是历史发展的延续，也是未来发展的起点。所谓“观今宜鉴古，无古不成今”。对于资源开发地区现状的认识不能脱离历史的发展，不能绕开历史上曾经发生过的事情，这是认识问题的逻辑起点。只有这样，在寻求解决问题的办法时，才能避免误入歧途。

资源开发地区的形成大多在计划经济时期。面对新中国成立初期国家迫切需要工业化的现实需要，许多资源开发地区应运而生，进而形成资源型城市。在“先生产，后生活”、“重生产，轻生活”的指导思想下，资源开发地区无私奉献，为国家的工业化作出了巨大贡献。据不完全统计，新中国成立以来，资源开发地区为国家提供了93%的煤炭、90%以上的石油、80%以上的铁矿石、70%以上的天然气。作为国家确定的44个资源枯竭型城市之一的河北省承德市鹰手营子矿区，一个弹丸之地就曾经支撑了国家建设需要的1/4的铜。黑龙江省伊春市新中国成立60多年来为国家提供优质木材2.4亿立方米，贡献税金约70亿元，统配材差价300多亿元。新中国成立60多年，山西省总采煤为120亿吨，若用满载煤炭的火车一列接着一列，在地球上可以绕三圈。可以说，在共和国前进的道路上，资源开发地区坦荡奉献，留下了许多精彩华章。

不仅如此，由于中国区域发展极不平衡，新中国成立初期，仅有的民族工业也只集中于沿海地区，而广大西部地区近现代工业几乎为零，现代文明还没有渗透到中国的穷乡僻壤。为此，在落后地区资源型城市的迅速崛起，人力资源、技术和知

识的大量涌入，为区域发展注入了巨大的活力，带动了整个区域经济和社会的发展。黑龙江的大庆、新疆的克拉玛依、四川的攀枝花、甘肃的白银等无不成为带动区域经济社会发展的火车头。即使是像江西萍乡这样的具有一百多年煤炭开采历史的资源枯竭城市，也与中国最早的民族工业的发展紧密地联系在一起，见证了张之洞创建的武汉汉冶萍公司的兴衰。

在计划经济条件下，国家遵循所谓“生产资料优先增长规律”，推行重工业优先发展的战略，以国家的行政力量人为压低所有重工业投入要素的价格，秉承“无偿调拨”、“统收统支”的原则和“资源无价、原料低价、产品高价”的行事方式，来支撑国家的快速工业化进程，使国家能够在长期笼罩着战争阴云的恶劣形势下，顽强地生存下来并取得举世瞩目的成就。对此，资源开发地区功不可没。由于实行的是计划经济体制，积累都属于国家并归国家支配，一切都上缴国家财政，地方和城市没有自己相应的积累，城市建设也完全依靠国家财政。何况，那时根本就没有生态补偿的概念和意识，因而也就不可能对矿区实行生态补偿。至于“可持续发展”这个1987年才由挪威前首相布兰特伦夫人在《我们共同的未来》中提出的概念，则就更不会顾及了。

但是，往事如烟，资源开发地区在计划经济时期铸就了辉煌，却在向社会主义市场经济转型的时期，主体资源枯竭了，主导产业衰落了，经济社会发展面临许多问题，呈现出可持续发展的局面：产业单一、接续产业难以为继，城市发展缓慢、功能不全，产业工人技能单一、就业困难，生态环境问题严重，等等。这些问题的产生是历史原因造成的，在相当程度上是历史的产物，或者是历史问题在现实中的表现和延续，不能一味地、不公正地指责资源枯竭城市的干部职工缺乏进取和创新精神、存在计划经济的思维惯性。只有历史地、客观公正地看待资源枯竭城市存在的问题，才是历史唯物主义者应有的态度。

1.1.2 明确问题的责任主体

既然资源开发地区存在的问题是历史的产物，而历史的真实是这些地区支撑了国家的工业化，支撑了国家的经济社会发展，而当问题出现时，就应该明确责任主体，而不能完全由它们自己来承担这个沉重负担。事实上，资源开发地区自身也确实不堪这个重负。

1. 在生态建设问题上，要明确治理生态环境的责任主体

对于在计划经济时期造成的生态环境问题，由于国家（中央政府）是责任主体，则需要集中力量进行资源开发地区的生态环境治理。具体地讲，就是由中央政府在治理生态环境上专门预算，在深入研究、科学论证和系统规划的基础上，由政府

府成立专门的公司（专业的复垦公司）或者委托私人公司来进行生态修复和环境治理，注重市场化运作。

对于在从计划经济体制向市场经济体制过渡过程中，由中央所属企业在矿产资源开发中造成的生态环境问题和地方（省属）企业造成的生态环境问题，则明确责任主体，分别由中央和地方负责治理。同样，也要依市场化的原则，依托专业的复垦公司进行治理。

对于在经济过渡时期由集体或私人矿产资源开发造成的生态环境问题，由于是历史遗留的问题，而原有企业或许已经不复存在，依靠原有企业治理是不现实的，主要是由当时政府监管不力造成的，政府（中央政府和地方政府）是责任主体，应该主动承担起环境治理的责任。

对于现实中资源开发出现的问题，则要明确责任，在“保护中开发，开发中保护”，依据“谁开发，谁治理”的原则，由资源开发者治理；或者依据“谁开发，谁付费”原则，付费后由专业公司集中治理。

这样，对于历史累计和现实形成的环境问题，分别治理，责任明确，最终达到生态修复和环境治理的目的。由于是公司化、市场化运作，环境治理的过程就是国家资金进入资源开发地区的过程，就会创造出许多就业机会，带动当地经济的恢复和发展，在一定程度上化解社会矛盾。

2. 在城市建设和发展上，也要明确责任主体，尤其是“棚户区”改造的责任主体

棚户区是老矿区在建设过程中形成的，是特定的历史产物。几乎所有资源开发地区都有大片棚户区，这里房屋阴暗简易，没有暖气、厕所，地面脏乱差，基础设施薄弱，住房条件恶劣。连片的危旧房，狭窄的道路，破旧衰败的环境，改造任务异常艰巨。

譬如，在承德鹰手营子矿区，20世纪50年代末至60年代末，兴隆矿务局、寿王坟铜矿、涝洼滩煤矿、东风煤矿和胜利煤矿等国有矿山企业，在建矿初期将从事矿山采掘的工人安置住在附近的简易平房里。单身矿工家属探亲，为了一家人能够团聚，用石头、砖头、板皮、油毡依山就势搭建临时房。由于当时矿工待遇较高，农村生活条件较差，家属不愿回乡，日久天长定居下来。后来得到矿区和地方政府的默认，大部分家属进行农转非，矿工一人挣钱全家花，勉强维持度日。至90年代以后，企业亏损，生活困难，这些家属想回家务农，但已无地可种。由于这些房屋年久失修，维修资金短缺，地基下沉，墙体风化、碱化严重，墙皮大面积脱落，部分墙体屋顶出现裂缝。室外地面普遍高于室内地面，致使屋内潮湿阴暗，通风采光差，门窗严重破损，无法关闭。屋顶木架结构腐朽变形严重，造成防雨瓦破损，房顶塌落。

通常情况下，当矿山企业效益好时，也为职工兴建、分配过新房，但实际情况是一般只解决双职工住房。当资源日渐枯竭、企业陷于亏损之后，就无力解决这些职工的居住问题，而“棚户区”内的居民也因下岗失业等原因，无力从市场上购买商品住宅。

随着资源枯竭，一片片缺水、电、路等配套市政设施的“棚户区”成为城市中环境条件最差、贫困人口聚居的地方。所以，在资源开发地区，面临着高度城市化的假象。一方面，城市化率很高，城镇居民在总人口中比重很高；但另一方面，下岗失业率高，城市基础设施建设严重滞后，许多居民没有享受到现代城市文明。近年来，国家非常关注资源开发地区的“棚户区”改造问题，“棚户区”改造成为国家最庞大的安居工程。然而，问题依然严峻。由于这些问题本身是历史的产物，所以必须历史地看待。

与生态环境问题不同的是，城市建设尤其是“棚户区”的改造政策性很强，涉及每位居民的切身利益，一定要明确责任主体。由于“棚户区”的形成既有国家的原因，也有城市自身发展的原因以及居民个人的原因，存在多个责任主体，因此，应该由各个责任主体来分担历史责任。

作为中央政府，要专门设立改造基金，支持资源开发地区的“棚户区”改造；同时，通过就业援助和培训等，使这里的居民能够就业和获得收入，提高劳动力的流动性，使其从单一的劳动技能中走出来，能够适应市场经济的冲击。通过中央政府的支持，使一部分资金进入资源开发地区的城市建设和“棚户区”改造，对于这些城市和地区进行反哺，这实际上也是对其过去长期贡献的一种补偿。作为地方政府，积极筹资和融资，以市场化的方式推进城市建设和“棚户区”改造。作为历史上“棚户区”形成的又一主体，居民户更要积极筹资和配合政府的“棚户区”改造。由于政府的就业支持和培训，居民能够获得持久的收入，为最终走出“棚户区”奠定基础。只有各个责任主体协调努力，才能最终消除“棚户区”这个资源开发地区的顽疾，促进城市的可持续发展。

1.2 走出资源开发地区转型的认识误区

由于在整个中国经济发展中占有重要地位，资源开发地区的转型为政府和学界高度关注。然而，在转型问题上，存在许多认识上的误区，而要推进资源开发地区成功转型，首先必须走出误区，正确地认识转型。

1.2.1 资源开发地区转型不仅是产业转型

资源开发地区因资源枯竭，原有主导产业衰退，呈现矿竭城衰的衰败景象。如

何使资源开发地区和城市再次焕发生机，人们往往把注意力放在了选择新的主导产业上，更多地关注产业转型和接续产业发展，各个地方政府也无一例外地把重点放在产业转型上，关注如何延长原有产业的链条，发展跟进产业；注重发展与原有产业不相干的产业，在原有产业体系中植入新的产业。应该说，资源开发地区的转型，首先是产业转型。非如此，不能支撑经济的发展和人民生活水平的提高，不能解决由此引发的许多社会问题。但是，仅仅有产业转型，不能涵盖转型的全部内容，也不足以解决资源开发地区面临的全部问题。

事实上，除了产业转型外，资源开发地区转型还包括：一是城市转型，把原来矿城合一的城市形态转变为功能综合的城市形态，使城市按照自身的发展规律演进；二是生态转型，把原来资源开发所造成的生态环境问题，通过生态修复和环境治理予以解决，实现可持续发展；三是体制转型，由于资源开发地区和城市在形成和发展中与计划经济体制高度相关，在市场化改革中进程相对迟缓，所以，必须包含从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型；四是经济发展方式的转型，从粗放型的“高投入、高消耗、高排放、低产出”的发展方式，向集约型、循环经济、低碳排放的发展方式转型，这种转型是目前中国所有城市和地区、所有行业都面临的重要任务，理所当然也是资源开发地区和城市在转型中必须面对的任务。

由此看来，资源开发地区转型是一个复杂的系统工程，产业转型是核心内容，但不是转型的全部。这也就决定了转型不可能一蹴而就，它是一个长期的、非常艰巨的过程。中国单一的经济体制转型就花费了30余年，也才初步建立了社会主义市场经济体制，还需要在继续深化改革中完善体制，何况资源开发地区这种复杂的综合转型。即使是国际上比较成功的转型案例，如德国鲁尔工业区也经历了几十年的艰苦努力才实现了初步转型。因此，转型的最终成功，是一个长期的过程，必须要有长期转型的准备和打算。

1.2.2 资源开发地区转型很难建立一个完整的产业体系

通常，资源开发地区依托于某一种或某几种资源而产生，产业单一是制约其发展的重要因素。目前，在转型中各地方政府都试图构建一个完整的产业体系，试图建立一个“合理的”产业结构。

所谓产业结构是各产业的构成及各产业之间的联系和比例关系。决定产业结构的因素主要有需求结构（中间需求与最终需求的比例、消费水平和结构、消费和投资的比例、投资水平与结构等）、资源供给结构（劳动力和资本及其相对价格、资源禀赋）、科技因素（科技水平和科技创新发展能力、速度以及创新方向等）、国际经济关系的影响（进出口贸易、引进外国资本及技术）等。产业结构的演化

即产业结构高级化，它是经济发展重点或产业结构重心由第一产业向第二产业和第三产业逐次转移的过程，标志着经济发展水平的高低和发展阶段、方向，这就是通常所说的配第一克拉克定理。

问题在于，这种所谓“合理的”产业结构和“配第一克拉克定理”对于一个国家来说是正确的，对于一个小的区域是否正确。这里存在一个逻辑错误：对于整体是正确的结论对于部分却是错误的（即分析谬误）；对于部分是正确的结论对于整体却是错误的（即合成谬误）。可见，对于资源开发地区接续产业发展，虽然客观上存在一个结构问题，但不必拘泥于各产业的比重，要以可持续发展为目标，在考虑区域产业协调的基础上，依托自身优势（技术优势、文化优势、资源优势）而形成自己的产业结构，这就可能出现“一业独大”的问题，不必去刻意追求所谓“合理的”产业结构。

值得一提的是，从目前的情况看，许多资源开发地区的转型规划，在塑造未来接续产业发展时都无一例外地把旅游业甚至娱乐业作为重要产业，但是，无论这些产业表现出如何具有吸引力，资源开发地区产业转型成功必须要有实体经济的发展作为基础和支撑。

1.2.3 资源开发地区转型的动力源不仅仅是政府

毫无疑问，由于大多数资源开发地区从产生到发展都与计划经济体制密切相关，而计划经济下的“资源无价、原料低价、产品高价”原则，使资源开发地区缺乏必要的资本积累，可以说，造成资源枯竭而接续产业又无法跟进在相当程度上是体制的原因，这就使政府尤其是中央政府理所当然地成为“责任主体”。从实际情况看，资源开发地区和城市单纯依靠自己的力量根本无法实现转型。况且，作为一个负责任的政府，当区域发展和人民生活面临困难的时候，也应该义无反顾地承担起自己的责任。因此，资源开发地区转型的推动者和动力源首先应该来自于政府（中央政府和地方政府）。从目前国家确定的44个资源枯竭城市的转型看，政府无疑都扮演了重要角色。

然而，在一个最终要建成社会主义市场经济体制的制度框架下，仅仅依靠政府的力量是不够的，还必须依靠市场的力量。因为在市场经济下，市场机制是配置资源的基础，决策分散，利益导向，市场决定了经济活动的走向。因此，对于资源开发地区的转型和接续产业成长，政府是外部重要的推动力量，而市场的力量才是内生驱动的。未来接续产业是政府选择的结果，更是市场选择的结果。只有经过市场的洗礼，选择的接续产业才是有生命力的。

从目前各资源开发地区转型时的接续产业选择上，到处都能看到政府参与的影

子和痕迹，政府官员到处跑项目、拉关系、“规划”产业，但恰恰忽视了市场在产业选择上的重要作用。从客观上看，由于资源开发地区曾经是计划经济的重要领域和传统“领地”，所有制结构单一，主体企业是大型国有企业，计划经济体制影响根深蒂固，体制改革与发达地区相比明显滞后，市场力量明显不足，这就决定了资源开发地区在转型时，体制改革的任务依然繁重。

1.2.4 不存在干部职工观念落后、思想保守问题

一些到过资源开发地区的领导和专家，在经过一段时期的调研和考察后，得出一个结论，这就是，资源开发地区和城市创新动力不足，原有国有大型企业的干部职工思想保守，观念落后，缺乏创新和冒险意识，再加之客观上技术单一，使适应市场经济的能力较差。因此，要创新观念，树立市场经济的意识，推动转型。

其实，思想意识和观念是社会存在的反映，任何一种观念和意识的存在，是在一定约束条件下形成的。的确，由于长期的计划经济体制，且改革进程滞后，尤其是国有企业改革仍然是目前改革的重点领域，因此，在资源开发地区计划经济体制影响依然深远，反映到人们的思维中，自然就会表现出处处依赖政府、忽视市场作用来推动转型的想法。

曾几何时，人们把发展中国家农民贫困归因于愚昧和拒绝采用新技术，而美国发展经济学家、诺贝尔奖得主舒尔茨研究发现，那里的农民虽然贫穷，但作出的资源配置却是有效的，即“贫困而有效率”，农民作为“理性”的生产者，在长期的试错改错过程中，配置其所拥有的传统生产要素时，具有很高的效率，符合理性“经济人”原理。他指出，只要给予适当的刺激，那里的农民就可以点石成金。他还用危地马拉的帕那加撒尔和印度的塞纳普尔两个实例对这一假说进行了初步检验。

看来，资源开发地区转型中所存在的问题，不是也不应该理解为思想保守和观念落后，而是一定制度约束下“经济人”的理性选择。所以，要改变这种状态，就必须进行制度变革，更多地引入市场机制，在新的制度约束下，人们就会有新的经济行为，创新的火花才能迸发出来。

1.2.5 把劳动力转移到农业生产中不是“倒退”

随着原有资源的枯竭，资源开发地区的主导产业处于衰退之中，譬如在甘肃省白银市，资源仅满足其冶炼能力的5%。由此，为了推进转型，一些城市和地区开始大力发展农业尤其是生态农业，从而使原来的采掘和冶炼工人转而从事农业生产，如辽宁省阜新市的转型等。对此，一些人认为这是从工业化向农业化的转型，

是一种“倒退”，是资源枯竭城市的“逆转型”。

然而，对于这种现象，不应该从本本出发，而应该从资源开发地区发展的实际出发。从理论上讲，产业发展的总趋势是从第一产业向第二产业最后再向第三产业过渡，这是配第一克拉克定理所揭示的一般规律。但这种一般性或者共性是在特殊性中实现的，共性寓于个性之中，共性只能在个性中存在。任何共性只能大致地包括个性，而任何个性并不能完全被包括在共性之中。因此，这就不能排除在个别情况下第二产业也会向第一产业转化。这不是违背一般规律，而是规律的一种实现形式。

其实，从实际发展来看，农业生产发展是资源开发地区转型中的一个现实选择。因为在技能比较单一的情况下，原来的工人从事农业生产具有较大的适应性，而且发展现代农业如观光农业、生态农业、有机农业等投资相对较小，这是在原有主导产业衰退之后新产业选择中成本最低且可以迅速启动的产业，在转型中具有重要的意义。

同时，通常情况下，资源枯竭地区在资源开发的历史上，都不同程度地产生了许多可供开发的废弃地，煤炭开发则还有许多可以复垦的矸石山，此外还有大量的闲置厂房可以利用。所以，发展现代农业也是修复生态和环境治理的过程，它不是要复古传统农业，不能机械地理解为“逆转型”，更不能理解为历史的“倒退”。

1.3 资源开发地区转型中的政府定位

资源开发地区的转型中，政府（包括中央政府和地方政府）都扮演着重要角色，从而准确定位政府的职能和作用具有非常重要的意义。

1.3.1 政府是资源开发地区转型的启动者和推动者

资源开发地区在面临枯竭、出现诸多社会问题后，需要进行转型；即使在资源开发和资源产业上升阶段，也应该谋划转型。然而，通过何种力量促进转型，却非常重要。对于中国来说，政府包括中央政府和地方政府应该成为转型的启动者和推动者。

如前所述，由于长期实行高度集中的计划经济体制，资源开发地区为了推进中国的工业化和形成完整的国民经济体系作出了巨大的贡献和牺牲。中国资源开发地区与西方市场经济国家不同，国外的资源开发地区和城市在市场经济下，通过以原料为基础的贸易使那里的利益流失，而在中国却是通过计划经济下政府的无偿调拨和不合理的产品差价关系使那里的利益流失。