

西部资源型城市承接产业转移问题研究

张 辰 蒋 选

【摘 要】在我国经济进入新常态的大背景下,资源高消耗趋势将逐步减缓,依赖资源的发展模式将逐步被淘汰,资源型城市可持续发展问题日益凸显。西部资源型城市以成长型和成熟型为主要类型,有相对广阔的回旋空间和相对宽松的调整时间,要紧紧把握国际国内产业转移的历史机遇,在承接产业转移过程中,围绕重点产业,精准施策,引导构建多元化产业体系。

【关键词】西部地区;资源型城市;承接产业转移;产业政策

【作者简介】张辰,男,中央财经大学应用经济学博士后流动站博士后研究人员,法学博士;蒋选,男,中央财经大学经济学院教授,博士生导师,经济学博士(北京 100081)。

【原文出处】《内蒙古社会科学》(呼和浩特),2017.1.169~176

在我国经济进入新常态的大背景下,依赖资源的发展模式将逐步被淘汰。国家《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》明确提出,深入推进西部大开发,“建设一批国家级产业转移示范区,发展产业集群。依托资源环境承载力较强地区,提高资源就地转化比重”,“促进资源型地区转型创新,形成多点支撑、多业并举、多元发展新格局”。在中央“统筹区域协调发展”的部署下,随着西部大开发战略的深入实施和“一带一路”战略的逐步推进,产业向西部转移的趋势得到强化。西部地区是我国资源型城市的密集区域。资源型城市是西部地区经济快速健康发展的支柱,代表了西部地区的影响力和形象。现阶段,承接产业转移是西部资源型城市破解“资源诅咒”的重要路径和可持续发展的内在需求。西部资源型城市在西部地区的重要地位及其有效承接产业转移的重要性和必要性已逐渐成为各界共识。

一、西部资源型城市概述

(一)基本概念

资源型城市,又被称为“资源性城市”“资源城市”,是工业化发展的产物。英文中对资源型城市的

说法大体有 resource-based town 和 mining town 等几种。1921年,英国学者奥隆索(Auronsseau)提出矿业城镇(Mining town)概念后,哈里斯(C. D. Harris)和纳尔逊(H. J. Nelson)等人进行了深入研究,逐渐使它成为了一个具有明确内涵和外延的学术概念。本文认为,资源型城市是依托自然资源的开采和加工兴起和发展起来,资源型产业^①中的一种或多种在城市经济中起主导作用,主要功能是对社会输出资源型产品,根据资源储量条件、开发利用情况的变化而具有明显阶段性发展特征的一类城市。一般来说,资源型产业在资源型城市经济中所占比重在10%以上,或初级资源加工业就业人口占全社会就业人口的15%以上。2013年11月,国务院发布的《全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020)》(以下简称“国务院《可持续发展规划》”)首次界定了全国262个资源型城市,包括地级行政区(地级市、地区、自治州、盟)、县级市、县(自治县、林区)、市辖区(开发区、管理区)四种城市类型,面积393.97万平方公里,占国土总面积的41.04%。根据资源保障能力和可持续发展能力差异,国务院《可持续发展规划》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,指出不

同类型城市的发展方向和重点任务。按照国务院《可持续发展规划》，西部地区共有102个资源型城市，主要是能源矿产城市。

西部资源型城市总面积261.07万平方公里，占西部地区总面积的38.02%，占全国资源型城市面积的66.27%。根据《中国城市统计年鉴2014》，2013年有16座西部资源型城市的地区生产总值排入全国地级以上城市前200名。排名最高的是鄂尔多斯市，列第38位。除港澳台外，2013年全国共有约149个城市(包括直辖市、地级市、州、旗、盟和省直管市县)的人均GDP超过43320元(6750美元)的全国平均水平，其中有鄂尔多斯、克拉玛依、包头、乌海等11座西部资源型城市。

(二)主要特征

第一，资源的高度富集性和依赖性。西部资源型城市蕴藏着极其丰富的资源，成长型和成熟型城市是主流类型，许多西部资源型城市是我国重要资源供应和后备基地。国务院《可持续发展规划》列出的31座能源矿产资源型城市中位于西部的有21座，列出的4个天然气后备基地和5个煤炭后备基地全部属于西部资源型城市。西部资源型城市的主导资源类型、储量、质量和开发利用水平决定了城市的发展水平，城市规模也取决于资源开发的规模。

第二，经济结构的单一性。西部资源型城市是依托资源开发兴建或发展的城市，资源产业(主要是采掘业和原材料工业)在国民经济中占有较大比重，第一产业和第三产业发展规模小、发展水平低，导致产业结构单一，与之伴随的是所有制结构单一和劳动力结构单一。2013年，克拉玛依、攀枝花、金昌第二产业占GDP比重分别达到76.99%、74.57%、72.67%，第三产业占GDP比重分别仅为22.49%、21.95%、21.07%。2013年，金昌、克拉玛依、攀枝花第二产业从业人员比重分别达到73.57%、72.18%、70.77%。2013年，克拉玛依、六盘水、延安采矿业从业人员占全社会就业人口比重分别达到43.98%、34.6%、28.08%。

第三，发展的波动性、阶段性和不平衡性。由于对资源型产业的依赖，一旦资源价格出现波动，西部资源型城市的发展也会随之波动。在国家着力化解

过剩产能的当下，西部资源型城市经济社会发展出现明显的波动。根据《中国城市统计年鉴2012》和《中国城市统计年鉴2014》，在40个西部地级市资源型城市中，2013年人均GDP较2011年下降的有安顺、百色、毕节等15个。在40个地级市和16个县级市西部资源型城市中，2013年财政收入较2011年大幅下降的有雅安、霍林郭勒、锡林浩特、阜康等城市。在经济新常态下，西部资源型城市面临着前所未有的挑战。由于西部资源型城市对资源的高度依赖性和自然资源的可耗竭性，加上资源型产品价格的波动和全球市场对资源型产品需求的周期性，西部资源型城市的发展呈现出阶段性的特点，即经历成长期、成熟期、衰退期。值得指出的是，在全国31个成长型资源型城市中，西部就有24个，占全国同类总数的77.42%；在全国172个成长型城市和成熟型城市中，西部有77个，占全国同类城市总数的44.77%。西部102个资源型城市的发展很不平衡。从工业化水平来看，鄂尔多斯和克拉玛依等城市已经进入后工业化发展阶段，但有些城市还处于前工业化或者工业化初期；从地区生产总值来看，2013年鄂尔多斯是丽江的近16倍；从人均生产总值来看，2013年鄂尔多斯是陇南的29倍多。

二、西部资源型城市承接产业转移的重要性

按照美国经济学家弗农(R. Vernon)的产品周期理论，一个地区的产业发展和变迁实际上是该地区各种产品供给的变迁过程。其间，产品结构的调整将伴随着产业结构调整 and 空间区位的变动。产业转移(Industrial Transfer)就是指由于资源供给需求条件的变化，导致产业空间布局在不同区域间调整的经济现象。它是一个具有时间维度和空间维度的动态过程，其产生基础是各国或地区间的产业梯度以及产业结构升级的需要，其实质是生产要素的跨区域重新配置。

(一)承接产业转移是西部地区缩小与沿海发达地区经济发展差距，全面建成小康社会的重要推动力

2016年7月20日，习近平总书记在银川主持召开东西部扶贫协作座谈会并发表重要讲话，明确指出：“要加大产业带动扶贫工作力度，着力增强贫困地区自我发展能力。推进东部产业向西部梯度转

移,要把握好供需关系,让市场说话,实现互利双赢、共同发展。要把东西部产业合作、优势互补作为深化供给侧结构性改革的新课题,大胆探索新路。”^[1]目前,我国正处在工业化和城镇化加速发展时期,产业结构调整 and 消费结构升级进一步加快。由于经济发展模式转型和经济发展要素变化的需要,东部沿海地区大量的制造业、服务业企业已经和正在向内地转移。西部大开发战略的实施强化了产业向西部转移的趋势。2010年,国务院《关于中西部地区承接产业转移的指导意见》提出:“引导和支持中西部地区承接产业转移,是深入实施西部大开发和促进中部地区崛起战略的重大任务。中西部地区要结合自身实际,制定具体实施方案,完善各项配套措施,有序推进承接产业转移工作。”我国《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》明确提出:深入推进西部大开发,“建设一批国家级产业转移示范区,发展产业集群。依托资源环境承载力较强地区,提高资源就地转化比重”,“促进资源型地区转型创新,形成多点支撑、多业并举、多元发展新格局。”伴随着“一带一路”战略的实施,在今后相当长的时期内这种趋势还会继续加强。在国家稳增长、调结构、转方式和深入推进“一带一路”发展战略背景下,西部地区在“十三五”期间应该把握住有利机遇,对接各种发展战略、整合各种优惠政策,科学、精准、有效地承接产业转移,进而把承接产业转移与西部地区农业现代化、工业化、信息化、城镇化进程有机结合。

(二)承接产业转移是新常态下资源型城市增强自我发展能力,解决长远可持续发展问题的基础环节

国务院《可持续发展规划》要求资源型城市要“依托资源型城市产业基础,发挥比较优势,大力发展接续替代产业,增强科技创新能力,积极推进新型工业化,提升产业竞争力,实现产业多元发展和优化升级”,“到2020年,创建10个接续替代产业示范城市,培育50个接续替代产业集群,改造建设100个接续替代产业园区和集聚区”。《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》(以下简称“国务院《可持续发展若干意见》”)提出“制定强有力的政策措施,不断完善体制机制,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”的指导思想。这个指导思想从产业与城市可持续发展、政府与地方产业关系、资源型产业与接续替代产业关系三个角度明确了资源型城市发展的基本方向、目标和手段。这三个角度的基本立足点是产业发展及结构调整,最直接的抓手就是积极承接产业转移。

(三)承接产业转移是西部资源型城市破解“资源诅咒”,持续健康发展的关键路径

较早实现工业化的国家都是资源比较丰富的国家。但由于对资源的高度依赖和非生态利用,资源优势往往会影响一个国家和地区经济结构转型与升级,阻碍经济从要素推动向效率推动发展,陷入“资源诅咒”。西部资源型城市要破解“资源诅咒”,就必须走调结构、转方式的路子。要改变过去那种过度依赖资源开发的产业发展方式,推动开放型经济叠加创新型经济,扩大发展空间,提升发展层次。从过去的粗放型经济转变为集约型经济,让高新技术产业成为新兴主导产业,让现代服务业成为调整经济结构的助推器,让高素质人才成为创新型经济的有力支撑。这一系列举措,对于深处发展路径依赖的西部资源型城市来说,即使有自觉,也很难自主自发地完成。承接产业转移既是西部资源型城市发展创新型经济的窗口,更是吸纳创新要素的载体和推动创新发展的龙头。必须通过承接产业转移,引进外部发展力量打破对发展资源型产业的路径依赖。只有这样,才能有效避免“资源诅咒”,推动西部资源型城市经济平稳较快发展。

三、西部资源型城市承接产业转移的有利条件

国家“十三五”规划要求坚持“把深入实施西部大开发战略放在优先位置”。随着新一轮西部大开发战略的深入实施,国家已经和正在制定出台一系列政策措施。中央政策及地方配套政策和实施意见将大大促进西部资源型城市依托日趋完善的基础设施条件、产业基础和劳动力、能源资源等优势推动重点产业承接发展,进一步壮大产业规模,加快产业结构调整,培育产业发展新优势,构建现代产业体系。^[2]

(一)宏观政策优势

西部大开发战略等国家政策中关于西部地区承

接产业转移和资源型城市可持续发展的配套政策为西部资源型城市承接产业转移提供了政策支撑。2006年6月,国务院西部开发办会同国家发改委等部委联合下发了《关于促进西部地区特色优势产业发展的意见》,在重大项目布局、政府资金投入、加强金融服务、支持合理用地需要、推进东中西区域互动等方面提出了一系列支持西部加快发展优势产业和建设特色资源加工基地的政策措施。2007年12月,国务院《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》明确提出:“制定强有力的政策措施,不断完善体制机制,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。”2009年4月,国务院相继出台《纺织工业调整和振兴规划》《轻工业调整和振兴规划》,均明确要求中西部地区积极承接产业转移,并出台了具体的指导意见和支持政策。2013年,国务院《可持续发展规划》要求资源型城市要“依托资源型城市产业基础,发挥比较优势,大力发展接续替代产业,增强科技创新能力,积极推进新型工业化,提升产业竞争力,实现产业多元发展和优化升级”,“到2020年,创建10个接续替代产业示范城市,培育50个接续替代产业集群,改造建设100个接续替代产业园区和集聚区”。国家“十三五”规划要求“促进资源型地区转型创新,形成多点支撑、多业并举、多元发展新格局”,并在“深入推进西部大开发”一节中特别提出:“设立一批国家级产业转移示范区,发展产业集群。依托资源环境承载力较强地区,提高资源就地加工转化比重。”

(二)产业基础优势

新中国成立以来,经过“三线”建设,改革开放和西部大开发三次建设浪潮,西部资源型城市建立了以能源开发与初级产品加工业、军事工业等重工业和基础民用工业为主体的庞大工业体系,拥有生产重大装备和基础设备的优势,已形成了石油化工、水电火电、新能源、钢铁工业、稀土新材料、化工新材料、纺织业等生产基地。如四川广安的电子信息产业,内蒙古包头的稀土产业、机械冶金业,云南昭通、曲靖的烟草业等都已具备一定的规模和档次。在此基础上,西部资源型城市确定了“十三五”时期的发

展战略定位和目标要求。各城市在“十三五”发展规划建议、建议说明和纲要中对“承接产业转移”均有表述。例如,雅安市特别提出要“大力推进芦天堡飞地产业园区(四川雅安经济开发区)升级为省级高新技术产业园区和国家级经济开发区,争取设立为国家产业转移示范区”;石嘴山市特别提出要“着力打造国家级承接产业转移示范区”;广安市特别提出要“加快川渝合作示范区和承接产业转移示范区建设”。已有工业体系和支柱产业的发展为西部资源型城市承接产业转移奠定了坚实的基础。

(三)资源禀赋优势

我国60%以上的矿产资源储量分布在西部地区,已经探明的160多种矿产在西部地区均有发现,其中30余种储量居全国第一。以铅、锌为主的有色金属,以锡、镍、钒、钛、稀土为主的稀有战略性矿产,以铂族金属为主的贵金属等储量都占有比较大的优势,已经和正在形成具有较大规模的特色产业。西部资源型城市是我国煤炭、天然气、有色金属、稀有金属、稀土金属、石棉、磷、钾肥的主要蕴藏地,更是石油、煤炭战略后备资源地。根据《中国统计年鉴2014》中的相关数据,在能源资源方面,西部地区石油储量为131287.1亿吨,占全国总储量的32.7%;天然气储量39730.75亿立方米,占全国总储量的85.57%;煤炭储量1025.71亿吨,占全国总储量的43.41%。在金属矿产方面,西部地区铁矿储量64.83亿吨、锰矿17247.96万吨、铬矿396.83万吨、钒矿846.42万吨、原生钛铁矿19932.92万吨、铜1395.47万吨、铅1138.70万吨、锌2979.45万吨。在非金属矿产方面,西部地区铝土矿储量67822.73万吨、硫铁矿66748.53万吨、磷矿17.78亿吨、高岭土28985.76万吨。西部地区主要黑色金属矿产、除菱镁矿外的有色金属、非金属矿产基础储量均超过全国储量的50%。其中原生钛铁矿、钒矿、铬矿基础储量分别为90.78%、93.02%、98.84%。在全球大多数地区纷纷进入工业化初期或中期阶段后,重要矿产资源和能源紧缺的矛盾日益突出,资源尤其是稀有的矿产资源和清洁能源的战略地位提升,西部资源型城市拥有丰富的能源矿产资源,不仅可以发展具有竞争力的特色产业,而且在承接产业转移过程中可以掌握更

多的主动权。

(四)后发优势

国际国内产业分工调整的历史机遇和日益发达的交通基础设施建设形成了西部资源型城市承接产业转移的后发优势。

2008年国际金融危机以来,受人工成本、能源、资源和土地价格等上升的影响,国内外产业分工深刻调整,区域性产业转移明显提速。“十三五”时期是全面建成小康社会的攻坚阶段,将是我国地区生产力调整布局的活跃时期。西部资源型城市必将迎来大规模、高水平承接产业转移,优化产业结构的历史机遇。西部资源型城市是目前中国制造成本较低、各种生产要素配套能力较强的区域,完全有条件更多地承接产业转移,加速发展成为我国未来几年中产业发展最快的区域,成为我国未来重要的制造业基地。^[3]

西部大开发战略实施以来,根据西部地区交通发展的特点和需求,交通运输部先后编制印发了《加快西部地区公路交通发展规划纲要》《西部地区内河航运发展规划纲要》以及《西部开发省际公路通道建设规划》《关于印发西部地区十五公路建设规划目标的通知》等,增强了全国和西部区域性交通发展的系统性、前瞻性和科学性。

2012年《国家“十二五”综合交通运输体系规划》明确提出:“加强煤运通道建设,强化重载货运网,煤炭年运输能力达到30亿吨;建设以西部地区为重点的开发性铁路”,“加快建设鄂尔多斯盆地、陕西等综合能源基地至湖北、湖南、江西等中部地区的煤炭运输新通道。强化白音华至锦州等蒙东地区煤炭运输通道。实施神朔黄铁路部分路段三、四线扩能工程。加快推进新疆地区煤炭运输通道建设,提高外运能力”,“加快西北、东北和西南三大陆路进口天然气干线管道建设”。在交通基础设施建设过程中,西部资源型城市作为重要的交通枢纽或节点,深受其益,为改善发展环境,支撑承接产业转移创造了便利条件。

四、西部资源型城市承接产业转移的政策分析

承接产业转移政策是由政府或其他公共主体制定和实施的,以转移产业、发展经济为目的综合措

施,在促进产业发展、城市繁荣方面具有重要作用。承接产业转移政策的最终目的是为了吸引外部投资,招商引资政策也是承接产业转移政策的重要体现。在落实中央西部大开发政策、促进西部地区特色优势产业发展政策、促进资源型城市可持续发展政策及西部各省区市与促进产业发展有关的优先、优惠政策之外,各西部资源型城市均制定了详略不同的与承接产业转移有关的金融、财税、产业等专项政策。

通过各资源城市的政府信息公开渠道,可以检索到近年来西部资源型城市承接产业转移的相关政策。截至2016年8月,在西部40个地级市资源城市中,有15个制定了关于承接产业转移的专项政策,其他城市在招商引资政策中体现了承接产业转移的内容。这些政策详略不同,制定主体层级各异,制定时间也不一致。有的是市政府办公室发文;有的是市政府单独发文;有的是市委、市政府联合发文;有的政策2001年就已经出台;有的政策2016年刚刚出台;多数政策制定出台于2010年左右,与国务院发布《关于中西部地区承接产业转移的指导意见》的时间吻合。现有的承接产业转移政策为促进西部资源型城市进一步扩大开放、鼓励投资发挥了积极的作用。但是其中普遍存在层次低、强化资金导向和产业导向缺失等问题,有待改进完善。

(一)承接产业转移政策层次低,停留在单纯提供优惠政策阶段

当前,西部资源型城市的承接产业转移政策较少关注产业之间的关联性,还主要以激励为主,包括各种土地、税收及金融等优惠政策。虽然一些城市已经认识到在选择项目上应该符合本地产业发展规划,但是在实践中常常来者不拒,重点瞄准那些“高、大、强”的项目。不少西部资源型城市特别是煤炭型城市对于投资较大的生产项目都以不同形式承诺配置煤炭资源。这是一些大项目落地的直接动因。一个投资10亿元以上的项目,即使项目建成后产品没有销路,甚至企业倒闭,仅配置的煤炭资源价值就能抵顶项目建设投入。如果项目建成后搁置,光靠销售煤炭,也能为企业带来可观的经济效益。不时出现由于资源配置政策落实不到位,或跨地区配置资

源难以兑现,一些得到配置资源承诺的转移项目建设进度缓慢或建成不投产的现象。

(二)承接产业转移政策强化资金导向,一切向“钱”看

这一问题表现在政策目标的资金导向、激励机制的资金导向、优惠政策的资金导向三个方面。在政策目标的资金导向方面,有的提出“力争承接到位市外项目资金1000亿元,引进10亿元以上的项目30个、1亿元以上的项目300个”;有的提出“到2015年有色金属产量达到150万吨,力争200万吨。铜、铝精深加工能力达到80万吨以上,实现销售收入600亿元。化工产值达到150亿元。煤炭年生产能力达到500万吨,发电总装机容量达到1130万千瓦,占全省的比重达到30%以上”。量化的产业承接目标虽然有利于政绩考核,但是对于从质上改善西部资源型城市产业结构不仅没有积极意义,反而可能带来无穷后患。在这种战略目标的指导下,一味追求项目资金规模,承接来的也许不是与本土产业相脱节就是高能耗和高污染的产业。在激励机制的资金导向方面,不少西部资源型城市政府按实际到位项目资金的比例给予奖励,做出“单个项目外来资金实际到位300万美元或2000万元人民币的,对招商引资者给予奖励”“引进资金小于50万元人民币的不计入奖励范围”等规定。把政策激励的程度与产业项目的绝对数额紧密联系在一起。在优惠政策的资金导向方面,不少城市规定转移企业获得的土地优惠、税收减免等优惠政策要依据其投资额的大小给予区别对待。如有的规定:“对符合国家产业政策,实际投资额1000万元以上的转移企业,其上缴的各项税收中的地方所得部分,自取得主营业务收入起,3年内由同级财政每年按实际入库部分50%的比例专项用于企业技术改造、节能减排、环保投入等。”

(三)承接产业转移政策缺乏导向性,精准度不够

2000年,我国颁布了《中西部地区外商投资优势产业目录》,后经国务院批准,于2004年、2008年、2013年三次修订。在此基础上,为了促进西部地区产业结构调整 and 特色优势产业发展,2014年8月国家发改委公布了《西部地区鼓励类产业目录》,并于2014年10月1日起施行。该目录包括国家已有产业

目录中的鼓励类产业和西部地区新增鼓励类产业。围绕这两个目录中的优势产业,西部资源型城市在制定各自承接产业转移政策时均予以强调,但是多数政策大而全、大而泛,缺乏产业规划和相应配套的整体移植,缺乏明确的导向性。承接产业转移政策中缺少针对特定产业的精准政策,造成许多城市产品结构趋同,产能过剩严重和投资浪费。

五、西部资源型城市承接产业转移的政策建议

西部资源型城市有序、精准承接产业转移离不开与时俱进的产业政策给予支持和引导。

(一)区别对待,制定促进承接产业转移的政策措施

西部102个资源型城市的发展很不平衡,在给出政策建议时,当然不能等量齐观,而要实事求是地分类指导。

24个成长型城市资源储量大,资源保证程度较高,可供开采的时间较长,人口规模较小,发展潜力较大,是我国能源资源的供给和后备基地。重点应该加强产业结构和城市功能区域的合理布局,提高资源深加工水平,加快完善上下游产业配套,积极谋划战略性新兴产业,加快推进新型工业化。

53个成熟型城市资源开发处于稳定阶段,资源保障能力强,经济社会发展水平较高,是现阶段我国能源资源安全保障的核心区。重点应该高效开发利用资源,提高资源型产业技术水平,延伸产业链条,加快培育资源深加工龙头企业和产业集群,积极推进产业结构调整升级,尽快形成若干支柱型接续替代产业。

19个衰退型城市的城市经济发展滞后,民生问题突出,生态环境压力大,是西部资源型城市加快转变经济发展方式的重点难点。重点应加大政策支持力度,大力扶持接续替代产业,逐步增强可持续发展能力。

6个再生型城市基本摆脱了资源依赖,经济社会开始步入良性发展轨道。重点应该进一步优化经济结构,提高发展的质量和效益,深化对外开放和科技创新水平,改造提升传统产业,培育发展战略性新兴产业,加快发展现代服务业。

(二)精准施策,提高政策的针对性和有效性

要认真落实中央供给侧结构性改革的各项任

务,充分体现创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,在“准”字上下功夫。

第一,功能定位要准。要厘清政府与市场的边界。党的十八届三中全会提出要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,这为西部资源型城市制定完善产业政策提供了基本遵循。西部资源型城市承接产业转移政策要立足于弥补市场失灵,健全和完善市场机制,解决因市场缺陷而无法实现公共利益和发展目标的问题。

第二,对产业发展规律的把握要准。产业结构演进的一般规律是从劳动密集型到资本密集型,再到技术密集型。不同类型的产业,发展规律不同,需要把握好要素供给与产业升级的对应关系。在新兴产业等增量方面,要避免一哄而上、盲目发展;在资源型产业存量方面,要注重建立退出机制,摆脱产能过剩困扰。变革政府对产业承接和发展的支持方式和管理方式。

第三,方向引导要准。经济新常态下,煤炭、钢铁、建材等传统行业持续下行,而高技术制造业发展较快。西部资源型城市的根本出路在于促进产业结构优化升级,推动产业向中高端迈进。要从总量与结构、供给与需求、内部因素与外部影响、体制机制与市场环境、中央政策与地方措施等多角度找准产业承接和发展方向,因业施策、因地施策。

第四,作用方式要准。要按照国家全面深化改革的总体部署,以及简政放权、放管结合、优化服务的要求,进一步找准产业政策的作用方式。实行统一的市场准入政策和负面清单管理,大幅度减少行政审批事项,改革投融资体制,打破行业垄断、进入壁垒和地方保护,激发市场主体活力。加快转变管理方式,由事前审批为主转向事中事后监管为主,严格环保、能耗、安全、质量监管。优化对转移企业的服务,尤其要完善政府信息公开制度。利用大数据提供全面、权威、及时的信息,引导转移企业理性决策。

(三)培植产业,改善“资金导向”政策存在的问题

在承接产业过程中,从引资到引产的转变是推动西部资源型城市培育优势产业、构筑可持续发展体系的关键。“培植产业导向”应该取代“资金导向”,

成为承接产业转移政策的方向。在选择转移产业时,不应再单纯以项目资金的多少作为标准,而应以转移产业的带动能力、与本地产业的关联度等为考量因素,避免出现重数量、轻质量,重引进、轻配套的问题;要打破以资金为导向的激励机制;更加注重产业的长期发展,而不是GDP的短期增长。特别是在主导产业的确定上,特别要把握那些能够带动其他部门发展,对下一个发展阶段的主导产业有引导、带动作用的产业,把握那些能够与周边地区的产业互补、匹配、共赢的产业。

(四)接续替代,引导构建多元化产业体系

西部资源型城市要正视梯度差异是产业转移发生发展的客观基础,充分认识到当前东部产业向中西部转移是由于土地、劳动力、能源等资源要素价格上涨而进行的,转移产业主要集中在纺织、服装、制鞋、水泥等技术含量和附加值较低的传统行业。同时积极承接新兴产业,引进最新技术,避免发达地区环境成本外溢,在产业转移中争取主动权。依托资源型城市产业基础,发挥比较优势,推进新型工业化,提升产业竞争力,实现产业多元化发展。^[4]

第一,优化承接资源深加工产业。有序推进资源产业向下游延伸,因地制宜地承接可以推动石油炼化一体化、煤电化一体化的产业,有序承接现代煤化工产业,提高钢铁、有色金属深加工水平,承接绿色节能、高附加值的新型建材产业。成长型和成熟型城市要打造若干产业链完整、特色鲜明、主业突出的资源深加工产业基地。淘汰落后产能,加快技术改造,提升产品档次和质量。

第二,培育壮大优势替代产业。充分发挥比较优势,积极承接传统优势产业和战略性新兴产业,努力培育新的支柱产业。在装备制造业方面,要在做大做强矿山、冶金等大型成套装备和工程机械等传统优势产业的基础上,承接培育化工装备、环保及综合利用装备制造产业,加快承接模具、关键零部件等配套产业。

第三,合理引导承接产业集聚发展。加强规划统筹,优化产业布局,引导产业向重点园区和集聚区集中,形成集约化、特色化的产业承接格局。完善产业链条,提升产业配套能力,促进关联产业协同承

接,打造各具特色的产业集群。^[5]

(五)绿色循环,体现可持续发展理念

产业绿色发展要求利用环保技术和清洁生产技术等绿色技术改造传统产业,建立资源开发补偿机制,将传统发展模式转化为绿色发展模式。产业循环发展要求资源开发、利用、回收再利用的上下游企业通过产业关联的形式,对产业链各环节进行协调管理,对资源进行综合开发利用,提高资源利用率,预防和减少开发利用对生态环境的污染。^{[6][7]}西部资源型城市在承接产业转移时绝不能来者不拒,必须处理好承接产业转移与当地生态环境保护以及资源能源的合理有效利用问题,走经济发展与环境质量良性循环的发展道路。一方面要克服盲目为增加GDP而承接,摒弃过去片面强调“引进来”的做法,科学设置承接产业转移门槛,对于高污染产业应该谨慎引入。另一方面,也并不一概拒绝承接有污染的产业。对于那些有污染但符合地区产业结构调整和环境承载能力的产业,要通过加快技术改造和设备更新,提高资源利用率,实现产业绿色循环发展。

注释:

①按照《中国工业统计年鉴》分类,资源型产业包括煤炭

开采和洗选业,石油和天然气开采业,黑色金属矿采选业,有色金属矿采选业,非金属矿采选业,石油加工、炼焦和核燃料加工业,非金属矿物制品业,黑色金属冶炼和压延加工业,有色金属冶炼和压延加工业,化学原料和化学制品制造业,电力、热力生产和供应业等11个产业。

参考文献:

- [1]习近平在东西部扶贫协作座谈会上强调,认清形势,聚焦精准,深化帮扶,确保实效,切实做好新形势下东西部扶贫协作工作 [EB/OL].<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0721/c1024-28574448.html>,2016-10-09.
- [2]蒋选.我国产业结构的基本导向和主要问题[J].经济理论与经济管理,2002,(12).
- [3]魏后凯.产业转移的发展趋势及其对竞争力的影响[J].福建论坛,2007,(6).
- [4]沙景华,刘刚.资源型城市产业结构优化问题研究[J].中国矿业,2005,(14).
- [5]王红霞.产业集聚是否就是产业联动[N].解放日报,2007-08-27.
- [6]孙毅,景普秋.资源型区域绿色转型模式及其路径研究[J].中国软科学,2012,(12).
- [7]李兆前,等.从3R到5R:现代循环经济基本原则的重构[J].数量经济技术经济研究,2008,(1).

A Study on Undertaking Industrial Transfer in Western Resource-based Cities

Zhang Chen Jiang Xuan

Abstract: Under the background that China's economy into the new normal, the trend of high consumption of resources will gradually slow down, the development model of relying on resources will gradually be eliminated and the problem of sustainable development of resource-based cities will become increasingly prominent. The resource-based cities in western China take the growth type and the mature type as the main types. They have relatively wide adjustment space and relatively liberal adjustment time. They should firmly grasp the historical opportunity of international and domestic industrial transfer. In the undertaking industrial transfer process, it must focus on key industries, develop and implement targeted industrial policies and guide the construction of a diversified industrial system.

Key words: western region; resource-based cities; undertaking industrial transfer; industrial policy