



对我国自然资源产权制度建设的战略思考^{*}

文 / 马永欢¹ 刘清春²

1 国土资源部信息中心 北京 100812

2 山东财经大学经济学院 济南 250014

【摘要】 产权制度既是自然资源开发利用的核心制度,又是生态文明建设的基础性制度,贯穿于生态文明建设的全过程。文章在我国加强生态文明建设和推进自然资源管理制度改革的背景下,分析了加强产权制度建设的现实意义。针对目前产权归属不清、产权收益未得到有效保护、产权交易偏离市场规则和管理体制不完善等方面的问题,需要按照十八届三中全会通过的《决定》,以归属清晰、权责明确、流转顺畅、权能完整、保护严格、监管有效为总体要求,对自然资源产权制度进行顶层设计,并从法律修编、完善有偿使用制度、推进不动产统一登记、完善环境经济政策和制定生态文明战略行动纲要等方面提出了具体建议。

【关键词】 自然资源,产权制度,生态文明,改革

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2015.04.009

自然资源产权制度是系统完整生态文明制度体系的重要组成部分,是自然资源所有制关系的法律表现形式,即从法律上对资源所有权、占有权、使用权和处置权做出明确规定。在我国建设生态文明的关键时期,产权制度是自然资源管理的核心制度,健全和完善自然资源产权制度,既是加强生态文明建设的根本任务,也是实行有偿使用制度、发挥市场配置资源的核心。但是,公共资源无处不在,被滥用的现象无时不有,致

使自然资源被低效无序利用,造成生态环境的严重破坏,危及到人类生存。因此,加强产权制度建设,关系到自然资源开发、利用、保护与整治的基本格局,关系到生态文明建设的全局。

1 加强产权制度建设的重要意义

1.1 自然资源产权制度是生态文明建设的基础性制度

产权制度是自然资源管理的核心制度,是系统完整生态文明制度体系的基础性制度。健全和完善自然资源产权制度,既是加强生态文明建设的核心任务,又是实现“美

^{*} 基金项目:国家自然科学基金项目(41401163)

修改稿收到日期:2015年7月7日



中国科学院

丽中国”的必由之路。党的十八届三中全会明确指出^[1],建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,健全自然资源产权制度和用途管制制度,划定生态保护红线,实现资源有偿使用制度和生态补偿制度。2015年3月24日,中共中央政治局审议通过的《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,以自然资源产权制度为突破口,深化生态文明体制改革。自然资源产权制度贯穿于生态文明建设的“源头、过程、后果”全过程,是生态文明制度体系的支柱。

1.2 自然资源产权制度是实行有偿使用制度的前提

自然资源产权制度与有偿使用制度的关系极为密切,一脉相承。产权制度是有偿使用制度的基础和前提,只有产权制度明确了才有可能实行有偿使用制度;如果产权制度缺失,有偿使用制度也就无从谈起。正因如此,要始终不渝地重视自然资源产权制度,确定自然资源权属对象,健全严格准入、完善激励约束机制,贯彻落实有偿使用制度和最严格的节约集约利用制度,健全地方各级领导干部考核制度,在全社会形成节约资源保护环境的良好氛围。

1.3 自然资源产权制度是实施可持续发展的必要条件

自然资源是生态系统的主体构成要素、重要空间载体和生态保护的主要对象,承载着人类的过去、现在和未来,支撑各行各业,影响千秋万代。自然资源具有经济、社会和生态多种属性,具有多种价值和功能,既能满足人类生产、生活、娱乐和审美等需要,又能为人类提供多种生态系统服务^[2]。自然资源的合理开发、利用与保护具有全局性,既服务于经济社会发展,也服务于生态文明建设。多年来,自然资源产权制度不完善,有的缺失、有的虚置,受经济社会发展所处特定阶段和特殊国情的影响,我国自然资源的开发利用虽促进了经济社会的发展,但开发秩序混乱、利用粗放,生态破坏和环境污染严重,资源领域的利益冲突

此起彼伏,形势十分严峻,对可持续发展和生态文明建设构成严重威胁。因此,健全和完善自然资源产权制度,是实现人口、资源、环境协调发展的必要条件。

1.4 自然资源产权制度是实现市场配置资源的核心

只有明确自然资源产权,才能实现资源的最佳配置。明确自然资源产权是实现资源市场化定价的前提条件,产权不清必然造成自然资源的掠夺性使用。健全自然资源产权制度,就是要明确资源产权和利益关系,使其在获取自然资源资产利益的同时,履行保护自然资源的义务,杜绝依靠垄断等行为获取超额利润的行为,实现自然资源的市场化配置。总之,自然资源产权制度是实现自然资源市场化配置的核心制度。

1.5 自然资源产权制度是解决“公地悲剧”的根本之策

缺少排他性产权的自然资源被过度利用所产生的“公地悲剧”广为流传^[3]。早在1968年,美国著名经济学家哈丁提出“公地悲剧”理论,认为如果自然资源没有排他性的产权,就会缺少群体的管理与监督,导致资源被过度利用而造成生态环境的严重破坏。“公地悲剧”是我国自然资源被滥用的真实写照。缺少排他性的产权,必然会造成自然资源的滥用,产生严重的生态退化问题,教训十分惨重。目前,资源共有的情况并不稀奇。华北和内陆河流域由于严重缺水过度超采地下水而导致地下水漏斗、地下水位下降等生态问题;北方牧区因过度放牧而加剧草场退化;众多湖泊由于失灵的禁渔制度而面临着鱼类减少等严峻生态威胁;流域管理体制不完善导致内陆河断流,下游生态环境退化。这些问题产生的深层次问题在于自然资源产权归属不清晰,责任主体监管不到位。只有明确自然资源产权,才能从根本上避免“公地悲剧”现象的产生。

2 产权制度存在的主要问题

新中国成立以来,我国自然资源产权制度大

致经历了3个阶段(国家全面、直接行使自然资源产权阶段;自然资源资产所有权、使用权分离和使用权无偿使用阶段;自然资源资产所有权、使用权分离和使用权有偿使用阶段)^[4],且每个阶段均与当时的生产力发展水平相适应。总的来看,我国自然资源产权制度,从单一的国家所有到国家、集体所有的二元结构,从使用权的国有企业独揽到使用权主体的多元化,从使用权的无偿取得与不可交易到使用权的有偿取得与可交易,产权制度总体上符合当代国际上自然资源公有的趋同性,符合自然资源所有权和使用权分离的制度总体趋势,保障了自然资源的合理开发和利用,但还存在以下问题。

2.1 产权归属对象不清晰,虚置现象严重

我国实行自然资源的公有制,分“全民所有”和“集体所有”两种公有制形式。《宪法》第九条对自然资源的产权进行了界定,即矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。《土地管理法》未明确集体土地所有权归属于哪一级农村集体经济组织;并且,中央政府与地方政府在行使所有权与监督权的关系上,缺少清晰的边界,国务院作为国有自然资源所有者代表的地位模糊,产权如同虚置或被弱化,致使国家权益流失严重。

2.2 产权收益流失严重,国家权益未得到有效保护

当前我国基本上是以自然资源的行政管理代替产权管理,不少国有自然资源继续沿用传统的“谁开发、谁受益”的管理模式,形成了低价甚至是无偿、过度、无序开发利用,国家的所有者权益得不到充分保障。一些垄断性行业占用国有自然资源却只象征性地缴纳自然资源税费而获取超额利润,也

有部分企事业单位低价或无偿占有国有土地,高价转让获取利润。据估计^[5],我国每年国有自然资源未上缴的租金约有上万亿元,自然资源产权收益流失严重。自然资源产权的利益分配不完善,资源权益不细化、难以落实。自然资源的开发涉及到中央政府、地方政府、开发企业和矿区民众等多方利益,由于缺乏合理的利益分配机制,导致自然资源名义上属国家所有,但绝大多数开发收益却被开发主体拿走,资源所在地的民众并没有分享到应有的收益,存在“资源拿走、污染留下;财富拿走、贫困留下”的现象。

2.3 产权交易偏离市场机制,市场化配置程度低

我国自然资源要素市场建设落后,市场机制不完善,产权交易起步晚,公开、透明的自然资源产权交易市场尚未全面建立。自然资源产权交易的准入规则、竞争规则、交易规则和退出机制不完善,致使自然资源的产权流转处于比较混乱的状态。土地一级市场政府高度垄断,二级市场不完善。政府过度干预市场交易,市场在资源配置中的决定性作用没有得到充分发挥,产权交易偏离市场规律,交易价格没有真实反映自然资源资产价值、稀缺程度、代际关系和生态环境损害程度,造成自然资源的市场配置长期处于低效状态,致使资源粗放利用。

2.4 管理体制不完善,现代产权制度体系尚未建立

我国自然资源管理的立法部门化现象严重,缺乏综合性的立法。自然资源价值核算尚未纳入国民经济核算体系,经济增长没有客观反映资源消耗和环境损害。政府与市场在自然资源配置中的边界划分不清,政策失效与市场失灵并存,资源利用浪费现象惊人。土地、矿产、水资源、海洋、草地等自然资源的管理职能分散在不同部门,条块分



中国科学院

割严重,缺乏有效协调机制。中央与地方自然资源管理事权、财权划分不明确,中央政府管的事权多,地方政府缺少积极性。自然资源管理部门既行使行政管理的职能,又代行自然资源资产运行的职能,致使自然资源成了“免费午餐”,造成地方政府为获取经济利益而忽视生态环境保护。自然资源基本上以分类管理为主,综合管理体制尚未形成,特别是水资源,形成了“五龙治水”格局。用途管制制度基本上是以土地利用总体规划为基础,尚未覆盖全部国土空间。各类规划交叉重复现象严重,缺乏统一的空间规划体系。自然资源保护的红线制度有待全面落实,缺少严格的补偿和损害惩处制度。自然资源的统一登记体系尚处起步阶段,自然资源资产负债表整体上处于探索阶段,节约资源、保护生态环境的标准和考核评价机制不完善,对领导干部实行自然资源的离任审计和生态环境损害责任的终身追究制度有待全面落实,依靠经济手段、技术手段和法律手段的激励约束机制还未真正建立。

3 产权制度建设的基本方向

3.1 基本理念与总体要求

3.1.1 基本理念

以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导,着力落实中共中央《关于加快推进生态文明建设的意见》,立足生态文明建设全局,以全面深化自然资源产权制度改革为主线,按照归属清晰、权责明确、流转顺畅、权能完整、保护严格、监管有效的总体要求,建立适应社会主义市场经济客观要求的自然资源产权制度,使市场在资源产权配置中发挥决定性作用,形成多样化、多层次的自然资源产权制度体系。到建党100周年之际,形成更加系统完备、科学规范、运转高效的自然资源产权制度体系。

3.1.2 总体要求

(1)坚持所有权和使用权相分离的原则。明确自然资源归属,城市市区范围内的土地、国家征用的土地、矿藏、水流、水资源、国有林场、草原(由

法律规定属于集体所有的除外)属于国家所有;农村和城市郊区的土地(除由法律规定属于国家所有的以外)属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。按照有偿使用的原则,自然资源可以依法配置给全民所有制单位、集体经济组织等使用。

(2)坚持统筹兼顾的原则。坚持和完善我国自然资源产权制度改革的基本方向,统筹政府与市场的关系,确保市场主体平等享受资源的使用权。坚持统筹考虑兼顾各方利益,确保监管有效,实现国有资源资产能增值、使用者得实惠、生态受保护。统筹兼顾中央与地方的关系,合理划分中央政府和地方政府在管理自然资源中的事权、财权和责任。

(3)坚持激活权能的原则。按照激活权能的要求,还权赋能、激发活力,先行先试、探索创新,封闭运行、风险可控的原则,建立流转顺畅的自然资源产权体系。按照激活权能的要求,将实物管理与价值管理相结合。

(4)坚持收益合理的原则。按照“责权利相统一”的要求,明确产权监管的责任,实现责、权、利的统一,统筹资源收益分配的关系,合理确定中央与地方的资源收益分配比例。建立和完善合理的自然资源开发税费调节机制,逐步将资源税扩大到占用各种自然生态空间,使资源税更多地用于民生改善,造福当地群众。

3.2 主要建议

(1)强化产权保护的法律法规。明晰产权是自然资源产权制度建设的核心,建立排他性的产权是明晰产权的关键。按照中央深化自然资源管理制度改革的总体要求,积极完善自然资源产权制度,继续加快相关法律法规的立法、修改和废除工作进程,制定综合性的自然资源法律,明晰行使国有和集体自然资源所有权职责的主体代表,明确利益相关方的占有权、使用权、收益权和处置权。稳定自然资源产权,强化对自然资源的保护力度,避免掠夺性开发利用。

(2)完善市场配置自然资源的有偿使用制度和价格改革。加强自然资源要素有形市场建设,明确自然资源市场配置规则,扩大有偿使用范围。凡是能由市场配置的资源,坚决发挥市场的决定性作用,让价值规律、竞争规律和供求规律等市场经济规律在资源配置中起决定性作用,实现自然资源的优化配置,杜绝政府乱干预,使自然资源的交易价格客观反映自然资源资产的价值和代际关系。深化自然资源及其产品的价格改革,加快建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、生态环境损害成本的价格形成机制,坚决遏制依靠垄断或占有的方式使用自然资源获取超额利润的现象,更好地维护国家权益。

(3)加快推进不动产统一登记。加快不动产登记的推进力度,使自然资源产权落实到位。抓紧制定不动产统一登记的配套法律法规和规范,推动机构建设,做好工作衔接。强化“云计算”工程建设,推动不动产登记平台建设。在“四统一”(登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台统一)的基础上,加强推进以土地为基础的不动产统一登记,逐步建立全国土地、矿产、山岭、房屋、草原、林地、荒地、滩涂、海域等自然资源所有权、使用权的登记制度。

(4)完善自然资源产权管理的环境经济政策。环境经济政策是自然资源产权管理的重要抓手,是促进资源节约集约利用与保护的重要手段。外部性与公共产品是公共资源管理的理论基础,以此为基点实行包括税收、补贴、市场交易等在内的多种规制政策^[6,7]。强化自然资源开发利用与保护的外部性监管,加强庇古税、生态公共产品等使用权交易的环境经济政策应用,使自然资源开发利用的外部不经济性内部化,使外部经济性得到示范和推广。完善自然资源及其

产品的消费税改革,使其价格包括外部不经济性的成本。探索生态资源服务价值化核算和自然资源开发的环境影响核算,让滥用自然资源和破坏生态环境的行为付出沉重的经济代价。加强政策补贴力度,鼓励可再生自然资源的开发利用。加快编制自然资源资产负债表,完善国民经济核算体系,将资源消耗和生态环境损害纳入国民经济核算,使经济增长客观反映经济效益、生态效益和社会效益。

(5)制定国家生态文明建设战略行动纲要。加快建立生态文明制度体系,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源产权制度。以建设“美丽中国”为目标,以国土空间用途管制为基础,明确自然资源的开发、利用、保护和整治格局,在中共中央、国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》基础上,加快出台《全面推进生态国土建设的指导意见》,制定生态文明建设的路线图,提出生态文明建设规划和考核评价指标等制度体系。

参考文献

- 1 中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. [2013-11-15]. <http://news.xinhuanet.com>
- 2 蔡晓明, 蔡博峰. 生态系统的理论与实践. 北京: 化学工业出版社, 2012.
- 3 Hardin. The tragedy of the commons. Science, 1968, 162: 1243-1248.
- 4 左正强. 我国自然资源产权制度变迁和改革绩效评价. 生态经济, 2008, 11: 78-82.
- 5 陈晓红. 立生态文明制度体系重在健全自然资源资产管理体制. [2013-12-11]. <http://gov.rednet.cn>
- 6 陈振明, 薛澜. 中国公共管理理论研究的重点领域和主题. 中国社会科学, 2007, (3): 140-152, 206.
- 7 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学, 2006, (5): 86-100.



中国科学院

The Strategic Consideration on Natural Resources Property Right System Construction in China

Ma Yonghuan¹ Liu Qingchun²

(1 Information center, Minister of land and resource PRC, Beijing 100812, China;

2 School of Economics, Shandong Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract China is in the critical period of ecological civilization construction. It is crucial to realize that throughout the entire process of ecological civilization construction, the natural resources property right system is the core of exploitation and utilization of natural resources, and it is also the basis of ecological civilization construction. Under the background of strengthening the construction of ecological civilization and promoting the reform of management system of natural resources in China, the study on the property right system is necessary and has strategic significance. This study offers an insight into many aspects of ecological civilization construction, including promoting the natural resources property right system, facilitating the construction of ecological civilization, implementing the system of compensation for the use of natural resource, implementing sustainable development strategy, optimizing the role of market on resource allocation, and eliminating the “tragedy of the commons”. The main problems that the natural resources property right system is facing include unclear property ownership, severe loss of property rights, asset exchange deviation from market rule and imperfect management system. This will inhibit the processes of the construction of ecological civilization. To follow the decisions made at the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee to deepen reforms, this paper makes several important proposals to enlighten the natural resource management and the construction of ecological civilization in future. These proposals are: (1) revise law on property right of natural resource; (2) improve the system of compensation for the use of natural resource, and deepen the price reform of natural resource; (3) promote the unified real estate registration, and develop the registration system of property ownership and use right of natural resource in the country; (4) enhance policies on environment and economy related to the property right management of natural resource, and make economic growth objectively reflect the economic benefits, ecological benefits and social benefits; and (5) establish strategic guidelines for action on ecological civilization, and start the implementation of the land resources management planning to promote the construction of ecological civilization, and evaluation.

Keywords natural resource, property right system, ecological civilization, reform

马永欢 国土资源部信息中心副研究员, 国土资源科学技术奖获得者, 全国国土规划专家咨询委员会成员, 全国国土规划纲要核心编制组成员, 国土资源杰出青年科技人才入选者, 主要从事资源战略与可持续发展等领域的研究。E-mail: yhma@infomail.mlr.gov.cn

Ma Yonghuan, an associate research fellow, a laureate of Land and Natural Resources Science and Technology Award, a member of the expert advisory committee of Chinese territorial planning, a member of key decision-making group of Chinese territorial planning, and also a nominee of Outstanding Young Scientific and Technological Talents in Land and Natural Resources. His major research fields are natural resources strategy and sustainable development. E-mail: yhma@infomail.mlr.gov.cn