

# 全民所有自然资源资产监督体系研究

李萍<sup>1</sup>, 刘玮<sup>2\*</sup>

(1. 广东省土地调查规划院, 广州 510075;

2. 广州市交通规划研究院有限公司, 广州 510030)

**摘要:**党的二十大三中全会提出“建立生态环境保护、自然资源保护利用和资产保值增值等责任考核监督制度”。完善全民所有自然资源资产监督体系, 加强所有者对代理人履行所有者职责情况的监督力度, 有利于提高自然资源资产管理效率, 实现“国家所有即全民所有”的制度设计目标。本研究从监督实施主体、监督范围、监督程序三方面, 系统分析全民所有自然资源资产监督体系现状, 总结监督体系存在问题, 从构建内外协同的监督合力、完善自然资源资产监督规范依据、规范委托人对代理人监督程序等方面提出完善全民所有自然资源资产监督体系的建议, 更好地支撑统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。

**关键词:**全民所有自然资源资产所有权; 委托代理; 监督体系; 所有者职责

**中图分类号:** F062.1      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1672-2736(2024)04-0044-8

## 0 引言

作为国有资产的重要组成部分, 全民所有自然资源资产是全体人民和子孙后代共同拥有的宝贵财富。目前, 全民所有自然资源资产所有权由国务院代表国家行使, 具体行使的自然资源国家所有权将通过分级代理的形式委托至各级地方政府, 形成“单一代表、分级行使”的模式<sup>[1]</sup>。然而, 这种层层“代理”或“分包”的制度安排, 在有效监督“缺位”情况下, 极易将全民所有自然资源资产变成地方所有、部门所有甚至个别私人所有的资源资产, 全民“所有者”地位就会被“虚置”, 在实际利用过程中引发了生态环境恶化、资源粗放利用、产权纠纷频发和开发利用行为缺乏监管等问题<sup>[1]</sup>。显然, 在生态文明建设与自然资源资产产权制度改革战略部署下, 亟需进一步理清全民所有自然资源资产监督工作定位, 发挥各方对全民所有自然资源资产监督, 为全民合理共享资源资产利益提供制度合力。在此背景下, 本研究从监督实施主体、监督范围、监督程序三方面, 系统梳理全民所有自然资源资产监督体系现状, 查缺补漏, 探索完善相关实施主体“全参与”、监督范围“全口径”覆盖和监督程序

“全过程”贯通的全民所有自然资源资产监督有效机制<sup>[2]</sup>, 更好支撑统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。

## 1 我国全民所有自然资源资产监督现状分析

### 1.1 全民所有自然资源资产监督内涵

“监督”一词最早见于“古之遣将, 上设监督之重, 下建副贰之任”, 意为监察督促。2019年中办、国办印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出“探索建立委托省级和市(地)级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度”“健全自然资源资产监管体系”。全民所有自然资源资产监督是我国自然资源国家所有权行使制度的重要内容<sup>[2]</sup>和健全自然资源资产产权体系的重要组成部分。全民所有自然资源资产监督区别于国土空间用途管制等自然资源资产管理行为, 是指基于所有权这一权利来源, 对全民所有自然资源资产所有者职责履行情况的督促检查, 即所有者对代理人履行所有者职责情况的监督<sup>[3]</sup>。全民所有自然资源资产监督体系是从监督实施主体、

监督范围、监督程序等方面加强委托人对代理人履行所有者职责情况的监督力度,提高自然资源资产管理效率,实现“国家所有即全民所有”的制度设计目标。

## 1.2 全民所有自然资源资产监督实施主体

十八届三中全会至今,自然资源资产管理领域基本形成了以行政监督为主,以权力机关、司法机关与社会公众监督为辅的多重监督机制<sup>[4]</sup>,为建构全民所有自然资源资产监督体系提供参考,如图1所示。

(1)行政监督。我国的自然资源资产具有全民所有的特性,自然资源资产的开发、利用、保护和管理等各个环节都需要通过国家的统一部署。根据委托代理关系,我国的自然资源资产所有权是由中央政府到地方政府自上而下的层层委托。政府内部监督包括国务院对地方各级政府的监督、上级政府对下级政府的监督、各级政府对同级政府部门的监督、上级行政机关对下级行政机关的监督等形式。例如,中央生态环境保护督察制度这种集所有者与监管者于一身、自上而下的政府内部监督制度,是当前我国自然资源资产监督的典型方式。

2018年,国务院组建自然资源部,吸收了国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局、国家海洋局等多个部门的部分或全部职责,负责统一行使全民所有自然资源资产所有者职责和国土空间用途管制、生态保护修复职责,标志着我国自然资源产权监督体系进入了高效集中的系统化监督时代。国家层面,自然资源部以土地督察为基础,整合了矿产、海洋、水、湿地、森林、草原等各类自然资源督察职责,建立“一办九局”自然资源督察组织架构。其中,自然资源部负责土地、矿产、海洋资源督察,国家林业和草原局负责湿地、森林、草原资源督察。自然资源部内设国家自然资源总督察办公室,下设北京、沈阳、上海、南京、济南、广州、武汉、成都、西安9个国家自然资源督察局作为派出机构,代表国家自然资源总督察履行自然资源督察职责。

自然资源部授权3个海区局,承担所辖海区内海洋自然资源和国土空间规划督察职责。国家林业和草原局派出15个森林资源监督专员办事处,承担林草领域的相关监督职责<sup>[5]</sup>。省级层面,31个省(自治区、直辖市)监督机构设置情况分为五类,第一类是设立自然资源总督察办公室;第二类是设置自然资源督察处具体承担督察任务;第三类是将自然资源督察机构挂靠在执法部门或与执法部门合并;第四类是在省自然资源厅内设督察机构;第五类为暂未设置专门的自然资源监督机构。

(2)人大监督。宪法和法律规定人民代表大会及其常务委员会对政府权力及其行使享有监督权(即人大监督权),其实施主体为各级人民代表大会及其常务委员会,是“全民”实现对政府行使自然资源国家所有权进行监督的优先制度选择<sup>[6]</sup>。目前,通过建立全层级、全口径覆盖的国有自然资源资产报告制度,标志着我国权力机关对全民自然资源产权的监督与管控力度大大增强<sup>[4]</sup>,初步实现全民对政府行使自然资源国家所有权的民主监督,使全民所有自然资源资产的保护与利用、管理与监督得到有效、更全面的保障。

(3)司法监督。司法监督,是司法机关依据宪法和有关法律对全民所有自然资源资产违法案件查处情况的特殊监督,监督主体为人民法院和人民检察院。环境公益诉讼是自然资源领域重要的司法监督形式之一<sup>[7-8]</sup>,人民检察院不仅可以充当公益诉讼起诉人的角色,当自然资源相关部门在环境公益诉讼中作为被告时,还可对自然资源相关部门提出检察建议,督促履职。当自然资源主管部门未依法全面履职,造成国家利益或者社会公共利益受到严重侵害时,由人民检察院依法立案调查;经立案调查属实的,需依法提出诉前检察建议,并督促行政机关纠正违法行为;对于自然资源主管部门在规定的时间内不积极履职,致使国家利益或者社会公共利益仍受侵害,符合起诉条件的,依法提起行政公益诉讼。

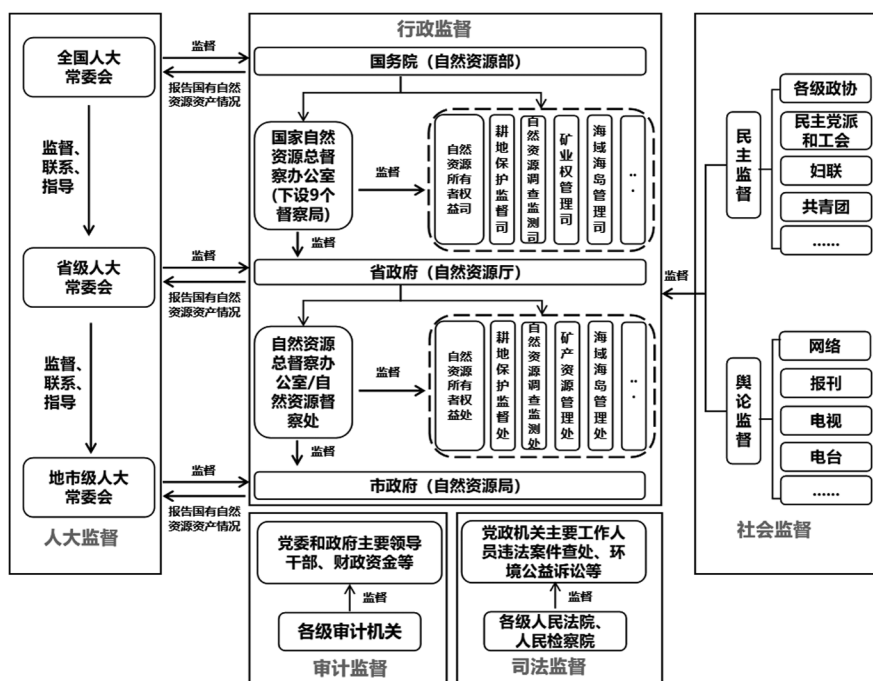


图 1 全民所有自然资源资产现行监督实施主体示意图——以自然资源管理部门为例

(4) 审计监督。自然资源资产离任审计是领导干部生态环境责任履行情况及自然资源资产管理状况的监督、评价与鉴证<sup>[9]</sup>。国家审计监督的最高机构为中华人民共和国审计署,内设自然资源和生态环境审计司,负责组织开展领导干部自然资源资产离任审计以及自然资源管理、污染防治和生态保护与修复情况审计<sup>[10]</sup>。另外,审计机关还会针对全民所有自然资源资产管理所涉及的财政资金使用情况开展专项检查<sup>[11-12]</sup>。

(5) 社会群众及舆论监督。社会群众及舆论监督,是指由社会群众团体和组织构成的民主监督,以及舆论机关对行政机关及其工作人员遵守国家法纪的舆论监督,是自然资源资产监督体系中不可或缺的一环<sup>[13]</sup>。在实践中,全民所有自然资源资产领域的社会监督主要以政府信息公开及社会舆论监督的形式进行。

### 1.3 全民所有自然资源资产监督范围

加强监督管理是保障自然资源所有权主体权益、促进资源保护利用、遏制生态环境破坏的

关键举措<sup>[14]</sup>。全民所有自然资源资产分布广泛、种类繁多、规模庞大、统计复杂,各类自然资源分属不同的行业,接受多主管部门的管理和监督。由于各类自然资源资产属性不同,不同主管部门对自然资源管理的角度和诉求也不同,如土地更偏向集约节约利用,森林、湿地注重生态价值,各类自然资源资产在监督目标、范围、技术方法等方面存在明显差异。党的二十大三中全会明确提出“完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,建立生态环境保护、自然资源保护利用和资产保值增值等责任考核监督制度”。全民所有自然资源资产监督范围从单一的监管数质变化,到逐步扩大至全民所有自然资源资产清查统计、评估核算、资产规划配置处置、收益管理等所有者职责内容监督。

### 1.4 全民所有自然资源资产监督程序

(1) 行政监督程序。各级人民政府及本级自然资源资产管理有关部门建立国有自然资源资产管理情况报告制度,按照规定每年向本级人民政府报告自然资源资产管理情况。本级人民

政府应组织相关部门对上述报告进行调研、审查,提出审查意见。审查意见应当反馈本级人民政府及本级自然资源资产管理有关部门进行研究,并据此对自然资源资产管理情况报告进行修改完善,在报告中予以回应。本级人民政府审议自然资源资产管理情况报告时,如遇特殊情况,可以依法进行质询或者组织特定问题调查委员会开展调查。

(2)人大监督程序。本级以上人民政府按照规定每年向本级人民代表大会常务委员会报告自然资源资产管理情况,采取专项报告与综合报告相结合的方式进行,接受权力机关监督。本级以上人民代表大会财政经济委员会等有关专门委员会或者常务委员会有关工作机构承担对本级人民政府自然资源资产管理情况报告的初步审议或者审查职责。初步审议或者审查意见应当提前反馈本级人民政府自然资源资产管理有关部门进行研究,并据此对自然资源资产管理情况报告进行修改完善,在报告中予以回应。

(3)审计监督程序。审计部门依照法定职责对自然资源资产管理情况开展专项审计并提出审计情况专项报告,作为政府关于年度本级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告的子报告,一并提请同级人民代表大会常务委员会审议。本级人民政府应当对上述审计报告查出的问题进行整改问责,并按照要求向本级人民代表大会常务委员会报告整改问责情况。

(4)司法监督程序。对监督发现需要开展自然资源资产损害赔偿工作的,移送省人民政府依照有关规定索赔追偿;需要提起公益诉讼的,移送检察机关等有权机关依法处理。本级人民政府及本级自然资源资产管理有关部门开展自然资源资产管理工作中,按照有关规定移送监察机关或者司法机关依法处理。

(5)社会监督程序。社会监督主要是通过政府向社会公布相关的自然资源资产管理报告、人大及上级政府的监督报告等形式,接受社会公众和舆论的监督。

## 2 全民所有自然资源资产监督体系存在的问题

### 2.1 内部监督主体身份混同,外部监督同频共振效果有待提高

所有权委托代理机制试点工作开展以来,各级自然资源管理部门依据委托代理权责依法行权履职,探索构建全民所有自然资源资产监督体系,但理论成果能转化为制度成果屈指可数,尚未形成专门针对所有权行权的监督机构<sup>[6]</sup>。归结于,目前自然资源“所有者”与“监管者”职责尚未厘清,自然资源部既要履行各类自然资源资产所有权人的角色,又要承担对各类自然资源保护与利用的监督职能,并且分置在外的监督机构难以动员,存在身份混同的乱象。除了土地和矿产由自然资源部门统一实施要素管理和监督之外,水、湿地、森林、草原等资源均受到部门的多重监督。例如,自然资源部、水利部、生态环境部对水资源均设有监督机构,也会因为资源的具体利用方式、管理事项的范围等存在差异,而将其监管权限分割,由不同的监管主体实行监管工作,各部门之间的监管之间可能存在交叉重叠,自然资源资产监管的职能职责亟待厘清。另外,全民所有自然资源资产监督是一项极具复杂性的工作,在量上,全民所有自然资源资产监督需要大量的人员完成相关资料收集与审核工作;在质上,现有的专业人员多是单类自然资源相关专业,适应这种多学科、多门类的工作需要一定的时间,外部监督主体在技术人才储备、调查取证与反馈渠道、问责机制等方面仍存在缺失或不足,也成为监督体系完善的瓶颈。

### 2.2 监督范围广泛而杂乱,程序尚未实现全环节覆盖

首先,监督资源资产类型范围广泛,全民所有自然资源资产监督涉及资源种类繁多,涉及土地等8大类自然资源资产,经营性自然资源资产和公益性自然资源资产的价值实现目标差异<sup>[15-16]</sup>,导致考核监督指标一直难产。另外,监

督管理体系范围杂乱,监督内容涉及全民所有自然资源资产清查统计、评估核算、资产规划配置处置、收益管理等所有者职责,相关的管理部门很多时候并不清楚哪些权利是所有权,哪些权力是监管权。

其次,生态文明视角下的全民所有自然资源资产监督应包括“监、防、治、育”四个方面,然而目前全民所有自然资源资产监督运行尚未形成体系化的规范依据<sup>[10]</sup>,对于监测、预防、保育等环节则相对较弱,未能实现“监防治育”四管齐下、齐头并进。此外,资产权益监督没有成熟的信息化支撑模块,整体权益管理信息化业务框架体系还未建立,难以有效支撑统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。

### 3 完善全民所有自然资源资产监督体系的建议

#### 3.1 构建内外协同的监督合力,提升自然资源资产监督效能

首先是回答“由谁监督”的问题。通过形式多样的监督,充分调动社会各界积极性和参与

度,构建完善的监督体系和网络<sup>[3]</sup>。

第一,建议仿效国有企业监事会制度,单独增设专项监督机构,在人大或国务院组织架构下设置自然资源资产重大事项决策监督委员会,人员由委托人代表、自然资源领域内专家学者、地方自然资源资产利益相关者代表组成,对自然资源资产重大事项决策做出事前评估与决策监督,如图 2 所示。政府行使自然资源国家所有权的工作涉及各种国有自然资源资产的开发、利用、保护、收益分配和使用等方面,若没有设立专门的监督机构,对自然资源国家所有权行使的监督必然存在组织不力和能力不足等问题进行解决<sup>[6]</sup>。例如,美国国会常设委员会或者临时特别委员会来监督和调查公共资产的经营状况;法国国会议员则可召集会议对涉及公共资产的各方面问题行使监督权,还可组织有关调查组或委托审计院调查行使监督权<sup>[17]</sup>。

第二,建议近期可在既有工作机构和监督方式的基础上,通过部门协调、统一规划等方法实现多种资源协同、联合督察,完善全民所有自然资源资产内部监督体系<sup>[18]</sup>。例如,俄罗斯联邦自然

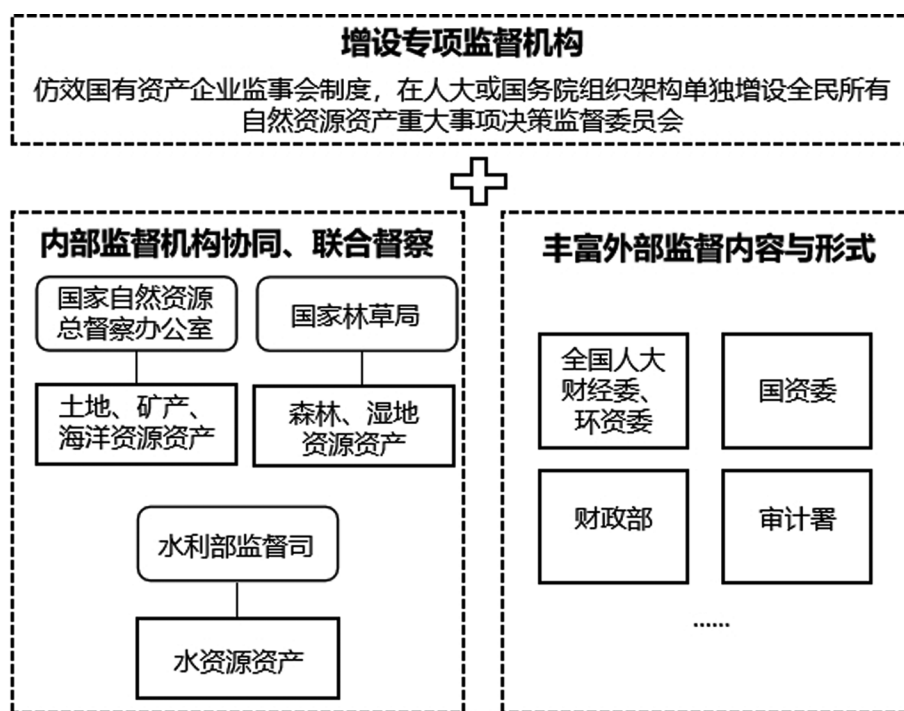


图 2 完善全民所有自然资源资产监督机构设想

资源与生态部实行决策权、监督权、执行权相分离的机构设置方式,自然资源与生态部作为俄联邦政府的决策机关,进行自然资源领域内国家政策、法律法规的制定与宏观调控,2个联邦署作为俄联邦政府的监督机关,对自然资源利用与保护实施监督管理,以保证资源的合理利用和可持续发展<sup>[19]</sup>。

第三,建议增加国资委、财政部门、审计署以及全国人大财政经济委员会、环境与资源保护委员会针对全民所有自然资源资产监督内容;通过人大报告网络直播等手段丰富监督方式,丰富外部监督机构及监督形式,促进我国权责分明、相互制衡的自然资源资产行政监督体系的建设与完善。

### 3.2 完善全民所有自然资源资产监督规范依据,规范委托人对代理人监督程序

其次是回答“监督什么”“怎么监督”的问题,促进全民所有自然资源资产监督走向制度化、规范化和可操作性的轨道。第一,建议制定《全民所有自然资源资产监督办法(试行)》,围绕生态环境保护、自然资源保护利用和资产保值增值等方面细化监督目标、对象、内容、程序和权限、责任追究。第二,在委托代理机制下,建立全民所有自然资源资产所有者职责的代理人向委托人定期报告的制度<sup>[3]</sup>。所有者职责代理履行主体作为代理人,每年就其受托的全民所有自然资源资产所有者职责履行情况及成效等,向委托人进行定期报告;对于特别重大的事项或年度内发生自然资源资产重大损害等情形,可以根据实际情况进行专项报告,接受委托人的监督。第三,允许增加规定组织听证、委托评估等监督形式。美国和法国等国家议会在监督公共资产管理时,对调查议题、调查措施、调查程序都有详细规定<sup>[17]</sup>。全民所有自然资源国家监督中涉及的环境评估、价值评估、损害评估问题,外部监督机构可能很难作出科学判断。应允许委托独立第三方评估机制,将这一监督形式制度化和规范化,比如广东省通过建立国有自然资源资产人大监督评价指标体系,并首次对国有自然资源资产

管理情况进行第三方绩效评价,使人大对政府工作的评判更加科学、更有说服力和权威性。最后,建设权益管理全链条信息化模块,集成不同业务司局在基础数据生产、资产处置等工作流中的实时监管需求,及时预警资产损害和资产不合理利用等行为,提升监管效率。探索通过大数据、云计算、区块链等自动化手段,自上而下建设支撑统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的权益监管信息化模块,提高覆盖部省市全流程、一体化、数字化的权益监督能力,实现信息互通、监管协同。

## 4 结论

全民所有自然资源资产作为我国全体人民共同拥有的宝贵财富,其监督体系的构建与完善至关重要。在新时代背景下,为响应国家战略要求,不断深化自然资源资产产权制度改革,需要进一步健全全民所有自然资源资产监督体系。本研究从监督实施主体、监督范围、监督程序三方面提出改进建议:(1)构建内外协同的监督合力,提升自然资源资产监督效能;(2)完善全民所有自然资源资产监督规范依据,规范委托人对代理人监督程序。实现多种监督类型贯通融合,提升监督质效,更好地支撑统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。

### 参考文献(References):

- [1] 谭荣.自然资源资产产权制度改革和体系建设思考[J].中国土地科学,2021,35(01):1-9.
- [2] 叶榭平.自然资源国家所有权行使人大监督的理论逻辑[J].法学,2018,68(05):74-84.
- [3] 自然资源部自然资源所有者权益司编.全民所有自然资源资产所有者权益管理[M].北京:商务印书馆,2023.
- [4] 屈茂辉,张媿.我国自然资源产权监督制度探析[J].河南科技大学学报(社会科学版),2020,38(04):82-88.
- [5] 张世良,刘伯恩,李青青.关于完善省级自然资源督察制度的若干思考[J].中国国土资源经济,2023,36(02):47-54.

- [6] 叶楹平. 完善自然资源国家所有权行使人大监督立法的法理思考[J]. 学术月刊, 2018, 50 (06): 78 - 88.
- [7] 陈天昊, 徐玮, 盛誉. 有为政府如何接受司法监督——研究框架、中国实践与研究展望[J]. 公共管理评论, 2024, 6(02): 211 - 239.
- [8] 杨留强. 省人大监察司法委以实践创新推进新时代人大司法监督工作[J]. 共产党员(河北), 2024, 66(06): 29 - 30.
- [9] 刘明辉, 孙冀萍. 论自然资源资产离任审计评价体系的构建[J]. 商业会计, 2016, 44(18): 12 - 15.
- [10] 唐雪梅, 陈希晖, 张展. 我国政府绩效审计的演进与可持续发展: 基于四十年探索实践[J]. 商业会计, 2023, 44(24): 72 - 77.
- [11] Yan Kai, Chen Zhiwu, Wang Jingang, et al. The power from folk monitoring: Leading Officials' Natural Resources Accountability Audit (NRAA) and corporate ESG performance [J]. Finance Research Letters. Volume, 2023, 58, Issue PC . 2023.
- [12] Jiang Cailou, Liu Rong, Han Jie. Does accountability audit of natural resource promote corporate environmental performance? An external supervision perspective[J]. Environment, Development and Sustainability, 2022, 25(09): 9417 - 9438.
- [13] 李兆东, 巫心培. 舆论监督对自然资源资产离任审计的促进作用研究[J]. 会计之友, 2020, 41 (04): 21 - 25.
- [14] 宋马林, 崔连标, 周远翔. 中国自然资源管理体制与制度: 现状、问题及展望[J]. 自然资源学报, 2022, 37(01): 1 - 16.
- [15] 杨世忠. 论自然资源资产的保值与增值[J]. 财务研究, 2023, 44(01): 26 - 35.
- [16] 郑枫静. 全民所有自然资源资产所有权委托代理机制研究[D]. 昆明: 云南财经大学, 2024, 1 - 37.
- [17] 韩中节. 国有资本运营的法律治理研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2009 : 1 - 139.
- [18] 姜闻远, 陈海嵩. 中国自然资源督察体系完善的规范路径[J]. 自然资源学报, 2022, 37(12): 3073 - 3087.
- [19] 俄罗斯联邦自然资源利用监督署. 职能与权限[EB/OL]. (2015 - 11 - 16) [2016 - 01 - 06]. <http://rpn.gov.ru/node/120>.

---

#### 作者简介:

第一作者:李萍,1995年生,女,安徽望江人,硕士,广东省土地调查规划院,工程师,主要研究方向为土地资源管理。Email:1452338628@qq.com;  
 通讯作者:刘玮,1985年生,男,湖南株洲人,本科,广州市交通规划研究院有限公司,高级工程师,主要研究方向为城市规划。Email:250267575@qq.com

---

## Research on the Supervision System of Natural Resource Assets Owned by the Whole People

LI Ping<sup>1</sup>, LIU Wei<sup>2\*</sup>

(1. Guangdong Provincial Institute of Land Surveying & Planning, Guangzhou 510075, China;

2. Guangzhou Transportation Planning Research Institute Co., Ltd. Guangzhou 510030, China)

**Abstract:** the system of responsibility assessment and supervision for ecological environmental protection, natural resource conservation and utilization, and value asset preservation and appreciation is proposed at the Third Plenary Session of the 20th National Congress of CPC. Improving the supervision system of natural resource assets owned by the whole people will enhance the supervision of the asset owners over the duties of the agents, which will improve the efficiency of natural resource asset management and achieve the goal of the system, namely that state ownership equals to the ownership by the whole people. This study systematically analyzes the current situation of the supervision system for the natural resource assets owned by the whole people from the perspectives of the implementation subjects, supervision scope and procedures, and summarizes the existing problems of the supervision system, and finally puts forward the suggestions for improving the supervision system of the natural resource assets owned by the whole people, which requires internally and externally building a synergistic force of supervision, improving the normative and legal basis for supervision and standardizing the supervision procedures of the principal. These suggestions are expected to support the unified performance of the owner's responsibilities for natural resource assets owned by the whole people.

**Key words:** ownership of natural resource assets owned by the whole people; principal agent; supervision system; owners' responsibilities