

国家社科基金重大项目“我国自然资源 资本化及其对应市场建设研究”

工 作 简 报

济南大学经济研究中心主办

2015 年第 3 期

【文献摘编】

自然资源资产产权制度十问？

王玮

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（全文简称《决定》）提出，“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。”

何为自然资源资产产权？为何要健全自然资源资产产权制度？自然资源资产的价值怎样核算？空间用途管制度与环境功能区划又是什么关系？对于自然资源的开发利用，现有管理体制存在哪些不足？市场与政府在其中应分别扮演什么角色？自然资源资产负债表怎么编制？为什么要对领导干部实行自然资源资产离任审计？为什么自然资源生态补偿需要“看得见”的手？

针对这些问题，环境保护部环境规划院副院长兼总工程师王金南研究员接受了本报记者的专访，作出了解读。

1 自然资源资产产权如何界定

根据自然资源特性，可规定一定的所有权、占有权、使用权和处置权等

明晰自然资源资产产权应首先界定自然资源概念，传统的概念是自然环境中与人类社会发展有关的，能被利用来产生使用价值并影响劳动生产率的自然诸要素，包括有形的土地、水体、动植物、矿产和无形的光、热等。我的理解是《决定》扩大了自然资源范畴，不仅将传统意义上投入经济活动的自然资源部分纳入进来，如矿藏、森林、草原等，也包括作为生态系统和聚居环境的环境资源，如空气、水体、湿地等。这就使得保护对象更加丰富和合理，进而为综合运用市场、法律、行政、技术等多种手段保护和修复生态环境增加空间。

根据我国宪法规定，自然资源产权主要有全民所有和集体所有两种形式。根据自然资源特性，第一种类型是对进入社会生产过程并能带来经济效益的纯自然、非人工自然资源，可以规定一定的占有权、使用权和处置权；第二种类型是对生态系统和聚居环境的自然资源，可以把所有权、占有权、使用权和处置权都赋予保护者和生产者。一般来说，对于像水资源、清洁空气资源、污染物排放权、碳配额等自然资源产权比较难以清晰界定。对于这种情况，不应过分关注环境资源的所有权问题，主要从占有权、使用权角度去确定，如把水资源、排污权按照配额方式有偿分配给需求者，然后实现配额之间的市场交易。

2 为何要健全资产产权制度

明确环境、生态等公共自然资源的“主人”，实现其经济效益、生态效益和社会效益最佳配置

自然资源产权不清晰的直接后果就是造成资源的掠夺性使用。近年来，我国部分地区大气污染加重，雾霾围城的情景不断出现，就是因为大气作为“无主”资源被过度利用了。健全自然资源资产产权制度和用途管理制度，就是为明确环境、生态等公共自然资源系统的“主人”，赋予其保护自然资源的动力，让其获得使用这些自然资源利益的同时，承担起保护自然资源的责任，解决公共资源的过度使用问题，实现空气等资源的最佳配置和使用。

在自然资源产权制度改革领域，农村土地承包制、林地所有权改革就是这类资源典型的产权制度改革，而且这种改革取得了巨大的效果。从某种意义上来说，也只有自然资源“主人”，才能通过市场配置、行政划拨等方式，使自然资源“主人”在各种可能的用途之间作出最优选择，实现经济效益、生态效益和社会效益的最佳匹配。

自然资源用途管制制度是国家对国土空间内的自然资源按照生活空间、生产空间、生态空间等用途或功能进行监管，表明一定国土空间里自然资源无论所有者是谁，都要按照用途管制规则进行开发，不能随意改变用途，诸如耕地用途、生态公益林、自然保护区等管制。

当前阶段，自然资源用途或功能管理的主要目标就是保障生态环境安全的森林、草地、水体、湿地、滩涂等生态空间不缩小，甚至扩大生态空间面积。

3 怎样核算自然资源资产价值

可从自然资源资产和其所提供的生态产品两个层面进行核算

由于自然资源资产的生态价值和社会价值具有外部性，在缺乏有效的政府干预和宏观政策调控下，单纯依靠市场途径无法对其进行有效管理，导致了对资源的掠夺性消费和对环境的无节制破坏。如果能够核算自然资源资产价值，并且实行对非经济成分的评估机制的话，那么就可以实现自然资源的可持续利用。因此，自然资源资产产权明晰后，需要对其进行定价。另外，自然资源资产价值的正确评估，能够为确立生态服务市场交易制度、生态转移支付制度、生态补偿制度、环境污染责任保险等制度机制提供科学依据。

从生态生产角度来看，目前很多自然资源都可以被视作生态资源，如森林、草地、河流、湖泊、湿地等，具有很强的生态生产功能。因此，自然资源的核算可以从自然资源资产和其所提供的生态产品（也就是生态效益）两个层面展开核算。

自然资源资产核算主要是对自然资源资产实物存量进行核算，并记录核算期内变化，包括自然资源资产数量和质量变化。在资产实物量核算基础上，利用价值评估方法对自然资源资产的实物存量进行货币化价值评估，反映自然资源资本总值。

生态产品生产总值（简称 GEP 核算），主要是评估生态产品的服务价值，形成一组以生态产品生产总值（GEP）为中心的关键指标，与经济核算中的 GDP 相对应。其目的是对水生态系统、森林生态系统、草地生态系统、耕地生态系统、湿地生态系统、大气系统和动植物等生态资产提供的有形生态产品价值和无形生态服务价值进行评估。生态产品价值核算同样以生态产品实物量核算为基础，对各生态要素为人类提供的有形生态产品和无形生态服务进行货币价值核算。对生态产品的服务价值进行加总就得到了生态产品生产总值（GEP），它与绿色 GDP 共同形成评估地方政府生态绩效的“两张表”。

4 用途管制与功能区划是何关系

自然资源用途管制必须通过国土空间的功能区划和环境功能来划定和落实

自然资源用途管制，通俗地说是对一定国土空间里的自然资源按照自然资源属性、使用用途和环境功能采取相应方式的监管。用途管理实质上就是功能管理。用途管制必须通过国土空间的功能区划和环境功能来划定和落实。从提供资源产品角度，把国土空间划分为生产空间、生活空间和生态空间三大类，这就是主体功能区规划的目标。而环境功能区划主要是根据生存生态安全和聚居环境安全两大环境功能划定国土空间，本质上与主体功能区是统一的，是主体功能区的环境空间“落地”。环境功能区再往下划分，划分为自然生态保留区、生态功能保育区、食物环境安全保障区、聚居环境维护区和资源开发环境引导区等 5 类环境功能区和 12 类亚功能区。

具体来说，自然生态保留区和生态功能保育区，构成国家生态安全战略格局，为国民经济的健康持续发展提供基本生态安全保障；食物环境安全保障区、聚居环境维护区和资源开发环境引导区，是承载我国主要人口分布和经济社会活动的区域，重点保障区域人居环境健康。结合环境功能区要求以及禁止开发、限制开发、重点开发、优化开发区域，实行不同的用途管制，按照不同用途和功能采用各有侧重的生态绩效评价和政绩考核标准。在工业开发区和城镇化区域重点考核 GDP 和资源效率，在重点开发区域重点考核工业和服务产品价值，在限制开发区域尤其是重点生态功能区和禁止开发区域主要核算生态产品价值，淡化甚至取消 GDP 考核。

5 现行管理体制有哪些不足

在现有市场定价机制中，自然资源没有完成产权确定，更谈不上对资源进行合理定价

宏观上，首先，缺乏生态文明建设的顶层设计和决策部门，环境与发展综合决策机制不完善。现有体制割裂了环境要素综合保护与自然生态系统管理的关系；其次，生态保护责任关系不明确，资源和生态环境管理部门职能分工不合理，部门之间协调程度差、合作效率低；第三，环境保护部门责任和权力不匹配，区域、流域环境管理体制还没有理顺。

具体来说，在现有市场定价机制下，由于很多自然资源没有完成产权确定，更谈不上对这些资源进行合理定价，导致许多企业不计成本地滥用和过度开采资源，如许多矿产资源、水资源等。

另外，有一些生态资源压根就没有纳入市场定价，如清洁空气、清洁土壤、良好生态环境等，结果使这种免费产品被无约束地使用，造成了经济社会无法承受的代价，导致了负财富效应问题。同时，对于自然资源部门，开发与保护、经济与环境的双重职能集于一个部门，往往会顾此失彼甚至只注重开发。

再有，生态、环境、资源管理权限分散在过多的部门中，既阻碍了相关资源的科学有效配置，也不利于开展统一协调和监督管理，降低了市场和政府两方面的效率。因此，生态环境保护管理体制改革的迫在眉睫。

6 如何权衡市场与政府的关系

自然资源价格能由市场形成的就交给市场，政府管理自然资源要综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段

十八届三中全会提到，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。

为更好地体现自然资源资产价值，在自然资源资产开发利用过程中，一方面彻底贯彻凡是能由市场形成价格的都交给市场的原则，在政府制定的制度中充分发挥市场配置资源的决定性作用，使免费使用的自然资源变成有价值的资源，变成“谁使用谁付费”的资源。例如同样是树木，作为造纸、种植等用途的经济林，就应该按照市场经济的做法实现最优化配置。

另一方面，政府应向法治和服务型转变，自然资源管理方式要由行政手段转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政手

段，自觉遵循经济规律和自然规律，完善自然资源管理中的环境经济政策，建立资源有偿使用制度和生态补偿机制。例如，同样是树木，如果是生态公益林、天然林、自然保护区的森林，那就不能全部按照市场的做法进行交易，而是要通过政府购买或者生态补偿的方式给予经济回报。

在生态文明和环境保护领域，市场在环境资源配置中目前还谈不上决定性作用，总体上政府还是起主要作用。但用市场经济手段保护生态环境空间依然很大，实现从传统上依赖行政干预手段向更多地使用市场经济手段、公众参与、信息公开、自愿保护等手段。特别是要善于利用排污权交易、水权交易、环境税、生态补偿等经济手段推进生态文明和环境保护。

7 为何探索编制资产负债表

因为有难度，所以是探索，自然资源资产负债表是正是负，能表明当期地方政府的生态政绩如何

这是《决定》推进生态文明建设的重大制度创新，目的是破除和扭转地方发展唯 GDP 论。

建立自然资源资产负债表，就是要核算自然资源资产的存量及其变动情况，以全面记录当期（期末一期初）自然和各经济主体对生态资产的占有、使用、消耗、恢复和增殖活动，评估当期生态资产实物量和价值量的变化。

由于自然资源资产负债表是领导干部自然资源资产离任审计的基础和依据，因此，如果这个变化是正的，说明当期的自然资源资产是增值的，当期地方政府的生态政绩是正的，对生态文明建设做出了贡献；反之则意味着当期的自然资源资产在贬值或

下降，说明辖区政府的生态政绩是负的，对生态文明做出了负贡献，领导“乌纱帽”应该摘除。同时，在对领导干部实行自然资源资产离任审计上，不仅要关注自然资源资产的数量变化，更要关注一些新的自然资源资产质量变化，如水环境质量、空气环境质量、土壤环境质量变化情况。

无论是自然资源资产负债表编制还是领导干部自然资源资产离任审计，目前都没有现成的、直接可以操作的模式，都需要大胆地探索，针对一些自然资源开展资产负债编制的试点工作。开展这项工作会遇到一些当年开展绿色 GDP 核算时相同的难题，特别是数据来源、技术方法和实施安排等问题。编制时可以先注重实物量资产负债表核算，同时要区分存量核算和增量核算。

8 建立生态补偿制度意义何在

自然资源生态产品提供的生态效益具有公共产品性质，只有借助政府这只“看得见”的手才能得到必要补偿

水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态系统或者生态空间，既能为人类提供绿色农产品、林果产品和可再生资源等在内的经济生产价值，又能提供维持大自然生态循环、保持环境平衡、保障人和动物在自然环境中持续健康地生存等生态生产价值，如净化空气、消纳污染物、调节气候、提供动植物栖息地等。后者就是自然资源保护的外部经济性。

随着我国物质产品和文化产品短缺局面的缓解，自然资源的生态产品生产价值在一定程度上有望超越其所提供的经济生产价值。但是其所提供的生态效益具有显著的公共产品性质，很难

通过市场交换来实现真正的价值，只有借助政府这只“看得见的手”才能得到必要的补偿。

补偿标准必须依靠产品的自然资本、生态服务功能价值、保护与恢复成本进行核算，在此基础上，对限制开发区、禁止开发区的自然资源进行保护，完成生态环境保护目标和生态保护优良的地区，以及对自然资源输出地区，要进行必要和合理的补偿。

政府应以社会规范和政府导向的形式，强制和引导社会资源、生态资源流向生态产品生产领域，确保各类资源的必要配置，鼓励企事业单位及其它社会组织支持和参与生态产品生产活动，促进技术进步，逐步提高生态产品生产在整个社会生产中的比重。

9 如何改革现有资产管理体制

考虑设立自然资源资产管理委员会，明确管理和监管部门职责分工，健全社会制衡机制

改革自然资源资产管理体制主要有自然资源产权界定、自然资源用途确定、自然资源监管三个方面的内容。

产权界定是基础和依据，用途确定主要是确保生态用地和空间，监管主要是让自然资源使用者的权益得到保护和实现，同时确保生态功能的用地得到严格保护。在体制方面，一是可考虑设立自然资源资产管理委员会，委员中应有统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的管理部门和统一行使国土空间用途管制职责的监管部门，主要职责是统筹协调自然资源资产管理和监护工作。

二是明确管理和监管部门的职责分工，即管理部门主要负责监管自然资源资产的数量、范围和用途，落实自然资源资产所有者的权益，监管部门主要负责自然资源的保护与修复。

三是积极健全自然资源管理和监护的社会制衡机制，让公众、媒体、NGO 等社会力量参与进来，一方面监督经济参与主体的自然资源使用行为，另一方面监督政府部门的管理和监护行为，特别是对用途管理的监督。

10 相关法律应进行哪些修改与调整

自然资源资产的特殊性，决定法律修改应朝着有利于自然资源保护的方向，突出市场和政府扮演的不同角色

总体上，改革自然资源和生态环境保护体制应该采取产权确定和用途管理、主体功能区管理、基于环境功能区的生态红线、国家公园管理、资源有偿使用、生态环境补偿、环境承载力监测预警、排污许可证、污染物排放总量控制、排污权交易、领导生态责任追究、环境损害赔偿等制度。

自然资源和生态环境是一种特殊形态的资产，既有一定的经济属性，又有一定的生态属性和社会属性，这就决定了调整自然资源和生态环境资产法律关系的法律部门，既不同于传统的经济法律，也有异于狭义的生态环境保护法律，而应是一种有效协调经济发展与生态环境保护关系的综合性的法律。同时，这样的法律，也应对生态、环境、资源领域的基础性问题，做出整体性的安排。

当前，《环境保护法》已历经三审，但由于当时十八届三中全会尚未召开，对改革的总体部署还未明晰，所以，这部法律的

修改，胆子还不够大，步子还迈得不够远。特别是对环境保护中市场与政府关系的理解，还远远不够深刻，对市场和政府在生态环境保护中的作用，规定还不够具体深入。与自然资源资产产权和管制相关的法律问题，特别是管理体制与协调机制，尚需进一步认真研究梳理，精准把握，拟定切实可行的法律条文，以规范政府、企业、公众等的相关行为。

新形势下，应该用生态文明战略新思维和《决定》改革顶层设计理念，重新审理《环境保护法》总体框架，把实践证明有效的制度通过环保法固定下来，对那些近期可以创新建立的制度留下法律“窗口”，最终让环保法成为一部支撑生态文明建设和生态环境保护制度创新的根本大法。

（王文倩摘编自 2013 年 11 月 29 日《中国环境报》）

【文献摘编】

自然资源产权制度建设有待破题

赵娜

中共十八届四中全会再次强调，建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度。

将自然资源资产化并建立相应的产权制度，这是一个制度创新，是实现生态文明建设的关键举措之一，是我国环境政策历史上崭新的一页。可以说，健全完善的自然资源产权制度是生态文明制度建设的基础性制度。那么，究竟什么叫自然资源产权及制

度，推进其建立会遇到哪些制度上的障碍，如何建立健全自然资源产权制度，对我国生态环境保护将带来哪些好处？围绕以上问题记者采访了有关专家。

问诊：当前存在哪些制度障碍？

“产权主体代表不具体，政资、政企不分，公益性和经营性分类不清”

“自然资源产权制度是法律上关于自然资源归谁所有、使用以及由此产生的法律后果由谁承担的一系列规定构成的规范系统，是自然资源保护管理中最有影响力、不可缺少的基本法律制度。”环境保护部环境规划院环境政策部主任助理、国家环境经济政策研究与试点项目秘书长、博士董战峰说。

在建立健全自然资源产权制度之前，需要摸清楚目前我国自然资源管理体制主要存在哪些问题？只有查找到症结所在，才能对症下药。

全国人大环资委法案室副主任王凤春在接受媒体采访时指出，首先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。

此外，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。”王凤春说。

由于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。这正是因为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。同时，自然资源资产市场运营和资产监管也没有分离，政企不分，缺乏自然资源资产市场独立运营以及必要的资产监管体制和制度。

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。

董战峰强调：“自然资源产权制度建设是一个重大的根本性问题，需要做好顶层设计，统筹考虑各有关因素。自然资源权属调整与确立，不仅有立法问题，也有管理体制改革问题和部门职能分工调整，也需要一系列的配套措施跟进，才能更好地推进。”

开方：如何建立自然资源产权制度？

“建立自然资源资产负债表，明晰自然资源产权，成立统一管理部门”

董战峰指出，建立健全自然资源产权法律制度，就要从法律上落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制、机制，授权有关部门或机构代表全民对各类全民所有自然资源资产的数量、范围、用途实行所

有权意义上的统一监管，享有所有者权益，有效约束生产者开发自然资源的行为，强化其保护自然资源的法律责任。

由此可见，明晰自然资源产权是建立自然资源资产产权制度的关键，也是自然资源产权交易的前提条件。

我国自然资源产权主要分全民所有和集体所有，但产权并不清晰。集体所有权的自然资源，所有者与管理者分开。但属于全民所有的自然资源的权益主体尚未明确界定，一般是地方各级政府有关部门“代理”。因此，这种既当“裁判员”，又当“运动员”，“左手”掰“右手”，存在一定的寻租空间，很多自然资源管理不力、资源滥用，配置低效，均与此有直接关系。

鉴于属于全民所有的自然资源的资产权益无明确代表的状况，董战峰认为，可按照所有者和管理者分开的思路，参考“国资委”设立的经验，组建国有自然资源资产管理部门，代表国家对属于全民所有的自然资源资产行使所有者权利，统一确权登记自然资源，接受自然资源监管部门的统一规划和空间用途管制。自然资源监管部门按照自然资源属性、使用用途和环境功能对一定国土空间里自然资源采取生活空间、生产空间、生态空间等用途监管。

在今年9月下旬召开的莫干山会议上，中财办副主任杨伟民透露，我国正在研究如何建立一个管理自然资源的“国资委”。2013年年底，杨伟民在《建立系统完整的生态文明制度体系》一文中曾指出，“健全国家自然资源资产管理体制，就是要按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的思路，落实全民所有自然资源资产所有权，实现权利、义务、责任相统一。”

王凤春在接受媒体采访时指出，自然资源管理体制的关键并不在于对国有自然资源资产是由一个部门管还是由两个部门管，而是要把自然资源资产按照公益性资产与经营性进行分类，依据不同目标和原则管理，统一性主要体现在对公益性资产要统一按国有公益性资产管理，对经营性资产要统一按国有收益性资产管理。

对此，中国人民大学环境学院环境经济与管理系系主任石磊也表示，应对私有产权和共有产权进行明确的区分和界定，明确自然资源的所有者和管理者。

我国自然资源产权制度至今仍带有公共所有、政府管制的计划供给的色彩，自然资源产权市场运行基本还停留在“公”权市场阶段。“必须明确政府在公共资源产权界定中的定位，从过去的集权式管理走向分权式管理，只掌舵不划桨，转管理为服务，并通过法律手段在制度上明确规定公共资源的产权边界。”石磊表示。

有人分析道，自然资源管理体制可能会涉及到管理部门之间的协调或者撤并，但不能对所谓大部制之类的改革过于热衷，因为它并不是问题的关键，关键在于要改变我国对自然资源的管理体制和管理方式，其中包括中央与地方的职责分工问题。

专家一致认为，当前最为紧要的是，要建立自然资源资产的负债表。只有建立自然资源资产负债表，才可以对自然资源衰减的情况有一个清醒的认识，以便在自然资源衰减后建立科学的补偿机制。“虽然自然资源资产负债表这个概念已明确提出，但是自然资源资产负债表如何编制目前尚未有现成的、直接可以操作

的模式，需要大胆探索。在借鉴国际国内相关经验的基础上，环境保护部环境规划院正在牵头编制近两年全国环境资产负债表，以全面记录各类环境资产数量与质量变动情况。”董战峰表示。

求效：达到市场资源最优配置

“提高资源环境使用效率，降低环保规制成本，维护市场交易秩序”

自然资源产权明晰后，对环境保护究竟会带来什么样的好处呢？

“环境污染长期得不到有效的治理，关键的一点就在于产权的约束功能没有得到充分利用。”董战峰认为。

自然资源权属不清晰，权利体系未建立，无法充分利用市场力量，不仅是环境问题产生、资源滥用的根本原因，也降低了资源环境使用的效率，产生较高的环保规制成本，无法充分发挥市场优化配置资源的作用。

董战峰表示，自然资源产权明晰后，在完善产权制度的前提下，市场可以自己达到对资源的最优配置，政府的介入反而会破坏效率的实现，出现“政府失灵”。政府应把精力主要放在资源环境权利设置、监管和保障方面，政府基于所有权人和公共利益代表者的身份，健全有关制度，监督有关法律法规的执行，为市场提供公平的交易环境，维护市场交易秩序，来保障环境资源的有效、可持续供利用。

因此，健全自然资源产权制度不仅会对提高自然资源开发利用效率、促进自然资源可持续开发利用和公平性使用、促进国民

经济的快速健康发展，具有极其深远的影响，而且会对生态环境保护、协调经济与环境的关系产生积极的影响。

“因为在产权归属清晰、权责明确、监管有效的情况下，产权主体在获取使用自然资源过程中收益，同时也承担起保护自然资源的责任。当市场主体进行经济决策时，就会对各种可能的抉择进行权衡比较，力图以最小的经济成本去追逐和获得自身最大的经济利益，这无疑会促进经济效益、社会效益和生态效益最佳匹配。”董战峰解释说。

也有专家认为，使市场在资源配置中起决定性作用的关键是定价，定价的前提是明晰产权。因此利用定价将自然资源资产化，是实现生态文明的关键举措之一。

石磊说：“充分利用市场手段，通过合理定价反映自然资源的真实成本，通过许可证交易等市场手段将产权明晰的自然资源资产放权市场，实现市场在生态环境资源的配置中的作用。”

例如，我国的排污权有偿使用制度就是自然资源产权制度的典型。政府代表全民行使所有者的使用权，将大气、水体等具备消纳污染物能力的自然资源按一定额度配置给排污企业使用，改变了原来这类“无主”自然资源被过度利用的局面。同样，碳交易也是将资源定价，把环境成本内部化，使资源通过成本反映出来。

什么叫自然资源产权？

国家环境经济政策研究与试点项目秘书长董战峰：

对于自然资源产权，我们可以认为是对某一种类型自然资源的所有权以及由此而派生出来的使用权、经营权、收益权、处分

权等其他有关权利形态的统称，是对产权权利主体，包括政府部门、组织、企业和个人等，对某一种具体自然资源权利属性的清晰界定。

我们可以根据自然资源特性，对在一定的时间和技术条件下、能够产生经济价值的矿藏、森林、草原等纯自然资源，可以规定一定的占有权、使用权和处置权，这一点争议相对较小。

对如空气、水体、湿地等具有消纳污染物能力的环境资源，由于其具有流动性、边界模糊、属性复杂等特性，比较难清晰界定产权，而且其资源性作用往往是通过非实体的环境容量和生态系统自我修复能力来体现的。因此，不应过分关注其所有权问题，而应从占有权和使用权角度去确定产权，从而通过市场机制优化配置自然资源。

中国人民大学环境学院环境经济与管理系系主任石磊：

判断一种自然资源是否是自然资源资产，它应该满足几个基本条件：一是这种自然资源可以产生效益，这为资源转化为资产提供基本的经济条件；二是这种自然资源是稀缺的；三是要明确产权，才能实现自然资源资产化的转变。

广义上来说，自然资源的产权范畴不仅包括以资源所有权为核心的涵盖支配权、使用权、收益权和处置权的一般意义的财产权，还包括因其外部性和公共性而由国家代为管理的权利和必要的监管权；也包括其他主体的与自然资源相关的权利，如生存发展权、健康权、观赏权等。

何为自然资源产权制度？

自然资源产权制度是由一系列的具体制度组成的，是一套权属清晰、权责明确、监管有效、运行有序的制度体系。主要有：

资源与生态环境产权界定制度。主要是对资源产权体系中的诸种权利形态及其归属做出明确的界定和制度安排，包括资源权利所属的主体以及对资源产权体系各种权利的分割或分配。

自然资源用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，监管使用方式，规定无论谁是自然资源所有者，都按照自然资源用途管制规则进行开发。

资源环境市场制度。包括确认权利形态属性，从时、空、量上予以规范明确，规范交易规则、交易方式、违规责任，构建自然资源产权市场，搭建权利交易平台。

自然资源定价制度。自然资源价格不仅要体现资源的级差租金，也要把生态环境外部性成本纳入价格体系中，甚至在将来考虑代际成本，才能促进自然资源的有效率、可持续开发利用。

资源环境承载力制度。具体包括实施基于资源环境承载力的管理制度，建立资源环境承载能力监测预警制度以及建立自然资源资产的负债表制度等。确保资源权利能够合理流转与配置。

自然资源监管制度。做好自然资源产权保护，需要对各种自然资源的权属流转，包括出让、出租、入股、联营、抵押、转让、转租等进行监管，保证市场的公平、公正，防止违规侵占、非法占有。

自然资源权利侵害责任制度。对资源权利造成侵害的，要落实责任，严格追究。包括建立对主要领导者自然资源状况的离任审计制度和自然资源损坏责任终身追究制度。

资源有偿使用和生态补偿制度。资源价值不仅体现其资源租金，而且其具有的提供生态服务与产品的能力要予以补偿。清晰的资源产权是利益相关方开展生态补偿的前提。

（王文倩摘编自 2014 年 11 月 25 日《中国环境报》）

主编：张伟

责任编辑：王文倩

地址：济南市南辛庄西路 336 号济南大学；邮政编码：250022；联系电话：0531—82767650；联系人：王文倩；电子信箱：cfy0610@163.com。

二零一五年十二月二十五日