



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2018 年第 47 期 （总第 169 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 11 月 10 日

新时代资源型城市转型发展困境分析 与应对之策

薄文广

【内容简介】新时代下，资源型城市发展面临着低附加值资源型产业锁定与当前高附加值新产业发展滞后、资金外溢与转型发展资金缺口、人才外流与创新发展人才需求、资源开采导致环境污染与日益严格环境规制、传统全能地方政府主导与有为地方政府引导等多重矛盾。日益严峻的外部环境以及产业、人才、资金、地方政府效能等缺乏的联合作用使得资源型城市陷入自身无法解决的发展困境。迫切需要中央政府相关制度顶层设计为基础，高效有为地方政府的构建为支撑，产业转型与优化升级为根本，加快对内对外开放为保障来支持资源型城市转型发展。

我国共有资源型城市 262 个，涉及 28 个省（市、区）和 126 个地级行政区，占全国国土面积的 40.71%，这些资源型城市为我国经济建设提供了重要的能源及原材料支持，为建立我国独立完整的工业体系以及促进国民经济发展做出了重要贡献。但当前，这些资源型城市经济发展却陷入到多重困境，面临着巨大的转型压力，甚至举步维艰，迫切需要引起高度重视。

一、新时代资源型城市转型发展困境分析

1. 低附加值资源型产业锁定与高附加值新产业发展滞后的矛盾

资源型城市发展易形成对资源产品开发的路径依赖，也使其对其它行业的项目发展产生了相对挤出效应。此外，大宗产品价格不能随行就市，国家对资源价格采用“控高不控低”的非对称调控原则，形成了所谓“煤兴城兴，煤弱城弱”的共振格局，并使资源型城市陷入“经济趋好、资源价格上扬时无暇转型，经济低迷、资源价格下滑时无力转型”的不利局面。

当前，国家产业发展进入了一个新旧动能转换期，调存量与强增量的非对称性产业发展举措实施使得更多依赖传统资源型产业以及高附加值的新经济发展较为滞后的资源型地区发展陷入了缺少优质产业支撑而不舍转型的困境。

2. 资金外溢与转型发展资金缺口的矛盾

由于在自然资源收益分配以及相关制度不健全，资源价格高涨期资源

收益较少被资源所在地基层地方政府或普通百姓所有，资源开采的短期性和逐利性也使得资源型城市宝贵的资金常流向外地而非支持本地转型发展。如 2017 年山西省金融机构本外币各项存款余额 32844.9 亿元，而同期本外币各项贷款余额为 22573.8 亿元。

但一旦资源型产品价格下跌，对于主要依靠资源型产业发展的地方政府而言，其财政收入也将明显减少，但同时，地方政府用于基本民生、社会公共服务以及财政工资等刚性支出却减少较难，许多资源型地方政府都处于“入不敷出”的状态，不得不依靠上级政府的转移支付来勉强维持运行，资源型城市宝贵资金的外溢与转型发展对于巨量资金缺口的矛盾也常常使得企业或地方政府陷入“有心无力”而不能转型的困境。

3. 人才外流与创新人才需求的矛盾

资源型城市较高的产业专用性以及高度自动化的产业特征使其吸纳的人才和就业相对有限，导致人才存在着“低端供应过剩，高端供应不足”的结构性失衡特征，这又使得资源型地区优质生产要素呈现日益增加的流出态势。

当前创新发展已成为中国突破中等收入陷阱以及实现高质量发展的重要支撑。人才特别是高素质人才已经成为当前决定各个地区创新发展核心的要素资源，而近期国内主要城市地方政府纷纷出台相关优惠政策大力度吸引人才，资源型地区当前迟缓的经济发展导致的内部人才外流与创新

发展需要大量的创新人才之间的矛盾使其陷入了缺乏创新人才而不会转型的困境。

4. 资源开采导致环境污染与日益严格环境规制的矛盾

据不完全统计，全国每年工业固体废弃物排放中 85%以上来自矿山开采，现有煤废渣就有 30 多亿吨，煤矿排放的废水每年达 26 亿吨，废气达 1700 亿立方米，这些给自然环境都带来了严重影响。

当前，可持续发展问题已经上升为国家战略高度，大生态成为当前及未来时期国家经济发展的理念和前提，这将会对以资源型产业为主导的城市发展带来日益严峻的外部挑战。资源开采导致环境污染与日益严格的外部环境规制之间的矛盾使得资源型城市发展陷入了不利于自身发展而不得不转型的困境。

5. 传统全能地方政府主导与有为地方政府引导的矛盾

资源型地区普遍存在“矿城一体”、“煤城一体”、“政企合一”等地方政府大包大揽的全能属性传统，这种企业功能近似等同于城市功能的特征使资源型城市对改革开放后日益强调市场化的经济和社会转型过程的适应性和应变性远滞后于非资源型城市。

资源型城市一直存在的“政府强势”特点也使得本已弱小的社会和非国有企业的发展更为困难，而“该管的没有管好，不该管的乱管”等低水平政府管理和治理又使得资源型城市的企业面临着较高制度成本，资源型

城市全能地方政府主导与当前需要有为地方政府的精确引导之间的矛盾使得资源型城市地方政府陷入了不知转型的困境。

二、资源型地区转型发展的政策应对

1. 中央政府相关制度顶层设计为基础

我国实行了资源有偿使用制度和生态补偿制度，但实施力度和相关保障措施远未完善，特别是资源价格高涨期的收益分配与资源价格下降期的成本承担存在严重不对等特征。“收益外流和成本独享”相关制度设计使得资源型地区发展面临着不利局面，特别是在当前供给侧结构性改革以及大生态理念日益深化的外部环境更是使得资源型地区转型发展“雪上加霜”，现在单纯凭借地方政府的力量无法实现资源型城市转型发展。

中央政府相关制度的理性顶层设计是资源型地区转型发展的必要前提，中央对资源型城市转型发展不应是简单项目支持，而重点应放在单独资源型城市自身力量难以解决的问题，如加快形成反映资源稀缺程度与市场供求关系的资源型产品价格形成、探索资源主消费区给予资源主开采区的横向区际生态补偿以及改变当前较少考虑区域发展的现实与发展巨大不平衡性的“一刀切”的环保政策等。

2. 高效有为地方政府的构建为支撑

资源型城市低水平的政府管理在新时代背景下成为了这些地区陷入

困境的重要制度原因。应以政府简政放权为契机，减少地方政府对市场的
不合理干预和对市场主体的不合理管制，建设各企业主体公平竞争的市场
体系，打造高效服务型有为地方政府。

此外，一些“不聪明的”地方政府还在按照之前思路，来被动的等待
中央政府的自上而下的资金或是项目照顾，而即使是聪明地方政府也常常
陷入“有想法，没办法”的困境中。特别是通过创新先行先试找到可以解
决产业发展“痛点和难点”的相关改革政策时，理性改革者会更多选择成
本最小化而非收益最大化举措，因此资源型地方政府应大力推行允许改革
失败的容错免责机制，更好发挥地方政府的基层创新作用，同时通过恰当
的制度设计，使央地形成良性互动，合力推动资源型城市转型发展。

3. 产业转型与优化升级为根本

资源型城市低附加值、收益外溢且易受外部影响的单一产业结构是发
展陷入迟缓的重要内部原因。应充分利用供给侧结构改革契机，围绕产业
转型与优化升级，主动放弃一些难以救活的僵尸性企业，同时加快围绕资
源主业，实施上下游产业链条的深度开发战略，推进资源型城市产业由“一
业独大”转向“一业为主，产业联动”。

此外，资源型城市许多重要资源均为央企控制，在国企混改大背景下，
并非仅采取单纯卖给民企和外企等简单降低国企比重的简单方式，而是要
借鉴重庆和上海国企改革的成功经验，积极完善资源型地区国企投融资体

制机制，对一些战略和新兴产业形成政府领投，带动民资和外资跟进，三者互促互进的共赢局面。。

4. 加快对内对外开放为保障

发展模式相对封闭的内循环是资源型地区经济发展较慢重要外部原因，外部资源流入对于打破当前资源型城市发展困境重要催化作用。应进一步加大资源型城市对内对外开放力度。建议在中央政府支持下，在具有较好发展潜力的资源型地区规划建设区际产业合作区，并代替传统意义上的“撒胡椒面”式支持的对口支援，资源型地区主要负责基础设施，项目审批以及社会管理等事务，产业规划、运营、招商引资等运营机制完全按照输出地标准来进行，并采取收益共享，风险共担的市场化方式运作，以此作为突破口，逐步吸引国内资本进入。

此外，在市场准入、投资、并购、合资合作等方面，积极吸引国外相关行业知名公司的进入，并充分借鉴承诺制审批、不见面审批等地方政府政府简政放权的好经验，形成以开放倒逼改革，以改革促进开放的互动格局，激活资源型城市封闭的市场活力。

【作者简介】

薄文广，南开大学经济研究所副教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。