# 关于进一步完善矿产资源领域“有效市场”和“有为政府”的分析思考

曾凌云

**摘要：**处理好政府和市场关系是市场经济的核心问题。本文在系统梳理分析西方经济学政府与市场关系理论演变脉络及存在问题，总结提炼马克思主义政治经济学资源配置理论内涵及其发展实践，深入剖析浙江省处理好政府与市场关系典型案例基础上，以马克思主义政治经济学为指导，对照中央关于推进治理体系和治理能力现代化要求，围绕从经济、资源、环境、生态、社会等多个层面做好矿产资源治理，结合我国矿产资源管理改革实际，坚持辩证法和“两点论”，从矿产资源配置事前、事中、事后如何更好发挥政府在资源布局、宏观调控、规范市场、资源开发利用及生态修复监管等方面作用提出了有关思考建议。

政府与市场是经济学话语体系中的一对基本范畴。如何认识和处理政府与市场关系，是市场经济的核心问题，也是一个世界性难题[1]。实践及研究表明，上世纪50年代以来，全球180多个发展中经济体绝大多数陷入低等收入或中等收入陷阱，最主要的原因是没有处理好政府和市场的关系[2]。进入本世纪以来，西方发达经济体面临着失业问题严重、两极分化加剧等“市场失灵”问题，我国经济在快速增长的同时也还存在市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题[3]。在矿产资源领域，也存在矿业权市场竞争不充分、矿产资源监管服务不到位等问题，有待进一步理顺政府与市场的关系。新时代要破解这个世界性难题，必须以马克思主义政治经济学基本原理和方法论为指导，特别是以马克思主义中国化的最新成果——习近平新时代中国特色社会主义经济思想为指导，按照习近平总书记所指出的，坚持辩证法、两点论，把两方面优势都发挥好，既要“有效的市场”，又要“有为的政府”[4]，努力形成市场和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局[5-6]。为此，本文在系统梳理分析西方经济学政府与市场关系理论演变脉络及存在问题，总结提炼马克思主义政治经济学资源配置理论内涵及其发展实践，深入剖析矿产资源领域典型案例的基础上，对照中央关于推进治理体系和治理能力现代化要求，结合我国矿产资源管理改革实际，提出矿产资源领域进一步完善“有效市场”和“有为政府”的对策建议。

**一、西方经济学政府与市场关系理论演变脉络及存在问题**

近400多年来，西方资本主义经济中政府与市场关系演变大致可分为5个阶段。第一个阶段是16世纪中期到18世纪中期的重商主义阶段，政府大力发展出口品工业，同时利用关税手段保护国内工商业，政府干预较强。第二个阶段为古典自由主义阶段，始于1776年苏格兰经济学家亚当·斯密出版《国富论》，到1936年凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》为止，古典经济学认为自由竞争的市场机制是接近完美的，政府在经济运行中被边缘化。第三个阶段为凯恩斯主义阶段，自1936年至20世纪70年代，在对经济危机和传统经济思想的反思中，凯恩斯建立了以国家干预为中心，以应对经济危机和解决失业为目标的理论体系，开创了现代宏观经济学。第四个阶段为新自由主义阶段，自20世纪70年末代至2008年。由于凯恩斯主义导致宏观经济的“滞涨”现象与日益沉重的福利支出负担，美、英等国掀起了再私有化、去福利化改革，自由放任思想回归。第五个阶段为从2008年至今的新凯恩斯主义阶段，国际金融危机使西方国家再次反思新自由主义，普遍加强了政府干预[7-9]。可以看出西方国家政府与市场关系呈钟摆式演变，自由放任与政府干预交替变化，并且越来越注重政府与市场手段的结合。

尽管西方经济学政府与市场关系理论在不断修正，但受资本主义固有的生产社会化和生产资料私人占有之间的基本矛盾影响，自国际金融危机以来西方国家仍面临着经济持续低迷、社会矛盾加深等难题，且有加剧恶化之势[4]。另一方面一些学者指出西方经济学理论在意识形态、理论范式、条件设定等方面都存在一些明显的局限，诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨说，“西方新古典经济学不仅在社会转型过程和制度选择中用处很小，即使在解释发达市场经济方面也存在根本的局限”。另一位诺贝尔经济学奖获得者保罗·克鲁格曼则认为过去30多年宏观经济学的研究成果用处很少[10]。因此，对西方经济学政府与市场关系理论，要像习近平总书记指出的，坚持去粗取精、去伪存真，坚持以我为主、为我所用，不能照抄照搬、食洋不化[3]。在矿产资源领域，学习借鉴矿业发达国家管理制度同样要采取“拿来主义”，要在充分考虑我国资源管理体制、资源税费制度、基础勘查投入及地质资料市场化程度等方面差异基础上进行合理吸收。

**二、马克思主义政治经济学资源配置理论内涵及发展**

 马克思主义政治经济学同样重视市场机制在资源配置中的重要作用[11]，马克思指出，“社会劳动时间在各个部门的有效分配的标准是每个部门耗费的劳动时间总量是社会必要劳动。其实现依赖于价值规律的充分作用，市场价值是价值规律的作用机制”“竞争，同供求比例的变动相适应的市场价格的波动，总是力图把耗费在每一种商品上的劳动的总量归结到这个标准上来”[12]，并强调市场上“不承认任何别的权威，只承认竞争的权威”[13]。马克思把资源配置方式分为按需要和习惯配置、市场配置、计划配置3种方式，分别对应于发达程度从低到高的自然经济、商品经济、产品经济3个阶段，并论述了在社会主义阶段计划和市场配置共生共存的必然性和必要性。学习马克思主义政治经济学要把握好马克思关于计划与市场只是资源配置的手段，并且二者可以共生共存的理论内涵[14]。

我们党历来重视对马克思主义政治经济学的学习、研究、运用，在改革发展中不断丰富和发展马克思主义政治经济学，不断深化对政府与市场关系的认识与驾驭能力。1992年党的十四大、十五大提出“要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，党的十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十八大提出“更大程度更大范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”[3]。党的十八届三中全会进一步提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，这是我国社会主义市场经济理论的重大突破，具有重大的理论和实际意义[4,15]。处理好政府与市场关系，关键是厘清市场与政府作用的边界，凡是市场能做一律交给市场，市场解决不了的，如涉及国家安全、市场秩序维护与监管等的由政府决定；市场失灵的，如公平分配和环境保护等由政府干预；市场决定不了的，如重要产业、基础设施、战略性资源开发布局等由政府统筹安排；市场主体不愿进入的，如公益性项目等由政府主导[16]。对于矿产资源领域来说，政府一方面要不断完善矿业权交易制度和交易平台，维护良好的矿业权市场秩序，另一方面要在矿产资源安全、规划布局、简政放权、资源合理开发利用、生态环保等方面发挥积极作用。

**三、矿产资源领域用好政府与市场“两只手”典型案例分析**

改革开放以来，浙江省勇于探索，大胆实践，形成了以活跃市场和有为政府为主要特征的政府与市场关系浙江模式[17]。就矿产资源领域来说，经分析总结主要有以下特点：首先，在充分发挥市场配置资源的决定性作用方面，浙江省早在2000年就以拍卖方式出让了我国第一宗采矿权，为全国矿业权市场的培育和矿业权的市场化配置探索了经验。2006年底，浙江省所有采矿权除特殊情形外一律实行招拍挂竞争出让，形成了统一、开放、竞争、有序的采矿权市场。第二，在矿业权出让事前、事中、事后全流程发挥好政府作用。一是在“事前”环节，坚持规划管控，严格按照“规划禁采区内的矿山关停，规划限采区内的矿山收缩，规划开采区内的矿山集聚”的要求不断优化矿山布局。在全国最早出台“净矿”出让制度。浙江省于2010年出台政策开始推进净采矿权出让，2013年进一步细化制度规定。在采矿权出让前，由县级人民政府牵头，自然资源部门会同涉矿相关部门联合踏勘，通过确权、补偿、公示、告知等步骤，将相关政策处理到位，使竞得人不再受土地、地面附着物及相关固定资产等权益制约，在竞得采矿权完成登记后即可顺利进场[18]。二是在“事中”环节，浙江省早在2013年即印发了《矿业权网上拍卖挂牌交易规则》，2014年实现全省矿业权网上交易，运用科技手段规范矿业权交易行为，全程可监控可监督，保障矿业权交易的公开、公平、公正。三是在“事后”环节，早在2005年习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”理念起即全面推进绿色矿山建设，并在全国率先出台了生态保护补偿制度。要求采矿权人与所在地国土资源主管部门签订矿山自然生态环境治理责任书，严格落实恢复治理责任。可见，浙江省在矿产资源配置事前、事中、事后各个环节的管理改革均走在前列，对矿产资源领域进一步用好政府与市场“两只手”具有很好的借鉴价值。

**四、矿产资源领域进一步建立完善“有效市场”和“有为政府”的思考建议**

近年来，矿产资源领域开展了矿业权出让制度改革、油气勘查开采体制改革、矿产资源权益金制度改革、矿产资源储量管理改革、地质勘查资质管理改革等一系列重大改革，对于充分发挥市场在矿产资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用具有重要推动作用。但对照习近平总书记提出的既要“有效市场”，也要“有为政府”要求，以及党的十九届四中全会对推进国家治理体系和治理能力现代化的系列部署，从经济、资源、环境、生态、社会等多个层面做好矿产资源治理[19]，必须在马克思主义政治经济学指导下，坚持辩证法和“两点论”，进一步处理好矿产资源领域政府与市场的关系。综合前面理论与实践的深入分析，就矿产资源领域进一步建立完善“有效市场”和“有为政府”提出以下几方面建议。

**（一）在“事前”更好发挥政府的谋篇布局和宏观调控作用**

一是科学编制新一轮矿产资源总体规划，立足以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，在积极避让生态保护红线、永久基本农田等基础上，统筹考虑资源禀赋、勘查程度、地理交通、人口聚焦、产业布局等因素，对能源资源基地、重要矿区、重点勘查区、重点治理区、勘查开采规划区块等进行合理布局，并以此为基础做好矿业权出让项目库建设。同时对战略性及重要矿种的开采总量进行合理调控。

二是加快建立完善我国矿产资源监测预警体系。在已有基础上拓宽矿产资源监测预警范围，除战略性矿产以外，其他重要矿产及普通建筑用砂石土类矿产等，也要开展监测预警，提升矿产资源全面支撑我国经济持续健康发展的保障能力。建议“点、线、面”相结合，在做好矿产资源供需形势监测分析的同时，加强对矿业全产业链及整个国民经济基本面的系统监测分析，提升监测预警成果的科学性、针对性和有效性。

三是完善矿产资源调查评价及储量动态监测体系。加强战略性矿产、紧缺矿产等资源基础性、公益性调查评价，全面开展矿产资源国情调查，摸清我国矿产资源占用、未占用和潜力状况，准确掌握国内资源供应能力，进行全面技术经济评价，盘活资源存量、提升资源利用和供给效率。同时，开展保护区内矿产资源等特殊区域专项调查，为妥善处理资源开发与生态保护提供决策支持。

四是完善差别化的矿产资源调控政策体系。对铁、铜、铝、锰、钾盐等紧缺矿产，及锂、钴、晶质石墨等战略新兴产业矿产，建议从地质调查、矿业权出让与登记、勘查开采、税费征收等方面出台配套鼓励政策，努力提升国内资源保障能力；对稀土、钨、萤石等传统优势矿产，优先考虑国内尖端产业需求，合理的调控开采总量；对煤炭等产能过剩类矿产，继续严控新增产能，坚决淘汰落后产能，有序退出过剩产能；对普通建筑用砂石土类矿产，简化管理程序，依据市场供需情况精准快速投放矿业权，更好保障经济健康可持续发展[20]。

五是细化落实“净矿”出让制度。充分借鉴总结浙江、湖北、广西、贵州等已开展“净矿”出让省份经验，明确拟出让矿业权区块联勘联审的牵头和参与部门及具体流程，细化矿业权出让和登记与用地、用海、用林、用草等相关审批事项的衔接及办理条件，探索建立完善矿业权涉及其他民事权益的协调处置机制和标准，在矿业权出让前将相关权益关系理顺，确保矿业权人顺利进场。

**（二）在“事中”充分发挥市场配置资源决定性作用，更好发挥政府在完善制度、维护秩序等方面的保障作用**

一是加大矿产资源市场化配置力度，使市场在更大范围、更深程度发挥配置资源的决定性作用，不断提升矿产资源配置中“有效市场”水平。按照《自然资源部关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》（自然资规〔2019〕7号）要求不断深化矿业权出让制度和油气勘查开采体制改革成果，严格落实非油气矿产矿业权竞争性出让规定，严控矿业权协议出让，及时总结油气探矿权竞争性出让试点经验，加快推进油气矿业权在更大范围内实行竞争性出让。

二是加强政府在矿业权产权保护、矿业权交易规则完善、矿业权市场秩序维护等方面，保障矿产资源配置中市场决定性作用的充分发挥。按照中央关于自然资源资产产权制度改革等要求，优化矿业权有效期限及延续期限，完善矿业权抵押等权能，做好保护地内矿业权分类处置。合理吸收西方经济学有关资源竞争理论有益经验（如获2020年度诺贝尔经济学奖的拍卖理论[21]），进一步规范和完善矿业权出让组织及交易规则，保障矿业权竞争出让过程的公开、公平、公正，维护良好矿业权市场秩序。

三是深入推进矿业权登记要件简化和流程优化，提升服务效能。在要件简化方面，建议研究取消一批缺乏法律法规依据、自然资源内部可直接获取以及作为后续监管的相关要件，如矿产资源储量评审备案证明、矿业权出让收益缴纳证明、矿山地质环境保护与土地复垦方案等。在流程优化方面，建议涉及外部门的要件以及矿业用地、林地占用等有关许可实行并联审查，严把采矿权项目受理关，把报件存在的问题一次性解决在最前端，避免多次补正。

**（三）在“事后”更好发挥政府在规范出让登记、资源合理开发利用、矿山生态修复等方面的监管作用**

一是加强矿业权出让登记监管，维护矿业权管理良好秩序。落实《矿业权登记信息管理办法》要求，做好全国矿业权出让登记监测监管，指导省级自然资源主管部门做好本行政区内市县级出让登记矿业权的监测监管，针对重点区域、重点问题开展专项监测，督促存在问题整改到位，不断规范各级矿业权出让登记行为，使矿业权出让登记信息公开和重要制度执行到位，有效保护产权。

二是加强矿产资源开发利用过程监管。以矿业权人勘查开采信息公示公开制度为重要抓手，做好矿业权人相关义务履行抽查和异常名录、严重违法名单管理，对失信主体推动纳入联合惩戒，督促约束矿业权人履行资源有偿处置、合理开发利用、矿山生态修复等法定职责，不断提升资源开发利用效率和水平。

三是加强矿山生态修复义务履行监管。以评审通过的“矿山地质环境保护与土地复垦方案”为主要依据，严格落实矿山地质环境治理恢复基金制度，密切跟踪矿山环境治理恢复基金制度执行情况，认真抽查矿山企业基金的建立、提取、使用、公示情况，评估矿山环境治理恢复成效，严格督促矿业权人按要求履行矿山生态修复义务。

**参考文献**

[1] 逄锦聚.破解政府和市场关系的世界性难题[J].红旗文稿,2019(18):25-26.

[2] 林毅夫.政府与市场的关系[J].国家行政学院学报,2013(06):4-5.

[3] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京：外文出版社,2014.

[4] 习近平.不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界[J].求是,2014.

[5] 王佳菲.正确认识和运用“看不见的手”和“看得见的手”——学习习近平总书记关

于政府和市场关系的系列论述[J].经济研究,2016,51(03):46-48.

[6] 秋石.论正确处理政府和市场关系[J].求是，2018,11.

[7] 张思锋,王舟浩,张立.政府与市场:理论演进、美国改进、中国改革[J].西安交通大学学报(社会科学版),2015,35(03):21-31.

[8] 陈云贤.中国特色社会主义市场经济:有为政府+有效市场[J].经济研究，2019,54（01）

:4-19.

[9] 郭勇.政府与市场关系演变的历史考察[J].中共云南省委党校学报，2019,20（04）:

154-158.

[10] 张宇.为什么西方经济学不能解释中国经济[N].人民日报,2015-03-12(007).

[11] 洪银兴.关于市场决定资源配置和更好发挥政府作用的理论说明[J].经济理论与经济

管理,2014(10):5-13.

[12] 马克思.资本论（第３卷）[M]．北京：人民出版社，2004．

[13] 马克思.资本论（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1972．

[14] 屈炳祥.论《资本论》与马克思的资源配置理论[J].经济评论,1999(04):3-5.

[15] 洪银兴.论市场对资源配置起决定性作用后的政府作用[J].经济研究,2014,49(01):14-16.

[16] 洪银兴.关键是厘清市场与政府作用的边界——市场对资源配置起决定性作用后政府

作用的转型[J].红旗文稿,2014(03):4-9+1.

[17] 马力宏.政府与市场关系的浙江模式——浙江30年变化的一个分析视角[J].中国行政

管理,2008(12):33-37.

[18] 曾凌云,王联军,史登峰.浙江省砂石土矿管理经验总结及启示[J].中国国土资源经济,2015,28(09):26-28.

[19] 谷树忠,吴太平.中国新时代自然资源治理体系的理论构想[J].自然资源学报,2020,35(08):1802-1816.

[20] 曾凌云.新形势下深化矿产资源管理改革的思考和建议——面向治理体系和治理能力现代化的视角[J].中国国土资源经济,2020,33(07):24-28.

[21] 孙立坚.拍卖理论获诺贝尔经济学奖具有重要的现实意义和政策意义[N]. 21世纪经济报道,2020-10-14(004).