

A MYTH OF RESOURCE EXHAUSTION:

Industry Transformation and Social Stability
in Resource-exhausted Cities

资源枯竭的『神话』

资源枯竭型城市产业转型与社会稳定

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

吴要武 等 著

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

014010375

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

F299.2
99

A MYTH OF RESOURCE EXHAUSTION:
Industry Transformation and Social Stability
in Resource-exhausted Cities

资源枯竭
的『神话』

资源枯竭型城市产业转型与社会稳定

吴要武等■著



北航 C1697738

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

F299.2
99

图书在版编目(CIP)数据

资源枯竭的“神话”：资源枯竭型城市产业转型与社会稳定 / 吴要武等著. —北京：社会科学文献出版社，2013. 11
ISBN 978 - 7 - 5097 - 4958 - 6

I. ①资… II. ①吴… III. ①城市经济 - 产业结构调整 - 研究 - 中国 ②社会稳定 - 研究 - 中国 IV. ①F299.2 ②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 193794 号

资源枯竭的“神话”

——资源枯竭型城市产业转型与社会稳定

著 者 / 吴要武 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 赵慧英 关晶焱

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 杜若普

项目统筹 / 赵慧英

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 16.75

版 次 / 2013 年 11 月第 1 版

字 数 / 232 千字

印 次 / 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4958 - 6

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

本研究的目的是要回答以下问题：资源（枯竭）型城市在经济增长、就业和贫困方面，是否面临着特殊的困难，这些困难产生的真正原因是什么，中央政府需要出台什么样的干预或救助政策。

课题组从历史与国际视角，综合利用理论分析、经验分析和案例分析相结合的研究方法，试图从多个角度回答这些问题。课题组利用数据优势，以经验分析为主，通过城市层面的数据分析了资源型城市与非资源城市增长速度的差异并解释了这种差异形成的原因；通过 households 调查数据比较了资源型城市与非资源城市的劳动力市场和贫困状况；通过追踪调研部分资源枯竭型城市的资源开采历史与现状，特别探讨了这里的体制性障碍。本书深入研究了中央政府出台 11 号文件的背景和执行过程，发现“资源枯竭”背后另有原因：资源状况并不是解释资源型城市难题的关键因素，而严重的体制性障碍和处于改革开放序列的后端才是理解这里特殊困难的根本。

第一章分析了资源型城市的形成与发展以及后来的改革历程，资源型城市处于向市场经济转型序列的后端，数度错失了重大的改革机遇。在计划经济体制下，中央政府设定了一个重工业优先增长战略，资源型城市是这个战略的执行者和承担者。这里的特点是工业开发较早，人口受教育水平较高，投资率较高；产业结构以重工业为主并内生出一套特殊的政治经济体制：条块分割，指令性计划；等等。这里的主要产品是资源保障型的

“生产资料”，关系国计民生；资本密集的产业结构缺少参与国际市场竞争的比较优势，因此，在渐进式改革过程中，被安排在转型序列的后端——1980年代的价格改革和选择对外开放城市都绕开了资源型产品和资源型城市；1990年代初明确了转型方向并加大改革步伐，由于当时的通货膨胀压力，资源价格“放而未开”；1990年代后期，国企改革加速，非资源城市因为市场发育早、新兴部门已发展壮大，有了较强的承受能力，而资源型城市则缺少市场发育和新兴部门成长，难以推进国有矿业企业改革并实现“三年脱困”的目标。于是，中央政府专门出台了11号文件，允许国有矿业企业政策性关闭破产并为企业核销呆坏账和救助下岗失业者，优惠的政策诱导大量经营困难的国有矿业企业申请进入破产行列，大量的劳动者被分离出来。11号文件的执行使资源型城市遭遇了“休克疗法”。国有矿业企业政策性破产是以“资源枯竭”的名义进行的，而中国的矿业体制也正处于向市场转型的过程中。2001年以来，能源矿产价格迅猛上升，产量也随之上升，矿产资源的储量出现了下降，矿业部门发出了资源危机的警告。矿业部门和资源型城市政府两个声音叠加在一起，使“四矿问题”和“资源枯竭”成了一个全社会关注的重大问题。

理解资源型城市困难的关键在于，这些城市是重工业优先增长战略的承担者，改革起步晚，体制性障碍更严重，改革起来更困难。

第二章回顾了国内外论述自然资源与经济增长、社会福利关系的文献。目的有两个：了解资源丰富的发达国家、发展中国家和转型国家在利用自然资源收益方面的经验与教训，为解决中国资源型城市的问题提供借鉴；借鉴国外学者研究自然资源与经济增长、社会福利关系时采用的理论与方法。

对待自然资源应该有一个正确的认识：自然资源是经济增长所需的要素之一，但对增长的贡献起着次要作用。自然资源不会对增长和社会福利产生“诅咒”，运用资源收益失败者常以“资源诅咒”推卸责任。但是，把资源收益转化为有效投资，转化为投资后实现经济增长，实现增长后把增长转化为社会福利水平的提高，并不是自然而然就能实现的，任何一个

环节出问题都会影响到最终的增长速度和福利水平。因此，自然资源不是“神赐天粮”（Manna from heaven）。自然资源的储量和产量并不是外生的、固定的，而是投资的结果，尤其是投资于知识和技术的结果，也是资源政策的结果，从资源开采历史看，大多数矿产的探明储量增长速度都超过了开采速度，对待自然资源无须抱着悲观主义态度。

国际文献关注“资源诅咒”的存在，一些学者从价格波动、挤出效应、不完善的金融市场等角度进行解释，另一些学者更加重视自然资源与制度质量的关系，认为自然资源诱导出更坏的制度，间接影响了增长。但是，这些学者并没有解释自然资源为什么会对制度质量产生不利的影响。我们在分析中国资源型城市为什么会有更差的经济表现时，必须回答这个问题。地理学家 Auty R. 的见解值得重视，他比较了韩国与巴西的发展战略和经济政策后，认为对于长期增长来说，发展战略和经济政策比自然资源更重要，而自然资源的作用常常被过分强调，发展战略与经济政策反而被忽略了。

一些资源丰富的经济转型国家，把资源收益用于解决转型过程中遇到的困难，这些困难本来是应该通过深入改革解决的，资源收益的出现延缓了改革进程，这是值得我们警惕的。

第三章分析了资源型城市的产业结构与经济增长状况。本章比较了资源型城市与非资源城市 1991 年的重工业结构，这时，中国东部沿海已经迈开了改革的步伐，但大多数城市的产业结构还没有发生根本变化，基本上能够代表改革前的产业结构和分布状况。资源型城市的重工业比重显著高于非资源城市，说明这里是重工业优先增长战略的承担者。1980 年代东部沿海地区开始对外开放，但是，10 个沿海省市中资源型城市的对外开放比例显著低于非资源城市，由此推知，中央政府在选择对外开放城市和经济特区时，故意绕开了资源型城市。因此，资源型城市的经济转型比非资源城市更晚。

本章比较了资源型城市与非资源城市 1989 ~ 2002 年以人均 GDP 表示的增长速度，发现资源型城市的增长速度显著低于非资源城市，那些被认

4 资源枯竭的“神话”

为资源枯竭的城市增长速度更慢。根据萨拉伊马丁等（2003）建议的研究增长的经验方法，本章采用工具变量方法，估计了各种因素对增长的贡献，发现“制度质量”假说在此具有很好的适用性：当控制了外资等因素的影响后，资源型城市的增长速度与非资源城市并没有统计上的显著差异，这里的投资环境（吸引更少的外资）解释了 $-0.7 \sim -0.6$ 个百分点的增长速度差异。但“制度质量低下”并不是由自然资源诱导出来的，而是这里特定的历史背景和中央政府的转型安排导致的。

第四章考察并对比了资源型城市与非资源城市的劳动力市场状况。资源型城市失业率高，劳动参与率低，有着更大的就业压力。就业压力一方面来自这里较低的增长速度和过重的产业结构，另一方面，这里的市场发展较晚，新兴部门成长缓慢。资源型城市由于国企改革起步较晚，到2002年底（66城市）调查时，所遭受的就业冲击并不比非资源城市严重，但资源型城市有更大的就业压力，原因在于这里的劳动力市场缺少弹性，难以吸纳下岗失业者。

资源型城市和地方政府都希望中央政府针对资源型城市面临的困难进行救助。本章分析了各个资源型城市的劳动力市场状况，发现无论是资源型城市之间，还是那些被认为进入枯竭期的城市之间，都存在显著的差异。这给政策选择指出了方向：只需对部分特别困难的资源型城市进行特殊救助。

从劳动者个人特征来看，如果控制了城市规模的影响，资源型城市劳动者的人力资本状况并不显著低于非资源城市，这否定了“资源型城市劳动者受教育水平低下”的流行性判断。但资源型城市劳动者的收入水平显著低于非资源城市。资源型城市劳动力市场上，性别、婚姻状况等人口学特征对小时工资有着更大的贡献，而受教育水平、技术职称等人力资本因素对工资的贡献系数却低于非资源城市，说明资源型城市的工资决定更加偏离市场机制。就业困难和收入水平低，会导致资源型城市有更高的贫困发生率。

第五章对比分析资源型城市和非资源城市的贫困发生状况。从民政部

公布的数据可以看出，资源型城市的贫困发生率显著高于非资源城市，资源枯竭型城市的贫困发生率最高。66 城市抽样调查数据显示，未枯竭资源型城市的贫困发生率低于非资源城市，但进入枯竭期的资源型城市则显著高于非资源城市。我们检验了影响贫困发生率的因素，从城际比较看，城市期初发展水平、增长速度、城市失业率以及是否开放城市等显著影响城市的贫困发生水平；从劳动者个人特征看，户主的人力资本水平、是否遭受就业冲击和当前的市场地位等因素显著影响贫困发生概率。从中不难得出有政策含义的推论，加速经济增长和促进就业是反贫困的有效手段。

从最低生活保障的瞄准机制看，收入在最低生活保障线以下的家庭中，只有 1/3 的家庭得到了最低生活保障救助；得到低保救助的家庭中，大约 30% 的家庭并不是贫困家庭。那些得到最低生活保障救助的贫困家庭，因此摆脱贫困者，不足 20%。可以说，最低生活保障的瞄准机制和救助成效都有待改进之处。但是，通过比较 66 城市调查数据与民政部公布的数据，我们发现民政部门公布的关于低保覆盖率和实际救助水平的数据是可信的。即使控制了城市规模后，在各个人口规模的城市间，民政部公布的数据与 66 城市抽样调查数据的结果都非常接近。民政部门的确把低保救助资源有效提供给了城镇贫困家庭。

一个值得注意的现象是，66 城市数据显示非资源城市的低保发放率高于民政部公布的数值，而资源型城市的实际发放率却低于民政部公布的数据。为什么会出现这种差异，这是一个值得进一步研究的问题。

第六章介绍了在两个资源枯竭型城市的调研状况。按照 Stevens (2003) 的建议，研究“资源诅咒”的目的在于寻找政治经济学意义上的对策，课题组开始对中国两个困难的资源型城市做案例研究。考察的重点是体制性障碍，尤其是这里的条块分割体制引出的种种难题。东川市和抚顺市是资源枯竭型城市中的两个代表，一个是小城市，一个是大城市，两个城市都面临沉重的就业压力。我们发现，在保持经济增长、创造就业机会和缓解贫困方面，“大有大的难处，小有小的苦衷”。大城市的市场规模大，增长的潜力和解决就业的能力都更大，但这里体制性障碍沉重，条

块分割等问题更难解决；小城市市场规模小，分工链条短，面临的困难更严重，但是国有企业改革已经解决了这里的条块分割体制。如果没有特殊优惠政策的推动，小城市缺少增长的动力和就业机会，而大城市则有克服这些困难的潜力。因此，我们建议，对陷入困境的小城市应该优先救助，对困难的大城市，则要积极于督促，慎重于救助。

本章考察了两个城市历年来的资源开采状况，发现资源储量或产量都不是两个城市陷入困境的真正原因，这与我们在第一章中的判断相一致。本章还介绍了东川创办再就业特区的经过和取得的成效，其思路类似于1980年代在东部沿海创办经济特区和开放城市，利用市场的力量促进这里的增长和转型。这种试点方式是有成效的，东川近年来的增长速度显著回升。一个令人感兴趣的现象是，当东川成为了“再就业特区”试点后，他们再也不宣传自己“资源枯竭”了，而是要“建百年铜都”了。

第七章介绍了国外资源枯竭型城市转型的经验。

第八章在前面章节研究结论的基础上，讨论了解决资源型城市增长、就业和贫困的政策可能性，这是确保社会稳定的必要条件。这些政策建议都是从前面章节的研究结论中引申出来的。

资源型城市面临的困难是由这里特殊的体制性障碍引起的，应该深化改革，把矿业企业交割给地方政府，彻底解决条块分割体制；11号文件诱导出大量的“资源枯竭”国有矿业企业，在提供救助前，要先划定“资源枯竭”标准，本文建议采用“储量”标准，虽然这个标准也不完美；在解决陷入困境的资源型城市的增长与就业难题时，建议选择东川那样的救助模式——给优惠政策，而不是阜新式的救助模式——中央政府直接投资上项目；救助的标准应该是“困难大”，而不是“声音高”；对中小城市要积极救助，对大城市则要积极督促；资源型城市的市场环境、投资环境更差，中央政府应加大投资体制的改革，消除资金价格体系的扭曲，削弱资源型城市“上大项目”的冲动，督促资源型城市加快市场化改革的步伐；由于资源型城市新兴部门弱小，不应该在这里对民营经济强制推行最低工资标准和强制加入社会保障体系。威胁社会稳定的最大风险

是缺少工作岗位，而不是社会保障水平不高。微观数据显示，对城镇贫困家庭的“应保尽保”政策目标尚未实现，但 2003 ~ 2010 年的城镇低保人口却是稳定的，中央政府要探讨改进瞄准机制，提高对贫困的救助成效。中央政府在投资项目分配方面缺少科学的评估和分配机制，矿业部门和地方政府一直对中央政府进行游说，对这些声音应该有个清醒的判断，解决资源型城市困难的方向应该是督促这里加速向市场经济转型，而不是提供更多的资金或项目，其他转型国家滥用资源收益的教训值得认真吸取。

11 号文件开始执行时，全国经济环境还相当艰难，然而，2003 年以来，国企改革基本完成，中国经济高速增长，为资源型城市提供了非常好的外部环境。一方面，资源价格上涨增加了收入；另一方面，国有矿业企业改革在有利的环境下，推进顺利，今天，已经基本上不存在“资源枯竭问题”了，但中国体制中存在的深层次矛盾，还没有真正解决，下一阶段的改革，要关注这些矛盾。

第九章分析了 2005 年以来资源型城市的劳动力市场状况。当全国环境好转后，资源型城市也很快恢复了增长，劳动力市场形势随之好转，由于低保救助的粘性特征，低保覆盖人口并没有出现明显减少。

第一章 中国资源型城市的形成与发展 / 1

- 一 研究背景 / 3
- 二 数据介绍 / 5
- 三 资源枯竭与资源型城市 / 6
- 四 资源型城市的形成与发展 / 9
- 五 资源型城市的改革历程 / 14
- 六 资源型城市改革的特殊政策——11号文件 / 21
- 七 资源型城市改革的其他措施：“阜新试点”与“东川突围” / 26
- 八 矿业体制改革 / 27
- 九 本章小结 / 28

第二章 自然资源、经济增长与社会福利——文献综述 / 31

- 一 中国资源型城市面临的困难与研究现状 / 33
- 二 自然资源与经济增长 / 35
- 三 对自然资源影响增长与社会福利的争论——理论与方法 / 39
- 四 如何利用资源收益 / 50
- 五 基本结论与启示 / 52

2 资源枯竭的“神话”

第三章 资源型城市的产业结构与经济增长 / 55

- 一 中国资源型城市的产业结构 / 57
- 二 对资源型城市低速增长的解释 / 60
- 三 数据、结果与分析 / 65
- 四 结论与含义 / 73

第四章 资源型城市的劳动力市场状况分析 / 75

- 一 资源型城市的就业状况 / 77
- 二 资源型城市的劳动力市场结构 / 84
- 三 就业冲击对劳动者的影响 / 90
- 四 资源型城市劳动者的收入状况 / 99
- 五 结论与含义 / 107

第五章 资源型城市的贫困与救助 / 113

- 一 资源型城市的贫困与救助状况 / 115
- 二 社会贫困的成因 / 128
- 三 谁陷入贫困？来自计量分析的结果 / 137
- 四 结论与含义 / 144

第六章 资源枯竭型城市的就业与贫困——从分析到描述 / 147

- 一 背景介绍 / 149
- 二 东川——从困境中寻找出路 / 150
- 三 抚顺市的就业与社会保障问题 / 163
- 四 结论与含义 / 187

第七章 国外资源型城市经济结构转型的经验 / 193

- 一 以区域规划和协调机构统筹结构转型 / 195

- 二 实行灵活多样的财政税收政策 / 198
- 三 大力扶持中小企业 / 200
- 四 高度重视职业培训和再就业 / 202
- 五 以优惠政策吸引外资 / 203
- 六 以高新技术促进结构转型 / 205
- 七 结论与含义 / 206

第八章 解决资源型城市困难的对策 / 209

- 一 解决资源型城市的体制性障碍 / 211
- 二 划定“资源枯竭”标准 / 212
- 三 救助模式的选择 / 214
- 四 理顺价格体系，创造良好的市场环境，诱导资源型城市调整产业结构 / 216
- 五 慎重考虑中国的社会保障水平 / 217
- 六 促进就业和对贫困的救助 / 218
- 七 慎重对待矿业部门、地方政府的宣传和游说 / 219

第九章 资源型城市摆脱困境了吗? / 223

- 一 国企改革后，资源型城市的经济表现 / 225
- 二 结论和含义 / 229

附录 / 231

参考文献 / 243

第一章

中国资源型城市的形成与发展

石油或矿藏所带来的自然财富并非绝对的天赐之福。美国、加拿大、挪威这样的国家曾经用他们的自然财富构造了坚实的工业扩张基础。而在某些国家，这些自然资源只是腐败政府的政府官员或军阀们掠夺、寻租的目标。

——保罗·萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》
(第17版)，2004，第477页。

……国家安全生产监督管理总局局长李毅中在发布会上说，今年以来，通过对煤矿重特大事故的查处，深深感到事故多发背后的腐败。中国监察部副部长陈昌智透露，截至10月20日，全国共报告登记在煤矿投资入股的国家机关工作人员和国有企业负责人4578人，登记入股金额6.53亿元，已经撤资4.73亿元。

——中国新闻网，2005年11月1日

一 研究背景

如果仅仅用经济学理论分析自然资源对国家、地区或者城市的影响，很容易得出这样的结论：有利于国家、地区或城市的经济增长和社会福利的提高。作为一个最基本的生产要素禀赋，自然资源的发现与开采使生产可能性曲线向右上方移动，扩大了产出边界，从而增大了福利水平。但是，产出可能性的扩大并不自动保证真实产出也会到达边界前沿：正如萨缪尔森等指出的，这些自然财富并非必然是天赐之福，在大多数发展中国家，一旦发现自然资源，几乎总是诱发豪强势力介入争夺，导致战争动乱，人民陷入水火。自从改革开放以来，中国创造出了增长和稳定上的“中国奇迹”，但是，2005年8月，中央政府却下达了一项非常坚决的命令：政府官员和国有企业负责人必须在一个月內从煤矿投资中撤出资金，

否则，严厉惩处。^①显然，“比抢银行来钱都快”的高收益，吸引一些官员入股煤矿，而官煤勾结导致了矿难频发，“资源诅咒”的风险出现了。^②本章开始的两个引子引用了萨缪尔森等经济学家对自然资源所起作用的警告，以及这个警告对中国的适用性。

1996年，中国的经济“软着陆”成功，经济增长放慢了速度，第二年，亚洲金融危机爆发，中国虽然没有遭到直接冲击，但金融危机给东南亚及周边国家带来的沉重打击，无疑给中国政府提出了警告：如果不能迅速解决国有企业软预算约束难题，那么，国有企业给银行留下的沉重呆坏账包袱注定会压垮金融体系。在当年底召开的“十五大”上，中央政府提出了解决国有企业问题的改革目标。1998年，国企改革迈开了步伐，国有企业的体制性负担开始剥离，允许企业按照实际需要确定雇用人员，同时，中央政府投入大量资金，着手建立三条保障线，支持国企改革加速。城镇劳动者及其家庭遭受了严重的就业冲击。

1998年，时任国务院副总理的吴邦国同志总结当时的就业形势时，特别指出：“东北、西北、西南的一些老工业基地和纺织、煤炭、军工、森工企业较为集中的地方……部分下岗职工长期没有正常收入，生活困难。”资源型城市出现群体性事件的消息开始被媒体披露出来。研究资源型城市的增长、就业和社会稳定问题成为一个非常紧迫的现实问题。本章的安排如下：第二部分介绍本研究使用的主要数据；第三部分介绍学术界和矿业部门对资源型城市划分标准的界定，以及本研究所采用的标准；第四部分介绍中国资源型城市产生的历史背景和发展历程，指出中国资源型城市在旧体制下是重工业优先增长战略的执行者；第五部分介绍资源型城市向市场经济转型的特殊历程，在中央政府渐进式改革策略下，这里的改革较晚，处于经济转型序列的后端，这是理解资源型城市今天困难的关

① 参见《国务院办公厅关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》。

② 参见《公职人员拒不从入股煤矿撤资的底气从何而来》，2005年9月22日，<http://finance.sina.com.cn/review/20050922/18281991720.shtml>；《山西官煤勾结黑幕重重 地方官称不敢再查》，载于《瞭望东方周刊》2005年11月14日。