

东北老工业基地振兴与资源型城市发展

金凤君¹ 陆大道²

(中国科学院地理科学与资源研究所, 研究员、博士生导师¹; 研究员、博士生导师、中国科学院院士, 中国地理学会理事长² 北京 100101)

〔摘要〕 城市功能不完善是东北资源型城市存在的普遍问题, 由此导致其在发展过程中面临一系列问题; 未来的发展应在促进经济结构升级和体制转换的基础上, 完善其服务、生产、生态、商贸等功能, 培育内部增长的活力, 营造多元化发展的环境与空间。本文提出了“稳定资源为核心的产业体系、营造城市的创新环境、培育新兴产业集群和加快开放”为资源型城市发展的基本战略的观点, 以及以就业、环境治理、经济多元化为目标的发展建议。

〔关键词〕 城市功能 资源型城市 产业集群 就业

〔中图分类号〕 F2 C94

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1000-7857(2004)10-0004-03

DEVELOPMENT OF RESOURCE-BASED CITIES UNDER THE REVITALIZATION POLICY OF NORTHEAST CHINA INDUSTRIAL BASE

JIN Feng-jun LU Da-dao

(Institute of Geographical Sciences and Natural resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: Limited Functions are key impediments for the development of resource-based cities in northeast China. Under the revitalization policy of northeast China industrial base, it is very important to foster internal growth power and multi-ways of development for resource-based cities. The governments should make more efforts to upgrade the urban functions such as service center, business center of resource-based cities, and optimize the economic development conditions, and improve urban environment. This paper suggests that the long-term strategy for resource-based cities should focus on three aspects: building a sustainable industrial system based on the development of natural resources, improving the innovation capacity, and fostering clusters of industry according with local advantages.

Key Words: urban function, resource-based city, cluster of industry, employment

CLC Numbers: F2 C94

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2004)10-0004-03

1 完善的城市功能是资源型城市可持续发展的核心

1.1 资源型城市是指以本地的某一种或几种可耗竭的自然资源的开发、生产、加工为主要经营活动的城市“本地”和“可耗竭的自然资源”应是资源型城市界定的两个核心, 实际研究中一般以从业劳动者的比例或矿业产业占工业产值的比例为阈值加以确定, 不同的学者具有不同的结论。具有代表性的分类有两类: 一是以 40% 以上的劳动力以直接或间接方式从事同种资源开发、生产和经营活动为标准定义资源型城市(王元, 2000); 二是按资源型产业产值占整个经济活动的比重的 15% 或 20% 为指标的分类(沈镭, 1998; 王青云, 2003)。无论何种界定, 资源的开采与利用是资源型城市的重要标志。

资源型城市的出现和发展是工业化进程中的一种普遍现象。自然资源作为工业生产的原料和燃料, 其空间禀赋的差异对地区工业化进程和特征起着至关重要的作用, 其开

发是导致资源型城市产生的初始动因。资源型城市的显著特征就是城市的发展和资源的开发规模与可开采储量密切相关, 与资源型产业在经济结构优化升级过程中的地位密切相关, 与资源型企业的市场竞争能力密切相关^[4]。

1.2 完善的城市功能是资源型城市可持续发展的核心
城市是各类活动集聚的场所, 扮演着生产、生活、消费、服务、交易场所等多种功能(Arthur O' Sullivan, 2003), 这些功能可以为其发展提供多种动力。具有多种功能的城市, 其可持续发展的能力也比较强。一般情况下, 资源型城市的功能比较单一, 其生产功能远强于其它功能, 且空间布局上多以“嵌入”式为主, 与区域的融合力比较弱, 因而其发展的活力主要决定于资源的开发规模和资源企业的市场竞争能力。从历史的发展看, 我国的资源型城市过分依赖于某种资源的开发, 因而功能不健全; 这种功能缺失的城市, 在发展过程中必然面临障碍。因此, 根据资源开发的不同阶段以及所处的区域基础、内外发展环境完善城市功能是资源型城市

收稿日期: 2004-09-17。

作者简介: 金凤君, 男, 1961~ , 北京市朝阳区大屯路甲 11 号中国科学院地理科学与资源研究所(100101), 长期从事区域规划研究,

E-mail: jinfj@igsnrr.ac.cn。

可持续发展的关键。

1.3 资源的可持续利用是资源型城市必须长久关注的课题 无论是不可再生资源还是可再生资源,其开发必然存在生命周期,遵循“勘探-前期开采与扩大生产-鼎盛-衰退-枯竭”的规律,因而其对城市发展的作用也具有阶段性。一个城市如果仅仅以单一资源的开发为发展动力,必然会面临“矿竭城衰”的结果。但是,毋庸置疑,资源的开发利用既是资源型城市形成的初始动因,也是其成长壮大的主要动力。因此,资源型城市,尤其是资源末枯竭城市,应将资源的可持续利用作为长久关注的课题,通过资源的可持续利用为城市提供长久的动力。在我国目前的发展阶段,抛开既有的资源谈城市经济转型和再造是不现实的。资源的可持续利用必须遵循高效、经济、区域整体效益、循环经济、生态经济等原则,科学设计资源利用途径与规模,并把握合理的时机,推动城市的多元化发展,促进其功能完善。

1.4 经济转型与功能完善应是资源型城市可持续发展的两个方面 近年来,资源型城市的转型已经成为学术界和管理部门关注的焦点,主流的趋势与论点多是从城市本身利益出发强调工业部门的转换和产业链的延伸,这对资源型城市的发展无疑是重要的。但这一模式仍将城市作为单一的生产场所加以审视,忽视了城市的其它职能。因此,未来资源型城市的发展,还应将城市功能的完善作为重要方面,在经济转型的同时,强化功能完善与环境营造并重,提升资源型城市的可持续发展能力。

2 东北资源型城市的特点与问题

2.1 东北是我国资源型城市最为集中的地区,在东北工业化进程中发挥了重要作用 东北的资源开发有力地推动了工业和城市的发展,早在 20 世纪初期,其资源开发就在全国占有重要地位,到 20 世纪 40 年代,东北已经成为我国重要的资源开发和原材料生产地区,其煤、铁、钢、水泥等工业产品的产量占全国的 50%~90%,促进了冶金、能源、机械等工业的发展以及鞍山、抚顺、本溪、阜新等资源型城市的形成与发展。建国后,资源开发进一步扩大,支撑了整个区域重化工产业体系的壮大和一批资源型城市的形成。据不完全统计,建国以来,东北地区为国家经济建设累计提供 50 亿 t 煤炭、20 亿 t 原油、10 多亿 m³ 木材。截至目前,东北有资源型城市 30 多座,以煤炭、石油和森林工业城市为主要类型,占全国资源型城市数量的 1/6,多数城市仍在发挥能源、原材料基地的作用。

2.2 资源开发与城市发展的互动机制没有形成 虽然东北资源开发历史比较长,伴随资源开发所形成的城市在规模上都有所增长,但资源开发与城市发展的互动机制并没有形成。这主要体现在长期只重视资源的开发,没有将城市的可持续发展作为核心。多数资源型城市的发展动力主要依赖于资源开发企业的发展,即企业等于城市,城市仅仅是企业发展的生活区和后勤保障区,仅起到生产场所的单一功能,其它功能长期缺失。有些城市虽然经过几十年甚至百年的发展,但功能仍然不完善,服务能力弱,城市基础设施建设落后于生产建设,矿区分散,难以集中布局 and 统一规划。如伊春市 84 万城市人口分布于总面积为 25 000 多 km² 的 15 个区,人口密度只有 33 人/km²。大庆市等城市均存在这种现象,抑制了城市空间集聚效益的发挥和其它功能的

完善;“三废”排放多,生态环境较差;城市与区域发展结合不紧密,区域内的非主体资源没有得到充分利用,城市对区域的带动力不强。因此,虽然东北有些地区城市化比例很高,但质量并不高,其发展面临比较严峻的挑战。

2.3 产业结构单一,没有形成维持城市可持续发展的产业集群 东北的资源型城市长期依赖资源型产业,且以资源开采和初加工工业如煤炭工业、石油工业、森林工业、石油加工(初级)、冶金(初级)等行业和部门为主。如大庆的经济活动 90%来自石油的开采和初加工。按照工业地域综合体和工业成组布局的理论衡量,东北的许多城市没有形成比较完善的工业体系,没有在资源开发的鼎盛期筹划、构建维持城市可持续发展的产业集群,即城市化没有推动工业化的升级;且产业链短,虽然围绕资源加工与配套形成了一定的产业体系,但按照产业理论仍是不完善的;资源开发与城市的关系形成了“一兴俱兴、一衰俱衰”的因果关系。从表 1 的数据可以看出典型资源型城市对资源的依赖程度。

表 1 东北典型资源型城市工业结构变化概况

城市	1985 年			2002 年			年份
	行业 产值 (亿元)	工业 总产值 (亿元)	占总产值 比重(%)	行业 产值 (亿元)	工业 总产值 (亿元)	占总产值 比重(%)	
阜新(煤炭)	32 770	146 687	22.34	150 000	820 000	18.29	2001
大庆(石油)	791 432	840 380	94.18	7 680 116	8 157 493	94.15	
鞍山(钢铁)	447 523	768 882	58.20	2 669 292	8 721 656	30.61	
伊春(森林)	47 834	114 606	41.74	102 494	434 861	23.57	
鸡西(煤炭)	52 210	102 806	50.78	220 325	496 963	44.33	2001
抚顺(煤炭)	41 619	622 294	6.69	102 951	821 269	12.54	2000
本溪(煤炭、铁)	142 482	311 576	45.73	17 453 354	21 820 790	79.98	2000
盘锦(石油)	116 020	173 107	67.02	8 692 972	15 093 950	57.59	2000

2.4 生态环境破坏严重 总结东北资源的开发历史,呈现的是重生产轻生活、重产业轻城市、重经济轻生态的发展轨迹。生态经济和循环经济的理念没有贯穿于资源开发与利用之中,长期积累形成的环境问题比较突出。一是资源开采产生大量的矸石、垃圾,其堆放造成土地的占用和地表生态的破坏。如辽宁省中部城市群的 10 个大中型铁矿区,占地总面积达 119 km²,破坏土地面积 81.67 km²,采场面积 22.84 km²,排土场、尾矿库占地面积 58.83 km²;其中抚顺的西露天矿坑投影面积 10.87 km²,排土场和矸石堆场投影面积 12.20 km²。二是资源开采引起地面沉降,造成土地利用功能的丧失或破坏。据统计,辽宁省抚顺、阜新、本溪、铁法、北票、南票、沈北等城市的煤田开采地区,地面沉陷 90 余处,沉陷总面积 258.95 km²。仅阜新市就有 13 个沉陷区,总面积达 101.4 km²。三是资源开采过程中对植被、地表水、地下水有不同程度破坏。四是因过度砍伐林木,林区生态环境遭到破坏。

2.5 就业压力比较大 由于长期实施劳动密集型的资源开发模式,加之城市功能不完善,导致吸纳劳动力的能力有限,因而随着资源的枯竭和技术的进步,多数资源型城市面临就业难问题。如抚顺、阜新、鸡西、鹤岗等城市都面临非常大的就业压力,有些城市的城镇失业率高达 20%以上。

3 东北资源型城市发展的基本战略

3.1 东北振兴需要强有力的资源支撑 党的十六大明确提出“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,支持

以资源开采为主的城市和地区发展接续产业”,这为实施东北地区等老工业基地振兴战略,特别是一些资源枯竭型矿业城市实现转型和可持续发展提供了强大的体制保障。同时,国家在东北振兴战略中,明确提出了将东北建成重要的原材料基地和装备制造业基地的目标。由此看出,资源在东北经济的发展中仍将发挥重要的支撑作用。从资源禀赋程度看,东北仍然是我国资源比较丰富的地区,具有自然条件优越、环境承载力强、自然资源丰富、各类资源匹配合理且空间组合优越4大优势。因此,资源的开发与利用以及资源型城市的可持续发展,将是东北振兴的重要内容。

3.2 须从完善城市的综合功能入手规划资源型城市的发展途径 经济转型仅仅是解决资源型城市发展问题的一种措施,不一定能解决资源型城市面临的所有问题。因此,从资源型城市长远、可持续的发展来看,必须从完善城市的综合功能入手,系统规划资源型城市的发展途径。首先是调整城市内部结构,完善其服务、生产、生态、商贸等功能,培育内部增长的活力,营造多元化发展的环境与空间。其次,从区域经济发展需求和经济联系角度,集聚区域优势,重新确定城市发展方向和功能定位,强化地区中心功能。第三,与辽中南都市经济区、长春-吉林人口经济集聚区、哈尔滨-大庆人口经济集聚区的发展有机结合,合理分工,确定资源型城市的区际功能和合作方向。

3.3 稳定“一个体系”、营造“一个环境”、拓展“两个方向”,应是资源型城市发展的基本战略 即稳定以资源为核心的产业体系,营造城市的创新环境并提升产业转换能力和城市的凝聚能力,将拓展培育新兴产业集群和加快开放为主攻方向。从东北资源型城市具备的基础和条件看,建立稳定的资源产业体系应是未来一段时间应坚持的重点,也是东北振兴之所需。重点应集中在:一是依据资源储量,按照可持续发展的原则,确定合理的资源开发量;二是提高资源的利用效率,发展相关产业,提高资源的加工深度,延长产业链,利用资源开发的副产品发展建材等产业;三是发展并完善配套产业。

创新环境的营造对资源型城市发展至关重要。在加强基础设施等硬环境建设的同时,应重点加强软环境的营造,尤为重要是吸引人才环境的营造和产业政策环境的构建。这些工作均应以促进非资源型产业快速发展为目标。

新兴产业集群的培育应遵循凝聚区域优势、外引内联的原则,利用产业集群的理论择优发展。对于资源枯竭型城市,应实施“再开发”战略,既改造传统产业,又开辟新的产业。对于资源未枯竭的城市,应以资源产业链的延长为重点,同时培育其它产业,促进多元化发展。

4 建议

4.1 把资源型城市的劳动就业、城市功能建设、生态环境恢复摆到更加突出的位置 振兴东北战略措施的实施,要重点考虑资源型城市并与其转型紧密联系在一起。结合阜新城市转型的经验,需将就业作为资源型城市可持续发

展的首要任务,通过采取优化资源产业体系、扩展新兴产业发展空间、完善城市功能、培育创新环境和能力等措施,创造充分就业的环境;积极培育综合功能,变单纯的“工矿城市”为功能健全的城市,大力发展城市服务业;将资源型城市的环境综合治理作为国家的重大工程给予稳定的支持;通过人才扶持等措施,培育资源型城市的创新能力。

4.2 实施多元化产业发展战略,因地制宜地选择接续产业,改变产业结构单一的局面 一是促进城市与区域的融合,利用其辖区内各种条件,发展有其它资源支撑的接续产业。在东北的资源型城市中有16个地级市,其辖区面积小的有4 000km²、大的达4万 km²,其辖区内多有较好的农业基础和非主体资源。但是,以“嵌入”式发展起来的资源型城市,其辖区内非主体资源的利用不充分,中心城市的作用也不突出。因此,应结合东北老工业基地振兴战略的实施,推动资源型城市与区域融合,有选择地发展地方特色的轻工业和有地方资源基础的重工业,如食品工业、建材工业等。二是以促进就业为目标,实行税收、资本配套等措施,吸引沿海发达地区的企业投资办厂,带动地方经济的发展和产业转型。三是本着精干主体、分离辅助、剥离社会职能、扩展发展空间的原则,鼓励资源枯竭型城市中有实力的资源开发企业实施异地开发战略,在国际上和国内其它资源富集地区寻求发展机会,转移部分过剩的生产能力,减轻企业对本地资源的依赖。四是鼓励本地资源型企业,按照市场经济的原则,发展非资源型产业。五是促进产业间和企业间的联合发展,延长资源开发、加工的产业链,为资源型城市提供综合发展能力。

4.3 大力改善矿区和矿城生态环境,加强土地复垦、废弃物处理、矿区环境恢复等工作,走生态化可持续发展之路 东北地区经过长期的资源开采,形成了大面积的煤炭开采塌陷区、矿山废弃地以及大量的固体废弃物,对城市的可持续发展造成了严重影响。未来的重点应是加强土地的复垦与综合治理,本着因地制宜、分类利用的原则,实行相应的治理措施。要加大对矿山废渣、煤矸石等固体废弃物的综合处理与利用,发展循环经济。还需要对城市的水环境和大环境进行综合治理。

参考文献(References)

- [1] 王元. 重视单一产业性城市的可持续发展 [N]. 人民日报, 2000-01-11
- [2] 王青云. 资源型城市经济转型研究 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2003
- [3] 沈镭,程静. 论矿业城市经济发展中的优势转化战略[J]. 经济地理, 1998, 2
- [4] 栾华贺,王六芳. 我国资源型城市产业转型问题初探[J]. 技术经济与管理研究, 2000(6): 96~97
- [5] 于全,王金瑛. 资源枯竭型城市的经济转型: 理论与经验[J]. 山东社会科学, 2004(5): 39~43
- [6] 许豫东,孙威,樊杰. 我国矿产资源枯竭型城市可持续发展战略研究[J]. 矿业研究和开发, 2004(6): 29~11
- [7] Arthur O'Sullivan. 城市经济学[M]. 北京: 中信出版社, 2003

(责任编辑 苏 青)

投 稿 新 须 知

为提高本刊处理稿件的效率,缩短作者稿件发表的周期,本刊自2005年1月1日起,原则上只接受作者网上的投稿。敬请各位作者通过电子邮件 kjdb@periodicals.net.cn 向本刊投稿。稿件请用 WORD 文件排印,并作为附件发送;主题请标明“科技导报论文投稿”。谢谢合作。

本刊编辑部