

## 论自然资源所有权制度

王文卓\*（昆明理工大学，云南 昆明 650500）

**摘要：**自然资源所有权有别于传统物权理论下一般类型的所有权，其具有一定的特殊性，这些特殊性也决定了自然资源所有权制度与传统所有权制度之间存在差异，如何完善我国现行自然资源所有权法律制度是一个值得思考的问题，笔者通过对自然资源所有权的特殊性进行分析，发现自然资源所有权制度的不足之处，并在此基础上对如何完善我国自然资源所有权法律制度提出建议。

**关键词：**自然资源所有权 所有权权能 行政特许 监管

### 一、自然资源所有权的特殊性

我国现行的自然资源所有权制度主要由《宪法》、《民法通则》、《物权法》、《行政许可法》以及相关自然资源单行法进行规定。这些法律规范勾勒出自然资源所有权制度的大致框架。从这些法律规范看，我国自然资源所有权不同于其他类型的所有权，其在所有权法律关系的主体、客体、内容、所有权行使方式等方面有一定的特殊性。自然资源所有权的特殊性一方面对传统物权理论提出了挑战，另一方面也为我们完善现行自然资源所有权法律制度提供了思考路径。

#### （一）自然资源所有权主体特殊

##### 1. 自然资源二元所有

所谓自然资源二元所有的结构是指，自然资源属于国家所有或集体所有。不同于其他类型所有权主体的广泛性，自然资源所有权的主体仅限于国家和集体。法律通过列举的方式规定了分属于国家和集体的自然资源。

《宪法》第9条、第10条、《物权法》第46条、第47条、第49条以及《野生动植物保护法》第3条对矿藏、水流、海域、城市土地、野生动植物资源的权属作出了规定，<sup>1</sup>矿藏、水流、海域、城市土地以及法律规定属于国家的野生动植物资源专属国家所有。

《宪法》第9条、《物权法》第48条对森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源的权属作出了规定<sup>2</sup>，森林、山岭、草原、荒地、滩涂原则上属于国家所有，法律也可规定其为集体所有；

《宪法》第10条、《物权法》第47条对农村、城市郊区土地资源以及宅基地和自留地、自留山权属作出了规定，<sup>3</sup>农村和城市郊区的土地原则上归集体所有，法律也可以规定其为国家所有。宅基地和自留地、自留山则专属集体所有。

##### 2. 国家的双重主体资格

国家作为法律关系的主体参与到不同法律关系中时，其法律人格是不同的。在自然资源所有权制度中，国家对自然资源具有双重主体资格。其一，作为自然资源所有人的私法上的主体资格；其二，作为公法上自然资源监管者的主体资格。由于“将作为自然资源管理者的行政权与作为自然资源所有人的财产权利混淆，常常用行政权力的方式去行使自然资源国家所有权，使自然资源所有权

\* 作者简介：王文卓（1990.9-），女，云南保山人，昆明理工大学2013级环境与资源保护法专业，硕士研究生，主要研究方向自然资源与能源法、生物多样性与自然保护法。

<sup>1</sup> 《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。第10条第（1）款规定：城市的土地属于国家所有。

《物权法》第6条规定：矿藏、水流、海域属于国家所有。第47条规定：城市的土地，属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地，属于国家所有。第49条规定：法律规定属于国家所有的野生动植物资源，属于国家所有。

《野生动植物保护法》第3条规定：野生动物资源属于国家所有。国家保护依法开发利用野生动物资源的单位和个人的合法权益。

<sup>2</sup> 《宪法》第9条第（1）款规定同前注。

《物权法》第48条规定：森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，属于国家所有，但法律规定属于集体所有的除外。

<sup>3</sup> 《宪法》第10条第（2）款规定：农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

呈现出公权力色彩”<sup>4</sup>，因此需要对自然资源所有权的行使进行监管，以预防行政权对自然资源开发利用的不当干预，消除行政机关在资源开发利用中的短视行为，防止国有资产的流失。国家对自然资源享有的双重主体资格的特殊性决定了国家应当将对自然资源享有的两种不同职能分别委托、授权不同政府部门行使，以便实现对自然资源所有权行使的合理监管。

## （二）自然资源所有权客体和内容的特殊性

### 1. 自然资源所有权客体的特殊性

物权法传统理论认为，物权的客体应当是特定、可支配的，但与其他类型所有权相比，自然资源所有权的客体具有不特定性和整体性的特征。举例来说，矿产资源国家所有，但在矿产资源未探明之前，所有人国家对矿产资源的所有权是一种推定的所有权；同样国家所有的野生动物，其流动性和不确定性强，野生动物所有权的客体也是不确定的。

### 2. 自然资源内容为公共利益限制

所有权具有占有、使用、收益、处分的权能，这些权能也是所有权的内容。从实现使用、收益权能的角度看，一般类型的所有权仅仅从实现个人利益最大化的目的出发，强调对所有物的物尽其用。但对于自然资源所有权而言，国家作为所有人更多的是从实现自然资源合理开发利用，实现公共利益的角度对自然资源进行使用和处分。自然资源所有权的内容为公共利益所限制。

### 3. 自然资源所有权权能分离

占有、使用、收益、处分自然资源既是自然资源所有权的权能，又是自然资源所有权的行使方式。由于自然资源只能为国家和集体所有，这使得自然资源所有权丧失了流转性。要实现自然资源的开发利用，就必须将自然资源所有权的权能进行分离。国家通过行政特许的方式实现了自然资源国家所有权使用权能的有偿分离。只有将所有权的权能分离才能更好地实现所有权，这也是自然资源所有权与其他类型所有权的明显区别。

## （三）自然资源所有权行使方式特殊

### 1. 自然资源所有权间接行使

所谓自然资源所有权的间接行使是指国家和农民集体不直接行使其对自然资源的国家所有权和集体所有权，通过相应的国家机关或基层群众自治组织代表国家或农民集体行使自然资源所有权。

具体而言，自然资源国家所有权由各级政府代表国家行使，政府可以授权企业经营国有资产。《宪法》、《物权法》对行政机关代表国家行使自然资源所有权作出了规定。如：《物权法》第45条第（2）款规定：“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。”十五届四中全会报告指出了我国现行的自然资源国家所有权的行使方式是国务院代表国家统一行使国有资产所有权，中央和地方政府分集管理国有资产，授权大型企业、企业集团和控股公司经营国有资产。

### 2. 以行政特许的方式实现所有权的使用权能

自然资源特许制度是权利人实现自然资源所有权使用权能的方式，是实现自然资源使用权流转的重要方式。行政特许是“由行政机关代表国家向被许可人授予某种权利，主要适用于有限自然资源的开发利用、有限公共资源的配置、直接关系公共利益的垄断性企业的市场准入等。海域使用许可、无线电频率许可是典型的特许。特许的功能主要是分配稀缺资源，一般有数量控制。”<sup>5</sup>《行政许可法》对自然资源特许使用权的取得方式、限制流转和撤销、撤回等作出了具体规定。

《行政许可法》第12条规定了自然资源的开发利用适用行政特许制度<sup>6</sup>；第53条规定对自然资源特许可以采用招标、拍卖的方式作出决定；第67条对自然资源特许使用权人的经营作出了限制性规定，以此来监管自然资源特许使用权的行使，规定如下：“取得直接关系公共利益的特定行业的市场准入行政许可的被许可人，应当按照国家规定的服务标准、资费标准和行政机关依法规定

<sup>4</sup> 黄锡生：《自然资源物权法律制度研究》，重庆大学出版社2012年版，第116页。

<sup>5</sup> 杨景宇：“关于《中华人民共和国行政许可法（草案）》的说明”载，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-10/30/content\\_5323224.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-10/30/content_5323224.htm)，最后访问时间：2014年6月30日。

<sup>6</sup> 《行政许可法》第12条第（1）、（2）款规定：

（1）直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项；

（2）有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项。

的条件,向用户提供安全、方便、稳定和价格合理的服务,并履行普遍服务的义务;未经作出行政许可决定的行政机关批准,不得擅自作业、歇业。被许可人不履行前款规定的义务的。行政机关应当责令限期改正,或者依法采取有效措施督促其履行义务。”

#### (四) 自然资源所有权的责任方式特殊

在传统物权理论中,所有权人的所有权受到侵害时,权利人可以通过请求排除妨害、消除危险、返还原物、赔偿损失等方式对所有权进行救济,行为人承担民事责任。但是,在自然资源所有权领域,如果权利人在实现所有权的使用、收益、处分权能的过程中,不按许可证的要求行使权利的,一般需要承担罚款、没收违法所得、吊销许可证等行政责任。

## 二、自然资源所有权制度的缺陷

### (一) 立法模式不科学

我国自然资源所有权制度的规定散见于《宪法》、《民法通则》、《物权法》以及各自然资源单行法中。对于自然资源所有权制度的设定,既可以采用将自然资源所有权制度独立于物权法单独由自然资源法进行设定的立法模式,也可以采用将自然资源所有权制度完全纳入物权法设定自然资源所有权制度的立法模式,还可以采用将物权法作为自然资源物权基本法,自然资源单行法作为自然资源所有权制度特别法的混合立法模式。显然我国现行的自然资源物权法律制度采取了混合立法的模式,然而现行的混合立法模式存在的缺陷也很明显。

#### 1. 《物权法》的规定过于笼统

作为设定所有权制度的基本法,《物权法》也对自然资源所有权制度应当作而没有出总则性质的规定,虽然该法第四章、第五章对自然资源所有权制度作出了规定,但这些规定仅仅对部分自然资源所有权主体作出了宣告性的,较为笼统的规定,同时也没有直接规定自然资源所有权的行使方式,仅仅对该制度的运行作了概括性、简略性的描述。这样的规定对自然资源的开发利用和保护难以发挥实质性作用。

#### 2. 自然资源单行法的规定角度单一

作为设定自然资源所有权制度特别法的各自然资源单行法从很大程度看,更加注重从行政管理制的角度对自然资源进行管理,缺少从物权的角度对自然资源所有权制度作出规定的法律规范。这样的立法模式显然不利于自然资源所有权制度的实施。

### (二) 自然资源所有权主体虚位

前文分析到,我国自然资源所有权实行间接行使的制度。然而这样的制度也存在很大的弊端。自然资源国家所有权由各级政府代表国家行使,国家作为抽象的所有权主体,容易导致“自然资源的国家所有权”被架空,各级政府在代为行使所有权的过程中会出现权利主体的利益地方化和部门化的情况。自然资源集体所有权由集体经济组织、村委会、村民小组代为行使,同样容易产生集体的自然资源利益被少数人掠夺或所有权行政化的情况。

### (三) 自然资源所有权行使缺乏合理监管

自然资源的稀缺性、作为环境要素被破坏后的不可逆性,资源开发利用中的私人利益驱动性、开发的短视行为决定了对资源进行监管的必要性。然而现行法律制度对自然资源所有权行使的监管缺乏合理规定。

前文所述,行政机关不仅对自然资源特许使用权的取得作出了规定,也对自然资源特许使用权的撤销、撤回等作出了规定。前者是对自然资源所有权的行使,后者可以视为一种对自然资源所有权行使的监管方式。然而,通过梳理法律的规定,可以看出行政特许制度将自然资源特许使用权的设定主体、监管主体混在一起。自然资源行政特许使用权的取得、转让行为,是自然资源所有权行使的方式,而撤销、撤回、限制自然资源特许使用权则是一种对资源开发利用的监管行为,是对自然资源所有权使用权能行使的监管手段。将这两种行为赋予同一主体实施,即同一行政机关既是给予自然资源经营者经营权的主体,又是监督该经营权运行的主体的制度设定,容易导致在自然资源开发利用过程中出现监管缺失、国有资源性资产流失等问题。自然资源特许制度未将特许的授予权和监管权分离,不利于实现对自然资源所有权行使的监管,不利于自然资源有效合理的开发利用。

## 三、完善自然资源所有权制度的思考

前文分析了自然资源所有权制度存在立法体系不完备、所有权主体虚位、自然资源所有权行使缺乏合理监管的缺陷,下文将就如何弥补这些缺陷,完善我国自然资源所有权制度提出三点建议。

### （一）完善自然资源所有权立法模式

在《物权法》出台前，《宪法》对自然资源的归属作出了规定，各自然资源单行法对不同自然资源的所有权的使用权能作出了一定的规定；《物权法》出台后，其对自然资源所有权进行再次确认，并对几类典型的自然资源用益物权予以立法确认。这样似乎将自然资源所有权制度从框架上完全囊括进《物权法》的体系，让人们可以适用《物权法》的规定确认自然资源的权属并调整自然资源的开发利用。但值得注意的是，不同自然资源的个性以及资源所有权本身的特殊性决定了单纯依靠《物权法》或自然资源单行法对自然资源所有权制度进行设计是不科学的，因此，在坚持混合立法的模式下，应对《物权法》、自然资源单行法分别进行完善。

首先，对能够实现自然资源所有权使用、收益权能的自然资源用益物权进行完善。即在《物权法》中增加关于自然资源用益物权总则性的规定。其次，对相关自然资源单行法进行相应的补充和修改，减小行政权对自然资源所有权的不当干预，使其更好的体现自然资源所有权制度的要求。

### （二）建立国家代理人制度

如何弥补自然资源国家所有带来的不足，黄锡生教授在其《自然资源物权法律制度研究》一书中提出了建立健全自然资源所有权代理人制度以弥补自然资源国家所有的不足。这个观点值得借鉴。国家所有的自然资源由各级政府代表国家行使所有权，可以将代为行所有权的主体与所有权主体之间的关系视是一种法定的民事代理关系。所有权人国家享有委托代理人政府对其所有的自然资源进行占有、使用、收益、处分的权利。政府将自然资源的经营权有偿分离给其他市场主体享有的行为，可被视为行使被代理人赋予其对资产的使用、收益、处分权利的行为。根据民事代理关系理论，代理人有滥用代理权，因不当履行代理权限造成损害的可能，因此必须加强代理人履行相关职责的立法。

### （三）完善自然资源监管法律制度

#### 1. 分别设立资源经营部门和资源监管部门

国家对自然资源享有双重主体的身份，应当将对自然资源的这两种不同职能分别委托、授权不同政府部门行使。国家应当设立自然资源经营部门与自然资源监管部门来分别行使自然资源所有权使用、收益的权能和自然资源所有权行使的监管权。

自然资源经营部门作为自然资源所有人——国家的实际代理人，代理国家行使自然资源的使用权和收益权，以私主体的身份与其他自然资源民事主体进行自然资源使用权交易活动。

自然资源监管部门不具有国家代理人的身份，而是作为行政监管主体，对自然资源经营权的取得、流转进行监管，对自然资源使用权人和收益权人开发、利用自然资源的行为进行监管。

#### 2. 完善自然资源特许使用权制度

现行《行政许可法》的规定出现了自然资源特许使用权的取得、丧失、特许使用权的行使限制由同一行政机关做出的情形。笔者认为，应将自然资源特许使用权授予的行为视为国家以所有权主体的身份委托其代理人做出的出让其自然资源经营权给其他市场主体有偿享有自然资源经营权的行為。

而行政特许经营权的撤回、撤销，以及限制性经营的规定，应当被视为是对自然资源所有权行使的监督。因此，要完善自然资源监管制度，应当对自然资源所有权行使的监管进行完善，将自然资源特许的授予权与撤回权、撤销权、限制经营权予以分离，前者由自然资源经营部门享有，后者由自然资源监管部门享有。

#### （1）自然资源经营部门的权限

其一，决定授予何种主体自然资源使用权。尽管由公法规定行政特许，但是这可被视为是自然资源经营部门，作为所有权人的代理人代理行使所有权的方式。自然资源经营部门对自然资源特许使用权申请人的申请进行实质性审查，作出是否授予许可的决定。同时享有因许可而收费的权利。对其作出的许可决定应当向自然资源监管部门备案。

其二，自然资源经营部门可以对一些特殊的资源产品以交易的方式进行回购、收购。

其三，当自然资源经营部门因不当代理造成损害的，应与承担损害赔偿赔偿责任。

#### （2）自然资源监管部门的权力

自然资源监管部门对自然资源经营部门的不当授予、转让、收回自然资源特许使用权的行为，自然资源特许使用权受让人不当行使该权利的行为进行监管。具体来说包括以下方面：

其一，行政处罚的权利。对过度开采、违背许可证记载的规定事项进行开采活动、有破坏生态环境、造成污染等一些列行为的主体，由资源监管部门对其进行行政处罚。

其二,撤销、撤回行政特许的权力。撤回行政特许使用权时,应告知自然资源经营主管部门和相对人,由自然资源经营部门以合理市场价格将应当被撤回的自然资源特许使用权购回,由此来替代行政法中的许可撤回的补偿。

其三,对自然资源经营者进行定期和不定期检查。

其四,对自然资源经营部门的招标、拍卖等过程进行监管。

其五,要求自然资源经营部门和申请人在取得特许使用权后向自己备案,以便于对资源储备总量和开采总量等情况有所监管。

## 结 语

笔者在分析自然资源所有权特殊性的基础上,对我国自然资源所有权制度的现状进行了梳理,指出我国自然资源所有权制度在立法模式、所有权主体、所有权行使的监管等方面存在的不足,并对如何弥补这些缺陷提出了相应的建议。尽管这些建议仍有不成熟之处,但笔者希望这些建议能对我国自然资源所有权制度的完善起到抛砖引玉的作用。

## 参考文献:

- [1] 黄锡生.自然资源物权法律制度研究[M].重庆:重庆大学出版社,2012:110-139.
- [2] 杨景宇:关于《中华人民共和国行政许可法(草案)》的说明[EB/OL].  
[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-10/30/content\\_5323224.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-10/30/content_5323224.htm), 2014-6-30.
- [3] 王克稳.自然资源特许使用权之论[J].公法研究,2012(1):1-22.
- [4] 高富平.中国物权法:制度设计和创新[M].北京:中国人民大学出版社,2005:45-60.
- [5] 汪劲.环境法学(第二版)[M].北京:北京大学出版社,2011:229-276.
- [6] 马俊驹.国家所有权的基本理论和立法结构探讨[J].中国法学,2011(4):89-102.
- [7] 李学稳,秦昕.我国自然资源使用权的物权理论分析[J].天津师范大学学报,2008(6):27-31.
- [8] 朱冰.自然资源物权立法的逻辑基础——资源与物的比较分析[J].资源科学,2012(10):1998-2006.
- [9] 梁俊凤,周勇.公有制经济下国家代理人的困境[J].合作经济与科技,2004(14):12-13.
- [10] 田君臣.论自然资源特许使用权[D].苏州:苏州大学,2010:5-30.
- [11] 崔文星.物权法专论[M].北京:法律出版社,2011:185-208.
- [12] 朱岩,高圣平,陈鑫.中国物权法评注[M].北京:北京大学出版社,2007:214-246.

## The Study of Natural Resources Ownership

**Abstract:** Natural resources ownership is a little bit different from other ownership. In the essay, the author does a research about natural resources ownership, finding the drawback of such ownership, by analyzing the feature of it, and comes up with some suggestions to improve the system of natural resources ownership.

**Key words:** natural resources ownership content of ownership administrative concession Supervision