

# 基于山水林田湖生命共同体的自然资源管理体制 改革建议

黄贤金

南京大学地理与海洋科学学院，国土资源部海岸带开发与保护重点实验室 南京 2210023

摘要：自然资源管理体制是经济体制和生态文明体制的重要内容，文章基于习近平总书记提出的“山水林田湖生命共同体”的论断，阐述了基于这一论断的自然资源管理体制改革的相关问题。主要是，分析了新型自然资源管理体制需要协调的三个方面关系，即：行政管理与产权管理的关系；法律产权与经济产权的关系；多部门管理与统筹管理的关系，并基于此，提出了推进新型自然资源管理体制建立的四个建议，即：以形成以土地要素为载体的自然资源产权登记及管理制度；形成以产权管理为核心的自然资源行政监管制度；形成以市场决定作用为主导的自然资源优化配置制度；形成以《自然资源法》为统领的自然资源统筹管理制度。

关键词：山水林田湖生命共同体；新型自然资源管理体制；市场决定；产权管理

习近平总书记关于《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中对“山水林田湖是一个生命共同体”的论断，不仅警示人们山水林田湖等自然资源要求与人类社会一样，是一个生命体，因此，需要遵循自然资源自身的内在规律及协同特征，改变单一的利用、开发自然资源的方式，还要注重用途管制和生态修复，“还权利于自然”。而要实现这一目标，就需要基于山水林田湖生命共同体的新型自然资源管理体制，为此，这里要新型自然资源管理体制建立需要处理的几个关系以及相关建议进行阐述。

## 一、 协调三方面关系

经过较长时期的体制变革，我国业已形成了以行政监管为核心、相关法规为支撑、多部门分别管理的自然资源管理体制，若要基于山水林田湖生命共同体，即以自然资源统一性为基础的用途管制制度建立角度，构建新的自然资源管理体制，需要注重以下三方面方面的协调：

1、行政监管与产权管理的关系。现行自然资源体制中，各部门既是国有自然资源行政监管者，也是国有自然资源产权管理者，但行政的不当干预，将会造成对产权权益人合理权益的损害；现行各部门是受委托，行使各类国有自然资源所有权的，但土地、水、森林等各类集体自然资源所有者，并未与行政监管部门建立委托行使关系，行政监管部门成为了事实上的强制行使者。因此，建立新型自然资源管理体制，就需要实现行政监管与产权管理的分离，以便更有效地保护自然资源产权主体权益，为市场决定作用在自然资源配置中的发挥提供基础。

2、法律产权与经济产权的关系。我国《物权法》以及《土地管理法》、《草原法》等各类法规，对各类自然资源产权作了较为明晰的规定，但随着经济社会发展，实际又提出了新的产权内容。例如，《物权法》明确了农村土地承包经营权的内涵，但十八届三中全会提出了承包权与经营权的分离，承包权成了具有永典权性质的“田面所有权”，经营权成为了市场流转的主要权能。此外，经济产权，还有长期存在的

惯例产权，也需要得到尊重与保护。

3、多部门管理与统筹管理的关系。当前我国自然资源实行分类类型管理，但这也不可避免地带来一些问题：多头管理导致没有一个部门对特定区域的自然资源问题负责，如 2007 年的太湖水污染事件就是具体体现；对于自然资源内涵的界定差异，造成管理资源的浪费、低效乃至破坏，如国土部门为增加耕地一定程度上加剧了草地、水域等开发。但一个部门难以统筹所有自然资源的管理，因此，新型自然资源管理体制，既要能统筹自然资源管理，同时，也需要有多部门协同性的实施管理。

## 二、自然资源管理体制改革的建议

基于对上述几个方面的认知，对新型自然资源管理体制构建的建议如下：

一是以形成以土地要素为载体的自然资源产权登记及管理制度。土地资源作为自然经济综合体，承载着地质、地貌、气候、水文、土壤、植被等自然要素以及城镇、村镇、道路、人文等社会要素，也是可度量、可定位、便于管制的具体空间。因此，土地资源不仅是国界、行政界线划分的载体，也是自然资源产权界定的基础。主要是：（1）美国等国家实行了以土地为边界的自然资源产权界定，通过土地边界确定了地下矿产等资源的边界，即形成了立体土地的自然资源产权界定制度；（2）不动产登记也是以土地空间为依据，因此，自然资源产权登记也是土地空间为支撑；（3）我国明确提出了城市发展边界、基本农田划定、生态红线三个红线控制，这三个红线也是以土地（空间）为极限的边界。因此，需要将土地要素作为自然资源产权登记与产权管理制度的载体。

二是形成以产权管理为核心的自然资源行政监管制度。自然资源产权既有法律规定的既定规则的“应然”，也要考虑现实规划经济效率的“突然”，还要考虑惯例产权的“既然”。因此，虽然我国《物权法》中将农村土地承包经营权作为一个整体，按照《物权法》，承包权、经营权只能被理解为次生权利，而不具备独立性，但农民长久拥有承包权，经营权与承包权分离，则更有利于保护农民土地权益，有利于提高农村承包田配置效率。同时，农民或集体长期经营的海域、土地、水域、草原等，具备了实际占有权，也需要得到尊重和保护，在美国，这被称为惯例产权。因此，对于自然资源产权的行政监管，需要从法律、现实以及历史等多方面考虑，以自然资源产权实际权益主体利益保障为核心，形成更为有效的行政监管制度。

三是形成以市场决定作用为主导的自然资源优化配置制度。在界定产权主体的前提下，构建多元化的自然资源市场体系。主要是：（1）建立形成包括国有、集体所有权自然资源的产权市场平台，尤其是在现有林权、农地经营权等市场交易的基础上，允许并推进包括集体建设用地流转、水权交易等更多类型集体所有权的自然资源市场交易；（2）引入有利于自然资源保护的产权市场制度。改变政府高成本管理自然保护区的做法，借鉴加拿大、美国等经验，赋予自然保护区一定经营权或委托自然保护组织进行自然保护区管理，但加强政府对于自然保护区经营行为的监管，从而使得自然保护区能够保证生态资本不贬值乃至增值；（3）区域实体权利与虚拟权利的市场交易相统一，若某区域环境污染控制指标没有达到要求，则禁止直接或通过市场方式获得更多建设用地指标，以倒逼其通过排污权交易、环境治理等方式实现环境友好，从而协调自然资源利用与环境保护关系。

四是形成以《自然资源法》为统领的自然资源统筹管理制度。从世界自然资源管理来看，统一立法、综合管理正成为一个趋势。因此，我国也需要结合国情，探索形成以土地为载体的自然资源综合管理：（1）形成统一的自然资源分类及认定标准，避免有的自然资源，在国土资源部被认定为耕地，在林地部门是林地，在农业部门是草地，从而不仅难以了解自然资源基本国情，更不便于科学管理；（2）突破土地、林业、

水、矿产、海洋等各类自然资源要素分别立法、各自管理的现状，在现行法律法规体系基础上，结合山水林田湖这一生命共同体建设的要求，制订《自然资源法》，从法律上保障自然资源管理的协同性、统一性和有序性；（3）依托土地资源这一有形、可分割的空间载体，完善自然资源综合信息，以为自然资源统筹管理提供基础与支持，切实提高自然资源综合配置效率；（4）重要自然资源区域可实行类似于自然保护区统一管理制度。如有的省份一个重要湖泊成立了独立的管理机构，江苏省可以探索太湖湖泊流域管理的独立机构，以更有效地协调不同区域之间的矛盾，提高太湖湖泊流域管理的统筹效率。

### 三、土地管理体制改革与自然资源管理体制改革的协同推进策略

自 20 世纪 80 年代中期独立的土地管理体制建立以来，土地管理体制不断深化，业已形成了土地行政管理与土地督察制度于一体的土地管理体制。土地管理对于经济、社会、生态等宏观管理的渗透性也在持续增强，尤其是地方政府的重大决策中，土地政策的影响业已无以复加。但在似乎“土地独大”的格局中，土地与自然资源的协同性却在日益弱化，土地数据信息与林地、草地、湿地、水域等的空间冲突性日益突出；耕地占补平衡、城乡建设用地挂钩等对于自然资源保护乃至局地生态环境的影响持续加大；土地财政的高度依赖性，在增强土地部门权威的同时，也在同时影响这一“权威”的可持续性，还加剧了土地储备机构从国土部门的“分化”；土地督察的深化与国土管理体制的自身局限性矛盾也正在突出。以上问题，都在倒逼着土地管理体制的改革，以形成体现山水林田湖生命共同体特征的自然资源管理体制协同的新型体制。为此，提出以下应对策略：

1、树立“大土地”的管理理念。作为自然经济综合体的土地管理，树立“大土地”的管理理念，未必就是要统管城乡用地，而是要从“大土地”视角统筹土地利用及布局，从水土关系、土地与生态、土地与环境等多方面综合考虑土地利用决策。例如，开发区等用地的布局，就需要考虑水资源供给、生态环境影响等方面的要素；沿海围垦需要考虑对于海涂湿地、沿海港口等方面的影响，还要考虑海平面上升、地质环境等对于土地利用的综合影响。

2、形成高度社会参与的土地信息平台。现代国家治理体系强调公众对于国家治理的高度参与性，土地管理及其政策涉及到了经济社会建设、生态环境保护等各个领域，社会公众具有参与的巨大需求。但土地信息是参与土地管理的基础。区域土地利用信息的有限公开，妨碍了科技参与，也影响了对于土地利用信息准确性的检验；土地产权的有限信息，影响了土地权益保护和土地交易基础；土地交易信息的有限公开，妨碍了交易公平交易，等等。因此，需要基于现代国家治理体系要求，建设更进一步有利于社会参与、提高土地利用科学决策与管理的土地信息平台。

3、构建有利于市场决定发挥的土地权益体系。土地产权权益关系不够明晰，土地市场配置不够深化是影响土地配置效率的重要因素。因此，要发挥市场决定的土地配置作用，就需要：摒弃对农村集体土地所有权的歧视，明晰国有、集体土地产权权益关系，包括厘清土地利用的外部性成本，形成土地发展权损失的补偿机制，尤其是各级政府之间以及政府、集体、农户等主体之间的权益关系，从而为市场决定作用的发挥提供制度支撑。

#### 参考文献：

- 1、黄贤金、杨达源、李升峰、左平：一个指挥棒协奏山水林田湖 ——自然资源共同体综合管理路径选择，中国国土资源报，2014 年 3 月 7 日
- 2、彭补拙等编著：资源学导论，东南大学出版社，2014 年

- 3、黄贤金主编：资源经济学（第二版），南京大学出版社，2010年
- 4、黄贤金：还权利于农民，归配置于市场，《土地经济研究》，2014（1）：1-6