

# 关于自然资源资产有偿使用制度改革的思考

张秋红

(北京工商大学 北京 100037)

**摘要:**自然资源包括土地、海域、水、矿产、森林、草原等,自然资源资产有偿使用制度的改革,是要建立合理的通过有偿方式取得的自然资源使用权以及转让、出租、作价出资、抵押制度等,明确自然资源使用权实行划拨、出让、租赁、作价出资、授权经营的范围、期限、条件、程序和方式,对生态文明建设有着十分重要的意义。

**关键词:**自然资源资产;有偿使用制度;改革

中图分类号:P74;D922.6;F426.1

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)09-0037-04

## Thoughts on the Reform of the System of Paid Use of Natural Resources Assets

ZHANG Qiuhong

(Beijing technology and business university, Beijing 100037, China)

**Abstract:** Since reform and opening-up, System of paid use of natural resources assets in China and gradually establish, In promoting the protection and rational use of natural resources, protect the owner's interest to play an active role, But there are a lot of problems. Reform of the system of paid use of natural resources assets, is a complex project and difficult course. This study presents the general idea and goal, Points out that the 6 key areas of the reform and the task, While overall coordination and implementation of the recommendations given.

**Key words:** Natural resource assets, The system of paid use, Reform

自然资源资产有偿使用制度,是生态文明及其制度建设的重要支撑。改革开放以来,我国自然资源资产有偿使用制度逐步建立,在促进自然资源保护和合理利用、维护所有者权益方面发挥了积极作用,但也存在开发利用无序无度、有偿使用制度不完善或缺失、监管力度不足、市场配置资源的决定性作用发挥不充分、所有权人不到位、所有权人权

益不落实等问题。自然资源资产有偿使用制度改革,是一个复杂的系统工程和艰难的渐进过程,对此,笔者进行了研究与思考。

### 1 改革的总体思路与目标

#### 1.1 总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话

精神,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用,以保护优先、合理利用、维护权益和解决问题为向导,以用途管制、依法管理为前提,以明晰产权、丰富权能为基础,以完善规则、合理定价为重点,以创新方式,加强监管为保障,加快建立健全自然资源资产有偿使用制度,努力提升自然资源保护和合理利用水平,切实维护国家所有者权益,为建设美丽中国提供重要制度保障。

## 1.2 基本原则

树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持保护和发展相统一,正确处理资源保护与开发的关系,对需要严格保护的自然资源,严禁开发利用,对可开发利用的自然资源,使用者要遵守用途管制、保护和合理利用资源的法定义务,其中对经营性开发利用的自然资源,要全面实行有偿使用,切实增强使用者合理利用和有效保护自然资源的意识和内在动力。

适应经济社会发展多元化需求和自然资源多用途属性,在坚持全民所有不改变的前提下,创新全民所有自然资源资产所有权实现形式,推动所有权和使用权分离,完善全民所有自然资源资产使用权体系,丰富自然资源使用权权力类型,适度扩大使用权的出让、转让、出租、抵押、担保、入股等权能,夯实全民所有自然资源资产有偿使用的权利基础。

充分发挥市场配置资源的决定性作用,按照公开、公平、公正和竞争择优的要求,明确全民所有自然资源资产有偿使用准入条件、方式和程序,鼓励竞争性出让,规范协议出让,支持探索多样化有偿使用方式,推动全民所有自然资源资产有偿使用逐步纳入统一公共资源交易平台,完善有偿使用价格评估方法及评估结果审核、确认和监管机制,建立健全有偿使用信息公开和服务制度,确保国家所有者权益得到充分有效实现。

依照现行法律规定,明确全民所有自然资源资产有偿出让的主体,同时按照自然资源种类、重要程度和区域特殊性,合理划分中央和地方政府对全民所有自然资源资产有偿使用的管理权限,明确主

体责任,实现效率和公平相统一。

建立健全市场主体信用评价制度,强化自然资源、财政、司法、纪委监察、审计等部门协同,完善自然资源资产管理体制和行政监管体制,创新管理方式和方法,健全完善责任追究机制,实现对全民所有自然资源资产有偿使用全程动态有效监管,确保严格保护和合理利用资源、维护国家所有者权益的各项要求落到实处。

## 1.3 主要目标

用4~8年时间,基本建立产权明晰、权能丰富、规则完善、监管有效、权益落实的全民所有自然资源资产有偿使用制度,全民所有自然资源资产使用权权利体系更加完善,市场配置资源决定性作用和政府的服务监管作用充分发挥,所有者和使用者权益得到切实维护,自然资源保护和合理利用水平显著提升,自然资源开发的生态、经济和社会效益实现有机统一。

## 2 改革的重点领域与任务

### 2.1 建立健全国有土地资源有偿使用制度

全面落实土地利用总体规划及其他各类空间规划关于土地分区和保护利用的要求,优化土地利用布局,规范经营性土地有偿使用。完善国有建设用地有偿使用制度。对公共服务领域采取政府与社会资本合作的项目,鼓励以出让、出租或作价出资等方式有偿使用国有建设用地使用权。对改制国有事业单位使用的原划拨建设用地及国有农场、林场、牧场改革中涉及的国有划拨建设用地,可参照国有企业改制中国有土地资产处置办法,按需要分别采取国有建设用地使用权出让、租赁、作价出资和保留划拨等方式处置。通过有偿方式取得的国有建设用地使用权,可以实行转让、出租、作价出资、抵押等。探索设立国有农用地使用权,明确国有农用地使用权实行划拨、出让、租赁、作价出资、授权经营的范围、期限、条件、程序和方式。对国有农场、林场、牧场改革中涉及的国有划拨农用地,可按需要和规定采取国有农用地使用权出让、租赁、作价出资、保留划拨、授权经营等方式处置。通过有偿方式取得的国有农用地使用权,可以实行转让、出租、作价出资、抵押等。

## 2.2 建立健全海域有偿使用制度

坚持生态优先,提高用海的生态门槛,确保大陆自然岸线保有率不低于35%。在海洋的生态保护红线区域内,严格执行分区分类管控措施,严守生态保护红线。创新海域所有权实现形式,适应海洋经济社会发展多元化需求,完善海域使用权权能,海域使用权可以依法出让、转让、出租、抵押、作价入股。完善海域有偿使用分级、分类管理制度。坚持多种有偿出让方式并举,逐步提高经营性用海市场化出让比例,明确海域市场化出让范围、方式和程序,规范海域市场化出让方案编制,建立完善海域使用权价格评估制度和技术标准,健全海域使用权招标、拍卖、挂牌等市场化出让机制。修订海域使用金征收标准,完善海域等级、海域使用金征收范围和方式,建立海域使用金征收标准动态调整机制。开展海域资源现状调查与评价,科学评估海域资源价值和开发潜力。

## 2.3 建立健全水资源有偿使用制度

以深化实施最严格水资源管理制度、落实水资源管理“三条红线”、强化水资源节约与保护为前提,明确水资源有偿使用的范围、条件、程序、方式和权利体系。健全水资源费征收制度,合理调整水资源费征收标准,缺水地区水资源费征收标准要高于水资源相对丰沛的地区,地下水水资源费征收标准要高于地表水,超采地区的地下水水资源费征收标准要高于非超采地区,严重超采地区的地下水水资源费征收标准要大幅高于非超采地区,高耗水工业和服务业水资源费征收标准要高于一般用水行业,对取用污水处理回用水的免征水资源费,鼓励水资源回收利用。严格水资源费征收管理,落实超计划或超定额取水累进征收水资源费政策,按照规定征收范围、对象、标准和程序征收,确保应收尽收,任何单位和个人不得擅自减免、缓征或停征水资源费。鼓励通过水权交易平台开展水权交易,充分发挥市场配置水资源作用。加强水资源监控计量,严格水资源用途管制。

## 2.4 建立健全矿产资源有偿使用制度

全面落实禁止和限制设立探矿权、采矿权的有关规定,认真总结国内外矿产资源有偿使用基本经

验,改革完善矿产资源有偿使用制度,明确矿产资源国家所有者权益的具体实现形式。完善矿业权有偿出让制度。改造探矿权价款、采矿权价款,设立矿业权出让收益。进一步扩大矿业权竞争性出让范围,除特殊情形外,对所有矿业权一律以招标、拍卖、挂牌方式出让。严格限制矿业权协议出让,明确协议出让审批权限。完善矿业权有偿占用制度。全面调整探矿权占用费收取标准,在勘查初期,以较低标准按面积分年度收取,以后按累进制分阶段收取。根据矿产品价格变动情况和经济发展需要,适时调整采矿权占用费用标准。完善矿产资源税制度。按照资源税改革要求,全面清理矿产资源补偿费、价格调节基金等涉及矿产资源的收费基金,推进矿产资源税从价计征,合理确定矿产资源税税率水平,加强矿产资源税收优惠政策管理,提高资源综合利用效率。

## 2.5 建立健全国有森林资源有偿使用制度

严格执行国家森林资源保护政策,充分发挥国有森林资源在国家生态文明建设中的主体作用。对可经营利用的森林资源,确定有偿使用的范围、期限、条件、程序和方式。规范国有用材林、薪炭林、经济林流转。国有森林经营单位的国有林地使用权,原则上保留划拨用地方式。国家公园、自然保护区、国家森林公园、国有天然林和公益林的国有林地使用权和林木所有权不得出让。研究制定国有林区、林场改革涉及的划拨国有林地使用权按照国有农用地政策进行有偿使用的具体办法。完善国有林地使用权确权登记工作,切实维护林权证的权威性和合法性。支持国有森林经营单位依托森林资源发展林下经济和森林旅游等。研究制定森林资源资产评估定价标准。国有森林资源有偿使用必须经过资产评估,并由批准机关对其资产评估结果进行核准或备案。本着尊重历史,照顾现实的原则,全面清理规范已经发生的国有森林资源流转。

## 2.6 建立健全国有草原资源有偿使用制度

严格执行草原生态保护规定,基本草原资源实行占补平衡,严控建设占用和非牧使用。未确定使用权的国有草原和全民所有制单位改制涉及的国有划拨草原使用权,按照国有农用地改革政策进行

有偿使用。稳定和完善的国有草原承包经营制度,规范国有草原承包经营权流转。对已确定给集体经济组织使用的国有草原,继续依照现有土地承包经营方式落实草原承包经营权。草原承包经营权向集体经济组织以外单位和个人流转的,应按有关规定进行有偿使用。加快国有草原确权登记颁证,妥善处理国有草原“一地两证”问题。研究建立国有草原资源资产评估标准和价格确认制度。

### 3 做好统筹协调和组织实施

#### 3.1 做好相关改革的衔接

谋划设计和推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革,必须与自然资源产权制度,自然资源统一确权等级制度、国土空间用途管制制度、自然资源管理体制、资源税费制度、创新政府配置资源方式、统一公共资源交易平台建设、政府资产报告制度等相关改革衔接协调,增强改革的系统性、整体性和协同性。

#### 3.2 统筹部署改革试点

重点在国家生态文明试验区和具备条件的其他地区,统筹部署全民所有自然资源资产有偿使用制度改革试点,其中突破现行法律、行政法规、国家文件的,要按程序报批,取得授权后实施。有关部门要加强对试点的指导监督,做好风险评估,及时总结经验,提炼制度成果。

#### 3.3 协同推进法治建设

立足生态文明体制改革全局,以完善全民所有自然资源权利体系和有偿使用规则为重点,认真研究、系统总结国内外最新理论成果和鲜活实践经验,加快完善全民所有土地、矿产、水、森林、草原、海域、无居民海岛等资源资产有偿使用的法律法

规,巩固和扩大改革成果,为全面推进全民所有自然资源资产有偿使用提供坚实的法律依据。

#### 3.4 开展资产清查核算

以各类自然资源调查评价和统计检测为基础,研究制定相关指标体系、标准规范和技术规程,做好与自然资源资产负债表编制工作的衔接,加强全民所有自然资源资产清查核算,建立全民所有自然资源资产目录清单、台账和动态更新机制,全面、准确、及时掌握我国全民所有自然资源资产“家底”,为全面推进有偿使用和监管提供科学依据。

#### 参考文献

- [1] 宋洋,刘大海.无居民海岛使用权流转法律问题探析胡家强[J].海洋开发与管理,2013,30(2):1-5.
- [2] 常立侠,逯玲燕,曲林静,等.单岛规划、方案和论证之间的关系分析[J].海洋开发与管理,2014,31(2):13-15.
- [3] 李锋,徐伟,梁湘波.关于建立我国无居民海岛评估体系的几点思考[J].海洋开发与管理,2014,31(3):73-76.
- [4] 张盼盼,张风成,李博.无居民海岛开发模式研究[J].海洋开发与管理,2014,31(4):4-7.
- [5] 李晓冬,吴姗姗,章晶.试析解决我国无居民海岛法前用岛权证管理问题的对策建议[J].2014,31(7):15-20.
- [6] 马龙,路晓磊,张丽婷,等.基于海洋功能区划的山东半岛蓝色经济区海洋生态补偿机制探讨[J].海洋开发与管理,2014,31(9):77-82.
- [7] 朱正涛,谷东起,陈勇,等.青岛市无居民海岛旅游开发适宜性分级评价[J].海洋开发与管理,2015,32(3):112-116.
- [8] 常立侠,熊兰兰,白文魁.无居民海岛开发控制性指标体系建设初探 I:控制性指标初步选取及量化探索[J].海洋开发与管理,2015,32(5):12-17.
- [9] 吴姗姗,张风成,王智能.国家海岛保护与管理项目绩效评价指标体系构建[J].海洋开发与管理,2015,32(10):8-12.