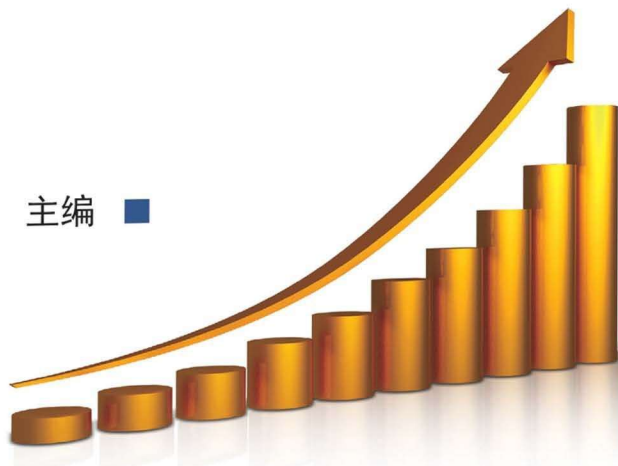


XIN CHANGTAI XIA JINGJI ZHUANXING SHENGJI YANJIU

新常态下经济转型升级研究

郑有贵 主编 ■



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

新常态下经济转型升级研究 / 郑有贵主编. -- 北京 :
当代中国出版社, 2017. 9

ISBN 978-7-5154-0797-5

I. ①新… II. ①郑… III. ①城市经济—转型经济—
经济发展—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 166083 号

出 版 人 曹宏举
策划编辑 王延新
责任编辑 王延新
责任校对 康 莹
封面设计 信宏博·张红运
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572264 66572154 66572132 66572180
市 场 部 (010)66572281 66572161 66572157 83221785
印 刷 北京润田金辉印刷有限公司
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 20.5 印张 5 插页 插图 86 幅 389 千字
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷
定 价 60.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部。

总论



本研究基于 2015 年中国社会科学院当代中国研究所第二研究室在 6 个省各选取 1 个资源型城市（分别是内蒙古自治区乌海市、安徽省淮南市、黑龙江省鸡西市、河南省焦作市、四川省攀枝花市、贵州省六盘水市）的调研，并通过与所调研的湖南省株洲市、贵州省黔东南苗族侗族自治州和遵义市、四川省德阳市、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市和喀什市等非资源型城市的实地体验和比较，以及在调研基础上于 2015 年 12 月中旬组织召开的“新常态下资源型城市转型发展研讨会”的成果，分析了资源型城市兴建时的定位及必然相伴的转型发展的命题，总结了面对资源约束推进转型的经验，探讨了破解转型发展能力弱这一难题的对策。

供给侧结构性改革视域下资源型城市转型发展研究

资源型城市作为国家的老工业基地，对新中国工业化发展提供了大量的煤炭、钢铁等重化工产品，做出了重大的历史贡献，现今又要为供给侧结构性改革承受较大阵痛，这也是一种贡献。资源型城市的转型发展，既面临当地资源枯竭约束，又面临全国相关产能过剩的挤压，已经成为供给侧结构性改革必须攻克的重点和难点地区。推进供给侧结构性改革，促进资源型城市转型发展，应当着力解决因地缘劣势、历史使命及配套政策、发展基础差等原因导致的转型发展内生能力弱的问题，解决好转型发展进程中资金、技术、人才等要素聚集能力弱的问题，解决好“一矿一市”“一市一业”而结构性改革任务艰巨的问题，从而形成转型发展环境改善和产业向中高端迈进持续推进的良好态势。

一、资源型城市兴建时的定位及必然相伴的转型发展的命题

当代中国资源型城市的兴建和成长，有着与其他国家资源型城市不同的历史使命和政治经济体制。一方面，当代中国资源型城市的兴建一开始是国家从发展现代工业的产业功能提出的，即作为后发现代国家，为实现赶超目标，国家在资源富集地建设工业基地，并实施以“先生产，后生活”为取向的政策，即先保障生产国家所需要的工业产品，在此基础上，再逐步改善生活条件和发展城市。另一方面，资源型城市是在社会主义计划经济体制下，按照全国一盘棋的生产力布局兴建和成长起来的，一般是“一矿一市”“一市一业”，由于发展路径的依赖，资源型城市产业较为单一。这些都决定了资源型城市不断渐进转型的命题。

正是由于上述原因，我们调研的6个资源型城市^①，有很多共同点，包括都曾经拥有资源富集的禀赋，都曾经历国家动员和集聚四面八方力量而迅速崛起为工业基地的峥嵘岁月（“一五”时期156个国家重点建设项目中有53个布局在资源型城市，占总投资额的近50%），都曾经不辱使命为建立中国独立完整的工业体系、促进国民经济发展做出了历史性的贡献（新中国成立以来，资源型城市累计生产原煤529亿吨、原油55亿吨、铁矿石58亿吨、木材20亿立方米^②），都曾经在兴建国家工

① 本文凡引用这些地方政府和企业提供的资料和数据，一般截止调研之时，并省略相关注释。

② 《国务院关于印发全国资源型城市可持续发展规划（2013—2020年）的通知》，http://www.gov.cn/jwqk/2013-12/03/content_2540070.htm。

业基地的基础上成长为新兴工业化城市和区域经济增长极。

乌海市、淮南市、鸡西市、焦作市都是在 20 世纪 50 年代，在国家工业生产布局下，迅速由小煤矿发展为现代化煤城，为国家提供了大量的被视为工业“粮食”的煤炭。

四川省攀枝花市、贵州省六盘水市，都是在 20 世纪 60 年代中期，在国际冷战环境下，国家为改变沿海与内地生产力布局不均衡，建立国家战略纵深防御体系的背景下，实施三线建设战略，动员全国力量，迅速生长起来的新兴工业基地和工业重镇。作为建设钢铁基地“得天独厚”（1965 年 11 月，邓小平视察攀枝花时，指出在攀枝花建设钢铁基地是“得天独厚”）的攀枝花市，在三线建设中，被作为战略后方基地的重点。毛泽东于 1964 年 5 月 27 日在北戴河召开的中央工作会议上听取国家计委领导小组汇报第三个五年计划的设想时说：在原子弹时期，没有后方不行。应该把攀枝花和联系到攀枝花的交通、煤、电的建设搞起来。^①攀枝花钢铁基地与重庆、六盘水构成“两点一线”的西南三线建设布局，即以攀枝花为中心，通过成昆铁路线，向重庆和六盘水两点做钟摆式辐射，六盘水的煤炭运到攀枝花，攀枝花的钢铁运到重庆，重庆的机器运到攀枝花和六盘水。在国家动员下，全国开展大协作，集聚大量人才、资金、设备等，人烟稀少、偏僻闭塞、荒山野岭的攀枝花变成了钢铁基地，再发展成为钢城，因三线建设而命名的六盘水市发展成为“江南煤都”。

新中国兴建的资源型城市，在担当国家工业化基地重任的同时，也发展成为综合功能的重工业城市，成为经济增长引擎，造福一方。乌海市作为国家“一五”时期布局的十大煤炭基地之一，在人迹罕至的荒漠上建成新兴工业城市，成为内蒙古自治区西部的经济增长极。攀枝花钢铁基地和成昆铁路的兴建，开启了攀西地区经济社会的历史性巨变进程。^②

当我们梳理这些难忘创业岁月和辉煌贡献时，也就理清了这样一个问题，即如今资源型城市以工矿业为主的结构性问题，是一个完成国家全局和长远战略所伴生的问题，由此一开始就伴随着转型发展的命题，并延续至今。最初的转型，是由先办某个工业基地，再到产业和城市共同发展。攀枝花、六盘水就是这样发展起来的城市。这种转型为产业发展提供了多方面的配套保障。相反，一些非资源类三线企业，孤零零地在某个山沟里封闭运行，各种社会服务功能不配套，加之职工子女上不了好的学校，所以随着改革的推进，根据发展需要和自身条件搬迁到城市（这时的搬迁，条件也相对成熟，即随着国际上冷战时期的结束和邓小平关于“和平与发

① 陈夕总主编：《中国共产党与三线建设》，中共党史出版社 2014 年版，第 43 页。

② 参见郑有贵、张鸿春主编：《三线建设和西部大开发中的攀枝花——基于攀枝花钢铁基地建设和改革发展的研究》，当代中国出版社 2013 年版。

展”两大主题的论断，国家也对搬迁给予支持)。随后，又推进城市由单一功能向综合功能的转型，如六盘水市主要是发展煤炭产业，攀枝花市主要是发展钢铁产业，然后调整产业结构，城市功能也逐步向综合化扩展，并成为—个区域的经济增长极。

二、资源型城市面对资源枯竭约束推进转型发展的经验

面对资源枯竭约束，资源型城市开始了转型发展的新历程。与以往转型不同的是，是在市场经济体制下，国家对资源型城市的转型发展不是承担主体责任而只是倡导，不是采取行政手段，而是在市场机制下通过政策引导展开。在市场配置资源的机制下，资源型城市转型呈现出或早或迟、或主动或被动的差异。凡是资源型城市对资源枯竭危机有前瞻性认识，并力图实现可持续发展和步入更宽广路径的，其转型发展的启动就早，也主动。无论早与晚、主动与被动，资源型城市在转型发展中都从实际出发，遵循转型发展规律，积累了经验。从调研的6个资源型城市转型发展的实践来看，除了都在调整结构中注重培育新兴产业和推进创新发展外，还有以下基于资源型城市实际的特色做法及其经验。

(一) 促进资源类产业的转型升级

资源型城市占主导地位的产业，—般存在提供原料和发展方式粗放两个方面的问题。导致—现象的原因，既有体制因素，也有供求关系因素。在计划经济体制下，产业链被行政分割，资源型城市“原字号”特征明显，主要提供工业原料，产业结构相对单一，增长方式粗放。在短缺经济结束前，随着市场经济改革的深化和经济的高速增长，资源类产品供不应求，价格也呈攀升态势。这给资源型城市及其相关企业带来较为丰厚的利润，使得其对转型发展缺乏紧迫感，仍然以提供原料为主，仍然延续粗放式经营。

调研的资源型城市在调整产业结构时，大力促进新兴产业的发展，但都不是放弃基于资源的主体产业。在推进资源类产业的转型发展时，—般从两个方面展开：其一，基于资源禀赋、产业基础等比较优势，延伸产业链，通过工矿产业退城入园，促进产业集聚，将原来单一的原料、粗加工产品输出，通过资源综合利用、循环利用、精深加工、产业—体化发展，逐步转变为原料、废弃物副品、加工转化品等多样化产业，特别是向终端消费品生产转变，实现节能、环保、增值，促进资源类产业转型升级。例如，乌海市以循环经济为理念，把自身的资源优势与承接东部产业转移有机结合起来，形成了由乌达工业园、海勃湾千里山工业园、海南西来峰工业园和低碳产业园区组成的“—区四园”的乌海经济开发区发展格局，构建起能够发挥自身优势的循环产业体系，增强了承接产业转移的集聚力和转型发展的内在动力。2013年，

乌海市成为国家首批循环经济示范城市。其二，在发展方式上，着力技术创新、装备更新、管理创新，推进由粗放向集约转变。通过这样一些举措，改变了计划经济下产业链的部门和区域分割，初步实现基于资源的多元化发展，促进了产业结构的改善和产业的转型升级，促进了经济效益、社会效益、生态效益的协调统一。



2015年4月11日，调研组在内蒙古自治区乌海市南海区调研

（二）把解决好社会民生问题作为转型发展的支点

在转型发展上，资源型城市与非资源型城市相比，面临资源开采中机械对劳动力的替代、资源枯竭导致产业人员转岗、资源开采和加工生产中的环境污染、兴办国家工业基地中实行“先生产，后生活”政策的历史遗留等特殊问题。资源型城市通过解决转型发展中遇到的这些生态环境治理、居住条件改善、再就业等社会民生问题，为转型升级构建起和谐社会基石。

生态环境问题是资源型城市发展初期由于粗放式经营形成的一个重大问题，其严重危害也成为国内外关注和遭受批评的一个焦点。在转型发展进程中，资源型城市在国家支持转型发展并利用财政收入相对较宽裕的时机，大力改善生态环境，从点和面两个方面推进。在点上，改变过去重发展轻治理的做法，通过对资源开采技术的改进和合理布局产业园区，实现清洁生产、循环利用、综合利用，对被采矿区实行生态恢复，尽力将环境污染控制在最低水平。在面上，对整个城市生态环境进行系统改造，着力打造生态城市。攀枝花在优化产业结构基本实现从“百里钢城”到“钒钛之都”战略升级的同时，完善城市功能，充分利用阳光和花卉两大自然要素优势，打造成阳光花城，实现从生产型工矿城市向综合型宜居宜业宜游城市的突

破性转变。六盘水市积极建设生态宜居城市，从2004年开始每年举办凉都消夏文化节，2005年8月中国气象学会向六盘水市政府颁发了“中国凉都·六盘水”证书，实现了从“煤都”到“凉都”的转变。乌海市积极开展生态建设，以“环乌海湖”为核心，打造成“水贯城中、城在水中、依水而居”，实现从“乌”（煤矿业）到“海”（水上新城）的转变。焦作市在由焦家作坊到矿区、煤矿城市的快速发展过程中，曾沦为全国十大污染城市，之后成功地实现向美丽旅游城市再到中国养生城的转型。生态环境的极大改善，不仅改善了当地生产生活条件，也成为资源型城市的名片，成为聚集人才、技术、资金的重要因素。

解决棚户区 and 安置搬迁是资源型城市转型发展绕不开的难题。资源型城市矿区居民居住条件差有两个方面的原因。其一，矿区职工棚户区。资源型城市因矿而生，在发展初期由于承载国家快速推进工业化战略的重大使命，一般是“先生产，后生活”，即便是在建成并实现较长时间快速发展后，不少职工仍居住在危旧的棚户区，交通和市政设施条件相对较差。其二，无论是地面采矿形成不宜居住区，还是地下采矿形成沉陷区，不仅影响正常的生产，也影响正常的生活，这都需要实施搬迁安置。在转型发展中，资源型城市都采取多种措施，建设新的家园。淮南市创新性地探索出“集中式搬迁、发展式安置、开发式治理”，把搬迁、就业、园区产业开发和沉陷区治理统筹设计，尽可能地让安置区群众由农村进入城市，由农民变成市民，分享经济发展成果。

解决从资源类产业转出人员的就业是资源型城市转型发展必须破解的命题。资源型城市除了每年新增劳动力和技术进步替代劳动力外，在转型发展中还有资源类产业劳动力需要转业、资源开采沉陷区劳动力就业的较大压力。为此，都在延长产业链、发展新兴产业、构建“大众创业，万众创新”的平台上着力。例如，鸡西市在全国首创政校联合服务大学生就业创业联合体，在全省首个建立大学生和专业技术人员创业扶持基金、全民创业网站，以促进就业问题的解决，被确定为省级创业型试点城市。

（三）依托工业遗产资源为转型发展营造人文环境和增强软实力

在社会主义制度下形成和发展起来的资源型城市，有着为社会主义事业和国家富强而舍个人、舍小家的艰苦创业的感人故事，以及由此寓含的为祖国和人民奉献甚至牺牲的精神，并留下了丰富的工业文化遗产，形成了体现社会主义核心价值观的红色文化。资源型城市也都不忘这些特定历史下的创业历史，将其作为促进转型发展的历史和文化背景。六盘水市这样概括她们的历史，即“三线”历史是六盘水的“根”，“三线”企业是六盘水的“本”，“三线精神”是六盘水的“魂”。每个资源型城市也都珍视自己的创业历史，倡导弘扬这些精神，以充分释放其正能量。为此，资源型城市一般都把创业发展中留下的工业文化遗产和所蕴含的精神，与当地

的历史文化一道，组成激励向善向上的人文环境，以增强文化软实力。同时，还注重工业文化遗产资源的开发利用，形成红色文化旅游景观，并开发相关产业，实现社会价值与经济价值的统一，以促进产业的结构调整和转型升级。攀枝花市在打造阳光城市时，建起了“攀枝花中国三线建设博物馆”，与“十三栋”、矿区遗址等工业遗产组成红色文化群，既发挥激励作用，又成为红色工业文化遗产游览地。焦作市发挥独特的山水自然风光和历史人文资源优势，通过打造山水焦作、太极故里两大品牌，促进煤城向旅游城市的转型。



2015年3月3日，调研组参观攀枝花中国三线建设博物馆

三、破解资源型城市转型发展内生能力弱的难题

中央提出实施供给侧结构性改革，给资源型城市提出了基于自身的实际情况，探索形成落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的机制，改变“一业独大”的产业结构，提高供给结构对需求结构的适应性，实现经济的中高速增长和产业向中高端水平迈进的新的转型发展命题。

（一）资源型城市是供给侧结构性改革的重点和难点地区，把供给侧结构性改革与资源型城市转型发展有机统一起来

资源型城市现阶段的转型发展，面对全国相关行业产能过剩的挤压、去产能引发的转岗就业的社会问题，加之资金、技术、人才等要素聚集能力弱的老问题，由此成为去产能和补短板任务较重的地区、承受去产能阵痛较重的地区。

资源型城市是产业结构问题突出的地区。由于资源禀赋所致，资源型城市自

兴建初期起即长期存在“一矿一市”“一市一业”的结构问题，在计划经济时期是隐性问题，在市场经济时期尤其是在短缺经济结束后，日益显现，在中央提出供给侧结构性改革之前即已非常突出。尽管资源型城市已积极实施产业结构调整，但以资源为依托的产业仍然占绝对主体地位。据2013年12月3日国务院新闻办公室举行的新闻发布会，全国262个城市的矿产资源开发的增加值约占全部工业增加值的25%，比全国平均水平高约1倍；第三产业比重则比全国平均水平低12%。^①我们调研的淮南市“一煤独大”，煤电行业增加值占规模以上工业增加值的八成。这表明资源型城市要在产业结构改善方面实现重大突破，需要付出较长时期的艰辛努力。

资源型城市是去产能任务较重的地区。实施供给侧结构性改革，就行业而言，解决煤炭、钢铁、有色、水泥、玻璃等传统支柱产业产能过剩问题任务重、难度大，而资源型城市正是这些产业的重镇，比非资源型城市去产能的任务更重。全国资源型城市数量多、分布广，而能源资源型城市又占较大比重。解决好资源型城市转型发展中的难题，就可以从资源型城市这些重点和难点地区上为供给侧结构性改革奠定坚实的基础。

资源型城市是承受去产能的阵痛较重的地区。现阶段国内外经济下行由产业链末端向前端传导，特别是全国相关产业产能过剩问题的产生，使其遇到比非资源型城市更大的经济下行压力。例如，煤炭资源型城市淮南市、鸡西市，由于受全国煤炭产业产能过剩影响，地方生产总值增速大幅下滑。2015年上半年，鸡西市煤炭产业产值同比下降15.7%，向下拉动全市产值10.9个百分点。2015年上半年，淮南市、鸡西市地区生产总值同比增长分别为-3.6%和1.1%，不仅低于全国平均水平，也低于所在省的平均水平。这又使得地方财政收入增速明显放缓。鸡西市公共财政预算收入，2014年仅增长0.8%，2015年上半年同比下降8.4%；淮南市财政收入接连负增长，2014年为-26%，2015年上半年为-12.4%。这种财政收入状况使资源型城市政府促进结构调整和创新发展的能力不足。同时，煤炭企业发展也深陷困境，大面积亏损。例如，淮南市的国投新集能源股份有限公司营业收入2015年比上年减少27.2%，亏损由2014年的19.7亿元增加至2015年的25.6亿元^②，也使企业创新发展能力锐减。同时，资源型城市去产能需要解决转岗就业人数较多。如此种种，都使资源型城市政府、企业、职工承受较大的阵痛。

① 参见斯兰、薛秀泓：《资源型城市发展转型有了“风向标”》，《中国改革报》2013年12月9日。葛倩：《中国首次界定262个资源型城市1/4资源趋于枯竭》，《南方都市报》2013年12月4日。

② 《国投新集能源股份有限公司2015年年度报告》，http://119.90.25.33/file.finance.sina.com.cn/211.154.219.97:9494/MRGG/CNESH_STOCK/2016/2016-4/2016-04-29/2439594.PDF。



2015年7月31日，调研组在国投新集能源股份有限公司调研

推进供给侧结构性改革，有利于促进资源型城市的转型发展。在全国相关产能过剩的背景下，资源型城市在去产能上表现出复杂的矛盾。如果资源型城市不果断地去产能，不仅与去产能的国策不一致，还会使全国产能过剩问题恶化。如果资源型城市大幅度去产能，当地政府短期会面临极其困难的境地，不仅要帮助企业度过生产经营难关，还要解决去产能所致的就业岗位减少带来的社会问题，如果不妥善处理还会演变成群体事件，影响社会的稳定。在推进供给侧结构性改革中，资源型城市无论面临如何的困难和复杂的局面，都应当有定力，不能左顾右盼、心存侥幸，而应把供给侧结构性改革作为转型发展的新契机，与国家推进供给侧结构性改革去产能、补短板行动一致起来。

鉴于资源型城市是产业结构问题突出地区、去产能的重点和难点地区、承受去产能阵痛较重地区，以及由于计划经济下服务国家战略遗留较多历史问题、地缘劣势而内生能力不足、生产要素集聚能力弱的老问题，国家在实施供给侧结构性改革中，应当在实施《全国资源型城市可持续发展规划（2013—2020年）》和对资源衰竭期转型发展给予支持的基础上，把供给侧结构性改革与资源型城市转型发展有机统一起来，进行试验性探索，研究和实施针对性强的支持政策和制度安排，着力增强转型发展内生能力和生产要素集聚能力，以促进转型发展和赶超发展双重使命的实现。

（二）着力增强资源型城市转型发展的内生能力

资源型城市既有短缺经济下依赖丰富资源而转型发展内在动力不足问题的延续，也有供大于需而竞争激烈下转型发展内生能力弱的问题。在供给侧结构性改革中，把政策支持聚焦到破解转型发展内在动力不足和内生能力弱的难题上，使财政支持力度日益加大的政策发挥出乘数效应。

1. 构建合力推进转型发展的体制机制，促进城矿协调发展。推进城矿协调发展改革，构建合力推进转型发展的机制。资源型城市的转型发展，需要地方政府、采矿企业、矿区居民等主体积极参与，并形成合力。无论是最初的工业基地向产城配套的转型，还是随后城市单一工矿配套功能向综合功能的转型，都是顺应经济社会发展而水到渠成，加之国家政策的正向促进，增进了各方面利益，因而实现了帕累托改进。面临资源枯竭，资源型城市在有国家政策的支持和引导，特别是因为自身有人才、技术、资源、装备等优势，能够实现利益的改善，一般都较为成功。产能过剩背景下资源型城市的转型发展，与以往相比，要协调的各种利益关系更为复杂，面临的难度更大。加之由于制度和体制的原因，呈现不同层级政府的财权与事权不一致、采矿企业所获利益与其应承担的责任不对应、矿区农民权益难以得到保障等问题，使矿产资源开发中屡屡发生不利于社会和谐稳定的矛盾。在推进供给侧结构性改革中，应当贯彻落实共享发展理念，破解这样一种利益负导向的问题，按照有利于城矿协调发展推进改革，协调各方面利益关系。一是推进政府体制改革，处理好各层级政府在财权与事权的关系，使各级政府在矿业权价款、矿区生态修复、采矿沉陷区治理、矿区居民搬迁安置等财权与事权一致。二是推进国有企业改革，加快国有企业产业整合进程，为促进产业均衡发展和转型升级提供组织化的体制机制保障。三是推进矿产、地产制度改革，短期而言，推进采矿企业按市场价格支付矿区农地和宅基地租用或征用费改革，长期而言，推进矿产资源与土地资源的相关权益的合并改革，以理顺矿产开采企业与矿区农民的关系，更好地保障农民的土地权益。

2. 对资源型城市去产能实施配套的经济社会支持政策，增强地方政府和企业去产能的主动性。去产能需要企业完成，也需要资源型城市政府承接因去产能所致的职工转岗就业等社会问题。对于在去产能过程中资源型城市需要安置转岗就业人数较多这样一个复杂的开放性问题，如果仅依靠企业去产能而不采取相配套的促进转岗就业等社会政策，将成为社会不和谐的因素。以鸡西市为例，一方面，存在历史上企业办社会负担的遗留问题，2001—2006年分3批接收了8个原鸡西矿务局的破产煤矿，共接收企业办社会机构347个、人员8894人，2011年国家5年补助政策到期后不再给予补助（教师、公安除外），导致大量垫付接收人员的工资、养老保险等资金缺口；另一方面，又有去过剩产能相伴的解决转岗就业的新问题，2014年地方煤矿下岗失业人员达4万人左右，这些人普遍学历不高、技能单一，再就业难度较大。针对资源型城市去产能中地方政府、企业、职工必然经历阵痛期的情况，应通过经济社会配套支持政策的实施，消除因阵痛而存观望、侥幸心态，使之转变为主动作为。以煤炭城市为例，在改变资源型城市产品以“原字号”为主的状况时，在通过市场机制淘汰低效企业、采取行政措施关闭达不到安全生产指标的煤矿而去产能的同时，国家还可建立

对严重过剩产能的置换制度和实施退采计划，对主动退出采煤或调减采煤计划的城市和企业，在促进转型发展和大众创业、万众创新方面给予较大力度的支持。

3. 对资源型城市实施改善基础设施和人才支持政策，增强转型发展的生产要素集聚能力。资源型城市由于地缘上的劣势，加之基础设施落后，在市场经济条件下资金、技术、人才等不能大量流入，反而外流现象严重。在实施供给侧结构性改革中，资源型城市对产业的重构，无论是深度开发“原字号”，还是培育壮大“新字号”，都要破解资金、技术、人才等要素集聚能力弱的问题，重点突破两个方面瓶颈因素的限制。

第一，通过改善基础设施条件，增强生产要素集聚能力。资源型城市一般处于不发达地区及其相对偏远之地，无论是交通等基础设施，还是市政基础设施，较其他地区落后，对承接东部产业转移并向产业中高端迈进构成约束。例如，截至2015年8月初调研时，鸡西市尚未改造的城市棚户区有309万平方米、4.89万户；供水、供气、供热管网老化，供水管网漏失率达52%，中心城区尚未实现24小时供水；矿区道路破损严重路段达170公里；80%以上的矿区无集中供热、无燃气。加大对资源型城市基础设施的投入，改善交通状况，使其物流、人流更为便捷，可以增强对资金、技术、人才集聚能力，吸引东部地区产业向其转移，从而更加稳健地加快产业结构调整和发展方式转变的步伐。

第二，通过专业人才支持政策的实施，解决人才短缺对创新发展的约束。资源型城市普遍面临人才外流的问题，高端人才难引进，引进后也难留住，导致技术创新能力弱，难以适应转型发展的需要。例如，鸡西市人才流出现象明显，黑龙江八一农垦大学和鸡西煤炭医学高等专科学校早已外迁，2014年全市考入外地的大学生8334人，同年毕业返回报到的仅2070人，其中有的报到后又外出。实施专业人才引进支撑计划，应将人才的引进与产业转型升级挂钩，使专业人才引进后能够发挥作用，避免转型发展与人才引进离散而导致引进人才被闲置浪费。

4. 解决好资源型城市发展中的历史遗留问题，释放转型发展的内生能力。资源型城市历史遗留问题多。据2013年12月3日国务院新闻办公室新闻发布会公布，69个资源枯竭城市人口只占全国的4%，但是棚户区占全国的1/4；尚有近7000万平方米棚户区需要改造，约14万公顷沉陷区需要治理，失业矿工人数达60多万，城市低保人数超过180万。^①资源型城市作为新中国的老工业基地，在实施国家工业化战略中贯彻执行了“先生产，后生活”的国策，由此也导致至今尚有不少职工居住在危旧的棚户区，已到应全面解决之际。在重增长轻治理的建设模式下，加之国家对环境污染治理的支持力度不足，导致矿山生态环境破坏严重。例如，到2013年底，焦作市工

^① 参见林火灿、王薇薇：《资源型城市——转型有了“时间表”》，《经济日报》2013年12月4日第5版。



2015年7月31日，调研组在淮南市山南新区调研

业固废煤矸石超过 2600 万吨，遭受破坏的耕地、林地达 120 平方公里。再如，乌海市在矿产开发过程中，由于剥除矿体表层土壤，造成约 86 平方公里地表土遭到破坏（包括采坑、渣堆、塌陷、排弃场），还污染附近的土壤。据当地国土部门测算，若仅靠乌海市自身的财力，难以彻底改变矿区地质环境面貌、恢复矿区生态环境。在国有矿产企业一般为中央或省所属的体制下，地市政府财力有限，不能完全支撑矿区治理。企业也由于承受环境指标压力，在保障良好生态环境上的成本上升。生态环境的彻底治理和全面改善，最终要通过改革来解决，一方面在生态环境方面做到财权与事权统一，避免矿产价款与环境治理费用支出的不对应而遗留更多的问题；另一方面依法加大对环境破坏的处罚力度，使破坏生态环境纳入企业成本，使生态环境保护 and 治理成为企业的自觉行为。在资源型城市去产能阵痛期，对于诸多历史遗留问题，除了地方政府和企业的努力解决外，中央政府也应采取更有力的支持政策。

（作者：郑有贵，中国社会科学院当代中国研究所第二研究室主任、研究员）

1	总论
2	供给侧结构性改革视域下资源型城市转型发展研究
2	一、资源型城市兴建时的定位及必然相伴的转型发展的命题
4	二、资源型城市面对资源枯竭约束推进转型发展的经验
7	三、破解资源型城市转型发展内生能力弱的难题
001	第一篇 产业转型升级
002	以循环经济理念统领资源型城市转型发展与承接产业转移
011	实行休采计划统筹煤炭资源城市转型发展难题的破解
015	根治采煤沉陷社会危害需解决体制机制负导向问题
020	加快采煤沉陷区水生态环境的修复
023	美国、英国、德国煤炭企业转型的经验及启示
032	中国钢铁工业发展转型的思想与实践
044	促进地方特色传统产业的转型升级
048	红色文化资源保护利用面临的问题与对策
055	株洲市产业转型升级探析
060	东方电机转型发展探索
076	协调政府与市场在结构调整中的作用
081	中国产业结构调整升级研究
092	新的发展理念与结构调整

103	第二篇 地区转型发展
104	从焦家作坊到养生城的变迁
116	在建设经济示范市中推进焦作市转型发展
120	焦作市转型经验、问题及对策
127	乌海市海勃湾区转型发展的实践探索
133	乌海市探索解决民生的经验启示
139	攀枝花市转型发展的实践突破与重大工程
143	淮南采煤沉陷区综合治理模式的创新
152	对阿拉善盟经济转型发展的思考
162	六盘水市工业转型发展的探讨
166	探索发达地区高起点升级转强的实现路径
170	促进广东珠江三角洲地区城镇化由速度扩张向质量提升的转变
178	内蒙古自治区农牧区实施“十个全覆盖”补短板
185	推进民族政策在新疆维吾尔自治区的实践创新
190	强化东北老工业基地振兴的人才支撑
194	“一带一路”战略实施应注意边疆民族地区安全防范
197	“一带一路”战略实施中的海外话语权建设
200	发挥好政府和市场促进区域协调发展的作用
205	第三篇 转型动力机制
206	促进共享发展要夯实公有制根基和实现民有其股
211	“混合所有制经济”概念的形成、发展及其核心内涵
217	国有企业混合所有制改革要避免的几个问题
221	国有企业职工持股改革的难题及其对策
225	保障农民土地权益与构建土地信托银行

229	破解农业转型升级对政府的强依赖要倾力培育经营主体
235	乡村之美在于有文化魂
241	少数民族文化传承发展与内生式发展机制的构建
249	资源型城市转型生态可持续性分析
257	基于 SPA 的资源型城市敏感—适应—脆弱性分析
267	转变经济发展方式中政府和市场的作用
272	凯恩斯主义和供给学派排它式主导政策选择的缺陷
281	新四军精神为转型发展提供动力
293	推动工业经济增长动力机制转换
312	后 记