

# 基于“共同但有区别”的自然资源有偿使用制度的探究

潘丽

贵州省城乡规划设计研究院

**摘要：**在当前的情况下，自然资源只有具备一定的产权以及市场条件，在能够向资产进行有效的转化。然而，产权归属方面存在问题，市场调节机制不完善等问题导致我们国家自然资源资产有偿使用双轨制、制度框架差距以及产权竞合等问题，为了能够从根本上解决以上问题，相关自然资源的管理部门应该建立“共同但有区别”的自然资源有偿使用制度。本文结合笔者多年的工作实践经验，就基于“共同但有区别”的自然资源有偿使用制度进行了分析和思考，并提出了自己的看法和观点，通过与各位分享，希望能够给各位带来一些指导和帮助。

**关键词：**自然资源资产；有偿使用；共同但有区别；制度

## 一、自然资源资产有偿使用的主要问题

### （一）市场天然的不完善问题

在现今的阶段，自然资源转向资产的一个最为艰巨的障碍就是市场存在不完善的情况。在现实的社会生活之中，纯粹完善的市场是不存在的，通说认为，纯粹完善的市场仅仅存在于理论之中。在一个理想的市场环境之中，以下因素是必须要具备的，第一是能够满足理性人的设想，所有的厂商都通过再生产，来追求最大化的经济效益。市场上所有的人都追求效用的最大化。第二是产权分明，第三是市场的外部性能够最大限度的实现控制，在某种程度上，私人成本和社会成本保持高度的统一。第四是市场之中存在着激烈的竞争，生产者和消费者之间保持着透明的关系。第五是生产者能够自由的参与市场竞争以及自由的推出市场竞争。第六是市场要素的各个部分可以自由的流动。只有以上的要素都充分的具备，在一定程度上可以说市场是理想化的。

第一，产权不明造成资源定价存在困难。许多资源难以向资产进行转化的一个最为根本的因素就在于市场不能够清楚明确的对资源的产权进行行之有效的界定，进而使得不能准确地对各种资源进行定价。比如，许多存在于自然界的公共资源，如南极的可燃冰、公海的石油等等，因为这些自然资源的产权界定存在着诸多不确定因素，导致他们难以转化成为资产，在这样的情况下，每一个人都拥有使用权，因此容易导致过度使用，不注意保护的情况出现，加速了资源枯竭的速度。

第二，形成自然资源垄断卖方市场。基于自然资源出让所具有的特点，是一个自然垄断的卖方市场，在这样的情况下，可能会再某种程度上是资源资产的定价出现上升的趋势。在日常的实践之中，为了能够有效的进行管控，通常的情况下都会设定大量的资源准入标准，只有达到相应的标准以后，才能够进入这个门槛，通过运用这样的手段，在一定程度上显著的提升了管理的速度和效率，使的监管的成本实现了大幅度的下降，对市场的活性也起到了很好的保护作用。

第三，信息不对称挤出优质企业主体。在市场运转的过程中，有许多自然信息的获取都需要支付一定的报酬，在这样的情况下，导致不同的市场主体获得的信息存在着很大的差异性。信息的不对称导致产生了“柠檬效应”，导致大量的优质市场主体被挤出市场，那些具有良好信息和资源的市场主体往往能够获得大量的市场资源，而那些自然资源使用效率高的市场主体却面临着无自然资源资产的困境，这种情况的出现，导致市场交易的效率出现了大幅度的滑坡。

第四，利益相关方的利益分配不均匀。在使用自然资源的过程中，可能会带来各种的外部性，在诸多的外部性之中，最为显

著的表现就是对自然资源的破坏。自从新中国成立以来，我们国家的自然资源已经遭受到了巨大的破坏，如北方地区超采地下水，导致地面沉降；以及矿产开发的地质环境问题等等。

### （二）自然资源有偿使用的体制机制问题

第一，在改革开放基本国策实施以来，我们国家的经济体制由传统的计划经济逐步的转向市场经济，在这个过程中，存在着大量的行政划拨的土地、国有林场、国有草场等，这些无偿使用的自然资源资产是计划经济转向市场经济的必然结果。其中涉及到的自然资源就是我们所称的资产，他们具有明确的市场价格，并且在一定程度上他们的价值还能够不断的进行增殖，在这样的趋势下，有偿使用已经是大势所趋，不可避免。

第二，不同类型自然资源资产有偿使用的制度框架差异问题。由于在建设用地上出让、矿业权的出让、林场承包、草场承包等方面，不同的部门存在着不同的管理方式和实施着不同的策略。并且不同的管理部门往往没能形成统一的资源管理模式，导致资源的有偿使用存在着框架差别的情况，因此，为了能够避免以上不利因素的出现，相关的管理部门要对以上问题保持高度的关注。

## 二、建立“共同但有区别”的自然资源资产有偿使用制度体系

所谓“共同但有区别”的制度，顾名思义是指在自然资源资产有偿使用的制度框架下的“共同”，不同自然资源在具体的制度实施上的“有区别”。

### （一）自然资源资产有偿使用制度的“共同”

第一，自然资源资产有偿使用空间规划布局“共同”。相关的部门和工作人员通过对国土空间规划和自然资源用途进行合理的管控，在一定程度上能够使自然资源资产使用的对象变得更加的科学合理。在对自然资源进行使用的时候，必须牢牢贯彻的一个基本原则就是“在保护的过程中使用，在使用的过程中保护”的原则，只有这样，才能够与可持续发展的战略相契合。除此之外，有关的部门还应该结合国民经济发展的总体要求，对如何最大限度的利用自然资源进行统筹规划，通过采取各种行之有效的手段和措施，来使自然资源的储备工作落到实处。

第二，自然资源资产产权设置要求“共同”。在规划开发区内合理设置自然资源资产产权单位。合理的设置自然资源资产产权，通过这样的方式，对产权便捷和权利进行严厉的约束，另外，相关人员还应该对权利义务关系进行严格的约束，进而使自然资源的使用能够实现有偿化。

第三，自然资源资产有偿使用的监管服务原则“共同”。要对自然资源有偿使用的流程进行全方位的管控，通过这样的方式，最大限度的对市场的运行秩序进行严格的保护，提升资产配置的速度和效率，最终来实现促进社会福祉的良好目标。另外，要对自然资源资产的出让、转让以及利益分配进行全方位的监管，形成横到边、纵到底的监管体系。

### （二）自然资源资产有偿使用制度的“有区别”

第一，不同类型自然资源的规划价值导向“有区别”。基于自然资源自身所具有的特点，自然资源可以划分成为可再生资源以及不可再生资源，因此，在对以上资源进行使用的时候，要尽可能的做到兼顾公平和效率。毕竟二者存在着某种差异，在这样的情况下，导致基本导向这个问题上存在着某种的区别和

（下转第61页）

供的要运用于概算编制的工程量数据可能与实际有较大出入,因此需复核设计提供的工程数量表,重点复核对桥梁造价影响较大的砼和钢筋量。如果遇到工程数量表项目关键描述和图纸内容对应不上情况,应及时向设计人员提出疑问并予以确认,不能仅仅依赖于设计工程数量表进行概算编制。

八、对于工程建设其他费用,应按相应地区的最新文件执行,了解工程所在地现行的征地、拆迁等费用补偿标准,收集有关部门发布的关于项目建设管理费、建设项目前期工作咨询费、工程勘察设计费等各项工程建设其他费用的文件。对于市政桥梁工程,还需注意计取桥梁检测费用。

九、初步设计概算初步完成后,应对各项内容进行检查和审核。可建立市政桥梁工程的数据收集模板,每次概算编制完成后按照模板摘录本次工程各个部分的特征信息和造价数据,并同以往工程经验数据进行分析对比,如有与以往投资规律差异较大的部分应分析其合理性,再选择造价金额及工程量较大的子目重点复核。

十、收集经批准的可行性研究报告,重点关注经批复的可行性研究工程项目总投资及其包含的设计内容。完成初步设计概算

计算后,需与可行性研究工程项目总投资进行比较,看计算范围和内容是否一致、两者造价差异是否在允许的误差范围内。

综上所述,由于很多造价人员对桥梁工程接触较少,对桥梁结构、桥梁施工技术较为陌生,因此进行市政桥梁工程的初步设计概算编制相较于一般市政工程而言有一定的难度,编制过程中有诸多要注意的内容。造价人员应注意分析、总结并积累相关工程经验,积极参与工程实践,多深入桥梁建设现场,多熟悉桥梁施工材料,多了解桥梁施工工艺和施工方法,本着严谨、求知的态度进行概算编制工作,力求计算出较为完善较为准确的概算投资,得出较高质量的概算成果文件。

#### 参考文献

- [1]张亮波,李悦然,张红兵.城市桥梁设计概算的编制[J].建筑经济,2011(51):112-114.
- [2]沈玉妹.探究桥梁造价计算技巧与概预算的编制[J].城市道桥与防洪,2016(8):251-252.
- [3]楼晓琴.浅析路桥工程概算编制中应避免的几个问题[J].城市道桥与防洪,2016(7):260-262.

(上接第59页)

避免洞口受到外界环境因素影响。

#### (五)做好预防性养护工作

对于高速公路隧道病害问题进行有效防治还需要从预防性养护工作入手,预防性养护能够更好地实现对于高速公路隧道项目的有效管控,促使高速公路隧道项目的具体运行状态得到实时掌控,进而也就必然可以较好形成理想的应对效果,有助于促使高速公路隧道项目更为稳定可靠应用。基于此,预防性养护工作的处理应该首先把握好对于检测技术的控制,促使高速公路隧道项目的各个结构能够得到详细全面监管,有助于形成较为理想的结构问题明确效果,进而结合异常问题进行重点处理和应对,采取恰当维修手段,对于轻微问题进行修复,避免形成更为严重的病害问题。在预防性养护工作开展中,往往还需要关注于一些关键细节,尤其是对于高速公路隧道洞口结构、底板、衬砌结构以及电缆沟盖板等,都需要进行重点关注,确保预防性养护工作能够发挥出更强的价值效益。

#### 三、结束语

综上所述,高速公路隧道在长期运行管理中必然需要重点

关注于各个病害问题,详细分析各类病害问题的具体表现及其成因,进而也就可以采取较为适宜的策略进行防治处理,降低病害威胁程度。此外,为了降低这些病害问题的出现几率,针对高速公路隧道项目还应该加大监测管控力度,及时了解实施状况,进而采取适宜的预防性养护手段,促使高速公路隧道项目能够始终处于较为理想的运行状态,规避病害影响。

#### 参考文献

- [1]袁小川.山岭区公路隧道结构变形机理与处治方法研究[D].重庆交通大学,2015.
- [2]马环宇.丽攀高速公路新庄特长隧道涌水及塌方病害工程地质分析与防治对策研究[D].西南交通大学,2012.
- [3]胡建锋.高速公路隧道日常养护问题浅析[J].工程建设与设计,2018(22):98-99.
- [4]邓果禅,肖鹏.径向注浆技术在某高速公路隧道养护防水施工中的应用浅析[J].科技资讯,2018,16(29):41-42.
- [5]徐建财.浅析高速公路隧道的无损检测与养护管理技术[J].科技视界,2018(18):217-218.

(上接第55页)

同。

比如,在对可再生的资源进行使用的时候,应当贯彻永续使用的方针,所谓可再生资源,顾名思义就是能够通过自然力保持或者增加的自然资源,在这样的情况下,利用可再生资源的前提是对再远进行有效的管理,因此,在对其进行利用的时候,切忌超过环境的承载力。

第二,不同特征自然资源资产国家权益实现方式“有区别”。在一般的情况下,有两种模式能够实现自然资源资产的国家权益,分别是一次性实现以及加总实现。林业资源仅仅通过一次出让,就能够将其所有权全部完成出让。但是土地以及矿产等

自然资源,就只能通过加总出让的方式来实现,另外加总出让这种方式还需要其他的税费来让国家权益良好的实现。

#### 参考文献

- [1]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,2017,11(09):5-12.
- [2]洪思华.西部地区自然资源有偿使用与补偿机制研究[D].中南民族大学,2016.
- [3]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,2018,06(11):87-88.