

# 东北老工业基地振兴的资源 and 投资问题

孙 津

(中国农业大学农民问题研究所,北京,100094)

**摘 要** 在东北老工业基地振兴方面,最显见的问题就是资源枯竭和资金短缺。本文认为,造成这种严峻现实的原因主要是体制上的因素,即计划经济时期所占有的自然资源利用和经济垄断这两个优势不复存在了。资源枯竭实际上是基于人对自然资源的利用方式而言的,但是改变利用方式则需要资金的投入。因此,老工业基地振兴必须有一个使人愿意出钱的投资环境,并由此带动产业结构的合理化调整;另一方面,必须坚持社会稳定和共同富裕的原则,对投资规模及发展部门进行引导和调控,以保持社会一体化的协调发展。

**关键词** 东北老工业基地;资源;投资

说到东北,人们对那块土地的印象可以由三个情况来概括。其一,东北地大物博,不仅水、矿、森林等自然资源十分丰富,更有中国惟一的大片黑土地。其二,东北一直是中国最重要的工业基地,集中了最多的工业城市,对中国的工业化做出了重大的贡献。其三,东北的国企改革负担重,问题多,下岗工人的比重最大。正因为如此,2003年5月,温家宝总理去辽宁视察调研,7月去长春召开会议,研究部署加快实施东北老工业基地调整、改造和振兴的战略;9月,中共中央又专门召开常委会,作出振兴东北老工业基地的决议,并将此同西部大开发和加速东部发展一起构成中国现代化建设重大战略布局的三大互联板块。调整、改造和振兴东北老工业基地的问题很多,本文仅就人们议论最多也最易见的问题,即资源枯竭和资金短缺谈一些看法。

## 一、严峻的现实

无论是全国还是东北,当把困难摆明的时候,常

有一个掩盖困难的现象,就是平均数值。一个不难明白的道理在于,地域越广、范围越大、人口越多,平均数值就越说明不了问题。在东北三省中,辽宁的面积是最小的,为15万多平方公里,只有三省总面积的六分之一多,但人口却是最多的,占三省人口的近70%,如果从人口密度来讲,辽宁每平方公里275人,吉林145人,黑龙江还不到80人。以现代经济的发展来说,人多问题就多、资源就紧、负担就重、困难就大。但是,辽宁也是东北三省惟一有海岸线的省份,如果从大范围的区域经济来看,环渤海的近一半海岸都在辽宁。这不仅丰富了辽宁的经济结构和发展要素,而且,在此意义上讲,分析辽宁振兴老工业基地虽然并不能说明全东北的情况,但也许更有特点,更具代表性。本溪在辽宁省是个中等城市,从工业来讲,本溪钢铁集团公司的实力在整个东北老工业基地也位居前几位,而从整体发展来看,本溪还是中等偏上的。因此,我认为以本溪的情况来说明辽宁

收稿日期:2003年10月

作者简介:孙津,所长,社会学系教授,博士生导师。研究方向为政治社会学、比较现代化。

老工业基地改造的现状以及所面临的困难是比较合适的。

本溪市位于辽宁省东南部辽东半岛的腹地。新中国成立以来,本溪一直以煤和钢铁等原材料生产而成为全国重要的工业基地。1949—2002年,本溪市共生产煤炭16120万吨、生铁11803万吨、钢6205万吨、钢材4483万吨,并由此被称为“煤铁之城”。这些煤炭、钢铁在改革开放前当然是被国家“平调”走了,直到1980年代末,才开始摆脱这种计划经济。算起来,国家在本溪每年平价调出的煤炭、钢铁产品平均达到当地同期产量的85%以上。而长期指令性贡献造成的两大后果,使当地几乎没有本钱去经营市场经济。

一个后果是结构性的,即国家的投资侧重是重工业,尤其是国有的重工业企业,这样,不仅公有制经济尤其是国有经济比重太大,转制困难,而且产业结构基本上是一产弱、二产大、三产小。更严重的是,这个“大”的二产实际上并不“强”,而且点多线长,布局分散,形式单一。具体说来,普遍情况是原材料工业比重过大,能耗高、污染重、效益低;多数工业企业生产设备陈旧,装备老化落后,技术含量低,生产成本大,产品质量不高,具有1990年代以后国际和国内先进水平的设备分别只占3%和9%;加工产业链偏短,原材料绝大部分都是销往外地;新兴产业发展缓慢,高新技术产业几乎是空白状态。

另一个后果就是所谓资源枯竭,生产成本日益增大。从煤炭和有色金属等矿产资源来讲,本溪的情况十分典型。比如,作为本溪经济支柱企业的原本煤公司、本溪合金总厂以及桓仁铜锌矿都已宣告破产,南芬露天矿已处于深部扩帮开采的状况,成本居高不下,生态破坏日益严重。由于地下煤炭的过度开采,形成大面积的采煤沉陷区,造成了资源开采灾区和灾民的产生。根据本溪市测定,目前沉陷区总面积50.6平方公里,其中48.2平方公里尚无力治理,直接受灾居民2.1万多户,受灾民宅建筑面积近90万平方米,受灾机关和企事业单位及学校、医院等133家。如果从生态功能来讲,矿山开采造成的

生态破坏30年内难以恢复,而矿山生态复垦率更是不足10%。

资金匮乏、资源枯竭迫使老工业基地寻求新的出路,然而这出路所必须解决的国企改革和社会保障不仅需要直接的资金投入,而且极易造成或引起经济、社会以及政治矛盾的激化和并发。老工业基地1990年代以后新建的企业或者很少(本溪只有10%),或者对解决当地问题的直接支持不大(比如外企、合资、私企等)。本溪市(区)属以上国有企业有279家,按照国家和辽宁省政府对中小企业改组改制的要求,有260多家企业要退出国有序列,这些企业涉及资产总额85.4亿元,负债85亿元,涉及职工8.7万人。根据测算,这些企业的改组转制,需要在解除职工身份、补缴社会保障欠款、偿还企业内欠、分离企业办社会职能、核免债务等八个方面支付改革成本近59亿元。除此之外,2002年本溪企业领取养老金的人数已达13.2万人,占全市156万总人口的1/12以上。但是,当年全年征缴的基本养老保险费只有6.8亿元,支付总额应为8.3亿元,缺口1.5亿元。下岗职工的情况更是严峻,全市累计下岗职工约为17万人,占总人口的1/9以上。2003年预计全年失业保险金收入6800万元,支出15100万元,缺口8300万元。随着国有企业改革的深入,每年还将有大量企业并轨人员进入社会,从而使社会保障和再就业工作压力加大。

简括地说,严峻的现实集中体现为三大困难。其一,建国以来当地对全国的工业化贡献很大,但由于计划体制的要求,当地自身的积累很少。其二,改革开放以来,原有体制下的经济被冲击的程度最大,尤其是国有企业改革,就业和社会保障的压力十分突出。其三,由于上述两点,调整、改造、振兴本地经济的最大困难体现为两个矛盾的同时激化,一是由于积累太少而严重缺乏资金,二是由于历来的经济结构偏重自然资源的开采,而今天恰好到了资源严重匮乏的时候。

## 二、地缘政治和地缘经济的压力

振兴东北老工业基地还有着明显的政治和经济

地缘的因素。东北与俄、蒙、朝三国有长的陆地边界。沿北部边界有着中国和俄罗斯在远东主要的国际贸易口岸,边界俄罗斯一方丰富的石油和天然气是中国经济发展所需能源的潜在补给;边界的东部,一方面有着中韩贸易与经济合作的区位优势,另一方面对朝鲜半岛政治问题国际化的影响最为敏感;隔海的日本更是最为直接的合作伙伴和竞争对手。这种政治和经济地缘状况,在当前多变的国际格局中,既是东北发展必须应对和合理利用的因素,更是振兴东北老工业基地的紧迫压力。

如果从政治地缘和经济地缘的角度来讲,东北老工业基地的振兴不仅是东北地区发展的迫切要求,也是中国现代化建设格局一个重要的构成部分。东北不仅要迅速提升与周边国家竞争的實力,而且要具有应对周边局势变化的能力。东北作为中国的一部分当然不是孤立的,但东北所处的地理位置却使其经济发展很容易受到某些国际事态的影响。在这方面,资源竞争是一个极为敏感的问题,而目前中俄关于是否实施“安大线”石油管道项目的谈判,就是一个很好的实例。

“安大线”是指从俄国西伯利亚的安加尔斯克到中国大庆的输油管道,由俄国石油巨头尤科斯公司在1999年提出修建。2000年,俄罗斯石油管道公司提出另一个方案,即修建从安加尔斯克到纳霍德卡的输油管线,叫“安纳线”。2003年4月29日,俄国政府决定,修建安纳线,同时加修一条到大庆的支线。在构成世界几大“元”的国家中,日本的石油储备最多,够用160天,美国140天,法、德等西欧国家也都在100天以上,而中国只有10天。因此,根据中俄在经济和军事上的合作原则,向中国东北输出石油不仅有利于西伯利亚资源的进一步开发,而且直接支持了中国东北的经济发展。根据测算,中国到2005年进口石油大约要占全国石油用量的一半,而目前,俄国通过铁路每年向中国提供的石油只有180万吨。

安大线如果修成,将在2005年以后的25年内向中国输送原油7亿吨。但是,俄国总理卡西亚诺夫

2003年9月下旬访华时,却在中俄总理会谈后的记者招待会上说,因为油管走向涉及生态安全,而工程制定者对此重视不够,因此还要再过三四个月,由专家认定是否修建安大线。事实上,安纳线比安大线远一倍距离还多,耗资巨大,但是俄国的犹豫有一个重要因素,就是日本的态度。日本答应给俄国58亿美元的贷款,条件是俄国放弃安大线,修建安纳线,而且日本还答应全额负担30多亿美元的建设费用。纳霍德卡是俄国远东的港口,离日本最近,因此修建安纳线的战略意义显而易见。同样不可忽视的是,目前朝核问题日益国际化,俄国不可能不把这个因素放在远东局势的政治和经济状况中加以考虑。然而这样一来,如果没有安大线,不仅大庆失去了重要的原料来源,大连刚建成的大型炼油厂和深水油港也要大受损失,因为它们就是为了使用经由大庆输来的安加尔斯克石油的。

### 三、资源枯竭是相对的

老工业基地的振兴意味着当地经济和社会的自我新生。那么,这种新生式的振兴所需要的钱从哪里来?老工业基地在振兴资源枯竭型企业和资源枯竭型城市时都提到一个出路,就是大力发展“接续产业”、开辟新的“支柱产业”,以及改变“资源利用方式”(比如发展旅游业、实施循环经济等)。这些办法当然好,但是每个办法都需要钱。比较现实的做法还是充分利用原有的基础和条件,也就是在开发新的资源或兴建新的产业时,合理地利用现有资源,使其转换为新的资源利用方式,或者至少为新生式的振兴提供一部分资金支持以及就业机会。

什么叫资源?这个问题其实很难回答,因为一方面各种资源很复杂,比如人力资源、文化资源、自然资源、社会资源等等,它们的含义并不一样;另一方面,不同性质和性状的资源是可以转换的,比如人力资源在自然状态和社会环境中的性质和性状都是不一样的。但是,从经济发展的生产对象和物质投入来讲,所谓资源主要就是指自然资源,而老工业基地所谓的资源枯竭危机,也就是指自然资源的枯竭。对于自然资源,一般都分为再生与不可再生两种,比如树

木可以再生,煤炭不可再生。事实上,这种再生与不可再生也是相对而言的,从长时段来看,如果其间的条件适合,煤炭也是可再生的。所以,以再生和不可再生来为资源分类,其实不过是以人类对资源的使用为标准的,等不及再使用的资源就被当作不可再生的。换句话说,资源不是死的东西,所谓资源枯竭,只是相对资源转换的可利用局限而言的。

我认为,从理论上讲,资源是不存在枯竭问题的,因为物质不灭的道理表明,资源不过是从一种形态转换为另一种形态的物质,枯竭的其实是对某种资源的利用方式。而振兴老工业基地在利用原有的资源方面有三种方法是可行的。

其一是使原有的资源利用方式更加合理,使之发挥更大效益。比如,阜新是一座煤城,1980年代以来,随着煤的开采量越来越少,开采成本越来越大,“九五”期间全市GDP平均增长只有2.7%,人均收入大幅度下降,下岗职工占全市职工的36.7%,处在最低生活保障线以下的城市居民占市区人口的25.4%。就是在这种情况下,在发展其他产业的同时,原有资源的利用仍然发挥了重要作用。阜矿(集团)公司在2003年上半年终于实现了煤炭产量、效益的稳步增长,五龙、清河门、海州立井三矿的改扩建也在顺利进行。与此同时,一些对原有资源的合理开发和利用项目也进展良好,比如煤气层民用开发、矿井水开发利用、煤矸石热电厂、煤矸石空心砖,等等。

其二是技术改造。这里讲的技术改造主要指同样的资源如何能够达到生产成本更低或者产出效益更大。在这方面,老工业基地普遍存在设备老化、技术陈旧的问题,亟需以新的设备和技术来更新改造。比如鞍钢,一方面对设备老、技术旧的企业和生产线实行关停并转,另一方面积极采用世界先进技术对原有技术进行有效替代和改造。现在,鞍钢已全部淘汰了平炉,实现全转炉炼钢;淘汰了模铸、初轧工艺,建成了八条连铸线,实现了全连铸;淘汰了热烧结工艺,实现冷矿烧结;把鞍钢铸管厂整体搬迁,建成新铸管厂等等。这些技术改造措施不仅提

高了产品质量,而且大大节省了资源。比如,实现全转炉炼钢后,钢产量由275万吨增加到280万吨,总能耗却下降了72.78%,燃料消耗量下降了88.57%;水循环利用的技术改造,使2000年鞍钢的用水总量比1995年降低了7.3%,废水外排量减少了30.2%,水循环利用率达到91%。不仅如此,成本的下降还改变了资源的获得途径。过去,由于企业经营不善,自产矿石成本比进口的矿石还高,现在自产矿石的价格只有进口矿石的2/3。同样,技术改造使资源的使用赢得了市场效益,鞍钢的万能轧制生产线具有生产300公里时速以上高速重轨的能力,其产品现在已占了国内市场份额的1/3。

其三是实施循环经济。循环经济最重要的操作原则是减量化、再利用、再循环。这三个原则在循环经济中的重要性并不是并列的,具体说来,减量化原则属于输入端方法,旨在减少进入生产和消费过程的物质量,并从源头节约资源使用和减少污染排放;再利用原则属于过程性方法,目的是提高产品和服务的利用效率,要求产品和包装容器以初始形式多次使用,并减少一次用品的污染;再循环则属于输出端方法,要求物品完成使用功能后能够重新变成再生资源。很显然,循环经济不仅是对资源利用的最优化和最省化,而且是保持生态平衡的综合性可持续发展经济形态。对于资源枯竭型生产形态来讲,实施循环经济更是资源合理挖潜、利用以及保护的现实方法。2002年5月国家环保总局正式批复辽宁省在全国率先开展循环经济试点建设,现在从省到各个市都制定了循环经济的工作或建设实施方案;辽宁省循环经济工作领导小组在2003年7月公布了全省133个省级循环经济试点建设的重点起步项目。

#### 四、要有使人愿意出钱的投资环境

不管怎样更合理地利用原有的工业基础或资源条件,也无论怎样进行技术改造或实施循环经济,这些做法都需要钱。因此,打破资源转换的可利用局限所要解决的一个关键问题,就是必须有一个良好的投资环境,以使有能力投资的企业愿意来投资,使投资能力欠缺的企业也愿意想方设法筹集投资款项。

营造良好投资环境的一个重要前提,就是打消投资者的顾虑。比如说,一定要把为什么东北经济会走到需要振兴这一步的原因搞清楚,然后明白告诉投资者,今后将采取哪些措施以避免今后再犯过去的错误。

如果投资人对东北振兴老工业基地的情况都清楚了,那么他的投资行为主要由两个因素来决定。一个是投资心理,即他认定某项投资可以赚钱;另一个是东北的需要,因为尽管理论上讲各行各业都能赚钱,但东北要做的事是振兴老工业基地,在发展方向或项目方面总是有一定的倾向或重点的,而这一点将在很大程度上决定不同项目投资的轻重缓急甚至政策优惠程度。

从投资心理来讲,亚当·斯密早在《国富论》中就指出,投资者总是把收获的机会估计过高,而对失败的风险估计不足,因为人都以为自己的盘算是聪明的。只要某个产业或项目被认为有利可图,投资就会涌向那里。从东北现在的情况来看,新型制造业(其实也就是重工业制造业)和原材料产业仍是不可能放弃的投资重点。事实上,巨额投资常常也是用在了作为先进工业经济的大型制造业联合体上面。但是,这方面投资的回报率也与两个因素直接相关,就是自然资源的开发和价格的垄断。过去东北之所以能够为国家做出重大贡献而人民生活也无后顾之忧,正在于有了这两个因素。现在讲振兴,根本的原因也在于这两个因素的保障没有了。因此,对新型制造业和原材料生产这两个重要的产业基地来讲,投资者的运气好坏,在很大程度上将取决于政府给他们的有利条件如何。对于这一点,当地政府比投资者更应该有充分的准备。

##### 五、可持续发展不可忽视社会一体化

振兴东北老工业基地同时也是一个走新型工业化道路的机会,而可持续发展,当然是新型工业化道路的题中之义。可持续发展并不只是处理人和自然(或环境)的关系,而且还是社会本身的一种可持续机制。对于借振兴机会走新型工业化道路的东北来讲,这种社会本身的可持续机制更为重要、更具有针

对性。

社会作为一个时空实体是不会瓦解的,所谓可持续机制,实际上就是社会诸构成部分的协调,也就是社会一体化。就老工业基地改造来讲,社会一体化最主要的内容有两个,一是产业结构的合理化,二是经济收入的公平化。由于重工业面临的困难,又由于现代经济的构成特点,东北各地都说要加快发展新兴工业、高科技产业以及第三产业(特别是旅游等服务业)。这当然是完全合理和现实的,但是对这些做法中的一个重要问题,现在就必须有清醒的认识,即根据什么来达到以产业结构合理化和经济收入公平化为主要内容社会一体化的。从现在的情况来看,这个根据一是钱,二是市场。所谓钱,是说要加快发展更能获利的产业或行业;而市场,则是说允许一定限度的贫富差距。然而,这两个根据对于实现老工业基地振兴这个任务来讲都是不现实的,甚至是危险的。

加快发展更能获利的产业或行业,其实是各地所谓产业结构调整的主要目标。从产业结构来讲,发展第三产业当然很好,从长远看大体也会如此。但是,东北要振兴的是工业,不仅与工业相关的人口和劳动力是大多数,他们没有条件都转向第三产业,而且就社会现有的资金投入能力来讲,第三产业本身的发展在短期内也不可能是高水平的。从问题的根本解决来讲,这方面更多的出路恐怕还在于生产、管理以及分配制度方面的改革,而不是什么产业结构调整,至少不必定是发展第三产业。

至于经济收入的公平化,一方面是社会主义共同富裕原则的要求,一方面也是保持社会稳定的需要。贫富差距总是存在的,但必须对其限度作有效的控制。在实现经济收入公平化方面,政府的作用更为突出,但也要根据经济生产本身的规律来实施有关政策调节,而不是只根据某种道德要求对再分配做硬性规定。如果纯粹从经济生产的规律来讲,东北老工业基地振兴最需注意的是对投资规模和发展部门的引导和调控。