

# 生态文明体制改革中自然资源资产分级行使制度研究

邓海峰\*

**内容提要** 承载生态文明体制改革政策期待的自然资源资产所有权是一种具有明确主体和客体,已实现规范化和生态化的权利形态。在自然资源资产所有权初始配置上,应当区分法律授权地方政府代表国家行使和国务院委托地方政府行使两种不同的模式。在法律授权模式下,地方政府应当行使完整的所有权权能,并通过对包括自然生态空间和生态容量资源在内的九类自然资源资产客体与功能的合理划分,界定在不同类型法律关系中政府的权力边界,以有效防止权力滥用。在委托模式下,所有权的权能则应当被限制在国务院的授权范围之内。中央层面暂不适宜组建“自然资源国资委”,地方层面原则上由地方政府行使自然资源资产所有权,对于部分特殊自然资源资产,应该改由国家通过派出机构监管的方式直接行使自然资源资产所有权。在收益分配上,需要综合考虑自然资源的类型特点、收益分配现状以及正负外部性影响设计专门的分配机制。

**关键词** 生态文明体制改革 自然资源资产 国家所有 分级行使

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2021.02.014

2015年9月,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《总体方案》)。这是继党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局之后,又一构建人类与自然和谐共生关系的重大探索。《总体方案》汲取了习近平生态文明思想,通过生态文明制度体系建设践行“山水林田湖草是生命共同体”和“保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本”两项重要论断。<sup>①</sup>为此,《总体方案》在“健全自然资源资产产权制度”部分提出了“探索建立分级行使所有权体制”的改革构想,即“对全民所有的自然资源资产,按照不同资源种类和在生态、经济、国防等方面的重要程度,研究实行中央和地方政府分级代理行使所有权职责的体制,实现效率和公平相统一”。此后,中共中央办公厅、国务院办公厅在2019年4月印发的《关于统筹推进自然资源资产

\* 清华大学法学院副教授,法学博士。本文系2019年度国家社科基金项目“国际海底区域资源用益制度的法经济学研究”(项目批准号:19BFX214)的阶段性成果。

<sup>①</sup> “山水林田湖草是生命共同体”和“保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本”均是习近平总书记提出的重要论断。参见习近平:《加强生态文明建设必须坚持的原则》(2018年5月18日),载《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第363、361页。

产权制度改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)中又进一步提出“明确国务院授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责……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”,从而在政策层面上将自然资源资产所有权体制改革的方向明确为:由国务院统一代表国家行使所有权转为中央地方分级行使所有权。

应当说在生态文明体制改革中以分级行使所有权制度设计来落实习近平总书记提出的这两项重要论断有着深层次的实践背景。一方面,它切中了我国自然资源资产管理中因国家所有者主体虚置、地方管理者权责不明所造成的资产流失严重、自然资本累积低效问题,力图通过分级赋予地方政府自然资源资产真实所有人身份的安插夯实其作为资产所有权主体的职责,破解自然资源资产保值与自然资本累积的体制障碍;另一方面,它聚焦于我国自然资源资产管理中片面关注经济利益实现、忽视对资源生态价值保护与存在形态拓展的弊端,力图通过将保护资源要素的生态功能纳入各级政府的事权清单,厘清自然资源资产的存在形式与空间范围。因此,该项制度设计在生态文明体制改革中发挥着基础性作用。为将这项体制创新及时转化为可行的实践路径,本文拟对关涉分级行使所有权秩序建构的政府权利取得基础、主体配置、客体甄别、权能内容和体制安排等核心问题进行探讨。

## 一、自然资源资产分级行使的权利基础

在阐释自然资源资产的权利基础时,《总体方案》使用了“自然资源资产”和“所有权”两个概念,《指导意见》则直接使用了“自然资源资产所有权”一词。遗憾的是在我国宪法和法律中,并无规范明确规定“自然资源资产所有权”,仅有自然资源“国家所有”或者“国家所有权”的法律语言。《宪法》第9条第1款规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”1986年《矿产资源法》第3条规定:“矿产资源属于国家所有。地表或者地下的矿产资源的国家所有权,不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。”1996年《煤炭法》第3条也规定:“煤炭资源属于国家所有。地表或者地下的煤炭资源的国家所有权,不因其依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。”2007年原《物权法》第5章的标题则是“国家所有权和集体所有权、私人所有权”,2020年《民法典》物权编的第5章标题沿用了这一表述并在这一章中对主要自然资源的国家所有权进行了规定<sup>②</sup>。由此可见,在我国的法律体系之中,“自然资源国家所有权”才是规范的法律术语。那么,《总体方案》中使用的自然资源资产所有权与现行法律中的自然资源国家所有权是否具有相同的价值和功能?为何《总体方案》弃用自然资源国家所有权而选择前者作为资产分级行使的权利基础?要回答上述疑问,

<sup>②</sup> 参见《民法典》第246-254条。

有必要对“国家所有权”的理论原点和规范脉络进行溯源。

自然资源本身并不受任何统一的支配原则调整。不同的自然资源被以不同的方式加以利用,从而形成了各种各样的专门法律体系。<sup>③</sup>因此,无论是民法还是行政法都可以对宪法上的“国家所有”进行具体化处理。自然资源“国家所有权”实际上是民法对于宪法上的“国家所有”的具体化结果。至于矿产资源法等特别法虽然也对“国家所有权”进行宣示,但是基于行政管理法的立法定位,它们并无对“国家所有权”的实质保护。<sup>④</sup>对于《宪法》第9条第1款是否创设了宪法上的国家所有权,部分学者持否定意见,认为这一规范的作用并非确立宪法上的“国家所有权”,而是国家所有制、国家财产制或者公共财产制的宪法宣示。例如,谢海定研究员认为,现行《宪法》第9条实际上是对自然资源作为生产资料的公有制即国家所有制的宪法表达,依据马克思对所有制的理解,国家所有制表达了自然资源中的经济关系,是否能够从国家所有制推导出国家所有权,并非不证自立。<sup>⑤</sup>徐祥民教授认为,自然资源国家所有是宪法国家财产制的一部分,其基本特征是国家垄断,其基本工具价值也是垄断。宪法上的自然资源国家所有权的实质是国家权力,它具有主体的唯一性和权利的专有性、不可变更性以及价值优先性等特点,是一种管理权而非自由财产权。<sup>⑥</sup>李忠夏教授则认为,宪法上“国家所有”条款的设立并非建立一种“国家”作为所有权人对“财产”的一种宪法上的诉求(即防止国家公权力的侵害),其目的在于实现对“国有财产”的保护和合理利用,对抗的是“任何组织和个人”的恣意使用,从而实现附着于其上的公共目的。<sup>⑦</sup>与上述学者的观点相对,另一部分学者则认为,宪法上的国家所有权能够成立。例如,王克稳教授认为:“由于所有的资源单行立法都是依据宪法制定的,是宪法规定的具体化,从设定自然资源国家所有权的资源单行立法可以得出《宪法》第9条第1款中的‘国家所有’意即‘国家所有权’的结论,因为在这些资源单行立法上,‘国家所有’与‘国家所有权’同义”<sup>⑧</sup>。程雪阳教授通过历史分析指出,“国家所有”这个术语最初是以“财产所有权的方式”进入我国法秩序的,而且将这一术语带入中国法秩序的马克思列宁主义始终是我国现行法秩序的组成部分,因此对于我国宪法中的“国家所有”的解释,不应忽略其指代的是财产所有权这一点。<sup>⑨</sup>崔建远教授则在确认宪法上的自然资源国家所有权与民法上的自然资源所有权均具有实定法依据、具有一致性和相通性的基础上,进一步指出宪法上的自然资源所有权经由部门法的转化即可落实在民法上,成为民法上的所有权。<sup>⑩</sup>

③ See Russel S. Berman, *Natural Resources: State Ownership and Control Based on Article 130 of the Revised Constitution*, *Journal of Ethiopian Law*, Vol.3:551, p.553(1996).

④ 参见张璐:《自然资源损害救济机制类型化研究——以权利与损害的逻辑关系为基础》,法律出版社2015年版,第29页。

⑤ 参见谢海定:《国家所有的法律表达及其解释》,载《中国法学》2016年第2期,第90页。

⑥ 参见单平基、彭诚信:《“国家所有权”研究的民法学争点》,载《交大法学》2015年第2期,第55-56页。

⑦ 参见李忠夏:《宪法上的“国家所有权”:一场美丽的误会》,载《清华法学》2015年第5期,第83页。

⑧ 王克稳:《自然资源国家所有权的性质反思与制度重构》,载《中外法学》2019年第3期,第628页。

⑨ 参见程雪阳:《国家所有权概念史的考察和反思》,载《交大法学》2015年第2期,第89页。

⑩ 参见崔建远主编:《自然资源物权法律制度研究》,法律出版社2012年版,第3页。

需要注意的是,无论是将《宪法》第9条第1款“国家所有”理解为“国家所有制”还是“国家所有权”,持不同观点学者的基本立场实际上是一致的,即宪法上的“国家所有”不能独自构成一种规范意义上的所有权,仅依靠宪法规范不能明确自然资源国家所有权内涵的法律效果。宪法规范具有形成广泛适用于各部门法客观秩序价值的功能,而与此相对,部门法的任务则是对宪法规范予以具体化。正如张翔教授所言,宪法与部门法关系包含了“法律对宪法的具体化”和“法律的合宪性解释”两个层面。“宪法措辞简洁、意涵抽象,立法者负有将宪法的规范意旨进一步形成的义务,也就是具体化宪法的义务。”<sup>①</sup>因此,要形成一个规范意义上的所有权,需要部门法对宪法上的“国家所有”进行进一步的制度化、具象化,以确保国家所有权制度的操作性和实效性。基于这一逻辑,民法通过物权法创造了国家所有权这一生产资料全民所有制的法权基础,从而证成了将公共财产法律关系纳入民法调整范围的部门法正当性。

民法对宪法上“国家所有”的权利化处理,使得自然资源开发利用在一定程度上摆脱了计划行政的干扰,为自然资源产权制度改革创造了条件。对此,王利明教授曾形象地指出,如果物权法回避了“国家所有”问题,就“等于是将立法权拱手相让给行政立法,这不仅会有可能使国家和集体财产权制度具有更为强烈的行政色彩,而且也错过了以民法规范我国最重要物权的机会”<sup>②</sup>。但是另一方面,民法对“国家所有”的具象化处理仅仅为“国家所有”披上了权利的外衣,并没有实现对其的彻底改造。民法上的国家所有权仍然具有以下两方面的局限:

其一,民法上的国家所有权来源于前苏联的国家所有权唯一性和统一性学说。该学说主张国家所有权的主体是唯一的,只有代表全体人民的意志和利益的国家才可以享有国家财产所有权。<sup>③</sup>因此,无论在现实层面国家所有财产的实际行使主体为何,统一的国家所有权在法律上均不得被分割。基于这一学说,原《物权法》第45条和《民法典》第246条明确规定:“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有。国有财产由国务院代表国家行使所有权;法律另有规定的,依照其规定。”这一规定在重申宪法“国家所有”的同时,将国务院认定为名义上的所有权主体。虽然最后一句“法律另有规定的,依照其规定”在一定程度上承认了公共财产实际支配主体的复杂性,但是也表明民事立法无意承担起建构自然资源所有权名义主体与实际支配主体不一时适用规则的责任。在实践中,国务院显然不可能对所有不同类型的自然资源行使占有、使用、收益、处分等权能,不同类型的自然资源实际上的支配和收益权主体各不相同,例如土地资源实行属地管理,特别是建设用地等经营性资产的管理和运营收益多在地方市县一级;而矿产资源的探矿权由国家和省(自治区、直辖市)两级管理,但采矿权由国家、省、市、县四级管理。民事立法在坚持国家所有权唯一性和统一性的同时,却没有对国家所有权的

<sup>①</sup> 张翔:《“近亲属证人免于强制出庭”之合宪性限缩》,载《华东政法大学学报》2016年第1期,第68页。

<sup>②</sup> 王利明:《物权法研究》,中国人民大学出版社2004年版,第283页。

<sup>③</sup> 参见孙宪忠:《“统一唯一国家所有权”理论的悖谬及改革切入点分析》,载《法律科学》2013年第3期,第59页。

主体制度进行具体化处理,而是将“国家”这一抽象概念嫁接到需要具象化主体的所有权之上,造成了《总体方案》所称的自然资源资产所有者不到位的严重后果,因此国家所有权主体唯一性理论本身就是本次分级行使所有权改革要着力突破的重要羁绊。

其二,民法上的国家所有权没有对自然资源进行类型化处理,而是坚持了“国家所有权客体无限广泛性”的理论。在我国物权法上,自然资源被归入国家专有财产,亦即无须根据其他法律规定,仅根据物权法规定即可决定其归国家所有、纳入所有权技术路径的公共财产。这等于是排除了宪法将自然资源继续类型化的任务交由公民法协同调整的可能性,在消解“国家所有”完整性的同时,形成仅由物权法对国家所有权客体“无限广泛性”进行解释的单边调整格局。<sup>⑭</sup>而《总体方案》的政策导向则要求按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律,统筹考虑各类自然要素在生态、经济、国防等方面重要程度的不同,对其客体进行多视域的再类型化,这显然又与国家所有权客体无限性的制度构成存在差异。

从民法对“国家所有权”主客体的技术处理来看,私法尽管率先抢占了对宪法上“国家所有”的具象化解释任务,但在实现方式上却仅局限于对统一的、静态“所有”的描述,未能通过对“国家所有权”进行具体化处理构建起一套适用于“国家—政府—私主体”多维度财产关系的流转秩序规则。仅仅通过“在‘国家所有’之后加上‘权’,还不能完成从宪法制度到民事权利、从国家所有制到国家所有权的转换,没有相应的法学理论构建,这一转换就还只是停留于文字改变而已,作为主观权利的国家所有权并没有在法学理论上真正得以确立”<sup>⑮</sup>。而与此相对,《总体方案》则要求“构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度,着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题”。显然,“国家所有权”不仅不能满足自然资源产权制度改革所需的规范供给,甚至在相当程度上它本身就是自然资源所有者不到位以及所有权边界模糊等问题的始作俑者。因为,一方面,就主体而言,《总体方案》希望赋予已经承担自然资源资产管理职责的各级政府自然资源资产所有权实际行使主体的身份。而“国家所有权”中的“国家”虽从表面上看是一个主体,但事实却是在所有权的利益格局上“国家”又包含数不清的不同利益主体,它们之间并没有同一的利益,而它们之间的纠纷则常常需要司法来解决,<sup>⑯</sup>难以奢望它们会形成基于统一意志的集体行动。因此,抽象的国家所有权理论缺乏法人的“主体确定性”,作为所有权人的国家并不存在,存在的是公共财产实际支配机关的法人所有权。<sup>⑰</sup>因此就权利的实践效果而言,《总体方案》所期待的“自然资源资产所有权”在实然层面更多地还是表现为由汇聚经济理性与生态理性的公共财产实际支配机关而非名义机关行使的一种法人所有权。另一方面,就客体而言,《总

<sup>⑭</sup> 参见张力:《民法典“现实宪法”功能的丧失与宪法实施法功能的展开》,载《法制与社会发展》2019年第1期,第115-116页。

<sup>⑮</sup> 前注⑤,谢海定文,第97页。

<sup>⑯</sup> 参见孙宪忠:《我国物权法中所有权体系的应然结构》,载《法商研究》2002年第5期,第21页。

<sup>⑰</sup> 参见孙宪忠等:《国家所有权的行使与保护研究》,中国社会科学出版社2015年版,第19-20页。

体方案》要求将自然价值与自然资本理念融入自然资源资产的管理之中,对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间统一进行确权登记。这就否定了自然资源资产所有权客体具有无限广泛性的可能,排除了无经济技术可及性的纯资源禀赋载体(如恒星风)和无边界确定可能性的纯生态要素载体(如阳光),而是将其明确限定在了具有一定的公示可能性且能够进行确权登记的自然资源与生态空间范围之内。

可见,《总体方案》提出的“自然资源资产所有权”是一种建立在权利主体分级且独立、权利客体特定而明晰基础上的已经实现了物权化与生态化的所有权,其功能远非抽象的且仍侧重于价值宣示层面的“自然资源国家所有权”所能满足。因此,唯有以“自然资源资产所有权”作为基础来构建权利体系,才符合《总体方案》所展现出来的政策意图。

## 二、自然资源资产所有权的分级配置与行使

作为一种规范化的权利,自然资源资产所有权的主体必须明确。但是对于如何在中央和地方政府之间配置自然资源资产所有权并保障其有效行使,则存在多种可能的模式。《指导意见》提出了自然资源资产所有权配置与行使的总体思路,即“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,法律授权省级、市(地)级或县级政府代理行使所有权的特定自然资源除外”。从这一表述可以看出,《指导意见》实际上认为,自然资源资产所有权的配置应该采用“代理”模式,而且包括委托代理和法定代理两种类型。那么现行代理制度是否具备实现自然资源资产所有权主体配置的功能?完成分级配置后,自然资源资产所有权的权利客体与权能内容又该如何设定?

### (一)自然资源资产所有权的主体配置

“代理”并非法学的专有概念,在制度经济学、政治学以及行政管理学中也被广泛使用。在行政管理学研究中,学者们经常使用“委托代理理论”来描述“中央—地方”关系。<sup>⑮</sup>例如,有学者通过对基层政府不同行为逻辑的分析,指出中央政府和基层政府之间存在着基于理性官僚制和政治承包制的双重“委托—代理”关系。<sup>⑯</sup>但是此处所用的“代理”,并不具有严格的规范意蕴,它仅仅是为探讨“央地”关系本质属性及两者间的内在激励问题提供一种语境。因此,行政管理意义上使用的“代理”,并不包含具体权利义务分配的效果。但是如果套用“代理”来呈现自然资源资产所有权分级所有的法律关系,则会出现难以克服的理论困境。

<sup>⑮</sup> See Barend V.Meulen, *Science Policies as Principal-Agent Games Institutionalization and Path Dependency in the Relation Between Government and Science*, *Research Policy*, Vol.27:397, p.397(1998).

<sup>⑯</sup> 参见林雪霏:《双重“委托—代理”逻辑下基层政府的结构困境与能动性应对——兼论基层政府应然规范的转变》,载《马克思主义与现实》2017年第2期,第192页。

在民事法律制度中,代理具有特定的规范内涵。《民法典》第161条和第162条规定,“民事主体可以通过代理人实施民事法律行为”,“代理人在代理权限内,以被代理人名义实施的民事法律行为,对被代理人发生效力”。依据上述规范,如果在自然资源资产所有权的配置上采用代理制度,则会出现以下问题:

1. 行为名义问题。依据代理的基本原理,代理人应当在代理权限范围内,以被代理人的名义实施民事法律行为。按照这一要求,地方政府在实际行使自然资源资产所有权的过程中,必须以国务院的名义而非自身名义与其他民事主体开展民事活动。这就会导致作为第三人的其他民事主体在外观上将与其进行民事活动的相对人认定为是国务院,但实践中许多自然资源资产的所有权已经由地方政府行使,因此前述法律关系的真正相对人应为以代理人身份出现的地方政府。例如,土地资源实行属地管理,《城市房地产管理法》第12条规定,“土地使用权出让,由市、县人民政府有计划、有步骤地进行。出让的每幅地块、用途、年限和其他条件,由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划、建设、房产管理部门共同拟定方案,按照国务院规定,报经有批准权的人民政府批准后,由市、县人民政府土地管理部门实施。”第15条规定,“土地使用权出让,应当签订书面出让合同。土地使用权出让合同由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订。”可见,地方政府在实践中已经在以自身名义对相当一部分自然资源资产行使所有权,此种行为在外观上和性质上显然均不是对中央政府的代理行为。因此,套用“代理”模式,既易出现因侵夺相对人信赖利益而危及交易安全的隐患,又易导致地方政府自主权的丧失,显然有悖于《总体方案》和《指导意见》明晰所有权主体的初衷。

2. 责任归属问题。如果仅仅是名义倒错还不足以否定“代理”的话,那么国务院因地方政府代理行使自然资源资产所有权而招致莫名法律责任的困境则将再次拷问这一模式的正当性。按照代理的基本原理,被代理人对代理人的代理行为承担民事责任。因此,在代理模式下,作为被代理人的国务院需承担其代理人——地方政府在代理授权范围内所实施的民事法律行为的后果。这意味着几乎所有关于自然资源开发利用的法律纠纷,都会涉及国务院。但就现实层面而言,几乎没有相对人愿意与作为中央人民政府的国务院之间频繁发生此类纠纷,庞大的案件数量也将给国务院和受案司法机关平添巨大的行政与司法成本。可见,采用代理模式,在不当转移地方政府本应承担的资产所有者职责的同时,却为国务院创设了难以承受的讼累,实在难谓合理。

3. 权利瑕疵问题。除了上述两个明显的缺陷之外,这一理论假设还将面对来自于代理人所享有的代理权处于瑕疵状态时如何处断的挑战。《民法典》第171条规定,“行为人没有代理权、超越代理权或者代理权终止后,仍然实施代理行为,未经被代理人追认的,对被代理人不发生效力。相对人可以催告被代理人自收到通知之日起三十日内予以追认。被代理人未作表示的,视为拒绝追认。行为人实施的行为被追认前,善意相对人有撤销的权利。”按照这一规定,如果地方政府的代理权限存在前述瑕疵,代理行为在相对人没有进行催告或虽经催告但国务院未作表示的情况下反而对中央政府不发生效力。实践中,对于善意相对人而言,去催告中央政府显然不切实际。加之自然资源资产所有

权牵涉甚巨,相对人为了完成交易通常需预支较大的前期投入,一旦中央政府不予追认,相对人必然会承受巨大损失。此外,中央与地方政府之间有关特定自然资源资产代理权的授受是典型的内部行政关系,相对人以利益相关者的身份仅能掌握此种授权的一般性外观,而无从洞悉其内在的权利瑕疵,从而背负了与其所享权益不成比例的负担,因此而贻害交易安全。

综上所述,如果使用“代理”模式来配置自然资源资产所有权,虽然符合自然资源国家所有权的一般原理,但却难以实现明晰所有权主体的效果,这有悖于改革的政策目标与制度逻辑。实践中,不仅相对人存在与真实所有权主体进行交易的愿望,对于中央与地方政府而言,也存在着明确彼此权利边界的客观需求。与此相反,一旦将分级行使理解为代理关系,国务院便会因沉重的追认负担和涉诉风险而陷入对其代理人行为承担无限责任的法律风险之中。因此,在自然资源资产配置的场合不加取舍地套用“代理”制度并非明智之举。

事实上,权利主体配置模式的选取涉及对原《物权法》第45条(对应《民法典》第246条)规定的理解。早在原《物权法》出台之前,学界对于国家所有权是否可以分级行使便存在不同主张。有学者认为国有财产应当分级所有,国家一级的所有权仍由中央政府行使,地方一级的国家所有权则由地方政府行使。<sup>⑩</sup>也有学者认为,在我国必须坚持国家所有权的统一性,即国家所有权在借助各级政府部门的行政管理活动来行使和实现时,各级政府部门并不是国家所有权的主体。各个政府机构无论其属于哪一个行政层次都只是代表国家行使所有权的机关,其本身并不是所有人。<sup>⑪</sup>原《物权法》对此问题的认识则集中体现在第45条的规定上,即“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有。国有财产由国务院代表国家行使所有权;法律另有规定的,依照其规定。”由学者的争论与原《物权法》的条文,可以推知,尽管学者们对于国家所有权是否可以分级行使存在争议,但是对于应由政府部门“代表”国家行使所有权并无分歧。由于原《物权法》第45条和《民法典》第246条但书“法律另有规定”的指向也是在法律有特殊规定的场合可以突破前款的国务院代表制,由地方政府作为国家的代表,加之我国的立法实践中确实存在授权地方政府代表国家行使权力的先例,如《企业国有资产法》第4条规定,“国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益”,因此可以证得代表制是一种已经获得现有法律秩序确认的国有财产分级配置模式。从《指导意见》的规定来看,其实际上也已经默认了自然资源资产所有权存在着两种不同的配置模式,即法律授权地方政府行使自然资源资产所有权的法律授权模式和国务院委托地方政府行使自然资源资产所有权的委托代理模式。基于对前述两法但书的文义解释,对于前一种模式,笔者认为应该理解为法律突破国务院代表制的限制,将所有权直接授予地方政府,由地方政府代表国家行使

<sup>⑩</sup> 参见周林彬:《物权法新论》,北京大学出版社2002年版,第379页。

<sup>⑪</sup> 参见前注<sup>⑩</sup>,王利明书,第291页。

的授权代表制模式,而不应是一种套嵌于法定代理模式之下的所有权行使方式。至于《指导意见》中的委托代理模式,因其未突破国务院代表制的框架,所以并无合法性障碍。更需注意的反而是在此场合应该遵循但书的要求,以例外适用为原则,限缩其适用的场合。原因在于中央政府对由其直接行使所有权的自然资源资产,只有在特殊情况下方可委托地方政府代理行使所有权,而不应当常态化地通过代理制度向地方政府转移中央政府的法定职责,否则既有架空法律规定之国务院统一代表制的危险,又易重蹈所有权主体不明的覆辙。

## (二) 自然资源资产所有权的客体甄别

自然资源的法权化过程较为漫长,自罗马法以降,法学界对于不同自然资源能否纳入所有权客体的争论虽未停歇,但也形成了三点共识:其一,阳光、空气等生命支持生态要素属于非排他性人类共用物,不能纳入单一所有权的专有范畴;<sup>②</sup>其二,自然资源所有权的客体应来自于自然并具有满足人类需求的有用性与技术可及性;<sup>③</sup>其三,自然资源所有权客体的选择具有鲜明的时代性,需符合公共政策导向与法律公示要件的要求。<sup>④</sup>作为自然资源的下位概念,自然资源资产所有权客体的范围包含于自然资源所有权客体的范围之内,所以上述关于自然资源所有权客体的甄别规则对于自然资源资产所有权客体的检验同样适用。据此,笔者参照这三项规则对当前已经纳入我国法律规制的自然资源进行了梳理,结果锁定在包括土地资源(含山岭与滩涂)、矿产资源、海洋资源、森林资源、湿地资源、草原资源和水资源在内的七类资源之上。那么这七类资源的外延能否满足自然资源资产所有权分级行使改革对客体边界的需求?恐未全然。

前文已述,较之以往的自然资源资产改革,《总体方案》的重大创新在于通过践行习近平总书记提出的“山水林田湖草是生命共同体”的论断,打破既有管理实践仅注重对自然资源经济价值的确认与利用而忽视对其生态价值发现与累积的弊端,实现对各自然生态要素的整体保护、系统修复与综合治理。这说明《总体方案》对自然资源资产所有权客体范围的规划已经从此前的独立资源形态拓展到以“地域”“流域”和“场域”为表征,以资源客体内在的生态功能关联为内核的资源功能体形态,而以独立资源客体形式存在的上述七类资源却是因其经济功能的独立性而进入法律调控视野,其尚未取得支撑各自所涵盖的生态功能脱离资源本体经济属性而与其他资源客体建立生态功能关联的制度赋能,所以无论是在类型表达周延性上还是在功能向度完整性上现有资源客体均无法满足改革的期待。为此,《总体方案》专门提出要对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一进行确权登记,从而使“自然生态空间”这一不具有法律意涵的资源功能体进入到了自然资源资产改革的法律视域。按照《自然生态空间用

<sup>②</sup> 参见[意]桑德罗·斯奇巴尼选编:《物与物权》,范怀俊译,中国政法大学出版社1999年版,第8-11页;[意]彼德罗·彭梵得:《罗马法教科书》,黄风译,中国政法大学出版社2005年版,第141页。

<sup>③</sup> 参见[英]朱迪·丽丝:《自然资源:分配、经济学与政策》,蔡运龙等译,商务印书馆出版社2002年版,第12页;[美]阿兰·兰德尔:《资源经济学》,施以正译,商务印书馆出版社1989年版,第12页。

<sup>④</sup> 参见前注④,张璐书,第2页。

途管制办法(试行)》(以下简称《管制办法》)第2条的界定,所谓自然生态空间,是指具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为主导功能的国土空间。<sup>⑤</sup>其典型表现为国家公园、自然保护区、自然公园等各类自然保护地以及湿地、水流、海域、矿藏等。为明晰各类自然生态空间的划定规则并为自然生态空间提供公示方式,自然资源部在《自然资源统一确权登记暂行办法》(以下简称《暂行办法》)中确立了自然资源登记单元制度,<sup>⑥</sup>并明确以自然资源登记单元为法律表征的自然生态空间应在自然资源所有权范围的基础上,综合考虑不同自然资源种类在生态、经济、国防等方面的重要程度以及相对完整的生态功能、集中连片等因素划定。至此,由《总体方案》提出,经由《管制办法》界定,再由《暂行办法》确立的“自然生态空间”完成了由政策规划向制度工具的转化。与此同时,学界对于其是否满足一物一权原则而得以被确立为物权客体的争论也随之而来。

否定说认为作为独立登记单元的国家公园、自然保护区、湿地等系由经济功能各异、各具利用价值的独立资源结合而成,按照物的使用功能独立性原理,难以将其视为物权法上的独立物。同时,生态单元内的自然资源数量和质量属于多种资源的共同登记,也突破了单一客体登记的规则,<sup>⑦</sup>因此自然生态空间在性质上应为其所涵盖的各独立资源的集合物而非单一资源功能体。肯定说则认为划定自然生态空间的基础在于各空间具有区别于其他空间的生态功能,因此决定某一自然生态空间能否独立存在的关键在于其所蕴含的生态功能是否具有整体性和独立存在的价值,而非组成该空间的各资源要素的独立性。只要作为自然生态空间存在基础的生态功能在形态上具有整体性价值,则以该整体性生态价值为内在关联的生态空间便具有价值独立性,<sup>⑧</sup>其作为登记客体便具有不可分性。在资源要素共同形成的生态空间中,各独立资源共存形成的生态功能才是该空间的最高价值所在,也是维系该空间得以独立存在的依据。由于生成机理不同,各独立资源具有的经济价值单一物地位,仅能决定与经济价值实现相关的财产权的行使,而不能用于对整体性生态价值的判断,更不具有以经济价值的独立性否定生态空间独立地位的外溢效果。<sup>⑨</sup>

笔者赞同肯定说的观点。事实上,如果观察20世纪以来各国立法有关物权客体的走向即可发现,越来越多的国家开始以观念上的“一物”理论置换或弱化源自罗马法上的实体“一物”理论。例如,《俄罗斯联邦民法典》第134条第1款便规定:“如果不同种类的物构成一个按共同用途进行使用的统一的整体,则它们被视为一个物。”<sup>⑩</sup>这说明对传统的物权理论需要结合社会发展的需要与时俱进的解读,而习近平总书记提出的“山水林田湖草是生命共同体”的论断则为我们提供了解读的理据。在生态学上,人类

<sup>⑤</sup> 参见国土资源部印发的《自然生态空间用途管制办法(试行)》(国土资发〔2017〕33号),2017年3月24日发布。

<sup>⑥</sup> 参见《自然资源统一确权登记暂行办法》(自然资发〔2019〕116号),2019年7月11日发布。

<sup>⑦</sup> 参见郭洁:《自然资源统一登记的物权法问题及其破解》,载《法学》2020年第3期,第128页。

<sup>⑧</sup> 参见李攀萍:《环境基本法比较研究》,中国政法大学出版社2013年版,第68页。

<sup>⑨</sup> 参见前注<sup>⑦</sup>,郭洁文,第137页。

<sup>⑩</sup> 《俄罗斯联邦民法典》,黄道秀等译,中国大百科全书出版社1999年版,第71页。

所栖生的物理空间是由山水林田湖草等生态要素组成的具有一定结构与功能的、大小不等的多个生态系统。由于生态系统的平衡状态需要通过各组成要素之间的物质循环与能量流动加以维系,这就使各组成要素之间形成了彼此关联、相互依存的关系。<sup>①</sup>因为各生态系统的组成成分、空间结构与营养结构不尽相同,所以不同生态系统所承载的生态功能也存在差异。<sup>②</sup>“山水林田湖草是生命共同体”的论断便是在尊重上述生态学基本原理的基础之上,将承载不同生态功能的生态系统纳入法律规制以打破我国自然资源资本保育增值体制障碍的一项重要创制。因此以该论断为基础型构而成的自然生态空间在生态学意义上的指向便是具有不同结构与功能的生态系统;而判断自然生态空间是否具有独立地位的生态学标准也相应地表现为各生态系统所承载的生态功能。由于生态系统是构成物质世界的自然基础,具有当然的客观实在性,因此蕴含于不同生态系统之中的生态功能的客观实在性,以及以生态系统作为指向的自然生态空间的客观实在性便不证自明了。可见,将生态功能视为一种独立的价值以及将自然生态空间视为具有独立价值的一个“生态物”具有坚实的生态学基础,自应获得法理上的正当性。加之《暂行办法》已经通过自然资源登记单元制度明确了自然生态空间的公示方式,因此其应当被赋予自然资源资产所有权客体的地位。

自然生态空间法律客体地位的明确,为其所涵盖的各独立资源要素生态价值向自然资本转化提供了物理载体,因而制约自然资源所有权分级行使后自然资本保值增值的体制障碍看似被克服了。但是当我们对各独立资源要素经济价值与生态价值的转化路径进行分析之后,便会发现各独立资源生态价值的识别及其向自然资本总量的转化因为欠缺承载价值量的法律媒介仍难以实现。

在现行法治环境下,各类独立资源经济价值的转化路径是畅通的。它们的经济效用可以通过供求关系所形成的价格信号加以表征并凭借资源有偿使用制度与市场交易规则转化为货币财富,从而以交换价值的形式实现自然资源资产所有权的物质利益。但是它们所具有的生态功能却因其所栖生的生态效应载体与各类资源本体混同而无法独立呈现,<sup>③</sup>从而因不满足法律对所有权客体特定化与公示方式的要求,被排除在自然资源所有权客体之外。例如,水资源的重要生态功能之一是水体所具有的吸纳和降解污染物的能力,由于水资源的这一生态效应载体就是水体本身,脱离了水体该生态效应无法呈现,因此在法律上无法将水资源的生态功能单独作为自然资源资产所有权的客体加以明确。这种情况造成了两方面的不利后果:其一,因各独立资源的生态功能无法脱离资源本体独立存在,致使上述资源的生态价值量难以表征,通常其生态价值被忽视或被经济价值所吸收,从而无法实现强化各独立资源生态价值保护的政策目标;其二,由于缺乏生态价值量的表征形式,各独立资源所承载的生态功能汇聚到自然生态空间后的整体生态功

<sup>①</sup> 参见钱易、唐孝炎主编:《环境保护与可持续发展》,高等教育出版社2000年版,第14-15页。

<sup>②</sup> 参见卓正大、张宏健编著:《生态系统》,广东高等教育出版社1991年版,第12-29页。

<sup>③</sup> 例如森林与湿地资源具有涵养水源功能,而该功能的生态效应载体是森林与湿地资源本身。

能与量化效果无法评价,因而也就无法实现各独立生态要素价值量向自然资本总量的转化。这在事实上使自然生态空间的确立失去了制度价值,使自然资源资产所有权分级行使的生态保护效果大打折扣。这就使尽快确立能够表征生态功能价值量的法律媒介成为必须。由于造成这种状况的物理原因在于各资源要素的生态功能栖生于资源本体而不独立,因此破解的方案便应从对生态功能栖生载体的结构化分解入手,提炼出能够独立存在并满足公示方式要求的生态功能表征客体。具体的制度路径则是对各独立资源的有益生态功能加以分解,将可度量的生态功能所对应的容量进行单独认定,形成生态容量资源。该类容量资源通常可通过时间、体积、空间等量度单位加以特定化,从而独立于其所栖生的生态效应载体。<sup>④</sup>例如在水资源生态功能的分解场合,我们将水体吸纳和降解污染物的能力从水体的其他经济与生态功能中剥离,单独构成水环境容量资源。由于此种容量资源可通过水体体积、流量与流速等物理指标加以测定,<sup>⑤</sup>因此其能够满足法律对所有权客体特定化的要求,具有公示可行性。上述七类资源进行分解后,单位资源客体生态功能所对应的生态容量资源便可以通过环境科学、生态学等学科所确立的容量测定公式计算而得。这就为度量独立资源的生态功能价值量、度量特定自然生态空间的生态功能价值总量,测算单位时间特定地区的自然资本总量提供了法律媒介,从而打通了生态价值转化的法律路径。因此,无论是基于政策目标的保障需求还是基于自然资源资产体系的周延性需要,均有必要赋予生态容量资源自然资源资产所有权客体的地位。

以此为基础,我国自然资源资产所有权的客体便应由八类资源客体和一类空间客体组成,涵盖土地资源、矿产资源、海洋资源、森林资源、湿地资源、草原资源、水资源、生态容量资源和自然生态空间。其中前七类资源主要因具有独立的经济价值而获得客体地位,因此在性质上可归属于经营性资产;生态容量资源与自然生态空间则因具有独立的生态价值而获得客体地位,在性质上可归属于公益性资产。

自然资源资产所有权客体范围的确定,使编制资源配置清单成为可能。按照《总体方案》的类型化标准,资源配置应重点考量各类资源在生态、经济和国防方面的重要程度。据此,笔者认为在资源配置过程中,体现生态文明体制改革目标导向的生态维度应发挥基础性作用,因此生态容量资源所有权的行使与自然生态空间的划定应主要以生态维度的正当性作为判断标准。基于整体性生态效应间接惠及全民的生态规律,以自然保护区为主组成的自然生态空间所有权应由中央政府行使,以其他资源要素组成的自然生态空间所有权应主要由地方政府行使,跨地域自然生态空间所有权应由各地域共同的上一级政府行使,跨省区自然生态空间所有权应由中央政府行使,生态容量资源所有权应由行使容量资源栖生客体的政府一并行使。经济维度应发挥调节性作用,应按市场化配置程度由高至低的标准,分别将七类经营性资产所有权配置给市(地)级政府和省级政府行使,中央政府主要对具有垄断地位的经营性资产行使所有权。跨地域经营性资产所

<sup>④</sup> 参见邓海峰:《环境容量的准物权化及其权利构成》,载《中国法学》2005年第4期,第64页。

<sup>⑤</sup> 参见张永良、刘培哲主编:《水环境容量综合手册》,清华大学出版社1991年版,第145-146页。

有权应由各地域共同的上一级政府行使,跨省区经营性资产所有权应由中央政府行使。国防维度应发挥排他性作用,涉及国防领域的资产所有权应由中央政府行使。

### (三) 自然资源资产所有权的权能厘定

自然资源资产所有权权利主体配置的完成使得地方政府第一次成为了其所代表行使的国有资产的真正权利人,实践中这一新的法律地位是否能赋予其完整意义的所有者权能,既有的资产所有权权能在行使时是否需要进行必要的限制值得深入探讨。

#### 1. 所有权的权能范围

笔者认为,在不同的权利配置模式下,自然资源所有权的权能应当有所区别。在法律授权模式下,地方政府的权利应当覆盖全部权能。

其一,这有利于贯彻生态文明体制改革中向地方放权的法政策目标。“法是去实施政治性意志决定的一种特殊工具。每项法规范都是一项规范上所确立的(‘凝成的’)政策。”<sup>③⑥</sup>既然《民法典》第246条中“法律另有规定”已经为允许地方政府代表国家行使所有权预留了足够的解释空间,那么决定地方政府行使自然资源资产所有权权能范围的关键因素就应在生态文明体制改革的政策目标中加以提取。前文已述,本次改革之所以提出着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题的核心原因在于我国此前的自然资源资产管理实践中始终存在着一个悖论。一方面行政逻辑要求地方政府落实资产真实权利人的角色,确保国有资产保值增值;另一方面法律制度又碍于国家所有权主体唯一性统一性学说的限制拒绝赋予地方政府真实权利人的身份,致使地方政府始终处于名不副实的权力状态与行为逻辑之中,遇有利益有权争取,遇有责任有据推脱。所以,为对冲因所有者不到位带来的权力滥用风险,限缩地方政府的所有者权能便成为折中的选择,但付出的代价却是制度供给与自然资源资产的管理规律相悖。自然资源的可持续管理要求地方政府不仅拥有使用权,而且拥有控制权,<sup>③⑦</sup>因此在中央已经作出决断通过自然资源资产所有权分级行使制度赋予地方政府资产所有权真实权利人的身份之后,便无必要也不应再限缩地方政府行使的所有权权能了,否则就会重现制度逻辑与政策目标矛盾的一幕。

其二,这有利于保障新的权利主体配置模式和新型资源客体对丰富权能内涵的需求。《民法典》第240条关于“所有权人对自己的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益和处分的权利”的表述是法律对所有权基本内容的概括,并没有穷尽所有权的全部权能。事实上,国家所有权的权能体系从来就不是封闭的,它会因为所适配场景的不同而体现出不同的内涵需求,<sup>③⑧</sup>赋予权利人所期待的法律技术支持。因此,在法律授权模式之下,概括地赋予地方政府自然资源资产的全部权能,可以激发其探索新型权能的动力,

<sup>③⑥</sup> [德] 伯恩德·吕斯特:《法官法影响下的法教义学和法政策学》,季红明译,载《北航法律评论》2015年第1期,第157页。

<sup>③⑦</sup> See Arun Agrawal & Elinor Ostrom, *Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal*, *Politics & Society*, Vol.29:485, p.508(2011).

<sup>③⑧</sup> 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,载《中国法学》2016年第6期,第100-103页。

从而起到拓展自然资源资产所有权权能内涵、丰富所有权权益实现方式的效果。例如,作为本次改革成果的自然生态空间因以生态功能完整性作为划定依据,因此很多空间在范围上除涵盖国有资源客体之外,还涵盖集体所有的资源客体。由于自然生态空间的管理以提升空间的生态承载力和累积自然资本为主要考量,这就不可避免地会与集体资产所有权人的经济诉求发生矛盾。此时当地政府如果仅凭其持有的国有资产所有权,就难以对抗集体资产所有权人的权利主张。如果其转换身份,以空间资产所有权人的名义出现,则需要法律为自然生态空间所有权人创设出一项新的权能,使其享有在符合空间管理目的的情况下,对抗组成空间各独立资源权利人的权利,以强化其控制力。与此同时,由于自然生态空间设立的目的主要在于将各独立资源的生态功能关联于一体,而无涉对各独立资源经济价值的干预,因此法律也应将空间资产所有权人的处分权限制在空间整体性生态容量资源的范围之内,以防其越权处分各独立资源所有权人的利益。可见,新的权利主体配置模式和新型资源客体的出现对资产所有权权能的增减具有双向需求,如果一味以传统民法所有权权能理论来限制自然资源资产所有权的权能内涵及其完整实现的可能性,便会迟滞自然资源资产所有权体系的改革进程,限缩甚至压制地方政府与自然资源用益权人探索自然资源资产所有权新型权能的努力,将其引向合法行权的反面。

与此相对,在国务院委托地方政府代理模式下,所有权的权能则应当限制在委托授权范围之内。之所以如此,系囿于保护交易安全的需要。实践中相对人从外部难以洞悉国务院和地方政府之间的权力授受方式、范围与内容,从而使相对人的权利或利益会时常处于不确定的状况之中。因此,国务院必须明确委托代理权行使的授权范围和权能清单,而地方政府代理行使所有权也必须以国务院的意思表示为准,且代理权行使的过程与效果应当受到公共利益目的的限制。

## 2. 所有权的行使限制

地方政府行使完整权能的同时,随之而来的问题便是如何限制可能出现的权利滥用。现实环境中充满道德风险,中央与地方政府之间存在的信息不对称就足以使得权利滥用成为可能。<sup>③</sup>因此,必须对自然资源资产所有权的行使进行约束和限制。

首先,所有权权能的实现要具有目的上的正当性。基于自然资源公有的性质,对其行使目的提出正当性的要求本就属此类产权的题中应有之义。正如有学者所指出的那样,“自然资源的全民所有决定了自然资源国家所有权权能的有限性,无论在英美法系还是大陆法系,政府只能为了公共利益目的行使所有权,不能为了私益目的进行处分”<sup>④</sup>。因此,无论政府如何行使自然资源资产所有权,都必须满足维护和增进公共利益的目标。

其次,所有权权能的实现要具有类型上的合理性。实际上,不同资源面临的主要问

<sup>③</sup> See Kouroche Vafaï, *Preventing Abuse of Authority in Hierarchies*, International Journal of Industrial Organization, Vol.20: 1143, p.1147(2002).

<sup>④</sup> 王克稳:《论自然资源国家所有权权能》,载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期,第39页。

题不同,不应受到同样的法律调整,<sup>④</sup>因此所有权权能的实现应以自然资源资产客体与功能的划分为基础,明确政府在不同类型法律关系中的权力边界,以有效防止权力滥用。前文的论述将自然资源资产的九类客体分别归入了经营性资产和公益性资产两种类型之中。就功能而言,经营性资产主要涉及资源的开发利用和经济价值的实现,因此应从对公权力不当干预私主体权利实现的角度入手,确定资产权属转移的实质性要件和程序性义务,明确所有者权益保值增值的考核规则;而公益性资产则主要涉及生态系统保护和资源赋存安全,因此应从对公权力不作为导致生态功能退化与自然资本减损的角度入手,确定政府发起生态损害救济的职责,明确资源清单范围内公益性资产的财政支出责任。

最后,无论是经营性资产还是公益性资产,所有权行使都必须满足公法上的管制要求。《指导意见》中也提出,要“健全自然资源资产产权体系……与国土空间规划和用途管制相衔接……”,这实际上已经为自然资源资产所有权的行使设定了公法上的义务,即必须符合国土空间规划、用途管制、生态修复、环境治理、公平竞争等方面的规制要求,从而起到对此类资产所有权行使约束和限制的作用。

### 三、自然资源资产所有权分级行使的体制安排与收益分配

自然资源资产所有权作为自然资源制度框架的重要组成部分,并不当然能够回答由谁来监督、管理自然资源以及从自然资源中获利的问题。<sup>⑤</sup>自然资源资产所有权分级行使依赖于组织化的体制安排,因此,在明确中央和地方行使自然资源资产所有权的权利范围和边界之后,进一步的任务是建立与此种权利安排相对应的组织机构体系,并理顺中央与地方在自然资源资产经营领域的收益分配关系,这是自然资源资产所有权分级行使体制改革的目标与归宿。

#### (一) 自然资源资产所有权分级行使的体制安排

对于自然资源资产所有权分级行使的体制安排,《总体方案》和《指导意见》的思路完全不同。《总体方案》提出,要按照所有者和监管者分开和一件事情由一个部门负责的原则,整合分散的全民所有自然资源资产所有者职责,组建对全民所有的矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、滩涂等各类自然资源统一行使所有权的机构,负责全民所有自然资源的出让等。这一规定的出台促进了理论界的“解放思想”,使设立“自然资源国资委”成为了一种流行观点。有学者便建议应当参照现行国资委的运行机制,在中央(国务院)、省和市(地)三级政府设立“自然资源国资委”。<sup>⑥</sup>但是在2018年的政

<sup>④</sup> See Russel S. Berman, *supra* note 3, 556.

<sup>⑤</sup> See Nicholas Hayso & Sean Kane, *Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-Sharing*, at [https://comparativeconstitutionsproject.org/files/resources\\_peace.pdf](https://comparativeconstitutionsproject.org/files/resources_peace.pdf) (Last visited on February 19, 2021).

<sup>⑥</sup> 参见杜群、康京涛:《自然资源国家所有权行使主体改革的设想——设立自然资源“国资委”的初步思考》,载《江西社会科学》2016年第6期,第163页。

府机构改革中,中央政府并没有组建“自然资源国资委”,而是在《深化党和国家机构改革方案》中赋予新组建的自然资源部“对自然资源开发利用和保护进行监管,建立空间规划体系并监督实施,履行全民所有各类自然资源资产所有者职责,统一调查和确权登记”等职责。按照这一要求,自然资源部新设立了自然资源确权登记司、自然资源所有者权益司以及自然资源开发利用司,从而明确了资产确权、管理以及有偿使用的主管机构。至于为何本次机构改革未选择设立“自然资源国资委”,目前尚未有官方的权威说明。有学者认为出现这种情况,可能是因为目前自然资源资产的统计、测绘、调查等工作尚未完成,自然资源资产统一确权登记试行中大量涉及权利边界认定的实际问题也有待确定。在国有自然资源的规模、形态和赋存状况尚未形成台账之前,当务之急仍是做好国有自然资源资产的清查核资工作,而非完成“自然资源国资委”在组织形态上的构建。《指导意见》也以政策性文件的形式确认了这一改革成果,即“推进相关法律修改,明确国务院授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”。那么接下来的问题是,是否应当组建独立的“自然资源国资委”,抑或采用其他的组织化形式以符合自然资源资产所有权分级行使的客观需要?

笔者认为是否设立“自然资源国资委”是一个法政策选择问题,需要进行深入的理论探讨。首先,设置“自然资源国资委”并不一定必要。“自然资源国资委”的设置客观上可以实现分别以公法和私法为据对国家在自然资源领域的不同权能进行分置,但在缺乏充分的自然资源资产经营和管理经验的情况之下,这并不必然会促成自然资源资产所有权高效与公平行使目的的实现。从国外的实践来看,没有发达国家设立有实体意义上的机构来代表国家行使自然资源所有权,已经存在的类似机构也多以委员会或者资议机构的形式出现,它们能否起到保证自然资源保值增值的作用以实现公共财产利用中的高效与公平尚无具体的例证。<sup>④</sup>其次,设置“自然资源国资委”并不一定有利于自然资源资产的统一保护。前文已述,在自然资源资产所有权分级行使改革完成后,集经营性资产与公益性资产管理职责于一身的“自然资源国资委”在行使资产所有权时将承担来自于国土空间规划、用途管制、生态修复等方面的公法规制,这就要求其必须与自然资源行政管理部门建立起顺畅的沟通协调机制。根据行政学的基本原理,两个具有独立组织体系和行动意志的官僚科层制组织的协调成本一定要高于一个官僚科层制组织内设机构的协调成本。因此,独立设置的“自然资源国资委”内设机构与自然资源部内设机构之间的协调成本肯定要高于自然资源部内两个内设机构之间的协调成本。最后,“自然资源国资委”与国务院国有资产监督管理委员会的国有经营性企业管理职能可能会存在一定重叠。在国务院现有职能部门中,目前承担国有经营性资产监督管理职责的机构是国资委,在由国资委监管的97家央企中,有近五分之一的企业经营和管理自然资源。<sup>⑤</sup>自然资源国资委成立之后,这些企业的监管单位是否需要作出调整便涉及对这两

<sup>④</sup> 参见王恒:《建立自然资源“国资委”理论研究支持仍待加强》,载《中国经济时报》2014年9月26日,第2版。

<sup>⑤</sup> 参见《央企名录》,载国务院国有资产监督管理委员会网站, <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2641579/n2641645/>, 2021年2月19日访问。

个中央政府特设机构职责的理解问题。事实上,国有资产管理和自然资源资产管理是两个不同的领域。国有资产管理的对象是基于国有资本出资而形成的国有股权,而自然资源资产管理的对象则是自然赋存状态下的国有自然资源与自然生态空间。即使“自然资源国资委”以国有自然资源向企业出资,其取得的也仅是基于出资而形成的股权,能否获得超越股权范围的企业资产管理权则需要等待国家对国有资本监管原则的重新判断。据此,在上述三重困境未有合理的解决方案之前,中央层面暂不适宜组建“自然资源国资委”。现有在自然资源部之下设立独立内设机构来承担自然资源用益监管职责与资产所有者职责,是一个相对稳妥的过渡性选择。

如果前述论证成立,那么地方层级应否组建独立的自然资源资产所有权行使机构呢?从目前的实践来看,很多地方政府原本已经有了此类制度设计,囿于中央层面的顶层设计出现了变化,地方政府的机构改革最终也选择了与中央相同配置的方案。例如福建省原本准备成立国有自然资源资产管理局作为分级行使国有自然资源资产所有权的省级部门,但最终还是对照自然资源部的职责成立了福建省自然资源厅。由此可见,制约地方机构设立的关键,并不在于形式上是否实现了国有自然资源资产所有权行使机构的内设抑或独立,而是在于何种方式更有利于理顺中央与地方在自然资源资产领域的权利配置关系与利益分配关系,提升我国央地自然资源资产治理体系与治理能力的现代化。而前文已经对这一问题进行了深入分析,那就是建立由央地分级行使自然资源资产所有权而非由地方政府代理行使自然资源资产所有权的体制,更适合我国的国情。与此同时,对于目前虽然由地方管理或控制,但是具有重要生态或者战略价值,需要进行全局协调和管理的自然资源资产,则应该改由国家通过派出机构监管的方式直接行使自然资源资产所有权。这样才符合自然资源资产所有权分级行使的政策目标。目前,国家已经作出设立派出机构履行自然资源资产所有者职责的尝试。最为典型的例子是2017年我国在长春成立了东北虎豹国家公园自然资源资产管理局(东北虎豹国家公园管理局),这一机构是第一个由中央直接管理的国家公园管理机构,其重要职责之一就是统一行使区域内国有自然资源资产管理与保护职责,承担国有自然资源资产出资人职责和保值增值责任。<sup>④6</sup>

## (二) 自然资源资产所有权分级行使的收益分配

生态文明法治建设的重要目标就是通过统筹自然环境的多重价值与功能、协调多元利益诉求,<sup>④7</sup>使自然资本在不断增值的过程中惠益全体国民。因此,自然资源资产所有权分级行使的最终效果必然会体现在资源价值收益的实现问题上。笔者认为自然资源资产所有权分级行使并不意味着由中央或地方当然占有因其行使自然资源资产所有权而实现的收益。无论是中央政府还是地方政府,本质上都是代表国家行使所有权,因此其代表国家行使资源资产所有权所实现的收益在最终效果上均需要归属于全民共享。<sup>④8</sup>

<sup>④6</sup> 参见《管理局简介》,载东北虎豹国家公园网站, <http://hbgv.gov.cn/index/news/show/id/479.html>, 2021年2月19日访问。

<sup>④7</sup> 参见吕忠梅:《习近平法治思想的生态文明法治理论》,载《中国法学》2021年第1期,第54页。

<sup>④8</sup> 参见马俊驹:《国家所有权的基本理论和立法结构探讨》,载《中国法学》2011年4期,第93-95页。

《总体方案》也明确指出,应当“保障全体人民分享全民所有自然资源资产收益”。要实现这一目标,必须建立起自然资源资产的收益分配制度,而具体的分配机制也将因资源的功能与类型差异有所不同。

经营性自然资源资产主要涉及中央和地方的收益分配问题。虽然自然资源资产所有权的分级行使已经厘清了中央和地方政府各自负责的资源清单与客体边界,但是收益分配却不能完全按照所有权行使主体的区隔进行一元化的划分,而应当以“谁行使、谁收益”为基础,综合多方面的因素加以衡量。首先,需要考虑自然资源资产的实际行使主体。如果该资源属于中央行使的自然资源资产,且在所有权行使过程中未与地方发生实际关联,应该由中央行使所有权并享有收益,例如铀矿等战略性资产。对于原本就属于地方实际行使的自然资源资产,如所有权行使过程中也未与中央政府发生实际关联,则其收益应当归属于地方政府支配并以开发企业上缴税费的形式间接实现资源收益全民共享。其次,需要考虑自然资源资产的实际状况。对于权利边界不清或者难以厘清的资产,需要在自然资源资产完成必要的分割后再实现收益的合理分配,而不能简单地将自然资源资产收益划归中央或者地方享有。例如陕西延长石油(集团)有限责任公司与中国石油天然气股份有限公司长庆油田分公司一直存在矿权争议,仅在2017年就在陕北的气田发生矿权争议44起。双方矿区相互交叉,且存在明显的央地利益冲突。作为中央直属国有企业,长庆油田的大部分利税上缴中央财政;作为隶属于地方的国有企业,延长石油则每年向陕西省级地方财政上缴利税,财政贡献连续多年保持全省第一,<sup>④</sup>2019年上缴税费近300亿元。因此如何协调好此类矿权争议,处理好自然资源资产所有权分级行使过程中的利益边界识别,无论对于中央政府还是对于地方政府都显得必要和迫切。最后,需要考虑到自然资源资产所有权行使对于资源赋存地的外部性影响,对于存在资源用益负外部性的,应当给予充分补偿。在很多情况下,经营性自然资源资产的开发和利用会对地方生态环境造成较大压力,影响地方经济、社会的可持续发展。例如,安徽省淮南市因为国有煤矿开采活动出现大量土地沉降区域。据不完全统计,截至2018年,因采煤而形成的沉陷区面积达298.6平方公里,且仍在逐年扩大;预计至已开发所有矿区开采结束,淮南市将有27%以上的土地成为沉陷区。<sup>⑤</sup>按照原有的先分收益再补偿的收益分配模式,地方政府所取得的收益将根本无法填补地方生态环境所遭受的损失。在这种情况下,应参考受益者补偿原则,无论实际行使主体是中央政府还是地方政府,均须先将生态利益损害从该项资产所有权行使所实现的收益中扣除,方能进行收益分配。这也体现了《总体方案》提出的分级行使所有权应优先保育自然资本的政策导向。

公益性自然资源资产存在自然生态空间和生态容量资源两种类型,它们各自的收益分配机制也因属性存在的差异而有所不同。自然生态空间的主要功能在于提供生态产

<sup>④</sup> 参见杨锐:《从争油到争气,中石油与延长石油纷争20年后对簿公堂》,载重庆晨报网, [https://www.cqcb.com/wealth/2018-06-01/873788\\_pc.html](https://www.cqcb.com/wealth/2018-06-01/873788_pc.html), 2021年2月19日访问。

<sup>⑤</sup> 参见王剑强:《一座正在塌陷的中国城市》,载搜狐网, [https://www.sohu.com/a/271053210\\_617717](https://www.sohu.com/a/271053210_617717), 2021年2月19日访问。

品和生态服务,因此其收益主要表现为基于整体性生态功能而惠及空间内部及其周边的生态正外部性,通常由空间所在地与毗邻地居民共享,是空间属地自然资本增量的主要来源,其收益分配机制应当根据所有权行使主体的不同加以确定。由中央行使所有权的以自然保护地为主组成的自然生态空间,其自然资本累积增量纳入国家的整体收益,本质上由全民共同享有;由地方行使所有权的其他自然生态空间,其自然资本累积增量应当归属于地方政府,由当地居民共享;而由中央委托地方代理行使所有权的自然生态空间,其自然资本累积增量则应纳入国家整体收益,不能由受委托的地方政府享有。与此同时,尽管自然生态空间的收益不以货币形态呈现,但是对其自然资本累积的持续性维护却需要不断投入物质资源,这就需要在同类公益性资产的收益分配机制中,进一步明确资产收益主体的财政支出责任。根据权利义务相一致的原则,中央和地方行使所有权的自然生态空间的财政支出责任由各该所有权主体分别承担,中央委托地方代理行使所有权的自然生态空间的财政支出责任则应由中央通过转移支付的形式承担。此外,基于生态效应的整体性和溢散性,自然生态空间的生态受益地区可能与其所有权行使主体所在地并不完全重合,甚至相距甚远。本于公平的原则,此时的受益地区便应当对生态效应保护地区予以补偿,这也是《总体方案》践行自然资本价值论的题中应有之意。为此,应当以《环境保护法》第31条第3款有关“国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿”的规定为据,将区域间生态补偿制度纳入自然生态空间收益分配机制。关于补偿方式,前述环境保护法条文提供了两条途径,从各地方的实践来看,目前主要以行政性协商方式为主,<sup>⑤</sup>尚没有建立起以自然资本输出量评价为基础的市场化补偿路径。因此,在按照自然资源资产所有权分级行使制度完成各类自然生态空间的权属确认并建立对应的自然资本台账之后,应逐步过渡到市场化补偿阶段,补偿标准也应根据自然资本输出价值量来加以确定。

与自然生态空间不同,生态容量资源的生态价值量具有转化为经济利益的实践方式,因此其收益表现为资产所有权行使主体按照市场规则通过出让等方式实现的物质利益,如政府通过排污权交易的有偿初始分配或者碳排放权交易的有偿转让获得的容量资源费。此类收益应当按照所有权主体配置规则,由实际行使生态容量资源栖生客体所有权的各级政府享有,以增进地方政府累积自然资本的内生动力。

## 结 语

自然资源之于人类,既有作为劳动对象的经济价值和资源功能,也有作为生存条件的生态价值和生命支持功能。<sup>⑥</sup>但是在现实世界中,这两种价值通常难以自发适配,这两种功能并非总是均衡协调。多元的客体属性决定了以自然资源及其涵涉生态要素作

<sup>⑤</sup> 参见《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》(国办发〔2016〕31号),2016年5月13日发布。

<sup>⑥</sup> 参见前注④,吕忠梅文,第54页。

为调整对象的制度创新,既要拥有对经济价值的发现能力,又要彰显对生态价值的尊重与包容。生态文明体制改革中自然资源资产所有权分级行使制度的构建历程也是如此。为发现自然资源的经济属性,它将源于民法理论的权属关系清晰、权利边界明确作为新型所有权构造的底层逻辑;为尊重自然资源的生态价值,它用自然资本的累积规律拓展了资源客体与权能的内涵和类型,从而兼顾了自然资源资产所有权分级行使改革的各项关切,成为跨领域调整对象促成跨法域制度交融的典型。

---

---

**Abstract:** The ownership of natural resources assets, which bears the expectations of the reform of the ecological civilization system, is a form of rights that has a clear subject and object, and has achieved standardization and ecologicalization. In the initial allocation of the ownership of natural resource assets, it is necessary to distinguish the two different initial allocation methods: ownership of natural resource assets authorized by law and ownership of natural resource assets entrusted by the State Council to local governments. Under the mode of legal authorization, local governments should exercise complete powers and functions, and define the boundaries of government power in different types of legal relations by reasonably dividing the objects and functions of nine types of natural resources assets, including natural ecological space and ecological capacity resources, so as to effectively prevent the abuse of power. Under the entrust mode, the power of ownership should be limited within the scope of the central government's authorization. In principle, local governments should exercise ownership of natural resource assets. For some special natural resource assets, the state should directly exercise ownership of natural resource assets through the supervision of dispatched agencies. In terms of the income distribution, the characteristics of natural resources, the *status quo* of income distribution and its positive and negative externalities on local areas need to be considered comprehensively to formulate special distribution methods.

---

---

(责任编辑:陈贻健)