

# 科学发展观视角下 西部资源型城市科学转型研究

——以甘肃省为例

◇ 翟彬, 杨向飞

(兰州大学经济学院, 甘肃兰州 730000)

**[摘要]** 伴随着主体资源的枯竭, 曾为国家和地区经济发展以及城市化进程做出了重要贡献的资源型城市, 将不得不面临转型的现实选择。资源型城市的转型是一项系统工程, 不仅是指资源型企业的转型, 更是涉及到经济、社会、生态、文化等多种耦合因素的转型。文章以西部地区典型的资源型省份甘肃省为例, 从资源型产业周期特点出发, 结合甘肃资源型城市转型中所面临的现实问题, 提出了在科学发展观指导下甘肃资源型城市科学转型的思路, 并在这一思路的基础上提出了促进甘肃资源型城市转型的对策建议, 以期对西部其他省份资源型城市转型提供借鉴。

**[关键词]** 资源型城市; 科学发展观; 资源型城市转型

**[中图分类号]** F061.5

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-0461(2010)08-0060-05

资源型城市是指因当地森林矿产资源的开发而兴起, 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<sup>[1]</sup>。在计划经济时期优先发展重工业战略思路指导下, 我国所建立并发展起来的 100 多个大大小小的资源型城市, 为促进区域经济发展与增强国家经济实力曾做出了十分重要的历史性贡献。但是, 在向市场经济体制转轨的过程中, 伴随着主体资源逐渐枯竭, 资源型城市先后不可避免地陷入了发展相对衰退的困境。党的十六届三中全会提出的科学发展观, 是坚持以人为本, 树立和落实全面、协调、可持续的发展观, 对于资源型城市如何摆脱困境, 实现健康可持续发展有着重要的指导意义。

西部是我国“西电东送”、“西气东输”、“北煤南运”等国家战略资源调配基地和江河源头生态屏障, 对我国经济发展和生态安全有着重要的意义。我国资源型城市约占所有建制市的 1/5 左右, 而西部省区的资源型城市就占据了全国资源型城市的 1/4 强。作为西部区域经济增长中心的资源型城市, 目前不仅面临着资源枯竭、城市经济难以为继、社会稳定和谐受到挑战, 而且城市生态环境和民生问题也十分严重。西部资源型城市面临的严峻形势将危及全国资源和生态安全, 影响民族团结和社会稳定, 必须引起国家和社会的广泛重视。

甘肃省地处西北是我国的资源大省, 资源型城市曾为地区经济发展创造过辉煌的历史, 但现阶段也不可避免地要面对发展的瓶颈制约。国家发改委于 2008 年 3 月及 2009 年 3 月分 2 批确定了全国 44 个资源枯竭型城市, 西部地区占据了其中的 11 个名额, 甘肃的白银市和玉门市分列第 1、2 批名单之中, 同时 2008 年白银也被国家确定为资源型城市转型的试点城市之一。加之 2007 年 12 月国务院出台的《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》, 这对于亟待转型的资源型城市来说是个难得的机遇, 如何抓住这一历史机遇全面落实科学发展观, 加快实现资源型城市科学转型, 对资源型城市乃至整个区域经济社会发展都有着重要的意义。本文以西部典型的资源型省份甘肃省为例, 通过研究甘肃省资源型城市如何通过科学转型实现可持续发展为例, 以期对西部其他省份资源型城市转型发展提供借鉴。

## 一、资源型产业周期的特点决定了资源型城市转型的必要性

产业生命周期指产业从产生到衰亡具有阶段性和共同规律性的厂商行为的改变过程, 最初来源于 Vernon (1966) 提出的产品生命周期理论<sup>[2]</sup>。Gort 和 Klepp (1982)<sup>[3]</sup>提出了第一个产业生命周期模型 (G-K 模型) 之后, 多位学者对此进行了完善。目前国内外大多学者将产业的生命周期分为

**[收稿日期]** 2010-05-26

**[基金项目]** 白银市人民政府委托项目《资源型城市可持续发展研究》阶段性成果。

**[作者简介]** 翟彬(1984-), 女, 河南焦作人, 兰州大学经济学院博士研究生, 研究方向: 区域经济学; 杨向飞(1983-), 男, 甘肃天水人, 兰州大学经济学院博士研究生, 研究方向: 区域经济学。

四个阶段: 初创阶段、成长阶段、成熟阶段和衰退阶段。依据这一理论, 对于不可再生的资源产业其发展一般要经历四个阶段, 即成长期、鼎盛期、衰退期和资源枯竭期。

甘肃拥有“镍都”金昌、“铜城”白银和诞生了中国第一个现代油田的玉门等一批资源型城市, 这些城市多建于国家“一五”计划经济时期, 逐渐形成了以资源开采与初级加工产业为主导的城市经济结构。这些资源型城市在成长期与鼎盛期, 曾得到来自中央和地方政府的大量投入而迅速发展起来, 成为一个地区经济、政治和文化的中心。但是, 由于矿产资源的不可再生性, 经过几十年的开采伴随着主体资源的日渐枯竭, 资源型产业必然会逐步萎缩。资源型城市的兴衰与资源型产业的发展紧密相关, 这就决定了资源型城市不可避免地要因矿竭而衰退。国外也不乏这样的例子, 如前苏联的巴库由于在鼎盛时期只建立石油加工企业, 而后因石油资源的枯竭而成为废弃的“鬼城”; 委内瑞拉的玻利瓦尔油田由于城镇完全依赖于石油采掘业, 随着石油开采业的衰退, 城镇迅速萎缩。

国内外资源型城市的发展历程表明, 并非所有的资源型城市都要沿着矿竭城衰这一轨迹走下去。根据产业周期理论, 如果在支柱产业的成长期与鼎盛期, 适时地发展不同生命周期的产业, 就可以使资源型城市跳出传统的生命周期, 在资源枯竭后能平稳转变为其他类型的城市。如美国的休斯敦, 在石油开发的同时, 带动电子、机械、食品、宇航等产业的发展, 由原来的石油城市变成美国的宇航中心与综合性城市; 我国河南省“因煤而兴、以矿起家”的焦作市, 以旅游业为龙头大力发展第三产业, 走出了煤矿资源枯竭的困境, 经济步入快速、稳定增长的轨道。

只要坚持可持续发展的思路, 资源型城市的矿竭不一定会带来城衰, 也有可能随着其他产业的发展而再度繁荣, 关键在于能否及时做出经济调整, 在资源枯竭前从单一产业过渡到多元产业。为了遏止矿竭城衰的趋势, 按照国务院《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》的要求, 资源型城市必须探索出一条科学转型之路, 这是避免产业生命周期共振效应, 实现城市可持续发展的必然要求。

## 二、甘肃资源型城市转型的现实障碍

甘肃资源型城市主体资源的逐渐枯竭, 带来了资源型企业生产经营的急剧滑坡, 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进一步发展。

### 1. 产业结构单一, 所有制结构明显失衡

甘肃的资源型城市大多以其拥有的矿产资源的开采为主导产业, 产业结构单一, 三次产业比例严重失衡(见表1)。第二产业比重均高于全省平均水平, 嘉峪关市更高达82%, 其中, 工业的增长主要还是依赖于资源型产业的拉动。2008年, 白银市限额以上工业增加值的83.95%由包括有色金属、煤炭、电力和化工在内的四大行业所贡献, 对资源的依存度很高。此外第一、三产业发育明显不足, 除白银市一、三产业比重略低于全省平均水平外, 其他三市一、三产业比重均与全省水平相差甚远。

表1. 2008年甘肃资源型城市产业结构

	生产总值 (万元)	第一产业 (万元)	第二产业 (万元)	第三产业 (万元)	产业结构比例 (%)
甘肃省	31,761,100	4,622,700	14,714,300	12,424,100	14.55:46.33:39.12
嘉峪关市	1,441,043	16,870	1,182,797	241,376	1.17:82.08:16.75
白银市	2,442,835	302,985	1,377,677	762,173	12.4:56.4:31.2
金昌市	1,944,259	96,332	1,575,198	272,729	4.95:81.02:14.03
玉门市	860,861	55,207	670,443	135,211	6.41:77.88:15.71

数据来源:《甘肃年鉴》(2009), 中国统计出版社, 2009。

甘肃资源型城市在发展过程中, 不利的区位优势条件与淡薄的商品经济意识, 导致了外来投资与地方私有经济发展严重滞后。长期以来, 公有制经济在国民经济中所占比重过大, 非公有制经济发展缓慢, 所有制结构明显失衡。2007年, 全省国有及国有控股企业工业增加值占工业增加值的比重为80.84%, 同期白银市该比重为89.62%, 而金昌市甚至高达了91.76%。这种畸形的产业结构和所有制结构为城市的持续发展埋下了隐患。

### 2. 生态环境破坏严重, 人居环境恶劣

资源的开采挖掘过程不可避免的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。加之矿产资源初级加工过程中产生的大量的废气、废液、废渣、尾矿等亦会对生态平衡与人居环境带来威胁。因此, 甘肃资源型城市普遍面临着比一般城市更加严峻的生态环境问题。白银市2007年前, 正常生产情况下, 二氧化硫年日均值 $0.2\text{mg}/\text{m}^3$ 左右, 超过国家环境空气质量二级标准的3倍以上; 在非正常生产情况下, 市区二氧化硫瞬间平均浓度高达 $7.643\text{mg}/\text{m}^3$ , 是国家标准日平均值的50倍, 严重危害到人民的生存健康。

### 3. 社会负担沉重, 民生问题亟待解决

甘肃资源型城市“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。如白银目前企业办有学校 55 所, 年办学费用 6,000 多万元, 企业办医院 13 所, 在院职工 3,206 人, 离退休人员 838 人。产业工人的失业率高达 25%, 每年新增 3,000 多名大中专毕业生就业困难, 农村还有 20 多万剩余劳动力得不到有效转移, 全市至今仍有棚户区 550 万平方米, 涉及 8 万户, 共计 28 万余人。

#### 4. 城市基础设施建设严重滞后

甘肃的资源型城市大都是跟大型工矿企业的发展联系在一起的, 如白银市是在白银有色金属公司的基础上形成的, 玉门市是在玉门石油管理局的基础上形成的, 等等。这也就决定了城市的发展是服务于资源开发与工业经济增长的。此外, 国家对资源型企业曾经过重的税赋, 输出廉价的原材料和输入高价的工业制成品的“双重剪刀差”作用下, 企业自我累计严重不足, 导致城市发展缺乏资金保障“欠账”过多, 基础设施建设严重滞后于工业发展水平。2008 年, 甘肃资源型城市的白银市与金昌市, 在每万人拥有公交车辆和城市燃气普及率两项指标上, 其发展水平均落后于全省平均水平 (见表 2)。作为闻名国内外的“铜城”白银市, 目前还没有一所高等院校和市级的公立综合性医院, 各级文化事业单位正常的运转也难以维持。

表 2. 2008 年甘肃资源型城市基础设施情况

	甘肃省	白银市	金昌市
每万人拥有公交车辆 (标台)	8.11	4.78	6.73
城市燃气普及率 (%)	65.32	52.91	48.93

资料来源:《甘肃年鉴》(2009), 中国统计出版社, 2009。

#### 5. 城市二元经济结构特征突出

甘肃资源型城市普遍呈现:“大工业, 小农业”、“大企业, 小市政”、“大重工业, 小轻工业”、“大第二产业, 小第三产业”、“大国有经济, 小民营经济”的畸形的经济结构<sup>[4]</sup>。“嵌入式”发展和条块分割的管理方式, 造成资源型企业与地方经济难以融合的城市二元发展现象。一方面, 主导产业偏于外循环, 使其往往无法发挥区域的“扩散效应”, 导致区域内发达的城市工业经济与落后的县域农村经济同时并存, 形成极大的反差和断层; 另一方面, 工业内部呈现二重经济结构, 其表现是两极化, 一极是由中央投资兴

办起来的厂矿工业; 一极是落后脆弱的地方工业, 二者融合度差, 也无法形成相互促进的区域经济发展体系。

#### 三、科学发展观指导下甘肃资源型城市科学转型的基本思路

科学发展观是以人为本, 全面、协调、可持续发展的发展观, 是要求统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的发展观。资源型城市发展中出现的资源枯竭、产业衰退、失业增加、污染加重、基础设施服务滞后等问题, 对人的生存与发展提出了严峻的挑战, 都不符合科学发展观的要求。因此, 贯彻落实科学发展观, 对资源型城市转型有着更为特殊的重要意义。

对于资源型城市转型这一世界性难题, 长期以来一直是单纯地作为经济问题来解决的。通过对甘肃资源型城市面临问题的分析可以看出, 资源型城市转型是一个复杂的系统工程, 应在科学发展观的指导下, 以经济转型为出发点和主导, 集社会转型、生态转型与文化转型于一体的多要素的时空耦合的科学转型。科学发展观指导下的甘肃资源型城市的科学转型, 就是要坚持以人为本, 即以经济转型为根本, 带动社会、生态和文化的实现全面转型。

以科学发展观作为指导思想的甘肃资源型城市科学转型的基本思路应是: 以经济转型为中心, 带动社会、生态和文化的全面转型。资源型城市转型是一项系统工程, 经济转型是资源型城市转型的基础, 决定着社会、生态和文化转型的成效, 反过来社会、生态和文化转型又为经济转型扫清障碍, 促进经济转型又好又快进行。单纯的经济转型, 是不现实和不科学的, 关乎人民群众切身利益的民生问题得不到妥善解决, 生态环境问题得不到改善, 精神文化建设严重滞后于经济建设, 都会阻碍经济的全面可持续发展, 影响资源型城市经济转型的成果。因此, 资源型城市科学转型必须协调好经济转型与社会、生态、文化转型的关系, 创新思路走出一条以人为本, 全面、协调、可持续发展的科学转型之路。经济转型的核心是要大力调整产业结构, 切实改变依靠资源发展经济的固有思路, 实施产学研相结合, 改造传统产业与培育接续产业并重, 引进外资和技术发展高新技术产业和第三产业, 实现城市经济与农村经济的协调发展; 社会转型主要是要以“节能减排”为中心, 建立资源节约型社会和环境友好型社会, 切实解决就业和民生问题; 生态转型主要是要以生态环境治理为中心, 实施生态环境重建, 切实改变人居环境; 文化转型主要是要以建立社会文

明为中心, 形成人人关注资源型城市转型的文化氛围和精神面貌。

按照甘肃资源型城市的科学转型的思路要求, 还应处理好以下几个方面的关系:

#### 1. 传统产业发展与接续产业培育之间的关系

资源型城市转型必须努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。资源型城市转型过程中, 可以融合发达国家的成功典范——德国“鲁尔模式”和美国“休斯顿模式”的特点: 一方面大力扶持新兴产业; 另一方面不断延伸传统产业链的长度并拓展其深度。在提升传统产业过程中, 要运用新工艺提高选矿和冶炼回收率以及推进共伴生资源和尾矿、废弃物综合利用, 延长产业链条, 提高产品附加值; 在接续产业选择上, 要密切关注市场发展和产业发展动向, 坚持高起点地引进新技术和新产业, 实现经济效益与社会、生态效益的结合, 实现可持续发展。

#### 2. 自我发展与争取外援的关系

地处西北欠发达地区的甘肃资源型城市转型, 要注意借助后发优势实现跨越式发展。这就要求在强调自主创新的同时, 要以国际化的视野广泛吸收先进的转型经验, 积极引进先进的技术与项目, 站在高起点上再创新, 实现经济转型中的“蛙跳效应”。通过扩大招商引资规模、加强院地校企合作、加快非公有制经济发展等措施, 在坚持自我发展转型的基础上, 积极寻找外部支持, 实现企业自我发展向借助外力促发展、全方位开放开发转变。

#### 3. 城市经济与农村经济发展的关系

资源型城市二元经济结构特征具有双重性: 一方面, 作为腹地的广大农村工业化尚处于起步阶段, 工矿企业孤岛式的经济存在形式, 对农村工业化的辐射带动作用十分微弱; 另一方面, 城市基础设施功能缺陷日渐暴露, 生态环境建设投入不足, 人居环境欠佳。甘肃资源型城市科学转型过程中, 要坚持统筹兼顾, 妥善处理城市经济与资源型企业发展、城市工业与现代农业发展的关系, 消除资源型企业与地方经济长期难以融合的“两张皮”现象, 实现城乡统筹发展和城乡“共生共存共兴共荣”良性循环。

#### 4. 市场拉动与政府推动的关系

甘肃不像沿海地区, 要素市场尚未完全建立起来, 资源型城市转型的市场条件尚不完全具备, 只靠市场这只“看不见的手”的调节作用是不够的, 在充分发挥市场调节拉动作用的同时, 自然也少不了政府的支持推动。政府要始终站在营造环境、招商引资、项目运作、资金筹措的最前沿,

为企业营造有竞争力的投资、创业环境, 在基础设施建设、提供优质服务、剥离企业办社会和职工再就业等方面给予支持。甘肃资源型城市转型的典型——“白银模式”的经验充分地说明了资源型城市转型过程中政府推动的重要性。

#### 四、甘肃资源型城市科学转型的对策建议

甘肃资源型城市转型不能照搬国内外转型经验, 必须立足自身发展状况, 结合区位优势特点, 以科学发展观为指导, 统筹兼顾、因地制宜地实施科学转型。

#### 1. 培育壮大接续替代产业, 形成多元化的发展格局

资源型城市转型过程中, 可以融合发达国家的成功典范——德国“鲁尔模式”和美国“休斯顿模式”的特点: 一方面大力扶持新兴产业; 另一方面不断延伸传统产业链的长度并拓展其深度, 形成产业多元化的发展格局。可以从以下几个方面入手: 一要改造提升传统产业, 提高资源利用率, 发展上下游产业, 拉长产业链条, 将特色资源产品做精、做深、做细, 走精深加工的路子, 把资源优势转化为经济优势; 二要依托区域其他比较优势, 抓紧培育发展成长性好、竞争力强的接续替代产业, 尤其是与科研院所这一高新产业孵化基地相结合, 加大招商引资力度, 以高科技产业带动资源型城市产业结构升级与经济转型; 三要开展农业产业化经营, 大力发展农副产品加工工业, 提高农业综合生产能力。如白银市可以依托黄灌区的土地资源发展特色农业, 重点建设蔬菜、养羊、优质林果、牧草、小杂粮 5 大产业基地, 走农业产业化道路; 四要促进现代物流业、房地产业、旅游业和社区服务业等第三产业发展, 形成多元化产业格局。

#### 2. 坚持以人为本, 着力解决好民生问题

资源型城市转型的核心是解决人的发展问题, 努力解决好就业、就医、就学、社会保障、住房等民生问题, 是资源型城市转型成功与否的关键。要坚持就业优先的原则, 通过主辅分离、辅业改制等渠道, 减轻企业负担, 加大对社区服务业、非公有制经济、中小企业等就业增长点的扶持力度, 将职业介绍、职业培训、社会保险补贴、小额担保贷款等就业再就业扶持政策落到实处, 鼓励自主创业和企业吸纳就业, 努力为失业人员和新增劳动力就业创造条件。完善城乡社会保障体系, 建立覆盖城乡居民的公共卫生服务体系, 完善社会救助制度, 加快棚户区改造和基础设施建设, 维护正常社会秩序和社会稳定, 为人的生存和发展构建安居乐业的环境。

#### 3. 加强环境治理与生态保护, 创建优良的人

## 居生活环境

资源型城市环境治理要坚持生态效益与经济效益相结合的原则,一手抓环境治理,一手抓生态产业发展。在加大对大气污染、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。一是在微观层次上,应用新技术、新工艺推进清洁生产,实现资源循环利用;二是在中观层次上,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;三是在宏观层次上,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。

### 4. 打造“阳光政府”,建立资源型城市科学转型的长效机制

资源型城市转型中政府的推动作用是无法替代的,打造服务于城市转型的“阳光政府”,建立资源型城市科学转型的长效机制,对于欠发达地区的甘肃来说更具现实意义。首先要强化基础设施建设,提供优质服务,营造良好投资发展软硬环境,提高城市在交通、水利、供电、通讯、

#### [参考文献]

- [1] 刘云刚.大庆资源型产业结构转型对策研究[J]. 经济地理, 2000(5):26-29.
- [2] 张会恒.论产业生命周期理论[J]. 财贸研究, 2004(6):7-11.
- [3] Gort M, S Klepper. Time Paths in the Diffusion of Product Innovations[J]. Economic Journal, 1982(92):630-653.
- [4] 高新才, 张志红.西北工矿型城市可持续发展问题研究[J]. 西北

生态环境等方面的承载力;其次要多渠道筹集资金支持城市转型,由单一靠国家资金投入向大范围招商引资、金融机构融资、争取国家贷款和启动民间资金等多管齐下的方式转变;再次建立衰退产业援助机制,统筹规划加快产业结构调整和优化升级,建立资源开发补偿机制,采取法律、经济和必要的行政措施,引导和规范各类市场主体合理开发资源,承担资源补偿、生态环境保护与修复等方面的责任和义务<sup>[5]</sup>;可尝试建立可持续发展准备金制度,专门用于环境恢复与生态补偿、发展接续替代产业、解决企业历史遗留问题和企业破产关闭后的善后工作等。

### 5. 抓好试点城市转型工作,取得经验加以推广

甘肃的白银市已被国家发改委确定为资源型城市转型的试点城市之一。白银市已进行了多年转型的积极探索,并形成了资源型城市转型的“白银模式”(聂华林, 2004)<sup>[6]</sup>。白银模式的最大特点是地方政府推动型的科学转型。这一经验应当积极加以总结,在甘肃其他资源型城市转型过程进行推广,以促进全省资源型城市的顺利转型。

大学学报, 2002(2):15-19.

- [5] 国务院.关于促进资源型城市可持续发展的若干意见[F]. 国发[2007]38号, 2007-12-18.

- [6] 聂华林,任海军.工矿城市转型与区域工业化——白银模式的阐释与解读[J].兰州商学院学报, 2004(5):35-39.

## On the Scientific Transformation of Resource-based Cities in the Western Regions from the Perspective of Scientific Development View ——A Case of Study of Gansu Province

Zhai Bin, Yang Xiangfei

(School of Economics, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** Due to resources exhaustion, resource-based cities which have made significant contributions to the regional economic development and urbanization process have to face the problem of transformation. However, all the transformation issues are a systematic project not only including resource-based enterprises, but involving various relationships among economy, society and ecology. This article takes Gansu Province as an example which is one of the typical Resource-rich provinces in the western regions, and starts from the characteristics of resources industry cycle, combining the existing problems of resource-based cities in Gansu, and then points out the transformation thinking under the guidance of the scientific development view. On this basis, this paper puts forward some proposals in order to give references to the other provinces in the western regions.

**Key words:** resource-based cities; scientific development view; transformation of resource-based cities

(责任编辑: 张改兰)