

煤矿城市转型成本的支付^{*}

辽宁工程技术大学工商管理学院 李成军 王志宏

[摘要] 在借鉴国外煤矿城市转型成本支付的经验基础上,总结我国近年来对煤矿城市给予政策支持和资金支持实践的,在对煤矿城市转型成本分析的基础上,研究和解决煤矿城市转型成本的支付主体问题,指出国家、地方、企业、社会和个人在转型成本的支付上应当承担的责任。

[关键词] 煤矿城市 经济转型 成本 支付

在我国长期计划经济体制下,煤炭价格长期背离价值,国有统配煤矿在政策性亏损状态下运行。煤矿城市普遍呈现出“资源丰富,经济贫困”的尴尬局面,在为国家作出了巨大贡献的同时,城市财政拮据,资金短缺,自我发展的能力明显不足。这种状况是我们研究煤矿城市转型成本支付问题的现实出发点。由于社会制度的不同和多年计划经济体制的影响,我国经济转型的成本支付同西方国家相比具有自身的特殊性,但是,无论是在我国还是其他国家,转型都是需要政府、企业、社会和个人共同的努力才能顺利完成的。

1. 国外煤矿城市转型成本支付的经验

(1) 政府的政策支持。西方发达国家较早注意研究了煤矿城市发展的特殊性,并针对不同城市不同地域的特点制定了一系列较为完善的政策法规措施,支持资源型城市调整产业结构,使其摆脱困境,实现经济的可持续发展。日本是世界上重要的产煤国家,日本煤炭工业的发展可以追溯到二百年前。但是 20 世纪后期由于能源消费结构的变化使日本的煤矿逐渐关闭,产煤地域承受着来自经济、社会等多方面的巨大压力。为振兴经济衰落的产煤地域,日本政府以产煤地域振兴临时措施法为中心,制定了一系列振兴政策。德国是西欧最大的产煤国,联邦政府为了维护工会的稳定,减少失业压力,对一些效益比较差的矿井实行关闭,同时对煤炭工业也采取了相应的扶持对策。美国、加拿大、澳大利亚是比较有代表性的资源丰富的发达资本主义国家,面对煤矿城市的衰退,这些国家采取了长短期两种政策,短期政策实质上是为了使经济危机平稳过渡,利用财政支持和社会福利保障手段而采取的一种“创可贴”式的“紧急救助”。长期政策则是针对资源开采工业不稳定社会结构的循环性质而规定的,旨在促进资源产业及所在地区的转型。

(2) 政府的财政支持。政府的财政支持是西方国家的煤矿城市获得转型资金的主要来源之一。政府的财政支持主要通过以下几个渠道来实现。首先是政府直接投资来帮助煤矿城市实现转型。日本政府对产煤地区有许多用于特殊用途的拨款,如产业地区振兴特定项目拨款、促进产煤地区搞活经济拨款、整顿产煤地区市政的拨款等等。英国政府仅 1992 年就拨款 10 亿英镑,作为关闭煤矿的善后费用,政府同时还承担煤矿工人的抚恤金、退休金及发放各种补贴的费用。波兰关闭亏损煤矿及培训职工的费用主要来源于世界银行贷款、煤炭工业改扩建工程资金拨款和国家补贴。其次,政府通过金融组织和机构对煤矿城市转型实行特别的信贷政策。1984—1987 年间,法国促进矿区工业化金融公司拥有 5.6 亿法郎的参股资金,专门为新建企业提供信贷资金,为创建新企业的下岗职工每人提供 20—70 万法郎的低息贷款。再次,政府通过减免税以及征收“煤炭附加费”、“煤炭补贴税”等方式积累资金支持煤矿区的转型。

(3) 政府设立转型专项资金。由政府提早设立转型专项资金来支持煤矿城市转型是西方国家的一条重要经验。法国创立了工业转型基金,政府每年动用财政拨款 30 亿法郎,用以解决转型中的重大问题。

(4) 积极争取利用国际资本。到 1997 年,法国洛林地区共吸引 18 国投资,占到法国投资外商总数的 50%。英国在 1982—1987 年间,得到欧盟钢铁联盟组织资助 1300 万美元,欧盟资助 2300 万美元,大大推动了煤炭产业转型。

(5) 企业和个人自筹资金支持转型。这也是转型成本支付的方式之一。

2. 我国煤矿城市转型成本的支付

国家对煤矿城市经济转型支付必要的成本是国外煤矿城市转型的基本经验,我国的国情国力决定不能完全照搬国外的经验,煤矿城市也不能完全依赖国家的投入实施经济转型。但近几年的实践表明,我国对煤矿城市的经济转型已经采取了积极的措施,并已经付出了巨大的成本代价。积极支持措施主要体现在中共中央、国务院《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中,中央的决定中专门提出要把资源型城市经济转型作为老工业基地调整改造的重点和难点,并特别写到要“继续做好辽宁省阜新市经济转型试点工作,总结经验,加以推广”,可见,国家已经把煤矿城市的经济转型纳入东北老工业基地振兴战略的重要组成部分,国家作出的这一重大决策,构成了支持煤矿城市经济转型最重要的政策成本;已经付出的巨大成本代价主要是指资金成本,表现在已经连续几年实施资源枯竭矿山关闭破产,对关闭破产的国有煤矿,国家支付了全部的产业退出成本,全国累计起来,仅对国有煤矿实施关闭破产支付的费用预计将超过 100 亿元,同时对资源枯竭、经济困难的煤矿城市,在建立社会保障体系方面加大了财政转移支付的力度,另外对煤矿开采造成的采煤沉陷区,国家也支付了巨额的治理补助资金,用于沉陷区居民住宅的迁建。在支持阜新的经济转型试点中,国家还对城市基础设施建设方面的重点项目如城市主要街路的改造、城乡供电设施的改造等给予了一定规模的资金补助,帮助阜新市改造城市环境,完善城市功能。

* 辽宁省社会科学规划基金项目(L03BJL005)

借鉴国外煤矿城市转型成本支付的经验,总结我国近年来对煤矿城市给予政策支持和资金支持的实践,我们在对煤矿城市转型成本分析的基础上,需要研究和解决煤矿城市转型成本的支付主体问题,划分国家、地方、企业、社会和个人在转型成本的支付上应当承担的责任。

(1) 国家支付。国家支付是指在煤矿城市的经济转型中应当由国家负担的成本代价,主要包括制定有利于煤矿城市转型的宏观经济政策而付出的间接成本和向煤矿城市直接投入的资金成本。

国家对煤矿城市转型支付必要的成本符合国际上的通行做法,也是国民经济平衡协调发展的要求。

国家支付的转型成本应当包括:煤炭产业退出成本;对煤矿城市建立和完善社会保障体系所给予的财政转移支付;对采煤沉陷区居民受损住宅搬迁改造给予的补助;对煤矿城市因煤炭开采造成的环境破坏和污染进行治理所给予的投入;对煤矿城市在完善城市功能、弥补基础设施欠账方面的重点项目给予必要的补助。国家对煤矿城市经济转型支付必要的成本应当纳入制度化、法制化的轨道,以确保资金来源的稳定性和可靠性。在目前煤矿城市经济转型尚无立法保障的情况下,可以考虑设立全国性的煤矿城市转型基金,基金的构成可以来源于以下几个方面:国债;中央财政预算安排;向煤炭生产企业征缴,类似电力建设基金的做法,开征煤矿城市转型基金,实行价内价外双重征缴,价内部分由煤炭生产企业负担,按煤炭产量计提,计入生产成本;价外部分由煤炭消耗企业负担,按煤炭销量计提,统由煤炭生产企业缴入国库。

据调查,2003 年全国煤炭产量 15.5 亿吨,按照产销量各提 1 元/吨计算,即可形成煤矿城市转型基金 30 亿元。以此为基数,再从国债和预算资金中安排适当比例,就可以为中央政府建立起煤矿城市转型基金,中央政府就拥有了煤矿城市转型成本的支付能力,每年在安排国民经济和社会发展规划时,专项用于安排资源枯竭的煤矿城市转型中应当由国家支付的转型成本。另外,还可以用于煤矿城市发展接续替代产业新上项目的贴息或补贴,形成产业引导资金。

(2) 地方政府支付。地方政府支付是指在煤矿城市的经济转型中应当由地方政府支付的成本。主要包括:理顺城市与企业之间的关系,明确各自的职责与功能,将企业不应该承担的社会职能分离出来移交给地方政府新增加的费用支出;建立和完善社会保障体系中央财政转移支付以外的地方配套部分;劳动力转移转岗就业技能培训所发生的成本;采煤沉陷区治理和城市基础设施重点项目国家投入资金补助以外的地方配套部分;社会安全稳定方面的成本支出;转型过程中矫正工作失误所发生的风险成本。

(3) 煤炭企业支付。在煤矿城市转型的过程中,煤炭企业作为转型的直接参与者,也需要承担一部分转型成本。特别是在部分煤矿局部关闭破产的情况下,存留的煤矿企业应加快推进产业结构调整,以企业自身的转型支持城市的经济转型。应当由煤炭企业支付的成本主要包括:环境治理和生态恢复方面历史遗留的环境问题可以申请国家的支持帮助治理,而新造成的环境生态问题,则应当依据“谁破坏、谁治理”的原则由企业来负担;煤炭企业调整内部结构,发展非煤产业和多种经营需要的投入;企业内部职工转岗需要进行转岗技能培训发生的费用;企业为提高劳动效率分离冗员,对离开企业的职工发放的经济补偿金;处于成长期的煤炭企业提前做好转型的预期工作,在企业的兴盛时期就注意发展多种经营,拉长产业链条,开发附加值比较高的产品,在企业利润空间中提前支付转型成本,未雨绸缪,为转型打好基础。

(4) 社会支付。对于煤矿城市的经济转型,社会也要承担一定的成本代价。煤矿城市经济转型的过程也是城市经济、文化、环境、产业以及人们的思想观念发生变革的过程。长期以来,煤炭开采作为这些城市的主导产业和经济支柱,城市具有明显的“矿味”,生活在矿区的人们形成了独特的思维方式、思想观念和浓厚的“矿味”文化。在经济转型的过程中,城市的社会转型也同时发生。人们原来的生产生活秩序被打破了,安逸温馨的生活被破坏了,人们失去了组织,失去了依靠,也失去了精神家园,社会秩序需要重新整合,给人们带来的生活压力,心理上的不安全感,对未来信心的丧失以及一些人为生活所迫而出现的道德沦丧,成为社会为转型而付出的精神代价。人们生活的不稳定,社会各种矛盾的交织,必然增加了社会的不稳定因素。因此在转型的过程中为确保社会稳定,需要建立一个社会各方面广泛参与并支持的社会稳定机制。而建立完善的社会保障体系就是这种社会稳定机制的有效运行方式。但我国目前社保体系的资金来源还存在着条块分割、自成体系、负担不均衡的问题,社保基金的征缴在企业间不平衡、行业间还没有统筹,特别是对许多民营企业覆盖还不到位,资金不足最后由财政兜底。所以,建立完善的社会保障体系,提高社会保障能力,要体现公平与效率的原则,打破行业界限与行政隶属关系界限,实行全社会统一标准、统一制度,实现行业统筹与社会统筹相统一,这不仅有利于劳动力的合理流动,也有利于建立统一的劳动力市场。因此,在转型的过程中完善的社会保障体系的建立是保障转型顺利实施的社会基础。

(5) 个人支付。煤矿城市的经济转型自然也离不开职工的支持和配合。这也要求下岗职工首先要克服思想观念上的障碍,改变长期以来计划经济体制下形成的被动等待、接受职业选择的思维定式,要充分行使自主选择职业的权力,勇敢地主宰自己的未来,主宰自己的命运。其次,下岗职工还应该根据自己的实际情况和兴趣爱好,积极参加各种培训,提高自身的素质和技能,以取得一技之长实现再就业。下岗职工自主选择技能培训和自主择业、自主创业所付出的代价构成了个人支付的转型成本。