新形势下西藏矿业开发的特殊性分析^{*}

李国政

(中国民航飞行学院 社会科学部,四川 广汉 618307)

摘要:目前西藏经济社会及矿业发展进入了一个新的发展形势之中,新形势下西藏矿业开发面临着许多特殊因素,主要包括环境的特殊性、发展阶段的特殊性、战略地位的特殊性以及区域状况的特殊性。这些特殊因素使西藏矿业开发道路不同于内地,具有更为显著的重要性与关注度。西藏地方政府和企业对于矿业开发特殊性的认识也影响着西藏矿业发展的道路与结果。面对经济新常态的要求与发展“负责任和可持续矿业”的趋势,西藏的矿业开发应强化对开发特殊性的认识,加强绿色矿山建设,构建和谐矿区,实现西藏矿业的可持续发展。把握新形势下西藏矿业开发的特殊因素,对于西藏走出一条“中国特色、西藏特点”的矿业开发道路意义重大。

关键词:西藏;矿业开发;特殊性

中图分类号:F124.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2016)01-0011-05

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2016.01.002

Analysis of the Particularity of Tibetan Mining Exploit under New Situation

LI Guozheng

(Department of Social Science, Civil Aviation Flight University of China, Guanghan 618307, China)

Abstract: Currently, the development of Tibetan economic society and mining has entered a new period, and the exploitation of Tibetan mining faced many special factors, including ecological environment, development stage, strategic position and regional situation. These special factors make Tibetan mining development road different from that of mainland, which attach obvious importance and notability to the former. The cognition of Tibetan local government and enterprise to the particularity of mining exploitation also affect the path and result of Tibetan mining development. Facing requirement of new normal economic status and tendency of responsible and sustainable mining, Tibetan mining exploitation should strengthen understanding of exploitation particularity, enhance green mines building, construct harmonious mining area, and achieve sustainable development of Tibetan mining. Grasping special factors of Tibetan mining exploitation under the new situation, is of great significance to walk out a mining exploitation road of “Chinese characteristics and Tibet feature” in Tibet.

Key words: Tibet; mining exploit; particularity

西藏的矿业开发一直是一个颇受关注的话题。与内地相比,西藏矿业面临的开发环境较为复杂,总体上带有较强的特殊性。在第五次和第六次中央西藏工作座谈会之后产生新的发展环境,以及经济新

常态对全国及西藏自治区带来的机遇与挑战,加之发展“负责任和可持续矿业”成为矿业领域的共识,这些都使得西藏矿业的发展处于一种新形势当中,这种新形势深刻影响着西藏矿业的开发道路。本文

* 收稿日期:2015-12-18

基金项目:国家社会科学基金项目(15CMZ015)

作者简介:李国政(1981-),男,河南卫辉人,副教授,经济学博士,研究方向为西藏经济发展。

在阐述西藏矿业发展概况之后,重点分析西藏矿业开发的特殊性,最后提出相应的政策建议。

1 当前西藏经济社会发展概述

当前全国经济进入了发展的新常态,注重发展的效益和质量,注重结构的优化和生态保护,从而达到多重因素的优化组合,使国民经济持续健康发展,成为经济新常态下的主要目标。面临新常态的压力,加之当前国际矿业市场的不景气,全国矿业具有强烈的转型发展的需求。

西藏作为一个政治重要、经济落后、文化独特、生态脆弱的民族地区,一方面有着与全国发展特征相似的一般性,另一方面具有更多的特殊性。从国内宏观环境来看,新常态成为引领未来发展的重要理念,西藏的发展也需要进入新常态。西藏发展的新常态需要更多考虑到包括边疆安全、社会稳定、经济发展、民生改善的全局性问题和特殊性问题。

就西藏经济社会发展的总体情形来看,2010年第五次西藏工作座谈会以来,西藏的发展进入了一个新的阶段。从经济数量上看,从2010年到2013年,西藏的经济总量由2010年的507亿元增长到2013年的808亿元^[1],总体增长了59%;从三次产业构成来看,第一产业呈下降趋势,第二产业呈上升趋势,第三产业基本稳定,基本符合产业演变规律,其中矿产资源开发在经济中的作用日益明显,扮演着越来越重要的角色。

近些年西藏民生有了大幅度改善,城乡居民收入均有大幅度提高。从扶贫开发的效应来看,西藏自治区作为我国唯一的省级集中连片贫困地区,2010年底西藏贫困人口为83.3万人,占西藏农牧区总人口的三分之一。近年来,西藏自治区创新扶贫开发模式,推行精准扶贫,自2011年以来累计投入扶贫资金36.97亿元,年均减贫10余万人。仅2014年,西藏减少贫困人口13万,贫困发生率由2013年底的19.04%下降到13.6%,贫困地区群众收入增长幅度高于全区平均水平3个百分点^[2]。从社会稳定上看,第五次西藏工作座谈会指出了西藏社会的两对矛盾,即人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,同时,西藏还存在着各族人民同以达赖集团为代表的分裂势力之间的特殊矛盾。西藏社会的主要矛盾和特殊矛盾决定了西藏工作的主题必须是推进跨越式发展和长治久安(胡锦涛,2010)。2015年8月召开的中央第六次西藏工作座谈会,更加强调了西藏的稳定牵涉国家安

全与长治久安,强调西藏处于反对分裂祖国斗争的第一线,治国必治边、治边先稳藏,努力实现西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定。

从发展动力上看,“中央关心、全国支援”的对口援助依然是主要动力,中央第五次西藏工作座谈会以来,西藏自治区形成了经济援藏、干部援藏、人才援藏、科技援藏四大援藏工作机制,呈现出全方位、多层次、宽领域的援藏格局。除此之外,内源式发展初见成效,西藏已经初步形成了包括优势矿业、高原特色产品加工业、民族手工业、藏医药业、旅游业、建材业等在内的特色产业体系,成为西藏转变经济发展方式和跨越式发展的重要途径。

2 西藏矿业开发面临的新形势

西藏矿产资源极为丰富,目前已发现矿床、矿点及矿化点3000余处,涉及矿种102种。在查明的矿产资源中,有12种资源储量位居全国前五,18种位居全国前十,铜、铬的保有储量及盐湖锂矿的远景储量位居全国第一^[3]。虽然从开发程度以及产业比重来看,西藏矿产业尚不是主导产业,但在西藏经济社会中却占有不可替代的位置,在西藏经济发展、民生改善和社会稳定等方面有着重要的影响。

西藏矿产资源虽然丰富,但由于西藏生态环境的敏感性,长期以来,中央及西藏地方政府对于西藏矿业开发持谨慎态度,非常注重生态环境的保护。

新中国成立以来,尤其是西藏自治区成立之后,中央政府极其关心西藏的生态保护和建设。西藏和平解放之初,中央政府就组织了“政务院西藏工作队”,对西藏生态环境进行考察和评价,20世纪末又将青藏高原冻融区列为全国八大生态建设区之一,并在不同时期制定了系列政策、规划、条例,拒绝“三高”企业引入,不以牺牲生态环境为代价换取经济增长。

近几年西藏开展了重点工业污染源达标治理工作,关闭了一批污染严重的“15小”、“新5小企业”^[4]。继全面禁止开采砂金资源后,从2008年1月1日起,西藏在全区范围内全面禁止开采砂铁资源。现阶段西藏建设项目的环境影响评价执行率达90%以上,重点建设项目的环境影响评价执行率达100%,较好地落实了“环保第一审批权”^[5],取得了积极的效果。

除了明确的政策举措外,西藏自治区还投入了大量的资金改善生态。据统计,2013年,自治区投入生态安全屏障建设资金达48.2亿元,兑现草原生态保护补助奖励和森林生态效益补偿金28.3亿元,造林绿化104万亩,设立环境保护奖金7400万

元^[6],总体上西藏地区水质和空气质量保持优良。

现阶段全国矿业总体上进入了一个重要的发展节点,受国际矿业市场波动以及经济新常态下结构转型的影响,矿业总体所受压力巨大,西藏矿业也不例外。经济新常态既给西藏的矿业发展带来巨大挑战的同时,也带来了良好的时机,更加促使西藏矿产资源的开发和矿业的发展方式实现转型,结构得到优化调整,使其更加符合新型工业化和生态文明建设的要求,与当地社会实现更大的融合度。

综上所述,西藏矿产资源具有重要的战略价值,被西藏自治区列为未来经济发展的支柱产业。在西藏开发矿产资源面临着双重矛盾:一方面,矿产开发是解决西藏经济发展的现实需要,也是国家综合战略的必然要求;另一方面,西藏矿产开发面临着诸多特殊因素,国际关注度非常高,事关西藏经济社会发展全局,倘若开发不当,不但会影响西藏的和谐与稳定,甚至会影响到国家的总体战略和发展全局,因此决不可盲动和随意的开发,需要更多的考虑到西藏面临的特殊因素,进而为西藏矿业的发展提供必要的依据,做到和谐开发、科学开发和可持续发展。

3 西藏矿业开发的特殊性分析

3.1 生态环境的特殊性

西藏自治区位于青藏高原的主体,素有“世界屋脊”和“地球第三极”之称,不仅是南亚、东南亚地区的“江河源”和“生态源”,还是中国乃至东半球气候的“启动器”和“调节区”,是十分脆弱的生态敏感区,也是国家重要的生态安全屏障。我们认为,西藏生态环境的特殊性可以从三个方面阐述。

3.1.1 西藏生态环境的多样性和复杂性

西藏的气候自东南向西北由暖热湿润向寒冷干旱呈递次过渡,自然生态由森林、灌丛、草甸、草原到荒漠呈带状更迭,具有复杂多样的地形地貌和特殊的生态系统类型。西藏拥有丰富的水资源、森林资源、草地资源和湿地资源,动植物物种众多,在全国的生态格局中独一无二。复杂多样的生态资源为西藏和全国乃至亚洲的生态稳定起着生态安全屏障的作用。

3.1.2 西藏生态环境的脆弱性和不可逆性

青藏高原气候寒冷、干旱、缺氧,90%以上的土地都处于高寒之下,严酷的自然环境导致生态系统具有不稳定性、敏感性、易变性等特征。西藏的生态环境极其脆弱,抗干扰能力低,自我更新能力差,一旦破坏,很难根本上恢复。

3.1.3 西藏生态保护的艰巨性和困难

确保生态安全和经济、社会、生态的和谐统一、协调发展,是西藏现代化发展的重要内容和可持续发展的战略选择。坚持经济建设和生态环境保护并举,在发展中重保护,在保护中求发展,是西藏跨越式发展和长治久安的应有之义。同时,自治区内的有关生态保护的法律制度不完善,宣传教育也不到位,环保意识淡薄,在经济利益面前难免忽视生态利益,导致资源的乱采滥挖现象时有发生。另外,西藏现有的矿区,在数量、规模和内容上,与生态文明所倡导的绿色矿山、和谐矿区和可持续发展等要求上都有不小的差距。因此,在矿业开发过程中,要特别注重对生态环境的保护,严格遵守国土功能区划的开发原则,在开发前做好地质勘查,避免盲目开发;开发过程中完善开发方式,实现绿色化;开发后期做好矿区生态恢复和生态补偿工作,从而实现开发目标绿色化,开发方式绿色化,开发过程绿色化,开发结果绿色化。

3.2 发展阶段的特殊性

西藏的矿业发展在整体过程和阶段上,有着和内地不同的特殊性。造成这种特殊性的重要原因在于西藏独特的地理环境和历史文化传统。历史上看,西藏长期处于封建农奴制的统治下,西藏三大领主对于新兴经济形态不但没有扶持,还极力压制,即使某些开明统治者要发展经济,开采矿产,也遭到了保守势力的反对,从而困难重重。从地理环境看,西藏处于边陲,环境恶劣,远离内地,交通不便,导致中央政策在西藏实施具有滞后性^[7];基于同样的原因,西藏矿业发展所必须的人力资源、物资、技术等要素极其匮乏,发展成本巨大。

与内地相比,西藏矿业在开发过程和开发程度等方面都有较大差距。就开发过程看,在“追赶内地”思想的引导下,西藏矿业在民主改革到改革开放这段时间得到了比较大的发展,进行了大量的矿产勘查和开采,开展了很多项目。但经济效益差,管理水平低下,技术落后,造成了极大的浪费。因此,在1980年西藏开始改革之后,许多矿产企业经受不住市场经济的冲击,面临着“关停并转”的局面,直到20世纪90年代末中央政府对西藏援助的加强,以及21世纪初“中国特色、西藏特点”道路的提出,西藏的矿业逐渐走上了符合自身实际的道路。与内地相比,经历了更加曲折的发展过程。

就开发程度看,西藏明显低于内地。受生态环境

的约束,西藏矿业的开发程度明显低于内地,中央第五次和第六次西藏工作座谈会都强调了西藏生态保护的重要性和艰巨性,因此,西藏的矿业开发是局部性的,大规模开发西藏矿产资源,至少在当前似乎难以实现。

3.3 战略地位的特殊性

从地缘政治和边疆安全来看,西藏具有特殊的战略地位。西藏虽然地处边疆,但却是中国政治利益的核心所在,正如江泽民(1994)在第三次西藏工作座谈会上指出的,“西藏的工作在党和国家的全部工作中居于重要的战略地位,西藏的稳定,涉及国家的稳定;西藏的发展,涉及国家的发展;西藏的安全,涉及国家的安全,重视西藏工作,实际上就是重视全局工作;支持西藏工作,实际上就是支持全局工作”^[8],非常准确的总结了西藏问题的重要性。

近年来,随着美国“亚太再平衡战略”的实施,美国加强了对中国战略空间的挤压,中国的周边局势不容乐观,国际反华势力及其支持下的民族分裂势力不断加紧对中国民族地区的渗透、干扰、破坏。在西藏,仍然存在着各族人民同以达赖集团为代表的分裂势力之间的特殊矛盾,达赖集团经常鼓吹“藏区发展以破坏生态环境为代价”、“中国政府掠夺性地开发藏地资源”之类的言论,攻击中央政府的西藏政策,从而吸引国际社会的眼球,博得同情。大规模的开发西藏矿产资源,必然引起国际社会的关注甚至非议,在开发时机、开发方式和开发程度上必须予以足够的考虑。

从地缘经济来看,历史与现实中,西藏与南亚诸国都有着紧密的经贸联系,是中国与南亚交往的重要门户。在“一带一路”战略背景下,进一步加强南亚大通道和环喜马拉雅经济带建设,促进西藏与南亚各国的经贸、旅游与文化等多方面联系,对于西藏的跨越式发展和现代化建设意义重大。因此,西藏发展优势矿产业,并进一步对其加工和出口,对西藏与南亚地区的经济贸易具有重要影响。

3.4 区域状况的特殊性

西藏是典型的集中连片贫困区域,经济社会发展水平明显低于内地,无论从经济总量、财政收入还是人均收入与支出,西藏都与全国平均水平有较大差距。以2013年为例,西藏经济总量仅占全国的0.1%,公共财政收入也仅占全国的0.1%;2013年全国人均可支配收入18311元,西藏这一数字为9747元,约为全国人均支配收入的53%,全国人均消费支出13220元,西藏为6311元,约为全国人均消

费支出的48%,两项数据都居全国末位。再以西部地区为例,2013年西部地区农村人均纯收入6833.6元,西藏这一数据为6578元,同年西部地区城镇居民人均纯收入22710元,西藏为20023元^[9],二者均低于西部地区平均水平。

西藏矿产资源丰富,矿产业作为西藏的优势产业,是西藏自治区重点发展的支柱产业之一,对于改变西藏落后的经济发展水平,改善人民生活具有极大的价值,西藏要想实现现代化,摆脱落后局面,离不开矿业发展。

然而,西藏传统的文化观念对于经济发展比较淡漠,相当部分的农牧民对于现代化认识不深,更有一些思想保守的人认为开发矿产资源会破坏环境甚至触怒神灵^[10]。基于经济发展与生态环境关系的考虑,学术界对于西藏矿业开发也存有争论,有学者指出,西藏经济“不发展便是发展”(罗绒战堆,2013),就是指生态环境对于西藏的长远发展的重要意义。因此,在西藏开发矿产不同于内地一是开发成本高,二是开发面临的制约因素多,三是受到的关注更大。

4 政府和企业对西藏矿业开发特殊性的认识

作为重要的政治-军事-生态敏感区,西藏的特殊性得到了社会的公认。西藏境内多数地区属于限制开发区或禁止开发区,面临的生态压力和社会和谐问题引起了不少矿山企业和地方政府的关注,它们也采取了多种举措建设绿色矿山、和谐矿区,例如拉萨市下辖的墨竹工卡县以及当地的华泰龙矿业公司就是建设和谐矿区、保护生态的典型^[11]。从总体上看,西藏自治区各级政府对于矿业开发面临的困难与后果都有着足够的重视。因此目前西藏的矿产资源没有大规模的开发,与此不无关系。

令人担忧的是,虽然不少政府和矿山企业意识到了矿产开发不当的危害,但二者尤其是企业毕竟是以盈利为目的,况且每个矿企的认识也不尽相同,为了获取超额利润不顾长远利益的中小矿山企业为数不少,滥采滥挖、遍地开花、采富弃贫、管理混乱的局面多有发生,而援藏的央企有时为了所谓的政绩工程也是只顾眼前利益忽视援藏项目本身应具有的长远效益。

政府虽然负有监管责任,但在市场化的过程中,不免发生寻租行为,一些地方为了局部利益,为不符合规定的矿企“开绿灯”,甚至与矿企合谋获取利润,助长了不合法的开采行为,或者由于矿企隶属关

系原因而对其不合法行为监督不力,从而损害农牧民和地方利益,最终的结果是“富了企业、穷了百姓”,既造成了生态破坏,又引起了矿群矛盾。

5 政策建议

西藏矿产资源丰富,具有极大的战略价值。中央第五次西藏工作座谈会明确提出将西藏建成“重要战略资源储备基地”,将西藏的矿产资源勘查与开发放到国家和西藏工作的大局中统筹考虑。西藏矿产资源开发面临着诸多特殊因素,因此西藏的矿业开发道路必定是一条不同于内地的特殊发展道路。在当前发展“负责任和可持续矿业”已成为全球共识的背景下,充分认识西藏矿业开发面临的特殊性,走出一条“中国特色、西藏特点”的矿业开发道路,是西藏矿业发展的必然方向,为此,我们提出以下对策建议。

(1)进一步深化对西藏矿产资源开发的特殊性的认识。实现西藏矿业的可持续发展,必然要求丰富的矿产资源得到有效的开发利用,但西藏矿产资源的开发必须走出一条“资源节约、环境友好、绿色和谐”的特色道路。因此,矿业开发的相关各方必须严格落实《中华人民共和国矿产资源法》、《西藏自治区矿产资源管理条例》、《西藏自治区矿产资源勘查开发监督管理办法》等矿产管理文件,规范开采行为,做到矿产开采目的明确、重点有序,防止乱挖滥采、浪费资源和破坏环境的行为。

(2)实现西藏矿业的可持续发展,必须加大对西藏矿产资源的勘查和重点领域的开发,将“找矿突破”与矿产资源的规模化开发相结合。一方面,必须改变当前矿产开发中小企业占主体的局面,充分利用市场化引进、组建、做大西藏矿业开发集团,增强不同矿企之间的资源整合,提高矿产综合利用效率,保证资源开发的规模和持续性,做大做强西藏矿业的开发主体;另一方面,深化审批制度改革,放宽准入条件,提高信息披露程度,创造和维护矿业市场的公平有序竞争环境。

(3)加强绿色矿山建设,积极承担生态责任,将生态建设纳入到政府和矿山企业的考核当中。“绿色矿山”是资源节约型和环境友好型矿山,是矿产开发生态化、低碳化的结果。建设绿色矿山,必须加大技术创新和矿山管理创新,大范围开展“清洁、节能、高效”的生产技术和环境恢复治理技术,引导企业采用先进的采选技术流程和工艺设备,妥善处理综合开采、分选及尾矿综合利用等技术问题。强化矿山开发

全程管理,建立健全矿山前期勘察、准入、生产、闭坑开发全过程的监管模式。另外,对于没有坚守“生态环境保护红线,安全生产红线和社会和谐稳定红线”这三条红线的矿山企业,一律不予审批;在开发过程中发现有触碰“三条红线”的矿山企业,一律整顿关停;将生态质量考核纳入到政府官员的考核体系当中,不合格者一票否决,严格落实奖惩机制。

(4)构建和谐矿区,承担社会责任,维护社会稳定。矿区社会和谐稳定是决定矿业能否顺利开发的基础和前提,往往矿群矛盾都是矿区利益分配不当造成的。西藏作为少数民族集聚地区,矿业开发的任何不当行为都会引起群体性事件甚至更为严重的政治和社会后果。因此,必须构建和谐矿区建设的长效机制,形成资源节约集约的调节机制、矿区生态恢复治理的补偿机制、化解矛盾纠纷的开发利益共享机制、矿业持续发展的长效监管机制,通过宣传教育、制度建设、组织机构和社会责任等路径加强矿区和谐,实现政府主导、协会推动、矿群合作、社会参与的多元化矿区和谐发展格局。

参考文献:

- [1] 西藏自治区工业与信息化厅. 西藏自治区矿产工业“十二五”发展规划[Z]. 拉萨, 2011.
- [2] 西藏自治区统计局. 西藏统计年鉴[J]. 北京: 中国统计出版社, 2014.
- [3] 尕玛多吉. 西藏“精准扶贫”四年 50 万人脱贫[N]. 光明日报, 2015-02-01(2).
- [4] 国务院办公厅. 国务院关于环境保护若干问题的决定[EB/OL]. [2015-12-04]. <http://www.envir.gov.cn/info/news/No1.html>.
- [5] 王莉. 跨越 50 年: 西藏生态环境保护工作取得重大成就[N]. 西藏日报, 2015-08-15(1).
- [6] 达穷, 华旦尼玛. 西藏: 宁可经济发展慢一点, 也绝不以牺牲生态环境为代价[EB/OL]. [2015-09-23]. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/xz/bwzg/2014-01/02/content_17212500.htm.
- [7] 李国政. 西藏现代工业发展史[M]. 成都: 四川大学出版社, 2013: 26.
- [8] 江泽民. 西藏工作要抓好稳定和发展两件大事[M]//江泽民文选: 第 1 卷. 北京: 人民出版社, 2006: 390.
- [9] 国家统计局. 中国统计年鉴[J]. 北京: 中国统计出版社, 2014.
- [10] 次央. 浅谈十三世达赖的新政措施[J]. 西藏研究, 1986(3): 35.
- [11] 赵腊平, 李晓娜. 中国黄金集团西藏华泰龙公司甲玛矿区找矿模式解析[EB/OL]. [2015-12-04]. http://www.zgkyb.com/zhuankan/20140522_3148.htm.