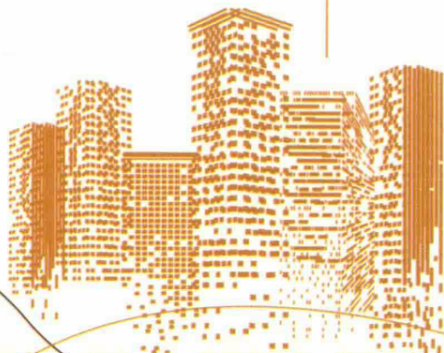


博士文库

资源富集地区产业发展 与居民福利关系研究

杜立钊 王兆成 / 著



四川大学出版社

资源富集地区产业发展 与居民福利关系研究

杜立钊 王兆成 / 著



四川大学出版社

责任编辑:徐 凯
责任校对:喻 震 徐志静
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

资源富集地区产业发展与居民福利关系研究 / 杜立
钊, 王兆成著. —成都: 四川大学出版社, 2018. 6
ISBN 978-7-5690-1971-1

I. ①资… II. ①杜… ②王… III. ①区域经济发展
—关系—居民—社会福利—研究—中国 IV. ①F127
②D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 133027 号

书名 资源富集地区产业发展与居民福利关系研究

著 者 杜立钊 王兆成
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5690-1971-1
印 刷 郫县犀浦印刷厂
成品尺寸 148 mm×210 mm
印 张 6.625
字 数 111 千字
版 次 2019 年 7 月第 1 版
印 次 2019 年 7 月第 1 次印刷
定 价 32.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
- ◆网址:<http://press.scu.edu.cn>

前 言

在我国，自然资源归国家所有，关系国计民生的重要能源的开发都由国家统一调配，原油作为重要的战略物资更是如此。资源型产业的发展是否能持续有效地提高资源所在地居民的生活水平，还有待理论研究和实证研究检验。资源富集地区往往因产业依赖效应而陷入“资源诅咒”困境，对当地居民的全面发展和福利水平的提高产生不利影响。同时，资源开采造成的环境破坏和资源型贫困会阻碍美丽中国以及全面小康社会建设步伐。

本书主要研究资源富集地区产业发展对当地居民福利的动态影响，通过对资源富集地区产业发展的内生机理的分析和对新时期社会主要矛盾发生变化背景下居民福利内涵的解析，揭示二者关系动态演化的具体渠道和经济机制。本书通过构建资源地

产业开发与居民福利关系的理论框架，以长庆油田开发对庆阳市经济社会发展的影响为主题，集中于经济增长、生态环境、财政收入、居民收益四个方面，采用实证经济学的研究方法，探讨长庆油田开发是否造成了庆阳市的“资源诅咒”现象；长庆油田开发造成的生态环境影响以及生态补偿措施；国家资源税制度改革与庆阳当地的收益机制之间的关系；石油矿权与农民集体土地所有权的冲突与协调机制等问题，以期为 21 世纪长庆油田开发与庆阳地区经济发展之间建立良好的互动机制提供决策依据，进一步丰富资源经济学与福利经济学的研究文献，为我国资源富集地区发展方式的转型提供政策启示。

本书的研究表明：

第一，庆阳经济发展中存在明显的“资源诅咒”现象，以石油开采为主的资源型经济压制了制造业部门的发育，以教育和人力资本积累、技术创新为驱动力的内生增长机制未能建立，油田开发造成了区域生态环境的严重恶化。因此，长庆油田的开发影响了庆阳区域自我发展能力的提高，并威胁了庆阳的长期可持续发展，对当地居民福利的提高产生了负面影响。

第二，长庆油田的开发对庆阳的生态环境造成了严重破坏，威胁了采油区居民的生存和发展。由于相关生态补偿机制不完善，受损利益主体没有得到充分的补偿，建立以长庆油田企业为补偿主体的生态补偿机制势在必行。其中要特别关注补偿额度测算、补偿方式选择、补偿主体确定、补偿效果监测等问题。

第三，产权制度决定收益分配，石油资源属于国家所有的产权界定决定了国家资源税的设立是以实现和保障国家所有权利益为首要目标的，从而忽视了资源所在地的自身利益。40年来，长庆油田从不起眼成长为中石油旗下名列前三的油田，可与大庆油田一争高下，但庆阳却贫困如故。其根本原因在于石油资源国家所有制的顶层设计忽视了地方利益，这也是庆阳地方政府难以突破的瓶颈。鉴于国家已开展资源税改革试验，庆阳应积极争取陇东油田开采中资源税的分配份额，壮大地方财政力量，以更好地提供地方公共产品和服务，逐步增强和改善自我发展的能力和条件。

第四，石油资源的勘察与开采要占用大量耕地，庆阳地方政府往往将农民集体所有的土地征为公用土地再划拨转让给长庆油田，失地农民仅获得

少量一次性土地征用费。由于丧失了主要的生产资料，农民收入增长缓慢，贫困现象产生。其根本原因在于我国现行资源矿权、矿业用地使用权以及土地所有权在制度安排上的冲突以及农民土地所有权的虚置。因此，需要从国家层面对以上诸多权属进行全面的改革和调整。无此前提，长庆油田开发对当地农民收入增长的影响是弊大于利。

第五，近年来，庆阳多次发现大型煤田，油气资源勘察也取得重大发现，国家、省、市三级政府一致规划将庆阳建设为国家级大型能源化工基地、我国重要的能源接替区和甘肃东翼经济增长极。在与资源开采相关的生态补偿机制、资源税改革方案、土地征用和转让制度等重大制度改革未取得进展之前，油、煤并重的开发规划无疑将会使庆阳经济进一步陷入资源诅咒的陷阱，生态环境遭到更严重的破坏，地方财政收入和农民收入得不到改善，前景堪忧。但当前以政府为主导的经济发展方式不可能在短期内发生转变，庆阳市在建设能源化工基地过程中应更加关注可持续发展，以工业园区为载体，发展循环经济，延长产业链，建立深加工型能源化工体系。

本书是笔者主持的 2017 年度国家社会科学基

金项目“我国区域优惠政策的强度测量及其经济效应识别研究（批准号：17BJL058）”的阶段性成果。在研究过程中，笔者参考了前人大量的学术成果，虽已尽力注明，唯恐挂一漏万，限于时间和精力，书中缺漏在所难免，恳请大家批评指正。

目 录

第一章 资源富集地区的福利结构与利益分配机制	(1)
第一节 资源富集地区的福利结构特征	(1)
第二节 资源开发对当地居民的福利影响	(18)
第三节 资源富集地区居民的利益分享机制	(34)
第二章 资源开发与资源富集地区的经济社会发展	(53)
第一节 资源开发与资源富集地区经济增长研究综述	(53)
第二节 资源诅咒现象的福利效应	(67)

第三节	石油资源开发与资源富集地区经济发展的实践·····	(80)
第三章	长庆油田开发与庆阳地区的资源诅咒现象·····	(92)
第一节	庆阳市经济社会发展概况·····	(93)
第二节	长庆油田在庆阳的开发历史·····	(101)
第三节	长庆石油开发的资源诅咒效应检验·····	(118)
第四章	长庆石油开发的生态环境影响及其补偿机制建设·····	(131)
第一节	长庆油田开发对庆阳生态环境的影响·····	(132)
第二节	建立石油开发生态补偿机制的必要性·····	(138)
第三节	建立油田开发生态补偿机制的相关建议·····	(142)
第五章	国家资源税改革与长庆石油开发的利益分配关系·····	(148)
第一节	国家资源税制安排对资源富集地区的影响·····	(149)

第二节	现有资源税制与庆阳市地区利益的 矛盾·····	(152)
第三节	促进资源富集地区发展的资源税 改革路径·····	(158)
第六章	长庆油田开发中的矿权与地权冲突 及其协调机制·····	(167)
第一节	我国现行石油资源矿权与地权制度 安排·····	(168)
第二节	现行石油资源矿权与土地产权相互 冲突·····	(174)
第三节	长庆油田开发中矿权与地权冲突的 调整·····	(183)
第七章	基于居民福利视角的资源地产业发展 策略·····	(188)
第一节	建立生态型能化工业体系·····	(189)
第二节	发展互动型地企经济关系·····	(194)
参考文献	·····	(198)

第一章 资源富集地区的福利 结构与利益分配机制

第一节 资源富集地区的福利结构特征

丰富的自然资源可能是经济发展的诅咒而不是祝福，大多数自然资源发达的国家或地区的经济增长比那些自然资源缺乏的国家或地区的经济增长要缓慢。资源部门的扩张和制造业的萎缩必将降低资源配置的效率。我国能源大省的产业结构特征就是以采掘和原料工业为主的工业比重过大，各类产品的加工链很短，中间产品比例高，最终消费品比例低，挤占了技术含量和附加值高的最终产品工业和高新技术产业的发展。首先，资源丰裕地区的资源

型产业扩张导致人力资本积累不足，难以支撑持续高速度的经济增长。单一的资源型经济结构导致资源丰裕地区严重缺乏人力资本积累的内在动力，这是因为资源型产业与加工制造业相比，不管是在对于人力资本的需求方面还是在人力资本的投资报酬率方面，都存在着较大的差异。其次，在产权制度不清晰、法律制度不完善、市场规则不健全的情况下，丰裕的自然资源还会诱发资源使用的“机会主义”行为及寻租活动的产生，造成大量的资源浪费和掠夺性开采。最后，资源的开发加大了生态环境的压力，导致城市环境问题突出，污染治理水平较差。脆弱的自然环境状况不仅阻碍了地区潜在优势的发挥，而且成为经济发展的主要障碍。在资源接近枯竭时，经济发展的可持续性受到了严峻的挑战，由此引发了大量的失业和社会不稳定问题。

一、资源开发的经济地租分配

资源开发所得的经济地租的分配是一个重要的问题，在许多国家都引起过重大争议。学界普遍认为严格按照所有权分配并不是一个公平的分配方式。

在我国，尽管现行《矿产资源法》第三条明确

规定“矿产资源属于国家所有”，“地表或者地下的矿产资源的国家所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变”。《宪法》也明确规定矿山属于国家所有，但对矿产资源开发的国家收益包括国家投资形成的矿业权出让价款、矿产资源补偿费、资源税等都向地方财政倾斜。如1994年税制改革时，考虑到我国资源大多分布在欠发达地区，政府把资源税划为地方税种。2006年政府将国家出资形成的探矿权、采矿权价款收入按固定比例进行分成，其中20%归中央所有，80%归地方所有。

因此，对矿产开发中所得的经济地租进行公平分配是各国政府比较接受的观点，即除了根据严格的所有权提出要求外，在矿产生产区利益补偿后，要使全体公民利益均沾。这里有两个通行的公平理论：第一，既然矿产是可耗竭的财富，只有把资源收益归到为耗竭而承受社会经济负担的那一级政府才是公平的；第二，只有当提供基础设施和为环境损失方承担开采代价的那些人获得利益时，公平才能表现出来，即资源的收益要与其成本补偿相适应。这就要求地方政府在获得矿产开发中的经济地租的同时，要承担相应的资源环境补偿成本。如果

仅仅是扩大了地方政府的收益分配，而没有承担相应的责任，就会使地方政府全面快速、不计后果地开发利用矿产资源，获得财富，取得政绩。

二、资源富集地区资源开发的利益矛盾分析

矿产资源开发涉及中央政府、地方政府、矿业企业、资源地居民等利益主体，各主体根据不同的权利参与矿产资源开发利益分配，利益矛盾表现形式错综复杂。

（一）中央政府与地方政府的利益矛盾

税费分成比例是中央政府与地方政府之间的直接矛盾。按照我国资源税费分配政策，除海洋石油外的资源税属于地方外，资源补偿费中央与地方按4：6或5：5分成，矿业权出让权益中央与地方按2：8分成。从表面上看，地方政府获得较大收益，但是资源税费税负低，在地方政府财政收入中比重不高。按我国的分税制体制，增值税和所得税属于中央与地方共享税，75%的增值税和60%的所得税收入归中央，大部分增值税和所得税集中于中央，影响了地方利益。资源权、责、利不配比是中央政府与地方政府之间的深层矛盾。中央政府是资源产权主体，获得所有权收益，地方政府不具有资

源所有权但可以通过资源开发许可权的行政配置和投资权的控制来获取收益，资源开发权决定了利益分配格局。比如新疆维吾尔自治区政府只在煤炭资源开发上具有一定的自主权，石油天然气资源的所有权与开发权都集中于中央政府，因此，中央政府在资源开发中比地方政府享有更多的经济利益。地方政府为获得资源权利不可避免地与中央政府产生利益矛盾，陕北油气资源的产权纷争具有一定的代表性。陕北民营油井经历了中央政府发布“收回令”与地方政府反“收回令”等几轮博弈，最终陕西省政府抢先收回，成立延长石油（集团）公司，确保了地方政府在石油开采中的财政和经济利益。

（二）政府与矿业企业的矛盾

矿业企业是矿产资源开发的主体，通过向政府取得矿业权进行资源开发，并向政府缴纳相应税费，因此，企业与政府的利益矛盾主要体现在税费征收与矿权定价上。多数学者认为，我国现行税费体系造成矿业企业负担过重。综合对比国内外矿业税收，笔者发现我国矿业税费率较国外高出6个百分点，增值税和资源税是负担较重的主要因素。而且，过高的增值税和所得税给企业带来了沉重的成本负担。与税费负担过高形成反差的是企业低价获

得矿业权，随着矿产资源价格的升高，产生的溢价绝大部分被计入企业的利润，造成政府权益的流失。对矿产资源收益相关主体利益分配扭曲程度的测算表明，我国矿产资源收益分配中资源所有者、中央政府以及地方政府应获权益的很大比例被转移到开采商手中，成为其超额垄断利润，致使政府利益受损。

（三）地方政府与中央企业的矛盾

我国大多数矿产资源开发主要由中央企业直接进行，所开发的资源以外输为主，中央企业的生产经营与地方政府发展经济的目标存在矛盾。资源地政府为保障地方的长远利益，通常会发展附加值更高的资源利用和深加工项目。中央企业在进行资源开发时基本不考虑地方的产业规划，当地很难利用或依靠中央企业发展出可使地方经济获益的后继延伸产业；相反，规模经济效应和中央企业的垄断行为剥夺了地方企业和民营企业的市场份额，直接影响了资源地政府的经济利益。中央企业不但没有考虑到当地经济发展，资源开采还导致资源枯竭、环境恶化等问题，而中央企业留给地方的收益难以补偿资源开采过程中造成的环境成本。中央企业在当地开发资源，而在总部所在地纳税，并且不执行省