

推动资源枯竭型城市可持续发展的政策研究

龙子午

(武汉工业学院经济与管理学院,湖北武汉 430023)

摘要:该文分析了资源枯竭型城市的产生主要是因为资源定价偏低、产业布局不合理和发展理念不科学等,建议借鉴德国鲁尔地区的成功转型,以经济转型为核心,实现资源枯竭型城市的可持续发展。并指出,推动中国资源枯竭型城市可持续发展应包括环境、经济和社会三方面的政策。

关键词:资源枯竭型城市;可持续发展;转型

中图分类号:F291.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2013)55-0009-04

资源型城市是一种以职能分类的城市类型,其主要是指以矿产、森林等自然资源开发和加工产生和发展起来,并以资源供应为主要职能的城市。按照“资源开发生命周期理论”,资源型城市都有发展、兴盛和衰退的周期。在长期的开采和开发中,城市的支柱性产业资源已经濒临枯竭,城市发展因此进入衰退期。据统计,中国现有600多个城市,资源型城市就有118个。在这些城市中,资源枯竭或濒临枯竭的城市将近一半。2007年3月17日,国家发改委根据《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》,确定了首批12个资源枯竭型城市。2009年3月,国务院又确定了第二批32个城市为资源枯竭型城市。至此,中国被确定的资源枯竭型城市一共是44个。这44个城市普遍存在如下问题:生态环境破坏严重,地质安全受到威胁;主体产业衰退,接续产业发展乏力;失业及贫困人口较多,社会不稳定因素激增。

1 资源枯竭型城市产生的原因分析

1.1 资源定价偏低

中国资源基本上实行政府定价或政府指导价,价格水平偏低,只反映资源开发、运输成本,而不反映市场供求关系、资源稀缺程度及环境损失的外部程度,没有反映生态环境破坏修复成本、基础设施建设、安全生产、替代资源开发、企业退出、转产等完全成本。追根究底,在于资源开发补偿机制的缺失,从

资源价值构成来看,无论是替代资源开发成本,还是环境损失补偿,都是无法通过市场机制自发实现的。

1.2 产业布局不合理

资源枯竭型城市中有相当一部分的建立是为国家提供资源,国家在投入大量的人力、物力和财力建设资源枯竭型城市的最终目的是让资源得以有效输出,提供给沿海和其他大型工业城市。根据相关数据显示,中国东部地区的矿产资源严重短缺,中部地区拥有丰富的矿产资源,西部地区的矿产资源储量更为可观。但现实情况是,东部、中部与西部是经济发展的三个阶梯,依次递减,资源禀赋相对劣势的东部却比中西部富裕许多。这与矿产资源的低价、资源税费体制的不合理、资源本身的外部性均有关。但是归根结底,如此不合理的经济布局,与国家的战略规划和产业布局最为相关,有人生动形象地称资源型城市是发达地区的“锅炉房”。也正是由于国家给资源枯竭型城市的定位位于产业链的初级环节,资源枯竭型城市本身无力改变这种产业结构,也无法决定自己的命运。这种产业结构的不合理导致粗放式经济增长方式难以转变,而当价格低廉的产品源源不断运送到发达地区之时,留给资源枯竭型城市的只是微薄的利润和千疮百孔的城市。

1.3 发展理念不科学

在过去很长一段时期,以经济发展为核心,成为我们的发展理念。在GDP崇拜的社会里,政府的政绩与GDP直接挂钩,政府的决策相应偏向于经济发展。资源枯竭型城市大多地理位置和交通条件不好,经济发展大部分依靠资源企业的发展。在政府和企业“理性经济人”的引领下,矿产资源被掠夺式开发,导致城市走向不可持续发展。

2 德国鲁尔工业区成功转型的经验

德国的鲁尔工业区,以煤炭、钢铁产业著称。从19世纪中叶开始,鲁尔的煤炭产量始终占据德国的80%以上,钢产量占据德国的70%以上。上世纪50年代开始,鲁尔的煤炭资源逐渐枯竭,同时,在新一轮全球产业革命浪潮的冲击下,世界经济不断发展,能源消费结构发生深刻变化,能源消费从“煤炭时代”进入“石油时代”,石油、核能和天然气等新型能源的使用越来越广泛,煤炭的需求量明显下降,鲁尔一度陷入危机。但其政府及时成立了“鲁尔煤管区开发协会”,并制定了具有法律效力的振兴战略,主要有^①:

第一,制定全面规划,引导城市转型。鲁尔区发展早期,缺乏对土地利用、城镇布局、环境保护等方面的整体规划,造成鲁尔区生态环境不断恶化,地区形象受到影响。为了促进鲁尔区的协调发展,德国政府颁布法律,成立了鲁尔煤管区开发协会,作为鲁尔区最高规划机构,对矿区的发展做出全面规划和统筹安排。鲁尔区总体发展规划对于调整鲁尔区的经济及社会结构起了重要作用,使这个一百年老工业区再次充满了活力。

第二,对传统工业进行企业合并和技术升级。长期以来,煤产业和钢产业一直是鲁尔区发展的两大支柱,经济结构老化使鲁尔区的经济发展速度明显低于全国的平均水平。从20世纪60年代开始,在政府的资助下,对企业实行集中化、合理化管理。对煤炭和钢铁传统工业进行企业合并和技术改造,加强企业内部和企业之间的专业化与协作化。同时,加强基础设施建设。鲁尔区建成了由公路、铁路和水运构成的交通网,是欧洲最稠密的交通网络,区内600公里高速公路,730公里联邦公路,1190公里乡村公路组成了鲁尔区内纵横交错的公路网,区内任何一个地方距离高速公路都不超过6公里。

第三,积极培育接续产业。在对进一步发掘原有产业潜力的同时,鲁尔区将极具发展潜力的高新技术产业和文化产业作为发展的重点,以此来提高区域产业的竞争力。主要有:(1)健康工程和生物制药产业。鲁尔区是世界上医院最集中的地区之一,从世界顶尖的医疗技术到传统的治疗手段,几乎

覆盖了全部的医疗领域。区内的研究机构、医疗教育机构,为制药及生物工程的发展提供技术支持,同时吸引生物制药等领域的创新企业进入。目前,医药产业是鲁尔区就业人数最多的产业。(2)物流产业。鲁尔区以区位条件、交通设施以及工业底蕴为基础,通过市政当局推动、国际物流企业参与以及科研成果转化大力发展物流产业,目前,约有3000个物流企业,覆盖鲁尔区产业价值链的各个环节,就业人数达18万人。(3)化学工业。鲁尔区曾是德国化学工业的先驱,焦油化工产业衰落后,鲁尔区积极开发碳化工和天然气化工产品。化工产品的深加工具有明显的后向关联度,拉动了鲁尔区的经济复兴。新型化工产品安全、高效,具有清洁及可循环利用性,提高了可持续发展能力。(4)文化产业。旅游与文化产业是鲁尔区实现经济转型的主要特色之一。1998年,鲁尔区制定了一条区域性旅游规划,被称为“工业文化之路”的旅游线路连接了19个工业旅游景点,6个国家级博物馆和12个典型工业城镇。“工业文化之路”如同一部反映煤矿、炼焦工业发展的“教科书”,带领人们游历150年的工业发展历史。开发工业旅游在改善区域功能和形象上发挥了独特的效应,成为鲁尔区经济转型的标志。

第四,科研机构 and 高等教育为产业转型提供支持。鲁尔区已发展成为欧洲大学密度最大的工业区,除了专门的科学研究机构,每个大学都设有“技术转化中心”,从而形成一个从技术到市场应用的体系。同时,政府鼓励企业之间以及企业与研究机构之间进行合作,以发挥“群体效应”,并对这种合作下进行开发的项目予以资金补助。目前,全区有30个技术中心,600个致力发展新技术的公司。

鲁尔区在转型过程中始终重视环保,注意形象,建立保障体系。由于采取了有力措施改善一度被严重污染的环境,如限制污染气体排放、建立空气质量监测系统等。如今鲁尔区已经变成环境优美的公园绿地、幽雅的产业园区,不仅提高了当地人民的生活质量,也为新型产业发展创造了优美洁净的环境。鲁尔区通过出台各项政策的方式,以经济转型为核心实现资源枯竭型城市的可持续发展。各项政策都围绕着“环境治理、经济转型和社会保障”三方面进行,这为推动中国资源枯竭型城市可持续发展提供

^① 刘学敏,赵辉.德国鲁尔工业区产业转型的经验.中国经济时报,2005年11月24日。

了经验(见表1)。

表1 德国鲁尔区推进资源枯竭型城市可持续发展的政策

政策支持	环境治理	《鲁尔区域整治规划》、《煤矿调整方案》、《矿山还原法》等;大力进行矿山整治;全面指定矿区的区域整治规划和发展规划;政府是责任和投资主体等
	经济转型	颁布《德国区域整治规划》、《煤矿改造法》、《欧洲复兴计划》、《关于中小企业研究与技术政策总方案》,修订《反对限制竞争法》等;政府提供减产关矿补贴;制定优惠政策,改善投资环境,吸引企业进入;提供优惠的商业用地等
	社会保障	提供失业保障金;转业培训津贴;加大教育投资力度,加速职业培训等

3 推动中国资源枯竭型城市可持续发展的政策

可持续发展的内涵包括三个方面:生态的可持续性、经济的可持续性、社会的可持续性,这三条缺一不可。资源枯竭型城市在转型过程中会面临很多困难,在中国完全依靠市场行为来自我转型是不现实的,需要政府有指导性纲领性的政策引领。中国中央政府和地方政府非常重视资源枯竭型城市可持续发展问题,已经出台了许多政策文件^②,全面推进资源枯竭型城市可持续发展,还需注意以下几点:

3.1 资源枯竭型城市可持续发展的环境政策:建立环境治理专项资金政策

生态环境恶化,是资源枯竭型城市的共同问题。优化生态环境可以提高人民的生活质量和幸福感,也可以改善投资环境,有利于资源枯竭型城市的转型。但是大多资源枯竭型城市底子薄、产业单一,发展任务很重,用于环境治理的资金有限,建立环境治理专项资金政策就成为必然。中央对资源枯竭型城市的环境治理工作很重视,截至2007年,中央财政

支持开展矿山环境治理项目累计1118个,投入资金37亿元,共恢复治理矿山环境面积15.5万公顷。^③湖北省黄石市制定了《黄石市矿山地质环境保护与治理规划》(2008-2020),近两年来,黄石市广泛筹措资金,以生态综合治理为突破口,大力推进生态转型。一是变矿区为景区、变“疮痍”为“财富”。黄石市实施了黄石国家矿山公园、铜绿山古矿冶遗址等五大矿冶遗址改造工程,将巨大漏斗型的矿坑“转业”为国家矿山公园,同时积极开发铜绿山古矿冶遗址,发展旅游业。2010年依托这些资源成功举办了“中国·黄石首届国际矿冶文化旅游节”。二是积极开展土地复垦。黄石市在尾矿石碴山石缝中填土种植刺槐复垦绿化面积达360万平方米,树木长在石缝中成为公园一景。大冶市近年来累计投入复垦资金3100余万元,将武钢灵乡铁矿70公顷废弃地复垦为经济林,将武钢金山店铁矿、大冶有色新冶铜矿28公顷废弃地复垦,种植刺槐、板栗;将大广山铁矿废弃地复垦建立油茶基地。截至目前,全市累计进行矿山复垦项目111个,共计2549公顷,新增耕地586公顷,取得了良好的社会和经济效益^④。为了使这项工作制度化,有必要专门制定资源枯竭型城市环境治理专项资金政策。

3.2 资源枯竭型城市可持续发展的经济政策:建立衰退产业援助和接续产业刺激政策

资源枯竭型城市的最大问题就是主导产业衰退带来的职工下岗、税收减少,贫富差距扩大等一系列社会矛盾。建立衰退产业援助政策可以在接续产业发展起来之前,保持经济和社会稳定,保证城市产业发展的有序转型。黄石市长期“一石(石头经济)独大”,矿石资源型产业在经济结构中占主导地位。近两年来,黄石市大力扶持装备制造、纺织服装、食品饮料、医药化工等具备一定优势的接续替代产业发展,着力培育新材料、新能源、生物医药、节能环保等战略性新兴产业。截至目前,矿山采掘业在整个经济版图中所占份额降至8%。2010年黄石市(含大冶市)GDP增长15.7%,高于全省0.9个百分点。

^② 《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),《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》(国发[2009]33号)。

^③ 王树义,郭少青.资源枯竭型城市可持续发展对策研究.中国软科学,2012年第1期。

^④ 赵凌云,杨明杏,董辉丽.发展中转型、转型中跨越的生动实践.湖北社会科学,2011年第7期,第65页-68页。

3.3 资源枯竭型城市可持续发展的社会政策:建立广覆盖全方位的社会保障政策

资源枯竭型城市的社会保障政策,一是要解决废弃塌陷矿区居民住房问题,二是要解决矿区就业、卫生、教育等民生突出问题,三是要解决失地农民的生活保障制度。比如黄石市创新公共租赁住房制度改革,大力加强住房保障体系建设,开工建设廉租住房2900套,经济适用房2100套,全面启动棚户区改造,努力实现棚户区改造的良性循环和住房保障的可持续发展。大冶市建立了失地农民生活保障制度,实现了失地农民应保尽保,建立了城乡低收入群众临时救助制度,对城乡低收入家庭因灾因病等影

响家庭基本生活的给予一次性临时救助。

参考文献

- [1] 王树义,郭少青.资源枯竭型城市可持续发展对策研究[J].中国软科学,2012(1):1-12.
- [2] 赵凌云,杨明杏,董辉丽.发展中转型、转型中跨越的生动实践[J].湖北社会科学,2011(7):65-68.
- [3] 任世茂.黄石资源枯竭型城市转型情况调查[J].政策,2009(9):8-11.
- [4] 吕东升,等.江南明珠展新姿——黄石市推进资源枯竭型城市转型发展调研报告[A].
- [5] 刘学敏,赵辉.德国鲁尔工业区产业转型的经验[N].中国经济时报,2005-11-24.

The Policy Study on the Sustainable Development of Resource-Exhausted Cities

Long Ziwu

(Economics and Management School of Wuhan Industrial Academy, Wuhan Hubei Province 430023, China)

Abstract: The author has analyzed the causes blamed for the result in resource-exhausted cities, including low resources pricing, unreasonable industrial allocation and unscientific development concept. Taking Ruhr Region in Germany for example, the author points out that the economic transformation is the core to realize the sustainable development of resource-exhausted cities, and the favorable environmental, economic and social policies should be introduced to promote the sustainable development of resource-exhausted cities.

Key words: resource-exhausted cities; sustainable development; transformation