

生态文明视角下的 自然资源管理制度改革研究

—— 马永欢 吴初国 曹清华◎等编著 ——

RESEARCH ON THE REFORM OF
NATURAL RESOURCES MANAGEMENT SYSTEM
FROM THE PERSPECTIVE OF ECOLOGICAL CIVILIZATION



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

生态文明视角下的 自然资源管理制度改革研究

RESEARCH ON THE REFORM OF
NATURAL RESOURCES MANAGEMENT SYSTEM
FROM THE PERSPECTIVE OF ECOLOGICAL CIVILIZATION

上架建议：体制改革

ISBN 978-7-5136-4647-5



9 787513 646475 >



体验更多精彩阅读
尽在中国经济出版社微信平台
请扫描二维码或查找zgjjcbs

定价：78.00元

◇ 国土资源部国土资源战略研究重点实验室系列成果 ◇

生态文明视角下的 自然资源管理制度改革研究

RESEARCH ON THE REFORM OF
NATURAL RESOURCES MANAGEMENT SYSTEM
FROM THE PERSPECTIVE OF ECOLOGICAL CIVILIZATION

马永欢 吴初国 曹清华◎等编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明视角下的自然资源管理制度改革研究 / 马永欢等编著.

北京: 中国经济出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4647 - 5

I. ①生… II. ①马… III. ①自然资源—资源管理—体制改革—研究—中国
IV. ①F124. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 057078 号

责任编辑 张 卉 王浩森

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 26. 25

字 数 354 千字

版 次 2017 年 4 月第 1 版

印 次 2017 年 4 月第 1 次

定 价 78.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

《生态文明视角下的自然资源管理制度改革研究》

编 著 马永欢 吴初国 曹清华 李 伟 强海洋 刘志强
谭文兵 祁 帆 陈 静 黄宝荣 苏利阳 姚 霖
周园园

研究成员(以姓氏笔画为序):

马永欢	马 宁	王红兵	王 峰	石吉金	刘 伟
刘 丽	刘志强	汤文豪	祁 帆	吴初国	宋敦江
张丽君	张迎新	李 伟	杨 杰	苏利阳	陈从喜
陈丽萍	陈 静	周园园	孟祥周	林 慧	姚 霖
封 宁	胡碧霞	赵晓宇	耿卫红	贾克敬	曹庭语
曹清华	黄宝荣	强海洋	谭文兵		

前 言

自然资源是指天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境要素的总和，为人类发展提供生存空间、生产空间、发展空间，承载着人类的过去、现在和将来，支撑着各行各业，影响着千秋万代。自然资源不仅是生态系统的重要组成部分，也是生态文明建设的物质基础、能源来源、空间载体和关键要素。

深化自然资源管理制度改革，建立系统完整的管理制度，是生态文明体制改革的内在要求，也是构建系统完备的生态文明制度体系的重要内容。党中央、国务院高度重视生态文明建设，对加强生态文明文明建设作出一系列决策部署。

党的十八大为推进生态文明建设，深化自然资源管理制度改革明确了方向，把生态文明建设提到了前所未有的高度，将生态文明建设纳入“五位一体”中国特色社会主义总体布局中，明确提出建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，全会确立了必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族的永续发展。全会提出要坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约

优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

中共十八届三中全会对加强生态文明制度建设作出了总体部署。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）首次明确提出，建设生态文明，必须建立生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境的制度体系。

源头严防是建设生态文明、建设美丽中国的治本之策。《决定》提出要：健全自然资源资产产权制度；健全国家自然资源资产管理体制；完善自然资源监管体制；坚定不移实施主体功能区制度；建立空间规划体系；落实用途管制；建立国家公园体制。

过程严管是建设生态文明、建设美丽中国的关键。《决定》提出要：实行资源有偿使用制度；实行生态补偿制度；建立资源环境承载能力监测预警机制；完善能源、水、土地节约集约利用制度；完善污染物排放许可制；实行企事业单位污染物排放总量控制制度。

后果严惩是建设生态文明、建设美丽中国必不可少的重要措施。《决定》提出要：建立生态环境损害责任终身追究制；实行损害赔偿制度。此外，就退耕还林、耕地河湖休养生息等方面也提出了要求。

《生态文明体制改革总体方案》对推进生态文明制度建设作出了具体安排。中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《总体方案》）明确提出了生态文明体制改革的总体要求、基本思路和制度建设重点任务，绘制了生态文明制度建设蓝图。其基本内容可以概括为“668”，即6大理念、6大原则、8大制度。6大理念：一是树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念；二是树立发展与保护相统一的理念；三是树立“绿水青山就是金山

银山”的理念；四是树立自然价值和自然资本理念；五是树立空间均衡理念；六是树立山水林田湖是一个生命共同体理念。6大原则：一是坚持正确的改革方向，健全市场机制；二是坚持自然资源资产的公有性质；三是坚持城乡环境治理体系统一；四是坚持激励和约束并举；五是坚持主动作为和国际合作相结合；六是坚持鼓励试点先行和整体协调推进相结合。8大制度：一是健全自然资源资产产权制度；二是建立国土空间开发保护制度；三是建立空间规划体系；四是完善资源总量管理和全面节约制度；五是健全资源有偿使用和生态补偿制度；六是建立健全环境治理体系；七是健全环境治理体系和生态保护市场体系；八是完善生态文明绩效评价和责任追究制度。在蓝图中，尤其是要重点把握好8大制度，这是生态文明体制的“四梁八柱”，也是改革的核心和实质所在。

为保障中央生态文明体制改革任务的有效落实，2014年1月—2016年12月，中央全面深化改革领导小组组长习近平3年召开30次中央深化改革会议，蹄疾步稳，试点探路，推进改革，对全面改革作出指示。其中，2014年12月2日，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》；2015年7月1日，第十四次会议审议通过了《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》；2015年12月9日，第十九次会议审议通过了《中国三江源国家公园体制试点方案》；2016年2月23日，中央全面深化改革领导小组第二十一次会议听取了经济体制和生态文明体制改革专项小组关于生态文明体制改革总体方案推进落实情况汇报、浙江省开化县关于“多规合一”试点情况汇报；2016年4月18日，第二十三次会议审议通过了《宁夏回族自治区空间规划（多规合一）试点方案》；2016年6月27日，第二十五次会议审议通过了《关于设立统一规范的国家生态文

明试验区的意见》《国家生态文明试验区（福建）实施方案》和《关于海南省域“多规合一”改革试点情况的报告》；2016年8月30日，第二十七次会议审议通过了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》《生态文明建设目标评价考核办法》和《关于在部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点的报告》；2016年10月11日，第二十八次会议《省级空间规划试点方案》；2016年11月2日，第二十九次会议审议通过了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《自然资源统一确权登记办法（试行）》《湿地保护修复制度方案》和《海岸线保护与利用管理办法》；2016年12月6日，第三十次会议审议通过了《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》《大熊猫国家公园体制试点方案》《东北虎豹国家公园体制试点方案》《围填海管控办法》和《关于农村集体资产股份权能改革试点情况的报告》。

自然资源管理制度改革是生态文明体制改革的重要组成部分，需要在当前生态文明管理体制改革的总体框架中统筹谋划。国土资源部党组高度重视落实生态文明体制改革工作，制定了《国土资源部贯彻落实生态文明体制改革总体方案的意见》，对自然资源管理制度改革作出决策部署。2016年3月，国土资源部决定在部全面深化改革领导小组下，设立土地和自然资源管理制度改革两个专项改革小组，部党组书记、部长、国家土地总督察姜大明同志总负责，其他相关领导分工负责，具体领导和全力推进相关改革任务。部领导高度重视自然资源管理制度改革，多次主持召开专题会，研究落实自然资源管理制度改革的相关任务，督促落实中央的改革要求，保障了自然资源管理制度改革的有效扎根落地。国土资源部信息中心作为国土资源部自然资源管理制度改革的支撑单位，在调控和监测司的指导下，承担了自然资源管理制度改革的综合研究任务，中心

主任蒋文彪研究员、党委书记施朝忠同志高度重视，督促落实；分管领导魏铁军研究员、李晓波研究员亲手抓落实，组织研讨重大问题，保障了这项工作的顺利推进。

在研究思路，本书坚持问题导向和目标导向，对生态文明体制下深化自然资源管理制度改革和自然资源资产管理体制改革的任務进行了宏观思考和框架性分析。本书内容共计十五章，第一至第四章是综合性研究，第五至第十五章是专题性研究。第一章由马永欢、黄宝荣、苏利阳负责编写。本章在对自然资源主要特点与基本属性认识的基础上，提出了自然资源管理所要遵循的基本规律和理论基础。第二章由吴初国负责编写。本章总结了全球自然资源管理面临的新挑战，分析了美国、英国、加拿大和澳大利亚等国自然资源管理的新动向和加强综合管理的对策，提出了国外自然资源管理大部制改革对我国的借鉴路径。第三章由吴初国、马永欢负责编写。本章梳理了土地、矿产、水资源、林业、草地和海洋管理体制的沿革，研究了自然管理管理面临的现实问题，提出了多元化的自然资源管理体制。第四章由曹清华、吴初国、马永欢、石吉金负责编写。本章针对自然资源资产中央生态文明建设需要，提出自然资源管理要正确处理中央与地方、政府与市场、资源监管与资产管理、分类管理与综合管理四对关系，设计了“两大基础、三大环节、四大保障”的管理制度改革架构框架。第五章由马永欢、刘志强、胡碧霞负责编写。本章针对自然资源资产产权归属不够清晰、虚置严重和权益未得到有效保护等方面的问题，提出了建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、保护严格的产权制度的设计。第六章由马永欢、强海洋、祁帆负责编写。本章针对我国空间规划“打架”等乱象，分析了当前“多规合一”的进展情况，提出建立统一的空间规划体系的设计。第七章由祁帆、贾克敬负责编写。本章针对用途管制尚未覆盖全部国土空间等方面的问题，在借鉴国外经验的基础上，提出

了以统一的空间规划为基础，将用途管制扩展到全部自然生态空间的建設。第八章由姚霖負責編寫。本章梳理了我国自然资源保护制度的演变历程，立足解决自然资源保护缺少系统性、重开发轻保护等方面的问题，提出了划定生态保护红线和实施耕地数量、质量、生态“三位一体”的改革路径。第九章由强海洋、马永欢负责编写。本章在分析我国自然资源节约集约利用制度现状的基础上，研究了节约集约利用制度上存在的市场化配置程度低等问题，提出了“规划管控、严格准入、激励约束、考核评价、加强监督”的改革思路。第十章由谭文兵负责编写。本章针对有偿使用范围窄、定价机制不完善等方面的问题，提出了扩大自然资源有偿使用范围、完善有偿使用方式、规范出让收益管理等方面的改革设计。第十一章由周园园、林慧、王红兵负责编写。本章在总结国外生态修复与补偿经验的基础上，总结了我国面临的生态补偿范围窄、标准低、生态恢复保证金不完善等方面的问题，提出了加快推进生态补偿的法治建设、推进横向生态补偿和建立国土综合整治等方面的改革设计。第十二章由陈静、刘志强负责编写。本章分门别类地系统梳理资源行业的监督机制，研究提出了在综合监督和分类监督相结合原则下，建立自然资源执法监督制度的改革设计。第十三章由李伟、王峰、孟祥舟负责编写。本章分析了我国公共服务领域的基本现状和存在的缺少谋划、服务领域窄、服务范围小等方面的问题，总结了美国、加拿大和澳大利亚在自然资源公共服务领域的经验，提出了建立独立、专业的自然资源公共服务机构等方面的改革设计。第十四章由刘志强负责编写。本章针对我国自然资源法律体系在不同程度上存在的“缺、散、旧、软”等问题，按照统分结合、相互衔接的原则，对自然资源法律体系的完善提出了研究建议。第十五章由吴初国、马永欢、刘志强、苏利阳负责编写。本章按照“一件事由一个部门管理”的思路，对自然资源监管部门和资产管理部门的职责关系进行了厘

析,对自然资源资产管理体制和监管体制改革路径进行了探讨。

在自然资源管理制度改革研究过程中提交的若干研究材料,为中央全面深化改革领导小组第二十八次会议、第二十九次会议、第三十次会议通过的改革方案,特别是由国土资源部牵头完成的系列改革方案提供了辅助性服务支撑。一些对策性的建议能被管理部门所认可、所考虑,甚至于有幸成为制定政策、出台方案的参考依据,是本次研究的突出亮点。一是按照流程管理的思路,研究了由“两大基础、三大环节、四大保障”组成的自然资源管理制度改革的基本框架,使资源领域全面深化改革的路线愈加清晰。二是按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则,对统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制和统一行使所有国土空间用途管制职责的监管体制进行了多方案比较研究,使政府部门的改革部署更加周详缜密。三是为中央全面深化改革领导小组通过的《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》提供了研究支撑,尤其是在三江源国家公园体制试点选择方面。四是为中央全面深化改革领导小组通过的《自然资源统一确权登记办法(试行)》提供了研究支撑,尤其是在划清自然资源权利和保护范围的“四个边界”方面。五是为中央全面深化改革领导小组通过的《省级空间规划试点方案》提供了研究支撑,尤其是在推进“多规融合”,开展省市区空间规划编制试点,划定国土空间开发的“三区三线”方面。

在本书的研究和编写过程中,融合了许多学者专家的智慧 and 心血。从项目开始立项到书稿最终付印,得到了国土资源部调控和监测司、规划司、耕地保护司、地籍管理司(不动产登记局)、矿产开发管理司、政策法规司等司局以及中国国土资源经济研究院、国土资源部咨询研究中心、中国土地勘测规划院、国土资源部不动产登记中心、国家行政学院、中国科学院科技战略咨询研究院和国务院发展研究中心资源与环境政策研究所等单位的大力支持,特别是方

克定研究员、张新安院长、王毅副院长、吴太平副司长、李炜副主任、霍雅勤副社长、谷树忠副所长、蔡卫华处长、樊胜岳教授和贾绍凤研究员等专家提出了富有启发性的思路，使本项研究能够闪现灵感，特此向他们表示诚挚的谢意。国土资源部信息中心领导和学术委员会为本书的出版进行了审查和把关，信息中心战略与改革室主任陈丽萍研究员的激励和鞭策使研究计划一步一个脚印往前走，保障了该书的顺利出版。

我们深知，自然资源管理制度改革只有进行时，没有完成时，本书提到的思路在很大程度上还处于探索阶段，一定会存在各种各样的缺陷和不足，加之作者水平有限，书中错误在所难免，恳请读者指正。

作者

2016年12月20日

目 录

前 言	1
-----------	---

第一章 自然资源管理概述

第一节 概念与属性	1
一、自然资源的概念与分类	1
二、自然资源资产	7
三、中国自然资源基本概况	8
四、主要特点	11
五、基本属性	13
六、自然资源管理遵循的规律和原则	14
第二节 自然资源管理的理论基础	15
一、生态学基础	15
二、经济学基础	18
三、管理学基础	21
四、相关启示	24

第二章 国外自然资源管理改革

第一节 自然资源管理面临挑战	26
一、全球性问题的出现对自然资源管理的时代定位构成了挑战 ...	26
二、可持续发展思想的兴起对传统自然资源管理理念构成了挑战	27

三、政府体系的自我革新对自然资源分散管理体制构成了挑战	28
第二节 大部制的国际实践	29
一、大部制的形成及其本质	30
二、发达国家在自然资源管理中推进大部制改革的实践	32
三、自然资源管理大部制改革在经济转型国家的发展	35
第三节 国外大部制改革对我国的启示	37
一、在自然资源管理实践中深化对大部制的认识	38
二、发展中国家和转型国家建立自然资源管理大部制的艰巨性	39
三、大部制为中国的自然资源管理改革体制提供了路径选择	42
第三章 中国自然资源管理体制变革历程	
第一节 土地管理机构改革	46
一、机构演变：从内务部到国土资源部	46
二、规制改革：由多头分散管理向集中统一管理转变	47
第二节 矿产资源管理机构改革	48
一、机构演变：从地委会到国土资源部、发改委	48
二、规制改革：由计划管理向市场调节转变	50
第三节 水利机构改革	51
一、机构演变：水利部的分分合合	51
二、规制改革：由资源水利向生态水利转变	53
第四节 林业机构改革	54
一、机构演变：从林垦部到国家林业局	54
二、规制改革：由以木材生产为中心向森林可持续经营转变	55
第五节 草原管理机构改革	56
一、机构演变：紧随农业部的改革步伐	56
二、规制改革：由以家畜为重向以草原生态为重转变	57
第六节 海洋管理机构改革	59
一、机构演变：从海军部门代管到国土资源部代管、	

公安部指导	59
二、规制改革：由行业分头管理向综合行政转变	60
第七节 现行自然资源管理体制的多元架构	62
一、自然资源管理体制的影响因素	62
二、现行自然资源管理部门的多元构成	63
三、现行自然资源多元分治架构的运行特点	64
第八节 现阶段自然资源管理必须直面的问题	66
一、自然资源管理制度改革事关生态文明建设	66
二、生态文明建设的要求与自然资源管理的现实差距	67
三、自然资源管理改革必要而紧迫	70
 第四章 自然资源管理制度改革基本框架	
第一节 制度改革的基本要求	76
一、指导思想	76
二、基本理念	77
三、主要目标	78
四、基本关系	80
第二节 制度改革的主要着眼点	82
一、健全自然资源资产产权制度	82
二、健全国土空间开发保护制度	85
三、完善资源总量管理和全面节约制度	86
四、健全资源有偿使用和生态补偿制度	89
第三节 制度改革框架体系	91
一、制度体系的结构	91
二、制度体系的内容	93
 第五章 自然资源资产产权制度改革研究	
第一节 改革起点	96

一、重大意义	96
二、理论依据	98
三、研究进展	103
第二节 改革基点	105
一、历史沿革	105
二、存在的主要问题	107
第三节 改革设计	109
一、总体思路	109
二、重点任务	110

第六章 空间规划体系改革研究

第一节 空间规划体系现状	115
一、历史沿革	115
二、总体特征	123
三、主要问题	127
第二节 “多规合一”的实践探索	130
一、“多规合一”的发展过程	130
二、“多规合一”进展情况	132
第三节 改革设计	138
一、重要意义	138
二、总体思路	140

第七章 自然资源用途管制制度改革研究

第一节 现状与问题	148
一、制度现状	148
二、存在问题	151
第二节 国外制度经验与认识	154
一、演变历程	155