



国外公有自然资源资产的管理及启示

陈 静 陈丽萍 吴初国

国际上，大部分国家和地区自然资源分为公有和私有，以公有为主。自然资源公有实行分级所有、分级管理。如美国，土地面积约35%属于联邦政府，55%属于私人或公司所有，3%为印地安部族的领地，7%属于州和地方政府。美国内政部土地管理局管理了大约15.1亿亩的公共土地和42.5亿亩的联邦地下矿产资源。在加拿大，公有土地（皇室土地）又分为联邦所有和省政府所有。加拿大89%的土地为皇室土地，由联邦政府和省政府共同管理。联邦政府管理的皇室土地占国土面积的41%，省政府管理的皇室土地为48%。这些国家和地区，在公有自然资源资产管理方面，各有特色，有诸多可借鉴的地方。

自然资源资产管理是自然资源管理的重要内容，相对独立

资产管理的目的是为公众、政府提供最佳利益。这方面，美国、加拿大是典型代表。2010年后，因资源开采管理、收益、监督职责不清晰，美国将矿产资源管理局中的资产管理职能分离出来，单独设立自然资源收益办公室，直接向负责政策、管理和预算的部长助理负责，自然资源权益办公室直接负责矿产和原油开采的权利金征收和征税。加拿大自然资源部负责征收联邦管辖的能源和矿产资源的权利金并对其使用也纳入管理，构建了全面的能源和资源监管体制框架。加拿大公共服务和采购部负责公有土地的管理，政府在公共工程和服务部设立不动产处，作为加拿大不动产管理的“大管家”。加拿大公共服务和采购部设立联邦土地国有公司，实现对其管理的公有土地的经营，是一种管理权和经营权分离的模式。该土地开发公司作为加拿大特定财产的资产管理人，为加拿大公众提供最佳资源价值，为社区提供和谐环境，为政府提供最佳利益。

自然资源资产纳入财务管理体系

将自然资源纳入财务管理，作为国家履行职责的财力基础，在财政部门下设机构专门负

责管理。在日本、韩国、加拿大、澳大利亚、俄罗斯等国家和我国台湾地区，都将自然资源纳入了财务管理，并由财政部门负责。澳大利亚联邦政府把自然遗产和土地资源统一纳入到国有财产的框架体系之中，并成立财政与行政管理部，负责这些资源资产的处置管理。在日本，国有财产是国家履行其职责的财力基础。日本的自然资源资产主要实行静态管理，根据日本《国有财产法》的分类标准，日本的国有财产分为行政财产和普通财产两大类。

独立的公有自然资源资产管理机构

在国际上，另一种公有自然资源资产的管理方式是设立独立的公有管理经营部门，典型代表是英国皇家财产局。英国的土地属于皇家所有，需要一个机构来管理英国皇家土地财产，一方面支撑皇室支出，另一方面也要更好地提高财产价值，增加政府财政收入，故皇家财产局是英国财政管理系统的重要组成部分。在能源方面，英国皇家财产局为英国提供了多样化的能源，包括风能、海底碳的捕获和储存、天然气储存，波浪和潮汐基础设施建设及项目管理等。英国大约有14.6万公顷皇家地产，包括草地、可耕地、林地和泥炭地区，还拥有国家公园、风景名胜区与具有特殊科学价值的地点。独立的管理机构保证了管理的有效性和合法性。

对我国自然资源资产管理的启示

我国的自然资源资产管理也是朝着“山水林田湖草”综合管理方向发展的。我国是一个实行公有制的国家，自然资源资产具有特殊性和复杂性。自然资源资产不仅具有经济属性，还有生态、政治、文化、社会属性，自然资源资产管理必须在“五位一体”上综合考虑，必须在解决自然资源所有者不到位、所有者权益不落实等问题的基础上实现“所有者和监管者分开设置”的目标，分别设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，分别“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”和“统



一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。

一是确定自然资源资产的范围。尽管我国现行宪法第9条第1款规定了“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。但这一条是一个开放性的规定，自然资源资产管理是否仅仅包括能进入财产法秩序、人类能够控制并具有经济价值或生态价值的自然资源资产？若如此，那些未进入财产法秩序的、人类可以开发利用的自然资源等又由谁来管理？

二是树立自然资源资产分类管理观念。因每种资源的自然属性、经济属性，尤其是公共性强度、排他性不同，必须尊重不同种类自然资源的各自属性及种类相互转化的可能。不同的自然资源种类产权规制方式不同，追求的管理目标也不一样，优化资源配置的方式也不同。一类是经济属性强的自然资源，可由财产法约束，由国家独占并获取其财产收益。针对这类自然资源，重点是要处理好政府和市场的关系，既要保护产权主体自主经营管理的权利，同时又要公平合理分配收益。另一类是生态属性强的自然资源，名义上归国家所有，实质上为社会公众服务的资源，具有重要生态价值，国家仅是社会公众的代表进行资源的管理和保护，不能独占或自由处分，这类自然资源的排他性并不强，但公共性更强，是一种共用的自然资源。在这里也需要区分是否能进入财产法领域，如果不能进入财产法领域，仅仅是为公众共用的自然资源，需要根据传统和习惯确定自然资源产权，保障公民自由、直接、非排他性免费享有。

三是完善自然资源产权体系。一方面，针对不同的资源，创新政府配置资源方式。另一方面，确定分级行使所有权的全民所有自然资源资产的原则、自然资源资产清单、收益分配机制和财政支出体系。按照“分级代理行使自然资源资产所有权”的原则，在中央和各级地方政府之间分别建立自然资源国有资产监督和管理委员会，并由这个委员会来对本级人大或其常委会所批准设立或委托的自然资源资

产经营管理公司进行统一监督和管理。最后，要完善自然资源使用权利体系，推动自然资源使用权交易为中心的市场建设，加强公共资源交易平台建设，完善交易规则，促进交易公开透明。稀缺资源的有效分配是解决资源短缺问题的关键之一，必须继续扩大自然资源使用权交易的范围，除具有重要生态功能及农牧民从事农牧业生产必需的资源外，可推动自然资源资产所有权和使用权相分离，明确自然资源所有权、使用权等产权归属关系和权责，适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能。

四是优化资产收益分配机制和自然资源权利保护救济机制。自然资源国家所有即全民所有的根本，就在于收益如何体现在真正为人民谋幸福上。资产收益全部上缴国库之后的初次分配和再次分配要考虑公平和效率原则，服务于社会公共服务，服务于生态保护。面对权利受到侵害的情形，必须有及时高效便捷的救济途径，特别是对于自然保护区权益的救济途径、生态损害赔偿的补偿主体、客体、方式以及资金来源等问题。

五是完善自然资源资产法律法规。制定自然资源资产法，明晰自然资源资产取得的方式、种类、类型，确定行使自然资源资产所有权主体和管理机构，管理的基本原则、不同类型财产的界定及处分自然资源资产时的限制和程序、调查登记制度、统计报告制度、执法监督等。制定自然资源资产流转法，明确自然资源资产所有权实现的方式，通过租赁、入股或者其他方式，明确不同类型自然资源资产价值的确定方式、合同期限、合同的终止续签以及违反合同对双方当事人的法律措施等。

六是健全自然资源资产执法监督体制。充分利用移动互联网、大数据、云计算、物联网、智能位置服务等新技术，加强中央行使自然资源国家所有权部门对地方行使自然资源所有权部门的监督，包括是否按照中央制定的自然资源资产政策行使所有权、业务上履职情况等的监督。

（本文作者单位系国土资源部信息中心，文章转自“法治国土”）