



華夏英才基金學術文庫

林毅夫 等 著

欠发达地区资源开发补偿机制 若干问题的思考



科学出版社

www.sciencep.com



华夏英才基金学术文库

欠发达地区资源开发补偿机制 若干问题的思考

林毅夫 等 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是在全国无党派人士考察团于 2006 年围绕欠发达地区资源开发补偿机制进行专题调研的考察报告的基础上完善而成的。全书共分 7 章, 前 4 章在全国层面上对我国建立健全资源开发补偿机制的意义、现有资源开发补偿机制存在的问题和历史根源、完善欠发达地区资源开发补偿机制需要重点解决的 7 个问题进行了分析, 并提出相关的对策建议; 后 3 章分别是全国无党派人士考察团赴新疆进行的专题调研报告以及黑龙江和甘肃两省的无党派人士所作的先期调研报告。

本书适合国家相关法律制定部门、矿业行政主管部门、矿业科研院所和高校以及对我国矿产资源开发补偿机制改革感兴趣的人士阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

欠发达地区资源开发补偿机制若干问题的思考/林毅夫等著. —北京: 科学出版社, 2009

(华夏英才基金学术文库)

ISBN 978-7-03-022585-6

I. 欠… II. 林… III. 不发达地区-资源开发-补偿性财政政策-研究-中国 IV. F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 111839 号

责任编辑: 林 建 刘俊来/责任校对: 鲁 素

责任印制: 张克忠/封面设计: 陈 敬

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

丽 源 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 2 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2009 年 2 月第一次印刷 印张: 12 1/4

印数: 1—2 000 字数: 160 000

定价: 29.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈新欣〉)

全国无党派人士考察团名单

领 队

陈喜庆 中央统战部副部长

团 长

陈 竺 全国政协委员、中国科学院院士、中国科学院副院长
(现为全国政协委员、卫生部部长、中国科学院院士)

副团长

胡四一 全国人大代表、水利部副部长
(现为全国政协常委、水利部副部长)

孙安民 全国政协委员、北京市人民政府副市长
(现为全国人大常委会委员、全国工商联副主席)

林毅夫 全国政协委员、全国政协经济委员会副主任
北京大学中国经济研究中心主任
(现为全国人大代表、世界银行高级副行长兼首席经济学家)

陈次昌 四川省政协副主席、西南石油大学副校长

秘书长

林毅夫 (兼)

特邀顾问

贾其海 国土资源部矿产开发管理司司长

杨 璐 国土资源部矿产开发管理司副司长

考察团成员

袁 驷 全国人大常委会委员，清华大学土木水利学院院长、教授
(现为全国人大常委会委员、清华大学副校长)

徐嵩龄 国务院参事、中国社会科学院环境与发展研究中心研究员

李稻葵 清华大学经济管理学院教授
(现为全国政协委员、清华大学金融系主任)

张林秀 (女) 中国科学院农业政策研究中心副主任、教授

李德威 中国地质大学 (武汉) 地球科学学院教授

操建华 (女) 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员
(现为副研究员)

中央统战部有关部门负责同志

沈 冲 中央统战部六局副局长

国土资源部有关同志

王 陶 国土资源部矿产开发管理司处长

工作人员

李 沛（女） 中央统战部六局局长

马建国 中央统战部六局副局长

杨平山 中央统战部陈喜庆同志秘书

王 非 中央统战部六局副局长

序一 为国献策谱新篇

建立科学完善的资源开发补偿机制，对于加快欠发达地区经济发展、促进社会和谐、建设生态文明具有重要意义，也是我国经济社会发展中面临的重大课题。展现在读者面前的这部学术著作，内容丰富鲜活、资料翔实可靠、分析全面深刻，对于研究欠发达地区资源开发补偿机制问题，具有重要的现实意义和学术价值。

《欠发达地区资源开发补偿机制若干问题的思考》一书的形成，源于全国无党派人士的深入调研和实地考察。2006年盛夏时节，黑龙江、内蒙古和甘肃三省区统战部门组织当地无党派人士就“欠发达地区资源开发补偿机制”问题，结合各自实际开展调研，形成了一批有分量的专题报告。在此基础上，中央统战部同年组织全国无党派人士考察团专程赴新疆，围绕这一问题实地考察。考察团的工作得到了新疆维吾尔自治区各有关方面的大力支持。中共中央政治局委员、自治区党委书记王乐泉同志两次接见考察团全体成员，亲自为大家介绍新疆有关资源开发方面的情况，并认真听取了考察团的汇报。在11天时间里，考察团冒着酷暑高温，走遍“三山两盆”，横跨“南疆北疆”，深入乌鲁木齐、吐鲁番、克拉玛依、塔城、阿勒泰、阿克苏、巴音郭楞7个地州市，与当地干部群众广泛深入地交流座谈，了解新疆经济、社会发展的成就和经验，探索开发利用新疆地区丰富资源的有效途径，研究在资源开发补偿方面出现的各类问题，获得了大量第一手资料。考察团据此形成的《关于欠发达地区资源开发补偿机制改革建议》，受到中央领导同志的高度重视，温家宝同志作出重要批示，

对于推动这一问题的解决起到了积极作用。此后，考察团的各位专家再一次利用调研和考察得到的大量宝贵资料，对这一问题进行了深入全面地梳理，最终使这部书稿呈现在读者面前。

无党派团体人才济济，智力荟萃，分布广泛，是我国人才队伍的重要组成部分，是我国政治生活中的一支重要力量，在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度中发挥着不可替代的重要作用。党中央历来重视发挥无党派人士的作用，制定了一系列关于无党派人士工作的方针政策。进入新世纪新阶段，党中央从坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度出发，对做好无党派人士工作提出了明确要求，指出：“发挥无党派人士作用是坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的必然要求。”“鼓励和支持无党派人士在参政议政、民主监督中发挥积极作用。”这些都为做好无党派人士工作明确了政策，指明了方向。

近年来，中央统战部和各地统战部门积极探索发挥无党派人士作用的有效形式，为无党派人士发挥参政议政作用搭建广阔的平台。组织无党派人士围绕我国经济社会发展中的重大问题考察调研，向党中央、国务院提出政策建议，已成为无党派人士参政议政的重要内容。自2003年以来，中央统战部先后组织无党派人士考察团围绕农村社会保障、中小金融机构改革、农业产业化等问题赴各地考察调研，这些选题紧贴我国经济社会发展实际，所以每一次考察报告，均引起中央领导同志的重视，有不少建议被采纳，成为中央决策的重要依据。全国无党派人士在考察活动中，还逐渐探索形成了题目确认、成员构成、学习动员、协调配合、分工负责、成果转化、工作总结、表扬感谢等一整套考察调研工作制度，推动了无党派人士考察调研活动迈向制度化、规范化轨道。

翻阅书稿，我的思绪又飞回到两年前。那次考察是令人难忘的：新疆广袤的土地、丰富的资源、勤劳善良的各族人民，以及经济高速发展、社会全面进步的蓬勃景象，都令我们印象深刻。那次考察也是令人感动的：考察团不惧酷暑高温，横穿大漠戈壁，深入基层厂矿，充分展现了无党派人士的精神风貌，大家不怕艰苦、心系民生、为国

献策的精神，深深感染了当地干部群众。本书的出版，是考察团各位专家心血的结晶，也为无党派人士围绕我国“欠发达地区资源开发补偿机制”这一课题所付出的诸多辛勤劳动，画上了一个圆满的句号。

最后，再次对给予这次全国无党派人士考察调研活动大力支持和帮助的中共中央政治局委员、新疆维吾尔自治区党委书记王乐泉同志，新疆维吾尔自治区党委、政府、政协，国土资源部，黑龙江、内蒙古、甘肃三地统战部等有关部门致以衷心的感谢！

再次向为完成“欠发达地区资源开发补偿机制问题研究”课题的各位考察团成员致以衷心的感谢！

全国无党派人士考察团领队

中央统战部副部长

陈喜庆

2008年4月1日

序 二

自然资源是国民经济与社会发展的重要物质基础，人口增长和人类社会的发展对自然资源有着巨大的需求。然而，资源的开发和利用在满足社会经济发展需要的同时，也可能会带来生态破坏和环境污染问题，随着资源耗竭，会带来产业衰退和资源型城市的社会转型问题。若这些问题处理不好，就会影响到人与自然的和谐，影响到社会的安定和谐。

我国虽然地大物博，但是人均资源储量相对贫乏。根据世界银行的数据，我国每一项资源的人均储量，包括相对丰富的煤炭资源均低于世界平均水平。同时，我国的资源储备主要集中在欠发达地区，根据《2005 中国统计年鉴》的数据，石油、煤炭、天然气和铁矿这几种对国计民生最为重要的资源储量中，排名靠前的是新疆、黑龙江、山西、内蒙古、甘肃、四川、贵州、云南、青海等省、自治区。这些地区不仅经济发展相对落后，生态环境通常也比较脆弱，过去对矿产资源的开发缺乏生态保护意识，造成当地生态环境的恶化。有些研究估计，西部地区每年因生态环境破坏造成的经济损失达 1500 亿元，占当地生产总值的 13%。

矿产资源大规模开采时会在矿区形成一个以资源开采、加工为主导产业的资源型城市。伴随着不可避免的矿产资源的枯竭，这些城市可能面临就业、转型、社会发展等一系列问题。当前，我国近 8000 座国有矿山中的大部分在困境中运行，缺乏发展后劲，其中煤炭、有色金属、核工、化工矿山尤甚。20 世纪 50 年代建设的矿山有 2/3 进

入中晚期,有440多座矿山因为资源枯竭而面临闭坑威胁。多数矿山企业依靠老矿挖潜或超能力生产来维护产量规模,采掘失调问题带来的安全隐患相当严重。伴随着资源枯竭而来的是产业衰退和资源型城市的转型问题。半个世纪以来,矿业城市属地范围内开采出的资源量不断增加,但同时后备资源在不断减少。我国390座矿业城镇中有47座面临资源枯竭的威胁,占12.05%。其中在全国31个典型煤炭城市中,约有1/2的城市面临资源短缺、濒临枯竭的问题。这47座资源即将枯竭的矿业城市面临产业结构调整、城市转型、大量工人转业的严峻形势。由于很多矿工生活困难,易滋生积怨,不妥善解决将会对社会稳定造成不良影响。

所以,对于正处于快速工业化和城市化进程中的我国政府来说,及早建立健全资源开发补偿机制,是以较低的资源代价和社会代价取得较快的发展和较高的效益的重要措施之一,是中国特色可持续发展的战略选择。

长期以来,我国一直存在着资源无价、原料低价、产品高价的扭曲价格体系,原料生产与加工企业凭借对环境资源的无偿或低价占有获得超额利润,环境和生态资源却没有得到补偿。我国虽然开征了资源费,但征收面并未铺开,已征得的有限资源费也没有完全用到生态环保建设中去,造成补偿不到位的局面。

虽然我国提出要建立并完善有偿使用自然资源和恢复的经济补偿机制,坚持“谁开发谁保护,谁破坏谁恢复,谁使用谁付费”的制度,但在实际执行中,行之有效的补偿制度体系尚未建立。目前,我国主要的资源税费有资源税和矿产资源补偿费,这些税费难以解决资源开发补偿问题。根据法律规定,资源税列入一般性财政收入,主要用于解决级差收入问题;矿产资源补偿费纳入预算,主要用于矿产资源勘查等方面的支出。各级地方财政资金不足,支出压力大,也难以从其他方面筹集资金用于资源环境保护,更不用说拿出资金用于解决因历史原因造成的资源枯竭型城市结构转型的问题。

现在的资源开发补偿基本上全靠国家财政,然而国家的财力总是有限的,而且这种体制不仅没有调动全社会的积极性,没有实现补偿

主体多元化和补偿方式多样化,也使许多地方产生了依赖思想。

在当前形势下,为进一步推动经济的快速发展,实现经济社会的和谐发展,实现生态文明,建立资源开发补偿机制是一个非常迫切的问题。近年来,我国政府高度重视欠发达地区资源开发补偿和资源枯竭城市经济转型的有关问题。2006年《政府工作报告》提出:“搞好资源枯竭型城市经济转型和采煤沉陷区治理、棚户区改造,抓紧研究建立资源开发补偿机制、衰退产业援助机制。”《十一五规划纲要》中指明:“建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制,抓好阜新、大庆、伊春和辽源等资源枯竭型城市经济转型试点,搞好棚户区改造和采煤沉陷区治理。”我国资源开发补偿机制的建立与完善和资源枯竭城市经济转型已经提上国家议事日程。

自2003年开始,在中央统战部组织下,全国无党派代表人士每年就我国经济社会发展中的重要问题,组织考察团进行调研,写成报告,供党中央、国务院参考。鉴于我国资源开发补偿存在的问题,以及这些问题的解决对欠发达地区经济发展的重要性,经过多位无党派人士多次研究讨论,并报中央领导批准,2006年全国无党派人士考察调研主题定为“欠发达地区资源开发补偿机制问题研究”,由中央统战部副部长陈喜庆作为领队,于2006年7月31日至8月11日到新疆考察。黑龙江、内蒙古、甘肃三省区的无党派人士也组织了先期调研。

考察团在新疆维吾尔自治区党委和政府领导的亲自关心、安排和大力支持下,到了乌鲁木齐、吐鲁番、克拉玛依、塔城、阿勒泰、阿克苏、巴音郭楞7个地州市、8个县,考察了14个石油煤炭工矿企业、2个工业园区,参观了引额济乌工程、引额济克工程、塔里木河治理工程,行程共8000公里。所到之处都由当地党政主要领导介绍情况并陪同,使考察团成员对新疆社会经济发展的成就有了深刻的印象,并且对新疆以及欠发达地区资源开发补偿的问题有了深刻的了解。

现在,调研形成的各项专题报告已经结集成书,即将出版面世。这份调研报告由考察团副团长兼秘书长林毅夫负责,起草小组成员包

括李稻葵和操建华，并由操建华负责主笔，考察团其他成员提供意见。考察报告可能会有很多不足之处，但是相信，在大家的共同关注下，我国的资源开发补偿机制一定能够更加完善，中国也能够逐步改变过去粗放利用资源的生产方式，采纳可持续性更强的资源开发利用方式，促进欠发达地区以及我国的国民经济实现又好又快地发展。

全国无党派人士考察团团长

中华人民共和国卫生部部长

陈 竺

2008年3月17日

目 录

序一 为国献策谱新篇

序二

引言 1

第一章 解决欠发达地区资源开发补偿问题是落实科学发展观的重要课题 3

第一节 我国欠发达地区资源分布与开发利用现状 3

第二节 我国资源开发利用存在的问题 6

第三节 探索欠发达地区资源开发补偿机制是落实科学发展观的重要课题 12

第二章 欠发达地区资源开发补偿存在的问题及其历史根源 14

第一节 我国资源开发补偿机制的历史沿革和存在的问题 14

第二节 我国资源开发补偿存在问题的历史根源 17

第三章 完善欠发达地区资源开发补偿机制应处理好七大问题 19

第一节 国有矿山企业政策性负担和税费体制改革 19

第二节 矿产资源税费制度的改革 23

第三节 地质勘探体制改革和探矿权、采矿权管理制度改革 29

第四节 我国资源型产品价格形成机制的问题 36

第五节 资源开发中的生态和环境治理问题 40

第六节 如何避免“矿竭城衰” 48

第七节 如何进行衰退产业援助和资源枯竭城市转型 51

本章附录 一份关于资源消费税的研究报告	62
第四章 我国欠发达地区资源开发补偿机制改革的总体思考与建议	98
第五章 新疆资源开发补偿问题调研报告	104
第六章 西北生态脆弱区资源开发补偿和可持续发展研究 ——甘肃省的调查与政策建议	111
第一节 西北生态脆弱区在我国整体社会经济发展中的重要 性与地位	111
第二节 甘肃省生态脆弱区存在的主要问题及原因	114
第三节 实行可持续发展的意见与建议	125
第七章 黑龙江省资源型城市经济转型调研报告	134
本章附录一 黑龙江省大庆石油资源城市经济转型专题调研 报告	138
本章附录二 黑龙江省煤矿城市经济转型和国有矿产企业改 革专题调研报告	156
本章附录三 黑龙江省伊春市经济转型专题调研报告	166
参考文献	173

引 言

早在 20 世纪 90 年代中后期，矿产资源开发带来的生态环境治理问题、“矿竭城衰”引发的当地社会经济可持续发展问题就引起了社会关注。党和国家领导人曾多次作出批示，要求从根本上研究解决“三矿”（矿业、矿山、矿工）问题。21 世纪初，随着科学发展观的确立和构建和谐社会观念的提出，在资源对经济发展约束日益增大和矿难频发的现实背景下，我国政府更是高度重视欠发达地区资源开发的有关问题。胡锦涛、温家宝等领导同志明确批示，要求全面规划，统筹研究体制、资源、安全、环境、转产发展等方面的问题，通过地方调研、例证和试点工作，建立和完善有偿使用自然资源和恢复生态环境的机制。2005 年《政府工作报告》明确提出：“要加强矿产资源开发管理，整顿和规范矿产资源开发秩序，完善资源开发利用补偿机制和生态环境恢复补偿机制。”2005 年 8 月 11 日国务院在大连召开东北地区资源型城市可持续发展座谈会。2006 年《政府工作报告》再次提出：“搞好资源枯竭型城市经济转型和采煤沉陷区治理、棚户区改造，抓紧研究建立资源开发补偿机制、衰退产业援助机制。”“十一五”规划纲要中指明：“建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制，抓好阜新、大庆、伊春和辽源等资源枯竭型城市经济转型试点，搞好棚户区改造和采煤沉陷区治理。”我国资源开发补偿机制的建立与完善已经提上国家议事日程。

我国的矿产资源储备主要集中在欠发达地区，其中许多是少数民

族聚集的区域。《中华人民共和国民族区域自治法》第 65 条规定：“国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。国家采取措施，对输出自然资源的民族自治地方给予一定的利益补偿。国家引导和鼓励经济发达地区的企业按照互惠互利的原则，到民族自治地方投资，开展多种形式的经济合作。”第 66 条继续提出：“上级国家机关应当把民族自治地方的重大生态平衡、环境保护的综合治理工程项目纳入国民经济和社会发展规划，统一部署。民族自治地方为国家的生态平衡、环境保护做出贡献的，国家给予一定的利益补偿。任何组织和个人在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，要采取有效措施，保护和改善当地的生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”为了实施该法，2005 年公布实施的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》中特别提出要求“支持和帮助民族自治地方……合理利用自然资源，加强生态建设和环境保护……矿产资源补偿费在安排使用时，加大对民族自治地方的投入”。

新疆是我国矿产资源丰富、经济发展水平较低的民族自治地区，在欠发达地区矿产资源开发补偿问题上具有代表性，为此，经中共中央批准，中央统战部组织了全国无党派人士考察团，于 2006 年 7 月 31 日至 8 月 11 日到新疆进行了考察。统战部还分别组织了黑龙江、内蒙古、甘肃的无党派人士于 2006 年 5~6 月份对“黑龙江省资源型城市经济转型”、“内蒙古自治区矿产资源开发利用情况”和“西北生态脆弱区资源开发补偿和可持续发展”等子课题进行了考察调研。通过这些考察，我们认为：根据我国当前经济发展状况和资源储藏特性，改革现行的开发补偿法律、法规和执行上所存在的问题具有必要性和迫切性。

第一章 解决欠发达地区资源开发补偿问题是落实科学发展观的重要课题

第一节 我国欠发达地区资源分布与开发利用现状

一、我国欠发达地区矿产资源分布

我国西部地区地域辽阔，资源丰富。据国土资源部资料显示，我国目前发现的矿产在西部均有发现。全国已查明资源储量的 158 种矿产中，西部地区有 138 种，其保有储量潜在总值达 61.9 万亿元，占全国总量的 66.1%，45 种主要矿产资源保有储量的 50.81% 集中在西部地区。西部地区的煤炭、油气、钾盐、铬铁矿、稀土、磷、镍、钒、锰、铜、铝、锌等 30 余种矿产资源在全国具有比较优势。

据 1999 年统计，我国探明煤炭资源量 10 142 亿吨，保有储量 1292 亿吨，其中晋、陕、蒙 3 省区占全国的 65%，经济发达的东部 10 省市仅占 7.8%。石油累计探明储量 234 亿吨，其中新疆占全国的 11%。西部地区矿产资源占全国总量的比例分别为：天然气 53%、富铁矿 46.7%、富铜矿 52.4%、铅矿 42.1%、锌矿 43.3%、砂金矿 43.5%、硫铁矿 40.6%、富磷矿 86.3%、钾盐 99.7%、钠盐 89.2%；此外，富铬矿、钛矿+镍矿、铂族矿、锇矿、芒硝、石棉等重要矿产 80% 以上的储量集中分布在西部地区。西部地区水能资源