

川西藏区矿产资源开发中的利益相关者分析

廖宇锬

西南交通大学希望学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年3月25日; 录用日期: 2024年4月15日; 发布日期: 2024年5月24日

摘要

川藏族地区是我国战略性新兴产业矿产的重要基地, 拥有丰富的稀土、锂、钒、钛等资源, 对国家经济发展和民族地区的脱贫致富有着重要的意义。然而, 矿产资源的开发也存在着不少问题和挑战, 比如资源禀赋和经济发展的不协调、资源开发和环境保护的冲突、资源利益和民族利益的协调等。本文通过问卷调查的方式深入分析川西藏区矿产资源开发的利益相关方, 从核心利益相关者的角度, 挖掘政府、企业、居民三方的利益诉求, 提出建立合理的分配制度、完善矿山生态修复方案, 提升资源地居民社会福利是解决以上问题的有效途径。

关键词

利益相关者, 川西藏区, 矿产资源开发, 可持续发展

Stakeholder Analysis of Mineral Resource Development in the Tibetan Area of Sichuan

Yukun Liao

College of Hope, Southwest Jiaotong University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 25th, 2024; accepted: Apr. 15th, 2024; published: May 24th, 2024

Abstract

The Tibetan region of Western Sichuan is an important base for China's strategic emerging industries, possessing rich resources of rare earths, lithium, vanadium, titanium, etc. These resources are of significant importance to the country's economic development and the poverty alleviation and wealth creation in ethnic regions. However, the development of mineral resources also faces numerous problems and challenges, such as the discord between resource endowment and economic development, conflicts between resource exploitation and environmental protection, and the coordination of resource interests and ethnic interests. This paper, through questionnaire

surveys, conducts an in-depth analysis of the stakeholders involved in the mineral resource development in the Tibetan region of Western Sichuan. From the perspective of core stakeholders, it explores the interest demands of the government, enterprises, and residents. It proposes that establishing a reasonable distribution system, perfecting mine ecological restoration plans, and enhancing the social welfare of residents in resource areas are effective ways to address these issues.

Keywords

Stakeholders, Tibetan Area of Sichuan, Mineral Resource Development, Sustainable Development

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

川西藏自治区是我国重要的战略性新兴产业矿产基地，对于国家经济发展和民族地区脱贫致富具有重要意义。四川省矿产资源总体规划(2021~2025年)指出，截至2020年底，四川共发现矿产136种、矿产地2882处，具有查明资源量的矿种97种，其中天然气、页岩气、稀土、锂、钒、钛等战略性新兴产业矿产资源丰富，资源优势明显；稀土、锂、钒、钛主要分布在川西地区的阿坝州、甘孜州和凉山州[1]。然而，川西藏区矿产资源的开发也面临着诸多的问题和挑战，具体包括以下三方面：

第一，资源禀赋与经济的不匹配问题。尽管拥有丰富矿产资源和巨大开发潜力，川西藏区的矿业经济发展却因恶劣的自然条件、脆弱的生态环境、基础设施特别是交通和通信的落后，以及勘查与开发投资不足和技术水平低下等因素，遭到了严重制约[2]。

第二，资源开发与环境保护的矛盾问题。川西藏区位于长江和黄河的上游地区，是我国的重要生态保护屏障，该区生态环境脆弱，面对矿业开发的巨大机遇，在当前“环保优先”的现实情况下，急需摸清该区环境家底，支撑国家能源战略发展[3]。然而，矿产资源的开发往往会对生态环境造成不可逆的破坏，如土壤重金属污染、水资源短缺和污染、生物多样性丧失、地质灾害频发等[4]。

第三，资源利益与民族利益的协调问题。川西藏区是我国少数民族聚居地区，民族文化多样，民族关系复杂。矿产资源的开发利用，不仅涉及到资源所有权、开发权、利益分配等经济问题，也涉及到民族文化、民族传统、民族心理等社会问题。如何在保护民族文化和民族传统的同时，促进民族地区的经济发展和民生改善，如何在平衡资源利益和民族利益的同时，增强民族地区的凝聚力和向心力，实现矿产开发可持续发展，是川西藏区矿业发展需要解决的重要问题。

因此，为解决上述问题，本研究通过问卷调查方法确定了川西藏区矿产资源开发中的主要利益相关者，探讨了如何有效协调这些参与方之间的关系，为地方政府、企业和社区等各相关方提供了实际的管理策略和决策支持，以促进矿产资源的可持续利用。此外，研究强调了多方参与和合作的重要性，并提出了建立和谐资源开发模式的新思路，这对促进地区经济增长、提升社会福利及环境保护，具有重要的理论和实践价值。

2. 川西藏区矿产资源开发利益相关者的定义与识别

(一) 矿产资源开发利益相关者分类

利益相关者理论的起源可以追溯到 1963 年,斯坦福研究院(SRI)在一个项目报告中首次提出了利益相关者的概念,定义为“没有他们的支持,组织就不存在的团体”。然而,真正将利益相关者理论系统化并广泛传播的是弗里曼(Freeman),他在 1984 年出版了《战略管理——一个利益相关者方法》,提出了一个被普遍接受的利益相关者定义,即“能够影响一个组织目标的实现,或者受到一个组织实现其目标过程影响的所有个体和群体” [5]。

在探讨我国矿产资源开发过程中利益相关者的界定与归类时,不同研究者提出了不同的观点与方法。朱晓的研究根据所有权、管理权、经营权与占用权等关键要素,综合考虑我国现阶段矿产资源开发的特点和实际情况,将利益相关者分为四个主要群体:中央政府、地方政府、资源开发企业和当地居民(包括受影响的移民)。这一分类方式体现了从国家到地方乃至个人不同层面上的利益关系和权责关系,强调了在资源开发过程中多方面的利益平衡与协调[6]。

而蒙永胜采用的方法则更加具体和实践导向。他邀请了包括新疆财经大学学者、矿业企业管理人员在内的 20 位矿产资源开发领域的专家进行利益相关者的选择。通过专家评选,最终确定的利益相关群体不仅包括了中央政府、地方政府、矿产资源开发企业和资源地居民,还扩展到了政府的各职能部门、资源地的村委会以及矿业行业协会等[7]。这种方法体现了对矿产资源开发利益相关者的广泛认识,不仅关注宏观的政策导向和企业行为,也深入到了微观的社区管理和行业自律组织,更加全面地覆盖了影响矿产资源开发的各方面因素。

至今,对于利益相关者分类运用得最多的方法是米切尔评分法,它是由美国学者米切尔和伍德于 1997 年提出的。它将利益相关者的界定和分类结合起来,根据利益相关者所具备的三个属性:合法性、紧急性和影响力,对他们进行评分,然后根据分值的高低来确定某一个体或群体是不是组织的利益相关者,是哪一类型的利益相关者[8]。

综上,利益相关者理论经历了从简单到复杂的演变过程。该理论最初只针对企业经济主体的利益相关者,后来扩展到政府、企业、个人以及政策、环境、经济等多元的利益方,利益相关者理论不断完善和发展,为解决当前的诸多社会问题提供了理论支持。

(二) 川西藏区矿产资源开发中的利益相关者

1) 问卷设计。

本文邀请四川省第三地质队参与过川西藏区地质勘查的专家团队根据米切尔评分法,从紧急性、合法性、影响力三个方面对矿产资源开发利益相关者进行评分,评分范围从 1 分至 5 分,共设计两种利益相关者类别,定义如下:

核心型利益相关者:至少两项属性得分在三分及以上的利益相关者,他们在矿产资源开发过程中进行了高专用性投资,承担了矿产资源开发的高风险,是利益直接享有者。他们对项目或组织的成功至关重要,应该优先考虑和满足他们的利益诉求。

边缘型利益相关者:至少两项属性在三分以下的利益相关者,他们往往被动地受矿产资源开发的影响,重要程度相对较低。他们对项目或组织的成功没有显著的影响,可以适当考虑和了解他们的利益诉求[9]。

2) 调查结果。

此次共发放问卷 38 份,回收 38 份,均为有效问卷。问卷统计结果见表 1:

其中,在影响力这一维度,中央政府与地方政府得分均在四分以上,并且中央政府得分略高于地方政府。这一现象的产生主要是由于中央政府在资源管理和分配方面的权威性以及对国家利益维护方面的权威性。

Table 1. Stakeholder score statistics results**表 1.** 利益相关者得分统计结果

得分维度	[1, 3)	[3, 4)	[4, 5]
影响力	其他利益相关者	矿产资源开发企业、资源地村委、资源地居民	中央政府、地方政府
合法性	其他利益相关者	资源地村委、资源地居民	中央政府、地方政府、矿产资源开发企业
紧急性	其他利益相关者		中央政府、地方政府、矿产资源开发企业

注：该表格数据来源于“川西藏区矿产资源开发中的利益相关者确定调查”问卷，由作者搜集整理。

在合法性这一维度，中央政府、地方政府和矿产资源开发企业的得分都超过四分，这表明他们在法律上有权对矿产资源的利益进行索取。相比之下，资源地村委和资源地居民的得分在三到四分之间，虽然他们的利益索取权在法律上略逊于政府，但仍能得到一定的满足。

在紧急性这一维度，中央政府、地方政府和矿产资源开发企业的得分也超过四分，这表明他们的利益诉求能够优先得到满足。然而，其他利益相关者，如资源地村委和资源地居民，得分在三分以下，这表明他们的利益诉求在满足的次序上较为靠后。

3. 核心利益相关者利益诉求以及博弈

(一) 中央政府以及地方政府

政府是矿产资源开发利用的主导者和监管者，其主要职责是制定和执行矿产资源的规划、政策、法规和标准，保障矿产资源的安全供应，维护矿产资源的国家主权和利益，促进矿产资源的合理开发利用和有效配置，推动矿业的结构调整和转型升级，加强矿产资源的节约和综合利用，督促矿产资源开发利用的环境保护和生态修复，参与矿产资源的国际合作和竞争。

进一步地，政府可分为中央政府与地方政府，中央政府在资源开发中的主要职责是制定国家级政策、法律法规和规划，协调地方政府和企业的资源开发活动，以确保资源的合理开发和利用，同时保护环境和社会利益。中央政府还负责国家层面的资源调配和管理，监督和检查地方政府和企业的资源开发活动，确保资源开发的合法性、安全性和效率。川藏地区涉及矿产资源开发的地方政府主要包括三州府以及九龙、康定、丹巴、泸定等县政府，其职责则是根据中央政府的政策和规划，制定本地区的资源开发规划和政策，具体实施资源开发和监管，确保资源的合理开发和利用，同时保护当地的环境和社会利益。地方政府还需要负责与企业 and 公众的沟通和协调，确保资源开发过程中的透明度和公正性。

然而，在地方政府与中央政府之间，矿业权出让收益的分配经常引发一系列复杂的利益博弈[10]。这个过程涉及到中央和地方政府的收入分配，以及地方各级政府内部的分配比例的确。在实际操作中，这些比例的设定可能会引发不同层级政府间的利益博弈。以甘孜州独狼沟金矿采矿权一案为例，采矿权出让收益共计 20694.62 万元。根据相关规定，州级财政分得 2483 万元，县级财政分得 7450 万元，这一分配方式可能会引发地方政府间的角力，特别是在省、市、县级政府之间，因为各级政府都希望获取更大的收益份额，以支持地方经济发展和基础设施建设，利益分配的不平衡可能会引发政府间的利益博弈，甚至可能影响到地方政府间的合作和协调。

(二) 政府与矿产资源开发企业

矿产资源开发企业与政府之间的关系复杂且微妙。以川西藏区为例，尽管大部分矿产资源开发企业是国有控股企业，但也有民营企业参与其中，如参与独狼沟金矿开发的丹巴美河矿业有限责任公司，以及参与康定甲基卡锂辉石矿开采的甘孜州融达锂业有限公司。这种公私合作模式在一定程度上反映了政

府与企业在资源开发中的共同利益和合作意愿。

然而，尽管存在一致性，政府和企业利益诉求上仍有明显的差异。政府作为矿产资源的所有者，其目标是实现社会福利的最大化，而矿产资源开发企业作为使用者，其目标是追求最大的经济利益[11]。这两者之间的博弈过程是持续且复杂的。政府作为国家机构，倾向于将矿产资源的开发与社会福利挂钩，追求资源的可持续利用。因此，政府会施加各种法规和管制，以确保资源的合理开发，减少环境破坏，并确保资源开发对当地经济和社会的长期利益；矿产资源开发企业则主要追求自身的经济利益，他们可能会试图最大化短期内的利润，甚至会忽视环境保护和社会责任，这与政府的长远发展目标存在不符。

此外，政府和企业资源管理和权力分配上也可能存在矛盾。政府通常会拥有对矿产资源的管理权和监督权，但在实际操作中，企业可能会试图通过各种手段争取更多的资源利用权或者减少政府的干预。这可能导致资源开发过程中的权力斗争和纠纷，甚至可能引发政府与企业之间的法律诉讼或者其他形式的博弈。

(三) 矿产资源开发企业与资源地居民

根据《中华人民共和国村民委员会组织法》，村民委员会作为村民直选的基层群众自治组织，其主要职责在于代表和保护村民的利益[12]。在矿产资源开发的过程中，村委会与村民构成了共同体。村委会的决策体现了村民的利益，而村民的生活状况也会对村委会的决策产生影响。因此，在分析利益相关者时，本文倾向于将村委会和村民作为一个整体进行考虑

在川西藏区，矿产资源开发主要发生在少数民族居住区，这使得因资源开发而产生的利益博弈更加复杂。开发活动可能导致土地破坏和环境污染，威胁到村民的生存条件，开采活动可能导致土壤侵蚀和森林砍伐，改变土地肥力和水源，影响农耕和畜牧业的生产[13]。许多少数民族社区依赖于农耕、畜牧等传统方式维持生计，一旦土地受到破坏，他们的经济基础将受到严重损害。

此外，川西藏区的少数民族，例如藏族，他们的生活方式和社会结构与自然资源有着密切的关系。他们的生活方式、经济发展和文化传统都深深地依赖于自然资源。例如，他们的农业、畜牧业和旅游业都依赖于当地丰富的自然资源。因此，矿产资源的开发可能会对他们的生活方式产生重大影响。这不仅可能破坏他们的传统生活模式，还可能削弱他们对土地的认同感和文化传承的基础。

开发活动也可能引发社会动荡和博弈。当资源开发引入外来企业或者人群时，可能会带来不同文化背景和生活习惯的博弈。同时，资源开发可能导致资源分配不公，引发村民之间的内部矛盾和纷争，甚至可能导致社区的分裂和不稳定。但在目前生态文明建设的推进下，许多企业认识到破坏生态的严重性，也认识到维护企业与资源所在地居民之间的关系对企业发展的重要性，因而开始对当地农牧民进行以货币为主，并结合其他形式的补偿方式来缓解他们之间的矛盾[14]。但应补偿多少、以何种形式补偿等问题仍然是资源开发企业与当地居民之间不断博弈的焦点。这是一个需要进一步研究和探讨的问题。

4. 川西藏区矿产资源开发问题的解决方案

在引言部分，本文探讨了川西藏区矿产资源开发中存在的三大核心问题，而这些问题产生在一定程度上可以归因于核心利益相关者之间的利益诉求博弈。因此，为了有效地解决这些问题，我们需从根源上解决利益博弈，以期在川西藏区创造一个更加稳定和可持续的矿产资源开发环境。

(一) 资源禀赋与经济发展

从政策角度出发，我国在矿业权转让费的分配制度上已经进行了多次重大的改革。目前，矿业权出让收益已被明确规定为中央和地方政府的共享收入，其分配比例已从原先的2:8调整为4:6。在地方级别，省、市、县之间的矿业权出让收益分配比例由省级人民政府决定。这一改革旨在规范矿业权出让收益的征收管理，保护矿产资源的国家所有者权益，并推动相关行业的发展。

然而,经过多层分配之后,县级政府的收益可能会相对较小,这在一定程度上会影响到地方政府的收入,进一步影响到当地的经济的发展。因此,最佳的做法是根据具体情况进行决策,根据地区的经济状况确定不同的分配比例。

在川西藏区一些经济发展较为滞后的地区,例如列入国家乡村振兴重点帮扶县名单中的道孚、金川、白玉、金阳等县,可以适当增加分配比例。这样的做法既能保证公平性,又能考虑到地方经济的实际需要,能够在一定程度上缓解中央政府和地方政府的博弈,从而更好地解决资源禀赋与经济发展的不匹配问题。

此外,为了解决资源禀赋与经济发展不匹配的问题,地方政府需要采取综合措施,推动矿产加工及相关下游产业的发展,以提升资源的利用效率。例如,投资于研发活动,特别是能够改善矿产提取和加工效率的技术,减少能源消耗和降低生产成本;同时,引入绿色采矿技术,如使用低污染设备和采用环保的材料处理方法,以减少对环境的影响;实施循环经济原则,促进矿产资源的再利用和回收,减少废物排放,提高资源的整体利用率。通过这些措施,不仅能促进矿产资源加工及相关产业链的发展,还能确保矿业活动的环境友好性和可持续性,为地方经济的多元化和长期发展奠定坚实基础。

(二) 资源开发与环境保护

资源开发与环保问题实际上是政府、企业与居民的利益博弈问题。政府需要在推动经济发展和保护环境之间找到平衡,企业则需要在追求经济利益和履行社会责任之间做出权衡,而居民则关心他们的生活质量和生存环境[15]。这三方的利益诉求在很多情况下是不相匹配的,因此需要通过有效的政策和机制来协调三方关系,以实现资源开发和环境保护的和谐共生。

为了解决这一问题,可以采取如下两个策略:首先,完善矿山生态修复方案。国家层面出台方案编制规范,确保方案质量。各省(自治区、直辖市)可以根据实际情况,探索取消矿山生态修复方案作为申请采矿权要件的要求,允许矿山企业在开采后的一定时限内编制方案,以提高方案的科学性和合理性。同时,通过“双随机一公开”、分阶段验收等方式,严格监督方案的落实。

其次,建立矿山生态保护修复的经济约束机制,特别是要建立矿山生态修复基金制度。各省(自治区、直辖市)应根据相关法律法规的最新修订情况,及时调整基金管理办法。严格监管矿山企业基金计提和使用情况,建议建立矿山生态修复分级管控机制,根据矿山企业基金计提和履行矿山生态修复义务的情况和风险程度,对矿山企业进行分类分级,实行差异化和信息化监管。此外,建议在立法中明确,矿山企业因债务纠纷或宣告破产等原因资金被冻结时,基金账户资金应优先作为生态环境损害赔偿资金,用于清偿生态欠债[16]。

这两条策略的实施将有助于解决资源开发与环境保护的矛盾问题,实现政府、企业与居民的利益和谐共生。

(三) 资源利益和民族利益

川西藏区是多民族地区,民族情况相比其他矿区更为复杂,为了缓解企业与资源地居民的博弈问题,维护民族利益,可采取以下策略:

首先,实施优先就业策略。在矿区,应优先考虑当地的少数民族群体就业,提高其收入水平,并促进技能培训,以提升其生活质量。其次,倡导企业与当地少数民族社区共建。通过基层组织共建、建立混合经济企业等形式,构建矿地利益共同体,让社区成员直接参与到矿业项目规划、监督和收益分配的讨论中,确保开发活动能够充分考虑和尊重当地社区的意愿和利益。确保少数民族社区在矿产资源开发中获得公平的利益分配。

再次,保障农牧民的土地权益,探索“以租代征”矿业用地模式,解决企业用地问题[17]。群众通过租地方式获得长期稳定的收入,既保护了少数民族群体的土地权益,也为其提供了稳定的经济来源。此

外,可参考内蒙古自治区鄂尔多斯市的做法,实施专项补偿措施,例如在矿产销售中提取一定金额用于矿区居民的搬迁补偿[18]。最后,实施上述策略的同时,仍需注意保护当地少数民族文化,可通过设立文化保护区的方式保护当地民族文化遗产,并通过教育和培训提升当地居民对自身文化的认知和理解。通过这些策略的实施,可以在保护资源利益的同时,维护民族利益,逐渐完善利益协调机制。

5. 结论

在川西藏区矿产资源开发过程中,面临着多元利益相关者之间的复杂利益博弈,涉及政府、企业和当地居民等多个利益主体。为解决这些问题,本文从核心利益相关者的角度提出了一系列可能的策略。

首先,针对资源禀赋与经济发展不匹配的问题,建议根据地区经济状况确定不同的收益分配比例,以实现中央和地方政府之间的协调。其次,针对资源开发与环境保护的矛盾问题,主张完善矿山生态修复方案,并建立相应的经济约束机制,以实现资源开发与环境保护的和谐共生。最后,针对资源利益和民族利益的协调问题,倡导提高社会福利,包括优先就业、企业社区共建,以及“以租代征”、专项补偿等政策,切实保障农牧民的土地权益,维护当地少数民族的利益和文化。

这些解决策略的实施将有助于缓解利益相关者之间的博弈,推动川西藏区矿产资源开发朝着可持续发展的方向迈进。同时,这些策略也为其他类似地区的资源开发提供了可供参考的经验和启示。然而,实现长期稳定的发展目标仍需要各方共同努力和持续关注。

基金项目

本论文是四川矿产资源研究中心资助项目(项目编号: SCKCZY2023-ZC002)。

参考文献

- [1] 四川省自然资源厅. 四川省矿产资源总体规划(2021-2025年)[R]. 成都: 四川省自然资源厅, 2021.
- [2] 蒋双宇, 曹浩然, 李祖龙. 川西地区锂资源的工业应用及开发利用探讨[J]. 内蒙古石油化工, 2020, 46(12): 1-4.
- [3] 代力, 谭洪旗, 周雄. 川西锂矿带资源环境特征与生态地质环境承载力评价[J]. 矿产综合利用, 2023(4): 157-168+173.
- [4] 黄薪萌, 程宏伟, 冯茜颖. 西部矿产资源开发外部性实证分析[J]. 成都理工大学学报(社会科学版), 2012, 20(01): 49-54.
- [5] Freeman, R.E. (2010) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139192675>
- [6] 朱晓. 我国矿产资源开发中的利益相关者研究[J]. 商业经济, 2017(9): 99-101.
- [7] 蒙永胜, 李琳. 利益相关者视角下新疆矿产资源有偿使用问题——基于哈密三塘湖矿区的调研[J]. 新疆财经, 2015(4): 72-80.
- [8] Mitchell, R.K., Agle, B.R. and Wood, D.J. (1997) Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22, 853-886. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105>
- [9] 魏帅, 黄光球, 聂兴信. 多因素影响贡献度视角下矿产资源开发利益分配研究[J]. 煤炭工程, 2019, 51(1): 147-151.
- [10] 张新华, 谷树忠, 王礼茂. 新疆矿产资源开发利益格局合理性识别[J]. 资源科学, 2015, 37(10): 1992-2000.
- [11] 王承武, 王志强, 马瑛, 景邀颖. 矿产资源开发中的利益分配冲突与协调研究[J]. 资源开发与市场, 2017, 33(2): 184-187.
- [12] 李飞, 主编. 中华人民共和国村民委员会组织法释义[M]. 北京: 法律出版社.
- [13] 杨福霞, 杨早宁, 董战峰. 矿产资源开发、生态环境破坏与农业全要素生产率损失——以黄河流域为例[J]. 生态经济, 2023, 39(7): 187-193+200.
- [14] 涂丕程, 高浩, 罗娇霞. “锰三角”湖南矿区实施矿产资源开发生态补偿思路与对策研究[J]. 经济研究导刊,

2021(1): 137-139.

- [15] 王承武, 王志强, 马瑛, 景邀颖. 矿产资源开发中的利益分配冲突与协调研究[J]. 资源开发与市场, 2017, 33(2): 184-187.
- [16] 侯冰, 刘向敏, 余振国. 对我国构建矿山生态修复制度的思考[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(9): 76-81.
- [17] 冯聪. 边疆少数民族地区矿产资源开发利益共享机制研究[J]. 资源与产业, 2016, 18(1): 26.
- [18] 吕志祥, 牛建平. 鄂尔多斯煤炭开采生态补偿机制研究[J]. 煤矿安全, 2013, 44(3): 203-206.