

矿区经济与社会协调发展

刘中荣 王平 周长城

矿区作为一类特殊的社区,它的发展所追求的不仅是矿产资源和经济效益的提高,而且是一种涉及社会各个方面的整体性进步。这种进步应以经济发展为基础,以矿区职工和居民素质的提高、生活的改善为核心的经济与非经济方面的均衡发展。作者在对大冶市铜绿山铜铁矿深入调查的基础上,分析了矿区人口与就业、教育与文化、工农关系与社会治安、矿区管理体制以及社会保障制度等方面的现状和问题。文章指出,矿区经济社会协调发展的根本在于制度创新,并提出了“联合办矿”、“矿区社区”和“虚拟矿业公司”三种建设新矿的模式和改革老矿外部环境与内部因素的建议。

作者:刘中荣,男,1929年生,华中理工大学社会学系教授;

王平,女,1944年生,华中理工大学社会学系教授;

周长城,男,1957年生,华中理工大学社会学系副教授。

众所周知,矿藏的开采不仅会对地球表层的生态环境带来强烈的负效应,而且在矿山大规模的生产和经营中,对矿山所在地区的经济与社会发展同样会产生巨大的影响。特别是对于中国这样发展中的大国而言,为了迅速摆脱经济落后的状况,为了给国民经济各部门提供原料、燃料以加快工业化的进程,在矿区资源开采中,人们往往只重视如何加快矿产资源的开发和利用,实现物质财富的增加和经济效益的提高,而忽视社会目标的实现和生态环境的保护,不注意经济与社会协调发展。其结果是,不仅矿区的生产和经济发展受到阻碍,而且还会给人类的生存和社会全面进步造成严重的威胁。因此,自觉地、有效地保护生态环境,寻求一条经济与社会协调发展的矿区建设和发展的道路,就成为矿区资源开发中的一项紧迫的重要任务。

一、矿区经济与社会协调发展的 理论思考

(一)矿区经济与社会协调发展的基本思路

矿区是一个“小社会”,集政治、经济和社会功能于一身。矿山作为一个企业,它是国民经济的细胞,

是经济活动的载体,是为国民经济各部门提供原料、燃料的基础工业的生产单位。矿山所在的矿区又是一个地域性社会单位的社区。大多数矿山地处偏远地区,远离城市,生活在矿区的人们在直接与间接互动的过程中形成了具有鲜明特征的社会关系网络。矿区作为一个综合型的社会单位,它要满足人们多方面的需要,它要有各方面的生活服务设施,如商业、服务业、文化、医疗卫生、教育等设施。如果没有这些服务设施,矿区的职工和家属、居民的生活就无法进行。这是矿区与其他工业企业不同的特征之一。由此可见,矿区在资源开发中,不仅同自然环境联结在一起,而且同其周围的社会环境联系在一起。当我们把矿区作为一个社会单位时,它的发展所追求的不仅是矿产资源的增長和经济效益的提高,而是一种涉及社会各个方面的整体性的进步。这种整体性的进步,既包括经济增长,也包括社会其他许多方面所获得的相应发展。因此,矿区经济开发是一个社会系统工程,它涉及到生态、经济、社会全面进步和协调发展。

我们把矿区看作是一个社会系统,它是由经济系统和社会系统构成。这两大系统各自履行着自己的功能来满足矿区整体社会系统生存和发展的需

要。它们之间有着维持双方存在和发展的互换关系。在这种互换关系中,如果经济系统能够满足社会系统活动的需要,或者反过来,社会系统能够满足经济系统活动的需要,那么,两大系统之间的活动和发展就能维持均衡。经济系统和社会系统如果能这样均衡地运行和发展,就能维持矿区整个社会系统的顺利运转和协调发展。

无论从理论分析,还是从经济事实上看,矿区的建设和发展,总是以经济系统的发展为先导部门。经济系统的增长和结构变动,不仅促进了经济系统本身的发展,也引起了社会系统对各种资源需求的相应变化和扩大。例如,矿区产业结构的进步,会引起对资本、人力资源、职业分化、劳动分工等需求的扩大;新的企业制度的建立,会引起对有关法律、文化价值观、教育和社会保障等的需求。这种对社会资源需求的增加,既是经济系统存在和持续发展的一个前提条件,也是社会系统自身发展的要求。

(二) 矿区经济与社会协调发展的基本条件

在考察和分析矿区经济与社会协调的关系中,必须认识到人是经济与社会协调发展的主体;社会发展是协调发展的根本目标;经济发展是协调发展的基础。在充分调动人的积极性创造性和经济不断增长的基础上,谋求社会全面进步,是矿区经济与社会协调发展的基本条件。

首先,协调发展应以谋求社会全面进步为根本目标。社会全面进步的宗旨是促进人民生活质量、人口素质和社会文明程度的不断提高。促进社会全面发展,要以矿区各项社会事业的建设为载体,通过政府和企业行为,广大矿区职工的积极参与和有效的管理运行机制,实施一系列的社会政策来实现。矿区社会发展直接表现为社会效益的提高,因此,应以社会效益高低衡量矿区社会发展的程度和水平。长期以来,人们往往把注意力放在矿山资源开发和利用的经济效益上,只追求如何加快经济增长,实现物质财富的增加,而忽视社会发展,其结果不仅经济增长受到制约,还带来诸多社会问题。

其次,协调发展应以矿区经济发展为基础。经济发展和社会发展是相互依存、相辅相成的。经济发展是社会发展的前提和基础,社会发展是经济发展的目的和结果。社会发展目标的实现要依赖于经济发展。很难设想,在矿区经济很不景气,亏损严重,生产力下降的情况下,矿区的各项社会事业能够得到发展。因此,矿区应当毫不动摇地把发展经济

放在中心地位,社会发展的工作要结合经济这个中心来开展。铜绿山矿在近十年来,由于矿区经济有了较快的发展,在经济效益提高的基础上,不断增加了职工收入,各项社会事业也得到了相应的发展。例如,改善了职工住房条件和文化娱乐设施,新建了食堂、图书馆、文化体育活动中心楼、职工教育培训楼、托儿所、幼儿园、卫生所、退休工人活动室、孤寡老人“敬老院”等,还兴办了第三产业,安置职工待业子女。物质文明和精神文明水平的提高优化了矿区职工家属的生活方式,促进了矿区的经济发展和社会进步。

再次,协调发展应以人为核心,人是经济与社会协调发展的主体。必须根据这个要求,把调动矿区职工的积极性和创造性,全面提高人的素质,改善矿区职工及居民生活作为发展的中心。因为,矿区的职工是矿山生产建设的主体,是矿山生产力要素中最基本最活跃的要素。当我们把职工作为经济社会发展主体时,这种发展所追求的必然是一种涉及社会各方面的整体性的发展,它既包括经济的增长,也包括社会其他诸方面所获得的相应的发展。

最后,矿区经济社会协调发展,还必须以良好的生态环境为前提。

(三) 矿区经济社会发展的非均衡性分析

经济与社会协调发展,一般是指经济发展与非经济方面的发展保持着一种均衡发展的关系。实际上,均衡发展是相对于非均衡发展而言的,绝对的均衡发展是不存在的。而且,从经济与社会发展的实际运行状况上看,非均衡性发展始终成为经济社会发展的具体内容。下面,我们将对矿区经济与社会发展的几个层面的非均衡性状况作出分析。

1. 矿山体制改革的非均衡分析

随着市场经济体制的建立,国有矿山的体制改革也逐步向前推进。例如,铜绿山铜铁矿在1994年筹建,1995年成立的大冶有色三友实业有限公司,就是按照《中华人民共和国公司法》规定而组建起来的股份有限公司,并实行董事长负责制,建立和健全了公司法人治理机构,使铜绿山铜铁矿的体制改革向前迈进了一大步。但是,如何面对市场经济新形势,探索与市场经济体制相适应的新办矿模式,使矿山企业从传统计划经济体制下的旧办矿模式中解脱出来,还要做大量的工作。

目前,许多矿山企业仍然受到计划经济体制下旧办矿模式的困扰,存在着生产效率低,社会和经济

效益差, 社会负担重, 缺乏活力和竞争力的弊病。产生这些弊病的根本原因是矿山企业的体制改革滞后于市场经济的发展。其主要表现是: (1) 计划经济体制与市场经济体制的摩擦。矿山企业在很大程度上仍然实行计划经济和产品经济模式, 使矿山丧失了应有的生机活力。例如, 铜绿山铜铁矿的生产计划、日常的经营管理、人事安排等都要受上级主管部门支配, 每年必须完成上级主管部门下达的计划目标, 而铜绿山矿生产所需的原材料、能源、机器设备、劳动力等却要与市场打交道。因此, 矿山企业既要受到计划经济的控制又要受市场经济的制约。随着市场体制不断完善, 这个问题的尖锐性将会更加突出。(2) 产权不明晰, 矿山企业自主权难以落实。国有矿山企业体制改革的目标模式, 是建立以股份制为主要形式的法人企业制度。产权明晰是改革的核心。但是从 80 年代中期以来, 国有矿山企业所推行的“承包经营责任制”, 仍然带有较重的“计划经济”的痕迹, 因而出现了诸多的弊病。1991 年江西铜业公司被批准建立一个实体性的联合企业, 实行了“三个层次、三个中心”的管理体制。^① 取得了一定的效果。但是, 江西铜业公司与其下属德兴铜矿仍然存在诸多矛盾, 企业 14 项自主权难于得到落实。(3) 矿山企业内部管理体制不健全, 内部机构的责、权、利不明确, 各机构之间的协调性不够, 职工队伍膨胀, 企业负担过重, 劳动生产率低, 缺少活力和竞争力。

2 矿山法制建设和社会治安状况的非均衡性分析

改革开放以来, 矿山的法制建设和社会治安状况有了一定的改善, 无论在法规的制定和法规的执行上, 都出现了一些新的现象。例如, 1986 年 3 月 19 日, 六届人大常委会通过的《中华人民共和国矿产资源法》, 1996 年 8 月 29 日, 八届人大常委会又对《矿产资源法》作了修改, 这为矿山的法制建设和维护国有矿山的合法权益提供了法律依据。但是, 矿山法制建设也是以非均衡性为其特征的。这种非均衡性主要表现在矿区的有关法规的制定和执行, 滞后于经济和社会其他方面的发展。每当矿区的生产秩序和生活秩序受到干扰和破坏, 矿山合法权益受到损害时, 人们才开始有了维护的要求, 继而制定了相关法规并付诸执行。1984 年以来, 我国发展矿业的指导方针和政策曾一度失误, 加之管理失控, 在乡镇集体采矿企业加速发展的同时, 个体采矿也应

运而生, 且以惊人的速度蔓延。这些乡镇采矿企业和个体采矿者纷纷涌进国有矿区乱采滥挖, 致使矿区纠纷案件频繁发生, 加上本位主义、地方主义的抬头, 法制不配套等因素, 造成本来执法力量就较薄弱的矿区治安队伍难以发挥强有力的作用, 有法不依, 违法难究, 矿区秩序混乱, 争资源、设路卡、占水电、哄抢矿山设备乃至制造事故的问题时有发生, 使矿山企业不得不花大力气搞法制建设和治安管理。

3 矿山的社会保障与社会福利的非均衡性分析

中国现行的社会保障制度主要包括社会保险、社会福利和社会救济等方面, 它是国家和社会通过国民收入分配的形式来保证公民的基本生活, 维持社会稳定的一种基本制度。但是, 中国目前的社会保障制度很不完善, 某些方面相当落后, 不能适应经济与社会协调发展和深化经济体制改革的客观需要。特别是国有矿山企业系统, 在社会负担和社会保障方面的问题相对于其他行业的企业更加突出。我国的许多矿山企业是 50 年代建设起来的, 由于当时的办矿条件和社会环境以及“企业办社会”的思想观念的影响, 长期以来积累了不少的社会负担问题。几乎所有矿山企业都碰到离退休人员与待业青年的安置与就业压力, 有色矿山系统的离退休(包括享受劳保福利人员)、待业人数总额已为整个矿山职工人数的 50% 以上。^② 矿山企业办社会, 大多数矿山企业内部, 社会上有的部门矿山企业应有尽有。这些社会事务牵扯着矿山企业的精力, 增加了企业的营业外的支出。例如, 铜绿山矿的社会保障制度, 实际上是单位保障, 费用全部由企业负担。一个职工只要在矿里工作, 他的生老病死都依靠企业。在这种企业全包的社会保障制度下, 企业的负担日益加重, 企业所必须付出的各项保险费用和福利开支日益庞大, 势必会影响矿山企业自身的生存发展, 制约着企业的竞争能力。

二、矿山经济与社会协调发展的实证考察

矿山的开发一般有两种情况: 一是在偏僻落后的荒山、牧场或农田发现大规模的矿产资源, 并进而

^① 即总公司为投资决策中心; 大型联合企业为经营和利润中心; 下属矿山企业为生产和成本中心。

^② 郭振西、王宗亚、程绪平:《要重视制约矿业发展问题》,《中国矿业》1994 年第 3 期。

开发,形成一个矿山资源的开采、加工区,谓之矿区。由于矿产资源比较丰富,该矿区吸收了大量劳动力,并且逐步完善了相关的基础设施,发展了商业、教育及其他产业,进而形成了以矿产资源为依托的城镇。目前,我国省、市一级的拥有30万以上人口的矿业城市有20多座,如鞍山、抚顺、包头、金昌、邯郸、白银、铜陵等。二是在已有的城市附近发现了矿藏,开辟为矿区。这种矿区在交通运输、生活设施和水电等方面借助于城市的现有条件,在进一步的发展中,矿山成为该城市的一部分,矿山与城市之间在经济、社会等许多方面发生相互关系。

无论哪种情况,最终的结果在我国都是这样一种格局:城市作为一个独立的行政区划,有着它自身的运行机制和利益;矿山则具备双重身份:一方面作为矿山企业直接与主管部门发生联系,另一方面矿区成为城市的一个部分,从而形成矿山与所在社区的经济与社会联系,也会发生诸多方面的矛盾。这是矿区经济与社会协调发展的一层关系,我们可以称之为“外部关系”。这里的“矿区”是指矿山开发区,而不是由它所形成的城市或它所在的城市社区,即不是指鞍山市、包头市、黄石市等。

另一层关系是矿山企业内部,即矿区内部的经济社会关系。本来矿山应该只是一个企业,但由于两个方面的原因,研究它内部的社会经济关系成为必要:一方面,矿山企业不同于一般企业,它占用了大量的耕地、山林等,引起原社区内的人口、产业的决定性的变化;另一方面,矿山企业由于其自身的特殊性以及我国特有计划经济下的开发方式,使得矿山自身成为一个小社会,不仅从事主业(矿业)的生产,而且还承担着教育、卫生、就业、社会保障、社区服务等其它社会或社区的职能,因而在矿区内部也发生着诸多方面的社会经济关系,我们可以称之为“内部关系”。我们的考察,既包括矿区内部的社会经济关系,也包括矿区与所在社区的外部关系。

(一) 矿区人口与就业

现状

我国矿业生产人员已近2000万人,分布在已建成的8300多座县及县以上国营矿山和23万多座乡镇矿山。包括矿工家属以及矿区农业人口和第三产业在内,全国矿区人口约有0.8—1.0亿之多,接近我国总人口的7—8%。矿山的开发,促进了矿区人口的集中和人口构成的变化。^①

以铜绿山铜铁矿所在的大冶县铜绿山镇为例。

铜绿山镇有石花村、泉塘村和铜山村三个村,原来全部是从事农业生产的,土地贫瘠,农民生活水平很低。在1959—1994年的36年中,铜绿山铜铁矿共征购土地403.3万平方米(合6049.9亩),同时,吸收了500名青年农民进矿当合同工。不仅如此,铜绿山矿区还积极扶持乡镇企业:1980年,有偿支持金湖水泥厂设备、材料折价48003.95元,1984年,扶持金湖水泥厂,提供无息贷款30万元,提供株林村大青山铁矿工程贷款5万元;1987年为铜绿山镇钢铁厂提供贷款40万元,还为矿区周围乡镇村办企业和20多个自然村供水、供电;每年支持农村乡镇抗旱、排涝和水利建设,无偿提供机械设备。

矿山的发展带动了当地经济,发展起了乡镇企业和第三产业。经济构成和人口结构发生了很大的变化。

1. 产业结构

由于矿山的开发,带动了铜绿山镇工业建筑业、运输业、加工业及餐饮服务业的发展。到1993年,全镇企业和个体企业总数563家,就业人数3233人,固定资产1879.91万元,利税440万元。而全镇企业以矿产资源的开发利用为主,有80个企业依托矿产资源,产值占全镇总产值的60%以上,占工业企业产值的90.7%。

2. 人口结构和就业结构的变化

到目前为止铜绿山镇的非农户数已超过了农户,非农人口已超过农业人口,工业企业劳动力已经为农业与林业劳动力的2倍。特别是铜山村,由于矿山征用该村的全部耕地,全部劳动力中已没有农业劳动力(虽然还有许多人是农村户口,但并未从事农业生产劳动),从事工业企业生产的有610人,占全部劳力的81.2%,从事林业和其它行业的有141人,只占劳动人口总数的18.8%。

矿山的开发加速了所在地区的工业化进程,加速了产业结构的高级化,导致农业劳动力的转移,使当地的农业劳动力向工业、商业、建筑业、运输业和服务业转移。仅在铜绿山镇就有大大小小的商业企业169个,餐饮服务业149个,建筑业2个以及运输业65个。^②

问题

^① 陆国荣:《初论矿区安全生态学研究的必要性》,《中国安全科学学报》,1993年第1期,第40页。

^② 这些企业,除建筑业外,多为个体企业。

1. 目前矿产资源匮乏已成为诸多矿山共同的问题。前些年,矿业发展主要在吃过去40年探明储量的“老本”,现有矿山储备资源入不敷出,预计到2000年铁矿山生产能力将消失10%,铜、铅、锌矿山生产能力将消失近40%,金矿山生产能力将消失70%,到2010~2020年,有些重要矿产将出现矿产资源严重短缺局面,这些将给现有矿山造成极大的转产压力。而现有矿山在转产方面的准备严重不足,有的矿山连年亏损却找不到出路。

2. 在矿区资源开发中,乡镇企业个体企业和私营企业纷纷上马,这种表面上的“繁荣”使得矿产资源开发中非正常竞争手段增多,无证开采、越界开采等违法行为屡禁不止,造成开富弃贫,争抢资源,甚至使得一些储量大的铅锌矿、铜矿、铝土矿不同程度地受到民采冲击,矿业秩序十分混乱,资源损失严重。78个国家规划矿区内,仅有37个已经或即将由国务院有关主管部门规划,占总数的47%。有12个矿区存在由地方有关主管部门违法在该区内批办新矿的情况,占三分之一。规划主管部门不准备规划的有41个,占总数的53%。不规划的主要原因,一是因中央直属矿山开采的经济效益不如收购民采而放弃规划的有26个,占未规划矿区的64%,以铝土矿和石灰石矿区为主。二是因为存在中央与地方之间的矿业纠纷而放弃规划,让给地方国有矿山规划开采的有11个,均属于开采价值较高的矿区。三是因滥采乱挖,矿床破坏,难以规模开采而放弃规划的2个。有色金属总公司反映,49个国家规划有色矿区中,除22个有色金属工业公司暂不开发,属“主动让与”地方规划开发外,其余27个中,9个因地方难以利用,正在进行总体规划;9个与地方联办,已着手编制总体规划;9个铅锌矿因与地方争议,只能“让给”地方开发。

乡镇及个体私营矿山生产规模小,分散粗放经营,无力对其产品进行深加工增值,大量原矿低价倾销,使具有传统优势的矿种没有发挥其应有的经济效益和社会效益。^①

(二) 矿区的教育与文化设施

现状

1. 矿山的职工教育和基础教育

由于矿山地处偏远山区,教育基础原来就差,而且矿山占地面积较大,因而,矿山职工子女的教育问题多数由矿山企业自己解决。这往往是矿山建设之初领导必须考虑的事。

铜绿山铜铁矿子弟小学创建于1960年春,建校之初是租用一座农民祠堂作临时教室。这所学校解决了矿山、十五冶、铜山公社职工及当地部分农民子女入学问题,1969年,带帽办初中一年级,同年就新建了小学教学楼。1974年,中学新校舍建成;1975年矿子弟中学和矿山子弟小学正式分立;1984年,铜绿山铜铁矿子弟中学高中部合并到大冶有色金属公司一中,同时设立职业高中。到1994年,子弟中学(初中)和子弟小学在教学设备、师资、教学水平诸方面均处于当地的较先进水平。中学的校办工厂主要经营矿石加工和筛网加工,1994年产值18万元,利润近5万元;小学也办了综合加工厂和校办商店。

铜绿山矿的职业高中办了9年,共毕业160人,职高毕业生中有35%解决了就业问题。1/3的毕业生对口安置了工作。

2. 矿山的职工教育

矿山企业的职工来源不同,其中有大中专技校的毕业生、知识青年、复员退伍军人,还有从农村及城镇招进的轮换工和合同工,文化水平和技术水平参差不齐。这就要求开发不同层次的职工教育。

铜绿山矿1965年上马建设后,设立了专门机构,负责职工的文化教育和技术培训。文化教育方面,办了扫盲班、初中文化补习班、高中文化补习班、企业管理中专班、业余电大班等,还结合矿山实际开展了师傅带徒的技术培训、职工夜校、初级技术补课、中级技术培训、新工人上岗前培训。对各级干部开展了矿级干部轮训、车间主任、工段长岗位培训、班组长轮训、职工质量管理培训、特殊工种、安全技术培训等。矿子弟学校的教师和医生则送外地培训。

3. 矿山企业的文化生活

矿山职工的日常生活主要是听广播、看电视、电影。大多数矿山企业的文化设施主要有广播站、电视台、职工俱乐部、图书室、电影放映队等。矿山还经常组织各种文体活动。

铜绿山铜铁矿对职工文化体育生活比较重视,1995年建成了职工文化娱乐中心,还有4个图书室,藏收13类图书11840册。此外还常常开展各种球类活动,组织了职工体育协会(下设棋牌协会、网球协会、风筝协会等三个协会);职工文化艺术协会(下设美术、摄影、书展、文学等4个分会)以及集邮

^① 曾澜:《国家规划矿区的管理现状和需要明确的问题》,《中国矿业》1994年第4期,第9页。

协会,丰富了职工的业余文化生活。

4 矿山企业所在矿区的教育文化状况

矿山的开发促进了当地经济的发展,也推动了文化教育事业。笔者曾专门访问了铜村小学。整齐的校舍,庄严华丽的校门,其气派比矿山子弟小学还要大。铜山镇所属的石花村、泉塘村、铜山村各有一所小学,镇上还有一所中学,4所中小学共有教师85人,31个教学班(其中6个中学班),在校学生总人数1219人,校舍总面积5850平方米。

但是各村的文化娱乐设施都比较落后,笔者曾前往几个村民委员会,除了订有几份报纸外,几乎没有什么文化娱乐和体育设施。矿山企业和原先是农业区的矿区在教育文化方面的差距还是十分明显的。

问题

1. 矿山职工总体文化程度偏低

尽管矿山采取了不少措施,开展文化教育和 technical 教育,但是矿山职工总体文化水平和技术水平仍然偏低。以铜绿山铜铁矿为例,初中以下文化程度的职工为2423人,占职工总数的半数以上;而具有技术职称者只有627人,占职工总数的15.39%。

矿山人员文化程度和技术水平低下,必然只能从事技术含量较低的劳动,不易适应较复杂的劳动,这将给矿山的多种经营以及矿山闭坑后的转产带来难以克服的困难。特别是那些尚处在年富力强的文化程度较低的中年职工,家庭负担较重,在今后矿山企业精干主体,优化组合以提高效率,适应市场竞争中,他们的工作安排将成为重要的问题。

2 职工文化生活仍然比较贫乏,大多数人的业余文化生活主要是看电视。

3 矿区的乡镇农民的文化知识素质和技术水平更是低下,除了基础小学、中学外,缺少其它教育手段和文化设施。因此,矿区所在的乡镇、村所办的第三产业多数为个体运输、个体商店,开矿和选矿往往采取较原始的手段。尽管不少农民靠采、选矿而富裕起来,但是从长远看来,生产力水平低下,特别是当矿产资源日渐枯竭后,如何生存发展,都成问题。

(三) 矿区与周边的工农关系与社会治安

1. 矿区工农关系的现状及问题

工农关系是指矿山开发建设中矿山企业与当地农民、地方政府之间的关系。矿区与周边的工农关系主要地表现在以下两个方面:第一是建矿之初,由

于矿区多处是在农田、山林,矿藏的开采必然地要占用农田、拆迁房屋,导致农民及其家属的生活及就业的问题;第二是采矿、选矿和矿工生活区造成生产废水、废砂占压土地,造成污染,地表脱水和民房地基塌陷等,从而引起工农矛盾。上述诸问题是所有矿山开发中都必然要遇到的问题。这涉及到工业与农业的关系、国家与农民的关系。通常这些问题都能按政策适当地处理。一是通过赔偿补偿农民因征购土地拆迁民房受到的损失;二是尽量征用尚未开垦的荒山荒地;三是安置失去土地的农民就业;四是支持周边农村的生产。

例如,铜绿山铜铁矿在1965年建矿至今的30多年来,每年都要支付大量的资金赔偿农民损失,1992年因炮震影响,一次就付给铜山村民房加固、维修费194万元。

为解决被征地农民的就业问题,1966年铜绿山铜铁矿接收了500名农民进矿当合同工。

矿山还积极地支持当地农业生产,扶持乡镇企业。铜绿山铜铁矿通过出资、出人、出机械、提供无息贷款等方式帮助当地农民围垦农田,加固堤坝,建立水泥厂,钢铁厂,进行公路建设,抗旱排涝。还常年为周围乡镇村办企业和20多个自然村供水供电,但其中有些是矿山不应支出的沉重经济负担,无偿地用水用电也使当地农民养成了“吃大户”的观念,生活用电大大超标,生产用电也不思节约。

2 社会治安状况及问题

由于当地农民看到经营矿产品的利润较高,在农民中存在“靠山吃山”的思想。一些当地及外地农民置国家法律于不顾,大肆哄抢偷盗矿石及矿山生产设备,无证开矿;一些集体或个体小矿乱挖乱采,影响了矿山的整体开发,造成国家矿产资源的严重损失。

矿山解决这个问题的办法是组织矿山职工和地方政府的公安机关护矿。铜绿山铜铁矿和黄石市、大冶市政府曾组织过几次大的联合行动,在一定程度上打击了犯罪分子的嚣张气焰,为矿山生产的正常进行奠定了基础。但是哄抢矿石等社会治安问题并未从根本上解决。

(四) 矿区的管理体制。

现状

1. 矿山的产权制度及经营体制

据统计,1993年,中国有色金属工业总公司所属的独立矿山亏损面达85%,1994年亏损面达

94.3%。中央直属的 87 个矿山,在国家给予巨大补贴的情况下,仍亏损 8100 万元。这种经营状况,是国有矿山企业几十年计划经济运行的必然结果。在经济体制改革的大潮中,矿山企业的主管部门和矿山企业本身,一直在探讨矿山的出路问题。

现代企业制度基本上没有触及国有矿山企业的改革。80 年代中期,在国有矿山企业中开始推行“承包经营责任制”,这种制度实行至今已有 10 年了。

从 1985 年起,铜绿山矿与其上级单位大冶有色金属公司之间实行承包制。每年年初,铜绿山矿矿长与公司签订工作责任承包书,承包书中规定了产值等生产计划指标。一年期满,完不成承包任务,就扣奖金和承包费用。承包制的积极作用在于,它以契约的法律形式来约束国家与企业之间的行为,减少了政府对企业的直接行政干涉,在一定程度上促进了企业加强自负盈亏的责任和企业预算约束的硬化。

2 矿山企业内部的职业分工和产业分化

在计划经济体制下,矿山企业不仅是一个矿产资源开采企业,而且形成了矿业和矿工服务的小社会。除了采矿选矿、相关的辅助工种及管理部门外,还有一支不算小的后勤服务队伍,包括食堂、职工医院、澡堂、商店、幼儿园、子弟学校等。

本世纪 80 年代以来,矿山企业根据国家的有关政策,打破了单一从事矿山经营的格局,实行“一业为主,多种经营”的方针。铜绿山矿和全国其他许多矿山一样,组建了以依托矿山,发展集体经济,开发新产品,安置待业人员为经营原则,自主经营,独立核算,具有企业法人资格的集体所有制企业——劳动服务公司,初步形成“一矿两制”的办矿新模式。1993—1994 年,先后兴办了金城实业公司、汽车运输公司、矿产品公司、武汉宏大科技开发公司、黄石飞鸿经贸部等 10 家集体经济实体;兴办了运销经贸部、工程星火经营部、中学校办工厂、小学华茂综合厂、医院综合医疗部等 5 个经营点;矿属各二级单位及有关科室还先后开办了 26 个生产经营服务点。到 1994 年底,全矿共开办各类生产、经营、服务网点 73 个;生产加工各类产品共 21 种;经济实体中从业人员达 1497 人。

为了解决矿山职工子弟和家属的就业安置,也是为矿山建设和职工生活服务,铜绿山矿从 1984 年就成立了劳动服务公司,这样,在铜绿山矿形成了矿

业为主,多种经营,一矿两制的格局,解决了矿山企业部分冗员安置和待业人员的就业问题,精干了主业,同时为矿山的发展拓宽了渠道。

问题

承包制的制度缺陷在于以传统的经济体制为基础,没有触及企业制度的基本框架,承包制下的“两权分离”也是在不触动现存所有制形式的前提下进行的。承包制本身也还带有比较重的“计划经济”的痕迹,因而出现了种种弊端。

第一,没有确立企业法人财产权。像铜绿山这样年利税 3000 多万元,年产近万吨铜,20 多万吨铁,4300 多公斤银,750 多公斤金的大型矿山企业尚没有真正的明确的企业法人财产权,只不过是铜绿山有色金属公司下属的一个二级单位。实际上,国家和企业之间的产权关系并没有理顺。企业的收益权没有深层的法人财产权为依据,而是大冶公司所给予的,随时可能根据情况变更或收回。

第二,大冶公司下属的生产企业有五矿一厂,还有一些辅助性企业、三产企业、科研教育单位及职能部门。就其中几个生产性企业——五个铜矿和一个冶炼厂而言,企业的固定资产、矿产资源、管理水平、社会负担各不相同,乃至盈利状况差别甚大。有些企业甚至连工资也发不出去。大冶公司将这些企业捆绑在一起,实行一对一的承包,在核定承包基数时“区别对待”。有四个矿山包亏,只有铜绿山矿一个企业包盈。包亏的企业亏损额没有超过承包亏损额,年终可以发奖金,而盈利企业没有达到盈利的指标,则要扣发奖金甚至工资。大冶公司就是通过这种在利益分配上拆盈补亏的行政手段维持亏损矿山企业职工的收入水平。有时竟造成亏损企业职工的年终收入比盈利企业还要高的情况。结果是相互牵制,盈利多的不可能迅速发展,固定资产不可能保值增值,从而形成一损俱损的局面。说到底,这是一种新形式下的大锅饭。

第三,在这种承包制下,生产企业难以向生产——经营型企业转化,企业的自主权难得落实。据我们对铜绿山矿的问卷调查,14 项企业自主权中,有 5 项基本上没有落实:进出口权、资金支配权、资产处理权、拒绝摊派权和联营兼并权。部分落实的有 9 项:经营决策权、产品劳务定价权、产品销售权、物资采购权、投资决策权、劳动用工权、人事管理权、工资奖金分配权和内部机构设置权。而其中矿产品的定价权、销售权主要是在大冶公司,劳动就业的招

工名额也由大冶公司下达, 矿山企业只能在分流出来的三产部门安排某些就业, 工资的分配也是根据总公司的指标和标准套一套而已。因此, 就这些“部分落实”的权利而言, 究竟能在多大程度上行使矿山企业的自主权, 不要说局外人, 就是局内人也是很难说清的。

第四, 矿山企业的开采计划是在已探明的贮量的基础上制定的。有的矿山在开采过程中, 又进一步勘探, 发现深部的或周边的可采矿藏。在对新的矿藏进行开采前, 必须投入人力、设备和资金, 这势必会影响当前的产量。这本是一件很正常的事。但是, 考虑到那些亏损矿山企业职工的收入不致降低, 公司必须对盈利的矿山企业压产, 从而给矿山造成很大的压力, 使他们处在两难的境地。搞技术改造, 必然要影响当年的产量, 影响职工的奖金收入水平, 上级也不满意; 集中精力抓产量, 就得把技术改造, 下期工程的前期准备工作放一放, 从而影响矿山长远的发展。

第五, 矿产资源是有限资源, 必然有枯竭的一天, 到那时, 面对职工的安置、转产、工资、福利等问题, 承包制将无计可施。

因此, 承包制已经不能适应市场经济的需求。必须探索国有矿山体制改革的新路。

(五) 矿区的社会保障制度

1. 生活福利设施

在计划经济体制下, 企业办社会的模式可以说在矿山企业体现得最为完善。矿山不仅是一个企业, 而且具备了几乎所有的社区服务功能。不仅有单身职工宿舍、家属住房、医院、中小学、职工食堂, 而且有幼儿园、液化气站、澡堂、理发室、招待所。如果说在建矿初期周边生活环境比较差的情况下, 矿山企业从职工的福利出发不得不自办某些生活福利设施的话, 那么当矿区环境发展成为相当规模和水平的城(镇)社区以后, 这些本应属于社会的职能继续留在企业内部, 就会带来许多问题, 增加了矿山企业的营业外支出。

铜绿山矿根据“精干主体分离两翼”的原则将生活福利的诸部门组成“生活公司”从生产主体剥离出来, 实行“自负盈亏”的政策。

2 社会保障

矿山的社会负担相对于其他行业尤为突出。我国矿山企业大多是 50 年代建设起来的, 几乎所有矿山企业都承受着离退休人员与待业青年安置与就业

的压力。有色系统离退休、待业人员总数已为整个矿山职工人数的 50% 以上。例如新冶铜矿是 1957 年投产的铜矿, 当时设计服务时间为 9 年, 但至今已服务了 40 年, 其间虽有新矿不断发现, 但今年年底矿藏将基本采尽。目前处于严重亏损状态。但这个矿的退休人员为 493 人, 相当于在职工(944 人)的一半, 矿山每年要支付退休工资 300 多万元。在多数矿山经营效率不高, 甚至连年亏损, 一些老矿面临停产转业的情况下, 如何开展社会养老和失业保险, 显然是一个急待解决的问题。

矿山子弟就业成为使领导和职工大伤脑筋的事。以铜绿山矿为例, 现有 700 多名待业青年, 而矿里每年只能解决 60—90 个就业岗位。

由于矿山所处地区社会经济多数比较落后, 因而依靠地方政府解决就业问题也十分困难。这也成为影响职工积极性和稳定的重要社会因素。

在职业福利方面的主要问题是, 一线工人井下作业环境艰苦, 潮湿, 噪音大。许多人得了关节炎、风湿、胃病等, 而他们每天的补助费只有 1 元。如何改善作业环境, 完善保健设施, 防止职业病的发生, 也是一个重要的急待解决的问题。

三、矿区经济社会协调发展的对策

(一) 制度创新: 矿区经济社会协调发展的根本

现行的矿产资源管理制度的缺陷和问题十分突出, 例如: 无效率的产权制度。以政府配置自然资源为基础, 产权制度与行政权制度混为一体, 不仅使产权制度失去或削弱了原有的功能, 也使行政权制度的权威性、效率性软化或丧失。这种无效的产权制度表现为: 第一, 自然资源国家所有权主体的唯一性是明确的, 可国家所有权代表的泛化却是事实。中央政府及部门、地方政府及部门都在行使国家所有权, 分享自然资源利益, 并常因利益分配不均发生冲突。在实行有偿开发后, 这种冲突更加明显, 国家所有权的支配力往往在这些既是产权主体, 又是行政主体的掣肘中弱化或消失, 而资源则因此遭到破坏和浪费; 第二, 自然资源开发利用权如使用权、承包经营权等本是开发利用人同国家所有人交易的标的, 而现有的法律及制度却把它安排成政府及部门行政权支配行政对象的标的。行政行使如行政许可、划拨、确认、回收等竟成了自然资源开发利用权取得、行使、终止的唯一根据。出让、拍卖开始有了

“讨价还价”的形式,却没有从根本上改变其行政行为的性质。现行自然资源开发利用权大部分是无偿取得的,即使是在有偿取得的情况下,权利金也是人为确定的数额。如土地出让费、矿产资源补偿费,既不反映自然资源价值,也不反映市场需求;第三,现行制度安排及其与非正式制度安排的冲突都造成了自然资源的生产成本与无形交易成本的增加。现行的制度禁止自然资源的交易,使产权主体只计资金投入,而不讲自然资源投入,造成投资成本越低,资源成本越高,而经济效益越好的态势。同时自然资源的地下交易却在悄然兴起,如采矿权的买卖等;第四,内部不经济外化与外部不经济内化的外部性问题不仅造成了自然资源的浪费,环境污染,也造成了自然资源管理秩序的混乱。

无效率的行政制度。自然资源的不确定性、外部性、公平性、限制性、保护性和社会性,决定了自然资源不仅需要市场配制,也需要政府规制。政策规制是形成自然资源市场配制制度的前提,只有政府规制才能弥补分配不公、信息偏颇、经济波动等“市场失灵”,形成完整的“比赛规则”,克服自然垄断及不正当竞争。因此有效的行政权制度是必要的。现行的行政权无效性表现在,第一,行政权配制的落脚点不在于实现自然资源价值,而在于实现政治目标。在政府配制自然资源中,行政权追逐的只能是政治目标,而不是自然资源价值;第二,行政权配制引起的政府及部门冲突旷日持久。由于政府规制成为政策配制,行政权成为行政主体牟取利益的手段,行政主体中的各个利益集团为了各自的利益而处于相互掣肘状态。行政执法的难点也往往不是纠正行政对象的违法行为,而是处理政府和部门之间、各利益集团之间的权能争议;第三,行政权与产权的结合配制加剧了政府及部门之间、各利益集团之间的冲突。我国矿业无一不是政府及部门组织、领导或参与的,这正是开发利用人之间纠纷引发出行政主体之间纠纷的原因。

从矿产资源管理的角度来说,制度创新应以构建自然资源市场配制和自然资源政府规制制度为基本内容。

矿产资源市场配置制度。这项制度以矿产资源产权有效运作为基础,因而产权主体及其权力边界,产权交易规则及产权客体范围都应当是明确和具体的。产权主体是彼此独立的国家所有权人,开发利用人是组成公司的商事法人。国家所有权人应通过

交易程序如竞买、拍卖等方式将矿产资源及权利有条件地处分给开发利用人。开发利用人通过平等竞争取得开发利用权后按法律、契约进行开发利用。当然,并不是所有的矿产资源都进入市场,某些矿产资源的政府控制也是必须的。

矿产资源政府规制制度。这项制度以行政权有效运作为前提,作为行政权力配置的原则应是矿产资源价值最大化的实现。同时,行政主体是单一的,将各矿产管理部门与环保部门合成统一的环境与矿产资源保护委员会,对环境保护与矿产资源开发利用实施统一的政府规制,用以保护矿产资源的合理利用及环境保护的协调发展。对于发达国家的政府在矿产资源管理方面的经验应加以研究与借鉴。

(二)新矿新办:多元化的投资体系

基于以上两点,在新开发的矿区建设中,应选择合适的矿区发展之路,使开矿社区的经济社会环境协调发展。

1. “联合办矿”

“联合办矿”是长城铝业公司矿山公司所探索的一条办矿新路。“联合办矿”模式根据资源条件和矿床开采难易程度,分为“企业为主,地方为辅”模式和“地方为主,企业为辅”模式。

“企业为主,地方为辅”。这种模式适合于矿床规模较大,矿体埋藏较深,开采难度较大,采矿技术要求高的矿床。这种模式充分利用国有大中型企业的技术优势和设备优势,由企业负责全部经营和管理,矿山盈亏,企业自行负责。地方只负责提供土地和协调外部关系,并依照有关法律和政策办理土地使用手续,指派一名副矿长及少量人员参与矿山管理。在矿山基建阶段,为不影响地方的经济收入,应先由企业预付一定数额的占地补偿费。矿山投产后,按采出的矿量,由企业付给地方占地补偿费和劳务协作费。企业前期预付垫款在补偿费中扣回。矿山倒闭,复土还田,企业再一次性付给一定数额的复耕费。

“地方为主,企业为辅”。这种模式适合于矿床规范小,矿体埋藏较浅,开采条件简单,技术要求不太高的矿床。企业负责有偿提供剥离、运输设备及垫付前期占地费用和矿山生产技术工作。矿区生产经营、建矿占地、外部关系等均由地方负责。地方独立经营,自负盈亏。生产统一纳入企业计划,按合同规定的矿石品位及数量定向供矿,也可委托企业进行有偿剥离和采矿,即“反承包”。剥离和采矿成本

由双方核定基数包干,并随国家公布的物价上涨指数浮动。同时,企业还适度实行一些优惠政策,如矿石价格高于非联合办矿的价格等。其目的是让地方有利可图,体现联合办矿的优越性,不致于因联办使有计划的开采蒙受经济损失。大头给地方,让农民真正得到实惠。企业的有偿投资从矿石结算中逐年扣回。企业所得利润主要用于还贷款利息和矿山发展基金。

这种模式符合我国国有企业抓大放小的改革精神,更重要的是使矿区经济社会和环境协调发展。“联合办矿”是国有民营,各有优势,各得其所,农民的投入是土地、劳力,企业投入的是设备、资金、技术。这样有机的结合使双方的积极性和优势都能得到充分的发挥。特别是在目前国家建设基金紧张的情况下,采取企业与地方联合办矿,两条腿走路。“联合办矿”模式中,企业不办社会,这样可以减轻国家的投资压力。利益的约束机制也缓解了矿山建设中的工农矛盾。同时,也有效地制止了对矿产资源的野蛮开发,减少了乱采滥挖现象。

2 “矿区社区”发展模式

“矿区社区”模式是把从事矿业生产的地区作为人类长久的生活的地理空间来考虑。既然作为社区来看待,必然具有人类居住的经济、社会和生态的条件。换言之,“矿区社会”发展的指导思想是可持续发展。从矿区建设一开始,就把整体的、协调的观点贯穿于矿区建设始终。世界上已有一些由矿业兴起的著名城镇社区,如美国的丹佛市,德国的波鸿,挪威的勒罗斯等。这些早期的“矿区社区”在矿点关闭后,反而转入了一个新的发展阶段。其原因是一开始就把矿区作为人类长期居住的社区来设计,在我国这种成功的城镇也不少。从成功的经验看,这种模式除了上述谈及的产权制度创新外,还必须注意以下几方面的问题:

——探矿与采矿结合起来。矿产勘探工作是一项高风险、投入与产出无确定关系的产业,矿产勘探投入的经济效益最终体现在矿产开发的产品销售收入中。若实行探采分离则不能保证勘探者的收益,并且造成地质勘探部门与矿山企业的矛盾。

——政府的职责明确与职能的转变。政府在矿业管理中应主要充当审查和监督的角色。如在矿业规划方面应由原来的微观管理为主向宏观管理为主转变,由计划经济体制下的直接调控为主向间接调控为主转变。建立科学的规划体系,转变规划的重

点。改革规划管理的机构体制,重新规范规划的管理权限。改革规划编制的方式,由“闭门”编制变为“开门”编制。根据我国的国情,在指导性计划下,国家对于包括基础性地质工作在外的公益性矿业活动以及一些属于大中型矿山的建设仍需要直接调控和审批,并直接参与投资及融资建设。

3 虚拟矿业公司

对于处于比较偏远地区、矿藏并不丰富的矿山,可采取虚拟矿业公司管理体制,所谓虚拟矿业公司,即一旦勘探出矿产后,组成一个松散的机构来管理整个矿业生产全过程。一旦资源采完,机构解散,平坑复田,还地于农民。从产权的角度讲,矿产属于国家,国家只是委托机构管理矿产生产。矿区的其他与矿业有关的公司,可以用招标的方式来产生,生产完成,合同自动失效。采用这种虚拟方式在新建矿山设计开始,就应尽量用当地的民工。医院、学校、机修等永久性的公用设施尽量靠当地城镇建设,减少在矿山的社会性投资和长远的社会问题。即使矿区周围没有任何城镇,虚拟矿业公司也不考虑建其它附属设施,有关的问题由服务社会化来解决。另外在矿山征地问题上,可以考虑当地农民以被征土地入股,农民从矿山的生产效益中分利,减少矿山前期投资。同时,由于农民的利益与矿区连在一起,也有利于避免矿山生产秩序受到干扰。

(三)老矿改革:协调各方关系走健康发展之路

由于历史的原因,只能新矿新办法,老矿老办法。老矿的经济和社会协调发展着重在外部环境和内部因素两个方面探索其健康发展之路。

外部环境

1. 国家应减轻矿山负担,实行重点扶持政策,加速矿业产业结构调整。在目前两种体制交替,矿业体制改革相对落后的情况下,应对短期经济效益较低,而社会效益高的矿业实行相对宽松的经济政策。我国矿产资源禀赋及其开发条件不如世界上一些国家,贫矿、难选矿、小型矿多,富矿、大矿少,大多数矿床分布在远离消费中心或经济不发达的边远山区,许多矿区远离城镇,社会负担很重。由于我国长期实行矿产品低价政策,各类矿区经济效益低,亏损面大大超过其他行业。财税改革后,矿山的税负又普遍增加(甚至超过一些资源条件十分优越的国家),再加上矿山的包袱,使矿区企业,特别是国有大中型矿山难以生存。为此,国家应加大对矿区技术改造的投入,加大矿山建设中政策性投资的比

重。同时,应采取有效的政策、措施,推行不同层次的技术密集的矿业政策,加速矿业结构调整力度,通过产业政策引导矿业适度规模经营,集约化经营。

2 加强同地方关系的协调,开创良好的外部环境。国家、地方政府、矿产企业共同协调相互利益,减少摩擦,增进理解。为了使矿山与地方社会关系融洽,可采取“联合办矿”的管理模式,使双方的利益绑在一起;也可采用以人为本的管理办法,矿山在处理工农关系方面,尽量以“和”为贵,以情动人,尤其在处理与当地社区的纠纷时,避免大动干戈。

内部因素

1 深化企业内部改革,转变企业经营机制。转换经营机制的目标是使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体;深化内部改革的重点是推行“精干主体,分离辅助”,逐步解决企业社会包袱重,富余人员多等问题。

2 优化产品结构,发展多种经营。充分发挥矿山资源优势、设备优势、人才优势、技术优势和区位优势,努力盘活资产存量,调整产品结构,按照市场

经济和转变增长方式的要求,以经济效益为中心,以产权为纽带,以搞活机制为手段,建构起多种经营发展的新格局,走多元化发展的路子。

3 加强技术进步,促进矿山生产和效益的增长。加强技术进步的关键问题是人才问题,要采取各种有效措施和政策,吸引各方面的人才投身矿山新技术和新产品的开发。增加科技投入,提高劳动效率。利用新技术改进生产工艺,确保环境质量的提高。用新技术治理环境污染,投入力量和资金用于土地复垦,以恢复原有的生态。

4 矿业走向世界。大矿业公司跨国经营是发达国家在全球范围内分散矿业投资风险,获取本国短缺矿产和高额利润的主要方式。从长远来看,我国也需走这种路。必需建立一批有国际竞争实力的大矿业集团公司,开展多种方式的国际合作,开辟相对稳定的多种矿产渠道,才能减少风险,有效地利用国外资源。

责任编辑:王 颀