

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.05.002

# 西部资源型城市转型与可持续发展的战略途径\*

王小明

(重庆社会科学院 产业经济与企业发展研究所,重庆 400020)

**摘要:**随着主体资源的逐渐枯竭,西部资源型城市的转型迫在眉睫,但城市经济发展不协调、生态环境破坏严重、城市基础薄弱、区域创新能力较弱以及社会民生问题等严重阻碍着其转型与可持续发展。根据资源型城市发展的一般规律,并借鉴国外资源型城市转型发展的主要模式,应科学规划资源型城市的发展,建立和完善有关法规体系和专门的组织机构,改善投资环境以吸引外来投资,重视就业并加强职业培训,制定优惠政策以扶持资源型城市转型发展。资源型城市的转型是一项系统工程,其路径包括产业转型、企业转型、政府转型和体制转型。

**关键词:**西部资源型城市;资源型城市转型;可持续发展路径;产业转型;企业转型;政府转型;体制转型  
**中图分类号:**F290;F127      **文献标志码:**A      **文章编号:**1674-8131(2011)05-0008-05

## Transition of West Resource-style Cities and Strategic Path for Sustainable Development

WANG Xiao-ming

(Research Institute for Industrial Economy and Enterprise Development,  
Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

**Abstract:** With gradually exhausting of main resources, the transition of west resource-style cities is urgent, however, the transition and sustainable development of west resource-style cities are seriously impeded by inharmonious development of urban economy, serious ecological environment breakdown, weak urban infrastructure, insufficient regional innovation ability, and social and democratic problems and so on. According to general law of resource-style city development, and by learning from foreign main mode of transition and development of resource-style cities, the west region of China should scientifically plan resource-style city development, establish and complete the related law system and specific organization agencies, improve investment environment to attract foreign investment, emphasize employment and consolidate employment training, and make preferential policies for supporting the transition of resource-style cities. The transition of resource-style cities is a systematic engineering, and the transition path includes industrial transition, enterprise transition, governmental transition and system transition.

**Key words:** west resource-style city; resource-style city transition; sustainable development path; industrial transition; enterprise transition; governmental transition; system transition

资源型城市是指因资源的开发而兴起,并在一段时间内主要依靠资源型产业支持整个城市经济

发展的一种特殊城市类型。我国西部地区资源丰富,天然气、煤、镍、铬、锰、铜、磷分别占全国储量的

\* 收稿日期:2011-07-08

作者简介:王小明(1966—),四川邻水人;研究员,现任重庆社会科学院产业经济与企业发展研究所副所长,主要从事区域经济与产业经济学研究;Tel:13752838917,E-mail:wxm3163@yahoo.com.cn。

71.2%、38.5%、89.4%、69.3%、52.3%、53.4%(陈耀邦等,1995)。新中国成立以来,一大批资源型城市伴随着资源的大规模开发在西部地区相继兴起,这些城市为国民经济、区域发展乃至国家安全做出了重大贡献。据国家发展改革委员会和中国矿业网的统计,我国资源型城市中西部占1/4强;据国务院于2008年和2009年两次公布的共计44个资源枯竭型城市中,西部有12个,占1/4强(刘吕红,2009)。然而,一些资源型城市因受资源的枯竭或资源性产品市场供求关系变化的影响而出现了诸如生态环境恶化、矿竭城衰、经济萎缩等经济社会问题。因此,研究西部资源型城市转型与可持续发展,意义重大而深远。

## 一、西部资源型城市转型的障碍分析

新中国成立初期,根据资源分布状况及战略需要,在西部形成了大量的资源型城市,如攀枝花、个旧、铜川、白银、玉门、金昌、克拉玛依、万盛等。随着资源型城市主体资源的逐渐枯竭,资源型企业生产经营急剧滑坡,一系列体制性、结构性、社会性的矛盾逐渐显露出来,使得城市的可持续发展遇到了许多困难与问题,阻碍资源型城市的转型与可持续发展。

### 1. 城市经济发展不协调

西部资源型城市普遍都是“重工业与轻工业比例悬殊、大工业小农业”的畸形产业结构。资源型城市在计划经济时代追求资源产品生产数量的扩张,导致资源型城市主导产业单一,城市经济发展过度依赖于资源的开采及粗加工。这种以资源开采为主、单一初级的城市经济结构对资源具有高度依赖性,经济发展抗干扰能力较弱,不利于区域经济的可持续发展。

### 2. 生态环境破坏严重

资源的开采挖掘过程不可避免地要破坏地形地貌原有的形态,引起地表塌陷、水土流失以及固体废弃物堆放占用土地资源等一系列环境问题。采矿占用和破坏大量耕地和建设用地,且土地复垦率低;采矿形成的采空区,诱发大量的地质灾害,严重危及居民的生命财产安全;采矿产生的大量废气、废水、废渣不能及时得到处理,产生大面积酸雨,严重污染大气和水环境,破坏水均衡系统,导致地下水水位下降,造成区域性水资源短缺和生态环境的破坏,修复难度大。

### 3. 社会民生问题亟待解决

西部资源型城市“先有企业,后有城市”的开发建设历程,使资源开发企业在开发建设之初不得不承担大量的社会职能,企业曾背上了沉重的包袱。伴随着资源逐渐枯竭,企业效益下降,城市经济增长放缓,资源型城市社会矛盾愈加尖锐,就业、就医、就学、住房、社会保障等民生问题亟待解决。

### 4. 城市基础薄弱

西部资源型城市受资源空间分布分散和边远的影响,城市建设未能很好地布局 and 系统规划。基础设施严重滞后于整个社会经济的发展,交通、通讯等基础设施水准低,造成交通不便、信息不畅、投资环境差,直接影响到城市功能的发挥。西部地区的工业化程度和城市化水平足以说明西部资源枯竭型城市转型的基础和难度。

### 5. 区域创新能力较弱

西部资源型城市的教育基础薄弱,难以自主培养大批高层次人才;加之城市功能不完善,又地处偏远地域,不仅难以吸引外部人才的流入,反而出现了本地人才外流的现象。同时,产业专业化倾向过重,人才结构单一;产业层次低,高级人才及高级产业人才缺乏。

## 二、资源型城市发展规律及模式的启示

### 1. 一般规律

美国哈佛大学教授雷蒙德·弗农1966年在《产品周期中的国际投资与国际贸易》中首次提出产品生命周期理论,他认为产品的市场寿命,即一种新产品从开始进入市场到被市场淘汰的整个过程,要经历形成、成长、成熟、衰退这样的周期。资源型城市的生命周期和资源型产业发展的周期性息息相关,同样要经历兴起期——成长期——繁荣期——衰退期(孙艳峰等,2010)。如果在成长期或繁荣期,充分利用资源、技术、人才等优势,着力培育不同生命周期的产业,以接续产业为动力拉动城市产业周期曲线昂首向上延伸,资源型城市就能实现可持续发展(翟彬等,2010)。

### 2. 国外资源型城市转型发展的主要模式

资源型城市转型,既和经济体制有关,也和社会背景有关,同时和产业发展经历、地理区位、市场结构、城市规模、文化背景等也有着深刻联系。国外资源型城市转型发展的具体做法也不尽相同。从转型的主导力量和调控手段综合来看,一般可概

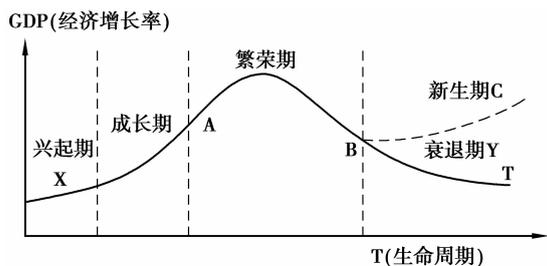


图1 资源型城市发展的一般规律示意图

括为四种模式：市场主导模式、政府主导模式、政府和市场共同主导模式、自由放任模式（王小明，2011）。市场主导模式以美国、加拿大、澳大利亚三国为代表，政府很少做具体的转型控制，主要做好规划和服务工作，城市是兴盛还是衰败，更多是通过市场力量和企业自身发展决定。政府主导模式以日本为代表，政府根据国内外市场的变化情况设定目标和措施，制定法规、政策主导城市转型。政府和市场共同主导模式以欧盟为代表，政府主导与市场调节相结合，合力推动城市转型。自由放任模式以前苏联和委内瑞拉为代表，政府对资源型城市转型几乎不采取措施，放任自由发展，政府在资源型城市转型发展中无作为，同时缺乏适宜的市场机制，其结果是城市几乎不发展。

### 3. 对西部资源型城市转型发展的重要启示

综合资源型城市发展的一般规律和国外资源型城市转型发展的主要模式，虽然所处国情和历史阶段不同，采取的方法也各有不同，但有一些共性的做法值得我们学习借鉴。主要有：一是科学规划资源型城市的发展，在资源型城市发展的成熟期、繁荣期就应谋划城市未来的发展；二是建立完善的法规体系和专门的组织机构；三是改善投资环境，吸引外来投资；四是重视就业，加强职业培训；五是制定优惠政策，扶持资源型城市转型发展。

## 三、西部资源型城市转型与可持续发展的实现路径

资源型城市的转型是一项系统工程，其路径包括产业转型、企业转型、政府转型和体制转型。产业转型是资源型城市转型的关键，企业转型是资源型城市转型的必然要求，体制转型是资源型城市转型的根本，政府转型是资源型城市转型的重要保障（高云虹等，2010）。

### 1. 产业转型

尽管西部资源型城市在资源类型、所处阶段、

历史基础和发展条件等方面各不同，其产业转型也并没有统一的模式可以套用，但产业转型的实施主体（政府、企业），应立足现有发展基础，对产业转型进行定位，科学引导产业向生态化、特色化、产业化、品牌化、现代化发展（聂华林等，2010）。生态化是资源型城市实现可持续发展的有效选择，通过资源的充分利用、能源的优化利用与污染的源头治理三个层面，最大限度实现资源利用综合化和生产清洁化，促进生态文明城市建设与环境的整洁。特色化正是西部资源型城市实现产业差异化发展的重要体现，立足自身资源优势，形成产业及其人力资本优势。产业化是与产业结构调整相适应的新的产业经营方式和运作机制，有利于解决目前面临的资源和需求的双重约束问题；有利于解决资源科技进步不适应新阶段资源型产业经济发展的问题，提高各产业环节的科技含量；有利于延长生产链条，提高西部资源型产业的整体素质和综合实力。品牌化是资源型城市产业可持续发展的关键，立足资源特色，因地制宜地挖掘区域特色品种，形成具有品牌竞争力的特色资源产业。现代化就是用现代物质条件装备产业，用现代科学技术改造产业，用现代产业体系提升产业，用现代经营方式推进产业，用现代发展理念引领产业，培养新型产业工人，发展新型资源产业，提高资源型产业现代化水平，提高资源利用率、资源转化率和劳动生产率。积极推进西部现代特色资源型产业建设，推进生产手段、生产方式和生产理念的现代化，加快转变产业发展方式，节约自然资源和生生产要素，优化资源型城市经济结构，实现可持续发展。



图2 资源型城市产业结构战略性调整导向示意图

### 2. 企业转型

在计划经济时期，西部资源型企业不仅从事生产经营活动，也代替政府承担着大量政府职能，具有明显的企业办社会特征。随着我国经济体制改革和企业改制的不断深化，资源型企业的生产经营能力和活力得到有效提升，但西部资源型城市“大

企业,小社会,小政府”的现象仍普遍存在,国有大型企业依然承担着社会职能,造成企业负担过重。因此,企业转型是西部资源型城市转型的必然要求,一方面必须建立“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度,让资源型企业真正成为现代企业,剥离其大量的社会功能和沉重的企业负担;另一方面,资源型企业还需进一步转变其组织和管理模式以及经营方式。通过产业链的横向拓展和纵向延伸,减少企业对主导产品的过度依赖,减轻资源产品价格大幅涨落时所造成的波动,分散企业经营风险;从粗放型、消耗型、科技含量低的企业转向集约型、节约型和自主创新型企业;从脱离区域母体的飞地型企业转向与当地企业、科研院所相互合作、紧密联系的企业;从依靠本地资源开采转向挖掘可替代资源,包括寻找替代资源和充分利用外部资源;加强资源型企业的企业文化和制度创新以增强企业的核心竞争力。西部资源型企业在产权制度、人才管理制度创新及企业文化建设等方面依然任重道远。

### 3. 体制转型

体制转型应根据资源型城市所处的不同发展时期区别进行。一是对处于资源开采成长期或繁荣期的资源型城市,应建立和完善其资源开发的补偿机制,主要是加快改革现行资源税和征收资源租以增强其地方财政的积累能力。改革现行资源税和征收资源租包括:完善资源税征收制度,如扩大资源税征收范围,提高资源税征收税率、调整计税依据、试点建立和实行绿色税收体系;完善资源税征收的法律法规和增强纳税人的纳税意识以提高资源税的征收水平;界定资源产权及其收益权,调整资源租的实现方式以增大地方政府和人们占有资源税金和资源租金的份额;建立相应的转型储备基金制度,提高资源税金、资源租金的监管以提高资源税金的使用效率。二是对处于资源开采衰退期的资源型城市而言,则应建立和完善资源开发的历史补偿机制。资源开采历史补偿机制的构建具体包含:对西部资源型城市进行类型甄别,摸清资源已枯竭或濒临枯竭的城市数量;明确补偿资源价值的构成;理顺相关补偿客体的利益关系;构建资源开发历史补偿支付体系等。

### 4. 政府转型

西部资源型城市大多数是在“一五”、“二五”和

三线建设时期新建和发展起来的,属于典型的“先矿后城”的城市发展模式。作为全国工业发展的资源开发和初级加工基地,其政府职能是经营企业、服务于资源开发,其职能和资源集中于某一资源产业的结果,造成了城市发展的严重不平衡。随着我国经济社会双重转型的不断推进及这类城市资源的日渐枯竭,西部资源型城市必须加快政府转型。政府转型包括政府职能转型、体制和理念转型、政府视野转型等方面。职能转型即从服务于资源开发、经营企业型的政府转型为综合型、经营城市型的政府;体制和理念转型即从经济型和行政体制管理型向公共服务型和市场导向型政府转型;视野转型即从内向型向外向型转变,树立国际思维和全球眼光来完善城市功能,优化投资环境,加强城市形象设计和城市营销。

## 四、加快西部资源型城市转型发展的对策

### 1. 建立和健全转型发展的长效机制

长效机制是保证制度正常运行并发挥预期功能的制度体系。与非资源型城市相比,资源型城市的自身特征决定其对制度需求弹性较小,同时存在强烈的路径依赖。按照国务院《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》要求:“加大对资源型城市尤其是资源枯竭城市可持续发展的支持力度,尽快建立有利于资源型城市可持续发展的体制机制”,加强对资源型城市在资源管理、产业转型、生态建设、社会保障等方面的政策规制的研究和实践,给予资源型城市更加灵活有效的政策环境,充分发挥资源型城市基础能源和重要原材料供应地的作用,保持国民经济持续健康协调发展。

### 2. 加强城市建设的总体规划

从国内外情况看,只有极少数资源型城市能够自发、比较顺利地完成转型发展。要树立资源型城市可持续发展的思想模式,实现资源型城市的空间布局优化(鲁长亮等,2010)。根据资源型城市建设的现实态势和发展前景,其可持续发展、建设和再扩展不宜继续采用均衡增长,而应借鉴生长极核理论及核心边缘模式,以点带面地进行协调发展。作为综合经济欠发达的西部资源型城市,在进行资源型城市城镇体系规划时,应集中有限的资金,吸引优势产业发展和集中,在发展初期不过分强调各城镇的协调统一,而是尽力发挥各自的优势,之后在

此基础上,采用最小的调整和投入实现整体协同,最终实现协调发展。按照城市经济发展的客观要求,过去以分散形式解决职工居住的矿区建设方式已经和资源型城市的经济发展不相适应,必须朝多功能、集约式的城市建设方向更新和转化。

### 3. 创造转型发展良好环境

资源型城市转型发展的综合环境主要包括两方面:一是硬环境。西部资源型城市在发展过程中,应注重城市功能的构建,进行城市合理的规划布局,加大财政支持力度,进一步加大基础设施、公共建设投入,改善和提升城市形象。二是软环境。如法律、体制、政策、市场机制、文化、教育、政府服务和行为约束、办事效率等方面的建设,并创造良好的投资软环境,提高城市的吸引力和竞争力。改革经济增长机制,理顺城市政府、中央或上级政府、大型资源型企业之间的关系,加强企业发展对地方经济的带动作用;加快国有企业改革和现代企业制度建设步伐,促进政企分离和资源产权制度的完善。加强区域联合与协作,理顺关系,扩大辐射,带动区域经济社会快速、可持续发展。

### 4. 提高资源的综合利用效率

目前,西部资源利用率仅为30%,比世界平均水平低20个百分点,提高资源利用率尚有很大潜力。积极利用先进科学技术促进资源的可持续利用,使经济可利用性差的资源加快转化为经济可利用的资源。加快采矿设备更新换代,实现采矿的现代化。鼓励和支持矿山企业开发利用低品位难选冶资源,发展新型金属、新型非金属及常规矿物原料的替代品和二次资源,扩大资源供应来源。鼓励发展矿产品深加工技术,新能源、新材料技术以及节能、节材、节水、降耗技术和工艺,提高资源利用效率。鼓励矿山企业开展三废(废渣、废气、废液)综合利用的科技攻关和技术改造;鼓励对废旧金属及二次资源的回收利用,降低生产成本。

### 5. 建立和完善科技创新体系

西部资源型城市应加强科技创新,使资源型城市走出单一依靠资源的发展模式,实现集约、效益和科技型的发展。一是通过科技知识的创新和高新技术产业的引进,优化产业结构,提升产业类型,避免基础原材料产业、资源消耗型产业、重污染型产业所占比重过大,加速资源依赖型城市向科技创

新型城市的转变,推进产业转型。二是通过人力资本的提升和人才观念的创新转变,推动新技术、新产业的加快发展,增强人们的市场观念和竞争意识,调动人们学技术、学本领的积极性和主动性,引导劳动者大力投身第三产业,大力发展服务业和高新技术产业,促进产业升级转型。三是政府各部门、企业、科研机构、高等院校、中介机构等创新组织应充分发挥各自在区域创新体系中的功能和作用,形成推进科技创新的合力。

### 6. 加强环境治理与生态保护

资源型城市资源消耗量大,污染物排放量也多,对城市和周围区域均产生明显的环境污染。坚持生态效益与经济效益相结合,一手抓环境治理,一手抓生态产业发展。在加大污染治理、安全饮水、新型能源、水土保持等人居环境建设的同时,努力实现多层次的生态转型。在微观层次上,应用新技术、新工艺推进清洁生产,实现资源循环利用;在中观层次上,以培育生态产业链条为核心构建生态园区循环,同时加快生态服务业发展;在宏观层次上,倡导绿色生产和绿色消费,着眼长远,科学规划,建立环境治理专项资金,积极引导社会力量参与环境治理等,全面建设资源节约型、环境友好型社会。

#### 参考文献:

- 陈耀邦,等. 1995. 中国西部开发年鉴[M]. 北京:改革出版社.
- 高云虹,王美昌,刘强. 2010. 西北地区资源型城市发展困境及其转型路径[J]. 财经科学(10):103-109.
- 聂华林,李光全,杨艳丽. 2010. 新时期西部资源型产业战略调整的目标导向与对策建议[J]. 科技进步与对策(5):59-63.
- 刘吕红. 2009. 西部资源枯竭型城市转型路径选择及政策设计[J]. 青海社会科学(6):160-164.
- 鲁长亮,王翠萍. 2010. 基于城市规划视角下的资源型城市发展策略研究[J]. 吉林建筑工程学院学报(2):7-10.
- 翟彬,杨向飞. 2010. 科学发展观视角下西部资源型城市科学转型研究[J]. 当代经济管理(8):59-64.
- 孙艳峰,龚昕. 2010. 基于生命周期理论的资源型城市转型研究[J]. 经济管理(1):109-110.
- 王小明. 2011. 我国资源型城市转型发展的战略研究[J]. 财经问题研究(1):48-52.

(编辑:夏冬;校对:段文娟)