
湖北省资源发展报告(2004)

——资源安全与地区可持续发展研究

中国地质大学(武汉)资源环境经济研究中心课题组

随着工业化进程的逐步深入,资源约束对经济社会发展的影响日益突出。而进入 21 世纪以来,在美国、欧洲等地区发生的大规模停电事件和中国部分地区发生的“油、煤、电、运”荒使资源问题再次成为人们关注的焦点。世界各国纷纷从自身经济利益出发,着手构建适合本国国情的资源安全保障体系,资源安全问题逐渐被上升到国家安全的高度。本文试图从安全观的历史演变出发剖析资源安全在地区安全中的地位,阐明资源安全对地区可持续发展的影响,并分析资源安全的作用机制。

一、安全观的历史演变

安全在不同的学科有着不同的表述,但都是强调系统的稳定性,使其保持一种稳态。安全观就是人们在一定的历史条件下对安全的认识。国家安全观是指人们在特定的历史条件下对国家安全问题所持有的看法、态度和观点,是国家安全利益、安全关系和安全活动观念的体现,是制定和实施国家安全战略的思想指南。国家安全观依特定的历史条件而演变;具有动态性。综观近一个世纪以来的国家安全观,正经历着从旧的安全观向新的安全观的历史转变。

20 世纪中前期,资本主义世界暴露出的社会问题与矛盾日益突出,俄国十月革命的胜利使马克思主义从理想变为现实,资本主义与社会主义之间的矛盾与对立开始萌发。在经历了灾难深重的两次世界大战后,以前苏联和中国为代表的少数几个国家不折不扣地走上了社会主义道路。从此,世界出现了资本主义和社会主义两大阵营的对峙,在组织上表现为“北约”组织与“华约”组织之间的对立与对抗,意识形态领域的矛盾不断激化,直至上升到国家安全的高度,世界进入全面冷战时期,并一直延续到 20 世纪末期,形成了以意识形态为主导的狭隘的安全观。这种狭隘的安全观是世界上两极对峙格局中冷战思维的产物,是以军事联盟为基础,以加强军备竞赛为主要手段的较为单一的安全思想,在特定的历史时期有其存在的合理性。

到了 20 世纪末,由于前苏联解体,东欧剧变,两极格局瓦解,冷战宣告结束,世界经济全球化和政治多极化趋势不断加快,现代科学技术得到迅猛发展,世界进入一个相对和平和稳定的时期。这一时期世界政治的主要特征表现在以下几个方面:(1)“和平与发展”已经取代“战争与革命”而成为时代的新主题,世界两大阵营的对抗不复存在,大国之间相互制衡的局面开始形成,在较长时间内不发生世界性战争变为可能;(2)在经济全球化和政治多极化逐步深入的过程中,国与国之间的交往与联系不断增加,国家间意识形态的差异逐渐被淡化,经济利益逐步取代军事对抗而成为各国安全关注的焦点;(3)在现实生活中出现的诸多非传统的现代安全问题日益突出,特别是资源环境问题已经成为 21 世纪各国需要认真面对的新难题,如能源危机、粮食短缺、环境恶化事件发生的频率不断增大,形成了对国家安全的巨大挑战。

在这种新的历史背景下,各国安全观的范围和重心开始发生相应的变化,更多的国家开始关注本国的安全,实现安全的手段也开始呈现出多样化,以保证资源供给与维护生存环境为基础的新安全观开始形成。

二、新旧安全观的对比分析

新的安全观是特定历史条件下的产物,它与传统的安全思想存在本质的区别。

1. 新旧安全观的内涵。二者在内涵上存在差异。(1)旧的安全观反映的是不同意识形态主导的不同政治制度、不同阶级之间的关系问题,旧安全观的核心是以意识形态为主导的政治安全,而新安全观的核心则是以经济利益为主导的经济安全,它处于安全观的最内层。(2)旧的安全观所倡导的“革命论”决定了其主要内容是保障领土和主权完整,而新的安全观则着重强调国家利益和人的安全,安全的范围扩大了。(3)旧的安全观在特定的历史条件下形成了以军事安全为主的现实基础,从而在实现手段上奉行以军备竞赛、军事行动为主,经济封锁为辅,而新的安全观在强调可持续发展思想的指导下,把资源的有效供给和生存环境的有效保护作为其现实基础,改变了传统狭隘的“单纯军事安全观”的实现手段,形成了包括经济、外交、文化、军事等在内的多种实现手段与途径,它处在安全观的最外层。

2. 新旧安全观的理论基础。二者的理论基础也不同。旧的安全观受到马克思、恩格斯关于生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间相互关系论断的影响,过于强调生产关系对生产力和上层建筑对经济基础的反作用,把资本主义和社会主义两种制度绝对对立起来,通过意识形态领域的彻底改造,依靠新的世界观来主导国家安全。由此可见,旧的安全观实质上反映的是不同政治制度、不同阶级之间的关系问题。而新的安全观在正确认识世界形势的前提下,强调生产力对生产关系、经济基础对上层建筑的决定作用,认为目前意识形态已不再是分析世界政治、经济力量组合,划分各种利益集团的主要甚至是唯一的依据。因此,淡化了以往国与国之间、不同社会制度之间在意识形态之间的差异,强化了经济利益在国家利益乃至国家安全中的主导地位,并把影响国家经济利益的资源、环境等非传统安全问题上升到国家安全的高度,实质上反映的是人与自然的关系问题。

除此以外,新旧安全观在其形成的时代背景、特点等方面也存在较大差异(见表1)。

表1 新旧安全观对比分析

	旧的安全观	新的安全观
时期	冷战时期	20世纪末冷战结束以后,特别是21世纪以来
背景	冷战思维盛行,阶段矛盾与阶级斗争依然存在,两大阵营之间的对抗激烈	局部动荡,总体和平,两大阵营对抗基本结束,经济全球化与政治多极化加速
时代主题	战争与革命	和平与发展
理论基础	生产力与生产关系、经济基础与上层建筑、不同社会制度、不同阶级之间的关系	资源环境与可持续发展、人与自然的关系
现实基础	军事安全	资源安全、环境安全
核心	政治安全	经济安全
主导	意识形态	经济利益
主要内容	领土、主权完整	国家利益、人的安全
特点	独立性,过于强调国际安全,忽视了国内安全	综合性,联系性,国家之间的相互依赖性加强,强调人与自然的和谐相处,国内、国际安全并重
实现手段	军备竞赛、军事行动、经济封锁	多样性,经济、外交、文化、军事等多种手段
具体事例	朝鲜战争	中俄石油管道问题、《京都议定书》

通过以上分析可知,新的安全观有别于传统的以意识形态为主导的安全观,它以维护国家经济利益为中心,以资源安全为基点,以环境安全为保障,在强调国家资源供给的有效性、稳定性和持续性的同时,重点处理好经济安全与政治安全、军事安全等的关系,实现经济社会的可持续发展。

3. 新安全观在中国的实践。经历改革开放近三十年、特别是冷战结束以来的逐步调整,我国新的安全观逐步形成。

早在 20 世纪 80 年代，中国改革开放的总设计师邓小平同志就对世界局势进行了正确的判断，即在今后相当一段时期内不发生世界性战争是可能的，各国之间的竞争将从军事竞争转向包括科技、经济等在内的综合国力的竞争，而经济实力则是综合国力的核心。同时还提出了“冷静观察、稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、有所作为”的和平外交方针，并在党的基本路线里明确提出了“以经济建设为中心”的战略决策。党和国家重要领导人的思想观念在国家所维护的价值体系中，经济繁荣开始占据核心地位。到了 20 世纪 90 年代初期，我国无论是综合国力还是人民生活水平都有了显著提高，经济社会发展取得了举世瞩目的成就，但伴随而来的资源破坏、环境恶化等问题也非常突出，对经济社会的可持续发展产生了不利的影响。针对这些现实问题，国家适时地相继提出了科教兴国和可持续发展两大战略，资源环境等非传统安全问题开始得到重视。在可持续发展战略的推动下，以信息化带动工业化，走新型工业化道路的提出丰富了可持续发展的战略思想。中共十六大提出了“维护国家经济安全”的战略思想，十六届三中全会把维护国家经济安全提到了新的战略高度，要求把实现好、维护好、发展好国家利益和最广大人民的根本利益放在突出位置，正确认识和处理改革、发展、稳定的关系，坚持统筹兼顾，以人为本，确保经济安全，为完善社会主义市场经济体制创造良好的安全环境。同时还提出了新的科学发展观，并把它的基本内涵概括为“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，坚持“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”。科学发展观的提出，使资源浪费、环境污染等作为我国经济社会发展中的重点和难点问题又一次受到了全社会的广泛重视。

三、资源安全对地区可持续发展的影响

资源问题的出现是推动可持续发展观念形成的直接原因，资源安全已经成为保障国家和地区可持续发展的重大影响因素。站在国家和地区安全的角度可以将资源安全定义为：保障一个国家或地区可持续发展而有效、长期、稳定和经济的供给所需自然资源的状态或能力。

1. 资源安全与国家安全的关系。长期以来，国家安全主要集中在防务、政治和经济等方面，而资源问题至多被视为“值得谋求的国家利益”。关于资源安全与国家安全的关系，学术界普遍认为，资源安全是国家安全的重要组成部分。普遍主张通过重新界定国家安全，使资源安全像经济安全、军事安全、领土安全一样成为国家安全的一个组成部分。这种对资源安全的认识尽管源于对国家安全的思考，但是把资源安全与国家经济安全、军事安全、领土安全等内容并列起来，忽视了国家安全体系的结构与层次性和国家安全各组成部分之间的联系与区别，也就是说，现有研究忽视了资源安全在国家安全体系中的基础性作用，忽视了资源安全对国家经济安全、军事安全、领土安全等的支撑作用。笔者认为，资源安全是国家安全的基点，是实现国家安全的必要条件(见图 1)。正如 2002 年迈克尔·T·克莱尔发表《资源战争：全球冲突的新场景》一书中所描述的，“资源争夺是国际冲突的根本动因，资源危机是国家安全危机的根本原因，从本质上讲，国家间在上层建筑方面的对抗，都是争夺稀缺战略资源的直接或间接反映，未来的战争是为确保最宝贵并日益减少的自然资源的供应而爆发，未来爆发石油冲突几乎已是定论，随着人口的激增和环境的日益恶化，关于水资源的争夺必将愈演愈烈，并很有可能升级为战争。”

应该说，尽管资源安全概念的提出较晚，但是在实践中，人类早已多次遭受到资源安全事件。从 20 世纪 30 年代和 70 年代发生的两次大的石油危机，到全球八大污染事件的发生，再到 21 世纪在中国等地发生的 SARS 风暴，每一次资源安全事件的发生都给相关国家和地区带来了灾难性的后果，有些事件如石油危机甚至造成了全球性的经济危机。近期在美国、欧洲等地区发生的大规模停电事件和我国发生的“油、煤、电、运”荒等资源问题表明资源安全问题已经成为制约国民经济社会发展的重要因素，它甚至影响到了人们生活领域的每一个角落。概括地说，资源的不安全导致国家不安全在实践中表现为两种形式，一是引发资源危机，影响国家经济发展，甚至导致战争发生，如两次石油危机，伊拉克战争等；二是资源的不合理开发利用导致生态环境破坏，直接影响到人民的健康，弱化国家可持续发展的能力，如八大污染事件，中国等地发生的 SARS 等。

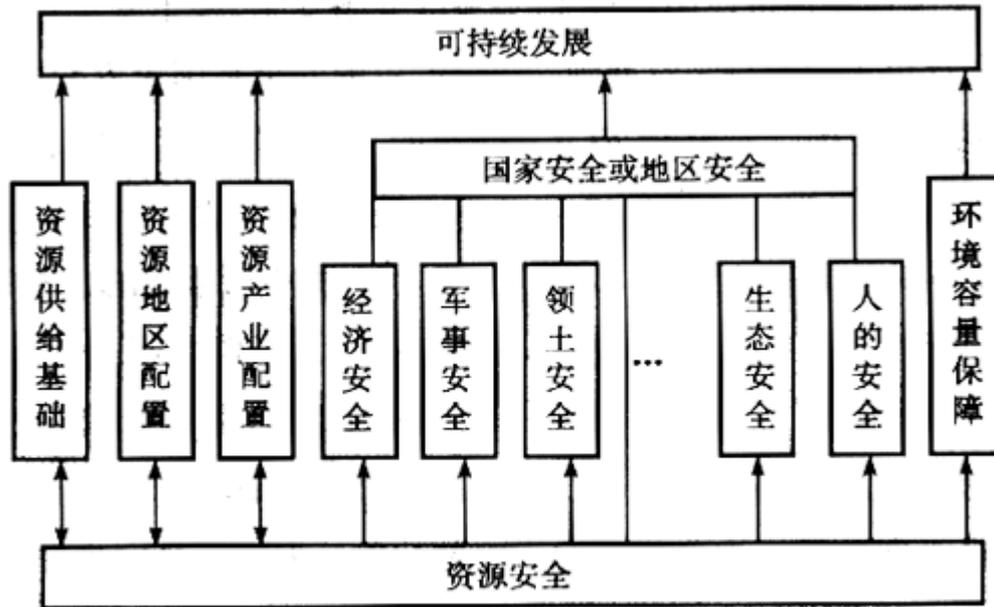


图1 资源安全与可持续发展的关系结构图

2. 资源安全与可持续发展的内在联系。把资源安全放在前所未有的国家安全的战略高度，其目的是保障人的安全和人类的可持续发展。资源安全的提出将逐渐淡化意识形态上的差异，倡导国与国之间在思想领域“求同存异，相互尊重”，这一方面有利于人的自由与全面发展，体现了以人为本的发展理念；但另一方面也说明对资源安全的关注正在导致弱化对社会制度差异和人的社会属性的过于关注。它所倡导的“以资源安全为基点，以环境安全为保障”，其直接目的是保证经济社会的有效运转，其最终目的：的就是保证人类的生存与发展权利，为人的长久生存与发展提供必要的基础和条件，是保障人的安全的具体体现，摆脱了过于强调国家和人类的社会属性范畴的范式，把人的自然属性融入安全理念中，恢复了人首先作为自然人的本来意义，从本质上说，它遵循的是人与自然和谐相处的发展理念和可持续发展思想存在着内在的联系。

资源安全强调保障国家资源供给的有效性、稳定性和持续性的同时，重点处理好经济安全与政治安全、军事安全等的关系，实现经济社会的可持续发展。可持续发展观是工业文明时代人类创造的巨大物质财富与资源环境的严重破坏和人的存在价值三者矛盾激化的产物。它认为发展旨在满足人的基本需要，追求人的生活质量的提高，在实现经济长期稳定增长的同时不断改善人们生存与发展的社会条件和自然环境，满足人们日益增长的物质和精神生活的需要，实现人口、资源、环境与经济社会的协调发展。它强调生存和发展的普遍性、整体性、内生性和可持续性，作为新的发展观一经提出就经历了非常复杂的发展过程，它与资源安全观存在着内在的联系。可持续发展强调发展的可持续性，特别注重自然资源的有效供给与自然环境的严格保护。资源供给的有效性、稳定性和持续性是实现可持续发展的必要条件，良好环境的保持与改善是实现可持续发展的最基本保障。资源问题早已引起世界各国的高度重视，近年来每次重大国际政治经济格局的变化以及地区冲突和战争，无一不是围绕着对全球资源及其供应格局的调整来进行的。西方国家更是从20世纪六七十年代就开始研究以能源安全为代表的资源安全问题。由此可见，为实现经济社会的可持续发展，把资源问题上上升到国家安全的高度就显得尤为重要，保障资源安全是实现可持续发展的内在要求。

3. 资源安全的地区层面。迄今为止我国学术界对资源安全问题的研究主要集中在两个层面，一个是国家安全的层面，即把资源安全作为国家安全的一个重要组成部分；认为资源的安全状况会影响到国家安全状况，研究这方面的学者主要来自政治学界和国际关系学界；另一个是从资源工程科学的角度研究自然资源数量和质量方面的演变过程和环境质量恶化等引起的安全隐患与危机。从资源安全问题的学科属性来看，这两方面的研究是必不可少的。然而资源安全问题是一个非常复杂的系统问题，从学科的角度看，它涉及到人口学、资源科学、环境科学、经济学和社会学等领域；从空间上看，资源安全问题不仅限于国家

层面，也存在与区域和地区层面，它涉及地区之间的资源配置与合作问题；从时间上来看，资源安全是一个渐进演化的过程，它涉及到产业的演变问题。因此我们认为，在资源安全的研究中，暂时将其国家安全维度和政治属性剥离开来，从经济学的角度审视资源安全可能会获得更加深入的认识。

结合图 1，这里我们从地区层面研究资源安全与可持续发展的关系。从前面分析我们可以得知，保障资源安全是实现可持续发展的内在要求和基础条件，从地区层面看，保障地区资源安全就成为地区可持续发展的内在要求和基础条件。地区资源安全是通过以下三个方面来影响地区可持续发展的。(1)从自然禀赋的条件上影响地区可持续发展，可持续发展的前提是经济社会发展所必须的自然资源的有效、稳定和可持续的供给，自然资源禀赋是影响资源供给的天然因素，因此自然资源禀赋本身肯定会影响到地区的可持续发展，可以说，在其他条件相同的情况下，一个自然资源严重匮乏的地区本身就蕴涵着其资源安全程度的低下和较弱的可持续发展能力；(2)抛开本地区自然资源禀赋和环境容量，从空间的角‘度看，地区之间的资源合作(包括国内与国外)和产业地区分布的合理与否也会影响到地区的资源安全和可持续发展，一个拥有良好资源合作机制的地区，一个区域产业布局符合自然资源条件的地区其资源安全的保障程度就高，对地区可持续发展就会起到促进作用；(3)从时间的角度上看，地区内产业的合理升级与换代也能缓解资源需求和环境污染压力，提高资源环境安全保障程度，推动地区可持续发展。

四、资源安全的作用机制

资源安全对地区可持续发展的影响是通过其有效供给、产业配置和地区配置等因素起作用的。

1. 资源安全与资源有效供给机制。在资源稀缺状态下，实现资源安全的意义在于确保资源的可获得性与供应的稳定性，从经济学角度理解，就是实现资源利用的最优配置和代际公平。图 2 是以某种资源的供求安全为例，对于资源安全所做出的经济学解释。通过对图 2 进行分析，我们可以较为清晰地透视到，在全球市场经济背景下，某一地区政府是如何通过进口税作为资源安全的“风险成本”或“保险费”，进而利用价格杠杆调控资源区内生产量、战略储备量与区际贸易量，实现资源最优配置与代际公平分配，保证经济可持续发展。

分析的假设和前提条件是：(1)区内资源生产成本高于区际平均成本；(2)企业追求的最终目标是经济效益最大化；(3)区内需求对区际资源市场价格影响暂且忽略不记。

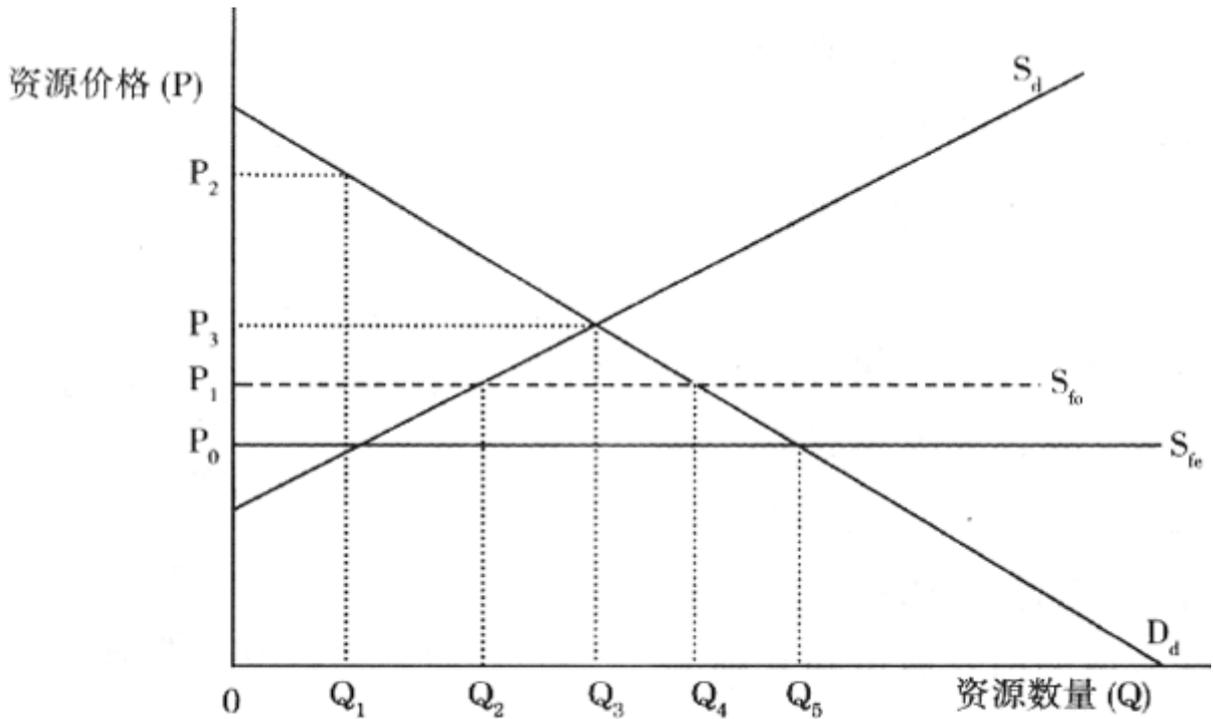


图 2 资源供求与安全

如图 2, S_d 是区内供给曲线; D_d 是区内需求曲线; P_0 、 P_1 、 P_2 、 P_3 是不同供求平衡状态下的价格水平; Q_1 、 Q_2 、 Q_3 、 Q_4 、 Q_5 是不同供求平衡状态下的市场购买量; S_{fe} 是区际市场价格决定的进口曲线; S_0 是区际市场价格加“风险成本”或“保险费”(vulnerability premium)决定的进口曲线。该“风险成本”或“保险费”实际上是由于进口资源所产生的地区安全成本的量化。一般而言,在完全市场调节和政府不干预资源交易的情况下,企业为追求成本最低和效益最大化会购买 Q_5 数量的资源。其中 Q_1 由区内供应, $Q_5 - Q_1$ 由进口获得。在这种完全由市场配置资源的情况下,企业没有也不愿意承担由于其进口资源而给社会所带来的风险成本 $(P_1 - P_0)$ 。在这种情况下,一旦区际资源供应短缺或由于禁运或区际资源封锁而中断,会给地区经济持续发展和社会稳定带来强烈的冲击。从经济角度分析:由于资源供应中断,资源消费不得不完全依赖区内生产,尽管经过长期调整可实现区内资源的供需平衡,生产量为 Q_3 ;但是在短期内,资源供给无弹性,生产量只有 Q_1 。供求失衡状况下资源价格会迅速攀升到 P_2 ,消费者剩余的经济损失是巨大的 $[(P_2 - P_1) \times Q_1]$,如果考虑社会稳定问题,这种消极影响是难以估量的。

如果要预先防备资源危机的风险,就必须要建立地区宏观调控机制,如通过立法设立并征收“资源保险金” $(P_1 - P_0)$,把它以“风险成本”的名义摊派到有关企业中去。“资源保险金”的征收结果是,在正常贸易时期将资源供应价格提高到 P_1 ,这有三个效果:(1)有利于刺激区内资源生产企业适当把生产量提高到 Q_2 ,从而减少区内消费对外贸资源的依存度(区外进口量 $Q_4 - Q_2$);(2)政府掌握了相当数量的“资源保险金”,用以建设地区战略性资源储备,以备在区际资源市场价格剧烈波动或供应中断时,动用区内储备平抑资源价格和保证供应,起到资源价格震荡“吸收器”的作用;(3)可以避免为抵御资源危机而盲目排斥进口,过量开发区内资源(此时“不经济”的生产量为由 S_d 和 D_d 决定的 Q_3),减少可供未来使用的资源储量所造成的资源代际分配不公问题。如果当代过度享用资源,虽然减少了短期风险,但由于区内资源生产成本上升,不仅使得生产、加工和消费几方面都受到损失,同时由于未来可采储量降低,增长了长期风险。包括了“风险成本”的资源供应曲线 S_0 所对应的资源价格 P_1 存在一个阈值范围,其最高值是区内资源生产量达到 Q_3 时的价格 P_3 ,这是区内供求曲线的平衡点价格;最低值是区际市场资源价格发展的程度与水平也各异,每一地区都几乎不可能实现资源的完全自给。因此,每一地区保障自身资源安全,既要立足本地区的资源禀赋,实现资源的部分自给,又要依据自身比较优势,参与地区资源合作。一方面应建立地区之间的资源合作机制,保

障区内资源的自由流动，实现资源的地区合理配置，防止因资源流通不畅或交易成本过高引起的局部地区资源短缺事件的发生；另一方面要积极融入国家资源战略体系和国家资源贸易体系，向更加广阔的外部空间寻求资源来源。

资源的地区合作从其实现手段上来看，主要包括资源贸易和资源的海外开发。对于短缺资源尤其是战略性资源来说，资源贸易安全问题主要是供应来源安全。在市场经济条件下，自然资源领域合作频繁，但引发经济不安全、资源供应不安全的因素也增多。就资源的进口来说，不仅是资源供应地政治、经济状况的变化会影响对消费地的资源产品出口，即使是第三国或地区政治、经济状况的变化也会波及到资源供应地对消费地的出口。另一方面，经济全球化使资源领域的国际竞争空前激烈，以及资源地与资源地之间、资源地与消费地之间、消费地与消费地之间因政治、经济、军事、外交、民族等矛盾而引发的纷争、冲突不断，这些都严重影响着地区资源及其产品的贸易安全。因此，为保证其短缺资源尤其是战略性资源的贸易安全，必须发挥政府职能，加强外交工作，促进和维护资源供应地的政治经济稳定，扩大进口来源，分散进口风险。

积极参与海外资源开发、建设稳定的供应基地是当前世界主要资源(特别是矿产资源)消费地的一致做法，而且在独资、合资等开发形式中，合资合作被认为是风险最小的开发方式，因为与资源地的利益密切相关。目前，日本进口油中16%左右是海外份额油。当然，经济全球化在促进地区合作的同时，也使竞争空前激烈，而且地区间因各种利益冲突而引发的纷争不断，从而使资源的海外开发也面临众多不安全因素。在这种形势下，发达国家为保障海外资源开发利用安全，大都采取了如下系列政策：加强与资源国家政治、经济、外交等领域的合作与对话，进一步改善双边关系；把经济技术援助同开发海外资源结合起来，与资源国建立“资源伙伴关系”；密切关注由资源(主要是石油等战略性资源)引起的地缘政治变化，以及国际开发动态和自然资源领域的最新进展；从组织上、政策上和经济上支持本土公司到外地寻找勘探开发机会。