

资源型城市的发展之惑与转型之路

■ 曹育明

湖南省娄底市是典型的资源型城市，境内储藏着大量的煤炭、锑、石灰石等资源，享有“百里煤海”、“世界锑都”、“有色金属之乡”、“建材之乡”等美称。依托这些资源，国家在娄底境内投资兴建了10多家国有大中型能源和原材料工业企业，这些企业为湖南经济发展作出了巨大贡献。

但是自20世纪90年代以来，娄底的发展遭遇了前所未有的困难：一是资源枯竭。号称“世界锑都”的锡矿历经100多年的开采，目前每年仅开采原矿50多万吨，为满足原有的生产规模，每年需外购锑金属1万吨。此外，境内探明的煤炭储量10亿吨，已开采了35%，余下的65%开采难度大、成本高、效益差，个别煤矿基本上已破产关闭。二是环境破坏大，治理任务繁重，治理资金匮乏。长期以来的乱采滥挖导致资源开采区环境破坏严重，采矿区相继出现了地表下沉、水源污染、地下水水位下降、池塘漏水、有井无水等地质灾害和问题，仅涟邵矿务局采煤沉陷区范围就达355平方公里，涉及受损居（村）民4万余户17多万人，饮水困难人口达40多万。从整个娄底市看，塌陷区面积可能达600平方公里，占全市地域面积的7.4%。

治理任务异常艰巨，而且治理见效慢、周期长，如坳头山铁矿关闭了将近30年，矿区植被恢复十分缓慢，附近30平方公里范围的农田、水塘、河流至今还受到矿水的污染。要将娄底资源开采地区的环境恢复到开采以前的水平，至少需要20亿元左右的治理资金和20年左右的时间。三是资源开采企业倒闭带来的社会问题难以解决。矿山企业破产清算以后，政府只能解决一部分人的生活出路，大部分既未达到退休年龄又技能单一无法转行的工人尚不能实现再就业。以涟源市为例，境内关闭的桥头河、斗笠山两家煤矿居民区有居民近3.4万人，除政府安置和退休职工的生活问题基本解决以外，还有近2.4万人处于失业和半失业的状态，占矿区居民的70%，出现了农忙时节矿区居民到农村务农赚取微薄劳务费以艰难度日的现象。与此同时，由于国家政策和资金等原因，工伤、养老保险和最低生活保障覆盖范围窄，保障不力，这些失业贫困人口享受不到国家政策的“阳光”和“雨露”。此外，依托矿业开采形成的第三产业如交通运输、饮食服务、商品流通服务等迅速萧条，供水、供电、供气等工程也无法保证，由此引发社会治安、

医疗卫生、环境治理等一系列问题，加大了地方政府维稳工作的难度。

这些问题一直困扰地方政府和资源枯竭型企业，为了寻求出路，地方政府和企业进行了一系列的探索，虽有成功的范例，但因缺乏对市场的深入研究，国家的政策导向也不明显，大多数决策以失败而告终。细究起来，原因主要有以下几个方面：一是替代产业项目难选。资源型城市的比较优势终究离不开资源，但是，随着资源的枯竭，优势自然不再，一时很难找到替代产业。二是转型资金严重短缺。资源型城市转型急需大量财政资金投入，用于改造现有资源开采企业、投资新的产业发展项目、建设社会保障体系、进行环境治理和修复、解决老矿区的棚户区改造问题等等。而资源型城市的聚财功能很弱，历史欠账太多，根本无法筹措所需资金。如在湖南省经济十强县市中排位第四的冷水江市2008年实现财政一般预算收入4.65亿元，仅占地区生产总值的3.94%。三是我国的资源开采法治环境尚不科学。我国的矿产资源法虽对矿产资源的开采企业规定了水土保持、土地复垦和环境保护方面的义务，但要求极低。更为严重的是执法不严，往往以收

取费用、施以罚款代替执法,导致资源型城市的开采环境遭到严重破坏。

当前资源型城市发展所面临的困难和问题,已引起了党和国家的高度重视。在《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》中,从宏观上明确了促进资源型城市可持续发展的指导思想、基本原则和工作目标,提出了建立健全资源型城市可持续发展长效机制。因此,加大对资源型城市的财税支持力度,尽快建立有利于产业转型和可持续发展的财税政策体系,是支持促进资源型城市摆脱困境、加快产业转型、实现又好又快发展的当务之急。

(一) 理顺资源性产品价格形成机制。借鉴国际市场石油和铁矿石价格形成机制,把矿业权取得、资源开采、环境治理、生态修复、安全设施投入、基础设施建设、企业退出和转产等费用列入资源性产品的成本构成,将采矿后的治理费用计入成本,使资源性产品输出地的企业和政府在价格上得到补偿,有足够的财力去解决转型问题,促使资源性产品输入地节约使用资源,合理反哺资源输出地区。在出

口资源性产品时,像石油和铁矿石一样,在国际市场得到合理的价格补偿,对锑品等处于绝对控制地位的资源性产品,要掌握定价的话语权。

(二) 建立稳定可靠的资金渠道。第一,对于资源型城市的历史欠账,必须由政府这只“有形的手”来解决。要在调查摸底的基础上,确定转型所需资金规模,由中央财政在合理年限内每年拿出一定规模的资金予以解决。第二,对今后的资源开采,要在理顺资源性产品价格形成机制的基础上,对每一个环节的资金明确管理主体,实行专款专用。如矿产资源补偿费、资源税等,政府是征收和管理主体,要将其列入财政综合预算,严格按支出范围使用;对企业用于生态修复、环境治理、安全设施投入、转产和退出等方面的支出,政府要督促企业足额提取,专款专用,对违规者施以严厉的制裁措施,防止出现新的历史欠账。第三,如果国家出于抑制通货膨胀等因素的考虑,为防止因资源等初级产品提价带来终端消费品物价上涨的连锁反应,而维持现有的资源性产品价格形成机制,则应在中央财

政设立资源型城市转型专项资金,以转移支付的形式补助资源型城市。

(三) 加大资源开采企业的财税政策支持力度。在企业所得税方面,允许资源开采企业缩短折旧年限或加速折旧;允许回采率高的资源开采企业在计算应纳税所得额时减计产品收入。在资源税方面,对衰竭期矿山和回采率高的资源开采企业在不超过30%的幅度内降低资源税适用税额标准;结合资源税制度的改革,将针对资源的收费并入资源税,以便于政府的统一管理。在增值税方面,在推行消费型增值税政策的同时,可比照国家对三线调迁企业的增值税优惠政策,在20年内对资源开采企业实行增值税超基数先征后返。

(四) 完善接续产业扶助机制。一是落实资源产业衰退期转产资金制度。允许资源开采企业按照一定比例提取企业转产基金,坚持专款专用,政府监督使用。建议煤矿企业按吨煤40元的标准提取,也可通过企业提取、财政投入、银行专项贷款(政府贴息)共同筹集。二是由中央财政设立资源型城市调整改造基金。由中央财政负担80%,地方财政和资源型城市各配套10%设立专项用于资源型城市替代、接续产业的培育、就业安置和职工培训等。三是设立转产开发区(园区)。在资源型城市设立转产开发区(园区),重点支持非资源性产业的发展,优先审批项目规划和用地计划,给予国家级开发区同等的土地优惠政策。四是制定出台扶持和促进资源型城市产业多元发展的政策措施。如中央调控的重大产业项目,按“同等优先、适度放宽”的原则向资源型城市倾斜。对非资源型产业重点项目,通过贴息、资本金投入、无偿资助等方式进行扶持。

(作者单位:湖南省娄底市财政局)

责任编辑 李艳芝

