

# 经济新常态下典型资源型城市民生工作的困境与发展 ——基于内蒙古乌海市的调研\*

● 王 蕾

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

**摘 要:** 2014年底以来,以经济的中高速增长、发展方式转变、结构深度调整、发展动力转向为特征的“经济发展新常态”,已成为对经济形势的准确判断。在新常态经济下,做好民生工作是促进社会经济发展的核心动力,其中,典型资源城市由于困难大、转型难,尤其要重点关注。本文基于2015年4月中国社会科学院当代中国研究所调研组对内蒙古乌海市资源型城市转型发展进行的系统考察,重点关注在经济新常态和资源枯竭型城市转型的双重压力下,乌海市的民生工作出现的一些新情况。

**关键词:** 经济新常态;资源型城市;民生

中图分类号: F061.5

文献标识码: A

文章编号: 1004-5465(2015)06-044-04

## The Predicament and Development of Resource based Cities' People's Livelihood in "New Normal" Phase

WANG Lei

(The Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

**Abstract:** Since the end of 2014, China's economy steps into the "new normal" phase. Under the new economic norm, to do the work of the people's livelihood is the core power to promote the social and economic development. With the pressure of resource exhausted cities, the people's livelihood in Wuhai has been a new situation.

**Key words:** new economic norm; resource based city; the people's livelihood

2014年底以来,以经济的中高速增长、发展方式转变、结构深度调整、发展动力转向为特征的“经济发展新常态”,已成为对经济形势的准确判断。认识新常态、适应新常态、引领新常态,成为当前和今后一个时期经济社会发展的前提。在新经济常态下,做好民生工作是促进社会经济发展的核心动力,其中,典型资源城市由于困难大、转型难,尤其要重点关注。2015年4月,中国社会

科学院当代中国研究所调研组对内蒙古乌海市资源型城市转型发展进行了系统考察。在经济新常态和资源枯竭型城市转型的压力下,乌海市的民生工作出现了一些新情况。

乌海市地处内蒙古自治区西南部,东临鄂尔多斯高原,南与宁夏石嘴山市隔河相望,1976年由原巴彦淖尔盟的乌达市、伊克昭盟的海勃湾市合并成立,是内蒙古的新兴工业城市。乌海市是

\* 收稿日期:2015-09-26

作者简介:王蕾(1978—),女,江西南昌人,博士,研究方向:当代中国经济。

一座典型的资源型工矿城市,富集矿产资源,有“乌金之海”的美称,已探明金属和非金属矿藏有37种,其中,煤炭储量30多亿吨,以优质焦煤为主,占内蒙古焦煤储量的60%左右;铁矿石储量600多万吨;煤系高岭土11亿吨以上,约占全国探明储量的1/5,此外,石灰石、石英砂等矿藏也储量巨大。乌海市是国家“一五”时期布局的煤炭基地之一,经过近40年的建设,煤炭能源产业、氯碱为主的综合化工产业、建材产业和特色冶金产业成为乌海市的四大支柱产业,兼有机械制造业、轻工业,地区经济呈现资源为主、结构单一的特点。2011年11月,乌海市被列为国家第三批资源枯竭型城市,在国家转型政策的大力支持下,乌海市以经济转型、城市转型为核心,加快转变发展方式。近年来,乌海市通过实施可持续发展战略,改变以粗放型初级加工业为主导,以高耗能为依托的产业结构,延伸产业链,积极尝试循环经济发展,在集约化、多元化发展的根本性转型方面取得了较大成效。

依托得天独厚的资源优势和中国30年快速增长的整体态势,乌海市低保指标等各项民生工作指标走在内蒙古各盟市的前列。尤其是基于资源型工矿城市矿区绝大部分区域已成为采空区,基础设施差,环境恶劣,既无产业支撑,也不适宜居民居住和就地改造的现实,乌海市始终坚持把棚户区改造作为重大的民生工程和发展工程来抓,调动一切力量,多方筹集资金,加快建设进度,狠抓工程质量,有效地改善了困难群众的住房条件,缓解了城市内部二元结构,提升了城市综合承载能力,促进了经济增长与社会和谐。

1. 资源型城市经济受新常态的影响明显,民生支出大幅度增长受到限制,因此,盘活、用好现有民生硬件资源,注重后续管理,至关重要。2010—2014年,乌海市生产总值由19.7%降至8.8%,在本次的实地调研和企业访谈中,能明显感受到新常态外部经济下行,市场价格不稳对地方财政和企业的压力。经济增速下降了,社会问题随之出现,民生的保障和改善更应引起重视。从乌海市的情况来看,在经济高速增长期间,同大多数资源型城市一样,财政充足,民生基础设施的硬件建设有较大发展,至今仍有优势。如乌海市近年来各项民生和社会事业投入占全市地方公共财政预算支出的70%以上。2014年,全市用于民

生和社会事业方面的支出70.68亿元,同比增长13.5%,占全市公共财政预算支出比重的74.6%。

基于当前经济运行情况,参照往年经济走势,新常态下,资源型城市地方财政的减收将成为常态。教育、卫生医疗、住房保障等民生工作应适应新常态,破除体制性障碍,利用现有资源,盘活民生资源的硬件存量,适应不同人群的需求。其中,最应扎扎实实的盘活、用好的是已有的住房、学校、医院等日常民生基础设施。如乌海市新建与改建卫生室的标准为使用面积60平方米,检查室、治疗室和药房三室独立;村级文化活动室全覆盖,面积均在108至200平方米之间。这些基础设施应予切实综合利用。乌海市在棚户区和采煤沉陷区搬迁改造过程中,就出现了大量空置保障房。2014年底,累计开工建设各类保障性住房8.5万套,而分配安置只有5.6万户,其最大的原因是保障房的面积大,超出了居民尤其是低保户的支付能力。

在新保障房建设过程中,乌海市吸取经验教训,实施了预先沟通、精准定位的办法,首先,根据情况变化,不断充分征求群众的意见。2014年初,乌海市在以往调查摸底的基础上,又组织力量,深入棚户区,发放调查表,对全市矿区、城区、城乡结合部等所覆盖区域的所有棚户区居民又进行了一次详细彻底的摸排调查,了解群众的新要求。

其次,精准定位,实事求是,以创建优美的人居环境为目标。乌海市让拆迁居民根据自身家庭经济能力提出实际需求的居住面积,按照整体需求设计、建造保障房。在民生基础设施工程中,注重把好质量关,在精准中优化,避免少、短、缺,建筑材料必须使用自治区住建厅的准入产品。海勃湾依林佳苑社区就曾获得自治区人居环境范例奖。

第三,将民生工程建设与城市的转型发展联系起来,鼓励使用循环经济产品。乌海市在民生工程建设中有一个经验,就是鼓励地方企业技术升级和废物利用,适当考虑使用适合当地自然条件和经济情况的此类产品,尤其鼓励将废料变原料,产业上下游衔接的产品。这种做法引导企业提升资源综合利用率,减少污染物排放。如在保障房建造中广泛采用利用工业固废做成的空心烧结砖。在乌达区煤矿棚户区搬迁二期工程永昌佳

苑中就使用了这种砖砌成了适合当地保暖需求的夹心复合保温墙体。

第四,对棚改保障房小区居民进行积极的后续管理。棚户区改造是一项复杂的系统工程。将大量的矿区居民集中异地搬入城区,面临着群众在上学、就业、医疗、卫生、文化、教育、交通、治安、社区管理等方方面面的民生问题。乌海市注重扎扎实实地做好后续管理工作。如对矿区居民因搬迁造成暂时失业的,就业部门免费培训,提高矿区居民就业能力;社区居委会根据被搬迁居民特长帮助推荐到小区物业公司实现就业;为暂时就业困难的40、50岁人员提供公益岗位优先就业;接收安置人员就业的企业,政府给予一定的政策支持等。

2. 经济新常态下,社区就业困难群众增多,各类社会矛盾趋于复杂,更要充分发挥社区在民生保障中的沟通、服务作用,鼓励推广创新机制。资源型城市普遍存在矿区棚户区、矿区棚户区改造后居民搬迁到楼房形成的新社区,社区服务的人口数量大,实际需求多,民政工作人员数量不足,面临的情况复杂多变。在适应新常态和城市转型方面,乌海市乌达区社区获得了一些经验:一是理顺区属部门、街道、社区关系和职能职责。八音赛街道办事处去行政化管理试点成效显著:开展区属部门行政职权清理工作,摸清职权底数,制定与街道社区相关的“权力清单”,合理界定区属部门与街道社区事权划分。这使社区工作人员得以将时间和精力放在精心组织创业就业、社会保障、文体活动以及群众矛盾调解等方面,达到政策效应的最大化。

二是推进社区管理和基础设施的现代化,积极发挥民生服务信息化平台在保障和改善民生工作中的作用。在抓好棚户区改造等硬件工程的同时,注重将卫生、教育、养老保险等措施配套结合,加强民生领域信息化,是乌海市民生工作中一个较好的经验。乌海市社区普遍实施了网格化管理,构建了以街道党工委——社区党组织——居民党小组为依托的“三级组织、四级网格”管理体系。

社区管理基础设施的现代化提高了社区人员的工作效率。在日常民生工作中,乌海社区管理的经验是找准当地民生服务人群的特点。海勃湾区海北街道办事处海馨社区历年来的各类棚户区

改造搬迁人口占到80%以上,面对1万余居民,社区建立了包括三维地理信息系统等在内的数字社区工作平台,借助技术手段建立志愿者服务、短信服务、民情服务,及时收集、反馈、解决居民的民生问题。再如信息惠民的试点工作,让全体市民都能享受信息化带来的方便与快捷。2014年在全市推广使用的“智慧乌海”平台,有社区工作、计生业务、民政业务、综治工作、党建业务等11大项、57个小项模块,按照社区、镇办、区级和市级四级机构日常工作流程,由社区统一采集数据,整合了乌海市人口、民政、医保、残疾人、保障住房、就业等民生数据资源,并提供对上级部门的接口。同时,常住人口库、车辆库、社保库、房产信息库等数据库做到了共享。采取与银行定期交换数据方法取得银行信息,其它部门不再对社区布置采集任务,有效减轻了社区服务的工作量。

3. 真正做到以人为本。经济新常态下,对水污染、大气污染、噪音等有关与居民生活切实相关的政策不放松,环评罚单不开口子。资源型城市自然生态脆弱、环境污染大多为典型的区域结构性污染,工业污染和城市污染交叉,经济区域污染与行政区污染重叠。在乌海周边1800平方公里范围内,分布着7个工业园区,区域环境污染十分严重。因此,在资源型工矿城市,空气、水、土地的承载能力及污染程度等环境问题始终是群众最关注的问题。群众对改善生存环境的要求越来越高,越来越急迫,容易引起、激发矛盾。特别是在企业面对经济下行压力时,由于利润动机或是半开工状态的管理漏洞,也是不按规排放的高发时期。乌海市一方面加大对环保的投入,在经济新常态下,坚持继续推进和建成覆盖全市废水、废气、固废,全方位、从投入到产出全过程的环保监控体系。2014年,乌海市用于包括大气污染治理在内的环保投入总计达53亿元,组织实施了76个减排项目,推动环境污染监控转向第三方运营,对全市相关企业安装了自动监控设备。

另一方面,重点监控、严格管理、严肃查处为降低成本不按规定偷排偷放的企业,不因经济新常态下的财政压力,放松对企业的要求,确保《新环保法》落到实处、取得实效。同时,为企业节省成本考虑,积极协调企业间共用已有的排污设施,形成工业园区内的循环,如乌海黑猫炭黑有限公司就与相邻企业共用本厂自建排污设施。

在环境问题上,乌海市存在与周边地理位置紧邻的跨省、跨行政区划工业区难以协同规划环保方案的问题。如蒙西、棋盘井和乌斯太工业园跨行政区划,石嘴山和陶乐县工业园区跨省,因此加大协调内蒙古西部乌海及周边地区大气质量等生态环境同步整治工作力度,建立健全生态环境治理政策机制一体化和环境保护联防联控机制有待解决。

4. 对新常态下出现的企业因产能过剩亏损减员、移交人员问题等涉及民生的新情况做好预案,合理落实援企稳岗工作,及时协商解决相关的资金缺口。在经济长时期高速增长的背景下,煤炭、焦炭、水泥企业受到销售收入增长的鼓励,基于对长期经济形势过于乐观的预期,普遍增加注册资本和资产总额,扩大招工人数,以期形成规模效应。经济进入新常态后,资源型城市的经济下行速度比全国快,企业遭遇市场价格下跌,产能严重过剩,资金周转不灵,普遍出现了亏损。这种现象在资源型产业密集的城市十分普遍。2014年以来,乌海市部分工业企业生产经营困难,逐步出现了减员裁员。在对乌海市下辖海勃湾、乌达、海南三区的实地调研和企业走访中,我们了解到,一些企业坚持开工或半开工,等待市场价格回升,还有一些企业积极谋求化解产能的转型,寻找新的市场发展机会。在调研中,仅乌达区就有数家企业正在兴建厂房,一些企业则通过合作转产复工,政府也帮助协调解决企业运营过程中存在的问题和困难,全力确保企业稳定生产、停产企业尽快恢复生产。同时,鼓励利用经济下行态势,煤炭、电力与化工等相关企业联合重组。

无论是停产等待还是新建厂房、转产重组,企业都面临阶段性的困难。乌海市政府结合当地实际进行制度建设,设置市级援企稳岗政策领导小组和各区援企稳岗政策实施领导小组,对困难企业进行实地摸底考察,扶持政策包括阶段性降低失业保险费缴费基数和给予稳定岗位补贴两项。进入2015年4月,一些企业迎来了产品市场价格的回升,一些企业通过释放活力获得了新的市场渠道,民生稳定也得到维护。事实证明,这项政策的效果显著,值得在因地制宜的前提下加以推广。在乌海市援企稳岗政策实施方案中,特别规定在化解产能过剩、淘汰落后产能过程中,采取有效措施稳定职工队伍的企业,也可纳入援助范围,这提

振了企业产业升级的积极性,有利于逐步完善延伸乌海市循环产业体系,推动乌海市传统能源经济提质增效。资源型城市推进经济转型,离不开民生保障做后盾,而民生保障也需要经济转型加快,获得持续稳定的财政来源。乌海市一直以“补短板、兜底线”为重点,注重打好民生改善攻坚战。新常态下,资源型城市面临基金支出压力加大,征缴空间收缩,基金收入增长缓慢等问题。资源型产业在整个城市的产业结构中占据主导地位。从产业结构来看,第二产业是主体,因此,两类企业产生的失业人口增加幅度可能增大:第一类是产能低下,依靠资源生产初级和中低端产品的企业,第二类是受国际市场能源资源价格影响较大的企业,这两类企业在资源型城市数量多,行业覆盖面广。以乌海市为例,2014年全市共9 647名就业困难人员申请享受社会保险补贴,应补贴金额达3 817万元,缺口近1 500万元;2015年预计支出四项补贴资金6 773万元,其中社保补贴资金4 664万元。此外,自2004年实施城乡一体化改革以来,乌海市从最初简单的免除税费、更改户籍,到后来逐步在低保、医保、养老、教育、就业、住房等领域逐步实现了城乡同城待遇,这部分补贴金额也逐年上涨。在经济新常态下,乌海市认真贯彻落实中央八项规定,严格执行相关制度,尽量减少公务开支,保证民生支出。2015年预算日常公用经费安排1.32亿元,比2014年预算数减少1 456万元,降低10%;专项业务费安排4 074万元,比2014年预算数降低0.3%。海南区在全区党政机关、区属事业单位及社会团体范围内认真组织开展了行政事业单位办公用房清查整改工作,清理公务用车87辆、办公用房1.2万平方米。2015年度对民生的预算投入则有增加,社会保障和就业支出、住房保障支出安排5.75亿元,比2014年预算数增加7 671万元,增长15.4%。

第二种较为普遍的情况是,由于各项社会保险待遇逐年提高、移交测算时所依据的基数较低、预留资金不足等问题,一些历史已经解决的民生问题出现新情况,相关费用出现缺口。如2007年,按照神华集团与自治区移交协议,神华集团原海勃湾、乌达两矿业公司的27 427名离退休人员移交乌海市管理,原乌达、海勃湾两矿业公司离退休人员移交地方管理,这在当时是神华集团乌海能

(下转第53页)

科技成果的资本化和产业化应用等。对此,本文立足于区域产业转型的需求,从科技金融的参与主体、融资渠道、融资保障、信息交流、项目管理和机构建设等方面构建起科技金融一体化机制,以对口融资机制和风险控制机制促进融资对接、以差异化金融服务和监督机制保证资金的有效利用、以产学研结合机制和专业化服务平台营造良性的科技金融环境。

#### 注 释:

①《2013年山西省火炬计划统计分析报告》。

②据山西省六大商业银行财务数据《中国金融统计年鉴2014》计算。

③《中国科技统计年鉴2014》。

④《山西省中小企业和民营经济“十二五”规划》。

#### 参 考 文 献

- [1] 赵昌文,陈春发,唐英凯. 科技金融[M]. 北京: 科学出版社,2009. 26.
- [2] 邓天佐. 科技金融发展思考[J]. 中国科技产业,2012,(8).
- [3] 房汉廷. 关于科技金融理论、实践与政策的思考[J]. 中国科技论坛,2010,(11):5~10.
- [4] 赵天一. 战略性新兴产业科技金融支持路径及体现研究[J]. 科技进步与对策,2013,(8):63~66.
- [5] 李颖. 分层视角的科技产业与金融结合路径探析[J]. 产经评论,2011,(3):12~23.
- [6] 韩一萌. 金融创新背景下科技金融发展路径探析[J]. 宏观经济管理,2013,(8):62~63.
- [7] 周昌发. 科技金融发展的保障机制[J]. 中国软科学,2011,(3):72~81.
- [8] 李兴伟. 中关村科技金融创新的举措、问题及对策[J]. 证券市场导报,2011,(1):58~60.
- [9] 王宏起,徐玉莲. 科技创新与科技金融协同度模型及其应用研究[J]. 中国软科学,2012,(6):129~137.
- [10] 黄国平,孔欣欣. 金融促进科技创新政策和制度分析[J]. 中国软科学,2009,(2):28~37.
- [11] 丁涛,胡汉辉. 金融支持科技创新国际比较及路径设计[J]. 中国软科学,2009,(3):51~54.
- [12] 付剑峰,邓天佐. 科技金融服务机构支持科技型中小企业融资发展的案例研究[J]. 中国科技论坛,2014,(3):154~160.
- [13] 辜胜阻. 经济升级要让科技与金融深度融合[N]. 新华财经,2014-05-28.
- [14] 林伟光. 我国科技金融发展研究——理论基点及体系构建[D]. 广州:暨南大学,2014. 17~59.
- [15] 马军伟. 战略性新兴产业发展的金融支持研究[D]. 武汉:武汉大学,2015. 62~112.
- [16] 马红. 科技与金融结合的研究[D]. 成都:西南财经大学,2013. 22~104.
- [17] 洪银兴. 科技金融及其培育[J]. 经济学家,2011,(6):22~27.
- [18] 游达明,朱桂菊. 区域性科技金融服务平台构建及运行模式研究[J]. 中国科技论坛,2011,(1):40~46.

(责任编辑:郑俊义)

(上接第47页)

能源公司成立的前提。截至2014年底,移交人员享受地方财政补贴资金、医疗保险基金、移交管理机构人员及公用经费等共由乌海市财政支出5.57亿元,以后每年还约发放资金1.49亿元,给乌海市财政造成了较大负担。民生无小事,资源型城市社保补贴资金缺口的问题,关系到基本民生,需要各级政府和企业的通力合作,共同协商处理,必要时应考虑给予一定的资金补贴。

综上所述,经济新常态下,乌海市的经济已经进入由高速增长转向中高速增长的阶段,民生工作呈现出了一些新特点、新趋势,更面临着新机遇、新挑战,这也是许多资源型城市面临的带有共性的问题。乌海的经验证明,资源型城市的长期发展,还是要靠实实在在的促转型、调结构,以及循环经济产业链条的全面构建。因此,必须改变旧常态下的思维定势,具体到民生保障方面,应

廓清政府与市场的边界。一方面,政府大道至简,精准发力。保障和改善民生的力度加大,对政府管理的质量要求更高了,加大对基本公共服务和扶贫济困工作的支持力度、简政放权激发市场活力、强化环境监管、注重保障基本民生、优化民生投入结构都是题中之义。另一方面,企业的负担不能靠政府承担,需要建立企业社会责任工作的基本机制。经济发展进入新常态,企业发展的方式、动力和风险状况都会呈现不同于以往的特征。要发挥市场在促进民生中的长期和中坚作用,鼓励创业带动就业,提高职业培训质量。同时,探索企业清洁发展、为员工按规缴纳社保费用等社会责任相关管理标准,建立起企业社会责任工作的基本机制。

(责任编辑:郑俊义)