

## 我国省级边界地区自然资源开发的政策建议\*

A Proposal on the Exploitation of Natural Resources in the Provincial Border—Regions of China

郭荣星

(中国矿业大学经贸学院 徐州 221008)

### 一、边界地区自然资源的形成条件

中国多数省级边界地区是在悠久历史发展过程中,以蜿蜒曲折的江河山脉走向为依托自然形成的。黄河,中华民族文化的摇篮,成为陕晋、豫鲁的省际分界线;太行山、晋冀鲁豫四省在此接壤。研究一下中国一些省区名称也很有意思:河南、河北两省正是因位于黄河南北而得名;洞庭湖成为湖南、湖北两省“分水岭”;古代的山东和山西两省正好是以太行山为界……。

独特的自然地理条件和地质构造,使我国边界地区资源赋存十分丰富。边界地区森林资源有得天独厚的优势;农副产品品种丰富,并且数量上占全国很大比重;相当数量的能源及矿产资源也分布在边界地区。据不完全统计:省级边界地区的煤炭储量(指保有储量,下同)至少有3 000亿吨,占全国煤炭资源总储量(约8 250亿吨)的40%以上,其中陕蒙边界地区煤炭储量达1 700亿吨,占全国近20%;晋冀鲁豫边界地区煤炭储量824.9亿吨,占全国近10%;陕晋豫边界地区煤炭储量为370亿吨,占全国近4.5%;苏鲁豫皖边界地区煤炭储量为281.6亿吨,占全国3.4%;滇桂黔边界地区煤炭储量近120亿吨,占全国近1.5%。

对于跨行政区边界的自然资源形成条件,大致可以从三个方面把握:

#### 1. 边界地区自然资源具有相同或相近的地理条件和自然条件

边界地区虽然因行政和经济组织上的差异而具有很大程度的不平衡性,但是由于村连村、地连地,边界地区内部各小区保持着地域上的高度连续性,这一地域特点必然导致边界地区的自然资源具

有相同或相近的地理条件和自然条件。如湘鄂川黔四省接壤地区地处我国西南的武陵山区,是土家、苗、侗等20多个少数民族聚居的地方。该区域所有县市均属亚热带湿润气候区,崇山峻岭中蕴藏着极为丰富的自然资源。已发现的矿产资源有40多种,锰、铅、汞、磷等在储量上居全国前列,石灰石、重晶石、大理石分布甚广。另外,这里的水能资源也极为丰富,具有发展能源和航运交通的优越条件。如果国家出面或四省联合起来,统一规划,加快开发这些资源,一定能创造出巨大的经济效益。

#### 2. 边界地区自然资源有着相同或相似的生产条件和生产力水平

如苏鲁豫皖四省接壤地区,是中国东部地区重要的能源基地。截止1988年,该区域煤炭保有储量和原煤产量分别占华东六省一市的64.4%和80%。并且这一区域煤田地质构造较简单,埋藏较稳定,便于集中生产。另外该区域煤炭品种齐全,气煤、肥煤、主焦煤、瘦煤、无烟煤均有,以气煤为主,大多数是低磷、低硫、中等灰分,具有综合开发利用的条件。边界地区相同或相似的生产条件,决定了资源开发利用的技术装备水平、资金占用量、劳动消耗量比较接近。在创造等量商品价值的条件下,单位资金占用和劳动消耗基本相同,这些因素决定了边界地区在资源勘探、开发建设和综合利用及环保治理等方面具有较强的区域发展一致性。

#### 3. 边界地区历史上自然形成了密切的经济联系,有利于这一地区资源的联合开发

太行山脚下的晋冀鲁豫四省接壤地区自然资源地域组合良好。据统计,已探明的煤炭储量825亿吨,约占全国的10%,是中国主要的动力煤产地。该区域金属矿储量也很丰富,铁矿石储量23亿吨,石油5.4亿吨,天然气3 079亿立方米。此外,还有铝矾土、石灰石、大理石等,品种和储量都较可观。

\* 国家自然科学基金资助项目

抗日战争之后,区域的大部分组建成平原省,1952年平原省撤销,该区域虽被晋、冀、鲁、豫四省分辖,但客观经济规律仍然通过各种渠道沟通着整个区域的社会、经济活动,并且形成了以某个(些)城市为中心和纽带的经济网络。

## 二、联合开发自然资源的经济意义

鉴于边界地区自然资源的基本特点,客观上要求边界地区联合起来,对诸如资源地质勘探、基地建设顺序和建设规模、生产接替、交通运输、综合利用和环境保护等技术经济乃至社会的重大问题,共同研究,协调动作,以得到下列经济、社会效益:

### 1. 有利于统一规划、合理开发和利用边界地区自然资源

自然资源的赋存是跨行政区划的,是共生的。但行政区划的分割,边界地区自然资源开发重复布局 and 自成体系,导致极大的不合理和浪费。边界地区自然资源的再开发,旨在正确处理边界地区在资源开发利用上的矛盾,打破行政区地域界限,由国家统一规划,国家或地方统一经营,以实现边界地区自然资源的合理开发和综合利用。

### 2. 有利于发挥边界地区资源工业现有的生产技术优势,实现资源—技术或资源—资本型的最佳地域组合

苏鲁豫皖四省接壤地区是典型的资源—技术型煤炭开发模式。在这个区域中,鲁西南、皖北和豫东一带煤炭储量十分丰富,但开发力量不足;苏北徐州矿务局是百年老矿区,拥有10万余人的采煤大军,在矿井建设、技术改造、老矿挖潜和发展采掘机械化等方面,积累了许多经验。然而该局现有煤炭储量仅剩9亿吨,可采储量不足7亿吨。从目前情况来看,矿区若无新的煤炭资源发现,那么西部新河、卧牛和东城3处生产矿井将在2000年前后逐一采空报废;东部除旗山矿外6处生产矿井也将在2015年前相继报废。届时徐州矿务局拥有的10万采煤大军和雄厚的采煤技术设备等将出现大量剩余。与此相反,豫东永城煤田、皖北煤田、鲁西南煤田储量非常丰富,但他们缺技术和资金,采煤力量也薄弱。如果打破地区间的经济“边界”,使生产要素重组,势必创造出更多的经济效益。

### 3. 有利于对边界地区资源的地质勘探、设计和施工系统的一体化指挥领导

### 4. 有利于推动边界地区企业技术进步,促进技术经济信息交流与合作,提高资源开发的集约化程度

### 5. 有利于调节因资源条件级差所引起的收益差别,利于创造较为均等的发展条件和机会

## 三、政策建议

### 1. 进行管理体制变革,建立边界地区资源开发企业集团(公司)

根据边界地区资源状况及战略地位,建议成立边界地区企业集团(公司),发挥集团经济优势,在省(区)边界适宜区域成立特别区域综合体,采用股份经济等形式,通过管理体制的改革促进边界地区资源的有效开发和合理利用。应该注意的问题有:(1)边界地区资源开发集团应坚持“以资源开发为核心,适度发展需能型、多元化经营”的方针,成为资源开发、加工主导型的综合经济群体。(2)边界地区资源开发集团应具备开发、战略规划布局、基建、生产、销售、多元化经营、组织管理、技术开发、综合作用、人才教育培训、信息咨询服务、资金筹集等功能,从而成为边界地区经济发展的“急先锋”。(3)根据边界地区及其特殊区域的状况,可考虑采取特殊有效的管理机构形式;(4)注意横向联合。

### 2. 把重点资源的开发建设与边界城镇建设结合起来

边界城镇应建成具有综合性的、多功能的经济结构,依托资源开发,综合发展各行各业,形成以资源为中心的、产业综合体的、相互配套的城镇。应采取的基本对策有:(1)发展资源综合利用,重视深加工和转化;(2)发挥各自优势,各见特色;(3)提高人口素质,搞好城镇建设与环保并重;(4)在具体政策上给予边界城镇优惠政策。

### 3. 制订优惠政策,吸引边界资源开发的力量

制订的特殊政策包括:(1)制订优惠的劳动就业政策,从生活待遇、地区补贴、文化生活服务设施建设等方面,采取一系列配套措施,切实解决人们的后顾之忧,这是资源开发的最根本因素。(2)制订鼓励横向联合的优惠政策,坚持“谁投入谁得益”原则,完善融资渠道。(3)实行优惠的价格政策。这是解决资源开发投资、企业提高自我发展能力的重要途径。长期以来,由于矿产资源和农副产品资源的初级加工品价格过低,投资者无利可图,这是导致资源开发缺乏活力的重要因素。(4)给予优惠的贷款利率和财政补贴。

### 4. 边界各方联合行动,改善边界地区交通运输条件

交通是边界地区经济关联的重要途径,也是资源开发、利用的必备条件。边界地区资源开发导向依赖于交通运输的发展。因此,应撤除边界交通运输的“有形”及“无形”障碍,鼓励边界各方单位、群众集资办交通事业。对有困难的边界地区,国家应酌情给予无息或低息贷款。

### 5. 边界地区资源联合开发的资金对策

(下转第60页)

场既不能内生地限制企业的环境破坏行为,又不能内生地鼓励企业的环境治理行为。然而,人们已日益认识到企业的环境行为所具有的直接和间接的经济含义。这样,将企业环境行为纳入市场,使市场对企业环境行为的选择如同对企业经济行为的选择一样发挥优胜劣汰的作用,有着一定的可行性。

将企业的环境行为纳入市场的前提是对环境行为进行经济型价值计量。这种计量包括对环境破坏行为引起的环境成本计量和对环境治理行为产生的环境效益计量。这种计量中,既有对环境行为经济效果的直接计量,又有对环境行为的非经济效果(如社会效果、生态效果等)的间接计量(即替代性计量);既包括对短期效果的计量,又包括对长期效果的计量。大体上说,对环境行为的经济的短期效果的计量,较为准确;对经济的长期效果的计量,误差较大;对非经济型效果的间接计量,则由于价值取向和判断标准的差异,其误差更大。尽管现在的环境经济学已提出许多价值计量方法,如剂量响应法(Dose—Response Approach)、享受型价格法(Hedonic Price Method)、实验法(Experimental Method,即根据受调查者对环境成本问题的偏好,确定环境成本计量)、替代成本法(Replacement Cost Approach)等。但这一切都有待完善和规范化,并使结果具有可比性。

环境行为的经济型价值计量,可以使企业经济活动评价能包括其环境行为,可以使市场中的商品价格能反映生产过程的环境因素,并且为使实物型

的资源核算与环境核算能够与国民经济核算相匹配,创造了条件。然而完成了对环境行为的经济型价值计量,并不意味着已将企业的环境行为纳入市场。如果我们把“将企业环境行为纳入市场”视为是一种改变资源环境外部性并使之内部化的努力的话,那么,这一努力的实现尚待在市场之外建立一个能强有力地表达资源环境外部性的法制系统。

### 3. 构造表达资源环境外部性的法制系统

资源环境外部性的表达涉及到调查、规划、法规、监督、财政、工程、宣传、教育等众多方面的内容。其中的核心是表达资源环境外部性的法制系统。它包括着资源环境资产的权益法规、资源环境资产的使用规则(使用权与治理保护义务的一致性、环境风险评价、监测、奖惩赔偿政策、资源交易等)、环境质量标准、资源环境税收制度,等等。这一法制系统,一方面从外部制约和引导人类的经济和社会活动,使之符合可持续发展的方向;另一方面促进企业将其环境行为纳入市场,使环境因子在市场内部能有效地对资源配置发挥干预作用。另外,这一法制系统的运行,将会逐步培养和巩固全民的资源环境意识。它将是自然资源和环境管理的思想保证、知识保证和道德保证。一个表达资源环境外部性的法制系统,需要长时期的发展和完善过程,因为它不仅取决于人们的美好愿望,还取决于人类对资源—经济—环境三者间复杂关系的理解程度。

(责任编辑 王宏章)

(上接第 39 页)

别、抵制、转化和自我修复能力,而这些能力又来自学校的整体优势、全面素质、领导决策水平、师生员工的凝聚力及认同感、组织创新机制等。这些都需要日积月累、年复一年的精心建设。许多一流大学的成长经历已经提供了有力的佐证。

### 6. 强调高等教育的多样化

对能否或应否进入“211 工程”的学校的评审,除应有一定的基础性、具有共性的评价指标以外,尤其要重视其办学特色评价,使进入“211 工程”的学校各具特色,斑斓多彩,真正体现高等教育的多样化,切不可因评价指标的误导,使所有学校都用一个模式做文章。因此,评价指标体系应分成不同类别,且每类中又强调不同特色的表现,这样才能实现正确的引导。

实施“211 工程”,是一场关系本世纪末乃至下一个世纪中国高等教育发展是否有生命力的选择。这一选择是要付出代价的。问题是应以更大的勇气,面对现实,把握机会,以最小的代价实现理想的目标。

(责任编辑 孙立明)

(上接第 53 页)

加快边界资源开发,资金是关键。对于我国边界地区现实情况,提出如下对策:

(1)开拓多层次多方位的资金市场。所谓多层次,就是指建立以人民银行牵头的各专业银行的系统资金市场;所谓多方位,是指参加边界各方以及边界地区外部的资金市场。形成资金纵横交互的“融通网络”,可以更广泛地调剂资金在时间上、行业上、地域上的余缺,使有限的资金在边界地区资源开发中发挥出更大的效益。

(2)筹设边界合作银行。可以由边界地区金融机构共同联合组建,通过信用机制的有效配置,引导资金流向,促进边界地区资金的合理开发。

(3)组建边界证券公司。建立由边界地区各方人民银行领导的,各专业银行和其它金融机构支持的经营债券、股票证券公司,代理发行边界地区资源开发债券、股票,在控制规模条件下,为边界地区开发资源筹集建设资金。同时还可通过该公司买卖证券,为持证券者解决兑现需要。各专业银行对证券公司的债券也可贴现,从而为边界地区横向经济开拓良好的资金融通环境。(责任编辑 孙立明)