# 以马克思主义政治经济学浅析自然资源有偿使用

周 璞

**摘要：**建立自然资源有偿使用机制是生态文明体制改革的重要任务之一，是推进自然资源要素市场化配置的制度保障。当前我国自然资源有偿使用仍在探索完善阶段，本文运用马克思主义政治经济学中的系列理论，重新认识了自然资源有偿使用的目的意义，在对比分析现行各类自然资源有偿使用政策内容的基础上，开展了问题梳理与原因分析，提出了构建统分结合的顶层设计、理顺权利主体间的经济关系、明确有偿使用范围、规范有偿使用方式、完善有偿使用价格等五点建议。

**关键词：**自然资源；有偿使用；地租理论；价值

与经济社会快速发展相伴而生的资源短缺、环境污染和生态问题引发了人们对经济增长与自然资源消耗协调发展的思考，如何利用市场合理配置自然资源、补偿自然资源的损耗是近代学者十分关注的科学问题。无论是西方经济学还是马克思主义政治经济学都认可在市场经济条件下自然资源应该有偿使用。民法上的“有偿”是指双方存在利益交换的事实[1]，自然资源有偿使用是指所有权属于国有/公有的前提下用益权的有偿转让，即使用者必须按照相应定价付费使用自然资源[2]。本文从马克思的产权理论、地租理论、劳动价值论等系列理论出发，尝试对全民所有自然资源有偿使用的目的意义、现状问题和改革建议进行剖析，以期对完善我国自然资源有偿使用制度有所启示。

**一、推进自然资源有偿使用的目的意义**

**（一）是维护国家自然资源所有者权益的应有之义**

根据马克思的地租理论，地租是租地资本为取得土地使用权而支付给土地所有者的全部货币额，地租产生于土地的稀缺性和所有权的排他性。“只要水流等属于一个所有者，是土地的附属物，我们也可以把它作为土地来理解”[3]，由此可见，地租理论也适用于土地以外的自然资源。我国自然资源所有权归属国家（集体所有的除外），计划经济时期国家实行统收统支，自然资源无偿使用，企业利润全部上缴财政，利润中包含的“地租”也由国家占有；改革开放后社会主义市场经济兴起，国家不再亲自经营全部的资源产业，而是将部分使用权让渡给资本并收取相应“地租”。如果国家对租地资本不收或者少收地租，由自然资源的稀缺性、垄断性带来的超额利润就被租地资本所占有，原本属于全民所有的利益将被侵占，放弃地租等同于放弃自然资源的所有权。

**（二）是保障社会公平分享自然资源收益的客观要求**

如果国家无偿或低偿将自然资源使用权进行让渡，将变相鼓励资本开展对垄断自然资源使用权的灰色竞争，抑制资本开展以技术进步和提高劳动生产率为途径的正当竞争，并且容易产生权力寻租空间，掌握国家公权力的人可能为谋取私利而任意支配国家自然资源资产。建立公开、规范的自然资源有偿使用制度，一方面将保障各类市场主体能够公平竞争自然资源使用权，充分消除信息不对称产生的挤出效应，避免权力垄断化、个人化；另一方面，有利于国家通过“地租”收取来确保自然资源收益合理回归社会，资源开采造成的环境、社会负外部性影响，尤其是当地原住民的利益得到补偿，实现人类、资源、环境和谐共生。

**（三）是提升自然资源开发利用效率的有力驱动**

根据马克思的劳动过程理论，资本主义劳动过程的核心是通过控制实现效率，资本家必须监督工人保障生产资料尽可能的被生产消费而不是被浪费，使得产品生产耗费的劳动时间尽可能少于社会必要劳动时间[4]。在市场经济条件下，有偿使用能够驱动资本自发地提高开发利用效率。另外，根据马克思对级差地租的形态划分，国家作为自然资源所有者，通过将级差地租Ⅱ让渡给租地资本，能够有效激励资本加大对土地的长期投入，实现土地资源的可持续开发。我国现行的节约集约用地政策中，现有工业用地增加容积率不再增收土地价款，便是历史实践和理论逻辑相统一的典型例证。

**二、我国自然资源有偿使用及机制建设现状**

**（一）总体进展与成效**

建国初期我国实行社会主义计划经济，自然资源开发利用都是无偿、无期限、无流动。改革开放以后，我国陆续开展了水资源、建设用地、矿产资源、海域、森林和草原资源有偿使用的地方实践，推动了自然资源市场的逐步建立和相关法律、制度的完善。由于市场需求度不一以及要素分割管理的体制，实践中各类自然资源有偿使用的发展进程差距明显。其中，水资源有偿使用的地方实践开展最早，土地市场是我国建立较早、相对最完善的自然资源市场，矿产资源有偿使用最早得到立法确认，海域海岛资源有偿使用启动较晚但立法建制进程较快，森林和草原资源相对最不成熟，主要是集体所有林木、林地的有偿使用和草原承包经营权的有偿转让。党的十八大以来，为推进自然资源有偿使用与经济社会发展、生态文明建设相适应，国务院发布了《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》（国发〔2016〕82 号），各部门、地方加快了相关理论、实践和制度探索。总体上我国各类自然资源有偿使用的比例不断增长，招拍挂等市场化程度逐步提升，促进了国家和地方财政收入同势增长，提高了使用权人高效利用的积极性，缓和了多方利益主体之间的矛盾，推动了国有农场、林场、牧场改制进程，但是，与“产权明晰、权能丰富、规则完善、监管有效、权益落实”的改革目标仍有较大差距。

**（二）分类推进现状**

从现有法律和政策性文件梳理总结各类自然资源有偿使用制度建设情况（见表1），不同类型自然资源在有偿使用对象、方式、收益、价格和市场建设等方面均有所差异：（1）自然资源有偿使用的对象大体可分为两类，一类是土地、海域、林地、草地等空间载体的使用权，一类是矿产、水、林木等资源要素使用和消耗的权利。（2）从使用方式来看，国家对除草原以外的自然资源明确了出让、转让、出租、抵押、作价出资(入股)、授权/特许经营等使用方式，其中出让又包括了招拍挂、协议、申请审批等形式；针对草原资源，最新版《草原法》尚未明确国家所有的草原资源是否有偿使用，仅规定草原承包经营权可以自愿、有偿依法转让。（3）各类自然资源在一级市场交易中的收益类别差异显著，主要包括了税、费、价、金四种类型；除海域海岛资源以外，对资源开发利用造成的生态环境影响均有考虑。（4）就政府公示价格体系而言，国家层面建设用地、海域海岛和水资源已建立起相对完善的等级价体系，部分地区公示了农用地基准地价、矿业权出让收益基准价等，林地和草地基准地价纳入农地基准地价体系中。（5）市场建设方面，除了草原以外的各类自然资源都建立了专门的资源公开交易平台或纳入了公共资源交易平台。

**表1 全民所有自然资源有偿使用的方式等比较**[[1]](#footnote-1)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **要素** | **土地** | **矿产** | **海域海岛** | **森林** | **草原** | **水** |
| 法定  对象 | 国有建设用地、农用地使用权； | 采矿权、探矿权 | 海域使用权、无居民海岛使用权 | 林地和森林、林木的使用权 | 承包经营权 | 水资源、取水权 |
| 使用  方式 | 出让、转让、出租、作价出资(入股)、抵押、授权经营 | 出让、转让、出租、作价出资(入股) 、抵押 | 出让、转让、抵押、出租、作价出资(入股) | 出让、转让、出租、作价出资(入股)、抵押、授权/特许经营 | 出租、转让 | 出让、转让、作价出资(入股)、抵押 |
| 收益  类别 | 出让金、耕地开垦费、征地补偿费、土地复垦费、城镇土地使用税、耕地占用税 | 权益金、矿业权占用费、资源税、矿山环境恢复治理基金 | 海域使用金、无居民海岛使用金 | 林地使用费、林木价款、征地补偿、森林植被恢复费 | 征地补偿、草原植被恢复费 | 水资源费/水资源税、水环境补偿费/污水处理费 |
| 价格  体系 | 农用地和建设用地基准地价 | 协议出让基准价 | 出让最低价标准 | 纳入农地基准地价 | 纳入农地基准地价 | 水资源费征收标准 |
| 交易  平台 | 土地资源交易平台 | 矿业权交易所 | 纳入公共资源交易平台 | 林权交易所 | 无 | 水权交易所 |

**三、自然资源有偿使用面临的问题**

**（一）自然资源有偿使用覆盖范围有限**

由于我国实行自然资源无偿划拨、有偿使用双轨制，目前我国自然资源有偿使用的整体比重依然不高。长期以来土地有偿使用以建设用地为主，国有农用地基本不涉及，《划拨用地目录》自2001年发布至今尚未修订，地方政府主动扩大国有土地有偿使用范围的动能不足。基层海域管理部门对海域使用金减免权的行使不规范，甚至以减免的方式来鼓励海域使用投资行为。与此同时，部分资源有偿使用过程中市场化程度不高，如工业用地出让缺乏市场竞争、招拍挂易流于形式，海域有偿出让以行政审批为主。国有森林、草原资源有偿使用伴随国有林场、牧场等体制改革进程而进展缓慢。

**（二）调查监测、确权登记等基础工作滞后**

产权明晰、底数清晰是市场和政府在自然资源配置中发挥作用的基础前提，产权不明导致市场无法为资源定价并引发公地悲剧[5]，底数不清导致政府难以进行供需调控和开发监管。目前，森林、草原资源还存在底数不清的问题，森林资源数据存在数出多门、互不统一的现象，草原资源数据仍为上世纪八十年代草地普查结果，亟待全面调查更新。除了底数不清带来的问题以外，自然资源确权登记还存在的问题有：水资源确权登记难度大、水权边界难以界定；草原产权权属结构复杂，如西藏大部分国有草原已由农牧民承包经营，模糊了与集体草原的界线[6]。

**（三）市场规则制定不健全、不规范**

自然资源有偿使用特别是二次流转使得相关权利主体不断扩大，相应的权利体系和边界也变得更为复杂。尽管大部分资源有偿使用的权能类型和方式在法律法规层面都进行了规定，但多数缺乏明确的管理办法、技术规范。一级市场的规则、规范相对成熟，土地、矿产、海域使用权出让程序比较明晰，但国有森林资源、草原资源的出让程序，以及海域海岛的招拍挂程序都缺乏统一规定，二级市场的规则、规范普遍不成熟，土地二级市场亦是如此。除土地、矿产一级市场交易平台以外，自然资源有偿使用交易平台尚不完善，没有形成规范的市场化运作。现实中国有森林资源自发无序流转、土地二级市场隐性交易现象比较普遍。

**（四）自然资源价格形成机制不完善**

目前我国尚未形成理论清晰、体系完善、统一规范的自然资源价格形成机制，除了建设用地、农用地、海域海岛以外，其余自然资源并未建立起分等定级技术规范和政府公示价格体系，另外实践中多数自然资源的交易价格不能代表其真正效用，如：工业用地价格普遍偏低，一二级市场价格差距较大；水资源费计收标准主要是水利工程运行维护和管理的费用，实际上是工程水费，没有真正反映水资源收益[7]。许多人将资源价格低廉归咎于马克思的劳动价值论，认为天然存在的自然资源没有蕴含人类的物化劳动，因此没有经济价值。这其实是对马克思关于自然资源价值思想的片面理解，没有注意到马克思该论断的前提条件和限定范围，更没有领悟到马克思产权理论和地租理论的内涵。

**四、完善自然资源有偿使用机制的思考与建议**

**（一）构建统分结合的顶层设计**

鉴于当前各类自然资源有偿使用制度建设的进程不一、差距较大，应在加强理论和机理解析的基础上，开展统一的自然资源有偿使用制度框架顶层设计，指导补齐各类自然资源的制度和政策短板。基于马克思的地租理论对六类主要自然资源的广泛适用性，构建统一的制度框架顶层设计，具体包括对有偿使用目的、依据、原则、监督管理和法律责任等进行统一规定。基于各类自然资源属性特征的差异性，在有偿使用的范围、条件、程序、价格和收益分配等方面提出差别化的规定。自然资源有偿使用政策具体内容的制定应充分考虑资源之间的三方面差异性：一是可再生资源与不可再生资源的稀缺性不同，开发利用过程对供求关系的影响不同；二是借鉴马克思《剩余价值学说史》中对土地资源两种属性的区分，自然资源可分为生产的基础要素和生产的条件两种类型，对生产的贡献作用不同；三是不同类型自然资源的经济、生态、社会使用价值有强弱之分，价值外溢和产生的外部性影响不同。

**（二）理顺权利主体间的经济关系**

推行自然资源有偿使用，既要激发市场主体活力，促进资源合理配置和高效利用；又不能片面追求政府地租收益最大化，通过产权垄断侵占企业的正常利润，进而将损失转嫁到民众，造成社会经济关系的扭曲。理顺各权利主体之间的经济关系，实质是自然资源收益的合理收取与分配。自然资源有偿使用主要涉及所有者、使用者、空间近邻者三类利益主体，理想的经济关系应是国家凭借所有权收取由自然生产力产生的超额利润和前期投资、运营管理所需的成本费用，使用者获得平均利润，空间近邻者因外部性影响获得相应补偿或者支付相应成本。按照上述原理，在收益环节侧重“效率”，应科学设计自然资源的税、费、价、金体系，并明确收取对象；在分配环节侧重“公平”，“地租”收益归国家所有而非部门所有，不仅用于弥补自然开发带来的环境、社会负效应，还应向资源产业以外的其它部门让渡剩余价值，保障不同部门按照平均利润率合理分配社会劳动[8]，央地政府根据事权、财权相匹配的原则进行收益分配，扩大地方政府权利的同时让地方成为公共风险治理的主体。

**（三）明确有偿使用范围**

现实世界中自然资源类型多样、分布广泛，不是所有的自然资源都必须或能够有偿使用，首先必须对其进行范围界定。稀缺性、有用性和产权明晰是自然资源资产界定的基本前提，因此必须加强自然资源调查监测和确权登记等基础性工作。国家作为全民利益的代表，经济效益并非唯一、首要目的，因此在让渡自然资源使用权的过程中必须进行有条件的规制。规划和用途管制是实现合理规制的重要途径，首先划定基于生态、文化等保护需要而禁止开发利用的区域，修正资本天然的逐利性；其次通过实行阶段性的自然资源开发利用总量和强度控制，明确并稳定市场预期；再者，通过设置用途管制条件，保障公益性用途在与资本竞争时享有优先使用权。同时，应对公共利益进行明确界定，防止自然资源被不合理无偿使用，当前已经不合理无偿使用的自然资源应重新划入有偿使用范围。

**（四）规范有偿使用方式**

自然资源有偿使用方式是有偿使用目的实现的决定性路径，因此，首先应坚持以自然资源保值增值为目标导向，在法律规定的基础上进一步明晰各类有偿使用方式的适用主体、条件和操作规范。其次，在现有各种有偿出让方式的基础上，根据资源类型、属性、规模等，探索出让、租赁、作价出租（入股）、授权/特许经营等多种方式相结合，以增加使用权让渡的灵活性。再者，由于自然资源的经济价值、生态价值、景观价值、文化科研价值等不同类型使用价值的实现对资源利用的形态要求不同，可能会对其它类型使用价值的实现产生限制，这种情况下应针对不同使用价值进行分开出让。另外，针对森林、草原等生态价值较高的资源类型，其抵押权的设置条件要充分论证，防止抵押权实现后被改造为经济效益高、生态价值受损的用途类型，避免与生态文明建设目标相背离。

**（五）完善有偿使用价格**

自然资源定价主要考虑四类成本，一是产权的有偿取得，二是前期勘查、开发、运营等投入成本，三是生态补偿和环境治理成本，四是弥补未来效益损失的代际使用成本。前二者通常能够通过市场机制有效反映，后二者通常难以完全被市场定价必须通过政府调节的方式纳入定价机制。首先，要尊重市场规律，充分发挥市场对资源价格的形成作用，根据对社会生产的贡献、供求关系等确定相关费用和税率，如：合理制定工业用地弹性出让价格，目前弹性年期出让价格与50年出让价格相比缺乏吸引力，本质上是由于定价没有遵循马克思提出的“土地价格是以地租为前提，按利息率推算出的价格”这一规律。其次，通过政府调节定价纠正市场失灵，对矿产资源等耗竭性资源的定价应考虑开发的代际成本，对于生态、社会等服务价值容易外溢的自然资源，定价应考虑效益溢出及相应的风险治理成本[9,10]。基于上述考虑，政府应加快推进各类自然资源等级价体系建设，健全自然资源价格评估技术规范和政府公示价格体系。

**参考文献：**

[1] 夏方舟,严金明,黄燕芬,王建强.国有草原广义有偿使用的理论探索与设计建议[J].价格理论与实践,2016(11):74-76.

[2] 张云飞.自然资源有偿使用制度[J].绿色中国,2018(21):62-65.

[3] 沈尤佳.地租理论与资源产品定价问题[J].贵州社会科学,2012(12):114-118.

[4] 当代马克思主义政治经济学十五讲[M].北京:中国人民大学出版社,2016.

[5] 朱清.关于“共同但有区别”的自然资源有偿使用制度探讨[J].国土资源情报,2017(09):3-10.

[6] 王卓然,李振华,郭旭.关于建立国有草原有偿使用制度的初步研究[J].中国畜牧业,2018(04):54-55.

[7] 吴国平,洪一平.建立水资源有偿使用机制和补偿机制的探讨[J].中国水利,2005(11):8-10.

[8] 黄小虎.当前实行有偿使用土地主要是为了理顺经济关系[J].中国土地科学,1988,2(01):26-27.

[9] 罗弘毅.公共风险视角下的国有自然资源收益分配研究[J].财政科学,2019(03):59-72.

[10] 陈曦.中国自然资源资产收益分配研究[J].中央财经大学学报,2019(05):109-120

1. 注：以已经发布的法律法规和规范性文件梳理为准。 [↑](#footnote-ref-1)