

政府对资源型城市发展的影响和作用

伍新木 杨莹

摘要: 国家的宏观经济政策直接决定了我国资源型城市的兴衰。新中国成立初期,“均衡布局”政策和“重工业优先”战略,促使资源型城市迅速发展起来,同时积累了计划经济体制下的特有矛盾。经济转轨时期,市场经济体制还不健全,政府宏观调控能力又大大减弱。对资源型城市的市场补偿机制和财政转移支付同时缺位,导致这些区域陷入了严重衰退。我国政府应该借鉴德、法、日、美等国在资源型地区复兴过程中的成功经验,正确发挥在资源型城市转型中的作用,实现社会经济的可持续发展。

关键词: 政府 资源型城市 影响 对策

资源是人类社会赖以生存和发展的基础,主要分为自然资源和人文资源两大类。自然资源是指在一定时间条件下,能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称,如土地资源、水资源、生物资源、气候资源、矿产资源等;与自然资源相对应的是人文资源,包括资金、技术、知识、劳动力、历史文化、社会关系等。依托资源而发展起来的城镇则为资源型城市,其中一类是依托不可再生性自然资源的开发而产生和兴起,并以资源的采选、初级加工为主导产业的城镇。这类资源型城市因其特殊的发展背景和成长轨迹,社会经济问题比较突出,本文研究的资源型城市便是特指这类城市。

我国现有这类资源型城市 150 多个,约占全国城市总数的 1/4。它们大多兴建于新中国建立初期,在促进工业建设与经济发展、增加国家财政收入等方面起到了极其重要的作用。然而改革开放以来,随着国家经济发展战略的转移和市场经济的迅猛发展,计划经济时代成长起来的资源型城市面临着重重困境。资源型城市的经济困难主要是由主导资源型产业陷入萧条引发的,不仅使原来积累的历史矛盾更加尖锐,而且引发了一系列新的社会经济问题。微观上表现为资源型企业生产滑坡、市场低迷、亏损增加,宏观上表现为城市经济效益低下、就业压力加大、基础设施落后、生态环境恶化。

资源型城市陷入困境的原因是多方面的,既有资源衰竭引起的资源型产业发展周期性规律的影响,也有开放经济条件下市场变化带来的冲击,还有一个关键的原因就是政府宏观经济政策对资源型城市的发展产生了重大影响。本文拟从政策层面深入探讨资源型城市发展困境的成因和对策。

一、国家政策对资源型城市的影响

(一) 区域宏观布局政策

1. 均衡布局原则

我国幅员辽阔,各地自然资源和社会化差异很大。到 1949 年建国时,面临的是极不平衡的产业布局状况。国土面积不到 12% 的东部沿海地带集中了全国 70% 以上的工业和交通运输设施。近代工业主要分布在京津唐、沪宁杭、辽中南三大工业基地,而在广大内陆地区近代工业几乎是一片空白。为了扭转这一畸形的产业分布格局,国家确立了“均

衡布局”的经济布局调整战略,强调内地和沿海均衡发展,投资重点指向中、西部地区。“一五”时期,新开工的 694 个大型工业项目中 472 个建在内地,占总数的 66%。“三五”时期,在全国基本建设投资中,东部占 26.9%,中部占 29.9%,西部达 31.8%。

2. “一、二、三线”备战

从 20 世纪 60 年代中期开始到 80 年代初,国家产业布局的目标围绕国防和备战,在中国西南、西北内陆地区开展了一场大规模的经济建设运动。当时从战略角度进行划分,这一地区属全国战略布局的第三线。国家集中人力、物力、财力建设三线,提出“新建项目都要摆在第三线,第一、二线能搬的项目要搬迁,短期不能见效的续建项目一律缩小建设规模。在不妨碍生产的条件下,有计划有步骤地调整第一线。要争取用多快好省的方法,在纵深地区建立起一个工农结合的、为国防和农业服务的比较完整的战略后方基地”,“分散、靠山、隐蔽、进洞”成为“三线”工厂布点的原则。在这样的指导思想下,国家在西北、西南、豫西、鄂西、湘西和晋南开辟了一系列工业基地。“三五”时期,在全国基本建设投资中,中西部“三线”地区的投资占 52.7%。到“四五”结束,“三线”地区十年间相继投资 2000 多亿元,建成 2000 个大中型企业和科研单位,形成 45 个大型生产科研基地和 30 个新兴工业城市。

在“均衡布局”、“建设三线”的政策背景下,中、西部形成了一大批以能源、原材料等基础工业为支柱的资源型城市。这些城市是在国家严格的计划经济指导下,由外部注入要素迅速成长起来的。一方面,城市与农村二元结构突出,没有形成一个相互关联、体系完整的网络,未能发挥扩散效应和带动作用。另一方面仅仅从开发资源、国防备战的角度建设城市,没有综合考虑交通位置、水资源、劳动力、经济基础等综合条件。比如从交通区位来看,这些资源型城市就不具备发展优势。它们大部分分布在中、西部地区,交通运输网络稀疏、线路等级不高,对外运输线路长、运输方式单一与巨大的外运量之间的矛盾非常突出,这些因素一直是制约其经济发展的主要障碍。由此可见,由于资源型城市自身缺乏广泛的经济联系和明显的区位优势,在自由开放的经济条件下便暴露出重重发展制约和障碍。

(二) 工业化发展战略

1. 优先发展重工业

新中国建国初期,我国的国民经济财政困难、物价波动剧烈、经济秩序混乱,工业化起点非常低。国家迫切需要加快自身经济发展,决定优先发展重工业,并在此基础上建立一套完整独立的工业体系。

资源型产业是发展重工业的基础,优先发展重工业的政策必然导致能源、金属矿产、非金属矿产等资源的优先开采。为了支持重工业发展,政府投资建设资源型城市时,主要向资源采掘、初级原料加工等基础工业倾斜,轻工业、第三产业投资较少(见表1)。这就造成了资源型城市的经济结构重型化,其他工业部门和服务业相对衰落。

表1 各时期工业部门基本建设投资比重(%)

	“一五” 时期	“二五” 时期	1963- 1965年	“三五” 时期	“四五” 时期	“五五” 时期	1981年
工业合计	45.5	61.4	52.1	69.2	58.2	54.9	50.3
轻工业	6.8	6.5	4.1	4.7	6.1	6.9	10.0
重工业	38.7	54.9	48.0	54.5	52.1	48.0	40.3

资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴》,299页,北京,中国统计出版社,1982。

资源型城市不合理的产业结构给城市发展带来了一系列问题:一是产业结构过于单一,城市经济的弹性很弱。一旦资源趋近枯竭、市场供求关系变化、政府倾斜政策转移,城市经济没有回旋的余地,往往经受不了冲击。最为典型的是产业结构单一导致产品结构单一的问题,当市场对少数主导产品的需求减少或供给量的增加而导致市场竞争加剧的时

表2 出口产品构成(%)

	1953	1957	1965	1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
初级产品	79.4	63.6	51.2	53.5	55.4	53.6	53.5	53.6	53.4	49.6	48.0	46.2	49.9
工矿产品	18.4	28.4	30.9	25.6	39.3	38.5	37.4	44.0	51.8	56.2	60.5	57.4	55.6
矿物燃料	0.8	1.1	3.1	2.8	15.0	14.1	13.8	19.5	25.1	24.2	24.5	21.2	24.8

资料来源:《中国对外经济贸易年鉴》编辑委员会编:《中国对外经济贸易年鉴》(1985),802~803页,北京,中国对外经济贸易出版社,1985。

我国为了加快资金积累,还提出了“有水快流”的资源开采政策。而许多发达国家都对资源实行战略性储备的保护开采政策,不仅进行有计划的集约开采,甚至冻结本国资源、大量依靠进口以增加本国资源的储备。我国“有水快流”政策却直接指向了对资源掠夺性、粗放型的开采。

1949-1979年,我国煤炭产量以年均10.4%的高速增长,而石油的开采量1979年比1949年增长了940%,资源消耗很快,反映出典型的外延式扩大再生产的增长方式。而资源的开发利用效率却很低,浪费严重。据对全国13个省区719个国营坑采矿山调查,有56%的矿山回采率低于计划要求,矿产开发的综合回收率只有30%~50%,与世界平均水平相比要低20%左右。另据有关部门对60种主要矿种调查统计,其中34个矿种中的419个矿山有综合利用价值,但已全部实现综合利用的只占35%,部分综合利用的占33%,完全没有实行综合利用的占32%。对全国1845个矿山综合利用指数的调查统计表明,综合利用在70%以上的矿山仅占2%,综合利用达50%的矿山不足15%;75%的矿山对有用组分的综合利用率小于25%;伴生组分的回收率,有70%的矿山低于40%。

长期高强度开采,导致后备资源不足,一些资源型城市的生存发展受到储量枯竭的严重威胁。如抚顺、阜新、玉门等城市已经处于严重衰退,经济增长极其缓慢,社会问题十分严重。而更多资源型城市面临着资源开采成本上升的威胁,储量有限的浅表矿、易采矿、高品位矿被开采完之后,地

候,城市就会因为少数主导产品的销售疲软而出现增长乏力、甚至走向衰退,从而加大了城市经济的波动性。二是资源型产业占主导地位引发的社会问题,突出表现在就业方面。资源型产业中女性就业率很低,导致了就业性别比例失调。而且整个城市的就业集中在资源型产业部门,一旦产业衰退,将引起大范围的失业,波及面很广。与此同时,资源型城市轻工业和服务业发展缓慢,无法吸纳大规模的就业人口,从而形成了巨大的就业压力,进而引发一系列社会问题。

2. 高积累政策

重工业作为资本密集型的产业具有三个基本特征:第一是建设周期长;第二是在发展的早期,大部分设备需要从国外引进;第三是初始的投资规模巨大。而我国当时的经济现实却是:资金十分短缺,资金的成本高;可供出口的产品少,外汇短缺,由市场决定的汇率水平高;经济剩余少,资金动员能力弱。这就迫使国家以计划的形式来干预经济发展,最大限度地积累发展重工业所需的资金。主要政策措施是:

(1) 扩大出口,有水快流

由于发展重工业的技术设备大量需要从国外引进,从而对外汇支付能力提出很大的需求。当时中国与资本主义发达国家的经济关系大都不正常,获取外汇的机会很少。而中国的经济基本处于自给自足的封闭状态,可供出口的产品品种有限、数额小、换汇创汇的能力很低,只能通过初级产品的出口来增加外汇收入,其中资源型产品占了较大比例(见表2)。而为了刺激出口,资源型产品往往定价偏低。

(2) 原料材料的低价政策

为了能够较快的积累实现国家工业化所必需的资金,必须通过降低重工业的成本来提高利润。降低成本的一个重要方面就是压低重工业所需原材料和能源的价格,这样一来工业品的价格就相对较高,形成了工业制成品和初级产品之间的剪刀差。价格扭曲反映在固定资产收益率上的不同。1993年,工业固定资产的平均收益率为15.2%,然而各行业之间相差甚远。煤炭石油工业不到2%,而饮料工业达到30%,烟草工业达到178.49%。作为初级产品的主要输出地,资源型城市工矿企业的各项经济效益指标明显低于全国平均水平(见表3)。

“统收统支”政策使资源型企业创造的利润和所提折旧大量上缴国家,只能“先生产,后改造”,企业积累贫乏、资金短缺,设备严重陈旧老化,没有能力开发新产品。1974-1998年,美国技术改造资金占固定资产投资比重的69%,而我国“七五”期间,技改投资仅占国有经济投资的31.8%,1994年下降到25%。在有限的投资中,用于扩大规模的“外延性”投资占35.5%,用于安装工程的投资占44.6%,真正用于更新设备的投资仅占8.3%。因此,资源型城市每况愈下,很难得到发展。

表 3 1985 年部分资源型城市全民所有制独立核算工业企业主要经济效益指标(元)

	每一职工平均 现价净产值	每百元固定 资产提供利税	每百元资金 提供利税
全国平均	6 180	25.3	26.9
大同	4 424	9.4	12.0
鸡西	2 243	0.3	0.4
淮南	2 511	2.2	2.6
淮北	2 593	1.5	1.8
阜新	2 216	1.1	1.9
鹤岗	2 397	3.0	3.9
萍乡	2 456	8.5	9.7
六盘水	1 944	-1 .2	-1 .6
双鸭山	1 788	2.0	2.6
铜川	1 508	4.0	4.7

资料来源:《中国城市经济社会年鉴》理事会编:《中国城市经济社会年鉴》(1986),44 页,北京,中国城市经济社会年鉴出版社,1986。

(3)“先生产、后生活,先治坡、后治窝”指导思想的偏离

为了尽快积累资金,政府采取了尽量压缩基础生活设施建设的措施(见表 4)。一方面城市建设资金缺乏,基础设施严重不足;另一方面人民生活质量较低,处于一种单调、贫乏的状态。资源型城市从一开始就存在着功能单一、城市社会服务职能和基础设施建设先天不足的问题,严重制约了今后的发展。

因为完善的基础设施能够大大降低交易成本,投资者在选择投资地点时往往会考虑基础设施建设的情况。我们取交通路线(包括可通航的内陆水道、铁路和公路)的密度作为衡量一个地区基础设施水平的基本指标,这个量完全可以预测一个地区的发展水平,两者之间的相关度高达 0.71。在市场经济条件下,资源型城市的竞争力较差很大程度是缘于基础设施建设水平太低。

资源型城市长期重视生产性建设,压低一切生活性消费,必然导致文化教育事业相对比较落后,这就大大影响了当地劳动力素质的提高和科学技术人才的培养。科技人才越多越能够自主研发高新技术,劳动力教育水平越高越能够应用创新成果,所以一个地区的劳动力素质对它的增长前景有重大影响。1993 年任丘、大同、鸡西、鹤岗每万名职工中拥有中级职称以上的人数分别为 133、185、79、167 人,远远低于全国城市平均 400 人的水平。资源型城市在高层次人才方面存在较大缺口,企业普遍存在技术力量薄弱、技术进步缓慢的情况,也是阻碍其进一步发展的重要因素之一。

表 4 生产性和非生产性基本建设投资额(%)

	“一五” 期间	“二五” 期间	1963- 1965	“三五” 期间	“四五” 期间	“五五” 期间
生产性建设	67.0	85.4	79.4	83.8	82.5	73.9
非生产性建设	33.0	14.6	20.6	16.2	17.5	26.1
住宅	9.1	4.1	6.9	4.0	5.7	11.8

资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴》(1985),304 页,北京,中国统计出版社,1985。

(4)企业办社会

为了提高积累率,迅速筹集更多的资金,有必要在相当长的时期内实行低工资制度,限制居民的消费。由于工资很低,企业不得不担负起为职工提供包括住房、医疗保险、子女教育、老年退休保险等一系列福利。到 20 世纪 80 年代,“企业办社会”发展到顶峰(见表 5)。以马鞍山市为例,企业办的各类商店占城市商店总数的 22.6%;企业办中学 11 所,小学 24 所,分别占城市总数的 29% 和 50%;企业办影剧院 15 个,占城市总数的 79%;企业医院拥有的病床数占城市的 55%。企业办的各种服务业在第三产业中占有相当大的比

重,涉及到商业、餐饮服务、教育、文娱、医疗卫生等各个方面。而且企业办社会,各自独立循环,缺乏相互依存、相互带动的合作关系。在条块分割的管理体制下,各类资源浪费、闲置现象十分严重。

“企业办社会”给企业背上了沉重的负担,严重影响了企业的竞争能力。在市场经济条件下,后勤保障、生产准备等辅助部门必须从企业中剥离出来,走向社会化。但是长期以来企业功能取代了城市功能,造成资源型城市第三产业十分落后,加上地方财政困难,往往无力接收企业所办的社会事业,阻碍了企业和城市的协调发展。

表 5 1983 年城市建设投资的资金来源

	投资总额(万元)	所占比例
中央财政	534	0.5%
地方财政	6 616	7.0%
国内贷款	1 370	1.4%
地方自筹投资	84 020	88.3%
其他投资	2 609	2.7%

资料来源:城乡建设环境保护部计划财务局编:《城市建设统计年报》(1983),283 页,北京,城乡建设环境保护部,1984。

(三)经济体制转轨带来的冲击

1. 经济发展战略偏移

从 20 世纪 80 年代开始,我国的经济发展战略由过去的追求区域之间的均衡发展转向以提高效率为目的的非均衡发展。这样,全国经济发展的区域战略重点就从内地转移到沿海地区。为了推动沿海地区的快速发展,国家除了在直接投资上给沿海地区一定的倾斜外(见表 6),主要是给沿海地区多方面的优惠政策,从而为沿海地区的发展创造了有利的政策环境。身处内地的资源型城市是在计划经济体制下产生和成长起来的,受国家政策的制约和影响很大。一旦失去了国家在资金上、政策上的支持,这些城市便面临着衰退和萧条(见表 7)。

表 6 全社会固定资产投资比重的地区分布(%)

	广东	江苏	山西	甘肃
1982	2.4	6.1	2.8	1.2
1992	12.9	9.3	2.0	1.1
1995	11.6	8.8	1.4	0.7

资料来源:国家统计局固定资产投资统计司编:《中国固定资产投资年鉴》(1950-1995),37 页,北京,中国统计出版社,1997。

表 7 部分资源型城市综合经济效益(元)

	全国平均	淮南	鸡西	阜新	鹤岗	淮北	铜川	双鸭山	六盘水
人均国民收入	2 450	1 240	1 677	1 799	1 446	1 950	982	1 196	698
人均国内生产总值	3 078	1 812	2 188	2 309	1 881	2 986	1 584	2 390	982

资料来源:国家统计局城市社会经济调查总队编:《中国城市统计年鉴》(1992),148 页,北京,中国统计出版社,1993。

2. 价格体系改革不到位

在计划经济时期,我国长期形成了资源型初级加工产品与工业制成品之间的剪刀差,资源型初级加工产品价格过低,直接导致了经济利益初次分配的不平衡。在计划经济体制下通过中央财政再分配的调节,暂时掩盖了分配不公和地区差异,相对维持了经济利益的平衡。

改革伊始,我国对价格体系进行了改革。资源型初级加工产品实行“价格双轨制”,即国家对计划内供给加工工业的资源型初级加工产品实行较大比例的计划定价,对企业自销和完成国家计划之后的剩余部分实行价格放开。但是,国家

较早地对加工制成品放开了价格管制,实行市场定价。而在 20 世纪 80 年代和 90 年代初期,我国加工制成品市场处于卖方市场。所以,工业制成品的价格仍然高于资源型初级加工产品,国家给资源型初级加工产品的提价又被转移到加工制成品上。1988 年,我国投入每百元资金所实现的利税,煤炭采选业为 1.6 元,石油与天然气开采业为 3.24 元,石油加工业为 56.85 元,橡胶制品业为 38.86 元,化学工业为 28.39 元。到 1993 年,投入每百元资金所实现的利税,煤炭采选业为 -0.71 元,石油与天然气开采业为 -2.54 元,而黑色采石业为 -8.86 元。这样一来,原本极不合理的价格体系并没有通过改革得到扭转。而政府财政收入占国内生产总值(GDP)的比重从 1978 年的 30.9% 下降到 1996 年的 10.9%,意味着政府对资源型城市的财政转移支付能力在逐渐减弱^①。这使资源型城市的经济发展陷入更加困难的境地。

二、正确发挥政府在资源型城市转型中的作用

综上所述,资源型城市目前的困境与国家计划时期的经济政策密切相关。改革开放以后,由于资源型产业普遍存在“市场失灵”的问题,资源开采的外部性和无序的市场结构使资源型城市蒙受的损失无法由完善的市场给予补偿。因此政府应该充分发挥宏观调控的职能,支持资源型城市的可持续发展。结合国外整治衰退资源型地区的经验,我国政府应采取的对策思路和调整措施如下:

1. 建立法规体系和组织机构

优越的制度安排是经济活动合理化的根本前提,首先要从经济发展战略的高度重视资源型城市的建设。我国资源型城市条块分割的二元管理结构十分突出,资源型城市的多数大型企业是中央政府、上级政府和上级主管部门直属的企业,企业和政府关系不顺,长期各自为政、各行其是。因此,建立完善的法规体系和专门的组织机构十分必要。

德国政府在复兴鲁尔工业区时,曾颁布法律并成立了鲁尔煤管区开发协会。作为鲁尔区的最高规划机构,它具有广泛的代表性,成员中 60% 是市、县政府代表,40% 是企业代表。通过这些措施,鲁尔区域整治纳入了法律的轨道。美国在治理阿巴拉契亚煤田时,制定了《阿巴拉契亚开发法》,其重大决策是由联邦政府的代表和该区十三个州的代表共同组成的“阿巴拉契亚区域委员会”决定的。该委员会负责制订全区的开发方案及具体规划措施,协调联邦政府与地方政府之间的关系,提供一定的技术、经济援助,保护生态环境。

2. 优化产业组织

在调整传统产业时,首先要对传统优势产业实行积极的保护政策,加大企业的技术改造投资,促进企业的横向或纵向兼并,完善企业的竞争结构,优化企业组织规模。这是避免资源型城市重复建设、过度消耗资源、低效消耗资源的有效途径。

例如鲁尔工业区曾采取改建、合并、合约、转让等多种方式,从企业与企业之间以及企业内部两个方面来改造煤炭、钢铁两大工业部门的厂矿企业。1969 年,鲁尔区 26 家煤炭公司联合成立鲁尔煤炭公司,对整个鲁尔区煤田重新规划、一一部署,关闭了那些不盈利的小企业,把采煤集中到盈利多、机械化程度高的矿井。结果,1960-1980 年鲁尔区的煤矿从 100 个减少到 29 个,采煤工作面从 1372 个降到 180 个。但是,由于实行了机械化,每个工作面的日产量却由 304 吨上升到 1385 吨。

3. 鼓励利用高新技术

我国资源型城市的主体企业的技术水平与发达国家相比有很大差距,其薄弱的技术力量和缓慢的技术进步阻碍了产业结构的升级演化。因此,必须重视科技力量、引进先进技术,对传统工业进行改造,促使产业高级化。改变以资源型、原材料型、低档次、粗加工的产品为主的产品结构,发展高技术、高附加值、深加工的产品,变资源优势为经济优势。

鲁尔区十分重视科学技术和教育事业对发展生产、促进经济的作用,提出了“经济要科学化,科学要经济化”的口号。20 世纪 60 年代以来,先后建立了一批高等院校和研究机构,对鲁尔经济的繁荣做出了巨大贡献。目前,鲁尔有全国最大的埃森煤炭研究中心,各大型工业公司都普遍建立了自己的科研机构,还有几十所各种专业的高等院校和为数众多的中等技术学校,其中仅煤炭技术学校就有 30 多所。

4. 引导发展新兴产业

为了优化资源型城市的产业结构,解决大量剩余劳动力的失业问题,政府应当因地制宜地发展新兴产业。日本的九州、德国的鲁尔和美国的阿巴拉契亚在这方面做出了有益的尝试。

日本九州政府采取了一系列措施,包括提供资金和给予土地转让权,给予金融、财税优惠政策等,以完善社会基础设施。这些措施取得了明显的成效,几年间九州共建立起了 70 个开发区,吸引了三菱重工、日本造船公司、日产汽车公司等一大批企业,成为日本一个重要的高新技术开发区。

鲁尔区的煤炭工业和钢铁工业一直是经济的两大支柱,为了改变单一的经济结构,鲁尔区大力吸引新兴工业迁入本地。鲁尔区劳动力充裕、交通便利,又有巨大的消费市场,具备发展新工业的有利条件。1958-1973 年新建和迁入各种企业 459 个,大多数是技术精良的中小企业,而且行业繁多、门类齐全,有化工、电子、汽车、炼油、服装、饮食等等。

美国的阿巴拉契亚地区加速发展煤炭生产的重要战略措施是综合发展该区的经济部门。因为区内钢铁、电力、轻工、食品、商业和旅游业等部门的发展,不仅需要大量的煤炭,而且可以充分吸收煤矿因机械化程度提高而出现的剩余劳动力。该区还特别重视发展食品、印刷、化工、建筑业和商业,以及文教卫生事业。在不到 10 年的时间里,这些部门的职工增加了 50 万。

5. 加强基础设施建设

我国资源型城市在基础设施方面历史欠账太多,成为制约经济发展的瓶颈。基础设施建设是产业发展的基石,世界各国在治理衰退地区时,都非常重视基础设施尤其是交通的建设。

交通是经济的命脉,鲁尔区在整治过程中采取了很多措施解决交通问题。首先,最大限度地发挥本地水运优势,搞好水陆联运。其次,新建和改造现有交通线路,实现交通设施现代化。

美国阿巴拉契亚煤田贫困的一个重要原因是地处山区,交通不便。虽然该区位于大西洋沿岸与中部经济发达区之间,但由于缺乏良好的交通运输系统,煤炭往往不能及时外运。因此,建设发达的交通运输系统成为煤炭工业复兴和区域经济发展的中心任务,政府主要加强了公路网的建设,并建设了强大的铁路和水路运煤系统和特大型的煤港。

6. 必要的财政援助政策

资金短缺是资源型城市面临的主要问题,国家应该重建财政转移支付制度,增加对资源型城市的财政援助。我国计划经济时期,统收统支的财政体制造成资源型城市的资金积

累相当贫乏。在改革开放过程中,虽然资源型城市的自我积累机制已经建立,但是相当多的资源型城市已经或者正在步入资源开采后期,加之历史欠帐太多,现有的价格体系又一直没有理顺,其自身增加积累的能力大大减弱。因此,完全依靠资源型城市自身积累资金来完成经济调整是不现实的,需要国家实施适度的财政援助政策。财政援助可以选择多种方式,包括:进行必要的直接投资;在分级财政中增加资源型城市的留成比例;在国家发行的国债或中西部开发的专项资金中单列一定额度用来支持资源型城市的基础设施、环保项目的建设;允许资源型城市有针对性地发放债券,吸引民间资本;通过财政贴息,增加商业银行对资源型城市各项建设的投资贷款。

法国政府在改造东北老工业区时采取的财政援助政策包括:

第一,增加政府拨款。政府通过各种手段,包括“计划合同”、“国土整治基金”、“工业现代化基金”以及其他财政金融机构为老工业区的结构调整提供各种赠款、补贴、奖金和贴息贷款。其中“计划合同”规定,国家承担项目投资总额的3/4,其余由地方政府承担。

第二,实行灵活的税收政策。其一,减轻企业税收。为减轻企业负担、推动投资,政府对企业税收作出重大改革,削减企业行业税10%。其二,实行新企业减免税措施,建立“无税特区”。改革区内对新建企业免收3年的地方税、公司税和所得税,此后仍可享受50%的减税优待。其三,鼓励建立“风险投资共同基金”,实行科研税收奖励。为推动科研、促进新技术开发,政府积极倡导建立民间“风险资本”,对投资者免征科研投资所得税和增加增值税。

第三,提高银行储蓄利率。为动员和汇集社会闲散资金支援工业改革,银行系统特建立了许多新的储蓄项目,并对存款人实行优惠利率。

第四,建立“工业现代化基金”。为推动企业技术改造和实现“现代化开发计划”,特建立“工业现代化基金”,专门为这类企业发放优惠贷款,以满足其资金需要。“基金”来源,除部分由政府拨款外,大部分来自银行汇集的民间资本。

7. 重视社会发展

资源型城市的政府对社会问题应特别关注,政府应把整治环境、减少失业作为资源型城市全面复兴的重要目标。法、德两国在这方面提供了值得借鉴的经验。

法国政府在解决失业问题时,采取了如下政策:第一,增加就业机会。工业结构调整和现代化导致大规模裁员,为妥善解决就业问题,政府采取措施加速在这些地区建立中小企业,以创造新的就业机会。此外,还采取了一系列临时性措施,如实行提前退休制度(煤炭、冶金工人退休年龄降至55岁)、缩短工时或实行“弹性”作息时间、鼓励改行转业、发放失业津贴、鼓励外籍工人返回原籍等等。第二,加强职业培训。为使被解雇的职工有机会接受适应新职位的技术培训,政府决定在冶金和煤炭区实行“转业假期”制度。被解雇的职工可以与所在企业签订合同,享受为期两年的适应新职位的培训假期。在此期间,可以享受原工资70%的津贴费,人事关系不动。“转业假期”的经费由国家、企业和失业保险机构各承担1/3。同时,也加强在职职工适应新技术的轮训。

在消除污染、整治环境方面,鲁尔区创造了一个奇迹。鲁尔区作为一个重工业基地,在不到5000平方公里的面积上,集中了30个煤矿,20座炼焦厂,62个发电厂,几十个钢铁

厂、化工厂、炼油厂。6600根大烟囱整天排放着大量废气、污水横溢,环境污染成了亟待解决的社会问题。州政府和鲁尔开发协会成立环保机构,首先从法律上作了许多严格的规定。其次在技术上采取了一些严密的措施。全区各厂矿的大烟囱一律实行自动报警系统,安装收集有害气体及粉尘的装置,控制空气污染。并且在主要河流上建立了完整的供水系统和污染净化系统。与此同时,全区开展大规模的植树造林,美化环境、提高生活质量。目前,环境污染已经得到初步解决,开始展现出一个绿树成荫、空气清新、环境优美的新鲁尔。

综上所述,资源型城市转型需要政府的扶持,制定倾斜性的产业政策、给予财政补贴,通过改善基础设施、综合开发区域经济等措施,实现衰退地区的复兴。在发展经济的同时,应加强对社会问题的关注,把经济社会全面发展作为振兴资源型城市的目标。

注释:

张耀军、成生魁、闵庆文:《全球化背景下资源型城市可持续发展探讨》,载《地理科学进展》,2002(3)。

戴伯勋、沈宏达:《现代产业经济学》,453~454、454页,北京,经济管理出版社,2001。

孙建军、张国华:《共和国经济大决策》(第2卷),116~124页,北京,中国经济出版社,1999。

吕红平、邓先明著:《可持续发展之路——资源与能源的开发和保护》,91页,北京,中国物资出版社,1998。

⑪王绍光、胡鞍钢:《中国:不平衡发展的政治经济学》,104、102、205页,北京,中国计划出版社,1999。

滕藤:《中国可持续发展研究》,924页,北京,经济管理出版社,2001。

鲍寿柏等:《专业性工矿城市发展模式》,192页,北京,科学出版社,2000。

李悦:《产业经济学》,300页,北京,中国人民大学出版社,1998。

参考文献:

1. 张蕴岭、顾俊礼:《西欧的区域发展》,北京,中国展望出版社,1988。

2. 林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海,上海人民出版社、上海三联书店,1994。

3. 何希吾等:《资源态势与开发方略》,武汉,湖北科学技术出版社,1997。

4. 吕红平、邓先明:《可持续发展之路——资源与能源的开发和保护》,北京,中国物资出版社,1998。

5. 国务院发展研究中心产业经济研究部:《中国产业发展跟踪研究报告》,北京,经济科学出版社,2000。

6. 孙建军、张国华:《共和国经济大决策》(第2卷),北京,中国经济出版社,1999。

7. 张秀生、陈先勇:《论中国资源型城市产业发展的现状、困境与对策》,载《经济评论》,2001(6)。

8. 陆国庆:《论衰退产业调整模式》,载《学习与探索》,2001(1)。

9. 张延军、张学军:《日本的产业调整援助政策及其对我国的启示》,载《改革与战略》,1996(1)。

10. 郑志国:《我国单一资源城市产业转轨模式初探》,载《经济纵横》,2002(2)。

11. 刘粤湘:《中国矿业城市发展的障碍与对策》,载《资源·产业》,2001(10)。

12. 张传玖:《我国矿业城市发展现状》,载《国土资源报》,2001(10.3)。

13. 于爽:《矿业城市:要治“顽疾”——避免矿竭城衰是城市面临的重大课题》,载《中国环境报》,2001(10)。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072)
(责任编辑:Q)