

产业经济前沿问题研究丛书

于立 孟韬 姜春海 著

资源枯竭型 国有企业 退出问题研究



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

产业经济前沿问题研究丛书

资源枯竭型 国有企业 退出问题研究



于立 孟韬 姜春海 著

经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

资源枯竭型国有企业退出问题研究/于立, 孟韬,
姜春海著. —北京: 经济管理出版社, 2004

ISBN 7-80162-905-1

I. 资… II. ①于…②孟…③姜… III. 国有企
业—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 028336 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

邮编: 100038

印刷: 北京求实印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 卢小生

技术编辑: 晓 成

787mm×1092mm/16

13.75 印张

205 千字

2004 年 6 月第 1 版

2004 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

定价: 22.00 元

书号: ISBN 7-80162-905-1/F·819

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

丛书总序

中国工业经济研究与开发促进会常务副会长 吴家骏

《产业经济前沿问题研究丛书》是中国工业经济研究与开发促进会（简称工促会）的又一重要系列成果。

中国工业经济研究与开发促进会（原名中国工业经济管理研究会），是挂靠中国社会科学院工业经济研究所的全国性社团法人。工促会成立于1978年，二十多年来，始终以工业经济（产业经济）学的学科建设、专业建设和教材建设为中心，组织全国七十多家团体会员开展了大量的学术活动，成为我国工业经济（产业经济）学教学与研究的重要的学术团体。在工促会的组织下，广泛动员会员单位的力量，出色地完成了很多项集体成果，产生了很好的学术影响和社会影响。

这套丛书计划出版10本。丛书由我和史忠良教授（江西财经大学）、李贤沛教授（中南财经政法大学）担任顾问，由于立教授（东北财经大学）担任主编，张耀辉教授（暨南大学）、邓伟根教授（暨南大学）和王询教授（东北财经大学）担任副主编。丛书各分册作者和书名如下：史忠良、何维达：《产业兴衰与转化规律》；张耀辉：《技术创新与产业组织演变》；干春辉：《企业策略性行为研究》；于立：《资源枯竭型国有企业退出问题研究》；李贤沛、胡立君：《21世纪初中国产业政策有关问题研究》；邓伟根：《产业结构转型：问题与出路》；唐晓华：《信息与产业组织理论》；周新生：《产业分析与产业策划方法与应用》；林丹明：《信息时代的企业组织变革》；邓伟根：《西江产业带：产业生态理论与实践》。

工促会组织出版这套丛书，是2002年5月在湘潭大学召开的工促会会长扩大会议上决定的。在这次会议上，当时在汕头大学任教的张耀辉教授提出创意，得到了大家的赞同，并当即确定了丛书的顾问、主编和副主编人选。两个

月后，在东北财经大学召开了丛书编委会工作会议，确定了丛书的最终选题、写作分工及编写日程等事项。随后，又分别在辽宁大学（2002年10月）和浙江财经学院（2003年11月）召开的两次工促会年会上，以专题研讨形式交流信息，审定大纲，协调内容体系和写作进度。在丛书的筹划和写作过程中，汕头大学和暨南大学给予了很大的支持。

在丛书的写作过程中，我们注意遵循这样几个信念：一是产业经济学是一个相对独立而又系统的学科体系，涉及基础理论、学科主干与分支、研究和分析方法、特殊应用领域、一般应用领域、相关或交叉学科等。二是很多从事政策研究的人员和寻找投资机会的企业（如银行、证券公司、跨国公司 etc），都要用产业经济学的理论和方法进行有针对性的产业分析，以便做出科学决策。三是既考虑中国的现实研究基础，兼收并蓄，更要注意与国际学术界的对接。

丛书的作者均出自全国较早设立产业经济学博士点的大学，他们在相关领域都有较深研究和较多成果，选题也基本上都是产业经济学理论与应用中的前沿问题。因此，我相信，这套丛书的出版，对于丰富产业经济学学科体系，促进学科发展和实际应用都将起到较好的推动作用。

2004年3月

前 言

资源枯竭型国有企业的退出问题，事关整个国家的经济增长与社会稳定，很早就引起了我们的深切关注。2001年，我们承担了辽宁省政府资助项目《辽宁资源枯竭型国有企业退出问题研究》。2002年，又承担了国家社科基金资助项目《资源枯竭型国有企业退出问题研究》。

我国资源枯竭型国有企业是一类特殊的企业，它所具有的企业和劳动对象的“双重国有”，资源枯竭和体制改革的“双重困难”交织在一起，使其退出问题更加复杂。国内外学者做过一定的相关研究，但大多是从城市转型（区域角度）或结构调整（产业角度）进行的。其实，市场经济的第一主体是企业，问题的关键是企业，因此，从企业角度进行研究可以找到更好的切入点。

另外，研究资源枯竭型国有企业的退出障碍、退出途径及其组合，以及相关的法律等问题，也可以丰富产业经济学的基本理论和分析框架。这也是将本书列入《产业经济前沿问题研究丛书》的目的。

在课题的研究进程中，中央提出实施振兴东北等老工业基地的重要战略，我们感到格外振奋。资源枯竭型国有企业能否顺利退出，是老工业基地振兴的关键。我们身在东北，地处辽宁，有责任为此做出应有的贡献。

我们对给予大力支持与帮助的各方面人员深表感谢。他们是：国土资源部耕地保护司刘仁芙司长、矿产开发管理司王宗亚副司长、矿产资源储量司邓国平副司长和政策处万良国处长、国家发展与改革委员会宏观经济研究院产业发展研究所胡春立所长和工业室杨合湘处长、中国社会科学院工业经济研究所黄速建副所长、《中国改革报》报社马役军社长、国家信息中心研究室蒲宇飞主任、中国有色金属工业协会行业协调部尚福山部长、辽宁省计委王希文助理巡视员、原阜新市李成军常务副市长、抚顺市地震局李铁局长、环保局李广瑞副局长、采煤沉陷搬迁办公室谭俊松主任、抚顺市华龙实业股份有限公司刘碧宇

董事长、凤城市委宣传部李昀峰部长、中国社会科学院工业经济研究所《中国工业经济》编辑部高粮副主任、辽宁省统计局张兴珍处长、阜新市政府产业转型办公室李继平、辽宁省工程技术大学高英慧等。

东北财经大学 MBA 学院院长
产业组织与企业组织研究中心主任

于 立

2004 年 4 月于大连

**产业经济前沿问题研究丛书顾问、主编、
副主编、秘书及编委会人员名单**

顾 问：吴家骏 史忠良 李贤沛

主 编：于 立

副主编：张耀辉 邓伟根 王 询

编委会（以姓氏笔画为序）：

于 立 于春晖 王 询 邓伟根 史忠良

吴家骏 张耀辉 李贤沛 周新生 唐晓华

编委会秘书：于 左

国家社科基金资助项目（编号：02BJY065）

《资源枯竭型国有企业退出问题研究》

承担单位：东北财经大学 MBA 学院

产业组织与企业组织研究中心

项目负责人：于 立

课题助理：孟 韬 姜春海

主要研究人员：

孟 韬 姜春海 于 立 钱 勇 陈艳利
李 姝 刘 岩 李 晶 田明君

辅助研究人员：

马丽波 肖兴志 张 嫒 崔文杰 宋 晶
孔 文 孙亚峰 丁 宁 刘劲松 吴旭亮
李昀峰 张庆斌

目 录

1. 资源型企业的兴衰规律	1
1.1 资源型企业的基本特点	1
1.2 资源型企业的生命周期与演化	5
1.3 资源型企业与资源型城市	10
2. 资源枯竭型国有企业的特点与分布	14
2.1 特点	14
2.2 产业分布	16
2.3 地区分布	21
3. 资源枯竭型国有企业的退出障碍	35
3.1 退出障碍的一般种类	35
3.2 退出障碍的特殊原因	37
3.3 退出障碍的具体表现	38
4. 资源枯竭型国有企业的退出途径概述	49
4.1 退出途径的种类	49
4.2 退出途径的选择	52
4.3 退出途径的搭配	54
4.4 综合案例	55
5. 资源枯竭型国有企业退出途径之一：关闭破产	60
5.1 关闭破产的涵义	60
5.2 关闭破产的实施	62
5.3 关闭破产工作的难点	69
5.4 关闭破产实例	75
6. 资源枯竭型国有企业退出途径之二：产业转型	83

6.1 产业转型的涵义·····	83
6.2 产业转型的难点·····	85
6.3 产业转型的关键·····	89
6.4 产业转型实例·····	92
7. 资源枯竭型国有企业退出途径之三：改制重组 ·····	100
7.1 改制重组的涵义·····	100
7.2 改制重组的实施·····	104
7.3 改制重组的难点·····	107
7.4 改制重组实例·····	113
8. 资源枯竭型国有企业退出途径之四：迁移 ·····	119
8.1 迁移的涵义·····	119
8.2 迁移中的实际问题·····	121
8.3 迁移实例·····	123
9. 资源枯竭型国有企业退出的法律问题 ·····	132
9.1 建议制定《资源枯竭型国有企业关闭条例》·····	132
9.2 建议修订《矿产资源法》·····	137
9.3 建议制定《矿地复垦法》·····	139
10. 资源枯竭型国有企业退出专题研究 ·····	142
10.1 “买断工龄”的问题与分析·····	142
10.2 下岗人员再就业的难点与对策·····	154
10.3 社会保障制度的完善·····	162
11. 资源枯竭型国有企业退出的案例与评析 ·····	172
11.1 企业组织形式的演变——以辽河油田为例·····	172
11.2 职工安置——以阜新矿务局为例·····	181
11.3 环境问题与治理——以抚顺矿务局为例·····	189
11.4 退出资金的来源和运用——以抚顺龙凤矿为例·····	197
参考文献 ·····	205

1. 资源型企业的兴衰规律

资源型企业一般随着所开采或加工的自然资源，由少到丰、由丰到枯而出现由弱到强、由强到衰的过程，这是资源型企业发展的基本规律。与一般资源型企业相比，资源枯竭型国有企业有两个重要特征：一是处于资源枯竭期；二是属于国有企业。在深入研究资源枯竭型国有企业的退出问题之前，需要研究资源型企业的基本特点和兴衰规律。资源型企业的基本特点体现在对资源的特殊依赖性、企业经营的外部性、企业职能的社会性和企业组织的行政性等方面。资源型企业的兴衰规律，从纵向的角度来看，表现在资源型企业的生命周期及其演化规律；从横向的角度来看，表现在资源型企业与资源型城市的关系上。

1.1 资源型企业的基本特点

经济学中常说，市场是资源配置的基本方式。这里所说的资源是所有生产要素的统称，不仅包括自然资源，如土地和矿产，也包括非自然资源，如人力和信息，其共同点是具有稀缺性。在自然资源中，有不可再生的矿产资源，如煤炭、石油、有色金属和黑色金属，也有利用得当而可永续使用的可再生资源，如土地、森林和水。

我们这里研究的资源型企业是指直接从事不可再生矿产资源开采和加工的企业，主要分布在煤炭、石油、有色金属和黑色金属等资源产业。这类资源型企业具有以下特点：

1.1.1 对资源的特殊依赖性

与非资源型企业相比，资源型企业对不可再生自然资源的依赖性更强。这种依赖性可从以下三方面进行说明：

从劳动对象方面来看,资源型企业的直接劳动对象是自然资源,没有自然资源,企业就没有劳动对象。资源型企业对资源的依赖犹如农民对土地的依赖。与其他利用可再生资源或间接利用自然资源的企业不同,对以矿产资源为直接劳动对象的资源型企业来说,资源不仅仅是原材料,而且是企业生存和发展之本。换言之,资源型企业的兴旺与衰败虽然要看企业的管理或技术水平等其他因素,但更直接的因素取决于企业开采或加工的矿产资源的丰富与枯竭程度。

从劳动者方面来看,资源型企业对资源的依赖性还表现在劳动者技能与特定资源的依赖关系上。资源型企业的职工从事的多是体力劳动,知识水平低,生产技能单一。许多职工在进入企业之前本身就是来自企业周边地区的农民。这些职工长期在资源型企业,尤其是资源型国有企业工作,习惯了计划经济体制下国有企业的运营机制和劳动管理制度,“等、靠、要”思想和观念较为普遍。各种主观和客观原因使得他们对于特定的矿产资源开采具有较高的依赖性。一旦企业进入资源枯竭期,需要转换工作岗位或另谋职业,他们普遍较难适应。

从劳动工具来看,资源型企业对资源的依赖性较多地表现在资产专用性上。资源型企业直接以自然资源为劳动对象,企业的机械、设备基本上都与资源的勘探、采掘、选拣、冶炼、运输、销售等环节高度相关,具有较强的资产专用性。这种资产专用性对企业的产业转型或从事多种经营活动构成很大的障碍。当企业由于资源枯竭而进入衰竭期时,通常也只能部分用于发展仍然依赖矿产资源深加工的接续产业,而很难用于发展不依赖矿产资源的替代产业。

上述资源型企业对资源的强烈依赖性直接构成资源枯竭型企业的退出障碍。

1.1.2 企业经营的外部性

资源型企业在经营过程中具有很强的外部性。这种外部性在企业发展的不同阶段表现不同。例如,在资源型企业发展的成长期和成熟期,企业对所在区域能够起到促进就业、拉动经济增长的作用,外部性主要表现为正的外部性。而且资源型企业规模越大,从业人员越多,企业对地方经济的正面效应越大,甚至许多城镇也都是因为资源型企业而发展起来的。因而,资源型企业的正外部性要强于一般企业。

而在资源型企业发展的衰竭期和退出期,企业经营的外部性往往表现为负的外部性,而且这种负面效应的程度也要大于一般企业。资源型企业负外部性的具体表现主要有两方面:在经济方面,资源型企业的衰败会直接减少所在地的地方税收,增加下岗失业人员,导致地方经济的衰退,并引发诸多社会问题;在环境方面,资源型企业对当地自然环境影响较大,有的会引起塌陷、矿震、粉尘污染、水污染和矿渣污染等诸多环境问题。

资源型企业外部性强的特点,意味着资源型企业在兴衰的不同时期,企业收益和企业成本与社会收益和社会成本会出现较大程度的不一致。因此,如何全面评价资源型企业的绩效及其社会贡献或社会代价,便成为一个特别重要的问题。在特殊情况下,从企业的整个社会成本角度来看,有的资源型企业还可能“功不抵过”,对社会的净贡献为负值。

1.1.3 企业职能的社会性

在市场经济体制下,一般企业不必承担过多的社会职能。而资源型企业则不然,它们普遍要承担较多的社会职能,不得不谋求所在区域的公共福利。这主要是因为:大多数资源型企业的开采地位于远离城市的山区和荒原,在企业建立之前没有城镇,因而企业往往不得不建立整套的自我服务体系,形成所谓的“企业办社会”现象。对于资源型企业来讲,在企业发展初期,外部社会服务缺失的情况下,这种“企业办社会”现象的存在有其合理性和普遍性。在美国、加拿大、澳大利亚等国家,资源型企业在发展初期,也要承担许多社会职能,然后才主要由相应的资源型城镇来负担(姚睿、胡兆亮,1997年)。^①

我国的许多资源型企业由于过去受计划经济体制的影响,由企业自我承担社会性职能的现象比国外资源型企业更为突出。几乎所有规模较大的资源型企业都自办幼儿园、小学、中学、职工大学、医院、食堂,企业自己解决交通、通讯、水暖电供应、住房、消防等后勤服务,有的企业甚至还自设公、检、法机构。结果是,有的企业中从事社会职能的职工数以千计,甚至超过万人。我国现有一百多个县级以上的资源型城市,过去基本上都是荒山野地,而后随着资源型企业的发展而变成城市。

^① “企业办社会”并不必然就意味着是推脱不掉的“负担”。在市场经济条件下,如果资源产品和社会服务的价格都比较合理,企业自我服务或由其他企业提供外部服务都是完全可以盈利的,企业是否将相关服务“内部化”主要取决于是否符合效率标准。类似的道理也适用于“学校办社会”。

在我国,“企业办社会”变成贬义词,对资源枯竭型国有企业而言,主业与辅业分离,社会职能移交,是必须解决但又不好解决的难题。

1.1.4 企业组织的行政性

企业组织的行政性强并不是我国资源型国有企业所独有的特征。任何企业组织都具有一定的行政性,而且企业本身就是一种“层级”组织。但行政性过强,使企业更接近于纯行政组织,而不能按照市场经济规律运行,就不是正常现象了。这种现象在我国的资源型国有企业中表现突出。

(1) 在企业的管理体制方面

资源型企业具有较强的外部性,因而各国政府都会对资源型企业施加较多的行政干预,同时企业内部的行政色彩也会较浓。我国在实行计划经济时期,不少资源型国有企业建立之初甚至采用“军事化”组织。^①其后,特别是改革开放以来,我国资源型国有企业的管理体制发生了多次变化,但与非资源产业相比,行政性仍较突出。曾有一度资源型国有企业归口原石油部、有色金属工业局、煤炭工业局等各部局管理,生产计划、技术改造、产品开发、生产投资、高层管理者任免等事项均由上级政府主管部门决定这种情形存在。在资源归国家所有,企业同时也属国有企业的“双重国有”的情况下,是很难真正实现“政企分开”的。可以预见,在未来的较长时间里,我国资源型国有企业管理体制的改革仍然会大大滞后于非资源型国有企业。

(2) 在企业的产权制度方面

由于矿产资源的稀缺性和重要性,世界上不少国家实行矿产资源的国有化制度。我国不仅实行矿产资源的国有化,也普遍实行矿业企业的国有化,尤其是从事石油、部分有色金属等战略性资源开采的企业,几乎都是国家全资所有,而从事煤炭、黑色金属等资源开采的企业中,绝大部分大型企业是国家全资或控股所有。矿业权的市场化改革尚未真正启动,资源补偿或权利金制度尚需进行较大的改革和完善。

(3) 在产品的价格形成方面

资源产品,尤其是矿业产品的价格形成比一般产品要复杂得多。由于矿产资源的不可再生性和稀缺性,矿业产品价格不仅包括开采成本和正常利润,还

^① 参见 11.1 节有关“辽河油田”的案例。

应包括资源补偿费或权利金，这是资源产品价格的特殊之处。在权利金中，既有绝对地租性质的补偿金，也有相对地租性质的资源税。政府重视对资源产品价格的干预，一方面是出于合理利用自然资源的目的；另一方面还出于增加财政收入的目的。无论如何，政府加强对资源产品价格的行政干预是很容易找到理由的。

1.2 资源型企业的生命周期与演化

资源型企业的生命周期始于进入，终于退出，并在主要生命周期过程中呈现出由成长期，到成熟期，再到衰竭期的演化过程。本节首先讨论资源型企业的进入与退出，进而分析其生命周期的特征，最后总结其演化规律。

1.2.1 资源型企业的进入与退出

企业进入某个产业，意味着企业在该产业生命周期的开始。企业退出某个产业，意味着企业在该产业生命周期的结束。企业的进入与退出既是一种状态，更是一个过程。现实中，企业从事的生产经营活动以及生产出来的产品并不一定要严格属于某一特定产业，多数情况下是根据其所从事的主业进行判别的。

(1) 资源型企业的进入

资源型企业的进入，从进入途径来看，可分为产业进入和区域进入；从进入主体来看，可分为新企业进入和老企业进入。产业进入，是指通过建立新企业，把相关生产要素组合起来，或者原先从事其他生产活动的老企业转而从事该资源产业活动；区域进入，是指异地的生产要素通过迁移建立新企业，或老企业通过企业迁移等方式，进入相关区域从事该资源产业活动。建立新企业往往具有由无到有，由小到大，或者由零到整、由点到面的特点，老企业进入多通过兼并、重组的方式（见表1-1）。

资源型企业进入需要重点解决好资源特许开采权、必要资本量和关键技术等问题。由于资源型企业有很强的外部性，对国家的经济、能源、国防、环境等可能会产生重要影响，实行特许开采权制度十分重要。西方发达国家对多数资源的开采权采取市场拍卖的方式，我国长期以来没有形成资源开采权市场，而是将资源开采权无偿给予国有企业。资源型产业投资期长，风险较大，因而

企业进入的必要资本量也较大。资源开发还需要专业的勘探技术和开采技术的支持。这些都有可能构成资源型产业的进入障碍。

表 1-1

资源型企业进入方式分类

	新企业进入	老企业进入
产业进入	属于生产要素转移。特点是由无到有、由小到大。	属于产业转移。多通过兼并重组。
区域进入	属于生产要素迁移。多通过人口迁移。特点是由零到整、由点到面。	属于区域迁移。多通过企业迁移。

资源型企业的进入一般包括地质勘探、矿区建设和投产等几个阶段。建设周期比较长,一般需要 1~5 年的时间,大型企业的建设周期甚至需要十余年。资源型企业的进入还面临着较大的风险,不但地质勘探阶段风险大,而且投产以后企业仍然将面临着许多不可预料的情况。比如,在阜新的王营煤矿,虽然建设前期做过详细的可行性研究,但是,投产后却发现地质结构复杂、瓦斯含量很高,即使该煤矿储量可观,也不得不废弃。

(2) 资源型企业的退出

企业退出的含义可以有多种理解。产业组织学对企业退出有规范的定义和解释。一般可以理解为:“企业不再作为某种产品的供给者,而从有关的行业或市场退出来,企业退出有积极退出和被迫退出。积极退出是指有关企业发现了盈利更高的机会,而主动地转移到其他市场。被迫退出有企业破产的形式,也有在经营业绩不佳的情况下往其他行业或市场转移的形式”(于立,1994 年)。不可再生的资源终会枯竭,或者有时资源虽未枯竭但已不具开采价值,这时资源型企业必然面临退出问题。资源型企业的退出主要涉及到退出类型、退出过程、退出障碍、退出途径等问题。

退出类型有积极退出与被迫退出之分。积极退出一般发生于企业进入成熟期之后或衰退期之前,这时,随着产业内企业之间市场竞争的加剧,企业利润率下降,企业也意识到了资源枯竭的危机,企业及时地重新进行产业定位。我国资源型企业成功地实现积极退出的例子并不多,多数企业都是被迫退出,如已经关闭破产了的本溪煤炭实业公司、辽宁杨家杖子钼矿,等等。