

# 自然资源资产有偿使用机制探析

马 静, 柏 松\*

西南民族大学化学与环境学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年3月3日; 录用日期: 2023年4月5日; 发布日期: 2023年4月12日

## 摘 要

建立科学的自然资源有偿使用机制, 对自然资源的合理开发利用具有重要意义。自然资源有偿使用机制的建立, 需要首先构建资源资产价值的评估体系, 再结合不同类型自然资源属性确定出资源的有偿使用付费标准。在此基础上, 综合自然资源开发利用地区的社会经济水平和资源使用者的支付意愿, 因地制宜建立资源有偿使用费用标准体系和资源有偿使用制度, 将自然资源价值转化为社会经济价值, 有助于促进区域资源开发利用和环境保护协调发展。

## 关键词

自然资源资产, 付费标准, 有偿使用制度, 支付意愿

# Analysis on the Mechanism of Paid Use of Natural Resources Assets

Jing Ma, Song Bai\*

College of Chemistry & Environment, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 3<sup>rd</sup>, 2023; accepted: Apr. 5<sup>th</sup>, 2023; published: Apr. 12<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Establishing a scientific mechanism for paid use of natural resources is of great significance to the rational development and utilization of natural resources. For the establishment of a mechanism for the paid use of natural resources, it is first necessary to build an evaluation system for the value of forest resources, and then propose payment standards for the paid use of forest resources based on the attributes of different natural resources. On this basis, comprehensive consideration is given to the socio-economic level of the area where forest resources are developed and utilized

\*通讯作者。

and the willingness of resource users to pay. Therefore, the establishment of a standard system for paid use of resources and a system of paid use of resources based on local conditions will transform the value of natural resources into social and economic values, which will help promote the coordinated development of regional resource development and environmental protection.

## Keywords

Natural Resources Assets, Charging Standards, Paid Use System, Willingness to Pay

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

自然资源的有偿使用,主要是针对具有经济价值的自然资源须支付使用费用并在取得资源开发权后,对使用自然资源的单位或个人收取一定费用,即国家对开采、经营自然资源的单位或个人征收资源费和资源税,以提高资源开发效率以及保护力度[1]。对自然资源实行有偿开发、有偿使用,逐渐上升为国家战略性的经济政策,有利于促进自然资源的合理开发和节约使用,对合理保护自然资源,维护生态平衡具有重大意义。

目前,国际上对于建立自然资源有偿使用机制的重视程度逐渐提高。许多欧美国家,如英国、德国、墨西哥等,已经设定了自然资源的管理办法,并通过资源生态补偿的方式优化资源管理。西方发达国家主要从自然资源的生态补偿制度方面开展研究,重点针对水电资源开发、农牧资源、流域矿产资源、林地资源和土壤资源等领域,在资源生态补偿和实践方面积累了大量研究成果,但真正开展自然资源有偿使用制度的国家尚不多见。相比于国外,我国自然资源有偿使用研究主要集中在土地资源、矿产资源、水资源三个方面。针对各类自然资源有偿使用机制的系统研究才刚刚起步,尤其对资源有偿使用付费标准和经费管理等方面的研究还十分薄弱。既没有确定出资源使用支付方和收款方的具体对象,也没有对使用各类资源做出明确的价格规定。因此,自然资源的有偿使用制度还很不完善,其监管力度也严重不足,自然资源资产的价值评估体系尚不健全。为此,本文将从自然资源资产有偿使用付费标准体系和有偿使用经费管理等多个角度,探讨自然资源资产的有偿使用制度。本研究有助于将自然资源转变为生态资本,有效促进区域的经济与资源环境可持续发展。

## 2. 自然资源有偿使用机制建设存在的问题

我国对自然资源价值的探索近 20 余年。然而时至今日,自然资源的使用基本处于无偿状态,大量自然资源的无偿使用造成了资源的过度开发和严重的生态破坏[1]。因此,自然资源的有偿使用制度亟待建立和完善。

### 2.1. 自然资源有偿使用制度不健全

自然资源有偿使用机制是通过国家采取行政法律手段使开发利用自然资源的机构支付相应费用的一整套制度,包括资源有偿使用标准的确定,资源有偿使用费用的收取和管理等等。但迄今为止,我国对自然资源有偿使用制度在费用的管理方面还未做出明确的规定,既没有确定出支付方和收款方的具体对象,更没有针对具体不同类型自然资源做出明确的价格规定[2] [3] [4]。

多年以来, 尽管我国的国有建设用地、矿产、水、海域海岛已建立了相应的有偿使用制度, 然而国有森林、国有草原和土地等资源的有偿使用制度尚未建立。此外, 我国的自然资源所有权不明、使用权权力体系也不健全。全民所有资源资产产权主体代表缺乏明确法律规定。虽然原则上规定所有权由国务院代理, 但具体如何代理尚不明确, 致使资源所有者的权益不明。

综上可见, 我国自然资源有偿使用制度很不完善, 监管力度不足, 亟待建立完善的资源有偿使用制度[5] [6]。

## 2.2. 自然资源价值评估体系尚不完善

当前, 国内外自然资源价值评估体系大多关注其资源的社会经济价值, 即资源被开发变成产品后的收益价值, 自然资源使用权有偿使用的非社会经济价值方面的评估体系十分缺乏。特别是针对不同类型的自然资源, 如何定量或半定量核算其直接经济价值及间接生态价值, 尚缺乏科学统一标准。

目前, 如何根据不同自然资源资产的特征, 开展其经济价值定量评估尚面临不小的挑战, 国内外还没有统一的评价方法。要将自然资源的价值评估结果用于实际, 必须细化各类资源价值的评估方法, 该方面的研究还有待深入。特别是在资源丰富但经济基础薄弱的西南山区, 建立完善自然资源价值评估体系, 并开展全面的自然资源价值评估工作无疑是十分必要和迫切的。

## 2.3. 自然资源有偿使用付费标准难以确定

要建立完善的自然资源有偿使用机制, 就要首先确定自然资源有偿使用的付费标准。然而, 自然资源有偿使用的支付费用标准难以定量。主要存在两个难点。其一, 资源的产权不明。资源产权不明会导致资源无法定价。资源开发企业凭借对资源环境的低价或近乎无偿的占有获得了超额利润, 阻碍了自然资源产权在市场上的自由流转, 违背了价值规律。因而, 自然资源价值难以通过市场价格反映出来, 从而形成“资源无价、原料低价、产品高价”扭曲的价格体系[7] [8] [9]。资源使用权在流转市场中, 其价格的确定标准区分也不明确。

自然资源有偿使用费用的收取理应按照“谁用谁付”的原则收取。但从现实来看实施上较为困难。以森林资源为例, 我国西南山区森林资源丰富, 西南山区多处于“老少边穷”地区, 社会经济发展水平相对较低, 森林资源的有偿使用收费标准要充分考虑山区的区域实际收取资源费。特别是对于偏远山区, 其森林资源使用费的收取标准应依据实际情况适当降低。因此, 因地制宜的制定自然资源有偿使用付费标准体系十分重要。

## 3. 建立自然资源资产有偿使用机制的对策建议

### 3.1. 建立自然资源资产有偿使用费用标准核算体系的对策建议

建立自然资源有偿使用机制, 需立足自然资源丰富地区的社会经济发展水平和资源使用者的支付意愿, 制定资源有偿使用所需支付的费用标准。

#### 3.1.1. 科学评估自然资源资产有偿使用部分的经济价值

在建立完善的自然资源价值评估体系的基础上, 可以进一步制定资源有偿使用的支付费用标准。这就需要构建资源资产有偿使用费用标准体系。付费标准体系的构建, 需要因地制宜结合不同类别自然资源分布区域社会经济发展水平以及当地人民的支付意愿等外部因素, 建议采用生态区位商对不同种类自然资源(如森林资源、草地资源和湿地资源)的多种功能性服务进行挑选, 确定出自然资源总价值中需要有偿使用部分的价值量。

以林业资源为例, 在使用森林资源时, 就要确定其资源使用者使用单位面积的森林时, 每户每年使

用每公顷森林所需要支付的金额。以此金额标准为理论计算出支付标准。值得注意的是, 因为不同地区的社会经济状况不同, 尤其地处老少边穷地区的西南山区, 虽然森林资源丰富, 但其社会经济发展水平与其它地区相比, 其居民的支付能力和支付意愿有着很大差别。因此, 实际制定的自然资源有偿使用支付费用标准, 应充分结合区域实际以及资源使用者的支付意愿来最终确定有偿使用的支付费用标准。

### 3.1.2. 立足区域实际确定自然资源有偿使用标准

在自然资源丰富地区开展资源有偿使用付费标准核算工作时, 可以采用选择实验法并通过问卷调查的方式, 对资源有偿使用的支付意愿进行调查分析, 据此获取支付标准。选择实验法能够真实的反应受访者的支付意愿和偏好, 可在获取多种资源属性变化的同时评估资源价值的信息变化, 有利于后续资源管理政策的调整。在通过理论计算得出资源有偿使用的支付费用后, 再进一步利用选择实验法, 结合林区的经济发展水平以及人们的支付意愿, 按照一定比例, 最终确定人们对于资源有偿使用所需支付的费用标准。

## 3.2. 建立自然资源资产有偿使用经费管理体系的建议

建立资源资产有偿使用经费管理体系, 是制定资源有偿使用制度中的一个重要部分。这就必须结合区域实际, 在建立自然资源资产有偿使用标准体系的基础上, 妥善处理好资源有偿使用经费的问题。譬如, 资源使用者所支付的费用交由哪个部门统筹管理, 该经费如何运行管理, 特别是如何将资源有偿使用经费用于支持区域的经济发展、资源保护和生态恢复等问题, 都是保证自然资源有偿使用机制合理运行的关键环节。针对该问题, 本文提出以下对策建议:

### 3.2.1. 设立独立的自然资源资产管理机构

基于自然资源不同于其他市场商品的独特属性, 其所有权的行使、有偿费用的收取以及费用收取后的管理应用等方式也有所不同。为了更好地协调资源有偿使用中各种自然资源的关系, 可以在自然资源使用地区设立相对独立的资源资产管理机构, 统筹管理各类自然资源资产。

同时, 在该机构下分设各种具体资源资产管理部门。具体管理某种自然资源的所有权, 明确资源的使用权, 在资源有偿使用过程中与使用者建立有偿使用关系, 并对有偿使用费用进行管理以及对上级部门的费用上缴等工作[10]。

### 3.2.2. 自然资源资产有偿使用费用收取建议

#### (1) 按“谁用谁付”原则收取资源使用费

自然资源资产有偿使用费的收取, 首要环节是明确支付和收取对象, 并遵循“谁用谁付”的原则。在自然资源使用地区, 通过问卷调查法确定出人们对各类自然资源(如森林资源, 草地资源, 湿地资源、矿产资源等)使用的支付意愿金额作为标准收取。不同类型自然资源有偿使用费用需由使用者如农户或者企业定期缴纳, 缴纳的费用由相应的资源资产管理机构或部门负责收取。

#### (2) 结合自然资源使用区域实际收取资源使用费

自然资源资产有偿使用缴纳费用可以按照行政区划分成级别不同的比例分成, 如按照省、市(县) 3:7或其它比例分成, 实行专款专用。对于社会经济发达地区、经济基础较好的城镇区和地处偏远的西部山区, 由于社会经济水平的差异, 不同地区间资源使用者支付能力差别较大。资源使用费的收取应依据实际情况进行征收。地处偏远地区的自然资源使用费的收取标准可根据实际情况低于其它地区一定比例。

### 3.2.3. 自然资源资产有偿使用经费利用建议

自然资源有偿使用经费的合理化利用, 是资源有偿使用机制的重要组成部分。考虑到自然资源的分布在不同地区间差异较大, 资源利用强度大, 资源保护责任重的特点, 区域的森林资源有偿使用经费的

利用, 应重点考虑用于区域、资源保护和经济发展等问题, 具体可通过以下途径实现。

#### (1) 设定“资源税”用于区域经济建设

规范资金用途是资源有偿使用费用利用的关键所在。自然资源有偿使用费用(以下简称“资源使用费”)管理机构可在收取的资源使用费中, 扣除一定比例(如总费用的 20%~30%)金额作为资源有偿使用所需缴纳的自然资源税费。该资源税费主要面向资源产品的开发和开采者征收的一种为了调节资源级差收入并体现国有资源有偿使用而征收的一种税[11][12][13]。收取资源有偿使用费的本质是国家和地方的财政收入, 可用于地方的一般财政支出, 增加地方政府在支出项目上的灵活性[14]。因此, 这部分资源税可以用于自然资源使用地区社会经济发展和建设以及新农村建设, 如资源分布区域基础设施建设等, 为区域发展提供更好的环境条件。

#### (2) 设定“资源保护费”用于保护区域自然资源、维护生态平衡

在资源管理机构收取资源使用费后, 除一定比例设为资源税外, 另设一定比例的资源保护费用, 主要用于区域的自然资源保护与生态恢复工作, 实现资源的可持续利用。同时, 专款专用也会提高人们对于自然资源有偿使用费用的支付意愿, 提高对资源有偿使用制度的支持程度, 便于该制度更加广泛的推行。例如, 可以在森林资源使用费中支出 50%的经费用于森林生态景观改造、树种结构调整、森林植被调整等生态恢复的建设项目, 以保护区域自然资源, 维护区域生态平衡。

#### (3) 设定“生态补偿费”用于区域生态补偿

自然资源使用费的使用, 除以上两种用途外, 还可以实现资金收取的再循环, 将一定比例的资源使用费用于生态补偿。以森林资源为例, 可以将森林资源使用费中抽取部分比例资金, 用于对林种、林木的价格补偿上, 鼓励森林资源使用者购买并种植, 缓解使用者的经济压力。这种收取再循环模式可直观的将自愿有偿使用制度的益处展示给民众, 提高该制度的可实现性和可持续性。

### 3.2.4. 建立自然资源有偿使用经费监管制度

随着自然资源的广泛开采和使用, 未来收取的资源有偿使用经费会相当大。为避免出现非法交易、违规使用等现象, 需对资源使用费进行监管。基于自然资源的国家所有权, 国家应承担对资源的使用进行管理和监督, 实现资源的可持续发展。通过加强行政监督, 例如专门针对资源的使用, 设立独立的监察部门等, 对资源有偿使用过程中产生的资金流转进行追踪, 切实做到明确资金流向, 保护国家财产。

### 3.3. 建立自然资源有偿使用机制的对策建议

要贯彻落实自然资源有偿使用制度, 必须有完善的资源资产产权体系, 这样才能明确资源的权属问题, 进而确定资源有偿使用的对象。政府应加快相关法律法规的建立、修改和废除工作进程, 制定全面且科学的自然资源相关法律, 明确国有资源和集体资源的所有权对象, 以及利益相关方的占有权、使用权、收益权和处置权, 进行综合管理、统一规划[15][16][17][18]。

此外, 还需要明确自然资源产权, 确定出自然资源的所有权归属问题。根据相关法律法规有效区分所使用的自然资源性质, 确定其为国有资源或集体资源等的某一项。推动资源产权管理机构的建设, 做好工作衔接, 对已明确产权的自然资源进行登记。通过产权登记的方法, 将资源合理利用和节约保护的责任具体到资源所有者。构建主体清晰、权责明确的自然资源资产产权体系。这既是建立资源有偿使用机制的基础, 也能促进自然资源市场价值评估和资源价值转化的有序进行[19][20]。另外, 可从资源有偿使用费用中设定一定比例的资源税, 用于区域社会经济发展建设, 为当地居民改善自然环境和生活环境。同时另设一定比例的资源保护费用, 主要用于区域的自然资源保护与恢复工作, 实现资源的可持续利用。最后, 可以通过区域自然资源保护与恢复的实际成效, 科学评估资源保护费的使用效果, 据此建立自然资源有偿使用费的投入和产出评价机制。

## 4. 结论

建立有效的资源有偿使用机制, 应首先科学选择自然资源丰富且资源开发利用强度大的典型区域, 充分认识并深入挖掘和评估区域内典型自然资源资产价值。其次, 立足区域的社会经济和居民支付水平等实际情况, 选择行之有效的方法, 定量构建自然资源资产有偿使用的付费标准体系, 建立具有区域特色的资源有偿使用制度, 并将资源使用费灵活应用于区域的社会经济发展和建设中。第三, 设立相对独立的自然资源资产管理机构, 统筹管理自然资源资产。这不仅有助于将自然资源价值转化为社会经济价值, 而且对促进区域资源环境协调发展具有重大意义。

## 参考文献

- [1] 谢校初, 战立彦, 杨兴. 从 1998 年洪灾中分析我国生态保护立法的不足与完善[J]. 湖南教育学院学报, 1999(3): 35-40.
- [2] 尤鑫. 资源有偿使用现状及管理制度体系建设研究[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2013, 15(4): 37-40.
- [3] 胡思娇. 马克思主义社会发展理论视阈下中国生态与经济协调发展研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川师范大学, 2014.
- [4] 张生颖. 我国水资源有偿使用的法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2015.
- [5] 全民所有自然资源资产有偿使用制度怎么改?[N]. 中国矿业报, 2017-02-10(002).
- [6] 何爱群. 浅谈无线电管理的核心是频谱资源监管[J]. 中国无线电, 2016(10): 21-24.
- [7] 洪恩华. 西部地区自然资源有偿使用与补偿机制研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 中南民族大学, 2008.
- [8] 陈祖海. 南方资源开发与民族和谐关系的构建[N]. 中国民族报, 2016-06-10(006).
- [9] 魏燕妮. 陕北资源富集型贫困的制度成因与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西安科技大学, 2011.
- [10] 旷宇. 我国国有森林资源有偿使用制度研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2018.
- [11] 田帅. 我国资源税制改革研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北经贸大学, 2015.
- [12] 景韬, 王娟. 完善矿产资源税费体系的思考[J]. 税务研究, 2018(3): 99-104.
- [13] 张景华. 经济增长中的自然资源效应——自然资源是“福音”还是“诅咒”[J]. 山西财经大学学报, 2009, 31(5): 15-23.
- [14] 曹瑞彤, 刘姣. 地方政府信用评级体系的构建与实现路径[J]. 陕西行政学院学报, 2015, 29(2): 28-31.
- [15] 马永欢, 刘青春. 对我国自然资源产权制度建设的战略思考[J]. 中国科学院院刊, 2015, 30(4): 503-508.
- [16] 陈婧. 健全自然资源资产产权制度 切实推动绿色发展[N]. 中国经济时报, 2018-07-23(002).
- [17] 唐小平. 国家公园体制辨析[J]. 森林与人类, 2014(5): 23-25.
- [18] 张一群. 云南保护地旅游生态补偿研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南大学, 2015.
- [19] 黄玥. 完善自然资源产权和用途管制的制度研究[J]. 环境与可持续发展, 2015, 40(3): 106-109.
- [20] 关于贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定[N]. 闽南日报, 2014-01-11(001).