

自然保护地自然资源资产 产权制度的改革路径

◎ 钟乐 杨锐 赵智聪

核心提示

自然资源资产产权制度是自然保护地实现有效保护管理的决定性保障。本文系统梳理了我国在自然保护地自然资源资产产权制度建设方面的改革探索经验，剖析了相关问题，并从法律、行政、市场等角度探讨了其改革路径。

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度^[1]，也是自然保护地实现有效保护管理的决定性保障。自2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“健全自然资源资产产权制度”以来，我国进行了大量的理论和实践探索。2019年，中办、国办印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，成为该领域改革探索的纲领性文件。当前，我国正处于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的关键时期，亟须总结自然资源资产产权制度改革探索中与自然保护地相关的举措，分析改革探索中所显露的问题和不足，并提出清晰、明确的改革路径。

与自然保护地相关的自然资源资产产权制度改革探索

党的十八大以来，在我国自然资源资产产权制度改革探索中，与自然保护地密切相关的工作有以下6个方面：

健全自然资源资产产权体系。我国已实现从

农村土地所有权、承包经营权“两权分离”向所有权、承包权、经营权“三权分置”的突破，并提出了丰富自然资源资产产权体系的探索方向，其中包括：宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，分设建设用地地上、地下、地表使用权，油气探矿权、采矿权合一，海域使用权立体分层，无居民海岛使用权等^[1]。

明确自然资源资产产权主体。目前，自然保护地全民所有自然资源资产所有权的事权划分已部分明确，全国性战略性自然资源属于中央政府事权，其中，国家公园等自然保护地属于中央政府直接行使所有权，并由国家林草局进行自然资源资产管理和国土空间用途管制。

开展自然资源统一调查监测评价。第三次全国国土调查针对自然保护地进行了专门优化，不仅将各类自然保护地以及其他具有自然保护功能的空间单元纳入数据库的建设内容，更要求其作为“单独图层”。

自然资源统一确权登记。涉及自然资源的确权登记制度有不动产登记和自然资源登记，前者登记的内容涵盖了与自然资源相关的各类型物

权，后者明确将国家公园、自然保护区、水流等单独作为登记单元，并已开始试点工作。

健全自然资源资产监管体系。我国已经从政府职能划定上明确了生态环境部、自然资源部、国家林业和草原局在自然保护地自然资源资产监管上的事权，建立了国有自然资源资产报告制度、自然资源资产负债表制度、领导干部自然资源资产离任审计制度、生态环境损害责任追究制度等监管制度体系，开展了环保督察和“绿盾”“绿剑”等自然保护区专项督查。

完善自然资源资产产权法律体系。截至目前，中办、国办已发布了一系列有关自然资源资产产权制度的法律法规、政策文件，其中与自然保护地最紧密的包括《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《建立国家公园体制总体方案》。2018年修订的《农村土地承包法》也明确将“生态环境和资源保护”列为征收农民集体所有土地的前置条件中的“公共利益”之一。这些都为自然保护地自然资源资产产权制度设计奠定了法律基础。

相关改革探索存在的问题与不足

对自然保护的认识不全面，未形成管控合力。首先，就健全自然资源资产的产权体系而言，自然保护地管理机构在依法获得土地物权后，仍面临土地用途管制问题。我国土地分类为农用地、建设用地、未利用地3类，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途，但维持农用地的农业用途与绝大多数自然保护地所需要的管护措施相背离。其次，以健全自然资源资产监管体系为例，目前的自然资源资产负债表、自然资源资产离任审计制度均是从自然资源资产化的角度出发，并未针对自然保护进行优化。如：自然资源资产负债表核算的内容主要包括土地资源利用和质量等级、水资源质量等级、林木资源蓄积量等，但均与生物多样性保护需求有差距。

改革主体为国家公园，其他类型自然保护地



管理的改革尚不明确。对于国家公园的事权划分相对明确，对于其他各类自然保护地的界定则较为模糊。比如：相关文件只提出了全国性战略性自然资源使用和保护属于中央事权，国家批准设立的自然保护地由中央直接管理和中央地方共同管理^[2]，却未明确哪些类别、等级的自然保护地属于全国性战略性自然资源和国家批准设立，未明确中央地方共同管理的自然保护地又该如何划分财政事权和支出责任。

在自然资源统一确权登记工作中，未明确除国家公园和自然保护区外的各类自然保护地是否单独作为登记单元，易导致争议。以江西试点为例，国家公园、自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、重要湿地被明确列为单独登记单元，但相关条款的规定却导致了两类问题：一是直接将地质公园、森林公园登记为国家公园，无法体现出二者与国家公园在空间用途管制上的区别；二是忽略了未进入重要湿地名录的湿地公园。此外，自然保护地内自然资源资产产权的流转集中于国家公园和自然保护区的核心区、缓冲区，而各种类型的环保督查也仅针对自然保护区展开。

倚重行政治理，市场机制的建构对自然的保护重视不够。我国主要从公权管理角度探索自然

资源资产产权制度改革，目前虽已认识到代表私权利的市场机制的重要作用，但依旧对自然保护地的重视不足。一是当前的自然资源资产市场交易机制过于强调自然资源的资产价值，忽视自然保护价值。土地产权和林权的交易是我国目前在自然资源资产产权交易制度上的主要关注点，但交易的本质仍是各类自然资源的直接使用价值，忽视了各类自然资源组成的整体性，以及生态系统和生态环境生物多样性保护功能，易导致产权权利人过度重视自然资源的资产变现而无视自然保护。二是当前的环境治理与生态保护市场机制设计缺乏对自然保护的直接激励措施。我国在《生态文明体制改革总体方案》中建构的环境治理和生态保护市场机制，包括了用能权、碳排放权、排污权等交易，但无论在初始分配环节，还是在后续交易环节，都与自然保护强调生物多样性保护无直接关联。

关于改革路径的探讨

将“自然保护”纳入我国法律体系，为自然保护地的自然资源资产产权制度安排奠定顶层设计基础。一是结合自然资源部立法工作计划中的出台类项目，将不得开采矿产资源的区域从自然保护区、重要风景区拓展到国家公园等各类自然保护地，并设计自然保护地中已有探矿权、采矿权的退出机制；明确国家公园的自然资源产权制度安排；设计有关农用地向“自然保护”类生态用地转用的制度安排，破解农业用途与自然保护相冲突时的法律困境；在行政复议、行政诉讼中明确有关自然保护地的内容安排，以应对自然资源直接使用价值与自然保护所需管制之间可能出现的矛盾。二是针对立法工作计划中的论证储备类项目，研究起草《自然保护地法》，并纳入调查、监测、评价、确权、监管、市场机制等一系列与自然资源资产产权制度安排的内容；在《不动产登记法》《国土空间开发保护法》《国土空间规划法》等法规中做出专门设计，将各类自然保护

地作为独立登记单元并进行空间用途管制安排，对自然保护地专项规划与国土空间规划的衔接做出专门安排等；在《国家自然资源督察条例》《自然资源统计管理办法》《自然资源执法监督规定》《自然资源行政处罚办法》等法规或规章中专门进行制度优化，不再将自然保护地内的自然资源简单地进行资产化的统计、督察和执法，而是把自然保护的绩效作为考核依据。三是启动将来各相关法律修订的前期研究，讨论在《森林法》《草原法》《水法》等自然资源专门法中各类自然保护地所涉及相关规定的优化；讨论《物权法》中各类自然资源资产的物权权利体系的明确界定和流转安排；研究《环境保护法》《野生动植物保护法》中纳入生态文明新时代对自然保护地自然资源资产产权制度的新要求；探讨生态文明在《宪法》中的展开并将“自然保护”纳入，探讨在《民法通则》中对自然保护地自然资源资产产权制度的安排。

合理划分管理机构自然资源所有者职责和管理者职责，为自然保护地自然资源资产产权制度设计行政路径。一是明确提出对各类自然保护地的自然资源资产产权要求。对于自然保护地的申报设立，应区分自然保护地的类型、级别，将相应的产权要求设定为资格评审的核心条件之一。对于现有的自然保护地，也应将产权要求设为保护管理绩效评价的重要指标。二是明确各类自然保护地的事权划分。根据各级、各类自然保护地的保护对象价值、保护管理目标等，明确划



丁海平 供图

分中央政府和各级地方政府的财政事权和支出责任。三是明确自然保护地管理机构行使全民所有自然资源“所有者职责”的权能。《物权法》规定，完整的所有权包含“占有、使用、收益和处分的权利”，但这是从资产化的角度考虑权利人对资产的利用与资产增值。而自然保护地以自然保护为本，目的并非利用、增值，“使用”方式也至多为最小干预的整治、修复。因此，应剥离其所有权中的使用、收益、处分权能，仅保留占有权能。四是明确自然保护地内非国有自然资源所有权的权能体系。完全保留权利人的收益权，对其占有权、处分权、使用权进行限制，在确保不对自然保护造成影响的用途管制基础上，可以通过市场机制进行流转。五是建立专门针对自然保护地的自然资源资产监管体系。一方面，对拥有非国有自然资源资产产权的第三方行使管理者职责；另一方面，从自然保护的属性出发设计自然保护地绩效评价考核和报告制度、负债表编制制度、离任审计制度，以及生态环境损害责任终身追究制度等，将对自然保护地管理机构的考核重心从自然资源的资产化评价转为对自然的保护绩效评价。

建立市场机制是应对行政管制效率低下及“政府失灵”的有效途径，应遵从市场规律，拓展市场主体，丰富交易方式，建立健全定价机制。一是遵从价值规律、供需规律、竞争规律，健全完善健康、活跃的产权市场。首先，赋予自然保护地以市场价值。由于自然保护地需要严格的用途管制，因此其内部的自然资源直接使用价值非常有限，难以令一般企业、个人产生兴趣，因此应建立相应的激励机制，从源头赋予其交易价值。其次，设计合理的供需关系。以供方论，应在保障所有权、承包权尽可能不改变的基础上，丰富其权利束，设计出可分离交易的产权形式，比如自然资源的特许经营权；以需方论，应充分调研其诉求、偏好与需求量，以此设计供需关系。最后，在前述措施的基础上，鼓励形成良性的市场竞争关系。二是拓展市场主体，鼓励政府、企业、

NGO组织、个人等都成为市场主体。允许并鼓励自然保护地管理机构和热衷于自然保护事业的企业、NGO组织、个人通过市场交易途径获得非国有自然资源资产的占有、使用、处分权能，并用于自然保护；鼓励其他政府、企业、NGO组织和个人通过交易获得与自然保护地自然资源资产产权相挂钩的激励性政策或权利。三是丰富交易形式。首先是物权化交易，设计所有权的征收程序，确保自然保护地管理机构对所有权的征收合法合规，并设计包含资金支付、社会保险购买、就业培训、就业安排等在内的多元化征收费用支付方式；通过设立自然保护地役权、自然保护地特许经营权等物权权能，形成用益物权的流转安排制度。同时，完善协议保护、协议共管等形式，健全租赁等机制，通过合同等形式形成与自然保护地自然资源权利人的债权关系，限制其与自然保护相背离的自然资源利用形式。四是建立健全定价机制。一方面，应综合考虑保护地的定位、用途管制安排、所处的地理区位、经济社会水平以及自然资源的本地可利用情况、地上附着物的价值等因素，由政府出台定价指导制度；另一方面，应拓展定价主体，使自然资源资产的产权权利人以及购买方均可参与到定价谈判环节中，形成科学合理、多方参与的定价机制。🚫

参考文献：

[1] 中华人民共和国中央人民政府·中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm, 2019-04-14/2019-12-25.

[2] 中华人民共和国中央人民政府·中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm, 2019-06-26/2019-12-25.

（作者分别供职于华中农业大学园艺林学学院、清华大学国家公园研究院）