

自然资源要素市场化配置的系统困境与深化路径研究

姜赛平¹，刘天科¹，周建涛²，马朋林¹，陈永朋³，杨维彬²，周静¹，张福生¹，关云鹏⁴

(1. 中国自然资源经济研究院，北京 101149；2. 贵州省第一测绘院，贵阳 550025；3. 北京师范大学环境学院，北京 100875；4. 内蒙古自治区自然资源保护与利用研究中心，呼和浩特 010010)

摘要：系统研究不同类型自然资源要素市场化改革中的差异和共性问题，对于提高自然资源要素整体配置效率、进一步激发市场主体活力、释放新发展动能具有重要现实意义。文章从法律、产权、市场流动性、价格、金融五个维度，分别分析了土地资源、矿产资源、水资源、森林资源、海洋资源市场化改革的研究进展和存在的突出问题，进而提出推动自然资源法典化综合立法，构建产权纠纷多元化解机制，建立全国统一、多品种、深层次、跨区域、多主体参与的自然资源交易平台，形成“市场决定+政府调控”的价格形成体系，开拓新型抵押物和完善抵押融资风险分担机制等对策建议。

关键词：政府与市场关系；自然资源；要素市场化配置；融合管理；二级市场

中图分类号：F205；F062.1；F124.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995（2023）

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001305

Research on Systematic Dilemmas and Deepening Paths of Market-Oriented Allocation of Natural Resource Factors

JIANG Saiping¹, LIU Tianke¹, ZHOU Jiantao², MA Penglin¹, CHEN Yongpeng³, YANG Weibin², ZHOU Jing¹, ZHANG Fusheng¹, GUAN Yunpeng⁴

(1. Chinese Academy of Natural Resource Economics, Beijing 101149, China; 2. Guizhou First Institute of Surveying and Mapping, Guiyang 550025, China; 3. School of Environment, Beijing Normal University, Beijing 100875, China; 4. Inner Mongolia Autonomous Region Research Center for Natural Resource Protection and Utilization, Hohhot 010010, China)

Abstract: A systematic study on the differential and common problems in the market-oriented reform of different types of natural resource factors is of great practical significance for improving the overall allocation efficiency of natural resource factors, further stimulating the vitality of market entities, and unleashing new development momentum. From five dimensions—legal system, property rights, market liquidity, pricing and finance—this paper analyzes the research progress and prominent problems in the market-oriented reform of land resources, mineral resources, water resources, forest resources and marine resources respectively. Furthermore, it puts forward countermeasures and suggestions, including promoting the codified and comprehensive legislation of natural resources, constructing a diversified settlement mechanism for property right disputes, establishing a nationally unified, multi-variety, integrated, cross-regional and multi-stakeholder natural resource trading platform, forming a price formation system featuring "market-based determination combined with government regulation", exploring new types of collateral, and improving the risk-sharing mechanism for mortgage financing.

收稿日期：2025-10-31；**修回日期：**2025-12-25

基金项目：自然资源部部门预算项目“自然资源‘十四五’规划编制与实施体系”（12110200000190014）；自然资源部部门预算项目“促进区域协调发展自然资源支持政策研究”（12110200000190010）；贵州省自然资源厅财政预算项目“‘十五五’时期贵州省自然资源形势研判与战略目标研究”（P520000202500030H）

作者简介：姜赛平（1992—），女，辽宁省凌源市人，中国自然资源经济研究院助理研究员，理学博士，研究方向为自然资源规划和政策。

通讯作者：刘天科（1978—），男，内蒙古自治区赤峰市人，中国自然资源经济研究院二级研究员，理学博士，研究方向为自然资源规划和政策。Email:tiankeliu@126.com。

Keywords: relationship between government and market; natural resources; market-oriented allocation of factors; integrated governance; secondary market

0 引言

自然资源是生存之基、发展之要、民生之本、生态之依，合理配置并有效管理自然资源是建设美丽中国的内在要求^[1]。政府调节和市场调节是自然资源配置的两种重要方式。政府调节通过法律、规划（计划）等手段纠正市场配置在某些领域或某些环节可能存在的“外部性”或“非公平性”，以达到帕累托最优状态；市场调节依据供求机制、竞争机制、价格机制等引导资源流向回报最高的地方，以实现短期利益最大化目标^[2-3]。正确处理好政府与市场关系是实现资源配置最优化和效益最大化的关键^[4]，其重点在于发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。2020年3月印发的《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，旨在通过市场机制实现生产要素的高效流动和优化组合，从而提高全要素生产率，推动经济社会高质量发展。

当前引入市场机制的自然资源要素包括土地资源、矿产资源、森林资源、水资源和海洋资源等，不同的自然资源要素市场化发育程度不一。土地资源市场包括建设用地使用权市场和农用地使用权市场，除国有建设用地使用权一级市场相对完善外，其他各类用地类型的一、二级市场均不够完善规范。矿产资源市场包括探矿权市场和采矿权市场，矿业权一级出让市场相对成熟，探矿权二级市场将逐步开放，采矿权市场基本成熟。海洋资源市场涉及海域使用权和无居民海岛使用权，其一、二级市场的市场化程度均有待提高^[5]。可以看出，各类自然资源二级市场发育均不够成熟。目前，土地资源、矿产资源等市场机制建设已取得显著成效，但其他自然资源资产的市场配置机制还有待完善^[6]。经济发展是各类要素组合配置的结果，某一要素的市场化改革滞后会影响到要素的整体配置效率。因此，自然资源要素市场化改革需树立系统性思维，增强各类要素、各项改革之间的衔接协调性^[7]。

现有研究多集中在单一自然资源要素市场化改革研究^[8-12]，往往忽视自然资源的整体性、动态性和多用性等特征^[13]。例如，同一区域自然资源的开发利用可能同时涉及土地资源、矿产资源和森林资源，而水资源的开发利用还经常面临跨区域问题。已有研究尚未系统厘清影响各类自然资源要素自由流动的关键障碍^[14]。完善要素市场化配置改革，需要集中力量解决各类要素市场化存在的共性问题，并根据改革难易程度有序推进^[15]。将自然资源要素视为整体，系统研究不同自然资源要素市场化改革中的差异和共性问题，通过整体施策提高自然资源配置效率，有助于进一步激发市场主体活力，释放新发展动能^[16]。为此，本文从制度基础、运行机制、稳定保障三个层面出发，选取法律、产权、市场流动性、价格、金融五个维度（简称“五维”），审视当前自然资源要素市场化改革的实践进展，剖析其中存在的主要问题，并提出相应的完善路径和对策措施。

1 自然资源要素市场化改革进展分析

1.1 法律维度：各类自然资源在法律体系建设上呈现差异化发展态势

土地资源领域法制建设相对成熟与完善，完成了《中华人民共和国土地管理法》的第三次修正，并及时更新了《中华人民共和国土地管理法实施条例》。矿产资源领域法制建设已取得长足进步，《中华人民共和国矿产资源法》的全面系统修订和施行为矿产资源合理开发利用提供了基本保障。水资源领域的法律法规仍不健全，目前主要依据《中华人民共和国水法》《取水许可和水资源费征收管理条例》和《中华人民共和国民法典》中的相关规定，部分法规历时已久，难以适应当前形势和管理需要。森林资源领域完成了《中华人民共和国森林法》的第三次修正，但现行法律法规在林权流转和森林资产评估等关键领域尚不健全，制约了森林资源多重效益的发挥^[10]。海洋资源领域要素市场化法治建设相对滞后，这与海洋资源市场化建设起步晚有很大关系。总体而言，土地资源、矿产资源法律法规完备度要高于另外三种资源，这种法律保障力度的不均衡，不仅揭示了自然资源法治化管理的进程差异，也为未来完善整体性自然资源法律体系指明了重点方向。

1.2 产权维度：各类自然资源在产权明晰方面的工作重点和推进路径各有侧重

土地资源领域通过农村集体经营性建设用地入市，以及存量、低效、闲置土地开发利用等试点，探索建设用地使用权的转让、出租、抵押机制，极大增强了土地产权的流动性与完整性。在矿产资源领域，明确了除特殊情形外，矿业权应优先采用招标、拍卖、挂牌等竞争性出让方式，以此规范矿业权配置流程；同时，持续推进“净矿”出让制度落地，并开展探明储量统一确权登记工作，着力破解矿业权与用地权交叉等长期制约行业发展的关键问题。在水资源领域，水权分配通常由政府决定，水权交易制度改革仍处于试点阶段，产权界定模糊制约了水权交易市场化进程^[17]。在森林资源领域，我国已经历了三轮集体林权制度改革，新一轮集体林权制度改革仍在进行中，从集体产权逐步向“三权”分置转型，林权市场交易不断活跃^[10]，但也存在“一地多证”等历史遗留问题，导致实际交易过程中产权纠纷不断。在海洋资源领域，海域使用权市场化出让逐渐增多但波动性较为明显，海域立体分层设权仍处于探索阶段，政策未能体现出地区性差异^[12, 18]。总体而言，土地资源与森林资源的产权市场化程度较为领先，矿产资源与海洋资源次之，水资源仍处于试点阶段，各类自然资源均存在不同程度的产权制度不完善问题，限制了自然资源二级市场交易的发展^[12, 17, 19-20]。

1.3 市场流动性维度：各类自然资源交易平台的信息化程度有所不同

土地资源领域通过土地二级市场改革与探索，创新性地研发了“线上+线下”一体化的“土地超市”交易平台——线上依托“互联网+政府”模式，精准匹配“我有地”与“我要地”的供需双方；线下联动不动产、税务等部门实现业务协同办理。这一模式对提升土地流转效率起到了显著的推动作用。矿产资源领域建立了全国性交易平台，通过“互联网+”整合全国范围内的矿产资源信息与交易服务功能，破除信息壁垒，为矿业权出让提供透明化的交易环境，为提高市场流动性提供基础支撑。水资源领域已构建国家、省、市三级水权交易平台体系，实现了交易类型全覆盖，但整体交易规模较小，市场活跃度有限。森林资源领域

构建了碳汇交易、生态产品价值实现等相关交易平台，如黑龙江“龙江绿碳”省级交易平台、湖南“碳绿潇湘”小程序、安吉两山竹林碳汇收储交易平台、浙江生态产品交易平台等，逐步激活了林业资产流动性。海洋资源领域部分省份成立了产权交易中心，但海洋资源市场交易平台建设和交易规则均较滞后，市场流动性相对较弱。总体而言，土地资源交易平台的信息化程度最高，海洋资源和水资源交易平台的信息化程度有较大提升空间。各类自然资源平台均存在交易规则不完善等问题。

1.4 价格维度：各类自然资源二级市场价格机制的成熟度呈现分异特征

土地资源二级市场已构建起价格体系基础框架且在核心领域趋于成熟，但区域成熟度分化显著，东部及核心二线城市成熟度高，价格形成机制规范。不同地类二级市场价格机制完善度不一，国有建设用地二级市场价格体系较成熟，集体经营性建设用地虽在部分地区试点成效显现，但整体推广相对缓慢，土地二级市场价格体系整体未达完全成熟状态^[21]。在矿产资源领域，以竞争方式出让矿业权的采取不低于市场基准价的竞价机制，以协议方式出让矿业权的按评估价值、市场价基准价就高确定，当前矿业权价格受政府影响较大，尚未形成以市场为主导的定价机制。在水资源领域，我国水资源二级市场（即用水权交易市场）价格体系处于初步成型但尚未成熟阶段，在用水权交易实施前，政府需结合水资源稀缺度、用水机会成本及生态补偿标准等要素，制定用水权交易基准价，交易价格以市场调节为核心但不得低于基准价。当前水资源价格机制存在严重扭曲，农业水利工程供水价格远低于成本，农业水价整体偏低，导致水资源稀缺属性难以通过价格信号有效体现。森林资源二级市场价格体系仍处于初步探索阶段，仅在部分领域形成了初步定价逻辑，远未达到成熟水平。受树种、林龄等因素差异的影响，难以形成统一的市场价格和交易标准。在海洋资源领域，目前已形成《海域价格评估技术规范》，对海域价格评估方法和海域使用权出让、抵押、转让、收回、征用评估及企业各种经济活动涉及的海域价格体系给出了评估要求，但尚未形成系统的价格体系。此外，新型资源交易（如碳汇、生态旅游等）因区域政策差异和市场需求不足难以形成统一参照。总体而言，各类自然资源二级市场均未形成完善的价格形成机制，自然资源要素价格受政府影响较大，市场机制发挥作用有限，土地资源和矿产资源价格机制的成熟度大于其他三类资源。

1.5 金融维度：各类自然资源在融资方面实践进程不一

土地资源领域主要集中在土地经营权的抵押融资研究，包括抵押融资中土地经营权价值评估^[22]、意愿影响因素^[23]、风险防范^[24]等方面，但很多试点进展不容乐观，融资难度很大。在矿产资源领域，目前我国在全球矿业金融博弈中处于弱势地位，国内矿产资源制度与绿色金融方面尚未有效衔接，矿业相关企业面临抵押融资难、抵押融资贵等问题^[25]。水资源领域主要集中在深化水利投融资改革，探索多渠道筹集水利建设资金，建立节水领域政府和银行的合作长效机制，发展政府和社会资本合作的PPP模式，推广“节水贷”“取水贷”“水权贷”等融资模式，不断推动绿色金融在水资源领域的发展^[26]。森林资源领域在“福林贷”、

公益林预收益抵押贷款、林权抵押等方面取得显著进展，形成了“资源—资产—资本”的转化路径。在海洋资源领域，国家、地方层面发布了大量关于支持蓝色金融的政策文件，为蓝色金融发展提供了强有力的政策支持，金融机构推出了蓝色债券、蓝色基金等相关产品。但从实践来看，我国蓝色金融规模仍然偏小，尚未形成多元化、市场化的融资体系^[27]。总体而言，森林领域的金融支持力度最大，形成了一批典型的案例，土地资源次之，而矿产资源、水资源和海洋资源相对滞后。

综上所述，我国自然资源要素市场化改革在五大维度上呈现明显的梯次特征：土地资源在各维度均处于领先地位，矿产资源在法律、产权与价格机制上跟进较快，森林资源在产权创新与金融赋能方面亮点突出，而水资源与海洋资源整体改革进度相对滞后。这一多维差异反映出自然资源市场化配置的复杂性与阶段性，亟需通过制度协同、平台整合与机制创新等措施，推动各类自然资源要素市场化改革向纵深发展。

2 当前自然资源要素市场化改革存在的突出问题

2.1 法律维度：自然资源综合立法紧迫

长期以来，我国自然资源采用分散管理方式，土地资源、矿产资源、水资源、森林资源、草原资源等分属不同行业部门管理，立法上多采用“单行法立法模式”，形成了《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》等相关法律。这种分部门管理和“单行法立法模式”虽然对各类自然资源的开发利用和保护起到了积极作用，但因忽视了自然资源的整体性、动态性和多用性等特征，存在同一自然资源在不同的法律文件中规定冲突、不同自然资源之间交叉重叠导致的权属纠纷、新型自然资源立法空白等问题，影响了自然资源的合理配置，从而降低自然资源利用效率。因此，亟需开展自然资源综合立法，对自然资源的概念给予科学界定，对不同自然资源间的共性问题进行识别，对同一自然资源各类形态之间的转化情况予以说明，进一步明确自然资源要素市场的法律地位，以实现自然资源的更高效配置和合理利用^[28-29]。

2.2 产权维度：产权交叉重叠现象明显

产权清晰明确是自然资源高效配置的前提。不同自然资源既存在物理、生态等属性上的差异，又存在空间、行政区域上的重叠^[30]。当前，我国自然资源产权体系已初步建立，但尚未形成统一的自然资源产权市场，存在产权边界模糊、权力束交织重叠现象。土地资源、水资源、海洋资源均涉及立体空间的使用问题，目前对同类自然资源在不同空间层次的确权，尚未形成清晰且具有法律效力的空间分层确权制度和冲突协调规则^[31-32]，这易引发同类自然资源在立体空间开发中的权利冲突，进而影响自然资源的高效配置。土地资源与森林资源、土地资源与矿产资源、矿产资源与森林资源、土地资源与海洋资源均存在空间重叠，目前对于不同自然资源重叠空间的权利确定缺乏相应的法规规定，这不但影响自然资源的配置效率，也有可能導致生态环境破坏^[5,30]。因此，亟需从整体性视角出发，将各类自然资源置于统一

的产权体系中，以解决自然资源开发利用和保护过程中的权利冲突问题。

2.3 市场流动性维度：市场交易平台和交易规则仍需健全

有效的交易平台、合理的信息共享机制和规范的交易规则有助于自然资源要素的高效配置。当前，已经上线了中国土地市场网、中国矿业交易网、中国林业产业服务与交易平台、中国水权交易所、全国公共资源交易平台等相关平台，各省份也陆续设立了相关自然资源交易平台。然而这些平台整体建设尚不完善，平台发布的供求信息相对较少，部分平台疏于维护和管理，交易信息和数据更新不及时，数据查询功能暂不可用，用户体验感差，部分平台形同虚设。目前，我国大多数的自然资源交易集中在同一地区，跨区域的自然资源交易相对较少，且同一地区不同类型的自然资源平台相互独立，导致交易信息互不共享，未能实现交易平台的横向联动、纵向贯通，不利于自然资源交易数据的统计分析^[33]。这与自然资源分部门管理的行政方式或制度惯性有很大关系，难以打破不同部门之间的行政壁垒，对自然资源数据的流动、开放、共享造成了不利影响^[34]。此外，由于各类自然资源要素市场的交易规则与配套服务尚不完善，一方面存在违规交易和隐形交易等问题^[35-36]，另一方面存在大量的“沉睡”资源资产尚未盘活问题，大大降低了自然资源的利用效率^[35]。因此，亟需树立自然资源要素市场化配置改革“一盘棋”思维，建立横向联动、纵向贯通的自然资源交易平台和明晰的交易规则，打通各类自然资源之间的配置通道^[7, 15]。

2.4 价格维度：二级市场流转价格机制尚不成熟

价格是市场机制的基本信息传递通道和调节杠杆^[3]。自然资源要素价格是在特定制度下对其使用权价值的体现。长期以来，我国主要以自然资源的经济价值为基础进行定价，为防止市场失灵，采取以政府定价为主、市场定价为辅的方式^[5, 37]。根据《自然资源价格评估通则》，自然资源主管部门会公示土地资源、海域资源等基准价，在基准价的基础上采取上下浮动的方式来定价。自然资源要素一级市场价格基本由政府调节，自然资源要素二级市场可由市场进行定价。目前，我国城市土地资源、矿产资源有偿使用制度和价格体系已相对完善，而林草等资源的有偿使用价格体系还在逐步完善中^[5]。各类自然资源要素二级市场均未建立完善的流转价格形成机制，使得自然资源要素二级市场转让费用过低或过高，难以客观、真实地反映自然资源使用权的价值。例如，不同地区土地流转价格差异较大^[38]，部分地区土地资源市场价格存在不同程度的价格倒挂现象^[39]；林地资源价格以目测估算为主，估算结果与实际价格存在较大偏差；水资源费以专家决策的形式来确定，测量标准依据尚不充分^[40]。同时，政府对价格的引导机制尚不健全，存在以行政手段干预自然资源要素流转价格的现象，导致自然资源要素流转价格扭曲^[41]。因此，亟需进一步完善自然资源要素流转的价格形成机制，合理评估自然资源价值，既要防止价格过低造成国有资产流失与资源浪费，也要避免因价格过高抑制合理需求，推高生产成本^[6]。此外，还需健全政府对价格的引导机制和市场价格风险防范机制^[38]，以促进自然资源要素价格在合理区间内平稳运行，有效防范市场风险。

2.5 金融维度：抵押融资模式有待创新

抵押融资是金融领域的一种关键融资手段，是指资金需求方以抵押物作为抵押担保，向金融机构申请并获取资金。抵押融资的关键是抵押物。自然资源要素通常以其产权作为抵押融资的担保物，当债务人无法清偿到期债务时，债权人可依法对自然资源要素的使用权进行拍卖、变卖或者折价以偿还债款。然而，在担保物竞争环境下，土地经营权、林权、海域使用权等抵押物属于弱势担保物，其信贷控制风险能力有限^[42]。土地、森林、海洋等资源因其价值受外部环境（如气候变化）、产品经济效益和市场交易机制等影响较大，市场价值确认缺乏相应的参考标准，且具有开发前期投资额大、回收周期长的特点^[12]。抵押物还可能存在损毁或灭失的风险，银行很难及时发现和管控，一旦发生风险会给银行带来巨大损失^[43]。此外，土地资源（主要是农村集体经营性建设用地）、森林资源、矿产资源、海洋资源等自然资源仍普遍存在权属界定不清问题。在此类产权抵押融资中，银行担心未来实现抵押权时会面临处置难、清偿难等风险，导致不良贷款，因而不愿贷、不敢贷。即便提供贷款，也会设置较多约束条件，且抵押率普遍偏低。目前，针对银行开展自然资源要素以产权作为抵押融资的激励政策和风险分担机制尚不成熟，金融机构对于自然资源资产抵押融资持审慎态度^[44]。因此，亟需创新抵押融资模式以拓宽融资渠道，在传统产权抵押融资模式的基础上开拓新型抵押物，在降低金融机构风险的同时满足不同经营主体的差异化融资需求^[45]。政府应对实现抵押融资的金融机构给予财政、税收等方面的优惠政策，并完善抵押融资风险分担机制，以促进自然资源要素的高效流转。

3 基于“五维”角度深化自然资源要素市场化改革的路径及对策

3.1 法律维度：推动自然资源法典化综合立法

自然资源综合立法应从顶层设计入手，确立整体性治理原则，清晰界定自然资源的概念内涵，构建产权清晰的资源产权结构体系，并界定不同所有者的职责范畴。在此基础上，对自然资源产权的主体、客体、权利内容及其变动规则进行统一规范，从而为各类自然资源单行法提供共同遵循的基础性法律框架。此举有助于化解因立法分散化所带来的规则重叠与冲突问题，并弥补相关领域的制度空白。在立法模式上，宜采用与民法典相协调的法典化立法模式，而非整合法或基本法立法模式。原因在于，整合法立法模式仅对现行单行法进行归类汇编，未能从根本上解决法律碎片化问题；基本法立法模式虽在形式上确立自然资源基本法对各单行法的统领地位，但仍难以解决各法之间的规范冲突与内容重叠问题。而法典化立法模式则要求立法者以现行成文法为基础，通过系统梳理、精简冗余、整合关联规范并填补制度缺漏，进而构建逻辑严谨、结构清晰的自然资源法典^[46]。该法典在层级上介于宪法与单行法之间，与行政法、民法等部门法位阶相当，既以宪法为依据，又对各类自然资源单行法及相关规范性文件发挥统领作用；在横向衔接上，需注重与环境保护法等相关法律的衔接协调。在立法结构方面，可设置总则与分则两部分。总则部分包括基本概念、立法目标、基本原则、基本制度及法律责任等内容；分则部分依据科学的分类标准，对各类自然资源的具体法律制度进行系统整合，提取其共同规则并构建具有针对性的规范章节。通过编纂自然资源法典，

可为自然资源的系统保护与合理利用确立一个科学规范、权责明晰的法治框架。

3.2 产权维度：构建产权纠纷多元化解机制

针对自然资源产权边界模糊、权力束交织重叠所带来的冲突问题，亟需构建跨部门、跨区域的协同治理框架，形成产权纠纷多元化解机制。在组织架构方面，建议建立由自然资源部门牵头，农业农村、水利、司法等多部门组成的联席会议机制与权属纠纷协调领导小组，明确职责分工。在工作机制方面，可借鉴安徽省金寨县化解林权登记权属交叉重叠问题的经验，采用取证、核实、化解的工作机制。其中，“取证”机制是指权属纠纷协调领导小组通过多方收集权属档案，全面梳理与辨析引发争议的自然资源权属历史沿革，严格依据相关法律法规与政策文件确定界址，并通过召开矛盾调节会等方式化解争议；“核实”机制是指权属纠纷协调领导小组及相关人员，携带专业技术人员开展现场指界，确定宗地四至，双方权利人在现场对指定的界址签字确认；“化解”机制是指对短期内难以解决的争议，可先划定争议范围、核实地块边界，设立为争议宗地并保留矢量数据，采取争议暂存与数据化管理的方式。在实施取证、核实、化解的工作机制时，可成立“三老”（老党员、老干部、老队长）专班，发挥其熟悉乡情、威信较高的优势，协助指界与调解，提升群众参与度与认可度。在技术支撑方面，强化“一张图”在权属管理中的基础作用。以第三次全国国土调查成果为底图，整合森林、土地、海域等各类数据，构建统一的自然资源管理“一张图”，实现图、属、档关联的统一产权底板，为纠纷化解提供权威依据。在制度方面，推进土地、海域等自然资源立体分层确权，明确权利性质、界限及法律关系，为自然资源全方位管理提供制度保障。

3.3 市场流动性维度：打造规范高效的自然资源要素二级市场

针对自然资源要素信息流通不畅、交易规则与配套服务尚不完善等问题，亟需构建全国统一、多品种、深层次、跨区域、多主体参与的自然资源要素交易平台。“多品种”即交易平台集合土地、矿产、水、森林、草原、海洋等各类自然资源交易信息；“深层次”即给自然资源上户口，构建自然资源全链条管理机制，包括交易前的信息发布、交易后的监督管理及后续的资源流转等信息，定期召开自然资源管理业务培训和经验交流会；“跨区域”即打破自然资源交易的区域壁垒，促进自然资源在不同区域间的合法、合规、合理交易；“多主体”即自然资源交易平台提供政府、企业、社会各界人士的不同接口，在保密原则下确保不同主体的自然资源信息获取需求。通过整合各类分散平台，构建全国统一的自然资源要素二级市场交易平台，减少信息不对称，防止隐形交易发生。在交易规则与配套制度方面，尽快明确自然资源要素二级市场的法律地位，尽量精简政策文件的原则性要求，并制定与政策文件相配套的可操作性实施细则。对于一些经过实践检验的行之有效政策条例，可通过法定程序上升为国家法律法规，加快完善产权保护、市场准入、公平竞争、收益分配和监督监管等相关基础制度，加强空白和模糊地带的规则制定，确保自然资源要素市场高效运转。

3.4 价格维度：健全自然资源要素二级市场流转价格机制

自然资源要素二级市场应构建“市场决定+政府调控”的价格形成体系，以完善市场价

格形成机制、健全政府价格引导机制和市场价格风险防范机制。在具体实践中，政府可根据区域实际确定自然资源要素流转的底价和最高限价。在底价基础上，采取市场竞争的方式，形成自然资源要素流转的市场价格。当市场价格触及最高限价时，立即启动熔断机制，既规避自然资源要素流转价格过低引致的自然资源粗放利用问题，又防范价格过高催生的“炒作”乱象。同时，建立“年度评估+动态修正”的价格动态调整机制。针对工业用地价格倒挂等现实问题，推行“弹性出让年限+阶梯地价”模式，依据土地实际使用效率实现地价动态优化。政府应强化价格信号引导功能，搭建资源价格公示平台，定期发布各类资源价格指数及趋势分析报告，为市场主体提供决策依据。政府应恪守“不下指标、不定任务、不选主体、不代签约”的权责边界，仅承担引导者和裁判员角色。此外，应构建一个多元化的宏观调控政策“工具箱”，实施分级分类的精准施策。针对价格剧烈波动、市场垄断等不同风险情景，需预设差异化的应对预案，以提升调控的针对性与有效性。同时，通过依法公开披露违法违规典型案例，发挥其警示与震慑效应，从而全面强化市场价格风险防控体系，维护二级市场流转的稳定性。

3.5 金融维度：创新自然资源要素抵押融资模式

自然资源要素抵押融资模式创新可从开拓新型抵押物和完善抵押融资风险分担机制两方面协同推进。在开拓新型抵押物方面，需突破单一抵押物局限，探索向多元化组合模式转型。例如，将传统林权、矿业权抵押，延伸为“林权+碳汇收益权质押”“矿业权抵押+矿产品预售权”等组合形态。组合抵押物价值评估采用“分类评估+加总核算”方式，不动产部分（如林权、矿业权）通过市场法、收益法或成本法评估；动产部分中，矿产等大宗性商品参考市场价格定价，林木、水产品等生物类资产借助生产模型预估其价值，碳汇等环境权益类资产则运用影子价格模型测算；最终将不动产和动产评估价值叠加，形成组合抵押物总评估值，金融机构据此设定抵押率来核定贷款额度。在完善风险分担机制方面，可构建“政府担保基金+专业担保公司+银行”三方协同模式。政府通过信用担保支持抵押物或财务指标欠佳但发展潜力大的融资主体，并以担保基金弥补抵押物处置缺口；第三方担保机构为抵押能力不足的主体提供增信服务；银行作为资金供给方负责贷款发放。三方按比例分担风险，可显著降低银行信贷风险，提升融资效率。

4 结语

自然资源具有整体性、动态性和多用性等特征，不同类型自然资源和同一类型不同空间的自然资源间的要素配置和权利实现相互影响。当前分部门管理的行政方式严重阻碍了自然资源要素的自由流动和高效配置，加强自然资源的融合管理刻不容缓。本文选取了法律、产权、市场流动性、价格、金融五个维度分析了各类自然资源研究进展和存在问题，进而基于自然资源整体性视角提出相应政策建议。五个维度间相互影响，其中法律、产权在五个维度中优先级靠前，因为只有法律上给予明确规定、产权清晰明了，才能更好地推进自然资源要素市场化改革，而目前这两个维度的研究明显滞后。此外，无论哪一维度均存在政府干预

过多、市场化主导作用不足现象。今后应进一步明确政府和市场之间的职责范围，把该还给市场的权利还给市场，政府做好裁判员角色。

由于篇幅所限，本文仅选取了五个维度进行分析，每个维度也仅选择能体现自然资源整体性的突出问题展开。今后的研究可纳入更多维度，每个维度加入更多问题进行探讨，并适当引入量化分析，以提高研究的完整性与深度。

参考文献

- [1]自然资源部. 自然资源部关于保护和永续利用自然资源扎实推进美丽中国建设的实施意见 (自 然 资 发 (2024) 150 号) [EB/OL]. (2024-08-05) [2025-09-17]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202408/content_6969604.htm.
- [2]姜赛平, 刘天科. 基于矿产资源管理视角的政府与市场关系研究[J]. 中国矿业, 2024, 33(1): 43-51.
- [3]曾铮, 刘方. “十五五”时期充分发挥市场在资源配置中的决定性作用研究[J]. 改革, 2024, 37(8): 23-34.
- [4]新华社. 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定 [EB/OL]. (2024-07-21) [2025-09-17]. https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm.
- [5]张新安, 等. 中国自然资源经济学通论[M]. 北京: 经济科学出版社, 2023.
- [6]谭荣, 沈镭, 邱少俊, 等. 新时期自然资源资产产权制度改革的实践进展与理论意义[J]. 自然资源学报, 2024, 39(11): 2525-2540.
- [7]孔祥智, 周振. 我国农村要素市场化配置改革历程、基本经验与深化路径[J]. 改革, 2020(7): 27-38.
- [8]卢为民. 我国土地二级市场存在的问题及其规范路径[J]. 城市问题, 2015(3): 31-36, 104.
- [9]许书平. 矿产资源管理改革实施情况研究[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(10): 24-29.
- [10]刘璨. 集体林权流转制度改革: 历程回顾、核心议题与路径选择[J]. 改革, 2020, 33(4): 133-147.
- [11]王亚华. 论当代中国水治理中的政府与市场关系[J]. 水利发展研究, 2022, 22(1): 20-23.
- [12]杨黎静, 何广顺. 我国海域使用权市场化配置改革面临的突出问题与对策[J]. 经济纵横, 2018(8): 96-105.
- [13]邓锋. 自然资源分类及经济特征研究[D]. 北京: 中国地质大学(北京), 2019.
- [14]贺冰清. 加快深化自然资源要素市场改革: 深入学习贯彻十九届五中全会精神[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(3): 1.
- [15]中国人民大学“完善要素市场化配置实施路径和政策举措”课题组, 陈彦斌, 王兆瑞, 等.

- 要素市场化配置的共性问题与改革总体思路[J]. 改革, 2020(7):5-16.
- [16] 欧滨, 符汝雅. 优化海南省自然资源要素市场化配置的探讨[J]. 自然资源情报, 2024, 5(6):53-58.
- [17] 许航. 水权制度改革、水资源配置与经济发展:基于农业和非农部门的实证研究[D]. 咸阳:西北农林科技大学, 2024.
- [18] 顾波军, 王敏慧, 田鹏, 等. 我国海域使用权立体分层设权政策现状与应用实践[J]. 海洋开发与管理, 2024, 41(8):3-12.
- [19] 王恒伟, 周香梅, 雷梦媛, 等. 集体经营性建设用地使用权流转纠纷实证研究:基于2020—2021年259份典型司法案例分析[J]. 土地经济研究, 2022(2):51-72.
- [20] 王书宏, 李小慧, 张丽娟, 等. 我国矿产资源产权制度问题研究[J]. 中国矿业, 2021, 30(9):16-19.
- [21] 自然资源部自然资源开发利用司. 土地二级市场改革与探索[M]. 北京:中国大地出版社, 2020.
- [22] 李晋阳. 抵押融资中农村土地经营权价值评估研究[D]. 咸阳:西北农林科技大学, 2023.
- [23] 王海涛, 孙露雨, 程金花. 基于规模与组织视角的农地承包经营权抵押融资意愿影响因素[J]. 江苏农业科学, 2019, 47(13):6-9.
- [24] 张琴, 高小玉. 农村宅基地抵押融资信用风险防范研究:基于横向监督的视角[J]. 农业经济问题, 2020(4):66-71.
- [25] 孙晓蕾, 申怡然, 盛莹婕, 等. 矿业金融的现实瓶颈、研究进展与未来方向[J]. 中国科学基金, 2025, 39(2):310-317.
- [26] 戴向前, 周飞, 杨彦明, 等. 关于水利领域发挥市场机制作用的思考[J]. 水利发展研究, 2023, 23(7):3-6.
- [27] 程保志. 蓝色金融发展的国际进程与中国实践[J]. 经济界, 2023(6):34-43.
- [28] 韩卫平, 黄锡生. “生命共同体”理念下自然资源法学概念探究[J]. 中国国土资源经济, 2025, 38(3):10-16, 45.
- [29] 祁雪瑞. 论自然资源综合立法[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(12):9-14.
- [30] 余露, 刘源. 自然资源系统治理的创新模式探索[J]. 自然资源学报, 2023, 38(9):2386-2402.
- [31] 张惠, 侯华丽. 存量建设用地立体化利用的产权管理路径研究[J/OL]. 中国国土资源经济:1-11[2025-10-25]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001206>.
- [32] 李彦平, 李晨钰, 刘大海. 海域立体分层使用的现实困境与制度完善[J]. 海洋开发与管理, 2020, 37(9):3-8.
- [33] 周维伟, 高磊. 我国水权交易平台的建设进展与对策建议[J]. 海河水利, 2020(2):11-13, 18.

- [34] 蔡继明, 郭万达. 深圳 40 年要素配置市场化改革回顾与展望 [J]. 人民论坛, 2020 (26) :38-41.
- [35] 卢现祥, 李慧. 自然资源资产产权制度改革:理论依据、基本特征与制度效应 [J]. 改革, 2021 (2) :14-28.
- [36] 国家法官学院, 最高人民法院司法案例研究院. 中国法院 2024 年度案例(土地纠纷 含环境资源纠纷) [M]. 北京:中国法制出版社, 2024.
- [37] 谭荣. 自然资源资产的价值和价格 [J]. 中国土地科学, 2023, 37 (5) :1-9.
- [38] 唐浩, 陈奕沙. 完善土地流转价格形成机制:问题、成因及路径 [J]. 农业经济与管理, 2025, 16 (2) :91-98.
- [39] 马志远. 城市工业用地二级市场转让的影响因素与机理研究 [D]. 南京:南京农业大学, 2022.
- [40] 秦长海. 水资源定价理论与方法研究 [D]. 北京:中国水利水电科学研究院, 2013.
- [41] 邢琦, 王健, 袁士超, 等. 农地经营权流转价格扭曲的政府干预效应:基于边际价格理论的实证分析 [J]. 中国土地科学, 2022, 36 (5) :40-50.
- [42] 程军国, 刘璨, 刘浩, 等. 担保品竞争:缓解林权抵押约束对农户信贷的影响 [J]. 中国农村经济, 2023 (1) :140-159.
- [43] 陈晓宇, 赵士强, 陆云楼, 等. 推进林权抵押贷款的现实困境和应对策略 [J]. 农业发展与金融, 2024 (10) :31-34.
- [44] 姜鹏, 韩一铭, 胡畔. 生物资产抵押融资博弈策略研究 [J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2025, 23 (4) :97-108.
- [45] 王韧, 胡海彬, 温娜. 普惠金融视角下农业产业链抵押贷款模式研究 [J]. 云南财经大学学报, 2025, 41 (9) :56-71.
- [46] 黄锡生, 杨睿. 法典化时代下自然资源法立法模式探究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31 (8) :101-111.