

论资源型工矿城市产业结构调整的必要性的必要性

顾幼瑾, 胡峰, 朱怀意, 王东

(昆明理工大学 管理与经济学院, 云南 昆明 650093)

摘要: 资源型工矿城市在我国有着重要的地位, 并为我国的经济建设作出过重大的贡献, 但這些城市都面临着一系列的问题, 其中最重要的问题就是产业结构单一. 为了保持资源型工矿城市的持续发展, 就必须进行资源型工矿城市的产业结构调整.

关键词: 资源型工矿城市; 产业结构调整; 持续发展

中图分类号: F407.1

文献标识码: A

文章编号: 1007-855X(2001)02-082-04

1 资源型工矿城市的定义

资源开采地区一般是指地区经济以煤炭、石油、钢铁、有色金属等自然资源开采为主的地区, 这类地区由于具有资源区位优势 and 进行资源开发, 从而出现了以自然资源开采为主的产业和相应的劳动力聚集地区和城市. 资源型工矿城市是伴随化石资源等的开发而逐步兴起的. 我国有县、市级资源型工矿城市 100 多座, 依据所开发的化石种类可以细分为石油工业城市, 如大庆、大港、东营、克拉玛依等; 煤炭工业城市, 如大同、阜新、淮南、淮北等; 钢铁工业城市, 如鞍山、本溪、攀枝花; 有色金属城市, 如个旧、东川、金昌、铜陵等; 以及其它类型的资源型城市, 如盐都自贡等.

在我国这类资源型工矿城市在整个城市群体中占有相当大的比重, 其中大部分又是在新中国成立后按照一厂一市的“苏联模式”建立和发展起来的. 这类城市一般是先有矿山及相关的选冶加工工业, 再有城市的建立和发展. 因此, “因矿建市”是该类城市的典型特征, 城市的其它产业往往也主要是围绕着为工矿产业及相关的加工服务而建立和发展. 企业办社会, 企业办城市, 企业功能与城市功能相互混淆, 城市与企业之间存在着高度的依赖性, 工矿业既可以兴城, 工矿业也可以衰城. 由于计划经济的管理模式在基础产业中延续到九十年代, 从而使传统的计划经济在这些城市中打有很深的烙印, 这也形成了这类城市区别于其它城市最为显著的特征.

2 资源型工矿城市面临的主要问题

资源型工矿城市在发展的不同阶段, 面临着不同的资源、环境、经济和社会问题, 但这些城市一般面临以下几个方面的共同问题.

1) 企业生产效率低下, 企业办社会的负担沉重, 产业结构不合理, 经济转型成本负担重.

我国 50 年代兴建的工矿企业, 大多只追求数量, 而不计算成本, 多数资源型工矿城市的主导产业为高投入、低产出、建设周期长、收效慢的企业组成, 这些企业所生产的产品也是以低附加值、低技术含量的初级产品为主, 因此生产效率低下.

企业办社会现象在资源型工矿城市中极为普遍, 从而束缚了企业自身积累、自我发展的积极性. 企业办社会是历史遗留下来的体制问题, 在计划经济体制下, 企业是一个小社会, 许多本该由社会承担的职能却由企业承担下来, 严重损害了企业的自我积累、自我发展的功能, 国有资源开采企业兴办的各项社会事业有医院、学校、商店、交通、通讯、电力等.

产业结构不合理和农轻重比例不协调是资源型工矿城市经济结构中的突击问题. 首先是三大产业结构比例不协调, 在一般情况下, 资源型工业城市第二产业比重过大, 而第一产业和第三产业相对较小,

收稿日期: 2000-09-01; 基金项目: 云南省省院省校合作基金资助课题《资源型老工业城市经济结构转换与对策研究》.

第一作者简介: 顾幼瑾(1954. 9~), 女, 经济学硕士, 教授; 主要研究方向: 区域经济和市场营销研究.

三次结构发展明显呈不均衡的发展趋势;其次,从工业内部结构来看,这些城市大都形成重工业比例过大的倾斜式结构,三大产业比例相差悬殊。

资源开采的机械设备和基础设施具有专用性和不可重复使用性,随着资源开采的完毕,资源开采设备也随之报废,很少能转作它用,而为资源开采而形成的固定资产所占固定资产总量比重比较高,这部分资产无法流动和重组.加之从事资源开采的人员和技术同样具有很强的专用性,因此,现有资源具有很高的“存量刚性”,进行存量资产的结构调整所付出的成本和面临的难度远大于其它企业。

在过去的计划经济体制下,自然资源可由工矿企业无偿或低价开采,低价格售卖产品的亏损可由国家财政补贴,资源开发行业的工人工资高于其它行业,从而有效地促进了投入多、生产周期长、经营风险大的矿山企业的发展,保证了国家经济建设对原材料的需求.但随着计划经济向社会主义市场经济体制的转变,资源归国家所有、企业必须有偿使用资源,加之资源品位的下降,使矿山企业开采成本增大;另一方面,高科技含量的新材料的出现,使原材料的需求量急剧下降,市场价格大幅度下降,又使工矿企业的收入大幅度下降;从而使刚迈入市场经济、还不熟悉市场经济运行规则的工矿企业面临重重困难.财政补贴减少或丧失、工人收入大幅度降低、失业增加、企业经济效益严重滑坡,地方政府和企业职工承担着沉重的经济转轨成本。

2) 地方工业基础薄弱,与从事资源开采的工矿企业的融合度低,地方财力空虚,城市欠帐太多,各项事业发展缓慢。

在传统的计划经济体制下,国家对西部投资的重点是资源型工矿城市的中央、省(区)属企业,投资方向主要是资源型原料工业,地方工业投资很少,致使地方工业的科技装备水平远远落后于中央企业。

在经济运行上,国有工矿企业与地方经济的融合性低,基本上形成两个独立的经济系统,因而造成地方经济薄弱,城市承载力小.如在计划经济时期,有色金属属于国家统配物质,采、选、冶等均由国家统配,地方政府无权支配,因此,地方政府就不能利用本地区所拥有的资源优势,进行有效合理的配置,城市的重要职能就是为资源开采基地的建设提供生活服务.改革开放以后,中国逐步走向了市场化,为地方经济和工矿企业的联合打开了方便之门,但历史形成的固有结构一时难以改变,地方经济薄弱,一旦主导行业经济恶化,就会导致城市经济陷入困境。

长期以来,资源型工矿城市一直把主要力量用在发展主体企业上,为国家作出了巨大的贡献,但其它产业却没有得到发展,造成了地方财力空虚,城市欠帐太多,各项事业发展缓慢.由于工业内部的结构不合理,劳动密集型的轻工业和其它工业发展不快,无力解决资源开采企业职工子女和家属,尤其是女青年的就业以及与其相关的一系列问题.因此,资源型工矿城市的各企业,尤其是中央和省属企业和工矿企业的职工和家属的就业问题,就不得不主要靠各工矿企业举办的“小企业”加以解决,从而导致企业财力分散、企业投资效率下降、“企业办社会现象”的出现。

3) 二元结构突出。

资源型工矿城市的另一最典型的特征是二元结构突出,即在城市职能、管理体制和经济发展等三方面呈现的二元化结构。

从城市职能看,资源型工矿城市既是区域行政、经济、文化、交通的中心,又是国家工业原材料、燃料的供给基地,城市所承担的双重职能,促使该类城市形成两个城市职能主体,一是以地方社会经济为主体的城市功能圈,二是以资源开采企业生产经营为主体的城市功能圈.由于我国资源型工矿城市的成长模式是“先生产,后生活;先建矿,后建城”,多数资源型工业城市是在资源开发的基础上发展而形成的,从而导致现有城市基础设施不足,严重制约着城市的发展.从管理体制来看,资源型老工业城市往往存在着条块分割的二元化管理体制,这同样不利于城市的发展.资源型工业城市一般采用“政企分离”型的管理体制,应该说这比“政企合一”的体制前进了一步,是符合城市发展规律的.但在长期计划经济体制下成长起来的资源型企业,它并非是一个单纯从事物质生产的实体,而是一个“小社会”.企业从职工的生、老、病、死,到衣、食、住、行以及子女就学、

入托都一概包揽. 企业与地方政府具有相同的行政级别或者更高的行政级别, 地方政府对企业没有直接领导权, 但又行使政府的有关管理权, 因而企业与政府之间出现严重的条块分割现象, 各自为政、各行其事, 给城市的统一规划发展带来极大困难. 少数城市供水、供电、通讯、运输等部门, 甚至出现地方和企业各自拥有自己独立的系统, 从而造成公共设施利用率下降. 如大庆石油管理局和大庆市地方政府都建立了各自独立的通讯交换系统以及各自独立的教育、卫生服务体系. 另一方面, 工矿企业的卫生、教育服务体系, 除为自己的职工和家属服务以外, 还必须为当地农民提供相应的社会公共服务, 企业承担了本应由政府承担的社会服务功能, 从而增大了企业的运营成本. 资源型工矿城市中, 资源开采、加工企业的职工占人口总数的比重较大, 地方政府要为其提供相应的城市基础设施、公用服务设施等, 由于资源开采的分散性, 从而造成城市空间结构松散, 使城市基础设施、公用事业建设和维持费用增加; 尽管国家资源开采企业对当地城市发展的贡献是不可否认的, 但由于企业要接受地方政府的管理, 因而时常受到名目繁多的摊派和罚款而叫苦不迭. 另外, 地方政府与国有工矿企业之间经常会因资源开采权的问题发生纠纷, 少数地方政府甚至纵容和支持地方和乡镇开采企业越界开采, 滥采乱挖, 从而既造成了资源的极大破坏, 国有工矿企业护矿成本增大; 而且还往往由于采矿作业面的交叉, 导致采矿人员伤亡事故的增加, 从而激化了企业与地方的矛盾. 从城市经济结构方面看, 资源型工矿城市普遍存在经济的二元结构, 符合刘易斯提出的“二元结构论”. 资源型工矿城市的经济可以分为以资源开采为中心的较为现代化的部门和农村以农业、手工业为主的传统部门. 其中以资源开采和加工为中心的部门是增长的主导部门, 而农村的传统农村只是被动地起作用, 从而在经济上形成典型的二元经济结构.

4) 资源储量逐步减少、品位逐步下降, 城市环境质量逐步恶化.

资源型工矿城市的兴起和发展是建立在资源开采的基础上的, 无论是石油、煤炭、钢铁还是有色金属, 均有一个共同的特征, 即它们都是不可再生资源, 任何资源都有一定的开采年限, 都要经过起步期、成长期、成熟期和衰退期所组成的生命周期, 以不可再生资源为主导产业的城市, 如果不及时发展新的替代主导产业, 那么随着资源的枯竭和开采成本的上升, 城市将难以发展. 在加拿大有些单一的采煤城镇, 最终成为“鬼城”, 矿井关闭, 人口外迁. 中国由于人多、地少, 国外的“矿完、人走、城空”的城市发展模式显然不符合我国国情. 我国资源型工矿城市在过去计划经济体制下被作为资源开采基地建设, 过分依赖资源开采, 非主导产业发展相对滞后, 潜伏着较大的资源危机. 只要是资源型城市, 都会面临资源危机, 只不过处于不同发展阶段的城市面临危机的紧迫性不同而已, 大庆、本溪等资源型工矿城市, 由于开采时间长、强度大, 可开采量日益下降, 资源短缺已比较明显.

资源开发利用过程中会引起一系列环境问题. 在资源开发利用过程中产生的地应力变化和废气、废水、废渣等均是生态环境的污染源与破坏生态的原动力, 引起的主要环境灾害主要有以下几种. ①在资源开采过程中的建筑设施及废石、废渣、尾矿占用大量土地. ②由于资源开采造成地面塌陷破坏土地和耕地. ③大气污染以及废水、废渣引起的水体和土地污染. ④地下采矿引起的瓦斯爆炸、岩爆、矿井突水、矿震灾害. ⑤地下水超采引起的一系列环境问题如地裂缝、地面沉降、城市地面塌陷、地下水水质恶化、土地或耕地沙化等. ⑥由废渣废矿引起的滑坡、崩塌、泥石流灾害. 资源开采过程中产生的环境问题不仅种类多, 而且情况也比较严重. 据统计, 全国由于资源采掘造成压占、采空、塌陷所损失的土地面积超过3000万亩, 并正以每年平均75万亩的速度继续上升. 资源无论是在开发过程中还是在利用过程中均对生态环境产生危害, 其危害程度可因矿种差异和环保差异而不同, 但各种环境灾害和地质灾害都与矿山建设在时间和空间上有重叠性、穿插性和一致性, 它们有时互为因果, 或在两种作用叠加下加重灾情.

3 资源型工矿城市产业结构调整的必要性的必要性

随着资源开采时间的推移, 资源型工矿城市所面临的问题会越来越严重, 因此必须采取有效的措施从根本上解决以上问题, 从根本上确保资源型工矿城市的健康发展. 一般来讲, 各个资源型工矿城市有其自身的特点, 但最突出的共同特点就是产业结构单一. 这一特点在资源型工业城市兴起之初尤为突

出, 随着资源开采外延的逐步扩大, 资源型工矿城市会形成一些资源加工、服务等行业, 产业结构会逐步趋向合理, 但城市的功能及社区服务主要还是围绕资源开发和加工展开的, 城市的产业结构及发展隐藏着极大的隐患. 资源型工矿城市所面临的问题归根到底都是因为产业结构过于单一所引起的. 一般来讲, 大多数资源型工矿城市在产业结构方面存在的问题普遍表现在. ①第一产业基础薄弱, 生产水平低, 传统的手工生产方式比较普遍, 基本上是分散家庭承包经营, 因而劳动生产率不高, 第一产业向二、三产业转移的任务十分艰巨, 产业结构带有明显的二元经济色彩. 由于农业劳动生产率低, 经济效益也低, 资金受利益机制作用不流向农业, 农业的投入严重不足, 农业发展明显滞后. ②第二产业受资源储量制约情况严重, 制造工业素质低, 结构性矛盾突出. 资源型工矿城市的资源开采加工业在其国民经济中的地位十分重要, 资源开采的支撑力度差, 随着开采难度的加大, 开采成本日益增加, 开采业受资源禀赋的约束日益明显, 资源开采的波动会影响整个城市经济的协调健康发展. 城市的工业结构调整总的来说仍属滞后, 经验表明一个城市经济发展到一定阶段后, 不可避免地会面临一系列围绕其原有模式继续发展的障碍. 例如由于生态环境的污染, 城市工业扩张的空间日趋狭小. 很多资源型工矿城市的政府也努力进行了调整, 但大多未达到预期成效, 主要原因是工业企业改组行为不配套, 除了政府引导外, 产业结构的转换应主要依靠一系列的具体的市场行为来实现, 但这些城市工业的主体不隶属于地方, 地方工业规模较小, 缺乏规模优势和先进技术, 大多数企业经济效益低下. 国有企业改造工作缓慢的结果, 只能导致工业结构调整滞后. ③第三产业与第一、二产业不协调, 产业结构虚高度化. 第三产业应在第一、二产业发展的基础上发展, 大多数资源型工矿城市以第一、二产业为服务对象的农村社会化服务体系和城市社会化服务体系不完善, 第三产业缺乏坚实的基础, 势必低规模扩张, 导致第三产业的虚高度化.

综上所述, 资源型工矿城市必须进行产业结构的调整. 产业结构调整的重点目标应是协调化, 同时兼顾高度化; 待产业结构失衡基本消失后, 结构调整的重点目标再转到高度化, 同时兼顾协调化.

当然, 需要明确的是, 资源型工矿城市实现产业结构的协调化决不是一个短期的过程. 根据前面的分析可以得知, 资源型工矿城市的基础普遍比较薄弱, 且目前产业结构不协调的情况比较严重, 要从真正的意义上实现产业结构的协调化是一个艰巨的系统工程, 决非一朝一夕所能实现的. 从更长远的眼光看, 资源型工矿城市在实现产业结构协调化的基础上再实现产业结构的高度化, 这也是落后国家或地区走向繁荣的必由之路, 是不以人的意志为转移的.

参考文献:

- [1] 张军立. 中国经济结构调整问题报告[M]. 北京: 企业管理出版社, 2000. 1~5.
- [2] 陈耀著. 西部开发战略与新思路[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2000. 10~15.

Discussing the Necessity of Industry Structure Adjustment of Mineral Exploitation Cities

GU You-jin, HU Feng, ZHU Huai-yi, WANG Dong

(The Faculty of Management and Economics, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650093, China)

Abstract: Mineral exploitation cities, which have important role and have given great contribution for chinese construction, meet many serious problems. Those cities must adjust its' industry structure to solve those problems for long development.

Key words: mineral exploitation cities; industry structure adjustment; development