

西部开发战略: 以资源换资金、换技术

魏后凯

〔内容提要〕 我国西部地区最大优势是自然资源丰富, 而最缺乏的是资金、技术。西部开发应实行以资源换资金、换技术的战略。具体可采取矿业权转让、矿产资源下放、取消煤炭发展建设基金、增扩资源税、制定灵活多样的土地开发整理优惠政策、建立资源开发特区等政策措施。

〔关键词〕 西部开发战略 资源

西部地区拥有丰富的自然资源, 尤其是土地、能源、矿产和生物等资源在全国具有显著的优势。加强对西部地区资源的综合开发利用, 在重点发展能源、原材料工业的基础上, 大力发展精深加工制造业, 提高产品质量和加工增值程度, 不仅有利于充分发挥西部资源优势, 增加资源的有效供给, 而且也有利于改善全国工业布局, 推动产业结构调整, 提高资源配置的总体效益。

一、西部地区土地和矿产资源状况

西部地区包括西南和西北 10 个省、自治区和直辖市, 现有人员 2.85 亿, 占全国总人口的 22.8%; 土地面积 528 万平方公里, 占全国土地总面积的 57%。由于地域辽阔, 气候地貌类型多种多样, 西部地区的自然资源在全国占有显著的优势。

从土地资源来看, 西部地区虽然由于多山地、丘陵和戈壁沙漠, 耕地资源总量相对缺乏, 但宜林荒山荒地和可利用天然草山草地资源丰富, 可供开发的后备土地资源较多, 土地开发潜力较大。据初步调查统计, 西部地区待开发利用的土地面积约 7.8 亿亩, 占全国的 70% 左右, 主要分布在西北和西南丘陵区。西部现有林地和草地面积分别占全国的 36% 和 55.9%。同时, 西部现有耕地中有 3/4 属于中低产田, 已利用草场中围栏草场仅占 1.2%, 人工和改良草场仅占 1.8%, 草山草坡利用率仅有 20% 左右。这说明今后进一步开发利用的潜力很大。

从能源资源来看, 西部地区拥有丰富的水能、煤炭、石油和天然气资源, 是我国重要的能源生产基地。据统计, 西部地区水能理论蕴藏量达 5.57 亿千瓦, 其中可开发利用的水电资源 2.74 亿千瓦, 分别占全国的 82.3% 和 72.3%。尤其是黄河上游、红水河以及雅砻江、大渡河、乌江、金沙江等支流, 都具有进行梯级开发的有利条件。西部地区虽具有丰富的水能资源, 但目前开

发利用率很低,平均只有8%左右;相反,东部地区水电资源只占全国的7%,但开发利用率却大于50%。作为我国水能资源最丰富的省区之一的云南省,其水能资源理论蕴藏量高达1.03亿千瓦,占全国总蕴藏量的15.7%;可开发装机容量为0.9亿千瓦,占全国总装机容量的23.1%。然而,目前云南省已开发的水电资源仅有400万千瓦,只占全省可开发水能资源的4.4%,远远低于全国9%的平均水平。水能资源开发率较低,说明今后开发利用的潜力很大。

西部地区也是我国陆上石油开发的战略接替区和天然气富集区。石油资源主要分布在塔里木、吐鲁番—哈密、准噶尔三大储油盆地,以及四川东部和陕甘宁交界区。西部天然气蕴藏量高达26万亿立方米,占全国陆上天然气资源总量的86%以上。目前,西部地区已累计探明天然气储量1.5万亿立方米,年生产能力达180亿立方米,并形成了塔里木、柴达木、陕甘宁、川渝四大气田。1998年,西部地区原油产量已达到2363.63万吨,天然气121.52亿立方米,分别占全国的14.7%和52.2%。

西部地区的煤炭资源主要分布在陕西、宁夏、新疆和贵州,现已探明储量约3797亿吨,占全国的38.6%。1998年,西部地区煤炭产量达2.74亿吨,占全国的21.9%。据国家地质矿产部门预测,新疆煤炭的远景储量高达21900亿吨,其中1000米以内浅层储量就达9000亿吨,居全国首位。

从矿产资源来看,西部地区拥有丰富的有色金属和非金属矿产资源,其分布主要集中在近西部地区(除新疆、青海和西藏外)。在目前西部已探明的矿产资源中,有近30种矿产储量居全国首位。探明储量占全国40%以上的优势矿产主要有:铁矿富矿(46.8%)、铜(41.5%)、铅(43.2%)、锌(43.4%)、铬(74%)、钒(68.5%)、钛(96.7%)、镍(88%)、汞(91%)、天然碱(96%)、磷(44.6%)、石棉(96.9%)、云母(85.2%)、氟石(63.3%)、钾盐(99.3%)、岩盐(77.1%)、芒硝(83.8%)、碘(92.5%)等。若按45种主要矿产已探明保有储量的潜在价值计算,西部矿产资源拥有量占全国的39.7%。

二、实行以资源换资金、换技术的开发战略

西部地区虽然拥有较为丰富的自然资源,尤其是土地、能源和矿产资源,但却缺乏现代经济发展所必需的资金、技术、人才以及管理和创新观念。也就是说,西部地区所拥有的是一种低级生产要素,而缺乏的却是一种高级生产要素。

长期以来西部地区的资源开发主要是依靠国家投资来推动的。既然是由国家来投资建设,国家对西部优势资源的开发,当然更多的是强调国家工业化的目标。即通过国家的大规模投入,在西部开发一些国家急需的短缺资源,建立全国性的能源和原材料工业基地,以保证东部地区加工工业发展。由此就形成了一种典型的西部资源开发——东部加工制造——加工产品返销西部的垂直地域分工格局。其结果,西部一些资源丰富的落后地区,虽然国家在此投入了大量的资金,建立了一大批采掘和原材料工业企业,但当地居民并没有从这种资源开发中得到多大的好处。这就是我们经常所说的“富饶的贫困”。山西人则把这种现象形象地比喻为“挖煤倒霉”。

更为重要的是,由于这种资源开发采取的是上下游割裂的方式,人为割断了产业之间的有机联系,由此在西部地区形成了一大批典型的,以采掘和原材料工业为主体的单一性资源型城市,如东川、个旧、金昌等。在过去很长一段时期,由于各种资源产品高度短缺,产品供不应求,这些单一性资源型城市的诸多弊端自然就难以暴露出来。然而,近年来,由于国内市场低迷,许

多资源产品由过去的短缺转变为相对过剩。再加上地区矿产资源的枯竭,一些大型矿山的关闭实难避免,由此将引起一系列的连锁反应。目前,我国已有一些典型的单一性资源型城市不同程度地出现了结构性衰退现象,其就业形势十分严峻。一方面,由于资源枯竭和矿井关闭,成千上万的采掘以及相关的产业工人需要转移到一些新兴产业再就业;另一方面,由于长期地下开采引起的地面塌陷和环境破坏,也需要大量的资金进行恢复和整治。这些问题尤其是就业问题,如不能得到较好的解决,最终将诱发一些大的社会问题。

目前,中央政府所掌握的资源已十分有限,国家直接配置资源的能力也急剧下降。1998年,尽管我国国家预算内资金比上年增长71.9%,但也仅占全社会固定资产投资的4.2%。即使包括国内银行贷款,国家直接或间接所掌握的资金也仅占23.7%。因此,在当前投资主体日趋多元化的格局下,由于国家所掌握的资源十分有限,西部优势资源的开发已不可能再采取过去那种主要依靠国家投资的办法。

在市场经济的条件下,要解决西部资源开发中存在的资金和技术短缺问题,并有力地推动上下游产业的一体化,打破传统体制下形成的典型“二元经济结构”,关键是要把西部优势资源与外部资金引入有机地结合起来,实行以资源换资金、换技术的开发战略。即以西部优势资源作为吸引“外资”的优惠条件,通过采取对土地和矿产资源实行特许经营权拍卖、有偿转让、土地置换、作价入股等多种形式,吸引外资和民间资本来参与西部资源的综合开发利用,并在此基础上发展精深加工制造业,由此带动西部地区经济的全面发展。

三、加快西部土地和矿产资源开发的建议

为了加快西部地区资源的综合开发利用,促进“以资源换资金、换技术”战略的有效实施,建议采取以下几方面的政策措施:

1. 加强对西部地区矿产资源的勘探力度。目前,我国的大部分资源储备不足,后备资源有限。在45种主要矿产中,石油、天然气、铁、铜、金、银、铀等10种以上矿产的探明储量不足;铬铁矿、金刚石、天然碱等在内的6种矿产探明储量很少或短缺,不能满足中短期需要。当然,造成资源储备不足的原因很多,除了人口多、资源浪费严重等因素外,最重要的是近年来对资源勘探的投入较少,地质工作做得不够。尤其是,在西部一些地区,许多矿产资源储量不清,已探明储量占预测资源量的比重很小。这说明,如果进一步加强勘探工作,今后西部矿产资源开发的潜力还很大。由于资源勘探投资风险大,且带有一定社会公益和经济安全性质,尤其是一些带有战略性的矿产资源,应该由中央财政专项拨款,加大国家对西部资源勘探的资金投入力度。在此基础上,鼓励外商、企业和私人采取合作勘探、卖断或作价投资和作价出资等矿业权转让形式,参与西部矿产资源的勘探和开发。目前,国土资源部已在这方面进行了一些有益的尝试,今后应在不断总结经验的基础上,逐步加以推广,健全和规范矿业权转让市场。矿业权的转让不仅可以向国内企业和私人开放,而且也应该向外商尤其是跨国公司开放。

2. 将西部地区部分矿产资源下放给地方政府。目前,我国矿产资源的开发,一般按矿山规模的大小确定其归属。大型矿山一般属于中央,中小型矿山大多属于地方。尽管矿产资源属于国家所有,但由于中央、地方和个体多头开发,往往容易引起矛盾,造成资源的浪费。为了支持西部地区的发展,可以考虑除少数战略性矿产资源如石油外,将一般性矿产资源全部下放到地方,由地方统一开发、统一管理、授权经营。西部地方政府可比照大城市通过批租土地的收入弥补城建资金不足的办法,出让或拍卖部分矿产资源的开采经营权,出让或拍卖所得可用于支持

西部国有企业卸下历史包袱, 以及发展基础设施和基础产业。

3. 取消阻碍中西部煤炭工业发展的建设基金。煤炭工业是目前我国唯一没有建立发展基金的基础产业部门, 而每年要上缴几百亿元的各种基金和费用, 不仅严重影响了煤炭工业的健康发展, 也造成了各地区煤矿的不平等竞争, 不利于中西部地区的经济发展。为此, 建议国家取消铁路建设发展基金, 以维护各行业之间和各地区煤矿的公平竞争。即使当前暂不取消这一基金, 国家也应免去中西部煤矿铁路建设发展基金, 或者实行先征后返的政策。

4. 适当提高现行资源税率, 扩大其征收范围。1994 年的分税制改革将资源税划分为共享税。考虑到矿产资源大多分布在中西部地区, 共享税没有按税额的比例划分, 而按不同的资源品种划分。除海洋石油资源税作为中央财政收入外, 其他资源税全部留给地方财政。鉴于中西部省份大多属于资源输出省份, 为把资源优势转化为经济和财政优势, 可以考虑适当提高现行资源税率, 扩大资源税的征收范围。这样做, 一般可以产生三方面的积极效果: 一是可以直接增加中西部地方财政收入; 二是有利于引导企业合理开发资源, 减少对资源的浪费, 提高经济效益; 三是有利于减轻资源企业与加工企业之间长期形成的利益扭曲现象, 推动上下游产业的一体化。从长远发展看, 这也是保障中西部资源有序开发和永续利用的一个重要手段。

5. 制定灵活多样的土地开发整理优惠政策。为了加强西部地区的生态环境建设, 目前国家已实行了“退田还林(草)、封山绿化、个体承包、以粮代赈”的政策。今后, 在认真贯彻实施这一政策的基础上, 还应该借鉴美国西部开发等的有益经验, 制定灵活多样的土地开发整理优惠政策, 调动单位、个人乃至外商参与西部开发的积极性。例如, 可以考虑将一定面积待开发整理土地, 以低价、无偿或先期注入资金扶持等方式, 将土地开发经营权承包、拍卖、分租或批租给单位、个人乃至外商, 并在开发整理的前期给予贷款、补贴、贴息等优惠政策, 规定 30 至 50 年不变, 承包或承租者拥有充分的土地使用、转让和经营管理权。对于开发整理荒山、荒地或者复垦矿山塌陷地的单位和个人, 应给予一定的减免税收优惠, 并允许在城镇附近或交通方便的地方, 按一定比例进行土地置换, 置换的土地可用于商业性开发。

6. 建立资源开发特区, 加快西部优势资源开发。黄河上游地区和攀西—六盘水地区是我国西部矿种比较集中、储藏量较大、匹配条件较好的资源集聚区。以黄河上游地区为例, 仅青海省的地下资源价值就达 3 万亿元; 以兰州为中心的黄河沿岸地区, 则被称为我国的“黄金走廊”和“冶金谷”。目前, 该地区有 10 种有色金属产量占全国的 11% 左右, 其中金川有色金属公司年产镍占全国镍产量的 85% 以上, 是我国最大的镍生产基地。为加快这两个地区的资源综合开发, 当前可以考虑建立资源开发特区或者资源综合开发试验区, 国家在资金投入以及改革和开放等方面实行政策倾斜。建立资源开发特区或试验区的主要目的, 就是要通过国家政策的有力支持, 如减免税收、贴息或低息贷款、投资补贴等, 来广泛吸引国内外民间资本参与开发。这样, 通过政策支持和“外资”流入, 将有力地推动资源综合利用、精深加工增值以及上下游产业一体化, 进而促进地区经济社会的全面发展。

(作者系中国社科院工经所研究员 北京 100832)

(责任编辑 李瑞萍)