

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0453

● 国有自然资源资产立法和法律制度建设研究专题

主持人语:自 2013 年党的十八届三中全会提出“健全国家自然资源资产产权制度”后,国有自然资源资产产权制度改革成为生态文明体制改革和制度建设的重要内容,国家陆续颁布了《生态文明体制改革总体方案》(2015 年)、《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(2016 年)、《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(2019 年)、《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》(2022 年)等重要规范性文件,持续推动国有自然资源资产制度实践。党的十九大报告提出“加强对生态文明建设的总体设计和组织领导,设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”,初步形成了中国国有自然资源资产管理的顶层设计。2023 年 9 月,十四届全国人大常委会将“国有资产法”纳入本届人大立法计划,作为“国有资产”四大类别之一的国有自然资源资产步入法制化建设轨道。为此,本期设此专题,对中国国有自然资源资产的产权制度、综合立法原则和模式,以及可资借鉴的美国公共土地资源管理法治经验开展主题研讨。

——杜群(北京航空航天大学法学院教授、中国法学会环境资源法学研究会副会长)

自然资源资产有偿使用的法治化构造

黄锡生, 毕 芬

(重庆大学法学院, 重庆 400044)

摘 要:自然资源资产有偿使用是生态文明体制的改革重点。从基本属性、资源利用和表现形式三个方面廓清自然资源资产的概念内涵是建构自然资源资产有偿使用制度的逻辑起点。在宏观层面,公权力规制失范与私权利保障失衡是阻滞自然资源资产实现有偿使用的主要原因。在实践层面,价值核算体系混乱、使用范围模糊、使用方式粗放是推动自然资源资产有偿使用走向法治化道路的现实动因。以法治维度构造自然资源资产有偿使用制度,应以“公权管制”与“私权自治”为中心,准确释明自然资源资产的法律概念;明确允许有偿使用的自然资源资产范围;建立自然资源资产收益共享机制;完善自然资源资产有偿使用的程序性规则,为维护国家所有者权益和建设美丽中国提供制度保障。

关键词:自然资源; 自然资源资产; 有偿使用; 公私法交融; 法治化构造

中图分类号: D912.6; D922.6

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2024)04-0049-12

Construction of Rule of Law for the Paid Use of Natural Resource Assets

HUANG Xisheng, BI Fen

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: The paid use of natural resource assets is the focus of the reform of the ecological civilization system. From the three aspects of basic attributes, resource utilization and manifestations, the paper clarifies the conceptual connotation of natural resource assets, which is the logical starting point for constructing the system of paid use of natural resource assets. At the macro level, the lack of regulation of public power and the imbalance of the protection of private rights are the main factors that hinder the realization of the paid use of natural resource assets. In practice, the

收稿日期: 2024-03-27

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(21ZDA091); 2023 年度中央高校基本科研业务费项目(2023CDJSKPT05)

作者简介: 黄锡生(1964—), 男, 江西赣州人, 教授, 博士, 研究方向为环境与资源保护法学。

confusion of the value accounting system, the vagueness of the scope of use and the extensive way of use are the real reasons for promoting the paid use of natural resource assets towards the rule of law. To construct a system of the paid use of natural resource assets based on the rule of law, it is necessary to take “regulation of public power” and “autonomy of private rights” as the center, and accurately explain the legal concept of natural resource assets. In addition, it is essential to specify the scope of natural resource assets that are allowed to be used with compensation, establish a mechanism for sharing profits derived from natural resource assets and improve the procedural rules for the paid use of natural resource assets, in order to provide institutional guarantees for safeguarding the rights and interests of national owners and building a beautiful China.

Keywords: natural resources; natural resource assets; paid use; blending public law and private law; construction of rule of law

一、问题的提出

为减轻资源问题对经济社会的负面影响,中国探索建立了自然资源有偿使用制度,以自然资源所有权与使用权“两权分置”的方式,实现在自然资源归国家所有的状态下自然资源使用权的有偿取得。历经多年实践,自然资源有偿使用制度存在的问题愈发明显:一方面,行政权在自然资源领域的异化扩张^{[1]49},导致大量自然资源被“无偿划拨”或“低价贱卖”,资源浪费现象触目惊心;另一方面,由于市场配置自然资源存在先天缺陷,面向市场的自然资源开发利用行为所造成的资源破坏问题亦无法避免。

习近平关于“绿水青山就是金山银山”重要论断的提出,为实现自然资源向自然资源资产转换以及化自然财富为经济财富提供了一种制度可能。即自然资源资产作为自然资源外化的经济利益载体,推动自然资源资产有偿使用,或为妥善解决自然资源有偿使用制度所面临现实困境的重要途径。

同时,在生态文明建设背景下,自然资源资产有偿使用由“制度改革”转向“法治创新”的条件逐步成熟。2016年,国务院印发《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(以下简称《指导意见》),这为构建自然资源资产有偿使用制度提供了政策契机^[2]。随后,自然资源部的组建、自然资源统一确权登记和自然资源管理体制改等均为构建自然资源资产有偿使用制度完备了前置条件。2022年5月,自然资源部在《关于加强自然资源法治建设的通知》中提出,要在多目标平衡下促进自然资源立法高质量发展,推进自然资源资产、国土空间开发保护、生态保护修复等立法研究,促进立法决策与改革决策相统一^[3]。推动自然

资源资产有偿使用走向法治化轨道势在必行。

从法治维度建立并完善自然资源资产有偿使用制度,既有利于从宏观层面完善自然资源资产产权法律制度,确保自然资源资产有偿使用有法可依,亦有助于推动生态产品价值实现机制的建立和自然资源节约保护与利用效能的大幅提升。申言之,构建自然资源资产有偿使用制度,一是应廓清“自然资源资产”的概念内涵,为制度构建夯牢理论根基;二是为防止“公地悲剧”的发生,应明确允许有偿使用的自然资源资产的具体范围,以达到规制自然资源领域公权滥用和规范自然资源资产使用者权利行使的制度目标;三是建立自然资源资产有偿使用的收益分配机制,体现自然资源国家所有对社会功能的具体映射;四是进一步完善自然资源资产有偿使用的过程性规则,确保自然资源资产有偿使用过程的顺利进行。

二、自然资源资产有偿使用的内涵廓清

按照现行法律规定,矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源归属于国家所有,法律另有规定的除外^①。即法律层面已基本确立自然资源有偿使用制度,自然资源有偿使用有法可依。例如,中国自然资源单行法所规定的通过支付土地出让金取得土地资源使用权、支付水资源费获得取水权等,均为自然资源有偿使用制度在不同自然资源领域的具体实现。而自然资源资产有偿使用作为对自然资源有偿使用制度的深化改革,当前仍处于以政策性文件作为支撑依据的起步阶段,其基本概念、制度逻辑与具体规则相对模糊。廓清自然资源资产有偿使用的基本内涵,关键在于区分自然资源与自然资源资产之间存在的辩证耦合关系,以及

剖析自然资源资产有偿使用应以何种逻辑展开以更好地实现其制度目标。

(一) 自然资源资产的概念厘定

自然资源是自然资源资产的上位概念,自然资源资产在未被开发利用前毋庸置疑地归属于自然资源范畴,而经开发利用并产生经济效益的自然资源资产则较难再次回归其作为自然资源的本体形态。以基本属性、资源利用和表现形式作为视角,对自然资源资产所应具备的概念特征进行阐释,既有别于自然资源这一上位概念,亦能为构建自然资源资产有偿使用制度奠定概念基础。

1. 基本属性:具有财产性价值

以“资产”一词作为后缀,表明自然资源资产具有财产性价值。作为自然之物,自然资源种类丰富。无论采用何种判定标准,均在一定程度上承认具有财产价值或经济价值的自然资源可转换为自然资源资产。之所以认为自然资源资产的基本属性是具有财产性价值而非经济性价值,源于财产可进行实体支配并通过物质交换方式产生经济效益。分析自然资源资产权属关系不难发现:自然资源资产产权制度的核心思路是解决自然资源资产归谁所有、由谁使用以及因此产生的法律后果等问题。因具有典型民事法律关系特征,将其纳入财产法秩序进行规制更为妥当。且某一自然之物具有经济价值并不必然能转换为自然资源资产,其是否具有经济价值的判断受人为主观因素影响。例如,太阳通过光照产生能量,人类通过半导体材料收集太阳光照产生的热辐射能作为可再生能源使用。太阳能用于发电时可满足人类日常生产、生活所需,具有一定的经济价值,但太阳光照或许是自然资源,却不一定是自然资源资产。同时,由于“实物型”的自然资源资产的外在表现形式与自然资源产品或自然资源商品存在部分重合,有学者试图根据“劳动价值论”的扩展解释,认为人类劳动为原本无价值的自然资源提供了劳动价值作为价值源泉,经人类劳动获取的自然资源即为自然资源资产,自然资源资产的价值取决于人类的劳动价值^[4]。例如:通说认为,一瓶矿泉水的售价主要取决于工人将水装入矿泉水瓶过程中所产生的劳动成本以及矿泉水瓶的制造成本,其明显忽略了水资源本身所具备的价值,这种以相对廉价的劳动成本覆盖自然资源资产所具备的财产性价值,明显有悖于自然资源资产有偿使用的制度初衷。因此,从概念内涵上

承认自然资源本身具有财产性价值,自然资源是否附载人类劳动不影响自然资源资产价值的计算,对持续实现自然资源资产“保值增益”具有重大意义。

2. 资源利用:能被人类控制利用并产生综合效益

自然资源资产在资源利用层面所体现出的综合性特征,是限定自然资源资产有偿使用范围的基本前提。法律上的自然资源是指自然界中一切能为人类所利用,且没有成为产品,属于国家或集体所有的天然形成或生成之物^[5]。长久以来,对自然资源资产的概念解释多倾向于自然资源资产是自然界中一切能为人类所利用,并产生经济效益的自然资源。尽管自然资源资产在理论层面的概念范围小于自然资源,但并不代表具备“可资产化”特征的自然资源转为自然资源资产后,只产生经济效益。此种理论逻辑明显存在疏漏之处。具言之,通说认为自然资源本身具有自然属性、资源属性和经济属性^[6]。相对而言,可转化为自然资源资产的自然资源所具备的经济属性较之其他属性更强,并不意味着自然资源转化为自然资源资产后,其自然属性归于泯灭。即自然资源的不同属性在其转化为自然资源资产后,应映射自然资源资产的不同功能定位。以自然属性为例,自然资源的自然属性既表明自然资源有限,应在合理限度内使用自然资源资产,亦决定了自然资源资产具有明显的公益性特征。这也合理解释了为何有相当数量的自然资源被限制转化为自然资源资产,并非因其不具有产生经济效益的基本属性,而是出于保护公益之目的,对此类自然资源的开发利用进行了严格限制。对自然属性更强的自然资源,尽管可基于其空间性与不可分性将其统一确权登记为自然资源资产,但总体上以维持自然资源的本然状态为宜。由此推论,自然资源资产被人类控制利用所产生的是综合效益,而不仅仅是经济效益。

3. 表现形式:具有稀缺性的“物”

自然资源资产外在表现为具有稀缺性的“物”,使其具备产权交易基础。一般情形下,基于“兼具实用性与稀缺性的自然资源才具有市场价值”^[7]的通说观点,自然资源资产的交换价值首先需通过实物载体展现。例如,人们对美好生态环境具有一定需求,但美好生态环境过于抽象,无法具象化为可交换的实体物,因此无法转化为可流转交易的自然资源资产。此外,自然资源资产具有“稀缺性”源于对产权结构的经典阐释。因“物”具有稀缺性

而产生需求,供需关系的产生是构成产权制度运行的基本要件。同时,自然资源过度丰饶的社会不需要“所有权”,但自然资源稀缺的社会却必须借助物权制度的“庇护”和外部监管才能建立稳定的开发和利用秩序^{[8]35-41}。即自然资源有限,自然资源资产表现为具有稀缺性的“物”,此“物”既可是通常情形下的实物,亦可为通过法律拟制的“物”(如非实物型的自然资源资产),进而借助物权制度为有限的自然资源设立“定限物权”,借此实现在非自然资源资产所有权主体情形下,对自然资源资产的合理开发利用与资源优化配置。

(二) 自然资源资产有偿使用的逻辑展开

自然资源改革的立法需求已经从以政府行政权为驱动的资源管理型制度,跃至所有权维度的资产化制度转型阶段^[9]。中国自然资源资产实现有偿使用的难题已非自然资源未实现统一确权登记,产权归属混乱。事实上,自2019年起,中国全面推行了自然资源统一确权登记工作,已基本实现自然资源资产的产权归属明晰。本质上,自然资源资产有偿使用是一个动态变化的过程。实现自然资源资产有偿使用的制度目标应聚焦以下两个问题:其一,如何破除自然资源资产是事实层面“公法物权”的尴尬局面,将自然资源转化为“自然资源资产”;其二,以何种制度逻辑阐释自然资源资产有偿使用的具体过程以契合制度设计初衷。

1. 自然资源向自然资源资产的转化逻辑

自然资源以何种方式转化为自然资源资产是自然资源资产有偿使用制度运行的逻辑起点。从解释论的角度出发,自然资源本身就是自然资源资产,区别在于在使用“自然资源资产”一词时,由于产权法律关系的介入,自然资源由原本的“无主之物”转换为“有主之物”,拟制设定了法律上的权利义务关系。同时,鉴于自然资源的复合属性,仅依靠自然资源所有者与自然资源使用者对自身行为的自我控制,均无法达致自然资源合理利用的理想状态^[10]。因而,自然资源向自然资源资产的转化过程,实质上是利用产权制度达致自然资源所有者与自然资源使用者之间的利益平衡状态,进一步实现自然资源对经济、社会与生态的衍生功能。

是故,自然资源向自然资源资产转化应遵循以下逻辑:首先,因循产权结构,判断该类自然资源是否能作为生产要素投入生产经营和流通领域,且获取该类自然资源的成本原则上应远低于投入该类

自然资源进入生产经营领域所产生的收益,若收益无法覆盖成本,则证明该类自然资源并不具备成为资产的基本价值,亦无转化为自然资源资产之必要。在此判定项下,对将某一生态空间作为登记单元纳入自然资源统一确权登记的情形亦可作出明显区分。

其次,资源利用应当具有合理性,即某类自然资源转化为自然资源资产后,因权属剥离能促进该类自然资源以适当方式投入使用且不超过合理限度。这源于以往对自然资源的粗放利用,在一定程度上对有限的自然资源造成了毁灭性打击。尽管任何对自然资源进行开发利用的行为均会对自然资源的本体形态造成不同程度的损害,但出于公益保护之目的,应优先考虑将本体形态可通过人工恢复方式进行重要补充的自然资源纳入有偿使用的自然资源资产范围。例如,对森林资源的利用主要集中在通过砍伐具备一定经济价值的林木实现,但森林资源的再生可以通过砍伐经济林木后,补种一定数量的树苗予以弥补。

最后,自然资源向自然资源资产的转化应当坚持“资源公有,收益共享”的基本准则。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定自然资源“国家所有”不能简单地认为是国家通过占有自然资源而直接获取其中的利益,而应首先理解为国家必须在充分发挥市场决定作用的基础上,通过使用负责任的规制手段,包括以建立国家所有权防止垄断为核心的措施,以确保社会成员持续性共享自然资源^[11]。一方面,自然资源属全民所有,国家代理全体公民行使自然资源资产所有者的权利,公民对自然资源资产所享有的合法权利不因《宪法》第9条规定自然资源国家所有,且国家统一确权登记为自然资源资产的所有权人而自然泯灭。另一方面,自然资源转化为自然资源资产后,因存在《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)物权编对《宪法》第9条的转介规定,自然资源所有权人对自然资源资产享有的是物权制度上的完整权利,即占有、使用、收益、处分的权利。国家作为自然资源资产所有权人,控制并支配全国范围内的自然资源,其将自然资源资产使用权剥离让渡给自然资源资产使用者,兼行了对自然资源资产使用与处分的权利,而自然资源资产的收益权,易因自然资源税费制度的存在而被忽略,出让自然资源资产使用权而获得

的收益并非“部门私产”或“国家公产”,其应由自然资源资产的真实所有者—全体公民进行收益共享。

2. 自然资源资产“有偿使用”的规范阐释

回溯历史,中国自然资源产权制度历经国家直接行使、自然资源使用权无偿使用和自然资源使用权有偿使用三个主要阶段^{[12]31-33},整体上契合时代发展之需要。改革开放以来,中国在自然资源领域实行的是自然资源有偿使用制度,以收取自然资源税费的方式将国有自然资源通过行政特许和行政许可方式配置给有资源需求的主体使用,但乱象频发。在实践中,因获取自然资源使用权而支付的资源税费标准偏低,“低买贱卖”现象盛行,资源利用粗放、资源浪费与资源破坏现象更是屡禁不止。究其本质,系对“资源有价,使用有偿”和“资源有限,使用有序”的错误解读。

其一,“资源有价”是源于自然资源作为生产要素,可产出一定经济效益而做出的价值判断,但自然资源定价并无统一标准,因而在实践中,赋予了代国家行使自然资源资产所有者权利的地方政府一定自由裁量权,为快速拉动地方经济增长,贱卖自然资源以获取短期效益的现象十分常见。其二,从国家层面而言,以资源税费标准代替自然资源价格的做法并不可取。自然资源税费标准偏低根源于国家兼备行政管理主体与自然资源所有者双重身份所引发的权力(利)运行逻辑混乱。同时,由自然资源税费标准偏低进行延展分析,自然资源税费是指自然资源使用前所收取的税金或使用费,标准偏低的原因在于在本阶段无法估量自然资源投入使用后,具体能产出多少经济效益,类“成本费用”收取,无法覆盖因自然资源开发使用造成的第三人合理损失或资源破坏的生态修复成本等,自然资源税费标准与自然资源投入生产所产生的经济效益之间差距较大,进而导致自然资源的利用粗放、效率低下。而“资源有限,使用有序”并不代表国家或政府行使自然资源所有者权利时,仅通过单一的行政管理便可确保自然资源使用过程井然有序。相反,自然资源领域的行政权力滥用是造成自然资源过度使用的重要原因。

综上所述,对自然资源资产“有偿使用”的合理阐释应为:第一,自然资源资产的使用对价以适用市场机制为基础,且自然资源资产的价格原则上应与获取、处分、增益自然资源资产的成本基本相

当。第二,国家或政府行使的行政权力边界不应突破自然资源资产物权管理边界之限制。即国家或政府在自然资源资产有偿使用过程中,应行使法定的行政管理权,而非物权管理权,二者不可混同行使。

三、自然资源资产有偿使用法治化的现实考察

自中华人民共和国成立以来,中国自然资源资产产权制度经历了三个典型阶段后,才迈入自然资源资产有偿使用的新阶段。以2016年国务院发布的《指导意见》作为分界线,改革实践中自然资源资产有偿使用制度的推进并不顺利,根源在于自然资源资产有偿使用制度的初始架构存在的诸多制度缺陷并未得到圆满补正,进而引发了自然资源资产价值核算标准体系混乱、自然资源资产有偿使用范围模糊、自然资源资产有偿使用方式粗放以及自然资源资产有偿使用过程失范等实践问题。剖析自然资源资产有偿使用制度的现实难题与制度困境,将为推动实现自然资源资产有偿使用法治化奠定现实基础。

(一) 自然资源资产有偿使用的实践检视

自《指导意见》发布以来,中国自然资源资产有偿使用制度改革取得了较为明显的成效:一是在新修订的自然资源单行法中增加了关于自然资源资产有偿使用的相关规定。例如,2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》对土地所有权和使用权的不动产登记、流转和纠纷解决进行了明确规定,确保了土地资源的有偿和高效利用。二是实现了国有自然资源资产“稳中有增”。根据国务院2023年11月印发的《关于2022年度国有资产管理情况的综合报告》,截至2022年末,全国国有土地总面积52360.5万公顷。其中,国有建设用地1818.6万公顷、国有耕地1957.5万公顷、国有园地239.3万公顷、国有林地11261.0万公顷、国有草地19740.5万公顷、国有湿地2175.3万公顷。2022年,全国水资源总量为27088.1亿立方米^②。相较于2021年,国有自然资源资产增长较为明显。但笔者通过梳理自然资源资产有偿使用情况发现,仍存在以下实践问题亟待解决。

1. 自然资源资产价值核算标准体系混乱

自然资源资产价值核算标准体系混乱是导致

自然资源资产被“低买贱卖”的主要原因。具体而言,自然资源资产有偿使用的逻辑起点是自然资源转化为自然资源资产,而转化过程中的重要一环则是如何合理评估自然资源资产价格,为自然资源资产有偿使用应当支付的“偿”提供重要参考。传统理论认为自然资源资产的价值取决于是否凝结人类劳动或源于人与自然环境之间的供求关系^③。然而,自然资源资产不仅具有满足人类生产发展所需的经济价值,同时由于不同自然资源资产相互作用,还具有维系生态系统的稳定性与可持续性的功能。从价值顺位层面看,生态价值层次更高,但目前自然资源资产价格核算体系并未较好地体现自然资源资产的生态价值。

从整体上来看,自然资源资产价格核算体系趋于混乱。一是自然资源资产具有复合价值,自然资源资产价格核算借助价值评估理论与评估手段将自然资源资产的内在价值实现外在表征,受制于不成熟的市场价格机制,自然资源资产的生态价值与社会价值无法通过自然资源资产价值核算体系被评估定价^[13]。因此,在实践中,仅有权利清晰、市场成熟且基于市场供求关系形成的自然资源资产可通过商品价格评估的方式进行价值核算。二是因自然资源资产在空间分布上呈现异质性特征,由此造成具有空间结构特征的自然资源资产产权关系模糊、市场不成熟,无法通过传统的价值核算方法进行价值评估,同时此类自然资源资产在进行价值核算时主要侧重于对其生态价值的外在表现,价值核算范围相对模糊。三是通常情况下,自然资源资产价格核算以自然资源所蕴藏的经济价值与生态价值作为主要核算标准。以经济价值作为价值核算主标准,可较好地体现自然资源作为资源要素或生产要素的商品价值,但易导致自然资源被过度开发利用。以生态价值作为价值核算主标准,基于生态系统的复杂性,鲜少有主体可负担自然资源资产的使用对价。在实践中,有地方政府以自然资源资产产品的价格作为自然资源资产价值核算标准,或将自然资源资产价值核算体系细化为多个价值指标等,这也意味着实践中并未形成统一的自然资源资产价格核算标准,从而影响自然资源资产实现有偿使用。

2. 自然资源资产有偿使用范围模糊

自然资源资产有偿使用范围模糊是引发公权力越位、错位的重要诱因。按照《指导意见》所规

定的基本原则,坚持保护和发展相统一,区分自然资源资产有偿使用范围。在实践中,由于自然资源与自然资源资产的概念混同,自然资源使用权可通过行政许可和行政特许方式取得,同时较为丰沛的自然资源导致自然资源领域的“权力寻租”现象严重,行政管理权的异化为少数人通过“无偿配置”或“贱卖”方式攫取巨额利益提供了便利,由此导致自然资源资产有偿使用范围被无限扩大,将部分公益性自然资源资产纳入有偿使用范围。按照法律规定,自然资源资产分为法定和法定以外两种,《宪法》第9条所规定的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源是法定自然资源资产,除法律有明确规定以外的自然资源资产视为例外。在实践中,地方政府除对法定范围内的自然资源资产进行公有垄断,也对法定范围以外的自然资源资产作扩大解释,将一切已知或未知的自然资源资产均控制在政府手中,使得自然资源资产市场化配置困难重重。例如,对特定自然生态空间(如国家公园、自然保护地)内的自然资源资产应严格保护,限制开发利用。但在实践中,由于政府角色的越位,不少矿产企业通过合法方式取得并行使以探矿权、采矿权为代表的自然资源使用权,对国家公园及自然保护地的生态环境造成了严重破坏。

3. 自然资源资产有偿使用方式粗放

自然资源资产使用方式粗放导致实践中自然资源资产浪费现象十分严重。具言之,自然资源资产有偿使用方式粗放主要表现在取得方式与使用方式两个方面。其一,按照法律规定,自然资源使用权的取得方式分为法律授权、许可或承包经营、转让和开发利用四种。实践中,取得自然资源使用权的方式主要包括行政特许与行政许可、承包经营、转让以及开发利用等,但问题亦十分明显。例如,虽然中国法律明确规定了采矿权、取水权、探矿权的有偿取得,但始终未建立起类土地使用权出让的“一级交易市场”,同时,尽管法律明确规定矿业权等自然资源使用权不可流转或限制流转,但实践中仍出现了以承包、租赁、矿业公司股权转让等方式对矿业权进行非法流转^{[1]53}。其二,自然资源资产使用方式相对粗放,违背合理利用原则。长久以来,为快速发展经济,绝大多数自然资源资产以行政配置的方式无偿划拨给国有垄断企业,资源型国有企业从中获益颇丰,由此产生了一个困境:因获取生产所需的自然资源所付出的代价极低或几

乎为零,资源型国有企业利用自然资源资产的方式相对粗放,对能提升自然资源资产利用效率的新技术钻研不足,一定程度上既造就了资源型国有企业的垄断性地位,也导致自然资源资产浪费严重。同时,在特殊时代背景下,尽管规定自然资源资产国家所有,但本质上,国家作为自然资源资产所有权人的物权支配行为与其通过自然资源税费制度所获得的收益并不匹配,导致自然资源资产有偿使用的现实绩效并不理想。

4. 自然资源资产有偿使用过程失范

在实践中,申请使用自然资源资产的主体信息不公开、自然资源资产配置与使用过程缺乏动态监管、公众参与的缺失,导致自然资源资产有偿使用过程失范。自然资源资产有偿使用过程的理想状态是以市场配置资源为主、政府监管为辅的动态过程。即在自然资源资产有偿使用过程中,提倡激发市场配置资源的积极性,限制政府行政权力在自然资源资产领域的无端扩张。具体而言,以行政划拨方式对自然资源资产进行配置,对自然资源资产使用主体的资格审查并不严格,导致取得自然资源资产使用权的主体为实现自身利益最大化,往往对取得的自然资源资产过度开发利用。在正常情况下,政府作为行政管理者,应对自然资源资产有偿使用过程进行行政监督,但基于自然资源资产委托代理机制的缺陷,地方政府成为事实上的自然资源资产支配者,兼具行政管理者的身份。例如,国有土地出让的收益仅有30%上缴中央财政,而70%由地方政府获得^[14]。在实践中,地方政府为了最大限度从自然资源资产配置过程中获取巨额利益,通过地方立法为自然资源资产有偿使用过程增添烦琐的申请和审批程序,在一定程度上为自然资源资产使用权的合法与有序行使制造了难题。

(二) 自然资源资产有偿使用的制度困境

自然资源资产有偿使用由制度改革转向制度创新,审视其面临的制度困境并剖析其内在原因,是推动自然资源资产有偿使用实现制度化、规范化的必要步骤。

1. 自然资源资产的法律概念不明

自然资源资产作为法律概念既无上位法依循,亦未达成实践共识。长久以来,对“自然资源”与“自然资源资产”如何在法律概念上做到泾渭分明,颇有争论。有观点认为自然资源就是自然资源资产,二者无法从本质上进行区分^[15]。或以自然

资源是否进入财产法秩序作为区分标准,能进入财产法秩序进行规范的是自然资源资产^[16]。抑或以具备“资产化”特征作为判定某类自然资源是否可转换为自然资源资产的重要依据^[17]。学界的概念分歧为行政权在自然资源领域的异化扩张提供了一定的正当性基础,尤其是仅以《宪法》第9条作为国家行政管理和物权支配自然资源资产的合法性支撑,明显经不起推敲。目前,对自然资源资产法律概念的讨论中,“国有经营性资产说”认为自然资源作为国有资产,可按一般国有经营性资产进行管理^{[12]31-33},但因其具有公益性特征,需进行用途管制。或是借用经济学上的“资产概念”,将自然资源与自然资源资产混同,认为二者仅是在概念名称上的差异。

总体而言,上述讨论均相对片面,存在认知误区。在一定程度上,自然资源资产法律概念产生分歧的原因在于:首先,僵化地将《宪法》第9条所明确规定的矿产、水流、森林等自然资源,视为可转化的自然资源资产,但此类法定的自然资源在一定程度上既具有不可分性,同时由于符合对绝大多数公民进行公益保护的特征,在自然资源向自然资源资产转化过程中被严格限制,并不十分符合经营性自然资源资产的特征;其次,采用何种立法语言将自然资源资产的复合属性与外在特征在法律层面清楚表达,目前仍无较好的解决之道,争议颇多;最后,长久以来,中国在实践中将自然资源与自然资源资产混同的做法,使得二者在概念上存在交叉地带,进而导致自然资源资产的法律概念界定困难。

2. 公权管制与私益保障产生冲突

公权管制与私益保障产生冲突在制度层面表现为自然资源权力(利)运行逻辑混乱。具言之,中国自然资源法律体系以及自然资源权利配置应当以《宪法》中的权利规范为基础进行更新,在宪法精神与规范的指引下寻求宪法权威与框架下的环境法律体系与规范结构改变,审视现有自然资源权利的法律设置,形成生态系统整体观下的山、水、林、田、湖、草一体化的法律规制系统^[18]。传统物权体系所要解决的核心问题是人造财富的物权归属和流转问题,而自然资源产品取得权所要解决的问题是如何利用权利这一制度工具描述和规范将自然财富变为人造财富的过程^{[19]165-177}。同时,对自然资源的使用是指人类为满足自身生存、发展或其他需求,从自然资源中获利的行为,分为本能使用和

经济使用。这也意味着由于国家兼具自然资源资产所有者与管理者的双重身份,在自然资源资产有偿使用过程中易出现国家作为公权管制主体与通过合法方式取得自然资源资产使用权主体之间的权利冲突。具言之,由于自然资源是生态环境的重要组成部分,为保障绝大多数公民能享受到美好的生态环境,国家有必要对公益性自然资源资产的使用进行管制,理想的状态是国家对自然资源资产进行用途管制,使之能持续地保有自然资源资产、实现自然资源资产增益增值,获得自然资源资产使用权的主体能通过对自然资源资产的一系列处分行为而获取相应收益。而在现实中,行使自然资源资产所有权的地方政府鉴于各种因素考虑,贱卖国有自然资源资产,在一定程度上损害了自然资源资产使用者的合法权益。

3. 市场化收益分配机制存在缺陷

地方政府将自然资源资产收益的全盘“国有化”表明自然资源资产有偿使用的市场化收益分配机制存在缺陷。以矿产为例,由国有企业开发、利用和有偿出让的矿产,因开发利用矿产资源所带来的收益由国有企业基于开发利用行为获得,而矿产资源所在地的普通民众既无法共享矿产资源开发利用之收益,亦要被动承受矿产资源开发所带来的生态破坏之恶果^[20]²⁴。自然资源资产有偿使用在某种意义上是为实现自然资源资产市场化服务的,建立自然资源资产的市场化收益分配机制势在必行。申言之,按照经典的产权制度设计,自然资源资产是通过自然资源资产所有权与自然资源资产使用权分离的方式,对自然资源资产所蕴含的经济价值以适度化手段进行实现,其中涉及中国的自然资源权利配置及自然资源权利行使的基本逻辑,即委托代理制。中国是自然资源资产全民所有制,由国家和地方各级人民政府作为代理人来行使具体的权利。在此过程中,政府对自然资源资产所享有权利和已承担义务之间是不完全对等的,权力的失衡与滥用也直接印证了自然资源资产有偿使用的市场化收益分配机制的缺失。例如,现行的《水资源费征收使用管理办法》规定,地方政府可支配近九成的水资源使用费,剩余才上交中央财政。

4. 资源使用的程序性规则不完备

自然资源资产有偿使用的程序性规则不完备是导致自然资源资产有偿使用实践乱象的直接原因。具体而言,程序性规则是抑制行政权扩张与规

范私权利行使的重要方面。随着时代发展,自然资源资产有偿使用的准入条件、使用方式和具体程序均发生变化。在推动自然资源资产有偿使用逐步纳入公共资源交易平台、自然资源资产价格评估、自然资源资产管理以及自然资源资产有偿使用信息公开等具体制度落地时,都缺少不了程序性规则发挥作用。然而,由于自然资源资产有偿使用制度仍处于试点阶段,自然资源资产有偿使用的程序性规则并不完备:一是自然资源资产有偿使用的申请主体信息未被公开,自然资源领域的“权力寻租”问题无法根除,这也导致一些资源利用较为粗放的企业,因未严格履行申请程序而获得大量自然资源资产;二是自然资源资产有偿使用过程缺乏监管机制,在传统自然资源有偿使用过程中,由于行政权力配置比重较大,不利于自然资源资产有偿使用的具体推进;三是缺乏对资源破坏的公众监督,尤其是自然资源资产有偿使用主体对自然资源资产的利用方式不合理所带来的资源破坏,仅依靠公权力监督是远远不够的。

四、自然资源资产有偿使用法治化的具体路径

法律规制是解决资源问题的重要手段。作为生态文明制度体系中的基础性制度,自然资源资产有偿使用制度已具备政策契机与前置条件,法治化构建势在必行。总体上,从法治维度建构自然资源资产有偿使用制度,应以“私法自治”与“公权管制”为中心,采用公私法接轨的方式对横向财产关系与纵向行政关系进行有序调整。释言之,公私法接轨的技术性问题,是指“前置”于民法的行政管制规定和以民事关系为“基础”的行政管制规定,如何与民法衔接的问题^[21]。与此同时,因自然资源资产之上附载着多种权利,呈现出不同的权利形态,对自然资源资产权利配置产生了重要影响^[20]⁸。鉴于此,构建自然资源资产有偿使用制度宜有机联结起基础概念、范围厘定、权益保障和程序规则四个具体方面,以此作为基本制度架构。概言之,实现自然资源资产有偿使用:首先,应掌握自然资源资产“公私法交融”的基本特征,合理界定自然资源资产的法律概念,以此为基础,明晰自然资源资产有偿使用的范围,对公益性自然资源资产和经营性自然资源资产作使用限度的规定;其次,应正确

理解自然资源资产权属的双阶构造,规范自然资源资产权利配置和统一价值核算标准体系,鼓励自然资源资产使用者通过革新自然资源资产的利用方式以提升自然资源利用效率;再次,应建立自然资源资产收益共享机制,保障各主体合法权益有序实现;最后,应完善自然资源资产有偿使用的程序性规则,进而推动自然资源资产有偿使用过程走向规范化、精细化。

(一)“公私法交融”的自然资源资产法律概念

基于上文对自然资源资产概念内涵的阐释,法律上的自然资源资产是指自然界中能为人类所控制利用,且具备财产性价值与稀缺性特征,并经自然资源统一确权登记后,产权归属清晰的天然之物或生成之物;以自然生态空间作为自然资源统一确权登记单元的,确权登记后该自然生态空间纳入自然资源资产范围。具体而言,自然资源资产法律概念具备典型的“公私法交融”特征。即《宪法》规定“自然资源国家所有”与《民法典》存在对宪法规定进行合理解释的转介条款。已有的“公权说”和“私权说”均存在不完备之处,事实上并不存在公法上“所有权”与私法上“所有权”的区别,仅基于解释论的不同,认为《宪法》规定自然资源所有权是《民法典》规定自然资源所有权的母权基础。

因此,自然资源资产法律概念应蕴涵以下两层逻辑:一是由于全民所有不宜成为特定个体权利上的法律概念,国家所有即全民所有实际上是公共信托理论在自然资源管理领域的使用^[22]。基于公共信托理论的阐释,全体公民将自身对自然资源所享有的权利委托给国家统一行使,其对自然资源所享有的完整权利并不归于消灭,非因《宪法》规定“自然资源国家所有”则自然资源资产所有权便具有公法性质。梳理中国已有自然资源立法,不难发现,其法律性质多定义为具有公法属性的自然资源管理法,使得自然资源利用的物权化缺少法律支撑^{[19]165-177}。实际上,国家对自然资源的管理控制是国家履行保护公共利益之宪法义务的外在表现,不可强行解释为国家行使自然资源资产所有权的具体表现。以此延伸,自然资源资产因其公益性特征而被国家严格控制与保护,为实现全民利用或公共利益之目的对自然资源资产进行统一开发利用具备合理化条件,应予以准许。除此之外,对自然资源资产的开发利用原则上应遵循市场化规律,以提升自然资源保护与合理利用水平。二是“资产”

一词作为后缀,表明自然资源资产应纳入财产法秩序进行规制。资产属于财产,但财产不一定是资产,只有能作为生产要素投入生产经营和流通领域的财产才能成为资产^[23]。即由自然资源向自然资源资产转化,具有层次性。首先,判断自然资源是否具有财产性价值;其次,判断其是否能被人类控制利用并持续产生经济、社会、生态等综合效益;最后,从表现形式判断转换为自然资源资产后,是否为具有稀缺性的“物”,以适应市场化交易之需要。申言之,自然资源产权运行过程中可以具体划分为自然资源所有权的经济实现、使用权的分配、经营权的运作、国家公共产权的管理四种具体形态^[24]。也即《宪法》规定自然资源国家所有,在一定程度上是基于国家享有对公共产权的管理权,并非完全意义上的可支配物权。同时,《民法典》规定自然资源国家所有权作为转介条款,是将《宪法》规定自然资源全民所有或国家所有纳入财产法秩序进行物权规制的私法处理,二者并不冲突。按照《指导意见》所提出的总体要求,以保护优先、合理利用、维护权益和解决问题为导向,也意味着以《宪法》作为前置规定体现保护优先原则,通过《民法典》规定使自然资源资产可纳入财产法秩序以实现自然资源资产的合理配置和解决主体权利义务关系错置问题。

(二)明确允许有偿使用的自然资源资产范围

允许有偿使用的自然资源资产范围划分取决于自然资源资产的具体类别。而以自然资源使用权的二级分类作为区分公益性自然资源资产与经营性自然资源资产的重要条件具有正当性基础。具言之,公益性自然资源资产以自然资源空间利用权为基底,其由政府进行严格的用途管制。例如,《自然资源统一确权登记暂行办法》规定,对国家公园、自然保护地等自然生态空间,优先以独立登记单元进行确权登记,将其登记为自然资源资产。以国家公园、自然保护地为代表的自然生态空间是以国家主体功能区划与国土空间规划为基础,具有典型的公益性特征,因而对此类自然资源资产仍以保护为主,严格限制开发利用,以保持其原真状态,确保自然资源资产不会贬值。而经营性自然资源资产则以自然资源的资源产品权为建构基础,优先通过市场机制配置资源,以提高自然资源资产配置利用效率。具备资源产品权特征的自然资产,在外在表现形式和权属关系上表现相对独立,具有通

过市场机制进行实物交易的基础。

同时,自然资源的合理开发、利用和保护具有全局性,既服务于经济社会发展,也服务于生态文明建设^[25]。这预示着尽管自然资源转化为自然资源资产后,具备产权化特征,可顺利进入市场进行交易,但其并不因适用市场机制而无利用程度之限制。自然资源资产开发利用应存在合理限度,以确保自然资源资产的持续保值与长久增益。自然资源资产是国民经济体系的重要物质基础,依托生态系统构成要素为物质载体的自然资源资产,以浓厚的绿色底色显化生态价值的同时,不可涤除其经济价值与社会价值的辐射^[26]。

当前,在中国仍面临较严重的资源问题背景下,自然资源资产有偿使用的合理限度受以下因素影响:一是自然资源资产的法律性质。自然资源用益由私益走向公私共益的发展历程决定了其需要受到民法、物权法和行政法的共同调整^[27]。有学者建议以“是否可在市场上进行财产权流通”为划分标准,将中国的国有自然资源资产区分为“公益性自然资源资产”和“经营性自然资源资产”,不属于其他主体所有且没有纳入公益性国有财产范围内的自然资源资产^{[12]31-33},即公益性自然资源资产适用严格的用途管制规则,而经营性自然资源资产则可适度扩大有偿使用的种类范围。释言之,公益性自然资源资产因其保护需求更为突出,超过合理用途的开发利用行为将严重损耗公益性自然资源资产,对承载公益性自然资源资产的生态环境造成不可逆的损害,因而需进行严格的用途管制;而经营性自然资源资产因其经济价值较高、与生态环境之间的联系相对较弱,对其进行开发利用可创造更高的经济效益,故可适度扩大经营性自然资源资产的种类范围。

二是开发利用自然资源的具体方式。对于具备一定再生能力的自然资源,采取不影响其再生能力的开发利用方式符合合理利用原则。在此情形下,自然资源虽转化为自然资源资产,但整体而言,自然资源资产并未减少,反而实现了保值增益。

三是对自然资源资产上所附载的其他权利的影响。申言之,若自然资源资产上同时附载着其他自然资源资产或自然资源权利,对该自然资源资产进行开发利用会导致附载权利的行使,则对该自然资源资产的开发利用便超过了合理限度。以水流为例,水流是国家统一确权登记的自然资源资产,

但对水流的开发利用会导致诸多附载其上的自然资源被损害,如对水流取水权的滥用会导致水流断流,进而导致部分水流中所承载的渔业资源枯竭和河床附着土地资源的破坏,此时对水流的过度开发利用造成了其他自然资源资产的损害,明显超过了自然资源资产使用的合理限度。基于此,在统一自然资源资产价值核算标准体系时,应以自然资源资产法律概念的分类为基础,制定统一的《自然资源资产价值核算办法》,对允许有偿使用的自然资源资产按照“公益性自然资源资产”“经营性自然资源资产”的划分分别建立以生态价值核算为主和以经济价值核算为主的价值核算体系,对自然资源资产价值核算指标予以类型化。

(三) 建立自然资源资产有偿使用收益共享机制

自然资源资产有偿使用收益共享机制的建立关键在于为公民实现自然资源资产收益的惠益共享提供合法途径。中国民事立法一直所遵循的按照所有权主体对自然资源物权制度进行分类调整的“身份”型立法,将自然资源的公共性和生态性消融于普通财产的财产属性和独占使用之中^{[8]35-41}。自然资源资产有偿使用的利益分配机制缺乏,导致国家作为自然资源所有权人,通过自然资源税费制度实现所有者权益,自然资源资产使用权人通过其开发利用行为而获取一定经济利益,而作为自然资源真正所有者的公民,在此过程中未获取与之身份相匹配的收益。这也表明自然资源资产有偿使用制度具备客观存在的合理性,但并不能主动地发挥其应具备的功能。在物权法中规定自然资源国家所有权是有现实意义的,可通过民法解释在现实中合理运用^[28]。即自然资源资产的收益分配机制应当在自然资源资产有偿使用过程中有所体现。具言之,自然资源资产有偿使用的收益分配机制是平衡国家作为自然资源资产所有者、自然资源资产使用者和公民作为法律规定的自然资源资产收益分享者之间利益冲突的重要路径。尤其是如何通过权利设置、转移等方式理顺自然资源资产产权法律关系的顺位,构建收支平衡、收益清晰的自然资源资产收益分配机制不可回避。本质上,自然资源国家所有权与民法物权有着本质的不同,这一制度的设计初衷是维护公有制为基础的社会主义全民所有制,更多地体现国家管理自然资源的权力,而《民法典》中物权制度的设计在某种程度上为自然资源所有者与实际使用者之间搭建了合法权利通道,以

合理分配自然资源资产收益和理顺不同主体间的顺位关系。也即自然资源资产收益分配机制至少涵摄三个主体:国家、自然资源资产使用者与全体公民。平衡三者之间的利益关系应重点考虑公民如何从自然资源资产有偿使用过程中实现惠益共享。由于实践中地方政府代理国家行使自然资源所有者的权利,且自然资源资产有偿使用所产生的资源收益绝大部分被地方政府获得,因而可考虑由地方政府按比例支出一定份额的自然资源费,用于提供全民惠益共享的公共产品与公共服务,并将其作为地方政府政绩考核的重要方面。

(四)完善自然资源资产有偿使用的程序性规则

完备的自然资源资产有偿使用的程序性规则是确保自然资源资产有序实现有偿使用的保障。在法律层面上,自然资源资产属于全民所有,但自然资源资产并非“大锅饭”,应适用结构严密、公开透明的程序性规则规范自然资源资产有偿使用的全过程。规范自然资源资产有偿使用的全过程,应重点关注以下因素:一是自然资源资产全民所有的属性特征决定了自然资源资产有偿使用过程需具备公众参与程序。公众参与是全体民意的合法表达,是体现自然资源资产有偿利用制度科学性与民主性的重要渠道。在自然资源资产有偿使用过程中,尤其是对资源破坏的公众监督,是公众参与在自然资源资产有偿使用过程中的重要体现。二是出于对自然资源资产开发利用行为的合理控制目的,自然资源资产有偿使用过程需包含环境影响评价程序,合理评估自然资源资产有偿使用的具体行为(开采、利用等)对自然资源资产所依附的生态环境、具有相互影响的其他自然资源资产的环境影响,对于环境影响评价不达标的自然资源资产有偿使用行为进行取消或严格限制。三是对自然资源资产有偿使用所涉及的各主体间的权利义务关系进行明确。自然资源资产有偿使用过程涉及自然资源资产所有权人、使用权人、监管权人等多重身份,为限制行政权力的滥用和克服市场机制的逐利性,应对自然资源资产有偿使用所涉及的主体身份进行精准定位。

基于上述分析,对自然资源资产有偿使用的程序性规则设计可分为以下三个方面:一是建立健全自然资源资产有偿使用信息公开机制,对自然资源资产有偿使用全过程中的关键信息进行公开,尤其是拟申请使用自然资源资产的市场主体,其企业环

境信用评价登记情况应被强制公开,将是否通过科技创新方式保护自然资源和提升自然资源利用效率作为企业环境信用评价的重要指标,并对企业环境信用不佳的市场主体实施严格审批和用途管制;二是在自然资源资产有偿使用监管过程中,建立政府、第三方机构与公众共同参与的动态监管机制,通过多元共治手段实现自然资源资产有偿使用的有效监管;三是激发公众对自然资源资产有偿使用行为所引致的资源破坏行为进行公众监督的积极性,对政府行为与市场主体开发利用自然资源资产的行为进行广泛约束。

五、结语

推动自然资源资产有偿使用法治化是建立健全具有中国特色的自然资源资产产权法律制度的重要方面。未来编纂生态环境法典或自然资源资产法时,应重点厘清自然资源资产的法律概念,将自然资源资产有偿使用的基本准则融入法律,在对应章节展开具体的规则设计,对建设资源节约型社会、促进生态产品价值实现和实现区域协调发展具有重要意义。

注释:

- ① 《中华人民共和国宪法》第9条第1款:“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”。《中华人民共和国民法典》第246条:“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”;第247条:“矿藏、水流、海域属于国家所有”;第250条:“森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,属于国家所有,但是法律规定属于集体所有的除外”。
- ② 由于国务院尚未发布《关于2023年度国有资产管理情况的综合报告》,因此笔者所引为2022年的报告数据。
- ③ 劳动价值论认为,没有凝结人类劳动的自然资源资产并不具备价值,然而随着生产力的提高,自然资源资产稀缺性逐渐体现,资源浪费与环境恶化问题随之显现,自然资源资产无价值论的观点逐渐为人们所摒弃。供求价值理论认为,自然资源资产的价值源于人与自然环境之间的供求关系。

参考文献:

- [1] 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[M].北京:法律出版社,2015.

- [2] 国务院. 国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见[EB/OL]. (2017-01-06)[2024-03-01]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content_5160287.htm.
- [3] 自然资源部. 自然资源部关于加强自然资源法治建设的通知[EB/OL]. (2022-04-02)[2024-03-01]. https://gk.mnr.gov.cn/zc/qtwj/202204/t20220402_2732458.html.
- [4] 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.
- [5] 黄锡生, 王中政. 论自然资源的法律概念[J]. 资源科学, 2022, 44(1): 210—219.
- [6] 巩固. 自然资源国家所有权公私属性辨疑——以“敦煌毁林事件”为切入点[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2023, 52(1): 90—100.
- [7] 托马斯·思德纳. 环境与自然资源管理的政策工具[M]. 张蔚文, 黄祖辉, 译. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 2005: 33.
- [8] 郭云峰, 郭洁. 公法定定: 国有自然资源资产分类调整的民法思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(4): 35—41.
- [9] 汪志刚. 自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质[J]. 法学研究, 2023, 45(2): 136—153.
- [10] 辛越阳. 自然资源资产国家所有权委托代理的法律属性辨析[J]. 自然资源学报, 2023, 38(7): 1698—1707.
- [11] 王旭. 论自然资源国家所有权的宪法规制功能[J]. 中国法学, 2013(6): 5—19.
- [12] 穆超, 王峰. 国有自然资源非一般国有资产——自然资源管理不宜采用一般国有资产管理模式[J]. 中国国土资源经济, 2015, 28(8): 31—33.
- [13] 陈方圆, 张卫民, 范振林. 自然资源资产价值体系构建及应用[J]. 统计与决策, 2023, 39(7): 33—38.
- [14] 马永欢, 吴初国, 黄宝荣, 等. 构建全民所有自然资源资产管理体制新格局[J]. 中国软科学, 2018, (11): 10—16.
- [15] 金瑞林. 环境法学[M]. 4版. 北京: 北京大学出版社, 2016: 217.
- [16] 程雪阳. 国有自然资源资产产权行使机制的完善[J]. 法学研究, 2018, 40(6): 145—160.
- [17] 崔宇, 张大林. 生态文明背景下自然资源资产及其价值的内涵研究——从土地资源视角出发[J]. 生产力研究, 2022(9): 65—68.
- [18] 杜健勋. 国家任务变迁与环境宪法续造[J]. 清华法学, 2019, 13(4): 181—196.
- [19] 王社坤. 自然资源产品取得权构造论[J]. 法学评论, 2018, 36(4): 165—177.
- [20] 单平基. 自然资源权利配置法律机制研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2020.
- [21] 苏永钦. 民事立法与公私法的接轨[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 31.
- [22] 欧阳君君. 论国有自然资源配置中的公众参与[J]. 江汉论坛, 2018(4): 124—131.
- [23] 刘欣. 民法典视域下自然资源资产产权制度理论分析[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(8): 4—14.
- [24] 董金明. 论自然资源产权的效率与公平——以自然资源国家所有权的运行为分析基础[J]. 经济纵横, 2013(4): 7—13.
- [25] 马永欢, 刘青春. 对我国自然资源产权制度建设的战略思考[J]. 中国科学院院刊, 2015, 30(4): 503—508.
- [26] 李冰强, 康星. “生态银行”嵌入自然资源资产管理的制度化构建[J]. 经济问题, 2023(11): 8—16.
- [27] 邓海峰. 环境法与自然资源法关系新探[J]. 清华法学, 2018, 12(5): 51—60.
- [28] 邱秋. 中国自然资源国家所有权制度研究[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 152.