

资源型城市经济转型 及第三产业发展模式选择

——以湖南省耒阳市为例

ZIYUANXING CHENGSHI JINGJI ZHUANXING
JI DISANCHANYE FAZHAN MOSHI XUANZE

刘升学 著

湘潭大学出版社

资源型城市经济转型 及第三产业发展模式选择

——以湖南省耒阳市为例

刘升学 著



前 言

资源型城市经济转型是一个世界性的难题，从全球工业化国家资源开发的规律看，大都是在工业化完成以后出现了因资源衰竭而引发的经济、社会和环境问题，我国则是在工业化进入中后期就出现了这些问题。国外在 20 世纪 20 年代开始，已开始相关的理论研究，到 50 年代已进行实践探索，并逐步取得成果。如德国的普尔、法国的洛林、英国的伯明翰、美国的休斯敦、日本的九州，都成功地完成了经济转型。也有失败的典型，如阿塞拜疆的巴库。巴库油田的开发始于 19 世纪下半叶，20 世纪初，巴库油田是世界上产量最高的油田，1901 年石油产量几乎占世界石油产量的一半，成为南高加索工业中心和俄国石油基地。由于纯粹依赖石油的开发利用，且在石油资源衰竭前又未能适时进行经济转型，20 世纪 50 年代以后，随着石油资源的枯竭而陷入衰落，最终落得了“油尽城衰”的凄惨结局。我国从 20 世纪 80 年代开始了对资源型城市经济转型的研究，政府也开始对资源型城市经济转型和可持续发展问题予以高度关注，而其具有真正国家行为意义的实践始

于2001年国务院正式确定阜新为全国的资源枯竭型城市经济转型试点，大规模的实践则始于2007年国务院出台《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》后。

我国共有资源型城市118个，约占全国城市数量的18%，总人口1.54亿人。目前，我国20世纪中期建设的国有矿山，有2/3已进入“老年期”，440座矿山即将闭坑，390座矿城中有50座城市资源衰竭，300万职工下岗、1000万职工家属的生活受到影响。为了扭转资源枯竭型城市因为资源渐趋枯竭，减少资源开采而收益下降对城市经济发展的消极影响，改变其对自然资源的过度依赖，使资源枯竭型城市步入可持续发展轨道，我国政府对资源枯竭型城市的振兴高度重视。继2007年12月24日，国务院出台《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》后，国家发改委于2008年3月17日确定了国家首批资源枯竭城市，共有12个城市被列入。为进一步落实《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》，有效应对国际金融危机，促进资源型城市可持续发展和区域经济协调发展，2009年3月，国务院确定了第二批32个资源枯竭城市。中央财政将给予44个资源枯竭城市财力性转移支付资金支持，支持其试行资源型城市转型试点。国务院要求资源型城市的可持续发展工作由省级人民政府负总责，省级人民政府要加强对资源型城市可持续发展工作的领导和支持，要求资源枯竭城市抓紧制定、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，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。自此，全国的资源型城市特别是资源枯

竭型城市纷纷开展了经济转型的探索，并在实践中注重科学的指导、理论的运用、经验的借鉴和具体实际的结合，丰富和创新了资源型城市经济转型理论，在具体操作上也积累了一些可供推广借鉴的经验，尤其以河南的焦作、山西的大同、辽宁的阜新、湖南的娄底具有鲜明的特色和代表性。但也有的资源型城市由于未及时进行经济转型，或者在转型中模式选择和产业选择失误、抑或操作中控制不力而导致转型失败，最后“矿竭城衰”。

资源型城市经济转型主要是指其结构性转换，即从主要依赖耗竭性资源生存和发展的社会经济结构转向依赖非耗竭性资源生存和发展的社会经济结构。资源型城市经济转型，核心是优化经济结构、转变发展方式，最根本的途径是培育多元支柱产业、形成新的产业支撑，最终目标是实现经济社会的可持续发展。经济转型是否成功，产业转型成功是关键。人类经济活动的历史，就是产业发展水平和产业结构变迁的历史，一个地区的经济发展如此，资源型城市的经济发展也如此。基于此，虽说在研究资源型城市经济转型中关于所应用理论的选择异彩纷呈，但本书以产业发展理论为主体，结合区域经济发展理论、可持续发展理论、生态经济理论、循环经济理论、资源型城市发展生命周期理论，对资源型城市经济转型的模式、技术选择、调控方式进行理论分析并予以了明确阐述，形成了较为系统的资源型城市经济转型理论框架。

本书的另一重要内容就是深入论述了资源型城市经济转型与第三产业的发展，揭示了第三产业在资源型城市经济转型中的重要而又特殊的作用，在资源型城市经济转型

研究中将关注的目光投向了第三产业。在我国，第三产业长期以来都被视为从属产业，其地位被轻视，其作用被忽视，在资源型城市经济转型中很难将目光投向第三产业，更难以将第三产业作为转型接替产业的主导产业来培育。然而对于具备一定依托条件的资源型城市，在经济转型中不但可以通过发展第三产业优化产业结构、推动城市产业价值高端化，推动区域经济发展，而且可以推动城市化建设、提升城市功能、改善转型的经济发展条件，为转型提供良好的依托和支撑条件，更有可能成为转型的主导产业。

为了更好地与实践相结合，作者及课题组成员历时两年，对资源枯竭型城市之一的湖南省耒阳市（县级市）进行了调查研究，与从事实际工作的同志进行交流探讨，汲取他们的智慧，以本书所构建的资源型城市经济转型理论框架为理论基础，以国内外资源型城市经济转型的实践为参考，将耒阳作为案例，对耒阳的经济转型及经济转型中的第三产业发展进行了分析探讨，并提出明确思路与系统具体的政策建议，得到了耒阳市委和政府的高度重视。

中国的资源型城市经济转型刚刚起步，已经开始转型的也还只是在探索之中，并未功成名就，中国的资源型城市经济转型任重道远。而且从理论和宏观来说，经济转型并不仅仅是资源型城市所要面对的，每一个国家、每一个地区乃至每一个企业在其经济活动中因为产业的变迁、区域经济的发展、经济空间布局的改变、市场的变化、资源禀赋和比较优势的变更都将要面对。因此，关于经济转型的研究也必然是一个永久的课题。作为一个研究经济的学者，有责任对现实的经济问题开展研究，提出建议。有鉴

于此，所以斗胆将自己的研究所得编撰为书，以向大家们和同行讨教。

刘升学
2011年5月

目 录

第一章 资源型城市经济转型	(1)
1.1 概念	(1)
1.2 资源型城市经济转型	(3)
第二章 资源型城市经济转型理论	(10)
2.1 区域经济发展理论	(10)
2.2 可持续发展理论	(12)
2.3 生态经济理论	(15)
2.4 产业发展理论	(17)
2.5 循环经济理论	(18)
2.6 资源型城市发展生命周期理论	(23)
2.7 资源型城市经济转型模式	(26)
2.8 城市经济转型的技术选择	(30)
2.9 资源型城市经济转型的调控方式	(31)
第三章 资源型城市经济转型的经验借鉴和启示	(34)
3.1 国外资源型城市经济转型的经验借鉴	(34)
3.2 国内城市经济转型的经验借鉴	(41)

3.3 对耒阳市经济转型的启示	(44)
-----------------------	------

第四章 资源型城市经济转型与第三产业发展

4.1 第三产业	(53)
4.2 我国第三产业的发展历史和现状	(64)
4.3 积极发展第三产业的意義	(68)
4.4 资源型城市经济转型与第三产业	(72)

第五章 耒阳市经济发展的现状

5.1 耒阳市概况	(79)
5.2 耒阳市经济发展的历程	(82)
5.3 耒阳市三大产业现状	(85)

第六章 耒阳市经济转型的 SWOT 分析

6.1 耒阳市经济转型的优势	(91)
6.2 耒阳市经济转型的劣势	(94)
6.3 耒阳市经济转型面临的机遇	(96)
6.4 耒阳市经济转型所面临的挑战	(98)

第七章 可持续发展视角下耒阳市的经济转型思路

.....	(100)
7.1 耒阳市经济转型的总体思路	(100)
7.2 耒阳市主导产业之一：制造业的发展	(111)
7.3 耒阳市主导产业之二：旅游业的发展	(113)
7.4 耒阳市主导产业之三：生态农业的发展	(115)
7.5 耒阳市主导产业之四：商贸流通业的发展	(118)

第八章 耒阳市经济转型的战略重点与对策	(120)
8.1 耒阳市经济转型的战略重点	(120)
8.2 耒阳市经济转型的战略方式	(122)
8.3 耒阳市能源产业的发展对策	(123)
8.4 耒阳市制造业的发展对策	(125)
8.5 耒阳市旅游业的发展对策	(128)
8.6 耒阳市生态农业的发展对策	(131)
8.7 耒阳市商贸流通业的发展对策	(135)
第九章 耒阳市经济转型的政策支持体系	(138)
9.1 发挥耒阳市经济转型中的政府主导作用	(138)
9.2 完善耒阳市经济转型的财政支持措施	(142)
9.3 健全耒阳市经济转型的金融支持体系	(145)
9.4 丰富耒阳市经济转型的科技创新支持措施	(147)
9.5 加强耒阳市经济转型的人力资源开发与利用	(150)
9.6 推进耒阳市经济转型的基础保障措施	(155)
第十章 耒阳市经济转型的第三产业发展	(159)
10.1 耒阳市第三产业发展现状	(159)
10.2 耒阳市经济转型中第三产业的作用	(163)
10.3 耒阳市经济转型第三产业发展总体思路	(163)
10.4 耒阳市经济转型第三产业的发展模式	(170)
后记	(183)
参考文献	(186)

第一章 资源型城市经济转型

1.1 概念

资源型城市（包括资源型地区）是我国对以矿产、森林等自然资源开采、加工为主导产业的城市类型的总称。在《我国资源型城市的界定与分类》中，科学地界定了资源型城市的四项指标：（1）采掘业产值占工业总产值的比重在10%以上；（2）采掘业产值规模标准，县级市应超过1亿元，地级市应超过2亿元；（3）采掘业从业人员占城镇从业人员的比重在5%以上；（4）采掘业从业人员规模标准，县级市应超过1万人，地级市应超过2万人。按资源枯竭程度，可分为发展型城市、危机型城市、警戒型城市；按资源的种类，可分为煤炭城市、有色冶金城市、黑色冶金城市、石油城市、森林城市和其他城市。国外也有资源型城市的类似概念。

资源型城市的特殊性：第一，企业功能与城市功能的高度同构和混合。在过去相当长的时期，企业功能就是城市功

能，企业实际上管理着城市。随着经济体制改革的深入，这种高度同构的现象虽已有所改变，但由于长期以来国有企业自身已形成了庞大的自我服务体系，因而城市提供的公共产品一时还很难替代企业的社会功能，反过来又导致城市功能发育迟缓。第二，城市经济结构单一。资源型城市以资源开采为主，使得城市的经济发展对偏畸的经济结构过度依赖。由于国有经济过于集中，非国有经济的发展空间相对狭小，使得这些城市经济结构自我调整的弹性很小。第三，资源的渐趋枯竭、资源开采收益的下降，会直接影响城市的发展。如果这一现象是一种不可逆转的趋势，城市就有可能进入持续的衰退。特别重要的是，由于经济结构的单一性和调整弹性很小，随着城市经济不景气而出现的剩余劳动力很难在市内向其他部门转移，从而使就业难及其所带来的一系列社会矛盾相当集中地表现出来。资源枯竭型城市是指矿产资源开发进入衰退或枯竭过程，所以也有专家称此类型之资源型城市为“资源衰退型城市”。当累计采出储量已达当初测定总量之70%以上或以当前技术水平及开采能力仅能维持开采时间在五年之内的城市，就可将其称为资源枯竭型城市。

资源枯竭型城市具有四大共性特点：一是随着资源枯竭，产业效益下降；二是产业结构单一，资源产业萎缩，替代产业尚未形成；三是经济总量不足，地方财力薄弱；四是大量职工收入低于全国城市居民人均水平，且有大量人员下岗失业。

资源型城市经济转型主要是指其结构性转换，即从主要依赖耗竭性资源生存和发展的社会经济结构转向依赖非耗竭性资源生存和发展的社会经济结构，具体地说，资源型城市

经济转型是指由于资源的不可再生性决定了资源型城市以资源主导产业为核心的产业经济结构必须脱资源化，培育发展接替主导产业，形成新的具有发展实力和发展潜力的产业经济结构。同时带动经济形态、经济体制、生产方式、发展战略和发展模式等方面发生一系列变化。资源型城市经济转型，核心是优化经济结构、转变发展方式，最根本的途径是培育多元支柱产业、形成新的产业支撑，最终目标是实现经济社会的可持续发展。在我国，这方面的研究始于20世纪80年代末，而实践则始于20世纪末21世纪初。资源型城市经济转型在国外一般称衰退地区经济振兴或结构性问题地区的经济振兴，其研究始于20世纪20年代甚至更早，其实践则始于20世纪50年代，如德国鲁尔地区、美国匹兹堡地区、法国洛林地区和日本九州地区的振兴等。

1.2 资源型城市经济转型

1.2.1 资源型城市面临的问题

不同类型的资源型城市，处于其生命周期的不同阶段，存在的问题很多，也不尽相同，但最主要的是资源、经济和环境问题，以及与此相关的衍生问题。主要体现在以下几个方面：

(1) 城市发展的资源环境基础出现危机

随着资源的枯竭，生态环境恶化，耕地退化、盐碱化和沙漠化，水资源需求告急等问题也接踵而至。

(2) 大多资源型城市区位条件差，自我发展能力较弱

该类城市基本上都是依资源开采地而居，缺乏一般城市的开放性，经济体系处于封闭状态，城市其他社会服务功能

紧紧依附于主导资源产业，缺乏自主运营的空间。

(3) 资源枯竭型城市产业高度的单一性，或者称为非均衡性

资源型产业既是主导产业，又是支柱产业，城市对资源产业的依赖性很大，造成城市的发展受到限制，城市功能不全，第三产业以及可替代产业发展落后。

(4) 资源型城市在管理体制和利益机制上矛盾突出

资源产业创造的利税地方城市留成很低，容易造成企业办社会，政府办企业的本末倒置、功能错位的状况。

(5) 产业关联度低，城市产业之间发展脱节，产业结构聚合质量难以提高

(6) 产业技术结构水平不高，产品的科技含量低

大多数资源型城市的主导产业技术装备趋于老化，主要工业部门和生产技术结构基本处于中下等水平。

(7) 产业组织的单调性

资源型城市产业组织的单调性在所有制结构上表现为全民所有制企业较多，而集体企业、私营企业较少。

由于资源产业与资源型城市发展的规律，资源型城市必然要经历建设—繁荣—衰退—转型—振兴或消亡的过程。资源型城市最终必将面临资源枯竭的挑战。

1.2.2 资源型城市经济转型的必要性

资源型城市的资源型产业不但直接大量输出资源产品，如石油、煤炭和矿石，还进一步推动下游加工业的聚集和发展，资源开采和加工业二者共同构成了资源型城市的主导产业，主导产业的发展进而带动了其他产业的发展，并推动城市经济的发展。因此，资源产业成为资源型城市发展的主要

动力。资源型产业处于产业链的上游，产品附加值低，利润较低，使得资源型城市一定程度上存在着利润流出的情况，这最终导致城市积累的减少。而资源开采成本的增加，又加剧了城市积累能力的弱化。许多资源型城市依靠生产初级产品，从而形成城市对资源的过度依赖，产业结构情况不断恶化。资源型城市作为以资源的开发和加工为主要产业的一类特殊城市，城市的发展状况与其资源产业的发展息息相关，而由于资源的不可再生性、可再生资源数量的有限性、资源开采成本的上升、新的能源的冲击，以及资源型城市自身发展中所暴露出来的弊端等使资源型城市生存发展面临严峻的挑战。总之，由于资源产业的特殊性，其发展面临衰退，从而使得资源型城市的发展面临着危机，一些资源型城市因为没有适时开始城市的经济转型，最终导致了城市的衰落，落得“矿竭城衰”的结局。适时实施资源型城市经济转型，是资源型城市生存发展的需要。

关于我国资源型城市经济转型的必要性，具体概括为：

(1) 资源型城市经济转型是市场经济体制的客观要求

我国大多数资源型城市是在 20 世纪 50—70 年代计划经济体制下形成的。资源型城市自身的选择能力极弱，很难根据自身发展的要求适时地做出有效的战略决策和战略调整，因而形成了我国资源型城市经济结构长期超重型、单一化、低效益的局面。随着市场经济体制的建立和完善，这种经济结构越来越不适应经济发展和市场经济的要求，矛盾越来越突出。因此，必须加快建立和完善社会主义市场经济体制，以新的思路、新的体制、新的机制、新的制度、新的方式，走出新的路子，最后实现资源型城市经济结构的顺利转型。

(2) 资源型城市经济转型是可持续发展的需要

可持续发展是针对旧的“不可持续发展模式”的弊端和危害而提出来的。“高消耗、高投入、高污染”的发展模式，导致了对自然资源的过度消耗和生态平衡的破坏，从最终效果来看，它要么就是以一部分地区的落后或贫穷换取另一部分地区的发达，要么是以对未来发展潜力的破坏而换来当前短暂的繁荣。总之，是一种不可可持续发展的生产和消费模式。资源型城市是在开发利用能源、矿产资源基础上兴起的，以消费一定数量赖以生存的自然资源发展起来的特殊城市类型，其具有强烈的资源指向性。结构转型是实现资源型城市可持续发展的重要途径。结构转型就是通过扩张、收缩、改组、创新等方式，不断优化各产业之间的生产联系、制约关系和数量比例，对各产业进行动态的资源配置，促使产业结构趋向合理化，驱动资源向节约型、高效型产业特别是少污染、高产出的高新技术产业转移，以保证其可持续发展。

(3) 资源型城市经济转型是资源型城市发展现状的客观要求

资源型城市作为一种特殊类型的城市，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，经过多年的高强度开发，资源储备逐渐枯竭，开采成本急剧上升，竞争力受到严重削弱，富余下岗人员大幅增加，主导产业的衰退不可避免地影响到这些城市的经济和社会发展，一些城市已经陷入举步维艰的地步。如何在资源逐步枯竭的情况下实现资源型城市的产业转型，是关系到众多资源型城市的一个不可回避的问题。资源开发的特点决定了资源型城市经济转型的必

要性。资源型城市在资源大规模开发的同时，如果不能建立替代产业，随着资源的枯竭，城市将逐步衰退甚至消亡，在国内外均不乏这样的事例。反之，如果能成功实现产业转型，城市就能继续保持繁荣和发展，并逐步发展为综合型城市。因此，资源型城市经济转型是其自身发展到一定阶段的必然选择。

资源的开发可以分为形成、扩张、繁荣和衰退四个阶段，资源型城市的转型多是发生在后三个阶段，但是不同时期的选择将会影响到其转型是否能成功。资源型城市不能坐等资源产业进入衰退期，才开始转型，这样会错过转型的最佳时机。

1.2.3 资源型城市经济转型面临的挑战

资源长期的依赖，接续与替代综合产业链的发展空间受到限制，单一资源发展路径在“城市自我深化”的锁定过程也使产业转型存在着不确定的风险，这些因素交织在一起，增加了资源枯竭型城市经济转型的难度，具体表现在：

(1) 资源型产业生产收益递减规律的存在导致城市发展失去资源收益的支撑

当面临资源减产后，不管投入如何增加，产量的绝对量是下降的，从而使企业的收益递减。由于资源开采一般遵循“先上后下，先易后难”的原则，随着资源开采深度的加大，开采成本也越来越大，也会造成收益的递减。

(2) 大量沉淀成本的存在使资源型产业结构呈现刚性

在资源开采过程中，设备、钻井、洞室等资产约占固定资产总量的35%，资源性固定资产具有很高的技术利用锁定性，这部分资产不能完全回收利用，很少能转作他用，形