

国家社科基金项目

西部资源开发与民族 利益关系和谐建构研究

◎ 王文长 / 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

国家社科基金项目

西部资源开发与民族利益关系 和谐建构研究

王文长 著

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部资源开发与民族利益关系和谐建构研究/王文长著. —北京: 中央民族大学出版社, 2010. 9

ISBN 978-7-81108-858-8

I. ①西… II. ①王… III. ①资源开发-研究-西北地区
②资源开发-研究-西南地区③民族关系-研究-西北地区④民族关系-研究-西南地区 IV. ①F127.4②D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 119406 号

西部资源开发与民族利益关系和谐建构研究

作 者 王文长

责任编辑 李苏幸

封面设计 布拉格工作室·李佳

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话: 68472815(发行部) 传真: 68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京华正印刷有限公司

开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张:12.125

字 数 305 千字

版 次 2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81108-858-8

定 价 32.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

在国家实施的西部大开发战略中，合理开发自然资源是必然要求和基本事实，促进西部地区资源潜力转变为经济实力，加快少数民族和民族地区经济社会发展，一直被寄以厚望。但资源开发是否切实为资源地各民族造就福祉，为民族利益关系的和谐建构作出贡献，这是实践与理论共同面临和需要解决的问题。本书对中国西部地区资源开发中民族利益关系的探讨，就是针对这一问题展开的。

民族视角下的资源开发所呈现的利益关系已不仅仅是单纯的资源利益关系，而是包含具体民族生存发展的利益关系，资源开发的利益关系同时表现为民族发展的利益关系。西部地区资源开发的利益关系便存在一个富有“民族—地域”特色的背景，民族关系、经济发展、生态环境成为支撑与约束资源利益关系的框架。当地居民可持续生存发展是民族利益的具体表现。现实的西部资源开发与当地居民可持续生存发展的关系存在的问题主要表现在：资源利益的实现与当地居民的生存发展需要存在距离感，资源开发项目的利益与当地居民的利益形成二元结构；资源开发的负外部性对当地居民生存发展的环境形成不良影响，其利益损失的补偿难以适应生存发展的需要。资源利益关系转化为民族利益关系是有条件的，即资源地民族因素的事实存在，拥有民族成分背景的人群在资源利益实现与分配过程中处于不同的方面并存

在利益差异。西部资源开发事实上具备资源利益关系转化为民族利益关系的条件,并且面临着比较突出的民族利益关系问题。

西部资源和谐开发与民族利益关系和谐建构应该是互动的,资源的和谐开发蕴含着民族利益关系和谐建构的规定,资源开发的利益实现与分配形成和谐的民族利益关系。在这种状态下西部资源才可能形成和谐开发和达成资源开发的利益共识。因此,对西部资源开发应该有积极评价的可能性,然后才能争取资源的和谐开发与构建和谐的民族利益关系。

西部资源开发在资源由潜在状态转化为现实状态的过程中涉及多方面的因素和利益关系。自然的、生态学的利益,社会的、经济学的利益,文化的、心理学的利益,共同建构资源开发的利益框架并蕴含在各个具体的“资源—利益”结构之中。“资源—利益”结构是与具体资源环境所提供的生存资源直接相关的资源环境中人的利益与该资源环境所形成的依存关系。西部资源开发过程内在的民族结构形成“资源—利益”结构的民族关系约束,并通过具体的结构类型表现出来。水能资源、矿产资源、生态资源是西部资源开发具有典型意义的三类“资源—利益”结构。

水能资源的开发利用在筑坝蓄水获取水电的过程中,也出现库区淹没、移民搬迁等一系列问题,产生水能开发过程的水电利益及其分配、库区淹没的损失及对生态环境的影响、库区移民的家园重建与生存发展等需要协调的环节,形成水能资源开发特有的“资源—利益”结构。矿产资源的开发地形成矿区、矿业及从事矿业、生存于矿区周围的人群,矿产资源开发获得的资源品利益及其分配,开发过程对生态环境的影响,生态效应的承受状态等,共同构建着矿产资源开发特点的“资源—利益”结构。生态环境主要从森林、草地、生态保护区等方面探讨生态资源开发与保护相关的“资源—利益”结构。水能资源开发、矿产资源开发、生态资源开发与保护是西部资源开发中的三个最主要的方

面，是协调民族利益关系的三个主要资源开发领域。

西部资源开发的各个具体“资源—利益”结构所内含的民族利益关系呈现出什么样的状态，是与其具体的权益基础相联系的。自然资源国家所有否定了属地经济对自然资源属地化要求，但不能疏离资源地居民与当地自然资源的自然关系。国有自然资源存在权益关系的内在差异。国有自然资源所在地居民与非所在地居民对该资源的权益关系存在一种由近到远、由密到疏、由内在到外在的结构状态。这也说明自然资源国家所有的所有权形式存在一个具体实践、落实的产权结构。全体国民对国有自然资源都拥有利益分享权，资源地居民则既参与了国有自然资源开发所形成的社会福利的间接分享，又参与了自然资源开发过程的直接利益分享，这便形成了自然资源存在及开发利益惠及的差异和先后次序，资源地居民凭借其对自然资源的自然依赖形成资源使用权，确立其在利益分享中的优先地位。这一权益秩序在西部资源开发中实践并形成的法理，呈现了西部地区居民对当地资源存在及开发的优先受惠权。即西部地区居民对当地自然资源保护与开发利用的动议权和对当地生态环境的维护权，自然资源开发利用对当地居民直接物质利益的保障权，西部地区自然资源利益实现的基本保全权。但法理与具体的实践过程仍存在距离。在现实的资源开发权益实现过程，“资源—利益”结构中不同利益主体权益实现存在差异，呈现企业在资源开发利益实现及分配过程的主导地位和强势权益，资源地居民利益主体的被动地位和弱势权益。

当资源开发中的权益分化出强势与弱势的差异之后，强势权益对弱势权益的挤压便成为可能。由于自然资源是国有资源，资源开发企业是国有企业，国有的产权性质既成为权威意识的资源，又成为组织化的资源。国有企业对自然资源的开发利益被想象为自在的合法性，对自然资源的开发权已被规范为制度安排的

实践形式。这种状态愈发强化着企业强势权益的强势地位，加剧“资源—利益”结构中的利益失衡，导致资源地居民优先受惠权益趋于虚置化。

西部资源开发因现代企业的进入而形成新的“资源—利益”权益结构，同时生成新的相互约束的权益关系，其权益关系的具体状态取决于权益竞争的方式。现实发生剧烈矛盾冲突的“资源—利益”结构都表现为排他性竞争倾向，正是这种排他性竞争导致弱势权益对资源开发价值判断的转向。权益竞争还存在相容性的可能，而且必须努力争取并取代排他性竞争，这是西部资源开发过程面对现实和构建和谐民族利益关系的要求。合作制的权益结构改变单一利益主体的利益垄断行为，把相关利益构造为一个新的利益整体，权益竞争相容于新的利益整体之中，也就构建着共同的权益基础。

利益共享是利益竞争的理性选择。西部资源开发利益实现及分配的不和谐现象已经造成不可持续危机，表现出排他性竞争降低资源开发的利益实现水平，诱导资源开发的短期行为，由资源利益关系的不和谐转化为民族利益关系的不和谐，形成对资源开发评价的负外部性。走出这种不可持续危机，需要确定利益共享和谐的理念。西部资源开发的利益实现及分配应充分关照到资源地居民生存发展的利益需要，有利于形成各利益主体之间的激励相容，有利于当地经济社会的可持续发展。

西部资源开发利益共享和谐理念的实践，要求在具体的资源开发过程树立以当地居民为主体的资源开发现，形成以资源环境可持续为基础的开发约束，以民族文化源流得以传续的开发约束，争取利益主体之间利益最大化均衡。西部资源开发过程的不和谐问题都源于对当地居民主体地位的忽视。而无论从何种角度看，当地居民在资源开发中的利益都是最根本的，西部资源开发必须从西部地区各民族生存发展的根本利益出发。而以西部地区

各民族生存发展利益为出发点和归宿的资源开发行为方式和利益实现方式，也必然要求约束在资源环境可持续的基础上，这是当地居民生存发展的自然基础，同时也要求克服资源开发的单纯经济主义，把资源开发的行为方式和利益实现方式约束在民族文化资源得以传续的限度内，使民族文化既作为资源开发的资源客体发挥效益，又作为利益主体分享利益。西部资源开发争取利益主体之间利益最大化均衡，最主要的方面是协调政府、企业、资源地居民三大利益主体利益追求之间的关系，寻找一种有助于利益主体之间激励相容的机制。在一种利益主体权益意识日渐觉醒的开放条件下，单一利益主体排他性的利益最大化是难以维持的，利益最大化只能是共享和谐的最大化。

西部资源开发中民族利益关系的和谐建构总体上是以资源利益共享和谐为基础的。西部资源开发中民族利益关系和谐的具体内涵概括地说，就是资源开发的利益实现与当地各民族生存发展的利益相一致，各利益主体的利益实现形成均衡的结构；一方面从资源开发利益实现过程的可持续发展角度体现眼前利益与长远利益的协调，经济利益与生态利益、文化利益的协调，体现各利益形式利益实现的和谐；一方面从资源利益分配过程公平要求的角度，体现各利益主体之间利益分配的和谐。利益共享和谐强调利益实现与分配权责利结构的对称秩序，各利益主体在共同参与的资源开发过程中共同分享资源开发的利益，共同分享的状态内在着一个与权益结构对称状态的分享结构，利益共享和谐是分享结构与利益结构的对称状态，而各利益主体之间权益的合理界定、保障和落实是基础性环节。西部资源开发中民族自治地方资源地居民所具有的权益保护与落实，是民族利益关系和谐的基本保障。只有在其权益不被虚置化并合理分享资源开发利益，权益在资源开发的利益实现及分配过程中充分表达、落实，资源开发中的民族利益关系才可能是和谐的。

西部资源开发中民族利益关系和谐,是指在西部资源开发过程资源利益关系转化为民族利益关系之后,资源利益的实现及分配与资源地居民生存发展需要的协调融洽。反映这一和谐要求的国有自然资源开发的利益实现及分配应贯彻两条原则:利益分享资源地居民优先原则和生存发展质量水平相对低居民倾斜原则。

利益分享资源地居民优先原则衍生于资源地居民在资源开发利益中优先受惠权,根源于资源地居民与当地自然资源的自然关系。这一原则也可称为次序原则。生存发展质量水平相对低居民倾斜原则,是指资源开发的利益实现及分配过程,利益分配向经济社会发展相对滞后、居民生存发展质量状况相对差的方面倾斜,促进国民生存发展质量状况的相对均衡。基于这种均衡取向的量的安排,也可称为均衡原则或数量原则。西部资源开发中的资源地居民在资源利益实现及分配中身份是双重的,根据优先原则,优先分享资源开发的利益;根据倾斜原则,在资源利益的分配过程中获得量的照顾。

以西部地区各民族生存发展的根本利益为基础形成的具有内在约束的利益安排秩序,既有其自在规律性,又难以自发形成,必须通过制度安排的自觉努力,保障资源开发的利益实现及分配与内在的权益结构相对称。西部资源开发利益共享和谐的制度规范包括资源开发利益分配次序的规范、利益分配结构的规范、利益分配制度的规范。通过利益分配次序、结构、制度的规范,提供一套制度保障,这是民族利益关系和谐建构的内源性机制建设。

从民族生存发展的整体状态和动态过程考虑,民族利益关系和谐的机制建设,还需要重视资源开发与民族生境建设的互动、自然资源与人力资源两源开发的互动以及资源形态的演替升级,建设完善相应的机制。

综上所述,本书所要表达的主要观点是:

1. 西部自然资源存在和谐开发的可能和现实要求, 资源和和谐开发与民族利益关系和谐存在互动关系, 资源利益共享和谐是民族利益关系和谐的基础。

2. 自然资源国家所有的所有权形式, 存在可分析的权益结构和权益结构的内在差异, 资源地居民在资源开发的利益实现及分配中具有优先权益, 这一权益在获得《民族区域自治法》的法理支持之后, 具有自然关系和法权关系的双重基础。

3. 西部资源开发的利益实现及分配必须以西部地区各民族生存发展的根本利益为出发点和归宿, 树立以当地居民为主体的资源开发观; 资源地居民在资源开发中的地位和权益保障状态决定着资源开发利益关系的和谐状态。

4. 西部资源开发中民族利益关系的和谐具有建设性内涵, 资源利益关系的和谐与民族利益关系的和谐都存在内在约束的秩序, 同时又是一个自觉努力的建设过程, 和谐的要求和目标需要通过政策实践的推动来实现。

本书的学术价值和应用价值主要表现在:

1. 在理论上阐明西部资源开发利益实现及分配方式与民族利益关系和谐状态的逻辑关系, 对资源利益关系转化为民族利益关系的分析并从法理层面展开的资源权益结构探讨具有一定的思维深度和理论探索特征。

2. 对西部资源开发过程资源地居民在资源开发中权益给出清晰的界定和分析, 提出并系统阐述了资源地居民在资源开发中的优先受惠权概念以及该概念在民族自治地方运用的法理基础; 为资源开发过程协调与资源地居民的利益关系, 保障资源地居民权益, 增进民族利益关系的和谐提供了理论工具。

3. 对西部资源开发的价值判断和利益共享提出有新意的理念, 以资源支配力解释资源禀赋与经济发展的相关性; 提出以当地居民为主体的资源开发观和资源环境可持续与民族文化源流得

以传统的约束要求；提出权益竞争激励相容和利益最大化均衡的资源开发利益实现及分配方式。

4. 对西部资源开发中民族利益关系的和谐建构，提出具有实践操作性的资源开发利益实现及分配的次序与均衡两原则和利益分配次序、结构、制度的三方面规范；提出西部资源开发与民族生境建设的互动机制、自然资源与人力资源两源开发互动机制、西部资源形态演替升级机制，具有明显的现实针对性和应用价值。

目 录

导论：资源、生存与开发问题.....	(1)
第一章 资源开发的态势及价值判断	(17)
一、中国资源开发的基本态势	(17)
二、西部资源开发的价值判断	(26)
三、西部资源开发对西部经济社会发展的支持	(48)
第二章 西部资源开发的利益关系及结构	(57)
一、资源开发的利益体系	(57)
二、西部地区的民族结构、民族关系、民族问题	(70)
三、西部资源开发中民族利益关系的表现形式	(79)
四、历史上的资源开发对民族利益关系的影响	(87)
五、资源开发的“资源—利益”结构	(95)
第三章 西部水能资源开发的“资源—利益”结构	(99)
一、西部地区水能资源开发过程存在的问题.....	(102)
二、西部地区水能资源开发的库区利益关系.....	(111)
三、水能—流域和谐开发探索：怒江开发.....	(125)
第四章 西部矿产资源开发的“资源—利益”结构.....	(146)
一、西部地区矿产资源的赋存.....	(146)
二、西部地区矿产资源开发中的利益关系.....	(151)
三、案例分析.....	(157)
第五章 西部生态资源开发与保护的	
“资源—利益”结构	(183)

2 西部资源开发与民族利益关系和谐建构研究

一、森林资源开发与民族利益关系的协调·····	(184)
二、西部草地资源开发的利益关系及问题·····	(194)
三、西部生态保护区建设的利益关系及问题·····	(203)
第六章 西部资源开发中民族利益关系和谐	
的权益基础 ·····	(220)
一、资源开发中的权益结构·····	(220)
二、资源开发中权益实现的差异·····	(234)
三、“资源—利益”结构的和谐基础·····	(244)
第七章 西部资源开发利益共享和谐的构想 ·····	(260)
一、西部资源开发利益共享和谐的理念·····	(260)
二、以当地居民为主体的资源开发观·····	(270)
三、以资源环境可持续为基础的开发约束·····	(277)
四、以民族文化源流得以传续的开发约束·····	(285)
五、利益主体之间利益最大化均衡·····	(292)
第八章 西部资源开发中民族利益关系的和谐构建 ·····	(297)
一、利益共享和谐是民族利益关系和谐的基础·····	(298)
二、民族利益关系和谐的制度规范·····	(304)
三、民族利益关系和谐的机制建设·····	(319)
专题一 民族地区资源开发意向分析 ·····	(332)
一、方法及说明·····	(332)
二、问卷统计·····	(334)
三、结果分析·····	(337)
四、结论·····	(341)
专题二 资源支配力：资源禀赋与经济发展	
相关性的重新解释 ·····	(343)
一、“荷兰病”、“资源诅咒”的问题及本质·····	(344)
二、资源支配力猜想·····	(349)
三、资源支配力对经济发展的解释·····	(355)

四、中国经济发展区域格局对资源支配力的	
进一步说明.....	(359)
主要参考文献.....	(365)
后记.....	(371)

导论：资源、生存与开发问题

俗话说，一方水土养一方人。这句话已简单道出人类生存及资源开发利用之间的相关性。一方水土，就是资源禀赋。在一种相对封闭的环境中，生存在这种环境中的这一方人就是凭借已发现的这方资源繁衍传统下来的，并在这一过程中逐渐加深对这方“水土”的认识，提高其开发利用水平。在这种简单的、相对封闭的环境中，一切都顺其自然。人们顺其自然地开发资源，顺其自然地依托资源、环境生存，顺其自然地应对天灾人祸。当然，今天的历史记忆往往是以对当代问题的焦虑为反衬，因而容易被顺其自然地掩饰掉历史场景中的问题。实际上，在一些关系人类生存最一般的问题上，每个时代有每个时代的问题，只不过因时因地有所差异而已。如资源的稀缺性与人口增长的矛盾，便是一个古老的问题。两千多年前，韩非说：“今人有五子不为多，子又有五子，大父未死而有二十五孙，是以人民众而财货寡。”^①古希腊的海外殖民，也与当时的人地关系状态相关。可见，一方水土养一方人自古以来便内含着紧张关系。

资源问题的严重性，源自对资源稀缺的基本判断。尽管科学技术进步不断地提高人类认识资源、利用资源的能力，因而也不

^① 韩非（约公元前280—前232年），参阅胡寄窗：《中国经济思想史》（上），上海人民出版社1962年版，第468页。

断地拓展出资源的新空间,但相对于人类生存,地球的恒定性与人口增长动态性的不对称,更显而易见地强化的是资源有限的压力^①。不过,这仅仅是资源问题的一个方面。资源问题另一个重要方面是资源的分配问题。古典经济学把资源视为财富的基本来源之一,资源的分配也是利益的分配。如果说资源有限的压力反映的是一般性层面上人类生存与供给的关系的话,资源分配则反映更具体的资源利益关系。资源有限的压力作为资源利益关系发生的趋势背景,更加衬托了资源分配的问题。资源稀缺背景下的分配问题总是更加棘手,因此也成了资源问题的焦点。朱迪·丽丝(Judith Rees)便认为,“所有资源问题本质上产生于资源及从中得到的福利随时间和空间在各集团之间分配方式的冲突”^②。

从资源中得到的福利及在具体时空上的分配直接影响到相关人群的生存状态,其影响程度与其生存状态对资源的依赖程度成正相关。其实,此中也内含着“相关人群”的“相关”定位问题。资源在具体时空上的分配并形成的具体人群从资源中得到的福利,在抽象形式上存在具体时空与具体人群的相对应关系,而在具体过程中涉及的资源利益的分配状态则要复杂得多。资源产权的界定、资源开发过程的产权结构安排等都直接影响着资源利益的分配状态。如资源产权界定为国家所有,则名义上全体国民都拥有资源产权并分享资源利益;资源开发过程构建的具体开发

① 从韩非到马尔萨斯到罗马俱乐部,人类对人口增长与资源有限的矛盾关系演化的忧虑从来就没有中断过。进入21世纪,随着更多的人口踏上工业化的道路,传统资源的消耗速度加快,可耗竭资源的耗竭趋势更加严峻,相应也引起对资源问题的更广泛的关注,资源环境研究、可持续发展研究等,便是对现实问题的理论回应。

② [英]朱迪·丽丝著:《自然资源:分配、经济学与政策》,蔡云龙等译,商务印书馆2002年版,第14页。朱迪·丽丝现为英国赫尔大学的地理学教授,国际权威的地理学和自然资源学报Geoforum主编。《自然资源:分配、经济学与政策》1985年出版,1990年出版第二版(蔡云龙等的中译本根据1990年版翻译),已成为关于自然资源分配问题研究的国际权威著作。

资源的产权结构，则形成该结构对资源开发利益的具体支配。显然，资源在具体时空上的分配所形成的获得资源利益的具体人群并不等同于受资源利益分配影响的相关人群。受资源利益影响的相关人群包括获得资源利益的具体人群，也包括只受连带影响却未能分享资源利益的人群。这些只受资源开发连带影响却未能分享资源利益的人群，其生存状态也可能存在对该资源的深度依赖。如资源地中的居民，其生存状态与当地资源的开发利用状态密切相关，但当地资源开发过程的产权结构安排可能把当地居民的权益纳入其中，也可能把当地居民的权益排除在外。如果出现当地居民的权益被排除在资源开发的利益分享之外的现象时，当地居民便仅仅成为受资源开发利益实现过程的影响却未能分享资源利益的人群。这种状态与“一方水土养一方人”的传统理念是相悖的，并成为对资源开发利益实现与分配价值判断矛盾冲突的根源。

资源地资源开发利益实现及分配与资源地居民生存利益的关系，事实上成为利益分配的核心问题。无论从哪个角度看，资源地居民与当地资源的利益关系都是最直接的。因此，资源地居民对当地资源的利益也必然是最关注的，并相应的形成资源利益预期，形成与资源利益预期相关的生存发展目标，进而提出具体的资源利益诉求。每一个具体区域、每一项具体资源的利益分配都必然面临当地居民的这一利益诉求问题。这一利益诉求的实现状态直接表现为资源地资源的资源利益分配的和谐状态或矛盾状态。这种状态可以说是资源问题的核心状态。不管资源产权如何界定，资源地居民与当地资源自然存在的直接关系不可避免地成为利益分配必须首先面对、妥当关照的关系，资源开发协调与资源地居民的利益关系是资源利益关系中的第一关系，是资源地资源利益分配第一层面的和谐状态或矛盾状态。

本书对中国西部资源开发中民族利益关系的探讨，也是基于