

资源枯竭型城市可持续发展对策研究

王树义 郭少青

(武汉大学 环境法研究所 湖北 武汉 430072)

摘要:截止 2009 年,我国已有 44 个城市被国家有关部门列为资源枯竭型城市,其面临着生态环境破坏严重、主体产业衰退、失业及贫困人口较多等方面的困境。本文在对资源枯竭型城市产生的原因和面临的困境进行较为深入分析的基础上,从政策扶持和立法保障两方面提出了资源枯竭型城市可持续发展的基本对策。

关键词:资源枯竭;发展困境;可持续发展;对策

中图分类号:X197 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-9753(2012)01-0001-13

Study on Countermeasures for Sustainable Development of Resource – Exhausted Cities

WANG Shu – yi ,GUO Shao – qing

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University ,Wuhan 430072 ,China)

Abstract: The government has released a list of 44 resource – exhausted cities by 2009. These cities are facing many social problems such as environmental problems ,the recession of the main industry and imbalanced unemployment. Based on the analysis of the causes of the resource – exhausted cities and the dilemma the cities faced ,the paper proposed a strategy for the sustainable development of the resource – exhausted cities from two areas ,policy support and legislation.

Key words: resource exhausted; development dilemma ,sustainable development; countermeasure

一、引言

资源是人类赖以生存和社会可持续发展的重要物质基础,也是人类发展生产和财富积累的重要来源。资源型城市是指依托资源兴建或发展起来的城市,它的资源型产品在城市工业中占有较大比重。我国是一个资源大国,相应而生了众多依靠资源起步、发展和茁壮成长的的城市。中国现今共有 600 多个城市,资源型城市共有 118 个^①,

约占全国城市数量的 18%。据不完全统计,这些资源型城市在加快我国城市化进程、促进区域发展和增强国家的综合国力等方面均发挥了重要作用,可以说,新中国 60 余年的飞速发展,与这些资源型城市的支撑性贡献是分不开的。

按照“资源开发生命周期理论”^②,资源型城市都有发展、兴盛和衰竭的周期(见图 1)。资源枯竭型城市是资源型城市中的资源走向枯竭时的状

收稿日期:2011-09-06 修回日期:2011-11-28

作者简介:王树义(1953-)男,湖北宜昌人,武汉大学法学院教授,博士,博士生导师。

^① 资源型城市(包括资源型地区)是以本地区矿产、森林等自然资源开采、加工为主导产业的城市类型。按照资源的种类,可分为煤矿城市、有色冶金城市、黑色冶金城市、石油城市、森工城市等类型。

^② “资源开发生命周期理论”指的是,对于依靠不可再生资源发展的城市和产业来说,资源的初始存量决定了产业生产规模和服务年限,决定了城市以该种资源产业为主导的时间长短。美国地质学家胡贝特将资源产业的发展周期分为四个阶段:开发期、成长期、稳定期、衰退期。在衰退期阶段,资源逐步枯竭,产量下降,矿产业的主导地位逐步下降。

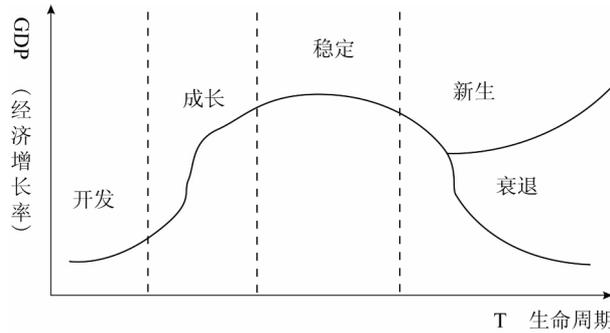


图 1 资源型城市的生命周期

表 1 资源枯竭型城市名单(按资源分类划分)

	资源类别	数量	城市名称
不可再生 84%	煤炭城市	19	淮北、合山、承德市鹰手营子矿区、张家口市下花园区、焦作、七台河、孝义、抚顺、阜新、北票、辽源、七台河、萍乡、枣庄、资兴、铜川、石嘴山、华蓥、耒阳
	冶金城市	10	葫芦岛市杨家杖子开发区、葫芦岛市南票区、白银、铜陵、铜仁地区万山特区、大冶、黄石、冷水江、辽阳市弓长岭区、昆明市东川区
	石油城市	3	玉门、潜江、盘锦
	其他城市	6	灵宝(黄金之城)、景德镇(高岭土)、钟祥(磷矿)、重庆万盛区(非金属矿产密集地)、铜仁地区万山特区(贡、磷)
(半)可再生 16%	森工城市	7	大兴安岭地区、五大连池、伊春、白山、舒兰、阿尔山、敦化市(森工)

态 我国于 2008 年、2009 年分两批公布了个资源枯竭型城市的名单^①(见表 1)。

在国外,资源型城市经济结构转型问题,一般叫衰退地区经济振兴或结构性问题地区的经济振兴^[1]。即国外的资源型城市面临资源枯竭时被称为“衰退地区”或“结构性问题地区”。资源枯竭型城市是我国政府给资源型城市走向衰退状态时所给出的一个概念,相当于国外的“衰退地区”或“结

构性问题地区”。

国外学者对资源型城市的研究由来已久,研究内容主要集中在资源型城市发展中的社会问题和心理问题、矿区的生命周期、工矿城镇的兴起与衰落、资源枯竭城镇的振兴等方面^[2]。Robinson (1962) 首次对加拿大的资源型地区进行了全面评估,目的是找寻这些地区的不稳定因素^[3]; Lucas (1971) 对单一工业社区的生活和工作模式进行了

① 44 个资源枯竭型城市分别为:辽宁省的阜新市、盘锦市、抚顺市、北票市(县级市)、葫芦岛市南票区、葫芦岛市杨家杖子开发区、辽阳市弓长岭区;吉林省的白山市、辽源市、敦化市(县级市)、九台市(县级市)、舒兰市(县级市);黑龙江省的大兴安岭地区、七台河市、伊春市、五大连池市(县级市);内蒙古自治区的阿尔山市(县级市);安徽省的淮北市、铜陵市;河南省的焦作市、灵宝市(县级市);湖北省的黄石市、大冶市(县级市)、潜江市(县级市)、钟祥市(县级市);湖南省的耒阳市(县级市)、冷水江市(县级市)、资兴市(县级市);江西省的景德镇市、萍乡市;山西省的孝义市(县级市);山东省的枣庄市;河北省的承德市鹰手营子矿区、张家口市下花园区;宁夏回族自治区的石嘴山市;陕西省的铜川市;甘肃省的白银市、玉门市(县级市);四川省的华蓥市(县级市);重庆市的万盛区;云南省的个旧市(县级市)、昆明市东川区;广西壮族自治区的合山市(县级市);贵州省的铜仁市万山特区。

表2 1990年代中期-现今的国内资源型城市的主要研究成果

研究阶段	研究主题	研究人
资源型城市可持续发展研究阶段 (1990年代中期-现今)	资源型城市的综合问题研究	赵宇(1995)、孙森(2005)、孙米强(2006)、 万会(2006)、刘剑平(2007)、李建华(2007)、彭皓玥(2008)、 叶蔓(2009)、丁四保
	资源型城市发展困境的成因及其机理研究	刘云刚(2002)、袁庆明(2007)、高天明(2010)
	资源型城市的经济发展与转型研究	齐建珍(2004)、沈镭(2005)、 赵天石(2006)、于言良(2006)、任勇(2008)、徐君(2009)、李立 (2010)
	资源型城市的生态环境建设及其治理技术研究	曲成彬(2007)、刘芮葭(2006)、 刘树根、朱南文、郑毅(2009)、王广利(2010)、刘玉宝、谷人旭 (2003)、 张晶、韩丽红(2007)
	资源型城市的社会发展问题及政策研究	于立、孟韬、姜春海(2003)、李磊(2006)、 马鹏举(2006)、郝书优(2007)、李雨潼(2007)、郑文升(2008)、 谷赵(2009)、林红(2010)

全面阐述,并提出了这类城市发展的四个阶段^[4]; Bradbury 根据对加拿大和澳大利亚资源型城镇的实证研究,提出了解决面临问题的对策^[5],并对 Lucas 的生命周期理论进行了发展,提出了第五、第六两个阶段^[6];进入20世纪80年代中期后,学者们对资源型城镇的研究转向了经济结构、劳动力市场结构和问题地区的振兴方面。Randall 和 Ironside 对资源型城镇的研究进行了全面评述^[3]。除了理论研究外,国外在问题地区的转型方面也积累了大量的实践经验,如美国的匹兹堡、英国的伯明翰、法国的洛林、德国的鲁尔、马来西亚的吉隆坡、日本的北九州等。

我国学者开展资源型城市的研究大致可划分为三个阶段:生产力布局研究阶段(1929-1980年代中期)、工矿城市研究阶段(1980年代中期-1990年代中期)、资源型城市可持续发展研究阶段(1990年代中期至今)^[7]。特别是到了第三阶段,有关资源型城市的研究达到了高峰。国家发改委专门设立了东北振兴司,协助东北老工业基地的资源型城市的可持续发展;2000年后,各类以资源型城市为研究主题的学位论文、科研报告相继出现,研究角

度也呈现多样化趋势(见表2)。

二、资源枯竭型城市产生之原因分析

(一) 资源枯竭型城市的外部性特征与掠夺式开发

自然资源在产权不明或估值不当的情况下属于公有资源,是有竞争性但无排他性的物品。在消费上具有竞争性,但是却无法有效地排他,则容易产生“公地悲剧”的问题。在中国早期的计划经济体制下,资源被赋予了畸形的低价格,也因此,以资源为依托的资源枯竭型城市便具有了外部性特征。以矿业城市为例,在外部性方面,我国的矿业城市从城市外部获得的收益明显小于它给予城市外部的收益,受损大于受益,存在净损害^[8]。低廉的矿产价格和不计生态成本的矿产资源开发,使得资源型城市的矿产被不断采用掠夺性的方式进行开发,但这种因为政策原因而存在的矿产资源的外部经济性却没有得到国家补贴,也没有通过税收制度让受益的工业城市对资源枯竭型城市负责。所以,外部性是资源型城市走向不可持续性的重要因素之一(见图2)。

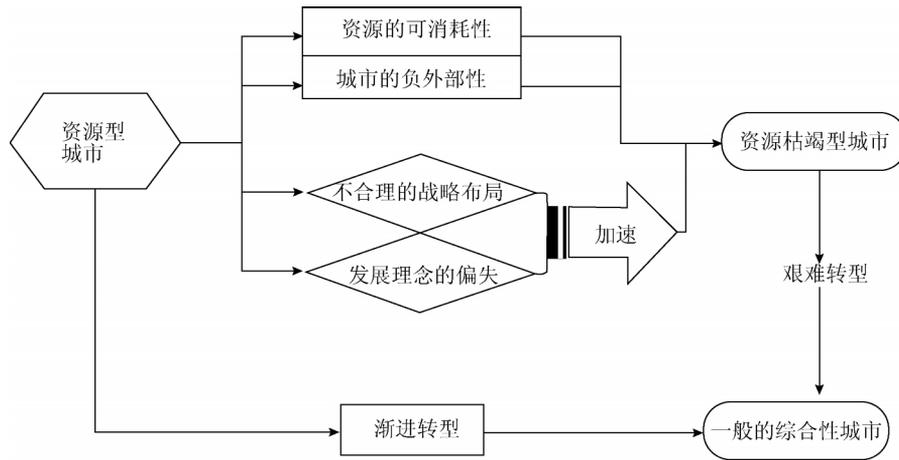


图 2 资源枯竭型城市的产生

(二) 畸形规划和不合理的战略布局

资源枯竭型城市中,有相当一部分的建立初衷是为国家提供资源。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^①。至于资源枯竭型城市本身的产业布局、生态利益和是否可持续性,政府在最初进行城市建设的决策时并没有过多考虑。也正因为如此,资源的产品价格长期被压低,其价格完全不能体现资源枯竭型城市因资源耗竭而产生的潜在的风险损失、矿产资源开采带来的环境成本、生态成本等。从某种意义上讲,资源枯竭型城市是在将本应属于自己的收益通过计划下的资源低价格进行交易。中国的沿海地区的快速发展与资源型城市源源不断地提供价格低廉的初级产品密不可分。有学者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。大型资源性国有企业的落座使得资源枯竭型城市撼动不了资源性产业的主导地位。其城市的产业链结构也均围绕着主体产业进行,以围绕资源开发为核心的系列产业和人才培育、甚至包括

相应的基础设施建设都为资源枯竭后的城市发展埋下了隐患。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波的根本无法修复损失的利润和千疮百孔的城市。

(三) 经济优先和发展理念的偏失

经济发展优先的思路不仅是在中国,在世界范围内也引领了很长一段时间。中国虽然自 1992 年后逐步引入“可持续发展”理念,并提出了“科学发展观”的重要思想,在相关产业和整个社会进程的发展过程中,逐步改变“经济发展”与“环境保护”对立的格局,但是这种理念在实践中的延伸仍是缓慢的。大部分领域还受到传统的发展思路的影响,将经济发展和环境保护对立起来。在地方,经济优先于环境保护的理念仍然大行其道。资源枯竭型城市在发展过程中也不可避免地走上了以“经济发展”为中心的道路。以经济发展为核心,便意味着注重经济效益与产业指标,轻视环境保护和人民的权益,最终将使得城市的发展在经济发展、生态发展和社会三者之间失衡。同时,在 GDP 崇拜的当今社会,政府的政绩与 GDP 直接挂钩,使得政府的决策相应地偏向于经济发

^① 根据相关数据显示,我国东部地区的矿产资源严重短缺,能源探明储量仅占全国的 7.4%,45 种主要矿产工业储量的潜在价值只占全国的 15.5%。中部地区拥有丰富的能矿资源,45 种主要矿产潜在储量占全国的 44.8%,有 20 多种主要矿产资源的储量占全国的半数或更多。西部地区的矿产资源储量更为客观,仅西部地区煤炭的保有量占全国的 36%,石油占全国的 12%,天然气占全国的 53%。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,如此异构的经济布局,与国家的战略规划和产业布局最为相关。

展。对于资源枯竭型城市的政府而言,在相关矿产资源丰富的区域,大多在地理位置、地质条件等方面都不如平原和交通、经济发达地区。其经济发展大部分都依靠于工业企业的发展,财政收入大部分都来源于矿产企业,所以为地方企业“开后门”,“睁一只眼、闭一只眼”的现象盛行也不足为奇。企业作为理性的经济人,在追求经济利益面前不会考虑其产生的负外部性问题,当政府监管缺失时,企业就会疯狂攫取资源,提高产能,最终使得城市走向不可持续性。

三、资源枯竭型城市面临的现实困境

(一) 生态环境破坏严重,地质安全受到威胁

资源枯竭型城市普遍面临着严峻的环境问题。大气污染方面,全国每年有 50-60 亿立方米的煤层瓦斯散逸于大气,仅东北地区煤炭矿区每年从矿井开采中排放的 CH₄ 约 5-7 亿立方米,基本上全部排放到大气中^[9]。水污染方面,全国涉矿行业因采矿和生产所产生的废水、废液排放总量占全国工业废水排放总量的 20% 以上。固体废弃物堆积占用大量土地的问题,在资源枯竭型城市也十分突出。全国每年 85% 的工业废弃物来自矿山开采。据不完全统计,全国金属尾矿、煤矸石堆积已分别超过 50 亿吨和 40 亿吨,并且以每 4 亿-5 亿吨的速度剧增。全国因采矿、尾矿和废石堆积,直接破坏和占用土地仅 200 万平方公里,破坏森林面积累计超过 106 万平方公里,破坏草地面积 26.3 万平方公里,而且

工矿废弃地复垦率不到 12%^[10]。

除了这些基本的“三废”问题外,资源枯竭型城市还面临着诸如地面沉降、地质灾害等问题。如安徽淮南市,采煤沉陷面积达到 137.2 平方公里,已占全市面积的 5.3%,并以每生产千万吨原煤沉陷 2.2 平方公里的速度递增;重庆万盛区,2007 年的工业废气排放量达到了 3243202 万立方米,产生工业固体废弃物 32.18 万吨;黄石 2003-2008 年,塌陷面积 59.1 万平方米,地面沉降 1.4 万平方米,滑坡 335.7 万平方米,发生采空区塌陷的矿井有 34 处,泥石流、地裂缝等地质灾害也有不同程度的发生^①。这些严重的环境问题与地质问题均严重影响到资源枯竭型城市的城市安全与可持续发展。

(二) 主体产业衰退,接续产业发展乏力

由于资源的不断枯竭,资源枯竭型城市的主导产业渐渐衰退,主导企业的效益下降,同时,由于接续产业还未建设起来,导致经济萎缩,没有新型的财政来源使得地方财政收入锐减。在这期间,城市的环境治理和进行生态建设往往需要更多的资金,大量失业人员的安置和培训,对低保户的社会保障,对经济转型的投入等方面都需要大量的资金。地方政府此时支出日益增加,收入日益减少,资源枯竭型城市正面临着资源开发的收益递减与刚性支出不断扩大的双重压力,多数面临着入不敷出的境地(见图 3)。

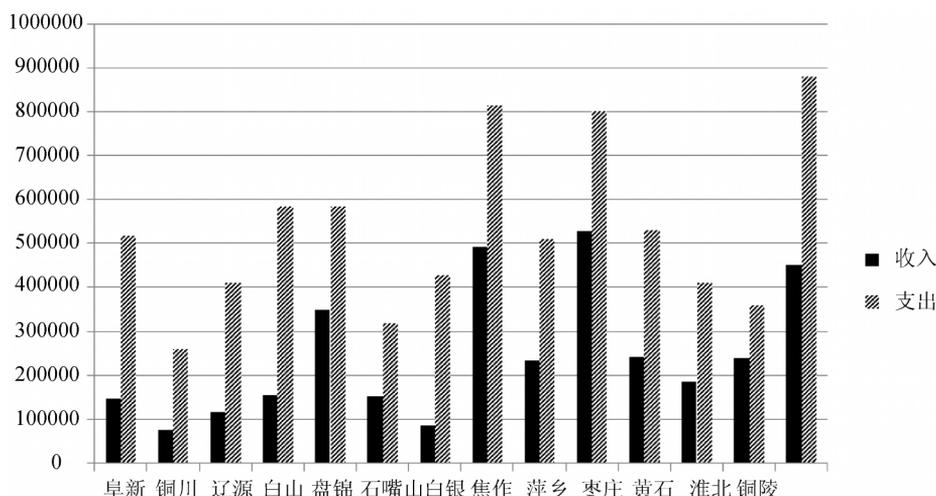


图 3 2008 年部分资源型城市地方财政收支情况 (单位: 万元)^[11]

① 数据来源于湖北省国土资源厅《关于资源枯竭型城市矿山地质环境治理项目报告》。

另一方面,产业结构的单一化导致资源走向衰竭时,整个城市形成了一损俱损的局面,很难灵活转型,在接续产业的选择上也非常迷茫。所有制结构的单一性,使得市场机制在这类城市的作用远没有充分发挥出来,企业机制不活,远未形成多种所有制经济成份共存发展的局面。再加上矿业城市多分布于内陆,交通不便,工业基础薄弱,城市基础设施简单,投资环境差,利用外资水平远远低于全国城市的平均水平^[12],在经济转型的动力上远不如非资源型城市。

(三) 失业及贫困人口较多,社会不稳定因素激增

资源枯竭型城市的失业人员主要由资源型企业的萎缩或倒闭产生的失业人员和城市经济因为缺乏新的增长点形成的新增劳动力未就业人口组成。资源枯竭型城市的失业状况的严重程度在各类城市中首屈一指。2000年,全国城镇失业率为8.21%,进入“枯竭期”的城市城镇失业率达到12.3%。全国15岁以上的城镇人口的劳动参与率为67.7%,进入“枯竭期”的城市的劳动参与率只有63.54%。由此可见,资源枯竭型城市的就业状况表现为更高的失业率和更低的劳动就业率。随着时间的推移和资源的进一步耗竭,资源枯竭型城市的就业压力表现得更加严重。如2001年末,阜新市实有下岗职工12.9万,占全市职工的36.7%;失业人员2.7万,登记失业率为5.9%,居全省之首。在下岗和失业人员中,矿区占45%。随着煤炭资源的减少,矿区下岗职工逐年增加,到2005年,全市下岗职工、失业人员总数达到17.6万^[13]。大量的失业群体造成了资源枯竭型城市的集体贫困,也造成了城市中有大量的闲置劳动力,部分资源枯竭型城市还发生了一系列诸如罢工、卧轨、堵塞交通灯极端事件,对城市的安全稳定与可持续发展都产生了很大的影响。

资源枯竭型城市在现今的发展进程中遇到了诸多的障碍,限于中国的社会发展状况,我们不可

能作出“弃城”的决策,怎样找到城市持续发展的动力才是问题的关键^①。

四、资源枯竭型城市可持续发展之域外经验

(一) 国外典型问题地区的转型模式

1. 市场化的城市转型模式: 美国休斯顿

美国德克萨斯州的休斯顿,是以石油开发而兴起的城市。20世纪60年代开始,石油开采业整体下滑,休斯顿及时制定相关政策支持城市可持续发展。其中最重要的一点是,休斯顿开始从单一的石油石化产业向多元化产业发展。1962年,美国国家航空局和宇宙航行局的宇航中心在休斯顿兴建,随之为它服务的产业,如电子、仪器仪表、精密机械等行业的1300多家高新技术和新技术企业在休斯顿设厂或建立办事处^[14]。同时,休斯顿重视第三产业的发展。1981年,休斯顿港口外贸的总吨位达到了全美第二,并成为了美国四大金融中心之一。休斯顿开始了由科研开发,带动高新技术企业、第三产业和现代农牧业等多种产业的飞速发展阶段。虽然休斯顿在城市转型的进程中少不了政府政策的支持,但是总体而言,政府在城市发展兴衰的过程中并没有起到主导作用,企业投资的流向才是决定性的因素。在美国、加拿大、澳大利亚这些地广人稀、资源较为丰沛的国家,区位优势较好的资源型城市有机会转型成功,成为综合性城市,如美国的匹兹堡、休斯顿就是转型成功的典型;但是区位较差的小城镇,就会衰落或者被遗弃。

2. 政府主导下的城市转型模式: 德国鲁尔

德国的鲁尔,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。随着世界能源需求的变化,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”(简称KVR),并制定了具有法律效力的振兴战略,主要包括以下几个方面:首先,实施创新导向的地方经济政策,吸引高科技企业落户,帮助企业实施技术

^① 甘肃玉门由于石油资源枯竭,市政府和油田基地相继撤离,9万居民弃城外迁,玉门几近空城。但是,中国国土资源有限,人口密度大,城市的整体搬迁成本高昂。在现有城市的基础上进行改造,实现可持续发展才是解决资源枯竭型城市可持续发展困境的路径。

创新;其次,推广就业促进政策,为就业者提供免费得咨询服务,帮助小企业和创业者获得闲置资金;第三,推进工业用地再生政策,通过基金收购工业用地,再以低价格出售给新兴企业,支持新兴产业发展;第四,实施钢铁工业重整政策,对企业进行现代化改造^[15]。在多方面政策和立法的配合下,鲁尔逐步转变成多种行业协调发展的新经济区。

欧洲大部分国家的问题地区,都是通过政府主导模式进行城市转型。政府在城市转型的过程中成立专门委员会或者其他组织,制定详细的目标、计划,进行全面规划。

3. 政府援助下的城市转型模式:日本北九州

日本的北九州,是以煤炭产业为主的地区。自50年代开始,北九州煤炭资源的开发难度增大。同时,随着世界能源需求结构的转变,北九州还要面对石油能源的竞争。于是,日本开始了9次煤炭

政策改革^[16]。在第八次和第九次煤炭政策中,开始重视产业转型。兴办了一批现代工业开发区,以优惠政策吸引大批区外企业入驻开发区。

这种模式的转型,虽然政府也起到了重要作用,但是对于城市转型的规划并不是主导的,其是在侧重支持产业转型的前提下,吸引新企业的入驻和企业投资,带动整个城市转型。因此,对日本产业转型起到决定性作用的是日本的产业政策。

(二) 经验总结

不论是自由放任、政府主导,还是产业支持的模式,各国均会通过出台优惠政策和立法的方式,以经济转型为核心实现问题地区的可持续发展。同时,通过资料显示,无论是政策还是立法,均会围绕着环境治理、经济转型和社会保障三方面进行(见表3),这为我国选择资源枯竭型城市可持续发展的路径提供了思路。

表3 美、德、日推进问题地区可持续发展的政策与立法

政策支持 立法保障	环境治理	美国休斯顿	《矿物租借法》、《联邦煤矿租赁法修正案》等
		德国鲁尔	《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
		日本北九州	《北九州市公害防止条例》;建立防止公害协定;建立防止公害资金融资制度;统一签订防止硫氧化物污染协定;削减硫氧化物排放量;
	经济转型	美国休斯顿	政府资助大项目带动高科技产业发展:国防、空间、医药、能源等领域
		德国鲁尔	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
		日本北九州	颁布《产煤地域振兴临时措施法》、《煤炭地域振兴基本计划》《煤炭地域振兴实施计划》、《煤炭产业合理化临时措施法》等;财政方面实行产煤地域振兴临时支付金、产煤地域开发事业费补助金、地方支付税的特例的支援性政策;在税收、融资方面提供优惠政策等
	社会保障	美国休斯顿	城市预警系统;紧急经济援助、再培训、搬迁及工作分享策略;社区赔偿基金;专项保险机制等
		德国鲁尔	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
		日本北九州	颁布《煤矿离退人员临时措施法》;提供优惠的就业政策;对失业煤炭工人承担培训费用,并介绍再就业等

五、我国资源枯竭型城市可持续发展之路径

(一) 资源枯竭型城市可持续发展的内涵

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, 三者分别是可持续发展的基础、条件和目的^[10]。

首先, 生态的可持续发展为城市的发展提供了基础性条件, 生态的可持续性意味着生态环境可以持续地为城市居民提供生活所用资源和生产所用资源, 还意味着城市适宜人类居住, 为经济发展的承载力提供持续保证。其次, 经济的可持续是城市可持续发展的重要条件。新的经济发展点是盘活一个城市的中中之重, 经济的可持续发展为城市带来新鲜血液与产业活力。新的经济增长点的培育和接续产业的有效发展, 可以带动城市进入新一轮的发展当中, 解决由于资源枯竭所带来的产业动力不足等问题。生态的可持续发展和经济的可持续发展最终是要使得社会可持续发展, 这是城市可持续发展的最终目标。资源枯竭型城市现在面临许多社会问题, 如贫困人口比例的失调、人才结构不合理等, 这些会导致城市不安全因素增多, 使得城市走向动荡和不安。生态环境的治理可以为人们提供更美好的居住环境, 经济的可持续发展可以从经济上解决城市贫困人口

的温饱问题、提供更多的就业岗位、有资金进行棚户区的搬迁改造工程并建立完善的社会保障体系, 解决社会不可持续发展的的问题。由此可见, 资源枯竭型城市的可持续发展必须关注以上三点, 将生态、经济与社会三方面进行有效平衡。

(二) 资源枯竭型城市可持续发展之政策扶持

资源枯竭型城市在面临诸多困境之时, 需要有指导性纲领性的意见指导其前行。在这一方面, 我国从中央到地方已有诸多实践(见表 4)。这些政策在相关的资金支持、政策优惠、扶持方面均有所规定。但若要全面推进资源枯竭型城市的可持续发展, 还需注意以下几点:

1. 整体方略: 通过政府主导, 重新规划城市战略布局

资源枯竭型城市走到今日, 与中央政府对城市发展的规划有关, 其将政策倾斜于东部、沿海这些发达地区, 使得资源枯竭型城市一直处在产业链的源头和基础部分, 最终导致区域不平衡, 中央政府需要对自己的决策和规划负责。在新一轮的中央政府对城市发展的规划方面, 中央政府需要充分考虑资源枯竭型城市的利益, 将其利益统筹到中国整体的发展当中去。在具体政策的实施方面, 主要需要推进环境政策、经济政策和社会政策(见图 4)。

表 4 中央及地方已出台的政策

中央政府出台的政策	地方政府出台的政策
<ul style="list-style-type: none"> • 《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) 	<ul style="list-style-type: none"> • 《关于促进资源型城市可持续发展的实施意见》(内政发〔2008〕110 号) • 《关于支持枣庄市做好资源枯竭城市转型工作的意见》(鲁政发〔2009〕134 号) • 《山西省人民政府关于促进资源型城市可持续发展的实施意见》(晋政发〔2008〕19 号) • 《陕西省人民政府关于促进资源型城市可持续发展的实施意见》(陕政发〔2008〕67 号) • 《关于促进万盛区资源型城市转型发展的意见》(2010) • 《关于促进合山资源枯竭型城市可持续发展的实施意见》(桂政发〔2010〕35 号) 等

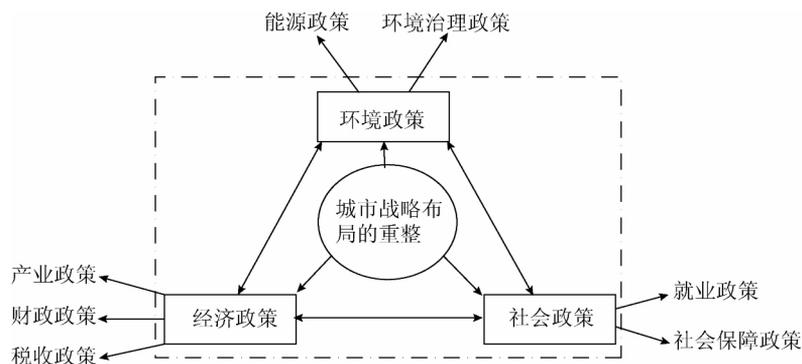


图 4 资源枯竭型城市可持续发展之政策支持

2. 环境政策:改善生态环境,优化经济转型

(1) 能源政策

长期以来,中国的能源结构以“煤”为主,这不仅会导致能源枯竭后的能源安全问题,还会造成极大的环境污染问题。改变中国的能源结构,不仅有利于资源枯竭型城市的产业转型,更有利于国家发展。特别是随着气候变化的到来,国家对于减少温室气体的排放的压力越来越大,找寻新能源,替代现有的能源结构成为了重中之重。笔者认为,国家在调整能源结构的同时,应考虑到资源枯竭型城市的地方利益,将一些适合在资源枯竭型城市发展的新能源项目投放到相关城市。

(2) 环境治理政策

首先,要加大区域合作的力度。资源枯竭型城市的环境治理工作,仅仅依靠一市的力量是十分有限的。目前在以环境治理工作市场化为导向的情况下,政府应全面规划,加强区域合作。将环境治理工作在地区内统筹安排。如资源枯竭型城市的土地资源有限,再加上矿山问题和“三废”堆放问题,使得可利用的土地资源更加有限。可考虑在建立相关环境治理公共设施,如污水处理厂、垃圾填埋场时跨区跨地域进行。在环境治理市场化的产业链上,加强区域合作。

其次,要重视对新技术、新工艺的开发。资源枯竭型城市地方政府在面对矿山勘测、治理和土地复垦等工作时,最为头疼的问题之一都是技术的匮乏。很多问题地方政府只能利用传统的技术进行治理,但是效率低下,资金高昂。所以必须重视探索新工艺、新技术,实行清洁生产、循环经济,走绿色产业之路。

3. 经济政策:多方政策刺激,推动经济转型

(1) 产业政策:寻找接续产业、加快经济转型

中央政府对某些城市的扶持是建立在产业设置的基础上的。如国家相关重点产业项目的投放,水电站、核电站项目的设置,股票交易所的设置、烟草专卖局的设置等带动了一大批城市的腾飞。在新一轮的发展进程中,中央政府也应有意

识地将适合于资源枯竭型城市的大型项目投放到相关城市中进行发展。如法国政府为了振兴北部的加莱地区和庇卡底地区,将卢浮宫的分馆设立在了朗斯,希望带动区域经济的复兴^[17]。中央政府在支持地方资源枯竭型城市经济转型的过程当中,也可以采取此类措施,将相关新兴产业布局在适合的资源枯竭型城市中。

(2) 财政政策:广泛筹措资金,支持经济转型

首先,要加大政府的财政支持。政府主导的财政支持可以为资源枯竭型城市的转型和可持续发展提供动力。自国家下达44个资源枯竭型城市以来,便开始进行配套的资金支持,截至2010年底,中央财政将累计下达财力性转移支付资金168亿元。2011年,国务院同意将对首批资源枯竭型城市财力性转移支付延长5年,年限至2015年^①。同时,中央层面设立专项进行资源治理,如2010年,国家发展改革委员会先后分两批下达资源型城市充分吸纳就业、资源综合利用和发展接续替代产业专项资金,累计安排中央预算内资金4亿元。

其次,要帮助资源枯竭型城市积极融资。近几年,中央层面正积极进行融资,帮助地方资源枯竭城市进行经济转型和解决相应的环境治理。2009年,国家开发银行与黄石市等8个资源枯竭城市签署了《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》,其中6个试点城市已实现融资总额达到320亿元^[18]。同时,国家还应当采取贴息贷款等多种方式,鼓励和引导各类银行对资源枯竭型城市贷款,尤其要鼓励政策性银行对资源枯竭型城市的资源开发、环境保护、生态修复、发展循环经济等方面提供专项贷款,帮助资源枯竭型城市解决可持续发展的长期资金供给问题。

第三,可设立可持续发展专项基金,用于解决转型中的重大问题。欧盟、德国、法国等都设有转型专项基金。如法国政府设立的工业转型资金每年达34亿法郎(约5.6亿美元)^[19]。我国也应借

① 数据来源于国家发展改革委东北振兴司振兴老工业基地工作简报(第4期)总第661期。

鉴相关经验,设立资源枯竭型城市可持续发展专项基金,用于环境治理、下岗人口再就业等专项问题的解决。

(3) 税收政策: 减免相关税费, 促进经济转型

目前大部分资源枯竭型城市已走向经济衰退,大都在找寻接替性产业,寻找新的经济增长点。但是,接续性产业的发展在起步阶段较为困难,所以政府应对这些产业进行政策上的倾斜,如对资源枯竭型城市新发展接替替代产业实行所得税减免政策。

4. 社会政策: 关注弱势群体, 保障社会稳定

资源枯竭型城市所面临的最大的社会问题便是贫困人口的比例失调,各国均非常重视对于此问题的解决。如德国政府根据再就业和产业发展的需要,因地、因企、因人、因时制宜,采取多种措施妥善安置关闭企业人员。一是有针对性地对下岗人员进行培训;二是为转岗人员提供“转业培训津贴”,助其实现再就业;三是为吸纳关闭企业人员的新建企业提供补偿;四是妥善安置失业人员^[19]。我国政府也应对资源枯竭型城市贫困人口进行积极扶持。一是要积极解决棚户区贫困人口的搬迁问题;二是要解决下岗、失业职工的基本生活和再就业问题;三是要加大就业和再就业的资金的投入。

(二) 资源枯竭型城市可持续发展之立法保障

通过立法和制定法规推动资源型城市或地区经济转型,是国外普遍采用一种做法。如欧盟制

定的《欧洲复兴计划》,德国制定的《煤矿调整方案》,法国制定的《国土整治规划》,日本颁布的《煤矿离退人员临时措施法》、《产煤地区振兴临时措施法》等法律和《第九次煤炭对策大纲》,英国出台的《煤炭工作私有化方案》,前苏联出台的《整顿和关闭无前途严重亏损矿井和露天矿的基本原则》和《煤炭工业多种经营的基本原则》等^[20]。

目前,我国与资源枯竭型城市发展相关的立法、修法支持正在全方位推进。首先,我国的矿产资源税费体制改革正在缓慢推进。大多数资源枯竭型城市是以矿产资源为依托的,所以矿产资源税费体制与其发展息息相关。中国的矿产资源税费体制存在着许多问题,需要加快矿产资源税费体制改革,让相关税费制度真正利于引导市场,将矿产开采的外部性内部化。其次,我国的土壤污染防治立法正在积极推进。第三,由国家发改委牵头的针对资源枯竭型城市的专项立法正在推进。在此,笔者将针对资源枯竭型城市可持续发展的专项立法提出制度建设的意见(见图5)。

1. 资源枯竭型城市环境可持续发展之制度保障

(1) 建立环境治理专项资金制度,侧重矿山整治

环境问题的严峻性制约了资源枯竭型城市的可持续发展。优化生态环境不仅可以改善人民的生活条件,还可以改善投资环境,利于资源枯竭型城市的经济转型。但是大部分资源枯竭型城市可

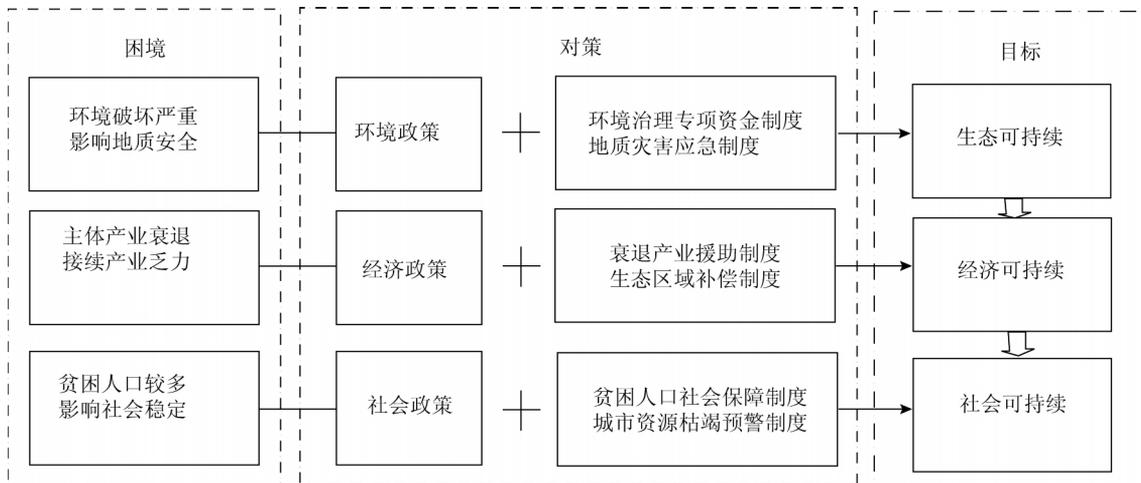


图5 资源枯竭型城市可持续发展之路径

用于环境治理的资金有限,建立环境治理专项资金制度迫在眉睫。同时,大部分资源枯竭型城市面临的共同问题便是废弃矿山的整治问题。近几年,中央政府不断加大对矿山整治的力度。2004年,中央财政投入4亿元资金治理矿山,2005年中央财政投入7.53亿元治理矿山,2006年中央财政投入矿山环境治理项目资金达10.6亿元。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^[10]。在严峻的环境问题面前,地方政府也积极行动,加强环境整治和生态保护。如焦作市编制了《焦作市矿山环境保护与治理规划(2006-2015年)》,筹资仅2亿元,完成矿山地质环境治理项目16个,治理面积12平方公里^①。合山市,为了尽快回复百年采矿造成的地质环境破坏,制定了《合山市矿山地质环境恢复治理实施方案》,借助高等院校专家的知识、技术优势,开展矿山地质环境综合治理^②。黄石市制定了《黄石市矿山地质环境保护与治理规划》(2008-2020年),截止2009年底,在黄石地区中央财政投资治理项目共10个,治理面积466.533公顷,投资规模9913万元^③。大部分以矿产资源为依托的资源枯竭型城市均在进行积极的矿山治理活动,在针对资源枯竭型城市的专项立法中,理应专门列出对矿山治理工作的规定和要求。

(2) 建立地质灾害应急制度,注重城市安全

大多数以矿产资源为依托的资源枯竭型城市目前面临的主要环境问题之一就是因矿产开采所诱发的地质灾害问题。这些资源枯竭型城市面临的环境问题不仅是单纯的环境污染和生态破坏,还有生态安全的问题,所以,政府不仅要进行“恢复性”的环境治理工作,还要做好相关地质灾害的应急措施。如建立地质灾害防控制度:对资源开发和利用过程中的环境影响评价和地质灾害危险

性评估,实施动态监测,对资源型城市的地质灾害进行综合防控,同时鼓励和支持地质灾害防治科学技术的研究。

2. 资源枯竭型城市经济可持续发展之制度保障

(1) 建立衰退产业援助制度,支持产业平稳退出

资源枯竭型城市面临的最大困境便是由于主导产业衰退引起的企业的关闭、倒闭和转产,大量的职工下岗将引发尖锐的社会矛盾,由政府主导、统筹兼顾,援助衰退产业发展迫在眉睫。资源枯竭型城市的衰退产业援助机制的建立有三个要点:第一,完善衰退产业的退出、改制重组等方面的程序;第二,注重职工的安置和再就业;第三,注重资产保护,避免在企业退出过程中国有资产沦为私有。

(2) 建立生态区域补偿制度,实现地方反哺

中央政府的“让一些地方先发展起来,沿海地区加快对外开放,较快地先发展起来,内地要顾全这个大局”这个构想本身就是一种社会不公。基于东部加快发展的国家发展战略,使得无论是中央调控资源还是市场配置资源,这两个方面都有利于资源向东部汇集^[21]。这也使得资源枯竭型城市的发展是以牺牲自我利益、付出生态成本,满足中央布局、惠益中国全局发展为代价的。按照“先富带动后富”的理论,东部发达地区此时应顾全大局,弥补城市发展过程中的非公平性缺陷,缩小发展差距,促进区域协调发展。

区域生态补偿制度的建立有利于平衡地区发展不均衡的问题。《西部大开发“十一五”规划》明确提出了建成“资源合理开发机制”,“健全矿产资源有偿占用制度和矿山环境恢复补偿机制,增强地方经济发展的活力和动力,实现可持续发展。完善重要资源产品价格形成机制,合理调整煤炭、

① 资料来源于中共重庆市万盛区委编纂的内部资料《中国西部资源型城市转型发展探索之路》,第131-132页。

② 同上,第112页。

③ 资料来源于湖北省国土资源厅《关于资源枯竭型城市矿山地质环境治理项目报告》。

石油、天然气等资源产品价格。加快改革资源税征收制度,理顺资源税费关系”。这说明,这些弥补公平缺失的政策建议,已经受到国家的重视和采纳。笔者在此提出要建立受益地区与资源枯竭型城市之间的“区域生态补偿”制度,即从东部沿海发达地区的税收中,抽取专项资金用于支持资源枯竭型城市的可持续发展。

3. 资源枯竭型城市社会可持续发展之制度保障

(1) 建立贫困人口社会保障制度,注重公众参与

资源枯竭型城市贫困人口社会保障制度的建立有几个重点,第一是棚户区的搬迁与改造;第二是下岗职工的培训与再就业。同时,要特别注重公众参与,原因如下:第一,地方政府的行政能力有限,不可能完全地详细了解到全市环境问题发展变化的动态,加强公众参与的路径,有利于民众表达民意,向政府提供咨询,弥补行政资源的不足;其次,资源枯竭型城市中的民众之间对环境利益的诉求差异比其他城市更为显著,因为资源枯竭型城市中下岗职工的比例更多,作为弱势群体,环境破坏与污染更易侵犯其权益,另一方面,大部分资源枯竭型城市中还存在大量矿山遗留下来的棚户区,作为不同的市民阶层,他们的利益诉求均不同,开拓多元化的公众参与机制,有利于公民向政府表达自己的利益诉求,从而让政府了解民意,尽可能地有差别地权衡各方利益。第三,拓宽公众参与的路径有利于公民限制政府权力。因为地方政府在进行土地复垦、矿山治理等专项环境整治项目时会动用大量资金,如果没有有效地社会监督,很容易引起权力寻租,加强公众参与机制,让政府定期公布环境信息和专项整治情况,让政府将用于环境治理的资金用途透明化,有利于社会监督的建立。

(2) 建立城市资源枯竭预警系统制度,避免城市恐慌

城市资源枯竭预警系统的主要职能是:公布企业的计划,并给企业、地方政府预留足够的时间

来逐步有序地关闭企业或放弃一个资源性城市,让工人及其家庭寻找新的就业岗位^[19]。这种预警可以在资源型城市走向枯竭前便公布信息,防患于未然,避免城市居民的恐慌,也便于职工提早寻找就业机会,便于企业提早了解经济发展动向,寻找新的经济增长点。

结语:

资源枯竭型城市的问题并不是简单的 44 个城市转型问题,其千丝万缕地交织着中国计划经济残余、企业垄断下的市场机制不灵活、企业与地方关系尴尬、社会保障体制不健全、发展进程中环境污染严重等各类问题。窥一斑可见全貌,笔者认为,深入探讨并解决好资源枯竭型城市的问题,也是中国走向健康有序的市场机制、走向可持续发展的必经之路。

参考文献:

- [1] 万会. 我国资源枯竭型矿业城市可持续发展评价及经济转型研究——以甘肃省白银市为例[D]. 北京:中国地质大学(北京) 2006. 28.
- [2] Marsh B. Continuity and Decline in the Anthracite Towns of Pennsylvania[J]. *Annals of the Association of American Geographers*, 1987, 77(3): 337-352.
- [3] Randall J E, Ironside R G. Communities on the Edge: An Economic Geography of Resource-dependent Communities in Canada[J]. *The Canadian Geographer*, 1996, 40(1): 17-35.
- [4] Lucas R A. Minertown, Milltown, Railtown: Life in Canadian Communities of Single Industry[M]. Toronto: University of Toronto Press, 1971. 143.
- [5] Bradbury J H. Living with Boom and Cycles: New Towns on the Resource Frontier in Canada[A]. *Resource Communities* [C]. CSIRO, Australia, 1988. 3-19.
- [6] Bradbury J H, St Martin I. Winding Down in a Qubic Town: A Case Study of Schefferville[J]. *The Canadian Geographer*, 1983, 27(2): 128-144.
- [7] 赵景海. 我国资源型城市发展研究进展综述[J]. *城市发展研究* 2006, (3): 86-91.
- [8] 龙如银. 资源外部性与矿业城市补偿机制探讨[J]. *中国软科学* 2005, (3): 150-154.
- [9] 刘玉宝, 谷人旭. 我国煤炭资源型城市环境问题研究[J]. *枣庄学院学报* 2006, 23(2): 95.
- [10] 袁占亭. 资源型城市环境治理与生态重建[M]. 北

- 京: 中国社会科学出版社 2010. 246, 349, 251 - 254.
- [11] 国家统计局城市社会经济调查司编. 中国城市统计年 2009 [M]. 北京: 中国统计出版社 2010. 235 - 242.
- [12] 任 勇. 矿业城市产业转型模式研究——以铜川市为例 [D]. 西安: 西北大学 2008. 86.
- [13] 李雨潼. 东北地区资源型城市就业问题与对策分析 [J]. 人口学刊 2007 (2): 55.
- [14] 朱 青, 罗志红. 国内外矿业城市转型政策的比较与借鉴 [J]. 中国矿业 2007, 16 (12): 15 - 18.
- [15] 柯 文. 鲁尔工业区的振兴及其启示 [J]. 管理世界, 1992 (2): 128 - 131.
- [16] 焦华富, 陆 林. 西方资源型城镇研究的进展 [J]. 自然资源学报 2000, 15 (3): 291 - 296.
- [17] 周文翰. 卢浮宫将在法国朗斯建分馆 [N]. 新京报, 2004 - 12 - 09.
- [18] 陈 伟, 江 玮. 6 资源枯竭型城市获开发银行融资总额达 320 亿 [N]. 经济参考报 2009 - 08 - 14.
- [19] 于言良. 资源型城市经济转型研究——以阜新经济转型试点市为例演绎“一转三重”转型理论 [D]. 阜新: 辽宁工程技术大学 2006. 9, 10 - 11, 11.
- [20] 吴春莺. 我国资源型城市产业转型研究 [D]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学 2006. 89.
- [21] 陈伯君. 推动区域经济的公平增长 [OL]. <http://www.aisixiang.com/data/detail.php?id=14745> 2007 - 06 - 10.

(本文责编: 辛 城)