

自然资源国家所有权行使法律制度的过去、现在与未来

巩 固

摘 要 自然资源国家所有权，是国家依全民意志对关乎全民利益的重要自然资源进行支配和管护的法权，其价值目标、行使主体、客体范围、具体内容等随社会发展而发展，相关法律制度也须作相应变革。党的十八大之前，我国自然资源国家所有权行使的法律制度以特定经济资源的高效利用为核心，经历了从计划体制向市场经济的转变。党的十八大以来，自然资源的生态价值凸显，国家所有权行使的法律制度随之向生态化、绿色化迈进，制度体系进一步扩展提升，但与生态文明建设的要求仍有差距。未来，自然资源国家所有权行使的法律制度应向以全民公益最大化为指向的生态系统综合管理迈进，要在理念、目标、制度构建、概念使用等方面作出调整，同时也要加强基础性立法，并完善立法体系。

关键词 自然资源 国家所有权 行使 法律制度

【中图分类号】D9 【文献标识码】A 【文章编号】2095-851X(2024)01-0029-12

一、引言

自然资源概指自然界中一切对人类有用的、稀缺的、值得保护的自然资源。作为一个以生产资料公有制为经济制度基础的社会主义大国，重要自然资源的“全民所有，即国家所有”^①是我国自然资源制度的一大基石和特色，是国家干预和管理资源利用、获取和分配资源收益，通过自然资源的公平分配和合理利用服务于国家发展目标、满足人民美好生活需要的制度抓手和关键安排。然而，由于自然资源及其利用的广泛性和复杂性，以及国家所有作为一种由国家主导、全民受益、国家机关具体行使的公共财产制度的特殊性和复杂性，自然资源国家所有权的科学、高效行使，殊为不易。长期以来，因相关理论认识不乏争议，制度建设不尽完善，自然资源国家所有权的行使滞后于时代发展和实践需要，不仅导致国有资源利用低效、失序，也是生态环境恶化的重要原因。

党的十八大以来，自然资源国家所有权的规范、高效行使成为国家生态文明体制改革和相关制度建设重中之重。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”。^②习近平总书记在相关说明中明确指出，“我国生态环境保护中存在的一些突出问题一定程度上与体制不健全有关，原因之一是全民所有自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益不落实。针对这一问题，全会决定提出健全国家自然资源资产管理体制的要求”，习近平总书记还进一步指出，“健全国家自然资源资产管

【基金项目】国家社科基金一般项目“资源国家所有权与生态环境监管权关系研究”（批准号：19BFX172）阶段性成果。

【作者简介】巩固，北京大学法学院研究员，博士生导师，邮政编码：100871。

① 《宪法》第9条。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013年，第52页。

理体制是健全自然资源资产产权制度的一项重大改革，也是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求。”^①为此，《生态文明体制改革总体方案》把“坚持自然资源资产的公有性质，创新产权制度，落实所有权”作为生态文明体制改革的原则之一，把“健全自然资源资产产权制度”作为生态文明体制改革制度建设的“四梁八柱”之首，提出“健全国家自然资源资产管理体制”和“探索建立分级行使所有权的体制”等具体构想。^②此外，《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》^③和《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》^④进一步详细描绘了制度蓝图，对改革举措作出了系统部署。

现代社会是法治社会，国家有关自然资源国家所有权行使的目标和设想离不开相应法律制度的确认和保障。但囿于各种原因，现行法的规定离理想状态尚有差距，需要完善、提升。为此，本文试图就我国自然资源国家所有权行使的法律制度走过的历程、现状及未来如何发展做些尝试性分析，以期提升相关法治建设提供参考。

需要说明的是，“全民所有自然资源资产所有权”是经济学、管理学、政治学等学科和相关政策文件的惯常表达，法律规范和法学理论中则更多使用“自然资源国家所有权”，本文对二者不加区分。

作为一个古今中外普遍存在的重要概念，所有权可确认主体与客体之间的归属关系，保障主体对客体的支配权益。无论是“全民所有自然资源资产所有权”还是“自然资源国家所有权”，都表征着“全民”或“国家”对依法律规定“属于国家所有，即全民所有”的自然资源，可依其意志进行占有、使用、收益、处分以及相应的管理和保护的权利和权益。作为一种特殊的公共财产权，与以私人财产为预设的传统民法所有权相比，自然资源国家所有权具有四个特点：第一，自然资源国家所有权具有价值公益性和目标多元性。自然资源国家所有权承载着国民对自然资源的各种正当需求，需要满足公众的各种合理期待。不仅不同资源的价值功能各异，即使同类资源也可能因时空差异、形势变化、利用群体不同及价值观念变迁等而具有不同的价值定位和目标指向，需要同时满足多种正当用途和价值需求。第二，自然资源国家所有权具有主体抽象性。“全民”或“国家”都是不具有具体法律人格、不能亲自行为的抽象概念，只能由相应国家机关代为行动。第三，自然资源国家所有权具有客体整体性。“自然资源”是具有整体指向的抽象概念，它泛指国土范围内一切符合条件的特定种类资源集合。第四，自然资源国家所有权具有内容复杂性。作为以保障全民公益为目标的一种职权和责任，国家可广泛选择、综合运用各种必要的公法和私法手段对其财产进行占有、使用、收益、处分和管护。故而，自然资源国家所有权制度多样、方式多元、体系复杂，内容远比仅能运用私法手段的民法所有权更为丰富。

通过对上述四个方面因素的梳理，可以勾勒出自然资源国家所有权行使法律制度的概况。以上四个方面的特点说明，自然资源国家所有权的高效和规范行使需要法律规定的具体化，充分的法律制度供给必不可少。如果不通过立法对各类国有自然资源的价值目标、行使主体、客体范围以及占有、使用、收益、处分、管护的方式和手段作出清晰、明确的具体规定，那些抽象的自然资源国家所有权条款很容易沦为简单的宣示口号，不但起不到实际的规范作用，还有可能导致实践的混乱和低效。这也正是长期以来我国自然资源法制的状况和症结所在。

二、党的十八大之前：以重要经济资源的高效利用为核心

（一）新中国成立至改革开放之前

自然资源及其产权安排是一国经济增长与发展的决定性因素（刘易斯，1994）。对于在反帝反

① 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》，2013年11月16日，第1版。

② 《中共中央 国务院印发〈生态文明体制改革总体方案〉》，人民出版社，2015年，第6—7页。

③ 《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，人民出版社，2019年，第1页。

④ 《中办、国办印发〈全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案〉》，《资源导刊》，2022年第4期，第6页。

封建和摆脱资产阶级压迫斗争中取得胜利的新中国来说，自然资源产权制度安排具有特殊意义。无论从摆脱帝国主义控制后宣示国家主权的角度，还是从实现革命理想，建设人人平等、利益共享的社会主义新政权的角度，抑或是从被视为社会主义理想模板的苏联模式的影响来看，以“国家所有”为主导的自然资源公有制在当时都是必然选择。“经过土地改革、收归国有等‘公有化’产权变动的操作，自然资源的公有产权制度终于得到确立”（肖国兴，1997）。对此，建国初期有一系列重要法律予以确认和保障。

1949年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，中华人民共和国“没收官僚资本归人民的国家所有”，并明确“凡属国有的资源和企业，均为全体人民的公共财产”。^① 1950年颁布的《土地改革法》对没收的地主土地进行分配，把大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港以及原本属于地主或公共团体的沙田、湖田规定为国家所有，由人民政府管理经营；其余由农民协会接收，统一分配给无地少地的劳动者。^② 此外，1950年颁布的《矿业暂行条例》规定，“全国矿藏，均为国有”。^③ 在此基础上，1954年颁布的新中国首部《宪法》规定，“矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有。”^④ 1975年《宪法》和1978年《宪法》分别作出类似表述。^⑤

在这一历史阶段，党和国家的主要任务是“实现从新民主主义到社会主义的转变，进行社会主义革命，推进社会主义建设，为实现中华民族伟大复兴奠定根本政治前提和制度基础。”^⑥ 作为国家的重要法权和基本制度，自然资源国家所有权也密切服务于此，其行使制度具有以下特点：

第一，价值目标侧重于政治追求和国家发展。《共同纲领》确立了“发展新民主主义的人民经济，稳步地变农业国为工业国”的国家任务，把国有资源定位为“为人民共和国发展生产、繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量”。^⑦ 《土地改革法》以“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，藉以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路”为目的，^⑧ 国家所有或政府管理的土地，要么服务于农地分配，进行拾遗补缺，^⑨ 要么由政府管理经营，作为相关产业工业化发展的基础。^⑩

第二，主体方面，法律一方面规定抽象的“国家”和“全民”，强调二者的一致性；另一方面，建立资源管理体制，设置专业部门或授权地方政府对国有资源行使具有支配性质的管理权，使它们成为国家所有权的实际行使者。如《矿业暂行条例》（第2条）就规定“煤矿、石油矿、油页岩矿、天然气矿，由中央人民政府燃料工业部主管，其他各矿，由中央人民政府重工业部主管”。《土地改革法》授权省级政府对收归国有的沙田、湖田制定办法进行处理；授权县级以上政府把部分土地划归国有，用作试验场或国营示范农场。^⑪ 森林资源方面，全国的木材产销业务都归林业部统一经营管理，国家在各省设立森林工业局，林业部成立中国木材公司，负责全国的木材生产、加工事务，集国家所有权行使与资源管理、产业监管于一身。除此之外，还有一些属于法定国有范畴的自然资源尚未专门立法，没有相应的管理部门，国家所有权的具体行使者不明，为各种政府主体

① 《中国人民政治协商会议共同纲领》第3、28条。

② 《土地改革法》第10、18、25条。

③ 《矿业暂行条例》第1条。

④ 《宪法》（1954年）第6条第2款。

⑤ 《宪法》（1975年）第6条第2款：矿藏、水流，国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有；《宪法》（1978年）第6条第2款：矿藏，水流，国有的森林、荒地和其他海陆资源，都属于全民所有。

⑥ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，人民出版社，2021年，第9页。

⑦ 《中国人民政治协商会议共同纲领》第3、28条。

⑧ 《土地改革法》第1条。

⑨ 《土地改革法》第10、14、16、21、25条。

⑩ 《土地改革法》第15、18、19条。

⑪ 《土地改革法》第25、15条。

以国家名义支配、利用、管理、收益留下了开放空间。

第三，在客体方面，纳入制度调整范围的主要是那些具有直接经济价值、对工业发展意义重大并适合国家直接经营的经济性资源。《宪法》中明确列举的国有资源只有矿藏、水流、森林、荒地四类，且只有前两者绝对属于国家。另外，依《土地改革法》，土地分配时留存调剂的土地、不宜分割或分配的经济作物地、水利设施、墓地、祠堂庙宇等公共建筑以及多余的地主房屋等不属于国家所有，由地方政府予以管理；茶亭、义渡等公益事业用地不予分配，保持公用。^①

第四，在内容方面，由于国家经济活动被全面纳入计划管理，国有资源的实际利用者主要是国营单位，国营单位属于国家体系的一部分，本身就有听从行政命令、服从国家指挥的义务，故国家对国有资源的支配主要藉以各种具有强制性的行政手段（包括划拨、调配、审批、命令等）进行。1967年《关于加强山林保护管理，制止破坏山林、树木的通知》（中发〔67〕305号）规定，“严格实行计划采伐，计划收购。林业（森工）部门和社、队，都必须按照国家下达的计划指标进行采伐和收购，不得无计划生产”，还要“加强木材市场管理，严禁木、竹自由交易，坚决打击投机倒把行为”。在这种制度安排下，国有资源利用的各个环节都受到国家全面管控，资源利用者可无偿或低价获得原料，但须严格按照计划和命令进行生产销售、提供产品、上缴利润，不得自由交易。这种制度安排缺乏对利用者意志和利益的考虑，产权激励性很弱。

就实际效果而言，这种结构简单、政经合一且藉以行政管理实施的制度安排，可以最大限度地保证国家意志的统一和政府意愿的贯彻，但在资源利用的经济效率和综合效益方面明显存在短板。一方面，因少数对工业生产至关重要的经济类资源（如矿产、森林）由管理部门以行政方式统一调配，为特定国有企业实际控制和免费使用，因此不需要考虑成本。“不用白不用”的心理与落后的开发方式相结合，导致了资源利用的低效和浪费。另一方面，诸多分布零散、经济价值不大的自然资源，虽然名义上归“国家所有”，但在体制不全、权责不明的状态下，很少有部门愿意主动代表国家进行保护和管理。由于大量资源被规定为国家所有而与自己无关，公众不乏“国家的便宜不占白不占”的心理，由此对国有资源的滥砍滥伐、滥采滥挖、滥渔滥牧和侵占截流，屡见不鲜。由于一些重要资源的开发利用权力集中于中央，地方直接受益不大，地方政府也往往对资源滥用持纵容态度，甚至暗自鼓励地方企业非法占用。这些因素所导致的结果是，很多资源虽然名义上“属于国家所有”，但实际处于“谁占有、谁使用，无人负责”的“公地”状态。从制度供给角度看，这种只有行政监管权和占有使用权的简单结构与复杂的资源利用实践，极不相称，资源管理和实际利用主体（包括各级政府及相关部门）之间的权利、义务、责任模糊不清，开发利用和收益分配规则不明，使得“资源纠纷此起彼伏，始终没有平息过”（肖国兴，1997）。

（二）从改革开放到党的十八大之前

在改革开放和社会主义现代化建设新时期，党和国家的核心任务是“继续探索中国建设社会主义的正确道路，解放和发展社会生产力，使人民摆脱贫困、尽快富裕起来，为实现中华民族伟大复兴提供充满新的活力的体制保证和快速发展的物质条件。”^②随着党和国家的工作重心转移到经济建设上来，为资源利用者提供良好和充分的产权激励，实现资源利用的集约、高效成为自然资源产权建设的目标和方向。由此，我国自然资源法治建设加快推进，法律制度体系获得极大的丰富和完善。

此阶段与自然资源国家所有权行使相关的法律制度有四个特点。

第一，价值目标着重经济面向，鼓励开发利用。1979年制定的《森林法（试行）》（第1条）规定“森林是国家的重要资源，能够提供木材和各种林产品，满足国家经济建设和人民生活的需要”。1985年颁布的《草原法》，其目的是“发展现代化畜牧业，促进民族自治地方经济的繁荣，

① 《土地改革法》第14、16、17、21、25条。

② 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，人民出版社，2021年，第15页。

适应社会主义建设和人民生活的需要”。1986年颁布的《渔业法》规定，“为了加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用，发展人工养殖，保障渔业生产者的合法权益，促进渔业生产的发展”。1988年颁布的《水法》是“为合理开发利用和保护水资源，防治水害，充分发挥水资源的综合效益，适应国民经济发展和人民生活的需要”。

第二，所有权行使主体获得原则性规定，国务院与其他主体并存。首先，明确了国务院的“代表行权”主体地位。自1996年颁布的《矿产资源法》（第3条）规定“由国务院行使国家对矿产资源的所有权”以来，许多资源立法都作出类似规定。如2002年修订的《水法》（第3条）规定“水资源的所有权由国务院代表国家行使”；2004年修正的《土地管理法》（第2条）规定“全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”。2007年制定的《物权法》（第45条第2款）进一步规定“国有财产由国务院代表国家行使所有权”，国务院成为包括自然资源在内的各种国有财产的“代表行权”者。其次，规定了若干特殊行权主体。如香港、澳门两个特别行政区的“基本法”都规定“特别行政区境内的土地和自然资源属于国家所有”，但由“特别行政区政府负责管理、使用、开发、出租或批给个人、法人或团体使用或开发”，收入全归“特别行政区政府支配”。^①另外，根据《民族区域自治法》，民族自治地方的自治机关“对可以由本地方开发的自然资源”有“优先合理开发利用”的权利。^②最后，仍有众多政府主体包括地方政府和管理部门，行使着体现国家意志、具有支配内容的资源管理权，成为实际上的所有权行使者。依照《土地管理法》，建设项目使用国有建设用地，需要县级以上人民政府批准，由其操作实施、收取费用，并与中央分成。^③依2001年颁布的《海域使用管理法》，海域使用分别由县级以上人民政府和国务院审批或拍卖，由相应海洋行政主管部门登记造册、收取使用金、组织实施招标或拍卖。^④依照《水法》，国务院发展计划主管部门、国务院水行政主管部门、流域管理机构、县级以上地方政府及相关部门以不同方式参与径流调蓄、水量分配与用水管理，分别“支配”不同情形下的水资源。^⑤

第三，客体范围扩展，纳入更多重要经济性资源。1982年颁布的《宪法》，其中第9条对自然资源国有条款作出重大修改，不仅在明确列举的范围中增加了山岭、草原和滩涂，而且采取“等自然资源，都属于国家所有”的表述，从而极大地扩展了国有资源的类型和范围。由此，对不在宪法条款列举之列的野生动物、海域、无居民海岛等自然资源，国家在必要时可通过单行立法明确其国有属性，继而以国家所有权为基础建立由国家主导的资源开发、利用、收益和保护制度。

第四，权利内容逐渐丰富，市场手段大量运用，制度体系渐趋完备，“物权化”趋势日益明显。首先，在资源分配和许可利用环节大量采用市场化手段。1998年修订的《土地管理法》（第54条）规定，建设单位使用国有土地应当主要以“出让等有偿使用方式取得”，实践中广泛使用招标、拍卖、协议等市场化手段。《海域使用管理法》（第20条）规定，海域使用权“可以通过招标或者拍卖的方式取得”，并就方案的制定、实施作出具体规定。其次，认可、保障实际利用者的合法权益，逐步放开使用权流转，对许多资源利用权利予以物权保护。1998年修订的《土地管理法》（第2条）允许国有土地使用权依法转让。1996年修正的《矿产资源法》（第6条）规定了探矿权、采矿权的转让条件和情形。《海域使用管理法》（第27条）也明确规定，海域使用权可以依法转让。值得一提的是，《物权法》明确把依法取得的海域使用权、探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、捕捞的权利纳入用益物权范畴，^⑥从而为之提供更加稳定、充分的物权保护。再次，普遍实行有偿使用，收益机制渐趋成型。1979年，国家开始尝试对中外合营企业的用地征收土地使

① 《香港特别行政区基本法》第7条。

② 《民族区域自治法》第28条。

③ 《土地管理法》第53—55条。

④ 《海域使用管理法》第16—20条。

⑤ 《水法》第44—48条。

⑥ 《物权法》第122—123条。

用费；1988年《土地管理法》（第2条）明确规定“国家依法实行国有土地有偿使用制度”，并授权国务院制定具体办法；1996年修正的《矿产资源法》（第5条）也规定“国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度”；《海域使用管理法》（第33条）也作类似规定；《物权法》（第119条）规定的“国家实行自然资源有偿使用制度”更把有偿使用确立为国有资源利用的普遍原则。最后，规范和管控开发活动，从而保障可持续利用。这主要体现在各种资源利用许可制度上，如在土地利用、林木采伐、取水、采矿、海域使用、草原放牧、狩猎、野生动物驯养繁殖等方面的诸多许可。

三、党的十八大以来：全面建设生态文明背景下的扩展提升

（一）法律制度现状

在习近平生态文明思想指引下，自然资源相关立法得到广泛修订，资源利用相关法律制度向绿色化、生态化发展。

党的十八大报告把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局，提出要“大力推进生态文明建设”，“努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。^①党的十九大报告认为，“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”，要“像对待生命一样对待生态环境”，要“实行最严格的生态环境保护制度”。^②习近平总书记指出，“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化”，要“提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”。^③党的二十大报告则进一步要求“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，要“牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”。^④在此背景下，自然资源作为生态要素和空间的生态价值备受关注，自然资源国家所有权的环保功能得到凸显。至此，自然资源产权制度的目标、任务已从传统意义上以工业生产为主的经济向生态保护、绿色发展转变。自然资源国家所有权行使的法律制度呈现出崭新特点。

第一，价值目标生态化。自党的十八大以来，新制定或修改的自然资源相关立法无不把实现生态效益、建设生态文明作为根本目标。2016年修订的《野生动物保护法》在立法目的中增加了“维护生物多样性”和“推进生态文明建设”，2018年修改的《宪法》（第89条）把领导和管理“生态文明建设”作为国务院行使的法定职权之一，2019年修订的《森林法》在立法目的中增加了“为了践行绿水青山就是金山银山理念，保障森林生态安全，建设生态文明，实现人与自然和谐共生”，删掉了“提供林产品”和“适应社会主义建设和人民生活的需要”等表述。2020年制定的《长江保护法》和2022年制定的《黄河保护法》都把加强“流域生态环境保护”和“实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展”作为立法目的。2022年《野生动物保护法》修订时增加了“促进人与自然和谐共生”。2023年最新制定的《青藏高原生态保护法》更是明确“加强青藏高原生态保护，防控生态风险，保障生态安全，建设国家生态文明高地，促进经济社会可持续发展，实现人与自然和谐共生”。

第二，所有权行使主体的类型更加多样，关系渐趋明晰。尽管《物权法》等法律授权国务院代表国家行使所有权，但由国务院对浩如烟海的国有资源行使权利仍然不具有现实性。为确保全民所

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告（2012年11月8日）》，人民出版社，2012年，第39页。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社，2017年，第23—24页。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社，2017年，第50页。

④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，人民出版社，2022年，第49—50页。

有自然资源资产所有权人到位、所有者权益落实，十八届三中全会确立了健全国家自然资源资产管理体制的总体思路，即“按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制”。^① 其要点有三：一是由服从国务院领导的具体国家机关通过履行内容更为具体、明确和特定的“所有者职责”来实际行使国家所有权；二是优化资源管理职权配置，推动所有者职责由最适合的国家机关集中统一履行；三是把资产所有者与行政监管者区别开来，相互独立、相互配合、相互监督。这些设想已在相关立法中部分地得到实现。2019年修订的《森林法》（第14条）重申“国家所有的森林资源的所有权由国务院代表国家行使”，同时明确“国务院可以授权国务院自然资源主管部门统一履行国有森林资源所有者职责”，从而在法律层面正式确立了“所有者职责”的概念，体现了由经国务院授权的自然资源主管部门统一履行国有资源所有者职责的改革思路。目前正在进行的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革试点，正在积极探索建立自然资源部委托省级和市（地）级政府代理行使自然资源资产所有权资源清单和监督管理制度，力图建立健全国家所有权不同层级行使者之间的“委托—代理”关系，从而实现自然资源国家所有权行使主体制度的科学、高效。

第三，客体范围大幅扩展。以往自然资源法仅针对具有重要经济价值、可作为工业原料的生态环境要素，随着生态知识普及和生态观念的传播，受到国家重视和保护的自然资源已超越经济性和单要素之局限，纳入了诸多生态化、复合型资源。2016年修订的《野生动物保护法》（第2条）把受保护的野生动物从“有益的或者有重要经济、科学研究价值”扩展为“有重要生态、科学、社会价值”，从而把那些经济价值并不明显、甚至传统上归于“有害”范畴但具有重要生态价值的野生动物纳入了保护范围。2021年通过的《湿地保护法》所保护的湿地资源，主要是就其作为水禽栖息地生态功能而言的。自然资源部在2017年颁布的《自然生态空间用途管制办法（试行）》也明确把“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”作为一种重要资源加以保护和管理。一些地方甚至对“古茶树”“暗夜星空”“茅台酒生产环境”等特殊生态要素和空间进行立法保护。^② 近几年陆续制定的《长江保护法》《黄河保护法》《青藏高原生态保护法》以及正在制定中的《自然保护地法》《国家公园法》等都是对超越传统行政区域的大范围生态系统的整体保护，其核心思想和根本目的是把那些功能重大、特征明显、系统完整且相对独立的流域、区域当作对国家、全民至关重要的自然财富和公共资源进行充分保护和科学管理，保障合理利用和利益共享。

第四，内容更加丰富，制度体系渐趋完善，生态环保类规定大幅增加。主要体现在四个方面：首先，为国家所有权行使增加普遍环保约束。2019年修订的《土地管理法》把“统筹安排城乡生产、生活、生态用地”及“保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用”作为土地利用总体规划的编制原则；同时把“坚持生态优先，绿色、可持续发展”作为国土空间规划的编制原则。^③ 《民法典》（第346条）规定“设立建设用地使用权，应当符合节约资源、保护生态环境的要求”。2021年修订的《国有林场管理办法》要求，国有林场“坚持生态优先、绿色发展”并“切实维护国家生态安全和木材安全，不断满足人民日益增长的对良好生态环境和优质生态产品的需要”。^④ 《黄河保护法》（第46条）要求制定和调整黄河水量分配方案时“应当充分考虑黄河流域水资源条件、生态环境状况”等。其次，对生态价值、功能和效益进行立法确认和制度激励。《森林法》倡导国家建立森林生态效益补偿制度，通过加大公益林保护支持力度，完善重点生态功能区转移支付

① 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》，2013年11月16日，第1版。

② 《云南省古茶树保护条例》《海西蒙古族藏族自治州冷湖天文观测环境保护条例》《贵州省赤水河流域酱香型白酒生产环境保护条例》。

③ 参见《土地管理法》第17、18条。

④ 《国有林场管理办法》第3条。

政策,指导受益地区和森林生态保护区人民政府通过协商等方式进行生态效益补偿;同时要求中央和地方财政分别安排资金,用于公益林的营造、抚育、保护、管理和非国有公益林权利人的经济补偿等,并实行专款专用。^①再次,强化监督问责,完善约束机制。《森林法》建立“森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度”,要求“上级人民政府对下级人民政府完成森林资源保护发展目标和森林防火、重大林业有害生物防治工作的情况进行考核,并公开考核结果”。^②《土地管理法》建立了国务院对省级人民政府的耕地保护责任考核制度。^③《防沙治沙法》建立了政府行政领导防沙治沙任期目标责任考核奖惩制度。^④《水土保持法》在水土流失重点预防区和重点治理区,实行地方政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度。^⑤长江、黄河、青藏高原相关立法也都建立了相应的生态环境保护责任和考评制度。最后,着重生态修复和恢复,强化填补责任的运用。《森林法》对占用林地的森林植被恢复制度和退化林地的生态修复工程作出了规定,授予林业主管部门请求破坏森林资源者承担生态环境损害赔偿责任的诉权,责令违法毁林或用地者恢复植被和林业生产条件的权力,以及在违法者拒不履行时的“代履行职责”。^⑥尤其值得一提的是,对于监管部门应当“代履行”而未实施从而致使生态环境损害存续的,检察机关可以“怠于履职损害公益”为由对其提起行政公益诉讼。2023年最新修订的《海洋环境保护法》(第114条)重申,海洋监管部门可代表国家对“污染海洋环境、破坏海洋生态,给国家造成重大损失”的责任者提出损害赔偿要求,同时也赋予检察机关在海洋部门不积极起诉时的补充起诉权,从而强化了对生态环境公益的救济。2017年在全国范围内普遍推行的生态环境损害赔偿制度改革,更是为破解“企业污染、群众受害、政府买单”困局、弥补国有资源损害索赔制度缺失所进行的重大制度创新。^⑦如今,这一制度已为《民法典》(第1234条和第1235条)所确认。

(二) 问题与不足

在全国共建生态文明、全面建设人与自然和谐共生中国式现代化的社会背景下,被归于“国家所有,即全民所有”范畴、由国家基于全民共同利益进行支配和管护的自然资源,已不限于传统意义上主要作为工业生产资料、重在发挥经济价值的少数特定的经济类资源,而是包含各种生态要素和空间、囊括环境容量和质量的“大资源”。在此基础之上建立的国家所有权,也已非传统民法中由特定民事主体对特定有体物进行独占支配和排他利用意义上的私人所有权可比拟,而是包含了更广范围和更丰富的内容。

虽然近年来相关立法已有明显进步,但与充分保障全民利益、实现国家所有权科学、高效行使的理想相比,仍有不小的差距,突出表现在以下几个方面。

其一,国家所有权的私权定位影响法律制度体系的系统和周全。前已述及,物权法对自然资源国家所有权的行使和实现意义重大,居功甚伟,但这主要是就其对国有资源利用权的“用益物权化”而言的,主要发生在传统资源领域。对于是否决定或如何设定资源利用权这一公共事务而言,以私产处分为预设、强调支配自由、秉持“法无明文禁止即可为”原则的物权法,难有用武之地,而这才是国家所有权“行使”的核心和关键。在那些以发挥生态价值为主、不宜分割独占的生态性资源领域,对于众多只能整体保护、由不特定公众共同利用的非经营性资源来说,如果把设定用益物权作为国家所有权行使的唯一或主要方式,则既不合理,又不现实。因此,在现实立法中,真正

① 参见《森林法》第7、29条。

② 《森林法》第4条。

③ 参见《土地管理法》第13条。

④ 《防沙治沙法》第4条。

⑤ 《水土保持法》第4条。

⑥ 参见《森林法》第37、38、46、68、74、81条。

⑦ 《让损害生态环境者承担赔偿责任——环保部有关负责人解读〈生态环境损害赔偿制度改革试点方案〉》, http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/04/content_5019747.htm. [2023-12-3].

的自然资源国家所有权的行使规则，如具体实施国有资源利用相关规划、分配、许可、收益等活动的条件和程序，主要由公法性质的自然资源单行法所供给。但在国家所有权的私权定性下，这些明显以财产归属为基础、具有支配内容和效果的“所有权行使”，往往因其属于行政行为而被排除在国家所有权概念范畴之外，只能从以治安、管制为预设的一般行政权角度理解。这既导致了适切原理和规则的缺失，又使得对内容相近、功能雷同的国家所有权行使手段（如行政划拨与出让、行政许可与发包）之间的关系产生混乱。另外，私权定性也使得国家所有权相关法治建设无法与各类资源管理制度进行良好结合，且无法把宪法、法律抽象规定的自然资源国家所有权与特定国家机关具体行使的资源管理权相对接。所有权与管理权、改革设想与制度实践“两张皮”，客观上使得自然资源领域国家所有权与行政监管权的界分更加困难。

其二，传统的利用思维仍然占据主导地位。现行自然资源法主要针对传统经济性资源而立，制度设计受传统产业发展思想支配，总体仍呈现出重经济轻生态、重开发轻保护、重独占轻共用、重排他轻共享的特点。如对资源管理具有重要意义的土地分类方式，还在依循“建设用地、农用地、未利用地”的简单划分，产业色彩浓厚。尤其是湿地、沙漠、荒野等具有重要生态功能或美学价值的生态空间，简单作为“未利用地”对待，与生态文明精神不符，无益于制度的合理安排。

近年国家政策文件中大量使用的“自然资源资产”概念，在本已表征价值性、稀缺性等含义的“资源”之上叠加“资产”，叠床架屋，带来了认识和使用上的混乱，也引发了“自然资源资产所有权”与“自然资源所有权”是否同一的疑问，这是偏重经济考量的传统思维影响的结果。在收益方面，认为自然资源国家所有权行使必然使政府获得相关经济利益，必然带来资源独占并排斥公众利用，以及必然有偿的认识，仍很普遍，这也使得2020年颁布的《民法典》仍然沿袭《物权法》相关规定，把“有偿使用”规定为国有资源利用的普遍原则，尽管在现实中根本不可能完全做到。

其三，不同类型资源之间的关系有待理顺和优化，尤其是新兴生态空间类资源与传统经济要素类资源。与前述问题类似，现行自然资源管理制度体系主要是围绕单要素、经济性资源构建的，相关概念、规则、体系与最新兴起、对生态文明建设至关重要的生态空间类资源不甚契合，也与已客观存在但随技术和社会发展而获得新型利用且具有独立化趋势的传统资源不无冲突。前者如湿地、国家公园、自然保护地等由诸多要素集合而成的自然生态空间之上，存在着以空间总体为指向的整体所有权与以构成空间各生态要素为指向的具体所有权之间的区别，如“国家公园内的自然资源未必归国家所有”的情形大量存在，因其权属关系复杂，使得国家所有权行使不易。后者如养殖水面和水环境容量，它们既是水资源国家所有权的客体，又分别是养殖权和排污权的客体。另外，尽管理论呼吁甚广，法律中也有原则性规定，但作为生态补偿之计量标准和指向对象的环境质量、生态效益、生态系统服务功能等在自然资源法律体系中究竟如何恰当定位，以及如何妥当处理与其所依附的具体资源物之间的关系等，仍悬而未决。

其四，国家所有权行使的主体制度规则不足，理论与实践脱节，合法性与合理性存疑。虽然法律明确规定由国务院代表国家行使所有权，但无论从哪个方面来看，国家所有权都不可能仅由国务院行使。对国务院来说，国家所有权在很多情况下和很大程度上只是一种抽象的或者说名义上的存在，可谓“有名无实”。实践中的国有资源实际上（也只能）分别由各相关部委和地方政府具体支配和管护，但它们大多无明确法律依据和适切法律身份，可谓“有实无名”。政策文件推行的由自然资源部统一履行自然资源所有者职责的设想，尚待立法确认，迄今只有前述《森林法》（第14条第2款）有所涉及，其他立法尚无明确规定。而这一设想的合理性和现实性到底如何，实践中也不无疑问。譬如，对于当前由水利部门主导、实行流域管理与行政管理相结合的水资源，如何由传统上以地矿管理为主业的自然资源部“统一”履行所有者职责，以及如何处理自然资源部与水利部及其所属流域管理机构、各地方政府及相应管理部门的关系等，不无疑问。森林、草原、海洋等部门尽管目前归自然资源部管理，但在职权配置、业务职能、经费保障等方面均相对独立，它们在相应

资源管理方面的关系如何处理，也存在大量问题。而无论如何安排，都需要法律的明确规定。否则，无论理论设想多么美好，实践中都有可能因规定不明而陷入混乱。

其五，国家所有权行使主体之间的权、责、利分配有待优化，委托代理激励有待提升。现行法未能从所有权权能配置和行使分工角度统筹考虑和安排不同政府主体的资源管理职权，而只从完成国家任务的一般行政权角度进行规定，使得作为所有权行使必然产物的资源收益和管护责任（包括各级政府在矿产资源开采、土地出让、重要江河湖泊海域湿地利用、自然保护地和国家公园经营、重要生态区域维护等）的归属缺乏法律规定，因此实践中往往是“谁控制谁代表、谁代表谁利用、谁利用谁收益”，或依“通知”“办法”等文件操作，这样既不透明、不规范，也不科学、不合理。一定程度上这是国有资源领域“委托代理”激励不足的原因，因此有待明确法律规定的规范和优化。而无论如何规定，对于这种本质上的“分权”问题，都应依循公法而非私法的原理和规则进行。

其六，对公众权益的确认和保障不够，公众参与和监督不足。自然资源国家所有的本质是“全民所有”，国家所有权行使的根本目的是提供更多的优质生态产品，以满足人民日益增长的优美生态环境需要，从而保障公众对自然资源的正当需求和合理利用。为此，经济性资源收益应向公民回馈，实现利益共享；生态性资源应向公众免费开放，实现充足供应。而无论何种资源，其国家所有权行使的环节和过程都应当高度信息公开，让公众知悉真情、提供意见、参与决策、充分监督。

四、未来展望：以全民公益最大化为指向的生态系统综合管理

人与自然关系贯穿人类历史始终，但法秩序中的自然范围和制度安排因社会发展而异，随技术、需求、价值观念等变化而变化。自然资源作为对人类有价值的稀缺性自然存在物，其范围不断扩展；全民所有作为国家对关乎全民利益的重要财产的支配性权力，其具体内容与行使机制也须与时俱进。新时代“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”成为中国式现代化的应有之义，“尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求”，^①自然资源国家所有权行使的法律制度也应全面完善提升，为美丽中国、生态文明建设提供良好法治保障，充当开路先锋。为此，在立法层面，应着重进行以下调整。

第一，树立资源、环境、生态一体化“大资源观”，扩大立法视野和保护范围，因地制宜、类型化构建相应制度体系。任何自然存在物，在人力可及范围内，只要满足价值性和稀缺性两大要素，就有纳入立法视野的可能和必要。在现代环境科学和生态学所揭示的人与自然互相影响、关系紧密的情况下，应当纳入财产法秩序，作为有价值之物进行科学管护和节约利用，而不应再局限于少数可直接用作工业原料的特定经济性资源。在全面建设生态文明的时代背景下，自然资源从理论到实践、从政策到立法都不应固步自封，国家所有权的行使制度也不例外，且应率先引领。当然，不同资源特性各异，须因地制宜。应根据各自特点进行相应分配、利用和管护，相关国家所有权行使也应遵循不同规则，形成类型化的制度体系。为此，对自然资源做经济性与生态性、经营性与公益性划分，是制度体系类型化构建的基础。

第二，以全民利益为指向，追求多功能利用、多价值平衡，实现综合效益最大化。“国家所有，即全民所有”，这不仅是宪法的明确规定，也是社会主义国家观的基本原理和本质要求。自然资源国家所有权的行使必须以全民（而非作为具体行使者的政府、部门）的利益为旨归，这也是国家所有权作为公共财产权与作为私权的民法所有权的根本区别所在。全民对自然资源的利益需求多种多样，不仅不同资源情形不一，即使同一资源、不同群体也往往会有不同的利益需求，从而迫使国家

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，人民出版社，2022年，第49—50页。

所有权的行使者作出抉择。在全面建设生态文明、实现人与自然和谐共生的新时代，应追求自然资源的多功能利用，最大限度地满足公众的各种正当需求，实现生态、社会、经济综合效益最大化。为此，国家所有权行使者要综合资源状况、社会需求、生态形势等各方面因素综合考量，运用充分反映公众意愿的公共机制进行取舍和判断。

第三，确认公众的权利主体地位，加强公众权益保障，推进全民资源共治。“全民所有”的出发点和落脚点是“民享”，让公众从自然资源的合理利用中普遍获益；根本和保障是“民治”，为了让公众能够有效参与和监督资源管理，需要对相应公众权益进行立法确认。具体而言，自然资源国家所有权的行使主体应当是类似信托的双层结构，除了作为直接权利人和主要行动者的国家，还应当为作为终极受益者和真正所有者的公众提供一席之地。这是国家所有权作为“公共所有”的根本要求和基本保障，也是其制度体系区别于私人所有的关键所在。

第四，融合污染防治与生态保护，实现以生态系统为基础的环境资源综合管理或生态系统管理。在现代“大资源”“大环保”和“大生态”观念相互渗透、彼此影响背景下，资源法、环境法、生态法的边界日益模糊，价值目标、保护对象、调整行为、理念方法、制度举措等融合扩展，共同向以生态系统为基础的环境资源综合管理演进。具体表现为“以保障生态价值、维护系统完整性为目标，把一切自然物质视为具有内在价值的资源，予以珍惜利用。同时，在进行较大活动前评价对环境的影响，根据自然生态状况和系统平衡要求确定管护任务和建设目标，统筹安排污染防治、资源利用和生态保护相关的制度举措，综合运用产权、管制、规划、财税等各种手段”（巩固，2022）。自然资源国家所有权与生态环境监管权的关系复杂而细微，需要复杂制度体系的精细构建和妥当处理，因此自然资源法也须摆脱早期“财产分配+利用管制”的简单设计，扩展升级为生态系统综合管理法（巩固，2023）。

第五，更新法律概念，规范话语表达，淡化“所有权行使”，突出“所有者职责履行”。大陆法系日常语境中的所有权是以私人所有权为预设的绝对所有权，其内涵、外延特定且狭窄，在此基础之上发展起来的概念话语和制度体系具有封闭性，只适合于个体独占、排他的私产领域。源于政治经济学的“国家所有权”概念中的“所有权”则更为宽泛、开放，包含着公、私不同属性的支配性权利，与民法上的绝对所有权不可同日而语。我国法律界长期存在着将“所有权”与“民法所有权”混用的情况，因此产生了“国家所有权”为“所有权”之一种或属于“民法所有权”之子范畴的认识。这也是一些人把自然资源国家所有权定位于私权，把各种公法性手段和制度摒除在国家所有权行使规则体系之外的原因所在。实际上，对于国家所有权而言，只有在经由立法把一般所有权概念所蕴含的宽泛支配内涵进行分解，使之特定化、独立化，并转化成内容具体、主体明确的资源管理权，才能得到良好的实施，从而使用“所有者职责履行”的表述更准确、恰当，更便于精准描述和指代不同政府主体所实际拥有和行使的各种资源管理权，并将它们统合在“国家所有权”这一整体范畴下，进行全盘谋划和统筹安排。必须深刻认识到，现实中的自然资源国家所有权，实际上是由对国有资源的占有、使用、收益、处分为内容的各种具体资源管理职责所构成的。如果这些职责能够划分清楚、分配明确、履行到位，国家所有权即可得到良好的行使。

第六，加强基础性立法，完善立法体系，推动自然资源法的优化整合。从立法角度看，当前自然资源国家所有权行使的乱象之源，在于专门综合性基础立法的缺失。现行法均以特定种类的单一资源为对象，围绕林、草、水、矿等具体国家所有权展开，除宪法和民法典中极为简略的原则性规定外，几乎没有关于自然资源国家所有权行使的一般规定和基本规则；各具体国家所有权之间不乏重叠、冲突，行使缺乏统一规范，更遑论协调分工和体系化安排。对此，从长远来看，应制定一部基础性、综合性的《自然资源法》或《国有自然资源法》作为自然资源领域的“基本法”。该法既是相对于《宪法》《民法典》《行政许可法》等一般法的特别法、专门法，也是相对于《森林法》《草原法》《水法》等单行法的综合法。该法应对自然资源国家所有权的概念、范围、性质、主体、

客体、权利、义务、责任、行使程序、收益分配、责任分担和监督机制等作出明确、细致、科学、合理的规定，从而一揽子解决上述各种问题。为此，需要把抽象的“国家所有权”细分为具体的“所有者职责”，并在不同政府主体间进行科学配置，从而从根本上解决自然资源国家所有权行使者之间责权利不明晰、不平衡的问题，以保障充分的“委托代理”激励。

参考文献

[美] W·阿瑟·刘易斯 (1994): 《经济增长理论》，梁小民译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，第7—8页。

巩固 (2022): 《环境法典基石概念探究：从资源、环境、生态概念的变迁切入》，《中外法学》第6期，第1523—1542页。

巩固 (2023): 《生态系统方法视野下的环境法典编纂：方向与思路》，《法治研究》第3期，第49—64页。

肖国兴 (1997): 《论中国自然资源产权制度的历史变迁》，《郑州大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第19—25页。

The Legal System of State Ownership of Natural Resources: Past, Present and Future

GONG Gu

(Law School, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: The state ownership of natural resources is the power of the state to control and protect the important natural resources related to the interests of the whole people according to the will of the whole people. Its value goal, exercise subject, object scope and system content will develop with the development of society, and the relevant legal system should also be reformed accordingly. Before the 18th National Congress of the Communist Party of China, the legal system of state ownership of natural resources in China, with the efficient use of specific economic resources as the core, has undergone a transformation from a planned system to a market economy. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the ecological value of natural resources has been highlighted, the legal system for the exercise of national ownership has moved forward toward ecology and green, and the institutional system has been further expanded and improved, but there is still a gap with the requirements of ecological civilization construction. In the future, the legal system for the exercise of state ownership of natural resources should move towards the integrated management of the ecosystem with the aim of maximizing the public good, make major changes in the concept, goal, system construction and concept use, strengthen basic legislation and improve the legislative system.

Key Words: natural resources; state ownership; exercise; legal system

责任编辑：薛亚玲