

借鉴发达国家经验,实施我国矿业城市转型战略

龙如银

(中国矿业大学管理学院,副教授 江苏徐州 221008)

〔摘要〕 矿业城市可持续发展是当前理论和实践研究的热点问题。我国矿业城市在发展过程中面临着严重的问题,影响了其可持续发展的进程。西方发达国家在矿业城市转型中创造了丰富的成功经验,对我国矿业城市可持续发展有着重要的启发作用。总结、概括了这些经验,立足我国国情,提出了我国矿业城市可持续发展建议。

〔关键词〕 矿业城市 可持续发展 经验 启示 [中图分类号] TD F4

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1000-7857(2004)10-0010-03

TO IMPLEMENT THE STRATEGY OF TRANSFORMING THE RESOURCE-BASED ECONOMIES BY USING THE EXPERIENCE OF DEVELOPED COUNTRIES FOR REFERENCE

LONG Ru-yin

(School of Management, China University of Mining and Technology, Xuzhou 221008, Jiangsu Province, China)

Abstract: The development of mining cities is a topic of general interest both in theory and in practice. However, China's mining cities are confronted with serious problems that restrain the progress of their sustainable development. The occidental developed countries have accumulated abundant successful experiences in pattern changes of the mining cities, which will have important enlightening functions on sustainable development of China's mining cities. In this thesis, the author analyzed the experiences and then advanced some suggestions on the sustainable development of China's mining cities.

Key Words: mining cities, sustainable development, experiences, enlightenment

CLC Numbers: TD F4

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2004)10-0010-03

1 引言

矿业城市,是指因当地的矿产资源开发而形成、发展,并且矿业及相关产业在当地经济结构中占有重要地位的城镇,它既有一般城镇的集聚、带动、辐射功能,成为一定区域的经济社会发展中心,又由于对资源的依赖性而受资源储量可耗竭性的制约,而表现出独特的发展规律。目前我国有矿业城市(镇)390座,这些矿业城市的兴起不仅加速了我国城市化的进程,而且为国家建设做出了巨大贡献。但长期以来,由于产业结构单一、城镇设立缺乏科学布局的总体考虑、计划经济旧体制带来的弊端、区位优势较差、矿产资源的不可再生性和资源利用率低且浪费损失严重、税赋和社会负担重、不合理的资源开发造成生态环境破坏加剧、环境压力重等原因,矿业城市在为国家做出巨大贡献的同时,也大多落下了“一身硬伤”,成为这些城市可持续发展的障碍^[1-3]。因此,研究矿业城市可持续发展的思路具有重大现实意义。矿业城市国外也有很多,但由于它们各自发展思路上的差异,最终导致的结局有天壤之别。在对我国矿业城市的可持续发展道路进行探讨的时候,很有必要借鉴国际上的经验教训。这样,可以使我们多一些理性的认识,在实践中少走弯路。

2 国外矿业城市可持续发展思路借鉴^[4-11]

收稿日期:2004-08-15。

作者简介:龙如银,男,1966~,江苏省徐州中国矿业大学管理工程系(221008),主要从事可持续发展的研究,E-mail:longruyin@163.com。

国外矿业城市与国内矿业城市相比,尽管在城市定义、规模大小和社会经济条件等很多方面具有不同之处,但在城市可持续发展实践方面具有一定的可比性和借鉴意义。

2.1 德国鲁尔区的实践 位于德国北莱茵——威斯特伐利亚州的鲁尔区已有百余年的发展历史。这里煤炭资源丰富、水利交通便利、工业用水充足,又有来自法国洛林的铁矿石,早在100多年前就建立起了煤炭工业,并在此基础上建立了钢铁、电力、机械、化工等工业部门,形成了以煤炭工业为中心的德国最大的综合性工业区,素有“德国工业之引擎”的美称。但因为工业集中,到处烟囱耸立、烟雾弥漫、河水污浊,环境污染十分严重。加之从上世纪50年代起,由于世界能源消费结构的改变和科技革命的飞速发展,使鲁尔区以煤炭、钢铁为主的传统工业受到严重冲击,主导产业开始衰落,城市失业率上升,大量人口外流,经济增长速度缓慢。联邦政府对此十分重视,采取了一系列结构调整和规划整治措施,使鲁尔区逐渐走出困境,显示出了良好的发展前景。总结鲁尔区可持续发展的成功经验,主要有以下几点。一是设立劳动和经济促进机构。鲁尔煤炭区开发协会在全区可持续发展方面发挥了巨大的协调规划作用。该机构专门负责制订发展规划,协调市县各项建设事业,其活动经费则由各市县分摊,服从于州内政部领导。它不仅是德国独有的机构,而且在世界上也是独一无二的。协会所进行的

“总体开发规划”工作,主要有8项任务:营造与保护森林绿地;处理垃圾;改善环境质量;建设职工业余所需要的各项文化、娱乐设施;研究全区各市县的发展规划;接受各市县的委托咨询;进行规划示范和开展全区的测绘工作。二是创造良好的投资环境,吸引外地企业前来投资,增强经济发展后劲。有5点基本经验。(1)建立灵活的市场机制。鲁尔区通过立法手段和管理措施,逐渐取消了一些不合理的规定,这就为中小企业提供了良好的发展条件,同时也保证了灵活的劳动市场的形成及其成本的下降,有利于尽快地消除竞争中的信号失真和种种限制。(2)改善交通设施,加快信息产业的发展。例如地处鲁尔区中心位置的多特蒙德,因其一直是客货运输的枢纽,为了经济的可持续发展和吸引更多的企业前来投资办厂,现已投资建成了多特蒙德—威肯德飞机场新跑道,修建了以多特蒙德为中心的铁路,开通了到柏林、伦敦的航线,形成了跨地区、跨国际的交通网。(3)提供优惠的商业用地。(4)加强企业教育及其设施的建设。鲁尔区十分注重青年职工的严格培训和在职工人的“转业”培训以及技术管理人员的进修提高和接受新技术训练。以1985~1989年为例,鲁尔区受过较高教育的就业人数增加了2.8万人,达165万人。其中拥有大学本科及以上学历的就业人数增加9000人,拥有大专学历的就业人数增加2300人,拥有重点中学(人文中学)毕业文凭的就业人数增加15200人,而拥有普通中学毕业文凭的就业人数却减少4300人。同时,在职培训也呈蓬勃发展之势。1992年,接受在职培训者占全部就业人数的8.1%,远远高于1978年6.5%的水平。同期70%的在职职工接受过系统的“上岗”培训。这些都为鲁尔区企业参与更大区域的经济竞争储备了大量的人力资本。(5)重视环境保护,树立良好的区域形象。鲁尔区的许多工矿一般是沿河布局,一方面是利用水运条件,另一方面也因水源的方便。在过去很长的一段时间里,工矿的排污对河流和大气造成了严重污染,使鲁尔区的形象大打折扣。从上世纪70年代开始至今,有关方面十分重视环境保护,制定了许多措施,使得区内环境质量大大改善。三是对煤炭、钢铁等传统支柱产业进行技术革新。途径就是采用新技术、组织合理化生产,增强企业在市场中的竞争力。例如,在钢铁工业不景气的情况下,企业调整了产品结构,积极开发具有竞争能力的新产品,同时通过引进新技术使产品升级换代。如在本区引进了投资达3500亿马克的德国最先进的连续退火炉,这一系列产品结构、技术结构的调整,使该区拥有了一系列产量高、具有竞争力的拳头产品。四是大力发展手工业、中小企业和服务业,大力发展生产性企业。政府保护原有企业向新的生产行业转变,积极资助建立新的生产性企业,目前以发展汽车、化工、电子以及消费品工业为接续产业,通过产业变革已改变了整个鲁尔地区的经济格局。

2.2 美国匹兹堡、休斯敦和洛杉矶的实践 美国的资源枯竭型矿业城市采取了“再开发”战略,如匹兹堡在抵抗衰落过程中,既改造传统产业,又开辟新路,表现出强大的产业转换能力和创新意识。匹兹堡是在大型铁矿、煤矿开发基础上而兴起的城市,美国的钢铁市场曾以它为中心,实行“匹兹堡基点加价制”。但这座实力雄厚的矿业城市,在20世纪70年代,因资源枯竭出现了严重的衰退,企业倒闭,工人失业,社会问题丛生,市区人口大量下降,成为美国衰退最严重的大城市之一。到了80年代,市政府才开始采用一

系列政策性措施,吸引外资投资和建厂,其产业结构逐步由重型转向轻型和服务型,经济才开始复苏。美国休斯敦是油城走向持续繁荣的典型模式之一。休斯敦原是“牛仔(牧人)”集聚的农牧区村镇。1901年得克萨斯油田开发后,城市随之兴起和发展。在20世纪20年代末,美国各大石油公司总部迁移至此,形成了美国南部最重要的城市。在60年代以后石油开采业开始整体下滑时,休斯敦按产业链的延伸和拓展,加速了石油科研和技术开发,油气资源产业群也逐步形成并日趋完善,同时相应带动了为其服务的机械、水泥、电力、钢铁、造纸、粮食、交通运输和通讯等多种产业的发展。休斯敦的宇航中心带动了为它服务的1300多家高新技术企业,从而使休斯敦成为全美人口增长最快的城市,城市性质也发生了根本变化。休斯敦的模式是按照“发展主导产业→带动相关产业→完善基础产业”顺序展开的。美国另一个油城洛杉矶也是采用这一模式实现转型的。20世纪20~40年代为石油开采高峰期,洛杉矶在相当长时间内保持年产5000万吨以上的生产能力。油田开发直接促进了洛杉矶炼油和石化工业的发展,带动了农业的开发,使原本靠近沙漠的季节性牧场变成粮、棉、蔬菜、水果生产基地,使陆、海、空运输趋于发达;此外,飞机制造业、军械工业也迅速兴起,文化事业蓬勃发展,洛杉矶已成为美国西部最大的工业中心、文化中心和太平洋东岸著名的现代化城市。该城即使石油资源枯竭,也能依托替代产业群实现可持续发展。

2.3 法国洛林地区的实践 洛林位于法国东北部,是法国历史上以铁矿、煤矿资源丰富而著称的重化工基地,类似于我国现在的辽宁。20世纪60年代末至70年代初,因资源、环境和技术条件的变化以及外部市场的竞争压力,洛林下决心实施了“工业转型”战略。其基本经验是:彻底关闭成本高、消耗大、污染重的煤矿、铁矿、炼钢厂和纺织厂等;根据国际市场的需求,重点选择了核电、计算机、激光、电子、生物制药、环保机械和汽车制造等高新技术产业;用高新技术改造传统产业,大力提高钢铁、机械、化工等产业的技术含量和高附加值;制定优惠政策,吸引外资,将产业转型与国际接轨。此外,洛林还把煤炭产业转型同国土整治结合起来,并列入整个地区规划。为此,他们专门成立了国土整治部门,负责处理和解决衰老矿区遗留下来的土地污染、闲置场地的重新有效利用的问题。自1979年起,为了解决转型中的重大问题,创立了受影响工业专项基金(30亿法郎补助金和贷款)。企业关闭后,迅速抹掉老矿区的痕迹,对其重新包装,或建居民住宅、娱乐中心,或作为新厂址,或植树种草,等等。洛林创建了企业创业园,扶持下岗职工创办小企业,在初期或成长期为之提供各种服务,如创造厂房、车间、机器、办公室等条件,还配备专家、顾问做具体指导。在洛林地区,经企业创业园培育转型后,10人以下的小企业星罗棋布,占全部企业的91%。洛林把培训职工、提高技能作为重新就业的重要途径,培训后可供选择的职业岗位多达100种以上,90%的人员能重新就业;对再就业职工采用计算机管理,与各地招工局联网提供求职热线,使劳动力能够快速转移出去。政府对安置煤矿富余人员的企业实行税收和信贷优惠,对聘用下岗矿工的公司每吸纳1人资助3万法郎。洛林煤炭公司原是一家大型国有企业,在转型过程中,为了解决劳动力就业,政府扶持创办了100多个企业,规模较大的采取股份制形式,规模小的则一律由私人经营。洛林转型

大约花了 30 多年时间,尽管其转型成本巨大,但成效显著,使得原来让人很难睁开眼睛的工业污染地,变成了蓝天绿地、环境优美的工业新区,整个地区由衰退走向了新生,今日的洛林已成为法国吸引外资最主要的地区。总之,依托资源优势加快产业创新和体制环境创新,培育和发展新型替代产业,是国外矿业城市实现可持续发展的基本经验。

3 对我国矿业城市实现可持续发展的启示

通过以上分析可见,我国矿业城市要实现可持续发展,首先必须加强对资源的综合开发和永续利用,减少对资源的消耗和浪费,提高资源利用和转换的效率;其次,要正确处理好资源与非资源产业的关系,通过不断推进产业结构的调整与升级,逐步实现产业的多元化;第三,要在经济开发的过程中,注意保护好资源和环境,通过推行清洁生产技术,加大环境保护和治理的力度,实现经济、社会与资源环境的协调发展;第四,要正确处理好矿企关系,打破条块分割,促进地区经济的融合发展。具体说来,要从以下几个方面着手进行。

3.1 在国家层次上,完善现行的矿业管理体制 矿业城市的兴衰对于国家经济社会的发展与稳定具有极为重要的意义。矿业城市的兴衰固然受资源丰度和采掘程度制约,但与国家宏观指导是否得当和政策支持力度大小也有关。所以,为了矿业城市的可持续发展,国家应对矿业城市实行特殊的扶持政策。首先,在机构改革的基础上,强化集中统一的矿业管理体制,专门研究和制定矿山、矿城的发展战略和政策;矿业城市的结构调整、城市转型与可持续发展问题应作为国家新世纪发展战略中的一个特殊问题来加以研究。第二,国家应制定矿业城市产业结构调整的政策,从财政和政策上重点支持大中型矿山企业进行技术改造和产业结构调整,并从宏观上对矿业城市的产业政策、财政政策、投资政策、社保政策和城市政策等多方面给予综合指导,积极推动矿业城市的结构调整与城市转型。第三,建立矿山企业的“反哺”机制与矿业城市可持续发展的补偿基金,从矿业销售收入中提取一定比例建立衰老矿山的“反哺”基金,并在分级财政中增加矿业城市的留成比例以建立补偿基金,为矿山闭坑转产与人员分流再就业和环境治理与保护提供补助与支持。第四,制定有利于城市和矿业企业同步发展的税赋政策、劳动政策和社会保障制度,切实减轻矿业企业的税赋、债务和社会负担,促进矿业企业和城市共同发展。

3.2 进行优势转换,走整体发展道路 矿业城市的发展依托于资源的优势,但要保持其持续稳定的发展,应发挥综合优势,适时地进行优势转换,以市场为导向,走一条良性循环、整体发展的道路。具体来说应进行优势替代、优势再造和优势延伸。即是:立足资源状况、现实基础、区位条件、技术实力和投资来源等要素,通过资源配置和资产存量优化,使资产增量转移到效益较优的产业或部门,寻找新的替代产业;在调整产业结构的同时,改变经济增长方式,实行“二次创业”,改变单一的资源优势,重新构建多功能的综合资源优势;向纵向和横向扩展与延伸,特别是发展资源的深度加工,从生产型向效益型转变,培植新的经济增长点。

3.3 在矿产资源开采方面实施适度开发战略 矿业城市要注意妥善处理矿业开发强度与矿业经济规模效益两者

之间的关系,即要发挥矿业生产的规模效益;但规模效益并不等于强化开采,而应根据矿山拥有的可采资源量,确定最佳耗竭速度,进行适度开发,以尽量延长矿山服务年限,以便为矿业城市和矿山企业发展替代产业、实行产业转换与城市转型赢得时间。

3.4 实施科教兴城战略 实施科教兴城战略,大力发展教育,推进科技创新,对于矿业城市未来的发展具有极大的推动作用。矿业城市政府和矿山企业都要以科技进步和改革开放为动力,采取有效措施,培养与聚集高素质的科技人才、管理人才和经营人才,努力提高矿业城市的科技含量;要通过科技创新提高劳动生产率、资源利用率,减少资源浪费;要提高矿产品深加工的科技含量,增加单位矿产品加工的附加值;要运用先进科技进一步提高整个矿业城市的信息化和现代化水平,以推动矿业城市产业结构的调整和优化,从而促进各类产业和整个矿业城市的发展。

3.5 实施绿色矿城战略 绿色矿城战略的主要任务是:科学规划城市建设,力求布局合理、整齐美观;及时治理“三废”,保护土地、大气和水体;加强生态建设,搞好园林绿化;加强清洁卫生等市政管理。实施绿色矿城战略,既需要城市政府负责,又需要矿山企业出力。城市政府应做好城市环境保护的总体规划,在市政建设、环境卫生和城市绿化 3 方面进行部署,运用经济的、法律的、行政的多种手段,制定切实有效的保护措施,实行谁受益、谁污染、谁治理的政策。对于已经破坏了的土地和生态环境,在国家给予支持的同时,要采取多渠道筹集资金、建立环保基金来进行土地复垦。要搞好城市园林绿化,大力发展洁净煤等洁净能源技术,以减少对城市的污染,创造一个整齐、清洁、优美的城市环境。矿山企业要实施绿色开采技术,把矿山建设成花园式矿山,实现环境保护与资源开发的双赢目标。

参考文献 (References)

- [1] 田霍卿. 资源型城市可持续发展的思考 [M]. 北京: 人民出版社, 2000
- [2] 张以诚. 矿业城市与可持续发展[M]. 北京: 石油工业出版社, 1998
- [3] 鲍寿涛, 胡兆量, 焦华富. 专业性工矿城市发展模式[M]. 科学出版社, 2000
- [4] 柯文. 鲁尔工业区的振兴及启示[J]. 管理世界, 1992(2): 128~131
- [5] 焦华富, 韩世君, 路建涛. 德国鲁尔区工矿城市经济结构的转变[J]. 经济地理, 1997(2): 104~107
- [6] Marsh B. Continuity and decline in the anthracite towns of Pennsylvania [J]. Annals of the Association of American Geographers, 1987, 77(3): 337~352
- [7] Warren R L. The Community in America [M]. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1963
- [8] Bradbury J H. The impact of industrial cycles in the mining sector [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1984, 8(3): 311~331
- [9] Spooner D. Mining and Regional Development[M]. Oxford: Oxford University Press, 1981. 8~9
- [10] Bradbury J H. Towards an alternative theory of resource-based town development[J]. Economic Geography, 1979, 55(2): 147~166
- [11] 辽宁工业转型研究课题组. 借鉴法国洛林经验加快辽宁工业转型[J]. 中国软科学, 1998(10): 99~103 (责任编辑 王宏章)