

# 功能分析视角下自然资源资产产权制度的“三权分置”模式研究

姜 渊\*

**摘要:**学界对于自然资源资产产权制度的共识,是将产权这一权利束分置为不同主体的财产性权利,但对分置的具体模式存在争议。其根源在于当前研究视角多聚焦于规范分析,旨在寻求更贴合法理而非更优保护的分置模式。争议化解之关键在于确定功能分析这一研究视角,从而探寻能实现自然资源更优保护的分置模式。沿循解决“公地悲剧”的产权思路,自然资源资产产权制度应当从产权中分离出管理权并赋予地方政府,同时分离出使用权并赋予个体与集体,从而创设“三权分置”模式。由于不同权利主体与权利类型具有不同的功能与局限,因此借助“三权分置”模式将它们系统整合,通过外部性利益的内部化可以实现更好的自然资源保护效能。自然资源法需要匹配“三权分置”模式来进行规范建构,不仅需要法律上明晰分置的三类权利,亦需要通过基础规范与决策程序帮助自然资源资产产权制度进行科学的权利配置。

**关键词:**功能分析 自然资源 产权 自然资源资产产权制度 三权分置

2024年7月,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》作出健全自然资源资产产权制度的国家战略部署。自然资源资产产权制度是我国环境与自然资源保护领域中一项极为重要的法律制度,该制度的核心是自然资源这一载体之上的产权。“产权”原本是一个经济学术语,是主体对客体“正当拥有并因此享有使用等一系列收益”的状态。<sup>①</sup>在法学语境中,“产权”是一个语义边界较为模糊的词语,除“知识产权”等特定组合外,现有法律并未给“产权”一词设定明确的定义。作为一项法律制度,自然资源资产产权制度借鉴了经济学对产权的概念阐释,将产权视为包含多种财产性权利的权利束,即主体对自然资源的合法支配,以及因此而享有的占有、使用、收益与处分等权能,同时赋予其排除他人非法干预或侵害的权利。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第9条规定:“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。”根据这一规定,绝大多数自然资源的所有权明确地属于国家。但是单

\* 宁波大学法学院副教授

基金项目:国家社会科学基金资助项目(22&ZD138)

① 参见马俊驹、梅夏英:《财产权制度的历史评析和现实思考》,《中国社会科学》1999年第1期。

纯地强调国家是唯一主体容易导致主体虚化、保护弱化、资产流失等一系列“公地悲剧”式问题。因此,自然资源资产产权制度被设计为:在国家拥有所有权的前提下,分置产权这一权利束,将不同财产性权利赋予不同主体,从而解决自然资源的“公地悲剧”。分置权利束并赋予不同主体以财产性权利的制度设计被学界称为“产权分置”。关于产权分置的具体模式,即分离出哪些财产性权利,赋予何种主体,学界众说纷纭。现有观点包括“二权分置(A)”模式、“二权分置(B)”模式、“三权分置(A)”模式、“三权分置(B)”模式、“四权分置”模式与“X权分置”模式。<sup>①</sup>除土地资源与矿产资源以外,现有立法及有关政策并未就产权分置的具体模式进行明确规定,产权分置模式仍然处于多方争议的阶段。尽管国家早已提出要建构自然资源资产产权制度,且预设了“到2020年,归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度基本建立”的宏伟目标,<sup>②</sup>但截至目前,自然资源资产产权制度依然处于试点阶段,尚未形成统一的制度体系。这是因为,该制度一直未能明确产权分置的具体模式,可能引发权利主体虚置、权利内容混乱与权益保障缺失等问题,进而在实践中暴露出职责交叉、权利行使不当与监管缺位等问题。因此,自然资源法应当及时确定自然资源资产产权分置的具体模式。只有实现了科学而准确的权利分置,方能更好发挥自然资源资产产权制度的功能。

## 一、功能分析视角的确立

产权分置模式下的自然资源资产产权制度将自然资源的产权分置给不同主体,与大部分自然资源属于国家所有的宪法规定存在直观上的冲突。因此,相关研究多秉承法学传统的规范分析视角,试图弥合产权分置模式与宪法宣示之间的冲突。<sup>③</sup>冲突的弥合为自然资源资产产权制度奠定了产权分置制度基调。然而,规范分析的研究视角旨在寻求更贴合法理的产权分置模式,其研究结论在突破了“国家所有等同于纯粹的国家产权”这一传统认知的同时,却无法提供比较不同产权分置模式优劣的科学标准。因此,化解产权分置模式争议需要承继且超越规范分析的研究视角。

作为一个抽象的拟制主体,国家本身并不对自然资源进行具体管理或直接利用,而具体管理或直接利用自然资源的主体往往是地方政府与私人主体。此时,国家拥有所有权却不会行使其其他财产性权利。从理论上讲,地方政府承继国家意志对自然资源进行管理,但是在财政逆向转移

---

<sup>①</sup> 参见税兵:《自然资源国家所有权双阶构造说》,《法学研究》2013年第4期;谢高地、曹淑艳、王浩等:《自然资源资产产权制度的发展趋势》,《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版)2015年第5期;陈德敏、郑阳华:《自然资源资产产权制度的反思与重构》,《重庆大学学报》(社会科学版)2017年第5期;卢现祥、李慧:《自然资源资产产权制度改革:理论依据、基本特征与制度效应》,《改革》2021年第2期;郭贯成、崔久富、李学增:《全民所有自然资源资产“三权分置”产权体系研究——基于委托代理理论的视角》,《自然资源学报》2021年第10期;严金明、潘瑜鑫、夏方舟:《全民所有自然资源资产“四权分治”改革探析》,《改革》2023年第11期。

<sup>②</sup> 参见中共中央办公厅、国务院办公厅2019年4月印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》。

<sup>③</sup> 参见徐祥民:《自然资源国家所有权之国家所有制说》,《法学研究》2013年第4期;叶榭平:《自然资源国家所有权的双重权能结构》,《法学研究》2016年第3期;汪志刚:《自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质》,《法学研究》2023年第2期。

等因素的影响下,地方政府对自然资源的管理可能会偏离国家意志。<sup>①</sup>同时,在理论上私人主体需要为使用自然资源支付对价,但受限个体经济理性与成本收益的不对称,会倾向于无节制、掠夺性地对自然资源进行开发和利用。<sup>②</sup>因此,如果国家所有权等同于绝对的国家产权,就无法对其他主体进行权利的设置与规范,容易将自然资源置于“公地悲剧”的困境。<sup>③</sup>

根据制度经济学理论,在自然资源这一载体之上分置产权,是破解“公地悲剧”的一种有效方式。<sup>④</sup>尽管我国不可能像西方国家一样将自然资源变为私有,但分置产权这一思路为自然资源资产产权制度的诞生提供了理论基础。自然资源资产产权制度中的“资产”一词说明该制度的目的是最大化地实现自然资源作为资产的整体利益。资产的含义可以从两方面予以表达:(1)生态资产,即自然资源作为地球生态的重要组成部分为全人类生存和发展所必需;(2)经济资产,即自然资源作为劳动关系中的生产资料为人类社会经济活动提供重要支撑。因此,整体利益也可以被区分为生态利益与经济利益。由于当前自然资源面临的最大问题是生态保护问题而非经济利用问题,故而生态利益应当优先于经济利益,成为自然资源资产产权制度所追求的核心利益。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)“基本原则”部分“坚持保护优先、集约利用”的精神,实现自然资源的严格保护是自然资源资产产权制度重要的制度功能。

综上所述,自然资源资产产权制度对产权分置的模式选择,应当将生态利益这一核心利益作为逻辑起点,将实现自然资源的更优保护这一制度功能作为核心标准。这意味着,欲让产权分置模式定分止争,必须秉承更优地保护自然资源这一功能视角。

## 二、自然资源资产产权制度中的地方政府管理权

中央政府可以代表国家拥有所有权,进而通过多种宏观手段来统率与引导自然资源的管理。为了将中央政府的宏观管理转变为具体管理,自然资源资产产权制度需要从产权中分离出管理权,并将之赋予地方政府,进而实现自然资源的有效管理。但是,地方政府在具体管理自然资源时可能会出现管理失效化与管理形式化的问题,因此自然资源法应当围绕地方政府的自然资源质量责任进行规范建构。

### (一)地方政府管理权的分置设计

由于产权这一概念往往出现于民事法律关系之中,故有学者认为产权思路的核心是私有化。<sup>⑤</sup>这一认知并未抓住产权思路的关键点。赋予产权的要义并不在于对产权的拥有,而在于对产权的行使。所有权是产权中各类财产性权利的基础,但所有权需要通过其他财产性权利的

<sup>①</sup> 参见蒋天文、樊志宏:《大江大河从“公共资源”到“公地悲剧”演变的内在机理分析》,《长江流域资源与环境》2006年第3期。

<sup>②</sup> 参见胡静锋:《再论公地的悲剧——基于公平偏好的博弈分析》,《中央财经大学学报》2010年第10期。

<sup>③</sup> 参见庄淑蓉、严祥、陈睿山:《“公地悲剧”的研究进展及其对资源可持续治理的启示》,《自然资源学报》2023年第6期。

<sup>④</sup> See Hardin Garrett, The Tragedy of the Commons: The Population Problem Has No Technical Solution; It Requires a Fundamental Extension in Morality, 162 Science, 1243-1248(1968).

<sup>⑤</sup> 参见陈秋红:《自然资源可持续管理的制度选择——理论与实践述评》,《中国农村观察》2008年第6期。

行使而实现,国家单纯地拥有所有权并不能对自然资源这一“公地”产生实质影响,单纯地赋予其他主体以财产性权利而不关注这些权利的行使,同样不能对自然资源产生实质影响。无论权利主体是私人主体还是公共主体,只要能行使财产性权利,进而对自然资源产生实质影响,即可能改变“公地悲剧”。因此,产权思路的核心并非私有化,而是将财产性权利赋予可以行使该权利的实体。

### 1. 地方政府管理权的主体

在行政关系与法律关系中,由政府来代表国家行使各种权力或者权利,包括中央政府与地方政府。国家是政府的法律渊源与存在基础,政府则是国家的实际代理,履行国家意志、维护国家利益。因此,政府可以行使财产性权利,自然资源资产产权制度完全可以考虑将财产性权利赋予政府这一主体。

相较于地方政府,中央政府更能代表国家,且不易出现扭曲国家意志的情况。然而,尽管中央政府是组织实体而非抽象的拟制主体,但它通常不直接参与具体的自然资源管理,而是通过制定法律法规、统筹财政金融、推动生态文明建设以及颁布大政方针等宏观手段来统率与引导自然资源的管理。中央政府通常仅会对跨行政区域自然资源的保护与利用作出决策,但决策内容仍然需要地方政府予以落实。

地方政府是实施具体自然资源管理行为的主体,实施措施包括依据法律法规对违法行为进行规制、征收与自然资源相关的税费、根据上级政府要求推进生态文明建设等。当“公地悲剧”表现为不同地区、不同情景与不同类型的自然资源问题时,地方政府是直接面对、处理并试图解决此类问题的组织实体。因此,自然资源资产产权制度应当将中央政府作为代表国家的实体,明确其承继对自然资源的所有权,继而将所有权之外的其他财产性权利赋予地方政府这一法律实体。需要强调的是,在法律上中央政府拥有自然资源的所有权,自然地具备行使自然资源其他财产性权利的资格。然而,地方政府作为事实上更多行使相关财产性权利的主体,应当在赋予、保护及规范相关财产性权利方面得到更多的关注。

上述对中央政府与地方政府的主体角色判断符合我国相关法律的立法原意。《宪法》第3条规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”该条款确立了中央政府与地方政府的基本关系,即在中央政府的统一领导下,地方政府享有一定的自主权。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》第73条进一步明确了地方政府行使自主权的范围,包括但不限于各自行政区域内的经济、教育、科学、文化与生态环境保护等行政工作。可见,地方政府与中央政府之间虽然存在隶属关系,但是在实践中执行具体治理与管理工作的还是地方政府。

### 2. 地方政府管理权的分配

在我国当前的行政体制中,中央政府与地方政府之间是典型的科层制。科层制是以法律规范确立职级的管辖权限、以职务等级制为原则、以高级别监督和领导低级别为内容的组织体系。<sup>①</sup>科层制将中央政府与地方政府定义为“命令—服从”的隶属关系,即一种“(单数或复数的)支配者与其机器的关系,或二者与其被支配者的关系”,该关系“有其特有的支配结构,以及其特

<sup>①</sup> 参见陈丽君、童雪明:《科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革》,《政治学研究》2021年第1期。

有的、分配命令权力的方式”。<sup>①</sup> 具体而言,中央政府拥有国家最高行政权力,负责制定国家的总体政策,推动制定并实施相关法律、法规,并决定国家的发展方向和重大事项;地方政府则根据中央政府的意志,在本行政区域内行使行政权力,负责教育、卫生、交通、环境保护等具体领域的管理工作。

因此,在自然资源资产产权制度中,中央政府代表国家拥有并行使所有权,行使的方式是推动制定并实施与自然资源治理相关的政策与法律,并通过向地方政府发布行政命令、提供财政支持等手段来统筹、指导与支持其具体的自然资源管理工作。地方政府根据中央政府制定的政策与法律,受领行政命令,对自身辖区内的自然资源进行具体的管理工作,故从产权中分离并赋予地方政府的财产性权利是管理权。对此,有学者认为地方政府应被赋予的财产性权利是代管权。<sup>②</sup> 然而,将中央政府与地方政府之间的关系做委托代理式的解释是一种误读。中央政府与地方政府并非完全各自独立的法律主体,它们在整个政府体系中有着明确的上下级隶属关系。委托代理关系中的委托人与被委托人在法律关系上是相互独立的法律主体,尽管被委托人依然需要尊重委托人意愿、维护委托人利益,但二者之间通常并不存在隶属关系。并且,倘若将赋予地方政府的财产性权利定义为代管权,则根据“被委托人在委托代理活动中以委托人的名义进行法律行为”这一代管权释义,地方政府所有针对自然资源的管理行为都应当被视为中央政府的管理行为。这显然不符合当前的法律事实:地方政府完全有资格和能力自主处理自然资源,如地方政府以自身名义进行土地出让等。因此,自然资源资产产权制度赋予地方政府的财产性权利是管理权而非代管权。

### 3. 地方政府管理权的内容

准确地说,地方政府的管理权是一种权力而非权利,但法律属性的不同不会改变自然资源资产产权制度的“产权核心”。从排他性看,地方政府通过管理权的行使将自然资源从“全民共有”转化为“辖区专管”,对外排除了其他权利主体的任意介入,对内实现了对自然资源的支配与管控。从受益性看,中央政府以财政分成、税收返还与生态补偿等制度安排,允许地方政府一定程度地享受管理自然资源所带来的经济利益与生态利益。从流通性看,虽然地方政府无法“出让”管理权,但它能借助碳汇交易等市场化工具,将管理权的部分权益流转给其他权利主体。因此,作为权力的地方政府管理权与作为权利的产权,在解决“公地悲剧”问题上具有相似的内核与功效。

无论是作为权利还是权力,赋予地方政府以管理权的目的在于通过“权”的实际行使来化解自然资源的“公地悲剧”。<sup>③</sup> 地方政府必须合理有效地行使管理权,实现自然资源的善治。在自然资源枯竭、生态系统破坏等问题丛生的当下,自然资源的善治应当以保护与可持续利用为最优层级。管理权的权益相应地需要以生态利益为主,以经济利益为辅,兼顾其他社会公共利益。<sup>④</sup>

为了实现上述权益,地方政府对管理权的行使应当包括以下几个方面:(1)调查规划,包括自

<sup>①</sup> [德] 马克斯·韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2004年版,第18页。

<sup>②</sup> 参见严金明、潘瑜鑫、夏方舟:《全民所有自然资源资产“四权分治”改革探析》,《改革》2023年第11期。

<sup>③</sup> 参见王庆:《公地治理理论研究新进展》,《经济学动态》2020年第11期。

<sup>④</sup> 参见巩固:《国有自然资源产权制度改革政策话语的法律转化》,《中国法学》2025年第3期。

然资源的调查与评价、制定地方性立法与整体规划等；(2)使用规制，包括批准私权主体对自然资源的使用、建立健全自然资源监管体系、依法查处损害自然资源的行为等；(3)保护修复，如落实生态保护补偿、建立自然保护地与实施生态修复等。除此以外，地方政府偶尔也会直接对自然资源进行利用。但在法律关系中，此时的地方政府已不再是作为行政主体而存在的权力主体，而是一种私人主体，故此类情况不属于地方政府对管理权的行使。<sup>①</sup>

## (二)地方政府管理权的行使问题

地方政府行使管理权需要以自然资源保护为最优序位，这是中央政府通过法律法规、政策导向与行政命令等途径表达出的国家意志，也是建立自然资源资产产权制度的目的。然而，地方政府处于隶属地位的同时也保持着一定的主观能动性，可能会因追求经济效益的成本收益考量而不当地行使自然资源管理权，进而导致自然资源资产产权制度的失效。学界与实务界对地方政府侧重经济效益而忽视生态效益的传统认知是地方政府对自然资源保护性管理的忽视。<sup>②</sup>在自然资源资产产权制度中，地方政府侧重经济效益而忽视生态效益的情况以新的形态出现，表现为使用规制上的管理失效化和保护修复上的管理形式化。

尽管自然资源法并未明确从产权中分离出管理权并赋予地方政府，但政府行使管理权的主要内容与自然资源法要求地方政府对自然资源实施管理的相关条款几近重合，因此可以将此类条款视为地方政府行使管理权的基础规范。其中涉及使用规制的有《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)第45条、《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)第37条、《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)第30条等。依照此类条款，使用规制的核心是对个体违法使用自然资源的行为进行有效规制。但使用规制的有效可能带来自然资源保护的失效，因为使用规制是自然资源保护的必要而非充分条件。评价使用规制是否有效有两个标准：一是违法行为的惩罚率，二是违法行为的数量。理论上，违法行为惩罚率的提高与违法行为数量的减少都意味着使用规制的有效，“违法必究”与“零违法”都可以被视为高效规制的体现。但是，“违法必究”并不意味着没有违法的自然资源使用行为，个体因受到高额违法收益的驱使而倾向于选择接受惩罚而继续违法行为。“零违法”也不意味着所有自然资源使用行为必然被控制在生态承载力以内，因为守法行为依然是对自然资源的使用，当使用数量过大时，使用行为的总结果就可能超过生态承载力。<sup>③</sup>因此，地方政府以使用规制为核心来行使管理权，可能导致自然资源保护结果上的管理失效。

除了使用规制以外，保护修复也可能出现地方政府侧重经济效益而忽视生态效益的现象。这是因为，《水污染防治法》第44条、《森林法》第33条、《渔业法》第22条等自然资源法条款主要关注保护修复的实施，而忽视了修复的实际效果。地方政府按照条款内容实施保护修复，即属于按照法律要求的形式行使了管理权。但是，保护修复的实施并不必然产生自然资源保护的结果。例如，有的地方政府提出技术改造要求、建立护林组织、建设护林设施、确定并下达捕捞限额总量，这虽然在形式上实施了对水资源、森林资源与渔业资源的保护修复，但是提出技术改造不等

<sup>①</sup> 参见湛中乐、杨君佐：《政府采购基本法律问题研究(上)》，《法制与社会发展》2001年第3期。

<sup>②</sup> 参见许庆明：《试析环境问题上的政府失灵》，《管理世界》2001年第5期。

<sup>③</sup> 参见姜渊、陈子琦：《强化个体规则必然能减少污染总排放吗？——来自〈环境保护法〉的经验证据》，《中国人口·资源与环境》2023年第2期。

同于技术改造产生实际效果,建立护林组织、建设护林设施也不等同于森林资源得到有效保护,确定并下达捕捞限额总量不等同于捕捞限额总量必然设置科学。<sup>①</sup> 保护修复的实施是自然资源保护的必要而非充分条件,自然资源法仅对保护修复的实施进行条款设置,意味着地方政府仅需要关注保护修复的形式而非自然资源保护的成效。

### (三)地方政府管理权的规范建构

在自然资源国家所有的前提下,立法应当明确中央政府代表国家拥有所有权、地方政府拥有管理权。针对地方政府管理权的行使,立法不仅需要发展与完善原有的自然资源管理条款,更需要增设新的条款以应对管理失效化与管理形式化这两大问题。有学者提出的“环境质量目标主义”的观点值得自然资源领域的相关立法借鉴,用以应对地方政府的管理失效化与管理形式化。<sup>②</sup> “环境质量目标主义”的核心在于提升环境质量。以此类推,当自然资源法律规范要求地方政府在对自然资源行使管理权的同时,也相应承担自然资源质量责任,即提升自然资源保护的质量水平,从而督促地方政府将管理聚焦到保护实效上。

具体到自然资源法的革新上,可以将其分为两个部分:责任设置与责任履行。责任设置部分需要明确地方政府在享有管理权的同时也应承担自然资源质量责任,责任内容是地方政府按照预设的期限完成中央政府发布的提升自然资源质量水平的目标。同时,地方政府依然需要依照现有的自然资源法律规范设置承担使用规制和保护修复的双重责任,但该双重责任从属于自然资源质量责任,并以自然资源质量责任的履行与否来评价该双重责任的履行与否。责任履行部分需要通过履行保障机制来督促地方政府履行自然资源质量责任,而该机制应参考环境质量的履行保障机制,即围绕“科学的权力分配以实现地方政府的行政自制”“中央政府与地方政府的程序性在场以实现二者的良性互动”“失责后的行政惩戒以威慑政府的行政首长”等内容来进行条款设置。<sup>③</sup>

## 三、自然资源资产产权制度中的个体使用权

管理失效化与管理形式化的问题根源在于地方政府管理权的局限——外部性利益无法彻底地内部化。相较于地方政府行使管理权,个体可以通过直接利用与交易流通这两大使用途径,更好地实现外部性利益的内部化。因此,自然资源资产产权制度应当从产权中分离出使用权并赋予个体。但是,当直接利用与交易流通这两大途径受到阻碍或被杜绝时,个体就无法将保护自然资源的生态利益内部化,而这正是个体使用权的局限性所在。自然资源法可以部分地化解这一局限,围绕直接利用与交易流通的实现而进行规范建构。

### (一)个体使用权的分置设计

围绕自然资源质量责任对自然资源法进行革新,是自然资源资产产权制度在地方政府行使管理权的层面上,以规范建构的方式应对管理失效化与管理形式化这两大问题的必然要求。但

<sup>①</sup> 参见姜渊:《获量配额管理中地方政府的失能与赋能——以渔业法律的责任体系与考评机制为视角》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2024年第2期。

<sup>②</sup> 参见徐祥民:《环境质量目标主义:关于环境法直接规制目标的思考》,《中国法学》2015年第6期。

<sup>③</sup> 参见徐祥民:《地方政府环境质量责任的法理与制度完善》,《现代法学》2019年第3期。

从自然资源资产产权制度的全局来看,这并非治本之策。因为在地方政府的管理失效化与管理形式化背后,潜藏着以地方政府行使管理权应对“公地悲剧”的通病——政府失灵。<sup>①</sup>

政府失灵在我国行政体制下表现为管理失效化与管理形式化,在西方国家却表现为另一种形态。在西方国家,政府官僚决定地方政府的管理意愿,管理自然资源可以为其带来多项利益,亦需要其付出多项成本。倘若选择保护性管理策略,则可以在政治竞选期获得选民利益,亦可以在长远治理上获得生态利益,但在短期治理上需要支付相应的保护成本;倘若选择利用性管理策略,则在短期治理上可以获得经济利益,但会在政治竞选期丧失选民利益,亦会在长远治理上丧失生态利益。对于极具主观能动性的政府官僚而言,政治竞选期的选民利益与短期治理上的经济利益会决定其执政与否和执政时间长短,属于“内部性利益”。受限于任期,长远治理上的生态利益往往作用于未来执政的政府官僚,属于“外部性利益”。因此,在政治竞选时喊出保护性管理的口号,而在执政期间选择利用性的管理策略是政府官僚的利益最优选。<sup>②</sup>

从解决“公地悲剧”的视角来看,西方政府的政府失灵缘于保护自然资源的利益在政治竞选期中部分地内部化,从长远治理角度来看并未完全实现外部性利益的内部化。相比之下,我国在自然资源保护领域的政府失灵缘于保护自然资源的利益无法通过法律责任的履行而转化为显而易见的政绩,从而未能实现外部利益彻底的内部化。综合二者之分析,无法彻底地实现外部性利益的内部化是地方政府管理权之局限所在。

### 1. 个体使用权的主体

“公地悲剧”的产生缘于利用自然资源的主体无法全部享受保护自然资源的潜在利益,即绝大多数的潜在利益外溢至其他的未来利用主体,因此现有使用主体更倾向于最大化地攫取利用自然资源的经济利益而不是保护自然资源并因此支付相应成本。产权思路之所以能够帮助解决“公地悲剧”,就在于赋予主体以自然资源的财产性权利,不仅让其在法律上有资格规制其他主体的利用行为、激励权利主体主动地支付成本以保护自然资源,更在长远上确保其可以通过直接利用与交易流通两种途径享受保护自然资源的潜在利益,即实现了外部性利益的内部化。<sup>③</sup>就直接利用途径而言,当下保护自然资源带来的资源增值意味着未来有更丰富的经济收益,因此个体不会过度开发自然资源以换取当前有限的经济收益。就交易流通途径而言,财产性权利的流转能为权利主体与社会整体创造出比直接利用更优的转化收益。根据科斯定理所示,交易流通不仅能给权利主体带来最大化的交易利益,而且能确保对自然资源的利用最终会流转至可以实现最大化效益(最符合社会利益)的主体手中,进而实现个体利益与社会利益的最大化。<sup>④</sup>由此可见,产权思路需要以外部性利益的内部化为焦点,而实现外部性利益内部化的主要途径是权利主体对自然资源的直接利用或对财产性权利的交易流通。

在现实中,直接利用或交易流通最常见的主体是个体。法律并未对个体的定义予以明确规

<sup>①</sup> 参见沈满洪、何灵巧:《外部性的分类及外部性理论的演化》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2002年第1期。

<sup>②</sup> See David A. Anderson, *Environmental Exigencies and the Efficient Voter Rule*, 8 *Economies*, 2-7(2020).

<sup>③</sup> 此处的交易流通指的是自然资源之上财产性权利(如采矿权)的交易流通,而不是自然资源被直接利用后(如矿石)的交易流通。

<sup>④</sup> See Robert H. Cutting and L. Cahoon, *Thinking Outside the Box: Property Rights as a Key to Environmental Protection*, 22 *Pace Environmental Law Review*, 55-90(2005).

定,但在自然资源资产产权制度中,它是一个与地方政府相对的概念。地方政府虽具有一定的主观能动性,但其意志与行为更多地承继与受制于中央政府,无法完全自主地行使权力。个体的主要特点是享有独立的法律地位,可以自主地行使权利。由此可将个体理解为“独立的意志体”,包括自然人、法人、非法人组织等。

在对自然资源的直接利用和交易流通方面,法律赋予权利的主要对象是个体。地方政府虽然会参与交易流通相关的民事法律关系,但是其主体地位高于个体,拥有的权责也不与个体所享有的权利和义务对等。例如,在国有土地出让(实质是对土地开发权的出让)的法律关系中,尽管出让形式可能是竞拍等交易流通形式,但是地方政府是作为中央政府(所有权主体)的代表与管理权主体而对土地开发权实施出让,而不是作为交易者参与平等交易,既不能完全自主进行交易,也不能完全享受交易获益。因此,为了实现产权思路中的外部利益内部化,自然资源资产产权制度需要从产权中分离出不同于管理权的财产性权利,并将之赋予个体这一权利主体,以保障其对自然资源的直接利用与财产性权利的交易流通。

## 2. 个体使用权的分配

自然资源资产产权制度赋予个体以不同于管理权的财产性权利,能有效地突破地方政府行使管理权的局限。因为相较于地方政府对自然资源进行管理,以个体为权利主体的直接利用与交易流通能更有效地实现外部性利益内部化,从而更好地解决“公地悲剧”。作为“独立的意志体”,个体会凭借财产性权利自主决定对自然资源的使用方式与程度,独立承担使用成本,并享受使用收益;作为“经济理性人”,个体为了使用自然资源的效益最大化,会更长远地考虑自然资源的增值,以及尽可能地提升自然资源的使用效率。<sup>①</sup>在这方面,一个有趣的例证是“圈地运动”。从历史上看,“圈地运动”虽然因为过多地将耕地转变为牧场而破坏了土地资源的生态平衡,但是“圈地运动”也因为赋予个体财产性权利而使土地资源利用效率达到了更优水平。尽管畜牧业对土地资源的破坏高于农耕地,但由于土地性质从无主转变为有主,土地资源利益得到明确界定,土地所有者会主动地驱赶外来者、养护土地、集中利用土地。即便将农牧产业转化而产生的弊端考虑在内,“圈地运动”也实现了土地资源利用效率与整体收益的实质性提升。<sup>②</sup>

并且,财产性权利的交易流通会进一步地提升自然资源利用效率与整体收益,因为从长远来看,市场是现有利益与未来利益的最佳度量者。它既能将自然资源所产生的生态利益、经济利益、社会利益等所有利益整合在“价高者得”的机制中予以统筹计算,也能将自然资源所有可预期的未来收益在当下进行折现,从而鼓励参与市场流通的个体将自然资源的未来收益计入当下对自然资源的利用之中。最终,潜在的交易者会与当前的权利主体保持密切的互动,以确保自然资源的利益在现在和未来都能得到最大程度的实现。

## 3. 个体使用权的内容

以保障个体的直接利用与交易流通为目的的财产性权利应当被定位为使用权,其权利属性类似于用益物权。传统用益物权的特点体现在用益性、独立性、占有性与受限性;用益物权是以

<sup>①</sup> See Stroup and Goodman, Property Rights: Environmental Resources and the Future, 15 Harvard Journal of Law and Public Policy, 3-31(1992).

<sup>②</sup> See Rasker, A New Look at Old Vistas: The Economic Role of Environmental Quality in Western Public Lands, 65 University of Colorado Law Review, 369-399(1994).

对标的物的使用、收益为目的的权利；用益物权是相对独立的他物权；用益物权人需要占有标的物以实现用益物权；用益物权不具备对他人之物的处分权。个体对自然资源的使用权满足传统用益物权的用益性、独立性与占有性，表现为个体以获取收益为目的行使自然资源的使用权；使用权是从产权中分离出的独立权利；个体需要对自然资源的实质性占有以行使使用权。但该使用权不满足传统用益物权的受限性，表现为个体相对自由地处分自然资源，如消耗性使用或交易等。当然，个体行使使用权的自由也是相对的，会受到国家所有权与地方政府管理权的约束，如国家对自然资源的征用、地方政府对使用自然资源的资格准入和过程管辖等。此外，个体对使用权的行使也受到生态环境保护要求的严格约束。个体对自然资源行使使用权必须在经济利益与生态利益之间保持平衡，从而将“权利自由”限定在生态环境的承载力之内，确保“全民共有”的自然资源不受私权泛化的侵蚀。一旦个体使用权的行使过度侵害生态环境，国家即可依法限制、暂停乃至剥夺其使用权。此种约束并非对个体使用权的否定，而是为了确保个体使用权服务于解决“公地悲剧”问题而非服务于个体获益。从权利内容上看，由于使用权服务于个体的直接利用与交易流通，因而包括对自然资源的发现、占有、使用、处分与收益，即凡是支撑或影响其直接利用与交易流通的权益，都应当被纳入使用权的内容之中。

## （二）个体使用权的权利局限

在科斯定理提出后很长的一段时间里，赋予个体以使用权（或完整的所有权）都被视为解决“公地悲剧”的灵丹妙药。然而，越来越多的实践与研究表明，个体在行使使用权时依然可能重蹈自然资源的“公地悲剧”。其中一个典型例证是《美国清洁空气法》。在1970年之前，《美国清洁空气法》秉承的是完全的“命令—控制”型思路，从未有过排污权（个体行使空气资源使用权）之类的制度设计。1977年颁布的《美国清洁空气法修正案（1977）》提出“引入某些灵活的权利，以便为被管制的企业降低守法成本”，1990年颁布的《美国清洁空气法修正案（1990）》开始在碳排放、氮氧化物排放、烟尘排放等多项污染治理领域建立起排污权交易制度。但随着技术水平的进步与科学研究的进展，美国联邦环保局惊讶地发现“个体的权利并非完美无瑕”。在1970—1977年间，《美国清洁空气法》基本上由政府主导实施，创造的社会净收益高达9 090亿美元。1977—1990年间，纳入排污权的《美国清洁空气法》的确降低了大部分污染物的总排放（大约降低了10%），但因维护与流转排污权而额外支出了超过100亿美元的污染防治费用。<sup>①</sup>因此，在《美国清洁空气法修正案（1990）》颁布十年之后，美国联邦环保局既关注强化地方政府对管理权的行使（以联邦、州、地方的分工与协作为核心），又强调将个体的排污权置于更为严格的制度框架之内（以更高标准的排污许可与交易制度为核心）。<sup>②</sup>

对此，西方学术界产生了一波反思个体使用权的浪潮。有学者提出，个体行使使用权的自然资源保护效能依托于科斯定理所描绘的“完美状态”，但“完美状态”的达成受限于各类客观条件：或受限于经济收益与生态收益的确定困难；或受限于利用与保护技术的配套不足；或受限于资源

<sup>①</sup> See U.S. Environmental Protection Agency, The benefits and costs of the Clean Air Act, 1970 to 1990 (Report No. EPA-410-R-97-002), 1997, pp.163-167.

<sup>②</sup> See Lacount, Haeuber, Macy, et al., Reducing Power Sector Emissions Under the 1990 Clean Air Act Amendments: A Retrospective on 30 Years of Program Development and Implementation, 245 Atmospheric Environment, 2-10(2021).

信息的挖掘有限。<sup>①</sup> 并且,部分自然资源并不适配于个体的使用权;或是对应的使用权天生无法被赋予个体;或是强行赋予个体使用权后很难进行流转;或是流转无法实现“最优秀的个体拥有环境且最优效率地利用环境”的结果。<sup>②</sup> 然而,上述反思性观点并未挖掘出个体使用权的关键局限之处。正如自由市场环保主义学派的开创者安德森教授所言:“没有一种自然资源是绝对无法被划分给个体并赋予使用权,如果当下对某类自然资源赋予个体使用权是过于昂贵的,那么仅仅是当前客观条件使然,这并不意味着个体使用权是错误的,并且在未来条件改变时依然可以适用个体使用权。”<sup>③</sup> 对个体使用权的深入反思,应当从个体这一权利主体出发,沿循产权思路,讨论个体行使使用权是否真能实现所有外部性利益的内部化。

与地方政府行使管理权相比,个体行使使用权能更好地解决“公地悲剧”,因为个体不会像地方政府一样因为换届或考评而忙于将自然资源的潜在利益变现,所以个体愿意支付成本以换取自然资源保护带来的潜在利益。但这一判断成立的前提是潜在利益在未来可以通过直接利用与交易流通这两大途径而转化为经济利益。倘若断绝这两大途径的未来可能性,则保护自然资源的潜在收益会一直停留在生态利益形态而无法向经济利益转化。从社会全局来看,潜在的生态利益一般高于即时的经济利益,但生态利益无法像经济利益那样较为彻底的排他,表现为健康、清洁与完整的生态系统无法被个体所独占,即生态利益对于个体而言只能是一种无法彻底内部化的外部性利益(可能有极小部分会内部化至个体)。此时,个体作为使用权的权利主体更愿意选择直接利用自然资源以尽可能地独占即时的经济利益。例如,东北防护林作为林木资源潜在地可以为整个华北地区带来巨大的生态利益,但其中大部分的生态利益(如碳汇利益、水土保持利益等)为我国北方地区所共享。<sup>④</sup> 倘若在林木资源上设置个体的使用权,那么个体即使预测到种植林木可以带来高额的潜在生态利益,但依然倾向于选择砍伐林木以换取极低的即时经济利益,原因在于防护林的生态利益无法被内部化。并且,生态利益无法内部化使交易流通“选择最优主体”的功能失效,因为整个市场中可能都不存在“偏好外部性利益”的个体:经济理性人都不愿意独自支付保护成本而共享生态利益。综上所述,另一种形态的外部利益——生态利益——无法内部化,构成个体使用权的局限所在。

### (三)个体使用权的规范建构

生态利益无法内部化缘于个体无法通过直接利用与交易流通来转化潜在利益,而这一转化有可能在两种情境下发生:(1)应当允许直接利用与交易流通的存在,但因多种现实阻碍而无法实现,如权利主体无法有效阻止其他个体非法利用其自然资源,或是没有合适的市场渠道以进行使用权的交易流通等;(2)不应当允许直接利用与交易流通的存在,如生态防护林必须予以原位保存而不能被砍伐或变卖。从法律应对的角度,自然资源法围绕个体使用权的革新应以破除直接交易与交易流通的阻碍为核心。虽然当前的自然资源法尚未统一明确赋予个体使用权,但其

<sup>①</sup> See Nicholas and Juergensmeyer, Market-Based Approaches to Environmental Preservation: The Environmental Mitigation Fees and Beyond, 43 *Natural Resources Journal*, (838-863)2003.

<sup>②</sup> See Matviichuk, Personal Non-Property Right to Environmental Information: Problem Statement, 7 *Juridical Science*, 97-104(2013).

<sup>③</sup> Terry L. Anderson and Donald R. Leal, *Free Market Environmentalism*, Westview Press, 1991, pp.165-167.

<sup>④</sup> 参见刘倩玮:《三北五期工程取得巨大生态经济社会效益》,《中国绿色时报》2022年7月30日。

设置了大量关于个体使用自然资源的条款。因此,围绕个体使用权的法律革新无须另起炉灶,只需注重打通直接利用与交易流通的现实阻碍即可。具体而言,在自然资源立法和修法过程中,有必要实现产权与使用权的分离,并通过许可准入与后续监管将使用权授予符合条件的个体,在直接利用和交易流通两个领域双向发力。

在直接利用方面,立法应着重关注以下改革内容:(1)明确界定个体直接利用自然资源的具体权利内容,确保使用权在规范上完整、科学和清晰;(2)建立健全相应的权益保障和救济机制,防止个体在合法利用过程中受到不当干预或侵害;(3)构建有效的违法利用行为预防与查处机制,提升使用权保护效能;(4)完善与个体直接利用相关的公共服务体系,提供必要的技术、信息与管理支持。

在交易流通方面,立法应明确规定以下内容:(1)制定清晰的使用权转让与流通规则,保障流转行为的合法性与规范性;(2)构建便捷、公开的交易平台与渠道,提升资源配置效率,降低市场交易成本;(3)加强对流过程的政府监管,确保交易的真实性与合法性;(4)鼓励市场主体间建立长期稳定的合作机制,推动自然资源的共同开发、利用与保护;(5)引导地方政府通过政策激励与服务供给降低交易成本与风险,促进使用权依法有序流转。

#### 四、自然资源资产产权制度中的集体使用权

自然资源法在个体使用权层面的法律革新,只能应对生态利益无法内部化的个体使用权局限。在需禁止直接利用与交易流通的情境中,自然资源资产产权制度需要在个体之外寻找新的使用权主体。根据《宪法》第9条的规定进行推导,集体可以是自然资源的使用权的适格主体。由于集体排他地享受生态利益,因而比个体更具自然资源保护的动机。然而,集体发挥该优势的关键在于其规模须得到科学控制,这意味着集体无法完全替代个体行使使用权,而只能作为个体之外的主体补充。

##### (一)集体使用权的主体

《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第261条规定:“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。”《民法典》第96条将“农民集体”定义为“农村集体经济组织”,这类组织属于特别法人范畴。在日常用语中,集体可能指代各类社会组织,但农民集体通常指农村集体经济组织,与其他社会组织之间存在重要差异。在法律上,农村集体经济组织可以对自然资源享有所有权,而其他社会组织无法对自然资源享有所有权。在运行机理上,农村集体经济组织是多个农民个人因为共同的经济基础、思想基础、政治目的或社会利益等因素而汇聚成的一个整体。对内,农民个人通过成员大会(或成员代表大会)来共同作出决策,农民个人之间不能进行互相的权利排斥;对外,农村集体经济组织作为独立的权利主体对抗、救济对其权利的侵害。而在其他社会组织内部,决策权往往集中于负责人等少数个人,不同职务与角色的个人之间具有不同层级的权利。概言之,农村集体经济组织是众多平等主体所组成的意志与利益共同体,而其他社会组织则更多呈现出层级分明的管理与被管理结构。

前已述及,《宪法》第9条的规定不仅完成了集体作为财产性权利主体的资格背书,并且为集体行使使用权提供了法律渊源。集体既可以同时对自然资源拥有所有权与使用权(有别于个体),如某集体的宅基地;也可以在国家拥有所有权的前提下被单独赋予使用权(类似于个体),如

某集体可以通过养殖申请的方式获得某国有滩涂的养殖使用许可。

### (二)集体使用权的权利优势

集体行使使用权能更好地实现外部利益(包括生态利益)的内部化。相较于个体,集体能更排他地享受生态利益,从而更具备自然资源保护的内在动力。集体是成员的集合,具有比个体更广泛的利益受众范围与更多的利益享受可能。例如,某村集体对周边某一山林资源行使使用权。在村集体内部,保护山林资源带来的调节湿度、水土保持、清洁空气等生态利益为本村村民共享,同时本村村民拥有获得捕猎、渔获与种植等经济利益的平等机会。在村集体外部,生态利益和经济利益对于外村村民而言具有排他性。外村村民由于距离山林较远的原因而不能享受或只能极少(相较于本村村民)地享受山林保护所带来的生态利益,且因不具有集体成员身份而不能享受相关的经济利益。因此,相较于个体而言,集体具有更为强烈的保护自然资源的内在动力。

相较于地方政府,集体更倾向于根据自然资源的保护效能而作出行为决策。在集体中,每个成员既是行为的决策者,也是决策结果的承受者。集体行使使用权的出发点是获得更大、更长远的潜在利益。同时,集体行为一般不受短期绩效考核机制的约束,即使集体中出现少数成员的变动,亦不会影响其注重自然资源保护的政策取向。<sup>①</sup>因此,集体行使使用权能更好地实现外部生态利益的内部化,从而在一定程度上弥补了个体行使使用权与地方政府行使管理权的局限。

### (三)集体使用权的权利局限

集体并非绝对的适格使用权主体,其在外在利益内部化方面的优势深受集体规模之影响。集体规模过大,成员影响决策的程度就会降低,利益享有与行为贡献之间的因果关系弱化,从而导致成员缺乏行使权利、履行义务的积极性。此时,集体在组织结构与行为模式上趋近于地方政府,难以避免行政化运作带来的行权低效。反之,若集体规模过小,则难以有足够数量与规模的成员享受内部化的外部性利益,对集体外主体的排他性难以得到保障,从而导致成员倾向于追求短期利益而非长远利益。此时,集体的决策思路趋近于个体,难以产生规模化的自然资源保护效能。

集体规模的合理控制,是其发挥集体使用权功能优势的关键。然而,集体的规模控制是一个非常复杂的问题,不同的自然资源保护情景对“合理”的标准要求不同。诺贝尔经济学奖获得者奥斯特罗姆在她的“公共池塘资源理论”中为社区的规模控制提出了四个标准:(1)人数被控制在足以产生集体共同体认知的范围内;(2)人数被控制在确保利益分享均衡的范围内;(3)人数被控制在分享利益时不至于花费过多交易成本的范围内;(4)人数被控制在足以形成稳固而有效团体的范围内。<sup>②</sup>

奥斯特罗姆提出的四项标准仅为模糊性指引,自然资源资产产权制度难以据此推导出明确的规模控制规则。自然资源资产产权制度欲根据不同自然资源保护情景来控制集体的合理规模,必须综合评估自然资源的生态承载力、人文习惯与经济价值,并将当地社会结构、文化传统与市场条件一并纳入法益考量;同时,还需考虑集体的成员状况、利益偏好与组织形式,以判断集体

<sup>①</sup> See Dahlman, *The Open-Field System and Beyond: Property Rights Analysis of an Economic Institution*, Cambridge University Press, 1980, p.109.

<sup>②</sup> See Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, p.211.

是否具备持续、稳定的权利能力。这些因素因地而异且随人口流动而变动,致使任何固定的规模控制均难以长期有效。因此,自然资源资产产权制度在配置自然资源使用权时,只能以“规模相对合理”为前提配置集体使用权,同时保留个体使用权与政府管理权,形成三权并存的权力分置模式,以应对集体的规模控制局限。

## 五、自然资源资产产权“三权分置”模式的规范建构

在把集体纳入使用权主体后,自然资源资产产权制度面临地方政府管理权、个体使用权与集体使用权之间的权利配置难题。三类权利各有其独特的“成本—收益”结构:地方政府行使管理权以协调成本为主,个体行使使用权以执行成本为主,集体行使使用权则兼而有之。<sup>①</sup> 自然资源资产产权制度必须在具体情境中比较这些成本及其对应的生态、经济与社会收益,方能决定最适配的权利类型。<sup>②</sup> 然而,无论是从“成本最小”还是“收益最大”出发,自然资源资产产权制度都需先将产权运行全程的所有变量纳入计算,并为其设定可通约的度量单位。<sup>③</sup> 受限于科技水平与多元价值观念,变量遗漏与度量障碍始终无法完全克服。因此,自然资源资产产权制度确立“三权分置”模式后,立法还需要结合自然资源利用与保护的具体情境进行细致规定。

首先,自然资源法不需要直接规定自然资源资产产权制度具体的权利配置,但需要明确可供自然资源资产产权制度选择的3种权利类型。以《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)为例,关于地方政府管理权,可以《矿产资源法》第4条“各级人民政府应当加强矿产资源保护工作”为中心,通过配套细则将其细化为规划、许可、监管、补偿与责任追究等法定管理职能,并通过“负面清单”防止权力外延过度扩张。关于个体使用权,可在《矿产资源法》第5条“勘查、开采矿产资源应当依法分别取得探矿权、采矿权”的基础上,增补“自然人、法人及农民集体均可作为探矿权、采矿权主体”等内容,并围绕界权清晰与降低交易成本进行相应规范设置,包括以公开透明的权利登记制度固化权属边界与权利期限,将确权成本压缩至最低;以标准化流转规则与即时信息匹配平台降低搜寻机会、谈判协商与应对违约风险带来的交易费用等。关于集体使用权,可将《矿产资源法》第5条中的“依法取得”解释为“农民集体作为特别法人可依法取得”,并明确其权利行使须受成员大会(成员代表大会)的决议约束。同时,通过差异化设计区分统一经营与成员分营两种路径,前者偏重集体使用权的生态保护利益,后者偏重集体使用权的经济利益。此外,还须配套成员资格取得、丧失与继承规则,防止因人口流动导致主体虚置。为避免此类权利竞合冲突,自然资源法还需设立“公益优先、时序优先、登记优先”的法律原则,并授权中央政府根据自然资源的新型利用方式及时对这三项权利予以补充与革新,确保法律体系的开放与周延,从而为后续制度的试点与试错提供稳固且可预期的规范框架。

其次,自然资源法应该为自然资源资产产权制度进行权利配置提供基础规范。基础规范并非为某一类权利单独服务,而是为自然资源资产产权制度配置三类权利提供支撑。基础规范由

<sup>①</sup> See Devlin, Property Rights, Tenure Systems and Managing Natural Capital, Property Rights, Economics, and Environment, JAI Press, 2000, pp.103-119.

<sup>②</sup> See Epstein, Simple Rules for a Complex World, Harvard University Press, 1995, pp.20-22.

<sup>③</sup> See Epstein, Private and Common Property, Routledge, 2000, pp.1326-1339.

三部分核心内容构成:登记公示制度、信息标准制度、权利复审制度。具体而言:(1)登记公示制度。自然资源法应在不动产登记、矿业权登记、林权登记等既有分散系统之上,建立覆盖所有自然资源类型的统一登记库,将权利主体、客体范围、存续期间、用途限制、担保负担及历史变动以统一编码规则进行标识,并供社会公开查询。《民法典》第210条确立的不动产统一登记制度,为将各类自然资源纳入统一登记库提供了规范模板。(2)信息标准制度。自然资源法应将资源储量、生态约束、社会成本、流转价格、收益分配等关键变量转化为电子数据,纳入登记库并同步推送至相关数据平台,为“成本—收益”计算提供数据支持。《矿产资源法》第40条关于“国家建立矿产资源储量管理制度”的规定,可作为信息要素标准化的规范基础予以扩展。(3)权利复审制度。自然资源法应通过定期或特定条件触发的权利复审机制来防范情境变迁导致权利丧失或被侵犯的风险。相关部门应当定期对统一登记库中的信息与数据进行评估,当资源储量、生态承载力或成员结构发生超出法定幅度的变动时,及时启动复审,复审结论经公示并同步更新到登记库后,即构成下一轮权利保障与调整的根据。

最后,自然资源法应该为自然资源资产产权制度进行权利配置设置决策程序。自然资源法不对具体的权利配置作直接规定,并不意味着其不能或不该对权利配置的决策施加影响。决策程序与基础规范的不同在于:基础规范“供给与支撑”自然资源资产产权制度进行权利配置,而决策程序“约束与引导”自然资源资产产权制度进行权利配置。决策程序应当包括“启动—审议—救济”三个环节:(1)在启动环节,自然资源法应并列设定三类触发机制。一是资源主管部门依职权实施的定期审查;二是权利主体或利害关系人基于资源储量、生态承载力或成员结构显著变动提出的变更申请;三是检察机关、环保组织依据《中华人民共和国环境保护法》第58条而提出的公益诉讼。(2)在审议环节,自然资源法应要求地方政府依据《重大行政决策程序暂行条例》第19条组建资源、生态、经济、法律等跨学科评审委员会以辅助相关部门作出决策。该委员会应注重贯彻公众参与原则,将评审事项、依据材料与初步结论予以提前公告,允许利害关系人书面陈述或参加听证等。(3)在救济环节,自然资源法需要设置异议处理机制,对相关决定不服的个体与集体可申请行政复议,或依据《中华人民共和国行政诉讼法》第12条提起行政诉讼。基于以上程序,可以将地方政府管理权、个体使用权与集体使用权的配置纳入法治轨道。

## 六、结 语

自然资源资产产权制度意欲改变因单一的国家产权而产生的“公地悲剧”,其制度设计应当服务于对自然资源的保护激励。“三权分置”模式能有效地发挥各类财产性权利对自然资源保护的激励功能,进而遵循产权思路解决自然资源的“公地悲剧”。“三权分置”模式是指在中央政府代表国家享有所有权的前提下,从产权中分离出管理权并赋予地方政府,以及分离出使用权并分别赋予个体与集体。在权利行使上,以上三种权利被分置为互相独立的样态;但在权利效能上,三种权利又统一于自然资源的合理利用与科学保护。链接权利行使与权利效能、将分置与统一结合起来的关键角色是中央政府,“三权分置”模式并不意味着中央政府丧失对自然资源的管理权与使用权,而是指自然资源资产产权制度的设计更加聚焦地方政府对管理权的行使,以及个体和集体对使用权的行使。中央政府的主要职责是宏观统筹,确保各级地方政府在自然资源管理上的协同合作,激励个体与集体在自然资源使用上的良性互动,从而更好提升自然资源保护的

效能。

不同权利类型有着各自的功能与局限,因此自然资源资产产权制度的设计不应厚此薄彼,而应根据不同的自然资源利用与保护情景进行科学的权利配置。在理论上,权利配置并不存在放之四海而皆准的普适标准,因此立法不仅需要围绕被分置的三种权利进行相应的规定,也需要从基础规范与决策机制两个方面进行相应的制度设计,进而促进自然资源资产产权制度生态保护功能的良好实现。

---

**Abstract:** The academic consensus on the property rights system of natural resource assets is that the bundle of property rights can be divided into property rights of different subjects, but there are disputes on the specific mode of separation. The source of the controversy lies in the fact that the current research perspective mainly focuses on normative analysis, aiming to seek the separation mode which is more suitable for legal principle rather than better conservation. The key to resolving the dispute is to determine the research perspective of functional analysis, so as to explore the separation mode that can achieve better conservation of natural resources. Following the idea of property rights to solve the “tragedy of common land”, the property rights system of natural resource assets should separate the management right from the property rights and grant it to the local government, and separate the use right and grant it to the individual and the collective, so as to create a mode of “three rights separation”. Different subjects and types of rights have different functions and limitations, and the systematical integration of those subjects and types with the help of the “three rights separation” mode can realize better efficiency of natural resources conservation through internalization of external benefits. Natural resources law needs to match the “three rights separation” mode to construct norms, which not only needs to clarify the “three rights” being separated legally, but also needs to help the property rights system of natural resource assets to carry out scientific right allocation through basic norms and decision-making mechanisms.

**Key Words:** functional analysis, natural resources, property rights, property rights system of natural resources assets, three rights separation

---

责任编辑 谭冰霖