

# 资源枯竭型地区经济转型升级发展研究

致公党中央调研组

(致公党中央委员会,北京 100120)

**摘要:**为跟踪近年来资源枯竭型地区经济转型发展的变化、取得的成绩和存在的问题,致公党中央调研组分别赴湖北潜江、安徽淮北、江苏徐州、黑龙江大兴安岭地区开展“资源枯竭型地区经济转型升级发展”跟踪调研。该文认为,推动资源枯竭型地区经济转型升级发展,应该调动各方力量,全面转变发展观念,长远谋划,战略思维,逐步实现转型发展。建议全面梳理、分类引导与支持不同类型资源枯竭地区转型发展,总结可推广、可复制的转型经验;针对资源枯竭型地区人才需求结构,分类给予特殊的人才引进支持政策;支持资源枯竭型地区深度参与区域一体化发展,鼓励发达地区城市对口帮扶资源枯竭城市转型发展;高度重视挖掘市场动力,支持民营经济发展;鼓励和引导社会资源投入资源枯竭型城市矿区生态修复。

**关键词:**资源枯竭型地区;转型发展;对策建议

**中图分类号:**F403.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2020)97-0001-05

中共十九大报告提出,支持资源型地区经济转型发展。长期以来,作为基础能源和重要原材料供应地,资源型地区为国家工业化建设提供了基础保障,为经济社会稳定和发展做出了重大贡献。但是,受到资源总量有限、资源过度开发、生态环境恶化等影响,过度依赖资源开采的粗放式发展模式已经难以为继,资源枯竭型地区如何转型发展成为区域协调发展的关键。致公党中央长期关注资源枯竭型地区经济转型发展,于2012年开展相关调研,并在湖北黄石召开中国发展论坛,围绕资源枯竭型地区转型的思路、目标、定位等重大问题开展学术交流和讨论,形成会议综述及建议上报国务院有关领导。

为跟踪近年来资源枯竭型地区经济转型发展的变化、取得的成绩和存在的问题,致公党中央调研组分别赴湖北潜江、安徽淮北、江苏徐州、黑龙江大兴安岭地区开展“资源枯竭型地区经济转型升级发展”跟踪调研。

## 1 资源枯竭型地区转型发展的经验与成效

调研发现,各地深入贯彻新发展理念,以高度的危机意识,密切结合本地实际确立转型发展战略与

路径,全面深化体制机制改革,积极推动产业转型与动力转换,培育战略性新兴产业,着力改善民生和生态环境,取得了显著的成效。

### 1.1 立足地区实际,发展新型产业

推动城市转型,特别是资源枯竭型地区转型,没有固定的模式可以套用,必须在新发展理念的引领下,把握经济发展规律、城乡建设规律、生态文明建设规律,立足本地实际,坚持问题导向,寻找适宜新型发展的优质资源和转型契机,探索适合自身发展的道路。例如,湖北潜江发挥传统的“鱼米之乡”优势,发展稻田养虾,取得了明显成效;安徽淮北市在经历煤炭“黄金十年”之后,经济增长陷入困境,针对存在的体制机制束缚、城乡发展失衡、生态环境恶化等问题,确立了“中国碳谷·绿金淮北”战略,深挖煤炭深加工、发展新型材料产业,实现经济社会发展的平稳过渡和逐步回升;江苏徐州市打破传统思维定式,卸下老工业基地包袱,以生态环境改造为契机,发展新型产业,开辟了转型发展新局面。

### 1.2 以高质量发展为目标,占领新兴产业制高点

资源枯竭型地区经济转型升级发展本身是经济增长问题,核心是发展方式转变问题,关键是产业结构调整问题。资源枯竭型地区产业转型,必须瞄准新型产业制高点,绝不从资源枯竭“洼地”转到新型产业“洼地”。各地经验表明,一是改造升级传统产业,延伸产业链,提高产品附加值。注重运用新技术、新业态、新模式,促进传统产业“低转高”、管理模式“粗转精”、企业规模“小转大”。淮北市推动传

收稿日期:2020-04-15

作者简介:致公党中央调研组,由全国政协副主席、致公党中央主席、中国科协主席万钢率队,调研组成员包括:蒋作君、曹鸿鸣、吕彩霞、卢国懿、张柏青、徐晓兰、王启平、马家龙、张天国、高吉喜、刘阳生、林金星、朱道林、卢洋、何旭、肖如林、史雪威、史正文、祁晓红、沈晓英、汤玮晨。报告执笔人:朱道林。

统煤炭产业向现代煤化工产业迈进,引进一大批高新技术项目,形成“煤—焦—化—电—材”循环经济模式,其中总投资54亿元的平山电厂二期1×135万千瓦新型高效发电机组每发一度电仅耗煤251克,代表世界先进水平;徐州市大力推进传统产业改造提升,强力实施钢铁、焦化、水泥、热电四大行业布局优化,延长产业链,提高产业附加值,推动资源循环利用,使得传统产业焕发新的生机。二是加快培育战略性新兴产业,抢占战略制高点。摒弃跟随发展理念,培育高端装备与智能制造、新能源、新材料、集成电路、生物医药、现代物流等战略性新兴产业,引进世界先进技术和企业,谋求发展新旧动能。淮北市通过引进技术发展陶铝新材料等一批高科技产业,2018年新兴产业产值同比增长14.5%,高于全市规模以上工业总产值增速11.7个百分点,占比达24.2%;徐州市高新技术产业规模是10年前的18倍,占比由2010年的16.6%提高到当前的37.7%。三是大力实施创新驱动。积极创建创新型城市,打造“双创”平台,不断深化与高校和科研院所的产学研合作。淮北市建立了“双创”平台11个,院士博士后工作站15个,国家级省级工程技术研究中心21家,淮北市发明专利授权量跃居安徽省前列,初步实现发展动能转换、发展方式转变。

### 1.3 统筹城乡发展,提升城市功能品质

资源枯竭型地区的突出问题是基础设施落后、城市功能单一、环境面貌脏乱,因此推动城市功能品质提升构成了转型发展的前提和基础。一是发展公共基础设施,全域推进新型城镇化。坚持科学规划引领,以基础设施一体化、基本公共服务均等化为切入点,为转型发展提供坚实载体。淮北市通过不断拓展城市发展新空间,打造产城融合,加大城乡基础设施投入,全面改善对内对外交通网;徐州市2010年以来累计投入3500亿元先后实施城市轨道交通、高架快速路等1200多项城建重点工程,城市立体交通体系加快构建,市容市貌焕然一新。二是扎实推进乡村振兴。编制乡村振兴战略规划,统筹美丽乡村建设、中心村建设和自然村环境整治,推进农村产权制度改革。淮北市三年来完成农村公路畅通1000.8公里,农村生产生活环境大为改观,推进农村一二三产业融合发展,农业农村活力明显增强。三是有序实施棚户区改造。把棚户区改造作为改善人居环境的重要抓手,极大改善城市面貌和市民居

住条件。徐州市完成市区2346万平米棚户区改造,60万居民告别“蜗居”;淮北市三年来改造棚户区14万套,40多万群众实现安居。

### 1.4 重视生态修复,改善城市环境

生态环境建设是经济社会发展的重要基础,也是资源枯竭地区的薄弱环节,因此加大投入全面实施生态修复、改善城市环境成为资源枯竭型地区经济转型发展的基础。淮北市以创新之举综合治理采煤塌陷区18.6万亩,利用4000公顷采煤塌陷永久性水面,实施绿金湖、南湖等治理及河湖连通工程,打造一批滨河、滨湖公园和景观带,独创的“七步造林法”,为20万亩石质山坡披上绿装,塑造了优美的山水生态;徐州市也将“生态包袱”变成“生态资源”,采用塌陷地治理、湿地景观改造等方式,先后对20万亩采煤沉陷区实施生态修复,使沉陷区变成农田、湖泊、旅游区,打造了九里湖、潘安湖等一批国家级湿地公园,创新提出宕口修复和荒山绿化的徐州方案,森林面积跃居江苏省首位,实现了由“一城煤灰半城土”到“一城青山半城湖”的转变。

### 1.5 坚持共建共享,增进民生福祉

资源型枯竭型地区经济转型振兴离不开广大人民群众的理解、信任和支持,因此必须在推动转型发展过程中全面贯彻以人民为中心的发展理念,把人民利益放在首位,把提升民生福祉作为最终归宿,让发展成果更多惠及全体居民。调研发现,淮北市近年来民生投入占总财政支出始终保持在80%以上,城镇和农村居民人均可支配收入连续多年高于GDP增速,三年来高质量完成22个贫困村、25851人的脱贫任务;徐州市不断创新完善民生保障体系,推进教育、医疗、养老等基本公共服务均等化、标准化,多年来人均可支配收入增幅居全省前列,2010年以来累计实现脱贫75万人,脱贫率达88.5%,累计新增就业87万人,城镇登记失业率控制在较低水平。正是充分考虑了群众利益,发挥了群众首创精神和主体作用,从而使各项工作得到人民群众的衷心拥护,形成了众人拾柴火焰高、同心同德促转型的良好局面。

## 2 资源枯竭型地区转型发展依然面临的问题

调研发现,尽管部分资源枯竭型地区经济转型发展取得了一定成效,但经济增长质量仍有待提升,

尚存在一些制约转型升级的深层次、结构性矛盾,保持长期经济增长的基础还不稳固,转型增长的动力依然有待挖掘。

## 2.1 历史遗留问题依然较多,观念转型成为关键

资源型城市本身就是依托自然资源优势而发展起来的,随着资源日渐枯竭,经济严重衰退、生态环境恶化、贫困人口增多、社保需求加大、人口持续外流等问题接踵而至,且短期内无法得到根本缓解,如果不转变发展观念,许多制约因素将难以破解。一是生态修复治理任重道远。虽然部分资源型城市近年来坚持不懈开展生态修复治理,但由于资源开采历史久远,生态欠账严重,生态环境整治任务依然很重,资金缺口较大。淮北市仍有近 17 万亩采煤沉陷区、1.5 万亩采石破坏山体、300 平方千米地下水降落漏斗区需要治理;贾汪区尚有 5.66 万亩采煤沉陷区需要治理。二是一系列民生问题亟待解决。包括传统资源产业职工再就业和社会保障、工矿居住区衰退后的棚户区改造、文化教育和医疗卫生等公共服务配套、农村基础设施建设和公共服务等方面,对地方政府来说在经济转型投入与基础设施投入之间面临两难抉择。三是面临城市空间优化重构的长期挑战。资源型城市在传统计划经济体制大背景下发展起来,其一切经济活动以资源开发支撑国家经济建设,导致了城市功能欠缺,甚至存在工矿区和非工矿区两个相对分离的功能圈,相应地存在公共基础设施配置不均衡,从根本上扭转城市空间结构与功能将是一项艰巨的任务。

## 2.2 面临发展资金不足和人才短板

调研地区普遍反映,资本和人才这两项经济增长的核心要素是制约资源型地区转型发展的最大瓶颈。在资金方面,由于资源产业的衰退、接续替代产业体系又尚未形成、中央转移支付有限,资源型城市公共资本的聚集能力明显下降,直接影响生态修复治理乃至社会公共服务的提供和公共基础设施建设,加之融资渠道不畅、城市竞争力有限,对私人资本的吸引力也不够,尤其在战略性新兴产业等风险较大的投资领域,资金短板更加明显。淮北市初步推算,持续治理剩余的 17 万亩采煤沉陷区至少需要 100 亿元资金投入,给地方财政带来沉重负担。在人才方面,突出问题是人才结构不合理,新型高科技人才严重不足。资源型城市传统产业结构造成从业人员技能单一,市场竞争力不强,加之城市等级不

高,生态破坏严重,往往难以吸引高层次人才,缺乏高端领军人才,产业中端的工艺师、工程师也存在大量缺口,制约创新产品开发和高新科技产业的长远发展。

## 2.3 政府主导为主,市场活力相对不足

总体来看,资源枯竭地区转型发展主要依赖中央政府政策支持,地方政府积极推动,而如何提升区域新型产业发展竞争力、调动企业与市场的积极性实现转型发展依然面临难题。从就业看,教育、卫生、社会保障和社会福利业、公共管理和社会组织等依靠地方财政支撑的行业,仍然是吸纳当地就业的“主力军”,企业部门就业创造能力不足,市场的就业吸纳能力还十分有限;从社会投资看,政府公共投资量较大,社会资本参与的广度和深度都不够,私人部门投资积极性不足,投资结构单一,尤其创新型、科技型企业发展明显不足,尤其民营经济发展严重不足。

## 3 推进资源枯竭型地区经济转型发展的建议

资源枯竭型地区转型发展,既有深厚的工业基础,又面临沉重的城市改造建设、新型产业发展、生态环境改善、居民社会保障等压力,必须调动各方力量,全面转变发展观念,长远谋划,战略思维,逐步实现转型发展。因此,建议国家继续实施与完善推动资源枯竭型地区经济转型发展的支持政策。

### 3.1 全面梳理,分类引导与支持不同类型资源枯竭地区转型发展

总体来看,资源枯竭型地区存在着不同区域背景、资源枯竭程度,应该区别对待,分类引导与支持。而且近年来的发展,一些资源型城市已经进入新的发展阶段,由于地理区位、资源禀赋、产业结构、劳动资本等条件各异,各地区呈现出不同的转型效果,应以动态发展的观念全面审视资源型城市转型,总结可推广、可复制的转型经验。对各城市转型发展阶段做出新的判断,因时而异,因势而变,针对不同城市因地制宜、分类施策,选择符合条件的资源枯竭城市创建可持续发展示范市。

### 3.2 给予特殊的人才支持政策和资金支持政策

资源枯竭地区高层次人才短缺尤为突出,转型发展必须依靠高水平人才支撑。建议针对资源枯竭型地区人才需求结构,分类给予特殊的人才引进支

持政策。各地应研究制定人才需求规划,将人才引进以及发展规划作为城市发展的战略环节,完善人才引进机制,健全人才柔性流动机制。同时大力开展职业教育和在岗培训,拓宽一线人员的劳动技能。支持资源型城市与高校科研院所建立共生互补创新创业生态系统,支持重点企业、高等院校、科研院所等依托重大科研项目、重大工程建立联合人才引进与培养机制。支持与鼓励资源枯竭地区建立多元化投融资渠道,设立促进转型的专项贷款,优先满足采煤沉陷区综合治理、棚户区改造、基础设施建设等方面的信贷需要;鼓励探索采取 BOT、PPP 等方式吸纳民间资本进入市政、交通、公共事业、生态修复等领域投资,参与政府投资项目建设。

### 3.3 支持资源枯竭型地区深度参与区域一体化发展

资源型城市转型发展应该有自主意识,但不能孤立而为。必须顺应区域竞争与发展大势,依托核心城市融入区域发展大格局。一是开展区域发展规划,从产业分工合作和协同发展的角度重新进行城市定位,鼓励发达地区城市对口帮扶资源枯竭城市转型发展,针对资源型城市转型难的问题给予资金、人才的精准帮扶。二是借助区域中心城市的扩散带动作用,通过承接产业转移和产业合作探索产业转型升级的有效途径,探索共建工业园区等有效合作形式,吸引大企业、大集团产业配套项目落户,更高层次融入区域一体化产业链、价值链、创新链。三是积极推动区域交通基础设施建设,建立快速通达的交通体系,促进资源型城市与核心城市的互联互通,改善区位优势。

### 3.4 高度重视挖掘市场动力,支持集体经济民营经济发展

实体经济发展是经济增长的根本动力,资源枯竭型城市转型发展最终必须依靠市场动力的支撑,尤其在当前民营经济发展不充分情况下,调动民营经济发展将成为重要的新动能。发展集体经济、民营经济,有利于优化产业结构,激发市场活力,吸纳转移就业,扩大财政收入。一是树立对集体经济、民营经济重视、扶持的认识和态度。充分认识集体经济、民营经济的重要性,进一步解放思想,尊重市场经济规律,营造公平竞争的市场环境,消除各种隐形壁垒和歧视,促进国资、民资一视同仁、共同发展。二是为民营企业发展营造良好的法治环境和营商环

境,构建全面开放的投资环境。优化金融供给,创新金融服务,发展普惠金融,努力缓解集体企业、民营企业资金紧张困难,降低小微企业融资成本,增强集体经济和民营经济的实力和发展后劲,支持企业向高技术、高效率发展模式转型。

### 3.5 鼓励和引导社会资源投入资源枯竭型城市矿区生态修复

强化政府引导和支持,积极发挥财政资金的引导作用,带动社会资金投入矿区生态修复。鼓励政府投融资平台与社会资本合作,共同参与矿区生态修复。鼓励矿区周边农村集体经济组织参与矿区生态修复工程,并通过入股、联营等方式参与矿区生态修复后的产业发展,共享生态修复收益。鼓励社会资本在矿区修复后的土地上发展旅游观光、农业综合开发、养老服务、特色小镇等项目。在修复后的矿区建设、教育、科研、文化、体育、医疗、社会福利等设施的,可按有关规定申请以划拨方式使用土地。

#### 参考文献

- [1] 陶建群,周晓燕,刘芋艺.资源枯竭型城市的破局之变——淮南谢家集区转型升级发展的探索与实践[J].人民论坛,2018(4):86-88.
- [2] 张复明,景普秋.资源型经济的形成:自强机制与个案研究[J].中国社会科学,2008(5):117-130.
- [3] 牛仁亮,张复明.资源型经济现象及其主要症结[J].管理世界,2006(12):154-155.
- [4] 郑文含.绿色发展:资源枯竭型城市转型路径探索——基于徐州市贾汪区的实证[J].现代城市研究,2019(4):100-105.
- [5] 张抗私.资源枯竭型地区就业问题:基于劳动力市场运行机制视角的研究[J].管理世界,2007(9):156-159.
- [6] 庞娟.资源枯竭型城市产业转型的路径选择[J].生产力研究,2006(3):147-149.
- [7] 姚毓春,宋冬林.资源枯竭型地区转型的社会承载力研究[J].当代经济研究,2011(5):39-42.

# Research on Economic Transformation and Upgrading Development of Resource-Exhausted Regions

Research Group of the Central Committee of China Zhi Gong Party  
(*The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China*)

**Abstract:** In order to track the changes, achievements and existing problems of the economic transformation and development of resource-depleted areas in recent years, the research group of the Central Committee of China Zhi Gong Party has been to Qianjiang in Hubei province, Huaibei in Anhui province, Xuzhou in Jiangsu province, and Daxing'anling areas in Heilongjiang province to carry out "regional economic transformation and development" tracking research. This article believes that all parties should be mobilized to comprehensively change their development concepts, plan for the long term, and adopt strategic thinking to gradually promote the economic transformation and development of resource-depleted regions; experience which can be promoted and copied should be summarized by comprehensively sorting out, guiding and supporting the transformation and development of different types of resource-depleted areas; special talent introduction and support policies should be classified and given as to the structure of talent demand in resource-depleted areas. Moreover, it is recommended to participate in regional integration development, encourage counterparts in developed regions to help resource-exhausted cities transform and develop, attach great importance to tapping market momentum and support private economic development, encourage and guide social resources to invest in resource-exhausted urban mining areas for ecological restoration.

**Key words:** resource-depleted areas; transformation and development; countermeasures and suggestions