

专业性工矿城市 发展模式

鲍寿柏 胡兆量 焦华富 等 著



城市发展与规划丛书

专业性工矿城市 发展模式

鲍寿柏 胡兆量 焦华富 等著

科学出版社

2000

内 容 简 介

工矿城市是特殊的城市类型。由于矿产资源的分布及其不可再生性,决定了城市发展的一系列特性。当前我国工矿城市与国际上一样面临着结构调整等一系列复杂的问题。本书全面论述了工矿城市的发展规律。全书分上、中、下三篇。上篇为综述,系统地阐述工矿城市的发展规律及其对策;中篇为国外工矿城市发展模式的介绍,综述北美、澳大利亚、德国、日本等工矿城市的发展道路;下篇分别研究我国煤矿、钢铁、石油城市的特点、存在问题和发展对策等。

本书可供省市行政领导、城市规划科研管理工作者和高校城市规划、城市地理专业师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

专业性工矿城市发展模式/鲍寿柏,胡兆量,焦华富等著. - 北京:科学出版社,2000

(城市发展与管理丛书)

ISBN 7-03-008483-7

I. 专... II. ①鲍... ②胡... ③焦... III. ①工业城市-城市建设-研究 ②矿业城镇-城市建设-研究 IV. TU984.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 07771 号

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

陈海印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2000 年 8 月第 一 版 开本: 850×1168 1/32

2000 年 8 月第一次印刷 印张: 7 1/4

印数: 1—2 000 字数: 192 000

定价: 18.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换(杨中))

目 录

绪言	(1)
提要	(9)

上篇 专业性工矿城市综述

第一章 工矿城市的地位与特征	(14)
一、战略地位	(14)
二、基本特征	(15)
第二章 困境中的工矿城市	(23)
一、产业结构畸形	(23)
二、经济效益低下	(25)
三、基础设施落后	(27)
四、生态环境恶化	(28)
第三章 工矿城市面临困境的原因	(29)
一、资源因素	(29)
二、技术因素	(30)
三、管理体制因素	(30)
四、政策因素	(32)
第四章 工矿城市可持续发展的对策	(37)
一、结构优化——可持续发展的主要方向	(37)
二、改革与政策措施	(38)
三、规划与建设措施	(40)
第五章 专业性工矿城市的类型	(43)
一、处于发展期的城市	(43)
二、面临二次创业的城市	(46)
三、综合性程度较高的城市	(47)
四、主体企业发展停滞的城市	(50)
五、资源濒临枯竭的城市	(53)

中篇 国外工矿城市发展模式的比较

第六章 北美、澳大利亚资源型城镇发展模式比较研究	(55)
一、引言	(55)
二、资源型城镇主要困难的微观表现	(56)
三、资源型城镇衰退的宏观背景	(58)
四、资源型城镇理论的发展阶段	(61)
五、对策	(64)
第七章 德国鲁尔区工矿城市经济结构的转变	(73)
一、全面规划是结构转变的保证	(73)
二、实行新的发展战略,促进结构转变	(74)
三、多特蒙德——经济结构转变的案例	(75)
第八章 日本产煤地域的振兴对策	(80)
一、煤炭工业的发展过程	(80)
二、产煤地域的现状与问题	(83)
三、9次煤炭对策概要	(88)
四、留萌产煤地域振兴规划	(92)
五、产煤地域振兴对策	(94)

下篇 专业型工矿城市发展模式的比较

第九章 煤炭城市的特点与成长机制	(99)
一、煤炭城市的地位与特点	(99)
二、煤炭城市的成长机制	(109)
第十章 煤炭城市产业结构及其演化	(113)
一、产业结构的特点	(113)
二、产业结构引发的问题	(114)
三、产业结构演化机制	(119)
四、产业结构演化实证——淮南市	(121)
五、产业结构调整原则与制约因素	(127)
第十一章 煤炭城市人口结构及其变迁	(132)
一、人口增长特点	(132)
二、人口结构现状	(136)

三、人口结构演化规律	(138)
第十二章 煤炭城市的空间结构	(144)
一、空间结构的主要特征	(144)
二、空间结构演化的阶段性	(150)
三、采煤塌陷引起的环境问题	(152)
四、土地复垦——以淮北市为例	(154)
第十三章 煤炭城市发展阶段性与可持续发展对策	(158)
一、发展的阶段性	(158)
二、可持续发展的对策	(162)
第十四章 钢铁工业城市形成与发展的主要特征	(169)
一、钢铁工业城市的成长机制	(169)
二、钢铁工业城市的特征	(173)
三、市场因素对钢铁工业城市的影响	(176)
第十五章 钢铁工业城市的改革与发展	(180)
一、钢铁工业城市在改革与发展中的特殊问题	(180)
二、钢铁工业城市改革与发展的基本思路	(182)
三、实行适度的产业调整援助的政策	(186)
四、案例分析——以马鞍山市为例	(189)
五、案例分析——以鞍山市为例	(201)
第十六章 石油城市的可持续发展问题	(206)
一、石油城市的困境及其原因	(206)
二、石油城市的可持续发展对策	(214)
后记	(222)
参考文献	(225)

绪 言

未来5到10年中,中国工业将处在结构变动最为剧烈、矛盾与机遇交汇而成的重要转折时期。市场需求的变化,产业结构的调整,以及资源枯竭等问题,使区域性结构的矛盾和困境日益显露。作为我国城市化进程中出现的一个特殊的重要城市群体——专业性工矿城市,将首当其冲面临前所未有的严峻考验。

我国的专业性工矿城市在整个城市群体中占有相当大的比重,其中的大部分又是新中国成立后按照“一厂一市”的原苏联模式建立和发展起来的。一般是先有企业,再有城市,传统的计划经济体制在这些城市打有根深蒂固的烙印。由于企业办社会、企业办城市,企业功能与城市功能相互混同,政企不分,实际上是企业控制着城市。这种城市与企业相互之间的高度依赖性,往往一企可以兴城,一企也可以丧城,这也形成了此类城市区别于其他城市的最为显著的特征。

从国际上看,专业性工矿城市从建立、发育、成长直至衰退有着特定的规律和周期。而这种规律很大程度上又取决于该城市主导企业的生命周期、资源的采掘和保证程度,还取决于国家对城市与企业在宏观指导政策上的支持和把握。从发达国家的经验看,在一定条件下,后者的作用往往可以改变一个城市的周期性过程,推进城市发展新旧周期的交替,从而决定城市的前途和命运。近几年来,随着我国由计划经济体制向市场经济体制迅速转轨,以及行业结构调整力度的加大,特别是由于扩大对外开放和进出口贸易冲击了原有封闭条件下“资源立市”的传统模式,从而使专业性工矿城市多年积聚的各种矛盾集中会聚并日趋尖锐,城市与企业之间的利益冲突和不协调加剧,并难以在局部范围内依靠自身的力量加以调整解决。这也使得我国专业性工矿城市衰退的迹象提前显现,换句话说,与西方发达国家同类城市相比,这一类城市的周期性过程大大缩短并提前了。

影响专业性工矿城市周期性过程的另一个重要因素是现代科学技术的飞速发展。由于新资源的不断开发和大量新材料、新能源的应用,大大削弱了传统材料和能源工业的地位,加剧了它们的困境,使得专业性工矿城市内部结构性矛盾更加突出。在某种意义上说,专业性工矿城市发展周期的缩短过程同高新技术和现代科技革命的加速过程是对称的,后者的进程愈加速,前者的周期性缩短过程变得愈明显,城市面临的矛盾也就愈尖锐。在新的历史条件下,由于后者的不可抗拒性,前者即专业性工矿城市周期性过程的缩短也将是不可避免的趋势。

应该看到,由于专业性工矿城市周期性过程的加速,相应带来的城市转型问题和可持续发展问题,将比我们原先预想的要严峻得多。与传统老工业基地的改造不同的是,此类城市的自我调整能力比较差,社会化程度比较低,基础和条件比较薄弱。一般在这一类城市中,往往一个家庭的主要成员都在同一个企业或行业工作,完全依赖这个企业生存,一旦企业衰竭,往往影响整个家庭,从而形成比较明显的社会问题。特别值得指出的是,专业化工矿城市产业化程度高,因此受到困境影响的人群的组织化程度也比较高,社会矛盾的表现也就更具整体性,从而对社会稳定的不利影响也更大。这种经济的衰退及伴随而来的结构性失业问题,已经超出了城市的承受能力,仅仅靠一般性的社会保障体系是远远不够的。因此,对专业性工矿城市的结构性失业问题,以及更为深层次的城市转轨、振兴和可持续发展问题,应作为我国跨世纪发展战略的一个特殊问题来对待,并相应研究和制定一些特殊的系统的政策和措施。

发达国家在处理工矿城市转轨和结构调整问题上采取的一些做法、积累的一些经验,值得我们借鉴。比如,日本对著名的九州地区煤矿实行关闭,并用了 10 年左右的时间将该区域转换成高新技术产业区,就是比较成功的一例。20 世纪 60 年代初,日本决定放弃对煤炭行业代价高昂的保护政策,开始对九州地区大片煤井实行关闭,该地区数十万工人和家庭面临工作和生存问题。为此,日本政府采取了一系列针对该地区的结构调整援助政策,其主要措施是在该地区兴办一批现代工业开发区,吸引大批区域外企业

入迁九州开发区,并按新的产业政策兴办一批新企业。其办法类似于我国在沿海地区举办高新技术开发区的做法,即政府在财政、金融、税收、土地等方面制定了一整套类似于招商引资的政策,以诱导区域外的工业活动有步骤地入迁。所不同的是这些政策更优惠、更配套,如对开发区内企业安置煤炭工人及其子女就业给予补助,并视用人比例的高低给予优惠差别政策。此外,还对失业煤炭工人承担培训费用,并帮助介绍再就业。由于这些政策的有效实施,使九州地区的结构转换得以实现,由传统的煤区转换成为日本新的重要高新技术产业区。再如,美国的休斯顿是由结构单一的石油城转换成为科技型综合性大城市的典型。20世纪60年代以后,石油开采业整体下滑,但休斯顿按产业的延伸和拓展,加速了石油科研的开发,并相应带动了为其服务的机械、水泥、电力、钢铁、造纸、粮食、交通运输等多种产业的发展。对城市产生重大转折影响的是,国家在休斯顿布点了宇航中心,带动了为它服务的1300多家高新技术企业,门类涉及电子、仪表、精密机械等行业,与此同时,教育、科研、金融等第三产业和现代农牧业也得到飞速发展,从而使休斯顿成为全美人口增长最快的城市,城市性质也发生了根本性的变化。

日本九州和美国休斯顿的城市演变反映了结构单一的专业性工矿城市实施战略转换的两种不同模式。前者是全线退出传统领域,开辟新的活动舞台以实现城市发展新的周期的转换;后者则是按产业的延伸推进相关产业的发展,特别是通过发展替代产业,提高城市的资本、技术、智力密集的程度,增强了城市经济结构的弹性,完成了城市经济结构的升级和综合化、大型化的进程。可以看出,在这两个不同模式的战略转换过程中,国家宏观政策的支持和指导都起了十分关键的作用。

透视发达国家工矿城市演变过程中经历的曲折和反复,可以进一步看出宏观战略决策的重要性。匹兹堡市作为当年美国的钢都,全美钢铁市场曾以它为中心实行匹兹堡基点加价制,从中可见该城市的重要地位。但随着资源的逐步枯竭,20世纪60年代末起终于出现了衰退,一批企业倒闭,工人失业,社会问题愈益尖锐,至70年代,都市区人口减少了近五分之一,市区人口减少了

5.7%,成为当时美国衰退最严重的城市之一。面对这一极其严峻的现实,80年代起,政府开始实施以发展非钢产业为核心的多元化产业政策和发展战略,加大结构转换的力度,经过10多年的努力,才逐步扭转了颓势,实现了经济复苏,使匹兹堡市走上了持续发展的道路。再如德国的鲁尔,是一个由多个工矿城市组成的组合经济区域,也曾经是全德最重要的煤炭和钢铁基地。但从20世纪50年代起,由于资源和市场因素的影响,全区经济出现衰退。为此,联邦政府与鲁尔区所在的北莱茵-斯特法伦州政府开始确立旨在改造传统产业和实现结构多元化的新的政策目标,通过多次立法,对鲁尔区进行了全面整治。经过近20年的努力,终于将鲁尔区由传统的煤炭和钢铁基地转换成包括化工、汽车制造、电力、建材等工业全面发达的综合性工业基地,结束了区域经济停滞的局面,从而使该地区进入了新的循环和发展周期。

综观20世纪的百年历程,由于宏观政策的短视而导致工矿城市衰退乃至一蹶不振的亦不乏其例。如伊拉克的基尔库克油田和委内瑞拉的玻利瓦尔油田,都曾经是世界著名的大油田,其中玻利瓦尔油田为大庆油田的3倍。但由于对其进行持续高强度开发而没有重视产业链的延伸,随着后来储量大幅度减少而又没有形成替代产业,黄金年华过后,城市和区域的衰败和萧条最终不可避免地降临到头上。再如原苏联著名的石油城巴库市,在全盛时期其石油产量曾占当时全苏联的十分之七。这个城市的教训也在于在城市发展周期的鼎盛时期没有很好部署和发展石油化工下游关联产业和非石油产业,结果到了20世纪50年代以后,由于储量日益枯竭,经济发展受阻并出现停滞局面,最终导致该城市的功能萎缩和经济地位的不断下降。

专业性工矿城市的兴衰浮沉,从一侧面反映了20世纪工业化进程和城市化进程的历史轨迹。作为一种国际现象,在新技术革命飞速发展和全球经济融合日趋一体化的今天,当我们处在一个新的历史转折点上重新审视专业性工矿城市的规律性演变过程时,可以从中受到深刻的启示。

毋庸置疑,选择替代产业以推进产业结构的多元化,是专业性工矿城市实现经济转轨和周期转换的重要途径。但是也应该看

到,替代产业的形成必须具备一定的条件和发展环境。除了宏观政策的支持外,还有赖于该城市的区位状况、人才条件,以及该城市已经积聚的经济基础和经济规模。美国休斯顿市之所以转轨获得成功,除了国家政策的支持和指导外,还在于它是美国南部最大的港口和全美中西部地区的重要出海口,这种极其优越的区位优势是它得以持续繁荣的重要条件。我国广东的石油城茂名市与此类似,也是利用其港口优势并借助于开放政策,推进了经济转轨。另外,还应该看到,城市规模和已形成的功能框架,对转轨能否成功也至关重要,如休斯顿市,实施转轨战略时,人口已超过 50 万,具备一定的经济规模和较强的经济基础,因而有一种持续发展的惯性促使其进行新的选择并较易获得成功。

像中国这样一个幅源辽阔的大国,由于专业性工矿城市众多,以及分布的广泛性和不均衡性,在具体个案实施产业替代和多元化战略时,以企业竞争和市场分割为表象,城市间生存空间的竞争将不可避免。在这一背景下,国家区域宏观政策的协调将变得越来越重要。确立合理的区域分工,规范竞争的外部政策和体制环境是这种协调的重要内容。必须指出,在建立新的市场机制和区域经济分化和重组的过程中,少数区位条件比较差,基础比较薄弱,先天与后天条件严重不足的专业性工矿镇出现萧条、萎缩,甚至从地图上逐步消失,也将是有可能的。这也是新陈代谢的不可抗拒的规律。对于此类城市,国家应制定援助政策,并帮助城市所在区域建立退出机制。

值得指出的是,在全球经济一体化的背景下,专业性工矿城市的演变规律已出现了一系列新的特征。比如,传统意义上所说的矿产资源的不可再生性与所在城市发展的周期性之间密不可分的相互因果关系已在某些城市和地区弱化甚至打破。如马鞍山市,这是一个由当地矿业采掘业而演变发展起来的新兴钢铁工业城市,长期以来,该城市的发展规划完全是以当地矿产资源的保证程度和有效开采储量为基础来进行制定的。但是从 20 世纪 80 年代末期以来,随着该城市对外开放度的不断提高,凭借其临长江近沿海的区位优势,该市钢铁工业逐步从巴西和澳大利亚等国家进口廉价优质铁矿石,到 90 年代中期,进口矿石在全部原料的比重

已超过 80% 以上,基本上取代了对当地低品位矿产资源的依赖。这种新的格局的出现,使得马鞍山市发展的周期性规律发生了很大变化,现阶段制约和左右该城市生存和发展的,很大程度上只决定于所在地主导产业和主导企业的经营状况和生命周期,传统意义上与当地矿产资源开采程度之间那种生死相关的依存关系已不复存在。应该指出,类似马鞍山市出现的这种变化并不只是一种局部现象,而是反映了一种趋势。随着跨国公司的兴起和经营规模的拓展,它们从价格最低廉的国家或地区取得原料,又到劳动力价格最便宜的国家或地区去组织生产,而将形成的产品到最能卖得出好价钱的国家或地区去进行销售。现代跨国公司这种全球化的生产和经营方式,对今后专业性工矿城市的演变规律无疑将产生深远影响。

我们即将跨进 21 世纪,从我国的实际情况看,随着煤炭、石油、钢铁、有色金属等行业结构调整力度的加大以及体制转轨的深化,相当一批专业性工矿城市已出现相对停滞或局部衰退的迹象和信号。这种趋势在今后 5 到 10 年内将有可能表现得更加明显。借鉴国外同类城市转轨的实践和经验,当前有必要提出以下几个问题:

1. 要把产业政策和城市政策有机结合起来,统筹考虑专业性工矿城市的出路和发展问题

在这一类城市中,一般地,国有大型企业是所在城市的经济主体和主导企业,而这类企业又有中央、省属、地方之分,在管理体制上与地方有着不同程度的复杂利益关系。在当前实施国有大中型企业三年脱困目标的过程中,特别是在实施企业改制、减员增效、下岗分流等重大改革政策的过程中,如不很好地研究城市政策,兼顾城市问题,很可能顾此失彼,带来新的利益失衡和结构性矛盾,形成新一轮社会问题。鉴于专业性工矿城市历史与现实的特殊性,当前国家在实施技术改造、资产重组、呆帐核销、优化资本结构等重大政策时,应重点考虑和支持这一类城市所在的大型国有企业,支持它们进行结构转换,同时在产业政策、投资政策、城市政策以及城市管理体制的有机结合上给予宏观综合指导。鉴于目前国

家主管产业政策和企业政策的部门同主管城市的部门之间职能的相互分离,国务院应有专门指导和综合协调此类城市发展问题的机构,或在国家计委设立职能司局并专门派出机构,具体指导和协调专业性工矿城市发展战略、结构转换以及相关边缘政策问题。为了使这种指导更便于操作,当前应选择不同行业所在的有代表性的城市进行结构转换的试点,取得经验以指导面上的工作。

2. 运用适度的产业调整援助政策,推动专业性工矿城市的 转换结构

根据日本和其他发达国家的实践和经验,采取援助政策的目的在于转移就业、抑制区域功能萎缩和促进地区开发。一般来说,行业结构调整诱发的很多问题,应当在恰当的社会保障体制配合下,运用市场机制的力量予以解决。而对专业性工矿城市,由于行业调整矛盾集中和城市自我调控能力有限,完全依靠市场机制将会引起严重的社会问题,制定产业调整援助政策就显得格外有必要。结构转换的难点是消化和转移就业。在行业结构大面积调整的特殊时期,将工矿城市所在地的职工分流迁往其他地区将是不现实的。根据我国的国情,在劳动力比资本更难于地区间流动的情况下,明智的选择是设法将区域外的工业活动有选择、有步骤地诱导到工矿城市,以此促进本地区劳动力的安置和产业结构的调整和升级。采取这一途径实际是资助传统产业的退出,促进新兴产业的替代,但为此必须支持高昂的成本,因为在实现这一途径的过程中,至少以下三个主要方面的投入是必不可少的:① 外地企业迁入的政策代价;② 人员转移、安置和培训的费用;③ 将原有十分庞大的企业办社会体系,包括学校、医院等进行剥离并进行重新整合,需要支付巨额成本。由于上述矛盾的不可避免性,要使城市尽早走出周期性萎缩的束缚,制定适度的财政援助政策,动用必要的财政手段,比如在分级财政中增加城市的留成比例、在骨干企业实施重大技术改造给予财政贴息等,支持这些城市实现产业结构的转换,将是十分必要的。在结构转换过程中,为了加速传统产业的退出步伐,对工矿城市中某些特殊行业,如濒临枯竭的矿山,可采取关闭政策。为此,国家应尽快制定有关企业关闭的政策条

例或办法,以尽快实现人员转移,完成新陈代谢的过程。

3. 要加强对专业性工矿城市发展周期的研究,重视替代产业的选择和培育

鉴于我国专业性工矿城市周期性过程的提前,在考虑中长期发展战略和制定“十五”计划时,应将该问题作为特殊的紧迫课题进行系统研究,以提高对经济社会发展及面临问题的预见性,并按轻重缓急,及早采取对策。对已有明显衰退迹象、社会经济矛盾比较集中的城市,加强宏观指导,帮助解决其振兴和可持续发展问题。在通过产业链的延伸进行结构转换和升级的过程中,要进一步开辟新视野,拓展新思路,将国有经济的战略重组同空间结构的调整结合起来,特别是积极动员和引导各种民间资本的投入,加速国有资本从竞争性行业的退出,推进城市结构多元化的进程,从而形成有利于替代产业发育成长的体制土壤和环境。

提 要

专业性工矿城市的主体是矿业城市,也包括矿产品加工工业,如钢铁工业城市 and 有色金属工业城市等。工矿城市是特殊类型的城市群,从世界范围考察,有两个共性:①矿产资源的不可再生性和有限性决定城市发展的周期性和分散性;②结构优化是矿业城市可持续发展的主要方向。我国工矿城市发展又有自己的特殊性。这就是,体制和政策环境增加了矿业城市转型的复杂性。

1. 矿产资源的不可再生性决定城市发展的周期性

工矿城市缘矿而建。矿产资源是城市发展的自然基础。勘探技术的进步只能发现未知的储量,不能增加并不存在的储量。资源加工技术的进步只能将过去无法冶炼的低品位矿石转化为可以冶炼的工业品位矿产,不能将没有含矿量的岩石转化为有工业价值的矿产。

矿产资源的不可再生性和有限性决定矿业城市发展的周期性。这是全世界矿业城市的普遍规律。北美、欧洲和我国的矿业城市无一例外。美国地质学家胡贝特(M. K. Hubbert)指出矿业城市生产周期性成“铃”状分布。一般将矿业城市的生命周期分成四个阶段。

(1) 预备期,资源开发前的准备阶段。

(2) 成长期,全面投产到生产达到设计规模阶段。

(3) 成熟期,生产达到设计规模后继续发展阶段。利用主导产业的前向、后向和旁侧联系,发展相关联的产业,城市综合发展程度逐步提高,规模逐步扩大。

(4) 转型期或衰退期,以矿业为主体的产业地位下降阶段。如果有新的产业兴起,城市的性质和功能转变,一般演变成综合性的工商业中心城市。没有新的产业兴起,城市开始衰退、消失。

科学技术进步和全球一体化的发展,加速了矿业城市的演化。

技术进步对矿业城市的影响主要表现在三个方面。

(1) 新资源和新能源的开发削弱了旧资源和旧能源的地位。核能、天然气、石油的广泛利用,削弱了煤在能源结构中的地位,加速了煤矿城市的衰退。

(2) 新材料的开发,增加原有材料工业的困境。塑料和有色金属材料的兴起,使得世界钢铁工业处在停滞状态。

(3) 产品的高附加值化,产品向轻、薄、小、精方向演化,对能源和原材料的需求量下降。电子工业的兴起和电子计算机的普及加速了产品高附加值化趋势。

全球经济一体化和跨国公司的兴起从另一方面增加对工矿城市的压力。跨国公司在资源丰富、劳动力便宜的地方组织生产,尽可能地采用先进技术降低生产费用,加速原有工矿城市的衰退。

2. 矿产资源分布的不连续性决定城市发展的分散性

矿产资源是不连续的,矿产资源开采和加工带来可观的废弃物。这些都增加了工矿城市建设上的困难度。

矿业点分布范围广、规模小,各点间互相隔离。主要受两方面的原由制约:一,多数矿产资源分布的不连续性;二,为了避免地表建筑物压矿,城区建设要避开地下矿产资源区。矿业城市的分散性增加了基础设施的投资,制约了基础设施的水平,制约了城市面貌的形成。

矿业生产巨大的废渣排放量,废水、废气的排放量,占用了城市用地,加剧了城市污染程度。工矿城市往往是城市生态环境比较脆弱的所在,给城市经济转型增添了许多困难。

因此,从世界范围看,工矿城市步履艰难,需要全社会关注的城市类型。

3. 结构优化——矿业城市可持续发展的主要方向

按照世界工矿城市发展的普遍规律,结构优化是城市发展的主要方向。只有完成单一经济向综合性经济的转变,才能实现城市的可持续发展。

结构优化的核心是产业结构优化,单一主导产业向多元化产

业转变。首先是重型化产业结构向轻型化产业结构转变。第二是发展第二产业的同时,抓好第一产业,解决好菜篮子问题。第三是促进第三产业发展,方便职工生活,解决广泛就业问题。

优化产业结构的核心之一是优化产品结构。矿业城市产品以资源型、原材料型、低档次、粗加工为主的状况应该逐步转变。逐步增加高技术、深加工和高附加值的产品。例如,煤矿城市长期以来采煤、运煤,产品结构单一。适当发展坑口电站,煤化工工业,生产合成氨、化肥、农药等化工产品,可以改善产品结构。

同时,城市的空间结构也应逐步改善。一矿一点,一点一镇,分散建设的旧模式应该逐步扬弃。因地制宜,集中布局,可以改善城市居住环境,提高基础设施建设和利用水平。

日本和德国通过结构优化实现矿区可持续发展的经验值得我国借鉴。

1962年日本成立地域振兴整顿公司,承担煤矿区工业团地的振兴业务。到1994年末公司建设工业团地133块,面积36平方公里。在这些工业团地中,引进企业5530家,创造就业岗位14万个。其中,煤矿职工及其子女就业6万人。由于多方努力,从1960年到1993年产煤地域的工业产值年平均增加率比全国平均水平还高。

德国著名的鲁尔矿区产业转型任务已经完成。鲁尔已经成为第三产业发达的综合性重工业区。以多特蒙德市为例,产业转型的关键是修筑从该市到卡塞尔的铁路。这条铁路建成后,加强德国东部与西部的联络,多特蒙德市成为铁路交通南来北往的十字路口,促使多特蒙德市增添全国批发贸易中心的新功能。

4. 体制和政策环境增加工矿城市转型的难度

我国的工矿城市大都是在计划经济体制下形成的。工矿城市的主体企业是采矿业和原材料加工业。绝大多数采矿业和原材料加工业在所有制上是国营企业,在规模上是大型企业。计划经济体制的弱点,国营企业在改革中出现的问题,在工矿城市中暴露得比较充分。这是我国工矿城市有别于其他国家工矿城市的特殊性。