

资源型城市的功能回归 及其制度实现

秦 鹏 李亚菲

【提要】资源型城市的形成是与矿产资源的开发密切相关的,随着资源的开发,其城市产业演进与城市功能发展的特征不尽相同。当前我国资源型城市功能发展趋于多样化,但多数资源型城市面临产业结构单一、城市功能发展弱化的现象。应从城市功能的角度来探索资源型城市的结构转型问题,资源型城市的功能应从生产中心向服务中心转变,着力加强资源型城市功能回归的制度保障。

【关键词】资源型城市 功能回归 制度实现 城市功能

【中图分类号】D912.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)01-0091-05

一、问题的提出

资源型城市是指随着自然资源的开采而出现或兴起,并且采掘业产值占工业总产值、从业人员数量占该城市全部从业人员的比例较重的城市。一般而言,这种带有传统产业特征的城市具有以下特征:产业结构相对单一,城市空间布局和产业布局高度分散,城市的聚集和辐射功能不强,产业组织结构和城市功能趋同,城市功能弱化。这种伴随资源开发而形成的资源型城市,不仅是中国城市群体的主力军,约占全国城市总量的近1/3,^①而且由于区位偏离,使资源型城市随着资源的枯竭而出现城市功能的弱化。我国大多数资源型城市过分依赖于资源企业的发展,却没有形成资源开发与城市发展的互动机制,没有在资源开发的壮年期考虑城市可持续发展的产业建设。这样的发展模式使城市只是作为资源型产业的辅助设施,而忽略了城市的本质特征,资源型城市更多承担的是一个产业基地的功能,对于城市的基本功能,一直处于被弱化的

位置。

而众所周知,城市是一个“由不同的异质个体组成的一个相对大的、相对稠密的、相对长久的居住地”。^②“是人类为满足自身生存和发展需要而创造的人工环境”。^③因此,资源型城市若想长足发展,应将城市发展中被忽视的人文和社会因素,重构于资源型城市功能开发之中,使资源型城市不仅具有产业基地的功能,更应该成为一个最佳的人居环境城市。本文基于城市功能的角度,以资源型城市的功能回归为主线,试图通过对资源型城市演进过程及其发展中城市功能弱化所面临的问题的分析,从制度层面来探讨资源型城市功能的回归。

从一般资源型城市的产业结构演进看,当工业化从中期向后期转变过程中,经济结构变动的明显标志

- ① 孙米强:《资源型城市可持续发展问题浅谈》,《科技与管理》2003年第2期。
- ② 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1965年版,第57页。
- ③ 张发明:《资源型区域面临的发展难题及其破解思路》,《中国软科学》2011年第6期。

就是第三产业发展速度加快,服务业的产业地位越来越重要。经济增长方式从资源型、粗放型产业向高加工、集约型转变。随着相应的科研、技术开发投入逐步增加,新型加工业、以及与之相配套的中介服务业、金融业、物流业等生产性服务业会逐渐兴起。城市功能从生产功能向服务型功能、消费型功能转化,从适宜企业生存、发展的以生产功能为主的工矿区向适宜人口居住、生活、消费、工作的以消费功能为主的良好的人居环境转化,从生产、经济中心向文化、教育、娱乐、商业、金融、旅游、市场等具有综合性功能的中心转化。而我国当前很多资源型城市受产业结构、区位条件、科技实力等综合因素影响,并未出现上述的积极变化,反映出资源型城市功能的弱化及其寻求功能回归的必要性。

二、资源型城市功能弱化的原因及其表现

由于我国资源型城市基本上都是依托矿区发展起来的(森工城市则依托木材基地建成),且长期以来,国家也一直把资源型城市作为能源、原材料基地进行建设;在实施过程中,各有关部门只从本行业的角度考虑生产基地在全国的布局,而不从城市发展的角度考虑该行业与上、下游产业间的关联问题。因此,资源型城市普遍存在从产业布局、城市建设到城市功能紊乱等方面的问题。在这种情况下,导致资源型城市在形成以后相当长的时间内城市并没有发挥一般城市具有的服务性和消费性功能,只是作为资源性产业的辅助设施。如此畸形机制导致目前我国资源型城市的功能发展存在以下缺陷与不足:

(一) 产业结构单一,城市功能结构不合理

从城市经济学的角度分析,城市功能与城市产业相辅相成。有什么样的功能,就必然有创造这些功能的产业,有什么样的产业,一般就具有相应的功能,并且主导功能往往是由城市的优势产业创造出来的。^①因此,城市产业结构过于单一,必然导致城市功能单一,而城市功能过于单一会严重影响城市的可持续发展。因此,城市功能关系结构优化的一个重点就是要引导城市产业多元化、建立城市的多功能协调体系。

资源型城市的资金、人才几乎都集中于大型资源性企业,它是整个城市经济的主体,因此,基本上是以资源产业为中心的城市产业布局。这样的经

济结构的结果是我国许多的中小型资源型城市只注重发展直接创造经济价值的工业生产中心的功能,把经济增长作为城市发展的唯一和首要目标,不重视、甚至忽略其它功能的建设,以为发展完善一项功能,其它功能就会自然而然地发挥作用,结果造成了各项功能之间没有形成一个合理的比例关系,各项功能之间的协同效应难以发挥,城市的聚集辐射功能不强,城市的进一步发展受到严重制约等问题。并且,城市社会服务功能紧紧依附于主导资源产业,无法得到较大的发展,使得城市功能单一,自我发展能力较弱。

(二) 城市的聚集与辐射功能弱

城市的本质功能是将各种社会成分集中起来,并为它们提供一个封闭的场所,使之能最大限度地相互作用。例如铜川资源型城市是先有工业、后有城市且城市职能单一,社会服务功能和基础设施建设存在先天不足,在这样一个只存在产业基地而严重缺乏城市基本功能的群落里,城市的规模效益、市场效益、信息效益以及人才效益严重匮乏,因此,城市的聚集功能非常弱。

聚集功能是城市基础的经济功能,它是城市形成和发展的先决条件,而一个城市知名度的高低,在很大程度上取决于城市辐射功能的强弱。在计划经济体制下,资源型城市的产品虽具垄断性,但由于大量矿产品和初级原材料产品被国家以指令性计划价格调拨,资源型城市在全国工业分工格局中只是发达地区的原材料供应市场和产品需求市场,并没有形成多少利润积累。改革开放以来,国家投资向东部倾斜,东部沿海地区相继建立了一大批与西部资源型城市加工产业趋同的工业项目,使西部资源型城市原有的一些比较优势被逐步削弱。同时,由于国家大量进口有色金属、铁矿石等初级资源,导致国内众多品种的资源性产品由过去的短缺变为过剩,从而进一步加剧了西部资源型城市产业地位的下降。加之西部资源型城市传统产业技改投入明显不足,致使产品档次低,生产成本低,能源消耗大,附加值低,难以在国内外市场上开展有效竞争,进而影响到传统资源型城市的聚集和辐射功能不断退化。

(三) 城市基础设施建设落后,城市功能畸形发展

城市基础设施是产业转型的前提和保障,良好的

^① 陈柳钦:《基于产业视角的城市功能及其优化协调》,《上海城市管理》2009年第1期。

基础设施有利于新企业的设立和人民安居乐业，有利于城市功能的综合性发展。^①我国资源型城市发展的时间相对较短，在较短的时间内兴起的城市和一般城市相比必然缺少历史的积淀和文化内涵。因此，在大部分资源型城市的基础设施建设中，主要城镇布局缺乏明显发育的城市中心区和商务区，城市功能分区不明显，城市基础设施建设无法实现应有的城市功能、无法形成应有的规模效应，生产、交通、通信等城市基础设施严重滞后于整个城市经济的发展。如多数资源型城市道路路面狭小、质量差，公交线网布局、城市道路系统结构不合理，缺乏交通性快速干道及大型交通转换枢纽，与周边地区缺乏快速联系干道，道路通行能力较弱；集中供热热源紧张，城市给排水超期服役，设备老化，对城市安全供热供水形成威胁等。上述问题，不仅制约了资源型城市的基础设施建设布局，而且制约了城市功能的正常发挥。

资源型城市“先有企业，后有城市”的开发建设历程使得资源开发企业在开发建设之初不得不承担大量社会和城市的功能，以满足不断增大的企业规模的客观需要，^②所以就形成了城市公共服务和企业庞大的自我服务两套体系，并且二者相互交织，导致企业的功能就是城市的功能，资源型城市既承担一般城市经济社会的综合服务功能，又承担发展工业的产业支柱功能，这样就派生出两个履行城市功能的主体，逐渐形成政企不分的局面，致使城市服务功能畸形化。加上过去计划经济的原因，资源型城市的主要职能是资源的开采，从而导致现有的城市基础设施不足，没有形成完整的以地方社会经济为主体的城市功能圈，城市的发展受到严重的制约。

（四）生态环境破坏严重、环境质量差，城市服务功能弱化

我国的经济建设中普遍存在着“重生产、轻环保”和“先生产、后治理”的现象，这在资源型城市中表现得尤为明显。资源型城市的环境问题主要表现为“三废”排放、占用土地资源、破坏地表覆盖、诱发地质灾害等。以陕西省的铜川市为例，全年有空气监控数据天数 327 天，其中污染指数 100 及以上、空气质量三级及以上的天数为 63 天，占总天数的两成。资源型城市在生态环境方面的劣势，成为资源型城市转型的一大障碍。

以煤炭为主的资源型城市，因煤炭挖掘、运送和使用所造成的环境污染问题比较严重。如铜川以煤炭为主的能源结构，以能源、原材料为主的工业结构，造成严重的大气污染，一度被称为“卫星上看不到的

城市”。^③近几年，随着国内外市场对煤炭等资源需求的加大以及煤炭价格回升，铜川经济呈现快速增长的态势。但 GDP 增长速度的加快并不代表经济增长效益的提高。在经济快速增长的同时，资源浪费、环境污染等制约经济社会可持续发展的问题更加突出。由于“以矿为本”的发展观，导致铜川资源型城市忽视城市建设、人文环境等条件对经济发展的特殊作用，使得该城市缺失作为一个城市应有的最基本的服务功能。

三、资源型城市功能回归的制度设计

著名城市史学家刘易斯·芒福德曾指出：“人类用了 5000 多年的时间，才对城市的本质和演变过程获得了一个局部的认识，也许要用更长的时间才能完全弄清它那些尚未被认识的潜在特质”。^④“城市以人为主体，是人口、活动、设施、物资、文化等高度集中并不断运转的开放的有机整体……以人为主体是城市的根本性质”。^⑤可见，人是城市的主宰和主体，城市因人类的需要而诞生、发展，城市的发展归根到底要围绕人的各种需求进行。城市发展是一种模式，而满足人生存、发展的需求才是目的。所以，城市不应该成为一个约束人的工具，而应是一个实现人物质、精神需求的理想的人工环境。因此，资源型城市的功能应回归到城市的本质上，它的发展必须打破以前的那种完全以资源初级产业为主的经济结构，回归于以满足人的可持续生存发展需要为核心的服务功能体系，构建一个具备一般城市基本功能的适合于人类生存和发展的城市环境。

（一）确立资源型城市多元产业扶持制度，为产业结构调整提供保障

城市产业结构是城市功能关系结构的物质载体，要实现城市功能的多元化发展，就要从优化城市产业结构入手，以形成对整个城市的带动作用。多元产业扶持制度要求政府通过财税、金融、环境、产业政策

① 肖玮、林承亮：《城市功能优化与传统制造业城市的创新转型》，《科技进步与对策》2010 年第 9 期。

② 张米尔、武春友：《资源型城市产业转型障碍与对策研究》，《城市规划》2001 年第 2 期。

③ 石正方：“城市功能转型的结构优化分析”，南开大学博士论文，2005 年。

④ 刘易斯·芒福德：《城市发展史》，倪文彦、宋俊岭译，中国建筑工业出版社 1989 年版，第 35~37 页。

⑤ 纪晓岚：《人性化城市视野下对城市本质与功能的研究》，《甘肃理论学刊》2011 年第 1 期。

等手段,扶持资源型城市非资源替代产业发展,以彻底摆脱对自然资源的过度依赖。该制度强调通过城市整体经济发展规划和多元产业发展规划,实现资源型城市产业发展的多元化,从而突破产业单一对城市综合功能发展的制约。

引导资源型城市产业多元化发展可以通过以下三种途径实现:第一,运用财税政策支持资源接续产业发展。对于替代产业给予税收、投资、土地等政策优惠。从国外及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一大途径就是大力发展资源型城市的接续产业。除了对接续产业给予一定的税收政策支持外,通过财政改善投资环境、基础设施和公共事业的建设,以吸引外来投资,促进接续产业的企业进入和建立,也是资源型城市长久发展的一条出路。第二,运用税收政策扶持中小企业。从财税政策上,主要可以通过对非资源开采类的中小企业在其发展初期给予一定的税收优惠政策,或者给予一定的财政贴息贷款,使其顺利通过企业的成长期,进入稳步发展阶段,这样不但可以解决资源型城市产业结构单一的问题,还可以缓解资源型城市的就业压力。第三,运用财税政策促进科技进步,带动资源型城市的经济发展。如果资源型城市能够利用先进科技来改造传统产业,就能把经济的发展建立在多产业综合配合和协调发展之上,促进资源型城市由单一资源经济向多元经济转变,从而也有利于资源型城市服务功能的回归。

(二) 建设生态产业园区、建立产业衰退援助制度,化解城市集聚和辐射功能弱的问题

资源型城市一般都是典型的专能性城市,城市功能以单一的资源导向型为主,仅仅注重了城市的单项经济功能,而忽视了城市的本质功能。因此,资源型城市若想长足发展,其功能应回归于综合性城市的本质功能,将资源型城市发展中被忽视的人文和社会因素,重构于资源型城市功能开发之中。目前,进入资源递减期的资源型企业,普遍存在勘探开发难度不断增大、生产成本提升以及主导产业衰退的状况。对此,国家应适当考虑运用耗竭补贴政策,对资源型企业采取反哺机制,从区域经济协调发展的角度,对陷入困境、主导产业缺失的资源型城市在支付改革成本、建立社保体系、发展接续产业等方面给予直接援助,支持资源型城市国有企业改制重组,加强建设生态产业园区,建立地方级资源型城市衰退产业援助专项资金,从而提升城市的竞争力,强化城市功能。

建设生态产业园区。生态产业园区谋求工业群落

的优化配置,节约土地,互通物料,提高效率,通过成员间副产物和废物的交换、能量和水的逐级利用、基础设施和其他设施的共享来实现整体在经济和环境上的良好表现。生态产业园区的建设,一方面保证了资源型产业的集中,可以实现企业之间资源的循环利用,另一方面,加强了资源型城市的区际联系,促进地区间横向经济联合,有助于引进资金、技术、人才和先进的管理经验与模式,增强资源型城市的造血功能,增进企业活力和发展活力。为此,资源型城市应加强对农村的辐射带动作用,加强矿产基地城市与周边城市资源型城市的功能分工,加强与外围经济圈的整合度,发展外向型经济。只有这样多管其下,才有利于资源型城市聚集和辐射功能的回归。

(三) 建立资源型城市可持续发展规划制度,加强政府改革制度保障,为城市功能全面发展提供指引

城市是一个综合体,城市功能从根本上说是为人的全面发展服务的,其目标是适合人类居住和创业并保持可持续发展。^①一旦城市居住和创业环境恶化,丧失了对人的吸引力和凝聚力,城市的发展和城市功能也就无从谈起,这就要求资源型城市强化城市经营,健全城市内部功能。可持续发展规划制度强调将资源型城市发展规划纳入发展轨道的现实意义:对于单纯强调经济效益的城市,应加强城市基础设施建设,完善城市的多项功能;对处于资源开采上升期的城市,如果不提前规划,及时调整产业结构,将难以避免“矿竭城衰”的厄运。通过建立资源型城市可持续发展规划制度,实现规划先行,可以有效避免资源型城市“产业基地”功能的单项发展,实现城市本质功能的回归。

另外,加强制度保障,破除资源型城市功能上的双重性。资源型城市作为一种重要的城市类型,是行业和城市高度结合的一种形式。长期以来,一直承担着社会服务功能和发展产业支柱功能,这在很大程度上制约着资源型城市的可持续发展。因此建议:一是强化政府的服务功能,根据市场调整政府的行为。二是将企业办社会职能全部剥离,进行自主、独立经营。三是下放行政管理权,扩大地方政府对经济社会发展进行统一管理的权限。

(四) 加强资源型城市环境保护,完善资源开发补偿制度,为城市可持续发展护航

环境保护是实现资源型城市可持续发展的关键。

^① 刘振霞:《资源型城市转型发展与政府管理的三大转变》,《地方政府》2007年第12期。

改善生态环境，要避免走以前那种“先污染、后治理”的老路，需采用标本兼治的办法，从根本上改变生态环境的状况。

对于资源型城市而言，首先应加强实施环境保护政策。一方面可以借鉴国外相关成功经验，从政策上提出要求：开采之前，从环境治理上提高矿业企业的准入门槛，并建立环境监测系统；开发过程中，推广清洁能源技术，减少废物的排出；开采之后，采取修复保养措施，做好土地复垦与生态恢复。另一方面，健全资源型城市矿区生态环境治理的法律法规体系。资源型城市应按照谁开发、谁受益，谁污染、谁治理的原则，建立矿山环境恢复保证金制度和有关矿山环境恢复补偿机制，制定矿山环境保护的优惠政策，调动企业及社会对环境保护与治理的积极性。

其次，完善资源开发补偿制度。即在资源型城市发展的不同阶段，通过改革资源税费、收取资源补偿费等资源开发补偿资金的方式建立一整套资源开发补偿措施和生态环境修复机制，以支持资源的合理开发和保护，保障资源型城市的建设和可持续发展的资金来源。与资源型城市的理性转型相关，客观上要求该制度应当包含以下几个方面的规定：一是对于资源本身的补偿。二是对于资源开发外部性的补偿，这种补偿基于资源开发危及了矿山周围的生态安全和环境质量。这种补偿要求建立矿山环境治理和生态恢复责任机制，主体在取得开发许可证之前就要建立有关生态恢复责任机制的制度安排。三是对于因保护环境而放弃或限制发展机会的资源保护者给予的补偿，这种补偿是基于受益区域和城市对因资源不合理定价而给资

源所在地造成了产出成本损失。这要求明确资源型产品价格形成机制，建立反映资源稀缺程度、市场供求关系、环境治理与生态修复成本的资源型产品价格形成机制。一个基本的逻辑是在实际过程中承认自然资源的价值，并确立一个在国家、资源开发企业、资源开发产业工人与资源型城市之间进行合理分配的机制，把实现资源型城市的可持续发展相关费用列入资源型产品的成本构成，防止企业内部成本外部化。

最后，建立资源型城市矿产资源开采专项环境保护基金制度。资源型城市和资源型企业为防治或治理修复环境每年要投入大量资金，环境保护方面的资金投入成为城市和企业无法摆脱的一种沉重负担，特别是目前资源型城市的环境保护方面的投入，绝大部分来自于企业，一旦企业衰退，环境保护工作就会因资金的缺乏而受到影响。因此，国家应考虑建立资源型城市矿产资源开采专项环境保护基金。基金来源可以从四个方面考虑：即矿产资源开采企业、矿产资源用户、矿产资源所在地政府和中央政府，以形成环境保护企业尽责任、全社会尽义务的局面。这样既减轻了企业的压力，又能保证资源型城市环保工作的正常开展，不至于因企业的衰退导致城市变成环境沙漠。

本文作者：秦鹏是重庆大学法学院教授、博士生导师，法学博士；李亚菲是重庆大学法学院博士生
责任编辑：赵俊

Functions Regression and System Implementation of the Resource-based Cities

Qin Peng Li Yafei

Abstract: The formation of resource-based cities is closely related to the mineral resources exploitation. With the exploitation of resources, it becomes quite different in the evolution of resource-based cities' industry and the development characteristics of city functions. Currently, city functions tend to diversify in china, while most resource-based cities have simple industrial structure and the development of city functions is weakening. From the perspective of city functions, this article analyzes the structure transformation of resource-based cities, and proposes that the functions of the resources-based cities should change from production center to service center. Based on the analysis of the situation and the reasons that the city functions of resource-based cities weakens, this article suggests a safeguarding system to make the city functions of resource-based cities regressed.

Key words: resource-based cities; function regression; system implementation; city functions