

工矿废弃地再开发的利益冲突治理研究：

# 基于利益相关者视角

GONGKUANG FEIQIDI ZAIKAIFA DE  
LIYI CHONGTU ZHILI YANJIU  
JIYU LIYI XIANGGUANZHE SHIJIAO

马立强 / 著



西南交通大学出版社

本书得到教育部人文社会科学研究青年基金项目“工矿废弃地再开发的社会冲突治理：基于利益相关者的视角”（项目批准号：13YJC630111）的资助

工矿废弃地再开发的利益冲突治理研究：

# 基于利益相关者视角

GONGKUANG FEIQIDI ZAIKAIFA DE  
LIYI CHONGTU ZHILI YANJIU  
JIYU LIYI XIANGGUANZHE SHIJIAO

马立强 / 著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 ( C I P ) 数据

工矿废弃地再开发的利益冲突治理研究: 基于利益相关者视角 / 马立强著. —成都: 西南交通大学出版社, 2016.2

ISBN 978-7-5643-4447-4

I. ①工… II. ①马… III. ①工矿区 - 土地利用 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 302118 号

---

## 工矿废弃地再开发的利益冲突治理研究: 基于利益相关者视角

马立强 著

责任编辑 杨勇  
封面设计 墨创文化

---

出版发行 西南交通大学出版社  
(四川省成都市二环路北一段 111 号  
西南交通大学创新大厦 21 楼)  
发行部电话 028-87600564 028-87600533  
邮政编码 610031  
网 址 <http://www.xnjdcbs.com>

---

印 刷 成都蓉军广告印务有限责任公司  
成 品 尺 寸 165 mm × 230 mm  
印 张 9.25  
字 数 166 千  
版 次 2016 年 2 月第 1 版  
印 次 2016 年 2 月第 1 次  
书 号 ISBN 978-7-5643-4447-4  
定 价 38.00 元

---

图书如有印装质量问题 本社负责退换  
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

# 前 言

工矿废弃地是指由于工矿业生产建设活动所造成的各种废弃闲置的土地，据粗略估算，目前中国因各类工商业生产建设活动等人为因素造成破坏废弃的土地1300多万公顷，随着中国工业化、城镇化的高速发展，废弃地规模仍呈继续扩大的趋势。当前工矿废弃地已经成为我国城市尤其是资源型城市危机的负载对象，具体表现为对城市环境、经济和社会的诸多负面效应，典型的表现包括占用和破坏土地资源、环境污染、生态和景观退化、破坏城市设施等，并由此导致各种社会矛盾。从本质上讲，工矿废弃地社会问题体现了人口与经济和环境之间的矛盾，因此对废弃地的再开发利用成为集约利用土地资源化解人地矛盾的重要途径。因此，面向城市存量建设用地的工矿废弃地再开发已成为纾解制约城市土地资源紧缺困境的主要途径之一，工矿废弃地的再开发利用日益成为城市政府重视的领域，但其所引发的利益冲突问题也日益凸显。工矿废弃地再开发作为调控城市土地资源的重要抓手，应更有效地发挥平衡各方利益的职能。通过揭示工矿废弃地再开发过程中的利益冲突，以平衡不同利益相关者的利益诉求为关注点，为达成城市社会经济发展建设顺利推进局面提供理论参考，成为本书关注的重点。

本书以工矿废弃地再开发的利益冲突为研究对象，从利益相关者的研究视角展开，对工矿废弃地再开发的利益相关者及其利益冲突的表现形态进行了概括性分析，运用博弈分析方法探究工矿废弃地再开发利益冲突的内在机理，对利益冲突的外在表现和内在根源做了较为系统的梳理。在此基础上，从工矿废弃地再开发的利益整合、共同治理、动力机制和公共参与机制等四个维度，构建了工矿废弃地利益冲突治理的策略框架，探求通过冲突治理推动工矿废弃地再开发有序进行的基本对策。总体看来，本书通过一系列相关问题的研究，初步得到了如下一些结论：

第一，工矿废弃地再开发具有广泛的社会影响，涉及诸多利益主体。传统的利益相关主体分析理论虽然在不同领域得到了广泛应用，但大都是基于主观理论分析直接对利益相关者进行识别界定，缺乏客观数据的支撑。明确工矿废

弃地治理的利益主体，平衡他们的利益关系，是工矿废弃地再开发工作的前提条件，因此，本书以煤矿区废弃地再开发为例，通过社会调查方法收集到的数据对利益相关主体的利益诉求进行了具体的量化研究，构建了一种建立在更为有效的数据支撑基础上的利益相关者识别方法框架。

第二，不同的利益主体基于不同的利益偏好、经验和阅历的不同，会对开发风险和收益的评价产生差别，进而导致对不同决策和行为的偏好，深度剖析不同利益团体的决策行为对于实现利益冲突的有效治理具有重要的积极作用。本书对不同利益相关者的在工矿废弃地再开发决策过程中的行为范式进行了归纳总结，并在此基础上，对再开发利益冲突的表现形态作了具体分析，认为各利益主体之间的矛盾冲突不是单一发生的，而是相伴而生的，在土地开发的不同阶段都会有不同的利益相关者被涉及，涉及的利益相关程度也不尽相同，相互之间的关系也会随着利益的对立和共同而变化。

第三，工矿废弃地再开发涉及的各利益主体为实现自身利益最大化，一种错综复杂的关系形成于再开发过程中；同时又基于信息的保密及不对称，各利益主体之间基于所察觉到对方行为做出应对行为策略，因此这些利益主体之间行为属于出标准的贝叶斯动态博弈过程。政府对于工矿废弃地再开发治理过程中表现出的各种冲突往往可以采取协商或博弈机制进行化解。在市场化 and 法制化日趋完善的情况下，工矿废弃地再开发过程中的地方政府部门与其他利益群体之间的关系也更加规范，对弱势群体利益的受损也更为关切，显示了政府执政理念、依法行政观念的日趋成熟。

第四，工矿废弃地再开发过程之所以复杂，是因其不可避免地牵扯到就业、医疗、养老等社会保障问题，从而使单纯的废弃地开发问题上升为复杂的社会问题。当前宏观和微观环境都对工矿废弃地再开发的利益整合提出了迫切要求。不论是区域经济振兴还是城市可持续发展，均是每个利益主体进行社会活动的目标取向，合作博弈正是在保障多方主体均受益的基础上，构建起卓有成效的约束协议，在协议规定范围内充分发挥各个主体的优势，以他人强项弥补自身不足来达到共同目标，最终实现多赢局面。因此，应改变现有的工矿废弃地再开发模式，从全社会的角度出发，基于不同利益相关者的利益整合，根据具体情况对废弃地再开发的引导模式进行创新，包括工矿企业+开发商引导模式、政府+开发商引导模式、开发商+开发商引导模式、非政府组织+开发商引导模式。

第五，单纯依赖于市场机制或者政府行为解决存在于不同地区、不同领域的复杂的城市社会经济问题，进而实现工矿废弃地的再开发的总目标是不现实的，这是因为工矿废弃地的再开发面临着环境、经济、社会等方面的问题。因

此政府和各利益相关者（土地开发商、投资者、土地权属主体、咨询者、社会组织、技术提供者和财政部门等）之间利益冲突的协调机制的构建就显得尤为重要。工矿废弃地再开发利用利益冲突的协调机制，以充分尊重利益相关者个体利益为基础，以项目所有利益相关者的共同利益为出发点，以处理缓解项目实施的利益冲突为目标，对工矿废弃地再开发项目的健康运行发挥着积极的促进作用。工矿废弃地再开发利益冲突的协调机制涵盖利益表达、协商、分配、约束和补偿五个方面。该机制以利益表达为前提，以利益分配为核心，以利益协商为手段，以利益约束为保障，以利益补偿为补充，五个方面互为条件，相互影响，相互制约，共同形成一个有机的利益协调机制体系。

第六，实现矿区工业废弃地再利用驱动力的最大化，是合理、有效地开展工矿废弃地再开发利用，成为复兴工矿城市、缓解城市发展压力的重要途径。工矿废弃地再开发利用是以工矿城市废弃地再开发为对象而开展的复杂的系统工作，建立在废弃地价值挖潜基础上的综合效益是支撑工矿废弃地再开发的动力源，工矿废弃地再开发是在来自系统内部和外部的多重阻力和驱动力下向前推进的。具体来说，它包括政策引导机制、利益均衡机制、产业多元化机制和创新驱动机制。基于生态环境效益动力的再开发利用模式有生态恢复模式、次生湿地维护模式，而以社会效益为动力引导的再开发模式则有城市公共设施模式、公共开放空间模式等几种典型模式。

城市工矿废弃地再开发是我国需要迫切解决的、涉及多学科领域的复杂问题，需要各相关专业的理论研究者与实践探索者共同协作来推动其实施。作者从利益相关者的视角提出了工矿废弃地再开发过程中利益冲突治理框架，仍处于探索性的理论观点和对策建议，需要进一步修正、完善和升华，希望能起到抛砖引玉的作用，引发更多的思考、讨论和实践研究。受作者理论水平所限，书中存在的疏漏和不足之处敬请各位专家、学者以及同行们不吝指正。

马立强

2015年10月



# 目 录

1 绪 论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 相关概念的界定	6
1.3 我国工矿废弃地再开发利用存在的问题	11
1.4 国内外研究进展	13
1.5 研究思路和方法	17
2 工矿废弃地再开发的利益冲突的理论基础	19
2.1 土地资源价值重构理论	19
2.2 利益相关者理论	24
2.3 博弈论	27
2.4 冲突管理理论	28
3 工矿废弃地再开发的利益相关者界定方法研究	33
3.1 工矿废弃地再开发的广泛影响	33
3.2 工矿废弃地再开发利益相关者识别界定	39
4 基于工矿废弃地再开发利益相关者行为范式的利益冲突形态分析	50
4.1 工矿废弃地再开发不同利益相关者的行为范式	50
4.2 工矿废弃地再开发利益冲突的表现形态	56
4.3 工矿废弃地再开发利益冲突的基本问题分析	63
5 基于博弈论的工矿废弃地再开发利益冲突的发生机理研究	64
5.1 开发商与地方政府间利益冲突的博弈解析	65
5.2 开发商与工矿企业间冲突的博弈分析	66
5.3 开发商与当地公众的博弈分析	67
5.4 工矿废弃地再开发博弈根源分析	69

6	基于利益整合的工矿废弃地再开发利用引导	74
6.1	基于利益整合的工矿废弃地再开发的可行性	74
6.2	基于利益整合的工矿废弃地再开发引导模式	75
6.3	基于多元利益主体的工矿废弃地再开发管理机制构想	78
7	基于共同治理的工矿废弃地再开发利益冲突的协调机制构建	87
7.1	工矿废弃地再开发利益相关者的利益协调	87
7.2	工矿废弃地再开发利益协调运行机制的构建	89
7.3	工矿废弃地再开发利益协调的路径	92
7.4	引入共同治理的必要性	98
7.5	共同治理保障措施	101
8	工矿废弃地再开发动力引导的再开发利用模式研究	104
8.1	工矿废弃地再开发利用的动力机制	104
8.2	工矿废弃地再利用动力机制	106
8.3	基于生态环境效益动力引导的工矿废弃地再开发利用模式	110
8.4	基于社会利益动力引导的工矿废弃地再开发利用模式	114
9	工矿废弃地再开发公众参与机制的构建	118
9.1	工矿废弃地再开发公众参与的必要性分析	118
9.2	公众参与的经济分析	120
9.3	工矿废弃地再利用的公众参与规制框架	123
10	研究结论与展望	131
10.1	研究成果与结论	131
10.2	研究不足与展望	133
	参考文献	134



# 1 绪 论

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

从 20 世纪 80 年代开始,在全国各地以经济增长为目标的背景下,大量高效益、高污染的不同规模的生产制造类企业和项目纷纷涌现,机械化程度不断提高,对矿产资源的开采达到了前所未有的高强度,与之而来的就是大量枯竭型矿区和城市的出现,给这些失去了资源依托的地区留下了大量的采矿废弃地。随着我国城镇化进程的加快和社会经济转型步伐的加快以及城市生态环境的压力,各大城市在用地结构上发生变化,城郊接合带向外延扩展,原有的工矿企业所处的郊区开始演变为市区,甚至成为一个城市的商务中心,但是这些企业的外迁给城市留下了大量工矿废弃地,而这些土地资源的再生利用成为当前城市土地治理和用地结构优化的重要课题。

### 1. 逆工业化崛起导致城市用地布局改变

当前世界发展正处于“从工业社会向后工业社会,从城市化向城市世纪的发展”阶段。而工业社会的式微、后工业社会的崛起成为这一时代背景下的一种显著现象,有些学者将这一现象称为“逆工业化”,即第二产业的地位日渐为第三产业所取代,致使诸多老工业基地出现了结构性衰退;而同时随着信息化技术的涌现和普及,原有工业、交通和仓储用地的功能布局在新的生产、通信、运输技术持续涌现的情况下,开始逐渐无法与新的要求相适应,出现了功能性退化;另外,在当前外延型的城市发展方式下,原有的产业开始外迁,内城经济发展动力逐渐下降,原有的产业用地逐渐演化为各种类型的废弃地,在城市土地区位级差和环境污染治理两方面的压力下,这些工矿废弃地为城市产业空间结构的再造带来了新的契机。自从 20 世纪末期,在“退二进三”策略的指导下,大多数城市对城市总体规划进行了修订,通过对城市中心的产业用地的置换,实现对用地结构的优化。例如,在具有典型代表意义的《上海土地利用总体规划》指导下,上海将今后城市中心区域 66.2 平方千米的工业用地置换确定

为今后一段时期的城市更新重点，其基本发展路径是：中心城区内保留和发展高新技术产业用地为三分之一，就地改造提升为第三产业用地为三分之一，其余三分之一通过置换搬迁到郊区工业集中点。

## 2. 老工业基地和资源枯竭型城市的结构性衰落

经过几十年发展，许多传统老工业城市和矿业城市已经出现经济衰退现象，城市及其边缘出现大量污染严重的工矿废弃地。我国的石油能源基地大庆、东营、克拉玛依，煤炭资源基地抚顺、阜新、邹城，钢铁工业基地鞍山、本溪、包头等以单一资源为主导的城市，在资源枯竭、产业退化的情况下，其可持续发展都面临着结构性衰落带来的严峻压力。事实证明，由于产业的结构性衰退，其生态环境的退化已经成为制约这些城市可持续发展的瓶颈。中国科学院国情分析研究小组的研究表明，我国在 20 世纪末期的采矿废弃地已达 2.3 万平方千米，且仍以每年 250 平方千米的速度增加。由于工矿废弃地表现为对城市生态环境、社会经济等负面的负效应，包括占用和损毁土地资源，生态环境的退化，景观和城市设施的毁损，地质灾害的多发等，工矿废弃地已经成为当前城市危机的承载主体。但同时，也应看到，工矿废弃地由其所具有的再生治理优势，即在土地资源储备、工矿业文化发展和吸收低价剩余劳动力等方面的优势，完全具备转化为城市复兴的土地资源依托。工矿废弃地再开发成为确保社会经济可持续发展的主要任务和国土资源管理研究的重点领域。如何通过工矿废弃地再生治理推动城市摆脱困境已成为当前城市可持续发展领域研究的热点课题。

## 3. 土地资源日趋紧张

近年来，我国城镇化进程迅速发展，加之城市扩张步伐加速，人口的增多，土地资源更显紧张，城市用地紧张问题日益突出。据粗略估算，目前中国因各类工商业生产建设活动等人为因素造成破坏废弃的土地 1 300 多万公顷，随着中国工业化、城镇化的高速发展，废弃地规模仍呈继续扩大趋势。与此同时，我国实行严格的耕地保护政策，有些城市可开发利用的土地越来越少，众多城市把扩张的目光转向了工矿废弃地，将其再开发利用为新的发展用地。

## 4. 工矿废弃地对社会经济发展的负面影响

城市工矿废弃地的产生和存在，制约着城市的长期健康发展，制约着城市建设和社会发展，以矿产资源城市为例，产生了如下一些问题：

(1) 在传统的封闭式管理方式下，矿山企业用地与城市其他服务功能产生

了“绝缘”效应，不仅破坏了城市规划的统一性，也损害了城市文脉和肌理，致使城市空间结构缺乏合理性。

(2) 造成数量可观的闲置土地，城市土地的利用率不高。

(3) 矿山企业停产之后的场地长期闲置不用，为土地管理带来了困难。

(4) 废弃地中未经治理的废水、废气和矸石山等环境污染物，损害了当地居民的健康和生活。场地中未经治理的废石、废水、废气污染环境，严重影响当地居民的生活和健康。

由矿产资源枯竭和产业结构挑战而造成的停产，造成大量废弃地采矿场地、建筑物闲置，被交通线路和河流分割的居住区，以及数量庞大的亟待治理的采矿迹地，这导致了城市景观质量下降和城市功能的退化，并由此造成以失业为典型的社会问题，成为制约工矿城市社会经济发展的重大问题。可见，工矿废弃地再生治理，不仅是土地资源的重新利用问题，更是城市复兴和可持续发展的内在要求。

目前工矿废弃地再开发利用中存在诸多问题，阻滞了工矿城市复兴的实施进程，由此发掘并分析这些问题，进而寻求解决问题的系统对策就显得尤为重要。其中，相关利益群体在工矿废弃地再开发利用过程中的利益冲突，对土地利用规划和项目进展具有直接的影响，明确工矿废弃地再开发的利益主体，均衡废弃地再利用的利益关系，是开展工矿废弃地再开发工作的基础和关键。在此背景下，国内陆续涌现了工矿废弃地生态恢复、城市工业地段的再生治理方面探索性研究，并在部分领域取得显著成效。但同时也出现了一些问题，这就要求我们在借鉴国际上废弃地再生治理的成功经验的基础上，结合我国国情，走出一条对我国工矿废弃地再生治理有效的成功路径。

### 1.1.2 研究目的

当前工矿废弃地已经成为我国城市尤其是资源型城市危机的负载对象，具体表现为对城市环境、经济和社会的诸多负面效应，典型的表现包括占用和破坏土地资源、环境污染、生态和景观退化、破坏城市设施等，并由此导致各种社会矛盾。从本质上讲，工矿废弃地社会问题体现了人口与经济和环境之间的矛盾，因此对废弃地的再生治理成为高效利用土地资源化解人地矛盾的重要途径。

当前我国工矿废弃地的现状，一方面反映出严重的城市社会、经济和环境问题，然而另一方面，如果这些工矿废弃地得到合理的再生治理，就会成为工矿城市经济转型和产业结构调整为载体。结合国内外的成功经验，对工矿废弃

地进行再生治理，可以为工矿城市走出当前困境、谋求更高层次的发展带来机遇，成为当地新的产业支撑和经济增长点。基于以上分析，我们认为下述因素在工矿废弃地再生治理过程中具有不可忽视的作用。

(1) 数量可观的土地资源储备。大量的工矿废弃地是严重的土地资源的破坏和浪费，但经过再生治理后加以重新利用，就可将负面因素转变为优势资源。

(2) 独具特色的工业文化资源。工矿废弃地产生的与国家推进工业化的历史进程有关，反映了以工业生产建设为背景的时代特色，而工矿废弃地则成为能够叙述这一历史进程的物质佐证和文化载体。

(3) 较完整的城市基础设施。大部分工矿废弃地上还保有原来用于交通运输的基础设施和各种市政配套管网，在进行改造后可以继续发挥功能。

(4) 大量的过剩劳动力资源。工矿业生产属于典型的劳动力密集型产业，而产业的衰退也必然释放出大量的剩余劳动力，其中很大一部分文化水平相对较低。

(5) 开发接续、替代产业的潜力和空间。从国际经验来看，利用工矿废弃地的各种资源发展生态产业，可以构建起体系完备的复合产业系统。

工矿废弃地再开发利用是一项涉及因素众多的复杂工程。国内外的实践表明，工矿废弃地在产生前后，该区域的地质地貌和生态环境都会发生剧烈改变，并致使依赖这些自然环境存在和发展的社会经济系统也相应发生改变。工矿废弃地的生态修复、受影响区域内社会经济的自我协调都将是一个复杂的“自然—生态—经济—社会”系统的重构过程，必然改变这当地社会生产和生活方式，当地人民生活和生产也会受到影响。比如资源型城市衰竭矿区的沉陷区再开发治理将产生数量庞大的移民群体，其在人口转移方式、移民工程规划、移民安置等方面都存在一系列社会问题和利益冲突，制约着矿区的和谐发展。由于要离开一直赖以生存的故乡和土地后，职业属性面临变化，身份属性也要连带重新定义和自我认同，这些都有可能对移民带来不确定的冲击，因此那些受到影响的农民常常表现为难以适应和抵触情绪。

工矿区废弃地再开发规划和建设较一般建设项目涉及面广泛、利益主体众多，这些不同的利益相关者存在着各自的利益偏好，对废弃地再开发持有不同的期望和态度，从而成为社会冲突的多发领域，当前因工矿废弃地的产生和再利用所形成的利益矛盾、利益冲突、上访上告事件等重大社会问题不断出现，而使废弃地开发规划和项目建设运营面临着社会风险，进而影响到地方社会经济复兴的实施进程。因此，从废弃地再开发的经济和社会效应的角度来看，其目标除了注重提高资源利用效率外，还应包含对公平的考量，公平与效率之间

表现为经济利益与社会利益的价值冲突。

本书以利益相关者的视角为切入点，对工矿废弃地再开发利用过程中的利益冲突问题进行探讨，力图能够挖掘出其中存在的深层问题，对其产生的内在机理、社会影响和治理机制进行深入探讨，以提出相应政策建议，从而为工矿废弃地再开发的科学规划和开发项目的健康运行提供更具价值的参考。因此，本研究要实现以下目的：

(1) 伴随着我国经济社会的发展和城市化进程的加快，将会产生更多的工矿废弃地，它们的产生和再开发过程同时也是社会利益的再配置过程，将会衍生出更多的社会问题。然而该领域的理论研究还处于起步阶段，理论体系尚不完善，其中废弃地再开发利用过程的利益冲突问题还没有受到理论研究领域应有的重视。本书基于利益相关者的视角，通过工矿废弃地再开发过程中凸显的实际问题的思考，将研究目的聚焦于工矿废弃地再开发的利益冲突治理研究上。因此，本研究的目的之一就是丰富和完善工矿废弃地再开发规划和建设项目管理的理论体系。

(2) 工矿废弃地再开发是一个涉及自然-生态-经济-社会的复杂巨系统，工矿废弃地再开发的稳步推进本质是该系统的稳定发展，是社会利益维系下的健康运行。社会利益将社会群体、社会制度、社会文化及社会心理等因素结合起来，尤其是公众对促进社会发展和进步、维护社会稳定方面的需要，体现了社会群体普遍的、共同的需要，实现社会利益有助于协调不同群体之间的利益关系。因此，本研究的目的之二就是从利益维系出发，探寻不同利益相关者进行博弈而产生的利益冲突的发生机理，从而揭示出工矿废弃地再开发利益冲突的内在规律，构建起工矿废弃地再开发利益冲突的理论分析框架。

(3) 工矿废弃地再开发过程中的利益冲突以及引发的社会风险可能导致区域的局部社会失稳。认识工矿废弃地再开发利益冲突的影响，深刻挖掘其内在的发生机理，其目的在于构建一个防范和化解再开发利益冲突的治理机制。因此，本研究的目的之三就是构建一个防范和化解工矿废弃地再开发利用冲突的治理机制。

### 1.1.3 研究意义

#### 1. 理论意义

国内从事工矿废弃地研究的领域不少，但大都集中在生态重建、景观设计、城市规划和园林专业等领域，随着国家对社会民生问题的日益关注，工矿废弃

地再开发过程中的利益冲突问题也理应成为工矿废弃地再开发利用研究的重要内容。然而，通过对当前相关文献的梳理，发现在社会科学领域还没有得到充分的重视，相关的研究成果相对匮乏。现有研究表明，土地价值中蕴含的经济价值与社会价值贯穿于人类对土地的认识与利用的全过程，两者存在着对立统一的辩证关系，任何过分强调一方而割裂或舍弃另一方的价值判断必然导致人地关系的失衡和土地利用的矛盾。通过价值重构形成价值判断，调整与强化土地社会公共价值，以公益的规范导向构筑新型土地利用秩序，可缓解土地利用冲突，化解用地矛盾。本书基于以上认识基础，首先对工矿废弃地的资源价值进行评估，在此基础上，从其再开发的利益相关者视角，围绕工矿废弃地再开发过程中的利益冲突问题，对其表现形态、影响因素、产生根源等进行理论挖掘，从而构建起废弃地再开发利益冲突的治理机制。

## 2. 实践意义

工矿废弃地再开发过程中的利益冲突治理属于城市社会管理的范畴。当前我国拥有大量的工矿废弃地，成为制约城市可持续发展的一大因素，如何将这些在传统认识中的劣势转化为带动城市社会经济发展的优势资源，促进城市产业结构转型，推动和谐社会的发展，成为这些城市思考的重要课题之一。当前一系列工矿废弃地再开发项目相继启动，这将推动当地社会经济的发展，然而由于废弃地再开发的影响因素和涉及的利益主体众多、影响范围广泛，其社会稳定影响正在成为干扰和阻碍当地社会和谐发展、废弃地再开发利用顺利进展的主要因素。为此，在废弃地再开发的整个过程中，尤其是前期规划阶段，必须将利益相关者的利益诉求进行充分考量，避免由此带来的社会不利影响。然而由于当前对该问题关注度的不足，在政策和实践层面都尚未建立起有效的指导框架。本书力图在这一方面做一些实质性工作。

# 1.2 相关概念的界定

## 1.2.1 工矿废弃地

### 1. 工矿废弃地的概念

废弃地是指在工业与农业生产、城市建设等土地利用过程中，在人为或自然因素作用下产生的各种弃置不用的土地。我们先来分析国外对废弃地概念的

相关解释。在不同的研究学科领域，对废弃地认识和研究的侧重点不尽相同，由此产生了对废弃地概念的不同理解。欧洲和北美的研究认为，废弃地形成的最直接原因来自于以往工业用地、资源采掘、城市和工业发展以及人类废弃物处置等方面，导致了城市数量巨大的弃置土地和未能充分利用的土地。英国政府也给废弃地做了如下界定：由于工业或其他方面原因而遭到毁损，不经治理而无法利用的土地。但这一概念将由于自然力作用产生的闲置土地如沼泽、滩涂等排除在外，以及需经计划批准才可进行恢复的土地、市区中等待开发建设的土地也不在此范围内。因此，国外对废弃地的释义一般可以概括为：因采矿、工业和建设活动挖损、塌陷、压占（生活垃圾和建筑废料压占）、污染及自然灾害毁损等原因而造成的目前不能利用的土地。借鉴国际上的废弃地概念，我国不同研究领域的专家对废弃地概念也进行了不同的阐述，如有学者认为废弃地专指在城市发展、工业建设中由于人为使用不当或规划变更而造成的弃置不用之地，也有学者从生态恢复的研究视角认为废弃地是一种由于人类及自然因子的严重干扰，其生态环境发生了巨变，系统的组成与结构发生了急剧退化的生态系统。

工矿废弃地是废弃地中最主要的形式之一，目前我国尚无工矿废弃地的明确界定和概念，一般可以理解为由于受到工矿业生产活动直接影响而失去原来功能废弃闲置的用地及用地上设施。笔者认为，工矿废弃地是指各类工矿企业在生产建设过程中压占、挖损、塌陷等造成破坏的土地，因道路改线、建筑物废止、村庄搬迁以及垃圾压占等而遗弃荒废的土地，农村砖瓦窑、水利建设取土等造成的废弃坑、塘、洼地，工业污染造成的废弃土地，拥有合法来源且性质为建设用地，落在城市规划范围外的，同时由于历史原因无法追溯和确定复垦义务人，由县级以上人民政府负责组织复垦的废弃地。从我国工矿废弃地的形成来源看，由于采矿工业所形成的废弃地占有重要的比例，包括露天煤矿开采废弃、井工煤矿废弃、金属矿废弃和石油天然气开采等形成的废弃用地。

## 2. 工矿废弃地的基本特征

在工矿城市的发展历程中，工矿废弃地曾发挥了不可替代的作用，它们是这一地区社会经济发展的历史记忆。从当前土地利用现状看，工矿废弃地处于闲置不用状态；从用地功能上看，工矿废弃地曾经是工矿生产用途；从破坏程度分析，部分废弃地具有一定程度的现实污染或潜在的污染。从城市政府及社区来讲，对工矿废弃地进行再生治理同时也包含着对城市环境的变革。这些土地在长时期的生产进程中，如今遭到毁损弃置，周边的生态环境遭到干扰和破坏。这是由重工业时代的基本属性所决定的，废弃地在人为活动的影响下，留



下了一些设施，如大体量建筑物、废弃的河道、铁路、堆场等设施。工矿废弃地的再生治理除了对使用价值弱化的生产场地和建筑物进行改造性利用提升其价值外，更要深刻认识这些具有争议性的土地资源，转变再开发方式和方法，对传统的产业环境进行调整。这样要深刻把握工矿废弃地的综合特征，通过梳理，我们总结了工矿废弃地的三大基本特征。

#### (1) 景观特征。

人类以往的工业、矿业生产活动历程导致了废弃地上存留数量众多的视觉景观特征，那些工业生产车间、仓库、堆场、固定在地上的各种机械设备，以及改变的地形地貌，都是人类工业生产活动留下的景观痕迹。

#### (2) 生态特征。

几乎所有的工矿废弃地都是对当地生态环境的损害性改变，人为影响力在这一过程中扮演着主动性角色，使得自然环境的自发演进得以改变。这些废弃地上显示了人类工业活动对于自然改造的强度。

#### (3) 文化特征。

工农业生产活动都是人类对自然进程的改变，不仅造成了生态环境的破坏，也是人类技术发展、文明发展的历史记录，可见，工矿废弃地是人类工业文化活动的载体，记录着当时技术革新、具有里程碑意义的工业文化特征，因此具有特殊的文化资源价值。

### 3. 工矿废弃地的分类

废弃地是人类活动的伴生物，其不同的类型来源于不同的土地利用方式，是人类活动超越了土地的恢复能力所造成的后果。从破坏的程度来看，工矿废弃地有的破坏强度大，有的则轻一些，有的还会存在着现实或潜在的污染。由于分类标准的不同，公开废弃地的分类结果也不尽相同，具体工矿废弃地分类体系可见表 1-1。

表 1-1 工矿废弃地分类方法体系表

分类标准	分类结果	说明与实例
用地功能与产业	矿业废弃地	煤矿、铁矿山、塌陷区
	工业废弃地	洗煤厂、石油化工厂等工业原料制造厂；汽车制造厂、电脑生产装配厂；工业废物处理设施
	商业废弃地	商场、超市、写字楼、仓库等商业用地

分类标准	分类结果	说明与实例
规模大小	衰败产业区域	几到几十平方千米，如德国鲁尔矿区、沈阳铁西旧工业区
	城市旧产业区	几十公顷到几百公顷，如苏州运河工业遗产廊道、沈阳冶炼厂
	小型废弃厂（场）	几公顷到几十公顷不等，如中山市粤中造船厂、北京燕山煤气用具厂
废弃地与城市的关系	旷野废弃地	位于远离城市的空旷地带，多为矿场、采石场等
	城郊废弃地	在城市外围，或相对分散的居住区之间，多为大型矿山企业基地、矸石山、煤炭堆场等
	城区废弃地	位于市中心或旧区，属于早期工业化的产物，如传统产业工厂、交通枢纽

### 1.2.2 利益相关者

作为土地开发研究领域的重要概念，利益相关者最早出现于协同管理研究领域，并逐步在资源管理、生态环境保护领域得到广泛应用。最早对利益相关者下定义的是斯坦福研究所，他们认为，“利益相关者就是全体，没有这群体的支持，组织活动就难以为继”。这一概念的操作指导意义不强，无法具体界定出利益相关者的具体范畴。其后，很多研究者又对其做了重新阐述，比如“能够影响组织的决定或者被这一决定所影响的任何个人和群体”，或“一些直接处于冲突中的个人和群体，或者是受冲突解决方案影响的个人或群体”。尽管这些界定在表达上不尽相同，但都涵盖了如下两个方面：① 利益相关者可以是个人，也可以是组织或群体；② 利益相关者对工矿废弃地再开发的影响既包括直接影响，也包括间接影响，既包括主动影响，也包括被动影响。根据利益相关者定义可知，其涵盖的内容要比冲突主体更为广泛。一般来说，“冲突主体”仅指处于冲突中的各方，而利益相关者除了利益冲突主体外，还有收到冲突影响的其他主体，甚至可以包括对冲突及其化解有影响的其他方。

工矿废弃地再开发的利益相关者就是与工矿废弃地资源再生治理和利用具有利益关切的各方。由于不同的利益相关者在工矿废弃地再开发过程中追求不同的利益取向，而利益冲突正是发生在具有不同利益主张的利益相关者之间。通常来讲，在土地开发利用过程中涉及的利益相关者包括：土地资源利用政策