

# 矿业城市转型的模式研究

孙雅静<sup>1,2</sup>, 季任钧<sup>1</sup>

(1. 南开大学 经济研究所, 天津 300071; 2. 渤海大学 辽西区域经济研究中心, 辽宁 锦州 121001)

**【摘要】** 矿业城市是依托不可再生资源开发而发展起来的, 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; 转型模式

**【中图分类号】** F293 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—2768(2004)05—0122—02

矿业城市的产生、发展、繁荣、衰败, 有其自身的规律。严格说, 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。由于各国的情况不同, 选择转型的时机与模式不同, 转型的效果不一。

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,<sup>①</sup>矿业城镇人口31 084万人。<sup>②</sup>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)的54个, 占总数的12.7%。由此可见, 我国矿业城市之多。因此, 研究矿业城市转型, 分析研究国外矿业城市转型的模式和经验, 寻找我国矿业城市转型的最佳路径具有借鉴意义。

## 一、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、澳矿业城市转型。美国、加拿大、澳大利亚三国都是资源富国。无论是资源的种类、绝对含量, 还是人均资源占有量, 都居世界前列。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。

### (二) 日本、欧盟资源产业转型模式

日本是矿产资源贫乏的国家。国土面积狭小, 这决定了日本对矿业城市的重视。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九次煤炭政策, 通过采取分阶段逐步减少国内煤炭产量, 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。<sup>③</sup>

### (三) 欧盟矿业城市转型模式

欧盟国家矿业城市转型过程中, 政府发挥主导作用。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九亿马克的低息贷款, 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败

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, 20世纪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, 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吨, 此后产

**【收稿日期】** 2003-11-03

①②朱训: 21世纪中国矿业城市形式与发展战略思考, 全国政协常委、港澳台侨委员会主任、中国矿业联合会会长朱训同志2001年10月12日在“淮南市中国矿业城市发展论坛”上的讲话。发表在2002年《资源·产业》增刊。

③柴彦威: 《日本的产煤地域振兴对策及其对我国资源型老工矿区改造启示》, 现代日本经济, 2001年第五期。

**【作者简介】** 孙雅静(1965-), 女, 辽宁人, 南开大学经济研究所(全日制、计划内)博士生, 渤海大学辽西区域经济研究中心常务副主任, 研究方向: 区域经济学; 季任钧(1937-), 男, 上海人, 南开大学经济研究所教授、博士生导师, 研究方向: 区域经济学。



量急速下降,1986年跌至6082吨,玻利瓦尔油田除了开采石油外,其它产业没有形成。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。

综上所述,美、加、澳三国可以概括为市场选择为主导的转型模式;日本、欧盟是政府主导型的转型模式;前苏联、委内瑞拉应该是自由放任的转型模式。

无论是政府主导型转型模式还是市场主导型转型模式,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。发展以煤为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,利用矿业进行资本原始积累后,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合理的地方,但由于运用的方式和阶段不同产生效果各异。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。

## 二、对我国矿业城市转型的启示

矿业城市的兴起取决于资源的开发,矿业城市的可持续发展取决于从单纯矿业城市向综合性城市的转型。其实,矿业产业由于受资源储量的制约,不可能无限制的持续发展,但因资源而兴的城市,却可以经过适时调整产业结构,使城市沿着良性发展的轨道,实现可持续发展。

借鉴国外经验,我们发现,矿业城市转型是分阶段性的。因此,我们在研究矿业城市转型问题时首先要对矿业产业发展的规律有清楚的认识。

### (一)矿业产业的发展周期的认识及转型阶段的选择

美国地质学家胡贝特将矿业生命周期分成四个阶段:预备期、成长期、成熟期、转型期。研究矿业城市转型,必须将发展周期与转型联系起来,不同的发展阶段采取不同的转型方法。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,矿业城市应该在完善以矿业为核心的产业链基础上,发展多元产业。最终,脱离矿业产业,真正实现产业的多元化。这样,就会渐变成综合性城市,实现可持续发展。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。这是因为:国外的转型虽然在21世纪初开始,但都处在工业化阶段。一般的工业化都会经历高污染高消耗的阶段。

重工业化是一个国家制造业现代化的一个重要阶段。重工业化必然要增加对矿产资源及各种能源的需求,从而大大加大不可再生资源的消耗。严格的讲,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,因而转型面临的困难比较大,付出的代价也比较高昂。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。

### (二)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。首先,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。其次,发达国家在当年推进工业化和重工业化时,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。现在发达国家进行工业结构调整和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。

### (三)我国资源枯竭型城市转型的几个错位

资源枯竭型城市转型面对这样几个错位:(1)发展与转型期,经济体制错位。我国矿业枯竭城市,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,后者主要通过市场来配置资源,遵循的是效益的原则;(2)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,即第二、第三阶段,而我国矿业枯竭型城市的转型多在第四阶段即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;(3)转型与卖方市场错位。转型正逢买方市场,市场产品过剩,这加大了产业转型的难度;(4)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的面临以下缺口:一是资金缺口、二是技术缺口,三是人才缺口。这三大缺口决定转型的成败。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。结构性失业还会有加剧的趋势。发展劳动密集型企业,又面临着低附加值,低效率的产业结构,使城市经济的发展没有后劲。靠政府解决,政府目前没有这样的经济实力,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。

## 三、我国资源枯竭型城市转型模式选择原则

### (一)阶段性原则

由于我国矿业城市的特点,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。<sup>①</sup>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。

资源枯竭型城市转型第一阶段应该是以生存、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。目前阜新的转型模式笔者在充分调研的基础上,得出这样的结论: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(下转第133页)

<sup>①</sup>摘自阜新市2003经济社会发展报告。



领带产业群等,但它们通过出口的方式、技术引进的方式来解决自组织所需要的开放条件,只是“涨落”的随机条件可能来自历史、人文或地缘等其他因素。

众所周知,产业集群的盛衰直接影响到地区经济的竞争力,外资企业对产业集群的盛衰会产生较大影响。因此,我们可以获得以下启示:

- 1.各级地方政府要重视外资在地区经济建设中的重要性,增强地区经济的开放度,树立政府竭诚为外资企业服务的意识。
- 2.要以产业集群的理念吸引外资,努力营造良好的商业生态环境,以特定产业上下游关系链形成牢固的企业网络体系,形成地区在全国乃至世界产业分工的特色。
- 3.优化地区的投资环境,立足于地区的可持续发展,避免短期行为,避免出现资本的大量迁移。
- 4.加强相邻地区的城市合作。因为产业集群的地理位置并以行政区划来分布,它遵循自身发展的规律,并对相邻地区进行

(上接第 123 页)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是发展和繁荣。资源枯竭型城市转型流程: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)可操作、务实的原则

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。因此,在选择本地区发展模式时,一定要务实,具有可操作性。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,突破体制、机制的限制。

(三)起步扎实,目标高远

我国矿业城市的转型,起步应扎实,目标要高远。开始以生存稳定为目标,最终将实现发展和繁荣。因此,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。

(四)市场机制与政府干预并存

产业结构升级过程是经济发展的自然规律。市场机制可以完成优胜劣汰,可以实现产业结构的自我选择。产业结构的不断升级与淘汰构成了产业结构发展的动态序列,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,对资源性产业却难以做出充分的产业结构调整。其一,表现在设备专业化程度高,劳动力的技能单一,不仅产业整体转换成本大,而且企业中要素的专业转换成本也高。使其难以按市场需求顺利升级;其二,存在着市场提供的产业结构升级的缺口,如前述资金、技术、人才、政策缺口,而某些缺口是矿业城市本身所不能解决、补足的。其三,市场无法在短期内对这样的产业做出选择,因为资源间的替代是受技术进步影响的长期过程,因此在很大程度上,市场对这样企业的需求带有刚性。市场对矿业产业转型失效还表现在要素迁移成本过高等等。这些产业的空间转移,市场都

外部渗透,因此,我们要在更大地区范围和规模上吸引和留住外资企业,增强所在区域的产业竞争力。

【参考文献】

[1] 臧新.产业集群产生原因的困惑及探索[J].生产力研究,2003,(1).  
[2] 曾国屏.自组织的自然观[M].北京:北京大学出版社,1996.  
[3] 迈克·E·波特.簇群与新竞争经济学[J].经济社会体制比较,2000,(2).  
[4] 徐康宁.开放经济中的产业集群与竞争力[J].中国工业经济,2001,(11).  
[5] 骆静,聂鸣.发展中国家集群比较分析及启示[J].外国经济与管理,2002,(3).  
[6] 符正平.论企业集群的产生条件与形成机制[J].中国工业经济,2002,(10).  
[7] 伞锋.试论我国三大地区的对外开放度[J].国际贸易问题,2002,(4).  
(责任编辑:X 校对:R)

将面临巨大的无效性。

(二)政府对市场机制的校正

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。从理论上讲,政府是填补产业转型缺口的关键因素。矿业产业转型会在市场的引导下,自发地形成其产业升级的缺口,越是资源产业集中的地区,这种缺口越严重。因此,无法从市场之内寻找填补缺口的因素,只能从市场之外获得,政府是替代市场的一个重要因素。

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,局部上消除矿业产业转型的资金瓶颈。可以为吸收新技术、培育新产业创造人才环境、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;政府可以组织力量进行产业嫁接、招商引资、组建跨行业的企业集团、树立地区整体形象等。中央政府还可以通过财政补贴、转移支付、提供外援贷贷担保、有意识地向矿业地区进行产业投入倾斜等措施,直接或间接的填补转型缺口。

从实践看,凡是能够成功实现转型的地区,都是地区政府自身努力和中央政府大力支持的结果。法国的洛林地区、德国的鲁尔区可以称得上产业转型成功的地区。而那些政府没有及时明确产业转型战略的地区和那些选择了其它方式,或过分相信市场机制的地区,或过多依赖于外援的地区,都在产业转型过程中出现了大量的社会经济问题。本地区政府的努力,中央政府的外部支持,是矿业城市产业转型的关键。

【参考文献】

[1] 胡兆量.中国区域发展研究导论[M].北京:北京大学出版社,2000.  
[2] 李猛.中国资源型城市产业转型问题的国际比较[M].大连:大连理工大学,硕士学位论文.  
[3] 彭华岗,侯法.德国资源型城市企业转型的经验启示[J].中国经贸导刊,2002,(19).  
[4] 柴彦威.日本的产煤地域振兴对策及其对我国资源型老工矿区改造启示[J].现代日本经济,2001,(5).  
(责任编辑:X 校对:R)