

# 资源：是优势还是陷阱

## ——资源型城市走向可持续发展的出路探讨

匡耀求

**[提 要]** 资源型城市是依托资源优势而发展起来的，可是在现行的体制和法律框架内，资源型城市的资源优势却演变成为了各种各样的“陷阱”。资源型城市面临的各种矛盾和问题归根到底是一个如何正确处理资源与利益相关主体关系的问题，也就是资源的产权归属与利益分配问题。为此，必须解决自然资源资产的价值问题。本文提出了从采掘业与制造业的集约化程度比较的角度来估算自然资源资产价值的方法，并通过计算得出目前采掘业的增加值中约有 68.97% 实际上是自然资源本身的价值。本文以我国著名的石油城市克拉玛依为例进行深入分析，指出资源型城市资本原始积累所依赖的自然资源优势基本上得不到体现是资源型城市在矿产资源逐步耗竭后走向衰落的根本原因。认为实现资源型城市的可持续发展，关键在于承认自然资源的价值，并确立一个在国家、资源开发企业、资源开发产业工人与资源型城市之间进行合理分配的机制。

**[关键词]** 资源型城市 集约化程度 自然资源价值 可持续发展

**[中图分类号]** F062.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X (2010) 01-0021-09

资源型城市是以本地区矿产、森林等自然资源开采、加工为主导产业的城市类型。根据国家计委宏观经济研究院 2002 年在《我国资源型城市经济结构转型研究》报告中提出的三个界定原则和四个界定标准，我国现有资源型城市共 118 个，其中黑龙江省有 13 个；山西省有 11 个；吉林、内蒙古、山东、河南、辽宁等省分别为 7~10 个。按资源种类分类，在 118 个资源型城市中，煤城有 63 个，占 53%；森工城市 21 个，占 18%；有色冶金城市 12 个，石油城市 9 个，黑色冶金城市 8 个，其他城市 5 个。我国资源型城市的人口规模普遍较大，如唐山、抚顺、徐州、鞍山都已经是人口过百万的特大城市，大同、大庆、本溪等 12 个城市人口也都超过了 50 万。资源型城市市区人口总规模已经超过了 3500 万，相当于 2 个中等规模欧洲国家的水平<sup>①</sup>。长期以来，作为基础能源和重要原材料的供应地，资源型城市为我国经济社会发展做出了突出贡献。但是，我国的资源型城市在发展过程中积累了许多矛盾和问题，包括经济结构失衡、失业和贫困人

口较多、生态环境破坏严重、维护社会稳定压力较大等，一些资源型城市正面临资源枯竭和接续替代产业发展乏力的危机。为此，国务院于2007年出台了关于促进资源型城市可持续发展的若干意见。本文着重讨论以矿产资源开发为主导产业的资源型城市并分析制约其可持续发展的根本原因。

## 一、资源型城市的资源优势已演变成为一个“陷阱”

资源型城市是依托资源优势而发展起来的城市，可是在现行的体制和法律框架内，资源型城市的资源优势却演变成为了各种各样的“陷阱”。这些陷阱包括字面和字里的陷阱双重含义：一旦资源枯竭城市衰落，资源城市的产业工人陷入其中没有出路；事实上，当地下的资源开采完后，一些采空区失稳陷落，使很多废旧矿山也布满了陷阱，让当地老百姓和路人均陷入其中。

丰富的矿产资源是一些资源型城市的立市之本，是推动资源型城市经济社会发展的巨大动力，也是资源型城市赖以发展的比较优势所在。但是，过去资源型城市的政企合一体制使资源开发企业为垄断自然资源的价值，对外界参与持排斥态度，对外开放程度非常有限；资源开发企业陶醉于表面上的高增加值率，错把祖宗留下的老本当利润，不会主动考虑如何降低生产成本，提高经济效益、提高集约化水平；由于资源行业的垄断收益产生洼地效应，使资金、人才、技术等较为稀缺的经济要素均大量地、单向地流向资源开发行业，资源开发行业人才济济，而其他行业科技力量不足，人才缺乏，抑制了其他行业的成长和发展，使得资源型城市产业结构单一；资源型城市由企业办社会导致企业内外的福利区别（对外部的歧视），使得外来资本、技术、产业进入的门槛较高；长期形成的封闭观念和利益依附使得市场化难以推进；特别是其中的采掘工业，其固定资产折旧率特别高，相当多的一部分产值成为废铁在地下生锈，不能转化为推动城市发展的资本。轰轰烈烈的资源开发产业吸引了全国各地的劳动大军，但一旦资源开采完毕，城市缺乏后续产业支撑，大量的矿工和百姓将失去生计，结果资源优势演变成为资源陷阱，使大量矿工陷入其中，找不到生活的出路。

20世纪50~60年代建设的国有矿山目前有2/3已进入中老年期，资源逐渐枯竭。有近400个矿山面临闭坑威胁，将直接影响到300万矿工和近1000万家属的工作和生活。由于没有建立符合国际惯例的“矿山补偿基金”，企业难以转产，这部分矿山职工已形成社会最贫困的阶层<sup>②</sup>。根据官方的数据，著名的煤城——辽宁阜新市处于月收入156元最低生活保障线以下的居民有19.98万人，占市区人口的25.4%，已经远远超过了国家规定的“警戒线”，而矿务局40万矿工已经有20万人下岗<sup>③</sup>。

地下矿藏采完后，地下被掏空，地面处于亚稳定状态，随时都有陷落的危险。据悉，煤都阜新市已有13个沉陷区，总面积达101.4平方公里，有2.7万座房屋受到不同程度的破坏，有1.52万座处于危房状态，涉及居民2.9万户、7.8万人<sup>④</sup>。1999年，阜新新邱区南部八坑处，一台213型吉普车正在路上行使，突然路面沉陷，吉普车“如同电影特技镜头般”在路面消失，后面路人口瞪目呆。2000年，当地一个叫黄凯的孩子正在路上行走，突然路面沉陷，孩子“像一块石头”掉进深不见底的废坑道里，当场被瓦斯熏死。采煤沉陷区给阜新造成的直接与间接损失已超过15亿元，威胁着居民的日常生活<sup>⑤</sup>。

## 二、导致资源优势成为“陷阱”的症结所在

资源型城市面临的各种矛盾和问题归根到底是一个如何正确处理资源与利益相关主体关系的

问题，也就是资源的产权归属与利益分配问题。具体说就是资源开发产业工人与资源的关系问题，资源开发产业投资者与资源的关系问题，资源所在地区政府与资源的关系问题，资源型城市社会与资源的关系问题。

从产业的性质看，资源开发产业和农业一样，都是属于自然资源产业；与农业不同的是，农业依赖的是可再生自然资源，而资源开发产业（矿业）依赖的是不可再生自然资源。

按我国统计习惯，矿业被称为采掘业，与制造业、建筑业一同划为第二产业。但从经济属性看，矿业应同农业一起划入一次产业，因为它们都是直接从事自然资源开发利用的初次产业。从生产角度来看，矿业对下游产业的影响甚至要大于农业：全国能源供应的 93% 来自矿物能源，制造业原料的 80% 来源于矿产品<sup>⑥</sup>。所以，在联合国制定的标准产业分类中，属于第一层次的有 10 种，其中第二位即为“矿业和采石业”，位于“农业”之后。世界上很多国家将矿业作为一个独立产业来对待。但是在我国，把矿业归入工业，而且是归入重工业中。

在过去计划经济体制下，工业完全由国家控制，矿产资源由国家垄断开采，资源开发产业工人作为国家职工由国家统一安排，资源、资源产业、资源型城市的发展只与国家发展计划有关，矿产资源的地位和作用被悬空在国家发展计划里。但是，随着经济体制的改革，资源产业、资源型城市的发展已逐步脱离了国家计划，它们与资源的关系逐步凸现。但是，我国目前的体制和法律体系对自然资源与相关利益主体的关系涉及得非常少，现行的矿产资源法和相关管理体制（税制）在处理矿产资源与相关利益主体关系问题上极不公平，使资源型城市的各种矛盾和问题日趋严峻。

我国意识形态领域长期受到劳动价值论的影响，不承认自然资源的价值，使得自然资源与相关利益主体的关系没有列入法律框架中。但是《矿产资源法》又规定国家是矿产资源的所有者，然而，国家对矿产资源这种国有资产价值的实现途径又不是作为资本投入矿产资源开发企业，也不是作为原料卖给矿产资源开发企业，而主要体现在对矿业实行增值税制度上，不管企业消耗了多少资源，只按增加值多少征税。1994 年税改后，矿业算术平均综合税率为 14.65%，是税改前的近 3 倍，是制造业税赋水平的 2 倍，矿产资源开发企业为了合理避税，对压缩成本缺乏积极性（这可能是我国矿业集约化水平始终难以提高的一个重要原因，也是矿业领域的市场化难以推进的重大制约因素），使得矿业企业的实际经济效益<sup>⑦</sup>不高，自然资源的价值被用于填补企业的亏空，大量的自然资源性资产在无形中流失了，资源型城市持续发展依托的资本原始积累途径被堵塞了，矿业开发造成的环境与生态破坏又缺乏资金整治，结果资源型城市的资源优势逐渐演变为资源陷阱。

不承认矿产资源的价值或对这种价值估计不足，因而对矿产资源与各利益主体的关系缺乏合理的协调机制，这是资源型城市各种矛盾和问题产生的总根源。除了国家外，资源开发产业工人、资源开发企业、资源型城市均应该是矿产资源的利益主体，要妥善解决资源型城市面临的各种矛盾和问题就要妥善处理矿产资源与这些利益主体之间的关系，这就要求正确估算矿产资源的价值并对这种价值在各利益主体之间作出合理分配。正是由于对矿产资源的价值没有一种有效的计算方法，并且对这种价值缺乏一个合理的分配机制，使得矿产资源这种国有资产出现了大量的流失、耗散和不合理转移，结果导致资源型城市的资源优势演变为资源陷阱。

### 三、自然资源资产的价值核算

矿产资源是一类十分重要的自然资源，是维持国民经济持续发展的物质基础，能够带来巨大

的社会、经济效益，因此，矿产资源具有资产的主要特征，它是经营性资产不可分割的组成部分之一，被称为自然资源资产。当然，并非所有的自然资源都是资产，自然资源转化为自然资源资产具有一定的条件，其中最重要的条件是：是否具有稀缺性，是否具有明确的所有权。只有既稀缺同时又具有明确所有者的自然资源才可能转化为自然资源资产。实现自然资源资产价值是自然资源资产所有者要求其所有权在经济上加以体现的必然结果。

矿产资源的价值是指矿产资源使用者为了获得矿产资源的使用权需要向矿产资源所有者支付的货币额。矿产品的价格 = 矿产资源价值 + (必要的矿产资源开发成本 + 正常利润)。

目前，自然资源资产价值理论研究远远落后于实践的需求，完整的理论体系还没有建立起来，只是构建了一些理论框架。纵观目前有关理论研究，探讨自然资源价值的理论有多种，如效用价值论、劳动价值论、生态价值论、哲学价值论、价值工程论、资源环境论等，它们从某一方面阐述了相应的价值问题，但都没有很好地从整体上解决自然资源资产价值问题。理论上的争论难以避免，现实的需求不允许我们长期争而不决，必须在构筑价值理论的同时寻求自然资源资产价值量化的途径<sup>⑧</sup>。如何对自然资源资产价值进行计量，这是实现自然资源价值的前提和基础，现有的一些理论如边际机会成本模型、模糊数学模型、效用—劳动价值结合模型等，它们具有一定的合理性，对于解决部分资源本身价值或者资源产品的价值发挥了巨大作用，但是它们尚不能完全解决所有自然资源价值量化问题。完善创新自然资源资产价值量化理论是资源走向市场的必经之路，目前这方面的现实需求与理论研究相脱节的现象还普遍存在。

目前，我国对部分自然资源开展了资产化管理的实践，主要是森林资源、矿产资源、水资源、海洋（海岸带）资源、土地资源等，取得了一定的经验，但是自然资源资产价值理论及其量化问题没有得到有效解决，成为资源资产化管理最大的障碍；长期以来形成的“资源无价”的传统价值观念以及计划经济体制下产生的资源管理模式，还在不同程度上阻碍着自然资源资产化管理的进程。我国的资源价值研究始于1985年学术界对自然资源有偿使用和价格问题的讨论。1985年，李金昌等先后翻译了雷佩托的《关于自然资源与折旧问题》、《挪威的自然资源核算与分析》及洛伦兹的《自然资源核算与分析》等研究报告，同时发表了《实行资源核算与折旧很有必要》等系列论文，自1988年开始，在美国福特基金会资助下，李金昌主持开展了“资源核算及其纳入国民经济体系研究”，提出了资源核算的理论与方法，发表了《资源核算论》（海洋出版社，1991）及其英文版《Natural Resource Accounting for Sustainable Development》。随后开展的相关重要研究课题有中国人民大学胡长暖教授主持的“资源价格研究”及吉林大学环境科学与工程系主持的“我国资源利用与环境保护中的价值补偿问题研究”。1989年，施以正翻译出版了阿兰·兰德尔的《资源经济学——从经济角度对自然资源和环境政策的探讨》一书。同时，资源核算工作也得到了政府部门的高度重视，1989年4月，国务院发展研究中心经济组会同伊春市人民政府在伊春市举办了国际自然资源核算培训班；国有资产管理局在1991年召开了“自然资源产业化和资产管理问题”理论研讨会；1992年发表了“实行国有资源的资产化管理是摆脱我国资源困境的根本出路”的文献；1994年10月，国家国有资产管理局发出了《关于煤炭资源资产化管理试点工作的函》，提出了推进资源资产化管理工作的总体思路；在1994年“全国国有资源性资产管理暨全国清产核资工作会议”及1995年“国有资源性资产管理全国工作会议”上进一步强调自然资源资产化管理的重要性。国资办发[1995]68号文件关于加强国有资源性资产评估管理有关问题的通知要求各地国有资产管理部门会同有关资源主管部门认真做好国

有资源资产化管理和评估的试点工作，在深入调查研究和认真总结经验的基础上，为国务院制定国有资源性资产评估办法以及具体的行业技术标准做必要的准备。2002年6月国土资源部矿产资源储量司召开了“矿产资源价值核算座谈会”。但由于这方面的研究仍然处于起步阶段，尽管取得了一定成绩，但无论在理论上还是在实践上都存在不少问题，有些问题至今还处于“糊涂”状态。现行的矿产资源经济评价方法是以矿业投资的利益回报得到保证为前提，但却很少考虑自然资源本身的价值能否得到实现。

目前国内外对自然资源的价值的评估，没有统一的方法，但不同的学者已在各自的领域作出了一些有益的探索。比如土地资源的价值可以通过市场拍卖的手段定价，森林资源和水资源价值也已建立了初步的核算体系，黄贤金等对《中国不同农区耕地资源价值核算》作了研究，西安石油学院胡健、蒲志仲等完成了《油气资源价值分级与有偿使用的方法研究》。对矿产资源的价值核算早就受到人们的关注，一些石油大亨就是对此先知先觉，率先完成了资本的原始积累。早在1982年就有学者指出，矿山部门总盈余中所获得的利润，它不仅只代表生产者真正的收入，同时包含了“一次性”资本的收益和不可更新自然资源无法挽回的损失<sup>⑨</sup>。这实质上就是说，矿山企业的超额利润来源于对自然资源价值的忽视。1987年Robert提出了自然资源估价准则。他认为经济收益是估价自然资源的中心问题，它来源于三个方面：（1）自然资源本身的消耗；（2）级差地租；（3）垄断条件。自然资源价值等于国际商品价格减去获取过程中所消耗的成本<sup>⑩</sup>。吉林大学环境科学与工程系在开展“我国资源利用与环境保护中的价值补偿问题”研究中提出了“油藏资源价值的计算方法”，将油藏资源的价值分为资源底价和资源补偿价值两部分分别计算：将油藏开发获得的全部收益，扣除一切成本耗费，求得资源本身的固有的效用价值，即为该油藏的底价。补偿价值包括矿产资源开发补偿费（即矿产资源税）、地勘补偿费（即地勘投资成本）、生态破坏补偿费等。但是这些核算都涉及到一个开发成本问题，而开发成本具有非常大的弹性，不同地区、不同企业开发单位数量矿产资源所需的成本相差很大，实际上还是没有解决自然资源的价值问题。自然资源价值的实现需要在市场中完成，与市场价格有关，与目前技术和管理水平下的社会生产必要成本有关，但不一定和具体企业的生产成本有关，因为具体企业的生产成本取决于开发过程的效率，与开发企业的技术水平和管理水平有关。我们不能根据某个具体企业的销售收入与生产成本来推算自然资源的价值。需要寻求更加有效的办法来估算自然资源的价值。

#### 四、从采掘工业与其他工业的集约化程度比较看矿产资源资产的价值

某种工业行业的技术水平和管理水平通常用集约化程度来衡量。相同集约化程度的不同工业行业应该具有相同的增加值率（即工业增加值与工业总产值的比率），通过不同行业的比较可以推算出当前技术与管理水平下的社会必要生产成本。因此，我们提出了从采掘业与制造业的集约化程度比较的角度来估算自然资源价值的方法。

2001年我国全部国有及规模以上非国有工业企业的工业增加值率为29.68%，轻工业的增加值率为27.94%，重工业的增加值率为30.81%（见表1中工业增加值率1）。轻工业和重工业有明显的差别，特别是采掘工业的增加值率明显高于其他工业行业。工业增加值率是衡量工业集约化程度的一个重要指标，似乎重工业集约化程度高于轻工业，但是重工业中最先进的加工工业的增加值率却只有25.96%，还低于轻工业的平均水平，实际上只有采掘工业的增加值率一只独秀。是不是我国采掘工业的集约化程度很高呢？事实上，国际上采掘工业的增加值率普遍大大高

于加工制造业，我国采掘工业的增加值率与发达国家采掘工业的增加值率差距还不小。显然，采掘工业的增加值率高并不一定反映其集约化程度高。为什么采掘业的增加值率会大大高于加工制造业呢？我们来分析其中的原因。

表 1 2001 年中国大陆不同工业行业的增加值率

| 工业行业     | 工业总产值    | 工业增加值    | 工业增加值率 1 | 工业增加值率 2 |
|----------|----------|----------|----------|----------|
|          | (亿元)     | (亿元)     | (表面上的)   | (实际的)    |
| 全国总计     | 95448.98 | 28329.37 | 29.68%   | 28.08%   |
| 轻工业      | 37636.93 | 10516.91 | 27.94%   | 27.94%   |
| 以农产品为原料  | 23604.58 | 6968.39  | 29.52%   | 29.52%   |
| 以非农产品为原料 | 14032.35 | 3548.52  | 25.29%   | 25.29%   |
| 重工业      | 57812.05 | 17812.46 | 30.81%   | 28.17%   |
| 采掘工业     | 5338.69  | 3079.9   | 57.69%   | 29.73%   |
| 原料工业     | 23346.74 | 7171.09  | 30.72%   | 30.72%   |
| 加工工业     | 29126.63 | 7561.47  | 25.96%   | 25.96%   |

注：表中工业增加值率 1 为按现行统计体系计算的，没有计算自然资源资产的价值；工业增加值率 2 为扣除自然资源资产价值后计算的工业增加值率。工业总产值和工业增加值数据引自 2002 年《中国统计年鉴》。

由于采掘业的增加值率普遍高于制造业的增加值率，李周为和钟文余（1999）提出在衡量工业集约化水平时对采掘业和制造业应该采取不同的标准。该标准可按美、英、日、德、法等国 20 世纪 90 年代年工业增加值占工业总产值的比重平均值确定。制造业的集约化标准为工业增加值率大于 42%，采掘业的集约化标准为工业增加值率大于 70%<sup>①</sup>。也就是说制造业的增加值占总产值的比重达到 42% 就满足了集约化的要求，而采掘业的增加值占总产值的比重要达到 70% 才能满足集约化的要求。我们知道，采掘业是以消耗不可再生自然资源为代价的，这意味着采掘业的总产值和增加值中有相当一部分是自然资源资产的价值，通过比较，我们可以把这一部分自然资源资产的价值计算出来。

根据集约化标准，在满足集约化要求的情况下，

$$\text{制造业增加值} / \text{制造业总产值} = 0.42$$

$$\text{采掘业增加值} / \text{采掘业总产值} = 0.70$$

制造业总产值是制造业增加值（V）与消耗的原材料价值（M）之和，而现行统计体系中的采掘业总产值包括了采掘业创造的价值（V）、消耗的原材料价值（M）和自然资源资产的价值（N）；制造业增加值就是制造业创造的价值（V），但现行统计体系中的采掘业增加值却包括了采掘业创造的价值（V）和自然资源资产的价值（N）。因此，有：

$$V / (V + M) = 0.42 \tag{1}$$

$$(V + N) / (V + M + N) = 0.70 \tag{2}$$

由式（1）得：

$$29V = 21M \tag{3}$$

由式（2）得：

$$3(V + N) = 7M \tag{4}$$

由（3）÷（4）得：

$$29/3 \times V / (V + N) = 3 \quad (5)$$

化简得：

$$V / (V + N) = 9/29 \quad (6)$$

$$N / (V + N) = 20/29 \approx 68.97\% \quad (7)$$

据此换算得出，自然资源资产的价值（N）占了目前采掘业增加值（V+N）的20/29，也就是说目前采掘业的增加值中约有68.97%实际上是自然资源本身的价值。计算结果还表明，采掘业所消耗的矿产资源的价值与其工业增加值成正比，而且在工业增加值中占了相当大的比重。自然资源作为原料在采掘生产过程中大量消耗了，但却没有计入成本，这才是采掘工业增加值率普遍大大高于加工制造业增加值率的原因。

将表1中采掘业的总产值和增加值中扣除自然资源资产价值后，我们计算了2001年中国不同工业行业的实际工业增加值率（即表1中的工业增加值率2）。从表1可以看出，扣除消耗的自然资源成本后，2001年中国采掘工业的增加值率为29.73%，与原料工业增加值率（30.72%）及以农产品为原料的轻工业增加值率（29.52%）非常接近。全国工业增加值率为28.08%，轻工业增加值率为27.94%，重工业增加值率为28.17%，重工业与轻工业的增加值率也非常接近，说明中国轻、重工业的集约化程度大体上是一致的。总体上看，原料工业（采掘业实际上也是原料工业）的增加值率稍高，可能得益于原料就地取材的低成本优势。重工业的增加值率略高于轻工业是由于重工业中原料工业所占的比重较大的缘故。通过对不同类型工业实际增加值率的计算和比较，又进一步证实了我们提出的这种矿产资源价值估算方法的有效性。

## 五、跳出资源陷阱，发挥资源优势

这里以我国著名的石油城市克拉玛依为例加以讨论。

克拉玛依的前身实际上是一个大型国企，即原来的新疆石油管理局。由于先有油田，后有城市，克拉玛依自建市以来，应由地方管理的社会职能一直由新疆石油管理局代为行使，市委、各群众团体以及12个政府部门，采取与石油管理局合署办公的方式，全部使用石油管理局的编制，经费也由石油管理局全部承担。随着国企改革的逐步推进，石油企业重组改制，1999年以来已从新疆石油管理局先后剥离出中国石油天然气股份公司新疆油田分公司、中国石油天然气股份公司独山子石化分公司、中国石油天然气股份公司克拉玛依石化分公司、中国石油天然气股份公司克拉玛依润滑油厂、中国石油天然气股份公司独山子润滑油厂五个互不隶属的独立法人企业，而原来由石油管理局承担的社会服务职能逐渐转移到地方政府，改制前的城市建设和生态建设投入主要由企业承担<sup>②</sup>，这笔投入相当大，改制后怎么办？城市建设和生态建设的投入从哪里来？

有人建议国家由资源开发企业的税后利润中提取一定比例，设立资源型城市产业结构调整和环境生态补偿基金，国际上也有这样的惯例。但是这样做并不能从根本上解决问题：首先这种做法有点象行政收费，不符合减少行政收费的市场化改革方向；实际上，这种基金收入的规模非常有限，如克拉玛依市2002年的基金收入也只有4451万元，只占全市财政预算收入（120800万元）的3.68%，难以对资源型城市的产业结构调整 and 生态环境建设发挥应有的作用；第三，不能激励资源开发企业提高经济效益，不能促进资源开发企业实现经营方式由粗放型向集约型转变（政府要从税后利润中提成，企业就会对增加税后利润失去积极性）。其实资源开发企业的产值有相当大一部分并不是资源开发企业创造的价值，而是自然资源本身的价值，应该有一部分用于

对当地的自然资源损失进行补偿。前述研究表明,这一部分损失的价值还相当大,通常占据了采掘业增加值总额的70%左右。这一部分价值目前还没有得到中国法律的确认,更谈不上如何分配。过去认为矿产资源是属于国家财产,由国家统一开采,利润归国家所有,对这一部分价值的产权作出明确界定的必要性和紧迫性没有得到人们的关注。但是随着国企改制的逐步推进,开采矿产资源的企业已经不是原来的国有企业(目前大部分为国有控股企业,也有外资企业),如果这一部分价值的产权不能得到界定,则可能导致国有资产的大量流失。因此,现在到了承认自然资源价值和确定这种价值的分配机制的时候了。资源型城市能否可持续发展在很大程度上就取决于这种资源价值的分配是否合理。目前资源型城市发展和建设所依赖的财政收入来源包括增值税(国家:地方=75:25)、营业税、消费税、所得税的一部分以及资源税(自治区:地方=70:30)。前4种税具有普遍性,只有资源税是资源型城市所独有的。资源型城市比其他城市在生态建设和接替产业培育方面有更多的工作要做,需要更多额外的投入。对资源型城市来说,生态建设和接替产业培育方面的投入来源最关键的就是资源税,这才是资源型城市资源优势的实质性体现。资源税征收的多少直接影响到资源型城市的生存和发展。按照《中华人民共和国资源税暂行条例》、《资源税税目税额明细表》、《几个主要品种的矿山资源等级表》中确定的税额标准,原油的资源税为8~30元/吨,这与开采出的原油中所含自然资源的实际价值(根据前述估计约为800元/吨)相比,简直是微不足道的。显然,目前我国自然资源价值的分配是很不合理的,自然资源价值的96%以上进入了资源开发企业的损耗和利润里去了<sup>⑬</sup>,目前自然资源的价值只有不到4%进入了地方财政,而且在区、市两级政府按70:30的比例分配,实际进入当地地方财政的比例不足1%。资源型城市资本原始积累所依赖的自然资源优势基本上得不到体现,随着矿产资源的逐步耗竭,资源型城市走向衰落就是必然的了。

自然资源的价值该如何分别?在石油资源最集中的中东地区,石油的开采和贸易完全被所谓“七姊妹”(后来通过一系列合并案,“七姊妹”演变为“五巨头”:埃克森美孚、壳牌、BP、雪佛龙德士古、道达尔菲纳埃尔夫)控制着。在势力强大的跨国公司与弱小的阿拉伯国家之间达成的分配方案是所谓的“五五法则”:即50%归当地政府,50%归控制着油田的跨国公司<sup>⑭</sup>。而我们的地方政府从石油收入中得到多少好处?地方政府用什么去改善生态环境和实现资源型城市的可持续发展?

2007年,《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》明确提出要“完善资源性产品价格形成机制。要加快资源价格改革步伐,逐步形成能够反映资源稀缺程度、市场供求关系、环境治理与生态修复成本的资源性产品价格形成机制。科学制定资源性产品成本的财务核算办法,把矿业权取得、资源开采、环境治理、生态修复、安全设施投入、基础设施建设、企业退出和转产等费用列入资源性产品的成本构成,完善森林生态效益补偿制度,防止企业内部成本外部化、私人成本社会化。”但是在实际过程中,把实现资源型城市的可持续发展相关费用列入资源性产品的成本构成和防止企业内部成本外部化、私人成本社会化均很难操作,这些措施无异于画饼充饥。笔者认为,实现资源型城市的可持续发展,关键在于承认自然资源的价值,并确立一个在国家、资源开发企业、资源开发产业工人与资源型城市之间进行合理分配的机制。只有这样,资源型城市面临的各种矛盾和问题才会得到根本解决,资源型城市的可持续发展才会有保障,矿业企业的改制才能顺利推进,矿业企业才不会沉湎于表面上的经济效益,才会有压力去改善经营机制,降低资源损耗,提高效率,实现经营方式由粗放型向集约型的转变。

①刘博、王伟:《我国资源型城市的可持续发展研究》,武汉:《现代商贸工业》,2009年,第21卷第3期,第6~7页。

②朱训:《要像重视“三农”问题那样重视“四矿”问题》,2002年3月7日在全国政协九届五次会议第二次全体会议上的发言。见:[http://www.chinamin-ing.com.cn/report/default.asp?V\\_SITE\\_ID=30](http://www.chinamin-ing.com.cn/report/default.asp?V_SITE_ID=30)。

③⑤于津涛、张向东:《东北资源枯竭型城市标本:煤城和80万人出路》,广州:《南方周末》,2003年2月20日。

④信息导刊编辑部《“激活”资源枯竭型城市》,北京:《信息导刊》,2004年第33期。

⑥张文驹:《中国矿业的发展战略选择和体制改革》,见:《世纪金山网》[http://www.hbcm.com/info-center/show.jsp?info\\_id=1323](http://www.hbcm.com/info-center/show.jsp?info_id=1323)。

⑦表面上,由于占有了自然资源资产的价值,使资源开发企业的效益显得非常高,也向国家交了不少的利税,很多资源开发企业的领导因此获得了不少政绩而成为中国政界的红人,使得中国政界更加难以认识到自然资源的价值。

⑧姜文来:《关于自然资源资产化管理的几个问题》,北京:《资源科学》,2000年22卷第1期,第5~8页。

⑨⑩姜文来:《水资源价值论》,北京:科学出版社,1998年。

⑪李周为、钟文余:《经济增长方式与增长质量测度评价指标体系研究》,北京:《中国软科学》,1999年第6期,第37~42页。

⑫过去的石油管理局由于占有自然资源价值的绝大部分,有能力承担,而现在,自然资源价值的绝大部分已随着企业的重组改制从新疆石油管理局剥离出来而转移到油田公司,新疆石油管理局显然不再有继续承担起对全社会实行有效管理的职能。

⑬结果使得资源开发企业总以为自己的经济效益很高,对国家的贡献很大,其实扣除自然资源本身的价值后,按目前的生产方式和管理体制,很多资源开发企业是亏本的,只是这种亏损总是由自然资源的价值去弥补,如果自然资源的价值归国家所有的话,资源开发企业的低效运行是以耗损国家财富为代价的。当然自然资源的价值应该在国家、地方、企业和资源开发产业工人之间合理分配,实际上自然资源价值的相当一部分以国有资源开发企业利润的形式上缴给了国家,国家应得的那一部分损失不多,但地方财政应得的那一部分却完全不见了,严格地说资源开发企业的低效运行耗损的是地方财政的应得的那一部分自然资源资产的价值。

⑭安东尼·桑普森:《七姊妹——大石油公司及其创造的世界》,上海:上海译文出版社,1979年。

作者简介:匡耀求,中国科学院广州地球化学研究所可持续发展研究中心研究员、博士生导师。广州 510640

[责任编辑 潘莉]