

自然资源资产产权体系改革现状与政策取向 ——基于国家治理结构的视角

郭恩泽¹, 曲福田^{2,3}, 马贤磊^{1,2}

(1. 南京农业大学公共管理学院, 南京 210095; 2. 南京农业大学中国资源环境与发展研究院, 南京 210095;
3. 南京农业大学中国土地问题研究中心, 南京 210095)

摘要: 从国家治理结构视角出发, 探讨了党的“十八大”以来自然资源资产产权体系的改革进展, 面向中国式现代化的改革需求及未来改革的政策取向。研究显示: 改革优化了自然资源资产产权安排, 完善了自然资源资产的有偿使用制度和所有权分级行使机制, 但面向中国式现代化目标对改革提出了新的要求。未来自然资源资产产权体系改革要满足产权的市场化需求、法治化需求、平等化需求、所有权责权利关系匹配需求以及产权安排与行权安排匹配需求。为此, 未来改革应在构建城乡平等、结构完整、流动有序的自然资源资产产权安排基础上, 通过建立健全统一大市场、产权法治体系、委托代理制度与城乡融合发展机制等路径, 完善自然资源资产产权的行使机制, 以整体性改革促进自然资源资产权利权能的有效实现。

关键词: 自然资源资产; 产权体系; 改革现状; 改革取向; 国家治理结构

社会主义新时代以来, 国家以提升资源资产配置效率、推动资产价值显化和实现收益共享为核心目标, 沿袭市场化导向, 对全民所有和集体所有自然资源资产的产权体系进行的深化改革取得了显著成效, 已初步形成所有权与使用权分离的自然资源资产产权体系。但囿于自然资源资产治理本身的复杂性与多样性, 现阶段的自然资源资产配置效率仍然不高, 生态环境未得到有效保护且各方利益难以平衡^[1], 总体上中国自然资源资产产权体系改革仍处于进行时。党的“二十大”将“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”作为新时代新征程中国共产党的使命任务, 对党的“十八大”以来国家开展的自然资源资产产权体系改革提出了新任务与新要求。因此, 系统阐释社会主义新时代以来全民所有和集体所有自然资源资产产权体系的改革现状、现存问题与未来改革的政策取向, 对于面向中国式现代化的自然资源资产产权体系改革具有重要理论价值与现实意义。

现有研究从产权视角和法学视角出发, 发现历经改革开放四十余年的迅猛发展, 现阶段全民所有自然资源资产的产权制度和行使机制主要面临所有权主体的虚化与产权保护措施的弱化、央地财政事权与权责关系的不对等以及全民所有自然资源资产所有权委托代理机制失效等问题, 上述困境直接导致了全民所有自然资源资产的低效治理^[2-4]。对于集体所有自然资源资产, 党的“十八大”以来国家推动的“三权分置”改革虽然在提升资源配置效率和显化资源财产属性方面取得了显著的成效, 但所有权主体的内涵不

收稿日期: 2022-12-05; 修订日期: 2023-06-30

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (20JZD013); 国家自然科学基金项目 (72273064)

作者简介: 郭恩泽 (1994-), 男, 吉林吉林人, 博士研究生, 研究方向为自然资源管理和土地经济政策。

E-mail: 2019209010@njau.edu.cn

通讯作者: 马贤磊 (1981-), 男, 江苏宿迁人, 博士, 教授, 研究方向为自然资源管理和土地经济政策。

E-mail: maxianlei@njau.edu.cn

清, 产权权能难以有效实现等问题依旧制约着集体所有自然资源资产的治理绩效, 市场机制的制度效能尚未完全显化^[5-7]。因此, 学者们普遍认为国家应在分离所有者和监管者、公益性和经营性自然资源资产的基础上, 通过创新全民所有自然资源资产所有权委托代理机制化解全民所有自然资源资产治理困境^[8-11], 并在完善集体双层委托代理机制的基础上, 通过进一步深化农村集体产权制度改革和农村土地制度改革, 强化集体所有自然资源资产产权的财产属性以化解集体所有自然资源资产产权治理所面临的问题^[12]。总体来看, 现有研究充分探讨了全民所有和集体所有自然资源资产产权体系所面临的问题和解决方案, 但普遍割裂了两种类型自然资源资产的内部联系, 未将二者纳入统一框架开展整体性分析, 同时也过多聚焦于自然资源资产的产权安排, 忽略或弱化了行权安排对自然资源资产治理的重要影响。虽然也有学者关注到了全民所有和集体所有自然资源资产之间的整体性联系, 以及行权安排之于自然资源资产有效治理的重要意义^[13], 但在研究中并未将产权安排和行权安排置于国家治理结构的宏观视角下开展讨论^①, 且缺乏与中国式现代化这一重要使命的有机结合。

基于此, 本文将自然资源资产产权体系分为产权安排和行权安排两个维度, 从面向中国式现代化的发展目标出发, 基于政府与市场、中央与地方、城市与乡村、国家与社会四大关系的调整, 揭示社会主义新时代以来自然资源资产产权体系改革所取得的进展与现存问题, 并立足于中国式现代化的发展使命揭示自然资源资产产权体系现阶段面临的现实需求与改革取向。本文的主要创新之处在于: (1) 从国家治理结构视角出发, 建立了自然资源资产产权和国家治理之间的理论关联, 并将全民所有和集体所有自然资源资产产权体系纳入该统一框架, 使分析更具整体性和系统性。(2) 从产权安排和行权安排两个维度阐释了自然资源资产产权体系的构成及其变化, 突出了两者间的关联性。(3) 基于党的“二十大”所提出的新要求与新任务, 基于中国式现代化这一历史发展使命, 梳理了未来自然资源资产产权体系改革的现实需求, 并提出了面向中国式现代化的自然资源资产产权体系改革方向。

1 国家治理结构视角下的自然资源资产产权体系改革分析框架

1.1 自然资源资产产权体系建构的理论基础

自然资源资产可以理解为是资源禀赋稀缺、产权法理明晰、效益价值可量化、具有特定空间形态边界的自然资源, 其产权在法理上通常呈现出所有权、使用权等多种权利类型, 在所有权属性上则被区分为国家所有和集体所有。鉴于自然资源资产产权体系的复杂性, 本文将自然资源资产产权细分为载体产权和衍生的产品产权^②, 并重点围绕更具基础性的载体产权进行剖析。

借鉴巴泽尔^[14]的产权经济分析研究思路, 产权可以分为经济权利和法律权利两种类

① 在社会主义基本经济制度与政治制度下, 自然资源资产是最基本的经济要素、社会要素与生态要素, 其有效管理是保障经济高质量发展、人与自然和谐共生和共同富裕等目标实现的重要前提。因此, 自然资源资产产权治理是国家治理体系中的重要组成部分, 深深嵌入到国家治理结构, 受到政府与市场、国家与社会、中央与地方、城市与乡村四大治理关系调整的决定性影响。

② 一般来说, “自然资源资产产权”代指土地以及附着于土地之上或之下的森林、草原、矿产等等一系列自然资源资产的产权。但从现实情况来看, 这些自然资源资产均是附着于土地而存在的。由此自然资源资产产权可以细化为以土地为主体的“载体产权”, 以及由附着于土地之上或之下的其他多种自然资源资产所形成的“产品产权”。

型。经济权利是自然人追求的最终目标,法律权利作为国家和政府承认和执行的那部分权利,事实上起到了保障经济权利有效实现的功能。相关研究也表明,相较于产权界定层面的制度安排,创新探索产权实施层面的经营方式转型更有利于取得预期的政策效果^[15]。依据上述思路,具体到中国自然资源资产产权体系同样可以划分为产权安排和行权安排两种类型。自然资源资产的产权安排界定了自然资源资产的权利权能结构,行权安排则是指国家为实现具体权利权能而设置的制度化实现机制。本文认为,产权安排是行权安排得以存在的前提,产权安排的调整构成了行权安排变化的驱动力。但是,当行权安排的调整依旧难以促进产权安排的有效实现时,行权安排则会将权利权能实现中存在的困境反馈到产权安排层面,进而构成产权安排改革的动力。譬如,中国宅基地制度改革试点创造的“三权分置”产权安排需要通过委托代理机制、集体自治机制和市场化机制三者匹配的行权安排方可有效实现,而在宅基地“两权分离”时期,委托代理机制、集体自治机制和市场交易机制历经多轮调整均难以发挥其应有作用,这些困境反馈到宅基地产权安排层面,从而推动了社会主义新时代来以建立和完善“三权分置”制度为核心的宅基地制度改革试点,并通过调整宅基地制度的产权安排和行权安排的匹配程度提升制度的有效性^[16]。

以市场化和财产化为导向的自然资源资产产权体系改革极易引发自然与社会之间的内在矛盾,特别是在缺乏政府有效管制的前提下,以简单经济关系而非生态原则将自然资源的内在价值等价于市场价值,会引发严重的生态环境危机^[17,18]。因此,自然资源资产产权体系的建构不仅应当注重构建私有化产权来发挥市场机制作用,也强调建构能够保障产权权能有效实现的行权安排,从而有效提升自然资源资产治理绩效^[19,20]。由此可见,私有制下的自然资源资产产权体系建构逻辑是:通过私有化产权安排辅以有效的行权安排发挥市场机制的作用,实现自然资源资产的有效治理。但是,即使是受到广泛认同的市场机制,其特有的产权安排和行权安排也并非自发形成,而是需要国家和政府设置和维持符合市场化要求的自然资源资产产权体系。基于此,西方社会学界提出了“关系型嵌入”理论解释国家、政府与市场之间的理论联系^[21],即国家在利益集团的游说下,通过调整政府管制边界、特许经营范围等内容,主动调整政府与市场关系,从而将资本利益团体所倡导的市场化目标嵌入至产权制度的建构之中,针对性地设置有利于市场机制发挥作用的产权安排和行权安排^[22,23]。

1.2 中国特色自然资源资产产权体系改革的分析框架

有别于一般的产权理论和私有制经济制度,中国特色社会主义语境下的市场体制以社会主义基本经济制度和社会基本政治制度为决定性因素和制度基础。因此,作为市场机制的基础与前提,中国的产权制度在政治力量的嵌入之下具有显著的公有制特征,且产权状态受到国家治理结构的直接影响。因此,从国家治理结构出发理解中国特色自然资源资产产权体系改革具有重要价值。

什么是国家治理结构?有研究将国家治理体系等同于国家治理结构,认为国家治理体系是纵横交错的,包括纵向的层级关系与横向的治理主体及其内部要素之间的关系^[24]。也有研究认为国家治理结构是国家治理体系的一部分,治理体系可以分为结构和关系两个维度^[25]。相较于国家治理体系的概念,国家治理结构更强调功能和治理要素的排列组合。因此,国家治理结构应当是作为国家治理体系中治理主体间的固定关系形式,体现

为由各种刚性制度安排塑造出的制度基础^[25]。作为实现不同时期国家治理目标的手段，国家或政党通常以通过调整国家治理结构形塑有利于国家治理目标实现的制度基础及其实施方式。综上所述，本文界定的国家治理结构，是以国家治理目标的嵌入为改革动力，以社会主义基本经济制度为基础，以社会主义基本政治制度为决定性因素，通过调整政府与市场关系、国家与社会关系、中央与地方关系、城市与乡村关系所形成的刚性制度安排集合。

图1展示了国家治理结构视角下中国特色自然资源资产产权体系改革的分析框架。总体上看，从国家治理结构视角出发，自然资源资产产权体系改革应当坚持以全民所有制和集体所有制为核心的制度基础，更应当发挥社会主义公有制对自然资源资产产权体系建构的决定性作用。具体而言，中国自然资源资产产权体系改革应始终以国家治理目标的嵌入为改革动力，以转变政府与市场关系、中央与地方关系、城市与乡村关系、国家与社会关系为抓手，转变自然资源资产产权体系建构的制度基础，形塑更有利于实现国家治理目标的自然资源资产产权安排与行权安排。在此过程中，政府与市场关系是指在资源配置过程中的政府和市场的作用范畴，体现为国家对自然资源资产产权的界定与行使以及对市场机制的建构等；中央与地方关系则是国家对中央政府和地方政府之间纵向关系的调整，主要集中于财政事权关系和权利职责范围，体现为中央政府利用委托代理机制对地方政府的授权、放权、监督与激励；城市与乡村关系主要集中于国家对城乡二元分割体制的维护与解构，重点关注国家利用法律或者行政手段对城乡发展权的合理配置；国家与社会关系涉及“国家”和“社会”在政治领域和社会经济领域的方方面面，很大程度上包含了政府与市场、中央与地方、城市与乡村的三大关系，因此，本文所关注的是“狭义”上的国家与社会关系，仅从产权视角出发，重点关注国家如何通过从行政管理转向依法治理影响自然资源资产产权的建构。

2 党的“十八大”以来自然资源资产产权体系的改革现状

2.1 自然资源资产产权体系改革进展

纵观党的“十八大”以来的十年，国家围绕全民所有和集体所有自然资源资产产权制度开展了一系列重大改革，逐步将高质量发展、共同富裕和生态文明建设三大维度的

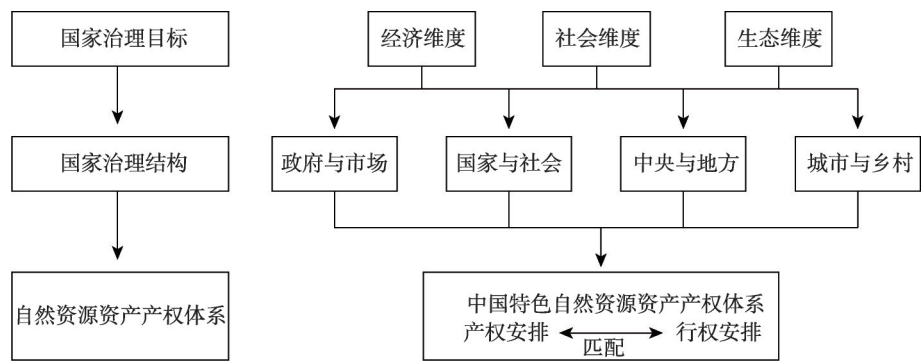


图1 国家治理结构视角下中国特色自然资源资产产权体系改革分析框架

Fig.1 An analytical framework for the property rights system of natural resources assets from the perspective of national governance structure

治理目标嵌入至中国特色自然资源资产产权制度体系,初步构建了有利于结构升级、收益共享、绿色发展的产权安排和行权安排,有效扭转了自改革开放以来自然资源与生态环境缺乏保护的不利局面。基于本文提出的国家治理结构视角下中国特色自然资源资产产权体系改革分析框架,已有改革进展可从以下四个方面予以梳理。

在政府与市场关系层面,改革完善了自然资源资产产权安排,夯实了自然资源资产有偿使用制度基础,扩大市场机制在资源资产配置中的作用范畴,促进了自然资源资产价值显化与配置效率提升。一方面,国家通过改革明确了全民所有自然资源资产使用权财产性权能,提升了全民所有自然资源资产产权安排的完整性与稳定性,进一步促进了资源资产价值显化。以国有建设用地为例,改革显著提升了国有建设用地使用权转让、出租、抵押等财产性权能的稳定性,促进了市场机制在国有建设用地配置领域从发挥基础性作用转向决定性作用,数据显示,2020年国有建设用地出让规模与总价款均突破历史最高水平,二者规模分别达到31.49万 hm^2 和8.04万亿元,价值显化成效显著^③。在矿产资源领域,国家则通过提出探索油气探采合一权利制度、明确采矿权抵押权能、合理延长探矿权和采矿权的有效期及延续、保留期限^④,进一步提升了产权的完整性与稳定性。另一方面,国家以“还权赋能”为主线,通过完善集体所有自然资源资产产权体系,有效提升了集体自然资源资产市场化配置程度。例如,改革通过推动耕地和集体林的“三权分置”,有力提升了耕地和集体林产权的明晰程度和权能的完整性,使农户所享有的土地权利和权能内涵愈发完整,促进了集体自然资源资产市场化配置水平的深化与拓展。数据显示,“三权分置”改革后,2018年耕地流转面积已经占承包耕地面积的38%^[26],2016—2018年间,林地经营权流转证发放数量分别为36.36万本、36.03万本和21.71万本,有效保障了集体林经营权,促进了集体林产权流转市场的健康发育^⑤。

在国家与社会关系层面,改革通过自然资源资产产权制度调整和法律体系建设,为自然资源资产的依法治理提供了基础,也为自然资源资产产权主体有效行使权利提供了法律保障。具体来看,改革通过“试点+立法”的双重手段,夯实了自然资源资产产权行政管理的法律基础,为自然资源资产领域的行政决策、行政管理、行政监督提供了重要标尺,提升了自然资源资产产权安全性。例如,国家在“十八大”后通过推动国有林场改革试点和修订《中华人民共和国森林法》,为国有森林产权的行政管理设定了严格的制度边界,也为依法确定国有森林产权关系,保障国有林产权主体权利和权益提供了法律保障,有力地增强了国有森林资源产权的安全性,保障了森林资源总量的稳步提升。以牡丹江市为例,通过深化推动国有林场改革,当地森林保有量持续增加,截至2020年已达到107.2万亩(1亩 $\approx 667\text{ m}^2$),覆盖率达81.4%^⑥。

在中央与地方关系层面,通过开展机构改革和全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革,重新划分中央政府和地方政府在自然资源资产领域的财政事权和支出责任,提升了全民所有自然资源资产行权安排的有效性。以分部门行使各类全民所有自然

③ 数据来源于自然资源部官方网站(<https://www.mnr.gov.cn/sj/tjgb/>)。

④ 2019年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》。

⑤ 数据来源于国家林业和草原局官方网站(<http://www.forestry.gov.cn/lcgk.jhtml>)。

⑥ 数据来源:森林保有量107.2万亩、覆盖率81.4%→牡丹江国有林场改革成效显著.牡丹江市人民政府(mdj.gov.cn)。

资源资产管理和保护职责的职能划分体系所引致的高协调成本已经不适合国家治理能力现代化的内在要求^[2]。因此,改革通过组建自然资源部将各类全民所有自然资源资产进行统一管理,降低全民所有自然资源资产的治理成本,同时通过推动全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革,明确央地政府在全民所有自然资源领域的财政事权关系,厘清央地政府在自然资源资产管理领域的权利边界,匹配全民所有自然资源资产产权行权主体与行权能力^[27],从而保障全民所有自然资源资产的交易权与行权主体的收益权有效匹配。

在城市与乡村关系层面,以“城乡融合,要素平等”为取向的农村集体产权制度改革与农村土地制度改革,在一定程度上消除了自然资源资产产权之间的城乡二元差距,推动了城乡间的平等发展。农村集体产权制度改革改善了集体产权长期以来存在的主体虚化问题,有效维护了农村集体收益权。与之相匹配,农村土地制度改革重点围绕集体经营性建设用地和宅基地产权制度,与农村集体产权制度改革协同发力,有效提高了农民集体的市场参与能力和市场竞争能力。以集体经营性建设用地为例,改革赋予了集体经营性建设用地与国有建设用地“同地同权”的制度地位,允许集体经济组织者以土地使用权入股、联营的方式与其他单位或个人共同举办企业,使集体经营性建设用地所有权和使用权的部分财产性权能得以有效落实,一定程度上缩小了集体建设用地产权和国有建设用地产权的差距。在宅基地制度改革方面,国家沿袭“三权分置”的市场化改革思路,通过完善宅基地资源的产权安排和提升行权安排的有效性,提升了宅基地资源产权的完整性与可交易性^[16],进一步缩小了全民所有和集体所有自然资源资产产权的城乡二元差距。依据集体经营性建设用地改革试点的成果,截至2018年底,集体经营性建设用地已入市面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.6亿元^⑦。与之同期试点的土地征收补偿制度改革也在《土地管理法》修订中得到充分体现,为以利益共享为导向的土地征收制度提供了法律依据^[28]。

总体上,新时代以来自然资源资产产权安排的调整深刻影响了自然资源资产行权安排的表现形式,提升了产权安排与行权安排的关联性。具体而言,在产权安排上,国家对于全民所有自然资源资产产权安排的调整集中于对权能结构的完善与确认,重点增强产权的稳定性和可交易性;对于集体所有自然资源资产产权安排的调整则兼顾权利权能结构两个方面,意在总体提升产权的稳定性、完整性与可交易性。从产权安排对行权安排的影响来看,一方面,全民所有自然资源资产产权安排的稳定性与可交易性提升对自然资源资产行政管理提出了新要求,更加强调对于自然资源资产确权登记制度、调查监测、审计制度的重视^[29,30],由此形成了以全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革和有偿使用制度改革为核心的行权安排调整思路。另一方面,从集体所有自然资源资产产权安排调整出发,构建适应于完整性、可交易性更强的行权安排是实现国家治理目标的重要路径。由此,国家提出了以建设城乡统一建设用地市场和完善集体所有自然资源资产有偿使用制度为核心,统筹强化集体所有权有效实现模式,保障农民财产权益的行权安排调整格局。

2.2 自然资源资产产权体系改革现存问题

中国自然资源资产产权安排虽然通过“十八大”以来的系列改革日趋完善,自然资

⑦ 2018年《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》。

源资产行权安排的调整也取得显著成效,但部分自然资源资产在产权安排和行权安排上依旧存在结构不完整、缺乏权能实现途径等问题,自然资源资产产权体系改革总体上仍处于进行时。对标新时代新征程的国家治理目标,现阶段自然资源资产产权体系改革在产权安排和行权安排以及二者之间的匹配程度三个方面均有提升改善空间。本文将从政府与市场关系、国家与社会关系、中央与地方关系、城市与乡村关系的角度,分别探析自然资源资产产权体系改革在产权安排和行权安排方面存在的具体问题,并从自然资源资产产权体系的整体性视角出发,分析产权安排和行权安排在匹配程度方面的不足。

2.2.1 产权安排存在的问题

从政府与市场关系角度观察,现阶段的自然资源资产产权体系依旧难以达到“市场发挥决定性作用”的治理要求。一方面,全民所有和集体所有自然资源资产的所有权虚置和所有权主体弱化问题尚存。如国有森林资源和草原资源的所有权的代理行使主体仍旧有待明确,所有权代理行使主体缺乏有效的权能实现手段,使之难以处置自然资源资产管理过程中面临的违规占用问题。另一方面,自然资源资产产权交易限制依然繁复,交易偏离市场,所有权收益流失严重。如石油资源勘探开发与供应销售依旧具有较强的政府垄断色彩,产权交易严重偏离市场;而煤炭资源的市场主体处于严格的行政审批管制之下,市场门槛过高,且由于相关法律难以限制矿业权主体以承包、租赁等方式进行二次流转,致使全民所有自然资源资产收益大幅流失^[31]。

从国家与社会关系角度观察,虽然改革在一定程度上增强了对全民所有和集体所有自然资源资产产权经济权利的法律界定和保护,但依旧缺少对产权实施路径明确的法律表达。如2019年《土地管理法》的修订虽然拓展了集体经营性建设用地的产权结构,但对于集体经营性建设用地使用权各项财产性权能的实现方式,仅以参照同类国有建设用地执行的方式进行表述,不利于相关权能的有效实现。与之相似,2020年自然资源部起草的《矿产资源法(修订草案)(送审稿)》虽然充分肯定了“所有权+采矿权+探矿权”的矿产资源产权安排,但对于矿业权二级市场的建构仍旧没有明确表态,一定程度上限制了矿业权的进一步流转。

从城市与乡村关系角度观察,全民所有和集体所有自然资源资产相关法律对产权结构的界定不够清晰,自然资源资产产权的城乡二元分割依旧存在,集体所有产权相较于全民所有产权仍处于弱势地位。如农村宅基地资源产权现阶段在法律上依旧表现为“所有权+使用权”的二元模式,且使用权具有繁复的交易限制,虽然同属于建设用地范畴,但显然农村宅基地产权难以等价于国有建设用地使用权甚至是集体经营性建设用地使用权^[16]。同时,由于现有法律对于“农村集体”的法律表达始终处于模糊状态,并未明确界定“集体”和“集体成员”的具体含义和范畴,与国家主体地位的优越性和优先权相比,集体所有权仍处于弱势地位^[32]。

2.2.2 行权安排存在的问题

从政府与市场关系角度观察,现阶段部分自然资源资产市场定价机制和有偿使用制度尚未建立,市场交易机制更是有待健全。例如,中国水资源缺乏切实可行的市场定价机制,水价标准普遍较低,不利于水资源的高效合理配置^[33]。另外,对于广泛的生态产品来讲,生态产品和生态资产的价值核算机制、资金支持体系、市场化交易价格机制与补偿机制都还存在制度瓶颈,制约了生态产品价值通过市场机制有效实现^[34]。

从国家与社会关系和城市与乡村关系角度观察, 自然资源资产管理过程中的法律执行手段界定不足, 自然资源资产依法治理的有效性、全面性与权威性亟待提升。例如, 现有法律并未明确全民所有自然资源资产所有权代理主体可以通过何种形式手段制止侵占全民所有自然资源资产的行为, 如农户蚕食国有森林边界, 牧民在未承包的国有草原放牧等。与之相似, 在集体所有自然资源资产产权体系中, 其行权安排既包含了中央政府委托农业农村部等国家部委以及地方政府进行管理与规划, 也包含集体所有自然资源资产法律主体“农村集体”委托集体经济组织或村民委员会代理其所有权主体地位的双重委托代理关系。但在此过程中, 一方面农业农村部、自然资源部等部委以及地方政府在履行中央政府委托的管理和规划职责中, 具体的责权利边界并未明确划分; 另一方面《土地管理法》《农村土地承包经营法》中并未明确界定集体经济组织或村民委员会究竟可以在多大程度上代行所有权主体的权能, 由此极易导致对集体所有自然资源资产的管理缺位与收益流失。

从中央与地方关系角度来看, 以全民所有自然资源资产所有权委托代理机制为核心的制度改革成效尚未显现, 央地政府财政事权与支出责任不匹配问题尚未彻底根除。一方面, 地方政府在自然资源资产管理领域的财政收入与事权支出依旧不匹配, 地方政府在缺乏财政支撑的情况过多地承担了自然资源资产保护责任, 显著削弱了保护自然资源资产的能力。如在国家公园的管理实践中, 国家公园管理局需面临大量与地方政府之间的权责利关系协调, 制约了国家公园的运行效率^[27]。另一方面, 由于制度性监督体系的缺失, 以及作为全民所有自然资源资产所有权委托代理机制有效行使的基础, 编制自然资源资产清单工作在推进中阻力重重, 使中央政府在监督各级代理人履职情况时缺乏依据, 且降低了委托代理机制的效能, 变相增强了地方政府在自然资源资产利用中进行短期机会主义行为的激励, 为自然资源资产的有效治理埋下了潜在风险。

2.2.3 产权安排与行权安排的匹配程度有待进一步提升

总体来看, 现阶段中国自然资源资产产权体系的产权安排和行权安排在匹配程度方面的问题依然存在。行权安排作为产权安排有效实现的制度化机制, 应当与产权安排形塑的权利权能结构紧密关联。但从改革进展来看, 无论是全民所有或是集体所有的自然资源资产行权安排均与产权安排有一定程度的割裂。一方面, 虽然全民所有自然资源资产产权安排的财产属性较为明晰, 且可交易性和稳定性在新时代以来的改革进展中得到有效提升, 但是与之相对应的有偿使用制度、市场定价机制、市场准入机制和收益分配机制等行权安排相较于产权安排依旧滞后。譬如矿业资源产权安排虽然已经形成“所有权+探矿权+采矿权”的权利结构, 但在矿业资源市场化交易的过程中, 矿业资源尚未形成成熟的市场定价机制, 且市场准入门槛过高, 致使采矿权和探矿权的价值难以得到更为充分的显化, 也制约了增值收益的有效分配。另一方面, 虽然新时代以来国家开展的农村集体土地制度改革和农村集体产权制度改革提升了集体所有权的权能范围, 但是在行权安排层面, 所有权的有效行使机制依旧不甚明确。例如宅基地集体所有权的管理权能、收益权能的具体实现机制尚未形成切实可行的制度化机制; 集体经营性建设用地虽然在产权安排层面具有了更高的可交易性, 但受制于尚未成熟的城乡统一建设用地市场, 改革赋予集体经营性建设用地的各项财产性权能依旧难以实现。

3 面向中国式现代化的自然资源资产产权体系改革的需求与取向

3.1 自然资源资产产权体系改革的现实需求

党的“二十大”提出要“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”作为新时代新征程的国家发展使命任务。从经济维度来看,中国式现代化的首要任务就是要通过建设新发展格局,建设现代化高标准市场体系等手段实现经济的高质量发展^[35]。从社会维度来看,中国式现代化其核心任务就是在不断解放和发展生产力的基础上实现全体人民共同富裕,严防两极分化^[36]。从生态维度上来看,中国式现代化的价值追求是通过践行绿色发展理念和走可持续的高质量发展道路实现人与自然和谐共生的现代化发展^[37]。

因此,基于政府与市场关系、国家与社会关系、中央与地方关系、城市与乡村关系层面的考察,下一阶段面向中国式现代化的自然资源资产产权体系改革,可以进一步细化为产权的市场化需求、产权的法制化需求、所有权责权利关系的清晰匹配需求、产权的平等化需求以及产权安排与行权安排的匹配需求五个方面。

(1) 产权的市场化需求。基于“市场发挥决定性作用”的要求,改革应在建设自然资源资产产权体系的过程中进一步明确全民所有自然资源资产的概念与范围,明晰界定自然资源资产产权,强化市场发挥决定性作用的产权基础。同时,改革应持续深化自然资源资产市场化配置机制,完善市场化定价机制,进一步维护产权收益。

(2) 产权的法治化需求。基于党的“二十大”报告提出的“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”的时代要求,自然资源资产产权体系改革一方面应在中国基本政治制度框架下,进一步建立健全自然资源资产产权法律体系,明确“全民所有”和“集体所有”两大所有权主体的人格化表达与产权内涵。另一方面,改革需明确自然资源资产产权行政管理的范围边界,提升自然资源资产产权法律制度的全面性与权威性,实现自然资源资产产权管理领域的依法行政决策、依法行政管理、依法行政监督,消除行政管理对产权主体利益的侵害,防范产权收益的无序流失。

(3) 所有权责权利关系的清晰匹配需求。一方面国家需在全民所有自然资源资产所有权委托代理机制框架下,合理分配中央政府和地方政府对全民所有自然资源资产的处置权、管理权和收益权,平衡地方政府作为全民所有自然资源资产所有权代理人在负责全民所有自然资源资产实际管护职责与资产收益之间的关系。另一方面,改革应进一步健全全民所有自然资源资产产权监管体制,厘清地方政府代理权限的边界,消除地方政府在自然资源资产行政管理中仍存在混淆所有权代理人和监管人身份的情况。

(4) 产权平等建设需求。一方面,基于经济高质量发展的要求,改革需构建以要素平等和城乡融合为主要特征的自然资源资产产权体系,拉平城乡自然资源资产产权差距,激活长期以来由于产权残缺的制度缺陷所导致的资产属性不彰且配置效率低下的集体所有自然资源资产。另一方面,改革则需建设城乡统一、区域统一的资源大市场,通过提升资源资产在城乡与区域的配置效率,促进城乡的平等发展和共同富裕。

(5) 产权安排与行权安排的匹配需求。从提升自然资源资产产权体系有效程度的角度出发,立足于新时代以来国家构建的全民所有和集体所有自然资源资产产权安排,在行权安排层面探索出与产权安排匹配的权利权能的有效实现路径,更有利于从自然资源资产价值实现与有效治理的角度主推中国式现代化目标的实现。

3.2 面向中国式现代化的自然资源资产产权体系改革取向

结合新时代新征程以中国式现代化为核心的国家发展使命任务，自然资源资产产权体系未来改革思路可以概括为：以中国式现代化的新要求与新任务为国家治理目标，借助政府与市场、国家与社会、中央与地方、城市与乡村四大关系的调整，以提升市场机制在资源配置中的决定性作用，夯实自然资源资产管理体制的法律基础，建立健全边界清晰、财政事权匹配、权责分明的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制和集体所有自然资源资产双重委托代理机制为具体内容，丰富并完善全民所有和集体所有自然资源资产的产权安排与行权安排。具体而言：

(1) 借助政府与市场关系的改革，加快推进石油资源、农村宅基地等自然资源资产产权改革，明确这些资源的权利归属和权能状态，为市场化配置资源提供基础。在石油资源领域，改革应着力深化落实《深化石油天然气体制改革的若干意见》精神，在保障国家能源安全的前提下放宽市场准入门槛，构建科学、精准的市场主体准入机制，鼓励符合资质的市场主体参与交易，形成市场化的价格形成机制。对于农村宅基地，要加速推动宅基地“三权分置”改革试点进程，深化探索宅基地使用权的多元放活形式，明确宅基地资格权的具体权利内涵与认定范围，形成可复制可推广的试点经验。与此同时，着力消除流域水资源、建设用地、矿产资源等要素流动过程中的区域、城乡、行业之间的产权交易壁垒，以及政府对自然资源资产交易权的不当干预与政府定价权的行政垄断，通过形塑统一平等的市场交易秩序、市场监管秩序和市场竞争秩序，推动自然资源资产产权交易在区域市场、城乡市场、行业市场间的自由流动。

(2) 借助国家与社会关系的重塑，一方面应修订完善现有的《矿产资源法》《水法》《草原法》等单一门类自然资源管理法律，健全自然资源资产产权管理的法治体系，从而为上述资源的产权界定、资源利用规划编制等提供符合新发展理念和经济高质量发展要求的法律依据。另一方面，加速《耕地保护法》《国土空间利用规划法》《农村集体经济组织法》等关联到自然资源资产行权安排的法律修订进程，为全民所有和集体所有自然资源资产的权能行使及行政管理提供全面、有效、权威的依法治理体系。例如，加速国土空间治理体系建设步伐，确立全域国土空间用途管制体系的制度框架，明确区域之间、部门之间、自然资源资产类型之间的管制边界和管制规则，厘清自然资源资产产权的管制界限；又如通过《农村集体经济组织法》明确“农村集体”和“集体成员”的具体含义、范畴以及其拥有自然资源资产产权的地位。

(3) 借助中央与地方关系的调整，一方面，应着力推进全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革，明确中央政府和地方政府在自然资源资产管理领域的行权清单，重置央地政府在自然资源资产领域的财政事权与支出关系，以自然资源资产收益权的重置平衡央地政府的财政支出责任，减轻地方政府财政压力，助力绿色可持续发展。另一方面，改革需塑造多中心的自然资源资产治理机制，积极探索市场主体与社会主体参与自然资源资产治理的有效路径，明确全民所有和集体所有自然资源资产所有权主体及代行主体权利行使范畴，优化政府职能，厘清所有权主体和使用权主体边界，明确区分“运动员”和“裁判员”，积极探索社会资本介入自然资源资产管理的具体机制，消除政府的过度干预，实现自然资源资产的优化配置及产权主体收益保障。

(4) 借助城市与乡村关系的重构，一方面，改革应借助农村集体产权制度改革和农村土地产权制度改革契机，接续强化包括农村土地、林业资源、灌溉水、生态资源在内

的集体所有自然资源资产产权的所有权主体,建设切实具有民事权利能力和民事行为能力的“农村集体”代理主体。继续深化诸如宅基地、集体建设用地、林业资源、生态资源的使用权制度改革,以强化交易权、收益权、抵押权为核心,进一步提升这些资源使用权的财产属性。同时以城乡要素平等交换为原则,消除全民所有和集体所有自然资源资产之间的产权制度差距,提升集体所有自然资源资产产权的完整性、排他性与可交易性。另一方面,改革应以城乡融合发展为窗口,对标全民所有自然资源资产市场化交易机制,建设兼顾发展和共享的城乡统一自然资源资产市场,促进城乡要素的双向自由流动,打破城乡自然资源要素流动壁垒。

(5) 立足产权安排与行权安排的匹配,一方面改革应遵循产权安排是行权安排的前提的原则,围绕全民所有自然资源资产产权安排在稳定性和可交易性两个维度的变化深刻调整行权安排的表现形态,以完善全民所有自然资源确权登记、监管监测、价值核算为路径,提升全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的有效性,从而形成全民所有自然资源资产产权安排和行权安排相互匹配、相互促进的实践形态。另一方面,改革应基于集体所有自然资源资产产权安排在完整性和可交易性方面的重大转变,参考全民所有自然资源资产行权安排规则,构建并完善集体所有自然资源资产有偿使用制度、市场定价制度和市场准入机制,为集体所有自然资源资产产权的各项财产性权能提供制度化实现机制。

4 结论

本文将全民所有和集体所有自然资源资产产权体系建构置于“国家治理目标—国家治理结构—自然资源资产产权体系建构”的分析框架,从产权安排和行权安排两个维度阐释了“十八大”以来的自然资源资产产权体系的改革现状,以及面向中国式现代化的自然资源资产产权体系改革需求与未来取向。本文认为,中国特色自然资源资产产权体系改革总体上优化了自然资源资产产权体系,提升了产权的完整性、排他性和可交易性,优化了自然资源资产的有偿使用制度、法治基础和所有权分级行使机制。但是面向中国式现代化目标,现阶段的自然资源资产产权体系依旧难以达到“使市场发挥决定性”作用的要求,市场化定价机制、统一性法律法规体系、所有权权责利匹配机制和城乡产权平等化机制依然不完善。因此未来改革应当着重推动完善自然资源资产产权二级市场建设,消除区域、城乡、行业之间的交易壁垒,完善自然资源资产法治体系,明确全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,制定行权清单,加速构建城乡统一的资源大市场,以提高产权安排和行权安排匹配程度为标准,推动全民所有和集体所有自然资源资产产权安排与行权安排的整体性建设。

需要说明的是,本文仍然存在以下不足,需要未来研究持续关注。一方面,由于自然资源资产类型纷杂多样,仅分析了以土地载体的自然资源资产,并未涵盖如海岛、空气等其他具有更强生态价值和安全价值的自然资源资产产权体系的改革进展与现存问题;另一方面,在分析自然资源资产产权体系建构和产权治理的关系时,重点探讨了国家治理结构调整对产权体系建构的影响,对于产权体系如何影响国家治理体系这一内容关注不足,而对于上述问题的关注有助于进一步揭示自然资源资产产权体系建构的中国特色机制。

参考文献(References):

- [1] 严金明. 自然资源资产产权制度改革的几个关键问题. 中国土地, 2019, (6): 8-10. [YAN J M. Several key issues in the reform of the property right system of natural resources assets. China Land, 2019, (6): 8-10.]
- [2] TAN R, ZHOU T. Decentralization in a centralized system: Project-based governance for land-related public goods provision in China. Land Use Policy, 2015, 47: 262-272.
- [3] TAN R. Reforming China's land policy for its green target. Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 2011, 53(6): 29-33.
- [4] 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.]
- [5] WANG R, TAN R. Patterns of revenue distribution in rural residential land consolidation in contemporary China: The perspective of property rights delineation. Land Use Policy, 2020, 97: 104742, Doi: 10.1016/j.landusepol.2020.104742.
- [6] HE J, KEBEDE B, MARTIN A, et al. Privatization or communalization: A multi-level analysis of changes in forest property regimes in China. Ecological Economics, 2020, 174: 106629, Doi: 10.1016/j.ecolecon.2020.106629.
- [7] 代琴, 杨红. 草原承包经营制度功能间的矛盾与草原“三权分置”的法人构造. 中国农村观察, 2019, (1): 98-114. [DAI Q, YANG H. The contradictions among the functions of grassland contract management system and the legal right construction of "Three Rights Division". China Rural Survey, 2019, (1): 98-114.]
- [8] 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.]
- [9] BLOMQUIST W, DINAR A, KEMPER K E. A framework for institutional analysis of decentralization reforms in natural resource management. Society and Natural Resources, 2010, 23(7): 620-635.
- [10] LARSON A M, PACHECO P, TONI F, et al. The effects of forestry decentralization on access to livelihood assets. The Journal of Environment & Development, 2007, 16(3): 251-268.
- [11] 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.]
- [12] 谭荣. 探析中国土地要素市场化的治理结构. 国际经济评论, 2021, (2): 36-53. [TAN R. The central-local governance mechanism in China's land marketization. International Economic Review, 2021, (2): 36-53.]
- [13] 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.]
- [14] BARZEL Y. Economic Analysis of Property Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [15] 罗必良. 从产权界定到产权实施: 中国农地经营制度变革的过去与未来. 农业经济问题, 2019, (1): 17-31. [LUO B L. The property rights: from delimitation to implementation: The logical clue of Chinese farmland management system transformation. Issues in Agricultural Economy, 2019, (1): 17-31.]
- [16] 郭恩泽, 吴一恒, 王博, 等. 如何促进宅基地“三权分置”有效实现? 基于产权配置形式与实施机制视角. 农业经济问题, 2022, (6): 57-67. [GUO E Z, WU Y H, WANG B, et al. How to promote realization of Three Rights of Separation Policy for residential land? From the perspective of property rights allocation and implementation. Issues in Agricultural Economy, 2022, (6): 57-67.]
- [17] LOHMANN L. Financialization, commodification and carbon: The contradictions of neoliberal climate policy. Socialist Register, 2012, 48: 85-107.
- [18] BAKKER K. Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis. New York: Cornell University Press, 2010.
- [19] ANDERSON T L, LEAL D R. Environmental Law. New York: Routledge, 2019.
- [20] HODGSON G M. Much of the "economics of property rights" devalues property and legal rights. Journal of Institutional Economics, 2015, 11(4): 683-709.

- [21] GRANOVETTER M. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 1985, 91(3): 481-510.
- [22] FLIGSTEIN N. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-first-century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press, 2018.
- [23] ZUKIN S, DIMAGGIO P. *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [24] 张贤明, 张力伟. 国家纵向治理体系现代化: 结构、过程与功能. *政治学研究*, 2021, (6): 63-74. [ZHANG X M, ZHANG L W. The modernization of vertical governance system of the state: Structure, process and function. *CASS Journal of Political Science*, 2021, (6): 63-74.]
- [25] 何艳玲. 理顺关系与国家治理结构的塑造. *中国社会科学*, 2018, (2): 26-47. [HE Y L. The reordering of relations and the formation of a national governance structure. *Social Sciences in China*, 2018, (2): 26-47.]
- [26] 曲福田, 马贤磊, 郭贯成. 从政治秩序、经济发展到国家治理: 百年土地政策的制度逻辑和基本经验. *管理世界*, 2021, 37(12): 1-15. [QU F T, MA X L, GUO G C. Institutional logic and major contribution of centennial land policy to political order, economic development and national governance. *Journal of Management World*, 2021, 37(12): 1-15.]
- [27] 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.]
- [28] 邹旭, 石晓平, 马贤磊. 中国共产党建党百年来的土地增值收益分配: 政策演进、理论辨析与改革逻辑. *中国土地科学*, 2021, 35(8): 15-22. [ZOU X, SHI X P, MA X L. Distribution of incremental land revenue since the founding of the Communist Party of China (CPC): Policy evolution, theoretical argument and reform logic. *China Land Science*, 2021, 35(8): 15-22.]
- [29] 姜闻远, 陈海嵩. 中国自然资源督察体系完善的规范路径. *自然资源学报*, 2022, 37(12): 3073-3087. [JIANG W Y, CHEN H S. On the normative path of perfecting natural resources supervision system in China. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(12): 3073-3087.]
- [30] 石吉金, 王鹏飞, 李娜, 等. 全民所有自然资源资产负债表编制的思路框架. *自然资源学报*, 2020, 35(9): 2270-2282. [SHI J J, WANG P F, LI N, et al. The ideas and framework of state-owned natural resources balance sheet. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(9): 2270-2282.]
- [31] 郭云峰, 郭洁. 公产法定: 国有自然资源资产分类调整的民法思考. *中国人口·资源与环境*, 2020, 30(4): 35-41. [GUO Y F, GUO J. Public property statutory: A civil law perspective on the classified adjustment of state-owned natural resources assets. *China Population, Resources and Environment*, 2020, 30(4): 35-41.]
- [32] 程雪阳. 土地发展权与土地增值收益的分配. *法学研究*, 2014, 36(5): 76-97. [CHENG X Y. Land development right and the distribution of land increment income. *Chinese Journal of Law*, 2014, 36(5): 76-97.]
- [33] 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 rights system of national resources assets: Theoretical basic characteristics and institutional effect. *Reform*, 2021, (2): 14-28.]
- [34] 沈辉, 李宁. 生态产品的内涵阐释及其价值实现. *改革*, 2021, (9): 145-155. [SHEN H, LI N. The connotation interpretation and value realization of ecological products. *Reform*, 2021, (9): 145-155.]
- [35] 洪银兴. 贯彻新发展理念的中国式现代化新道路. *经济学家*, 2022, (11): 5-12. [HONG Y X. New Chinese path to modernization by implementing the new development concept. *Economist*, 2022, (11): 5-12.]
- [36] 刘伟, 陈彦斌. 以高质量发展实现中国式现代化目标. *中国高校社会科学*, 2022, (6): 33-40. [LIU W, CHEN Y B. Achieve the goal of chinese modernization with high-quality development. *Social Sciences in Chinese Higher Education Institutions*, 2022, (6): 33-40.]
- [37] 韩保江, 李志斌. 中国式现代化: 特征、挑战与路径. *管理世界*, 2022, 38(11): 29-43. [HAN B J, LI Z B. The Chinese path to modernization: Characteristics, challenges and routes. *Journal of Management World*, 2022, 38(11): 29-43.]

The present situation and future policy orientation of the property right system reform of natural resources assets: From the perspective of national governance structure

GUO En-ze¹, QU Fu-tian^{2,3}, MA Xian-lei^{1,2}

(1. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 2. China Academy of Resources & Environment and Development, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 3. China Center of Land Policy Research, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: This article examines the progress of the reform of the property rights system for natural resources assets since the 18th National Congress of the Communist Party of China in 2012. It explores the policy orientation of the reform in response to the needs of China's modernization and future reform from the perspective of national governance structure. The research shows that the reform has optimized the arrangement of natural resource asset property rights and improved the system of compensated use and hierarchical exercise of ownership. However, the goal of achieving a Chinese-style modernization raises new requirements for the reform. Future reforms of the property rights system for natural resources assets should meet the demands for marketization, rule of law, equality, matching of ownership, rights, and responsibilities, as well as matching of property arrangements and exercise arrangements. To this end, future reforms should be based on the establishment of an equal, complete, and orderly natural resource asset property rights arrangement in urban and rural areas. They should focus on building a unified large market, improving the rule of law system for property rights, establishing a system of entrusted agency, and promoting the integration of urban and rural development. These measures will enhance the exercise mechanism of natural resource asset property rights and facilitate the effective realization of these rights and functions.

Keywords: natural resources assets; property rights system; present situation of reform; reform orientation; national governance structure