

智库圆桌(第69期·总188期)

探索资源型地区转型发展新路径

推进资源型地区高质量发展,是维护国家资源能源安全的重要保障和健全区域协调发展体制机制的重要环节。2021年,国家发展改革委、财政部等部门印发的《推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》提出,到2025年,资源型地区资源能源安全保障能力大幅提升,创新引领、加快转型、多元支撑的现代产业体系基本建立。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

支持资源型地区可持续发展



如何理解资源型地区的涵义和特征?国家出台了哪些支持政策?

肖金成(中国国土经济学会理事长、国家发展改革委国土地区研究所原所长):资源型地区是依托本地矿产、森林等自然资源开采、加工发展起来的特殊类型区域。长期以来,作为基础能源和重要原材料供应地,资源型地区为我国经济社会发展作出突出贡献。我国资源型城市有118座,大多数是在矿产资源勘探、开发利用基础上,由矿工和为矿工服务的人员不断集中发展起来的。由于资源不可再生,经过几十年开采,许多城市矿产资源已濒临枯竭,少数城市由矿业城转为矿竭城衰。

资源型地区具有以下几个特征。一是区位优势较差,许多位于山区甚至是深山区。这与矿业自然属性有关,如煤炭、金属矿等多集中在山区,就近冶炼有利于降低运输成本。二是产业结构单一,以上游产业为主。多数资源型城市以矿业开采和冶炼为主,只有少部分城市对矿产品进行深加工,但也属于上下游产业链,一旦资源枯竭,产业链即断裂。三是工资水平低而失业率高。矿工多数从农村招聘而来,矿工家属与矿工均在一个企业工作,多数住在棚户区。四是生态环境欠账较多。矿业加工废水排放造成一些动植物死亡,尾矿堆积占用大量土地,存在坍塌风险。五是城市布局分散。资源型城市多数是缘矿而建,而资源分布一般具有不连续性特点,决定了城市布局呈分散性特征。六是城市管理条块分割。我国资源型城市在发展初期,无论是石油、煤炭、冶金还是森工城市,基

本都采用政企合一管理体制,即大型企业领导兼任城市党政领导,企业与城市是同一个利益主体。

针对资源型地区尤其是资源濒临枯竭地区面临的困难,国家采取了多项举措,包括开展资源枯竭城市转型试点、支持发展接续产业、棚户区改造、促进下岗职工再就业等。

2007年,《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》提出,建立健全资源型城市可持续发展长效机制,加大对资源型城市尤其是资源枯竭城市可持续发展的支持力度,大力推进产业结构优化升级和转变经济发展方式,培育壮大接续替代产业,改善生态环境,促进资源型城市经济社会全面协调可持续发展。

从2008年开始,我国陆续推出三批资源型城市转型试点。首批经国务院批准的资源型城市转型试点共12个,分别是阜新、伊春、辽源、白山、盘锦、石嘴山、白银、个旧、焦作、萍乡、大冶、大兴安岭。第二批经国务院批准的试点城市共32个,其中地级市9个、县级市17个、市辖区6个。第三批经国务院批准的试点城市共25个。

在党中央、国务院正确领导和各方共同努力下,以资源枯竭城市转型为突破口的资源型地区可持续发展工作取得阶段性成果,政策体系逐步完善,工作机制初步建立,城市经济社会发展重现生机与活力。但资源型地区历史遗留问题依然严重,转型发展内生动力不强,产业发展对资源依赖性依然较强,采掘业占二次产业比重超过20%,现代制造业、高技术产业等处于起步阶段。

2013年,国务院印发《全国资源型城市可持续发展规划(2013—2020年)》。规划范围包括262个资源型地区,其中地级行政区(包

括地级市、自治州、盟等)126个、县级市62个、县(包括自治县、林区等)58个、市辖区(开发区、管理区)16个。提出坚持统筹协调、分类指导,努力化解历史遗留问题,加快资源枯竭城市转型发展,有序开发综合利用资源,提升城市综合服务功能,促进资源富集地区协调发展,走出一条有中国特色的资源型城市可持续发展之路。并将资源型城市划分为成长型、成熟型、衰退型和再生型四种类型,明确了各类城市发展方向和重点任务。

2021年,国家发展改革委、财政部、自然资源部联合印发《推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》,作为“十四五”时期指导资源型地区转型发展的重要制度性文件,准确把握新发展阶段资源型地区转型发展面临的新形势新问题,提出了相应重大任务和政策措施,对引导资源型地区进一步强化保障国家资源能源安全重要职能,科学确定本地区发展定位,合理谋划转型发展思路具有重要意义。

结合市场经济条件下的现实需求,资源型地区转型方向大体有以下三个。一是区位优势较好、腹地较大的资源型城市,转型方向是建设区域性中心城市,通过改善营商环境,发展接续产业,推动产业多元化发展,并不断完善城市功能,与周边城市和农村建立合作关系,辐射带动周边地区共同发展。二是距离都市圈较近的资源型城市,应和都市圈错位发展,作为都市的一个功能区,和都市形成一定分工,不再追求城市规模扩大和功能健全。三是远离都市圈的独立工矿区,因缺乏区位优势,不具备发展二三产业条件,资源枯竭后应果断选择移民搬迁。

打破单一结构发展接替产业



打破单一产业结构是资源型地区的转型密码。近年来,资源型地区产业结构转型效果如何?

宋迎春(中国社会科学院生态文明研究所研究员):我国认定的69个资源枯竭城市有一个共同特点,即因资源开发而生,因资源产业而兴,因资源枯竭而衰。资源型地区要实现可持续发展,必须摆脱对资源开发的传统路径依赖,尽快寻找并发展接替产业。一些资源型地区产业结构转型已取得明显实效。

从产业结构优化效果来看,“一业独大”不合理产业结构正在调整,“多业共生”产业结构正在形成。2009年国家认定的第二批资源枯竭城市安徽铜陵,铜矿资源丰富,曾是新中国第一个铜工业基地,该年三次产业结构比例是2.6:67.9:29.5,工业占据主体地位,其中有色金属采选业和有色金属冶炼及压延加工业创造的工业产值占全部工业产值的53%,呈现有色金属“一业独大”产业结构特征。经过努力,强资源依赖性的产业结构已有明显改进,2022年三次产业结构比例调整为5.1:49.8:45.1,与2009年相比,第二产业比重下降18.1个百分点,第三产业比重上升15.6个百分点,三次产业发展更加协调。2011年国家认定的第三批资源枯竭城市河南濮阳是因石油开采而兴起的城市,2006年原油产量311万吨,2009年287万吨,2011年260万吨,呈逐年下降趋势。为摆脱石油资源枯竭的困境,该市开启产业结构转型之路。2022年三次产业结构比例为12.7:37.7:49.6,与2011年相比,第一产业下降1.1个百分点,第二产业下降29.7个百分点,第三产业上升30.8个百分点,在基本摆脱过度依赖油气资源开采基础上,实现全市地区生产总值按可比价格从2011年到2021年224%的增幅,成效十分明显。

从战略接替产业培育发展来看,非资源类新兴产业稳步壮大,发展势头良好。河南焦作是以煤炭工业为主导的老工业城市,2008年被列入第一批资源枯竭城市名单,在政策支持下积极探索产业转型之路。该市将汽车及零部件、装备制造和食品工业作为高成长性产业,将生物产业、新材料、新能源和节能环保等作为战略性新兴产业予以培育。2017年规模以上工业中上述三大高成长性产业的工业增加值占全部规模以上工业增加值的比重为31.7%,比2014年提高3个百分点;2022年战略性新兴产业和高新技

术产业的工业增加值分别占规模以上工业增加值的31.6%和58.7%,分别比上年提高4.6个百分点和3.3个百分点。目前新能源材料产业规模已达300亿,锂离子电池新材料产业集群成为河南省首批战略性新兴产业集群,动力电池等25个产业链成为河南省特色优势产业链。四川泸州在20世纪50年代因天然气资源丰富成为我国重要天然气化工基地。由于资源面临枯竭,很多以天然气为原材料的传统制造业走向衰退,2011年被纳入第三批资源枯竭城市名单。为此,当地编制《泸州市资源枯竭城市转型发展规划(2012—2015年)》,提出把天然气化工转变为煤化工,以丰富的煤资源替代天然气资源,并着力发展精细化工,同时积极培育现代医药、商贸物流、文化旅游、现代金融等新兴接替替代产业。经过10多年产业转型,天然气化工被煤化工和页岩气化工替代,一大批非天然气依赖性产业茁壮成长。

从产业转型支撑要素来看,产业转型比较成功的城市普遍重视软硬件环境建设。受国家表彰的2021年度资源枯竭城市转型绩效优秀等级的7个城市(区)中,安徽铜陵坚持科技与金融“两翼齐飞”,江苏徐州打造淮海经济区物流中心,江西景德镇注重提升景德镇陶瓷品牌文化影响力,四川泸州注重对外开放通道建设,河北张家口下花园区成立企业服务中心优化发展环境,河南濮阳实施“濮上英才”计划重视人才引进培养,山东淄博加强产业园区建设引导产业集聚发展,这些举措极大提升了产业转型升级质量和可持续性。



国外典型资源型地区转型发展有哪些可借鉴的经验?

常江(中国矿业大学建筑与城市规划研究所所长、教授):资源型地区转型是世界各国普遍关注的问题,德国、法国、日本等发达国家从20世纪60年代开始就已面临这一问题,并通过政策引导和产业结构优化,走向区域平衡、协调和可持续发展。

法国洛林地区位于法国东北部,煤炭和钢铁曾是该地区的主要产业。20世纪60年代开始,由于世界市场冲击,该地区煤炭、钢铁产业面临严峻挑战,丧失市场竞争力,开始被迫转型。法国政府采取紧缩和改造传统产业、创建多样化的经济活动等政策,通过淘汰落后产业、改造传统产业、加强城市基础设施建设等方式,积极推进该地区转型发展。法国政府成立专门机构负责该地区转型和规划。同时,政府每年投入约30亿法郎,欧盟每年投入约20亿法郎,积极制定政策吸引投资,扶持中小企业,调整产业结构,安置失业人员,并利用土地、劳动力和基础设施等优势吸引投资。经过多年努力,该地区摆脱资源依赖和产业单一局限,形成了一二三产业协调发展、主导产业和其他产业相互促进、内外融合发展的局面。

德国鲁尔区是德国和欧洲最大的工业区,硬煤产量占该国



资源型地区在抢抓发展新赛道、培育发展新动能方面取得哪些阶段性成果?

张文忠(中国科学院地理科学与资源研究所研究员):创新对于资源型地区不仅是技术创新,也包括观念、思想和管理创新。资源型地区在立足自身优势和特色基础上,初步探索出以下几种科技创新发展模式。

一是借外脑和外力增强自身创新能力。部分资源型地区通过与国家和省内科研机构、技术创新中心合作,共建各具特色的创新联合体。安徽铜陵积极与国家级和省级工程技术研究中心、企业技术中心联合建设以材料为主体的技术创新创业平台,推动新产业、新业态发展与布局。2022年末拥有高新技术企业407家,省级以上各类研发机构147个,均居安徽省前列,并成功列入国家创新型城市。安徽淮北借助长三角一体化优势,与上海交通大学等高校合作共同开发先进的陶铝新材料,搭建技术转化和生产平台,新产品用于C919大飞机陶铝地板支撑梁,是我国重要的新一代航空材料生产基地。

二是依托大企业技术创新驱动创新发展。资源型地区多为三四线城市,少有大学和科研院所布局,但拥有一批科技实力较为雄厚的企业,其在转型发展中发挥着不可或缺的作用。河南焦作多氟多新材料股份有限公司研发能力较强,自主开发完成的锂离子电池核心材料高纯晶体六氟磷酸锂关键技术,解决了锂电池核心材料“卡脖子”难题,开发的有机硅热转印碳带背涂中试项目,填补了相关核心技术空缺。甘肃稀土新材料股份有限公司建设的年产11000吨稀土萃取分离生产线,攻克了稀土精矿冶炼分离领域关键核心技术,是目前国内单体产量最大的萃取分离生产线。

三是依托高新技术园区、孵化器、众创空间等创新载体和平台,吸引人才和企业。吉林白山依托医药高新产业园,加大中药产业研发力度,促进各类要素在园区集聚,重点开发功能性食品及中药配方颗粒、中药饮片等。目

借鉴国外资源型地区转型发展经验

硬煤产量的80%、焦炭产量占90%、钢铁产量占60%、炼油量占35%,被誉为欧洲的工业心脏。然而,进入20世纪60年代,同样是面临国际市场竞争,该地区硬煤及钢产量不振、重型机械销路不畅、工业结构老化、大量煤矿关闭。政府通过再工业化、区域环境系统治理、发展新兴产业,加大对外来投资的吸引以及大力发展手工业和中小企业、发展教育和第三产业等措施,使该地区从以煤炭和钢铁工业为中心的源型生产基地向以煤炭和钢铁生产为基础,以电子计算机和信息技术产业为龙头,多种行业协调发展的新型经济区转变。20世纪90年代初,鲁尔区成为工业布局合理、结构优化、技术先进、经济繁荣的新型工业区。

美国匹兹堡是亨氏、拜耳等著名企业的摇篮。1911年,匹兹堡已成为全美第8大城市,钢产量占该国总产量的1/3到1/2。20世纪70年代,该地区因资源枯竭出现严重衰退,企业倒闭、工人失业,社会问题丛生,市区人口大量下降,成为衰退最严重的大城市之一。20世纪80年代开始,该地区将经济基础转向教育、旅游和服务,重塑为科学、医学、生物技术以及金融服务国际中心。例如,立足卡内基梅隆大学的计算机科学和机器人技术,成为科技中心;由匹兹堡大学医疗中心迅速扩张带动,成为医疗中心。同时,还十分注重文化和社区发展,通过房地产开发项目、城市景观改造以及闲置用地重建,城市经济实力大幅提升,生态环境逐步改善。

国外资源型城市转型的做法和经验表明,资源型地区转型发展过程中,一方面要注重传统产业改造和新兴产业发展的结合与协调,不能简单地抛弃传统产业;另一方面要注重政府与市场相结合,根据自身实际情况、产业结构演

观念和技术创新培育新发展

发展轨道,修正、葵花、施慧达等龙头企业扩能升级。江西景德镇以航空小镇为依托,着力构建飞机整机制造、零部件配套、通航服务“三位一体”产业发展格局,2021年航空产业营业收入突破270亿元。

四是根据自身产业特色和优势,重点培育和扶持一些中小型创新企业。辽宁抚顺围绕精细化学品、新材料等产业发展重点,增强对创新创业的支撑力度,支持金易化工、齐隆化工等15家科技型企业实施科技成果转化,成功孵化一批精细化工和材料创新企业。

同时,资源型地区积极践行绿水青山就是金山银山的发展理念,推动绿色转型发展,主要做法体现在以下几方面。

推进能源革命,创新能源开发模式,大力发展可再生能源。辽宁阜新以风电、光伏发电可再生能源为重点,实现能源跨越式发展。截至2021年底,新能源装机规模338.6万千瓦,占全省比重为22.6%,新能源发电量63.25亿千瓦时。值得一提的是,该市推动太阳能发电与生态修复协同发展,整合废弃矿山、采煤沉陷区、矿山排土场等闲置土地资源,推进矿区50万千瓦光伏项目并网发电,把昔日因采煤造成的废弃地变成绿色能源基地。

将采煤沉陷区修复与城市生态环境营建结合,在采煤沉陷区改造城市公园、绿地和湖泊。安徽淮北探索实践“深改湖、浅造田,不深不浅种藕莲;稳建厂、沉修路,半稳半沉栽上树”的综合治理模式,把曾经的“历史包袱”变为城市发展新空间。江苏徐州贾汪区建立“村庄易地搬迁、基本农田整理、采煤沉陷区复垦、生态环境修复、湿地景观开发”五位一体综合整治模式,先后建成潘安湖、解忧湖、龙吟湖等湿地1.5万亩,创建4个国家4A级景区、国家生态旅游示范区,2022年实现旅游收入超16亿元。

将矿山生态环境修复与生态旅游、居民游憩等结合,打造矿山地质公园。截至2022年底,资源型地区已建设和筹划建设国家矿山公园55座,18个地区的矿山经过改造成为国家工业旅游示范基地,占全国总量的1/3,矿山旅游业的开展保护了矿山生态,弘扬了矿业文化,获得经济、社会和生态多方面效益。

推进生态环境综合治理,改善居住环境。湖北大冶统筹推进大气环境、水环境、重金属污染治理和人居环境整治。2021年,实施环境整治项目51个,修复水域面积约440亩,治理采煤沉陷区2100亩,整治矿山环境和修复生态面积近600亩,全市森林覆盖率达到30.91%,建成省级生态镇8个、生态村56个。

第一,具备前瞻性和战略眼光,在新经济形势下和产业升级中依托新科技寻找转型契机。

鲁尔区和洛林地区的成功转型都说明了这一点,其在寻找新产业过程中,积极布局环保、新能源产业,从而将以传统重工业为主的区域调整成为全国乃至全世界的新兴产业创新示范区。

第二,树立综合发展观,整体规划、综合治理城市和地区发展。资源型地区转型是一个系统工程,应以科学、合理的城市规划为先导,要充分考虑资源型城市资源状况、区位条件、产业结构及城市发展战略等要素,制定有针对性的规划,提高城市资源保障能力和可持续发展能力。

第三,加强环境保护和治理,恢复生态平衡,改变区域形象。传统资源型地区大多生态环境差、污染严重。但正因为环境状况恶劣需要整治,大量工业场地闲置需要重新开发利用,给了资源型地区重整山河的契机。鲁尔区、匹兹堡、洛林地区的成功转型,与重视环境保护和生态治理密不可分,在完成区域生态修复、治理的同时,新的产业体系也在形成。

第四,加大科技投入和人才培养。无论是传统产业,还是新兴产业发展,人才储备和智力保障都是其成功的关键。鲁尔区拥有15所高等院校以及诸多科研机构和研究中心,利用科技优势改革创新,加强科学界与经济界合作。要鼓励各类人才在生产科研一线创新创业,活跃科技创新的核心要素。还要强化对转岗和下岗职工及进城务工人员的职业技能培训,提升劳动力技术和知识水平,以适应城市发展需求。