

绿色矿山的政策支持：典型经验与优化路径

郭冬艳, 杨繁, 赵拓飞

(中国自然资源经济研究院, 河北廊坊 065201)

[摘要] 绿色矿山建设是矿业领域生态文明建设的有力抓手,是推动矿业高质量发展的重要举措。支持政策有利于发挥矿山企业的主观能动性,是全面建设绿色矿山的重要推动力。本文全面总结了地方落实绿色矿山支持政策的具体实践,发现支持政策整体上呈现资源供应与财税金融政策相结合、激励政策与约束政策相结合、直接政策与间接政策相结合三大特点;系统总结了资源优先配置、财政资金奖免、多税共治优惠、融资能力提升、信用联合惩戒等五方面典型经验;但是仍然存在法律法规不够健全、政策体系不够全面,部门协同不够有力等问题;最后,从完善法律法规、加大政策力度、加强部门协同三方面提出了政策优化路径。

[关键词] 绿色矿山; 支持政策; 典型经验; 优化路径; 制度创新

[中图分类号] F426.1 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2097-2423(2025)04-0030-05

DOI: 10.19610/j.cnki.cn10-1873/tf.2025.04.005

0 引言

国家能源资源安全与生态安全的双重约束要求矿业走绿色低碳发展之路,绿色矿山建设是推动矿业绿色低碳发展的有力抓手^[1]。矿山企业是绿色矿山的建设主体,支持政策的落地实施,对于提高企业积极性起到关键作用^[2-3]。2017年,自然资源部等6部门联合印发《关于加快建设绿色矿山的实施意见》文件,首次从用地、用矿、财税、金融四个方面出台了激励政策措施^[4]。2024年4月,自然资源部等7部门联合印发《关于进一步加强绿色矿山建设的通知》(自然资规[2024]1号),进一步明确要求地方加大绿色矿山建设的政策支持力度^[5]。一些学者开始关注支持政策研究,认为在绿色矿山建设过程中,建立系统的奖惩机制,有助于政企协同发力、合作推进,实现绿水青山与金山银山的共赢^[6]。

支持政策应包括财政专项资金支持、资源配置倾斜、相关税费减免等内容^[7-8]。目前的已有研究成果为本文的研究提供了重要参考,但对实践模式关注不足,且相关研究较少,仍存在进一步完善的空间。因此,本文全面梳理了近年来地方落实绿色矿山支持政策的具体实践,系统总结了其总体特征和典型经验,并结合当前存在的问题,提出了政策优化路径,以期政府部门优化制度设计提供文献支撑。

1 总体特征

各地积极探索创新绿色矿山的政策支持,陆续出台了推进绿色矿山建设的政策文件,部分省市专门印发了关于绿色矿山支持政策的文件(表1)。例如,甘肃印发了《进一步支持矿业高质量发展 加快全省绿色矿山建设的若干措施》,广东省云浮市印发了《关于做好金融支持绿色矿山建设有关事项的通知》,等等。总体上看,支持政策呈现三大特征,即资源供应与财税金融政策相结合、激励政策与约束政策相结合、直接政策与间接政策相结合。

1.1 资源供应与财税政策相结合

地方一方面不断加大财政资金奖励绿色矿山企业的力度,同时提高符合绿色矿山建设标准的企业在环境保护税、企业所得税、资源税、增值税等方面的税收优惠力度;另一方面在用地、用矿等自然资源供应政策方面主动创新,不断提高重点工程项目的资源供给效率。总体上看,资源供应与财税政策相

[收稿日期] 2024-11-28

[作者简介] 郭冬艳(1989—),女,山东临沂人,副研究员,主要从事矿业绿色发展与绿色矿山建设、生态安全研究工作。

[通信作者] 杨繁(1974—),男,云南大理人,副研究员,主要从事矿业绿色发展与绿色矿山建设研究工作。

[引用格式] 郭冬艳,杨繁,赵拓飞.绿色矿山的政策支持:典型经验与优化路径[J].绿色矿冶,2025,41(4):30-34.

GUO Dongyan, YANG Fan, ZHAO Tuofei. Support policies for green mines: typical experiences and optimization paths[J]. Sustainable Mining and Metallurgy, 2025, 41(4): 30-34.

结合的支持政策体系初步建立。

1.2 激励政策与约束政策相结合

除了出台激励政策外,地方还探索制定了绿色矿山建设的约束政策。一是在矿产资源供应层面,逐步划定“不绿则退”“不绿不延”“不绿不扩”等政策红线;二是在财政资金申请层面,对未建设绿色矿山的企业予以限制;三是在信用监管层面,对存在违法违规行为的绿色矿山企业,采取纳入“黑名单”等信用惩戒措施。

1.3 直接政策与间接政策相结合

绿色矿山建设是对矿山进行全生命周期管理的系统工程,建设过程中涉及资源综合利用、节能减排、生态保护修复、科技创新等诸多环节。因此,绿色矿山支持政策体系除了用地、用矿、资金补助等直接支持政策外,还包括涉及矿山企业建设资金筹集的间接政策,以税收、金融债权产品为主。直接政策和间接政策的共同支持,为绿色矿山建设提供了制度和资金的双重保障。

表1 部分省市绿色矿山支持政策

序号	地区	文件	主要支持政策
1	山西	《山西省全面推进绿色矿山建设指导意见》	完善用地、用矿、生态等方面激励政策,建立绿色矿山约束机制
2	内蒙古	《关于持续推进绿色矿山建设的通知》	加大用地、用矿、税收等方面政策支持力度
3	辽宁	《辽宁省绿色矿山建设专项规划(2022—2024年)》	研究用矿、用地、财税、金融方面的扶持政策,建立激励制度
4	黑龙江	《关于支持绿色矿山建设的若干意见》	从用地、用矿角度出发,为企业排忧解难、坚定信心,鼓励各类矿山加快技术装备升级改造,提升绿色矿山建设水平
5	浙江	《浙江省绿色矿山质量再提升三年行动方案(2021—2023年)》	在信用登记评价,高新技术企业减税,建设用地指标,机制砂石、混凝土、装配式建筑构件项目,自然资源领域评优评奖加分方面优先支持
6	安徽	《安徽省绿色矿山管理办法》	绿色矿山享受矿产资源、土地、财政、林业、金融等支持政策
7	福建	《关于加快绿色矿山建设的通知》	绿色矿山可享受法律法规和相关文件明确的矿产资源、土地、财税、金融、科技创新等鼓励、优惠、支持政策
8	江西	《江西省绿色矿山管理办法》	绿色矿山按规定享受土地、生态修复、财税、金融等支持政策
9	山东	《关于加强矿产资源勘查开发促进矿业绿色高质量发展的若干意见》	从保障矿业用地用林用海、加大财税支持力度、强化绿色金融保障、强化表彰奖励等4个方面明确了绿色矿山建设的激励政策
10	河南	《关于促进砂石行业健康有序发展的实施意见》	对列入绿色矿山建设名录的砂石矿山、具有合法手续且符合环保要求的企业和项目,不得采取集中停工停产停业的整治措施
11	湖北	《湖北省绿色矿山建设三年行动方案(2021—2023年)》	探索用地、用矿、生态修复等方面激励政策,建立绿色矿山约束机制
12	广东	《广东省绿色矿山建设项目专项资金管理实施细则(试行)》	已取得显著成效,达到绿色矿山建设要求的矿山企业,经申报并按相关程序核查验收通过后列为专项资金待奖励对象
13	广东云浮	《关于做好金融支持绿色矿山建设有关事项的通知》	大力保障绿色矿山项目信贷需求,持续优化绿色矿山金融服务,创新绿色矿山信贷产品体系,丰富绿色矿山金融服务供给主体,加强金融人才和队伍建设
14	广西	《关于进一步加强矿产资源开发保护促进我区高质量发展的意见》	整合自然资源事业发展专项资金、生态环境保护专项资金等相关资金,对矿山生态修复、绿色勘查开采、综合循环利用等方面给予重点支持。制定落实推进绿色矿山建设的支持政策,对取得显著成效的绿色矿山择优给予资金奖励
15	四川	《关于进一步加快推进绿色矿山建设的通知》	在建设用地指标分配、存量工矿用地盘活、一定份额自然资源资产使用权激励等方面创新支持政策
16	甘肃	《进一步支持矿业高质量发展 加快全省绿色矿山建设的若干措施》	从用矿、用地、税费优惠、金融政策等方面提出29项措施支持全省绿色矿山建设

注:资料截至2024年12月。

2 典型经验

各地围绕资源配置、财政奖补、税收优惠、金融扶持、信用管理等5个方面创新完善了绿色矿山建

设的支持政策,为全面推动矿业绿色低碳发展积累了宝贵经验。

2.1 资源优先配置

统筹配置矿、地、林、草等不同类别的自然资源,

优先向绿色矿山倾斜,为绿色矿山建设提供资源、空间保障。一是将采矿权扩界扩能、采矿权整合、深部资源配置、开采指标总量调控等资源供应政策与绿色矿山建设挂钩。例如,辽宁鼓励大中型绿色矿山企业整合周边小型企业,进行集团化运作。二是通过单列建设用地指标,或者以增减挂钩、弹性出让等方式保障绿色矿山建设用地供应。例如,内蒙古自治区将绿色矿山列为重点项目,在土地利用年度计划中优先保障新增建设用地需求。三是在办理林草用地手续时,对绿色矿山企业予以政策支持。例如,甘肃针对绿色矿山建设需征收、征用和使用草原的,压缩审核时限;对大中型或勘查开采战略性矿产资源的绿色矿山企业需占用林地时,优先给予Ⅱ级及其以下保护林地定额支持。

2.2 财政资金奖免

通过对绿色矿山进行直接资金奖励、纳入财政优先支持范畴,以及矿业权出让收益减缴纳等方式,为绿色矿山建设提供资金支持。一是对绿色矿山企业给予直接的财政奖励。例如,广东省连续4年,每年投入3 000万元,累计投入约1.2亿元省级财政资金支持企业建设绿色矿山;山东省将绿色矿山纳入各级财政的“绿色门槛”优先支持范畴,明确对纳入绿色矿山名录的企业由各级财政在安排涉企资金时予以优先支持。二是绿色矿山企业可减缴部分矿业权出让收益。例如,浙江省提出对列入省级及以上绿色矿山名录且开发利用水平达到领跑者指标要求的矿山,可以减缴部分矿业权出让收益,对尾矿进行循环再利用的企业不征收矿业权出让收益。

2.3 多税共治优惠

搭建“企业所得税-环境保护税-资源税-增值税”减免相结合的税收优惠体系,充分发挥税收杠杆调节作用,引导企业绿色低碳发展。一是高新技术类矿山企业,以及开展环境保护、节能节水、资源综合利用等生产活动的矿山企业,可享受企业所得税优惠政策。例如,高新技术企业减按15%的税率缴纳企业所得税;矿山企业开展土壤治理修复、工业固废利用、共伴生矿产资源利用等项目,符合优惠目录规定^[9],可按90%计入企业当年收入总额。二是针对通过开展综合利用固废活动,使排放废气、废水浓度达标的企业,免征或少征环境保护税。三是矿山企业开采共伴生矿、低品位矿、尾矿等活动可以免征或减征资源税。例如,陕西省对利用低品位矿提取矿产品的企业,按40%的标准征收资源税,对利用废石、尾矿、废渣、废水、废气等废弃物提取矿产品

的企业免征资源税。四是矿山企业销售自产的资源综合利用产品和提供资源综合利用劳务,可享受增值税即征即退政策^[10]。

2.4 融资支持力度提升

加大对绿色矿山的金融服务和融资支持力度,有效降低企业融资成本,保障企业长期稳定的资金供给,推动矿业绿色转型发展。一方面是地方尝试将绿色矿山作为融资资质的加分项,加大金融支持力度。例如,辽宁省、江西省将绿色矿山企业信息纳入征信系统,为金融机构办理融资服务提供数据支持。2023年,广东省云浮市印发了《关于做好金融支持绿色矿山建设有关事项的通知》,加大信贷支持,建立“绿色通道”,截至当年6月末,云浮市绿色矿山系列贷款余额突破百亿元。另一方面是绿色矿山企业探索发行债券进行融资。2019年,山东黄金发行了全国首单绿色矿山债券,共有15家银行、保险、基金、券商认购,有效认购金额为26.20亿元,期限3年,票面利率3.85%,全部用于绿色矿山建设项目。此外,政府鼓励社会资本设立相关产业基金或专门基金,支持绿色矿山建设,同时推进绿色矿山企业在证券交易所上市,进行挂牌融资。

2.5 信用联合惩戒

失信惩戒是指在信息共享的基础上,由多个部门在多个领域对失信责任主体共同实施惩戒,构建“一处失信、处处受限”的信用惩戒大格局。近年来,以信用惩戒机制为主的信用管理措施逐渐应用于绿色矿山建设领域,成为推动矿山企业建设绿色矿山的重要手段。例如,浙江省对未按时完成整改提升或拒不提升质量的矿山企业,发现存在弄虚作假被公告移出名录库的企业,均视为严重失信行为,纳入地矿信用等级评价并推送“信用浙江”,实施多部门联合惩戒。甘肃省对抽查发现存在严重违法、违规或整改不彻底的绿色矿山企业,将其从名录库中进行移出处理,同时在省自然资源网和“信用中国(甘肃)”通报,并按程序追究违法违规企业的相关法律责任。

3 面临挑战

3.1 法律法规不够完善

“《中华人民共和国矿产资源法》规定:国家鼓励、支持矿业绿色低碳转型发展、加强绿色矿山建设”,绿色矿山建设管理工作逐步纳入法治化轨道。但是矿山企业是绿色矿山建设的责任主体,对于创建不积极、质量不保持的矿山企业,部分地区大多是

采取“收回称号”“通报批评”“责令整改”的方式进行惩罚,尚没有建立强有力的约束机制,不利于矿山企业加快推动绿色矿山建设的步伐。

3.2 政策体系不够全面

虽然国家层面明确了绿色矿山支持政策的方向,但具体到地方层面,仍面临将方向性政策转化为具体可行政策的挑战。在自然资源配置时,受到国土空间规划、建设用地指标、用林用草额度限制;在财政政策中,财政资金奖励额度与绿色矿山建设投入差距较大,矿业权出让收益减缴比例尚未明确;在税收政策中,目前没有定向支持绿色矿山的专项优惠政策;在金融政策中,绿色保险、绿色债券等金融工具,在绿色矿山中的应用案例较少,积极作用尚不能完全发挥。

3.3 部门协同不够有力

政策具体细则的制定与实施需要自然资源内部矿、地、林草等具体管理部门,以及自然资源与生态环境、财政、税务、金融监管、证监等部门的统筹配合。但是当前绿色矿山建设工作主要由地方自然资源部门推进,相关部门协同推进积极性不高,导致部分地方在制定建设方案、规划文件等管理文件时,难以根据实际情况明确配套政策措施,支持政策落地实施存在困难。

4 优化路径

4.1 健全法律法规

健全法律法规是制定支持政策的首要依据和重要前提。绿色矿山支持政策条款的制定,与矿产资源、生态环境等领域的法律法规密切相关。一是按照新矿法要求,尽快修订完善矿法实施条例,在矿产资源规划、矿业权出让延续、矿产资源开发利用、生态保护修复等过程中明确绿色矿山建设要求。二是我国正在编撰生态环境法典,这是对现行生态环境法律制度规范进行系统整合的重要工作,应将加强绿色矿山建设、推动矿业绿色低碳转型发展作为重要内容纳入其中。三是鼓励在地方相关法规中明确绿色矿山建设的要求,为制定省市级支持政策具体条款提供法律依据,指明发展方向。

4.2 加大政策支持和约束力度

各地应围绕资源供应、财政奖补、信用惩戒等方面不断加大绿色矿山建设支持政策,尤其是约束政策的力度,推动企业加快绿色矿山建设^[1]。一是对未按规定或者合同约定推进绿色矿山建设的,或到期未达到绿色矿山建设标准的企业,督促企业承担

违规或违约责任。二是对已经建成绿色矿山的企业,加强监督管理,建立绿色矿山信用联合惩戒机制。一方面对存在严重违法违规、弄虚作假或整改不彻底的矿山企业,移出绿色矿山名录库,视为严重失信行为在省自然资源网站和“信用中国”通报。另一方面,实施多部门联合惩戒,按照绿色矿山建设负面行为的性质,采用不同类型的信用惩戒方式。

4.3 加强部门协同

各地应根据绿色矿山建设目标,进一步健全跨部门沟通协调机制,形成齐抓共管合力。地方政府应设立省级绿色矿山建设工作办公室或领导小组,强化多部门间的工作沟通协调,明确责任分工,合理破解支持政策中亟待破解的难点、堵点问题。首先,加强用地矿、用地、用林、用草等管理制度的协同,建立协同审批机制,解决绿色矿山建设中的自然资源统筹配置问题。其次,加强自然资源与财政、税务部门的沟通协调,明确地方推动绿色矿山建设的财政支持标准,探索绿色矿山企业矿业权出让收益减缴比例,争取绿色矿山的专项税收优惠政策。最后,加强自然资源与金融、证监等部门的合作,在绿色信贷、绿色债券、绿色基金、绿色保险等领域不断创新,出台与绿色矿山相关的金融产品,降低企业融资成本。

5 结束语

全面推进绿色矿山建设,有助于增强我国矿产资源开发利用的绿色支撑能力,对于维护国家矿产资源安全和促进发展方式向绿色转型具有重要意义。科学的支持政策能够充分发挥社会主义市场经济体制的独特优势,加快推进绿色高质量矿山建设。党的二十届三中全会明确提出,要实施一系列支持绿色低碳发展的财税、金融、投资和价格政策,以及构建相应的标准体系。绿色矿山支持政策的完善,关键在于优化自然资源配置,并与绿色财政、绿色税制、绿色金融等政策深度融合,同时加强与社会信用监管制度的协同效应。随着生态文明体制改革的持续深化和绿色低碳发展机制的不断完善,遵循完善法律法规、加大政策力度、加强部门协同的发展路径,绿色矿山的政策支持体系将逐步健全,为实现矿业绿色发展提供坚实的政策支撑。

[参考文献]

- [1] 吴尚昆. 发挥政府在绿色矿山建设中的主导作用[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(10): 1.
- [2] 郭冬艳, 吴尚昆, 杨繁, 等. 中国绿色矿山建设成效

- 和政策建议[J]. 自然资源情报, 2024(2): 21-26.
- [3] 董明. 有色金属行业推进绿色低碳发展的思考[J]. 绿色矿冶, 2023, 39(4): 1-5.
- [4] 自然资源部 生态环境部 财政部 国家市场监督管理总局 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会 关于加快建设绿色矿山的实施意见[EB/OL]. (2017-03-22). https://gk.mnr.gov.cn/zc/zxgfwj/201705/t20170510_1507265.html.
- [5] 自然资源部 生态环境部 财政部 国家市场监督管理总局 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会 国家林业和草原局关于进一步加强绿色矿山建设的通知[EB/OL]. (2024-04-16) https://gk.mnr.gov.cn/zc/zxgfwj/202404/t20240416_2842551.html.
- [6] 陈婉菁, 吴泽斌. 惩罚与激励双视角下绿色矿山建设的演化博弈与仿真[J]. 黄金科学技术, 2021, 29(6): 884-898.
- [7] 李奇明, 杨树旺, 王来峰. 我国绿色矿山鼓励政策评析[J]. 中国国土资源经济, 2014, 27(3): 52-55.
- [8] 靳利飞, 安翠娟. 关于绿色矿山建设的优惠政策探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(S2): 349-351.
- [9] 财政部税务总局 发展改革委 生态环境部关于公布《环境保护、节能节水项目企业所得税优惠目录(2021年版)》以及《资源综合利用企业所得税优惠目录(2021年版)》的公告[EB/OL]. (2021-12-16). https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk10/202112/t20211223_965020.html.
- [10] 财政部 税务总局关于完善资源综合利用增值税政策的公告[EB/OL]. (2021-12-30). https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-02/28/content_5676109.htm.
- [11] 何辰, 张庆梅. 碳中和目标下煤炭行业绿色发展的路径选择[J]. 中国矿山工程, 2023, 52(2): 82-86.

Support Policies for Green Mines: Typical Experiences and Optimization Paths

GUO Dongyan, YANG Fan, ZHAO Tuofei

(Chinese Academy of Natural Resources Economics, Langfang 065201, China)

Abstract: The construction of green mines is a powerful grasp in the construction of ecological civilization in the mining field and an important measure to promote the high-quality development of the mining industry. Support policies are conducive to giving play to the subjective initiative of mining enterprises and are an important driving force for the comprehensive construction of green mines. This paper comprehensively summarized the specific practices of local implementation of support policies for green mines. On the whole, support policies show three major characteristics of combination of resource supply policies and fiscal, tax and financial policies, combination of incentive policies and restraint policies, and combination of direct policies and indirect policies. Five typical experiences were systematically summarized, in terms of resource priority allocation, fiscal fund awards and exemptions, multi-tax co-governance preferences, financing capacity improvement, and joint credit punishment. However, it still faced challenges such as the inadequate laws and regulations, incomplete policy systems, and the insufficient departmental coordination. Finally, policy optimization paths were proposed from three aspects: improving laws and regulations, increasing policy efforts, and strengthening departmental coordination.

Key words: green mines; support policies; typical experiences; optimization paths; institutional innovation