



## 厘清自然资源资产边界是重要前提

沈 镭

开展所有权委托代理机制试点，重点是解决全民所有的自然资源资产所有权人不到位和管理权责不清两个突出问题。为了有效推进试点工作，需要明晰自然资源资产边界及其科学内涵，从边界视角找出所有者的管理权限、职责划分和相应的权利义务，这是开展各项工作的重要基础。

自然资源资产是产权明晰且预期能够产生经济、社会、生态等各种收益的一部分自然资源。从法律角度看，自然资源资产所有权分为国家所有和集体所有，国家所有就

是全民所有。全民所有自然资源资产是国家所有的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源财产，但不包括法律规定属于集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂。自然资源提供的产品或者服务可以有形或无形财富的存量，通常以货币或者财产来表现。也就是说，自然资源可以形成资产和资本，但必须有明确的法律边界。

边界是约束人与自然关系应遵循的各种标准和规则，体现为自然资源利用过程对自然环境和生态承

载力的影响阈值。我国正处在工业化发展阶段和迈向现代化强国的新时代，历史经验表明，这是一个生态保护与资源利用矛盾叠加、冲突多发、薄弱环节较多的关键阶段，必须强化边界思维和底线管控。特别是处理自然资源资产的合理利用与保护的矛盾和问题时，首先应该考虑特定自然资源资产的底线何在、如果突破这些底线将会产生哪些后果、谁将是守护底线的主体、需要什么样的措施来坚守底线。底线思维是公共管理行为中的一种较为积极且带有全局观念的重



要思维方式，对于加强全民所有自然资源资产管理具有重要指导意义。

全民所有自然资源资产首先体现在自然资源对于国家的有效性。具体包括其资源价值、经济价值、社会价值和生态价值，但管理实践中自然资源的自然环境属性和社会经济属性经常相互混杂。狭义的自然资源只是提供物质或能量的天然物品，广义的自然资源还包括环境条件（光热气等气候资源、地上无线电频谱和地下空间资源）和生态系统服务功能。从统一的自然资源资产分类角度，需要把自然资源作为自然、环境、社会等不同价值和功能属性的资产加以区分。

厘清全民所有自然资源资产边界是创新所有权委托代理机制的重要前提。所有权委托代理不仅要体现狭义的物权权责与义务，还要反映广义的资源安全、经济安全、生态安全等国家总体安全的权责与义务。委托代理机制首要明晰自然资源空间边界、经济边界、法律边界和管理边界，完善不同层级政府履行不同尺度、不同范围和不同对象的自然资源资产所有者职责。一是合理划分中央与地方政府纵向管理边界，确定不同类型自然资源资产委托代理主体和内容，在总体上要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，建立地方政府代理履行所有者职责制度体

系。二是地方政府代理履行全民所有自然资源资产所有者职责，在处配置资源时，要符合生态保护红线、资源利用上限、环境质量底线等要求，严格保护各类重要生态空间（重点是国家公园、湿地、海洋等），推进科学合理的城镇化格局、农业发展格局、生态安全格局，确保所有者职责、监管者职责相互独立、相互配合、相互监督。三是明晰不同管理部门在资源利用与生态保护修复职责的管理边界，彻底解决主体不明、权责交叉、权益混淆等问题。（作者系中国自然资源学会执行秘书长、中国科学院地理科学与资源研究所研究员）