

POJIE
FURAO DE PINKUN
BEILUN



破解“富饶的贫困”悖论

——煤炭资源开发与欠发达地区发展研究

程志强 著



商務印書館

中国地质大学
CHINA UNIVERSITY OF GEOSCIENCES
(北京 100083)



地质学家的野外工作

——地质学野外工作方法与野外地质学概论——

地质学
野外工作

地质学野外工作

破解“富饶的贫困”悖论

——煤炭资源开发与欠发达地区发展研究

程志强 著

商务印书馆

2009年·北京

图书在版编目(CIP)数据

破解“富饶的贫困”悖论——煤炭资源开发与欠发达地区发展研究/程志强著. —北京:商务印书馆,2009

ISBN 978-7-100-05920-6

I. 破… II. 程… III. ①煤炭资源—资源开发—研究—中国②不发达地区—经济发展—研究—中国
IV. F426.21 F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 104737 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

破解“富饶的贫困”悖论

——煤炭资源开发与欠发达地区发展研究

程志强 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05920-6

2009年5月第1版

开本 787×960 1/16

2009年5月北京第1次印刷

印张 17

定价: 34.00 元

序

长期以来,广袤的中西部地区作为基础能源和重要原材料的供应地,为我国经济社会发展作出了突出贡献。但这些地区在发展过程中却积累了诸如经济结构失衡、失业和贫困人口较多、接续替代产业发展乏力、生态环境破坏严重、维护社会稳定压力较大等深层次矛盾和问题,处在尴尬的“富饶的贫困”之中。近年来,学术界针对上述矛盾和问题,掀起了对资源枯竭型城市(地区)转型的研究热潮。这些研究对资源型产业结构现状、问题及原因进行了深刻剖析,并因地制宜提出了转型思路 and 对策,不仅丰富了区域经济理论体系,而且具有重要的实践指导价值。

需要指出,资源开发地区要走出“富饶的贫困”的“怪圈”,首先要研究清楚两个问题:一是资源开发为什么没有很好地带动当地经济发展;二是资源开发怎样才能带动地区经济可持续发展。程志强同志作为我指导的博士生,在学习期间,对资源开发地区特别是煤炭资源型地区进行了深入调查研究并取得重要成果,这本书就是在调查研究的基础上完成的,为此,我感到十分欣慰。纵观全书,具有以下几个鲜明的特点:

一、研究视角新颖。该专著不是就转型论转型,而是运用经济学、环境科学等基本理论,从煤炭资源开发地区经济社会发展的全局和战略高度出发,从煤炭资源开发与地方发展关系的角度,对煤炭资源开发与地方经济增长、煤炭资源开发与地方产业发展、煤炭资源开发与地方投资环境、煤炭资源开发与人民生活的相互影响、相互作用进行研究,揭示出煤炭资源开发地区“资源诅咒”的发生机制,并提出合理的操作性强的对策

建议,以期构建煤炭资源开发地区可持续发展的模式。可以说,这项研究具有开创性。

二、具有实际运用的价值。比如,本书在分析理顺中央政府、地方政府、煤炭企业及当地农户在煤炭资源开发及加工过程中利益分配关系时,从体制机制方面(如资源产权安排、资源管理体制、资源价格改革、财税政策调整等)进行分析并提出一系列改进建议,我认为这真正抓住了矛盾的症结。这些合理建议将对构建煤炭资源开发地区可持续发展模式具有指导意义。

三、论据翔实。作者长期在大型国有煤炭企业工作,对煤炭资源开发对地区经济的影响有切身体会,使研究能够在较深的层次上展开。而且,在将近两年的时间里,作者四次亲赴我国第一产煤大市——鄂尔多斯,深入当地政府、工矿企业、农户家中就煤炭资源开发与投资环境变化、煤炭资源开发对人民生活水平的影响等进行专题调研,收集全面的、最新的第一手资料,这就增强了研究的针对性和结论的说服力。

基于以上特点,我相信本书有助于推进学术研究者、政策制定者以及资源型企业领导对煤炭资源开发地区可持续发展问题的深入探讨。同时,我更希望本书能对中西部资源型地区实现经济快速发展、生态环境良好、人民生活富裕的协调并进有所贡献。

原宁

目 录

导 言	1
第一节 选题的背景和意义	1
第二节 国内外研究现状	5
一、国外研究现状	5
二、国内研究现状	9
三、资源开发与地区经济增长的关系研究：“资源诅咒”假说	11
第三节 本书的思路及主要内容	26
一、本书的写作思路	26
二、本书的主要内容	27
三、本书的创新之处	29
第一章 中国煤炭资源开发地区发展概况：欠发达	31
第一节 煤炭资源开发地区的界定及类型	31
一、煤炭资源开发地区的界定	31
二、煤炭资源开发地区的类型	35
第二节 煤炭资源开发地区的经济发展概况	37
一、煤炭资源开发地区总体经济实力不强，发展能力较弱	37
二、煤炭资源开发地区的产业结构不合理，产业层次低	38
三、煤炭资源开发地区的经济外向度低，出口商品层次低	40
四、煤炭资源开发地区人民生活水平不高，贫困问题突出	42
第二章 煤炭资源开发地区经济增长研究	45

2 | 破解“富饶的贫困”悖论——煤炭资源开发与欠发达地区发展研究

第一节 煤炭资源开发地区的经济增长	45
一、资源开发与区域经济增长——一个简单的文献回顾	45
二、我国煤炭资源开发地区的经济增长表现	47
第二节 煤炭资源开发地区长期经济增长相对滞后的 原因分析	53
一、我国的资源产权安排决定了煤炭资源开发地区 从煤炭开发中获益较少	55
二、长期以来我国煤炭价格十分低廉	59
三、现行的税制政策极不合理,地方利益得不到保障	65
四、我国大多数煤炭企业资源回采率极低	68
五、煤炭资源开发地区自然环境恶劣,导致资本大量外流	70
六、煤炭资源开发地区基础设施建设严重滞后	71
七、煤炭资源开发地区容易陷入产业低级化恶性循环的怪圈	73
八、煤炭资源开发地区人们普遍存在依赖思想	74
第三节 煤炭繁荣对煤炭资源开发地区的经济影响	74
一、方法介绍及数据说明	76
二、回归结果及其说明	78
三、结论性评述	86
第三章 煤炭资源开发地区产业发展研究	88
第一节 我国煤炭资源开发地区产业结构的现状与特征	88
一、产业结构现状	88
二、产业结构的特点	96
三、煤炭资源开发地区产业结构对地区经济发展的影响	99
第二节 煤炭资源开发地区产业结构的形成与演进	102
一、煤炭资源开发地区产业结构的形成与演进机制	102
二、煤炭资源开发地区产业结构演进的实证研究	103

——以鄂尔多斯市为例	105
第三节 我国煤炭资源开发地区主导产业的选择	109
一、主导产业的概念	110
二、主导产业的选择基准	111
三、煤炭资源开发地区主导产业的选择——以鄂尔多斯市为例	115
第四节 煤炭资源开发地区非煤产业的发展	121
一、煤炭资源开发地区发展非煤产业具有历史必然性	121
二、煤炭资源开发地区发展非煤产业应遵循的原则	123
三、煤炭资源开发地区的非煤产业类型	125
第四章 煤炭资源开发地区投资环境研究	127
第一节 区域投资环境与煤炭资源开发地区的发展	127
一、区域投资环境的概念	127
二、优化区域投资环境在煤炭资源开发地区发展中所起的作用	128
第二节 煤炭资源开发与区域投资环境	131
一、煤炭资源开发对区域投资环境优化的促进作用	132
二、煤炭资源开发对区域投资环境优化的消极作用	133
第三节 煤炭资源开发地区投资环境评价	137
一、基础性因子	137
二、激励性因子	144
三、创新性因子	148
第五章 煤炭资源开发与居民福利水平的相关性研究	
——以鄂尔多斯市为例	154
第一节 鄂尔多斯市人民福利水平概况	154
一、总体经济发展情况	154
二、收入情况分析	156
三、消费情况分析	158

四、煤炭业对经济发展的贡献	162
第二节 煤炭资源开发、非农参与和农户收入	
——以鄂尔多斯市准格尔旗农户为例	165
一、煤炭资源开发与非农收入	166
二、非农收入与农户收入:已有研究回顾与统计描述	167
三、煤炭资源开发与非农就业机会的供给:企业数据	172
四、农户特征、非农参与和农户收入:计量分析	175
第三节 煤炭资源开发与矿区农民社会心态的变迁	
——基于村庄微观角度的分析	182
一、煤炭资源开发对矿区农民社会心态的影响机制:	
一个理论分析框架	183
二、煤炭资源开发对矿区农民社会心态影响的经验研究:	
以鄂尔多斯市 B 村为例	187
第六章 煤炭资源开发带动欠发达地区发展的对策	198
第一节 构建煤炭工业循环经济体系	198
一、煤炭工业发展循环经济的总体思路及应遵循的原则	199
二、煤炭资源开发地区循环经济模式的建立与分析	201
第二节 中央政府应采取的对策	207
一、要把采掘业纳入第一产业的范畴	207
二、成立“煤炭资源开发与地区发展领导小组”,	
统筹煤炭资源开发与地方发展	207
三、改革煤炭资源管理体制	209
四、完善我国对煤炭工业的税费政策	211
五、完善煤炭价格形成机制	215
六、建立煤炭资源开发地区发展的动态监控系统	218
第三节 地方政府应采取的政策	220

一、根据经济发展阶段制定相应的发展战略	221
二、积极营造良好的投资环境	227
三、努力优化煤炭资源开发地区产业结构	232
四、提高人民的收入水平,尽可能避免贫富差距的进一步扩大	238
五、煤炭企业应当肩负起企业的社会责任	243
六、关于征收各类煤炭基金的思考	243
参考文献	250
后 记	259

导言

第一节 选题的背景和意义

我国的煤炭资源主要分布在广袤的中西部地区(山西、内蒙古、宁夏、新疆、云南、贵州等),这些地区地处内陆,是我国重要的能源原材料输出地。煤炭资源的丰富程度和组合状况,在很大程度上决定着这些地区的产业结构和经济优势,资源状况对地区国民经济和社会发展的影响非常突出。但长期以来,煤炭资源的输出并没有很好地带动地方经济发展,这些地区的发展仍处于全国中下游水平。这种“资源富裕”与“经济滞后”的强烈反差,即“富饶的贫困”这一悖论,不得不引起人们深思。煤炭资源开发为什么没有很好带动地方发展,我们应该采取什么对策,成为摆在人们面前的重大课题。中国进入重工业时代引发的能源紧张使得煤炭资源开发地区

在这里,我们有必要对当前煤炭资源开发地区面临的国际、国内环境作个分析:

首先,中国进入重工业时代引发的能源紧张使得煤炭资源开发地区赶上了前所未有的发展机遇。进入 21 世纪以来,中国经历了向重工业化迈进的重要转折点,重工业在工业增加值中的比重逐年上升,2001—2004 年分别达到 60.6%、62.6%、65%、68%,原来依靠轻工业、一般加工业的地区,如广东、江苏、浙江都出现了明显的不可阻挡的重工业化增长势头。而且,这一轮的重

工业化不同于新中国成立初期的重工业优先发展阶段,被有的学者称之为中国的“重新重工业化”,主要是由消费结构的升级、轻工业的优化、城镇化进程的加快、国际制造业的转移等市场因素推动,具备了必要的资金、技术、市场需求条件,符合工业化发展的一般规律(简新华,2005),如厉以宁教授等学者所说,是不可跨越的。建材、冶金、钢铁、电解铝等高耗能产业的迅速扩张造成煤电油运全面紧张,“电荒”以及背后的“煤荒”一直从东部沿海蔓延至全国。由于我国富煤、少油、缺气的国情,巨大的需求缺口使得国家对煤炭资源开发更加重视,加大了这方面的投入,提出建设13个亿吨级的大型煤炭基地。因此,对于煤炭资源开发地区而言,这是一个十分重要的时代背景。

其次,市场化的体制改革尤其是煤炭资源管理体制改革的深化,为煤炭资源开发地区提供了新的制度背景。

第一,《矿产资源法》(1996)的修正制定了探矿权、采矿权交易制度,资源产权的可交易行为对于资源型地区来说是非常有利的外部条件。第二,煤炭价格市场化程度的不断提高,在煤炭价格双轨制运行了十多年之后,随着电煤价格的进一步放开,最终将形成市场化的煤炭价格决定体系,真正体现煤炭资源的价值。定价机制的市场化改革避免了因计划价格过低形成剪刀差,导致资源型城市在资源输出过程中受损。但是,目前的资源价格仍未体现其在开发过程中产生的大量负外部性。第三,在煤炭资源开发的利益分配上,从税费结构来看,返还力度加大,为地方实现经济增长提供了必要的资本积累。但是,还没有形成一个合理的分配比例。最后,不容忽视的是,二十多年的市场化改革造就了大批极为活跃的微观市场主体,其充分利用了资源开发的市场机会,成为推动资源型地区经济增长的重要主体。

再次,国际能源价格持续攀升是造成我国煤炭价格与需求量上升的重要国际经济环境。

2000年以来,我国原油价格开始与国际价格接轨,国际原油价格的持续上涨对我国能源的价格和消费结构形成了一定的冲击。作为石油的非完全替代品,根据微观经济学原理,煤炭的需求量随着国际石油价格的走高而增加。这种替代效应引起的需求增加拉动了煤炭价格的上涨和供给的增加,这是目前煤炭资源开发地区所面临的有利的国际环境。最后,落实科学发展观、构建和谐社会对煤炭资源开发地区发展提出新的要求,也指明了其发展的方向。

我国煤炭资源开发地区主要分布在中西部欠发达地区,发展水平不高,自然环境承载力较弱,而且这种不可再生的资源在开发过程中会带来大量的负外部性,因此,在资源开发的过程中一定要注重处理好人与自然环境的关系、短期增长与长期可持续发展、地区繁荣与人民富裕等众多问题,这些都有赖于科学发展观的落实和和谐社会的构建。在这样的时代背景下,研究煤炭资源开发如何带动地区发展就具有重要的理论和现实意义。

第一,对于构建煤炭资源开发、地区经济社会发展及人民生活水平提高之间的和谐关系具有重要的意义。

在计划经济体制下,煤炭资源开发地区的功能就是为国家提供产品及其初级加工品,扮演着煤炭资源供应基地的角色。这样,煤炭企业只关心挖出煤炭用于国民经济的建设,对于资源开发对地区发展有何影响则缺少关心。事实上,计划经济体制下的煤炭资源开发给地区经济发展带来的负面影响远大于正面影响。因为,在计划经济时期,中央对企业从原材料到产品销售实行了高度集中的计划控制,企业的利润大多上缴中央,这虽然在一定程度上保证了国家财富的积累以及集中力量办大事,但对煤炭资源开发地区来说是一笔巨大的欠账。而且,煤炭资源开发占用耕地、破坏生态环境和造成地面塌陷等,严重影响了当地人民的生存环境和生活质量。这些影响从近年来多数煤炭资源开发地区(如辽宁的阜新与

抚顺、河南焦作、江西萍乡等)的艰难转型就可透视一二。

改革开放以来,随着市场经济的逐步推进,地方政府有了发展经济的自主权。在地区经济利益的驱动下,20世纪80年代以来,在许多煤炭资源开发地区,乡镇煤炭企业^①(现在很多已经转为民营企业)异军突起,极大地带动了地方经济发展和当地人民生活水平的提高。但由于资金、技术水平的限制,乡镇煤炭企业资源回采率低,导致资源浪费严重。而且这一时期法律、法规、政策不完善,对煤炭企业应承担的生态保护、土地复垦以及塌陷区治理没有明确规定。这样,在很多的煤炭资源开发地区,一方面是由于煤炭开发带来经济的高速增长;另一方面却是生态环境的严重破坏,煤炭资源开发与地方发展之间存在诸多矛盾。

近年来,国家提出要建设13个大型煤炭基地。在大力开发这13个煤炭基地的进程中,如何协调好中央、地方、煤炭企业和当地人民生活水平提高之间的关系,如何实现在资源开发的过程中尽可能地保护生态环境,如何在促进地区经济繁荣的同时带动人民共同富裕,就成为摆在我们面前的重大课题。

第二,对于构建煤炭资源开发地区可持续发展模式具有重要的理论意义。

一个地区的煤炭资源禀赋状况对该地区经济发展和人民生活水平会有很大的影响,尤其是在区域外部对其资源具有很强需求的情况下,煤炭资源开发地区就能够通过资源的出售获取较多的货币回流,从而为该地区的居民提供较多的财富,为其经济发展提供丰富的资本。但是,一个具有规律性的问题是,煤炭资源是不可再生的,资源赋存再多,也有枯竭的一天。因此,资源禀赋好的地区依靠资源销售来支撑居民较为富裕的生活水平和较高的经济发展水平总是具有时间限制的,过了这个时期,资源

^① 很多都是小型煤炭企业。

就会慢慢枯竭,如果没有非资源因素代替资源因素的支撑,地方经济发展速度和人民生活水平就会逐步降下来。不仅如此,由于资源的过度开采以及随着资源的开采而带来的人口过分聚集,在资源枯竭的过程中还会带来一系列的社会问题,从而给该地区的生活和生产造成更大的困难。从理论上说,根本解决这些问题,唯一出路就是发展接替产业,直到完全可以不依赖煤炭产业而实现经济的良性发展。然而,要实现这种转型却是一件十分困难的事情。究竟应该如何解决煤炭资源开发地区的可持续发展问题,应该如何创造良好的投资环境以留住本地资本和吸引非煤产业投资,避免此类地区滑向难以自救的境地,就成为当前迫切需要研究的重大问题。

第二节 国内外研究现状

一、国外研究现状

早在 20 世纪 30 年代初,加拿大著名地理学家英尼斯(H. A. Innis)便对矿业资源城市进行了开创性的研究。而对资源型城市的系统研究是从 20 世纪 60 年代开始的,代表人物有卢卡斯(R. A. Lucas)、布拉德伯里(J. H. Bradbury)和马什(B. Marsh)、沃伦(Warren)、欧费奇力格(C. O'Faircheallaigh)、霍顿(D. S. Houghton)等。焦华富、陆林、齐建珍等对这一领域的研究进行了较为系统的归纳和总结。^①

1. 资源型城市社会学研究

马什研究了美国宾夕法尼亚州东北部的煤炭城镇居民的归属感

^① 焦华富、陆林:“西方资源城镇研究的进展”,载《自然资源学报》2000 年第 3 期;齐建珍:《资源型城市转型学》,人民出版社 2004 年版,第 10—18 页。

(sense of belonging)后指出:^①采矿业产生的财富随着煤炭大量外运而大部分流到了纽约和费城等地。现在这些矿区经济衰退,人口大量外迁,但是还有一些人口居住在这里。他们认为这里是与众不同的生活的乐园。但以通常的景观美学的标准来衡量以及经济和人口学普查结果都表明,这里是宾州最不具吸引力的地方。从时间上来看,煤炭城镇经历了两个不对称的阶段:早期的工业化阶段,这一时期环境向新来的居民提供了物质财富,但此时的精神财富贫乏;进入衰退阶段,环境向人们提供了较多的精神财富,但物质财富短缺。兴盛期和衰退期之间是几十年的稳定期,这一时期对今天的煤炭城镇具有强烈的影响。这种影响既表现在自然景观上,也表现在人们对自身所处地位的认识上。这些地区在形成居民社区归属感方面获得成功的原因是,这里根本没有原先存在的人文景观,更重要的是这些人需要这里为其提供利益和财富,同时他们又积累这些财富用以构筑一个新环境。

社会互动(social interaction)是资源型城市研究的又一个重要方面。沃伦指出,^②社会互动可分为垂直和水平两个方向,垂直互动是指社区单位与区外单位的联系,水平互动是指社区内不同单位间的联系,如果一个社区中的社会单位没有很强的水平互动,那么社区对区内生活环境的控制力较弱,而且那些具有较强垂直互动的社会单位将难以适应当地的传统和生活方式。以规划为手段来加强资源型社区的社会互动,将特殊的社会和自然特征融入城镇规划用以强化社会互动,已成为加拿大一个重要的规划理念。

2. 资源型城市人口特征研究

① Marsh, B., "Continuity and Decline in the Anthracite Towns of Pennsylvania," *Annals of the Association of American Geographers*, 1987, 77(3).

② Warren, R. L., *The Community in America*. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1963.