

# 中国资源型城市国家援助政策<sup>①</sup>

魏后凯<sup>1</sup> 时慧娜<sup>2</sup>

(<sup>1</sup>中国社会科学院城市发展与环境研究所, 北京 100005;

<sup>2</sup>河南财政政法大学研究院, 郑州 450002)

资源型城市作为专门化职能城市的一种, 承载着为经济发展提供矿产、石油、天然气等生产性能源和资源的重要功能。建国以来, 中国资源型城市为国家做出了突出的贡献, 在国家工业化、现代化进程中发挥着重要作用。当前部分资源型城市的资源已开发殆尽, 资源枯竭现象严重, 产业亟需转型, 而在转型过程中又面临着自身难以突破的问题, 影响其转型效果, 进而对区域经济甚至国家的经济发展产生制约作用。因此, 当前国家对资源型城市实行援助迫在眉睫, 加强对资源型城市援助政策的研究就显得尤为重要。

## 一、资源型城市的内涵及对资源型城市的初步界定

### (一) 资源型城市的界定及内涵

目前, 学界对资源型城市的界定存在一定的差异。从主要职能角度来讲, 田霍卿(2000)认为, 资源型城市是随着社会分工的发展, 以自然资源为开发对象的资源性产业(资源生产和资源初加工业)及相配套的社会劳动集中到一定规模后所形成的以资源开发为主要职能的城市。从主导产业角度看, 李建华(2007)认为资源型城市是以当地不可再生性自然资源开采和加工业(统称为资源性产业)为主导产业的工业城市, 张米尔等(2001)认为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。张秀生等(2001)把资源型城市直接界定为向社会提供矿产及其初加工品等资源型产品的一类城市, 认为矿业是该类城市的主导产业或支柱产业, 这类城市往往因矿开发而兴起, 因资源衰竭而衰退甚至消亡; 齐建珍等(2004)则把不可再生资源界定为矿产资源, 所以也把资源型城市称为“矿业城市”。

金凤君和陆大道(2004)认为“本地”和“可耗竭的自然资源”是资源型城市的两个核心, 并将资源型城市定义为以本地的某一种或几种可耗竭的自然资源的开发、生产、加工为主要经营活动的城市。王青云(2003)则认为资源型城市是因自然资源的开采而兴起或发展壮大, 且资源性产业在工业中占有较大份额的城市。这里所指的自然资源大部分为矿产资源, 也包括森林资源; 资源性产业既包括矿产资源的开发, 也包括矿产资源的初加工, 如钢铁工业和有色冶金工业。

以上有关资源型城市的界定, 其共同点在于都认为资源型城市主要是发展同资源相关的产业, 而在资源的范围及资源性产业的界定上却存在差异。从广义上讲, 资源既包括矿产等不可再生的资源, 也包括森林等可再生资源, 而资源性产

<sup>①</sup> 本文载李平、陈耀主编, 《2011~2012 中国区域经济学前沿》, 经济管理出版社, 2012.

业则既可以是开发型的，也可以是加工型的。从狭义上讲，仅把资源视为矿产资源，从而资源性产业被认为是同矿产资源的开发和加工有关的产业，进而仅把资源型城市限定在矿业城市上。应该看到，矿业城市同资源型城市是两个不同的概念，前者是后者的一种主要类别，矿业城市一定是资源型城市，但资源型城市不一定是矿业城市。

综上所述，我们认为，资源型城市是依托本地区具有的可再生及不可再生自然资源为基础而发展起来的一类城市，资源性产业即为其主导产业，包括对这些资源的开采、加工、利用等。一般来讲，资源型城市包括矿业城市和森工城市。有些资源型城市是因当地自然资源的开采而出现的，有些资源型城市则是因当地资源的开采而壮大的。

## **(二) 对中国资源型城市的初步界定**

### **1. 资源型城市的确定原则**

(1) 定量为主的原则。指在界定资源型城市时，主要是以定量的指标作为依据。绝大部分城市在发展过程中都或多或少地利用当地的自然资源，而只有当自然资源能够提供较长期的开发，且城市对自然资源的开发利用程度达到一定规模后，这种依赖于自然资源的开发利用才对城市的基本特征产生质的影响，城市的功能和性质才不同于一般的城市。因此，资源型城市的相关指标应达到一定的阈值，包括相关指标的总体规模和相应比重。

(2) 发生学原则。指界定资源型城市时，不仅要看相关的数量指标，更要注重对城市形成历史的分析。城市的形成是一个历史发展的过程，而资源的开发同资源型城市的最终形成关系密切。因此，还要考虑资源型城市形成的历史过程，即使在某一年份某一或某些量化指标达不到，但确实是因资源开采而形成的，也应考虑界定为资源型城市。

(3) 动态性原则。指在界定资源型城市时，应考虑资源的开发利用及资源性产业在城市发展壮大过程中的地位及作用的动态变化。如果一个城市在某一发展阶段上资源性产业占主导地位，但是随着时间的演变，资源性产业在经济中所占比重变小，发生了产业的转型，则该城市只能在那个特定的阶段称为资源型城市，而资源性产业的地位和作用明显下降后，其城市的主要功能也发生了变化，就不能称为资源型城市了。

(4) 地域性原则。根据中国目前的行政单元，在确定资源型城市时应适当考虑地域范围的影响。因为不同的行政单元其发展状况和经济特点存在较大差异。比如，地级市、县级市是二个不同级别的行政单元，在确定资源型城市时就不能以同一的量化阈值来衡量。

### **2. 资源型城市的确定标准及初步界定结果**

现有成果对资源型城市确定的标准及由此界定出的城市数量存在较大差异，具体结果见表 1。

表 1 已有成果对资源型城市的界定

来源	界定标准	年份	城市类型	数量
李文彦（1978）	煤矿职工占全市工业职工的比重大于 25%；全市工业总产值构成中煤炭工业的比重不小于 15%；煤矿生产规模，一般应是大型（1000 万吨/年以上）或中型（500 万吨/年至 1000 万吨/年）矿区，最小不低于 200 万吨/年；煤炭开发应是该城市兴起的主要原因。	1975 年	煤矿城市	24 座
樊杰（1993）	煤炭采选业在本市工业总产值中的比重大于或等于 10%。	1990 年	煤矿城市	54 座
沈镛等（1998）	—	1987 年和 1995 年	矿业城市	69 座（1987 年）100 座（1995 年）
胡魁（2001）	矿业产值地级大于 1 亿元，县级、镇级大于 4500 万元；矿业产值占国内生产总值的比重大于 5%；矿业从业人数大于 6000 人。凡符合上述标准之一者即可被认定为矿业城市。	1999 年	矿业城市	426 座
刘云刚（2006）	先矿后城、资源立市，对于建国前已有城市，建国后的资源开发是其再兴的主要原因（定性界定标准）。	1950 年以来	煤炭型、石油型、金属型、非金属型和森林型城市	63 座
张秀生等（2001）	采选业工业产值占全部工业总产值比重大于或等于 10%。	1991 年	以采选业为主的城市	81 座
周长庆（1994）	—	—	—	至 1992 年，约占 518 座城市总数的三分之一
国家发展改革委宏观经济研究院（2002）	采掘业产值占工业总产值的比重在 10% 以上；采掘业产值规模县级市应大于 1 亿元，地级市大于 2 亿元；采掘业从业人员占全部工业从业人员的比重在 5% 以上；采掘业从业人员规模县级市应超过 1 万人，地级市应超过 2 万人。	1996 年（辅以 2000 年数据）	煤炭、有色冶金、黑色冶金、石油、森工型城市	118 座

资料来源：根据相关资料整理。

比较以上界定标准，以及通过对资源型城市内涵的理解，可以看出，资源性产业地位突出是资源型城市的最主要特征，因此，可以选择采掘业的总体规模和相应比重作为资源型城市界定的主要指标。具体来讲，资源型城市界定指标包括采掘业产值、采掘业从业人员数、采掘业产值占工业总产值的比重、采掘业从业人员数占全部工业从业人员的比重等 4 个定量评价指标。由此，我们采用国家发展改革委宏观经济研究院 2002 年重点课题《资源型城市经济结构转型研究》报告给出的标准（具体见表 1）。

此外，根据定性分析与判断，对一些特别的城市作一些特殊处理。①因资源开采而兴起的冶金城市，尽管其采掘业比重偏低，但以采掘业为基础的一次冶炼所占比重很高，并且这些城市确实是因资源开采而兴起，因而也将其划入资源型城市；②一些省会城市或综合性城市，虽然其采掘业或冶金工业占工业产值比重大，但其城市性质与以资源开发为主的城市有本质上的差异，因此不将其列为资源型城市；③一些城市的采掘业从业人数虽不足 1 万人，但考虑其采掘业产值

比重特别高,也将其列入资源型城市;④一些城市虽然其采掘业产值不足10%,但其从业人员比重及采掘业产值和从业人员的绝对量大,也将其列为资源型城市;⑤一些城市虽然某些指标值没达到标准,但考虑到其有重要矿区分布,因此也将其列为资源型城市;⑥个别城市采掘业产值比重偏低,但其采掘业从业人员数量大且比重较高,故也将其列为资源型城市。

由以上定量及定性标准相结合,初步界定中国现有资源型城市118座,占全国城市总数(以2006年底全国共652座城市计)的18.1%,土地总面积96万平方公里,涉及总人口1.5亿人。

表2 中国资源型城市的初步界定结果

省区	个数	资源型城市(县)
河北	5	唐山、邯郸、邢台、武安、迁安
山西	11	大同、阳泉、长治、晋城、朔州、古交、霍州、孝义、介休、高平、原平
内蒙古	9	乌海、赤峰、满洲里、牙克石、东胜 <sup>1</sup> 、锡林浩特、霍林郭勒、根河、阿尔山
辽宁	7	抚顺、本溪、阜新、盘锦、葫芦岛、调兵山市 <sup>2</sup> 、北票
吉林	10	辽源、白山、敦化、珲春、桦甸、蛟河、松原、舒兰、临江、和龙
黑龙江	13	鸡西、鹤岗、双鸭山、大庆、伊春、七台河、五大连池、铁力、尚志、海林、宁安、穆棱、虎林
安徽	4	淮南、马鞍山、淮北、铜陵
福建	2	永安、漳平
江西	5	萍乡、丰城、德兴、乐平、高安
山东	9	枣庄、东营、新泰、龙口、莱州、滕州、招远、邹城、肥城
河南	8	平顶山、鹤壁、焦作、濮阳、义马、汝州、灵宝、登封
湖北	2	潜江、大冶
湖南	6	耒阳、冷水江、郴州、资兴、涟源、临湘
广东	3	韶关、云浮、乐昌
广西	2	凭祥、合山
四川	5	攀枝花、广元、华蓥、达州、绵竹
贵州	2	六盘水、福泉
云南	4	东川 <sup>3</sup> 、个旧、开远、宣威
陕西	2	铜川、韩城
甘肃	3	白银、金昌、玉门
宁夏	1	石嘴山
新疆	5	克拉玛依、哈密、阿勒泰、库尔勒、阜康

注:1. 2001年设立地级鄂尔多斯市,将原县级东胜市改为东胜区,隶属于鄂尔多斯市,本研究按县级市处理;2. 原铁法市,于2002年更名为调兵山市;3. 1999年撤市,设昆明市东川区,本研究按县级市处理。

资料来源:根据国家发展改革委宏观经济研究院《资源型城市经济结构转型》研究报告整理。

## 二、中国资源型城市的类型、特点和发展状况

### (一) 中国资源型城市的分布和类型

城市在区域间分布的不均衡,加上矿产及森林等自然资源分布的先天非均衡性,导致资源型城市在中国区域间的分布存在较大差异。同时,按照不同的划分标准,中国资源型城市可以分为不同的类型。

#### 1. 中国资源型城市的分布

资源型城市在四大区域的分布很不均衡，多集中在东北及中西部地区（见图 1）。全国 118 座资源型城市分别有 30 座、19 座、36 座、33 座分布于东北、东部、中部和西部地区，所占比例依次为 25.4%、16.1%、30.5%和 28.0%。其中，中西部地区共有资源型城市 69 座，占到全国资源型城市总数的 58.5%，再加上东北地区的 30 座，这三个区域资源型城市所占比例达 83.9%。

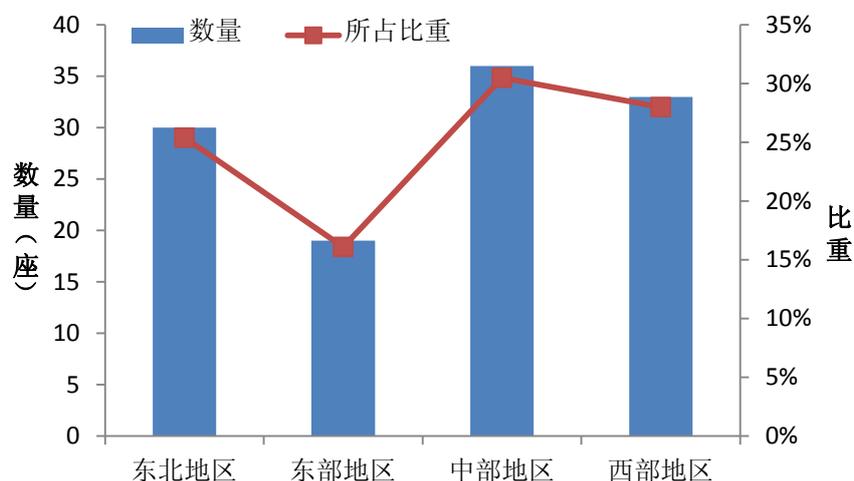


图 1 中国四大区域资源型城市的分布

在四大区域内部，各类资源型城市所占比重也表现出显著不同（见表 3）。东部地区城市数最多，但其资源型城市数最少，资源型城市仅占城市总数的 8.3%，资源型地级市和资源型县级市占城市数的份额相同。东北地区资源型城市在其城市总数中所占比重最高，分别高出比例最低的东部地区 25.4 个百分点、中部地区 12.3 个百分点、西部地区 13.8 个百分点。

表 3 中国四大区域资源型城市的分布情况 单位：座、%

地区	地级市	县级市	城市总数	资源型地级市	资源型县级市	资源型城市数	资源型地级市/地级市	资源型县级市/县级市	资源型城市数/城市总数
东北地区	34	55	89	14	16	30	41.2	29.1	33.7
东部地区	84	145	229	7	12	19	8.3	8.3	8.3
中部地区	81	87	168	15	21	36	18.5	24.1	21.4
西部地区	84	81	165	10	23	33	11.9	28.4	20.0

注：行政区划以 2007 年为标准。截至 2007 年底，全国共有城市 655 座，其中地级市 283 座，县级市 368 座，直辖市 4 个。

资源型城市在省区间的分布也存在较大差异（见表 4）。资源型城市分布于大陆的 22 个省区中，占到中国大陆 28 个省区（包括省和自治区）的近 4/5，可见，资源型城市在各省区的分布也相当广泛（见图 2）。拥有资源型城市较多的省份是黑龙江、山西、吉林、内蒙古、山东和河南省，这六个省份资源型城市数达到 60 座，占到总数的一半还多。资源型城市数较少的宁夏、陕西、贵州、广西、湖北、福建等省区仅有 11 座，不到资源型城市总数的 1/10。

表 4 中国资源型城市在各省区的分布

省份	资源型城市 (座)	所占比例 (%)	省份	资源型城市 (座)	所占比例 (%)
黑龙江	13	11	新疆	5	4.2
山西	11	9.3	安徽	4	3.4
吉林	10	8.5	云南	4	3.4
山东	9	7.6	广东	3	2.5
内蒙古	9	7.6	甘肃	3	2.5
河南	8	6.8	福建	2	1.7
辽宁	7	5.9	湖北	2	1.7
湖南	6	5.1	广西	2	1.7
河北	5	4.2	贵州	2	1.7
江西	5	4.2	陕西	2	1.7
四川	5	4.2	宁夏	1	0.8
			合计	<b>118</b>	<b>100</b>



图 2 中国资源型城市的空间分布

资源型城市在各个省区内所占比重各异（见表 5）。以资源型城市占省域内城市数比重来计，资源型城市所占比重最高的省份是山西省。山西省资源型城市总数虽逊于黑龙江省，但其城市总数较少，故资源型城市比重较高，占到省域内城市总数的一半。资源型城市最多的黑龙江省，则排在了第三位。内蒙古、吉林、江西、云南、新疆、辽宁、河南、湖南等省份资源型城市所占比重均超过 1/4。

资源型城市在这些省份分布较为集中,其发展的优劣一定程度上影响着整个区域经济的发展进程。

表 5 各省区资源型城市的分布 单位:座、%

省份	地级市	县级市	城市总数	资源型地级市	资源型县级市	资源型城市数	资源型地级市/地级市	资源型县级市/县级市	资源型城市数/城市总数
山西	11	11	22	5	6	11	45.5	54.5	50.0
内蒙古	9	11	20	2	7	9	22.2	63.6	45.0
黑龙江	12	18	30	6	7	13	50.0	38.9	43.3
吉林	8	20	28	3	7	10	37.5	35.0	35.7
江西	11	10	21	1	4	5	9.1	40.0	23.8
云南	8	9	17	0	4	4	0.0	44.4	23.5
新疆	2	19	21	1	4	5	50.0	21.0	23.8
辽宁	14	17	31	5	2	7	35.7	11.8	22.6
河南	17	21	38	4	4	8	23.5	19.0	21.1
湖南	13	16	29	1	5	6	7.7	31.3	20.7
山东	17	31	48	2	7	9	11.8	22.6	18.8
甘肃	12	4	16	2	1	3	16.7	25.0	18.8
安徽	17	5	22	4	0	4	23.5	0.0	18.2
四川	18	14	32	3	2	5	16.7	14.3	15.6
贵州	4	9	13	1	1	2	25.0	11.1	15.4
陕西	10	3	13	1	1	2	10.0	33.3	15.4
河北	11	22	33	3	2	5	27.3	9.1	15.2
宁夏	5	2	7	1	0	1	20.0	0.0	14.3
广西	14	7	21	0	2	2	0.0	28.6	9.5
福建	9	14	23	0	2	2	0.0	14.3	8.7
广东	21	23	44	2	1	3	9.5	4.3	6.8
湖北	12	24	36	0	2	2	0.0	8.3	5.6
合计	255	310	565	47	71	118	18.4	22.9	20.8

## 2. 中国资源型城市的类型

根据不同的分类标准,可将资源型城市划分为不同的类型。

### (1) 按资源种类

根据资源型城市发展所依赖的自然资源的不同,可把资源型城市划分为金属矿产资源型城市、非金属矿产资源型城市、能源矿产资源型城市和森工城市。其中,金属矿产包括黑色金属和有色金属,前者主要指铁、锰、铬,后者又可分为重有色金属、轻有色金属、贵金属、稀有稀土金属;非金属矿产包括土砂石、化学矿等;能源矿产包括煤炭、石油和天然气;森工城市则是依托丰富的森林资源进行开采加工的城市。结合中国资源型城市的资源特点,可将初步界定的 118 座资源型城市划分为煤炭资源型城市、有色冶金资源型城市、黑色冶金资源型城市、石油城市、森工城市和其他城市等六种类型(见表 6)。在 118 座资源型城市中,煤炭城市占 53.4%;森工城市占 16.9%;有色冶金城市、石油城市、黑色冶金城市分别占 11%、7.6%、6.8%。

表 6 中国资源型城市按资源种类的分类

城市类型	数量 (座)	比重 (%)	城市名
煤炭城市	63	53.4	唐山、邯郸、邢台、武安、大同、阳泉、长治、晋城、朔州、古交、霍州、孝义、介休、高平、原平、乌海、赤峰、满洲里、东胜、霍林郭勒、抚顺、阜新、调兵山、北票、辽源、鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河、淮南、淮北、永安、萍乡、丰城、乐平、高安、枣庄、新泰、龙口、滕州、邹城、肥城、平顶山、鹤壁、焦作、义马、汝州、登封、耒阳、资兴、涟源、合山、广元、华蓥、达州、绵竹、六盘水、宣威、开远、铜川、韩城、石嘴山、哈密
森工城市	20	16.9	牙克石、根河、阿尔山、白山、敦化、珲春、桦甸、蛟河、松原、舒兰、临江、和龙、伊春、五大连池、铁力、尚志、海林、宁安、穆稜、虎林
有色冶金城市	13	11.0	葫芦岛、铜陵、德兴、冷水江、乐昌、韶关、凭祥、东川、个旧、白银、金昌、阿勒泰、阜康
黑色冶金城市	8	6.8	迁安、本溪、马鞍山、漳平、大冶、郴州、攀枝花、临湘
石油城市	9	7.6	锡林浩特、大庆、盘锦、东营、濮阳、潜江、玉门、克拉玛依、库尔勒
其他城市	5	4.3	莱州、招远、灵宝、云浮、福泉

### (2) 按人口规模

根据中国城市规模划分的数量标准,市区非农业人口大于 200 万的为超大城市,100 万~200 万人为特大城市,50 万~100 万人为大城市,20 万~50 万人为中等城市,20 万以下为小城市。据此,可将资源型城市划分为超大型资源型城市、特大型资源型城市、大型资源型城市、中型资源型城市和小型资源型城市(见表 7)。在 118 座资源型城市中,特大、大、中、小型城市分别占 2.5%、11.9%、37.3%和 48.3%。

表 7 按照城市规模划分的资源型城市

城市规模	城市数 (座)	比重 (%)	城市名称
特大城市	3	2.5	唐山、抚顺、邯郸
大城市	14	11.9	大同、淮南、大庆、本溪、伊春、鸡西、枣庄、阜新、平顶山、淮北、鹤岗、焦作、东营、攀枝花
中等城市	44	37.3	盘锦、赤峰、葫芦岛、阳泉、双鸭山、邢台、马鞍山、长治、滕州、辽源、牙克石、萍乡、新泰、乌海、郴州、肥城、石嘴山、鹤壁、邹城、潜江、铜川、松原、铜陵、濮阳、东川、铁力、广元、白银、白山、敦化、丰城、海林、六盘水、尚志、克拉玛依、龙口、哈密、个旧、库尔勒、达州、舒兰、莱州、北票
小城市	57	48.3	桦甸、冷水江、五大连池、晋城、根河、云浮、调兵山、蛟河、耒阳、虎林、朔州、乐昌、金昌、宁安、高安、涟源、珲春、永安、招远、和龙、乐平、东胜、孝义、满洲里、宣威、义马、古交、黑河、灵宝、穆林、大冶、韩城、玉门、临江、阿勒泰、原平、德兴、开远、资兴、锡林浩特、临湘、绵竹、霍州、介休、迁安、华莹、汝州、阜康、登封、武安、合山、高平、漳平、霍林郭勒、福泉、阿尔山、凭祥

### (3) 按行政级别

按照行政级别,可将资源型城市分为资源型地级市和资源型县级市(见表 8),其中资源型地级市和县级市所占比重分别为 39.8%和 60.2%。在全国 652 座城市中,有地级市 283 座,县级市 369 座,其中,资源型地级市占到地级市总数的 16.6%,资源型县级市占到县级市总数的 19.2%。

表 8 按照行政级别划分的资源型城市

行政级别	城市数 (座)	城市
地级市	47	唐山、邯郸、邢台、大同、阳泉、长治、晋城、朔州、乌海、赤峰、抚顺、本溪、阜新、盘锦、葫芦岛、辽源、白山、松原、鸡西、鹤岗、双鸭山、大庆、伊春、七台河、淮南、马鞍山、淮北、铜陵、萍乡、枣庄、东营、平顶山、鹤壁、焦作、濮阳、郴州、韶关、云浮、攀枝花、广元、达州、六盘水、铜川、白银、金昌、石嘴山、克拉玛依
县级市	71	武安、迁安、古交、霍州、孝义、介休、高平、原平、满洲里、牙克石、东胜、锡林浩特、霍林郭勒、根河、阿尔山、调兵山市、北票、敦化、珲春、桦甸、蛟河、舒兰、临江、和龙、五大连池、铁力、尚志、海林、宁安、穆稜、虎林、永安、漳平、丰城、德兴、乐平、高安、新泰、龙口、莱州、滕州、招远、邹城、肥城、义马、汝州、灵宝、登封、潜江、大冶、耒阳、冷水江、资兴、涟源、临湘、乐昌、凭祥、合山、华蓥、绵竹、福泉、东川、个旧、开远、宣威、韩城、玉门、哈密、阿勒泰、库尔勒、阜康

## (二) 中国资源型城市的特点

资源型城市在形成、发展、布局等方面呈现出不同于一般城市的显著特点。

### 1. 因资源而生、以资源立市特征明显

资源型城市或是由于资源开发而设立，或是由于资源的发现而发展，资源已经在城市的建设过程中打上了深深的烙印，资源与城市发展之间一脉相连。资源型城市的发展分为两种，一种是“先矿后城式”，即城市完全是因为资源的开采而出现的。在矿产资源开发的基础上，人员不断聚集，建设逐渐扩大，当人口及用地规模达到一定临界值后便设立为城市。如伊春、大庆、金昌、攀枝花、克拉玛依等。其中，伊春林区开发建设于 1948 年，随后在开发的基础上于 1958 年建市；而大庆的地名和城市的出现都是因大庆油田而来的，油田于 1959 年发现于松辽盆地，当时正值国庆节前夕，于是将油田命名为大庆油田，其后在大庆油田上崛起的新兴石油城亦被命名为大庆市。

另一种模式是城市设立在先，资源开发在后的“先城后矿式”，即在资源开发之前已有城市存在，资源的开发加快了城市的发展，如山西省大同市、河北省邯郸市。得天独厚的煤炭资源优势，使大同市成为国家重要的能源基地，被誉为中国“煤都”；河北邯郸市蕴藏有种类繁多的矿产资源，是全国著名的煤炭和高品位的铁矿石产区，这些资源为邯郸市早期的发展提供了坚实的基础。

### 2. 城市的形成具有突发性

国家进入工业化时期，对资源的需求大增，特别是改革开放以来，由于国家对资源的需求，往往加大了资源开发的力度，这就导致了资源型城市早期的发展通常是极其迅速的。以油都大庆为例，上世纪五十年代大庆地域内总人口不足 2 万人，到了九十年代，大庆已发展成为人口近百万的大城市。不仅大庆如此，其他资源型城市如鸡西、鹤岗、伊春等，其城市建设也存在类似情况。早期超常规的城市建设速度，虽然为资源的开发和利用提供了便利的条件和生产服务基地，但这样的建设速度在当时的建设条件下，必然使城市建设缺少全面的规划和统筹安排，从而使生产和生活产生越来越明显的冲突和矛盾，资源型城市也难以形成特色的文化底蕴。

### 3. 资源分布与城市布局呈现分散性特征

资源的分布是具有随机性的，任何一个资源型城市其资源的分布都不可能是均衡的或是集中的，相反多呈现出分散分布的特征，因此资源开发的过程也具有分散性。资源分布的分散性使得资源型城市的布局出现分散特征。如伊春市的85万市区人口分布于市区总面积为19600多平方公里的15个区，人口密度仅43人/km<sup>2</sup>；大庆市的111万城区人口分布于市区总面积5100km<sup>2</sup>的5个城区，人口密度只有217人/km<sup>2</sup>；鹤岗市的70万城区人口分布于市区面积4550km<sup>2</sup>的6个城区，人口密度只有153人/km<sup>2</sup>。这一分散的特征使得城市很难产生中心集聚效应，也使城市基础设施建设铺的面过宽，资金投入分流严重，给市政设施建设与合理利用带来诸多问题，不便于城市的管理。

### 4. 经济发展表现出强烈的阶段性特征

城市经济的发展与资源性产业的发展具有较强的相关性。资源性产业必然要经历开发、建设、兴盛、衰亡的过程，相应地资源型城市经济的发展也呈现出阶段性特征。资源开发早期，为城市经济起飞的准备阶段；资源开发进入鼎盛时期，城市经济的活力完全爆发，处于快速发展阶段；当资源逐渐被开发枯竭时，城市经济进入停滞甚至衰退阶段，城市发展面临经济转型。改革开放初期，是多数资源型城市经济活力表现最明显的阶段，曾涌现出一批煤炭城市、石油城市、森工城市等。经过多年的大规模开发，目前一些资源型城市的资源已开发殆尽，城市经济发展陷入停滞阶段，资源枯竭型城市进入经济转型阶段。

### 5. 城市建设与企业发展具有较大的粘性

企业是资源型城市发展过程中最主要的经济主体，资源型城市的建设虽然不能单纯地视为资源型企业的建设，但是城市与企业之间存在着紧密的联系，甚至于部分资源型城市的行政与企业是合而管理的，资源型城市政府与城中矿业企业之间的关系至今没有完全理顺。因此，城市的建设与企业的发展之间具有一定的粘性。对于城市政府而言，作为矿业工业基地，既承担一般城市经济社会的综合服务职能，又承担发展产业的支柱功能；对于矿业企业而言，既要抓生产经营，又要办社会，履行生产和社会服务的双重职能。从而派生出两个履行城市功能的主体，由此导致市政重复建设，企业效益低下，城市和企业容易出现运转不畅的现象。

#### （三）中国资源型城市的经济发展状况

近年来，118座资源型城市在经济增长、产业结构、经济开放程度、地方财政等方面呈现出一些新的特点<sup>①</sup>。反映这些城市经济发展状况的主要指标见附表1至3-4）。

#### 1. 经济整体增长速度略高于城市平均水平

<sup>①</sup> 基于数据可得性及可比性，在以下对资源型城市的分析中，剔除了由县改为区的东胜市和东川市。

资源型城市整体的经济增长速度略高于全国城市平均水平。首先，在经济增长的绝对量上，资源型城市的生产总值由 2000 年的 11381 亿元增至 2007 年的 29171 亿元（以 2000 年为基期，利用居民消费价格指数进行了调整，以下如未特别说明，均为进行调整后的数据），增长了 1.56 倍（见表 9）。其中，47 座资源型地级市生产总值的增长额占到总增长额的 73.6%；71 座资源型县级市的相对增幅较大，增长了近 182%。同全国总体情况相比，资源型地级市增长速度略高于地级市平均水平（约 0.23 个百分点），资源型县级市增长速度则高于全国县级市平均水平 2.61 个百分点。

表 9 资源型城市与全部城市生产总值增长率比较

城市类型	2000 年 (亿元)	2007 年 (亿元)	增长额 (亿元)	年均增长率 (%)
资源型地级市	8803	21903	13100	13.91
资源型县级市	2578	7267	4689	15.95
资源型城市	11381	29171	17789	14.39
地级市	83874	205787	121912	13.68
县级市 <sup>a</sup>	19820	47619	27798	13.34

注：按照全国行政区划，2000 年全国有地级市 259 个，县级市 400 个；2007 年有地级市 283 个，县级市 368 个。基于数据可得性和易于比较，选择了与 2000 年相对应的地级市 259 个，与 2007 年相对应的县级市 365 个（剔除新疆阿尔山、图木舒克、五家渠三座由建设兵团管理的城市）。

资料来源：根据相应年份的《中国城市统计年鉴》及中国统计数据应用支持系统整理，下同。

其次，从人均地区生产总值的增长看，资源型城市人均 GRP 由 2000 年的 7596 元增至 2007 年的 18598 元，增加了 11002 元，年均增长 13.65%（见图 3）。其中，资源型地级市由 7648 元增至 18138 元，而地级市则由 8257 元增至 18845 元，资源型地级市相当于地级市的比例也由 2000 年的 92.6% 增至 2007 年的 96.2%。同期，资源型县级市由 7425 元增至 20139 元，增长了 171%。相应地，县级市由 8412 元增至 19608 元，资源型县级市相当于县级市的比例由 2000 年的 88.3% 增至 102.7%。

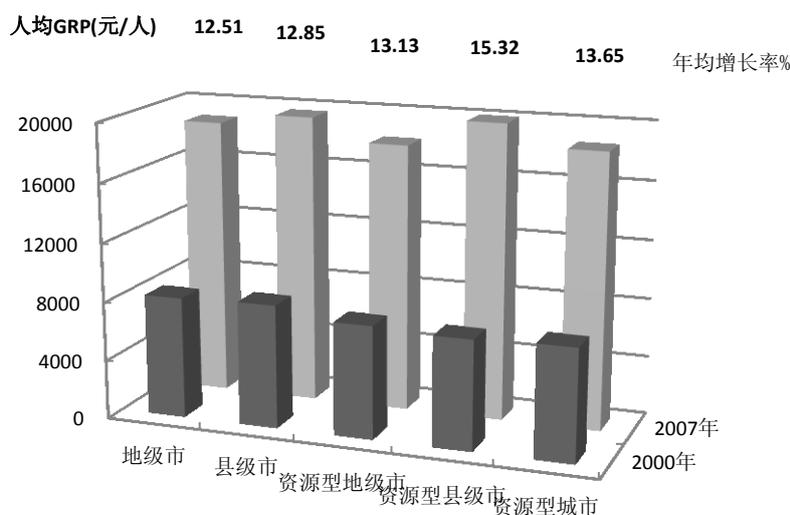


图 3 资源型城市与全国城市人均生产总值增长情况

## 2. 产业结构不协调

资源型城市经济增长呈现向第二产业集中的明显趋势。由于资源性产业发展突出的特点，资源型城市第二产业所占比重均高于相应年份的城市平均水平（见图 4）。在第二产业增加值比重较大的情况下，其经济增长仍然呈现向第二产业集中的趋势。2000 年，118 座资源型城市三次产业占地区生产总值的比重分别为 15.7%、55.2%、29.1%，至 2007 年，相应数据变为 10.7%、60.5%、28.8%，第二产业所占比重增加了 5.3 个百分点。这一特点在资源型县级市中表现尤为明显（见表 10），第二产业比重由 2000 年的 50% 增至 2007 年的 57%，增加值年均增长率高达 18%，高于全国县级市相应水平约 2.6 个百分点。

表 10 资源型城市与全国相应城市三次产业增加值增长 单位：亿元

	资源型地级市			资源型县级市		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2000 年	1354	4982	2461	432	1292	854
2007 年	2315	13358	6230	766	4116	2098
年均增长率 (%)	7.96	15.13	14.19	8.54	18.00	13.71
	地级市			县级市		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2000 年	11945	33131	33510	3878	9565	6700
2007 年	21559	107195	78716	5847	26092	15718
年均增长率 (%)	8.80	18.26	12.98	6.04	15.41	12.96

在资源型城市经济增长中，第三产业的贡献出现弱化趋势。从以上资源型城市三次产业增加值比重的变化可以看出，在第二产业比重大幅增加的同时，第一产业比重趋于下降，而第三产业比重也出现微弱下降趋势。在 2000 年至 2007 年间，虽然资源型地级市第三产业比重保持不变，但资源型县级市第三产业比重却下降了 4 个百分点（见图 4）。这与产业结构演变的一般趋势相背离。

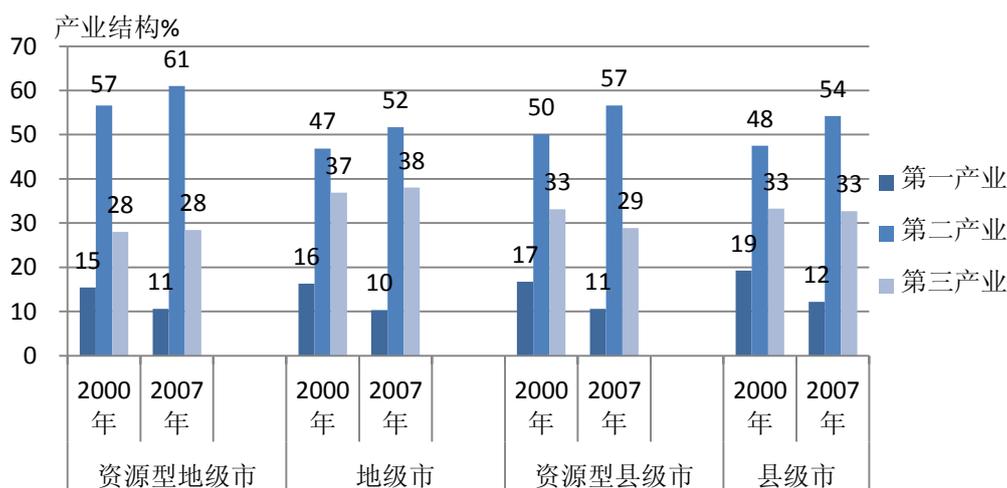


图 4 不同类型城市三次产业增加值比重的变化

此外，资源型城市的就业结构与产业结构不协调。以资源型地级市为例，从2000年到2007年，第二产业从业人员比重增加了约1个百分点，而第三产业比重则增加了近5个百分点（见图5）。同三次产业增加值比重的变化相比，明显不协调。考虑到第三产业增加值比重保持不变，说明这期间资源型地级市第三产业的比较劳动生产率在急剧下降。同全国城市平均水平相比，目前全国地级市就业结构已呈现“三二一”的结构，而资源型地级市则呈现出典型的“二三一”结构。

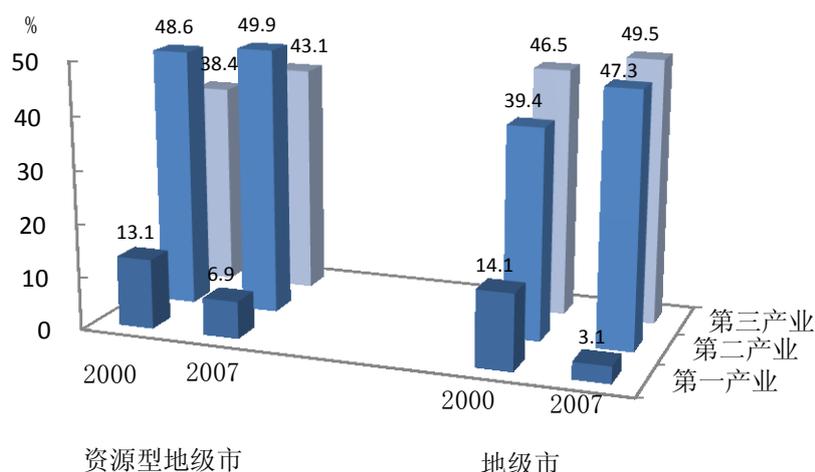


图5 不同类型城市就业结构的变化

### 3. 资源性产业发展缓慢甚至停滞

随着资源开采殆尽，依托于资源开采及加工的产业几近停滞，矿空及企业破产现象严重，资源性产业发展滞缓甚至停滞。近些年随着中国2/3的矿山进入中老年期，1/4的资源型城市面临资源枯竭，这些城市在经济上严重依赖资源开采、加工，资源性产业一业独大，产业链条短，城市可持续发展能力极弱。例如，阜新市煤炭工业占规模以上工业的比重由2001年的33.4%下降到2007年的19.5%，曾经是亚洲最大的露天煤矿的阜新市海州露天煤矿，已因煤源衰竭而被弃用。潜江市石油剩余可采储量573.88万吨，占可采储量总量的16.98%，产油丰产时期，境内江汉油田工业总产值占潜江市工农业总产值的70%以上，最高产油年份占到80%以上。而到2007年时，潜江市石油资源开采业产值只占全市工业总产值的14%左右（潘建军，2009）。黑龙江省鹤岗、鸡西、双鸭山、七台河等4大煤炭生产基地现已面临煤炭资源枯竭或大量关井的局面。即使是可再生的森林资源，由于多年来重采轻育，使得实际可采成过熟林的比重显著下降，绝大部分林区都出现了无林可采或严重过伐的局面。

### 4. 接续替代产业发展困难

资源型城市大多是因矿业开发而兴建或发展起来的城市，矿业在城市产业结构中占据主导地位。第二产业中的采掘业与配套产业作为主导产业形成了紧密的

产业链，产业关联度大，配套产业的依附性强，整个城市经济发展对资源具有高度的依赖性，城市产业结构难以对资源性产业的衰退产生缓冲作用，产业转型的基础薄弱，多数资源型城市还处于探索转型的早期，并未找到能有效利用原有产业基础发展地方经济的接续替代产业，由此出现资源性产业的衰退与接续替代产业发展困难并存的局面。例如，在 2007 年的工业增加值中，大庆市油与非油产业比为 61：39。

## 5. 对外开放程度偏低

首先，工业产值中外资份额偏少。资源型地级市和全国地级市相比，所有制结构较为单一，主要是内资企业，对外开放程度偏低。2000 年，资源型地级市港澳台及外商投资企业工业产值比重仅为 4.7%，至 2007 年虽有所上升，但仍不足 10%。而全国地级市相应年份的港澳台及外商投资企业工业产值比重分别为 24.2%和 29.4%（见表 11）。

表 11 不同类型工业企业产值结构

年份	城市类型	内资企业		港澳台投资企业		外商投资企业	
		产值 (亿元)	比重 (%)	产值（ 亿元）	比重 (%)	产值 (亿元)	比重 (%)
2000 年	资源型地级市	7290.44	95.3	237	3.1	119.88	1.6
	地级市	53228.93	75.8	8505.99	12.1	8527.95	12.1
2007 年	资源型地级市	31382.75	91.0	1343.46	3.9	1769.74	5.1
	地级市	241008.9	70.6	37088.51	10.9	63036.59	18.5

注：本表企业均指限额以上工业企业。

其次，外商实际投资额度小。资源型城市外商实际投资额所占份额远小于其城市数量所占份额。从总量上讲，2000 年，全国地级市外商实际投资额 286.24 亿美元，资源型地级市为 12.40 亿美元，仅占地级市的 4.33%，至 2007 年则降为 4.09%。而从城市数量上看，资源型地级市数占到全国地级市总数的 18%。资源型县级市实际外商投资额从 2000 年到 2007 年增长了近 10 倍，占全国县级市外商实际投资总额的比重也上升了 7.4 个百分点，占到 11.44%，但仍低于其城市数比重约 8 个百分点。从人均水平来看，无论是资源型地级市还是县级市，人均外商实际投资额从 2000 年到 2007 年均有一大幅度增长，特别是资源型县级市，年均增速达 40%，但是，和全国同类城市相比仍偏低。2000 年全国地级市人均外商实际投资额为 28 美元，是资源型地级市的 2 倍多，至 2007 年，全国地级市上升至 94 美元，而资源型地级市仅约 35 美元；全国县级市人均外商实际投资额由 2000 年的 29 美元增至 2007 年的 109 美元，资源型县级市虽亦有较大增幅，但仍然低于县级市整体水平，仅分别为全国县级市的 27%和 77%（见表 12）。

表 12 资源型城市外商实际投资额及其比较

资源型城市	年份	外商实际投资额 (万美元)	相当于地 (县)级市 (%)	人均外商实 际投资额 (美元/人)	相当于地 (县)级市 (%)
资源型 地级市	2000 年	124032	4.33	10.78	38.25
	2007 年	422450	4.09	34.98	37.05
资源型 县级市	2000 年	27678	4.04	7.97	27.47
	2007 年	302771	11.44	83.90	76.97

## 6. 地方财力薄弱

由于地方财源有限，加上历史包袱较重，资源型城市大多财政紧张，地方财政收支严重失衡，缺口较大。2000 年，资源型县级市财政缺口已达 37.38 亿元，到 2007 年则升至 283.62 亿元，资源型地级市财政缺口也高达 762 亿元(见表 13)。

表 13 资源型城市财政收支状况 单位：亿元

资源型城市(年份)	地方财政预算内收入	地方财政预算内支出	财政缺口
资源型县级市(2000)	98.77	136.15	37.38
资源型县级市(2007)	350.85	634.47	283.62
资源型地级市(2007)	1562	2324.22	762.22

### (四) 中国资源型城市的社会发展状况

在社会发展方面，中国资源型城市也面临着巨大的压力，包括失业人员多、就业岗位少、居民生活困难、社会不稳定因素多、生态环境破坏严重等诸多问题。

#### 1. 下岗职工多，再就业压力大

在资源开发旺盛时期，资源性产业吸纳了大量的地方劳动力，但是随着可开采资源的数量逐步减少、矿山的关闭以及国有企业改制等，许多工人被迫下岗。这些下岗工人技能单一、年龄较大，地方吸纳能力又较弱，就业和再就业压力大。据中国矿业联合会调查统计，全国面临资源枯竭威胁的矿山有 400 多座，直接涉及到 300 多万矿工的就业。如 2002~2007 年间湖北省潜江市失业人员达到 27.4%，市内石油产业工人的社会隐性失业率累计高达 30%以上(潘建军，2009)，下岗失业人员大多数为 40~50 岁人员，因其身体素质和文化素质难以适应新形势的需求，就业能力差。

#### 2. 居民生活困难，贫困人口集中

相比较而言，资源型城市职工平均工资低。据全国政协的“四矿问题”(矿业、矿山、矿工、矿城)专题调查表明，矿工收入已从过去的各行业之首倒退为各行业之末，年人均收入仅为最高收入行业的 1/9(张娜，2009)。2007 年全国 118 座资源型城市职工平均工资为 20307 元，比全国职工平均工资低 4625 元。同时，资源型城市贫困人口集中并呈现代际传递的特点。东北地区是资源型城市

最为集中的区域，贫困人口也在该区域表现出集中趋势。在人口计生委组织的抽样调查中，抚顺、本溪和阜新人均月收入低于低保线（175元）的家庭所占比例分别为28.92%、21.30%和47.42%，三市的绝对贫困发生率平均达7.25%（宋晓梧，2006）。由于家庭贫困，地方财力紧张，教育经费不足，许多家庭无力负担高额的教育经费，辍学现象严重，无形中增加了贫困的代际传递风险。

### 3. 社会矛盾突出，存在大量不稳定因素

由于失业人口众多、居民收入低、生活贫困等问题的存在，资源枯竭型城市潜在的不稳定因素增加。表现较为突出的是群众集体上访事件大幅增加。如，辽宁阜新海州矿宣布破产后，从2005年6月10日至6月29日，短期内共发生集体上访16批次，其中全民职工8次，集体职工8次，几乎每天都有百人以上的海州矿职工上访，最多达到千人左右。

### 4. 重开采轻修复，生态环境破坏严重

随着资源的不断开发，加之城市缺乏规划和管理，资源型城市生态环境恶化问题越来越严重。目前，中国每年85%的工业废弃物来自矿山开采。据不完全统计，中国金属尾矿、煤矸石堆积已超过50亿吨和40亿吨，并且以每年4亿~5亿吨剧增（宋晓梧，2006）。因采矿活动诱发的地面坍塌、滑坡、泥石流等次生地质灾害时有发生，每年造成的直接经济损失超过100亿元。由于长期过量采伐林木，伊春的红松林被砍伐98%，大庆由于开采石油造成森林覆盖率大幅下降，草原退化、盐碱化和沙化面积已占总面积的84%。部分资源型城市空气中污染物颗粒含量高，空气质量差。在国家环保总局发布的《全国城市环境管理和综合整治2004年度报告》中，113个国家环保重点城市中空气污染指数最大的10个城市分别是临汾、阳泉、大同、金昌、宜宾、株洲、重庆、焦作、长治、攀枝花（中华人民共和国环境保护部，2009）。其中，有6座是资源型城市。

## 三、国家对资源型城市的援助政策及实施效果评价

### （一）国家对资源型城市的援助政策回顾

近年来，国务院先后出台多项政策文件支持资源型城市发展，重点扶持资源枯竭型城市经济转型和生态环境治理。各有关部门也积极研究制定具体的援助办法和实施细则，从财税、投资、环境保护、社会保障等方面给予支持。

#### 1. 国家对资源型城市实施援助的历程

国家对资源型城市实施援助的历程，大体可划分为三个阶段。

第一阶段为1990~2000年的初步探索阶段。该阶段出台的政策颇有局限性，主要政策之一是1998年8月启动的天然林保护工程，为东北林业资源型城市的转型与可持续发展提供了间接的支持。

第二阶段是2001~2006年的转型试点阶段。2001年，国务院把阜新确定为

全国第一个资源枯竭城市经济转型试点市。2002年11月，党的“十六大”报告明确提出“支持资源开采型城市和地区发展接续产业”，这是中央第一次从政治层面提出加快资源型城市转型的要求。2003年10月，中共中央、国务院颁布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，明确了资源型城市经济转型的原则、方向和具体政策，提出要加大对采煤沉陷区治理的支持力度，研究建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制。2005年5月，国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组第二次会议决定将资源型城市转型试点范围扩大到大庆、伊春和辽源，随后又扩大到白山和盘锦等市。2006年4月，国务院常务会议又决定在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点工作。

第三阶段是2007年至今的全面启动阶段。2007年10月，党的“十七大”报告明确提出要“帮助资源枯竭地区实现经济转型”。同年12月，国务院发布了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》，提出到“2010年前，资源枯竭城市存在的突出矛盾和问题得到基本解决”，“2015年前，在全国范围内普遍建立健全资源开发补偿机制和衰退产业援助机制，使资源型城市经济社会步入可持续发展轨道”。该《意见》明确了资源枯竭城市转型的目标、方向、重点和政策措施，是中国促进资源型城市转型的纲领性文件。根据意见的精神，经国务院批准，国家发展改革委同相关部门分别于2008年3月和2009年3月分两批确定了全国44座资源枯竭城市（见表14），并要求其编制转型规划。2009年7月，国家发展改革委在吉林省辽源市召开全国资源型城市可持续发展工作会议，对下一步转型和可持续发展工作做出部署，并强调要研究制定促进资源枯竭城市转型的相关政策措施。2010年6月，伊春、焦作等8个资源枯竭城市（地区）的转型规划通过了国家发展改革委的审查论证，下一步将进入实施阶段。

表14 国家分两批确定的资源枯竭型城市（地区）名单

省区	城市数	第一批	第二批	省区	城市数	第一批	第二批
河北	2		承德市鹰手营子矿区、张家口市下花园区	湖南	3		耒阳、冷水江、资兴
山西	1		孝义	广西	1		合山
内蒙古	1		阿尔山	重庆	1		万盛
辽宁	7	阜新、盘锦	抚顺、北票、葫芦岛市杨家杖子开发区、葫芦岛市南票区、辽阳市弓长岭区	四川	1		华蓥
吉林	5	辽源、白山	舒兰市、九台、敦化	贵州	2		铜仁地区、万山特区
黑龙江	3	伊春	七台河、五大连池	云南	2		个旧、昆明市东川区
安徽	2		淮北、铜陵	陕西	1	铜川	
江西	2	萍乡	景德镇	甘肃	2	白银	玉门
山东	1		枣庄	宁夏	1	石嘴山	
河南	2	焦作	灵宝	其他	1	大兴安岭地区	
湖北	4	大冶	黄石、潜江、钟祥				

## 2. 国家对资源型城市的具体援助政策

近年来，国家高度重视资源型城市的经济转型问题，先后明确了资源枯竭城市的范围以及政策支持的重点和方向，各有关部门也相继实施了一些具体政策措施，包括财政、投资、环境治理政策等。

### **(1) 财政政策**

针对国务院分两批确定的全国 44 座资源枯竭城市，财政部在 2007~2008 年度给予财力性转移支付资金累计达 43 亿元，重点用于完善社会保障、教育卫生、环境保护、公共基础设施、专项贷款贴息等方面。2009 年度则加大了转移支付力度，财力性转移支付总量高达 50 亿元，致力于进一步加快化解社会管理和公共服务等方面的历史欠账，推动经济转型，尽快走出金融危机的影响。2010 年度的财力性转移支付总额目前还未公布，但已经预拨安徽省淮北市资源枯竭城市财力性转移支付资金 2.89 亿元，预拨江西省 3.1 亿元，其中萍乡市 1.63 亿元、景德镇市 1.47 亿元。

### **(2) 投资政策**

在振兴东北老工业基地国债资金支持项目中，曾安排专门为资源型城市经济转型农产品深加工项目设立的投资专项，国家发展改革委于 2006 年先后两批下达了资源型城市经济转型农产品深加工项目投资计划。其中，第一批资源型城市经济转型农产品深加工项目共 5 个，包括辽宁阜新市 2 个，获资金补助 2890 万元；本溪市 2 个，获资金补助 1300 万元；抚顺市 1 个，获资金补助 1200 万元。在第二批资源型城市经济转型农产品深加工项目专项资金中，阜新市又有两个项目获得 2540 万元资金补助。

为贯彻落实《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》精神，国家发展改革委决定，在 2009~2013 年间安排部分中央预算内基本建设资金，设立东北地区资源型城市吸纳就业、资源综合利用和发展接续替代产业专项资金，促进资源型城市经济转型和可持续发展。2009 年 6 月，国家发展改革委下达了 2009 年首批东北地区资源型城市吸纳就业、资源综合利用和发展接续替代产业项目预算内资金投资计划。本次中央预算内投资计划 1 亿元，涉及项目 19 个，项目总投资 11 亿元，预计可为东北地区资源型城市下岗矿工、林业工人、厂办大集体职工提供约 1.3 万个就业岗位。

国家发展改革委还与国家开发银行合作设立了资源型城市可持续发展专项贷款项目。目前，已有 8 个资源枯竭型城市签署了《开发性金融支持资源型城市转型和可持续发展合作备忘录》，包括山东省枣庄市、河北省承德市鹰手营子矿区、辽宁省北票市、安徽省淮北市、江西省萍乡市和景德镇市、湖北省黄石市、云南省个旧市。其中 6 个城市已与开发银行签订的融资总额达到 320 亿元。

### **(3) 环境治理政策**

在沉陷区治理方面，2002 年以来，国家率先对东北地区 15 个原国有重点煤矿采煤沉陷区进行治理，已累计安排中央投资 41 亿元。国家发展改革委在 2005 年批准了山西省 9 个国有重点煤矿采煤沉陷区的治理方案，总投资 69 亿元，用于解决沉陷区居民住房问题。

在棚户区改造方面，国家先后投资 12.2 亿元用于资源型城市密集的东北棚户区改造配套的基础设施、学校和医院建设补助。在 2008 年 11 月新增 1000 亿元中央投资中，国家就安排 18.5 亿元用于中央下放地方煤矿棚户区改造试点和中西部中央下放地方煤矿和林业棚户区改造。

## **(二) 国家对资源型城市援助政策的实施效果**

现行对资源型城市的援助政策，主要是围绕国家确定的 44 座资源枯竭城市经济转型试点展开的。由于其他试点城市才确定不久，国家援助政策的效果主要体现在较早确定的试点城市上，如阜新、盘锦、辽源、白山、伊春等试点城市。总体来看，国家对这些试点城市的援助政策取得了较好的效果，具体表现在以下几个方面：

### **1. 地区经济增长速度稳步加快**

从最早列入试点城市的情况看，近年来，在国家政策的有力支持和地方政府的努力下，地区经济增长速度不断加快，尤其是阜新、辽源和白山等市呈现出快速增长态势。从 2001 年到 2008 年，阜新市生产总值由 70.33 亿元跃升到 233.91 亿元，年均增长幅度达到 16.4%，而该市“九五”期间年均增速仅为 2.1%。在“十一五”前四年（2006~2009 年），辽源市生产总值年均增长率达到 21.1%，白山市达到 20.3%。这说明，国家的援助政策起到了明显的促进作用。

### **2. 接替产业初具雏形**

在较早确定的试点城市中，一些城市在探索发展接替产业方面已经取得了显著成效。如阜新市自 2001 年被确定为第一个经济转型试点市后，在国家支持及地方政府的努力下，转型的主导产业及装备制造业正在做大做强，产业结构日趋多元化。2007 年，阜新市非煤产业的比重已上升到近 90%。2008 年，在阜新市规模以上工业增加值中，除能源工业外，装备制造、农产品加工和原材料工业所占比重已分别达到 15.4%、13.9%和 11.4%。辽源市也开始向新材料、新能源、装备制造、冶金建材等新兴产业转型。2009 年，在辽源市工业增加值中，煤炭开采和洗选业所占比重已下降到 11.9%，而农副食品加工、非金属制品、通用设备制造、专用设备制造、纺织等行业所占比重提升到 42.7%。

### **3. 资源型企业改制力度加大**

在国家政策的支持下，部分试点城市加快了企业改革的步伐。以阜新市为例，在 376 户各类国有企业中，已有 292 户国有企业实行了产权制度改革，完成全部应改制国有企业的 80%。到 2008 年末，全市正常生产经营的国有工业企业改制已经全部完成；国有商贸、交通企业大部分完成了改制；国有粮食企业（不含仓储企业）的改制完成了 80%以上（李清等，2009）。辽源市在 2005~2007 年间，改革国有企业 463 户，卸掉债务 68 亿元，95%以上的改制企业已经启动生产并扩大规模（赵晓展等，2009）。

#### 4. 资源开采利用进一步规范化

国家支持地方探索建立资源规范化开发及利用的各项机制。如国务院对煤矿集中的山西省探索建立资源有偿使用机制给予鼓励和支持。以于 2004 年率先在全国开展煤矿采矿权有偿使用试点的临汾市为例，试点工作开展后，取得了以下几方面的成效：一是明确了责任主体。先后有 450 座煤矿的采矿权转让给了个人，解决了乡村煤矿层层转包、责任主体混乱的状况，实现了采矿权和经营权的高度统一；二是维护了国有资源的权益。对明晰了产权的煤矿收缴了资源价款，实现了对已取得采矿权煤矿补交资源价款的突破，充分体现了国有资源有偿使用的原则，有效维护了国有矿产资源的所有权益；三是减少了资源浪费，实现了煤炭资源的科学、合理、高效开采；四是遏制了私开滥挖。合法煤矿对自己的矿区范围实行严格看管，采取一切措施，协助政府及时查处本矿区范围内的私开滥挖行为；五是确保了安全生产。全市煤矿重特大死亡事故得到有效遏制，煤炭百万吨死亡率大幅度下降，由以往在 3 左右徘徊，于 2004 年下降到 1.79，2005 年又下降到 0.93，首次降到 1 以下。

#### 5. 居民居住环境得到一定程度的改善

阜新市从 2002 年开始，在地方财力严重不足的情况下，国家给予资助，先后进行了采煤沉陷区治理和棚户区改造，目前已有约 30 万名群众搬进了总建筑面积近 400 万平方米的新房。从 2005 年到 2007 年，白山市区共完成煤矿棚户区改造工程投资 5.3 亿元，24 栋住宅楼开工建设，采煤沉陷区治理工程开工建设 53 万平方米，安置居民 7 835 户，人民群众的住房条件得到了明显改善。伊春市在 2008 年不到一年的时间内，完成棚户区改造面积 54.9 万平方米，棚户区改造拆迁 9280 户，改造面积相当于过去 10 年的总和。

#### 6. 社会保障体系日趋完善

目前，阜新、伊春、辽源等市已初步建立以养老保险、失业保险、医疗保险和城镇最低生活保障等为主要内容的社会保障体系。例如，伊春市 2009 年有 26.2 万人参加养老保险，有 12.1 万职工参加失业保险，有 54.3 万职工参加基本医疗保险，比 2005 年增长 136%，有 13.6 万城镇居民得到最低生活保障救济，人均月补助 162 元，比上年提高 67 元，救灾、救济和低保资金到位率为 100%，新型农村合作医疗参合率达到 95.88%，参合覆盖率为 100%。

#### （三）现行资源型城市援助政策存在的主要问题

当前，国家对资源枯竭城市的援助政策刚刚启动，还很不完善。总体上看，现有政策尚存在以下问题：

##### 1. 援助政策尚未形成体系

目前，中国尚未形成一个促进资源型城市经济转型和可持续发展的政策体系。现有已出台的政策主要是针对各个具体问题展开，且多限于“一事一议”，缺乏

从城市综合体角度的系统考虑。事实上，资源型城市转型是一个巨大的系统工程，其所涉及的产业发展、就业安置、社会保障体系完善、生态环境和基础设施建设等方面，都是相互联系和相互制约的。比如，解决就业问题需要强化产业支撑，而产业发展又需要培育良好的环境。因此，促进资源型城市转型将需要制定一揽子的综合政策措施，即各种政策工具的有机组合。

## **2. 缺乏宏观层面的规划**

目前，国务院确定的资源枯竭城市都在积极开展转型规划编制工作。但从总体上看，全国资源枯竭城市转型的总体规划却是缺失的。各地的规划虽然有利于发挥各自优势，突出地方特色，但如果缺乏宏观层面的全国总体规划指导，也容易带来诸多方面的问题，如目标和标准的不一致，与国家整体利益的冲突等。因此，尽快启动编制《全国资源枯竭城市转型规划》，明确资源枯竭城市转型的目标、实施阶段、方向、重点领域和政府援助政策，这是十分必要的。

## **3. 政府间职责分工不明确**

促进资源型城市加快转型，这是中央、省和城市政府的共同责任。然而，至今为止，在资源型城市转型方面，中央、省、市三级政府的职责分工并不明确，政府与市场的边界也有些模糊不清。很明显，在扶持资源型城市转型过程中，首先要分清那些城市需要国家扶持，其次要分清那些领域需要中央政府援助，那些由地方政府买单，那些由市场解决。不能把本该由市场解决的事情推给政府，把本该由地方政府买单的推给中央政府，由此将模糊政府与市场、中央与地方的职能边界，不利于发挥政府与市场的合力作用。如果援助政策过分强调中央政府的作用，不仅容易滋生“等、靠、要”的依赖思想，而且也会加重中央财政的负担，使援助政策难以持续下去。

## **4. 尚未建立长效机制**

至今为止，中国的资源型城市尚未真正建立起衰退产业的援助机制和资源性产业的补偿机制，尽管一些城市近年来在这方面已经进行了有益的探索。同时，现行的援助政策尚未制度化，缺乏一个可以长期见效的，能够保障资源型城市顺利转型的制度体系，即促使资源型城市顺利转型和可持续发展的长效机制。

## **5. 监管体系不完善**

近年来，中央和地方政府都加大了对资源型城市的资金支持力度。然而，对这些资金的具体去向和用途、使用效果等，目前还缺乏有效的监督机制和完善的管管理制度，缺乏专项综合审计、监督。为提高资金的使用效率，保障援助资金不被挪用，尽快建立行之有效的监督管理体制，同时建立中期和后评估制度，是资源型城市转型中必须解决的一个重要问题。

## **6. 缺乏明确的法律地位**

在欧美发达国家，衰退产业区都是按照“立法—规划—治理”的程序进行援助和治理的，相关区域政策都是立法先行，然后才是对衰退产业区的规划和治理，而中国对资源型城市的援助则缺乏法律依据，政策的实施具有较强的暂时性，政策的实施效果是否达到预期目的也缺乏法律规定。因此，推动资源型城市援助政策和措施法规化，明确资源型城市援助政策的法律地位，将是资源型城市实现经济转型和可持续发展的重要保证。

#### **四、新时期国家对资源型城市援助政策的调整思路**

从现实情况来看，对资源型城市进行援助是很有必要的，中央也已出台相关政策支持资源型城市转型，但并非对所有的资源型城市都要援助，而是要支持那些发展确实困难，自身难以解决这些困难的城市，这就需要根据统一的标准和资源型城市所面临问题的严重程度，确定需要国家援助的对象。在援助内容上也应有所侧重，并非所有问题都要中央出面来解决，而是要有援助的重点，从而为具体援助政策的制定提供导向。

##### **（一）对资源型城市进行援助的科学基础**

从发展转型面临的问题看，资源型城市大体可分为三种类型：一是处于成长期的资源型城市，其资源储量仍较丰富，面临的问题较少，完全有能力依靠自身力量解决发展限制；二是处于成熟或衰退期的资源型城市，虽然其资源性产业出现了衰退迹象，但是其接替产业发展基础较好，发展潜力大，或者已经顺利实现了发展转型，这些城市也不需要国家投入大量的财力物力进行援助；三是那些资源型产业出现衰退，或者资源面临枯竭，其发展遭受到瓶颈制约，而依靠自身力量又无法走出困境的问题型资源型城市，这些城市应该成为国家援助的重点对象。也就是说，并非所有的资源型城市国家都要给予政策支持，国家援助的只能是那些处于相对衰退或者面临资源枯竭和诸多困难、自身无力持续发展下去、确实需要国家帮助的问题型资源型城市。在欧美国家，中央政府对资源型城市给予政策支持的都是针对资源枯竭及产业衰退等萧条地区而言的，很少有带“普惠制”性质的面向所有资源型城市的援助政策。因此，单纯的资源型城市本身并不能成为中央政府给予政策援助的依据。

中央政府所以要重点对问题型资源型城市实施援助，主要有四个方面的理由：一是从理论上讲，在社会主义市场经济条件下，资源配置的效率问题主要依靠市场机制来解决，中央的区域政策主要是根据公平原则，对问题区域实行“雪中送炭”，而不是对发达的繁荣区域“锦上添花”。其次，由于矿产资源开发具有生命周期性，因此依托当地矿产资源发展起来的资源型城市，一旦面临资源枯竭，将会导致大量矿业企业关闭，进而影响到资源性产业的增长甚至导致其走向衰退，造成大量失业和社会稳定问题。对于那些没有及时培育起接替产业的资源枯竭城市，由中央政府进行援助，帮助它们尽快实现转型，这是十分必要的，也是中央政府的职责所在。第三，资源型城市过去曾经为国家工业化作出过较大贡献。在

传统的计划经济体制下，由于资源产品定价较低，加上国有企业实现的利润全部上交，因此，在过去较长一段时期内，资源型城市创造的价值有相当部分被转移出去了，而长期累积的历史遗留问题，如企业办社会、银行呆坏账、生态环境欠账等，却留给了企业和地方政府。在这种情况下，中央政府对这些资源型城市实行援助政策，也带有一定的补偿性质。第四，目前不少资源型城市生态恢复和环境治理的任务十分繁重。这些生态环境问题大多是历史时期形成的，按照现行的“谁开发、谁保护、谁破坏、谁治理”原则，有不少已经找不到造成破坏和污染的主体了。如有的国有企业已经破产，有的民营企业挣了钱以后就走了，其结果把这种生态成本、环境成本等甩给了政府，这种遗留的外部成本需要由中央政府和地方政府来共同承担。资源型城市政府因自身财力有限，很难独自完全承担这么繁重的生态环境治理重任。

## （二）国家援助的资源型城市的确定标准

由上可知，既然并非所有的资源型城市都需要国家援助，那么，哪些资源型城市可以作为国家援助的对象呢？我们认为，对于已界定出的资源型城市，应根据资源枯竭、相对衰退、接替产业发展难度、生态环境压力、社会负担、地方财力等标准，建立相应的评价指标体系，采用定性定量相结合的方法，在进行综合评价的基础上，进一步确定今后一定时期内国家支持或重点支持的资源型城市，以此作为国家实行政策支持的依据。

### 1. 资源枯竭标准

资源枯竭是资源型城市可持续发展的关键影响因素。因此，资源枯竭程度是确定是否进行国家援助的主要标准之一。例如，关键矿产资源开采年限的长短、因资源枯竭导致矿井关闭的数量多少等，应该成为国家给予政策支持的重要标准。

### 2. 相对衰退标准

重点考察资源型城市资源性主导产业和总体经济是否处于相对衰退状态。主要指标有：资源性主导产业多年平均增长速度；近年来 GRP 或工业增加值平均增长率；人均 GRP 或工业增加值相对水平的变化。如果增长速度较低，且低于全国各地同期平均增长速度，说明资源型城市增长处于相对衰退之中，其经济总量在全国的地位和人均 GRP 或人均工业增加值相对水平将趋于下降。

### 3. 接替产业发展难度标准

资源型城市多以资源性产业作为主导产业，多数资源型城市的资源开采殆尽，资源枯竭现象严重，但是如果接续替代产业发展较好，也没有必要对资源枯竭的城市进行援助。关键是那些资源枯竭，但是接替产业依靠自身力量难以发展起来的的城市，国家需要对其进行援助。如果不及时建立起接替产业，则整个城市的经济运转将陷于困境，城市的可持续发展面临威胁，因此，应把接续替代产业发展难度作为政策援助的重要标准。当前可以重点考察以下四个方面：一是资源性产

业所占产值比重的大小；二是资源性国有企业技术改造投入的比重；三是资源性国有企业的技术装备水平；四是接续替代产业所占产值比重。

#### 4. 生态环境压力标准

大多数资源型城市面临的生态环境压力非常突出，如因长期开采造成大面积的地表沉陷和生态破坏，棚户区分片分布，区域性环境污染严重等，其生态修复和环境治理需要投入大量人力和物力，对缺乏能力的城市国家应该给予援助。

#### 5. 社会负担标准

资源型城市所承担的各种社会负担大小，应是国家确定是否给予政策援助的优先标准。这些社会负担大都是历史时期遗留的，如不尽快加以解决，很容易引起和激发各种社会矛盾。如城市失业规模、国企债务负担、社会保险资金缺口等，都包含着潜在的不稳定因素，应视为是否成为援助对象所需考虑的标准。

#### 6. 地方财力标准

资源型城市当前所面临的许多问题，单纯依靠地方政府（包括省和城市政府）是难以根本解决的，确实需要中央政府在资金和政策上给予大力支持。因此，可以考虑将地方财力大小作为重要的标准。地方人均财力越小，中央政府越应优先给予支持，或者给予支持的力度要更大。

根据以上 5 个标准，在资料可得的情况下，可以建立相应的评价指标体系，对资源型城市进行综合评估。表 15 列举了国家援助资源型城市的主要判别标准。根据综合评价的结果，最终确定需要国家援助的资源型城市。

表 15 国家援助资源型城市的判别标准

判别标准	判别指标	判别依据
1. 资源枯竭标准	关键矿产资源的开采年限 因资源枯竭而关闭的矿井数量	较短 较多
2. 相对衰退标准	资源性主导产业多年平均增长速度 近 5 年 GRP 或工业平均增长率 人均 GRP 或工业增加值相对水平	低于平均增速 低于平均增速 趋于下降
3. 接替产业发展难度标准	资源性产业所占产值比重 资源性国有企业技术改造投入比重 资源性国有企业技术装备水平 接替产业所占产值比重	较高 较低 较低 较低
4. 环境压力标准	采空区和地表沉陷区面积 棚户区面积 区域性环境污染问题	较大 较大 较突出
5. 社会负担标准	近 3 年平均城市登记失业率 国有企业债务负担 社会保险资金缺口	较高 较重 较大
6. 地方财力标准	人均地方可支配财力	较低

当然，由于各个资源型城市情况差别较大，一些城市可能在某些方面问题比较严重，而在其他方面可能问题不太突出。因此，在评估过程中，应采取定性与定量相结合的办法。一些关键性指标应设计出临界值（阈值），作为入选的门槛。

### **(三) 对资源型城市进行援助的重点**

对资源型城市的援助应着重强调以下几点：在关系民生方面，应支持资源型城市完善社会保障体系，创造良好的发展环境；支持棚户区改造，改善居住环境，保障居民居住安全。在改革与开放方面，支持深化国有企业改革，分离企业办社会职能，增强企业活力；支持资源型城市扩大对外开放，提高对外资的吸引能力，鼓励国外有实力的企业参与国企改革。在产业发展方面，支持资源型城市发展接续产业，促进资源型城市经济转型；支持建立技术创新与研发体系，鼓励大中型企业建立技术研发中心和提高自主创新能力，帮助重大技术成果就地产业化。在城市建设方面，支持生态环境整治，改善因资源过度无序开发造成的地面沉降、地表堆积物过多、植被破坏严重等现象，重塑城市优美的景观环境；支持资源型城市解决基础设施和公共设施落后问题，完善城市基础建设，为生产生活提供有力的设施保障。

#### **1. 支持完善社会保障体系和居民居住环境的改善**

资源型城市失业人员较多，贫困人口集中，加之地方财力紧张，一些下岗失业和贫困人口基本生活缺乏保障。同时，资源开采过程中形成的棚户区连片分布现象较普遍，居住环境亟待改善，改造任务繁重，需要国家重点支持。

##### **(1) 支持完善社会保障体系**

支持完善失业保险制度。以确保国有企业下岗职工基本生活和失业人员生活救助为重点，逐步扩大覆盖范围，将所有城镇企事业单位及其职工、个体工商户及其雇工纳入覆盖范围；建立起完善的失业保险登记、变更、年检、注销制度，形成完整的失业保险费征缴体系；建立完善的失业人员管理服务机制，实行失业保险对象的微机化管理和失业保险金社会化发放工作，提供多方位、多形式的再就业技能培训和再就业指导。

支持完善养老保险制度。一是扩大统筹范围，将所有用人单位纳入社会统筹，努力实现城镇养老保险全覆盖；二是加强基金征缴，采用多种形式、多种渠道筹集养老保险基金，逐步建立国家、用人单位、职工个人合理负担的依法缴费机制；三要加大监督检查力度，制定破产兼并企业资产变现缴费办法，减少基金流失；四要完善省、市级统筹，扩大结存基金的规模，增强养老基金抵御风险的能力；五要确保发放，对所有参保用人单位做到按时足额拨付。

支持完善医疗保险制度。建立社会统筹与个人账户相结合的医疗保险制度，完善医疗保险基金管理制度和医疗保险基金对诊疗和药品报销的范围和办法，解决大病统筹和特殊人群的医疗保障问题，满足不同层次的医疗需求。

##### **(2) 支持棚户区改造，改善居住环境**

重点支持连片分布的棚户区的改造工作。一是逐步扩大棚户区改造项目的覆盖范围，将东北三省的棚户区改造经验扩展到需要援助的中西部资源型城市；二是建立稳定的改造资金来源渠道，制定合理的改造规划，利用多种途径，如商业开发、小区建设等，分阶段、分类型对棚户区进行改造；三是做好棚户区居民安

置工作；四是将棚户区改造与城市规划结合起来，站在城市乃至区域整体布局的角度进行统筹开发和改造。

## **2. 支持国企改革和对外开放**

资源型城市国有经济比重大，下岗、离退休人员比重高，历史遗留包袱重，开放型经济发展滞后，体制性障碍和深层次矛盾突出，改革开放任务繁重，国家应当给予重点支持。

### **(1) 支持深化国企改革**

根据“有进有退”的原则，对国有经济进行战略性改组。采用多种方式，推进国有资本减持，促使国有经济逐步退出竞争性领域。大力支持非公有制经济参与国有企业改制、改组和改造，鼓励国有企业、集体企业和非公有制企业相互持股，发展混合所有制经济。

支持大中型国有企业产权制度改革。建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转。建立权责明确，运转协调的国有资产、监督和运营体系。对符合破产条件的国有企业，实行政策性破产。在此基础上，进一步推进企业内部劳动、人事和分配三项制度改革。推进国有企业离退休职工转交社区管理，对实行养老保险、失业保险和医疗保险制度的国有企业，新退休职工由企业负责直接进入社区管理，老离退休职工按照政府支持与企业分担的原则进行社区管理，使企业能够集中精力于生产经营。

### **(2) 支持进一步扩大开放**

支持资源型城市进一步开放投资领域，充分利用资源和产业优势，全方位开展招商引资，加快对内对外开放步伐，扩展发展空间。支持引进附加值高、产业关联大、带动作用强、产业链条长、有利于形成产业集聚的制造业项目。大力调整和优化利用外资结构，鼓励外商投向先进制造业、高新技术产业、现代服务业、基础设施建设等重要产业和领域，支持国外大公司参与国有企业、公用事业等的改组改制。继续争取和利用国外优惠贷款，加快重点领域基础设施建设。

## **3. 支持产业转型和创新体系建设**

随着资源开采殆尽，资源型城市传统资源性产业将趋向衰落，企业关闭破产现象将增加，因此，亟需加强技术创新，积极发展接替产业，开发新产品，增强地区经济活力和可持续发展能力。

### **(1) 支持接替产业发展**

按照分类指导、因地制宜的原则，支持资源型城市培育发展接替产业，推动经济发展转型。结合各地产业基础，以提高经济效益、增强经济实力和增加就业岗位为中心，实行重大项目向资源型城市倾斜，以项目带动企业集聚和产业链延伸，促进接续替代产业的发展。接续产业是对原有老产业的进一步延伸和发展，针对那些资源储备丰富的城市，应加强对资源的精深加工，大力发展科技含量高、附加价值高的产品，使产业链逐步向纵深方向发展，同时考虑培育辅助性产业及相关服务业；替代产业是发展新产业以取代原有产业，对于一些资源枯竭，已经

无望在依赖于原有资源的基础上深化产业链的城市就需要考虑发展替代产业。

## **(2) 支持区域创新体系建设**

根据政府引导、市场化运作的原则，加大研发投入，构建充满活力的科技创新与开发体系。特别要推进重点行业技术创新体系建设，集中攻克解决一些制约行业发展的核心技术和关键技术，开发一批具有自主知识产权和行业领先水平的新产品，增强行业发展后劲。重点支持加快以企业为主体、以市场为导向、产学研相结合的技术创新体系建设。鼓励大中型企业建设技术研发中心，大力扶持民营科技企业，支持科技型企业转型，鼓励应用技术研发机构进入企业，推动企业成为技术创新的主体。支持发展创业风险投资，健全知识产权保护制度，完善技术市场体系。支持产学研结合，鼓励企业与市内外高校和科研机构开展技术合作与技术开发，加速科技成果转化和产业化。

## **4. 支持生态环境整治和城市建设**

长期以来，由于体制等问题，资源开采无序，环境污染突出，使得当前资源型城市生态破坏现象严重，超出自然承载能力，严重影响了城市功能的发挥。城市基础设施落后，城市景观缺乏美化，亟待中央政府加大支持力度。

### **(1) 支持生态环境整治**

许多资源型城市发展过程中由于乱采乱挖，忽略资源环境保护，造成生态环境恶化，地面塌陷，城市面貌破坏严重。为此，加强对资源型城市的环境治理力度是当务之急。一是拓宽对采煤沉陷区的治理范围。对于过去开采已形成沉陷但目前显现不明显或逐步显现的，国家也应纳入补偿或帮助治理的范畴。因为采煤沉陷区形成是一个长期、动态的过程，只有持续的支持才能显示政策的有效性；二是支持对废弃资源再利用技术的研究开发。露天堆放的煤矸石、粉煤灰不仅侵占了大量的土地，而且严重地污染城市环境，污染了地下水，更加剧了生态环境的恶化，导致了局部荒漠化。国家应加强研究并支持对矸石山、粉煤灰等堆积物的综合利用，并在信贷资金、税收等方面对综合开发利用废弃资源的企业实行特殊支持；三是加强对资源利用的规范化管理。要制定合理的资源开采规划，加快建立完善资源开发补偿机制。

### **(2) 支持城市基础设施建设**

支持资源型城市交通、通信、水利、电网和城市燃气、暖气、供排水管网等基础设施建设，促使其尽快改变基础设施陈旧和落后的面貌。同时，要支持资源型城市科技、教育、文化和卫生等公共设施建设，促进资源型城市社会事业发展，提高其公共服务能力和全民整体素质。

### **(四) 对资源型城市进行援助的具体政策措施**

资源型城市的经济转型及可持续发展，需要国家给予政策支持。根据当前国家的政策导向，结合问题严重的资源型城市的发展现状，可在以下方面对资源型城市实行具体的援助。

## 1. 制定合理的资源型城市援助规划

目前，国家的援助主要集中在 44 个试点城市上，整体来讲，对这 44 个城市的援助还处于起步阶段，同时，需要援助的问题型资源型城市也并不仅仅局限于这些列为试点的城市，在试点城市取得一定成效之后，有必要将援助政策及试点城市的经验推广到所有需要援助的城市。在当前援助的试点阶段，很有必要制定科学的国家援助规划，为资源型城市的顺利转型提供战略指导。

### （1）合理确定援助对象

在现有依赖于林业、矿产等资源发展起来的城市中，并非所有城市都需要国家援助，有些资源型城市资源储量仍较丰富，面临的问题较少，完全可以依靠自身力量解决其发展中的问题，这些城市就不需要国家投入大量的财力物力进行援助。而那些发展遭受到瓶颈制约，依靠自身力量无法走出困境的资源型城市才可成为国家援助的重点对象。目前国家的援助对象主要局限于列为试点的 44 个城市（地区），而从长远来看，需要援助的资源型城市范围还较宽广，因此，在现行的对试点城市进行援助之外，很有必要对需要国家援助的资源型城市进行全面规划，并参考前述的援助标准，确定需要国家援助的资源型城市。

### （2）清晰定位援助目标

充分提供就业岗位，保障民生，促进产业转型和可持续发展是对资源型城市进行援助的主要目标。根据所明确的援助对象，对不同类型的资源型城市所确定的援助目标也应有所侧重，比如针对煤炭资源枯竭型城市，生态环境破坏严重，地面塌陷现象普遍，居民住宅安全隐患较多，援助政策的目标可适当考虑向住房方面倾斜；森工类城市则是砍伐现象严重，不利于森林资源的持续利用，在制定政策目标时就要考虑向林业可持续发展方面倚重。

### （3）适时调整援助内容

应用历史的、发展的眼光看待对资源型城市的援助。资源型城市的发展具有阶段性，面临的问题也并非一成不变。对不同发展阶段的资源型城市的援助内容也应有所不同，即在横截面上，应考虑对不同类型的资源型城市实施不同的援助内容，而在某类或某一资源型城市发展的纵断面上，应该考虑不同阶段实施不同的援助内容，只有这样，才能够激发资源型城市的发展潜力，利于资源型城市的长远发展。

## 2. 加快建立资源开发利用的补偿机制

资源收益在不同利益主体之间的合理分配是建立资源开发补偿机制的核心，目前的主要问题在于资源收益分配的不合理，这样就需要利用市场及行政手段进行调节。改革资源税费制度，合理安排资源税所得的再分配，完善市场主导资源产品价格机制是建立资源开发补偿长效机制的关键。针对资源已经或濒临枯竭的城市，国家有必要在长效机制的建立过程中给予适当的资金和政策支持，帮助其解决历史遗留问题，弥补社会保障、生态、人居环境和基础设施建设等方面的欠账。

### （1）改革资源税费征收制度

建立资源开发补偿机制须有一定的资金保障，而资源税费可作为资源开发补偿资金的重要来源之一，因此，很有必要对不符合当前实际的资源税费征收制度进行改革。国家发展改革委在《2009 年深化经济体制改革工作的意见》中明确提出：研究制订并择机出台资源税改革方案。目前专门针对资源征收的资源税费主要有矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费、探矿权采矿权价款和资源税等。

针对资源税，一是扩大资源税征收范围。目前资源税的征税范围主要是矿产资源，建议把森林资源也纳入资源税的征收范围，加强对森林资源的合理利用。二是调整计征方式。建议将现行从量定额征收改为从价计征的征税方式。最近几年，资源价格波动频繁，例如煤的价格过去每吨 200、300 元，现在变成了上千元，如果仍采用从量征收的方式，则价格上涨过程当中，那些资源型垄断企业的收入增加很多，而政府的税收却没有增加。根据目前情况，可将资源税的征收比例提高到销售价格的 5%~10%左右，这样就提高了地方政府可支配的财力。三是调整资源税的税收优惠政策。现行的资源税只在资源的开采生产环节征收，其税收优惠政策也只能对资源开采企业发挥作用，可以考虑对资源回采率和选矿率达到一定标准的资源开采企业给予一定资源税税收减免，以激励资源开采企业自觉保护资源，提高资源开采效率，保护生态环境。

针对各种资源费，一是实行弹性的矿产资源补偿费征收率。现行的矿产资源补偿费是按照矿产品销售收入的一定比例计征的，这一比例是根据不同的矿种设定的，具有一定的固定性。由于资源开采具有一定的周期性，在资源丰裕时期，缴纳矿产资源补偿费对企业来讲并不困难，但是当资源开采难度增加，富矿少贫矿多，甚至资源枯竭时，资源补偿费就相对增加，不利于企业的发展，现阶段资源型城市资源开采较多进入衰退期，企业困难重重。因此，应针对企业的不同阶段实行不同的费率，增加费率的弹性化，实行人性化管理。二是提高矿产资源补偿费的地方留成比例。按照现行的《矿产资源补偿费征收管理规定》，中央与省、直辖市矿产资源补偿费的分成比例为 5：5；中央与自治区为 4：6。随着一些城市资源开采殆尽，如资源型城市集中的东北三省，在援助资源型城市转型及可持续发展中，财政压力很大。因此，国家可考虑在分成比例上适当上调省级政府的留成比例，以缓解目前的地方财政压力，为资源型城市顺利转型提供必要的财力保障。三是适当减免探矿权采矿权使用费和价款。很多资源型城市资源蕴藏丰富，已开发探明的矿藏周边也有未探明矿藏，这就为资源性产业的可持续发展提供了机遇。为充分调动各方面探矿的积极性，可考虑将国家的探矿权采矿权使用费减免办法扩大到资源型试点城市。

## **(2) 完善资源价格形成机制**

在对资源税费合理调整的条件下，加快资源产品价格改革步伐，逐步形成能够反映资源稀缺程度、市场供求关系、环境治理与生态修复成本的资源性产品价格形成机制。制定科学的资源性产品的成本核算方法。要把矿业权取得、资源开采、环境治理、生态修复、安全设施投入、基础设施建设、企业退出和转产等费用列入资源性产品的成本构成，完善森林生态效益补偿制度，防止企业内部成本

外部化、私人成本社会化。

### **(3) 建立资源开发补偿基金**

建立资源开发补偿的专项基金，形成稳定的补偿资金来源渠道。从目前征收的资源税、矿产资源补偿费中抽取一定的比例，加上中央和地方财政（省级和市级财政）的投入，建立资源开发补偿基金，用于保护和恢复被破坏的生态和地质环境，提高可持续发展能力。对资源开发进行补偿具体应包括四方面内容：第一，在资源合法开采的前提下，由于资源开采影响了资源的重复利用，应当对资源的所有权者给予补偿；第二，因资源的合法开采而给周围环境造成的环境污染和生态破坏，要对受环境污染和生态破坏牵涉到的行为主体给予补偿；第三，因资源的开采利用对城市景观造成的破坏应给予一定的补偿，以帮助资源型城市修复城市面貌。

## **3. 加大对产业转型的援助力度**

通过财税扶持、资金和项目支持、减轻企业负担等方式，对因资源枯竭而走向衰退或者退出的产业进行直接援助，并通过政策引导对接续替代产业进行间接的援助，促进资源型城市的产业转型。

### **(1) 增强对衰退产业退出的援助力度**

对资源型城市的衰退产业进行援助，以缓解衰退产业退出时产生的种种社会压力，是一些发达国家的共同做法。如联邦德国在 20 世纪 60 年代针对鲁尔区的衰落趋势，采取了一系列产业转移援助政策，使鲁尔区走上产业结构多元化的道路。日本也曾对处于衰退中的煤炭行业的退出实行援助政策。一般而言，对资源型城市衰退产业退出的援助手段主要是资金和劳动力方面的援助。在资金方面，可通过财政、金融等手段促进衰退产业要素的合理流动，包括对无法继续经营下去的企业实施依法破产；对历史债务给予一定比例的豁免；对固定资产进行加速折旧处理；对已破产的企业用地进行再开发和置换，通过土地置换和变卖企业固定资产，偿还历史债务；为企业提供技术和融资支持，帮助企业开发新产品，实现转型升级等。在劳动力方面，一是为下岗职工提供就业指导、进行技能培训，为再就业提供人力资本投资；二是对录用指定失业者的企业进行补贴；三是为不能及时再就业的失业者提供最低生活保障。

### **(2) 加大对接续替代产业的扶持力度**

从澳大利亚、日本、欧盟等一些国家和地区的资源型城市发展经验来看，实现资源型城市可持续发展的重要途径就是大力发展资源型城市的接续替代产业。当前，可考虑通过财政专项拨款、财政参股、财政贴息、项目投资等方式扶持接续替代产业发展，增加资源型城市的税收返还比例和财政补贴，并监督用于改善投资环境，加强道路、通讯、环境、卫生基础设施和公共事业的建设，以吸引外来投资、促进接续替代产业的企业进入和建立。

### **(3) 建立产业结构调整专项基金**

在中央财政的支持下建立国家资源型城市产业结构调整专项基金，主要用于四个方面：一是支持资源型城市产业升级；二是支持发展新兴的接替产业；三是

矿山关闭后,用于下岗工人的再培训和安置问题;四是矿山开采引起地面塌陷后,要进行土地修复和环境保护等工作。这个基金可以设在国家开发银行,或委托给其他银行,对资源型城市的资源开发项目、经济转型项目给予贷款贴息或贷款支持,促进资源型城市的资源开发利用和替代产业发展。其来源可以通过征收矿产开采费、资源税等方式获取,比如从资源税费增加收入中提取一部分以及通过加大资源税征收力度等。在管理上由政府和企业指定银行设立“共管帐户”,共同监督,专款专用。此外,为保证基金能够持续发挥作用,应考虑根据资源型城市不同发展阶段、不同资源及不同开采量,调整税费征收率,使税费的征收更加弹性化,建立完善对资源型城市进行援助的长效机制。

#### **4. 加快国企改革步伐, 推进企业多元化进程**

资源型城市的突出特征之一就是国有企业所占比重大,经济结构较为单一,机制体制活力不足。尤其当资源出现衰竭、市场情况突变时,国有企业往往调整转型较慢,人员退出和就业转移难度大,对政府的依赖思想严重。因此,必须加快国有企业改革步伐,推进企业多元化进程,提高资源型城市转型发展的能力。

##### **(1) 加快国有企业改革与重组步伐**

有针对性地对国有企业的退出实施政策扶持。对竞争性企业应通过产权出售、“赎买”退出、破产关闭、破产重组、兼并重组等多元化方式实现国有资产的退出。而对垄断性较强的企业应鼓励民营资金和外商的进入,不断增强企业活力,以避免国有大型企业国有股一股独大。

要按照市场经济的原则,站在区域乃至全国的角度对资源进行整合,打破地域限制,首先着手对优势资源在产业链方面的整合。在推进企业重组的过程中,中央应加大财政支持力度。企业重组后的分离社会职能、失业职工再培训等,中央应根据实际情况给予补贴,以减轻地方财政负担。

##### **(2) 积极鼓励企业多元化发展**

要鼓励和扶持中小企业参与资源型城市的转型发展,对符合优先发展条件的中小企业给予一定的税收优惠和财政贴息贷款等,以改变某些行业国有企业一家独大的局面。鼓励中小企业发展,不仅可以改善资源型城市企业结构单一的状况,还可以吸纳失业人员,缓解其就业压力。要充分利用民间资本,改善不利于民间资本进入投资市场的限制条件,消除不利于民营经济发展的税收歧视政策,降低民间资本进入垄断行业的限制门槛,为民间资本提供良好的投资环境。为此,要在税收政策上全面实行国民待遇,建立统一的企业所得税制,完善所得税体系,对民营企业一视同仁,加大对民间投资的支持力度。

##### **(3) 创造良好的金融支持氛围**

在资源枯竭城市,已有的资金配置去向使得金融机构同原有资源型企业之间形成紧密的互动关系,伴随着企业的不断衰落,金融机构亦遭受损失,形成大量的呆账坏账。一方面,对原有主导产业的支持使得企业对金融机构的债务积压严重,金融机构不愿再贷款给这些原有老企业;另一方面,新的中小企业由于没有足够的担保能力亦得不到金融机构的资金支持。这使得整个金融信贷环境不利于

资源型城市的产业转型和可持续发展。可以考虑根据原有主导产业及接续替代产业的发展状况，制定存量信贷资金投向的调整规划，用于指导地方金融机构采取相应的阶段性的资金投入退出计划；采取适当的激励机制，对于金融机构增量资金中用于支持新兴产业发展超过一定比例的，给予一定的奖励；对于从事接续替代产业的无担保能力的中小企业，可以考虑采取适当的措施对支持接续替代产业的金融机构给予一定的风险补偿，同时建立健全担保和反担保机构，扶持接续产业中小企业的发展。

## **5. 完善社会保障体系，促进居民安居乐业**

妥善做好下岗人员的安置工作，增加对社会保障的投入，有利于安定民心，促进社会稳定，为资源型城市顺利转型提供有力的保障。

### **(1) 积极推进就业，完善社会保障体系**

有必要建立针对资源型城市失业人员再就业的特殊财政支持政策。纵观发达国家对失业问题的治理，都非常重视对失业人员进行再就业的职业技能培训。如美国政府每年都有再就业预算，近百万人得到培训后技能提升，70%以上人员在培训后都找到了工作。德国有专门的《劳动促进法》，规定接受培训的失业者可得到生活补贴等。根据资源型城市产业转型对就业人员的需要，设立不同类型、不同层次的培训机构，进行有针对性的培训，培训费用可考虑由中央、地方财政分摊。而对于那些企业无力提供培训和实施再就业的职工或者不具备再就业条件的职工，应由中央、省和当地政府建立资源型城市转型就业保障专项基金，以保证其基本生存的需求。此外，要尽快完善包括失业、养老、医疗、工伤、社会救助等在内的社会保障体系，多渠道筹措资金，加大中央转移支付力度，建立专项社会保障基金，形成社会保障的长效机制。

### **(2) 进一步加大棚户区改造力度，改善居民居住条件**

近年来，国家先后投入了大量资金对东北老工业基地棚户区改造进行援助，2009年底住房和城乡建设部等5部门又联合发布《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》，明确采取财政补助、银行贷款、企业支持等办法多渠道筹集资金，扎实推进城市和国有工矿棚户区改造工作。当前急需贯彻落实意见精神，制定具体的实施细则，并加大对资源枯竭城市棚户区改造的支持力度。重点要加大对资源枯竭城市棚户区改造的财政补贴力度，尤其对棚户区集中分布的资源枯竭城市，除国家规定的城市经济适用房、廉租房、保障性住房等相关优惠政策外，应再加大政策优惠力度，给予特殊对待；对于不能通过商业开发的棚户区改造所必要的小区内部基础设施、与市政公共设施连接的基础设施以及配套学校、医院的建设等，国家应根据具体情况给予相应的投资补助。

## **6. 重视环境修复工作，重建良好生态环境**

生态环境破坏严重是多数资源型城市面临的普遍问题，根据西方发达国家的成功经验，均非常重视采矿后环境的修复工作。如德国鲁尔区把煤矿转型同国土整治结合起来，列入整个地区的发展规划中，并为此成立专门的整治部门，负责

处理老矿区遗留下来的土地破坏和环境污染问题，对关闭后的企业进行整体改造，加强绿化、住宅小区建设和商业中心开发等，以加快改变老矿区的形象，如今的鲁尔区环境优美，吸引了众多商家前来投资，也提供了大量的就业岗位。

### **(1) 加强塌陷区治理力度，做好土地复垦规划**

继续做好采煤沉陷区治理，抓紧组织治理废弃的露天矿坑、矸石山等重大地质灾害隐患，修复生态，有效预防矸石山自燃和坍塌等事件发生。加大对石油开采造成的水位沉降漏斗、土地盐碱化等问题的治理力度。按照“谁治理，谁受益”的原则，积极引导社会力量参与矿山生态修复和环境治理，加强对矸石山和尾矿沙的综合利用。有关地方政府和企业可研究组建专业化矿区治理公司，依托其研究制定矿山治理规划并组织实施。做好土地复垦规划，从征收的土地复垦费中拨出一部分资金，加大矿山废弃土地的复垦力度。科学编制水资源规划，合理配置水资源，统筹协调生活、生产和生态用水。有关部门在安排土地开发整理项目时，适当向资源型城市倾斜。

### **(2) 建立矿山环保与土地复垦保证金制度**

通过加大增产稳产期的资源型城市的资源税征收力度以及从重要资源产品（包括石油、天然气、煤炭等）涨价收入中提取必要份额等作为保证金的来源，主要用于资源枯竭城市转型所需的环境建设，包括解决普遍存在的地面沉陷、固体废物堆放、水资源破坏等特殊生态治理问题。同时，对于增产稳产期的资源型城市，应当未雨绸缪，设立地方预算稳定基金。从本地资源性收入中提取必要的部分作为地方财政稳定基金的来源，在资源枯竭时用于弥补地方财政收入不足，以及用于地方环境治理工作。

### **(3) 建立分阶段环境评估体系**

根据实际情况，可分阶段建立采前、采中、采后的环境评估体系，并拟定相应的生态修复和环境治理措施。首先，制定环境破坏限制范围，在开采前，要对开采会造成环境破坏进行评估，超过限制范围的不予颁发开采权；第二，在开采过程中，对生产方式进行严格限制，对那些容易造成环境破坏的生产技术和工艺要进行淘汰和限制，并及时加以改进；第三，在开采后要根据相应的治理细则，区分不同情况，采取多元化途径进行生态环境治理。

## **7. 明确援助政策的法律地位**

中国资源型城市类型多样，面临资源枯竭的城市也不在少数，其问题非常复杂且较难解决，这些城市实现产业转型和可持续发展是一项长期的系统工程，转型过程中涉及到诸多部门和地区的利益，为协调各方利益，提高政策的援助效果，建议组建专门机构来统筹资源型城市的转型发展问题，负责研究制定系统的国家援助规划、援助措施以及政策实施的协调、效果评价等工作。这也是发达国家资源型城市成功转型的经验之一，如德国政府为促进鲁尔老工业区的转型，成立了鲁尔煤管区开发协会，专门负责编制具有法律意义的总体规划。同时，要确立资源型城市援助规划和政策的法律地位，以法律的形式确立资源型城市转型的地位，从而保障援助资金的稳定来源、各项政策措施的有效实施以及形成长效机制。

## 参考文献

- 樊杰, 1993:《我国煤矿城市产业结构转换问题研究》,《地理学报》第3期。
- 国家发展改革委宏观经济研究院课题组, 2002:《资源型城市经济结构转型研究》, 国家发展改革委宏观经济研究院。
- 胡魁, 2001:《中国矿业城市基本问题》,《资源·产业》第5期。
- 蒋承菘, 1998:《矿业城市与可持续发展文集》, 北京: 冶金工业出版社。
- 金凤君、陆大道, 2004:《东北老工业基地振兴与资源型城市发展》,《科技导报》第10期。
- 李清等, 2009:《阜新市国有企业改革情况考察报告》, 萍乡市经济贸易委员会网站, 2009-7-15。
- 李文彦, 1978:《煤矿城市的工业发展与城市规划问题》,《地理学报》第1期。
- 刘云刚, 2006:《中国资源型城市界定方法的再考察》,《经济地理》第6期。
- 潘建军, 2009:《支柱产业面临资源危机》,《潜江日报》, 2009-4-28。
- 齐建珍等, 2004:《资源型城市转型学》, 北京: 人民出版社。
- 沈镛等, 1998:《论矿业城市经济发展中的优势转换战略》,《经济地理》第2期。
- 宋晓梧, 2006:《大力促进我国资源型城市可持续发展》,《北方经济》第13期。
- 谭飞、朱建军、宋常青, 2005:《中国资源型矿业城市将大力发展循环经济》, 人民网 (<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3549710.html>), 2005-7-18。
- 田霍卿, 2000:《资源型城市可持续发展的思考》, 北京: 人民出版社。
- 王青云, 2003:《资源型城市经济转型研究》, 北京: 中国经济出版社。
- 王元, 2000:《重视单一产业性城市的可持续发展》,《人民日报》, 2000-1-11。
- 赵海云、张以诚, 2004:《中国矿业城市界定标准几个问题的探讨》,《资源·产业》第2期。
- 赵景海、俞滨洋, 1999:《资源型城市空间可持续发展战略初探》,《城市规划》第6期。
- 赵晓展、黄明, 2009:《资源枯竭城市调查》,《工人日报》, 2009-11-26。
- 郑伯红, 1999:《资源型城市可持续发展优化及案例研究》,《云南地理环境研究》第1期。
- 中华人民共和国环境保护部, 2009:《2003~2007全国城市环境管理与综合整治年度报告汇编》, 北京: 中国环境科学出版社。
- 周长庆, 1994:《浅论资源型城市属性、结构及成长中的协调发展》,《经济体制改革》第5期。