

【国际比较】

矿业城市转型模式的国际比较

孙雅静

(渤海大学区域经济研究中心, 辽宁 锦州 121000)

【摘要】矿业城市是依托不可再生资源开发而发展起来的城市, 矿业产业是矿业城市的主导或支柱产业。由于矿业产业自身发展的阶段性特征, 矿业城市转型是不可避免的。也是矿业城市可持续发展的关键所在。矿业城市的产业转型是一个世界性的问题, 本文通过对美国、加拿大、澳大利亚、日本、欧盟、苏联等国矿业城市产业转型的比较研究, 提出了我国矿业城市产业转型可资借鉴的对策建议。

【关键词】矿业城市 产业转型 国际比较

【中图分类号】F299.3/.7

【文献标识码】A

【文章编号】1004-6623(2004)01-0096-04

矿业城市的产生、发展、繁荣、衰败, 有其自身的规律。矿业城市是矿业产业支撑的, 因而矿业城市的发展轨迹一般与矿业产业的发展同步。这是国内外矿业城市发展道路的一个共性。发达国家和发展中国家的矿业城市都曾面临过资源枯竭而带来的产业转型问题, 尽管不同国家采取了不同的转型模式, 但不外乎政府、市场、以及非制度因素三种力量或单独起作用, 或互相组合所促成的转型模式。由于各国情况不同, 选择转型的时机与模式不同, 转型的效果也不一样。

据中国矿业城市资源库提供的数据显示, 我国目前有矿业城市(镇)426座, 矿业城镇人口31084万人。根据矿产开发程度和发展阶段, 我国426座矿业城市中, 有82个处于成长期(发展期), 占矿业城市总数的19.2%; 鼎盛期的(成熟期)290个, 占总数的68.1%; 处在下降期(转型期)54个, 占总数的12.7%。分析研究国外矿业城市转型的模式和经验, 对寻找我国矿业城市转型的最佳路径具有借鉴意义。

国外矿业城市转型模式评介

一、美国、加拿大、澳大利亚三国的转型模式

美、加、澳三国都是资源富国。无论是资源的种类、绝对含量, 还是人均资源占有量, 均世界前列。三国的矿业城市主要是煤矿区和石油产区, 一般规模较小, 只有几千人到几万人的规模, 转型难度较小。美、加、澳三国的矿业企业绝大多数是私人企业, 政府主要通过财政和金融手段对经济进行控制, 很少直接干预企业经营。因此在处理矿业城市产业转型的问题上, 主要由企业自主决定何时进入, 何时退出, 如何退出。政府主要解决矿业企业迁移后留下的人员安置问题。于美、加、澳都是移民国家, 人们对于迁移习以为常, 绝大部分的居民都能顺利迁移到适合发展的城市。因此美、加、澳的矿业城市就出现了两种截然相反的前途: 一种是如美国西部由于资源开发殆尽、人去城空而形成的“鬼城”, 另一种就是类似休斯敦和洛杉矶这样的综合型城市。这都是市场自由选择的结果。

三国矿业城市的转型, 虽是市场选择的结果, 但这些国家政府还是采取了一些政策。只是不起主导作用而已。短期政策如利用财政支持和社会福利保障而采取的紧急救援, 使经济危机比较平稳的过渡; 长期政策则是针对矿产开采不稳定社会结构循环本质而定的。根据有关资料介绍, 上述三国所采取的措施

【收稿日期】2003-12-11

【作者简介】孙雅静, 渤海大学区域经济研究中心副主任。专业领域: 区域经济学。

大致有以下几条：

1. 建立预警系统

预警系统是指提前公布公司的计划，给公司、地方政府、工人及其家庭留出足够的时间来逐步有序地关闭工厂或是放弃一个矿区城市。加拿大法律规定的预警时间是2~4个月。这可以避免工人惊慌失措。

2. 紧急经济援助、再培训、搬迁及工作分享策略

紧急救援可持续半年到一年，帮助工人渡过最初难关，直到找到工作为止；再培训可以提高工人在新兴产业中的就业机会；搬迁到其它地区以渡过暂时困难；工作分享可以降低不稳定性，减少社会不安定因素。

3. 建立社区赔偿基金和专项保险机制。

由政府、公司、工会组织注入社区基金，作为危机时期的补救来源。同时建立一个社区委员会负责审查并发放资助。

4. 经济基础多样化和地方购买。

要保障一个地区长期发展和繁荣，扩张经济基础、实现经济基础多样化是唯一的选择。地方购买可产生附带扩散效应，扩大地方就业和服务功能，将经济乘数留在当地。

5. 实施区域规划，建立结构联系

在北美有中心城市资源区的概念。大型人口中心的外围依次是：无人居住带、移动性城镇地带、长期通勤地带。这三个地带构成中心城市资源区。在工地上有最必须的建筑，平房即可。中心城市是周末娱乐和购物的场所，集中力量建设好。这样中心城市资源区资源的枯竭只会导致就业结构的转移，而不是经济上的不稳定或城镇的消失。

二、日本、欧盟资源产业转型模式

日本是矿产资源缺乏的国家。国土面积狭小，这就决定了日本对矿业城市产业的重视。日本的矿业产业主要是煤炭产业。1961~1991年，日本政府先后制定了9次煤炭政策。1961年，规划了产煤地域，并制定了煤炭政策和相关法律。从第一次煤炭政策到第七次煤炭政策，日本政府一直认为，煤炭产业应该维持一定的生产规模。日本政府为之付出了总计达2500亿日元的国债，但结果却不尽人如意。到了20世纪70年代，日本煤炭产量由5000万吨水平下降到1000多万吨。因此在第八次和第九次煤炭政策中，日本政府开始注意煤炭产业的转型，决定在分阶段逐步减少国内煤炭产量，向进口煤炭转变的同时，通过支持产煤地域基础设施建设，扶持大型项目建立，发展替代产业等措施，寻求

煤炭产区经济结构多元化，实现产煤地域的振兴。在日本矿业城市转型过程中，政府的作用是非常重要的。

三、欧盟矿业城市转型模式

欧盟国家矿业城市的特点是：政府在矿业城市转型过程中发挥主导作用。由于工业化进程较早，自然资源大规模开发的历史长、程度深，生产成本低；法国洛林地区和德国的鲁尔地区是典型的煤铁基地和重工业区，曾经是当地的骄傲，但原有的以煤炭、钢铁、煤化工、重型机械等为主的单一的重型工业经济结构日益显露弊端。联邦及当地成立了专门的委员会负责产业转型，制定了一系列的措施，并投入重资支持产业转型。诸如用高技术改造矿业产业，发展新兴的替代产业，通过职业培训和个人创业等方式帮助下岗人员再就业等。以德国鲁尔区为例，联邦和州政府对矿区实施一项三年期的特殊政策，一是通过德国联邦协调银行提供9亿马克的低息贷款，二是每创造一个就业岗位，就给企业5万马克；三是工人转岗培训费完全由政府支付。

四、苏联和委内瑞拉矿业城市的停滞和衰退

前苏联巴库作为城市也是随着石油的开采而迅速发展起来的。巴库油田的开发始于19世纪下半叶，其累计原始探明储量15亿吨。20世纪初，成为高加索最为重要的经济中心和全苏的石油基地。1904年，巴库油田产量达到了顶峰，产量占全苏的71.5%。但是由于巴库地区在鼎盛时期只建立了石油加工，而没有发展多元化产业，50年代以后，随着石油储量的枯竭，产量迅速下降，依赖石油的石油加工业也开始萎缩，城市的发展速度大大减缓。后来的伏尔加-乌拉尔油田的开发和发现使得巴库的资源危机变得更加严重，作为高加索工业中心的地位逐渐被第比利斯所取代。只是由于过去积累形成的包括炼油基础和百万人口的都市区在内的庞大的经济基础，方便的水路运输和身为阿塞拜疆共和国的首府地位，才保持住了占苏联10%左右的原油加工能力和仅次于乌法和古比雪夫的全苏第三大炼油厂。巴库处于维持缓慢增长的停滞状态。

委内瑞拉的波力瓦尔油田，座落在马拉开波湖东岸，发现于1917年，由拉克尼立、巴查克罗、蒂亚湖阿纳、卡尔马斯等若干大油田组成。1976年顶峰时，石油产量高达14925万吨，此后产量急剧下降，1986年跌至6082吨。波力瓦尔油田除了开采石油外，其他产业没有形成。油田区基本上没有发育为城市，只是形成了一些为矿区服务的地方型商业中心，最大的一个市镇是卡尔马斯。这种完全依赖于石油开采业的城镇，

只能随着石油业的衰退而萎缩。

综上所述,美、加、澳三国可以概括为市场选择为主导的模式。这与其资源丰富、地广人稀的自然环境有关。同时由于三国的矿业产业完全依赖于市场经济,因而,矿业产业自发转型也实施较早,因此困难较小。日本和欧盟的转型是政府主导型的转型模式。这与二者地域狭小,人口稠密有关,没有足够的国土及矿产接续资源消化转型的产业和人员,加上转型都是在资源接近枯竭或者为其他能源所替代的情况下进行的,一方面,矿业城市不能放弃,另一方面,矿业城市靠自身、靠市场来调节,城市只会枯萎,不可能实现转型。因此,日本和欧盟都采取了政府主导的转型模式。前苏联、委内瑞拉应该是自由放任的模式,因为几乎没有采取什么转型的措施,前苏联是计划经济体制,如果转型政府不参与,矿业城市只能停滞发展。

无论是政府主导型模式还是市场主导型模式,矿业产业转型的途径无非是两大类,一类是围绕着矿业产业,做其产业链的后侧和旁侧延伸。比如以煤矿为主要矿业产业可以发展以煤为中心的炼焦、煤化工等产业,增加产品的科技含量,提高产品的附加值。还有一种发展利用煤做原料或燃料的旁侧产业,如:火力发电、金属冶炼等。另一类是撇开矿业产业,从城市整体发展目标出发,利用主业进行资本原始积累,投资兴办新的企业,这类企业看好的是发展前景和市场潜力,与资源没多大联系。这两类转型的途径应该说各有其特点,有合理的地方。但由于运用的方式和阶段不同效果各异。对矿业城市转型模式的深入研究,必将对我国处在不同发展阶段的矿业城市转型有很多启示。

对我国矿业城市转型的启示

一、对矿业发展周期的认识

从矿业城市的发展历程看,矿业城市表现出比较鲜明的阶段性。即经历勘探开发、建设、兴盛、停滞直至衰落。正如美国地质学家胡贝特概括的,一般矿业生命周期分成四个阶段:

第一阶段:预备期。资源开发前准备阶段。第二阶段:成长期。全面投产到达到设计规模阶段。第三阶段:成熟期。生产达到设计规模阶段后继续发展,利用主导产业的前向后向和旁侧的联系发展相关联的产业,矿产综合区域发展程度逐步提高,规模逐步扩大。第四阶段:转型期。以矿业为主体的产业地位下

降,如果有新的产业兴起,矿产区域的性质功能转变,一般演变为综合性工商业中心城市。没有新的产业兴起,城市开始衰退、消失。

胡贝特的这段关于矿业城市的一般发展规律论述,应该说是具有普遍性的,但他只揭示了矿业城市资源开发周期的特点,而没有兼顾到科技进步、经济社会的发展给矿业城市带来的冲击,也没有考虑到不同经济体制下,矿业城市发展周期及替代模式的不同。应该说任何矿业型城市的第一、二阶段都没有明显的差别,只是计划经济和市场经济条件下开发矿产的投资主体不同,建成的速度不一,但总体差别不大。但后两个阶段就显示出明显的差别。

二、产业转型与产业发展阶段的关系

不同的发展阶段可以采取的方法是不同的。在第一阶段,城市建立之初,矿业产业作为城市的支撑是毫无疑问的。当城市随着矿业产业的发展而建立起来以后,矿业产业基本进入第二阶段,在这一阶段,矿业城市应该考虑产业转型了,首先应该走前文所提到的第一类发展模式,即在完善以矿业为核心的产业链上发展多元产业。在此基础上采取第二类转型模式,即脱离矿业产业,真正实现产业的多元化。这样,城市就会沿着一条可持续发展的轨道前行。这样的矿业城市,就会渐变成综合性城市,就不会出现随着矿产资源的枯竭而衰落的命运。应该说这是矿业城市发展的最佳路径,但遗憾的是我们前面谈到的转型典型国家的模式都不是这样一种路径。严格地讲,我们现在所谈的矿业城市转型应该是资源枯竭型城市的转型,正因为资源枯竭型城市错过了转型的最佳时机,转型面临的困难也比较大,付出的代价也比较昂贵。尤其是发展中国家的资源枯竭型城市的转型就更为步履维艰。

三、发展中国家矿业城市转型的困境

发展中国家矿业城市转型面临着比发达国家矿业城市转型更为严峻的挑战。发展中国家在经济发展初期,为了实现赶超,往往着力发展重工业,因此对资源的消耗更快,浪费更严重,往往忽略可持续发展,不计代价地追求增长速度。

发达国家在当年推进工业化和重工业化时,虽然也要加大资源的消耗,但那时欠发达的国家处于农业社会,发达国家可以通过掠夺欠发达地区的资源来实现工业化。现在发达国家进行产业结构调整 and 转换的一个重要方面就是将高污染、高消耗的行业转移到欠发达国家。所以,发展中国家矿业城市转型比发达国家面临的困难更多。

四、我国资源型城市转型的几个错位

目前,我国资源枯竭型城市转型面对着这样几个错位:矿业城市大多兴建或发展于计划经济体制时期,而转型却在社会主义市场经济运行时期,前者政府决定资源配置,依赖于政府的指令性计划,而市场经济是市场来决定资源配置,遵循的是效益原则,这是一个错位;第二是发展阶段与转型时期选择错位。矿业城市转型的最佳时期应该是发展和繁荣期,而我国矿业城市的转型多在资源枯竭阶段即矿业产业萎缩倒闭阶段,这无疑增加了转型的难度。第三是转型正逢买方市场,市场产品过剩,这为产业转型提出了更高的要求。第四,目前我国处于矿产枯竭的城市数量多,与有序转型错位。

因此,我国矿业城市转型不可避免地面临资金缺口、技术缺口和人才缺口。这三大缺口制约着转型的成败。致使矿业城市转型进入两难境地:追求高起点,跟上世界发展步伐,缺乏相应的转型基础,大批下岗人员的就业问题无法解决,结构性失业还有加剧的趋势。如果发展劳动密集型产业,又可能出现低附加值,低效率的产业结构,使城市经济的发展没有后劲。完全靠政府也是不可能的。因此,我国矿业城市的转型必须走政府、城市、企业(个人)三个层面互动共谋的发展模式。

我国资源枯竭型城市转型模式选择原则

一、阶段性原则:

我国目前迫切需要转型的矿业城市,多是资源枯竭型城市,地区财政困难,人才匮乏,民众观念落后,下岗职工数额巨大。以辽宁省阜新市为例:2002年末,地区总人口193万人,占全省的4.7%。国内生产总值85亿元,占全省的1.6%。人均国内生产总值4400元,仅为全省的33.8%,比我国西部地区的平均水平还低。财政一般预算收入4.9亿元,占全省的1.2%。城市下岗和失业人口达15.6万人,处于低保线以下的城市居民达17.8万人。对于这样的城市转型必须分阶段进行。因此,资源枯竭型城市转型的流程设计上,应该是分阶段进行的。

第一阶段应以生存、稳定为目标。在选择产业替代时首先考虑的应该是解决职工充分就业,实现温饱的问题,只有这样才能确保矿业城市转型有一个稳定的社会环境。为第二阶段的真正转型作准备。阜新作为全国资源型城市转型的唯一试点市,它的经验也

证明了这一点。阜新第一阶段的转型是工农互动,通过实现农业产业化,逐步向现代农业过渡的转型模式。如引进上海大江集团、河南双汇集团、比牛哥等。将第一车间(养殖)放在农村,第二车间放在城市,在解决安置矿山下岗职工的同时,带动农民致富。

第二阶段转型的目标才是发展和繁荣。找准转型突破口确定推动转型的支点;发展适合本地区的产业模式;建立动态的转型系统;确立转型的评价指标体系;最终完成城市的转型。

二、操作、务实的原则

要切实贯彻国务院的指示精神,矿业城市转型应以解决就业为核心,采用一新带三新的方式,观念新带动体制新、机制新、技术新。三新促转型。大力发展培育本地地区的中小草根企业,大力发展民营经济,以民营经济增量激活国有经济存量。在选择模式上,不求最好,只求最适用。因此,各地区转型应本着宜农则农、宜工则工,宜商则商。不受体制、机制的限制。

在起步阶段,就要考虑走循环经济可持续发展的路子,注重污染的改造和控制,关注产业的升级,注意第一与第二阶段转型目标的衔接。

三、市场机制与政府干预并存

1. 产业结构升级过程是经济发展的自然规律。产业结构不断升级是产业不断追求经济利益的必然结果。然而,市场机制只能完成对一般加工产业结构升级、淘汰的任务,而对资源性产业却难以做出充分的产业结构调整。

市场机制可以在矿业产业内部发挥作用,保持行业内部的竞争和优胜劣汰,与此同时也在强化着行业分工特点,形成了产业封闭和地区封闭现象,使市场机制在促进其产业转换时不能发挥作用。

为了弥补市场机制的失效,需要政府进行干预。一方面,政府具有促进矿业产业转型的动力。因为矿业产业衰退,矿业城市就会衰落,地区政府有着维护地区繁荣、保持充分就业的责任;中央政府也不希望大批矿业城市的资源被闲置和浪费,希望充分利用本地资源,维持人口稳定。另一方面,政府也有能力帮助完成转型,即填补转型的缺口。中央、地区政府可以通过财政支出结构的调整、战略调整和政策调整实现资金使用集中、方向目标明确,消除资源耗型产业转型的资金瓶颈,也可以为吸收新技术、培育新兴产业创造人才环境、科研环境和部分市场需求环境,还可以提供一定的财政政策支持,对产业转型加以扶持。

(责任编辑 垠喜)