

doi:10.3969/j.issn.1672-4348.2021.02.007

自然资源资产管理的机制创新与法治保障

——以南平市“生态银行”为例

孙雪琳

(中共南平市委党校,福建 南平 353000)

摘要:健全自然资源管理体制,需要立足国内外经验和自然资源资产改革的内在要求,以问题为导向,从自然资源资产管理机构、功能及管理方式等方面进行机制创新,南平市“生态银行”制度创新为解决“所有者和监管者分开”、资源管理分散化、产权保护不完善等问题提供了制度框架和要素准备。结合“生态银行”实践经验,在自然资源机构设置、产权保护、监督机制等方面强化法治保障,对于推进自然资源资产管理改革具有重要意义。

关键词:自然资源资产;管理;机制创新;法治保障;“生态银行”

中图分类号:F912.6

文献标志码:A

文章编号:1672-4348(2021)02-0140-06

Institutional innovation and legal protection of natural resource management system : with the “eco-bank” in Nanping as an example

SUN Xuelin

(Nanping Party School, Nanping 353000, China)

Abstract: The improvement of the natural resource management system has to be problem-oriented and based on domestic and foreign experience and the inner requirements of the reform of natural resource assets; institutional innovations have to be made from such aspects as the management organizations, functions and management modes of natural resource assets. The innovation of the “eco-bank” system in Nanping City provides the institutional framework and element preparation to solve the problems of “separation of owners and regulators”, decentralization of resource management and imperfect protection of property rights. Combined with the practical experience of “eco-bank”, it is of great significance to strengthen legal protection in the establishment of natural resource institutions, protection of property rights and supervision mechanisms, which is meaningful to promote the management reform of natural resource assets.

Keywords: natural resource; management; institutional innovation; legal protection; eco-bank

健全自然资源资产管理体制是生态文明建设的重要内容,自 2018 年自然资源部组建并履行党的十九大报告提出的“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构”统一行使管理者和监管者职责以来,我国自然资源资产管理体制发生了深刻的变革。近年来各地按照“实现山水林田湖草生命共同体的整体保护、系统修复和综合治

理”的要求,结合地方自然资源禀赋,不断深化自然资源资产管理体制机制探索。福建省南平市作为全国自然资源资产管理体制改革的唯一的试点设区市,从自然资源全面统筹和有效利用出发,于 2018 年创新实施“生态银行”制度,建立了符合实际又契合新体制的自然资源资产管理机制,取得了积极成效。2020 年 4 月 23 日,顺昌县“森林生

收稿日期:2020-11-24

基金项目:福建省党校、行政学院系统科研与决策咨询项目

作者简介:孙雪琳(1988—),女,浙江诸暨人,讲师,硕士,研究方向:地方法治建设、自然资源与生态环境法。

态银行”被自然资源部列入第一批生态产品价值实现典型案例,经验在全国推广。同时,“生态银行”也引起了学界的关注和讨论,但现有研究多是从生态产品价值实现角度对“生态银行”自然资源资产化路径进行分析和探讨,而从自然资源管理体制变革角度研究“生态银行”自然资源管理架构的相对较少。本文从自然资源管理体制变革切入,以“生态银行”创新机制为例,重点分析和探讨自然资源资产管理应具备的制度框架和要素条件,并从法治角度提出完善管理机制的对策,以期对自然资源资产改革提供理论支持。

一、自然资源资产管理概述

(一)国内外研究进展

自然资源资产管理是指国家基于自然资源所有者和监管者的职责,对自然资源中具有稀缺性、有用性及产权明确的自然资源进行管理的活动。自然资源资产管理思想最早萌芽于19世纪60年代petty在《赋税论》中所提出的“劳动为财富之父,土地为财富之母”的经济思想;随后亚当斯密、科斯、伊利和摩尔豪斯等经济学家根据市场稀缺性从资源配置角度对自然资源资产化管理进行深入研究,自然资源资产化管理理论基本形成。经过持续酝酿发展,到20世纪80年代,在国际生态保护主义运动兴起和推动下,自然资源资产管理理论趋于成熟。目前,国外自然资源资产管理大多采用公私一体化管理模式,发达国家对自然资源的行政管理主要体现为两种方式:一是政府拥有基于公共目的部分自然资源;二是政府基于公共权力加强私人拥有自然资源的利用管制。^[1]由此基本形成了以产权制度为核心、资产价值核算等制度为配套的自然资源资产混合管理制度体系,为资源市场化运作和资源利用率提高提供了有力保障。

相较而言,我国对自然资源资产的研究起步较晚。为了解决自然资源利用和保护问题,填补新中国成立初期自然资源管理制度建设的空白,20世纪80年代以后国内学者围绕自然资源资产管理体制构建,从管理模式、产权制度、资源补偿机制及收益分配等方面展开系统研究,尤其是针对所有权与使用权相分离基础上的资源有偿使用进行了深入探索,从强调对资源实物“量”的控制到注重资源价值“质”的转变,为推进产权有偿获

得和交易提供了理论支撑。十八届三中全会以来,在健全自然资源资产产权制度和监管体制的新要求下,理论界结合生态文明建设对自然资源资产管理体制的完善进行了热烈讨论,特别是围绕我国现行法秩序中“自然资源国家所有”形成了诸多观点纷呈的理论学说^[2],为完善自然资源资产管理奠定了理论基础。但从现实应用角度看,在新体制之下有几个关键问题仍待突破。

(二)主要面临的问题

1. 国家自然资源所有者与监管者的角色区分问题

从“所有者”角度看,《宪法》第9条“自然资源属于国家所有,即全民所有”赋予国家自然资源所有者的身份,为国家对自然资源行使占有、使用、收益、处分等权利提供了正当性基础。但实际上国家无法直接行使自然资源所有权,转而通过委托代理和分级管理方式,由国务院和地方政府代为行使所有者职能。从“监管者”角度看,监管的核心在于规则管理,自然资源资产监管主要体现为国家运用行政、法律等手段克服自然资源垄断、浪费等负外部性问题,以维护公共利益,促进经济社会发展与生态保护的统一。可见,管理偏重于财产权关系,监管偏重于公共管理,管理应当符合规划、用途管制和生态保护的需要,置于监管之下,行使主体本应分离。国家既是“所有者”又是“监管者”,不仅容易产生角色混同和利益冲突,制约相应权能和职责行使,而且所有权“委托代理”的模式也客观上造成央地自然资源收益分配失衡、政企不分、资源破坏性开发、行政垄断、国有资产流失等严重后果。

2. 部门管理分散与集中统一管理的问题

长期以来,由于条块分割、部门分散的问题,造成自然资源资产管理碎片化,难以适应自然资源集中统一管理的内在要求,主要反映在两个方面:一是自然资源管理相关部门权责不明、职能重叠,容易产生管理“真空”或管理“交叉”,陷入“九龙治水,水患难平”的结局;二是自然资源资产管理标准缺少衔接,部门间难以形成协同治理的合力。因现行资产分类标准不统一,各部门编制的规划类型不同,各自收集的基础数据、技术口径和价值目标也存在很大差异。由于执法依据不同,在缺乏统筹协调情况下,多个部门对同一生态空间经常做出相互矛盾的管理决策,影响了自然资

源的正常流转和使用。

3. 产权制度不完善与收益分配失衡的问题

当前我国产权制度还不完善,自然资源产权内容不清晰、资源利用配置程度较低及权益落实不到位等问题突出。伴随经济社会快速发展,自然资源范畴不断扩大,扩展产权权能成为新的课题。如何明确产权主体、内容及行使方式直接关系到自然资源的配置,涉及政府、企业和民众等多方主体利益,但由于缺乏合理的收益分配机制,目前很多矛盾和纠纷无法得到有效解决。有学者研究认为,当前我国自然资源收益未能充分反映资源属地在资源开发中的贡献、未能保障居民利益和生存依赖,其中,“初始产权设置不完善是资源属地居民得不到合理补偿的根本原因”^[3],由此造成“资源拿走,污染留下,财富拿走,贫困留下”^[4]的尴尬局面。

二、以福建省南平市“生态银行”为例,创新自然资源资产管理机制路径

2018 年福建省南平市政府出台《“生态银行”试点方案》,启动“生态银行”探索实践,为创新自然资源管理提供了新的思路和路径,对“生态银行”进行归纳和总结,可为自然资源资产管理体制改革提供地方经验支持。

(一) 组建自然资源资产经营管理专门机构,促进资源资产保值增值

《民法典》第 268 条规定:国家、集体和私人依法可以出资设立有限责任公司、股份有限公司或者其他企业。国家、集体和私人所有的不动产或者动产投到企业的,由出资人按照约定或者出资比例享有资产收益、重大决策以及选择经营管理者等权利并履行义务。据此,南平市政府主导设立“生态银行”,其实质是政府与企业合资设立的以生态资源保护开发为宗旨的专门机构,分三步推动“资源到资本”的转化。第一,调查摸底,收储资源。在全市完成确权登记基础上,结合三权分置改革,“生态银行”通过转让、租赁、托管、特许经营等方式,将当地特色资源(山、水、林、田、湖、茶、古民居等)的资格权、经营权和使用权流转至“生态银行”。第二,整理优化,提质增信。“生态银行”运用技术、资金等手段对自然资源进行资产增值和生态修复,从经济、生态方面实现资源的保值升值。第三,吸引投资,开发运作。以优质资产包对接绿色产业,引入市场主体进行专业运营,促进“资源变资产变资本”最终实现综合效益最大化。目前南平市下辖 6 个县(市)区因地制宜探索,立足当地资源禀赋,形成了 6 类自然资源资产管理模式,通过自然资源市场化运作和可持续运营,运营管理效能明显提高,详见表 1。

表 1 南平市“生态银行”试点模式概况
Tab.1 An overview of the pilot mode of “eco-bank” in Nanping

试点模式	管理对象	生态公司主要构建单位	产权类型
顺昌“森林生态银行”	林木	南平市金融控股有限公司、武夷山市城市建设投资有限公司及顺昌国有林场	林权
光泽“水生态银行”	水、水库	光泽国资公司、国有林场、水利投资公司	矿业权、水库所有权、水岸经营权等水资源权益
建阳“建盏生态银行”	矿产资源 (建盏所需原料)	城投公司(国企)	探矿权和采矿权
武夷山五夫“文化生态银行”	与文化相关的山、水、林、耕地、古建筑、古遗址等资源	武夷山五夫镇(村集体组织)	生态资源及人类遗迹的使用权和用益物权
延平巨口“古厝生态银行”	传统村落古厝	延平巨口镇、成功山水有限公司	宅基地使用权和经营权
浦城“耕地生态银行”	耕地	浦城县莲塘镇山桥村	农村土地的使用权及用益物权

(二)明确自然资源资产管理机构的职能定位,适度区分管理和监管职责

自然资源资产管理体制改革的首要任务就是按照“所有者与监管者分开”原则,推动决策者、执行者和监督者适当分离和相互监督。^[5]在我国现行体制下,分类组建或委托企业代理是实现自然资源资产管理和监管职能分离的重要途径。政府可以根据特定目的发起设立机构 SPV(特殊目的实体),以权力委付的方式将特定资源资产的运营管理、生态保护等职能授予给特定机构。所设立的机构按照比例原则和辅助性原则,围绕生态保护和资源资产保值增值的目标,行使好企业资产运营职能。从这个思路出发,南平政府授权下属出资人代表(央企、地方国企、金融机构)与有实力的民企等合资设立混合所有制有限责任公司(即“生态银行”),并出资设立“生态产业发展基金”(基金规模 10 亿元人民币)满足其资源收储等日常运作需要,实现了政企分开和职能分离。政府主要承担监管职责,负责“生态银行”的顶层设计、组织框架编制、交易规则和运营机制的制定,做好确权登记、用途管制及产权改革相关工作,确保自然资源资产合法合规利用;“生态银行”则负责自然资源的收储整治和经营管理。对公益性自然资产实施生态保护,对经营性自然资产加强生产过程管控,重点管好自然资源资产的布局、规范运作、资本回报、生态安全等。通过合理划分职能,建立起较为完整的资产代理、资产监管和资产市场运营管理制度,原先所有者不到位、生态保护不严格等问题得以解决。

(三)分级分类管理和集中统一管理相结合,优化自然资源资产管理方式

在自然资源管理新体制形成后,虽然明确由自然资源部实施统一管理,但基于自然资源多样

性和地域性特点,如何在明确内部机构职能划分和其他相关部门职能行使的基础上,理顺自然资源管理标准,建立统一的自然资源管理平台,对“山水林田湖草”进行整体保护,是改革的现实需要。为此,“生态银行”采取分级分类管理和集中统一管理相结合的方式,对自然资源资产实行精细化、综合性管理。

一方面,坚持分级分类管理,目前南平市共搭建平台公司 18 家,形成了市县乡村四级运作体系,各级“生态银行”因地制宜对不同类型的自然资源进行收储和管理。市级“生态银行”内设专家委员会、大数据中心、交易中心等机构,从战略发展、运作流程、规则制定等方面对资产运作进行指导和技术把控,强化科学管理和风险控制。这种模式既契合了资源的多样性又能在宏观上积累出规模化效应,符合资源个性和利用规律。另一方面,从自然资源整体性出发,“生态银行”全面统筹相关资源要素,加强政府与企业、社会以及系统内单位之间的联系与合作,建成福建首个国有自然资源综合信息管理平台,力求实现“三统一”管理(自然资源资产统一管理、自然空间统一管制和自然生态统一保护),解决了长期以来管理碎片化、产权不清晰的问题。自然资源资产监管方面,详见表 2,国土、林业、农业、环保等部门相互协作,围绕土地、矿产、水、森林 4 类资源开展调查评价、确权登记、用途管制工作,经实地核实和业内数据处理分析,形成反映南平市国有自然资源主要类型、数量的“一套表”和国有自然资源“一张图”,^[6]并输入到国有自然资源数据中,实现各类资源信息数据的有效叠加,既明确了资源家底和资源权属,又避免了“数据打架”,为各部门开展“多规合一”的空间规划、落实用途管制、加强执法监督 and 信息服务提供了重要支撑。

表 2 “生态银行”自然资源资产监管重点内容

Tab.2 Supervision focuses of natural resource assets of the “eco-bank”

资源	调查手段及结果	确权登记	用途管制
耕地	土地调查,摸清农用地面积 15.66 万 hm ² 、国有耕地面积 4004.2 hm ² 等	土地登记	土地利用总体规划、基本农田保护制度
矿产	地质调查,已探明储量的矿产资源 407 处,查清矿土资源(4 种)、分布(矿区)及储量等	矿业权审批登记	矿产资源规划
森林	森林清查,以林业二类调查成果为基础,清查国有林地面积 9.46 万 hm ² 及乔木林、灌木林等林木种类、面积等	林权登记	林业长远规划、划定自然保护区

续表

资源	调查手段及结果	确权登记	用途管制
水	水资源综合考察和评价,摸清水流域面积 50 km ² 以上河流 122 条,Ⅲ 级以上水质溪流 43 条,清查地表水资源、地下矿泉水、水库等储量及状况	水资源使用权 登记	水资源规划、 饮用水资源保护

(四) 结合理论研究完善产权保护,平衡权利主体间的权责关系

产权保护是自然资源资产管理的核心问题,涉及各类国有和集体所有的自然资源资产的所有权代表者、出资人、经营权人、使用权人的利益分配,因此明确不同主体之间权责关系是自然资源管理的基本前提。“生态银行”从完善产权保护制度出发,立足协商民主和权能分离理论,进一步深化自然资源权能探索。

第一,从协商民主理论出发,“生态银行”在产权保护和收益分配问题上,突出强调参与主体的平等性和协商一致性。根据《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》提出的“适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能”的要求,“生态银行”尊重自然资源所有者的意思自治,推出了多元化的资源权益流转方案(转让、租赁、股份合作、托管)和收益分配方案(固定收益+红利分成)供相关权利主体(自然资源所有者和投资主体)进行选择,然后在协商一致的基础上形成书面协议,进一步对自然资源的使用、管理、保护、预期利益等内容进行确认。所有这些措施都为促成自然资源权益所有者、使用者、经营者之间的信任合作提供了重要的制度基础。

第二,根据权能分离论构建他物权制度,“生态银行”在产权设置上突出“重使用轻所有”的特点,拓展产权权能及使用。根据 2019 年印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》“加快推进建设用地上、地表、地下分别设立使用权,促进空间合理开利用”的规定,“生态银行”创新提出“林下空间使用权”“耕地产能质押权”的概念,将林下空间使用权作为独立权开展试点探索,由此扩展了权益的维度和内涵。这种制度构造有利于降低资源使用和交易成本、提高产权主体抵御风险能力以及资源的开发利用效率。

三、完善自然资源资产管理的法治保障

2018 年 5 月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,“用最严格制度最严密法治保护生态环境。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治”。“生态银行”作为一种地方性实践为完善自然资源资产管理积累了经验,但要在更大范围实施并发挥作用,还有赖于坚强的法治保障以及生态治理体系和治理能力的现代化。

(一) 明确立法导向,完善自然资源管理法律体系

1. 建立科学合理的自然资源管理法律体系

目前自然资源立法以单行法为主,由于缺乏统筹协调,对自然生态系统的整体性和社会性缺乏关注。对此,要明确生态立法导向,加快构建以自然资源为龙头,以单行法为主体,部门规章和地方性法规为配套,与生态文明体制改革相适应的自然资源资产管理法律体系。^[7]

2. 推进自然资源单行法修改

自然资源单行法修改是补正自然资源法律体系,增强立法系统性、综合性与协调性的关键环节。因此,以完善自然资源的产权保护、有偿使用、收益分配等法律规范为重点,针对当前各项自然资源管理法律规范之间存在的重叠和冲突问题进行全面梳理和解决,推进现行法律法规的废、改、立、释工作,促进法律条款对接和协调是当务之急。

3. 通过立法明确统一行使自然资源所有权机构的性质和职能

现行自然资源立法对所有权的具体内容、行使方式和程序等具体规定和解释较少,借鉴“生态银行”模式,可从健全混合所有制改革着眼,以《民法典》257 条—268 条所确立的国家出资的企业出资人制度、国有财产管理与保护的法律责任、国家出资的企业代表或代理行使国有资产的方式

及其收益分配转介规则为据,加紧完善相应法律法规和政策配套,对委托代理行使自然资源资产管理机构性质、职能及程序等予以明确,制定具体可操作性的规则,只有这样才能真正实现政企分开、共享收益的目标。

(二)以健全产权制度为重点,加强机制间的衔接与配合

“生态银行”在扩展产权权能方面进行了初步探索和创新尝试,但限于产权管理机制和规则还不完善,需进一步加强产权保护、产权交易、自然资源价值核算等机制之间的配合与衔接。

1.加强对自然资源使用权主体的管理

针对所有权虚位、权益不落实的问题,强化实体规范及程序设计,明确产权主体和行使方式。建议建立委托代理制度或延长使用权等方式,使自然资源资产摆脱“谁控制,谁收益”的状态,转向“谁所有、谁控制、谁使用”的规则主导,细化使用权条款,合理设定自然资源管理标准、程序以及资源配置和收益分配方案等内容。根据具体实际,增设用益物权种类、扩大用益物权的权能、创新产权行使形式,^[8]重点解决资源利用率不高及产权流转不畅的问题。

2.推进自然资源评估、核算与统一确权登记工作

自然资源评估与价值核算能够反映自然的实际价值,但因专业性和技术性要求较高,不宜操之过急全面推开。建议先从自然资源资产调查与核算技术入手,对标准进行明确和统一,重点在自然资源的供给服务、调节服务、支持服务和文化服务等方面下功夫,做好调查、评估与核算工作;再逐步扩大自然资源资产负债表的编制和运用,适时建立资产账户数据库,跟踪资源动态,才能形成对国有自然资源资产的完整认识。在此基础上各地要尽快完成自然资源资产确权登记工作,完善自然资源资产登记办法和标准,划清自然资源产权边界,为明确自然资源权利主体、范围、状况及权责分担等提供制度保障。

3.完善自然资源市场交易规则

建立健全自然资源资产市场体系,发挥市场在资源配置中的决定性作用,重点是完善有关资源定价、利益补偿、损害赔偿等方面的制度规范。在定价方面,“要从综合效益出发,发挥产权制度的激励和约束功能”^[9],根据资源的稀缺度、供求

关系和价值规律来确定市场价格,而不应拘泥于某种要素或模式。如采用自然资源权利计价折股方式,在自然资源交易的不同阶段,构建方便各主体平等参与的机制,从集体内部相对定价、市场参考评估定价或外部市场竞价等定价机制进行选择,确保资源价格更为接近实际价值和预期利益,保障自然资源权益在各方主体间的合理配置。

(三)外溯管制与内溯管制相结合,完善自然资源资产的监督机制

目前对自然资源资产的监督以行政监管和内部监管为主,如何防止行政过度干预继而陷入地方化或部门化的风险,必须从完善监督机制着眼,拓展监督体系。

1.坚持“外溯”管制,发挥行政监管和人大监督的应有作用

依法实施行政监管,加强用途管制、确权登记、资产规划及市场交易规则等方面的监管力度,同时也要加强自我监督,防止权力恣意。自然资源管理部门应加快信息共享、工作协调机制和争议处理机制建设,做到信息畅通、权责一致和相互支持。针对经营性国有资产和公益性国有资产进行分类管理,按照生态保护、国有资产保值增值等不同目标,为相关职责部门和机构设立不同的监管和考核标准,并对其工作进行定期考核评价,降低资源腐败和部门利益化的风险。针对人大监督机制完善,强化立法支撑,在关涉“国家所有权”立法部分,确立“全国人民代表大会代表人民享有国家所有权”原则,建立人大自然资源资产报告制度,并设立专门的机构对政府行使自然资源公权力行为进行监督和制衡,加强对自然资源产权的法律监督与风险把控。

2.加强“内溯”管制,强化社会监督

内溯管制强调自然资源权利主体的内部监督和救济。首先,拓宽资源使用者集体行动的民主协商渠道,通过制定资源使用协议和纠纷处理机制等途径建立以自我约束为特点的内溯管制,以保证内部监督权有效行使;其次,建立自然资源产权信息共享平台,方便民众及时获取相关数据和政策文件,针对公益自然资源资产处置建立听证会、实地调查等制度,公开征询当地民众的意见和解决措施,保障公众的知情权和参与权。

(下转第204页)