

第三节：耗竭资源的开发利用决策

一、耗竭资源开发利用决策的基本原则

1、综合性原则

根据耗竭性资源的基本特点，结合我国开展耗竭资源保护和合理利用的经验教训，耗竭性资源的开发利用必需坚持综合性原则，综合评价，为耗竭性资源的开发和合理利用提供科学依据。

如白云鄂博在早期地质勘探时，对伴生元素未作详细评价，直接影响了包钢的正常建设，加上选冶技术水平低，使大量的稀有元素金属未分离回收。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

综合性原则还要求统筹规划，正确处理东部地区与西部地区、发达地区与欠发达地区，耗竭性资源勘查与开发，国有矿山企业与非国有矿山企业，以及规模开发与小矿开采之间的关系。

在推进西部大开发、中部崛起和振兴东北老工业基地的战略过程中，要加快区域性耗竭资源特别是优势矿产和国内紧缺矿产的勘查开发，支持矿业城市、老矿山寻找接替资源，促进区域共同发展和矿产资源的合理开发利用。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

2、节约性原则

耗竭性资源固有的稀缺性决定了其开发利用的节约性原则。

节约性原则包括两个方面，一是耗竭性资源开发利用过程的节约性，做到节约集约地利用资源，避免无谓的浪费；二是通过科技进步，提高耗竭性资源利用的贡献率和效益。



第三节：耗竭资源的开发利用决策

一个国家和地区的经济发展，一般要经过三个基本阶段，即**要素(资源)驱动阶段、投资(资本)驱动阶段和技术(发明)驱动阶段**。其中技术驱动阶段被认为是高级的和关键的阶段，是保障可持续发展的关键手段。只有通过优化产业结构、转变增长方式、推动高新技术产业发展，才能根本改变和提高耗竭性资源的利用率，以较从前更少的耗竭性资源的消耗生产出与从前同样多或更多更好的产品，最大限度的提高单位资源性资产的利用效益，把资源优势转化为经济优势，努力提高耗竭资源对国民经济的贡献率。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

3、产权明晰原则

为了提高耗竭性资源的节约性原则，在市场经济条件下，必须坚持产权明晰原则，即必须要有明晰的产权设置和产权结构，避免“公地悲剧”的产生。

目前应在完善耗竭性资源国家所有权的前提下，将一定时间范围内的使用权纳入市场，以市场化机制实现耗竭性资源的开发利用和优化配置，调动产权主体各方积极性，规范耗竭性资源的开发利用行为，实现自然资源生产与再生产的良性循环。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

产权明晰原则还要求培育和完善国家所有权下的耗竭资源产权交易市场，充分发挥市场机制和经济杠杆作用，逐步实施市场化运作，出让耗竭性资源的开发经营权，解决耗竭资源利用过程中的市场化公平竞争的问题。

如目前许多地方正在积极探索和推广耗竭性资源开采权的公开招标，取得了良好的效果。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

4、可持续利用原则

把经济、社会与环境割裂开来，只顾谋求自身的、局部的、暂时的经济性，带来的只能是他人的、局部的、后代的不经济性甚至灾难。伴随着人们对公平（代际公平及代内公平）作为社会发展目标的认识的加深，范围更广、影响更深、解决更难的一些全球性环境问题开始被认识。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

从耗竭性资源开发利用的角度而言，可持续利用原则一方面是上述各项原则的综合体现，同时也要求对耗竭性资源的开发利用与环境生态问题相结合，实现资源环境生态的协调统一，实现可持续发展的基本目标。



第三节：耗竭资源的开发利用决策

二、耗竭资源开发利用决策的依据

1、新古典经济学关于耗竭性资源的最优利用理论

新古典经济学利用福利贴现后最大化来讨论不可再生资源的最优利用，其使用的标准是“帕累托最优”：如果在给定的资源配置条件下，没有其它替代方法来配置资源，使某些人比原有配置下得到更多的福利，而又不损害他人的福利，则称这种原有的资源配置为帕累托最优。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

时间配置上，帕累托最优要求：① 每个人现在与将来消费资源的边际替代率相同，否则人与人之间就存在通过借贷的机会来增加福利；② 生产者之间以未来的消费替代现时消费的边际转换率一致，否则投资会转移；③ 每个人(生产者)的边际替代率等于其边际转换率，即用最优的可能性进行生产而且能最好的满足消费者需要。

新古典经济学认为，在完全竞争的市场下，上述要求能得到满足，资源配置可实现帕累托最优效率。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

2、耗竭资源开发与外部性问题

耗竭资源开发的成本形式，除了直接的投资成本之外，还包括生态系统改变造成的环境成本，表现为取得地下耗竭性资源对地上植被结构的破坏、形成的相关污染、资源的枯竭及机会成本等。成本的承受者除直接投资者承担的投资成本外，环境成本、资源枯竭及机会成本与直接投资者几乎不存在必然联系，而主要由当地居民及环境相关者承担，其中资源地的未来居民则承受资源使用权和环境变化的双重损失。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

在耗竭资源开发这种利益实现与成本承受结构中，开发者的利益关系是明确的，可以获得投资利润；政府可以取得税收；当地居民及相关区域在获得一定补偿及经济发展机会的同时，也承受了资源开发所引起的环境影响，直接成为环境成本的承担者。可见，结构主体所承受的受益和成本实际上是不对称的。这纵容了直接利益获得者的环境成本的转嫁行为，将不可避免地导致资源开发告罄之后区域经济尤其是生态环境的难以持续。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

案例：

近年来，随着矿产资源供需矛盾的突出，矿产品价格的不不断上涨，矿产资源的开发已经形成了热点。

国土资源部对国内12个省矿山地质环境现状的调查显示，目前上述地区共有矿山64242个，仅已查明的因矿山开采引发的环境问题所造成的经济损失就高达105亿元，开采占用、改变、破坏土地约548万公顷，尾矿及固体废物积存总量约149亿吨。由此推算，全国矿山环境问题造成的经济损失超过300亿元。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

3、耗竭资源开发的市场机制

从区域经济成长的角度来考虑耗竭资源的开发利用，就产生了在开放社会中的国民策略问题，即在开放社会中，一国出于资源安全和比较利益的需要，对耗竭资源品的取得存在选择开采和选择向国际市场采购两种可能，即二个市场问题。如果开采成本高于向国际市场采购的价格，则选择后者。这样在开放社会中局部区域耗竭资源的开发策略，便多了一个国际市场价格参照系。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

4、耗竭资源利益实现的结构安排

由于存在耗竭资源开发利益与成本形式的不对称现象，对资源开发利益做出合适的安排便十分重要。这将直接关系到开发行为能否顺利实施。

对耗竭资源的开发必须关照到承受成本的相关利益需要，资源开发必须与社区居民利益相协调。而协调耗竭资源开发与社区居民利益关系，对利益实现的结构安排应把握以下一些环节。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

第一个环节是现时利益关系的协调。

第二个环节是利益实现的现实与未来的分享结构。这主要涉及到耗竭资源开发与当地居民的未来发展及后代发展利益的关系。

第三个环节是资源地可持续发展的利益安排，可持续发展的产业结构建设。要避免资源地随耗竭资源的开发告罄而趋于衰落，关键是在着手耗竭资源的开发期间未雨绸缪，积极构造一个摆脱依附于单一耗竭资源开发的产业结构，确保在耗竭资源开发趋向枯竭时，区域产业结构具有继续成长、升级的活力。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

三、耗竭资源开发利用决策体系

1、确立耗竭资源开发利用的目标

（1）提高耗竭资源对全面建设小康社会的保障能力。加大耗竭资源勘查开发的有效投入，扩大勘查开发的领域和深度，强化对矿产资源的保护，增加耗竭资源的供应。扩大对外开放，积极参与国际合作。建立战略资源储备制度，对关系国计民生的战略耗竭资源进行必要的储备，确保国家经济安全和资源持续安全供应。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

(2) 促进资源地生态环境的改善，减少和控制耗竭资源采选冶等生产环节对资源环境造成的破坏和污染，实现耗竭资源开发与生态环境保护的良性循环；

(3) 创造公平竞争的发展环境。按照建立和完善社会主义市场经济体制的要求和矿产资源勘查开发运行规律，进一步完善耗竭资源管理的法律法规，调整和完善耗竭资源政策，改善投资环境，提供良好的信息服务，创造市场主体平等竞争和公开、有序、健全统一的市场环境。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

2、加强耗竭资源行政管理

中国现已建立了以宪法为基础，由矿产资源法和相关法律法规构成的矿产资源法律体系，为实行依法行政、依法管矿、依法办矿提供了法律保障。

（1）深化耗竭资源管理体制改革的。以矿产资源为例，为不断适应经济体制改革的要求，中国对矿产资源管理体制进行了改革，转变并加强政府职能，实行政企分开、政事分开。目前，全国90%以上的地（市）和80%以上的县建立了地矿行政管理机构。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

(2) 改革管理制度。近年来，中国改革了耗竭资源开采权管理制度，明确了勘探权、开采权的财产权属性，确立了勘探权、开采权的有偿取得和依法转让制度。确立了勘探权人优先取得勘查区内开采权的法律制度，强化了勘探权、开采权的排他性。改革了勘查、开采耗竭资源审批和颁发勘查许可证、采矿许可证的权限。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

（3）健全耗竭资源有偿使用制度。中国的相关耗竭资源法明确规定对耗竭资源实行有偿使用制度。中国政府规定从1998年起对探矿权人、采矿权人收取探矿权使用费、采矿权使用费和国家出资勘查形成的探矿权价款、采矿权价款。

（4）整顿和规范矿产资源管理秩序。良好的矿产资源管理秩序是矿产资源保护与合理利用的前提。1995年以来，中国政府在全国范围内开展了大规模的治理整顿，矿产资源管理秩序趋于好转。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

(5) 提高政府部门的服务水平。改善服务方式，按照公开、透明、规范、高效的要求，实行政务公开。建立健全内部会审、窗口办文、行政责任追究等制度。建立公报制度，发布矿产资源储量、勘查开发情况，逐步向全社会公开地质资料信息。建立信息查询制度，使全社会都能够及时、方便、快捷地查询国家矿产资源管理方面的信息。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

3、实现耗竭资源开发与生态保育的协调发展

(1) 继续坚持耗竭资源开发利用与生态环境保护并重、预防为主、防治结合的方针。积极引导企业在耗竭资源勘查、开采过程中实施清洁、安全生产。

(2) 限制对生态环境有较大影响的耗竭资源开发。在自然保护区和其他生态脆弱的地区，严格控制耗竭资源勘查开发活动。

第三节：耗竭资源的开发利用决策

（3）加强资源地环境调查、监测和灾害防治。资源地企业加强在耗竭资源开发过程中可能诱发灾害的调查、监测及预报预警，及时采取有效防治措施，并向当地政府主管部门提交监测报告。

（4）建立多元化的耗竭资源环境保护投资机制。对废弃资源地和老资源地，国家将在示范项目的基础上，加大生态环境恢复治理的力度，并鼓励社会资金投入。