



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《成果要报》

2015年第6期 (总第6期)

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2015年09月29日

谨防新常态下资源型央企 与地方合作“硬化”

薄文广

【内容简介】新常态背景下，资源型央企与地方合作初期的共赢关系随着央地间利益分配不均衡、资源过度开采与环境污染成本不对等、央企垄断与地方带动民富取向不一致等问题而逐渐变得“硬化”。笔者建议，应通过完善财税和生态补偿等相关措施，实行“差别化”而非“一刀切”政策，构建央地之间市场化的合作以及争端解决机制等，促进央地关系的长期和谐发展。

后金融危机时期，由于民企投资太弱小且见效慢、外企投资太审慎且地域有限集中，因此各地竞相拉拢掌握着巨量资金的央企，而央企的项目和价值也需要通过项目在地方的落地才能够得到转化和显现，两者之间合作是一个央地双方认为均双赢的结果。

根据不完全统计，2008-2011年4年间，央企在地方投资同比增长了4200%，2011年，央企在地方投资总额更是达到了11.38万亿元。虽然央企投资的领域不断扩大，但石油化工、煤炭、钢铁、火电、矿产等资源的开发和利用项目仍是资源型央企对中西部地区的投资重点，资源型央企与地方之间的合作关系进入了一个蜜月期。但随着央地合作的不断推进，特别是近一两年来，内外部环境的变化使得中国经济步入新常态中，央地之间初期的合作共赢关系随着央地之间利益分配不均衡、资源过度开采与环境污染成本不对等、央企垄断与地方带动民富取向不一致等问题而逐渐显现，央地之间的关系变得逐渐“硬化”。

一、资源型央企与地方矛盾的主要表现

1.央地之间利益分配不均衡。在央地合作之初，资源型城市地方政府常通过税费优惠、土地优惠、财政补贴等手段来为吸引央企投资，进而促进所在城市和区域的良性发展。而由于当前中国税收制度规定是实际注册地纳税，即企业在哪里注册就在哪里纳税，而非在哪里生产就在哪里纳税，而几乎全部资源型央企总部注册地均

在北京，因此北京多年来几乎一直在无偿享受众多央企总部带来的高额税收，而央企总部为了便于控制，也常常在中西部资源密集地区通过设立分公司而非在当地注册公司的方式来进行管理，地方政府则很难享受到资源开采后的各种税收利益。

2010年，时任陕西省副省长洪峰就曾公开抱怨，省属国企延长石油采掘1吨油交给地方的税收为680元，而央企中石油采走1吨油只交给地方60元，两者相差10倍。央企在陕西进行天然气开发，开发1立方米气留给地方只有1分钱，而地方气源地要用气，也必须首先到中央去申请指标，因此最初开始享受陕北优质天然气的是远在千里之外的北京而不是临近地区。资源开采收益在央地之间分配的不均衡也使得地方政府采取种种措施来试图让央企让利。新常态背景下，央企对地方投资的审慎以及对地方经济的带动效应减弱进一步加剧了央地之间的矛盾冲突。

2.资源过度开采与环境成本承担不对等。资源型央企通常把资源所在地作为资源开采的生产基地，由于相对于地方国企以及民营企业而言，央企通常拥有先进的设备、技术和管理，且由于资源开采具有的规模收益特征，央企对资源的开发效率较高，如2013年神华集团生产原煤4.6亿吨，其中仅总部位于陕西榆林的神东煤炭集团2010年煤炭产量就超过2亿吨。之前国家对煤炭行业实行计量征税，这导致资源型央企为了追求短期收益最大化而采取粗放型的生产方式，以资源型央企长庆油田为例，其在甘肃庆阳共有7个采油厂，他

们采用的是“注水采油法”，这种方法的耗水量极大，庆阳境内8条较大河流因为采油都受到污染，其中部分河流水质监测仅为5类或劣5类。随着百姓及地方政府环保意识的提升，资源型央企资源开采导致的环境污染问题以及巨大的环境污染治理成本分担问题日益凸显。

“谁破坏谁保护，谁污染谁治理”的环境保护原则在地方具体实施上却遇到了巨大的困境，由于地方政府缺乏治理资源型央企环境污染的动力（地方领导人通过央企快速发展经济并获得升迁，而对环境污染等长期行为则有意或无意地忽略）和能力（“强央企，弱地方”的行政级别设置，一些央企领导人甚至是省部级干部，而一些资源型城市的市、县级地方环保局属于处级和科级，受中国科层组织体制的影响，这种小管大的行政管理格局在实际工作当中很难进行有效的管理和监督），难以对资源型央企进行有效监管。

资源型央企通过规模化开采，源源不断地把本该属于当地居民所有和分享的资源收益输送到北京、上海等经济发达地区却把严重的环境污染和环境破坏留给了当地，这必然导致资源聚集区百姓的怨声载道，这种“富了央企（或发达地区），苦了地方（或欠发达地区），后代无望”的结局进一步加剧了央地的矛盾。

3. 央企垄断与地方带动民富取向不一致。由于地理位置、政策效应、市场化程度、人力资本等主客观条件，中西部地区的资源型城市和区域往往都是经济欠发达地区，而引入资金实力和技术实力

都很雄厚的资源型央企是这些地区快速致富的一条捷径，因此资源型城市地方政府会出台种种具有诱惑力的条件来吸引央企入驻，而在软预算约束下，央企也有了先做大规模、再做强效率的过度投资冲动。在入驻地方前，央企也会根据各个地区的情况进行选择 and 判定，进而对地方政府提出种种苛刻的入驻条件（这些条件更多是根据地方政府可以承担或忍受的最大成本来制定）。即使在入驻资源密集地区外，这些央企的生产链条以及上下游协作关系也更多是在央企系统内部循环和构建，除了一些社会化服务外，对资源密集地区所在企业带动不大。因此，虽然资源型央企对地方的投资可以达到几十亿甚至几百亿，资源开采量达到几亿吨，可以快速提升当地的GDP，但这些以高度资本密集、技术密集、内部循环为特征的产业却无法同步带动当地民营经济的发展，无法吸纳更多当地就业、难以提升当地百姓收入水平。

此外，对于资源密集地区而言，依靠种种优惠条件引入的资源型央企投资也在很大程度对那些能够真正带来稳定就业、加大本地税收和民众收入提升的民营企业产生“挤出效应”，长远看，以“大资源、大投入、大消耗”为特征的资源型央企会强化当地资源开发的路径依赖以及央企依赖，成为损耗地方有限和宝贵的资源的无底洞，央企垄断与地方带动民富取向不一致问题也日益展现。

二、促进资源型央企与地方和谐发展的对策建议

1. 完善财税和生态补偿等相关措施。央地之间关系“硬化”的关键是央地之间利益分配不协调，国家应该继续完善相关税收体系，对于一些自然资源来说，应适当调整中央和地方税费分配比例，适当加大地方的分享比例。另外，针对资源开采过程中产生的环境污染问题，应加大央企对地方生态补偿的力度和标准，如根据资源开采量的一个比例，成立环境治理专项基金，同时为防止地方政府滥用或转移，专项基金不能直接给地方政府，而是可以进入中央的退耕还林 水土保持渠道，实行专款专用。另外，虽然一些资源类税费已经由从量征收改为从价征收，但资源类税费的计征办法还应进一步完善，地方政府应更多分享资源开发收益，这样才能更好发挥税收对中西部资源富集地区经济的调节作用。

2. 实行“差别化”而非“一刀切”的相关政策。国家相关部委出台的一些政策如资源税改革、土地政策、环境政策等适用于全国层面，并且为了便于管理和控制，这些政策往往是同一标准的“一刀切”政策，但不同区域之间由于发展阶段、地理特征、要素资源等存在着较大差异，国家“一刀切”的相关政策措施（国家制定的这些措施往往是要解决作为先发地区的东部发达地区发展中出现的问题）往往是影响和限制了后发地区的发展，导致了“东部感冒、西部吃药”，这进一步减缓了中西部地区特别是资源密集型城市追赶东部沿海发达地区的步伐。因此需要国家在统一政策基础上能够根

据各地区实际情况进行一些必要的调整，实行“差异化”政策，以适应当地发展状况。

3.构建央地之间市场化的合作以及争端解决机制。资源型央企与地方的合作与博弈不仅仅限于央企与地方政府之间，还包括国资委、地方国企、地方民企以及地方百姓之间的博弈。兼具央企出资人以及行政管理角色角色的国资委，在央地合作中经常发挥重要的“撮合”作用，甚至央企还需要承担一些针对中西部地区的扶贫功能和任务。如果资源型央企在'央地合作'中的行政化色彩太浓，要尊重央企的投资主体地位，引导资本和产业按照市场机制流动和转移，而地方政府也应该转变职能，优化投资软硬环境，减少各种直接或潜在的地方保护。应允许和鼓励地方政府或地方企业与央企在项目中按照市场化原则进行入股，以共担风险，共享收益。

此外，由于资源型央企在行政上不属于地方管理，地方政府无权也没有能力在对本地区的央企难以形成有效的制约。因此，在国务院领导下，资源密集地省级政府应该与国资委联合成立协调和仲裁机构，为解决央地争端创造制度基础。

【作者简介】

薄文广，南开大学经济学院副教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

