

■只有一个地球：人类唯一的“生命方舟”

# 资源枯竭型城市转型 知识读本

● 欧阳日辉◎主编

■摆脱“矿竭城衰”困境，探索“转型跨越”之路

中国文史出版社



ZIYUAN KUJIE XING  
CHENGSHI ZHUANXING ZHISHI DUBEN

# 资源枯竭型城市转型 知识读本

欧阳日辉◎主编

中国文史出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

资源枯竭型城市转型知识读本 / 欧阳日辉主编.

—北京: 中国文史出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5034-3431-0

I. ①资… II. ①欧… III. ①城市经济—产业结构调整

—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 148487 号

---

责任编辑: 徐玉霞

---

出版发行: 中国文史出版社

网 址: [www.wenshipress.com](http://www.wenshipress.com)

社 址: 北京市西城区太平桥大街23号 邮编: 100811

电 话: 010-66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010-66192703

印 装: 北京中印联印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 16

印 张: 17 字数: 243千字

版 次: 2012年7月北京第1版

印 次: 2012年7月第1次印刷

定 价: 45.00 元

---

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。



长期以来，作为重要原材料和能源的主要供应地，资源型城市在促进经济发展方面做出了巨大贡献。但是，由于缺乏可持续发展的观念，在对资源开发和利用的过程中，往往伴随着资源的衰竭和匮乏。与此同时，产业结构失衡、生态环境恶化、社会不和谐等问题都日益凸显，严重困扰着资源型城市经济和社会的全面发展。因此，如何促进资源枯竭型城市转型，成为了实现我国可持续发展的一个重大课题。

2007年，《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》出台，为资源型城市转型提供了清晰的发展方向。从2008年到2011年，我国分三批先后确定了69个资源枯竭型城市，通过中央财政转移支付、金融产业政策的扶持、生态环境保护和治理等手段，为资源枯竭型城市转型提供了强大的动力支持。

在此背景下，深入探讨资源枯竭型城市在转型过程中遇到的问题，并在此基础上提供一些参考性意见是十分必要的。首先，资源枯竭型城市在转型过程中必须坚持科学合理的可持续发展理念，本着自力更生、以民为本的态度发展地区经济和维护社会稳定；其次，充分认识到资源枯竭给城市所带来的负面影响，

如下岗失业人员再就业困难、社会不稳定、产业结构失衡等。应当承认的是，这些是任何城市在发展过程中都可能会经历的，资源枯竭型城市似乎更棘手一些，但经过科学定位、认真梳理、强化落实之后，一定能克服当前存在的诸多矛盾和问题；再次，资源枯竭型城市多年来造成的生态环境恶化，必须在转型过程中加以理性对待，因为我国不能再走“先污染、再治理”的老路，否则资源枯竭型城市将面临更大的危机，在生态环境保护与治理方面将会比其他城市更加具有挑战性；最后，在分析国外部分城市转型实践的基础上，充分结合我国国情，深入研究了资源枯竭型城市的主要转型模式，并对资源枯竭型城市的转型效果进行了科学的评估。此外，还需要指出的是，资源枯竭型城市转型必须建立健全相应的体制、机制，这是转型能否长期有效的重要保障。

资源枯竭型城市转型是一项复杂的系统工程，它涉及政治、经济、社会、文化、生态等许多方面。因此，资源枯竭型城市在转型过程中应当牢固树立科学发展的大局观念，正确处理城市转型与经济发展、社会稳定、生态环境治理的关系，通过探索长期的保障机制，使城市走上一条制度化的科学发展道路！

编 者

2012年6月1日



## 前 言 / 001

## 第一章 资源枯竭型城市转型概述 / 001

### 第一节 资源枯竭型城市的含义及特点 / 002

### 第二节 资源枯竭型城市转型的现状 / 008

### 第三节 资源枯竭型城市转型的必要性 / 014

### 第四节 资源枯竭型城市转型的国际经验 / 017

**案例启示** 江苏徐州市：从“老灰穷”到“新绿富”的嬗变 / 026

## 第二章 资源枯竭型城市转型的总体要求 / 029

### 第一节 转型必须坚持正确理念 / 030

### 第二节 转型必须走出认识误区 / 034

### 第三节 转型必须坚持原则 / 039

### 第四节 转型必须明确目标 / 044

**案例启示** 山东枣庄市：变燃料为原料，变煤矿为“金矿” / 048

### 第三章 资源枯竭型城市经济转型与产业结构调整 / 051

#### 第一节 资源枯竭型城市经济转型与产业结构调整概述 / 052

#### 第二节 资源枯竭型城市产业结构现状及形成机制 / 062

#### 第三节 资源枯竭型城市产业结构调整的制约因素 / 069

#### 第四节 资源枯竭型城市产业结构调整的策略 / 074

#### 案例启示 湖南冷水江市：“世界锑都”探索产业升级新思路 / 081

### 第四章 资源枯竭型城市民生转型与促进就业 / 084

#### 第一节 我国资源枯竭型城市转型中的就业问题 / 085

#### 第二节 我国资源枯竭型城市转型中就业问题存在的原因 / 088

#### 第三节 国外资源枯竭型城市解决就业问题的经验和启示 / 095

#### 第四节 我国资源枯竭型城市转型中促进就业的对策 / 103

#### 案例启示 贵州万山区：“中国汞都”的转型发展之路 / 108

### 第五章 资源枯竭型城市社会转型与维护大局稳定 / 111

#### 第一节 资源枯竭型城市社会不稳定事件发生的一般过程 / 112

#### 第二节 资源枯竭型城市社会不稳定的表现及成因 / 118

#### 第三节 资源枯竭型城市社会不稳定的治理模式 / 124

#### 案例启示 陕西铜川市：昔日“煤城”成功转型 / 131

### 第六章 资源枯竭型城市生态转型与环境综合治理 / 133

#### 第一节 资源枯竭型城市生态问题与生态环境建设 / 134

#### 第二节 资源枯竭型城市转型与发展循环经济 / 140

#### 第三节 资源枯竭型城市转型与可持续发展 / 152

#### 案例启示 安徽淮北市：从煤城到山水生态城的华丽转型 / 160

## 第七章 资源枯竭型城市转型的机制建设 / 162

第一节 建立资源开发补偿机制 / 163

第二节 建立资源替代机制 / 179

第三节 建立衰退产业援助机制 / 186

第四节 完善资源性产品价格形成机制 / 190

**案例启示** 湖北黄石市：转型发展迎来“第二春” / 198

## 第八章 资源枯竭型城市转型的模式选择 / 200

第一节 国内外资源枯竭型城市转型的主要模式 / 201

第二节 资源转换模式 / 203

第三节 科技主导模式 / 211

第四节 发展循环经济模式 / 223

第五节 建立再就业特区模式 / 231

**案例启示** 江西新余市：绿色路径走出重化工业城市转型新路 / 235

## 第九章 资源枯竭型城市转型的效果评估 / 238

第一节 资源枯竭型城市转型效果评估的背景 / 239

第二节 资源枯竭型城市转型效果评估的方法 / 240

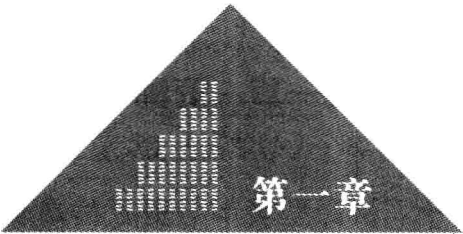
第三节 资源枯竭型城市转型效果评估的结果 / 248

**案例启示** 辽宁阜新市：十年转型路 / 253

## 附 录 三批资源枯竭型城市名单 / 258

## 参考文献 / 260

## 后 记 / 261



## 第一章

# 资源枯竭型城市转型概述

资源型城市的出现，资源型城市的资源走向枯竭，是工业化进程中出现的一种客观现象。特别是新中国成立后，随着大规模工业化的展开，在计划经济体制下出现了一批以开采矿产资源为主的资源型城市，经过几十年的开采，这些矿山已经进入或正在进入资源枯竭期。随着矿产资源的枯竭，从 20 世纪 90 年代开始，资源型城市的工人失业、城市经济急剧下滑、环境污染严重、各种社会矛盾开始凸现，资源型城市转型问题成为了我国理论界研究和各级政府关注的一个焦点问题。

## 第一节 资源枯竭型城市的含义及特点

### 一、资源型城市与资源枯竭型城市

#### (一) 资源型城市的概念

对于资源型城市的研究,可以追溯至英国的奥隆索(Auronsseau),他在1921年首先提出了矿业城镇(Mining town)的概念,此后,美国学者哈里斯(C.D.Harris)和纳尔逊(H.J.Nelson)等又对这个概念进行了深入的研究,使之成为一个具有明确内涵和外延的职能概念。<sup>[1]</sup>国内较早开展系统研究的是顾朝林,他指出在我国现代城市体系中,现已具有相当数量在矿产资源开发、利用基础上形成和发展起来的各类矿业和加工业城市。<sup>[2]</sup>

《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》(国发〔2007〕38号)中指出,资源型城市(包括资源型地区)是以本地区矿产、森林等自然资源开采、加工为主导产业的城市类型。目前对于资源型城市的一般认识,我国学者基于定性和定量两种方法,从多个维度进行了界定与划分。

#### 1. 定性方面

从资源型城市产生和发展的角度进行定义:资源型城市就是专门化职能城市的一种,是指伴随资源开发而兴起的城市,或者在其发展过程中,由于资源开发促使其再度繁荣的城市。

从资源的发展阶段与城市经济关系的角度进行定义:所谓资源型城

[1] 刘云刚.中国资源型城市的发展机制及其调控对策研究[D].东北师范大学,2002:21.

[2] 王素军.中国资源型城市转型路径研究——以甘肃典型资源型城市为例[D].兰州大学,2011:11.

市是指该城市富含某一种或某几种矿产资源，整个城市经济主要依托于对自身资源的开采、洗选、加工和销售，它所拥有的这几种资源产品市场价格的高低就直接决定了全市经济的兴衰。开采初期，由于资源品位高、开采成本低，开采企业拥有数量优势和成本优势，这类城市在短期内就可以获得原始积累，从而使该地区经济发展水平高于全国平均水平。但随着资源枯竭、矿产品位下降、开采成本上升，这类城市的经济发展大都因为没能顺利完成产业转型而陷入衰退之中。

从城市功能的角度进行定义：资源型城市是指其主要功能或重要功能是向社会提供矿产品及其初加工品等资源型产品的一类城市，从产业结构来说，矿业是城市的主导产业或支柱产业，这类城市往往因矿业开发而兴起，随着资源开发的周期，社会经济环境的变化及城市经济结构的转型等方面而表现出不同的发展态势。

从城市的主导产业的角度进行定义：资源型城市是依托资源开发而兴建或者发展起来的城市，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。

## 2. 定量方面

从劳动力比例的角度进行定义：资源型城市是指有 40% 以上的就业人口以直接或间接方式从事同种资源开发、生产和经营活动的城市。

从经济结构的角度进行定义：在资源型城市的宏观经济结构中，以资源（石油、煤炭、木材等）初级开发为主的第二产业占工业总产值的 50% 以上，且工业产值结构中初级产品占绝对优势，也就是说，矿产资源采掘业及初加工业产值总和超过工业总产值的 50%，则该城市可定义为资源型城市。

## （二）资源枯竭型城市的内涵

资源开采的最大特点就是周期性，同样地，资源型城市的发展也具有周期性的特点。一般来讲，资源型城市的发展分为四个阶段，即起步期、成长期、成熟期和衰退期。资源枯竭型城市是资源型城市发展到一

定阶段的产物，是资源型城市的特殊发展阶段，即处于资源型城市发展的衰退期。

有的学者从个案研究入手，认为资源枯竭型城市是指在历史上因自然资源的开发而兴起，现已处于自然资源锐减甚至枯竭状态，但尚未充分实现转型的城市。从中可以看出，其要点有三：一是因资源而兴起，二是已处于或接近资源枯竭状态，三是尚未充分实现转型。但更多的是从定性和定量两个方面对资源枯竭型城市的判定，其中大多数是采用定量法进行定义。

### 1. 定性方面

从主导产业角度定义：资源枯竭型城市是资源型主导产业所依赖的资源趋于萎缩，资源型主导产业进入衰退期，城市经济发展全面衰落的资源型城市。

从属性标准角度定义：资源枯竭的标准有两种，一是“自然枯竭”，二是“经济枯竭”。自然枯竭是指可开采资源已经开采完毕，或者在一定时间内即将开采完毕；经济枯竭则是市场因素导致了资源开采的成本和收益对比，使继续开采无利可图。

根据上述定义，我们可以总结出资源枯竭型城市的概况：一是资源的开采量达到已探明储量的 60% 以上，或者资源开采年限已经超过设计采掘年限的 3/4 以上；二是城市主导产业已经发展到“夕阳期”；三是城市失业率高，下岗人数众多；四是城市各种功能已经开始衰退。

需要注意的是，目前所称的“资源枯竭型城市”是指矿产资源开发进入衰退或枯竭过程，在国外也被叫做“资源衰退型城市”。资源枯竭型城市实质上是资源型城市的某一特殊的发展阶段，按资源枯竭程度，又可分为发展型、警戒型和危机型。被确定为资源枯竭型城市并不意味着该地区原有的优势自然资源已经完全耗竭，而是指主体资源，通常当现存的某一优势自然资源下降到已探明储量的一定比例时，即认为该城市已属于资源枯竭型城市。

## 2. 定量方面

从累计采出储量占可采储量的比重进行定义：当累计采出储量已达当初测定总量 70% 以上，即为资源枯竭型城市。

从采掘时间占设计年限比例和生命周期所处阶段进行定义：资源枯竭型城市是指城市依托其建设的主体资源开发采掘进入后期、晚期或末期，资源采出量占已探明可采储量的 60%—70% 以上，采掘时间占设计年限 3/4 以上的资源型城市。

从资源型产业的生命周期和采出量占可采储量比例角度定义：资源枯竭型城市是指资源型城市的资源开发已经进入后期，资源的累计采出量已达到可采储量的 70% 以上的城市。

从采出储量占可采储量的比重和采掘时间占设计年限比例两个角度同时定义：资源枯竭型城市是指资源枯竭型城市是指已探明的主体资源出现枯竭的资源型城市，其资源采掘量占已探明储量的 60% 以上，采掘时间占设计年限的 3/4 以上。

从采出量占可采储量比例、采掘时间占设计年限比例、城市功能变化等多重角度定义：资源枯竭型城市是指资源采出量占已探明可采储量的 60% 以上，采掘时间占设计年限 3/4 以上，资源萎缩，资源型主导产业衰退，城市的社会功能、经济功能、文化功能已经开始衰落的资源型城市。

从开采能力角度定义：以当前技术水平及开采能力仅能维持开采时间 5 年的城市就可将其称为资源枯竭型城市。

## 二、资源枯竭型城市的特点

### （一）生态环境破坏严重

资源型产业作为一种提供能源和原材料的基础性产业，资源型城市在大规模开发利用其特有资源的同时，城市和其周边地区的生态、水、土壤、大气环境都不可避免地遭受到不同程度的干扰与破坏，有些干扰

与破坏是不可逆转的。大气污染是普遍现象，地表塌陷、水质污染、大量占地等也是常见的环境问题。此外，废弃物污染、植被破坏、噪声污染也较严重，某些疾病发病率、死亡率偏高。治理环境污染，保护生态环境已迫在眉睫。

## （二）随着资源总量减少，产业效益呈下降态势

资源的不可再生性决定了资源型城市发展的规律性和生命周期，加之资源型城市经济对资源的过度依赖，共同决定了资源问题是资源型城市发展中所面临的最大问题。长期以来，我国资源型城市大都“靠山吃山、靠水吃水”，这种急功近利的掠夺式开采方式，不仅造成资源的极大浪费，而且加剧了后备资源供给的不足，导致资源型城市发展的经济基础出现危机。并且，随着资源的枯竭，开采成本较高，造成生产的初级资源性产品的竞争力下降。而且随着资源使用边际成本的日益提高，使传统工业产品的供给能力也在不断下降。

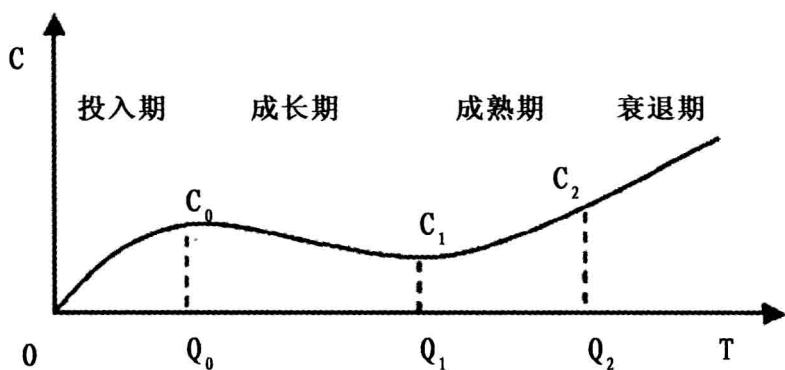


图 1-1 资源开采成本线

## （三）产业结构单一，资源型产业萎缩，替代产业尚未形成

资源型城市是依托资源的开采、运输而发展起来的，由于高度依赖单一的工矿企业，片面发展资源型产业，使资源型经济在整个城市经济中占有绝对优势，从而形成了较为单一的产业结构。整个城市以能源工业为主，资源后续加工业发展缓慢，产业链较短。主要表现在两个方面：一是

资源型城市将资源型产业作为支柱产业，忽视其他产业的发展，导致产业结构不合理，即产业结构偏重于资源开发，第二产业中的采矿业占有绝对比重，而第二产业中的制造业和第三产业发展则十分落后。二是这些城市大部分在发展的巅峰时期没能及时开发下游产业或发展新的替代产业，致使出现经济严重衰退而其他主导产业尚未形成的困难局面。

#### （四）经济总量不足，地方财力薄弱

资源型城市是依托资源型企业形成和发展起来的，资源型城市政府的财政收入主要来源于资源型企业，可见资源型企业在资源型城市的经济发展中具有举足轻重的地位。一般说来，资源型企业规模都很大，是这个城市的支柱，企业主导着整个城市，企业的繁荣即城市的繁荣，企业的衰败可能导致整个城市的衰败。另外，对于资源型城市而言，资源型企业的经营状况还会形成“多米诺骨牌效应”，直接或间接地影响其他相关企业，因此资源型企业生产经营陷入困境，也必然直接影响城市的经济增长活力，造成经济总量不足，地方财力薄弱。

#### （五）大量职工收入低甚至无收入

在计划经济体制下，为了资源的大规模开采和开发的需要，资源型城市劳动力是按照计划方式从全国各地和附近农村调集和招募来的。除企业的经营管理人员和技术人员素质较高外，占劳动力绝对比重的普通职工素质普遍较低，文化程度和技能水平都很低，观念也比较落后，随着资源型产业的逐步衰退和资源型企业的逐步退出，大量职工面临着下岗和失业；同时，由于资源型产业经济效益下降，在岗人员的收入也处于低水平。再加上这些城市第三产业发展滞后，私营企业、中小企业发展不足，城市经济发展水平较低，就业容量有限，资源型城市自身再就业的调控能力低下，结果导致下岗、失业的人员很难实现再就业，无经济收入来源。在一些资源型城市，即使是在职工或离、退休人员，由于资源型产业处于全行业亏损状态，许多特困企业拖欠职工工资和离、退休人员费用现象比较普遍，这也造成了职工收入水平低的现状。

## 第二节 资源枯竭型城市转型的现状

资源枯竭型城市转型问题是伴随大规模的工业化出现的。资源枯竭型城市需要尽快转型，这几乎已成为世界各国的一种普遍现象。

### 一、国外资源枯竭型城市转型的现状

纵观国外资源型城市的发展，大致可分为三种情况：一是在资源开采衰减的同时，城市经济也步入萧条状态（矿竭城衰），如委内瑞拉的玻利瓦尔油田；二是在资源开采大幅下降或停止后，城市经济也同时陷入停滞（矿止城退），如前苏联的巴库；三是在资源开采衰退甚至完全枯竭后，城市经济仍保持继续繁荣（矿竭城荣），如美国的休斯敦。<sup>[1]</sup>

由于资源型产业与资源型城市发展规律的作用，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。几乎世界上所有国家的资源型城市（或地区）都经历过，或正在经历着，或将会经历转型。工业化最先在英、法、德等国家开始，资源型城市在那里最先发展起来，也最先开始转型。法国的洛林地区、德国的鲁尔区都是资源型城市集中的地区，早在 20 世纪 60 年代末就开始了转型，采取了政府主导、高投入的转型模式，至今已进行了几十年，效果不尽理想，仍然没有恢复转型前在国家发展中的重要地位，且部分城市的失业率仍然很高。其他大多数城市或地区乃至发展中国家的资源型城市还处于艰难的转型之中。

研究人员经过对国外 13 个国家矿业城市的转型调查发现：资源枯竭型城市的转型实施了两种战略转换，一种是全线退出传统领域，开辟

[1] 刘刚，陈真. 资源型城市的产业结构调整策略研究 [J]. 中国国土资源型经济，2008（11）.

新的活动舞台；另一种则是按产业链的延伸推进相关产业的发展，特别是通过发展替代产业，以实现城市经济结构的升级。

## 二、我国资源枯竭型城市转型的现状

### （一）我国资源枯竭型城市的数量

截至目前，我国已分三批界定了全国 69 座资源枯竭型城市（区）。国家发改委于 2008 年 3 月确定了我国首批资源枯竭型城市，共有 12 个城市被列入，分别为辽宁省阜新市、黑龙江省伊春市、吉林省辽源市、吉林省白山市、辽宁省盘锦市、宁夏回族自治区石嘴山市、甘肃省白银市、云南省个旧市、河南省焦作市、江西省萍乡市、湖北省大冶市和黑龙江省大兴安岭地区。为落实《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》（国发〔2007〕38 号），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共 32 个资源枯竭型城市，分别为：山东省枣庄市、湖北省黄石市、安徽省淮北市、安徽省铜陵市、黑龙江省七台河市、重庆市万盛区、辽宁省抚顺市、陕西省铜川市、江西省景德镇市、贵州省铜仁地区万山特区、甘肃省玉门市、湖北省潜江市、河南省灵宝市、广西壮族自治区合山市、湖南省耒阳市、湖南省冷水江市、辽宁省北票市、吉林省舒兰市、四川省华蓥市、吉林省九台市、湖南省资兴市、湖北省钟祥市、山西省孝义市、黑龙江省五大连池市、内蒙古自治区阿尔山市、吉林省敦化市、辽宁省葫芦岛市杨家杖子开发区、河北省承德市鹰手营子矿区、辽宁省葫芦岛市南票区、云南省昆明市东川区、辽宁省辽阳市弓长岭区、河北省张家口市下花园区。2011 年为进一步加大对资源枯竭型城市的支持力度，经国务院批准同意，国家发改委、国土资源部、财政部界定了第三批共 25 个资源枯竭型城市，分别为：河北石家庄市井陉矿区、山西霍州市、内蒙古乌海市、内蒙古包头市石拐区、吉林通化市二道江区、吉林汪清县、黑龙江鹤岗市、黑龙江双鸭山市、江苏徐州市贾汪区、江西新余市、江