

目 录

第一章 结构调整改造的宏观经济背景与理论	(1)
第一节 21 世纪的世界与中国经济	(1)
第二节 西部大开发与云南经济发展战略	(10)
第三节 城市、城市经济与城市难题	(12)
第四节 经济结构的调整与改造	(18)
第二章 结构调整与改造的国内外模式比较	(26)
第一节 资源型老工业城市的发展特点与面临的 主要问题	(26)
第二节 资源型老工业城市经济结构调整与改造的 新形势	(33)
第三节 资源型老工业城市经济结构调整与改造的 国际模式	(35)
第四节 资源型老工业城市改造的中国模式	(40)
第五节 国内外资源型老工业城市经济结构调整 与改造的启示	(48)
第三章 资源型老工业城市的基础情况分析	(52)
第一节 资源型老工业城市的经济结构调整	(52)

第二节	资源型老工业城市的基本情况 (以个旧为例)	(60)
第三节	个旧的经济发展和产业结构现状	(68)
第四节	个旧经济发展中存在的问题	(84)
第五节	资源型老工业城市经济结构调整的思路	(91)
第四章	资源型老工业城市矿业调整与改造对策研究	(96)
第一节	资源型老工业城市矿业调整与改造的模式 ...	(96)
第二节	矿业发展和结构调整改造的必要性 (以个旧为例)	(101)
第三节	个旧市矿业企业基本情况及矿业经济结构 现状分析	(102)
第四节	个旧市矿业发展与经济结构调整的思路	(110)
第五节	个旧市矿业发展与经济结构调整与改造的 总体方案	(114)
第六节	政策建议	(120)
第五章	资源型老工业城市非矿工业结构调整研究	(135)
第一节	资源型老工业城市非矿工业结构调整的 必要性	(135)
第二节	东川非矿工业的发展现状和问题	(137)
第三节	东川非矿工业结构调整的原则	(150)
第四节	东川非矿重点工业的选择与建立构想	(153)
第五节	东川非矿工业的建立发展的政策措施	

建议	(174)
----------	-------

第六章 资源型老工业城市的企业重组与结构调整 研究	(181)
------------------------------------	-------

第一节 企业重组与结构调整的地位和作用	(181)
---------------------------	-------

第二节 跨地区企业重组与联合的预期目标	(185)
---------------------------	-------

第三节 跨地区企业重组与结构调整中应注意的 问题	(189)
-----------------------------------	-------

第四节 个旧、东川两城市企业重组与结构调整 方案	(193)
-----------------------------------	-------

第七章 资源型老工业城市农业结构调整与改造对策	(211)
-------------------------------	-------

第一节 云南省资源型老工业城市农业经营的 主要问题	(212)
------------------------------------	-------

第二节 国家当前农业发展的宏观政策背景	(218)
---------------------------	-------

第三节 云南省资源型老工业城市农业发展的 整体思路	(221)
------------------------------------	-------

第四节 东川区农业发展现状及主要问题	(226)
--------------------------	-------

第五节 东川区农业发展的内外部条件和定位 分析	(234)
----------------------------------	-------

第六节 东川区农业发展的对策	(236)
----------------------	-------

第八章 资源型老工业城市第三产业发展研究	(250)
----------------------------	-------

第一节 第三产业概述	(250)
------------------	-------

第二节	个旧市、东川区第三产业发展现状分析	(254)
第三节	个旧市、东川区第三产业发展中存在的 问题	(257)
第四节	个旧市、东川区第三产业发展的目标定位	(262)
第五节	个旧市第三产业发展的对策及建议	(264)
第六节	东川区第三产业发展的对策及建议	(284)
第七节	以金融市场的发育为突破口, 发展多种 新型投融资方式	(286)
第九章	资源型老工业城市旅游开发与产业结构调整	(289)
第一节	资源型老工业城市旅游开发研究进展	(289)
第二节	个旧市旅游开发与产业结构调整研究	(292)
第三节	旅游开发与东川区产业结构调整	(315)
第十章	资源型老工业城市持续发展与功能空间调整 ——以东川为例	(323)
第一节	东川城市持续发展与功能空间调整的 背景	(324)
第二节	东川城市发展现状特征	(328)
第三节	东川城市持续发展面临的主要问题	(333)
第四节	东川在昆明经济圈中的定位	(341)
第五节	区域功能空间调整	(345)
第六节	城区建设主要方向	(348)
第七节	实施措施与保障	(351)

第十一章	云南省资源型老工业城市环境保护对策 ——个旧市案例研究.....	(355)
第一节	云南省资源型老工业城市环境问题的 一般特点.....	(355)
第二节	资源型老工业城市未来环境保护工作 面临的机遇与挑战.....	(361)
第三节	资源型老工业城市环境保护的基本原则 和主要思路.....	(369)
第四节	个旧市环境保护工作的意义与关键问题.....	(372)
第五节	个旧市未来社会经济发展面临的主要 环境约束.....	(377)
第六节	个旧市环境和生态保护的主要策略.....	(382)
第十二章	资源型老工业城市结构调整与融资渠道建设 研究.....	(401)
第一节	个旧市和东川区的财政金融现状及问题.....	(401)
第二节	地方政府实施的融资措施及效果评价.....	(406)
第三节	经济结构调整的投融资总思路.....	(410)
第四节	结构调整可供选择的投融资措施.....	(411)
第五节	引进外资对策.....	(429)
第十三章	经济结构调整改造的保障机制研究.....	(434)
第一节	制约结构调整的瓶颈问题.....	(434)

第二节 保障结构调整改造顺利实施的思路与途径	(441)
第三节 经济结构调整的保障机制	(454)

附件：

《资源型老工业城市经济结构调整与改造对策研究》 咨询报告	
——对东川、个旧的研究	(472)
东川经济结构调整改造的具体对策建议	(481)
个旧经济结构调整改造的对策措施	(484)

主要参考文献	(488)
--------------	-------

后 记	(493)
-----------	-------

前 言

“资源型老工业城市经济结构调整与改造对策研究——对个旧、东川的研究”属于省院省校合作科研资助研究项目，课题由昆明理工大学管理与经济学院和北京大学城市与环境学院、个旧市政府、个旧市科委以及东川区区委和区政府联合进行。在两城市政府和企业的的大力支持和帮助下，经过课题组全体成员的努力，撰写了二十六个子报告、两个总报告以及一个政府咨询报告，并于2002年8月通过了课题验收和评审。

从课题研究开始到结束，我们对资源型老工业城市经济结构调整与改造的思路也发生了很大的变化。在课题立项时，我们曾想以市场需求为前提，通过挖掘资源型老工业城市潜在的资源优势，寻找新的替代产业，进行产品结构的调整，并研究替代产业建立的方式及保障体系。在对个旧、东川两个典型的资源型老工业城市实地调查期间，我们深深感受到资源型老工业城市结构调整面临的重重困难。随着西部大开发战略提出后全国对西部开发研究的深入，我们才深刻体会到：一是在资源型老工业城市经济结构调整中，政府除给予必要的财政支撑，更重要的是创造良好的投资环境，特别是软环境的创造。只有创造良好的投资环境，才有可能吸引资金、技术、人才等重要生产要素的流入。这些重要的生产要素有自组织和自发展能力，他们最熟悉市场，最能发掘潜在的优势，也最有能力对资源进行最优配置，从而创造最佳的经济效益，使资源型老工业城市经济结构的调整与改造得以实现；二是资源型老工业城市的经济结构调整和改造，靠传统的思路和方法已难以成功，必须走全方位创新之路，而所有创新的前

提是体制创新，资源型老工业城市只有依靠体制创新，才可能克服各种劣势，吸引重要的生产要素流入，才可能建立新的替代产业，顺利地实现产业的转化和地方经济的重振。这种结构调整思路的转变，反映在我们整个研究成果中也是从朦胧到清晰，从困惑到清醒。尽管资源型老工业城市的结构调整问题是研究期间我们日思夜想的问题，课题组成员为此付出了艰辛的努力，但最终成果的获得，又使我们感到欣慰，毕竟资源型老工业城市的结构调整是有希望的。当然有好的思路，并不一定有好的结果。研究成果在现实中的实施远比理论研究要难得多，但毕竟本研究成果为现实的结构调整提供了一些新的思路和方法，如果能起到“抛砖引玉”的效果，将是对本研究成果最大的肯定。

鉴于全国有 100 多个资源型工业城市，目前不少资源型老工业城市由于资源耗竭，已导致城市萧条、失业增加，严重阻碍了城市社会经济的可持续发展，目前该问题已引起党和国家高层领导者的重视。国内学术界对此问题虽然已有不少研究成果，但像本项目这样跨学科、全方位的系统研究尚未见到。因此，我们将该研究成果改编成专著出版，试图为其他资源型老工业城市的结构调整提供一些有意义的借鉴。由于该成果具有较强的实证研究的特点，需要资源型老工业城市的许多具体数据来支撑其改造对策，故本书不得不从东川、个旧两城市的研究中，选择某些典型数据和情况作为分析的依据。由于时间的约束，本书未更新项目研究报告中使用的数据，这造成本书最大的遗憾。

全书由云南大学黄兆雄负责第一章和第三章的撰写，北京大学的柴彦威负责第二章和第十章的撰写，昆明理工大学的顾幼瑾和郭金华负责第四章、第五章和第十三章的撰写，昆明理工大学的可星负责第六章的撰写，北京大学的曾辉负责第七章和第十一章的撰写，昆明理工大学的吴萍负责第八章和第十二章的撰写，昆明理工大学的周常春撰写第九章。由顾幼瑾和郭金华进行全书

的统稿和修改工作。

由于本专著是依据《资源型老工业城市经济结构调整与改造对策》研究报告改编而成。因此，原来参与研究报告第四章撰写的昆明理工大学的潘华和李建波、参与研究报告第十二章撰写的陈蔚平、杨林春、詹伟华，参与研究报告第十三章撰写的和茅以及给研究报告提供重要的咨询的原个旧市市长苏维凡、个旧市科委主任倪思奇，原东川区区委书记丁绍强、东川区区长冯应松以及东川区现任书记宋黎明，都为本书作出了重要的贡献。

资源型老工业城市经济结构调整与改造研究既是中国经济面临的难题，也是世界众多国家多年来寻求解决的问题。虽然历经几年对东川、个旧两个典型的资源型老工业城市的研究，我们对资源型老工业城市经济结构的调整与改造提出了一些粗浅的建议。但受我们认知的局限，本书中还存在许多不足之处，希望各位读者给予指正，以使我们的研究成果更为完善，并使资源型老工业城市的结构调整能从我们的研究中获得一些启示。

编 者

2003年8月

第一章 结构调整改造的宏观经济背景与理论

第一节 21 世纪的世界与中国经济

一、未来世界经济展望

21 世纪初，国际格局将继续向多极化发展；和平与发展仍是时代的主题；经济、科技的竞争在国际关系中的重要性将继续提高。经济全球化、新科技革命和相应的经济结构调整，这三大趋势将会进一步加强，并对世界经济发展产生决定性影响。

（一）经济全球化

经济全球化正成为一种不可逆转的历史潮流。经济全球化是指世界各国的经济在生产、分配、消费等方面所发生的一体化趋势。经济全球化与以国家契约为基础、国家主权为核心的区域一体化不同，经济全球化是一种自发的市场行为，它从个人到世界市场，是一个超主权的概念，它把效率优先的原则体现得淋漓尽致，同时由于它的超主权性决定了它缺乏一种有效的政府间的协作与对市场的监督。

经济全球化归根结底是生产力发展的一种必然趋势，它主要由以下四方面的力量造成：

1. 经济自由化在全球范围内的扩张

一方面，发达国家为了摆脱石油危机所造成的经济衰退和结构性危机，采取了经济自由化政策，从而掀起了贸易自由化和资

本自由流动的浪潮；另一方面，发展中国家，特别是原计划经济国家，为了加快经济发展，纷纷转向市场经济，并实行外向型经济发展战略，这两方面的作用促进了经济自由化的扩张。

2. 布雷顿森林体系解体后的金融创新

布雷顿森林体系解体后，汇率、利率等基本经济变量波动性增强，为了防范国际间资本和商品流动的风险，金融市场不断实行金融创新，但这些金融工具又助长了新的投机，从而螺旋式的推动了投机资本的增加和金融创新的深入，由此造成了非官方的世界资本市场的迅速发展，其流动性和一体化程度越来越高。

3. 跨国公司的作用

一方面，跨国公司把巨额剩余资本从工资成本较高的发达国家转向投资回报较高的发展中国家，实现资本套利；另一方面，跨国公司凭借其知识产权、技术诀窍、管理战略及资金实力等垄断优势，把发展中国家生产的低成本产品销到价格更高的市场上，实现商品套利，跨国公司的双向套利推动了经济全球化。

4. 信息技术革命

一方面，信息技术的发展压缩了时间和空间，从而降低了交易成本；另一方面，信息技术又使品牌、知识产权等无形资产的价值上升，可以说，信息技术加速了经济全球化的进程。

经济全球化的发展以市场经济为特征，拓展了世界市场的容量，为各国经济的发展带来更大的活动空间，提供了更多的发展机会，在有形的商品和生产全球化继续发展的同时，无形的信息和金融全球化来势更加凶猛。经济全球化的快速推进，有可能导致市场破坏性力量的膨胀，特别是巨额国际资本流动和金融投机活动已远远超过了许多国家的抵御能力，世界经济虚拟化发展趋势不断得到加强，从而形成新的金融资本主义和金融霸权。另外经济无国界化会使主权国家的经济安全受到空前巨大的压力，无论资本还是商品，全球化都意味着把决策权上缴给超大规模的

跨国公司、跨国银行和对冲基金，使世界经济和区域经济从属于这些机构，而这些机构主要归发达国家所有，这导致了世界财富在发达国家与发展中国家间的不公平分配，从而对发展中国家产生较大的负面影响。

（二）新科技革命

新科技革命将成为 21 世纪的显著特征，它决定着未来世界产业结构的特点和经济增长方式。科学技术，特别是信息技术和知识经济的发展，将极大地推动世界经济的快速发展。人类社会正在从工业社会向信息社会和服务社会过渡，从事第一产业和第二产业的人数在不断减少，而从事第三产业的人数将会越来越多，现在 13% 劳动力所创造的价值相当于过去 65% 劳动力所创造的价值。发达国家 13% 的工人可以承担全部制造业的工作，2% 的人可以承担全部农产品的生产，其余 85% 的人将从事服务业。美国 21 世纪产业结构变迁的首要特征，将是以提高生活质量为立足点的各类服务业的大繁荣。

新技术革命为经济发展提供了新的动力，展现了新的领域和空间，也使传统产业的发展面临更大的压力，竞争的优势进一步向拥有先进创新能力的国家倾斜。随着科技的不断进步，不仅改变了原有产业的结构，还从原有的产业中派生出许多新兴产业来。以日本为例，他们一方面靠高科技产业来实现出口产品的高附加值化，另一方面又十分注重提高传统产业的高科技含量，努力推动整个产业结构的不断进化，走“科技创新立国”之路，并提出了“日本 21 世纪型产业”的基本构想。这一构想包括多媒体产业、因特网产业、卫星商务业、高清晰度电视产业、宇宙开发业、超导关联产业、生物种子业、新材料业、环境保护业、老年人事业、休闲疗养业。这 11 个产业部门与相对稳定的常规生产部门不同，基本上可归为技术或社会进步的动力较强、具有较大发展潜力的新经济增长点，它大致反映了日本经济的前沿动

态。

在科技革命不断推进的同时，由各国科技发展水平的不同造成了各国产业分工的不同：越来越多的发展中国家加入到了传统制成品的生产行列中来，从而造成传统制成品，特别是劳动密集型产品生产过剩，促使该类产品价格急剧下跌，从而使发展中国家没有足够的资金来促进科技进步，而发达国家拥有先进的科学技术和雄厚的资本，其高技术含量产品在不断推陈出新的同时获得了高额利润，从而拥有雄厚的资金，进一步促进科技的发展。结果势必造成发达国家与发展中国家在科技水平方面的两极分化，并使差距越拉越大。

高新技术产业的迅速发展，以及产业化的快速形成，带来了一场新的产业革命，带来人类社会的变革。面对知识经济和网络经济的挑战，不允许发展中国家以及经济不发达地区再按传统的工业化道路前进。

（三）结构调整

全球范围的经济结构调整在 21 世纪将进一步深化，成为各国的战略取向，并对世界经济的长远发展产生深远的影响。结构调整主要涉及三个方面的内容：一是资源结构的调整；二是企业产品结构的调整；三是产业结构的调整。

资源结构调整有三个方面的内容：一是不可再生资源使用的比例将下降，可再生资源的使用更加广泛；二是由于可持续发展战略的推行，环保型资源在实际生产中的地位进一步加强；三是在产品创新中凝结更多的社会资源，因而要重视社会资源的保护、开发和运用。

企业产品结构调整主要包括两个方面的内容：一是通过与信息技术的嫁接，使现有的制成品在性能上尽可能的信息化、知识化与智能化；二是开发知识与信息含量较高、收入弹性递增的新产品。

产业结构的调整也涉及到两个方面的内容：一是围绕提高国家竞争力这个中心来提高产业结构，使其具有国际竞争力；二是要根据比较利益原则，在本国范围内实现产业的梯度配置与转移。

经济结构的调整对于发展中国家就是要解决这样一个问题：在世界经济已经进入信息社会，而发展中国家还未经历汽车经济时代的情况下，发展中国家应当构造一种什么样的经济结构才能赶上时代的潮流，避免落伍。也就是说发展中国家必须把发达国家分两步走完的历程并作一步走，才不至于在 21 世纪再次落伍。而发达国家的经济结构调整主要在于追逐新世纪科技革命的浪潮，随着科技的发展，随着新兴产业的不断涌现，把可持续发展的战略思想贯穿于自己的经济结构调整之中，使自己始终处于领先的地位。

所以随着结构调整的进一步深化，世界经济的增长面将进一步拓展，各国经济的融合度将进一步提高，同时各国也都力求在新的国际分工中占据有利地位。

二、中国经济出现的三大变化

随着改革开放的深入发展，中国经济发生了巨大的变化，具体体现在以下三方面：

(一)社会生产力大幅度提高，市场供求关系发生了巨大变化

随着社会生产力的大幅度提高，一方面是一些传统的工农业产品，像粮、棉、油、肉、化肥、水泥、钢、布等产量已名列世界第一位；另一方面是基础设施、投资品和消费品均有升级换代的需求，而现有的经济结构虽然产量大，但却满足不了新的高层次的投资需求和消费需求。

二十多年来，中国经济总量的迅速扩张，是依靠大量消耗不可再生资源 and 破坏生态环境为代价的，这种粗放式的总量扩张是

任何一个国家都难以长期承受的。发达国家在工业化结束后出现的问题，中国由于人口问题巨大，在工业化的初期就出现了。

由于受市场需求和生态环境的约束，在现有的经济结构基础上，中国已难以推动经济总量的增长。从而在客观上要求我国经济必然进行结构调整。

（二）中国的对外经济关系发生了重大变化

目前中国的外贸依存度高达 40%，2000 年外贸进出口总额超过 4700 亿美元。随着越来越多的三资企业进入中国大陆，从而使“国际竞争国内化，国内市场国际化”的趋势越来越明显。企业面对的不再是地区市场和国内市场的竞争，而更趋向于国际市场的竞争。这就要求中国的企业必须通过结构的调整，通过发展高新技术产业和用高新技术改造传统产业，以增强企业的国际竞争力。

三、中国经济面临的挑战

改革开放以来，我国经济发展是以工业化为主线，推动了城乡结构、三次产业结构、就业结构、贸易结构的变化，使综合国力大大加强，人民生活水平明显提高。而中国的工业化则一直是以传统轻纺产品生产和新一代耐用消费品组装加工为主的消费品工业为主导，是一种低层次的重复生产，总体呈现低加工度产业的特征。这一阶段存在的基本条件，是对消费品的旺盛需求，带动了加工业，从而带动了基础工业和基础设施，乃至整个工业规模的迅速扩大。但随着市场供求关系的变化，要求企业必须提高产品的加工程度和技术含量，从而对新型先进设备和以设备为主的生产资料的需求将大量增加，这均要求中国经济必须进入以发展高加工投资品产业为主线的新阶段。但是，我国经济无论在产业素质、生产技术体系，还是在经济体制方面，同新的发展阶段的要求均不适应。这些问题目前已经存在，21 世纪初期将更加

突出，其中主要表现在以下几个问题上：

（一）经济增长的速度问题

改革开放以来，我国经济增长的基本特点是需求拉动下的水平扩张。据统计，改革开放 20 年，需求因素对经济增长的贡献率，大致是内需约占到 80%，其中消费需求的贡献率为 40.8%，投资需求的贡献率为 39.3%；外需约占 20%。其中 20 世纪 80 年代中后期消费需求的贡献率曾高达 51.6%。但随着生产相对过剩，东南亚经济危机对我国对外贸易的影响，市场需求对生产的制约日趋明显，水平扩张模式赖以存在的基本条件消失了，支持经济快速增长的因素也发生了变化，未来经济的较快增长，将主要取决于工业化阶段性转化和结构优化升级。因此，中国经济增长的制约因素会有所增强，结构调整时期经济增长速度会相应放慢，中国经济增长的势头也将随之减弱。

由于我国是一个人口众多的发展中大国，社会就业的压力非常大，提高收入和生活水平的要求又十分迫切，如果经济发展不能在最低程度上满足一定要求，就会给扩大就业、增加财政收入、解决地区和环境问题、发展科技教育增加困难。为克服这些困难，在 21 世纪初，我国国内生产总值的年增长率仍应保持在 8% 左右的水平。

（二）扩大国内需求的问题

扩大内需，把国内市场需求潜力大的优势发挥好、利用好，是保持我国经济快速发展的重要基础。从 1997 年下半年以来，由于种种原因，经济运行中的深层次矛盾变得更为突出，尤其是伴随卖方市场向买方市场的转变，经济增长势头有所减弱。

从消费需求看，由于缺乏新的消费热点，制度性消费机制不健全，加之居民收入增长减慢，消费需求的增长难有明显的提高。从投资增长看，由于投资体制关系并未理顺，对投资主体的约束仍然较弱，且地方保护主义倾向依然突出，简单放松银根极

有可能形成新一轮的重复建设，两方面作用又可能使通货膨胀恢复到一个较高水平。目前扩大内需的政策能否发挥作用，取决于基础设施投资扩张能否带动加工工业部门的投资扩张；取决于财政资金投入后能否带动社会资金的投入；取决于投资需求回升后能否带动消费需求摆脱低迷状态。因此，扩大内需依然是我国 21 世纪初所要面对的重大经济问题。

（三）经济增长方式的问题

目前我国经济正处在一个重要的结构转换时期。在过去 20 年的快速增长过程中，经济总量明显扩大，尤其是加工工业有了长足的发展，生产能力超出了现阶段的需求能力，但增长质量并不高，与国际先进水平有较大差距。同时长期积累的矛盾并没有得到根本解决，特别是经济粗放增长的格局未变，资源配置不合理，产业之间不平衡制约着经济的进一步发展。我国的供需矛盾主要在于供需结构矛盾和制度性障碍因素所造成的部分商品无效供给，而不完全在于有效需求不足。这与 1985 年和 1988 年的经济过热形成鲜明对比，并区别于 1989—1991 年治理整顿期间的市场疲软。因此，目前我国经济增长方式必须从总量水平扩张为主转到结构升级为主，积极推进结构升级，培育一批新的经济增长点，以适应消费者对产品的更高要求以及国民经济快速发展的要求。

（四）经济市场化和国际化问题

我国社会主义市场经济体制的基本框架已初步建立。同时在现有体制下，过剩生产能力的淘汰机制、企业退出机制和技术创新机制以及适应结构升级的资源配置机制等尚不健全。随着经济全球化的趋势和中国加入 WTO，我国经济将逐步参与到世界经济中去，国内市场的开放领域将进一步扩大，开放程度将会更高，这对我国产业结构升级是一个严峻的考验。我国在劳动密集型产品方面有较强的成本价格优势，而在资金、技术密集型的产

品方面则明显地处于劣势。经济结构升级，恰恰是要从劳动密集型产业逐步转入资金、技术密集型的高加工度产业。因此，我们将在不具竞争优势的产业领域面对更加开放环境下的国际竞争。如何在新的国际竞争环境中，推进结构升级，提高我国经济整体水平和市场竞争力，将是 21 世纪初的突出问题。

既然经济全球化的趋势不可改变，我们只能趋利避害，积极参与到经济全球化之中去。

(五) 改革、发展与稳定的关系问题

随着我国经济发展与改革的深入，必须建立起企业的淘汰机制、风险机制、约束机制、发展创新机制以及资源配置机制。为适应社会主义市场经济的发展，改革还将涉及就业制度、收入分配制度、社会保障制度、宏观调控体系、市场体系等一系列领域，特别是就业方面的矛盾和收入分配利益调整引起的矛盾，将成为影响经济社会稳定的因素。我国目前的适龄劳动人口约为 8.6 亿，2005 年将增加到 9.1 亿左右。随着年均经济增长率的降低、产业资金技术密集度的提高、国有企业改革的加快、产业结构和企业结构调整的推进，社会所能够提供的就业机会将会相应减少。预计到 2005 年我国农村剩余劳动力将达 2.3 亿，城市中企业破产、职工下岗将增加，一部分居民的收入水平会有所下降。因此，“十五”期间，处理好改革、发展与稳定三者间关系的难度将进一步加大。

面对上述问题，中国已充分意识到结构调整的重要性，不调整结构，中国经济就不能发展、提高和改善。为此，我国提出了制定十五计划的原则：发展为主题、结构调整为主线、提高人民生活水平为出发点，其中特别强调了结构调整。

第二节 西部大开发与云南经济发展战略

一、当前我国的西部大开发

我国中西部地区经济发展长期落后于东部沿海地区已是不争的事实。中西部地区与东部沿海地区在经济发展水平上的差距不断扩大，不仅巩固了现存的二元经济结构，妨碍了中国经济的可持续增长，而且随着地区间收入差距的扩大还会对国家的统一和社会的稳定构成严重的威胁。从开放经济的角度来看，地区间经济发展差距扩大，还会使我国的国际竞争力趋于下降。西部大开发战略是党中央基于世纪之交国际国内政治经济形势出现的新情况、新变化，从国家长治久安的战略高度作出的一个历史性的重大决策，也是我国 20 多年前决定实施沿海地区开放战略以来，在经济发展的地区布局上作出的又一次重大的战略性调整。

造成目前东西部经济差距拉大的原因有很多，除了地理位置和历史条件外，造成差异扩大的主要原因有两个：一是我国对地区发展实行倾斜政策，二是各地推行了错误的产业政策。改革开放以来，国家在投资、财政、金融、价格、工资等方面对沿海地区实行倾斜政策。在优惠政策和市场力量的作用下，国内外资金和人才向经济增长迅速的沿海地区集中。东部地区在已有的相对较好的工业基础上，借助于大量资本和人才的流入，实现了经济起飞，而与此同时中西部地区却停滞不前。由此可见，政策倾斜是造成地区差异的始发原因。此外，东西部地区差距扩大更重要的原因是各地推行了错误的产业政策。我国地方政府一向拥有较大的自主权，并且习惯介入经济领域。在计划经济体制下，为争取中央计划项目资金，各地不顾自身客观条件争着上大项目、大工程，地区产业政策的着眼点往往都落在那些层次高、且与本地

的优势不相匹配的产业上，从而造成了各省区间产业结构相似和地区比较利益丧失，其结果是地区保护主义泛滥，市场分割和封闭，保护了低效率的资源配置和生产。而后在市场的冲击下，西部地区经济利益受到损害，东西部的差距进一步扩大了。

针对这两个原因，西部大开发的核心就是在中央开发西部的倾斜性政策的支持下，利用比较优势和市场原则，通过竞争，形成具有鲜明产业特色及产品特色的经济结构，逐步缩小东西部差距，实现全国经济的快速、健康、协调发展。

二、云南经济发展战略

国家实施西部大开发战略，是促进云南经济发展和结构调整的一个千载难逢的历史机遇。为此，在云南省未来的经济发展中，必须注意以下几点：

（一）调整优化经济结构，发展优势经济和特色经济

云南省在一些资源的开发利用上，确实存在许多优势和发展潜力，应该抓住国家赋予西部的政策机遇，按照“有所为、有所不为”和“有市场、有效益”的原则，在生产领域、流通领域和在所有制方面加快实施“有进有退”的战略性调整。并根据云南省的比较优势，近中期要特别强调加快发展大农业、特色旅游业、名特优产品、生物产品及少数民族特色工业品；在发展模式上要改变片面强调开发利用西部矿产资源的传统思维定势。

（二）近中期要坚持夯实基础，为将来的发展提供条件

“十五”期间是西部大开发的启动阶段，云南应尽快确定一批国家支持优先发展的基础性建设项目，争取获得国家财政支持，加大投资力度，加快建设。抓紧建设出一大批重大基础设施和重大生态环境项目，为将来大规模开发西部地区提供基本的发展条件和生态基础，同时为云南省吸引国内外资金、技术和管理经验创造更好的投资环境。

（三）建立和完善新的开发机制

西部大开发的过程也是经济不发达地区建立和完善市场经济体制的过程。因此，在国家和云南省确定了分阶段发展的目标以后，就必须运用一种新的区域开发机制去保障发展目标的顺利实现。力求通过体制创新、机制创新、技术创新和管理创新开创出一种既符合国家总体要求，又符合云南省实际情况的新机制，以解决云南省拓宽资金筹措渠道、提高资金使用效率和投资回报率等问题。

（四）制定倾斜性经济政策和规范地方经济的法律法规

从我国改革开放的实践看，我国东南沿海的快速发展得益于国家政策支持。“特区政策”不但使经济特区自身取得了迅猛发展，而且由于经济的关联性带动了整个东部经济的快速增长。因此云南省的发展在争取中央政策支持的同时必须要自己出台相应优惠的政策，以推动经济的发展。同时还要加快制定规范地方经济的法律法规，以保证政策的实施与执行。

（五）在实施大开发的同时必须同时实施大开放

西部大开发不仅是一项规模宏大的系统工程，而且是对传统思想的一次革命。造成西部落后的原因很多，其中一个重要方面就是西部的一些地区还不够开放，信息、观念、技术等均很封闭。因此，我们要以开放的观念，实施西部大开发，利用开放招贤，利用开放引资，利用开放集思广益，改变云南省落后、封闭的旧面貌，以崭新的观念和崭新的视野推动云南省经济的腾飞。

第三节 城市、城市经济与城市难题

一、城市在国民经济中的地位

城市是人类在长期的进化过程中、生产力发展到一定水平后

的产物，是农业社会向工业化社会发展、自然经济向市场经济发展的必然进程和共同趋势。它具有三个特征：相对永久性、高度组织化和人口集中。城市既是社会、经济、文化、科技发展的综合产物，又是一定区域的社会、经济、文化、科技的重心。与“城市”相关联的另一个概念是“社区”。狭义的社区指城市的一部分（市内社区），广义的社区可以是相距较近的几个城市组成的城市带（市际社区）。

城市从它诞生的那一天起，就具有吸纳农村剩余劳动力、转化农副产品为工业商品的功能。尽管城市建设要占用土地资源，但是与农业用地相比，城市人口密度高，人均用地只占农村 $1/10 \sim 1/400$ ，城市单位用地面积的效益远高于农村。从经济增长的角度看，城市化有利于发挥城市与农村的经济共振作用，城市一方面是经济增长的必然结果，另一方面又是带动国民经济快速增长的强大动力。1998年，我国231个地级以上城市（不包括市辖县）共实现国内生产总值36557亿元，占全国的44%，比上年增长13.2%，远超过当年7.8%的全国增长率。人均国内生产总值14865元，是全国平均水平的2.3倍。其中，37个非农人口超过100万的大城市实现国内生产总值19416亿元，占地级以上城市的53%，占全国的24.4%。可以毫不夸张地说，城市化水平已经成为评价世界各国或地区经济、社会发展进程的重要指标，如果离开了城市，就不可能有现代的经济与文明。

按照我国的行政区划，市（地）、县由城市与农村组成，抓好城市的经济就基本上抓好了市、县的经济，市县的经济结构调整主要就是城市与农村经济的结构、城市内部的经济结构调整。

二、城市化的困惑

城市化是一个辉煌与难题并存的历史进程。

在城市给国家经济增长带来显著经济效益的同时，也给城市

的规划和建设带来一系列问题，并使原来城市中已存在的一些物质的、个人的、社会的、经济的和政府的复杂问题更加恶化。早在 20 世纪 70 年代初期，城市的人口膨胀、资源匮乏、交通拥挤、环境污染、生态破坏即成为困扰各国政府的难题。

（一）人口膨胀是城市的基本矛盾

初期城市化的显著社会效能是转移农村的剩余劳动力，并且城市人口的增长在一定程度上是现代经济发展的指标，然而，当城市人口不断膨胀时，除了需增加食物等物资供应外，还势必产生与农争地的问题以及城市本身的管理复杂化和社会治安问题。当农村人口盲目流入城市，城市的就业机会不能满足城市人口的膨胀时，就会出现失业、犯罪、饥谨、土地投机和房荒、富人居住区与贫民窟的巨大悬殊等许多社会问题。城市的兴起是以农业的发展为依托的，城市用地的扩大将导致农业用地的减小。在现今农业技术水平的前提下，农作物的产量是以单位面积接受的太阳能为极限的，农作物产量的增长率赶不上人口对食物需要的增长率。因此，城市的扩展必须妥善处理好与农争地的问题。少占或不占良地是城市发展规划与调整的一条基本原则。

（二）物化设施的相对固定是制约城市发展的瓶颈

城市的建筑物、道路及基础设施一经建成，就在相当长的一段时间内固定了，然而城市人口的激增会使之不堪重负，于是，居住拥挤、交通堵塞、停水停电、社会治安等等问题便接踵而至，城市便陷于为改建而筹措资金的紧迫困境。就一个地区而言，如果想通过城市化来拖动地区的经济增长，建设城市各种物化设施的启动投资也将是一个首当其冲的问题。因此，不论是旧城的改造还是新城的扩建，由于投资不足，城市建设因陋就简，势必降低城市功能的科学性与合理性。

（三）资源与环境是城市能否持续生存的关键

当前城市的运行模式是以自然资源特别是不可再生资源的消

耗为代价的，即使对可再生资源而言，其循环利用也以能源消耗的扩大为代价。因此，城市化的进程使当今资源的消耗呈指数型增长。城市人均能耗及不少资源的人均消耗量高于农村，这是维持城市文明的必要前提，但是同时也造成了城市性、区域性乃至世界性的环境污染和生态破坏。工业对大气和水体造成污染，城市居民的生产和生活每天都要产生大量的废水废物，一些城市的空气污染使得儿童相当于一天吸入两包香烟。森林减少、土地资源丧失、水资源短缺、生物多样性消失、温室效应与气候异常、臭氧层破坏、酸雨扩展，占地球表面积 70% 的海洋也受到污染，各种自然灾害的频度和强度不断加大。自然界的这些变化使城市生活质量日益恶化，最终不能不危及城市的持续发展，古代丝绸之路上曾经辉煌一时的城市现已被沙漠吞没就是历史的见证。

城市是以人工手段改造自然环境最彻底的地方，以建筑物和道路为主的人工系统使城市居民远离自然环境。“回归自然”现已不是少数城市人的呼唤，而且变成了越来越多的城市人的行动。19 世纪，西方国家的城市规划已开始注意城市郊区化的趋势，城市人口逐年向城市四周迁移；到 20 世纪，中心城市的外围无论是人口或是经济，在大都会中所占的比重越来越大。随着城市郊区化的发展，郊区在各方面都与中心城市更为相似。现在，发达国家已经在控制城市的首位度，增加中小城市的数量，而发展中国家大城市人口迅速增长的惯性难以扼止，中小城镇人口增长缓慢。

以上这些问题，既是城市的社会问题，也是地区和国家经济系统赖以生存的社会环境问题。这些问题如果得不到妥善的解决，也就谈不上经济的招商引资和健康发展了。

三、云南省的城市化与城市建设

云南省地处祖国西南边疆、亚洲内陆腹地，长期以来，经济

发展均落后于全国平均水平，由此决定了全省的人口接受教育水平、城市化水平以及全社会发展的总体水平也均落后于全国的平均水平。2000年，全省的人口文化素质指数约为全国水平的75%，城市化水平为23.4%，同期全国为36.2%，城市化水平大约落后全国15年。由于人口的文化素质与城市化水平低下，反过来又制约了全省经济的进一步发展。

与一般的情形类似，城市依然是云南省经济的重心，城市经济在全省经济发展中起着举足轻重的作用。全省所有城市用地面积约占全省土地面积的12%，人口比例约占全省总人口数的1/5，但2000年实现的GDP约占全省的60%，第二、第三产业产值则分别占全省的73%和62%。紧紧抓住城市建设并以此带动全省经济增长，是云南省社会发展的必然选择。

除了城市化水平低之外，基于社会、经济发展水平和地域特点，与全国相比，云南省的城市化和城市建设又具有特殊性，表现为以下三个方面：

（一）城市数量少，结构不合理

云南省目前有15个建制市，除了昆明为特大城市外，剩余的为2个中等城市和12个小城市。云南省东西横跨865公里，南北纵长990公里，国土面积39.4万余平方公里，可用于耕作的土地约26.9平方公里。一般，特大城市的经济能平均辐射半径为180公里，大城市为80公里，中等城市为40公里，而小城市的经济能平均辐射半径约20公里。以此计算，在不考虑经济能覆盖面积重叠时，云南省城市经济能辐射面积约为12.7平方公里，覆盖率仅为47.2%。在云南省的现有城市中，缺少大城市，城市在地域空间分布、级配方面也不尽合理。

（二）产业成长慢，动力不强劲

一说到云南，人们总是对“植物王国”“动物王国”“有色金属王国”津津乐道，却往往忽略了资源转化为适应市场需求商品

(特别是有广泛市场需求的商品)的过程。在这一过程中,需要科学技术(包括作为科学技术的管理以及能掌握运用这些科学技术的专门人才)的参与,资金的注入、制度的保障、政策的扶持,最终形成有一定规模效应、有较为长久生命力的产业。云南省的城市化水平每增加1个百分点,就意味着要投放430亿元的启动资金,而云南省2000年度的财政收入也就只有433亿元,即使保持年10%的经济增长率,近期全省每年GDP增长的绝对值也不不过约200亿元。因此,如何综合资源、科学技术、人才、投资、制度、政策等社会经济要素,形成强大的动力,促使城市产业的形成和发展,是云南省当前亟待解决的课题。

(三) 区域联系弱,发展不协同

云南省至今尚未摆脱自然经济的影响,城市之间缺乏产业分工与协作,更不用说走出省门、国门的有一定规模的外向型经济了。贵州的一个“老干妈”可以走遍全国,而云南的许多传统产品由于没有高新科技的介入或缺少信息的引导,至今已奄奄一息。昆明市不断膨胀,小城镇却嗷嗷待哺;城市间的高等级公路修了不少,而作为城市间产业纽带和桥梁的作用却得不到充分的发挥;选择新的产业时赶时髦,追近益,只有自然资源意识,而不从人才科技等社会资源的实际情况出发,忽视本小利微却富有持久有生命力的普通产业的再开发;长期的粗放型经济增长方式和对资源的不合理开发,已经造成了省内资源的极大浪费和生态环境的日益恶化。凡此种种,难以穷举,反映出云南省经济发展重局部的急功近利、轻全局的统筹规划的倾向,需要用结构调整的措施加以纠正。

第四节 经济结构的调整与改造

一、经济结构调整的必然性与规律

从系统论的观点出发，人类的城市及其经济活动可以看作是一个系统的运动。而任何一个系统都是以一定的结构形式存在的。结构是系统内部各部分间关系的总和，是各部分间特定的结合与组织方式。

世界上的真实系统可以分为生命系统、非生命系统以及生命与非生命的混合系统。最后一类中包括人一机系统和生态系统，经济系统是一个生命系统。

作为一种一般系统理论，针对不同种类的生命系统在结构和功能方面的共同特性，米勒（J.G. Miller）于 20 世纪 60 年代提出了一种研究生物和社会这两大生命系统以及有关技术的一体化的概念和方法。该理论认为，生命系统是具有能保持，甚至随着时间推移能增强其边界内部低熵状态这一特性的多分子系统。它们能做到这一点，是因为它们是输入高负熵的物质，如燃料或食物，并以废物形式输出低负熵物质的开放系统。

每个层次的生命系统都是从低于它的层次中进化而来的。各层次系统的基本组元是低层次系统。但是，任一系统并不是低层次系统的简单堆积，各层次具有低层次上没有的突现特性。所有层次上的生命系统为了生存就必须进行至少 20 个基本的生命过程，米勒称之为分系统过程。每个过程是由系统的一组特殊结构组元来执行的，这些组元结合在一起构成分系统。高层次系统是其组元系统的超系统。组元的结构与过程状态发生变化，是由于它们要适合于它们在高层次系统的分系统过程中的角色，但它们保持着低层次的本质特性。

突变过程起因于系统复杂性的增加（米勒称之为“散裂”），而系统复杂性的增加又是由于组元数目的增多，不同组元的增加以及组元之间的更加复杂的关系而产生的。进化的总方向总是朝向结构与过程的规模的扩张和复杂性的增大。更大更复杂的系统为了维持和扩展可以转换和储备更多的能量。因此，它们能适应更大范围的环境变化，经受住更大的压力，并能利用复杂性低的系统不能生存的那种环境，它们还通常活得更长久。

经济系统包括人工设施系统、社会组织系统、社会行为系统、意识形态系统这四个子系统。经济系统运动的物理本质仍然是物质、能量和信息的运动。经济系统运动的描述特点是投影到货币与时间的二维空间进行测度。作为生命系统，经济系统的运动有以下三个显著的特征：

1. 系统的可调节性

经过漫长的进化，生命系统能在高度不确定的环境中维持它们低熵的内部组织，它们根据不断变化的物质流、能量流和信息流，调节无数的变量而维持生存。不仅各分系统进行调节，而且系统本身作为一个整体调节着全系统的变量。调节过程中存在着许多的环形闭合的正、负反馈关系，反馈环容许任一组元的变化对系统的其他变化发生作用，并经过调节而达到其行为效果。这些调节不仅使系统能维持稳定，并经受住环境的压力，而且使之能生长、发展、修复和维持其组元，还能使系统进行复制，但生命系统与环境的协调具有相对性。

2. 生命进化的“剩余模式”

达尔文在进化论方面的伟大创新在于，他将进化看成是生物有多方面发展的自发倾向以及继承祖先模式的倾向。通过自然选择的过程，留下大体上能较好地适应环境的生命“剩余模式”。进化论中所谓“适者生存”的“适者”，即为那些幸存者和增殖者。今天的经济系统不过是历史上经济系统在长期的进化过程中

与其周围环境相互作用留下来的“剩余模式”。从物质世界整体来看，只有永恒的运动，并不存在“发展”与“毁灭”“倒退”的区分。物质的运动性引起物质世界的变化，一方的“发展”是以另一方的“毁灭”或“倒退”为前提的。

3. 结构与形式的多样化和复杂性趋势

结构与形式的多样化和复杂性趋势是生命系统的基本特征。一切有机体都日趋复杂，其复杂程度的提高“改善”了它们对环境和环境变化的适应能力。地球的演化史显示，无论是生物进化还是社会演进，是一个从简单到复杂的多样化过程。

强调经济系统是生命系统的一种形式，目的在于提高人们架构经济系统的自觉性、主动性和创造性。经济系统结构调整与改造是一项长期的、经常性的工作，只不过有时采取渐进的形式，有时采取突变的形式罢了。在构建经济系统时，重要的是未来意识，而历史上形成的价值积淀，往往制约着人们解放思想，进行经济结构创新。未来决不是历史的简单线性延伸，未来包含有新质。经济系统只有形成未来的“剩余模式”，才能在未来的自然与社会环境中具备生存价值，从而延长经济系统的生命。

二、经济系统结构的细分

经济结构的内容众多，主要有产业结构、产品结构、人员结构、基础设施结构、资源结构、运行机制与时序七个方面。

(一) 产业结构

由城市化的历程不难看出，非农产业是城市存在的基础。没有一定数量且配置合理的产业，城市也就失去了生存的基石；城市的产业单一，抵御经济风险的能力也就较弱。

任何产业都有自身的生命周期，根据社会市场需求与生产条件的变化，适时创建新兴产业，是为了形成城市经济不断发展的增长极。产业升级或替代的条件是：第一，原来的产业出现剩余

劳动力，而这些剩余劳动力分离出去以后不影响甚至还会增加原来产业的社会经济效能；第二，新兴产业有相应的城市内、外社会需求；第三，老产业的社会和个人净收益能消化新产业的供给。第一个条件决定了新兴产业的创建能否由经济系统的城市内环境提供启动资金和劳动力；第二个条件决定了新兴产业是否具有市场前景，特别是系统的城市外环境的市场前景，当系统所在城市不能提供足够的启动资金时，良好的市场前景是引进外部投资的前提；第三个条件决定了新兴产业与城市内环境的平衡形态。当新兴产业的产品在城市内部平衡后有剩余时，其生存取决于产品的外销度；高外销度的产品能把系统的外部经济能转化为系统内能，从而为系统的进一步发展提供动力。

因此，新兴产业与原有产业之间是一个相互依存的辩证关系，一个城市合理的产业结构是与一定的生产力水平和社会需求相适应的动态平衡。当今的发达国家，如美国、日本，第一产业在国民经济中的比重仅占 2% ~ 3%，第三产业占 60% ~ 70%，第二产业比重特别是制造业比重呈下降趋势。城市层次的产业结构比例不应该也不可能攀比国家或地区层次的数值，而是应当从城市的具体情况出发，依据产业替代的经济规律，寻求产业结构成长的时间序列。在构建一个新产业时，应当建立相应的模型，进行产业规模、技术水平、聚合质量以及产业之间的关联度和结构弹性分析。

从寻求城市发展的经济动力的角度看，应区分城市的内销产业与外销产业。前者是指为城市区域内人们服务的产业，后者则是指产品销往其他城市或地区的产业。对多数产业来说，两者是不能截然划开的，许多产品常常不仅在生产城市区域内销售，同时也要运往外地销售，但是，在对一个城市的经济结构进行调整时，又不能不从统计的意义上对产业进行上述划分，以对城市产业的经济动力作出评价和选择。一个城市产业的外销合力大于其

内销合力，就有进一步发展的动力；反之，城市就会逐渐衰落或者根本就是一个“寄生型”的城市。

（二）产品结构

社会产品的结构是指其种类和数量的比例关系。产品结构取决于多个条件。决定产品的外部条件有：在一定科学技术水平基础上形成的社会生产力，具有时代与地域价值、审美观念特征的社会需求，人们的收入水平与生活习惯。由此形成不同的消费分布，需要有相应的产品种类和数量结构。因此，城市产品的结构需要根据时代与地区的变动而不断变动，产品适时地更新换代，是延缓产业衰退或开拓新产业的主要内容。

决定产品结构的自身条件有如下两方面：

第一是产品的耐用度。任何产品都有特定的使用寿命周期，当一种新产品问世时，常常形成供不应求的局面，而随着产品产量的增加，逐步达到消费量与生产量的平衡。即使原材料可以无限供给，生产能力可以无限扩张，产品的产量增长也是有极限的。因此，很多基础产品或长线产品的产量最终由人口总量决定，当人口增长减缓或呈负增长时，产品的产量将受到限制或减少。

第二是产品的社会寿命周期。当生产产品的原材料、工艺、社会需求等消失时，该产品的社会生命也就终结了。在一定程度上，新产品与已有产品的数量比表征着经济的增长率。

在以上约束条件下，新产品的开发、研制是产业能否具有持续活力的关键，世界上的各个国家，特别是发达国家为此投入了大量的资金，力图在产品的高科技水平与高附加值上不断创新。

与产品相关的问题是企业的结构。就宏观看，是控制生产相同产品的企业数量，以避免重复投入，降低社会成本；就微观看，是企业的规模效应与内部设备、设施、人员、资金等要素的配置、管理与运作。企业要成为一个参与经济活动的专业实体，而

不是一个“小社会”。

(三) 人员结构

人员结构是指城市经济系统中生产者、管理者的总量、比例以及对各类人员素质的要求。根据产业与产品的变动适时调整人员结构，是降低生产成本，不断提高经济效益的必要条件。

人员的总量取决于生产的自动化水平，各类人员和比例则取决于经济活动的方式。一个国家或地区三次产业从业人员在工业化发展的不同阶段具有不同比例。根据 D.T.Hernert 和 C.J.Thmas 的观点和近期统计资料测算，我国第一、二、三产业的从业人员分别占总劳动者人数的 50.1%、23.0% 和 26.9%，而云南省则分别为 73.8%、9.3% 和 16.9%。可见，当前我国在整体水平上处于工业社会的发展阶段，而云南省则处于农业社会向工业社会转型的起飞阶段。基于一个市在国民经济中的不同地位，其人员结构不能生搬硬套全国或全省从业人员的比例指标，而应当从自身经济发展水平的实际出发，合理地确定从业人员的总量和比例。

人员素质是决定产品开发、产品质量、降低成本的重要因素，现代经济对人的素质要求越来越高。目前世界各国平均受教育年限是 14 年，发达国家是 18 年，发展中国家是 11 年，而我国只有 9 年，所以必须通过发展各类、各层次教育，努力提高各类人员的文化素质与专业素质。还要通过积极吸引人才的政策，迅速提高云南省人力素质。

对企业来说，还要考虑人员的年龄、专业、性别结构。

就业率现已成为测度一个国家或地区文明程度的指标。用下岗方式来分流冗余人员时，政府要承担责任，建立多种保障制度，做好这一部分人员的生活安排，尽快为他们创造再就业机会。

(四) 基础设施结构

城市中的建筑、交通，以及通讯、供水、排水、能源、环

保、减防灾等物质设施是社会生活与经济活动不可缺少的有机组成部分。以交通为例，一个城市的适宜半径可以用主要交通工具从一端移动到另一端的时间来表征，这一时间一般为 0.5 ~ 1 小时。若以汽车作为城市的主要交通工具，设计平均时速为 30km/h，则城市的适宜半径为 7.5 ~ 15km。但若规划不妥或管理不善，则从城市的一端到另一端的时间将超过 0.5 ~ 1 小时，城市的内部距离仿佛被拉大了，经济活动的速率就会下降，居民就会感到不便甚至抱怨，因此，基础设施的配置数量与水平，决定着社会生活与经济活动的质量、安全与速率，是吸引外来投资的重要环境指标。

基础设施的使用具有公共的性质，其建设投资可以多方筹集，但规划应属于政府的职责范围。

基础设施具有一经建成就相对固定的特点，其规划建设应适度超前并应留有余地。

（五）资源结构

资源包括自然资源与社会资源。历史证明，单靠自然资源来发展经济是不够的，只有自然资源与社会资源相互撞击，才会迸发出巨大的经济动力。为了贯彻实施可持续发展战略，保护自然生态环境，自然资源的利用需要匹配高效的社会资源。

和东部相比，西部蕴藏有丰富的自然资源，这些自然资源已经沉睡了千百万年，如果有了自然资源就可以进行成功开发，西部的开发早就完成了，无须我们现在还讨论怎样进行西部的开发；西部的自然资源只有在社会资源的协同作用下，才能促成西部的成功开发。因此，在西部开发的整个过程中，要重视必要的人才、科学技术、资金等社会资源的培育与引进，突破经济结构的梯度转换模式，实现跨越式发展。

资源型老工业城市是典型的依靠自然资源发展起来的城市，其发展可有两种结果：一是单纯依靠自然资源，自然资源枯竭

后，城市也将自然衰败；另一种是在发展过程中不断加大社会资源的注入，当自然资源枯竭后，由于有社会资源的支撑，城市将沿另一条生长曲线继续生存和发展。

（六）运行机制

对城市经济结构的调整与改造，除了需要进行经济体制改革外，还必须进行经济机制的改革。后者的重要性并不亚于前者。

经济结构中各要素间的比例关系是经济“静力学”讨论的内容，而运行机制则属于经济“动力学”研究的范畴。建立秩序井然、反应快捷、效益显著的运行机制，是经济系统中各要素按设定的规则在相互作用中达成既定目标的保障。形象地说，运行机制是经济结构的“粘合剂”。

属于政府行为的运行机制建设包括：相关法规政策的制定、各类市场的规范和税收征管；属于企业行为的运行机制建设是在政府有关法规政策的约束下，制定生产、经营、分配的办法和措施。两者行为的划分应有明确的界线，政府管宏观调控，只要企业是合法经营，不危及社会和其他经济人，政府就不应干预其行为；而企业则必须依法经营，注重职业道德，保证产品质量，尊重其他经济人的知识产权和利益。政府对企业管理得太细、太死，不利于经济运行机制的建设。

（七）时序

经济结构调整与改造是作为过程展开的，时序体现了经济系统状态的时间结构。产业的发展 and 产业的开发应有先后秩序，不能一哄而上。因此，城市级的政府的年度计划和五年计划不能像国家计划那样只列出宏观控制指标，而应当做一些更细的工作，对城市经济系统随时间推移的状态进行粗线条的安排。

总之，经济结构调整与改造是一项复杂的系统工程，涉及到诸多的自然与社会因素，需要用系统工程的方法加以处理解决。

第二章 结构调整与改造的 国内外模式比较

第一节 资源型老工业城市的发展 特点与面临的主要问题

一、资源型老工业城市的发展特点

(一) 资源型老工业城市的基本特征

发达资本主义国家开发自然资源的历史久远。二战后，随着世界经济的迅速发展和社会经济的相对稳定，国际贸易壁垒减小，对原材料需求迅速增加，从而刺激了采矿业、初加工业部门的扩张，出现了大量以此为主要产业的城镇。技术的进步，尤其是能源方面的革新，更强化了这一进程。然而从 20 世纪 70 年代开始，若干矿区出现了上升和下降的循环。上世纪 80 年代以后，更是陷入持续的衰退而没有复苏的迹象。这些资源型老工业城镇普遍具有位于地理上的偏远位置，与国家其他地区联系较少，实现联系代价高昂；履行社会、经济、政治生活中的边缘功能；基于自然资源的开采或加工，进行一些简单的、技术要求低的生产；缺乏形成社区凝聚力的社会和政治组织；在国家政治权利斗争中处于劣势；人口比例失调；服务设施缺乏高质量和多样性，不能吸引稳定、多样化的人口；容易受外部经济循环的影响，成为区际冲突的敏感点等特征。

国外把具有这些特征的城镇称之为资源型城镇，在概念上与

我国通常使用的工矿城市概念（主要是指资源采掘型的工矿城市）相类似。但因我国的工矿城市一直处于计划经济体制下，目前又面临经济体制转轨，国情差异决定了我国资源型城市（即工矿城市）具有以下普适性和特殊性的特征：受矿产资源地域分布状况和全国生产力宏观布局影响，一般位于经济较为落后的地区，与区外联系以公路或铁路为主，联系方式单一；“先生产、后生活”的成长模式，使得该类城市在城市职能、管理体制和经济发展方面具有典型的二元性；产业结构较单一，以基于自然资源的初级生产为主，综合经济效益低下；公共服务设施缺乏，居民生活质量不高；专业化程度很高的主导大型企业，在城市发展中具有举足轻重的地位，企业办社会现象突出。

根据此定义，我国现有资源型城市占城市总数的 16% 左右，以煤炭城市（煤炭采选业占重要地位）、钢铁城市（铁矿石采冶占重要地位）和石油城市（石油开采占重要地位）三类资源型城市为多，对其研究也较多。进行资源型老工业城市国内外模式的研究，对资源型老工业城市的结构调整与改造具有一定的借鉴意义。

（二）资源型老工业城市的空间发展模式

基于自然资源的生产发展（即工矿的发展），既是资源型城市形成的动力源泉，也是推动城市内部空间结构演化的主要动力。因此，工矿的建矿—投产—成长—成熟—衰退的生命周期，直接影响资源型城市空间结构的演化阶段和方式。尤其是拥有不可再生资源的资源型城市，其空间结构演化深受矿山开发生命周期的影响。

依据矿山开采程度和城市地域的扩展方式，可将资源型城市的空间发展过程简单划分为三个阶段：

1. 矿山发展初期——居住接近、用地简单的点状城市

在储量、开采条件、交通状况以及市场需求的共同作用下，

投资建矿。在建矿过程中，人员增加，按照居住接近原则，在矿山附近选择较好地块作为工人居住区，这成为资源型城市最初的建成区。此时的城市雏形一般为点状形态，范围较小，表现为向心集中发展趋势，外部形态为紧凑的团块状。最初的建成区有可能成为后来的整个城市中心区，也可能随着最早建成的工矿的报废而衰退。

这一时期城市处于萌芽状态，城市职能以生产为主，工业用地和居住用地混合，占据了城市的大部分土地，形成了以主体企业区位为中心的集聚型点状城市形态。

2. 矿山发展中期——用地混杂、集聚和分散并举的一城多镇城市

随着早期工矿的建成投产，职工人数增加。对生产性服务和生活性服务的需求，导致了第三产业的发展，进一步吸引了人口的增加，如此循环积累，城市规模不断扩大。建立较早的居民点随着规模扩大和相互联系的需要，相互间不断靠近，那些规模较大、位置适中、发展条件较好的居民点可能成为整个城市的中心区。城市逐渐繁荣，经济能力提高。老矿生产成熟化，新矿开采开始启动，产生了更多的就业岗位，居民点不断扩张，而新建居民点则呈点状分布在城市周围。随着老矿表层资源的减少，采用深层采掘技术又具有相当的难度，新矿日益兴旺起来。但这时原来围绕老矿形成的城镇因发展时间较长，各种设施配套相对齐全，仍具有很大的集聚效应。

这一时期城市发展受集聚和分散两种力量的共同作用，形成一城多镇的城市形态。城市用地开始复杂化，混杂现象突出。

3. 矿山发展衰退期——填充、长距离通勤

随着矿产资源的逐渐衰竭，城市开始寻找比较优势特别突出的产业，按产业扩散效应、资源禀赋优势与合理性配置结合、市场需求导向、可持续发展的原则，选择新的支柱产业，扩张经济

基础，以达到经济多样化，促进城市功能的完善。原有的一城多镇为了振兴而联合起来，相互加强联系，协调配置，提高发展效率，在空间上有连成一片的趋势。从整体上看，城市的发展仍是向心型为主，但向心力减小，城市内部建设兴起，内部空间结构开始复杂化。基于矿产资源的工业部门，为了生存而在偏远地区进行开采，为了兼顾工人的生活质量，通过便捷的通勤系统将城中的工人住宅区和远距离的矿区联结起来。

这一时期城市发展以培育内生力为主，形成块状的城市形态，城市内部用地结构逐渐明晰，城市功能不断突出。

（三）我国资源型城市发展的一般特征

我国的资源型城市多是计划经济的产物。在 20 世纪五六十年代，国家为调整工业布局，开发资源，以工业移民的方式发展起一批资源开发型城市。伴随着资源的开发，原有的矿区小镇经历县城、小城市、中等城市逐渐向大城市发展。这种因矿而立、因矿而兴的城市生长机制使得资源型城市的职能具有二元性——城市一般职能和作为原材料生产基地的特殊职能，从而派生出两个城市功能主体：一是以市政地方为主体运行的城市功能圈，一是以大中型企业为主体运行的城市功能圈。随着矿产资源的枯竭，为维持已有规模人口的生活、生产运转，资源型城市通常向一般城市转变。以企业为主体运行的城市功能圈里企业办社会，单位不仅提供给职工就业场所，而且提供单位成员及其家属的住宅和其他一些福利设施。这种社会意识形态的产物在资源型城市衰退初期给城市改造增添了比较大的负担。

从缘矿而建的小城镇到城市中心与主体矿区分离，我国资源型城市同样经历点状城镇、一城多镇的城市形态演变过程，但因长期传承的经济体制和社会意识形态，在空间上突出表现为分散化的、档次较低的小综合体（兼顾生产与生活）布局。资源分布的不连续，使得为便于矿区职工上下班，节约通勤时间，工人居

住的镇分布范围广、规模小。另外，为避免地表建筑压矿，根据矿产资源的分布范围、形状布局城镇，也促成了工矿城市的分散化布局，往往是“百里矿区百里城”。而对“工农结合、城乡结合、有利生产、方便生活”的工矿城市建设方针的片面理解以及矿区自成体系的居民点管理体系，则使得分散化布局引发的各种问题突显。

二、资源型老工业城市发展面临的主要问题

随着我国由计划经济体制向市场经济体制的转轨以及行业结构调整力度的加大，特别是由于扩大对外开放和进出口贸易，冲击了原有封闭条件下“资源立市”的传统模式，从而使资源型城市多年积累的各种矛盾集中汇聚，并日趋尖锐，不同发展背景、不同发展模式下的中外资源型老工业城市，都面临着振兴和可持续发展的问题。深入分析我国资源型老工业城市的问题，有利于在经济结构调整和改造中，制定切实可行的对策，对症下药，真正促进老工业城市的振兴。因此，分析资源型老工业城市发展面临的主要问题，应以国内面临的问题为主，通过对国内典型资源型老工业城市的研究发现，我国资源型老工业城市在发展中面临以下五个主要问题。

（一）因矿而兴的生长机制

开发矿产是多数资源型城市兴起的主要缘由。新中国建立后，我国资源型城市均是由于探明大量矿产储量后进行投资建设而得以成长的。“缘矿而建”的特性，造成资源型城市在发展中矿产资源强烈的依赖性。一方面，资源的存在性是工业区与资源型城市得以发展的必要条件；另一方面，矿产资源的储量、品质和赋存条件决定着资源型城市主导企业的效益与生命周期。由于一个地区的矿产资源最终储量是固定的，而矿产资源又是不可再生资源，随着它的被开发利用，总会面临资源枯竭的威胁，这

种生产特点在很大程度上左右着资源型城市的发展轨迹。

（二）不均衡的空间布局

从全国角度看，矿产资源的地域分布状况往往决定了资源型城市的空间结构，资源型城市明显表现出东部沿海和西部内陆地区较为稀少，中部地带较为密集的特点。我国中西部地区的矿产资源种类多、储量大、开采程度低，资源丰度远高于东部沿海地带。除了矿产资源的分布原因外，我国生产力的宏观布局方针对资源型城市的分布格局也有一定的影响。自“一五”开始，我国长期沿用的是将全国分为沿海和内地两大地带，在高度集中统一的计划经济体制下，进行生产力宏观布局时，着重遵循均衡、国防、原料指向原则，将投资建设的重点放在了内陆。

（三）主导企业居举足轻重的地位

在资源型城市中，主导企业如矿产资源的采掘、冶炼及其加工业在城市产业结构中占绝对主导地位，掌握着城市的经济命脉，影响整个城市经济的运行。这类主体企业绝大部分由国家投资，资金、人力、物力有保证，兴起较快，在短短数年内形成规模，促使资源型城市急速形成。资源型城市在发展初期，集中人力、物力、财力于以矿产为中心的主导产业中，有其必然性和合理性，可以在尽量短的时间内，依赖资源优势，使有限的投资得到尽量大的回报，尽快形成自身的积累，奠定工业体系扩张和促进城市发展的基础，在一定程度上起到了“以工兴市”的作用。但“主导产业”是个动态的概念，随着城市经济的发展和城市需要的转变，主导产业的内容和范围会发生变化。从目前资源型城市的总体情况来看，多是囿于资源本身，或是因实力所限，没有能力实现主导产业的跃升；或是由于发展战略短视，没能跳开资源去开拓更广阔的发展空间。许多资源型老工业城市，因为主导产业比重庞大和主导产业结构单一而水平低下，困难重重。

(四) 空间结构分散

资源型城市缘矿而建，建成区随资源的开采向外延伸，城镇建设面广、范围大、战线长，但实际建成区比重低，原材料加工企业占地面积一般较大，不少资源型城市中间夹杂良田、菜地等非城市景观，实际上是多点布局的城镇体系，集聚度低，这就分散加剧了资源型城市建设的难度。一方面基本的生活服务得不到满足，另一方面设施的利用率又很低，居民点规模过小，没法达到高职能的阈值，必然导致城市职能单一，生产联系不便，第三产业无法较好地发展，不能为居民创造多种就业机会。

(五) 资源型城市的双重属性及二元结构特征

我国资源型老工业城市具有明显的双重属性。作为生产力的一种空间形式，资源型城市既具有一般城市的共同属性，即地区的行政中心、经济中心、文化中心、科技中心、交通中心和信息中心等，又具有其特殊性，即一种或数种资源与产品优势，使它成为国家重要的工业基地。这种共性与个性相统一的属性必然派生出双重功能：一是城市经济社会的综合服务职能，一是发展工业的支柱产业功能。

在产业结构上，资源型老工业城市呈现出高倾斜的二元结构状态，表现为“大工业，小农业”（在绝大多数资源型城市中，其农业在工农业总产值中的比重小于10%），“大企业、小市政”（多数资源型城市的地方经济基础薄弱，城市承载力小），“大国有经济、小民营经济”。在管理体制上，资源型城市普遍经历了“先企业，后城市”的演变过程，条块分割矛盾突出。

源型老工业城市应立足开发新技术和对城市转型进行改造，发展经济，增强城市活力，实施二次建设。

第三节 资源型老工业城市经济结构调整与改造的国际模式^①

20世纪七八十年代以后，由于第三产业的发展，全球工业结构调整及跨国公司的兴起，替代能源原材料的出现及新技术的使用，加上外部经济波动的影响，资源型城市单一化经济结构增殖能力有限的矛盾更加突出，不同地区、不同国家的资源型老工业城市进入不同程度的衰退期。发达国家对资源型城市的研究起步早，研究比较成熟，在处理资源型城市转轨和结构调整问题上采取的一些做法和经验，对提高国内改造的效率具有一定的借鉴作用。

一、日本产煤地域的改造模式

日本的资源型城市主要是煤炭型城市。20世纪60年代后，日本的煤炭城市受石油冲击，加之受本地区煤炭资源匮乏和开采成本高等因素制约，煤炭工业逐步衰退。伴随能源消费结构的急剧变化，曾经作为区域经济主体的煤矿不断关闭，使日本产煤地域承受着来自经济、社会等方面的巨大压力。为了振兴疲软的产煤地域经济，使其成为新的社会经济活动地域，日本以产煤地域振兴临时措施法为中心，制定、实施了各种产煤地域振兴对策。

（一）日本产煤地域面临的问题

日本的产煤地域的人口由于煤矿的不断关闭，能替代煤炭工

^① 部分内容参考国家社会科学重点基金项目“专业性工矿城市发展模式的比较研究”。

业的产业又没有很好地培育起来，失业状况严重，以煤矿工人为主的人口迁出数量不断增加。矿山的不断倒闭，还使产煤地域的地方财政陷入严重困境。矿产税、煤炭工业及其相关产业的固定资产税的税收急剧减少，失业人员对策费、生活救济费、矿害复旧费、中小企业对策费等财政支出大大增加，煤炭工业兴盛期因人口剧增而建设的医院、学校等公共设施也因人口减少而闲置，加剧了地方财政的恶化程度。另外，煤矿住房老朽化严重，居住环境质量差，矿害和废坑危害严重，道路和学校等公共设施有待进一步改善，产煤地域的整体形象有待更新。

（二）日本产煤地域振兴的主要思路和具体对策

自 20 世纪 60 年代以来日本政府先后九次修订了煤炭政策，其指导思想是：确保煤炭的稳定供给，维持产煤地域的经济繁荣，针对国内煤炭资源趋于枯竭的实际，不断调整国内煤炭工业的结构，逐步由依靠国内产煤，转向依靠国外产煤。振兴产煤地域的主要思路是在市场经济发育的背景下，用价格调整、税收调整、资金援助等手段进行宏观调控，并有健全的法律法规、实施标准，形成了操作性强的产煤地域振兴对策。

在产煤地域振兴临时措施法指导下，各产煤地域制定了振兴基本规划和振兴实施规划，确定振兴对策的具体方向和振兴目标，从企业吸引、产业振兴、基础设施整顿和地方财政支援入手，实施振兴规划。通过地域振兴整顿公团，对进入产煤地的企业设有长期低息的设备资金融资和长期运转资金融资以及工业团地的建造和长期低利转让等。税制上实行地方税减免，减收额由国家补贴。对结构调整的产煤地域中的中小工商业企业实行特别贷款对策及信用保险特别措施。通过道县特定公共事业有关起债充当率上调及利息补给、市町村特定公共事业有关国库补助率的上调、小水系用水开发费补助、地域振兴整顿公团的工作区建造等方面的政策倾斜，进行基础设施建设。设立产煤地域振兴临时

支付金、产煤地域开发事业费补助金、地方支付税的特例，进行地方财政支援。

在这些对策的指导下，原来因闭矿而恶化的产煤地域的生活环境普遍得到了改善，区位条件比较好的地区还吸引了相当数量的企业进入，许多地区因闭矿导致的人口减少现象也趋于缓和，工业产值的增长逐渐超过全国的平均水平。

（三）九州地区煤区转型措施

依据一般性的产煤地域振兴政策和地方特点，日本对九州地区煤矿实行关闭，并用 10 年左右时间将该区域转换成高新技术产业区。20 世纪 60 年代日本放弃对煤炭行业代价昂贵的保护政策，开始对九州地区大片煤井实行关闭，该地区数十万工人和家庭面临工作和生存问题。为此，日本政府采取了一系列对该地区的结构调整援助政策，其主要措施是在该地区兴办一批现代工业开发区，吸引大批区域外企业入迁九州开发区，并按新的产业政策兴办一批新企业。政府在财政、金融、税收、土地等方面制定了一整套类似于招商引资的政策，以诱导区域外的工业活动有步骤地入迁。例如，对开发区内企业安置煤炭工人及其子女就业给予补助，并视用人比例的高低给予优惠差别政策；对失业煤炭工人承担培训费用，并帮助介绍其再就业。这是一种全线退出传统领域，开辟新的活动舞台，以实现城市发展新周期的转换方式。

二、德国资源型老工业城市改造模式

从 20 世纪 50 年代起，由于世界能源消费结构的改变和科技革命的冲击，德国作为西欧最大的产煤国，逐步陷入了结构性危机之中。经济增长速度缓慢，主导产业衰落，城市失业率上升，大量人口外流，生活水平下降，环境污染日益加剧。为此，政府制定了进行整治和改造的一系列规划与政策措施，地方及时调整发展战略，以期促进资源型老工业城市经济结构的转变，使地区

经济再次获得振兴。

（一）矿业扶植政策和地区发展战略调整

德国作为西欧最大的产煤国，煤炭资源赋存条件较差，吨煤成本高，市场竞争弱，政府在关闭部分低效矿井的同时对煤炭工业采取相应的扶持政策，其核心就是价格补贴。对不同用途的煤采取各级政府分担和用专项基金支付的方式分别进行价格补贴。此外，通过税收优惠、投资补贴、收购储备、限制进口、矿工补贴、环保资助、研究与发展补助等扶持政策促进矿区经济振兴，而地方面对经济发展停滞的局面，以发展新兴行业、改造传统产业、促进产业结构多样化以及完善基础设施为指导，及时调整发展战略。

（二）鲁尔区改造经验

20世纪50年代，鲁尔区陷入结构性危机，主导产业衰退，就业岗位减少，居民点结构发展缺乏有机性，大部分住宅区需要整顿，生态环境极不平衡，综合社会文化基础设施需要加强，人口外流现象严重。鲁尔区从集约化经营、公司改组、非煤产业、生态重建、工业旅游入手，站在全区整体的角度进行全面规划、统筹安排，以促进区域整体的协调与可持续发展。成立鲁尔煤管区开发协会，负责制定整治、发展规划。关闭亏损严重的煤矿，采煤集中到盈利多、机械化水平高的大矿井，实行集约化经营。将原先的煤炭国营公司改组为集团性股份公司。利用本区劳动力资源丰富、交通便利和市场广阔的条件，采取多种优惠政策，吸引新兴的非煤产业和第三次产业发展。具体做法是：通过立法手段和管理措施，创造良好的社会经济环境，并设置多种职业培训机构，以尽快减少大量的失业，从而形成灵活的市场机制，为企业发展提供良好的发展条件；根据城市的中心位置，扩建交通网络，以吸引更多企业来本地区投资；对煤炭等传统支柱产业，鼓励企业采用新技术、组织合理生产，培育产量高且具有竞争力的

拳头产品，通过转换技术改善经济结构；结合地区的交通地位，大力发展以贸易为核心的第三产业，尤其是专业化市场；利用智力资源加强科研开发；树立良好的区域形象。

三、北美、澳洲模式

北美、澳洲作为资源丰富的地区，自然资源开发由来已久，资源型城市衰落问题突出。在长期的城市改造过程中，逐渐形成了两种调整模式：一种是短期政策，即利用财政支持和社会福利保障而采取的“创可贴”式的紧急救助，以减少社会经济的动荡；另一种是针对资源开采工业不稳定社会结构的循环本质，而制定长期性政策。两种政策都通过调动人的因素来加以保障。

（一）资源型城市改造的具体对策

建立预警系统。在地方政府、资源公司和工人密切配合的条件下，公布公司计划，逐步有序地关闭工厂或放弃矿区城市。实行紧急经济援助、再培训、搬迁及工作分享策略，这些措施在短期内，可减少城市经济下滑期的社会动荡及人们的心理压力。

建立社区赔偿基金和专项保险机制，由政府、公司和工会组织注入基金，保证工人和公司共享利益、共担风险，增加团结性。

扩张经济基础，并尽可能与全国经济发展的主要方向、新兴产业结构一致，以保障持久性，促进地区长期发展和繁荣。

采取长距离通勤策略，建立便捷的交通系统，采取“飞来飞去”的方式联结工人住宅区和矿区。

加强科研开发能力，形成区域经济持续发展的支柱。

实施区域规划，以适当的等级体系结构发展一系列定居地，建立结构联系。

协调各学科人员，成立针对资源型城市特殊问题的研究机构，通过各部门各学科多方合作，从长期战略高度制定和实施区

域发展政策。

鼓励地方参与，促使上一级政府更加了解当地的情况、想法和建议、经济发展限制和机遇，以充分利用现有设施和人力物力。

综合考虑环境和经济效益，恢复生态环境，使其重新投入市场，供私人使用或公共设施建设，促进土地开发和再利用。

（二）美国休斯敦的城市功能转化

美国休斯敦是由结构单一的石油城转换成为科技型综合性大城市的典型。20世纪60年代以后，石油开采业整体下滑，但休斯敦按产业却不断延伸和拓展，加速了石油科研的开发，并带动了为其服务的机械、水泥、电力、钢铁、造纸、粮食、交通运输等多种产业的发展。对城市产生重大转折影响的是，国家在休斯敦布点了宇航中心，随之带动了为它服务的1300多家高新技术企业，门类涉及电子、仪表、精密机械等行业。与此同时，教育、科研、金融等第三产业和现代农牧业也得到飞速发展，从而使休斯敦成为全美人口增长最快的城市，城市性质也发生了根本性的变化。该地区的转型是按照产业的延伸，推进相关产业的发展，特别是通过发展替代产业，提高城市的资本、技术、智力密集的程度，增强了城市经济结构的弹性，完成了城市经济结构的升级和综合化、大型化过程。

第四节 资源型老工业城市改造的中国模式^①

通过对处于不同发展阶段、不同资源类型的典型城市研究，我国在改造资源型老工业城市方面，立足国家区域宏观结构，提出了可持续发展的主要方向——优化结构，借助体制改革、政策

^① 部分内容参考国家社会科学重点基金项目“专业性工矿城市发展模式的比较研究”。

扶持，优化产业结构、产品结构、技术结构，形成了具有中国特色的资源型老工业城市改造指导思路。在实践中还根据资源的特点形成了煤炭城市、钢铁城市、石油城市等三类典型资源型老工业城市改造的模式。

一、资源型老工业城市改造的指导思路

(一) 加快城市产业结构的转换，正确处理产业结构升级与合理化的关系

改变产业结构重型化的状况，缓解轻重比例关系失调的状况促进三次产业的协调发展。在加强发展第二产业的同时，抓好第一产业，解决好城市生活问题，促进第三产业的发展。搞好城市各项建设，既方便职工生活，又可解决大量就业问题，还可为第二产业的发展提供良好的环境，实现由单一主导产业向多元化产业结构的调整，使围绕主导产业的相关产业得到充分的发展，然后实现支柱产业多元化，培育新的替代产业，最后形成多元主导产业并驾齐驱的局面。

(二) 进一步深化管理体制变革

理顺地方政府与企业的关系，必须改善“大企业、小政府”的不合理状况，适当增大地方政府的宏观管理权限，要使地方政府依法治城，依法管理资源，还权于政，加强地方政府管理城市的职能，改善现有条块分割的局面。逐步改变企业办社会的现象，企业已办的社会职能，可分期分批转交给地方政府，减少企业负担，改变其在市场竞争中的不利地位。加强矿产资源的管理，对资源开发实行统一规划、合理开采、综合利用的方针，依法保护资源。开发资源必须遵守有关环境保护法律和法规，防止污染和其他公害，保护生态环境。

(三) 争取适度的产业调整援助

对资源已枯竭的矿区采取关闭政策。经国家批准关闭的企

业，可由企业主管部门参照破产兼并等有关政策组织实施，关闭清算期间，向法院申请司法保护。对资源濒临枯竭的矿区提供专项转产资金或提供贴息贷款等。由企业按照自身条件和市场需求，直接组织跨产业的转移，尽快完成新陈代谢的过程。对城市中的中小企业发展给予特别支持，以增强城市的发展水平和调节能力。其具体措施包括：由政府对新建中小企业在一定期间内提供财政支撑、组建中小企业发展基金和专项信贷基金以及提供扶持中小企业的技术和经济信息咨询服务等。把再就业基金和完善社会保障体系的资金和导入新产业密切结合起来，大力发展第三产业，特别是大力发展新型服务企业，不断促进新的经济增长点产生。强化资源有偿使用的观念，建立工矿城市完善的地方财政，增强地方政府自主支配资金和统筹规划发展的能力。

（四）培育区域竞争与创新能力的

虽然在一个较长的时期内，传统产业仍将是我国经济发展的主体，但其发展的方式和重点都将会不断提升。作为以传统产业为主体的资源型城市，必须在更高的起点上，进一步加快传统产业的技术改造，提高企业的科技水平和产品的科技含量，增强市场竞争能力。城市要实现持续健康发展，还必须抢占产业发展制高点，充分利用城市的科技、区位、环境等优势，用活人才、吸引人才，组织实施科技创新工程，建立健全科技成果转化体系，围绕科技成果转化，加大产业组织力度，通过企业整合，发展高新技术产业和新兴产业，使城市的综合优势真正转化为现实生产力。同时，积极稳妥地推进非义务教育产业化进程，发展高等职业教育，健全在职教育体系，提高劳动者素质，从而提高区域的竞争实力。

（五）建立合理的城镇体系

针对资源型城市因矿兴城的特点及相应形成的布局分散的城镇群状况，在全面了解资源分布的基础上，结合矿区生产布局规

划加以全面规划，打破市、矿条块分割，将矿区规划纳入城市规划。建立分工合理，协调发展的城镇体系，改善城市基础设施，促进城市功能由单一型向综合型转变，以实现可持续发展。

二、典型资源型老工业城市的改造模式

（一）煤炭型老工业城市改造模式

煤炭型老工业城市面临着综合经济效益低下、产业结构较为单一、二元结构突出、城市环境质量不佳、资源相对短缺等问题，在进行产业结构调整时，以建立既符合全国或大区域劳动分工格局，又能充分发挥地区动态比较优势，且经济社会和环境效益能最佳地促进城市可持续发展的产业结构为目标，在调整中坚持集中力量发展关联效应大的主导产业的非均衡原则、稳定煤炭生产的原则、综合效益最优原则、可持续发展原则和城市与区域相结合的原则，宏观上采用七种主要对策。

1. 实行煤炭资源的有偿使用

实行有偿使用，改变现行的收费方法，将矿山地租、资源耗竭补偿费和环境补偿费纳入资源补偿费的范畴。并遵循资源的自然规律，按照资源生产的实际，从资源的开发利用到资源的生产 and 再生产，按照资源经济规律进行投入产出管理，从而保证矿产资源有偿使用的有效执行。

2. 国家制定援助煤炭工业的产业政策

煤炭行业的强“外部性”和无序的市场结构，导致市场失效。而技术进步和产业结构调整，使煤炭消耗的增长速度低于经济增长的速度。鉴于煤炭在我国国民经济中的不可或缺性，国家可通过减免老基地建设投资或将其转化为国家资本金，财政补贴二三类条件的煤矿，实行低税制，贴息贷款，鼓励企业发展多种经营，建立衰退报废矿的转产基金等扶持煤炭工业。

3. 加强环境保护与治理

煤炭城市的环境问题既有其他城市共有的“三废”污染问题，又有采掘工业城市特有的地面塌陷问题。在“三废”治理、复耕采煤塌陷地等方面已具有较成熟的技术，但资金不足的问题严重制约煤炭城市环境治理与保护，因此在加强环境保护与治理时，重点在于建立一套促进地方政府和企业自觉进行环境保护和治理的激励机制，将城市环境质量和企业遵循国家环境标准的状况作为考核地方政府和企业的重要指标，尽快将环境补偿费纳入资源补偿费的范围，这部分补偿费归城市所有，以之作为城市因开采煤炭资源所付出的社会成本的经济补偿。

4. 加强城市规划，改善城市基础设施

煤炭城市的空间拓展，深受资源分布状况和矿井布局的影响，所以城市总体规划必须在全面了解资源分布的基础上，结合煤炭工业生产布局规划加以全面规划，打破市矿条块分割，将矿区规划纳入城市规划。将城市产业结构调整与城市规划有机结合起来，充分利用老矿区原有的基础设施，发展新的非煤产业，通过产业置换，带动土地利用方式的转换。争取国家在新矿区建设时，增加基础设施的投入，企业与政府的基础设施建设应统一规划，避免重复建设，实现资源共享和有效配置。动员社会力量进行城市基础设施建设，利用资源优势吸引外部资金以 BOT 的方式进行基础设施建设。

5. 发展替代产业，实现二次创业

针对煤炭城市产业结构“中间大、两头小”的特点，大力发展第三产业，创造更多适合女性就业的工作岗位。利用采煤塌陷区的土地复垦，发展蔬菜、水果种植和水产、家禽、家畜养殖业，既增加就业机会，又满足城市居民的生活需要。在第二产业内部，积极发展非煤产业，提高综合发展水平。优化产品结构，努力发展高附加值、高技术含量的煤炭下游产品生产。

6. 打破条块分割，优化企业组织结构

打破条块分割，下放中央和省属企业。加快企业公司化改革的步伐，强化企业的生产、经营职能，淡化企业的行政级别概念，逐步将企业承担的社会职能下放给地方政府，使企业真正成为独立的经济实体。

7. 加快技术进步，改造传统产业

科技进步是改造传统产业的推动力量之一。煤炭城市产业结构单一，结构层次低下。以煤炭、电力、纺织、建材等传统产业为主，设备老化，工艺落后，产品过时，生产成本低。必须依靠技术进步对传统产业进行技术改造，提高产品质量和档次，满足新的市场需求，降低生产成本，提高经济效益。

但由于投资过于集中、投资主体多元化程度低、产权界限不明等体制制约和资源成本、市场成本、区域自然资源组合状况等非体制制约，煤炭城市产业结构调整进展缓慢。

(二) 钢铁型老工业城市改造模式

我国钢铁工业城市大多形成和发展于计划经济时期，受计划经济影响很深，城市经济市场化因素先天不足，国有企业战略改组艰巨，产业结构矛盾突出，各种社会矛盾更为集中。针对这种特殊矛盾和问题，钢铁城市在改革和发展中，遵循确立更加符合经济市场化要求的战略取向、加快城市产业结构的转换、实行多元化的产权结构调整、加速科教进入经济的进程、正确处理产业结构升级与产业结构合理化的关系、进一步深化体制改革、加强生态环境建设等指导思路，实行适度的产业调整援助政策，制定与实施衰退区域振兴计划，启动以大规模固定资产更新改造为主要内容的产业振兴计划，支持地方政府制定与实施以“兴地富民”为核心的区域发展战略。具体包括以下几项措施：

1. 改变经营观念，改善经营模式、经营机制

在新形势下，必须改变长期形成的、高度集中统一的、封闭的产品经济模式，搞好“分离”和“分流”，适时转入市场经济。

把矿山、机械制造和其他辅助单位分出去，变为子公司，推向市场，自主经营、自负盈亏，再造新的经济增长点。做好富余人员分流工作，把它同职工培训和多种经营结合。建立现代企业制度，搞好企业各项改革。

2. 发挥联合企业整体功能优势

全面实施“发展主体、壮大两翼”的企业发展战略。以钢铁生产为主，在搞好钢铁生产的主体厂矿建设改革的同时，发展壮大与主体相适应的成套冶金机电产品加工制造基地和集体企业。充分利用钢铁企业的产业链，发展上下游产业，并大力发展非钢产业。

3. 重视地方工业的发展

通过与地方联合，带动地方工业的发展。厂矿与市地方企业、乡镇企业发展多种形式的横向经济联合，既可为厂矿改造解决厂地问题，安置待业青年和富余人员，还可利用具有一定发展历史的钢铁集团的技术、人才、设备、资金，增强地方企业的实力。

4. 大力发展第三产业，调整产业结构

充分调动全社会各方面的积极性，实行“抓城带乡、抓重带轻、抓大带小”的战略经济决策，积极发展多层次多渠道的帮带、联合与协作，使第三产业真正成为国民经济的重要组成部分。

（三）石油型老工业城市改造模式

作为我国经济建设有功之臣的石油城市目前面临着经济效益低下、经济结构畸形、资源枯竭、后备资源不足、城市用地分散、计划经济体制的束缚等困境。为实现城市的可持续发展，石油城市一般都采用以下对策以实现城市的可持续发展：

1. 深化体制改革，加速市场化进程

坚持宏观体制与微观体制的配套改革，一方面以产权制度为

核心，通过培育内部市场建立现代石油公司体制；另一方面，从石油工业的特点出发，通过对现有企业组织结构的改造，有计划有步骤地迈向石油企业集团。通过国家、行业主管部门、地方政府和企业的配合协调，建立有力的保障系统。

2. 产业综合化、多元化

大力发展支柱产业，构筑新的经济增长点。实施“联合增势”策略，大力组建企业集团，实行规模经营，积极吸纳外资，加快发展外向型经济。

3. 理顺石油价格

根据我国实际情况，实行政府指导的市场价格，由石油管理部门全面统一确定基准价格，由企业按照规定的作价原则、作价方法、质量标准和比价关系，确定各种石油和成品油的市场价格，可在规定的幅度内上下浮动，同时政府随时调整资源税和消费税额。

4. 调整税收政策

国家减轻石油企业的税费负担，减低增值税率，减免资源税和矿产资源补偿税，利于石油企业的休养生息，形成政府能有效调控油气产业并增强其竞争力的税种和税率，将从油气资源勘探开发中获得的经济租金，分为政府所得和石油公司所得两部分。

5. 建立合理的城镇体系

油田分布广和散的自然特点，要求有许多不同等级规模的居民点组成一个体系，以合理的城镇体系来解决石油城市分散的问题。

6. 建设各组团密切联系、有机统一的中心城市

在石油城市各组团间建立快捷通畅的交通联系，设立完整的城市中心体系，从功能上把中心城市的各组团紧密相连。组团中公共设施合理配置，从服务功能上分级配套。

（四）阜新市产业结构转换及发展战略^①

阜新市作为全国煤炭能源工业基地，因煤而立，因煤而兴，是典型的煤炭城市。随着本地区煤炭资源存量的逐渐枯竭，煤炭开采成本不断上升，阜新市进入煤炭城市发展的衰退期。长期以来形成的水准较低的产业结构层次、单一的专业化部门、综合发展程度低的工业，使得城市发展面临巨大的经济和社会压力。从收入水平低、经济增长缓慢、企业的持续生产能力不足、下岗和失业总量大等区域竞争力、产业竞争力和企业产品竞争力层次存在的问题看，阜新市经济发展和产业结构调整存在的核心问题是缺乏竞争优势。针对这些问题，阜新市采用了 PSOT 分析方法，在区域营销理念的指导下，对区域发展存在的问题以及经济社会发展过程中显在或潜在的竞争优势、发展存在的外部机遇和面临的外部环境制约或挑战，进行深入分析。以充分考虑区域竞争与创新、从差别性到功能性产业结构调整为发展战略构建原则，在全球、全国综合竞争关系体系框架下，制定区域社会经济发展战略。

第五节 国内外资源型老工业城市经济结构调整与改造的启示

随着煤炭、石油、钢铁、有色金属等行业结构调整力度的加大以及体制转轨的深化，相当一批资源型城市已出现相对停滞或局部衰退的迹象和信号。这种趋势在今后 5 到 10 年内将有可能表现得更加明显。通过对资源型老工业城市改造的一般模式和典型地区改造的具体措施的分析总结，借鉴其实践经验，全面综合改造云南省资源型老工业城市，在改造中抢占先行优势，促进地

^① 根据《阜新市产业结构转换及发展战略规划研究》中的分析。

区经济的再次腾飞。

一、改变现有的政府与工矿企业的关系， 树立新的区域发展观念

长期以来工矿企业受到中央政府人力、物力等的重点扶持，接纳地方政府社会资本的投入，生产活动由国家调控，缺乏市场行为，其经济收益大多数也通过税收形式上缴给各级政府，为国民经济发展作出了巨大的贡献，但这也使企业缺少改造的资本（图 2-1）。为了促进资源型区域的发展，应树立反哺机制的区域发展观念（图 2-2），改变政府与工矿企业现有的关系，通过国家补贴，地方社会资本支持，促进工矿企业的职能区域化，使工矿企业早日摆脱困境，提高其经济效益，从而促进区域经济的繁荣。

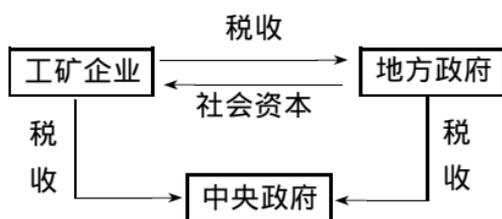


图 2-1 区域经济发展现状模式

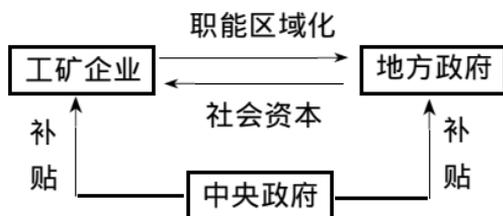


图 2-2 反哺式区域经济发展现状模式

二、形成多方行为主体共同作用的改造动力体系

中央政府和省政府通过资金优先、减免税收、安置重点项目等政策，为城市改造提供良好的宏观背景和扶持。可考虑设立产业结构调整专项资金，由中央、省、市分担，解决城市改造资金不足的难题；市一级政府借助产业发展配套政策，利用社会资本进行基础设施建设，发展农业及深加工，促进商贸、旅游、信息、社区服务等第三产业的发展；扶持民营经济，培育区域创新环境。而企业则通过生产潜力挖掘，发展相关产业，提高企业职能的综合化与区域化，做好职工分离与再就业工作，通过技术创新、管理创新、自我孵化、网络建设，培育企业的创新能力，从而形成各级政府和企业多方行为主体共同作用的、自上而下和自下而上的双向改造动力体系，推动改造的顺利进行。

三、产业政策和城市政策有机结合，统筹考虑资源型城市的出路和发展问题

在资源型城市中，属于中央管理的国有大型企业一般是所在城市的经济主体和主导企业，在当前国有大中型企业实施企业改制、减员增效、下岗分流等重大改革措施时，国家应根据资源型城市的历史和现实特征，在实施技术改造、资产重组、呆账核销、优化资本结构等重大政策方面支持它们进行结构改造，同时在产业政策、投资政策、城市政策以及城市管理体制的有机结合上给予宏观综合指导。

四、运用适度的产业调整援助政策，推动资源型城市的结构转换

一般的行业结构调整在恰当的社会保障体制配合下，可运用

市场机制的力量予以解决，而资源型城市由于行业调整矛盾之集中和城市自我调控能力之有限，完全依靠市场机制将会引起严重的社会问题，制定产业调整援助政策就显得格外重要。结构转换的难点是消化和转移就业。在行业结构大面积调整的特殊时期，将资源型城市的职工分流迁往其他地区是不现实的。根据我国的国情，在劳动力比资本更难以进行地区间流动的情况下，应设法将区域外的工业活动有选择、有步骤地诱导到工矿城市，以此促进本地区劳动力的安置和产业结构的调整和升级，从而发挥援助政策的转移就业、抑制区域功能萎缩和促进地区开发的作用。

五、加强对资源型城市发展研究， 重视替代产业的选择和培育

对已有明显衰退迹象、社会经济矛盾比较集中的城市，应加强宏观指导，帮助解决其振兴和可持续发展问题。在通过产业链的延伸进行结构转换和升级过程中，要进一步开辟视野，拓宽新思路，将国有经济的战略重组和空间结构的调整结合起来，特别是积极动员和引导各种民间资本投入，加速国有资本从竞争性行业退出，推进城市结构多元化的进程，从而形成有利于替代产业发育成长的体制土壤和环境。

第三章 资源型老工业城市的基础情况分析

第一节 资源型老工业城市的经济结构调整

一、资源型老工业城市的定义

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优势，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。资源型工业城市是伴随着自然资源的开发而逐步兴起的。我国现有县、市级资源型城市 100 多座，依据所开发的化石种类，可以细分为石油工业城市、煤炭工业城市、钢铁工业城市、有色金属工业城市以及其他类型的资源型城市。

老工业基地，是指在长期的工业发展过程中，形成对区域经济或全国经济产生巨大影响的工业聚集地区。在我国，老工业基地一般是指新中国成立前后建立起来的，经过几十年运转的工业基地或区域，例如鞍山、本溪、沈阳、重庆、个旧、东川等这样的城市或地区。

当一个城市同时具备资源开采地区和老工业基地的特征，则可将其定义为资源型老工业城市。在我国这类资源型老工业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。

在计划经济体制下，为打破帝国主义的封锁，独立自主地发

展现代化工业，我国对一些经济效率不高的低品位难选矿也加以了开采。由于自然资源可由矿山企业无偿或低价开采，低价格售卖产品的亏损，在国家无偿投资下，不会影响企业生存；加之矿山资源开发行业的工人工资高于其他行业，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。这种计划经济的管理模式在基础产业中延续到 20 世纪 90 年代，从而使传统的计划经济在矿山企业中打下了很深的烙印。

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，加之国内矿山资源品位下降，开采难度加大，必然使矿山企业开采成本增大；另一方面，对外开放，使企业必须面对国际市场的竞争，按国际市场价格销售产品。而高科技含量的新材料的出现，使矿产品的需求量急剧减少，导致市场价格大幅度下降，从而使刚迈入市场经济，还不熟悉市场经济运行规则的矿山企业面临重重困难，企业效益大幅度下滑，财政补贴减少或丧失，工人收入大幅度降低，失业增加，企业亏损增加，地方政府和企业职工承担着沉重的经济转轨成本。

二、资源型老工业城市的特征和问题

资源型老工业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，但这类城市一般具有以下几方面的特征和问题。

（一）经济结构单一

资源型老工业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，城市的其他产业也主要是围绕着为矿山及相关的加工业服务而建立和发展的。因此，资源型老工业城市最突出的特点

就是经济结构单一。这一特点在资源型工业城市兴起之初尤为突出。随着资源开采规模的逐步扩大，这类城市也形成了一些冶炼等资源的深加工工业以及为矿山生活服务等行业，但城市的功能及社区服务主要是围绕资源开发和加工展开的，城市的经济结构仍然极为单一。庞大的国有经济和自我服务体系的排他性，使两城市其他经济成分的生存空间极小，国有经济占 70% 以上，产业结构单一，矿业采选冶的产值占城市工业总产值的 80% 以上。城市的后续发展存在着极大的隐患。

（二）生产效率低下

我国“一五”时期兴建的矿业资源城市，主要是为我国的工业化建设提供原材料和燃料。为使农业国的工业化获得原始的资本积累，我国采取了低物价、低工资、低原材料价格、高加工利润，并上交国家财政的方式，集中了全国工农业的利润和税收，用于我国的工业化建设。在这种筹集资金的方式下，资源型老工业城市多数是由高投入、低产出、建设周期长、收效慢的企业组成，其中矿山的采选冶企业显得更为突出，这些企业所生产的产品均以低价格、低附加值的初级产品为主，由于需求弹性小，故这类产品的低价格并未带来薄利多销的结果。因此，生产效率低下。

（三）产业结构不合理

产业结构不合理和农业轻重比例不协调，是资源型老工业城市经济结构中的突出问题。首先是三大产业结构比例不协调，2000 年个旧市的一、二、三产业在 GNP 中所占比重为 9.33:55.49:36.7，第二产业比重过大，第一产业和第三产业相对较小，产业结构呈明显不均衡发展趋势；其次，从工业内部结构来看，大都呈重工业比例过大的倾斜式结构。因此，一旦自然资源趋向衰竭，导致矿业经济的萧条，整个城市经济马上就会受到严重影响。矿既可以兴城，矿也可以衰城。

（四）经济转型成本负担重

矿山开采的基础设施（建筑物、道路、坑道、水电气以及通风设施等）往往具有专用性和不可重复使用的特性。矿山的大部分固定资产在资源开采完毕后随之报废，只有很少的一部分能转作它用。由于这部分固定资产在总资产中所占比重极高，这部分资产又无法流动和重组，加之从事矿山资源开采的人力资源同样具有很强的专用性，因此，矿山资源开采企业的资产具有很高的“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他企业。

（五）二元结构突出

资源型工业城市另一最典型的特征是二元结构突出，这里的二元结构指城市职能、管理体制和经济发展三方面呈现的二元结构。

从城市职能看，资源型工业城市既是区域行政、经济、文化、交通的中心，又是国家工业原材料的供给基地，城市所承担的双重职能使其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。由于我国资源型工业城市的成长模式是“先生产，后生活；先建矿，后建城”，多数城市是在资源开发的基础上发展形成的。从而使现有城市基础设施不足，城市发展受到严重制约。

从管理体制来看，资源型工业城市往往存在着条块分割的二元化管理体制。虽然现有的“政企分离”型的管理体制比“政企合一”的体制前进了一步，符合了城市发展的规律，但在长期计划经济体制下成长起来的资源型企业，并非是一个单纯从事物质生产的实体，而是一个“小社会”。从地区经济发展情况来看：由于在计划经济体制下，资源型老工业城市的矿山企业的产供销均由国家计划调拨，与地方经济并不发生直接联系，对地方经济并未产生增长极的辐射作用，从而使地方经济发展缓慢。使资源

型城市存在着以资源开采为中心的较为现代化的部门和以农业、手工业为主的传统农村部门和手工作坊同时并存的现象，其中以资源开采为中心的部门是增长的主导部门，而传统的农业只是被动地起作用，从而在经济上形成典型的二元性。

由于企业比地方政府具有更高的行政级别，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、各行其是，给城市的统一规划和经济发展带来极大困难。另外，由于企业要接受地方政府的管理，因此时常也受到地方名目繁多的摊派。由于资源开采、冶炼企业的职工占城市人口总数的比重较大，地方政府必须为其提供相应的城市基础设施和公用服务设施等，但自然资源分布的分散性，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、水平降低。

此外，地方政府与国有资源开采企业之间经常会因资源开采权的问题发生纠纷，从而既造成了矿产资源的极大破坏，国有矿山企业护矿成本增大，又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。

（六）地方工业基础薄弱，与中央企业的融合度低

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业城市的中央、省（区）属企业，投资方向主要是资源型的原料工业，对地方工业投资很少，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，国有资源开采企业与地方经济的融合度低，基本上形成两个独立的经济系统，因而造成地方经济薄弱，城市承载力小的结果。如在计划经济时期，有色金属属于国家计划的统配物质，地方政府无权支配。因此，地方政府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，为地方经济和矿山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，一旦主导企业经济恶化，就会导致城市经济陷入困境。

（七）企业办社会的负担沉重

企业办社会现象在资源型工业城市中极为普遍，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，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，严重损害了企业的自我积累、自我发展的功能。同时，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，矿山企业的卫生、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。

（八）地方财力空虚，其他产业发展缓慢，就业机会少

长期以来，资源型城市一直把主要力量用在发展矿业上，为国家作出了巨大的贡献，但其他产业却没有得到应有的发展，造成了地方财力空虚，城市欠账太多，各项事业发展缓慢。由于工业内部结构的不合理，劳动密集型的轻工业和其他工业发展不快，因而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。为此，资源型老工业城市中央和省属矿山企业的职工和家属的就业问题就不得不主要依靠企业自己举办的“集体所有制的小企业”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”突出的情况发生。

（九）城市环境质量逐步恶化

由于资源型老工业城市在发展建设初期，没有意识到环境保

护和生态破坏的累积性负面影响，工业布局主要考虑了资源的空间分布约束和便于生产、加工方面的需求，从而造成了一系列的生态环境问题。例如，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，会引起以下几种主要环境灾害：

一是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；二是由于资源开采造成地面塌陷破坏土地和耕地；三是大气污染以及废水、废渣引起的水体和土地污染；四是地下采矿引起的岩爆、矿井突水、矿震灾害；五是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；六是由废渣废矿引起的滑坡、崩塌灾害。

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。东川泥石流带来的灾害，每年都会造成巨大的经济损失。个旧市的空气和水资源也受到不同程度的污染，从而降低了城市的生态环境质量和对外招商、引资的能力。

（十）资源储量减少、品位下降

资源型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产业，那么随着资源的枯竭和开采成本的上升，城市将难以生存和发展。

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。我国的资源型老工业城市，在计划经济体制下被作为资源开采基地来建设，地区经济发展过分依赖自然资源，使其他产业的发展相对滞后，从而使该类城市的可持续发展潜伏着较大的资源危机。

（十一）替代材料增加，价格受国际市场冲击大

随着高科技革命的发展，各种可替代矿业资源的新材料不断出现，在很大程度上，减少了对矿业资源的需求。加之国外铜矿多数是露天开采，开采成本较低，而且其富矿品位可高达 6%，甚至 10%，从而使国际市场铜、锡等有色金属价格近年来持续走低。在开放的市场经济条件下，国际市场的低价格必然会冲击国内市场的铜价，从而造成国内矿业资源开采企业的严重亏损，如东川铜矿因此而不得不于 2000 年宣布破产。

三、经济结构调整的重要性

资源型老工业城市是我国重要的工业生产基地，曾为我国的经济建设作出过重大的贡献。但随着矿业资源日益枯竭、品位下降，开采难度增大，开采成本迅速递增。另一方面，随着国际有色金属市场竞争的加剧，高科技带来的新替代材料的产生，矿业产品价格持续低迷，使资源型老工业城市的主导产业——矿业的采、选、冶均处于逐步萎缩的状态。主导产业的逐渐衰落使这些建立在自然资源优势上，过去长期倚重于矿产品的生产，经济结构单一，二元结构矛盾突出的资源型城市有如雪上加霜，处于更为困难的境地。失业问题严重，收入大幅度下降，人才大量外流。加之资源型老工业城市的地方工业基础薄弱，与从事资源开采的工矿企业融合度低，经济转型成本高昂，这就使本来就不富裕的地方财力更加困难，城市各项事业发展缓慢，城市环境质量始终难以有根本性的提高，从而阻碍了城市社会经济的可持续发

展。因此，资源型老工业城市的经济结构调整具有比其他城市更为重要的意义和紧迫性，这些城市只有早调整、早优化、早升级，才能早主动、早脱困、早受益。

第二节 资源型老工业城市的基本情况 (以个旧为例)

一、个旧市的发展历程

个旧历史悠久，约5万年前境内就有人类生息，西汉时为益州郡贲古县属地，西魏北周时属南宁州地，隋唐时为昆州地，后又归南诏，元代曾为蒙自千户属地，蒙自县设立后为县上六辖区，明代为蒙自县个旧村，个旧地名形成，并始见记载。清光绪十年设个旧厅以管理矿务，民国元年（1912年）置蒙自道，个旧厅属蒙自道，次年设立个旧县。1949年个旧县人民政府成立，1950年12月16日云南省人民政府改个旧县为省辖市，次年1月1日个旧市人民政府成立。1958年10月个旧划归红河哈尼族彝族自治州管辖，由省辖市改为州辖市，个旧成为红河哈尼族彝族自治州州政府所在地。1988年，经国务院批准，个旧市国民经济和社会发展规划在省单列，行使地州级经济管理权。同年10月4日，经国务院批准，个旧市为对外开放城市。

个旧以“锡都”的美誉蜚声海外，早在2000年前，个旧就开始了有色金属的开采加工，西汉时锡、银、铜采冶业就已兴起，明代银、锡业盛，清康熙后锡的采冶业渐旺，光绪末年锡年产量就达3600吨。20世纪初30年代末，是个旧锡业的鼎盛时期，锡年出口量曾达1.1万吨。1939年国民党政府在个旧成立了由其控股经营的云南锡业股份公司，管理锡的生产运销。之后由

于战争破坏及国民党政府政策的影响，个旧锡业走向衰败，1946年锡产量跌至2200吨，地方经济和社会发展也受到空前打击。自光绪十五年（1889年）锡产量有记载始，至新中国建立前个旧产锡累计32万余吨。新中国建立后，云南锡业股份公司被收归国有，改建成为中央企业——云南锡业公司，国家从全国各地抽调大量人力财力物力，支援个旧发展锡业和城市建设，锡业生产和个旧的社会经济生活得以迅速恢复。目前个旧已经发展成我国最大的现代化锡生产和出口基地。新中国建立以来，个旧累计生产有色金属187万吨，其中锡87万吨，上缴国家利税累计达50亿元，创汇13亿美元，为社会主义建设作出了巨大贡献。

二、个旧市的区位特点及资源状况

（一）区位特点

个旧市位于云南省北部，红河北岸，地跨东经 $102^{\circ}54' \sim 103^{\circ}25'$ ，北纬 $23^{\circ}01' \sim 23^{\circ}36'$ 之间。东与蒙自市接壤，南隔红河与元阳、金平两县相望，西与建水县交界，北与开远市毗连。距省会昆明市公路299公里、铁路352公里，距最近海岸线北部湾直线距离450公里，与越南民主主义共和国老街省相距244公里。个旧市辖区总面积1587平方公里，其中，山地面积占86%以上，耕地面积18.55万亩，有林地面积32.5万亩，森林覆盖率24.4%。

个旧位于云南山字型构造、青藏歹字型构造、南岭东西向构造及川滇南北向构造的复合部位，属高山丘陵地区，境内山脉连绵，重峦叠嶂，无明显走向，多为块状山地。地势大体为东、西和中部万山丛错且较高，南、北部则较低。东北部为一组山间断陷和湖盆冲积平原，海拔1100~1400米；西南部诸山被红河及其支流切割，地形破碎，谷深坡陡，相对高度为500~1500米，最低点曼耗镇海拔150米；中部莲花山、猴子山等一线，是红河

水系与南盘江水系的分水岭，海拔 2000 米以上，为本市屋脊，最高点莲花山海拔 2740 米。市区为一南北向盲谷，东西最大距离 405 公里，南北最大距离 565 公里，海拔 1690 米。个旧处于红河水系与南盘江水系的分水岭地段，分水岭以南为红河水系，以北为南盘江支流泸江水系，境内多溪流，地下水资源丰富。

（二）气候特征

个旧属于热带山地季风型气候。由于地处云南高原哀牢山脉东侧，受地理位置和地形条件的影响，境内气候的垂直变化显著，气候悬殊大，寒、温、热三大气候差异并存，俗称“一山分四季，十里不同天”。个旧市区东西侧分别有海拔 2242 米的老阴山和海拔 1803 米的老阳山，两山形成屏障，市区为一狭长盲谷，中央有面积 0.8 平方公里的金湖，在峡谷、湖泊和城市“热岛”三大效应的综合影响下，形成日照短、温差小、冬暖夏凉的城市小气候。由于山体遮蔽，个旧市区年平均日照数 1968.6 小时，日照百分率 45% 年。全年气温平均 21℃，冬无严寒，夏无酷暑。市区以外地形错综复杂，垂直高差大，从海拔 150 米左右的红河谷最低点到 2000 米以上的上半山，分属亚热带、南亚热带、中亚热带、北亚热带、温带（部分高寒山区接近中温带）等 5 种不同的气候类型。

个旧每年 5~10 月，受来自热带海洋东南季风和赤道海洋西南季风影响，形成雨季。年平均降水量 1292.8 毫米，平均风速为 3.7 米/秒。雨季大部分地区雨量充沛，但分布不均，干季降水少，而汛期降水来势猛、历时短、强度大。个旧的灾害性天气多为洪灾。

（三）自然资源状况

个旧是一个超大型，以锡为主的多金属矿区，境内拥有锡、铜、铅、锌等 20 余种有色金属和 10 余种非金属矿产，还发现有储量居全国首位的霞石正长岩矿床。个旧市可规划土地面积有

40 平方公里，主要分布在市区外围。境内土壤膏腴，种类众多，共分八类：黄棕壤、黄壤、红壤、紫色土、石灰岩土、燥红土、冲积岩土、水稻土。

由于地形复杂，海拔高差悬殊，气候类型多变，个旧境内拥有较丰富的动植物资源。

（四）人口和行政区划

至 2000 年底，全市共有人口 45.33 万人，其中城镇人口 309 476 人，占总人口的 68.27%；农村人口 143 833 人，占总人口的 31.73%，近十年内人口年平均增长率为 1.6%。个旧共有 31 个少数民族，汉、彝、回等民族为世居民族，人口以汉族为主体，共有 294 568 人，占总人口的 64.98%，少数民族人口为 158 741 人，占总人口的 35.02%。

个旧市现为红河哈尼族彝族自治州州政府所在地，下辖 6 个镇：大屯、鸡街、卡房、老厂、乍甸、曼耗。4 个乡：倘甸、贾沙、保和、黄草坝，1 个区：沙甸。两个镇级办事处：城区、锡城。各区、乡、镇、办事处又下辖 23 个村公所、49 个村级办事处、4 个行政村、453 个自然村、28 个居民委员会。

（五）交通状况

个旧地区目前对外交通联系主要通过公路。到 1998 年，全市共有公路 144 条（段），总长 983.8 公里。其中省管公路 5 条（段），长 285.6 公里；市管公路 8 条（段），长 74 公里；乡镇公路 86 条（段），长 375.5 公里；厂矿专用公路 45 条（段），长 248.7 公里，各乡、镇、区全部通公路，村办事处的通车率达 98% 以上。地区对外交通联系干线主要有昆河公路、杨河公路、阿富公路、个冷公路等。个旧的公路网络多修建于 80 年代及以前，目前路况普遍较差，难以满足今后交通运输发展的需要。同时，个旧市地形较为特殊，市区为两山所夹的南北向盲谷，类似人类盲肠，无论北上昆明还是南下河口，都只能通过个旧市区北

部的沿山公路进出市区，公路交通仍显不便。现在个旧正积极投资建设改造与外部连通的主要干道个冷路、个屯隧道、鸡个一级路、鸡石路、鸡蒙路等。同时，《“个开蒙城市群”总体布局规划》在城市群对外交通上的规划为：“……北接昆明利用 326 国道改扩建为高速公路。西进玉溪地区将 323 国道建成一级公路，并尽快打通与建水、通海、玉溪的一级公路。将个冷公路建成二级路。东进广西，利用 326 国道、323 国道建部分高速公路……”规划实施后个旧的区域可达性会有所改观。

三、个旧现有资源状况分析

（一）劳动力资源丰富

个旧劳动力资源极为丰富，近两年每年新增的劳动力和下岗分流人员较多，就业压力较大。根据有关统计资料分析总结，个旧的劳动力资源具有以下特点：

1. 劳动力占人口的比重较高。1998 年全市有 22.5 万在业人口，占总人口的 58.64%。
2. 劳动力中城镇劳动力比重高。个旧城镇劳动力占全部劳动力人口的 56.27%，农村劳动力人口占 43.73%。
3. 每年进入劳动年龄人口减少。据资料分析，到 2000 年，个旧市劳动年龄人口将达 27.3 万人，比 1990 年第四次人口普查时的 24.4 万人增加 2.9 万人，年均增长 8.2%，每年增加 2 910 人。劳动力总量持续增长，但增长率逐年减缓，每年进入劳动年龄人口减少。1991—2000 年，个旧市进入劳动年龄人口约 6.37 万人，平均每年增加 1.1%，年增长率不到全国同期平均水平（4.8%）的 1/4，“八五”期间进入劳动年龄人口为约 3.4 万人，“九五”期间约 3 万人，从增长的幅度看有下降的趋势。
4. 人口开始老龄化。每年退出劳动年龄人口增加。1991—2000 年，个旧市退出劳动年龄人口近 3.46 万人，其中“八五”

期间退出人口约 1.6 万人，“九五”期间约 1.8 万人。2000 年全市总人口中，14 岁以下的人口占总人口的 20%，15—64 岁的人口占总人口的 73.54%，65 岁及以上人口占总人口的 6.39%。个旧市人口类型正向老年型过渡，未来退出劳动年龄人口会逐年小幅增长。

5. 人口的男女性别比呈下降趋势。由于个旧经济和社会的特性，近百年来人口发展呈现出成年男性多于女性的特点。1949 年男女性别比（以女性为 100）为 121:72，新中国建立后男女性别比呈下降趋势。2000 年，全市男性人口 243 395 人，占总人口的 53.69%，女性人口 209 914 人，占总人口的 46.31%，男女性别比为 115:95。^①

6. 劳动力的人口社会负担系数呈下降趋势。在 1982 年，每 100 名劳动年龄人口需要负担 70.18 名非劳动年龄人口，1990 年需要负担 42.55 人，到 2000 年需要负担的非劳动年龄人口下降到 40.40 人。

7. 劳动力素质较好。个旧市是云南省内城市化水平仅次于省会昆明的城市，人才较为集中，人口素质相比省内其他的地州市具有一定优势。2000 年 15 岁以及 15 岁以上不识字或识字很少的文盲人口为 28 432 人，文盲率仅 6.27%，远低于全省平均水平，学龄儿童入学率达 99.26%，每 10 万人中具有大学程度的有 3 493 人，具有高中程度的有 13 632 人；具有实践程度的有 29 555 人，具有小学程度的有 37 406 人，远高于全省水平。

截至 1998 年底，全市共有各类专业技术人员 8 121 人，其中大专及以上学历的 2 584 人，占总人口的 1.8%，占职工总数的 4.8%，在全省乃至全国县市中属高比例。全市在业人口的 27.82%（共 6.25 万人）从事有色金属的采选及冶炼、延压加工

^① 2000 年人口数据为第五次人口普查结果。

行业，1998年有色金属冶炼行业专业技术人员占职工总数的比重达24.6%。教育、卫生行业里也集中了一大批专业技术人员。个旧市的教育卫生条件较好。个旧市一中是全省闻名的重点中学，学生高考成绩曾多次名列全省第一。全市现有小学300余所，普通中学28所，高初中职业技术班58个，技工学校2所，电大分校2所，职工大学2所，教师进修学校2所，职工文化学校2所，农民文化学校11所，专任教师3610人；有卫生机构216个，其中医院8所，卫生技术人员2944人，其中医生1160人。

（二）矿产资源短期内仍具一定优势

个旧境内拥有锡、铜、铅、锌等20余种有色金属和10余种非金属矿产，总潜在价值达3万亿元，其资源特点是：

一是储量大。目前锡铅有色金属矿产开发虽已进入中晚期，储量逐年减少，但境内探明锡、铜、铅、锌、钨等十几种金属储量仍有近670万吨，其中主金属锡近182万吨，占云南省储量的82.7%，全国储量的39.14%以上，铜115万吨，铅70.5万吨，而且已勘探面积占矿区面积的15%（但矿石品位普遍较低，且多分布于矿区深部，开采冶炼的难度大、成本高。从这个意义上讲，个旧有色金属矿产资源的经济储量并不乐观，远景资源的开发利用还要依仗勘探、开采及生产冶炼技术的发展）。

个旧境内还发现有霞石正长岩矿床，储量达24亿吨。霞石是冶金、化工、建材工业的重要生产原料，也是个旧市重工业赖以持续发展的后续资源，具有一定的开发价值。根据个旧境内拥有的矿产资源储量以及中央企业云锡公司现有的生产技术水平来看，锡业在相当长的一段时间内，还将继续保持其主导产业地位。

（三）丰富的生物资源

个旧的立体气候导致自然植被与土壤呈垂直地带线分布，形

成多宜性强的土壤气候特点。孕育了境内丰富的生物资源。据不完全统计,林、果、竹、药、野生花木等共有千余种,云南物种的80%均可在个旧找到。由于受立体气候影响,森林植被呈垂直性分布,林木有200多个树种,活立木储积量201万立方米,全市林业用地面积达72 127.8公顷,森林覆盖率为26.3%。

个旧市的乔木树种58科、141属、200余种,目前已形成优势树种的有马尾松、云南松、旱冬瓜等12种,最适宜经营的有红椿、苦楝等14种;干、水果树种有31种;木药材有苏木、杜仲、樟树等11种;野生园林花卉有杜鹃花、百合花等80余种。其中,马缨杜鹃花大色艳,是个旧市杜鹃花中的佳品,分布于贾沙乡、卡房镇、锡城镇山中,每年的3月花开红艳艳,引得不少游客前去观赏。

境内别具一格的珍稀树木,属于国家一级保护的树种有桫欏(俗称树蕨),国家二级保护树种有董棕、马尾树等,还有不少三级保护植物。1995年又发现新的物种多歧苏铁,生于红河流域小范围的热带雨林内,堪称稀世之宝。红河苏铁为世界独一无二,为濒危物种,现已成立红河苏铁和董棕自然保护区。药材已采集到的共136种,其中植物药材130多种,以三七和灯盏花较为著名。境内的珍稀动物有国家一级保护动物云豹,二级保护动物猕猴、白鹇、大壁虎,珍贵药用动物云南脆蛇、穿山甲、斑蝥、蛤蚧等。

(四) 深具开发潜力的旅游资源

个旧因其特殊的地形、气候以及丰富的历史文化遗产,而具有一定的旅游资源。市内山川壮丽,物色秀美,有东方“佛罗伦萨”之称。市区东部紧邻海拔2 242米的老阴山,山势雄峻,气势磅礴,由山下宝华公园乘索道可登临山顶,俯瞰市区全境,体会万千气象;市区中心为个旧湖,又称金湖,山水相映成趣。境内还有曼耗热带森林植物景观、乍甸北回归线标志点、大屯海

景、白云山景观等十余处主要的名胜及游览点。个旧还是锡文化的发祥地，境内有多处古文化及墓葬遗址，若干省级、市级文物保护单位。个旧气候宜人，市区生态环境保护较好，空气质量优于国家二级标准，十分适合观光疗养及休闲度假。

第三节 个旧的经济发展和产业结构现状

一、经济发展现状

(一) 经济总量的积累达到了相当的规模，综合经济实力在云南省内属较强之列

个旧市 1999 年国内生产总值为 24.17 亿元（当年价），比 1998 年增长 6.2%，按 1990 年不变价格计算，是 1978 年的 15 倍，在云南省 128 个县市名列第 10 位。详情见表 3-1：

表 3-1 个旧市 1998-1999 年主要经济指标 单位：万元

指 标	1998 年	1998 年比 1997 年 ± %	1999 年	1999 年比 1998 年 ± %
国内生产总值	229 602	7.04	241 706	6.2
全部工业总产值	397 677	4.82	423 924	6.6
地方财政收入	15 429	18.48	16 874	9.4
地方财政支出	22 417	- 14.85	25 042	11.71
农林牧渔业总产值	39 275	4.86	40 614	3.41
人均国内生产总值	3 155	6.88	3 422	8.46
人均地方财政收入	402.11	27.98	438	8.93
农民人均纯收入	1 826	9.15	2 185	19.66
社会消费品零售总额	76 097	9.71	80 532	8.8
全社会固定资产投资	63 883	- 22.46	776	21.51
其中：国有	52 454	- 23.21	54 184	3.36

资料来源：个旧市统计局，1998 《个旧市国民经济统计提要》，《2000 年云南省年鉴》。

个旧是滇东南最大的中心城市，多项经济指标在红河州，甚至在全省也占有重要地位。以 1999 年为例：GDP 占全州的 22.11%，地区工业总产值占全州的 38.1%，在全省 126 个县市中排第四位，10 种有色金属总产量占全省的 19% 和全州的 82.94%，税收总额占全州的 12.73%，地方财政收入占全州的 16.76%，全社会固定资产投资额占全州的 24.2%，社会消费品零售总额占全州的 22.6%，在岗职工人数占全州的 30%，出口创汇占全州的 83.25%。

(二) 工业化进程超过全省平均水平

产业结构是一个动态概念，考察一个地区的产业结构是否合理时，必须立足于经济发展的动态过程。现代经济发展的核心是工业化的发展，因而产业结构的演进和工业化的进程是密不可分的，不同的工业化阶段产业结构具有不同的特征，判断目前工业化所处的阶段，对于评价其产业结构现状和把握结构转变方向具有重要意义。

发展经济学家钱纳里等人将经济增长理解为经济结构的全面转变。在他们借助多国模型提出的增长模式中，结构转变过程随人均收入不同，被划分为 6 个时期、3 个阶段（详情见表 3-2）。

表 3-2 增长阶段的划分

收入水平 (人均美元, 1979 年)	时期	阶 段
140 ~ 280 280 ~ 560	1 2	第一阶段 初级产品生产
560 ~ 1120 1120 ~ 2100	3 4	第二阶段 工业化
2100 ~ 3360 3360 ~ 5040	5 6	第三阶段 发达经济

第一阶段是工业化前的准备阶段，即准工业化阶段，其中第 2 时期是工业化的初期阶段；第二阶段是工业化的实现阶段，其

中第 3 时期是工业化中期阶段，第 4 时期是成熟期阶段；第三个阶段是后工业化阶段。

我国也有学者研究了在不同收入水平上，产业结构和就业结构的变动规律。如表 3-3 所示。这种模型是用人均收入水平代表不同的工业化阶段，反映在工业化进程各阶段中，劳动力和国民收入在三次产业间分布结构的演变规律。

表 3-3 人均收入水平、GDP 结构和就业结构关系

人均年收入水平(美元)	400	600	1000	2000
指 标				
第一产业占 GDP 比重	26.7	21.8	18.6	16.3
第二产业占 GDP 比重	25.5	29.0	31.4	33.2
第三产业占 GDP 比重	47.8	49.2	50.0	50.5
劳动力在第一产业的比重	43.6	34.8	28.6	23.7
劳动力在第二产业的比重	23.4	27.6	30.7	33.2
劳动力在第三产业的比重	23.0	37.6	40.7	43.1

借助上述两个模型研究个旧市工业化进程所处阶段问题，其中最重要的变量是人均收入、各产业产值在 GDP 中的分布结构和就业结构。

1. 人均收入

1999 年个旧市城镇人均收入水平按城市居民人均可支配收入计为 5 110 元，农民人均收入为 2 185 元，非农业人口与农业人口之比 57.15:42.85，进行加权平均计算个旧 1999 年人均收入为 3 757 元，约合 464 美元（按 1:8.3 计算）。按人均国民生产总值计算，1999 年人均 GDP 为 3 422 元，约合 412 美元。对照模型可知，个旧正处在由工业化初期阶段向中期阶段过渡中。

2. GDP 结构和就业结构

沿用上述结果，1999 年个旧人均收入计为 464 美元。同期一、二、三次产业产值在个旧 GDP 中的比重分别是 9.59%、54.93%、35.48%，三次产业就业比重分别为 36.6%、40.1%、23.3%。对比表 1-2，可以看出在个旧 GDP 的产值构成中，第一、三产业所占比重偏低，第二产业产值所占比重偏高；三次产业的就业结构中，相对于其产值比重，第一产业就业比重偏高，这种产值结构与就业结构水平的不一致，正是二元经济结构的典型特征。

从综合人均收入、GDP 结构和就业结构等因素，可以认为个旧正处于由工业化初期向中期的过渡过程中。云南省 1995 年有人均 GDP 就已经超过 300 美元，已达到工业化初期阶段；云南省 1999 年的 GDP 产值构成为：第一产业占 23.5%，第二产业占 45.5%，第三产业占 30.2%，三次产业就业结构为 77.1%、10.1%、12.8%，将个旧上述指标与云南省的相比，可以认为云南省处于传统工业化的初期阶段，个旧的工业化进程略超前于云南省水平。

根据发达国家工业发展的一般规律，工业发展一般要经历：先以轻纺工业发展为主导，继而以重化工业发展为主导，后以高技术、高加工工业发展为主的三个时期。其中以重化工业发展为主导的发展时期又可以分为两个阶段，第一阶段是以煤炭、石油、电力、冶金、化学能源、原材料工业发展为主导的发展阶段，亦称为资金密集型工业发展阶段；第二阶段是以电子、机械等加工组装工业发展为主导的发展阶段，亦称为技术密集型工业发展阶段。根据对个旧工业的分析，可以确定个旧工业正处在重化工业的第一阶段，也就是以原材料工业为主导的发展阶段。

（三）锡工业规模大，技术先进，产出能力强

个旧锡工业经过近 50 年的建设，已经形成多层次、多种体制共同开发经营的局面，产业规模大，实力雄厚。全地区工业固

定资产净值 30 亿元，矿业占 15 亿元。1998 年地区锡精矿金属产量 3.7 万吨，保有有色金属采矿能力 815 万吨/年，选矿能力 1 150 万吨/年，冶炼能力 21.5 万吨/年，其中精锡冶炼能力 4 万吨/年。

云南锡业公司是我国最大的有色金属锡生产和出口基地。1999 年云南锡业公司与个旧锡资工业公司、个旧锡都有色金属加工厂、个旧聚源工矿公司、个旧银冠工艺美术厂共同发起，成立国有云锡公司持有控股权的股份企业——云锡股份有限公司。同年 10 月，“锡业股份”在深圳交易所上网发行。

到 1998 年末，云锡公司的资产总额为 24.3 亿元，年销售收入 17 亿元；保有采矿能力 371 万吨/年，选矿能力 473 万吨/年，金属锡冶炼能力 2.5 万吨/年，矿区面积 142 平方公里；锡采选冶部分技术居世界领先地位；产品已经形成以锡为主，包括铜、铅、锌、银等三百多个品种系列，有 39 个品种行销到 58 个国家、地区，锡产量已占全国产量的 36%，世界产量的 12%。云锡公司 1999 年创利润 9 354 万元，工业总产值占个旧地区工业总产值的近一半，目前是国务院下属 520 户国家重点企业之一。

随着云锡公司的发展，个旧市属地方锡工业生产也获得了长足的发展，但地方企业在生产规模、资源拥有、生产技术、经济效益等方面都无法与云锡公司相提并论。

二、个旧产业结构现状

（一）个旧产业结构的演进

经济增长的过程实质上是经济结构演变过程，也是产业结构高级化的过程。产业结构升级是一个国家和地区现代化发展程度的重要标志之一。从世界各国经济发展的经验来看，在经济增长过程中，三次产业结构演进变化的一般规律是：随着经济发展水平的提高，国民生产总值中第一、二产业所占比重不断下降，第

三产业的比重不断上升，最终超过第一、二产业比重之和。

1950—1978年，在国家优先发展重工业的工业化战略安排下，个旧被列为国家156项重点建设地区之一，开始了现代化工业化进程。50年代建立起了大型中央企业，地区工业产值大幅上升。60年代、70年代受政治因素影响，工业生产出现波动，总的来说产值仍保持了上升的趋势。在这一时期，个旧市先后建立起了为锡业提供生产或非生产性服务的经济部门，如轻纺、化工、建材业等工业部门以及卫生文教、交通金融等事业机构。个旧农业历来以种植业为主，50年代完成了对农业的社会主义改造后，农业生产力被调动起来，1956年全市产粮1940.7万公斤，比1949年增长91%。由于个旧农村田地少，生产条件简陋，加上资金投入不足，一直发展缓慢，主要服务于矿山对农副产品的需要。1978年以后，随着经济体制改革的深入进行，个旧的第三产业有了较快发展，产值比重逐年上升。到1999年，三次产业产值比为9.59:54.93:35.48，工农业总产值之比为86:14。

图3-1和图3-2分别表示了1950—1988年和1989—1999年两个阶段个旧市三次产业产值构成的变化情况（由于统计资料的缺失和统计口径的变化，无法得到1989年之前三次产业产值数据）。



图3-1 个旧市1950—1988年三次产业产值构成变动图

资料来源：个旧市统计局历年《个旧市国民经济统计提要》，以1980年不变价计算。



图 3-2 个旧市 1989—1999 年三次产业的 GDP 构成变动图

资料来源：个旧市统计局 历年《个旧市国民经济统计提要》以 1990 年不变价计算。

从个旧市产业结构演进的过程可以看出，1950—1998 年的 49 年间，产业构成中二、三次产业比重遵循上述一般规律变动，同时具有三个明显的特点：

1. 演进具有阶段性

根据个旧工业的发展历程，其产业结构演进可大致分为四个阶段：

1950—1960 年，个旧工业的高速增长期，第二产业规模迅速扩张。

1961—1977 年，工业生产出现波动，除个别年份外，工业总产值在 2 亿元和 4 亿元之间起伏，总体趋势尚算平稳，见图 3-1。

1978—1988 年，个旧工业又进入高速增长期，而且从图 3-1 可以看出，此次增长的速度略高于前一个增长期。

1989 年后，第二产业比重从总体上呈下降趋势，第三产业比重逐步上升，1978—1991 年第三产业增速较高，1991 年以后增速放缓，见图 3-2。

2. 1950—1998 年，个旧产业结构按特殊的变动过程升级

个旧产业结构的升级不是按照一般的规律，即由“一、二、三”格局到“二、三、一”再到“三、二、一”格局的过程变

动，而是按照由“二、一、三”到“二、三、一”再到“三、二、一”的特殊过程变动。

资源禀赋的特异性是造成发展过程特异性的根本原因。由于个旧具有得天独厚的矿产资源禀赋，锡业在其经济发展过程中始终占据主导地位。新中国建立前个旧有色金属的采、选、冶工业就已经具有一定的工业基础。自清道光年间有记载始，至民国年间，锡业产值一直占地区工业总产值的95%以上。新中国建立后，国家投入大量资金发展个旧锡业，而对地方农业及其他工业部门投资很少，这种“重工轻农”的发展战略反映到产业结构中，就表现为重工业份额居高不下，农业份额下降，第三产业受抑制而萎缩，由此形成“二、一、三”的特殊产业结构格局。1957年个旧市工业总产值为20 821万元，农业总产值1 691万元，农业与工业的比值为93:7，工业在社会生产总值中的比重远大于农业。

3. 1950—1998年第一产业的比重一直呈增加态势

第一产业比重增大，主要有两方面的原因：一是随着矿业的发展，对农产品的需求不断增大；二是我国农村先后进行了两次农业经济制度改革，尤其是1992年实行家庭联产承包责任制后，农村生产力得到解放，农业的生产效率有了提高，农产值稳步增长，带动第一产业的产值比重上升。

(二) 三次产业的产值结构

表3-4 2000年个旧市三次产业结构产值构成

产 业	GDP (亿元)	比上年增长 (%)	占 GDP 比重 (%)	比上年增长 (%)
一次产业	2.39	10.96	9.33	- 0.26
二次产业	14.2	1.07	55.49	0.56
三次产业	9.01	1.05	36.70	1.22

资料来源：《2000年个旧市国民经济统计提要》。

从表3-4可见：个旧市具有明显的专业性工矿城市的特征，

其特点是产业结构过于单一。其中，第一产业国内生产总值为 2.39 亿元，占全市 GDP 的 10.96%；第二产业产值为 14.2 亿元，占 GDP 的 55.49%；第三产业产值为 9.01 亿元，占 36.70%。三次产业的比例为：9.33:55.49:36.70，形成“中间大、两头小”的结构格局。但 2000 年第一产业所占 GDP 比重有所下降，第二产业和第三产业所占 GDP 比重均比上年有所增长。

从三次产业的内部结构来看：

第一产业中，种植业所占比重最大，牧业次之。在 1998 年第一产业的 GDP 中，种植业为 1.83 亿元，占 52.53%；牧业为 1.74 亿元，占 34.56%。从 1986 年开始，种植业所占比重呈下降趋势，而牧业则呈上升趋势。根据个旧市第一产业发展的条件来看，第一产业内部结构的构成及变化是合理的。

第二产业是典型的重工业化结构。1999 年个旧全部工业总产值为 42.78 亿元，其中，轻工业 4.04 亿元，重工业 38.74 亿元。轻重比例为 9.45:90.55。如果不包括云锡的经济指标，个旧市属工业总产值 25.97 亿元。其中，轻工业为 3.05 亿元，占 11.73%，重工业 22.92 亿元，占 88.27%，轻重比例为 11.73:88.27。从所有制结构上看，个旧市地方工业企业（不含云锡公司）基本上是有、集体、个私三足鼎立，三者比例为：30.4:33.2:31.3。由于云锡公司在地区中的产值比重和就业比重均大，因此，个旧市工业的所有制结构呈现出“大、公、少”的特征。“大”即国有企业比重大。在 1998 年全部工业总产值中，国有与非国有工业产值比例为 67.17:32.83，在全部在岗从业人员中，国有工业占 51%；1999 年，在全市 43 户销售收入 500 万元以上的独立核算工业企业中，国有企业有 36 户。“公”是公有制企业多，几乎占 GDP 的 65%，非公经济成分所占工业产值比重太小；“少”是境内的三资企业、港澳台企业太少，且企业规模小。我国有学者对区域工业总产值增长与国有工业产值比重变化及非公

企业的产值比重之间关系研究发现，这三者呈现出显著的线性相关，即非公企业比重越高，国有企业比重下降幅度越大，地区工业增长速度就越快。个旧工业所有制结构对工业持续快速增长有一定影响。

第三产业产值比重上升较快。第三产业发展相对加快的主要原因有：邮电通信行业发展最快，1998 年比 1997 年增长 61.11%，其次是批发、零售贸易业，1998 年比 1997 年增长 20.45%。此外从社会零售消费品销售额完成的情况看，以个体私营为主的其他商业所占比重最大。1998 年国有商业占 24.17%，集体商业占 9.16%，个体私营等其他商业占 66.67%。这说明个体私营经济已经成为个旧经济发展中一支不可忽视的力量。

（三）就业结构

按刘易斯的两部门理论，产业结构的转变必然伴随相应的就业结构变动，两者相辅相成。随产业结构的演进，劳动力在三次产业间的转移规律是先从一次产业向二次产业转移，再由一次产业和二次产业向三次产业转移。现仅分析 1991 年后的就业结构变动情况（缺乏 1991 年前三次产业就业人数统计资料）。

从整体上看，1991—1998 年 8 年间个旧从业人员数量没有明显变动。如表 3-5 所示，1991 年的从业人数 21.30 万人，1998 年的从业人数为 21.25 万人，几乎没有变动。

表 3-5 1991 - 1998 年个旧三次产业从业人数的构成

年份	从业人员合计 (万人)	三次产业从业人数 (万人)			三次产业的就业结构 (%)		
		第一 产业	第二 产业	第三 产业	第一 产业	第二 产业	第三 产业
1991	21.30	6.99	10.21	4.10	32.82	48.84	19.25
1992	21.21	7.05	10.01	4.06	33.24	47.19	19.14
1993	21.12	7.06	9.98	4.08	33.43	47.25	19.32

续表

年份	从业人员合计 (万人)	三次产业从业人数 (万人)			三次产业的就业结构 (%)		
		第一 产业	第二 产业	第三 产业	第一 产业	第二 产业	第三 产业
1994	21.15	7.08	10.02	4.05	33.48	47.38	19.15
1995	21.42	7.28	10.00	4.14	33.99	46.69	19.33
1996	21.26	7.35	10.00	3.91	34.57	47.04	18.39
1997	21.22	7.27	9.47	4.48	34.26	44.63	21.11
1998	21.25	7.77	8.53	4.95	36.56	40.14	23.29

资料来源：《1991—1998 年个旧市国民经济统计提要》。

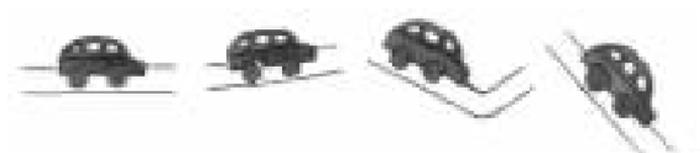


图 3-3 个旧市 1990—1998 年三次产业就业结构变动

资料来源：个旧市统计局，1990—1998 年《个旧市国民经济统计提要》。

个旧市从业人员在各次产业的分布发生了变化，第一产业和第三产业吸纳的就业人数递增，第二产业吸纳的就业人数减少。详情见表 3-6。

表 3-6 个旧市 1997—1998 分行业的就业人数和比重

行 业	1998 年		1997 年人数 (人)	1998 比 1997 年增长 (%)
	人数 (人)	比重 %		
总计	87 645	—	103 744	- 7.00
农、林、牧、渔业	1 129	1.29	1 153	- 2.08

续表

行 业	1998 年		1997 年人数 (人)	1998 比 1997 年增长 (%)
	人数 (人)	比重 %		
采掘业	7 392	8.43	10 325	- 28.41
制造业	45 604	52.03	53 922	- 15.43
电力、供水	1 560	1.78	1 738	- 10.24
建筑业	8 321	9.50	9 434	- 11.80
地质勘查、水利管理业	862	0.98	1 543	- 44.13
交通运输、仓储和邮电通信业	1 541	1.76	2 423	- 36.40
批零贸易、餐饮业	5 251	6.00	7 092	25.96
金融、保险业	1 516	1.73	1 561	- 2.88
房地产业	372	0.42	278	33.81
社会服务业	1 977	2.26	2 137	7.49
卫生、体育、社会福利	1 855	2.12	1 813	2.32
教育、文化、广播电视	4 458	5.09	4 401	1.30
科研和综合技术服务业	456	0.52	487	- 6.37
国家、党政机关和社会团体	5 206	5.94	5 143	1.22
其他行业	141	0.16	181	22.10

资料来源：个旧市统计局，1998 年《个旧市国民经济统计提要》。

从表 3-5 中可以看出，1991 年第一产业从业人数逐年稳定增长，由 6.99 万人上升到 1998 年的 7.77 万人，增长了 11.16%；第二产业则反而从 1991 年的 10.21 万人，减少到 1998 年的 8.53 万人，表现出逐年递减的趋势，其中最明显的是 1997 和 1998 两年，1998 年比 1997 年减少近一万人；第三产业的从业人数从 1991 年到 1998 年一直呈缓慢增加趋势，1998 年比 1978 年增加了 20%。

1991 年以后，个旧市就业结构的变化情况是：第一、三产业从业人口上升，第二产业就业的人口持续下降，这说明第二产业劳动力正逐渐向第一、三产业转移，这与“配第一克拉克定

律”指出的随社会经济的发展，从事农业的人数比从事工业的人数将相对减少的规律相悖，与产业结构格局从“一、二、三”到“三、二、一”的演变趋势也不一致。这说明个旧的产业结构的变化有其特殊性。

个旧第一产业从业人员人数上升，说明个旧就业结构水平仍然不高，农业劳动生产率很低，并且三次产业的产值构成与劳动力构成的比例不相一致，说明个旧经济结构仍具有二元经济的特点，一方面是现代化程度很高的工业部门，另一方面是生产效率低下的传统农业。

从表3-6可以看出，在各行业从业人口的就业总数中，制造业提供的就业岗位最多，达45 604人，占52.03%，其次是建筑业，提供的就业岗位达8 321个，占9%，二者之和占个旧就业总人口的60%以上。因而制造业和建筑业的兴衰与个旧经济的持续增长密切相关。从个旧产业结构发展的历程看，交通运输、通信、批零贸易、餐饮业等产业部门的建立是为适应制造业、采掘业发展的直接需要服务的，卫生、教育、机关团体、社会服务就业岗位的出现，则是因为上述产业的形成而相应发展起来的。因此，个旧众多产业的生存与发展直接受制造业的牵连带动，一荣俱荣，一毁俱毁。因此，在研究个旧产业结构调整的问题时，绝不能简单强调一般发展规律，去盲目追求第三产业的发展，而忽略了制造业、建筑业、采掘业等在结构转换阶段的重要性。

三、个旧产业结构中存在的问题

改革开放以来，个旧产业结构演进趋势是第一产业出现波动，总体呈上升趋势，第二产业下降，第三产业呈上升趋势，结构矛盾得到一定缓解，但仍存在许多问题。

（一）第一产业基础薄弱

受生产条件、生产方式和技术水平的制约，个旧农业基础薄

弱，发展缓慢。个旧山地面积约占总面积的 86%，农村人口人均耕地面积低于全国人均耕地水平，农业生产方式基本上是分散的家庭承包经营，多数还保留着传统的手工作业方式，农业集约化程度低，劳动生产率不高。表 3-7 反映了 1991 和 1998 年个旧 GDP 中，三次产业相对生产率的比较。

表 3-7 1991 年和 1998 年个旧 GDP 与从业人员结构 单位：%

项 目	1991 年			1998 年		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
GDP	9.20	58.62	32.18	10.87	53.71	35.42
从业人数	32.82	47.93	19.25	36.56	40.15	23.29
相对生产率 =	0.280	1.223	1.672	0.298	1.339	1.511
GDP 比重 / 从业 人数比重 以农业为 1	1	4.368	5.971	1	4.493	5.070

资料来源：个旧市统计局，1991—1999 年《个旧市国民经济统计提要》。

农业生产效率低于工业的主要原因是：农业生产方式和技术落后，技术进步又慢于工业，故农业劳动生产率远低于工业。个旧农业生产受季节和气候条件影响不大，效率低下的主要原因就是技术落后。从表 3-7 可以看出，第一产业产值结构与其就业结构水平很不一致，第一产业消耗了 1/3 的劳动力资源，而创造的价值只占 GDP 的 11%；二、三产业的相对劳动率分别是一次产业的 4.493 和 5.070 倍。按照美国经济学家库兹涅茨的研究成果，经济发展水平越高，人均收入水平越高，第一产业的相对劳动生产率与第二、三产业的相对劳动生产率的差距越小。个旧一次产业与二次产业相对劳动生产率的差距，1998 年为 3.493，比 1991 年的差距 3.368 增大了 0.125，扩大了 3.7%，这从另一个侧面说明了个旧一次产业基础薄弱，发展水平与二次产业不相称。

农业劳动力生产率低，经济效益也低，资金受利益机制作用

不流向农业，农业发展明显滞后，农业基础薄弱，水利设施严重不足，现有的水利设施又存在老化问题，保证能力差，这些均制约着个旧农业的发展。近年来，农业内部结构虽有改善，但仍有突出问题，农林牧副渔中，种植业比重大，农业结构一头沉，农业内部各产业的产业化发展缓慢，相关服务设施及手段不够健全，农业发展缺乏后劲。

(二)采掘业受储量制约,制造工业素质低,结构性矛盾突出

作为资源型工业城市，采掘业在个旧国民经济中的地位十分重要。而锡矿开发目前已经进入中晚期，采掘业受资源禀赋的约束日益明显。采掘业的波动将影响整个个旧经济的协调健康发展。工业经济结构构成中，加工业比重日益增加，但目前主要是有色金属的初级加工和其他的一般性配件生产。在买方市场的形势下，多数产品为长线产品，加上非矿工业企业规模化、集约化经营程度低，专业化协作水平低、技术装备落后，且与其他地区结构同构现象严重，缺乏自己的特色，总体竞争力差，大多数生产企业亏损严重。

此外，个旧市工业技术的整体水平距发达城市尚有较大差距。个旧锡工业的生产技术处于世界领先水平，而众多非矿产业却生产技术落后，装备差，现有的科研能力过于单一，且集中在传统的采掘、冶炼行业，对高新技术的研究和开发能力弱小，研究和开发投入及技术转移机制不成熟，这就使现有的科研能力难以转化为产业优势。

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困扰其原有模式继续发展的障碍。如生态环境的污染，城市工业扩张的空间日趋狭小等，个旧也有此类问题，政府也作了努力调整，但未达到预期成效，主要原因是个旧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，应主要依靠一系列具体的市场行为来实现，因为对于任何一个企业来说，

如果产品仍有市场，并且只不过是因某一产地的要素成本过高，阻碍了企业继续维持其市场优势的话，那么企业通常会通过将产品技术资金转移至要素成本相对较低的地区，开设新的生产工厂或是联合生产工厂，而不是简单地放弃原有产品的生产。至于在原产地，企业一般则将发展新的经营，这样，在城市工业结构转换的同时，城市的工业组织必然也会发生相应的调整和创新，二者实际上是不可分割的。而个旧工业组织结构雷同，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，导致个旧工业结构调整滞后。

（三）第三产业总体落后，结构失衡

第三产业的落后，主要表现为：

1. 在国民生产总值中的比重低，总量相对不足，见表 3-1。
2. 生产、生活服务业的专业化、社会化程度低。个旧以第一产业为服务对象的农村社会化服务体系尚未完全建立，城市社会化服务体系刚刚起步，产业化特征明显，但行业发展迟缓，新兴行业没有规模优势，技术密集型产业基础薄弱，金融、信息、咨询、广告等新型服务业仍处在起步阶段，滞后于生产能力的因素依然存在。

3. 内部结构不合理、瓶颈环节矛盾突出。1998 年个旧第三产业内部四个层次比重 39.37:35.96:14.13:10.54，与发达国家的 25:10:30:35，中等发达国家的 30:15:35:20 的结构相比，第一、二层次比重偏高，三、四层次的比重偏低。

（四）一、二产业发展不协调，轻、重工业发展不协调

在经济发展过程中，随着技术进步及需求结构的变动，各种生产要素不断地向生产率高的产业部门转移，引起各产业在产业结构系统中的相对地位发生变化，产业结构随产业的扩张更替向高级化发展。从世界各国经济发展历程来看，产业结构演进的趋势为：农业→轻工业→基础工业→重化工业→高加工度→高技术

经济。这一运动规律揭示的不仅是结构演进在时间顺序上的逻辑关系，更为重要的是揭示了各产业之间前因后果层次式递进的发展机理。

在国家优先发展重工业的工业化战略和计划经济体制安排下，个旧的产业结构演进没有经过轻工业和基础工业发展阶段，而是在国家大规模投资和政策倾斜催化作用下，跨越式地直接进入重化工业阶段，农业、轻工业长期以来发展缓慢，发展水平与其工业所处发展阶段不相适应，导致重工业虚高度化。一旦重工业发展的外在条件改变，将不可避免的出现结构逆转现象。从个旧市 1990—1999 年一、二次产业比重的变动来看（见图 3-2），其结构逆转已露端倪。

第四节 个旧经济发展中存在的问题

个旧是个典型的资源型城市。所谓资源型城市，是指采取外促式资源转换型的发展模式，即立足于本地的不可再生自然资源的开发和转换，依赖或借助区域外部条件和外部力量的作用，如国家的大规模投资、特殊优惠政策、经济援助等发展起来的一个特殊城市类型。从国内外的经验来看，这类城市的出现是工业化过程中的必然现象，其城市经济发展往往要经历因矿而兴，再随矿产储量减少由兴转衰的过程，产业结构通常表现出部门单一、体系发育不完备、层次水平低、三次产业构成不合理的特征。我国的各类资源型城市如煤炭城市、钢铁城市、石油城市、有色金属、建材城市等，基本上都是新中国建立前后按照一厂一市、一市一业的“苏联模式”建立和发展起来的，已经经过几十年运转的老工业基地或区域。这一类城市在长期的工业化建设进程中对区域经济或全国经济产生过巨大影响，其中大部分是先有矿山及相关的采选冶加工工业，再有城市经济体系的建立和发展。因

此，“因矿建市”是该类城市的典型特征，城市的其他产业往往也主要是围绕着为矿山及相关的加工业服务而建立和发展。在计划经济体制下，企业办社会，企业办城市，企业功能与城市功能重叠混淆，城市经济对企业存在着高度的依赖性，矿业既可以兴城，也可以衰城。个旧作为一个典型的资源型老工业城市，其发展具有资源型老工业城市的共性，存在的最突出问题是二元结构以及经济发展受资源储量影响制约。

一、双层二元结构是资源型工业城市最典型的结构特征

二元结构就是在一个区域的产业结构中，现代化的领域与未现代化的领域同时并存，而两个领域之间存在相当大的断层。我国的资源型城市，一方面是以城市为载体的现代工业经济与以传统农业构成的总体二元结构；另一方面，在这一总体二元结构内部，还生存着中央企业与地方工业并存的第二层二元结构，由此形成各自为政、自我循环、相互独立、封闭的经济发展单元。

个旧在整体上表现出典型的资源型城市的双层二元结构特征，其经济可以分为以有色金属采选冶为中心的较为现代化的部门和以农业、手工业为主的传统部门，增长的主导部门是以有色金属采冶为中心的部门，而农村的传统农业只是被动地起作用。从另一方面说，生产规模大、集约化水平高、技术先进、市场占有率高的大型中央企业，与数量众多、生产规模小、技术落后、生产方式粗放分散的地方企业并存，二者之间缺乏交流和沟通，形成典型的双层二元性。

在经济运行中，二元结构造成地方经济与中央企业的经济融合度低，基本上形成两个独立的经济运行系统，地方不能与中央企业有机协作，不能为中央企业提供生根、开花、结果的土壤；中央企业的辐射力不易被地方企业所吸收，不能有效地带动地方

经济发展。在过去的计划经济体制下，国家投资重点流向中央或省属企业，云南锡业公司的产品长期由国家统购统销，生产经营基本上是独立进行，地方政府只能依靠自己的力量发展地方经济，但由于能力有限，地方经济发展缓慢，两者在技术装备上、生产规模上形成强烈的反差，资金和技术相对密集的中央企业与资金技术皆贫乏的地方企业之间，难以形成辐射和扩散机制，影响了生产要素的横向转移和组合，没有形成相互渗透、相互融合、相互促进的地方经济体系，从而使整个地区的综合经济水平发展缓慢，地方经济基础薄弱，城市承载力小，一旦主体产业经济恶化，就会导致城市经济陷入困境。

表 3-8 1993—1997 年个旧地区工业生产指标表

指 标	年 份				
	1993	1994	1995	1996	1997
地区乡及乡以上企业工业总产值 (万元)	259 683	324 630	416 877	381 515	406 008
其中：个旧市属	123 853	170 591	211 793	168 435	162 871
地区全员劳动生产率 (元/人)	6 759	10 394	11 728	10 672	11 558
其中：个旧市属	5 568	8 543	9 713	7 735	7 217
地区职工年平均货币工资 (元/人)	3 093	4 013	4 642	5 461	5 699
其中：个旧市属	2 749	3 650	4 141	4 619	4 878

资料来源：个旧市统计局，历年《个旧国民经济统计提要》。

在个旧市历年地区工业总产值统计中，中央企业云锡公司的产值占工业总产值的 60% 以上，市属工业企业的平均劳动生产率、职工年平均工资水平都比地区平均水平低，说明地方企业的劳动生产率与云锡公司的相比存在着相当大的差距，造成这种差距的主要原因就是地方企业在生产规模化、集约化以及生产技术水平方面均较为落后。

经济基础决定上层建筑。个旧的二元经济结构决定了它在城市职能、管理体制等两方面呈现二元化结构。从城市职能看，个

旧承担着双重职能，同时形成两个城市职能主体，长期以来“重基地建设，轻城市建设”，从而导致现有城市基础设施不足，严重制约着城市的发展。

在管理体制方面，个旧市存在着典型的条块分割二元化管理体制。在长期计划经济体制下成长起来的资源型中央企业包揽了从职工的生、老、病、死，到衣、食、住、行以及子女就学、入托等一切职能。“大企业、小政府”以及相互间严重的条块分割现象，给城市的统一规划发展带来极大困难。同时，企业与地方各自拥有自己独立的通讯、运输以及教育、卫生服务体系，从而造成公共设施不足与公共设施利用率下降同时并存的矛盾。

二、经济发展周期受资源开采周期影响

不可再生资源的有限性，决定了资源开采的时限性。任何不可再生资源的开发都会经过起步期、成长期、成熟期和衰退期所组成的生命周期。随着开采难度加大，开采成本的逐渐上升，产业的边际收益逐步递减，区域经济发展会由增长步入停滞阶段，以采掘业和制造业为主导的产业生命周期也将进入衰退期。也就是说，资源枯竭将导致产业衰退，最终导致经济发展的停滞甚至是倒退。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，城市将难以生存和发展。

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的城市，面临危机的紧迫性不同而已。国内的其他资源型城市如大庆、本溪、东川等，由于开采时间长、强度大，可开采量日益下降，资源短缺问题已显端倪。个旧锡矿经过几百年的开发，目前已经进入衰退期，储量减少，矿产品位下降，开采难度增大。以现有生产能力，云锡公司矿区探明储量大约还能维持生产 30 年

左右^①，矿石品位平均在 1% 左右，有的仅为 0.4%。虽然个旧目前还没有出现这种由增长到停滞的状况，但是从长期来看，如果没有其他支柱产业的替代，这种状况的出现将是不可避免的。

三、经济效率低下

我国 20 世纪 50 年代兴建的矿山大多只追求数量，而不计成本，多数城市的主导产业由高投入、低产出、建设生产周期长、收效慢、经营风险大的企业组成，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。以个旧为例，锡的深加工产品价格是初级产品的十几倍，而云锡公司的精锡产品产量大，质量好，纯度达到 99.999%，但是锡的深加工生产少。此外，在过去计划经济体制下，资源型企业为了维持正常生产，一味追求规模效应，从主营产品向上游产品链无限延伸，形成大而全、小而全的全能型生产组织方式，企业投资增加、力量分散，投资效率低下；在长链条的生产过程中，各环节能力的不均衡性，使生产要素利用率低、效率差，导致规模不经济，产出效率低下。而 70 年代后主要为矿业生产的生活服务而发展起来的地方轻工业，也由于缺乏资金、技术力量弱、生产规模小等原因，在国内市场供给过剩的条件下，也处于严重亏损和倒闭的状况。

四、产业结构固化

产业结构固化和转型难是资源型工业城市面临的共同困难。由于长期依赖本地有色金属矿产资源的比较优势，有色金属生产部门单一畸形发展，产业结构单一化且内部体系庞杂，投资巨

^① 关于锡矿的开采年限，个旧市政府与云锡公司说法不一，本文采用云锡公司的数据。

大，从业人数众多，形成超强的支柱产业体系。不仅自身的发展地位难以动摇，而且其影响力几乎遍及个旧市的所有产业和部门，资金、技术、人才等生产要素都无一例外向锡工业倾斜，造成产业结构的单一性特征难以改变，新兴产业的发展也受制于锡工业的发展状况。

五、发展空间有限

个旧市可规划土地面积共有 40 平方公里，主要分布在市区外围，如大屯镇，而市区受地形影响，目前可规划面积仅有 10.01 平方公里，空间拓展的余地较小，市城建局已规定新建建筑高度都必须在 9 层以上。发展空间的限制不仅不利于新项目、新产业在个旧的布局，更影响到个旧作为红河州政治经济中心的地位。2000 年 6 月通过评审的《“个开蒙城市群”总体布局规划》，明确城市群将以蒙自作为中心城市发展，个旧、开远为辅城，三市县在城市群中的功能分工规划为：“个旧适度向西南发展，搬迁老工矿企业，改善城市环境面貌，形成山绿水清、公共服务功能较为齐全的精品城市。开远则以居住和商贸用地为主。蒙自西拓发展中心城市，发展教育、工业、高新技术、加工工业并形成现代化生活园区。”可见，空间限制使个旧原有区位优势不断弱化。红河州政府目前即将迁往蒙自县，一旦搬迁开始实施，个旧作为区域中心的地位将更受到进一步威胁。发展空间的限制是影响和制约个旧区域竞争力发展的最重要的因素。

六、地方经济基础薄弱，自我积累、自我发展能力差

从新中国建立初期到 1985 年的 36 年间，中央对个旧地区工业企业固定资产投资累计达 13.35 亿元，其中 12.46 亿元投在有

色金属采选冶上，对地方企业投资极少，而地方经济自身积累而形成的投资能力很小，又大都集中在采掘业和初级矿产品加工业上，无力发展其他产业。1998年，除有色金属采选冶业外，只有化工和轻纺的总产值过亿元，产值分别占市属工业总产值的8.2%和7.4%，其他电力、建材、机械、制药等门类众多，却没有称得上支柱产业的部门。但近年来，化工和轻纺也极不景气，多数企业亏损或倒闭，从而造成地方工业，特别是地方非矿工业基础薄弱。其次，以矿产品生产为主的产业处于产业链的上游，产品附加值低，导致利润长期向外转移，这必然削弱区域经济自身的积累能力。第三是特殊的地理环境和资金、技术约束以及低层次重复建设的产品结构，使地方非矿产业的原料外购和成品外销的运输成本增大，科技含量低，削弱了非矿产品的市场竞争力，使其生产规模难以扩大，受买方市场供过于求的冲击影响大，地方经济的自我积累能力和自我发展能力难以提高，从而强化了当地干部、群众的“无矿不富”的传统思维，最终又形成了对矿产资源的强烈依赖和地方自我积累、自我发展能力不断弱化的循环。

七、企业负担重

企业负担主要表现在两方面，一是社会负担，二是债务沉重。以云锡公司为例，云锡公司每年需支出各种办社会费用如退休金、医疗费、抚恤金、教育费等达两亿元。除此之外，国家实施“拨改贷”的投资政策后，云锡公司还背上了沉重的债务利息负担。1998年末云锡公司资产总额18.2亿元，负债13.9亿元，其中流动负债占60%左右，银行贷款本金1.39亿元，资产负债率为76%，每年支付利息逾亿，其中贷款利息五千万。企业盈利支付利息之后所剩无几，难以再投入资金进行扩大再生产，更无资金进行结构调整。

八、环境质量不断恶化

在资源开发利用过程中会由于地应力变化和废气、废水、废渣等引起一系列环境问题。个旧市目前存在的主要的环境问题是尾矿、废渣的处理、大气污染以及酸雨。个旧市欲做精品城市，大力发展旅游业和商贸服务业的同时，云锡第一冶炼厂的废气又不断地污染着城市空气，要搬迁又缺乏足够的资金，这些十分实际的问题制约了个旧城市的可持续发展以及产业结构多元化的实施。

第五节 资源型老工业城市经济结构调整的思路

一、加快产业结构的调整升级，促使单一结构向多元结构的转化

产业结构的调整和升级是我国经济目前所面临的重大问题，对资源型老工业城市来说意义尤为重要。这是因为这类城市原有的矿产资源优势过于明显，在计划经济年代始终作为国家重点建设的资源型城市来发展，长期处于计划经济的保护伞之下，形成了产业结构单一，经济发展极不平衡，非矿产业的潜在优势未被开发利用等一系列问题。当前应积极利用资源型老工业城市发展矿业积累下来的技术、人才等优势，同时争取省政府或中央财政的支持，开发资源型老工业城市其他的自然资源、人文资源和经济资源，滚动式带动地方其他行业或第三产业的发展，逐步把重点转移到非矿产业上，减少对矿产资源的依赖度，以便能顺利实现城市经济的资源持续和产业接替，从而加快产业结构的调整升

训、社会保障，积极开拓就业渠道。

四、加强城市发展的区际联系， 推进区域经济合作发展

作为生命系统的城市是开放系统，与环境交换物质和能量是生存的前提。长期以来资源型工业城市与环境的交换渠道也是单一的。向区域中心城市转移，交换渠道的建设必然是多方位的，一是产品外销多方位，科技服务多方位；二是加强城市对农村的辐射、带动作用，消除二元经济，实现城市与农村的一体化发展；三是加强城市与周边城市的功能分工与互补；四是加强与外围经济圈的整合度，强化对外交通和对外经济联系，发展外向型经济。

资源型老工业城市的经济发展和产业结构的调整，要与推进区域经济合作发展结合起来。资源型老工业城市原来的社会经济发展偏重于矿业的发展，经济结构和所有制结构的畸形很难通过地方政府和社会的自我行为来进行调整。应借助国内外其他城市的优势，相互取长补短，推动经济的协调发展。云南省提出昆河经济带的构想以及云南省和上海市的合作正是这种思想的体现。

五、加快经济体制与机制的改革， 提高企业和城市的经济效益

经济结构调整与改造能否成功，经济的体制与机制改革起着至关重要的作用。新产业从一开始就应该按现代企业制度来建设，政企分开，责权分明。要转变重视大企业、忽视中小企业、保护公有制企业、歧视非公有制企业的旧观念，调动各方面投资办企业的积极性。分配问题是机制改革的核心问题，在这一问题上要敢于迈出步子。群众往往用是否有经济效益作为衡量改革成

功的尺子，不管这一观点是否全面，但是否有经济效益的问题则不容忽视。只有通过经济体制与机制的改革并取得一定的经济效益，才能实现滚动式发展。

六、创新是经济结构调整成功的重要途径

面对资源型老工业城市的重重困难，依靠传统的思路和方法是难以实现经济结构调整的顺利实施的，因此，创新具有极为重要的作用。这里的创新既包括科技创新、产品创新，而且还要依靠制度创新和管理创新，只有进行制度创新，才有可能使科技创新和产品创新等落到实处。

七、加强环境保护，实施可持续发展战略

东西部的差距，从本质上说是城乡差距和工农差距的问题，西部大开发的根本出路在城市化和非农业化。因此，个旧的发展在服从政府机构改革的同时，必须重视城市化的发展。进行城市及其基础设施、市政工程建设，形成宜人的工作与生活的环境，是凝聚人气、招商引资的前提，也是拓展产业、增加就业、加速城市化进程的一项任务。国家已决定在西部大开发中投入大量资金进行基础设施的建设，资源型老工业城市应抓住这一机遇，进行城市环境、道路建设。事实证明，基础设施的建设不仅有助于拉动内需，而且有利于改善投资环境，降低整个社会经济的运行成本，它是城市经济赖以生存的基石，对经济的发展起着重要的作用。基础设施的建设应以交通、电信为先导，努力打通与外界经济的大通道，提高经济的开放程度。

但是，在建设城市的同时要注意与产业布局、结构调整和生态环境保护相结合，贯彻可持续发展战略，从整体上推进整体社会经济的发展。在对待环境与发展的关系上，波兰萨伦巴（Peter

Zaremba) 等学者认为：只利用环境是下策，保护环境是中策，与环境合作是上策，而扩展环境则是上上策。这对资源型老工业城市来说显得特别重要。资源型老工业城市过去是粗放、低度化的资源型的发展，一定程度上造成了环境和资源的破坏，现在必须摆脱这一发展模式，通过实施可持续发展战略和有关政策推动产业结构升级和经济增长方式的转变，减轻资源压力和环境的承载能力，使经济发展走上可持续发展轨道。

2000年2月，个、开、蒙群落城市总体规划通过评审，一个人口上百万的滇南大城市的构建蓝图已出现在世人面前，这将有效地促进个旧的城市化进程，同时也为将个旧建设成为滇南的经济中心和金融中心提供了难得的机遇。个旧应抓住西部大开发和建设绿色经济强省、民族文化大省、国际大通道的历史机遇，通过经济结构调整与改造，使老城市焕发出青春。

第四章 资源型老工业城市矿业调整与改造对策研究

第一节 资源型老工业城市矿业调整与改造的模式

近几年来，随着我国由计划经济体制向市场经济体制迅速转轨以及行业结构调整力度的加大，特别是扩大对外开放和进出口贸易，冲击了原有封闭条件下“资源立市”的传统模式，从而使资源型老工业城市多年积累的各种矛盾集中会聚并日趋尖锐，不同发展背景、不同发展模式下的中外资源型老工业城市都面临着振兴和可持续发展的问題。

通过对国内典型资源型老工业城市研究发现，资源型老工业城市在发展中普遍面临着以下五个主要问题：一是因矿而兴的生长机制；二是不均衡的空间布局；三是主导企业居举足轻重的地位；四是空间结构分散；五是具有资源型城市的双重属性及二元结构特征。由于矿业是资源型老工业城市的主导产业和吸纳劳力最多的产业，因此，矿业的相对稳定和结构调整，是资源型老工业城市结构调整顺利进行的基础和关键。

在全球经济一体化，特别是中国已加入 WTO 的宏观经济背景条件下，矿业的调整必须以市场机制为基础，必须通过市场价格的导向和要素市场来实现，但同时还必须辅之以政府的扶持和财政援助，才能克服调整的壁垒，调整援助的任务就在于根据各城市矿业的特性来选择合适的调整模式，以减少调整所引起的社

会震荡，提高资源转移和再配置的效率。根据产业衰退的原因及产业调整的经验，矿业调整的主要模式有：结构升级模式、资源重组模式、矿业创新模式、区位调整模式。

一、结构升级模式

纵观资源型老工业城市矿业的衰退原因，除资源枯竭外，很多都是由于创新不足、发展停滞造成的，因而通过加强技术创新能力，促进结构升级是克服衰退的根本途径。由于企业难以逾越产业调整的壁垒，因此，政府的调整援助是必需的。政府不仅要创造技术创新和结构升级的良好的体制环境，而且还应直接出面干预企业层次的技术创新活动，由政府组织并资助科研机构，大学和企业成立行业性的技术创新机构，为中小企业建立信息和技术成果转让的交易平台，促进行业的技术创新。

结构升级的基本方向就是促进企业技术创新。对于矿业而言，技术创新主要有两大方向：一是促进矿产品升级换代的技术创新，只有矿产品升级换代，才能形成和创造新的需求，才能从根本上克服矿业产品档次低、成本过高引发的产品相对过剩；二是促进矿产品深加工的技术创新。矿产品的深加工，一方面能拉长矿业的产业链，有利于在更大程度上推动矿业的有效需求；另一方面，能提高矿业利润率，因为深加工产品具有较大的稀缺性，能有效阻止企业的进入，可获得较高的垄断利润。

信息技术也是结构升级的重要推动力。信息技术应用于矿业结构升级体现在两个方面：一是制造过程的信息化和定制化。信息技术应用于矿业生产过程可以显著提高资源利用率、劳动生产率和工作效率，从而获得巨大的经济效益，从根本上改变矿业高投入、低产出，高消耗、低效益的状况。如果企业能够实现定制化生产，达到产品的“零库存”，则能获得更大的提高效益。二是产品销售的网络化。企业利用电子商务、网络管理等手段，可

以大大降低交易成本和管理成本。

二、资源重组模式

开发矿产是多数资源型城市兴起的主要缘由。矿业也因此成为该城市的主导产业以及国家、地方投资的主要方向，依赖其资源优势，在较短时间内取得了较大的发展。但随着矿产资源的逐渐衰竭，生产能力也出现相对过剩。从发达国家产业调整的经验来看，解决生产能力过剩并不是通过限制生产和投资的方法来控制经济规模，而是将新的投资和原有的投资能力，转移到具有市场前景的产业和企业，这就是产业调整中的“积极调整战略”。20世纪的世界经济史清楚地表明，实现资源有效转移的途径就是企业并购。在企业界的诸多尝试中，只有企业并购重组运动实现了社会资源的最优配置，从根本上解决了衰退产业生产能力过剩的问题。

目前，资源型老工业城市的矿业发展，正受到资源与资本有限的困扰。而资源重组是优化存量资产配置的重要途径。资源重组在矿业调整中的作用主要体现在以下几个方面：一是建立了资源的退出通道。通过资源重组有利于资源从低效企业流向高效企业；二是能减低矿业成本，提高矿业的盈利能力；三是优势企业通过兼并、收购、托管、债务重组等资源重组手段，实现低成本快速扩张，使优势企业能获取更高的规模效益，从而降低产品成本；四是通过资源重组，可以延长产业链的长度，使企业获得范围经济；五是减少了上下游产业间的交易层次，提高了交易效率，降低了交易成本，使企业利润水平提高。

三、产业创新模式

随着高科技的发展和新材料的出现，矿产业有些产品已经被

高效益的新产品所替代。有些矿产品继续生产，不仅没有效率，而且还会造成资源的浪费和环境的破坏，因此必须实施积极的调整策略，帮助这类衰退产业实行有秩序的收缩和资源向其他产业部门的有效转移，这种以产业转型为目的的调整就称之为产业创新模式。产业创新就是要突破传统产业的约束，以产业先见或产业洞察力，构想未来产业轮廓以及使构想产业成为现实的过程。

产业创新是经济发展的基本动力，是经济发展的基本要求。由于存在资源配置的不可逆性等阻碍因素，产业创新离不开政府的扶持和援助，这也是市场经济国家对衰退产业实施调整援助的原因所在。从内容上看，产业创新与技术创新（产业升级）、资源重组等调整活动密切相关。技术创新是产业创新的前提条件，资源重组可为产业创新提供资源再配置的途径，但产业创新并不等同于技术创新或产业升级以及资源重组。产业创新以发展新兴产业为目标。

从目前的发展趋势看，产业演化呈现两大特征，一是传统产业的信息化，二是传统产业的绿色化。其中绿色化的核心是利用生命科学技术来改造传统产业，克服传统产业，尤其是衰退产业（包括资源性矿产业）的高消耗、高污染的弊端，使传统产业进化为节能、环保、健康的新型产业。其经济含义是将自然资本包括生态系统服务由外部经济因素，转入到产业或企业的内部经济中去，绿色化是企业克服产业衰退的有效战略之一。

产业演化趋势为衰退产业调整与创新指明了方向。衰退产业的信息化和绿色化无疑是产业创新的基本内容。产业创新是产业调整的高级形式，既包括现有衰退产业的调整，又包括新兴产业的扶持问题，因而是难度最大的调整模式，需要政府从宏观和微观两个层次的大力扶持和指导。

四、区位调整模式

产业区位是产业演进的重要环境因素。企业的效益在很大程度上取决于所在区位所提供的“外部经济”的大小。产业区位是指资源在地理空间上的配置构成及其关联性。产业区位的形成，不仅仅是一个简单的经济现象，而且是经济、人文、社会、政治、地理、历史等复杂因素综合作用的结果。大量的研究结果表明，产业的地理集中能延缓产业的衰退，提高产业竞争力。许多衰退产业在一些特定的区位具有超常的活力，这种现象在国内大量存在。大凡是高度集中于一区域内的产业基本上均具有抗衰老的机能，其实这就是产业区位理论所讲的“外部经济”。外部经济主要有两种：一种是技术性外部经济，即产业的地理集中使区域内企业之间的技术交流更容易，学习的成本更低，产业内部激烈的竞争，既提高了产业整体的竞争力，又提高了产业的持续创新能力；另一种是经济性外部因素，即产业在某一区域的集中，促进形成了巨大的辅助产业和原料供应商，强化了专业技能的人力培养和储备以及产品销售市场的规模化。从而降低了产业内企业交易的成本，改善了企业的生存环境，提高了产业的竞争力。因此，衰退产业调整应有计划地调整产业区位格局，应扶植现存的具有明显“产业集聚效应”的地区发展优势产业，并根据产业区位优势，在各地经济开发区或高新区内兴办“外部经济”密集而地价较低的工业园区，促进产业的地理集中，发挥产业“集聚效益”，带动资源存量的优化配置。此外，产业区位调整还可以利用级差地租原理，调整中心城市的传统产业或衰退产业。

第二节 矿业发展和结构调整改造的必要性 (以个旧为例)

中国锡矿资源十分丰富，保有锡金属储量约 400 万吨，占世界总储量的 20% 以上，居世界第一位。其中云南省占全国总储量的 30% 以上，锡产量占全国的 55%，占全世界的 10% 以上，个旧市以“锡都”闻名于世，并在云南“有色金属王国”中占有重要的地位。

虽然个旧的锡资源储量名列全国第一，但经过上百年的开采，富矿易采矿已经基本消失，目前已转向深部开采脉锡，从而使采矿成本大幅度上升，经济效益递减。虽然云南的锡资源接替已较困难，但滇西、滇西南和文山州的中小型锡矿的开发又增加了锡的供给量。加之美国国防部大量抛售库存战备锡，巴西发现了大型的砂锡矿，成本低，产量高，对世界锡业市场冲击甚大。因此，近几年来锡产量仍呈上升趋势，1980 年为 1.23 万吨，1995 年为 3.31 万吨，20 世纪 80 年代后期，锡价从 11 250 美元/吨，跌到 5 000 美元以下，以后又略有回升，现稳定在 6 000 美元/吨。

随着锡矿资源的日益减少和锡价的下跌，个旧的主导产业——锡产业经济效益下滑，个旧市地方经济发展乏力，全市 GDP 在云南省县级市中的排序，已从 1978 年的第 3 位退到 1998 年的第 7 位。由于矿业集中为个旧市提供了大量的就业机会和政府税收，矿业的稳定是个旧市结构调整顺利实施的基础。因此，个旧市一方面必须尽快改变城市经济对有色矿产资源的单纯依赖，另一方面结构调整的前提必须是稳定矿业，否则，个旧经济发展就难有新的起色，就不能打破矿兴城兴、矿衰城衰的传统发展规律，甚至出现锡矿开采量不减，但开采收益不增的状况。因此，

通过调整矿业结构，稳定矿业生产和就业，促进全市与经济结构的调整，对于个旧经济振兴与可持续发展具有极为重要的理论意义和现实意义。

第三节 个旧市矿业企业基本情况及 矿业经济结构现状分析

个旧市是一座因矿而生、因矿而兴的老工矿城市，而且是以开采和生产锡资源产品为主的产品型城市。据史料记载，锡、银、铅、铜的开采历史可上溯到距今二千多年前的汉代。新中国建立后，经过 50 年来的建设与发展，个旧已逐步形成了中央属矿业企业、地方国有矿业企业、乡镇集体和城镇集体矿业企业及私营、个体矿山等多种体制并存的矿业开发格局，采、选、冶配套，生产辅助设施齐全，技术水平较为先进，已成为一座以生产锡、铅、铜、锌等多种有色金属为主，化工、机电、建材、轻纺、制药、食品加工等产业综合发展，产业门类较全的工业城市。截至 1998 年，个旧市累计为国家生产有色金属 200 多万吨，实现国内生产总值 22.95 亿元，按可比价格计算比上年增长 7.03%。工农业总产值 43.7 亿元，其中，工业总产值 39.77 亿元，比上年增长 4.82%，市属工业总产值 24.46 亿元，增长 6.05%。企业亏损面比上年下降 3%。集体企业营业收入 90 316 万元，工业总产值为（可比价）53 456 万元。个私企业营业收入 240 697 万元，工业总产值 55 752 万元。全市实现进出口总额 1 301 万美元，其中，以锡为主的出口额 1 191 万美元，进口（以铅精矿原料为主）总额 110 万美元，实现财税收入 3.21 亿元，增长 23.59%；地方财政收入达到 15 496 万元，增长 18.48%，财政收支平衡。

一、二、三产业在国内生产总值中的比重为：10.86:53.68:

35.46；第二产业占 GDP 的一半以上，在第二产业中，有色冶金产业所占的比重为 74.97%，是 GDP 的 35.5%。可见，有色矿业在个旧经济中占有举足轻重的地位。然而，正是这种单一的城市矿业经济结构，使得个旧经济发展对有色金属产业过大的依赖性，而长期过于集中的国有经济又束缚着人们的思想观念，使非国有经济成分较难活跃和成长起来，造成城市经济结构自身调整的弹性很小。因此，随着这些年资源渐趋枯竭和资源开采成本的增高、有色金属产品市场的不景气，个旧市的社会经济发展受到极大的影响。而且这一现象将是一种长期和不可逆转的趋势，如不尽快调整产业结构，个旧市就有可能进入持续的衰退时期。目前尤其值得注意的是，由于城市经济结构的单一性和调整弹性很小，下岗分流人员很难在城市内向其他部门转移，加之传统体制形成的条块分割，使大型矿业企业与地方政府由于各自利益的冲突带来的社会矛盾加剧，社会不稳定的一系列因素已经相当突出地表现出来。

目前，随着国家经济管理体制改革的深化，云锡公司的行政隶属关系已由中央下放到云南省，个旧市体制上的条块分割状况可望得到解决。目前面临的关键问题是：如何通过市场机制和政策导向来消除过去条块分割造成的弊端，优化资源配置，振兴个旧经济。

一、锡企业、锡资源与锡市场的基本情况

个旧市现有市属国有矿山 6 户：革新矿、新建矿、前进矿、红旗矿、促进矿、田心矿，原银铜矿因资源接替不上、资不抵债，于 1997 年破产。市属股份制矿山企业 1 户——合田有限责任公司。市属国有冶炼企业 3 户：个旧市鸡街冶炼厂、个旧市有色金属加工厂、个旧市有色金属合金厂。事业单位 2 户：个旧市冶金研究所、个旧市地质勘察大队。截至 1998 年末，市属矿冶

工业职工人数7 948人，其中，矿山4 811人、冶炼2 434人、地质队156人、研究所等551人。集体矿山79个，其中有色金属矿山50个、非金属矿山29个。私营企业66户，其中有色金属矿山47户，个体采矿户100余户，全市乡镇企业中，有色冶金企业40户。

(一) 市属矿业企业生产能力与产品产量

1. 国有企业

国有企业的锡采矿能力是150.46万吨，1998年实际采矿45.0016万吨。选矿能力是160.81万吨，1998年实际选矿41.3634万吨。掘进能力是2.5万米，1998年实际掘进2.218万米。粗铅冶炼是2.76万吨，1998年实际冶炼1.85万吨。电铅冶炼为2.1万吨，1998年实际冶炼1.38万吨。锌电解能力是1.25万吨，1998年实际电解1.00万吨。精锡冶炼是3 800吨，1998年实际冶炼2 128吨。

国有企业锡产品产量为：矿产有色金属总量12 046吨，其中铜精矿含铜423吨，铅精矿含铅5 340吨，锡精矿含锡2 443吨，铋精矿含铋10吨。冶炼加工产品：电铅13 790吨，焊料折铅501吨，电锌10 045吨，精锡2 128吨，焊料折锡540吨，锡合金884吨。

2. 集体、个私企业

集体和个私企业的锡生产能力为：精锡生产能力1.05万吨，焊锡生产能力6 900吨，精铅生产能力3.8万吨，粗铅生产能力6.84万吨，锡产品产量为精锡7 352吨，焊锡6 672吨，粗锡1 851吨，电铅27 728吨，粗铅36 048吨。

3. 乡镇企业、个私企业

乡镇企业、个私企业主要开采边、小、尾、残、盲矿。

(二) 矿产资源状况

国外的《矿业杂志》报道说：“中国有丰富的锡资源，云南

锡业公司的最新估计约为 330 万吨。如果这个估计是准确的话，这将使中国成为世界锡资源最大的国家，并占有美国地质调查估计的全球储量的一半。”

根据 1997 年末矿产储量报表，个旧地区锡、铅、铜有色金属保有储量 2 487 862 吨金属量（主元素 + 共生元素）。其中：锡金属量 627 776 吨，其中 C 级以上 469 994 吨，D 级（表外）157 782 吨；铜金属量 1 154 618 吨，其中 C 级以上 588 479 吨，D 级（表外）566 139 吨；铅金属量 705 468 吨，其中 C 级以上 316 618 吨，D 级（表外）388 850 吨。

但个旧地方矿区经多年开采，现虽仍保有 60 万吨的锡金属量，但因建筑压矿、开采技术、地质条件等原因，近期能开采的不到一半。按矿区现有生产能力年产锡金属 2 万吨、年消耗锡金属 2 万吨、年消耗锡金属资源储量 3 万 ~ 4 万吨计，可供开采的锡资源平均不足 10 年，资源日益枯竭，难以满足现有生产企业的生产能力，形成僧多粥少的局面，部分矿山已到无矿可采的境地。在资源日趋紧张、资源矛盾突出的情况下，个旧矿山企业相互间争抢资源的情况时有发生，加之由于历史原因，形成中央企业、地方国有企业、集体企业长期并存的局面，矿业生产管理体制上的条块分割，利益分配上的“分灶吃饭”，造成中央企业与地方企业之间、国有矿山与集体矿山之间资源划分不清、资源纠纷不断，这已是个旧矿区长期难以调和的矛盾。

个旧地区除了主要以锡矿资源为主外，还有大量的其他矿产资源。如锡石硫化矿床中，共生伴生有价成分高达 27 种，能选冶回收的有铜、铅、锌、钨、铋等 18 种，尚待回收利用的有锗、镓、钛、钽、铷等 9 种。在个旧地区已计算出共生伴生有色稀有元素铜、铅、锌、钨、铋等 11 种成分的储量，共计有表面金属储量 187 万吨，尚有砷 16 万吨，萤石 281 万吨，硫 507 万吨和 4 000 万吨铁矿。加上附近的文山地区，共有伴生金属铜、铅、

锌、银、镓、锗、镉、金等 8 种成分的金属储量 123 万吨，锌储量 160 万吨。

个旧地区非金属矿产资源也十分丰富，现已探明本地区主要有水泥原料、陶瓷原料、石膏、石墨、大理石、霞石正长岩等，其中以石膏最具特色，探明储量近 2 亿吨，远景储量 4 亿吨，皆为雪花石膏（深部有硬石膏），品位（ $\text{CaSO}_4 \cdot 2\text{H}_2\text{O}$ ）一般在 70% ~ 85%，属于好的水泥缓凝剂和建筑石膏制品原料。个旧白云山霞石正长岩，矿床面积 16 平方公里，达到工业品位的远景储量 24 亿吨，现已探明首块段 B+C+D 级储量 5 554 万吨，（其中 B+C 级 3 961 万吨）。

（三）锡金属市场需求趋势分析

从世界锡资源的分布来看，锡资源主要集中在东半球，西半球几乎没有锡资源，而锡的大量用户是在西方发达国家，这就形成了用锡的国家没有锡，需要大量进口。由于锡是一种贵重的不可再生资源，当人们发现在其他金属中加入少量的锡可以增加强度，提高其工艺性，便使锡成为一种重要的工业原料，广泛应用于人类生活的各个领域。从 20 世纪 50 年代开始，由于锡的供需矛盾及锡的新用途不断地被发现，国际市场上的锡价一直持续上涨，从 1950 年的 1 206 美元/吨，上涨到 1980 年的 17 322 美元/吨。但从 1981 年开始，由于替代锡的新材料出现，美国国防部大量抛售原来库存的战备锡以及巴西高品位、低价格走私锡对世界锡市场的冲击，使锡价开始持续暴跌，跌至 90 年代初期的 4 000 美元左右/吨。但近年来国际市场上的锡业销售情况又发生了新的变化，由于锡是一种绿色产品，随着人类的进步，科学家经过多方试验和测定，锡是一种无毒、无害的金属产品，对人体和植物有益。欧洲饮料行业又改用马口铁替代铝合金易拉罐，欧洲的马口铁产量又迅速上升，1994 年为 406 万吨，1995 年为 426 万吨，全世界马口铁正以 2% 的增长率上升，加之采用无铅低温焊锡料

以及大量使用锡箔内衬纸包装食品，使锡的需求量又有所增长。因此，未来市场对锡的需求量将有所增加。

在目前锡的消费市场上，马口铁是锡的最大单耗产品之一。在欧洲，马口铁的回潮，并占据了大部分饮料包装市场已经说明了，“人与自然”是人类迈向 21 世纪的主旋律，随着人们重视环境保护，自我健康意识的提高，锡产品将会更广泛、更深入地应用到社会的各个方面。其市场的范围也会逐渐扩大。正因为如此，国家在 1997 年颁布的《当前国家重点鼓励的发展产业、产品和技术目录》中，把锡的开采及强化熔炼和深发展、多金属共生矿的综合利用等项目列入国家鼓励发展产业。锡系列化产品已被列为国家的重点产业政策。1998 年 1 月—10 月，我国累计出口精锡 35 267 万吨，进口锡产品包括各种规格的焊丝、条、块及锡箔、锡丸、锡管、锡带、锡板焊锡膏等在内的锡加工材料 11 053 万吨。

（四）矿业企业经济效益

截至 1998 年，市属主要国有矿冶企业，除促进矿和有色金属合金厂亏损外，其余都有不同程度的盈利。据 1998 年统计资料表明：包括云锡公司在内的全部国有及 500 万元以上非国有独立核算矿业企业中，锡矿采掘业 8 户有 2 户亏损，亏损面达 25%，锡矿亏损面 50%。有色金属冶炼业 5 户全盈利；有色金属压延加工业仅有 1 户，也是亏损；非金属矿物制品业 7 户有 3 户亏损，亏损面高达 43%；金属制品业 3 户有 1 户亏损，亏损面达 33%。因此，矿业企业的经济效益是喜忧参半，前景不容乐观。

二、个旧锡业公司基本情况和经济现状

（一）公司概况和现状

始建于 1883 年的云南锡业公司，是以锡为主的特大型有色金属联合企业和我国最大的锡生产、出口基地，锡产量约占全国

的 1/3 和世界的 10%。公司现拥有 5 个地下矿山、两个露天矿山、6 个选矿厂、1 个冶炼总厂、1 个化工总厂和两个科研院所，形成了较为完整的科研、设计、机械、建筑安装、物资储运、供水供电、井巷工程、医疗卫生、教育和后勤服务等系统。具有年采矿 370 余万吨、选矿 430 余万吨、锡冶炼 2.5 万吨和铅冶炼 1.2 万吨的生产能力，生产有色金属、焊料、合金、金属化工、高纯金属、矿冶机械、矿产品、建筑材料和锡工艺品等 20 个系列约 300 种产品，其中主产品“云锡牌（YT）”精锡自 1997 年起连续 3 年获国际金奖，国内市场占有率达 62%，铸造锡铅焊料也获得国内同类产品惟一国家质量金奖，国内市场占有率达 85%，1992 年 7 月“YT”牌精锡锭在伦敦金属交易所（LME）注册。1996 年这两项产品双双被评为云南省首批名牌产品。13 种产品获省、部优称号，39 种产品远销到 58 个国家和地区以及全国各地，质量合格率 100%，产销率 100%，在国内外享有盛誉。截至 1999 年，云锡公司共生产有色金属 104.23 万吨，其中：锡 64.24 万吨、铅 24.67 万吨、铜精矿含铜 11.14 万吨、锌 2.75 万吨以及铟、铋、锑、钨、银等，为地方代加工锡 14.46 万吨，实现利润 17.77 亿元，共上缴利税 24.78 亿元，为国家投资的 3 倍多。1999 年产值 12 亿元，销售收入 15.6 亿元，税金 7 758 万元，账面利润 51 万元，1999 年末有全民在册职工 26 046 人，在岗职工 24 871 人，集体职工 8 842 人，离退休职工 18 834 人。1996 年被国家经贸委列为 300 户重点骨干企业。1999 年，云锡公司作为主要发起人，投资设立云南锡业股份有限公司，持有股份 22 500 万股，持股比例 62.87%，是该公司的控股股东。

云锡公司保有各种级别的有色金属储量 180 万吨，其中锡储量 41.1 万吨，按现有生产规模，预计可开采 30 年。

云锡公司锡生产工艺技术居国内外领先水平，拥有目前国内最大的锡业研究中心——云锡研究设计院，科研、设计、检测和

情报等技术力量雄厚，公司有高中级技术人员1 230人。近20年来先后取得300多项科研成果，其中，国家级18项、省部级135项。在锡业生产中独具技术优势。拥有高级技术人员145人，中级技术人员579人。成功地研制出一大批具有中国特色、具有国际先进水平的全液压全断面天井钻机和盲天钻机、中国漆面摇床、离心选矿机、真空脱铅炉、粗锡精炼离心过滤机、电热连续结晶机等采选冶设备。拥有一批居世界锡工艺领先水平的选冶工艺技术，如处理高铅低锡的真空蒸馏技术、贫锡中矿回转窑高温氯化工艺、富中矿烟化工艺等工艺技术，有41种先进技术、相关设备及产品（其中设备13种）出口到英国、荷兰、马来西亚、泰国、巴西、玻利维亚、秘鲁等主要产锡国。形成了一套适应自生资源特点，具有中国特色的锡工艺生产体系，这些技术已经推广应用到全国范围并辐射到世界。

（二）公司存在的问题和面临的困难

1. 人员多、债务高、负担重等历史遗留问题仍未彻底解决。国内外欠债较多，现已进入还贷高峰期，严重影响了生产的正常运转，制约了企业的经营活动。

2. 产业结构单一，抵御市场风险的能力脆弱。受国际市场需求萎缩等因素影响，有色金属出口幅度增加的可能性不大，加之国内需求不旺，有色金属价格将在一定时期内保持偏低价位。销售货款回收难，直接影响企业经济效益。

3. 集体企业不景气，过多依附于主产业，社会保障脆弱，富余人员难以分流安置，加剧了解困的艰巨性。

4. 资源状况“总量有余，可采不足”，低贫资源所占比重较大，而待勘查和勘探程度低的储量大多处于深部、边部，勘查、开发费用高、风险大。此外，大矿体少，中小矿体多，各矿山储量分布不均，产量不平衡等。这些都会在一定程度上增大生产成本，制约生产能力增长的可持续性。

5. 中央与地方国有企业之间、国有企业与乡镇企业及个体非法开采之间资源矛盾突出，热点升级。因机制、体制等深层次问题得不到根本解决，致使重复建设、无序开采、矿区秩序混乱的现象不断发生。

6. 公司拥有的设备老、旧、杂，许多主要设备超期服役，需要淘汰更新的多。在拥有的 384 台主要设备中，处于国内落后水平的占 56.3%，国内先进水平的占 11.2%，而要解决这些设备更新需要大量资金。

7. 个旧市城市规模较小，进一步发展一、三产业，安置富余人员的空间越来越小，减员难度大，企业办社会的问题也难以解决。

第四节 个旧市矿业发展与经济结构调整的思路

从以上情况的描述和现状分析可以看出，个旧市作为一个已有上千年开采历史的老工矿城市，衰退迹象日趋明显。因此，加快城市经济结构调整，实现可持续发展的课题亟待解决。根据个旧矿业经济的现状及国内外矿业调整的模式和经验，制定出下述个旧市矿业发展与经济结构调整的思路。

一、由初级加工的粗放型经营方式向精深加工的集约经营方式转变

近年来，随着消费观念的改变，国际锡业市场的供求发生了巨大变化。一是欧洲马口铁的产量迅速上升，1993 年为 379 万吨，1994 年 406 万吨，1995 年为 426 万吨，全世界马口铁以每年 2% 的增长率上升；二是采用无铅低温焊料以及大量使用锡箔纸包装食品，使锡的需求量有所增长。据英国 1996 年的《金属通

报》报道，伦敦金属交易所内的锡的库存量减少到9 400吨，前几年世界锡产量持续减少，产锡大国马来西亚锡产量已降至零，泰国锡产量也很少，尽管印尼 PTiman 公司锡产量增加，但巴西的锡产量还会下降，据统计，1996 年的锡产量为 23 万吨，所以，只要调整产品结构，锡市场需求仍有可能扩大。

因此，个旧应大力发展有色金属资源精深加工业，让资源由单一优势、单项效益变为多种优势、多项效益，使潜在的资源优势转化为现实的经济优势，这是个旧这座千年“锡都”城市转变经济增长方式的必由途径。抓好资源的深度加工和综合利用，通过产业链条的延伸和扩展，在阶梯性地提高产品附加值与技术含量的基础上，发挥整个产业群体集约化生产的效应，并通过增强产业自身的竞争能力来摆脱对本地资源的单纯依赖，从而提高个旧城市经济结构调整的弹性。

二、由单一的资源主导产业结构向 多元化主导产业结构转变

多元化的产业结构是城市多功能作用的基础。在计划经济体制下，资源型城市往往被看成是单纯生产资源产品的生产基地，因而导致这类城市在产业结构上普遍存在重工业比重过大，大部分处于产业链的前端，初级产品比重大，精深加工和最终产品比重小等问题。这类城市在向外地输出资源和初级产品过程中，大量价值和利润也流向外地。同时，由于加工能力薄弱，需要从外地大量购进高价制成品，资源型城市创造的部分利润再一次流失。这种双重利润的外流，使城市陷于“捧着金碗讨饭吃”的困扰之中。虽然个旧市经过长期的建设和发展，目前除拥有有色矿产品采、选、冶生产的雄厚实力外，还形成了诸如机械电器、化工、制药、轻纺、建材、食品等较为齐全的工业门类，但这些非矿产业由于大都规模小、效益低，局限在一个狭小的地方市场区

域求生存，因而市场竞争力弱，不能形成地区经济发展的主导产业，整个城市经济仍不能摆脱依赖矿业的局面，传统资源型城市的弊病在个旧仍十分突出。随着我国加入 WTO 和云南省国际大通道建设的实施，个旧的区位优势将得到进一步体现，通过积极开拓国际市场，特别是东南亚市场，加强与周边国家的贸易往来，可以把有基础、有市场的传统产业做大，把诸如有色深加工、生物制药、建材、商贸等具有潜在优势的产业培育成主导产业，形成多元化产业结构，真正实现“立足矿业，超越矿业”的愿望。

三、树立大市场、大流通观念，由单一矿产品输出向多种资源输出转变

资源型城市凭借自身的矿产资源优势，长期出口单一的矿产品，而忽视了人才和技术的输出，长期封闭的市场意识和外经贸人才的匮乏，不利于发展城市的外向型经济。随着我国加入 WTO 和云南省国际大通道建设的实施，为个旧经济开拓国际市场、特别是东南亚市场提供了良好机遇。个旧市应该看到自身的区位优势，实施大经贸战略，加快发展同东南亚国家的经济贸易。同时，个旧的锡业也应该利用自身的技术和人才优势，走出国门，到国外投资办厂，或者搞技术输出、劳务输出，形成多种资源输出的格局。在国内，个旧锡业也可考虑通过技术协作、来料加工甚至矿区的转移等多种方式来搞活矿业经济。

四、由单一国有化的所有制结构向多种所有制结构并存转变

资源型城市经济结构调整的过程是生产要素重新组合的过程。资源型城市与其他城市相比，国有经济比重较高，形成一种

单一国有化的所有制结构。这种结构导致存量要素难以流动，增量要素的配置又难以保证有利于结构优化，使经济在原型结构上起伏，难以形成结构优化基础上的良性循环而形成一种要素配置刚性和产业结构刚性。要打破这种刚性，必须突破传统所有制结构模式，大力发展具有众多经济成分和多元化利益主体的所有制结构，走出一条多元发展的路子。

五、由条块分割、部门封锁向 区域经济合理分工转变

由于传统计划经济体制的影响，资源型城市条块分割、部门封锁现象尤为明显，受条条领导的中央企业形成垂直的经济管理系统、社会管理系统和生活管理系统，这些管理系统与块块的城市管理系统经常产生矛盾，甚至矛盾升级难以调和。条块分割还使资源的开发利用和加工转化缺乏统一规划和指挥，重复建设、产业趋同、相互争夺矿产资源的情况比较严重，“大而全”、“小而全”，形不成专业化分工协作，造成人、财、物的浪费。这种多重体制、多头领导、条块各自为政的格局，不仅直接制约了资源的综合开发和合理配置，加剧了政企不分和企业办社会的负担，同时也削弱了政府的宏观调控职能和城市经济社会化水平，阻碍着城市功能的完善。值得庆幸的是：目前云锡公司已下放划归云南省管辖，从而打破了个旧市多年条块分割的被动局面，为建立个旧市的社会主义市场经济新格局创造了良好的条件，因此，个旧市地方和云锡公司应该以此为契机，按照市场经济规律运作，发挥各自优势，分工协作，共同发展，建立起企业自主、联合投资、共同受益的新机制，变各自为政为协同作战，变单体优势为整体优势，形成市区、矿区的区域合作。

第五节 个旧市矿业发展与经济结构调整与改造的总体方案

一、扩大矿藏资源储量，提高选矿回收率，保持矿业生产持续稳定

矿产资源是矿山生产的基础，是矿业开发的前提。随着矿产资源的开采消耗，矿藏储量逐年下降，这就需要依靠科技创新和投入的支持，加强地质找矿工作，来缓解资源的不足，延长矿山寿命，实现矿业生产的持续稳定发展。个旧地区锡矿资源形势虽然严峻，但仍有相当潜力。个旧东区有良好的成矿条件，至今已进行了详细勘探和生产的区域为 60 平方公里，仅占个旧东部矿区 300 平方公里的 20%，进一步找矿前景广阔，还有广大的有望找矿地区未进行评价和勘探，即使在生产区域内矿体之间的空白地段，矿体上下延伸亦尚未探清。生产区范围外已进行过普查或初勘评价，可望获得约 20 万吨锡。此外，还有目前难以利用的表外低品位锡 14 万吨以及尾矿含锡近 20 万吨。现保有锡储量 41 万吨，可维持矿山生产 10 年，10 年的找矿可提供 5 年（至 2015 年）的消耗，后 5 年的找矿又可再提供 2.5 年的消耗，如此滚动的消耗与补充，届时将可维持相应的生产规模。随着科技的发展，勘探方法的提高，仍有大片地段应能找到更多的可利用资源，加之表外矿的利用、尾矿的规模化生产也应随着优质锡资源日渐短缺和技术进步而变为现实。云锡公司由于砂锡矿资源枯竭，产量锐减，为增强井下矿山发展后劲，逐年加大对矿山生产持续工程的投入，现已使脉矿锡出矿量达到一定产量，在“十五”期间计划在矿山再实施 5 项矿山生产持续建设工程，以达到矿山生产持续发展的目标：形成一个生产接替区，建成一个生产

基地，使两个矿体达产，攻克 3 个后备储量区，调整选矿布局，实现东区系统优化，确保年自产原料锡、铜金属 2.5 万吨以上。

选矿工作应根据矿种及其矿量的变化，适时调整选矿布局，优化流程配置，选用新设备和新药剂提高选矿回收率，降低杂质含量，加强选矿设备的研制开发和老尾矿的再利用等科技攻关，云锡公司近年来在这方面取得了一系列成果。

二、大力开展技术改造和技术创新，降低锡冶炼成本

国外锡冶炼采用反射炉的占 80%，大部分炼锡厂都是处理炼前处理过的高品位锡精矿，反射炉使用重油作燃料，故冶炼和直接回收率高，精锡质量好。我国锡冶炼企业锡精矿的还原熔炼仍采用反射炉，一部分小型企业用电炉甚至用坩锅炉土法冶炼。反射炉产出的富渣用烟化炉处理，在能耗、劳动生产率和精锡质量等指标方面与国外存在较大差距。锡精矿实现强化熔炼应是大型生产企业追求的目标，云锡公司曾进行了反射炉连续熔炼工业试验，然而，传统的反射炉炼锡工艺固有的能耗高、热利用率低、生产率低、劳动强度大、烟气量大、烟气处理困难等问题很难得到根本的解决。因此，需要寻求一种先进的强化炼锡工艺来取代传统的反射炉工艺，以使改造后的锡冶炼指标达到世界先进水平，为此，云锡公司决定引进澳大利亚澳斯麦特锡冶炼技术，以代替目前的小型反射炉冶炼技术，引进后年可以处理锡精矿 50 000 吨，产锡 24 000 吨。

三、开发锡深加工产品，拉长矿产品链条

我国锡产品生产的落后集中表现为初级产品多（主要为精锡、锡基铸造合金、焊锡），深加工产品少，因此，个旧锡工业

应依靠云锡公司的科技力量，积极引进、吸收国外先进技术，调整锡产品结构向深度加工，向有机锡、无机锡、锡条、锡杆、锡型材和锡丝发展，使产品更新换代和升级，增加其附加值。

据统计，我国一方面每年出口约2万~3万吨以精锡锭和焊锡条、块为主的初级产品，另一方面每年要进口约1.2万吨各种锡加工产品，其中约7000吨左右是各种规格、性能的焊丝、条、块和其他锡材如锡箔、锡丸、锡管、锡带、锡杆以及焊锡膏等，而且呈逐年上升趋势，例如1994年约7686吨，1995年约8589吨，1996年约11370吨，1998年约16625吨。从市场调查锡材的种类和数量中可以看出，国外锡材产品的开发正朝着精细化、专业化、系列化的方向发展。与进口国外锡材的种类和数量相比，目前我国在锡材深加工方面有较大差距：一是产品品种、规格少，二是规模小，远远不能适应市场发展的需要。由于我们对锡资源实行保护性开采的国策以及根据自身资源状况及其他客观因素作出的维持一定锡产量的长期发展战略，也由于锡的用途在可预见的未来难有重大突破，锡消费的增长低于锡产量的增长，国际市场上锡市场供大于求的局面将长期保持下去，锡价在其平均成本每吨5000美元左右波动的低迷状态将长期保持下去的特点，个旧锡工业必须加快调整产品结构，发展锡产品的精深加工，使其适应市场的变化和 demand，扭转我国低价出口金属锡、高价购进锡材的局面，变资源优势为经济优势，以逐步实现锡材产品国产化，为国家节约外汇。

目前，云锡公司除已有的各种规格、系列的精锡、焊料（丝）、锡化工产品外，正在研制开发的深加工产品主要有锡粉、锡青铜粉、普通焊锡粉、铜金粉和锡粒等，这些产品经过实验室试验到半工业试验，产品质量稳定，经试用，用户反应良好，具备了工业化生产的条件。为进一步发挥企业的资源与技术优势，扩大市场占有率，应加速云锡公司深加工产品的开发及工业化

生产，使锡材工程真正成为云锡乃至云南省的支柱产业之一。结合云锡的实际，在充分调研论证的基础上，拟进一步扩大已经开发的锡粉、锡青铜粉、锡粒、铜金粉、型材等锡材产品规模，尽快实现工业化生产；逐步研制开发、引进锡箔、球形焊锡、锡及其合金丝、条、管、棒、粉等；组织力量完成焊接清洗剂、焊剂、焊膏生产工艺引进的可行性论证，掌握焊剂活化性的优选和焊膏的配置工艺，并重视高品质焊丝的引进、开发和生产工作，力求形成系列产品；研制一批市场需求量较大，而过去尚未开发的无机锡化合物，使无机锡化合物系列化，重点开发无水氯化亚锡、四氯化锡、陶瓷色料、锡的氟化物等产品；积极引进技术，研制开发有机锡产品，最终形成个旧锡深加工产品的规模生产。

四、发挥优势，分工协作，突出主业， 培育新业，扩展产业链条

云锡公司在个旧具有悠久的历史，在锡的采、选、冶方面都积累了丰富的经验和雄厚的实力，其生产工艺和技术设备较之地方企业先进，且很多都具有国内外领先水平，同时还造就了一支较强的科技开发队伍，先后取得 300 多项科研成果，其中国家级 16 项、省部级 109 项，具有专利 26 项。因此，云锡公司在有色矿产品生产方面具有明显优势，是矿产业的龙头企业。云锡公司和个旧市地方应打破条块分割的界限，以资产为纽带，用联合、兼并、收购、托管等多种方式进行资产重组，使生产要素向优势企业流动、改组，发展成为产权多元化的企业集团，克服“大而全”、“小而全”的做法。云锡公司应突出其主业——以锡为主的有色矿产品的采、选、冶和深加工生产，将条件合适的企业办社会分离出去，将公司内部的非矿生产单位，如机厂、建安、储运厂公司、农场等二级单位组建为子公司或分公司，提高资本运营效率。当然，公司在搞好主业的同时，还可发挥其自身优势，围

绕主业开发一些有市场前景的产品，例如目前开发的砷资源系列产品、古山水泥厂的建成等。地方矿业企业应利用云锡的技术设备优势，提升其自身产业的科技含量，提高其产品的质量和精深加工程度，延伸其产品链条。地方政府应在立足有色的同时，积极寻求资源接替项目，培育新产业，将支柱产业由传统的矿业优势产业逐渐转移到非矿产业，扩展产业链条。

个旧白云山霞石矿项目引人注目，早在 20 世纪 90 年代初就已进行过可行性研究。从 1990 年 10 月起，中方就与俄罗斯全俄铝镁设计院，在借鉴俄罗斯已有成熟的烧结法处理霞石矿经验的基础上，结合个旧白云山霞石正长岩的矿床、矿石、矿物情况，从地质和工艺技术试验等方面作了全面的合作研究，取得了重大突破，证明了用烧结法处理个旧霞石矿是可行的，可获得好的技术经济指标。1997 年 10 月 30 日，云南省计委等有关部门共同组织通过了中方与俄罗斯全俄铝镁研究院股份有限公司共同编制完成的“个旧市霞石正长石综合利用可行性研究”的评审。评审专家一致认为：该项目资源有保障，工艺技术引进俄罗斯成熟的工艺技术，工艺技术是可靠的，项目的外部建设条件好，项目建成后可获得好的经济效益，项目所在地的交通条件方便，能源、电力供应条件较好，个旧地区有较强的冶金工业基础，有相应的人才优势，这是建设个旧霞石综合项目的重要的基础条件。另外该项目是新资源开发，综合利用率高，属于无“三废”工程，有利于资源的开发与环境保护。但该项目投资大，资源的实际利用程度和产品的市场容量会直接影响其投资效益，如果根据市场需求分阶段投资建设，合理利用资源，在技术上、经济上是否切实可行，涉及的因素较多。该项目组按年产 20 万吨铝氧霞石处理厂规模作了技术经济分析后认为，该项目在技术上可行、经济上合理，可以作为个旧地方矿产业的接替项目立项。

云锡公司和个旧市地方企业应以市场为导向，合理配置资

源，本着谁投资谁受益的原则，形成多元投资主体，相互参股、控股，发挥各自优势，分工协作，突出主业，形成一个与市场经济相适应的、多种产业并进的区域经济。

五、多种所有制结构并存，矿产业 和非矿产业共同发展

个旧市同其他资源型城市一样，工业所有制结构不合理，国有经济比重过高，非国有经济发展不足。截至 1998 年底，个旧市包括中央企业在内的工业企业中，国有经济与非国有经济相比：资产比例是 90.4:9.6，从业人员比例是 59.3:40.7，产值比例是 80.1:19.9，背离了个旧地处边疆、经济基础薄弱、生产力水平不高的实际，制约了工业的快速发展。近年来，个旧市政府通过兼并、破产、股份制改造和企业产权出售等多种形式，对一些企业进行了改制，但由于国家控股部分太大，企业活力仍显得不够。个旧市深化产权制度改革、调整和完善所有制结构的方向应是：地方中小矿业企业采用多种形式与云锡公司联姻，利用云锡的资金、技术与市场优势，通过为云锡提供配套服务，走“小而专”“小而精”“小而特”“小而新”的新路，实现共赢与共同发展。那些资源趋于枯竭、管理混乱、濒临倒闭的地方中小矿山企业，应该由云锡公司兼并或托管，利用云锡的资源、技术、管理等优势，盘活存量资产。地方非矿企业和云锡公司内部的非矿生产单位，特别是第三产业条件成熟的，应放开搞活，增强为社会服务的意识，拓展为社会服务的范围。同时以产权制度改革为核心，从企业实际出发，选择多种形式（如股份合作制、公司制、兼并、破产、出售等）改制，鼓励包括个人、法人在内的民间资金投入，真正使企业资本人格化，或先搞经营权委托（如承包、租赁、委托经营），待条件成熟时再改制，以促进个私经济的发展。个旧今后的项目建设，也应改变单一财政投资的状况，

通过内联外引，吸引多方投资，实现投资主体多元化、产权多元化、多种所有制结构并存的格局。

第六节 政策建议

一、优化资源配置，重组矿业资产，合理布局生产力

条块分割使个旧的中央企业与地方在矿业发展上各自为政，由于地方经济的发展目前主要依赖于矿业，致使地方矿业与云锡公司争夺矿产资源之战愈演愈烈，低层次重复建设越演越烈，也使云锡公司的技术优势难以充分发挥，其结果是双方的产业经济发展都受到影响和制约。既然现在云锡公司已划归云南省管辖，条块分割的坚冰已打破，双方就应该携手共同发展，壮大矿业。因此，云南省政府应该通过政策导向和市场机制，来优化个旧的矿产资源配置，重组矿业资产，将个旧地方中小矿业企业，特别是资源趋于枯竭、管理混乱、濒临破产倒闭的企业，让云锡公司兼并购或托管，利用云锡的资源、技术、管理等优势，盘活存量资产。即使是那些目前效益较好的有条件的地方矿业，都应该通过多种形式与云锡“联姻”，并以云锡公司为矿业发展的龙头企业，通过龙头企业的发展，带领地区其他中小企业的发展，促进地方逐渐“超越矿业”，主要发展非有色矿业经济和非矿产业。云南省政府也可以通过制定产业政策和规划，来合理布局生产力。

二、整顿矿业秩序

多年的有色矿业开发，使个旧矿区形成了中央企业、地方国有企业、城乡集体企业和私营个体矿业等多种经济成分共存、共求发展的矿业开发格局。各开发主体为了各自利益相互争夺矿产

资源，矿业秩序混乱已日趋严重。对此，省、市政府已先后采取措施治理整顿，收到一定效果。但由于一些深层次矛盾没有解决，矿业秩序混乱的局面仍未得到根本改变，资源破坏难以有效控制。随着条块分割的打破和矿业资产的重组，国有企业间的资源纠纷会消除或缓解。非国有矿山的开采应适度控制，主要开采边、小、尾、残、盲矿。政府应该通过颁布地方法规来规范各主体的采矿行为，取缔无证开采，大力发展非矿产业，解决好农民的利益和就业问题，以确保矿山资源的科学开采和有效利用。

三、强化矿山资源的勘探

个旧锡矿矿产资源保有量形势严峻，锡矿山存在深部开拓和资源接替工作严重不足，但个旧市找矿前景广阔，仍有较高的资源潜力。云锡公司现已下放给云南省管辖，因此，省政府除继续对个旧地方矿山给予矿业开发基金的支持外，还应该对云锡的找矿勘探给予必要的资金投入，以保证矿山持续开采。此外，可以考虑建立矿山地勘基金和专项资金，分别用于资源开拓和产业结构调整的支持。政府还可以利用国家西部大开发的各项优惠政策在财税、信贷等方面向矿山倾斜。建立矿业权市场，通过矿业权转让也可以为矿山筹集资金，为矿冶企业提供资源。

四、制定合适的产业政策，扶持优势产业

矿业是个旧的经济支柱，政府应为企业的技术创新、提高深加工水平、增加产品的科技含量、延长和扩展产业链条等方面创造良好的政策环境，争取国家的财税、信贷优惠政策支持。按照个旧市城市发展规划，大屯建立科技工业园，以发展高新技术产业；鸡街集中发展有色采、选、冶和深加工。但在矿产业的规划中，应该将云锡考虑在内，统一规划，协调发展。为了促进个旧

市合理规划、加快城市发展，政府可以给予必要的资金和政策支持。

五、对资源接替项目霞石正长岩综合利用的建议

对个旧霞石正长岩资源综合利用项目，省有关部门已组织过中外专家进行科技攻关和可行性研究，并编制了正式的可行性研究报告。研究结论是：该项目资源储量大，质量优，能保证近期和远期开采，利用烧结法综合处理个旧霞石矿，工艺技术成熟可靠；资源综合利用程度高；有较好的经济效益。我们认为：该项目投资大，资源的实际利用程度和产品的市场容量会直接影响其投资效益，如果根据市场需求分阶段投资建设，合理利用资源，在技术上、经济上是否切实可行，涉及的因素较多。我们按年产20万吨铝氧霞石处理厂规模作了技术经济分析，认为虽然该项目投资收益率不高，但可接受。由于民间资金投资于这类项目的积极性不会很高，政府应在税收、信贷和土地出让等方面给予优惠政策，以吸引更多的民间资金参与开发。总体上讲，该项目在技术上可行、经济上合理，可以作为个旧地方矿产业的接替项目立项。（详情见附件一）

六、支持矿山复垦与环境治理

经过几十年的开采，矿山土地已几乎消失，形成了大量的工业废弃地，生态环境遭受严重破坏，需要复垦和治理。长期的有色冶炼致使城市污染严重，治污工作难度大，治理任务繁重。而地方财力有限，企业效益不佳，治污资金无着落，所以地方政府应充分利用国家西部大开发的各项环保优惠政策，力争国家的信贷、财税政策支持及国际贷款支持。

七、落实社会保障政策，加大财政转移支付

近年来，随着企业减员增效和国家限产以及末期矿山闭坑走人，矿业企业的富余人员大量下岗，需要重新就业。在目前矿业经济效益普遍较差、负担较重的情况下，政府应考虑适当加大对老工业城市的转移支付力度，给予部分末期矿山富余人员一次性安置费用补贴，以解决下岗职工的再就业问题。云锡公司的省级养老保险统筹政策未能完全落实，随着公司行政隶属关系的下放，其统筹差额部分也应由省统筹补齐。

八、争取享受国家债转股政策

国家的债转股政策主要是针对已初步建立起现代企业制度的高负债国有企业实行的，个旧市除云锡公司享受此政策外，市属国有企业均达不到相关标准，这种情况不利于市属国有企业摆脱困境、健康发展，政府应争取国家降低对西部老工业城市国有企业债转股的标准，为国有企业脱困与发展创造条件。

附件：

个旧白云山霞石矿综合开发项目的市场前景分析

早在 20 世纪 90 年代初，个旧白云山霞石矿综合开发项目的前期研究工作就列入了国家科委与前苏联（俄罗斯）国际科技合作内容之一。云南省科委、计委组织了昆明冶金研究院、昆明有色冶金设计研究院、西南有色地质勘查局地质研究所、云南省化工研究院、云南省建材科研设计院等单位，邀请了省外一些科研院所的有关专家参加，与俄罗斯全俄铝镁设计研究院专家共同进行了资源、工艺、经济技术可行性研究等广泛的合作研究，研究

铝锭的产量预计在 260 万吨左右，加上每年 20 万吨的非冶金用的氧化铝，供求基本平衡，但有实力的厂家加大库存和一些贸易商以时间换取空间的行为，势必会造成一些企业买不到原料，造成一些中小电解铝企业停产或减产。

2001 年国内氧化铝产量不会增加太多。由于国内六大氧化铝厂目前的产量只有 365 万吨，而 2000 年全国的产量已达到了 380 万吨，也就是说不少氧化铝厂的产量已经达到甚至超过设计产能。因此，今后我国氧化铝的产能的增长，只能通过厂家的改扩建来实现，这就需要一定的时间。预计未来国产氧化铝的数量增幅不会太多，估计产量在 400 万吨左右。

我国新一阶段的建设工程对铝的需求增长强劲，刺激了铝冶炼厂增加铝的生产，国内氧化铝需求相应也将大幅增长，原料供需矛盾突出。国内六大氧化铝厂极力扩大产量，平果铝要上二期工程，山西、长城铝亦有二期、三期工程，2000 年底山西氧化铝厂的扩建工程完工，使该厂的氧化铝产量达到全国产量的 1/3。因此，从长远来看，随着国内氧化铝厂生产能力的扩大，我国氧化铝供求将达到平衡，加之国际市场的氧化铝已过剩，在我国入世后将给国内氧化铝市场带来冲击。个旧白云山霞石矿开发生产的氧化铝是否具有竞争力，在很大程度上取决于它的生产成本。

（二）氧化铝的生产成本分析

目前，全世界氧化铝生产厂家主要分布在大洋洲、南美洲、欧洲和北美洲，其中大洋洲（主要是澳大利亚）、拉丁美洲、欧洲的产量约占全世界产量的 80% 以上。从产量最大的四个地区氧化铝的生产成本看，澳大利亚的生产成本最低，其次为南美洲，再次为北美洲，欧洲最高。全世界氧化铝的生产成本预计为 150 美元/吨左右。由于今后几年氧化铝的新增生产能力，主要来自澳大利亚和拉丁美洲低成本的老厂扩建，预计全世界氧化铝

的生产成本还应有下降空间，而目前国际市场氧化铝的价格在 300 美元/吨以上，氧化铝厂的利润极其丰厚，高额的利润将促使低成本的氧化铝厂加速扩建，以提高其生产能力。

如果上述低成本的大企业扩建完毕，一方面实现了规模效益，另一方面低成本的氧化铝的产量占世界总产量的比重还要上升。因此，全世界氧化铝的生产成本还要进一步降低，面对目前如此好的市场价格和对未来铝价的美好预期，有扩张潜力的氧化铝厂毫无疑问都在加快扩建速度。发生爆炸的凯撒铝业的氧化铝厂原先觉得成本太高，有可能永久性关闭，而目前的消息是该企业正在加紧修炉，力争在 2000 年满负荷生产。

相对而言，国内氧化铝厂家的平均生产成本要比世界平均成本高。主要原因是除了平果铝业公司采用的是世界流行的拜耳法生产之外，其余的厂家要么用烧结法生产，要么用混联法生产，工艺复杂、能耗较高。目前我国有 100 多家铝冶炼厂，年生产能力约 260 万吨，从国际标准来看，许多企业规模小，能耗大，成本极高，因此，在许多环节都有大幅节约成本的可能。目前国内氧化铝的平均生产成本预计在 1 500 元/吨左右，而平均售价在 3 500 元/吨左右。1999 年 11 月底从中国长城铝业公司传出消息：国家“九五”重点科技攻关项目“铝土矿选矿——拜耳法新工艺”通过国家技术鉴定和验收，这将使我国氧化铝平均生产成本进一步降低。

综上所述，国际、国内两个市场的氧化铝价格已远远高于其生产成本，属于暴利行业。按照价值规律，氧化铝的价格不可能长时间偏离其价值太远。因此，今后氧化铝的价格回调的概率较大。而个旧白云山霞石矿综合开发生产氧化铝产品，按产品成本计算方法分摊到氧化铝的成本，预计约 1 931.74 元/吨（详细计算见附表一和附表二），均高于目前 150 美元/吨的国际水平和 1 500 元/吨的国内平均成本水平。因此，个旧白云山霞石矿开发

生产的氧化铝不具有成本优势，但按正常年份仍有微利可图。作为一个综合开发项目，若其他相关产品的生产也可盈利，则可以考虑开发该矿。

二、钾肥产品

钾是农作物生长过程中必须的三大营养元素之一，我国 20 世纪 80 年代开始推广钾肥施用技术和进行平衡施肥研究。进入 90 年代，全国普遍开展测土施肥、配方施肥和“补钾工程”，使农作物的产量大幅度提高，内在品质和外部形态也得到较大改善。由于目前我国土壤中的钾含量越来越少，导致我国农业生产对钾肥的需求量不断增长，国内钾肥产需矛盾越来越大。1998 年，全国钾肥产量约 30 万吨 K_2O ，需求量达 462 万吨 K_2O ，实际施用量接近 300 万吨 K_2O 。因此，认真分析我国钾肥工业的发展现状和市场需求，对于钾含量较高的个旧白云山霞石矿的综合开发意义重大。

（一）钾盐资源状况

目前世界上制钾原料 98% 是钾石盐和光卤石，其次是盐湖卤水，少数几个缺钾国家（我国、日本、印度）也从海盐苦卤中，综合提取少量钾产品。世界已探明的钾盐储量为 2 000 亿吨 K_2O ，主要分布于北美、西欧等地区。我国可溶性钾资源严重短缺，已探明储量不足世界总量的 0.2%，其中固体钾石盐矿仅有云南江城勐野井矿，储量已不足 1 200 万吨 KCl ，其余均为盐湖卤水矿。察尔汗盐湖是我国目前最大的惟一可供大规模开采的钾资源地，卤水中 KCl 储量约 3 亿吨，批准的表内储量 1.45 亿吨。近年来据地质部门和科研部门现场踏勘证实，我国在新疆罗布泊发现了大型卤水钾矿，远景储量 2.5 亿吨 KCl 。

根据中俄两国技术专家合作研究提供的该项目可行性报告来

看：个旧白云山霞石矿中 K_2O 含量较高，达 11.77%，明显高于俄罗斯基雅—沙尔狄尔霞石矿的含量，在生产加工过程中可以获得价格昂贵和稀缺的钾产品（碳酸钾、硫酸钾），为生产我国短缺的钾肥，发展复合肥和不含氯的优质钾肥提供了原料。

（二）钾肥供求现状与展望

1. 世界钾肥供求概述

表 4-1 世界钾肥近期供求状况

项 目	年 份				备 注
	1994	1995	1996	1997	
生产能力 (万吨 K_2O)	3 360	3 510	3 630	3 670	平均价在 110 ~ 120/吨 KCl 之间
生产量 (万吨 K_2O)	2 253	2 418	2 320	2 497	
消费量 (万吨 K_2O)	2 370	2 100	2 340	2 540	
温哥华离岸价	100 ~ 107	111 ~ 118	103 ~ 110	118 ~ 132	1998 年平均在 118 ~ 120/吨 KCl 之间

(标准级/tKCl)

自 1861 年德国首先生产出钾肥产品以来，世界各国相继发现大量钾矿资源，并使钾肥工业飞速发展。1988 年达到历史最高值 3 180 万吨。进入 90 年代，由于前苏联地区和东欧国家原有化肥体系遭到破坏，钾肥生产量和消费量都大幅度减少，致使世界钾盐生产能力明显过剩，钾肥价格相对平稳。

世界硫酸钾产量在 400 万吨（实物量）左右，90 年代年需求量一直维持在 300 万吨左右，消耗国家主要是西欧、美国、中国与日本。据权威部门预测，随着世界经济作物比重的加大和对硫酸钾认识的提高，未来硫酸钾的需求将以每年 5% 的速度递增。

2. 我国钾肥供求现状及展望

我国化肥产销现状总体上呈现如下特征：

（1）化肥在总量上充足，但高浓度化肥数量不足。1998 年

高浓度化肥占总量的一半左右，其中氮肥占 53%，磷肥占 23%。从总体水平看，主要缺少高浓度磷钾肥，特别是钾肥。

(2) 结构矛盾突出。主要表现为四个不合理：一是企业规模不合理，大中型企业少，小型企业多，因此难以参与国际化肥市场竞争；二是原料结构不合理，尿素产量中只有 17% 是以天然气为原料的，而且天然气的价格比俄罗斯至少高出 2~3 倍，造成产品缺乏竞争力；三是产品结构不合理，主要表现为单质肥生产多，复合肥生产少，低浓度小化肥生产多，高浓度优质肥生产少；四是投资结构不合理，近几年投资建设的一批大型化肥生产装置，均采用贷款方式筹集资金，由于企业缺乏资本金，造成财务成本负担过重，运转困难。

1998 年全国钾肥需求量 462 万吨，长期以来主要依靠进口（详见表 4-2）。据国务院有关部门和专家咨询机构研究，国家计委、化工、农业等部门一致认为：到 2000 年，粮食产量要达到 5 亿吨，需要钾肥 618 万吨。

表 4-2 我国钾肥历年生产量、进口量与施用量

单位：万吨 K_2O

年 项目	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
生产量	2.0	2.4	6.0	9.0	10.0	8.7	11.0	11.7	12.0	13.0	30.0
进口量	42.8	39.9	150.2	178.8	172.4	147.0	199.5	253.0	229.2	308.7	333.7
施用量	34.6	80.4	147.9	173.9	196.0	212.3	234.8	268.5	289.6	287.1	292.4
硫酸钾		7.7	67.0	66.0	52.0	66.0	57.0	44.0	42.0	63.0	53.4

注：不含复混肥

随着青海盐湖集团扩能改造的完成，中以合资青海钾肥二期工程的建设，我国氯化钾生产能力将从 100 万吨/年增至 150 万吨/年，可满足 2000 年农业需求量的 16%。自 1992 年农业部在全国实施“补钾工程”以来，全国各地纷纷引进国外技术，共建

硫酸钾生产装置近 50 套（含部分在建），生产能力达 80 万吨/年。但其中大部分因技术不过关、规模小、经济效益差等原因不能稳定运行或者已停产，目前实际年产量 25 万吨左右。规模较大的产地有：山西运城、江苏苏州、山东烟台、青海格尔木。我国近期硫酸钾需求量在 140 万吨/年 ~ 180 万吨/年，主要依靠进口（详见表 4 - 2）。随着社会的发展，人口增多，饮食结构改善，我国将大量种植经济作物，硫酸钾的需求量也将继续增长。

（三）结论与建议

综上所述，我国钾肥工业存在资源短缺、起步晚、生产企业规模小、国产钾肥满足不了农业发展需求等问题。因此，个旧白云山霞石矿的综合开发利用，有望成为我国新的钾资源基地，生产出的钾与云南省优势资源磷结合可形成长期供应磷钾复合肥的基地。利用霞石生产的钾肥，属弱碱性肥料，不含游离钙，不易吸潮，性质稳定，不含水泥结构物质，不会板结土壤，适用范围广泛。利用个旧白云山霞石矿开发生产钾肥的成本，按目前的市价预计：碳酸钾 1 811.31 元/吨、硫酸钾 965.87 元/吨（详细计算见附表一、附表二），均低于一般厂家的产品成本，况且，钾肥在国内具有很大市场需求，应该开发生产。

该项目的附属产品——苏打、水泥也具有成本优势和较大的市场需求。其中尤其是作为基本建设所需的重要建材的水泥，随着省内和周边东南亚国家公路、铁路和昆曼国际大通道的建设，水泥的需求量还会有较大增长。而且，该项目厂址距河口、金水河两个国家级口岸仅 200 公里左右，水泥出口周边国家和东南亚各国具有可行性。

通过对个旧白云山霞石矿的市场前景分析论证可知，该项目产品除氧化铝外，其市场容量都较大，项目综合利用程度和利用价值高，经济效益较好。昆明冶金研究所对该项目按年产 20 万吨铝氧霞石处理厂规模作的技术经济评价认为：该项目产值利税

率可达 31.03% ~ 37.11% , 产值利润率可达 20.46% ~ 26.33% , 投资回收期 5.94 ~ 7.23 年 , 投资偿还期 6.988 ~ 8.525 年 , 投资收益率 6.99% ~ 9.62% , 投资收益率不算高 , 民间资金投资于这类项目的积极性不会很高 , 除非政府给予税收、信贷和土地出让等方面的优惠政策 , 以增加投资者的收益 , 方可吸引民间资金参与开发。总体上讲 , 该项目在技术上可行、经济上合理 , 可以作为个旧地方矿产业的接替项目立项。

成本计算说明 : 首先对小试的方纳霞石和白霞石、扩试的方钠霞石和黑云母霞石分四种情况 , 依据 1994 ~ 2000 年云南省固定资产投资价格指数 , 将 1993 年的霞石生产成本折算为 2000 年值 , 再根据附表一的相关数据 , 按各附属产品的产值比例分摊其成本 , 计算出氧化铝、碳酸钾、硫酸钾的单位成本 , 最后计算出四种情况的平均值。

例如 : (1) 小试方纳霞石正长岩生产的氧化铝

总成本 : $121\ 103.88 \times 32\ 000 / 104\ 724.2 = 37\ 005.051$

单位成本 : $37\ 005.051 / 20 = 1\ 850.25$

(2) 氧化铝平均单位成本 : $(1\ 850.25 + 2\ 029.3 + 1\ 963.72 + 1\ 883.67) \div 4 = 1\ 931.74$

附表一 个旧白云山霞石矿联产品成本计算表

项 目		小试方纳霞石 正长岩	小试白霞石 正长岩	扩试方纳霞石 正长岩	扩试黑云母霞石 正长岩	平均值
霞石成本	当年值 (万元)	65853.12	67571.65	69854.06	66858.03	
	现值 (万元)	121103.88	124264.26	128461.62	122951.92	
氧化铝	总成本 (万元)	37005.051	40586.026	39274.464	37673.348	
	单位成本 (元/吨)	1850.25	2029.30	1963.72	1883.67	1931.74

续表

项 目		小试方钠霞石 正长岩	小试白霞石 正长岩	扩试方钠霞石 正长岩	扩试黑云母霞石 正长岩	平均值
碳酸 钾	总成本 (万元)	19955.899	19167.258	25051.953	21666.649	
	单位成本 (元/吨)	1735.30	1903.40	1840.70	1765.82	1811.31
硫酸 钾	总成本 (万元)	1535.710	1684.320	1629.890	1563.444	
	单位成本 (元/吨)	925.13	1014.65	981.86	941.83	965.87

附表二 纯霞石配料经济效益初步匡算

项 目	指 标	单 价 元/吨 或度	小试方钠霞石正长岩		小试白霞正长岩		扩试方钠霞石正长岩		扩试黑云母霞石正长岩	
			数量(万吨 或万度)	金额 (万元)	数量(万吨 或万度)	金额 (万元)	数量(万吨 或万度)	金额 (万元)	数量(万吨 或万度)	金额 (万元)
投 入	霞石	24	111.86	2684.6	109.2	2620.6	114.06	2737.4	112.19	2692.6
	石灰石	12	344.07	4128.8	354.89	4258.8	367.45	4409.4	349.25	4191
	燃料	140	96.6	13524.0	104.2	14588.0	105.80	14812.0	99.0	13860
	蒸汽	16	205.4	3286.4	195.6	3129.6	218.20	3491.2	209.8	3356.8
	电	0.15	90630	13594.56	92965	13944.81	96058	14408.67	91958	13793.73
	水	0.25	6000	1500	6000	1500	6000	1500	6000	1500
	工资及附加费			3636.75		3747.83		3922.63		3707.60
	维修与管理			10074.86		10192.29		10530.73		10181.24
	折旧费			13433.15		13589.72		14041.01		13574.99
	成本合计			65853.12		67571.65		69854.06		66858.03
产 出	氧化铝	1600	20	32000	20	32000	20	32000	20	32000
	碳酸钾	1500	11.50	17256.8	10.07	15112.4	13.61	20411.8	12.27	18403.8
	硫酸钾	800	1.66	1328	1.66	1328	1.66	1328	1.66	1328
	苏打	800	10.77	8619.8	3.01	2404.4	2.74	2192.4	8.04	6433.2
	水泥	130	350.20	45519.6	362.5	47131.2	374.90	48735.6	355.9	46271.2
	产值合计			104724.2		97976.0		104667.8		104436.2
利税额			38861.08		30404.35		34814.74		37578.57	
税金			11288.56		10362.94		11184.75		11228.57	

续表

指标 项目	单价 元/吨 或度	小试方钠霞石正长岩		小试白霞正长岩		扩试方钠霞石正长岩		扩试黑云母霞石正长岩	
		数量(万吨 或万度)	金额 (万元)	数量(万吨 或万度)	金额 (万元)	数量(万吨 或万度)	金额 (万元)	数量(万吨 或万度)	金额 (万元)
纯利			27572.52		20041.41		23629.99		26349.60
产值利税率			37.11%		31.03%		33.26%		35.98%
产值利润率			26.33%		20.46%		22.58%		25.23%
流动资金			41889.68		39190.4		41867.12		41774.48
投资回收期			5.94年		7.23年		6.70年		6.15年
投资偿还期			6.988年		8.525年		7.90年		7.239年
投资收益率			9.62%		6.99%		7.94%		9.12%
资本化利息			43166.22		43669.32		45119.50		43622.01
矿石品位 %	Al ₂ O ₃		22.09		22.67		21.72		22.04
	Na ₂ O		7.35		3.47		2.82		5.80
	K ₂ O		9.52		8.69		10.85		10.05
	Fe ₂ O ₃		3.07		3.23		2.07		2.66
	SiO ₂		53.13		55.91		55.48		53.70
	综合品位		59.48		40.21		47.40		55.94
	碱比		0.93		0.61		0.71		0.86

注：根据昆明冶金研究所的资料

附表三 1994—2000年云南省固定资产投资价格指数

年度	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
固定资产投资价格指数	113.6	104.0	104.3	105.4	101.8	100.7	102.0*

附注：2000年价格指数为预测

第五章 资源型老工业城市非 矿产业结构调整研究

第一节 资源型老工业城市非矿 产业结构调整的必要性的必要性

新中国成立以来，资源型工业城市为我国社会主义现代化建设作出了重大贡献。一是资源型工业城市为国家建设提供了大量矿物能源和原材料；二是资源型工业城市的兴起，成为我国现代工业体系和城市群体中的重要部分，构成一个新的经济增长极；三是资源型老工业城市的兴起与发展，在很大程度上改善了区域经济格局，在促进区域经济协调发展方面发挥了重要作用；四是资源型老工业城市的兴起，为当地群众提供了广泛的就业机会；五是资源型老工业城市加速了城市化进程。

但曾经给我国经济建设和人民生活作出过巨大贡献的资源型老工业城市目前多数已陷入发展困境。经过几十年的开采，许多矿产资源型城市目前已出现了资源枯竭的现象，面临着主导产业转型问题。如我国著名的石油城市大庆，已出现主力油田的油气逐渐枯竭的问题；由于煤炭资源的逐渐枯竭，近年来国内若干资源型老工业城市的经济已陷入严重萧条。若不及时培植和发展替代性主导产业，地区经济的持续衰退现象将难以避免。大量从资源型老工业城市中转移出来的劳动力无法寻找到新的就业岗位，这必然会引起资源型老工业城市严重的社会经济问题，造成区域性经济的衰退。中国城市发展研究会理事长厉有为称：“事实上，

中国资源型老工业城市除了逐渐受到资源枯竭的威胁外，还存在影响城市经济发展的致命因素”，这些因素主要包括以下几方面：

一是区位偏僻。厉有为指出，资源型老工业城市基本上都是依资源而居，大多位于内陆边远荒漠地区，地理环境闭塞，远离交通干线、工商业发达地区和国内、国际市场，区位条件差。因而经济体系处于封闭状态，缺乏一般城市的开放性，城市其他社会服务功能紧紧依附于主导资源产业，主导资源产业得不到较大发展，城市功能就会单一，自我发展能力弱。

二是支柱产业单一，城市对矿业的依赖性很大。“城市的发展受到很大限制，容易造成城市功能不全，城市建设投入不足，基础设施建设滞后，第三产业以及可替代产业发展滞后。”一旦资源枯竭，就对城市发展产生严重的不良影响。

三是资源型老工业城市在管理体制和利益机制上矛盾突出。大矿山、大企业与小城市并存，企业大财政与城市小财政并存。矿业企业创造的利税，地方城市留成很低。容易造成企业办社会、政府办企业的本末倒置、功能错位的状况，城矿关系难以理顺。

四是后备资源不足。资源型老工业城市的存在和发展依托于赋存的矿产资源，资源型老工业城市经济的繁荣往往取决于城市所拥有的矿产资源总量。矿山企业随着矿产资源的开发进程由兴起、鼎盛、再到衰落是客观规律。产业结构单一的资源型老工业城市对矿业资源的依赖性太强，也必然受到矿业资源的牵制，城市与矿业兴衰与共，这也是一般规律。在这个规律演化过程中，还会遇到开采成本逐年增加和体制转变因素的叠加。但是能从根本上对资源型老工业城市发生重大影响的制约性因素，还是矿产资源供应能力。有些城市，由于后备资源不足，将面临矿竭城衰的威胁；而一些矿业资源丰富、矿业开发处于成长期或鼎盛期的资源型工业城市，也会面临国际市场矿产品价格下降带来的威胁

以及矿产资源情况还未全部查明，需要加强地质勘查，增加矿产资源储备的问题。

五是环境压力很大。环境问题和人口、资源问题已成为资源型老工业城市经济社会能否持续发展的三大问题之一。生态建设与环境保护问题也是所有城市面临的共同问题。但是资源型老工业城市面临的环境保护方面的压力远比其他一般城市大。资源型老工业城市的环境问题，一是生态建设，二是防治污染、地质灾害，三是固体废弃物、废水和废气处理。

六是竞争能力不强。资源型老工业城市由于在地理区位上处于劣势，支柱产业结构单一，加上资源型老工业城市还要受本身条件所限，在国内外市场竞争中处于不利地位，特别是在我国已正式加入 WTO，在带来新的机遇的同时，也将面临严峻的挑战。加之资源型老工业城市自身的诸多问题与困难以及我国矿产资源结构、品位方面的弱点，使矿产品缺乏竞争力，这都加剧了资源型老工业城市持续发展的困难。因此，资源型老工业城市无论其矿产资源是否存在枯竭现象，进行经济转型都是必须的，产业结构调整是资源型老工业城市持续发展的关键。现有企业的技术改造、新兴产业的发展培育，对资源枯竭型城市保持稳定、实现转型、扩大就业和复兴经济具有重要的作用。因此，研究资源型老工业城市的非矿产业结构调整问题，对资源型老工业城市的可持续发展，寻找新的经济增长点，至关重要。鉴于昆明市东川区非矿产业的特殊情况，本文以昆明东川区的非矿产业结构调整为研究对象。

第二节 东川非矿工业的发展现状和问题

东川铜矿是“一五”时期国家 156 个重点建设项目之一，该项目由铜矿山建设、铁路支线、发电厂和冶炼厂四块构成。但该

项目实施的结果是铜矿山在东川，铜冶炼厂在昆明，发电厂在以礼河。因此，东川成为中国铜金属的原料生产基地，并因此建立了当时的东川区。因矿建市的特点，决定了地方经济工作的主要指导思想是为矿山服务。因此，20世纪80年代东川地方财政收入只有200万，东川地方工业是在党的十一届三中全会后才发展起来，经过20多年的建设，地方工业有了长足的发展。纵观东川40多年来地方经济发展的历史，可以从大的方面分为两个阶段，第一个阶段是服务和支持资源型老工业城市开发建设为主的服务附属型经济，这一阶段建成了国家大型采选冶联合企业，地方企业主要发展了为矿山生产服务的小型修理业；第二阶段是改革开放以来，东川以矿山资源为依托，发展了一批以冶炼、粗加工为主的地方企业以及机械制造、医药、水泥、造纸、面条加工等工业企业。特别是党的十一届三中全会以来，建立了云南大东产业股份有限公司、东川铝业股份有限责任公司等几个重点骨干企业，从而使工业企业成为东川经济的重要支柱和财政收入的主要来源。

一、东川区非矿工业企业的基本情况

虽然经过十多年的建设，东川地方工业从无到有，获得了较大的发展，但由于东川区的工业企业多数是在党的十一届三中全会后建立的，不利的区域环境、沉重的利息负担，特殊的市场环境所造成的产业同构化等因素，不仅使新企业难建立，而且使老企业的规模和实力难以壮大。2000年全区只有各类工业企业43户，工业总产值仅798991万元，职工13121人，资产合计1049444万元。

随着矿产资源的枯竭和资源型老工业城市经济的萧条，弱小的地方工业也相继陷入困境。加之东南亚金融危机和国内外市场需求的巨大变化，使东川工业出现持续下滑。1997年的工业总

产值为56 077万元，比1996年下降3%，1998年工业总产值为52 020万元，比1997年下降了7.1%。1999年划归昆明市管，在昆明市政府和多家企事业单位的大力扶持下，通过东川区政府和企业的努力，2000年东川经济略有好转，但亏损情况仍然严重。43户企业中除自来水厂、东川制药厂、大东公司、电线电缆有限责任公司、碳素厂、塑料厂、粮油食品公司以及饲料养殖公司8家企业有微利432万元外，其余24户企业已连续多年亏损，2000年亏损总额为80 944万元，人均（按亏损企业的职工人数）年亏损7万多元，目前主要靠财政下拨的解困专贷资金，封闭运营，进行生产自救；10家企业停产；东川磷化学工业总公司、东川生源生物制品公司等企业在1999年已宣布破产。东川区工业企业详情见表5-1、表5-2、表5-3、表5-4、表5-5和表5-6。

表5-1 1999年东川主要非矿工业企业基本情况表 单位：人、万元、%

企业名称	职工人数	资产总额(万元)	资产负债率(%)	利润总额(万元)	主要产品和规模	备注
大东公司	666	18 102	69.5	1.3	电解铜 15 000 吨/年 硫酸 25 000 吨/年	
东川铝业有限责任公司	520	19 548	42.2	26.4	电解铝 15 000 吨/年	
东川制药厂	203	3 681.0	96.9	52.0	大输液 600 万瓶/年 中小针 2 000 万支 雪山一枝蒿 25 万盒/年	
东川水泥厂	526	2 180.0	81.6	- 234	普通硅酸盐水泥 12 万吨/年 水泥熟料 100 000 吨/年	国家规定应关闭的小水泥厂
东川生源生物制品有限责任公司	232	2 101.8	113.8	84.0	机制纸 3 000 吨/年 糖蜜酒精 720 吨/年 机制甘蔗糖 5 000 吨/年	1999 年政府批复同意关闭破产
云南锻压机床厂	253	2 280.0	143.6	- 506.3	锻压机械 500 台/年 铸件 1 500 吨/年	靠解困专贷资金运营

企业名称	职工人数	资产总额 (万元)	资产负债率 (%)	利润总额 (万元)	主要产品和规模	备注
东川造纸厂	38	77.0	45.5	- 11.5	机制纸 1020 吨/年	靠解困专贷资金运营
东川陶瓷厂	82	667.3	131.7	- 86.9	建筑、日用陶瓷 250 万件/年	
东川葡萄酒厂	112	585.0	148.7	- 136	白酒 1 500 吨/年、 饮料酒 2 000 吨/年	
东川革制品厂	79	234.0	202.9	- 50.0	皮鞋 10 万双/年	已停产
东川彩印厂	50	222.0	170.5	- 39.4	单色印刷品 2 900 令/年	
东川针织厂	105	1 662.0	160.3	- 791	针织服装 240 万件/年	1996 年 1 月停产, 建厂后累计亏损 2 113 万元
东川标准件厂	111	492.0	160.6	- 96	标准紧固件 4 650 万套/年	靠解困专贷资金运营
东川拖修厂	116	1 008.6	103.0	- 4.8	黄磷包装桶 50 000 只/年 农用拖车 2 000 辆/年	靠解困专贷资金运营
东川电子设备厂	52	303	190.1	- 77		已停产
东川建筑材料厂	113	682.4	81.7	- 16.5	红砖 1 000 万块/年 灰沙砖 1 500 万块/年	靠解困专贷资金运营
东川木器厂	42	124.0	62.8	- 1.9	木制家具 10 000 件/年	
东川日用品厂	45	128.1	140.6	- 13.6	各类普通服装	靠解困专项资金运营
东川空压机厂	77	701.8	162.2	- 107.1	空压机 20 000 台/年、 空压机散件 50 万件/年	已停产
合计	3521	53922.6	76.3	- 2033.7		

资料来源：1999 年东川区经贸委编制《主要财务指标快讯》。

表 5-2 2000 年东川独立核算工业企业情况表 单位：千元

序号	企业名称	年产量	工业总产值	职工人数	利润总额	资产合计
1	东川矿务局	铜精矿含铜 21 201 吨	299 080	8 540	- 64 446	401 528
2	昆明市东川区新塘铜矿	铜精矿含铜 520 吨	6 240	256	- 406	20 700
3	云南大东产业股份有限公司	电解铜 5 607 吨	187 148	667	2 093	197 468
4	东川铝业有限责任公司	电解铝 13 015 吨	181 708	690	- 5 832	188 460
	小计：(矿、冶)		674 176	10 153	- 68 591	808 156
5	东铝有色金属加工总厂	铝棒材 17 吨	314	25	- 265	6 065
6	金星电工产业有限公司	铜材加工 51 吨	1 704	66	- 163	1 432

序号	企业名称	年产量	工业总产值	职工人数	利润总额	资产合计
7	电线电缆有限责任公司	钢芯铝绞线 1 918 吨	23 551	68	382	31 547
8	东川区金属材料制品厂	金属包装用桶 212 吨	550	23	- 95	1 937
9	东川拖拉机修理厂	金属包装用桶 304 吨	2 387	106	- 253	6 189
	小计:(金属加工)		28 506	288	- 302	47 170
10	东川姑海电厂	水电 1 405 万千瓦时	1 212	59	- 424	4 519
11	东川区兴隆电厂	水电 1 291 万千瓦时	1 477	49	- 362	2 297
12	东川区自来水公司	自来水 500 万吨	4 721	66	239	17 154
	小计:(水电)		7 410	174	- 547	23 970
13	东川标准件厂	标准紧固件 227 吨	1 950	80	- 900	4 596
14	云南锻压机床厂	锻压设备 350 吨	5 212	125	- 2 855	19 223
15	东川空气压缩机厂	各种车用空压机 68 台	137	16	- 1 330	6 678
	小计:(机械)		7 299	221	- 5 085	24 486
16	东川建筑材料厂	砖 1 031 万块	1 991	113	- 880	4 232
17	东川水泥厂	硅酸盐水泥 8.04 万吨	18 173	509	- 976	19 766
18	东川陶瓷厂	日用陶瓷 84 万件	1 183	110	- 75	3 704
19	东川区木材综合加工厂	木制家具 8 000 件		45		
20	东川木器厂	木制家具 255 件	76	41	- 89	1 510
	小计:(建材)		21 423	818	- 2 020	29 212
21	东川造纸厂	机制纸及纸板 953 吨	978	37	- 359	1 777
22	东川第二造纸厂	机制卫生纸 62 吨	203	32		
23	东川彩印厂	单色印刷品 504 令	240	41	- 298	1 472
	小计:(造纸、印刷)		1 421	110	- 657	3 249
24	生物资源开发有限责任公司	皂素		18		
25	东川制药厂	大输液 2 123 万瓶	38 965	241	622	58 193
	小计:(制药)		38 965	259	622	58 193
26	东川食品厂	糕点 107 万吨	1 092	54	- 160	1 427
27	东川汤丹糕点厂	糕点 46 吨	335	20	- 65	605
28	东川粮油工业公司	小麦粉 2 325 吨	4 343	57	2	6 565
29	东川区蔬菜公司豆制品厂	豆腐皮 150 吨		37		
30	东川区食品公司冷冻厂	鲜、冻畜肉 43 吨	417	44	- 142	2 267

表 5-4 东川区独立核算工业企业盈亏情况

指标名称	1999年1-11月 (万元)	比去年同期增长 (%)	2001年1-2月 (万元)	比去年同期增长 (万元)
全区利润总额	-6568.0	-41.1	-221.7	-765.8
其中：中央企业	-4699.8	-34.3	-63.9	-388.3
地方企业	-1868.2	-53.4	-157.8	-377.5
按经济类型分				
1. 国有企业	-6253.4	-37.0	-129	-654.9
其中：地方	-1423.4	-47.8	-129	-263.9
2. 集体企业	-259.5	-67.1	-64.5	-32.7
3. 股份制	-47.2	-89.1	-28.2	-80.0
4. 其他	-7.9	132.4		

资料来源：1999年、2001年东川区国民经济主要指标，东川区统计局。

表 5-5 1999年东川工业各项经济效益指标

指标名称	1998年	1999年	指标名称	1998年	1999年
总资产贡献率(%)	-3.88	-1.12	全员劳动生产率(元/人)	4902	15249
其中：区属(%)	0.84	2.28	其中：区属(%)	4866	18122
资产保值增值率(%)	77.10	85.00	产品销售率(%)	95.7	98.62
其中：区属(%)	90.50	115.41	其中：区属(%)	93.1	97.31
流动资产周转率(次)	1.06	1.61	资产负债率(%)	80.9	82.45
其中：区属(%)	1.23	1.88	其中：区属(%)	77.2	72.42
成本费用利润率(%)	-19.30	-9.71			
其中：区属(%)	-11.20	-4.31			

资料来源：2000年东川年鉴。

从表 5-3 的数字可见：在东川区的工业企业中，采矿、冶炼业的四户企业占工业总产值的 84.38%，占就业职工人数的 77.38%，占资产总额的 77.32%。其余 39 户其他产业的企业总产值、就业人数和资产却分别仅占 15.62%、22.62% 和 22.68%。显然，除了采矿和冶炼业外，东川其他产业的规模极小，在整个地区经济中所占比重极小，资源型老工业城市具有举足轻重的作用。

在地方国有企业亏损和破产的同时，东川的乡镇企业却以较快的速度增长，基本情况见表 5-6。东川乡镇企业的快速发展，主要有三个特点：一是个体私营企业发展快。其企业数量占乡镇

企业总数的 97.2%，其从业人员占从业人员总数的 58%，其营业收入占营业总收入的 56%；二是资源型老工业城市发展快，资源型老工业城市采选业的产值占乡镇企业总产值的 28%，其余主要依靠面条和河沙产业；三是乡镇企业固定资产投资力度较大。

表 5-6 1999 年东川区乡镇企业情况表

项 目 \ 年 份	1997 年	1999 年
乡镇企业数 (个)	3 575	3 938
从业人员 (人)	16 006	16 386
营业收入 (万元)	24 153	29 733.6
工业总产值 (万元)	11 370	15 253.4
利税总额 (万元)	3 267	3 912.6
其中：税金	1 231.9	2 680.7

资料来源：1998 年、2000 年东川年鉴。

此外，东川地方工业的产业结构和产品结构单一，绝大多数产业属于竞争性行业和传统产业，详情见表 5-7。随着国内外市场供求关系的变化，传统工业品供给的严重过剩，使东川地方工业企业的产品更无竞争力，不得不关闭、停产或依靠政府财政支持和政府行政干预，进行生产自救。

表 5-7 1999 年东川主要工业产品产量

产品名称	1999 年	比上年 + %	产品名称	1999 年	比上年 + %	产品名称	1999 年	比上年 + %
食糖	1 989 吨	51.9	大输液	1 891 万瓶	24.0	铝锭	15 210 吨	46.9
糖果	8 吨	60.0	陶瓷	144 万件	- 5.5	铜材加工	57 吨	- 35.2
发电量	9 943 万千瓦时	- 6.5	机制纸及纸板	3 744 吨	24.6	石墨及碳素制品	5 920 吨	91.2
糕点	256 吨	- 4.8	水泥	10.89 万吨	2.4	电解铜	6 221 吨	3.3
酱油	886 吨	- 5.2	普通砖	6 167 万块	95.6	硫酸	14 058 吨	14.9
食醋	94 吨	23.7	标准件	513 万件	7.8	精矿含铜	20 737 吨	17.6
饮料酒	1 991 吨	23.8	锻压设备	101 台	- 33.4	其中：矿务局	20 112 吨	20.7

资料来源：2000 年东川年鉴。

二、东川非矿工业企业的问题

东川工业起步较晚，规模较小，行业分散。在经历了1996—1998年连续三年滑坡后，1999年开始复苏。但是由于几年来的连续下滑，企业债务负担和社会负担更加沉重，亏损严重，流动资金更加短缺；加之改革滞后，一些深层次矛盾集中暴露出来，企业不适应市场经济的要求，生产经营艰难，停产、半停产状况依然突出，下岗再就业工作艰难，要进行经济结构调整，企业还面临许多问题和困难，这主要表现在以下几方面：

（一）企业生产规模过小，企业亏损严重

1999年东川的大中型企业只有6户，其资产总额仅4.7亿元，其销售收入仅3.6亿，其职工总数仅有2400人，全年亏损却达573万元。由于企业生产规模过小，而且分布较散，形不成规模效益，使生产成本居高不下，企业产品缺乏市场竞争力，造成企业亏损严重，企业在竞争性行业难以生存，更谈不上发展。

（二）企业产品结构单一，产业同构化严重

由于东川的地方工业多数是在短缺经济条件下形成的，因此，全部工业产品均属于传统产品和“大路产品”，产业同构化现象严重。从表5-5可见：东川的主要工业品主要可分为三类：一类是金属矿产品和化工原料产品；另一类是为当地居民服务的日常生活品；第三类是销售到外地市场的机械产品和科技含量极低的大输液产品。其中第一类产品中的铜精矿和铜的深加工受到资源和技术的约束；而铝、铜的冶炼业和水泥等原材料又受到规模经济的约束和国家宏观管理的约束。第二类产品中的多数产品，像糕点、糖果、酱油等产品，由于缺乏特色、技术含量低，只能在当地市场和周边经济更不发达的地区市场销售；而其中的纺织业和服装业则是为平衡工矿城市的男女性别比而建立，东川既无资源优势，也无技术优势和市场优势，故市场也难以拓展。

第三类产品中的机械产品虽然在东川区属于有一定技术和基础的产业，但全国机械行业的同构化趋势极强，一半以上的企业均处于停产、关闭状况。医药产业虽是一个朝阳产业，但东川制药厂目前的主要产品是低技术含量、低附加值的“大输液”。目前省内市场有多家企业生产该产品，故市场竞争极为激烈，东川制药厂目前主要是依靠低成本的劳动力和市场营销，依靠薄利多销的市场占领策略而求得生存。而医药产业是一个技术含量相当高的高投入、高产出产业，所以，如依靠目前产品，最多只能解决工厂的生存问题，很难获得发展。

(三) 企业技术装备落后，重点骨干企业技改资金和流动资金不足

尽管东川的地方工业企业多数是在 20 世纪 80 年代末、90 年代初成立的，但由于东川地方工业企业起步晚、规模小，因此，建厂时的技术装备水平就不高，投产后又受还贷压力的制约，由于企业的积累率极低，甚至建成后就连续亏损，使设备的更新改造难以实施，目前多数设备极为落后，面临淘汰。这一方面降低了企业的生产能力和生产质量，另一方面提高了企业的能源消耗，增大了企业的成本，进一步削弱了企业的市场竞争力。在保护环境、重视可持续发展的思想指导下，在全球经济一体化的冲击下，东川的绝大多数企业不进行技术设备改造，企业已难以生存，但目前东川重点骨干企业的技改资金和流动资金严重不足，从而影响了企业的设备更新改造和发展。像东川铝厂要将 60KA 自焙槽（属国家限期 2000 年淘汰的落后工艺）改为预焙槽，预计需投资 3 040 万元；大东公司新增生产力需 1 800 万配套流动资金；东川制药厂要通过 GMP 认证也需投资 1 050 万元，三个项目投资后均能收到较好的经济效益和社会效益，但却受制于资金投入，难以实施。

(四) 企业负债率高，社会负担沉重

东川企业负债率高，1999年表5-1中的19户企业的资产总额为53 922.6万元，负债总额41 145.7亿元，平均资产负债率高达76.3%，其中有两家的资产负债率均高达202%，9家企业的资产负债率高达130%以上，两家的资产负债率在100%以上。一方面是企业负债率高，另一方面是企业产品竞争力弱，从而使企业还贷能力弱，信用程度下降，再贷款十分困难。像东川陶瓷厂1999年的资产负债率为136%，欠社保局“职工养老保险金”62.8万元，欠贷款345.5万元，欠贷款利息137.4万元，欠各种税金165.1万元，亏损86.9万元。截至1999年底，东川工业企业在各银行贷款总额为25 877万元，其中逾期贷款占70%，一年的罚息将近1 000万元。

东川如对长期停产的7户工业企业关闭或全员下岗，将涉及700名职工的安置问题。如关闭需要安置费1 400万元（人均2万元），如全员下岗一年需220万元的基本生活费用。企业不可能负担，地方财政也无力解决。

(五) 产品科技含量低

东川工业企业目前生产的主要是需求收入弹性极低的粗加工的初级产品。由于产品的科技含量极低，属于是劳动密集型产品，故产品有很强的可替代性，在市场中缺乏竞争力。

(六) 市场开拓能力弱

长期计划经济的影响和区域环境的限制，使资源型老工业城市的企业，特别是国有企业的市场观念极其薄弱，市场营销人才缺乏，市场开拓能力极差，加之对市场营销人员的激励机制不够，从而使企业即使有了好产品也打不开市场。例如，东川粮油食品工业公司生产的机制“缅甸牌”鸡蛋面，以其低价格、高质量、口感好而优于省内外同等产品，但由于市场营销能力薄弱，始终打不开中、高收入的需求市场，使其优质产品的生产也难以

扩大。

(七)企业改革滞后,国有经济比例过大,内部管理成本过高

由于资源型老工业城市既是计划经济的产物,又是受计划经济影响最大,影响时间最长的地区,因此,该类城市的国有工业企业在整个地区经济中占有极大的比例(详情见表5-8),其他经济成分的企业极少,从而使整个地区经济缺乏活力,经济效益低下,就业问题难以解决。

表5-8 1999年东川工业企业所有制类型

类别 \ 指标	户数	百分比 (%)	产值 (万元)	百分比 (%)
国有企业	25	83.3	33 593	49.0
集体、股份制企业	2	6.7	1 249	1.8
其他企业	3	10.0	33 711	49.2
合计	30	100	68 553	100

资料来源:2000年东川年鉴。

例如,同样是面条加工业,乡镇企业生产的“无名面”(靠自然风干),比国营公司生产的“缅桂面”(靠机器烘干),其质量、卫生、口感均要差一些,但由于经营管理体制灵活,市场开拓能力强,反而占领了昆明市的零售市场和市政府食堂等集体消费市场,使其生产规模不断扩大。而国有企业由于经营管理体制过死,反而无法适应市场需要。从表5-8数字可见:国有工业企业的户数占总户数的83.3%,但国有企业的产值仅占总产值的49%。而占企业总数10%的其他企业,却占全区工业总产值的49.2%,国有企业的经济效益明显低于其他性质企业的效益。近两年东川虽有少数企业进行了股份制改造,但由于国家股一般仍占到70%以上,故其管理体制并无实质性的改变,传统的国营管理模式还有深深的烙印。

国有企业亏损既有历史包袱沉重,市场变化后,其市场开拓

意识和能力不强的原因，也有其内部管理机构庞大，管理效率低下的缘故。像东川锻压机床厂，1999年销售收入仅有185.8万元，销售成本却是180万元，再扣除附加费、管理费和税收、利息等各项费用后，企业反而亏损506.3万元，其中管理费高达309.8万元，财务费用高达180万元。管理费用是销售收入的166.74%，亏损额是销售收入的272.5%，在这种成本结构下，企业的生存当然极为困难。

（八）再就业难度大

第二产业是东川的主导产业，占全区国内生产总值的43.9%。第二产业的不景气，造成主导产业吸纳劳动力的能力急剧下降。东川地方企业数量少、规模小、绝大多数企业处于亏损状态。1993年以来，部分企业相继停产，形成了“无产品、无市场、无资金”状态。由于社会总体消费水平普遍下降，加之东川撤市建区，精简机构，从而进一步增大了下岗及失业总量，不仅使新增劳动力难以找到工作，而且使下岗工人的再就业极为困难。而相对封闭的地理环境，低下的劳动力素质、落后的观念、信息的闭塞等因素，又制约了劳动力的外出就业，从而一方面使城市特困户数量迅速增加，给企业、社会带来沉重的经济负担和财政压力，使企业改革成本增大；另一方面，使社会治安的难度增大，社会运作管理成本增加，社会矛盾突出，从而影响地区经济的持续稳定发展。为了解决沉重的就业问题，政府不得不对许多早应关闭破产的企业，给予封闭运行的财政专项贷款，以帮助企业进行生产自救。但随着市场竞争的加剧，东川矿务局破产的实施，企业经营环境的进一步恶化，这种财政援助方法的效果将会迅速递减，失业问题将更加突出。

上述种种困难和问题已明显地反映出：东川非矿工业只有早调整，才能早脱困、早发展，经济结构的调整已成为东川非矿工业生存与发展的必须。

第三节 东川非矿工业结构调整的原则

东川非矿工业结构调整，应根据未来社会发展的市场需求和国家的产业政策，结合东川的生产要素现状，以转换经济增长方式为核心，培育支柱产业，发展重点产品，带动东川经济发展，逐渐实现产业结构优化。十五大报告指出，经济结构调整和优化总的原则是：以市场为导向，使社会生产适应国内外市场需求的变化；依靠科技进步，促进产业结构优化；发挥各地优势，推动区域经济协调发展；转变经济增长方式，改变高投入、低产出，高消耗、低效益的状况。因此，在研究和制定产业结构调整和优化方案时，应努力贯彻这些原则。

一、发挥市场配置资源的基础作用

当前的产业结构调整和优化，是在发展社会主义市场经济条件下进行的。因此，在进行结构调整和优化时，要在国家宏观调控和政策的指导下，主要发挥市场配置资源的基础作用。要从国内外市场需求出发，在市场竞争中进行结构调整和优化。竞争性产业的调整要在国家产业政策指导下，由市场调节，基础性产业的调整也要引进市场机制，面向市场需求，由市场调节。

二、把结构调整与国有资产重组结合起来

由于历史和区域的原因，东川目前处于各种矛盾交织、举步维艰的困难境地，仅靠传统的手段和方法，东川难以生存和发展。只有依靠制度创新、科技创新、投资软环境创新，才有可能使东川打破目前经济的恶性循环，得以重新焕发青春。因此，东川在经济结构调整中，应打破条块分割，以资本为纽带，通过市

场调节，形成具有较强竞争力、产品真正适应国内外市场需求的跨地区、跨部门、跨所有制经营的企业集团。通过改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式，放开搞活国有小型企业。对国有大中型企业实行规范的公司制改革，使国有企业的资产结构更加符合经济结构调整和优化的需要。要根据不同行业的特点，形成合理的企业组织结构。需要集中经营的，要按规模经济的要求，调整企业组织结构，实行规模经营。需要专业化分工的，要按专业化的要求，促进企业组织结构的合理化。

三、把结构调整和科技进步、转变经济增长方式结合起来

目前的产业结构调整，正面临世界科学技术加快发展的时机，特别是信息技术和生物技术，对改变产业和经济的面貌将产生带根本性的影响。应不失时机地跟踪和了解这些技术发展趋势，根据实际需求，适时引进和开发这些技术。东川的产业结构具有传统的、以初级产品加工为主的粗放型特点，加工业的技术含量低，且呈现出现代经济与传统经济并存的二元结构特征，这种产业结构既难成为科技成果转化的需求主体，又难以大规模吸纳与最终产品相联系的科技成果，也无力提供足够的积累以支撑经济高速发展，因此必须利用高科技对传统产业加以改造，以产业技术创新推动产业结构向集约型转变，从而提高技术、工艺、装备水平，延长产业关联链，提高主要产品的市场占有率，使其经济增长方式由目前的粗放型向集约型转变。

四、把结构调整与各项配套改革结合起来

产业结构调整应与国有资产管理体制的改革、投融资体制的改革等有机地结合，产业结构的调整和优化，必然带来大量职工

岗位的调整，人员的流动和职工下岗再就业是难以避免的，是结构调整中必然遇到的问题，因此，加快养老、失业、医疗保险和社会救济等制度的建设和完善，为在结构调整中流动和下岗职工提供最基本的社会保障，是顺利地推进经济结构调整和优化的重要措施。

五、因地制宜地提出调整规划和方案

地区产业结构调整的最终目的是增强区域产业的竞争力，占有更大的市场份额，而实现这一目标最有效的措施就是发挥地区优势。但地区优势是一个综合指标，特别是在知识经济条件下，它既包括自然因素如自然资源、地理位置等要素，也包括社会因素如技术、市场、资金及人才等要素，而且后者比前者具有更为重要的作用。但资源型老工业城市由于其矿产资源优势过于突出，以至于忽略了地区其他的潜在优势。因此，往往将地区优势简单地归结为矿产资源优势，故在结构调整的新产业选择中，始终跳不出矿产资源对结构调整的约束，这极易造成经济结构调整中的思维误区，即资源型老工业城市最大的优势还是矿产资源。例如，即使在东川矿务局已宣布破产的条件下，东川仍有73.7%的被调查者认为：“矿产资源的开采及深加工是东川发展经济的最大优势”，其中认为“矿产资源开采是最大优势”的占33.2%，认为“矿产资源深加工是最大优势”的占47.8%^①。这是资源型老工业城市结构调整首先必须纠正的观念上的误区，不改变这样的思维观念，结构调整就难以进行。

我国地域辽阔，地区间要素条件和社会经济发展水平差异很大，不可能按照同一结构模式来发展地区经济，应通过比较优势的分析，形成合理的地区分工及合作格局，并通过地区间的交

^① 源于1999年《东川区情民意调查》。

换，使本地区的优势得到最有效的利用。

六、可持续发展原则

在饱尝了环境污染给人类社会带来的各种灾难后，人们意识到了环境对人类的重要性，并提出了可持续发展思想。东川悠久的铜矿开采、冶炼史，已使东川的生态环境受到了极大的破坏，严重的泥石流破坏了东川的交通设施，威胁着人民的生命和财产安全，制约了东川经济的发展。因此，恢复生态平衡，坚持可持续发展原则是东川生存与发展的基础。如果对此缺乏清醒的认识，在结构调整中，急于脱贫和解决就业，将国内外经济发达地区向西部转移的高污染、高耗能产业接过来，其后果只会加剧东川的环境污染，影响东川的发展。

七、与整体目标相结合原则

地区经济是整个国民经济的组成部分，各地区产业结构之间相互依赖，相互补充，有利的外部经济环境能有效地提高企业的效益，促进企业的发展。因此，东川的产业结构的调整，应与云南省的结构调整与支柱产业建设相符合，应根据地区优势，多层次与云南省和昆明市的产业结构调整挂钩，形成具有自己特色的产业，才能最有效地利用外部环境，提高产业效率，促进地区经济发展。

第四节 东川非矿重点工业的选择与建立构想

根据东川经济结构调整的原则，东川选择重点非矿产业的标准应是：第一，有一定的市场前景与市场容量，并具有稳定性；第二，有一定的就业吸引力与就业容纳力；第三，产业带动与关

联性强；第四，有一定的比较优势；第五，既有经济效益，又有社会效益。依据经济结构调整的原则和重点产业选择的标准，东川可重点发展以下六种产业。

一、环保产业

东川由于地质、气候等自然原因，除有世界闻名的泥石流灾害外，在长 40 公里、宽 100 米的小江河谷中，每年约淤积 4 000 万吨河沙，由小江流域进入金沙江的泥沙每年约 625 万吨，占金沙江水土流失的三分之一，这些泥沙流经三峡大坝时形成沉积，泥沙的沉积严重影响水库的使用寿命，并对长江中下游地区造成水灾隐患，而长江水库区每挖一吨河沙的费用高达近百元，这不仅使国家每年必须耗费大量的清除泥沙费用，而且给长江中下游地区带来巨大的水灾隐患。因此，长江上游的生态环境治理问题已引起国家的高度重视，并将此列为国家西部大开发中财政重点资助的领域。东川应充分利用该机会申请国家财政支持，发展环保产业。东川的环保产业初期可主要从两方面着手建立，一是泥石流的治理，二是小江河沙的开采。

（一）环保产业的建立与发展的优点

1. 有利于生态环境治理和改善，从而改善东川的投资环境。
2. 有利于解决就业问题。由于泥石流治理和小江河沙开采均属于劳动密集型的产业，故可提供大量的就业机会，特别是低素质的矿山分流人员和农村剩余劳动力的就业。
3. 将会增大对环保机械，特别是一些技术含量不高的工具和机械产品的需求，从而给东川现有技术水平较低的机械产业带来发展的市场机会。
4. 就业的增加将带来收入的增加，从而给东川第三产业的发展提供更大的空间。
5. 由于东川是生态环境被破坏的重灾区，故环境治理会是

一个长期的艰巨工作，环保产业会在较长的时间里具有生命力。

从上述几方面可见：环保产业既是经济效益与社会效益结合的产业，又是产业关联度较长、能有效解决就业和社会稳定，符合地区的要素能力和条件，有利于东川社会经济可持续发展的产业，故在产业结构调整初期阶段，应重点抓好环保产业的建设与发展。

（二）环保产业的开发

建设和发展环保产业的关键是申请国家财政和相关国际组织的支持。为此，必须将东川的生态环境问题与长江中下游的环境和经济利益相紧密结合，要将“东川自身要治理环境”变为“长江中下游要求东川为他们治理环境”，从而获得全国的支持。要使环保项目申报成功，应由省、市牵头，组织专门的项目申报组，进行项目论证，并在项目递交国家管理机构后，通过制造新闻（例如可邀请中央电视台《焦点访谈》的记者对东川泥石流及其危害进行报道）和公关活动（在泥石流季节，邀请国家环保局及国家计委等相关部门来东川考察等），引起高层党政领导以及社会各界和国际上的关注，以获得国家财政连续若干年的、每年有相对固定经费的支持以及相关国际组织的资金援助。在资金有保障的前提条件下，东川环保产业的建立和发展，会在一定程度上缓解结构调整过程中，对就业和社会稳定的冲击。

东川的小江河沙经化验证实其含泥量在 2% 以下，质地坚硬，非常适合于高层建筑等特殊场合的混凝土使用，而且在使用小江河沙后可节省约 3% 的水泥，相对于昆明团结乡的黄沙来说在性能上有较大的优势。目前，在东川的购沙成本仅为 8 元/吨，但运输成本太高，每吨沙的汽车运费为 48 元，由于到昆明的售价仅为 58 元/吨，故毛利仅有 2 元/吨，目前主要是依靠超载运输降低成本获取利润，但属于违规运输，极为危险。1999 年东川腾达河沙开发公司（乡镇企业）在昆明销售小江河沙约 5 万

吨，占昆明建筑市场年用沙量 500 吨的 1%，目前尚有较强的市场潜力可挖。对环保产业中的小江河沙开发的关键问题是降低河沙的运输成本，可考虑从以下几方面着手：

1. 抓住冬季铁路运输的有利时机，在旱季将沙子运出东川，雨季调节出售，降低运输成本，可增获毛利 5 元/吨。

2. 扩大规模经营，河沙产业的发展在于上规模。规模化后可以带动东川运输业、河沙采掘业以及建筑产业的发展，同时还可降低成本，取得利润。按每吨日产量吸纳一个劳动力初算，达到 200 万吨规模时可容纳劳动力约 5 000 人。

3. 争取财政资助。所以东川区可以保护长江中下游环境的名义，申请国家给予长江上游地区相应的财政资助，再按实际开采销售的数量补助给开采企业。此外，还应争取省财政对运输河沙的铁路企业给予减免一定的税收，以降低东川河沙的运输成本，增强市场竞争力。

二、生物制药产业

（一）东川具有生物制药产业的基础和发展前景

随着经济的发展和人类生活质量的提高，人们将越来越重视医药保健。因此，医药产业将是一个有着广泛发展前景的朝阳产业。正是看到了医药产业未来发展的光明前景，近年来国内新建了若干个制药厂，仅云南省就有各类制药厂 160 个，从业人员 2.7 万人。由于生产设备落后，生产技术水平不高，能维持正常生产的企业仅有 40% 左右。众多小药厂的产品无特色，仍停留在低层次重复生产上，竞争手段主要靠削价竞销和回扣购药，东川制药厂也是其中之一。

东川制药厂的主要产品是大输液、雪山一枝蒿和法落海等，大输液占工厂总产值的三分之二，企业通过低廉的劳动力成本、强化内部管理和外部市场开拓，使企业扭亏为盈，1999 年实现

销售收入3 500万，上交税金 103 万元，盈利 52 万元，成为东川第三大的企业和东川唯一一家近几年扭亏增盈的企业，也是云南省最大的大输液生产厂家。雪山一枝蒿和法洛海是疗效突出的传统中药产品，已有一定的市场基础，还有发展前景。

随着中国加入 WTO 和国内医疗制度改革的实施和不断完善，各医药产业的生存与发展将面临新的危机。加入 WTO 后，由于关税壁垒的消除，国内企业生产的西药与从国外进口西药竞争的价格优势将随着关税的大幅度下降而逐渐消失，云南的西药业将面临较大的冲击。其原因一是省内医药产业的质量与生产技术水平较低，除极少数的几家公司达到国家 GMP 标准外，多数企业的 GMP 改造都是在原厂房、设备的基础上加以改进，还有许多不足之处；二是药品是高科技含量的产品，但省内药品的科技含量较低，药品开发研究的经费投入极少，在新产品的开发与利用方面还极为落后。加入 WTO 后，云南的西药生产将会随着国际竞争的不断加强而受到冲击，西药发展将会处于极为不利的环境之中。而中成药的情况则完全不同，虽然日本、韩国和台湾等地都有较大的中药、中成药的生产基地，但由于云南得天独厚的资源优势及独特的中药配方和功效，使云南的生物制药业具有独特的竞争能力。因此，东川的医药产业除做好、做大传统的大输液产品外，还应重点生产以植物为原料的生物制药，才能有效地抵御加入 WTO 后，国外西药对我国制药业的冲击。

薯蓣皂素也是一种天然植物药业原料，由植物皂素合成的甾体激素可用于生产抗肿瘤、抗过敏以及用于治疗心血管疾病等药品，在制药界有广泛的用途，从而有极好的市场前景。中国是世界甾体激素药物的主要生产国之一，对皂素的年需求量约 800 吨。由于大量野生薯蓣资源日趋贫乏，有的品种甚至濒临灭绝，从而严重制约了皂素的产业的发展，许多厂家由于原料市场的冲击而停产、破产，从而使皂素的供给量减少，市场缺口较大。

为解决原料问题，近年来许多地区开始人工种植薯蓣，由于每亩薯蓣的平均成本仅 800 元，故薯蓣种植在安康地区和云南永胜县等土地机会成本较低的地区获得了迅速发展。目前东川也在发展薯蓣的种植和薯蓣皂素的提取产业，东川引进的盾叶薯蓣和小花盾叶薯蓣适应生长在 1 600 米海拔以下气温较高的区域。加之薯蓣是宿根多年生植物，以地下茎繁殖，耐旱性能好。东川小江河谷区，气候适宜，基础条件较好，是发展种植薯蓣最理想的区域。而该区域原有的常规旱作（玉米、马铃薯）平均每亩收益仅 400 元，种植薯蓣的机会成本很低，农民种植薯蓣后收入可提高一倍。目前东川已投资建立了薯蓣种植基地，加工提取皂素的东川生物资源开发有限责任公司建成投产后，受资金（18 项目基金）不到位、原料供给和技术限制而停产。1999 年聘请了西北植物研究所的专家进行技术指导，并引进了国内最先进的薯蓣磨浆液体发酵技术，从而完成了加工工艺的技术改造，等待原料基地成规模地发展起来后，公司经营就可进入正常。

从上述情况可见，东川具备发展生物制药产业的基础，并且可以通过生物制药原料的种植，提高农民收入，带动农业的发展。因此，生物制药业是一个有广阔市场需求、有显著的经济效益和社会效益、产业关联度强的朝阳产业，值得东川作为重点产业加以建设。

（二）东川发展生物制药产业存在的问题及对策

尽管云南的天然中成药物不会马上面临加入 WTO 后严峻的市场竞争威胁，但国内数量众多的小制药厂的崛起，使国内中成药市场的竞争也更加激烈。同类型的替代性药物层出不穷，云南中成药在全国市场中有限的份额正面临更多的威胁。药品的特殊性，决定了制药企业最重要的核心竞争力在于其药品的疗效。随着科学技术的发展，大量科技含量高、疗效好的药品不断问世，替代了传统毒副作用大，疗效差的药品，取得了极好的经济效

益。但新药的持续研发既需要高科技人才，又需要较长的时间和巨额的资金投入，这往往是一般小制药企业实力难以达到的。加之新药品开发出来后，如生产缺乏规模，销售渠道不畅，新药的研发成本往往难以回收。故国外的小企业往往只生产市场需求量较大的普通药物，通过低成本生产和薄利多销求得生存。而大企业却拥有实力雄厚的研发队伍和资金，从而能够不断地开发出疗效好，价格高，效益好的新药，企业因此获得了巨额利润，并可继续进行新一轮的新药研发。

因此，要使生物制药业获得较大的发展，当务之急就必须在东川制药厂和东川生物资源开发有限公司的基础上，一是对药厂进行彻底的 GMP 改造，建设符合国家 GMP 标准的厂房，同时引进先进的技术和设备，以提高产品的质量，扩大药品的生产规模；二是重视药材基地的超前建设问题，以保障生物制药原料的供给，大力发展有特色与产权的生物制药，如雪山一枝蒿、法落海等产品；三是增大新药开发研究的投入，以提高产品的科技含量，增加高附加值药品的品种；四是强化市场营销意识。抓住 2000 年我国将进行医疗体制改革的机遇，将大输液产品的规模做大，将各类产品形成各大型盈利与非盈利医院的指定生产厂家与产品。并建立药品销售的通畅渠道，从而为东川制药厂的资产重组建立稳定的基础。

东川生物制药产业能否作好上述四方面工作，使制药产业发生质的飞跃，直接取决于东川生物制药业所能获得的资金、人才和技术情况。从实际情况来看，由于东川制药厂目前的主要产品是低价、微利的大输液，企业总共只有净资产 70 多万元，2000 年在财政封闭运行专项贷款 600 万元，职工积资 120 多万元，向银行贷款 160 万元的基础上，仅获利润 62.2 万元，企业平均工资 540 元/月，加上资金仅有 700 多元/月。虽然在政府的直接干预帮助下，东川制药厂通过先借款，后用大输液偿还借款的方

式，从昆明多家医院获得了 GMP 改造所需的资金。但东川制药业一是缺乏研发新药的高科技人才，靠企业现有的条件也难以吸引和留住高科技人才；二是在目前的财务状况下，企业也很难通过金融机构，获得巨额的新药研究开发基金。尽管已有一些企业看好制药业，愿意投资加盟东川制药厂，但这些企业一是资金实力还未雄厚到做大医药产业，二是他们对制药业的技术问题和销售问题也无力解决。如果希望继续依靠政府行政干预，通过“拉郎配”的方式从其他企业获得资金和帮助，结果会由于帮助方和被帮助方之间不存在互利互惠关系，单向的扶贫一是很难持久，二是还会连累拖垮原有效益好的企业。如果依靠政府投入，将财政封闭运行的专项贷款变为国家投入企业的资本金，虽然能在一定程度上缓解企业的流动资金困难和高额的利息负担，但并不可能解决企业长期发展所需的巨额研发资金，也不可能有足够多的资金帮助企业引进技术和人才，拓展销售渠道。显然在现有制度下，东川制药业既无力提高原有产品的科技含量，也无能力研发新产品，薄利多销的大输液产品只能维持东川制药厂的生存，而很难在生物制药业获得较大的发展，更谈不上有质的飞跃，能成为东川的重点产业。

从上面的分析可见：东川制药业的发展必须依靠制度创新，即“借船下海”才能求得更大的发展。所谓“借船下海”就是借助某个大医药集团的资金、技术和销售渠道，使其产品的科技含量提高，生产规模迅速扩大，产品畅销，并迅速成为地方经济的支柱产业。在这方面国内已有许多尝试，三九胃泰集团在 20 世纪 90 年代与四川省的一个小药厂合作，通过资金、技术、管理的输入，对原有企业进行了彻底的改造，并通过三九胃泰的品牌效应和广泛的销售渠道，使该厂在短短的一年里，产值达到 4 个亿。云南白药集团公司近年来也收购了大理制药厂、西双版纳制药厂等三个制药企业，通过注入资金、技术和管理，使这三个小

厂迅速扭亏增盈，同时也壮大了白药集团的整体实力。因此，“借船下海”应是资源型老工业城市非矿工业实行经济结构调整的一条重要途径。

从目前市场竞争情况来看，由于全国有一大批小药厂，目前经营均有困难，故东川制药厂与国内的其他大医药集团联合的可能性极小，甚至无偿赠送也可能送不出去。而省内的白药集团和昆药集团，上市后经济实力得到迅速扩张，企业不仅具有雄厚的资金、竞争性强的产品和通畅的销售渠道，而且两个集团目前均设有博士后流动工作站，其新产品的研发能力也获得了极大提高。要使其实力得以壮大，能够与国内外的医药集团竞争，也需要扩大现有的生产规模，增加药物品种。如果依靠集团自身的力量扩大生产，一是投入大，二是见效慢。因此，利用虚拟企业的形式，通过对省内中小药厂进行资产重组，扩大再生产规模，应是当代最先进的管理模式。如能真正按市场经济的模式运作，结果将是“双赢”。现在的关键是东川制药厂的产品特色不突出，其雪山一枝蒿和法洛海均有较多的替代品，从而不足以吸引两大医药集团与其联合。因此，要帮助东川制药产业发展，关键是要制定一系列比其他地区优惠得多的税收政策（可考虑向中央财政申请，五年内对资源型老工业城市的接替产业免征增值税），从而才有可能吸引大的制药集团与东川制药厂联合，并将其研究开发的部分新产品放到东川制药厂生产。由于雪山一枝蒿与云南白药有极强的互替效应，故东川制药厂与昆药集团合作的可能性远大于白药集团。随着WTO的加入，云南的西药将面临更为激烈的竞争，昆药集团如能在发展西药的同时也发展中药，无疑将增大企业的市场竞争能力。因此，只要政策真正优惠，就能实现两个企业的双赢，同时也可壮大云南的生物医药产业。

东川制药业的资产重组方式，可根据合作方的意愿，在虚拟企业（外包加工）、联营、合资、甚至无偿赠送等方式中加以选

择，但结果必须是能扩大东川制药厂的产量，能提高其科技水平和管理水平，能增加东川的就业人数，能增强东川制药厂的市场竞争能力。由于目前社会上游资较多，看好医药产业的不乏其人。但多数游资既缺乏医药产品的研发能力，也无品牌效应和通畅的流通渠道，故与其合作，很难达到上述效果。因此，在资产重组过程中，应防止企业为克服暂时的资金困难，将东川制药厂用低价卖给经济实力弱小的企业，或与这类企业联合的短期化行为。

制药业要顺利实行资产重组，东川地方政府与企业还必须改变观念，即真正树立“不求所有，但求所在”的思想，才可能积极为资产重组创造条件、提供服务。此外，对国有资产的保值增值也应动态地评价，虽然东川制药厂目前还有微利，但随着加入WTO后，医药市场竞争的加剧，东川制药厂很难在众多的小药厂中脱颖而出，求得生存和较大的发展。如果企业在竞争中失利、破产，国有资产同样会丧失；如果依靠大企业集团，求得了更大的发展，则既可增加当地税收，又可增加劳动力就业。因此，静态地评价国有资产的流失，应是资产重组中应避免的误区。

三、以面条、土豆为主的食品加工业

东川特有的气候条件和资源条件，使其面条和土豆加工业有其广阔的发展空间。此外，面条和土豆的加工业还可带动东川的印刷、包装、运输和种植业的发展，解决部分城市就业和吸纳农村富余劳动力，增加政府税收。因此，具有较好的经济效益和社会效益，值得花大力气去培育。

（一）面条加工业

面条作为我国传统主食之一，是大众日常消费的大宗生活必需品，不容易受市场波动的影响，但会面临质量和价格的挑战。

随着人民生活水平的提高，人们对主食的要求已不局限于吃饱，而更侧重于吃好，因而品质高、口感好的面条越来越受到人民的欢迎。从国内市场看，台湾理想集团系列、上海味都系列、北京拉面、广东面系列等产品档次高、包装精美，一般通过超级市场、连锁店等形式销售。东川面条无论在生产技术、设备、产品档次、包装工艺等方面与之相比，还存在较大差距，短时期内还难与之竞争。从省内市场看，目前高档面市场几乎全被外来品占据，中低档面条市场需求量较大，仅昆明市场年需求量约5万吨左右，基本上由昆明、玉溪、保山、东川四地的品牌占据。东川面条在昆明市场有其名，但无其量。玉溪地区的面条近年发展迅速，年产量近4万吨，占据昆明市场的60%左右。保山面条过去占据了昆明中档面条市场的80%。近年来，由于玉溪面条和昆明面条的崛起，加之交通运输较远等原因，销售逐步萎缩，主要市场移往滇西。现销往昆明的面条以中档产品为主，占据昆明市场的20%左右。昆明面条主要有昆明面粉厂生产的“如愿”牌系列面条和昆明穗丰食品厂生产的“长寿”牌系列面条以及其他小厂生产的鲜挂面，年产量近1万吨左右，占据昆明市场的15%。其中，“如愿”牌系列产品名声较大，该厂实力雄厚，以面粉生产为主，年产面条3000多吨，质量中档，价格适中，产销稳定。

东川面条生产历史悠久，筋骨好、口感清爽，主要得自于东川特殊的水质和气候环境。进入昆明市场的品牌主要有“无名牌”“缅挂牌”“龙溪牌”“天叶牌”“云东牌”等系列产品，年销售量约2000吨左右，占昆明市场的4%左右。其中，以“无名牌”系列面条销量的影响较大，在各粮油市场和大型超级市场均有销售。“天叶”“云东”和“缅挂”牌系列面条，销量较小。东川全区年消费面条2000多吨；邻近的会泽县、寻甸县、巧家县粮油市场对东川面条也有需求，但主要以中低档面条为主。东川

现有面粉加工厂两家，所产面粉全部供应本地。东川粮油工业公司年设计生产能力6 000多吨，由于设备及市场等原因，年实际产量4 000吨面粉（1班制）。东川世华粮贸公司年产面粉3 000吨。东川现有面条加工厂28家，其中，国有企业一家，私营企业两家，其余为个体加工户，全年实际产量5 000吨左右。其中，普通碱水面占54%，中档系列的占30%，高档系列的占16%。在所有面条生产厂家中，除国有粮油工业公司采用全套机械化流水线作业外，其余的个体私营加工厂均为半机械化作坊式生产，其中一些小厂卫生条件较差，品牌繁多，质量、价格不统一。

长期以来，东川面条主要是满足本地人民群众的生活需求，通过几届昆交会和其他经贸活动，东川面条才逐步批量销往昆明市以及邻近的昭通、会泽、寻甸、巧家等地，受到广大消费者的好评和欢迎。由此，东川面条加工厂迅速发展，并涌现出“无名”“龙溪”“缅挂”等优质名牌产品。东川无名面条有限公司生产的“无名牌”系列面条，在1995年荣获由中国科学院、国家科委和云南省政府颁发的“'95中国科技新产品交易会”银奖；在1997年经中国保护消费者权益基金会和中国轻工协会等部门联合评选为中国名牌，并列入《中国名牌画册》。东川世华粮贸公司生产的“龙溪牌”系列面条，在1995、1996年昆交会期间，省内外客商要求订货量近万吨，但因生产能力有限，产品供不应求。由于企业取得了良好的经济和社会效益，荣获国务院发展中心、农业部等三家颁发的“全国95创业之星”称号，1998年4月，省政府批准该企业为首批“省级重点扶持私营企业”。东川粮油工业公司生产的“缅挂牌”系列面条，多次在云南省粮食系统年会上被评为一等优质产品，是东川面条惟一使用条形码商标的产品，因其质量过硬，包装精美，是东川人在公关交往中首选的土特产礼品。

但东川面条由于起步较晚，目前尚未形成规模经济，部分面

条加工厂已停产或转产，使这一具有独特优势的地方特产，持续发展的后劲不足，其原因主要受制于以下几个方面的因素：

1. 近年来，虽然政府已开始宏观上重视面条产业，但由于没有制定相关的产业政策，对面条产业加以扶持和引导向规模化生产转化，故使面条产业一直停留在自然成长阶段。

2. 对面条的生产经营和产品质量缺乏相应的规范和约束，各面条厂家规模大小不一，品质参差不齐，品牌多而乱，没有形成东川面条统一的整体形象，使得外地客户和消费者对东川面条的认识和评价也莫衷一是。各面条生产厂家缺乏长远的战略合作眼光，往往从短期利益出发，不但无取长补短之念，反而有相互扼制之心，各自为政；不注意提高产品的科技含量和包装形象设计，形不成一定的生产规模，难以满足客户的高层次要求。甚至有个别小面条加工厂在无序竞争的环境下，为争夺客户，掺杂使假，以次充好、降级压价，造成恶性竞争局面，损坏了东川面条的声誉，破坏了企业的生产经营环境。

3. 市场开拓能力低下。东川具备一定生产实力的国营面粉、面条厂家受长期计划经济的影响，营销意识淡薄，营销人员素质差，缺乏开拓市场的魄力和能力。加之国营企业财务管理较严格，给经销商回扣问题难解决，由此增加了当前市场开拓的难度，使高质量的面条始终无法打开昆明市场和省外市场。

4. 面条产业缺乏龙头企业。国有企业由于生产成本较高，毛利率相应偏低，各品种综合毛利率为 16.46%，而个体私营企业毛利率高，综合毛利率为 22.65%，高于国营企业 6.19 个百分点，其主要原因是：国有企业自产面粉成本高，而个体加工厂购进面粉的价格较低；国有企业的人工费中包含福利费、养老保险费等附加费，故高于私营企业；国有企业采用锅炉保温、升温，多了燃料费；国有企业存在折旧、公杂费等管理费用，而个体企业基本可以忽略不计，从而导致产品质量高、生产规模大、有能

力充当产业龙头的国有企业承担不起龙头企业的重任。

要使东川的面条加工业成为东川的重要支柱产业，必须做到以下几点：

1. 应强化东川面条产业的市场营销能力。长期的计划经济使东川众多企业的市场经济意识淡薄，目前除东川“无名面”有较强的市场开拓能力外，其他企业均缺乏市场开拓能力，特别是东川的国有企业，仍依据传统方式进行销售，使其好产品占不到大市场。在企业缺乏基本的营销意识的情况下，东川政府应考虑出资请专家为众多的企业培训市场营销人员，以帮助企业提高营销意识和营销能力。通过销售市场的拓宽，为规模生产创造条件。发展东川面条，近期应立足省内市场，以昆明市场为突破口，通过加大市场营销的力度，力图能在昆明挤占四分之一的市场份额，年销量达到万吨以上。如能达到这个水平，市场份额也应是目前销售量的5倍，年产量也要翻1倍多。加上邻近会泽、昭通、寻甸的市场开拓以及东川本地的消费，预计销量为5 000吨，东川面条产销量可望达到2万吨左右，总产值可近6 000万元，可创利660万元，可上交税金580万元。

2. 加快国有企业的股份制改造，提高企业自我积累、自我发展的能力。目前，东川粮油工业公司具有良好的加工设备和条件，其“缅桂面”质量好，价格适中，包装也有特色，但在昆明市场根本看不见。除市场营销方面的原因外，最主要的问题还有传统体制的局限，市场营销人员的积极性难以调动和发挥，不能像生产“无名面”的私营企业一样，想尽各种办法开拓市场。鉴于粮油食品工业公司资金总额不大，属于劳动密集型产业，可考虑对东川粮油食品工业公司进行股份合作制改造，通过职工集资买断企业股份，使职工成为企业真正的主人，才能从根本上改变传统僵化的管理体制和营销管理方式，才有可能提高企业的市场竞争能力以及企业自我积累的能力和自我发展的能力。

3. 用“虚拟企业”形式，促进企业的兼并重组和规模化经营。目前东川面条加工业小而散的特点，决定了企业发展目前主要依靠价格竞争。低层次的重复竞争使企业陷入低价格—低质量—低消费市场—低价格的恶性循环之中。要打破这个链，就必须制定鼓励企业规模扩张的产业政策。从东川现阶段的情况来看，较为可行的企业扩张模式是“虚拟企业”。即由“无名面”这类有市场开拓能力、经营方式灵活的企业或“缅桂面”这类生产规模较大的企业（但经营机制必须灵活）充当核心企业，通过企业之间自愿互利的经济合同签订，对小企业进行“整合”。具体可由他们在对其他小企业统一进行技术指导，规范质量、统一采购原料、统一包装和品牌的基础上，由核心企业统一定价、统一销售。通过“整合”的小企业，成为核心企业下属的独立核算、自负盈亏的加工车间，从而解决小企业营销能力弱，质量不稳定，产品档次低等问题。而核心企业通过“整合”，无须投资，则可在短期内迅速提高产量，通过批量采购和批量销售，降低采购成本、运输成本和市场营销成本，从而才有可能集中资金提高产品档次，增加花色品种，强化宣传促销，拓宽市场，最终获得“双赢”。显然，只有在规模经济的基础上，面条加工企业才有可能获得较高的利润，用于提高产品的科技含量和产品的档次，才能占领高档消费市场，避免低层次重复竞争。

4. 提高产品档次，增加花色品种。随着人们收入水平的提高，对面条的需求层次也越来越高。由于面条档次越高，毛利率也越大。因此，东川应通过提高技术水平和加工工艺水平，提高产品的科技含量，加大中高档面条的生产比重。此外，随着市场细分化趋势的明显，面条企业还应研究各消费群体的消费需求，开发各类面条产品。除鸡蛋、荞麦、蔬菜等改变面条成分的创新品种外，还可根据不同消费者的心理，通过改变面条的包装、色彩、单包数量等方式，开发“生日长寿面”“情侣面”“家庭面”

等产品。由于这类产品迎合了消费者的心理需求，其附加值可大幅度提高。因此，积极开拓国内中高档面条市场，提高品种赢利能力，应是东川面条产业发展的另一重要措施。

5. 增强政府和“行会”对产业的宏观管理和功能。要促进东川面条产业的迅速发展。政府首先应颁布明确的产业政策。为鼓励企业的规模化经营，政府可明确提出对大企业在税收、征地、贷款等方面的优惠政策，以扶持企业的规模扩张，通过强势企业对弱势企业的兼并重组，扩大现有面条加工企业的规模效应，以形成面条加工产业有竞争实力的企业集团。应尽快组建东川面条行业协会，并强化“行会”在面条产业发展过程中的管理与指导作用。行会应向企业提供市场信息，引导生产经营，强化产品质量和价格的管理，对质量不合格的厂家采用及时取缔或停业整顿等措施，以树立东川面条产品的知名度和美誉度，提高对外的扩张能力。择优扶持有发展前途的品牌企业进行技改升级，将内涵扩大再生产和外延扩大再生产相结合，并可通过虚拟企业的方式，逐步实现面条企业的集团化和产品的高档化。积极为企业引进国内外先进的科学技术牵线搭桥，以提高产品的科技含量。同时鼓励企业积极开发绿色食品等适销对路的产品，以提高产品的附加值。

（二）土豆深加工

1. 发展土豆加工业，提高土豆附加值。随着人们收入水平的提高，以土豆为原料的各类加工品，已成为大众休闲食品受到社会各界的欢迎，使市场需求迅速上升。而高附加值的加工利润也吸引了众多厂商加入到土豆加工行业之中，使土豆加工业成为一个新兴的产业。由于土地和气候的原因，东川以及临近的会泽等县均是盛产土豆的地区，这里土豆产量大，农户家庭储藏成本极低，从而使东川的土豆加工业有很大的发展潜力。由于土豆原料源于千万家农户，故土豆加工业的发展不仅有利于城市就业和

“大家宝”薯片厂来东川开发土豆加工业。

4. 改变土豆品种，是发展土豆加工业的基础。由于土豆的品种不同，其淀粉含量也完全不同，要适应土豆加工业的发展，当地的科技部门就应研究土豆品种问题，即什么样的品种适应于何种产品，这些土豆品种在东川的产量如何等相关问题。如忽视原料的品质结构，盲目上加工项目，必然会造成投资的失误。

四、旅游商品加工业

旅游业是云南省的重要支柱产业。目前云南省每年接待中外游客一千多万，其旅游商品的市场潜力极大，但目前云南的旅游商品产业始终未发展上去，究其原因，关键是缺乏专业化的产品设计和生产机构。云南民族旅游的特色，决定了旅游商品可以是劳动密集型产业，例如手工制作的各种民族娃娃，是欧美国家旅游者最喜爱购买的商品，它不需要多高的技术，关键在于其产品设计和市场开发。东川劳动力资源丰富，劳动工资价格低廉，加之与昆明市场较近，完全有能力发展旅游商品生产，但关键是需要一批有创新能力的设计人员和能工巧匠以及一批有市场开拓能力的营销人才。从目前云南旅游商品市场的现状来看，这些人才极为缺乏，故造成云南旅游商品迟迟难以发展。据此，东川可考虑引进旅游商品发达的江浙、福建、广东等地区的旅游商品开发设计人才与市场营销人才来东川发展旅游商品。目前上述地区已有几百万的能工巧匠在云南发展（大部分在经商），其中不乏精明的经营者，随着商业利润的下滑，这部分人准备转行发展其他产业，他们有资金、有市场、有经营头脑，但却苦于还未找到最有利的投资方向。东川可通过改善投资环境，筑巢引凤，解决外来投资者的后顾之忧（解决农村户口和子女读书问题）等问题，首先吸引他们来东川发展，通过他们去吸引家乡旅游商品的开发人才来东川发展旅游商品，就可以带动当地广大劳动力，特

别是农村劳动力的就业问题和地区经济发展。

五、农副产品保鲜、包装、仓储和加工业

东川小江热区为东川发展反季蔬菜和水果提供了最佳的气候条件。随着昆明城市的扩大和人口的迅速增加，昆明市对农副产品的需求日益增多，因此，农副产品有着广阔的发展空间。东川政府已对小江作物的种植品种和规模进行了具体的规划和实施，但要使小江热作物开发成功，首先应注重品种的优化问题。随着农业的发展，农副产品已由供不应求转为供过于求，消费者需求也已由吃饱转为吃好，所以低档次农副产品烂市的情况经常发生，像东川的石榴品种并不好，即使丰收，却不能增收，这是可预见的事实，因此，品种的优良化对小江热区开发的成功与否具有极为重要的意义。

其次是产品的保鲜、包装和仓储问题。随着规模化开发的实施，其产品的市场销售就成为不可避免的重要问题。要扩大产品销售市场，要通过调节淡旺季节供求来提高产品售价，其产品的保鲜、包装和仓储就显得极为重要。像板栗、小枣的保存期均较短，如只顾开发而忽视了其产后的保鲜、包装、仓储等服务业，将会影响其收益的稳定性，从而最终影响小江热作物开发的持续发展。

再就是产品的深加工问题。在规模化生产条件下，其农副产品的加工问题不可忽视。一方面随着生活节奏的加快，许多深加工的农副产品有着巨大的市场需求，像新鲜的果汁、果脯、罐头等；另一方面是通过深加工可提高农副产品的附加值，增加就业和收入。

因此，随着小江热区开发的实施，农副产品的产前、产后服务将形成一个新兴的产业。

六、机械加工业

严格地说，东川并不具备发展机械产业的条件，但资源型老工业城市的发展已使东川的机械行业初具规模，如何盘活机械行业的存量资产，是经济结构调整中必须解决的问题。从目前的情况来看，全国机械行业均不景气，东川机械行业目前主要依靠封闭资金运行和市领导的行政命令照顾，获得为内燃机厂和开关厂等少数企业生产配件的生产任务，即使在这种条件下，企业仍处于亏损状态。随着政府对企业干预的减少，这种照顾性的生产任务将难以持久，企业的自下而上与发展将更为困难，关键还得提高东川机械行业自身的竞争力以及市场开发能力。

从东川机械行业现有的情况来看，其管理成本过高是降低其竞争力的关键因素。

1. 企业首先应强化企业改革和内部管理，减少管理层人员，以降低管理成本。

2. 企业可考虑聘请省内退休的工程师，帮助企业搞技术改造，以提高产品的科技含量和质量，以增强产品的竞争力。

3. 政府可考虑高薪聘请像原 CY 集团的总裁黄家盈（黄总熟悉国内外的机械市场，有丰富的经营管理经验，对机械企业有点石成金之效）那样的高级经营者，帮助指导机械行业开发新产品和市场。

4. 东川机械行业规模小，企业设备落后，人力资源素质较低，不可能好高骛远，去开发高档、成套的机械设施。所以可利用其廉价的劳动力资源优势和改革后建立起的灵活的经营机制，为大企业生产低价高质的零部件，充当大企业零件供应商的角色，通过加入大企业集团的供应链，求得企业的生存与发展。

5. 瞄准当地的环保产业和加工业的发展，通过内引外联增强技术实力，为当地经济发展提供机械设施。

第五节 东川非矿工业的建立发展的政策措施建议

一、实施制度创新战略，推进企业的改革

东川应引导民营企业进行制度创新。以非国有经济为基本构成的民营企业是东川经济发展的重要增长源。民营企业要生存、发展，同样也有一个建立和完善现代企业制度、现代产权制度的问题。一方面，政府要按照《公司法》《乡镇企业法》的要求，以产权制度改革为重点，引导民营企业实行规范的公司制改造，明确出资人制度和法人财产制度，在所有者和经营者之间建立起制衡关系的公司法人治理结构；鼓励民营企业参与国有企业的改组、改造。另一方面，要引导民营小型企业实行股份合作制等多种形式的改造，改变家族式企业管理模式，建立适应社会化大生产和市场经济竞争要求的企业组织形式；民营小型产权制度合理化要注意方式方法，不能因为家族血缘关系而影响产权制度的处理，也不要因为处理产权制度而破坏了家族血缘关系。

培育实力雄厚、竞争力强的大型企业的企业集团。政府要选择重点产业中产品技术含量和附加值高的重点企业，集中力量，扶持其发展壮大，尽快培育一批在国内外市场有较大优势、具有雄厚实力和竞争力、能够带动东川经济发展的大型企业和企业集团；要遵循客观经济规律，以企业为主体，以资本为纽带，以名牌产品为龙头，以优势企业为依托，促进企业之间的联合、兼并，实现资源的集中化、规模化配置，有的可以成为跨地区、跨行业、跨所有制的企业集团，在规模经济显著的产业建立以大型企业和企业集团为主导的企业组织结构。

积极扶持、引导小企业的发展。在重视发展大型企业和企业

集团的同时，绝不能忽视小企业的发展。政府要充分利用当前对经济结构进行战略性调整的有利时机，通过资产、技术、产品等链条，引导小企业主动进入大企业的发展体系，使小企业与大企业之间形成协作配套关系，向“专、精、特、新”的方向发展。要加大对小企业的财政支持力度，建立起符合市场经济规范的、以小企业为受惠对象的财政补贴、投资的所得税抵扣、税收优惠等政策，坚决清理对小企业的不合理收费，切实减轻小企业的负担；要支持小企业成立自己的产业协会和企业协会，把政府的一些权力、职能下放到协会，通过协会加强小企业之间的合作和协调；要大力培育小企业服务体系，为小企业提供信息咨询、市场开拓、筹资融资、贷款担保、技术开发、人才培养等服务。

二、实施科技先导战略，推进技术创新

东川在经济结构调整过程中，应以技术创新能力建设为战略重点，促进产业和企业技术进步。要抓好一批列入省级或昆明市级的技术创新示范企业，重点提高企业技术创新决策能力、研究开发能力、生产制造能力、市场开拓能力以及引进技术的吸收、消化和二次创新能力；要对经认定的高新技术企业以及新技术、新工艺、新产品的开发和应用实行财政、税收支持，要加强对技术创新制度环境的培育，建立技术创新的服务体系和保护机制，营造公平竞争的市场环境，保护自主知识产权不受侵害。

推动技术进步向“企业主导型”转换。促使企业逐步成为技术创新的主体。要在增加地方财政科技经费投入的同时，引导企业增加科技投入，骨干企业的高新技术企业研究开发经费分别达到年销售额的3%和5%以上，可据实列支进入成本；要鼓励科研机构、高等院校的科技力量进入企业，加强产、学、研之间联合与合作，增强企业技术创新能力和实力；要进一步发挥民营科技企业机制灵活、对市场反应比较灵敏的优势，重点扶持一批民

营科技企业，使其成为技术创新系统的骨干力量和重要组成部分；要建立健全多层次、多渠道的技术创新投融资体系，引导、鼓励多元化的风险投资，促进企业的技术创新；要在加强企业自主创新能力、开发拥有自主知识产权和专利技术产品的同时，鼓励企业与跨国公司联合设计、联合开发，并加强技术引进与消化吸收的有效衔接，通过消化、吸收和创新，形成自己的技术优势。

三、实施投资拉动战略，开拓多元化产品投融资渠道

1. 拓宽地方政府投资渠道。一是设立“地方政府结构调整专项资金”，以目前的地方财政预算内企业挖潜改造资金为基础，从地方财政收入新增部分，政府支配的土地批租资金、社会保险基金中划出适量的资金，作为地方政府结构调整专项资金，用于支持产业结构调整和产业优化升级。二是设立“地方小企业技术创新基金”，专门用于扶持和促进小企业的技术创新。

2. 拓宽间接投融资渠道。要改善对小企业的金融服务，针对小企业的特点，改进发放贷款的审核标准和办法，放宽对小企业融资的准入条件，对符合条件的小企业发放信用贷款。要支持行业协会、企业群体共同出资，设立以小企业信用担保为主要内容的服务机构，为行业内、群体内小企业贷款提供规范有效的担保，缓解小企业融资的困难。除此之外，还可以试行委托省内外非银行金融机构代表重点项目（企业）在境内外资本市场发行项目（企业）债券，开辟一条新的结构调整的融资渠道。

3. 拓宽直接投融资渠道。可采取资产重组方式，通过兼并、收购等途径进行企业重组和产业改造，实现低成本快速扩张，支持产业结构调整和产业优化升级。

4. 拓宽利用外资渠道。要在吸收和利用外资方面有新的突

破，一是大胆尝试通过对外出让部分股权的形式引导外商直接投资于某些产业结构调整和产业优化升级的重点项目及现有企业技术改造；二是进行中外合资的产业基金试点，这既可较大规模地引入外资，又不加重外债负担，同时还可以有效避免境外投资者对东川重点产业形成某种程度的控制；三是有重点地发展与跨国公司的合作，借助跨国公司的雄厚资金、先进技术和管理经验，发展一批市场容量大、资金密集、技术先进、关联度高的大项目，促进东川的产业结构调整和产业优化升级。

四、实施人才开发战略，大力引进和培育各类人才

1. 全方位吸纳优秀人才。要建立和完善人才的引进机制、培养机制和使用机制，凡涉及高新技术产业、支柱产业领域的高新技术和经营管理人才以及符合东川产业调整方向、有利于高新技术成果应用与转化、用人单位急需的各类人才全部放开引进。

2. 加强对企业经营者的培训。要尽快建立和完善全社会的现代管理培训与教育体系，为企业经营特别是小企业经营者提供更多更好的培训内容和机会，以不断提高企业经营者的综合素质和能力，使其成为具有现代管理理念和现代管理技能、富有创新精神的新一代企业家。培训既可包括经营思想、经营原则和经营决策等一般性内容，又可包括生产管理、质量管理、财务管理、劳动管理和市场营销管理等专业内容。

3. 改革收入分配和奖励制度。允许和鼓励技术、管理等生产要素参与收益分配，如实行技术入股、管理入股等，建立按劳分配和按生产要素分配相结合的分配制。允许企业从职务科技成果转化取得的收益中提取一定比例用于奖励项目完成人员和产业化有贡献的人员，或者从企业净资产增值部分中拿出一定比例，奖励有贡献的技术和经营管理人员。此外，区政府应当设立

区级科学技术奖，对在技术创新、科技成果商品化和产业化中创造巨大经济效益或社会效益的有突出贡献人才实行重奖。

4. 完善加强人才资源开发的保障性措施。要“以人为本”，确立人才资源开发的战略性地位，人才开发领域由国有经济扩展到整个国民经济，由城镇延伸到农村；完善人才资源开发的政策、法规体系，逐步建立人才培养、引进、配置使用、工资奖励、社会保障、开发资本投入、有序流动的鼓励政策和保障法规；建立人才开发机构，具体负责制订人才资源开发规划方案，组织、协调、监督和管理人才资源开发活动，规范人才流动，保护企业培养人才的积极性；健全人才市场，重点是大力发展各类专业性人才市场，完善市场功能，发挥市场机制对人才资源配置的基础性作用。

五、培养企业核心竞争能力

当今时代，全世界的企业都面临着增长的减缓和来自国内外的竞争，一个企业能否创造并保持竞争优势，对于维持企业的生存和发展至关重要。因为，现代的市场竞争不仅是企业产品的竞争，更主要的是企业核心竞争能力的竞争。因此，要提高经济效益，关键是要培育企业的核心竞争能力。即将技能、资产和内在活动机制有机融合的企业自组织能力。

任何企业无论其规模大小，在某些方面总是或多或少的具有独特的优势，即潜在的核心竞争能力，其区别只是在开发利用其核心竞争能力的程度。有些企业能够培育出自己的核心竞争能力，有些企业仅仅培育出核心竞争能力的雏形，还有一些企业，则忽视了自身所拥有的核心竞争能力，或企业管理层根本未意识到培养企业核心竞争能力的重要性。

企业应根据自身的能力和市场需求情况，在综合分析比较的基础上，确定企业应培育的核心竞争能力，并对由核心竞争能力

衍生的核心产品和最终产品有一个明确的发展战略。此外，核心竞争能力培育的关键是企业的人才。企业管理层在组织实施培育核心竞争能力的过程中，要让本企业最优秀的人才去实施具有挑战性的项目，从而能够时刻捕捉到可能出现的商机。再次，培育企业核心竞争能力要进行统一领导，所有的力量都要为这一目标服务。

加快重点支柱产业的核心竞争能力的培育，是东川产业结构调整能否成功的关键，它是东川能够持续发展的保证。

六、积极采用虚拟企业管理模式

在复杂多变的买方市场情况下，任何一个独立的公司已越来越难单独满足客户的要求。组建共享市场和顾客，共享制造和人力资源的虚拟企业，已成为企业惟一的选择。

虚拟企业是若干成员企业为共同的利益而组成的有共同的目标和合作协议的组织，各自在其优势领域中独立运作，并通过信息技术联成的网络，相互协调和合作，达到资源共享、费用分摊、及时满足市场需求和合作方“共赢”的结果。

1. 虚拟企业采用了动态联盟的形式，使其能通过不断更新合作伙伴的方式，使组织保持活力。

2. 虚拟企业扁平化的组织结构，使其能通过相互合作和资源共享，提高管理效率和对市场的响应速度。

3. 虚拟企业实行的并行工作方式，使科研、生产和市场开发能交互作用，从而缩短了产品从构思到产出的时间。

4. 虚拟企业用参与企业的“共赢”，替代了以往企业间的残酷竞争，从而使虚拟企业的利润大于各成员的利润之和。各企业在这个动态联盟中只专注于本企业中最具有市场优势的技术上即核心竞争能力上，把资金和精力只投入到最具有市场效益的某一个或两个方面，通过分享或互换市场，获得比某个企业单独奋斗

更大的收益，从而实现共赢的目标。

目前东川非矿工业企业处于极为困难的境地，要想通过自身的努力走出困境并非易事，通过虚拟企业形式，借助外力发展是其发展惟一的途径。但一个企业如果没有自己独特的竞争优势，不能及时高质量地完成它应该做的业务，它就没有机会参与虚拟企业。因此，东川只有培育起企业的核心竞争力，才有可能被选择加入某一虚拟组织。因此，培育企业的核心竞争力，是参与虚拟企业的基础，目前东川应将培育核心竞争力作为企业生存发展的重要工作来抓。

虚拟企业是一个分散化的网络组织，因此，可实现跨区、省甚至跨国界的联盟。只要有利于提高企业的敏捷性，并能获得丰厚的利润，这个虚拟形态便可以产生。“虚拟”思想还可延展到部门之间、部门和企业之间等。在我国已有采用“虚拟”这个思想进行组织结构调整的先例。1997年，山西省计委主任就国有企业改革与发展提出了“虚拟联合体”的思路。其基本内容是：有市场有效益的企业可联合；没市场没效益甚至濒临倒闭、但又有较强生产能力的企业或这些企业的某个车间、工段分别为其提供中间产品，形成事实上的“一仆多主”式联合体。由于联合后所有企业、车间、工段的隶属关系不变，故称这种联合体为“虚拟联合体”。山西省内多家企业已按其思路实践，扩大了生产规模和市场占有率，闯出新路，做出示范。东川的企业也有其自身优势，因此，可以根据实际情况不断探索，找到适合于东川企业的虚拟形式。政府部门也要真正树立“不求所有，但求所在”的思想，才能促进东川企业通过虚拟企业的模式，求得生存与发展。

第六章 资源型老工业城市的企业重组与结构调整研究

1999年中央提出了实施西部大开发战略，西部大开发不是简单地依靠中央政府的财政资金投入，而是在建立社会主义市场经济体制的宏观环境下，充分利用经济全球化带来的各种机遇，选择那些基础较好的优势产业或地区作为发展重点，全面提高这些产业或地区的技术水平，并辅之以相应的市场、资金、人才等的支持，形成领先优势，通过这些产业的升级换代和地区的局部发展带动西部地区经济现代化和全面发展。西部的当务之急是进行产业结构和经济结构的调整，把潜在条件和潜在优势转化为现实竞争力。在产业结构和经济结构调整中，企业重组与结构调整是不可或缺的重要环节。在西部地区的一些资源型老工业城市中形势更为严峻，这些城市面临着传统资源产品优势逐渐丧失，与发达地区科技水平的差距日益拉大以及更加严重的失业问题。立足于发展特色经济，系统开发地域性强的、具有一定知识含量的自然资源产品，选择知识含量合理的产业，通过企业重组和结构调整寻找产业发展的突破口，改变这些地区就业结构中劳动力大量滞留于第一产业的状况，解决第二、第三产业中普遍存在的“下岗”问题，是这些资源型老工业城市的出路所在。

第一节 企业重组与结构调整的地位和作用

西部矿业资源丰富，因而不少工业城市是以矿业的采、选、冶为其主要经济支柱。云南省的个旧、东川两市是典型的以矿业

资源为依托的资源型老工业城市。随着矿产资源的逐渐枯竭、市场价格的剧烈波动，这类只具备单一矿业经济结构的资源型老工业城市抵抗市场风险的能力极差的弊病日益暴露。城市经济逐步陷入萧条，失业人数急剧增加，城市的生存与发展面临着严峻的挑战。目前，这类城市正借鉴国内外矿业城市经济结构调整的经验，并利用中央实施西部大开发战略的大好时机，积极进行产业结构和经济结构调整，寻找和培育新的经济增长点，以期在本世纪的头 10 年，基本完成经济结构的优化调整和产业替代以及国有企业的战略性改组，形成适应市场需要的、稳定可靠的、足以支撑地方经济社会持续发展的支柱产业以及合理的工业经济布局和地方经济结构，使资源型老工业城市的经济社会发展进入良性循环的快车道。对这类受计划经济体制影响颇深、所有制结构以国有和集体占绝对比重的资源型老工业城市而言，在经济结构调整和产业结构调整过程中，以国有企业为主体的企业资产重组和结构调整具有重要地位和作用。

一、资产重组和结构调整可以提高老工业城市社会资产的利用率

资源型老工业城市在过去 50 多年的经济建设中，形成了一定规模的生产性固定资产，这部分资产中的绝大部分为国有资产和集体财力。在由计划经济向社会主义市场经济的转轨过程中，国有企业的深层次问题逐渐暴露出来：一是结构不合理；二是产品科技含量低，不适应市场需要；三是设备技术落后；四是企业经营机制不活，改革严重滞后。由此，国有企业整体经营效益低下，面临前所未有的困难。其中相当一部分资产处于闲置状态，严重影响到国有企业的生存和社会整体效益的提高。通过资产主体的调整，包括国有资产在国有企业和非国有企业间的调整，充分盘活闲置资产，可以提高社会资产的整体利用水平。

二、资产重组和结构调整是国有企业 实施战略性改组的有效途径

随着产权制度的改革、买方市场的形成、优劣分化的加剧，以产权流动和重组为特征的国有企业战略性改组已成为国有企业扩优解困的一种最佳形式。优势企业的扩张，不需要再像过去那样依赖扩大投资、建新项目来实现，而是更多地靠兼并、合并、收购产权等存量资产的流动和重组来实现；陷于经营困境的企业也不像以往那样，都怀着“等靠要”的思想等待国家来抢救，而是走向优势企业转让产权或受其兼并的出路。随着国有企业战略性改组的推进，近年来在全国范围内出现了新中国建立以来规模最大的企业联合和企业兼并。对资源型老工业城市而言，应积极借助全国国有企业战略性改组这一重要契机，针对地区国有经济结构不合理、传统产业比较优势不明显、产品升级换代较慢、企业规模偏小、企业亏损面较大的问题，按照“有进有退、有所为有所不为”的原则，进行企业重组和结构调整。此外，把握中央实施西部大开发战略和昆明市经济结构、产业结构调整的可得机遇，力争与昆明市以及沿海东部地区的优势企业联合，使这些优势企业所具有的集资能力强、技术水平高、经营管理好等优势，与本地区企业的资源优势 and 待开发潜力相结合，促使本地区资源优势企业快速发展，这对国有经济布局调整有重要意义。国家应积极鼓励和大力促进这种企业联合发展，使其成为国有企业战略性改组的重要途径之一。

三、资产重组和结构调整是发展 特色经济的重要步骤

从世界大趋势来看，举凡现代化先行的国家和地区，其产业

结构和经济体系无一不具有自己鲜明的特色。特色经济是以特色产品为核心、以特色产业为依托、以特色资源为基础、以特色技术为主导。在这里，“特色”是优势，“特色”是竞争力，“特色之树常青”。发展特色经济，产业的专业化整合是关键。这种整合，核心是要打破行业、部门和地区乃至所有制的界限，冲破自成体系、门类齐全的地方经济格局，筛选出能够影响经济大局的支柱产业和当家产品，实行优势突出、高度集中的倾斜式发展。专业化整合要求淘汰、放弃浪费资源的低效产业，集中精力发展高效产业。不论怎样，从一个小的地区范围来说，“撒胡椒面”式的产业结构是无法形成竞争优势和聚集效应的。为此，必须有壮士断腕的决心和气魄，有所为而有所不为，大力推行产业的集中化和专业化，在短期内迅速形成气候，打出特色品牌。发展特色经济，还需要有相应的企业规模，一定的企业规模是技术创新和品牌创新的先决条件，小打小闹的“林家铺子”办不了大事，只有规模效益才能产生品牌效益。应围绕支柱产业，开展资本营运和资本重组，应该立足知名品牌和优势企业，实行不是虚假的而是真正的资本联合，搞高度的行业集中，形成集资源占有——研究开发——产品生产——市场营销为一体的“航空母舰”。特别是具有优势的产业和产品，应率先组建集团，形成规模优势，从而促成特色经济的快速发展。对个旧、东川两市而言，应围绕扶优扶强建立支柱产业、发展特色经济，培育新的经济增长点，稳定矿业开发，强化矿业深加工；大力发展以生物工程开发为重点的制药业；以名特优稀农产品产业化开发为重点的特色农业；东川以葡萄酒酿造、土豆、面条加工为重点的食品加工业和以小江河沙开发为重点的建材业。围绕这些支柱产业进行专业化整合以及通过资产重组、结构调整，组建具有规模优势的大型企业集团，是发展地方特色经济的重要步骤。

第二节 跨地区企业重组与联合的预期目标

从资源型老工业城市企业调查的实际情况来看，资金问题是企业共同面临的难题。各家公司都在积极争取政府及有关部门，尤其是金融部门的支持，多渠道解决资金来源。然而，由于资源型老工业城市的经济发展现状和企业自身条件所限，来自政府的支持和金融部门的贷款数额有限，因而走联合兼并、重组的道路是现实的选择。从长远来看，锡、铜、铝深加工以及生物制药要成为个旧、东川的支柱产业，需要有一批这些行业的大企业成长起来，如果资源型老工业城市一批有一定优势的大企业集团不采取外部交易战略，而仅靠自身积累，其成长速度不仅将会很慢，还会因此失去市场和错过商机，因而通过联合、兼并、重组，实现资本的积聚、集中，是企业快速成长的必由之路。

企业资产重组，是通过资产主体的重新组合和选择，建立起符合市场经济要求、更富竞争力的资产组织体系，使资产结构达到最优化。企业资产重组与结构调整是同时进行的，是在存量资产层次上进行的结构调整。资产的重新组合，还可能发生在技术衔接、品牌及其他无形资产利用、资源利用等方面，转移的结果都可以提高资产利用效率、增加产品产量。跨地区的企业联合是指不同地区企业进行合并或组建企业集团，也就是不同地区企业在区域经济网络之内，以商业往来为基础，以资本和产权流通为工具，创建稳定、崭新的企业合作形式，以法律手段巩固不同企业间的关系。跨地区企业重组与联合能够带来多方面的积极效应，这些效应主要体现在以下六个方面：

一、实现专业规模化

资源型老工业城市非矿企业的规模普遍偏小，专业化程度不

高，本地区内又都缺少能够实现优势互补的联合对象，故需要在较大的范围内进行跨地区性的联合。个旧除个开蒙经济区、东川除昆明经济区外，还需要在全省及全国范围内（尤其是东部沿海地区）进行跨地区性的联合。为了减少跨地区联合过程中可能出现的资产大规模迁移，可以结合生产专业化，对部件进行规模化改造，以本地区的资源优势以及发达地区的人才优势，集中各自的专业生产设备和资产，让参加联合的所有企业都从事专门化、配套产品生产，实现联合体内的分工协作，并共同获得市场销售的规模效益。

二、引进管理机制，共享无形资产

当具有不同优势的企业进行联合组成集团公司时，将由新的决策集团进行决策。先进地区企业的管理水平高、管理机制灵活有效，当这些优势企业进入资源型老工业城市后，必然将其先进的管理方式、管理方法带入集团公司，从而实现管理机制的转变。因而，资源型老工业城市所拥有的那些仅有资源优势，却恰恰缺少管理优势的企业，在加入集团公司后，要改变其决策风格、提高其管理水平，建立新的决策机制和管理机制就有了制度上的保证。同时，企业间的联合，可以扩大无形资产的使用范围，充分利用无形资产的潜在收益；联合双方的无形资产相互使用，可以扩大无形资产的利用率，相互补充无形资产的不足；在无形资产投资（如广告支出、形象设计、建立公共关系、塑造企业文化等）上，一个企业可能因能力不足而望而却步，但如果企业实现了联合，则增加了实力，可以共同出资完成无形资产的创造，形成共同的无形资产。

三、引进先进技术和转移技术

企业可以通过两种方式实现技术进步：一种是自己创新技术；另一种是利用区域经济技术的梯度分布规律，引进技术。对高素质人才流失严重的资源型老工业城市而言，其企业要靠自身力量进行技术创新，缺乏人力资本的支撑，而且自行创新投入大、周期长，搞不好还会错过市场机遇。如果通过与先进地区的企业实现联合，则能够快速且低成本地得到先进技术。跨地区的企业联合，既可以通过集团企业内部扩散，使欠发达地区的企业获得具有全国优势企业的创新技术，也可以有效地完成成熟技术向欠发达地区的转移。

四、进入和扩大市场

市场是具有区域性的，存在着地区性的市场阻碍，这会影响到优势企业进入和扩大市场，增加市场进入的成本，甚至会因为地方保护，而完全无法进入市场。跨地区的企业联合可以在一定程度上解决优势企业进入市场的难题，促进优势企业扩大市场范围。基于占领市场、扩大市场目的的跨地区企业联合，可以采取组建分厂、联合销售等方式，对欠发达地区来说，联合组建生产销售子公司更为有利，这是以市场换就业、换收入的措施。必须注意，如果仅进行销售性的联合，欠发达地区所得到的实惠较少，而牺牲的利益较多。一些地区之所以贫困落后，也与仅采取销售联合措施有关。

五、建立战略联盟，快速响应市场机遇

在科学技术飞速发展的今天，企业要想在竞争中获胜，新产品投放市场的速度是关键，而推出新产品最快的办法是以信息网

络为依托，选用不同公司的资源，把具有不同优势的企业，综合成靠电子手段联系的经营实体。在发达国家的国际企业推行无国界战略以及全球经营网络日益向我国渗透的今天，组建战略联盟具有重要意义。对个旧、东川这样大型企业为数不多的老矿业城市来说，中小企业的发展对带动地区经济起飞作用很大。相对于大型企业而言，中小企业在规模、资源和人才方面处于相对劣势，它们面临着更大的竞争压力。一般而言，中小企业的发展方式主要有三种：独立拓展、兼并收购和战略联盟。其中战略联盟作为新型的企业联合模式，无论在回应环境变化，还是进行市场渗透方面，都比前两种方式更胜一筹。中小企业采用战略联盟的积极意义主要体现在有利于缩短产品创新的时间，快速响应市场机遇上。此外，还有利于分摊高昂的开发投资费用，提高规模经济效益，避免经营风险。

六、纳入全省、全国以至全球供应链

供应链生产组织模式的核心思想是：在保持一种稳定而有活力的供需关系的同时，各个企业实现优势互补、互利合作，充分利用现代各种先进的生产组织模式（例如，CIMS、FMS、并行工程、敏捷制造、JIT、OPT、MRP - II、ERP等），实现集成、联手面对竞争，合理利用资源，尽可能地获得更多的利润。

我国中西部地区利用资源开发以发展当地经济的县市占有很大比例，个旧、东川两地都具有丰富的生物资源，以生物开发工程为重点的地方中小制药企业，可通过加盟国内外著名的医药生产集团，以形成依托生物资源的药品供应链，从而促进地方经济发展。此外，个旧已形成有色金属采、选、冶齐备的三大系统，以矿业开发、以锡为主的有色金属深加工可纳入全省以至全球有色金属供应链中；东川以铜铝深加工为重点的有色冶金工业亦可纳入全省、全国以至全球有色金属供应链中。

第三节 跨地区企业重组与结构调整中应注意的问题

企业资产重组与结构调整涉及到企业的兼并、收购、联合与股份制改造等一系列问题。企业重组方式，除西方国家一般采用的资产剥离（分立）与购并两种方式外，还有公司制改组、承包、租赁、托管、资产转让、资产置换、外资嫁接改造、破产重组等方式。近年来在全国范围内掀起的企业资产重组与结构调整浪潮，标志着我国企业管理实现了从生产型管理到生产经营型管理的转轨变型后，又向资本经营跨越。如前所述，企业资产重组与结构调整作为一种外部交易战略，不仅在微观上具有低成本扩大企业规模、取得更大市场份额、增强企业市场竞争力、实现规模效益的功能，而且在宏观上具有盘活存量国有资产、调整地区产业结构和经济结构的效能。为了实现企业重组与结构调整的预期目标，应从以下诸方面加以注意。

一、在公司制改组中实现法人治理结构的创新

在资产重组与结构调整中，对产业关联度强、产品生产协作配套关系极其紧密的不同所有制企业，要通过互相参股、换股等产权流动和重组，采取股份公司的形式进行企业重组，以形成国家控股或参股的股份公司，这样有利于快速扩大企业规模，提高生产集中度，增强整体优势和竞争能力。由此而形成的集团公司能否正常有效地运行，在很大程度上取决于其法人治理结构的效率如何。事实上，国有企业进行股份制改造后，扮演所有者角色的政府在约束经营者的机会主义行为和处理国有资产流失现象时处于“管”也难、“不管”也难的两难困境。要根本改变企业因“失控”而导致低效率的局面，就必须改革目前这种行政干预下

的经营者控制型的公司治理结构，按照共同治理的逻辑，在公司制改组中实现法人治理结构的创新，以提高法人治理结构的效率。

共同治理逻辑强调，企业不仅要重视股东的权益，而且要重视其他利益相关者对经营者的监控；不仅仅强调经营者的权威，还要关注其他利益相关者的实际参与，具体来说，就是在董事会、监事会中要有股东以外的利益相关者的代表，如职工代表、债权人代表等。共同治理逻辑思维符合现代市场经济的内在要求，共同治理的核心是按照相关利益者合作逻辑来设计企业治理结构，它通过公司章程等正式制度安排来确保每个产权主体具有平等参与企业所有权分配的机会，同时又依靠相互监督的机制，来制衡各产权主体的行为。而适当的投票机制和利益约束机制，则用来稳定合作的基础，并达到产权主体行为统一于企业适应能力提高这一共同目标之上。

二、适应新技术革命的要求，形成 有自己特色的企业组织结构

近年来，随着知识经济的发展，以信息技术为先导的新技术革命成为推动人类社会在继工业化革命之后的又一次大革命。现代社会大变革正在大范围和大幅度地改变人类已经习惯的生存和发展模式，并不可避免地对企业组织结构产生重大影响，提出全新的要求，使现有的企业组织结构面临挑战和创新。现有的金字塔式的等级制的科层组织正逐渐走向衰落，代之而起的是扁平化的网络组织。适应企业发展战略和重组要求的组织结构调整，是克服企业成长过程中危机的惟一办法。目前中国企业普遍面临“组织管理不足”问题，缺乏有效的组织管理和控制系统，是许多企业（尤其是民营企业）内部财务和管理混乱的最重要的原因，同时这也抑制了企业规模的扩大。因此，资源型老工业城市

应借鉴发达国家的经验，结合中国企业的实际情况，来选择有自己特色的组织结构。

我们认为，分权管理的事业部型组织结构，不失为我国企业目前的一种合理选择。事业部制组织结构形式的优点是：它既有利于公司最高管理层摆脱日常行政事务，成为强有力的决策机构，又能加强集团公司所属各子公司领导人的责任心，调动他们搞好经营投资活动的积极性和主动性。当然，事业部型组织如不能辅之建立起一套有效的管理控制体系，则失控现象必然会发生。医治控制危机的良药，是建立一套完整有效的管理和控制机制，规范和合理的计划、报告及控制体系，包括对事业部及经理的经营目标设置，绩效考核及激励机制的明确定义并实施。同时，总部还应强化对资金、人力和技术开发等关键性共同资源的管理，以保证有限的资源能投入到符合公司发展战略最具潜力的领域。同时，对一个日益庞大而变得松散的组织来说，企业宗旨、企业文化和价值体系可以成为比行政关系更为有力的维系。成功的企业组织变革不仅仅是结构形式这个“硬件”的转变，更重要的是与之匹配的“软件”和“人”的转变。“软件”是指管理控制机制、企业文化和价值体系。“人”是指领导的能力、知识、品格和个性。企业组织机构改革和重组失败的最主要原因是“软件”和“人”没有作相应的调整。

三、企业的外部重组：开发与获取 构成核心竞争力的专长和技能

核心竞争力是企业获得长期稳定的竞争优势的基础，是将技能、资产和运作机制有机融合的企业自组织能力，是企业推行内部管理战略和外部交易战略的结果。核心竞争力是企业竞争优势之源，因此，企业重组和组织结构的调整要围绕核心竞争力进行。要处理好企业内各种资源的配置问题，保证核心竞争力的形

成和发展，能得到各种资源的有效支持；企业重组和改组过程中，要保护组织已有的核心竞争力，不让它受到削弱和丧失；要注意发挥和运用组织已有的核心竞争力以及新核心竞争力的培育。由于受到企业内部资源和传统观念的束缚，通过企业内部发展，建立核心专长比较慢。相比之下，通过吸收“外来”资源，则有可能在较短的时间内，获得必要的竞争力要素。获取外部资源的主要途径是：吸引掌握关键技术的人才、与拥有核心专长的公司建立战略联盟，或者直接将这些公司通过某种方式纳入本企业的阵营等。如果企业在重组中不能明确地将获取重要的竞争力要素作为战略目标，而过于追求短期的财务利益，就可能在购并企业的短期财务利益消失后为其所累，同时错过一些可以获得关键竞争力要素的机会。所以，企业重组应把战略目标定位于尽快获取对核心竞争力的培养和发展有重要意义的资源和专长，而不要被短期的利益所蒙蔽。

四、企业的内部重组：竞争力要素整合

核心竞争力是由不同的竞争力要素有机联系而形成的整体竞争实力，一组分散的技能、专长和竞争力要素都不成其为竞争力。所以，在企业中通过各种手段得到建立核心竞争力所需的要素后，如何将这些要素有效整合为核心竞争力就成为了关键问题。

核心竞争力要素的整合，涉及企业内部管理几乎各个方面的具体问题。例如，要使企业在某核心技术方面的专长成为核心竞争力，一是需要企业在该技术领域不断进取提高，始终保持领先地位，为此，不仅要给予必要的资金支持，还要建立有效的科研开发激励制度，以保证研究人员充分的研究热情；二是需要在产品的试制和试销方面对新产品开发予以支持，并很好地协调科研部门与生产销售部门之间的关系；三是在产品营销阶段，需要建

立营销部门与科研部门之间密切的信息联系，以便及时将市场信息反馈到研究部门，使研究开发更好地与市场需求相一致，等等。几乎每一项竞争力的实现，都需要类似的涉及多方面内容的管理整合工作，可以说，企业竞争力要素的整合与内部管理所涉及的问题基本上是重合的，其实质都在于企业内部资源的优化配置。与传统管理观点稍有区别的是，以建立企业核心竞争力为目的的要素整合更关注企业长远发展的需要，它追求的不仅是如何在当前的市场上做得更好，而是如何获得在未来市场上的竞争优势地位。

在一定程度上，竞争力要素的重组过程既是原有企业核心竞争力扩展范围的阶段，又是通过优势互补确立新的竞争优势，使核心竞争力发展壮大过程，同时还是企业外部重组得以实现的过程。完成企业外部重组后，尤其要注意企业内部竞争力要素的重组工作，以使企业内部潜在的竞争优势得以实现。

第四节 个旧、东川两城市企业重组与结构调整方案

一、个旧市企业重组与结构调整方案

个旧市以贯彻党的十五大精神为指针，按省、州的有关部署，紧紧抓住优化资本结构试点的机遇，坚持“综合配套、整体推进、各有侧重、重点突破”的原则，找准突破口，创造条件，抓紧实施。以国有企业改革为中心环节，把国有企业改革作为“一把手工程”来抓，以建立现代企业制度为方向，以企业产权制度改革为突破口，多种形式并举，做到积极推进、稳妥操作，掀起了企业改制热潮，取得了突破性进展。

以发展地区经济为出发点，在深化改革中，突出扶优扶强。

一是个旧市积极支持、配合云南锡业公司与地方矿业的整合工作。对鸡街冶炼厂改制中股权设置的深层次问题进行了认真研究处理，促进了个旧市最大的工业企业鸡街冶炼厂改制成职工持大股东（占总股本 80%）的股份有限公司，并于 1999 年内完善挂牌运作。取消市远帆集团下属企业法人资格，深化内部改革的目标初步达到。二是以“立足有色、超越有色”为发展战略，在抓好冶炼、矿山企业发展的同时，力求通过对极具潜力的制药、化工产业的扶持，形成个旧新的经济增长点。

个旧市企业改革改制工作已迈开步伐，取得初步成效，但存在的问题还很多。为了配合地区经济结构调整和产业结构升级，需要进一步推动企业改革，使公司制改组走向完善，并思考、探索有利于企业发展的改制形式。

在企业体制改革、资产重组与结构调整中，政府要发挥积极作用。我们提出如下的方案：

（一）深化国有大中型企业的股份制改造，为企业重组与结构调整创造条件

以云锡公司为代表的国有大企业的股份制改造已初步完成，并取得卓著效应。第一，从根本上改变了企业的融资机制。股份制给予了企业向社会法人和自然人募集资金的权力，上市公司还可以通过公开发行股票向全社会广泛募资，且不需付息还本，这不但大大提高了企业的融资能力，也降低了企业的融资成本和负债率。第二，改变了企业对于政府的从属关系，增强了企业的自主性和自身活力。第三，促使企业建立法人治理结构，为企业科学决策、加强管理提供了组织保证。第四，股份公司的资产可流动性为企业经营结构调整和资产购并重组创造了有利条件。

如前所述，在个旧市经济结构和产业结构调整过程中，伴随着企业资产重组行为的不断发生，企业股份制改造促进了资源在企业间的流动，客观上为资产重组创造了条件。在股份制条件

下，企业资产可以用货币形式来体现，产权清晰且流动性强，它不仅可以通过股票市场或产权市场进行流动，还能以股权置换、互相参股等形式重新组合，这就为企业实现经营结构调整和资产购并提供了很大便利，使企业的经营结构能紧紧跟踪不断变化的市场结构。这种资本运作活动，可以使企业有效地规避行业性经营风险，并快速实现低成本扩张。股份制决定了股东更关心自己的投资利益，股东多样性、资本多样性也使企业在生产经营、市场营销出问题时要要求改变逆境的动力更大，使资产重组行为更易发生。

产业结构的调整和升级离不开资产重组，而股份制企业有进行资产重组的特殊优势和便利条件。股份制企业中的非流通股即国家股、法人股转让的特点是量大，集中，便于操作，运作明晰，能提高资产重组的效率，特别是对盘活存量资产十分有效。个旧市大量的存量资产集中于传统的行业即有色金属的采、选、冶中，如何盘活这些资产，使资本投资于成长更快、需求更大的行业，如生物医药这样的高新技术产业以及发挥地方人才优势的教育产业，产生更高的效益的问题已迫在眉睫。地区产业结构调整即地区产业重组，对于地区经济的快速增长极为重要，股份制企业是地区进行产业重组的重要力量，股份制经济在地区经济中的比例越大，产业结构调整的难度就越小、效率就越高，因为股东利益最大化的原则使企业的市场适应能力最强、资源配置能力最高。个旧市正大踏步地从计划经济迈向市场经济，地区产业结构调整不能只靠行政命令、金融财政政策来实现，而应该依靠企业在适应市场的前提下不断进行资产重组来实现。股份公司凭借资源配置、适应市场、重组灵活等优势，可以在地区产业结构调整中发挥积极作用。

由于我国股份制是在理论准备不足、市场发育程度低、法制不够健全、制度创新不充分的背景下进行的，再加上计划经济遗

留下来的种种旧观念、旧程式的影响，因而我国现有的股份制企业中还存在一些不可忽视的问题，个旧市也不例外。这些问题主要体现在以下几方面：第一，企业自主权不充分。由国企改造的股份公司仍归属于原来的政府局、委、办等门下，有的股份公司还同时有几个主管部门，企业的主要经营者仍由主管部门或组织部门任命，并享受相应的党政干部级别待遇，这就大大削弱了企业在人事管理上的自主权。除此以外，政府直接干预股份公司经营决策的现象仍然存在。第二，国有股监管不得力。监管制度不完善、多主管又无主管、“内部人”控制、国有股本难以与其他股本同步扩张等一系列现象仍然存在。第三，“三会”职责不到位。股份公司中虽然都设立了股东大会、董事会和监事会，这“三会”在企业经营管理中也发挥了一定作用，但职责还很不到位，致使股份公司中法人治理结构的功效大打折扣，不仅影响了决策的科学性，也影响了监督的有效性。现有的种种问题如不努力加以解决，必将大大降低股份制的长远效果，使以股份制为主要形式的国有企业体制改革无法达到预期目标。

为此，需要采取对策规范和发展股份制。具体可从以下几方面入手：第一，打消“圈钱”思想，注重机制转变。利用改革募集资金，只能满足企业一时的用钱需要，只有把改制当作契机，转变经营管理机制，企业才会真正步入良性循环的轨道。转变机制的重点是决策机制、激励与约束机制。第二，加速政府职能转变，强化国有股监管。要把企业的经营管理权全部归还企业，把国有股监管权交给国资管理部门行使，把宏观调控经济的职责切实履行起来。第三，完善市场体系，为推行股份制创造必要的经济环境。一是发展产权交易市场。我国股市目前容量还较小，许多股份公司的股票和已上市公司的国有股、法人股还不能上市，所以股份公司的经营结构调整和资产重组还需借助产权交易市场来进行。尤其是国有资本比例过高的问题，已对股份公司的投资

主体多元化与机制转变，对国有股权监管效果产生不良影响，亟需通过产权交易市场加以解决。二是培育经理市场。首先，要尽快实行企业家公开竞聘制度；其次，要建立经理人才资料库，将其学历、资历以及以往的工作绩效都记载在案，以备企业选聘。此外，还要建立经理市场管理机构、企业家协会等，为企业家提供业务培训、知识更新和经验交流的条件。最后，健全社会保障体系和相关法律制度。随着产业结构调整 and 股份制企业增多，失业人数势必增加，要满足这些人的基本生活要求以维持社会稳定，必须健全社会保障体系。

在深化股份制改造的同时，积极推动跨地区的企业联合与重组。一是要拓宽视野，把个旧市经济的发展纳入到个、开、蒙经济区、大西南经济圈以致世界经济的大局中，统筹考虑一、二、三产业的共同发展。同时，加速调整所有制结构，促进公有制经济与非公有制经济的相互渗透、融合和互补。二是要大力推进企业兼并，支持国内外以及个旧的优势企业兼并扭亏有望、存量调整有优势的企业，鼓励具备条件的优势企业，通过上市融资，兼并收购困难企业，推动存量资产的流动和重组。三是要改革旧的管理体制，使国有企业从条块分割的束缚中解脱出来，以资本为纽带，通过市场整合组建跨地区、跨所有制和跨国的经营集团。四是借助经济全球化的大好时机，与看好中国市场的跨国公司组建战略联盟或虚拟企业，纳入全球供应链，充分利用全球资源。

(二) 国有小企业和乡镇企业应以股份合作制为改革的重要形式

在中国现阶段，国有小企业和乡镇企业的改革过程中，股份合作制成为广泛流行、广为应用的一种改革形式。其要点是：将企业净资产作股，按照自愿的原则，平等地出售给本企业的职工（包括管理者），使企业职工成为企业持股人，将企业转化为股份制，而合作的性质，则不仅体现在职工（即股东）既拿工资又分

红这一点上，而且也体现在职工在股东大会上拥有平等的投票权上。这种股份合作制的流行与推广，不是偶然的，其最主要的原因，就在于它对于目前多数国有小企业来说，是最可行、最易行、阻力最小的改革方式，它有利于解决以下几个方面的矛盾：

第一，“产权重组”与“无人购买”的矛盾。国有企业亏损，目前主要集中在小企业，多数小企业处于经营不善、资产质量不好的状态。这种企业既无法通过股票上市实现股份制改造（不够“上市资格”），也很难在目前人们关于“企业价值”的观念还没有完全转变过来之前，在企业职工难以安置的现实条件下，卖给其他直接投资者。实行股份合作制改造，既能保证职工的就业，同时又把企业的所有权转给了与企业生存休戚相关、企业对其有“正价值”的职工，让职工来投资成为所有者，也就达到了把卖不出去的企业卖出去的目的。

第二，效率改进与既得利益保护。改革所会遇到的最大阻力就是既得利益分配问题。企业既得利益者主要有三大集团：一是地方政府（对小企业而言）或主管部门，二是企业职工（包括管理者），三是债权人（主要是银行）。大量经营状况不佳、长期亏损，提供不了税收，又问题成堆的国有小企业，目前对地方政府来说，已很少再有什么“利益”，这个问题可以忽略不计，但职工的既得利益却不能忽略不计。对于许多职工，特别是那些40岁以上、很难再找到其他稳定工作的职工来说，存在于企业中的既得利益，恐怕是他们现在和今后惟一可以依赖的利益。若实行其他的改革方式，如破产、兼并、被收购、合资等等，这些职工都可能面对失业的危险，所以他们自然会极力反对。同时，由于股份合作制不是破产，债务责任得到延续，并增加了还债的可能性，银行也愿意接受并予与之合作。总之，股份合作制，保住了工人的就业，地方政府不用掏钱搞改革，银行也不像在破产问题上那样施加阻力，体制改革自然也就实现了。相对于原有体制，

股份合作制更有利于财产所有权发挥作用，增加对资本效率的关心，有利于企业转换机制、实现效率改进。

应该明确的是，股份合作制本身，特别是目前状态的股份合作制，也有着明显的局限性。最基本的一个局限性在于：职工持股在规定为不可交易、不可转让的“内部股”的情况下，企业将面临以下一些问题：第一，不可转让、不可交易的股权，只是一份收入分配凭证，而仍称不上资本的所有权，因为这时还会和以前一样，难以在产权交易、产权重组的过程中实现资本的重组和资源的重新配置。第二，不可交易的职工股权，事实上也将妨碍劳动力的自由流动和重新配置。第三，最重要的一点是，实行“人人拥有平等投票权”的制度，客观上形成了“人人是工人，人人又都是资本所有者”的特殊经济关系。它有可能进一步加强劳动这一生产要素，在企业这一“权利组合”中的地位，强化了作为“企业内部人”的劳动者的经济权利，即在收入分配、投资积累等决策问题上，“内部人”的利益过分被强调，资本的利益得不到保障，也会使劳动者利益和资本利益间的平衡关系，过多地“倒向”工人一方，发生新的“短期行为”、“工资侵蚀利润”、资本积累水平过低等等无效率的情况（还可能发生管理者难以管理作为所有者的工人的情况）。此外，股权的不可转让、不可交易、不能变现，会成为股份合作制企业利用资本市场进一步扩股、融资和发展的障碍，因为人们将不愿意投资于一种不能再交易、无法变现而且无法再回收（本金）的金融资产。由于股份合作制自身的局限，它只能是一种过渡形式，是一类企业实现体制改革的“起点形式”。事实上，在已经实行了股份合作制的地方，股权的可交易性，其实已经成为了一种自然而现实的需求，股权的转让与交易，已成为股份合作制改革的进一步延续、进一步发展。

个旧市的企业中相当一部分是国有小企业、集体企业和乡镇

企业，这些企业设备老化、技术落后、产品单一、亏损严重、市场竞争力很弱，成为地方财政的“包袱”而不是“收入源泉”。在所有亏损的国有企业中，80%左右是中小企业。面对激烈的市场竞争，旧体制已难以为继。中央提出的“抓住关键的少数大企业，放活小企业”是一个具有重要制度创新意义的改革战略，从总体上来说，政府应该逐步退出国有小企业，使产权具有可转让性，让市场来选择企业的组织形式，通过放开所有权，重组国有小企业，使企业彻底离开政府的干预或庇护，让它们在市场竞争中求生存、求发展。放活国有小企业的形式是多样的，改组、联合、兼并、租赁、承包经营、股份合作制、拍卖、实施破产等都是可选择的形式，每一种形式都有它的特有优势和适用范围，没有绝对“好”的或“坏”的形式。如前所述，股份合作制在妥善安置职工就业、维护职工利益、减少社会震荡方面具有突出优势；加之由于受计划经济体制的影响很深，个旧市非国有经济发展速度缓慢，具有兼并、收购国有小企业资本实力的非国有企业还不多，而且受交通条件、自身素质等各方面因素的影响，国有小企业要跨地区找到对其兼并、收购的企业也不容易，面临着找不到买主的矛盾。由此看来，实行股份合作制改造，把企业卖给职工，使职工与企业结成命运共同体，充分调动职工的积极性，既能达到卖出企业的目的，又能保护职工的利益，实现效率的改进，是一种相对较好的选择。而且对多数职工来说，拿出一万、两万元购买股份合作制企业的股份是可以做到的，因而又具有可操作性。作为一种过渡形式，股份合作制将在相当一段时期内发挥作用。随着经济的发展、竞争的激烈，一部分股份合作制企业由于产品、市场、技术等方面的原因，会被淘汰出局，走向破产或被兼并之类的道路，另一部分股份合作制企业则会逐步成长起来，甚至会出现某些超常规发展的情况，最终必然要转为规范的股份制形态。

二、东川区企业重组与结构调整个案

改革开放以来，云南省东川区国有企业有了较大发展，到1998年，地方国有经济占国内生产总值的56%，工业总产值占全区的49%；上缴税收占财政收入的54.9%，国有经济是全区国民经济的主导力量和社会稳定的重要基础。近年来通过对部分企业实行兼并、托管、破产、解困金封闭运行、技术改造等，改革脱困工作取得了一定成效。但由于历史的、自然的原因以及高度计划经济长期作用的结果，东川区国有经济比重过高，结构不合理，部分企业管理混乱，技术创新能力不强，债务和社会负担沉重，效益不好，富余人员过多，这一切制约着东川经济的发展，因此，实施国有经济的战略性调整和国有企业的战略性改组，是全区经济工作的重中之重。区政府已经明确提出，要以建立现代企业制度为方向，突出调结构、转机制、兴科技、抓管理、促营销、强班子、建保障七个重点，坚持扶持骨干企业与放活小企业相结合，国有经济布局调整与发展非公经济相结合，市场开拓与产品开发相结合，转换经营机制与加强管理相结合，技术创新与改造传统产业相结合，加强企业领导班子建设与完善公司法人治理结构相结合，完善社会保障体系与健全市场就业机制相结合，以增量调存量的方式，调整国有经济的布局 and 结构，降低国有经济比重，提高国有经济增长的质量和效益。

全区现有国有企业57户，其中，按型划分大中型企业5户，小型企业52户；按行业划分，工业企业23户，商贸、物资流通企业34户。据统计，到1998年末，57户国有企业，资产总额8.62亿元，负债总额7.08亿元，平均资产负债率高达82.1%，还贷能力弱，信用程度下降，贷款十分困难；企业流动资金严重匮乏，亏损面达84.2%；企业包袱沉重，再就业难度大。为配合东川国有经济的战略性调整和国有企业的战略性改组以及发

展东川特色经济、调整产业结构、培育新的经济增长点的需要，根据东川区政府扶强放小的战略部署，我们提出以下的方案设想，为东川的企业重组与结构调整提供参考。

（一）抓大扶强，重点抓好大公司的改制和重组

1. 云南大东产业股份有限公司

云南大东产业股份有限公司是从事电解铜、生铁冶炼的加工企业，它的前身是东川冶炼厂及东川钢铁厂（原市属国有企业），1994年经过股份制改造成立大东公司。铜资源是东川的优势，建设铜冶炼厂的方向是正确的。由于近年来铜价持续下迭，企业诸多矛盾暴露出来，大东公司经受着严峻的考验。最突出的问题有两个方面：一是系统生产还不配套，15 000吨/年的电解基础只安装运行了一半，1998年电解铜产量仅达设计能力的40%左右，资产运营效率低；二是流动资金严重短缺，已形成的生产能力不能充分发挥。虽然贷款11 500万元，但大部分都已投入到固定资产，剩余的流动资金仅有2 400万元，且铜冶炼的特点是流程多，流动资金在工艺过程中占用量较大，导致没有正常的原材料储备能力。

在铜价大幅度下跌的严峻市场形势下，1998年以来公司把立足点放在了企业内部改革上，围绕着降低成本这样一个核心，采取了大力度的下岗分流，减员增效，强化管理等措施，使企业挺了过来。目前在职职工人数已从1998年初的1 132人降到了目前的632人，减员500人，劳动生产率翻了一番；降低工资发放标准，从原来人均月工资700元，降到目前的480元，特别是管理人员工资降低了88%，以损失职工利益来求得渡过难关；通过强化管理，降低各项费用开支，管理费用从原来的40万元/月降到了目前的25万元/月。大东公司在深化改革、加强管理方面已初见成效，今后仍需沿着苦练内功、挖掘内部潜力这条路走下去，继续深化企业内部改革，依靠技术进步、管理创新把产量搞

上去,把生产成本降下来,自觉主动地去适应市场。当然,大东公司欲走出困境,进入良性循环,实现快速发展,还要把目光投到东川以外,积极寻找可以为企业提供资金支持的联合对象,或到资本市场上通过重组,解决资金投入问题。

大东公司具有一系列的优势,如资源优势:东川已探明的铜储量还有 200 万吨;产品优势,大东公司产品质量好,有害杂质少,从投产到现在一直是产销平衡,无库存积压;经营优势:产品无积压,货款回收 100%,没有三角债的困扰;生产能力的优势:如果注入一定数量的流动资金,使闲置的生产能力发挥出来,即便铜价低迷,仍能获得良好的经济效益;环保优势:大东公司在除尘、净化、制酸工程方面的总投入占固定资产投资的 27.8%,其环保治理达到国家要求,尽管属中小型的冶炼厂,但不属于国家规定的 2000 年淘汰的工艺落后、污染严重的企业之列。这一系列优势是大东公司吸引大股东、加入大型企业集团或进行重组的有利条件。

2. 东川铝业有限责任公司

东川铝业有限责任公司(原东川铝厂)是集铝电解冶炼和部分深加工为一体的综合性股份制(国有控股)企业,投产于 1993 年 7 月,具有生产电解铝 15 000 吨/年的生产能力,累计投资 1.6 亿元,固定资产 1.35 亿元,1998 年末总资产 1.86 亿元,资产负债率 43.46%。其主要生产技术经济指标在全国中小铝厂中处于中上水平。由于铝市场价格下跌,加上生产流动资金不足、电价居高不下,1998 年企业出现了建立以来的第一次亏损。但从总的趋势来看,铝加工有良好的前景。目前,铝是仅次于钢铁的第二大金属。在有色金属家族里,铝的产量和用途都是最大的。

铝加工是支撑东川经济的最好的项目之一,然而东铝却面临着生存危机。这一危机来自两个方面:一是电解槽型属于淘汰行列。在东铝投产的 100 台电解槽中,有 72 台是 60KA 侧插式自焙

阳极电解槽，生产能力为10 000吨/年（是一、二期建设期间投产的）；另外28台是75KA小型预焙电解槽，生产能力5 000吨/年（是三期改扩建投产项目）。一、二期投产的72台60KA自焙电解槽，由于环保和节能未能达标，属于国家经贸委1999年第六号令指明淘汰和关闭的范围；三期28台小型预焙槽投产后虽然环保、节能指标比一、二期自焙槽有所改善，但由于在建设资金等问题，净化系统、自动加工系统均未投入，没有从根本上解决环保、节能、效益等问题，现未达到设计指标。二是年产15 000吨，在国家规定的3万吨以下。随着我国经济的快速发展，社会对铝的需求量越来越大，铝加工属于国家的战略产业之一，十五届四中全会后国家加强宏观调控，实行了大力度的产业结构调整，规定铝厂年产量要在3万吨以上，以下的则属于控制的范围。

为了从环保、节能、效益上取得突破，解决东铝的生存问题，必须对72台自焙槽进行技术改造。东铝决定拆除并淘汰原10 000吨/年72台60KA自焙槽，在原有的两个厂房里配置64台120KA预焙电解槽，实现年20 000吨生产能力，全公司总生产能力达到年25 000吨。通过技改，提高企业的技术装备水平，实现规模化生产，技改后环保、节能都能全面达标，技术等级大幅度提高，接近国际先进水平。据测算，经济效益将提高近8倍，人工费用每年节约300万元（职工从原来的644人减少到444人），电费每年节约400万元，年利润总额1 188万元，比现在147万元增加了1 041万元。通过技改能取得良好的社会效益和显著的经济效益，但技改投资额巨大，需要1.3亿。政府和金融部门的支持毕竟是有限的，因而走联合兼并的道路以及到资本市场上去筹集资金，是东铝生存发展的重大课题。

3. 东川磷化学工业总公司

东川磷化学工业总公司始建于1986年8月23日。在10多年

预计工作如顺利，可新增黄磷5 000吨，收入达3 000多万元。

以上三家企业尽管情况各异，但资金问题却是共同面临的难题，资金问题已成为制约企业生存和发展的瓶颈。各家公司都在积极争取政府及有关部门，尤其是金融部门的支持，多渠道解决资金来源。然而，由于东川的经济发展现状和企业自身条件所限，来自政府的支持和金融部门的贷款数额有限，因而走联合兼并、重组的道路是现实的选择。以下思路可供参考：

第一，通过联合兼并，以求生存发展。大东公司、东铝以及破产重组后的东磷，都应借助东川纳入昆明经济圈以及中央西部大开发的良好机遇，积极与昆明市，或者是东部沿海的优势企业进行联合或受其兼并，借助其雄厚的资金实力扩大生产规模，进行技术改造，以提高资产利用率，发挥自身优势和增强竞争实力。当然，在通过联合兼并纳入大型集团公司后，要及时进行规范的公司制改组，按共同治理模式进行治理结构的创新；适时调整组织结构，按事业部制组织形式的要求运作；注重原有核心竞争力的保持和新的核心竞争力的培育。

第二，进入资本市场，寻求金融支持。我国资本市场发育还不成熟，其容量有限，要跨过上市这道门坎，对中小企业，包括中小高科技企业来说，都是一个难圆的梦。尽管如此，大东公司、东铝这样具有一定优势和潜力的中小企业仍然可以设法进入长期资本市场，以寻求广泛的金融支持。比如，利用上市公司的“壳”资源曲线上市（“借壳上市”），可以为本公司的规模扩张以及核心业务的发展提供资金支持。一方面，上市公司要实行资本扩张，必然选择前景良好的项目，或去兼并、收购具有良好项目的企业；另一方面，经营不善、效益不佳的上市公司也需要进行重组，利用收购方的技术与产品优势改造自身，以调整经营结构，实现产业升级，这就为中小企业“借壳上市”带来机遇，所以，不能够充分利用上市公司宝贵的“壳”资源，应该说是一种

损失。另外，杠杆收购作为一种行之有效的收购融资工具，也可以借鉴。它是一种“神奇点金术”，是收购方按照杠杆原理，以少量自有资金，依靠债务资本为主要融资工具来收购猎物公司全部或部分股权的行为。一些名不见经传的小企业，运用这种强有力的财务杠杆力臂，兼并了大企业，实现了存量资产的相互置换以及资产在企业之间的相互划拨转移。大东公司、东铝这样的国有企业在资本运营过程中，选择杠杆收购的方式，除了能获得一定的经营协同（如生产协同、管理协同、财务协同、人才技术协同等）效应和实现高效率的企业扩张外，还能消除代理成本，寻求收购资本支持和发掘潜在利益。当然，出让股份、引进战略投资者或转让控股权等方式也应积极探索。

第三，政府要为企业发展创造良好的环境。越是受计划经济影响大而市场经济起步晚的地区，企业要生存发展就越离不开政府的支持。目前，大东公司、东铝和东磷等公司尤其需要政府从以下两个方面加以支持：一是改善企业融资环境。政府可以借鉴美日等国的经验，为中小企业融资提供援助政策。美国是以向小企业从商业银行等金融机构借款提供担保为主要支持政策。日本则为中小企业提供了两条重要的融资渠道，即有专门的政策性机构向中小企业贷款以及有专门的机构为中小企业提供借款保险，促使商业银行向中小企业贷款。日本对中小企业的资金援助每年都要占中央财政预算的一定比重，中国政府也应采取多种途径增加中小企业的融资渠道。像日本那样建立专门为中小企业服务的政策性银行机构还不适宜，可在现有的国有商业银行中增设中小企业业务部。为了鼓励商业银行等金融机构向中小企业贷款，可尽快建立和完善信用保险制度，即由财政拨款设立政策性的贷款担保机构，专门为中小企业贷款提供担保。并且，政府要在对外招商方面积极为企业牵线搭桥。此外，可成立中小企业投资公司，对中小企业进行风险投资，并分享投资利润。二是制定有利

于企业发展的政策。目前东川的磷化工和铝加工两个被称为“电老虎”的行业处境艰难，与电价太高有直接关系。云南省几乎所有的磷化工公司都处于瘫痪状态，铝加工也因电费在总成本中占37%（比国际上的23%高得多）而使利润向电力部门转移，并且目前这两个行业的对外招商也因电价太高而受到影响。提请省政府一定要促成云南省电力部门降低电价，否则，在云南省的黄磷和铝工业垮掉以后，云南省电力部门最终也将失去用户，危及自身生存。希望省电力部门从云南省经济发展的大局出发，本着相互依存、共同发展的原则，把电价降下来。

（二）培育新的经济增长点，重点搞好东川制药厂的改革与发展

东川制药厂始建于20世纪80年代，主产品是葡萄糖大输液。该产品通过GMP认证，维持着企业的运行。同时，企业还开发生产了主治风湿疼痛、跌打损伤的“雪上一支蒿”系列产品和主治咳嗽的“法洛海”系列产品，但这两类产品还没有形成规模生产，给企业带来利润。目前东药正在进行技术改造，技改资金投入在东川区政府的帮助下得以解决。由区政府牵头，省工商银行决定贷款给昆明市的几家大医院，再由医院拉动购买东药产品，从而支持药厂，近期内药厂的技改可以完成。“雪上一支蒿”系列产品因其独特疗效而具有良好的发展前景，但目前的原料主要靠农民上山采集，受到原料供应的限制。通过3~5年的努力，可以实现人工种植，形成药厂的原料车间，从而实现规模生产，该系列产品将成为为企业带来丰厚利润的核心产品。

从长远来看，东药要想获得快速发展，建立核心竞争优势，还必须及时进行产权制度改革，超前进行战略决策，全方位进行创新，形成有利于自身发展的“改制—战略—创新”的管理模式。

由于体制等各种因素的影响，东药发展很缓慢。近年来虽然在经营责任制、三项制度改革、企业管理等方面进行了积极的努

力，但仍未能从根本上改变国有企业惯有的政企不分、产权不清、经营机制不活、自主经营权不能全面落实、发展资金缺乏、企业内部大锅饭现象严重、责任心不强等弊端，这些问题严重制约着企业的生存和发展。为了彻底改变这种局面，东药目前正在按建立股份合作制企业的要求进行改制。股份合作制的实现，真正触及到了资产结构与产权关系，改革了原来的国有制，实现了资本所有权的多元化。它理顺了产权关系，聚集了资金，能充分调动职工的积极性，缓和劳资关系，使职工与企业结成命运共同体，增加对企业经营的关切度。它确实能为改变企业的激励机制和约束机制，使企业逐步实现效率的改进，奠定一个新的基础。

东药改制以后，还需要进行相应的组织机构改革。如财务处应改为资产财务部，劳动人事处改为人力资源部，还应设立企业发展部、计划评价部、审计部、监察室，这些机构的设立不仅仅是名称的改变或简单的增设，而是根据统一目标和精干、高效的原则建立与国际接轨的现代企业内部组织体系，各部门各司其职，互相配合，互相制约。这种“黄金原子”结构，不会因个人的变动或其他条件的变化而对企业造成影响。

面对制药行业严峻的竞争形势，东药应在分析国内外制药行业发展趋势的基础上，超前决策，制定企业的发展战略。我们认为，东药应充分发挥云南物种资源丰富的优势条件，确立以天然药物为基础的产品发展方向，走以开发云南天然药物为特色的生物医药高新技术产业化发展道路。要建立和健全以技术创新为核心的组合创新模式，包括根本型新药创新与渐进型新药创新的组合，产品创新与工艺创新的组合，自主创新与合作创新相结合，技术创新与组织文化创新的组合。

东药的改制将促使企业转换经营机制，具有发展动力、活力和效率，而战略、组织、技术和文化的协同创新，将形成以战略管理为核心，以核心竞争力为基础的特色管理，使东药具有持续

的竞争优势。待条件成熟以后，东药可以向股份制过渡，面向社会筹集资金，不断扩大规模，进入资本市场进行重组与并购，实现快速成长。

（三）放开搞活国有小企业，积极推进小企业采取股份合作制形式

东川现有 57 户国有企业中，有 52 户是小型企业，这些小型企业的绝大多数处于困境。并且由于历史的、地域的、体制的原因，东川的国有企业职工无论在观念上还是在能力上都更适合于在本地就业，而且东川人口老龄化程度高，因而采用股份合作制这一改制形式阻力最小、成本最低。东川的国有小企业分布在机械、轻工、电子、食品、商贸流通等行业，对仍有产品开发能力的企业来说，要创造条件转为股份合作制形式，并积极寻找机遇，利用昆明中心城市以及东部沿海地区优势企业的配套辐射作用，结合自身现有技术装备、工艺水平，通过联合兼并，资产重组，增资减债，搞活这一批企业。待这些企业的实力不断增强后，可以跨地区组建战略联盟，甚至可以纳入全省、全国乃至全球的供应链中。对确实扭亏无望，资产负债率高，且长期停产的企业，要大刀阔斧地实施破产，并逐步向非国有经济转化。总之，要通过产权制度改革、存量资产的合理流动与重组，完成国有企业的战略性重组，使非国有经济在小企业中的比例不断提高，促进产业结构和经济结构的调整。

西部地区长期落后的重要原因之一就是缺乏现代经济结构，在当前技术创新和制度创新频繁不断的情况下，通过跨地区的企业重组和资产重组，吸引国内外大企业集团对西部资源型老工业城市的企业进行兼并或重组，调整产业结构和经济结构，致力于发展特色经济，无疑是资源型老工业城市重新焕发青春的必由之路，也是西部地区缩小与沿海发达地区和先进国家的差距，实现经济现代化和全面发展的突破口。

第七章 资源型老工业城市农业结构调整与改造对策

长期以来，云南省的资源型老工业城市由于主业过于突出（主要是矿产资源开采和加工），一定程度上压抑了其他资源优势的发挥。特别是在计划经济体制下，国家和上级政府对于资源型老工业城市主业部分的强烈政策倾斜，使当地政府没有根据市场经济的运行规律，及早对经济结构和经营机制中的弊端筹划相应的改善和预防措施，导致内外部经济运转条件一旦发生变化，多数资源型老城市都不同程度地陷入主业不断萎缩，替代行业类型缺乏必要的规模和积累，经济形势日趋严峻的困境。

农业作为国民经济的基础产业类型，具有涉及面广，吸纳就业人员数量大，发展机会多等显著特征，一直是支撑社会经济健康稳定发展的主要因素。但在资源型老工业城市地区，农业却是一个长期受压抑的产业类型。许多地区农业生产的技术、质量和规模长期处于落后状态，比较优越的土地资源、气候资源和市场容量优势得不到发挥，企业或城市所需农副产品大量由外部地区供应。

西部大开发的深入，促使云南省资源型老工业城市必须通过全面的经济结构调整和改造工作重新焕发生机，以适应社会主义市场经济发展的需要，这也为当地农业生产的发展提供了一个良好的机遇。大力发展农业经济，培育新型支柱产业，部分补偿因矿山经济萎缩给地方发展带来的显著影响，已经成为各级管理部门的一个共识。但在市场经济条件下以及农产品供给市场竞争日趋激烈的背景下，如何根据农业自身发展的各种条件组合，发挥

优势，克服劣势，选择合适的经营结构、模式和市场切入点，无疑将成为资源型老工业城市农业发展成功与否的关键问题。

第一节 云南省资源型老工业城市 农业经营的主要问题

云南省受特殊的地理位置和地形条件影响，水、土、光、热条件组合丰富多彩，发展特色农业经营的资源条件得天独厚。但在资源型老工业城市地区，长期处于弱势产业地位的农业经营中存在着许多问题，这些问题不但影响了当地农业生产资源优势的合理发挥，一些技术、模式和机制方面深层次问题还对自然生态环境的稳定性产生了显著影响，动摇到地区农业持续稳定发展的基础。因此在培育新型农业产业，提高农业在国民经济中份额的过程中，合理有效地解决各种现实和潜在问题，就成为相关部门的首要任务。云南省资源型老工业城市农业经营中存在的主要问题包括以下几个方面。

一、农业发展基础薄弱，后劲不足

在长期不能得到重视的发展进程中，资源型老工业城市的农业生产明显缺乏统一规划和持续稳定的建设投入，这导致了农业发展基础薄弱、后劲不足。通过实地对个旧和东川的调查发现，两地农田基本建设和水利建设长期落后，农业生产的经营和技术人才严重匮乏，农业系统承灾能力不强，政府部门对于当地的农业发展又缺乏统一的宏观调控与规划，加上工业生产对农田的污染和占用，常常造成局部地区的严重损失，这都成为严重束缚当地农业生产持续、健康发展的主要因素。

由于缺乏政府综合性的政策、技术、投入和管理方面的有效支撑，资源型老工业城市地区的农业发展，只能依靠农业部门和

广大农民自力更生，内部挖潜，自行解决必要的投入和市场开拓问题，维持比较简单的再生产过程。因此，与国内其他地区相比，云南省资源型老工业城市地区的农业发展没有能够表现出应有的活力、效益以及对地方国民经济发展的支撑作用。

二、土地资源条件约束明显，规模化经营受到显著影响

资源型老工业城市大多数位于山区，地形条件的限制成为农业发展的另一个重要的约束因素。在现有的农业生产用地中，除部分位于平坝地区的土地农业生产条件较好外，多数耕地属于山坡地，有相当数量的土地甚至是在陡坡上开垦出来的。这些土地跑水、跑土、跑肥问题突出，耕种困难，遇到任何自然灾害时产量和效益都难以维持稳定。当地居民为了解决自身的生存问题，只能采取广种薄收的方式，寄希望于通过扩大经营面积而获得的机会性产量，来解决自身的吃饭问题。坡地面积的大量增加又在一定程度上对山区的生态环境稳定性形成冲击，进而动摇当地农业生产的外围保障条件，给未来的农业发展带来诸多潜在的不利影响。

依靠规模化经营，使农产品具有较强的市场开拓能力和竞争力，占据市场的制高点，提高商品化率和经营效益，是我国其他地区农业高速发展的一条成功经验。云南省资源型老工业城市由于地处山区，农业经营条件变化多样，土地资源总量少，并且空间分布不均衡，严重束缚了农业规模化经营的发展潜力，从而也失去了一条提高农业生产商品化率的捷径。尽管政府可以通过合理有效的组织克服土地资源空间配置方面的约束，提高农业经营的规模化水平，但在市场竞争日益激烈，农产品买方市场特征越来越明显的今天，如何进行合理的选项以及寻找最佳的市场切入点，也是一个棘手的问题。

三、经营结构单一，粮食生产比重大

资源型老工业城市的农业生产还带有比较明显的计划经济色彩，经营结构单一，作物品种结构不合理的问题十分普遍。一些投入高、效益差的品种还在大量种植，特别是粮食生产面积过大，一直是影响有限土地资源效益潜力发挥的重要原因。这一方面带有传统的“以粮为纲”时代农业发展模式的烙印，另一方面也是前一阶段过分强调解决温饱问题和保障当地供给等政策倾斜的后果。我们从调查中了解到，农业管理部门在制定各种农业发展规划和规划时，单纯强调主流农产品数量指标，对于农业经营效益的提高缺乏具体的设想，特别是通过合理的多种经营规划来规避市场风险方面考虑甚少。

资源型老工业城市的许多农业乡镇都是云南省的重点贫困地区，即便是农业生产发展比较好的个旧市，山区的几个乡镇仍没有最后脱贫。多年来这些地区单纯强调增加粮食生产，争取自行解决温饱问题，目前看来这一目标已经基本实现，脱贫攻坚的关键已经转变为如何有效增收问题。当前我国粮食生产形势极其稳定，国家已经在价格和政策上对一般性粮食生产，发出了强烈的适度控制性信号。资源型老工业城市今后只有通过适当调整农业经营结构，根据市场需求大力提高多种经营水平，才能确保最大限度地发挥本地区农业生产的各种资源和自然条件优势，切实提高农业经营效益，使之在地区经济结构调整和改造过程中占据重要的地位。

四、市场信息闭塞，流通环节不畅，农产品商品化率低

资源性老工业城市区位条件差，农产品商品化率低是困扰农

业发展的另一个痼疾。由于地理位置偏僻，农业管理部门和农民无法及时获得国内外农产品的市场需求信息，也就无法根据市场需要及时调整作物结构和产品结构，生产适销对路的农产品种类。改革开放以来，我国的农产品生产和供给市场范围不断扩大，一些地区依靠灵敏的市场反应，将本地区的农业生产和产品供给逐渐辐射全国，走向世界，从而为本地区的农业生产乃至整个国民经济发展赢得了更为广阔的空间。今后一段时间里，特别是中国加入 WTO 以后，农业发展将面临更大的机遇和调整，对市场需求信息的依赖性程度也将越来越高。届时，资源型老工业城市的农业生产能否有效地克服传统的信息障碍，将直接关系到农业经营能否搭上社会经济快速发展列车的大问题。

流通环节不畅是资源型老工业城市农产品商品化率低的另一个重要因素。长期以来这些地区的农业生产以满足本地区供给为主，加上这些地区又是我国计划经济体制影响最为严重的区域，致使农民的商品意识与东部沿海地区，甚至与云南省的其他地区相比，差别较大。从现状看，造成流通环节不畅的原因主要有四个方面：一是缺乏一支既了解本地区农业经营优势，又具有一定市场开拓能力的优秀农产品经理人队伍；二是政府部门对于本地农产品流通，特别是向全省、全国乃至国外市场大量供给，缺乏必要的激励机制和政策扶持；三是农民对农产品市场化的规则了解甚少，缺乏大范围分工协作、合作经营的经验和风险共担、利益均沾的现代经营理念；四是地理位置偏僻、交通不便的问题在一定程度上增加了农产品的运输成本，降低了一般性农产品的市场竞争力。

五、特色经营水平低，农产品二次加工能力不强

我国目前已基本实现小康社会发展的目标，农业生产也从传统的数量型逐渐向质量效益型过渡。在一般农副产品供给相对过

剩的市场形势下，依靠特色经营，通过名、特、优、新产品来拓展市场空间，满足逐渐富裕起来的城乡居民生活需求，已经成为各地区农业发展的重要策略之一。云南省资源型老工业城市的农业特色经营水平相对较低，重数量、轻质量和效益的经营思路一直没有较大改观。由于缺乏能够填补市场空白的特色农副产品类型，大宗普通的粮食和经济作物既没有规模优势，又缺乏便利的购销集散条件，所以农业生产效益普遍较低，农民增收越来越困难。

对农产品进行深加工，尽量延长以农副产品为原料的产业链条，在农产品加工过程中实现增值、增效，并解决农村劳动力剩余问题，是我国东部许多农业地区发展农村经济的另一条有效途径。这一点在云南省资源型老工业城市地区也处于比较落后的状态。造成这种状况的原因大致可以归结为以下几个方面：一是由于当地对于农产品深加工产品的市场容量比较小，外部市场开拓能力又比较薄弱，相关企业发展初期的资本积累和市场培育过程比较艰难；二是地方政府对于这类企业的发展缺乏必要的政策倾斜，资金问题难以解决；三是相关技术和市场信息的获取较困难，企业管理和市场营销人才严重不足，管理和营销手段落后；四是长期单一的经济结构使本地区与外部的商业交往过于简单，无法有效地利用外部资金、技术和人才优势，以发展本地区的农副产品深加工行业。

六、农民经营观念陈旧，经营技术落后

云南省资源型老工业城市地区除地理位置比较偏僻之外，大多数还位于多民族聚集地区。在人口的总体构成中，与矿山开采和冶炼相关的人群专业素质相对较高，农村人口普遍为素质比较低的贫困人口。由于缺乏现代科学技术知识的熏陶，农民的经营观念落后、保守，对最新的农业科学技术和经营理念接受能力

低，有时甚至还有强烈的抵触心理。一部分人的农业生产活动还停留在以吃饱饭和吃好饭为第一目标的水平。特别是在商品农业经营的大潮中，这些地区的农民普遍缺乏主动了解市场和适应市场的勇气和能力，加上地方政府在本地区农产品商品化方面缺乏必要的政策导向及经营人才储备和积累，导致大多数农民的剩余农副产品变现困难，增收脱贫问题的解决进展缓慢。与平坝地区相比，少数民族聚集的山区农业生产无论是技术层次还是管理水平都更加落后。许多地区还保留着“刀耕火种”“陡坡开垦”“顺坡种植”等落后的生产方式。田间管理、品种筛选、结构优化等现代经营技术几乎是空白。因此，这些地区农业生产都只能停留在比较原始的阶段，商品农业发展更无从谈起。另外，资源型老工业城市地区山区粗放的农业经营模式还给自然生态环境造成严重的影响，产量水平低导致农民大量毁林毁草开荒，自然植被覆盖率不断降低，进而诱发出严重的水土流失问题。长时期延续落后的经营模式，使这些地区的山区自然植被覆盖率不断降低，生态环境的脆弱性程度显著提高，一些地区已经出现因生存环境恶劣化使农民贫困问题不断加剧的现象。

七、工业和城市发展对农业生产的负面综合影响显著

过去十几年来，资源型老工业城市规模的逐渐膨胀和乡镇企业的蓬勃发展，已经对当地农业产生了一系列明显的冲击。今后随着地区经济结构调整和改造进程的深入，工业、人口和非农业建设性用地规模预计均会出现一定程度的增加，这些过程将对当地的农业生产继续形成显著影响。从以往的发展进程看，工业和城市化发展对农业的影响主要表现在以下三个方面：

1. 非农业建设用地的增加，消耗了大量宝贵的农业用地资源。在城市和工业用地扩张过程中，首先受到侵占的就是一些条

件比较好的种植业用地类型。资源型老工业城市土地资源严重不足的现实，使这种对农业用地的侵占严重影响了农业生产的稳定性。今后一段时间，云南省将积极推进全省农村地区的小城镇建设，以促进农村经济的发展。预计资源型老工业城市地区将顺应这一发展形势的需要，推动本地区的小城镇建设。如果在建设过程中不能在国土资源空间配置方面采取有效措施，农业用地被不断侵占的现象还将持续下去。

2. 农业污染问题严重。矿山开采和金属冶炼过程中有许多重污染工艺环节，如果环保措施不力，很容易造成农业污染，对农民造成严重的财产和生命损失。我们在现场调查中了解到，个旧和东川两地均发生过严重的农业污染事件，特别是个旧市由于20世纪七八十年代乡镇企业无序发展，布局不合理，曾先后发生多起严重的农业污染事件。到目前为止，这些地区的环境基础设施建设仍很落后，工业污染源内治理措施还不能100%满足国家要求，环境污染问题对农业生产的威胁仍难以根除。

3. 生态破坏问题突出，部分地区农业生产条件脆弱。矿山开采，特别是露天开采以及各种交通和辅助生产设施建设对地表植被干扰和破坏十分严重，导致部分地区基本丧失了天然植被的有效防护。资源型老工业城市地区的开发历史一般都比较长，几百年甚至上千年持续的人为干扰活动，导致云南省的大多数资源型老工业城市生态环境脆弱性程度均比较高，农业生产的外部条件极其不稳定，自然和生态灾害频繁，一定程度上严重阻碍了农业生产的顺利发展。

第二节 国家当前农业发展的宏观政策背景

我国政府历来重视农业生产的健康和稳定发展。自20世纪80年代初期以来，连续十几年的农业丰收，为我国提前实现小

康发展目标，促进社会经济高速发展，起到了奠基性的支撑作用。在新世纪里，我国经济、社会必将有更大发展，对农业的发展也将提出更高的要求。随着经济全球化趋势加快，农产品的国际竞争将日趋激烈。我国是一个农业大国，所以切实加强农业基础地位，是当前国民经济调整的重要任务，也是对农业和农村经济结构进行战略性调整的根本出发点。

在初步实现小康发展战略以后，我国农业生产出现了农产品销售不畅、农民收入增长缓慢、农业和农村经济整体素质和效益不高等一系列问题，急需通过对现有的经营模式和结构进行调整和改造，以确保农业生产的稳定健康发展。我国目前已经确定了21世纪国民经济和社会发展的战略构架，经济发展进程中的历史性跨越，无疑为农业和农村经济发展创造了新的条件和机遇，也提出了新的要求。根据形势发展的需要，中央人民政府于2000年初作出了对农业和农村经济结构实行战略性调整的决策，并将其作为新阶段农业和农村工作的中心任务。这项决策除了对土地承包经营政策的贯彻和落实、农村基层组织建设、法制建设、精神文明建设等内容作出具体详细要求外，还重点规定了以下五个农业和农村经济结构战略调整的中心任务。

一、大力调整农业产业结构

根据市场需求变化，继续压缩不适销品种，扩大优质农产品生产。要加大对“种子工程”的支持力度，力争经过两三年的努力，使我国农产品的良种普及程度和质量有一个明显的提高。要抓紧选育和推广优良品种，开发优质饲料，采用先进的养殖技术，进一步提高养殖业的比重。粮食主产区要稳定面积，提高单产，优化品质，稳定提高粮食生产水平。要合理调整粮食和经济作物的种植比例，发展高效农业和创汇农业。在结构调整中，一定要注意保护粮食生产能力。要切实保护基本农田，严禁乱占耕

地。必须更好地贯彻粮食流通体制改革的各项政策，特别是按保护价敞开收购农民余粮的政策。按保护价敞开收购农民余粮，是保护农民利益，稳定农业基础的重大决策，要不折不扣地贯彻落实。

二、促进农产品加工转化增值

在多层次加工转化中着重发展精深加工，努力开发新产品，积极发展优质名牌产品。要加大技术攻关力度，积极引进国外技术、工艺、设备，努力提高我国农产品加工的技术水平。以公司带农户为主要形式的产业化经营，是促进加工转化增值的有效途径。国务院有关部门要在全中国选择一批有基础、有优势、有特色、有前景的龙头企业作为国家支持的重点，在基地建设、原材料采购、设备引进和产品出口等方面给予具体的帮助和扶持。

三、积极发展小城镇和乡镇企业

发展小城镇经济，加快小城镇建设。争取经过 5~10 年的努力，把一批小城镇建设成为具有较强带动能力的农村区域经济文化中心，使全国的城镇化水平有显著提高。乡镇企业要加快调整产业和产品结构，积极发展高新技术产业和名特优新产品；结合农业结构调整，重点发展农副产品加工储藏、保鲜和运销业；结合小城镇建设，积极发展商业、饮食、服务和旅游等第三产业。

四、加快农业科技进步

从 2003 年起，各级财政必须拨出专项经费作为启动资金，支持各地以现有乡镇技术推广机构为基础，有计划、有重点地创办一批农业科技示范场，使之成为农业新技术实验示范基地、优良种苗繁育基地、实用技术培训基地，抓紧建设具有国际先进水

平的重点实验室和科学园区，并制定扶持政策，培育具有国际竞争力的农业先进技术产业集团。

五、加强农业基础设施和生态环境建设

改革水利工程的投资、建设和管理体制，鼓励集体、个人以多种方式建设和经营小型水利设施，调动各方面特别是农民群众投资兴建水利的积极性。加大封山育林、飞播造林、人工造林力度，加快荒山绿化；尽快恢复和扩大林草植被对经济社会发展具有重要意义，要把它作为生态环境建设的重点。

2001年是实施“八七”扶贫攻坚计划的最后一年，云南省要坚持开发式扶贫方针，加大财政转移支付和扶贫力度，力争再解决1 000万左右贫困人口的温饱问题。国有商业银行特别是农业银行和农村信用社，要改善金融服务，增加对农业的信贷投入。农民是农业投入的主体，所以要继续引导农民个人和集体增加农业投入，特别是劳动积累，并鼓励社会资金投向农业。

第三节 云南省资源型老工业城市 农业发展的整体思路

国家的上述农业发展政策，为我国今后农业持续发展确定了基本战略构架。西部大开发战略的全面实施，意味着云南省在经过短期的适当积累和完善之后，经济有可能出现超常规发展。因此，资源型老工业城市的农业生产必须适应新的发展形势需要，及时进行结构优化和调整，全面改善经营水平和效益，进而成为本地区经济结构调整与改造的先行部门，为本地区新的经济增长点的发掘与培育创造必要的条件。根据云南省资源型老工业城市农业生产经营的现状，综合考虑国家的宏观农业发展政策和我国东部农业发达地区以往的经验教训，确定以下农业发展的整体

思路。

一、围绕市场需求进行农业经营结构调整

现阶段全国性农产品供给相对剩余的现状，要求今后农业的经营结构和产品结构，必须紧紧扣住市场需求，只有切实加大各种适销对路农产品生产，真正解决农产品的“卖难”问题，才能够保证农业经营目标的顺利实现，解决农民增收问题。云南省资源型老工业城市以往农业经营在适应市场需求方面能力严重不足，这是农业生产长期得不到重视以及地理位置相对偏僻的缘故，然而另一方面这些地区丰富的农业经营条件组合却又为多种经营和特色经营创造了良好的条件。

目前，农产品地区性、全国性乃至世界性大市场和大流通格局正日益形成，农业经营的外部市场条件也越来越好。为此，资源型老工业城市在今后的农业经营中，要本着适应市场、因地制宜、突出特色、发挥优势的原则，根据自身的资源、技术条件和市场需求的变化，进行经营结构和产品结构调整，变传统的资源导向型农业为新型市场导向型农业，从而使农业生产能够真正发挥其应有的价值创造潜力，为本地区社会经济发展提供强有力的支持，同时为新兴替代产业选择提供更多的可能。

二、注意克服农业生产中的各种劣势约束因素

现阶段资源型老工业城市农业经营中具有很多长期积累下来的弊端，严重影响了今后的持续稳定发展。其中经营分散、规模小，农业基础设施建设薄弱，区域生态环境的稳定性差，商品农业经营的组织和政策基础不完善等都将未来农业发展的严重障碍，所以从某种意义上说，云南省资源型老工业城市农业改造和调整的目的能否顺利地实现关键可能不在于如何发挥优势，而

取决于能否有效地克服劣势约束因素的影响。

从我国东部商品农业生产比较发达的地区的经验看，通过合理的统筹规划，确定适合市场需求的规模化发展方向；加大农业基础设施建设的投入力度，提高农业系统基础设施标准和减灾防灾能力；培养一支农民自己的经理人队伍，强化农产品信息服务，加强农产品市场建设，并制定合理的规章制度，都将为农产品的市场实现和大范围流通创造良好的条件，这些都是云南省资源型老工业城市在今后的农业发展进程中可资借鉴的成功经验。此外，区域生态环境脆弱性程度高，是资源型老工业城市影响农业生产稳定性的一个重要问题，对于一些特定地区而言（如东川区），促进本地区生态环境的保护与建设，已经成为稳定本地区农业生产的最主要因素。

三、发展农业科技，提高农业经营水平

我国以往农业发展的进程充分证明，依靠科技进步，改造传统的农业经营模式和经营结构，是实现农业生产增产增效的有效途径。云南省资源型老工业城市农业生产规模普遍较小，耕地资源有限，今后的工业和城市发展以及区域生态建设和保护，都将严重约束农业生产外延性扩大的能力。大力推广和使用先进的农业科学技术，充分发挥有限的土地资源潜力，走内涵型增长的途径，是确保未来农业生产持续发展的根本出路。

云南省资源型老工业城市应当抓住目前全国农产品市场“大路性产品”数量过剩、优质产品供给不足的有利时机，采取适当措施切实转变农民的经营观念，积极拓展农业科技知识普及和推广的途径，利用示范、带动和重点区域重点建设的方式，提高农业生产的整体科技水平，利用优质产品开拓市场、占领市场。国内其他地区的经验表明，在农业科学技术的普及过程中，建立农民科技学校，抓住管理及经营人才的培养，大力兴办农村教育，

是提高农民科技素质的有效途径；扶持一批科技示范户，建设一批高科技农业示范区，同时奖励科研和技术推广工作中的突出人物，则是提高农业科技普及率的成功方法。

四、推动农业产业化进程

农业产业化是指“农工商、产供销”一体化经营。云南省资源型老工业城市与我国其他地区一样，在农业生产的组织方式上采用家庭联产承包责任制，使农户成为市场经营的主体。这种小生产模式与地区乃至全国范围内的农产品大市场运营机制之间的矛盾主要体现在大宗农副产品集散和买卖困难；农户市场信息获取成本昂贵且常常滞后，交易费用偏高；农副产品深加工过程中，因农户自身的实力和风险承担能力低而无法实现等问题上。

通过农业产业化发展，利用企业来代替市场以节约交易费用，同时通过对农业生产的产前、产中、产后环节的一体化运作来规避市场风险、降低成本，已成为目前国内商品农业较发达地区的通用型农业经营模式，云南省资源型老工业城市也应当顺应这种发展潮流，根据自身的实际情况推进农业产业化进程，积极推广“公司加农户”“企业加农户”“协会加农户”“合作社加农户”等成功的运作模式，培养一批农产品集散、加工、销售的龙头企业，以种养加、贸工农、产购销一体化的现代农业经营模式，来提升本地区的整体农业素质和集约经营水平。

五、保护各类农业用地，稳定农业经营面积

今后一段时间内，随着云南省资源型老工业城市经济结构调整与改造工作的不断深入，城市和工业用地扩张，这将不可避免地侵占一部分农业用地，进一步加剧这些地区农业用地紧张的程度。国家已经提出将小城镇建设作为振兴农村经济的重要措施之

一，云南省政府也充分认识了小城镇在生产要素重新配置和优化及其聚集效应和利润最大化对地区社会经济的带动和辐射作用，陆续出台了一系列鼓励小城镇发展的政策和措施，预计在今后几年内，资源型老工业城市地区的小城镇建设将有长足的发展。

作为管理层业务素质相对较低、规划约束性比较差的一种城市化过程，小城镇建设极易造成规模失控、土地浪费严重的后果，对当地的农业发展带来显著的负面影响。作为必要的预防手段，云南省的各资源型老工业城市必须尽早开展严格的土地利用规划，对今后的小城镇发展和农业用地保护作出合理的界定和长远的统筹考虑，并突出规划的针对性和可操作性，避免其他地区小城镇发展进程中出现的忽视土地利用总体规划、忽视城镇体系规划，或规划内容不完整、可操作性差、约束指导意义不强等问题，进而达到保护农业用地、稳定农业经营面积的目的。

六、突出重点，培育本地区优势农业产业类型

与国内乃至云南省内周边地区相比，资源型老工业城市农业生产在资源禀赋和发展水平上存在着较大的差距。如何发掘并发挥自身的比较优势，就成为未来农业生产能否实现资源边际收益最大化的前提条件。在今后的农业发展规划和计划中，云南省的资源型老工业城市在确定发展方向时，除考虑满足自身城乡居民日常需求外，还必须根据自身的条件组合，发掘几个重点，加以培育和建设，采取有效措施，强化其产品市场竞争能力，提高商品化率，使本地区的农业生产能够出现质的飞跃。

在重点方向的选择和培育过程中，应充分考虑自身的资源优势、技术优势、地方特色和周边的市场条件。要本着“有所为、有所不为”的原则，放弃一部分没有比较优势的传统经营类型和方向，着力培养有特色和有市场潜力的经营项目，并搞好相应的配套服务工作，争取在较短的时间里，用品质、特色、服务和规

模打开市场突破口。另外，在重点方向选择时，一方面应避免与一些传统农业经营地区的优势项目重叠，另一方面还应注意维持自身传统农副产品供给区域的市场份额，避免新的农业发展项目简单排斥传统优势农业经营项目的做法，使地区农业腾飞拥有一个比较稳定坚实的基础。

七、提高区域生态保护与建设的投入力度

资源型老工业城市由于受长期高强度的人为的干扰，特别是大规模的植被被破坏，导致区域生态环境的稳定性极差，一些地区由于自然生态灾害频繁发生，农业生产基础条件急剧恶化，给未来的农业发展埋下了较大的隐患。国家根据西部地区农业生产和自然生态环境的现状，把生态环境保护作为西部大开发的战略措施之一，其目的就是改善当地的生态状况，避免大江大河上游地区的生态影响对中下游地区的发展带来显著的负面影响，进而为当地的工农业生产和社会经济发展创造良好的环境条件。

资源型老工业城市的部分山区在传统农业经营过程中，因经营模式和生产技术落后，加上人口压力过大，已经造成了较大面积的生态脆弱区。在国家新的西部发展政策背景下，这些地区的农业发展无疑应改变思路，更新观念，放弃落后的生产方式和经营模式，把传统的自给型农业生产内容和方式转化到以生态保护和建设为主要内容的新经营模式上来，切实将不适合耕种的所有农田退出来，并落实必要的林草覆盖措施，促进全区生态环境的良性演化，为坝区、河谷和丘陵地区的农业发展创造良好的外部环境条件。

第四节 东川区农业发展现状及主要问题

作为云南著名的“铜都”，铜矿开采及加工一直是东川区社

会经济的支柱产业。从 20 世纪 80 年代末期开始，随着本地资源逐步衰竭，铜业效益日益下降，加上人口密度大，自然环境条件恶劣，本地经济逐步走入困境，成为云南省乃至全国著名的贫困地区。当地政府为摆脱当地社会经济发展停滞不前的不利局面，从 90 年代初期开始逐渐增加农业投入，并在国家和云南省政府的大力支持下，开展大规模的生态环境重建工程，试图将优质、高效农业培育成为本地的新兴支柱产业，从根本上解决贫困问题，进而走出一条振兴地方经济的新路来。

遗憾的是这种努力尽管在局部地区和少数农产品品种上有所突破，但限于各级政府投入能力有限，农民的自发行为无法获得规模效益，加上地理位置偏僻，缺乏市场化运作的经验和技術，所以农业改造工作没有收到预期效果。到 90 年代末期，由于东川矿务局到了难以为继的地步，地方财政运转更加困难，云南省政府不得不采取断然措施，将东川撤市建区，并入昆明市，以期利用省会城市的辐射和带动作用，使东川区的社会经济发展走出困境。

今后几年里，与云南省其他资源型老工业城市相同，东川区也将进行深入的经济结构调整与改造工作，发掘和培养新的支柱产业和利润增长点。作为人口密度大，资源条件差，人力资源和市场条件不佳的边远、贫困地区，农业及相关的农产品加工业将成为东川区发掘新的经济增长点、建立新型替代产业的重要领域。可以预见，在今后的一段时间里，东川的农业生产能否取得长足进步，迅速形成健康的产业化经营格局，将成为直接影响东川区经济结构调整与改造工作成败的关键。

一、东川区农业发展现状概述

东川区全区 1997 年末总人口为 29.3 万人，其中农业人口为 22.5 万人，少数民族占总人口的 7.1%，自然增长率为 9.330。

全区共 10 个乡（阿旺、姑海、乌龙、绿茂、杉木、拖布卡、播卡、新田、法者、舌块），4 个镇（新村、碧谷、汤丹、因民）。1998 年全区 GDP 为 5.3 亿元，“三产”结构为 25.3:40.0:34.6。1997 年末，全区农业总产值为 2.62 亿元，其中农业产值 1.63 亿元，林业产值 418 万元，牧业产值 0.91 亿元，渔业产值 358 万元。在农业的内部结构中，种植业和牧业占据绝对优势地位。

东川区现有耕地 20.8 万亩，其中水田 3.6 万亩，旱地 17.2 万亩，耕地中 25 度以上坡耕地占坡耕地总面积的 59.01%。年粮食产量一般在 5 800 万公斤 ~ 6 000 万公斤，人均有粮 262 公斤，粮食无法自给。农村经济总收入 2.95 亿元，农民人均收入 830 元。属云南省 73 个贫困县（区）之一，全区有 5 个贫困攻坚乡，其余乡属于微困乡。

全区目前的土地利用格局是，海拔 1 600m 以下以粮食、冬春早菜和少量规模化水果种植为主。其中，1992 年以来发展了 1.5 万亩蔬菜种植面积，加上常规菜田共计 3.1 万亩。近几年的常规的蔬菜种植格局是大蒜 3 500 亩，洋葱 2 500 亩，早大豆 5 000 亩，脐果类 2 000 亩，另有西瓜 2 000 亩。山区（海拔 1800m ~ 2300m）以林果为主，本区从 20 世纪 80 年代末期开始在山区推广大山梨种植，一段时间内有所收益，但目前品质开始有所下降，主要以山区农民庭院经营为主，面积在 3 000 ~ 4 000 亩之间。

从 20 世纪 80 年代初开始，为解决农民增收问题，本区开始大力发展畜牧养殖业。经过近 20 年的高速发展，畜牧业生产已经形成相当的规模。目前全区牲畜存栏 324 746 头（只），人均 1.1 头（只），其中黄牛 4 万头，水牛 4 500 头，奶牛 80 头，马 4 020 匹，生猪 16 万头，山羊 7.7 万头，绵羊 2.4 万头，家禽 19 万只。从全区农业的产值结构变化看，1980 年全区畜牧业产值只有 58 万元，占当时农业总产值的 3.9% 左右；1998 年畜牧业总产值达到 9 000 万元以上，占农业总产值的 68.1%，可以说，

畜牧业生产规模和效益的大幅度增长，成为本区农业生产稳定的主要贡献因素。

生态环境脆弱性程度极高是本地区最大的自然特色。受特殊的地质构造和地形条件影响，东川区是我国泥石流危害最严重的地区。1989年国家将东川区作为国家级生态工程“长江中上游防护林体系建设”第一批启动县（市）。植树造林、改善东川区的生态环境成为林业部门的主要任务。十多年来，东川“长防林”工程累积投入建设资金1 392.2万元，累计投工88万个。完成人工造林49.7万亩，封山育林27万亩，全区森林覆盖率由1985年的13.3%，增加到1998年的25.7%，对于改善全区生态环境状况，维护城乡居民的生活安全，稳定社会经济生产的环境基础，发挥了积极的作用。也就是说，林业生产虽然在全区农业生产中的比重很小，但其巨大的环境效益和社会效益则是任何其他行业类型所无法比拟和替代的。

二、东川区农业发展的主要问题

尽管在以往的发展进程中，东川区的农业取得了长足的进步，但目前的农业经营和管理活动中仍存在着许多令人担忧的问题。这些问题如果不能尽早加以解决，必将严重阻碍全区农业进一步顺利、健康的发展，进而给全区国民经济发展带来显著的不利影响，迟滞全区农民脱贫致富的步伐，甚至会威胁到未来经济结构调整和改造目标的顺利实现。这些问题主要表现在以下几个方面。

（一）农业生产的基础薄弱

主要表现在三个方面：

1. 资源条件较差。在各种农业用地类型中，生产条件恶劣的地块面积比重大。种植业用地中，沟谷地区稳产高产田面积比重不足农业用地总面积的3%，近60%的坡耕地绝大多数为中低

产田，其中，12 万亩左右陡坡开垦（坡度大于 25° ）的农田按照有关规定属于不具备耕种条件的地块。全区草场 68.3 万亩，由于低产草场面积比重大，造成载畜能力严重不足。从全区目前的畜牧业生产规模估算，草场载畜量超载 1 倍左右，按照现有的经营模式，畜牧业几乎没有进一步发展的潜力。在林业用地中，现有 30 万亩的无林地约 40% 左右属近期难造林地，剩余部分也因为林地条件较差，而使有限的造林投入难以取得满意的效果。

2. 农业基础建设投入严重不足。中低产地的改造工作“九五”期间才开始启动，田受投入不足的约束，目前只能小规模进行。小江河谷滩地资源也因为无法筹措到必要的建设资金，开发工作举步维艰，充足的光热资源不能得到有效利用。农业基础建设投入不足的另一个后果是全区水利水工设施严重缺乏。尽管新中国建立以来全区累积投入超过 8 000 万元用于水利设施建设，但多数水利设施超期服役，病险严重。部分改造条件比较好的地块，因无法与必要的水利工程措施配套而无法使产量有明显改观。

3. 自然灾害频繁。东川区几乎所有的气象型灾害均有发生，其中干旱、霜冻、洪涝、泥石流等为害尤其严重，且具有发生频率高、局部地区交错重叠出现、不同类型季节分布明显等特征。这一方面说明东川区农业气象条件不是十分有利，另一方面则说明农业系统因缺乏必要的建设投入而承灾能力不强。尽管由于东川区地形条件复杂，各种灾害不会造成大范围的全面影响，但对于受灾的局部地区而言，某些农业气象灾害经常会造成灾难性的后果，给当地农民的正常生产和生活带来严重影响。

（二）农业经营结构有待进一步优化

经过 20 世纪 90 年代持续不断的努力，东川区农业经营结构调整已经取得了显著的成绩。畜牧业的快速发展为全区农业稳定发展奠定了坚实的基础，沟谷地区规模化蔬菜和水果种植以及持

续不断的市场开拓的努力，使本地的冬春蔬菜逐渐形成一定的特色，外销规模不断扩大，为本区农民增收作出了重要的贡献。此外，葡萄和石榴等水果生产也初具规模。上述成就的取得不但为东川区农业的进一步发展创造了良好的条件，也为今后农业结构的优化调整积累了必要的经验。

但是，上述农业经营结构调整工作还不能完全满足东川区农业结构调整和优化的需求，也无法最大限度地发挥东川区农产品的最大价值创造潜力。首先，部分主流农产品的规模还比较小，不能很好地体现规模效益，特别是河谷地区的蔬菜和水果等。其次，全区牧业发展如何与种植业、林业和区域生态环境保护工作进行协调，河谷农区养殖业如何在品种、结构和经营模式上进行优化，区政府还没有很好地计划。最后，在执行国家西部大开发战略中的区域生态环境保护政策的基础上，如何对全区有限的土地资源进行更好的经营结构配置，特别是在种养业中如何进行品种结构优化，现有的各种计划还比较笼统。

（三）农业产业化发展进程缓慢

东川区目前只有蔬菜的生产、供应和销售形成一定规模，市场覆盖范围包括东南沿海和北方的部分地区，另有少量出口，其他农副产品主要供给本地市场。与我国东部地区相比，农业规模化和产业化发展进程比较落后，特别是缺乏以农产品为原料的深加工增值型企业。造成本地农副产品只能以初级产品方式对外供应，无法建立相应的产业联结体系。部分有发展潜力的农产品类型如酿酒的葡萄、鲜食石榴等还没有形成规模。农业产业化进程缓慢的直接后果就是大部分农业生产过程以农民分散自主经营为主，农副产品商品化率低，农民增收困难，这是困扰本区农业发展的关键问题之一。东川区政府已经充分认识到了这一问题，除积极与昆明市有关企业合作，计划扩大本区优质面条的生产能力外，还多方招商引资，准备开拓土豆的深加工。

导致本区农业产业化进程缓慢的主要原因有以下几个方面：

1. 投入力度不足。本地财政收入长期以保吃饭为主，政府无力在农业产业化项目上进行必要投入，农民自发行为往往盲目性大，规模小，导致一些有潜力的项目无法开展。

2. 缺乏必要的统筹规划。以往农业发展的相关规划和计划中，一般偏重传统经营项目的数量增幅，对于农业产业化发展的计划和项目筛选关注不够。

3. 地理位置偏僻。本地区位于滇东北地区，因地理位置偏僻、交通闭塞，对于外部市场需求信息和技术发展不甚了解，另一方面也影响了外部资金进入本地发展及进行农业开发的热情。

4. 缺乏政策引导。目前，东川区政府还没有就鼓励本地区农业产业发展，出台相应的鼓励和配套管理政策，对于农民自发的投入活动缺乏正确的引导，限制了企业和个人的投资热情。

5. 农业生产条件较差。受特殊的生态条件影响，本地区农业产业化项目投入需求较大，风险比较高。

（四）管理和科技水平较低

1. 东川区现行的农业生产管理仍停留在传统的模式上，缺乏创意。在相关发展计划编制时，有关部门因不能对市场发展进行合理的超前性估计，发展方案选择中也就无法在合理评估本地区农业发展的各种优势和劣势条件的基础上，确定正确的发展方向 and 进行项目筛选。在组织管理上，鉴于本区属典型贫困地区，农业管理部门的大部分精力只能用在如何解决本地人口的温饱问题上，对于今后如何发展优质高效农业，特别是在地域农业生产的组织方式和经营模式上考虑较少。加上撤市建区后管理部门人员的调整，农业管理部门还没有搭建起一支专业化的精干的管理队伍。

2. 东川区的农业经营和管理技术仍比较传统，农业科技推广部门力量比较薄弱，综合性的农业科技服务体系还没有形成。

现有的农业经营中，传统生产方式和传统经营品种仍占据主导地位，适应本地资源条件的相关农业科技积累不足，对外部先进的农业科技发展信息进行专门化的收集和整理工作近乎空白，优良品种、先进农业生产技术和经营管理模式的引进工作落后于周边地区。由于存在上述弊端，本区农产品除部分品种因本地特殊的自然条件和资源条件而稍具特色外，大部分产品不具备质量竞争的优势。近几年的植树造林工作也因为基础性科研积累（特别是适生树种实验与选择）薄弱而影响了投入效果。总之，全区目前依靠技术进步促进农业发展的能力比较低。

（五）生态环境劣化对农业生产的稳定性影响显著

东川区因为受长期的、强烈的人为干扰活动，导致自然生态环境极度恶化，这不但严重威胁城乡居民的生命财产安全，还造成各农业产区经营条件的极端不稳定性，显著影响了本区农业生产的持续健康稳定发展。新中国建立以来，本区各种严重的气象灾害给局部地区的农业生产造成了严重损失，特别是小江流域规模大、频率高、分布广泛的泥石流对本区农业生产资源组合条件最好的热区农业生产造成严重影响。尽管二十余年来东川区政府在上级有关部门的大力协助下，在改善全区生态环境方面做了大量工作，但农业环境条件脆弱的问题仍没有根本性改观。

造成东川区农业生态环境脆弱的根本性原因是人口密度过大，导致地表人为干扰严重的问题长期得不到缓解。据统计，全区人口密度接近 160 人/平方公里，这种密度水平不但高于全国平均水平，也高于云南省的平均水平。对于一个资源贫乏的贫困落后地区，这样大的人口密度要满足基本生活需求，只能对有限的土地资源和生物资源进行高强度利用。近年来，全区生态环境改造工作成效之所以不显著，除植树造林工作因立地条件差和相关技术和管理不配套外，农村人口的高强度利用也是一个重要原因。据估计，全市有林地每年生物生产增量的 90% 被消耗，过

度的薪柴和用材消耗导致林地自我增值和更新机制严重受损。全区目前草场载畜超载近一倍，其中植被覆盖较少的半山区因过牧而导致严重的荒漠化。上述问题都使本地农业生态环境的脆弱化程度进一步增加。

第五节 东川区农业发展的内外部条件和定位分析

发挥有限的农业资源潜力，实施优质高效农业发展策略，仍是资源贫乏、人口众多的贫困地区社会经济结构调整和改造的重要策略。所以，东川区应当根据本地农业生产的内外部条件组合，在现有农业经营模式、结构、技术水平和管理方法上有较大改进，使全区农业生产面貌有一个根本改观，使农业经济成为本区国民经济的支柱部分，进而成为实现经济结构调整和改造目标的主要推动力量。

一、东川区农业发展的内外部条件分析

（一）资源条件

东川区虽然土地资源条件有限，但气候资源条件特色鲜明。特别是小江河谷地区是昆明市境内最大的一块热区。由于热量条件充足，小江水又可以满足必要的灌溉需求，反季节性的水果和蔬菜种植优势明显。此外，东川和周围地区还是云南省优质土豆生产地区。如果上述产品在规模化和专业化经营方面有所突破，相关技术和市场服务工作到位，产品的竞争能力较强。

（二）内部市场条件

东川区本地的城市化水平较低，由于工业经济不发达，区内城镇建设选址条件较差，估计未来的城市化发展进程可能会落后于云南省的平均水平。所以农副产品本地的市场需求规模不会有

较大改观。比较可能的情形是随着城乡居民生活水平的不断提高，人均农产品消耗量的增加可能会在一定程度上提高本区农产品需求规模。

（三）外部市场条件

过去几年，东川区的优质蔬菜生产已经形成了一定的外销规模，为东川区农副产品进一步开拓外部市场奠定了良好的基础。今后，随着铁路支线的开通和连接本地与外部地区的高等级公路的建成，农产品输出的交通运输条件将有较大程度的改善。所以，如何利用上述有利的发展时机，在内部市场需求不足的情况下，大力开拓全国乃至出口市场，将成为东川区农业发展成败的关键。

（四）结构调整余地

东川区农业生产的经营结构有较大调整余地，这就意味着部分优秀的农业产业化项目引进和扩大规模还有可能。目前，传统农区在确保必要的本地农产品供给的基础上，利用耕作制度完善和滩地资源开发，发展规模化商品农业经营的潜力很大，条件也比较成熟。山区农业生产模式也有较大的改进余地，特别是退耕还林还草工作为林业和牧业的发展提供了良好的机遇。东川区在山区高质量草场建设和发展特色畜牧业方面已经取得了显著的成效。

（五）政策和技术环境

目前国家关于西部地区的各项地域政策都可以惠及本地，特别是各项农业开发计划、扶贫计划和区域生态保护与建设计划，都可以为本地区的农业发展带来直接或间接的正面影响。撤市建区后，云南省和昆明市政府也为东川区的发展确定了比较宽松的政策环境。这些将成为实施积极的农业开发计划的有利条件。东川区尽管在农业技术开发方面力量薄弱，但只要与国内相关科研单位建立密切的业务协作关系，完全可以为今后的农业发展计划

奠定比较坚实的技术基础。

二、东川区农业发展的定位分析

受特定的资源禀赋和区位条件限制，东川区的传统工业预计只能在转换经营机制、有限度技术改造和减员增效的基础上，维持现有的经营规模，其他行业大量引进外部资金、发展外向型经济的条件还不具备。在这种情况下，估计东川区新兴产业培育只能在农业上下工夫。通过对现有资源配置、经营结构和经营模式进行调整和改造，提高农业经营的技术水平，促进农业产业化发展，大力拓展外部市场，走商品农业发展之路，强化农业生态环境保护与建设工作，力争通过5~10年的努力，使农业生产成为东川区社会经济的支柱成分，尽快实现经济结构调整与改造的各项发展目标。

今后的经济结构调整和改造工作中，在其他行业发展的内外条件没有发生重大改善的前提下，东川区政府应当坚定优先发展农业及相关产业的思路，力争稳定全区的经济发展形势，为传统的“夕阳产业”的逐步淡出、缓解就业压力和改善财政状况奠定坚实的基础，以便为今后的发展创造一个有利的社会环境。

第六节 东川区农业发展的对策

一、小江热区农业开发项目

东川区政府已经充分认识到农业经济在本区未来社会经济发展中的地位和作用。1999年初撤市建区工作完成以后，区政府立即组织强有力的调研队伍，对小江热区农业综合开发项目进行

了规划和论证。目前该项目的规划和立项准备工作已经完成，有关的实施细节也在逐步落实中。该项目无疑是东川区农业生产突破旧有生产模式和格局的关键，如能顺利实施，必将为本地区的农业发展注入强劲的动力。小江流域地处滇东高原山区，由南到北纵贯东川区中部地区，受地形条件和大气环流特征的制约，气候季节分异明显。冬春季节受干燥强劲的西风气流影响，夏秋季节则受控于潮湿多雨的西南风。全年降雨量集中在夏秋季节（5~10月），其中6~8月降雨占全年总量的50%以上。全年降雨量在600mm~1200mm之间。由于地形高差悬殊，垂直气候变化特征明显。小江综合农业开发项目所在的河漫滩区域属南亚热带气候类型，年平均气温 $22 \sim 19$ ， ≥ 10 活动积温在7200~6200之间，可持续295~342天，最冷月平均气温 $11.5 \sim 14$ ，无霜期307~335天，年降雨量小于600mm，相对湿度50%~58%，年均干燥度2.6~3.0，热量条件为全昆明市最充沛的地区。

小江热区开发的基本思路是着眼于昆明经济圈和省内外市场，立足于特色，以效益为核心，项目启动依托科技龙头带动，实行区域化布局、基地化生产、产业化经营、社会化服务，形成生产有基地、流通有渠道、加工有载体、产品有市场的开发格局。开发的总体目标是通过5年的连续投入和建设，夯实产业基础，培育起能够支撑东川区经济良性循环的支柱产业，培育出一支具有高水平的从事热区农作物开发研究的科技人才队伍和一批掌握热区适用技术的能人，一支懂得农产品加工管理的企业家队伍和一批善闯市场的经纪人。开发的原则是坚持统一规划、技术规范、筑堤造田、水利基础设施建设、管理规范“五统一”，实行开发利用资源与保护治理环境相结合，开发建设与农村扶贫攻坚、企业解困相结合。

小江农业综合开发项目的重点是：第一步，以酿造葡萄酒起

步，实施“3111”工程，即种植3万亩适时优质蔬菜、1万亩酿酒葡萄、1万亩石榴、1万亩枣子，形成生产基地；第二步，在认识、把握泥石流纵向堆积、横向摆动规律和小江演变规律的基础上，筑堤开发1万亩河滩地；第三步，对产业基地配套进行相应的农田水利、道路网络、生态保护、市场体系建设。

从现有的规划和项目论证资料看，小江热区农业综合开发项目是适合本地资源条件和当前农业发展形势要求的一个合理选项。在项目规划论证过程中，当地政府进行了比较扎实的调研和设计工作。除相关产业规模和选项仍带有传统经营理念和经营模式的痕迹外，总体发展设想有一定的可行性，只是项目具体落实过程中所需的保障条件缺乏必要的设计，可能遇到的困难和对策考虑稍显不足。

该项目的实施无疑是东川区今后几年农业发展的中心工作，项目完成后也将对全区农业的快速发展起到积极的促进作用。但其他地区的农业发展问题也应同时兼顾，其有关问题如不能得到及时解决，同样将显著影响全区农业发展的整体性和稳定性。以下我们将在重点对小江农业综合开发项目进行完善的同时，就东川区农业现状经营过程中的普遍性问题开展宏观的策略研究。

二、农业基础设施建设对策

（一）优先确保小江综合农业开发项目的基础建设需求

小江农业综合开发项目是今后东川区经济建设的中心任务，也是全区农业发展能否实现突破的关键。根据有关规划设计，该项目除大量农业结构调整和优化任务之外，还包括繁重的配套基础设施建设任务。鉴于小江河谷地区生态环境脆弱性程度较高，原有水利设施超期服役现象普遍，在项目实施过程中，必须严格遵循基础设施先行的原则，切实通过加大投入，完善必要的开发配套工作，为综合开发目标的顺利达成奠定坚实的基础。

在基础设施配套建设工作中，应着重抓好四个方面的工作：

1. 完善配套水利设施建设，力争使所有集中开发地块能够按照规划落实相关的水利水工设施，满足高产、稳产的基本条件需求。

2. 对原有水利工程项目进行一次全面的维修和整固，并注意与农业综合开发项目中的新建工程进行整合与配套，使全流域所有水利基础设施能够形成体系，发挥综合效益。

3. 大力加强开发区周边保障工程的建设投入，确保项目区内农业生产的安全性。对现有规划进行修编和完善，本着不回避小江流域农业生产条件恶劣的现实，实事求是地完善保障工程设计，并对有关的重点成灾类型（如泥石流）设计出合理的减灾防灾方案，在综合开发项目实施过程中统一落实。

4. 对所有的计划开发的河漫滩地区必须进行更加严格的科学评估，计划开发地段应落实各项综合整治措施，全力保障未来各项投入的安全性。

（二）搞好山区农业保留农业用地的改造和建设

东川区 70% 以上的耕地位于山区，陡坡开垦现象普遍。今后随着国家各项生态保护政策的落实，预计大部分将执行退耕还林、还草政策。部分具备生产条件并保留下来的种植业用地，应按照以往中低产田改造的经验加大投入，进行必要的改造和建设，改善农业生产条件，提高产出水平。目前，这部分工作主要涉及两个方面，一是农田基本建设工作；二是配套水利设施建设工作。

农田基本建设工作的核心任务是延续以往的成功经验，大力实施坡改梯工程，变以往的斜坡种植和顺坡种植为沿等高线水平种植，使所有保留地块均成为保水、保肥、保土的高标准农田。配套水利设施建设比较成功的做法是建立玻璃钢水窖，通过收集丰水期地表径流，解决农田灌溉用水问题。根据有关的设计，东

川区山区（特别是半山区）的种植业经营地块，每亩农田必须配套建设一座 150m^3 的水窖才能够满足农业生产需求。今后山区农业改造工作中，应严格执行上述标准，用 5 年左右的时间建好全部所需的小型灌溉设施，使保留下来的农业用地成为稳定山区农业生产形势的中坚力量。

（三）大力开展小江及重点支流的泥石流整治工程

小江流域的 107 条泥石流支沟是沿河城乡居民生产和生活的最大安全隐患，也是小江农业综合开发项目实施过程中的最不稳定的因素。特别是一些大型泥石流发育的支沟，以往的爆发过程已经给当地群众造成巨大的财产和生命损失。小江综合项目实施以后，如不能有效地杜绝泥石流的危害，一旦成灾，损失将远远超过现有的规模。届时可能对全区农业生产甚至整体社会经济的稳定性带来严重影响。如果考虑到小江农业综合开发项目外围保障措施建设投入需求的话，投资规模将是本地财政难以负担的，必须通过多渠道筹措资金，才能保障开发任务顺利落实，而泥石流风险不能有效降低，将直接影响各种投资主体的投入热情，因此，今后应将小江河谷的泥石流整治作为东川区改善投资环境的中心任务来重点攻关。

在以往的泥石流整治工作中，东川区建立了一支高水平泥石流治理的工程和技术队伍，并积累了丰富的泥石流整治工作经验。今后的泥石流整治工作完全可以依靠现有的技术和工程力量，在有关科研部门的大力协助和配合下，按照先易后难、统筹规划、综合治理的原则，自上而下完成影响比较大的各主要泥石流支沟的治理工作。在具体整治工作中，应充分发挥工程措施对于河道和泥石流坡体下部稳定和治理的重要性，保障所需投入足额到位，尽快扭转整个小江流域的泥石流危害形势，确保沟谷农业经营能够有一个稳定的外部环境条件。

三、农业结构调整对策

(一) 大力调整农业经营的宏观布局

农业宏观布局不合理,粮食播种面积过大,特别是山区劣质耕地面积较大,是造成东川区农业生产诸多结构性问题的重要原因。从本地的资源条件看,种植业经营的主体应当集中在河谷地区,海拔 2500 米以上的山区应摒弃低产粮食作物生产,大力建设优质草场,发展效益显著的特色畜牧业经营;半山区除部分条件适宜地区保留部分耕作用地外,应以植树造林,控制水土流失为主要经营目的,条件较好的地区可以适当发展一部分经济林果业。

按照上述发展设想,综合考虑各种有利条件和约束因素,本区未来农业经营的合理格局可以作如下考虑:

1. 适当削减耕地总面积,通过 5 年左右的努力,使全区总耕地规模控制在 15 万亩左右,其中 12 万亩位于小江河谷地区,山区的耕地面积只保留 3 万亩左右,同时通过必要的配套投入和建设,使之成为高产农田。

2. 山区通过退田还草和围栏草场建设,形成 15~20 万亩左右的优质草场,并坚持以草定畜的原则,发展优质高效畜牧业生产,同时缓解本地区天然草场的过载压力。

3. 小江河谷周边地区和半山区建设 3~5 万亩优质果园,大力发展特色水果生产。

4. 其余所有可以利用的地表均用于植树造林(包括经济林、生态公益林、薪炭林等),作为生态保护用地,以便为全区农业生产建立坚实的绿色屏障。考虑到半山区当地农民的发展需求,应当注意因地制宜地发展一些经济林木(特别是果树)种植,以解决部分人口的吃饭问题。

(二) 适当增加商品种植业经营规模,引进和推广优质品种

小江农业综合开发项目中设计的“3111 工程”是力争通过

特色经营振兴东川区农业经济的合理选择。其中石榴、小枣和酿造葡萄酒项目与云南省其他地区的特色农业计划相比（如红河州），规模明显偏小，这类项目由于市场需求有限且专业化程度高，因此经营风险较大，所以项目运作早期适当控制规模，以规避市场风险是可行的。蔬菜生产规模确定为3万亩，应当视为目前的阶段性目标。由于蔬菜消费市场容量大，东川区又拥有热量条件好、反季节经营成本低、产品品质优良的有利条件，在未来市场开拓措施得力、储运条件改善时，还可以考虑适当扩大规模，最大限度获取规模效益。

东川区特色农业经营目前的品种还比较传统化，优质新品种的引进和推广工作还没有显著进展。今后应在广泛关注国内外市场需求变化的基础上，对于规模特色经营项目及时注意进行品种更迭，用优质新产品占领并巩固市场。特别是在蔬菜经营中，应注意逐步淘汰效益低、竞争激烈的品种，引进和推广适生的国内外最新的优质品种，走技术加规模加创新的农业发展之路。

（三）积极发展农区规模养殖业

农区规模养殖业是吸纳农村剩余劳动力，创造规模效益，推动农业产业化进程的有效途径。东川区以往在发展规模养殖业方面有过成功的运作经验，特别是规模化养鸡和雏鸡繁育均取得了良好的效果。今后，应在发挥传统优势的基础上，继续推进农区养殖业的发展，在具体选项上突出特色，以期在满足本地市场需求的同时，供给昆明乃至国内市场。为避免新上项目运作经验不足带来的市场风险，农区养殖业发展可以考虑采取综合规划，科学选项，集中营销，分散养殖的运作模式进行发展。确定养殖类型时，应着重考虑本区的各种约束条件（投资能力有限、技术素质差、场地条件不利等），还应避免盲目发展效益不高的“大路性品种。”

(四) 科学发展山区畜牧业

通过科学规划和设计,加强优质草场建设,适当控制畜牧业生产规模的盲目膨胀,坚持走有特色的山区畜牧业发展之路,在确保山区农民经营效益的同时,改善山区生态环境。东川区过去10年畜牧业生产的高速发展,为农业生产形势稳定作出了积极的贡献。经过测算,如果山区能够顺利地完成15万亩以上优质草场建设,将可以极大地拓展山地牧业发展空间,加上农业牧业经营收益,将可以确保未来东川区牧业产值占农业总产值的40%以上。届时,东川区的农业将形成两条腿走路的有利局面,从而将极大地增强农业系统的稳定性,并真正成为社会经济的基础性产业。

(五) 适当加强林业投入,发展山区经济

林业生产在东川区的农业结构中比重很小,但是林业特殊的生态效益和环境效益又决定着它仍将成为未来东川区农业生产中的重要组成部分。为保障林业部门担负的生态环境改造和建设任务顺利完成,我们建议东川区政府在可能的情况下,优先加强林业投入,同时通过合理的规划设计,把山区生态保护与建设工作真正作为山区经营的内容之一,使部分从传统农业生产行业脱离出来的人口能够真正通过参与生态环境保护与建设工作,解决自身的生存和发展问题。

坚持林业建设的另一个重要发展方向是在进行生态环境改造、恢复与建设过程中,把今后的山区经济发展目标有效地结合进去。具体改造方式选择时,应把经济林木和果业生产建设措施有效地融合进来,力争通过国家和上级政府的有效扶持,建设一批未来既能满足生态保护需求,又有一定的效益产出的林果生产基地,增强林业部门和从事生态保护与建设工作的山区农民的自我生存和自我发展能力,为山区经济发展注入新的活力。另外,在半山区的一些适宜的地区,可以考虑在满足水土流失防护要求的前提下,发展一些能够兼顾生态保护与经济效益的果园和经济

作物品种，如剑麻、蓖麻等。

四、农业相关产业和行业发展对策

（一）提高农业流通服务水平

在倡导发展优质农业，提高规模化经营的基础上，还必须采取有效措施，提高农副产品的商品化率，才能最终把本区的农业经营改造和创新落实到实实在在的效益上。为此，东川区政府需要采取必要措施，提高农业流通服务水平，建立健全农产品市场营销机制，活跃本区的农村集贸市场，建立具有较大农副产品消化能力的业务网络，为本区商品农业发展创造合适的市场条件。

提高本区农产品流通服务水平可以考虑重点抓好以下四个方面的工作：

1. 抓紧落实小江综合农业开发项目中规划的农副产品市场建设计划。为避免不必要的投资风险，该市场建设可以采取分阶段滚动发展的建设模式进行建设。一期工程可以考虑按照原设计一半的规模进行建设，并完善所有的配套设施，留好发展用地，待一期工程能够获得比较好的效益预期后，迅速完成二期工程建设。

2. 鼓励外地经销商进场经营，通过适当的宣传方式，让外地经营人员充分了解东川各种农产品的经营优势，同时搞好各种市场管理服务，吸引其到东川来开展业务。

3. 鼓励本地一批有经营头脑、了解市场运作规律并有一定经验的市场能人走出东川，广泛接触外部市场，逐步建立自身的农副产品营销网络，最大限度地提高农业经营效益。

4. 政府部门应采取措施搞好农副产品市场信息服务，必要时可以考虑投资建设本区农产品生产与商贸服务网站，利用现代科技平台作为对内和对外宣传、招商、技术和经贸信息收集与发布的窗口，以适应国内外农副产品大流通市场运作形势的需要。

(二) 大力发展农产品加工及配套服务行业

以本地农副产品为主要原料，大力发展加工工业，是完善本区农业产业体系，获取高额增值回报的惟一途径。通过必要的加工过程，不但可以解决初级农产品供给市场波动问题，避免新鲜农副产品储运过程中的损耗，节省不必要的保鲜费用，还可以通过产业链结关系，带动相关产业的发展，从而进一步扩大本区的工业生产规模，完善工业结构并解决就业问题。东川区政府应当尽快制定必要的扶持政策，以规模化养殖和基地化果菜生产为基础，尽快扶持一批农产品加工的龙头企业，用高质量且具有鲜明特色的农业加工产品，创出东川的优质农业品牌，广泛占领昆明乃至外省市市场，为东川区的农业总体开发建立良好的市场形象。从发挥东川本地优势和特色出发，建议农产品突破口选择可以考虑在以下几个方面作努力：

1. 优质面条生产方面：东川区的面条因特殊的水质和气候条件，具有其他地区难以比拟的品质优势，只要在经营方式、前期投入和市场开拓方面稍加改善，完全可以成为农产品加工工业发展的先驱。面条作为一种大众化的食品，在城市居民生活节奏越来越紧张的社会发展形势下，具有广泛的市场前景。东川区政府应当考虑在面条加工项目上，设计一个规模较大的建设项目，投入招商市场，借助外部的资金、管理经验和市场网络，大力发展面条加工工业，同时丰富花色品种，形成高、中、低档齐全，各种加工食用方式兼顾，包装方式多样的系列化拳头产品。同时注重市场开拓和营销工作，以特色覆盖省内市场，进而走向全国市场，条件成熟时还可以考虑开拓国外市场。该项目达到一定规模后，还可以有效地带动粮油制品业的发展。目前该选项已经进入实质性操作阶段，建议东川区政府积极创造条件，加速项目进程，早出效益，促进东川区工业发展早日走出困境。

2. 蔬菜制品行业方面：根据国外的发展经验，今后国内农

产品市场将会出现的一个显著变化就是各种蔬菜粗加工制品和精加工制品的需求将越来越大，特别是城市内超市的需求量将持续上升。东川区未来农业产业化经营中，蔬菜生产作为主要突破方向，发展这类加工工业具有得天独厚的条件。如果能够在加工技术、投资和市场方面有所突破，在蔬菜半成品加工、软包装罐头制品、腌制品和干菜制品方面有较多发展机会。建议东川区政府应根据市场需求和企业能力，筛选并争取成功地建立 2~3 家农副产品加工的企业项目，使东川区的农业发展能够依托农副产品的加工，形成一定的规模，进而发展成为东川区的支柱产业。建立该类企业不但可以确保本区剩余鲜菜产品的最终出路，还可以在蔬菜市场供给出现波动时，有效地降低本区蔬菜生产的市场风险，并形成良好的风险转嫁机制。

3. 以水果为原料的加工工业方面：东川区在万亩酿酒葡萄基地建设的规划中，计划联合昆明市有实力的酿酒企业，在本地投资建厂，发展葡萄酒生产，这是一个有一定发展前途的项目，但需要注意的是葡萄酒市场竞争比较激烈，波动幅度较大，有一定的风险。除该项目外，还可以考虑利用本区的其他水果生产基地，发展大众化的加工产品，如水果原汁、饮料、蜜饯制品和干果制品等。

4. 农产品加工产业的配套产业方面：如东川区农产品加工工业达到一定规模以后，可以考虑发展一定数量配套工业项目，如包装、印刷、运输行业等。

（三）扶持市场化农业科技服务体系建设

依靠科技进步发展高效农业已经成为现代农业发展的普遍趋势。东川区政府顺应这种发展需求，已经确定了科技兴农的策略。但是这种策略的落实有赖于建立一套完整的市场化科技服务体系。为确保今后几年东川区农业综合开发工作目标顺利实现，东川区政府应首先着手完善农业管理部门的科技推广机构建设，

配足人员编制和办公费用，并逐步建立一支业务过硬的科技推广技术队伍。待时机成熟以后，可以通过政府的适当扶持，逐步使科技推广机构能够按照市场化运作，农业管理部门在政策和运作机制上给予必要的协助和支持，从而在全区形成一套高效的科技推广技术服务体系。该体系在强有力的政策支持下，为农民及时提供良种供给、技术咨询、新技术培训等各项高水平科技服务，从而使东川区的农业生产能够跟上现代农业科技进步的步伐，市场化运作的农业科技服务部门也同时成为东川区农业产业的重要组成部分。

五、农业环境保护对策

（一）重点搞好全区的生态保护与建设工作

东川区农业环境保护工作的重点是如何有效地解决严重的水土流失问题，控制各种气象灾害的成灾频率和影响范围，稳定高产农业经营地区的外部环境条件，确保经营收益和农业的可持续发展。所以，搞好生态保护与建设工作，是农业环境保护工作的首要任务。今后应力争国家和上级政府的大力支持，尽快将生态环境保护工作作为农业发展的基础设施建设工作的来抓，尽早完成各项治理任务。

今后，东川区生态保护工作的重点是：

1. 尽快实施全区水土流失防治规划和其他相关的生态整治计划，高质量完成正在进行的各项治理项目。
2. 向国家和上级政府充分反映东川区生态整治工作对本区农业发展和整个长江流域生态环境保护的重要意义，尽可能将东川区列入国家各种大型区域生态整治工程和策略的实施计划之中，以便及时获得国家和上级政府的资金和政策支持。
3. 以流域和综合性开发项目区为单位，就生态整治和建设工作抓好项目论证和可行性材料准备，从多种渠道积极争取各种

资金支持（如上级部门财政拨款、兄弟地区对口支援、民间捐赠、国际组织和政府部门的赠款或贷款等）。

4. 将部分生态治理工作与有重大收益的农业开发项目捆绑起来，对外招商，解决资金不足的问题。

5. 积极研究或引进各种实用生态保护与建设技术。

（二）控制人口增速，缓解资源承载压力

人口压力过大是东川区农业经营条件恶化的重要原因之一，今后能否有效改善农业经营面貌的前提条件之一就是能否根本性解决农业系统压力过大问题。按照现有的农业资源条件，考虑到未来的技术和资金投入获得的改造潜力，以全国平均程度的农民收益作为发展目标，东川区比较合理的、从事单纯农业生产的人口规模（不包括农副产品加工和流通工作的人员）应控制在 10 万人以下，种植业、牧业（包括农区规模化养殖业）和山区林业的人口分流比重可考虑在 6:3.5:0.5 左右。这就意味着东川区农区除应执行比较严格的人口控制政策，降低人口自然增长率外，还应从各种农业用地上分流出一半左右的农业人口。未来东川区中心区城市化规模会有所扩大，相关行业（特别是服务业）以及新兴的农副产品加工工业和流通行业可能会吸纳一部分，其余人员在东川区估计会面临比较严峻的就业形势，因为东川矿务局今后在转变经营机制和减员增效政策实施过程中，将分流一部分富余人员，这会对东川区就业市场产生显著影响。因此，可能的解决办法之一是向区外分流，分流方式：可以考虑鼓励一部分人外出务工，或在国家和上级政府的大力支持下向外部移民。

结合其他课题研究的成果（参见环境部分），考虑到城市和农业地区的人口吸纳能力，估计未来在确保基本生存需求和生态环境改善需求的前提下，东川区不同地块的比较合理的人口容纳规模为：半山区以上地区 3.5 万人，其中 3 万人从事农牧业生产、林业经营和生态环境综合整治及矿业；河谷地区 10 万人，

主要从事热区农业综合开发、农产品运销、农副产品加工等；城市中心区 5 万人，主要从事二、三产业和政府行政管理工作；边缘人员 1.5 万人。由此看来，东川区如采取移民策略以解决环境问题，比较合理的规模至少为 10 万人。该项策略的实施将有助于从根本上解决东川区的发展与环境保护问题，为此建议东川区政府与上级省市政府认真考虑和协商，争取针对该项措施早日编制完善的计划并付诸实施。

（三）积极发展生态农业

发展生态农业是兼顾农业发展目标和农业生态环境保护目标的一种技术型农业经营模式。我国在生态农业技术开发和应用工作中处于世界领先水平。科技工作者经过长期努力总结出的高效益的生态农业经营模式，在提高农业产出水平的同时，能有效地保护区域生态环境，降低生产成本，提高经营效益。东川区小江农业综合开发设想和全区农、林、牧综合经营的现状，为发展生态农业创造了良好的条件。只要在一些适宜地区进行合理的规划和设计，从协调生产和生态环境保护的矛盾出发，引进合理的经营模式，就完全可以通过发展生态农业来提升全区农业经营水平。

发展生态农业可以先通过试点工作进行探索，成功之后再行推广。从东川区的具体条件看，生态农业模式选择中，河谷农区可以考虑采用种养结合，能量多级传递，物质循环利用的复合型生态农业经营模式；山区则可以围绕高质量草场建设及合理的牧业养殖结构和数量设计，建立自己的生态牧业经营模式；生态林业经营的工作重点则应主要以完善林型的空间配置、群落自身的树种结构和内部的垂直层片结构，条件具备的地区可以适当发展林下养殖业，形成合理的物种数量和空间结构模式。在试点工作的初期阶段，上述三个方面至少应设置两个试点，每种模式成功后应至少建设一处规模化的实验和技术推广基地，以进一步推动全区的生态农业发展。上述工作应考虑在今后 2~3 年内完成。

第八章 资源型老工业城市 第三产业发展研究

本世纪初是我国社会主义市场经济机制最终建成的关键时期，经济的持续发展有赖于社会主义市场经济机制的建立，有赖于市场在资源配置方面的基础作用以及产业结构的优化和升级。因此，加快我国产业结构调整，加快发展与我国经济发展水平很不相称的第三产业的问题，已经提到各级政府的议事日程上。

第一节 第三产业概述

产业是指国民经济的各行各业。大至部门、小至行业，从生产到流通、服务以至文化、教育等均可谓之产业。产业概念是居于宏观与微观之间的一个集合概念。产业分类是进行产业结构研究的基础，并服务于产业结构的研究。关于产业分类的方法很多，鉴于目前我国的产业划分采用的是三次产业分类法，因此，本文的研究主要采用三次产业的分类法——“克拉克大分类法”。在问题的考虑思路上也基本遵循该理论的逻辑推理。

一、产业结构理论

克拉克的大分类法就是把全部经济活动划分为一、二、三产业。产品直接取自自然界的部门谓之第一产业；对初级产品进行深加工的部门谓之第二产业；为生产和消费提供各种服务的部门谓之第三产业。即第一产业的特征是广义的农业；第二产业的特征是广义的工业；第三产业的特征是广义的服务业。

克拉克的大分类法的研究结论是：随着经济的发展，随着人均国民收入水平的提高，劳动力首先从第一产业向第二产业转移；当人均国民收入水平再次提高时，劳动力向第三产业转移。该结论的依据：

第一，第一产业属于农业，主要生产消费资料，由于消费资料需求的收入弹性一般会呈下降趋势，根据恩格尔定律，人们的收入越增加，恩格尔系数越低，从而对农产品的需求就会相对减少，这就是国民收入在产业间的相对比重发生变化的动因。第二，这种产业间收入弹性上的差异会影响到价格，从而使低附加值、低收入弹性的农业产品在竞争中处于不利地位，最终导致农业人口的减少。第三，由于土地的有限性及农业投资的“规模报酬递减”规律的客观存在，加剧了农业的国民收入相对比重的下降。

除上述原因外，人们消费结构的变化趋势客观上使工业的收入弹性处于有利地位，从而导致了国民收入支出结构的演变。著名经济学家钱纳里在对 101 个国家产业结构转变和影响结构转变的多种因素进行了深入而全面的分析之后，提出从发展中国家的角度考虑：现代经济增长过程本质上就是一个产业结构的转换过程，产业结构的升级方式因各国而异。然而随着“后工业社会来临”理论的问世，人们开始对产业的社会形态有了更为深刻的认识，第三产业能否作为一国经济发达的标志成为理论及实践的重要课题。

二、三次产业的联动效应

（一）改革开放以来我国产业结构变化的特点

改革开放以来，我国产业结构变化的趋势基本遵循了世界各国工业化加速阶段结构变化的一般规律。三次产业劳动力结构变化的趋势是：第一产业中的劳动力比重不断下降，第二产业和第

三产业劳动力比重不断上升，当工业化发展到一定高度，第二产业劳动力比重的变化不再明显，第一产业的劳动力大量向第三产业转移，从而使第一产业的劳动力比重持续下降，第三产业的劳动力比重持续上升。三次产业收入结构变化的基本趋势是：第一产业收入比重不断下降，第二、三产业收入比重不断上升。在工业化发展的中期阶段，第三产业的劳动力比重上升速度快于收入比重上升的速度。不过，我国产业结构演变与世界各国工业化进程中的“一般模式”相比，尚存在明显差别。主要表现一是与目前的收入水平相对应，我国第二产业的比重过大，第三产业发展相对不足；二是大量劳动力滞留在第一产业，不能为第三产业的发展形成人口积聚效应；三是第三产业发展严重滞后，成为制约我国经济持续稳定发展的主要因素之一。目前三产的适度超前发展，既是经济发展之需要，又是经济发展之必然。

（二）第三产业的发展的原因

第一，第三产业的许多行业与市场的形成和发展紧密相关。第三产业的发展从长远看，有利于培育、发展、完善各类市场，能推动社会主义市场经济的建立与完善。从近期看，有利于改善目前的市场疲软的状态，提高服务的专业化和社会化水平。

第二，目前我国的第一产业发展难度加大，现代化农业的建立尚需时日；第二产业已经形成较完整的工业体系，但专业化、集约化程度不高，效率低下，其内部结构调整已成为发展的关键；第三产业的发展空间相对要大得多，服务功能的完善，能提高整个产业的经济效益。同时，在税收、就业等方面其独特优势的发挥，也使其成为国民经济发展的主力。

第三，与国际经济接轨之需要。从世界各国经济发展的历史进程看，当经济发展到一定水平时，第三产业的发展速度普遍高于第一、二产业。根据世界银行的资料，1988年，美国第三产业在GDP中所占比重为65%、日本为57%、葡萄牙为50%、巴

西为 49%、印度为 38%。第三产业的迅速发展已成为这些国家经济发展的巨大推动力。

表 8-1 发达国家三次产业对经济的推动力

国别	年份	第一产业	第二产业	第三产业
美国	1929—1957	2.9%	40.2%	46.2%
	1970—1986	2.6%	26.1%	71.2%
日本	1970—1986	- 0.1%	47.7%	52.4%
意大利	1980—1986	2.3%	11.7%	86%
新加坡	1970—1987	0.0%	35.2%	64.8%

资料来源：《中国第三产业发展对策研究》，罗干。

三次产业的划分和国外产业结构变化的规律，为我们选择和确定产业结构的发展方向提供了借鉴的依据。改革开放以来，我国经济已进入工业化中期阶段。在这一阶段，产业结构的变化幅度最大，结构变化对经济增长的影响也最大。1991年，在我国的 GNP 中，三次产业的比重分别为 26.6%，46.1%，27.2%，与 1978 年相比，第三产业所占比重提高了 4.2 个百分点。1998 年，其比重分别为 18.4%，48.7%，32.9%。一些发达城市和地区，在 90 年代初期就已超过 30%。其中广州在 1991 年初期就达到 46.18%，1998 年第三产业的迅速崛起对这些城市经济发展起到了十分明显的推动作用。在广州第三产业已成为市财政收入的主要支柱，并在一定程度上缓解了广州市的就业压力。同时，增强了广州中心城市的流通和服务功能，促进了广州市向国际化大都市方向迈进。目前，发展占用资源少，投资见效快，吸纳劳动力较多，对促进国民经济发展和人民生活质量的提高有事半功倍效应的第三产业正在各地迅速发展。作为经济结构单一的云南省典型资源型老工业城市——一个旧市、东川区更需要大胆探索发展第三产业。

第二节 个旧市、东川区第三产业发展现状分析

作为云南省典型的单一资源型城市个旧市、东川区，长期以来，其经济明显地表现为二、三、一结构。近十年来两地第三产业有了较快的发展，如个旧市 2000 年第三产业的产值已从 1990 年的 54 917 万元上升为 90 100 万元，增长了 164%。2000 年第三产业占 GDP 的比重也从 1990 年的 22.7% 上升为 36.7%，提高了 14%。2000 年，个旧市的一、二、三产业在 GDP 中所占比重也从 1990 年的 8.7:68.6:22.7 变为 9.33:55.49:36.7，其第三产业在 GDP 中所占比重，已高出云南省的平均水平（31%），详情见表 8-2。1999 年一、二、三产业就业人数占就业者总数的比重分别为 35.4%、38.5%、26.1%，详情见表 8-3。

表 8-2 个旧主要年份三次产业产值及其在 GDP 中的构成

产业 年份	第一产业		第二产业		第三产业	
	产值 (万元)	占 GDP 比重 (%)	产值 (万元)	占 GDP 比重 (%)	产值 (万元)	占 GDP 比重 (%)
1957 年	1 564		20 644			
1978 年	2 964		29 813			
1990 年	4 355	8.70	89 149	68.60	54 917	22.70
1996 年	22 955	10.77	119 730	56.16	70 506	33.07
1997 年	24 370	11.02	125 556	55.45	76 518	33.79
1998 年	24 950	10.87	123 319	53.71	81 333	35.42
1999 年	23 180	9.59	132 767	54.93	85 759	35.48
2000 年	23 900	9.33	142 100	55.49	90 100	36.70

资料来源：个旧市统计局，1991—1999 年《个旧市国民经济统计提要》。

表 8-3 1990—1999 年个旧 GDP 中三次产业产值及就业结构 单位 :%

产 业 年 份	第一产业		第二产业		第三产业	
	产值 (%)	就业 (%)	产值 (%)	就业 (%)	产值 (%)	就业 (%)
1990	8.70	32.60	68.60	48.80	22.70	18.60
1991	9.20	32.80	58.60	47.90	32.20	19.30
1992	8.90	33.40	57.40	47.40	32.20	19.30
1993	9.10	33.40	56.80	47.30	34.10	19.30
1994	9.60	33.50	57.00	47.40	33.40	19.10
1995	9.70	34.00	58.20	46.70	32.10	19.30
1996	10.80	34.60	56.10	47.00	33.10	18.40
1997	10.80	34.30	55.40	44.60	33.80	21.10
1998	10.90	36.60	53.70	40.10	35.40	23.30
1999	9.59	35.40	54.93	38.30	35.48	26.10
相对生产率 = GDP 比重/从业人数 比重以农业为 1	0.298 (1998 年) 1		1.339 (1998 年) 4.493		1.511 (1998 年) 5.070	

资料来源：个旧市统计局 1991—1999 年，《个旧市国民经济统计提要》。

作为个旧市重要经济支柱的云锡公司，其第三产业是作为转岗分流、实现解困的必然途径而引起重视的。经过几年的发展，现有三产部门或单位 159 个，从事交通运输、物资供销、房产租赁、旅游服务、机械修理、物业管理、商饮服务、医疗卫生、文化娱乐、教育、技术咨询等行业。从业人员从主业中分流出来，预计在 21 世纪初将达到在职职工总数的 50%。

东川作为具有 2000 多年铜矿开采历史的“天南铜都”，“一五”期间，是 156 个国家级重点建设项目之一，于 1952 年因铜建矿，1958 年因矿建市，城市功能圈开始形成。但本着“一切

为矿山服务”的指导思想，地方经济基本是一个空白。1961年国民经济调整，地方工业开始起步，至1980年地方工业总产值仅为1978万元，中央企业和地方企业的产值比重为78.8:21.2。

就其三次产业结构来看，1978年为33.8:50.5:13.7，随着产业结构调整力度的加大，1998年其比重变为25.4:40:34.6，第三产业的发展明显超过一、二产业，20年中三产所占比例提高了20.9个百分点。1999年按GDP（90不变价），一产比1998年增长5.5%，二产14.6%，三产5.2%。经过40年来的发展，第三产业有了一定的发展。

商贸：至1998年，东川全社会商品零售总额是1979年的5.1倍；金融保险：1998年，存款余额比1980年增长了32.9倍；其中，城乡居民储蓄存款余额增长60.5倍；银行贷款余额增长19.7倍；

教育：目前小学入学率已达到98.4%，小学升学率达75.3%。青壮年文盲率从1990年的30.12%下降到6.8%；

卫生：每千人拥有病床4.9张，每千人拥有专业卫生技术人员4.25人；

旅游方面基本处于空白。

交通运输、邮电通讯：交通主要依靠公路，1953年刚开始修公路，1966年开始修铁路，至1998年境内有公路1100多公里，其中省道200余公里，地方道路900多公里。铁路支线技术改造工程已进入新线铺轨阶段，并于2000年4月通车。1998年底，全区148个自然村通公路和通电话的分别占70.9%和85.8%。电话普及率为5.83部/百人；

环保：为加强环境保护，已累计投入资金6748万元，至1998年，控制水土流失面积168.6平方公里，造林49.7万亩，森林覆盖率由1990年的13.6%提高到21.3%。

总之，改革开放20年来，作为社会经济发展的必然结果，

产业结构调整优化已成为个旧、东川两地经济增长的重要推动力，第一产业、第二产业对第三产业的巨大需求正在逐步显示并释放。这在个旧、东川产业结构的变动中能够明显反映出来。但是，制约其三产发展的阻力也是非常明显的。

第三节 个旧市、东川区第三产业发展中存在的问题

作为单一的资源型城市，由于资源的天然禀赋是导致这类城市产业产生和发展的主要原因。因此，城市的兴衰是与资源的可开采储量和产业结构提升过程中的市场竞争地位密切相关。并在一个相当长的时间内主导这类城市的发展，以致在人们观念中、政策制定及中长期规划始终定格在第二产业的发展上，第三产业的发展仅作为权宜之计或补充。

个旧、东川作为云南省的老工业城市，在经济可持续发展的过程中，不仅具有国有企业改革和产业结构调整过程中的一些普遍问题，并且还带有其鲜明的特殊性。

一、企业功能与城市功能的高度同构与混合

资源型工业城市的大企业一般都具有较强的自我服务功能，自身福利的封闭运行体系使城市功能的发育受到严重制约，如云南锡业股份公司，自身已经形成庞大的自我服务体系。在个旧市 27 万非农人口中，云锡公司占 12.6 万。自办中小学校 15 所、幼儿园 19 所、党校、技校各 1 所。每年教育支出在 1100 万 ~ 1200 万左右，这成为云锡公司发展的一个沉重包袱。同时，城市的发展对企业依赖过大。随着城市功能与企业功能的分离，二者在经济利益方面的矛盾日益尖锐，在很多问题上难以达成共识。如在矿产资源的开采权划分、极有限的土地使用权、产业结构的调

整、外部经济与不经济以及地方与企业财权和事权的划分上都极为明显地表现出来。

二、所有制结构单一

作为一个典型的计划经济和国有经济布局的产物，个旧、东川的所有制结构具有高度的单一性，而在计划经济体制下形成的第二产业又几乎全由国有经济所垄断。和其他资源型城市一样，个旧、东川的国有经济在各种经济成分中占有绝对比重，所产生的“挤出效应”令非国有经济的生存空间变得极为狭小。非公经济进入第三产业难度很大，这就导致城市经济结构自身调节的弹性小。如个旧城市经济发展过度依赖于第二产业，2001年，国际市场有色金属价格的大幅度下跌，导致个旧市有色金属工业增产不增收，城市经济萧条加剧。1998年东川的三产从业人员比重为34.58%，比昆明低8.59个百分点。目前，东川的第一、二、三产业的比例为22.65:45.9:31.6，三次产业比重低于全省平均水平。在1999年个旧市21.51万的从业人口中，从事第三产业的仅5.62万人，其增长速度也低于第一、二产业。如以1990年为基数，个旧市1997年的第三产业增长了5.5%，第一产业为10.36%，第二产业为8.9%。而在1998年的统计报表中甚至没有第三产业的位置。

三、资源成本“惯性”

资源开采成本的递增及产品市场价格的低迷，区域经济和城市发展相对趋缓，甚至持续衰退，导致企业收益下降，直接影响城市经济的发展。并且，随着时间的持续，结构性失业问题日显突出，受产业结构和所有制结构的单一及下岗职工劳动技能单一等因素的影响，这类专业技术人员及大批简单劳动力又很难向其

他部门转移。据估计，云锡公司从 20 世纪 80 年代末期以来，下岗职工人数约有 2 万人左右。据个旧市劳动局的调查，下岗职工中有抚养人口的占 80.8%，夫妻双方下岗的占 23.3%，由于收入锐减，80% 以上的职工感到生活困难。下一步随着矿产品价格的长期低迷以及 2000 多年开采历史所带来的资源枯竭，还会有大批劳动力下岗，受经济困境影响的人越多，对整个社会稳定的不利影响就越大。

冶炼业虽然是个旧市主要的财政支柱，工业门类齐全，在全省排行第二，仅次于昆明。而较发达的有色金属采、选、冶业，也给生态环境带来长期的破坏。个旧市的肺癌发病率是全国第一，酸雨也在全国排行前几位。从宏观经济及经济可持续发展的角度看，长期、过度的资源开采所带来的生态环境恶化，正在大量地侵蚀着企业的利润。

曾以“天南铜都”而闻名的东川区目前也已进入资源开采后期，大量人员下岗分流已成不争的事实。10 年来，东川国有企业没有招过工。1998 年其实际失业率已经超过全省平均水平 2 倍。再就业率仅为 8.47%。而东川矿务局相当多的家庭，其就业和收入来源完全依赖于单一的矿山企业。大量人员的下岗分流必然使居民收入水平明显下降，成为社会不稳定的重要因素，使域内的消费水平更趋于下降。

东川区农业人口占人口总数的 77%。而在这一地区，由于长期对资源的人为破坏及本身地理环境的制约，其土地资源及农业气候条件较差，在各类农业用地中，稳产高产田面积不到 3%，草场载畜能力超载 1 倍以上。全区所有的气象型灾害均有发生，其中干旱、霜冻、洪涝、泥石流等均有发生，且发生频率高，局部地区交错重叠发生。受地质条件和矿业开发影响，全境国土面积 68.5% 有水土流失现象，居全省之首。加之各种主观因素及每平方公里 160 人的高人口密度，使得这一地区成为国家

级贫困区，从而导致全区整体消费水平远低于全国、全省及昆明的平均水平。

四、地理环境束缚

大多数资源性城市都是因矿建市的，矿藏资源所处的特殊地理位置（特别是有色金属矿藏），使这些资源性城市基本上形成一个相对封闭的经济和行政区。如东川，三面环山，地势险峻，虽与昆明相邻，但长期以来几乎没有内在的经济联系，域内的市场沟通也程度不同地受到地理因素影响。同时，受计划经济体制下条块分割的影响，东川矿务局与地方经济的联系也不大，并且二者的经济活动联系也被 30 余公里的距离所割断，形成两个相对独立的经济区，导致城市的集聚功能和效益难以发挥，第三产业发展无力，有城无市的现象十分突出。因此，经过 40 多年的发展，东川区区人口还不足 4 万。1998 年，鉴于东川在经济、财政和城市发展等方面遇到了巨大的困难，经各级政府批准，东川撤市建区，设立昆明市东川区，东川的飞地式区位条件，从地理上影响了昆明中心城市辐射功能的发挥，但随着交通条件的改善及公务活动的频繁，市区的大部分消费者甚至包括农村居民都更愿意到昆明购买各类耐用消费品及其他商品。1999 年昆明城市社会经济调查资料表明，东川区有 50% 的居民选择到昆明市购买耐用消费品。理由是：东川的商品品种单一，价格高。从现象上看确实如此，潜台词却是商家对国家级贫困区的消费水平信心不足，具有一定消费能力的居民将市场向昆明延伸，这客观上使得本地商贸市场进一步萎缩。滇南重镇个旧长期以来是在不足 11 平方公里的狭小山谷地带求生存发展，这样的地域劣势从来就是其经济长足发展的最大制约因素。

五、观念上的误区

长期以来，尤其是在社会主义经济建设的一个较长时期内，单一资源型工业城市为国家和社会所作的贡献是不容忽视的。个旧市第三产业发展较快的客观因素在于，长期以来，州府一直设在个旧市，个旧市的非农人口达 27 万之多（占城市总人口的 70%），使个旧能够保持一个较大的消费群体，第三产业的市场能够维持在一个较高水平之上。而且，云锡公司职工及家属共有 12.6 万人，本身就是一个大市场。从主观上看，各级领导也给予第三产业相当的重视和支撑。但是随着资源存量的递减、开采成本的递增、市场不景气等问题的出现，城市衰退的迹象已成事实。

然而，据调查，在个旧市、云锡公司以及红河州，相当多的干部、百姓、工人并没有太多的危机感，即使有一点危机感，也将生存的希望、发展的期盼寄托在上级政府的关照上，对经济结构、产业结构的调整表现得较为淡漠，有的则仍然把希望寄托在渐进枯竭的资源和可能会出现转机的市场价格上。事实上，资源及地域劣势的改变应尊重自然规律，依据经济规律来操作，才可能寻找到一个更为广阔的生存和发展空间。

六、第三产业内部结构欠佳

第三产业的内部结构必须与区域经济结构和地方经济发展水平相适应，才能有效地促进其他产业的发展，也才能获得第三产业自身相应的发展速度。长期以来，云南省流通产业一直滞后于国民经济的发展，成为经济发展的薄弱环节，因此改革开放后，商贸流通便成为首要恢复和发展的第三产业行业。经过近 20 年的发展，1992 年以商业等传统产业部门为主体的商贸流通部门

的增加值达 60%，就业人数也占第三产业就业总数的三分之一左右。个旧市第三产业的发展也不例外，但个旧第三产业目前主要还集中于低层次的商业贸易等方面，信息、咨询、金融、证券等服务业发展缓慢。

另一方面，在现行体制下，第三产业中教育、文化、卫生、体育及党政机关和社会团体，基本上完全属于依靠财政或半经济核算的事业单位或部门。在传统体制及“铁饭碗”条件下，这些部门聚集了庞大的就业人员，在全国人类人员约占第三产业就业总数的三分之一以上，在个旧市该比例超过 40%，其社会效益和经济效益均不能达到较高水平。

随着市场经济的深入发展，第一、二产业中的各生产部门对交通、城市公用事业、金融、信息、咨询和技术服务等基础设施及新兴行业的需求日益增大，可这些行业的发展却较为滞后，农村服务体系也明显落后。作为云南省支柱产业的旅游业，近年发展迅猛，个旧市也将旅游作为第三产业中的重点行业给予了重视。确实，旅游业作为一个产业关联度较高的综合性经济文化产业和创汇性产业，对于改善人民生活质量、满足人民精神文化需求、引导消费、繁荣地方经济具有非常积极的作用。但是，任何地区发展自己的经济、进行产业结构调整，都必须发挥自身的比较优势，“扬长避短”，进行选择。

第四节 个旧市、东川区第三产业发展的目标定位

加快第三产业发展是资源性老工业城市调整产业结构、促进经济发展之必然。虽然制约资源型老工业城市产业结构调整的因素有其共性，可个旧市、东川区两个城市在各自的发展中，存在不同的市情、区情，为此，下面将分别对两城市产业结构调整

定位及相应对策进行研究。

一、个旧市第三产业的发展目标应定位

个旧市应以第二产业为依托，第三产业适度超前发展，力争保持和强化个旧在“个、开、蒙群落城市”中的经济中心地位，以促进个旧市经济的可持续发展。

20世纪90年代中后期，云南省政府根据云南省省情，提出了昆河经济带的发展构想。该经济带是云南省自然条件、区域条件、经济基础、劳动力素质较好的地区，这一地区经济的可持续发展，对云南省经济将带来若干联动效应。在昆河经济带的发展构想中，对滇南地区，省政府的战略思路是建设一个有较强聚集功能的群落城市。个、开、蒙、云锡四方携手，共同在滇南托起一个城市群落；红河州政府方面是要把城市经济作为红河州经济发展的重点来抓。虽然目前各方都在争取自己的中心位置，但州政府定位于蒙自己已成定局。不管结局如何，个旧市几十万人口都要生存、要发展。在政治中心位移，第二产业发展空间受阻这样的压力下，必须尽快调整产业结构，开辟新的增长点，重塑新的产业，以保持和强化个旧市在“个、开、蒙群落城市”中的经济中心地位。

二、东川产业结构调整的目标定位

考虑到东川资源的枯竭、恶劣的生态环境及居于较低水平的社会经济发展平台的实际，从宏观经济的角度出发，东川应实施“退二进一”战略，借西部大开发的机会，依托省会——昆明，在进行较大规模的生态移民的同时，发展第三产业，为第一产业服务，以保证经济及社会的可持续发展。

第五节 个旧市第三产业发展的对策及建议

一、以交通和现代物流为先导，为城市经济的发展奠定坚实的基础

交通运输历来是国民经济的重要基础产业，是社会再生产顺利运转的基本保证。世界经济发达国家的国民经济与交通发展的相关趋势告诉我们：在人均 GNP 低于 1 000 美元时，运输业的发展速度一般高于经济的发展速度，而当 GNP 达到 3 000 美元时，由于高产值货物的比重不断上升，万元产值所需运输的物资不断减少，运输的增长速度逐渐下降。由于目前我国人均 GNP 远低于 1 000 美元，在 960 万平方公里土地上，1990 年 5 种运输方式的运输总里程仅为 171.3 万公里，远不及国土面积相当的美国 1938 年公路总里程的 1/2。近年来，中央政府及地方政府对交通运输投入力度很大。但从总体布局看，尽管西部交通的发展速度很快，但与东部发达地区相比较，1999 年，西部运输总里程仅为东部的 50%，在全国的比重也只有 20%。整个西部地区不仅未改变交通落后的状态，而且在交通方面的差距还在扩大。1990 年用东西部人均 GDP 最高与最低的省市相比，差距为 5.25 倍，至 1998 年，差距已扩大到 5.55 倍。这其中有许多因素，但最直接的因素是西部地区交通的不畅，运输设施不足。西部大开发战略的实施，在全社会引起巨大反响。按有关部门领导的说法，中央将把交通运输投资的 60% 放在西部，这一决策既是缩小东西部差距的重要举措，也是扩大内需、启动市场的一条重要途径。作为西部省区的云南省，由于自然地理条件的复杂和历史、经济等方面原因，交通运输、邮电通讯一直是云南省经济发展中的“瓶颈”。进入“八五”以来，云南省对此作了很大的投入。目

前，覆盖全省、连通国内外的交通运输网和通讯网初具规模，但尚未得到根本性改观。作为滇南重镇的一个旧，尽管在其所辖的区域内已经实现了村村通公路，与省会昆明以及滇南边境也有公路相通，2000年一个旧市行政区域内的公路通车里程已达1100公里、公路客运量达504万人次，1998年公路运输总量达481万吨，但是，由于一个旧市的对外运力全部依赖于公路，而公路等级过低，甚至有些路段晴通雨阻，通过率低，并且绝大部分公路混合交通严重，使公路更加拥挤，速度大受影响，长期以来，交通运输一直是云南经济发展中的突出问题，地域的劣势一直制约着交通的发展。当然，如果从转变思路、调转方向看，边疆省区是通向邻国交通最直接的区域，但要把这一优势发挥出来尚需经过艰辛努力。作为在一个狭小的山谷地带求生存发展的一个旧，经济的可持续发展，首先是必须努力争取国家西部大开发的基础设施投资和老工业城市结构调整的财政援助资金，大力发展交通运输，提高公路的等级率和通达率；其次是充分利用云锡股份公司下属的储运公司的基础，建立和发展现代第三方物流，大幅度提高运输速度和降低运输成本，增强与外部市场的沟通和联络，把地域劣势的负面影响降到尽可能低的程度，以提高本地产品的市场竞争力；最后是随着我国加入WTO，其经济融入世界的速度正在加快，一个旧应抓住机遇，充分利用一个旧靠近越南的区位条件，通过发达的公路网，连通铁路、公路、水道直达河内、海防，再转口出海到世界各地（运距比经国内湛江港少836公里，比经广州港少1362公里）这条国际大通道的优势，大力发展国际贸易和加工出口贸易，将区位优势变为区位优势，以提高地区整体经济效益。

二、立足邮电通讯的坚实基础，促进信息业超前发展

在邮电通信方面，近年来一个旧发展迅速。人均邮电业务量为

521元(全省212元,全国365元)。电话普及率达每百人27.1部,而同期云南省仅为10.9部,全国为20.1部,个旧的通讯水平大大高于全省、全国平均水平。个旧已开通国际、全国各地光缆数字程控电话、移动电话及无线寻呼,移动通信传播率达100%。计划在2005年前,市区内实现GPRS(两代半移动通信)系统,2005年后升级为第三代多媒体移动通信系统。信息流通速度的加快,为个旧市成为红河州的经济中心奠定了较为坚实的基础。目前,世界正在进入信息时代,信息技术作为当代最具有潜力的生产力,其水平的高低已经成为衡量一个国家、一个城市现代化、国际化的最重要标志之一。个旧市的计算机网络建设始于20世纪90年代初期,通过近10年的发展,网络建设和应用有一定的提高,但由于信息资源开发利用工作没有展开,网络上没有内容跑,网络的利用率很低。就信息产业的发展看,个旧市的信息产业主要以信息服务、信息设备销售及系统集成服务为主。信息服务发展快,但规模小、层次低,只是起到资料收集的作用。信息设备的年销售额约600万左右,系统集成服务以硬件为主。在信息化人才方面,真正意义的信息化人才几乎为零,从而使个旧市的信息化水平尚处于初级阶段。要克服地理区位上的劣势,打破当地的封闭状态,增强对市场的快速反应能力,个旧市的信息化工作必须超前发展,个旧市政府应考虑将其作为一个新的经济增长点,尽快列入政府的议事日程上,争取建成滇南地区最大的综合信息库,以市场为导向,开发面向市场和公众的信息资源,充分发挥自身的比较优势,给信息产业以必要的重视。信息产业适度超前不仅有利于个旧地区经济的发展,还可强化个旧市在整个滇南地区的经济中心地位。

三、利用商贸优势，力争把个旧建成红河州最大的商贸集散地

(一)建立具有地方特色的专业批发市场及中型综合批发市场

1998年，个旧市经济在全州中所占比重达40%。在全州各县市中，个旧市的市场发育程度相对完善，商业气息最浓。一般讲，市场经济的实质就是自由贸易的商品经济。在市场经济条件下，各种要素资源在不同的行业、部门及区域的流动配置，主要靠市场机制调节实现。而商业作为市场交换的主体，它可以运用自身成熟完善与高效率的组织体系与手段来完成这种配置，并能运用在网点、渠道、设施、经营规模、技术、经验等其他产业部门所无法比拟的优势，从整体上降低市场运行所产生的交易成本。由于商业属于劳动密集型产业，对劳动力的吸纳较强，随着产业结构的调整，商业有能力为失业人员提供就业机会，这可从上世纪90年代初，不同发达程度国家主要产业对劳动力吸纳的份额中看出（详情见表8-5）：

表8-5 不同收入程度国家三次产业所占劳动比重表

按人均GDP分组	低收入	中等收入	高收入
人均GDP	438.3	743.0	2555.4
第一产业	54.0	50.7	4.7
第二产业	22.0	15.8	37.7
第三产业	24.1	33.5	57.6
其中：商业	6.0	13.6	21.6
商业占三产的比重	24.9	40.6	37.5

资料来源：《中国第三产业发展对策研究》，罗干。

1997年，个旧市从事第三产业的劳动力为4.48万人，占就业人数的比重为4.73%左右，其中，商业在第三产业中的比重为16.0%。个旧商业仍有相当的容纳劳动力的潜力。随着我国

产力远低于云南省，对中国及云南省中低档日用品的需求较大。尽管目前上述国家经济发展尚未进入有序轨道，市场运作风险较大，但较大的风险也预示着较高的利润，因此，从中长期看，必须尽快进入这些市场，占领市场空间，把滇南小商品批发市场延伸到境外。在条件具备时，应尽快在河内设小商品分市场，直接操作，以扩大滇南小商品市场的流通量，同时还可通过经销、代理等方式扩大市场流通量。虽然在对越贸易的区位条件上，个旧逊于河口，但在人才、经验、经济基础等方面，个旧大大优于河口，因此，双方联手共同开发边贸，既有必要，又有可能。并且，在西部大开发的发展战略中，云南省已将河口作为口岸特区向上申报，如果能提前进入河口占领市场，一旦项目批下来，则将对个旧市经济产生很大的联动效应。届时内外贸接轨，将有色金属市场延伸到境外，形成真正的特色优势，就能为企业的发展开拓新的空间。

目前个旧市的外贸主要集中于有色商品上，1996年开始出口，当年创汇102万美元，到1999年创汇2000万美元。但我国是世界锡的生产大国之一，锡产量的增加与出口的扩大，势必加剧国际市场锡价的走低，云锡公司生产量的大幅度变动会引起伦敦期货市场的锡及相关产品价格的波动。我国对这类产品的出口实行配额制，目的之一是限产保价，因此，个旧市外贸的出口额度极为有限。为扩大出口，争取创汇，个旧市与云锡公司在利用资源方面矛盾极大，并随着资源的枯竭，矛盾随时可能激化。为降低开采成本，合理开发利用有限的锡资源，最好的办法是在保障地方财政收入的前提下，由云锡公司统筹管理锡矿资源的开发，真正实行条块融合，以减少开发过程中的摩擦，形成规模开发，以提高经济效益。鉴于个旧地方有色金属属于地区财政的主要支柱，退出开发竞争后，财政难以为继，可考虑建立一个“双赢”模式，即各尽其能，扬长补短，在第一、第三产业上，云锡

公司退出，其原有部门与个旧市相关行业融为一体，这可在一定程度上避免低层次重复建设和削价竞销，同时集中力量向高层次发展。在采、选、冶上由云锡独当一面，合理规划开发。在税收上，由于个旧市财政收入中来自云锡的不到 1/4。因此，各级政府应该在税收政策上对个旧市有所倾斜。在税源划分上给些例外，以增加大型企业对地方经济的贡献，这实际上也符合西部大开发的战略思路。加入 WTO 后，全国上下都在谈与国际市场接轨。但如果国内、区域内，甚至一个小城市，都无法形成统一市场，何以谈能融入世界经济大循环中？在政府与企业的关系方面，应对企业实施属地管理（但在税源上给予中央政府优先的保证），不再人为地划分中央、省、地、县、乡镇企业，以堵塞地方政府为增加地方财政收入而实施的地方保护主义。否则，重复建设、重复生产、资源浪费、生存环境恶化及大量外部不经济的短期行为将难以避免，必将导致地区整体利益的长期损失。

因此，建立一个统一的区域性市场，将会有益于个旧市经济的持续发展，有益于个旧市（包括云锡）商贸的大发展。

在市场布局方面，除建立立足本市，辐射全州、全省甚至越南的有色金属交易市场及日用品市场外，还可考虑建立能发挥地域优势、具有地方特色的大宗农产品批发市场。如糖、热带水果及反季花卉和蔬菜以及农产品制成品交易市场。市场布局的位置一定要充分考虑交通、通讯、金融、信息流通等服务设施的提供。应该将农产品交易从完全无序的状态纳入有序竞争的轨道中来，以保护广大农民的利益。

（二）加大商贸领域的改革力度，为非公经济活动主体提供更为广阔的运行空间

要加大商贸领域所有制结构的改革。加入 WTO 后我国在所有制格局上已经发生较大的变化，国有经济所作的一些战略性调整，使得在一些领域，非国有成分已成为经济活动主体。在商贸

领域改革力度的加大、抓大放小，将为非公经济活动主体提供一个更大的运行空间，可部分缓解个旧市产业结构转换中的资金缺口矛盾，并为解决个旧市的结构型失业问题，提供一定的就业机会。

在全国社会消费品零售总额中，国有经济的比重已由 1978 年的 67.3% 下降为 1997 年的 24.3%。非公有市场主体的消费品零售总额比重已经超出 50%。在竞争性很强的商品流通市场上，非公有经济市场主体超常的发展应成为趋势。个旧市今后商贸的大发展，要依靠的仍然是非公有经济活动主体。截至 1999 年，个旧市个体工商户发展到 11 141 户，从业人员 23 495 人，分别比 1998 年增长 22.3% 和 22%，上缴税金 1 785 万，比 1998 年增长 17.28%。私营企业发展到 509 户，从业人员 16 666 人，比 1998 年分别增长了 23.5% 和 15%，上缴税金 487 万，比 1998 年增长 64.1%。总之，个旧市的个私经济发展已经具有一定的规模，在吸纳劳动力及上缴税收方面有了较为明显的上升趋势。在产业结构发展方向上，在稳住有色的同时，正逐步把项目、资金投向第一产业和第三产业。同时，为了“放水养鱼”，个旧市政府在税收等方面给予了一些优惠政策，并加大了产业结构的调整力度，取得了一些效果，但个旧市的非公经济活动主体仍然主要集中在采、选、冶等第二产业上，这对资源的高效开发、利用、环保、劳动力的吸纳及整个城市经济的发展未必是件好事。个旧市政府今后还应在产业结构调整上做大文章，实施“退二进三”战略，从税收、信贷、土地使用等方面进行引导，鼓励个私经济发展第三产业，以适应个旧市整个产业结构调整 and 个、开、蒙群落城市经济发展的需要。这里除吸引本地资金注入外，尚需吸引大量东部资本（如日用小商品市场资金注入的主要来源之一——义乌小商品市场的商人资金）注入。而商人要把资金注入进来，要考虑诸多因素，如经营成本（运输费、通讯费、管理费、场租费、利

息、执照费等), 心理成本, 时间的机会成本等。除成本外, 还会考虑自然风险、市场风险、人为风险。因此, 个旧市应该在给予政策优惠的同时, 提供一个较为完善的非歧视性市场服务体系, 提高交易的可预见性, 降低交易成本, 这样有利于吸引内资, 甚至外资的进入。

四、大力发展教育产业, 为个旧经济可持续发展注入新的活力

教育对经济增长具有巨大推动作用。这种推动作用表现在两个方面, 一是长期效应, 即通过提高劳动者素质、改进生产要素的质量, 进而推动经济持续增长。二是短期效应, 即克服通货紧缩、拉动内需的效应。从国内市场的潜在需求看, 目前全国居民储蓄已超过万亿元。居民储蓄中准备用于教育支出的占 10%, 高于准备用于购房支出 7% 的比重。若只按教育支出的 50% 测算, 保守的教育支出估计是: 全国居民潜在的教育经费支出每年约 2 500 亿, 相当于全国教育总经费。如果对我国全口径正规教育进行细分, 普通中小學生约有 2 亿人, 当择校费平均每年为 5 000 元/人时, 若其中有 1% 的学生愿意自费选择较好的学校时, 全国则有 100 亿的潜在收益; 高中生及适龄高中學生约 2 000 万人, 如果大部分學生以教育消费形式就读, 而且这批人的人数占总数的 80% (1600 万人), 每人每年收费 2 000 元, 则每年潜在的收益在 300 亿元以上。当然, 上述测算也许较高地估计了教育对经济的推动作用, 但不可否认, 目前子女教育已经成为城镇家庭储蓄的主要动机之一。据 1996 年对京、沪、渝、穗等 8 个大城市的一项调查结果显示: 子女的学业消费水平, 平均占到家庭收入的 28.6%, 而高中、初中、小学的学业消费分别占家庭收入的 28%、26.4% 和 23.1%。教育产业化既能推动内需, 促进经济增长, 又能最大限度地、多样化地满足家长为子女教育投资的

愿望。就发展中国家的经验看，教育也已成为这些国家的重要产业之一。如美国教育已成为其第三大产业，仅高水平的教育服务一项，每年的创收即达2 000亿美元。

一般而言，老工业城市，其劳动力整体素质都较高，但年龄构成、专业构成、行业分布却都程度不一地存在偏差。目前个旧市全民所有制企事业单位（不含云锡）共有各类专业技术人员8 121人，占全市总人口的2.14%（全省平均水平为1.57%）。在8 121人中，具有专业技术资格的人数为7 504人。全市每万人中拥有大学毕业生200人；每万人中拥有中专以上的工程技术人员300人，其受教育程度在全省位居第一。可从年龄构成看，高级专业技术人员年龄偏大，45岁以下仅28人，占高职总数的15.82%；45~55岁的81人，占45.7%，56岁以上的67人，占37.85%。在未来的几年，个旧高层次人才紧缺的矛盾将日渐显露。在专业构成上，教育、卫生占专业技术人员总数的56.24%、工业占27.53%、农、林、牧、渔占3.76%，特别是高级专技人才上，教育卫生占70.62%。这组数字一方面反映出个旧教育、卫生发展具有较坚实的人力资源基础，另一方面反映出其他行业，尤其是第三产业的其他专业如信息、咨询、工艺美术、外贸、金融、营销人才严重缺乏，精细化工、生物、环保人才更是奇缺。今后随经济结构的逐步转轨，知识结构的不合理情况将更加突出，结构性失业特征将更加明显。

因此，为了抓住西部大开发的契机，抓住个旧市经济可持续发展的增长点，迎接“入世”带来的机遇与挑战，个旧市完全可以利用其在卫生、教育方面的人才优势，发展教育产业和医疗卫生产业，并将这两个产业做成一个新的经济增长点，其产业的具体建设可考虑从以下几方面入手：

（一）发展中学自费教育

个旧可利用中等教育的师资力量较强的优势，在个旧一中和

二中的基础上，提高教学质量、扩大招生规模、完善学生试验条件和住宿、餐饮条件，建立两所面对全省招收自费择校生的高级完全中学。

个旧一中、二中的高考升学率在上世纪 50 年代开始就已在省闻名，个旧一中、二中应届毕业生多人多次分别获得理科类、文科类、外语类全省总分第一、单科全省第一的好成绩，2001 年云南省的文科状元又是个旧一中的学生。1979 年，全国 5 万所中学中，国务院给予嘉奖的仅十几所，个旧一中是全省惟一的一所。上世纪 80 年代，个旧一中高中应届毕业生的升学率最高年份接近 90%。这种升学率从全国范围来讲，也是相当高的。进入上世纪 90 年代后，个旧市的中等教育发展更快。在全省范围内，1993 年“普六”，1995 年“普九”，1998 年成为首批普及实验教育验收合格单位。大学入学率 1989 年达 7.7%，90 年代以来，一直保持在 11% 左右。此水平远高于全国平均 1.8% 的水平，高于发展中国家 5.7% 的水平（此数据不包括 5 大类考生）。在全州 7 所一级完全中学中，个旧市占 3 所；在全州 8 所初中学校中，个旧市占 3 所；在 5 所完全小学中，个旧市占 3 所；在 8 所幼儿院中，个旧占 5 所。（所有数据包含云锡公司所属学校）。

上述数据表明，个旧市将中等教育作为产业来发展（这是主要指非义务教育的择校生而言），是有相当扎实的基础和含金量很大的品牌。教育产业，主要是指普通高校和职业教育，但中等教育同样可实行收费制。根据 1999 年城市调查资料显示，81% 的城市居民认同“再苦不能苦孩子，再穷不能穷教育”；60% 的人表示为让孩子读书，举债也在所不惜。随着收入水平的提高和收入差距的拉大，高收入阶层的一部分人，由于工作繁忙，无暇照顾自己子女的生活和学习，希望由社会承担起该项工作。在这种情况下，众多私立贵族学校应运而生，迅速发展；将子女高价送到国外上中学的人数也越来越多。但在支付高昂学费的同时，

对私立学校的教学质量和学习环境，家长尚心存疑虑。相比较而言，人们更相信高质量的公立学校。

个旧市气候宜人，城市环境和治安情况良好，交通方便，高质量的中等教育在省内早有较高的知名度和美誉度。因此，个旧市政府及教育部门，应尽快重视教育产业的建设，增大对重点中学的投入，并将投入主要用于教师培训、教室和试验室建设、学生宿舍和食堂建设方面。以创造条件，在招收本地计划内生源的基础上，突破原有的招生数量限制，面对全省招收自费择校全住宿制学生。否则一旦蒙自、建水等地区在教育产业上超前发展，个旧将丧失教育产业发展的良机。因为每招收一名自费择校生，如按每年每人收费5 000元，人均年生活消费3 000元计算，如个旧市将自费择校生比例扩大到1 000人，则每年将为个旧市增加直接经济收入650万元，增加直接就业100人。由于个旧地区收入水平较低，其边际消费倾向一般较高，如果边际消费倾向能达到90%，则650万元的资金流入将带来10倍于650万元的需求增长以及相关的就业。这还未计算由于学生的进入，家长到个旧探视的消费支出，甚至为孩子读书而在个旧市购房或租房的支出，因此，教育产业对个旧市经济的刺激作用远不止于此。

由于追求高入学率已是世界带有共性的发展趋势，在美国具有大专以上学历者占人口的比重达46.5%，发展中国家为8.8%，我国仅为3%，因此，扩大高校招生不是一种短期行为。目前红河大学正在组建，为大学入门作最后铺垫的高中也应在扩招之列。

（二）强化知识更新的继续教育

随着新经济的到来和产业结构的调整，知识更新成为社会发展的必须。据发达国家的资料显示，大学毕业10年后，大学所学知识中只有25%的知识还可以用，因此终身教育已成为世界发展的趋势。尽管个旧市专业技术人员比例较高，但主要集中于

采选冶以及医疗卫生、教育专业，其他人才数量少，质量低，特别是新经济人才更少。要保障产业结构调整的实施，当务之急必须改变现有人才知识结构不合理的状况，减少结构性失业的增加对社会造成的震荡，为新经济的发展提供人才保障。目前，在中国教育领域，成人继续教育培训市场正以空前的深度和广度扩展，培训的需求越来越呈现出不可计量的边界。我国几亿成人，几千万管理者所构成的市场需求，目前正由潜性向显性转化。个旧市成人继续教育培训市场由于其工业城市的特点，其市场需求由潜在演化为现实的这一过程尤为迅速。在教育师资的人力资源利用上，可从求所在、所有、所用演化成不求所在、不求所有，但求所用。因此，个旧市要借助国内、省内高校的师资力量，通过外聘教师或远程教育等手段，重点培训生物、信息、管理、金融证券、外经贸等方面的高新技术人才和经营管理人才，大力发展知识更新的继续教育。

在重视新世纪经济人才培训的同时，个旧市还应重视对结构性下岗失业人员的知识更新和职能技术培训。解决下岗问题的手段，应从发放失业救济金，主要解决吃饭问题，逐步转到提供再就业培训上来，即从“输血救急”转到培育“造血机制”上来。目前，个旧市下岗职工中参加过再就业培训的仅占 6.8%，失业职工中参加过再就业培训的也仅占 18.6%。有效实施下岗人员的再就业培训，是顺利实施产业结构调整 and 国企减员增效的重要保障。从近期看，此举措既能有效解决下岗人员的再就业问题，也是推进经济结构调整，缓和由此带来的结构性失业的有效办法。从长远看，它能为个旧新产业的建立和完善，培训所需的专用人才，为个旧市经济的可持续发展注入新的活力。

（三）发展职业技术教育

个旧市还可充分发挥其在采选冶、机械加工、矿山管理方面的人才优势和现有培训机构，对周边国家和地区的劳动力进行职

能技术培训，甚至可到边境跨境办班。市场范围可从个旧向外辐射至全州或周边地区和国家，并可根据周边国家的自然资源情况进行人才培训。

早在 1985 年，云锡公司就投资 346 万元兴建云锡教育培训中心，内设云南有色金属职工大学、云锡职工中等专业学校、云锡职工文化学校及云锡技工学校。同年，个旧市政府投资 180 万元兴建教育培训中心，内设电大个旧分校、市教师进修学校。在上世纪 80 年代中期，全市职工教育的在校学生已达 2 142 人，涉及专业包括化工、土建、农艺、畜牧、兽医、矿山冶金、服装、美术等 20 多个。并计划在 2010 年有计划地实行初、高中后的两级分流，使本市新增劳动力平均受教育年限达 10 年左右。

所以说，个旧市发展教育产业既是大势所趋，也是有可能，已具备相当的基础的。个旧市发展教育产业的关键在于观念的转变、资金的投入、师资队伍的建设及相关规划的制定，而核心在于观念的转变。其中首先要解决的是究竟经济先行还是教育先行这一命题，此一教育观点直接支配人们对教育发展的战略选择。正确的教育观是当前走出制约教育发展的困境，振兴教育的前提条件和基础。其次是要解决对“教育是否全属于公益事业”的认识。世界上任何国家的教育都有义务与非义务之分。对于义务教育，政府花钱天经地义，对于非义务教育如职业培训、继续教育、高等教育则无政府包办之理。并且即使义务教育也不排斥民办私立，如美国 14% 的学生，法国约 18% 的学生在私立学校学习。观念问题之三是教育能否赢利，经济学家胡鞍钢认为：教育投资是具有全局性、先导性的基础产业，也是未来经济增长的重要源泉，它会成为公共投资与私人投资最热门的领域。而投资是要有回报的，也只有投资，产生回报，方有可能大幅度提高教育产业的质量。

个旧市要发展教育产业，初期需要相当的资金投入，完全靠

政府解决，一是个旧市财政难以提供；二是由政府包办，往往投资效率低下。如果能够放弃政府办教育的思维模式，民间资金的投入将使教育经费不足的长期的老大难问题得以缓解。从政策层面上看，政府是大力支持民间资金进入教育产业的。因此，在资金来源上，应实施投资主体多元化、产权股份化、运行市场化。个旧市政府应尽快制定优惠政策和实施细则，鼓励民间私人资本投入教育，尤其是中等教育。在教师队伍建设上，应在实行合同聘任制的基础上，实施专业化，真正把教学效果、教学质量与教师个人收入相结合；在办学方式上要实施规模化；在学校后勤服务方面实施社会化；充分挖掘利用教育行业现有的资源，走内涵式扩张发展教育产业为主体的道路。

通过择校自费中等教育、继续教育和职业技能教育三大块，形成个旧市教育产业的主体，为个旧市经济的持续发展找到新的支撑点，注入新的活力。

五、整合现有资源，发展医疗卫生产业

目前，个旧市每万人拥有医护人员 5.9 人，远高于全国 4.2 人的平均水平，接近中等发达国家水平。全市卫生系统共有病床 2 291 张，平均每千人拥有病床 5.95 张，远高于全省 1.544 张的平均水平。其医院病床的利用率在 95% 以上。经过数十年的努力，个旧市的医疗在全州属于一流水平。在 1999 年全州的考核中，个旧市医院的管理水平位于全州第一。个旧市人民医院，中医院，云锡职工医院的医疗水平在全州享有相当的声誉。同时随医疗投资力度的加大，一些先进的医疗仪器设备如 CT 等，个旧市的大医院也已配备和使用。个旧市优越的医疗条件和气候环境条件，还吸引了外来求医者的光临，近年来辖区外的病人也一直呈上升趋势。个旧市各级医院及医疗部门，在防病治病，保障人民群众身体健康，促进社会经济稳定、进步与发展中作出了很

大的贡献。

从世界发展的趋势来看，医疗产业是个欣欣向荣的朝阳产业。从红河州的情况看，目前防病治病的任务很繁重，但医技人员素质较低，医疗机构分布不合理，一方面许多重病和疑难病人不得不到昆明的大医院就医，从而增加了医药费开支和病人负担；另一方面受地区收入水平低下的制约，目前的医疗市场需求并未完全显现出来。随着人们生活水平的提高，健康已受到越来越多的人的重视，医疗市场的需求将不断扩展，其需求档次也将不断提高。医疗制度的改革和深化，使降低医疗费用问题为广大消费者所关注。因此，利用个旧市丰富的医疗资源，发展医疗产业，有着极大的市场发展空间。

如何充分利用个旧市医疗卫生这一品牌，把医疗服务面扩展至全州，把职业病的医疗、保险、防治扩展至全国，建立卫生医疗产业，是个旧市政府另一值得重视的新产业。将医疗卫生建成新的产业，既能充分提高个旧市医疗资源的利用效率，直接增加医院收入和地方财政收入；又能促使个旧市流动人口增加，对其他产业产生间接联动效应。因此，个旧市政府及医疗卫生主管部门、单位可考虑从以下方面入手建立医疗卫生产业。

(一) 强化软硬件投入和现有资源整合 进一步提高医疗水平

所谓硬件投入，指医院的基础设施及先进的医疗设备投入，软件则是指高素质的医护人员队伍。医护队伍素质的提高可从两方面进行：首先是培养。即对现有医技人员进行选拔培养（送到省会各大医院及发达地区的大医院进行定向培养）；其次是引进。个旧籍医护人员在省内各大医院都占有一定比重，可通过一些优惠条件的制订，来引进人才。第三是借用。即可与省内外各大医院建立紧密的联系，邀请著名的医学专家来个旧动高难度手术，借此机会请他们为个旧的医护人员授课，这既能提高当地医护人员的业务水平，又能将部分危重病人留在个旧，还能降低患者的

花费。至于医疗机构的分布问题，这既需要政府的政策引导、资金支持，又需要市场引导。解决这个问题的关键在于分类管理制度的全面推行以及有关卫生医疗方面规章制度的健全。所谓分类管理，就是把目前的医疗机构分为非营利性（即公益性）和营利性（私立）两种。两者的主要区别在于：后者将利润用作投资者的“分红”，前者将利润用于更新医疗设备，引进新技术和改善医疗环境等。在我国，面广量大的公办医院均为非营利医院，而个体、股份制或股份合作制医疗机构则为营利性医院。新的医疗机构分类管理制度的建立，意味着我国现有6万多所公有制医疗机构中有半数将成为营利性的私立医院。目前医疗市场上，非营利性的公立医院处于“垄断”地位。造成医疗市场竞争的不充分。实行分类管理后，两大类医院为抢占市场，必然各显神通。竞争加剧的结果，必然要跟着市场转，千方百计地跟着患者的需求转，一些医疗机构在地域上及项目上的空白点会逐渐被弥补，收费也将“随行就市”，服务态度和质量也将得到极大改善和提高，最终受益者为公众。

对于政府而言，首先要给非营利性和营利性医疗机构定位。对于非营利性医疗机构主要由国家扶持，不承担纳税义务，在价格上继续实行必要的管制，资金最终归社会公益。必须承担社会贫困人口、无医疗保险者和低生活水平人群的医疗服务责任。此类机构由国家垄断经营，不允许民营资本介入。公众在此类医院就诊，只能享受与目前我国国情相适应的基本医疗服务。对营利性医疗机构准入制度应该苛刻，因为这是一个事关人民健康和生命的行业。但是又不能不允许民营资本的进入，在这个问题上各级政府的主要职责是加强监督执法。

由于目前个旧市各大医院纷纷从自身需求出发购买医疗设施，从而造成高档设施重复购置，高档设施利用率下降，投资回收期长，从而影响了医院的投资收益和经济效益。要提高医疗资

源利用率，首先应根据现有区域及未来拓展区域内居民群众的健康状况、人口结构、卫生服务需求等进行预测分析，在此基础上，对现有医疗卫生资源实行统筹规划，合理配置，协调供需平衡。在这方面，个旧市应学习借鉴青岛市“控制总量，调整存量，优化增量，提高质量”的好经验，调整和重组存量资源，以有效利用现有资源，减少重复购置所造成的浪费。各类医疗机构应最大限度地发挥自己的特长，以取得良好的社会效益。

（二）扩展多元化医疗卫生服务市场，谋求更大的发展空间

在任何社会中，人们对医疗服务的需求都是无限的，并且随着社会的进步而更加膨胀。如今人们已经日益认识到健康的重要性，到医院找医生，已不再局限于一般的看病拿药，同时希望获得健康饮食及其他疾病预防方面的知识，在诊治疾病的过程中，人们不仅要求正确诊断，有效治疗，而且追求更安全、快捷、无副作用的诊断，治疗手段以及安静、舒适、优雅的就诊环境。

同时，由于人口年龄的变化，加剧了社会医疗需求，增加了医疗服务的复杂性。目前中国老年（60岁以上）人口已占总人口的10%，未来老年人口将以每年3%左右的速度增长，预计到2005年我国老年人的总量将达到1.6亿，占总人口的11.52%；2025年将增加到2.8亿，占总人口的12.1%；到2050年将达到4亿多，占总人口的比例将达到高峰，中国将成为老年型人口国家。个旧市也不例外，其60岁以上的老人占人口总数的10.1%。“白发浪潮”的出现，使社会老年性疾病和老年人的保健和安度晚年问题更为突出。个旧市可抓住这一市场机遇，开发新的医疗保健项目。个旧市具有得天独厚、四季如春的气候条件，城市基础设施较为完善，医疗部门可考虑充分利用这些优势，开辟新的市场。如矽肺病的防、治、养，可以把它做成面向全国的品牌。另外老年性疾病及老年人的保健和养老也可列入发展项目，可考虑建立一些老年医院和老年公寓，通过为老人提供全方位的医疗

服务和生活服务，建立老年保健产业，其市场可面对全州及全省甚至周边地区和国家。

当然，医疗卫生事业的发展必须要有足够的资金支持，而医疗保险业的兴起，为医院拓展医疗服务的内容和项目、提高人民健康水平提供了新的机遇，这是城镇医院未来发展的一个新的经济增长点。医疗保险机构与医疗服务部门相结合的优点在于：医疗机构和医师都有一个相对稳定的“消费群体”，凭借医疗服务的信誉获得较大的参保人群，同时医疗机构和医生对参保人的服务更直接，对医疗需求变化更敏感，可减少医疗行政管理成本。此外，还应制定优惠的产业政策，鼓励建立合资医院和股份制医院，以提高医疗水平，改善医疗设施，吸引高素质的医务人才。

总之，通过卫生产业的建立和发展，增加就业，带动其他相关产业的发展，将会成为个旧城市经济新的增长点。

六、大力发展房地产业

房地产业是一个高渗透性、高相关性及高就业性的蓄势待发的新型产业，在发达国家房地产业已成为国民经济的支柱产业，房地产业的年增加值大体占 GNP 的 8% 到 10% 之间。我国的房地产业是随着改革开放而兴起和发展的一个新兴行业，市场经济的逐步形成及经济体制改革的深入发展，使房地产业的发展有了一个良好的开端，但与发达国家相比则尚处于较低水平。1993 年我国的房地产业的年增加值仅为 2.7%。按建设部制定的“九五”规划，2000 年该指标将达到 3.5%，2010 年将达到 5%，到 2020 年可望达到 10% 的水平而进入国民经济支柱产业的行列。据统计，1997 年我国城镇居民人均居住面积为 8.7 平方米，有 300 万户人均居住面积不到 6 平方米，还有 45% 的居民住在设备不齐全的、生活不方便的平房和筒子楼里。按照我国政府提出的目标，到 2000 年，人均居住面积为 9 平方米。到 2010 年，人均

居住面积将达 18 平方米。按此目标计算，我国的住宅市场潜在需求还很大。

1999 年底，个旧市共有住宅建筑面积 380.37 万平方米，人均居住面积 9.7 平方米，超过目标 0.7 平方米，但离 2010 年的目标差 8.3 平方米。2000 年底，达到人均 10 平方米。要使居民潜在的需求转化为有效需求，这中间还受到诸多制度、价格、居民收入等因素的制约。随市场改革的深化，一方面许多制度方面的约束条件将逐步消失，另一方面政府仍有必要对房地产业开发，进行一些硬性约束和规定，为低收入层人群的切身利益考虑，为他们提供真正意义上的经济适用房。

个旧市的房地产业虽然随着州政府的搬迁蒙自，会丧失一些发展机会，但随着小商品批发市场的建立、教育产业和医疗卫生产业以及养老产业的发展，房地产业会面临无限商机。为促进房地产业的发展，个旧市政府可考虑放宽户籍管理制度。具体可考虑规定：凡在个旧市购买 80 平方米以上房屋者，就可获得二人的个旧市城市户口。以鼓励周边农村、城镇地区一批先富起来者，为子女能享受到良好的教育而搬入个旧市。由于这类人数量不少，并拥有一定的资金和专业技能，进入个旧市，既能刺激房地产业的发展，又能为个旧经济带来新的活力和发展机会。

鉴于个旧市的土地面积极为有限，市区面积仅 11.62 平方公里，土地资源极为珍贵，房地产业的开发建设与精品城市的建设密切相关，它直接关联到个旧市第三产业的发展。因此，市区的建房用地需严格控制、科学规划、合理布局。在土地极为有限的条件下，在新房建设和旧房改造过程中，可考虑多开发建设高层或小高层建筑，减少多层建筑，以腾出土地，增加城市的绿地面积，促进精品城市的建设。

第六节 东川区第三产业发展的对策及建议

一、大力发展特色农产品市场

东川属立体气候，其气候资源条件特色鲜明，小江河谷地区是昆明市境内最大的一块热区。由于热量充足，小江来水又可提供必要的灌溉，对亚热带经济作物生长十分有利，尤其是反季蔬菜及水果的种植优势更为明显。如果能选准项目，在规模上 and 专业化经营方面有所突破，则能显示出较强的市场竞争力。但由于各种历史及现实的多种因素制约，东川的城市化水平低于全省平均水平，对农产品的需求非常有限，于是进一步拓展外部市场空间，建立一个有规模、上档次、多品种、具特色的农产品批发市场势在必行。开发外部市场既是东川农业发展成败的关键，也是东川经济可持续发展的关键所在。在过去几年里，东川区的蔬菜外销已经小有规模，其葡萄、薯类、石榴、枣子等农产品基地的建设也初具规模，有一定的销售渠道和业务人员，但要大规模地，持续地向外突破尚需政府在政策、资金和信息方面给予倾斜、支持，既要制定相关的域内游戏规则，以避免农产品价格恶性竞争，又要在农产品市场建设、优良品种、水利设施、信息收集及反馈方面下功夫。除此之外，为满足市场建设方面所需的资金、经营管理人才的需求，尚需加大对非公经济的支持力度，在税收、金融、用地及工商办照等方面制定一系列优惠政策。

二、加大旅游业的开发力度，带动三产发展

东川的旅游业长期以来几乎是一个空白，随着近几年来，旅游业作为云南的重要支柱产业之一正在迅速发展，其对社会经济

的联动效应已引起了各级政府的关注，东川旅游发展问题也开始逐步受到重视。东川的旅游资源具有独特性、多样性、神秘性等特点，具备开发的条件。从长期看，旅游业可以作为三产中的主导产业而加以培植，这一选择的主要依据在于：一是在东川的三产中，惟有旅游业最具开发前景，有些景点在全省、全国甚至世界都是绝无仅有的，如蒋家沟的泥石流，全球 130 多种泥石流类型在蒋家沟都能找到其痕迹。从研究的角度、科普的角度、满足好奇及寻找刺激的角度都能将此炒热；二是旅游业的直接经济效益和巨大的联动效应能有利地刺激三产的发展，如交通运输、邮电通讯、金融保险、商贸餐饮等；三是由于第三产业属于劳动密集型产业，利用其对劳动力的较大需求，来解决像东川这样的大规模结构性失业，具有相当积极的社会经济意义。

三、建立和发展环保产业

环境保护是当代社会的一大课题，环保产业的发展，反映了一国对环境保护的重视程度和环境保护的水平。这一新兴产业是在国民经济结构中，以防治环境污染、改善生态环境、保护自然资源为目的所进行的技术开发、产品生产、商业流通、资源利用、信息服务、工程承包、自然保护开发等活动的总称，它为人类的可持续发展提供物质条件和技术保证。目前，环保产业在我国是一个“朝阳工业”，经过近 20 年的发展已初具规模、产业的覆盖面较广，但在地域分布及产业结构上呈不均匀状态。一方面 90% 的环保企业分布在沿海和长江流域经济相对发达的省区，另一方面生产环保产品的企业较多，但进行自然资源保护开发等方面的企业数量却极少，在该方面的工作也显得相对薄弱。

东川是一个生态环境被严重破坏的一个地区，恶劣的生态环境加剧了贫困，而贫困又使其生态环境更为恶劣。1989 年国家将东川列为国家级生态工程“长江中上游防护林体系建设”第一

批启动县(市), 10多年来, 已投入建设资金1 392万元, 主要用于人工造林、封山育林, 使全区森林覆盖率已由1985年的13.3%增加到1998年的25.7%, 尽管如此, 但生态环境脆弱程度极高仍然是本地区最大的自然特色, 每年流到金沙江的泥沙约625万吨, 水土流失问题不仅使本地区的农业、林业、畜牧业的发展受到严重制约, 而且使整个长江中下游的生态环境都将受到影响, 简言之, 生态恢复整治重建绝非一日之功。因此, 中央、省、市各级政府在政策上、资金上的支持必须是长期的、稳定的。资金来源, 可多渠道筹集, 如国际货币基金组织、世界银行的扶贫基金及环保基金贷款、长江中下游地区各省区的支援、发达国家政府及民间的捐赠等。当然, 环保移民应该不失为解决生态问题的上策, 而应加以考虑。东川是因矿建市, 大量外来人口迁往东川开矿, 使东川目前成为一个人口老龄化的新兴城市, 区政府所在地新村镇3万多人口中, 离退休人口达1万多。现矿资源接近枯竭, 生态环境恶劣, 生态移民已势在必行。

第七节 以金融市场的发育为突破口, 发展多种新型投融资方式

资金的长期不足一直是企业经营约束机制中最为重要的因素。作为资源型老工业城市中的各类企业, 在银行融资条件趋于硬化, 直接上市融资又极为有限的情况下, 应在资金来源上作文章, 具体可考虑采用以下几条渠道:

第一, 积极借用储蓄筹资这一主渠道。个旧的金融在红河州有一定的辐射能力, 新中国建立前个旧有富滇、劝业、兴文、省银行四家, 现有人行、工行、建行、中行、农行、交行和保险公司、信托投资公司、信用社等金融机构, 这些金融机构积极筹集融通资金, 支持了地方的经济建设。近年来, 随着各项改革措施

的相继出台，居民边际储蓄倾向呈上升趋势，1997年个旧市城乡居民的储蓄存款达912.89亿元，人均3907元，1998年达4259元，同期全省平均水平1784元，红河州平均水平2304元。因此，个旧市各金融机构需以更加完善的金融服务，更大限度的吸纳资金，通过各种金融工具，尽可能地有效贷放出去。此外，银行参股企业也是大势所趋，它既可减少投资风险，又可提高企业经济效益。个旧市还应尽快申请建立证券交易营业所。

第二，尽快启动民间投资。一些重要的三产部门在对外国资本和外国企业开放以前，应先对国内的民间资本和民间企业开放，尽快减少以至消除非国有企业进入这些产业部门的体制障碍和人为限制。在这方面，个旧市人民医院、世纪广场的做法具有示范效应。

第三，实行适度的财政援助政策。长期以来的统收统支的财政体制使企业和城市自身积累率过低，而城市经济过度依赖企业，随着企业步入开采后期，完全依赖城市自身来筹措资金，显然很困难。因此必须利用适度的财政援助手段，如政府对某项目的直接投资；发行项目债券；贴息操作——由发展银行增加对企业的贷款，在贷款政策上适度倾斜。

第四，积极采用新型的融资方式。可积极采用BOT、TOT等新型融资方式。所谓BOT，是指经过国家特许，在适当的合同框架内，私人投资者对特定的项目（一般为基础设施）承担建设责任；项目建成后，按合同规定，提供公共产品的经营活动，获得收益。合同期满后，私人投资者将项目设施转让给政府有关部门。个旧市的医疗产业和教育产业的基础设施建设方面，也可考虑运用BOT的融资方式。即将私人部门的资金与管理引入基础设施的建设和经营上来。20世纪90年代以来，BOT方式在我国得到较多的运用，为民间资金的启动和外资的进入提供了一条可行之路。另外，个旧市、东川区的一些基础设施项目、环保项目

也可尝试使用 TOT，TOT 方式指通过转让现有项目的经营权来进行筹资，盘活基础设施存量。上海南浦大桥就是通过出售部分专营权来获取新的资金来源。该方式适用于电站、公路、桥梁等项目的滚动开发建设。

第九章 资源型老工业城市旅游开发与产业结构调整^①

第一节 资源型老工业城市旅游开发研究进展

由于我国资源型老工业城市数量众多，因此，这类城市的结构调整和转型受到从政府到学术界的长期关注。旅游业由于具有带动性强、有利于解决就业的特点，很多资源型老工业城市在制定产业结构调整战略时，都会将发展旅游业作为产业结构调整的策略之一。但是，并不是所有的这类城市都可以通过发展旅游业来走出困境，实现产业结构的调整。处于不同发展阶段、不同类型的资源型老工业城市，应根据城市的资源条件、发展目标等考虑旅游业乃至第三产业的发展问题。1997年有关学者将国内的工矿城市划分为五种类型：一是以平顶山、淮南、淄博为代表的依工矿起步的综合发展型，二是以大庆为典型的二次创业型，三是类似于攀枝花、马鞍山的正在发展型，四是鸡西、鹤岗为代表的主体企业停滞发展型，五是以阜新为典型的矿衰城退型^②。不同类型的老工业城市，应有针对性地分别进行研究，才能得出科

^① 本章系根据2000年完成的项目研究课题报告整理而成，至本书出版时，个旧市所在的红河州政府已经开始搬迁到蒙自县，州行政中心的转移必将对个旧市的旅游发展产生重大影响，这也是后续研究中值得进一步探讨的问题。东川区的情况也发生了变化，原东川矿务局于2001年宣布破产，进入企业重组阶段，这一变化也将对东川的经济、政治产生重大影响，进而会间接影响东川的旅游发展策略和方向的选择。

^② 路建涛，1997，工矿城市发展模式比较研究，经济地理，1997（9），P50～54。

学、可行的调整对策。

关于资源型老工业城市的旅游开发研究，国内学者已有一些初步探讨和研究成果。例如 2000 年保继刚等完成了以矿山开发和钢材生产为主的老工业城市——黄石市旅游发展规划的编制，提出黄石旅游发展的驱动机制是以发展城市旅游为必要条件，以周边城市旅游景点及城市周边大环境为影响因素，以新兴旅游资源的开拓为重要补充来形成黄石旅游的良好发展^①。2003 年朱竑、柳意云还针对该规划，专文讨论了老工业城市的旅游规划问题，指出“老工业城市可以扬长避短，在旅游发展中充分发挥所拥有的优势，……就有可能在日益激烈的旅游市场竞争中争得一席之地^②”。章锦河、陆林于 2000 年以安徽淮南市为例，初步研究了煤炭城市的旅游开发，认为实施旅游开发对煤炭城市的振兴与可持续发展具有重大意义，是煤炭城市产业结构调整、升级、优化以及完善现代化城市基本职能的重要措施^③。2001 年，郭海荣以山西阳泉市为例，分析了工矿城市功能定位的转变问题，指出山西东部区域中心城市是阳泉市新的功能定位，核心任务是大力发展第三次产业^④。李玉萍于 2003 年以山西大同为例，运用现代经济学原理，从可持续发展的角度，探讨了矿业城市在经济发展中遇到的问题及应该采取的对策，提出了大同应促进以旅游业为代表的第三产业的发展，积极开展宗教文化游、民风习俗游、避暑疗养游、自然风光游等项目，通过旅游业的发展，带动城市基础设施的建设，扩大就业和餐饮、娱乐等第三产业的发

① 保继刚等，2003，旅游规划案例，广东旅游出版社，P106~140。

② 朱竑、柳意云，2003，老工业城市的旅游规划探索——以湖北省黄石市为例，见《发展中国家旅游规划与管理》，中国旅游出版社，P168~179。

③ 章锦河、陆林，2000，煤炭城市旅游开发的初步研究，中国煤炭，2000(9)，P39~41。

④ 郭海荣，2001，工矿城市功能定位转变的实证研究——以阳泉市为例，山西师范大学学报（自然科学版），2001(3)，P76~80。

展，成为新的经济增长点，为城市经济的发展增强活力^①。刘云刚于2000年以我国最大的石油城市——大庆市为例，探讨了东北区资源型城市产业结构的特征、转型面临的问题，并提出了相应的对策^②。

将旅游产业作为资源型老工业城市产业结构调整的一个策略是有可能能够达到预定目的的。目前，在国家旅游局认定的中国优秀旅游城市中，就已经包括了以下七个资源型老工业城市，即鞍山市、马鞍山市、本溪市、大同市、大庆市、淄博市和锦州市。钢铁城市鞍山市1999年旅游收入为27.3亿元，占全市GDP的5.3%，鞍山市计划“十五”期间旅游收入占全市GDP的17%或18%，重点推出以千山为龙头，以玉佛苑为精品，开展具有鞍山特色的自然风光游、宗教文化游、温泉康复游、满族风情游、工业观光游、体育赛事游六大系列主题的特色旅游^③。

老工业城市的改造与振兴在西方发达国家也倍受关注。欧美的老工业城市，如底特律、匹兹堡、利物浦、曼彻斯特、里昂等，虽然有其重点发展的支柱产业，但通过发展，旅游业的提升也在一定程度上激活了城市，并给工业老城赋予了新的活力^④。英国的一些城市通过改善城市形象来发展旅游，有的城市通过建设一些大型的有影响的建筑物。例如伯明翰建设了国际会议中心改变城市作为老工业地区的形象；利物浦建设了海船博物馆吸引游客等等。这些对促进城市经济结构调整也起到了积极的作

^① 李玉萍，2003，矿业城市可持续发展初探——以山西大同为例，资源经济，2003（3）P9~13。

^② 刘云刚，2000，大庆市资源型产业结构转型对策研究，经济地理，2000（9），P26~29。

^③ 于燕，2001，鞍山师范学院学报，关于鞍山创建旅游城市的几点建议，2001（6），P29~30。

^④ Law C M.，1993，Urban Tourism——Attracting Visitors to Large Cities. London: Mansell. 转引自朱竑、柳意云，2003，老工业城市的旅游规划探索——以湖北省黄石市为例，见《发展中国家旅游规划与管理》，中国旅游出版社，P168~179。

用^①。日本围绕产煤地域的振兴,制定了相应的规划。例如在留盟(日本一产煤地地名)产煤地域经济生活圈的实施规划中,明确将旅游业作为六大需要振兴的产业之一,计划通过和相邻圈域一起形成广域旅游网络,促进常年型旅游的发展^②。

本章所研究的两个案例个旧市和昆明市东川区,前者属于主体企业停滞发展型(个旧市主体企业云南锡业集团公司目前处于停滞发展状态),后者属于矿竭城衰型。相比较而言,个旧市虽然是依矿起步的,但城市的其他非矿产业和第二、第三产业均有一定的基础,且是红河州的首位城市,有较好的旅游资源条件;东川区则是一个经济几乎完全依托矿业发展的地区,自然环境和生态环境目前已受到严重破坏,产业结构调整难度非常大。本章以下部分将针对个旧市与东川区的旅游开发与产业结构调整进行研究。

第二节 个旧市旅游开发与产业结构调整研究

一、个旧市发展旅游产业的必要性

(一) 产业结构调整的要求

个旧市具有明显的专业性工矿城市的特征,支柱产业过于单一。从表 8-3 中可看出:个旧市产业结构中第二产业居主导地位,其产值占 GDP 的比重超过 50%。此外,统计资料还表明,在第二产业中,工业产值比重超过 80%,而重工业产值又占工业产值的 80% 以上,在工业内部,以锡为主的有色采选冶炼业居绝对主导地位。1991 年以来,第三产业的比重相对稳定,第

^① 戴学来,1997,英国城市经济衰退与城市更新运动,人文地理,1997(9),P50~53。

^② 鲍寿柏、胡兆量主持,1999,“专用性工矿城市发展模式的比较研究”课题研究报告。

二产业有所下降，第一产业略有上升。总体来看，支柱产业单一，各类产业内部结构不够协调的问题在个旧市相当突出。此外，资源型矿业城市的共同性问题在个旧市也同样存在，如企业经济效益低下、基础设施滞后、生态问题严峻等，应该说，此类问题的产生与地方产业结构的不协调有相当大的关系。因此，解决问题的关键在于如何科学、有效地进行产业结构的调整。根据“稳定第一产业，加快第二产业，放手第三产业”的产业结构调整思路，应大力发展个旧市的第三产业，而旅游业在个旧具有潜在优势，应考虑将其作为替代产业之一。

（二）培育新的经济增长点的需要

近几年来，随着我国经济由计划经济体制向市场经济体制迅速转变，国家不断加大产业结构和行业结构调整的力度，使得个旧市原来基于资源基础上的“垄断优势”和“国家保护优势”逐渐丧失，经济效益大幅度下滑。随着我国“入世”进程的加快，市场竞争将日趋激烈，原来在封闭或半封闭条件下形成的竞争优势和经济优势将面临巨大的挑战。与此同时，由于现代科学技术迅速发展，新资源、新能源和新材料不断发现、开发和应用，削弱了传统资源型工业的优势；个旧市的锡矿已有 2000 多年的开采历史，尤其是经过近几十年来的大规模工业化开采，矿区表面矿已消失，开采难度加大，开采成本增加，导致企业经济效益下滑，城市经济陷入困境之中。选择和培养新的经济增长点，振兴城市经济，增强城市的竞争力和活力，已是当务之急。

（三）建立个旧新形象和个旧市可持续发展的需要

城市旅游发展的核心是建立独特、鲜明、有招徕性的旅游形象，依靠良好的城市形象吸引旅游者，在张家港和大连都取得了成功的经验。个旧通过发展旅游，基础设施、交通条件、城市景观等都将得到较大的改善，从而有利于建立个旧新的城市形象。由于旅游业具有较强的产业带动性，个旧的旅游开发还将促

进其产业结构的调整和优化，提高城市的经济效益，对城市发展产生更强的、可持续的驱动力，从而促进城市经济、社会、环境的可持续协调发展。

（四）发展旅游业是个旧及其周边地区脱贫解困的重要选择

实施可持续发展战略是 21 世纪人类发展的主题，可持续发展旅游是注重对自然和文化资源的保护，不破坏生态环境，而达到旅游发展的经济、社会和环境目标的价值准则和行为规范。在不发达地区，贫困是导致资源破坏、环境恶化的根源，资源破坏、环境恶化又加剧了贫困。旅游资源丰富的贫困地区，可持续发展旅游业是实现当地人民摆脱贫困的首选产业之一。在经济基础薄弱、居民贫困面大的滇西北地区，旅游业发展促进了社会经济发展，产生了明显的经济效益，1994 年至 1998 年旅游收入年平均增长率高达 46%，还安排了一大批居民就业，帮助不少群众脱贫致富。旅游业当属帮助个旧贫困人口脱贫解困的重要产业。

二、个旧市发展旅游产业的宏观背景条件

二战以来，旅游业已逐步成为全球发展最快、规模最大的产业之一。据一些国际权威机构的预测，旅游、文化和环保产业将是下世纪世界上发展最快的产业部门。旅游业不仅具有很好的经济效益，而且具有较好环境和社会效益，被认为是永不衰落的“朝阳产业”。据世界旅游组织统计，1997 年全球国际旅游人数达 6.17 亿人次，比 1996 年增长 3.8%，国际旅游总收入达 4480 亿美元，比 1996 年增长 3%。1999 年全球国际旅游人数达 6.63 亿人次，其中中国占有 11.1% 的份额。世界旅游组织预测，2010 年国际旅游人数可达 9.37 亿人次。目前多数发达国家已将以旅游业为主体的第三产业的发展作为其产业结构演进和优化的方向；一些发展中国家也已将旅游业作为其经济发展的助推器和动

力源。

旅游产业具有需求弹性高、发展速度快、无污染或轻污染、产业带动系数与就业量大、经济效益好等诸多特点。我国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要中也将旅游业作为重点产业予以扶持。据在上海举办的'98中国国际旅游交易会上的信息,1997年中国接待的海外游客达到5700万,其中外国游客为2400万,比1996年增长4.41%,旅游外汇收入120.74亿美元,比1996年增长18.37%,旅游外汇收入由1978年的世界第四十一位上升到世界第八位,中国已经成为亚洲最重要的旅游目的地,位居世界第六位。1999年,全国旅游创汇收入为140亿美元,旅游总收入达4.2亿人民币。2000年1—6月,全国入境旅游人数4013.97万人次,比去年同期增长15.72%;全国旅游外汇收入的测算数为78.47亿美元,比去年同期增长18.54%。据世界旅游组织的预测,到2020年,将有1.37亿国际旅游者到中国旅游,中国将成为世界头号旅游目的地和第四大旅游客源国。

世界经济的一体化趋势、经济持续发展的全球化趋势(虽然近年来东南亚金融危机对国际旅游产生了较大影响,但从总体看,还是属于短时性和局部性的)使旅游业的发展获得强有力的经济支撑;关贸总协定乌拉圭谈判中通过的《国际服务贸易总协定》及我国加入世界贸易组织,将使我国旅游业的发展机遇与挑战并存。改革开放以来,我国经济持续快速发展启动了巨大的国内旅游市场;尤其是20世纪90年代以来,超越了一定收入门槛线的城市和部分地区的广大老百姓成为国内旅游的主要客源。

云南旅游业经过了10年艰苦创业(1978—1987)、7年快速发展(1988—1995)和建设支柱产业(1996年以后)三个时期,实现了从“接待事业型”到“一般产业型”到“支柱产业型”的历史性转变,形成了包括宾馆酒店业、旅行社业、旅游交通业、

旅游餐饮业、旅游娱乐业、旅游景区和旅游购物在内的综合产业体系。朱镕基总理在云南考察时指出，旅游业是云南一大支柱产业，要用大气力做好这篇大文章。全省已有 13 个地州市把旅游业作为支柱产业加以培育，红河州关于把旅游业发展成为一个新的支柱产业的决定是对建设云南旅游大省的积极响应。

云南旅游资源得天独厚。改革开放以来，云南省以其优势的旅游资源为基础，以市场需求为导向，以旅游产品为支撑，以旅游媒体系统建设为重点，使旅游业获得了高速的发展。1998 年全省接待海外游客 76.09 万人次，其中外国游客 54.99 万人次，旅游创汇 2.61 亿美元；国内游客 2793 万人次，收入 136.9 亿元人民币。旅游业成为继烟草业之后的第二大产业部门。“八五”期间，云南省接待海外游客的年均增长率达到 32.28%，高于同期全国平均水平的 368.51%，其中外国游客年均增长率为 53.9%，高于全国同期的 178.55%。正是基于世界性的旅游发展趋势及云南发展旅游业的条件，云南省第六次党代会决定，在世纪之交把旅游业建成云南的新支柱产业，把云南建成中国的旅游大省。

云南旅游资源与旅游产品的开发与市场需求目前尚有一定错位。国际旅游趋势是滨海旅游度假、民族文化与自然风景的观光旅游资源占主导，在这方面云南的实际与之有较大的吻合。虽然 1997 年云南接待的海外旅游者只占全国同期旅游者总数的 1.62%，但其在“八五”期间接待海外旅游者年均增速是全国同期的 468.51%。由于宏观政治经济背景及对外宣传促销与管理服务等方面的影响，云南省的国际游客总量规模较小；国内游客以观光旅游为主，旅游地声誉（观光旅游产品需求层次）和旅游费用，成为影响游客数量的两大重要因素，云南因区位、对外交通和声誉等原因而显不足。

从云南旅游业发展现状与旅游资源和产品的分布来看，目前

云南旅游业的重心在西部,具体而言,即以昆明为中心、滇西北和滇西南为两翼的空间结构模式。这种模式不仅不利于云南旅游业的整体发展(滇东北、滇东南亦具有丰富的旅游资源,且在很大程度上不能充实云南旅游产品的层次结构),而且亦不利于区域经济的平衡发展(滇东北、滇东南乃是云南的经济后劲区,旅游业是带动上述地区经济发展的增长型产业之一)。目前,个旧位于云南旅游业发展中的滇东南旅游区中的后进区。

个旧市所在的红河州政府已将旅游业作为重点发展的六大支柱产业之一。经过近十年的努力,红河州的旅游业已初具规模,确定了以市场为导向,以跨境旅游、溶洞旅游为重点,大力发展民族风情旅游的发展思路。个旧市是昆明—河口边境旅游线的重要结点,锡文化的发源地,处在昆明—石屏—建水—个旧—弥勒—泸西—石林—昆明旅游环线上,发展旅游业,将有望获得州委、州政府的大力支持,关键是做好旅游业发展的可行性研究及规划,提出切实可行的项目。

三、个旧市发展旅游业的可行性

(一) 区位条件分析

1. 地理区位独特

个旧市位于云南省南部,是红河哈尼族彝族自治州的首府和政治、经济、文化中心,是一个以有色金属工业为主体的中等工业城市。坐落于红河北岸,东经 102 度 54 分~103 度 25 分,北纬 23 度 01 分~23 度 36 分之间,北回归线穿境而过。东与蒙自县接壤,南与元阳、金平县隔河相望、西与建水县毗连,北与开远市为邻。全市东西宽 40.5 公里,南北长 56.5 公里,总面积 1 587 平方公里。个旧地区属亚热带高原季风气候,夏无酷暑、冬无严寒,四季如春;由于地形高差大,气候垂直分带明显。全市年均气温 16.4 ,最低平均气温 9.7 ,最高平均气温

续表

类型	亚类	主要旅游资源
人文资源	古建筑	宝华寺、云庙、凌云阁、万里桥、魁星阁、龙王阁
	古遗址	冲子坡东汉冶炼遗址、倘甸新石器遗址、阿邦文化遗址、梨花山采矿遗址、鸡街-个旧窄轨铁路、曼耗古渡口
	古墓葬	老硐坡古墓葬、石榴坝古墓群
	古驿道	老厂古道、白沙冲古道、斗姆阁古道
	碑碣	《重议个旧条规序》碑
	园林建筑	宝华山公园、金湖公园
	革命纪念地	宝华山烈士陵园
	产业旅游地	云锡集团：锡的采、选、冶
	地方文化	锡文化
	少数民族风情	彝、苗、回族文化
	名特产品	锡系列产品及锡制美术工艺品

资料来源：个旧曼耗风景名胜风景区资源调查评价报告（有改动）。

(2) 个旧市旅游资源评价

从资源品质和资源开发条件，可对个旧市的旅游资源进行如下评价。

表 9-2 个旧市旅游资源评价

景区	资源品质评价（奇特度、丰富度、典型性、有机组合度、科学价值、自然生态环境、交通条件）	资源开发评价（资源联系、可进入性、基础结构）
锡都景区	从优美度看，该景区自然生态环境好，气候舒适；从奇特度和典型性看，有罕见的锡文化资源，较大规模的锡产业旅游资源，独一无二的窄轨铁路；总体来说，该景区资源类型丰富，有较高的科学价值、较好的交通条件和有机组合度。	该景区资源联系紧密，可进入性最好，旅游业发展的基础设施在四个景区中最为完善。
曼耗景区	典型的热带森林资源，自然风光优美，生态环境非常好，有极高的科学价值，旅游资源的有机组合度好，交通条件一般。	资源联系较好，可进入性一般，旅游基础设施有待完善。
大屯海景区	自然风光优美，保存完好的锡文化资源——松树脚锡矿和梨花山采矿遗址，自然资源与人文资源有机组合度好，交通条件较好。	资源联系好，可进入性较好，有一定的旅游基础设施，但仍需进一步完善。
白云山景区	由森林、水库、温泉等景点组成，自然风光优美，生态环境非常好，休闲度假类资源的组合度高，但资源的奇特度、典型性稍欠，交通条件差。	资源联系一般，可进入性差，缺乏必要的旅游基础设施。

由以上分析可知：个旧市的旅游资源有一定的开发前景，近

期可对锡都、大屯海景区进行重点开发；在完善交通条件的情况下，中期可对曼耗景区进行开发，白云山景区可考虑远期开发。

（三）城市基础设施条件

改革开放以来，为适应个旧经济发展，个旧的交通有了比较大的发展，相应的旅游交通也得到一定的改善。在对外交通上，高等级的昆河公路穿境而过，把个旧与省会昆明便捷地连接起来，个旧设站的蒙自铁路和昆河铁路是滇东南重要的交通线、个旧至周围市县均有公路相连，个旧市境内公路线长 987.8 公里，13 个乡镇和主要的矿区矿点均通公路，大部分村公所（办事处）驻地通公路，使机动车可抵达将近 30 个景点。内外交通设施为个旧旅游网络的形成，创造了一定的基础条件。

个旧市现有具备旅游接待能力的宾馆、饭店、招待所 14 个，床位 1 757 个，其中涉外宾馆 2 个，床位 362 个，1996 年和 1997 年，客房率在 80% ~ 90% 之间，现有的宾馆、饭店、招待所，基本能满足现状需求。

个旧是全国卫生城市，城市环境相对较好。在云南省 1997 年的城市环境综合整治定量考核评比中，通过对环境质量、污染控制、环境建设和环境管理 14 大类 22 项指标的量化考核，个旧市总分位于云南省第二，这为发展旅游业创造了较好的基础条件。

（四）个旧市旅游业发展基础

从客源市场的情况看，个旧市 1996 年共接待国内外旅游者 18.6 万人次，旅游收入 1 652 万元，1997 年为 26.8 万人次，旅游收入 2 462 万元，1998 年 18.4 万人次，旅游收入 2 679 万元。本地游客以休闲、度假为主，外地游客以公务、会议和商务旅游为主。

四、个旧市发展旅游业的制约因素

一是旅游产业规模小，开发层次低，个旧市旅游目前还处于一般性产业初期发展阶段，旅游业进一步发展的起点较低；

二是旅游经济支撑能力较弱，旅游发展资金严重不足；

三是旅游接待的基础设施建设落后，由于旅游业起步较晚，个旧市目前的旅游接待设施远远不能适应旅游业发展的要求。此外，州内及州际间的交通有待进一步改善，以加快提高区域的可进入性；

四是旅游资源和生态环境十分脆弱，破坏资源和环境的现象已有发生，保护性开发建设的难度较大；

五是旅游专业人才缺乏，个旧市要发展旅游业，首先必须加强专业人才的培养，以适应建立现代旅游产业的人才需求。

五、个旧市旅游业发展的竞争优势分析

一国或一个地区的旅游产业是否具有相对竞争力，是由要素条件、需求条件、支持性产业和相关产业、企业战略、结构和竞争等要素决定的。^①

（一）要素条件

旅游业的竞争要素条件可归为人力资源、物质资源、区位优势、知识资源和资本资源等，可划分为初级要素和高级要素、专门要素和一般要素。在要素条件方面，个旧市有初级要素和一般要素的优势，但在高级要素和专门要素方面却比较薄弱。个旧以曼耗热带森林为代表的自然资源和以锡文化为代表的人文资源相得益彰，古老的锡文化文明与现代产业文明相互交融，加上劳动

^① 迈克尔·波特著，高登第、李明轩译，2003，竞争论，中信出版社，P173～206。

力成本较低，因而在发展自然资源密集型和劳动密集型为特征的旅游业方面具有较大优势；从区位条件看，个旧距离云南省省会城市及重点旅游城市 290 公里，离建水（国家级重点风景名胜区）81 公里，距河口（云南省重要口岸、边境旅游城市）200 公里，与这些城市之间都有便捷的交通联系，但在旅游人才资源、资金、市场营销等要素方面则显得不足。因此，在旅游产品的创意、设计以及市场开拓等方面缺乏相应的人才支撑。不过，这几方面的不足可通过多种措施加以改善和弥补。

（二）需求条件

旅游业的竞争需求条件指的是旅游需求对旅游业的刺激力。即游客（或潜在游客）对旅游产品的需求和要求可促进旅游产品的开发。

从云南省以外的需求看，游客对旅游线路的选择上往往注重交通方便、条件较好、资源有代表性的地方。据统计，1992 年以来，全国 15 个主要旅游接待城市的接待人数中，以昆明的增长幅度最高，1992 年比上年增长 44.7%，1993 年增长 17%，1994 年为 39.7%，如何借助昆明旅游发展的良好势头，将部分客源吸引到红河州、吸引到个旧来，是个旧市旅游发展的一个重要问题。

从旅游市场的需求特点来看，其一，目前的旅游者已逐渐成熟，他们对于自己单独进行远距离旅游的能力越来越自信；其二，旅游者的心理需求进入更高层次，他们希望通过旅游来体验人生，完善自我，实现自我价值；其三，旅游动机趋向于个性化，追求与众不同的新鲜经历，对于规范化的旅游模式不感兴趣。

从个旧市旅游资源的特点分析，非常有利于形成具有吸引力强、个性化的旅游产品，可以让旅游者得到独特的锡文化体验和亲身经历，因而只要产品开发对路，特色突出，是能够满足旅游

者的需求的。

（三）支持性产业和相关专业

支持性产业是为某个产业提供支持的若干产业，相关专业是指具有互补性的产业。支持性产业和相关产业对某一特定产业的促进作用主要表现在：首先，它最有可能促进产业创新；其次，相关产业的成功也带动了有关产业成功。尽管如此界定旅游产业是理论界长期争论不休的问题，但一般把旅游产业看作是饭店业、餐馆业、交通客运业、旅游娱乐业、旅行社业、旅游用品和旅游购物品销售业的总和。从个旧市来看，目前已具有其中的一般条件基础，如饭店业、餐馆业、交通客运业，但在旅游娱乐业、旅行社业及旅游用品和旅游购物品销售业方面还需进一步扶持发展。

此外，由于旅游业具有极强的产业关联度，其相关部门涉及国民经济各行业，因此，旅游业发展必须以一定的经济投入为后盾。在公共投资上，适当采用非均衡发展策略，加大与旅游产业相关设施的投资是非常必要的。

（四）企业战略、结构和竞争

企业战略、结构和竞争，即是指企业的战略决策特点、组织结构及竞争程度所赖以存在的区域环境。不同区域由于所处的环境不同，且目标、管理体系和激励机制往往大相径庭。而所谓的产业优势则来自于对上述三者科学、合理的选择和搭配。个旧市目前缺乏有实力的旅游企业，这既是困难，同时又是时机。政府部门应当在形成架构完整、阶段明确的战略的基础上，扶持个旧市旅游企业的发展。同时，在政策支持、资金投入等方面制定相关策略，以利于个旧市旅游产业的发展。

六、个旧市旅游业发展的战略构想

(一) 个旧市旅游开发应遵循的基本原则

1. 可持续发展原则

个旧旅游赖以生存和发展的旅游资源和生态环境十分脆弱，一旦被破坏，旅游业将遭受灭顶之灾。可持续发展的原则就是注重对旅游资源的保护，不破坏生态环境，达到旅游发展的经济、社会和环境目标的原则。坚持可持续发展原则就是坚持旅游容量原则、资源速率原则、广泛利益原则、公平合理原则、道德规范原则、监督调控原则，建立以保护为前提，以开发促保护，开发与保护同步，并相互促进的旅游业可持续发展良性环循模式。

2. 突出“特色”的原则

特色是旅游发展的灵魂和生命，坚持突出“特色”的原则，就是突出个旧旅游资源特色，优化旅游开发结构与层次，树特色鲜明的旅游形象，创特色突出的旅游精品品牌。

3. 区域网络开发原则

个旧不是一个孤立的旅游系统，坚持区域网络开发原则，就是把握其与相邻旅游区既相互联系又相互制约的结构关系，融入旅游区域网络系统，打破行政区划界限，按照旅游系统空间联系规律整合旅游空间格局、组织运作旅游活动，与周边及其相关旅游区域形成互补互促的良性发展格局。

从整个红河州的旅游资源分布情况看，以国家级风景名胜建水的旅游资源最具市场竞争力，其余地区如个旧、蒙自、开远、屏边等则是具有某一方面的特色。因而，个旧的旅游开发应当扩大视角，从区域开发的角度，将相关区域最具特色的旅游产品进行科学组织，以形成互补性强又较具竞争力的产品，同时，还应将旅游开发与个—开—蒙群落城市建设和昆河经济带开发紧密结合起来。

4. 市场复合性原则

遵循旅游供求关系是旅游开发的核心问题之一，市场复合性原则就是坚持和把握市场导向原则，针对个旧旅游不同指向、层次和结构的客源市场，以旅游拳头产品为龙头，推出主题新颖、特色鲜明、内涵丰富、适销对路的各种旅游产品，以满足各种客源层次的旅游需求。

5. 产业联动开发原则

旅游业涉及面广、综合性强，坚持产业联动开发原则，就是发挥旅游业对区域经济的关联拉动作用和示范效应，带动区域相关产业的发展，使旅游经济与区域社会经济协调发展。

6. 全面规划分期开发原则

旅游业发展规划的实施是一个宏观控制、具体操作；监督调整的动态持续过程，坚持全面规划分期开发原则就是必须高屋建瓴，统揽全局，着眼长远，又有利于分期开发。

(二) 个旧市旅游开发思路

1. 找准旅游开发的切入点

所谓旅游开发的切入点，是指能够激活旅游市场和旅游需求的关键性环节。个旧市如果想下决心发展旅游业，必须考虑以下几个关键环节：首先，目前全省很多地州市都已开始启动旅游开发，因而，必须承认存在一个省内区域竞争问题。所以，加快开发步伐，加大配套设施的投入，尤其是交通条件的改善，是当务之急。只有基础打牢了，才能占领市场先机。其次，要清楚地意识到，各县市都搞旅游开发不可能，现实条件也不允许遍地开花。在这种情况下，抓拳头旅游产品的开发便是出路。在近期开发中，集中力量发展特色旅游产品是应当选择的一个策略。第三，在以上两项工作完成的基础上，接下来应该抓旅游营销工作的落实。应当承认，建水在旅游吸引力上在红河州首屈一指，而一旦蒙自机场建成开通，交通中心又会转移到蒙自，在这种现实

条件下,能否将客源吸引到个旧来,有效的旅游促销将成为个旧市旅游发展的瓶颈。

2. 旅游开发应注重以旅游形象建设为导向

旅游形象是旅游者对某一旅游接待地总体旅游服务的看法和评价,它是旅游资源的本体素质及其媒体条件在旅游者心目中的综合认知印象。旅游开发引入形象设计和建设的思想,是旅游开发指导思想的新突破新发展,以旅游形象建设为导向进行旅游开发,将使个旧市的旅游开发更加务实和有效,同时为个旧市的旅游开发提供出新思维、新方法和新思路。

(三) 个旧市旅游形象定位

根据个旧市的自然风光资源及锡文化渊源等开发条件,结合文化旅游、生态旅游的旅游需求发展趋势,同时为促进红河州旅游格局形成和旅游产品线的完善,个旧市的旅游形象可考虑确定为:“传统锡文化、锡都新感觉”。具体含义为:以源远流长、积淀深厚的锡文化开发为载体,重点建设曼耗热带森林公园,以发展文化旅游、生态旅游为核心、配合农业观光、休闲度假、科考修学等旅游项目和内容,使个旧成为滇东南旅游区的新兴核心区之一。

(四) 空间总体布局及功能分区

根据个旧市旅游发展的初步规划,个旧市旅游开发的空间结构大体呈两大片区,其中包括六大功能区。

北部片区以锡城为核心,包括锡城片区、大屯海片区、倘甸—沙甸游览区共三个功能区。资源特色是城市景观及锡文化。

南部以曼耗热带雨林区为核心,还包括白云山片区、黄草坝生态农业观光游览区共三个功能区。资源特色包括热带珍稀动植物、河、湖、泉、山、林等自然旅游资源。

各个功能分区详述如下:

1. 锡城片区

位于个旧市中部，以市区为中心，面积约为 150 平方公里。景观资源丰富、类型多、景点集中，既有与锡文化息息相关的文物古迹（宝华寺、云庙、凌云阁、窄轨铁路）、传统锡制工艺品，还有现代城市建筑、城市森林公园、金湖公园、宝华山动物园（全国最大的长臂猿饲养基地）和北回归线标志点等。此外，旅游接待设施较齐全，住宿床位达 3 000 张。

2. 曼耗热带雨林区

位于个旧市东南角 83 公里，面积 55 平方公里。有公路通往个旧市区、河口和金平等地。区内生态环境良好，热带亚热带植物资源丰富，其中位于曼耗镇绿水河及清水河中上游至坡头一带的热带森林面积约为 4 平方公里，由湿热雨林、季雨林、季风常绿阔叶林等多种群落类型组成，受国家级保护的珍稀植物达 20 种，是红河下游低山河谷地带等不可多得的热带森林宝库。此外，还有曼耗古渡口、曼耗大桥、热带果园、红河沿岸景色等旅游资源。

3. 黄草坝亚热带观光农园区

位于个旧南部红河北岸的黄草坝至卡房镇南面，面积约 60 平方公里。个旧经曼耗至河口的公路贯穿而过，交通十分便利。现在有两处秀美的自然景观，一处是十里木棉，另一处是董棕林。

4. 大屯海片区

位于个旧市区东部 35 公里处，大屯海西岸，面积约为 5 平方公里。往东可接昆河高等级公路，交通十分便利。现状主要景点有大屯海、龙王阁、魁星阁、梨花山采矿遗址。

5. 白云山片区

位于个旧西部，面积约 350 平方公里。该区山高坡陡，交通不便，雨季通车困难。景区主要景点有白云山森林、白云山水库、花果山水库、贾沙云海、贾沙温泉疗养区、阿邦文化遗址

等。

6. 倘甸—沙甸游览区

位于个旧北部，面积约为8平方公里，有公路和铁路通往昆明、河口、石屏，交通比较便利。现已形成一定的游览景点，如倘甸的飞霞洞、石榴坝古墓群、新石器遗址、万里桥、龙潭渔村、沙甸的古桥、万年青树王等。

(五) 个旧市旅游产品开发层次

个旧市旅游产品开发层次图示如下：

重点开发产品	曼耗热带雨林生态游	锡城千年（千年锡城）文化胜迹游
	形象目标：建成国家级或省级生态游示范区 项目设计： 回归自然体验——热带原始森林游览。 怀旧体验——曼耗古渡口游览 参与体验——热带果园采摘 观光体验——红河沿岸旖旎风光	形象目标：展示千年锡文化，塑造锡城新形象 项目设计：（中间应选择合适的点，穿插锡的采、选、冶过程） 寸轨铁路怀旧游 松树脚锡矿探险游 白沙冲古道徒步游 新世纪锡都风貌游 锡城购物，参加长街宴
配套旅游产品	近期开发（或已经开发）产品	中期及远期开发产品：
	倘甸农家乐休闲游 都市桃源——大屯海休闲娱乐游 贾沙温泉康体休闲游	白云山郊野公园游 红河（清水河、绿水河）探险漂流游 黄草坝红河风光生态农业游

图9-1 个旧市旅游产品开发层次图

(六) 增强个旧市旅游形象辐射力的项目建议

首先，我们分析一下个旧与周边地区相比较，在旅游开发方面具有以下劣势。其一，在旅游的食、住、行、游、购、娱六大要素中，个旧市在食和购方面尤为欠缺，建水有汽锅鸡，蒙自有过桥米线，而个旧则缺乏这方面的特色产品。其二，蒙自机场开通后，游客在建水观光游览后，个旧依靠哪些吸引力来促使游客选择个旧作为旅游目的地？靠曼耗热带森林公园及锡文化优势是两个很重要的砝码，但还不足以让旅游需求的天平向个旧倾斜。

根据以上分析，建议个旧市在进行旅游开发时考虑以下两个项目：

项目一：导入哈尼族传统饮食文化，引入长街宴及哈尼族传统食品。

理由：第一，长街宴是元阳部分哈尼族村寨的习俗，但该县交通不便，以梯田胜景出名，因此该地的旅游者多为专业人士，客流量不大；第二，个旧市作为红河哈尼族彝族自治州的首府，将哈尼族独特的饮食服务文化引入进来，毫不牵强且具备文化背景；第三，引入长街宴，将使得游客无需长途跋涉亦能体味到独特的民族风情。

操作建议：

A. 深入了解哈尼族习俗，摆一个原汁原味的长街宴（千万不要演变成自助餐）。

B. 为增强吸引力，对此项目应由主管部门进行审批方可经营，最好只批准有限数量的经营者进行经营，以避免过多过滥，且定期审定资格。

C. 不能天天都摆长街宴，一是不可能天天有非常多的就餐者，二是容易丧失新鲜感，应在对客源市场，游客需求进行调查的基础上，确定一个合理的周期，经营者在周期期间经营其他饮食。

D. 将长街宴与哈尼民族风情展示结合起来。

E. 在时机成熟时，制造新闻，策划世界最长的宴席，申报吉尼斯世界纪录。

项目二：建设滇东南旅游商品中心交易市场。

理由：第一，个旧市与州内各城市及景点之间均有便捷的交通联系，有发展成为滇东南商品集散地的区位优势；第二，个旧市的旅游商品品种过于单一，该市场的建立，有利于促进本地旅游商品的开发、设计、加工和生产，同时由于外来旅游商品的介入，可丰富当地的市场。

操作建议：

A. 尽可能最大限度地降低经营商家市场进入成本。

B. 提供最高水平的市场服务及配套政策。

C. 完善配送体系。

以上两个项目的优点在于：投资小，带动效应大，既能增强旅游吸引力，又能带动就业市场，同时还可促进商品流通及第三产业的发展以及刺激部分商贸及商务型旅游。

（七）旅游促销策划与形象推广

1. 目标市场选择

表 9-3 个旧市主要旅游产品的近远期目标市场的选择方案

旅游产品	近期目标市场	远期目标市场
曼耗热带雨林生态游	省内市场，川贵黔湘市场、华东、华南、北京市场	国内其他市场、欧美市场
千年锡城文化胜迹游	省内市场，华东、华南、北京市场	国内其他市场、欧洲市场 (以法国市场为突破口)
倘甸农家乐休闲游	本地市场、省内市场	本地市场、省内市场
都市桃源——大屯海休闲娱乐游	本地市场、省内市场	本地市场、省内市场
贾沙温泉康体休闲游	本地市场、省内市场	川贵黔湘市场
白云山郊野公园游	本地市场、省内市场	本地市场、省内市场

续表

旅游产品	近期目标市场	远期目标市场
红河(清水河、绿水河) 探险漂流游	本地市场、省内市场	国内市场
黄草坝红河风光生态 农业游	省内市场	国内市场

2. 旅游形象主题：传统锡文化，锡都新感觉。

七、个旧市旅游产业发展对产业结构调整与城市改造的预期效果分析

(一) 关于个旧市旅游产业的地位

关于某一产业在国家和地区经济发展中的地位有多种表述，常见诸于媒体的有：支柱产业、主导产业、先导产业、经济增长点等，要界定个旧市旅游产业的地位，首先应对以上概念作明确的区分。

一般认为，某产业在国民生产总值（GDP）中所占比重达到5%以上，前向、后向和旁侧关联效果较大，则称为支柱产业。主导产业是指能够较多的吸引先进技术，面对大幅度增长的需求，自身保持较高增长速度，并对其他产业的发展具有较强带动作用的产业。先导产业是指能最多地吸收先进技术，代表产业发展方向和保持长期增长而需超前发展的产业。

作为支柱产业，一般具有以下共同特征：

1. 资本密集度高
2. 技术要素投入多
3. 产业的前后向联系广泛，关联产业多。
4. 在一个相对较长的经济周期内，具有增长较快，产业在国民经济中呈位次上升的趋势。

经济增长点是一个具有相对意义的经济概念。当说到将某一产业作为新的经济增长点时，它的概念是以产业及相关部门为基

础，而提到“西部地区将成为国民经济的增长点”时，其概念范畴则是在空间上一系列增长力高、对经济推动力强的地区，本文中我们将经济增长点界定在前一范围。具体地说，经济增长点指的是经济发展的主要增长源，指在某个经济系统中超越平均增长水平的具有潜在或现实的较高经济增长率的产业。

根据以上分析，个旧市旅游产业可定位为：

近期定位（2000年—2005年）：可培育的新经济增长点。

中远期定位（2006年—2020年）：第三产业中的主要支柱产业。

根据个旧市的旅游统计资料，1996年个旧市旅游营业收入为1 652万，1997年为2 462万（不完全），1998年为4 294万元，占个旧的国民生产总值比重，均不超过5%，而从增长性来看，1997年较1996年递增49%，1998年较1997年递增8.8%，因此若作较为保守的估计，个旧市旅游收入在近5年内以10%的速度递增是能够达到的（全国旅游工作会议上，云南省旅游局提出全省旅游到2020年的平均增长速度为百分之10.15%），因而，从个旧市旅游产业发展的特征分析，可将其近期定位为可培育的新经济增长点。

个旧市1998年的国民生产总值为22.9亿元，若以每年7%的增长率预测，到2006年，国民生产总值为39.3亿元，个旧市的旅游要形成支柱产业，营业收入在1999—2006年间要以平均20%的增长率增长，才可达到。20%的旅游增长率对个旧来说应当是困难较大的，因此，不宜将旅游业定位为个旧的支柱产业。

（二）个旧市旅游产业发展的经济影响分析

旅游业开发的经济影响分成效益和成本两个方面。个旧市旅游业开发的效益主要体现在区域发展、就业、乘数效应和税收等方面。成本方面主要包括与旅游相关的基础设施投入、工资费用、宣传促销费用等。

1. 对区域发展的影响

个旧市发展旅游业，将有利于当地区域经济结构的调整，改变目前三产比重严重偏低的现状。旅游开发能够带来资金、观念、技术，能够在较短时间内使当地公众了解外界信息，认识到发展与进步的必要性，调动他们参与旅游开发的积极性，同时由于旅游开发所要求的交通、通讯、水电等基础设施的改善，将会吸引外地资本的流入，从而加速当地地方经济发展的良性循环和产业结构的调整。

2. 对就业的影响

类似个旧这样的老工业基地和矿业城市，由于企业经济效益下滑，失业问题日趋严重（个旧市目前职工总数 10 万，下岗人数 1.5 万，达 15%，此外还存在着部分隐性失业）。而旅游业具有一定的劳动密集型产业的特征，其行业就业的特征是季节性、低工资、女性就业机会多，而且能雇用大量的各个知识层次的工作人员，其中大部分从业人员并不需要很高的知识水平。发展旅游业，有利于缓解个旧市目前就业压力大，尤其是妇女的就业问题。

根据世界旅游理事会的统计，旅游业的就业乘数在 2.4~3.0 之间，即旅游业直接就业与间接就业之比为 1:2.4；此外，每增加一位游客能创造约 0.3 个就业机会，照此计算，若个旧的游客人数每年递增 10%，则平均每年可创造近 6 000 个就业机会，这将大大缓解当地的就业压力。

3. 乘数效应

旅游乘数效应是指由于旅游花费而带来的，对国民经济的注入而产生的增值效应。世界旅游组织 1981 年对旅游乘数效应进行了以下三类划分：

(1) 直接花费：游客所购买的他们需要的服务与商品。包括住宿、食品、文娱活动、衣物、纪念品、摄影、游览观光、导游

和当地交通等。

(2) 间接花费：由于收入增加而引起的商业交易的循环，如零售商从批发商手中购买商品、修理维护费、设施设备租赁、更新固定资产等。这将引起地方产出增加，就业机会增加以及个人收入上升。

(3) 引致花费：是指增加的个人收入会产生进一步的消费。

据统计，旅游收入每增加 100 个单位，可为旅游相关行业和其他部门增加 250 个单位的收入，即旅游消费的平均乘数为 2.5。据此计算，个旧进行旅游开发后，其对个旧市国民经济的总贡献额预测见下表（以每年 10% 的增长率计算）

表 9-4 旅游业对个旧市国民经济的总贡献额预测

年 份	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2020
旅游总收入预测 (万元)	5 715	6 287	6 916	7 607	8 368	13 477	34 956
对国民收入的贡献额 (万元)	14 288	15 718	17 290	19 018	20 920	33 693	87 930

附注：以每年 10% 的增长率计算

4. 个旧市旅游产业的关联度前景分析

个旧市在开发旅游业后，其产业的关联度前景可用下表说明。

表 9-5 旅游业与其他产业的关联度前景

行业名称	旅游业与该行业的关联
农业	游客消费的农产品，观光农业
渔业	游客消费的渔产品，休闲渔业
采矿业	锡工艺品，锡文化旅游
制造业	旅游娱乐设备设施、旅游服务设施
能源业与供水业	旅游设施设备所用能源、水，人工水体景观
建筑业	景区施工，景区道路，宾馆建设
批发、零售业	旅游用品、工艺品、食品
饭店餐饮业	各类旅游宾馆、饭店、餐馆
交通、仓储、通讯业	出租汽车、航空、水上交通、通讯服务

续表

行业名称	旅游业与该行业的关联
金融中介业	旅游保险, 旅行信用卡
不动产、承租与广告业	旅游物业买卖, 租赁, 设备租赁, 旅游广告, 旅游营销
公共管理业	行业管理, 质量监督
教育培训业	导游培训, 服务教育培训, 专业学校
健康及社会保障业	休闲旅游

旅游业发展对于当地国民经济的乘数效应和关联效应是较为明显的, 而乘数效应的存在同时也表明了旅游业本身也受其他产业的影响, 与其他产业的发展相互促进, 相互制约。它能带动相关产业发展, 但又对其发展乃至整个经济环境提出了更高的要求, 哪一个环节发展滞后, 就将成为其发展的“瓶颈”。因此, 将旅游业定位为个旧市新的经济增长点, 是要发挥其“增长极”的作用, 带动其他产业发展, 促进产业结构调整, 实现经济的平衡发展。

第三节 旅游开发与东川区产业结构调整

一、昆明旅游与东川旅游的关系

“九五”期间, 昆明旅游业得到了全面发展, 进入了首批“中国优秀旅游城市”行列。加上世博会的成功举办, 使昆明旅游蜚声海内外, 东川设区并入昆明市后, 面临着机遇与挑战。

(一) 联动效应

东川作为一个特殊的工矿区, 主要靠其铜金属资源为全国服务。撤市设区的基本出发点, 是把东川纳入昆明辐射区, 立足于开发性扶贫, 带动东川经济结构的调整, 加强其基础设施建设, 利用昆明的人才、技术资源, 脱贫、解困, 开拓市场。

（二）统一规划，市场共享

东川的旅游资源兼具了独特性、多样性、神秘性、分布相对集中性等特点，具备旅游开发的条件。但目前，东川旅游还是一片待开垦的处女地。东川撤市设区后，昆明市在进行旅游规划时考虑了东川旅游的开发，形成了很好的借势条件。目前昆明市旅游局已把昆明至轿子雪山的旅游扶贫公路以及轿子山蒋家沟的景区游路建设列入旅游基础设施重点工程，并计划重点支持蒋家沟泥石流区申报世界自然遗产。

东川距昆明仅 162 公里，新村至功山等新建公路通车后，昆明至东川仅需两个小时左右，根据游客休闲、求异、健身的心理，东川能够较好地利用旅游资源满足客源市场的多层次需求。

（三）旅游线路的延伸

东川距昆明仅 162 公里，又是今后云南东部川滇通路上的必经咽喉。由于一些自然和历史的原因，东川经济至今没有改变落后面貌，交通等基础设施差，旅游业基本没有启动。

昆明市交通便捷，信息灵通，基础服务设施比较完善，发挥着云南省中心城市作用。东川撤市设区后，昆明将把东川旅游纳入规划，旅游线路也就会向东川延伸，国内外的游客一般来滇都要经昆明集散。因此，昆明分流来东川的游客将会有所增长。另外，昆明人均生活水平较高，人口数量众多，居民的消费观念也较其他地区超前，东川将成为昆明人周末休闲的好去处。昆明市现正在组织考察论证，开发直升飞机游览轿子雪山、东川泥石流等新的旅游路线。

二、东川区发展旅游业的基本思路

从长期看，东川旅游业应定位为：第三产业中的主导产业。

（一）适度超前发展旅游业，三年打基础，五年求发展，八年上规模

旅游产业的最大特点便是带动性强，因而东川在考虑产业发展选择时，应考虑适度超前发展旅游业。开发东川旅游，不能脱离东川的社会经济基础和旅游资源的实际情况。但以静止的观念看待东川旅游的资源条件和市场条件也是不科学的。旅游业不仅要适应和满足市场的需求，而且，还要主动地去影响顾客，去创造需求，引导需求。

东川旅游资源虽然很富集，但由于受到交通的严重制约，开发难度大，没有三五年的时间作前期准备工作，打下坚实的基础，东川旅游很难起步，更难发展。但旅游业不能仅停留在前期基础阶段，如果不能形成规模，培育出一条旅游精品路线，它将在与周边地区旅游业的竞争中缺乏足够的竞争优势。

（二）与昆明市的旅游开发相结合

昆明是云南省政治、经济、文化的中心，具有较强的经济实力，从旅游业的角度来看，昆明又是云南省旅游交通的中心，也是海内外来滇游客的集散地。

东川的旅游资源具有多样性、立体性、体验性等特点，和邻近或相似景区景点比较其优势极为突出。但东川财力较弱，交通基础设施落后，旅游发展目前基本属于空白。因此，东川发展旅游业要在产品开发、宣传促销、游览组织接待等方面与昆明市的发展相结合，借昆明市旅游大发展的东风，促进东川旅游业的快速前进。

（三）旅游开发与扶贫开发相结合

旅游扶贫是开发式扶贫的典型形式之一。它不是针对某一独立住户进行单一性的扶助，而是以区域为对象，通过对区域旅游产品和服务的开发，吸纳当地劳动力，增加当地的就业机会，改善当地居民的精神状态，从而实现当地经济文化状况的改良。东川有不少贫困村均可考虑采用这种方式进行扶贫开发，如轿子

雪山东坡的薪碳房村、法者山区等。

三、东川区旅游业的开发时序与产品设计

(一) 开发阶段

1. 近期：打基础（2001—2003年）

• 基础设施建设

旅游区基础设施建设主要有旅游饭店、旅行社、旅游交通、旅游娱乐设施及供水、供电、能源、通讯等，基本上涵盖了旅游业的六大要素。

• 能源基础设施建设

为了适应东川经济发展对能源的需求，对电业发展的基本思路是：以云南省大电网为主电源，利用本地水利资源，开发条件好、有效益的小水电；积极争取“电气扶贫共富工程”，启动农村电气化项目。

• 交通

交通不畅是制约东川经济和社会发展的一个重要因素。不断落实建设资金，促成东川铁路支线的顺利完成。充分利用以工代劳资金和世界银行扶贫贷款。落实配套资金和乡镇投工投劳，尽早修通小江公路，积极争取功山至新村公路列入省113线国道改造工程，进入昆明通向地州市公路高等级化的行列。新村至杨家弯公路，要抓紧路面的铺垫。加速乡村公路和驿道建设。

• 邮电通讯

邮电通讯在原来基础上，再扩容1000门，区话普及率达到28%。148个行政村全部通上电话，电话普及率达到7%，区邮政营业实现电子城市基础设施建设。

加快第四水厂的建设，搞好垃圾处理场的配套建设。加强城市交通、卫生、绿化管理，为经济发展创造良好的社会环境。

• 生态环境保护和建设

加快造林，绿化，改善生态环境，推动林业综合开发，探索林业和扶贫相结合的路子。积极支持宜农荒地、荒滩；荒坡、荒沟的开垦开发。大力植树造林，进一步搞好水土保持。

- 景区景点建设

多渠道筹集资金，修建轿子雪山景区公路和蒋家沟景区公路。加强景区古迹和建筑类的维修保养。

- 制定和完善旅游发展规划

旅游发展规划主要研究旅游发展的总体构想和战略布局，这对促进旅游业的持续发展及合理布局旅游生产力具有十分重要的意义。

充分利用现有旅游资源，不断挖掘文化内涵，以提高景点品位为基础，以兴建具有特色的生态旅游景观为重点，对全区旅游资源进行全面规划布局，完善城市旅游功能，努力形成环境优美、景色迷人、吸引力强、效益良好的城市旅游资源开发建设新格局。

条件成熟时，推出昆明—东川直升飞机轿子雪山探险游，策划蒋家沟摩托车大奖赛。目标市场：青少年、青年和年富力强的中年旅游者及探险旅游爱好者。

2. 中期 :求发展(2004—2005年)初步形成新的经济增长点

力争经过3年的基础建设工作，东川旅游业逐步进入一个较为有序的发展状态，除继续推出系列旅游产品外，相应的配套基础设施也初步建成，东川旅游形象在云南旅游界崭露头角。

通过两年的发展，把东川城区建设成一座亚热带风光的花园城市，开发出具有东川特色的旅游拳头产品，树立良好的旅游形象。此阶段应重点做好以下工作：

对轿子雪山探险游和蒋家沟泥石流景区旅游进行深度开发，丰富旅游项目，扩大客源市场。

蒋家沟泥石流景区申报世界自然遗产。

推出金沙江革命回忆探险漂流游，并与铜文化旅游相结合。

本期目标市场：

- 青少年、青年、年富力强的中年旅游者、探险旅游爱好者
- 省内家庭出游，团体出游

3. 远期：形成一定的产业规模，旅游业在第三产业中占主导地位。

经过前几年的建设发展，东川的各项旅游基础设施将有较大改变，规划提出开发的各项特色旅游产品将基本形成，东川在全省的旅游形象初步确定，其旅游的知名度将达到较高程度，与昆明等地市形成较好的旅游联网，东川自身拥有较多的旅游客流量，旅游收入逐年稳定增长，预计此项收入将占该区国内生产总值的5%左右，旅游业在第三产业中将占主导地位。

在此阶段，形成旅游精品路线和辅助旅游产品，通过培育形成5个气候带的风景线，开发出“人无我有、人有我优”的拳头旅游产品，推出小江热带生态农业观光游。

(二) 东川区旅游产品开发设想

表9-6 东川区旅游产品构成

产品	卖点	开发项目
轿子雪山探险游	让游客领略天造奇观——南国冰雪的美丽风光。	高山观光型旅游产品，轿顶佛光、雪山花卉、森林草甸及彝族起源文化。
蒋家沟泥石流自然博物馆	作为泥石流科研、科教、科普、观光的地方，对生态保护有直观的教育意义。	亲身体会泥石流的震撼力量，以观测站为基地，建立适当的泥石流冲积扇观测点；建一座泥石流展示厅，厅内配合立体电影。

续表

产品	卖点	开发项目
小江热带农业观光游	作为城市人周末休闲的去处, 领略热带田园风光。参与果蔬种摘, 交流城乡文化。	提供系列参与型观光农业项目, 把此地建设成为农业科普知识的博览园地。
金沙江漂流探险游	强烈体验急流险滩, 革命回忆和深谷、高山观光。	绞车红军渡、金沙江沿岸风光、格勒热带果园景观、播卡山公路边的“水柜子”, 江流险滩漂流。
大牯牛山生态休闲游	让游人在享受过城市的娟秀后, 来领略一下山的磅礴, 体验大自然的神秘。让游人在短时间内体验到乌蒙山的雄、奇、险以及自然景观的变化多端。	探秘探险、登攀体育运动(攀岩, 高山定位)、高山观光。

四、东川区发展旅游业的效益分析

(一) 旅游业发展与东川的可持续发展

旅游可持续发展的前提条件是景观资源的可持续利用。

由于旅游资源的不可转移性及旅游产品的多次销售性等特点, 健康的旅游产业必须是可以对旅游资源进行有效的保护和重复性的利用。过去东川一直处于资源输出地的位置, 非再生性资源(铜资源)日渐减少, 丰富的旅游资源闲置不用, 结果生态环境严重破坏, 经济发展一直落后。

东川引入旅游业是一种新的、高效益的可持续性发展的产业, 把旅游业作为一个新的增长点, 带动其他产业必然会带来经济的巨大发展。而经济发展又成为社会发展与保护、改善生态环境的物质保证。

(二) 旅游业的发展与东川第三产业的发展及产业结构的调整

通过旅游业带来的直接经济效益和一系列的相关滚动效益,使旅游业在东川的国民经济中占有较大比重,将有利地促进第三产业的发展,并成为第三产业中的支柱产业。同时旅游业的发展,还将带动基础设施建设,餐饮业、运输业、服务业、农副产品加工业的开发与生产,从而在调整产业结构的同时,促进了各产业的发展。

(三) 旅游业的发展与就业状况的影响

东川旅游业的发展,必然伴随一系列基础设施、景区、景点建设以及餐饮、服务业的发展,并带动当地经济发展,从而为东川剩余劳动力提供了较多的就业机会和发展机会。东川2000年年末总人口29.53万人,从业人员约18万人;东川矿务局职工总数为22000人,其中有将近50%为离退休职工,下岗5000人;由此可见,东川富余劳动力的就业压力较大。从经验统计计算,旅游业每提供1个就业机会,可以带动其他产业的4个就业机会,因此,进行旅游开发将大大缓解东川的就业压力。

(四) 旅游业的发展对当地社会观念的影响

东川很多旅游资源都分布在贫困地区,由于交通不便和自然、历史等方面的原因,这些地区的扶贫工作量大而艰巨。加上以往采取的措施,很难从根本上调动当地人民的积极性等、靠、要的现象严重。随着旅游业的发展,人们的社会观念也会发生变化,当地群众会主动积极地参与经济建设,主动地自谋出路,不再安于现状和一味依赖政府救助和靠天吃饭。

旅游业发展起来以后,不但能消化多余劳动力,缓解就业压力,还可以增加农民收入,改变当地贫困面貌。群众对资源的毁灭性开采行为,会影响到他们的自身利益,因此,他们会主动地参加到旅游业的开发中来,植树造林,改善环境,保护和开发相互促进,从而形成良性循环发展。

第十章 资源型老工业城市持续发展与功能空间调整

——以东川为例

对资源型老工业城市进行经济结构调整与改造，最终是为了促进城市和地区的发展，经济变化最终要在空间上有所表现。调整城市空间，使产业活动在空间功能分区的指导下进行，可从空间上协调各产业之间的发展，避免产业各自发展的重复投入，减少改造代价，切实保障经济结构调整与改造的实效性。对城市功能空间调整可从城市性质定位、职能确定入手，从地区协调性发展角度，为资源型城市的改造提供区域性综合改造思路，促进经济结构调整的顺利进行。挖掘城市职能，使得衰落中的资源型老工业城市，能够具备综合城市功能的形象，再次成为地区性中心。

东川区撤市设区后，在大区域中的地位发生了变化，城市发展面临众多问题，区域内部功能空间又不明确，通过城市功能空间调整，可切实贯彻经济结构调整与改造的指导思想，增强城市自身发展实力，推动城市的发展。

第一节 东川城市持续发展与功能空间调整的背景

一、行政区划调整后新形势的需要

(一) 东川城市发展概况

东川地处小江河谷，原为山间村镇，因北部山区铜矿石储量丰富，早在东汉时就设郡采冶，新中国建立后东川铜矿被列为国家重点开发项目，并于1952年成立东川矿务局，对矿区实行统一管理。此后为完善矿区服务功能，于1954年4月成立东川矿区人民政府，下设两个区——汤丹区和因民区，两区都是典型的矿业型居民点，以企业为主体的城市功能圈初具雏形。1958年撤销东川矿区设立东川区，城市功能圈开始形成。但在“为矿山服务，为职工生活服务”的思想指导下，东川仍是以建设铜矿联合企业为主的工矿城市。十一届三中全会以后，贯彻以经济建设为中心、实行改革开放的基本方针，进行了企业整顿，产业结构调整，发展横向经济联合，建立和实行经济责任制，企业逐步转轨变型，市属工业发展加快。经过几十年的发展，东川经济实力明显增强，农业基础得到巩固，工业生产持续增长，城乡市场日益繁荣。但长期的不均衡发展形成依赖于铜矿的畸形城市功能体系，在行政区划体制上呈现出不设区不辖县的独特性，城市缺乏持续发展的潜力。

(二) 撤市设区发展思路

由于一系列历史、地理、体制的原因，东川经济发展严重滞后。2000年底，东川人均国内生产总值为2152元，低于昆明原有的14个区县市，农民年人均纯收入远不及昆明全市的平均水平，城市化水平一直徘徊在22%~23%。国务院、省委、省政

府从东川发展大局出发，决定把东川纳入昆明城市圈和经济圈，欲通过省会中心城市的辐射和带动作用，拉动和促进东川经济和社会发展。

由于东川铜矿开采年代久远，铜资源存量有限，且铜的国际市场价格较低，其热区资源在昆明市所占比例也较小，撤市设区后的东川作为昆明市的飞地市区，与昆明之间难以形成互补效应，更多的是利用昆明的人才、技术资源享受科技型辐射的益处；利用昆明的经济实力加强基础设施建设，实行开发性扶贫。主要是从进行贵昆铁路东川支线重建、实现农村地区全部通电、加强泥石流冲击小平原的农田水利建设、配置教育文化设施和提高农民生活质量等方面入手，以改变地区的基本生存条件为主。同时利用昆明市的带动和辐射作用，扶持东川铜业改革，进行铜产品深加工，促进东川原有支柱产业的巩固和发展，并可调整完善产业结构，加快东川的脱贫步伐，推进东川经济社会的持续健康发展，也有利于行政区划的科学设置和管理。

（三）行政区划调整对城市发展的要求

行政区划调整后，东川指导城市建设的主要依据，是云南省城镇体系规划和昆明市城市总体规划，但这两者编制年限均早于东川撤市设区时间，规划内容上还未能及时进行相应调整与修编。在云南省城镇体系规划中东川仍被当作重点开发地区城镇进行发展定位。东川急需对其城市发展与管理、城市功能配套等方面提出发展思路，进行新的功能定位，尤其是要尽快调整东川与昆明城市圈的功能关系、东川区区与矿区及与城镇之间的空间关系、东川城区内功能空间，理顺各种空间关系。此外，四十多年来东川一直处于计划经济体制下，曾进行的两次城市规划都带有浓厚的计划色彩，随着改革开放的不断深入和发展，规划依据及指导方针都需要进行新形势下的探讨。而东川纳入昆明城市圈，而又不和昆明市市区接壤的地理位置，也对东川城市持续发展提

出了需要。

二、作为工矿城市持续发展的客观需求

(一) 工矿城市发展的一般经济规律

工矿城市一般是由于某地存在着某种自然资源优势，使得该地区具有特殊的区位优势，这种优势和发展机会使得该地区人员集聚，从而形成以某种资源开采为主的城镇。但由于资源具有不可再生性和优势递减性，资源耗竭性产业又具有产品生产的时限性、生产成本的不断上升、初期的粗放式积累的特点，工矿城市伴随着资源的开采，原有的资源优势将会逐渐的消失，从而将严重地制约与资源开采相关产业的发展，最终将引起资源开采地区的经济逐渐出现衰退。城市从无到有、产业结构由单一到综合、城市功能从简单到复杂的发展过程中面临着持续潜力匮乏的问题。

当工矿城市失去优势时重新集聚十分困难，要想持续发展，需要拥有良好的地区制度环境和政策环境，但关键还在自身功能的升级。对工矿城市进行改造不仅仅是调整产业结构的问题，而是一个涉及经济、技术、社会、城市发展等诸多领域的庞大系统工程。对城市功能空间调整可从城市性质定位、职能确定入手，从地区协调性发展角度为工矿城市的改造提供区域性综合改造思路，促进经济结构调整的顺利进行，挖掘城市职能，使得衰落中的工矿城市以具备综合城市功能的形象再次成为地区性中心。

(二) 工矿城市发展的一般空间规律

基于自然资源的生产发展（即工矿的发展）既是工矿城市形成的动力源泉，也是推动城市内部空间结构演化的主要动力。因此，工矿的建矿—投产—成长—成熟—衰退的生命周期直接影响工矿城市空间结构的演化阶段和方式。依据矿山开采程度和城市地域的扩展方式，可将工矿城市的空间发展过程简单划分为三个

阶段：

1. 矿山发展初期——职住接近、用地简单的点状城市。这一时期城市处于萌芽状态，城市职能以生产为主，工业用地和居住用地混合，占据了城市的大部分土地，形成了以主体企业区位为中心的集聚型点状城市形态。

2. 矿山发展中期——用地混杂、集聚和分散并举的一城多镇城市。这一时期随着老矿生产成熟化，新矿开采开始启动，城市发展受集聚和分散两种力量的共同作用，形成一城多镇的城市形态。城市用地开始复杂化，混杂现象突出。

3. 矿山发展衰退期——城市内部填充。这一时期城市发展以培育内生力为主，原有的一城多镇为了振兴联合起来，加强联系，协调配置，提高发展效率，在空间上有连成一片的趋势，形成块状的城市形态，城市内部用地结构逐渐明晰，城市功能不断突出。

（三）我国工矿城市发展的一般特征

我国的专业性工矿城市在整个城市群体中占有相当大的比重，而其中的大部分又是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。一般先有企业，再有城市，企业功能与城市功能相互混同，政企不分。城市与企业相互之间高度依赖，往往一个企业可以兴城，一个企业也可以败城。专业性城市从其建立、发育、成长直至衰退有着特定的规律和周期。这种规律很大程度上又取决于该城市主导企业的生命周期、资源的采掘和保证程度，还取决于国家对城市与企业在宏观指导政策上的支持和把握。

（四）东川城市经济相对衰退的困境

东川因铜矿而兴，随着矿山长期过量开采，地区找矿、生产探矿、持续接替工程建设的投入严重不足，已形成的企业产业结构、资产结构、劳动力结构、资金结构和组织结构不能适应市场

经济。经济上呈现产业投入空间集中，先期开发性投入大，工业基础狭窄、脆弱，产业风险较大，地区科技开发能力相对较弱的特点。1997、1998年经济大滑坡，财政收入从7 000多万元降至3 000多万元。长期的计划经济下，东川对国家的贡献远大于国家的投入。另一方面，东川区政府官员有不少出身于矿山，管理思维以安全为主，缺少市场经济所要求的开创意识，使得地区管理水平较低，这就加速了地区经济衰退循环。随着我国经济体制的转轨以及行业结构调整力度的加大，资源立市受到各种冲击。加上现代科学技术飞速发展，使专业性工矿城市周期性过程大大缩短并提前。如何结合城市产业结构调整实现城市转型和持续发展，促使新的城市发展与功能空间调整，已成为东川社会经济可持续发展的必须。

行政区划的变更、工矿城市发展规律的作用以及自身经济振兴的需要、主客观因素的共同作用促成了东川城市持续发展与功能空间调整问题的解决。新一届区政府结合城市发展需求，抓住东川纳入昆明城市圈和经济圈的发展机遇，提出了“369”发展目标和以“六大工程”为重点的社会经济工作。这些为城市发展提供了良好的政策背景和宏观支持。

第二节 东川城市发展现状特征

一、城市发展影响因素分析

生态环境恶劣、自然灾害频繁、农业基础薄弱、工业技术装备落后、城市基础设施不足、国有企业亏损、财政赤字等都是制约东川发展的因素。但对于依靠资源发展起来的不发达地区，自然环境条件是东川发展的长期背景，体制管理作为人为之物，指导着地区发展，两者最能体现自然之客观与人之主观能动性，效

（二）双轨经济体制管理削弱发展活力

我国长期实行计划经济，对国有企业的人、财、物及产、销、供实行集中统一管理，部门及企业的经营管理偏重于生产计划的组织调节。东川铜矿建设之初就沿用前苏联高度集中的管理模式，地方企业相继发展后，逐步形成按部门归口的计划管理体制，企业均按指令性计划生产。1979年以后推行企业经济责任制和企业承包责任制，缩小指令性计划，扩大指导性计划，实行指令性计划与指导性计划相结合的双轨管理体制。1984年起先后在国有工业、商贸、物资流通企业推行两轮承包经营责任制。1990年以来又在部分企业实行了租赁经营责任制、“四放开”“国有民营”、托管、兼（合）并等多种形式的改革。1994年区内第一个股份有限公司建立。尽管不断进行经济体制市场化的尝试，但作为主导产业的铜矿生产仍是由东川矿务局管，仍主要按计划经济体制发展，市场化力度较弱。在内部计划性、外界市场化的体制不变，而外部环境不断变化的错位发展下，经济效益不断下降，生产经营日趋被动。

此外，作为专业性矿业城市的地区发展，东川还存在行政管理上的“双轨”现象——企业办社会、政府管社会的情况，管理上的分割容易造成多种矛盾并容易形成管理空白区。

二、城市建设现状特征

（一）飞地式区位割裂自上而下的城市建设管理

东川位于滇东北，东邻会泽县，西、南与禄劝、寻甸县接壤，北隔金沙江，与四川省会东县相望。作为昆明市最东北部的地区，东川区隶属昆明市而又不和昆明市市区接壤，和其他几个市区相比，是个特殊的区。地理位置上的相对独立性，加之交通的不便捷，影响着昆明中心城市的龙头作用和辐射功能对东川区的发挥。长期以来东川的发展又主要围绕矿山而建设，经济上相对独立，这进一

步强化飞地区位的与昆明市区联系的割裂,使得东川在行政管理、城市建设方面难以顺利地接受上级的直接领导。

(二) 缺乏网络性的区域交通

受地形地貌的条件制约,东川境内的交通建设集中于主要城镇和矿区间之间的联系和主要出境道路上,全区性网络程度低,通达性能差。原有的经济发展带动轴线——东川铁路支线,由于选线太低,响水河至新村路段洪水、泥石流危害频繁,运行时断时续,为了修复受灾路段耗费了大量资金,年运货量极低,目前正处于改造阶段。通往昆明的公路只有功新公路和铜矿公路两条,分别到达市区所在地新村和主要矿区(因民、汤丹)。区内联系的公路以汤新公路、新会公路为主,其他都是乡道。道路等级低,不少甚至未列在等级里,尚未实现行政村村村通公路,不少地方处于交通死角。新的发展重心小江流域无流域内连接公路。

(三) 东南 - 西北向的斜线型发展带

东川境内主要河流小江由南往北贯通全市,东有乌蒙山脉牯牛寨峰俯瞰,西有拱王山雪岭相望,表现为南北狭长的地域空间形态,城市中心偏于东部。区内城市行政中心(新村镇)和矿区所在地(因民、汤丹、碧谷)形成东南 - 西北向的斜线型发展带,与原有东川铁路支线相平行,与境内未来主要的可能发展轴——小江公路存在一定偏离。

(四) 双中心的区域格局

东南—西北向的斜线型发展带上的 14 个乡镇受不畅交通的制约,依托交通线发展,而交通通达性好的地方发展较好,从而形成以新村镇所在城区和矿区中心汤丹 - 因民为主的双中心区域发展格局。以新村镇所在城区为中心,发展政治、文化和服务性地方经济,邻近的碧谷镇发展城市工业;以汤丹 - 因民为中心,发展铜矿及相关工业,是区域的工业中心,计划经济下的企业办社会使得该中心社会功能比较齐全,各种生活设施配套较好。其

余各乡镇以农业为主，是较小范围内的集散地。由于各乡镇经济实力不强，都处于待发展阶段，区内未形成明显的经济分工。

（五）薄弱的城市基础设施配置

经济实力促进基础设施建设。发展带上的乡镇基础设施建设有一定基础，尽管等级参差，档次不高，但都具有一般城镇应有的配套设施。其余乡镇城市建设落后，以农为主，贫困人口众多，农业经济化程度低，自然条件又限制了农业的规模化，农村水电尚未实现初级电气化，生产投入和生产效率都比较低。全区基础设施建设缺乏系统性和等级性。

三、城市内部功能分区现状

（一）城市功能分区规划调整

受过去以铜矿为主的工矿城市发展思路影响，东川区区主要发展为城市及矿山生活服务的消费品生产、为城市居民和矿区居民生活服务的“三产”以及为农业服务的小型机械制作修配。因规模较小，城市生产与服务功能的发挥并不明显。自1959年完成“东川区城市总体规划”编制后，只在1981年对总体规划进行一次修编，1991年作部分调整补充，东川城市建设一直在实施几十年前的“城市总体规划”。最初的城市布局是根据市区南北狭长的地形条件，规划深沟以南、石羊沟以北为市政治、经济、文化中心，东为生活区，南为城市服务工作区，北为工业区，西为工业备用地及物资仓库区。至1981年，部分地区行政区划调整，市区规模缩小，将城市布局调整为由南向北沿新会公路按带状集团式分为市中心区、深沟北面小区、小南街工业区3个部分。1991年进行了城区和郊区范围的扩充。

（二）城市内部功能空间发展现状

经过多年的发展，现有的城市布局呈方格状，用地功能表现为东行政办公，西工业仓储，南北居住的格局。由于原有规划偏

大，尽管为改变以往的乱占乱建按照集中紧凑的原则进行过布局调整，但道路网先行建设将城区摊子铺大，后续又无资金，其他基础设施跟不上，使得调整难度很大。现有 30 平方公里的城市规划范围内，各种基础设施集中在 5 平方公里的建成区范围，建筑以中低层为主，容积率低，土地利用率不高；主要干道等级低，管理不规范；绿化覆盖率低，环境设施不足，城市供水紧张，排污系统落后，缺乏必要的工程设施；形成城区面积大基础设施薄弱的建设现状。加上城区内冲沟较多，为雨洪型泥石流频发区，洪灾等城市灾害问题较多。城区内矿务局占地多，主要用于退休职工安置和建研究机构，现有 4 个集中居住的退休大院。区内各单位又大多自行解决住房，使得城市居住空间形成以单位社区为主要特征的混合居住地带，根据单位的属性发生居住上的分化。各单位尤其是矿务局自行规划，缺少与城市规划同步的协调性，重复建设降低了资金集中投入力度，从而减弱了城市服务功能。集贸市场主要集中在市中心和城区东北部，自发形成的商业街规模不大，商业设施分散，城市商贸功能以日常生活服务为主，专业化程度低，商业中心性弱。城区仅有两处城市公园，休闲场所数量和种类都比较少、档次低，分散在各居住小区，市中心只有少量的集聚，这一定程度上也反映了本地区的城市生活不够丰富，城市意识较淡薄。

第三节 东川城市持续发展面临的主要问题

一、经济结构落后

（一）产业结构单一僵化

四十多年的发展，东川经济表现为典型的计划经济模式：所有制形式以公有制为主体，股份制和私营经济所占比例很小，财

政依赖于矿区纳税。长期的以铜矿为主，形成单一的经济结构，多为高投入、高耗能、技术含量低、效益低的“两高两低”原料加工型产业。农业基础脆弱，靠天吃饭的局面没有改变，粮食还不能自给；工业集中在有色冶金、磷化工、机械、食品、建材、医药等行业上；第一、二、三产业的比例为 21.1:45.2:33.6，“三产”发展不足，旅游业基本是个空白，信息咨询、科技服务等新兴产业发展不够。

东川区产业结构的不合理致使资源过多地配置在效率低下的产业，从而使地区内企业的效益低下，缺少资金进行设备改造和技术创新。因此，东川区经济缺乏增长的驱动力（即使有所增长也是粗放型增长，即通过高投入来获得些微增长，从而进一步显示出产业结构的矛盾），导致地区经济的衰退。同时产业内技术长期处于一种低水平状态，缺乏技术创新，难以推动产业结构的转化，只能使产业结构趋于僵化。

（二）企业经济问题突显，活力不足

区内地方工业比重小，重工业比重大，小型企业多，缺少在国际、国内知名度高、生产规模适中、经济效益好的企业。相当一部分小型企业生产工艺落后，低水平重复建设，浪费资源污染环境。企业普遍资产负债率高，流动资金严重匮乏，经营贷款回收困难。财政自给能力差，后继财源跟不上。资本总量不足，规模小，不良资产比重高，建设资金少。国有企业因建成时间较长，历史遗留问题多。离退休职工逐年增加，离退休费用开支成倍增加，生产设备陈旧，技术水平低，更新能力弱，企业冗员过多，劳动生产率偏低，生产成本加大，亏损增加。

（三）经济结构影响地区综合实力提高

从产业结构到资本结构到所有制结构到企业结构，经济结构的各方面不同程度地制约着东川经济的发展。而现有产业结构内部的协调程度，又在经济结构落后的情况下，进一步影响东川区

综合实力的显现。虽然东川现有的部分企业仍有一定的市场，具有一定的竞争力，但作为一个地区，从经济角度讲，企业、产业间缺少相互有机关联的特性，产业结构整体贡献较低，越发暴露出产业的结构性问题。

随着社会制度环境的变化，市场手段配置资源占据了基础性地位。市场经济以尊重个人利益为基础，外在力量不能过多直接迫使经济主体回避对个人利益的考虑。这种行为主体的趋利性以及市场经济中商品的竞争性、信息的非封闭性，对计划经济色彩浓厚的东川区的落后的经济结构提出了挑战，现有的经济结构已成为实现以产业结构变动为核心的经济增长的主要障碍。

二、生态环境恶劣

（一）自然灾害和人为破坏造成区域生态环境脆弱

东川生态环境受地质条件及工业发展的影响，近二三百年来严重失调。东川地貌为深、中切割的高、中山峡谷类型，以河谷盆地为中心，中山纵贯南北，高山对峙东西，境内最大高差达 3 649.1 米。由于地质侵蚀强烈而加速了地貌变化，形成了山高谷深、地势陡峻的特点，大于 35 度的陡急险坡占东川区总面积的 29.1%。境内主要河流小江流域内的植被大多比较差，河段含沙量高，河床摆动不稳，河漫滩和泥石流堆积扇面积大。这样的地质水文条件，加上地处小江深大断裂带，岩体破碎，地震多发，造成山崩、滑坡，泥石流灾害频繁发生。另一方面，由于千年铜矿开采，伐薪烧炭炼铜，且随铜矿生产规模的发展，森林破坏日益加剧。新中国建立后曾一度进行大面积植树造林，以期改善生态环境，但因“大跃进”炼铜及毁林开荒，“文化大革命”乱砍滥伐，遗患治理有待时日。至 1995 年，全市森林覆盖率仅为 20.6%，境内有泥石流沟 113 条，其中灾害性泥石流沟 80 余条，爆发频率高的 65 条。大量毁林、毁草开荒、陡坡垦殖、乱

砍滥伐森林、草场过度放牧、盲目开矿等不合理的土地利用方式在东川较为突出，进一步导致环境逐渐恶化，自然灾害频繁，生态环境十分脆弱。泥石流曾造成铁路沿线毁灭性破坏，迫使东川铁路支线一度中断。不仅阻塞交通，造成巨大的直接经济损失，还危害居民生活，影响正常的生产活动。铜矿工业除了在资源利用上破坏环境，还在生产过程中排放大量的废气、废水、废渣，在为地方带来经济效益的同时，也成为地区三污的主要排放大户。

（二）城区生态环境质量影响城市建设的全面开展

大生态环境恶劣的背景下，城市小生态环境质量也不高。城区坐落在泥石流沟的堆积扇上，地形东高西低，五条泥石流沟穿城而过，为雨洪型泥石流频发区，干扰着城市的日常生活。城市居住环境质量不高。城市绿化率只有 14.6%，绿地率 8%，人均公共绿地 4.2 平方米，街道绿化覆盖率只有 24%，远低于全国平均水平。城区内只有不到 1 万平方米的水面。人均居住面积 8.5 平方米。城区又安置一些污染较重的工厂，由此产生的机械噪音、污水、废渣等环境问题突出。居民生态环境意识淡薄，生活污水直接排放，垃圾就近堆放。企业只注重经济效益，忽略社会、环境效益。这些在破坏生态环境方面逐渐形成累积效应，使得城区环境的生态性一直比较弱，基础设施配置的同时管理和维护跟不上，影响城市建设的全面展开和持续发展。

三、立体农业规模开发难度大

东川幅员较小，山地占 97%，多种多样的地貌气候类型，导致土壤、水分、生物等自然资源在垂直方向上差异大。东川区地处低纬高原，主体气候属亚热带季风气候，是昆明市惟一具有亚热带气候特点的地区。由于地形高差悬殊和不同气流的影响，构成显著的立体气候和干、雨季节分明的特点，所谓“一山有四

季，十里不同天”。有着较大面积的热区资源，尤其是小江流域，具有天然的温室条件，加上周边高山立体气候，具有开发多元化的立体农业的条件。但山区耕地分布广，自然条件差，技术条件落后，土地资源深度开发不够，传统经济作物粗放式的种植方式难以进行新兴经济作物种植。

（一）耕地分布面积广，自然条件差

东川耕地以山区、半山区分布为最多，但山区生产条件普遍较差，地形坡度大，坡旱地多。这些坡旱地主要分布在二半山区和高寒山区，多位于山区的山丘坡面上，水源缺乏，土层薄瘠，中低产田面积较大。沿地势较平坦、气候温热、水资源较丰富的河谷分布的水田土地利用率和复种指数相对高于二半山区和山区，但仅占耕地总面积 10% 左右。山区耕地自然条件差，水土流失严重，产出率低。耕地中肥力较高的一、二级耕地主要分布在海拔 2 400 米以下地区，占总耕地面积的 22.8%；三、四级耕地肥力较低，占总耕地面积的 77.2%。三级耕地主要分布在海拔 1 500 米 ~ 2 500 米的山区及河谷谷坡，四级耕地主要分布海拔 2 500 米以上的地区，多为轮歇地。这种分散式以高山分布为主的布局状况对水利设施的工程技术要求高，加大建设成本高，难以达到较高的水利化水平，难以实现规模经营。

（二）技术条件落后，土地资源深度开发不够

反映耕地中人工灌溉程度和农田水利化程度的指标——耕地有效灌溉率低，全区平均水平仅有 13.3%，只达到全省平均水平的一半。耕地施肥水平也远低于全省的平均水平，农业化学化程度低，集约经营程度不高。耕地利用水平低下，仅以粮食单产为例，全区实际粮食平均单产仅为全省平均水平的 77.3%。现有土地资源深度开发不够，中低产田（地）林（地）比重大。1994 年相关调查表明低产田地占全地区耕地总面积的 67.27%，低产林地占总林地面积的 25%，低产果园占总果园面积的

28.14%，低产水面占总已利用水域面积的 78.8%。

“四低”面积比重较高，固然暗示着土地深度开发与改造的潜力巨大，但长期以来的低效积累也意味着改造的大投入，这对经济处于衰退期的东川来说是个沉重的负担。

（三）粗放式种植方式短期内难以转变

在相关发展规划中，东川政府提出加大科技兴农的战略措施，提出调整生物资源结构，因地制宜发展立体农业，使得河谷地区的冬春早熟蔬菜、二半山区的林果业、高寒山区的畜牧业齐发展。但东川的特色农业向来以传统经济作物的种植为主，往往是土地适宜种什么就播种什么，不需要太多的人工管理，属粗放式经营，产品的技术含量和附加值极低。加上本地区贫困地区多，粮食生产还不能完全自给自足，农民的温饱问题还未彻底解决，实行集约式种植既会受到地形条件的制约，也会受到人们种植习惯的影响。

立体农业在形成特色的同时也因其特点影响到产业的规模化，恶劣的自然条件的改变又需要长期的努力，此外，热区农业与市场需求也存在一定的拟合问题，所以，要想发展立体农业，以此带动经济发展，具有很大的难度。

四、乡镇发展不平衡

（一）南北发展差异大

受区内以河谷盆地为中心、中山纵贯南北、高山对峙东西的地形影响，土壤、水分、生物等自然资源分布地域差异大。历史发展的积累不同，现状发展不平衡。

北部：东川北部的杉木、拖布卡、播卡、因民、舍块 5 个乡镇被列为世界银行中国西南扶贫项目区，与区内其他乡镇相比，第一、二、三产业的收入都比较低，农民人均纯收入水平低。

中部：由于位于河谷盆地，地势较平坦、气候温热、水资源

较丰富，自然条件好，加上城市中心和矿务局坐落其间，有发展的依托，条件相对较好。

南部：南部受交通条件和自然环境影响发展也比较慢，以农业为主，二三产发展普遍未成气候。

各乡镇的发展状况构筑了东川“中部强两翼较弱”的区域发展格局。但中部的辐射带动能力比较差，尚未进入效益扩散阶段，区域发展的回波效益突显，从而形成中部发展一枝独秀的现象，进一步拉大区内的不平衡发展。

（二）区域经济分工不明确

东川中心城市发展不良，辐射带动作用不明显。以新村镇所在城区为中心发展政治、文化和服务性地方经济，邻近的碧谷镇发展城市工业；以汤丹-因民为中心发展铜矿及相关工业，是区域的工业中心。其余各乡镇以农业为主，是较小范围内的集散地。由于各乡镇经济实力不强，都处于待发展的阶段，区内未形成明显的经济分工。农村贫困面积大，贫困人口达 15 万人，约为总人口的一半。除了城区行政所在地新村镇无贫困人口外，其他各乡镇都有不同数量的贫困人口，亟待脱贫。从 1997 年统计年鉴上反映的 1996 年各乡镇部分经济指标也可看出（详见表 10-1）：非农化水平以城区行政中心所在地和矿区主要生产地为最高，与两者关系最密切的乡镇非农化水平处于第二阶梯，二三产业相对发达；南部阿旺乡农业发展较好；各乡镇经济水平绝对差异大。要想持续快速健康地发展经济，必须处理好地区中心与区域整体发展之间的关系，避免由于经济水平不平衡而引发社会问题。

五、城市对内对外交通联系不便

（一）对外联系

东川位于昆明市的交通死角，两者之间缺乏便捷交通，受泥

石流影响，现有对外通道阻塞严重，进一步影响了对外联系。在东川铁路支线停运改造、一条对外联系公路整修的阶段，东川仅靠功新公路进行对外联系，大大降低与外部的经济交流。东川通往昆明的公路只有功新公路和铜矿公路两条，这两条公路分别到达市区所在地新村和主要矿区（因民、汤丹）。

（二）内部联系

境内的交通建设则集中于主要城镇和矿区间的联系，尚未实现行政村村村通公路，全区性交通运输网络化程度低，区域内的通达性较差。对外、对内联系的不畅通增加了打破封闭发展局势的难度。区内联系的公路以汤新公路、新会公路为主，其他都是乡道。道路等级低，不少甚至未列在等级里。主要城镇（新村镇、碧谷镇、因民镇和汤丹镇）都有过境公路和通往矿区的公路，其余乡镇以乡村公路为主。乡村道路又因自然条件限制，路面铺设差，多为山路，联系并不便捷。

表 10-1 各乡镇部分经济指标比较

乡 镇	非农化水平* (%)	农业总产值 (万元)	二、三产收入 (万元)	财政总收入 (万元)	农民人均纯收入 (元/人)
新村镇	50.1	3 935.1	1 298.3	509.1	1 191
碧谷镇	28.6	3 782.1	2 051	318.3	2 051
汤丹镇	37.7	2 329.8	1 124.7	331.85	1 978
因民镇	52.4	1 207.8	117.8	253.5	721
阿旺乡	1.8	3 663	811.4	261.8	2 768.2
故海乡	4.2	875.9	98.3	140.1	924
绿茂乡	3.1	2 367.8	431.3	166	1 006
杉木乡	2.2	1 084.9	80.8	188.6	573
拖布卡乡	3.2	1 470.3	411.1	176.1	1 333.4
播卡乡	2.1	960.3	150.5	101.9	592.1
舍块乡	3.4	680.6	129	209.6	715
乌龙乡	3.0	2 350.8	886.2	224	975
新田乡	2.6	1 067.2	80.6	90.8	714
法者乡	3.7	1 780.4	240	110.5	827

* 非农化水平 = 某乡镇非农人口数 / 该乡镇总人口数。

资料来源：东川年鉴（1997年）。

（三）城市交通

东川城区由于规划摊子大，许多道路只有骨架，相应建设未跟上。主要城市道路等级低，人车混杂，交通事故频繁；过境干道缺乏与市区的有机联结，从而产生城市交通框架大，但仍存在交通瓶颈的怪现象，影响了城市内部顺利地进行联系。

城市持续发展存在这些主要问题大多是在地理、历史基础上积累起来的，是区域发展长期面对的问题，要达到根本性改变具有很大难度，不是一蹴而就的事，需要在城市发展战略的指导下有步骤有重点地展开。

第四节 东川在昆明经济圈中的定位

一、行政区划调整前相对独立发展

1997年编制云南省城镇体系规划时，东川行政区划还没有调整，人口规模上在全省五分化等级中处于第四级，规模较小，人口稀疏；城市职能类型上归属工矿城市类。根据东川当时的发展状况，规划中将其划入全省城镇空间结构发展的第三个圈层，以发挥内圈层由中间圈层向外进行辐射的承载功能，并相应作为三级中心城市加以建设。规划中还进一步明确东川在铁路及公路轴线上的地位，将其作为主要城镇，发展时“充分巩固和发展矿产开发的优势条件，调整产业结构，逐步从原料加工型产业转化，由过去较单一的产业结构模式发展成为以铜、铁矿冶炼开采为龙头，积极发展机械制造、化工、建材、轻纺等工业为主的多元化工业体系，成为云南省重要的工业城市”。

可见，行政区划调整前，东川与昆明的关系立足于全省大发展之基础上，昆明作为全省的发展核心，发挥辐射功能的作用，东川作为全省沿边一线省直属管理的地级市，相对独立发展，两

者更多的是在大尺度的经济空间上存在从属关系。此外，东川作为专业化矿业城市，工业的外向程度高，与综合型中心城市昆明的产业联系较少。

二、行政区划调整后构筑相互依存的新关系

区划调整后，东川变为昆明的一个飞地式市区，自然纳入昆明城市圈中，两者联系直接化，需要构筑新的关系。东川是个历史悠久的以铜矿开采加工为主的工矿城镇，经济结构单一，随着铜市场的不景气，城市主体经济受挫，地区经济发展随之停滞。为促进东川经济和社会的发展，撤市设区，把东川纳入昆明的辐射地区，立足于开发性扶贫，带动东川经济结构调整，加强其基础设施建设。不论是在地理位置上还是经济发展方面，东川都处于昆明经济圈的边缘地区，处于接受辐射的区域，原有的独立性经济发展到了需要外力拉动的阶段，需要培育新的发展潜力，以增强自身能力，使得地区发展具有更强的自立性。东川与昆明的关系在原有基础上强化了直接联系，但双向作用中更多的是由昆明流向东川的作用力，是一种依靠行政作用而发生的直接的社会经济联系。

三、建设昆明经济圈内的特色产业区、 特色旅游地和北部对外窗口

结合东川原有基础，考虑其发展现状，利用撤市设区的宣传效应，近期东川在昆明经济圈中主要处于被辐射地位，利用昆明的人才、技术资源脱贫解困，以昆明为依托，以市场为导向，优化产业结构，培植新的经济增长点，尽快形成支柱产业群体，推动区域经济的协调发展，切实落实贫困人口的脱贫工作，为摆脱经济衰退打下坚实基础。近期发展的重点和首要任务是抓生态环

境的根本性改善工作，借助西部大开发和国家鼓励进行区域性生态恢复与重建的政策，积极寻求外部扶持，经过一定的生态恢复与重建时期，进行建设性投入与经济发展，远期将东川发展为昆明经济圈内的特色产业区、特色旅游地和北部对外窗口。

（一）特色产业区

东川以冶金为重点的矿产资源产业具有一定规模，拥有相当面积的热区资源，小江流域热区农业又处于积极开发中。发展工业时，应以原有有色金属等矿产资源为依托，抓住与进入昆明经济圈这一有利时机，加强与区域外部的协作，促进技术进步，扩大生产能力，优化产品结构，稳定矿产资源产业的规模，便于远期矿区生产的健康退出。随着全省优势资源开发的实施，经济结构调整的进行，“18 生物资源开发工程”的提出，东川的热区和山区资源可得到高效的开发，从而发展特色农业和相关加工工业。把矿业与小江热区农业结合起来，随着铜矿资源的枯竭和产出比的提高，将工业重心逐渐转移到依托农业的产业发展上。总之，以铜等矿产资源采选深加工为主，加大其技术含量，开拓农副产品生产开发，加强农业的机械化生产、社会化服务，形成以矿业开发、铜铝深加工为重点的有色冶金工业，以小江热区名特优稀农产品产业化开发为重点的特色农业，以生物工程开发为重点的制药业，以葡萄酒酿造、面条加工为重点的食品加工业，以小江河沙开发利用为重点的建材业等为主的区域产业群。并以热区资源开发为突破口，树立具有特色经济的东川区产业新形象。

（二）特色旅游地

东川复杂的地形地貌孕育出立体型的气候，从而拥有立体型景观。轿子山动植物丰富，国家二级保护植物次冷杉种植面积大，山上的燕子洞又是彝族发祥地，是融自然景观与人文景观于一体的旅游地。人们对作为阻碍区域对外联系的最主要自然因素——泥石流，一直只认识其负面效应，对其可利用性认识不够。

云南作为旅游大省以民族风情和自然风光为拳头旅游产品，把大自然对人类破坏行为“馈赠”的泥石流纳入云南旅游产品谱系，既可丰富旅游产品的多样性又可凭借其区域独特性提高东川的知名度。增加至东川的到访量，吸引外来投资，促进经济的发展。但长期以来东川对外交通不便捷，旅游资源缺乏定位，城市财政困难，难以进行开发，至今城市还没有景区和旅游服务。随着旅游业成为昆明的新经济增长点，具有较多潜在旅游资源的东川区应做好旅游资源普查工作，充分认识泥石流科普旅游资源和拱王山的价值，尤其是泥石流形成的历史和文化。利用逐渐退出废弃的铜矿区，开发铜文化旅游。从改善交通条件入手，进行服务设施的配置，增强旅游资源地的通达性，规划旅游景区，设计旅游线路，努力纳入昆明旅游圈。发展立体时空游，建立泥石流科普基地和探险旅游基地，开发体验式系列旅游产品，形成自然与人文融合的特色。争取昆明市在大的旅游项目开发上给予支持，提高旅游管理机构的档次，做好与昆明旅游线路的衔接，随着东川成为昆明旅游圈的重要组成部分，进一步加强东川与昆明的联系。

（三）北部对外窗口

加快东川铁路支线的改造，加强铁路沿线泥石流防治，确保常年通车。做好东川与禄劝、四川会东公路的衔接，以改善东川与区外的联系，增强交通通达性。完善小江公路工程，在确保通车的前提下提高等级，使其充分发挥昆明至成都最短里程公路的作用。在改善东川交通状况的同时新增窗口功能，增加比较优势。东川将成为联系云南与四川的重要通道和结联点，加强昆明北部与省外的交流，成为云南的新的对外窗口。

第五节 区域功能空间调整

一、区域功能空间调整的指导原则

随着云南省“18 生物资源开发工程”的启动，农业产业化推进，小江流域热区资源的开发，特色农业的建立，东川小城镇建设应与推进农业产业化相结合，与农村扶贫攻坚相结合，与沿交通干线建设小集镇经济带、经济区相结合，重点处理好矿业城镇与一般城镇间的关系。从区域发展的角度，设置合理科学的行政区划，明确分工，提高城镇的辐射力和吸引力。坚持重点建设与平衡发展相结合，加强基础设施建设，培育新的经济增长点，促进经济社会协调发展。

在以上发展原则的指导下，把东川区划分成 5 个城市功能区——北部特色农业区、特色工矿区、综合服务区、农工贸综合发展区和南部的特色农业区。

从综合性的区域发展中心到特色产业区再到一般性乡镇发展，东川在原有工矿基础上，以主要城镇建设为重点，以区域经济结构调整为契机，加快行政区划调整，形成以小江公路为发展轴，以小江流域为新的发展重点的农业特色化、工业高效化的区域功能空间。体现西部地区“以线带穿珠、以点带面”、重点发展交通干线上的中心城市和主要城镇的空间发展模式。结合区域行政区划调整，进行区内的行政区划调整，改变功能分区中心乡镇的建制，确保功能区内部的协调与有重点的发展，保障各功能区经济效益的发挥。

二、区域功能分区

(一) 综合服务区

该功能区包括区政府所在地新村镇、碧谷镇和故海乡，以新村为核心，以发挥城市综合功能为特色。虽不是区域的经济中心，但东川经济体制转轨的缓慢性以及东川与昆明的单向作用关系决定其是东川经济发展的作用核心。新村作为全区主要行政机关、文化单位所在地，是区域的政治文化中心，其周边城镇发展较好，在区域发展带动上具有集聚优势，应以加强市区基础设施建设，提高居民的物质文化生活水平为发展宗旨，完善城市的服务功能，建设环境优美的、具有一定景观特色的市区。加快矿务局建设，促进矿务局与城区的结合，培育城市既服务于矿区又服务于城市的双重功能。

东川区主导风向为东南风，位于东川区中心区西北部的碧谷镇正适宜布局工业，在原有规划的城市工业区基础上，进一步把新村市中心区及其附近的有污染工业搬至此处，发展具有一定经济实力的地方企业，并利用其与矿区更接近的地理位置，减少铜矿加工中间环节的运输。以市区中心改造与建设为核心，在内部形成南居住、行政和北工业的功能分区。该区东北角的大牯牛寨山建设非大型城市公园，丰富居民生活，并建设为区域旅游的对外产品。

故海经济规模小，较为落后，以农业生产为主，可作为农业区并入城市中心部分，以增强本区发展的综合性。远期发展可考虑将新村镇和碧谷镇合二为一，或者撤销故海镇，三个乡镇并为一个镇，以便于生产力布局设施建设。

(二) 北部特色农业区

北部特色农业区包括北部三乡——播卡、拖布卡和杉木。该产业区位于中山峡谷区，紧挨靠小江，气候呈典型的北亚热带气

候，农业资源丰富，适宜发展林果业，加上具有种植经济作物的传统，可发展亚热带农业，形成特色农业区。加之，处于东部金沙江和小江交汇处，植树造林，提高森林覆盖率，保持水土，对改善区域的生态环境意义重大。因此在发展林业时要兼顾经济与环境效应，从而以农业发展较好的拖布卡为中心，以发展科技含量较高的亚热带农业为龙头带动地区扶贫。可考虑把三个乡合并为一个镇，镇驻地设在拖布卡，其余乡作为小集镇进行建设。

（三）特色工矿区

东川西部两乡镇因民、舍块位于高山峡谷区，矿产资源比较丰富，产业结构相近，都以铜矿冶炼开采以及相关服务为主。在发展时以原有铜矿开采为基础，以矿区采选为主协调好与地方上采选业的关系，发展资源型工业及其与之配套的地方运输服务业，培育一定的地方乡镇企业，完善矿区生活设施。对于不能开采的老矿应关闭，恢复生态；针对新矿区居住临时化的特点，吸引人口在城镇驻地居住，增强城市化地域的集聚功能。两乡镇协调发展，适度统一布局，避免重复建设，从而发展为具有为矿山服务特色的城镇。可考虑撤销舍块的乡建制，将其作为因民的一个重点集镇进行建设。

该区在发展中还应加强与邻近的北部特色农业区的协作，结合区域产业重点转移，在矿区衰退过程中尽早参与到热区资源开发中，鼓励该区产业人口向热区农业转移，居民向小江流域和城镇集中。远期可考虑利用废弃矿区适时开发铜文化体验式旅游，使稳步退出主导产业行列的工矿区的职能由二产逐渐向三产转变，保持其特色性。

（四）农工贸综合发展区

中部的农工贸综合发展区包括绿茂乡、汤丹镇、法者乡、乌龙乡、新田乡，重点建设东川矿务局所在地汤丹镇和具有一定集散地功能基础的乌龙乡，两乡镇分别辐射杉木、绿茂、法者和新

田、法者，形成北工南贸的格局。该发展区地形复杂，兼有河谷盆地、中山峡谷、高山峡谷地貌区，资源多样，区内通达性好。北部绿茂乡邻近小江，具有一定农业资源，已进行白马滩河漫滩开发；汤丹镇铜矿储量较大，作为矿务局所在地，基础设施配置较齐全，乡镇企业发展较好，是生产与生活共同发展的工矿城镇。形成以汤丹的铜矿开采和加工为主、以绿茂的农业种植为辅的产业格局，积极发展外向型工业，大力扶植地方相关小工业。南部乌龙乡具有中亚热带气候，土质较好，农业生产较发达，位于东川通往寻甸的另一主要通道上，对邻近地区有一定的吸引力，利用其区位优势 and 农业发展基础，发展乡镇集散地，带动周边地区的脱贫。该区域近期发展以汤丹为主，中远期结合行政设置变动和矿务局的搬迁，将法者合并至汤丹、新田合并至乌龙，在乌龙和绿茂设镇，以绿茂和乌龙为发展中心。

（五）南部特色农业区

南部农业集镇阿旺作为少数民族聚居地，设有火车站，交通便捷，是连接东川和昆明的重要联结点。地处中山峡谷区和小江流域，河漫滩面积大，有种植水果、冬春早菜和养殖水产品的条件，可结合区域农业结构调整，发展经济效益更高的农业生产。因地制宜，充分利用自然条件，把农业生产与水利建设结合，增强地区的发展实力。借助交通节点的区位优势，逐步发挥其集散功能，促进东川区域南部发展。随着阿旺河漫滩开发，将其建设成为东川南部水利农业镇和对外窗口。

第六节 城区建设主要方向

四十多年的发展，东川通过不断完善城市基础设施和各项公用事业，改善城市环境和市貌，城市总体功能得到提高，城市社会化综合服务体系初步形成。但过去重生产轻生活的城市建设指

导使得城市基础设施欠账过多，初具框架的城市基础设施规模较大，但等级不高，服务功能不全，城区建成区面积仅4平方公里，绿地率、人均公共绿地面积较小。今后发展应以行政办公、居住、“三产”为主，完善基础设施，提高城市功能，促进经济发展。加快城市供水、治污的进程，完善公用设施的续建和改造，提高城市的服务功能。增强城区的集聚性，吸纳更多迁入人口，吸引外资，繁荣城区。从生态环境、区域景观、产业组织结构、特色文化和行为形象方面塑造城市新形象。

一、加强基础设施建设，综合治理城市泥石流

结合区划调整及时进行城市总体规划修编，为区域纳入昆明城市圈和经济圈城市、发挥区域中心功能提供建设的新指导。利用区划调整，按城市中“区”的规模，集中精力发展城市服务，进一步加快城市基础设施建设，提高城市化水平，完善城市服务功能。实施道路、水利工程、电网通讯网、城市建设、绿化等城市发展重点工程。加强城市给排水、供用电、通讯网的规划和建设，提高供水供电能力；加强垃圾处理场配套建设和管理；加强城市绿化和管理；改善道路路面铺设与绿化照明状况，增设城区公共汽车线路，促进城市内部交通畅通性。处理好城市干道和过境道路的关系，既注重过境道路与城市干道的联结，又要减少其对城市的干扰。加强城市管理，加快市场建设，改变城市的脏、乱、差现象。加快城市住宅、安居工程建设，提高居民居住质量。结合区域旅游资源开发，进行适度的旅游服务接待设施建设。对建设年代久远的公共建筑进行修缮，发挥其城市精神文明窗口的功能，从硬件和软件上充分展示城市的形象。

针对城区坐落在泥石流沟的堆积扇群上、地形东高西低、泥石流灾害频繁的实际，坚持预防与治理结合、工程治理与生物治理结合、治理与开发结合、治理与脱贫致富结合，扩大城市后山

荒山育林、退耕还林的面积，改善生态环境，为城市的安全和可持续发展提供保障。

二、吸引人口集聚，加强城市管理， 塑造城市新形象

针对城区人口与城区功能及规模不相符合的现状，结合城区发展方向，加强人口向城区的集中。主要依靠各种行政手段和政策导向促进人口向城区迁移。利用立体农业开发，促进中高山区人口迁出以及严重自然灾害地区居民的迁移，制定各种安置政策，吸引居民在城区落户。办好矿区离退休职工大院，吸引更多的矿区闲置人员和行政人员居于城区，从而促进各类服务行业的发展，吸引更多的人就业、居住，形成一定的循环效应。考虑矿务局部分机关和附属设施逐步搬迁到市区，加强城市基础设施完善和配套建设，增强城区居住吸引力。强化市民的城市意识，加强精神文明建设，加强管理人员素质，提高城市管理水平。

改革城市的二元管理模式，把居住区建设与单位住房建设统筹考虑，建立新型社区，促进矿区职工与城市居民、近郊农民的交流，从而改变社会空间原有的割裂状态，构建新的城市型社会空间。结合矿区人员聚集特点，以企业文化为基础，塑造具有特色的城市亚文化。随着国有大企业逐渐剥落社会功能，拓宽就业渠道，增加城市就业岗位。昆明新区的建设不仅仅是亚热带风光的外在景观表现，还应从构筑新的产业组织结构、特色文化增强内在实力。

第七节 实施措施与保障

一、尽快编制区域规划及城市总体规划

适应行政区划调整的要求，从大昆明圈的角度及早编制以城镇体系规划为核心的东川区域规划以及以城区和矿区协调发展为重点的东川城市总体规划，积极探索城市建设的新路子，拓宽城市建设融资渠道，使其成为下一轮城市建设与功能空间调整的总体规划性指导。

二、理顺行政管理关系，加快行政区划调整

抓住东川撤市设区的时机，一方面适应新的行政管理关系，另一方面理顺东川区政府与东川矿务局的关系以及城区与各乡镇、矿务局与各乡镇间的各种管理关系和经济关系，以解决各种矛盾，寻求地区的协调发展。要真正实现区域功能空间格局，应加快行政区划调整，以压缩机构，精简人员，减轻财政压力，提高区域发展效率。根据矿区的衰退趋势，依托矿区现有的优势，将其与小江热区农业开发，实现人口转移和产业重点转移。考虑城市现有发展实力较弱以及迁移和发展热区农业及相关产业将成为城市未来发展的主要任务，以功能空间划分为基础，确保每个功能区的中心是具有集聚功能的建制镇，功能区内的其他乡镇降级为中心村落，从而便于把有限的资源投入到有经济带动潜力和集聚潜力的城镇，促进区域的城市化进程和城市经济的发展。

三、加强小城镇建设，提高城市化水平

坚持科学规划、合理布局，进行区域内行政区划调整，建立

适宜本区发展的城镇体系，把小城镇建设纳入区域建设总体规划进行开发和建设，逐步使小城镇成为农村发展二三产业、转移剩余劳动力、集散商品的承载体。按照“城市现代化、城乡一体化”的要求，切实做好小城镇设置和建设工作的，抓好重点城镇的规划，以带动农村社会经济全面发展，从而逐步提高城市化水平。

四、积极推进人口迁移，有效促进人口与产业的集中

根据东川生态环境的承受能力，与开发扶贫相结合，积极推进人口向外迁移。对废弃关闭矿区转移出的年轻劳动力，可考虑迁移至昆明其他市区的铜业企业，减少再就业成本。还可结合昆明市的大型基础项目的建设，向外迁移人口，减轻对区域生存条件的压力。区域内部的人口迁移，按照重点发展市区中心、强化其城市功能的要求，鼓励高山地区、自然灾害严重地区、小江流域、矿区人口向城镇型居民点特别是向城区的集中，促进城区的社会经济建设。制定优厚的人口迁移政策，有区别、有针对性地，在迁入条件等方面予以照顾，推动人口向城区集中。鼓励污染性小、经济效益高的企业落户城镇，增强城镇的经济实力，推动城市化进程。最好是能尽快争取上级政府进行移民立项，从大区域角度进行综合的移民可行性论证，从生态保护角度落实 10 万人口的迁移取向和日后生存。

五、实施形象再塑工程

改变东川区因行政区划调整带来的负面效应，以撤市设区为契机，利用知名度的提高，结合城区建设及产业结构调整，以城市景观、社区风貌、企业文化等为表现，培育地方文化，逐步创

造出适于东川社会经济发展和城镇建设的人文社会环境，塑造具有特色产业、特色旅游资源、特色文化的城市新形象。新世纪的东川，争取以农业为独具特色、工业结构优化、商贸旅游活跃、城市功能完善，具有铜文化、泥石流治理和亚热带风光特色的昆明新区的形象展现于世人面前。

六、加大企业改革改造力度

把握现代企业制度的基本特征，加大改革力度，采取多元化的经营方式，以资本为纽带，连接和带动一批企业的改组和发展，形成规模经济。结合矿区的第二次创业，培育适应市场经济要求的机制，建设善于经营管理的领导班子，开发适销对路的产品，建立科学的组织和管理制度，提高企业的整体素质和活力。国有经济布局和结构调整应立足于正在逐渐形成的以矿业开发、铜铝深加工为重点的有色冶金工业，以小江热区名特优稀农产品产业化开发为重点的特色农业，以生物工程开发为重点的制药业，以葡萄酒酿造、面条加工为重点的食品加工业，以小江河沙开发利用为重点的建材业的东川新支柱产业群，发展特色经济。

七、加强灾害治理、生态恢复、环境整治

加强泥石流的治理与预防，把治理与开发结合。积极争取把东川列入国家长江中上游水土保持治理示范区工程，抓好以小江流域为重点的生态工程治理。关闭无开采价值的老矿区，恢复自然生态。加大矿区污染治理力度，合理布局工业生产。进行生态环境的治理与保护，促使经济、社会、环境、生态协调发展。创造良好的人居环境，保障区域经济的持续发展。

八、多元化筹措资金，争取国家、地方、社会多方面投入

随着经济体制改革的深化，城市建设应进一步走向市场。针对东川的现状，充分利用行政区划调整后隶属昆明市的政策优势，利用多种方式，广辟多种融资渠道，争取国家、地方和社会的多方面投入，在保证行政管理和体制改革平稳过渡的同时逐渐发展市场化的融资渠道。

九、大力宣传，提高群众发展东川的信心

东川区内各乡镇受自然条件和交通设施配置的影响，联系较松散，缺乏紧密的协调与合作。加上撤市设区的负面影响，群众的建设凝聚力较弱。应大力宣传，提高群众发展东川的信心，积极建设各乡镇间及内部的公路网络与信息网络，增强城镇之间的分工与合作，形成心系东川、一心兴东川的新局面。

十、提高认识，转变观念，加强管理

我们要进一步解放思想，冲破因循守旧的思想束缚，树立新的资源观、技术观、人才观和体制观，重视经济发展的针对性，处理好长远利益与眼前利益、经济效益与社会环境效益、区域利益与个人利益的关系。东川各级领导在转变观念方面应起到表率作用，切实加强和重视城市管理工作，使之为经济建设服务。

第十一章 云南省资源型老工业城市环境保护对策

——一个旧市案例研究

受资源条件和特殊的社会经济发展模式约束，云南省资源型老工业城市目前大多数处于城市和社会经济发展的成熟乃至逐步衰落的阶段，为适应新的形势发展需要，今后一段时间，这些城市将面临繁重的经济结构调整和改造任务。在可持续发展战略的社会经济背景下，环境保护和生态建设已经成为社会经济发展目标能否顺利实现的重要保障。资源型老工业城市在以往的发展进程中，由于经济结构、地理位置、城市化进程和地域经济发展模式方面的特殊性，积存了诸多的环境保护和生态破坏问题，能否寻求合理的环境保护策略，切实解决现存的各种问题，在新的经济结构调整和新经济增长点发掘与培育过程中，有效突破环境保护和生态破坏的瓶颈束缚，将直接影响其经济结构调整与改造目标的实现。

第一节 云南省资源型老工业城市环境问题的一般特点

一、工业布局不合理，结构性污染问题严重

云南省的多数资源型老工业城市是“一五”期间国家重点工业建设项目带动发展起来的。由于在发展建设的初期没有意识到环境保护和生态破坏的累积性负面影响，工业布局主要考虑了资源的空间分布约束和便于生产、加工方面的需求，与后来的城

市发展和人居环境建设没有形成紧密的衔接，导致目前工业布局难以适应城市发展和环境保护工作的需求。目前，云南省的资源型老工业城市均不同程度地存在着工业布局不合理，工业集中分布区与其他功能区之间交叉影响严重的问题，因工业选址不当而带来的环境污染已经严重阻碍了城市可持续发展目标的顺利实现。

资源型老工业城市的工业结构一般以矿山开采和金属冶炼占据支柱地位，配套产业主要包括矿山机械和重化工等。近年来随着国家有关政策的进一步放开，乡镇企业呈现出蓬勃发展的势头。但是，多数乡镇企业基本上是依托地区资源优势，几乎完全拷贝了原有国有企业技术、工艺和结构模式，在高技术和高附加值新兴产业发展方面鲜有突破。这种特殊的工业结构使资源型老工业城市的结构性污染问题相当突出。另外，现有的工业行业中许多为工艺落后、设备陈旧、高资源和能源消耗、低科技含量、低附加值的重污染企业特别是一些乡镇企业由于规模小，资金和技术实力不强，污染治理投入有限，导致资源型老工业城市的环境污染和生态破坏问题非常严重。今后如何根据国家的产业政策和市场需求，大力调整现有的工业结构，在促进产业升级的同时，解决传统工业结构性污染问题，是摆在资源型老工业城市面前的首要问题。

二、工业污染治理严重滞后

近年来，国家先后实施了一系列强化工业污染源治理的管理对策，如工业污染源限期治理和限期达标等，城市内部也通过“两控一达标”管理政策的实施强化各种工业污染源的综合整治。在这种背景下，一部分污染企业采取了适当的方法来控制其生产过程产生的环境影响。不过现有的治理手段主要采取以末端治理为主、物化处理为前提的治理工艺、设施，运行费用很高，给企

业带来了沉重的成本负担。资源型老工业城市大部分工业企业为传统产业类型，由于实施污染源治理工作需要的一次性投入较大，加上运转费用昂贵，使生产成本大幅度上升，不利产品市场竞争，因而更难以保证治理设施长期稳定运行。此外，一些重点污染行业如水泥除尘、燃煤过程的低浓度 SO_2 控制等领域治理技术发展缓慢，也间接地影响了工业污染防治工作。

与不进行治理的企业相比，采取治理措施的企业生产成本上升，不利于产品参与市场竞争，两种企业之间的这种不平等竞争现象客观上打击了企业进行污染治理的积极性。造成这种现象的原因是资源型老工业城市的污染管理工作还没有真正形成一种必要的激励机制，以提高企业污染治理的积极性。目前，工业污染治理资金主要以企业自筹为主，缺乏有效的环保投入保障机制，很多企业污染治理资金难以足额及时筹措到位，尤其是正在脱困的国有企业和数量庞大但效益低差、产品技术含量低的中小型乡镇企业。治理投入的严重不足，是资源型老工业城市工业污染治理工作进展缓慢的根本原因。

三、城市功能分区混乱，环境基础设施建设严重滞后

资源型老工业城市普遍存在着建设初期“先生产、后生活”的发展痕迹。在随后的城市建设中，由于城市规划工作约束性差，缺乏环境保护规划工作的配套和保障，加上部分城市受特殊的地形条件影响严重，导致城市功能分区混乱，工业区与其他环境敏感区交错分布，不同功能区之间的相互影响显著，给城市环境综合整治工作带来了较大的困难。特别是一些重污染工业区分布在城市发展的上风向和上水向现象比较普遍，大量工业污染排放严重影响了城市水气环境质量以及城市饮用水供水安全，给未来的城市环境保护工作带来的极大的隐患。

环境基础设施建设严重滞后是困扰资源型老工业城市环境保

护工作的另一个关键问题。在以往的发展过程中，资源型老工业城市曾经为国家的社会经济发展作出了重大的贡献。随着近年来这些城市逐渐步入平稳期甚至衰落期，其环境基础设施建设长期滞后的弊端不断显现出来。由于无力在区域性污染控制工程建设方面进行必要的投入，云南省多数资源型老工业城市目前污水和垃圾集中处理能力几乎为空白，城市污水不能及时进行必要的处理，城市垃圾的收集和处置与国家规定的减量化、资源化、无害化要求相去甚远，给区域环境保护工作带来了沉重的压力。

四、水气污染问题突出

资源型老工业城市现有的矿山采选、冶炼、矿山机械和化工等行业多数为水、气污染物排放量较大的行业类型，由于长期以来污染物源内治理投入不足，大量未经处理的废水和废气进入环境，造成这类城市不同程度地存在着比较严重的水、气污染问题，其中，尤其以 SO_2 和重金属污染比较突出。部分规模较大的城市（如个旧）由于工业区毗邻居民区，加上地形条件较差，局部地区大气污染问题更加严重。此外，因缺乏必要的城市污水集中处理工程，大量城市生活污水直接排入各种地表水体，进一步加剧了水质污染。实地调查结果表明，个旧和东川两市目前的地表水水质大多数低于Ⅳ类水质，各监控断面水质达标率比较低。

五、区域生态环境脆弱性程度高， 生态保护与建设工作落后

云南省以矿山采选和冶炼为主的资源型老工业城市均位于山区，长期的矿山开采和配套的道路及居民点建设造成了大量的山体干扰和植被破坏，随着社会经济总量的不断增加，人口压力逐渐增大，因农业和林业开发对于自然植被的压力也不断增强，经

过长时期矿山开采和城市发展，境内的生态破坏面积不断增加，生态环境的脆弱性程度越来越高。据统计，个旧、东川两市目前的森林植被覆盖率均不足 25%，其中东川的森林覆盖率只有 15%。对于自然植被的长期干扰和破坏，加上云南省特殊的地貌和气候条件，导致上述两个资源型老工业城市境内各种生态灾害频繁发生，其中，东川区更是以泥石流发生频率高、规模大而闻名全国。

尽管生态环境脆弱性不断加剧，但资源型老工业城市的生态建设工作却无太大进展。目前，个旧市境内仅有一处省级自然保护区，东川区虽然被列入长江上游防护林建设地区，但每年有限的国家和地方政府投入，与现有的生态破坏面积相比仍明显不足。所以尽管国家从“九五”计划开始大力倡导进行区域生态保护与建设，并出台了一系列区域性重大生态保护计划和政策，但云南省的资源型老工业城市的生态保护工作仍然十分落后。可以预见，今后如果这些地区不能在生态恢复与建设方面取得显著进展，将直接影响地区社会经济的健康和稳定发展。

六、城市生态建设欠账较多，环境综合整治水平较低

从上世纪 60 年代中后期开始，城市建设生态化已经成为城市人居环境建设的主流。但资源型老工业城市受特殊的发展进程约束，生态建设还仅仅停留在一些局部地区的有限改善上，根据生态学原理，对城市结构、用地格局和功能分区进行生态改造工作还无从谈起。由于城市所在地区地形条件约束明显，土地资源供给极其有限，城市绿色空间显著不足，导致城市整体生态形象不佳。

进入 90 年代以来，国家为推进城市污染防治与控制工作，先后出台了“城市环境综合整治定量考核”、“政府任期环境保护目标责任制考核”和“创建国家环境保护模范城市考核”等多项

城市环境管理政策。上述考核政策的实施，对推动城市环境综合整治工作，加强重点工业污染源治理，强化城市环境基础设施建设起到了积极的促进作用。但是这些管理工作在云南省资源型老工业城市还没有得到有效的贯彻和实施。因缺乏定量化且强有力的督促和约束指标控制，与我国东部沿海地区相比，云南省资源型老工业城市的环境综合整治水平还比较低。由于未能执行比较严格的城市环境质量考核，也影响了资源型老工业城市相关的工业污染源治理、环境基础设施建设和区域生态保护建设工作的顺利开展。

七、环境管理能力建设薄弱

从实地调查结果看，云南省资源型老工业城市的环境管理能力建设还比较薄弱，具体表现在：第一，一些地区机构设置不完善，没有专职的环境保护部门，相关的环境管理工作只能由建设部门兼管。这种管理架构设置，相对于环境保护工作地位越来越重要，管理工作的专业化程度越来越高，涉及的内容和范围越来越广的发展形势显然是不适应的；第二，监测能力建设落后。多数地区虽然设置了专门的环境监测部门，但在人员和设备建设方面还有缺陷，目前只能开展一些必要的常规监测工作。为适应未来新的发展形势需求，环境监测部门应能够快速、准确地对区域环境质量现状、背景和重点监控点位和断面进行监测，为环境决策和执法提供科学依据。与这一要求相比，资源型老工业城市的环境监测队伍和设备建设工作显然还有差距；第三，环境执法工作力度小，程序化的执法机制还有待完善。由于资源型老工业城市面临的发展任务艰巨，环境保护工作中的严格管理和严格执法难度比较大，这种管理工作中的迁就行为无疑是目前资源型老工业城市工业结构性污染问题严重，污染源治理力度不足以及重污染、高能耗和低附加值企业数量比较多的主要原因。

第二节 资源型老工业城市未来环境保护工作面临的机遇与挑战

一、资源型老工业城市未来环境保护工作中面临的主要机遇

(一) 国家西部开发战略的全面实施，将成为促进云南省资源型老工业城市环境保护工作的主要驱动力来源

鉴于以往西部地区粗放的社会经济发展模式引发了一系列严重的环境污染和生态破坏问题，加上西部地区多数位于我国大江大河的上游地区，其环境与生态破坏的辐射影响直接对中下游地区社会经济的持续健康发展构成严重威胁，在国家的西部开发战略构想中，生态环境建设成为仅次于基础设施建设的第二位投入重点。可以预见今后一段时间里，国家将根据西部地区环境脆弱性程度的差异和具体的环境与生态保护需求，安排较大的资金规模进行重点建设，以期彻底扭转西部地区环境保护工作滞后于社会经济发展的局面，为今后的大规模经济开发夯实环境基础。

西部大开发及生态环境重建政策的实施，无疑将成为云南省资源型老工业城市环境保护和生态建设工作走出困境的最好机遇。有关部门如能够在充分领会国家政策内涵的基础上，根据自身环境保护工作的具体情况，调整工作思路，花大力气酝酿、规划一批必要的环境基础设施和生态保护建设项目，积极争取国家的建设投入，同时在本地区多渠道筹措配套资金，环境保护和生态建设完全可以在经济结构调整与改造工作中先行一步，既可以偿还以往这方面的欠账，又可以使未来的环境管理工作能够真正地对社会经济发展形成良好的支撑作用。

(二) “可持续发展战略”将成为今后经济结构调整与改造工作

的主体策略,从而为搞好环境保护工作提出了全新的目标和要求

1. 实施可持续发展战略要求将环境保护工作与经济、社会一道视为发展的三大支柱成分,并要求环境保护工作要切实为各种社会经济发展目标的实现提供坚实的支撑作用,这些任务和要求将为今后环境保护工作的准确定位提供了直接的依据。

2. 依据可持续发展战略的有关原则,资源型老工业城市新一轮经济结构调整将极大地促进知识经济的发展,使经济增长方式从粗放型经营模式转变为以科技进步和提高人的素质为先导的集约型经营模式。这种模式转变将促使环境保护工作对自身的工作重点和能力建设重新进行设计和调整,而环保科技的发展也将给环境管理工作提供扎实的科学依据和最新的技术手段。

3. 实施“可持续发展战略”将使资源型老工业城市从牺牲环境单纯乞求经济增长的传统发展模式,转变为以环境与经济协调发展,经济效益、社会效益和环境效益相统一,经济建设、城乡建设和环境建设相适应的全新发展模式。环境保护工作地位越来越重要,也为改革现有工作中的弊端提供了诸多的机会。

(三) 产业结构调整、科技进步和技术创新,为实现污染全过程控制创造良机

随着科技进步和技术创新体系的建立,全国经济持续快速发展和经济一体化进程将不断加快。未来 15 年,国家会继续加大产业结构调整和技术改造力度,限制或淘汰工艺设备落后的过剩生产力,积极采用新技术、新工艺,提高产品科技含量和附加值,降低产品的能耗、原材料消耗和水资源消耗,推行清洁生产技术,发展环保产业。这些都将成为污染物源头控制,搞好环境保护工作,逐步建立生态工业体系提供有力的支持和极好的机遇。

资源型老工业城市今后经济结构调整与改造的重点是目前活力和后劲严重不足的工业体系。在发挥原有资源优势,对传统产业进行改造和升级的基础上,努力根据自身的内外部社会、经

济、资源条件组合，发掘和培养新的替代产业类型及新的经济增长点，是未来经济结构调整与改造的中心任务。尽管在具体产业选项上可能有诸多方案，但是，大力倡导知识经济，依靠科技进步振兴地区经济将成为调整与改造工作的首要原则。从这一点看，资源型老工业城市的经济结构调整与工业污染管理工作提供了一个转换思路和模式的良机。环保工作者如能够在这一过程中有实质性的提前介入，完全有可能使未来的工业污染管理工作走出“先污染，后治理”的老路。

（四）市场经济体制的建立和完善为环保事业注入新活力

今后一段时间里，我国的社会主义市场经济体制将进一步发展完善，并在国家宏观调控下对资源配置发挥更大的作用。这将有利于环境保护管理部门对排污单位、个人和生态破坏者行使独立的监督管理权；充分发挥市场经济的调控作用，全面实行“污染者付费”和“受益者付费”的原则，推行污染物集中治理和排污权交换等先进的治理管理模式；提高企业治理污染的积极性，建立政府、企业和个人相结合的环境保护投、融资体制，拓宽环保投资渠道；对环境工程实行社会化运营方式，以确保投资效益；有利于推动产业结构调整和管理升级，引导建立绿色生态工业体系和可持续的消费模式，为环保事业的发展开创广阔的空间。

云南省的资源型老工业城市目前的工业企业污染排放普遍偏高，累积时间长，环境容量资源消耗殆尽。过去几十年的计划经济发展进程中，在为国家提供了大量的原材料和税收的同时，本身的财政储备十分有限。近年来，随着社会经济发展步入低谷，各种环境保护和生态破坏问题负面效应却逐渐显现出来，区域性污染治理和生态建设工作面临资金匮乏的严重束缚。环境容量资源分配不合理，传统重污染工业治理和改造进展缓慢，环境保护和生态建设投入不足等问题在资源型老工业城市普遍存在。从这

一意义上说,充分利用市场调节体制,辅助以必要的政策调控,尽快解决上述环境保护工作中的种种弊端,对于云南省资源型老工业城市显得更加迫切。

(五) 综合经济实力的进一步增强,为加大环保投资奠定了基础

随着国家和地方政府对于资源型老工业城市发展问题重视程度的不断提高,相关的调整和改造投入力度必将越来越大,进而使工农业生产快速发展,国内生产总值显著提高。综合实力的不断增强无疑可以为加大环保投资力度准备了必要的财政积累。去年以来,国务院连续两次作出了扩大内需、加大基础设施建设投资力度的重大决策,城市环保基础设施建设和生态环境保护被列为投资重点。

资源型老工业城市应顺应这种形势发展的需要,使区域性污染治理和生态保护工作局面有了一个显著变化。估计随着经济结构调整和改造工作的不断深化,城市综合经济实力的不断增强,国家加大城市环境基础设施建设重大决策也将逐步落实,城市集污管网工程、大规模集中污水处理厂和垃圾处理厂的建设将会列入政府工作的议事日程,这无疑将有利于缓解资源型老工业城市环境基础实施建设严重滞后于城市化进程的矛盾,改善城市大气环境质量和水体环境质量,扭转固体废弃物处置方式落后的局面。

(六) 公众环境意识的不断提高,将成为推动环境保护工作不断深入的动力来源

随着城乡人民生活水平的不断提高及环保宣传力度的加大,公众对环境质量的要求越来越高,环境意识明显提高,定期发布环境质量报告书,人大政协环境视察、代表提案,新闻媒体专访、专版和专栏,都给了公众自觉参与、关注环境保护的机会。通过实质性参与,公众的环境意识越来越高,“我们只有一个地球”、“地球是我们的家园”已经成为妇孺皆知的常识。这些均对

政府和环境管理部门形成监督和压力。有法不依、执法不到位被视同渎职。政府各部门与环保部门“齐抓共管”，协同执法的机制正在形成。同时，公众呼唤绿色文明，通过绿色消费行为来影响企业，促使企业生产更多的有利于环境保护和改善的绿色食品、蔬菜和环境标志产品。绿色志愿者活动已成时尚。公众自觉遵守环境保护法律法规，也将促进企业和政府对环境保护工作的重视和支持，在可以预见将来，资源型老工业城市环境保护工作将具有更深厚的群众基础。

二、资源型老工业城市未来环境保护工作中面临的主要挑战

（一）资源消费与环境保护的矛盾更加尖锐

资源型老工业城市经济结构调整与改造将力图实现经济增长方式从粗放型向集约型的根本转变，最终摆脱现行的经济发展对资源的依存度大，环境保护压力大的局面。但这种转变往往是一个渐进的过程，虽然许多城市从“九五”开始即注意将多年来延续的以资源消耗及劳动密集型工业为主的工业结构向资金和技术密集型工业为主的工业结构进行调整，但调整目标还远远未能实现。目前，资源型老工业城市单位国内生产总值能耗、物耗以及污染物产生量与发达国家相比还有很大的差距，部分资源消耗量大，技术水准低，污染物产生量大的行业（如矿业、水泥、化工等）短期内还将继续生存下去，工业和能源结构性污染问题难以在短时间内得到根本解决。此外，随着经济结构调整与改造力度的不断增加，工业生产的快速发展仍将是国民经济高速增长的主要驱动力来源。这些政策取向无疑将给当地各种资源的合理使用带来巨大的压力。

（二）水环境污染与水资源短缺的问题将更加突出

云南省资源型老工业城市虽然地处亚热带地区，但由于过去

几十年大量工业和生活污水排放，地表水体污染问题十分突出，大部分江河控制断面仅能维持地表Ⅳ类水质标准，已经失去作为集中供水水源地的功效。多数大型湖泊因周围地区的经济发展，水质污染越来越严重，仅能提供部分工农业生产用水。不过，由于多数资源型老工业城市目前规模还比较小，靠数量庞大的中小水库和边远地区地表径流补给，水资源短缺问题暂时还不突出，今后随着社会经济总体规模的不断扩大，水资源需求总量必将同步增长，届时水资源短缺问题将逐渐浮出水面。

受特殊的地形条件控制，资源型老工业城市除境内的河流湖泊等地表水体外，开辟新的供水水源地的潜力很小。因此，控制水环境污染继续恶化的趋势，切实保障现有水源地的安全，将成为未来环境保护工作中必须解决的关键问题。特别是一些被确定为地区社会经济发展重心的老工业城市，水环境和资源保护问题更应当尽早加以解决，以免成为未来社会经济发展的瓶颈因素。

(三) 城市化进程过快，基础设施建设滞后的问题将日益凸显

资源型老工业城市的建设用地发展格局基本上是由原来最早的中心区向外部滚动发展的产物。这一发展模式的特点是规划约束性差，土地开发的随意性较大，最终导致各种功能区的空间分布格局不甚合理，一方面浪费了宝贵的土地资源，另一方面不可避免地形成厂宅交错的圈层结构，人为地加剧了不同功能区之间的环境矛盾。另外，大多数城市污水管网系统不完善，无法满足城市排水雨污分流的起码要求，给今后城市污水集中处置工程的建设和运行带来诸多的不便。如何尽早通过合理的规划工作，结合新型城市格局建设和老城区改造工作，弥补上述城市化和基础设施建设的缺陷，应当成为各级政府重点解决的问题之一。

(四) 乡镇企业污染问题愈显突出

依据本地区的资源优势，大力发展乡镇企业，是许多资源型老工业城市改革开放以来维持地方经济繁荣，确保国民经济运行

平稳的有效手段。但是，因乡镇企业无序发展带来的严重资源浪费和环境污染问题也成为社会经济进一步持续稳定发展的重要约束性因素。随着我国经济体制改革的不断深入，未来一段时间里，全国乡镇企业特别是个体私营企业仍将有较大发展。资源型老工业城市的政府部门也将充分发挥本地区的资源优势，引导乡镇企业继续快速健康发展，并逐渐使之成为地区国民经济的重要补充部分，甚至是支柱部分。

但是，如果对乡镇企业的控制、引导、管理和结构调整等问题的重视力度不够，最容易产生无序发展和低水平重复建设等问题，甚至可能持续出现一些耗能高、耗水量大、污染严重的项目上马建设。这一点在我国东部沿海地区过去二十多年的发展进程中是有着很深刻的教训的，资源型老工业城市由于自然生态条件脆弱，环境污染和生态破坏问题比较严重，对未来乡镇企业污染问题尤其不能掉以轻心。

（五）区域环境和生态所面临的压力依然很大

在经济结构调整与改造工作的推动下，资源型老工业城市的社会经济将得到不断发展，城乡居民生活水平不断提高，各种污染物的排放总量也将持续上升，本来比较脆弱的区域环境和生态将面临越来越大的压力。而随着社会文明程度的显著提高，对于环境质量的要求将不断提高，大规模开展区域环境整治的要求也会越来越迫切。

云南省资源型老工业城市的生态保护与建设工作还刚刚引起重视，大规模整治和恢复性建设工作还没有全面展开，区域生态系统的稳定性程度仍不适应经济快速发展的承载力要求。今后，如果区域综合环境保护和生态建设工作继续维持目前的滞后状况，总体生态环境质量状况显然难以稳定下来，大气、水环境质量不断恶化的趋势仍将持续，经济结构调整与改造的战略任务也很难顺利完成。

(六) 环境治理的工作重点将发生重大变化

随着国家各项工业污染治理和管理政策的逐步落实，以工业污染源内治理与管理为主的环境保护工作重点将逐渐发生转移，生活污染与面源污染问题日显突出。此外，随着城市机动车数量持续增加，部分规模较大的资源型老工业城市大气环境问题可能会由工业污染类型向汽车尾气污染类型转化。上述环境污染发生机制方面的新特点，要求今后环境保护工作的整体设计要有适应性变化，力求通过大规模区域性污染控制工程建设和新型环境保护政策体系和管理体系的建设，使区域环境质量状况能够发生根本性的良性改变。

(七) 环境保护投入少，环境管理能力不强的问题将更加突出

受社会经济综合实力不强的影响，资源型老工业城市环境保护投入不足是一个比较普遍的问题。据了解，目前这些城市的污染治理投入以工业企业污染源内治理投入为主，资金来源则以企业自筹为主，大规模集中环境污染整治和基础设施建设几乎是空白，环境保护投入占 GDP 的比重远远低于全国的平均水平，与国际先进水平相比差距更大，造成目前环境建设和污染治理滞后于经济发展和城市建设的状况。今后，如不能有效地增加投入，这方面的问题将更加突出。另外，现有环境管理体系还有许多需要完善的地方，重点地区、重点污染源和重点环境要素区域性的环境监测网络尚未形成，监测手段仍显落后，环境质量和污染源连续自动监测系统和计量设施建设还明显不足，环境执法与管理队伍及设备的配置尚不完善，从而严重影响环境保护管理水平的提高。

第三节 资源型老工业城市环境保护的基本原则和主要思路

一、基本原则

第一，坚持环境保护和经济、社会发展相协调的原则。要遵循经济发展规律和生态环境规律，实现经济效益、社会效益和环境效益的统一；要坚持污染防治和生态保护并重的方针，实施“三区”生态保护战略，扎实做好生态环境保护工作，保持国民经济和社会的持续发展。

第二，坚持以改善和提高环境质量为核心目标。所有的环境保护工作都必须以改善和提高环境质量为中心，实施污染物排放总量控制，实现跨世纪城市碧水蓝天的环境保护目标。

第三，坚持预防为主、防治结合的方针。要全面规划，突出重点。在组织经济建设和社会活动前，科学分析可能产生的环境问题，有针对性地提出相应的环境保护对策和措施，优先发展绿色工业和生态农业，推动高新技术产业的发展。工业污染防治应与基本建设和技术改造紧密结合，推行清洁生产，污染物实行全过程控制，做到新建项目不欠账，老污染源加快治理，建立清洁文明的工业生产体系。

第四，实行城市环境综合整治。做好城市和小城镇环境保护规划，全面加快城市环保基础设施建设，有效防止城市污染向农村转移，充分重视面源污染防治和生物工程技术，加大农村环境保护力度。

第五，坚持环境保护参与经济发展综合决策的思想。要从环境保护的角度促进区域经济结构调整、工业清洁生产的进程，努力采用节水、节能、降耗新工艺，支持和扶持无害少害新技术、

新设备和新工艺，切实把污染防治和生态环境保护纳入国家和地方的国民经济和社会发展规划中去。

第六，坚持实事求是、因地制宜、分类指导的原则。各种环境保护计划方案的选择要从实际出发，环境保护目标要切实可行，通过努力可以实现；要突出不同地区的环境保护重点问题、重点地区和重点领域；措施要具有可操作性。

第七，坚持强化环境管理的原则。环境保护工作要真正适应社会主义市场经济的要求，必须强化环境管理，加强法规建设和机构建设，提高执法人员素质，运用法律、经济和行政手段，保证和促进环境保护事业的发展。

二、主要思路

（一）实施可持续发展战略，建立环境与发展综合决策机制

地方政府在制定经济和社会发展决策时，要以可持续发展战略为指导，统筹规划、依法决策；在制定重大区域开发、城市发展、资源配置、生产力布局等行动计划、规划时，要开展环境影响评价；对制定产业、投资、财政、信贷、价格、税收等重大经济政策和法规时，也要开展环境影响评估。在今后的经济结构调整与改造过程中，力争以立法的形式制定一个类似于“加强环境与发展综合决策的决定”性质的政府文件，进一步明确环境与发展综合决策的范畴、基本原则和必须遵循的各项制度，避免造成决策的环境失误。

（二）落实环境质量行政领导负责制，完善环保工作监督、考核机制

地方政府要认真履行对本辖区环境质量负责的职责，执行环保法律法规和政策，定期研究环保工作的有关决策，保证环保目标的实现。贯彻落实国家和地方政府各项环保法律和法规；进一步加强环保执法，建立适应社会主义市场经济条件的环保行政、

法制管理体系。

(三) 研究环保经济政策，建立环保投融资机制，有效增大环保投入

抓住国家西部大开发以及扩大内需，增加基础设施和生态保护投资的有利时机，加快城市环境基础设施建设，制定污水处理、垃圾处理收费政策；研究环境基础设施建设资金的融资渠道和优惠政策；建立环境保护专项资金管理机制；鼓励外商、个人、集体和金融部门向环保建设项目投资，并给予贷款利率、还贷条件和贴息的优惠政策。

(四) 加强环境管理建设，依靠科技进步保护环境

建立环境专家参与决策的机制，切实改变目前环保科技推广应用滞后于环境管理和污染防治需求的局面，与省内乃至国内有关的科研院所和大专院校建立密切的合作关系；提高环境质量和生态环境状况的监测能力，加强重点环境监测网络建设；加快环境信息综合服务与管理支持系统建设，更新和完善环境监测站的仪器设备；提高人员培训和环保宣传投入力度；建立各界环境专家参与环保科学决策的运行机制。

(五) 强化城市环境管理，引导城市建设向生态良性循环型发展

配合城市环境综合整治定量考核和政府任期环境保护目标责任制考核的开展，重点搞好城市中心区的环境管理工作。通过合理的规划，对未来环境基础设施建设、工业污染防治、生态保护与建设和土地资源的合理利用等作出详细安排。严格避免城市外围地区发展失控及污染向农村转移现象的发生。

(六) 完善地方环保法规体系

进一步提高环保现场执法能力，建立一支过硬的环保队伍。继续完善环境法制建设，把环保工作纳入法制化轨道。加强环境稽查和监理队伍建设，规范其执法行为，完善执法程序，提高执

法水平；开展生态环境保护的执法监督。

(七) 提高环境宣传教育质量，建立公众参与环境保护的渠道和机制

充分利用现有的环保宣传形式和渠道，发挥新闻媒介的舆论监督和导向作用，提高决策者和公众的环境意识，注重宣传教育质量和实效，建立公众参与环保的渠道和机制。

(八) 以结构调整和产业升级为契机，全面推进工业清洁生产，积极发展环保产业，建立污染全过程控制监督机制。结合国家淘汰落后工艺设备的过剩生产能力政策，制定转变工业污染防治的战略措施，全面推进工业清洁生产，解决结构性污染问题；发展地方环保产业，提高污染治理设备的本地化水平；建立污染物总量控制管理办法，建立污染全过程控制监督机制。

(九) 加强环境保护国际合作

积极有效利用外资，引进先进的环保技术和管理经验，增大环保投放，促进环境管理工作逐渐与国际惯例接轨。

第四节 个旧市环境保护工作的意义与关键问题

一、环境保护工作的重要意义

个旧市是云南省著名的资源型老工业城市，以锡为主的有色金属开采和冶炼的历史可以追溯到近 2000 年前的汉朝时期，是我国著名的锡都。“一五”期间国家重点建设项目的实施，极大地提高了本地区锡的开采和加工生产能力，使之成为本地区延续几十年的支柱产业。改革开放以来，随着露天富锡矿资源的逐渐减少，生产成本逐渐上升，经济效益不断下滑，社会经济发展后劲严重不足，急需通过经济结构调整和改造，重新建立适应社会

主义市场经济发展需求的新型产业结构和发展模式，为新千年的地区经济腾飞奠定坚实的基础。

目前国家西部大开发战略已经进入实施阶段，云南省也对昆河经济带的发展作出了远景规划。按照省政府的设想，以个（个旧）、开（开远）、蒙（蒙自）城市群为中心的滇南次级地域经济中心的开发和建设将成为昆河经济带开发的关键环节。作为云南省第二大城市群落和目前红河州政治、文化、经济中心，昆河经济带的开发不但需要个旧市担任重要角色，而且也将为个旧市资源型经济结构的调整和改造提供一个千载难逢的机遇。针对新的发展形势，个旧市政府提出了“123”发展战略，具体内容是“一个目标：实施老工业城市经济结构调整与改造；两个思路：依托有色，超越有色，依托老城，建设新城；三个目标：把个旧市建成云南省最大的有色金属冶炼中心，最大的生物工程基地和现代化的精品城市”。其中，经济结构调整与改造工作无疑是这一战略的核心任务。

搞好本地区的环境保护和生态建设工作，合理有效地解决以往发展过程中存在的关键性环境和生态保护问题，无疑是新型经济结构和城市结构形成和健康发展的必要前提条件。国内外的相关经验表明，作为一个资源型老工业城市，个旧市只有在今后的发展过程中彻底摆脱各种区域性生态和环境束缚，并且在经济结构调整和改造决策中切实考虑环境和生态保护的具体要求，才能够真正地建立一种全新的发展模式，实现社会经济的可持续发展。

二、个旧市环境保护工作中的主要问题

受特殊的自然条件、经济结构和工业布局的影响，个旧市在过去的社会经济发展过程中积累了一些比较突出的环境问题，其中的一些问题曾经对地区经济的发展造成了严重伤害。尽管上世纪70年代以来本地区环境保护部门付出了艰苦的努力，有效地

缓解了严重的工业污染和城市环境综合整治水平较低等诸多问题，但是一些关键性问题还没有得到根除，这将持续成为未来社会经济发展过程的不确定因素。个旧市目前环境保护工作中的关键性问题主要集中在三个方面：

（一）工业污染防治问题

个旧市的重要工业污染源几乎全部集中在有色金属采冶和化工等少数行业中。长期以来由于重点工业污染源的整治工作严重滞后于社会经济发展进程，特别是上世纪 80 年代初期以来乡镇工业的迅猛发展，给本地区的水、气环境保护工作带来的沉重的压力。其中，鸡街老虎山冲地区由于工业布局集中，污染源源内治理措施落后，在 70 年代中期至 80 年代中期曾连续发生数次导致人畜中毒和大量农业污染的严重环境事件；个旧市区也因为工业布局不合理，污染防治工作不力而成为上世纪 90 年代初全国著名的严重工业污染城市之一。

从上世纪 90 年代初开始，国家和地方政府在个旧市工业污染整治工作中投入了大量的人力和物力，采取了诸如严格执行污染源管理法规、搬迁、工艺改造、污染源源内治理等措施，有效地遏止了工业污染物排放的迅猛增长势头，使全市环境质量状况在社会经济不断发展的同时基本维持稳定，局部地区（特别是个旧市城区）还显著得到改善。尽管如此，个旧市的工业污染整治工作的形势仍比较严峻，主要表现在：

1. 工业结构性污染严重的问题仍没有根本好转，部分重点工业企业，特别是有色金属冶炼和化工行业仍然是全市目前工业污染物排放的主要来源。

2. 现有工业污染整治工作以源头物化治理为主，通过技术进步和采取清洁生产工艺，实施工业污染源全过程控制和减量化的水平还比较低。

3. 区域水、气环境污染问题仍比较严重，全市目前大部分

重要地表水体均无法满足国家和地方规定的功能分区控制要求，其中工业源性的重金属污染排放仍是水质较差的重要因子。个旧市鄯棚地区和鸡街老虎山冲地区也因为工业分布比较集中而成为全市大气污染最严重的地区。

4. 个旧市政府目前已经确立将霞石正长石资源开发作为矿业经济的延续部分，尽管该项目的整体工艺符合国家目前的产业环保政策（基本上属于无原料源性污染物排放），但部分重污染性生产工艺环节的污染控制问题如处置不当，还会难以避免地加重项目所在地的工业污染问题。

（二）城市环境综合整治问题

受特殊的地形条件和以矿业为主的特定经济发展进程影响，个旧市在城市结构和工业布局方面存在很多先天性缺陷。新中国建立以后相当长一段时间内单纯强调经济发展，忽视了环境保护工作，进一步恶化了城市布局方面的先天不足。由于个旧在狭长的地域范围内集中工业分布区和其他城市功能区之间不能形成合理的空间配置，各功能区之间无法建立有效的缓冲空间，给城市环境综合整治工作带来的较大的难度。从上世纪 70 年代中期开始，个旧市就因工业污染物排放导致严重的环境污染闻名，其中不同区域之间的功能性矛盾是造成环境污染问题严重的主要根源。

从上世纪 80 年代初开始，个旧市政府投入了大量的精力对市区内的重点污染企业进行治理，搬迁了包括灯泡厂和几个小型冶炼厂在内的污染企业，对污染大户云锡公司第一冶炼厂进行了工艺改造，从而极大地改善了全市的环境质量状况，使市区范围内除鄯棚工业区外其他地区的大气环境质量均能够达到国家二级标准，酸雨的出现频率和强度也基本保持稳定。但是，鄯棚工业区的大气环境质量目前也仅能达到国家三级标准，以第一冶炼厂为主的几个主要工业污染源的废气排放仍对市区环境质量有较大

影响，这无疑是未来全市环境质量综合整治工作中的一个难题，应当考虑采取必要措施予以永久性解决。

个旧市城市环境综合整治工作中的另一个主要问题是环境基础设施建设投入严重不足。目前个旧市集中城市污水处理厂正在建设之中，中心区的城市垃圾集中收集后也仅仅在市区西北部的山坳里进行简单堆填处理，很难满足国家规定的无害化、减量化和资源化要求。由于以往全市范围内缺乏集中的环境污染控制工程措施，大量生活污染排放成为区域环境质量较差的另一个重要原因，全市地表水体由于大量接纳生活污水，水质不断恶化趋势非常明显。特别是个旧湖、大屯海、乍甸河等靠近工业区和人口密集分布地区的地表水体，生活源性有机污染物对水质恶化的贡献率均比较高。

值得注意的是，个旧市在鸡街和大屯两个新片区的开发计划中，其功能定位上仍以发展工业为主，并计划在大屯建设一个以资源换取现代化的科技工业园，相对集中地发展冶金、精细化工加工工业，最终建成云南有色金属冶炼中心。计划中的霞石综合开发项目则准备布局在鸡街。这种功能定位对全市未来的城市环境有什么影响，是今后城市综合整治工作中需要重点关注的一个问题。

（三）区域生态保护问题

个旧市地处亚热带地区，气候和水土资源条件非常优越，植被建设不但物种选择弹性大，而且抚育成本与我国其他西部省份相比非常低。但是在长期矿业开发和农业生产的冲击下，本地区的植被覆盖已经降至比较危险的临界水平，给全市生态稳定性维护带来极大的隐患。据上世纪 80 年代中期统计，全市森林覆盖率只有 21%，坝区周围低山和丘陵地区几乎丧失了所有的林木覆盖，自然群落主要以低矮的灌丛植被为主。对于一个以山地为主的亚热带地区而言，21% 的森林覆盖率是很难满足区域生态稳

定性维护要求的。由于缺乏必要的植被保护，个旧市山区的水土流失非常严重，境内绝大多数地表河流含沙量不断增加，在各水质控制断面监测中，悬浮物超标现象非常普遍。

造成本市植被破坏和生态脆弱性不断增加的原因主要有两个，一是矿山开采以及相应的辅助设施建设（如道路、矸石场、尾矿场）对附近地区的自然植被形成显著干扰。以往的一些露天开采矿区遗留了大量的采空区（如市区南端新冠村片、大屯古山半坡、老厂片和卡房片），总数超过4万亩，至今仍未进行有效的植被覆盖，成为卡房大沟、个旧湖和大屯五号引洪沟的主要泥沙来源；植被破坏的另一个原因是山区各乡镇的农业开发。据统计目前全市基本农田种植面积在19万亩左右，但是山区几个乡镇还有19万亩左右的临时性耕地面积，这些土地大多数属于阶段性弃荒型农业用地，其中有相当一部分是山民采用刀耕火种的方式开辟出来的，这种山区落后的农业经营方式无疑是自然植被不断减少的另一个主要原因。

第五节 个旧市未来社会经济发展面临的主要环境约束

在传统产业类型和经营模式成本不断增加，效益下滑的情况下，对现有的经济结构进行调整和改造，以适应社会主义市场经济发展的需求，成为个旧市政府近期内需要重点解决的核心问题。预计今后一段时间里，个旧市将在以下几个方面寻求新的发展机会：

1. 依据现有的有色金属矿产资源优势，通过技术和资金投入，实现有色金属初级产品的加工、转化和增值，逐步从传统外延型增长模式向内涵型增长模式转化，提高经济效益，提高地区经济的综合实力。同时依托本地区霞石矿藏丰富的优势，积极发

展相关产业，延续本地区矿业经济的优势。

2. 寻求适合市场需求的新产业类型和新经济增长点（如非矿产业、第三产业、农业等），为未来社会经济的持续、健康发展注入新的动力。

3. 配合昆河经济带开发和个、开、蒙城市群的建设，调整目前老城区的结构、格局和职能，建设鸡街和大屯两片新城，并根据滇南次级经济中心建设过程中提供的各种机遇，对现有的传统产业类型进行调整和改造，使个旧市真正成为滇南地区经济腾飞的龙头。

上述几个社会经济调整与改造思路，均与地区环境保护和生态建设工作有着密切的关系，一方面经济结构的调整和改造面临着现有各种环境问题的强烈约束，另一方面在调整和改造过程中，如环境保护和生态建设工作保障不力，又会使新的问题不断产生，或使老问题不断恶化。能否在未来的发展过程中有效地解决资源、环境和经济效益的协调统一问题，是个旧市能否实现可持续发展的核心问题。从目前的情况看，个旧市未来社会经济调整与改造将面临以下几个方面的环境与生态约束。

一、社会经济总体规模不断扩大面临的主要约束

尽管在未来的社会经济发展进程中依靠科技进步，实现内涵型增长已经形成共识，但是社会经济总体规模不断膨胀和新兴产业不断涌现，仍将是未来主要的地区经济发展特色。在这一发展背景下，即使考虑强化工业污染源管理、加强老工业污染源的源内治理工作，通过采取清洁生产技术和科技进步达到节能、降耗、减污的目标等诸多方面的补偿效应，但是随着社会经济总体规模的不断扩大，工业污染物排放总量仍将不断增加，特别是本地区一些有潜力的新兴产业类型（如以霞石资源为主的重化工产业类型），往往需要大量地消耗物化资源和能源才能够实现必要

的规模效益，对局部地区的环境压力将尤其突出。此外，随着城市化进程延续和经济总量的持续增加，人口规模不断膨胀，生活水平日益提高，由此而带来的生活污染压力必将越来越大。

个旧市目前污染控制工作中的核心问题是大部分地区水、气环境容量资源已经消耗殆尽，部分地区（如老城区和鸡街地区）的环境要素（如地表水）已呈负数。各类污染物排放总量的增加，将导致上述地区和要素的环境质量进一步恶化，进而危及相邻地区和其他环境要素类型。因此，如果不能及时建立一套基于总量控制思路的现代化环境管理、监督与执法机制，有效地约束社会经济总量增长过程中的污染排放增量，环境质量不断恶化必将成为未来个旧市社会经济持续、健康发展的首要约束性因素。

二、个旧市老城区转型和全市城镇格局发展面临的主要约束

随着个、开、蒙城市群理念的提出和逐步落实，个旧市老城区因位置相对偏僻，发展余地狭小而面临着强烈的转型和调整压力，估计未来的城市发展重心只能逐步向鸡街和大屯坝区转移，以期与开远和蒙自中心区形成有机的空间配置和便利的功能联系。对此，个旧市政府已经完成了本市城镇体系规划研究，并确定今后一段时间重点发展鸡街和大屯两个新城区，逐步将老城区改造成为以文化、商住、贸易和金融为主的高档服务性城区，最终与两个新城区形成合理的三角形组团结构。

这一城市发展设想面临的环境保护约束主要体现在三个方面：

1. 老城区目前还有一部分大型污染型工业企业，环境基础设施建设严重滞后，土地资源储备也基本枯竭，城市绿化和景观生态建设工作还难以满足国家规定的控制目标要求。上述问题如果不能很好地解决，预计未来老城区的环境质量和生态状况

很难满足建设高档服务性城区的要求。

2. 鸡街地区是目前全市工业分布相对集中，环境污染最为严重的地区，而该地区又位于规划的两片新城区的上水向和上风向。此外，市政府酝酿中的大型霞石开发项目选址也基本上位于该区。这种大型污染源的地域分布结构对于未来的鸡街片区和大屯片区威胁极大。估计未来三个组团的城市发展格局一旦形成，鸡街地区的大量工业污染物排放将成为影响下游城区环境的主要来源，且治理成本相当昂贵，这一点在我国许多城市发展过程中（如北京）均有着深刻的教训。

3. 大屯坝区基本上位于个、开、蒙三座城市的中心地区，从区位条件上看，该地区最适合发展成为未来连接三座城市的功能性枢纽地区。由于个、开、蒙城市群未来的结构和功能分区尚未定型，大屯坝区理想的城市功能定位应是一个慎重考虑的问题。有一点可以肯定的是，如果该城区发展成为一个以冶炼和化工为主的工业区，且工业污染问题不能得到有效解决的话，那么未来由鸡街和大屯构成的一个带状工业分布区域，将成为嵌入个、开、蒙三角形城市群结构的污染“匕首”，不但对城市群的总体环境质量构成严重威胁，还将从空间上割裂个旧市老城区与开远和蒙自两个城市核心区之间的功能性联系。

三、关键性资源供需问题

从环境保护和实现区域可持续发展的角度看，个旧市除老城区内城市建设用地比较紧张外，水资源供给将成为未来关键性的瓶颈资源类型。全市地表河流分属珠江水系和元江水系，属于珠江水系的绿冲河、乍甸河、沙甸河和泸江总汇水面积 637.24km²，是个旧市城区及东北部的主要生活用水和工农业生产用水水源；属于元江水系的红河个旧段、龙岔河、贾沙河、普洒河、玉天

河、火把冲河、浑水河和清水河总汇水面积 912.76km²，是市区西南部主要工农业用水和生活饮用水源。目前城市生活饮用水主要来自贾沙、牛坝荒水体及乍甸泉水群，少量产自市区露头泉水。除满足城市及部分乡镇用水外，每年还为工农业生产提供用水1 000多万 m³。

个旧市虽然地处亚热带地区，但在上世纪 70 年代由于供水水源建设工作落后，曾经是比较严重的缺水城市。近年来在地方政府和云锡公司的多方努力下，城市供水能力大幅度提高，水资源短缺的矛盾得到有效缓解。不过，由于大量工业废水和城市生活废水无处排放，各地表水体水质污染日趋严重，除目前开辟的各处供水水源地外，全市新增供水水源地的潜力有限。大屯海、个旧湖仅能用做景观水体并提供部分工农业生产用水，浑水河、泸江等甚至因为严重污染而成为污水河。今后随着全市工农业生产规模和人口规模的逐渐扩大，加上城乡居民生活水平的不断提高，水资源的需求量也将持续增长。如果短期内不能在生活中饮用水水源地保护和新水源地开发方面有所建树，可以预见在不久的将来，全市水质性缺水的问题将逐渐暴露出来。

四、区域生态稳定性维护问题

全区生态保护、恢复和建设是未来个旧市区域生态系统稳定性维护的基础性工作。以往由于矿山开采和山区不合理的农业开发方式，使全市自然植被受到严重破坏，由此而产生生活环境劣化、水土流失严重和生物多样性丧失等问题，这一切都预示着全市范围内生态脆弱性程度不断增加。国内外已有的经验表明，由自然植被（特别是林地）提供的巨大生物生产力，不但具有涵养水源、保持水土、保护生物多样性等重要的生态效益，还可能作为重要的资源类型，成为促进地区绿色生物产业发展的基石。自然植物群落及其相关的动物群落还可以营造一种回归自然的美学

氛围，因而成为现代人居环境建设的重要因素。

分析个旧市未来的社会经济发展走势，至少包括坝区农业生产持续稳定、老城区现代化高级服务性功能建设、山区农业综合开发与扶贫、区域旅游资源开发和全市地表水质保护等几个领域工作的成败与否，与区域生态恢复及建设工作密切相关，因此相应的生态保护与建设工作至少应包括城市建成区绿化系统建设、低山和丘陵地区人工林地建设、浑水河等小流域水土保持与生态建设、矿区废弃地生态恢复与重建以及高海拔地区天然林及生物多样性保护等几个方面。上述工作能否在短期内取得成效，将直接关系到能否为坝区工农业生产和城市发展建立坚实的绿色屏障以及山区农业生产能否摆脱困境，走向富裕等大问题。

第六节 个旧市环境和生态保护的主要策略

上述分析表明，个旧市目前的主要环境问题与我国其他城市地区的主要环境问题既有相似的地方，又带有明显的地方社会和经济特色。欲合理有效地解决上述问题，必须根据国家的有关法规和政策，结合个旧市未来社会经济发展的实际需要，从坚持可持续发展战略的原则出发，本着为未来经济结构调整与改造工作保驾护航的目的，寻求有针对性和可操作的策略，作为未来环境保护工作的总体思路和一般原则。

一、工业污染源管理对策

（一）确定主要工业污染源限期治理和达标排放计划

根据国家的有关规定，工业污染源应当限期完成源内治理工作并实现达标排放。个旧市目前该项工作还没有全面展开，主要工业污染源的治理计划还没有出台。从全市工业污染物排放的现状看，应重点针对有色金属冶炼和化工等行业，筛选一批重点工

业污染源，制定限期治理和达标排放计划。在计划实施过程中，应严格执行国家的有关规定，凡无法按期完成治理任务的企业，必须停产整顿。为避免采取治理措施的企业因生产成本上升而在市场竞争中处于弱势地位，市政府应尽早出台相应的配套政策。一方面在融资、贷款、税收等方面给予采取治理措施的企业以一定的优惠和便利，另一方面应强化其他污染排放企业排污费的征收力度，激发企业采取污染源治理措施的积极性，确保限期治理和达标排放计划的顺利实施。

（二）利用规划手段，促进工业污染源的集中控制

随着昆河经济带开发和个、开、蒙城市群计划的逐步落实，个旧市将面临着前所未有的经济结构调整和改造机遇。由此引起的老城区改造、新城区建设及经济结构和产业结构的调整与改造，均需要通过详细的规划和设计筛选和落实有关方案。这种大规模、全方位的经济结构与布局调整及改造过程，为本市工业污染防治工作带来了新的机遇。为了克服污染源内治理的种种弊端，推动各种形式的工业污染集中防治技术的使用，环保部门一方面应在各种社会经济发展规划和计划实施过程中，对老工业区的改造、布局和新工业区的建设提出明确的环保要求，尽可能促进污染性质相近的工业企业在空间上逐渐聚集分布；另一方面应总结和推广省内及国内其他城市和地区工业废水和废气集中治理的经验，促进工业污染集中控制的发展，逐渐利用集中单元控制管理代替目前的工业污染源管理。为了实现上述目的，有必要针对全市工业污染源防治工作开展一项专项规划，在落实工业污染源集中治理方案的基础上，逐步完善以总量控制为主线的环境管理模式，按小流域、区域或环境敏感地带等单元的环境功能要求，对工业企业实施总量控制，并将其作为新建项目的审批依据。

（三）加大产业结构调整力度

在突出发展一批适合本地区特点、技术含量高和经济效益好

的新兴产业的基础上，用高新技术改造有色金属冶炼和化工等传统产业。产业结构调整应重点关注现有的重污染企业，按照国家的有关标准，尽快制定相关的产业结构调整政策。重污染企业所有新、扩、改建项目应严格执行环保第一审批权制度和污染物总量控制制度，现阶段重污染行业改造重点应当放在冶炼和化工两个行业上。由于这两个行业在全市水、气污染中的贡献比率较高，可以考虑在对所有相关企业进行严格费效审计的基础上，制定计划，卡掉一批、治理一批、关闭淘汰一批、重点保护一批，力争在五年左右的时间里，从根本上改变个旧市工业污染严重的问题。其中，计划关停的企业应当主要从上述两个行业中进行筛选。在新投资项目引进过程中，环保审批不但要执行行业排放标准，还要考虑环境功能要求。在个旧市中心区和鸡街、大屯两个拟新建组团的中心地区，应禁止上马任何具有显著影响环境的工业项目；在大屯海周围地区、各饮用水水源地集水区和浑水河等重污染流域范围内，应考虑禁止批建用水量大、水环境影响显著的项目类型。

(四)大力推行清洁生产技术 加强对重污染行业的政策引导

鉴于国内外清洁生产工艺和技术不断成熟，国家也不断出台一系列政策和法规大力推行清洁生产技术的现状，个旧市应考虑适时建立一套符合自身发展需求的清洁生产运行、管理机制，努力实现环保与企业效益双发展的目标，巩固以往环境污染整治的成果。环保部门应当会同工业管理部门一道，尽早对全市传统产业类企业的生产工艺进行一次全面清洁生产审计，并就有关企业的工艺改造工作提出具体意见，作为全市产业结构调整 and 传统工业改造的依据。在新建项目审批过程中，应突出对生产工艺的清洁生产审计，争取早日实现工业污染的全过程控制。此外，还应当特别鼓励企业对废水和工业固体废弃物的回收利用工作，提高全市的工业废物回收利用比率。

针对传统产业中的重污染行业，应鼓励企业优先通过选择技术改造途径解决污染问题，在促进产业、产品升级的同时，切实解决旧工艺的重污染、高消耗问题。环保部门应会同市政府的有关管理部门，针对全市的实际情况，评价、筛选一批废水污染企业和废气污染企业的实用治理技术和产品，搞好认证、推广工作，并紧跟科技进步步伐，实行动态管理，按期更新。

（五）继续执行严格的污染源管理制度

尽快制定相应的管理办法（如个旧市工业污染源管理办法），杜绝任何污染物偷排行为和擅自拆除、闲置、关闭污染防治设施行为。大力推广我国沿海地区的一些先进的工业污染源管理经验，逐步在全市的污染企业中建立厂长环保责任制度、重要污染物（如废水）处理人员持证上岗制度、处理药剂核算制度以及处理设施故障汇报制度，从源头避免工业污染排放问题。同时应建立健全重点污染企业的档案资料，提高对污染源的管理效率。

（六）建立和完善环保投入保障机制

鉴于个旧市以往工业污染治理投入严重不足的现实，个旧市政府除通过国家、地区、企业和个人等渠道筹措必要的投入资金外，还应当建立比较完善的环保投入保障机制。有关部门应加强工业企业治理污染对经济影响的测算，同时研究污染治理设施运行费与污染治理投资的最小比例，制定合理的运行监督管理机制。根据国家排污收费政策的变化，改变目前单因子浓度收费制度，逐步建立和完善总量排污收费制度，加强排污费的征管工作，促进企业污染治理的积极性。

二、老城区环境综合整治对策

个旧市老城区未来比较现实的城市功能定位是通过老城区改造，逐步发展成为以第三产业为主的高档次服务性城市组团（精品城市）。为适应这一发展目标的需求，必须通过强有力的改造

和管理策略，强化环境综合整治，将市区内各环境要素的质量控制在比较高的水平上，为吸引大量外部资金进行高档次三产开发和经营，创造良好的投资环境。从个旧市老城区的现状看，未来城市环境综合整治的主要任务有以下几个方面：

（一）通过合理的规划手段，促进老城区的环境改造与建设

个旧市老城区在早期的建设过程中，由于缺乏环境总体规划工作中合理约束，致使城区内部的功能分区、道路系统建设、绿地建设、市政管网建设和环境基础设施建设等未能作出预见性超前安排，与现状水平和高档次服务性城市组团的要求相去甚远，直接影响了全市环境综合质量状况。随着昆河经济带的全面开发和个、开、蒙城市群建设的逐步展开，预计个旧市也将开始一轮全面的规划和建设高潮。环境保护工作应当在率先搞好自身的规划和计划工作的基础上，超前性地介入到城市改造与建设的各个规划和计划环节，以促进个旧市老城区的环境综合整治工作。其中，重点应关注以下两个方面：

1. 加强环境保护工作与其他城市改造和建设工作的衔接。在工业、国土、城建、交通等方面规划的编制、调整和老城区改造工作中，应充分注意将区域环境综合整治的要求具体落实到上述各领域的具体工作安排中，以加强城市环境保护工作和其他城市建设与改造工作之间的衔接，为搞好城市环境综合整治创造必要的条件。为此，环境保护部门要超前性地介入上述各项工作中，使各种环境综合整治目标真正成为城市规划方案确定、调整及老城区改造和新区建设的主要依据。所有后续规划工作，应当根据未来社会经济发展的总体走向，对环境保护工作作出适度超前安排，特别是城市功能分区和基础设施建设应为今后的环境管理和整治工作提供有力支持。

2. 尽快开展个旧市老城区环境总体规划编制工作：综合性的城市环境综合整治工作必须依托规划工作的指导，才能确保整

治方案的可行性（包括目标可达性和技术、经济和社会等各方面的可接受性）。因此，个旧市老城区应尽快完成环境总体保护规划工作的编制工作，根据今后城市化发展趋势和各种环境保护目标要求，对大气环境污染控制、水环境污染控制、噪声控制、城市垃圾集中处置、城市绿地建设、功能分区调整、烟尘控制区和噪声达标区建设、环境基础设施建设、重点工业污染源治理以及环境管理工作作出明确的规划，作为城市总体规划调整和老城区改造的依据，并在此基础上，对环境综合整治任务作出具体的细化方案。

具体规划方案应按照突出重点、分类指导、先易后难的原则，争取在5~10年时间逐一解决现有的和潜在的各种环境问题。考虑到鄯棚工业区的污染企业对全市环境质量影响较大，以及个旧市目前城市后备发展用地极为紧张的现状，建议在规划中对于几家大型有色金属冶炼企业考虑进行搬迁处理。

在鸡街和大屯两个新城区组团建设过程中，同样需要强化环境总体规划的约束和指导作用。个旧市政府目前虽然没有就上述两个组团未来的功能定位形成最终决定，但是在一些发展计划的酝酿中，均有扩大上述两个地区工业生产规模的设想。鉴于两个地区特殊的区位和自然条件组合，如果盲目上马一些重污染企业，最终可能会对整个个、开、蒙城市群的环境质量构成威胁。有必要在近期开展相关的整体规划研究，严格按照国家规定的总量控制管理思路，弄清上述两个地区未来发展的主要环境约束，以便为城市功能定位和产业选择提供科学依据，进而避免上述两个新城区组团未来的城市环境综合整治工作重走老路。

（二）加强城市环境基础设施和生态建设

在工业污染源内治理工作基本完成以后，环境基础设施的不断完善就成为城市环境质量能否得到根本改善的关键环节，特别是城市内部分散的生活源性污染物排放，只有依靠城市环境基

基础设施进行大规模集中处置，才能最终避免或减轻对周围环境带来的沉重污染压力。个旧市目前环境基础设施建设比较落后，根据目前城市人口和社会经济规模总量，建议未来 5 年左右的时间里，应重点完善以下三个方面的环境基础设施建设工作：

1. 完善全市的污水集排系统，尽可能实现雨污分流并配套建设必要的污水泵站和环个旧湖截污工程，使全市城市综合污水能够最终集中排向北部出口。

2. 尽快完成城区北部城市污水处理厂的建设工作，使城区综合废水经过二级处理后再向下游排放，缓解鸡街地区地表水体的污染压力。

3. 在现有城市垃圾集中处置场的基础上，建设一座日处理能力在 200 吨以上的标准卫生填埋场，对全市城市垃圾进行集中处置。未来在填埋场处理能力不足或新场址选择困难时，可考虑建设焚烧处理厂，以便对城市垃圾进行最大限度的减量化处理。

城市绿地严重不足是未来个旧市老城区提升生活质量和城市形象的一个重要障碍。今后，应当结合老城区改造，充分利用周围的自然条件，大力增加老城区的绿地比率，尽快使城市绿地建设能够满足国家规定的标准要求。城市绿地系统建设可以考虑采取以下几个途径：

- 第一，未来的老城区改造和新区建设过程中，应严格执行国家规定的绿地建设标准，留出足够的绿地用地面积，确保绿地率不低于 30% 的用地要求。

- 第二，在个旧湖西部规划建设一处大型城市绿化广场，使之与个旧湖一道成为全市绿地系统的核心部分，并配套建设一些具有地域文化特色的构筑物，从而提升全市的生态形象。

- 第三，在城市改造过程中，力争最大限度提高湖西路—中山路—胜利路两侧的绿化水平，并沿途建设一批绿化小品，使之成为全市绿地系统的主轴。

第四，充分利用老阴山和老阳山植被覆盖好，距离城市中心区近的优势，加大必要的建设投入，使之成为个旧市的城郊公园和城市绿地系统的有效组成部分，并且为未来的旅游开发，进行必要的超前性准备。

（三）城区环境综合整治的管理对策

1. 合理定位整治工作。今后一段时间内，个旧市老城区环境综合整治工作要以“基础设施现代化，城市环境生态化，产业结构合理化，生活质量文明化”为目标。要把环境综合整治与管理工作和促进外向型经济发展、推动现代化建设进程、改善投资环境、增强城市发展后劲、树立城市文明形象等工作结合起来，政府各有关部门应相互密切配合，分工协作，建立起一个以主管市长为核心、环保主管部门为主体、相关职能部门主管领导专门负责并实质性介入的综合性高效环境管理决策部门，切实推动一些老大难环境问题的解决。

2. 严格执行国家规定的环境综合整治政策。东部沿海地区的环保实践证明，我国陆续出台的“城市环境质量综合整治定量考核”、“政府任期环境保护目标责任制”和“创建国家环境保护模范城市”等管理政策对于环境综合整治工作具有积极的促进作用。个旧市以往上述工作的力度与东部沿海城市相比差距较大，市环保部门应会同政府其他相关部门，尽快就上述管理政策的实施制定详细的工作计划，尽快将环境综合整治考核指标进行分解并落实到具体部门，并确定合理的达标时限，以保障全市的环境综合整治工作能够满足国家规定的目标，最终使个旧市从全国重点工业污染城市变成环境保护模范城市。

3. 深入搞好宣传工作，争取全民参与。提高全民环境意识，争取更广泛的社会参与，可以为城市环境综合整治建立良好的群众基础。个旧市有关部门（重点是环保和宣传部门）应着力在提高全民环境意识和现代文明意识上下工夫。环保宣教工作要尽量

争取新闻单位的大力支持和企事业单位的积极参与，由财政部门落实必要的宣传经费，重点在全市范围内进行环保法律法规和政策的宣传活动。要有效地利用电视、广播、报纸、杂志、广告栏、路牌等一切手段，对广大市民进行环保宣传。每年都应当结合六·五环境日、地球日或植树造林日等搞一、二次大规模的宣传活动，逐步形成全社会共同关心环保、支持环保的局面。

4. 加强机动车管理。机动车尾气排放和噪声污染是城区环境管理工作的老大难问题。今后个旧市应借鉴东部一些城市在禁止使用含铅汽油和整治城区机动车噪声源方面的成功经验，尽快出台相关的法规，加强机动车尾气和噪声污染管理工作。尾气治理方面应重点加强机动车尾气达标排放工作，所有在用车必须至少采取补救性措施控制排气达标，对设备陈旧、基本失去维修价值的机动车要强制报废，交警部门还要提高机动车尾气污染检测能力，建立规范的尾气检测制度。噪声控制方面应首先在城区范围内严格禁止机动车鸣笛；大力整治摩托车、三轮车、小公共汽车乱行、乱停、乱放问题；建成区内应在夜间 20：00 以后，禁止载重机动车辆横穿市区。

5. 加强对城区生活污染源的管理工作。近期应开展一次城管工作大检查，取缔所有占路市场和无证摊点，拆除各种违章建筑，使城市整体面貌有比较明显的改善。对于饮食娱乐、摩托车修理、洗车等水、气、声污染严重的服务性行业要加大整治力度，严格禁止其经营活动对周围环境产生任何显著影响。

6. 严格控制施工建设活动的环境影响。鉴于今后中心区新区建设和老城区改造工作任务繁重，应加强对建筑施工活动的环境管理工作，责成所有施工单位采取合理的施工工艺和时间安排，避免施工和运输过程中建筑扬尘污染环境和噪声扰民现象发生。

7. 贯彻落实有关的责任制要求。市政府应根据全市环境综

合整治的具体要求，尽快出台相应的分解实施方案，并使之成为今后城区环境综合整治的执行纲要。各有关部门应按照统一部署、密切配合、同心协力、齐抓共管、真抓实干的原则，认真履行方案中规定的职责，确保各项环境保护目标的实现。

8. 加强“两区”创建工作。“烟尘控制区”和“噪声达标区”创建工作是推动城市综合整治工作不断深入，并有效确保以往工作成果的一种有效途径，“两区”覆盖率也是所有考核内容的重要指标。目前，个旧市的“两区”创建工作仍属空白，这无疑是城市环境综合整治工作中的一个重要缺陷。为此，近期应尽快完成“两区”创建规划，尽可能使大部分建成区都能够纳入“两区”创建中，同时应加强后续管理，巩固创建成果，并强化创建工作的连续性，争取新建成区扩展到哪里，“两区”就覆盖到哪里。

三、环保科技进步与环保产业发展对策

科学技术是第一生产力，是减污降耗、实现清洁生产、防治环境污染和生态保护、发展环保产业、培植新的经济增长点，最终实现可持续发展的基础和保障。目前，个旧市因科学技术队伍力量严重不足，缺乏自有成熟的污染治理技术，加上环保产业尚为成型，所需技术和设备大量需要外部供应，不但加大了污染治理成本，现有治理设施不能正常运行现象也比较普遍。以往全市环保科技研究投入远远滞后于社会经济发展的进程，立项的有关科研项目小而散，针对当前环保热点、难点和关键技术、共性技术的应用性研究几乎没有，流域、镇域及全市层面上的各种环境保护规划工作比较薄弱，科研经费严重不足，科技带头人或拔尖人才奇缺，与全市的环保形势和要求极不适应。

（一）环保科技的重点发展方向和任务

以个旧市目前的科研基础，短时间内建立一支结构完善的研

发队伍是不现实的。今后几年内本市环保科技发展的重点应当是：在搞好基本规划工作的基础上，依托自身的区位优势、资源优势和经济结构特点，筛选、引进一批关键技术和设备，促进本市的传统产业结构调整、新兴高技术产业发展、工业污染源治理以及区域环境整治与生态保护工作。重点方向和领域如下：

1. 重视科技信息的收集和整理。加强环境污染治理和市政工程技术方面的信息收集、整理和消化吸收工作，密切关注国家环境保护工作的政策走向，追踪国内外环保产品和服务市场的动态变化，筛选一批节能、降耗、无污染、少污染的先进技术和清洁生产工艺，促进本市的工业改造，为发展高科技、无污染的新兴替代产业提供技术和决策支持。

2. 建立一个有色金属清洁生产技术研发中心。有色金属采冶工业是个旧市环境影响最大的一个行业部门，针对国内有色金属清洁生产技术和工艺还不十分成熟的现状，依托个旧市现有的资源和技术优势，通过与有关科研单位和企业联合的方式，建立一个涉及有色金属开采、冶炼、深加工和衍生高科技产品生产等领域开放型清洁生产技术研发中心，一方面为本市骨干工业发展提供直接的技术支撑，同时也为全国相关技术的研究提供一个试验基地。

3. 加强环境保护规划工作。针对全市环境规划工作薄弱，区域环境整治、管理、决策依据不足的现状，及早全面开展全市、流域、城镇、重点环境要素方面环境保护与生态建设总体规划研究，从不同层面上对全市的环境污染防治、环境基础设施建设、区域生态保护与恢复及环境管理体系建设等方面作出细节安排，为今后的环境保护工作提供全方位的决策支持。其中，个旧市老城区、鸡街和大屯两个拟建新区的环境总体规划工作应当尽早开展，以期对现有相关发展计划的环境影响进行合理评估，并在此基础上寻求合理的发展计划调整和污染控制方案。此外，浑

水河及乍甸河的流域环境与生态保护规划工作尤其应当抓紧进行。

4. 改造传统的农业经营模式。个旧市山区农业经营方式不当是山区植被覆盖大量减少，生态环境不断脆弱化的主要原因之一。几个坝区作为全市农业生产密度最大的区域，虽然其经济产出对全市农业稳定发展具有重要的支柱作用，但农业经营过程中的面源污染也是流经坝区的地表河流和其他水体水质恶化的重要因素。针对农业生产中存在的上述问题，有关部门应积极研究、开发和引进先进的经营方式和经营技术，对本市的传统农业进行改造，逐步建立一批生态农业和林业示范点，力争通过技术进步来避免农业生产造成的各种环境污染和生态破坏问题。

5. 加强环境基础调研和应用管理技术开发工作。为适应国家西部大开发、昆河经济带开发和个、开、蒙城市群建设的需要，个旧市有必要对全市生态环境的现状以及目前存在的各种关键问题进行一次全面的基础调研，并针对那些迫切需要解决的问题形成一套行之有效的整治方案，以便在大规模开发建设之前，依靠各级政府的支持和配合，解决生态环境的瓶颈性约束影响。同时，还应当配合全市工业污染治理和环境管理工作的需要，进行动态环境监测系统和全市环境管理与决策支持系统的建设研究，提高环境监控能力和管理效率。此外，为配合政府重大经济决策、跨区域、跨流域经济发展规划、新区开发建设和老城改造，有关部门应积极开展为政府决策提供科学依据的专题性调查和深入研究。

（二）大力促进环保咨询服务业的发展

1. 加强 ISO14000 认证工作。ISO14000 环境管理体系认证工作是促进传统工业技术升级，大力推广使用清洁生产技术，确保企业产品获得更广泛市场认可的有效手段。个旧市在未来经济结构调整与改造过程中，应加强 ISO14000 的认证工作，为传统工

业改造和新兴工业选择确定一个比较高的起点。为此，市政府应当尽快成立一个相关的认证咨询部门，与行业部门专家、有关环保科研机构一起，对本市和其他地区申请 ISO14000 系列标准认证的企事业单位进行咨询、培训和认证辅导，帮助他们建立符合要求的管理制度和管理程序，取得进入国际市场的绿色“通行证”，以便更好地参与市场竞争。该机构还可以在在实践中不断发展壮大，与上级指导部门建立更密切的协作关系，逐步扩大认证服务的地域范围，最终成为个旧市高层次服务功能建设的一个重要组成部分。

2. 建立环境与发展专家咨询机构。鉴于可持续发展战略的实现必须在重大社会经济发展决策过程中，将各种发展方案与资源有效利用和区域生态环境保护的合理需求紧密衔接起来，个旧市政府应当联合本市及国内对个旧比较熟悉的有关专家，成立个旧市“环境与发展专家智囊团”，并设立常设联络机构，对涉及政府拟出台的产业产品结构调整、行业技术政策、国民经济和社会发展规划等重大经济政策的制定，以及对全市经济发展影响显著的大型开发活动等组织专家进行环境可行性评估与论证，就计划实施过程中可能出现的各种环境与生态影响尽早形成有效的预防方案，并将方案的实施细节落实到重大经济发展决策的总体考虑之中，为政府决策提供科学依据和建设性意见。

3. 成立个旧市环境保护咨询服务总公司。以市环境监测站和有关的科研和技术服务部门为龙头，联合国内在个旧市已开展环保咨询的有关科研单位，建立一个相对紧密型的环保科技咨询服务公司，重点开展以下咨询和服务工作：

(1) 开展区域、流域和建设项目环境影响评价并编制城市环境规划、污染防治规划。

(2) 对涉及重大生态环境影响的开发活动进行评价，并编制生态环境保护规划。

(3) 对达标企业或申请排污许可证的单位及特定区域进行清洁生产审计，促进排污企业由末端治理向源头削减、全过程控制转化。

(4) 配合国家有关部门开展环境标志产品认证工作，对那些符合环境要求的产品实行挂牌销售，增强其市场竞争力，提高企业以保护环境为己任的自觉性。

(5) 与中国 21 世纪议程管理中心建立业务联系，开展无害化技术转移咨询，与国际联网，帮助个旧市企业优先选用联合国推荐的无污染、少污染工艺技术和设备。

(6) 开展环保科技成果推广转化、对国内已经鉴定或取得专利的科研成果整理分类并进行筛选，引导、帮助环保企业和其他单位优先采用先进、成熟的环保技术、工艺和设备。

(7) 开展环境工程招投标工作，受业主委托，对全市污染防治和生态保护工程向社会公开招标，平等竞标，组织专家评审，提高工程建设透明度，防止腐败发生，确保招投标过程的客观公正。

(8) 开展环境工程监理，对环保工程施工质量、材质选择、设备采购进行监督检查，确保工程质量，杜绝“豆腐渣”工程。

(9) 开展环境与生态保护方面的基础性调研工作。

四、区域生态保护与建设对策

(一) 积极推进全市的绿色空间建设工作

林业部门的初步调查结果表明，个旧市目前共有林业用地 100 万亩左右，全市的森林覆盖率只有 25% 左右。由于以往森林植被破坏严重，导致全市水土流失问题日益恶化，特别是无组织露天采矿规模较大的卡房地区和土层薄、坡度大，毁林为农严重的红河沿岸河谷地带水土流失的问题尤为严重。为改变个旧市生态环境脆弱的现状，有必要在林业部门划定的五个林业分区（东

北部平坝桉松防护、水果经济林区，中部上半山华山松、圆柏用材防护林区，西南部半中山松栎用材防护林区，东南部中半山杉木、檀木用材经济林区和南部低山河谷果木经济林区)的基础上，采取有效措施，促进全市绿色空间建设，使各种植被群落能够形成完整的结构和功能，为全市工农业生产提供有效的屏障作用。具体措施可以考虑以下几个方面：

1. 大力开展植树造林和森林抚育工程。今后 5~10 年内，应配合国家西部大开发中生态环境建设的有关政策和投入安排，调整山区农业生产的结构和模式，积极推进退耕还林政策的实施，充分利用荒山荒地资源和砍伐迹地开展植树造林和森林抚育，有效地提高全市的森林覆盖率。市政府应尽快组织人员就本市山区森林建设工作作出规划，每年争取至少安排 3 万亩植树造林任务和 2 万亩幼林抚育工作，使 2010 年全市林相整齐、结构合理的森林总面积达到 90 万亩，加上果园、城市绿化林地和“四旁”植树等，使全市林地覆盖率超过 40% 以上。

2. 合理保护和利用森林资源。要重视本市森林资源的生态效益对全市生态系统稳定性维护、景观美化和旅游开发的重要价值。严格限制各类林地的利用强度，禁止采用皆伐的方式获取原木，将部分可开发利用地段的森林资源利用总量严格限制在其更新能力之内。对于特定地区的林地（自然保护区、水源涵养林、风景名胜区、保护性森林公园）应杜绝任何形式的砍伐利用。

3. 提高城市绿地覆盖率和“四旁”绿化水平。结合新一轮新城区建设和老城区改造工作，严格执行城市绿化用地比率不得低于 30% 的国家标准。大力加强“四旁”绿化工作，争取新建和改造城区道路两侧的绿化率达到 90% 以上。每个城市组团应考虑安排一块面积较大的绿化广场，使之成为该组团生态形象的代表，老城区金湖广场建设项目应抓紧设计和实施，以改善中心区的城市面貌，同时注意沿干道交通系统或穿城河渠两侧，建设

连接程度较高，构型相对复杂的廊道绿化系统，构成城市中心区的绿色骨架。

4. 建设合理的城乡交错格局。鉴于本市土地资源极为有限，建议新区建设过程非农业用地尽量集中分布，促进组团化城镇格局的形成，提高土地利用效益，并缓解不同行业之间的用地矛盾。根据我国东部沿海地区的城市化发展经验，应严格避免沿着各种干道交通系统两侧形成连绵不断的带状建设用地集中分布区。通过合理的农业用地和绿地系统建设，使之成为不同城市组团之间的绿色隔离走廊，为最终田园城市的形成奠定必要的基础。

5. 加强各种裸露地表的生态恢复工作。应对全市的露天采矿地区、尾矿堆填地区和大型山体扰动地区进行一次全面清查，本着受益者付费的原则，搞好上述地区的植被恢复工作，尽可能减少裸露地表的规模和存留时间，以免使这些地区成为重度水土流失发生地区，进而影响到周围地区的生态安全。另外，新开工的土地开发项目在工程完工以后，不仅应搞好新建城区内的绿化工作，还应注意对临时性工程用地做好恢复工作，严禁遗留任何裸露地表。各种土地开发工作必须保证资金及时足额到位，尽快完成开发区建筑和绿化覆盖，严禁任何半截工程或“胡子工程”导致开发用地长期处于裸露状态。

（二）强化自然保护区和各种自然保留地的建设与管理工

滇东南地区是我国生物多样性保护的一个关键地区，个旧市境内生存着大量国家级保护动植物种类，初步查明全市国家级保护珍稀植物种类有中华杪椌、云南山茶花、鱼尾葵、马尾松、锯叶竹节树、隐翼木、云南苏铁、番龙眼、红椿和顶果木等；属于国家保护的珍稀动物种类有云豹、巨蜥、蟒蛇、猕猴、原鸡、白鹇、穿山甲、麝、岩羊、石壁虎、水獭和黑熊等。尽管境内生存着众多的珍稀濒危动植物种类，但是个旧市的自然保护区建设工

作仍比较落后。目前，境内仅曼耗和保和两地属云南省省级自然保护区“红河苏铁自然保护区”范围，保护物种为世界性濒危植物种类多歧苏铁。其他如森林公园、水源保护区和自然风景名胜區等自然保留地建设工作基本上是空白。

自然保护区和自然保留地建设一方面可以对珍贵的动植物种类和生态系统类型提供确定的保护措施和范围，还可以强化森林植被的保护和管理工作，是区域生态保护工作的重要组成部分。为此，国家在城市环境综合整治定量考核中明确提出 10% 的自然保护区建设的目标。个旧市政府无疑应顺应这种政策要求，尽快根据本市生态保护与建设的具体需求，划定一批市级自然保护区、森林公园或水源保护区，使全市的自然保护区和自然保留地的总面积超过 160km²，一方面强化山区的生态保护与建设工作，另一方面也为本市未来山区的经济发展和旅游开发奠定坚实的生态基础。

五、环境管理对策

个旧市政府和环境管理部门在“九五”期间开展了卓有成效的管理工作，为全市环境质量状况的基本稳定作出了突出的贡献。项目审批、污染源管理、监督审核、执法处罚等专项管理工作基本做到覆盖面全、程序规范，有效地扭转了环境污染与社会经济发展同步增长的势头。随着今后经济结构调整和持续增长，环境保护工作将面临越来越大的压力，建立更加完善的环境管理体系和政策体系，将成为能否顺利实现经济结构调整与改造目标的重要保障性条件之一。今后的环境管理建设应重点关注以下几个方面。

（一）进一步完善环保机构设置和人员编制

今后几年是个旧市机构改革和环保机构进一步完善的重要时期，鉴于环境保护工作在社会经济发展过程中的重要支撑作用不

第十二章 资源型老工业城市结构调整与融资渠道建设研究

在西部地区的发展中，资金问题一直是一个重大问题，西部地区吸引和运用资金的水平大大低于东部地区水平。对于推动资源型老工业城市的结构调整，资金问题同样是一个瓶颈问题，如何有效地解决好这个问题，将对个旧、东川两城市的经济结构调整以及经济的持续快速发展起到决定性的作用。

第一节 个旧市和东川区的财政金融现状及问题

一、个旧市和东川区的财政金融现状

请看如下图示：



图 12-1 云南省、昆明市、个旧市人均 GDP 比较图

资料来源：云南省统计年鉴、个旧市国民经济统计提要



图 12-2 云南省、昆明市、个旧市人均财政收入比较图
资料来源：云南省统计年鉴、个旧市国民经济统计提要

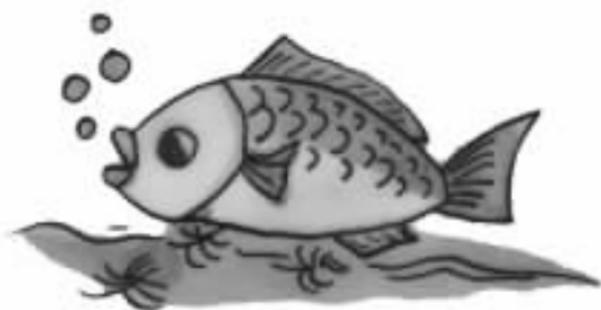


图 12-3 云南省、昆明市、东川区人均 GDP 比较图
资料来源：云南省统计年鉴、东川区统计年鉴



图 12-4 云南省、昆明市、东川区人均财政收入比较图
资料来源：云南省统计年鉴、东川区统计年鉴

二、个旧市和东川区的财政金融问题

(一) 资金短缺

作为以矿为支柱、以国有成分为主体的个旧、东川经济，在国内国际市场较好的情况下，曾一度经历了快速发展的时期，对中央和当地政府的税收，对当地人就业起到了重要作用。但由于经济结构过于单一，忽视地方经济的发展，在矿产资源日趋匮乏，生产成本快速增加和矿产品国际国内市场竞争加剧的情况下，两城市经济与云南其他地区相比，发展严重滞后。尤其是东川，从人均 GDP 和人均财政收入来看，不仅低于全省平均水平（详见图 12-3 和图 12-4），而且位于全省各地区之尾。与昆明市 1999 年人均 GDP 14 000 元和人均可支配财政收入 1 023 元相比，东川分别只有 1 870 元和 100 元，大约只占昆明市十分之一的水平。同年东川城市人均收入只有昆明市的一半左右。毫无疑问，如何尽快使两城市经济走出困境，提高人民生活水平，已成为当地政府迫在眉睫的任务。

(二) 投资不足

单一的矿业经济结构，使得东川、个旧的经济发展缺乏应变能力。因此，在矿产品市场不景气的条件下，由于矿产资源减少，生产成本迅速递增，致使主导产业的矿业企业亏损增大，从而丧失了城市原有的竞争力。与此同时，经济的慢性萧条所造成的资金积累的滞后，使得两城市内部的投资明显不足。以个旧为例，从图 12-5 可以看出，个旧国有固定资产投资总额的增长幅度明显低于全省和昆明市的平均水平。图 12-6 也显示了个旧国有固定资产投资总额占 GDP 的比重，除个别年份外，大部分年份皆低于云南省和昆明市的平均水平。



图 12-5 云南省、昆明市、个旧市固定资产投资水平比较图

资料来源：云南省统计年鉴、个旧市国民经济统计提要

图 12-6 云南省、昆明市、个旧市国有固定资产投资占 GDP 的比重比较图

资料来源：云南省统计年鉴、个旧市国民经济统计提要

导致两城市产生投资不足的主要原因在于：

1. 企业普遍亏损，资金短缺。个旧销售收入在 500 万以上的市属国有企业共有 36 户，1999 年有 18 户亏损，1998 年共实现利润 3 081 万元，平均销售利润率只有 4.74%。企业平均负债率为 79.6%。如鸡街冶炼厂 1999 年资产负债率高达 90% 以上（该厂是个旧的骨干企业）。在东川，1999 年 57 户国有企业中仅有两户盈利，其中东川制药厂年盈利仅 10 万元，这使得东川的国有企业不仅没有能力进行固定资产投资，连生产经营所必需的流动资金也严重短缺。据调查，1998 年东川所有国有企业的流动资金缺口高达 1 亿多元，这使得东川区几乎没有一个企业具有资金对内自补，对外辐射的能力。

2. 财政收入增长缓慢，赤字严重。个旧、东川的人均财政

收入不仅远远低于昆明市的人均财政收入，而且在大多数年份还低于云南省的平均水平，地方财政收入主要用于保证工资发放以及保障政府管理机构正常运转和维护社会稳定需要，这使得地方政府在支持当地经济发展上显得力不从心。东川区 1999 年的财政总收入仅 4 605 万元，但财政支出却高达 16 128 万元。

3. 金融机构“畏贷”严重，信贷资金供给有限。东川国有企业 1998 年资产负债率平均高达 82.1%，1999 年亏损面高达 96%；个旧市国有企业资产负债率 1999 年平均为 76.23%。由于国有企业资产负债率较高，盈利水平低下，亏损面大，加之老企业不良资产沉积严重，不良资产快速上升，使得银行信贷资金承担了过重的风险，企业资信用度较低，金融机构普遍“畏贷”，很难从金融机构获得贷款。1999 年在个旧市、东川区的所有金融机构中，除了工行和信用社的政策性贷款有所增加外，其余皆不同程度地减少了贷款额。这无疑断了企业生存及发展的“财路”。另一方面，由于资源型老工业城市融资渠道不畅通，当地金融机构可贷放资金也十分有限。

4. 生态环境的治理占用了大量资金。由于特殊的地形地貌和资源开发中对环境的保护不力，东川泥石流发生的频率和严重程度已在国际知名。为此，东川区政府每年至少得投入大约 350 万元进行泥石流的治理，这相当于东川 1999 年地方财政收入 3 050 万元的十分之一强，近两年用于环保的资金投入还在大幅度持续上升。个旧市政府每年也要投入大量的资金，对由于采矿造成的环境污染进行治理。在这样的情况下，资源型老工业城市可用于企业改造和经济结构调整的资金，将会受到严重的制约。

5. 投资环境差，难以吸引资金。作为资源型老工业城市而言，本地资金不足，应该积极争取和利用外来投资。然而，在全球经济一体化条件下，资金的投向主要取决于当地的投资环境。但现代投资环境不仅包括廉价的劳动力、土地和原材燃料，便捷

的交通和通讯，而且还更看重投资的软环境，即当地政府为企业服务的意识和水平、当地的文化观念和习俗以及人力资源的总体水平和结构。由于资源型老工业城市普遍存在着基础设施落后、思想观念保守落后、政府服务意识差和水平低、管理体制僵化、人力资源总体水平低等问题，从而导致其投资软硬环境均差的结果，这在很大程度上降低了吸引外来投资的能力，使得当地的招商引资往往只能限于纸上谈兵。另外，缺乏挽留本地人才和吸引外来人才的优惠政策，也不可避免地削弱了本地企业的竞争力和外来投资者的信心。

显然，要使资源型老工业城市经济结构调整与改造顺利实施，关键是要解决资金的投入问题，如何筹集和运用资金，将是资源型老工业城市经济可持续发展的重中之重。

第二节 地方政府实施的融资措施及效果评价

面对资源型老工业城市存在的资金问题，地方政府曾采取了一系列积极的财政金融政策，大力支持帮助企业，摆脱资金问题对企业发展的困扰，取得了一些效果，但也还存在不少问题，因此，并未从根本上解决资源型老工业城市结构调整与改造的资金问题。

一、地方政府实施的融资措施

(一) 贷款置换

针对资源型老工业城市国有企业资信普遍较差，融资成本较高的特点，为进一步提高企业的融资能力和降低财务费用，个旧、东川两地方政府一方面积极帮助协调银企关系，另一方面从财政资金上帮助企业进行逾期贷款的置换。1999年东川政府筹集

了1 000万资金进行了贷款置换。

(二) 资金封闭运行

对企业产品还具有一定竞争能力的企业，个旧、东川政府采取了财政贴息的办法，为企业争取流动资金贷款。1999年，东川争取到290万元的封闭运行资金，确实为少数产品适销对路，但缺乏资金的企业，起到了很大的帮助作用。

(三) 直接的财政资金投入

东川区政府还利用云南省政府的技改和扶亏资金861万，转增国家资金，并筹措资金900万，帮助企业解决流动资金短缺问题，另外上级有关部门还对东川投入了大约1 000万的专项资金。

(四) 政府担保贷款

东川区政府为帮助企业脱困，还通过政府为企业担保，政府投入资金三分之一，其余三分之二由信贷资金解决的途径，解决企业资金困难。

(五) 政府出面牵线搭桥

地方政府为了帮助企业建立与外地企业的横向联合，以获得资金和技术上的支持，还通过走出去、请进来等方式，强化招商引资工作，为企业牵线搭桥。例如，个旧市苏维凡市长曾亲自出马，联系佛山陶瓷厂与个旧陶瓷厂的合作问题和温州商会来个旧举办小商品市场的问题。东川区的区委书记丁绍强亲自为东川制药厂的GMP认证改造联系昆明各大医院，筹措改造资金。

地方政府上述的种种举措，确实为当地企业解决资金短缺问题起到了重要作用。

二、融资措施的效果评价

地方政府所采用的融资措施，虽然在很大程度上帮助企业部分解决了暂时的资金困难，使部分企业能维持再生产，也部分解决了员工的上岗工作和收入问题，为资源型老工业城市进行经济

结构的调整与改造提供了一个较为稳定的社会经济环境。但上述融资措施还存在许多问题，并不能从根本上解决企业和地方经济的可持续发展问题。

（一）获得支持的企业极为有限

资源型老工业城市真正能享受上述资金支持的，目前仅局限于少数大中型国有企业，绝大多数亏损的中小企业和私营企业仍面临着严重的资金短缺困难。撇开培育新兴产业所需的投入不讲，仅东川现有的企业大约一个亿的流动资金缺口而言，政府费尽九牛二虎之力所筹措到的资金也只是杯水车薪，远不能满足企业的需要。

（二）政府投融资效率低下

政府在融资问题上的牵线搭桥做法，本意在于借此缓和由于市场信息不对称所带来的资源配置缺位，但由于我国正处于计划经济向市场经济的转轨时期，政府操作的点滴偏差都有可能造成投入生产要素效率的局部甚至全部丧失。

以较少的财政资金和优惠政策对带动较多的社会资金来帮助中小企业的做法特别适合资金缺乏的地区使用，但这种政策可能引起对资金的过度需求。同时，会产生投资过多和分散使用资金而导致的资源利用上的低效率，甚至造成中小企业的倒闭。此外，政府对困难企业实施的封闭运行财政支持虽然能帮助企业恢复生产，增加就业，解决企业暂时的生存困难，但由于能获得这类财政支持的企业多数为国有企业，其现有的管理机制约束了企业的可持续发展，加之国有企业对偿还政府资金缺乏刚性约束，因此，财政支持并不能解决企业的可持续发展问题。

（三）扭曲金融体制，影响资金回收

实行贷款优惠利率也会引起存款利率下降，致使人们不愿储蓄，进而扭曲金融体制。一些国家政府为了克服商业银行不愿向中小企业发放贷款的倾向，规定在商业银行的贷款总额中确定一

个中小企业贷款的最低份额。采用指令性的贷款配额，如贷款总额的固定份额或绝对金额，确实有一定优点，但贷款配额应从总的金融环境以及能否监督配额制度实施等方面来判断其是否可行，同时有政府来指定贴息贷款的行业或企业，往往会有这种危险，即有目标的贷款（与我国的专项贷款相似）会扭曲金融机构的操作，使它们的投资得不到应有的回收。因此，提供贴息贷款只能在特定的时期及对特定的行业使用。

（四）担保规模有限

由于缺乏必要的金融机构，绝大部分中小企业自身又缺乏足够的自有资本进行抵押贷款，政府担保无非尽量减少银行对中小企业还款能力的担心，提高其信誉，改善贷款环境。但因为贷款担保还是以政府担保为主，加之政策不配套，金融机构收益与风险不匹配；另外，由政府进行担保，担保规模相当有限，总之由政府担保让企业贷款不是最佳办法。解决此矛盾的最佳办法在于构筑由政府、银行、企业，尤其是中小企业组成的信用担保体系。

因此，要从根本上解决经济结构调整中的资金缺口，迫切需要从制度体系上进行深入的研究，通过建立一个较为完善的地方财政金融体系，来满足地方经济发展的资金需求。而较为完善的地方财政金融体系的建立，首先必须尽快建立一个能够适应并加速中小企业发展的融资服务体系，这一融资服务体系，应当是一个相对完整的内源融资和外源融资的体系，而且是一个在外源融资方面政策性融资、直接融资和间接融资三者不可或缺的综合服务体系，为中小企业发展创造一个稳定的融资环境和可靠的融资保障机制。该体系的建立必须依靠三方面力量的组合，即政府的支撑，为其创造一个良好的外部生存环境；银行和其他金融结构的间接或直接输血；中小企业自身融资能力的完善。

第三节 经济结构调整的投融资总思路

对于推动经济相对落后的西部地区经济发展而言，建立一套较为完善的财政金融体系有其重大的意义。地区财政金融体系的建立和完善有两个思路：即政府导向和市场导向。

政府导向，就是要求政府直接投入资金或给予特殊优惠政策，并承担最终的投资风险。在政府导向型思路中所追求的财政金融政策往往是结构性的，强调非均衡发展，政府根据自己的政策导向，利用手中的经济工具对资金的投向作出引导。

市场导向思路就是通过建立良好的金融市场机制，依托市场的力量，实现资源的优化配置，最终达到促进发展的目的。市场导向思路强调通过建立完善市场机制，利用市场这只“看不见的手”来调节资金，任何主体在市场中都是平等的，即使是政府投资也应采取招投标等方式进行，它强调的是整个金融市场的统一性、均衡性和竞争性。

政府导向和市场导向的手段方法不同，所起的作用和结果也不一样。目前，个旧、东川城市的经济建设资金紧张，融资渠道狭窄，唱主角的还是政府和四大商业银行，且融资手段单一，在短时间内要想建立和完善金融市场、扩展融资渠道是不可能的。而且完全依靠市场来筹措资金，还需要国内外投融资环境和金融市场管理体制和方法的改善，这也无法在短期内一蹴而就。利用财政资金来支持企业的发展，随之而来的问题是：对企业而言，财政资金就像“免费的午餐”，一方面由于来之太易，使企业强化了依赖国家的思想，保护了落后，使企业永远不能面对市场；另一方面也会造成国有资产的流失。财政资金毕竟来源有限，非常宝贵，应该主要用于基础设施、社会福利和事关国计民生的重要投资，同时财政资金的投入应注重政策效果，投资的经济效益由

于主体缺位而得不到保障，会造成资金的浪费。针对两城市的现实情况，应将市场导向和政府导向两种思路配合起来使用，即在积极实施政府导向策略的同时，稳步推进市场导向化战略。其中，政府导向措施以财政政策和货币政策并重，市场导向措施则以培育和完善金融市场为中心实现多渠道融资。

第四节 结构调整可供选择的投融资措施

一、政府导向化措施

（一）积极争取增大财政转移支付

中央财政转移支付是促进落后地区加快经济发展的重要方式。目前中央财政转移支付包括税收返还、体制补助、过渡期转移支付、专项拨款和结算补助等五种形式，其中主体是税收返还。今后，财政转移支付规范以后，现行的中央对地方财政转移支付，将统一划分为“均等化转移支付”和“专项拨款补助”两大类。目前采取的税收返还、体制补助、过渡期转移支付这三种形式，将合并为“均等化转移支付”，专项拨款和年终结算补助将合并为“专项拨款补助”，并在此基础上确定转移支付的基数。“均等化转移支付”属于一般性无条件的补助，具有平衡地区差距的功能，主要目标是用于地方财政能力弱的地区，促进其公共服务水平的区域均等化。“专项拨款补助”属于特殊的有条件的补助，这项补助主要用于“老、少、边、穷”地区的扶持，对这些地区的大型基础设施（如大型电站、水利设施、交通通信和环境整治等）的建设和部分基础产业（如农业开发等）的扶持以及用于这些地区意外灾害事故的补助等。

考虑到现阶段财政转移支付实现规范化尚有一定困难，中央拟考虑将现行的税收返还区域化，即将西部地区的税收返还系数

由 1:0.3 提高到 1:0.5 左右,以缓解西部地区的财政紧张状况,并调动其增收积极性。个旧市从 1950 年至今共生产有色金属 182 万吨,其中锡 87 万吨,对国家税收的贡献累计 50 余亿元。是国家对个旧投资 12.5 亿元的 4 倍。现在个旧多数工矿企业已老化,矿产资源减少,地方经济大幅度滑坡,地方政府争取国家各级政府的支持也在情理之中。东川区 1993 年上划 1 854 万元,税收返还 1 599 万元。1997 年上划两税 1 354 万元,税收返还 1 944 万元。1998 年上划两税 1 354 万元,税收返还 1 944 万元。根据上述政策,个旧、东川的税收返还将有望增加 20%。随着国家有关法规的制定,转移支付的基数将得到确定,并将随中央财力的增长而稳定增加,这意味着东川、个旧两地可争取获得更多的财政转移支付的支持。

此外,在积极一般的财政转移支付的同时,应积极争取获得中央财政对老工业城市城市结构调整和改造的专项拨款,以支持个旧、东川的基础设施建设和经济结构调整。

2000 年《西部论坛》提出,随着中央财力的增加,中央将逐步加大对西部地区一般性转移支付的规模。在农业、社会保障、教育、科技、卫生、计划生育、文化、环保等专项补助资金的分配方面,中央将向西部地区倾斜。中央财政扶贫资金的安排,重点将用于西部贫困地区,同时还将加大建设资金的投入力度,提高中央财政性建设资金用于西部地区的比例。国家政策性银行贷款、国际金融组织和外国政府优惠贷款,尽可能多安排西部地区的项目。对国家新安排的西部地区重大基础设施建设项目,其投资主要由中央财政性建设资金、其他专项建设资金、银行贷款和利用外资解决,不留资金缺口。水利、交通、能源等基础设施,优势资源开发与利用,有特色的高新技术及军转民技术产业化项目,优先在西部地区布局。个旧市和东川区可根据自身的情况,积极准备优秀项目,争取上级政府较有力度的财政支

持。

(二) 争取优惠的税收政策

1. 争取优惠的分税制政策

我国于 1994 年实施了分税制政策，分税制是一种效益型财政体制，它是按照公平、效益、受益等原则，以明确界定中央和地方的职责范围，承认各级财政相互独立为前提，在中央和地方政府以及各级地方政府之间，合理划分税收收入来源的一种制度安排，与区域经济有着内在联系。从理论上讲，分税制具有协调地区经济发展的体制效应，但目前这种效应并未得以充分发挥。在现行的分税制中，对于三大流转税，其中 75% 的增值税和全部消费税划归中央，其余 25% 的增值税和营业税划归地方。这一制度的政策导向是控制地方发展第二产业，支持地方发展第三产业，这对具有资源优势、并着眼于资源指向型的资源型老工业城市是极为不利的。事实证明，实行分税制以来，总体上东部发达省市受益较多，中西部尤其是西部省区地方财政普遍恶化。因此，争取中央政府能对现有的分税制进行相应调整，是符合我国税制改革方向和西部大开发精神的。

个旧、东川两地为争取优惠的分税制政策，应在调整中央地方共享税分成比例以及争取更多的共享税，特别是争取企业所得税改为共享税方面作积极努力。根据资源型老工业城市经济发展水平和财政能力低下的实际情况，首先应争取适当调整中央地方共享税分成比例，即根据经济发展的不同情况，合理采取“五五分成”、“四六分成”、“三七分成”等不同的分配措施，这样就避免了“一刀切”的现象，有力地支持了当地的经济建设。

完善分税制的关键是合理划分中央和地方的税收管理权限。中央税的税权归中央政府，但共享税和地方税不同，既要考虑中央的宏观调控地位和政策意图，又要考虑地方政府相对独立的利益主体地位和地区经济情况，因为其税权需要在中央和地方之间

进行划分。税种划分的具体构想如下：中央税包括消费税、个人所得税、资源税、证券交易税、固定资产投资方向调节税、关税；地方税包括营业税、城市维护建设税、社会保障税、遗产和赠予税，耕地占用税、房产税、车船使用税、印花税、契税、农业税、牧业税、城镇土地使用税、土地增值税、特别课税、屠宰税、筵席税；中央与地方的共享税主要是增值税和企业所得税。地方税和共享税的税权划分可具体设计为：

(1) 营业税、城市维护建设税、社会保障税、遗产税与赠予税以及耕地占用税的税收立法权、税法解释权、税种开征停征权、税目税率调整权、税收减免权均划予中央。

(2) 房产税、车船税、印花税、契税、农业税、农业特产税、城镇土地使用税、土地增值税的税收立法权、税法解释权、税种开征停征权划予中央，税目税率调整权、税收减免权部分划与地方。

(3) 营业税、屠宰税和筵席税的税收立法权、税法解释权、税种开征停征权，税目税率调整税，税收减免权全部划予地方。

(4) 共享税的所有税权划予中央。

税收权限划分得科学合理，中央和地方才可能有效运用税权对区域经济加以调节。对于个旧来说，税收权限经过合理划分后，税收部门将明确今后税收工作的重点，加强有利于增加财政收入的税收的征收，依靠税率的调整，向经济发出信号，鼓励支柱产业的发展，限制衰退产业的发展，从而使分税制成为调整经济结构的有效手段之一。

从2000年1—10月的统计资料可见：在东川的主要税收收入中，来源于增值税的收入占税收比重的24.2%；来源于营业税的收入占25.8%；来源于企业所得税的仅为1.8%；来源于个人所得税的仅为6.2%；来源于固定资产投资方向调节税的为0.8%。显然，在东川的中央与地方共享税中占大头的是增值税，

如能争取中央财政对税收权限进行适当调整，可对西部资源型老工业城市的经济结构调整提供有力的财政支持。

2. 争取建立具有区域调节功能的税收体制

现行税制所内含的区域经济调节功能，目前并未有突出的显现。改革后的税制，将采用按现价 GDP 增长系数加税源变化因素，确定税收计划的方法，并建立税收计划模型，使之能够更加科学、合理地反映经济发展成效和不同地区的税源差异，形成经济发达、税源多的地方多交税，经济落后、税源少的地区少交税的公平税负格局。同时，可在考虑不同地区经济结构特点的基础上，通过某些税种的调整，建立有利于促进西部资源型老工业城市经济结构调整的税收体制。

(1) 资源税

从 2000 年 1—10 月的统计资料看，东川的资源税占财政收入的比重为 5.7%。鉴于西部资源型老工业城市属于资源输出地区的实际，为把资源优势转化为经济和财政优势，有人提出适当提高现有资源税率，扩大资源税的征收范围的建议。认为企业可将提高资源税增加的税负，通过提高资源性产品的价格转嫁到资源的加工环节，这样既可以增加地方财政收入，也有利于引导企业合理开发资源和提高经济效益。但随着我国加入 WTO 以及对外开放向多层次、宽领域、全方位方向的发展，我国资源性产品的价格已和国际上的价格接轨，两者之间不可能出现大的价差。因此，提高资源税的征收，应考虑资源产品价格的可接受性，不能单纯追求地方财政收入的提高而加剧了资源型企业的困境。这一方面要求企业能及时调整生产经营规模，大幅度降低生产成本，以适应国际市场的价格变动，另一方面要求国家能采取宏观调控措施加以调节，这里主要体现为关税和资源税的调节。因此，在制定资源税时不仅要考虑其收入效应，还要考虑其对资源性产品生产和销售的影响，必要时可采取关税和补贴的保护措

施。

(2) 企业所得税

1994年税利改革统一了内资企业的所得税，但对内资企业与外资企业仍实行两套不同的税制，外资企业享受着“超国民待遇”。沿海地区由于外资企业多而受益最大，西部资源型老工业城市获益则较少，这使西部资源型老工业城市的企业处于不利的竞争地位，因此，应积极争取逐步向国际规则靠拢。在将沿海地区内外资企业所得税并轨的同时，在一定时期内，保留对西部资源型老工业城市外资企业所得税的优惠政策，以促进外资向西部资源型老工业城市的投入。

上述资源税和企业所得税的改革，将有助于西部资源型老工业城市财政收入的增加，并起到吸引外商投资的作用。西部资源型老工业城市的企业若能利用这一有利时机，吸引外商投资于城市的支柱产业或新兴产业，“借船出海”，为产品打开销路，则可以促进支柱产业和新兴产业的发展，达到调整西部资源型老工业城市经济结构的目的，同时带动相关产业的发展。

(3) 区域税收优惠政策

从总体上看，迄今国家的区域税收优惠政策仍然是对沿海地区有利。根据中国企业家调查系统和国家税务总局1994年的调查，烟草加工、煤气制造、石油加工及炼焦、煤炭、原油、天然气、黑色金属和有色金属以及其他矿产品、盐采掘等行业的流转税负上升，其他资料也显示新税制使能源、基础产业的税负上升。

经国务院批准，从1999年1月1日起，国家开始调整部分税收政策和开发性的收入分配政策，一是停止执行“老三资”企业超税负返还政策，同时将“老三资”企业出口货物不征不退政策延长两年，继续执行到2000年底。二是停止执行大连、天津等14个经济技术开发区“两税”收入增量递减返还政策，武汉、

重庆等 10 个经济技术开发区及苏州工业园新增收入全留政策，黑珂、绥芬河等 14 个边境经济合作区“两税”定额返还政策。浦东新区新增收入在现行分配办法执行期满后，按到期年返还额的 75%、50% 和 25% 的比例递减补助 3 年；苏州工业园“两税”收入增量按到期年返还额的 80%、60%、40% 和 20% 的比例递减补助 4 年。

这些调整措施表达出：近几年国家将逐步清理和取消主要集中在东部沿海地区的一部分税收优惠政策。不过，这些调整并未反映出国家对西部资源型老工业城市的税收政策照顾。区域税收优惠政策应当能减少或消除原有政策对地区差距扩大的效应，调整的基本方向应是适当增加向西部地区的税收优惠，以与国家加快西部发展的总体方针相一致。因此，西部资源型老工业城市应力争中央制定有利于产业结构调整与发展的税收优惠政策。对于具有明显竞争性的项目，如汽车、电子、轻纺等，不宜再成为税收政策直接鼓励的重点，这些产业的重复建设和地区产业结构趋同化已十分严重；而对于农业、能源及其他属于“瓶颈”的基础产业，应考虑给予流转税或其他税收优惠，如免征固定资产投资方向调节税。其一，对西部地区的资源型企业如矿产、石油等生产产业的资源税，中央政府应实行 10 年左右的免征或全部返还政策，免税或返还部分作为国家投资，交地方财政，用于资源保护、环境污染的治理等；其二，适当放宽西部资源型老工业城市征收固定资产方向调节税的条件，对确需发展和重点支持的产业项目实行零税率；其三，对西部资源型老工业城市和资源面临枯竭的企业在增值税、所得税征收上放宽条件，也可先征后返。由于这类产业具有投资多、周期长、风险大的特点，而且又是西部地区的主要优势产业，国家应给予税收政策鼓励，这对于西部地区以及整个国民经济的长期发展都是十分有益的。资源型老工业城市的矿产资源面临枯竭，如果能利用国家税收优惠政策，在增

值税和所得税的征收上放宽条件或先征后返，如个旧就能利用国家返还的增值税和所得税进行云锡公司内部的结构调整，调整公司的投资方向，把资金从锡矿生产中置换出来，投放到其他领域，这样，不仅盘活了国有资产，实现国有资产的保值增值，还能个旧的经济结构调整及环境污染解决资金缺口问题。

为了大力改善投资的软环境，深化西部地区国有企业改革，加快建立现代企业制度，搞好国有经济的战略性调整和国有企业的资产重组，积极引导西部地区个体、私营等非公有制经济加快发展，在2000年《西部论坛》上国家提出了一系列改善投资的软环境的优惠政策：

在税收方面，对设在西部地区国家鼓励类产业的内资企业和外商投资企业，一定期限内，按15%的税率征收企业所得税。对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视等企业，企业所得税实行两年免征、三年减半征收。对在西部地区新办高新技术企业，经国家有关部门认定后，企业所得税实行两年免征、三年减半征收。对为保护生态环境，退耕还生态林、草的特产收入，在十年内免征农业特产税。同时依照有关法律法规，凡对外商开放的投资领域，原则上允许国内各种所有制企业进入。

实行土地和矿产资源优惠政策。对西部地区荒山、荒地造林种草及坡耕地退耕还林还草，实行谁退耕、谁造林种草、谁经营、谁拥有土地使用权和林草所有权的政策。各种经济组织和个人均可以依法申请使用国有荒山荒地，进行恢复林草植被等生态环境保护建设，可以用出让方式取得国有土地使用权，减免出让金，实行土地使用权50年不变，期满后可申请续期，可以继承和有偿转让。加大对西部地区矿产资源调查评价、勘查、开发保护与合理利用的政策支持力度。该政策对资源型老工业城市——个旧、东川经济的可持续发展尤其具有实际意义。

（三）实行倾斜的信贷政策

为了促进资源型老工业城市经济的协调发展，应争取国家的信贷管理政策适度向西部资源型老工业城市倾斜，引导资金向西部资源型老工业城市流动。可以考虑设法从政策性银行和国际金融机构两方面增加对西部资源型老工业城市的资金投入。国家开发银行、农业发展银行、国家进出口银行等政策性银行，应明确其贷款的地区投向主要是西部地区，用以支持西部的基础设施建设、农业开发和生态保护以及产品的进出口和劳务输出。世界银行已公开向中国政府提出将贷款重点转向中国西部地区，日本等国政府的海外发展援助也明确了对中国西部地区的支持，这与国家西部发展政策相吻合，但在贷款担保和归还方面仍需要中央政府的扶持。由于资源型老工业城市普及教育、医疗、卫生等社会发展项目很难形成直接的经济效益，要靠欠发达地区地方预算资金归还，贷款往往很困难，建议从中央财政预算中拨专款偿还，以减轻银行等贷款对西部资源型老工业城市财政的压力。另外，中央在东西部地区实行不同利率的差别政策，对确保投入西部资源型老工业城市开发的资金，一方面用高于东部的存款利率吸引存款，另一方面用低于东部的贷款利率鼓励在西部投资办企业，高存低贷之间的“倒差”由中央专项财政补贴。如果中央的这一信贷管理政策能对西部地区适度倾斜，那么将对个旧、东川的基础设施建设、农业开发与生态保护起到推动作用和保障作用，各家政策性银行的贷款将解决基础设施建设、农业开发与生态保护中所需的资金。个旧的教育、医疗、卫生事业的发展在云南省各地州居于前列，若要将其当作一个产业来发展，也需要巨额资金的支持，可考虑申请世界银行的贷款项目，利用这些低息的援助性贷款，加快个旧市医疗、教育产业的培育，尽快使投入得到回报，以减轻个旧财政的压力。另一方面，当医疗、教育发展成为产业后，将为个旧带来更多的财政收入，虽然这一过程的时间可

能比较长，但从投入与产出的对比来看是值得的。同时，把医疗、教育当作产业来发展，也是个旧经济结构调整的重要举措。

在2000年《西部论坛》中，国家已经提出要加大金融信贷支持力度。银行加大对西部地区基础产业建设的信贷投入，重点支持铁路、主干线公路、电力、石油、天然气等大中型能源项目建设。对投资大、建设期长的基础设施项目，根据项目建设周期和还贷能力，适当延长贷款期限。国家开发银行新增贷款将逐年提高用于西部地区的比重，扩大以基础设施项目收费权或收益权为质押发放贷款的范围，农村电网改造贷款和优势产业贷款中金额较大的重点项目，由农业银行总行专项安排和各商业银行总行直贷解决，这无疑会更加积极地促进个旧、东川的经济发展。

作为昆明的飞地城市——东川区，应充分利用昆明市商业银行的融资渠道来保证其经济发展所必须的“血液”问题，这同样需要政府的积极介入。例如，针对当地企业的负债率太高，金融机构的“畏贷”现象。政府应该积极帮助企业提供信息，牵线搭桥，寻找具有一定资质的外部企业，采取间接贷款的方式支持东川企业，即由当地金融机构给东川企业的客户进行贷款，客户用以向当地企业预支贷款，在东川企业交付产品后由客户偿还贷款。

（四）建立地区发展基金

国外为支持落后地区的发展，一般都设立基金予以扶持，如欧共体的欧洲区域发展基金（ERDF）、巴西的亚马逊投资基金等。基金可从中央、省市、地方按比例拨款、征收特别税、吸收国内外捐款等方式获得。基金主要用于基础设施建设、教育与就业培训以及各项补贴。

地区发展基金是专门设立的对本地区的资金输入渠道，其资金来源由中央和地方共同承担以及吸收社会捐赠。中央财政专项拨款占主要部分，可以将现有的“支持不发达地区发展基金”、

“少数民族贫困地区温饱基金”和各种财政扶贫资金集中在一起，再从国家预算投资中提取部分非还贷款项，使中央财政拨款的总规模达到全部基金的50%以上。其次是各省市（包括计划单列市）地方财政的出资，各省市出资比例应根据其经济发展水平和财政收入能力划分为不同等级，基本原则是经济实力越强的省市，比例越大，出资额越多；其中东部沿海13个省、直辖市和计划单列市可以将目前用于“对口帮扶”的资金作为出资额的组成部分，以减少这些地区的财政负担。各省市出资额应占全部基金的30%~40%左右。其余10%~20%主要来自社会各界的捐赠以及国际开发援助机构和各国政府的援助捐款。“地区发展基金”的资金使用方向主要包括三个方面：

1. 用于对本地区基础设施建设和重点产业发展的“投资补贴”

“投资补贴”一般是按照实际在资源型老工业城市项目投资总额，或固定投资总额的一定比例予以补贴或奖励，以提高企业在资源型老工业城市的投资收益。为引导东部发达地区企业和外商投资企业到西部资源型老工业城市投资，特别是投资于那里的电力、交通、水利、农业、资源型产业及高技术产业，国家除给予税收减免等优惠政策外，还可以选择“投资补贴”形式予以政策鼓励。随着国家财政收入的增加，应逐步以“投资补贴”工具取代“税收优惠”工具。“投资补贴”比例的确定，主要根据一定时间可用于这部分补贴的资金总量以及资源型老工业城市投资环境的差异来确定。投资环境越差的城市，给予补贴的比例应相应越大。具体的实施方案，可以依据投资环境的评价指标划分等级。“投资补贴”将能吸引更多的东部沿海地区企业到西部资源型老工业城市来投资，以解决资源型老工业城市进行经济结构调整所需要的资金。

2. 用于解决城镇就业和农村剩余劳动力出路的“就业补贴”

“就业补贴”通常是根据企业在资源型老工业城市创造的就

业机会，给予企业一定数额的补贴或奖励，以降低企业的工资成本，并鼓励企业多用工。资源型老工业城市由于经济活力不足加上整个经济环境的影响，城市的就业压力不断加大。例如，东川随着资源的逐渐枯竭，其就业压力不断加大，这不仅包括城市下岗职工增多，而且越来越多的农村剩余劳动力需要找出路。据1999年的统计数据表明，东川缺乏生存条件和民政救济对象者大约为5 000至7 000人，失业人员2 332人，其中矿务局失业职工1 774人，失业登记率为8.24%。全区共有6 000人左右需要就业或再就业。要促进个旧和东川的经济发展，就必须把就业问题放在一个重要位置，更好地鼓励本地发展劳动密集型产业及乡镇企业，对于在资源型老工业城市重点扶持发展产业中投资，创造就业机会的投资者，应根据安排就业的人数，拿出一定的基金予以补贴或奖励。这部分基金的使用还具有“社会稳定”的效应。利用“就业补贴”，可缓解资源型老工业城市经济结构调整中必然出现的劳动力闲置问题，以此吸引和补贴外部企业到两城市投资办厂，解决就业问题。

3. 用于贫困地区的“扶贫开发补贴”

目前全国的扶贫工作已到了最后的攻坚阶段，但即使到2000年消除了绝对贫困，西部资源型老工业城市仍会有相当一部分贫困人员，这既包括由于恶劣的自然条件而返贫的贫困户，也包括更多的相对贫困户。因此，“地区发展基金”还要拿出一部分资金继续支持扶贫开发。不过，这部分基金应主要瞄准贫困村和贫困户，除了实行小额信贷扶持外，也可以对那些特困户举办养殖、种植及当地资源加工等经济活动给予一定的开发补贴。另外，还可以考虑加大对贫困地区和少数民族地区的以工代赈规模。

二、市场导向化措施

资源型老工业城市的结构调整与改造，离不开政府的政策支持，但随着我国社会主义市场经济体系的不断建立和完善，最终还是要走向市场。因此，加快地区资本市场的培育，逐步建立新型的投融资机制，不断拓展融资渠道已成为资源型老工业城市亟待解决的问题。

（一）以项目融资为主导，吸引风险投资

项目融资是 20 世纪六七十年代随着一些发展中国家，当然也包括一些发达国家经济开发中为解决大型项目资金短缺矛盾而逐步发展起来的一套金融交易制度。在资源型老工业城市经济结构调整中，项目融资将成为传统融资方式的重要补充，而且它会在资源型老工业城市经济结构调整中扮演着传统融资方式不可替代的角色。

在传统的融资中，商业银行扮演了十分重要的角色。但在国民经济已具备相当规模，同时原有的国有企业已在商业银行形成大量不良资产的情况下，经营传统存贷业务的商业银行出于自身利益考虑，在经营上已趋于保守，在提供资金上必然是有限。同时金融市场作为现代要素市场的核心，在本质上要求有一个统一的全国市场，不允许有任何方式的分割、限制。商业银行是以利润最大化为目标的企业，是不可能自发地在利率上执行区域差别政策的，它只会按照贷款的风险程度以及贷款五级分类管理方法执行不同的利率，而这对资源型老工业城市经济结构调整融资是不利的。

与此相对应，项目融资有其自身的优势。首先，融资信用依托于项目自身的经济前景和未来收益，而不是项目举办人的信用，也就是说只要项目有自偿性，就能进行融资，项目举办人的信用不作为融资的依据。其次，项目融资还有竞争性的特点，这

有利于降低融资的成本。最后，融资方式的票证化、证券化保证了融资的灵活性，项目未来的经济前景和现金收益流量，都可以通过证券化成为项目融资的新方式。项目融资的这些特点正好可以满足资源型老工业城市经济结构调整的融资矛盾，这些矛盾表现在：极好的经济增长前景和基本的开发能力欠缺的矛盾；极好的市场前景和稳定的投资回报以及自身投资能力有限的矛盾；新项目的诱人前景和项目举办人不良的信用状况的矛盾。而这些也正是资源型老工业城市经济结构调整中所遇到的矛盾。因此，只要合理运用项目融资方式，就可以部分获得资源型老工业城市经济结构调整所需要的资金。

在项目融资中，BOT的融资方式运用比较广泛，特别是在发展中国家更是如此。BOT是英文“Building, Operation, Transfer”的缩写，意思是“建设、运作、移交”。在这种方式下投资方先自行投资将工程项目建好，并通过一段时间的运作，收回投资和利润，再将项目移交给引资方。这种方式比单纯的贷款更具吸引力，使一些有实力的国际工程承包公司和跨国公司也积极参与。这种BOT方式对于引资方来说在引进资金、引进技术、引进管理的同时，最大好处在于直接获得现成的项目，因此BOT方式对于资金缺乏地区的经济建设是有利的。资源型老工业城市运用BOT方式，不仅可以引进国外资金，还可以把这种方式用于与我国东部沿海的经济合作。但在运用BOT方式时，应特别注意工程项目的营运周期，以保证工程移交后还有足够的赢利空间，同时要注意进行工程移交时的资产评估和核算。

外国政府的贷款也是资源型老工业城市经济结构调整一个重要的资金来源。例如，东川区政府就可以充分利用世界各国重视环保的契机，积极争取国外环保贷款用于东川的泥石流治理和基础设施建设。与国内贷款相比，这些国外贷款往往资助力度大，还款期限长，条件优越。如国家计委最近提供的外国政府贷款信

息中，日本政府2 000亿日圆，德国政府 2 亿多马克，西班牙政府 7 亿美元，加拿大政府5 000万美元以及其他一些国家没有金额限制的贷款等，便属于可以申请利用的资金来源。

（二）扶持鼓励企业改制上市

按照现代企业制度的要求进行股份制改造，是建立和完善社会主义市场经济的要求。同时，企业改制上市，通过公开发行股票进行融资已是现代企业筹资的重要手段。资源型老工业城市应优先扶持资源型企业改制上市，扩大上市规模。国家已经在新股发行的有关规定中，明确重点支持农业、能源、交通、重要原材料等基础产业，在国企股份制改造和重组中，优先考虑资源开发性质的企业改制上市，通过发行股票筹集资金，但由于现行的企业上市条件的限制，使一些急需资金的企业无法在现有的条件下上市融资。面对西部大开发和新经济浪潮，设立二板市场的呼声越来越高，人们之所以对二板市场如此关注，一是因为二板市场的上市门槛低，资本金的要求为 2000 万元，无形资产可以占到 70%，企业成立时间只需两年，不要求有赢利记录；二是因为企业经营管理队伍两年内不得发生大的变化；三是因为发行审核委员会全部由专业人士组成，政府官员不得参加审核；四是因为为了更好的实现同股同权，所有的股票都可以流通；五是因为市场交易更自由，没有涨跌幅的限制；六是因为中介机构（主要是券商和会计师事务所）将发挥更大的作用，它们有义务向投资者展示一个全面、真实的公司。二板市场的设立将更大限度地促进资源型老工业城市一些有市场潜力的公司上市融资，拓宽资源型老工业城市的融资渠道。个旧市的资源型企业许多有良好的市场前景，但规模一般都达不到直接到资本市场筹资的能力，可考虑以某一核心企业为主，通过资产重组，形成企业集团挂牌上市，进行融资。

（三）灵活运用金融工具进行融资

资源型老工业城市在融资的过程中，应注意按照现代金融市场的运行规则，合理灵活地使用金融工具进行融资，通过融资方式的票证化、证券化，分散投资风险，保证融资的灵活性，在金融市场上广泛吸引投资，如发行个旧投资建设债券，建立资源型老工业城市投资建设风险基金（如“锡都基金”、“铜都基金”）以及借用国际上的一些常用方式来进行融资。

发行建设债券已经是国内一种普遍应用的融资方式，小到各地建设公路、铁路、桥梁时发行的各式各样的建设债券，大到三峡建设债券，发行建设债券已成为弥补建设资金不足的重要筹资方式。资源型老工业城市应根据自身的现实情况，主要把地方政府的信用作为发行投资建设债券的主要方式，这一方面是由于政府的信用比企业的高，另一方面由于资源型老工业城市在经济结构调整的初期还没有一些支撑企业能够以自己的信用筹资。筹集来的资金主要用于基础产业的建设以及经济结构的调整，不适用于一些竞争性和风险性的项目，这是由债券本身的性质所决定的。

建立资源型老工业城市投资建设风险基金，该基金与地区发展基金有本质的不同，其区别主要体现在：一是资金的来源不同，地区发展基金主要来源于中央、省、地方政府，而投资建设风险基金主要来源于市场风险投资，包括上市融资；二是资金的使用不同，地方发展基金的资金投向是结构性的，它服从和服务于政府的产业政策，而投资建设风险基金的资金投向是竞争性的，它受市场利益驱动及市场规律支配。因此，投资建设风险基金在提高资金的使用效率方面，要优于地区发展基金。

“锡都基金”、“铜都基金”具体应如何运作，尚有许多技术性问题需要专家学者深入研究，但两个基金的建立，均离不开政府的大力支持，尤其是在起步阶段，政府一是应积极从政策上扶持这两个基金的顺利上市；二是需要完善这两个基金的进入和退

出渠道，包括上市、并购、转让和清算等。目前国家正在积极推进建立门槛相对较低的二级市场的政策，这使两个基金的建立具有了可行性。

作为两城市的地方政府，应该积极发挥作用，开始着手于“锡都基金”、“铜都基金”的建立、运作和监控的研究准备工作。在此环节上，较为成熟的美国风险投资基金模式是值得借鉴的。

资源型老工业城市还可以灵活运用补偿贸易、来料加工和租赁信贷等方式，引进国外以及我国东部地区的资金、技术和管理等加快本地的经济结构调整步伐。

(四) 大力拓宽民间投资的融资渠道

资源型老工业城市可从以下几个方面做工作：

1. 在货币监管当局允许条件下，设立与中小企业融资配套的中小金融机构。建立并不断完善中小金融机构，才能为中小企业，尤其是非公有制企业提供足够的资金融通。这项工作可以与前一时期的金融机构的整顿结合起来，破中求立，闭中求开。中小金融机构的建立，一方面要突破行政区划，要与当地的中小企业发展规模相适应；另一方面，也可以把农村合作基金会、财政信用投资规范后纳入中小金融机构。要进一步规范信用合作金融，恢复合作金融的本来面貌，可以把城市信用社和城市商业银行作为城市中小企业的融资主渠道；把农村信用社作为农村中小企业的融资主渠道。

2. 建立和健全专门为民间投资和民营企业服务的融资担保机构。现在东部地区流行着两种办法，一种是在地方政府财政支持下，组织担保机构，如担保中心之类。担保资金来源可多家来抬，比如地方政府出一些，相关的大企业出一些，受益的中小企业出一些，社会中介组织自愿者出一些等等。二是建立商业性的担保机构，比如担保公司。资源型老工业城市也应在担保问题解决上作出努力。

3. 进一步规范贷款抵押。具体主要包括：规范抵押登记和评估，统一程序，统一收费标准；降低收费标准，切实减轻企业负担；避免重复评估登记。

4. 试办民间的或民办公助的资源型老工业城市风险投资基金，并为风险企业进入成熟期后有上市的机会和给风险资本流出退出的通道，应当努力作好开放第二板块市场的准备。

(五) 依托大企业运用资本市场筹资

虽然资源型老工业城市所属国有企业大多数目前不具备直接上市的条件，但它们又确有一些好产品、好项目。如果能依托大企业“借船出海”，则不失为一条很好的资金来源渠道。如云锡公司上市后，所筹大笔资金如按现有方案全部投入有色产业，则投资风险会很高，同时，很难达到持续三年投资回报率9%，也较难争取到三年后的增资扩股。鉴于云南锡业股份有限公司已在考虑多样化经营，因此，可以利用这一优势，通过优惠政策和经济利益联系，鼓励云南锡业股份有限公司将所筹资金直接投到个旧市一些市场前景好、开发潜力大的项目上。这既可解决云南锡业股份集团的多元化经营问题，更为主要的是以利益为纽带来协调云南锡业股份公司与个旧市的关系。

总之，资源型老工业城市的经济结构调整需要长期的巨额资金，单靠传统的财政投入和银行的信贷资金是不够的。当前，要注重培育和发展多种融资渠道，分散风险，增加基础设施资金来源，积极利用现代资本市场和金融工具，为资源型老工业城市建设筹集资金，通过结构调整来实现地方经济的可持续发展。一般来讲，资源型老工业城市的融资操作可分为四个层次：第一个层次是中央财政和金融协调配合，支持重大基础设施项目建设；第二个层次是地方财政与金融协调支持；第三个层次是对资源型老工业城市具有一定收益的资源项目，银行要按正常市场风险原则提供长期贷款，利用发行股票、债券等方式在资本市场上筹集资

金；第四个层次是对有地方特色的经济工业和农产品项目，要以商业银行贷款为主，政策银行贷款支持。

第五节 引进外资对策

资源型老工业城市的经济发展离不开外资的支持，这也是云南省经济走向国际的客观要求。随着我国的入世及云南省通向南亚、东南亚国际大通道的建设展开，对外引资的条件将会逐渐成熟起来。

一、引进跨国公司的投资

引进国外企业的投资，同时也引进了先进的技术和管理，这是资源型老工业城市引资的重点，特别是吸引那些在国际上有一定影响的跨国公司的投资。

（一）扩大地区市场的对外开放

资源型老工业城市应结合对外开放的整体构思，进一步对外开放市场。开放市场的领域可全面涉及一、二、三产业，不仅对于已经确定或有条件的领域，如商业、外贸、电信、旅游、金融等对外开放要积极推进；对于教育、卫生、城建、咨询、建筑领域如何引进外资要认真探索；在农业、环保、电力、石油、天然气、公路、城市基础设施等方面要积极鼓励和引导外商投资。其中要重点支持有优势的第三产业的发展，通过引进外资实现经济结构的全面升级。

2000《西部论坛》已经明确要扩大外商投资领域，鼓励外商投资于西部地区的农业、水利、生态、交通、能源、市政、环保、矿产、旅游等基础设施建设和资源开发以及建立技术研究开发中心，扩大西部地区服务贸易领域对外开放，将外商投资于银行、商业零售企业、外贸企业的试点扩大到直辖市、省会和自治

区首府城市，允许西部地区外资银行在条件成熟时逐步经营人民币业务，允许外商在西部地区依照有关规定，投资电信、保险、旅游业，兴办中外合资会计师事务所、律师事务所、工程设计公司、铁路和公路货运企业、市政公用企业和其他已承诺开放领域的企业。

（二）制订新的外商投资优惠政策

我国东部沿海改革开放 20 年，吸引了大量的外商投资，促进了经济的快速发展，这主要得益于国家在那里长期推行的外资企业的优惠政策。资源型老工业城市要结合中央西部大开发的政策取向，制定新的适合资源型老工业城市特色的优惠政策以吸引外商投资。资源型老工业城市应结合自身的实际情况，把外商投资吸引到急需发展的产业中来，发挥自己的比较优势，如个旧可以依靠在大屯的红河工业科技园区，东川可依托昆明的国家级经济技术开发区，在土地使用、资源开发、产业发展等方面制定优惠的政策，以点带面地推动整个地区的经济发展。

（三）鼓励国外公司收购和参股部分国有企业

目前，国外跨国公司，特别是美国的跨国公司多采用并购方式进入东道国市场，这样，跨国公司不仅可以省去许多新建一个企业程序上的麻烦，同时还可以直接获得当地的销售渠道；本地企业也可以通过这些方式，吸收新鲜血液或把资金退出转向其他较有优势的行业中。当然由于我国目前的资本市场和相关的法律制度还不完善，外资并购方式的实现还需一段时间。

二、以国际资本市场为引资新渠道

目前，通过国际资本市场进行的证券投资和国际信贷投资等间接投资方式已经超过了国际直接投资的规模，正成为国际投资者对外投资的重要方式。资源型老工业城市的对外引资也应适应这一潮流，把国际资本市场，尤其是欧、美、日资本市场作为利

用外资的重要渠道。

(一) 积极扩大利用外资的试点

在国家鼓励和允许的产业内，支持西部资源型老工业城市的企业通过转让经营权、出让股权、兼并重组等方式吸引外商投资。如鼓励在华外商合资企业到西部资源型老工业城市再投资，其再投资项目外资比例超过 25% 的，享受外商投资企业待遇；对外商投资西部资源型老工业城市基础设施和优势产业项目，适当放宽外商投资的股比限制，允许外商投资项目开展包括人民币在内的项目融资；积极争取多边、双边赠款优先安排西部资源型老工业城市项目。例如，个旧市可以利用其潜在的优势资源条件，借“个、开、蒙”群落城市建设的契机，以交通运输等基础设施建设项目、资源深加工项目、农业发展及口岸建设项目，努力争取国外企业或国外的财团到个旧投入资金或技术，与个旧共同开发，这既可以培育地方财源，扩大就业，又有可能较好地注意环保，避免生态的进一步恶化。

(二) 积极争取国际金融机构的贷款

积极争取国际金融机构的贷款，主要是指争取世界银行、国际金融公司、国际开发协会和亚洲开发银行等的贷款，同时还有外国政府贷款和国际银团贷款。

世界银行的贷款对象是政府，最主要的业务是通过提供和组织长期贷款和投资，解决成员国特别是中低收入成员国恢复和发展经济的资金需要。贷款一般用于交通、运输、教育、农业等世界银行的特定项目，贷款期限较长，平均为 6~9 年，最长可达 40 年，宽限期 4 年左右，贷款不受份额限制，并且利率比市场利率低，采用固定利率。世行贷款可用于基础设施与产业的建设，如个旧市正在利用世行贷款建设一个 3 万吨的污水处理厂。东川的环保产业也可考虑充分利用国际金融机构的资金来弥补环保资金的缺口。

国际金融公司是世行的附属机构，旨在配合世界银行为成员国，特别是发展中国家的私人企业的新建、扩建、改建等提供资金，以促进外国私人资本在发展中国家的投资，促进本国资本市场的发展。国际金融公司的贷款期限一般是7~15年，利率比世行要高一些。国际金融公司的资金可用于本地私人企业的发展。

国际开发协会也是世界银行的一个附属机构，主要是向较穷的发展中国家政府贷款，国际开发协会的贷款被称为“软贷款”，贷款不收利息，只收0.75%的手续费，对未利用贷款收0.5%的承诺费，贷款期限长达50年，主要用于农业、乡村建设、交通运输、教育、能源及通讯等基本建设。这一贷款应尽力争取，但贷款条件较为苛刻。

亚洲开发银行是亚太地区最大的政府间金融机构。它提供的贷款包括普通贷款和特别基金贷款两类，普通贷款属于硬贷款，主要贷给收入较高的发展中国家，特别基金贷款属于软贷款，主要贷给较穷的发展中国家，贷款期限40年，不收利息，仅收1%的手续费，具有援助性质。此外，亚洲开发银行还通过购买私人企业股票等形式对私人企业融资，并进行技术援助。目前，澜沧江—湄公河次区域合作在亚洲开发银行的极力推动下正在深入。这对于处在该河流域中国关键地段之一的红河州的个旧市而言，无疑是一个很大的机遇，个旧应结合自身产业结构调整，充分研究亚行在次区域合作中的支撑项目如教育产业的建设、人力资源的培养等方面，争取亚行的贷款。

除了运用国际金融机构的优惠贷款外，还应该积极争取外国政府和国际银团的贷款，以弥补资金不足。个旧在金湖污染的治理上，实际已经在利用日本政府提供的优惠贷款。

总之，要做到有效地利用外资，提高利用外资的质量，作为资源型老工业城市就要进一步改善投资环境，加大农业利用外资的力度，鼓励外商投资于能源、交通、重要原材料工业，综合利

用资源和再生资源、防止环境污染等方面的新技术、新产品项目上。对国有骨干企业合资项目的外方股权限制、对外商投资企业的市场放开程度、产业指导目录中限制类项目等应适当放宽，并在利用国外贷款、国内配套资金、贴息贷款、财政返还和外汇平衡上给以必要的支持。在西部有条件的资源性老工业城市进行银行、保险、零售商业、外贸吸收外商投资试点。依法维护合资企业中方权益，支持内资企业增强竞争实力，同时加强对外商投资企业的依法管理，强化对合同履约的监管，严格税收征管、纳税检查和会计决算检查，保护各方的权益，维护劳动者正当权益。通过管理，把利用外资的工作提高到一个新水平。

第十三章 经济结构调整改造的保障机制研究

第一节 制约结构调整的瓶颈问题

一、要素供给的制约

一个地区的经济成长，最主要的推动力来自于资金、劳动力、技术、知识、人才等各要素的投入。从资源型老工业城市的要素供给看，土地和劳动力过剩，而资金、技术、人才等要素特别缺乏。资源型老工业城市能否成功地进行经济结构调整，关键在于这些缺乏的要素能否从内部更多地积累，并大量地从经济发达区流向资源型老工业城市。要素流动的原则在于要素的收益水平，哪个地区的资金利润率、工资待遇、技术价格、企业家报酬等水平较高，它对要素的吸引力就强，资金、技术、人才等要素就会往哪里流动^①。

从信贷资金的流动看，由过去的计划控制、规模下达和额度管理，改变为存贷挂钩和资产负债风险管理，这就使得信贷资金的流动要讲安全、讲效益。由于资源型产业收益率较低，资金投放在资源型老工业城市收益小、风险大，因此，信贷资金可以随着金融体系内部的同业拆借市场、从收益较低和风险较高的资源型老工业城市流向收益较高、风险较小的城市，使资源型老工业

^① 2000.6，经济研究，西部开发的经济学思考。

宏观经济的萧条，1998年全区企业上缴的所得税只有41万元，农业税仅211万元，农业特产税仅2万元；另一方面，中央和地方分税制的基数期已过去，新增的增值税部分，中央分得过多，而地方所留较少，从而使地方财政产出能力极弱（详情见表13-1），而供养的非经济单位和人口规模过大，以1998年为例，该市财政总收入4249万，地方财政收入仅2895万，总支出却达到1.56亿，其中用来“养人”的费用就超过9000万元。从而造成“小马拉大车，瘦马拉重车”。中央和省市每年的各类财政补贴高达7000万元~8000万元。

表13-1 东川区历年地方财政收支一览表

年份 指标	1980	1985	1990	1993	1997	1998
地方财政收入	277.8	886	1 666.8	2 917	7 251	2 895
地方财政支出	1 000	2 421	4 398.8	5 727	15 340	15 600

资料来源：东川区财政局。

如果将一个地区的党政社团和其他吃皇粮的事业人员规模设为 G ，将其企业所产出的国民生产总值设为 Q ，则 G/Q 就是经济基础的上层建筑负担系数 R 。按此公式计算，沿海城市的 R 值低于300，云南的 R 值为730，新疆的 R 值1070，东川的 R 值高达1211。实践证明一个地区 R 系数越大，这个地区企业的上层建筑负担越重，投资、技术、人才的收益率就越低。不仅要素很难流入区内，而且区内的要素还会千方百计地流往区外。

由于各地区党政机关和事业单位的运转，受到所缴税收短缺的限制，于是资源型老工业城市的税收必须分文不少地收上来，预算约束使税收减免和返还的余地很小。受经费短缺的影响，资源型老工业城市的一些政府部门，则会巧立各种名目，向企业、个体经济者和农户尽可能多地收取苛捐杂费，以维持其运转，严重的税赋使资源型老工业城市的生产经营系统雪上加霜。

当一个地区上层建筑的负担太重，税源企业基础太薄弱时，中央财政和各部门下拨的转移支付和各项专项转移支付，往往会被捆绑挪用来发放工资或其他非生产性的建设项目。通过中央财政和各部门下拨的用于人力资本、基础设施等专项资本积累的要素，往往也会漏入吃皇粮的陷阱之中，使原本就严重不足的转移支付更少。加之地方财政困难，教育所能获得的资金极为有限，从而造成“教育经费少—人力资本积累少并向外流失—经济发展水平低—教育经费少”的恶性循环。

虽然资源型老工业城市的非生产经营系统规模远大于经济基础，但由于凭借政府权力的收益，远高于生产经营系统，而且更加稳定。因此，当人力资本在生产性经营系统和非生产性经营系统分配时，高智力和技能的人力资源往往被吸引和导向到党政社团等非生产经营系统；越是需要高能力和高智能人力资源的生产经营系统，越是得不到分配，甚至原有存量也流出了。

供给经济学的实证研究已经证明：一个地区，税负（包括苛捐杂费）越重，越抑制投资和资本积累，进而越制约经济的成长。因为，政府与企业 and 劳动者之间的分配，政府拿走越多，经营者实际所得到的利润和报酬越小，资金、人才、技术、企业家等要素的收益率就大大降低。因此，资源型老工业城市不仅在运输成本和自然条件等方面处于劣势，其上层建筑负担太重、生产性经营系统人力资源素质较低，也使其结构调整面临重重困难。

（二）管理体制与观念的约束

制度不断改善和创新，是经济成长的一个重要来源。若分工和经济运行发生变化，制度中的观念、文化习俗、体制等变迁滞后，则会影响资本、技术和人才等要素投入和使用的效率。资源型老工业城市往往拥有廉价的劳动力和土地以及较为丰富的自然资源（除矿产资源以外）等比较优势，对投资具有一定的吸引力，而实际的要素流入却存在如下两个问题：一是观念的落后。

在这类城市相当一部分市民的潜意识中，认为经商赚钱是不义的，因此，在引进区外资金时，对外来投资者是热情欢迎；一旦资金进入，在土地、人事、双方权利等诸方面则摩擦不断，政府、当地各类组织和企业周边的居民都想揩外来投资者的油。从而使外来投资者的经营环境恶化，抵消了劳动力、土地和资源价格便宜的比较优势；二是长期的计划经济管理体制，使资源型老工业城市现有的管理运行方式还带有很浓厚的计划经济色彩。虽然全国早在 1992 年就开始向市场经济转轨，但铜、锡等矿产品的计划经济分配却一直延续到上世纪 90 年代中期，从而使资源型老工业城市虽然从计划直接分配的资源少了，但政府经济的特征仍十分明显。投资者与政府各部门打交道的规章制度太繁、关卡太多、变通较差、手续繁琐、时间太长、成本较高，从而使投资经营的风险也远大于其他城市。

（三）政府角色错位的约束

目前，资源型老工业城市政府在行使管理职能过程中，出现了许多不正常现象：一些属于政府职责范围内的事情，政府没有去做或无力去做；有些应由政府无偿提供的公共服务却以有偿、收费或企业无偿提供的方式来进行；同时有些本应由企业管理或市场调节的微观层次的事情，政府却迫于社会稳定问题而不得不加以干预。政府职能的不健全和“不恰当的行使政府职能”并存，导致存在下述现象：

1. 政府与企业的错位

市场经济条件下政府的主要职能应是弥补市场缺陷，克服市场失灵，促进社会公平。为此，政府应向社会提供公共物品，包括基础教育、基础设施、环境保护和国防等，而企业则是生产市场产品、具有独立利益的经济主体。长期以来我国政府与企业之间存在着角色错位和职能混淆，主要表现是：公共物品的供给严重不足，需要政府做的事情政府没有做，或没有做好，而一些需

要市场做、企业做的事情，例如企业生产经营、投资建设和银行贷款等活动，政府却进行着不同程度的干预。企业办社会现象依然大量存在，特别是资源型老工业城市这类问题更为严重，从而使企业经营背上沉重的负担。这种状况必然会在相应的范围内导致市场和政府调控的双重失灵，使社会经济的运行失去应有的规范和秩序，从而降低资源配置的效率。

2. 有偿服务与政府职责之间不协调

政府所提供的公共服务本来应当是无偿服务，因为提供公共服务的过程也就是政府行使职能的过程。但是由于资源型老工业城市财政预算经费严重不足，从而使一些政府部门不得不将收费作为提供公共服务的前提和资金来源，将公共服务变成了有偿服务。结果是不该收的费，却乱开口子乱征收，导致经济和社会生活秩序的混乱。

3. 义务教育发展滞后

发展义务教育是政府义不容辞的职责，然而资源型老工业城市由于地方教育经费紧张，从而导致师资素质不高，校舍设施简陋，学校环境条件较差，90%的教师主要集中于城区的几所学校，边远地区特别是山区，教师人数极少等问题。矿业局不仅必须出钱自己办学校（如东川矿务局现有中小学10所，职工中专、技校2所，教职工505人），而且矿务局的学校还必须无偿地为周围地区的农村学生服务，为此，东川矿务局每年需支付教育经费700万元。由于矿务局教师的人均月工资低于地方教师300元，故教师队伍难以稳定。虽然希望工程的捐款的确为改善贫困地区义务教育条件发挥了积极作用，但仍然不能从根本上解决问题，因为义务教育毕竟是政府的责任，靠社会自愿捐助不可能保证义务教育的发展，实际上，几年来希望工程捐款总数与义务教育的年度资金缺口相比，确实也存在着巨大的差距。

4. 企业发展所需的科学技术难以得到保证

支持科研，推动技术进步，一般应是政府的职责，但资源型老工业城市却由于矿山的衰退、财政收入的下降，使政府无充足的财力支持科学技术的发展以及科技成果在工农业中的普及推广，结果科技人才流失现象严重，使经济结构调整改造由于得不到科技支持而难以实现。

5. 环境治理工作薄弱

矿业资源的长期开采和冶炼，使资源型老工业城市的生态环境遭受到严重的破坏。面对严重的环境问题，中央政府所拨的专项治理费只是杯水车薪，而地方财政更无力进行该项耗资巨大的生态环境治理工作。资源型老工业城市要改善投资软环境，首先必须加强环保和生态环境的治理工作，以恢复生态环境，提高地区招商引资的能力。

(四) 分工与收益的约束

不论资源型老工业城市如何调整产业结构，从总体区域分工上讲，仍属于国内的资源生产地区、粗加工工业地区。由于资源和原材料等产品的收入需求弹性小，加工的附加值较低，且需求和价格受国内外市场影响，市场很不稳定，因此，在与其他城市进行贸易时，资源型开采城市总是处于一个不利的劣势位置上，从而必然导致大量净收益的流失。但如走“区内资源—自我深加工—区内市场”的替代战略，又会由于区内消费市场狭小的限制，使加工工业达不到经济规模；加之区内的工业化总体仍是在政府经济体制框架内进行，政府投资、政府管理、政府保护，必然造成体制成本高，技术进步动力差，经济效率较低的结果，这也使资源型老工业城市很难通过自身内部的积累，完成经济结构调整所必需的原始积累。

资源型老工业城市的经济结构调整，必须具备要素的内部积累和外部流入，而要素的积累和流入在市场经济的运行体制下，关键取决于要素收益率的高低。尽管交通运距长、运输成本高这

些影响收益率的因素一时难以改变，但优惠政策支持、制度创新、政府机构改革等，却会使资源型老工业城市企业承担的社会成本大大下降；而且随着产权制度方面的创新，可使投资者的财产积累克服收益率低的约束，从而愿意投资于长期的土地使用权财产；而政府机构的改革，不仅可以降低企业的上层建筑负担，还可以使更多的社会精英和人力资本分配于创造财富的系统。因此，资源型老工业城市的经济结构调整，需要一系列政策与机制作为保障，这包括政府职能的转变、政府政策的支持、社会保障机制的建立、管理体制的创新以及一系列政策法规的制定等等。这是一项艰苦而长期的任务，只有建立一整套符合社会主义市场经济运行规律的保障机制，才能积极有效地推动资源型老工业城市经济结构调整改造的顺利完成，才能使老工业城市旧貌换新颜，以崭新的姿态迎接新世纪的挑战。

第二节 保障结构调整改造顺利实施的思路与途径

一、转变政府角色，重塑投资软环境

在经济结构调整改造过程中，如何促进区外要素的注入和区内企业自身积累的增加，是促进结构调整实施成功的出发点。随着全球经济一体化趋势的强化，投资者对投资环境的要求越来越高，许多跨国公司不惜花费重金和时间寻找最佳的投资环境，这里的投资环境不仅包括各种基础设施等硬环境，而且还包括当地政府为企业服务的质量和效率、税负的轻重、社会文化观念等软环境，因此，政府变革是结构调整的基础保障。要提高区内要素收益率，增强对外招商引资的吸引力，首先应通过政府角色和功能的转变，重塑投资软环境。

(一) 精简政府机构、分流吃皇粮人员、彻底清理苛捐杂费

精简党政社团及其他事业机构，压缩人员规模，是减轻经济基础的上层建筑负担的关键，如不对这一制约结构调整的庞大的上层建筑“减肥”，就不能彻底地消除企业的税外苛捐杂费，就会影响要素的内部积累和外部流入。

资源型老工业城市设置党政社团和其他事业单位规模的一个最首要和重要的指标，应当是“财政经费负担人数/CNP”。具体可先核定一个从全国范围来看，企业均能承受的宽松的比率，然后根据这一指标加上其他人口、地域等指标，来核定各级党政社团及其事业单位应有的规模，并按此来核定编制，并且机构数量也应当进行大量的压缩，使上层建筑负担适应经济基础的承受能力。

当然，资源型老工业城市政府的精简机构需要考虑社会稳定，由于当地可供干部分流的经济实体较少，精简机构的改革难度很大，因此，经济结构调整应与机构人员精简改革同步进行，并争取列入中央财政预算，由中央政府承担一定的改革成本，可考虑通过对断皇粮的职工进行一定的补助（为分流干部兴办的企业支付三年的国税，或者为到企业就业的员工提供补助金等），以鼓励目前党政社团和事业单位的干部和职员脱离吃皇粮单位，独立、合伙兴办企业，或者到企业就业。还可考虑采取降低分流干部注册企业的门槛，简化兴办企业的手续，缩短办企业的时间，降低办企业的成本等办法。

但必须特别强调的是，一支高素质的公务员队伍是提高政府效率和权威、充分发挥政府在经济中积极作用的基本保证。因此，党政社团和事业单位需要新增的人员，应严格按照科学的编制原则进行公开竞聘，要建立以能力和业绩为标准的考核和晋升制度，做到任人唯贤而不是任人唯亲，吸引高质量的人才进入公务员队伍。对现有公务员要定期考评，轮流培训，不断提高其业

务素质和能力。对那些考核不合格或业绩平庸的人，要辞退和分流，政府机构不能成为养懒、养闲的所在。

应鼓励新需要分配的大中专毕业生和复转军人更多地到生产经营部门就业或自我创业就业；事业单位如环卫、绿化、律师事务所和审计事务所等单位应尽快实施企业化经营，一方面减少财政支出，另一方面，也要防止其利用某些垄断和政府给予的行政权力向社会乱收费项，成为其他生产经营企业新的负担。

（二）转变政府职能

在精简机构和人员规模的同时，更重要的是转变其政府机构的职能。政府应由过去按行业隶属原则管理所属企业，转向按属地原则，面向多种所有制、多种经济成分的所有市场主体，履行社会经济管理职能，通过制度安排与政策诱导，构建良好的区域经济发展与生活环境，使来自国内外各种所有制的投资者都能取得合理的回报，真正做到政府搭台，企业唱戏。

建立廉政高效的地方政府。资源型老工业城市的政府需要实现三个转变：一是从大政府、小社会转向小政府、大社会；二是从适应计划经济的观念、工作方式、办事程序，转向适应市场经济的观念、工作方式和办事效率；三是从政府选项、选人、审批和直接管理的经济，转向服务、登记、备案和间接管理的经济。机构和人员精简了，如果观念、工作方式、办事效率、机构职能等依然如故，很可能使上层建筑规模变相复归，区域经济仍然在强政府、弱社会的框架内运行。

（三）更新政府观念

1. 树立新的资源观。资源型老工业城市在经济结构调整过程中，往往会从本地的自然资源出发，考虑经济结构的调整和新产业的选择。但这里有两个误区，一是资源不仅包括自然资源 and 一般劳动力资源，而且还包括品牌、商标、专利、市场网络、信息、创新环境等后天获得性资源。由于第二类资源是靠高素质的

创新人才获取的，因此，创新人才在经济发展中的作用与日俱增，后者对前者有点石成金之效。

回顾世界经济发展史，世界上任何一个真正富裕的国家均不是靠自然资源富裕起来的。日本是一个资源贫乏国，但却是世界上最富裕的国家之一，其关键是日本拥有高素质的人力资源。海尔、小天鹅等优强企业，在中西部兼并了一些企业，有的并未注入多少资金，而只是带来了品牌、带来了新的管理模式，输入了新的经营理念，就使一些“趴窝”多年的企业起死回生，这颇发人深省。资金短缺确是制约资源型老工业城市经济结构调整的重要因素，但和资金短缺相比，人力资本的短缺更显突出。

从历史的经验教训来看，对自然资源的过度依赖，一方面必然造成产业结构的单一，对外的依赖性太强，对市场风险的抵御能力弱；另一方面由于自然资源的优势过强，往往掩盖了该地区其他优势资源的开发和利用，结果丧失了区域经济发展的其他良机。从东川区进行的“区情民意调查表”反映的情况来看：即使是在铜矿资源储量和品位下降、生产成本上升、国际市场铜价持续下跌的情况下，东川区仍有45%的干部认为“矿产资源的深加工是东川经济发展的优势”，这反映出东川目前仍有相当数量领导干部的思想仍被局限于“自然资源”开发上，这必然会影响结构调整和改造的顺利实施。

2. 改变技术观。在知识经济条件下，高新技术成为推动地方经济发展的重要力量。但高新技术既是人才经济，也是信息经济。因此，一个地区能否发展高新技术，取决于该地区的人力资源状况和信息资源状况。由于资源型老工业城市在这两方面均处于劣势地位，因此，近期内这类城市很难去发展大量依靠高素质人才的高新技术产业，而应更多地考虑用高新技术改造传统的产业，如该类城市有资源优势和发展基础的生物制药业、金属采冶及深加工业、机械制造业、物流产业、农副产品加工业以及服务

业，以提高初级产品的技术含量和附加值。

从江浙沿海地区经济发展的历程来看，这些地区的发展实际上首先是从实用技术开始的，随着经济的发展、积累的增加、人员素质的提高和信息获取渠道的畅通，高新技术才开始逐渐取代传统技术，成为促进经济增长的动力。对高新技术人才缺乏、信息闭塞的资源型老工业城市来说，实用技术的效用等同于高新技术，因此，在用高新技术改造传统产业的同时，要注重实用技术在劳动密集型产业中的运用，通过增加就业机会，稳定社会经济生活，为结构调整创造前提条件。

3. 改变人才观。资源型老工业城市的现有人才，主要集中于矿物资源的采选冶方面，其他专业的人才很少，特别是计算机、金融等新经济类的人才更为缺乏，这成为制约资源型老工业城市经济结构调整的重要因素。由于在现有的条件下，该类城市很难吸引和留住具有高学历的新经济类人才。因此，除大力吸引支柱产业所需的高技术人才外，有经营管理技能的民营企业家、会开拓市场的营销人才以及有一技之长的能工巧匠，应是资源型老工业城市目前重点吸引的人才。因此，政府应开拓人才观，既注重高学历人才的引进，也重视实用技术型人才的引进，通过改善投资环境，提供优惠政策，放开户口管制，筑巢引凤，吸进沿海地区的能工巧匠来东川发展，将市场经济的观念和运作方式带入资源型老工业城市，才能有助于结构调整与改造。

4. 改变“夕阳产业”观念。资源型老工业城市的产业多数属传统产业，有些人误认为传统产业就是夕阳产业，不可能再发展，故对该类城市的长远发展丧失信心。实际上世界上“只有夕阳技术，没有夕阳产业”，如对传统产业进行高新技术的改造，传统产业也可焕发青春。例如，今天的纺织业，通过高新技术的改造，各种高附加值的面料和服装的面市，使传统的纺织业也获得了良好的经济效益。资源型老工业城市也应利用各种高新技

术，改造传统产业，提高生物医药、农副产品加工及有色金属产品深加工程度和技术含量，使“夕阳产业”焕发青春。

5. “体制观”的改变。资源型老工业城市另一突出的特点，是国有经济占有相当高的比重。但从中国经济改革的实践结果来看，凡是国有经济成分高的地区，其经济发展速度就慢，反之则快。像铜都——东川粮油食品公司生产的“缅桂面”在质量、包装、价格方面均优于省内同类产品，但却始终拓宽不了市场，虽然这与企业缺乏营销意识和营销人才有关，但最根本的原因还是国家仍拥有这个小企业 100% 的股份，难以调动企业员工的积极性。资源型老工业城市进行股份制改造后，这种情况尚还普遍存在。因此，应对资源型老工业城市众多的中、小国有企业尽快进行真正的股份制改革（不能片面地、静态地强调国有企业的保值增值问题，而使股份制改造流于形式）和资产重组，以激发老企业技术改造的动力和经济活力。此外，政府还应通过多种途径促进中央企业与地方经济的融合生长，这是资源型老工业城市经济结构调整与改造的关键与根本。只有通过企业改革，来自外部的各种支持和帮助才能转化为城市自身的“造血功能”，形成自组织、自发展的机制，这才是该类城市发展永不衰竭的内在动力。

朱镕基总理曾多次讲到，要对西部实行比特区还特的优惠政策，但政府不可能直接指示你应该干什么，不应该干什么，资源型老工业城市不能抱着等待观望的态度，期望中央有朝一日颁布具体的实施方案，然后可以照此办理，地方政府应理解中央政策的精神，根据本地的具体情况，选择、确定最能促进本地经济发展的方式、方法，去贯彻实施。

6. 树立新的优势观。资源型老工业城市除了要发挥传统优势（要素秉赋优势、相对优势、绝对优势）外，还必须树立新的竞争优势意识。众所周知，新疆盛产棉花，石油蕴藏也较丰富，有一“白”一“黑”优势资源，但新疆目前众多的纺织企业却陷

入困境。而几个生产经营特别红火的企业——新疆特变电工股份有限公司、新疆轮胎厂等与新疆的“白”、“黑”资源优势并无紧密联系，依靠的只是竞争优势。这对资源型老工业城市的产业结构调整与选择应该有所启迪。上世纪五六十年代根据“全国一盘棋”的方针对西部工业布局的安排，八九十年代，在发挥资源优势战略指导下的发展，使采掘工业、原材料工业占该类城市工业结构中很大的份额，这些工业的发展，对推动西部地区工业化，对支持全国经济建设作出了历史性的贡献，但是否继续保持这种产业结构，就需要考虑以下几方面因素：一是采掘工业有个越挖越深、成本递增以至资源枯竭的问题；二是我国相当一部分矿藏的贮存条件复杂，有效含量不高或选冶难度大，在对外开放的新环境下，极易受到国际市场的冲击。特别是在加入 WTO 后，我国东部地区会进一步扩大从国际市场进口原材料，从而增大了对资源型老工业城市矿业的冲击；三是上游产业的比较劳动生产率和收益，也远低于下游产业。因此，如果保持既有结构格局，最好的结局只能是保持和发达地区等距离的差距。因此，在资源型老工业城市结构调整改造的选择上，应该“异中求同、同中求异”。“异中求同”是指资源型老工业城市在发展上游产业的同时，应走产业升级之路，逐步发展下游产业。“同中求异”是指在产业升级中，资源型老工业城市要从竞争力相对较弱的现实出发，在策略上尽可能采取“差别化战略”、“错位经营”、“分层竞争战略”等，围绕核心竞争力的发掘与培植、构建有竞争优势的地区特色经济，以减少风险，提高成功率。

7. 树立新的规划观。资源型老工业城市的结构调整是个复杂的系统工程，需要统一规划，分步骤、有重点地推进。随着体制背景的变化，要求发展规划在内容、目标、依据和编制方式方法上都有相应的转变。

首先，过去制定发展目标主要是以 GDP 等价值指标和主要

工农业产品的实物指标为主，现在应以人为本，应把增加就业岗位、降低失业率、加快农业劳动力转移等反映人力资源开发的指标和生态环境的指标作为重要的发展目标。其次，过去的规划在产业的发展上很具体，一直延伸到具体项目。在市场经济条件下，应该由市场主体自主决策，地方政府应着力于对地区经济发展进行前瞻性的政策指导与引导，指明重点鼓励、支持发展的产业，并为这些产业的发展进行制度安排（如建立创业风险基金、中小企业担保基金等）、组织构建（如建立民办科技企业孵化器）和制定竞争规则。

总之，市场经济体制下，发展规划必须坚持市场导向，以市场调研预测作为规划的出发点，以产品能否在市场上实现，作为检测规划是否符合实际的依据。

（四）正确处理好政府与企业的关系

要素收益率是市场调节资源配置最重要的综合信号。通过改革和市场导向，将利润多分配给企业一些，使资源型老工业城市的投资收益率提高，社会资源自然会正常和快速积累，并从低收益区流向高收益区，这应是政府利用宏观经济政策，通过要素收益信号和要素市场流动机制，进行资源型老工业城市经济结构调整的原则。

因此，在经济结构调整过程中，政府的作用主要应体现在：利用税收优惠、消除苛捐杂费、转变政府职能、改变要素的收益率信号，利用市场机制，间接调动社会资源的内部积累和外部投入。如果资源型老工业城市的结构调整，主要是依靠中央和地方政府来搞，资源由政府来分配，项目由政府确定，实施政府来管理，这样的结构调整最终会由于投资效率低下而导致项目失败，在这方面，“三线”建设已给了我们沉痛的教训。

从资源型老工业城市的实际情况来看，要鼓励要素流入，也不能靠传统的行政命令和“拉郎配”，让经济效益好的企业用资

金注入、兼并或收购企业等方式扶持资源型老工业城市的企业，由于这种扶持、兼并或收购往往是出于政府的行政命令，而非经济纽带关系，双方缺乏合作的经济基础，难以带来良好的经济效益，最终往往会降低扶持方的要素收益率，从而使合作难以持久。因此，政府应主要利用优惠的税收政策，刺激外部企业向资源型老工业城市的企业投资。例如，为鼓励省内的大型医药集团（如白药集团或昆明制药股份有限公司）向锡都——一个旧的生物制药产业投资，就可按国家给予外资和东部企业的二年免税、三年减半，期满后的五年内，其所得税按 15% 征收的优惠政策来办理。由于国税的减免申请难以获准，因此，还可考虑将补贴资源型老工业城市亏损企业的资金，用于为投资数额大、增加就业人数多的企业代缴国税，以刺激区外要素流入资源型老工业城市，带动资源型老工业城市结构调整的顺利进行。

此外，政企关系不能过分密切，特别是人事、财务方面，政府不能过多地介入。企业应当是独立的商品生产者和经营者，其生产经营活动不受行政命令的干预，一切企业都必须在遵守法律法规的前提下自由地进入或退出市场，从事或终止经济活动。政府则主要是为社会经济活动提供公共服务、加强法制建设和基础设施建设、规范市场运作、运用宏观财政政策和货币政策等手段对经济运行进行调控，以保证充分就业和国民收入的持续稳定增长。

二、重视高层次人力资源的引进和培训

当今的竞争在很大程度上是科技、教育和人才的竞争，技术进步在经济发展中的作用越来越突出。因此，许多国家和地区把重视科技、知识、信息和人才作为基本国策，对人力资源培养和科技进步给予了大力的支持。

人力资源状况成为当今社会最重要的投资软环境。二次世界

大战后，发达国家将资金主要投向人力资源素质高的经济发达国家；在西部大开发中，外资和东部企业也将大量资金和项目放在西安、成都和重庆，其主要原因也是由于这些城市的高等院校多，高科技人才多，科技力量强。因此，资源型老工业城市的经济结构调整，必须依赖高层次人才的流入和科学技术的进步。

但从资源型老工业城市目前的情况来看，如东川区虽然有专业技术人员4 295人，其中高级职称 81 人，中级职称1 471人，但主要局限于矿山的采、选、冶专业，发展地方经济急需的高级人才如高级经济师、高级会计师以及新兴产业的高科技专业人才却极少，由于体制上的原因，从 1990—1995 年还流失了 100 名以上的高级人才。资源型老工业城市目前的人力资源状况根本无法适应结构调整对各类专业人才的需求，更无法推动科技产业的建立和发展，因此，资源型老工业城市应争取获得国家西部大开发的人才工程支持，一方面通过中央财政的帮助吸引高科技人才的流入；另一方面通过财政支持，加大对本地区新经济人才的培养，以推动科技进步和经济结构调整。更重要的还是要创造一个让人才发挥才能的环境和机制，这里既有解决人才的经济待遇和报酬问题，还有一个创造使其心情舒畅的良好工作环境问题，从而才有可能吸引和留住人才。

教育是提高整体劳动力素质的唯一途径，它除了对地区经济的中长期发展具有决定性意义之外，还对改善短期国民经济循环、转变居民消费结构、推迟就业年龄、缓解就业压力也有显著的作用。基础教育和非基础教育具有不同的特点和筹资方式，政府对于基础教育，应当采取必保的政策，不能有任何推托的理由，特别是在主要矿业企业企业已严重亏损甚至破产的情况下，更应尽快通过财政拨款，将原矿业企业举办的中小学校逐步纳入地方教育的统筹管理之中，注重矿区儿童及周围农村地区儿童的基础教育问题，而对于非基础教育，则鼓励自主办学，多种办

学，多方办学，使中等职业教育和高等教育在政府不花钱或少花钱的情况下，得到较快的发展。

三、强化生态环境治理

环境与可持续发展之间的关系已成为各国、各地方政府关注的重点，但资源型老工业城市生态环境被破坏的状况至今没有明显改善，有的城市甚至呈现恶化趋势，并因此受到自然的处罚。而在全国性的经济结构调整浪潮中，伴随着西部大开发的各项优惠措施的出台，东部一些高耗能、高污染的项目将向西部转移（包括国家经贸委也希望如此做，并让各地做好接受这些项目的准备），如果政府急于脱贫和解决就业，对该类项目一概加以接受，虽然在近期内，会增加地区就业和财政收入，但地区的生态环境状况将进一步恶化，从而加剧地区经济发展的阻力。因此，在地区经济结构调整过程中，政府必须正确处理好开发与保护的关系，通过制定企业排污标准和环境质量标准，对一些资源性产品的开发实行许可证制度和作业休整制度；通过排污费的收取，限制污染物的排放，并对企业治理污染提供技术、设备、资金、税收等方面的支持，以保证可持续发展战略顺利实施。

四、建立社会保障机制，为改革创造宽松的环境

资源型老工业城市目前面临着社会统筹基本养老金存在巨大缺口的困难，截至 1999 年 7 月，仅东川铜矿就有离退休职工 10 650 人，比在册职工还多 15 人。1998 年全年实际支出社会统筹基本养老金 5 778.11 万元，每月平均支出 481.5 万元。按规定企业和职工缴纳工资总额的 40%，共计 157.83 万元，加上云南省社保每月弥补东川矿务局的 98 万元，每月尚有缺口 226.68 万元。税制改革后，每年给困难矿山的财政补贴每月 160.83 万元，

也用来冲抵社会统筹基本养老金。划归省统筹后，矿务局基本养老金收支每月仍有 163.68 万元的缺口，除省社保局每月暂借 98 万元以外，剩下的 65.68 万元每月都需四处告贷，严重影响了离退休人员养老金的按时足额发放。随着减员增效的继续实施和离退休人员的增加，这一矛盾将更为突出。这说明，要使经济结构调整顺利进行，首先必须建立一个完善的社会保障体系。

各国的社会保障制度千差万别，既有成功的经验，也有失败的教训。虽然养老保险、医疗保险，甚至失业保险，政府包、保的比例越少越好，以免由于市场失效，信息不完全、不对称，造成运行成本过高，使政府背上沉重的负担，阻碍经济的发展。就资源型老工业城市目前的情况来看，由于过去创造的大量利润和税收已上交国家财政，目前“人老矿竭”，如果主要依靠企业自身或地方政府解决社会保障问题，实际上是难以解决的。因此，应争取中央政府通过专项财政拨款的方式，将一定数额的资金放入矿山企业老职工的个人账户上，并通过多方筹集资金建立和完善社会保险制度，以保证经济结构调整的顺利进行，政府对这部分基本保险具有不可推卸的责任。

同时要大力发展各种补充保险，规范商业保险，完善社会救济制度和社会救济办法，建立起由不同救助形式共同组成、相互补充、相辅相成的社会保障体系。

五、转变开发思路

资源型老工业城市经济结构调整是在社会主义市场经济条件下进行的，这与以往的对落后地区的建设有较大的区别，应当有开发的新思路。

从区域战略角度看，资源型老工业城市经济结构调整要服从和构架于区域协调发展的战略，这与前些年的区域非均衡发展战略还有很大区别。协调发展意味着我国区域经济发展已进入一个

新的阶段；协调不是等同，也不是平均；协调承认差别，但要求缩小差距，要求配合。区域经济在协调发展若干年后，可进入均衡发展阶段。

资源型老工业城市经济结构调整新思路的重点，应是政策支持与市场调节的结合，即市场机制对资源配置作用与国家宏观调控作用的结合。单纯依靠政策的支持进行经济结构调整是不够的。资源型老工业城市经济结构调整涉及的行业人口这么多，要完全靠政府的投资来改变现状，既不现实，也无效率。必须调动起各方面的积极性，通过各种优惠政策的实施，提高要素的收益率，刺激要素自发地向资源型老工业城市投入。

政府的开发思路可以体现为“三个转变”和“两个结合”：

第一个转变是由单靠国家财力投资搞建设的模式，向国家政策投入与市场基础作用相结合、多元化投资发展经济的方向转变。

比如，东川可利用环保与生态这个中国和世界都关注的问题，积极争取间接利用外资即政府间的信贷；在直接利用外资方面，政府可制定优惠政策，鼓励和吸引外部企业和外商投资当地诸多领域；允许资源型老工业城市设立基础设施建设彩票，扩大地方企业发行债券的规模，尝试在资源型老工业城市成立产业投资基金等设想，就是立足于让资源型老工业城市在政策支持下，自己来筹集资金和运营资金。在政策方面，就体现着“外部支持”，而不是表现为“直接参与”。

第二个转变是由主要靠开发矿产资源的模式向综合开发市场、知识、技术、资本与生物资源相结合的方向转变。

多少年来，资源型老工业城市由于矿产资源的优势过于突出，以致于人们往往将开发的理解仅仅局限于矿产资源的开发上，从而掩盖了其他优势资源的开发，其实矿产资源开发仅是开发的一个部分，还有生物资源、人力资源、旅游资源等资源值得

开发。在这种开发中，不仅是资本和技术起作用，还需要观念更新和制度创新。

第三个转变是由封闭式、自我开发的模式向全国、全世界全方位开放的方向转变。

沿海地区这些年发展的经验充分证明，改革、发展与开放是分不开的。没有开放，改革难以深入，发展也就缺乏强劲的动力。在经济全球化的趋势下，任何一个国家、一个地区的经济都是开放经济，只有将地区经济纳入全国经济和全球经济中，地区经济发展才能获得更大的发展空间。因此，资源型老工业城市的经济结构调整，一方面应注重吸引外部资金和人才的注入，另一方面不能再搞大而全、小而全的封闭式开发模式，而应利用自己所具有的核心竞争力，通过虚拟企业等多种企业形式，与国内外强有力的供应链和企业网络联合，将自己纳入到全国或全球经济之中。

资源型老工业城市的开发新思路还需要突出两个结合：即中长期开发与解决当前重大问题相结合，加快城市化进程与农村经济稳步发展相结合。不解决好当前面临的问题，就没法去解决未来的问题，就是奢谈、空谈结构调整。加快城市化与农村经济发展的结合，对全国是重要的战略，对资源型老工业城市更是极为重要的战略，舍此，结构调整就会走很多弯路，这已为东部发展的正反两方面经验和教训所证实。

第三节 经济结构调整的保障机制

资源型老工业城市在过去长期的发展过程中，为中央财政作了很大的贡献（在过去原材料价格极低的情况下，仅东川铜矿一个企业，每年就为国家创造直接经济效益1个亿），另一方面资源型老工业城市在市场经济条件下，对城市的持续发展积累了很

多的问题。因此，完全靠市场机制的作用，难以保障资源型老工业城市经济结构调整的顺利实施。从国内外资源型老工业城市结构调整的经验来看，政府在其经济结构调整中起着举足轻重的作用。

一、政策支持的类型

现在政府主要是从加快基础设施建设，加强生态环境保护和建设，积极调整产业结构，加快科技和基础教育发展等方面，给西部投入资金，这显然是必要的。但如换一个角度来看支持资源型老工业城市经济结构调整的政策，也许有助于我们理解这些政策的含义和目的，同时还可提出一些今后可能采取的政策。这类政策具体可分为四种：

（一）扶贫解困方面的政策

因为资源型老工业城市的经济结构调整，首先面临的还是解决当前的问题，过不去这道坎，就谈不上结构调整与改造发展。因此，需要进一步落实有关措施。一是帮助资源型老工业城市解决提高下岗职工生活补助金、离退休人员社会养老统筹金方面的资金困难，即解决资源型老工业城市的城市贫困问题；二是提高对市场前景好，市场需求大的国有企业的技术改造和实施债转股的支持力度；三是提高国家对贫困县乡、贫困户以工代赈、扶贫贷款，扶贫教育基金等方面的支持力度。

（二）促进经济增长的政策

政府可优先安排资源型老工业城市跨区域性的铁路与公路、泥石流的治理、生态环境恢复以及电力、电网建设工程，以改善资源型老工业城市的投资环境；通过参股、退税、贴息、建立产业投资基金等方式，支持各种投资主体在资源型老工业城市增加投资；国内资金及省内优势企业在资源型老工业城市的投资，应按外商投资的优惠政策对待；提高国债资金在资源型老工业城市

基础设施（包括农村电网、城市基础设施等）、环保和生态建设等方面的投资比重；减免资源型老工业城市建设项目的地方匹配资金的比例；加大对资源型老工业城市旅游业开发的支持力度；允许国家严格管理和控制的某些特种行业，利用资源型老工业城市土地资源和无公害的自然环境，进行投资和生产经营；加快资源型老工业城市生态环境改善治理速度，提高对资源型老工业城市境内泥石流整治的投入等，这些都是支持资源型老工业城市开发的政策。国家还应鼓励和支持东部地区及本省的大专院校、科研院所对资源型老工业城市的资源开发与环境保护进行调研，并提高项目经费支持力度。

（三）参与开发的政策

参与开发的政策这主要体现在重要行业、重点企业和重要项目上。比如，增加对在东川区建设的国家重要原材料及相应加工工业基地的建设以及具有区域竞争优势的特色产业的资金、知识与技术投入的支持力度；增加对水土流失控制的投入、增加对农牧交错带的生态建设投入以及对退耕还林、移民的投入；继续加大东川矿产资源的勘探力度和对生态环境的监测能力；增加对能源资源、矿产资源的勘探，增加对生物资源、水土资源以及气候变化的调查与监测系统的投入。

（四）根治贫困的政策

“扶贫先治愚”，资源型老工业城市的经济结构调整，劳动力素质的提高是基础。因此，根治贫困就必须制定支持发展教育和社会事业的政策。如增加资源型老工业城市的教育、卫生及文化事业的经费，解决企业办基础教育的资金困难：解决中小学校舍和从事义务教育的各类教师的工资按时发放问题；建设和改造乡村卫生和人畜饮水设施；解决乡村通电、通讯、广播电视普及问题；提高资源型老工业城市应届高中毕业生的大专院校招生比例；对在资源型老工业城市从事科技、教育、卫生、文化工作的

专业人员，应创造条件，提高待遇水平；增加高、中等职业技术学校数量和规模；加大对在职员工和下岗人员进行新知识、新技能培训的财政支持力度。

显然，支持资源型老工业城市经济结构调整的政策重点是在支持经济增长方面，但其他方面也应提到重要地位上。

二、促进结构调整的实质性政策措施

（一）资源性产业的保护政策

在资源供给市场日益开放的情况下，考虑到资源型老工业城市资源性产品比重大、竞争力弱的特点，在一定时期内，国家应给予适当的市场保护，这种保护包括：规定国家订货及国家重点建设使用资源型老工业城市原材料的比例，对与资源型老工业城市优势资源相同的产品如铜、锡金属的进口，应力争在允许的保护期内实行一定的进口管制。国家发展计划局也应在宏观管理上指导内地一些加工业适当压缩同类产品的生产，尽可能减少这类产业与资源型老工业城市产业的竞争，让出一些市场，支持资源型老工业城市的结构调整与发展。

（二）财政倾斜政策

资源型老工业城市的经济结构单一，整体经济实力较弱，难以承受结构调整中产生的就业问题和社会负担。因此，中央和省级政府必须对该类城市提供必要的产业退出与替代的财政援助。

1. 应调整中央和地方政府税收政策方面的优惠，以提高投资和经营者的收益率。而资金收益率提高，就会增大人力资本的收益，吸引技术和人才要素的流入。在实施东部沿海开发发展战略时，用税收优惠的方式，成功地吸引了大量外资的进入。由于资源型老工业城市投资环境比东部沿海地区差，现在和未来一段时间中，更需要这种税收上的优惠政策来吸引资金流入。

2. 应提高用于“过渡期”的转移支付数额。资源型老工业

城市由于税收来源较少，部分党政社团和事业性的开支需要由中央政府的转移支付来解决。中央财政合理和稳定的转移支付，会减轻资源型老工业城市企业的税收和苛捐杂费负担，使其要素投入有一个与其他城市大致相同的收益率，在严格核定编制的前提下，加上教育卫生、民族发展等事业的需要，合理地确定对各资源型老工业城市中央财政经常性的转移支付；中央财政和中央各部门对交通、生态、农业、城市建设、扶贫等项目进行专项转移支付。中央财政对各资源型老工业城市的经常性转移支付，应当通过全国人民代表大会，对选用的核定指标、确定的额度、年增长比率、拨款程序等予以立法确认，以便各资源型老工业城市科学、合理和稳定地得到中央财政的转移支付。对于经常性和专项转移支付经费的开支，应按严格的法律和相关条例细则监管，对于挪作他用的，应视作违法，追究决策者和当事人的法律责任，以保证专项费用不被挪作吃皇粮和其他浪费性支出。

3. 适当调整中央与地方的增值税分享比例。可考虑争取由目前的 25% 提高到 35% ~ 40%，对重点发展地区甚至可以实行“五五分成”，这样有助于促进资源型老工业城市大力发展资源深加工，推动产业结构的升级。

4. 国家应对资源型老工业城市的泥石流治理、交通通讯、退耕还林、移民等重大项目投入资本金，给予政策性的优惠贷款。特别是退耕还林，需要国家以粮代赈，支付粮食补贴经费。这方面中央计划、财政和有关部门应有一个项目布局、执行步骤和资金支持的总体规划，并由全国人民代表大会通过，使其得以稳定实施。

（三）金融扶持政策

资源型老工业城市结构调整改造需要大量的资金支持。考虑到资源型老工业城市资金的收益率差距，国家应当在这方面予以放宽政策。具体来说：可考虑建立西部开发银行和设立资源型老

工业城市结构调整基金，用以吸收资金，发放长期贷款；争取国家对一些项目的贷款进行贴息，这些贴息贷款由西部开发银行运作；资金来源除争取每年从中央财政中列支一部分预算，用于建立资源型老工业城市的结构调整基金或者基金贴息外，省、市财政也应承担一部分，并吸收社会捐赠。基金的使用一是随着国家财力的增加，逐步以“投资补贴”取代“税收优惠”，投资补贴的用意在于降低企业因投资该类城市，而增加的运输成本、环境成本和心理成本等，使企业获得与其他地区大体相当的平均利润率。二是用于解决该类城市的就业和农村剩余劳动力出路的“再就业补贴”。三是用于该类城市的“移民补贴”。促进资源型老工业城市发展，要把解决就业问题放在一个突出位置，更多地鼓励资源型老工业城市发展劳动密集型产业及乡镇企业，对于在资源型老工业城市创造就业机会多的投资者，可根据安排就业的人数，拿出一定的基金予以补贴或奖励。四是用于资源型老工业城市贫困地区的“扶贫开发补贴”。除了实行小额信贷扶持外，对那些贫困村和贫困户进行养殖、种植及当地资源加工等经济活动给予一定的开发补贴。

（四）土地制度政策

由于许多投资者投入资金不仅是为了短期的收益，也为了长期的财产权利和长期的投资收益，有时出于对长期财产权利的需求偏好，会平衡短期资金收益率较低的缺陷。甚至有一些投资者，其投资目的就是为购买长期的土地使用权利，如历史上美国西部大开发过程中土地财产权利的规定吸引和刺激了投资者西进，可见土地长期使用财产权的明晰化和硬化，是吸引要素流入的一个重要制度条件。资源型老工业城市具体可考虑进行以下调整：一是实行时间长达 100 年 ~ 120 年不等的土地长期使用权出让方式，让投资土地的投资者拥有长期的土地使用财产权利。在国家的宏观控制下，土地长期使用权可作为一种财产，在开发建

设增值后，在二级市场上进行交易；二是降低土地出让的价格，使投资收益率在低土地价格投入上获得补偿；三是大面积的山岭、坡地、沟壑可以按照国家还林还草的政策要求，以 120 年的使用期限，低价出让给农民和其他投资者，使这些土地的长期使用财产权硬化，并在国家私人财产不受侵犯的法律保护政策下，使他们植树种草。

三、经济结构调整的法律保障

资源型老工业城市的经济结构调整，由于关系到该类城市经济长远发展的重大问题，故一定要靠立法来保证。这些法律法规必须涉及经济结构调整以及社会生活的方方面面，包括国家、云南省以及地方三个层次的立法，才能使资源型老工业城市的经济发展沿着正确的轨道持续稳定健康地发展。为此，可考虑制定以下几个法律：

《固定资产投资法》。因为资源型老工业城市经济结构调整将首先涉及到基本建设和技术改造问题，没有具体法律来规范和保障将难以实现。有关部门已经在酝酿起草有关法规，但由于缺乏重视和推动，迟迟未出台。

《产业结构调整法》。为了保证资源型老工业城市经济能跳跃式发展，不能将东部的“夕阳产业”转移到资源型老工业城市，让东部发展“朝阳产业”而资源型老工业城市发展“夕阳产业”。在法律文件中应当规定产业结构调整的原则是：有利于资源型老工业城市社会经济的可持续发展，有利于生态环境的改善，有利于国家整个产业结构的完善。在法律条文的设计上，应当将强制性规范与任意性规范相结合，积极鼓励资源型老工业城市的产业结构升级换代。

《资源型老工业城市高科技产业区法》。支持鼓励科技人才到资源型老工业城市创业。在这部法律文件中，对资源型老工业城

市的科技产业应当作出具体的规定，凡是符合条件的，均可免费或支付少量的租金，长期使用土地，减少或降低科技人员的创业成本。必要时也可规定国家以土地作为投资，鼓励科技企业到资源型老工业城市创业。对于高校在资源型老工业城市创建新校区或高新技术产业区，可以通过无偿划土地予以支持。应当区分高科技产业与非高科技产业，防止一些不法商人借机炒卖房地产。鉴于资源型老工业城市目前的人力资源条件，发展高新科技还有相当的难度，资源型老工业城市可依托昆明发展高新科技产业，将高新科技应用于生物产业、加工业、有色金属冶炼业等。

《风险投资法》。鼓励企业向资源型老工业城市的产业发展投资。风险投资应以民间资本为主，政府通过非资金的投入积极配合，以促成资源型老工业城市经济结构的调整。当前，我国的风险投资不足，原因是个人资本过于分散，风险投资的意思不强，政府的干预不适当。要改变这种情况，必须尽快制定和实施《风险投资法》，使民间的风险投资走上正规。

《信息法》。信息产业是一个十分庞大的产业，规范信息产业的信息法包括信息的产业组织法和信息的交易法。从信息产品的生产流程来看，信息的生产 and 信息的发送，都需要法律加以引导。现在的“电子商务”实际上可分为两部分，一部分是通过电子手段实现传统商品的交易；另一部分是信息产品本身的交易。《信息法》必须对信息产业的组织和信息交易的规则作出规定，从而使信息产业的发展规范有序。

《中小企业促进法》。新兴企业与传统的企业相比，更多地表现为中小企业，它们往往以某一科技成果为依托，在短时间内迅速产生。资源型老工业城市经济结构调整将有赖于大量由民间资本投资的中小企业的成长，但是，由于这类企业规模较小，所以发展的后劲不足。云南省应通过《中小企业促进法》的尽快实施，积极引导这些企业自主开发新产品，或与其他企业联合研制

新产品，从各方面鼓励中小企业科技创新。有人将中国与印度的高科技企业进行了对比，结果是中国的高新技术企业发展远远落后于印度，原因是印度有一系列促进中小科技产业的规定，它们从税收、金融等许多方面为中小企业的科技进步创造条件。

除了制定有关法律，还要制定一些有关政策，如：

“加强东部和资源型老工业城市经济技术交流与合作的决定”——东部和资源型老工业城市的联合开发、互利合作、对口支援等项事业，要依靠法律规范和促进，还必须有一些吸引东部企业来资源型老工业城市投资的优惠政策必须用法律形式加以肯定和保护，以解决东部投资者的后顾之忧。

“加强资源型老工业城市人才培养和引进的决定”——经济发展靠科技，科技进步靠人才，人才要靠培养和引进。在目前资源型老工业城市生活条件和交通条件极为不利的条件下，必须制定出更为优惠的工资待遇，才可能吸引到高质量的人才，而这种高工资，目前靠地区财政难以支持，应争取从中央财政申请专用基金，用于支援资源型老工业城市的人才津贴。

“加强资源型老工业城市生态建设和环境保护的决定”——资源型老工业城市的经济结构调整，不能破坏生态平衡，不能污染环境，不能以生态环境的恶化为代价。只有通过法律形式和有关政策的保护，才能在产业选择和投资方向上，注重生态环境恢复和环境保护问题，才能保证经济的可持续发展。

“关于做好社会保障和再就业工作的决定”——在进行经济结构调整的同时，要做好社会保障和再就业工作，这是关系到资源型老工业城市改革发展成败的重大问题。

除了以上6个法律和4个关于法律问题的决定外，还要加紧修改有关法律法规，为资源型老工业城市经济结构调整创造完备的法制环境。由于许多法律还有赖于国家立法，为促进资源型老工业城市经济结构调整的顺利实施，云南省可考虑制定一些地方

法律，以解决法律滞后对资源型老工业城市结构调整改造的不利影响。

四、经济结构调整的人才保障

在现代的经济竞争中，人才的竞争成为经济竞争成败的关键。哪个地区拥有高新技术的专业人才、拥有高级的经营管理人才，这个地区就可吸引资金流入，就可建立和发展新的产业，就可创造就业机会，增加财政收入。深圳特区的快速发展，足已说明在优惠政策的吸引下，人才的大量流入给该地区所创造的奇迹。资源型老工业城市的经济发展要实现快速发展，首要的也是人才问题。培养和引进一大批适应时代要求、德才兼备、勇于创新的建设者队伍是资源型老工业城市经济结构调整中需要解决的核心问题。

国家人事部准备围绕西部大开发的战略部署，根据国家确定的能源、交通、通讯、水利等基础设施建设和退耕还林还草等生态环境建设，制定人才开发规划。在发挥现有人才作用和引进人才方面提出了既要实行政策支持，又要充分发挥市场机制作用；既要坚持以西部自我开发为主，又要促进东部地区大力支援；既要加强宏观指导，又要扎扎实实做事的人才开发原则。

国家人事部提出的具体措施包括：认真做好少数民族科技骨干培训工作；组织海外留学人员围绕西部开发进行考察，提出建议，洽谈项目；制定人才智力引进政策，引导东部地区科技人员以多种形式参与西部建设等。

教育部近日决定采取一系列措施，加快西部教育的发展和改革。这些措施包括：中央财政每年将拨付 8 亿元，进一步加大对贫困地区和少数民族地区教育的扶持力度；在全国开展“对口扶贫支教工程”，支援西部中小学发展；国家将在东部每个发达省市选择 100 所左右条件较好的学校，对口支援西部每个省的贫困

地区 100 所左右学校。组织省内大中城市的中小学对口支援本省区内的贫困地区中小学。

资源型老工业城市应抓住这一有利时机，积极争取获得这种资助。一方面是争取利用人事部的政策，通过定向委托培养等方式，加大高层次人才的培训力度；争取海外留学人员对资源型老工业城市生态环境的考察，借此机会获得资金和智力的支持；争取东部地区科技人员的咨询服务等。另一方面还应积极争取教育部资金支持和利用世行贷款及国际组织捐款，用于资源型老工业城市基础教育设施的改善。地区教育局应派有专人负责收集和撰写资源型老工业城市基础教育存在的困难与问题的材料，并由专人负责将上述信息及材料及时送到有关部门，并进行公关活动。

此外，在经济结构的转换时期，为解决由传统产业衰退而造成的摩擦性失业问题，省政府应考虑对资源型老工业城市拨出知识更新的专项教育基金，根据新支柱产业对人才的要求，免费对下岗的矿山工人和相关产业工人以及农村剩余劳动力中的青少年进行新的职能技术培训，使他们能够较为容易地在新产业中寻找合适的工作。省政府可考虑将专项教育基金及相应的教育任务对口拨付到实施教育的高校或科研院所，以避免资金管理部门过多，渠道过长时，资金漏损现象的出现。

为有利于吸引外来人才到资源型老工业城市发展，云南可考虑进一步放宽外来投资者和具有大学专科毕业文凭以上的学生来资源型老工业城市申办当地常住户口的条件。

由于目前的户籍管理制是计划经济条件下的管理人口的传统方式，是为了保证新中国建立初期实施工业化所需的资金积累而采取的一种控制农村人口进入城市的手段。因此，随着市场经济的不断完善，现有的户籍管理体制迟早要改变。目前，常住户口主要保障了外来投资者子女享受义务教育及参加投资地区高考的权利，如不能解决外来投资者的常住户口及其子女的就地上学、

就地参加高考的问题，将会极大地影响东部投资者来滇投资的积极性。故建议云南省和昆明市政府利用目前城市常住人口对农村人口还有一定吸引力以及外地投资者子女在云南参加高考具有分数线的较大优惠的吸引力，在云南省公安厅制定的《云南省关于省外来滇投资发展办理户口实施办法》的基础上，进一步放宽在资源型老工业城市申办常住户口的条件，以鼓励和吸引经济发达地区有一技之长的能工巧匠和具有较高学历的大专以上毕业生来资源型老工业城市投资、发展和定居。这批人的流入不仅带来了技术和市场的开拓，更重要的是带进了新的观念和思想，这对打破计划经济观念根深蒂固的资源型老工业城市的封闭状态具有更为重要的意义。

任何开发都是以人为本的，资源型老工业城市经济结构调整也不例外。经济结构调整需要大量人才，引进是一条途径，同时更重要的是用好当地人才，培养当地人才。特别是在资源型老工业城市人力资源状况普遍偏低，目前的条件和环境难以吸引高层次人才和新经济的专业人才的情况下，更应在注重吸引外来人才的同时，加大对本地人才的培养。即开发的主体还得靠资源型老工业城市的科技人员。培养的思路可以考虑用财政拨款，利用国内、省内的高校和科研院所，首先选择资源型老工业城市新的支柱产业所需的各类专业人才，包括技术人才、市场营销人才以及资本运营的人才，进行高、中、低三个层次的培训，高层次人才可送到国内相关院校脱产培训1~2年；对中、低层次的培训，为降低培训成本、增加培训人数，可考虑派教师和科研人员到资源型老工业城市，利用当地现有的办学条件，以就地培训的方式解决中低人才的培养问题。实施教育投资实际上是一条花钱不多而效益突出、潜在效益可观的，实施经济结构调整的必由之路。

在吸引人力、培养人才的基础上，还要创造人才脱颖而出、能发挥才干的机制和环境，形成尊重知识、尊重人才的社会氛

围，才能稳定人才，为结构调整作贡献。在吸引、培养和稳定三者中，稳定人才是最难的，需要政府下力气去营造人才成长和发挥才能的环境。吸引和稳定真正的高层次人才，既要靠精神鼓励，也要靠物质保障。

为了促进资源型老工业城市经济结构的调整与改造，促进中小企业的发展，云南省政府应拿出资金高薪聘请省内企业界和学术界的退休专家及在职专家，组建一个专家顾问团，为中小企业发展提供技术咨询及市场开拓咨询。例如原CY集团的总裁黄家盈既懂技术又懂经营管理和市场，对众多中小企业具有点石成金之效，这类人才退休后如不加以利用，是人力资源的极大浪费。像这类人才云南省还有许多，关键在于政府如何去开发和利用。

此外，沿海地区在经济发展的初期阶段，经济的迅速发展在很大程度上依赖于当地的能工巧匠和上千万的营销人员。因此，资源型老工业城市在注重高学历人才引进的同时，也注重实用技术型人才的引进，应通过改善投资的软硬环境，提供各项优惠条件，筑巢引凤，吸引沿海地区的能工巧匠来个旧、东川发展，将许多在云南市场销售的服装、旅游产品及手工产品的加工业放到资源型老工业城市生产，以带动该类城市的就业和经济发展。

五、社会保障体系的改革和制度建设

经过十多年的改革和发展，传统的计划经济体制已经被打破，并开始向市场经济体制全面过渡。随之而来的日益加剧的国内市场乃至国际市场的竞争，使国有企业经营机制的转换和现代企业制度的创新已经迫在眉睫。但是，国有企业走向市场终究是以国家对企业的无限责任解脱为前提的，这种无限责任的解脱，不仅取决于国家管理经济方式的根本性变革，而且还需要进行相应的辅助性制度建设，尤其是社会保障体系的改革与完善。特别是资源型老工业城市社会保障的建立程度，直接关系到经济结构

调整的成功与否。

（一）社会保障制度改革中的主要问题

社会保障制度改革经过这几年的逐步完善虽有进步，但与现代企业制度尤其是社会主义市场经济体制的要求相去甚远。主要问题是：

1. 国家包揽依然过多，在医疗和住房方面表现得尤为突出。在国家承担最后责任的社会保险之外，多层次的商业保险不发达。

2. 管理体制不顺，多部门争办社会保险，在资金管理和使用上政事不分，有关部门都要争设机构，自成体系，没有社会公众的监督，挪用、滥用社会保险金的问题严重，影响了改革的声誉。

3. 社会化程度低，近年来虽然实施了保险费用的社会统筹项目，但管理和服务仍没有社会化，企业的经济负担和社会负担仍有增无减。原来由国家统包的国有企业职工的社会保险办法，无法在其他所有制的劳动者中实行，不适应中国多种所有制长期并存的格局，阻碍了劳动力的合理流动。

4. 社会保障标准不能适时调整，各地自行弥补、互相攀比、保障标准失控。

（二）社会保险体制改革应解决的问题

社会保障制度既要体现社会收入分配的公平性，又不能成为完全的平均主义，必须避免从一种平均主义“大锅饭”制度转变为另外一种形式的平均主义“大锅饭”制度。中国所要建立的新的社会保障制度应当是把社会共济机制与对个人的激励机制结合起来，这样才能防止低效率的社会保障制度以另一种形式继续存在。新的社会保障制度必须体现政府行政管理与社会保险事业业务的区分，必须体现城市地区与农村地区的差别，从总体上说，应使社会保障水平与经济发展水平相一致。为此，应尽快解决以

下几个问题。

1. 建立全国性的保障体系和保障基金。国家应根据各地区，特别是为国家作出过重大贡献的老工业基地的实际需要，采取转移支付的方式统一调配。资源型老工业城市存在的大规模结构性失业，使企业和地方政府面临很大的压力，现在连国家规定的最低保障线都难达到，客观上就要求社会保障基金的筹集和运用要突破企业和地区的限制，不足部分要纳入统一的中央财政预算，这是对历史的尊重。

2. 转变财政援助对象。国家应增加对重点地区、重点行业下岗职工基本生活费的财政转移支付和财政援助。随着资源的枯竭与产业结构调整，国有企业亏损越来越严重的情况难以避免。从不同政策的比较成本来看，政府财政援助的对象不应该再是困难企业，而应转向下岗失业者。政府应该把对国有企业的财政补贴，转为对下岗职工的转移支付、再就业基金及培训费用。

3. 坚持“社会统筹与个人账户”相结合的正确方向。城镇养老和医疗保险应实行“社会统筹与个人账户相结合”的体制，不仅体现了社会保障水平要与生产力发展水平相适应的原则，而且体现了“效率优先、兼顾公平”的总的分配原则。其实质在于，要把社会保障机制与对个人的激励和约束机制紧密结合在一起，防止社会保险改革在打破一种“大锅饭”之后，陷入另一种形式的“大锅饭”。新的改革思路借鉴了新加坡的公积金制度，但采用的不完全是一种强制性的个人储蓄制度，其要义在于：预筹积累；对职工个人收支挂钩；适当调节贫富差别。

“社会统筹与个人账户相结合”，其实质含义是社会共济与个人积累相统一。国家体改委提出的具体方案是：将来养老保险费要由单位和个人各交一半，其中总额的 $2/3$ 直接记入个人账户，另外的 $1/3$ 进行平均化（体现社会统筹或社会共济原则）之后再记入每个人的账户，将来每个人都按制度规定支用自己的账户资

金，结余后可以由亲属继承；医疗保险也是由单位和个人共同缴纳，其中一多半（60%）用于建立个人账户，一少半（40%）用于建立共同的大病统筹基金，同样也按规定首先支用自己账户资金，属于“大病”，可另外申请使用统筹资金以弥补自己无力负担的部分。

实行新制度，有利于保险费的及时足额缴交和基金的有效管理，由于这笔钱已划归到职工个人头上，企业不能拖欠，其资金管理也将受到群众的广泛监督，尽管还需要立法确定城镇社会保险的强制性，但这样的制度本身有更大的内在积极性。

如果能够真正把思路转变过来，那么在新体制下，所谓省、市统筹之争，行业与地方之争的矛盾就会大为淡化，因为现在出现的分歧主要在于“穷”与“富”的两头不平衡，实行个人账户为基础制度后，这个问题就不是特别尖锐了。

4. 妥善解决新旧体制过渡的衔接问题。由于我国是在实行了40年的老体制的基础上向新体制转变，建立社会保障体制的困难在于：必须在老职工的应得保费得到保证的前提下实现机制转轨。

单纯从现金流平衡的角度看，实行统筹统支似乎不失为一种选择。但是如果把养老、医疗、失业、工伤、优抚、救济，特别是住房等因素都考虑进去，那么社会保障费（或税）的水平必定要超过货币工资的100%，才能做到平衡。这样一来，不用说实现覆盖社会各部门的统筹，就是在国有企业这一部分就很难做到，因为企业承受能力差别太大，许多企业事实上进不来。

采取“个人账户”的办法，也需要解决老职工的保费积累不足问题。可考虑采用：

一是扩大城镇社会保险的范围，让个体、私营、“三资”企业的职工都进来。由于他们平均年龄较轻，支出比例很小，而且可以允许各种一次性补交的做法，这样就会在相当一段时期内收

大于支。这个办法绝对是有利于转轨的，应尽早尽快推行。但是，这部分净增的钱只能被用于近期的周转，等到这些人的平均年龄升高之后，可利用的机动资金也就越来越少，并不能从根本上解决资源型老工业城市国有企业老职工历史积累不足问题。

二是从存量资产（包括土地）中找到补偿。追根溯源，过去没有为老职工支付足够的工资，形成保险费的正常积累，是因为企业或国家把这部分资金已用于投资建设，形成国有资产的一部分。因此，如果把这部分资产重新划回来给社会保险基金，作为国家和企业过去代职工缴纳的，再由基金投资运用。进行这样的调整后，就可以更迅速地转入市场经营机制，因为在发达国家，养老基金和保险基金目前也是最大的机构持股者。这样做也特别有利于国有企业的产权制度改革，因为机构法人持股，比完全由行政性的总公司或局来持股，要积极可靠得多。这部分资产被确定为基金所有，进入个人账户，但个人并不能随意支配，依然可以归类于国家间接所有的资产。

使用存量资产进行职工保险补偿，实际上国家既具有有权益和也具有负担，等量地减少负担就意味着等量地增加了权益，国家没有任何额外损失。国家过去已经承担下来的包袱，只能转化，无法推卸。

解决老职工保费积累补偿问题和向“社会统筹和个人账户相结合”体制的过渡可同时进行。可以城市为单位，先拟定新制度的框架；再测算老职工保费积累的缺口（根据工资、养老保险水平、平均工龄、平均投资收益率、平均预期寿命等等因素）；然后，再根据每个职工的具体情况计算出他个人账户上的应有资金数额，建立起带有半虚拟性质的个人养老账户；在进行拍卖、兼并和股份制改造等产权制度改革时，应逐步把一定比例的资产股权或现金收入转入养老基金，经过几年时间后，最终将这部分虚置的账户资金充实。毫无疑问，在此过程中，现在已经实行的所

有在职职工的缴费制度必须继续执行，而且要如实地记入每个人的账户，现期的使用依然可以不受影响。可以考虑根据各地自身情况，把缴费率调整到合理水平，而且要逐步把现在主要由单位代缴明确划分为个人和单位各占一半，其中个人的部分要列入工资科目。

5. 统一管理机构和实施政事分开。关于统一机构问题，目前有几种选择，其中最理想的是在社会保障立法的同时成立国家社会保障委员会（或部）。在暂时还做不到的情况下，地方（主要是城市）有权先设立统一的社会保障机构。

在实施统一机构的必要步骤时，应政事分开。要划清行政管理机构与基金运用机构的职权范围；充实基金组织的力量，以适应社会保险费补足和扩大后营运任务迅速增强的形势，扩大投资经营部门的规模，加强人员培训，使之不仅熟悉金融投资业务，而且能够向持股企业提供决策性意见，即承担起机构持股者的职责。

附件：

《资源型老工业城市经济结构调整 与改造对策研究》咨询报告

——对东川、个旧的研究

个旧、东川锡、铜矿产资源储量丰富，曾是我国重要的矿业生产基地。在长期实行“资源无价，矿产品低价，深加工产品高价”的条件下，为我国工业化的原始积累作出了贡献也付出了重大代价。随着矿产资源的日益枯竭、品位的下降和开采难度、深度的增大，使采选冶成本大幅度递增；国际市场竞争的加剧和新材料的替代，又引起价格的持续低迷，使锡、铜产业亏损严重，发展受阻。但其“缘矿而建”的城市特性，又造成城市经济对矿产资源的强烈依赖。矿产资源的储量、品位和赋存条件决定着主导产业的生命周期与效益，以及城市社会经济发展的轨迹，因此，矿业的衰退，使其面临“矿竭城衰”的严峻挑战。

如何使该类城市通过结构调整得以持续发展，不仅关系到该类城市社会经济的稳定，而且直接影响到云南省经济递增的速度。因此，本课题受到云南省、个旧市、东川区党政领导的高度重视。根据省院省校教育合作办公室的安排，由昆明理工大学管理与经济学院、北京大学城市环境科学系、个旧市、东川区联合，对本课题进行了研究，并在 26 个子课题研究报告和两个总报告的基础上，提出了本咨询报告。

一、东川、个旧社会经济可持续发展所面临的突出问题

1. 国有经济比重过大，产业结构单一。庞大的国有经济和自我服务体系的排他性，使两城市其他经济成分的生存空间极小，公有经济占70%以上；产业结构单一，矿业采选冶的产值占城市工业总产值的80%以上。

2. 条块分割严重，大企业办社会负担沉重。二元经济突出，矿山与地方经济的融合度极低，双方各自为政、自行其是，不仅阻碍了资源的有效配置，使资源采掘的矛盾纠纷不断升级，而且还增大了企业办社会（办学校、医院、公安）的成本。

3. 经济转型成本负担重。占固定资产比重极大的矿山机械设备、设施及矿山住房，其无法流动和重组的“存量刚性”，增大了存量资产调整的成本和难度。

4. 企业亏损严重，技改资金严重不足。地方企业规模小，多数产品属于需求收入弹性低的产品，随市场供求变化，企业亏损严重。2000年，个旧地方工业企业亏损金额高达2 115.8万元；东川43户地方工业企业中11户停产，24户企业亏损，亏损总额高达80 944万元，严重的亏损使之难以取得银行贷款，这客观上缩小了企业依靠技术进步走出困境的空间。

5. 第三产业发展滞后，再就业难度大。第三产业主要集中于低层次的商贸、饮食和交通，而信息、服务、旅游等高层次服务业仍处在起步阶段，就业吸纳力低。而个旧国有企业累计下岗14 716人，东川下岗人员高达8 000多人，加之下岗职工年龄、文化、技能等方面的原因，使他们中大多数人的再就业难以实现。

6. 投资环境差，难以吸引投资。地域封闭，交通状况差，观念落后，政府为企业的服务效率低下，造成企业交易成本过高，投资收益率低下，从而阻碍了区内企业积累和外部投资的进

入。

7. 城市环境质量不断恶化。东川的泥石流造成经济损失严重，个旧的肺癌发病率全国第一，酸雨也在全国排行前几位。废烟、废水、尾矿、废渣引起的环境问题，导致农业生产条件脆弱，部分地区已丧失天然植被的有效防护，城市环境质量趋于恶化。

显然，两城市只有尽早调整、优化经济结构，才能尽早脱困，得以持续发展。

二、日、德、美矿业城市结构调整的措施

1. 日本九州煤区：政府通过建立工业开发区，给予长期低息的设备资金融资和长期流动资金融资，以及工业场地的长期低利转让；实行地方税减免（由国家补贴）；对中小工商企业实行特别贷款及信用保险；用各种财政支援形式，进行基础设施建设等手段，诱导区域外的企业有步骤的入迁；对安置矿工及子女就业的企业给予补助；对失业工人承担培训费用和介绍再就业，最终使该地区转换成高新技术产业区。

2. 德国鲁尔煤区：主要是利用当地丰富的劳动力资源、交通便利和市场广阔的条件，一是通过立法和管理，创造良好的社会经济环境；二是利用城市的中心位置，扩建交通网络，大力发展以贸易为核心的第三产业，尤其是专业化市场；三是采取多种优惠政策，吸引新兴的非煤产业和第三产业的发展；四是设置职业培训机构以减少失业。

3. 美国休斯敦石油城：加速了石油科研的开发、布点了宇航中心，随之带动了机械、水泥、电力等产业以及为它服务的1300多家电子、仪表、精密机械等高新技术企业和教育、科研、金融等第三产业和现代农牧业的发展。

4. 国外矿业城市结构调整的启示：显然，国外资源型老工

业城市的经济结构调整均离不开政府的财政援助。因此，应本着尊重历史的态度，积极争取中央对该类城市的财政“反哺机制”，实行特别援助政策。只有形成各级政府和企业多方行为主体共同作用的改造动力体系，才有可能集中力量，培育非矿产业，促进城市转型。

三、东川、个旧可持续发展的潜在优势

长期以来，由于过于突出的矿产资源优势，掩盖了两城市发展的许多潜在优势。例如，两城市除有大量矿业采、选、冶的高级人才和廉价的劳动力外，个旧还有一批高素质的医疗技术人才和中等教育的师资人才；在气候方面，个旧素有“小春城”之称，东川具有立体气候，植物种类繁多；在区位方面，东川已纳入昆明市，可借助大城市辐射能力发展，个旧紧邻越南，面对东南亚市场，在东盟十加一自由贸易区即将建立的大好前景下，已由内陆城市逐步变为沿边城市；在除铜、锡资源外，两城市有丰富的旅游资源、天然药物资源等。

四、资源型老工业城市经济结构调整改造的总体思路

抓住西部大开发有利契机，借鉴国外矿业城市结构调整与改造的经验，在稳定矿业生产的前提下，积极争取中央财政援助和优惠金融措施扶持，主要运用市场化的手段，通过观念创新、体制创新和投资环境重塑，提高区内生产要素的收益率，吸引区外资金、技术、人才等重要生产要素的流入，充分开发利用潜在优势，建立新兴替代产业；通过资产重组和“借船下海”，扩大区内企业规模和积累率，强化传统产业的高科技改造和现有产品科技含量的提高，增强企业的市场竞争力和就业吸纳力，使资源型老工业城市得以持续稳定发展。

五、东川经济结构调整与改造应重点发展的产业

近期应在强化氧化矿冶炼科技攻关，稳定矿业发展的基础上，重点发展生态保护、医药和农副产品加工，创造条件大力发展旅游业，以四大产业为龙头带动其他产业发展。

1. 生态保护。结合国家长江中上游生态治理战略，积极争取中央财政对生态恢复、泥石流治理和长江上游流域治理的财政投入，强化封山育林、退耕还林草，实施土地的长期优惠承包（给私人）和生态移民 10 万，以减轻土地承载力，恢复脆弱的生态环境，并用生态保护带动区内环保机械和河沙产业发展。

2. 医药产业。应以东川制药厂和东川生物资源开发有限公司为基础，借助省内外大医药集团的资金、技术、管理、品牌和流通渠道，重点发展薯蓣皂素和雪山一枝蒿等天然药物生产，扩大规模、提高科技含量和销量，带动药材种植和包装、印刷产业的发展。

3. 农副产品加工业。积极利用其特殊的气候资源，借助国内外名牌大企业力量，大力发展土豆、面条、葡萄酒酿造及其他农副产品的高层次深加工，以带动种植、仓储、保鲜和运输业的发展。

4. 旅游业。通过大幅度增加旅游基础设施投资，创造条件积极开发轿子雪山、蒋家沟泥石流等旅游项目，由此带动铜制、手工制旅游纪念品的加工和销售。

六、个旧经济结构调整与改造应发展的重点产业

近期应在强化地质找矿，提升矿业科技含量和加工深度，稳定矿业的基础上，充分利用其优越的区位优势、气候优势和人力资源优势，重点发展商贸产业（建立滇南最大的小商品批发中

心)、医疗产业、教育产业、休闲养老产业和旅游产业,通过这五大产业的发展,大幅度增加个旧市的人流、物流、信息流和资金流,以此来带动区内房地产、建材、机电、制衣、高附加值农业等产业的发展和就业的增加。同时,应加快滇南最大的综合信息库的建设,开发面向市场和公众的信息资源,积极利用东盟十加一自由贸易区建立的良机,增强对外开放程度,充分利用国外的资源和国内的加工能力,力争在五年内将个旧建成面向东南亚市场最大的加工工业中心。

七、东川、个旧经济结构调整与改造的政策建议

1. 稳定矿业发展,提升矿业品质。鉴于矿业在两城市中的主导作用,稳定矿业生产是保障结构调整顺利进行的前提。为此,政府应在增大地质矿产的勘察投入、扩大矿产资源储量的基础上,增加铜、锡采选冶,特别是氧化铜冶炼和锡合金的科技攻关投入,使矿业从初加工向深加工发展;在昆明新国际机场、曼昆公路、蒙自新州府建设等项目招标投标中,应优先照顾矿山建筑企业参与,以促进矿业劳动力的成建制转移。

2. 精兵简政,减轻企业负担,增强服务意识,重塑投资软环境。一是按国内平均的“财政经费负担人数/GDP”核定机关、事业单位编制,在精兵简政的基础上,其预算开支三年内由省财政全额拨付,以减轻经济基础的上层建筑负担,根除各种税外苛捐杂费;二是强化干部队伍的市场经济知识培训,提高素质,转换观念,增强为企业服务的意识,转变工作作风,提高办事效率;三是将政府公务员的年终奖励基金与城市 GDP 的增长直接挂钩,以经济利益促进政府对企业发展的切实帮助。

3. 降低公有比重,培育企业集团、实施体制创新和管理创新。大幅度降低公有经济的比重,积极发展民营经济;通过资产、技术等链条,实施跨地区的资产重组,培育重点产业中的大

企业集团或核心企业；引导企业打破封闭，积极加入全省、全国以至全球的供应链体系，通过供应链将产品打到国内外市场；用优惠政策刺激省内外大企业集团与区内企业合作，借助其雄厚的资金、技术，知名的品牌和广泛的销售渠道，提升企业素质，改变企业小散弱现状。

4. 重视传统产业的高新技术改造。“只有夕阳技术，没有夕阳产业”。资源型老工业城市科技创新的重点，不是发展高科技产业，而是应用高新技术对传统产业进行技术改造。为此，政府一是应增加对两城市传统产业技术改造的投入，强化产品创新和产品科技含量的提高，使老产业焕发青春。二是应推动技术进步向“企业主导型”转换，使企业逐步成为技术创新的主体；三是重点提高企业技术创新的决策能力和引进技术的吸收消化和二次创新能力。

5. 加大高素质人才培训和能工巧匠的引进。争取获得人事部西部大开发优惠政策支持：用定向委托培养等方式，加大高层次、新经济人才的培训力度；争取海外留学人员考察和东部的咨询服务；争取教育部、世行和国际组织的教育资金和捐款，发展基础教育事业；积极争取财政拨付专项教育基金，支持下岗、失业员工的知识技能更新教育；进一步放宽两城市户口管制，解决子女就地高考问题，吸引沿海地区能工巧匠来投资定居。政府出资组建离退休高级专家顾问团，修建专家别墅，在邀请海内外专家休闲度假、提供企业咨询，帮助中小企业发展。

6. 多渠道筹集资金，解决老职工社保基金严重不足问题。争取中央专项财政拨款，并将对国企的财政补贴转为对下岗职工支付，进入国企老职工个人账户上；争取将部分国有资产或土地等存量资产划给社保基金，进入国企老职工的个人账户；争取成为扩大城镇社会保险范围（含个企业职工）的试点城市，以增加当前保费收入。

7. 设置专门机构，强化宣传和公关，积极争取中央财政援助。争取将东川列为矿业城市结构调整的全国示范城市，争取对新增投资按项目投资总额或固定资产投资总额的 10% 给予补贴；并按企业在该城市吸纳劳动力的数量，给予就业补贴；争取国家增大接替矿山、退耕还林草等项目的财政投入，获得十年内免征退耕还林草的农业特产税和资源税；争取优惠的区域税收政策，降低企业所得税，放宽固定资产投资方向调节税。

8. 争取建立基金、发行彩票等，获得优惠的金融政策。争取建立资源型老工业城市结构调整基金（基金的 50% 以上由中央财政专项拨款解决）；争取从开发银行，获得差别利率政策（利差由中央专项财政补贴），适当延长贷款期限，并逐步提高新增贷款用于资源型老工业城市的比例；引导政策性银行和国际金融机构增加资金投入，争取中央政府在贷款担保和归还上给予扶持；尽快建立专为民间投资和民营企业融资服务的担保机构。争取发行“资源型老工业城市建设彩票”、“环保彩票”和“建设彩票”。

9. 将生态环境保护作为结构调整最重要的工作来抓。生态环境是城市结构调整和可持续发展的重要保障。应在搞好污染控制的同时，把生态建设工作作为区域环境保护的中心任务，强化矿区废弃地生态恢复和山区生态建设，建立适应发展需求的环境管理体系。利用合理的规划工作，严格杜绝未来城市发展过程中出现因城市功能区布局和配置不当而产生新的区域性环境问题，其中东川应通过《焦点访谈》制造新闻，争取列入国家长江中上游水土保持治理示范区工程，以获得西部开发基金支持，大力推进退耕还林草、生态公益性植被、泥石流治理工程，并完善相关的技术保障体系和管理体系建设。同时应从生态保护的角度落实 10 万人口的迁移取向和日后生存，从根本上解决土地过载导致发展环境脆弱的问题。个旧市则应积极开展重点污染源整治和管

理工作。

八、东川、个旧经济结构调整改造可望达到的目标

通过结构调整，五年内可望达到下述目标：使非矿产业在GDP中的比重在现有的基础上上升20%以上；将国有经济的比重从现在的70%逐步降低到30%左右；经济增长率不低于全省同期平均水平，失业率不高于全省同期平均水平；使两城市的人均GDP的增长率在现有基础上提高3个百分点；企业市场竞争力有明显提高；各种污染得到控制，生态环境明显改善；经济进入良性循环，城市得以持续稳定发展。

《资源型老工业城市经济结构
调整与改造对策研究》课题组

2002年6月

东川经济结构调整改造的 具体对策建议

1. 矿业及冶炼加工业调整的对策建议

依靠云铜集团的科技力量和政府相关科研投入，强化氧化铜冶炼的科技攻关，目前应有节制地开发氧化矿；以资产为纽带，用优惠政策吸引昆明冶炼厂和云南铝业股份公司与东川铝业和大东公司通过多种形式进行资产重组，借助大企业集团的力量，进行技术改造，扩大生产规模；注重铜精矿原料的进口，最大限度地利用国际矿产资源；提高资源综合回收率，调整铜金属加工产品的结构，强化铜制旅游商品的开发；加强矿山的三废处理和废弃矿井的复垦工作；成建制外出承包工程，实施矿业劳动力的战略性转移。

2. 农业结构调整改造对策建议

强化小江热区农业综合开发，通过科学规划和建设，尽快建成 10 万亩左右优质、反季蔬菜及水果等农产品生产基地；重视沟谷地区农业基础设施建设，确保热区农业经营环境的稳定性；调整山区农业经营结构，压缩低效种植业用地面积，促进集约型特色山区畜牧业和林业发展；提高农业生产经营的科技含量，优化品种，强化农副产品加工业的发展，注重大宗农副产品营销环境的建设。

3. 生物医药产业调整策略

采用投资补贴或免税政策，鼓励昆明制药厂或省内外其他大医药集团用多种形式，与东川制药厂和东川生物资源开发有限公司进行联营，大力发展法洛海、雪山一枝蒿和薯蓣皂素等有特色

的天然药品；借助大企业集团的资金、技术力量和广泛、畅通的流通渠道，迅速提升东川制药业的科技含量和市场竞争能力；重视天然药物种植基地的超前建设工作，保障药物原料供给；强化与省内各大医院的联系，充分发挥已通过 GMP 认证改造的大输液生产能力，扩大生产规模，降低成本，增加利润。

4. 食品加工业发展策略

加快东川粮油工业公司的股份合作制改造进程，大幅度降低国有股比例。以东川粮油工业公司和无名面条厂为核心，组建东川面条生产集团，提升产品科技含量，增强营销力度，以带动全区面条产业的发展。

利用当地和周边地区盛产土豆及生产、储藏土豆成本极低的优势，由省、市政府牵头，寻求与生产“品客薯片”的美国宝洁公司或生产“大家宝”薯片的北京公司合作，通过税收、土地等优惠，吸引这类厂商来东川设厂，借助它们的品牌和销售渠道，迅速拓展国内外市场，以提高种植土豆的经济效益。

5. 机械产业调整与发展策略

在国内机械行业生存发展极为困难的条件下，东川机械产业应树立甘当配角观念，一方面根据环保产业和农副产品加工业的发展，适时调整生产方向和产品结构，提供相关机械设施；另一方面应增强对外联系，积极加入内燃机厂、开关厂等省内外机械企业集团的供应链体系，为其生产零配件。同时注重“借智借脑”，聘请省内离退休企业家和专家指导新产品的开发与市场开拓。

6. 第三产业的发展策略

为尽快打破封闭，东川应与扶贫开发结合，确立旅游业在第三产业中的龙头产业地位，适度超前发展旅游业。在争取政府援助，做好旅游基础设施建设的前提下，采用 BOT 项目融资等多种形式，多渠道筹措旅游发展资金，并与昆明市的旅游开发相结

合，统一规划、共享市场。重点开发：轿子雪山探险游、蒋家沟泥石流自然博物馆、小江热带农业观光游、金沙江漂流探险游等项目，争取三年打基础，五年求发展，八年上规模。配合旅游业的发展，积极开发各类铜制和手工制造旅游商品。

东川的商贸企业应尽快选择加盟大型连锁零售集团的形式，通过大集团的统一采购和配送，降低零售商品的交易成本和售价，减少当地居民赴昆采购的数量，以增加当地就业和税收。此外，配合小江河谷热区作物的开发，东川应超前发展热区特色农产品的保鲜、加工、包装、仓储、运输业及专业市场的建设。

7. 城市空间结构调整策略

以主要城镇建设为重点，通过加强基础设施建设，综合治理城市泥石流，加快行政区划调整，形成以小江公路为发展轴，小江流域为新的发展重点的农业特色化、工业高效化的区域功能空间，提高城镇辐射力和吸引力。

制定优厚的人口迁移政策，促进矿区、高山区和泥石流灾害区人口向城区集中，并吸引污染小、效益高的产业落户城区，拓展就业渠道，形成城市发展的循环效应。加强城市管理，实施形象再塑工程，提高市民发展东川的信心。

《资源型老工业城市经济结构
调整与改造对策研究》课题组

2002年6月

个旧经济结构调整改造的 对 策 措 施

1. 农业结构调整与发展策略

将全区种植业用地调整至 20 万亩左右，利用当地优良的气候条件，强化农业科技的研究与推广，重点发展优质特色农副产品（如出口青刀豆、鲜花）等高效农业，加强农业基础设施建设和农业环境保护，注重农业经营结构和作物品种结构调整。依托全市雄厚的技术基础和工业基础，重点培养 2~3 个从事农副产品加工和销售的产业集团，建立健全农业技术服务体系。

2. 矿业调整发展策略

首先应在深化国有企业改革的基础上，运用市场机制，打破云锡公司与地方矿业的条块分割，通过资产重组，优化矿产资源的统一配置和综合应用；其次是注重后备矿山的勘探和新开发项目的科学抉择。个旧霞石正长岩矿的资源储量大，工艺技术成熟可靠，资源综合利用程度高。但项目投资大，主要产品水泥和铝目前市场供给已趋饱和，有一定的投资风险，如能获得国家西部大开发资金支持，可进行开发，但应根据市场需求分阶段投资建设。最后是增加科技投入，使矿产品由初级加工的粗放型经营方式向精深加工的集约经营方式转变，强化产品的深加工，提高产品的附加值。

3. 医药产业调整发展策略

通过政府投资补贴和免税等优惠政策引导，鼓励云南白药集团或其他省内外大型医药集团，用市场化的手段兼并或用虚拟企业等形式，与个旧制药厂和个旧生物制药厂进行资产重组，借助

大企业集团强大的资金、技术力量以及品牌、管理及营销渠道，重点发展灯盏花素、香果健消片、虎力散等具有国家中药保护品牌的特色天然药品，并注重提升产品的科技含量和生产规模的扩大，销售渠道的拓展，以增强个旧天然药业的市场竞争力；此外，应超前发展药材种植基地的建设，保障医药产业规模扩大对原料的需求。但在医药产业的资产重组中应慎重选择合作伙伴，切忌与规模小、实力弱、缺乏品牌效应和广泛的流通渠道的小企业合作。

4. 第三产业调整发展策略

用人流、物流、资金流、信息流的增大，强化个旧在滇南地区的经济中心地位，增大第三产业发展的市场需求。一是大力发展交通，尽快打通老阴山隧道，加紧红河机场批建，强化基础设施建设，尽快改善投资环境；二是积极引入义乌小商品市场资金，及早建成面向越南和滇南地区的、具备电子商务功能的小商品批发市场，通过国内商品市场最新信息的传播，带动区内原有的服装、制鞋、塑料等轻工产业的发展；三是迅速提升有色金属市场的电子商务水平，在辐射面上应考虑到周边国家。四是充分利用个旧一中的教育品牌，鼓励私人资本进入教育产业，加大师资的培训力度，大力发展中学自费教育，建立面对全省招收自费择校生的寄宿制高级完全中学。同时强化知识更新的继续教育，减少结构性失业的增加对社会造成的震荡。利用矿业采选冶等方面的优势，发展面对东南亚和国内其他地区的职业继续教育，使教育产业逐步成为个旧重要的支柱产业；五是强化全市现有医疗资源的整合和人员培训，借助国内著名大医院的力量，大力发展医疗卫生产业，使之成为滇南地区和越南，最大的医疗服务中心。同时建立全国矽肺病防治中心，发展老年保健和养老产业，扩展多元化医疗服务市场；六是遵循可持续、特色、区域网络、市场复合、产业联动、全面规划，分期开发这六项原则发展旅游

业。重点开发锡城文化游、锡矿旅游、曼耗热带雨林生态游以及生态农业游。

5. 机电产业调整发展的策略

一是利用其矿山机械制造等方面的专长，积极争取加入到国内外机电行业供应链的分工中，通过链内企业专业化、规模化生产，降低交易成本，拓宽销售渠道；二是强化机械行业智能化、光机电一体化的高科技改造，迅速提升产品的科技含量；三是适应地方经济建设需要，发展食品加工机械、建筑机械设备，开发面对家庭和旅游宾馆的可变插孔等小电器开关，拓展生产领域和范围；四是通过“借智借脑”（邀请省内外知名专家指导），克服个旧机械产业的人才弱势；五是强化机械行业的情报收集和使用，提高企业的快速反应能力和决策的科学性；六是强化市场营销，充分利用农村电网改造的机会，增加积累，及时进行设备更新改造。

6. 锡工艺品产业调整策略

适应云南旅游业的发展对旅游购物品的需求，一是应研究提升锡合金材料的生产技术；二是强化市场调查和需求研究，并根据主要目标公众的需求特点，开发新产品，改善包装；三是与云南省工艺美术研究所和院校的合作，提升锡工艺品的创新设计和包装，提高锡旅游工艺品的档次和价格；四是强化市场营销，拓展市场范围。

7. 房地产业与建材业的发展策略

利用商贸中心、教育产业和医疗产业的发展及精品城市建设的机遇，大力发展房地产业；进一步放宽户口管理，促进投资、经商、子女就学等外地购房者进入；鼓励“拆多层、建高层”（腾出城市绿地空间）；鼓励多元化集资购房；利用州府搬迁机会，抢滩蒙自房地产开发市场。用房地产业的发展带动区内水泥、砖瓦等建筑产业的发展。由政府出面牵线搭桥，通过优惠政

策，吸引温州实力雄厚的陶瓷产业与个旧日用陶瓷厂合作，开发生产面向滇南和东南亚市场的中高档卫生洁具。

8. 化工产业的调整改造策略

强化资产重组，实施体制创新，通过与国内外大化工集团的联合，提升产品的科技含量，培育核心竞争力。强化市场调研和市场细分，寻找新的市场机会，将产品逐步从低层次的一般化肥，逐步转化为低运输量、高附加值的烟叶肥、花卉肥以及面向广大家庭的精细化工产品等专用产品。加大对营销人员的培训和激励力度，并将其落到实处，以大幅度提高企业的营销能力。

9. 城市空间结构与功能调整策略

与昆河经济带和个开蒙城市群的开发相适应，以“立足老城，建设新城”为发展思路，构建新的城镇职能分工和产业布局。近期以市区建设为重点，改造老城，建设新市区，中远期以城市群建设为重点，带动市域的全面发展；优化城市用地结构，提高城市土地利用率和建设开发的经济合理性；尽快改造市中心的危旧房，降低建筑密度，改善居住条件，完善道路系统。逐步搬迁市区内污染严重的工业，工业仓储向新市区转移；加强绿化和金湖整治；注重城市景观风貌建设，改扩建供电、通信、供水、排水等市政设施；开拓公共活动空间，修建文化广场，营造社区氛围，塑造城市新形象。

《资源型老工业城市经济结构
调整与改造对策研究》课题组

2002年6月

主要参考文献

1. 张军立. 中国经济结构调整问题报告. 企业管理出版社, 2000.1.
2. 个旧市人民政府. 个旧老工业城市发行方案.2000.
3. 个旧市统计局. 个旧市国民经济统计提要.1990 - 2000 年 .
4. 上海市建筑科学研究院、上海财大财经研究所. 个开蒙城市群落经济发展战略研究报告集.1999.
5. 欧阳国斌主编. 云南优势资源研究. 云南科技出版社, 1996.8.
6. 史忠良主编. 经济发展战略与布局. 经济管理出版社, 1999.10.
7. 陈琳等主编. 云南可持续发展. 云南大学出版社 ,1997.10.
8. 陆百甫主编. 大调整——中国经济结构调整的六大问题. 1998.1.
9. 欧阳坚主编. 增长的轨迹——超越落后的跨世纪选择. 经济科学出版社 ,1998.7.
10. 车志敏等主编. 云南产业发展与结构调整. 云南人民政府研究室编 ,2000.4.
11. 高洪深编著. 社会经济系统工程. 社会科学文献出版社, 1990.11.
12. 夏大慰主编. 产业组织学. 复旦大学出版社 ,1994.5.
13. 张金锁编. 区域经济学. 天津大学出版社 ,1998.5.
14. 毛林根编著. 产业经济学. 上海人民出版社 ,1996.12.
15. 谢文蕙等编著. 城市经济学. 清华大学出版社 ,1996.12.
16. 陈耀著. 西部开发战略与新思路. 中共中央党校出版社, 2000.4.

17. 中国城市规划学会编. 资源短缺条件下的城市规划方案. 同济大学出版社, 1998.6.
18. 华民、顾潮. 开发中西部战略思考. 国际经济评论, 2000.1 - 2.
19. 王玉荣. 我国产业结构变动的定量分析. 国际贸易问题, 1998.11.
20. 吕铁、周叔莲. 中国的产业结构升级与经济增长方式转变. 管理世界, 1999.1.
21. 庄健. 我国经济结构调整的回顾与反思. 财贸经济, 1999.1.
22. 甄峰、韩明清. 对中西部城市跨世纪发展战略的思考. 学术论坛, 1999.4.
23. 杨先明. 西部大开发与重新认识西部的资源优势. 云南社会科学, 1999.6.
24. 郑京平. 世界之交的国际经济形势展望. 管理世界, 2000.1.
25. 耿红、孙学玉. 中国产业组织国际竞争力问题探讨. 财经研究, 2000.1.
26. 迟福林. 转型期中国基础领域的改革. 经济学动态, 2000.2.
27. 杨肖鸳编著. 敏捷制造. 云南科技出版社, 1997.8.
28. 顾幼瑾、胡峰. 论资源型工矿城市产业结构调整的必要性的必要性. 昆明理工大学学报, 2001.2.
29. 王崇理. 关于西部大开发中云南发展目标的讨论. 云南经济日报, 2000.6.1.
30. 谢晓阳等. 西部开发中云南工业发展研究. 云南经济日报, 2000.5.11.
31. 丁绍祥. 培育新的经济增长点, 谋划富民强区之方略. 昆

明日报,1999.8.18.

32. 田凤山. 保护地质环境,创造美好明天. 中国矿业报, 2000.4.22.

33. 张晓晶. 宏观经济政策与经济稳定增长. 管理世界, 2000.1.

34. 课题组. 投资、周期波动与制度性紧缩效应. 经济研究, 2000.3.

35. 王裕国. 消费需求制约经济增长的机理及影响. 经济学家,1999.5.

37. 个旧市环境保护局. 个旧市经济与环境协调发展研究. 1997.9.

38. 西蒙、库兹涅茨. 现代经济增长. 北京经济学院出版社, 1989.

39. 顾幼瑾 胡峰. 地区经济增长与经济结构转化研究. 昆明理工大学学报,2001.2.

40. 马士华等. 供应链管理. 机械工业出版社,2000.5.

41. 查尔斯·金格尔伯格. 经济发展. 上海译文出版社,1986.

42. 海韦尔·琼斯. 现代经济增长理论导引. 商务印书馆, 1992.

43. H·钱纳里. 工业化和经济增长的比较研究. 上海三联出版社,1989.

44. 罗斯托. 从起飞到自维持增长的经济学. 四川人民出版社,1988.

45. 亚当·斯密. 国富论. 商务印书馆,1986.

46. 朱哈尔·卡莱斯基. 社会主义经济增长理论导论. 中国人民大学出版社,1995.

47. 萨缪尔森. 经济学. 中国发展出版社,1993.

48. 中央党校经济学课题组. 西部开发的经济学思考. 经济研

究, 2000.6.

49. 杨先明. 云南省产业结构调整与特殊困难地区的再就业对策研究. 云南大学, 2002.

50. 周叔莲、魏后凯. 经济发展阶段与区域开发模式. 新华文摘, 2000.4.

51. 陈栋升. 西部大开发的依靠与观念更新. 新华文摘, 2000.4.

52. 林凌. 西部大开发的内涵和方式. 新华文摘, 2000.4.

53. 陈耀. 西部大开发的对象、产业重点及援助政策. 新华文摘, 2000.4.

54. 李建华. 西部地区资本市场发展探讨. 新华文摘, 2000.4.

55. 李诚固. 东北工业基地产业结构调整与布局. 工业经济, 1996.4.

56. 赵家治. 关于老工业基地转变经济增长方式的研究与思考. 经济改革与发展, 1996.

57. 戴伯勋等. 中国老工业基地改造的进程与启示. 经济改革与发展, 1997.2.

58. 葛文新等. 国外老工业基地发行调整的借鉴与思考. 财经问题研究, 1997.12.

59. 杨京西. 东北老工业基地改造中要注重轻工业的发展. 经济管理, 1997.3.

60. 张春贤. 论云南工业经济的发展. 经济问题探索, 1998.2.

61. 周辉. 企业生命模型初探. 经济研究参考, 2000.99期.

62. 个旧市环境保护局. 个旧市酸雨控制区二氧化硫污染综合防治规划.

63. 个旧市环境科学监测站. 个旧市环境空气质量、城市区域环境噪声标准适用区、水环境功能分区研究. 1997.10.

64. 个旧市志编纂委员会. 个旧市志. 上下册, 云南人民出版

社,1998年.

65. 云锡志编委会. 云锡志. 云南人民出版社,1992年.

66. 杨洪等. 红河旅游. 云南人民出版社,昆明,1997.

67. 个旧市统计局. 个旧市国民经济统计提要.2000.

68. 红河州旅游局. 红河州旅游业发展“九五”计划和2010年远景目标.1998.

69. 红河州计划委员会编. 红河州国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标.1996.

70. 红河州人民政府. 红河州旅游发展规划(1994 - 2000).1994.

71. 中国城市规划设计研究院,云南方城规划设计事务所. 云南个旧市旅游发展规划(方案).1999.

72. 个旧市人民政府. 个旧曼耗风景名胜区风景资源调查评价报告.1995.

73. 云南方城规划设计事务所、个旧市建设委员会. 个旧老阴山风景游览区规划.

74. 东川区统计局编. 东川区国民经济统计资料.1999.5.

75. 林爽爽主编. 新编昆明市情. 云南科技出版社,1999.12.

76. 赵继尧主编. 东川区第四次人口普查资料选编.1992.4.

77. 昆明市东川区人民政府. 昆明市东川区小江河谷热区资源开发农田建设规划.

78. 昆明市东川区人民政府. 昆明市东川区小江河谷热区特色农业开发区总体规划.

79. 昆明市东川区环境监测站. 昆明市东川区环境质量报告.

80. 东川区土地管理局. 东川区土地资源.

81. 东川区水土保持委员会. 东川区水土保持规划.

82. 东川、个旧的各种文件、报表、企业报告及其他有关资料.

后 记

本书的出版，首先要感谢省政协经济委员会的欧阳国斌主任、省经济技术研究中心的温宝臣处长、云南师范大学的邹平副校长、云南大学的杨先明教授、昆明理工大学的杨保健教授、科学学所的张泰民研究员以及个旧市科委的倪主任、东川区的计委主任、云锡公司的王长勇副总等许多专家、教授和两城市的众多企业家，他们对我们的课题研究提出了许多宝贵的意见和建议，给了我们许多全新的启示，使我们获益匪浅。其次，我们还要感谢东川区和个旧市的各级领导，他们在百忙中，多次抽出时间与我们座谈，提出当地经济结构调整改造的新思路。其中特别要感谢个旧市科委的陈洋、杨滨以及东川区区委的郑荣兴同志，他们亲自带我们到各个企业调查、收集资料，为我们的研究提供了大量第一手的资料。第三，我们要感谢昆明理工大学大学管理与经济学院资料室的陶美仙老师，她为本项目的研究，提供了大量咨询情报。最后，我们要感谢云南大学出版社的编辑冯峨女士，她为本书的编著提出了许多好的建议。没有大家的支持和帮助，就没有本书的出版，对他们的帮助，我们借此表示最诚挚的感谢。

编 者

2003年8月于昆明

图书在版编目 (CIP) 数据

资源型老工业城市经济结构调整与改造对策研究 / 顾幼瑾, 吴萍, 曾辉主编. — 昆明: 云南大学出版社, 2003

ISBN 7 - 81068 - 550 - 3

I. 资... II. ①顾...②吴...③曾... III. 工业城市—经济结构—调整—研究—中国 IV. F299.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 081201 号

责任编辑: 冯 峨

封面设计: 刘 雨

资源型老工业城市经济结构调整与改造对策研究

主 编: 顾幼瑾 吴 萍 曾 辉

副主编: 黄兆雄 柴彦威 可 星 周常春

出版发行 云南大学出版社
印 装 云南大学出版社印刷厂
开 本 850×1168 (1/32)
印 张 16
字 数 402 (千)
版 次 2003 年 8 月第 1 版
印 次 2003 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7 - 81068 - 550 - 3/F·299
定 价 26.00 元

社 址 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内 (650091)

发行电话 0871 - 5033244

网 址: <http://www.ynup.com> E-mail: market@ynup.com