

资源型城市绿色更新转型的动力机制与实践模式

——以陕西省铜川市转型发展为例

赵嘉怡

西安交通大学马克思主义学院, 陕西 西安

收稿日期: 2024年7月27日; 录用日期: 2024年8月21日; 发布日期: 2024年8月29日

摘要

在新时代生态文明建设的背景下, 绿色更新作为城市更新的一个范畴, 逐渐成为城市发展的重要趋势和方向。以陕西省铜川市为例, 资源型城市绿色更新转型的内在动力主要来自于政策支持、产业转型及科技赋能三个方面, 其中, 政策支持是绿色更新转型的原始推动力, 产业转型为绿色更新转型提供根本支撑, 科技赋能是绿色更新转型的能量放大器。三种动力机制融入绿色更新体系, 共同推进绿色更新的发展进程。在这一更新体系中, 更新主体由政府主导转变为多元参与, 更新过程由被动转型转变为主动变革, 更新对象由单一转型转变为全方位转型, 体现了绿色更新转型的实践逻辑。

关键词

资源型城市, 绿色更新, 转型

Dynamic Mechanism and Practical Model of Green Renewal Transformation in Resource-Based Cities

—Taking the Transformation and Development of Tongchuan City, Shaanxi Province as an Example

Jiayi Zhao

The School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an Shaanxi

Received: Jul. 27th, 2024; accepted: Aug. 21st, 2024; published: Aug. 29th, 2024

Abstract

Under the background of ecological civilization construction in the new era, green renewal, as a category of urban renewal, has gradually become an important trend and direction of urban development. Taking Tongchuan City of Shaanxi Province as an example, the internal driving force of green renewal and transformation of resource-based cities mainly comes from three aspects: policy support, industrial transformation and scientific and technological empowerment. Among them, policy support is the original driving force of green renewal and transformation, industrial transformation provides fundamental support for green renewal and transformation, and scientific and technological empowerment is the energy amplifier of green renewal and transformation. The three dynamic mechanisms are integrated into the green renewal system to jointly promote the development process of green renewal. In this renewal system, the main body of renewal has changed from government-led to multi-participatory, the renewal process has changed from passive transformation to active transformation, and the renewal object has changed from single transformation to all-round transformation, which reflects the practical logic of green renewal transformation.

Keywords

Resource-Based City, Green Renewal, Transformation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

资源型城市曾为我国的现代化建设源源不断地提供资源，奠定了我国工业化和现代化的初步基础，为促进国民经济的发展和社会的进步发挥着举足轻重的作用。然而，20世纪80年代以来，大规模无节制的开采导致我国资源型城市遭遇“资源诅咒”，出现了资源枯竭、生态恶化、产业结构失衡等问题，严重阻碍着经济和社会的发展。我国于1998年确立了一个资源型城市转型试点市，为进一步贯彻落实科学发展观的要求，国务院于2007年出台了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》，明确提出要推动资源型城市的可持续发展。多年来，政府不断通过出台专项政策、投入扶持资金、开设试点工作等手段支持和促进资源型城市的转型发展。铜川市是资源型城市的典型代表，其煤炭开采已有上千年的历史。新中国成立后，铜川市为国家的建设奉献了8亿多吨煤炭、水泥，成为全国重要的煤炭生产基地。多年粗放的开采模式和单一的产业结构使铜川市遭遇发展瓶颈，资源依赖积累的问题不仅在经济方面表现为经济增长乏力、动力放缓，还在社会层面面临着城乡发展不协调、就业压力激增等现实问题，环境和可持续发展能力的不断恶化更使得其生态治理面临重重挑战。城市转型成为铜川市实现自身可持续发展的必然要求。绿色更新对原增长模式的更迭、生态文明建设的倡导以及多领域协调发展的要求为资源型城市转型提供了新的路径可能。面对多种困境，十几年来，铜川市历经三次转型，探索出了一条具有自身特色的绿色更新转型发展之路，卸下了资源枯竭的“历史包袱”，由过去“卫星上看不见的城市”成功转型为“绿色生态之城”。

2. 绿色更新：资源型城市转型的探索与实践

绿色更新作为一个特定的词汇被提及是近些年的事情，其概念随着绿色政治、绿色政府、绿色治理

等的研究不断积淀,有着较为复杂的绿色发展进程。20世纪六七十年代,在思想意识层面,出现了“绿色政治”思潮,并产生了许多“绿色政党”,该思潮聚焦生态环境问题,以维护生态平衡和反对环境污染为起点,以实现人与自然的和谐共生、共同发展为最终目标,将绿色理念由环保领域推向政治舞台。接着各国政府机构开始致力于生态环境管理,衍生出“绿色行政”和“绿色政府”。然而,生态环境问题的复杂性客观上要求社会各组成部分共同参与其中,“绿色治理”应运而生。绿色治理在之前范式变迁的基础上,概念早已超出了生态环境治理范畴,涉及到全部的公共领域。绿色更新承袭绿色发展进程的概念内涵、思想精华、实践经验,融入城市更新行动,实现城市更新与绿色发展的有机结合。结合已有研究,本篇文章将绿色更新的内涵定义为:区别于传统的高耗能、高污染、高排放、大拆大建式的模式,以绿色价值理念为指导,以城市生态环境优化为前提,以基础设施的绿色化改造为重要环节,推进“低成本-功能复合-生态友好”的城市更新模式,实现“经济-政治-社会-文化-生态”和谐持续发展[1],其本质上是为了重建和营造绿色城市,促进城市中人与自然和谐共生,在提高资源利用效率促进经济社会发展的同时改善生态环境,提高人居质量,重塑城市活力,寻找新的发展机遇。党的十八大以来,“绿水青山就是金山银山”的理念得到广泛认同,绿色成为高质量发展的底色,表明了中国未来的发展将通过绿色理念引领走向可持续。绿色更新作为能够实现可持续发展的可操作路径,将为资源型城市的转型提供一种新的可能。铜川市作为典型的资源枯竭型城市,其在转型过程中遭遇的很多困难和波折,其对绿色更新转型的积极尝试,体现了资源型城市转型发展的普遍规律,能够为其他资源型城市绿色更新转型提供研究范本。

3. 资源型城市绿色更新转型的内在动力

回溯资源型城市转型的发展实践,我们发现,传统的转型道路存在集中关注经济问题的局限以及先污染后治理的思维惯性[2],与之不同,绿色更新则能够兼顾经济、政治、文化、社会和生态多环境的平衡协调,对待环境治理更具积极性和主动性,不仅能促进资源型城市两难境地的改变,还符合人类文明发展的方向和可持续发展的趋势[3]。但是,绿色更新强调的对“绿色”价值理念的倡导和生态问题的重视,在城市转型中必然会遭遇经济下行、环境治理成本高昂、群众意愿不强等多重挑战。因而,在资源型城市众多,政府难以统筹兼顾的背景下,寻找资源型城市绿色更新转型的内在动力,促使其加速资源型城市转型,形成新的持续发展机制,将发挥至关重要的作用。

3.1. 政策支持:资源型城市绿色更新转型的原始推动力

作为我国经济社会发展特殊一环的资源型城市,其产业发展、财源结构、城市功能体系甚至文化生态等多方面都呈现出强烈的锁定特征[4]。“一头沉”的产业结构,外加挤出效应的影响,城市的“荷兰病”问题凸显,经济和社会可持续发展后劲严重不足。产生的负外部性问题更是使环境污染超标,生态危机严重[5]。复杂的历史和现实成因决定了资源型城市转型需要一个长期且持续的过程。同时,在市场化机制下,“看不见的手”在资源的合理分配上存在局限性[6],地理位置偏僻、区域经济不发达的资源型城市的转型工作在市场的自发调节下往往难以完成[7]。依靠市场和城市自身的力量无法承担起城市绿色更新转型的重任,因此,国家的干预和调控异常重要,政策的支持和引导成为推动资源型城市绿色更新转型的关键[8]。2009年3月,铜川市被确定为全国第二批资源枯竭城市,其转型发展上升为国家战略,为铜川市的转型发展带来了前所未有的机遇。中央财政对铜川的转型工作给予了转移支付政策支持,累计下达资金11.9134亿元,同时给予了促进就业、产业多元化、接续产业发展等专项资金支持。《关中-天水经济区发展规划》《陕甘宁革命老区振兴规划》《全国老工业基地调整改造规划(2013~2015)》等政策陆续出台,为铜川市的绿色更新转型工作添砖加瓦。中央相关政策的支持可以在短期内解决资源型城

市资金短缺状况，但不能从根本上解决资源型城市绿色可持续发展的问题。于是，陕西省政府进一步因地制宜，推动建设铜川市可持续发展的长效机制。将铜川市的转型发展纳入省委、省政府“一市一策”战略，出台《关于促进铜川资源型城市可持续发展的若干意见》，设立转型配套基金、生态补偿基金等特殊政策。2011年12月，省政府批复的《铜川市资源型城市转型与可持续发展规划(2009~2020)》围绕铜川市现存问题展开了重点阐述，为铜川市的绿色更新转型制定了科学的发展规划。可以看出，政策支持作为资源型城市绿色更新转型的原始推动力，是转型过程中强有力的保障。

3.2. 产业转型：资源型城市绿色更新转型的根本支撑

尽管政策能在资源型城市绿色更新转型的过程中发挥原始推动作用，为资源型城市提供机遇和指引，但是“输血式”的政策支持注定只能维持一段时间，无法从根本上增强资源型城市的“造血”功能。资源型城市的“黑色”根源在其支柱产业，城市如何摆脱对支柱产业的依赖，规避资源枯竭带来的产业衰退是资源型城市绿色更新转型要解决的核心问题。因此，资源型城市绿色更新转型必须推进产业绿色转型，为转型工作提供根本支撑。产业绿色转型是对一个城市产业结构的调整和转换，包括产出结构、技术结构和产业组织的变动、调整和优化，由此实现以资源产业为主向非资源产业为主的转变[9]。通过产业绿色转型，可以促使资源型城市摆脱资源依赖的困境，建构健康的经济增长模式，确保城市持续、稳定、健康发展。因此，资源型城市绿色更新转型要将构建绿色产业体系作为战略重点，大力培育发展绿色产业，绿化产业结构，推动工业、农业及服务业重组[10]。在铜川市绿色更新转型的具体实践中，第一，通过产能置换、实施工业节能，节水，资源综合利用，清洁生产的技术改造，发展环保生态型煤炭产业、打造煤电铝联产联营绿色循环经济产业链、实施“散乱污”企业综合整治等路径提升工业的“含绿量”；第二，以培育地理标志农产品、加强高质量供给、改革农业管理模式、优化绿色生态农业产业链，以高标准打造绿色生产农业。通过大力发展旱作节水农业、推进化肥农药减量增效、推进畜禽粪污和秸秆资源化利用多种手段助推农业绿色转型；最后，以园区、景区为依托，促进文旅融合深度发展，利用红色教育、民俗体验、生态休闲、矿井实探等多种形态打造绿色服务业。

3.3. 科技赋能：资源型城市绿色更新转型的能量放大器

资源型城市绿色更新转型是一个系统工程，涉及多方因素和推动力的协同工作。国家政策的引导和支持能否充分有效发挥作用，产业转型能否成功实现绿色可持续促进经济发展，在很大程度上依赖于资源型城市绿色科技的开发与应用能力[11]。绿色科技在资源型城市转型过程中扮演着十分重要的角色。研究表明，绿色科技创新首先可以促进资源的深加工，提高资源产品附加值和延伸产业链，提高产业竞争力促进经济发展；其次通过改变资源利用方式，提高资源利用率，从源头杜绝污染，降低矿产开发的外部性影响，促进城市的生态环境建设，同时也可以利用生态修复技术对已发生的环境污染进行治理。因此，绿色科技亟需发挥其能量放大器的作用，为资源型城市绿色更新转型保驾护航[12]。铜川市在实践过程中，既注重对绿色科技在各个领域的引进和应用，又着手培育科技创新种子，鼓励研发，打造科技生态系统。在工业领域，强化重点排污企业管控措施，大力建设花园式工厂，实行清洁能源替代，推广落实废弃物无害化处理及超低排放改造工程。在农业生产领域，大力实施农作物秸秆等农业生产废弃物资源化利用和化肥农药减量增效等技术，示范推广土壤生态技术，并形成了国内首创的“生物质绿色循环高效利用技术”成果。在接续产业领域，铜川市大力发展航天科技、数字经济等前沿科技产业，打造了“西部创新港铜川飞地科创中心 + N 个飞地园区 + 铜川产业技术研究院 + N 个产业基地”的秦创原铜川模式，以科技成果产业化助推科技产业发展。在生态治理领域，以信息技术为基础，打造铜川智慧型数字化社会治理云平台，采用物联网进行大气污染数值检测，依靠大数据精准识别污染源，推动云计算、互联网+等技术共同探索生态治理新方式。

4. 资源型城市绿色更新转型的实践逻辑

绿色更新体系是绿色更新共同体在推进实施绿色更新过程之中涉及的多种要素及要素关系总和[13]。学者指出,有效的绿色更新体系总涉及“更新主体”“更新过程”和“更新对象”三个基本要素[14]。资源型城市绿色更新转型,实际上就是通过多方内生动力的驱使,促进主体、过程、对象的转变,最终使更新体系适应资源型城市全方位绿色化转型的要求。总的来说,绿色更新的实践,既与内生动力相关,又离不开“更新主体-更新过程-更新对象”这一更新体系,二者构成的有机统一整体,就是绿色更新转型的实践逻辑。

4.1. 更新主体: 政府主导到多元参与

资源型城市绿色更新转型不同于以往的转型方式,其通过在绿色发展中纳入产业发展、公共服务、生态优化等多领域内容,以实现经济、社会、环境发展的综合性目标[15]。在追求各方面综合效益最大化的过程中,开放包容的多元参与成为推进绿色更新的必然要求。一方面,资源型城市庞大的更新需求,使政府背负了沉重的负担;另一方面,主体结构的新变化和利益博弈的复杂性的显现,公共价值和利益在资源型城市绿色更新转型中也越来越受到重视[16]。因此,强化绿色更新的多主体参与,完善治理体系,构建能覆盖社会组织、企业、公众等协同合作的机制尤为重要。政府首先要发挥引领示范作用,普及绿色办公、绿色行政,完善绿色政绩考察制度,制定市场主体参与激励、强化监管约束两重机制。企业作为资源型城市经济发展的重要主体,要推动企业体制、科技、文化多面创新以适应城市的绿色更新转型,积极扮演好企业提供绿色产品、引导绿色消费的角色,积极培育企业绿色创新体系,在企业内部建设绿色发展的理念,承担起绿色科技研发的责任。为政府和公众之间搭建桥梁的社会组织发挥协调、缓冲作用,创设交流表达渠道,带动群众共同参与到政府和企业的绿色更新工作之中。于铜川市的转型实践来看,从最初对铜川绿色更新转型方案的深入研究谋划,到着手推动重点绿色项目建设,项目带动,最后由市级领导牵头协调督办,落实激励约束制度,动员多主体参与,政府始终发挥着规划引领、统筹治理、监督实施的作用;企业严格执行重点行业环境准入和排放标准,通过技术进步和环保投入,全流程推动技术、工艺、装备绿色化、清洁化,以四大绿色工业园区为载体,探索绿色循环运营模式,实现绿色供应链、绿色生产;以市职业农民协会、市陶瓷协会、市社工协会为代表的社会组织共同助力转型成效显著;铜川民众共同参与绿色农业生产和种植、群策群力推动旅游发展,涌现了一群明星农家乐、致富带头人。对于资源型城市而言,多元参与的绿色更新转型,有利于降低资源型城市转型的投入成本,促进绿色更新项目的高效落实,在转型中形成共建、共治、共享效应。

4.2. 更新过程: 被动转型到主动变革

受制于资源、环境、人才、技术等多方面的限制,资源型城市步履沉重,早已无路可退,巨大的压力使其不得不顺应转型大潮,走向新的发展关口。早期的被动转型虽然能促进资源型城市转型工作的初步开展,释放转型发展的信号,但绿色更新对原城市发展模式的更迭,对社会空间结构多方面的变革也必然会使各社会主体的既有利益遭受挑战,在初期不免面临社会主体反对、不配合的局面。实践表明,被动的适应性的转型注定无法长久,不能从根本上破解资源型城市的困局。只有在绿色更新为资源型城市创造良好的经济和社会效益,使社会主体的利益得到充分保障,才能形成有效的激励,变压力为动力,激发多元主体主动、共同参与,积极投身于绿色更新转型工作的浪潮,最终推动资源型城市转型的持久进行。因此,资源型城市被动转型到主动变革的更新过程主要表现为各社会主体由拒绝抵制转变为积极参与的整个过程:政府主体由早期的对国家政策的单一实施和对社会主体需求的滞后回应转变为高效、有序发挥政府职能作用,积极引导多元主体参与更新;企业主体由一味追逐经济利益、被动遵守政府的

奖惩规制转变为主动将绿色更新内化为企业的发展战略，以企业的绿色创新推动绿色更新；群众由对绿色更新认知和关注的缺乏转变为主动承担公共利益责任，积极配合各单位工作，自主践行绿色行动。铜川市的绿色更新实践中，政府、企业、民众亦遵循了更新过程的转变规律，形成了上下绿色联动、左右绿色互促的局面。市政府审时度势、根据铜川发展实际规划引领，除明确目标任务、部署工作重点外，多次深入企业、社区、农村调研，充分征求专家、社会人员、群众多方面的意见，推动各主体的更新协作；在政府多项措施、工程的推动实施和政策的激励下，铜川大大小小的企业意识到绿色更新实践下高质量的经济效益的迸发，逐渐将绿色化理念应用在实际运作的过程之中，采用节能环保的新工艺、新技术，建设新的绿色生产线，配套环保设施，推动企业向环保型企业转型升级；绿色更新转型带来的优美的生活环境和完善的社会保障等多方面关乎民众切身利益的影响，使居民对绿色更新产生了深刻的理解、认同和支持，随着铜川全社会绿色更新氛围的营造，居民作为劳动的供给者更是主动参与到第三产业，如服务业、旅游业的发展实践之中，成为推动铜川市的绿色更新转型的重要力量。

4.3. 更新对象：单一转型到全方位转型

绿色更新转型不只是单一的追求经济发展或是对环境进行治理，其在绿色发展价值理念的指导下，越来越注重对原有的社会系统各方面不平衡不充分的状态进行“绿色化改良”。以往资源型城市的经济转型通过转变经济发展方式等途径发展接续替代产业，着力追求经济层面的可持续发展，其转型模式下产生的环境污染虽能得到一定的治理和修复，但是生态治理和经济发展之间的矛盾始终存在，城市发展的不平衡性并未得到改变。绿色更新则能够延续“五位一体”布局，利用多途径从根本上促进资源型城市转型。首先，在经济上，通过产业绿色化和绿色产业化实现多领域的耦合优化。产业绿色化主要体现在传统产业优化升级和新兴产业的绿色化应用，绿色产业化主要表现为旅游业的兴起等。其次，在文化上，通过倡导绿色文化价值观念，引导居民形成绿色的生活方式，强化公民绿色环保责任。如引导公民绿色消费，选购绿色产品，践行绿色交通出行、绿色饮食、绿色家居等；最后，在体制上，健全生态文明建设的整体协调机制，将生态文明建设融入经济发展规划等手段为优质生态和经济发展提供支撑。从实践来看，铜川的绿色更新始终致力于追求全方位转型的实现，持续开发生态效益好，资源利用率高、低污染排放的新型产业，如千禾制药、澳威激光、百利坤艾氢能等行业龙头，积极采用节能低碳环保技术促进传统产业改造，如达美轮毂有限公司、陕西建工建材科技有限公司等多个企业；以独特的药王文化优势，开发系列文化、中医药、旅游活动，实现自然资源的不断增值；制定出台加快现代中医药产业、旅游业、非公有制经济等发展的政策措施，激发转型活力。尽管绿色更新转型起初往往从经济或生态领域单一着眼，但并不会局限于一个范畴，而是逐步探索出了一条新的道路，将经济发展与高质量生态相结合，使经济与生态、政治、文化、社会之间的协调发展予以实现，从而推动资源型城市全方位转型。

参考文献

- [1] 李维安. 绿色治理: 超越国别的治理观[J]. 南开管理评论, 2016, 19(6): 1.
- [2] 王元聪, 陈辉. 从绿色发展到绿色治理: 观念嬗变、转型理据与策略甄选[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2019(3): 45-52.
- [3] 宋煜. 资源型城市转型的困境与出路[J]. 人民论坛, 2018(13): 94-95.
- [4] 张汉飞. 破解资源型城市锁定性发展困局[J]. 经济体制改革, 2013(3): 43-47.
- [5] 房红, 于嘉. 论资源型城市财政支持的原则与措施[J]. 学术交流, 2017(1): 128-132.
- [6] 赵谦, 黄溶冰. 资源型城市经济转型的产业政策分析[J]. 学术交流, 2009(3): 111-114.
- [7] 黄溶冰. 公共政策援助前提的资源型城市经济转型方式[J]. 改革, 2008(5): 76-79.
- [8] 郭海霞. 资源型城市转型的国际镜鉴[J]. 重庆社会科学, 2015(11): 50-57.

-
- [9] 毕军, 袁增伟. 资源型城市产业转型国际经验及其对中国的启示[J]. 中国发展, 2012, 12(6): 1-5.
- [10] 刘纯彬, 张晨. 资源型城市绿色转型内涵的理论探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2009, 19(5): 6-10.
- [11] 李树人, 谢承洋. 技术创新与资源型城市产业转型[J]. 科学学与科学技术管理, 2006, 27(12): 163-164.
- [12] 肖劲松, 冒亚明. 中国资源型城市可持续发展的驱动机制研究[J]. 城市发展研究, 2009, 16(10): 96-101.
- [13] 史云贵, 刘晓燕. 县级政府绿色治理体系的构建及其运行论析[J]. 社会科学研究, 2018(1): 81-88.
- [14] 廖小东, 史军. 西部地区绿色治理的机制研究——以贵州为例[J]. 贵州财经大学学报, 2016(5): 101-111.
- [15] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, 王嘉. 多元主体协同合作的城市更新机制研究——以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.
- [16] 王萍萍, 胡辰, 隆焱, 白洁, 彭建. 多元参与背景下的城市更新行动决策矩阵——对国内 20 个样本城市的研究[J]. 规划师, 2022, 38(9): 11-21.