

# 促进中国资源衰竭期矿业城市可持续发展的建议

## ——以煤炭城市为例

朱佩枫

(南京中医药大学经贸管理学院,江苏南京 210046)

**摘要:** 中国矿业城市多以资源开发和利用立市,具有资源依赖性的特点,较易形成“矿竭城衰”。该文以煤炭城市为例,对处于资源衰竭期的中国矿业城市面临的主要挑战从区位、基础设施、人员转移、安全生产和环境压力等角度进行分析,并着重从产业转型、多渠道转移富余人员、价格改革以及财税投资、鼓励跨区域开采等四方面探讨了处于资源衰竭期的矿业城市可持续发展的相关政策建议。

**关键词:** 矿业城市;衰竭期;煤炭;可持续发展;政策研究

**中图分类号:** X22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)54-0011-03

## 1 前言

矿业城市是以矿产资源(不可再生)为对象的采掘工业及其相关的社会生产发展到一定规模后,因人口聚集而形成的特定地域,其城市发展与矿产资源开发密切相关,资源的有限性和不可再生性决定了矿业所拥有矿产资源的寿命,若是在开发早期忽视可持续发展,容易导致“矿竭城衰”,围矿造城的前苏联巴库和中国甘肃省玉门两市甚至最终被废弃。20世纪五六十年代是中国矿山建设高潮期,围绕这些矿山建设了大批以矿业及其相关产业为支柱产业的城市。经过多年开采,一些矿区因资源逐渐枯竭相继步入衰退期,由于早期缺乏长远眼光,面临矿竭城衰,其他未进入衰竭期的矿区,枯竭矿井比例也很高。据有关资料显示,未来10年是中国矿山闭坑高峰期,如果没有接续的资源或产业,这些矿井最终将面临关井破产,出现生产能力闲置,大批工人下岗现象,最终导致“矿竭城衰”,四矿(矿工、矿山、矿业、矿城)问题已成为继“三农问题”后引起中央和学术界共同关心的热点问题。鉴于煤炭是中国禀赋最好的矿产资源,煤炭城市是矿业城市的主体,本文选择煤炭城市为例进行分析。

## 2 中国资源衰竭期矿业城市面临的严峻挑战

### 2.1 衰竭期矿业城市大多经济结构单一,区位优势差

相对中西部而言,中国东部地区的能源开发从时间上要早一些,从强度上要大一些,如百年矿务局徐州矿务局、开滦矿务局等均在东部地区,率先进入衰退期,经历了最初的动荡时期后,背靠经济发达的东部地区,本身产业基础雄厚,城市化水平高,经过历时多年的产业转型走出了矿竭城衰的困境。但更多的处于资源衰竭期的矿业城市处于经济相对弱势的中西部地区,远离中心城市,经济结构严重单一,对资源的依赖性很强,区位优势不明显。

### 2.2 矿业产业工人转移困难,社会稳定压力大

由于大多数矿山地处偏僻,以此为基础建立的城市远离中心城市,长期以来产业结构单一、职工就业面窄。且中国的矿业产业多属于技术含量不高的劳动密集型产业,最初进行矿业开发时,多是就近招工,相当一部分是农民合同工,工人普遍文化程度不高,当矿业城市进行产业结构转型时,大批矿业产业工人下岗,素质和技能较低的劳动者难以转移,进一步加大了矿业城市产业调整的难度,并由此带来一系列问题影响社会稳定。因此,人力资源能否顺利地从衰退的矿业转移到新兴产业,是矿业城市能否可持续发展的关键因素。

### 2.3 安全生产和环境压力与日俱增,补偿乏力

计划经济时期,在“有水快流”、“老矿挖革改”

收稿日期:2012-09-01

作者简介:朱佩枫,博士,讲师,主要从事能源经济学等方面的研究。E-mail:zpf001511@126.com

等煤炭产业政策下,衰退矿井长期超负荷开采造成煤炭资源急剧减少、经济可采储量严重不足、开采条件日益恶化,巷道的维护费用上升,水、火、瓦斯和地温热害对安全生产威胁日益加大,近年来连续出现的突发大型矿难事故无不与此有关。此外,这种掠夺粗放式的开采还造成了当地的生态破坏和环境污染,出现大量的塌陷区、水污染和碳排放。传统的“资源无价”的观念扭曲了煤炭的价格关系,中国煤炭的主要消费者是电力企业,但电力企业长期享受远低于市场价的计划价格,影响了煤炭企业的自我造血功能,使其长期存在安全和生态巨额历史欠账,以其为主导产业的矿业城市增长乏力。

#### 2.4 从事跨区域开采矿业企业面临基础设施薄弱难题

西部煤炭资源占全国煤炭资源的78%,可采储量占全国煤炭储量的62%,但总探明率不到4%,远低于全国总探明率8%的平均水平。西部煤炭不仅资源丰富,而且煤种齐全、煤质优良、开采条件优越,但开发处于初期,技术、人才和先进的管理制度严重匮乏,而这正是矿业城市经济支柱衰退矿企的优势所在,很多资源衰竭期矿业城市的大型企业已经在实践中开展了跨区域开采项目,如河南义煤集团在青海省的海西州投资6000余万元,现已开发木里和大煤沟两个煤矿。但是西部的成熟项目有限,大多项目需要进行前期勘探,需要进行耗时和耗资的“四通一平”,如内蒙古的很多开发项目处仍在跑马圈地阶段。此外项目转入地一般比较偏远,城市化水平不高,就地消化能力有限,需要外运,但资源开发类项目(如煤矿开采)的转入地拥有的铁路运输条件不理想,如贵州的交通条件限制了其开发步骤,现在虽然云集了大批老矿业城市的煤炭领域跨区直接投资,但多数处在矿区建井阶段,如毕节的大方等地。西煤东运主干线——大秦铁路长期超负荷运转仍难以满足需要,资源转化类项目(如煤电化)的转入地拥有的国家专用运输网络,由于电厂和电网以及地方电网与国家电网的利益之争,也不能满足需要,窝电现象严重。

### 3 促进中国资源衰竭期矿业城市可持续发展的建议

#### 3.1 用高新技术改造粗放型矿业产业,延伸矿产资源利用的上下游加工产业

重视资源的精深加工,引导企业不断提高技术

和管理水平,科研部门在制定科研计划时,可将提高回采率这一矿业企业面临的共性问题列入研发重点,最大限度的提高矿井煤炭资源回收率,延长矿井服务年限,杜绝掠夺性开采,延长产业链条,如煤层气的回收、煤矸石发电等,让宝贵的矿产资源效用得以充分发挥,缩减矿业衰退步伐,为矿业城市主导产业转型赢得宝贵的时间。无论是产业转型还是回采率的提高以及拓宽产业链都需要高科技,应鼓励矿业企业对自主拥有、购买、引进的专利技术等进行产业化,促进更多创新成果向现实生产力转化。技术和知识的载体是人,尤其是高端人才,应利用中部崛起和西部大开发的有利时机,鼓励采取灵活多样的形式,鼓励高校及科研机构的人才通过柔性流动方式进入矿业及潜在的主导产业提供专业服务,使资源型城市从依赖自然资源转向依靠人力资源。

#### 3.2 多渠道进行矿业产业富余人员转移

政府应将促进矿业劳动力转移作为矿业城市实现持续发展的主要内容之一,鼓励处于资源衰竭期的矿业城市通过多种途径转移矿业富余人员,促进社会稳定,具体包括:(1)异地办矿输出。由衰退矿业企业通过独资或合资方式获取异地采矿权或异地煤矿,转移企业富余人员继续从事原行业,如兖矿、徐矿等老牌大型矿企均有将本部部分人员转移至中西部新矿区的成功案例。(2)异地同业(相似行业)劳务输出。把富余人员从原有企业中剥离出来重新整合,专攻异地同业(相似行业)的劳务输出市场。(3)异(本)地异业劳务输出。对有意愿的人员进行免费职业技能培训,并不断提高培训技术的适用性和前瞻性,进行异(本)地异业劳务输出。(4)参与本地转型产业。集中支持一些具有比较优势的产业,上马一些上规模、上水平的具有比较优势的项目,创造新的就业机会,促进就业。(5)鼓励自主创业,灵活就业。创造良好的创业环境,引导衰退矿区下岗人员转变择业观念,形成自主创业光荣的气氛,对有创业愿望、具备创业条件的矿业企业下岗人员给予资金(小额贷款等)和政策(税费减免)支持,并强化针对性服务。

#### 3.3 在价格、财税、投资等方面给予矿业城市适当倾斜,反哺资源衰竭期矿业城市

国家相关部门尽早理顺矿产品尤其是初级矿产品的价格体系,让煤炭价格能反映出矿产资源的真实价值。协调资源输入地与输出地之间的关系,鼓

励采取多种方式,反哺资源输出地,补偿矿业城市在历年资源输出过程中的经济和环境损失。同时,继续在山西、内蒙古、新疆和陕西等资源富集省区征收煤炭可持续发展基金,建立规范的资金使用制度,做到专款专用,不断提高资金的使用效率。针对目前矿业城市普遍存在的转型难等问题,建议调整相关税收政策和财政政策,借助在西部大开发和中部崛起等战略给予一些衰竭期矿业城市特殊的优惠政策,助力矿业城市转型。

### 3.4 加强基础设施建设,鼓励生产要素与资源跨区域组合

引导跨区域矿业企业转入地政府尽早组织区域内高资质勘探单位做好区域矿产资源的精勘工作,围绕精勘结果,有重点地规划好货运铁路线,将其列入铁道部或各省的规划中去。转入地政府应集中精力抓大项目、好项目的落实工作,搞好“四通一平”等基础性工作,保障工期按期按质完成,尽早投产,使能源根据国家经济发展的现实需要,能够按时投产,及时运出,有效发挥好衰退矿区的技术和管理优势。以电力机构改革、电网改革和加快进行电力输

配分开的改革加快能源富集的中西部电力外送通道建设,解决地方电厂、五大电力和电网之间复杂的竞争博弈,缓解窝电现象,减少资源浪费。

#### 参考文献

- [1] 柳泽,周文生,姚涵. 国外资源型城市发展及转型研究综述[J]. 中国人口,资源与环境,2011(11):161-168.
- [2] 汤建影,周德群. 1990-1999年中国矿业城市发展轨迹及其分析[J]. 中国矿业大学学报,2003(1):79-82.
- [3] 周德群,汤建影. 中国矿业城市经济发展状况分析[J]. 中国工业经济,2004(3):43-51.
- [4] 周德群,汤建影. 矿业城市风险规避的相关政策研究[J]. 中国矿业大学学报,2002(4):64-69.
- [5] 朱佩枫,周德群,王群伟. 技术差距对煤炭企业跨区域直接投资技术溢出的影响[J]. 中国软科学,2009(11):147-153.
- [6] 朱佩枫,周德群,章玲,张慧明. 耦合民间资本和东部衰退矿区优势要素改造西部小煤矿模式探析[J]. 工业技术经济,2006(12):51-53.
- [7] 张浩,朱佩枫. 发挥衰退矿区技术和管理优势转移富余人员路径研究[J]. 人口与经济,2007(4):26-29.

## Suggestions on the Sustainable Development of the Mining Industrial Cities Trapped in the Resource-exhausted Cycle

Zhu Peifeng

(Economics and Trade Management School, Nanjing University of Traditional Chinese Medicine, Nanjing Jiangsu Province 210046, China)

**Abstract:** Taking the coal-mining industrial cities for example, the author analyzes the major challenges faced by China's mining industrial cities in the resource-exhausted cycle from the perspectives of the location, infrastructure facilities, personnel transfer, production security, and environment pressure etc, and puts forward the relevant policy suggestions on the sustainable development of the resource-exhausted industrial cities.

**Key words:** mining industrial cities; resource-exhausted cycle; coal; sustainable development; suggestion