

制度安排视角的资源产业政策设计

杨艳琳

(武汉大学 经济发展研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 资源产业是产业经济理论、资源经济理论和管理学共同研究的交叉领域, 然而, 理论界对该问题的基础性研究尚处于起步阶段。尽管国际上至今尚未明确地确立资源产业的独立地位, 但是它在国民经济和社会发展中起着十分重要的作用; 而积极发展资源产业则是有效地协调经济系统、自然系统与社会系统, 完善资源资产管理、明确资源产权、实现资源价值保价增价的重要手段, 是优化整个产业结构的重要途径。资源产业政策是重要的正式的资源经济制度形式。本文首先从产业经济理论的视角分析了制定资源产业政策的理论依据和实施资源产业政策的现实作用, 然后从新制度经济学有关制度安排的角度阐述了资源产业政策体系的组成, 重点论述和设计了资源产业政策应该具有的基本内容, 以此说明通过完善的资源产业政策来促进我国资源产业的持续稳定发展。

关键词: 资源产业 资源产业政策 制度安排

中图分类号: F423.2

文献标识码: A

一、引言

资源产业 (Natural Resources Industry) 是通过政府和社会投入进行保护、恢复、再生、更新、增值和积累自然资源的生产和再生产活动的集合¹, 包括资源开采前、开采中、以及开采后的一切资源经济活动, 是有关资源的生产和再生产全部活动的总称。尽管国际上至今尚未确立资源产业的独立地位, 但是大多数国家已将资源产业中的矿业作为一个独立产业来管理。在我国, 资源产业被分解到农业、林业、采掘业、地质勘查业、水利管理业、工业 (森林工业、煤炭工业、石油工业、电力工业等)、科学研究和综合技术服务业以及资源回收再生业等行业部门之中。虽然在标准产业分类体系中没有资源产业, 但是, 这并不能说明我们不应该对资源产业进行深入研究。为了加强对资源产业的管理, 通过制定有效的资源产业政策以促进资源产业健康发展, 必须在确定资源产业特性与独立地位的同时, 对其进行细分²。从对细分的资源产业部门的研究来看, 理论界已经从资源稀缺与资源安全³、资源制度安排与重构⁴、相关的资源产业部门发展政策⁵等角度分别对矿产资源业、能源 (石油天然气、煤炭等) 资源业、森林资源业、水资源业等领域进行了较多的研究, 但是尚未从制度安排的角度来系统地研究资源产业政策体系以及资源产业的发展政策问题。

从产业关联的角度来看, 资源产业在整个产业结构体系中占有十分重要的地位, 积极发展资源产业则是优化整个产业结构的重要途径。资源市场化的快速发展和资源稀缺程度的增加使我们有必要将资源产业政策视为重要的正式的资源经济制度形式并从制度安排的角度运用有关的产业经济政策理论⁶来探讨资源产业发展的政策体系问题, 以通过完善的资源产业政策来促进我国资源产业的持续稳定发展。

二、进行资源产业政策制度安排的理论依据

笔者认为, 资源产业政策是政府为了实现一定的经济、社会和环境目标而对资源产业活动进行干预或调控而制定的一系列有关资源发展政策的总和。作为重要的正式的资源经济制度形式, 资源产业政策既是整个产业政策的重要组成部分, 更是资源经济政策的重要内容。资源产业政策的实质就是针对资源产业活动中出现的经济资源配置的“市场失灵”问题而实行的政策性干预或调控, 其目的是为了促进资源产业发展, 以此促进资源经济、生态环境和社会的协调发展。

进行资源产业政策的制度安排即制定资源产业政策, 不仅具有客观必要性, 而且有充分的理论依据。这种理论依

据主要有五个：一是资源“市场失灵”论。日本著名的产业经济学家小宫隆太郎认为，“产业政策的中心课题，就是针对在资源分配方面出现的‘市场失灵’采取对策”⁷。这是因为，根据“市场失灵”理论的分析，垄断会造成“市场失灵”，公共物品的提供存在着“市场失灵”问题，经济活动的外部性也会造成“市场失灵”，信息不充分和不对称会导致“市场失灵”；而自然资源具有公共物品或准公共物品的特性，资源产业存在较明显的垄断特征，资源经济活动表现出较强的外部性特征（如对环境可能产生一些不利或有益的影响），资源市场信息既不充分也不对称。从资源“市场失灵”的角度来看，有关资源市场机制的这些缺陷的理论分析就成为政府制定和推行资源产业政策的理论依据。二是资源产业比较优势论。英国李嘉图的“静态比较成本理论”、德国李斯特的“动态比较成本理论”、美国弗农的“产品循环理论”、日本筱原三代平的“后发比较优势理论”，均从不同角度说明制定产业政策的必要性和紧迫性。根据这些理论所做的分析，就成为后进的发展中大国政府根据本国的资源禀赋特征来制定和推行资源产业政策以提高或增强资源产业竞争力的又一理论依据。三是产业结构转换理论。“配第——克拉克定理”、“霍夫曼定理”、“库兹涅茨增长理论”等学说从不同角度分析了经济增长和收入分配提高过程中的产业结构变化规律；日本产业经济学家赤松则提出了产业结构国际化的“雁行形态理论”，美国著名发展经济学家刘易斯提出了二元经济结构理论，赫希曼提出了产业“关联效应”、“最有效次序”和不平衡发展理论，钱纳里提出了经济发展过程中的产业结构变化理论。这些理论从不同角度说明了产业政策对经济结构调整优化的积极意义。而根据这些理论所做的分析，就成为制定和推行资源产业政策以促进资源产业结构调整优化和资源经济发展的重要理论依据。四是可持续发展理论。自从联合国1980年3月5日提出“必须研究自然的、社会的、经济的以及利用自然资源过程中的基本关系，确保全球持续发展”⁸以来，可持续发展逐渐成为世界各国经济社会发展战略的重大选择。事实上，“经济增长极限论”、新经济增长论等均成为新的经济发展理论的重要理论来源，并成为制定可持续发展战略和政策的理论基础。由于资源产业的发展直接涉及可持续发展的各个方面，而且资源以及资源产业、资源经济本身也面临着一个可持续发展的问题，因此，作为新的经济发展理论的可持续发展理论就成为制定和推行资源产业政策的新的理论依据。五是资源经济制度变迁与创新理论。新制度经济理论在资源经济领域研究中得到了大量的应用，并形成了资源经济制度变迁与创新理论。根据这些研究可以看出，资源产业政策是重要的正式的资源经济制度形式，积极制定和实施有效的资源产业政策就是一种强致型的资源经济制度变迁和创新，它有助于推动资源经济的持续稳定发展，因此资源经济制度变迁与创新理论成为制定和推行资源产业政策的又一个新的理论依据。

三、实施有效的资源产业政策可能获得的现实效应

根据资源产业政策的内涵、特点和理论依据，可以看出，认真制定和积极实施资源产业政策会在以下几个主要方面获得其政策效应：第一，发挥政府调节与引导的积极作用，有效弥补资源市场失灵。如政府通过推行资源产业组织政策和资源产业结构政策，可以限制资源垄断和促进有效竞争，治理资源开发利用过程中造成的生态环境污染、环境破坏和保持生态平衡。第二，促进资源产业的健康、合理发展。资源产业作为整个国民经济中的基础性产业，有可能成为经济“起飞”和高速发展中的“瓶颈”产业或需要优先发展的先行产业，而有些资源产业因需求较旺而可能超常规发展或过度发展，从而导致一些重要资源快速的过度消耗而损害可持续发展的基础，政府运用资源产业结构政策和资源产业发展政策可以推动资源产业结构优化，使各个资源产业均能获得健康、合理的协调发展和促进资源产业总体的可持续发展。第三，实现经济资源的优化配置。资源产业政策的根本任务和最主要的作用就是尽可能地实现包括自然资源在内的全部经济资源的优化配置。因为资源产业的运行不仅会消耗大量的经济资源（劳动力、资本、技术、信息等生产要素），而且也要消耗大量的自然资源，因此，政府推行正确的资源产业结构政策，可以减少或避免资源的闲置和浪费；推行合理的资源产业组织政策，可以提高资源企业使用资源的效率，改善资源市场结构和提高资源市场绩效，从而促进经济资源的优化配置。第四，增强本国资源产业的国际竞争力。随着经济全球化、一体化的发展，资源市场的国际化趋势日益加快，各国资源产业的发展均已处在一个国际竞争不断加剧的环境之中，政府制定和推行资源产业发展政策，有助于发挥本国资源的比较优势、提高资源企业的生产力水平、资源技术创新能力和在国际资源市场的开拓能力，引导和鼓励国内外资本向资源产业投资，从而有效地增强本国资源产业的国际竞争力。

当然，资源产业政策的现实作用并非都能充分地发挥出来。因为资源产业政策自身也存在着一些局限性，如它不能对任何资源产业都具有同等的作用，它的实施既需要一定的前提条件也需要一定的成本和代价；它在实施过程中因受到各种内生变量和外生变量的影响而可能部分失灵或完全失效，因此，资源产业政策的作用不是万能的，也存在着“政策失灵”的情况。这说明要充分发挥资源产业政策的现实作用，政府必须综合采取多种政策措施，包括财政措施、金融措施、贸易措施、政府采购措施、国有化或民营化措施、法律措施、行政组织措施等。建立在资源市场机制基础之上的多种政策措施的有效配合运用，则是实现资源产业政策目标、促进资源产业高效发展的最切实可行的途径。

四、制度安排下的资源产业政策体系的组成

从制度安排的角度来考虑就会发现，资源产业政策涉及资源产业活动的各个方面，存在各种不同的类型，并且由多种多样的有关资源产业的政策构成一个有机体系。笔者按照政策内容（政策对象、目标、措施和手段、实施机制、步骤和方式等）的不同，将资源产业政策分为资源产业结构政策、资源产业组织政策、资源产业发展政策三大类型，且每一类资源产业政策又分别包括多种不同的具体政策。这些资源产业政策共同构成了资源产业政策体系，其基本结构如图 1 所示。

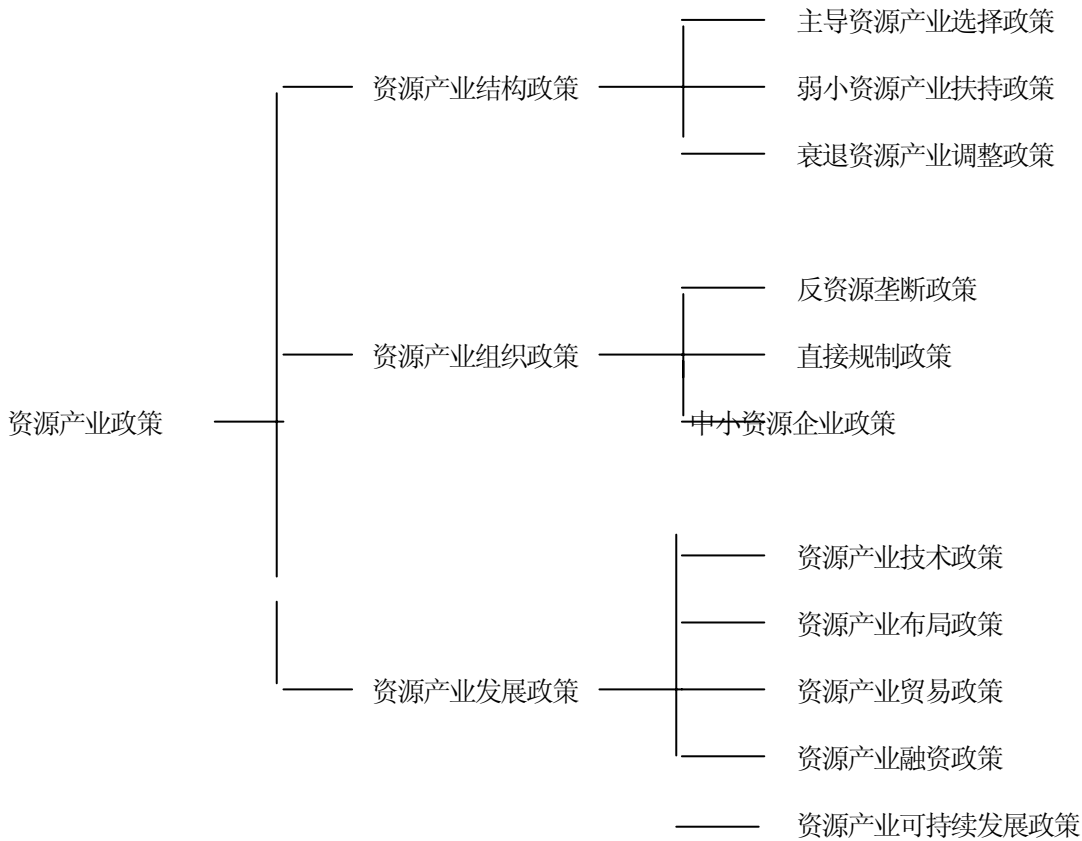


图 1 资源产业政策体系

制定资源产业政策具有客观必要性，这种客观必要性决定了资源产业政策应该具有如下制度性特点：第一，弥补资源市场功能缺陷。资源市场自由竞争能有效地提高资源开发利用效率，但也会存在明显的“市场失灵”。资源产业政策的核心功能在于弥补资源市场的不足，而不是排斥或取代资源市场功能。也就是维护资源企业的经营自主权和重视发挥或最有效地保障资源市场功能。第二，指导和协调资源产业发展。资源产业政策作为旨在促进和加快资源产业发展的政策，一方面给资源企业指明资源产业发展变化的趋势，便于资源企业的投资选择；另一方面还应协调资源产业与其他产业之间、资源产业内部各产业部门、资源产业内部各类资源企业之间复杂的经济技术关系，或者使政府的财政、金融、贸易、法律等部门根据资源产业政策要求，正确使用各种经济、法律或行政手段调节不同产业和企业的经济关系，以保证资源产业政策目标的有效实现。第三，具有阶段性和动态性。资源产业政策具有鲜明的导向特征，其政策目标和手段反映了社会经济发展（如工业化进程）对资源经济的要求。由于社会经济呈现出由低水平逐步向高水平发展的有阶段性变动，资源产业结构也呈现出不断优化升级的有序变动，因此，相应的资源产业政策也必然具有阶段性和动态性的特征，即资源产业政策的内容会发生变化、政策目标会越来越高、政策手段会不断调整更新和趋于完善。第四，具有国别民族性。虽然资源产业发展规律是各国在制定和实施有关资源产业发展的各项政策和法律时必须遵守的，但是，各国的资源产业政策均旨在力图维护自己的民族利益，并与本国的具体国情（如资源禀赋、经济发展状况、消费模式等）相适应。可以说，资源产业政策是维护国家（民族）资源经济利益的重要工具，具有各国民族的独特性。

五、制度安排与设计视角的资源产业政策

从资源产业政策体系来看，资源产业政策应该主要包括资源产业结构政策、资源产业组织政策、资源产业发展政策三大类型。不仅每一类资源产业政策分别包括多种不同的具体内容，而且具有不同的政策特征和作用。以下主要从制度安排与设计的具体角度来具体分析每一类资源产业政策分别应该包括的基本政策内容。

1. 资源产业结构政策的制度安排与设计

(1) 资源产业结构政策的制度特征与制度作用

资源产业结构政策是政府根据本国资源产业结构变化趋势，为了推进资源产业结构优化而制定的一种资源产业政策。它既具有资源产业政策的一般特征，也具有自己的特点。笔者认为，这些制度特点主要表现为：第一，资源产业结构政策的目的是促进资源产业结构的调整与优化。资源产业结构政策的主要任务是按照资源产业结构变化规律，调整不合理的资源产业结构，协调各个资源产业部门之间以及资源产业与其他产业之间的比例关系。通过正确选择主导资源产业、扶植弱小资源产业、调整衰竭资源产业，克服资源产业的瓶颈制约，提高资源产业发展的技术水平，实现资源产业结构的合理化。第二，资源产业结构政策实施的关键是促进那些用于资源生产的各种生产要素如劳动力、资本和技术等在资源产业之间合理的自由流动。资源产业结构政策目标实现的必要条件是能够促使用于生产的生产要素（包括资源产业内以及其他产业的生产要素）在资源产业之间自由流动。这有利于不同资源产业规模的收缩或扩张、有利于促进各个资源产业技术水平的提高和规模经济效益的提高，从而达到资源产业结构调整和优化目的。第三，资源产业结构政策是一种具有战略性的产业政策。资源产业是整个国民经济的基础性产业，资源产业结构的变化对整个产业经济以至整个国民经济的发展具有基础性、长期性的影响；资源产业结构的调整和优化是资源经济发展的重要标志和必要条件，也决定着国民经济的长期、协调、稳定增长，因此，完善的资源产业结构政策及其实施成效，对于促进资源产业结构的优化、促进资源经济发展和整个国民经济发展具有全局性、根本性的战略意义，资源产业结构政策是一种具有战略性的产业政策。

根据资源产业结构政策的基本制度特征，笔者认为资源产业结构政策的制度作用就是促进资源产业结构的合理化，促进资源经济以及整个社会经济持续、稳定和协调发展。具体来说，资源产业结构政策的主要制度性作用有三个方面：第一，促进资源产业结构转换。资源市场机制的作用可以实现资源产业结构的转换，但其过程较缓慢、且具有滞后性，甚至在资源垄断、资源技术和资本壁垒等方面的调节作用会有限或受阻乃至失灵。这就需要政府实施强有力的资源产业结构政策，采取调整、诱导、保护、扶植、改造、限制、淘汰等措施，加速资源产业结构的转换和向合理化方向发展。第二，协调资源产业发展。在资源经济发展的不同阶段，资源产业结构内的各个产业部门因发展程度和作用不同而处于不同的地位，并形成资源产业之间的层次性：在纵向方面有主导资源产业、弱小资源产业、衰退资源产业之分，在横向方面有重点资源产业和一般资源产业之分。这种多层次的资源产业存在着复杂的经济技术联系，而且通过产业关联影响着与其他非资源产业之间的关系，因此，资源产业结构政策根据不同资源产业的地位、作用、现状、发展趋势及与其他非资源产业的关联度，分清轻重主次，分别采取支持、培育扶植、调整等政策措施，使不同的资源产业部门能够比例恰当、结构合理地协调发展。第三，推动资源产业技术水平提高。用高技术武装和改造资源产业、促进资源产业技术进步和创新，是资源产业政策的重要内容。资源产业结构政策的实施，不仅有助于推动资源产业技术的进步、高技术资源产业中的应用，提高各种资源产业的技术水平，而且有助于提高资源产业的技术集约化程度，促使以劳动密集型资源产业为主的资源产业结构向以技术密集型资源产业为主的资源产业结构转变，实现资源产业结构的优化升级，从而提高资源产业的效益，使资源产业随着技术水平提高和结构效益的改善而得到快速发展。

(2) 制度设计要求的资源产业结构政策

资源产业结构政策主要调整各个资源产业部门之间的纵向结构关系，兼及其中的横向关系。资源产业结构政策的主要内容应该包括主导资源产业选择政策、弱小资源产业扶植政策、衰竭资源产业调整政策。

主导资源产业选择政策是政府按照合理有效原则选择主导资源产业并采取有效可行措施支持其发展的政策，是资源产业结构政策的重要组成部分。由于在资源经济中处于主导地位的资源产业部门具有显著的关联效应和扩散效应，对资源产业结构优化和资源经济发展具有重要的意义，因此，一国必须从其资源禀赋、比较优势、资源经济发展程度、资源产业结构的现状和所处的发展阶段及变化趋势，正确地选择主导资源产业。如可以将能源（石油、煤等）、水、森林、土地等重要资源的开发利用作为主导资源产业来支持其快速发展，使其持续的部门高增长率大大超过资源经济总

增长率，以充分发挥其引导和带动作用。

弱小资源产业扶植政策是政府制定的旨在支持和帮助那些幼小但有发展前途、短缺而又重要的资源产业发展壮大的政策，是资源产业结构政策不可缺少的组成部分。弱小资源产业为具有产业生命力的幼小资源产业和发展滞后的瓶颈资源产业，如海洋资源产业、风能资源产业和生态环境资源产业就是新兴的弱小资源产业。在对弱小资源产业实施鼓励、刺激、保护等扶植政策时，应综合考虑以下几个因素：促进资源产业结构优化、发挥比较优势、发挥市场机制的作用、增强资源产业竞争力、配套优惠政策等。也就是说，在制定和实施弱小资源产业扶植政策时应该将其与之结合起来，使弱小资源产业经过一段时期的扶植发展之后逐渐成为主导资源产业或支柱资源产业。

衰竭资源产业调整政策是政府对处于衰退或耗竭状态的资源产业实行收缩、转移、改造、淘汰等调整政策，是资源产业结构政策的又一个重要组成部分。有些资源产业尤其是可耗竭资源产业存在着幼小期、成长期、成熟期、衰退期的产业生命周期。处于衰退期的资源产业因为资源枯竭、技术进步缓慢或者创新乏力、需求减少、效率下降、丧失国际竞争的比较优势、受不合理的资源企业制度或资源经济体制等的影响而需要收缩，有必要将其中的资本、技术、劳动力转移至其他有发展前景的资源产业部门或非资源产业部门；而市场机制则对资本壁垒、技术壁垒、劳动力再就业难题、垄断歧视、地方保护主义等阻碍资本自由流动的问题难以有效地解决，因而需要政府实施衰竭资源产业调整政策。政府采取的措施如促进转产或转业、技术支持、加速设备折旧更新、鼓励资产转移、劳动力转岗或再就业援助、适度的资源市场保护（包括限制竞争性的资源品的进口、价格补贴、政府采购）、发展接续产业或替代产业、体制改革和制度创新等，以促进衰竭资源产业的转移、收缩、改造、淘汰。例如对日益衰竭的多数矿产资源（诸如铅、锌、锡等资源）产业应尽快实行调整政策或振兴政策，以充分挖掘其发展潜力。

2. 资源产业组织政策的制度安排与设计

(1) 资源产业组织政策的制度目标和制度实施机制

资源产业组织政策是政府为了获得理想的市场绩效而制定的干预或调控资源市场结构和资源市场行为的一种资源产业政策。资源产业组织政策的制度性目标应该包括三个层次：一般目标、特有目标和具体目标。从一般目标来说，它作为政府干预经济活动的重要手段之一，应该实现如其他经济政策一样的共有目标，包括：促进更大的经济平等、充分就业、避免通货膨胀、保持对外收支平衡、加速经济增长⁹。从特有目标来看，作为一种特殊的经济政策，资源产业组织政策主要任务是维护正常的资源市场秩序，形成有效的竞争环境，充分利用专业化和规模经济的作用，提高资源市场绩效，促进资源产业内部各种经济资源的优化配置。从具体目标来看，各类资源产业组织政策制定、实施的出发点和归宿表现为：资源企业应达到有效利用规模经济，资源市场的供给主要应该由那些已经达到经济规模的企业来承担，资源企业应有较高的开工率；在同一类资源产业内不应出现某些资源企业长期获得超额垄断利润或长期严重亏损的情况，从长期来看，资源产业的资本利润率应该比较均等的（与非资源产业相比，由于资源经营权具有一定的垄断性而使资源产业可以获得一定的垄断利润，但在资源产业部门之间，资本只能按平均利润率获得平均利润）；较快的资源技术进步，存在较有效而又充分的资源技术创新和技术应用；资源品的销售费用较低，资源市场交易成本最小化；资源品的质量和服务水平较高，虽然存在资源品的多样性或差异化，但能满足资源消费需求；能有效地利用、节约、保护自然资源，促进自然资源的可持续开发利用，保持资源市场具有长期的绩效。

从资源产业组织的角度来看，影响资源市场绩效的主要因素是资源市场结构和资源市场行为，政府主要采取调控资源市场结构和资源市场行为的政策手段，以实现资源产业组织政策的系列目标。这样，实现资源产业组织政策目标的制度实施机制应该主要有三种：一是调控资源市场结构。如降低资源卖方集中度、降低进入壁垒、分割处于超垄断地位的资源企业，以改善不合理的资源市场结构；又如对中小资源企业进行必要的扶植、鼓励适度的集中、预防形成垄断性市场结构、限制某些资源开发以防止过度竞争损害经济资源配置效率和社会经济福利，以维持合理的资源市场结构。二是调节资源市场行为。政府对资源企业的市场行为进行监控、调整，限制和消除各种不正当竞争行为和垄断行为，以维护资源市场的公平交易和合理竞争。三是直接改善不合理的经济资源配置。如政府用立法或行政手段禁止滥用稀缺资源，对高污染或严重破坏生态环境等外部不经济的资源企业予以限制和处罚；既降低资源生产集中度而又不妨碍规模经济、既鼓励适当集中又防止垄断产生弊端。政府的这些政策手段可以弥补市场机制在资源产业内难以有效优化经济资源配置的缺陷。可见，资源产业组织政策的实质就是政府通过协调规模经济与有效竞争的矛盾，以建立正常的资源市场秩序，提高资源市场绩效，资源产业组织政策手段的配合运用能够有效地实现资源产业组织政策的系列目标。

(2)制度设计要求的资源产业组织政策

从资源产业组织政策的对象来看，它主要是调控资源市场结构和资源市场行为。而从其政策导向来看，它的内容应该包括两类：一是鼓励和促进竞争、限制垄断的政策，目的是维持正常的资源市场秩序，主要有反垄断和反不正当竞争政策；二是充分利用专业化和规模经济的资源产业组织合理化政策，目的是限制过度竞争，主要有直接规制政策和中小资源企业政策。

反垄断和反不正当竞争政策是政府按照资源市场绩效原则对具有垄断性特征的资源产业制定和实施反垄断法和反不正当竞争的法规，是资源产业组织政策最重要的内容。由于资源垄断会阻碍资源价格机制正常发挥作用，增加资源生产和交易成本、产生X非效率，限制资源技术进步，加之不正当的竞争会破坏资源市场秩序，因此，需要政府制定和实施反垄断和反不正当竞争政策。通过整顿和规范资源市场秩序，维护正常的资源市场秩序，实行有效竞争，提高资源产业内部经济资源配置效率或实现资源产业内部经济资源的优化配置。政府制定和实施反垄断和反不正当竞争政策的具体内容应该主要有以下几个方面：一是限制或禁止私人（个人、资源企业或集团）垄断资源或各种形式的资源卡特尔协议；二是限制或禁止能够形成资源市场过度集中的资源企业兼并；三是限制或禁止在资源市场中居于支配地位的大型资源企业滥用市场势力；四是限制或禁止诸如资源贸易限制、共谋、欺诈、非法使用竞争手段等不正当竞争。

直接规制政策是政府在反垄断法规适用除外的一些特殊资源产业，为防止资源的低效配置和确保消费的公平而对这类产业的资源企业进入、退出、投资、资源品或服务的价格、质量、数量等直接加以干预或控制的政策，是资源产业组织政策的组成部分。适用除外原则是法律规定某些特殊资源产业的资源企业协调可以不受反垄断法的限制。具有垄断性特征的自然资源业中的特殊资源产业例如战略资源产业，政府可以对其制定和实施直接规制政策，其具体内容有：进入规制（如特别许可、注册制、申报制等）、数量规制（如投资规制、产量规制）、质量规制、设备规制、价格规制、退出规制等。但政府对资源产业组织的直接规制存在着一定的规制成本，也会制约资源企业的经营自主权和抑制其创新能力，还会产生审批“寻租”、“权钱交易”、滥用职权或官僚主义等问题，因此，直接规制政策应尽量缩小在特定的资源产业组织范围内，并注意行政的廉洁、公正、公开和高效，以降低直接规制成本和间接规制成本。

中小资源企业政策是政府根据中小资源企业的实际情况和本国有关资源产业发展的特点，对各个资源产业部门中的中小资源企业采取的扶持或者限制政策，是资源产业组织政策的重要组成部分。由于中小资源企业具有不可替代性，即具有大型资源企业所不具有的优势如制度创新强、管理成本低、对资源市场变化的反映和适应速度快、能提供多样化的资源品用以满足资源市场需求，同时其存在和发展有利于增强资源产业组织内部的竞争活力，但是，它们在与大型资源企业的竞争中，在劳动力、融资、技术、信息等方面处于不利地位；或者它们不规范的生产经营会对有关的资源市场秩序造成破坏、对生态环境造成比较严重的破坏与污染、对安全生产造成较大的威胁（如我国的中小煤矿企业经常发生重大的矿难事故），因此，需要政府制定和实施中小资源企业扶持或者限制政策。政府对中小资源企业的扶持措施表现在多方面，如金融支持、财政补助、税收优惠、劳动力援助、技术帮助、产品优先采购、信息服务等。但政府的扶持措施应与资源产业结构政策以及环境保护政策有机地结合起来，既促进中小资源企业发展，又保护和改善生态环境。

3. 资源产业发展政策的制度安排与设计

(1)资源产业发展政策的制度特征

资源产业发展政策是政府为了促进资源产业形成和发展而制定的一系列具体政策的总称，是三大资源产业政策之一。与资源产业结构政策和资源产业组织政策相比，资源产业发展政策有其自己明确的制度特征：第一，资源产业发展政策的目标具有综合性。在一定时期，资源产业发展的政策目标既有经济目标（如资源经济增长、资源经济领域的就业），也有社会目标（国家战略资源安全、民族团结），还有生态环境目标（保护环境）；从广义来看，它还包括资源产业自身的发展目标（资源产业结构优化和资源产业组织合理化），因此，必须综合考虑各种目标要求，在比较中进行权衡和确定最终的兼顾各方要求的目标。第二，资源产业发展政策的内容具有多样性。资源产业发展政策涉及资源产业形成和发展的各个方面，如资源技术、资源布局、资源贸易、资源金融、资源发展规划与战略等。第三，资源产业发展政策的实施具有长期性。资源产业的发展有一个从不成熟到成熟、由低级到高级、由结构不合理到结构合理、由比较缺乏竞争力到具有较强的竞争实力的过程，有一个阶段性目标的实现到综合目标基本实现的发展过程。这个过程是资源产业发展政策长期实施的过程，虽然在这个实施过程中有可能不断调整阶段性的政策目标、政策措施和具体手

段，但是改变不了资源产业发展政策应该长期实施的基本特征。

(2)制度设计要求的资源产业发展政策

根据资源产业发展的途径来看，资源产业发展政策主要包括：资源产业技术政策、资源产业布局政策、资源产业融资政策、资源产业贸易政策、资源产业可持续发展政策等等。限于篇幅，本文在此主要说明前三类政策的基本内容，对资源产业贸易政策和资源产业可持续发展政策的内容将在笔者的其他论文中再分别加以论述。

资源产业技术政策是政府制定的旨在促进资源产业技术进步的一种资源产业发展政策，是政府对资源产业的技术进步、技术结构选择和技术开发进行的预测、决策、规划、协调、推广、监督和服务等方面的综合措施。笔者认为，政府之所以要制定资源产业技术政策，其必要性主要是：促进资源技术进步是政府的重要职能之一，市场机制难以有效地促进资源技术发展，资源科学技术的基础研究需要政府的大量投入和有力组织协调，迅速地增强对本国的资源技术竞争力需要政府的干预和支持。资源产业技术政策的内容主要包括资源产业发展的目标、主要方向、重点领域、实现目标的策略和措施。资源产业技术政策是保障资源产业技术适度和有效发展的重要手段，具体包括资源产业技术发展规划、资源产业技术引进与创新、资源产业技术开发和推广、资源产业技术结构调整与合理化、资源产业技术法规的制定与实施等。

资源产业布局政策是政府为了实现资源地区配置和利用合理化、资源产业空间分布和组合合理化而制定的一种资源产业发展政策。它既是资源产业发展政策的重要组成部分，同时又是区域经济发展政策体系中的重要内容。由于资源是总体产业布局的重要制约因素，如可以形成资源导向型的产业布局和资源型的城市，同时资源禀赋又决定着资源产业布局的现状、规模及变化，这种制约或决定作用是通过资源产业关联方式体系出来的，也就是说，资源产业关联既与总体产业布局密切相关，又直接与资源产业布局密切相联；又由于资源产业布局政策目标具有多元性，即它必须兼顾经济发展目标（资源丰富但贫困落后地区经济增长、不同区域经济的相对均衡增长）、社会稳定目标（产业布局与民族团结、边疆稳定、地区劳动力资源利用）、生态环境目标（防治环境污染、防止资源破坏和浪费）、国家安全目标（资源尤其是战略资源的开发利用、产业布局与经济安全和国土安全），因此，政府必须制定和实施并适时调整资源产业布局政策。这样，政府的资源产业布局政策就包括区域资源产业扶持政策、区域资源产业保护政策、区域资源产业调整政策。而实施这些政策的手段和措施则有资源产业布局规划、直接投资、法律或行政限制、经济诱导、信息服务等。但从总体来说，资源产业布局调整措施的实施则应该以市场调节为基础、以经济手段为主、政府有关政策的适当倾斜和适时调整为基本原则，通过资源产业布局的调整和优化，促进区域资源产业的发展和资源产业总体的发展。

资源产业融资政策是政府制定和实施的旨在促进资源产业有效发展的一项金融政策。它既是资源产业发展政策不可缺少的重要内容，也是金融政策体系的重要组成部分。笔者认为，政府制定和实施资源产业融资政策的客观必要性主要表现为：资源产业结构调整和优化需要金融的支持，如弱小资源产业的发展需要得到金融的扶持；资源产业组织的合理化需要有金融的支持，如中小资源企业的发展所需要的金融支持表现为政府应改善其融资条件等多方面；资源产业发展更需要政府提供金融支持，如资源产业技术开发所需要的投资量大、周期长，政府应以提供财政补助金或融资支持的方式对 R&D 经费予以支持；又如政府可以利用金融手段来调节资源产业布局，以促进资源产业空间组合的合理化。随着现代产业资本与金融资本的结合及相互渗透日益加强，新兴的资源产业融资也得到了快速发展。为了促进资源产业的快速有效发展，政府有必要运用金融政策加强对资源产业发展以至资源经济运行的调控，这也说明制定和实施资源产业融资政策的必要性和可行性。资源产业融资涉及政府、金融机构、资源产业和资源企业、资源市场和金融市场、资源融资政策和法规、资源融资的条件、手段和方式（如直接融资和间接融资）等诸多方面，但从总体来看，资源产业融资政策的主要内容或其实施途径主要有以下几个方面：第一，资源产业的政策性金融支持。国家政策性金融对资源产业发展提供在利率、借贷期限等方面的优惠贷款。如国家的政策性银行对战略资源的大规模开发、对资源进出口或进行海外资源开发投资予以优惠信贷，或者中央银行对商业银行所发放的资源产业贷款予以贴息或担保等。第二，政府财政资金对资源产业的支持。政府根据资源产业结构调整和资源产业布局的变化，运用财政资金对资源产业予以有力支持，如政府通过财政拨款、发行国库券、引进外资等方式筹集资金或者直接投资兴办大型国有资源企业；政府对资源产业中的加速设备折旧提供财政贴息，或者以此鼓励资源产业中的资产（资本）转移。例如，在日本，政府为了鼓励森林所有者（包括国有林和私有林所有者）进行必要的森林经营和造林，对林业经营特别是造林、抚育、综合利用等项目提供资助，资助金额高达 70%-80%。日本政府运用财政资金对森林资源业的大力支持，使日本有森林 2515 万公顷，占国土面积的 2/3，森林覆盖率高达 68%，木材资源蕴藏量高达 34.8 亿立方米。¹⁰ 日本的这一经验值得我国借鉴。第三，政府对资源产业的投资实行直接规制。政府主管部门对有关资源产业中资源企业的投资

规模进行直接规制。其手段主要有：建立某些资源产业重大投资项目的审批制度，规定资源产业投资决策；确定资源产业投资的数量限制，如单个资源企业最低和最高固定资产投资规模、新进入资源企业的最低投资规模；实行资源产业投资计划配额制，制定资源产业内大型投资企业在一定时期内的重大固定资产和技术改造投资配额计划。当然，政府对资源产业投资的直接规制应建立在充分发挥市场机制作用的基础之上。第四，鼓励直接的资源融资。随着现代资本市场快速发展，间接的资源融资已难以满足资源产业发展对资金的需求而逐步退居其次，直接的资源融资日渐成为解决资源产业发展所需巨额资金问题的主要途径。政府应该制定有关优惠政策，允许大型资源企业发行股票、公司债券，在国内外证券市场扩大融资；或者加速现有大型资源企业的股份制改造，通过股份多元化途径吸收或筹集更多的低成本资金。第五，改善中小资源企业的融资条件。中小资源企业发展面临着不利的融资环境，如它们在直接融资时容易受到信用程度及有关制度的制约；在间接融资时，不仅其信贷利率高于大型资源企业的信贷利率，而且还可能存在着诸多十分苛刻的附加条件。政府应改善中小资源企业特别是那些有助于改善生态环境的中小资源企业的融资条件，主要是建立针对中小资源企业的专门金融机构和信用担保制度，或者政府向这些金融机构提供政策性资金以支持其向中小资源企业发放低息贷款。第六，对资源产业的退出、资源产业转移提供金融支持。第七，积极鼓励民间资本或者民营资本大量进入资源产业，鼓励和引导外资进入资源产业，通过资源产业的对内和对外开放吸引更多的资金支持。

六、简要结论

在传统经济管理体制下，我国产业分类和经济统计一直采用五部门分类法，即将国民经济活动划分为农业、工业、建筑业、运输业和商业，五部门产业分类法使资源资产被分解到农业、工业、建筑业、运输业和商业等部门，因而资源产业也相应地被分解和归并到五部门之中。随着我国标准产业分类法的确立，资源产业活动范围得到了重新界定，有关资源产业发展的政策得到了修改，但从总体上来看，资源产业发展政策的基本内容和主要特征并未发生重大变化。

由于资源产业具有其独特性，具有成为独立产业的条件，鉴于它与自然界的密切关系以及它又与农业、工业、服务业不相同的生产经营活动特征，应将其视为一个独立的至少应该是一个相对独立的产业¹¹。这就要求我国在对资源经济活动进行管理时，将已经被分解到其他产业部门管理的资源活动集中统一到—一个部门进行管理（因为在我国，资源经济活动被行政条块分割到各个部门中，即使是重新组建的国土资源部门，也不具备集中统一管理所有资源经济活动的职能），将其产业的附属地位上升为产业的独立地位，以促进资源产业的顺利发展。又由于资源产业在整个国民经济以及社会再生产中具有重要作用，它应为新的第六个物质生产部门，其排序应居于农业、采掘业、加工工业、运输业、建筑业之首，也就是说，没有资源产业，其他五个物质生产部门则成为无源之水、无本之木，更谈不上在这些物质生产部门基础之上发展起来的各种服务业。如果按产业在国民经济中的地位和作用来分析，那么资源产业是归属于基础产业还是瓶颈产业还是先行产业，则是一个需要解决的重大现实问题。资源产业活动是整个社会再生产的起点，资源产业是国民经济发展中的基础性产业；从可持续发展的角度来看，资源产业是新兴的产业¹²，是应该大力促进其发展的朝阳产业。从我国的现实情况来说，应参照联合国标准产业分类方法（ISIC），至少应将资源产业中的矿业确定为一个独立的基础产业，建立能反映矿业经济发展状况的统计与考核指标体系，把矿业的振兴和可持续发展纳入国家宏观决策之中¹³。

在我国资源消耗型经济增长方式转变仍然很迟缓的条件下，经济增长规模的持续扩大给自然资源带来了日益增大的压力。发展资源产业不仅可以缓解资源的约束和压力，为其他产业发展提供物质基础，而且可以建立起资源节约型的国民经济体系，使社会的生产和生活主要依靠自然资源的“股息”增值，使资源得以可持续利用。也就是说，发展资源产业是协调经济系统、自然系统与社会系统，完善资源资产管理、明确资源产权、实现资源价值保价增价的重要手段，是优化产业结构的重要途径。随着我国经济市场化的快速发展，资源的市场化和资源市场都得到了较大的发展，但是我国资源稀缺性决定了必须进行资源产业的发展选择¹⁴，在市场经济条件下也需要促进资源产业的发展¹⁵；进一步说，从构建经济发展的产业动力机制¹⁶来看，市场经济快速发展所带来的资源严重约束在客观上要求我国加快资源管理体制的改革，建立和健全资源市场机制，不断促进资源开发利用制度创新¹⁷，积极发展资源产业以完善产业结构。这就进一步要求我国认真研究促进资源产业发展的理论和实践问题，从制度安排和设计的角度来制定适合我国国情的资源产业发展政策和逐步完善资源产业发展的政策体系。

参考文献

[1] （日本）小宫隆太郎：《日本的产业政策》[M]，北京：国际文化出版公司，1988年。

- [2] (英国)凯恩·克劳斯:《经济学与经济政策》[M],北京:商务印书馆,1990年。
- [3] 陈根长:《论森林资产与产权制度变革》[J],北京:《林业经济》,1989年第4期。
- [4] 陈秋华:《林业产业结构转换效应和过程的理论分析》[J],北京:《林业经济》,1989年第3期。
- [5] 陈新燕,杜杨松,王丹:《我国资源产业发展需求和现状研究》[J],北京:《资源·产业》,2004年第2期。
- [6] 陈燕,覃家君:《可持续发展的三大新兴产业》[J],武汉:《理论月刊》2004年第1期。
- [7] 成金华,朱冬元:《市场经济与我国资源产业的发展》[J],武汉:《中南财经大学学报》,1996年第6期。
- [8] 程绪平:《我国资源稀缺性与资源产业的发展选择》[J],北京:《经济研究》,1991年第9期。
- [9] 傅允生:《资源约束、利润转移与不经济增长——中国经济高速增长中的资源问题》[J],北京:《经济理论与经济管理》,2005年第9期。
- [10] 郝育军:《日本发愁没人砍树》[N],北京:《环球时报》,2003年12月19日。
- [11] 简新华:《产业经济学》[M],武汉:武汉大学出版社,2001年。
- [12] 孔繁文,刘东生,石峰:《对森林资源产业政策的研究》[J],北京:《林业经济》,1989年第5期。
- [13] 刘璨:《我国南方集体林区主要林业制度安排及绩效分析》[J],北京:《管理世界》,2005年第9期。
- [14] 刘传江,杨文华,杨艳琳等:《经济可持续发展的制度创新》[M],北京:中国环境科学出版社,2002年。
- [15] 卢耀如,刘少玉,张凤娥:《中国水资源开发与可持续发展》[J],沈阳:《国土资源》,2003年第2期。
- [16] 牛文元:《可持续发展导论》[M],北京:科学出版社,1994年。
- [17] 钱润,陈绍志:《自然资源资产化管理——可持续发展的理想选择》[M],北京:经济管理出版社,1996年。
- [18] 秦鹏:《论资源安全及我国相关制度的重构》[J],北京:《中国软科学》,2005年第7期。
- [19] 容洞谷:《能源消费与国民经济发展的关系》[J],北京:《经济研究》,1980年第6期。
- [20] 王长富:《培育森林资源应走以内含扩大再生产为主的道路》[J],北京:《经济研究》,1983年第3期。
- [21] 王金霞,黄季焜,Scott Rozelle:《地下水灌溉系统产权制度的创新与理论解释》[J],北京:《经济研究》,2000年第4期。
- [22] 王礼茂,郎一环:《大力加强我国面向21世纪的全球资源战略研究》[J],北京:《资源科学》,1999年第6期。
- [23] 肖国兴:《论中国水权交易及其制度变迁》[J],北京:《管理世界》,2004年第6期。
- [24] 谢治国,胡化凯,张逢:《建国以来我国可再生能源政策的发展》[J],北京:《中国软科学》,2005年第9期。
- [25] 徐康宁,王剑:《自然资源丰裕程度与经济发展水平关系的研究》[J],北京:《经济研究》,2006年第1期。
- [26] 杨艳琳,陈银娥:《构建经济发展的产业动力机制》[N],北京:《光明日报》,2001年7月10日。
- [27] 杨艳琳:《我国自然资源开发利用制度创新》[J],武汉:《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2002年第1期。
- [28] 杨艳琳:《资源经济发展》[M],北京:科学出版社,2004年。
- [29] 杨艳琳:《论资源经济运行及其宏观调控》[J],哈尔滨:《求是学刊》,2006年第3期。
- [30] 周凤起:《中国经济发展中的能源资源和环境制约》[J],北京:《国际金融研究》,2006年第1期。

[31] 朱训:《切实重视“四矿”问题》[N],北京:《经济日报》,2002年7月8日。

On the Policy Design for Promoting the Development of Natural Resources Industry from the View of Institutional Arrangement

YANG Yan-lin

(Center for Economic Development Research, Wuhan University, 430072)

Abstract: Natural Resources Industry is a comprehensive research field which is studied by the industrial economic theory, resource economic theory and management science together, but the basic research for the problem in theoretic circle is in an embryonic stage. Although the Natural Resources Industry is still not regarded as an independent industry by all countries, it has been playing an important role in promoting the development of national economy and society. To develop the Natural Resources Industry actively is a key way to effectively coordinate the economic system, nature system and society system, to improve the management of natural resources assets, and to improve the whole industrial structure. The Natural Resources Industry policy is the important formal institutional form of natural resource economic institution. At first, the paper analysis the theoretic basis for making the Natural Resources Industry policy and the practical significance of putting the policy into practice from the view of industrial economic theory; then states the framework of the Natural Resources Industry policy system from the new institutional economics, further focus on the design for the detail of the Natural Resources Industry policy, in order to point out that the perfect Natural Resources Industry policy would promote the development of Natural Resources Industry stably and continuously in China.

Key works: Natural Resources Industry; Natural Resources Industry Policy; Institutional Arrangement

收稿日期: 2006-06-18;

作者简介: 杨艳琳, 经济学博士, 武汉大学经济发展研究中心教授、博士研究生导师。

¹ 参见钱阔、陈绍志主编,《自然资源资产化管理——可持续发展的理想选择》,北京:经济管理出版社,1996年,第208页。

² 杨艳琳,《资源经济发展》,北京:科学出版社,2004年,第96~97页。

³ 有关资源稀缺与资源安全的研究文献如:容洞谷,《能源消费与国民经济发展的关系》,北京:《经济研究》,1980年第6期;程绪平,《我国资源稀缺性与资源产业的发展选择》,北京:《经济研究》,1991年第9期;成金华,朱冬元,《市场经济与我国资源产业的发展》,武汉:《中南财经大学学报》,1996年第6期;王礼茂,郎一环,《大力加强我国面向21世纪的全球资源战略研究》,北京:《资源科学》,1999年第6期;傅允生,《资源约束、利润转移与不经济增长——中国经济高速增长中的资源问题》,北京:《经济理论与经济管理》,2005年第9期。

⁴ 有关资源制度安排与重构的研究文献如:陈根长,《论森林资产与产权制度变革》,北京:《林业经济》,1989年第4期;王金霞,黄季焜、Scott Rozelle,《地下水灌溉系统产权制度的创新与理论解释》,北京:《经济研究》,2000年第4期;杨艳琳,《我国自然资源开发利用制度创新》,武汉:《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2002年第1期;刘传江,杨文华,杨艳琳等,《经济可持续发展的制度创新》,北京:中国环境科学出版社,2002年;肖国兴,《论中国水权交易及其制度变迁》,北京:《管理世界》,2004年第6期;秦鹏,《论资源安全及我国相关制度的重构》,北京:《中国软科学》,2005年第7期;刘璨,《我国南方集体林区主要林业制度安排及绩效分析》,北京:《管理

世界》，2005年第9期。

⁵有关资源产业部门发展政策的研究文献如：王长富，《培育森林资源应走以内含扩大再生产为主的道路》，北京：《经济研究》，1983年第3期；陈秋华，《林业产业结构转换效应和过程的理论分析》，北京：《林业经济》，1989年第3期；孔繁文，刘东生，石峰，《对森林资源产业政策的研究》，北京：《林业经济》，1989年第5期；卢耀如，刘少玉，张凤娥，《中国水资源开发与可持续发展》，沈阳：《国土资源》，2003年第2期；陈新燕，杜杨松，王丹，《我国资源产业发展需求和现状研究》，北京：《资源·产业》，2004年第2期；谢治国，胡化凯，张逢，《建国以来我国可再生能源政策的发展》，北京：《中国软科学》，2005年第9期。

⁶ 参见简新华，《产业经济学》，武汉：武汉大学出版社，2001年。

⁷ （日本）小宫隆太郎，《日本的产业政策》，北京：国际文化出版公司，1988年，第5~6页。

⁸ 转引自牛文元《可持续发展导论》，北京：科学出版社，1994年，第5页。

⁹ 参见（英国）凯恩·克劳斯，《经济学与经济政策》，北京：商务印书馆，1990年，第45~49页。

¹⁰ 参见郝育军，《日本发愁没人砍树》，北京：《环球时报》，2003年12月19日。

¹¹杨艳琳，《资源经济发展》，北京：科学出版社，2004年，第94~95页。

¹²陈燕，覃家君：《可持续发展的三大新兴产业》，武汉：《理论月刊》2004年第1期。

¹³朱训，《切实重视“四矿”问题》，北京：《经济日报》，2002年7月8日。

¹⁴程绪平，《我国资源稀缺性与资源产业的发展选择》，北京：《经济研究》，1991年第9期。

¹⁵成金华，朱冬元，《市场经济与我国资源产业的发展》，武汉：《中南财经大学学报》，1996年第6期。

¹⁶杨艳琳，陈银娥，《构建经济发展的产业动力机制》，北京：《光明日报》，2001年7月10日。

¹⁷杨艳琳，《我国自然资源开发利用制度创新》，武汉：《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2002年第1期。