

主 编 黄贤金 严金明

土地经济研究

Journal of Land Economics

关于自然资源管理体制改革的

家庭特征、收入结构、资产特性与宅基地退出意愿

农村集体建设用地市场交易效率与风险

鄱阳湖滨湖地区人口城镇化与土地城镇化协调性研究

南京市住房限购令的政策绩效评估研究

生猪养殖产业变化的用地影响及其政策供给分析

鄱阳湖区农户农业面源污染认知及其影响因素分析

基于价值链的无锡国土“四全”服务信息增值利用

农民市民化及其土地权益保障——文献评述与今后公共政策选择

刘书楷先生学术思想初步研究

5

南京大学出版社

主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系



中 国 土 地 学 会 青 年 工 作 委 员 会
协 办 南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心
江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心

土地经济研究

Journal of Land Economics

主 编 黄贤金 严金明

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地经济研究. 5 / 黄贤金, 严金明主编. —南京:
南京大学出版社, 2016.9

ISBN 978-7-305-17662-3

I. ①土… II. ①黄… ②严… III. ①土地经济学—
研究 IV. ①F301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 237839 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 土地经济研究(5)

主 编 黄贤金 严金明

责任编辑 田 甜 李鸿敏

编辑热线 025-83593947

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 南通印刷总厂有限公司

开 本 718×1000 1/16 印张 8.75 字数 147 千

版 次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-17662-3

定 价 39.00 元

网址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信号: njupress

销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系

协 办 中国土地学会青年工作委员会
南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心
江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心

主 编 黄贤金 严金明

编 委

包晓辉 英国剑桥大学博士
白中科 中国地质大学(北京)教授
陈龙乾 中国矿业大学(徐州)教授
陈美球 江西农业大学教授
曹小曙 陕西师范大学教授
董玉祥 中山大学教授
顾海英 上海交通大学教授
贺灿飞 北京大学教授
黄贤金 南京大学教授
黄友琴 美国纽约州立大学副教授
金太军 苏州大学教授
吕 萍 中国人民大学教授
雷国平 东北大学教授
刘耀林 武汉大学教授
刘彦随 北京师范大学教授
罗必良 华南农业大学教授

马 骏 中山大学教授
马恒运 河南农业大学教授
欧名豪 南京农业大学教授
钱 筑 加拿大滑铁卢大学副教授
施国庆 河海大学教授
谭术魁 华中科技大学教授
吴次芳 浙江大学教授
吴缚龙 英国伦敦大学学院教授
王德起 首都经济贸易大学教授
王洪卫 上海金融学院/上海财经大学教授
严金明 中国人民大学教授
张安录 华中农业大学教授
朱道林 中国农业大学教授

英文编辑
汤爽爽 南京大学博士

《土地经济研究》编辑部

通讯地址: 南京市仙林大道163号(邮编 210023)

国土资源与旅游学系

E-mail: jle2014@sina.com

网址: <http://hugeo.nju.edu.cn/jle/>

目 录

关于自然资源管理体制改革的

黄小虎 / 1

家庭特征、收入结构、资产特性与宅基地退出意愿

邓春磊 赵小凤 金志丰 陆效平 蔡玉萍 / 18

农村集体建设用地市场交易效率与风险

——广东南海西樵镇的实证分析

张 蕾 张安录 / 29

鄱阳湖滨湖地区人口城镇化与土地城镇化协调性研究

梁 武 陈美球 黄宏胜 罗志军 / 47

南京市住房限购令的政策绩效评估研究

朱 怡 / 64

生猪养殖产业变化的用地影响及其政策供给分析

钟太洋 徐智颖 / 75

鄱阳湖区农户农业面源污染认知及其影响因素分析

陈梦娇 陈美球 鲁燕飞 王立国 黄玉娇 / 85

基于价值链的无锡国土“四全”服务信息增值利用

赵小凤 陈露露 田红保 / 98

农民市民化及其土地权益保障

——文献评述与今后公共政策选择

张耀宇 陈会广 刘忠原 / 111

刘书楷先生学术思想初步研究

黄贤金 陈志刚 袁 苑 / 122

CONTENTS

1

Reforms of Natural Resource Management System

Xiaohu Huang

18

Family Characteristics, Income Structures, Asset Characteristics and Intentions of Giving Up Rural Housing Land

Chunlei Deng, Xiaofeng Zhao, Zhifeng Jin, Xiaoping Lu, Yuping Cai

29

Efficiency and Risk of Land Transactions in Rural Collective Construction Land Market: A Case Study in Xiqiao Township in Nanhai District, Guangdong Province

Lei Zhang, Anlu Zhang

47

Coordination between Population Urbanization and Land Urbanization in Poyang Lakeside Area

Wu Liang, Meiqiu Chen, Hongsheng Huang, Zhijun Luo

64

Policy Performance Evaluation of House-purchasing Limitation in Nanjing

Yi Zhu

75

Impact of Pig Farming on Land Use and Its Policy Provision

Taiyang Zhong, Zhiying Xu

85

On Cognition of Farmers' Agricultural Non-point Source Pollution and Its Influential Factors

Meijiao Chen, Meiqiu Chen, Yanfei Lu, Liguang Wang, Yujiao Huang

98

Value-added Chain of Land Resource Information in Wuxi

Xiaofeng Zhao, Lulu Chen, Hongbao Tian

111

Citizenization of Peasants and Protection of Land Rights:
Literature Review and Public Policy Choice in the Future

Yaoyu Zhang, Huiguang Chen, Zhongyuan Liu

122

Preliminary Research on Mr. Shukai Liu's Academic
Thoughts

Xianjin Huang, Zhigang Chen, Yuan Yuan

关于自然资源管理体制改革的

黄小虎

(中国土地学会,北京 100035)

摘 要 中共十八届三中全会对国家治理思路做出了一个重大调整,提出要“健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责”。本文主要结合土地管理问题,首先探讨了当前自然资源资产管理中,各级地方政府集“裁判员”与“运动员”于一身、部门多头管理所引发的诸多问题和矛盾;分析了“所有者和管理者分开、一件事由一个部门管理”的必要性。其次从部门组建(包括所有权行使和监管部门)、职能设置等方面提出了有关自然资源管理体制改革的设想。最后就如何按照中央部署、积极稳步推进改革,结合当前我国正在推进的相关改革试点,提出了相应的措施建议。

关键词 自然资源;资产;管理体制;部门;职能;中国

党的十八届三中全会决定提出:“健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。”

这是党中央对国家治理思路的一个重大调整,习近平总书记在三中全会上,专门对此做了说明。他指出:“我国生态环境保护中存在的一些突出问题,一定程度上与体制不健全有关,原因之一是全民所有自然资源资产的所有权人不到位,所有权人权益不落实。针对这一问题,全会决定提出健全国家自然资源资产管理体制的要求。总的思路是按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管

收稿日期:2016-5-12

作者简介:黄小虎,中国土地学会副理事长、秘书长,研究员。主要从事土地政策与制度改革研究。

E-mail:huangxiaohu@yeah.net

本文部分内容发表在《红旗文稿》,2014年第5期。见黄小虎:《把所有者和管理者分开——谈对推进自然资源管理改革的几点认识》。

理的原则,落实全民所有自然资源资产所有权,建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制。”他还指出:“国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的,前者是所有权人意义上的权利,后者是管理者意义上的权力。这就需要完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责,使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督。”

下面,主要结合土地管理问题,谈谈我对中央精神的理解和体会。

一、关于“所有者和管理者分开”

水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海洋、矿产资源、农用地、建设用地等,都属于自然资源,经济学理论把凡是可以被人垄断性占有的自然资源统称为土地。人类利用或依托自然资源从事物质生产,由于自然资源的有限性和不可再生性,往往条件较差的资源也必须利用。这样一来,利用条件较好资源的产出比较高,相比于利用较差资源,就有了一个级差收益。另外,在同一土地上追加投资,改善资源的利用条件,也会产生级差收益。在市场经济条件下,谁是自然资源的所有者或权利人,谁就能在一次分配中全部或部分享有这个级差收益,经济学理论称之为级差地租。于是,自然资源也转化成了所有权人及相关权利人的资产。在成熟的市场经济国家,政府平等保护各类财产权利,并对资源的利用进行监管,就是说所有者权利和管理者权力是分开的。同时,政府主要采用税收的手段,调节包括级差地租分配在内的社会分配。这样的调节属于社会的二次分配。

在我国,自然资源有的属于全民所有(即国有),有的属于农村集体所有。属于集体所有的自然资源如何利用,是政府监管的对象,所有权利与管理权力是分开的。但是,属于全民所有的自然资源的资产权益由谁来代表,却没有明确界定。在实际操作中,往往是由各级政府的行政管理部门行使所有者代表的职能,即所谓集“裁判员”与“运动员”于一身。我国自然资源管理中的许多突出问题,都是由此引起的。

首先,政府行政监管的目标难以实现。例如,政府为了保护农业特别是粮食生产,把严格保护耕地作为基本国策,确立了明确的保护目标,提出集约利用存量土地的方针。但是长期以来,各地城市发展几乎无一例外地走外延扩张之路,大量占用优质耕地,城市存量建设用地粗放、低效利用,浪费严重。这里的主要

责任者,不是企业,更不是老百姓,而是政府。其根本原因在于,国家没有明确界定国有土地所有权的代表,而关于土地管理的具体制度安排,事实上把政府的土地管理部门作为国有土地所有权的代表,允许其以出让、抵押等方式经营土地。在分税制改革不够彻底,政府仍然承担城市建设职能等情况下,政府经营土地的收入成为城市建设资金的主要来源。这种制度安排所形成的动力机制,激励着地方政府必须不断地占用耕地,不断地经营土地,才能满足城市建设的需要。问题出在地方,根子却在于国家的制度安排有缺陷。以至于在保护耕地问题上,中央政府和地方政府成了“猫鼠”关系,迫使中央政府不断强化行政手段,越管越具体,以至于大有坐在北京管到地头之势,但效果却是事倍功半。可以断言,只要所有者权利和管理者权力集于一身,保护耕地就是一个不可能完成的任务。类似情况,在矿产、水利、滩涂、环境等资源的保护和利用方面,恐怕也是或多或少地存在。

其次,侵犯老百姓的利益。仍以土地管理为例,由于政府经营土地成为城市建设的主要资金来源,为了保证政府经营土地的收入,农村、农民成为首当其冲的利益受损者。有关制度一方面规定,按农地价格支付征地补偿费,农民不能分享土地增值收益;另一方面又规定,不管是基础性、公益性建设,还是经营性项目用地,一律实行政府征地,不允许集体建设用地进入市场,剥夺了农民凭借土地资产自主、平等地参与工业化、城市化进程的权利。这些制度和规定,实质是利用管理者权力谋取所有者利益,走的依然是农村支持城市的发展道路,势必受到农民的强烈反抗和抵制,激化社会矛盾。

广大城市居民特别是工薪阶层,也是政府经营土地的利益受损者。基础性、公益性用地,政府是净投入;工业用地,为了招商引资的需要,各地普遍低价供地,有的连成本都收不回来;而经营性用地的“招、拍、挂”,是土地财政的主要来源,政府要用这笔收入来平衡基础公益用地和工业用地的亏空,还要尽可能多积聚一些建设资金。由于现行住房制度的设计,没有对普通自住性需求的单独供应渠道,迫使自住性需求挤到开发商的供应渠道里,与投资、投机需求竞争。这种情况下,土地“招、拍、挂”不断推高地价、抬升房价,大大超出了自住性需求的购买能力,引发严重的民生问题。虽然不能说土地制度应对此负主要责任,但也不能认为二者毫无干系。需要进一步思考的是,如果住房制度深化改革,自住性需求有了单独的供应渠道,势必要求平价或低价供应土地,或要求在符合规划的前提下,使用城乡结合部的集体建设用地,但在现行政府经营土地的利益格局

下,执行起来一定也会遇到重重阻力。

当初实行城市土地有偿使用改革的设想,国家出让或出租国有土地使用权,形成土地一级市场;获得国有土地使用权的企业、个人,可以根据市场的变化转让剩余年期的土地使用权,形成土地二级市场。土地二级市场对搞活经济、调整产业结构,可以发挥重新配置资源的重要作用。政府对土地二级市场要有严格的规范,并加强监管,但不宜直接干预。这些年来,城市土地一级市场火爆,二级市场却没有充分发育,甚至呈萎缩之势。其主要原因是,土地管理部门负责经营土地,为了保证政府的土地经营收入,直接干预二级市场。例如,许多地方规定,政府的土地储备机构对土地使用权转让有优先收购权,极大地限制了企业之间的土地交易活动。加上土地的保有环节不征税,企业宁可让土地闲置,也没有转让的积极性,这也是城市存量土地不能充分利用的一个重要原因。

再次,积聚社会金融风险。土地出让金是若干年期的土地使用权价格,实际上是政府向企业一次性收取若干年的地租。而地租是对企业当年利润的扣除,属于社会一次分配范畴。对企业而言,一次集中交纳若干年地租,意味着预支未来利润,属于负债经营。现实生活中,很多企业靠银行贷款支付土地出让金,负债的性质一目了然。即使是用自有资金来支付,本质上仍然是负债。企业如果经营得好,有稳定的盈利,可以逐步清偿这笔负债;如果经营不好或者破产了,这笔负债就不能清偿,如企业再生产因此中断,最终还会转化为银行的坏账,成为整个社会的问题。按有关制度规定,企业可以把剩余年期的土地使用权转让出去,使负债得以清偿,甚至可以从获利。但是,这不过是负债在企业之间的转移,转移的结果,负债的规模还可能被放大。

房地产业的情况有些特殊,开发商在出售住房的同时,把对土地使用权的负债也转移出去了,甚至还可能从中大赚一笔,但接手这笔负债的不是企业,而是消费者。一般工薪阶层都要向银行贷款,才能支付房价,负债的性质也是一目了然。消费者要用今后数年乃至数十年的收入,才能逐步偿还这笔负债,家庭和个人的消费能力、生活水平也会因此改变。期间,如果因变故而无力偿债,不仅是家庭和个人的不幸,也会增加银行的坏账,成为社会的问题。

从整个社会的角度看,政府出让土地所获得的每一笔收入,都有一笔企业或若干个人的负债与之相对应。所谓土地财政,实质上是一种依靠透支社会的未来收益,谋取眼前发展的发展方式,形象的说法,就是“寅吃卯粮”。

政府用土地向金融机构抵押或质押融资,近年来越来越流行。这种所谓土

地金融,其实是政府直接负债经营,用未来收益逐步偿还,本质上也是“寅吃卯粮”。目前土地金融的规模已经远远超过了土地财政,所谓“地方债”,绝大多数属于土地金融。其规模 2009 年达 11 万亿元,2013 年接近 20 万亿。有的一届政府的负债,下届甚至下几届政府都不一定能够偿还。许多地方政府的偿债能力严重不足,于是靠借新债偿旧债来拖延。土地金融与正常的政府债不同,是银行资金“大搬家”,挤压了民间的融资空间,不利于搞活经济。导致这种局面的一个重要根源,是政府经营土地的制度。制度不改,这种局面仍会呈加剧之势,难免有一天会发生类似美欧那样的债务、金融危机。

正是为了解决上述问题,党的十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确了把所有者权利和行政监管权力分开的改革思路。落实这一改革思路,就要改变现行的全民所有的土地、森林、矿产、水域、海洋、滩涂等自然资源的所有者代表职能,与政府对自然资源的行政监管职能混在一起的状况,把前者从相关的行政管理权力中剥离出来,组建专门机构,代表国家行使对全民所有的自然资源的所有者权利。国家的所有者权利与其他市场主体(集体、企业、个人)的合法财产权利一样,受政府的相关行政管理权力的平等保护。同时,政府对无论全民所有的还是集体所有的自然资源,均按统一的规则进行监管。

中央的这一改革思路高屋建瓴,抓住了问题的核心与关键。但是社会上乃至党内和干部队伍中,仍有一些人对此心存疑虑。有人担心,政府不再经营土地,会影响地方的经济发展,认为这是“自毁长城”;有人担心,国家征地参照市场价公平补偿,会产生新的“暴富”群体,不能惠及全体农民;有人担心,赋予农村集体建设用地与国有土地平等进入市场的权利,会使农民在利益驱使下,不遵守国家规划,不服从土地用途管制,会助长权贵集团的土地投机兼并,还会助长农村基层干部贪赃枉法、胡作非为,等等。

实事求是地说,这些担心并非全无道理,有些情况确实可能发生。当前,中央尚未具体部署实施这方面的改革,把可能发生的问题提出来,有助于大家想得更周到全面一些,避免或减少一哄而起的混乱。但是必须指出的是,有的人之所以提出种种担心,其实是因为对中央的改革思路持怀疑甚至反对态度。

他们没有看到,十八届三中全会决定提出的,是综合改革方案,某个单项改革可能产生的问题,会通过其他改革措施加以避免或纠正。例如,所有者权利和管理者权力分开以后,虽然政府的行政管理部门没有了经营土地的收入,但财税

制度改革的推进,可以更好地保证政府履行职责所需的财力,投资体制改革可以扩大地方建设的资金来源,地方的发展会更加健康、可持续。

他们更没有看到,当前改革的主要任务是解决好政府与市场的关系问题,矛盾的主要方面是对政府的行为加强规范。近些年来,党员和干部队伍中一些人脱离群众倾向日益突出,官僚主义、享乐主义、奢靡之风盛行。为此,中央加大反腐工作力度,并在全党开展群众路线、“三严三实”等教育活动,端正党员干部的世界观、人生观、价值观。然而,存在决定意识,一些人脱离群众与我们的制度缺陷有很大关系。“裁判员”与“运动员”集于一身,运用行政权力谋取所有者利益的制度,使政府的权力膨胀,失去制约,一些干部因而滋长了无所不能的观念和为所欲为的霸气,从根本上颠倒了“公仆”与“主人”的关系。可见,除了高压反腐和对党员干部开展思想教育,还必须改革制度,把权力关到制度的“笼子”里。否则,我们会步历史上旧政权的后尘,难以跳出“历史的周期律”,这才是真正的“自毁长城”。只有按照中央领导再三强调的那样,以“壮士断腕”的气概,坚决破除利益的藩篱,我们的政府才能不脱离群众,才能有强大的公信力。政府行为规范了,发生在民间和老百姓身上的任何问题,都不难解决。

二、关于“一件事由一个部门管理”

由于历史的原因,我国自然资源分别由多个部门管理,例如土地管理部门、矿产管理部门、林业管理部门、水利管理部门、环境管理部门、建设管理部门、农业管理部门、畜牧业管理部门、渔业管理部门,等等。这种从计划经济延续下来的部门分割管理体制,已经不能适应市场经济发展的要求。

习近平总书记在十八届三中全会上的讲话,精辟地分析了现行自然资源管理体制的弊端。他说:“山水林田湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律,如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。”

总书记的分析,点明了现行体制的要害是顾此失彼,相互掣肘,无法形成合力。试举具体表现如下:

难以彻底摸清自然资源的“家底”。在部门分管体制下,每个部门都要编制全国性的规划,为此都要搞全国性的资源调查。但由于各个部门使用不同的调

查技术,采取不同的技术标准,调查的结果差异很大,甚至相互“打架”。例如,土地管理部门从20世纪80年代开始,历时10年,搞了第一次土地详查,号称是中国历史上第一次摸清了土地的家底。根据详查结果,1996年全国有耕地19.51亿亩。后来,土地管理部门据此提出全国耕地保有量的“红线”是不能少于18亿亩。但2007年党的十七大召开前夕,林业管理部门发布消息称,从1999年到2007年,全国“退耕还林”3.65亿亩。按这样算下来,19.51亿亩减3.65亿亩,还剩不到16亿亩了,何来“红线”可保?林业部门的一个数,否定了土地部门历时10年的调查结果!由于国家对“退耕还林”的每一亩,都支付定额财政补贴,因而林业部门的这个数是有依据的。于是,上至政府领导下至有关各界都很困惑,感觉我们土地的家底似乎还是不清楚,还需要搞第二次调查。现在第二次土地调查的结果已经公布,用这个最新的数据来衡量,恐怕有些其他部门的数据又成了一笔糊涂账。

产生监管盲点。例如,广义的环境保护,应当包括对因土地利用变化引起的生态环境变化进行监管。但在部门分管体制下,土地管理部门负责管理土地利用,环境保护部门就只能主要管污染物排放。而土地管理的主要职责不是环保,由此就产生了环境保护的缺位问题。土地管理部门一度为了“双保(保发展,保耕地)”,而鼓励各地开发沿海滩涂和低丘缓坡等未利用土地。殊不知所谓未利用地,只是人类未利用而已。对于整个自然界的生态环境平衡,这些未利用地发挥着极其重要的作用。人类的开发活动一旦打破这种平衡,将给自然界包括人类自身带来灾难性的后果。

部门的监管相互冲突。由于各部门的资源数据不一致,依据数据进行管理就会发生冲突。例如,土地管理部门认定为荒地或未利用地的,林业部门可能认定为林地或有林地。这样,土地部门开发未利用地的土地整治活动,会被林业部门认为是破坏森林的违法活动。以至于有些地方,发生森林公安局拘捕土地整理中心主任和工作人员的事件。例如,一些地方为了应付不同部门的检查,同一块土地向国土部门报为耕地,向林业部门报为林地,向农业部门报为农地,导致各部门数据之和,大大超过实际面积。2014年国土部门土地例行督察发现,相当数量的耕地,实际却是宅基地、城乡建设用地等。

产生这些问题,固然与在部门工作的人的思想素质有关系,但根本原因还是管理体制不合理。正如总书记所指出的:“由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。”

三、对于自然资源管理体制改革的的具体设想

(一) 成立对国有自然资源资产行使所有权的管理部门

我国从计划经济转变为市场经济,有两大难点必须处理好,一是国有企业如何脱离政府的干预和保护,成为与其他多种所有制企业平等竞争的市场主体,同时国家的所有者权益不能受到损害;二是属于全民所有的自然资源资产,如何正确地进入市场,既不损害其他市场主体的利益,又能切实保护资源可持续利用。

目前,国有企业的改革已经取得很大进展,政府对企业的直接干预和保护已经大为减少,成立国有资产管理委员会代表国家行使出资人的权利,并统筹谋划、指导企业的发展,进一步理顺了政府与企业的关系。尽管还存在行业垄断等不少有待解决的问题,但改革的方向明确,路径比较清晰。相比国企改革,国有自然资源资产管理的改革,却走了一条截然相反的路子:所有者权利与政府的行政权力结合得越来越紧,行政权力甚至成了所有者权利的附庸。这是一条背离市场经济方向的路子,越走问题越多,陷入了死胡同。

十八届三中全会决定对现行自然资源资产管理体制进行改革,有望带领我们走出死胡同。按照中央的精神,可以考虑参考国企改革的经验,组建对国有自然资源资产统一行使所有权的管理部门(委、部、局,以下简称“国自部门”),代表国家对属于全民所有的自然资源资产,行使所有者权利。这种国家所有的权利与集体所有的自然资源资产权利,处于平等地位,都要接受政府的不动产登记部门的统一登记,接受政府的自然资源监管部门的统一规划和空间用途管制,使用权进入市场流转的,要办理使用权登记和变更登记,还要接受工商、税务、证监会等部门的统一管理。

有些自然资源资产,如重要矿产资源和水利资源的有偿使用,由中央国自部门直接管理;有些资产如国有土地使用权的划拨、出租、出让、入股、联营,一般性矿产资源和水资源的有偿使用等,可由中央国自部门责成或委托地方国自部门管理。另外,基础性、公益性建设需要征收农村集体所有的土地或其他自然资源资产,可由国自部门与集体及农民协商,参照市场价格公平补偿。全民所有的自然资源资产的收益,属于全体人民,应当上缴中央财政纳入基金管理,按规定用途统一安排使用。因此,国自系统宜实行垂直领导体制。

国有自然资源资产的保值、增值,是国自部门的一项职责,但不一定是最主

要的职责。最主要的职责应当是在政府相关部门的监管下,使自然资源得到合理利用和切实保护。所谓合理利用,包括用全民所有的自然资源保障民生。例如,对于保障性住房和普通的自住性住房,应该无偿或低价供应土地。

(二) 组建对国土范围内所有自然资源进行监管的部门

这是十八届三中全会已经明确了改革任务,现在的问题是如何实施。一段时期以来,社会上有种种传言,诸如哪个部门要撤销,哪个部门要保留,哪个部门的哪个职能并入哪个部门,云云。仔细推敲,恐怕都站不住脚。

其一,在现行若干部门分别管理体制下,任何部门都没有统一管理的职能。改革后由一个新组建的部门统一管理,意味着现行的每一个部门都被撤销了,不存在谁并入谁的问题。其二,把经营职能与政府的管理职能分离以后,政府的管理方式会有根本性的变化。现在是较多地介入微观管理,将来会主要侧重于政策引导、规划管控、产权保护等宏观管理,并为各种所有制的市场主体提供服务。政策的重点会与现在有很大不同,规划体制和体系会有重大改变,平等保护各类产权的力度会大大加强。这都不是简单地保留哪个部门的哪项职能,就能解决的问题。

这个新组建的自然资源行政管理部门的主要职能如下。

第一,制定国土空间规划,为经济、社会、生态等的和谐发展,提供最基本的行动指南。

国土空间规划的主要内容包括:1. 功能分区,如“珠三角”、“长三角”、“环渤海”等重点开发地区,及主要农产品产区、主要商品粮基地、主要生态环境保护区、主要矿产资源蓄积区等禁止或限制开发地区。现在由发改委主持编制的主体功能区规划应纳入国土空间规划。2. 城乡建设和人口的空间分布,如都市圈、城市带、城市组团的布局,人口转移的预测等。3. 重要生产力如能源、金属冶炼、重化工及新兴产业的地区分布。4. 重大国土整治(含土地、森林、草原、水域)项目安排。5. 公路、水运、航空立体交通网络分布。这个规划,与现行分管体制下任何部门的规划都不相同,是涵盖国土范围内所有开发、保护、整治活动的综合性中、长期规划,也是国家规划体系的最上位的规划。规划编制工作宜由国务院领导牵头协调,发改委、建设部、农业部和新组建的自然资源管理部门共同编制。编制完成后提交全国人大批准、颁布。现行的国民经济与社会发展5年规划,属于近、中期规划,是国土规划的阶段性实施。有了这两个规划,现在的许多部门规划和区域规划就没有必要保留了,少数必须保留的,要接受国土规划