

湖南省自然资源产权管理存在的难题与对策

胡杏花¹, 唐铁^{2,3*}, 熊军⁴ (1.长沙市不动产登记中心, 湖南长沙 410016; 2.国土资源评价与利用湖南省重点实验室, 湖南长沙 410000; 3.湖南省国土资源规划院, 湖南长沙 410000; 4.广东友元国土信息工程有限公司湖南分公司, 湖南长沙 410000)

摘要 自然资源产权作为财产权的流转, 是要以产权明晰、权责明确为基础, 在机制设计中始终以兼顾产权主体利益为核心来促进激励相容, 并通过立法先行等法治化措施使改革试点有法可依。针对当前湖南省的所有权与使用权的界定不清晰、产权收益配置有失公平等问题, 重点提出了解决流转经营的法律机制、市场机制等法治路径: 一方面优化各类自然资源的产权结构、转变政府在产权管理中的服务型职能定位等措施, 来约束流转双方的行为并保障流转主体的生存与发展; 另一方面是完善产权明晰, 完善公平公正的市场交易平台, 引导自然资源流转的良性发展。

关键词 自然资源产权; 激励相容; 法治化; 市场化; 湖南省

中图分类号 F205 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)08-0246-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.08.062



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Problems and Countermeasures of Property Management of Natural Resources in Hunan

HU Xing-hua¹, TANG Tie^{2,3*}, XIONG Jun⁴ (1. Real Estate Registration Center of Changsha, Changsha, Hunan 410016; 2. Hunan Key Laboratory of Land and Resources Evaluation and Utilization, Changsha, Hunan 410000; 3. Hunan Province Land and Resources Planning Institute, Changsha, Hunan 410000; 4. Hunan Branch of Guangdong Youyuan Land Information Engineering Co., Ltd, Changsha, Hunan 410000)

Abstract As the transfer of property rights, the property rights of natural resources should be based on the clarity of property rights and rights and responsibilities. In the mechanism design, the core is to take into account the interests of property rights subjects to promote incentive compatibility, and the pilot reform can be legalized by legislative measures. In view of the four major problems in Hunan Province, such as unclear definition of ownership and usufruct, unfair distribution of property rights and benefits, this paper puts forward the legal mechanism and market mechanism to solve the problems of circulation operation. On the one hand, it optimizes the property structure of various natural resources and changes the service-oriented function of the government in property rights management. On the other hand, we should improve the clarity of property rights, perfect fair and fair market trading platform, and guide the healthy development of natural resources circulation.

Key words Natural resources property right; Incentive compatibility; Rule by law; Marketization; Hunan Province

随着 2018 年自然资源部的组建, 从整体的角度来考量土地、森林、矿产、水、草原、海洋等自然资源的产权管理与发展显得愈发重要。但由于自然资源的产权制度滞后, 且多年来自然资源的管理不尽合理, 存在过多的开发浪费, 而多数不可再生资源的存储量锐减, 供需矛盾愈发尖锐, 自然资源的稀缺性愈发突出。湖南省自然资源丰富, 体现为山多盆地多平原少, 湘江水系水运便利, 同样也存在土地、森林、矿产、水、草原相应的自然资源产权管理难题, 如何兼顾公平与效率、经济利益与生态利益的平衡, 完善产权管理以规范湖南省的自然资源的利用, 显得刻不容缓。

1 完善自然资源产权管理的法治化思路

自然资源产权, 按资源种类可分为土地产权(地权)、水资源产权(水权)、矿产资源产权(矿业权、矿权或矿产权)、森林资源产权(林权)、其他资源产权, 其中土地资源产权往往是其他资源产权的载体^[1]。尽管各项自然资源的产权管理制度不尽相同, 但其产权制度具有一定的共性, 也存在一些共性问题值得反思^[2]。反思的关键在于保障自然资源产权这一财产权的流转, 要以兼顾产权主体利益为核心, 实现制度设计的激励相容。为此, 需以权责统一明确为基础明晰产权, 并通过立法先行, 扫除改革过程中的法治盲区, 使改革

试点有法可依。

1.1 激励相容: 以兼顾产权主体利益为核心 对于自然资源的产权制度设计, 由于涉及的产权利益主体存在多元化, 既包括所有权人(政府或集体经济组织), 也包括使用权人、转让权人、受益权人等, 因此有必要关注多方利益主体的理性经济人行为, 并将其有效的行为制度化, 以实现多方产权利益主体之间的“激励相容”, 从而实现共赢。激励相容是指如果每个“参与者”可选的最优策略都是将真实的私人信息予以报告, 那么这个机制是激励相容的, 这是一个机制设计理论中的核心概念^[3]。

自然资源的产权主体, 主要包括所有权与用益物权的使用主体。对于不同类型的自然资源而言, 其大多数的所有权归国家所有, 部分是归集体所有, 仅有个别森林资源例外是归个人所有。而其用益物权的主体, 大多具有一定的资格限制和生态保护限制, 如宅基地、林权等需要具备一定的成员资格方可取得, 而取水权有法定享有的和通过取水许可证取得的要求。对于自然资源的债权(租赁权)、股权、知识产权等的主体, 则主体的范围相对较广, 这种产权制度比完全的公有或私有在效率上的弹性空间更大^[4]。其关键在于, 如果进一步规范产权的具体制度, 使每个产权主体方都通过真实报告其私人信息以实现生态保护和资源利用的效益最大化, 从而实现该机制的激励相容。

1.2 明晰产权: 以权责明确为基础 对自然资源资产赋予产权, 明确产权主体的权利与义务, 并对自然资源所有权而延伸出的用益物权在市场化运营中加以引导和保护, 是实现自

基金项目 湖南省科技计划项目(2017TP1029); “湖南省自然资源资产产权体系研究”项目。

作者简介 胡杏花(1986—), 女, 湖南岳阳人, 高级工程师, 从事不动产与自然资源产权信息化管理研究。* 通信作者, 工程师, 从事自然资源科研与生产管理研究。

收稿日期 2020-08-08

然资源有效开发和利用、调和自然资源稀缺性和生态开发利益主体间矛盾的关键。

1.2.1 明确产权的主体。为自然资源确定明确的权利主体,无论是所有权,还是用益物权、债权(租赁权),其权利主体都应是明确的。自然资源的产权主体均为公有(包括全民所有和集体所有),没有私有产权。所以在明确自然资源产权时,关键是明确该资源的产权主体为何种公有的形式。只有通过明权定责,才不会出现多头执法或无人管辖的领域,方有利于实现自然资源多重效益的良性配置。

1.2.2 明确产权主体的权利。这里所指的主要是自然资源所有权人的占有、使用、收益、处分权利。对于土地等固定资产产权而言,主要表现为不动产权,而且具有鲜明的地域性、时空关联性等特点。从权利的形式看,体现为有形产权与无形产权的结合。从权利的财产关系看,自然资源主要体现为物权,少数体现为债权。从权利的可分性看,存在着自然资源所有权与使用权、收益权的分离,以及所有权与处分权的分离等^[5]。因此,即使同为自然资源产权,不同自然资源的具体权能内容普遍不相同,所以明确产权主体的权利是落实权责明确的关键环节。

1.2.3 明确产权主体的义务。权利与义务是对等的,在享有权利的同时也须承担必要的义务。只有明确的权利主体和权利内容,才能使承担义务的主体更加明确。如果只享有权利而不承担义务,或是只担负义务而不享有权利,都存在着制度设计的显失公平使得其执行不能。而对于自然资源产权主体所承担的义务,主要体现在两个方面,其一是别人对权利主体享有或拥有之物负有不得侵夺、不得妨碍的义务;其二是权利人在享有权利的同时负有保障生态安全的社会义务,是一种制度理性的体现。

1.3 立法先行:使改革试点有法可依 在现行法律体系之下,若是采用改革先行的方式试行改革,一旦当事人之间发生纠纷往往难以得到法律保障。法律制度的不健全,一方面导致部分自然资源在流转中带有盲目性与随意性,侵权行为时有发生;另一方面,多数法律规定过于粗线条,可操作性较弱,导致一旦引发纠纷则难以解决。

十八届四中全会的报告指出,要“坚持立法先行,发挥立法引领和推动作用”。湖南省作为改革先行的大省,在经济改革过程中素来也有试验立法、立法先行的先例。而关于农村土地改革试点立法先行,也不乏先例。如2015年在北京市大兴区等33个行政区域开展的农村集体经营性建设用地入市试点,即是依据全国人大常委会通过的法令^[6]所实施的,改变了以往试点无法可依的“违法”状态。对于农村土地的流转,尤其是非集体经营性建设用地的流转,关涉国计民生,应立法先行以更好地引领改革有序发展。

2 湖南省自然资源产权管理存在的难题

在湖南省自然资源产权管理中,主要存在所有权与使用权的界定不清晰、产权收益配置有失公平、政府的所有权代理行为缺乏必要的法律规制、产权流转缺乏有效的市场化机制的难题,使得自然资源产权的管理难以兼顾公平与效率、

经济利益与生态利益平衡的难题。

2.1 所有权与使用权的界定不清晰 如前文所述,我国自然资源的产权主体只有国家所有和集体所有2种公有形式。而实际运行中,公权力主体往往把该自然资源的使用权通过一定程序和条件授予私权利主体在市场经济中使用。然而,由于当前立法并未对自然资源所有权与使用权的边界予以明确,也未对使用权的物权属性予以明确,使得使用者缺乏必要的规制,在实践中往往造成侵犯了部分所有权人的合法权益^[7]。

所有权与使用权的界定不清晰的情况,在土地、林地、草原等自然资源中普遍存在。以土地资源为例,所有权人之间的权能混淆和使用权人之间的权限混淆,往往导致了土地资源利用的低效。其一,是土地所有权人之间的权能混淆。尽管现行立法已将土地所有权在国家所有与集体所有之间明确划分,但在我国现行的行政管理体制下,集体所属的基层组织村委会受乡镇政府所指导,在人事关系上优秀的村干部还可以通过选拔晋升为乡镇干部,因此实践中的国家所有权往往凌驾于集体所有权之上。其二,是土地使用权人之间的权限混淆,容易引致“公地悲剧”的发生。而集体所有权的土地在家庭联产承包责任制下普遍由农户分散经营,划分的方式较为多样。例如,耕地等自然资源的承包划分方式各有不同,既有固定到户,也有划分到组(联户)。在过去一些经确权定界的耕地上,由于权属不明确往往容易出现过度开垦或荒废等令人惋惜的“公地悲剧”现象。此外,在林地等森林资源的管理中也存在同样的难题,如经“分权到户”给林农的“林权证”(集体所有的林地使用权证明)核发往往较为滞后,使得林农普遍缺乏产权保障,反过来产权保障的乏力又影响了林业市场的投资发展。值得注意的是,现行《草原法》第9条和《土地管理法》第10条所规定的草原所有权主体中的“集体所有”主体不明确,实践中往往容易产生是由哪一级集体经济组织来行使哪些所有权的分歧,违背了“一权一主”的产权准则和排他性原则^[8]。

2.2 产权收益配置有失公平 自然资源的产权收益配置是产权制度的核心问题。其产权主体涉及所有权、使用权等,如何在产权明确的过程中兼顾收益分配公平问题,是改革的核心要义^[9]。然而,在当前的产权制度中,产权收益分配对于多方产权主体而言都存在有失公允之处,亟待进一步优化。

其有失公允之处,主要体现在所有权人基于自然资源产权的收入存在入不敷出的现状,这一情况不仅不利于调动其维护自然资源产权公共利益的积极性^[10],而且容易引发自然资源实际使用者税费负担加重的情况,形成恶性循环。由于自然资源的地域性特征明显,政府在管理过程中往往将使用权的授权审批下放给下级政府行使,以有效地提供管理效率。在此过程中,资源税、耕地占用税、环境保护税等特定目的税收,以及国有资源(资产)有偿使用费等收入,也纳入地方政府的财政收入范畴,然而这一部分所获得的财政收入远低于市场监管与保护所投入的成本。据统计,2016年湖南省的地方财政收入为2 697.88亿元,其中与自然资源相关的主

要财政收入共计 541.22 亿元(包括资源税收入 8.86 亿元,耕地占用税收入 63.36 亿元,国有资源(资产)有偿使用收入 469.00 亿元)。而当年的湖南省地方财政支出 6 339.16 亿元,其中与自然资源相关的主要财政支出共计 1 153.61 亿元(包括用于环境保护支出为 170.85 亿元,农林水事务支出 729.75 亿元,资源勘探电力信息等事务支出 188.45 亿元,国土资源气象等事务支出决策数 64.56 亿元)^[11]。这部分的财政资金缺口主要靠其他财政收入的调配使用及转移支付来弥补,某种程度上也使得地方政府在监督资源使用方面的积极性下降。更有甚者,会引发各级政府利用权力寻租形成了灰色收益来实现自身利益的最大化和收回应得的使用权收益。而这些现象的发生往往会加重自然资源实际使用者的税费负担,导致以市场主体为单位的使用权人收益减少,甚至会带来自然资源的非法使用和破坏,难以有效调动其维护自然资源长期发展利益的积极性。

2.3 政府的所有权代理行为缺乏必要法律规制 对于土地、矿产资源等多数自然资源而言,都是全民所有,但全民所有在操作层面上缺乏清晰明确的法律规制,反而会出现权责不清的情况。因为在自然资源使用权授权审批层层下放给下级政府的同时,各级政府作为自然资源所有权代理主体因对自然资源管理的利益目标可能存在差异,以及各级代理者的投机主义行为,使自然资源所有权代理主体在没有监督约束和市场竞争的情况下必然产生严重的“政府失灵”。

2.4 产权流转缺乏有效的市场化机制 自然资源要素市场尚处于起步阶段,在可转让的自然资源种类、实施规程、价格评估、使用权证核发等方面均有法律规范的缺位,整体上也缺乏行之有效的市场化流转机制。首先,自然资源转让权只涉及部分资源,如土地资源、森林资源、矿产资源,但不适用于水资源(因为目前取水许可权不得转让,也没有水权交易的规定),种类相对缺乏。其次,自然资源的市场化交易操作规则尚不科学。如土地流转中的交易细则普遍由地方政府的规章制度所明确,但其中土地的征收、征用普遍存在目标宽泛、补偿过少、行政强制过多等问题,有的地方法规甚至为了实现最低的征地拆迁成本而违反了国务院、自然资源部等上位法规定,使农村集体的土地所有权及农户的使用权的法定权益易受到侵害。而村集体经济组织作为集体所有权的代理人,由于缺乏必要的监督管理机制,还频频出现个别人自身短期经济效益的考虑而忽视了集体的利益诉求,也难以切实保护当地农户使用权的合法权益,使得近年来频频出现暴力拆迁所带来的恶性悲剧和群体性事件。最后,由于资源评估、使用权确权登记颁证等相关工作进展缓慢,使得林业等生长经营周期长、资金周转慢的自然资源出让、转让价格的确定也较困难,无形中增加了其投资风险,降低了资源的配置效率。总的来说,自然资源市场化交易制度的规范化、法治化程度仍有待提高,整体上尚缺乏行之有效的市场化流转机制。

3 完善湖南省自然资源产权管理的法治路径

自然资源产权流转是推进自然资源实现规模化经营、有

效管理的重要手段,也是促进农民不断增收,提高资源利用效率的重要组成部分。而要发展各类自然资源的流转,关键还需解决流转经营的法律机制、市场机制等难题^[12]。一方面,则要优化各类自然资源的产权结构,转变政府在产权管理中的职能定位等措施,来约束流转双方的行为并保障流转主体的生存与发展。另一方面,是要完善产权明晰、公平公正的市场交易平台,引导自然资源流转的良性发展。

3.1 优化各类自然资源的产权结构 产权结构是指产权以及同一类型产权内部的相互关系或者称相互连接、耦合的格局。优化各类自然资源的产权结构,可以双规齐下,在明确该自然资源的公共属性强弱的同时,建立自然资源使用者之间彼此达成共识且相互产生强制责任的制度安排。

首先要明确该自然资源的公共属性强弱,确定其选择公有产权形式或私有产权形式为最优模式。以森林资源为例,可明确区分生态公益林、商品林的分类经营形式,通过优化其产权结构来激励各类权利主体的经营管理积极性,从而科学化森林资源的统筹管理^[13]。即,生态公益林以公有产权形式为主,因为保护生态环境是政府等公共组织的职责所在;而商品林以私有产权形式为主,因为其具有的经济效益可以促使自然资源使用权人更积极投身到经营管理当中。

其次是要明确公私不同产权模式下,针对该自然资源的特性,建立自然资源使用者之间彼此达成共识且相互产生强制责任的制度安排^[14]。在 2017 年底发布的《湖南省农村集体产权制度改革工作方案(征求意见稿)》中,湖南省已提出“以明晰农村集体产权归属、维护农村集体经济组织成员权利为目的”进行农村集体产权制度改革。但这些内容尚局限在农村集体产权部分,改革仍有待进一步深入,将完善权责明晰自然资源产权制度作为改革主要内容进一步推行,以完善自然资源产权交易市场的法律基础,避免“公地悲剧”,减少租值耗散等现象的发生。

3.2 修法明确不同产权的权责利边界 现行法律法规中,虽有确立了数量不等的自然资源产权,但在不同程度上存在所有权人、使用权人权责利模糊的边界,使得实践中的自然资源管理存在不少灰色地带,侵犯了其产权主体的合法权益。为此,亟待通过修法进一步明确不同产权主体的权责利边界,以更好地构建激励相容的自然资源产权制度。

首先,深化土地、森林等的“三权分置”改革的落实。农地“三权分置”是自 2014 年在中央一号文件首次提出后成为当前我国农地产权制度变革基本方向,其内容极具中国特色,具体的完善意见也于 2017 年出台,该研究主要指土地资源和森林资源。深入农地“三权分置”的关键在于科学界定农村土地集体所有权、农户的承包权、土地的经营权这“三权”的内涵、边界以及相互间的关系,在坚持农地集体所有权和切实保护农民土地承包权的同时,促进集体所有的土地资源合法流动起来,使得农地流转既能顺应国家的治国方针需要,又能合理兼顾所有权人、使用权人、经营权人这三者的土地增值收益分配,尤其适度提高农民分享土地增值收益的比例。这里所指的经营权是基于权利人行使土地使用权(承包

经营权/用益物权)所取得的债权,其设定一经登记即获得对抗第三人的效力,并受侵权责任法保护^[15]。而这一具有鲜明的债权物权化特性的经营权,尚未上升为法定的用益物权,因此还需通过《物权法》或《民法典》的物权篇修改来进一步细化其权利保护的要点。此外,在明确土地承包权在承包期内合理转让的经营权时,还需严格规范耕地的使用用途,尤其是“坚守耕地红线不动摇”,并且建立明确的进入与退出机制,确保经营权人在遵守用途管制等内容时其合法权益和预期利益得到稳定的制度保障,而在违反有关制度则回被处罚甚至依法回收该土地承包权、经营权等,通过监管机制的完善来深化农地“三权分置”改革的长效发展。

其次,明晰水权以优化水权再分配的市场化机制。水权明晰是实现水资源市场化再分配的制度基础,只有将水权的主体、客体、内容等法律关系明晰并细化,才得以更好地开展基于初始水权行政配置的市场化再配置,从而进行有效的市场化补充。否则容易在市场化的推行中产生因权责不明而引致的纠纷,难以实现改革提高水资源使用效率的初衷。

再次,深化推进草原确权颁证的落实。自2015年实施草原确权颁证以来,多地已陆续完成草原确权工作,但仍有一部分地区存在落实推进的难点。因为草原资源不同于耕地、林地那样边界分明,草地的生长广泛且零散,给草原确权工作带来一定难度,需要有更多针对性举措来深化推进草原确权颁证的落实。其一是明确划定草原的范围,合理区分草原与林地、“四荒地”、农用地等土地类型,确保天然草原、传统的放牧用地、草原生态功能区及其他以草本植物和灌木为主覆盖的土地均划为草原。其二是草原的承包要坚持公开、公平、公正原则,确保集体经济组织成员平等享有草原承包经营权。其三是加强草原围栏建设,落实实地勘界工作,明确各承包户草原的边界范围并确权颁证,杜绝一地多主或多证的现象。

3.3 转变政府在产权管理中的职能定位 政府作为公共服务的提供者,应将重点放在优化和维护自然资源产权管理市场化机制的服务型职能上,减少对自然资源市场化的干预。以土地资源管理的管理为例,政府在其中的职能定位要及时从“扩张的”所有权人的定位转变为“限缩的”所有权人。因为国家征地必须是为了满足公共利益之需才谈得上强制征用,这里所指的“公共利益”范围应做限缩解释,目的在于避免国家权力的扩张带来的与民争利问题。其次,作为所有权代理人的政府应承担征地的费用,而不应当将此负担转嫁给集体所有土地的所有权人或使用权人,否则将对其法定产权权益构成实质侵犯,因此这一部分权利也需要“限缩”行使。此外,还需优化土地征用制度,完善相应的法律法规对征地程序的规制,促进程序正义的落实,尽可能杜绝行政权力对

有关自然资源的民事权利行使时的随意干预。

3.4 规范与丰富自然资源产权的市场化交易 近年来,自然资源产权的价值形态越来越受重视,其市场机制的运行也越来越受关注。而市场化交易机制的前提,是该项自然资源的法律关系明确,权责利划分清晰,经市场化交易所产生的收益方能公平公正地分配给主体明确的权益人。为此,可进一步完善湖南省公共资源交易平台,规范自然资源产权交易的市场机制,促进自然资源产权交易的良性发展。目前湖南省公共资源交易平台上进行交易的自然资源主要包括国有建设用地使用权,涉及自然资源产权的仅有矿业权、林权、水权,尚未包含农村土地、草原等其他自然资源,亟待进一步丰富完善。发展交易平台的好处在于,既可以畅通信息渠道,充分反映农村土地承包经营权等自然资源的市场价值,降低信息不对称的成本风险;又可以规范办理农用地等自然资源的流转、抵押权交易等行为,提高交易监管平台的公信力。此外,完善自然资源流转信息库,使广大农户和有意投资自然资源产业的经营者能及时、准确获取可靠信息,减少信息不对称所产生的问题,使流转双方能通过平台找到合适的交易对象和交易方式,达成公道的成交价格。

参考文献

- [1] 谷树忠,李维明.自然资源资产产权制度的五个基本问题[N].中国经济时报,2015-10-23(014).
- [2] 马永欢,刘青春.对我国自然资源产权制度建设的战略思考[J].中国科学院院刊,2015,30(4):503-508.
- [3] HURWICZ L. On informationally decentralized systems[M]//RADNER R, MCGUIRE C B. Decision and organization: A volume in honor of Jacob Marschak. Amsterdam, North-Holland, 1972.
- [4] 谢地.论我国自然资源产权制度改革[J].河南社会科学,2006,14(5):1-7.
- [5] 伍世安.矿产的新资源观:从资源、资产到资本[J].企业经济,2016,35(1):5-15.
- [6] 全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定[EB/OL].(2015-02-28)[2020-04-25].http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/28/content_2822866.htm.
- [7] 王社坤.自然资源产品取得权构造论[J].法学评论,2018,36(4):165-177.
- [8] 丛培义,孙志岩,周聪.草原产权制度改革的研究[J].吉林畜牧兽医,2008,29(9):1-4.
- [9] 严立冬,李平衡,邓远建,等.自然资源资本化价值诠释:基于自然资源经济学文献的思考[J].干旱区资源与环境,2018,32(10):1-9.
- [10] 北京航空航天大学经济管理学院课题组.资源产权问题研究 3.我国资源产权的历史沿革、现状及问题分析[C]//资源产权问题研究.北京:中国经济改革研究基金会,2007:12.
- [11] 中华人民共和国国家统计局[DB/OL].(2020-04-25).<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>.
- [12] 严金明,王晓莉,夏方舟.重塑自然资源管理新格局:目标定位、价值导向与战略选择[J].中国土地科学,2018,32(4):1-7.
- [13] 齐刚.我国森林资源利益公平分享法律机制研究[J].安徽农业科学,2009,37(4):1792-1795.
- [14] 陈德敏,郑阳华.自然资源资产产权制度的反思与重构[J].重庆大学学报(社会科学版),2017,23(5):68-73.
- [15] 蔡立东,姜楠.农地三权分置的法实现[J].中国社会科学,2017(5):102-122,207.