

国有自然资源资产管理： 功能定位、特征事实与国别比较借鉴

潘楚元, 苏时鹏

(福建农林大学公共管理与法学院, 福州 350002)

摘要: 国有自然资源资产是国家的重要财富, 对社会经济发展、生态文明建设、民生权益保障和政治优势实现具有深刻影响。国有自然资源资产管理兼具国有特质与管理本质, 系统把握中国特色社会主义的理论逻辑和自然资源领域的实践逻辑, 分析阐明中国国有自然资源资产管理体制改革的整体逻辑, 具有重要的现实意义和理论价值。以习近平生态文明思想为指导, 践行“两山”理念, 基于中国特色社会主义制度的制度效能支撑、生态文明建设的体制建设要求以及国有自然资源资产的基本属性特征, 分析提出国有自然资源资产管理的功能定位与目标要求, 剖析管理体制改革的特征事实与面临挑战; 聚焦管理目标、部门职责、收益模式、监管方式等核心问题, 在比较借鉴两个不同类型国家经验的基础上, 提出明确委托代理关系下政府部门权责边界, 培育多方主体共同参与管理, 促进全民、代际所有者共享资产管理收益, 实现自然资源资产管理监督独立化、规范化等建议。

关键词: 国有自然资源资产; 管理体制变革; 逻辑构建; 经验借鉴

自然资源是人类社会发展的物质基础, 国有自然资源资产是自然资源的重要组成部分。中国国有自然资源资产总量大、占比高、分布广, 截至2020年底, 全国国有土地总面积52333.8万 hm^2 , 水资源总量31605.2亿 m^3 , 已发现矿产173种, 自然保护地已达9200个^[1]。国有自然资源资产的高效可持续利用对经济社会的可持续发展、民生的持续改善、生态文明建设和国家权益实现具有重要影响^[2], 加强国有自然资源资产管理十分必要。党的“十八届三中全会”明确提出“健全国家自然资源资产管理体制”; 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》, 要求深入推进国有自然资源资产管理体制改革, 系统构建自然资源资产产权理论体系。目前中国自然资源资产管理仍存在权利模糊、粗放利用、无序经营、缺乏监管等问题^[3], 建立符合中国特色社会主义国情的国有自然资源资产管理体制十分迫切。

“劳动为财富之父, 土地为财富之母”, 1662年威廉·配第在《赋税论》中非常简洁形象地说明土地等自然资源的重要地位, 此后, 自然资源最优化利用就一直是经济学研究的经典问题之一^[2]。19世纪中, 马克思在《资本论》中提出“一切生产力都应该归结为自然界”^[4], 强调自然资源是最重要、最基本的生产资料, 是社会生产力的前提; 1990年环境经济学家Pearce等^[5]提出自然资源管理理念应从效率导向转向可持续发展导

收稿日期: 2022-10-08; 修订日期: 2023-04-19

基金项目: 国家自然科学基金项目(71273051); 福建农林大学创新基金项目(XPYZ201904, KCX21F16A)

作者简介: 潘楚元(1998-), 男, 福建福州人, 硕士, 主要从事自然资源管理相关研究。

E-mail: 861265496@qq.com

通讯作者: 苏时鹏(1976-), 男, 安徽含山人, 博士, 教授, 博士生导师, 主要从事自然资源与环境管理相关研究。

E-mail: ssp@fafu.edu.cn

向,但国外研究中并没有严格区分自然资源与自然资源资产。党的十八届三中全会提出健全自然资源资产产权制度后,国有自然资源资产管理成为国内研究热点问题之一。国有自然资源资产是指具有重要社会经济和自然生态价值的天然物质,主要包括山岭、海洋、森林、土地、矿产等,是国家重要的基础性资产。当前学界分析了国有自然资源资产管理的现状特征^[6]与核心问题^[7],提出了管理体制改革的必要性^[8],并逐步构建了改革方式^[8]、理论依据^[9]、基本职责^[10]、核算方式^[11,12]、管理制度^[13,14]等国有自然资源资产管理体制的“四梁八柱”。但现有研究存在两点不足:一是未能提供一个统筹中国特色社会主义理论逻辑与自然资源管理实践逻辑的整体框架,尚未揭示中国生态文明建设的价值理念与中国特色社会主义的制度效应这两个重要前置维度^[15]对中国自然资源资产管理体制的影响;二是未能阐明中国特色国有自然资源资产管理所特有的功能定位及其目标要求为何。基于此,本文以习近平生态文明思想为指导,践行“两山”理念,系统把握中国特色社会主义的理论逻辑和自然资源领域的实践逻辑,提出具有中国特色的国有自然资源资产管理体制框架,明确国有自然资源资产管理的功能定位与目标要求,剖析管理体制改革的特征事实与面临挑战;并基于此逻辑思路,比较分析国外自然资源资产管理做法,进而提出推进国有自然资源资产管理体制改革的建议。

1 国有自然资源资产管理的理论分析、功能定位与目标要求

国有自然资源资产管理需要在“两山”理论的指导下,将国有自然资源资产的基本属性与现实国情相结合,明确国有自然资源资产的功能定位和管理目标要求(图1)。

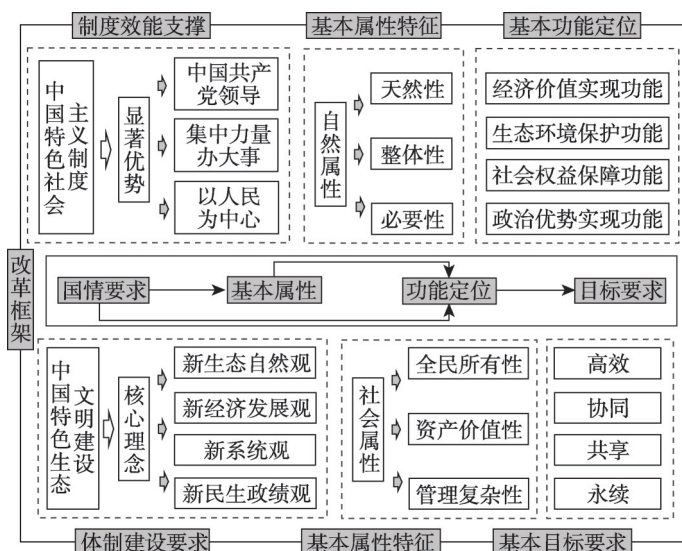


图1 国有自然资源资产管理体制改革逻辑框架

Fig. 1 Logical framework for the reform of state-owned natural resource asset management system

1.1 理论分析

“两山”理论是习近平生态文明思想的重要内容,集中阐述了发展与保护之间的辩证统一关系,是国有自然资源资产管理实践的理论遵循。“两山”理论首先强调的就是“宁

要绿水青山不要金山银山”,即社会经济发展与生态环境保护出现矛盾时,优先考虑生态环境客观承载力,宁可牺牲粗放的发展也要保护生态环境,坚决守住管理底线。其次,协调短期经济发展与长期生态保护的关系,做到“既要绿水青山又要金山银山”。在守住生态红线的基础上,推进明晰产权、放活经营权等工作,促进国有自然资源资产保值增值,实现人类社会与生态环境的可持续发展。最后,达成“绿水青山就是金山银山”辩证统一,促进国有自然资源资产管理经济收益和生态效益在人民群众间的合理分配,改善居民的生活水平、就业机会等社会权益。在“两山”理论的指导下,国有自然资源资产管理实践应达到自然资源资产高效利用、长期生态环境保护、增进社会民生福祉的统一。

国有自然资源资产管理是中国可持续发展战略的关键一环,要满足公平性、持续性、共同性。首先,由于一些地方政府存在经济短视行为,引致自然资源过度浪费与生态环境极大破坏,不顾及后代人的利益,无法满足“公平性”。因而国有自然资源资产管理需要加强自然资源与生态环境保护,为子孙后代留下“绿水青山”,促进代际间可持续共享良好的自然资源。其次,避免“只保护不发展”,要让发展中出现的问题在发展过程中解决,即满足“持续性”。发展是管理持续改革的关键;不发展,就业和收入就无法增加,居民生活水平与生态环境质量就得不到充足的资金保障,管理功能就无法有效发挥,管理目标就难以早日实现。最后,满足“共同性”。当前中国社会主要矛盾发生变化,人民群众对美好生活的需要与发展不平衡不充分的矛盾逐渐突出,如何通过资源收益再分配解决当前主要矛盾,以及如何在空间上建立区域补偿制度,对承担了较多生态保护功能与社会保障功能的区域给予适当补偿,这些都对国有自然资源资产管理提出了新的要求。

1.2 国有自然资源资产的基本属性特征

国有自然资源资产内嵌着自然资源的天然属性和政府资产的社会属性^[7],这是国有自然资源资产管理的重要立足点。

山水林田湖草沙作为一个有机共同体,其运行的复杂自然规律是国有自然资源资产管理的重要边界。(1)国有自然资源资产具有天然性,是自然形成的物质、能量、空间等所有资源的整体,需要通过一定的方式挖掘其内在天然价值。(2)国有自然资源资产是一个有机整体,管理中要尊重山水林田湖草沙是生命共同体这一客观事实,把握各类自然资源资产之间的关联性,注重资源开发与保护修复的综合性,以有效发挥整个自然资源资产系统的整体价值。(3)国有自然资源资产存在的必要性。国有自然资源资产不仅维持着自然生态系统的和谐稳定,同时也是人类社会实现经济发展的重要物质基础,对人类生存、生产、生活具有直接的影响。

围绕国有自然资源资产产生的社会关系是国有自然资源资产管理必须妥善处理的问题。(1)全民所有性是中国国有自然资源资产的鲜明特征。中国社会主义公有制与《宪法》明确了自然资源资产归国家所有(全民所有)和集体所有,这直接决定了国有自然资源资产的全民所有性,同时也意味着国有自然资源资产也应由国家和集体作为所有权人进行开发管理与收益分配。(2)国有自然资源资产具有内在的资产价值性。资产价值属性是对国有自然资源进行资产化、市场化管理的基本前提。资产价值性同时决定了国有自然资源资产具有排他性、外部性、可交易性等社会经济属性。(3)管理复杂性。国有自然资源资产具有强烈的区域性特征,由于地形、气候的不同,各地区的自然资源资产在丰富程

度、质量优劣上都存在差异,相应也要对各类自然资源资产进行因地制宜地管理。

1.3 国有自然资源资产管理的国情分析

国有自然资源资产管理体制构建应符合中国国情,需要将其置于中国特色社会主义制度和生态文明体制建设的双重要求之下展开分析:

(1) 中国特色社会主义制度的显著优势为国有自然资源资产管理提供制度效能支撑。① 中国特色社会主义的最本质特征是党的领导。党中央在管理体制改革的具有统揽全局、协调各方的决定性作用,能够确保改革始终朝着社会主义方向前进。② 中国特色社会主义制度具有强大的制度效能。能够充分发挥集中力量办大事的独特优势,为体制改革提供组织动员能力、统筹协调能力和贯彻执行能力。③ 中国特色社会主义制度要求以人民为中心。从中央政府到地方政府目标一致、利益相同,工作的出发点和落脚点都是人民福祉,决定了国有自然资源资产管理必须满足人民群众对美好生活的向往。

(2) 国有自然资源资产管理制度作为生态文明制度的重要组成部分,需要遵循生态文明建设的总体要求。① 具有人与自然和谐共生的新生态自然观。人类社会发展和自然生态保护有着不可分割的联系,管理过程中需要遵循人与自然共同发展的基本规律,避免出现自然资源粗放利用、无序经营的情况,做到尊重自然、顺应自然、保护自然。② 秉持绿水青山就是金山银山的新经济发展观。把握人类社会发展与生态环境保护的内在关系,不仅要自然资源实现高效开发利用,同时需要守护好绿水青山,达到两者的辩证统一。③ 树立山水林田湖草沙的整体系统观。人类和自然资源是一个生命共同体,两者相互依存、相互影响,要更加注重自然资源资产的综合性和整体性管理。④ 设立利于民生福祉的新民生政绩观。增进民生福祉、实现人民权益是国有自然资源资产管理的出发点与落脚点,管理产生的经济、生态效益也应由社会公众所共享。

1.4 国有自然资源资产管理的功能定位

国有自然资源资产管理的功能兼具管理本质与国有特质,包含经济价值实现功能、生态环境保护功能、社会权益保障功能以及政治优势实现功能,四者构成完整的功能体系,并有其内在逻辑:根据“两山”理念要求,国有自然资源管理的生态环境保护功能具有“底线”作用,为国有自然资源资产的利用开发划定红线,遏止在短期利益驱使下个人、地方政府对国有自然资源资产的过度开发,这是其余功能得以发挥的前提。在守住生态红线的基础上,国有自然资源资产管理具有经济价值实现功能,即推进国有自然资源资产产权明晰、经营权放活等保值增值工作,实现人类社会与自然环境的可持续发展。这两个功能的实质是将国有自然资源资产这个蛋糕“做的更大、做的更好”。同时,社会权益保障功能与政治优势实现功能具有确保社会民生稳定、实现人民权益,并巩固社会主义公有制的作用,其实质是将国有自然资源资产的蛋糕“分的公平、分的公正”,保证国有自然资源资产经济与生态收益在人民群众间合理分配^[16],这是国有自然资源资产管理以人民为中心、巩固社会主义公有制的体现。

具体来看:(1) 生态环境保护功能为国有自然资源资产管理划定底线,要求管理工作优先考虑生态环境客观承载力,通过严格的监管制度守住生态红线,抵制损害资源环境的行为,摒弃既有的粗放发展观念,实现对生态环境的有效保护。(2) 经济价值实现功能是国有自然资源资产管理的最基本功能。在确保不触及生态环境底线的基础上,目前中国正探索不同路径以实现自然资源资产经济价值。如在机构设置上,接受全民委托

设立自然资源部,代表国家对全国的自然资源资产行使所有权,充分行使所有者权利;在制度设计上,明确国家和集体的自然资源资产所有权,推进使用权、占有权、经营权的分离,促进资源高效配置、提高资源利用效率。(3) 社会权益保障功能。由于当前产权主体权益保护机制部分缺位^[17],在产权制度推进过程中可能导致部分主体利益无法得到保障,同时因改革发展所带来的成果也未能实现全民充分共享。因此,无论是改革过程还是改革结果,都要求国有自然资源资产管理具有适当引导、合理激励利益主体,合理分配资源管理收益,保障所有者主体收益权利的功能。(4) 政治优势实现功能。国有自然资源资产管理体制改革能够通过厘清所有权归属,保护全民所有自然资源资产产权权利,解决自然资源所有者不到位、权益不落实等突出问题,使得中国社会主义公有制的政治制度得以巩固,“以人民为中心”的政治立场得以兑现,从而确保社会主义国家的政治优势得以实现。

1.5 国有自然资源资产管理的目标要求

国有自然资源资产管理在目标上应满足资源高效管理、多主体协同、管理效益共享以及永续发展四个要求。(1) 高效。优化资源配置、提高资源利用效率是国有自然资源资产管理的基本要求。只有尽可能提高资源要素利用效率、扩大特定投入量的最大产出,才能为生态环境改善、收益分配管理等方面提供充足的经济支持,促进管理持续性改革。(2) 协同。妥善处理政府、市场、社会公众间的关系十分必要。当前体制改革要聚焦于如何优化政府管制以充分赋权社会,深化市场机制改革以推动资源配置提升,促进三方共同依存、协同管理。(3) 共享。国有自然资源资产属于全民所有,其产生的经济效益、生态效益、社会效益等多重效益也应由全民所有者所共享。(4) 永续。对国有自然资源资产的开发利用应既满足当代人的利用需要,又不对后代人的发展造成威胁,实现代际永续管理。当社会经济发展与生态环境保护出现矛盾时,宁可牺牲当下粗放的发展也要守住资源和生态底线,为子孙后代留下“绿水青山”。

2 中国国有自然资源资产管理的特征事实与面临挑战

“现状是改革的最佳出发点”。要想有效实现国有自然资源资产管理的目标,必须要充分认识国有自然资源资产管理目前的状况及面临挑战。目前,中国国有自然资源资产管理仍存在四大问题,面临三大挑战(图2)。

2.1 国有自然资源资产管理的特征事实

2.1.1 委托代理机制不健全,自然资源收益沦为部门资产

委托代理机制下,地方政府掌握了国有自然资源资产的实际管理权,“公地悲剧”问题十分突出。例如当前国有土地出让的收益仅有30%上缴中央财政,而70%由地方政府获得^[2];《水资源费征收使用管理办法》规定中国水资源使用费的90%仍由地方政府所支配,中央仅分成10%;重要的矿产资源在中央放权让利政策下不断出现权利设租、暗箱操作等问题^[17]。由于现行委托代理机制不健全,国家作为国有自然资源资产所有权人,其收益无法得到保障。

2.1.2 政府部门间权责不清,所有者与监督者模糊

合理划分部门权责在任何一项改革都需妥善处理,其中所有权与监管权的区分更是政府部门面临的核心问题。当前中国各级地方政府在自然资源所有权管理中存在“运动

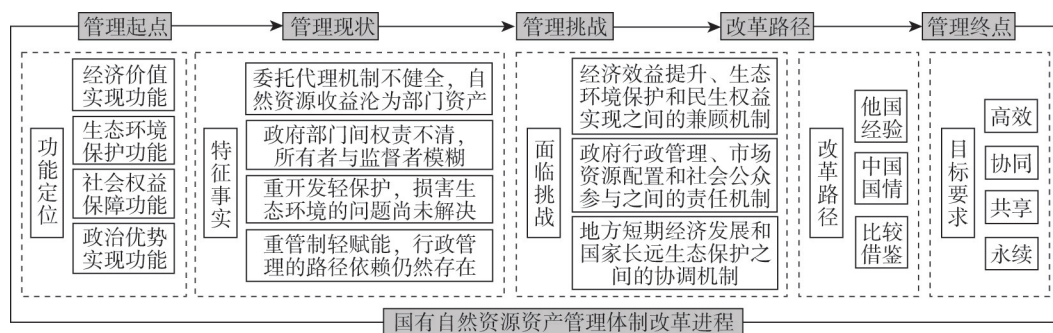


图2 国有自然资源资产管理体制改革进程

Fig. 2 Reform process of state-owned natural resource asset management system

员”与“裁判员”并存，身份重叠的情况。例如在土地管理实践中地方政府既是国有土地所有权行使人，以出让、抵押等方式经营土地，同时又承担调控、监管土地市场的职责，两种身份未能准确区分。从而造成了当前国家重视粮食生产并提倡集约利用存量土地方针的背景下，大量城市发展仍扩展外延，大量占用耕地，不断经营并粗放利用存量建设用地的困境。

2.1.3 重开发轻保护，损害生态环境的问题尚未解决

开发与保护是一对永恒的矛盾，也是国有自然资源资产管理改革面临的不可避免的事实。目前中国各地仍面临着各种资源快速消耗，及其引致的生态空间减少、生态功能下降、环境污染严重等问题。既有研究指出，自2010年以来，在中国西部重要生态屏障祁连山自然保护区，由于当地政府默许大规模的探矿、采矿等自然资源开发行为，造成植被破坏、水土流失、地表塌陷，期间虽产生大量经济效益，但生态环境综合评价的指数却在2016年达到十年来的最低点^[18]，此生态环境损害现象对中国生态保护事业全局造成严重负面影响。

2.1.4 重管制轻赋能，行政管理的路径依赖仍然存在

充分赋能是提高国有自然资源资产管理效率的关键，也是市场化改革背景下的必然趋势。为避免资源的无序开发利用，当前中国已基本建立起各类自然资源的用途管制体系，但其注重约束、监管的特征势必无法充分引导公众参与管理、有效发挥市场机制^[15]，可能引致自然资源资产产权无法有效放活。如当前中国国家公园体制试点区的自然资源资产管理与保护工作仍以单一的政府安排为主导，部分自然资源利用与土地开发管制政策限制社区群众无法进一步获取和共享自然资源，甚至面临社区权利丧失的困境，严重阻碍社会多主体协同治理的要求^[19,20]。

2.2 国有自然资源资产管理体制改革面临的挑战

国有自然资源资产管理的特征事实错综复杂，涉及权责、利益、模式、理念等各方面具体问题，阻碍国有自然资源资产管理目标要求的实现。而在“两山”理论要求下，本文凝练出了国有自然资源资产管理中最重要、最迫切的三方面挑战：

2.2.1 经济效益提升、生态环境保护、民生权益实现之间的兼顾机制

国有自然资源资产管理的功能定位要兼顾体现、协调发挥。国有自然资源资产管理承载着基本的经济价值实现功能，需要通过有效管理促进自然资源增值保值，实现“金

山银山”的经济价值；同时需满足生态文明体制改革的内在要求，实现对生态环境的有效保护，维护“绿水青山”的生态价值；以及兼顾社会权益保障的功能，探索合理的收益分配机制，促进自然资源资产全民所有权人充分共享经济收益和生态收益。

2.2.2 政府行政管理、市场资源配置和社会公众参与之间的责任机制

政府管控、市场配置与公众参与的关系要在国有自然资源资产管理体制改革中清晰界定。当前国有自然资源资产管理面临着所有权弱化与管理体系权能失灵、市场运行制度与公众参与机制尚未健全等问题，政府同时作为“运动员”与“裁判员”，极易导致资源开发监管不力、利用效率不高等问题。作为自然资源资产所有者的社会公众参与度较低，大部分仍依靠政府的传统行政手段，而政府干预过度也会阻碍市场机制的有效运行，难以保证自然资源资产的高效配置。政府、市场与公众的管理边界与权责机制的清晰划分极为迫切。

2.2.3 地方短期经济发展和国家长远生态保护之间的协调机制

短期经济发展与长远生态保护是一对长期固有矛盾，国有自然资源资产管理需要充分探索实现两者协调的路径。从国家的层面看，中国社会经济发展仍处于向高质量发展转型阶段，自然资源的大量消耗利用无法避免，对生态环境产生的负外部性将持续存在。在地方层面，不同行业、不同部门对发展和保护的诉求不一、理念不同，既有强调经济产值增长，将生态环境保护让步于自然资源开发的情况，又有过度强调保护生态底线，导致经济无法获得增长的问题，如何找准开发与保护的平衡点，弥合两方的张力，是管理者面临的重要挑战。

综合以上分析，本文认为，中国国有自然资源资产管理体制的改革方向应是在保持自然资源资产所有制不变的原则下，明确界定国有自然资源资产管理和监管部门的职能分工，并在此基础上发挥好市场在资源配置中的决定性作用、唤醒社会公众在资源管理中的协同性参与，有效推动自然资源资产保值增值，最终在满足人民群众对美好生活需要与生态文明体制建设需要的基础上实现自然资源资产的高效利用和人类社会的永续发展。立足于上述观点，下文通过分析国外国有自然资源资产管理相关做法，为中国实现高效、协同、共享、永续的管理目标提供参考。

3 国外国有自然资源资产管理体制比较与启示

由于在社会制度、资源禀赋、经济水平等方面存在差异，不同国家的不同时期都形成了相对应的国有自然资源资产管理体制。比较不同类型做法，将其与中国国有自然资源资产管理实践相结合，吸取其有价值的经验，博采众长，对完善中国国有自然资源资产管理体制具有重要的现实意义。本文选取自然资源禀赋与国情体制不同的美、日两个国家进行比较（表1）。

3.1 美国国有自然资源资产管理体制

3.1.1 美国国有自然资源资产管理的国情特征与功能定位

美国是联邦制资本主义的资源大国，国土面积983.2万 km^2 ，森林面积约44亿亩（1亩 $\approx 667\text{ m}^2$ ），水资源总量2.95万亿 m^3 ，并含有丰富的石油、天然气等矿产资源，自然资源产权划分为国家所有与私人所有的二级所有制。美国国有自然资源资产具有占比高（联邦政府与地方政府各拥有约32%与9%的美国土地）、总量大（联邦政府拥有约42.5亿亩的矿产

表1 国外国有自然资源资产管理体制比较

Table 1 Comparison of management systems for state-owned natural resource asset in foreign countries

资源产权结构	国有资源禀赋	管理体制结构	社会经济情况	管理功能与要求	比较借鉴意义	主要考察视角
中国	国家所有与集体所有	占比高、分布广、总量大	政府集中的综合垂直管理体制	发展中的社会主义资源大国	基于两山理念的多维功能与要求	
美国	国家所有与私人所有	占比高、公共性强、总量大	综合统筹管理模式，内政部与地方政府分级管理	发达的联邦制资本主义资源大国	注重价值实现、增加就业机会、促进环境改善等	功能定位与中较为契合，管理体制领先且完善
日本	国家、集体与个人三级所有	总量较为匮乏、占比较低	四个国家级部门+地方社区协同治理	发达的资本主义资源小国	整体保护为主，资源可持续利用	既有管理体制困境相似；资源管理理念有共性
						整体性视角，考察管理各过程、各阶段的特点
						挖掘日本如何通过管理主体的调整实现管理目标

资源)、公共性强(公共土地主要以国家公园、国家野生动物保护区为主)的特点^[21],这决定了美国自然资源管理较注重自然资源的价值实现,以及资源开发为国家、社会居民带来的功能性^[22]。如“2022—2026财年战略规划”规定:促进关键资源开发,为国家创造就业机会,为公众提供休憩娱乐功能;加强公私产权所有者合作,共享资源管理效益,利用管理收益改善生态环境等^[23]。在体制上,美国对国有自然资源资产实行分级所有、分级管理的综合统筹管理模式,分别由美国内政部和地方政府负责管理联邦所有与地方所有的自然资源资产,共同承担自然资源管理职责。

美国的自然资源禀赋与管理功能定位与中国较为相似,且拥有当前国际较为领先与完善的自然资源资产管理体制,故对美国管理经验的分析主要从整体视角展开,重点考察其管理过程的特点(图3)。

3.1.2 美国国有自然资源资产管理的实践经验与典型案例

美国政府注重自然资源资产价值实现,且国内市场经济较为成熟,促使国内形成了健全、高效的自然资源资产管理制度体系。

(1)明晰的产权体系与完善的法律制度是美国国有自然资源资产高效管理的前提条件。美国按照“谁管理、谁登记”的原则,由各级管理部门对其所有的自然资源资产进行产权登记并颁布许可证,例如采矿、放牧、渔业开发、森林砍伐等任何自然资源利用开发行为都要根据产权和法律规定进行有偿付费。私人和企业要在美国国有土地上开采矿产资源,也应向内政部土地管理局申请租地,缴纳土地租金和矿产资源费等^[24]。

(2)专业化的部门设置与多功能的市场机制促使美国自然资源资产综合效益不断发挥。在政府角度,美国采取“以联邦政府为主的垂直化集中管理+合作式管理”体制^[7],以联邦内政部为主要负责机构,并下设各专业职能部门对不同类型的自然资源进行专门管理,既能够在所有权上保证政府对资源的有效控制与合理规划,同时也能够在使用权上发挥专业部门对各类资源开发的职能优势。内政部负责综合统筹管理和保护,下设各门类的土地管理局、海洋能源管理局、国家公园管理局等部门,分别负责土地购销、许可以及地籍调查、海上矿产的租赁许可、国家公园特许经营等专门化职能^[22];单门类的部门,例如农业自然资源保护局设置了土壤调查处、金融管理处、保持运作处^[24],分别负责土壤资源、经济效益、生态效益评估,通过多角度评估资源价值为

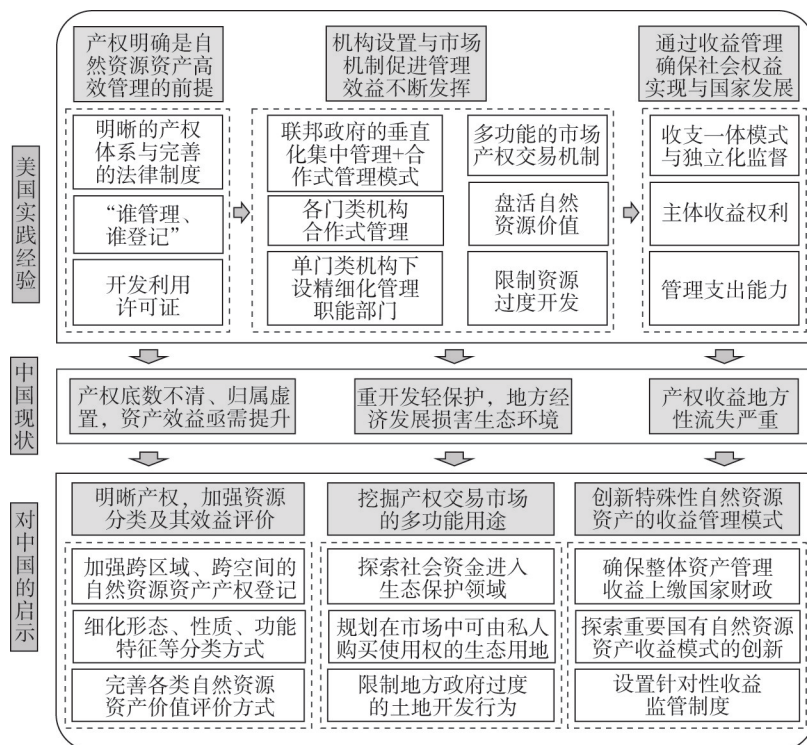


图3 美国国有自然资源资产管理的实践经验及其对中国的启示

Fig. 3 The practical experience of state-owned natural resource asset management in the United States and its inspiration for China

产权交易提供显化的数据支持。在市场角度，除建立市场交易机制配置资源外，美国资源保护的市场作用也愈发显著。美国允许政府或个人通过市场直接购买一定区域私人所有自然资源的开发权，使这些区域保持原有状态，限制和减少对资源进一步开发。如纽约市为了保护其水源地，同范围内的私有土地所有者签订水源开发协议，减少水源污染，避免了因私人开发而自身所应承担的建设供水设施的高额费用，从侧面实现对自然资源的保护^[25]。

(3) 一体的收益模式与独立的监督方式确保了国家权益与长远发展。为保证国有产权的主体收益权利与管理支出能力，美国不仅对水、森林、矿产等重要资源的使用费单独设立资产收益办公室进行管理，同时对国家公园、国家野生动物保护区等公共土地的特许经营费用等报酬都存入财政部专用账户中，在内政部门实现收支平衡^[21,26]。以国家公园收益管理为例。在收益方面，美国国家公园推行全国门票统一管理，定价权属于国家，一张门票可实现全国通用，确保收益来源权威性与统一性；在支出方面，国家公园经费由国家拨款，将国家公园收益账户中80%的资金用来提高游客服务水平，并资助公园开展优先、紧要的管理运营计划，其余20%的资金用于支撑国家公园的长期发展^[22]。但此收益模式曾存在资金使用效率不高、贪污腐败的情况，美国对此进行监管体制改革，专门设置了负责许可活动的内政部总监察长办公室、负责政策制定的环境与合规办公室，同时为每个机构设立了独立的监管部门，资产管理收益因此实现较好的监督，短期过度开发的行为也因此得到有效制衡^[21,22]。

3.1.3 美国国有自然资源资产管理体制对中国的启示

从管理过程看, 美国国有自然资源管理中较为完善的基础性制度对中国体制改革具有一定指导作用, 包括: (1) 明晰产权, 加强自然资源资产的精细化分类及其多重效益评价。加快对跨区域、跨空间等复杂性自然资源资产的产权登记, 并从其基本属性出发, 围绕形态(固液气态等)、性质(经营性、公益性等)、功能(经济功能、生态功能、国防功能等)、特征(碎片性、整体性、区域性等)等方面进行详细分类, 完善各类自然资源资产价值评价方式, 以充分发挥内在多重价值。(2) 挖掘产权交易市场的多功能用途。除基本的调控配置作用外, 美国产权市场的开发权转让功能值得注意。虽然其以政府制衡私有产权的开发行为为实践语境, 与中国国家主导产权的现状不匹配, 但可遵循此思路, 探索中国社会资金进入生态保护领域, 合理规划在市场中可由私人购买使用权的生态用地, 用以限制地方政府过度的土地开发行为, 形成以社会资金筑起的“生态红线”。(3) 创新特殊性自然资源资产的收益管理模式。首先在整体收益设计上要确保资产管理收益统一上缴国家财政, 明确收益的使用范围和支出结构, 合理增加公共服务支出比例。其次探索重要国有自然资源资产收益模式的创新, 如对国务院、自然资源部等部门垂直管理的国家公园试点, 试行国家统一财权管理制, 减少国家对地方政府管理的依赖与全民所有者收益的地方性流失, 同时也能确保公园建设的直接资金供给。最后要相应设置收益监管制度, 对于地方资金使用代理人, 给予开放或限制资产有偿使用、增减资产收益分配等奖惩措施。

从整个体制看, 美国国有自然资源资产的综合统筹管理模式与中国存在相似之处, 是由管理对象占比高、范围广、公共性强等特点与提升资产效益、国家社会权益等管理原则决定的, 但此体制无法避免其仍内生的管理链条过长、信息获取困难、政府能力欠缺等问题^[7]。因而于中国而言应在实践中更加注重: 明确全民所有权人权益性、社会主义公有制制度性的根本体制改革要求, 突出各级党委、政府、人大、政协在所有权委托代理机制中的带动、约束、监督作用, 保证资源管理信息的可获取性、管理功能与理念在管理链条中的一致性, 加快提升国有自然资源资产的政府管理能力。

3.2 日本国有自然资源资产管理体制

3.2.1 日本国有自然资源资产管理的国情特征与功能定位

日本的自然资源资产产权分为国家、集体与个人三级所有, 公有土地(国家所有、集体所有)与私有土地(个人与法人所有)各占国土面积(37.78万km²)的37%与63%, 日本国有自然资源资产以具有整体性、区域性特点的山林与河川为主^[27]。除煤炭、天然气、硫磺等少量矿产资源以外, 其他各类自然资源贫乏, 但森林和渔业资源丰富, 森林覆盖率占陆地面积的67.7%, 拥有海域范围较大的北海道渔场。整体上, 日本海岛国的特殊地理位置、独特的自然资源禀赋以及私有制为主的产权结构等国情决定其国有自然资源资产管理是以“整体保护为主, 关键资源可持续利用”为导向的, 其管理体制也相应区别于中、美的垂直管理模式, 由四个中央级部门构成, 聚焦于各类资源功能性的管理。

虽然日本在国土面积、产权结构、自然资源禀赋、社会发展阶段等方面与中国差异较大, 但选其作为比较对象原因有二: 一方面, 日本改革前的管理体制与中国现有管理体制有共性, 21世纪前日本实行自然资源垂直管理体制, 部门缺乏协调、行政资源过度浪费, 导致生态保护功能整体低效、矿产、森林、海洋等关键资源保护失效等问题; 另

一方面,两国当前在生态保护与可持续发展理念、矿产资源安全稳定供给战略、土地集约化利用等管理要求上呈现一定共同性^[28]。因而无论是在既有管理体制缺陷的破除方法上,还是在关键资源的管理模式上,比较借鉴日本经验都有一定意义(图4)。

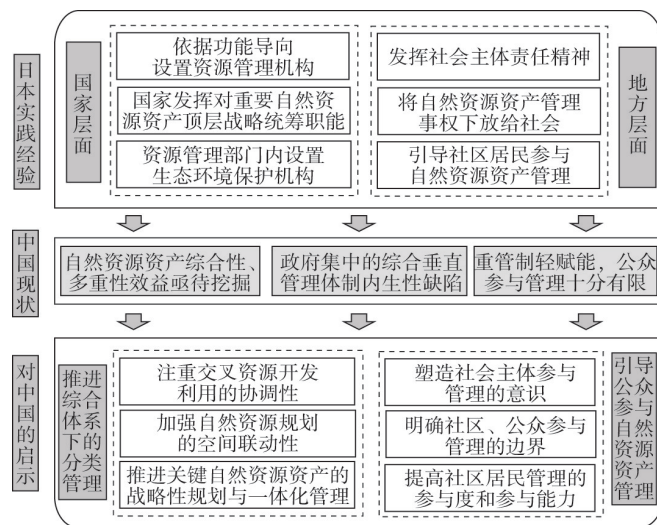


图4 日本国有自然资源资产管理的实践经验及其对中国的启示

Fig. 4 The practical experience of Japan's state-owned natural resource asset management and its inspiration for China

3.2.2 日本国有自然资源资产管理的实践经验与典型案例

在国家层面,由于管理目标与既有体制难以契合,日本政府2001年进行政府机构改革,对冗余繁杂的机构进行大量合并精简,将管理导向由传统的要素属性转向注重功能属性^[11],依此设立了国土交通省、经济产业省、农林水产省以及环境省四个中央级部门。经济产业省管理土地与能源资源,负责国家能源保障与资源效益开发;国土交通省管理土地与海洋区域,利于推进国土空间格局优化与海陆基础交通建设;农林水产省负责农业、森林、水产等农用地管理;环境省主要承担生态环境保护、资源循环可持续管理的职能。从运行效果看,该体制不仅节约了繁重的政府运行成本,提高了部门的办事效率,同时集中了国家层面对关键自然资源的顶层战略统筹职能,如将涉及国家经济发展的资源(矿产、石油、天然气)交由经济产业省统一管理,形成了上游战略制定、中游资源利用、下游能源储备的集中管理形态,避免了管理职能交叉引起的资源管理低效问题^[28]。同时,日本注重对于资源管理部门的针对性监管,在资源管理部门内皆设置了生态环境保护机构。如在国土交通省中设立环境政策司、河流环境司;在经济产业省设置负责资源工业污染防治的放射性废物管理司等,与日本环境省的基础生态环境保护职能互相衔接与补充。

在地方层面,日本政府意识到公众参与自然资源资产管理的重要意义,将自身角色由主导型向服务型转变。21世纪以来,日本政府由于财政水平有限,无法过多主导国家资源的开发与利用,因此其推崇发挥社会主体的责任精神,强调“民众的在场”^[29,30]。将自然资源管理事权下放给社会,通过政府部门的有序引导,推进建立民间组织和社会团体、NOP组织、PTA协会等协会与机构,使其主动参与自然资源保护。同时日本政府注

重引导社区居民参与自然资源管理。一方面社区成员间通过自我约定、自我调节和自我执行等方式，将社会利益置于个人利益之上，避免自然资源保护的短视性，减少居民违规利用资源等冒险行为的可能；另一方面，由于自然资源和社区居民相互依存，因此社区居民参与自然资源管理可以更好地提高管理质量，降低管理成本，利用资源减少贫困，保证当地长远生计。可见，在政府的适当引导下，自然资源的公众共同管理是更高效、更可持续的选择，能够较好地降低资源管理的信息获取成本与制度实施成本，起到非正式制度的补充作用。

3.2.3 日本国有自然资源资产管理体制对中国的启示

日本国有自然资源资产管理体制对中国的启示：一方面，在国家层面，加快推进“山水林田湖草沙”综合体系下自然资源的分类管理，破除单要素效能的局限，发挥整体自然资源管理的综合、多重效益，注重海底矿产、林地等交叉资源开发利用的协调性。对于跨区域、跨部门的“空间性”自然资源资产（河流、海域等），借鉴日本将水作为空间载体的理念，破除按行政区进行规划的传统路径，探索按流域进行规划，不断加强海陆空间格局下自然资源规划的联动性。对于重要自然资源资产（石油、天然气、煤炭、矿产、核能），要发挥国家顶层战略统筹职能，重视中长期、整体性战略规划，推进开发、利用和储备集中一体化管理，节省运行成本，提高管理效率。对因粗放利用而造成生态功能下降、环境污染等严重问题的资源（矿产、土地、海洋），应加强针对性修复与监管工作，推进设置生态环境修复与保护机构，落实生态保护职责。另一方面，为应对当前中国自然资源垂直管理体制固有的管理缺乏协调、信息资源阻塞等弊端，要在地方层面探索引导公众参与自然资源资产管理，塑造社会主体参与管理的意识，明确社区、公众参与管理的边界，提高社区居民管理参与度和参与能力，通过非正式的公众参与制度降低管理障碍、畅通管理过程，并且要提供辅助性的财力支撑与管理技术培训。

4 完善中国国有自然资源资产管理体制的政策建议

根据中国自然资源资产管理的功能定位和目标要求，立足于特征事实，聚焦于三大挑战，结合国外的经验做法，可以从四个方面完善国有自然资源资产管理体制（图5）。

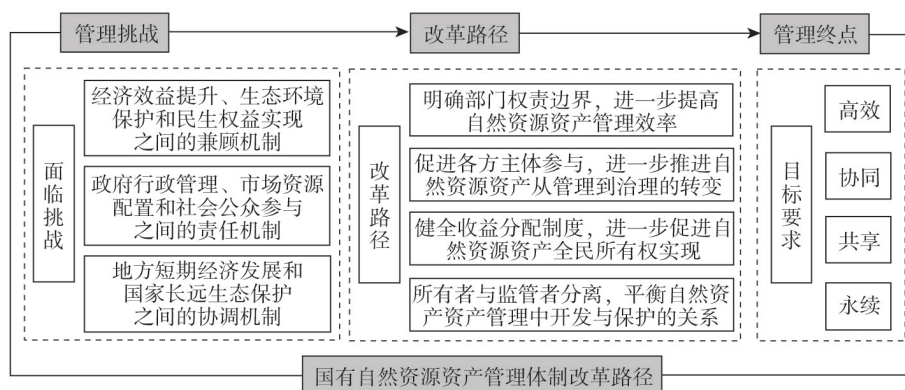


图5 国有自然资源资产管理体制改革路径

Fig. 5 The reform path of state-owned natural resource asset management system

4.1 明确部门权责边界,进一步提高自然资源资产管理效率

要提高国有自然资源资产管理效率,就必须健全法律法规,设立约束条件,明确各级管理部门间行使所有权、管理权与监管权的边界。优化国有自然资源资产委托代理机制,根据授权管理和属地管理相结合的原则,推进编制国有自然资源资产所有权委托代理清单,进一步明确相关部门的管理范围与权限责任。建议中国对全民所有自然资源资产,按其重要程度,实行中央和地方政府分级代理,中央政府对石油、天然气、矿产等重要战略资源直接行使所有权,将其他自然资源资产充分授权地方政府代理行使所有权。地方行使主体要注重交叉资源开发利用的协调性,加强海陆空范围内自然资源规划的联动性,发挥国有自然资源资产的多重效益。

4.2 促进各方主体参与,进一步推进自然资源资产从管理到治理的转变

国有自然资源资产作为中国全民所有的财产,理应在政府的管制下,引入市场、公众等多方主体,唤醒自然资源资产协同治理。建议在地方层面,将自然资源资产管理的参与权、决策权下放至社会群体,设立临时性的公众参与平台,形成政府与群众的沟通渠道,围绕开发保护、收益分配、监督方式等重要问题发表意见,研究制定自然资源资产产权制度改革的评价指标体系,包括生态建设成效、资源收益分配、资源配置效率等各项指标。同时鼓励社会公众独立开展自然资源管理评价工作,依据评价结果向政府反馈地方诉求、争取地方利益,再由当地政府与资源主管部门进行意见反馈,并加强管理意见的实际应用。

4.3 健全收益分配制度,进一步促进自然资源资产全民所有权实现

健全的收益分配制度是自然资源资产全民所有权实现的重要途径。收益获取方面,确保资产管理收益统一上缴国家财政,减少产权收益的地方性流失,同时注重创新特殊性国有自然资源资产的收益管理模式。收益支出应在横向区域维度和纵向时间维度两个方面作出努力。横向上,建议各地政府优化资产收益分配机制和自然资源权力保障救济机制,适当提高用于资产调查评价、环境保护与公共服务等支出的数额,丰富各主体自然资源资产权利保障途径,促进区域间群众共享国有自然资源资产管理收益。同时在纵向时间尺度上兼顾到后代对于自然资源的收益共享。建议设立国有自然资源资产基金,将部分自然资源收益从政府预算中独立出来,用于未来所有权人的环境保护和公共服务支出,实现自然资源收益的代际公平分配。

4.4 所有者与监管者分离,平衡自然资源资产管理中开发与保护的关系

人与自然和谐共生、实现永续发展应是国有自然资源资产管理的最终归宿。由于国有自然资源资产的特殊属性,国家的宏观管理目标与地方政府的短期经济行为之间的矛盾将长期存在,因而有必要建立一个统一且完善的监管制度。在所有制不变的基础上,实现所有者与监管者分离,确定监管部门职能范围与标准,促进监管的独立化、规范化。同时,要将国有自然资源资产开发与保护的成效纳入到统一的监督、评估、考核体系之中,确保资源开发和生态监管统筹发展,杜绝设立过度的经济创收指标而肆意消耗生态环境的现象发生。此外,各监管部门需要积极引入信息化手段,借助数据处理技术、信息数据库技术、互联网技术等专业监督方式对监管对象实行业务监督,提高监督力度,更好地承担监督责任。

参考文献(References):

- [1] 陆昊. 国务院关于2020年度国有自然资源资产管理情况的专项报告. 中国人大网, 2021-10-21, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202110/d1fc1e63e20e4dfe9b5fad0839ab8129.shtml>. [LU H. Special report of the State Council on the management of state-owned natural resource assets in 2020. The National People's Congress, 2021-10-21, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202110/d1fc1e63e20e4dfe9b5fad0839ab8129.shtml>.]
- [2] 马永欢, 吴初国, 黄宝荣, 等. 构建全民所有自然资源资产管理体制新格局. 中国软科学, 2018, (11): 10-16. [MA Y H, WU C G, HUANG B R, et al. New setup needed in management system of the state-owned natural resources assets in China. China Soft Science, 2018, (11): 10-16.]
- [3] 严金明, 张东昇, 夏方舟. 自然资源资产管理: 理论逻辑与改革导向. 中国土地科学, 2019, 33(4): 1-8. [YAN J M, ZHANG D S, XIA F Z. Natural resource asset management: Theoretical logic and reform orientation. China Land Science, 2019, 33(4): 1-8.]
- [4] 任曙. 中国马克思主义经济学理论的新拓展: 基于生态文明的视角. 北京行政学院学报, 2018, (2): 65-74. [REN K. A new expansion on Chinese Marxist economic theory based on the perspective of ecological civilization. Journal of Beijing Administration Institute, 2018, (2): 65-74.]
- [5] PEARCE D W, TURNER R K. Economics of Natural Resources and the Environment. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.
- [6] 邱怡慧, 王璞, 苏时鹏. 国有自然资源资产管理体制改革理论研究: 兼论福建省改革实践. 福建农林大学学报: 哲学社会科学版, 2019, 22(2): 52-59. [QIU Y H, WANG P, SU S P. The institutional reform of state-owned natural resource asset management system: Taking the reform practice of Fujian as an sample. Journal of Fujian Agricultural and Forestry University: Philosophy and Social Sciences, 2019, 22(2): 52-59.]
- [7] 宋马林, 崔连标, 周远翔. 中国自然资源管理体制与制度: 现状、问题及展望. 自然资源学报, 2022, 37(1): 1-16. [SONG M L, CUI L B, ZHOU Y X. Management system and institution of natural resources in China: Status, problems and prospects. Journal of Natural Resources, 2022, 37(1): 1-16.]
- [8] 常纪文. 国有自然资源资产管理体制改革的建议与思考. 中国环境管理, 2019, (1): 11-22. [CHANG J W. Deepen the reform for the separation of owners and regulators of nationalized natural resources to promote the integrated protection of mountains, rivers, forests, farmlands, lakes and grasslands. Chinese Journal of Environment Management, 2019, (1): 11-22.]
- [9] 卢现祥, 李慧. 自然资源资产产权制度改革: 理论依据、基本特征与制度效应. 改革, 2021, (2): 14-28. [LU X X, LI H. Reform of property right system of natural resources assets: Theoretical basis, basic characteristics and institutional effect. Reform, 2021, (2): 14-28.]
- [10] 马永欢, 吴初国, 林慧, 等. 完善全民所有自然资源资产管理体制研究. 中国科学院院刊, 2019, 34(1): 60-70. [MA Y H, WU C G, LIN H, et al. Research on perfecting management system of state-owned natural resources assets. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2019, 34(1): 60-70.]
- [11] 孙振元, 王世金, 钟方雷. 冰川水资源资产负债表编制实践. 自然资源学报, 2021, 36(8): 2038-2050. [SUN Z Q, WANG S J, ZHONG F L. Compilation of a glacier water resource balance sheet. Journal of Natural Resources, 2021, 36(8): 2038-2050.]
- [12] 贾亦真, 沈菊琴, 王晗. 区域水资源资产确认、计量及报表编制. 自然资源学报, 2022, 37(12): 3297-3312. [JIA Y Z, SHEN J Q, WANG H. Research on the confirmation, measurement and form compilation of regional water resources assets. Journal of Natural Resources, 2022, 37(12): 3297-3312.]
- [13] 王韬, 张立新. 中美日自然资源管理体制比较研究及其启示. 见: 中国城市规划学会. 共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集. 杭州: 中国建筑工业出版社, 2018: 652-658. [WANG T, ZHANG L X. Comparison and enlightenment of natural resource management system between China, America and Japan. In: China Urban Planning Society. Sharing and Quality: Proceedings of 2018 China Urban Planning Annual Conference. Hangzhou: China Architecture and Building Press, 2018: 652-658.]
- [14] 马永欢, 吴初国, 苏利阳, 等. 重构自然资源管理制度体系. 中国科学院院刊, 2017, 32(7): 757-765. [MA Y H, WU C G, SU L Y, et al. Reshaping natural resources management system. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2017, 32(7): 757-765.]

- [15] 谭荣. 自然资源资产产权制度改革和体系建设思考. 中国土地科学, 2021, 35(1): 1-9. [TAN R. On the reform and construction of the property right system of natural resources assets. China Land Science, 2021, 35(1): 1-9.]
- [16] 赵亚莉, 龙开胜. 自然资源资产全民所有权的实现逻辑及机制完善. 中国土地科学, 2020, 34(12): 11-16, 43. [ZHAO Y L, LONG K S. Realization logic and its mechanism improvement for state ownership of natural resource asset. China Land Science, 2020, 34(12): 11-16, 43.]
- [17] 郭贯成, 崔久富, 李学增. 全民所有自然资源资产“三权分置”产权体系研究: 基于委托代理理论的视角. 自然资源学报, 2021, 36(10): 2684-2693. [GUO G C, CUI J F, LI X Z. Design of property right system of "three rights separation" of natural resource assets of the whole people: From the perspective of principal-agent theory. Journal of Natural Resources, 2021, 36(10): 2684-2693.]
- [18] 高妍, 冯起, 李宗省. 祁连山国家公园甘肃片区生态—经济—社会耦合协调发展评价. 生态学杂志, 2022, 41(6): 1197-1204. [GAO Y, FENG Q, LI Z S. An assessment on the coordinated development of ecological, economy and society in Gansu section of Qilian Mountain National Park. Journal of Ecology, 2022, 41(6): 1197-1204.]
- [19] 朱冬芳, 钟林生, 虞虎. 国家公园社区发展研究进展与启示. 资源科学, 2021, 43(9): 1903-1917. [ZHU D F, ZHONG L S, YU H. Research progress of community development of national parks and implications. Resource Science, 2021, 43(9): 1903-1917.]
- [20] 韩爱惠. 国家公园自然资源资产管理探讨. 林业资源管理, 2019, (1): 1-5, 37. [HAN A H. Discussion on natural resources asset management in national parks. Forest Resource Management, 2019, (1): 1-5, 37.]
- [21] 陈静, 陈丽萍, 吴初国. 国外公有自然资源资产的管理及启示. 中国土地, 2018, (3): 16-18. [CHEN J, CHEN L P, WU C G. Management and enlightenment of foreign public natural resource assets. China Land, 2018, (3): 16-18.]
- [22] 陈静, 陈丽萍, 汤文豪. 美国自然资源管理体制的主要特点. 中国土地, 2018, (6): 36-37. [CHEN J, CHEN L P, TANG W H. Main characteristics of the natural resources management system in the United States. China Land, 2018, (6): 36-37.]
- [23] 中国地质调查局发展研究中心. 美国内政部2022—2026年财年战略规划, http://www.drc.cgs.gov.cn/maga/dzdcddt/202209/t20220930_712868.html, 2022-09-30. [Development Research Center of China Geological Survey. US department of the interior strategic plan for the 2022- 2026 fiscal year, http://www.drc.cgs.gov.cn/maga/dzdcddt/202209/t20220930_712868.html, 2022-09-30.]
- [24] 洪旗, 陈华飞. 差异化产权制度 多元化生态管护: 国外自然资源管理模式概览. 资源导刊, 2018, (6): 52-53. [HONG Q, CHEN H F. Diversified ecological management and protection of differentiated property rights system: An overview of foreign natural resources management models. Resource Guide, 2018, (6): 52-53.]
- [25] 王凤春. 美国联邦政府自然资源管理与市场手段的应用. 中国人口·资源与环境, 1999, 9(2): 97-100. [WANG F C. The application of natural resources management and market means of the United States federal government. China Population, Resources and Environment, 1999, 9(2): 97-100.]
- [26] 刘丽, 陈丽萍, 刘伟, 等. 自然资源资产管理的国际经验借鉴. 国土资源情报, 2016, (10): 3-8. [LIU L, CHEN L P, LIU W, et al. International references on national resources assets management. Natural Resources Information, 2016, (10): 3-8.]
- [27] 邓锋. 当前日本自然资源管理的特点与借鉴. 中国国土资源经济, 2018, 31(10): 10-13, 35. [DENG F. The characteristics and reference of natural resources management currently in Japan. Natural Resource Economics of China, 2018, 31(10): 10-13, 35.]
- [28] 姜雅, 李福. 日本自然资源管理体制基本架构及改革趋势研究. 国土资源情报, 2014, (11): 6-15. [JIANG Y, LI F. Study of Japan's basic framework of natural resource management system and its reform trend. Natural Resources Information, 2014, (11): 6-15.]
- [29] 刘伯恩. 自然资源管理体制改革发展趋势及政策建议. 中国国土资源经济, 2017, 30(4): 18-21. [LIU B E. Trend and suggestion of natural resources management system reform. Natural Resource Economics of China, 2017, 30(4): 18-21.]
- [30] 陈爱国. 自然资源的共同管理: “东方白鹤”在地域社会引发的联动效应. 民俗研究, 2022, (4): 114-121. [CHEN A G. Co-management of natural resources: Coupling effects of "Oriental White Stork" in logical society. Folklore Studies, 2022, (4): 114-121.]

State-owned natural resource asset management: Functional positioning, characteristic facts, and comparative country reference

PAN Chu-yuan, SU Shi-peng

(School of Public Administration and Law, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: State-owned natural resource assets are important national wealth and have a profound impact on socio-economic development, ecological civilization construction, protection of people's rights and interests, and realization of political advantages. It is of great practical significance and value to systematically grasp the theoretical logic of socialism with Chinese characteristics and the practical logic of natural resources, and to analyze and clarify the overall logic of the reform of China's state-owned natural resource asset management system. Guided by Xi Jinping's thought of ecological civilization and practice of the concept of "two mountains", the paper analyzes and proposes the functional positioning and target requirements of state-owned natural resource asset management, and expounds the characteristic facts and challenges of management system reform based on the institutional efficiency support of the socialist system with Chinese characteristics, the institutional construction requirements of ecological civilization construction and the basic attributes of state-owned natural resource assets. Focusing on the core issues such as management objectives, departmental responsibilities, revenue models, and supervision methods, and on the basis of comparing and learning from the experience of two different types of countries, the paper proposes to clarify the boundary of authority and responsibility of government departments under the commission-agent relationship, foster the participation of multiple subjects in management, promote the sharing of asset management benefits among all people and inter-generational owners, and realize the independence and standardization of supervision of natural resource asset management.

Keywords: state-owned natural resource assets; management system reform; logical construction; experience reference