

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Revenue Distribution of Natural Resource Assets

Theory Deduction,
Mechanism Analysis and Method Choice

自然资源资产收益分配

理论演绎、机理分析与路径选择

夏慧琳 ◎ 著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Revenue Distribution of Natural Resource Assets

Theory Deduction,
Mechanism Analysis and Method Choice

自然资源资产收益分配

理论演绎、机理分析与路径选择

夏慧琳 ◎ 著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目 (CIP) 数据

自然资源资产收益分配：理论演绎、机理分析与路径选择 / 夏慧琳著. —大连：东北财经大学出版社，2018.9

(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-3128-9

I. 自… II. 夏… III. 自然资源-国有资产-收入分配-研究-中国 IV. F124.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第069241号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷

幅面尺寸：170mm×240mm 字数：178千字 印张：12.75

2018年9月第1版

2018年9月第1次印刷

责任编辑：李 彬 王 斌

责任校对：王 娟

封面设计：冀贵收

版式设计：钟福建

定价：42.00元



教学支持 售后服务 联系电话：(0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话：(0411) 84710523

如有印装质量问题，请联系营销部：(0411) 84710711

序言

中国共产党第十九次代表大会报告指出：“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”，为我国自然资源资产管理体制改革指明了方向。在新一轮中国政府财政体制改革中，自然资源资产收益分配已成为一个日益受到关注的现实财政课题，从党的十八大提出“完善各类国有资产管理体制”，到十八届三中全会也明确提出“完善国有资产管理体制”“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”，十八届四中全会更进一步提出“建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设”。这不仅对进一步加强国有资源性资产管理工作做出了部署，更为即将开展的自然资源资产管理体制改革指明了方向。自然资源资产管理体制改革的核心是资源收益及其合理分配问题。高效的自然资源资产收益分配机制也是中央和地方均衡财政关系形成的重要因素，进一步

深化自然资源收入分配制度的改革，有助于十九大报告提出的“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”改革目标的实现。

财政经济理论界长期以来对强化自然资源收益分配管理、提高收益效率和优化分配管理流程等问题进行了多角度的深入研讨，对于丰富财政理论，进一步指导国有资源性资产管理实践起到了积极的推动作用。同时，也为进一步深入研究国有资源性资产管理问题提供了支撑。

夏慧琳博士在博士学位论文的基础上完成的专著《自然资源资产收益分配：理论演绎、机理分析与路径选择》，以马克思主义产权学说、财产收益分配理论、社会再生产理论、生产资料补偿理论为指导，系统阐述了国家拥有资源性资产的理论依据，论证了自然资源资产收益分配的机理，深入剖析了我国国有资源性资产收益分配存在的主要问题和原因，提出了具有针对性的改革目标、原则和政策选择，具有重要的理论意义和决策参考价值。本书的特色主要有以下几个方面。

第一，坚持以马克思主义经济学为指导。全书坚持以马克思产权理论作为基本理论依据，并贯穿于分析的整个过程，为深入研究自然资源资产收益分配问题奠定了坚实的理论基础。作者指出：马克思主义产权理论揭示出在社会主义市场经济条件下，客观存在土地财产所有权、资本财产所有权和劳动力财产所有权，也客观存在与各产权主体所对应的财产权关系。这些财产权主体被赋予的权利、责任和义务，是社会主义市场经济发展对和谐财产权关系提出的内在规定性，是财产权规律的客观反映。依据马克思产权学说投射自然资源资产的中央与地方政府间关系中，我们需要探索两者之间的权能关系，一是有利于自然资源资产所有权和占有使用权的实现。二是有利于权利、责任、义务三者合一。三是有利于遵循财产权收益分配规律。财产权收益分配规律是市场经济正常运行的基本规定性之一。在中央与地方政府的收益分配格局中，应当切实加强各级地方政府享有的相应的收益分配权能，平衡两者之间的利益关系，改变自然资源资产收益主体缺位和虚位的局面。

第二，提出了创新性的自然资源资产的补偿理论。根据社会生产过程中所投入的生产资料性质的不同，可将其划分为源于自然界的、固定

存在的生产资料和由活劳动所创造的生产资料两大类。其中，源于自然界的、固定存在的生产资料也称为天然生产资料，即自然资源资产。依据马克思主义社会总产品价值构成理论，社会总产品价值构成中的补偿价值应包含已被消耗的天然生产资料，也就是国家自然资源资产收益首先应对天然生产资料进行价值补偿。一般意义上讲，补偿属于开展社会再生产的关键环节，只有当作为一般生产条件的天然生产资料得到适当的补偿，并实现帕累托改进时，自然资源资产的再生产才能从过去的生产过程中脱离从而投入新一轮的开发利用，这部分应属于政府所得的补偿性收入。传统财政学对国有天然生产资料补偿价值理论研究有所忽视，作者在坚持马克思主义方法论的同时，丰富和发展了财政学关于自然资源资产价值补偿的理论。

第三，探索了自然资源资产收益分配的运行机理。重塑自然资源资产收益分配制度，既要以一定的理论依据为支撑，也需要明确政府在面对利益分配的行为选择内涵。作者首先明确自然资源资产在政府间分配中所担任的角色定位。一方面，国家自然资源资产是实现经济发展的重要基石与条件。通过生产活动，获取物质财富，而生产活动所依赖的物质媒介，无一不是自然界所提供的，无论是现有的资源资产，抑或是劳动赋予价值的物品，其本质都来源于自然。另一方面，国家自然资源资产对资本积累具有显著影响。尽管历史的长河显示资本积累存在多种潜在的可能性，但最直接快速的途径依然是自然资源资产。农用土地、商用建筑业、矿产采掘业以及渔业等产业与自然界直接相联，是资本积累的第一选择。现阶段，我国资源性资产管理体制是一种纵向的利益委托结构，中央政府拥有最高收益权，是全民公共利益的集中体现，其政府行为以追求利益最大化为目标。中央政府与地方政府在管理自然资源资产的关系中应相辅相成，而现实情况中，地方政府虽然缺少法律所赋予的所有权以及剩余索取权，但却拥有事实上的管理权利，逐步转变为具有“政府主义”与“经济主义”双重属性的管理机构，这种格局势必会形成中央政府和地方政府的利益博弈关系。基于此，重新探索政府间关于资源性资产收益的分配权能，既有利于自然资源资产所有权和占有使用权的实现，又能遵循财产权收益分配规律，同时兼顾权利、责任和义

务三者环环相扣、彼此依赖。作者对资源性资产收益分配的内在机理进行梳理，理清其中的脉络环节，为全书奠定了研究基础。

第四，系统总结梳理了自然资源资产收益分配存在的主要问题。随着国家对资源性资产使用状况的日益关注，特别是十八届三中全会提出管理体制改革设想后，国内的研究都聚焦于产权关系及管理体制方面等问题。资源性资产是社会、经济、生态要素的有机统一，对其应采取多维度的综合管理，需考察多重关系，进行体制方面的整体设计。而资源收入分配问题是管理体制的重要环节，本书作者坚持问题导向，发掘出自然资源资产产权不明晰、资产化管理和资源化管理边界模糊、收益分配格局不合理、寻租屡禁不止等改革所面临的突出矛盾，进而为提出国有资源资产收益分配、中央和地方政府间的收益分配等方面的政策选择奠定了基础。

第五，设计了自然资源资产收益分配体制改革的目标、原则和路径。在全面阐释自然资源资产收益分配制度改革理论依据、深入分析自然资源资产收益分配制度存在问题的基础上，设计出改革的目标、原则和路径。本书进一步提出在保障国家所有者权益的前提下，中央政府和地方政府之间的收益分配实行分享制，在新型格局下的收益分配应既关注存量、增量问题，同时兼顾全民收益分配，加快生态文明体制改革。在改革过程中，遵循维护国家所有者权益原则、逐次补偿原则以及合理确定资源性资产投入收益原则等三个原则，其中逐次补偿原则尤为重要，即在对自然资源资产进行价值补偿时按照出让金（初次补偿）、资源税（二次补偿）、资源增值税（三次补偿）和一般增值税（四次补偿）的顺序依次实现。此外，作者进一步提出全方位调整资源资产收入分配格局、加强宏观调控兼顾平衡地区利益、规范资源型国有企业收益分配秩序、优化自然资源资产财产权制度的改革路径，并以构建产权清晰的“统一所有，分级代表”资源性资产管理体制为终极目标。长久以来，不合理的资源收入分配制度导致了在实践中难以切实维护国家作为自然资源资产终极所有者权益，致使国有资源收益长期受到侵蚀，国家自然资源资产严重流失。作者在理论上对这一问题进行了较为深入的研究，对进一步完善财政学理论体系，丰富国有资源资产管理理论发

展，做出了大胆尝试。

本书的选题紧密结合我国自然资源资产管理体制改革的方向，具有很强的现实意义。全书观点明确，逻辑清晰，引证规范，对资料、数据的采集和处理翔实妥当，对于自然资源资产收益分配改革的大胆探索和提出的具有创新性的理论观点及政策选择思路具有重要学术价值和决策参考价值。希望作者以此著作出版为契机，进一步开拓进取，力争在学术上为我国新时代财税理论的繁荣兴盛做出更多更大的贡献。

李松森

2018年4月于东北财经大学

前言

国家自然资源资产不仅是我国国民经济蓬勃发展的物质基础，也是关乎民族福祉、关系民族未来的重要战略因素。从某种程度上讲，如果资源性资产管理处于混沌无序的状态，国家所有者权益和全民利益共享便无从兑现。解决自然资源资产收益分配中补偿性收入与积累性收入相混淆的问题，破解资源性资产管理体制中的内源性障碍，是改革自然资源资产管理体制、构建现代财政制度的重要内容。针对我国自然资源资产管理体制中的各类问题，党的十八届三中全会提出“健全国家自然资源资产管理体制”，在《生态文明体制改革总体方案》中规定“合理划分中央地方职责，保障全体人民分享全民所有自然资源资产收益”，“十三五规划”更进一步提出“保护自然资源资产所有者权益，公平分享自然资源资产收益”。这里，需要对两个关键问题给予足够的重视：一是如何充分捋清自然资源资产在政府间收益分配的机理与规律。政府间自然资源资产收益分配是一个富有逻辑性和趋势性的整体性框架，也是一项“牵一发而动全身”的系统性工程，需要从收益的起点、分配的方向与比例以及政府间的收益分配权能探索等多个角度，全方位地进行分析

考量。二是如何从流程上剖析资源型国有资本收益分配的结构性问题，进一步明确分配目标，强化资源型国有企业收益分配的民生导向。深层次分析资源型国有资本的收益分配，既是对我国传统资源型企业利润计量及上缴模式的系统反思，也是对未来收益分配路径和框架优化的设计萌芽。

本书基于我国自然资源资产收益分配过程中的突出矛盾与机制障碍，从预算角度出发，以一般性公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算为暗线，分析自然资源资产收益分配的逻辑架构，并发现自然资源资产收益分配规律。其中，政府间自然资源收益分配整体性框架以及资源型国有资本收益分配目标校准是我国自然资源资产收益分配机制顺利实施的关键所在。

由于作者水平有限，本书中定有错漏、观点不适当之处，恳请读者批评指正。

作 者

2018年3月

目录

1 绪论 / 1

- 1.1 研究背景 / 1
- 1.2 研究的意义和目的 / 3
- 1.3 自然资源资产收益分配的文献综述 / 6
- 1.4 本书的框架结构与研究方法 / 12
- 1.5 本书的创新与不足 / 18

2 要素廓清与理论探源 / 21

- 2.1 自然资源资产收益分配的相关概念和范畴界定 / 21
- 2.2 自然资源资产收益分配核心要素 / 26
- 2.3 自然资源资产收益分配的理论基础与衍生 / 28
- 2.4 本章小结 / 43

3 自然资源资产收益分配的特征与问题 / 44

- 3.1 演进轨迹、现状解构与我国自然资源资产收益分配 / 45

- 3.2 我国自然资源资产收益分配改革的现实功用 / 52
- 3.3 我国自然资源资产收益分配中的突出矛盾与机制障碍 / 56
- 3.4 本章小结 / 62

- 4 资源型国有资本收益分配的结构探析与目标校准 / 65
 - 4.1 自然资源企业超额收益测度与初始分配 / 66
 - 4.2 二次分配：资源型企业利润上缴与国有资本经营预算统筹 / 72
 - 4.3 资源型国有资本收益分配模拟——基于 Shapley 值法 / 79
 - 4.4 资源型国有资本收益分配改革的目标校准 / 84
 - 4.5 本章小结 / 88

- 5 政府间自然资源资产收益分配：一个总体架构 / 92
 - 5.1 自然资源资产收益分配的内生机理 / 92
 - 5.2 自然资源资产收益的逻辑起点与具体阐释 / 97
 - 5.3 收益在分配主体间的划分与协调 / 124
 - 5.4 利益主体间的均衡分配与良性互动 / 134
 - 5.5 本章小结 / 141

- 6 健全自然资源资产收益分配制度的构想 / 144
 - 6.1 改革自然资源资产收益分配制度的目标与原则 / 144
 - 6.2 收益分配的格局调整与秩序规范 / 147
 - 6.3 优化自然资源资产财产权制度 / 151
 - 6.4 本章小结 / 154

- 7 构建产权清晰的“统一所有，分级代表”的资源性资产管理新体制 / 157
 - 7.1 自然资源资产管理体制改革的基本着力点 / 157
 - 7.2 完善各项自然资源资产管理机制 / 160
 - 7.3 强化自然资源资产收益形成与分配取向的法制化管理 / 163
 - 7.4 本章小结 / 167

参考文献 / 171

后记 / 188

关键词索引 / 191

1 绪论

现阶段我国持续出现的自然资源资产无序配置、资产大量流失以及生态空间环境恶化等问题，主要原因在于政府长期对资源性资产的弱化管理，直接映射出现行自然资源资产管理体制的缺憾。而国家自然资源资产理念的提出，既是对我国传统经济快速增长模式的系统反思，也是对未来经济发展路径和框架优化的设计萌芽。

1.1 研究背景

自然资源资产收益分配制度的构建与实施是一项牵一发而动全身的工程，各相关工作也需要同步地协调与磨合。

1.1.1 自然资源资产的重要性与发展中国家资源禀赋悖论

早在 17 世纪，威廉·配第就观察到自然资源的重要性，提出“土地是财富之母”。随后，20 世纪 60 年代以石油危机为代表的经济事件给众多经济学者带来更多反思的机会，一致认为技术的进步不一定能改

变自然资源资产“物以稀为贵”的思想。然而，诸多发展中国家在拥有较好的资源禀赋条件下，却面临收益分配的几难境地：自然资源资产带来的收益应该用于减少政府的债务率吗？还是应用于提供健康医疗、教育等公共产品？抑或通过减税负的方式再将收益转移支付给居民？还是通过建立资源类基金，以实现代际间的平衡与资源的可持续性？或者借助这些收益以投资基础设施来刺激经济？大部分发展中国家在做完以上的单选或多选题之后，结果并没有将资源禀赋的优势转换为发展和竞争的要素，反而导致了贫富差距过大、产业失衡等局面，甚至跌入“资源诅咒”的怪圈。如此来看，自然资源究竟是“诅咒”还是“福音”，根源在于该国政府对于自然资源的收益与分配如何进行制度化安排，即政府面对现行的关键要素约束以及经济体所处的阶段，如何做出恰如其分的选择。资源禀赋要求制度的设计和发展路径与其相契合，而制度的优劣又直接影响着经济与社会发展的中长期效应。因此，我国作为人口与资源的双重大国，如何构建符合自身发展阶段的自然资源资产收益分配制度就显得格外紧迫与关键。

1.1.2 我国自然资源资产管理体制中的“木桶效应”

30余年来，我国的改革开放取得了瞩目的成效，但是经济发展模式转轨的诉求与自然资源资产消耗方式之间的矛盾随着经济态势进入新常态之后日益凸显，成为亟待解决的关键战略性问题之一。除了笼统地谈转变经济发展模式外，还需要从构建我国自然资源资产收益分配机制这一着力点来弥补自然资源资产管理方面的“制度短板”，进而配合全域性经济转轨的需求。国家自然资源资产不仅是我国国民经济蓬勃发展的物质基础，也是关乎民族福祉、关系民族未来的重要战略因素。从某种程度上讲，如果资源性资产管理处于混沌无序的状态，国家所有者权益和全民利益共享便无从兑现。积极践行十八届三中全会提出的“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”方针政策，有效推动管理体制内收益分配格局进一步完善，既是协调、绿色、共享发展理念的体现，也是全面建成小康社会宏伟目标的潜在需求。现阶段我国持续出现的自然资源资产无序配置、资产大量流失

以及生态空间环境恶化等问题，主要原因在于政府长期对资源性资产的弱化管理，直接映射出现行自然资源资产管理体制的缺憾。而国家自然资源资产理念的提出，既是对我国传统经济快速增长模式的系统反思，也是对未来经济发展路径和框架优化的设计萌芽。

1.2 研究的意义和目的

自然资源资产不合理的收益分配制度持久未得到解决，导致持续出现资源性资产大量流失、配置效率低下以及生态空间环境恶化等问题，管理体制运行也受到不同程度的干扰。确定自然资源资产的收益来源、优化资源收益的分配方向是亟须研究的课题与方向。

1.2.1 选题意义与价值

本书对自然资源资产收益分配问题及其制度构建进行了深入研究，在理论层面与实践层面均具有极其重要的意义。

(1) 理论意义

财政经济理论界长期以来对强化自然资源收益分配管理、提高收益效率和优化分配管理流程等问题进行了多角度的深入研讨，具有较强的理论意义。从预算角度出发，以一般性公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算为暗线，分析自然资源资产收益分配的逻辑架构，并发现自然资源资产收益分配规律。同时，基于整体性框架探讨政府间自然资源收益分配制度，创新收益的一般性原理。本书以国家自然资源资产收益分配的内生机理为立足点，逐步分析自然资源资产的收益依据、收益形式、分配支出结构及收益分配双向存在问题的缘由，对自然资源资产补偿性收入与积累性收入做出进一步界定，具有一定程度的理论创新。构建全新的自然资源资产收益分配机制，是优化自然资源资产管理体制、从收益分配视角着手解决自然资源资产产权模糊的矛盾、提高收益资金绩效的一项积极措施乃至必然选择，涉及运行机理、分类处理、多管齐下、上下联动、立足当前、着眼长远等一系列问题。目前，国内学术界对自然资源资产收益分配问题在政府间的整体性探讨、中央与地

方收益分配的互动关系诸方面、资源型国有资本收益分配的结构等问题研究相对不足。学术界在研究自然资源资产收益分配时，对其一般性原理、内生机理及政府间的关系等存在着不同的理解和阐释，因而也制约着机制构建的针对性和有效性。在新一轮中国政府财政体制改革中，自然资源资产收益分配已成为一个日益受到关注的现实财政话题，党的十八大提出“完善各类国有资产管理体制”，十八届三中全会也明确提到“完善国有资产管理体制”“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”。十八届四中全会更进一步提出“建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设”。这不仅对进一步加强国有资源性资产管理工作做出了部署，更为即将开展的体制改革指明了方向。因此，健全国家自然资源资产收益分配制度的研究有其必要性和理论意义。

（2）实用价值

本选题的实用价值主要从以下三个角度逐一展开：①有助于完善我国的自然资源资产管理体系，完整科学的自然资源管理体系应包含产权管理与收益分配管理两个方面，在产权的确认出现诸多问题的时候，科学有效的收益分配机制更能切实解决眼下与长远问题。我国自然资源资产收益分配系统当前的明显不足在于自然资源资产收益分配格局亟须调整，以及收益与分配的联结机制薄弱。②研究国有资源性资产管理收益分配问题有利于维护国家主权、促进市场经济发展、优化资源配置以及保护生态环境，并能不断提升国有经济的活力、控制力及影响力，具有战略性的现实意义。③完善国有资产管理体制是党的十八大三中全会立足全局、面向未来提出的重要战略思想，是中央科学把握现代国家发展规律做出的重大决策部署，抓住了全面深化改革的关键环节。依此研究国家自然资源资产收益分配是深入贯彻十八大、十八届三中全会以及十八届四中全会的会议精神，高度契合中央政府的最高指示，对于完善中国特色社会主义制度、全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大而深远的现实价值。