

对内蒙古矿业发展战略的 思考

□ 韩云彬 陈 伟

内蒙古地域辽阔,资源丰富。特别是矿产资源丰富,矿种配套程度高,既占有重要的经济区位,又具有大规模开发的潜力,利用资源优势,吸引技术、资金和人才,尽快将潜在的资源优势变成现实的经济优势,这既是发展市场经济的内在要求,也是加快区内经济发展的必然选择。

一、内蒙古矿业发展现状分析

(一)矿产资源的特点

1. 发现矿种多、探明储量丰富、人均占有量高。全区已发现 133 种矿产、矿产地 4100 多处,探明一定储量的矿种有 91 种,有 60 种矿产的保有储量居全国前 10 位,其中有 29 种居前 3 位。全区探明储量的 34 种主要矿产,有 24 种矿产的人均占有量高于全国的人均数,特别是煤、钨、稀土、天然碱、萤石等矿种,人均占有量都超过全国人均占有量的 10 倍以上。

2. 重要矿产贫矿多、富矿少,共生和伴生矿多、难选矿多。全区现有的铁矿品位大于 50% 的仅占 0.4%,品位大于 1% 的铜矿仅占 21.6%;99% 的磷矿石品位在 10% 以下;硫铁矿品位一般都在 20% 左右。在探明的矿产中,共生、伴生的矿产占相当大的比重,组分复杂。共、伴生组分多,虽然有利于综合利用,但也给选冶带来了很大难度。

3. 矿产地分布广泛而又相对集中,有利于规模开发。全区 90% 以上的煤炭资源赋存在鄂尔多斯、二连和海拉尔三个盆地内;95% 的有色金属矿产主要分布在渣尔泰山—狼山、大兴安岭中段和德尔布尔断裂带三个地

区;90% 以上的铁矿储量集中于包头北部—集二线一带;稀土、稀有金属矿绝大部分产在白云鄂博及“八〇一”两个矿床内;硫铁矿几乎全部集中分布在渣尔泰山—狼山地区。这种资源相对集中的特点,为大规模开发利用创造了良好的条件。

4. 地质工作程度低,矿产资源的潜在价值高。近 50 年来,地质勘查工作取得了很大成绩,但就其地质工作的阶段来讲,普查多,勘探少。探明矿产的工业储量(A+B+C 级)一般为探明储量的 20~35%,低者不到 10%。所以,全区矿产资源的潜力巨大,应加强地质勘查和科研工作。

(二)矿业发展的有利条件

1. 丰富的矿产资源为全区矿业的健康发展提供了有力的保证。内蒙古跨越华北地台和天山—内蒙古—兴安地槽两大构造单元,地层发育、构造复杂、岩浆活动频繁,形成了丰富的矿产资源。特别是煤炭资源极其丰富,探明储量 2248 亿吨,占全国已探明储量的 1/4 以上,且品质优良,种类齐全,易于开采。石油天然气的蕴藏量也很可观,全区已探明 13 个大油气田,预测石油总资源量 30 亿吨,天然气储量可达 10000 亿立方米;稀土资源得天独厚,已探明的稀土氧化物储量占全国总储量的 94.2%,居世界第 1 位。据测算,全区矿产资源的潜在价值 13.34 万亿元,居全国第 3 位,开发潜力巨大,是全区矿业发展和经济建设的有力保证。

2. 经过近 50 年的开发建设,内蒙古的矿业经济已经形成了初具规模的基础结构和产业群落,成为进一步开发的坚实依托。据统计,全区目前已建成国有矿山 626 个、集体矿山 4864 个、个体采矿 2935 个,从业人数

34万人。全年矿石总产量达1.3亿吨,矿业总产值100亿元,占全区工业总产值的11%,矿业及相关能源、原材料加工业总产值209.42亿元。占全区工业总产值的36.19%。全区已开发利用的矿产地593处,开发利用的矿种73种。全区矿业的发展已具备了一定的基础。

3. 国家开发战略重点西移和产业政策向能源、原材料倾斜,为全区加速矿业开发提供了难得的机遇。改革开放以来,全区的矿业在国家开发战略重点西移的推动下,取得了显著成绩。煤炭工业已逐步形成了以东胜、准格尔、霍林河、元宝山等重点的大型煤炭基地、原煤产量由1978年的2194万吨发展到1997年的8303万吨,年均递增7%。以达拉特、丰镇电厂为标志的新型电力工业正在兴起,全区发电装机容量586万千瓦,发电量342亿千瓦时。冶金工业以包钢为主体,构成了新的产业链,1997年钢产量达到453万吨,比1978年增长了3.58倍。石油工业发展较快,二连油田、呼市炼油厂的建成投产,使祖国北疆形成了新兴的石油生产基地,1997年生产原油131万吨。这些新建项目和新增的生产能力,大大增强了全区经济和社会发展的后劲,同时也使我区逐步成为国家北部重要的能源、原材料基地,为自治区矿业的大发展带来新的希望和机遇。

4. 矿业经济现有的发展空间,为强化矿产资源的开发展示了广阔的前景。全区现有的矿山及原材料加工工业企业,尽管改造任务重,就其基础而言比较扎实,生产能力尚未充分发挥。国有煤炭企业设计选矿生产能力2505万吨/年,实际生产能力1038万吨/年,尚有1467万吨/年的生产能力不能发挥作用;有色金属铅、锌、钨、锡等矿产,设计选矿生产能力80万吨/年,实际生产能力65万吨/年,也有15万吨/年的生产能力得不到发挥。已探明储量的矿产资源开发利用程度低,据统计,全区探明储量的已利用矿产中,生产和基建产地占有储量占矿种总储量50%以上的有26种矿产,其它32种矿产的占有储量均在该矿种总储量的50%以下。这说明无论是矿山企业,还是矿产资源的开发,都具有很大的发展空间,挖掘内部潜力,加速矿业发展的前景十分广阔。

5. 开放带动战略的实施为全区矿业的发展带来了新的曙光。内蒙古具有独特的地缘优势,内与8个省相邻,外与蒙古、俄罗斯接壤,有4000余公里的边境线,十几个陆路口岸,内蒙古在全国东、中、西三大经济地带中处于中部地带,是环渤海经济圈的主要成员和资源后方,是国家对北开放的重要前沿阵地,是以我国渤海为

起点的两条亚欧大陆桥的中枢地带。随着区域经济的进一步发展、新欧亚大陆桥的开通和国家经济发展战略重点西移,内蒙古的区位优势更加明显,这种地缘和交通条件,不仅给自治区进一步开放创造了条件,也给全区矿业参与国内和国际经济的大循环提供了可能。

(三)矿业发展中存在的困难和问题

1. 产品低级化是内蒙古能源、原材料工业高产低效的主要症结。表现之一是工业内部结构长期处于能源、原材料工业高比重、低水平状态。1981年全区能源、原材料工业的产值占有当年工业总产值的63%,1997年全区能源、原材料工业的产值占当年工业总产值的比例提高到了83%。这一方面反映了国家对能源、原材料工业市场需求的扩大,发展能源、原材料工业有利于内蒙古资源优势的发挥,但另一方面,则较为清晰的反映出内蒙古在过去的十多年间产品初级的状况不仅没有大的改观,而且进一步加剧了。众多小煤矿的上马,支撑了内蒙古经济的快速增长,也带来了许多麻烦和困难。表现之二是以能源、原材料为主的工业产业的序列演进处于停滞状态。1981年,内蒙古以能源、原材料为主的工业产业的排序是冶金、煤炭、电力、化工、建材、石油,到1997年,这一排序基本没有变化。这说明内蒙古以能源、原材料为主的工业结构更具刚性,产业置换停滞,素质低下,在低水平上重复徘徊。表现之三是内蒙古以矿产品为主体的工业产品中,初级初加工产品多,精加工及高技术产品少。1997年全区独立核算工业企业的产品中,以矿产品为主体的初级产品占工业总产值的1/3强,初级产品和原材料产品合计占全区工业总产值的2/3以上。

2. 计划经济条件下的资源输出,造成全区矿业领域产业层次低、抑制了地方经济的发育。内蒙古矿产资源的规模开发,是由中央政府依据其行政力量,采取行政式注入方式启动的。这种行政式的经济启动方式,给自治区经济发展奠定了历史起点。它带来了自治区现代经济的成长,但却没有带来相应的繁荣;它促成了资源开发和优势的发挥,但却带来了利益转移,抑制了地方经济的发育,造成二元经济格局。从中央的政策行为分析,这是符合客观经济发展要求的。因为中央政府依靠行政手段向内蒙古投资,除了帮助边疆少数民族地区发展地方工业外,还有一个重要的原因是要将内蒙古的原材料与东部的加工业相配套。但从地方经济发展来看,一是利益外泄,内部积累机制的形成十分艰难和缓慢,造成了资源输出地区的经济利益与被输入地区经济

利益的强烈反差。二是产业结构难以发育健全,造成下游产业始终成长不起来,资源优势难以转化为经济优势。

3. 矿业生产社会化程度低、经营粗放、技术落后。

全区国有大型矿山企业的生产社会化程度大体相当于经济理论所讲的“托拉斯”级水平,还不能在国际上与世界级的跨国矿业集团一争高低。在国内还没有能够和金融资本相结合,因此矿业的发展受到了很大限制。从全区矿业整体来看,还处于相当分散和粗放的状态,1997 年全区实现的 99.5 亿元矿业产值中,仅 20 家大型国有矿山企业就实现矿业产值 70 亿元,占全区矿业总产值的 70%,其它 8401 家各类矿山企业仅实现矿业产值 30 亿元,每个矿山企业实现的矿业产值平均不到 4 万元。由于社会化程度低,经营粗放,技术落后,导致在矿产资源的开发过程中,资源浪费十分严重。在技术方面,即使是国有矿山企业,生产技术含量也不高,人均劳动生产率仅为国际先进水平的 5~10%,劳动力成本比例也大体如此。

4. 矿业的运行机制在向市场经济转轨过程中,出现了许多不适应,其速度明显滞后。目前在全区矿业的运行机制中,计划体制的因素仍然起主导作用,市场机制培育缓慢,整个产业表现为困难很多,发展乏力。一是国有矿业囿于单一的所有制体制,经营管理上政企难分,很难做到开放配置,很难吸收市场投资。矿山企业仍然把政府投资作为主要依赖对象,整个产业与市场经济产业脱节。二是旧体制多年运行遗留问题很多,企业办社会的矛盾仍然很突出,作为社会应该承担的医疗、学校等附属部门至今仍未从矿山企业中剥离出来,使企业不堪重负。三是矿业管理分散,各自为政的状况仍无改善,部门和地方的条块矛盾仍然很突出,在整个矿业发展方面缺乏真正的统一集中管理和强有力的政策导向。

二、内蒙古矿业发展的战略选择

(一)指导思想

立足现有基础、充分发挥资源优势,以改革开放促开发,以市场为导向,以效益为中心,以优势资源开发为龙头,依靠科技进步,优化矿业结构,促进国民经济持续、快速、健康发展。

(二)战略目标

在不断提高资源效益、经济效益、社会效益和生态

效益的基础上,矿业发展保持适当的增长速度,矿产资源优势得到充分发挥,矿业的整体素质显著提高,并具备走向市场化、国际化、现代化的能力。

(三)战略重点

优先开发金、银和石油矿产,重点开发煤炭资源,加强铁、稀土、有色金属、化工原料和建材非金属矿产的开发。

(四)战略布局

在产业发展布局上,重点发展煤电主导产业,在大力加强钢铁、稀土、有色金属、化工原料和建材非金属等初级原料工业建设的同时,积极发展与其接续的深加工产业。

在区域布局上,根据矿产资源的地区分布特点,建立各具特色的矿业经济开发区。即内蒙古东部能源有色金属开发区:将实施煤炭就近转化电力作为内蒙古东部和东北三省进行经济合作的重点,以全国长江以北最大的白音诺尔铅锌矿为依托,在赤峰为中心的区域建设铅、锌、锡等多金属冶炼基地。内蒙古中部煤炭、铁矿、稀土、石油开发区:以煤电开发为先导,以石油、化学工业为重点,带动其它相关产业的发展。内蒙古西部建材、化工开发区:建立我国北方最大的硫铁矿和硫化工生产基地以及吉兰泰低盐重质纯碱基地,以乌海市的西卓子山水泥灰岩为依托,发展高标号硅盐水泥、平板玻璃等建材基地。

(五)战略措施

1. 转换经济体制。随着社会主义市场经济体制的逐步确立,自治区能源、原材料工业基地的建设正面临着由“计划扶持”向“市场创新”转变,即由国家资金扶持后初具规模阶段向以企业为主体的市场创新阶段转变。因此,全区能源、原材料工业体制的转换,具有双重任务:其一是基地建设责任主体的转换,企业要逐步成为能源、原材料工业基地建设的责任主体,主动承担起建设和发展全国能源、原材料工业基地的历史责任。其二是企业内部运行机制的转换,要按照现代企业制度的要求,形成适应市场经济要求的经营体制。

2. 转变经济增长方式。内蒙古能源、原材料工业基地的建设,在初创阶段,以外延为主扩大基地规模,出现一定程度的粗放经营是符合经济发展规律的,也是必然的。但当能源、原材料工业基地完成其初创阶段,步入稳定和深化阶段后,必须把转变经济增长方式放在至关重要的位置,从指导思想和政策措施上加大增长方式转变的力度,积极发展优势企业集团,进一步延长产业链,

向规模要效益,向深加工要效益,向经济优化要效益。

3. 组建企业集团。内蒙古能源、原材料企业的组织制度创新,必须走集团化的发展路子,通过企业集团化提高产业组织结构的产业集中度和产业关联度。在组建方式上,要摆正行政行为和企业自主的关系,行政行为要发挥好“第一推动力”的作用。在组建范围上,要积极鼓励企业面向全国乃至世界,创办一批高关联度的企业集团。在组建的联结方式上,要以资金和产权为纽带。

4. 深化企业改革。要以建立现代企业制度为目标,把能源、原材料企业的改革、改组、改造和加强管理结合起来,通过深化改革,使大多数国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我发展的经济主体,成为内联外引、扩大开放的主体,成为能源、原材料基地建设的主体。

5. 改善投资环境,加快利用国内外资金的步伐。开发矿产资源,不能完全依赖国家拿钱,而应当立足于改善投资环境,提供优惠政策,创造条件来吸引国内外投资,特别要更多的吸引东南沿海发达省区来我区投资,进行矿产资源的风险勘探,开发矿产资源,开办加工企业,推进资源转换战略的顺利实施。

三、政策建议

1. 基本政策取向。根据全区矿产资源的特点和经济发展的现状,矿业政策总体上应当开放、从宽,积极鼓励国内外投资者进行矿业投资。

2. 国家在矿业投资方面应采取“非均衡”策略。改革开放以来,邓小平确定的集中资金和政策优势,先从“特区”开放突破,然后辐射到沿海和内地,达到全部经济超常发展的非均衡经济发展模式,对加速中西部地区的资源开发,促进区域经济的快速发展具有极其重要的借鉴意义。因此,国家应考虑在资源富集地区设立“特区”或“经济开发区”,调整政策,集中投入,重点开发,发挥超常发展的“示范”作用和“催化”作用。

3. 国家在投资开发矿产资源时,应坚持国家利益、地方利益兼顾的原则,以发挥中央和地方两个积极性。特别是对一些中央部门投资建设的企业,一定要照顾到地方的利益。为此建议:在开发矿产资源时,能交地方管理的要尽量交地方管理,如需中央直接管理,也要充分照顾地方利益,重视综合配套发展。

4. 资源优势不等于经济优势,靠卖资源是改变不

了经济落后状态的。因此,应把资源深加工作为经济发展的一个重点,真正把资源优势转化为经济优势。进一步以资源和各种优势条件吸引国内外资金,促进东、西联合,在共同开发资源、合理利用资源、发展深加工工业方面做文章。

5. 为矿业进入股市创造条件。我区矿业发展的最大问题之一是缺乏资金,解决资金短缺的问题光靠国家不行,只有靠市场,靠资本市场。因此,作为政府部门要创造条件,使矿业进入股市,一是要积极培育和营造一批矿业投资公司,二是要尽快使有希望的矿业公司或矿山企业进入股市。这样不仅会使矿业投资风全社会化,也可以极大地降低资金成本。

6. 加强乡镇矿业的管理。乡镇矿业的发展,为满足市场对矿产品的需求发挥了很好的补充作用,但乡镇矿山的粗放经营,给环境和资源保护带来了很多问题,所以这种采矿模式只能是阶段性的,各级政府部门必须对其今后的发展加以严格的规划。一是从现在起适度控制规模;二是逐步引导它们走上相对集约和规模化生产经营的道路。依据矿权制度引导他们与大型矿山企业建立起一种协调互补、共同发展的关系。

7. 强化矿产品对外经销的宏观调控。矿产品营销要积极推进优质优价战略,即通过社会团体组织,根据国内、国际矿产品市场需求情况,研究对外出口和国内营销战略,协调生产厂家,防止地方厂家在国际、国内市场上互相残杀,竞相压价现象发生。

8. 推进地勘投资主体多元化的进程。从现在起,矿业集团和矿山企业要按年从矿业生产经营中提取一定比例的地质勘查准备金,用于企业接续资源的勘查工作,地质勘查准备金打入矿山企业成本,专项储存、专款专用。政府部门要依法积极培育和建立矿业权市场和地质勘查市场,规范矿权流转,逐步形成投资主体多元化、勘查资金多渠道的地质勘查市场体制。

(内蒙古自治区地质矿产厅)

