

资源枯竭问题研究丛书
ZIYUAN KUJIE WENTI YANJIU CONGSHU

资源枯竭型城市 社会稳定问题研究

于立著

本书以国务院先后确定的六个资源枯竭型经济转型试点城市为典型案例，在系统地提出资源枯竭型城市社会稳定“龟壳模型”的基础上，总结出资源枯竭型城市（矿区）社会不稳定规律，重点研究了资源性贫富差距与社会稳定的关系、资源型城市产业转型与社会稳定的关系以及产业转型的最佳路径、“三林问题”与“三渔问题”的特征与解决办法等重大问题。

中国社会科学出版社

资源枯竭问题研究丛书

资源枯竭型城市社会稳定问题研究

于 立 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

资源枯竭型城市社会稳定问题研究/于立著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7301 - 5

(资源枯竭问题研究丛书)

I. 资... II. 于... III. 城市—社会秩序—研究
IV. C912. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 159149 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 李 莉

封面设计 高丽琴

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2008 年 10 月第 1 版

印 次 2008 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 数 1—6000 册

印 张 10.25

字 数 125 千字

定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

总 序

《资源枯竭问题研究丛书》，由《资源枯竭型国有企业退出问题研究》、《资源枯竭型城市产业转型问题研究》和《资源枯竭型城市社会稳定问题研究》三部著作组成。

这三部著作分别从企业、产业和城市三个不同的角度，探讨因资源枯竭引发的“企业如何退出”、“产业如何转型”和“社会如何保持稳定”这样一个实质上“三位一体”的问题。三者独立成书，又相互补充。

《资源枯竭型国有企业退出问题研究》一书重点研究了资源枯竭型国有企业的退出障碍、退出途径及其组合，以及相关的法律问题。

《资源枯竭型城市产业转型问题研究》一书集中研究了资源枯竭型城市产业转型的理论框架、“循序渐转”模式和“转型机制”即资源开发补偿机制、衰退产业援助机制和替代产业扶持机制问题。

《资源枯竭型城市社会稳定问题研究》一书则侧重研究了资源枯竭型城市稳定的“内在稳定器”模型、不稳定规律性、资源性贫富差距、“三渔问题”以及林权制度改革问题。

这三项研究先后得到了国家社会科学基金（一般项目：02BJY065；重大项目：05&ZD035）和辽宁省政府（重大决策项目：2004Z10）和辽宁省创新团队项目的资助。从立项、立项、

调研到结题，前后历经十年。课题组先后多次深入辽宁、吉林、黑龙江、山西、甘肃和河南等省的众多资源型城市，特别是辽宁省的阜新市和盘锦市、吉林省的辽源市和白山市、黑龙江省的伊春市和大庆市六个国务院确定的试点城市，进行深入调研。在整个调研过程中，我们得到了各级政府、众多企业和各界朋友的大力支持和真诚帮助，对此十分感谢。

东北财经大学产业组织与企业组织研究中心追求“刚柔相济、天人合一”的治学理念，这三项研究确实达到了科学研究与人才培养、实地调研与学科建设、独立科研能力训练与创新团队建设的高度合一。研究结果不仅可以为各级政府和企业提供咨询，也丰富和发展了产业经济学以及相关学科的理论分析框架。与此同时，课题组成员中，有十几个人的学历从硕士到博士毕业，再到博士后，职称由助教、讲师，到副教授、教授，其中还有多人得到了破格晋升。我本人也部分地由于从事并主持这些研究工作，而荣获辽宁省人民政府颁发的“首届哲学社会科学成就奖”。

当然，《资源枯竭问题研究丛书》中一些研究工作可能还只是探索性的，研究结论与政策建议也有不成熟之处，欢迎各界批评指正。

东北财经大学产业组织与企业组织研究中心主任
(教育部人文社科重点研究基地)

于立

2008年7月28日

前 言

《资源枯竭型城市社会稳定问题研究》一书，是我所主持的《资源枯竭问题研究丛书》的第三部著作。前两部是《资源枯竭型国有企业退出问题研究》（经济管理出版社，2004年出版。该书曾分别荣获“第三届蒋一苇企业改革与发展学术基金奖”和“第四届中国高校人文社会科学优秀成果奖”）和《资源枯竭型城市产业转型问题研究》（中国社会科学出版社，2008年出版）。

本书的内容不仅涉及经济学，还涉及社会学、心理学和公共管理等多个学科。我们学习和践行我国社会学和人类学学家费孝通先生所倡导并力行的社会调查方法，深入所有主要资源枯竭地区和企业，特别是六个国家级资源枯竭型经济转型试点城市，进行“解剖麻雀”式的实地调研，掌握第一手资料；并同有关机构一起建立专门研究室，接触大量案件和涉案人员，研究他们的社会心理。在此基础上，课题组一方面公开发表论文30多篇；另一方面形成若干内参报告，报送有关决策部门。

本书是在部分公开发表的论文和内部报告基础上形成的。因此本书的一个主要特点是，每章都有一个附录。这些附录的“原型”是结合该章研究内容，以“成果要报”、“新华社内参”、“公安内参”和各种政府咨询报告的形式，提交给各级政府的内部报告。在内容上，这些附录与相应章节的正文难免存在一定的重复或交叉之处，但这恰恰是本书的特色。通过这种安

排，既可体现我们应用经济学的研究风格，也可作为从事社会科学研究青年学者提供一些如何使学术研究与政策实践密切结合的“范式”。这种工作过去显得很神秘，但是，随着社会的进步和改革开放的深入，会更加司空见惯。作为研究者，我们所应关注的则是如何进一步提高研究水平，使研究成果和政策建议更加符合政府决策与社会发展的需要。实际上，不同于一般企业或营利性组织的研究开发项目，出自于国家公共财政资源的基金组织，不论是国家社会科学基金还是国家自然科学基金，也都有这方面的要求。

于立

2008年10月于大连

目 录

前言/1

1 研究框架与“龟壳模型”/1

1.1 现实问题与治理成效/1

1.2 社会稳定“龟壳模型”/5

1.3 社会稳定基本经验/10

1.4 主要政策建议/15

附录 资源枯竭型城市社会稳定问题研究/18

2 资源枯竭型城市社会不稳定规律/25

2.1 不稳定规律的“五步曲”/25

2.2 第一步:诱因——矿山国有企业破产/26

2.3 第二步:端倪——集中群体上访/29

2.4 第三步:激化——特大群体事件/31

2.5 第四步:转变——黑恶势力形成/34

2.6 第五步:恶变——政权运转失常/36

2.7 结语/36

附录 葫芦岛市杨家杖子矿区案例分析/37

3 资源性贫富差距与社会稳定/43

3.1 贫富差距的类型/43

3.2 资源性贫富差距的含义与分类/46

2 资源枯竭型城市社会稳定问题研究

3.3 资源性贫富差距的形成原因/50

3.4 资源性贫富差距的社会心理分析/55

3.5 结语/59

附录 某省三起恶性案件的社会心理剖析/63

4 银行存贷利差对贫富差距的影响/70

4.1 银行存贷利差的“三个定律”/70

4.2 存贷利差与贫富差距的关系/72

4.3 模型与变量的经济分析/76

4.4 结语/80

附录 银行存贷利差与贫富差距的关系与对策/82

5 “三林问题”与林权制度改革/89

5.1 “三林问题”的特征/89

5.2 “三林问题”的根源/95

5.3 林权制度改革/99

5.4 结语/106

附录 伊春市林权制度改革的试点经验与启示/108

6 “三渔问题”与公共政策/117

6.1 “三渔问题”与抢捕现象/117

6.2 资源性质与“公地悲剧”/122

6.3 抢捕暴利与“囚徒困境”/124

6.4 捕捞冲突的机理分析/125

6.5 结语/130

附录 关于调整辽东湾海蜇捕捞管理制度的建议/133

参考文献/140

1 研究框架与“龟壳模型”

本章是国家社会科学基金重大项目《资源枯竭型城市社会稳定问题研究》的综合报告。本研究项目以国务院先后确定的六个资源枯竭型经济转型试点城市为典型案例，在系统地提出资源枯竭型城市社会稳定“龟壳模型”的基础上，总结出资源枯竭型城市（矿区）社会不稳定规律，重点研究了资源性贫富差距与社会稳定的关系、资源型城市产业转型与社会稳定的关系以及产业转型的最佳路径^①、“三林问题”与“三渔问题”的特征与解决办法等重大问题。

1.1 现实问题与治理成效

1.1.1. 资源型城市、资源枯竭型城市与经济转型试点城市

中国共有 118 座资源型城市，占全国城市总数的 18%。其中，煤炭城市 63 座，有色金属城市 12 座，黑色金属城市 8 座，石油城市 9 座，森工城市 21 座，其他资源型城市 5 座。

到 21 世纪初期，118 座资源型城市中已有 50 座左右出现资

^① 这部分内容已经单独成书，参见于立、姜春海、于左《资源枯竭型城市产业转型问题研究》。

源枯竭或趋于枯竭，成为资源枯竭型城市。数以百万计的职工相继下岗，数以千万计的职工家属生活受到影响。这些资源枯竭型城市普遍面临经济增长乏力、下岗失业严重、社会保障缺口较大、贫富差距过大等经济与社会问题，群体上访事件层出不穷，恶性事件屡有发生，社会稳定问题严重。

为此，2001 年以来，国务院先后将阜新市、大庆市、辽源市、伊春市、白山市、盘锦市六个城市确定为资源枯竭型经济转型试点城市（见表 1-1），试图探索和发现资源枯竭型城市经济振兴与社会稳定之路。除这六个试点城市外，还有地处辽宁省的抚顺市、本溪市、葫芦岛市，地处黑龙江省的鸡西市，地处吉林省的辽源市、九台市，地处山西的大同市，地处甘肃的白银市也都是典型的资源枯竭型城市。另外，在河南省、山东省等其他省份，也都有不同程度的资源枯竭型城市，与这六个试点城市存在或多或少的类似之处。因此，资源枯竭型经济转型试点城市的经验对全国许多城市都具有借鉴意义。

表 1-1 资源枯竭型经济转型试点城市

所在省份	城市	资源类型	批准时间	枯竭状况
辽宁省	阜新市	煤炭	2001 年 12 月	基本枯竭
	盘锦市	石油	2007 年 8 月	趋于枯竭
吉林省	辽源市	煤炭	2005 年 5 月	已经枯竭
	白山市	综合（煤炭、森工、矿产）	2006 年 6 月	已经枯竭
黑龙江省	大庆市	石油	2005 年 5 月	趋于枯竭
	伊春市	森工	2005 年 5 月	已经枯竭

1.1.2. 资源枯竭型城市社会不稳定的表现

资源枯竭型城市国有经济比重普遍较高，资源枯竭与体制改革两难交织，使问题变得更加严重。资源枯竭型城市社会不稳定主要表现在以下几个方面：

(1) 经济萎缩，财政困难

资源枯竭直接导致城市经济发展停滞不前。例如，阜新市 1999 年和 2000 年的 GDP 增长率仅为 0.2% 和 1.2%。经济萎缩进一步导致城市财政收入增长缓慢甚至出现负增长，而同时城市产业转型与社会保障所需财政支出的压力却急剧增大，出现严重的“入不敷出”。四个典型城市的财政收入与财政支出的比例情况如表 1-2 所示。

表 1-2 四个城市的财政收入与支出比例 单位：%

城市	1998 年	2004 年
阜新市	44	26 *
辽源市	54	18
白山市	55	20
伊春市	45	15

注：* 为 2001 年数字。

(2) 失业严重，生活困苦

由于资源枯竭、矿山关闭和企业破产，城市中的大量职工处于下岗失业状态。例如，阜新市 2001 年失业率达 36%，白山市 2003 年失业率达 30%。阜新市 2001 年城市居民人均可支配收入仅为 4327 元，比当年全国和全省平均水平分别低 2533 元和 1458

元,还有 25% 的城市人口只能靠最低保障生活。伊春市 2001 年在岗职工月平均工资为 370 元,低于黑龙江省最低工资标准,其他失业群体收入则更是低且不稳。

(3) 上访滋事屡有发生

在资源枯竭型城市中,由于矿山关闭、企业破产以及“买断工龄”等多种多样的遗留问题,有些问题也超出地方政府自己解决能力的范围,结果是群体上访层出不穷。

群体上访如果处理不当,就容易发展成大型群体滋事事件。例如,2000 年阜矿集团三个主力矿井因资源枯竭而关闭,出现了大规模上访,后又升级为拦堵公路、铁路,冲击市政府等多起滋事事件。再如,2000 年春季发生在锦西市(现葫芦岛市)杨家杖子矿区的“2·27”特大型群体滋事事件和 2002 年春季发生在大庆油田的特大规模群体性事件。

1.1.3. 资源枯竭型城市经济转型成效显著

2000 年以后,特别是阜新市成为全国第一个资源枯竭型城市经济转型试点城市以来,国家对试点城市的经济转型和社会稳定问题极其关注。中央与省级政府不断放宽限制,允许试点城市大胆探索,并对试点城市给予大项目倾斜等多种扶持政策,而且对试点城市加大财政转移支付的力度,对沉陷区和棚户区改造给予专项拨款。同时,把资源枯竭型城市产业转型纳入东北振兴规划。几年来,通过地方政府的积极探索和人民群众的积极参与,经济转型试点城市的经济逐步恢复,就业渠道迅速拓展,居民收入开始稳步提升,环境明显改善,社会持续平稳。资源枯竭型城市经济发展和社会稳定普遍出现较大转机。这其中有许多经验教训值得总结。

1.2 社会稳定“龟壳模型”

1.2.1. 资源枯竭型城市社会稳定机制

资源枯竭型城市社会稳定是一个复杂的系统工程，既涉及个人、家庭和企业，又涉及产业、政府和社会；既涉及资源枯竭型城市自身的发展战略与城市管理，也涉及上级政府的相关政策与社会体制；既涉及近期或当前问题，也涉及历史遗留与未来发展问题。为此，必须研究如何兼顾这些复杂的方面，实现并建立资源枯竭型城市有效运转、长治久安的稳定机制。

一般而言，社会不稳定往往都是复杂系统的某个或某些组成部分出现“病变”或“堵塞”。在通常情况下，社会复杂系统的局部出现“病变”或“堵塞”并不一定会导致社会不稳定，社会“肌体”的自我调节机制会对其实施“修复”，只要社会稳定的运转机制基本正常，社会稳定仍可实现。

但是，当资源枯竭型城市普遍出现“资源枯竭”和“体制转轨”两难交织现象时，城市的社会稳定机制在有些情况下，可能会出现局部运转失常。这时，外部的介入和国家的政策扶持便正当其时。这里的一个关键问题是，外部支持和疏导如何与资源枯竭型城市的内部“调理”密切配合，或者说是主要采用西医式的“手术治疗”，重视局部效果，还是主要采用中医式的“扶正固本”，重视机制作用，这涉及思想观念、政策导向、具体措施等各个方面，的确有许多重大而又深远的问题需要研究。

1.2.2. 社会稳定“龟壳模型”

我们用一个形象的社会稳定“龟壳模型”来描绘资源枯竭

型城市社会稳定机制（见图 1-1）。该模型主要由产业转型、社会心理、社会组织、社会保障、人口就业和资源补偿六大组成部分构成。

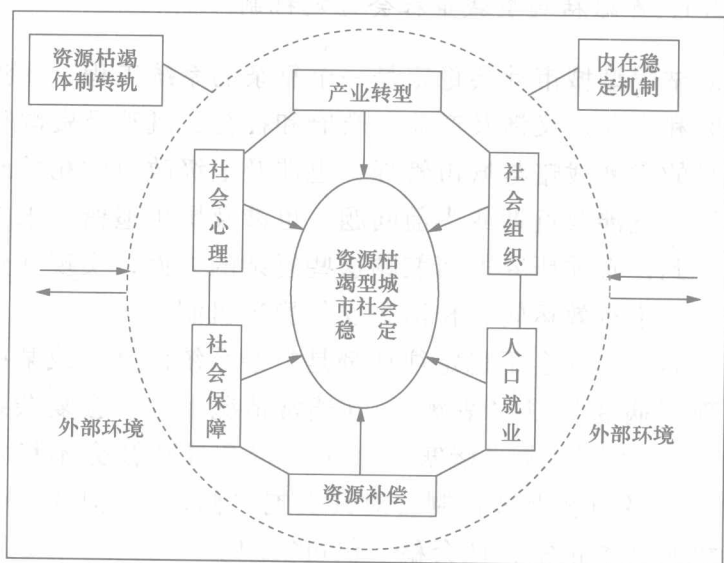


图 1-1 资源枯竭型城市社会稳定“龟壳模型”

在资源枯竭型城市社会运行中，这六大组成部分各自发挥特有的稳定功能。

其一，产业转型是资源枯竭型城市社会稳定的基础。

其二，社会心理对资源枯竭型城市社会稳定具有重要的调节功能。功能发挥得好，会减轻社会不稳定压力；反之则会加重社会不稳定压力。

其三，社会组织对社会稳定起连接器作用。

其四，社会保障是资源枯竭型城市社会稳定的保障网。

其五，人口就业是资源枯竭型城市社会稳定的动力器。

其六，资源补偿是资源枯竭型城市社会稳定的补养源。

六大组成部分紧密联系，协同运转，共同形成资源枯竭型城市的社会稳定机制。它们之间既互补又替代，既相生又相克。

互补（相生）关系主要体现在以下几个方面：

第一，某个组成部分的好转会带动其他部分的好转。例如，就长期或整体而言，产业转型对资源枯竭型城市的就业、社会保障、社会组织、社会心理都有积极的作用，是这些组成部分有效运转的基础与前提。资源枯竭型城市只有真正实现了产业转型，社会系统的其他组成部分才能获得新的可持续发展生机。再如，就业增加或人口迁移会减轻社会保障、社会组织和社会心理方面的压力。

第二，某个组成部分“病变”对社会稳定机制的负面影响可通过其他组成部分功能的强化而得以缓解。例如，在就业和人口迁移无法实现的情况下，通过强化社会保障的功能，如增加最低生活保障覆盖面和及时发放失业保险等，可缓解其对社会稳定造成的负面冲击。再如，在大量下岗人员对资源枯竭型国有企业的改制重组及人员分流政策有抵触的情况下，通过强化社会组织的连接功能（如对“单位人”转变的“社会人”实施有效承接）和社会心理的减压功能（加强社会心理疏导等），可有效缓解社会矛盾，减少由此产生的社会不稳定因素。

第三，某个组成部分所固有功能的发挥支持其他部分功能的发挥。例如，资源补偿功能的发挥对其他各组成部分功能的实现都有积极的影响，通过输血和补养，促进其他组成部分养分的补充和元气的恢复。例如，通过中央财政和省级财政，支持资源枯竭型城市实施采煤沉陷区治理与棚户区改造，对资源枯竭型城市社会稳定意义重大。

替代（相克）关系主要也有三方面表现：

第一，某个组成部分的“病变”会增加其他组成部分的压力，或影响其他组成部分的正常运转。例如，产业转型迟迟得不到实现，会引起对其他组成部分的连锁反应，如可能出现经济增长乏力，财政困难，就业机会减少，社会保障压力大，社会组织运转失灵，社会心理受到冲击较大，等等。再如，资源枯竭与体制转轨造成下岗失业激增，对社会组织、社会保障和社会心理造成的冲击较大，社会组织需要解决大量的上访和就业安置等问题，社会保障中的最低生活保障和失业保险等支出增加，社会心理中的迷茫、焦虑感等增强，不稳定预期增加。

第二，某个组成部分的好转在短期内可能会以增加其他组成部分的压力为代价。例如，产业转型政策与就业政策之间有时会在目标冲突，例如，产业转型若以发展资本密集型项目为主，会形成对劳动力的替代，进而恶化失业问题。

第三，某个组成部分所固有的特性会影响其他组成部分功能的实现。例如，矿工的资源依赖型心理会影响再就业和人口迁移。例如，阜新市政府组织的采煤沉陷区居民迁移大连市瓦房店炮台镇过程中，所发生的迁移居民不断上访和大批回迁现象，以及与此相类似的伊春市林区工人在就业机会少、收入水平低的情况下，仍普遍不愿到外地就业等，这其中在一定程度上就是由于资源依赖型心理对居民行为的影响。

1.2.3. “龟壳模型”的主要特点

社会稳定“龟壳模型”，生动形象地体现了资源枯竭型城市社会稳定机制各个主要方面，也比较准确地反映了资源枯竭型城市社会稳定的主要现实问题，不仅对资源枯竭型城市的社会稳定，而且对其他城市或整个国家的社会稳定都具有一定的借鉴意义。