

从百年矿区到赛车飞驰——阜新市新邱区生态治理、 转型发展的“颠覆”性选择

目录

摘要:	1
Abstract.....	2
引言:	3
（一）案例正文.....	4
1. “光绪年间第一锹煤”——百年矿区的前世今生.....	4
2. 专家组的“金点子” VS 当地人眼中的“鬼主意”	5
2.1 废旧矿坑里建汽车赛道.....	5
2.2 “修赛道能当饭吃吗？”	7
2.3 政府内的质疑声.....	8
2.4 牛刀小试.....	8
3. 第一场“国赛”	10
3.1 拿到“入场券”	10
3.2 探索治理运营模式.....	11
3.3 政府保驾护航.....	12
3.4 引来强援.....	13
3.5 声名远扬.....	14
4. “成长的烦恼”——难题不断.....	14
4.1 “国有控股”变“民企独资”引风波.....	14
4.2 营商环境成短板.....	15
4.3 为企业吃下定心丸.....	16
5. “触媒效应”开始显现.....	17
5.1 赛道产业现雏形.....	17
5.2 “赛道不算忽悠人”——百姓眼中的赛道城.....	18
6. 憧憬与隐忧.....	20
6.1 赛道城最新表述.....	20
6.2 迟迟未“落地”的PPP方案.....	21
结束语:	22
思考题:	22
附录:	23
（二）案例分析报告.....	25
引言:	25
1. 理论基础.....	25
1.1 合作治理理论.....	25
1.2 现代产权理论.....	26
1.3 整体分析框架.....	26
2. 以“百年赛道城”为“触媒”实现综合治理的经验启示.....	27

2.1 从单一治理走向“开发式”综合治理.....	27
2.2 探索有效的治理合作模式.....	28
2.3 政府项目执行网络.....	29
2.4 对解决产权问题进行有益探索.....	30
3 新邱露天矿进一步治理中的难题.....	30
3.1 营商环境存在短板.....	30
3.2 不可回避的产权问题.....	30
3.3 融资方式亟待完善.....	31
4. 政策建议.....	32
4.1 进一步厘清治理责任.....	32
4.2 进一步打造优质营商环境.....	32
4.3 处理好政府与市场、企业的关系.....	33
4.4 构建法治化营商环境.....	33
4.5 依法治“权”，破解产权难题.....	34
4.6 多元化解决融资问题.....	35
结束语:.....	36
参考文献:	37

摘要：

新邱区露天煤矿是阜新市百里矿区中的两大露天煤矿之一。2017 年，矿区内所有煤矿已关闭退出，120 年的采煤史画上句号。开采后的矿区生态如何治理？下岗矿工如何安置？民生如何保障？社会经济发展如何实现转型？这些严峻问题摆在政府面前，考验着当地政府的治理能力！

2018 年，新邱区政府打破思维定式，因地制宜，“颠覆”性选择在废弃矿坑内建汽车赛道，经过近两年修复建设，使废矿坑变身赛车场，接连举办了中国汽车场地越野锦标赛总决赛等 10 余场全国性赛事，多场赛事在 CCTV-5 直播，人民日报、央广总台等主流媒体广泛报道，在收获社会效益的同时，矿山生态治理、城区经济发展也取得显著成效。

本案例通过介绍新邱区积极探索产业先行、政企合作方式，以“百年赛道城”项目为突破口、以发展汽车运动产业为“触媒”带动生态环境修复，破解多年形成的矛盾问题，形成生态修复、产业转型、社会经济融合发展的新模式，旨在为资源枯竭型城市生态治理、转型发展提供经验参考。

关键字：百年赛道城 生态治理 转型发展 综合治理 政企合作

Abstract

Xinqiu open-pit coal mine is one of the two largest open-pit coal mines in Baili mining area of Fuxin city. In 2017, all coal mines in the mining area have been closed and withdrawn, and the 120 year history of coal mining has come to an end. How to manage the ecology of mining area after mining? How to arrange laid-off miners? How to guarantee people's livelihood? How to realize the transformation of social and economic development? These serious problems are placed in front of the government, testing the governance ability of the local government!

In 2018, the Xinqiu district government broke the stereotype of thinking and adapted measures to local conditions, and "subversive" chose to build car tracks in abandoned mines. After nearly two years of repair and construction, the abandoned mines have been transformed into a racing track. More than 10 national events including the finals of the China Auto ground cross-country Championship were successively held. Many of them were broadcast live on CCTV-5, and widely reported by mainstream media such as people's daily and CCTV at the same time, the ecological management of mines and the economic development of urban areas have also achieved remarkable results.

This case introduces that Xinqiu district actively explores the way of industry first and government enterprise cooperation, takes the "century track city" project as the breakthrough point, takes the development of automobile sports industry as the "catalyst" to drive the ecological environment restoration, solves the contradictions formed for many years, and forms a new mode of ecological restoration, industrial transformation, and social and economic integration development, aiming at ecological governance, industrial transformation and social and economic integration development of resource exhausted cities Transformation and development provide experience reference.

Key words: Century track city ecological governance transformation development comprehensive governance government enterprise cooperation

引言：

矿山活动，尤其是露天开采，会造成水源污染、大气污染、地质灾害、生物多样性破坏等诸多生态问题，影响周边居民的健康生活。矿山生态修复是一个世界性难题，需要综合考虑水文、地理、气候、人口、经济等各方面因素，是一个漫长而复杂的过程。因为难度大，生态修复率一般不会很高。但另一方面，矿山生态修复蕴含着经济发展的新动能，修复形成的自然财富、生态财富与人民群众对生态环境的需求相结合，进而转化为经济财富和社会财富。矿山修复存在着广阔的产业化空间，不仅能为当地群众提供就业岗位，生态修复形成的增量环境资源更为生态友好型产业搭建发展平台、提供发展动力。

2018年以来，新邱区对露天矿治理进行了新的探索，区政府打破思维定式，“颠覆”性地选择在废弃矿坑内建赛道，以发展汽车赛事经济为“触媒”带动矿山生态修复，实现综合治理。

案例组从2019年10月开始，通过实地调研、走访周边群众、发放调查问卷、与当地政府和企业相关人员进行访谈、参加赛事志愿服务活动、跟踪赛事新闻报道等方式，全面了解“阜新百年赛道城”建设前后过程，全景展现了矿山治理过程中面临的矛盾问题、通过创造性解决问题取得的成效经验、发展中面临的新挑战与新机遇，旨在为资源枯竭型城市创新发展方式实现生态修复、经济转型提供经验参考。

（一）案例正文

1. “光绪年间第一锹煤”——百年矿区的前世今生

阜新市——曾经名满全国的“煤电之城”，因煤而生、因煤而兴，是一座典型以煤炭工业为主的资源枯竭型城市。新邱区露天矿是阜新市百里矿区中的两大露天矿之一，与著名的阜新海州露天矿相距不过 10 里，历史更为久远。清光绪 1897 年，从这里挖出阜新百里矿区第一锹煤起，累计产煤炭 1.4 亿吨。新邱区因煤而生，40 年前，这里还是一片火热的生产场景：机车穿梭，电镐齐动。上世纪 80 年代，新邱矿区煤炭资源开始萎缩，两大国有矿相继停采。2001 年新邱矿破产重组，国家将剩余资源划归给新邱区属地管理，矿区进入残采期。2018 年底，新邱区按照中央和辽宁省煤炭去产能要求，关闭矿区内全部煤矿企业，新邱煤炭百年采掘业画上句号。



图 1—新邱露天矿及矿内的矸石山、洗煤厂

百年开采给新邱区留下了一片长 7 公里，宽 4 公里，平均深 100 米的露天矿坑区和 2 座高达 50 米、占地千余公顷的矸石山，煤矸石存量达 5.5 亿立方米。废弃矿坑和无序堆放的煤矸石占用了大量农业、工业用地，对当地生态环境造成了严重破坏。河流、地下水、大气、土壤污染严重，雨季时泥石流、滑坡随处可见，严重影响着当地居民的身体健康和财产安全。与严峻的生态环境问题相伴的还有民生问题，煤矿关停，矿工的再就业成了最大的难题，年轻人多数选择到外地打工谋业，不能走的基本是老弱病残，艰难维持生活。

表 1 新邱地区主要矸石山和矸石场占地及堆存量

矿区名称	矸石山	底面积(亩)	高程(m)	堆存量(万吨)
新邱露天矿	I 号矸石山	6784	80	37200
	II 号矸石山	3878	55	18880

“新邱区是一个因煤而兴、因煤而废的独立工矿区，煤炭挖完了，大地满目疮痍，

工人下岗失业，8万多人的吃饭问题怎么解决？还有很多历史遗留问题，转型之路怎么走？矿区地质环境破坏之殇和产业转型出路之重，重重的压在新邱人的肩头。”新邱区委书记周伟^[1]说。

生态环境是人类赖以生存的基础，修复生态环境成为新邱区迫在眉睫的大事。矿山治理是世界性难题，对于新邱区来说，两大问题必须解决：一是矸石山治理、矿坑生态修复；二是经济转型、改善民生。面对避不过、绕不开的生态难题与民生痛点问题，区政府财力有限，只能做到“缝缝补补”，无法实现系统治理。怎样找到新的发展路径，获得提升速度和质量的动力，考验着政府的治理能力。

其实，从国有煤矿破产伊始，新邱区委、区政府就开始着矿山治理与经济转型发展的探索，一手抓地质灾害治理和生态环境修复，一手抓资源综合利用，谋划开发新产业，变废为宝。孙秀芹是土生土长的新邱人，从小立志“搬”走矸石山，长大后她办起了制砖厂。她专心研究十余载，首创“制坯不用土、烧砖不用煤、造纸不排水、发电靠余热”的煤矸石高效利用技术。在政府的引导扶持下，孙秀芹和当地 20 多家制砖企业，扎根矸石山下，每年制砖消耗煤矸石 500 万吨。



图 2—新邱天合环保建筑材料厂：用煤矸石制砖，利用隧道窑余热造纸

“没有无用的垃圾，只有放错地方的资源。矿坑与矸石都是财富。以前我们把煤矸石当工业固废看，政府补贴企业，鼓励企业消耗煤矸石。现在我们将煤矸石当作资源看待，做资源化处置。新邱区有 26 条煤矸石制砖生产线，一年可烧砖 10 亿多块，技术先进，无污染，煤矸石砖打开了南方市场，效益也比较好。”孙秀芹介绍说。

煤矸石制砖资源利用量很大，是矸石山治理的有效方式，但附加值不高，还处于粗放型利用，而对于矿坑的治理还需要探索出更有效的方式。

2. 专家组的“金点子” VS 当地人眼中的“鬼主意”

2.1 废旧矿坑里建汽车赛道

2018 年 4 月，新邱区通过招商引资引入中科盛联（北京）环保科技有限公司^[2]，

[1] 案例中的人名均为化名，下同。

[2] 一家专业从事固体废弃物（无机）资源化处理研究、土体稳定剂专业化生产及产品制造的公司。

对矿区内的煤矸石进行综合开展利用。区政府与中科盛联联合成立了阜新市转型试点环保科研基地，研究制定矿山综合治理方案和产品研发及成果转化。

为了全面了解新邱露天矿的基本情况，企业与政府成立专家组对矿区进行了实地考察、细致分析。专家组认为新邱区高耸的矸石山和低洼的采坑构成了矿区独特的地形地貌，地形起伏、高低不平，蜿蜒崎岖的矿区环境恰好迎合了汽车越野赛事对场地惊险、刺激的需要，具有成为汽车赛事场地得天独厚的先天优势。专家组组长、在美国从事环保工作 25 年的美籍华人金博士，据此提出了一个“颠覆性”设想：在废旧矿坑里建专业级汽车越野赛道。



图 3—矿坑中的作业路

“这是一个大胆而又新奇的设想，政府原本与我们合作的项目是煤矸石资源综合利用，政府和我们都没有想到要在矿坑里建立赛道，因为这没有先例。”中科盛联总经理李金波说。

专家组突发奇想的“金点子”，不仅突破了原有项目的范围，也超出了新邱区政府的原有设想，但充分听取专家组的意见后，区政府对这一提议产生了浓厚的兴趣。专家组的分析报告认为：随着中国汽车生产销量、人均汽车保有量增加，汽车文化和汽车运动也随之进入高速发展阶段。汽车赛事作为体育赛事的一大类，不仅可以拉动城市旅游，同时对相关产业和经济发展有带动作用。根据中国汽车摩托车运动联合会发布的发展规划显示：未来 10 年，汽车自驾运动营地授牌数量将达到 3000 家，个人会员数量将达到 2000 万人；国内在国际汽联和国际摩联注册赛道数量达到 30 条以上；汽摩运动产业总规模达到 5000 亿元^[3]。而国务院办公厅印发的《完善促进消费体制机制实施方案》中提到“积极发展汽车赛事、旅游、文化、改装等相关产业，深挖汽车后市场潜力”，被视为是国家大力发展汽车后市场的信号。区政府初步认为，依托独特的地理资源，在新邱区发展赛道经济，有可行性。

为了掌握全国汽车运动产业发展的现状，学习经验，进一步明确发展赛道经济的可行性，2018 年 8 月，新邱区政府组成考察团先后到浙江宁波、陕西韩城等国内发展

[3] 《中国汽车摩托车运动联合会 10 年发展规划（2020-2029 年）》

汽车赛事经济比较早，比较成功的地区调研，观看场地赛项目，广泛征求业内人士和专家的意见。经过综合调研分析，新邱区委区政府认为：以矿山恢复为目标，依托已有的基础建设赛道，以举办汽车赛事为“触媒”发展汽车运动经济，进而带动相关产业的发展，这一发展路径前景广阔。



图 4—《阜新市新邱区环境治理修复规划方案》通过评审

区政府、中科盛联和专家组，系统分析了矿区环境资源现状和存在的生态环境问题，编制了《阜新市新邱区环境治理修复规划方案》。针对煤矸石的资源化处置，规划建设 3 座“煤矸石预处理中心”；针对废弃矿坑的综合开发利用，确定了合作建设 28 平方公里的百年矿坑赛道城项目。规划建设 12 条各种不同类型的主题赛道，包括汽车场地越野赛道、卡丁车赛道、汽车拉力赛道、摩托车越野赛道、漂移赛道等，最终打造全国地形最复杂、赛道种类最多样、赛事类型最齐全的“百年赛道城”。

“我们希望利用矿坑资源，发展赛道经济，同时借此对废弃矿坑内一些资源进行再利用，对部分土地进行复垦、绿化，形成边治理、边开发、边发展的模式，建起一个体育赛事休闲小镇。打造国内赛道第一城，让百年矿坑变身‘百年赛道城’，以此带动新邱区产业转型，造就城区新的经济增长点，全力推进矿山环境与生态修复综合治理。”周伟说。

2.2 “修赛道能当饭吃吗？”

一石激起千层浪。在矿区里建赛道的消息一经传出，马上引来了热议，质疑声此起彼伏，专家组关于在矿坑里建设汽车赛道的“金点子”，在当地人眼里成了抢自己饭碗的“鬼主意”。

建赛道意味着露天矿内的煤矿要永久关停，矿区内大大小小的洗煤厂也要关停，煤矿主、洗煤厂老板纷纷找到区政府。煤矿主认为，自己的煤矿被关停，是因国家政策调整，政府应当给予一定的补偿，建赛道后补偿怎么解决。洗煤厂认为如果被关停，自己的利益会受到损失，希望政府给个说法。另一方面，洗煤厂在洗煤过程中所产生的粉煤灰也是下流制砖企业的原料之一，关停洗煤厂对制砖厂也有一定的影响。

依靠露天矿生活了几十年的孙师傅说：“我原来是国有矿的职工，后来煤矿黄了，

私营小煤矿也都关了，我们不少人就到矿上的洗煤厂干活，要是矿坑里建赛道，洗煤厂关停了，我们咋整？”和孙师傅一起在洗煤厂开车的赵师傅说：“修赛道能当饭吃吗？像我们这个穷地方连吃饭都费劲，又有几个人成天闲着没事去看比赛？再说，万一哪天煤矿能重新开采呢？”

在矿区旁开超市的王女士说：“我们这儿不适合举办赛车比赛，年轻人都走了，剩下的都是老年人，没有几个会花钱去看比赛。再说，新邱这个地方在全国也没啥知名度，谁会大老远的到这里看比赛？”

同样感到忧虑的还有汽修店的店主们。在通往矿区的阳光大街两旁分布着大大小小的40多家修车店。修车店李老板说，“我们这些人都是靠矿养活的，煤矿倒闭了，我们这行也越来越冷清了。现在要在矿里修赛道，矿里原来的洗煤厂、砖厂啥的不得都停啊，要是那样，更没有多少人修车了。”

阜新汽摩协会的赛车手小刘说：“在矿坑里修赛道，面临着一些技术性难题，比如说，矿坑留下的作业路的路基含有大量煤灰，在这上面修赛道，经过赛车碾压后就会产生很大的扬尘，对比赛效果会有影响。”

2.3 政府内的质疑声

质疑声不仅来自于民间。一位从事矿山管理工作的负责人认为：废旧矿山实现综合治理，本身就是世界性难题，在废旧矿山上建设专业性很强的汽车运动赛道，全世界更没有成功经验可寻。发展赛事经济要有高质量、影响力的赛事，吸引各地赛车手前来参加比赛，而新邱没有成型的赛事经济为依托，发展赛道经济是零基础，基本是白手起家，困难重重。

区发展中心一位不愿透露姓名的官员说：“建赛道资金投入是个大问题。大量的基础设施建设，需要大量的资金投入，阜新是辽宁最不发达的地区，政府单独出资建设，根本没有这个财力。本地没有哪家企业有独自承担起赛道建设的能力，能否赢利难以预计，一般企业未必敢冒这个风险。”

“其实我们基层干部最担心的是赛道能否带来经济效益。阜新不是中心城市，是欠发达地区，人口总量少，特别是近几年人口外流严重。通过办赛事、卖门票的方式实现赢利有点困难。外地人能不能来参与赛事、赛事能不能给我们带来经济效益都是未知数。”街道干部老李说。

2.4 牛刀小试

面对接踵而至的质疑，新邱区的决策者们决心不变。

“露天矿内还有几千万吨的残煤，都属于分散、开采难度大、开采成本高的情况，小煤矿关闭是国家政策的硬要求。洗煤行业虽然能解决一部分人就业，污染也大，只

能被淘汰。制砖行业，虽然有了成熟的技术，也有了一定规模，但独自撑不起新邱生态治理、经济转型发展的重任。我们认为以赛道为‘触媒’的综合治理思路没有错，对于我们来说，只有把认准的事做起来，做出成效，才能回应质疑。”区长柳新说。

按照《治理修复规划方案》，赛道城首先要在 28 平方公里面积当中的 5 平方公里建设核心区，核心区的建设需要 3 到 4 年时间，投资预计几十亿。如果按照常规的项目流程，编制可行性研究报告、动迁安置、办理土地使用证、规划许可证、报发改部门立项审批等等，没有 1 年以上的时间，根本下不来。依据《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关规定：对关系国家安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等以外项目，地方政府有权实行备案管理。区委区政府研究决定，改变思路，先选取一个不涉及动迁安置等问题的“净”矿坑进行“试验”，对项目采用备案制管理，尽量减少审批事项，尽量缩短审批流程。

2018 年 9 月，区政府与中科盛联共同出资成立了阜新百年赛道小镇运营管理有限公司具体负责赛事运营管理、项目筹建等工作。赛道管理公司从香港请来了专业人士负责赛道的设计工作。赛道建设就地取材，景观道路等建设直接采用矿区周围砖场生产的砖。为了解决赛道扬尘问题，中科盛联发挥自身优势，研发出了土壤固化剂和抑尘剂，使赛道扬尘问题得到了解决。



图 5—2018 年冬季里繁忙的赛道建设现场^[4]

经过 2 个月的策划、建设，一条长 1.3 公里，投资 187 万元的汽车越野车赛道依托废弃矿坑建成。同时还设计建造了集装箱酒店、景观看台等配套设施。为测试赛道的建设效果，2018 年 11 月 9 日至 11 日，“中科盛联杯”汽车场地越野挑战赛在这条赛道上举办。测试赛没有发布任何预告，没想到每天还是吸引了近万名观众前来观看比赛，3 天里网上新闻点击量突破 50 万次，赛事获得媒体和社会的普遍关注和赞誉，也让新邱区“网红”了一把。

[4] 图片来源：中科盛联宣传部兔子图文团队



图 6—“中科盛联杯”汽车场地越野挑战赛

赛事承办方之一的阜新市汽摩协会会长姜长力说，“我们一直在内蒙古等地组织会员活动，在家门口的比赛是第一次。矿坑巨大的落差，特有的场景，固有的‘天然’障碍，给车手们来了一次全新的体验，这种体验是其他场地无法比的。协会将会邀请更多的车手来我们这比赛。”



图 7—观看比赛的观众^[5]

“这次赛场只拿出了矿区中的一个矿坑进行试验，让全国车手进行评判，很成功，这坚定了我们开发治理的信心。”周伟说。与此同时，2018 年 11 月 5 日，由中国工程院钱易院士领衔的专家组对《阜新市新邱区环境治理修复规划方案》进行了评审，通过了该方案。这给新邱区的决策者们吃下了一颗定心丸。

3. 第一场“国赛”

3.1 拿到“入场券”

小试牛刀的成功，引起了中国汽车摩托车运动联合会^[6]的关注。2019 年 1 月，联合会专程来到阜新实地考察，并观看了 2 场测试赛，认为“百年赛道城”场地独特，

[5] 图片来源：中科盛联宣传部兔子图文团队

[6] 中国汽车摩托车运动联合会 2015 年 10 月 31 日，经民政部批准，统筹管理全国汽摩运动，是代表中国参加国际汽车、摩托车运动的唯一合法组织，由热爱汽摩运动的单位自愿结成的全国性、行业性、非营利性社会组织。中国汽车摩托车运动联合会根据政府有关部门的授权，遵照国家的体育方针、政策，统一组织、管理全国汽车、摩托车运动项目的发展，推动项目的普及、提高。

适合举办国家级汽车赛事，愿与阜新市和新邱区合作，共同举办各类国家级赛事，并把6月份举办的首场全国场地越野锦标赛举办权交给了阜新。



图8—签约启动仪式、“国标”赛场

“中汽摩联的赛事是国家级赛事，CCTV5一般都会直播，联合会把场地越野锦标赛的举办权交给我们，是对我们的认可，表明新邱赛道城在承办专业赛事、发展专业赛事上具备发展壮大的硬实力。”区长柳新说。

3.2 探索治理运营模式

取得“国赛”举办权，“百年赛道城”项目得到了市委、市政府的重视，将赛道城建设列为2019年阜新绿色发展的重大项目，并积极推动项目进入辽宁PPP项目库。市领导多次作出指示，数次亲临现场检查指导，以新邱区为主体，调动各方力量高质量推进项目建设。2019年初，赛道城项目通过国家发改委评审，入围全国“千企千镇工程”。为进一步扩容赛事的产业结构，市政府主要领导亲率经贸代表团赴宁波、横店、长沙等地，为赛道城汽车后市场产业发展及经济转型开展招商推介活动。

按照规划，赛道城先期利用三个矿坑建设主题赛道，打造约5.5平方公里核心区，总投资约40亿元。举办“国赛”的场地就在当中。在更大面积的矿区内进行建设，这就涉及许多难题要解决。在我国，对矿山修复的政策原则是“谁开采、谁治理”，《环境保护法》明确规定“治理应当遵循保护优先、依法监管、政府主导、企业自治、社会参与的原则。”具体到新邱露天矿，对于国有矿区，国企倒闭后，矿山的复垦、治理责任主体就是政府，对于私人开采的矿区来说，治理的责任主体是私营矿主。私营矿因政策原因关停后，采矿权被收回，原则上应给予补偿，这就产生了修复责任和补偿权益的交差。对这一问题，区政府、中科盛联与煤矿主商定，以采矿权做为股权，将对煤矿企业的动迁安置费用与企业承担的矿山复垦费用进行核算，根据核算出的不同情况承担责任。

在赛道建设上，采取混合所有制形式，把政府的资源优势与民营企业的市场主体优势有机结合起来，在充分尊重市场规律前提下，实现矿山生态修复和开发利用。以赛道城为触媒，让各方主体在矿山生态修复中，找准自己的定位，把生态环境修复和产业转型有机结合，形成地方党委政府引导、企业专业化运营、社会资本参与、多方

共同受益的矿山生态修复模式。

赛道建设初期，采用了 EPC 的模式。新邱区政府与中科盛联环保科技有限公司合作成立阜新净山资源管理有限公司，充分吸纳原有的矿山人员和机械设备，开展赛道基础设施建设，并对矿坑内煤矸石进行资源开发利用。为有效防治地质灾害，最大限度减少和避免地质灾害对工程建设造成的损失，区政府通过招标的方式，由北京中色资源环境工程股份有限公司负责赛道小镇核心区生态环境治理。为完善赛道城周边公共基础设施建设，综合解决融资难题，2019 年初始，阜新百年赛道城项目通过国家发改委评审，入围全国“千企千镇工程”^[7]，项目得到国家发改委、国家开发银行、中国企业联合会等单位的融资支持。

“我们采用‘政府主导、社会参与、开发式治理、市场化运作’模式，推进赛道小镇核心区建设。以开放包容心态，运用市场化手段，吸引社会资本参与矿山治理，有效的解决了资金难题。”周伟说。

3.3 政府保驾护航

2019 年 3 月，百年赛道城建设开始加速。为全力配合建设企业，区政府组建了由工信、市场监督管理、营商环境建设部门组成的服务专班，对已签约项目立即对接，并施行现场办公，为项目办理前期手续提供全流程、保姆式、高效率服务。区委书记、区长多次带领区住建、国土、煤管等区直相关部门负责同志，到建设现场办公，就赛事用水、用电、招商及移动基站、加油站、消防站建设等具体问题，当场明确责任部门，协调解决。

经过 3 个月的紧张建设，先后完成了房屋、堆场的清理整治、矸石山削坡加固，建成赛道 4 条，其中两条场地汽车越野赛道，两条摩托车越野赛道，完成赛道城景观门、样板路、VIP 看台、临时看台等工程建设，共投资 1.7 亿元，占地面积 65.7 公顷。



图 9—修建中的汽车拉力赛道和赛道旁的集装箱酒店

[7]《推进美丽特色小（城）镇建设的通知》（发改规划[2016]2604 号）为深入贯彻落实习近平总书记、李克强总理等党中央、国务院领导同志关于加强特色小镇、小城镇建设的重要批示指示精神，按照《国家发展改革委关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》要求，在总结近年来企业参与城镇建设运营行之有效的经验基础上，国家发展改革委、国家开发银行、中国光大银行、中国企业联合会、中国企业家协、中国城镇化促进会拟组织实施美丽特色小（城）镇建设“千企千镇工程”。

为了给“国赛”营造良好氛围，在区委、区政府的号召推动下，从城区至农村，从机关到社区，从党员干部到居民群众，全民行动，搞卫生、添绿植、拆违建、平道路、靓街容。“没有局外人，都是东道主。”已成为全区各方的共识和行动指南。“为了迎接全国各地的参赛选手和观众游客，区政府下大力气抓城区的环境整治，‘三乱’问题得到了根治。原来到处可见的小广告不见了，垃圾乱堆放的问题没有了，城区居民的不文明现象几乎绝迹了。人人都把在赛道举办的比赛当成是自己的事。”社区工作人员小李说。为了做好赛事服务，全市各个领域 300 名志愿者响应政府号召，主动参与比赛服务，为在家门口举办的大赛贡献自己的力量。

“要是没有政府的倾力相助，国赛不会推进的这么快”，管理公司副经理冯深说，“越野车对动力要求很高，只有 98 号清洁汽油才能满足赛车手对动力的需求，而阜新没有这种标号的汽油，这令我们很头疼。公司说明困难后，政府立即表示，一定要协调解决高标号燃油问题。”6 月 10 日，赶在“国赛”开赛前，一辆载有 5 吨高标号燃油的油罐车开进赛道城，悬在冯深心里的石头落地。国赛比赛过后，区政府协调一家加油站，专门经营高标号燃油，为燃油问题上了“保险”。

3.4 引来强援

2019 年 4 月，市政府牵头，为百年赛道城引来新的“强援”。一汽集团来新邱区考察百年赛道城项目，就合作建设一汽红旗小镇^[8]、冠名“国赛”等事宜进行洽谈。发展红旗小镇是一汽集团的大战略，绿色生态的发展理念与阜新百年赛道城的思路不谋而合。“在阜新举办的中国汽车场地越野锦标赛，包括 CCTV5 在内的多个媒体都会进行直播，这为一汽红旗小镇以及一汽红旗品牌的传播提供了条件。以项目合作为契机，推动一汽红旗小镇汽车文化在阜新落地生根，进一步提升一汽红旗小镇的品牌价值和品牌影响力，实现互利共赢。”一汽红旗小镇管理部司胜营说。



图 10 ——一汽红旗小镇签约冠名、“国赛”现场

[8] 2016 年国家发改委、财政部、住建部开展特色小镇培育工作，计划到 2020 年，培育 1000 个左右各具特色小镇，引领带动全国小城镇建设，一汽红旗小镇是其中之一。一汽红旗小镇依托中国一汽集团红旗品牌资源，集“智慧城市与交通”“智能制造和汽车”“品质生活与优美生态”以及“创新、创造、创业”和“乐山、乐水、乐活”于一体的“新红旗绿色智能小镇”，是生产、生活、生态的“三生”融合，产、城、人、文四位一体的新型经济体。

为了推动一汽红旗小镇参与到阜新赛道城项目建设，市政府成立了副市长为项目组长的团队，为一汽红旗小镇在阜发展提供全方位服务和强有力保障。5月8日，一汽红旗小镇与阜新百年赛道小镇运营管理有限公司共同签署了“红旗小镇”冠名“2019辽宁·阜新中国汽车场地越野锦标赛”的相关文件。“一汽红旗小镇的加入，为我们带来了资金技术支持，也带来了全国各地的许多赛车手，我们自身的影响力更大了。”李金波说。

3.5 声名远扬

2019年6月15日—17日，在多方共同努力下“红旗小镇杯”2019年辽宁·阜新中国汽车场地越野锦标赛在新邱露天矿坑挥旗开赛。这是百年赛道城举办的首个国家级赛事，共吸引了81名国手参赛，央视体育频道直播收视人群超过1.2亿，全国近百家新闻媒体前来报道，新闻点击量超5000万次。



图 11—国赛比赛现场

孙师傅感慨的说：“这是新邱历史上的第一次，从来没有那么多记者来新邱采访报道，坐在家门口看央视直播比赛，做为新邱人真骄傲！”

7月15日，“红旗小镇杯”2019辽宁·阜新中国汽车场地越野锦标赛排位赛在百年赛道城新建的越野赛场进行。7月26日至28日，“阜新银行杯”2019阜新百年赛道城摩托车矿坑越野挑战赛成功举办。

“赛道城建设在见真果、破质疑中拓展视野、提档升级。发展定位由赛道小镇到赛道城，再到国际赛道城。目标是打造地形最复杂、赛道种类最多样、赛事类型最齐全的百年国际赛道城。”周伟说。

4. “成长的烦恼”——难题不断

4.1 “国有控股”变“民企独资”引风波

2018年9月初，为筹办赛事，新邱区国有资产监督管理局出资设立了国有独资公司阜新市瑞科能源开发有限责任公司，9月28日，瑞科能源开发有限责任公司与辽宁中科盛联环保科技有限公司（中科盛联（北京）环保科技有限公司子公司）联合成立

了阜新百年赛道运营管理有限公司，其中国有股占 60%，负责赛事的组织与管理。政府的考虑是由国有控股，可以保证政府在项目推进上的主体地位，获得主动权。而在中科盛联看来，由国有公司参与到赛道的管理建设，一是能够分担风险，二是在推进私营煤矿、洗煤厂动迁安置中，有政府出面更能排除阻碍，快速推进项目建设。同时，国有控股企业的融资难度也会降低。

随着多场赛事的成功举办，赛事运营步入正轨。2019 年 9 月，阜新百年赛道小镇运营管理有限公司进行了股权变更，股东由阜新市瑞科能源开发有限责任公司、辽宁中科盛联环保科技有限公司变更为辽宁中科盛联环保科技有限公司、中科盛联(北京)新材料有限公司（北京中科盛联子公司）。“阜新百年赛道小镇运营管理有限公司是赛道城的主体运营公司。国有股撤出意味着，赛事收入全部由中科盛联一家来独享，与政府没有什么直接关系了。”一位国企管理人员说。

这种变化首先引来了“涨价”风波。管理公司杜经理介绍说，“当地一些参与赛道建设的承包商得知公司的股权变更后，对公司项目集体进行涨价。比如说，运输煤矸石的车辆原来一趟运费是 200 元钱，现在涨到 300 元。这完全是一种掠财的思想，变向的市场垄断，这样一来就增加了赛道建设成本。”

一些煤矿企业开始毁约，拒不执行与中科盛联之前达成的动迁协议，甚至漫天要价。而一些本地人则认为，赛道运营公司变成私企，收益不归新邱区，这不是让别人拿咱自己的资源白赚钱吗？面对这样的质疑，中科盛联董事长李东平说：“入驻新邱时我们承诺过：在阜新，公司将不会带走一分钱，所有的盈利都必须投入到生态修复和赛道城项目中去。当时我们内部员工问我为什么这么做，我说一方面是为了消除当地人对公司发展的顾虑，另一方面我们觉得赛道城项目是赋予我们实践与创新的使命，当我们以创新的模式解决矿山治理这个世界性难题之后，‘中科盛联’将在中国环保行业矿山修复界固本立标，成为龙头。中国很大，还怕没钱赚吗？”

新邱区国资委刘主任说，“政府出资的国企从管理公司中撤出，也有一定的必然性，一方面，做为控股方，政府需要承担更大的责任，而且我们的融资能力有限，已经满足不了赛道城建设所需的巨大资金投入了，另一方面在项目建设之初，我们采取混合所有制的形式，也是为了打消民企的顾虑，经过一年来的建设，赛道城名气越来越大，发展步入正轨。市场能做的事还是靠市场，没有政府参股，企业的自主性更强，更能发挥主动性。这也符合把赛事办好的初衷。”

4.2 营商环境成短板

面对“涨价”“毁约”风波，杜经理有些无奈的说：“我们来这里一年多了，有一种感受，当地人的思想还不够解放，思维的方式还停留在计划经济时代，我们建赛道，做矿山治理，当地的洗煤厂和私营矿主认为是我们抢了他们的生意，断了他们的

财路。但实际上赛道城建设也为他们创造了新机遇。我们的项目得到了政府领导的支持，但许多时候我们觉得政府重视是一方面，另一方面大环境也得变。”

程师傅是一名志愿者，每当赛道城举办赛事他和他的志愿者团队都会来帮忙，看到矿山变化的同时，他也说出了自己的担忧，“赛道公司建设的许多配套设施都是移动式的，一方面和赛事的特点有关，另一方面也能看得出投资方的一些顾虑。我猜想如里项目发展不下去了，这些可拆装的设施可以随时带走。我们这儿的营商环境还不太令人满意，人家有顾虑。有些事，政府不出面就做不了，但是事事都靠政府，又不可能都做好。”

一位不愿透露姓名的管理公司人事经理的话似乎印证了程师傅的担忧：“现在公司的管理团队，都是从北京公司带过来的，基本不在当地招聘。当然如里是从上海、深圳等发达地区回来的当地人，公司也会考虑。东北有一个特点就是比较注重‘关系’，要想让项目在短期内产生效益，我们就要有一流的执行力，高效的运转，公司在项目建设过程中尽量避免不必要的干扰。”

朴忠镐是来自黑龙江的一名车手，他告诉案例组，新邱赛道是他见过最大、最过瘾的场地。不足之处是赛事的服务设施还不是很完备，赛场导航、赛场内的超市、餐饮服务、酒店、汽车维修等等都需要进一步跟进。对这方面问题，区政府也试图通过行政手段来进行完善，但收效甚微。比如，号召市内的大型商超到赛道周边来设立销售点，可超市流动经营需要办理一些手续，并且因为赛事具有间断性，许多商超并不看好这里的商机。



图 12—案例组到现场调查

赛道运营公司的冯经理说，“政府的支持很重要，但除了政府的支持，社会的支持也很重要。政府热的同时，市场也得热，企业不可能做到所有的事情。”

4.3 为企业吃下定心丸

面对赛道城项目建设过程中出现的问题，区委区政府果断出击，多次召开会议，制定多项举措，确保项目向前推进。在动迁工作中，加大国有资源开发相关法律法规的执行，结合“扫黑除恶”专项斗争，统筹执法力量开展联合执法，严格依法依规对

欺行霸市等行为进行严厉打击。在动迁工作中，做细做实思想工作，争取煤矿企业、商户的理解和支持。坚持规划同步，严格依照规划，边动迁、边建设。注重将工业遗产融入项目规划，增添特色景观，留存历史印记。要求机关干部压实作风，发扬攻坚克难、勇于担当的工作作风，明确责任分工，做好环境整治、服务业提升，与项目建设企业搞好协作，厘清责任，携手共赢。同时加强与市直部门对接，与中省直单位加强联系，积极争取政策、资金等支持。

区政府进一步提出“营商环境创新年和突破年”目标，围绕便民利企，制定并出台营商环境“1+10”工作方案，政府部门严格落实“项目管家”制度，成立赛道城项目建设工作领导小组，设立舆论宣传、矿权调查、基础设施建设、动迁安置等 11 个工作组。领导小组不定期召开联席会议，各组汇报项目进展情况及遇到的问题，研究解决办法。

2019 年 11 月 1 日—3 日，2019“阜新百年国际赛道城杯”中国汽车飘移锦标赛（阜新站）在赛道城进行。来自中国台湾的张盛钧获得了本站赛事“超级杯”和“中华组”的双料冠军。11 月 11 日，百年赛道城汽车场地越野挑战赛圆满落幕，来自全国的 127 名选手参加了比赛。12 月 14 日，中国汽车场地越野锦标赛总决赛，挥旗开赛。这是赛道城举办的第四场国家 A 级汽车赛事，央视体育频道直播收视人群达 1.1 亿，新闻点击量逾 7000 万次，也是中国汽车场地越野锦标赛总决赛首次在北方地区举办。



图 13—中国汽车场地越野锦标赛总决赛在阜新百年赛道城举行

“2019 年，我们赛道城一期建设区域约 5 平方公里，共建成赛道 5 条，举办各类赛事 10 场，接待观众 20.07 万人次。2020 年，我们会承办更多、更精彩的汽车赛事，预计全年将达 30 场以上，实现赛事活动常态化。”李金波介绍。

5. “触媒效应”开始显现

5.1 赛道产业现雏形

随着汽车赛事持续举办，赛事经济“触媒效应”开始显现。一批又一批赛道城关联项目纷至沓来。

7 月，阜新航天大数据中心签约仪式在新邱区举行。中心采用“航天科技+生态修

复”模式，为生态环境修复、百年赛道城汽车赛事、煤矸石资源开发利用等提供大数据服务和保障。

8月，轻合金研发应用生产基地、柯恩汽车研发中心分别落户赛道城，将以汽车高端材料及高端技术为引领，从而拉动吸引汽车后市场、赛车工业双向聚集。

9月，华东交通大学通用地勤学院落户赛道城，重点发展职业教育，计划2023年完成校区建设并开始招生，为赛道城发展提供人力支撑。

.....

据新邱区发改局统计：自2018年11月成功举办首场汽车场地越野赛至今，赛道城成功举办10场比赛，赛事入驻参展商92家，累计签约项目93个，其中意向签约项目81个，签约落地项目12个。这当中，赛车产业类项目18个，汽车后市场类项目10个，其他如大数据、教育、餐饮住宿、传媒通讯、金融、商贸等类别总数达到21个。

“新邱区没有像样的宾馆、饭店，年轻人也不怎么爱住这儿，都愿意去阜新市里。通过办赛事，吸引来了人流，倒逼我们改善基础设施，积极推进城区绿化、亮化、净化等各项工程建设，赛事还促使我们提升现有商贸、住宿、餐饮等的服务水平。”区商务局钱局长说。“对于废弃矿山综合治理，习近平总书记强调‘把综合治理同产业发展结合起来，决不能为治理而治理’。在国家有关部门和省市的高度关注、支持下，阜新百年国际赛道城项目从提出到建设，正在一步步把总书记的重要讲话精神变成现实，创造性地为资源型地区转型创新发展探索路径。”区长柳新说。

5.2 “赛道不算忽悠人”——百姓眼中的赛道城

赛道小镇建成后，附近3000多户居民不仅放心地打开了窗户，而且有了休闲娱乐的场所，赛场旁边广场上人如潮，歌如海。在矿区旁边生活了40多年的王大妈对赛道带来的变化感触很深，“城区的环境得到了明显的改善，原来的旧矿区是最大的污染源，残煤自燃，特别到冬天，煤烟味特别大，矸石山上建了许多的洗煤厂，洗煤厂在排土的过程中会造成大量的粉尘，特别是冬天有风的时候，基本不敢在外面晾衣服，现在都好了。”



图 14—绿化中的城区新貌

一年来新邱区的“三供一业”改造工程涉及4个小区292栋住宅楼，改造面积134.82万平方米，到2019年10月底，供暖改造全部竣工，供电供水改造完成80%。城区百姓的人居环境有了很大的提升。



图 15—“三供一业”实现大提升

赵师傅和孙师傅现在都受雇于赛道的运营公司，赵师傅说，“我们现在都是赛道的建设者，矿上许多人都被招到这干活了。这里预计要建12条赛道，现在建成5条了，一直建到2035年，建赛道同时还搞矿山绿化，所以我们不愁没活干。从现在的光景看，赛道不是假把式，不算忽悠人。”

孙师傅说：“我儿子也从外地打工回来了，现在在赛道的保安公司上班，他们保安公司一共有100多人，基本都是年轻人，公司还培训他们做赛道维护、赛车维修等。”

修车店李老板说，“我们也在考虑转型了，现在比赛越来越多了，各种赛车也越来越多，我们准备改建成一家赛车改装厂，专业修理各种赛车。”

在当地砖厂工作的刘师傅说，“赛道现在给我们当地人带来的好处主要是生态环境方面，我们本地人在赛道上找工作的还没有在砖厂的人多，如果赛道能把其他的相关产业发展起来，那样就会有更多的人找到工作。”

为进一步了解情况，案例组通过问卷调查、实地访谈了解赛道给当地人带来的变化。共计240人参与调查问卷，受访对象包括矿山转岗人员、企业职工、机关、事业单位人员、个体工商户、志愿者、赛道项目从业人员、农民、退休人员、公益岗人员、学生、赛车手等。其中新邱区占45.83%、阜新其他地区占37.5%、非阜新本地人16.67%。

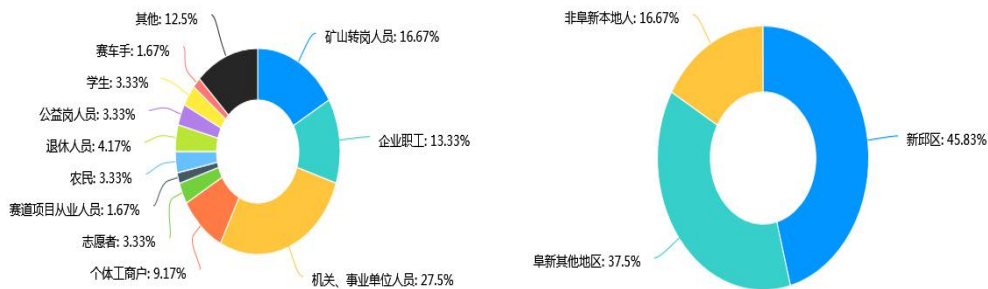


图 16—问卷调查受访对象统计

问卷分析显示：其中从没看过比赛的占 35.83%；看过一次的占 30%；看过 2 次的占 9.17%；2 次以上的占 25%。在被问及“您认为新邱百年赛道项目对改善居住环境有帮助吗？”38.33%的受访者认为“居住环境有所改善”，42.5%的受访者认为“居住环境明显好转”。

表 2 满意度调查统计表

选项	小计	比例
居住环境变差	7	3.33%
没有变化	39	15.83%
居住环境有所改善	92	38.33%
居住环境明显好转	102	42.5%
本题有效填写人次	240	

在被问及“百年赛道对当地就业有促进作用吗？”71.67%的受访者认为“有”，同时，有 88.33%的受访者认为新邱区政府引进百年赛道项目决策“正确”。

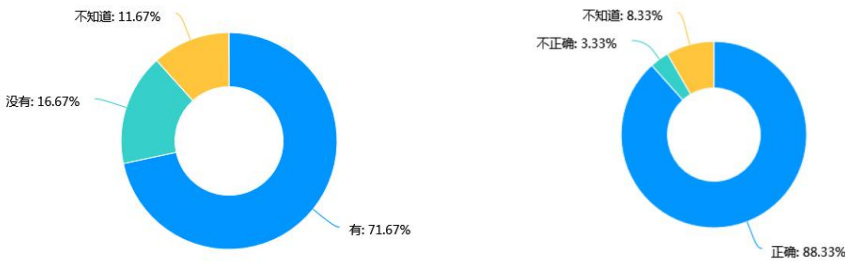


图 17—问卷调查统计

“事实表明：建设百年赛道城，是探寻转型规律的积极选择，也是废弃矿山生态修复和矿山资源综合开发利用的‘颠覆性’创新实践。建设赛道小镇，实现变废为宝，让新邱人看到了探索转型、谋求振兴的新希望。习近平总书记说的：‘绿水青山就是金山银山，冰天雪地也是金山银山’。这一发展理念，正在新邱区得到践行。”周伟说。

6. 憧憬与隐忧

6.1 赛道城最新表述

目前，阜新百年赛道城项目最新表述为：以“赛道中的城市，城市中的赛道”的转型发展理念，推动形成以赛道为载体，汽车赛事为核心，集文化旅游、生态居住、配套服务功能于一体的产城融合生态示范区。计划用时 4 至 6 年的时间，拉动投资约

300 亿元，项目总体投资预计约 400 亿元，规划常住人口约 8 万人，预计提供约 2 至 3 万就业岗位。

对于这一目标，区发展研究中心刘主任说，“阜新是一个人口净流出的城市，特别是近几年，年轻人多数到外地寻找就业机会。赛道城给新邱区带来了新气象，但通过赛道城拉动相关产业发展，进而引来几万人的口增长，挑战性很大。每个项目都需要投入，也需要产出，如果企业没有收益，可能就会离开这里。赛道城目前的收益还有限，单靠本地人来拉动消费不行，得借助外力。”

调查显示，在被问到：“您认为新邱百年赛道有发展前景吗？”76.67%的受访者认为“有发展前景”。这都代表了人们对赛道发展的期待。2019 年 1 月京沈高铁沈阳至承德段已经投入运营，阜新进入高铁时代，2020 年随着北京到承德段的运营，周边大城市对阜新的辐射带动作用会更加明显。随着新邱的名气越来越大，会有更多的人到这里看比赛。

6.2 迟迟未“落地”的 PPP 方案

2019 年 7 月 30 日，辽宁省人大常委会审计通过了《辽宁省矿山综合治理条例》，并于 10 月 1 日开始实施。《条例》第三条规定：“矿山综合治理应当遵循保护优先、依法监管、政府主导、企业自治、社会参与的原则。”12 月，经市政府决定，赛道城项目由市政府做为主导进行推动，区政府做好具体落实工作。据一位消息人士透露，市政府与中科盛联制定的《关于阜新百年赛道城建设市政府和社会资本合作(PPP)方案》在报省国土厅审批时，并未被一审通过。据了解，方案的核心部分，也就是政府的出资方式问题，还需进一步的修改。争论的焦点是煤矸石能否被看为是一种矿产资源，企业该不该无偿使用。这是一个关键性问题：它决定着政府的出资方式，也决定着企业的赢利模式。

市发改委一位不愿透露姓名的工作人员表示，“随着赛道城建设逐步扩大、矿山治理走向全面，一些‘硬骨头’也摆在了面前，大量的资金来源如何解决，矿坑内的现有资源如何厘清产权分配方式，转化为投资收益的保障，决定着发展的成败，都要有创新的方式来破解。矿坑治理能不能按规划一直开展下去，取决于市场、国家政策，也取决于政府官员对市场和国家的理解与把握，有许多东西没有现成的路去选，需要创新、需要尝试，最后由市场来检验。”

“走矿山生态修复和资源综合利用相结合的转型之路，实现环境保护与废弃资源开发利用有机结合，虽然任重而道远，但方向是正确的。新邱区将认真践行习近平总书记生态文明思想，坚持产业先行、政企合作的治理模式不动摇，加深思想解放的程度，加深开放创新的视野，构建‘亲’‘清’的政商关系，打造一流的市场环境，努力将废弃矿山变成绿水青山、金山银山，创造良好的经济效益、社会效益和生态效益，

为资源枯竭型城市探索出一条转型创新发展的道路。”周伟说。

结束语：

阜新市、新邱区在新邱露天矿的治理过程中，打破思维定式，“颠覆”性选择在废弃矿坑内建汽车赛道，以建设“百年赛道城”为“触媒”发展汽车运动产业，驱动矿区实现综合治理，破解多年形成的矛盾问题，通过政府主导、政企共治、社会参与，探索“开发式”综合治理新模式，并取得了显著成效。但是，要全面实现生态修复、产业转型、社会经济融合发展，依然任重而道远，需要破解许多难题，还有很长的路要走。

思考题：

- 1， “阜新百年赛道城”项目的最大特点是什么？
- 2， 政府在推动该项目的过程中都发挥了哪些作用？
- 3， 什么是 EPC 模式，什么是 PPP 模式，两者之间有怎样的区别？
- 4， “阜新百年赛道城”面临的最大挑战是什么？
- 5， “混合所有制”与“民企独资”哪一种更合适“阜新百年赛道城”未来发展？

附录：

“阜新百年赛道城”的调查问卷

为深入了解阜新市新邱区百年赛道项目对本地经济社会发展建设带来的变化，请您参与我们的问卷调查活动。请在每个问题相应选项上√，每一问题均为单选。本问卷不记名，请您根据实际情况如实填写。

谢谢！

“阜新百年赛道城”课题组

2019 年 11 月

1，您的性别？

☐男， ☐女

2，您的年龄？

☐18-25 ☐26-35 ☐36—45 ☐46-55 ☐56—60 ☐61 以上

3，您的职业？

☐赛车手 ☐企业职工 ☐矿山转岗人员 ☐学生 ☐机关干部 ☐事业单位人员 ☐农民 ☐个体工商户 ☐其他

4，您的住所地？

☐新邱区 ☐阜新其他县区 ☐非阜新本地人

5，您了解新邱百年赛道吗？

☐了解 ☐不了解

6，您到现场观看过比赛吗？

☐看过 ☐没看过

7，您到现场看过几次比赛？

☐1 次 ☐2 次 ☐2 次以上

8，您认为新邱百年赛道对当地经济发展有帮助吗？

☐没有帮助 ☐有很大帮助 ☐帮助不明显

9，您认为新邱百年赛道对矿山环境治理有哪些影响？

☐改善了生态环境 ☐未改善生态环境 ☐破坏了生态环境

10, 您认为新邱百年赛道对改善当地居民的生活质量有促进作用吗?

☐有 ☐没有 ☐不知道

11, 您认为新邱百年赛道对促进当地就业有促进作用吗?

☐有 ☐没有 ☐不知道

12, 您认为新邱区政府的首要工作是什么?

☐治理矿山生态环境 ☐改善城市基层设施 ☐改善民生

13, 您认为新邱区政府引进百年赛道项目是否正确?

☐正确 ☐不正确 ☐不知道

14, 您认为新邱百年赛道有发展前景吗?

☐有 ☐没有 ☐不知道

（二）案例分析报告

探索“开发式”矿山综合治理新模式

——阜新市新邱区“百年赛道城”发展与展望

引言：

2018年9月，习近平总书记在辽宁考察时在深入推进东北振兴座谈会上明确指示，“开展采煤沉陷区综合治理要本着科学的态度和精神，搞好评估论证，做好整合利用这篇大文章”，“要本着科学的态度，认真搞好评估论证，把综合治理同产业发展结合起来，决不能为治理而治理”。2019年8月份，中共中央、国务院出台《关于支持东北地区深化改革创新推动高质量发展的意见》再一次强调：“坚持搞好评估论证、做好整合利用，在确保安全前提下，支持抚顺西露天矿、阜新海州露天矿等特大露天矿坑综合治理。”这表明露天矿坑综合治理和开发利用是深化改革创新、推动高质量发展的重要内容。

1. 理论基础

1.1 合作治理理论

治理理论体系依据治理对象侧重点不同，分为“政府管理”的途径、“公民社会”的途径和“合作网络”的途径。“合作网络”的途径在“网络管理”的框架内整合上述两种研究途径。20世纪90年代以来，私人部门、第三部门以及各种社会运动出现在管理公共事务的大舞台上，这些非政府部门与政府部门联结起形成相互依存的合作关系（即网络关系），就共同关心的问题采取合作治理方式。这一途径强调：“治理是政府与社会力量通过面对面的合作方式组成的网状管理系统”。一方面，它继承“自组织网络”的主要观点，将治理看作相互依存状态下的合作管理，将公民、社会部门看作治理的主体，并用它来解释公私部门分享权力、合作治理的新型关系，确立了多中心的公共行动体系论^[9]；另一方面，它也吸收了“政府管理”途径的重要观点，肯定一个高效、负责、法治的政府对有效治理的重要意义，认同“掌舵而非划桨”等新公共管理的思想精华，认为在合作治理过程中，政府与其他主体是平等关系，通过对话、建立伙伴关系和借助其他主体的资源来实现依靠自身无法实现的目标^[10]。

许多学者认为，治理就是对合作网络的管理，治理实质上是一种合作管理。“合作网络”途径综合考虑了政府层面和非政府层面有关治理的用法，用它来描绘相互依

[9]陈振明等. 公共管理学原理（修订版）[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017.

[10]Robert Leach, Janie Percy-smith, Local Governance in Britain, New York:palgrave, 2001, p. 186.

存时代公共管理的新模式，对当代公共管理的环境变迁及其发展趋势具有很强的解释能力，日益得到学者们、官员们、国际组织和其他社会团体的承认，大有成为主导范式的趋势。合作治理理论为解决城市复兴、社区安全、可持续发展和环境保护等棘手问题提供了依据。

本案例分析主要以合作治理理论来分析“百年赛道城建设”相关问题，并进一步对新邱区矿山治理进行实践分析。

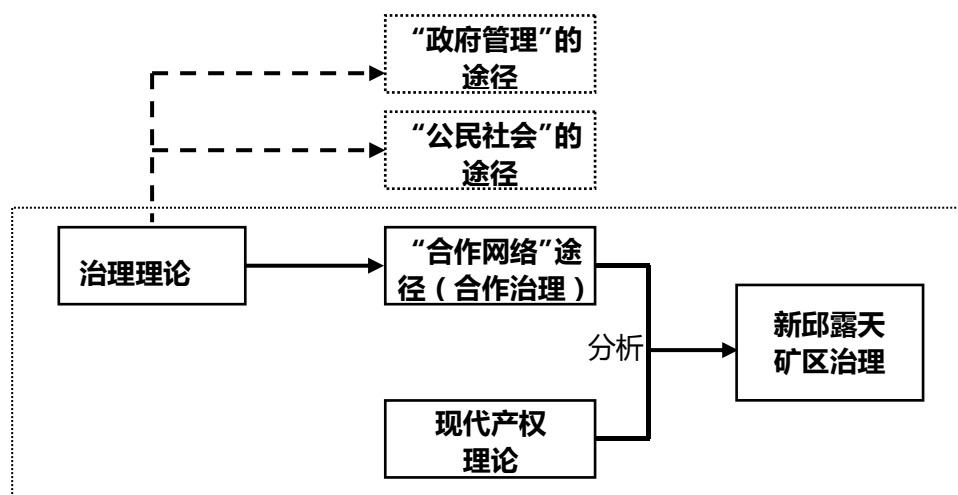
1.2 现代产权理论

“产权是一种通过社会强制实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利。”^[11]一般认为，产权是经济所有制关系的法律表现形式，具体包括对财产的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权等。现代产权理论的奠基者和主要代表人罗纳德·H·科斯认为“没有产权的社会是一个效率绝对低下、资源配置绝对无效的社会”。现代产权理论认为在市场的运行过程中，产权界定和合理配置占有重要地位，为保证经济高效率，产权要具有明确性、专有性、可转让性、可操作性等特征。进一步来说，产权是一个包括财产所有者的各种权利及对限制和破坏这些权利时的处罚的完整体系；产权能使因一种行为而产生的所有报酬和损失都可以直接与有权采取这一行动的人相联系，实现经济活动的最佳价值。产权理论起源于公共物品外部性的讨论，广泛地应用到各类普遍性的经济现象研究中。产权问题是国有自然资源资产管理和自然生态监管的核心所在，矿山治理涉及产权问题。新邱区政府在推进“阜新百年赛道城”项目的建设过程中，通过修复权、采矿权变股权等方式，对产权问题进行了有益的探索和尝试。在进一步深化PPP治理合作上，产权问题也是绕不开的问题。现代产权理论对矿山治理中的产权难题提供理论支持和操作工具。

1.3 整体分析框架

案例小组通过实地调研采访提供了一个在矿山治理上具有“颠覆性”特点的典型案例。本案例分析以治理理论中“合作网络”途径理论来分析新邱区开展矿山环境综合整治、推进“百年赛道城”建设过程中处理政府与企业、市场关系问题、优化营商环境问题，同时，引用现代产权理论对矿山治理中的产权问题进行分析，从而构建起一个完整的框架分析模式。

[11]伊特韦尔，新帕尔格雷夫经济学大辞典. 北京：经济科学出版社. 1996-12-01.



图—1 理论框架图

2. 以“百年赛道城”为“触媒”实现综合治理的经验启示

2001年新邱露天矿破产重组后，区政府对露天矿前阶段的治理成效并不十分显著。分析原因，一是缺少整体规划。在煤矿关停过程中，国有企业和地方政府对废弃矿区治理工作重视程度不高，预先研究不到位，缺乏战略性思考和谋划。二是体制机制不顺畅。在前期治理中，相关企业未能很好地履行“谁开采、谁治理”的责任，区政府缺少资金来源，矿山治理未形成技术集成、资本集聚、人才集中的机制。三是治理方式单一。前期治理工作受到“为治理而治理”的指导思想制约，没有把治理同产业发展结合起来筹划，并未明确矿山治理利用方向和产业定位。四是未能解决资金来源问题。新邱区自身财力薄弱，国家专项资金支持有限，治理工作资金缺口巨大，在拓展投资渠道、撬动社会资本方面方法不多。

2.1 从单一治理走向“开发式”综合治理

矿山生态修复不单是自然生态系统的修复，还要考虑到与自然生态系统相匹配的经济、社会系统的修复，这两个系统一定是互相关联、不可分割的^[12]。生态修复工程是恢复绿水青山、增强生态产品生产能力的积极手段。与此同时，生态修复也蕴含着经济发展的新动能。修复形成的自然财富、生态财富与群众的生态环境需求相结合，能转化为社会财富和经济财富。实施矿山治理一方面要保存量，确保生态环境不再继续遭到破坏、保障生态环境资源存量不减少；另一方面要积极探索改善生态环境的增量路径，通过生态修复提升资源供给和产品供给的规模与质量^[13]。2018年以来，新邱区政府对露天矿的治理放弃采用“为治理而治理”的单一生态复垦方式，采用“开发式”综合整治方式。区政府与企业合作，在系统分析矿区环境资源现状和生态环境问题基础上，提出“保持、治理、修复、开发”八字原则，编制了《阜新市新邱区环境

[12] 矿山生态修复，复的是什么？http://www.sohu.com/a/325279326_788233 2019-07-06

[13] 张勇. 新论：生态修复，重现美丽山川. 人民网—人民日报. 2019-08-02.

治理修复规划方案》，确定了 54 项环境与生态修复综合治理项目，使整个治理活动有章可循。将《方案》送权威院士专家组审核，强化了治理工作的确定性、科学性、合理性、有效性及可行性。同时，在总体方案的基础上，又分别制定了《阜新市新邱独立工矿区总体规划 2018-2020 年（修订）》、《阜新赛道城核心建设区矿山环境综合治理恢复方案》、《阜新百年国际赛道城北部区域地质灾害危险性评估报告》等分方案，使矿山治理体系不断完善。

2.2 探索有效的治理合作模式

“合作网络”途径认为，我们生活在一个相互依赖的环境中，没有哪个机构有充足的资源和知识可以独自解决所有的问题：在处理公共事务时，相互依存的行动者通过交换资源、共享知识、谈判目标，采取有效的集体行动，可以解决复杂的矛盾问题^[14]。格里·斯托克认为：“治理指公私机构和志愿社团的相互依存。”^[15]行动者之间的相互依存关系体现在制度、组织、物质、信息、人力资源和时空环境等多个方面。

2001 年，新邱露天矿所有权划转给了新邱区政府，区政府成为了矿山治理的责任主体。面对矿山治理这一浩大工程，政府投资受财政水平、决策公平性、行政效率等方面影响，存在不可控的限制和风险；单纯以政府福利为主导的矿山治理，将对政府财政造成巨大压力。矿山治理能够产生经济效益，一些有实力的企业主动提出要对废弃矿山进行修复，但是目前在废弃矿山修复这方面，许多地方政府没有明确的政策，也没有给予肯定，使得这些企业在矿山修复的过程中遇到很多问题，很难有大的作为。因此，单一由政府或者企业进行矿山治理均存在非常大的弊端。

在矿山治理领域，并非只有政府一个主体，私人部门、志愿团体、社会组织都可以依靠自身的资源参与解决矿山治理问题。由政府单一主体逐步向政府部门、市场主体、社区力量等多元主体转变成为了多方发展的共同选择，通过多方参与、多方合作，共同解决治理面临的资金问题、社会问题、环境问题。2018 年以来，新邱区政府逐步探索出了一条以开发式治理逐步实现综合治理的矿山治理之路。

在路径规划上，对于废弃矿山环境治理和资源开发利用，汽车赛事是“触媒”，“百年赛道城”项目是平台，由此引发相关产业打造新的经济增长极是目的，实施矿山生态修复和开发利用，以此带动枯竭型城市转型，造就城市新经济增长点。

在推进模式上，采取“政府主导、社会参与、开发式治理、市场化运作”，在充分尊重市场规律前提下，以混合所有制形式，把政府的资源优势与企业的市场主体优势有机结合起来，以政企合作为主旨，以顶层设计为主要规划理念，推进赛道城核心区建设。

[14]陈振明等. 公共管理学原理（修订版）[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017.

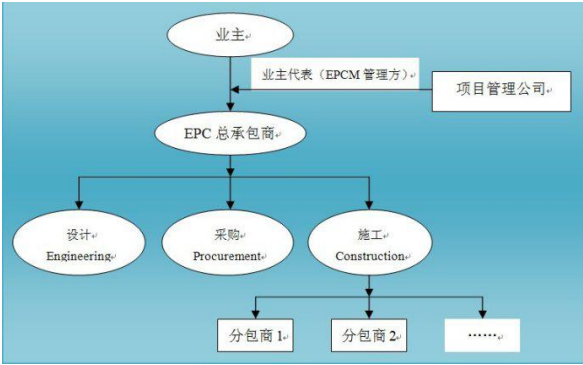
[15]格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，载《国际社会科学杂志》（中文版），1999（1）。

在政企合作方式上，政府做好基础设施、土地规划、矿山产权收、出台地方政策支持等，企业进行投资并对项目具体内容进行实施。治理初期，以赛事产业引领，有效解决“开头难”问题；依靠政企合作，以产权换治权，使资源项目化、项目产业化，进而推动转型的创新发展。

2.3 政府项目执行网络

治理理论合作网络的途径认为：集体行动要通过政策产出来实现公共物品和服务的供给。供给决策是政府的首要职责，但政府并不一定要通过科层制来亲自提供产品，而可以通过服务网络来执行供给项目。政府要先确定某种公共服务的供给数量、质量和服务标准，然后向执行机构、私人部门或非营利部门招标，再由中标的承包商按照与政府签订的合同来执行供给项目，提供公共服务。^[16]在矿山综合治理过程中，政府越来越依赖其他行动主体——企业、政府的其他层次、非营利组织——来执行治理项目，治理过程已经成为处理政府和非政府组织之间相互协作依赖关系的过程，其中，合同外包是建构政府项目执行网络的主要方式之一。

新邱区在推进“百年赛道城”建设前期主要采用了 EPC 模式。EPC 模式是由总承包商对工程项目的质量、工期、造价、安全等按业主委托实施，将工程的设计、采购和施工深度融合。^[17]EPC 总承包商负责整个项目实施，这种不以单独的分包商身份建设项目的形式，有利于整个项目的统筹规划和协同运作，可有效解决设计和施工的衔接、减少采购与施工的中间环节，有效解决施工方案中实用性、技术性、安全性之间的矛盾问题；责任界限、工作范围清晰，责任和风险可以最大程度地转移到总承包商；合同总价和工期固定，业主的投资和工程建设期相对明确，利于费用和进度控制。



图一2 EPC 工程运行模式

为了保证工期和质量，国标赛事如期举办。新邱区政府与中科盛联环保科技有限公司合作成立阜新净山资源管理有限公司，充分吸纳原有的矿山人员和机械设备，开展赛道基础设施建设，并对矿坑内煤矸石进行资源开发利用。为有效防治地质灾害，

[16]陈振明等. 公共管理学原理（修订版）[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017, P. 69.
[17]李永福等 著. EPC 工程总承包全过程管理[M]. 北京: 中国电力出版社, 2009, P. 12

最大限度减少和避免地质灾害对工程建设造成的损失，区政府通过招标的方式，由北京中色资源环境工程股份有限公司负责赛道城核心区生态环境治理。这两项治理活动均采用了 EPC 模式，经测算，采用 EPC 方式为赛道城建设节约 5 个月工期。

2.4 对解决产权问题进行有益探索

新邱露天矿关停后，私营采矿权被收回，区政府、中科盛联与煤矿主商定，以采矿权做为股权，将对煤矿企业的动迁安置费用与企业承担的矿山复垦费用进行核算，根据核算出的不同情况承担责任、取得收益。解决了一些矛盾问题，在产权上进行了初步的探索，为“百年赛道城”后续建设提供了空间。

3 新邱露天矿进一步治理中的难题

3.1 营商环境存在短板

东北地区的一个特点是大政府、小市场，政府在经济的发展过程中起着主导作用，政府肩负着发展经济的重任。地区的发展方式和模式受行政主官的个人特性、行政思路影响明显。新邱区政府通过深化行政审批制度改革，改善营商环境，激发各类市场主体积极参与矿山治理，在推进“百年赛道城”项目建设中，起到了服务者的作用，可以说在市场环境欠佳的情况下，区政府自身的职能完善，对培育良好的商事环境起着十分重要的作用。同时，与区政府主要领导的强力推进是分不开的，也体现出了一定的个人行政特色。另一方面，而“国有控股”变“民企独资”引发的风波表明新邱区的整体营商环境需要进一步完善。

3.2 不可回避的产权问题

产权问题是矿山治理的核心。涉及行为主体对某一种资源具有的所有、使用、占有、处置以及收益等各种权利的集合。^[18]从产权主体看，自然环境资源具有显著的公共物品特征，具体表现为消费的非排他性、非竞争性和供给的不可分性，因而其产权主体应为全体公民，并通常由国家代表。2016 年，原国土资源部等出台的《关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见》提出：“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的矿山地质环境恢复和综合治理模式。“开发式”治理的利益基础在于矿区内的矿产资源，对于参与治理的企业来说，这部分矿产资源如何来处置、缴不缴权益金、办理不办理采矿许可证，采出的资源允许不允许治理企业外销来弥补治理成本，这成为能否进行全面推行综合治理的关键。另一方面“开发式”治理需要占用土地，该土地如何来流转，治理后企业该如何从中受益，这也是解决企业是否长期参与的主要因素。这些问题的都涉及到产权问题。据了解，市政府与中科盛联制定的《关于阜新百年赛道城建设市政府和社会资本合作（PPP）方案》在报省资源

[18]董小林 著. 环境经济学（第 3 版）北京：人民交通出版社股份有限公司. 2020.

厅审批时，并未得到通过，焦点问题就是煤矸石能否算作是一种矿产资源，产权归属如何？《方案》需要对矿区资源进行产权认定后，才能重新申报。阜新市、新邱区在进一步采用“开发式”治理过程中，企业利益和政府利益如何来协调还面临着挑战。

3.3 融资方式亟待完善

根据《阜新市新邱区环境治理修复规划方案》，新邱露天矿的治理具体工程项目 54 个，总投资需求 55.84 亿元，对于这样的大规模治理工程，需要多主体的参与，需要大量的资金投入。

表—1 新邱露天矿环境治理项目列表

项 目	投资金额	百分比	期限
矿山地质环境治理修复及开发利用工程	31.9 亿元	57.18%	2018 年-2048 年
水环境治理修复工程	5.69 亿元	10.20%	2018 年-2030 年
土壤污染治理修复工程	1.87 亿元	3.36%	2018 年-2023 年
大气污染治理修复工程	10.09 亿元	18.08%	2018 年-2030 年
煤矸石资源化利用及矸石山环境治理工程	6.24 亿元	11.18%	2018 年-2048 年

目前赛道城项目构成为：

- A：土地一级开发：包括土地整理、各种拆迁、改造等；
- B：基础设施及公共配套：道路、污水处理、供暖、学校、医院、地下管网等；
- C：公益性与商业性结合项目：医养、总部基地、孵化器、职业教育、体育文化旅游、汽车维护、科技、演绎等项目；
- D：纯商业投资运营项目：酒店、房地产、餐饮、娱乐等项目。

其中 A、B 类项目需要政府深度参与，包括政府融资、投资建设或与社会资本合作。但是，在新形式下，政府通过传统模式融资、投资、建设的可行性大大降低。

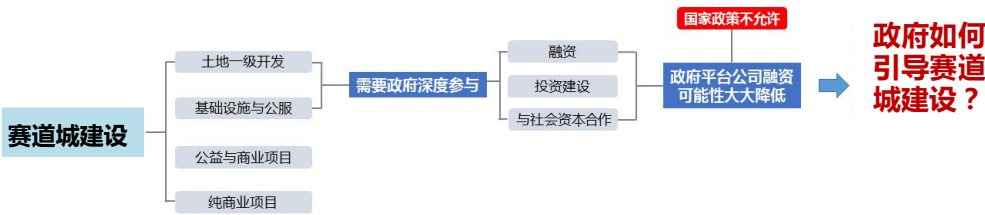


图 3—传统项目投融资流程

如果政府不引导，纯靠社会力量自发形成，那么，赛道城的建设步伐将大大降低，社会各界的参与热情也必然下降，进而影响建设，这不是政府期望的，也不是企业投资需要的，从这个角度讲，必须找出更恰当的方式。目前，市政府与中科盛联制定《关于阜新百年赛道城建设市政府和社会资本合作（PPP）方案》，明确了总体采用 PPP 模式。但是 PPP 模式分为多种方式，赛道城建设、露天矿各修复工程具体采用哪一类，还是针对不同的修复项目分类施策，尚未系统安排。

4. 政策建议

4.1 进一步厘清治理责任

《辽宁省矿山综合治理条例》规定“县级以上人民政府应当组织有关部门按照国家 and 省有关规定制定尾矿库综合治理实施方案，按照部门职责分工，进行综合治理。”“矿山企业应当履行尾矿库主体责任，依法合规建设，加强现场管理，定期组织尾矿库专项检查，确保尾矿库运行安全。”“尾矿库按照相关程序闭库后，矿山企业应当严格按照矿山地质环境保护与土地复垦方案要求完成土地复垦义务，并及时向所在地自然资源主管部门申请验收。”

法律法规规定矿区治理，必须按照“谁开发、谁治理”的原则落实治理责任。但是，实际情况往往是企业开发得利，而政府在治理上“埋单”，导致治理的效果得不到保障。从国内外的实践看，政府、企业、社会力量都需要以具体治理项目实施为纽带，成为矿区治理的组织者、参与者、推动者，共同完成矿山修复，共享收益。在新邱露天矿治理上，要构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的合作治理模式，将市场机制与政府引导相结合，鼓励政府投融资平台、赛道城建设和生态修复相关企业与社会资本建立混合所有制企业，参与矿区综合开发治理。

4.2 进一步打造优质营商环境

“合作网络”的途径强调：治理能力与治理需求之间的差距是产生有效性问题的直接原因。对公共管理而言，政府部门学会运用合作网络的力量来处理公共事务，保证公共利益的实现。^[19]优化营商环境，给企业创造良好的经营环境，是政府治理能力的重要方面。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出：优化政府职责体系。完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，实行政府权责清单制度，厘清政府和市场、政府和社会关系。深入推进简政放权、放管结合、优化服务，深化行政审批制度改革，改善营商环境，激发各类市场主体活力。

“合作网络”的途径认为，网络治理型管理者，不能依靠控制和命令来履行职责，

[19]陈振明等. 公共管理学原理（修订版）[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017, P. 74.

而必须学会倾听和磋商，在与其他行动者的对话中发挥核心作用。^[20]政府行政官员的自身定位要明确为公共资源的管理员、公共组织的监督者、公民权利和民主对话的促进者、社区参与的催化剂以及基层领导等角色，以实现更好的为公民服务。行政官员不仅要分享权力，通过人民来工作，通过中介服务来解决公共问题，而且还必须将其在治理过程中的角色重新定位为负责任的参与者而非企业家。^[21]

市、区政府要进一步推进简政放权，给各类市场主体参与矿山治理留出更大的空间，使资源按市场规律有效配置，通过权力结构和配置方式的重新安排和创新，做到行政审批事项少、审批时限短、审批程序规范、政府服务优，有效减少企业交易成本，激励社会力量和企业投身到矿山治理中来。

4.3 处理好政府与市场、企业的关系

做为资源型城市，受计划经济思维影响很深，阜新地区“强政府”“弱市场”的色彩还很浓，企业的市场主导地位很容易受到行政权力的干预，政策的短期性与不稳定性会加重对企业家的忧虑。与政策的多元化相比，政策的稳定性更为重要，稳定代表着可预期、有保证。党的十九届四中全会《决定》强调：“完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，实行政府权责清单制度，厘清政府和市场、政府和社会关系。”这为进一步处理好政府与企业之间的关系提供了依据。服务，而不是掌舵。对于政府及官员来说，越来越重要的是要利用基于价值的共同领导来帮助公民明确表达和满足他们的共同利益需求，而不是试图控制或掌控社会新的发展方向。^[22]政府不能把企业看成是实现经济发展的工具，而是服务的对象、长期发展的保障；不应追求企业的短期效应，而是给企业一个宽松的发展空间；不应以行政命令给企业下达指标，应充分尊重市场规律。项目建设需要的是长期培育，而不能过度的负压。在政企合作开展矿山治理的过程中，市、区政府要遵循市场规律和市场规则，不能操控市场和干预微观经济，要为市场的运作提供更好的条件，为企业和各方参与者提供一个稳定的宏观经济环境和法治环境。

4.4 构建法治化营商环境

法治是最好的营商环境。党的十九届四中全会《决定》指出：“健全支持民营经济、外商投资企业发展的法治环境，完善构建亲清政商关系的政策体系，健全支持中小企业发展制度，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的

[20]陈振明等.公共管理学原理（修订版）[M].北京:中国人民大学出版社,2017,P.75.

[21]珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].北京:中国人民大学出版社,2016.

[22]珍妮特.V.登哈特,罗伯特.B.登哈特,新公共服务:服务,而不是掌舵(第三版)北京:中国人民大学出版社,2016年8月

市场环境。”新制度经济学强调：“个人拥有的权利，包括义务和特权，在很大程度上是由法律所决定的，法律系统会深刻影响经济系统运行，甚至说在某些方面控制它的运行。法律的变化会增加或降低交易成本，并因此阻碍或促进贸易的进行。”^[23]

法律规则构建了社会制度，而社会制度又决定了经济绩效。离开法律就没有市场可言，对市场的分析以及对整体经济的分析都必须基于这一认识——法律结构将决定经济绩效。矿山治理要坚持“保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管”的基本导向。市区两级政府在矿山治理过程中必须在法律的框架下履行职责，建立有效监督机制，全面对公权力实行约束监督，从而促进政府行为的公正性、稳定性、可预见性，为构建各方主体契约精神树立良好榜样。

4.5 依法治“权”，破解产权难题

党的十九届四中全会《决定》提出：“全面建立资源高效利用制度。推进自然资源统一确权登记法治化、规范化、标准化、信息化，健全自然资源产权制度，落实资源有偿使用制度，实行资源总量管理和全面节约制度。加快建立自然资源统一调查、评价、监测制度，健全自然资源监管体制”，为资源开发利用进一步明确了方向。科斯第二定理指出：在交易费用大于零的世界里，不同的权利界定，会带来不同效率的资源配置。也就是说，交易是有成本的，在不同的产权制度下，交易的成本可能是不同的，不同的权利界定和分配，则会带来不同效益的资源配置，资源配置的效率可能也不同，所以产权制度的设置是优化资源配置的基础。^[24]因而，为了优化资源配置，产权制度的选择是必要的。不同的产权制度和法律制度，会导致不同的资源配置效率，产权制度是决定经济效率的重要内生变量。

矿业的发展所带来的应该由法律调整 and 规制的社会关系一共包括五种：矿产资源所有法律关系、矿产资源勘查法律关系、矿产资源开采法律关系、矿产资源转让法律关系、矿产资源环境法律关系。这五种法律关系的客体是五种产权：矿业所有权、矿业勘查权、矿业开采权、矿业转让权、矿业环境权。布坎南等人对科斯第二定理进一步阐释为：只要交易是自愿的，那么初始的合法权利的配置与资源配置有效性无关，即使权力初始配置不合理或不公正，只要界区清楚，且产权可自由转让，资源配置的有效性便可保证。^[25]矿区治理的重点涉及产权界定和产权转让。“百年赛道城”建设、露天矿综合治理，在厘清五种产权的基础上，对解决产权问题要大胆创新尝试。地方政府要敢于担当、敢于创新，避免宁愿守着残山剩水不作为，也不愿“开发式”治理担风险，也要警惕出现打着“开发式治理”幌子盗采矿产资源的现象发生。尽快对煤

[23][美] 斯蒂文·G 米德玛 著，罗君丽，朱翔宇，程晨 译. 罗纳德·科斯传[M]. 上海：上海人民出版社. 2016.

[24]陈昕，[美] 斯蒂文·G 米德玛 编，罗君丽，李井奎，茹玉骢 译，张旭昆 校. 科斯经济学：法与经济学和新制度经济学[M]. 上海：上海人民出版社. 2018.

[25][美] 詹姆斯·M. 布坎南(James M. Buchan) 著. 公共物品的需求与供给[M]. 上海：上海人民出版社. 2018.

研石的价值属性定性，界定产权，兼顾各方主体利益，保证综合治理能长期推进。

4.6 多元化解决融资问题

“合作网络”途径理论认为：在多主体的治理环境下、行动者能否摆脱集体行动的困境而实现合作，不仅取决于行动者和制度环境本身，还取决于双方发生联系的中间媒介——社会资本。社会资本是合作网络运作的深层机制。它塑造了网络成员对外部环境的共同认识和对政策问题的共同看法，有助于解决成员之间的冲突，规范合作伙伴关系，从而使个人理性与集体理性趋向一致。^[26]矿山治理，持续稳定的资金来源是关键，合适的融资模式对于治理项目推进至关重要。PPP 的优势在于使合作各方达到比单独行动预期更为有利的结果：政府的财政支出更少，企业的投资风险更轻。

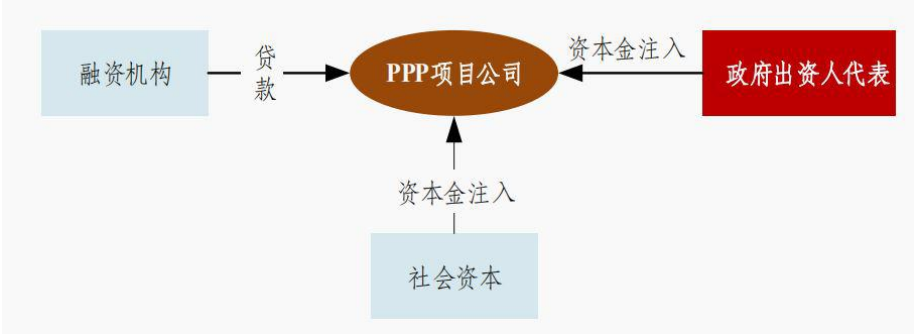
表一2 传统投资模式与 PPP 投资模式对比表

序号	内容	传统政府投资模式	PPP 模式
1	运行方式	建设运营分离，成本和质量 管理分开	从建设到运营的项目全生命周期的成本 及质量管理
2	各主体之 间的关系	政府与建设单位、运营单位 是行政管理的关系；建设单 位与承包单位是合同管关系	政府和社会资本方之间是基于合同契约 的利益共享、风险共担的长期的可持续 的合作伙伴关系
3	政府职能	政府职能主要是直接管理， 政府职能有待进一步转换； 政府拥有项目的所有权、经 营权，权责有待进一步明晰	政府侧重规划、服务、监管上。政府拥 有项目的所有权，PPP 项目公司拥有与合 作范围相应的经营权，权责明晰
4	资金筹措	政府财政全投资	政府自有资金及社会资本的自有资金项 目公司融资资金
5	运营管理	政府统一运营管理，管理权 力集中，不利运营效率的提 高	运营期内生态修复维护、道路维护以及 公共设施维护由项目公司负责，有利于 精简机构，提高服务管理水平、运行效 率。
6	财政支出	全部建设成本、运营成本及 全部的建设运营风险支出。 财政支出较大	政府出资股权支出、财政补贴支出、部 分风险支出。财政支出会得到很好的控 制
7	投资回报	强调对大众对地区生态环境 改善需求的社会效益，体现 项目公益性的特性	大 PPP 模式，实现政府、社会资本、生 态环境、大众的多层次的回报，具有较 高的经济效益和社会效益
8	招标采购	遵循建设项目招投标法律体 系，招标流程简单规范，时 间短	遵循政府采购法律体系，采购耗时长， 工作量大
9	前期工作	按常规流程进行，工作量小	需成立 PPP 工作小组，协调管理部门开 展工作。前期准备工作多，涉及专业多

在融资多元化上要着重从以下方面着力：一是增加收益注入，以解决产权问题为

[26]陈振明等. 公共管理学原理（修订版）[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017, P. 71.

基础，通过残煤资源回收利用、煤矸石资源开发、土地复垦指标转让收益、矿山存量资产转让等方式，筹集治理资金。二是积极向上争取，抓住国家支持东北振兴的重大机遇，精心包装项目，争取国家有关部委和省直有关部门给予资金和政策支持。三是拓展融资渠道。重点探索利用 PPP 等模式（如图—4），获得多方资金援助。四是撬动社会资本。充分运用市场化手段，采取多种方式，支持政府和社会资本合作项目，按照“谁修复、谁收益”的原则，配套制定鼓励投资的优惠政策，吸引社会资本参与。



图—4 项目投融资结构图

结束语：

矿山治理是一项涉及社会治理、经济治理、生态治理的系统性、复杂性工程，是一项世界性难题，治理的过程通常伴随着诸多矛盾问题，考验着政府治理能力。阜新市、新邱区两级政府在对新邱露天矿区治理过程中，探索构建起政府、企业、社会三者之间的新型合作治理关系，形成“开发式”综合治理模式，取得了明显治理成效。对矿山进行治理的过程也是政府不断更新自身的治理理念、提高治理能力、形成治理体系的过程。虽然新邱露天矿在治理、发展过程中，依然面临诸多难题需要破解，但这种“颠覆性”的探索无疑为矿山治理提供了有益借鉴。

参考文献:

- [1]陈振明等. 公共管理学原理 (修订版) [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017.
- [2]Robert Leach, Janie Percy-smith, Local Governance in Britain, New York:palgrave, 2001, p. 186
- [3]伊特韦尔, 新帕尔格雷夫经济学大辞典. 北京: 经济科学出版社[M]. 1996-12-01.
- [4] (矿山生态修复, 复的是什么?
http://www.sohu.com/a/325279326_788233 2019-07-06
- [5]张勇. 新论: 生态修复, 重现美丽山川. 人民网—人民日报. 2019-08-02.
- [6]陈振明等. 公共管理学原理 (修订版) [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017. P. 62
- [7]格里·斯托克: 作为理论的治理: 五个论点《国际社会科学杂志》[J] (中文版), 1999 (1)
- [8]陈振明等. 公共管理学原理 (修订版) [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017, P. 69.
- [9]李永福等 著. EPC 工程总承包全过程管理[M]. 北京: 中国电力出版社, 2009, P. 12
- [10]董小林 著. 环境经济学 (第 3 版) [M]北京: 人民交通出版社股份有限公司. 2020.
- [11]陈振明等. 公共管理学原理 (修订版) [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017, P. 74
- [12]陈振明等. 公共管理学原理 (修订版) [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017, P. 75
- [13]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2016. P. 117
- [14]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2016. P. 74
- [15][美] 斯蒂文·G 米德玛 著, 罗君丽, 朱翔宇, 程晨 译. 罗纳德·科斯传[M]. 上海: 上海人民出版社. 2016. P. 162
- [16]陈昕, [美] 斯蒂文·G 米德玛 编, 罗君丽, 李井奎, 茹玉骢 译, 张旭昆 校. 科斯经济学: 法与经济学和新制度经济学 [M]. 上海: 上海人民出版社. 2018.
- [17][美] 詹姆斯·M. 布坎南 (James M. Bucha) 著. 公共物品的需求与供给 [M]. 上海: 上海人民出版社. 2018.
- [18]陈振明等. 公共管理学原理 (修订版) [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017, P. 71.