

# 考虑生态产品价值实现的自然资源 管理体制建设路径<sup>〔\*〕</sup>

宋马林<sup>1</sup>, 马晓伟<sup>2</sup>

(1. 安徽财经大学 低碳发展与碳金融实验室, 安徽 蚌埠 233030;  
2. 安徽财经大学 金融学院, 安徽 蚌埠 233030)

〔摘要〕自然资源是一国或地区经济发展的重要物质保障。建党百余年以来,在改革与发展的实践中,中国共产党在自然资源管理体制的“萌芽期”“探索期”“完善期”“深化改革期”四个阶段,与时俱进地推动体制革新,实现自然资源管理由单项资源分割管理向国有资源集中统一管理的转变。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断深化自然资源资产管理体制改革,产生了新时代中国特色生态文明建设的重大理论创新。在新的发展阶段,面对自然资源资产管理领域的新任务、新问题,应充分考虑生态产品价值实现,健全综合性自然资源监管机构,完善资源总量管理和全面节约制度,统筹推进国土空间综合整治,强化立法、监督和宣传机制,完善生态产品价值度量方案,以推进自然资源管理体制建设,为中国经济高质量发展充分赋能。

〔关键词〕自然资源管理;思想演进;体制变迁;生态产品价值实现;建设路径

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.12.016

天育物有时,地生财有限。作为人类赖以生存的必需品,自然资源供给的可持续性是社会可持续发展的重要前提。中国古代先哲很早就认识到生态资源的重要性,孔子说“子钓而不纲,弋不射宿”(《论语·述而》),荀子说“草木荣华滋硕之时,则斧斤不入山林”(《荀子·王制》),体现出天人合一的朴素思想。从全球史观的角度看,马克思尤为关注人类发展史特别是工业化进程中自然资源破坏问题。建党百余年

来,中国共产党在不同的经济发展阶段,逐步建立和完善自然资源管理体制,提升自然资源管理能力。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在全面总结经验、深入分析形势的基础上,对自然资源管理成果进行继承和发展,将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,并提出要建立健全生态产品价值实现机制,对应对我国资源环境约束趋紧、促进人与自然和谐共生具有广泛而深远的影响。2018年3月,我国重

作者简介:宋马林,管理学博士,安徽财经大学低碳发展与碳金融实验室主任、教授、博士生导师;马晓伟,经济学博士,安徽财经大学金融学院讲师。

〔\*〕本文系国家自然科学基金重点项目“自然资源资产与经济增长、经济安全的协调机制与策略研究”(71934001)的阶段性成果。

新整合各类资源管理部门职能,组建自然资源部,标志着我国自然资源管理体制改革迈出重要一步。面对日益复杂的资源环境问题,系统剖析中国资源管理思想渊源、总结历史经验,建立有利于自然资源可持续利用的长效机制,是新发展阶段进行山水林田湖草沙冰整体保护、系统修复和综合治理工作的有效途径。

## 一、中国自然资源管理的思想演进

中国的自然资源管理思想源于中华优秀传统文化,在促进马克思主义生态文明思想本土化的过程中,成为中国特色社会主义生态文明思想体系的重要组成部分。中华民族历来崇尚天人合一、道法自然,追求人与自然和谐共生,这是中国自然资源管理最朴素的思想源泉。中国共产党始终坚持以马克思主义为指导,在不同历史时期依据中国现实国情,不断探索、发展适合中国国情的自然资源管理模式,在先后形成的毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想中均体现了具有中国特色的自然资源管理思想。

### (一)中国传统文化中的“天人合一”思想

先秦以来,以儒家、道家、释家为代表的中华先哲对人与自然的关系已有参悟,儒家提出的“天人合一”哲学思想影响深远,“天”指的是除人类之外的一切自然存在物。“天人合一”即人与自然要和谐相处。此外,道家之“道法自然”“天人一体”、佛家之“众生平等”等表述虽与儒家有所不同,但其理念内核与“天人合一”相通,均是中国古代朴素的“可持续发展”思想源泉。

#### 1. 儒家之“天人合一”

自汉武帝“罢黜百家,独尊儒术”以来,儒家文化一直是中国传统文化的主流学派,其衍生的“天人合一”自然观对后世自然资源管理产生了积极影响。儒家从道德、生态伦理的角度强调四时运行、万物生长皆有其秩序,认为人类应依四时利用自然资源、爱护自然资源,才能达到天地、人的和谐统一。《礼记·中庸》有云“上律天

时,下袭水土”,“万物并育而不相害,道并行而不相悖”。《孟子·梁惠王上》又说“不违农时”“数罟不入洿池”“斧斤以时入山林”。这些论述处处体现着“顺应天时,取物以节”的思想,旨在说明物换星移、落日西沉皆不以人的意志为转移,自然万物均按照客观规律运行发展。人类能做的就是遵循自然规律,爱惜自然万物,节约自然资源。而“子钓而不纲,弋不射宿”则反映“仁民爱物”“民胞物与”的儒家之博爱。在儒家看来,顺应自然、热爱自然、尊重自然是人与自然达到和谐境界的重要前提条件。

#### 2. 道家之“道法自然”

以老子、庄子为代表的道家学派从哲学角度论述了人与自然的关系。“道”表示万物之本,是世间万物遵循的根本规律。人类作为自然界的一分子,理应遵循自然规律,不逾矩。老子指出,“人法地,地法天,天法道,道法自然。”自然无为是道的最高准则。由此形成“道法自然,无为而治”的思想,即面对自然,人类应该顺应它,不干涉其他生物群体的行为活动,让一切自然生长。在此基础上,道家进一步提出“以道观之,物无贵贱”。即从道的角度出发,世间万物没有贵贱之分。自然界是由人、环境、资源组成的统一体,任何生物都有其存在的意义和价值。道家摒弃“以人类为中心”的思想,提出“自然无为”的生态思想,为后世提供了珍贵的生态伦理智慧。

#### 3. 佛家之“众生平等”

佛家性善,主张众生平等。正所谓“上从诸佛,下至傍生,平等无所分别”。在佛家看来,各生灵并无高低之分,人们要善待生命,不杀生。这种戒杀的思想也是现代生态平衡理论的重要源泉。佛家不仅主张生命平等,还告诫人们“无情有性”,要爱自然。在佛教教义中,“郁郁黄花,无非般若;青青翠竹,尽是法身”,包括无生命的石头、有生命的植物、有情感的动物在内的“一切众生,悉有佛性”。生命是宝贵的,无论是对于人类还是动植物而言,生命只有一次。佛家慈悲,认为作为高等动物的人类更应珍爱一花一

叶,与众生平等相处,共同创建和谐的自然环境。这种悲天悯人的思想对保护生态文明具有重要借鉴意义。

中华优秀传统文化反映了中国人民最朴素、最伟大的精神追求。纵观儒、道、佛关于人与自然关系的论述,虽表述不同,却异曲同工,即人类作为自然界的重要组成部分,要与自然和谐相处,做到顺应自然、尊重自然、节约资源、维护生态平衡,切忌滥用资源、取之无度。这对新时代管理自然资源、建设生态文明具有积极指导意义。

## (二)以马克思为代表的辩证自然观

马克思主义的科学性和真理性已经在历史实践中得到充分检验。通过对自然资源毫无节制的掠夺和对生态环境的肆意破坏,资本主义能在短期内获得一定的经济利益,但这类效益具有暂时性特征。从长期看,人类将遭受更大的自然“报复”。<sup>[1]</sup>马克思关于人与自然辩证关系的论述是指导生态文明建设的理论基础,对于解决资源环境约束下的经济发展问题、缓解紧张的人地关系等具有重要的现实意义。

### 1. 生产要素理论

马克思指出,“历史本身是自然史的即自然界生成为人这一过程的一个现实部分”,<sup>[2]</sup>从这句话可以看出,自然进化产生了人类,人类属于自然界的一部分。人类从无到有,不断进化,学会捕食,学会思考,由类人猿升级为高等动物,逐渐与其他哺乳动物区分开来。人的各项器官、情感、思维皆是自然界的产物。因此,我们与自然界的关系是微妙的、不可割裂的。人类依靠双手、智慧发展科技,让自然资源为自己服务,但同时要意识到,人类活动以自然界提供的资源为基础。自然界为人类提供生产生活要素,正如马克思所说,人(和动物一样)靠无机界生活。<sup>[3]</sup>人们依靠大自然提供的阳光、空气、水等维持生命,同时又通过劳动的手段利用土地、煤炭等自然资源创造生产生活资料,实现物质交换。没有自然界,人类不可能完成生产创造。从这个角度来说,自然界是人类的衣食父母。

### 2. 生态系统破坏理论

资本主义扩张引发的对自然资源的无情掠夺,导致资源枯竭、环境污染事件频发。马克思、恩格斯在深入研究的基础上对贪婪的资本主义进行抨击,并指出,资本家出于利润最大化的目的进行生产交换,无视资源损毁或者环境损害,缺乏长远的目光。为突出资本家这种鼠目寸光行为带来的生态破坏,他们曾列举一个鲜明的西班牙种植场主的例子。<sup>[4]</sup>这个种植场主只顾眼前需求,为了获得能够使自身利益最大化的木灰,不惜烧掉森林。这种为追求短期利益而肆意破坏生态系统的自私行为直接引致草木尽毁、水土流失和生态失衡问题,甚至危及后人发展。诚然,资本主义工业化推动了社会发展、科技进步,但不可忽视的是,资本主义带来工业文明的同时,对资源毫无节制的猎取方式也极大地破坏了自然资源的生命力。对此,恩格斯告诫人类不应陶醉于对自然界的胜利,<sup>[5]</sup>强调人类生存和发展活动的前提是尊重自然规律和维持生态平衡。人类依靠自然获取能量,通过劳作进行物质交换,应敬畏自然,遵循客观规律,而不是妄想征服自然。或许我们可以不计后果谋取暂时的巨大利益,但这种后果通常是我们难以承受的。它不仅能够摧毁我们最初取得的成就,还有可能引发更大的生态灾难。

### 3. 循环经济理论

马克思、恩格斯对人与自然关系的研究具有前瞻性、系统性,在他们的著作中,不仅有关于自然为人类提供生产要素、资本扩张导致生态危机的内容,还能够观察到循环经济、绿色发展的影子。马克思指出,随着社会生产的大规模开展,有限的资源更凸显其稀缺性。与此同时,资源利用产生的肥料、人类活动产生的垃圾、动物的排泄物等等要怎么处理?马克思很早就给出了变废为宝的答案。<sup>[6]</sup>马克思指出:“化学工业提供了废物利用的最显著的例子。”<sup>[7]</sup>马克思将废物原料资源化的想法,暗含通过技术手段控制环境污染、实现资源可持续利用的理念,这与现代循环

经济、绿色发展的要求不谋而合。

马克思、恩格斯以先进的思想武器深刻剖析人与自然的辩证关系,这对于当代自然资源管理具有举足轻重的理论意义与现实意义。在理论上,以马克思为代表的辩证自然观向我们揭示了人与自然之间的本质规律,为社会生产提供理论指导,同时也是我们党历代领导者谋划可持续发展战略的重要理论渊源。在实践方面,以马克思为代表的辩证自然观为我们提供了缓解资源短缺、环境污染的方法,具体包括利用科技手段发展循环经济,摒弃资本主义对资源的私人占有思想,顺应自然发展规律,与自然和谐相处等。

### (三)自然资源管理思想初探

马克思关于人与自然关系的辩证论述,对于指导中国社会主义建设产生了广泛而深远的影响。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体在吸收马克思主义思想精髓的基础上,结合中国革命斗争和社会主义改造的特殊国情,辩证吸收荀子“制天命而用之”的哲学思想,提出“人定胜天”,意在强调发挥人的主观能动性利用自然、改造自然。同时,毛泽东也受到中国传统文化中“天人合一”思想的影响,不仅注重自然灾害防治和改造利用自然,同时也重视保护自然资源,提出“水利是农业的命脉”,<sup>[8]</sup>号召“绿化祖国”,<sup>[9]</sup>发展了具有中国特色的自然资源管理思想。

#### 1. 辩证的主客体关系

在毛泽东看来,最初人们并不能将自己同外界区分开来。伴随制造水平和加工技艺的不断提高,先进工具得以创造与完善,在有效提升人类生产能力的同时,人逐渐使自己区别于自然界。<sup>[10]</sup>在这里,毛泽东强调了生产活动的重要性。也就是说,在人类初期,人与自然是无区别的整体。随着劳动、物质生产活动等实践的开展,人类逐步揭示自然的奥秘,了解自然的本质,将自己从自然界解放出来。随着研究的深入,毛泽东进一步发现,“人类同时是自然界和社会的奴隶,又是它们的主人”。<sup>[11]</sup>毛泽东在吸收了“天

人合一”的哲学思想、马克思主义辩证自然观的生态思想的基础上,独辟蹊径地从主体、客体的角度论述了人与自然之间的辩证关系。一方面,人类诞生于自然,要顺应自然,但同时要克服盲目性、把握自然规律,成为自然界的主人,让自然界为自己服务。另一方面,人类所需的生产生活资料由自然提供。然而,毛泽东强调人类主观能动性的重要作用,<sup>[12]</sup>认为即使力量薄弱,也能对自然界产生一定的影响,即使影响较小,我们也要去做。毛泽东开天辟地的精神,在此可见一斑。

#### 2. “向自然界开战”

为尽快摆脱积贫积弱的落后面貌,新中国成立初期,加快社会主义生产建设、保障国计民生是党面临的阶段性历史任务。长期革命斗争中形成的不怕吃苦、不惧困难的民族精神也激励着中国人重新审视人与自然的关系。毛泽东提出“向自然界开战”,<sup>[13]</sup>但他并非把自然界看作我们的敌人,而是他充分相信人的主观能动性的作用,认为“人定胜天”,人类在斗争的过程中把握自然规律,克服自然灾害影响,从而更好地利用自然,改造自然。新中国成立之初,中国水利系统尚未完善,频繁的水旱灾害不仅威胁人民群众的生命安全,也严重制约了农业生产。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体高度重视水旱灾害治理,动员广大干部群众开展大规模水利建设,不仅将兴修水利、防洪抗旱写入《共同纲领》,还在淮河治理、荆江分洪工程、黄河治理等重大水利工程建设中取得辉煌成就。此外,毛泽东认为,要提高人的认知能力,依靠科学技术了解自然、克服困难、改造自然。他强调,我们不能总是模仿别人,亦步亦趋,而应该打破常规,利用先进的生产技术尽早把我国建设成为社会主义现代化强国。正是第一代领导人这种敢为天下先的创新精神,为中国特色社会主义现代化强国道路打下了坚实的基础。

#### 3. 统筹兼顾、适当安排

毛泽东在领导全党、全国各族人民探索社会主义现代化道路时提出“统筹兼顾、适当安排”

的发展方针。<sup>[14]</sup>毛泽东强调,“这里所说的统筹兼顾,是指对于六亿人口的统筹兼顾。”<sup>[15]</sup>在开发、管理自然资源时,毛泽东提出五业平衡(农林牧副渔五业综合平衡<sup>[16]</sup>)、突出林业(在一切可能的地方,均要按规格种起树来,实行绿化<sup>[17]</sup>)、重视水利(水利是农业的命脉<sup>[18]</sup>)的主张。除此之外,毛泽东时期提出的水力发电、<sup>[19]</sup>南水北调<sup>[20]</sup>等宏大构想均对当今节约水电、保护资源等可持续发展战略举措具有重要的指导意义。

在特殊的历史背景下,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体领导人民开发、利用自然资源,强调人的主观能动性,提出“人定胜天”“统筹兼顾”“绿化祖国”“兴修水利”等创新的指导思想,极大地推动了自然资源管理体制的发展。

#### (四)科学环保、依法环保思想

党的十一届三中全会之后,全党全国的工作重心转移到以经济建设为中心。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体在吸收中国传统生态哲学思想、马克思主义、毛泽东思想的基础上,结合中国改革开放和经济发展的背景,建立了较为科学系统的生态环境保护法制体系。

##### 1. 重视人口素质提升和资源保护利用

作为改革开放和现代化建设的总设计师,邓小平对于自然资源管理有着高屋建瓴的看法,多次表达“人口—经济—环境”和谐发展的思想。1979年3月,邓小平一针见血地指出中国“底子薄”“人口多,耕地少”,<sup>[21]</sup>许多资源没有开采和使用,现实的生产资料还有待挖掘。人口过多的现实加剧了社会经济发展对自然资源的过度消耗和对生态环境的严重破坏,制约了中国现代化建设进程。邓小平认为国力强弱取决于劳动者的素质,人才资源优势是一国独一无二的竞争力。<sup>[22]</sup>因此,为了缓解环境压力,促进经济可持续发展,邓小平提出控制人口、提高素质的方针。除此之外,邓小平独具慧眼,指出资源相对不足和利用效率偏低也是制约经济发展的因素之一,提出要开源节流,合理利用资源。他说:“我们有

丰富的资源……这些资源要是开发出来,就是了不起的力量。”<sup>[23]</sup>同时,邓小平指出,良好的生态环境能够产生额外的经济价值,要坚决杜绝浪费电力、原材料的企业存在,保护资源,促进经济与环境协调发展。

##### 2. 依靠科技手段利用自然资源

邓小平认为科学技术是第一生产力。<sup>[24]</sup>科学技术是使新能源发展和环境保护相兼容的重要手段,有助于改善农村能源使用问题、实现生态环境保护;<sup>[25]</sup>同时,新科学技术的提出能够促进农业产业和社会经济发展,<sup>[26]</sup>是推动现代化建设的核心驱动力。在邓小平的指导下,我国大力发展科技教育,攻克遗传育种等技术难题。时至今日,邓小平关于科技创新的思想仍然在引导着我们发展循环技术、绿色技术等,以提高资源利用率,防控环境污染,实现经济环境协调发展。

##### 3. 依靠法律手段保护自然资源

邓小平尤为重视法律的作用。<sup>[27]</sup>在邓小平的指导下,环境立法工作在各个领域迅速开展,1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布,其他各类自然资源单行法,如《海洋环境保护法》《森林法》《草原法》等相继颁布实施。各环境保护机构,如国家环保局相继建立。不仅如此,邓小平认为保护自然资源要限制人口增长。1978年《宪法》规定“国家提倡和推行计划生育”。1982年,“实行计划生育”正式成为我国的一项基本国策。计划生育政策有效缓解了人口增长和资源有限之间的矛盾。<sup>[28]</sup>自然资源管理法律和相应机构的诞生,标志着我国走向了依法治理资源环境的道路,这为保护资源、整顿污染提供了法律准绳。

以邓小平同志为核心的党中央在深刻把握社会发展规律的基础上,强调调整人口政策以适应自然、凭借科技手段利用自然、依靠法律手段保护自然,促进人口与生态复合系统协同发展。

#### (五)可持续发展战略

党的十一届三中全会以来,工业化进程加速导致中国经济增长与环境保护之间的矛盾日益

尖锐,如何破解经济发展与环境污染之间的困境成为亟待解决的重要问题。在此背景下,以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体在吸取历史经验的基础上,围绕人口、经济、资源环境协调发展提出了诸多真知灼见,采取了一系列有力的自然资源保护措施。1995年,在中共十四届五中全会上,江泽民强调“在现代化建设中,必须把实现可持续发展作为一个重大战略”,这一惠及子孙后代的战略性举措,丰富发展了中国特色社会主义的自然资源管理思想。

### 1. 退耕还林

在不断提升对外开放水平,加快经济建设步伐的同时,党和国家领导人敏锐地观察到日益严峻的生态危机。对此,江泽民提出了“退耕还林”的思想决策,<sup>[29]</sup>20世纪90年代起,他不断强调植树造林的重要性。他认为,我们必须重视植树造林工作,遏制水土流失,“这是关系到中华民族下个世纪发展和千秋万代的大事”。<sup>[30]</sup>1997年,江泽民进一步强调,“大抓植树造林,绿化荒漠……再造一个山川秀美西北地区”。<sup>[31]</sup>江泽民坚决反对“先污染后治理”的道路,认为发展经济必须将资源环境纳入考量范围,避免为追求经济效益而产生资源损毁的局面。<sup>[32]</sup>

### 2. 实施可持续发展战略

20世纪90年代以来,江泽民多次在重要会议上强调实施可持续发展战略的重要性。<sup>[33]</sup>1997年,党的十五大报告将实施可持续发展正式纳入现代化建设的重大战略。可持续发展理念将经济增长、控制人口、资源利用和环境保护纳入系统的考虑范围,目的在于控制人口增长、节约自然资源、保护生态环境,促进经济可持续发展。可持续发展重点考虑资源环境承载力,对于改善生态环境、节约自然资源、发展循环经济产生了积极影响。

以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体充分认识到人与自然协调发展的时代要求,将“经济—人口—资源—环境”纳入发展规划,提出可持续发展战略,对建设资源节约、环境

友好的社会环境具有理论指导和实践意义。

### (六) 科学发展观

改革开放以来,中国逐步建立市场经济体制,经济发展迎来崭新的上升期。然而,“唯GDP论”的政治考核制度使得部分官员过度重视经济绩效而忽视环境保护问题,“高投入、高消耗、高排放、低效率”的传统工业化模式引致自然资源需求激增、生态环境恶化、人与自然矛盾突出等问题。如何兼顾经济发展与环境保护,成为党和中央政府亟待解决的重要课题。以胡锦涛同志为总书记的党中央提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观。“科学发展”“以人为本”“和谐社会”成为贯穿中国经济社会发展理念的新坐标。

#### 1. 提出“以人为本”发展理念

胡锦涛明确科学发展观的第一要义是发展,“发展”是对我们党和国家历史任务的高度概括,强调任何时候我们都不能止步不前,而是要不断改革发展、与时俱进。科学发展观的核心是以人为本,这深刻揭示了我们党为人民服务、为人民谋幸福的不变宗旨。“以人为本”,说明我们党以人民为中心,一切奋斗皆是为了更好地服务于人民的美好需求。人民的美好需求,不仅包括物质需求,还包括精神需求。党和国家不仅要为人民提供经济保障,还要打造和谐的自然—社会环境,建立良好的人与自然关系。

#### 2. 明确“全面协调可持续”的发展要求

“全面”指的是人口、经济、社会、环境等各方面都要发展,不能顾此失彼。“协调”指的是统筹兼顾、均衡发展。不仅要兼顾城乡发展的协调性、区域发展的协调性,更要照顾经济—资源的均衡性。“可持续”就是要保证当代人的发展不以牺牲子孙后代的需要为代价,要保证发展能够一代代地传承下去。“促进经济社会和人的全面发展”是科学发展观的最终追求,是在不断满足人民需求的基础上,兼顾经济—社会—环境的协调、可持续发展,最终实现各个环节、各个层面

的全面发展。

党的十八大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央提出“科学发展观”,全面、科学、系统地回答了关于中国发展的重大问题。“科学发展观”的提出,标志着中国共产党对可持续发展有了更高的认识。从本质上来说,科学发展观是我们党对可持续发展的继承与发扬,为构建社会主义和谐社会提供了理论指导和思想指南。

### (七)生态文明建设思想

21世纪以来,全球气候变暖、稀有物种灭绝、洪涝灾害频发等问题不断向人类敲响警钟:必须顺应自然、尊重自然、保护自然,与自然和谐相处。面对有限的自然资源,必须摒弃以往滥用乱用的方式,促进资源高效利用。2012年以来,以习近平同志为核心的党中央吸收、凝聚几代共产党人关于“人与自然”的先进思想,提出推进生态文明建设的伟大战略决策。党的十八大在“五位一体”总体布局中强调了生态文明建设的重要性;党的十九大报告明确指出,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计;党的二十大强调要“建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度”,并就此作出具体部署。内涵丰富的生态文明建设战略体现了生态文明与中国古代文明的契合性,是基于东方智慧的文明之道,标志着中国自然资源管理思想进入高度成熟阶段,彰显了道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,推动中国生态文明建设走向了新时代。

#### 1. 两山理论

2005年,习近平提出了著名的“绿水青山就是金山银山”论断。十几年来,习近平对“两山”关系不断完善,形成了内涵更为丰富的“两山理论”:既要绿水青山,又要金山银山;宁要绿水青山,不要金山银山;绿水青山就是金山银山。“两山理论”深入浅出地阐释了面对经济发展与环境保护,我们该如何取舍的问题。第一,发展经济与保护环境不是对立面,而是可以“兼而得之”。在发展经济的时候,要考虑资源环境承载力,这样既保护了环境,又发展了经济。第二,当经济、

环境出现矛盾,二者只能择其一时,我们要明确选择“绿水青山”。自然资源是经济发展的重要物质保障,若是不顾长远发展,一味地以资源消耗换取经济进步,会导致不可逆的损害,最终也发展不了经济。第三,生态资源是我们不可多得的财富,保护好生态就是保护好经济。良好的生态环境可以带来源源不断的经济财富,生态优势就变成了经济优势。著名的“两山理论”内涵层层递进,强调重视无机环境的本身价值,反映了人们思维不断进步、经济—生态向好发展的过程,是生态文明建设思想的灵魂所在,为保护自然资源提供了理论指引。

#### 2. “生命共同体”的重要论述

生态环境治理一直是习近平关注的重点。2013年,习近平关于“山水林田湖是一个生命共同体”这一论断将自然无机界的各类资源有机地联系起来。后来,习近平逐步将“草”“沙”纳入其中,指出山水林田湖草沙是一个生命共同体,<sup>[34]</sup>丰富了“共同体”的内涵。2021年7月,习近平在西藏考察时进一步提出“坚持山水林田湖草沙冰一体化保护”,<sup>[35]</sup>更加全面系统地指明了生态环保方向。习近平从全局的眼光看待自然资源,认为各类资源是一个有机整体。生态治理、自然修复不应该将山水林田湖草沙冰割裂开来,而应该意识到,森林尽失会导致水土流失,土壤受损会引发农业危机,全球变暖会使得冰川融化,进而产生物种灭绝现象。自然要素间存在普遍的内在联系,在修复治理的过程中要顺应自然规律,力求均衡。习近平指出,“人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。”<sup>[36]</sup>他生动阐释了人与自然、自然要素与自然要素之间相互影响、无法割裂的共生共荣关系。2017年,习近平在党的十九大报告中指出,人与自然是生命共同体。这是新时代党中央对马克思主义生态观、中华优秀传统文化、先进生态思想的继承和发展,<sup>[37]</sup>从根本上阐释了人与自然唇齿相依、休戚与共的一体化关系。一方面,人类与各类自然资源一样,是自然界的组成

部分;另一方面,人类与各类资源共同组成了自然界,人类与山水林田湖草沙冰是一个有机的整体。在管理、利用自然资源时,要尊重自然规律,树立长远的、可持续的眼光,既要开发自然资源,也要保护自然资源,否则最终受损的是人类自己。

### 3. “美丽中国”建设构想

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面深化自然资源管理体制,带领全国人民开启生态文明建设新征程。习近平强调,生态文明建设需要在最严格的制度、最严密的法治下开展。<sup>[38]</sup>2015年9月,中共中央政治局审议通过了《生态文明体制改革总体方案》,要求树立发展与保护相统一的理念,建立绿色、循环、低碳发展体系,为子孙后代留下蓝天净土。“美丽中国”的建设构想进一步为生态治理、环境保护指明了方向。它表明,我们建设的社会主义现代化强国不仅要经济发展水平高、人民幸福感强,更要生态环境更加优美。建设美丽中国,要以改善环境为导向,树立生态文明理念,遵照生态系统的内在规律,保护生物多样性,维护生态平衡。2018年3月,十三届全国人大一次会议表决通过了《宪法修正案》,为建设生态文明、实现美丽中国目标提供了根本遵循和法律保障。

### 4. “人类命运共同体”蕴含的全球生态价值观

面对全球范围内凸显的资源环境约束和日益紧迫的气候变化问题,习近平总书记在很多场合反复阐述构建人类命运共同体的思想,呼吁各国携手构建合作共赢的生态环境保护和治理机制。习近平指出“保护生态环境,应对气候变化,维护能源资源安全,是全球面临的共同挑战”,<sup>[39]</sup>“我们要坚持同舟共济、权责共担”。<sup>[40]</sup>习近平坚持人与自然和谐相处的理念,认为人类是自然的一部分。<sup>[41]</sup>“人类命运共同体”是站在全人类高度和面向世界范围的“持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽”的新理念,强调生态文明和资源保护利用的全球生态价值观,彰显了中国立场和中国智慧。

“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”。以习近平同志为核心的党中央在吸取前人经验的基础上,与时俱进地提出生态文明建设、两山理论、人与自然生命共同体、建设美丽中国等重要思想,提倡协调统一和有机联系,既破解了“鱼与熊掌难以兼得”的矛盾,又为新阶段统一协调管理自然资源提供了先进的理论指导。

## 二、建党以来自然资源管理体制的变迁历程

为更好地梳理在党的领导下不同历史时期的自然资源管理体制变迁历程,本文以党的历次重要会议或历史节点为依据,将中国共产党对自然资源的管理历程划分为“萌芽期——探索期——完善期——深化改革期”四个重要阶段。

(一)萌芽期(中共一大到新中国成立前夕,1921—1949年)

1921年7月23—31日,中国共产党第一次全国代表大会召开,正式宣告中国共产党成立。从中共一大到新中国成立前夕,党的工作重心一直放在新民主主义革命上,希望彻底完成革命的任务,解放全中国,但也不乏资源管理、环境保护的举措。1928年12月,中国共产党第一部成文土地法——《井冈山土地法》诞生,该法明确了竹木山的归属权以及竹木的分配、获取方式,从制度上避免了竹木资源的滥用、浪费问题。1932年3月,中华苏维埃共和国提出“实行普遍的植树运动”。植树造林,不仅能够绿化荒山野岭,还能抵挡风沙、防止水土流失,在修复山河、保护资源的基础上,增加人民群众的利益。此外,在该时期内形成的南泥湾精神也在彰显着中国共产党探索自然、顺应自然、保护自然的伟大实践。

(二)探索期(新中国成立之初到党的十一届三中全会前夕,1949—1978年)

### 1. 自然资源管理机构设置安排

新中国成立之初,百废待兴,考虑到现实国情,中国共产党决定实行计划经济体制,自然资源管理体制必然也要与之相适应。毛泽东思想以林业和水利为切入点,提出植树造林、兴修水

利、治理水患、保护环境、节约和综合利用资源等方针政策。<sup>[42]</sup>该阶段,我国围绕资源属性、产品和生产技术特征分别设置产业经济部门,并由国家统一下达任务,通过“行政命令”的方式实现自然资源的有效管理。<sup>[43]</sup>在设置国家机构方面,当新中国成立之初,党的实践经验较为匮乏之时,即初步建立了诸多机构部门,负责管理国家土地资源、矿产资源、水资源、林业资源、草原资源等。如在土地资源管理方面,国家于1949年11月成立内务部地政司,负责管理土地征用、地租、城市房地产等工作。1952年以后逐渐将相关工作移交至新成立的专业部门。如,在1952年8月建立建筑工程部,接手原属于内务部地政司的城市营建规划及考核职能。在矿产资源管理方面,党中央于1950年成立中国地质工作计划指导委员会、中国科学院地质研究所、中国科学院古生物研究所、矿产地质勘探局,负责编制地质工作方针、组织地质矿产勘探等工作。1952年,中央人民政府地质工作部成立。

## 2. 自然资源管理机构调整变迁

随着社会主义改造进入高潮期,部分产业经济部门任务过多,有必要对资源管理系统进行重新划分,并进一步细分部门类别,如将燃料工业部拆分为煤炭工业部、石油工业部等。在水资源管理方面,国家成立水利部统一领导全国水利建设事业,辅之以4个流域机构,先后成立电力工业部、水利电力部等,以防治洪涝灾害、建设安全规范的农田水利基础设施,满足安全性的生产、生活需求。随着中华人民共和国的成立及国家对部门职责的微调整合,各部门经历了新建、撤销、合并等过程,其名称、主管内容也发生了相应的变化。如,在林业管理方面,新中国根据组织法设立的中央人民政府林垦部分别于1951、1954年先后更名为中央人民政府林业部、中华人民共和国林业部。在更名为林业部的同时,原本负责的垦务工作也交由农业部负责。为更好地管理林业、林政工作,国家于1956年成立森林工业部,并于两年后将其并入林业部。同时,将管理

权下放,在各省份成立林业厅。在草原资源管理方面,将草原定义为和土地一样重要的生产资料,实行全民所有和农牧业集体经济组织集体所有、自由放牧的政策,具体的管理职能由农业、农牧部门履行。<sup>[44]</sup>与其他资源部门不同,新中国成立初期,我国尚未有专门的海洋管理机构,主要依照海洋资源的自然属性与陆地资源进行合并管理。如农业水产部门负责海洋渔业水产工作,交通部管理海上交通运输工作。至1964年7月,国家海洋局正式成立。在探索期内,我国依据资源类型建立了不同的资源管理部门,并根据需要进行动态调整,不断尝试。尽管各部门各司其职提高了资源管理效率,但也表现出明显的“分散”特征,且该阶段我国资源利用以经济建设为中心,造成的粗放型生产方式不可避免地对环境造成了损害。1973年8月,我国召开第一次全国环境保护会议,通过了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,确定了“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”的环保工作方针。<sup>[45]</sup>

(三)完善期(党的十一届三中全会到党的十八大前夕,1978—2012年)

在社会主义改造和社会主义建设阶段,中国共产党带领全国人民集中精力发展经济,在工业体系建设取得重大成就的同时,不可避免地暴露出局部环境污染加剧问题。尤其是轰轰烈烈的“大跃进”运动,极大地破坏了农村生态系统,造成粮食生产的安全危机。1978年,中国共产党将全国各族人民动员起来,实施改革开放政策,全力推进社会主义现代化建设。为确保经济建设与资源环境保护并行发展,党和国家领导人强调了完善自然资源管理的重要性。在此时期,政府工作报告、国民经济和社会发展规划(规划)、立法等领域更加重视资源环境等问题,促进了自然资源管理体制的进一步完善。

### 1. 确立环境保护为基本国策

环境保护问题是我国现代化发展中必须面

对的问题。1978年,新中国首次以根本大法的形式确定了环境保护和自然资源保护的重要地位,环境保护政策也成为公共政策体系的重要组成部分。1983年,环境保护被确定为基本国策,政府提出了“三同步”和“三统一”的环境与发展战略。<sup>[46]</sup>

## 2. 资源环境保护理念逐步明确

改革开放后,政府工作报告、国民经济和社会发展规划中有关资源环境保护问题的阐述逐渐增加。1981年,党中央提出“合理地开发和利用自然资源”的要求。<sup>[47]</sup>“六五计划”“七五计划”相继纳入环保内容并依照资源种类制定国土资源、林业资源、水资源、能源节约等不同领域的工作目标。在这一阶段,我国加大自然资源开发力度以保障工业用能、农业和生活用水,赋予了自然资源更多的经济属性,但是关于生态修复、环境质量管理等工程的重视程度不高。<sup>[48]</sup>1987年,党的十三大报告明确指出我国经济活动效益低下,要求摒弃传统的粗放经营方式,走向集约经营的轨道,降低生产要素消耗水平,提高资源利用效率,实现资源合理配置。“八五计划”和“九五计划”期间,我国继续将自然资源管理相关内容纳入计划中,对资源管理和环境保护设定的目标任务有所增加,体现了党和国家对自然资源管理的更高要求。

## 3. 健全自然资源管理立法体系

1979年9月,新中国首部以保护环境为主题的专门法律——《环境保护法(试行)》诞生。该部法律明确规定了保护自然环境、防治污染的内容和其他公害管理、环境保护机构的职责及对环境保护主体的奖惩措施等。1982年,《宪法》基于原有的环境保护条款,增加了保障自然资源合理利用、保护林木等内容。随后,我国又颁布一系列单行资源法。土地资源管理制度的主要法律依据是《土地管理法》(1986年),又辅之以其他土地管理政策和法律法规,加强宏观调控力度,不断优化和健全土地管理制度。矿产资源管理制度的主要法律依据是《矿产资源法》(1986

年)。水资源管理的法律制度基本涵盖了水资源保护和管理的主要方面和关键环节,主要法律依据有:《水污染防治法》(1984年)、《水法》(1988年)、《水土保持法》(1991年)等。林业管理的主要内容有林地管理、林木采伐管理、木材流通管理、森林资源与生态保护等,森林资源管理制度的主要法律依据为1998年修正的《森林法》。草原资源管理制度的主要法律依据是1985年出台的《草原法》。草原管理的主要内容有:在草场承载能力范围内对草地资源的可持续利用;对草原物种和生态系统的保护;对草原具有社会价值的文化遗产的保护;等等。海洋资源管理制度的主要法律依据为《海洋环境保护法》(1982年),其他法规有《海上交通安全法》《海洋倾废管理条例实施办法》《海岛保护法》等。

## 4. 初步建立自然资源有偿使用制度和问责机制

资源管理、资源配置、资源使用的主要目的在于发展经济、服务民生。我国社会主义市场经济体制日趋完善,诱发了基于市场型手段的资源管理政策的萌芽。1984年,我国开始征收资源税,税目包括煤炭、石油、天然气和铁矿石。1996年修正的《矿产资源法》确立了探矿权和采矿权的有偿使用和交易制度。根据规定,开采矿产资源必须缴纳资源税和资源补偿费。1987年,我国开始征收耕地占用税,以限制非农业建设占用耕地,促进农业的可持续发展。20世纪90年代,政府部门对资源环境的监管持续加强,采用了更加严格的命令控制型手段。同时,基于市场型管理手段的排污权交易试点工作得以开展。党和国家首先在矿产资源领域建立行政问责机制。1998年,“两控区”政策开始实行;<sup>[49]</sup>2011年国家发展改革委印发通知,批准“二省五市”(北京市、上海市、天津市、重庆市、湖北省、广东省和深圳市)开展碳交易试点工作。2005年,“十一五规划”强调加快建立生态补偿机制。命令控制型与市场型相结合的环境政策对于控制污染物排放、保护自然资源产生了有利的影响。

(四)深化改革期(党的十八大以来,2012年至今)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面深化自然资源管理体制,开创了自然资源管理的新局面。

1. 坚持人与自然和谐共生,将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局

面对日益严峻的自然资源短缺和环境污染问题,如何兼顾经济发展与资源环境保护已成为关系人类福祉的重大问题。2012年,党的十八大提出“五位一体”总体布局,从资源节约集约高效利用、水资源管理、国土空间管制、矿产资源开发利用等方面作出要求,明确了尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念在中国特色社会主义现代化建设中的重要地位。2017年,党的十九大在已有的基础上,对资源管理有了更加深刻的认识,会上强调了能源安全的重要性,并针对“推进绿色发展”“着力解决突出环境问题”“加大生态系统保护力度”“改革生态环境监管体制”等四方面问题作出顶层设计和战略部署。

2. 强化自然资源监管机制,建立生态环境损害责任终身追究制

2013年,党的十八届三中全会讨论通过了领导干部自然资源资产离任审计制度。2015年,涉及自然资源资产的离任考核工作逐渐启动。2017年,党中央明确指出领导干部离任审计时有关自然资源资产的具体要求和标准,并要求各地区各部门结合标准落实绩效考核工作。自然资源资产离任审计作为一种新的审计类型,是建设生态文明制度体系的重要组成部分,是推进中国可持续发展、加强生态文明建设的一项重大创新,有助于促进资源利用方式的根本转变与利用效率的有效提升。

3. 推进完善自然资源法制管理体系

为保护资源环境,推进生态文明建设,促进自然资源可持续利用,我国分别于2014、2015、2023年重新修订《环境保护法》《大气污染防治法》《海洋环境保护法》等法律。2018年,为保证

自然资源管理“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,我国重新修正《宪法》,将生态文明纳入国家根本大法的范畴,为资源保护提供了法律保障机制。

4. 强化自然资源资产化管理制度

2015年,党提出加快生态文明建设的目标、任务和举措,并形成了包括自然资源资产产权管理在内的“四梁八柱”生态文明制度体系。2017年,党的十九大明确提出“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构”“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”,将自然资源资产化管理上升至国家战略层面,彰显了自然资源的重要地位。

5. 推进自然资源管理机构改革,促进国家自然资源资产统一管理

2018年3月,党中央、国务院对资源管理机构作出重大调整,组建中华人民共和国自然资源部、中华人民共和国生态环境部、中华人民共和国农业农村部、中华人民共和国应急管理部、国家林业和草原局,并优化水利部职责,重新整合相关部门。各类自然资源管理部门的重新组建和整合,有助于实现山水林田湖草沙冰等自然资源的综合管理,标志着我国自然资源监管机构的改革迈上了新台阶。

6. 推动生态产品价值实现,挖掘生态系统中的自然要素价值

2021年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》,围绕自然资源确权登记、生态产品信息普查、生态产品价值评价体系构建、生态产品价值核算规范制定及应用等进行安排部署,强调了生态产品价值实现在提升人类福祉、促进城乡区域协调发展、保护修复生态环境以及实现人与自然和谐共生等方面的重要作用。党的二十大报告关于“建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度”作出具体部署,坚持环境保护优先原则,强调在生态系统功能修复和环境治理过程中实现生态产品价值增量、增加生态产品供给。

生态产品涉及生态系统和经济系统,其价值实现依赖资源、产品和资本的转化。生态产品价值实现,有助于挖掘自然要素价值、发挥市场化手段促进企业和社会各界共同参与资源开发,是推动经济社会发展全面绿色转型的新模式。

### 三、自然资源管理体制建设路径的建议

建党以来,中国共产党在总结历史经验的基础上,结合现实问题不断完善自然资源管理政策,特别是党的十八大以来,我国生态文明建设发生了转折性、全局性变化。建立健全生态产品价值实现机制,成为促进生态—经济—社会复合系统协调发展的重要路径以及“两山理论”顺利转化的核心驱动力。生态产品价值实现机制能够开拓自然要素价值向经济价值和社会价值的转化路径,对提升居民福祉、修复生态系统服务功能、推进区域经济高质量发展具有重要意义。基于此,进入新发展阶段,我国自然资源管理体制改革的建议路径应充分考虑生态产品价值实现,动员全社会力量共同参与,实现“全方位、深层次、高效率 and 多元化”的自然资源资产管理方式和价值转化。

第一,健全综合性自然资源监管机构,对自然资源实行综合化管理制度。传统的自然资源管理以分割式管理为主,根据资源种类将自然资源管理部门划分为国土、农业和水利等部门,虽然提高了自然资源统计和管理效率,但违背了自然资源“生命共同体”原则。如,作为自然资源系统的构成要素,山水林田湖草沙冰之间存在相互依存、相互影响的关系,基于人为划分部门类别的方式管理自然资源,会忽视自然要素之间的有机联系。<sup>[50]</sup>世界是一个有机的整体,人与自然、自然资源与自然资源之间存在着密不可分的整体性、统一性关系。2018年,中央政府重新组建自然资源部、生态环境部等自然资源监管部门,标志着我国资源统一管理体制的落地实施。随后,中央以政府机构改革为切入点,加快转变政府职能,强调各部门之间要团结协作、互相监

督,树立“整体与局部”的意识。在制定资源管理决策时,各部门既要关注单要素资源状况,又要将生态系统的整体性、系统性纳入考虑范围。正所谓“如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏”。<sup>[51]</sup>这必然要求厘清各部门之间的职责关系,整合部门之间的相关职能,将分工合作与统一部署相结合,对自然资源实行综合化管理制度,统筹管理自然资源、防治环境损毁事件、推进生态文明建设。

第二,考虑区域异质性,因地制宜完善自然资源管理体制。中国幅员辽阔,动植物资源的地带性、水资源的流动性、矿产资源的成矿带特征等因素使得不同区域的自然资源分布存在明显空间差异,山水林田湖草沙冰等资源通常集中于某一特定的区域。这就要求自然资源管理必须因地制宜,根据区域特征采取有的放矢的保护措施,充分发挥国土空间规划的管制作用。针对不同的管理对象,坚持宜农则农、宜林则林等,以山水林田湖草沙冰等自然区域为管理单元,按照统一的标准划定生态功能区。针对重要的生态资源,以国家公园制度为基础,建立自然保护区、风景名胜区分区等,并安排工作人员进行合理维护。针对国家级城市群,如京津冀、长三角、珠三角等,要求优化城市群内部空间格局,划定城市群发展边界,坚持经济发展与资源保护相结合。针对农田等自然资源丰富的地区,要注重协调人地关系,依托专业知识构建合理的城镇化发展格局、农耕产业格局等,划定严格的生态红线,控制开发强度,保护自然资源。

第三,完善资源总量集约化管理制度。中国地大物博,但人均资源量相对匮乏,尤其是与经济社会发展的旺盛需求相比,我国自身的自然资源供给更凸显其稀缺性。新发展阶段,中国资源约束趋紧和人均资源匮乏的现实国情决定必须实施资源总量集约化管理制度和全面节约制度。首先,建立健全山水林田湖草沙冰约束性指标体系,实行资源消耗“总量—强度”双控制度,严格

设定资源消耗上限和生态红线,建立目标责任制,将双控指标纳入地方政绩考核体系,作为各级干部评级晋升的重要依据。其次,全面落实资源节约集约循环利用制度。无论是自然资源的开发还是利用环节,均要秉承节约集约循环发展的原则,以“资源消耗最小化,资源产出最大化”为目标,满足社会发展需求。最后,要牢固树立“可持续发展”理念,因地制宜建设资源循环利用基地,对垃圾进行无害化处理和有效利用,提高废弃物循环利用水平。

第四,强化国土空间开发保护,统筹推进国土空间综合整治。自然资源部的组建有助于实现资源系统化管理。然而,现阶段我国人地矛盾突出、区域发展不平衡,国土空间布局亟待优化。统筹推进区域协调发展,解决区域资源分布不均衡矛盾迫在眉睫。一方面,明确主体功能区的基础性作用,完善国土空间开发保护制度,以主体功能区规划为基础统筹推进各类空间规划,完善生态红线,保护粮食主产区和生态功能区,控制国土空间开发强度。另一方面,完善国土空间用途管制制度,不仅要管控农用地和建设用地,更以土地用途管制为基础,管控山水林田湖草沙冰等自然资源,做到空间区域全覆盖,不断提升国土空间用途管制的治理能力,推进国土空间用途管制治理模式持续创新,形成人口、资源、环境协调发展的空间格局。

第五,完善自然资源交易机制,健全自然资源资产管理体制。生产力的发展使得自然资源的稀缺性日渐凸显,自然资源的稀缺性又决定自然资源的资产价值。<sup>[52]</sup>“绿水青山就是金山银山”不仅说明在发展经济时要注重环境保护,还反映了自然资源的资产属性。习近平强调,“要充分运用市场化手段”,“完善资源环境价格机制”。因此,要拓展自然资源资产交易的渠道,构建自由公平的市场交易机制,让市场发挥主导性作用,优化自然资源配置,促进自然资源资产保值增值。此外,我国自然资源管理部门依然存在职能交叉、资源多头管理、权责不明晰等问题,导

致所有权主体缺失、各部门之间的关系难以界定。由此可见,明晰自然资源资产产权尤为重要,有必要制定严格的权责清单,明确各类资源的产权主体和归属关系。

第六,加强立法,健全自然资源管理责任追究制度。时至今日,在党中央的正确领导下,中国的自然资源管理法体系日臻完善,但也存在以下问题:部分自然资源法律制度相对欠缺,导致自然资源监管不严格,难以形成系统协调的监管合力,不利于自然资源的开发和保护。针对这些问题,有必要建立系统完备的自然资源法律法规体系,强化各级领导干部山水林田湖草沙冰等自然资源的治理责任,统筹推进领导干部自然资源资产离任审计制度,落实领导干部推进生态文明建设的责任,建立最严格的资源环境损害责任追究制度,依法高效管理自然资源。

第七,建立及时有效的自然资源管理监督机制。自然资源部的组建有助于推动自然资源管理系统化、专业化、科学化,但也存在权力过度集中和滋生腐败的潜在风险。因此,自然资源管理还需配套实施相应的监督机制,具体包括:搭建统一有效的监督平台,充分运用现代信息技术进行平台监督,建立自然资源数据监测系统,实现各类资源管理信息共享及公共治理透明化。坚持“良法善治”,提高公众参与度,完善公众监督机制,拓展舆论监督渠道,对于群众反映的资源环境违法行为,要及时处理,及时整改。

第八,积极开展自然资源保护宣传教育活动。气候变暖、冰川融化导致资源管理和规划更加复杂化,因此,有必要加强自然资源国情和生态价值的教育,提升人们的资源环境保护意识。一方面,应充分利用网络平台、新闻媒介等开展地球日、节能周等宣传活动,面向社会公众普及资源知识。另一方面,要加强思想教育,将生态文明理念贯穿国民教育、干部培训等各方面,设立自然资源教育基地,形成“人人学资源,人人惜资源”的良好氛围。总之,社会各界要主动参与自然资源环境保护事业,加强保护资源环境的责

任感、使命感,践行垃圾分类政策,养成拒绝使用一次性餐具等习惯。

第九,完善生态产品价值度量方案,开拓价值转化和变现路径。生态产品价值实现即通过生态补偿和市场化手段对生态产品中蕴含的生态、经济和社会价值进行价值转化。因此,生态产品价值实现是一个涉及多元目标的复杂性工程,有必要结合生态系统内在动力源和社会、经济系统等外部驱动力完善生态产品价值度量方案,并基于生态价值实现难点进一步开拓生态价值转化和变现路径。一方面,应充分考虑生态产品的概念内涵、明确生态产品的存量或流量属性、统一生态产品价值核算体系与方法、落实生态空间权益确权,避免不同系统与区域之间价值核算的交叉重叠,确保度量结果在生态补偿与市场交易应用上的科学性。另一方面,应充分挖掘地区生态资源与文化供给潜力,依托生态资源优势促进地区产业生态化和农业特色化发展,立足生态人文和民俗特色开发地区旅游业、发展乡村文旅与休闲农业,推进生态产品价值增值的同时,实现城乡区域融合发展。

#### 四、结 语

“富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”目标对新时代中国自然资源管理提出更高的要求。梳理建党百余年以来的自然资源管理思想演进历程、体制变迁历程,提出考虑生态产品价值实现的自然资源管理体制建设路径,对于推进生态文明建设具有重要的参考意义。

建党以来,中国共产党将马克思主义辩证自然观与中国传统生态哲学思想相结合,形成具有中国特色、契合中国语境的自然资源管理理论体系。在中国改革与发展的实践中,中国共产党在自然资源管理体制的“萌芽期”“探索期”“完善期”“深化改革期”四个阶段,与时俱进地推动体制革新,实现自然资源管理由单项资源分割管理向国有资源集中统一管理的转变。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断深化自

然资源资产管理体制改革,产生了新时代中国特色社会主义思想的重大理论创新。在新的历史时期,针对自然资源管理面临的复杂局面和深层次问题,本文还提出具体可行的实践路径:健全综合性自然资源监管机构,对自然资源实行综合化管理制度;考虑区域异质性,因地制宜完善自然资源管理体制;完善资源总量管理和全面节约制度;强化国土空间开发保护,统筹推进国土空间综合整治;完善自然资源交易机制,健全自然资源资产管理体制;加强立法,健全环保责任追究制度;建立及时有效的监督机制;积极开展自然资源保护宣传教育活动;完善生态产品价值度量方案,开拓价值转化和变现路径。

需要指出的是,自然资源管理涉及范围广泛,具有复杂性、整体性、系统性特征,需要中央政府的顶层设计与地方政府的管理实践相结合。本文尝试在新的历史条件下探讨自然资源管理体制改革,更多的是基于宏观角度展开理论分析并提出相应对策,但在制度政策设计和实践考察的研究等层面仍有待加强。有关自然资源有偿使用制度、自然资源资产负债表的编制、自然资源权责明晰、生态产品价值实现等问题仍然值得学术界、管理部门、决策机构等进行更深入的研讨。

#### 注释:

[1]张盾:《马克思与生态文明的政治哲学基础》,《中国社会科学》2018年第12期;《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,2012年,第998页。

[2]《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社,2002年,第308页。

[3]《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,2012年,第55页。

[4]《马克思恩格斯文集》第9卷,北京:人民出版社,2009年,第562-563页。

[5]《马克思恩格斯全集》第26卷,北京:人民出版社,2014年,第769页。

[6]《马克思恩格斯全集》第33卷,北京:人民出版社,2004年,第130页。

[7]《马克思恩格斯文集》第7卷,北京:人民出版社,2009年,第117页。

[8][18]《毛泽东选集》第一卷,北京:人民出版社,1991

年,第132、132页。

[9]曹前发:《“生态兴则文明兴”——从毛泽东到习近平看中国共产党带领人民加强生态建设创造美好生活的百年征程》,中共中央党史和文献研究院, <https://www.dswxyjy.org.cn/nl/2021/1102/c423718-32271337.html>。

[10]《毛泽东文集》第三卷,北京:人民出版社,1996年,第82页。

[11][13][14][15]《毛泽东著作选读》(下册),北京:人民出版社,1986年,第846、770、783、782页。

[12]中共中央文献研究室、中共湖南省委《毛泽东早期文稿》编辑组编:《毛泽东早期文稿》,长沙:湖南出版社,1990年,第272-273页。

[16]《毛泽东论林业(新编本)》,北京:中央文献出版社,2003年,第70页。

[17]《毛泽东文集》第六卷,北京:人民出版社,1999年,第509页。

[19]盛昭瀚、刘慧敏、燕雪等:《重大工程决策“中国之治”的现代化道路——我国重大工程决策治理70年》,《管理世界》2020年第10期。

[20]尹传政:《毛泽东与新中国水利工程建设》,北京:人民出版社,2021年,第37页。

[21][22][23][26][27]《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社,1994年,第163-164、88、104、232、86、146-147页。

[24]《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,1993年,第274页。

[25]中共中央文献研究室编:《邓小平年谱:一九七五——一九九七(下)》,北京:中共中央文献出版社,2004年,第882页。

[28]孙乐强:《农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑——透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度》,《中国社会科学》2021年第6期。

[29]《近年来国家关于“退耕还林”的规定及江泽民总书记的有关指示》,内蒙古自治区人民政府网, [https://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfgb/2000n\\_5210/200001/200001/t20000101-308718.html](https://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfgb/2000n_5210/200001/200001/t20000101-308718.html)。

[30]《江泽民:植树造林是关系中华民族千秋万代的大事》,《中国林业产业》2007年第2期。

[31]江泽民:《江泽民在姜春云“关于治理水土流失建设生态农业调查报告”批示中强调——植树造林绿化荒漠建设生态农业再造一个山川秀美的西北地区》,《农村能源》1997年第6期。

[32]《江泽民文选》第一卷,北京:人民出版社,2006年,第532页。

[33]《江泽民文选》第二卷,北京:人民出版社,2006年,第25页;《江泽民文选》第三卷,北京:人民出版社,2006年,第60页。

[34]刘谟炎:《人与自然和谐共生——山水林田湖草生命共同体建设的理论与实践》,北京:人民出版社,2019年,第1页;《习近平关于“三农”工作的重要论述学习读本》,北京:人民出版社,2023年,第74页。

[35][36]习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央

文献出版社,2022年,第198、42页。

[37]耿步健、葛琰芸:《习近平关于生命共同体重要论述的逻辑理路、内涵及意义》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期。

[38]《习近平主持政治局第六次集体学习》,共产党员网, <https://news.12371.cn/2013/05/24/ART11369397485200941.shtml>。

[39]《习近平的小康情怀》,北京:人民出版社,2022年,第594页。

[40]《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》,北京:人民出版社,2014年,第10页。

[41]《携手构建合作共赢新伙伴,同心打造人类命运共同体》,人民网, <http://theory.people.com.cn/nl/2018/0104/c416126-29746010.html>。

[42]黄承梁、杨开忠、高世祥:《党的百年生态文明建设基本历程及其人民观》,《管理世界》2022年第5期。

[43]袁一仁、成金华、陈从喜:《中国自然资源管理体制改革的脉络、时代要求与实践路径》,《学习与实践》2019年第9期。

[44]吴初国、马永欢、苏利阳:《我国自然资源管理体制改革的历程概览》,《资源与人居环境》2019年第10期。

[45]《第一次全国环境保护会议》,中华人民共和国生态环境部, [https://www.mee.gov.cn/zjhb/lsj/lsj\\_zhyh/201807/t20180713\\_446637.shtml](https://www.mee.gov.cn/zjhb/lsj/lsj_zhyh/201807/t20180713_446637.shtml)。

[46]即“经济建设、城乡建设、环境建设要同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益相统一”。参见高世祥、王海芹、李维明:《改革开放40年生态文明体制改革历程与取向观察》,《改革》2018年第8期。

[47]《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》,云南省生态环境厅, [https://sthjt.yunnan.gov.cn/zcfg/lagui/gjfg/200512/t20051222\\_13360\\_wap.html](https://sthjt.yunnan.gov.cn/zcfg/lagui/gjfg/200512/t20051222_13360_wap.html)。

[48]高世祥、王海芹、李维明:《改革开放40年生态文明体制改革历程与取向观察》,《改革》2018年第8期。

[49]为控制酸雨污染严重的区域和二氧化硫污染严重的城市,在可持续发展战略思想的指导下,1998年,国家环境保护总局颁布《酸雨控制区和二氧化硫污染控制区划分方案》(简称《方案》)。两控区,即酸雨控制区和二氧化硫污染控制区。《方案》明确规定了两控区的划分基本条件和范围,提出“到2000年要遏制酸雨和二氧化硫污染恶化的趋势”“到2010年使酸雨和二氧化硫污染状况明显好转”的目标,要求限制高硫煤的开采和使用,重点治理火电厂污染,做好二氧化硫排污收费等等工作。

[50]成金华、尤喆:《“山水林田湖草是生命共同体”原则的科学内涵与实践路径》,《中国人口·资源与环境》2019年第2期。

[51]《让绿水青山造福人民泽被子孙——习近平总书记关于生态文明建设重要论述综述》,《人民日报》2021年6月3日。

[52]严金明、张东昇、夏方舟:《自然资源资产管理:理论逻辑与改革导向》,《中国土地科学》2019年第4期。

〔责任编辑:刘毅〕