

资源枯竭型城市如何迎来新生

资源型地区的转型发展是一个世界性的难题,我国资源枯竭型城市转型取得了阶段性成果,但仍处于爬坡过坎的关键阶段
将产业结构优化升级作为形成转型动力的重中之重，努力培育新兴产业，实现新旧动能转换,走出一条结构持续优化的转型之路

资源枯竭型城市，是指矿产资源开发进入后期、晚期或末期阶段，其累计采出储量已达到可采储量70%以上的城市。

作为基础能源和重要原材料供应地，资源枯竭型城市为社会经济发展作出贡献的同时，也不得不面对随之而来的资源枯竭、生态环境恶化、经济衰退

等压力。

2001年，国务院批准在辽宁省阜新市开展全国首个资源枯竭型城市经济转型试点。2008~2010年，国家分三批界定了全国69个资源枯竭型城市，涉及煤炭、油气、金属、非金属、森工等不同资源领域，初步明确了支持资源枯竭型城市转型发展的政

策框架。

党的十八大以来，在各方面共同努力下，协调配合、上下联动、齐抓共管的资源枯竭型城市转型发展体制机制不断健全、政策框架逐步完善、工作合力不断增强，各地扎实推进优化经济结构、治理生态环境、保障改善民生等重点任务，转型工作取得重要阶段性成果。

资源枯竭型城市 产业转型效果如何？

当前各地产业转型效果明显，产业结构从“一业独大”向三次产业协调的方向不断优化，各种接续替代产业涌现的同时，创新驱动的特征也逐渐清晰，经济增长中的新业态增量正在加速赶超传统产业存量。

资源枯竭城市转型正处在“学走路还站不稳”的关键阶段

2008年以来，国务院分三批公布了69个资源枯竭城市（县、区）名单。多年来，各地依托自身资源优势和发展潜力，持续探索产业转型路径。记者在黑吉皖赣豫桂粤宁8省区资源枯竭型城市的采访调研中发现，当前，各地产业转型效果明显，产业结构从“一业独大”向三次产业协调的方向不断优化，各种接续替代产业涌现的同时，创新驱动的特征也逐渐清晰，经济增长中的新业态增量正在加速赶超传统产业存量。

随着2021年《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》正式获批，资源枯竭型城市下一步产业转型方向更加明朗，特别是在我国经济转向高质量发展阶段后，资源枯竭型城市产业转型也进入关键期。

产业结构：从“一业独大”转向三次产业协调

中原油田总部所在地河南濮阳是典型的油气资源型城市，2011年被确定为国家第三批资源枯竭城市。2020年，油气采掘业增加值仅占濮阳全市生产总值的3.7%，中原油田对市本级税收贡献率从最高时的44.7%降至2020年的6.7%，三次产业结构比重则由2011年的13.8:67.4:18.8，变为14.5:35.4:50.1。

濮阳市发改委主任马世国说，经过多年“换挡”，濮阳油气采掘业“一业独大”的局面已有很大改观，形成了以化工、装备制造、食品加工为主导，现代家居、羽绒及制品、生物降解材料为特色的“三大三专”产业体系。

结构优化在其他资源枯竭型城市也很明显。自2009年被列入资源枯竭城市以来，“两淮煤田”之一的安徽淮北市坚定不移以产业转型推动城市转型，累计去煤炭产能近千万吨。“从财政收入指标来看，煤炭行业最高时期提供了淮北60%的财政收入，2011年，煤炭行业的财政贡献率依然达到52%。但2021年，煤炭行业的财政贡献率已降至16.2%。”安徽淮北市财政局副局长徐本立说。

不少基层干部提出，未来国家与省级可继续加大倾斜力度，争取每年为资源枯竭城市落户1~2个大型企业，争取能够用3~5年时间，打造更多特色鲜明、主业突出、三产协调的产业基地。

黑龙江省鹤岗市发改委主任刘雷说，不少资源枯竭型城市仍有丰富的石墨、水、电等资源，环境承载力强，具备承接发达地区产业转移的优势。推动产业结构调整，需进一步延伸资源型产业链条，细化专项政策，降低地区要素成本，形成比较优势，吸引企业投资。

淮北市发改委副主任王安岩认为，继续优化资源枯竭型城市的产业结构，需要继续巩固产业协调发展所需的要素保障，未来可考虑在能耗指标置换、产业项目扶持资金上浮、“人才飞地”等方面，用政策手段将资源枯竭型城市打造为产业“特区”，引导更多企业进入。

发展动能：从资源驱动转向创新驱动

广东省韶关市地处粤湘赣交界，上世纪60年代开始布局了大批工矿企业，曾被誉为“华南重工业基地”，2011年被列入全国第三批资源枯竭城市。

“近两年韶关加快转型升级，地区生产总值两年平均增长5.8%，高于全国、广东两年平均增幅，先后入选全国产业转型升级示范区和全国绿色矿业发展示范区。”韶关市发展和改革局区域合作与协调发展科科长钟小明说。

韶关市国有大型钢铁企业韶钢松山融入中国宝武后，建成了以经营管控系统为核心，经营决策系统为大脑的数据管理架构，拓展三大动态管控系统（铁区动态管控、物流动态管控、能源环保动态管控）应用，形成物质流、能源流、信息流、资金流、价值流“五位一体”的数字化韶钢。2021年主业人均产钢1381吨，达到行业先进水平。

推动发展方式从资源驱动转向创新驱动，是不少资源枯竭型城市产业转型的重要路径。各地不仅在原有产业链上加强创新，还在努力开辟新赛道。

例如，江西新余市制定出台了《支持新钢跨越式发展30条措施》，以“稳铁、保钢、促材”为思路，延伸钢铁产业链，新钢公司成功开发60余个高附加值新产品，高端产品比例达65.92%。

从燃料到原料，不少煤炭资源型城市将煤化工产业作为产业链转型升级的重要路径。在累计去煤炭产能近千万吨的淮北市，当地抓住煤化工产业发展机遇，持续推动安徽（淮北）新型煤化工合成材料基地建设。2021年，规模以上企业23家、外资企业4家，实现总产值260亿元、税收5.21亿元。

积蓄产业创新能力的后劲，离不开科技研发的源头“活水”。刘雷等人坦言，虽然创新能力进步明显，但资源枯竭型城市受地理位置、经济水平、政策支持等因素制约，科研能力仍较弱。一方面，国家和省级可以匹配专项研发资金，支持企业搭建科研平台；另一方面，应鼓励国内高校院所与资源枯竭型城市加强产学研用合作，推动两院院士等高层次人才为产业发展出谋划策。

经济增长：从扩张存量转向培育增量

电子信息、节能环保、新材料、食品医药等新兴产业，数字经济、“夜经济”、生态文化旅游、现代物流等新经济业态……在资源枯竭型城市，一个个新业态、新增长点正在孕育。

宁夏石嘴山市“一五”时期就成为我国十大煤炭工业基地，2008年被列入全国首批资源枯竭经济转型试点城市。过去五年，石嘴山市战略性新兴产业年均增速达28%，万元GDP能耗累计下降14.3%。

石嘴山市委书记王刚说，依托现有优势产业、遵循产业升级规律转型，既要让老产业焕发新活力，也要让新产业不断结硕果。目前，石嘴山培育形成了清洁能源、稀有金属、碳基及电池新材料新兴产业集群，以及“工业硅—多晶硅、单晶硅—拉棒、切片—光伏组件—光伏发电”等10多条产业链条。

资源枯竭型城市普遍承担着大量生态修复任务。在吉林白山市，随着2015年东北重点国有林区全面停止商业性采伐，长白山林海间轰鸣了数十年的电锯声消失了。此后，作为国家重点生态功能区和中国十大生态屏障之一，白山市开始森林保护、林下产业、生态旅游多管齐下的“绿色转型”。告别煤、林、铁“老三样”，以绿色食品、医药健康、旅游、矿产新材料、现代服务业为代表的“新五样”目前占白山GDP和财政收入比重已达62.1%和55.2%。

在2009年3月被列为全国第二批资源枯竭城市的广西合山市，百年煤炭开采留下的遗迹正在成为工业旅游与生态旅游融合点。合山市副市长李本介绍说，2020年12月，广西合山虎鹰工业旅游景区被确定为国家AAA级旅游景区，成功引进广西中科科技发展有限公司开发广西合山煤田隐伏地热综合开发与温泉康养小镇建设项目，建成后可实现年接待旅客6万~12万人次，预计综合收入1.6亿元，可提供200~500个就业岗位。（据新华网网）



徐州潘安湖国家湿地公园的潘安水镇（2019年4月3日摄）。徐州市努力践行新发展理念，迎来由“黑”变“绿”的生态逆转。 ■新华社发

聚合力 实现高质量发展

资源型地区的转型发展是一个世界性的难题，需要长期的历史过程。当前，我国资源枯竭型城市转型取得了阶段性成果,但仍处于爬坡过坎的关键阶段,面临多方面问题和挑战,如转型发展动力不足,部分城市人口持续外流。部分城市交通、市政和公共服务设施难以满足人民群众需求。部分领域还未形成可持续发展长效机制。传统高碳路径依赖强转型难,“双碳”战略压力大,等等。

推动资源枯竭型城市可持续、高质量发展对于实现我国区域协调发展和整体迈向现代化具有重要意义。应不断优化产业结构,提升城市品质,加大政策扶持,持续增强推动资源枯竭型城市绿色低碳发展的内生发展动力,为其迈向现代化奠定坚实基础。

一是加大创新开放力度,实现由资源驱动向创新驱动、开放驱动转型。支持有条件的城市参与国家重大科技基础设施建设,建设成果转化和产业化基地。鼓励资源枯竭型城市与高等院校、科研院所联合建设科研创新平台,以及技术研发中心、产业研究院、中试基地等新型研发机构,引进和培养一批创新型技能型人才和团队,形成研究中心—实验室—科技型孵化企业—产业化公司的运营发展模式,探索建立“财政资金引导+社会资本参与+金融保险机构”多元化创新研发投入保障机制。加大对外通道建设力度,支持积极融入长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,推动与周边中心城市、省会城市的合作,加强跨区域产业合作园区建设,探索“飞地经济”发展模式。加快融入共建“一带一路”,培育跨境资源能源贸易产业,以市场为导向开展资源能源国际产能合作,建设境外资源能源开发基地。

二是重点提升产业发展质量,实现产业绿色化、循环化、低碳化转型。高起点布局资源型相关产业,鼓励资源类企业进行低碳化、绿色化、智能化技术改造和升级,加快淘汰落后产能,构建制造业产品全生命周期绿色管理体系,鼓励废弃物减量、资源化利用和无害化处置。培育工业互联网生态体系,着力推动工业互联网与传统产业深度融合,以“工业大脑”助推企业数字化转型。支持在有条件的城市打造产业链完整、特色鲜明、主业突出的资源精深加工产业基地。完善资源型产业退出机制,处理好过剩产能和“僵尸企业”等历史遗留问题。培育壮大优势替代产业,在有条件的城市发展风电、光伏发电、生物质能等新能源产业,因地制宜利用沙漠、戈壁、荒漠以及采煤沉陷区、露天矿排土场、关停矿区建设风电光伏发电基地。支持发展生物医药、新一代信息技术、装备制造、节能环保等新兴产业。建设各类资源产品、重要工业产品和商贸产品

强举措 转型不断提速

加快完善政策体系构建。党的十八大以来，国家支持资源枯竭型城市转型发展的相关政策体系不断完善。2013年11月，国务院印发《全国资源型城市可持续发展规划（2013—2020年）》，首次明确界定了全国262个资源型城市，并划分成长型、成熟型、衰退型、再生型四种类型，确立了统筹协调，分类指导的政策框架，资源枯竭型城市作为资源型城市的重要类别纳入到资源型城市的系统政策体系之中。随后，《关于加快推进采煤沉陷区综合治理的意见》《独立工矿区改造搬迁总体方案》等细分领域文件出台，为资源枯竭型城市解决历史遗留问题提供了支持。进入“十四五”时期，以推进资源型地区高质量发展为主题，政策体系加快完善。2021年，《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》《推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》等文件出台，明确“十四五”时期继续支持资源枯竭地区可持续发展，强调资源枯竭地区首先要解决好民生问题，保障好困难群众生活，大力培育接续替代产业，不断增强转型发展的协调性和平衡性。

不断健全体制机制保障。加大精准扶持力度和建立长效机制同步推进，不断增强对资源枯竭型城市转型体制机制保障的精准性和有效性。发挥好政府的引导和支持作用，中央财政转移支付加大支持力度，中央财政累计安排资源枯竭型城市财力性转移支付资金约2100亿元，年度转移支付规模从最初的8亿多元增长到目前超过200亿元。“十三五”期间，国家发改委累计安排中央预算内投资约170亿元支持实施采煤沉陷区综合治理工程和独立工矿区改造提升工程。中央财政转移支付对帮助资源枯竭型城市解决历史遗留问题、增强转型发展内生动力发挥了重要作用。着眼长远，逐步建立长效机制，如探索健全资源性产品价格形成机制、落实接续替代产业扶持机制、健全资源开发补偿机制等，为资源枯竭型城市转型形成内生动力创造制度条件。

持续凝聚各方工作合力。近年来，国务院有关部门和单位按照职责分工，加强统筹协调，出台财税、金融、土地、生态、产业等政策给予积极支持，及时解决资源型地区转型发展中遇到的困难和问题。有关省份研究制定省级方案，出台配套政策措施，调动各方力量，充分发挥市场在配置资源中的决定性作用，积极吸引各类主体，特别是优质企业主体参与到资源枯竭型城市转型发展中来，形成可持续发展的源头活水。

见真效 实现凤凰涅槃

在各级政府、各地区、各部门共同努力下，一些资源枯竭型城市面临的产业衰退、群体性失业等长期制约转型发展的历史遗留问题得到有效化解，以四川省泸州市、安徽省铜陵市、湖北省黄石市等为代表的一批城市努力转型突围，培育接续替代产业已见成效，新的经济增长点正在形成，生态环境、民生福祉得到极大改善，实现凤凰涅槃，走上高质量发展的新轨道。

产业结构优化，内生动力增强。坚定不移地将产业结构优化升级作为形成转型动力的重中之重，加快淘汰落后产能，推动传统产业产业升级，努力培育新兴产业，实现新旧动能转换，走出一条结构持续优化的转型之路。四川泸州市在转型中接续动能，白酒产业营业收入突破千亿，电子信息、现代医药、纺织新材料、绿色建材等产业加快培育，2021年泸州实现地区生产总值2406.1亿元、增长8.5%，总量居全省第6位，增速居第5位，稳居全省“第一梯队”。湖北黄石市滚动实施百企技改计划，总投资超过1000亿元推动传统产业转型升级，强化创新引领，规上制造业研发机构覆盖率接近80%，电子信息产业年均增长30%以上，建成全国第三大印制电路板聚集区。安徽省铜陵市大力发展半导体、新材料等新兴产业，“十三五”期间高新技术企业数量增长约75%，铜基新材料产值占铜产业比重接近60%，先进结构材料产业集群列入国家首批战略性新兴产业集群。

生态环境改善，绿水青山再现。坚持生态优先、绿色发展理念，紧盯生态环境短板，大力实施生态修复和生态环境综合治理，污水处理、工业固体废物综合利用能力不断提升，空气质量不断优化，矿山环境治理成效显著，城市形象从“灰色”变为“青绿”。江西景德镇市以打好污染防治攻坚战为抓手，着力推进生态环境治理体系和治理能力现代化，获评第三批国家生态文明建设示范市，2021年全市优良天数比例99.5%、饮用水水源地水质达标率100%，均排在全省首位。江苏徐州贾汪区利用采煤沉陷区建设湿地景观1.5万亩，再造耕地7万余亩，全区森林覆盖率从15%提高到30%以上，积极开展河湖治理，重现绿水绕城、人水相亲的和谐人居环境，实现了工矿型城镇向宜居型城区的转变。

民生短板补齐，幸福感提升。坚持以人民为中心的发展思想，补短板、还欠账、惠民生，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，全力以赴促进共享发展。枣庄市生活质量持续改善，转型发展成果惠及广大人民群众。山东枣庄市持续加大民生投入，重点解决居民就业创业、学校建设、棚户区改造等民生问题。“十三五”期间，民生支出累计完成969亿元，是“十二五”时期的1.4倍，城镇、农村居民人均可支配收入年均分别增长6.4%和8%。河南濮阳市民生支出占一般公共预算支出的80%左右，实施棚户区改造面积1200余万平方米，教育、医疗等民生工程扎实推进，城乡居民人均可支配收入提前一年实现较2010年翻一番的目标。