

我国资源产业的产权关系与市场结构

成金华 主编



国家自然科学基金资助项目 79500019
资源与发展丛书

中国也贡大学出版社

国家自然科学基金资助项目 79500019

我国资源产业的产权关系 与市场结构

成金华 主编

中国地质大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国资源产业的产权关系与市场结构/成金华主编. —武汉:中国地质大学出版社, 1998. 12

(资源与发展丛书)

ISBN 7-5625-1378-3

I. 我…

II. 成…

III. 资源产业-产权-市场

IV. F124

我国资源产业的产权关系与市场结构

成金华 主编

出版发行 中国地质大学出版社(武汉市喻家山·邮政编码 430074)

责任编辑 吴巧生 责任校对 杨霖

印 刷 湖北省地质图印刷厂

开本 850×1168 1/32 印张 5.375 字数 140 千字

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷 印数 1—1 000 册

定价:12.00 元

ISBN 7-5625-1378-3/F·117

资源与发展丛书

- 市场经济与我国资源产业的发展
- 资源·环境与发展
- 资源基础与中国工业化战略
- 可持续发展与资源利用
- 我国资源产业的产权关系与市场结构

名誉主编：张锦高

主 编：成金华 邵赤平

策 划：耿小云 赵秀鸾

目 录

前 言	(1)
第一章 资源产业产权关系和市场结构问题研究的重要性	(7)
第一节 资源产业的特性及其与其他产业的关系	(7)
第二节 我国资源产业管理中存在的主要问题	(12)
第三节 资源产业产权关系和市场结构问题研究的重要性	(20)
第二章 我国资源产业的产权关系	(24)
第一节 产权和产权关系	(24)
第二节 我国资源产业的资源企业产权关系	(43)
第三节 我国资源产业中资源的产权关系	(52)
第四节 我国资源产业产权管理制度的沿革	(78)
第五节 我国资源产业未来的产权结构和运行机制	(85)
第六节 企业改制和新建企业的资源性资产管理	(91)
第三章 我国资源产业的市场结构	(102)
第一节 市场结构的分类及度量	(102)
第二节 我国矿产资源产业的市场集中度分析	(106)
第三节 我国资源产业的企业规模	(116)
第四节 我国资源产业市场结构的主要特征	(122)
第五节 政府行为与市场结构	(128)
第六节 建立我国资源产业高效市场结构的举措	(141)
第四章 产权结构与市场结构的关系	(146)

第一节	产权非社会化与市场结构	(146)
第二节	产权社会化与市场结构	(148)
第三节	产权保护与市场效率	(153)
第五章	我国资源产业产权关系与市场结构的配套改革	(156)
第一节	积极推进资源产业管理机构的改革	(156)
第二节	积极推进资源产业的公司重组	(157)
第三节	建立有效有序和开放竞争的资源市场	(159)
第四节	重视价格在资源产业发展中的作用	(159)
第五节	推行旨在消除外部性的资源价值补偿制度	(161)
主要参考文献		(163)

前 言

本书系国家自然科学基金资助的 79500019 项目的研究成果。研究成员除负责人成金华教授外,还有覃家君(副教授)、夏华龙(博士)、肖庆柱(硕士)、刘伟(讲师)、李奇明(讲师)、田家华(副教授)等。本项目运用现代产权理论和产业组织理论,在分析我国传统的资源产业管理体制的弊端和近 20 年来体制转轨过程中出现的一些新情况,尤其是资源产业存在的外部性和垄断问题的基础上,对我国资源产业产权关系的现状及成因,市场结构的现状及成因,产权结构与市场结构的关系,市场经济与建立我国资源产业发展的新体制进行了研究,提出了构建我国资源产业高效率的产权关系和市场结构的战略与对策。本项目解决的主要问题是资源产业的集约发展问题。

建国以来,我国资源产业管理体制经过了较大的变革。从建国初到 1978 年,我国资源产业管理体制实行的是计划经济体制,管理手段以行政命令为主,管理内容以实物定额为特色,资源无偿使用。这种管理体制在建国初期起到了集中生产要素整体开发资源和保证以农业、轻纺工业和重工业为主的经济结构的资源需要的积极作用。随着社会化大生产的发展和人们生活水平的提高,这种体制暴露出种种弊端。例如这种体制排斥市场机制,忽视经济手段及价值规律的作用,产权关系模糊,资源产业无积累资金能力,资源产业粗放经营,整个国家经济增长方式是粗放型的,靠过度消耗资源来维持经济增长。1978 年以后,随着改革开放所伴生的利益主体的多元化,这种体制使资源产业中生产关系落后于生产力的发展,增加了资源寻租、占地不用、部门分割和采伐纠纷等行为,抑制了资源的供给能力,助长了资源的浪费。虽然经过 20

年来的体制转轨与改革,通过转变资源观念,扩大资源供给,采用节约使用资源的技术和政策,资源问题得到了一定程度的解决,为提高资源配置效率奠定了基础。但随着市场机制的引入,人们越来越意识到资源产业发展的深层次障碍如产权问题和产业组织问题对资源产业的发展影响巨大,资源经营过程中的外部性、产权界定不明晰、产权市场缺乏、过度竞争和过度垄断并存以及产权流动受阻,是造成资源产业效率不高的重要原因。因此,资源管理体制还需要进行深层次改革。

我国传统的资源产业管理体制的重要缺陷之一,就是没有建立完善的资源产权管理制度和与产权密切相关的资源企业的现代企业制度。由于这种体制的影响,加上转轨过程中法规体系不配套,导致了资源开发利用中的掠夺式经营和开采纠纷。1978年以前,资源生产单位被认为是不盈利的事业单位,没有经营行为,资源产权制度的类型主要为公有制基础上的工资契约关系和集体产出分成契约关系,资源企业的任务是完成国家下达的资源生产计划,这种关系的本质都属于多层次代理经营关系,由中央政府作出经营决策,通过计划指令和规定的形式,由各级部门、地区政府向下传达指令,向上反馈指令执行情况,产权设计是板块式的,不能有效分解和有偿流转,生产者执行计划的灵活性极差,生产者不能享有资源增值的收益,也不承担资源损失的责任,指挥者作出决定所依赖的信息既不及时也不充分。1978年以后,对资源生产方式进行了改革,逐步推行了简政放权、承包经营和风险投资等制度,资源的可持续管理和资源产业的发展管理得到了加强。但由于市场机制引入还不充分,资源产权界定不明晰,产权缺乏有效分解和有偿流转的操作性政策,资源管理的法规不配套尤其是有法不依现象严重,导致所有者权益不能经济地实现,资源市场残缺。产权管理体制不健全与市场机制缺乏互为因果关系。市场经济国家的经验证明,良好的经营秩序依赖于良好的产权制度 and 市场机制。在我国建立社会主义市场经济体制的过程中,改变传统的资源管

理体制,建立新型的资源产权管理制度,让市场机制进入资源产业并成为配置生产要素的最基础的手段,是我国当前资源产业管理要解决的核心问题。通过建立市场机制和政府宏观调节相结合的体制,形成资源产业新的富有效率的产权结构的产权流转机制,真正实现资源产业产权明晰化、资源交易市场化,引导资源经营企业集约经营,使资源管理步入法制轨道是当前的必然选择。

我国资源产业管理体制的另一个重要缺陷是市场结构低效。主要表现为行政性垄断与集中不足并存以及上下游进入机制不健全。80年代以来,我国资源产业市场集中度呈下降趋势。1996年,我国石油天然气开采业的集中度和进入壁垒位于全国行业前列,原中国石油天然气总公司相对于其他几家国家级和地方石油开采公司来说,其所占市场份额达90%,属典型的独家垄断形式。如果不考虑中国石油天然气总公司的集中度,而只考虑其下属油田(管理局)和能进入前8名的中国海洋石油总公司,则其前8家集中度也超过86%,属于寡头垄断的结构。我国水利业和林业基本上也属于这种结构,但采盐业和采煤业缺乏规模,采煤业前8家的市场集中度为20%,而采盐业前8家公司的集中度是16%。我国资源产业上下游进入机制一直不健全,几十年来实行的是探、采、炼、贸分离的体制,勘探公司、开采公司、炼加公司和商贸公司之间不能联合,也不能相互进入彼此的业务范围,直到近几年这种局面才有所改变。资源产业虽然集中度不一,但都有三个层次的垄断,第一是国家垄断,即资源经营国家占主体;第二是部门垄断,即某一工业部门在资源行业中占主体,如由石油部改组的中国石油天然气总公司在石油开采业中占主导地位;第三是地区垄断,即某一公司在某地区资源经营中占主体,如胜利石油管理局在华东的石油开采业中占主体地位。这种垄断是一种非常态的垄断形式,即行政垄断与经济垄断共同发生作用的混合垄断形式。随着经济的逐步发展,这种垄断形式限制了资源产业市场绩效的提高。具体体现在如下几个方面:①非常态产生决策。这种决策突出表

现是高产量、低价格,成本大,收益也大,或低产量、高价格,边际成本递增,边际收益递减。②市场分工与行政分工摩擦,资源配置低下。行政力量往往使资源有效重组遇到困难。③买卖双方双向垄断,导致资源产业社会成本增加。在现阶段如果不克服非常态的垄断,则势必给资源产业的发展和我国经济的发展带来巨大的障碍,其消极影响如下:①寻租活跃。垄断者热衷于投入大量资源以巩固其垄断地位,以便更多地从消费者身上和竞争者手里或从具有外部性相关产业中获取利润转移,而那些受损失的消费者和经营者也会增加防护性的投资防止这种利润转移。②资源占而不用。垄断者可以凭借行政力量占有稀缺资源的产权,囤积资源,占而不用。我国1994年出现的房地产公司和地方政府兴办开发区形成的“圈地运动”即是如此。③产权纠纷和产权损失加剧。这是一种资源劳动价值转移与反转移、垄断与反垄断斗争的结果。此外,部门思想、本位主义使垂直一体化、兼并等资本运作活动受阻。

产权制度和产业组织都是配置生产资料的一种措施,而且产权关系是与市场结构相联系的,这种联系首先以价格为桥梁。价格既是产权重要性的一个量度,也是市场结构的一方面表现,垄断市场和寡占市场的高价反映垄断利润。具有外部性的地方,往往价格偏离竞争市场的价格。所以价格改革是资源产业管理体制改革的重要内容。要保证资源经营有适度利润,保证这种利润在不同规模的企业之间的合理分配,就必须实行资源的有偿使用制度,建立资源产业产权市场,国家对资源产业给予适度的价格支持,如建立资源业补偿基金制度和资源贸易补贴制度等。在资源企业改制过程中要重视资源性资产的价格管理。

产权关系与市场结构的另一联系是,产权明晰是市场形成的基础,也是企业分权的前提。社会化的产权形成集团式和股份制的企业,而非社会化的产权形成垄断竞争性的市场结构,因此,要使中国资源产业具有国际化经营的大企业,资源企业产权结构的适度社会化是必要的。保护社会化产权和非社会化产权有助

于提高市场效率。

从建立高效的资源产业产权关系来看,我国资源产业产权制度改革应该在进一步扩大市场机制作用的广度和深度的基础上,通过市场机制与宏观调控相结合的力量,把注意力重点放在降低资源保护的监督成本和资源流转的交易成本方面。第一,严格界定各类资源产权权能的界限,使各产权主体人格化。从受益特性的角度,可以将资源分成准私人物品、准公共物品类资源。对准公共物品类资源应实行公共管理制式产权制度,将这类资源确定为国有和集体所有。国家和集体成立公共管理组织,用工资契约关系雇佣管理人员管理这类资源。对准私人物品资源,主要采取定额契约关系来进行承包经营,承包方式可以分成均额承包和公开招标承包两种;第二,调整不合理的资源产权结构,根据资源的稀缺程度和重要性,对资源产权进行有偿分割或组合出让,减少现行体制中产生的外部性,通过建立资源补偿机制,使资源开发中受损方或提供外部经济方获得补偿;第三,建立符合市场经济惯例的资源流转体制,健全资源产权市场。资源产权市场可分为一级市场和二级市场,是不同利益主体提供实现产权价值的场所,针对转轨前后新老工区的不同情况,实行新区新办法、老区老办法,并根据级差地租等理论,差别定价,必要时实行竞价拍卖;第四,对土地和水域等具有可分割性产权属性且选择性用途比较多的资源的发展权予以约束,实行用途管制和动态平衡。例如,对稀缺性土地实行用途管制制度等。

从建立高效的市场结构出发,建立我国资源产业高效的市场结构应采取以下举措:第一,充分引入市场机制,通过价格竞争机制和风险机制,让市场引导资源企业合理决定投资去向和组织生产规模;第二,通过产业政策引导,兼顾规模经济和有效竞争,建立适度的进入和退出壁垒,使资源企业既有航空母舰式的龙头,又有保持行业竞争的氛围。就资源产业相对于我国工业化阶段而言,石油、煤炭、水利等行业组建3~5家航空母舰式寡头垄断的市场

结构是合适的;第三,通过产权有效分解和流动,资源的自然产权和社会性产权的有效组合,资本运营和企业重组,为资源经营企业上下游之间、横向之间合并与分立创造条件,也为资源的集约开发和走可持续发展道路提供手段。

从我国资源产业的产权制度 and 市场结构的配套改革来看,当前应采取以下几项措施:第一,积极进行资源产业管理机构的改革,将资源产业管理机构和资源管理机构分设,公益性资源生产与商业性资源生产分离;第二,积极推进资源产业的公司重组;第三,建立有效、有序和开放、竞争的资源市场;第四,推行旨在消除外部不经济的资源补偿制度。

第一章 资源产业产权关系和 市场结构问题研究的重要性

第一节 资源产业的特性及其与其他产业的关系

一、资源和资源产业

1. 资源

资源的定义可以分为狭义和广义两种。狭义的资源系指自然资源,如李金昌给资源下的定义是“在现代生产发展水平下,为了满足人类的生活和生产需要而被利用的自然物质和能量”(李金昌,1991);兰德尔在《资源经济学》一书中给资源下的定义是“由人发现的有用途和有价值的物质”(阿兰·兰德尔,1987)。广义的资源,系指一切生产要素,除了自然资源外,还包括其他具有经济价值或潜在经济价值的各种客观存在,如人力资源、资本资源、信息资源等(史忠良,1993)。本文所指的资源系指狭义意义上的资源,即自然资源。

资源可以从不同的角度对其分类。从实物形态看,可以分为土地资源、矿产资源、海洋资源、水资源、生物资源、风力资源等;从资源对人类生产活动作用看,可以分为劳动对象(如矿物)、劳动资料(如阳光和风力)和劳动环境(如空间和地理位置);从资源是否可以再生的角度,可以把资源分为可再生资源 and 不可再生资源。

资源是大自然赋予的生产要素,它是自然界长期自身运动形成的。资源是整个生产要素系统和大自然系统中极其重要的组成部分,是形成其他各类资源的物质基础,是人类社会生存与发展的基础。社会经济的可持续发展首先依赖于资源的可持续发展。任

何社会的经济活动,都是直接或间接地开发和利用资源的活动。在人类社会早期,人们利用的资源很少,随着人口数量的增加、社会生产力的提高和经济的发展,尤其是科学技术水平的提高,资源的利用广度和深度不断增加。目前我国经济正在高速发展,对各种资源的需求量增加,资源供需缺口加大。虽然我国的资源总量大,资源类型比较丰富,但人均资源占有量低,其中有的资源种类已经或将要成为经济增长的瓶颈,严重制约着人们的生产及生活水平的提高。这种状况令人担忧,需要通过发展资源产业等措施加以改变。

2. 资源产业

资源产业,是指以资源发现、采选、保护、再生并使资源性资产增值为目的的经济部门。资源产业可进一步分为资源发现业、资源采选业、资源保护业和资源再生业四个层次。资源发现业的主要活动是对未被人类社会认识和利用的资源进行调查和勘探;资源采选业的主要活动是为加工部门提供直接取自于大自然的原料和燃料;资源保护业的主要活动是规范资源经营行为,防治自然灾害,保证资源持续发展;资源再生业的主要活动是促使可再生资源的再生产和不可再生资源的资源替代。资源发现业、资源采选业、资源保护业和资源再生业既可分属于不同类的企业经营,又可体现在一些混合型企业中。资源产业的主要功能包括土地开发、地质勘查、矿物采选、竹木采伐、能源建设、水利、营林育草和海洋开发等。因此,资源产业也可分为土地资源产业、矿产资源产业、海洋资源产业、水资源产业、森林资源产业和草资源产业等。80年代以前,我国没有真正意义的资源产业,资源生产被视为只有投入没有产出的事业性行为,资源无偿占用,资源投入产出没有纳入国民经济核算体系,资源生产实体没有纳入企业管理轨道。随着改革开放的深入,资源观念和资源经营单位的管理体制在发生转变,资源产业的地位才得以确认。

二、资源产业与其他产业的关系

资源产业是国民经济生产过程中的第一个环节,也是最后一个环节。按照产业顺序,资源产业与其他产业的关系和衔接应该是:资源产业→农业和冶炼工业→加工业和建筑业→服务业→资源产业。可见,资源产业是“社会与自然界”毗邻的产业,对经济和社会可持续发展具有特别重要的意义。它的生产与再生产过程是自然生产与再生产和社会生产与再生产过程的统一。人类经济活动起源于资源产业又回归于资源产业。随着社会经济的发展对资源供给要求的多层次性的增强,资源经营活动逐步由一个独立的产业部门,即资源产业来进行,这个产业也被有的学者称为零次产业。社会生产的发展,首先开始于零次产业,在零次产业的基本条件下才有第一次产业的产生和发展。同样,只有在零次、一次产业发展的基础上才有第二次产业的产生和发展。第三次产业的发展是以零次、一次、二次产业的发展为出发点和界限的。我国资源产业长期被认为是一种非物质生产部门,没有视为一个独立的产业部门。1989年中国统计年鉴第一次把地质普查和勘探等列为物质生产部门,并且提出把资源环境纳入国民经济核算之中,标志着资源产业的地位开始得到认同。

三、资源产业在国民经济中的地位

1. 资源产业为人类再生产提供基本的物质条件和良好的生存环境

人类社会的生产和生活必须依赖于一定的物质基础,资源是其必备的物质条件。社会生产和人民生活都直接或间接地依赖于资源。人类生存就得有立足之地、有生命之水,任何生产必须有经济活动空间。作为以发现、保护和再生资源为经营目的的资源产业而言,其职责之一就是为我国的社会经济发展和人民生活水平的提高提供必需的资源(见图 1-1)。

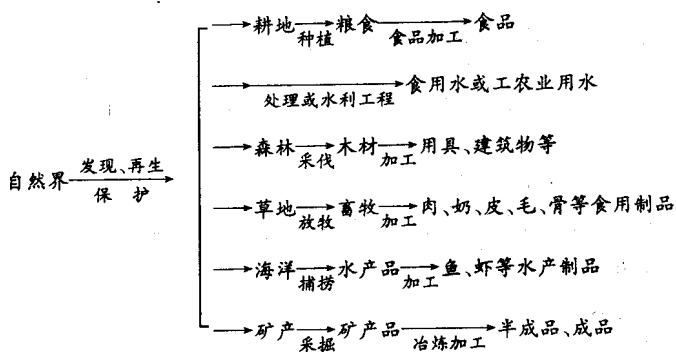


图 1-1 资源产业为人类社会提供必要的物质条件示意图(据李金昌,1991)

2. 资源产业推进生态经济平衡的持续实现

资源产业一方面发现和开采资源,另一方面注重保护资源,实现资源的合理利用,使生态系统保持动态平衡,为人类的生产和生活提供良好的发展空间和环境。从生态经济学的角度看,资源不是一个纯粹的自然生态范畴,而是一个生态经济复合范畴。资源产业在开发利用资源的过程中,不仅仅是靠生态系统本身固有的自我调节能力(或自组织能力)的协调与运动使之达到平衡,而必须借助于一定的政策、法规来协调,实现资源开发利用中需求与供给的动态平衡,使该系统中的生态平衡和经济平衡统一起来,达到生态经济平衡。生态经济平衡一般应遵循以下原则:①可再生资源的开采速度应小于其再生速度;②不可再生资源的开采速度应小于其接替资源的发现速度,并使利用状态达到最佳;③环境的污染速度应小于环境的净化速度。

3. 资源产业的发展是经济结构高级化的前提和基础

资源的稀缺性越来越成为人类可持续发展的关注点。我国是一个资源大国,同时又是一个资源穷国,许多资源的绝对数量在世界上名列前茅,但人均资源拥有量不足世界平均水平的 $1/3 \sim 1/2$ 。

世界经济表明,大国的工业化,主要依赖于本国的资源供给。我国还处于工业化初期,目前不可能花大量外汇购买外国的资源,因此,各地区资源蕴藏的种类、数量、质量和开发利用条件,对于全国和地区的经济发展,有着重大影响和制约作用。人类社会的持续发展有赖于资源的持续供给,经济结构的高级化有赖于资源产业的成长。资源的永续利用和持续供给必须依赖于资源产业的可持续发展。这就要求我们探索和设计一套管理体制,发展资源产业,同时实现经济增长方式由粗放型向集约型转变,使人类的生产、生活主要依靠自然资源的“股息”,而不是靠“吃老本”为生,从而使资源得以永续利用。

四、资源产业的发展依赖于资源产业管理体制的改革

资源的发现、开采、保护和再生需要政府和资源企业合作完成,这就需要建立政府宏观调控和市场机制充分发挥作用的管理体制。80年代以前,我国资源生产行为是由政府统一组织的,政府直接控制,资源生产单位被动地执行生产任务,市场机制(包括风险机制、利益机制、价格机制等)不能发挥作用,结果是政府管得太多、太具体,政府的各个职能部门都代表政府管理资源生产单位,政出多门,资源生产单位忙于应付完成上级交给的各项任务和检查,不能因地制宜利用资源,更谈不上优化资源配置,资源生产单位没有自主生产经营的权利和主动性。这种政企不分、政资不分的体制必然导致决策失误,不仅助长了资源生产单位等、靠、要的行为,而且抑制了资源高效生产和有效配置。我国现存的资源问题在很大程度上与这种管理体制有关。我国正在由农业国向工业国过渡,国民经济发展对资源生产和管理提出了越来越高的要求。我国整个社会经济也正经历着一场重大的变革,经济管理体制正在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。在这个转变过程中,资源产业的地位得到确认和巩固,资源产业的管理正在得到加强。但是,我国的资源问题十分严重,社会经济的发