

全民所有自然资源资产所有权委托代理机制探析 ——基于监管风险管控与规避的视角

宋 猛^{1,2}, 刘伯恩^{1,2}

(1. 中国自然资源经济研究院, 北京 101149; 2. 自然资源部资源环境承载力评价重点实验室, 北京 101149)

摘要: 为服务全民所有自然资源资产所有权委托代理配套制度建设, 归纳行政委托代理理论在中国的发展历程, 分析了全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的运行框架、驱动模式及主要特征, 并对自然资源资产委托代理机制中的监管风险、影响因素及规避路径进行了研究。结果表明: 被分割处置的权利体系、弹性的资产管理模式以及双重属性的委托关系, 是政府梯度驱动下委托代理机制运行实践的主要特征; “监管轻视”“违规再委托”“权利残缺”等监管风险表象的起源, 主要归因于对代理权来源认知混淆、多层委托、委托人与代理人目标分离以及多源压力体制等现实因素; 可通过探索短链条委托机制等措施, 实现委托代理监管风险的管控和规避。

关键词: 自然资源资产; 所有权; 委托代理; 监管风险; 体制机制

构建自然资源资产委托代理机制是生态文明体制改革的重要内容之一。2022年3月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》, 要求通过开展试点工作, 探索建立自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度^[1]。自然资源资产委托代理机制设计的目的之一, 是利用地方政府在属地信息、现场行动等方面所具有的天然优势, 提高自然资源保护力度及相关政策执行效率。同时, 中共“十九届四中全会”也对自然资源资产委托代理工作提出了更加严格的监管要求, 明确要“健全自然资源监管体制”“各级政府按要求向本级人大常委会报告国有自然资源资产情况”等^[2]。因此, 在研究构建全民所有自然资源资产所有权委托代理机制时, 如何减少或避免中央对地方的监管风险是一个重要课题, 对生态文明体制改革落实、自然资源资产监管具有实现意义。

20世纪90年代, 行政委托代理概念被引入中国并迅速发展, 当时正值国有企业改革关键时期, 相关研究主要集中在国有资产管理改革中委托代理关系的分析。如, 杨瑞龙^[3]研究了国有经济中广义的多级委托代理关系, 认为国有企业改革思路是在政府与企业之间建立多级代理机制, 以实现政企分开、权责明确、产权明晰、管理科学的改革目标。张维迎等^[4]分析了公有制经济中的委托人代理关系及其监督和激励机制, 得到“所有权共同体的分割将使委托人的监督积极性和代理人监督下的工作积极性严格增大”的结论。卢建平^[5]论述国有资产管理的委托代理及改革问题, 研究了委托代理链条对资产监管的影

收稿日期: 2022-09-26; 修订日期: 2023-08-15

基金项目: 自然资源部研究项目 (121102000000180078)

作者简介: 宋猛 (1989-), 男, 安徽萧县人, 博士, 助理研究员, 研究方向为自然资源经济。

E-mail: msong@canre.org.cn

通讯作者: 刘伯恩 (1977-), 男, 陕西宝鸡人, 博士, 研究员, 研究方向为自然资源经济。

E-mail: beliu@canre.org.cn

响。张仁德等^[6]分析了中国国有经济的结构特征,认为中国经济结构可以描述为两大委托代理链条,一是最初委托人(全民)到政府的由下至上的委托代理链,二是由政府到企业最终代理人(内部成员)的由上至下的委托代理链,并认为此类双层代理结构导致了委托人对代理人监督和制衡的缺失。中国学界在国有企业资产委托代理方面积累的有益成果,对于自然资源资产所有权委托代理机制的建立健全具有借鉴意义,但在借鉴参考过程中需要兼顾两者间的联系与区别:首先,两者均属国有资产范畴、属性相似,均符合民法对物权客体的要求;再者,随着资产权利体系的拆分独立,两者均面临所有者职责分散、效率低下等相同问题;最后,还需考虑两者产权关系的差异,在国有企业资产委托代理中,中央出资人对地方出资人的“管理与监督”是一种单一的公共管理职能,反映的是央地间的纯粹行政关系,而非自然资源资产所有权委托代理中的产权—行政混合关系。

对于全民所有自然资源资产所有权委托代理(简称“自然资源资产委托代理”或“委托代理”)机制的研究多出现在21世纪20年代后,主要按照法理和行政两个逻辑开展研究。在法理逻辑上,汪志刚^[7]认为委托代理试点顶层设计的核心逻辑是民法逻辑,应在区分所有权和监管权的基础上,明晰国家所有权的客体范围、行使主体及其权责分布。胡梦婷^[8]及郭贯成等^[9]基于委托代理中权、责、利的相互关系,研究了所有权权利的边界和结构,提出完善收益分配、健全法律框架等制度路径。王秀卫等^[10]通过法律分析和论证研究,认为全民所有自然资源资产所有权的委托代理是一种非典型的行政委托,不是一种具体的行政行为,而是自然资源所有权的另一种实现方式。在行政逻辑上,谭荣^[1]基于全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的制定背景、系统观念,明确了委托代理机制的核心及外部要素,并结合当前面临的理论、治理、体制等方面难题,提供了科学回应。张一帆等^[11]认为根据全民自然资源资产的特征,应建立协商共治的自然资源资产新型委托代理关系。于振英^[12]、周玉等^[13]提出了制定全民自然资源资产管理考核评价机制的方法和思路。李敏等^[14]研究了委托代理中止机制及其相应的法定和约定条件。

总体而言,国内对于自然资源资产委托代理机制,已有了初步的先驱性研究和实践成果。然而,当前研究多集中在委托代理机制构建及产权体系方面,尤其缺乏自然资源资产委托代理监管相关的研究。因此本文以自然资源资产委托代理监管为主题,选择监管风险规避为主要视角开展研究,试图为自然资源资产委托代理机制的构建和不断完善提供理论参考和观点借鉴。

1 政府梯度驱动下的委托代理机制运行概况

自2019年以来,国家在福建等地开展了若干自然资源资产委托代理机制试点,经过系列理论研究和实践探索,逐渐清晰地确认了所有者职责代理履行模式、编制自然资源清单、依据委托代理权责依法履职等核心环节。

1.1 委托代理机制运行概况

结合试点情况,从机制运行驱动的角度,分析自然资源资产委托代理流程(图1)与实践情况。认为当前政府驱动依然是委托代理机制运行的主要动力,且各级政府在所有权的确立形成、分级委托代理及清单式行使等过程中将发挥梯度化推动作用。

1.1.1 所有权的确立形成:中央驱动

自然资源资产（含自然生态空间）是指经过统一清查统计和资产核算的土地、矿产、海洋、森林、草原、湿地、水、国家公园等8类资产^[15]。自然资源资产应当边界清晰、权属明确，并已经国家统一确权登记，形成真正意义上的市场产权属性^[16]。由于自然资源资产具有公益和经营的叠加特性，因此其所有权主要为传统物权及其衍生权能，包括占有、使用、收益和处分全民所有自然资源资产，制定实施全民所有自然资源资产处置、配置、特许经营委托管理的规则，以及法律法规规定的其他权能。另外，与所有权对应的职责主要来源于相关法律法规的义务，即依照法律组织编制全民所有自然资源资产保护规划，以及储备、管护资产等。

1.1.2 所有权的委托代理:逐级驱动

全民所有自然资源资产所有权根本主体是全体人民，客体是8类全民所有自然资源资产。委托代理的直接参与者包括中央政府（国务院）、省级政府和市地级政府等。中央政府依法代表人民行使全民所有自然资源所有权，授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责，其中部分职责由自然资源部直接履行，另一部分职责由自然资源部委托省级政府代理行使^[17]。省级政府也可以作为委托人，将部分所有权管理职责再委托给市地级政府代理履行。各级政府需要探索编制自然资源清单，确定其可能代理履行的所有者职责，清单内容主要是以“资产名目”的形式体现，包括法律法规授权的资产和上级政府拟委托的资产。进而通过签署委托书、公文等形式，在各级政府间建立委托代理关系。委托书或公文需要载明资产所有权的基本要素，包括委托关系的存续期限，受托人的权利、义务和责任，以及发生调整时的必要程序等事项。

1.1.3 所有权的清单式行使:分级驱动

各级政府行使全民所有自然资源资产所有权的直接参照是其制定发布的自然资源资产清单，其中，中央政府直接行使所有权的自然资源清单由自然资源部会同有关部门编制，省级和市地级政府的清单由各地区自行编制。有关部门、省级和市（地）级政府需要严格参照该清单范围，依据确定委托形式和权责内容的委托书、公文等，按照委托代理权责建立健全所有权管理体系，依法行使相关所有者权利。在所有权管理实施方面，部门或政府的派出机构、事业单位以及授权的市场主体等，均可以承担特定种类或特定范围内自然资源资产的部分所有权管理事务。同时，根据资源种类及工作需要，各级政府可以探索差异化的管理目标和委托方式。

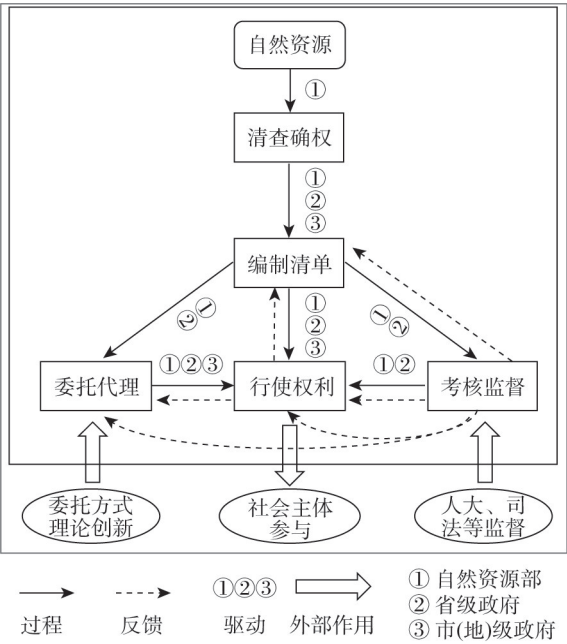


图1 全民所有自然资源资产所有权委托代理流程

Fig. 1 Flow of the principal-agent mechanism of state-owned natural resource assets

1.2 委托代理机制实践特征

1.2.1 自然资源资产所有权的分割处置

自然资源资产所有权排它性的破裂和附属权利的分割,将促进要素配置的优化和市场竞争的提升,也是自然资源资产委托代理机制的基础。《民法典》第二百四十条规定,所有权是指一定范围内依法对资产享有占有、使用、收益和处分的权利。所有权的实质是一种社会关系,从法律角度分析,对于所有权规定的目的在于“避免纷争”,这主要源于所有权的排他特性,即自然资源资产的所有权在法律上是特定且独立的,其归属相对明确^[16]。但是从经济和行政管理角度出发,在进行自然资源管理和资源要素参与生产时,期望的是一个资源配置合理、多方参与、富有竞争的市场,因此,自然资源资产的占有、使用、收益和处分等所有权体系之下的二级权利需要被分离设置。如,在具体试点实践中,自然资源资产的占有权作为所有权的核心构成受到法律的严格保护,并未被纳入委托代理的范围;而使用权直接反映了自然资源的社会价值,是委托代理机制试点的核心内容,可以与所有人分离并授权给他人;收益权是财产属性的体现,反映了自然资源的经济价值,在试点实施中尚未实现向下委托,自然资源收益分配权也由中央层面行使。

1.2.2 自然资源资产的弹性管理

委托代理机制的基本框架满足行政集权理论的基本特征。一方面,委托代理机制需要在全国层面上,统一清查核实全民自然资源资产并估算其经济价值,为后期自然资源资产统一管理奠定基础。另一方面,试点方案提出要实现全国统筹、全资源种类口径管理,旨在推进全民自然资源资产管理的统筹化,进而克服规模门槛、减少组织化成本^[18]。全口径自然资源的资产化及全国统筹管理的实现,以及委托人和代理人关系的建立,将使中央政府权威进一步提升,配套监管制度和措施将“水到渠成”。另一方面,为兼顾行政效率,试点方案明确要求不再采取过去单纯“按资源规模、按资源类型”的管理模式,而是综合考虑资源特性、地域特色、管理基础、效益属性等因素,选择形式多样、权利弹性的产权行使体系,如部分试点地区根据资源种类等不同,研究探索差异化的管理目标和工作重点,在管理实施上也引入了作价出资、入股、购买服务等市场化手段,实现特定自然资源资产的市场化经营。这种“前段收权、后段放权、边界可调”的弹性管理模式,在资产掌控、制度设计等环节强化统一监管,在权力运行等环节具有允许拓展的权力架构与富有弹性的行权体系,能否最大限度地兼容监管效果和行政效率,则是一个未知的挑战。

1.2.3 委托代理关系的双重属性

自然资源具有稀缺性,正如“搭便车理论”的描述,当自然资源作为公共产品缺少产权体系的保护时,将面临被过度使用甚至破坏的处境,因此需要由国家代理全体成员行使资产权利^[9]。依据自然资源资产权利属性和管理特征,完整的自然资源资产委托代理关系共有两个属性:一是政治委托属性,即在现有政治体制下,全民作为自然资源的真实所有人,通过立法和监督等手段掌握重大决策和监督权力,而国务院依据宪法等法律作为名义所有人代理自然资源所有权,并通过自然资源资产化管理维护全民公共利益;二是行政委托属性,自然资源资产管理委托是上级行政机关通过行政契约方式,将部分自然资源资产权利或职权委托给下级行政机关或组织。在实际管理中,政治委托属于

《宪法》规定的基础性制度，其监管工作已被纳入“国有自然资源资产报告”相关制度，而《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革指导意见》中的“自然资源资产委托代理”则更多是指央地之间的行政委托关系。

2 委托代理中的监管风险及影响因素

2.1 委托代理中监管风险表征

结合试点进展与运行情况，随着委托代理制度的实行，系列制度改革初步解决了自然资源资产权益维护不到位、所有人收益难以落实等问题，政府行权效率也得到显著提升。但由于央地角色、关系的改变，以及资产弹性管理等委托代理机制特征中风险根源的扩张，相应监管风险也在进一步增大，出现行权效率提升与监管风险规避目标失衡倾向。在自然资源资产委托代理监管方面存在一些风险现象：

(1) “监管轻视”现象。在试点中，部分地区认为传统自然资源监管制度已相对完善，并无必要做出改变。较少地区选择自主开展监管相关专题政策研究，大部分地方政府的属地化监管职责和既有的监督体系未发生探索性变化，依然沿用既有制度，仍未清晰各级政府监管权划分、资产监管与行政监管差异、资产监管是否全面等问题。

(2) “违规再委托”现象。部分（市级）地区将委托代理机制等同于行政授权机制，在取得资产代理权后再将部分职责转交给下级部门，甚至借助委托代理试点，通过合同授权等形式将部分核心权利违规委托给社会企业等其他组织。如2022年7月，在三江源国家公园全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点实施后，某区域管理局与企业签订委托协议，约定由该企业负责保护区的具体管理运营。

(3) “权益受损”现象。近年来，随着地方经济发展与财政收入形势趋紧，部分市（县）政府倾向于通过设置准入条件等，将优质土地、矿产等自然资源资产使用权低价出让给本地平台公司，以此增加地方政府财政收入，最终造成所有者权益受损。

(4) “权利残缺”现象。当前，全国范围内国有农场、林场资产管理改革阻力较大，农垦与林场等长期实行“政企合一”，垦（林）地权益矛盾较为普遍、土地利用权益破碎。在委托代理试点中，部分国有林场或农场成为资产监管的难点，市级政府对资产权益维护和监管表现为鞭长莫及，如西北某省（区）在试点前期试图将省级农垦集团列为同地市政府一致的代理人，后得到纠正，但由于省级农垦集团直接受省政府管理，相关市级政府在农垦场区范围内行权过程中依然面临诸多难题。

2.2 监管风险的主要影响因素

2.2.1 代理权来源出现认知混淆

地方各级政府在具体工作中具有双重角色，既是中央政府领导下的行政机关又是地方权力机关（人大）的执行机构。作为中央政府领导下的行政机关，地方人民政府在贯彻国家的法律、行政法规和地方性法规的同时，亦需要贯彻上级政府的决定和命令。作为地方人大的执行机关，地方人民政府应执行地方人大及其常委会的决定。然而在委托代理机制实施过程中，部分地方政府混淆了权利的源头，认为自然资源资产所有权对应的政府权利来源于当地人民（人大），在代理行使所有权权利及监管权力时应当尽可能维护当地利益并向地方人大负责。另外，对于监管风险而言，随着各地经济的关联深化，中央政府成为地方多元利益的集合体，在行使中央权力时必然需要均衡各地利益关系，实现全民利益的

最大化。而对于地方政府而言,在排除个人私利情况下,受权利来源混淆和地方保护主义驱动,地方政府倾向于实现区域利益最大化,致使央地间偶发性博弈关系的出现,在委托代理机制实践中具体表现为监管的守旧与懈怠。因此,在权利来源混淆的特定背景下,委托代理监管风险的实质是地区公共利益最大化所引发的央地利益冲突。

2.2.2 多层委托造成监管的弱化和偏差

国家提出实施自然资源资产委托代理制度,旨在解决中国长期以来在产权管理上面临的中央和地方权责利划分不清、全民所有权益受损等问题。在委托代理制度中,自然资源资产属于全民所有,国家是代表全体人民利益的所有权主体,并由中央政府统一行使资产所有权。宏观上,在自然资源资产委托代理构架中,势必采取分级委托的方式,在中央政府统一领导下,各级政府对中央政府委托其代理的资产依法管理,享有占有、使用和处分的权利。但所有权人仍为中央政府,国家享有收益权和不可转让的剩余索取权^[19]。微观上,由于作为所有权人的中央政府与作为代理人的地方政府之间有着层叠的委托代理关系,自然资源资产委托代理链条过长将影响监管责任的传导效果。假设采取多层级自由委托的模式,至少需要经过中央、省、市三级政府的分担代理,由于政府内部博弈的行政传导阻滞效应^[20],多层级的委托代理模式也为监管政策的执行效果埋下了隐患;另外,在假设的政策执行委托代理链中,中间委托人具有双重身份,委托人和代理人关系逐渐虚化和模糊,即学界通常提到的“既是所有者、又是监管者”体制弊端。角色的矛盾带来利益主体的相悖,造成监管压力传导的偏差,将出现“多级政府既是委托人,又是代理人”和“各级政府均负责、但有事都推脱”的局面。在此过程中,随着中央政府作为所有权人身份的虚化、监管风险的回弹,势必强化中央政府的“权威”地位,弱化原本分级管理、高效行政、各负其责的改革目标,央地权责不清、所有者权益受损等问题将重新出现。另外,当委托人与代理人界限不清时,基于委托代理关系建立的责任制度也将面临考验,监管风险也会接踵而来。

2.2.3 自然资源资产委托人与代理人管理目标分歧

中央政府的管理目标是实现自然资源资产所有权益的最大化,并维持其生产过程的可持续性,但地方政府作为行政代理者,并不能完全自觉能动地保持目标的一致。委托人与代理人目标分离的根本是地方自然资源资产管理收益导向的设置与所有权人利益方向的分离。从独立经济人考虑,地方管理者作为实际代理人投入精力对自然资源资产进行经营,试图获得对应的政治、经济补偿,具体目标包括:(1)显著的政绩。财政收益和经济发展是地方政绩激励的关键内容,地方管理者对于财政收入与经济发展指标的追求压力是资源环境问题的行政驱动因素。在自然资源资产委托代理机制中,并不一定需要实现“委托人与代理人都是效用最大化者”的理想状态,但代理人激励导向一定是与所有权益相一致的,这是容忍委托人与代理人效用博弈平衡的前提。(2)较低的管理成本。自然资源资产管理需要投入人、财、物等资源要素成本,以及时间、精力等管理者个人成本,而行政管理的原点和归宿均是管理效率的提升,追求成本投放与产出的最大经济边界。因此,地方管理者在当前财政紧张的背景下,面临人员、管理、监督等成本,存在削减监督成本等低回报投入的风险。(3)严格管控的政治风险。风险厌恶使管理者拒绝一些具有较高预期回报但风险高的决策,但在缺少政治风险的决策情境下,高回报的决策将成为管理者的重点考虑选项。从当前行政体制来看,以经济为导向的政绩激励、松散乏力的监管投入、缺失的自然资源资产损害惩处和个体收入考核等都可能造

成委托人与代理人管理目标的分离。

2.2.4 多源压力体制导致政策模糊执行

当前, 自然资源主管部门作为属地化管理的地方政府组成部门, 常常面临来自地方政府以及其他不同部门的压力, 在以往行政制度运行中, 面对上级权威体制的约束控制, 始终处于不断调整、时常打断的动态过程中^[21]。为应对这一情况, 在政策实施过程中表现出各种变通现象, 反映了地方政府尤其是基层官员“中庸”的运作模式, 该模式是一种偏离官方或科层正式制度、为解决现实棘手问题的折衷选择^[22]。作为经济社会发展的基础, 在自然资源资产的委托代理过程中, 出现政策模糊执行现象可能是源于中央政策与当地实际间、自然资源部门与其他部门间、正式制度与潜行规则间、正式权力与文化传统间的空隙和弹性。地方自然资源部门在代理行使所有权时, 既要考虑上级行政命令的执行, 还要兼顾地方治理和部门冲突问题的解决, 容易出现政策的模糊执行, 进而提升了监管的风险^[22]。正因为地方政府的高效治理在很大程度上依赖于解决实际问题时诉诸地方性、社会性、非正式性的做法, 当自然资源资产委托代理监管措施运行于多源压力环境时, 如果上级自然资源部门的压力较弱, 监管措施的模糊执行将时常出现。当然多源压力体制下的模糊执行现象也有积极效应, 基层政府模糊执行为也在较大程度上缓和了不同部门治理目标的矛盾, 尤其能为委托代理及配套监管政策实施提供缓冲。

3 监管风险规避建议

过去在传统分权审批模式境况下, 中央多依靠设置派出机构作为监管手段之一, 强化央地间的监管和约束, 以维持监管风险规避目标的实现。然而, 随着中央“强监管”要求的提出及委托代理制度的展开、央地关系的格局重构, 当前资产监管面临来自目标、体制、执行的多重风险, 需要健全配套监管体制, 重新平衡效率与监管风险目标。

(1) 明确资产所有权人的监管职责, 提升自然资源资产监管机构的层级和权威性, 防止所有权人与监管权人间的角色排斥。“所有者权利”与“监管者权力”存在根本的区别, “前者是所有权人意义上的权利, 后者是管理者意义上的权力”^[23], 因此所有权和监管权应当有所区分。然而, 在现实实践中, 该要求并不意味着所有权人和监管权人必须完全分离, 更并不意味着所有权人没有监管职责。一方面, 除几类典型的所有权外, 各级政府对自然资源资产还具有法定的行政监管权, 地方政府对自然资源资产监管的职权和责任属于《宪法》赋予, 与委托代理制度之间没有依据关系。另一方面, 监管风险的来源之一是央地间、部门间监管信息的不对称, 在当前强监管的背景下分设所有权人与监管权人, 无疑会加大政府横向获取监管信息的成本, 使监管部门处于信息劣势。因此, 现阶段分部门独立设置自然资源资产所有权人和监管权人尚不成熟, 中央政府和地方政府作为自然资源资产所有权代理人应同时行使监管权。对于如何解决所有权人与监管权人两者重叠可能产生的“运动员”和“裁判员”角色冲突的监管风险问题, 建议拓展现有自然资源督察等机构职能, 增加资产监管职责, 形成自然资源领域的“超级监管机构”, 为未来设立独立的自然资源资产监督机构奠定基础。成立中央层面的生态文明建设督察工作领导小组, 从中央层面统筹自然资源和生态保护相关领域督察力量, 统一领导各自然资源督察局、海区局、林草局专员办、生态环境部督察局等督察机构, 实现联合

进驻、联合督察。同时,将中央办公厅、司法部、最高人民检察院、审计署等作为成员部门,加强督察问责力度,提升政府监管的独立性和权威性。

(2) 探索短链条委托机制,尝试采取央地间直接委托方式,强化全民意识与监管责任的传导效果。在自然资源资产所有权受托代理机制中,省级政府与市级政府对于中央政府而言是具有相同受托资格的主体。相较于“国家委托省、省再委托市”造成所有权核心权利受损、存在监管弱化和执行偏差风险的情况,在确定市级政府的委托代理关系时,可探索以中央政府的名义直接委托市级政府。具体实施中,由省级政府主导参与市级自然资源清单的编制、所有权行使规则制定等核心事权,最终由中央政府通过与市级政府直接签署委托书等形式,建立中央和地市间的短链委托代理关系。短链条委托机制能够在一定程度上避免监管的弱化和偏差,这主要体现在两方面:一是有助于解决权利来源混淆和全民利益代表弱化问题。通过中央政府直接委托市级政府,能够有效明确地市政府的自然资源资产所有权相关代理权利来源于中央政府,进而提高地方政府的全民责任及利益代表意识,克服区域公共利益最大化倾向,避免或减少央地间博弈关系的出现,实现全民利益的最大化;二是避免具有双重身份的中间委托人的出现。短链委托机制避免了省级政府既作为委托人、又作为代理人的现象,可以预防委托人和代理人关系逐渐虚化和模糊,在机制上规避行政传导阻滞效应的出现。然而,假若中央政府直接参与地市政府的管理,必将对现有行政体制造成冲击,且会伴随着行政成本的显著上升。因此,在具体实施中,短链委托并不意味着中央政府对地市级政府的直接管理,更多体现在协议签订等形式和法理上的实现,以及政策制度与监管体制上的统一,也为后期中央政府对市级资产管理的干预提供契约依据。

(3) 加强央地间的体制性制约,推动完善自然资源资产监督管理制度,形成“两端收权、中间放权、边界固定”的资产监管模式。除多源压力体制影响自然资源资产所有权行使过程外,来自本级政府的政治动员、人事调整、资源配置等各类行为,也是干预部门行权的主要因素。如新型冠状病毒肺炎期间,部分地方政府通过更换卫健部门领导来提高其执行力和积极性。官员升迁、荣誉获取及相似的所谓“锦标赛现象”,并非一个简单的考核和晋升标准问题,而是更深层次的体制改革问题^[22]。因此,一方面,自然资源作为市场体系下的外部负效应集中领域,需要强化该领域的垂直管理,强化中央政府对各地自然资源资产的管理约束,遏制多源因素干预自然资源资产的配置与开发,调整不同地方和部门利益冲突,满足自然资源系统整体保护要求。另一方面,强化自然资源资产委托代理工作的后端监管,推动资产监管模式由“前段收权、后段放权、边界可调”向“两端收权、中间放权、边界固定”转变。在前端,按照全国统筹、全资源种类口径管理原则,实现自然资源资产的统一调查登记;在中端,考虑资源特性、地域特色、管理基础、效益属性等因素,实行分级推进、形式多样、权利弹性的产权行使体系;在后端,研究制定全民所有自然资源资产监督管理办法,建立全国层面的资产监管信息平台,实施统一的自然资源资产监管制度和标准。

参考文献(References):

- [1] 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, 130. [TAN R. The principal-agent mechanism of state-owned natural resource assets. China Land Science, 2022, 36(5): 1-10, 130.]
- [2] 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.]
- [3] 杨瑞龙. 论国有经济中的多级委托代理关系. *管理世界*, 1997, 13(1): 107-116. [YANG R L. On multi-level principal-agent relationship in state-owned economy. *Management World*, 1997, 13(1): 107-116.]
- [4] 张维迎, 吴有昌, 马捷. 公有制经济中的委托人—代理人关系: 理论分析和政策含义. *经济研究*, 1995, 30(4): 10-20. [ZHANG W Y, WU Y C, MA J. Principal agent relationship in public ownership economy: Theoretical analysis and policy implications. *Economic Research Journal*, 1995, 30(4): 10-20.]
- [5] 卢建平. 国有企业现状之法律分析及对策建议. *浙江社会科学*, 1997, (6): 71-74. [LU J P. Legal Analysis of the present situation of state owned enterprises and suggestions. *Zhejiang Social Sciences*, 1997, (6): 71-74.]
- [6] 张仁德, 韩晶. 国有经济腐败的委托代理因素分析. *当代经济科学*, 2003, 25(2): 28-32, 93. [ZHANG R D, HAN J. Trust-agency factor analysis on corruption of state-owned economy. *Modern Economic Science*, 2003, 25(2): 28-32, 93.]
- [7] 汪志刚. 自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质. *法学研究*, 2023, 45(2): 136-153. [WANG Z G. Legal nature of agency by agreement applicable to state ownership of natural resource assets. *Chinese Journal of Law*, 2023, 45(2): 136-153.]
- [8] 胡梦婷. 全民所有自然资源资产所有权委托代理制度研究. 南昌: 江西理工大学, 2021. [HU M T. Study on principal-agent system of ownership of natural resource assets owned by the whole people. Nanchang: Jiangxi University of Science and Technology, 2021.]
- [9] 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.]
- [10] 王秀卫, 李静玉. 全民所有自然资源资产所有权委托代理机制初探. *中国矿业大学学报: 社会科学版*, 2021, 23(3): 66-75. [WANG X W, LI J Y. On the principal-agent mechanism of ownership of natural resources assets owned by the whole people. *Journal of China University of Mining and Technology*, 2021, 23(3): 66-75.]
- [11] 张一帆, 宦吉娥. 自然资源资产国家所有权委托代理制度建构: 基于全民利益视角的契约化构想. *中国国土资源经济*, 2022, 35(5): 4-16. [ZHANG Y F, HUAN J E. The construction of principal-agent system of state ownership of natural resource assets: The conception of contract from the perspective of whole people interests. *Natural Resource Economics of China*, 2022, 35(5): 4-16.]
- [12] 于振英. 基于公平互惠的全民所有自然资源资产所有权委托代理激励机制分析. *当代经济管理*, 2023, 45(1): 1-11. [YU Z Y. Analysis on the principal-agent incentive mechanism of the ownership of state-owned natural resources assets based on fairness and reciprocity. *Contemporary Economic Management*, 2023, 45(1): 1-11.]
- [13] 周玉, 邹朝晖. 全民所有自然资源资产管理考核评价机制与方法研究. *上海国土资源*, 2021, 42(1): 90-94. [ZHOU Y, ZOU C H. Evaluation mechanism and method of assets management of state-owned natural resources. *Shanghai Land & Resources*, 2021, 42(1): 90-94.]
- [14] 李敏, 龙开胜. 全民所有自然资源资产所有权委托代理终止探析. *中国土地*, 2022, (12): 26-29. [LI M, LONG K S. Analysis on the termination of entrusted agency for the ownership of natural resource assets owned by the whole people. *China Land*, 2022, (12): 26-29.]
- [15] 何利, 沈镭, 张卫民, 等. 我国自然资源核算的实践进展与理论体系构建. *自然资源学报*, 2020, 35(12): 2968-2979. [HE L, SHEN L, ZHANG W M, et al. Practical progress and theoretical system construction of natural resources accounting in China. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(12): 2968-2979.]
- [16] 宋猛, 刘伯恩. 自然资本价值循环实现: 逻辑起点、运行机理与策略选择. *广西社会科学*, 2021, (7): 59-65. [SONG M, LIU B E. Realization of natural capital value cycle: Logical starting point, operation mechanism and strategy selection. *Social Sciences in Guangxi*, 2021, (7): 59-65.]
- [17] 谷树忠, 吴太平. 中国新时代自然资源治理体系的理论构想. *自然资源学报*, 2020, 35(8): 1802-1816. [GU S Z, WU T P. On China's governance system for natural resources in the New Era. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(8): 1802-1816.]
- [18] 石敏俊, 陈岭楠, 林思佳. “两山银行”与生态产业化. *环境经济研究*, 2022, 7(1): 120-126. [SHI M J, CHEN L N, LIN

- S J. "Two Mountains Bank" and ecological industrialization. *Journal of Environmental Economics*, 2022, 7(1): 120-126.]
- [19] 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.]
- [20] 戴胜利, 段新, 杨喜. 传导阻滞: 府际关系视角下地方政府环境治理低效的原因分析. *领导科学*, 2018, (23): 13-16. [DAI S L, DUAN X, YANG X. Conduction block: Analysis of the causes of low efficiency of local government's environmental governance from the perspective of inter-governmental relations. *Leadership Science*, 2018, (23): 13-16.]
- [21] 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.]
- [22] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. *开放时代*, 2012, (9): 105-125. [ZHOU X G. Sports governance mechanism: Rethinking the institutional logic of China's national governance. *Open Times*, 2012, (9): 105-125.]
- [23] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明. *求是*, 2013, (22): 19-27. [XI J P. Explanation on the Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform. *Qiushi*, 2013, (22): 19-27.]

The principal-agent mechanism of state-owned natural resource assets: From the perspective of supervision risk avoidance

SONG Meng^{1,2}, LIU Bo-en^{1,2}

(1. Chinese Academy of Nature Resources Economics, Beijing 101149, China;

2. Key Laboratory for Carrying Capacity Assessments for Resources and Environment, Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China, Beijing 101149, China)

Abstract: The purpose of this paper is to study the supporting principal-agent mechanism of state-owned natural resources assets. Based on the development of the principal-agent theory in China, the operational framework, driving model and main characteristics of the principal-agent mechanism for ownership of natural resources assets owned by all people are presented, and the regulatory risks and influencing factors in the principal-agent mechanism are analyzed. The research results show that: (1) The segmented rights system, the flexible asset management model, and the dual-attribute entrustment relationship are the main practical features of the government-driven entrustment-agency mechanism. (2) The origins of regulatory risks such as "irregular re-delegation" and "mutilated rights" are mainly attributed to real factors such as confusion of perceived sources of agency, multi-layered delegation, separation of principal and agent goals, and multi-source pressure system. (3) The control and avoidance of the regulatory risk of proxy agency can be achieved by exploring measures such as short chain delegation mechanism.

Keywords: natural resource assets; ownership; principal-agent; supervision risk; organization and system