

DOI: 10.13718/j.cnki.xdzk.2026.04.007

杨庆媛, 李政, 张晶渝, 等. 自然资源资产价值实现的理论逻辑与创新模式研究 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2026, 48(4): 94-106.

自然资源资产价值实现的理论逻辑与创新模式研究

杨庆媛^{1,2,3}, 李政^{1,2,4}, 张晶渝^{1,2},
苏康传^{1,2}, 杨人豪^{1,2}, 孙一文^{1,2}

- 西南大学 地理科学学院/重庆金佛山喀斯特生态系统国家野外科学观测研究站, 重庆 400715;
- 西南大学 西部乡村可持续发展新文科实验室, 重庆 400715;
- 自然资源部国土空间规划监测评估预警重点实验室, 重庆 401147;
- 四川省自然资源资产储备中心, 四川 成都 610074

摘要: 自然资源资产价值实现是推动“绿水青山”向“金山银山”转化, 促进人与自然和谐共生的关键路径。本研究以马克思劳动价值论、新制度经济学及习近平生态文明思想为理论基础, 从人地关系地域系统和空间治理等地理学视角系统阐释自然资源资产价值实现的基本逻辑和创新模式, 并提出了路径优化建议, 旨在为存量背景下自然资源资产管理改革和要素配置提供方法支撑。研究结果表明: ① 自然资源资产价值实现遵循“资源资产化→资产资本化→资本资金化→资金反哺自然生态”的动态循环逻辑, 体现了地理空间中人地关系的互动与重构。② 自然资源资产组合供应作为价值实现的模式创新, 实质是对特定地理空间内多门类资产进行“跨资源、跨空间、跨权属、跨管理”的系统整合, 以提升配置效率与复合价值, 标志着我国资产管理从要素保障向空间治理和资本运营转型。③ 现阶段, 亟待构建以“空间治理协同、产权关系明晰、市场配置高效、政策配套完善”为核心的价值实现路径优化体系, 并将自然资源资产配置方案和实施计划作为衔接国土空间规划与市场需求的政策工具, 赋能要素市场化配置。

关键词: 自然资源资产; 价值实现; 理论逻辑; 创新模式;

组合供应; 配置方案; 路径优化

中图分类号: F062.1

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID):

文章编号: 1673-9868(2026)04-0094-13



Research on the Theoretical Logic and Innovation Models of Natural Resource Asset Value Realization

YANG Qingyuan^{1,2,3}, LI Zheng^{1,2,4}, ZHANG Jingyu^{1,2},
SU Kangchuan^{1,2}, YANG Renhao^{1,2}, SUN Yiwen^{1,2}

收稿日期: 2026-02-26

基金项目: 国家自然科学基金项目(42471290); 西南大学创新研究 2035 先导计划项目(SWUPilotplan031)。

作者简介: 杨庆媛, 教授, 博士研究生导师, 主要从事土地利用与国土空间规划、国土资源与区域发展、土地经济与政策等研究。

通信作者: 李政, 博士研究生, 高级工程师。

1. School of Geographical Sciences, Southwest University / Chongqing Jinpo Mountain Karst Ecosystem National Observation and Research Station, Chongqing 400715, China;
2. New Liberal Arts Laboratory of Sustainable Development in Rural Western China, Southwest University, Chongqing 400715, China;
3. Key Laboratory of Monitoring, Evaluation and Early Warning of Territorial Spatial Planning Implementation, Ministry of Natural Resources, Chongqing 401147, China;
4. Sichuan Provincial Natural Resource Asset Reserve Center, Chengdu Sichuan 610074, China

Abstract: The realization of natural resource asset value represents a critical pathway for transforming “green mountains and clear waters” into “mountains of gold and silver” and advancing the harmonious co-existence of humanity and nature. Drawing on Marxist labor value theory, new institutional economics, and Xi Jinping Thought on Ecological Civilization as the theoretical foundation, and employing the man-land relationship territorial system theory and spatial governance theory as the geographical analytical framework, this study systematically examined the underlying logic and innovative models of natural resource asset value realization, and proposes targeted recommendations for pathway optimization. The findings aimed to provide methodological support for natural resource asset management reform and factor allocation in the context of stock-based development. The results indicated that: ① The realization of natural resource asset value followed a dynamic cyclical logic of “resource assetization → asset capitalization → capital monetization → revenue reinvestment in ecological restoration”, reflecting the interaction and restructuring of human-land relationships within geographical space. ② The bundled supply of natural resource assets represented a key model innovation for value realization. By integrating across resource types, spatial boundaries, ownership structures, and administrative jurisdictions, this approach enhanced the overall efficiency and composite value of multi-category asset allocation within specific geographical spaces. This marked a transition in China’s asset management from factor security toward spatial governance and capital operation. ③ At the current stage, there is an urgent need to establish a value realization pathway optimization system centered on spatial governance coordination, clarity of property rights, efficient market allocation, and robust policy support. The natural resource asset allocation scheme and implementation plan should serve as key policy instruments linking territorial spatial planning with market demand, thereby enabling market-oriented factor allocation.

Key words: natural resource assets; value realization; theoretical logic; innovation model; bundled supply; allocation scheme; path optimization

自然资源资产兼具物质循环与空间承载等功能属性,既是维系生态系统平衡的重要物质资料,也是支撑经济社会高质量发展的战略资源^[1]。将自然资源作为资产来经营,是我国资源管理体制的一次重大转变,也是经济体制改革的新方向^[2]。党的十八大以来,国家将完善自然资源资产管理制度体系纳入生态文明建设,在产权制度、有偿使用、委托代理等方面不断深化改革创新,以期破解资源治理与经济发展之间的结构性矛盾。2018年,我国通过机构改革组建了自然资源部,并依法赋予其“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责和统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”(以下简称“两统一”职责),这为实现山水林田湖草沙一体化保护和系统治理奠定了坚实的体制基础。2023年12月《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》明确要求“健全全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,完善自然资源资产产权制度体系,推动资产保值增值”,这为自然资源资产价值实现提供了根本遵循。2025年9月,国

务院批复了全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案,在全国 10 个省(区、市)以先行先试的方式推动要素畅通流动与资产高效配置模式的创新,标志着我国自然资源资产管理改革已由机制探索阶段迈入系统深化的新阶段,为构建高水平社会主义市场经济体制提供了有力支持^[3]。

当前,我国城市发展已由增量扩张转向存量提质增效的新阶段,如何高效实现自然资源资产的价值转化备受关注。国外相关研究起步相对较早,学者多强调市场机制的基础性作用,并围绕产权界定及其配套激励机制的设计展开了深入探讨,形成了综合环境与经济核算体系(System of Environmental Economic Accounting, SEEA)、生态系统服务补偿(Payment for Ecosystem Services, PES)等重要成果,为理解生态环境保护与经济效益之间的关系提供了参考。然而,这些研究对我国特有的制度背景和文化情境的适配性关注不足^[4-5]。例如,Araji^[6]论述了自然资源资产产权资本化问题,但所涉及的产权制度与我国国情差异较大,难以直接应用到全民所有自然资源资产国家所有权实现的实践中。国内研究起步相对较晚,但已在理论、实践与制度 3 个层面进行了有益探索。理论层面,研究以生态文明建设的宏观背景为依托,强调经济、生态和社会价值的有机统一,完成了由资源无价论到价值多元论的转变,有力推动“两山”理论落地转化^[7]。实践层面,注重通过多门类资源资产综合储备、组合供应与市场运营打通价值实现通道,形成产权交易、组合供应、绿色金融等多种模式^[8-9]。制度层面,正在积极探索完善自然资源资产所有权委托代理机制,建立覆盖清查统计、确权登记、资产整备、资产运营、市场交易以及后期监管的全流程制度体系^[2,10]。然而,现有研究侧重于政策工具和实践案例的创新,对自然资源资产价值实现的内在理论机理与系统化路径模式仍缺乏深入挖掘。这一研究局限导致现有实践模式的可推广性与可持续性不足,进而在一定程度上制约了资源价值实现的深度与广度。

鉴于此,本研究将自然资源资产价值实现过程视为动态循环系统,在揭示“资源、资产、资本、资金”相互转换机制的基础上,深入剖析其理论逻辑和组合供应创新模式,并提出存量时代资产价值提升的路径优化建议,旨在为推进自然资源资产要素市场化配置提供理论支持和实践参考,从而更好地助力地理空间资产价值发现、转化、分配与循环的全链条管理。

1 自然资源资产价值实现的理论逻辑

1.1 自然资源资产价值实现的理论基础

自然资源资产价值理论融合了地理学、经济学、生态学及管理学等多学科知识体系,其核心议题是:自然资源资产的价值如何被识别、定价并纳入制度框架加以实现。马克思劳动价值论从价值起源层面提供了基础支撑,其“人与自然共同创造财富”的观点明确指出自然要素的价值,并凸显了人类劳动在价值生成过程中的关键作用^[11]。不仅开发性劳动能够创造经济价值,生态修复等保护性劳动以及由此产生的机会成本同样凝结价值,这为自然资源资产多元价值的实现提供了理论依据。新制度经济学则从机制层面切入,科斯定理强调产权界定与交易成本压缩是资源优化配置的前提,推动自然资源从开放获取转向市场交易;产权分割理论催生了经营权流转、生态补偿等具体路径;外部性内部化理论则以庇古税等工具填补市场失灵留下的制度空白^[2]。奥斯特罗姆的多中心治理理论在此基础上突破了“市场—政府”二元框架,将社区自治与社会参与纳入治理视野,对于承载地方文化记忆的资源类型尤其适用性^[12]。

自然资源资产价值转化始终发生在特定的地理空间中,在价值起源与制度机制的理论框架之外,还需要以地理学视角回答“在哪里、以何种空间逻辑实现”的问题。人地关系地域系统理论将人类活动与自然环境的互动置于具体地域单元中考察,揭示了不同地域资源禀赋与人地耦合模式对价值实现路径的根本性影响;空间治理理论则强调资源配置效率还受制于空间尺度选择、功能区划与治理层级衔接等结构性因素,国土空间规划等政策工具正是将生态保护目标转化为资产配置约束的制度载体。两者共同为理解跨资源、跨空间、跨层级的整合逻辑提供了地理学依据。

习近平生态文明思想则从中国实际出发,为上述理论提供了本土化整合视角。“绿水青山就是金山银山”并非简单的价值等式,而是强调生态保护与经济发展之间存在可转化的内在关联,这为多类资源整体配置与多元价值协同实现提供了本土化的理论依据^[13]。当前,我国深入推进自然资源资产管理体系改革,通过优化“两统一”职责制度框架,建立健全所有权委托代理机制,实现了全民所有自然资源资产所有者从“虚置”到“实化”的转变,构建了“主张所有、行使权利、承担责任、履行义务、落实权益”的产权实现路径,并进一步明确了资产所有者的主体地位,以及政府代理行使所有权的具体职责。同时,鼓励市场主体参与资产经营开发,推动国有自然资源资产由“全民所有”到“政府代理行使所有权”再到“市场主体参与经营”的分级下沉,体现了全民所有产权由公权力代理到产权个体经营的产权结构优化^[14]。从这一角度出发,自然资源资产价值实现的本质在于:以地理空间山水林田湖草沙生命共同体为基础,通过制度优化将自然生态系统的多元价值转化为可量化、可交易和可循环的资本要素,推动跨资源、跨空间、跨权属、跨管理的系统整合与整体治理,从而有效破解资源管理碎片化与生态效益外溢等现实问题,最终服务于人与自然和谐共生的中国式现代化建设目标。

1.2 自然资源资产及其价值实现的内涵

自然资源(Natural Resource)指“天然存在、在一定的时间和技术条件下、具有使用价值、可提升人类当前和未来福利的自然环境因素的总和”,是融合地理学、生态学与经济学属性的综合性概念^[1]。自然资源资产(Natural Resource Asset)是中国生态文明领域的独创性概念,由自然资源经发现、分类、确权、开发等环节转化而成,兼具稀缺性、有用性和明确所有权等特性,是自然资源价值化的流转形态与货币化表达^[2]。自然资本(Natural Capital)则是以产权为基础参与社会生产、在市场上流通,且能以生态系统服务流量为权益人创造福祉的资产形态。由此可见,资源、资产、资本分别承担着物质载体、价值流转形式、资本化价值形态的角色,三者之间存在本质区别,又可通过产权界定、市场转化等路径相互关联与动态转化^[15]。

自然资源资产价值根植于自然要素与产权制度相结合所形成的复合价值形态,不仅包含可直接通过市场交易实现的经济价值,更涵盖生态价值、社会价值及代际传承价值等多种形态,共同构成不可分割的有机整体^[2, 16]。其中,生态价值是自然系统的核心价值,表现为存量价值(如自然资源本身的保有量价值)与流量价值(如生态系统持续提供的调节服务价值);社会价值聚焦于满足人类精神文化需求,体现为审美价值与教育价值;代际传承价值则以资源可持续性为核心,强调对后代发展需求的保障。因此,自然资源资产价值实现的内涵可界定为:在自然资源部门“两统一”的制度背景下,通过构建有效的市场与非市场机制,推动自然资源资产所蕴含的经济价值和服务价值全面转化为货币化收益和公共社会效益的过程。

1.3 自然资源资产价值实现的内在机理

自然资源资产价值实现并非一次性的产权交易,而是一个分阶段递进的转化过程(图1)。从资源资产化到资产资本化,再到资本资金化与资金反哺自然生态,4个阶段在逻辑上依次衔接,在制度约束与市场激励的共同作用下循环推进,共同构成价值转化的完整链条。这一过程不仅体现了地理空间中人地关系的互动与重构,也推动了自然地理系统中各类资产的价值转化与空间效率提升^[2, 17]。

1.3.1 自然资源资产化

从“自然形态”到“权利化资产”的转化。自然资源蕴含于特定的地理空间中,其价值表现为空间区位与资源禀赋。通过地籍调查、产权界定、确权登记、资源清单等制度安排,自然资源被赋予明确的权属关系,并经由产权界定和管护等环节投入的人类劳动转化为资产。这一过程的核心是将自然资源的存在价值具象化为可支配、可管控的使用价值,即通过权利化赋予自然资源法定物权,为后续价值转化奠定制度基础。例如,通过开展清查统计、清单编制以及确权登记等工作,精准掌握土地、矿产、森林、草原、湿地以及天

然洞穴等自然资源资产的数量、质量、空间分布、承载功能以及变现潜力；通过构建清晰的产权体系，对其所有权和用益物权权利进行明确界定与分置，以破除权属模糊带来的交易壁垒，为后续市场化配置奠定空间产权基础。

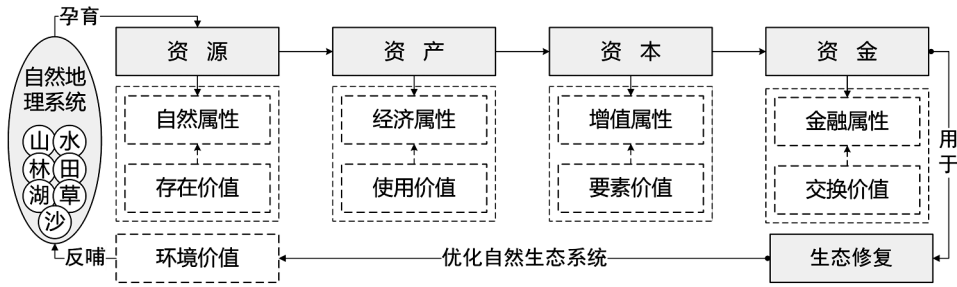


图 1 自然资源资产价值实现的动态逻辑机理

1.3.2 自然资产资本化

从“静态资产”到“可流转资本”的升级。通过市场化机制赋予资产交易属性和定价能力，从而在流动中实现价值增值。在产权清晰的基础上，将资源资产纳入可评估作价的资产体系，综合运用均质区地价法、收益现值法、重置成本法等价值评估工具，对资源所蕴含的经济、社会与生态价值进行统一量化核算。同时，建立以经济手段为主的管理制度和市场交易规则，支持权利人通过出租、抵押、入股、特许经营等方式开展资本运作，促进产权与资本高效配置，使自然资源资产的使用价值转化为可增值的要素价值。现阶段自然资源资产组合供应模式通过开展地理空间分析，量化资源间的功能耦合关系，将地理空间的资产与权利转化为具有价格信号和投资吸引力的“空间资本”，实现了资产组合的整体价值。

1.3.3 自然资本资金化

从“资本形态”到“现实资金”的变现。依托成熟的要素市场化运营机制，自然资本通过交易、运营、投资等环节持续流动，其要素价值进一步转化为符合市场规律的交换价值，即自然资源的使用价值转化为商品价值，资本的增值属性在流转中不断释放，最终变现为货币资金，完成“资源价值”向“经济价值”的转化。例如，在一级市场，通过资源产权出让、特许经营权转让等方式完成自然资本的初次流转与价值变现；在二级市场，依托统一的产权交易平台、金融工具等推动自然资本再次交易与价值发现，进一步释放其流动性与增值潜力。这一过程提升了资源要素的空间配置效率，使资本按照最优原则流向价值实现潜力和程度最大的地理单元。

1.3.4 资金反哺自然生态

从“经济收益”到“反哺生态”的闭环。将自然资源资产配置所得的部分资金收益，通过生态补偿基金、生态修复专项投入、绿色发展补贴等形式，反哺于生态保护、资源再生、环境治理等专项工作，用以保障自然资源要素的持续供给能力。此过程将经济收益转化为生态效益，使交换价值回归并强化自然资源的存在价值与环境价值，形成了“转化—增值—变现—反哺”的闭环。例如，将自然资源组合出让收益按比例注入区域性生态补偿基金，或直接投入项目区的山水林田湖草沙系统治理，可精准实现基于地理空间的资金反哺。这些资金回流可用于提升原有生态系统的完整性与服务功能，实现从空间开发到空间再生产的良性循环，从而在地理尺度上保障自然资本的保值增值与区域人地关系的可持续发展。

2 自然资源资产价值实现的创新模式

2.1 资源存量时代价值实现的实践创新

在自然资源资产要素市场化配置过程中，传统的资源资产单一供应模式下，不同类型资源资产分属不同部门管理，权属分散、标准各异，资源资产之间的功能关联难以在配置环节得到体现，生态价值也因此大量外溢流失，难以实现资源资产可持续增值。要突破这一困局，需要从空间整合与系统配置的角度重构

供应逻辑,激活自然资源的整体价值和协同效益。近年来,在国家政策引导与地方实践探索的双重驱动下,自然资源资产组合供应成为最具代表性和实践效力的模式创新。该模式是指在特定国土空间范围内,将不同类型、不同权属、不同区域的土地、矿产、森林、草原、湿地、水等自然资源资产及其相关权益,统筹整合为具有特定功能的“资产包”,通过市场化方式一次性供应给同一使用权人的行为^[8,18]。2026年1月自然资源部发布了《生态产品价值实现典型案例》(第六批),这标志着该模式已经从理论构想步入规模化实现阶段(表1)。这不仅是供给方式的革新,更是对现有产权制度、交易规则、价值评估体系及协同治理框架的系统性重构,通过“资源资产化、资产资本化、资本资金化”的价值转化逻辑,实现资产管理成本控制、效率提升与空间可持续性的目标协同。

当前,我国的自然资源资产组合供应主要有跨资源组合、跨空间组合、跨权属组合以及跨管理组合4种典型模式,分别从不同维度破解传统供应模式的困局^[19]。跨资源组合模式以土地资源作为核心空间载体与功能基底,将具有地理关联性的矿产、水域、森林、草原等异质性自然资源要素进行系统性组合,整合为地域功能互补、价值协同增强的综合性“资产包”;跨空间组合模式则聚焦具有明确地理边界与垂直结构的单元(海洋、自然保护区等),对其地表、地下、水域等不同空间层次上分布的自然资源权益进行立体化整合与一体化配置;跨权属组合模式依据产权归属属性,对同一区域、同类资源但分属不同所有权主体(国有与集体)的资产进行产权空间整合与统一配置,服务于城乡空间融合与协调发展;跨管理组合模式旨在破解行政壁垒带来的空间治理割裂,通过建立跨层级、跨部门的联动与授权机制,由某一主导主体对分散在多管理单元中的权属要素进行整合,实施统一供应,包括跨层级组合供应与跨部门组合供应两种形态。上述4类模式分别从资源要素的功能互补性、空间权益的立体整合性、产权结构的混合统一性以及治理结构的协同高效性4个维度,共同重构了自然资源资产的现代化配置范式,成为在地理空间层面推进生态文明建设、实现国土空间治理现代化的重要政策工具。

表1 部分自然资源资产组合供应创新模式典型案例

组合模式	典型案例	资产包构成	创新要点	价值实现路径
跨资源组合	武汉东西湖黄塘湖资产配置	国有土地使用权+耕地经营权+林地与水面特许经营权	创设“多权能、多年期”的复合权利结构,构建“资产整备片区—配置单元—组合标的”三级配置体系,实现精细化空间治理;构建量化与协同化的供后监管范式。	通过“多权能设定”,将商业开发、农耕体验与生态游憩等不同功能赋予同一地理空间的不同资源地块,塑造了集经济、生态、社会功能于一体的混合性城市公共空间。资产包以6.24亿元成交,价值提升150%,惠及15万居民。
	湖南衡阳东洲岛组合供应	国有土地使用权+全岛文化经营权+湘江游船经营权	设计“自然资源+文化经营权”的文旅融合资产包,实现自然与文化资产的一体化资本化运营;采取“价格+方案”复合评审的交易机制,优选综合开发能力强的市场主体,规避纯价格竞争的风险。	将东洲岛的自然地理实体(洲、水)与其承载的湖湘文化符号(船山书院)进行“捆绑”一体化出让,市场主体获得了对该文化地景进行叙事重构与空间再生产的权利。资产包以6.15亿元成交,增值达7.7倍,带动周边产业增收8000万元。
跨空间组合	云南弥勒“土地+地热”组合供应	国有土地使用权+地热采矿权	通过“一盘棋谋划、一平台交易”等标准化流程,系统解决了省级矿权与市级地权组合供应中的协同难题;在出让前明确土地与矿产在资产包中的价值占比(土地87%、矿产13%),并按此比例分配各级政府间的经济利益。	建立省、州、市三级协同规则与统一交易平台,云南弥勒将其独特的“温泉+艺术小镇”地域组合优势,高效转化为一个权属清晰、可市场化的康养旅居“空间产品”。资产包以228.6万元成功出让,项目建成后预计年新增营收约1500万元。

续表 1

组合模式	典型案例	资产包构成	创新要点	价值实现路径
跨权属组合	四川泸县“土地+森林”组合供应	集体经营性建设用地使用权+集体林地经营权	创新集体产权内部的权利整合与规模化流转,实现建设用地使用权与林地经营权的跨地类“打捆”,为丘陵地区碎片化资源的规模化利用提供了产权解决方案;建立兼顾开发约束与社区共享的收益分配机制,为资产包设定统一规划与生态约束条款,并将 96.6% 的收益分配给集体经济组织和农户,建立长效共享机制。	针对丘陵地区产权细碎化导致的土地利用低效与空间锁定问题,通过产权“打捆”实现建设用地与周边林地的空间整合与功能重组,实质是对乡村“三生空间”格局的优化。同时,将发展红利牢固锚定在本地社区,最终,48.52 hm ² 资产包以 321.5 万元成功流转,土地及林地单价均溢价约 9%;项目预计提供 150 个长期岗位,村民务工收入年增约 225 万元。
	湖北宣恩多要素组合供应	国有土地使用权+集体农地经营权+水面旅游经营权+地热矿业权	首创“四权融合”资产包,并将开发对河流水质的潜在影响量化为 1 164.68 万元生态补偿成本计入总价,实现生态价值货币化;建立“多权联审、一窗受理”机制,审批环节压缩 60%,极大降低制度性交易成本,为一体化行政审批与服务模式提供了实践方案。	将分散于不同产权主体的土地、水域、地热等异质性空间权益进行“打包”,整体出让以打造“浪漫温泉城”,将传统的生态保育空间与农业生产空间,转化为集康养、休闲、文化体验于一体的复合型消费主义空间。资产包以 1.6 亿元成交,预计创造旅游收入 1.2 亿元、岗位超 1 000 个,并带动周边农产品溢价 30%。
跨管理组合	江西黎川“矿+地”组合供应	饮用天然矿泉水采矿权(省级)+配套工业用地国有土地使用权(县级)	创新“分—总—分”流程,保持矿产与土地独立审批发证,在交易环节实现省级与县级主体“统一委托、公告与竞价”,破解了不同层级资产打包的操作壁垒;创新基于市场溢价的收益分配规则,依据地方工业用地出让历史数据设定土地溢价上限,超额部分明确作为采矿权收益,建立价值传导与利益分配模型。	将采矿权与土地使用权的空间绑定,将省级地下矿泉水资源的区位优势与县级地表工业空间的生产功能紧密结合,引导资本、技术等要素在特定地理节点快速集聚,成功将一个资源型乡村地域转型为现代化的饮用水产业基地。资产包以起始价 291 万元成交,溢价 3.4%;引入投资 2 亿元建厂,预计年销售收入超 3 亿元、年税收 5 000 万元,创造超 100 个岗位。

注:对自然资源部发布的《生态产品价值实现典型案例》(第六批)分析整理而得。

2.2 自然资源资产组合供应的运行机制

由图 2 可知,自然资源资产组合供应机制呈现出从地理空间整合向治理效能提升的演进逻辑,主要包含资产打包、定价机制、市场交易、供后监管和收益共享等关键环节。

2.2.1 资产包筛选和创建是组合供应得以开展的基本前提

通过自然资源资产清查统计和统一确权登记,在地理空间上摸清资源“底数”,明确产权边界及空间分布。同时,按照区域发展战略和国土空间规划的要求,根据地理相邻、功能互补、产权可调等原则,把具有空间相关性和功能协作潜力的单一资源进行系统“打包”,提高自然资源资产整体的功能以及价值。这一过程涉及对不同类型资产以及所有权与用益物权的有机整合,实质上是对碎片化产权格局进行地理重构^[20]。此过程中,政府需发挥主导作用,通过征收、流转、作价入股等各种产权手段来完成地理空间单元内的权

利束重组,形成产权清晰、可交易的资产状态,为后续出让供应奠定基础。

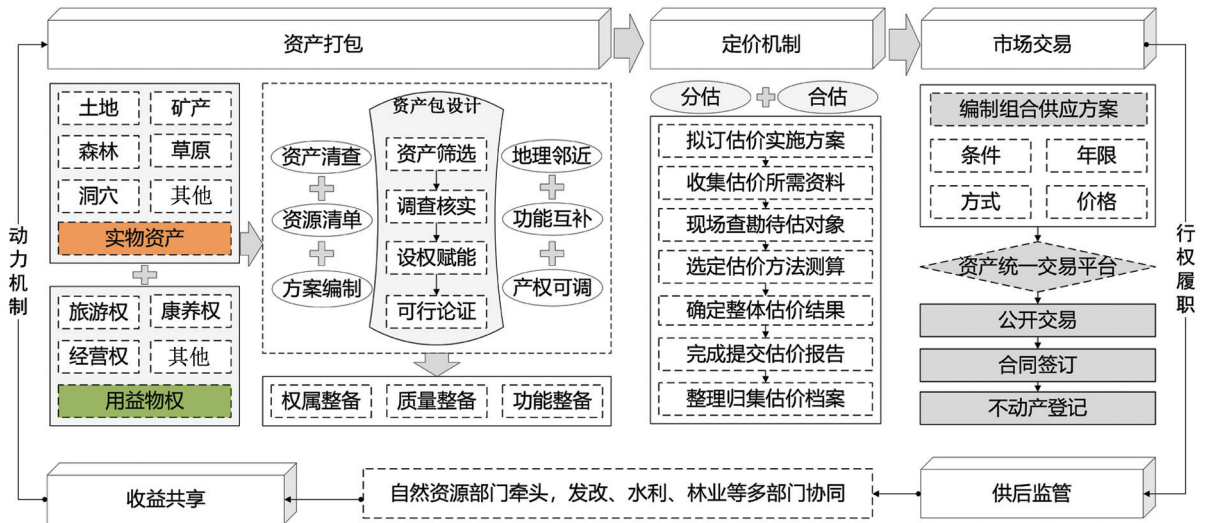


图2 自然资源资产组合供应的核心机制

2.2.2 定价机制是显化地理空间资产整体价值和实现公平交易的核心

自然资源部出台的《自然资源资产价格整体评估技术指引(试行)》,明确组合资产包的定价需要采取整体评估的方法,主要有“分估”和“合估”两种模式。分估模式是对各类资产的价值分别评估后相加得到总的评估结果,并需要科学评估由于空间邻近、功能耦合而产生的协同或抵消效应;合估模式则是把资产包作为一个有机的地理功能整体来进行评估,事后可合理分割各个要素的贡献。实践中,资产价值评估应涵盖直接的经济价值、外溢的生态价值与社会文化价值等各个方面,并借助公开竞价的的市场手段达成地理资产包全部价值的发掘和呈现。

2.2.3 市场交易机制打通了资产包从供应方案走向市场变现的关键通道

自然资源资产包内含土地、矿产、森林、水等不同类型资源和权益,审批权限往往分散于省、市、县等不同管理层级,以及自然资源、林业、水利等多个行业部门。这一空间治理碎片化格局不仅制约了资产包配置效率,也增加了交易过程中的制度成本。通常由自然资源主管部门或者上级政府负责自然资源资产包的统筹协调,并通过协同推进与联合审查机制,形成政策与管理合力。同时,依托统一的自然资源资产产权交易平台,将资产包的公告、交易、公示等全流程纳入数字化操作体系,最终通过竞争性方式筛选出综合能力最优、运营方案最可行的市场主体,推动自然资源资产包实现整体增值与可持续利用。

2.2.4 供后监管与收益共享机制是确保组合供应持续发展和公平有序的长效保障

一方面,供后监管机制重视按照空间要素和功能分工开展监管工作,各个部门根据出让合同或者委托协议,对地理空间上资产包的空间开发强度、生态保护状况以及资产运营情况等实行全过程、全方位的监管;另一方面,收益共享机制是组合供应的内在驱动力,通过建立合理的收益分配制度,实现收益在中央与地方、各级地方政府及政府与市场主体之间的科学分配,并将部分收益专项用于项目所在地的生态修复、基础设施建设和社会事业发展,形成“空间保护—价值实现—收益反馈—空间优化”的良性闭环循环。

3 自然资源资产组合供应的现实困境

目前,自然资源资产组合供应模式在推广过程中面临登记难、核算难与持续难3类结构性障碍,制约了其规模化与规范化发展。

3.1 “登记难”制约了新型用益物权的法定化与资产化

组合供应的产品创新速度已明显快于登记制度的跟进速度。碳汇交易权、洞穴使用权、水面观光经营权等新型权利,因其权利客体与内容的复杂性,目前尚无对应的不动产登记路径,形成“供得出、登不上”的制度缺口。这一缺口的直接后果是资产包难以作为合格抵押物进入融资环节,金融机构面临合规风险而普遍观望,最终影响市场主体的参与意愿。其深层矛盾在于供应实践的创新超前于法定登记制度的更新,亟待通过法律法规修订或政策解释,对相关权利属性与登记程序加以明确和规范。

3.2 “核算难”阻碍了资产包公允价格的形成与市场交易

组合通常涉及具有空间异质性的多类资源,价值评估过程复杂程度远超单一资产,而公允定价恰是市场化交易得以成立的核心环节。一方面,生态价值量化技术尚不成熟,针对碳汇、水源涵养、景观美学等生态服务功能的核算缺乏统一标准,导致评估结果往往存在争议;另一方面,整体评估方法论与实践衔接不足。如何科学量化不同资源在特定地理空间内产生的协同增值或功能抵消效应,如何将分项评估结果整合为市场认可的综合定价,目前仍缺乏清晰的核算规则与整合路径。此外,由于组合资产内的资源分属不同行政部门管理,整体评估报告在向各主管部门备案或确认时,常因职责交叉、标准不一而陷入程序繁杂、周期漫长的困境,无形中抬高了交易成本,迟滞了入市交易的进程。

3.3 “持续难”反映项目持续运营能力及其配套机制薄弱

自然资源资产组合供应的根本目标是实现生态、经济与社会效益的系统协同,而非单纯的融资工具。然而,当前部分项目高度依赖地方政府主导,多以地方国企或平台公司为实施主体,存在“为融资而盲目拼凑组合”的倾向。这类项目策划往往脱离真实的市场需求,缺乏清晰的产业定位与可持续的商业模式。一旦项目缺乏内生性的盈利能力,后续运营现金流不及预期甚至断裂,极易转化为地方政府隐性债务,从而积聚财政金融风险。究其根源,主要在于项目前期未开展充分的地理区位分析、资源市场适配性评估及产业可行性论证,未能构建出真正契合国土空间规划、地方资源特色以及市场基本规律的适配性运营方案。

4 自然资源资产价值实现的路径优化

4.1 强化自然资源资产配置方案的价值实现引领

一是建立自然资源资产配置方案编制机制,实现与国土空间规划的双向联动。充分发挥国土空间规划在自然资源资产价值捕获与提升中的引领作用,将自然资源资产配置方案作为国土空间规划传导、履行所有者职责以及衔接区域市场需求的重要政策工具。有序明确各类资产配置的时间节点、方式、规模、用途及权益分配,引导其合理布局与高效利用,推动资源从静态物理存量向动态价值流量的转化。同时,基于对区域资源禀赋、发展空间及市场区位的整体评估,建立将相关建议纳入详细规划的动态调整机制,促进空间管控刚性约束与资源增值的良性互动。

二是结合地域特性和实际需求,打造“基础—潜力—市场”三位一体的价值实现体系。借助地理空间分析技术,建立科学的资产潜力评估指标体系,量化评估不同地理单元的生态保护成本与基于区位优势的市场开发潜力,科学划分高、中、低 3 个潜力等级,实现资源供给与空间需求的有效对接。

三是推进多层次空间配置策略,探索构建涵盖“储备片区—功能单元—空间标的”的资产管理体系。依据地理完整性、生态连通性与功能关联性,划定主导功能明确的资产储备片区,并进一步细分为具有明确用地属性、建设强度和权属界定的功能单元。按照“地理邻近、生态协同、功能互补”原则对多种资源进行空间整合与产权融合,形成符合市场需求的标准资产包。开展定价评估工作,实现产权明晰、条件成熟的

供应目标,从而完成从自然地理实体到可交易经济资产的转变,探索跨区域多要素多权能组合供应的新模式,释放自然资源资产的整体效能。

四是编制配置方案实施计划,形成涵盖“规划、计划、配置、监测、优化”的闭环管理模式。依据资产配置方案制定详细的实施计划,明确时间表和任务图,根据实时监测数据及区域发展趋势适时调整资产配置策略,推动形成人地和谐共生、地域特色突出、价值持续提升的新型国土空间开发利用格局。

4.2 夯实自然资源资产产权要素归集与认定基础

一是建立所有权委托代理制,实现权责穿透式管理。创新自然资源资产所有者职责“核心清单+拓展清单”的管理模式,明晰各类代理行使主体的权责边界,推动清单空间化入库,实现数字化和动态化管理,加强对履职主体的全流程监管,解决所有者主体虚化的问题,打通所有权和经营权有效衔接的关键环节。

二是完善用益物权法律体系,赋予新型权利明确的法律地位。建议在《中华人民共和国民法典》用益物权篇的修订或者相关司法解释中,创建自然资源经营权、自然资源特许经营权等上位权利的概念,为水面观光权、森林康养经营权、洞穴使用权等具有明显收益属性但尚无法定名分的新型权利赋予清晰的法律定性,为市场流转奠定坚实的法律基础。

三是探索资产确权登记新方式,破解过渡期权利凭证缺失问题。参照地方实践经验,对于已经整合完毕、具备权属清晰状态但是所涉及的新型权利尚无法定名分的组合资产,采用自然资源主管部门依职权进行预告登记的方式,赋予其一定的限制处分和准物权对抗效力,在正式法律登记之前,可作为融资、交易的过渡性权利凭证,保证市场交易的安全和效率。

四是建立规范的跨权属归集路径,解决产权碎片化的难题。对国有和集体混合所有制的资产包进行权利归属的明确和规范,明确可以通过征收、租赁、作价入股等多元化途径,在保证农民集体土地权益和公平合理的补偿基础上,将分散的权利进行清晰归集和统一配置,为产权完整、可整体出让的优质资产组合扫清障碍。

4.3 持续完善自然资源资产组合供应制度基础配套

一是完善全口径自然资源资产收储机制。依托现有土地储备机构,整合人员与技术资源,拓展自然资源资产储备中心职能,将各类山水林田湖草等资源实物、指标及其相关权益纳入统一管理范畴,通过规模化集中、专业化整合与市场化运营,推动多门类资源协同运作,提升资产组合整体价值和市场流动性。

二是建立统一的资产价值核算体系。构建以基准地价为核心的资产评估体系,定期发布价值评估成果,进一步优化生态系统生产总值(GEP)、特定地域单元生态产品价值(VEP)等服务价值核算方法,为市场定价与决策提供量化依据。

三是建立统一的自然资源资产要素市场平台。整合现有国有建设用地使用权出让、林业产权流转等功能模块,构建互联互通的自然资源资产及其产权交易平台,实现资产信息发布、供需匹配、竞价交易、电子签约、资金结算、供后监管全流程数字化服务。

四是建立健全资产供后监管履约体系。在出让协议中明确受让人关于规划用途落实、生态环境保护、文化遗产保护传承等方面的责任义务,形成以自然资源主管部门为核心主体、相关部门分工协作配合、第三方专业机构技术支持相结合的综合监管网络,并持续强化履约考核结果的应用场景。

五是建立“多元参与及长效共享”的收益分配机制。依据自然资源资产所有者职责清单,重点厘清中央与地方各级政府的分成比例关系,确保一定比例的土地出让净收益专项用于当地生态修复、基础设施建设和公共服务改善。同时,充分保障集体经济组织成员获取长期稳定的投资回报、财产性收入来源及就业机会,实现收益共享。

4.4 完善全生命周期资源资产价值实现配套制度

一是建立自然资源资产智管信息系统。构建覆盖自然资源清单、资产清查、评估核算、资产报告与考核监督等全流程的数字化支撑体系,集成资产清查、确权登记、规划引领、市场交易、供后监管等全链条数据,实现自然资源清单空间化关联、资产清查可视化、资产盘活全局化、资产收益明晰化与资产监管网络化等核心应用场景,全面提升权益管理的数字化治理水平。

二是深化自然资源整体配置部门协同与政策集成改革。在中央和地方层面,建立由自然资源部门牵头,发展改革、财政、金融监管等多部门参与的常态化协同工作机制,明确组合供应收入预算管理方式,创新绿色金融产品支持资产包运营,并对生态保护成效显著的项目给予税收政策支持等。

三是加快推进国有自然资源资产相关立法研究。从法律层面明确所有者职责的履职主体、行权范围与权责内容,推动自然资源资产管理真正步入“有法可依”的新阶段。

四是尽快出台自然资源资产管理制度体系文件。国家层面加快顶层制度设计,尽快出台关于完善自然资源资产管理制度体系指导性文件,为地方开展自然资源资产价值实现工作提供明确的路径指引,推动配置方案编制、组合供应等事项全面实施。

4.5 推动自然资源资产价值实现试点成果转化

一是大力开展自然资源资产价值实现试点示范。鼓励地方先行先试,形成具有辨识度的改革成果。例如,聚焦特色资产价值实现,探索优质洞穴与土地、森林等相关资源要素统一规划、统一配置,打造研学、科普和探险等多方式融合的业态;聚焦国有农用地权利配置,分类制订国有农用地划拨、出让、租赁、承包、作价出资的资产配置规则,在公共资源交易平台公开交易后,依法进行农业经营;聚集自然资源资产组合供应与全域土地综合整治、集体经营性建设用地入市等工作的有机联动,发挥专项资金在价值实现中的重要作用,形成“规划—产业—项目—资金—收益”的闭环。

二是聚焦自然资源资产价值实现范式总结。梳理总结地方实践探索中可复制、可推广的典型经验,提炼形成自然资源资产配置方案和实施计划编制“技术库”、自然资源资产整体配置政策“工具箱”以及自然资源资产权益融资模式“样板间”等,并探索推动国土空间规划统筹和自然资源资产要素配置协同发展。

三是加强价值实现理论、政策与地理学的融合发展。积极发挥地理学科优势,推动相关理论创新、政策解读、实践案例及时融入教材与课程设计,在地理教学中培养学生的价值认知、价值增值、价值循环等理念,为自然资源资产的高效管理和价值实现提供人才支撑,推动理论知识和现实应用的双向转化,实现“双螺旋式”发展。

5 结论与展望

5.1 主要结论

本研究基于自然资源资产管理制度改革的时代背景,探讨了自然资源资产价值实现的理论逻辑、创新模式与优化路径,以期对地理空间资产要素科学配置提供理论支撑,服务于经济社会高质量发展。

1) 自然资源资产价值具有经济、生态、社会与代际传承等多功能性,这一特征决定了其实现路径不能局限于单一的市场交易机制,而需要以马克思劳动价值论、新制度经济学和习近平生态文明思想为理论依托,构建跨学科、跨部门的制度框架。现有研究由资源无价论向价值多元论的转变,为本研究系统阐释价值实现逻辑奠定了理论基础。

2) 自然资源资产的价值实现不仅是地理空间格局重塑的过程,也是社会制度建构的结果。该过程并非

单纯的经济价值变现,而是以山水林田湖草沙生命共同体理念为引领,遵循“资源资产化、资产资本化、资本资金化、资金反哺自然生态”的动态闭环逻辑,通过明晰产权、储备赋能、市场配置、资产运营等具体环节实现资本循环,最终依托收益反哺完成国土空间的再生产与生态系统的整体修复。

3) 自然资源资产组合供应是价值实现的重要模式创新,其本质是通过“跨资源、跨空间、跨权属、跨管理”的系统性整合,从资源功能互补、空间权益立体整合、产权结构混合统一及治理协同高效4个维度提升资产配置效率与综合价值,有效破解管理碎片化、利用低效化等现实难题,标志着我国资产管理制度正在从传统的要素保障向空间治理与资本运营加速转型。

4) 面对自然资源资产组合供应实践中暴露的确权登记受阻、价值核算复杂、持续运营乏力等现实困境,亟待构建以空间治理协同、产权关系明晰、市场配置高效、政策配套完善为核心的路径优化体系。其关键在于将自然资源资产配置方案与实施计划作为衔接国土空间规划与市场需求的重要政策工具,并通过产权界定、价值评估、市场交易、供后监管及收益分配等环节的集成创新,凝聚制度合力。

5.2 研究展望

本研究仍存在一定局限性,需要在未来进一步深化探讨。

1) 现有研究主要基于理论演绎与典型案例剖析,对价值实现模式尚缺乏大样本、长周期的定量检验。未来可引入计量经济模型等定量方法,对组合供应的实际成效进行精确评估,进而精准识别瓶颈问题并细化优化路径。

2) 当前研究较为侧重资产组合供应端的机制设计,而对需求端如何有效承接并消化此类复合型资产的机制探讨尚显不足。后续需重点关注绿色金融工具创新、市场支付意愿与资产组合设计之间的匹配互动关系。

3) 随着要素市场化改革的纵深推进,跨行政区的自然资源资产一体化配置问题将日益凸显。如何将综合储备、组合供应、供后监管等制度与要素市场化配置改革深度融合,将是亟待突破的重大课题。总体而言,推动自然资源资产价值实现是一项长期的系统性变革,需要超越单一学科与部门的传统视野,运用跨学科、系统化的思维,持续完善产权、市场、治理与技术支撑体系,致力于探索出一条契合中国国情、坚持生态优先与绿色发展的现代化路径,为人与自然和谐共生的美丽中国建设奠定坚实的物质与制度基础。

参考文献:

- [1] 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(1): 1-16.
- [2] 李政,余颖,周宏文,等. 全民所有自然资源资产化管理的基本逻辑与路径优化[J]. 中国国土资源经济, 2025, 38(2): 12-19, 76.
- [3] 姜赛平,刘天科,周建涛,等. 自然资源要素市场化配置的系统困境与深化路径研究[J]. 中国国土资源经济, 2026, 39(3): 29-36, 70.
- [4] COSTANZA R, DE GROOT R, BRAAT L, et al. Twenty Years of Ecosystem Services: How Far Have We Come and How Far Do We Still Need to Go? [J]. *Ecosystem Services*, 2017, 28: 1-16.
- [5] LIU J M, SU X J, LIU Y M, et al. A Review of Research on Progress in the Theory and Practice of Eco-Product Value Realization [J]. *Land*, 2024, 13(3): 316.
- [6] ARAJI S. Natural Resource Revenues: Effect on the Pattern of Domestic Investments Relative to International Assets In-

- vestments [J]. *International Economics and Economic Policy*, 2018, 15(3): 661-682.
- [7] 陈水光, 兰子杰, 苏时鹏. 自然资源资产价值可持续实现路径分析 [J]. *林业经济问题*, 2022, 42(1): 21-29.
- [8] 张金鑫, 郭杰, 易家林, 等. 自然资源资产组合供应从构想到完善的“助推”机制研究——基于江西九江首个“资产包”交易的案例分析 [J]. *自然资源学报*, 2025, 40(12): 3335-3353.
- [9] 钱贵霞, 张倩霓, 王海雯. 自然资源资产产权交易促进生态产品价值实现: 典型案例与运行机制 [J]. *中国土地科学*, 2025, 39(3): 12-21, 57.
- [10] 张义, 李政, 龚福海, 等. 委托代理机制下的全民所有林草资源资产价值实现研究——以重庆市云阳县“岐山草场模式”为例 [J]. *林草资源研究*, 2024(5): 19-28.
- [11] 杨艳琳. 自然资源价值论——劳动价值论角度的解释及其意义 [J]. *经济评论*, 2002(1): 52-55.
- [12] 谢花林, 陈彬. 新质生产力赋能自然资源资产价值实现: 基本逻辑、作用机理与关键路径 [J]. *中国土地科学*, 2024, 38(10): 1-11.
- [13] 杨庆媛. 和美乡村建设与乡村空间治理专题 [J]. *西南大学学报(自然科学版)*, 2025, 47(4): 1.
- [14] 吕宾. 健全自然资源资产产权制度和管理制度体系 [J]. *中国国土资源经济*, 2025, 38(2): 1.
- [15] 钟鹏宇, 岳文泽. 中国自然资源资产储备制度构建 [J]. *自然资源学报*, 2023, 38(7): 1667-1681.
- [16] 李政, 王孝德, 范振林, 等. 全民所有自然资源资产核算框架与方法研究 [J]. *中国国土资源经济*, 2022, 35(10): 30-38.
- [17] 柳昭璞, 郭振华, 姚柳杨. “资产—资本—资金”转化视角下自然资源资产价值实现程度评估 [J]. *自然资源学报*, 2025, 40(12): 3354-3369.
- [18] 杨红, 柴铎, 李昊云. 自然资源“资产包”组合供应的增值增效机理与组合规制 [J]. *中国土地*, 2024(11): 13-17.
- [19] 陈艳, 陈会广. 自然资源资产组合供应促进生态产品价值实现: 基本逻辑、现实困境与优化路径 [J]. *农业资源与环境学报*, 2025, 42(6): 1538-1550.
- [20] 李广泳, 李华, 刘鸿, 等. 所有者权益视角下的集体自然资源资产治理困境与价值实现路径——以北京市为例 [J]. *规划师*, 2025, 41(10): 26-34.

责任编辑 王新娟