# 矿业绿色发展的实践逻辑和理论反思

强海洋

**摘要：**矿业绿色发展的主体差异逐渐显化，大型矿山形成了“社会责任”基础上的“示范引领”逻辑；小型矿山形成了“准入优先”为主导的“维持治理”逻辑。二者在一定程度上构成了当前矿业绿色发展治理秩序，但也给矿业绿色发展的长效机制带来了一定的困扰。随着国家矿业整合力度的不断加大，矿业绿色发展的行政逻辑不断强化，“企业行为－市场机制－社会响应”机制和国家治理要求对“示范引领”的实践逻辑形成了正向约束，对“维持治理”的主体行为造成了一定的压力，但这也对资源安全和矿业秩序产生了一定程度的消极影响。进一步思考国家矿业绿色治理的理论土壤，寻求矿业绿色发展的行政治理与市场经济结合的平衡点，以期丰富相关理论研究和推动实现矿业绿色发展治理水平的现代化。

**关键词：**矿业绿色发展；社会主义经济学；实践逻辑；理论反思；生态马克思主义

**0引言**

党的十八大以来，生态文明建设日益深入人心，绿色发展理念和发展方式成为新时代矿业领域发展的根本遵循 [1]。一直以来，学术界有关矿业绿色发展的研究主要围绕政府治理展开，重点在矿山企业主体行为的规范、政府部门激励约束政策的构建、科技产业链条的创新等方面进行了大量的理论和实证研究，之后逐步向矿业绿色发展的经济行为和社会导向拓展[2,3]。随着国家治理水平的持续强化以及全球地缘政治、矿业经济周期的变化，生态环境保护和自然保护地管理引致的矿业权退出与补偿问题、自然资源惠民服务与土地矿产资源收益分配机制完善问题、全球矿业政策演变与国家资源安全处理问题等[4-7]，中国矿业绿色发展的实践发生了相应变化与调整。尤其是“十三五”时期以来，矿业绿色发展的区域、行业差异日渐凸显，并受不同省级行政区域财政力量的影响，呈现出不同的治理逻辑和发展趋势，并表现出不同的实践样态和治理效果。同时，随着国家整合矿业活动的行政力度不断加大，这就使得矿业绿色发展呈现出多元化逻辑，优化或制度化的治理导向已不能满足今后矿业绿色发展的实践。文章力图从实践逻辑和理论反思视角出发，在传统问题困境—对策建议范式基础上，进一步深入剖析实践内生逻辑演化和行为主体博弈的动态过程。一方面总结矿业绿色发展不同的实践样态，分析其治理逻辑、形成根源及可能产生的系列后果；另一方面分析相关行政化举措对矿业绿色发展产生的深刻影响并探讨其产生的政治经济效应，在此基础上进一步反思矿业绿色发展中行政和市场平衡点这一社会主义经济学理论命题。

**1大型矿山的“示范引领”逻辑**

**1.1逻辑产生的社会土壤**

“绿水青山就是金山银山”的“两山论”和绿色发展理念，要求人们树立经济发展和资源环境保护相统一的思想。加强矿产资源的保护和合理开发利用，将绿色发展理念贯穿矿产资源设计、勘查、生产、开发、利用、闭坑全过程。在此背景下，“发展绿色矿业建设绿色矿山”从部门倡议上升为国家战略，并得到政府部门、矿山企业、社会公众的共同认可，并成为矿业行业发展的重要指导思想。经过十余年的发展和实践，矿业绿色发展呈现出不同的实践样态和实践逻辑，最为显著的无疑是大型矿山的“示范引领”逻辑。

**1.2逻辑表现的主要特征**

大型矿山“示范引领”逻辑主要呈现出三方面特征：一是大型矿山占比高。2011—2014年，原国土资源部公布了四批共计661家绿色矿山试点名单；2020年，自然资源部发布公告，953家矿山纳入全国绿色矿山名录。据统计，661家国家级绿色矿山试点名单中，其中大型矿山355家，中型矿山251家，小型矿山55家，占比分别为53.71%、37.97%和8.32%。纳入全国绿色矿山名录953家矿山企业，大型矿山573家，中型矿山292家，小型矿山87家，占比分别为60.19%、30.67%和9.14%。从占比的结构来看，纳入全国绿色矿山名录的大型矿山占比提升明显[8]。二是大型矿山示范性强。树立典型经验模式，将明星效应转变为群体效应是当前官方宣传并力推的一个重要方向。矿山绿色开采、资源高效综合利用、矿山运营盈利、矿地资源开发收益共享、现代矿业转型升级、科技示范引领等多种模式，根植于矿山企业绿色发展的区域实践探索。通过媒介宣传和形象展示，取得了较好的社会效果，为推动绿色矿山建设和构建矿业绿色发展的长效机制起到了积极作用。三是大型矿山长效机制好。大型矿山在推进矿业绿色发展过程中，同时也与参与市场竞争具有直接关联。深入案例分析发现，大型矿山不仅拥有与同一领域矿山企业“发展”的较强财力，通过在科技创新和社会关系网络方面具有强大的能力。大型矿山能够通过自身的政治运作能力妥善处理小型矿山企业难以实现的棘手问题，诸如科技创新投入、新设备引进、企业融资能力以及制定长远规划战略和切实可行的行动计划。

**1.3逻辑产生的消极影响**

大型矿山的“示范引领”逻辑，既有大型矿山自身的优势，也有大型矿山的“溢出”能力。大型矿山拥有较小型矿山的优越的支出能力，能够用更多的资源或项目推动所在地区的发展，建立良好的矿地关系。甚至一些具有雄厚经济能力的矿山企业，通过创造就业、项目扶贫、基础设施建设等，参加更大范围的社会服务。大型矿山的“示范引领”逻辑，在其所在地区取得了较为明显的成效，也达成了矿业绿色发展的区域预期。但更大范围来看，其为国家矿业绿色发展的长效机制构建带来一定的治理挑战乃至悖论。主要表现在：大型矿山的“示范引领”逻辑会弱化国家矿业绿色发展的长效机制构建。大型矿山具有中型、小型乃至小型矿点等其他规模类型矿山难以企及的经济资本和社会资本优势，甚至出现大型矿山不计经济成本来帮助所在区域村民或村庄解决问题，这构建起普通矿山企业难以逾越的“道德”门槛。实践过程道德化会进一步增强大型矿山“示范引领”的合法性色彩，设置了其他规模类型矿山准入的高门槛。门槛的提高必然带来资源集中与挤出效应，这就使得矿业绿色发展步伐受到阻碍。

**2小型矿山的“维持治理”逻辑**

**2.1逻辑产生的社会土壤**

小型矿山在国家矿业绿色发展中，理应占有重要角色和地位。但从全国绿色矿山名录来看，全国小型及以下矿山企业纳入占比不足10%，这与其80％以上的矿山数量占比极不相称。2010年，原国土资源部《关于贯彻落实全国矿产资源规划发展绿色矿业建设绿色矿山工作的指导意见》中指出，“到2020年，全国绿色矿山格局基本形成，大中型矿山基本达到绿色矿山标准，小型矿山企业按照绿色矿山条件严格规范管理”。本质上来说，相关要求是符合我国矿业资源管理现状的，一是我国矿产资源形成与赋存极不均衡，种类多、分布广、小矿多、大矿少的特点决定了小型矿山生存的现实土壤；二是大量小型矿山的存在，解决了地方经济社会发展和大量的人口就业，对于民生改善和资源的合理利用，具有积极作用；三是与大中型矿山相比，小型矿山生产工艺简单、资源开发利用率较低、存在一定程度的生态环境破坏以及安全隐患，对于小型矿山采取“一刀切”式高标准要求还是“放任自流”回避式态度，都不能真正解决其生存与发展的根本性问题。在这一背景下，采取区别对待的方针，按照矿业绿色发展的要求以及绿色矿山建设条件和标准实施严格规范管理，符合我国小型矿山的客观现实。

**2.2逻辑表现的主要特征**

一般来说，小型矿山只要符合证照合法有效、未出现重大安全环保事故、矿业权人未被列入异常名录、矿区未在红线调整区域内等条件，即可正常运行。然而，如果小型矿山呈现出典型的“维持治理”逻辑，则有如下特征：一是小型矿山治理缺乏有效行动。由于小型矿山主要是按照国家和地区相关政策要求，维持矿山运转的基本秩序和治理底线，再加上自身的粗放管理和较高的运转成本，既缺乏科技投入和创新发展的动力，也缺少相应的条件。在一些条件较差的矿山企业，矿山布局不尽合理，管理队伍观念老旧，缺少自我革生的动力，矿业绿色发展受到较大的影响。二是小型矿山治理缺乏规则标准。小型矿山自身发展和示范带动作用有限，在实践发展过程中，缺乏一以贯之的财力和社会资源，当面对内生动力革新和政策要求时，多会权衡经济利益而容易出现置身事外或敷衍塞责的现象，严重的缺乏社会责任和担当精神，很难起到“星星之火可以燎原”的良好局面。三是小型矿山治理缺乏约束机制。小型矿山由于创造了积极的就业和贡献了可观的财政税收，对部分经济社会发展基础较弱的县域或地区，起着相当重要的作用。弱化的治理规则和发达的人际关系网络，构建了小型矿山治理的基础。由于缺乏外部力量的约束机制，尤其是当前我国矿产品价格未能有效传导矿山生态环境污染的现实状况下，矿山企业既没有压力也缺乏动力去推进矿业绿色发展。

**2.3逻辑产生的消极影响**

小型矿山的“维持治理”逻辑，根本原因在于矿山准入门槛不高和国家激励约束手段弱化，维持矿山治理的底线，将国家理念、部门要求和行业政策贯彻执行到矿山企业，就成为了矿山企业的第一选择。尽管取得了一定的治理成效，但也容易导致问题的累积。一是小型矿山的“维持治理”逻辑会弱化国家整体治理效能。由于小型矿山的社会责任和担当精神有限，不会积极主动介入到当地经济社会发展的全过程，难以产生较强的社会凝聚力和认同感。当地原住民难以享受到矿山企业开采带来的社会福利，相互之间的社会关联逐渐萎缩，矿山企业的个体理性与社会效益最大化目标难以实现。二是小型矿山的“维持治理”逻辑从一定程度上会削弱治理的合法性。矿业绿色发展的初衷，是在全国范围内积极推进绿色矿山和绿色矿业发展示范区建设，实现形成节约资源和保护环境的空间格局。在“维持治理”逻辑下，会导致国家政策权威降低和公共治理力量不足，进而在一定程度上催生了低效发展的利益网络和生长空间，甚至会影响到国家的资源安全和矿业秩序的良性运转。

**3矿业绿色发展实践逻辑新变化**

全国各地矿业绿色发展的实践经验和典型模式，在一定程度上形成了具有地域特色、行业特色的治理实践，大型矿山的“示范引领”逻辑和小型矿山的“维持治理”逻辑具有典型性，是当前我国矿山企业践行矿业绿色发展的两种特色形态，大多数矿业绿色发展的治理实践介于这两种典型形态之间。随着国家生态文明建设步伐的加快，如自2017以来国家几部委联合开展的“绿盾”行动计划、自然保护地矿业权退出等，不难看出，国家对矿业绿色发展的政策导向在逐渐强化。“十四五”时期，矿业绿色发展实践逻辑也将发生新的变化。

**3.1区域组织市县化**

2017年，原国土资源部先后发布《关于加快建设绿色矿山的实施意见》和《关于开展绿色矿业发展示范区建设的函》，明文要求推进绿色矿业发展示范区建设。与绿色矿山建设有所区别的是，市县级人民政府是示范区建设实施的主体；建设范围原则上以市县行政辖区为建设单元，也可选择矿产资源富集且区内绿色矿山建设数量多的区域。推进示范区建设，首先在管理上，使得国家意志能够通过所属部门，对具体工作职责和责任压力进一步传导，同时对于市县政府“条条”部门的统合和管理力度也相应更大。其次在考核上，采取将治理任务指标化和量化的形式，按照一定的任务量进行分解，目的在于量化考核将市县政府工作重点从无序向有序、从无重点向有重点转移，并能够使国家意志与市县政府的矿业绿色发展治理目标保持一致。

**3.2治理实践规范化**

矿业绿色发展之初，部分存在理解偏差，对其内涵理解不全面。诸如：有的认为矿业绿色发展就是“绿化”矿山，只是单纯的种草、植树和填坑，是一项“面子工程”；有的认为矿业绿色发展必须是建设花园式、公园式矿山，就是要让“矿区”变“景区”；有的认为矿业绿色发展是个“筐”，什么都往里面装。此外，还有一些矿山企业认为，矿山开采期限短没有必要推进矿业绿色发展，一些矿山企业觉得矿区周边生态环境好不必再搞矿业绿色发展。凡此种种，都是矿业绿色发展理解不深、实践不够的表现。随着矿业绿色发展理念和实践的深化，其规范化治理成为必然趋势。

首先是治理内容标准化。我国矿山种类多样、规模差异大、开采历史久、现状环境复杂，现行的国家绿色矿山标准中定性指标较多，定量指标较少，缺乏分地域、分规模、分类型的绿色矿山建设标准，导致对绿色矿山建设优劣评价相对困难，无法进行行业间的横向比较，不利于企业按照更高标准进行建设。其次是治理方案技术化。随着信息技术的推广应用，“互联网+”已经嵌入到矿业绿色发展治理的全过程，“数字矿山”“智慧矿山”“5G矿山”等新型矿山的打造，均需要在信息技术服务平台上进行技术化操作。三是治理方式联动化。“山水林田湖草是一个生命共同体”的“整体论”和协调发展理念，要求我们树立大国土、大资源、大生态的新思维。矿业绿色发展过程中，应充分认识矿山及所在生态系统结构、过程、功能等基本特性，以矿山生态系统结构的合理性、功能的良好性和生态过程的完整性为导向，强调从单要素管理向多要素综合管理转变，从单一要素向多元要素类型转变，确保矿山生态系统健康和可持续发展。

**3.3资源配置市场化**

“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的“两手论”和创新发展理念，推动了资源市场化改革和资源管理“放管服”。矿山企业在矿业绿色发展过程中需要投入大量的资金、人力、物力和技术力量，小型矿山在资金、技术方面存在较大的缺口，缺乏相应的技术支持和资金扶持。现有支持政策强调了财税和金融的重要性，具体包括：经认定为高新技术企业的，可依法减按15%税率征收企业所得税；研发符合地区实际的绿色矿山特色信贷产品；鼓励金融机构积极做好金融服务和融资支持；支持政府性担保机构探索设立结构化绿色矿业担保基金等。但从落地效果来看，引导矿山企业、社会各界加大资金投入，建立良性的收益分配机制，仍是当前和今后矿业绿色发展的一大难点和挑战。

**4矿业绿色发展实践逻辑的理论反思**

“企业行为－市场机制－社会响应”机制是矿业绿色发展的重要环节，上启国家政策的贯彻落实，下接企业竞争的市场行为[2]。矿业绿色发展，是通过政府严格的管制还是通过撬动市场机制更为有效，一直较难抉择。从矿山企业的运转机制来看，追求利润最大化、控制支出成本是企业的第一选择；鉴于矿山企业对短期的市场投入和产出预期大多表现出一定模糊的特性，需要处理好矿山企业的经济行为和政策选择，尤其是处理好政策中长期的影响。

从国家层面看，加强顶层设计形成政策制度合力尤为重要。一是研究建立中央绿色矿业发展基金，制定与矿业绿色发展尤其是在基础设施投资、科技创新投入等相挂钩的资金奖补政策，对于降低矿山企业中短期经营成本具有积极显著作用[9]。二是充分调动地方政府积极性，加大对绿色矿业发展示范区建设，在用地计划指标、工矿废弃地复垦利用、采矿塌陷地治理等政策上予以倾斜，对化解过剩产能、转型升级、环境治理等工作争取给予财政支持。三是对绿色矿山企业，在用地、用矿、财税、金融等政策给予倾斜，同时继续配合有关部门在高新技术企业认定和税费减免等方面予以支持。

**5结语**

作为矿业绿色发展实践的两种典型样态，大型矿山的“示范引领”逻辑和小型矿山的“维持治理”逻辑都可能因为治理主体的行为和特征带来治理的困局，而作为对以上两种实践样态的规范，区域组织市县化、治理实践规范化、资源配置市场化的引入，会取得较为良好的治理预期。如何在矿业绿色发展的行政治理与市场经济之间找到最佳平衡点，不仅是政策研究的热点，也是开展理论建构的难点问题。从宏观理论层面看，“企业行为－市场机制－社会响应”联动机制，是一条较好的矿业绿色发展的行政治理与市场经济结合的平衡点。

**参考文献：**

[1]鞠建华，强海洋.中国矿业绿色发展的趋势和方向[J].中国矿业，2017，26（2）：7-12.

[2]强海洋，王传君，黄洁.基于成本有效性的绿色矿山建设作用机制研究：以马边县为例[J].中国矿业，2020，29（8）：69-74.

[3]朱清，王联军，强海洋.试论绿色矿山建设的企业行为逻辑[J].中国国土资源经济，2019，（4）：20-25.

[4]孙春强，韩若蓝，韩松，等.全球矿业政策演变的主要特点[J].国土资源情报，2019，（12）：76-79.

[5]强海洋.自然保护地矿业开发与治理实践探索研究[J].环境保护，2019，47（3—4）：55-61.

[6]贺冰清，冯聪.自然保护地矿业权退出与补偿问题及对策研究[J].中国国土资源经济，2020，（6）：4-9.

[7]吴信科，周进生，徐友宁.基于博弈理论的绿色矿山建设联动机制[J].中国矿业，2019，28（1）：102-107.

[8]孙映祥，柳晓娟，吴尚昆，等.国家级绿色矿山试点单位与全国绿色矿山名录对比研究[J].中国矿业，2020，29（7）：61-64.

[9]武强.建设绿色矿业的内生动力是“有甜头”[J].黄金科学技术，2020，28（3）：336.