

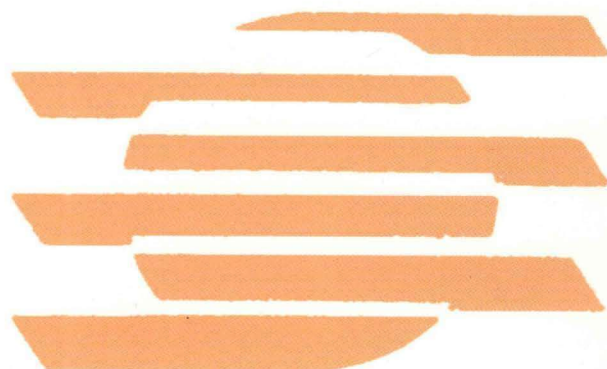
湖北省2013年社会科学基金项目资助(2013139)

中国地质大学(武汉)法学学科培育基金资助

基于生态文明的 矿产资源开发政府管理研究

夏云娇 著

*JIYU SHENGTAI WENMING DE KUANGCHAN
ZIYUAN KAIFA ZHENGFU GUANLI YANJIU*



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

湖北省 2013 年社会科学基金项目资助(2013139)

中国地质大学(武汉)法学学科培育基金资助

基于生态文明的矿产资源开发 政府管理研究

夏云娇 著

 中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

基于生态文明的矿产资源开发政府管理研究/夏云娇著. —武汉:中国地质大学出版社,
2014. 12

ISBN 978-7-5625-3378-8

I. ①基…

II. ①夏…

III. ①矿产资源开发-行政管理-研究-中国

IV. ①F426.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 062855 号

基于生态文明的矿产资源开发政府管理研究

夏云娇 著

责任编辑:王凤林

责任校对:张咏梅

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号)

邮编:430074

电 话:(027)67883511

传 真:(027)67883580

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

Http://www.cugp.cug.edu.cn

开本:787 毫米×1 092 毫米 1/16

字数:243 千字 印张:9.5

版次:2014 年 12 月第 1 版

印次:2014 年 12 月第 1 次印刷

印刷:武汉珞南印务有限公司

印数:1—500 册

ISBN 978-7-5625-3378-8

定价:32.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前言

矿产资源是重要的自然资源,也是人类经济社会发展的重要物质基础。新中国成立以来,尤其是改革开放以来,我国矿产资源大规模开发利用,有力地支撑了我国工业化和现代化的发展。但是,随着工业化和现代化的加速发展,矿产资源消耗急剧增加,资源短缺与发展需求的矛盾日益突出。与此同时,资源开发与生态环境的矛盾日益显现。一些宝贵的矿产无序开采,低效利用,浪费严重;一些地方生态环境遭到严重破坏;矿业生产安全事故频发;矿产开发中利益矛盾和社会冲突突出,矿区生态和社会不和谐。这些问题的产生不仅与矿产资源的开采技术水平落后有关,也与人们对矿产资源保护观念不强、现行初级加工、粗放经营的工业生产以及整个社会经济发展方式有关。但是,从根本上说,与矿产资源开发、利用、管理和保护的利益关系不顺,权责配置失当,体制机制不健全,监管制度不落实等有关;特别是矿产资源开发涉及中央与地方、国营与民营、个人与集体,以及不同地方之间、不同部门之间以及不同生产经营主体之间的矛盾。这些问题的解决,不是单纯的技术和经济问题,还要求对现行的权力、利益和责任进行重大调整,从根本上说,是一个体制和政治问题,需要从制度和政治层面进行研究和化解。

矿产资源是稀缺资源,具有耗竭性、不可再生性。矿产资源开发的负外部性是市场失灵的表现,政府作为“看得见的手”,必须在市场失灵时进行干预。为确保有限的不可再生的矿产资源能够满足经济社会可持续发展的要求,在矿产资源管理中,政府必须以提供社会服务、弥补市场缺陷、发挥宏观调控作用为目标,为市场机制有效发挥作用和正常调节创造良好的环境,并充分关注矿产资源开发中的利益分配机制是否在事实上增进了公平与正义。我国《宪法》规定,矿产资源归国家所有。同时,《矿产资源法》规定,矿产资源所有权由国务院代表国家行使。作为国家政权的行政机构,政府就名正言顺地成为矿产资源的管理机构。但在矿产资源开发中,涉及的利益主体不仅有中央政府,还有地方政府、矿山企业、矿产地居民等多元主体。由于利益主体各自的利益诉求不同,各自的行为目标也存在差异,这就需要政府运用作为所有者代理人的公权力或者纯粹的行政权力进行必要的干预同充分发挥市场调节作用之间达到平衡,保证国家作为所有者权利的实现,维护政府作为行政管理者的利益,保护矿山企业的合法收益,保障矿产地居民的合理权益。

本书立足生态文明建设以及实现资源与环境协调和可持续发展的目标,对我国矿产资源开发、利用、保护及政府管理的现状进行分析,对矿产资源开发与生态环境保护矛盾及其根源进行探讨,对进一步转变发展观念和发展方式,优化我国矿产资源开发的政府管理体制提出对策建议。与此同时,本书也是旨在通过对矿产资源开发利用的研究,探讨在新型工业化和新型现代化过程中,如何构建与生态环境文明相适应的现代政府管理体制的重大理论和实践问题进行讨论。全书主要内容为六个部分:矿产资源开发政府管理的理论与现实基础;中国矿产资源开发政府管理的历史变迁及特点;中国矿产资源开发政府管理存在的问题分析;国外矿产资

源开发政府管理的经验与启示;中国矿产资源开发政府管理的目标及其职能定位;完善中国矿产资源开发政府管理的对策与建议。第一部分,基于国内外的研究现状,提出本书研究的理论基础,并详细阐释了中国矿产资源开发管理中存在的问题。第二部分,按照古代、近代、现代的历史脉络,遵循马克思主义文明史观,系统梳理中国矿产资源开发政府管理在原始文明、农业文明、工业文明及生态文明时代的历史变迁,并从体制、机制、制度三个层面较为细致地分析其特点。第三部分,立足于我国矿产资源开发的政府管理现状,以政府管理的体制、机制、制度三维视角透视我国当前矿产资源开发管理当中存在的问题:管理体制层面上存在中央与地方事权财权不对等、管理模式不科学、部门职能协调难;管理机制层面上存在利益分配不合理、公众参与机制不健全、政府监管效率低;制度层面上存在产权制度不清晰、税费制度不科学、生态补偿制度不完善。第四部分,对发达国家矿产资源开发管理的机构及权限、矿业权管理方式、税费制度、矿山生态保护等进行分析,总结国外政府矿产资源开发管理的经验教训,为我国加强矿产资源开发管理提供参考和借鉴。从世界范围来看,绝大多数国家,在矿产资源开发中政府管理的重点是对矿山环境的保护和管理、矿山安全的管理,以期达到经济效益、社会效益、资源效益和环境效益的统一。第五部分,导致矿产资源开发问题的深层次原因,除资源约束与制度约束外,我国矿产资源开发政府管理缺陷与政府失灵是导致我国矿产资源开发问题的根本原因,因此,针对我国矿产资源的国情与供需形势,应当确立正当合理的管理目标,为实现目标进行政府职能的理性定位。第六部分,提出完善我国矿产资源开发政府管理的对策与建议。笔者认为,当前我国已经进入新型工业化和新型现代化时期,必须立足生态文明和可持续发展,切实转变发展理论和发展方式,进一步提升矿产资源开发利用的技术水平,改革和完善我国矿产资源开发、利用和保护的体制机制。其中,尤其要理顺中央与地方及不同利益主体的关系,健全矿产资源开发政府管理法律制度,加强矿产资源开发的监管机制,完善矿产资源开发生态补偿制度,促进资源开发与生态环保的协调以及自然与社会的和谐。

值此付梓之际,首先感谢王凤林编辑的辛勤劳动,特别感谢项继权老师的谆谆教诲,衷心感谢中国地质大学公共管理学院李江风教授、张吉军教授、黄德林教授、才惠莲教授、卓成刚教授、曾伟教授等的一直关心与帮助,还要感谢我指导的硕士研究生们的大力支持。

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、选题背景和意义	(1)
(一)选题背景	(1)
(二)研究意义	(3)
二、文献综述	(5)
(一)关于政府管理的研究	(5)
(二)关于生态文明与政府管理的研究	(10)
(三)关于矿产资源开发政府管理的研究	(13)
(四)简要的评析	(20)
三、研究视角与研究框架	(21)
(一)研究视角	(21)
(二)研究框架	(23)
四、研究方法	(24)
第二章 矿产资源开发政府管理的理论与现实基础	(26)
一、矿产资源开发政府管理的理论基础	(26)
(一)政府干预理论	(26)
(二)政府职能理论	(28)
(三)可持续发展理论	(30)
二、矿产资源开发政府管理的现实基础	(31)
(一)中国矿产资源的基本特点	(31)
(二)中国矿产资源开发的现状	(32)
第三章 中国矿产资源开发政府管理的历史变迁及特点	(37)
一、中国古代矿产资源开发管理	(37)
(一)中国古代矿产资源开发管理体制	(37)
(二)中国古代矿产资源开发管理机制	(39)
(三)中国古代矿产资源开发管理制度	(40)
(四)中国古代矿产资源开发管理的特点	(41)
二、中国近代矿产资源开发管理	(43)
(一)萌芽时期的中国近代矿产资源开发管理(1840—1895 年)	(44)
(二)中国民族矿业的管理(1895—1936 年)	(45)
(三)抗日战争时期的矿产资源开发管理(1936—1945 年)	(47)
(四)解放战争时期的矿产资源开发管理(1946—1949 年)	(49)

(五)中国近代矿产资源开发管理的特点	(50)
三、中国现代矿产资源开发政府管理	(52)
(一)计划经济时期(1949—1978 年)	(52)
(二)改革开放时期(1978 年至今)	(56)
(三)中国现代矿产资源开发政府管理的特点	(61)
第四章 中国矿产资源开发政府管理存在的问题分析	(63)
一、中国矿产资源开发政府管理体制存在的问题	(63)
(一)中央政府和地方政府之间产权界限不清	(64)
(二)中央政府与地方政府事权划分不科学	(64)
(三)矿产资源开发管理部门间职能不协调	(65)
二、中国矿产资源开发政府管理机制存在的问题	(65)
(一)矿产资源开发利益分配机制不合理	(65)
(二)矿产资源开发公众参与机制不完善	(71)
(三)矿产资源开发监管机制不健全	(74)
三、中国矿产资源开发政府管理制度存在的问题	(77)
(一)矿产资源开发税费制度存在的问题	(77)
(二)矿产资源开发的生态补偿制度存在的问题	(82)
第五章 国外矿产资源开发政府管理的经验与启示	(86)
一、国外矿产资源开发政府管理的沿革	(86)
二、国外矿产资源开发政府管理的现状	(87)
(一)美国	(87)
(二)英国	(90)
(三)澳大利亚	(92)
(四)加拿大	(94)
(五)印度	(96)
(六)俄罗斯	(98)
(七)法国	(100)
(八)日本	(101)
三、国外矿产资源开发政府管理的经验与启示	(103)
第六章 中国矿产资源开发政府管理的目标及其职能定位	(111)
一、我国矿产资源开发政府管理的目标	(111)
(一)矿产资源开发政府管理的内容	(112)
(二)目标设定与目标管理	(113)
(三)我国矿产资源开发政府管理的目标	(114)
二、我国矿产资源开发政府管理的职能定位	(116)
(一)矿产资源开发政府职能定位存在的问题	(118)
(二)完善矿产资源开发政府管理的职能定位	(120)
第七章 完善中国矿产资源开发政府管理的对策与建议	(124)

一、完善矿产资源开发管理体制	(124)
二、理顺矿产资源开发管理机制	(127)
(一)完善利益分配机制	(127)
(二)健全公众参与机制	(130)
(三)建立高效科学的监管机制	(132)
三、健全矿产资源开发管理制度	(134)
(一)改革矿产资源开发税费制度	(134)
(二)完善矿产资源开发生态补偿制度	(135)
参考文献	(139)

第一章 绪 论

一、选题背景和意义

(一)选题背景

中国共产党十八大报告明确指出:“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。”^①十八大报告把生态文明建设上升到国家的战略层面。由此,“中国特色社会主义事业总体布局由经济建设、政治建设、文化建设、社会建设‘四位一体’”^②扩展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的“五位一体”,这是基于全球可持续发展战略、深入贯彻落实科学发展观、推动中国特色社会主义事业向前迈进的又一个新的部署。“建设生态文明,要坚持节约资源和保护环境的基本国策,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势。”^③我国是世界上的矿产资源大国,随着我国工业化和经济社会发展进程的不断加快,矿产资源的勘探和开发也逐渐成为我国经济活动的重要组成部分。据有关数据显示,截至 2010 年底,我国共有矿山 11.3 万座,其中煤炭矿山 1.3 万座,其他矿山约 10 万座^④。

矿产资源是重要的自然资源,是人类生存和社会生产发展的重要物质基础,现代社会人们的生产和生活都离不开矿产资源。目前我国 90%以上的一次性能源、80%以上的工业原料、70%以上的农业生产资料和 30%以上的生活用水均来自矿产资源。当前我国矿产资源的基本国情是:从矿产资源储量上来看,我国是一个矿产资源大国,已探明储量潜在价值居世界第三位,仅次于美国,是世界上矿产资源最丰富的少数几个国家之一。不过由于我国人口众多,从人均矿产资源储量上来看,我国某些矿产资源则相对贫乏。从矿产资源消耗上来看,我国也是一个矿产资源消费大国,尽管中国大部分矿产资源的人均消费量低于世界平均水平:如中国钢铁人均消费量仅为世界人均水平的 88%,不足日本的 1/5;中国铅的人均消费水平仅为世界人均消费量的 67%,不足美国人均水平的 13%,由于人口巨大,虽然人均消费水平不高,但中

^①生态文明建设保证农业可持续发展. 中国农业信息, 2012(21):29;中国共产党十八大报告, <http://www.xj71.com/2012/1118/695063.shtml>.

^②李勇,周学馨. 基于模糊灰色统计的生态文明建设综合评价研究. 重庆工商大学学报(自然科学版), 2013(3):35-38.

^③加快墙材转型升级 推进生态文明建设. 墙材革新与建筑节能, 2013(1):9;中国共产党十八大报告, <http://www.xj71.com/2012/1118/695063.shtml>.

^④我国大型矿山数量 5 年间增长 40.6%, <http://www.mei.net.cn/news/2011/11/399170.html>.

国矿产资源的绝对消费总量依然可观^①。因此,我国既是一个矿产资源大国,又是一个矿产资源消费大国已成为不争的事实。

近十几年来,随着中国经济高速发展,工业化进程的推进对矿产资源的需求不断增大,导致我国矿产资源储量骤减,特别是一些能源矿产等重要矿产资源日益短缺^②,矿产资源供求矛盾相当尖锐,矿产资源对国民经济的支持和保障能力正在下降。矿产资源开发秩序混乱,无证勘查开采、乱采滥挖和浪费资源等问题在有些地区还比较严重。矿产资源浪费给矿产资源安全供给和矿业可持续发展带来严重危机。矿产资源浪费必将导致矿产资源的快速枯竭和矿产资源的大量进口^③。特别是一些矿山企业一味地追求经济利益,不注重安全生产,满负荷甚至超能力生产,引发安全事故。矿产资源开发利益分配的不合理,忽视矿产地居民的利益,造成社会不和谐因素。矿产资源开发带来严重的生态环境问题:开采大量侵占和破坏土地资源,进一步加剧了生态恶化;如每年因为采矿而破坏的土地达到 $(1.4\sim 2.0)\times 10^4\text{km}^2$,因为采矿引起的坍塌坑多达1600个,坍塌面积1150 km^2 。开采破坏地下水均衡,导致矿区水资源短缺;如在榆林,仅神木、府谷两个产煤大县4.2万亩农田严重减产或无法耕种;10条河流断流,许多村庄出现水危机,有的要到十几里外拉水,有的则要以每吨3~6元的高价买水。开采产生的“三废”排放,污染环境、破坏生态等情形比比皆是。随着矿产资源开发而引发的矿山生态环境恶化、矿山安全事故、资源浪费等问题,既影响和制约着资源安全供给,又阻碍和破坏着经济社会的可持续发展。固然,造成上述后果的原因是多重,但是不可否认的是,除去客观因素,矿产资源开发管理的不完善是导致上述问题产生的深层次原因。早在20世纪之初,虞和寅先生就提出:“欲建民国,先厚民生,欲厚民生,先兴矿业。”^④一国矿业能否为经济的发展提供持续而有力的保障,直接关系到该国经济运行的健康程度。若再不从政府管理的角度统筹解决这些问题或者至少缓解这些问题,不仅会“国在山河破”,美丽中国的“美丽”也将无从谈起。一般而言,管理由体制、机制、制度构成,三者相互区别、相互联系。体制是管理的组织制度及其形式,机制是管理的运作体系及其流程,制度是管理的具体内容及其行为准则;制度是机制的构成要素,机制是体制的运作流程,体制是建立在二者之上体系化、制度化的集合;没有制度形不成机制,没有机制体现不了组织形式,没有体制制度就没有定位,机制就没有轨道。简单地讲,体制就是指这个主体是干什么的,制度是指应当怎样干,机制就是联动起来的轨道和流程^⑤。从管理体制、机制、制度三方面入手,系统分析政府管理矿产资源的不足及对策,是实现矿区生态良好的时代需要,对建设生态文明有着非常重要的意义;是保证矿山安全生产的现实需要,对建设和谐矿区有着非常重要的意义;是保障矿产资源安全供给的长远需要,对促进经济可持续发展具有重要的战略意义。但是从现实研究角度来看,目前学术界关于矿产资源开发政府管理的相关研究成果不少,但在生态文明视角下进行的研究还不多见,这也在很大程度上阻碍了矿产资源开发政府管理改革的深化,难以为其提供有力的理论支持。因此,要想在我国经济快速发展的大背景下,充分发挥矿业的基础性作用,就势必要厘清矿产资源开发政府管理的现实问题及解决之道,唯有此才能缓解日益严重的资源约束瓶颈、滥开滥采、生态恶化甚

①肖光进. 循环经济视角下中国矿产资源安全供给研究. 长沙:中南大学2012年博士学位论文.

②徐铭辰. 典型国家矿业发展历程及矿业产业周期分析. 北京:中国地质大学(北京)2012年博士学位论文.

③刘华,常素巧. 激励政策在发展循环经济中的杠杆作用. 河北学刊,2006(7):85-88.

④虞和寅. 矿业法草案. 南京农矿部,1928.

⑤赵又莹. 正确理解体制机制与制度. 昌吉日报,2008-12-31.

至矿难频发等因素对经济发展的负面影响,才能保证矿产资源开发与经济、社会、生态建设相协调。

(二)研究意义

矿产资源安全是国家经济安全及资源安全的重要组成部分。从经济学角度而言,矿产资源安全的本质是一种供需均衡、有序的状态。邓光君认为,国家的矿产资源安全是指一国能够在指定的时间与地点,以合理价格及方式,持续、稳定、足量获得国家经济建设和人民生活所需要的矿产资源的状态^①。从政治学角度而言,沈镭、何贤杰提出:矿产资源安全是指一国或地区可以稳定、适时、持续控制和获取保障国民经济当前发展、参与国际竞争和未来可持续发展需要的战略矿产资源的状态^②。吴雪梅认为,安全是一个国家和地区在保障国家经济安全和国防安全的基础上,及时经济地获得、合理有效地利用、持续稳定地供给矿产资源的状态^③。从生态环境角度言,谷树忠、姚予龙认为,矿产资源安全是指一个国家无论是当代还是后代都可以稳定、及时和经济地获取自然资源,同时使得人类发展所必需的资源基础和生态环境处于良好状态或不遭受毁灭性破坏的状态^④。汪云甲认为:矿产资源安全指满足国家生存与发展正常需求的矿产资源供应保障的稳定程度,以及矿产资源开发及使用不应对人类自身的生存与发展环境构成威胁。即供应的稳定性和开发使用上的安全性^⑤。我们认为,矿产资源安全是一个多维度、多层次、多目标的系统,不仅指一国资源供给需求平衡,而且指其矿产资源开发秩序良好,重视生态环境保护,能够促进人类社会可持续发展。政府管理矿产资源的最终目的就是要保障矿产资源安全,使矿产资源对国家经济社会的可持续发展具有良好的支撑和保障能力。

本研究在建设生态文明的大背景下,以我国矿产资源开发政府管理为研究客体,研究我国矿产资源开发可持续发展中的管理问题。根据我国矿产资源开发管理的现状及面临的主要问题,运用政府管理学理论具体分析了矿产资源开发政府管理在实现可持续发展中的现状及其面临的管理困境,在此基础上,提出了完善我国矿产资源开发政府管理的若干思考,具有较强的理论意义与现实意义,有利于丰富与完善我国矿产资源开发政府管理的理论体系,为我国矿产资源开发政府管理改革实践提供决策依据与政策建议。

(1)本研究具有重要的理论意义。第一,运用政府管理理论对矿产资源开发管理现状进行了深入分析和研究,进一步拓宽了矿产资源开发管理的研究视野;第二,深入分析矿产资源开发政府管理现状,并提出了优化途径,为保障矿产资源安全提供了理论依据;第三,通过多学科、多方法的融合对矿产资源开发管理进行分析与研究,丰富与完善了矿产资源开发政府管理的理论体系。

(2)深入研究矿产资源开发政府管理有利于矿产资源合理开发,保障资源供给安全和国民经济健康发展。矿产资源是一国经济发展的战略资源,是社会生产力的核心和动力源泉。矿产资源的安全与否直接关系着国家的经济社会安全。矿产资源安全既包括经济安全性,也包

①邓光君. 国家矿产资源安全理论与评价体系研究. 北京:中国地质大学(北京)2006年博士学位论文.

②沈镭,何贤杰. 我国矿产资源安全战略研究. 矿业研究与开发,2004(5):6-12.

③吴雪梅. 矿产资源安全的法律保障. 商品与质量,2011(S1):75-76.

④谷树忠,姚予龙. 国家资源安全及其系统分析. 中国人口资源与环境,2006(6):142-148.

⑤汪云甲. 论我国矿产资源安全问题. 科技导报,2003(2):58-61.

括使用安全性。首先,经济安全性是指一国拥有主权或实际可控制、实际可获得的能源资源,从数量上和质量上能够保障该国在一定时间内的经济需要、参与国际竞争需要和可持续发展需要^①;其次,使用安全性是指资源的消费和使用不会对人类自身的生存与发展环境构成威胁。各种资源的供给保障是国家经济发展必不可少的,矿产资源的安全有序不仅直接关系着我国经济命脉的主要领域的整体实力,而且对我国深化改革开放、参与国际竞争和提高综合国力都是有着密切的关联。政府对矿产资源管理的好坏直接关系到矿产资源的合理开发利用、优化配置,进而影响到资源供给安全和国民经济健康发展。因此,研究矿产资源开发政府管理无疑具有重要的现实意义。

(3)深入研究矿产资源开发政府管理有利于矿产资源利益分配公平,促进矿业和谐与社会稳定。研究矿产资源开发政府管理问题是维护社会公平、促进经济与生态协调发展、全面实现社会可持续发展的客观要求。我国矿产资源开发为国家的社会经济建设曾作出过杰出的贡献,矿产资源为我国经济社会发展和人民生活提供了94%的能源资源,80%的工业原材料和70%的农业生产资料。但是,经过多年的开采和利用,其资源储量日益下降,有些资源已濒临枯竭,矿产地周围生态环境恶化,矿工高强度、低收入,下岗多、再就业难,区域经济发展受到了严重制约,出现类似于“三农”问题的“四矿”问题,即矿业、矿山、矿工、矿城。我国正处于工业化的初、中期,没有矿业不行,矿业搞不好更不行。正如中国矿业联合会会长、原地质矿产部部长朱训忧心忡忡地说:“在这一方面,矿业比农业更具危机。”当前“四矿”问题以矿山、矿城的资源枯竭为导火线,已在我国经济转轨期集中爆发,既是一个突出的经济问题又是一个突出的社会问题;既是一个现实问题又是一个战略问题,已到了非解决不可的地步。在这种情况下,国家与相关部门有必要进行税费改革,调整矿产资源开发利益分配机制,建立生态补偿制度,对资源型城市进行扶持,促进其实现可持续发展。对一些矿产地居民进行必要的补偿与扶持,一方面,体现了社会的公平公正原则,体现付出与回报的对等性;另一方面,矿产资源能否实现可持续发展,对矿业和谐与社会稳定、经济社会全面实现可持续发展具有重大的现实意义与时代意义。

(4)深入研究矿产资源开发政府管理有利于生态文明建设,实现中华民族永续发展。资源的开发利用给国民经济增加财富的同时,不可避免地对环境生态造成污染破坏。加强生态环境的保护,制度必须先行。一是要把资源储量、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,构建符合生态文明建设要求的目标体系标准、有针对性和可操作的考核办法、行之有效的奖惩机制。同时,要深化资源性产品价格改革,建立充分反映市场供求和资源稀缺程度的资源有偿使用制度。还要进行税费改革,建立生态补偿制度,让资源的生态价值得以体现,并进行代际补偿,实现代内、代际公平正义。如果真正建立了一套高效运作的生态文明制度体系,就会大大降低政府管理运作的成本,让矿山企业更加便捷地应用新技术,通过矿业权市场交易实现对资源的优化配置,起到遏制或缓解资源浪费、环境污染、生态破坏的行为,从而更好地贯彻科学发展观,实现人和自然,经济和社会的协调、可持续发展。

(5)深入研究矿产资源开发政府管理有利于依法管矿,维护国家所有权益和矿业权人的合法权益。“天育物有时,地生财有限,而人之欲无极。以有时有限奉无极之欲,而法制不生其

^① 吕致文. 我国能源安全问题的结构性分析. 宏观经济管理, 2005(9): 33-34.

间,则必物暴殄而财乏用矣。”^①这足以说明,古人充分认识到法律对自然资源管理的重要性。健全完善的法律制度是管好、用好矿产资源的依据和前提,是实现矿产资源国家所有权与矿业权人合法权益的保障和关键。虽然我国矿产资源法规定,矿产资源为国家所有,矿产资源实行有偿使用制度,矿业权实行有偿取得,但是现行的《矿产资源法》作为指导矿产资源发展最重要的法律自1996年修订以来已有17年,部分规定较为宏观,过于原则,已远远不能适应当前的经济社会发展需要。如《矿产资源法》对采矿权、探矿权的一二级市场出让、转让规定的缺失,尤其以现代矿业监督管理制度为核心的矿产资源法制主体框架尚未形成,矿业权流转以及监督管理等方面的规定过于原则性,缺乏可操作性。如“禁止将探矿权、采矿权倒卖牟利”,但是如何认定“倒卖牟利”,法律对具体情形没有规定,因此导致行政执法中无所适从,难以实施管理^②。并且这一规定本身已经严重滞后于市场的发展,成为矿业权市场化配置的障碍。“既不利于矿产资源按照市场规律进行高效配置,人为地把探矿者的利益和采矿者的利益割裂开来,也不利于构建符合市场需求的矿业权流转制度。”从内容上看,《矿产资源法》集中于矿产资源勘查、开采的权利,带有明显的技术管理色彩,而对土地使用权、矿山生态环境保护及土地复垦等方面的规定则过于原则。尤其没有涉及生态补偿,补偿的责任形式仅是对直接造成的财产损失的补偿,忽视了对环境和生态功能的补偿,不能满足目前我国对于生态保护的要求^③。因此迫切需要加快我国对《矿产资源法》的修改,以进一步解放和发展矿业生产力,维护国家所有权益和矿业权人的合法权益,促进资源开发与环境保护的协调发展。

矿产资源开发政府管理是一项具有较强理论性和实践性的重大课题,回顾学术界对矿产资源开发管理的研究过程,发现要最终实现矿产资源的可持续发展,必须结合我国国情,拓宽研究视野,将矿产资源开发政府管理作为研究客体,引入矿产资源开发政府管理问题的研究,以政府管理理论为研究视域,深入研究矿产资源政府管理体制、机制及制度现状,最终找出解决矿产资源政府管理存在问题的具体路径。因此,对矿产资源开发政府管理问题进行深入研究是十分必要和具有重大意义的。

二、文献综述

(一)关于政府管理的研究

作为政治学和行政学中的重要范畴,政府是国家政治制度的重要组成部分,尽管各国政治体制存在差异,但国内外学者们对政府概念的界定基本一致。政府一词有广义和狭义之分。广义的政府是指行使国家权力的所有机关构成的整体,包括立法、行政、司法、军事等机关。狭义的政府仅指行使国家行政权的行政机关,不包括行使立法权、司法权的机关。也就是说,狭义的政府,在我国专指中央人民政府(国务院)和地方各级人民政府。

本书采用“狭义概念上的政府,政府管理是指中央人民政府和地方各级人民政府依法行使国家行政权力对一切公共行政事务的管理”^④。作为一个相对独立的研究领域,政府管理研究

①《白居易全集》卷六十三。

②黄琳丽. 矿业权法律制度研究. 哈尔滨:东北林业大学2004年硕士学位论文。

③林家彬,刘洁,李彦龙. 中国矿产资源管理报告. 社会科学文献出版社,2011。

④林洁. 转型期我国县域政府管理创新研究. 武汉:武汉理工大学2010年博士学位论文。

形成于 19 世纪末 20 世纪初。“在百余年的发展演变历程中,政府管理的研究经历了“三次范式”的转换:从传统的公共行政学到公共行政学,再到新公共管理的三次重大变化。”^①

1. 国外政府管理研究

国外对政府管理研究起步得比较早,20 世纪 20 年代初德国的政治经济学家、社会学家马克斯·韦伯对科层制或官僚制作了周详系统的分析。在《经济与社会》一书中,他指出,科层制是一种理想的行政组织形式。其特点是强调组织内部分工,明确规定每个成员的权力和责任,成员之间等级分明,上级指挥下级,下级服从上级指挥,严格实行分层管理。他认为,分层、集权、命令、服从是科层制的组织状态^②。

随后,由于全球信息化、市场化以及经济时代来临的冲击,科层制范式日渐式微。在《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》一书中,戴维·奥斯本与特德·盖布勒提出应当建立“企业型政府,用企业家精神革新传统政府的官僚主义,并阐释了以企业家精神改革政府的十大基本原则,指出建立企业型政府是要让政府和公务员学习企业的治理精神,学习企业的管理方法,像企业家那样思维,以他们的精神来进行公共管理。其目的并不是要让政府成为企业、让公务员成为企业家。”^③其核心观点是以企业家的改革精神推动政府治理模式的转变,改变传统的官僚主义治理模式。

这一理论是解决在经济危机中,围绕政府角色如何定位的条件下产生的。“自 20 世纪 70 年代以来,西方各国政府基于当时的政治经济情形启动公共行政的改革,20 世纪 70 年代,主要观点是围绕政府与市场的关系,主张政府公共行政应当推行公共服务的民营化与市场化;20 世纪 80 年代,针对科层组织运行机制存在的问题,如行政效率不高,政府机构臃肿,提出“重塑政府”“改革政府”的口号,以提高政府运行系统的有效性;20 世纪 90 年代,又一次聚焦于国家与社会在公共事务管理模式中的分工,提出了‘有效治理’的理念。”^④

20 世纪 70 年代以来的经济危机导致政府公共服务方面的财政支出大幅度减少,政府形象在民众心目中产生了裂痕。面对这样的困境,西方各国普遍在思考如何运用经济学的原理,用最少的钱办更多的事情,于是社会要求对政府进行再造,提升其公共服务水平的呼声越来越高。重塑政府理论试图为政府改革寻找一条新的出路,即引入竞争机制,充分调动各方面特别是民众的积极性,让民众建立自治组织,实现充分自治。政府的主要任务在于大政方针的制定和完善,即所谓的政府“掌舵”。政府的行政方式也要随之发生转变,传统的指令和控制的机制也必须进行根本性的改变,其目的在于激发各方面的创造性。

然而,也有学者对企业型政府提出了批评与诘难。如在《论治理和重塑政府》一文中,美国学者格林(Green R T)和哈伯尔(Hubbel L),认为政府不同于企业,于是针对“企业化政府”的论断提出了批评,指责该模式模糊了政府与企业的性质与界限,不仅没有考虑在政府治理模式中,制度建设、分权制衡对政府的规范控制作用,其结果往往会破坏甚至瓦解三权分立、三权制衡的宪法原则与精神。

20 世纪 70 年代末到 80 年代初,政府管理研究领域经历了从“百家争鸣”到逐渐统一,从

① 林洁. 转型期我国县域政府管理创新研究. 武汉:武汉理工大学 2010 年博士学位论文.

② Werber Max. The Theory of social and Economical organization, Oxford:Oxford University Press,1947:333-334.

③ [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府. 上海:上海译文出版社,2006.

④ 张琳. 公民利益表达的制度创新. 上海:上海师范大学 2006 年硕士学位论文.

创立理论到实际应用的过程,与研究领域转型相匹配的在其研究方法上实现了“惊人一跃”,单一学科“孤军奋战”的研究方法已经成为历史,取而代之的是研究方法上的多元化格局,吸收和借鉴其他学科的研究方法,注重各学科之间的互动交流成其为主要的研究取向。在政府管理理论形成和发展的时期,许多理论大家都对此发表了自己的看法。这些不同的看法是后来的各种理论的胚胎,在这些理论当中,比较有影响的理论流派有公共选择理论、新公共管理理论、公共服务理论以及重塑政府理论,为 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来的西方各国政府机构改革起到了理论指导作用,从而奠定了政府管理理论的基础。

1) 公共选择理论

这一理论是 20 世纪 60 年代从美国经济学家布坎南那里发展起来的一个新的政府管理理论流派。该理论的显著特征是,把经济学的方法运用到政治决策的分析过程中来。布坎南认为,公共选择理论“是经济学在政治学中的应用,公共选择的主题就是政治科学的主题:国家理论,选举规则,选民行为,党派政治,官僚体制等”^①。交易经济学的经济学研究范式(即方法论)以及对个人行为的经济人假设是该理论基础的两个关键因素。突出强调个人自由和市场作用是该理论的显著特征,其目的在于挽救“政府失败”的行为。它继承了新古典经济学基本理论的灵魂,运用其特有的方法来评价政治家们的决策。公共选择理论用经济学的方法对政府组织结构进行评价,该理论认为,人类社会有两个市场:经济市场和政治市场,二者相互联系、相互影响。政治市场的运行与经济市场一样,也存在供求双方力量的博弈妥协、相互作用。因此,在政治市场上,每个政客都如同在经济市场那样,用成本-收益理论来指导自己的政治活动。公共选择理论强调市场竞争与公民自由,希望用市场因素调节政治利益,反对政治垄断,致力于公私机构平等,充分赋予民众自由的权利,最终目的是实现真正的民主。

2) 新公共管理理论

作为近年来西方国家规模空前的行政改革的主体指导思想之一,新公共管理理论起源并兴盛于 20 世纪 80 年代,它针对传统政府行政改革的弊端,运用现代经济学原理,主张把私人部门的成功经验模式用于政府部门,引入竞争机制,改善公共服务质量,并在内部实行灵活的人员管理,提高行政效率。“新公共管理”作为一种新的管理方法在公共部门中崭露头角^②。

3) 公共服务理论

因新公共管理理论只强调建立具有企业家精神的政府,而忽略政府与企业的根本区别。美国亚利桑那州立大学的丹哈特夫妇站在新公共管理理论的基础上,提出了公共服务理论。丹哈特夫妇认为,不同于传统行政理论,“公共服务理论”将公民置于整个治理体系的中心,而没有将政府置于中心位置,不像其他学者一味强调改革政府本身,其核心理念是公民主权、政府责任。公共服务理论强调政府治理角色的转变:“政府应是服务而非掌舵;追求公共利益;战略的思考,民主的行动;责任并不是单一的;重视人而不仅仅只是生产力;超越企业家身份,重视公民权和公共服务。”^③“推崇公共服务精神,重视公民社会与公民身份,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治是公共服务理论的基本内涵。”^④

^①詹姆斯·布坎南, <http://baike.baidu.com/view/147399.htm>; 詹姆斯·麦基尔·布坎南, <http://www.hudong.com/wiki/%e8%a9%b9%e5%a7%86%e6%96%af%c2%b7%e9%ba%a6%e5%9f%ba%e5%b0%94%c2%b7%e5%b8%83%e5%9d%8e%e5%8d%97>.

^②陈振明. 政府再造——西方新公共管理运动述评. 北京:中国人民大学出版社,2003.

^{③④}林洁. 转型期我国县域政府管理创新研究. 武汉:武汉理工大学 2010 年博士学位论文.

4) 重塑政府理论

《改革政府》是美国学者戴维奥斯本和特德盖布勒合著的关于重塑政府理论的精品力作。书中建议政府的改革应当借助于企业经营者的思路,旧的官僚主义做法必将被淘汰,因为这些做法是工业时代遗留下来的,不适应当今的发展需要,在信息时代必须对其进行改进,向着公共服务的政府,引入市场竞争原则的政府,有责任感、顾客至上的政府等方面发展。

2. 国内政府管理研究

随着我国市场经济体制的建立和政治与行政体制改革的深化,关于政府管理研究的成果越来越丰富。正如凌岚(2002)在《公共部门管理范式的演进与创新》一文中指出,公共管理必须采取某种范式,必须从行政的国家向管理的国家过渡,这是大势所趋^①。就政府管理范式而言,中、西方学者的观点稍有不同。宁骚(1998)指出我国现行的公务员制度还处在初期发展阶段^②。但随着全球化、信息化以及后工业社会的来临,我国政府管理的环境、目标及任务也发生了重大的变化。近些年来,我国学者也广泛涉及关于政府管理创新的研究,并取得了阶段性的成果,代表性的论文有冯静的《经济全球化对政府管理创新的要求及对策》^③,谢庆奎的《论政府创新》^④,贾凌民的《21 世纪的公共管理:政府管理理念转变与创新》^⑤,黄金迪的《论我国政府管理创新的合法性》^⑥,郭小聪的《制度转型与创新过程中的三大约束》^⑦,许耀桐、曹胜的《转变政府管理方式 推进政府管理创新》^⑧,余剑平的《转变经济发展方式下政府管理创新的困境与对策》^⑨,王星闽的《政府管理创新着力点在哪》^⑩,王伟的《20 世纪 90 年代以来我国地方政府制度创新研究综述》^⑪,顾杰的《政府管理创新“呼唤”八大转型》^⑫,王丽丽的《切实推进政府管理创新》等;出版的代表性著作有谢庆奎著的《政治改革与政府创新》,李庆钧、陈建的《中国政府管理创新》,刘靖华、姜宪利等著的《中国政府管理创新》,李习彬著的《政府管理创新与系统思维》等,研究的内容主要集中在政府管理创新的背景及内涵、特征及合法性、路径及对策等方面。

1) 政府管理创新的背景及内涵

例如冯静(2002)认为,政府管理创新应当基于行政环境与行政任务等的变化,从政府行政职能、行政方式、政府政策法规、行政作风、行政体制等方面进行创新^⑬。谢庆奎(2003)认为,政府创新应当从理论、体制、人员、操作四个方面进行创新。创新的最终目标是建立服务型政

①凌岚. 公共部门管理范式的演进与创新. 财经研究, 2002(10): 3-8.

②宁骚. 行政改革与行政范式. 新视野, 1998(3): 18-21.

③冯静. 经济全球化对政府管理创新的要求及对策. 中国行政管理, 2002(10): 35-37.

④谢庆奎. 论政府创新. 吉林大学社会科学学报, 2005(1): 9-11.

⑤贾凌民. 21 世纪的公共管理: 政府管理理念转变与创新. 中国行政管理, 2004(6): 16-18.

⑥黄金迪. 论我国政府管理创新的合法性. 哈尔滨: 黑龙江省社会科学院 2007 年硕士学位论文.

⑦郭小聪. 制度转型与创新过程中的三大约束. 中山大学学报(社会科学版), 2005(4): 83-89.

⑧许耀桐, 曹胜. 转变政府管理方式 推进政府管理创新. 科学社会主义, 2010(3): 14-17.

⑨余剑平. 转变经济发展方式下政府管理创新的困境与对策. 文史博览(理论), 2011(10): 31-34.

⑩王星闽. 政府管理创新着力点在哪. 光明日报, 2010-12-13.

⑪王伟. 20 世纪 90 年代以来我国地方政府制度创新研究综述. 云南行政学院学报, 2006(1): 21-24.

⑫顾杰. 政府管理创新“呼唤”八大转型. 光明日报, 2011-03-21.

⑬冯静. 经济全球化对政府管理创新的要求及对策. 中国行政管理, 2002(10): 35-37.

府,并且服务型政府应当是政治、经济、社会、文化相互协调并可持续发展的政府^①。李庆钧、陈建(2007)在《中国政府管理创新》一书中提出,中国政府管理创新,既是体制创新,也是政策创新;既是流程的变革与再造,也是质量的持续改进。认为政府体制创新是政府的静态结构变革,公共政策创新是政府的动态功能定位,把两者有机结合起来,有利于进一步转变职能、规范和正确行使权力、提高行政效能。政府流程再造以顾客需求为导向,政府全面质量管理以质量为中心,目标虽有所不同,但如果把志在巨变的流程再造与逐步改进的全面质量管理结合起来,就有可能实现从关注效率到关注效益和质量、从重视供给到重视需求和顾客满意的转变^②。

2) 政府管理创新的特征及合法性

刘靖华、姜宪利(2004)提出,围绕“五个统筹”,管理创新应概括为一种“新的行政观”,包括行政管理的人格化、行政手段的法治化、行政过程的效率化和行政结果的绩效化等方面。源于“新的行政观”的中国政府管理创新,表现出建立“积极-有限型政府”“管理-服务型政府”“法治政府”的特征。认为政府职能转变、政府管理创新,要运用战略思维,制定战略规划和目标,要运用项目管理、要素管理等形式去实现政府战略^③。汪颖(2006)提出,政府管理创新具有四个基本特征:全面性、体系性、过程性、效益性^④。黄金迪认为,“政府管理创新具有以下特征:第一,政府管理创新具有目的性;第二,政府管理创新具有适应性;第三,政府管理创新具有系统性;第四,政府管理创新具有现实性;第五,政府管理创新具有一定的风险性。”^⑤并提出我国政府管理创新合法性的评价标准:“政治认同标准、有效性标准、价值标准和合乎法律性标准。”^⑥

3) 政府管理创新的路径与对策

许耀桐、曹胜认为,转变经济发展方式是当前中国经济社会发展的要求,政府创新要实现行政管理范围从全能到有限、管理机制从微观到宏观、管理重心从管制到服务的转变。以政府管理创新推动经济发展方式转变,实现经济社会又好又快发展,对于应对后金融危机时代国际经济形势风云变幻,提升我国经济在国际市场的竞争力也具有重要意义^⑦。

余剑平认为,转变经济发展方式是我国经济社会发展新阶段的一次重大战略选择。但是当前滞后的政府管理成为了制约经济发展方式转变的最大瓶颈。观念困境:思想认识不到位;体制困境:体制机制不健全;制度困境:制度建设不完善。因此,要转变发展观念,消除思想认识上的误区;变革管理体制,解除体制机制上的束缚;创新法规制度,破解制度方面存在的问题^⑧。

王星闽认为,为顺应时代发展的需求,政府管理创新是政府所进行的调试性改革,是行政管理体制改革的重要组成部分,更是集长期性、持续性、复杂性于一体的系统性工程。政府管理创新着力点:创新政府管理观念;创新政府管理模式;创新政府管理体制;创新政府管理职

①谢庆奎. 政治改革与政府创新. 北京:中信出版社,2003.

②李庆钧,陈建. 中国政府管理创新. 北京:社会科学文献出版社,2007.

③刘靖华,姜宪利,等. 中国政府管理创新. 北京:中国社会科学出版社,2004.

④汪颖. 论电子政务与政府管理创新的互动. 科技与管理,2006(4):113-115.

⑤⑥黄金迪. 论我国政府管理创新的合法性. 哈尔滨:黑龙江省社会科学院 2007 年硕士学位论文.

⑦许耀桐,曹胜. 转变政府管理方式 推进政府管理创新. 科学社会主义,2010(3):14-17.

⑧余剑平. 转变经济发展方式下政府管理创新的困境与对策. 文史博览(理论),2011(10):31-34.