

中国自然资源资产储备制度构建

钟鹏宇, 岳文泽

(浙江大学公共管理学院, 杭州 310058)

摘要: 自然资源资产储备制度是实现自然资源资产统一规划、统一收储、统一供应、统一开发、统一保护的核心抓手, 是中国特色自然资源管理体制的重要创制。基于马克思储备理论, 从资本循环视角探析自然资源资产储备制度的理论逻辑与实践路径, 研究发现: (1) 自然资源资产储备发生在不同资本形态更替的“停滞”环节, 是促进自然资源资本化的关键中介, 公共物品性、政府主导性、保值增值性是核心内涵; (2) 自然资源资产储备制度的核心逻辑在于实现资本可持续累积循环, 涵盖收储、管护、供应三个基本环节, 明晰产权、整体治理、价值实现是主要任务; (3) 构建自然资源资产储备制度应当从“规划引领、集中入库、系统治理、高效配置、资金统筹”五环节开展, 未来应渐进式推进自然资源资产储备制度试点来完善制度建设。

关键词: 马克思储备理论; 制度设计; 土地储备; 生态产品价值实现; 自然资源资本化

自然资源是人类赖以生存与发展的物质基础、能量来源和环境条件, 与人类是一个联系普遍、多元多维、密不可分生命共同体^[1]。然而, 由于产权制度不完善、资产市场不健全、监管体系不到位、收益分配不公平等体制性障碍, 中国面临自然资本大量流失风险。据测算, 2000—2015 年中国天然林草等自然生态系统面积减少 3.12 万 km², 生态景观格局破碎化显著, 蓄水、土壤保持等关键生态系统服务在局地呈下降态势^[2,3]。为此, 自进入新时代, 中国全面启动生态文明体制改革, 2018 年组建统一的自然资源管理部门, 赋予其“两统一”使命(统一行使全民所有自然资源资产所有者职责, 统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责), 从过去“重开发、轻权益”资源管理转变为“重效率、重保护、重权益”资产化管理体制^[4]。党的“二十大”报告明确指出: “中国式现代化, 是人与自然和谐共生的现代化。尊重自然, 顺应自然, 保护自然, 是全面建设社会主义现代化国家的内在要求”。随着自然资源资产化管理顶层设计逐渐成型, 如何以制度政策创新为切口, 实现自然资本保量增值将是接续改革的主战场。

储备制度作为国家宏观调控的一项重要依托, 在农产品、能源、医疗、环境保护等领域广泛推行, 具有“保安全、促增值、优分配、提绿色”多种功能^[5,6]。在“两统一”的全新要求下, 过去以土地要素为单一对象, 房地产等涉土行业为牵引, 土地出让收益为动力的土地储备制度已经难以适应经济社会高质量发展与国家战略的需要, 亟需重构。当前, 自然资源领域内有关储备制度研究仍处于起步阶段, 主要分为三个方面: (1) 从“所有者”视角出发, 探

收稿日期: 2022-11-14; 修订日期: 2023-04-28

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(21ZDA064)

作者简介: 钟鹏宇 (1998-), 男, 浙江湖州人, 博士研究生, 研究方向为自然资源管理理论与方法。

E-mail: zju_zpy@zju.edu.cn

通讯作者: 岳文泽 (1977-), 男, 安徽凤台人, 博士, 教授, 研究方向为空间规划与治理。

E-mail: wzyue@zju.edu.cn

讨储备制度缘起^[7]、国际经验^[8]与内涵演化^[9],重点关注矿产、森林、土地储备制度中产权变更、管护利用、资产配置等所有者职责^[10]; (2)立足“监管者”职能,探究土地储备与国土空间规划与用途管制^[11]、生态保护修复^[12]等调节性制度的耦合路径,为统筹城市建设与耕地、生态保护提供支撑^[13]; (3)结合“经营者”定位,结合生态服务购买(Payment for Ecosystem Services)^[14]、“两山银行”^[15]、“自然资本银行”^[16]等模式,探索以自然资源资产为基础载体的生态产品价值实现路径。

综上所述,现有研究与实践多局限于单一资源要素收储,缺乏以“山水林田湖草”为生命共同体的系统治理,对于明晰产权、赋能资产、实现价值等功能缺乏规范化、制度化整合。地方政府在实践中缺乏代理行权的政策抓手,不同资源资产实质上仍为“多头管理”而游离于监管体系之外,流失、违规利用风险较高。鉴于此,本文在土地储备、“两山银行”等既有制度探索基础上,提出“自然资源资产储备”制度,基于资本流通循环理论揭示自然资源资产储备制度的内在逻辑,为马克思储备理论中国化与自然资源治理体系改革提供理论参考与政策建议。

1 自然资源资产储备的相关概念与内涵

1.1 自然资源、自然资源资产与自然资本

自然资源(Natural Resource)是天然存在(不包括人类加工制造的原材料)并能为人所用的自然物^[17],如土地、矿藏、水利、生物、气候、海洋等,使用价值是核心属性。相比之下,自然资源资产(Natural Resource Asset)概念偏向于会计核算领域,是指产权明晰、使用有效,能带给所有者预期收益或其他福利的自然资源^[18],更关注“所有权”“预期收益”等交换价值属性,具有鲜明的管理导向。《生态文明体制改革总体方案》《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》等多项重要文件均使用了“自然资源资产”这一表述。根据中国现行法律规制,进入财产法调控秩序的自然资源资产包括土地(含山岭与滩涂)、矿产、海洋、森林^①、湿地、草原和水资源七类独立资源,以及“流域”“地域”等自然生态空间整体^[19]。多数经人类开发利用产出的自然资源资产产品(如粮食、鱼类等)和不易为人类稳定控制的服务(如空气、阳光等)不在此范畴中。

与自然资源、自然资源资产所不同,自然资本(Natural Capital)是经济学中一个重要范畴。在古典经济学、新古典经济学等传统经济理论中,自然资本被认为与人造资本效用等同,可相互替代。而在生态经济理论视域下,自然资本不可替代,是人类从生态系统获取各类产品与服务的“源”,能提供独特的生态系统服务(Ecosystem Services)并具备耗费自然资本带来的机会成本^[20]。国际研究多沿用Hernández-Blanco等^[21]对于自然资本的定义——自然资本是能够提供产品流或服务流的自然资源存量。国内研究受马克思政治经济学影响,认为自然资本需要在所有权体制与生产组织结构等生产关系下才发挥效用,强调自然资本的可管理属性^[15]。结合国内外研究进展,自然资本可界定为:“能以产权形式进入社会生产,以生态系统服务流量直接或间接提升人类福祉,体现资本增殖属性的自然资源资产”。

综上所述,自然资源是物质载体,自然资源资产是流转形式,自然资本是价值形态,三

① 森林是较为特殊的自然资源资产,国家因其公益属性将林木、林地共同纳入法律调控范围,但又同时允许林木所有权的存在,以激励林木原材料市场化供应。

者联系紧密又相互区别,在特定条件下可互相转化。一方面,通过产权制度来界定、明晰资源支配权及价值归属,使自然资源具备收益性、财产性,转化为自然资源资产。另一方面,自然资源资产以产权形式在市场上流通,并具备以生态系统服务“流量”为权益人带来福利的能力^[22],自然资源资产就转化为自然资本。自然资源资产居于承上启下地位,是中国当前各项制度的基本落脚点。

1.2 自然资源资产储备的概念界定与制度实践

根据马克思《资本论》第二卷^[23]所述,储备是指为扩大社会生产与再生产,累积商品或生产资料于生产、消费流通环节的一种行为,是各类要素资本化的关键中介,也是一切社会所有共有的经济规律。在资本主义无政府、逐利性的生产方式下,带有投机性、盲目性的非正常储备行为会扰动资本累积循环过程,使得资本在生产原料、商品等形式上长期停滞,进而导致商品过剩、引发周期性经济危机。为此,各国政府在能源、农产品、自然资源等重点领域建立政府储备制度,选择在资本循环关键阶段“吞、吐、存”以规避市场失灵,使得部分重要商品储备逐渐从个体行为演进为政府的一项重要职能,并形成系列制度规则。当前,国家层面尚未建立统一的自然资源资产储备制度,各界就这一概念尚未形成共识,存在有土地储备、国家储备林、矿产地储备、海域海岛储备等多种专项储备制度,在收储对象、管理部门与承储主体、授权来源等方面存在较大差异(表1)。

随着社会生产力的发展,人类所需各类商品或服务规模与结构不断变化,储备制度在价值取向、资源品类、运作机制等方面也随之调整。在中国,政府储备自然资源传统古已有之^②。但直至1978年改革开放后特别是党的“十八大”以来,以马克思理论为指导,多目标、多层次、多中心的特色储备制度体系才逐渐成型:价值取向上,统筹发展与安全、公平与效率、开发与保护等多目标,增进人类多维福祉是核心取向;实施对象上,面向的空间范围更为宏大,涉及不同行政层级与类型的复合型空间整体进入储备体系^[24];运作机制上,资源有偿使用、生态保护补偿、新型生态权益交易、绿色金融等多元储备措施互补融合;参与主体上,在发挥国有企业等公有制经济主体作用基础上,企业、社会公众等民间力量愈发凸显,形成收益共享、成本共担、风险共化的多中心储备格局。

鉴于以上考虑,本文对自然资源资产储备有如下定义:“为健全自然资源资产产权市场,促进自然资源资产公平高效配置,引导自然资源资产有序资本化,自然资源主管部门及有关代理行权机构依法取得土地、森林、草原、河流、矿产、海域海岛等各类自然资源资产,组织开展前期配套建设、生态保护修复等一级开发工作,以划拨、出让、租赁等多种供应方式配置资产的过程”。不同于马克思储备理论所强调“社会一般行为”或“资本生产逻辑”,本概念更关注储备在“两统一”下的制度属性。一方面,由政府组织或委托实施的自然资源资产储备是主要形式,已取得自然资源资产产权的相关法人、自然人等微观主体自发开展的商业储备或满足个人日常需求的消费储备不在本概念范畴中。另一方面,监管者层面的储备意味着自然资源资产储备需要在国家法律、规章条例等制度授权下开展,与规划实施监督、自然资源督察等监管体制紧密耦合,具有特定治理层级与尺度特征。

1.3 自然资源资产储备的核心内涵

自然资源资产储备不同于一般商品储备,从客体、主体与属性三个维度出发,其具有以

② 例如汉朝时期“屯田制”,政府储备农用地并招募军官、农民耕作以补给军队、提升税粮。

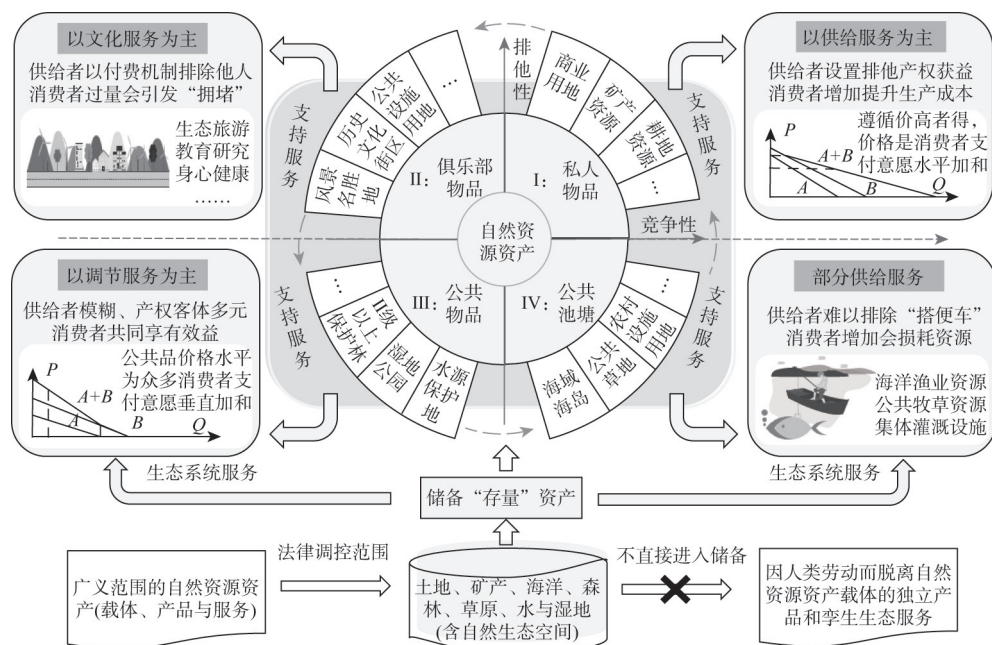
表1 自然资源领域重要储备制度

Table 1 The important reserve institution of natural resources

类型	收储对象	管理部门与承储主体	授权来源	核心定位
土地	建设用地储备,包括依法收回、收购、优先购买的国有土地;已办理相关批准手续并完成征收的土地	各地自然资源主管部门分级行使管理权;土地储备机构为承储主体,采用名录制管理	最早《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15号)指出“有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备制度”,具体执行参照《土地储备管理办法》(国土资规[2017]17号)	调控土地市场、促进土地资源合理利用
森林	国家储备林,主要指工业原料林、珍稀树种和大径级用材林等	各地林业主管部门分级行使管理权;国有林场、集体林场、林业专业合作组织是承储主体	最早《森林法》《生态文明体制改革总体方案》(中发[2015]25号)提出“建立国家用材林储备制度”具体执行参照《国家储备林制度方案》(林规发[2015]192号)	保护天然林、保障国家木材安全、推进林业改革与扩大内需等
草原	饲草储备,指用于放牧或生产干草和青贮饲料的多年生牧草、一年生饲草及不以收籽实的粮食作物	各地林草、农业农村等主管部门交叉管理;政府支持农牧民自建储备设施、自行储备饲草料,农牧民是承储主体	《草原法》(2021修正)第二十八条指出“县级以上人民政府应当支持、鼓励和引导农牧民开展草原围栏、饲草饲料储备”,《关于加强草原保护修复的若干意见》(国办发[2021]7号)第九条提出“支持优质储备饲草基地建设”	促进草食畜牧业高质量发展,提升牛羊肉和奶类供给保障能力
水资源	地下水储备,深层承压地下水是重要对象	地方人民政府水行政主管部门与自然资源、发展改革等主要部门制定管理方案,承储主体尚未明确	最早在2021年《地下水管理条例》(国令第748号)第十五条提出“国家建立地下水储备制度”	应对特殊干旱年份以及发生重大突发事件
矿产	矿产品与矿产地储备,包括石油、天然气、铜等战略性与优势矿产品与产能地	依据矿种战略性等级,分级设置矿业权审批权限;政府、企业共同实施储备	《全国矿产资源规划(2016—2020年)》明确建立“矿产品和矿产地相结合的战略储备体系”;2019年自然资源部发《矿产资源规划编制实施办法》要求在规划编制中加入储备规划分区与结构调整内容	保障矿产资源供应安全和代际公平
海洋	海域和无居民海岛储备,未确权海域自然淤积形成陆地的,依法收回等	各地海洋主管部门分级行使管理权;承储主体尚未明晰	国家尚未明确该项制度,《关于海域、无居民海岛有偿使用的意见》(中办发[2017]61号)明确了海域、无居民海岛资产属性,广东、浙江已经开展实践	海域、无居民海岛国家所有者和使用权人的合法权益得到切实维护
湿地资源与自然生态空间	自然保护地储备,涉及宅基地、集体林等集体资产以及湿地等全民所有等多种载体、产品	各地湿地、自然资源等主管部门交叉管理;由各地“两山银行”等专设机构实施储备	《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》(中办发[2021]24号)指出“以收储、托管等形式进行资本融资”,江西、浙江等已经开展实践	建立健全生态产品价值实现机制

下内涵:

(1)自然资源资产储备的对象具有私人物品、混合物品、公共物品多重特征。在支持服务作用下,自然资源资产“存量”与人力资本、人造资本相耦合,以生态系统服务“流量”形式为人类提供福祉。依据提供主导生态系统服务类型的竞争性与排他性强度,自然资源资产可分为私人物品、公共池塘、俱乐部物品、公共物品四类(图1)。因社会发展水平、资源特性与文化习俗差异,并非所有自然资源资产都作为储备直接调控对象。在自然资源资产统一管理视域下,土地、矿产、海洋、森林、草原、水与湿地(含自然生态空间)等七大类资源进入储备过程。经人类劳动而脱离自然资源资产载体、独立进入市场的生态产品不纳入其



注：曲线A、B分别表示消费者A、B对私人物品（象限I）或公共物品（象限III）的消费需求曲线，A+B是折弯的社会总需求曲线，P、Q分别为物品价格、数量。

图1 自然资源资产储备对象的多维属性

Fig. 1 Multidimensional properties of natural resource asset reserve objects

中,空气净化、水源涵养等生态系统服务更多作为自然资源资产孳生对象而间接储备。此外,对于水、森林等兼有多种功能潜力的资源资产,可以结合规划安排、产权制度与利用方式以使其物品属性发生转化。

(2)自然资源资产储备由政府主导,依循“多级共治、统分结合”的治理结构。与一般商品不同,中国《宪法》明确了自然资源资产公有制的主体地位,政府是行使全民所有自然资源资产所有者的合法主体^[25],是实施自然资源资产储备的主导者。纵向上,具有较高外部性与战略价值的自然资源资产储备由中央、省级专设机构负责,地方政府负责行使委托代理清单内授权的储备职能。横向上,自然资源资产储备涉及多职能部门,例如自然资源部门通过设置用地指标、用途管制等方式影响着收储方式与补偿标准,能源、通信、交通、水利等部门负责统筹自然资源资产一级开发业务,发展和改革委员会、金融、财政和税务部门控制着资金投入总量与进度,事业单位、国有企业等负责各项业务具体操办。

(3)保值增值是自然资源资产储备的核心属性。在预算最大化的内在驱动下,理性的地方政府倾向于通过储备土地、矿产等经营性资源资产来完成一级市场垄断,以获取垄断地租,而公益性资源资产保护修复激励不足。为此,新制度经济学者提出“科斯式”“庇古式”“共治式”等多种方案^[26]。首先,庇古方案强调政府在平衡私人边际成本与社会边际成本中的重要作用,包括“税”“补偿费”以及政府购买等转移支付措施。其次,科斯方案倡导在产权明晰和交易费用极小条件下,通过市场机制解决外部性问题,例如当前资源有偿使用、跨区域土地指标交易、碳排放权交易等实践探索。最后,威廉姆森、奥斯特罗姆等基于

跨文化、跨国别的案例研究,提出市场、政府、社会互补的多中心共治模式,关注公共资源配置中不同主体自我约束、相互监督、共担风险、共享收益的合作机制^[17]。

2 构建自然资源资产储备制度的现实要求

按照马克思历史唯物主义,制度变迁是生产力发展的结果,生产力的发展需要与之匹配的生产关系或经济结构^[27]。自然资源资产储备制度建设的缘起并不是复杂的理论建构,而源于新时代生态文明建设和高质量发展转型需要,其必要性体现在统筹产权关系、优化治理结构、提升市场配置能效三个方面:

(1)建立统筹性、系统性的自然资源资产储备平台,有助于推进自然资源资产产权改革、协调不同产权与利益关系。长期以来,中国采取以专业化分工为主、以行政效率优先的产权安排,割裂了自然资源相互依存、相互影响的内在关系,不同产权尚未实现立法统合,“公地悲剧”、产权纠纷等现象频发^[28]。例如在矿产资源开发中,矿业权边界多以矿种储量边界为划定依据,与土地、森林、海域海岛等产权缺乏统筹,不同产权的优先效力、限制条件、补偿责任尚不清晰,与相邻权利人产生冲突无法避免。在既有法律框架下,推进自然资源资产产权改革是一项渐进性的长期任务,全面普及需要面临极高的交易成本与风险,因而在实践层面设置储备制度来“衔接”不同产权,打造产权清晰、补偿到位、争议妥善解决的“净地、净矿、净林、净田”等是一项更为可行、经济的工作。

(2)构建自然资源资产储备制度是保障市县级政府代理行权的有效抓手,创新治理结构、优化不同部门的权责关系是关键内容。市县层级作为权利行使的主战场,地方政府在实践中依然兼有所有者、经营者、监管者多重身份,管理错位、缺位、越位现象时有发生^[29]。以国有农用地为例,当前中国多数国有农用地由农垦系统内的国有农场(包括兵团团场、牧场等)无偿使用,在经由大小国有农场层层嵌套、职工家庭与社会企业层层流转后,许多地区国有农用地已成为“糊涂账”,实际归属主体、权利性质存在较大争议,所有者、监管者职能缺位^[30]。因此,需要在市县级层面建立自然资源资产储备中介,整合各级政府及其组成部门、专业机构的权责关系,规范自然资源资产保护利用与流转。

(3)为提升市场资源配置效率,发挥资产综合效益,需要自然资源资产储备制度助力自然资源资产一级市场建设。中国土地有偿使用制度已相对完善,但其余自然资源资产的市场化配置作用发挥依然不充分,有关市场定价、竞争、分配以及激励政策仍不完善。一方面,部分经营性资源资产市场存在政府过度干预问题。“低价、长期、无流动”的供应方式尽管一定程度上能有效降低私人边际成本,促进特定领域、行业快速发展。但受信息不完备、激励不相容等约束,政府所制定的产业准入、价格标准等规则并非基于市场真实情况,所有者收益不对等,资源要素难以流入真正高效部门^[31]。另一方面,公益性资源资产政府干预不足,地方政府缺乏保护修复激励。在防范金融风险的政策取向下,专项债成为储备项目唯一合法的融资渠道,部分投资额度大、回报周期长、预期收益低的公益性项目普遍依赖于财政预算,为地方政府造成巨大资金压力,各界参与积极性不高^[13]。

3 自然资源资产储备制度的理论逻辑:基于资本累积循环的视角

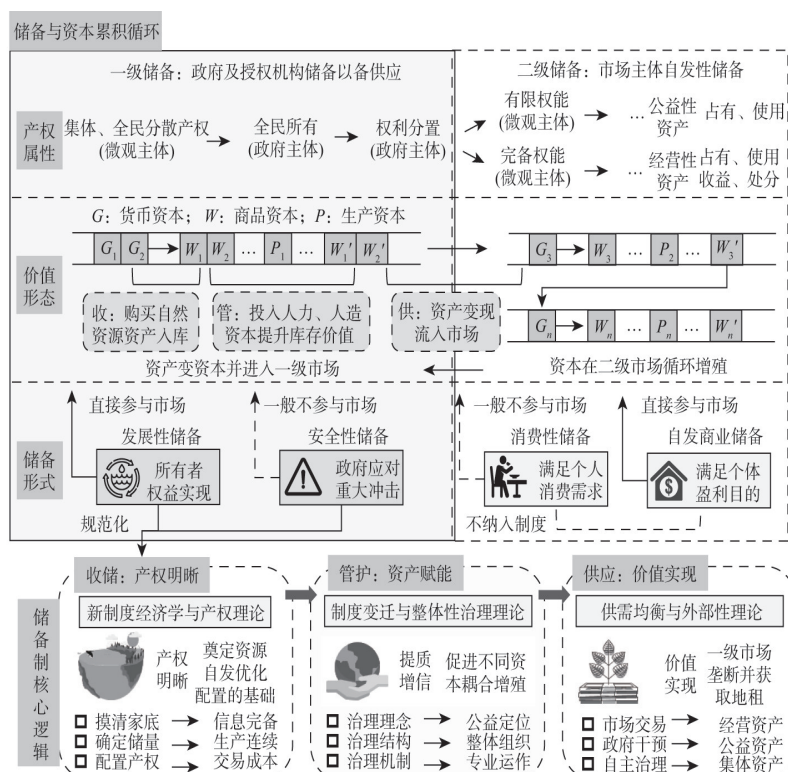
储备是不同资本形态更替时的“停滞”,既是保证生产过程与价值实现连续性的必要条

件,也是资本生产结果。在强调可持续发展的当下,如何兼顾代际间总资本与自然资本存量共同增长成为核心难题,这对建设自然资源资产储备制度提出迫切需求。根据资本循环累积一般过程,自然资源资产储备制度主要作用于一级市场,涵盖收储、管护、供应三个基本环节,分别对应资本形态转化三阶段(图2)。

3.1 收储阶段“商品循环”:产权明晰是基本前提

收储阶段是储备参与资本循环的逻辑起点,需要通过合理的产权安排来界定、明晰资源支配权及价值归属,确认自然资源资产稀缺性、收益性,产权明晰尤为关键^[32]。在产权明晰的前提下,经济利益主体可以稳定预期收益与成本并做出合理安排,经济交易将自发进行,人的主观能动性得到发挥,外部效应会被最大程度内部化^[33]。对于卖方而言,自然资源等生产资料将转化成为货币形态的地租;对于买方,政府主体取得了集体所有或全民所有的自然资源资产产权,完成了货币资本向生产资本的转化($G-W$)。

在收储阶段,明晰产权主要包括摸清家底、确定储量、配置产权三项基本任务:(1)摸清存量自然资源资产家底是基础,要求充分履行自然资源调查监测评价等相关职责,厘清自然资源资产数量、质量、分布、权属、价值等,以提高经济主体信息完备度、决策精准度。(2)储备规模须大于平均需求量才能有效市场调节市场,是收储的重点内容^[23]。对于政府所有者而言,需根据自然资源资产特征、规划要求、供应周期、市场需求等多方面因素确定一定规模的储备库存,以足量空间来保障资源产品与服务连续流通与生产。(3)配置产权



影响着交易成本与社会总体福利^[34],是收储顺畅实施的保障。通过政府补偿、自愿谈判等方式,妥善衔接地方传统习惯与正式制度、不同权益人差异化诉求、历史遗留问题等,以土地为载体推进以不动产登记法制化与规范化,保障产权完备清晰。

3.2 管护阶段“生产循环”:资产赋能是核心保障

储备再次参与资本循环是在管护阶段,即通过统一规划、统一开发、统一配套和统一保护等形式,使得自然资源资产与人力资本、人造资本相结合,转化成优质资产包的生产过程($W \cdots P \cdots W'$)。需要指出的是,不同类型自然资源资产增值路径有较大差异,如土地、矿产等经营性资源资产主要通过前期基础设施配套提质增信,森林、湿地等公益性资源资产更多依赖于物质循环、能量流动等“自然劳动”与人类劳动共同作用,提供良好生态服务与产品是价值所在^[35]。

管护阶段是一个多主体参与的过程,需要建立整体性收储机制来明确不同部门权责关系,发挥不同主体专业化优势,这对治理理念、治理结构、治理机制提出了全新要求。(1)治理理念缘起于公共部门的共享心智模式(Mental Model),是影响整体组织效用判断与决策行为的首要准则。自然资源资产储备制度需要强化塑造不同行动者的共同目标,回归以人为本、生态优先的公益性定位,打破过去“以地谋发展”的路径闭锁(Lock-in)。(2)在稀缺性与竞争性的经济环境中,治理部门需要形成技术条件、制度环境相匹配的治理结构来降低交易成本。传统科层体制下的碎片分工与隔离关系难以适应自然生态空间这类复合型自然资源资产治理,这要求地方政府积极探索整体性治理组织,从垂直层级、部门分工、公私关系等方面整合破碎化职能。(3)不同经济组织间的知识匹配与技术改良是制度变迁的原动力,有利于降低生产成本、改良经济绩效。因此,需要发挥国有企业等专业机构运营与资金优势,撬动社会资本参与自然资源资产一级开发。

3.3 供应阶段“货币循环”:价值实现是关键动力

供应阶段是储备助力资本循环的关键飞跃,是指已经完成增殖的商品资本以产品、服务等形式为权益人带来预期收益,自然资本就转化为货币资本与人类福祉。在货币循环阶段,政府通过一级市场自然资源资产有偿使用实现了货币资本的复归,获取了级差地租、垄断地租($W'-G'$),为扩大再储备提供了资金基础^[36]。同时,企业、个人等市场主体取得了自然资源资产产权,又使商品资本进入到下一轮循环的起点。

在供应阶段,如何在积极发挥政府“有形之手”同时,使市场在资源配置中的起到决定性作用是关键性难题。(1)用于生产经营性用途的建设用地、商品林、非战略性矿产(砂石、煤炭等)相关资源资产是为了实现所有权权益,应坚持市场化配置。可借鉴较为成熟的土地供应在供应范围、使用条件、定价标准等方面操作流程与政策规范,并根据不同资源特征与利用差异进行调整。例如对于非战略性矿产,采取按额征收、逐年按率征收等符合矿业生命周期的使用金缴纳方式^③。(2)若将过多全民所有自然资源资产驱逐至市场竞争,过度资本化的经营性资源资产不仅会导致公益性资源资产供给受限,也会抬升市场主体全要素成本进而妨碍二、三产业发展。为此,政府保有关键自然资源资产的实际控制权,对权利人提出公共要求并监督实施是应有之义。具体地,上收战略性矿产、国家公园、国家重要饮用水水源地等资源资产的收益、处分两项关键权能,严格限制为保障国家安全的储备资产进

③《矿业权出让收益征收办法》(财综〔2023〕10号)。

4.1 规划引领:促进储备专项规划体系规范建设,统筹全域、全要素、全流程

规划管理是规范开展自然资源储备的基础,是对入库自然资源资产空间、规模、时序等全面安排,需要兼顾上位政府指标控制、自身预算约束、市场动态需求多维度要求,以规避市场失灵对社会整体造成的冲击。(1)要以国土空间规划为主要依据,形成自然资源资产储备专项规划“一张图”。结合生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三线”内自然资源资产调查监测情况,从功能、价值、权属等维度等维度识别各类资产储备潜力,划定优先储备区、一般储备区,并将农垦改革、文化遗址保护、国家公园建设等涉及多层级、多部门职权的自然资源资产纳入省级或市县重大储备项目名录^[37]。(2)根据年度新增建设用地指标、项目开发周期、地方政府预算等因素,制定收储、管护、供应、资金使用等“四计划”,确保库中自然资源资产规模能够响应市场对各类产品的需求。(3)强化储备全生命周期管控,建立储备信息管理“一个库”,将具有高外部性、重要战略价值自然资源资产储备实施进度、配置利用状况与国土空间规划“一张图”平台、城市体检评估制度衔接,以满足各级政府对于有关职能落实情况的监管需求,解决央地信任问题。

4.2 集中入库:推进产权体系与收储机制双改革,促进零散、低效资产集中入库

统筹推进自然资源资产产权与国家收储机制建设,以实现零散、碎片自然资源资产渐进国有化。现阶段,依据产权性质的差异,可采取以下三类方式收储:(1)以自然资源资产所有权、使用权“两权集中”方式入库,包括依法收回、收购、置换、征收等。在该模式下,地方政府可实现对占有、使用、收益、处分等权能的完全支配,适宜于建设用地、矿产等经营性资源资产。(2)通过租赁、委托经营等设定债权方式进行收储。该模式一般由政府与自然资源资产权利人签订民事协议,较少涉及产权纠纷、占转审批等行政事项,具有较低的交易成本和治理风险,但同时存在可持续性不足、约束性弱等问题^[38]。对于具有地上地下立体结构、多种资源与多元产权并存等复杂特征的公益性资源资产,可采取保护性地役权、征租一体等方式来实现矿地融合、片区储备等整体性收储。(3)探索设定经营权、资格权等新型资源资产权利,经由政府进行统一登记授权予以“用益物权化”。例如对于古村落、集体农用地等产权制度不完善的集体类资源资产,地方政府可遵循“所有权—使用权—一次使用权”逻辑^[39],推进经营权、资格权等权利分置改革与收储入库,以便于市场主体规模化运营。该模式吸纳了上述两种模式优势,秉承中国实施权利分置改革的政策内涵,有效解决低效利用、基层权力寻租等问题,适用于产权不明晰集体所有类资产。

4.3 系统治理:构建多级共建的整体性治理体制,打造优质高效自然资源资产包

将低效、分散的自然资源资产打包整合成为“拎包入驻”资产包,需系统整合不同层级、职能以及公私关系以发挥自然资源整体性治理效益^[29]。(1)在层级整合上,发挥各级人民政府的行政权威,构建省级专帮小组—市县级工作领导小组与办公室—自然资源资产储备中心三级结构。由地方各级党政领导担任领导小组负责人,在省级专帮小组监督指导下,通过联席会议制度明确各级人民政府代理行使自然资源所有者职能的主体责任,讨论重大自然资源资产储备规划、有偿使用、收益分配与各部门职责,接受各级人大监督。(2)在职能整合上,由地方人民政府牵头成立统一的自然资源资产储备机构,整合政府平台公司或企事业单位、开发区或管委会、基层政府等机构代管的储备资源资产,履行部门协调、储备补偿协商、资产配置方案等具体实施。自然资源主管部门对储备机构实施名录制管理,负责监

督储备工作落实法定规划、土地政策等情况。(3)在公私关系整合上,发挥国有资本、社会资本的杠杆作用和放大效应,以政府购买服务的方式引导交投、城投、农投等国有企业以及有资质的社会主体联合参与储备工作。具体可实施“片区控制+宗地核算”的成本共担模式,即以各储备区划为成本控制单元,向单块宗地周边扩展供水、供电、供气、排水等设施配套,提升规模效益;以宗地为单位,根据不同产业类型要求各开发主体分摊各储备区划开发建设成本,优化利益分配格局。

4.4 高效配置:依据公共物品属性实施分类供应,促进自然资源资产保值与增值

如何针对不同自然资源资产,差异化引导资本化是实现“关键一跃”的难题。根据不同自然资源资产公共产品属性,将其资本化路径分为以下四类:(1)私人物品特性较高的资源资产。此类资源资产可分割、易确权,用于保障粮食、林木等原料产品生产以及商业经营用途,一般通过资源资产使用权出让等市场化机制实现价值转化。(2)产权不易分割,具有竞争性的公共池塘资源,核心目的是实现资源可持续利用,可探索租赁或权利分置流转等形式供应。在中国,由于乡村空心化、老弱化现象严重,基层集体组织已经不具备代理行使集体所有权能力,部分坑塘、水利设施以及农田已经实质上成为了易损耗的开放性资源^[40]。因此,储备机构可发挥后期管护作用,在明确其产生指标收益、耕地及其地表附着物增益分配比例前提下,将农地经营权统一流转给种粮大户、农垦集团。(3)以文化服务为主导功能的资源资产,鼓励以租让结合、特许经营等方式,开展“生态+”产业化经营。例如“林下经济”、生态观光、环境敏感型产业等组合。(4)以调节服务为主导功能的公共物品类资源资产,要持续保持优质生态系统服务供给。由政府作为总需求方,采取生态搬迁、保护补偿、生态保护地役权等综合性工程方式实现生态价值。同时,鼓励尝试排污权、碳排放权等新型资源权益交易,实施“分区准入+权益设置+供应限定”方式进行配置,如生态保护红线涉及森林资源资产禁止商业性砍伐,通过林地占补平衡指标激励社会主体参与保护工作,允许临时性使用权、租赁权、经营权设置从事有限人为活动。

4.5 资金统筹:引导储备收支平衡与市场化运作,保障储备制度长期可持续发展

形成“多元渠道、长期增值、良性循环”的资金运作系统是促进自然资源资产储备制度可持续发展的灵魂。诺斯的制度均衡理论指出,当制度供给满足制度需求时,便处于相对静止状态,即“帕累托最优”。公益性自然资源资产的纳入意味着原有资金均衡点被打破,需进一步完善资金保障制度,重点在于“拓来源、优利用、防风险”三个方面。(1)完善土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域海岛使用金等收支管理,明确储备项目资金计提比例。若储备项目与支持乡村振兴、城市更新等重点领域相挂钩^④,可争取政策性专项债、“资本金贷款”等融资渠道。鼓励企业、农村集体经济组织等社会资本以信托基金、私募股权等形式参与储备项目,降低地方财政压力^[41]。(2)在满足必要的收购价款、拆迁补偿、前期开发保护费用和贷款本息兑付等刚性支出需求下,探索市场化的储备资金运作模式。具体可参考商业银行模式,在金融监管部门监督下,成立专业机构开展固收、外汇、商品等投资业务,实现储备资金持续自我增值。(3)在坚守安全底线原则下,优化自然资源资产储备专项债还款渠道、期限结构,适度允许跨项目偿还专项债券资金,改变付息条件或放宽不借债付息的限制。

④《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》。

5 结论与讨论

自然资源资产储备制度是一项全新的探索,涉及资源要素复杂、利益主体多元,与国家各项战略部署与政策安排紧密耦合,具有重大的推广价值。本文从“两统一”履职视角重新定义了自然资源资产储备概念,不同于一般商品储备,自然资源资产储备具备公共物品性、政府主导性、保值增值性三重内涵;构建自然资源资产储备制度源自于社会生产发展与国家治理需求,其面临统筹产权关系、优化治理结构、提升市场配置能效三个方面现实要求;基于资本循环理论,指出自然资源资产储备制度是促进自然资源资产转化为自然资本化的重要驱动力,明晰产权、整体治理、价值实现是收、管、供各阶段的主要任务。推进自然资源资产储备制度主要包含五个方面:(1)完善储备专项规划体系建设,为空间蓝图落实提供要素保障;(2)统筹自然资源资产产权与国家收储制度改革,协调不同主体利益;(3)建立多层共抓、党政同责、部门协同、权责清晰的整体性治理体制,以统一的储备机构来系统整合储备职能,引导市场主体参与一级开发建设;(4)依据自然资源资产公共物品特征建立差异化的有偿使用机制;(5)优化储备项目资金收支管理与市场化运作模式。

此外,构建一项新制度是“自上而下”与“自下而上”不断协调沟通的动态过程,仍有诸多关键性问题需国家制度回应。例如,在收储层面,应进一步推进产权制度改革与确权登记工作,明确不同产权权能归属主体、补偿优先顺次等;在自然资源资产管护利用过程中,并非所有职能都由政府代为履行,应尽快完善委托代理清单建设,明确不同企事业单位、国有企业、政府部门等具体分工;在供应过程中,作价出资、授权经营不同配置方式适用范围有待拓宽,自然资源资产实物量、价值量核算结果的市场信任问题仍需解决。因此,根据各地实际情况逐步将森林、矿产、海域海岛等资源资产纳入储备体系,在关键地区围绕复合型自然资源资产进行试点示范和总结推广,与产权体系、有偿使用、委托代理机制等改革协同推进,形成“由点带面、点面结合、全面推广”的渐进式路线。

参考文献(References):

- [1] 岳文泽, 吴桐, 王田雨, 等. 面向国土空间规划的“双评价”: 挑战与应对. 自然资源学报, 2020, 35(10): 2299-2310. [YUE W Z, WU T, WANG T Y, et al. "Double evaluations" for territorial spatial planning: Challenges and responses. Journal of Natural Resources, 2020, 35(10): 2299-2310.]
- [2] 成升魁, 沈镭, 封志明, 等. 中国自然资源研究的发展历程及展望. 自然资源学报, 2020, 35(8): 1757-1772. [CHENG S K, SHEN L, FENG Z M, et al. The development history and prospect of natural resources research in China. Journal of Natural Resources, 2020, 35(8): 1757-1772.]
- [3] 匡文慧. 新时代国土空间格局变化和美丽愿景规划实施的若干问题探讨. 资源科学, 2019, 41(1): 23-32. [KUANG W H. Issues regarding spatial pattern change of national land space and its overall implementation on beautiful vision in New Era. Resources Science, 2019, 41(1): 23-32.]
- [4] 岳文泽, 王田雨. 资源环境承载力评价与国土空间规划的逻辑问题. 中国土地科学, 2019, 33(3): 1-8. [YUE W Z, WANG T Y. Logical problems on the evaluation of resources and environment carrying capacity for territorial spatial planning. China Land Science, 2019, 33(3): 1-8.]
- [5] 王晓东. 在统筹发展和安全中完善重要商品储备制度: 以农产品为视角的分析. 中国农村经济, 2022, (5): 2-19. [WANG X D. Improving the reserve system for important goods by ensuring both development and security: An analysis from the perspective of agricultural products. Chinese Rural Economy, 2022, (5): 2-19.]
- [6] BATEMAN I J, MACE G M. The natural capital framework for sustainably efficient and equitable decision making. Nature Sustainability, 2020, 3(10): 776-783.

- [7] 刘守英, 颜嘉楠. 体制秩序与地权结构: 百年土地制度变迁的政治经济学解释. 中国土地科学, 2021, 35(8): 1-14. [LIU S Y, YAN J N. Institutional orders and land right structure: Political economy explanation of the change of land institutions in the past century. China Land Science, 2021, 35(8): 1-14.]
- [8] SASU A, SQUIRES G, JAVED A. Land banking and land markets: A literature review. Habitat International, 2022, 130: 102698, Doi: 10.1016/j.habitatint.2022.102698.
- [9] 朱道林, 李瑶瑶. 新时代土地储备制度面临的问题及发展趋势. 中国发展, 2021, 21(4): 60-63. [ZHU D L, LI Y Y. The problems and development trend of China's land reserve system in the New Era. China Development, 2021, 21(4): 60-63.]
- [10] 赵扶扬, 陈斌开, 刘守英. 宏观调控、地方政府与中国经济发展模式转型: 土地供给的视角. 经济研究, 2021, (7): 4-23. [ZHAO F Y, CHEN B K, LIU S Y. Macroeconomic policy, local government and the transformation of China's economic development model: A new perspective from land supply. Economic Research Journal, 2021, (7): 4-23.]
- [11] 岳文泽, 王田雨, 甄延临. “三区三线”为核心的统一国土空间用途管制分区. 中国土地科学, 2020, 34(5): 52-59. [YUE W Z, WANG T Y, ZHEN Y L. Unified zoning of territorial space use control derived from the core concept of "Three Types of Spatial Zones and Alert-lines". China Land Science, 2020, 34(5): 52-59.]
- [12] OUYANG Z Y, ZHENG H, XIAO Y, et al. Improvements in ecosystem services from investments in natural capital. Science, 2016, 352(6292): 1455-1459.
- [13] 马九杰, 亓浩. 土地一级市场垄断、土地财政的形成与动态变化: 基于土地储备制度建立的准实验研究. 中国土地科学, 2019, 33(8): 43-52. [MA J J, QI H. The effect of local government's monopoly of primary land market on the formation and dynamic change of land finance: Empirical evidence from the establishment of land reserve system. China Land Science, 2019, 33(8): 43-52.]
- [14] SALZMAN J, BENNETT G, CARROLL N, et al. The global status and trends of payments for ecosystem services. Nature Sustainability, 2018, 1(3): 136-144.
- [15] 崔莉, 厉新建, 程哲. 自然资源资本化实现机制研究: 以南平市“生态银行”为例. 管理世界, 2019, 35(9): 95-100. [CUI L, LI X J, CHENG Z. Research on the realization mechanism of natural resources capitalization: A case study of Nanping ecological bank. Management World, 2019, 35(9): 95-100.]
- [16] VARDON M J, KEITH H, BURNETT P, et al. From natural capital accounting to natural capital banking. Nature sustainability, 2021, 4(10): 832-834.
- [17] 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.]
- [18] 陶建格, 沈镭, 何利, 等. 自然资源资产辨析和负债、权益账户设置与界定研究: 基于复式记账的自然资源资产负债表框架. 自然资源学报, 2018, 33(10): 1686-1696. [TAO J G, SHEN L, HE L, et al. Analysis of natural resource assets and establishment and definition of liability and equity accounts: Based on framework of natural resources balance sheet with Double-Entry Bookkeeping. Journal of Natural Resources, 2018, 33(10): 1686-1696.]
- [19] 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.]
- [20] ENGLAND R W. Natural capital and the theory of economic growth. Ecological Economics, 2000, 34(3): 425-431.
- [21] HERNÁNDEZ-BLANCO M, COSTANZA R, CHEN H, et al. Ecosystem health, ecosystem services, and the well-being of humans and the rest of nature. Global Change Biology, 2022, 28(17): 5027-5040.
- [22] 邢琦, 朱道林, 王健. 基于SEEA的自然资源资产核算指标的国际比较. 中国环境管理, 2022, 14(1): 68-77. [XING Q, ZHU D L, WANG J. International comparison of natural resource assets accounting indicators based on SEEA. Chinese Journal of Environmental Management, 2022, 14(1): 68-77.]
- [23] 马克思. 资本论(第二卷). 北京: 人民出版社, 2018: 155-164. [MARX K. The Capital (Vol. 2). Beijing: People's Publishing House, 2018: 155-164.]

- [24] 岳文泽, 钟鹏宇, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考. 中国土地科学, 2021, 35(4): 1-8. [YUE W Z, ZHONG P Y, WANG T Y, et al. Theoretical thinking on allocation of land development rights from the perspective of territorial space planning. China Land Science, 2021, 35(4): 1-8.]
- [25] 黄晓春, 周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展. 中国社会科学, 2017, (11): 118-138. [HUANG X C, ZHOU L A. Transition in governmental governance mechanisms and development of social organization. Social Sciences in China, 2017, (11): 118-138.]
- [26] 李强, 王亚仓. 长江经济带环境治理组合政策效果评估. 公共管理学报, 2022, 19(2): 130-141. [LI Q, WANG Y C. Effect evaluation of the combined policies of environmental governance in the Yangtze River Economic Belt. Journal of Public Management, 2022, 19(2): 130-141.]
- [27] 林岗. 诺斯与马克思: 关于制度变迁道路理论的阐释. 中国社会科学, 2001, (1): 55-69. [LIN G. Douglas North and Karl Marx: An interpretation of the theory of the path of institutional changes. Social Sciences in China, 2001, (1): 55-69.]
- [28] 王敬波. 面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑. 中国社会科学, 2020, (7): 103-122. [WANG J B. Whole of government reform and reconstruction of the theory of administrative subject. Social Sciences in China, 2020, (7): 103-122.]
- [29] 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. [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.]
- [30] 高海, 李红梅. 农垦“两田制”变化与农用地权利体系重构: 国有与集体两类农用地比较的视角. 中国农村经济, 2020, (6): 37-55. [GAO H, LI H M. The change of "Two-field System" of agricultural reclamation and the reconstruction of agricultural land rights system: A comparative perspective of state-owned and collective agricultural land. Chinese Rural Economy, 2020, (6): 37-55.]
- [31] 王彬彬, 李晓燕. 生态补偿的制度建构: 政府和市场有效融合. 政治学研究, 2015, (5): 67-81. [WANG B B, LI X Y. Institutional construction of ecological compensation: Effective integration of government and market. Cass Journal of Political Science, 2015, (5): 67-81.]
- [32] 杨世忠, 谭振华, 王世杰. 论我国自然资源资产负债核算的方法逻辑及系统框架构建. 管理世界, 2020, (11): 132-144. [YANG S Z, TAN Z H, WANG S J. On the method logic and system framework construction of natural resource asset and liability accounting in China. Management World, 2020, (11): 132-144.]
- [33] 崔兵, 卢现祥. 巴泽尔新制度经济学理论架构探究. 经济评论, 2008, (5): 134-139. [CUI B, LU X X. Exploring the theoretical framework of Bazell's New Institutional Economics. Economic Review, 2008, (5): 134-139.]
- [34] 罗必良. 科斯定理: 反思与拓展: 兼论中国农地流转制度改革与选择. 经济研究, 2017, (11): 178-193. [LUO B L. Rethinking and extension of the Coase Theorem: Reform and choice of land circulation institutions in Rural China. Economic Research Journal, 2017, (11): 178-193.]
- [35] COSTANZA R, DE GROOT R, BRAAT L, et al. Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?. Ecosystem Services, 2017, 28: 1-16.
- [36] 夏方舟, 杨雨濛, 严金明. 城乡土地银行制度设计: 一个新型城乡土地资本化制度探索. 中国土地科学, 2020, 34(4): 48-57. [XIA F Z, YANG Y M, YAN J M. Urban-rural land bank system: An exploration of new urban-rural land capitalization system. China Land Science, 2020, 34(4): 48-57.]
- [37] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考. 中国土地科学, 2019, 33(8): 8-15. [YUE W Z, WANG T Y. Rethinking on the basic issues of territorial and spatial use control in China. China Land Science, 2019, 33(8): 8-15.]
- [38] 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.]
- [39] 徐忠国, 卓跃飞, 李冠, 等. 宅基地三权分置的制度需求、实现形式与法律表达. 中国土地科学, 2022, 36(1): 1-9. [XU Z G, ZHUO Y F, LI G, et al. Institutional demand, implementation form and legal expression of the tripartite entitlement system of rural residential land. China Land Science, 2022, 36(1): 1-9.]
- [40] 周立, 奚云霄, 马荟, 等. 资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济? 基于公共治理说的陕西袁家村案例分析. 中国农

- 村经济, 2021, (1): 91-111. [ZHOU L, XI Y X, MA H, et al. How to develop new collective economy in resource-poor villages? A case study of Yuanjiacun in Shaanxi province based on the theory of public governance. Chinese Rural Economy, 2021, (1): 91-111.]
- [41] 朱向东, 周心怡, 朱晟君, 等. 中国城市绿色金融及其影响因素: 以绿色债券为例. 自然资源学报, 2021, 36(12): 3247-3260. [ZHU X D, ZHOU X Y, ZHU S J, et al. The development of Chinese urban green finance and its influencing factors: An empirical analysis based on green bond. Journal of Natural Resources, 2021, 36(12): 3247-3260.]

Establishment of natural resource asset reserve institution in China

ZHONG Peng-yu, YUE Wen-ze

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The establishment of natural resource asset reserve institution is the core grip to realize the unified planning, storage, supply, development and protection of natural resource assets, which is the important creation of the natural resource management institution with Chinese characteristics. Based on Marxist reserve theory, the logic and practical path of natural resource asset reserve institution are explored from the perspective of capital circulation. The main conclusions are as follows: (1) The reserve of natural resource assets occurs during the 'stagnant' phase of different capital forms replacement, and it is a key intermediary for promoting the capitalization of natural resources. Its core connotations include public goods characteristics, government leadership, and value appreciation. (2) The reserve institution covers three basic steps of reserving, managing, and supplying, the core logic of which lies in achieving sustainable accumulation and circulation of capital, with clear property rights, holistic governance, and value realization as the main tasks. (3) The establishment of natural resource asset reserve institution has five key steps in practice, including planning- led approach, centralized storage, systematic governance, efficient allocation, and coordinated funding. In the future, the institution should be gradually advanced through pilot programs to further enhance its framework.

Keywords: Marxist reserve theory; institution design; land reserve; ecosystem service value realization; natural resources capitalization