

典型资源枯竭型城市新兴产业

SWOT分析及公共政策

——以黑龙江省为例

孔微巍 李金萍

(哈尔滨商业大学 财政与公共管理学院, 哈尔滨 150028)

摘要: 资源型城市经过数十年的开采,已形成了较大的城市规模和城市人口,但资源已接近枯竭,原有的资源产业优势丧失。新兴产业的发展可以加速资源枯竭城市经济转型,对实现产业优化和经济结构调整有巨大的促进作用。借助SWOT分析法,对黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业进行分析,并结合公共政策扶持现状和问题,提出合理化对策建议,为资源枯竭型城市经济转型提供理论上支持和参考。

关键词: 资源枯竭城市; 新兴产业; 公共政策

中图分类号:F205;F299.2 文献标志码:A 文章编号:1671-7112(2012)01-0009-06

SWOT Analysis and Public Policy of Emerging Industry in the Typical Resource - exhausted Cities ——A Case of Heilongjiang Province

KONG Wei - wei , LI Jin - ping

(School of Public Finance and Management ,Harbin University of Commerce ,Harbin 150028 ,China)

Abstract: After decades of mining , resource - based cities has formed a larger city scale and has numbers of urban population , but the resources are nearly depleted , the original advantage of resources loses. The development of emerging industry can accelerate resource - exhausted cities' economic reforming and it has a huge role to achieve industrial optimization and economic restructuring. With the SWOT analysising emerging industries in the typical resource - exhausted cities in Heilongjiang Province , and combining with present situation and problems of public policy , to make reasonable suggestions, it will provide theoretical supports and refers for economic restructuring of the resource - based cities.

Key words: resource - exhausted cities; emerging industries; public policy

按照国家发改委宏观经济研究所划分的标准,目前我国共有118座资源型城市,分布在22个省(自治区),其中20%处于成长期,68%处于成熟期,12%处于衰落期^[1]。我们将某些特征更为明显的资源型城市确定为典型资源型城市,如把资源类型特征、试点城市特征、行政级别等特征

作为研究黑龙江省资源枯竭城市新兴产业发展的切入点。在黑龙江省的13个地市中,有资源型城市7个,是全国地级资源型城市最多的省份。

根据以上特征,本文选取了黑龙江省3个典型资源枯竭型城市进行研究。伊春市(2008年)是首批资源枯竭型城市,也是全国第一个林业资

收稿日期:2011-10-09

基金项目:2009年国家教育部人文社会科学研究项目基金资助(09YJA790055)

作者简介:孔微巍(1962-),女,黑龙江哈尔滨人,教授,从事公共经济与公共管理研究;李金萍(1985-),女,黑龙江讷河人,硕士研究生,从事公共政策研究。

源型城市经济转型试点;七台河市(2009年)是第二批资源枯竭型城市,是国家级循环经济试点市和资源型城市经济转型试点;五大连池(2009年)为第二批资源枯竭型城市,火山旅游、矿泉疗养极具资源特色。

一、黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业发展SWOT分析

(一)黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业发展资源优势

1. 伊春市发展风电项目优势明显

伊春市陆地上十米高度层风能理论储量为924万千瓦,技术可开发量为72.54万千瓦。按联合国环境规划署组织国际研究机构采用的数值模拟方法推算,伊春市陆地上离地面50米高度层风能资源技术可开发量达到401万千瓦。2005—2009年,伊春市的已建及在建风电项目共6个,拟建和已测风项目27个,现有带岭大箐山等6个大风电场,可实现并网发电量超过30000万千瓦时。按照《兴安岭风力发电项目专题推进工作方案》的要求,积极为风电项目提供各种相关优质服务,为保障风电产业化发展创造了良好条件。

2. 七台河煤电化工程建设资源优势明显

到2010年为止,七台河已探明的矿产资源有煤炭、黄金、石墨、膨润土等十余种,尤以煤炭最为丰富,具有发展电力、煤化工、建材原料和生物工程等产业的的优势。七台河市是全国三大优质煤基地之一,其中焦煤及炼焦配煤占总储量的87%。利用这个独特的主焦煤优势,七台河市重点推进“煤—焦—化”循环经济产业链条,煤化工产业发展相对较快,形成了一定规模,焦炭生产能力761万吨/年、苯加氢生产能力10万吨/年、焦油加氢10万吨/年、焦油5万吨/年、甲醇28万吨/年。2008—2010年,七台河市竣工煤化工亿元以上项目34个,新增产值167.7亿元,利税35亿元。在发展煤炭产业的同时,七台河也注重发展非煤产业,提出了“三九开发战略”构想。

3. 五大连池的矿泉旅游文化资源得天独厚

五大连池市是矿泉旅游文化名城、休闲养生之都。火山地质形成了对人体有益的全磁环境,火山熔岩台地形成了最科学的日光浴场,而且五大连池市还被称为天然绿色氧吧,有高于一般

内陆城市十几倍的负氧离子空气,这样极具特色的旅游资源为发展生态休闲旅游奠定了坚实的基础;另外,五大连池市内300多泉眼,是世界三大低温冷泉之一,水温常年保持在 $2^{\circ}\text{C} \sim 4^{\circ}\text{C}$,昼夜自涌量达5万多吨。五大连池矿泉属铁硅质重碳酸镁钙型,内含钾、钠、锌等多种对人体有益的微量元素,日可开采量在2万吨以上。2009年,境内又发现一条重碳酸矿泉带,现正在勘探之中。这些优质的矿泉,是发展特色矿泉系列产品的有利条件。

(二)黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业发展弱势

1. 区位障碍因素制约新兴产业发展

黑龙江省典型资源枯竭型城市地处东北内陆,属经济欠发达地区。其中外商直接投资涉及的制造业中,一是加工贸易型,作为跨国生产链条的一部分,面向国际市场,区位选择上不可能选择内地。二是为了占领国内市场的汽车、精细化工、食品等,在区位选择上偏重国内经济核心地,所以阻碍了资源枯竭城市新兴产业的发展。

2. 专业技术人才匮乏阻碍新兴产业发展

黑龙江省典型资源枯竭型城市是以煤、石油、森林开采等为主导产业发展起来的,资金、技术、人才等生产要素明显倾斜于处于主导地位的资源型产业。在这些城市中,专业技术人才主要集中于传统资源型产业领域中,而新兴产业发展的专业人才出现断层。如在七台河市煤化工企业中,2010年从业人员约为26000人,其中专业技术人员仅550人,约占从业人数的2%^[21];五大连池风景区建设中,现有专业人才满足不了景区发展的需要(见表1)。

(三)黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业发展机会

1. 国家给予政策支持

《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)发布实施后,2008年3月和2009年3月国家发改委同国土资源部、财政部分两批确定了共44个资源枯竭型城市,中央财政已累计给予了153亿元的财力性转移支付支持,这些资金主要用于基础设施及接续替代产业发展等。2009年以来,国家发展改革委设立了资源型城市财政专项资金和可持续发展专项贷

款,用于延长产业链及发展资源型城市接续替代产业。2011年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第十章中明确提出,要把战略性新兴产业培育发展成为先导性、支柱性产业。对于资源枯竭型城市来说,新兴产业发展是其转型的助推器。国家财政政策、资金等方面的支持,必将为其经济转型提供新的机遇。

2. 地方政府提供政策环境

2009年黑龙江省委经济工作会议提出,发展战略性新兴产业是近期和远期期的一个关键战役,并将其列为黑龙江省产业结构优化升级的重

中之重,制定了《黑龙江省战略性新兴产业发展“十二五”规划》,提出要强化政策支持,大力发展战略性新兴产业,并相继制定出台了《关于加快生物产业发展的政策措施》、《关于加快科技创新体系建设促进科技成果产业化的若干意见》等系列文件。2010年,制定了《关于促进战略性新兴产业加快发展的若干政策措施》,提出了扶持新兴产业发展的财税等6个方面25条政策措施。

由此可见,黑龙江省资源枯竭型城市经济转型,可借助新兴产业发展的政策环境优势,推进产业升级,这将产生巨大的推动作用。

表1 五大连池风景区人力资源规划

人才类型	数量	备注
高级管理人才	10~15	可担任管理局主任、旅游集团公司CEO等职
风景旅游高级人才	20~30	可担任景区管理、旅游市场拓展、旅行社经理等职
中高级建筑师、规划师、 园林景观设计师	4~5	可担任风景区规划建设绿化等方面的职务
中高级环保工程师	5~8	可担任风景区环境保护方面的专业技术与管理工作
科研保育人员	15~20	保护区内火山地质、动植物种群监测人员
特级、一级、二级厨师	80	担任星级饭店厨师职务
中高级饭店管理人才	30~50	可担任星级饭店中层以上管理职务
设备管理工程师、技师	10	担任风景区基础建设方面的职务
医疗人员	70~80	担任风景区内医疗救护或疗养指导人员
美容师、保健师	30~50	担任保健美容指导的职务
国际国内导游及英、 俄、日、韩语种翻译	15~20	可担任各类翻译及导游

资料来源:根据“五大连池风景区总体规划”(2002—2020年)整理。

(四) 黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业发展威胁

1. 典型资源枯竭型城市经济转型中的历史与现实对接度难

一是囤积大量的历史遗留问题。长期以来,黑龙江省典型资源枯竭城市在我国经济社会发展过程中做出了突出贡献,与此同时,也积累了大量社会问题,诸如经济结构失衡、失业和贫困人口较多、接续替代产业发展乏力、社会保障程度低、资源的过度开发、区域生态条件恶化、存在大量堆积的金属尾矿、煤矸石及深部采空区、大型矿坑等严重的安全隐患。

二是建立长效机制的任务艰巨。长效机制是

促进资源型城市可持续发展的根本制度保障。对于黑龙江省典型资源枯竭型城市来说,更多需要的是在资金、政策上给予大力支持,以解决这些城市历史欠账。这就要求各级政府明确责任,在落实已有扶持政策的基础上,进一步补充和完善相应的各项政策及措施,以期实现城市可持续发展。

2. 政府财力性转移支付时间有限

根据区位优势、资源禀赋等不同,经济转型发展水平差异,国务院对除盘锦市以外的首批11座资源枯竭城市财力性转移支付延长至2015年。2015年以后,黑龙江省典型资源枯竭型城市将不再获得中央财政资金的支持。资金问题本来就是经济发展中的瓶颈,对黑龙江省这样一个资源大

省、经济欠发达的省份来讲,更是如此;同时新兴产业发展又需要大量人力、物力、财力的投入,所以这对一个经济相对落后的省份来说,是一个新的挑战,资金的缺口和乏力势必阻碍资源枯竭型城市经济转型及其新兴产业的发展进程。

二、黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业发展中的公共政策扶持现状及问题

(一)公共政策扶持典型资源枯竭城市新兴产业发展现状

1. 中央财力性转移资金支持新兴产业发展

2007—2010年,根据国务院出台的《若干意见

见》,资源枯竭型城市享受国家财力性转移支付资金的政策支持。2008年伊春市、七台河市得到国家财力性转移支付资金分别为1.13亿元和8300万元,2009年伊春市、七台河市得到国家财力性转移支付资金分别为1.36亿元和1亿元。2009年3月五大连池市被国务院确定为第二批资源枯竭型(森工)城市,两年来累计得到国家25377万元的资金支持。以五大连池市为例,利用中央财力性转移支付资金建设项目25项,其中接续替代产业四项,共投资3118万元,具体情况见表2。

表2 2009—2010年五大连池市投资接续替代产业情况 (单位:万元)

项目名称	转移支付资金	地方配套资金
龙镇农副产品加工园区基础设施配套	259.6	800
沾河林木产品加工园区基础设施配套	498	1000
双泉矿泉产品开发园区基础设施配套	1279.7	3200
旅游产业开发	1080.7	2850

资料来源:五大连池市资源枯竭城市转型成效评价报告 2011。

由表2可见,五大连池市对新兴产业投资力度较大,特别是在矿泉产品和旅游产业开发上,共投资2360.4万元,约占总投资的76%。

2. 政府重视产业转型中以大项目为核心的新兴产业体系构建

资源枯竭型城市经济转型过程中,各级政府的扶持都是不可或缺的。黑龙江省各典型资源枯竭型城市的市政府更是积极落实各项公共政策,努力着手构建以大项目为核心的新兴产业体系。

伊春市围绕发展生态主导型产业、优势产业的扩能升级、发展战略性新兴产业,推进产业集聚化发展。一是新能源产业。突出抓好风电建设项目,到2015年,风电装机容量达到300万千瓦;太阳能重点发展兴安新能源太阳能发电工程,建设一条3万千瓦太阳能电池片生产线;积极引进资金技术,发展动力锂电池生产。二是生物产业。以大力开发和建设大森林农牧科技有限公司年产5000吨抗菌蛋白、1万吨抗菌肽、30万吨发酵饲料蛋白;忠芝集团年提取50吨蓝莓花青素;兴安红酒业有限公司年产50000千升果汁饮品等重点项目为核心的生物产业。三是医药产业。伊春药业和葵花药业研制开发了北豆根软胶囊等新品

种、新制剂,以及治疗乙肝新药恩替卡韦等西药项目为主的医药产业。

七台河市以大项目推进新型工业化进程,加强新兴战略产业项目研究工作,制定了《战略性新兴产业项目建设推进方案》。其中,确定推进的项目有14项,涉及到新材料、生物、装备制造、新能源四个领域,项目总投资27亿元,2011年计划投资11.47亿元。一是煤炭深加工。特别是以新型煤化工产业园区为依托,大力发展煤化工主导产业,加快煤焦化电基地建设。完成乾丰、隆鹏98万吨焦炉二期工程、隆鹏100万吨生物质型煤续建项目建设为龙头等。二是促进中医药产业发展。现有大面积人工种植基地八个,种植北药面积5万多亩,又引进新品种金银花300株种苗的越冬试验,为发展中医药产业奠定了坚实基础。

五大连池市以矿泉产品为核心项目开发形成其独有的“矿泉旅游名城、休闲养生之都”的产业体系。截至2010年,已建成的有世冷泉苏打水、大沾河天然苏打水有限公司苏打水加工、新发乡有巢氏饮品有限公司苏打水等苏打水生产大项目;正在建设的有北大荒100万吨矿泉水开发项目、投资5亿元的矿泉啤酒生产项目、投资3亿元

的新邮通矿泉水系列产品开发基地项目等四个重大项目。

(二) 公共政策扶持典型资源枯竭城市新兴产业发展中的问题

1. 转型资金供需缺口大 财政政策难以落实

由于资源枯竭型城市历史遗留问题多,经济欠发达,资金短缺成了经济转型的“瓶颈”。2010年,黑龙江省级财政安排产业发展专项资金18.5亿元,重点用于新兴产业项目建设;经济结构调整专项资金7亿元;而辽宁省财政投入40亿资金重点发展新兴产业,广东省财政则投入20亿元支持11大战略性新兴产业。资金的缺口,使资源型城市新兴产业发展后劲不足。

由表3可见,随着经济发展和社会进步,三个城市2006-2009年地方财政收入和支出都处于增长的态势,同时发现,四年来财政收入远低于财政支出。财政资金的有限性,使经济转型和新兴

产业的后续发展乏力。

2. 三次产业结构非优化,缺少高端服务业的政策扶持

在世界各国的工业化进程中,依据三次产业结构的不同,可将经济划分为不同的发展阶段,一般划分为两大阶段:第一阶段,第二产业在国民经济(GDP)中的比重,以较快的速度增加,并逐渐超过50%;与之相应,第一产业的比重则以更快的速度下降。在此阶段,第三产业的比重有所上升,但变动幅度不大。第二阶段,第三产业在国民经济(GDP)中的比重,以较快的速度增加,并逐渐超过50%;与之相应,第二产业的比重则以略慢一些的速度下降。在此阶段,第一产业的比重进一步下降,但变动幅度不大。

依据以上判断标准,黑龙江省典型资源城市以资源立市,并且优先发展重工业,导致第一、二、三次产业结构关系不合理,经济发展处于第一阶段。

表3 黑龙江省资源枯竭城市2006-2009年地方财政收支情况

单位:元

年份	伊春市			七台河市			五大连池市		
	财政收入	财政支出	财政缺口	财政收入	财政支出	财政缺口	财政收入	财政支出	财政缺口
2006	33 504	204 477	-170 973	72 000	179 000	-107 000	2 620	33 648	-31 028
2007	45 269	303 183	-257 914	97 000	215 000	-118 000	5 337	31 489	-26 152
2008	59 596	393 408	-333 812	147 000	325 000	-178 000	6 202	58 174	-51 972
2009	87 631	536 059	-448 428	206 000	427 000	-221 000	8 231	70 435	-62 204

表4 2009年黑龙江省资源枯竭城市三次产业占GDP比重

单位:%

城市名称	年份	第一产业	第二产业	第三产业
伊春市	2006	24.4	38.6	37.0
	2009	27.7	48.7	23.6
七台河市	2006	12.2	49.9	37.9
	2009	3.8	83.2	13.0
五大连池市	2006	52.3	12.2	35.5
	2009	58.2	12.2	29.6

资料来源:2006年、2009年伊春市、七台河市、五大连池市国民经济和社会发展统计公报。

由表4可见,黑龙江省资源枯竭城市的产业结构比例有所变化,但仍存在不优化问题。以2009年为例,伊春市和七台河市第二产业分别是48.7%、83.2%,而第三产业所占比重都未超过50%,经济发展处于初级阶段。在产业转型的进

程中,产业结构优化、产业升级、产业链延长是其转型的核心,而新兴产业的发展可以加速三次产业结构优化。

黑龙江省典型资源枯竭城市由于产业结构不合理,资源综合利用水平低。第三产业以传统服

务业为主,现代金融业、物流产业等现代服务业尤其是高端服务业少^[3],与其政策扶持力弱不无关系。吉林省在2008年就制定出台了《关于加快全省服务业跨越发展的若干政策》及其实施细则等政策措施,在财政扶持、税收减免等方面加大了对服务业发展的扶持力度。2011年又出台了《吉林省服务业跨越发展计划(2011—2015)》,为构建现代服务体系,推进服务业跨越发展进程指明了方向。

3. 扶持中小企业创新政策不足

在黑龙江省典型资源枯竭型城市经济转型过程中,应高度重视中小企业在经济发展中的作用。中小企业无论在吸纳就业、资金投入还是科技创新上都有其独特的优势,可以提升经济转型的进程。温家宝总理2011年在考察浙江省中小企业发展情况时,再次强调了从财税政策和金融政策等四个方面支持中小企业发展。黑龙江省典型资源枯竭型城市应积极应对政策机遇,尤其是在科技创新方面的扶持政策。黑龙江省尤其在支持中小企业科技创新上落后于经济发达省份。如浙江省从1999年到2010年制定出台了一系列有关中小企业技术创新的资金管理办法、工作实施意见、若干支持政策及若干促进意见等,值得黑龙江省资源型城市在经济转型中加以借鉴。

三、扶持黑龙江省典型资源枯竭城市新兴产业发展的公共政策

为推进典型资源枯竭型城市新兴产业发展,黑龙江省应按照《关于促进战略性新兴产业加快发展的若干政策措施》(2010)的指导与要求采取以下公共政策:

(一) 实行多元化的财政投融资政策,解决资金缺口

在资源枯竭型城市新兴产业发展过程中,存在很大的资金缺口。一方面,加大中央财政扶持力度,延长中央转移支付的时间年限和增加财政转移支付资金数量,并给予新兴产业专项补贴和基金补助;另一方面,以政府信用为基础多元化筹集资金,建立财政投融资体系。通过财政参股、财

政贴息等方式扶持资源枯竭型城市接续产业的发展,进一步放宽民间投资的准入范围,加快发展直接融资,支持中小企业和民营企业发展。

(二) 优化产业政策,促进高端服务业发展

实施传统产业的技术改造、大力发展第三产业、发展高新技术产业等措施,实现产业结构的升级。从三次产业发展角度来说,典型资源枯竭型城市要发挥资源比较优势,以大项目为支撑,推进新兴产业体系化和新型产品品牌化建设的进程。延长资源枯竭型城市资源产业链条,进一步推动如现代金融、现代物流、生态农业、生态旅游文化等高端服务业发展。从具体产业结构优化、产业升级、产业链延长给予财政、金融、科技发展等产业政策扶持。

(三) 实施有利于中小企业创新的扶持政策

鼓励中小企业加大研发力度。从财政、税收等方面支持有能力的企业建立其技术中心、研发机构,对于创新项目及重大科研成果予以奖励。

加强投融资对技术创新的支持,典型资源枯竭型城市必须建立中小企业创新专项资金,鼓励金融机构积极支持中小企业技术创新。

建立技术创新服务体系。加快科技进步和中小企业信息化建设,并积极引进科研创新型人才,通过公共技术服务平台,提高企业自主创新能力。同时,以黑龙江省“八大经济区”和“十大工程”建设为契机,典型资源枯竭型城市应建设和发展新兴产业园区,并引导和鼓励中小企业入驻,为中小企业创新发展提供有利环境,形成“产学研”体系,促进新兴产业科技成果转化进程。

参考文献

- [1]李东阳.资源枯竭型城市经济转型研究——以辽源市为实例的分析[D].长春:吉林大学,2009.
- [2]姚静.七台河市煤炭深加工企业专业人才状况调研[J].煤炭加工与综合利用,2011,(2):62-64.
- [3]李雨潼.我国资源型城市经济转型问题研究[M].长春:长春出版社,2009:70.

[责任编辑:李其光]