国有自然资源资产产权行使机制的完善

程雪阳 *

内容提要：对于我国生态文明建设和国家治理体系现代化的落实来说，建立和完善自然资源资产产权行使机制异常重要且时间紧迫。科学合理的自然资源资产产权行使机制，应当首先将自然资源资产从普通的自然之物与自然资源之中剥离出来，然后通过不动产统一登记体系对自然资源资产所有权以及相关权利进行确权登记。自然资源国家所有权应按照“所有者与监管者分开”和“在中央的统一领导下，充分发挥地方主动性、积极性”两大原则，分级授权给不同层级的政府特设机构统一代表行使。国有自然资源的经营管理权则应在区分经营性国有财产和公益性国有财产的基础上，按照混合所有制改革原则组建或委托具体的企业来行使，从而同时实现“政企分开”以及“中央与地方共享国有自然资源资产收益”两大目标。

关键词：自然资源资产　自然资源国家所有权　产权行使机制　混合所有制

引　言

当前，生态文明建设已经摆在党和国家全局工作的突出地位。根据《生态文明体制改革总体方案》的要求，我国要在“2020 年构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度……等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系”。〔1〕近几年来，我国法学界已经对自然资源资产产权制度的改革与完善进行了热烈的学术讨论，特别是围绕我国现行法秩序中“自然资源国家所有”形成了诸多观点纷呈的理论学说。然而，仅仅进行抽象的理论思辨或者域外理论、制度的引进，已不能适应我国改革发展的要求。如果要在 2020 年之前建成产权清晰、运行规范合理的自然资源资产产权

* 苏州大学王健法学院副教授。

本文系全国人大常委会基本法委员会特别委托项目“澳门土地批给制度问题研究”（JBF201407）以及中国法学会 2017 年部级项目“集体经营性建设用地入市改革试点实证分析”（CLS［2017］Y10）的阶段性研究成果。

〔1〕 中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》（2015 年 9 月 23 日）。

制度，那就必须尽快建构一套科学合理且行之有效的国有自然资源资产产权行使机制。在此方面，2018 年组建完成的自然资源部为相关制度的完善提供了一定的组织保障，但国务院和自然资源部如何在区分“自然资源资产所有者权利和管理者权力”的基础上统一行使国有自然资源资产所有者职责，目前尚没有成熟的方案，依然需要进一步研究。

本文拟结合生态文明建设的总体目标、国家治理能力和治理体系现代化的要求以及本轮政府机构改革的成果，着力讨论我国国有自然资源资产产权行使机制的完善问题。一般而言，完整的自然资源资产产权行使机制，包括“什么是自然资源资产”“哪些自然资源资产已经或者可以进入我国的财产法秩序”“进入财产法秩序中的自然资源资产如何进行分类登记”“由哪些主体来代表国家行使国有自然资源资产的所有权”以及“国有自然资源资产的收益如何分配”等五个方面。以下主要围绕这五个方面展开讨论。

一、自然资源资产的界定及其登记模式选择

完善自然资源资产产权制度和国有自然资源资产产权行使机制，首先必须明确“自然资源资产”的概念和范围，否则就无法确定相关产权行使机制的具体适用对象。在这个问题上，人们常常会基于现行宪法第 9 条第 1 款的规定，认为我国领土范围内的所有矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源都可以进入我国财产法秩序，因而都应当或者已经属于国家与集体所有的财产。然而，可以进入财产法秩序的只能是特定的自然资源资产，而不是所有的自然资源。

（一）自然之物、自然资源与自然资源资产的区别

首先，在我们目前所生活的这个星球上，自然界的生物及其他自然之物异常丰富，并非所有的自然之物都被人类视为“自然资源”的组成部分。比如，在人类文明史上，石油被视为“自然资源”只有一千多年的历史，而人类大规模开发和利用石油并将其视为“工业血液”则是第一次工业革命之后的事情；在此之前的数千年中，石油虽然也存在于地球之上，但主要被视为一种无用的自然之物，而非可资利用的自然资源。类似的情况还有很多，如页岩气、人类基因编组等自然之物进入“自然资源”的行列，也都是近年来科技发展的结果；而果皮果屑、菜尾菜头等传统上被认为是垃圾的自然之物，近几十年来通过沼气发电技术也转化成为新的自然资源。一般来说，只有当人类的科学技术发展到一定程度，特定的自然之物才会被人类视为是“自然资源”。

其次，能够被人类开发或利用的“自然资源”并非都属于“自然资源资产”。所谓“资产”，必须是为人类能够稳定控制并且具有经济或生态价值的物品。比如，每年有大量的白鹤、白枕鹤、鸿雁从俄罗斯等其他国家飞往我国的鄱阳湖过冬，但我国以及其他国家的法律并不能将这些候鸟认定为“自然资源资产”，因为人类不能也不应稳定地控制这些自然资源。再如，我国领土范围内的沙漠也不属于“自然资源资产”，因为沙漠从总体上来说并不适合人类生存，更不用说进行经济活动了。如果沙漠中的特定区域被自然改变或者被人类改造具有了经济价值，那么就可以将财产制度引入这个特定区域，进而将这里的沙漠资源“资产化”。

最后，在实践中，有些自然资源虽然可以为人类稳定控制和使用且具有经济价值，但

是基于传统习惯以及资源的特殊性等因素，国家可以继续维持其作为自然之物的状态，而不建立相关财产权。对此策略理念，从古代罗马法到现代民法都是支持的。比如，马尔西安在《法学阶梯》第3卷中就提出，“人法物”既存在“人可有之物”，也存在“人不可有之物”，“根据自然法，空气、流水、海洋以及由此而来的海滨属于一切人共有之物”。[2] 优士丁尼在《法学阶梯》中也认为，“按自然法，为一切人共有的物是这些：空气、水流、海洋以及由此而来的海岸”，而且“在港口或河流中的捕鱼权，（也）为一切人所共有”。[3] 此后，“一切人共有之物”由学说进入了人类的实在法体系并一直延续到近现代。拿破仑民法典第714条第1款规定，“不属于任何人的物件，其使用权属于大众”。智利共和国现行民法典第585条也专门在所有权章节之外作出规定：“大自然安排成一切人共有的物，例如公海，不得处于所有权之下，任何国家、社团或个人均无权据为己有，同一国家内个人间对这些物的使用和收益由该国法律规定，不同国家间对它们的使用和收益由国际法决定。”[4]

（二）可以进入我国财产法秩序的自然资源资产类型

如果认识到“自然之物”“自然资源”“自然资源资产”之间的上述差异，就不应当将现行宪法第9条第1款的规范内涵界定为“我国境内所有的自然资源都已经或者全部属于国家所有或集体所有”。那么，在我国现行法体系之下，究竟哪些自然资源可以进入财产法秩序呢？

首先，宪法授权国家可以在矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源上建立财产权制度。藉此，国家可以依据法律的具体规定，将特定的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源确定或转变为财产法意义上的国家所有权或集体所有权。不过，需要注意：（1）宪法这一规定并非是“空白授权”，而是要求相关财产权制度的建立必须有助于实现“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物”（宪法第9条第2款）等目标；（2）这一授权也不意味着所有的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都可以建立财产权制度。特定的水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂，如果没有经济价值或者不能被人类稳定控制或使用，那就不能也没有必要为其建立财产权制度。比如，黄河虽然属于现行宪法第9条所规定的“水流”，但国家不能将整条黄河都设定为国有财产并藉此进行所有权登记，而只能在黄河的特定河段或航道建立财产权制度。遗憾的是，虽然我国的执法机关在实践中已经遵循了这一原则，[5] 但现行的制定法却不加区分地将所有的地表水和地下水等水资源全部规定为国家所有，这种不具有科学性、合理性的法律表达只能停留在文本层面，难以有效落实。

其次，属于自然资源资产并可以进入我国财产法秩序的自然资源，并不限于宪法第9条

〔2〕 引自徐国栋：《罗马法与现代意识形态》，北京大学出版社2008年版，第165页；徐国栋：《“一切人共有的物”的概念的沉浮——“英特纳雄耐尔”一定会实现》，《法商研究》2006年第6期，第140页以下。

〔3〕 同上书，第165页以下。

〔4〕 《智利共和国民法典》，徐涤宇译，香港金桥文化出版有限公司2002年版，第146页。

〔5〕 比如，国务院2013年批复的《黄河流域综合规划（2012～2030年）》）就明确提出，要在黄河岸线河段设立21个保护区（主要是国家和省级各类保护区、重要水源地）和63个控制利用区，并在2020年重点发展兰州市区、宁蒙河段的航运。这一规划的法律性质就是代表国家的国务院在兰州市区和宁蒙河段设立国家所有权的行为。

第 1 款明确列举的“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂”等类型。第 9 条第 1 款作为授权性规范的规范性质及其关于“等自然资源”的规定表明，可以进入我国财产法秩序的自然资源资产的范围具有开放性。对此，释宪机关或立法机关可以随着自然变化、科技发展等情况，通过对第 9 条第 1 款进行宪法解释或者根据这一条款制定相关法律，将新类型的自然资源纳入我国的财产法秩序并规定为国家所有。不过，释宪机关或立法机关在为某种自然资源建立财产权制度时，应重视“自然资源”与“自然资源资产”的区别，不宜超出自然规律或者财产权制度所能承受的范围来行使释宪权、立法权。另外，第 9 条第 1 款授予国家的虽然是公权力，但这种公权力首先是立法权而不是行政管理权。只有在立法机关通过立法为相关自然资源建立财产权制度后，行政机关才可以依法在特定自然资源资产上设立具体的财产权。

最后，某一自然之物或自然资源即使不属于国家所有的财产，也并不妨碍国家基于公共利益的需要对其设定开发、利用和保护规则。比如，作为整体的黄河虽不属于财产法意义上的国家所有，但是国家可以基于主权者的身份来对内行使行政管理和空间管制权，规定黄河的特殊航段不得通行或者特殊流域不得开发。关于这一点，其他国家也有相似的立法例。比如，拿破仑民法典第 714 条第 2 款就规定，“不属于任何人的物件，其使用权属于大众。警察法规规定此等物件使用的方式”。

（三）自然资源进入财产法秩序后的法律定位

既然是自然资源资产，那么进入我国财产法秩序后就应当建构为一种财产权。不过，很多学者反对这种法律定位，理论上的理由主要是“‘自然资源国家所有’并非是一种所有权而是一种公法上的公权”。虽然这种被称为“公权说”的理论包含了各种差异性很大的具体结论，〔6〕但它们都认为国家所有权不能认定或建构成为私法上的所有权，因为这会带来物权主体的实体化、平等性与全民国家的抽象性、优越性，物权客体的确定性与自然资源的不确定性，物权内容的私权性与自然资源国家所有权内容的公权性，物权行使的自主性与资源国家所有权行使的非自主性，物权的救济补偿性、责任自负性与资源国家所有权的救济惩罚性、不负责任性，用益物权的不可处分性与自然资源使用权的可处分性，以及所有权的唯一性与动产资源的所有权双重性之矛盾等诸多问题。〔7〕本文认为，这些反对理由难以成立。

首先，如果能够将“自然资源”与“自然资源资产”区别开来，就不存在“物权客体的确定性与自然资源的不确定性”之间的矛盾，因为可以进入“自然资源资产”行列的都是且必须是具有确定性并能够为人类稳定控制和利用的自然资源。

〔6〕 根据笔者的梳理，“公法上的公权说”可以分为两种类型。一种类型认为“国家所有权是一种公权力甚至是主权的代名词”（代表性论述，参见巩固：《自然资源国家所有权公权说》，《法学研究》2013 年第 4 期，第 19 页；肖泽晟：《论国家所有权与行政权的关系》，《中国法学》2016 年第 6 期，第 99 页以下；彭中礼：《论“国家所有”的规范构造——我国宪法文本中“国家所有”的解释进路》，《政治与法律》2017 年第 9 期，第 56 页等）。另一种类型则认为“国家所有权是一种公法上的财产权，而不是私法上的财产权”，但“公法财产权”与“私法财产权”的法律性质究竟有何区别，并不清晰（代表性论述，参见马俊驹：《国家所有权的基本理论和立法结构探讨》，《中国法学》2011 年第 4 期，第 89 页；李忠夏：《宪法上的“国家所有权”：一场美丽的误会》，《清华法学》2015 年第 5 期，第 63 页；韩秀义：《诠释“国家所有”宪法意涵的二元视角》，《法律科学》2018 年第 1 期，第 53 页等）。

〔7〕 同上引巩固文，第 20 页以下。

其次，“全民”在法律上确实抽象且难以具体人格化，但“国家”却可以在法律上成为一个独立的法人。[8] 我国2017年通过的民法总则虽没有明确规定国家的法人地位，但该法第96条规定“有独立经费的机关和承担行政职能的法定机构，自成立之日起，可以从事为履行职能所需要的民事活动”，也就是说，作为机关法人的政府机构或法定机构可以根据法律的授权来具体代表国家行使国家所有权。十八届三中全会之后，中央确定的“按照所有者和监管者分开的原则，设立国有自然资源资产管理机构，对全民所有的矿藏、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，负责全民所有自然资源的出让”的改革目标，[9] 对此也是支持的。

再次，在计划经济时代，国家所有权较之其他所有权在经济活动中确实具有优势地位。但是自从宪法修正案第7条（1993年通过）确立“国家实行社会主义市场经济”原则以来，国家所有权的优势地位已经消减，并逐步回归到市场经济条件下一般所有权的法律地位。现行宪法第12条所规定的“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产”，被普遍认为是应当由行政法和经济法而非民商法进行落实和具体化的宪法规则，并不是关于国家所有权在市场运行中可以居于高权地位的规定。[10]

最后，如果不将代表国家具体行使自然资源资产国家所有权的机构设置为行使公权力的政府机构，那么所谓“自然资源国家所有权内容的公权性”“国家所有权行使的非自主性”“国家所有权的救济惩罚性、不负责任性”“国家无法直接支配和利用自然资源”等问题自然也就不存在了。至于“承认国家所有权作为私法上的所有权会导致双重所有权的悖论”问题，也可以通过全面深化改革予以解决。这种问题的出现，主要是因为部门法在对宪法第9条进行具体化时未区分“自然资源”与“自然资源资产”所致，在未来的立法或者修法过程中，只要立法者对相关部门法进行修订，这类问题就可以避免。比如，可以将现行森林法第3条和第4条的规定分别修改为“具有生态保护价值的防护林和特种用途林属于国家所有，其他主体不能取得所有权，但由法律规定属于集体所有的除外”和“用材林、经济林、薪炭林按照‘谁投资谁受益’的原则确定所有权归属并依法进行登记”。这样一来，就不存在“森林资源属于国家所有，而具体的林木归集体或个人所有”等悖论了。

（四）自然资源资产登记的性质及其模式选择

要建立归属清晰、权责明确的自然资源资产产权行使机制，除了需要明确“自然资源资产”的内涵和法律定位外，还需要建立合理的产权登记制度。为了落实这一改革目标，近几年来，有关部门在青海三江源等地开展自然资源统一确权登记试点。试点的具体措施包括：（1）在现有的不动产统一登记体系之外建立独立的“自然资源统一确权登记”体系，

〔8〕“国家法人说”是德国哥廷根大学教授阿尔布雷希特在1837年首先提出来的，此后影响了德国、法国、日本等大陆法系国家。参见［德］米歇尔·施托莱斯：《德国公法史“国家法学说和行政法”（1800－1914）》，雷勇译，法律出版社2007年版，第104页以下；王天华：《国家法人说的兴衰及其法学遗产》，《法学研究》2012年第5期，第81页以下。

〔9〕中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月9日）。

〔10〕在2007年围绕物权法草案中规定的“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯是否合宪”的争论中，全国人大常委会对此已经进行了详细而清晰的论证。参见王兆国：《关于〈中华人民共和国物权法（草案）〉的说明》（2007年3月8日）。

并制作专门的“自然资源登记簿”；（2）对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权统一进行确权登记，界定全部国土空间各类自然资源资产的所有权主体；（3）县级以上人民政府按照自然资源种类，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、集中连片等原则，组织相关资源管理部门划分自然资源登记单元，国家公园、自然保护区、水流等可以单独作为登记单元，自然资源登记单元具有唯一编码。[11]

从本文的分析框架来看，对“探明储量的矿产资源”进行确权登记，在法律上极为必要，因为这类自然资源已经进入了我国宪法和法律所规定的“自然资源资产”行列。但对于全部国土空间内的“水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂”，则只能进行行政调查统计，而不能进行财产权确权登记。我国境内存在着大量不具有资产属性因而无法确权的“水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂”，如果强行进行确权登记，不但会混淆“自然资源资产”与“自然资源”之间的差别，而且会导致作为行政工作记录的“行政调查统计登记”与作为资产产权登记的“不动产权利统一登记”出现功能错位与紊乱。虽然有关部门要求“自然资源确权登记坚持资源公有、物权法定和统一确权登记的原则”，并规定“不动产登记簿与自然资源登记簿关联，自然资源登记簿同时记载保护界线、所有权代表行使主体和权利内容的信息”，[12] 但这并不能改变这种自然资源登记作为“行政调查统计登记”的法律性质。

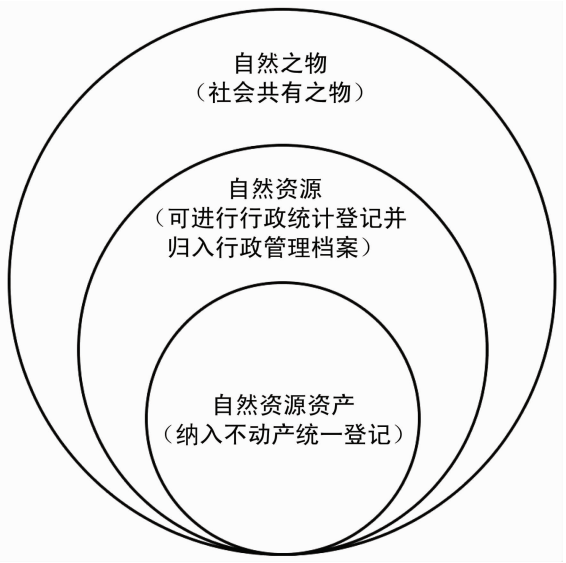

图 1　自然之物、自然资源与自然资源资产的关系

对于自然资源资产产权行使机制的完善来说，应当将“自然资源资产”的登记纳入不动产统一登记体系之中，而不应在不动产统一登记体系之外再建立一套独立的自然资源统一确权登记体系。为了更好地保护生态环境，自然资源部可以运用现代科技手段，对全国

〔11〕 见国土资源部等七部委《自然资源统一确权登记办法（试行）》（国土资发［2016］192 号）第 2 条，第 3 条和第 8 条第 1 款。

〔12〕 国土资源部等七部委：《自然资源统一确权登记试点方案》（2016 年 12 月 20 日），第 2 页。

范围内的自然资源展开“全国自然资源总调查”,[13] 但这种调查、测绘和登记只具有行政统计的意义和功能，不能称为“自然资源资产统一确权登记”。其登记结果只需要由行政机关内部保存即可，不用也不能制作和颁发专门的“自然资源登记簿”，否则会给不动产权利登记和权利证明等方面带来许多难以想象的混乱。关于自然之物、自然资源、自然资源资产，以及行政统计登记与不动产统一登记的关系，参见上页图 1。

二、国有自然资源资产的分类及其法律表达

承认自然资源国家所有权是财产法意义上的所有权，主要意义在于确保其按照社会主义市场经济的规则运行，并不是说这种所有权与私法上的其他所有权在功能、行使方式和收益分配机制等方面完全一样。[14] 不过，要建立科学合理的国有自然资源资产产权行使机制，仅仅指出自然资源国家所有权在财产法秩序中的特殊性是不够的，还必须对各种不同的自然资源国家所有权进行分类，并通过准确的法律表达将其纳入现行法体系中。

（一）自然资源国家所有权的分类

就国家所有权的分类而言，自法国学者 V. 蒲鲁东在 1834 年的《论公产》一文中首次提出“公产/私产”区分以来，大陆法系的法国、德国、葡萄牙、智利等国普遍采用了这种分类。不过，19 世纪的大陆法系法学理论和司法判例并不承认国家对公产享有所有权，只承认国家享有保管性的行政权。进入 20 世纪，占有支配地位的理论以及司法判例开始承认行政主体（国家或地方自治体）对公产享有所有权。[15] 到今天，“公产/私产”的划分标准已经比较成熟。“公产”通常包括旨在实现公共利益和促进公共福祉，不能在市场上流通而只能进行公益性保护和开发的国有财产；“私产”则是指可以进入市场进行流通的国有财产。凡是建立了“公产/私产”分类制度的国家或地区，法律上通常会设置“命名”程序来对这两类财产进行区分,[16]“命名是公产法的核心法律秩序，这种法律行为使财物成为法律意义上的公产”。[17]

---

〔13〕 国务院在 2017 年 10 月 16 日发布的《关于开展第三次全国土地调查的通知》（国发〔2017〕48 号）要求“全面查清当前全国土地利用状况，掌握真实准确的土地基础数据，健全土地调查、监测和统计制度”。调查对象是我国陆地国土，调查内容为土地利用现状及变化情况、土地权属及变化情况、土地条件等。笔者认为，自然资源部应当将第三次全国土地调查升级为“全国自然资源总调查”，调查的目的、对象和内容也应当扩大到我国领土和领海范围内的各类自然资源，而不能停留在陆地国土层面。

〔14〕 参见程雪阳：《中国宪法上国家所有的规范含义》,《法学研究》2015 年第 4 期，第 112 页。

〔15〕 根据王名扬的梳理，20 世纪的一些法国学者（如狄骥、热兹等）依然否认“公产所有权”存在的必要性，但这种理论过于极端，且不符合法国的实际情况，因此没有被理论界和实务界所支持。法国最高行政法院在 1909 年的一个判例中承认巴黎市对它的公共道路享有所有权，1923 年该法院又判决奥兰海港属于国家的土地，1957 年 12 月 28 日通过的国有财产法典则明确确立了“公产所有权”。参见王名扬：《法国行政法》，北京大学出版社 2007 年版，第 245 页以下。

〔16〕 就“公产”的命名和设定而言，法国法和德国法都规定了很多种方式，比如通过制定法律、发布行政命令等法律行为进行命名，还可以通过行政事实行为（比如划界、设置标志、拨归等）进行命名。参见前引〔15〕，王名扬书，第 250 页；［德］汉斯·J. 沃尔夫等：《行政法》第 2 卷，高家伟译，商务印书馆 2002 年版，第 466 页以下。

〔17〕 同上引沃尔夫等书，第 464 页。德国法学家彼特·阿克瑟在其著作中称，“命名”是公产法作为一个法学领域的基础概念，是一个创立公产/公物的法律行为。See Peter Axer, Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rehts der öffentlichen Sachen-Zur Identität des Rechts der öffentlichen Sachen als Rechtsgebiet, Berlin, 1993, pp. 23, 30 – 33.

就“公产”和“私产”的法律性质而言，人们普遍认为“私产”属于财产权范围，与私人财产一样受私法支配并原则上接受普通法院的管辖，即便在法国这种“严格禁止法院审理任何行政活动”的国家，也并不例外。[18] 但如何界定“公产”的法律性质，一直存有争议。有一种观点认为，公产所有权就是民法上的所有权，适用民法典中有关所有权的规定，在可能的范围内，行政财产、设施财产和一般使用的财产也是私法财产权的客体，但在公物的功能和目的范围内，公产所有权的私法属性要服从于公法属性。持有这种观点的德国法学家将公产所有权称为“修正的私有财产权”，法国法学家则将其称为“为公共利益承担役权的私有权”。另一种观点则认为，公产所有权的所有权观念虽然源自民法，但经过行政法改造之后，其所具有的公共使用因素已将此类所有权改造成为行政法上的“公所有权”。持有这种观点的法国和德国学者主张，应当在私法财产权体系之外建立独立的“公产法”理论和公法财产权制度。[19]

上述观点分歧的本质并不在于国家公产究竟属于“公权力还是财产权”，而在于财产法体系究竟应当按照一元化的“纯正的私有财产权 + 修正的私有财产权”体系还是按照二元化的“私有财产权 + 公有财产权”体系来建立。在 20 世纪 50 年代中期以前，法国民法典对私有财产、国家公产、国家私产进行了统一规范，但是 50 年代末期之后，立法者开始在民法典之外制定一系列有关“公产”的法律与法令，[20] 由此，法国的财产法逐渐进入“私有财产权 + 公有财产权”二元分立体系。德国的情况则比较复杂。1931 年，德国的符腾堡州曾经试图在行政法草案中为公产建立完整的规则，但该草案只是在学术界引起了关注却并没有付诸实施，此后虽有学者不断呼吁建立“统一独立的公产制度”，但并没有得到实践的回应。[21] 今天德国的公产制度主要散落在联邦和各州的道路法、自然保护法、森林法、水法等专门性法律中，并与民法保持着密切的联系，[22] 德国法可以视为介于“纯正的私有财产权 + 修正的私有财产权”体系与“私有财产权 + 公有财产权”体系的某种中间状态。

（二）自然资源国家所有权在我国法体系中的法律表达

就我国自然资源资产国家所有权的制度体系建构而言，虽然所有的自然资源资产都可能同时具有经济价值以及生态保护等公益价值，但在具体的实践中，特定区域内特定自然资源的两种价值总归是要确定优先顺序的。比如，对于适合用于现代农林渔副业、工商业开发的土地、滩涂、水域、特定的经济林等自然资源，应当在兼顾其生态价值的前提下着力开发以实现其经济价值，而对于湿地、水源地、需要进行动植物多样性保护的森林、草原等，则应重点强调其生态价值、公众的享受等公益价值，而不能过分强调其经济价值。[23]

---

〔18〕 参见前引〔15〕，王名扬书，第 280 页，第 437 页。

〔19〕 同上书，第 247 页以下；前引〔16〕，沃尔夫等书，第 474 页以下。

〔20〕 参见［法］弗朗索瓦·泰雷、菲利普·森勒尔：《法国财产法》下册，罗结珍译，中国法制出版社 2008 年版，第 663 页。

〔21〕 前引〔16〕，沃尔夫等书，第 456 页，第 476 页。

〔22〕 同上书，第 478 页以下。

〔23〕 这两种价值的区分对于国有所有权的类型化和权利行使机制的健全和完善，具有至关重要的理论和制度意义，现有的一些理论研究已经注意到这个问题，但并没有给予充分回应。参见谢海定：《国家所有的法律表达及其解释》，《中国法学》2016 年第 2 期，第 104 页。

关于如何通过产权制度的完善来有效实现特定自然资源资产的主要价值，不少学者认为，大陆法系国家的“公产/私产”分类对我国的国家所有权制度完善和进一步类型化具有启发意义。[24] 笔者同意这一观点，但具体到法律表达和制度建设层面，完全移植外国的概念和制度并不可行，必须结合中国法律和社会的具体情况来设计法律表达方案。

首先，直接使用“公产/私产”的法律表达有欠妥当，应该考虑使用其他更具有可接受性的法律表达方式。“国家私产”这一术语与我国宪法所确立的社会主义制度，社会主义意识形态以及中国人“天下为公”的国家观存在一定的龃龉。建议以“是否可在市场上进行财产权流通”为标准，将我国的国有自然资源资产区分为“公益性国有财产/经营性国有财产”。具体来说，属于“公益性国有财产”的自然资源资产主要包括：（1）具有生态或科研保护价值的水源地、海滩、森林、湿地、草原、沙漠、滩涂、天然洞穴等；（2）应当对公众开放由其进行日常生活使用的公园、道路、山岭、草原、滩涂等；（3）其他应当纳入自然资源资产但不宜在市场上进行流通的土地（如各类政府机关、军事、教育、卫生用地）及其他财产（如人类基因编组）等。属于“经营性国有财产”类型的，则指不属于其他主体所有且没有被纳入公益性国有财产范围之内的自然资源资产。

其次，就国家所有权的制度落实和法律表达而言，由于我国的物权法第五章第 45 条至第 57 条已经规定并容纳了“国家所有权”这一类型，我国现行法目前所采用的立法模式是“纯正的私有财产权 + 修正的私有财产权”而非“私有财产权 + 公有财产权”体系。虽然有学者对物权法的这种立法表达持有异议，[25] 但这些批评者尚没有为我国如何建立一套统一且独立的公产（或公有财产权）体系提供系统且成熟的法学知识体系和法律解决方案。在法学学术积累不足的情况下，在民法典物权编中继续维持作为“修正的私有财产权”的国家所有权并对其进行进一步类型化和制度完善是妥当的。当我国“公产法”学术研究更加精进且制度落实条件成熟时，也可考虑再按照“私有财产权 + 公有财产权”二元分立体系另行制定单独的自然资源国有资产法或者统一的国有资产法。

再次，国有自然资源资产应当全部进行财产权登记，而不能只进行选择性登记，更不能不登记。现行物权法第 9 条第 2 款所建立的“依法属于国家所有的自然资源，所有权可以不登记”规则，从表面上看有利于国家灵活且便捷地获得各种自然资源所有权，但实际上会导致财产权制度和社会生活的混乱，并无端滋生许多法律纠纷。无论是从充分实现物权定分止争的功能来看，还是从提高国家治理体系和治理能力现代化的角度来看，对依法进入财产法秩序的国有自然资源资产进行不动产登记是完全必要的。

最后，应当在不动产登记体系中将“公益性国有资产”与“经营性国有资产”登记为两种不同的国有资产类型，从而方便国有资产经营管理机构进行科学有效管理。在具体登

〔24〕 参见刘丽萍：《行政法上的物权初探》，《政法论坛》2003 年第 3 期，第 121 页以下；张力：《论国家所有权理论与实践的当代出路——基于公产与私产的区分》，《浙江社会科学》2009 年第 12 期，第 31 页；侯宇、周婧：《公物的判定标准——兼论公物的范围》，《理论月刊》2010 年第 3 期，第 113 页以下。

〔25〕 有民法学者认为，物权法应当对国家所有权“袖手旁观”，否则民法体系就会因为对外来专断意志过度开放而形成“概念错乱”。参见梁慧星：《中国物权法草案建议稿——条文、说明、理由与参考立法例》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 212 页；朱岩：《社会基础变迁与民法双重体系建构》，《中国社会科学》2010 年第 6 期，第 161 页。

记的过程中还应注意：（1）“经营性国有资产”与“公益性国有资产”的客体并非恒定不变，而是可以随着经济社会的发展以及生态环境的变化进行变更登记。比如，随着人口的增加，A 地区需要有更多的土地用来进行住宅和商业开发，那么原来被规划为郊野公园并登记为“公益性国有资产”的 B 地块就可以依法从“公益性国有资产”名单中除名，并通过不动产变更登记转化为“经营性国有资产”。反之，如果 A 地区因过度开发导致人居开敞空间不够，那么有权机关也可以依法将原来登记为“经营性国有资产”的 C 地块变更登记为“公益性国有资产”。（2）公益性自然资源国有资产根据其特性，还可以进一步区分为公用型国有自然资源资产（如国家公园、国有的滩涂、海岸等）和“专用型国有自然资源资产”（如特定的科研或军事用地）。这两类国有自然资源应当按照其各自特点来设置开发、利用、保护和监管规则。（3）随着自然生态和社会的变化，原来不具有资产价值的自然资源可能会进入到自然资源资产的行列中。此时，如果属于宪法第 9 条第 1 款明确列举的“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂”，那么依照具体行使自然资源资产所有权机构的申请，不动产统一登记机构可以将特定的“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂”纳入不动产统一登记体系，并依法将其登记为“经营性国有资产”或“公益性国有资产”。对于宪法第 9 条第 1 款没有明确列举的自然资源，则需要等释宪机关或立法机关通过宪法解释或者制定法律将其纳入自然资源资产范围之后，不动产统一登记机构方可依照有权主体的申请将其登记为国有自然资源资产。关于自然资源资产进入财产法体系后的类型化示例，参见图 2。

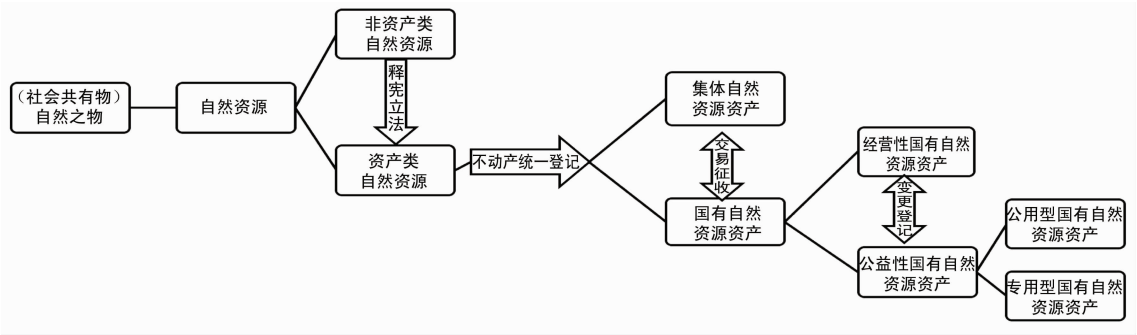

图 2　自然资源资产进入财产法秩序后的不同类型

三、自然资源国家所有权行使机构的法律性质与央地分权

自然资源国家所有权的范围、性质、类型以及登记规则确定之后，还必须合理确定行使该项权利的主体及其法律性质，从而解决“全民所有自然资源资产的所有权人不到位”的问题。

（一）统一行使自然资源国家所有权机构的法律性质

虽然自 1996 年矿产资源法修改通过之后，在自然资源法规范中规定“国家所有权由国务院代表国家行使”逐渐成为我国的立法通例，但关于国务院到底应当如何行使国家所有权法律规定并不明确，所以国务院的组成部门和地方政府只能在没有法律规定或国务院授

权的情况下，主动或被动承担起代表国家行使国家所有权的职能。[26]

随着社会的不断发展，这种制度实践的弊端愈加明显。具体来说，山水林田湖草是一个生命共同体，具有整体性、系统性等特点，但是，首先，在中央层面，土地、水流、森林、草原等自然资源的所有权由原国土资源部、农业部、水利部、国家海洋局、国家林业局等多个部门分别代表行使，结果是“种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田”“水利上不了岸，环保下不了水”，不但人为割裂了自然资源之间的有机联系，造成了职能交叉重复以及所有权行使的盲区等情况，而且也不利于生态系统的有效保护和国有自然资源的有效开发；[27] 其次，在央地关系层面，既存在“国家所有权及其收益的地方化”问题，如国有土地所有权及其使用权出让基本都是由地方政府具体行使，国有土地使用权的有偿出让所得收益也主要是归地方所有，也存在“地方自然资源资产的收益被不恰当地国有化”问题，如一些矿产归中央直属的央企开发、利用和有偿出让，而本地民众不但不能有效利用和分享这些矿产资源收益，还要承担矿产开发所带来的生态环境被破坏的后果；再次，无论是在中央还是在地方，除了矿产等少数自然资源资产外，土地、水、森林、草原、滩涂等多数自然资源资产的所有权都是通过行政权力来行使的，由此造成了政企不分、权责不清、行政垄断、资源利用效率低、权钱交易、国有资产流失等诸多问题。

为了解决这些问题，自十八届三中全会起，中央提出要按照“所有者和监管者分离”和“一件事情由一个部门负责”两大原则对政府机构进行改革，并组建“对全民所有的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、滩涂等各类自然资源资产统一行使所有权”的机构、“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”的机构，以及“统一行使生态和城乡各类污染物排放监管与行政执法职责”的机构。[28]

关于如何确定统一行使自然资源国家所有权机构的法律性质，有一种观点认为，应当在我国的政府体系中组建一个新的公权力机构来行使自然资源的国家所有权。其正向理由是，国家所有权是公权力，自然资源资产管理是自然资源行政管理的一部分；[29] 反向理由

〔26〕 以“（地方）政府直接开发和经营土地”为例。20 世纪 80 年代末期，虽然国有土地有偿使用制度改革已经取得了重大进展，但一方面很多地方消极抵制这一项改革，依然习惯于使用土地无偿划拨制度，另一方面政府也没有建立专门的机构来落实这一项改革。于是，在国家土地管理总局的推动下，凡试点实施国有土地有偿使用制度改革的地方，都由土地管理部门承担起国有土地经营的职能。1998 年以后，随着国土部的成立和日益强大，政府经营土地和国土部门负责国有土地有偿出让随之变成了一项法律制度（参见黄小虎：《建立城乡统一的建设用地市场研究》，《上海国土资源》2015 年第 2 期，第 4 页以下）。虽然立法者在 1998 年土地管理法修改时曾指出，之所以要在法律中规定“由国务院行使国家所有权”，主要是为了明确“地方各级人民政府不是国家所有权的代表，无权擅自处置国有土地，只能依法根据国务院的授权处置国有土地”（参见卞耀武编：《中华人民共和国土地管理法释义》，法律出版社 1998 年版，第 37 页），然而从 1998 年至今，国务院并不曾明确授权地方各级人民政府行使国家所有权。实践中，大量的国有建设用地使用权需要进入市场进行交易，地方政府只能在没有获得授权的情况下代表国家行使所有权。

〔27〕 中央编办二司课题组：《关于完善自然资源管理体制的初步思考》，《中国机构改革与管理》2016 年第 5 期，第 29 页以下。

〔28〕 见中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013 年 11 月 12 日）、中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》（2015 年 9 月 23 日）、中共中央“十九大报告”第 9 部分。

〔29〕 参见国土资源部信息中心课题组：《国外自然资源管理的基本特点和主要内容》，《中国机构改革与管理》2016 年第 5 期，第 25 页。

是，“在国家所有权领域，政企是分不开的”，[30] 或者分开之后，“国家所有权将退化为一般所有权，使得直接控制人更有机会趁虚而入甚而监守自盗”。[31] 本文认为，这种观点的基础并不牢固。首先，在法学理论上，自然资源资产的国家所有权虽然具有特殊性，但其自身的法律性质并没有超出财产法上所有权能够容纳的范围，因此没有必要也不应由一个公权力机构来行使这种所有权。其次，从我国宪法所确认的马克思主义指导思想来看，马克思和恩格斯之所以主张建立“国家所有”制，并非要取消财产制度，而是希望建立一种可以确保国家作为财产权所有者获得相应地租和财产收益的财产制度。[32] 最后，虽然在苏联时期的国家所有权制度之下，所有权与行政管理权的高度结合被视为“社会主义国家所有权的最重要的特征”，[33] 但这种看法在理论上混淆了“社会主义”和“社会主义实现形式”的区别，在实践上是建立在计划经济体制之上的，不宜继续坚持。在这个问题上，无论是从依宪治国的角度，还是从落实马克思主义中国化要求的角度，都应当遵循“所有者与管理者的分开”原则，因为“国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理与国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的，前者是所有权人意义上的权利，后者是管理者意义上的权力”。[34]

有意见认为，应当设立自然资源资产经营管理机构、国土空间管制机构和生态环境管理机构三个机构，分别统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、国土空间用途管制和生态保护修复职责以及监管城乡各类污染排放和行政执法职责，从而解决自然资源资产经营权利与公共监管领域所存在的运动员与裁判员不分，过度开发，多头管理导致交易制度、管理规则不够协调甚至相互掣肘等问题。[35] 还有研究者进一步建议，应当以我国现有的国有资产监督管理委员会为蓝本，建立自然资源国有资产管理委员会（以下简称“自然资源国资委”）。[36]

从落实中央所确定的“自然资源所有者和监管者分开”改革目标来看，建立“自然资源国资委”的改革建议比较合理且实践可行，而且目前国有资产监督管理委员会的改革也

〔30〕 徐亚文、涂罡：《政企分开的迷思与解构——以国家所有权为切入点》，《吉首大学学报（社会科学版）》2016 年第 6 期，第 32 页。

〔31〕 张力：《国家所有权遁入私法：路径与实质》，《法学研究》2016 年第 4 期，第 10 页以下。

〔32〕 在《共产党宣言》中，马克思和恩格斯主张，私有制消灭之后，“资本因此不再是个人的，而是社会的。把资本变为公共的、属于社会全体成员的财产，其所改变的只是财产的社会性质，它将失掉它的阶级性质”。Marx/Engels, *The Communist Manifesto*, in *Marx/Engels Selected Works*, Vol. 1, Progress Publishers, Moscow, USSR, 1872/1969, pp. 98 – 137.

〔33〕 Венедиктов. А. В. Право государственной социалистической собственности. М. : Издательство академии наук СССР, 1948. С. 317. 转引自前引〔24〕，张力文，第 9 页。

〔34〕 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》（2013 年 11 月 15 日），载《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》，中央文献出版社 2017 年版，第 78 页。

〔35〕 参见董祚继：《统筹自然资源资产管理和自然生态监管体制改革》，《中国土地》2017 年第 12 期，第 11 页。

〔36〕 在 2014 年的莫干山会议上，中央财经领导小组办公室的副主任杨伟民基于对十八届三中全会改革精神的解读，提出“组建一个自然资源的国资委以行使自然资源所有权人的职责”的设想。此后，也有学者就设立自然资源“国资委”进行了初步讨论，参见陈益刊：《官方正考虑建自然资源“国资委”》，《第一财经日报》2014 年 9 月 22 日第 A4 版；黄小虎：《把所有者与管理者分开——谈对推进自然资源管理改革的几点认识》，《红旗文稿》2014 年第 5 期，第 20 页以下；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》，《江西社会科学》2016 年第 6 期，第 161 页以下。

为“自然资源国资委”的组建和运行提供了可资借鉴的范例。[37] 不过，可能是因为目前自然资源资产的统一测绘、调查和统计等工作尚没有真正开展，国有自然资源资产的体量和规模尚没有调查清楚，或者是因为地方政府对于“土地财政”依然十分依赖，2018 年的政府机构改革并没有采纳直接组建“自然资源国资委”的建议，而是赋予新组建的自然资源部一并统一行使“全民所有自然资源资产所有者”和“所有国土空间用途管制和生态保护修复”的职能。这种情况的出现，并不意味着放弃十八届三中全会、生态文明建设总体方案和十九大所确定的自然资源产权制度改革目标，更不意味着“国家所有权是一种公权力”，其只是表明目前在国家层面直接组建独立的“自然资源国资委”时机和条件尚不成熟。眼下，可以考虑在自然资源部之下设立专门的“自然资源资产管理局”，来具体代表国家统一行使自然资源国有资产的国家所有权，从而落实“自然资源所有者和监管者分开”改革目标。未来各方面条件成熟时，可根据国务院组织法第 11 条的规定，按照“出资人模式”来组建专门的“自然资源国资委”，并将其设定为政府直属特设机构。

（二）国有自然资源资产经营管理权制度的完善

无论是当前成立隶属于自然资源部的自然资源资产管理局，还是未来设立直接隶属于国务院的自然资源国资委，就国有自然资源资产经营管理体制的改革与完善而言，有以下三方面的问题需要注意。

首先，自然资源资产管理局组建之后，不但可以根据法律或政府的授权代表国家统一行使自然资源国有资产的国家所有权，还可以根据“经营性国有资产/公益性国有资产”的分类来组建或者委托不同的企业具体行使自然资源资产的经营管理权，并按照生态保护、国有资产保值增值等不同目标为这些企业法人设定不同的监管和考核标准。当然，需要设立或者委托多少个企业来从事相关工作，应由各级政府决定，并接受人大及其常委会的监督。

其次，目前许多经营和管理自然资源的国有企业，受现有的“国资委”监管，待自然资源资产管理局成立之后，这些企业应当逐步移交后者进行监管。与现有的“国资委”一样，自然资源资产管理局是基于所有权人或出资人身份对其设立或委托的企业进行监管，而不是基于政府的公共行政监管权进行监管。虽然在我国现行的行政体制下，自然资源资产管理局及其所管辖的各类自然资源经营管理企业隶属于政府，并可能享有一定的行政级别，但其只能通过出资，民事授权、委托，使用权出租、出让等民商事法律行为，而不能通过行政许可、行政处罚、行政强制等行政行为来履行职责。如果这个机构在代表国家行使自然资源资产国家所有权的过程中与其他主体发生了法律上的权利义务纠纷，也应当通过民事诉讼程序和民事赔偿而非行政诉讼和国家赔偿程序来解决。当然，如果在自然资源的开发和利用过程中，有关主体不仅侵犯了国家所有权和使用权，还触犯了行政法，那么

〔37〕 按照中共中央和国务院要求所提出的“政企分开、政资分开、所有权与经营权分离”的原则，国有资产监督管理委员会法律性质已经调整为：“作为政府直属特设机构，根据授权代表本级人民政府对监管企业依法履行出资人职责，专司国有资产监管，不行使政府公共管理职能，不干预企业自主经营权。以管资本为主，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，更好服务于国家战略目标，实现保值增值。”国务院《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（国发〔2015〕63 号），2015 年 11 月 4 日。

应当由“统一行使所有国土空间用途管制职责”的自然资源部（厅、局）对该主体进行行政处罚。如果涉及刑法犯罪，则应当由自然资源行政监管部门将其移送至司法机关追究刑事责任。

最后，自然资源资产管理局及其所出资或委托经营国有自然资源资产的各类企业，应当接受自然资源部以及地方各级政府的自然资源管理部门依法实施的行政监管，包括自然资源用途规划、不动产统一登记、市场运行的规则等。各级自然资源管理部门则应当按照“平等保护产权、维护公平市场秩序，完善生态补偿制度”等原则，对各类国有和集体自然资源资产的所有权代表者、出资人、经营权人、使用权人依法进行平等保护。

（三）中央与地方分级代表行使国家自然资源资产所有权的规则

考虑到我国疆域辽阔、自然资源资产众多，可按照“分级代表行使自然资源资产所有权”的原则，在中央和各级地方分别建立“自然资源资产管理局”。

关于中央与地方究竟应当如何“分级代表行使自然资源资产所有权”的问题，《生态文明建设总体方案》提出的改革目标是，“中央政府主要对石油天然气、贵重稀有矿产资源、重点国有林区、大江大河大湖和跨境河流、生态功能重要的湿地草原、海域滩涂、珍稀野生动植物种和部分国家公园等直接行使所有权”。〔38〕这个解决方案不但符合“比例原则”和“辅助性原则”的要求，而且符合我国单一制的国家政治体制。具体来说，国家层面的自然资源资产管理部门应对上述重要或跨区域的国有自然资源资产直接行使所有权，并委托央企或者全国性专门基金具体经营和管理这一类国有自然资源资产。其他的国有自然资源资产则由中央政府授权给地方各级政府，并由后者组建的地方自然资源资产管理部门具体代表国家行使国家所有权。

仅仅做到上述这一点还是不够的，那些重要且稀有的经营性国有自然资源资产虽然在法律上属于全民所有，但其作为不动产毕竟是坐落在国内的某一区域。无论是从落实“在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性”这一宪法要求的角度，还是从尊重地方利益和地方民众感情的角度，都应该在这一类自然资源资产的使用和收益分配环节考虑地方的利益和需求。

对于中央直接代表行使的国有自然资源资产来说，除了考虑可以将一定比例的自然资源产品按照市场价格优先满足本地需求外，还应当在“混合所有制”改革过程中建立中央与地方企业相互入股或参股的制度。如此，通过“中央与地方分级代表国家行使自然资源资产国家所有权 + 一定比例自然资源产品本地销售 + 央地自然资源经营管理公司混合所有制改革”这一套“组合拳”，既可以解决国有自然资源资产及其收益在中央与地方的合理分配问题，又可以解决地方人大、政府和法院为了地方利益而干扰甚至排挤央企正常生产经营活动的问题，更可以实现中央与地方利益共享均沾、提高企业治理水平和技术创新等目标。当然，“中央与地方国有自然资源资产管理企业实行混合所有制”的方案仅仅适用于经营性自然资源资产领域，公益性的自然资源资产由于通常不会发生经济利益上的纷争，除特别例外的情况，无需采用这种模式。关于国有自然资源资产在中央与地方之间产权配置结构示例，参见图 3。

〔38〕 中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》（2015 年 9 月 23 日）。

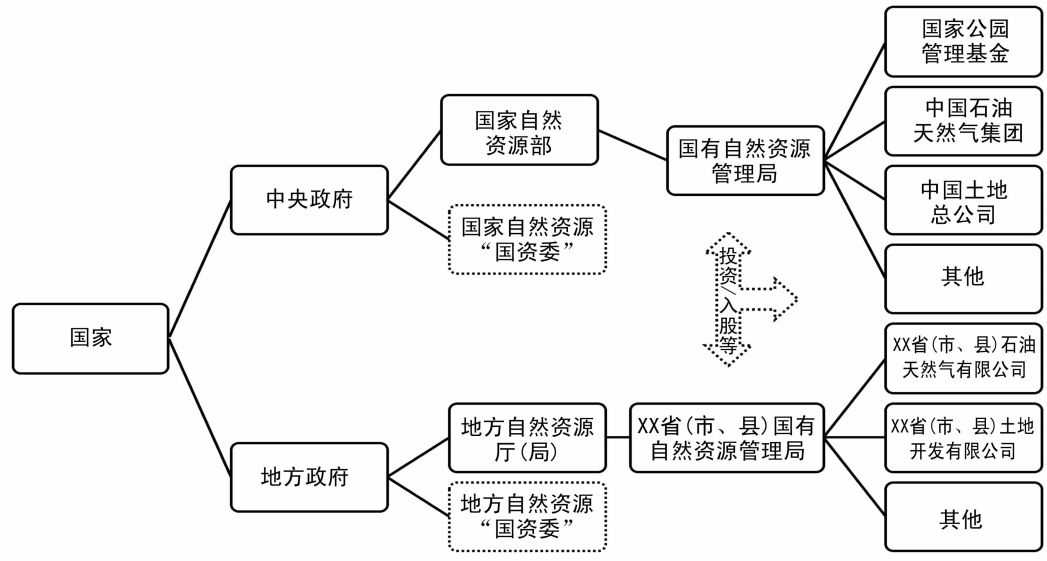

图3　国有自然资源资产在中央与地方之间产权配置的结构

四、国有自然资源资产产权行使机制的规范重构

“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”〔39〕有鉴于此，在完成上述理论建构之后，还需要对现行的法体系和法规范进行系统检讨，从而确保相关改革可以落实到现行法律体系之中，得到法治的保障。

首先，从现行宪法的规定来看，宪法第9条关于自然资源产权制度的规定是合理的，无需修改。如果未来有新的自然资源具有了资产价值，那么释宪机关或立法机关可以通过宪法解释或者制定新的法律将其纳入到我国的财产法体系，并依法根据具体的情况确定为国家所有或者集体所有。

其次，在民法典物权法编的编纂过程中，应当：（1）在第二章“物权的设立、变更、转让和消灭”中确立“社会共有物”的概念和法律规范，明确这类自然之物不设立物权/财产权制度，各种社会组织和个人可以合理使用但不得违反国家法律、法规的禁止性规定；（2）在“国家所有权”部分，应确立“全国人民代表大会代表人民享有国家所有权”的规则，并将第45条第2款规定的“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”修改为“国有财产由国务院和地方各级政府分别代表国家行使所有权，具体行使规则由法律或行政法规另行规定”；〔40〕（3）在物权法编中确立“经营性国家所有

〔39〕 习近平：《在十八届中央政治局第六次集体学习时的讲话》（2013年5月24日），载前引〔34〕，习近平书，第99页。

〔40〕 有一种意见认为，我国应当针对国有自然资源以及其他的国有资产建立中央与地方分级所有制；还有意见认为，中央与地方可以分级行使国家所有权。国土资源部等七部委2016年发布的《自然资源统一确权登记办法（试行）》第3条第1款采纳了后一种意见。从合宪性分析的角度来看，这两种意见都不宜采纳，因为在我国现行宪法之下，中央政府和地方政府只是“分级代表国家行使自然资源国家所有权”，而不是“分级行使自然资源国家所有权”，更不是“中央与地方对国有自然资源分别享有所有权”。

权/公益性国家所有权”的概念和法律规范，并将现行物权法第 9 条第 2 款所规定的“依法属于国家所有的自然资源，所有权可以不登记”修改为“依法属于国家所有的自然资源资产，按照其特征分别登记为经营性国有自然资源和公益性国有自然资源”；（4）现行物权法第 53—55 条已经为国家机关、国家举办的事业单位、国家出资的企业代表或代理行使国有资产的方式及其收益分配设置了转介规则，不需要修改，但应当按照这三个条款的要求完善相关的法律和行政法规。

最后，现行草原法、森林法所规定的“森林资源和草原属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外”，水法、海域使用管理法所规定的“水资源属于国家所有，水资源包括地表水和地下水”“海域属于国家所有，海域包括中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土等”，以及矿产资源法所规定的“矿产资源属于国家所有”，应当按照“具有资产价值的森林资源、草原、水资源和海域以及已经探明储量的矿产资源属于国家所有，国家所有的自然资源资产产权行使规则适用物权法”的原则进行修改。另外，由于上述自然资源类法律并没有授予相关政府机构以具体代表国家行使国有自然资源资产所有权的职能，因此在政府机构改革完成后，可以在上述法律中增加“国家所有的某一类自然资源所有权，由国务院所确定的机构来代表行使。经营性国有自然资源的使用权和经营权可以通过出资、入股、转让等方式有偿转让”之类的规定。

Abstract: In order to construct an ecological civilization and modernize the state governance capacity and system, China urgently need to establish and develop a mechanism for the exercise of property rights of natural resource assets. A scientific and reasonable mechanism for the exercise of property rights of natural resources should first of all separate natural resource assets from ordinary natural objects or natural resources and then register the ownership of natural resource assets and other related rights in a unified real estate registration system. The ownership should be exercised by special organs established under governments at different levels in accordance with the principle of “separation of owners from supervisors” and the principle of “giving full play to local initiatives under the unified leadership of the Central Government”. The right to the management and administration of state-owned natural resources should be exercise by specific enterprises established or authorized by the government in accordance with the principle of “mixed ownership” and on the basis of distinguishing between profit-making state-owned assets and public interest state-owned assets, so as to realize the two main objectives of “separating government functions from enterprise management” and “sharing the proceeds of natural resource assets between central and local governments”.

Key Words: natural resource assets, state ownership of natural resources, mechanism for exercising property rights, mixed ownership