

自然资源资产化管理

——可持续发展的理想选择

主编：钱 阔 陈绍志



经济管理出版社



自然资源资产化管理

——可持续发展的理想选择

主 编 钱 阔 陈绍志
副主编 张卫民 赵世萍 汪一明

中央财经大学图书馆

登录号

446557

分类号

F124.5/13

经济管理出版社

责任编辑 徐小玖
版式设计 蒋 方
责任校对 孟赤平 贾全慧

自然资源资产化管理
——可持续发展的理想选择
主 编 钱 阔 陈绍志

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京通县张家湾曙光印刷装订厂

850×1168 毫米 1/32 17.25 印张 425 千字

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月北京第 1 次印刷

印数:1—6000 册

ISBN 7-80118-262-6/F·255

定价:26.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

地址:北京阜外月坛北小街2号 邮编:100836)

實地實行市場經濟體制
建立和完善自然資源有
償使用制度是急起直追
改革急迫的要求和選擇
在對外開放中全面改革已
是勢所必然

丁光遠

一九九二年

本书编写人员名单

主 编：钱 阔 陈绍志

副 主 编：张卫民 赵世萍 汪一明

编写人员(以姓氏笔画为序)：

王世玉	王保喜	邓国平	孙 洪
朱 跃	纪 方	曲海东	陈绍志
苏 宁	汪一明	张卫民	张爱美
赵世萍	郑 毅	钱 阔	佟绍伟
周仁照	蒋云安	綦秀兰	杨雪琴
李谋胜	钟自然		

序 言

曲 格 平

冷战结束后,国际上的政治、经济和科技竞争日趋激烈。面对这种严峻的挑战和我国人口多、底子薄、人均资源相对短缺的国情,江泽民同志指出:“对中国‘地大物博’的观念要重新认识,对一些主要矿产不能适应发展的需要的问题,要有危机感。”这一精辟论点也是我国土地资源、淡水资源和森林资源等主要自然资源所面临的形势。因此,要重新认识我国的资源态势,需要深入分析我国资源管理和利用中存在的问题,研究并提出我国资源管理体制和利用政策的改革思路和建议。

就整个宇宙而言,自然资源是无限的;然而目前我们利用的自然资源是有限的,甚至有些是短缺的。因此,才提出了可持续发展的问题。可持续发展已成为当今世界讨论的主题,可持续发展日益成为世界人民的共同愿望。但是如何实现可持续发展呢?要靠政治制度、科技教育和国际政治经济新秩序,也要靠资源,尤其是在生产力发展水平较低的经济发展阶段,可持续发展要靠自然资源的持续支持。单纯靠自然资源的过度消耗和拼资源取得的发展,只能是暂时,不可能持久。不但资源相对短缺的国家是这样,就是一些资源相对富有的国家也不例外。

资源问题是当今世界各国所面临的一个紧迫问题。无论是发达国家,还是发展中国家,都把自然资源的有效供给和持续利用作为经济发展必不可少的前提和条件。发达国家在经历了70年代的两次石油危机之后,更清楚地认识到资源对保证经济的持久繁荣

具有无比重要的意义。因此,许多国家把资源问题作为全局战略的一个重要组成部分。发展中国家在饱受贫困的长期困扰之后,也逐步认识到,合理开发利用本国资源是摆脱贫困、振兴经济的关键所在。因此,发挥本国资源优势,挖掘资源潜力,促进经济发展,已经成为发展中国家普遍追求的共同目标。我国属于发展中国家,如何合理地开发利用我国自然资源,以保证国民经济持续、健康地发展,是摆在我们面前的一个重要课题。第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《关于国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》,提出要实施可持续发展战略,加强环境、生态保护,合理利用资源,积极开发海洋资源,尽快完善自然资源有偿使用制度和价格体系,建立资源更新的经济补偿机制。这为我国今后 14 年的经济和社会发展勾绘了一幅壮丽的蓝图。要实现这一蓝图,就必须从现在起,认真做好自然资源开发和保护这篇大文章。

第一个问题是,我国的经济发展基本上沿袭了靠资源高消耗、高投入来带动经济高增长的模式,产业类型也大多是资源密集型产业。这样带来的后果是高污染和低效益,一些战略资源的缺口也越来越大。从长远来看这种发展模式是不能持续的,所带来的繁荣也是不能持久的。在今后的 14 年内,我们必须花大力气转变这种发展模式,走可持续发展的道路。我们选择什么样的自然资源开发利用战略,才能保证资源的永久利用呢?

第二个问题是,过去几十年,我们基本上用计划手段来配置资源,这样就导致了资源的大量浪费。现在,我国提出到本世纪末,初步建立社会主义市场经济体制,资源配置也由过去的以计划手段为主逐步过渡到以市场调节为主。那么,在市场经济条件下,国家需要制定哪些措施来保证资源的有效管理,以提高资源的利用效率呢?

第三个问题是,我国资源的分布很不均衡,地区差别大,资源结构不合理。面对这样的资源状况,国家如何加强宏观调控,使各地的资源优势得到互补,产业布局趋于合理,同时也使资源开发利

用过程中所产生的环境污染被控制在最小程度？

第四个问题是，我国现已制定了八部资源法律，对强化资源管理起到了重要作用。但是随着经济的发展、市场体制的建立，一些法律条款已经不太适应，有的方面还无法可依，急需进一步加快资源立法，以适应经济发展的需要。那么，根据我国的国情，当前急需修订完善或起草的资源法律有哪些？在资源立法中，我们应当坚持什么样的立法原则？等等。

对自然资源实行资产化管理，把自然资源纳入资产管理体系，有偿开发利用自然资源，把有偿取得的资金再用于自然资源的保护和发展，用经济手段调节自然资源开发利用中的各种利益关系，不失为集约开发利用自然资源的一条可供选择之路。本书的作者在这方面的探索是有益的，也是从全新的角度，系统地论述自然资源资产化管理的第一部著作。希望今后进一步加强理论研究，大胆实践，走出我国自然资源资产化管理的道路。

1996年4月24日

目 录

绪 论——人与自然应协调发展·····	(1)
一 人与自然的辩证关系·····	(2)
二 可持续发展——21 世纪的主题 ·····	(4)
三 关于“可持续发展”概念的研究·····	(7)
四 可持续发展的必要性与可能性 ·····	(13)
 第一章 我国自然资源的态势及管理中存在的主要问题 ···	(19)
第一节 我国自然资源的态势 ·····	(19)
第二节 我国自然资源管理存在的主要问题 ·····	(22)
第三节 对我国自然资源管理体制的分析 ·····	(35)
 第二章 对自然资源实行资产化管理是摆脱我国资源困境 的根本出路 ·····	(40)
第一节 自然资源的资产化管理 ·····	(40)
第二节 对自然资源实行资产化管理的背景 ·····	(43)
第三节 对自然资源实行资产化管理的必要性 ·····	(46)
第四节 对自然资源实行资产化管理的可行性 ·····	(51)
 第三章 自然资源资产化管理的理论基础 ·····	(53)
第一节 自然资源价值论 ·····	(53)
第二节 自然资源价值量的确定 ·····	(63)
第三节 资源性资产的内涵与特点 ·····	(66)

第四章 自然资源资产化管理的目标、原则及基本要求..... (73)

 第一节 自然资源资产化管理的目标 (73)

 第二节 自然资源资产化管理的原则 (73)

 第三节 自然资源资产化管理的基本要求 (81)

 第四节 国有自然资源资产化管理的总体设想与具体
 步骤 (97)

第五章 资源性资产运营的管理..... (106)

 第一节 资源性资产运营体系的建立..... (106)

 第二节 资源性资产纳入会计核算体系的设想..... (117)

 第三节 资源性资产评估及管理..... (120)

 第四节 资源性资产所有权在经济上的实现形式..... (154)

 第五节 企业改制和新建企业中的资源性资产管理..... (161)

第六章 自然资源核算..... (172)

 第一节 自然资源核算的基本方法..... (172)

 第二节 自然资源的分类核算..... (181)

 第三节 自然资源核算纳入国民经济核算体系..... (200)

 第四节 自然资源核算与经济政策的调整..... (207)

 第五节 自然资源核算的意义和深入研究的设想..... (213)

第七章 自然资源的部门管理..... (218)

 第一节 森林资源的资产化管理..... (218)

 附件一 林业部关于加强国有森林地权属管理几个问题
 的通知 (224)

 附件二 林业部、国家国有资产管理局关于对东北、内蒙古
 国有森林资源实行资产化管理的请示 (226)

 附件三 国家计划委员会关于东北、内蒙古国有森林资源
 实行资产化管理问题的复函 (228)

附件四	林业部关于在东北、内蒙古国有林区森工企业 实行林木生产商品化改革的通知	(228)
附件五	林业部关于在东北、内蒙古国有林区森工企业 全面推行林木生产商品化改革的意见	(230)
附件六	国家国有资产管理局、林业部关于加强国有森林 资源产权管理的通知	(235)
附件七	关于森林资源资产产权变动有关问题的规范意见 (试行)	(236)
附件八	森林资源资产会计核算试行办法(征求意见稿)	(242)
第二节	矿产资源的资产化管理	(250)
附件一	地质矿产部关于解决采矿权属纠纷,核实、划定 矿区范围的几点意见	(257)
附件二	地质矿产部关于做好矿山企业采矿补办登记工作 的通知	(262)
附件三	地质矿产部关于进行采矿登记发证有关具体工作 问题的说明	(263)
附件四	全国矿产储量委员会已开发油气田储量管理规定 (试行)	(269)
附件五	中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例 ...	(273)
附件六	矿产资源补偿费征收管理规定	(278)
第三节	海洋、海岸带资源的资产化管理	(283)
附件一	国家海域使用管理暂行规定	(287)
附件二	国家国有资产管理局、国家海洋局关于在河北省选点 进行海岸带资源性资产产权登记(试点) 工作的通知	(293)
第四节	土地资源的资产化管理	(299)
附件一	国家土地管理局关于确定土地权属问题的若干 意见	(306)
附件二	关于土地登记收费及其管理办法	(311)
附件三	划拨土地使用权管理暂行办法	(313)
附件四	国家土地管理局关于地籍管理几个问题的处理	

意见 (318)

附件五 股份制试点企业土地资产管理暂行规定 (320)

附件六 国家国有资产管理局、国家土地管理局关于国有资产产权登记中有关土地资产登记工作的通知 (321)

第八章 海外(含港、台地区)的自然资源资产化管理 (323)

第一节 美、加、日、澳等国森林资产估价、税收与营林经营管理..... (323)

第二节 加拿大国有森林资源的资产化管理..... (332)

第三节 港台地区土地制度与管理..... (346)

第四节 美、加、日、英等国现行土地制度与管理 (358)

第九章 国外矿产资源资产化管理比较研究..... (368)

第一节 国外矿业权的构成和体系..... (368)

第二节 美、法、印、匈等国的矿业管理体制 (384)

第三节 国外矿业经济法规比较..... (401)

附 录 有关法律法规选编..... (419)

中华人民共和国宪法(节选)..... (419)

中华人民共和国宪法修正案..... (422)

中华人民共和国宪法修正案(节选)..... (423)

中华人民共和国土地管理法..... (424)

关于修改《中华人民共和国土地管理法》的决定..... (434)

中华人民共和国土地管理法实施条例..... (436)

中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例..... (443)

国务院关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知..... (450)

中华人民共和国森林法·····	(451)
中华人民共和国森林法实施细则·····	(460)
中华人民共和国野生动物保护法·····	(466)
国务院办公厅关于加强森林资源保护管理工作 的通知·····	(472)
中华人民共和国矿产资源法·····	(476)
中华人民共和国矿产资源法实施细则·····	(484)
矿产资源勘查登记管理暂行办法·····	(497)
全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法·····	(502)
石油及天然气勘查、开采登记管理暂行办法 ·····	(507)
中华人民共和国水法·····	(511)
中华人民共和国海洋环境保护法·····	(520)
中华人民共和国草原法·····	(528)
后记·····	(532)
参考文献·····	(534)

绪 论——人与自然应协调发展

人类的进步和文明,是建立在不断开发利用自然资源的基础之上的。过去和现在如此,将来亦如此。

马克思指出:“自然界和劳动一样,也是使用价值(而物质财富本来就是由使用价值构成的)的源泉。”又说:“种种商品体,是自然界物质和劳动这两种要素的结合。”^①恩格斯说:“其实劳动和自然界一起才是一切财富的源泉,自然界为劳动提供材料(还有场所),劳动把材料变成财富。”^②可见,资源在一定条件下,不仅是人类生存的物质基础,还是人类生产的要素,它能给人们带来巨大的财富。按照能给人们带来收益的东西称为资产的概念,资源也是一笔巨额的资产。因此,对一个国家、一个地区来讲,自然资源状态的优劣,将成为未来制约经济、社会发展的重要因素,特别是对人口众多的我国。所以,资源问题应该成为我国确定国家战略的基本点。从某种意义上说,没有自然资源,便没有财富。自然资源、劳动和资本,是社会发展的三个基本要素。当今国际间的争端,本质问题是为了控制、掠夺自然资源,因为资源能给人们带来巨大的财富。沙特、科威特和文莱等国,凭借对资源的开发,使该国的生产和人们的生活发生了历史性的跨越。英国北海油田的开发,对其经济发展起了巨大的推动作用,现在北海油田的年产值,已超过 131 亿英镑。澳大利亚矿业的发展,激励了其经济的起飞。而 70 年代以来的两次石油危机,曾使世界经济受到严重冲击,从反面表明自然资

① 《马克思恩格斯选集》第 23 卷,人民出版社 1972 年版,第 57 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 23 卷,人民出版社 1972 年版,第 272 页。

源对社会经济的巨大影响。

英国经济学家爱德华·哥尔德·史密斯指出“只靠不断掠夺自然资源而幸存下来的经济，必然是短命的”。^① 自然资源是综合国力的重要方面，且对一个国家的应变能力有重要影响，已经成为国际政治、经济、外交和军事格局的制约因素，是现代经济学的重要内容。

可见，历史发展到现在，合理、有效地开发资源，利用资源，处理好人与自然的关系已不仅仅是一个哲学问题，它已经越来越现实地呈现在我们面前。要求人们必须从辩证的角度，重新认识人与自然的关系。

一、人与自然的辩证关系

（一）自然界对人类的制约

自从地球上有了人，便产生了人与自然的辩证统一关系。人来自于自然，是自然界的一部分，因此，它必然依赖于自然，受到自然界的影响和制约；同时，作为“社会化的动物”，人又是自然界的主人，它能够改造和支配自然。

自然界对人类的制约首先表现为自然界为人类提供了各种资源和生存的环境；其次，自然界又制约着人类认识和改造自然的实践活动。人类的生存和发展，离不开一定的生产资料和生活资料，离不开相应的生活环境。因为：

1. 要改造自然，必须先有自然资源，这是改造自然的先决条件。例如，有土地资源才能开垦农田，发展农、林、牧业；有矿产资源，才能开采煤炭、石油、矿石，进行各种能源和原材料的生产等等。显而易见，资源短缺，就难以开展相应的改造自然的活动。

2. 改造自然必须借助于一定的物质手段，物质手段的发展水平决定着人们改造自然的规模和程度。

3. 自然规律作为自然事物内部固有的本质联系，是客观的，

^① 《资源产业论》，1990年版，第10页。

不以人的意志为转移,人们改造自然的活动必须遵循自然规律。

(二)人与自然关系的社会历史定位

在人类发展历史长河中,人类经历了从等待自然的恩赐,适应大自然,到向自然索取(以至掠夺)的三个历史阶段。今天,正进入需要与自然界协调发展的新时期。

1. 人类刚刚在地球上诞生时,对大自然是恐惧的,整个自然界充满了危险。这一时期内,人类只能等待大自然的恩赐,对各种自然灾害几乎没有抵抗能力。后来由于火的使用,使人类能够吃到熟食,促进了体质的发展,还能用它来御寒、照明、驱逐野兽,大大增强了人类征服自然的能力,人类艰难地活过来了。

2. 经过漫长的岁月,人类逐步对大自然有了适应能力,人类由原来纯粹等待自然的恩赐,逐步过渡到了适应自然的阶段,人类对大自然有了初步的认识,对各种自然规律有了比较客观的看法,已经能够按照自然规律作一些事情。这一时期,人类对大自然的适应能力大大增强,并且由对自然的适应逐步转向利用阶段,对大自然的认识,有了非常大的进步,为进一步开发利用大自然做好了理论、技术等 方面的准备,同时也为破坏和掠夺大自然创造了条件。

3. 随着封建社会制度的逐步完善,生产力有了较大的发展,人类为了社会经济的发展,利用已经掌握的各种技术,开始大量地开发、以至于掠夺自然资源,使人类社会的发展与自然界的的发展失调,资源与环境遭到严重破坏。特别是到了近代资本主义社会,社会生产力有了飞速的发展,带来的则是自然资源的巨大破坏,由此也给人类带来了极大的灾难。人类对自然界的掠夺仅仅是几百年的历史,毁灭森林植被造成了整个自然生态体系完全失去了平衡。大量的历史事实和当前正在发生的事例不能不引起人们的严重关切。远从巴比伦文明毁灭的悲剧说起,正是由于波斯高原森林的破坏,导致了美索不达米亚平原肥美土地处于风沙肆虐、土地沙化和盐渍化之中,使曾被誉为欧洲农业摇篮的“两河流域”逐渐失去了它早年的灿烂光辉。我国黄河流域的西北高原,原是我们祖先的发

祥之地,在四千多年以前,覆盖着茂密的森林,春秋时期被赞颂为土地肥沃、“堇荼如飴”的平原。同样是由于在长期的生产过程中,不注意保护,至今成了千沟万壑,水土流失最严重的地区,仅一条黄河,每年流失的泥沙就有 16 亿吨,这些泥沙都是黄河流域上游区域肥沃的表层农业土壤。国外的科学家惊呼:“黄河流失的不是泥沙,是中华民族的血液。”美国 40 年代发生的黑风暴,60 年代苏联开荒导致的土地沙化等等,都是大自然对人类社会破坏自然资源的报复。一百多年前,恩格斯对不考虑后果破坏森林的行为曾作过精辟而深刻的评述,他说:“不要过分陶醉于我们对自然界的胜利,对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们,各地的居民为了想得到耕地,把森林砍光,但是做梦也想不到这些地方竟因此成为不毛之地,因为他们使这些地方失去了森林,也就失去了积聚的贮存水分的中心。”^①

4. 历史的教训、严峻的现实和理性认识的升华,使人类认识到:人类与自然界必须协调发展;认识到,自然界中资源的再生与显现,存在自然再生与显现过程和社会再生与揭示过程。在人类不断增长的物质需求和在新的文明观念支配下,人类必须加强与发展社会再生与揭示过程所需的投入,才能使资源的再生与人类的需求尽可能均衡,使人类与自然界协调,以确保社会经济持续、稳定的发展。

二、可持续发展——21 世纪的主题

进入 80 年代以后,世界范围内的人口增长、资源危机和环境恶化呼唤了人类理性的回归,人们感到掠夺性开发自然资源所带来的后果的严重性,不得不重新认识人与自然的关系,重新寻找人类活动的经济目标、生态目标和社会目标的统一性和协调性。于是认识到,我们已经进入了一个应该而且能够理性地认识世界与改造世界的阶段。人类活动的本质在于求得他们所追求的各种目标协

^① 恩格斯:《自然辩证法》,人民出版社 1971 年版,第 158 页。