

自然资源资产应按公益类和经营类分类管理

——专访全国人大环资委法案室副主任王凤春

文 / 王尔德

中共中央和国务院2015年9月21日印发的《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《总体方案》)提出,健全自然资源资产产权制度。

“这是一项重要的改革。”全国人大环资委法案室副主任王凤春对本刊分析。从当前自然资源资产管理存在的问题看,大多与自然资源资产缺乏合理的社会经济分类和定位相关。王凤春建议,对自然资源资产按照公益性和经营性进行分类管理,对属于公益性的自然资源资产,按照相应的公共目的和原则进行管理;对属于经营性的自然资源资产,按照相应的市场目的和原则进行管理。

王凤春提出,根据改革进程需要,应逐步修改完善《物权法》及各项资源法中有关自然资源产权的具体规定,进一步健全有关自然资源所有权、使用权以及相关民事权利的规定,建立健全有关产权转让和交易的有关规定,建立形成有关自然资源产权代理制度、统一确权登记制度、统一交易市场制度等基本法律制度。

自然资源资产管理存在四大问题

《中国环境管理》:您能否从整体上介绍一下,我国自然资源资产管理的现状?

王凤春:我国自然资源分为全民所有(或者国家所有,以下统称国家所有)和集体所有,各级政府在自然资源开发利用和管理中占据主导地位。随着改革的不断深入,我国自然资源的所有权、使用权和监督权逐步分离,自然资源资产市场逐步形成,自然资源的监督管理体制也几经改变。

目前我国自然资源资产管理体制呈五个特点:一是依照宪法和有关规定,普遍确立了自然资源国家所有和集体所有及多种形式的使用权制度;二是法律确立了国家所有权由国务院代理,各级政府及有关资源管理部门具体行使资产管理和行政监督职责;三是在土地、林木、矿产、海域等领域建立了自然资源确权登记制度,为依法保障所有权和使用权人的权利提供了基本保障;四是在土地、林木、矿产、海域等领域推行市场化改革,在建立自然资源有偿使用制度的基础上,逐步引入资源出让和转让的市场交易制

度;五是一些地方积极探索国有自然资源资产管理的新模式,对国有土地、矿产等自然资源资产建立了专门的资产运营管理机构 and 专业化市场交易平台。

当前,各种自然资源资产的财产属性和收入分配属性越来越突出,构成国民财富和国民收入及其分配的极其重要的影响要素。如出让土地和矿产等自然资源资产的收入已构成各级政府极其重要的收入来源,2014年全国建设用地出让收入已增加到4万亿元以上,加上与自然资源资产相关的其他各种“税费”收入,其对国民收入及其分配的影响更为巨大。

《中国环境管理》:当前的自然资源产权制度以及相关资产管理体制仍然存在哪些突出的问题?

王凤春:首先,对自然资源资产产权主体代表缺乏明确法律规定,归属不清、权责不明。如各项法律通常原则规定国有自然资源所有权由国务院代理,集体土地由村集体组织代理,但没有进一步明确由哪级政府和哪个部门代理或者托管,法律上国有自然资源产权仍然缺乏具体明确的主体代表。

其次,对各种自然资源资产社会经济属性没有明确界定,定位不当,管理错位。如现行法律法规大多没有依照公益性和经营性等社会经济属性对各种自然资源资产进行合理分类,对各种公益性自然资源资产(如生态用地、生态用水、生态林等)未能有效按照其公共、公益属性进行使用和监管,对各种经营性自然资源资产未能完全纳入市场并依照市场规则运营和监管。

再次,自然资源行政监管和资产管理职能没有分离,政资不分,缺乏相对独立的资产管理体制和机制。如各级政府自然资源管理部门既履行自然资源行政管理职能,又代行自然资源资产运行管理职能,一些地方为了获取资产收益忽视资源与生态环境保护,一些情况下又借行政权力干预正常的资产出让和转让过程。

同时,自然资源资产市场运营和资产监管没有分离,缺乏自然资源资产市场独立运营以及必要的资产监管的体制和制度。目前多数国有自然资源资产没有建立明确的政府代理和专业资产机构独立运营的制度以及相应的考核、审计制度,政企不分的情况还比较严重,政府部门和官员有干预资产出让和转让的制度

空间和漏洞，不仅影响了自然资源资产的运营绩效，也直接引发了严重的社会腐败。

此外，我国自然资源资产管理的基础制度仍然存在很大缺陷，自然资源资产的统一登记体系尚未形成，资产核算体系和监管体系尚没有建立。

减少资产托管中存在的“代理人问题”

《中国环境管理》：《总体方案》提出，清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体，并探索建立分级行使所有权的体制。对此，您如何解读？

王凤春：在现行自然资源国家和集体所有的基本制度下，明确的代理权或者托管权是所有权实现的重要环节，代理权或者托管权规定过于原则和模糊，所有权人的权益就可能被各种地方利益、部门利益和小集团及个人的利益所取代。

为改变这种局面，首先需要建立完整和明确的资源所有权、代理权或者托管权制度体系，把全民所有或者国有的各种资源与生态环境具体归属哪级政府、哪个部门或者机构代理的具体制度明确下来，改变其在法律上模糊不清的局面。

目前对多数自然资源法律只作了由国务院行使代理权的规定，过于宽泛，形同虚设。《总体方案》明确了中央政府行使代理权的范围，中央政府主要对石油天然气、贵重稀有矿产资源、重点国有林区、大江大河大湖和跨境河流、生态功能重要的湿地草原、海域滩涂、珍稀野生动植物种和部分国家公园等直接行使所有权。在省和省以下的各级政府行使代理权的范围还需要进一步界定。

因此，我建议继续做好自然资源资产产权的统一确权登记工作，建立分级的产权代理体系。在完成不动产统一登记的基础上，逐步把部门对各种自然资源资产核定产权的职能整合到登记部门，并在下一步改革中明确不动产登记部门的独立地位。环境资源资产的产权也应当在产权界定和核查条件具备时纳入不动产登记体系。逐步建立中央政府和地方政府分级代理国有资源所有权的法律制度体系，明确规定各级政府代理或者受托的自然资源资产的具体对象和权限范围，尽可能减少资产托管中存在的“代理人问题”。

自然资源资产分类管理的改革方案建议

《中国环境管理》：《总体方案》提出，健全国家自然资源资产管理体制。按照所有者和监管者分开和一件事情由一个部门负责的原则，整合分散的全民所有自然资源资产所有者职责，组建对各类自然资源统

一行使所有权的机构，负责全民所有自然资源的出让等。对此，您如何解读？

王凤春：由于各类自然资源的性质和特点差异较大，即便建立统一的自然资源资产的管理体制，我认为，关键是要对自然资源资产进行合理的分类，明确其目的和功能定位及其管理原则。

目前国家和地方主体功能区规划及相关空间规划和区划基本确立了不同区域的功能和用途，需要在这些功能分区的基础上，根据不同自然资源资产的公益性或者经营性等社会经济属性进行分类。一类是公益性资产，包括自然保护区、风景名胜区、国家地质公园、国家森林公园以及公益林等特殊生态保护区域和政府的各种公共用地；一类是经营性资产，包括经营性建设用地和农业生产用地以及经济林木、矿产等资源，其中还可以对一些出于公共目的的资源实行严格行政管制，包括基本农田等，作为特殊的经营性资产对待。依照这两大类自然资源资产的社会经济属性，建立相应的管理体系，实行不同的管理目标、原则和制度。

《中国环境管理》：具体来说，对经营性自然资源资产，如何实行市场化改革，并建立相应的资产经营监管体系？

王凤春：从基本目标和管理原则看，对以提供市场产品为主的各种经营性自然资源资产，包括经营性建设用地、矿产资源和林木资源等，通常具备较为完整的占有、使用、收益和处分权，其基本目的是促进相关产业发展并获取相应的国民收入，包括直接出让资产的收益和相关产业发展带来的税收收入。对应当采用市场手段管理和运营的，要按照市场规范进行出让和转让，主要考核其资产价值增值和净收益增长状况，对其经营性利用不应施加过多的行政干预。对其中一些以经营性利用为主，但因国家安全和公共利益受到严格的用途管制的自然资源资产，如耕地及其中的基本农田，需要采取多功能利用的管理目标和原则，采取公共行政和市场机制相结合的手段加以管理和运营，实行严格的用途管制。

从管理体制来看，应当依法明确规定各种经营性自然资源资产具体的代理或者托管机构，明确相应的经营管理主体，并逐步建立完整统一的自然资源资产监管制度体系，包括监管主体及其职责，资产经营活动考核、资产核算和审计等制度和措施；探索把政府资产监管职能和企业资产运营职能区分开来，建立比较完整的资产代理、资产监管和资产市场运营的管理和制度。鉴于目前我国对国有经营性自然资源资产没有按照透明、规范的市场原则进行运营和监管，市场

价格和收入分配方面问题突出,应当优先把国有经营性自然资源资产管理分离出来,建立独立于自然资源行政管理部门的资产管理机构或者运营公司,并统一按国有收益性资产管理的原则进行管理和考核。同时,建设用地等经营性资产的管理和运营收益多在地方市县一级,且成为地方政府收入的主要组成部分,在保留地方管理和运营收益的基本格局下,中央一级设立资产监管机构,主要职能是对自然资源资产实行统一登记、核算,对资产运营实行统一监督和考核;在地方分别设立专业性或者区域性资产监管机构和资产运营机构或经营公司,体制转换和改革的难度可能相对较小。

《中国环境管理》: 具体而言,对公益性自然资源资产,如何进一步加强公共管理改革,并完善相应的资源行政监管体系?

王凤春: 从基本目标和管理原则看,对以提供公共产品和服务为主的各种公益性自然资源资产,包括自然保护区等特殊生态保护区域和政府的各种公共用地,其基本目的是提供各种基础性、公共性的产品和服务,一般应当以资源的储存、保护和可持续利用为管理原则,采取公共行政管理手段加以管理,严格禁止和限制经营性利用,并主要考核自然资源资产、生态服务质量的状况及管理成本等。对依托国有公益性自然资源资产开展的经营性活动,建议与管理机构的职能严格分开,按照特许经营方式委托专业公司和机构经营,特许收入作为国有资产经营收入纳入财政预算。

从管理体制看,应当在现行各种自然资源管理体制的基础上,进一步明确规定各类公益性自然资源资产的具体代理或者托管机构,明确相应的行政管理主体,并逐步建立完整统一的自然资源资产监管制度体系,包括资产登记、资产核算和审计等制度和措施,有效加强监督。当前应当考虑对各种“园区”进行必要的统一分类,并研究分析统一管理和分部门管理方案的优劣及相应的改革路线图,包括研究建立独立的或者部属的保护区管理局,统一负责各类保护区的行政监管,合理划分中央和地方管理级别,把现行最重要的国家级保护区纳入中央政府直接管理的体系。从各国情况来看,在资源管理行政部门下设置专业化管理机构是比较可行的途径。

协同处理自然资源资产价格、交易和税费关系

《中国环境管理》: 《总体方案》提出,全面建立覆盖各类全民所有自然资源资产的有偿出让制度,严禁无偿或低价出让。您对此如何解读?

王凤春: 首先,我要强调不能单纯就产权研究产权,就市场交易研究市场交易,就价格研究价格,就税费研究税费,忽略了自然资源产权、环境资源产权制度改革的基础性作用,忽略了作为财产权人的市场主体、作为财产权本体的市场客体(如一定面积或一定期限的土地使用权)、市场交易过程及其价格形成之间的客观经济联系,忽略了产权制度改革同自然资源市场、环境资源市场、价格、税费等制度改革之间的客观经济联系,容易造成制度的碎片化,破坏市场体系的正常运行。

特别是在产权界定不清、市场规则不明的情况下,人为规定有偿使用及其收费标准或者价格,不仅可能会出现侵蚀政府公共财富、损害企业和公民合法权益等社会现象,也可能会为“寻租行为”及社会腐败培植肥沃的土壤。另外,资源环境领域市场交易制度同税费制度具有一定的相互替代性,如在同一对象领域,不能既研究建立环境税或者碳税,又研究建立环境权交易或者碳权交易,各种自然资源市场交易制度同相关税费制度也存在类似的关系。

其次,明确市场交易规则以及价格形成机制。原则上任何可交易的国有和集体自然资源资产都应当按照统一交易规则,在公开市场上进行交易。一级市场上,应当在统一的交易平台上挂牌出让,禁止协议出让;二级市场上,也应当要求在统一的交易平台上进行交易,以便于市场监管;逐步通过统一的交易平台,建立相应的市场价格形成机制,原则上能够形成市场价格的,不宜再建立政府定价机制。自然资源产权或者资产交易具有统一性,不应分行政管理部门设立所谓的土地交易所、林权交易所、水权交易所、环境权交易所等资产交易平台。一些具有垄断性或者政府直接提供的产品或者服务,也应当按照公正公开的程序,制定或者核定价格和收费标准。

第三,逐步建立结构合理的自然资源和环境资产收入和税费体系。国有资源首次出让收入、租金收入和国有资源资产经营收入应当逐步纳入财政预算的国有资产有偿使用收入和国有资本经营收益的管理体系中;明确划分国有资产有偿使用收入和资源资产收入同资源环境税费的关系,把性质上属于有偿使用收入和资产收益的资源税费转入非税收入的相应科目,在此基础上兼并整合相关的资源和环境税费,避免重复征税和收费。除去财政转移支付部分外,生态补偿理论上是公共环境资源生态功能服务的价值体现,一部分可以通过环境资源产权市场交易来实现;一部分可以通过附加在自然资源和环境资源利用活动上的税费来实现,没有必要刻意建立独立的生态补偿制度体系。