


# 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



# 汇报内容

- 缺乏统筹的自然资源配置
- 主要成因分析
- 创新自然资源用途管制
- 土地管理与自然资源管理的体制协同



## 缺乏统筹的自然资源管制

- 土地二调数据：耕地面积：13538.5万公顷，203077万亩/2013-12-26
- 土地二调：水域及水利设施用地：4269.0万公顷(64036万亩) 包括：河流、湖泊、水库、坑塘水面等；
- 二次湿地调查：全国湿地总面积5360.26万公顷(80403.9万亩)/2014-01-13



## 主要成因分析

- 自然资源统一性与分部门管理的矛盾
- 行政管理部门的强制性权利与自然资源权益主体权益相对缺失的矛盾
- 政府配置的主体性地位与市场决定作用缺失的矛盾





## 创新自然资源用途管制

- 一是形成以《自然资源法》为统领的自然资源用途管理制度。
- 形成统一的自然资源分类及认定标准；
- 制订《自然资源法》，从法律上保障自然资源用途管制的协同性、统一性和有序性；
- 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。



## 创新自然资源用途管制

- 二是形成以产权管理为核心的自然资源行政监管制度。
- 协调好法律决定的应然性、经济创新的突然性、产权关系的既然性，以自然资源产权实际权益主体利益保障为核心，强化行政监管。
- 以成本与收益聚焦为要点，形成应对长期（外部性）成本的立体产权制度（如土地、矿产与地下水等）。



## 创新自然资源用途管制

- 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。
- 建立形成包括国有、集体所有权自然资源的产权市场平台；
- 引入有利于自然资源保护的产权市场制度；
- 区域实体权利与发展权的市场交易相统一。





## 土地管理与自然资源管理的体制协同

- 一是从“唯土地”到“大土地”，形成基于水土关系、土地与生态、土地与环境等关系的土地利用决策管理机制
- 建设用地功能扩张、提升、占用等与水、土其、气、生等自然资源、生态环境要素的协同性；
- 重大围垦、土地农业利用工程等与自然资源、生态环境要素的协同。



## 土地管理与自然资源管理的体制协同

- 二是从“过度扩张”到“精明发展”，形成精明增长与精明收缩有序并存的地域空间。
- 精明收缩：增长与收缩矛盾的统一；城镇收缩、乡村收缩矛盾的统一；
- 建设用地的适度减量与适度增量，实现土地利用与生态环境的有序协同；
- 土地资产经营与土地管理的分离，强化“守夜人”责任。



## 土地管理与自然资源管理的体制协同

- 三是从“土地独大”到“平台独一”，形成以土地要素为载体的自然资源产权登记及管理制度。
- 以土地为边界的自然资源产权界定；
- 以土地为空间的不动产登记制度；
- 以土地为边界的自然资源管制制度，如城市发展边界、基本农田划定、生态红线三个红线控制。



谢谢！