

国有自然资源资产的央地分工治理研究 ——基于国家治理的视角

周天肖^{1,2}

(1. 绍兴文理学院商学院, 绍兴 312000; 2. 浙江大学公共管理学院, 杭州 310058)

摘要: 国有自然资源资产所有权的委托代理, 本质上属于央地事权划分问题。从国家治理的视角, 分析国有自然资源资产治理的央地分工原则, 揭示中央集权和地方分权的选择逻辑。以国有农用地的治理变迁为例, 验证央地在垦区管理上的事权划分和动态调整过程。研究发现: 从治民是否分离、治官是否分离、治事是否战略需要三个维度, 国有自然资源资产治理可以分为中央直管、央地共管、地方属地化管理; 国有自然资源资产的治理模式会随维度变化而动态调整。央地分工治理, 归结为中央政府对效率和风险冲突的权衡。研究将增进国家治理理论在自然资源领域的拓展, 对形成国有自然资源资产治理的央地分工理论, 实现所有权委托代理机制落地具有重要的理论和实践意义。

关键词: 国有自然资源资产; 央地关系; 集权与分权; 国家治理; 农垦

1 问题的提出

中国幅员辽阔, 地大物博, 国有自然资源丰富且种类众多, 包括了土地、矿产、海洋、森林、草原、湿地、水、国家公园等八类自然资源资产。对于全民所有的国有自然资源, 中国法律规定国务院代表国家行使其所有权的职责。然而, 在实践中, 由于自然资源空间分布广泛、管理差异巨大等原因, 国有自然资源资产全部由国务院直接行使占有、使用、收益、处分等权利, 几乎没有可行性。这意味着除了一部分国有自然资源采取中央直接行权的方式外, 其他的国有自然资源则需要中央政府通过委托的方式分权到地方政府, 由地方代理履行中央的所有者职责。从本质上看, 国有自然资源资产的委托代理关系, 属于央地分工在集权和分权上的权衡问题。

随着自然资源资产产权制度改革的顶层设计不断推进, 如何建立健全上述央地分工体制也不断受到重视。2015年, 中央发布的《生态文明体制改革总体方案》, 提出展开国有自然资源资产分级行使所有权的探索。2019年, 《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》指出, 通过央地分级代理的方式行使所有权。2022年, 《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》向社会公布, 力争在2023年基本建立统一行使、分类实施、分级代理、权责对等的所有权委托代理机制。

上述改革方案和试点的推进, 均围绕国有自然资源的央地分级代理议题展开。由此

收稿日期: 2022-10-31; 修订日期: 2023-06-01

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (20JZD013); 教育部人文社会科学研究青年基金项目 (22YJCZH267)

作者简介: 周天肖 (1990-), 男, 浙江余姚人, 博士, 讲师, 主要从事自然资源管理相关研究。

E-mail: zhoutianxiao@zju.edu.cn

产生的问题是：哪些国有自然资源资产的事务由中央集中治理，哪些国有自然资源资产的事务由地方代理治理？或者说，中央政府如何通过事权分工，实现对国有自然资源资产的治理？

这些问题背后的理论逻辑在于央地事权划分的影响因素。传统的研究主要从联邦主义理论出发，讨论公共物品供给的效率对央地分工的影响。基于 Tiebout^[1]的居民“用脚投票”模型，不少学者认为公共物品的供给应尽量下放给地方以提高效率，除非某种公共品有明显的地区间溢出效应^[2-4]。具体来说，全国性的公共物品由中央集权管理，而地方性的公共物品则交由地方政府分权治理。然而，联邦主义理论更多关注的是效率，对国家稳定却只简单地视为给定，这就无法解释中央在某些属于地方事务的自然资源领域集权的事实。

近年来，一些学者从国家治理的视角对中国央地事权划分的逻辑展开讨论，认为降低风险是影响中央集权和分权的重要因素^[5-7]。代表性的研究包括：周雪光^[7,8]强调中央集权与地方分权存在权威体制与有效治理之间的矛盾冲突，认为地方政府的分权在提高治理效率的同时会带来中央统治的失控风险；周黎安^[6,9]从行政权分配、经济激励和内部控制三个维度刻画了中央和地方的治理模式，讨论了公众的政治压力、地方分权失控的统治风险和中央承担的治理成本三个因素对中央集权和分权的影响；曹正汉^[5,10]认为中央通过治官权来控制监督地方政府的行为，同时保持亲民形象，由地方直接面对民众进行管治，间接达到社会经济发展下政治稳定的治理目的。以上研究揭示了中央如何通过集权和分权在提高国家治理效率和避免政治风险加大之间维持微妙的平衡。

由于联邦主义理论并未充分考虑中国自然资源管理体制机制的国情，不能很好地回答中国情景下的央地分工问题^[11]。为此，从国家治理的角度分析自然资源的央地分工，逐渐引起了学界的关注。祖健等^[12]应用了控制权理论，对国有自然资源的不同权力结构分类进行了讨论。曹正汉等^[13,14]将风险论应用到公共事务的部分领域，比如国家公园、水资源等，从治理环节的分离考虑了中央集权和分权的逻辑。然而，现有国家治理理论仍没有能够充分支撑国有自然资源资产的央地分工议题，比如对决定央地分工的具体机制识别仍然存在不足。

为此，本文基于国家治理的视角，在认同曹正汉等^[13]论述的效率提升和风险控制是国家治理目标的基础上，建立了用于分析国有自然资源资产的央地分工框架，认为国有自然资源资产采取中央集权还是地方分权的治理模式可以从治民、治官、治事三个维度判断。本文尝试以国有农用地资源（农垦体制）的央地变迁展开案例分析，揭示国有自然资源资产央地治理的运行机制，并讨论中央选择性集权在央地分工中的作用。因为曹正汉^[14]的模型没有解释，同样的国有自然资源事务，中央为何对特定的自然资源进行集权管理。比如不同城市的空间规划审批，中央仅上收特定城市的审批权^[15]；不同省份的国有农用地垦区，中央仅将数个省份的农垦管理列入中央直属垦区。本项研究可以为中国国有自然资源资产的央地分工提供理论原则及经验证据，这对理解央地分工的内在机制，促进央地事权科学合理分工具有重要的理论和实践意义。

本文首先从国家治理的视角，讨论国有自然资源的属性与国家治理的关系；并从治官、治民和治事三个维度探讨央地分工的逻辑，建立风险和效率的分工模型，提出相应的理论假说。其次，以国有农用地为研究对象，分析农垦管理体制的变迁历史，以此来

解释国家在国有自然资源资产领域的央地分工发生变动的原因，为上述的模型假说提供事实论断。

2 国有自然资源资产央地分工治理的理论分析

2.1 国有自然资源资产治理的内涵及事务分类

在辨析央地分工的逻辑之前，需要先讨论国有自然资源资产的治理内涵及其资源事务分类。

国有自然资源资产的治理，是指国家为了实现国有自然资源资产的合理保护、开发利用，围绕所有权职责的落地，建立谁来管理和谁来监管的制度体系。管理即对国有自然资源进行合理利用，包括事前的资源清查和规划、事中的决策和实施，使公益性资源资产实现生态价值，经营性资源资产实现增值保值，防止国有自然资源资产流失。监督的职责是围绕管理者的自然资源管理活动，进行检查、评价和考核，目的是防止所有权虚化，造成管理者滥用职权。

不同于社会经济管理等一般公共事务，国有自然资源资产的事务治理，具备以下特殊性。(1) 区域分布的非均质性。在地域分布上，自然资源资产存在不均匀性，在数量和质量上存在显著的地域差异。比如中国水资源分布呈现南多北少的特征。自然资源资产在自然界不均匀的分布，决定了不同地域的自然资源资产治理单元存在价值差异，这是不以人的意志为转移的。(2) 空间外溢性。自然资源资产作为一个国家的基础性资产，在空间分布上呈现区域的影响作用。比如水资源的治理，对流域内及周边的居民生活生产都存在影响。空间外溢意味着自然资源资产的开发或保护事务，都具有明显的外部性，影响资源资产所在的地区甚至全国的经济生态环境。(3) 稀缺性。自然资源资产的特殊性还与其本身的稀缺程度有关^[16,17]。一些自然资源随着技术进步，导致人工替代变得不再稀缺，其资产价值就会下降。比如人造钻石的培育、人工橡胶的合成等技术发展，造成天然钻石资源、天然橡胶资源的作用下降。而对许多不可再生的自然资源来说，随着资源耗尽或者生态环境恶化，其供给将逐渐减少。在人类需求不变的情况下，这些自然资源资产的稀缺程度将持续上升，其事务治理将愈发受到重视。

以上特殊性，导致自然资源资产的治理呈现出更复杂的特点，要求对自然资源资产治理事务做如下分类（表1）。(1) 按照资源的外部性影响，分为全国性和地方性两种类型的自然资源资产事务。前者事务涉及的自然资源资产因地域分布广，对全国影响大，如长江流域的治理。而后的自然资源资产事务，其影响则仅限于省以下的地方层面，如一个城市内部湖泊的治理。(2) 按照资源的价值作用，分为战略性和非战略性两种类型的自然资源资产事务。由于稀缺性和区域分布的非均质性，不同自然资源资产单元能

表1 国有自然资源资产事务的分类

Table 1 Classification of state-owned natural resource assets affairs

属性	外部影响	价值作用
类别	全国性自然资源资产的治理事务 (如长江流域治理)	战略性自然资源资产的治理事务 (如稀土资源的管控)
	地方性自然资源资产的治理事务 (如城市内部湖泊治理)	非战略性自然资源资产的治理事务 (如小城市的建设用地管理)

够进行从高到低的价值作用排序。不同自然资源资产,在数量、质量、生态经济等方面对国家安全、民族生存、地区发展等的作用不同。战略性自然资源资产事务与国家安危兴衰有关,属于基础性、关键性、非常态下难以从国际获取资源资产的事务;反之,非战略性自然资源资产事务暂时对国家的安危兴衰影响不明显,所涉及的自然资源资产不具有基础性和关键性的作用。

2.2 国有自然资源资产治理的效率和风险目标

面对国有自然资源资产,中央政府落实所有权的治理目标主要有两个。

(1) 效率提升是中央政府落实所有权的主要目标之一。由于中国疆域辽阔,中央政府面临巨大的信息搜寻成本,无法及时、准确地掌握国有自然资源资产的时空信息和地方性知识。将地方性自然资源资产的部分所有权委托给地方政府实施,将更有优势。分权允许地方政府利用丰富的地方知识,根据当地的具体情况,因地制宜地执行中央制定的国有自然资源资产管理事务,其事务治理的努力程度和支出与地方民众的偏好相匹配。此外,地方还可以灵活“变通”,增加了地方解决实际问题的能力^[7]。然而,在地方民众对公共事务支出的偏好相似的情况下,中央集权在外溢性高的公共物品提供绩效上比分权来的好^[18]。这是因为规模经济的效应,由中央提供全国性公共物品的成本比地方政府来的低^[19]。比如大江大河,若由属地政府分段治理,提供地方财政进行河道的疏浚、水环境保护、生物多样性保护等,其治理的成本比中央政府统一管理要高得多。理论上,为应对自然资源资产的效率问题,中央政府掌握全国性自然资源资产的治理,而地方性自然资源资产则应交由地方政府治理。显然,财政联邦主义理论提出的效率原则在自然资源资产的央地分工治理领域,在许多情况下是成立的。

(2) 风险最小化是中央政府落实所有权的主要目标之二。一些研究指出,国家的治理风险来源可以分为地方政府和社会民众两个层面^[20]。对于中央政府,特定自然资源资产的战略价值,决定了国家的生存发展以及在国际社会的话语权。一旦降低对这些战略资源的掌控,在国际上卡脖子(比如制裁、禁运),将严重影响国家的核心利益。对地方政府来说,在公益性自然资源的保护和经营性自然资源的开发上,则存在偏离中央的行为。一方面,在财政激励和政治晋升激励的影响下,地方政府更愿意成为经营性自然资源的受益者,出现过度开发的行为。比如地方政府为发展经济对稀土资源的短视,导致稀土无序开采,影响稀土资源在国家的战略价值。另一方面,地方政府都将公益性自然资源的保护看作一种公共物品,存在“搭便车”的动机,往往忽视对公益性自然资源保护的事务治理。这同样导致自然资源被过度开发,破坏湿地、林地、草地、耕地等自然资源,给国家生态安全和粮食安全带来显著的危害^[21,22]。可见,地方政府可能在执行中央委托的自然资源治理事务上偏离中央的主线意图,出现的“失控”将转嫁给中央政府,引发系统性危机。

除了来自地方层面的风险外,来自民众的社会风险也是中央在自然资产治理中防范的。自然资源资产的开发和保护,因产权争议、权利补偿等,产生民众不满、抗议乃至暴乱,影响国家政权的稳定。在当代中国,随着城市化和现代化的进程,来自民众的风险则集中在官民之间的征地利益冲突^[23,24]、水权利益冲突^[25]、草原禁牧的纠纷^[26]等。诸如钉子户“自焚”对抗强拆、牧民上访抗议等事件,都将削弱民众对政府的支持和拥护,成为社会系统的一个风险。

面对上述治理风险，中国政府体制呈现出“中央治官、地方治民”的治理结构^[10]。即中央政府一方面掌控地方官员的人事任免权，通过监督、考核强化地方政府及其官员的责任，降低地方政府失控带来的风险；另一方面则不直接接触民众，由地方政府行使治民权，化解政府与民众在自然资源治理中的冲突，通过“分散烧锅炉”的机制，降低来自民众的社会风险。

2.3 国有自然资源资产央地分工与国家治理的关系

在效率和风险的目标回应上，中央在集权和分权上面面临着权衡。为了效率的提升，在地方差异很大的情况下，除了全国性的自然资源资产事务外，中央不得不尽可能地分权，通过地方代理以降低其“治事”成本。同时，为了实现对社会风险的管控，中央在“治民”上实行分权策略。然而，为了降低代理风险，中央又不得不在“治官”上保持集权。对中央政府来说，具体如何平衡效率和风险的冲突，需要从治民、治官和治事三个维度来辨析国有自然资源资产与央地治理的关系。

2.3.1 治民可否分离：国有自然资源资产央地分工与治理民众的关系

国有自然资源资产的央地治理，存在是否与民众的管理可以分离的关系，这里分为两种情况。

一方面，一些国有自然资源，由于人迹罕至、人烟稀少，是可以与地方民众管理分离的。政府在这些国有自然资源资产的治理中，无需控制民众。比如国家公园的核心区、农垦早期的国有农用地，都属于无人区，没有原住民。此类国有自然资源资产的治理，涉及自然资源资产的清查、规划、开发、保护等环节，与周边民众的日常生活毫无关系，并不受民众带来的社会风险影响，无需由地方政府出面进行民众的控制。因此，中央政府对于此类国有自然资源资产的治理，一般采取中央直管，不需要将治理事务进行委托代理。

另一方面，一些国有自然资源资产，其周边或者实体上生活着众多民众，导致其无法与民众分离，处理不当可能出现社会风险的上升。比如跨河流域治理，在用水量、禁渔、禁排放上需要与民众或企业直接打交道^[11]。又比如国有建设用地开发，涉及到征地事务，国家就征地补偿等会与农民发生直接接触。为了降低社会风险，不使民众对代表国家的中央政府失望，中央一般采取“分散烧锅炉”的策略，让地方政府直接面对民众，即上下分治的控制策略。此类国有自然资源资产，既有全国性的，也有地方性的。为降低所谓的社会风险，与民众直接有关或者不可分离的国有自然资源，中央需要委托地方政府，代理实施治理。这符合降低社会风险的原则。

2.3.2 治官可否分离：国有自然资源资产央地分工与治理官员的关系

一项国有自然资源资产的治理事务，存在是否与地方政府官员的控制可以分离的关系。对官员的治理，本文是指中央政府通过特别的监督，对地方官员的行为加以控制。

与治官可以分离的国有自然资源资产治理分两种情况：（1）国有自然资源资产的治理，本身与民众完全分离。如前所述，这些自然资源的治理环节可以完全绕过地方政府，由中央设立派出机构，进行直接管理。比如最近建立的国家公园、大型矿区、海洋自然资源的管理。（2）中央需要将国有自然资源的事务交由地方实施和决策，但这些事务属于一般性的事务，可以通过任期考核等加以控制，不需要额外的监管和督察。对中央政府来说，地方官员在这些一般性事务的执行中，不存在偏离国家意图的操作空间，

无需特别防范来自地方的代理风险。这类主要是一些事务性的工作,比如自然资源资产规划方案的编制、自然资源资产的数据统计等。由于不需要额外监管,又能依赖地方政府的信息优势和执行能力,从效率原则的角度看,这些环节的事务一般交由地方政府管理。

相反,与治官不可分离是指国有自然资源资产的治理事务交由地方实施和决策,不能绕过地方政府,必须通过地方执行。但在某些环节,需要中央政府特别的监督和控制地方官员的行为,防止出现地方失控引发的代理风险。这是因为不论是公益性还是经营性自然资源,在现行的财政激励和政治激励的体制机制下,地方政府都存在发展社会经济、过度开发利用自然资源的动机。比如国有建设用地,地方政府及其官员在土地财政的驱动下,可能出现各种土地违法行为^[27]。中央视地方官员的行为失控为一种风险,为了纠正可能的偏离,中央需要对治官不可分离的事务进行控制。这些与治官不可分离的国有自然资源资产治理事务(环节),一般交由中央政府集权管理。

2.3.3 治事是否战略需要:国有自然资源资产央地分工与国家战略的关系

一项国有自然资源资产的治理,还存在是否与国家战略需要可分离的关系。所谓国家战略,是指国家为实现生存和发展,对涉及国家安危兴衰的自然资源进行合理配置和全局统筹的总体方略。理论上,不同战略性的国有自然资源资产在中央政府的“份量”是不一样的,其治理事务委托地方代理产生的风险损失也是不同。这种价值作用大小导致中央对不同战略性的国有自然资源资产治理存在差异。

一方面,一些国有自然资源资产的治理,与国家战略可分离。政府在治理此类国有自然资源资产的过程中,无需特别考虑治民或者治官导致的风险。比如地方上的普通自然保护地,其生物多样性的保护并不十分重要,虽然人迹罕至,可与民众控制相分离,但对中央政府来说,这样的自然保护地在数量上过多。如果全部由中央直管,容易出现中央机构臃肿、事权承担过重的低效问题。而某些与治官不可分离的自然资源资产事务,比如用于普通城市开发的土地资源,的确存在地方政府的代理风险。但这样的自然资源资产事务众多,为降低可能的代理风险而集权,则会增加中央负担。相反,这些普通的自然资源资产事务,地方政府及其官员产生的失控后果在总体上可控,并不会动摇国家治国的根本,使得中央政府更愿意采取地方管理的方式。一般而言,与国家战略可分离的自然资源资产,大多数属于地方性的自然资源,中央政府一般遵循效率原则,交由地方管理。

另一方面,一些国有自然资源资产的治理,与国家战略不可分离。这种与国家战略不可分离的自然资源资产,分两种情况:一是国有自然资源资产的治理,和全国性事务有关。如长江、黄河等重要水系的治理,大型矿产资源的勘探开采。作为全国性的治理事务,本身与国家战略密不可分。若产生负外部性巨大的事件,将直接关系国家的民生安全、国防安全等,进而引发国家治理的风险上升,这是中央政府不能容忍的。二是国有自然资源资产的治理,和地方性事务有关。典型的例子包括重要城市的国有建设用地开发、省级以上重大基础设施用地的审批、重要省份的农垦管理等。这一部分特定的国有自然资源资产,产生的经济、生态、社会等效益均局限于地方层级,没有很强的外溢性,属于典型的地方性自然资源。但是,如果由地方政府治理,出现某种程度的代理风险,则会对中央政府带来显著的损失。中央政府认为此类国有自然资源资产事务的治

理，会影响未来国家的长治久安和安全稳定，属于国家的重点控制对象，一般采取集权的方式进行治理。

2.4 国有自然资源资产的央地分工特征及其治理模式

理论上，面对不同的国有自然资源资产，中央政府可以采取直接管理、央地共管、地方属地化管理三种治理结构。其中直接管理是指中央政府派出机构直接管辖，对自然资源资产行使决策权，并承担相应的管理监督职责；央地共管指中央和地方政府共同管理自然资源资产，在财权、事权、人事任命上呈现地方为主或者中央为主的管理方式；地方属地管理是指地方政府按照各自的行政辖区范围，划分自然资源管理的职责，实施自然资源的规划、管理、监督等公共事务。究竟如何处理，我们利用治理事务与治民可否分离、治官可否分离及治事是否战略需要的关系进行了理论初判，推断出中央集权或者地方分权的模式选择逻辑（表2）。

表2 国有自然资源资产央地分工治理的模式选择逻辑
Table 2 The logic of mode selection of the central-local division in governing state-owned natural resource assets

与国家治理的关系			中央集权或地方分权
与普通民众是否分离	与治官是否分离	治事是否战略需要	
是	是	是	中央直接控制
	否（代理风险）	否	地方属地管理
	是	—	地方属地管理
否（民众风险）	否（代理风险）	是	中央管理或央地共管
		否	地方属地管理

（1）一项国有自然资源资产，当其治理事务（环节）与普通民众的控制可以分离，理论上应尽量由中央政府直接管理。但是否全部由中央集权，则取决于事务的战略性的。若与国家战略不可分离，则由中央直接控制；反之，则由地方属地管理，此时中央须承担地方直接控制带来的治官风险。

（2）若一项国有自然资源资产，其治理事务（环节）不可与普通民众分离，为了降低来自民众的社会风险，理论上应尽量由地方政府管理。但是否全部由地方政府管理，还应考虑事务的属性是否与治官可分离。假如与治官可分离，中央不需要特别注意来自地方的代理风险，自然而然由地方分权，进行属地化管理。假如不与治官分离，则存在地方的代理风险，理论上应选择中央集权。面对代理风险与效率（社会风险）之间的治理冲突，中央的决策取决于事务的战略性的。一般来讲，中央政府会采取选择性集权，即与国家战略不可分离的事务选择中央管理或者央地共管的方式，以强化对治官的控制。与国家战略可分离的事务则选择地方属地化管理。

（3）国有自然资源资产的治理，事务的战略性的会影响中央集权和分权的变动。一些国有自然资源的治理，一开始属于中央管理或地方管理，但随着该项事务的战略地位上升或下降，会发生事权的变动。

3 案例分析：以农垦管理体制的变迁为例

针对央地分工的推断，以国有农垦区的管理变迁为例进行考察，以此进行事实上的

初步验证。

3.1 农垦初期:与治民可分离

中华人民共和国成立初期,国家一方面亟需必要的农产品(粮食、天然橡胶、棉花等),另一方面需要解决戍守官兵、转业官兵的安置问题,这使得农垦事业开始蓬勃发展。在20世纪50年代,国家开始组织人力物力在人迹罕至的未开发地域开垦,一般开垦的是湖、岗、山、岔等不易农耕的土地^[28]。显而易见,初期开垦的土地都是人迹罕至、交通不便的荒山野岭,很少有原住民在开垦的核心区居住生存。从这点上看,农垦体制建立初期的垦区,不需要与当地的原住民接触,适宜采用中央直接控制的方式治理国有农用地资源。

中央政府确实也是如此实施的,直接管理体现在:(1)中央通过部队开垦戍边,建立了中国初期最早的农场(表3)。例如,1954年中央军委决定解放军农业建设第二师集体转业,组成八千官兵的垦荒大军,从山东北上,挺进以沼泽地闻名的黑龙江三江平原^[29]。1953年,新疆军区将驻新疆部队整编为国防军和生产军,在新疆天山腹地开展农业大生产运动,组建起生产建设兵团^[30]。这些军垦农场,接受中央军委的命令,基本反映了国家直接控制农垦区的特征。(2)中央建立起“条线”为主的农垦体制。1956年,中国为开垦发展边区,成立农垦部。该体制体现了中央明显的垂直管理特征,农场内部的事务均由中央通过计划指标的方式自上而下发布,与地方政府的联系并不多。但是随着农垦体制在全国铺开,意味着中央不便于直接管理所有的农垦区。因此,出于国家战略的目的,中央仅保留黑龙江、新疆、广东等省的中央直属垦区地位,其余的省级垦区由地方农垦管理机构负责,省以下的市县垦区由各级农垦管理机构负责,基本上形成了“统一计划、分级管理”的体制。在实际过程中,地方政府管理的垦区会因国家战略的变化,进入或者退出中央直属垦区的序列^①。

表3 1949年中华人民共和国成立初部队开垦的部分典型国有农场

Table 3 Some representative state-owned farms reclaimed by troops at the beginning of the founding of PRC since 1949

年份	地区	主导	部队	内容
1953	天山南北	新疆军区	驻新疆的人民解放军	开展军垦生产,戍守边疆
1950	宁夏灵武	西北军政委	不详	建立最早一批国营机械化农场
1955	虎林、密山、饶河等地	铁道兵部队	不详	建立军垦农场
1951	广东	华南垦殖局	林业工程师(团)	培育种植橡胶树,开荒植胶
1954	黑龙江三江平原	中央军委	农业建设第二师	开垦北大荒

3.2 农垦后期:与治民不可分离且存在治官的风险

随着改革开放,社会化、市场化事务逐渐成为农垦体制的“条线”负担。为适应市场经济的运行,对国营农场内部的大量职工安置和精简,加速农垦的企业化改革,逐步成为与治民不可分离的事务。垦区的社会功能不断增强,导致中央开始逐步下放管理权限,转由地方政府进行直接管理。中央选择分权策略的原因有二:(1)农垦的社会化和改制与垦区职工利益牵连巨大^[31]。若直接由中央实施,容易产生大的社会风险。在“央地分治”的模型下,由地方政府出面治民,是降低风险的一种举措。(2)分权可以提高资源治理的效率。在市场化体制转型的背景下,委托地方政府治理国有农用地,可以利

① 比如海南农垦,其体制变迁就与橡胶资源的国家战略密切相关(详见3.3节)。

用地方知识，提高企业运行效率，缓解信息不对称的问题。

在这一背景下，国有农用地的治理与治民不可分离，理应更多地由地方政府委托代理。在实践过程中，央地分工调整也的确按照这一方向推进，具体表现为垦区逐步转变为属地化管理，即垦区管理从原来的纵向体制转变为属地化管理。随着垦区发展，原本荒凉的垦区人口不断迁入和繁衍，与民众关系密切的事务不断增加。垦区内不仅仅是国有农用地的资源开发，还包括农垦单位人员的教育、医疗、公检法等事务的处理。这些与普通民众关联紧密，属于与民众不可分离的事物。由于政企不分，农垦企业除了经营国有农用地之外，还要承担大量社会事务，国营农场的企业化经营负担加重^[32]。这意味着由农垦系统继续承担治民的事务，并不符合国家的治理。因此，在2000年后，中央开始加速企社分离，国营农场承担的社会服务职能，包括公检法司、学校、医院等机构，纷纷移交到地方属地政府管理。

然而，垦区全部由地方政府管理，存在治官风险。比如，地方政府为了征地和城市化的地方收益，造成地方非法侵占、违规使用农场国有农用地的问題，影响粮食安全保障^[33]。此外，地方政府为了发展经济，对位于边疆偏远的垦区生产不重视，可能造成垦区衰败萎缩、人浮于事，影响边疆稳定和长治久安。因此，中央政府并没有因为治民事务的增加和农垦市场化效率提升的需要，将所有垦区经济管理权限全部下放到地方政府。

相反，中央为应对可能的代理风险，采取选择性集权的方式来平衡效率（治民）和治官冲突。所谓选择性集权，是指全国31个省级垦区，中央政府仅对其中的少数垦区进行中央集权，剩余垦区则采取省级政府管理的方式实行地方分权。具体来看，中央依据垦区的价值作用排序，选择下放垦区战略性不高的管理权，以发挥地方政府的积极性。比如广西、云南和海南三省级垦区，因为农垦面积较小，边疆局势稳定，天然橡胶需求下降等原因，导致垦区战略地位下降，因而不保留中央直属垦区的地位。这意味着由地方政府分权管理的、战略地位一般的省级垦区达到28个。而对国家战略意义重大的黑龙江、广东、新疆这三个省级垦区，则实行中央直接管理或者央地共管的治理模式，继续选择中央集权。

为何这三个省级垦区在国家安全上的战略性地位举足轻重？原因在于：黑龙江垦区是中国最大的垦区，拥有东北黑土地的天然禀赋，其在粮食和农副产品生产保障上作用凸显。而广东垦区，在历史上可追溯到华南垦殖局，地处南疆，垦区面积居全国前列，在国家战略上也不可替代。根据2016年的农垦年鉴数据，更为明显的战略作用体现在，黑龙江、广东、新疆三大省级垦区，人口占到全国农垦的35%，耕地面积占到全国农垦的65%，土地面积占到全国农垦的33%，粮食产量占到全国农垦的67%，生产总值占到全国农垦的47%。中央农业部也明确指出，“要把黑龙江农垦和广东农垦建设成为国际化的特大型现代农业企业集团，更好地起到保证国家粮食安全、食品安全和生态安全的战略作用”^②，这一说法也从侧面解释了黑龙江和广东为何被中央青睐，成为实行央地共管的直属垦区。另外，新疆垦区作为中央直接管理的特殊垦区，不仅仅在于该垦区可以为国家提供棉花、粮食等关乎国家民生的战略物资，还在于垦区地处边疆，周边国际局势

^② 农业部. 完善中央直属垦区省部共管、以省为主管理体制, http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/07/content_5020775.htm.

复杂, 战略性极为重要, 通过党政军合一的建设兵团体制, 可以有效保障边境稳定和民族融合。这使得新疆垦区采取更加高度集权的管理体制, 能更好地防控可能的治官风险。

总体上看, 当前中国农垦在管理体制上既有中央直管的新疆建设兵团, 也有省部双重领导的广东、黑龙江垦区, 在其他由地方管理的垦区中, 还分为省级管理和农场归属市县管理两种体制 (表4)^[34]。其中, 建设兵团实行党政军合一, 在社会经济发展上作为省级单位单列, 接受中央政府和新疆维吾尔自治区的双重领导。中央直属垦区主要领导干部任免、管理机构设置及人员编制、重大体制改革、资产处置等事项, 需按照职责分工, 征求国家有关部门意见。地方管理的垦区, 除了农垦业务上归农垦系统分级管理外, 其他农垦改制等事务由地方治理。从现有农垦体制的制度安排上看, 多种管辖方式基本体现了治民、治官和治事的战略性对央地分工的影响。

表4 当前国家的农垦体制类型

Table 4 The current types of agricultural reclamation systems in the country

垦区	管理体制	治理模式
新疆	建设兵团	中央直管、党政军合一
广东、黑龙江	中央直属农垦	省部共管、地方为主
其他省市、自治区	省级农场	省级属地管理
	市县级农场	市县级属地管理

3.3 治事是否战略需要影响央地分工变动: 以海南垦区为例

农垦的管理体制变迁, 说明中央对国有自然资源资产事务治理采取集权或者分权, 不仅受到治民与治官的约束, 还受到治事是否战略需要的影响。为验证事务的战略性导致央地分工动态变化的假说, 进一步以海南垦区的管理体制变迁作为典型案例展开分析。

海南垦区作为中国省级垦区, 其管理体制的动态变化分为以下几个重要阶段:

(1) 中华人民共和国成立初期, 海南作为广东垦区的一部分, 成立了华南农垦局海南分局, 接受中共中央华南分局和中央林业部双重领导。

(2) 1953年, 海南农垦地位发生重大转变, 华南垦殖局海南分局被下放到海南属地管理, 并实行企业化管理。1958年, 海南农垦管理权限被直接下放到海南行政公署。

(3) 1969年, 由中央军委批准, 海南农垦设立生产建设兵团, 归广州军区所辖, 接受中央军委领导。

(4) 1988年, 海南建省, 作为独立的垦区, 海南垦区被列入中央直属垦区序列。垦区实行中央和省双重领导、以省为主的管理体制。

(5) 2008年, 中央正式发文^③, 下放海南农垦的直属垦区地位, 海南农垦全面归海南管理。

可以发现, 上述时间节点, 海南垦区的管理权发生了先上收、后下放、再次上收以及重新下放的演变。这种农垦事务治理的央地分工变动, 其背后的原因可能来自天然橡胶资源对国家战略需要的变化。具体来说:

海南农垦的管理权限首次上升, 是因为天然橡胶在特殊时期属于国家战略性物资。中华人民共和国成立初期, 在美苏争霸的冷战背景下, 以苏联为首的社会主义联盟阵营地处高纬度地区, 无法种植橡胶, 也很难从其他国家地区进口橡胶。而中国位于热带边

③ 2008年7月, 国务院下发《关于同意推进海南农垦管理体制改革的批复》文件。

缘的地区，有种植天然橡胶的可能性。这一天然的地缘优势，使得1949年中华人民共和国一成立，苏联就询问中国是否能种植橡胶^[31]。1950年，随着中苏签订《中苏联合发展天然橡胶的协议》，中央意识到天然橡胶在保障国家安全上的战略意义，做出了建立华南橡胶基地的决策。同年，周恩来指示，橡胶作为国防与工业的重要资源，海南是目前唯一可以种植橡胶的地区，希望华南分局尽快建立海南垦区。

随着抗美援朝战争的爆发，中央对橡胶事业的开展更加迫切与重视。1951年，在帝国主义经济封锁的背景下，为保障国防和工业建设，党中央果断做出“一定要建立中国自己的天然橡胶生产基地”的战略决策，由政务院（现国务院）发布《关于扩大培植橡胶的决定》，并将发展橡胶的重点转移到海南，这说明海南垦区受到中央政府的青睐，战略地位日益凸显。至1953年，海南垦区相继建成13个垦殖所、92个垦殖场，使得海南成为橡胶资源战略下全国最大的垦区之一。

然而，1953年后，随着国际环境的改善，天然橡胶的战略需求不再迫切。一方面，抗美援朝战争结束，国际形势缓和，中苏橡胶合作的政治动机减少。另一方面，国际橡胶市场变化，中国突破了美英的国际禁运，缓解了橡胶的需求，导致国家在制订全国第一个五年计划时，做出了橡胶垦殖区域和数量大大减少、种植完成时间延长的决策。由于海南橡胶垦殖的战略地位下降，海南农垦的管理权被下放到地方。

直到20世纪60年代末，中苏持续交恶，中国面临的外部威胁加剧。为应对可能的战争威胁，天然橡胶的战略价值再次提升。在这一背景下，当时的海南垦区，天然橡胶的面积和产量占到全国的40%，对国家战略物资的供应安全意义重大^[35]。为避免海南农垦在特殊时期遭到的冲击，保障橡胶战略物资的正常生产，中央军委决定对海南垦区实行军管制度。

而1988年中央对海南垦区实行直属，一个重要的原因仍然在于橡胶这一特殊的自然资源。由于中国奉行独立自主、自力更生的基本国策，在改革开放初期外部环境不稳定的情况下，天然橡胶的战略价值不减。对中央来说，海南作为天然橡胶的主产地，其战略地位比其他省级垦区更高，为减少地方的代理风险，其垦区事务需要接受中央直接管理。

直到21世纪伊始，随着进一步改革开放，中国逐渐加大了天然橡胶贸易的市场化程度^[36]。此外，在工业领域，合成橡胶的应用性能也逐渐上升，应用广泛，基本实现了天然橡胶的替代^[37]。总之，市场化带来供给增加，以及技术进步产生的需求减少，导致天然橡胶资源不再成为国家安全不可或缺的组成部分。因为天然橡胶的战略价值逐步下降，加之海南的定位从热带作物岛向旅游发展与自由贸易岛转变，为提高管理效率，海南垦区的管理权限自然而然被再次下放到地方属地管理。

从上述分析可知，自然资源的战略价值程度是导致中央对某一自然资源资产采取集权还是分权的重要影响因素。海南垦区的管理体制变迁案例表明，中央政府对天然橡胶的战略需求增加时，海南垦区在农垦序列中的地位就得到提升。为了降低地方代理风险对国家安全的损失，中央政府采取了集权化的治理策略。反之，当天然橡胶的战略需求减少，海南垦区地位下降，则被重新下放到地方管理。当然，中央政府对诸如天然橡胶等自然资源战略价值程度的判断，来自于不同时期的风险感知。

4 结论与讨论

作为一个幅员辽阔,地方差异很大的国家,中国政府面临着如何在央地之间展开分工,以有效治理国有自然资源资产的挑战。对不同的国有自然资源资产类别,中央和地方政府在分工上采取集权治理还是分权治理的模式,本质上离不开国家政府体制的约束。为此,本文从国家治理视角,理论初判了治民、治官和治事对中央集权和分权管理的影响,并以国有农用地这一典型自然资源为例,从农垦管理体制的变迁初步证实了理论判断。得出的主要结论如下:

(1) 治民能否分离、治官能否分离、治事是否战略需要,决定了中央治理国有自然资源资产,采取中央直管、央地共管或者地方属地化管理的治理模式。

(2) 国有自然资源资产的央地分工治理,来源于中央政府对效率和风险冲突的权衡。

(3) 治事的战略性与否,是中央在某些国有自然资源资产治理中进行选择性集权的重要原因。

可以看到,“中央治官、地方治民”的央地模型,在国有自然资源资产治理领域依旧适用。研究发现,中央集权的原因来自于风险的降低,这与曹正汉^[5]的国家治理理论逻辑一致。但是本文还发现,自然资源或事务的战略性影响中央选择性集权的制度安排。这在自然资源资产领域普遍(比如自然生态空间、天然橡胶的资源、水资源的流域管理、重大项目的用地审批等),且不能单单用外部性理论或者全国性或地方性公共产品分别由中央或地方治理的西方联邦主义理论解释。

当然,本文还存在以下不足:(1)对国有自然资源资产的央地分工治理的假说论证还不够充分。从农垦体制的演变,分析了治官、治民和治事在央地分工的影响,这为理论假说提供了初步的证据。但仅考察了国有农用地这一类国有自然资源资产治理,为加强论证,有必要对其他典型自然资源资产展开多案例分析。(2)对治理环节的考察还不够。本文仅对某项国有自然资源资产由中央还是地方分工做出判断,过于笼统。在实践中,国有自然资源资产的治理,并不是将“什么资源归哪一级政府管”那么简单^[11]。尽管在理论初判阶段提及了按治理环节来判断央地分工,但实证上对治理环节的考察还欠缺,有待后续进一步的论证和讨论。

参考文献(References):

- [1] TIEBOUT C M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5): 416-424.
- [2] OATES W E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3): 1120-1149.
- [3] OATES W E. *Fiscal Decentralization*. New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972.
- [4] MUSGRAVE R. *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw, 1959.
- [5] 曹正汉. 中国的集权与分权:“风险论”与历史证据. *社会*, 2017, 37(3): 1-45. [CAO Z H. Centralization and decentralization of power structure: A theory of ruling risks and empirical evidence from Chinese history. *Chinese Journal of Sociology*, 2017, 37(3): 1-45.]
- [6] 周黎安. 再论行政发包制:对评论人的回应. *社会*, 2014, 34(6): 98-113. [ZHOU L A. Rethinking administrative subcontract: Reply. *Chinese Journal of Sociology*, 2014, 34(6): 98-113.]
- [7] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, 2011, (10): 67-85. [ZHOU X G. Authoritarianism and effective governance: The institutional logic of contemporary governance of China. *Open Times*, 2011, (10): 67-85.]

- [8] 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索. 开放时代, 2014, (4): 108-132. [ZHOU X G. From the "Law of Huang Zongxi" to the logic of the empire: The historical lead of the logic of Chinese state governance. Open Times, 2014, (4): 108-132.]
- [9] 周黎安. 行政发包制. 社会, 2014, 34(6): 1-38. [ZHOU L A. Administrative subcontract. Chinese Journal of Sociology, 2014, 34(6): 1-38.]
- [10] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 2011, (1): 1-40. [CAO Z H. The vertically decentralized authoritarianism and the mechanisms of political stability in China. Sociological Studies, 2011, (1): 1-40.]
- [11] 谭荣. 全民所有自然资源资产所有权委托代理机制解析. 中国土地科学, 2022, 36(5): 1-10. [TAN R. The principal-agent mechanism of state-owned natural resource assets. China Land Science, 2022, 36(5): 1-10.]
- [12] 祖健, 艾东, 郝晋珉, 等. 基于控制权理论的国土空间用途管制传导机制研究: 以昆明市规划实践为例. 城市发展研究, 2021, 28(11): 23-30. [ZU J, AI D, HAO J M, et al. Analysis on transmission mechanism of territorial and spatial use control based on the control rights theory: A case study of Kunming city planning practice. Urban Development Studies, 2021, 28(11): 23-30.]
- [13] 曹正汉, 聂晶, 张晓鸣. 中国公共事务的集权与分权: 与国家治理的关系. 学术月刊, 2020, 52(4): 69-83. [CAO Z H, NIE J, ZHANG X M. Centralization and decentralization of public goods provision in China: The relations with state governance. Academic Monthly, 2020, 52(4): 69-83.]
- [14] 曹正汉, 钟珮, 聂晶. 郡县制国家现代化: 中央政府如何扩大公共事务治理职能. 学术月刊, 2021, 53(9): 95-112. [CAO Z H, ZHONG P, NIE J. The modernization of the Junxian state: How does the Chinese central government expand its function of governance in public affairs. Academic Monthly, 2021, 53(9): 95-112.]
- [15] ZHOU T, HU R. Why the central government prefers to centralize spatial planning approval authority in China? An explanation based on land risk. Journal of Environmental Planning and Management, 2022, 66: 1-22.
- [16] 孔含笑, 沈镭, 钟帅, 等. 关于自然资源核算的研究进展与争议问题. 自然资源学报, 2016, 31(3): 363-376. [KONG H, SHEN L, ZHONG S, et al. Research progress and controversial issues of natural resources accounting. Journal of Natural Resources, 2016, 31(3): 363-376.]
- [17] 葛良胜, 夏锐. 自然资源综合调查业务体系框架. 自然资源学报, 2020, 35(9): 2254-2269. [GE L S, XIA R. Research on comprehensive investigation work system of natural resources. Journal of Natural Resources, 2020, 35(9): 2254-2269.]
- [18] BESLEY T, COATE S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach. Journal of Public Economics, 2003, 87(12): 2611-2637.
- [19] ALESINA A, SPOLAORE E. On the number and size of nations. The Quarterly Journal of Economics, 1997, 112(4): 1027-1056.
- [20] 曹正汉. 统治风险与地方分权: 关于中国国家治理的三种理论及其比较. 社会, 2014, 34(6): 52-69. [CAO Z H. Political risks and decentralization: The comparison of three models on Chinese governance. Chinese Journal of Sociology, 2014, 34(6): 52-69.]
- [21] 何爱平, 安梦天. 地方政府竞争、环境规制与绿色发展效率. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(3): 21-30. [HE A P, AN M T. Competition among local governments, environmental regulation and green development efficiency. China Population, Resources and Environment, 2019, 29(3): 21-30.]
- [22] 许恒周. 耕地保护: 农户、地方政府与中央政府的博弈分析. 经济体制改革, 2011, (4): 65-68. [XU H Z. Farmland protection: A game analysis among farmers, local governments and central governments. Reform of Economic System, 2011, (4): 65-68.]
- [23] 谭术魁, 齐睿. 快速城市扩张中的征地冲突. 中国土地科学, 2011, 25(3): 26-30. [TAN S K, QI R. Land acquisition conflicts during rapid urban expansion. China Land Science, 2011, 25(3): 26-30.]
- [24] 杨磊, 刘建平. 权力边界模糊与策略化治理: 土地冲突演变机制研究: 基于对湖北省L市和G开发区的调查. 公共管理学报, 2014, 11(4): 71-82. [YANG L, LIU J P. Fuzzy boundaries of authority and strategical governance: The study of evolution mechanism of land conflicts: Based on the investigation of L country and G development zone. Journal of Public Management, 2014, 11(4): 71-82.]

- [25] 单平基. 我国水权取得之优先位序规则的立法建构. 清华法学, 2016, 10(1): 142-159. [SHAN P J. The legislative construction of the priority rules for the acquisition of water rights in China. Tsinghua University Law Journal, 2016, 10(1): 142-159.]
- [26] 冯猛. 政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制: 基于四东县休禁牧案例的分析. 社会, 2017, 37(3): 215-241. [FENG M. Policy implementation cost and the occurring mechanism of bargaining among the Chinese governmental hierarchy: Based on analysis example of prohibition of grazing ban in Sidong county. Chinese Journal of Sociology, 2017, 37(3): 215-241.]
- [27] 梁若冰. 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法. 经济学(季刊), 2010, 9(1): 283-306. [LIANG R B. Promotion incentives, departmental interests and land lawbreaking under fiscal decentralization. China Economic Quarterly, 2010, 9(1): 283-306.]
- [28] 贺雪峰. 国有农场对农村经营体制改革的启示. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2017, (3): 1-7. [HE X F. Implications of state-owned farms for rural management system reform. Journal of Huazhong Agricultural University: Social Science Edition, 2017, (3): 1-7.]
- [29] 王玉东. 国有农场土地产权制度改革与对策研究. 北京: 中国农业大学, 2005. [WANG Y D. Research on the reform of land property rights system of state-owned farms and countermeasures. Beijing: China Agricultural University, 2005.]
- [30] 孙丽. 我国国有农场的形成、作用及现状. 黑龙江科技信息, 2011, (20): 149. [SUN L. The formation, role and status of state-owned farms in China. Heilongjiang Science and Technology Information, 2011, (20): 149.]
- [31] 贾大明. 农垦职工: 不该被社会遗忘的群体. 调研世界, 2002, (3): 40-43. [JIA D M. Reclamation workers: A group that should not be forgotten by society. The Research World, 2002, (3): 40-43.]
- [32] 唐正星. 国有农场制度变迁理论探讨. 农业经济问题, 2009, 30(10): 104-107. [TANG Z X. Exploring the theory of institutional change in state-owned farms. Agricultural Economic Issues, 2009, 30(10): 104-107.]
- [33] 尤飞. 新时期地方国有农场的“三大缺陷”与改革对策. 新疆农垦经济, 2007, (5): 44-47. [YOU F. The "Three Defects" of local state-owned farms in the New Era and countermeasures for reform. Xinjiang State Farms Economy, 2007, (5): 44-47.]
- [34] 廖周. 我国农垦改革历程及经验. 农业部管理干部学院学报, 2016, (3): 54-59. [LIAO Z. The history and experience of China's agricultural reclamation reform. Journal of Agricultural Management Institute of Ministry of Agriculture, 2016, (3): 54-59.]
- [35] 闫光林, 沈琦. 海南农垦发展史. 北京: 社会科学文献出版社, 2016. [YAN G L, SHEN Q. The History of Hainan Reclamation. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2016.]
- [36] 崔小明. “十三五”期间我国天然橡胶和复合橡胶的进口分析. 中国橡胶, 2021, 37(7): 52-58. [CUI X M. Import analysis of natural rubber and synthetic rubber in China during 13th Five-Year Plan period. China Rubber, 2021, 37(7): 52-58.]
- [37] 黄永. 我国胶鞋工业使用天然橡胶和合成橡胶的现状. 2009中国橡胶市场发展论坛(第四届), 2009. [HUANG Y. The current situation of using natural rubber and synthetic rubber in China's rubber shoe industry. 2009 China Rubber Market Development Forum (4th), 2009.]

Research on central-local division in governing the state-owned natural resource assets:

Based on the perspective of state governance

ZHOU Tian-xiao^{1,2}

(1. School of Business, Shaoxing University, Shaoxing 312000, Zhejiang, China;

2. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The principal-agent of the ownership of state-owned natural resource assets is essentially a matter of authority division between central and local governments. From the perspective of state governance, the central-local division principle in the governance of state-owned natural resource assets is analyzed and the choice logic of central centralization and local decentralization is revealed. The governance changes of state-owned agricultural land are used as an example to verify the authority division and dynamic adjustment process between the central and local governments in the management of reclamation areas. It is found that from the three dimensions of whether the governance of people is separated, whether the governance of officials is separated, and whether the governance of affairs is strategically needed, the governance of state-owned natural resource assets can be divided into centralized direct management, central-local co-management, and local territorialized management; the governance mode of state-owned natural resource assets will be dynamically adjusted with the change of dimensions. The central-local division lies in trade-off between efficiency and risk by the central government. The study will enhance the expansion of state governance theory in the field of natural resources, and has important theoretical and practical significance for the formation of the central-local division theory for the governance of state-owned natural resource assets and the realization of principal-agent mechanism of the ownership.

Keywords: state-owned natural resource assets; central-local relationship; centralization and decentralization; state governance; agricultural reclamation