

# “夹心层”资源枯竭型城市如何推进财源建设

## ——以耒阳市为例

姚玮 李文杰

**摘要：**“夹心层”资源枯竭型城市既没有强大的经济实力和先进技术，又不属于贫困县市，得不到国家强力扶持，在资源枯竭、发展出现落差、财政异常困难的情况下，要改变自身不上不下的状况，必须认清自己在财源建设方面存在的难点与问题，对症下药，采取有针对性的对策，才能收到切实效果。

**关键词：**夹心层 资源枯竭型城市 财源建设

### 一、“夹心层”资源枯竭型城市的内涵

“夹心层”资源枯竭型城市是指曾因资源优势前期发展较快，但未取得技术优势，资源依赖程度高，产业较单一，当资源枯竭时，又不像贫困县市能得到国家强力扶持，使发展难以为继，财政特别困难的城市。

湖南省耒阳市是典型的“夹心层”资源枯竭型城市。它是湖南省最大的产煤基地，煤炭曾是耒阳的经济支柱，占财政收入的半壁江山，它又是全国17个煤炭资源枯竭城市之一，随着资源枯竭，发展出现落差，导致财政面临着严峻挑战。

### 二、“夹心层”资源枯竭型城市财源建设的难点与问题

(一) 发展环境破坏严重，治理难度较大

煤炭曾是耒阳经济发展的命脉，高峰时年产量1200万吨。它虽使耒阳经济盛极一时，但随着资源枯竭，问题接踵而至。如今煤炭可开采量仅1.2亿吨；去产能使耒阳2018年的煤炭产量跌至120万吨，赶不上高峰时的零头；失业矿工增多；经济结构失衡，高污

染、高耗能行业占“大头”；煤矸石、粉煤灰和废水污染土地，使其无法耕种；矿区居民职业病、癌症发病率居高不下；地下水位下降使水资源告急；采煤沉陷区使房屋、桥梁、道路等遭受损坏；水源涵养能力削弱使耒阳面对2008年的洪灾不堪一击，山林遭毁，田地受损。目前全市有矿山地质灾害隐患157处，严重影响附近居民的生产和生活。环境的亏空需要加倍弥补，治理“后遗症”需要巨大投入，这让政府的财力难以承受，无力推进财源建设。

(二) 产业萎缩收益递减，自我发展能力弱化

过去耒阳因资源而兴，但单一的发展路径在“城市自我深化”中被束缚在狭小空间，过于依赖资源型产业，导致高新技术产业投入不足，发展滞后；加工业不发达，经济结构畸形，产业转型迟缓；名优产品少，附加值低、经济效益差。煤炭开采门槛低也使中小型企业居多，规模化程度低，经营成本高，融资难融资贵，难以扩大规模，自我发展能力弱。金融危机后，西方进入衰退期，外煤大量进入我国且价格低廉；国内新能源快速发展，普通混煤从过去每吨近千元降到2019年初的每吨240元。耒阳不仅资源枯

竭，还要去产能，致使煤炭量价齐跌，煤炭税费在财政收入中的占比大幅降低。加上资源开采一般遵循“先上后下，先易后难”的原则，初始开采成本低，煤炭品质好，价格高，效益较好。随着采掘深度、难度加大，成本提高，品质变差，价格下跌，优势变劣势，产量收益都在递减。煤炭作为耒阳的支柱产业曾大力发展，过去煤价上涨使先入者一夜暴富，从而引发跟风效应，重复投资，恶性竞争，既让企业效益变差，投资者损失巨大，也使财政增收困难，整个耒阳的自我发展能力弱化。

(三) 产业单一结构不合理，难以产生综合效应

耒阳过去一“煤”独大，产业单一，结构脆弱，经济受市场、政策等因素影响较大。如耒阳的煤炭税费2010年在财政收入中的比占为59.43%，2013年就降至15.09%，原因是2012年耒阳连出两次安全事故，国家要求关闭小煤窑。近年供给侧结构性改革要求去产能，耒阳大量中小企业首当其冲。资源性产业属于投入型产业，产品缺乏深加工，科技含量低、产业链条短，乘数效应小，产业的关联性、辐射性低，作为支柱产业既难起到引领带动作用，产业之间又互不配套，结构不合

理, 缺乏综合效应。近年来耒阳虽大力发展替代产业, 但尚在培育期, 短期难形成优势。长期依赖资源使耒阳其他产业的发展受到抑制, 产业结构的低水平和趋同性使财政收入增长乏力, 财源建设举步维艰。

(四) 经济总量偏小, 税收集中度过高

煤炭虽使耒阳经济快速扩张, GDP总量在湖南曾排到第五、六名, 但仍总量偏小, 与位居前四名的长沙、浏阳等县市相比差了一个级数。前四名一年的GDP都是上千亿, 长沙县2018年达1509.3亿元, 而耒阳最高年份也只有400多亿。长沙县的财政收入2011年是120亿元, 到2018年已达350亿元, 耒阳的财政收入同期却由22.63亿元弱减到21.9亿元。

资源产品属于上游初级产品, 价格过高, 下游产品的价格也会水涨船高, 国家为稳定物价, 就要抑制上游资源产品价格。过去煤炭开采主要是国有企业, 创造的利税大都上缴, 留给地方的很少, 导致资源富县又是财政穷县。煤炭作为耒阳的支柱财源, 其税费一度占据全市税收的半壁江山。但近年这一支柱财源坍塌, 其税收从2012年的4.77亿元下降至2016年的1.8亿元。后来又依赖土地经营与房地产开发, 当国家加大对房地产业的调控时, 财政增收就异常困难。财源结构的单一性和高度集中性, 使支柱财源基础脆弱, 风险极大, 加上经济总量偏小, 抗风险能力较弱, 一旦经济环境发生变化, 就容易使财政陷入困境。

(五) 刚性支出不断增多, 财政收支矛盾更加突出

分税制改革将事权下放, 财

权上收, 层层向上集中。市场经济体制改革又要求政府加强公共服务, 医保、养老等标准不断提高, 教育、扶贫、三农、环境治理、基础设施建设等“补短板”支出不断增多, 且支出刚性, 结构固化、能增不能减。作为传统农业县市, 财政收入随着农业税取消而明显减少, 再加上资源枯竭等因素影响, 增收更加困难。作为夹心层资源枯竭型城市, 耒阳既不像发达县市有较强的经济实力, 又不如贫困县那样得到国家的有力扶持; 过去依赖资源使产业结构单一, 不如其他中等县市由于产业结构相对合理, 发展较为平稳, 当依赖的资源逐渐枯竭, 发展出现较大落差, 使耒阳的财政收支矛盾更加突出。

(六) 科技投入少, 自主创新与结构调整能力弱化

煤炭开采技术门槛低且利润可观, 吸引大量社会资本进入, 使耒阳经济科技投入少, 以物质消耗为主。由于资源开采一次性投资大, 设备、钻井、洞道、房屋等固定资产具有较高的利用锁定性, 难以回收或转作它用, 形成大量沉淀成本让企业退出的成本很高, 只能低效运营, 致使产业结构呈现刚性, 转型困难, 关闭整顿浪费很大。由于耒阳过去工业基础薄弱, 近年来虽大力招商, 推动产业转型, 但受项目达产时效和减税让利等影响, 短期对财政的贡献有限。科技投入少使耒阳自主创新能力不强, 产业链条未充分延伸, 科技创新和营销人才缺乏, 缺乏拥有自主知识产权、品牌响亮的龙头企业, 创新能力低下。

(七) 等靠要思想严重, 产业转型意识不强

过去耒阳因资源而兴, 一些

干部群众盲目乐观, 安于现状, 养成靠山吃山的思想, 缺乏危机感与紧迫感。当被国家列为资源枯竭型城市, 得到国家一定扶持时, 一些人又产生等、靠、要的思想, 不思进取, 缺乏主动探索、研究培植壮大财源的思想, 生财、聚财的内生动力不足, 缺乏积极促进产业转型、结构调整的意识与有效举措, 也影响了财源建设的步伐。

### 三、对策与措施

(一) 转变观念, 不等不靠, 增强危机感、责任感与忧患意识

作为“夹心层”资源枯竭型城市既不能只看到GDP在全省排名靠前, 盲目乐观, 也不能因资源枯竭坐等国家扶持, 应增强危机感和忧患意识, 保持清醒头脑。积极转变观念, 不等不靠, 建立完善激励机制, 发展接续产业, 调整产业结构, 激发内生动力, 摆脱资源依赖, 实现产业转型和困境重生。

(二) 做大做强传统优势产业, 加快培育接续产业, 不断优化产业结构, 提高配套能力

一是引入先进技术加快改造传统产业。促进煤炭开采规模化, 利用煤炭、煤矸石发电或发展建材, 利用煤电优势发展煤化工、冶炼, 提高劳动生产率和产品质量, 使其从资源消耗型向环保效益型转变, 延伸产业链, 提高附加值, 将传统产业进一步做大做强。二是依托自身资源优势发展接续产业, 培育新优势产业。依托楠竹资源等旅游资源打造旅游经济强市, 利用区位优势与交通便利大力发展物流业, 建设湘南区域性物流中心, 利用油茶优势开辟油茶

游览风光带,大力发展油茶精深加工,积极承接珠三角的产业转移,大力发展电子信息、新材料、新能源、生物健康、节能环保等新兴产业和高新技术产业,并合理规划,形成配套,促使产业结构优化升级。

(三) 加强科技投入和人才培养,培育龙头企业和名优产品,充分发挥其引领带动作用

加大科技投入,推动科技体制创新,完善人才引进和使用机制,建立科技与经济相结合、科技链与产业链相衔接、科研机构与企业相融合的新机制,使科技从经济发展的外生变量变为内在动力。鼓励企业加快技术改造,开展个性化定制、柔性化生产,培育工匠精神,提高产品质量,打造品牌,跻身行业龙头。

(四) 加强园区建设,促进规模发展与集群发展,改变企业小而散、竞争力不强的状况

以园区为平台,科学规划,找准定位,完善路网建设和配套服务,提高园区的吸纳力和承载力,促进关联企业向园区集中,相互配套,构建集中管理、集中服务、集中开发新机制,形成项目集中、产业集群、企业集聚和资源集约新模式,促进产业孵化和关联发展、层链发展、集群发展。在东江工业园、蔡伦科技园积极引入高科技企业和项目,推动模具、冶炼等高污染高耗能企业向循环经济产业园搬迁,打造节能环保产业园。以“总量扩大、项目扩充、产业扩张、园区扩容”为原则,通过加强园区建设,促进传统产业和中小企业集群升级。

(五) 深化行政改革,转变政府职能,提供优质服务,为促进产

业转型创造良好的环境

进一步深化行政体制和“放管服”改革,减少审批事项,简化办事程序,形成“一站式”行政服务,打破垄断,放宽市场准入,营造统一开放、公平有序的竞争环境。通过规范行政执法与收费,减税降费,切实减轻企业负担。转变支持财源建设方式,变直接投资为间接扶持,变资金扶持为机制引导,进一步完善税收返还、税费减免、信贷贴息、以奖代投、代补等优惠政策,并与金融、土地、价格等政策相配合,给予企业政策和资金扶持。实施对重点企业挂牌保护,建立领导定期联系制度,及时了解企业困难,建立财政性存款与金融机构信贷投放、纳税贡献“挂钩”机制,给予专项补助、财政性存款等措施,激励金融机构加大对企业尤其是中小企业的信贷投放,充分发挥中小企业融资担保公司对小微企业的支持。

(六) 争取支持,充实财力,为改变结构单一、效益不高的发展状况提供支撑

资源枯竭型城市要缓解财政窘境,既要加强自身努力,也要向上反映困难,积极争取,将争取上级资金和项目列入日常重要议程,积极与相关部门沟通,反映困难,同时认真研究国家扶持政策,掌握其具体内容与变化动态,并选好一批事关全市经济发展的重大项目,做好可行性研究,以便对接上级的规划与项目安排,获得更多更大的支持。

(七) 引导企业积极进行产业转型,将闲置资金投入推动二次创业

部分投资者因煤炭积累了大额财富,手握资金却找不到出路,要

破除这些人“小富即安”的思想,制定优惠政策促进煤老板“二次创业”。如煤老板梁国成投资近10亿建成东兴水泥厂,采用国内最先进的新型干法旋窑生产工艺,年产水泥360万吨,消化煤矸石60万吨、粉煤灰120万吨,年产值过10亿,税收过亿元;煤老板贺洪林创办绿海粮油公司,成为集粮食加工、储备、销售、运输、物流、宾馆、房地产于一体的企业集团,年产值1.6亿元;煤老板资柒林创办耒阳市清洁柴油厂,用新工艺从垃圾中提炼柴油,“煤老板”曹利古由“煤老板”变为“田老板”,并荣膺“全国粮食生产大户”称号。

(八) 搞好城市土地经营,加快推进城镇化建设,有利于促进产业转型与结构优化

进一步突破制度障碍,不断深化户籍、就业、教育、医疗、社保等改革,确保进城务工人员与城市居民享受同等待遇。通过城市土地经营,推进市域路网完善和城市提质改造,不断完善供排水、能源、通信、“三废”处置等基础设施,完善国有土地收购、整理、储备、拍卖等制度,做强做精“土地经济”,力求实现土地收益最大化。统筹整合区域内的城市资源和资产,强化市场运作力度,加强城市空间广告宣传、大型公共基础设施冠名等市场化经营,使经营城市成为财政更具实效性的增收渠道。■

(作者单位:湖南省耒阳市财政局)

责任编辑:张捷