

自然资源物权客体特定化的公权力介入机制研究

李国强^{*}

摘要:在将自然资源作为物权客体纳入私权体系时,其特定化问题成为自然资源利用制度构建的关键。传统物权客体强调物理特定性,而自然资源须依赖技术手段与法律机制实现抽象层面的特定化。《民法典》借鉴“土地”模式对自然资源范围的规定,无法独立完成自然资源权利客体特定化任务,必须依赖公私法协同作用。《生态环境法典》第三编及相关特别法的构造逻辑,是作为自然资源分配者的政府通过“审批+特许”方式明确自然资源的支配范围,使抽象的自然资源具备可交易性。行政特许不仅是管制手段,而且具有赋权效果,将国家所有的自然资源转化为市场主体可支配的私权客体。审批程序通过竞争机制将抽象的公共利益转化为具体的、可排他支配的财产权益。公权力在自然资源物权客体特定化中须保持界限,行政机关在代表国家行使所有权时须受公共利益约束,防止审批权力滥用导致资源垄断或生态价值受损。

关键词:自然资源 物权客体 公权力 行政特许 审批程序

DOI:10.16390/j.cnki.issn1672-0393.2026.05.009

在自然资源从公有公用的自然状态到被纳入权利体系的过程中,如何解决自然资源物权客体特定化问题是自然资源利用制度构造的首要内容。物权客体特定性是《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)物权制度中确定权利归属的核心要素,物权客体的有体性随着物权制度的变迁而逐渐淡化,但其特定性的特征基本未改变。这与物权的支配权属性一致。传统物权客体以特定、独立、有体的自然属性构造的特定性要素,并不适用于自然资源利用权利的构造。基于利用技术的发展,在抽象层面明确特定化要素成为新型物权客体界定的特定化条件。在现代私权制度构造中,按照传统民法从物的自然属性界定物权客体已经无法满足很多新型财产表现出的价值化、观念化和虚拟化的特定性需要,界定物权客体的方案必须进行更新。^①自然资源利用是现代物权从单一利用向多元利用转变的典型,传统有体物可以负担多个物权,权利的观念性

^{*} 大连海事大学法学院教授

项目基金:辽宁省社会科学规划基金重点建设学科项目(L25ZD047)

^① 参见李国强:《时代变迁与物权客体的重新界定》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2011年第1期。

促使物权客体的实物性进一步淡化。现代他物权制度更注重直接赋予自然资源的利用主体以物权,多重利用下的物权客体转化为可以利用的抽象价值。

自然资源作为国家或集体所有的客体,不仅包括《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第 9 条第 1 款列举的七种资源,而且包括《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)等法律列举的资源,如海域、无居民海岛、野生动植物、无线电频谱资源、古生物化石、气候资源、地热资源等。^①《民法典》第 247~251 条也列举规定了自然资源的归属。现行法关于自然资源作为物权客体的规定以“土地资源”为典型,其他自然资源的特定化类比土地资源进行处理。但在现代社会,其他自然资源并不能如同土地资源一样预先进行特定化,以《民法典》为代表的列举式规定欠缺传统理论中物权客体的特定化条件,必须借助法律秩序的构造进一步塑造其特定化条件。这不仅是私法的任务,也是公私法协同作用的结果。

一、公权力在自然资源物权客体特定化中的作用

传统民法中的典型物权客体包括不动产和动产,两者都具有天然物理特定化的特征,可以有效界定权利支配范围。界定物权客体的物理范围,就是建立民法最基本的私域空间和权利秩序,并在此基础上形成以所有权和他物权为主要内容的物权法理论和规则体系。^②以土地资源为例,其作为物权客体须借助天然物理属性实现特定化。然而,其他自然资源的天然物理属性不足以使其实现特定化,进一步限定其自然要素和自然条件也无济于事。为此,需要通过人类利用自然资源的技术方式来对其他自然资源进行抽象概括,以包括物理条件在内的多重条件来对相关自然资源进行特定化。现代社会对自然资源的利用方式越来越复杂和抽象,人类活动的主观能动性塑造了自然资源的利用方式,越来越多的自然资源要素被纳入社会生产过程,有效开发利用自然资源成为法律调整的社会需求。^③如此一来,公法和私法协同确定了自然资源物权客体特定化的多重条件。

(一)通过公权力对自然资源的市场化配置机制实现自然资源物权客体特定化

自然资源在公有制经济基础上属于国家(或集体)所有。在社会主义市场经济体制下,只有对自然资源的相关利益实行市场化配置方式,才能真正实现自然资源的有效利用。根据《生态环境法典》第 679 条的规定,自然资源的有偿使用要考虑市场供求和资源稀缺程度,体现生态价值和代际补偿等公共利益要求。^④我国早期的自然资源利用秩序建立在计划经济体制的基础上,通过“审批+无偿使用”模式对国家垄断控制的自然资源进行利用,国家是自然资源的所有人,自然资源的出让(政府)和利用(国有企业)具有高度身份混同与利益同质化特征,缺乏对自然

① 《中华人民共和国宪法》第 9 条第 1 款在列举的七种自然资源后面加了一个“等”字。按照公法学界的主流观点,此处的“等”应为“等外”,国有自然资源的范围不限于所列举的七种自然资源,还包括其他类自然资源。参见吕忠梅、汪劲主编:《中华人民共和国生态环境法典释评》,法律出版社 2026 年版,第 880 页;王克稳:《论我国国有自然资源的范围》,《南京社会科学》2018 年第 10 期。

② 参见梅夏英:《民法权利客体制度的体系价值及当代反思》,《法学家》2016 年第 6 期。

③ 参见屈茂辉、陈希:《论自然资源法双重体系之建构》,《中州学刊》2020 年第 9 期。

④ 参见吕忠梅、汪劲主编:《中华人民共和国生态环境法典释评》,法律出版社 2026 年版,第 787 页。

资源进行经济价值评估的内在动力与制度需求,明晰的产权界定与产权保护制度也难以建立。^①在计划经济体制下,自然资源配置与利用的效率低,资源开发过程中的浪费现象普遍且严重。而在社会主义市场经济条件下,随着自然资源使用主体的市场化与多元化发展,构建公平的自然资源权利配置机制成为财产权制度转型的核心任务,其中首要环节即在于明确自然资源的特定化。

第一,在现代自然资源利用中,公权力持续介入自然资源利用,并通过物权客体特定化的要求在权利存续过程中持续发生作用。界定自然资源利用权利,需要特定化作为物权客体的自然资源。传统物权法遵循的有体物标准,难以确定自然资源的范围。自然资源的利用方式受制于人类科学技术的发展。以石油、煤炭等矿产为例,其在开发利用技术未形成之前,并不会被当成有利用价值的资源。只有当科学技术发展到一定程度时,特定的自然之物才会被人类视为法律规范意义上的“自然资源”。民法构造的私权体系假定的应用场景,是传统动产和土地等不动产的利用。现代自然资源利用并不属于这一应用场景,土地外的其他自然资源既不是动产也不是不动产,法律只能以新的特定化方式将自然资源纳入财产权体系。在市场化配置土地外的其他自然资源时,法律制度应结合自然资源物权客体特定化的要求,对公权力的作用方式予以区分。自然资源利用权利是私人或国家依法支配自然资源并排除他人干涉的权利。在传统公私法区分的框架下,土地作为物权客体虽有公权力的介入,但公权力并没有持续介入权利的存续过程。

第二,在自然资源市场化配置过程中,政府始终居于主导地位,并以分配自然资源所产生的利益为主要任务。无论政府是基于国家主权行使管理权,还是通过行政权力实施支配,抑或是基于行政权与所有权而“混同”行使其职能,自然资源在性质上都主要体现为一种政治色彩浓厚的物品,既非纯粹的经济商品,也不简单等同于生产要素或市场要素。即便针对自然资源确立了可交易的私人产权,其固有的支配逻辑与内在矛盾也未从根本上得以消解。^②在自然资源利用层面构造权利,而非在产品层面构造天然特定物的权利,是现代经济发展的一种趋势。将自然资源纳入权利体系,还需借助公权力的手段对自然资源进行抽象特定化。例如,在排污权的交易中,权利客体是“针对重点污染物排放总量控制的指标”(《生态环境法典》第167条),^③但在我国现行的行政审批程序下,排污许可证完全是以行政权力为基础的公法凭证,不具有授予或确认排污权的功能,不能成为财产权的权利证明或凭证。^④

第三,在自然资源市场化配置中,政府通过行政特许将自然资源支配利益抽象特定化。国家公权力通过行政特许对接私权,其目的是通过赋权的方式分配公共物品的利益。行政特许仅在特定领域有效,旨在分配社会稀缺资源。由于行政特许的出发点是公权力管制,因此法学界更多地关注其基于公共利益的行政管理功能,忽略了其赋权功能。一方面,自然资源在传统法律中被归类为公共物品或公有资源,具有不同程度的非排他性、非竞争性,而可成为私权客体的物品具有排他性、竞争性。^⑤在自然资源的利用中,行政特许实为国家对市场的干预,是公权力对私权的“赋权—限权”。若不能明确划定行政特许设立的范围,则可能将本应充分竞争的行业纳入行

① 参见王克稳:《论行政审批的分类改革与替代性制度建设》,《中国法学》2015年第2期。

② 参见肖国兴:《再论中国自然资源产权制度的历史变迁》,《政法论丛》2021年第1期。

③ 参见竺效、曹炜、杜辉等:《生态环境法典条文精释与实案解析》上册,中国人民大学出版社2026年版,第183页。

④ 参见邓海峰:《排污权:一种基于私法语境下的解读》,北京大学出版社2008年版,第141页。

⑤ 参见王智斌:《行政特许的私法分析》,北京大学出版社2008年版,第60页。

政特许的范围,人为地制造新的垄断。另一方面,尽管不同的国家有不同的自然资源制度,但现阶段自然资源的开发利用通常实行许可管理制度,许可证项下的权利允许被许可人实施某些行为。由于许可证不得被任意改变或者撤销,因此在某种意义上,这些权利为被许可人的投资提供了一些保障。许可证项下的义务则往往反映了有关活动的社会重要性,要求被许可人实施、容忍或者不为某些行为。例如,地下资源和矿业立法的核心是建立许可证制度,允许私人企业和国有企业在国家能源主管部门的控制下勘探、开发油气资源。^① 通过行政特许初步配置、利用自然资源,发挥其市场价值,可实现对支配利益的抽象特定化。

(二)公权力“赋权—限权”构成自然资源物权客体特定化的条件

公权力机关监管、控制自然资源的开发利用,目的是实现自然资源的合理利用和可持续发展,防止私人过度开发、浪费自然资源,维护生态环境的公共利用。监管、控制的规范依据,主要是《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)第 12 条第 2 项对有限自然资源开发利用的赋权规定。此种行政特许的本质是国家分配稀缺的自然资源,将国家垄断所有的财产利益出让给市场主体以实现自然资源的有效利用,且行政特许所获得的市场利益归属于国家;这与普通行政许可显著不同,普通行政许可本质上是解除法律禁止,恢复当事人的行为自由。^② 自然资源利用依据行政特许的“赋权—限权”逻辑实现自然资源客体特定化。

第一,通过行政特许确定自然资源支配私益的范围。按照前文所述,纯粹从传统私法的角度很难确定自然资源利用的权利客体。依据现行制度,应予区分“自然资源”与“自然资源产品”,^③ 自然资源是与实体物有关、能够取得自然资源产品的“抽象资源”范畴,而自然资源产品是从“抽象资源”中经由人类劳动改造而得以具有法律意义的物。但持“自然资源公权说”的学者认为,自然资源所有权的“双重性”,只发生在整体意义上的“自然资源”和个体意义上的“资源物”之间;自然资源产品属于经由特定人类劳动摆脱自然状态的产品,与资源国家所有权没有交集;在被人类劳动改造之前,自然资源产品作为尚未脱离自然状态的“资源物”,是抽象、整体“资源”的组成部分,其所有权与资源国家所有权在逻辑上当然存在冲突。^④ 以矿业权为例,任何人在未获得采矿许可证时不得开采矿产资源、获得矿产品,矿业权的取得要经过排他性的行政特许。按照传统私法的观念,经行政许可的权利不是物权,物权不需要行政许可,因为在物的归属和流转中,物权人依自己意思而为。^⑤ 这种公私法截然区分的观念,难以解释自然资源利用权利的性质。公私法的截然区分只涉及规范理念,而与规范场景无涉。仅从自然资源领域治理的角度思考,行政特许的审批权和私法所有权经由“国家所有”联系到一起。国家所有权与国家公权力的行使融为一体,国家并不是通常意义上的权利主体,而是公法确定的基本经济制度的“国家所有”遁入私法的起点。国家所有权的根据是公共利益,国家所有权的行使方式是经由行政权力为市场主体设立

① 参见[丹麦]安妮塔·罗尼:《自然资源的公权和私权及其保护上的差异》,载[英]艾琳·麦克哈格、[新西兰]巴里·巴顿、[澳]阿德里安·布拉德布鲁克等主编:《能源与自然资源中的财产和法律》,胡德胜、魏铁军等译,北京大学出版社 2014 年版,第 91 页。

② 参见王克稳:《论行政特许及其与普通许可的区别》,《南京社会科学》2011 年第 9 期。

③ 参见单平基:《自然资源之上权利的层次性》,《中国法学》2021 年第 4 期。

④ 参见巩固:《认真对待自然资源国家所有权公权说》,《中外法学》2024 年第 4 期。

⑤ 参见康纪田:《矿业权不能纳入物权法的法理论证——兼议矿业权的虚无性》,《西安石油大学学报》(社会科学版)2008 年第 1 期。

私权。在自然资源权利的配置过程中,行政特许的审批程序实际上是自然资源物权客体特定化的过程。

第二,国家公权力在“审批+特许”中确定自然资源权利支配范围。在自然资源的市场化利用中,国家公权力按照行政特许的要求,确定被许可人在一定期限、划定的区域范围内,对自然资源许可证项下的自然资源享有勘探、开发的排他性权利,对其产生或者存在的利益拥有所有权;而作为对价,被许可人须支付税费并承诺在其从事的活动中履行某些义务。这种权利构造虽然也以传统物权的排他性条件为切口,但没有真正确立一个可以排他性支配的特定物,而是通过“审批+特许”的方式确立了一个支配范围。被许可人通过行使权利的行为,可以获取更多的具体的物。公权力机关的赋权,使抽象的自然资源能够作为生产要素进入市场,从而提升自然资源支配利益的市场价值。在市场经济语境下,《生态环境法典》第679条规定的自然资源有偿利用,意味着进入交换领域的自然资源具有价格,价格是市场机制的结果。^① 这种价格的确定机制使自然资源的支配利益真正被特定化。

二、公权力作用于自然资源物权客体特定化的过程

基于社会主义公有制的基本经济制度,自然资源归国家(或集体)所有,国家能够直接利用自然资源。尽管如此,国家通常经由设立特许物权,以审批方式将自然资源出让给市场主体。《行政许可法》第12条第2项规定的审批条件是自然资源物权客体特定化的条件,且由于这类审批的赋权性质,其通常被称为特许。^② 从2015年《生态文明体制改革总体方案》到2022年《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》,自然资源利用都采取委托代理行使权利的构造。中央和地方政府的自然资源主管部门以“资源清单”作为委托代理依据,并通过资源清单明确“管理权力+代理权利”的范围。资源清单事实上发挥了特定化作为物权客体的自然资源的范围的作用。在具体单行立法上,自然资源配置类行政审批主要由《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)等自然资源管理类法律加以规定。^③ 依循公法逻辑,在实现自然资源物权客体特定化的过程中,作为行政行为的行政特许须遵循严格的程序性规定。

(一)行政特许使自然资源在利用层面衍生出私人权益

自然资源利用的行政特许不同于一般行政许可。根据《行政许可法》第53条的规定,特许物权的设立须经行政机关综合多方面因素衡量,并作出是否批准的决定。之所以将其称为“特许”,是因为即使申请人满足了申请条件,公权力机关也可能不予批准。在公有制之下,市场主体原本没有利用自然资源的权利,国家赋予市场主体利用自然资源的权利的许可,并非普遍允许的许

^① 参见谭荣:《自然资源资产的价值和价格》,《中国土地科学》2023年第5期。

^② 参见王克稳:《论行政特许及其与普通许可的区别》,《南京社会科学》2011年第9期。由于这类审批的内容是出让自然资源利用权利,因此有学者称之为财产出让许可。参见陈端洪:《行政许可与个人自由》,《法学研究》2004年第5期。

^③ 参见王克稳:《论行政审批的分类改革与替代性制度建设》,《中国法学》2015年第2期。

可,而是特别许可。行政特许适用更严格的审查标准,且行政机关对行政特许的活动可以有更高层次的管控。^①在市场经济语境下,自然资源配置类审批旨在减少国家对自然资源直接的控制和垄断,并保证自然资源分配的公平、公正。

第一,行政特许既是自然资源行政管制的方式,也具有对市场主体赋权的效果。自然资源行政特许作为行政许可,是行政管制手段之一,而行政管制是政府在建立系统性的监管体制中的一种资源调控方式和制度安排。自然资源管理适用公法上的强制规制模式,通过授予资格构造秩序,通过颁发许可证将国家的强管制转化为市场经济中的竞争性权利。国家既保留了控制权,也弱化了管制行为,但并未放弃对私人行为的规制。这种行政特许体现为公法行为与私法行为的交织状态。^②

第二,自然资源利用将公共财产法律关系纳入私法调整范围,并衔接基于整体主义方法论的国家所有权与基于个人主义方法论的民事权利。自然资源可以通过国家管制的方式直接利用,但利用效率会大打折扣。在公共财产利用中,私法机制通过压缩公法规制的范围提升国家所有权的行使效率,部分市场主体可对自然资源享有私权。^③行政机关通过审查市场主体的资格和行使权利的条件来决定是否许可。^④按照审批的功能和作用,行政许可中的审批可区分为资源配置类、市场进入类和危害控制类。^⑤其中,仅资源配置类许可具有赋权功能。这与计划经济体制下资源利用的政府审批不同。我国从计划经济转型为社会主义市场经济之后,国家在基本经济制度的层面控制重要领域的生产资源和经营资源,并通过行政特许赋予市场主体利用自然资源的私权,而一般资源利用的私权秩序的构造则以资源进入市场为前提。

(二)行政特许程序中“审批”对自然资源物权客体特定化的作用

自然资源利用中实行审批配置机制始于我国社会主义市场经济建立初期,旨在通过引入市场竞争机制,以招标、拍卖、公开协商等方式配置自然资源。在社会主义市场经济条件下,公权力机关虽然行使管理职能,但审批一旦完成、市场主体取得权利,公权力机关就不得以管理职能为由,随时收回利用许可;市场主体因特许取得的私权,在市场流通中具有财产价值。^⑥这种自然资源配置方式塑造了传统财产权的激励机制,通过自然资源的市场化高效利用,明确自然资源抽象存在的巨大经济价值。因此,行政审批是自然资源配置中明确自然资源物权客体特定化内容的方式。

第一,行政审批确定了市场主体可以利用自然资源的利益支配范围。国家公权力机关明确行政审批的范围,以自然资源国家所有为基础,而经济基础层面的国家所有无须物权客体的特定化。市场主体申请利用自然资源的,行政机关的审查、核准以及许可证、执照颁发等行为,是对市

① 参见李雨佳:《论自然资源特许物权设立中公权力的作用机制》,《青海社会科学》2023 年第 2 期。

② 参见李雨佳:《论自然资源特许物权设立中公权力的作用机制》,《青海社会科学》2023 年第 2 期。

③ 参见张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016 年第 4 期。

④ 有学者认为,“赋予”申请人权利的问题并不存在,因为法律、行政法规已赋予市场主体权利,行政许可机关既无须重新赋予权利,也不得将该权利赋予欠缺这种权利资格的主体。这只是享有权利的资格,法律还规定了行使权利的条件。行政机关不得对欠缺法定条件的主体给予行政许可。参见郭道晖:《对行政许可是“赋权”行为的质疑——关于享有与行使权利的一点法理思考》,《法学》1997 年第 11 期。

⑤ 参见王克稳:《论行政审批的分类改革与替代性制度建设》,《中国法学》2015 年第 2 期。

⑥ 参见王克稳:《论行政审批的分类改革与替代性制度建设》,《中国法学》2015 年第 2 期。

场主体是否具备法定条件的审核,^①也是对物权客体特定化的明确。公法主要规定行政机关如何验证市场主体的资格与条件,而私法主要聚焦国家作为所有权人将利用自然资源的权利赋予该市场主体,从而将自然资源的特定利益交由市场主体支配,实现自然资源的有效利用。这一过程就是“赋权”行为,且在赋权的过程中,自然资源的可支配利益范围也实现了特定化。

第二,自然资源利用的支配利益有赖于行政许可的职权要素之确定,进而实现自然资源物权客体特定化。在自然资源利用的审批中,行政机关的职权要素是行政特许产生权利的要素,该职权是行政特许产生的实体要素之起点。基于被许可人与行政主体存在的“相似性”,行政主体将该种职权,或单独地,或与其他主体的权利、新兴权利复合后转移给被许可人,转化为被许可人的权利。^②行政特许产生所需职权要素,是指行政主体具有的、与产生行政特许有关的实体职权。职权对应的是可特定化的自然资源支配利益。支配利益并非如传统用益物权发生逻辑中的合意要素,而是只能在公权力机关的职权范围内发生,其特定化程度更加明确地依据公法规范而产生。

第三,行政特许应当遵循法定要求,不仅需要将自然资源利用权利的发生内容特定化,而且需要将行政审批的内容特定化。行政审批作为前置性的管理手段,若不加以法定程序的限制,则将损及市场活力,导致效率低下和怠于审批等负面后果,甚至阻碍经济发展。自然资源是一种垄断利益,行政审批转化私益的过程还会产生行政机关的隐蔽利益。因此,行政审批应被限制在法定框架内,通过市场竞争机制实现市场主体获取行政特许的资格,行政机关不得任意赋权。行政特许与市场竞争机制对接,体现了公权力行使的市场化要素。这与在先明确自然资源的支配利益范围是一致的,让市场主体在审批的竞争中能及时获取可支配的利益。行政机关设定行政审批,必须符合《行政许可法》第12条规定的条件,确保既能发挥行政审批的正面作用,又能抑制其负面影响。^③《宪法》否定土地等自然资源的私人所有权,建立公有制,目的是消灭剥削,而若国家也像私人一样对自然资源行使民法意义上的所有权,则没有必要建立公有制。^④公有制下的国家所有依据行政权行使的逻辑展开,这才是自然资源利用权利构造的关键内容。行政许可程序可以弱化自然资源国家所有的权利归属特征,进一步强化其公权属性以及与公共利益的联系,构造国家与市场主体之间的公权关系,并最终在市场主体间真正实现私权配置。

(三)审批将公权指向的抽象自然资源转化为私权指向的特定物权客体

行政主体对公共财产行使的是行政法上的管制公权力,行政主体根据法律规定实施公共财产管理行为。^⑤宪法意义上的国家所有,是在国家的行政职能与经济职能不分的背景下规定的,国家所有既具有公权的属性,也具有类似于私权的内容。^⑥国家所有主要体现为基于公共利益的公权。以土地资源为例,国家以行政权行使的方式,使已经典型化为物权客体的土地流入市

① 参见郭道晖:《对行政许可是“赋权”行为的质疑——关于享有与行使权利的一点法理思考》,《法学》1997年第11期。

② 参见翟翌:《论行政特许产生的要素及过程——以行政过程论为视角》,《中外法学》2019年第2期。

③ 参见应松年:《行政审批制度改革:反思与创新》,《人民论坛·学术前沿》2012年第3期。

④ 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

⑤ 也有学者认为,在法律没有规定的情况下,公共财产的所有权是公共财产管理的根据。参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第318页。

⑥ 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

场。土地之外的其他自然资源,也通过行政权行使的方式被典型化为自然资源利用权利的客体。这一过程不只是指向矿产、水、渔获、林木等自然资源转化的有体物,而主要是针对抽象的自然资源,其本质是通过行政审批实现物权客体特定化。按照我国公法学界的观点,国家充分行使自然资源管制的公权力,通过自然资源立法使得宪法层面抽象的国有资源在民法层面转化为某种具体用益物权的客体,国家公权力的主要作用不是直接利用资源,而是划定市场主体可以支配的利益范围,只有这样,自然资源利用秩序才能真正形成。^①

第一,自然资源国家所有的对象是抽象的自然资源。自然资源国家所有具有强烈的公权力属性,行政机关代表国家行使所有权要受到公共利益的诸多限制。审批既是行政机关行使公权力的过程,也是对自然资源物权客体特定化的过程。在审批之前,国家和市场主体既无交易,也无须对自然资源进行特定化。即使是行政管理中的管理单元,也并无物权客体特定化的作用。审批程序决定了行政特许并不是自然资源的交易,行政机关并非作为自然资源的所有权人与市场主体进行交易。这可以防止行政机关片面追求财政收入最大化的目标,并由此形成对国有财产利用的特权。国有自然资源天然与公共利益存在紧密联系。马克思在论及土地所有权时指出:“从一个较高级的经济的社会的角度来看,个别人对土地的私有权,和一个人对另一个人的私有权一样,是十分荒谬的。甚至整个社会,一个民族,以至一切同时存在的社会加在一起,都不是土地的受益者。他们只是土地的占有者,土地的受益者,并且他们应当作为好家长把经过改良的土地传给后代。”^②依据私人所有权规制土地等自然资源,并不能实现人类的整体利益,国家所有的目的是克服私人所有权的弊端,故不能将“国家所有”解读为与私人所有权具有同一内涵。从《民法典》的规定看,国家所有权、集体所有权和私人所有权最显著的差异是权利客体上的差异。从权利构成的角度来看,宪法上的“国家所有”并不强调“拥有”,而是强调“控制”,通过行政审批保护国有财产、合理安排其用途、公平合理配置其使用权。

第二,自然资源利用中的行政许可审批程序规范国家义务和责任,审批是国家所有遁入私法的路径。自然资源作为国家所有的抽象客体,其每一种类型的识别和利用的法律方案,都应由宪法及相关公法规定。公法通过行政许可的审批程序确定市场主体利用范围,打通公共利益与私人利益的秩序;而传统民法的理论框架脱离公法秩序,将设权构造成私权主体间的行为,自然资源利用被锁定在“公产—私产”中的私产一端,阻碍了公法调整模式的介入。^③从维护公共利益的角度看,自然资源利用的行政许可审批保证了每个市场主体实际上都有机会获得不受其他市场主体侵犯的私人财产,从而维护社会的稳定和公平。宪法规定自然资源国家所有,抽象地宣示了公有制的经济基础。虽然“所有”一词仅表达“所有制”的内涵,并不具有民法所有权的客体特定化的特征,但公权力机关行使公权力会在私法层面代表国家行使“所有权”,实质是通过公权力行使实现自然资源的“私权配置”。自然资源国家所有作为抽象所有,只有通过立法机关制定法律并由行政机关依法执行,才能衍生出行政法意义上直接服务于公共利益的国家所有权和民法

① 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。

② 《马克思恩格斯选集》第 2 卷,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,人民出版社 2012 年版,第 641 页。

③ 参见张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016 年第 4 期。

意义上间接服务于公共利益的国家所有权,前者受行政法调整,后者受民法调整。^①这就决定了抽象层面的自然资源国家所有,可在行政审批的路径下通过行政权的行使分离出可供市场主体支配的特定化的利益。

第三,自然资源利用的行政特许包含市场经济的竞争机制,行政特许在赋权的同时实现了公私法协同。自然资源利用的权利出让采取审批制,出让程序包含了竞争机制。根据《行政许可法》第53条的规定,行政机关实施有限自然资源开发利用等需要赋予特定权利的事项的行政许可的,应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。行政机关经由招标、拍卖等程序确定中标人或买受人后,应依法作出准予行政许可的决定,并向其颁发相应的行政许可证件。与此同时,在通过招标、拍卖等竞争性方式出让国有自然资源使用权的场合,行政机关通常与中标人、买受人签订自然资源使用权出让合同。此类合同形式已在部门立法与地方立法中得到普遍确认。这就形成了“审批+合同”双重构造的出让模式。该模式意味着,国有自然资源使用权出让具有两种性质不同的法律关系:一是基于行政许可形成的行政法律关系,二是基于出让合同建立的民事合同关系。有学者主张以公平竞争替代传统的审批、以合同替代许可,废除竞争出让中的审批与许可,以合同制彻底取代审批制。^②笔者不同意这种观点。单纯合同制遵循纯粹私权的逻辑,行政审批缺位将导致自然资源这一物权客体的利益范围不明确。审批的作用无法通过合同实现,而通过审批的竞争性程序能明确自然资源物权客体特定化的支配利益。

三、自然资源物权客体特定化过程中的公法管制界限

自然资源利用在传统公法路径上被归类为公共财产の利用,尤其是在公有制经济基础上,原初的法律制度采取公法管制的方式配置自然资源。在社会主义市场经济的范围内,自然资源利用必须体现为私权的行使。在《民法典》颁布之前,《中华人民共和国物权法》(已废止)已将自然资源利用纳入具有私权属性的规范逻辑中,进而在民法框架下将公共财产区分为两类:一是外延开放型公共财产,如各种自然资源;二是外延封闭型公共财产,如公共基础设施、行政用财产、国有企业用财产等。^③“自然资源”既包含各种自然资源产品,也包括基于全人类公共利益的生态价值和基于代际正义的需要所创造的经济价值。《民法典》第247~252条只界定了自然资源类型。在《民法典》体系下,自然资源所有权归属于国家,但国家管理权限在中央与地方之间进行了结构性划分,划分依据包括资源的性质、规模及战略重要性等因素。对于涉及国防安全、生态环境维护等重大公共利益的部分资源,由中央直接管理与审批,其余多数自然资源则依据地域范围、影响幅度等因素,实行分级审批制度。在法定权限与层级范围内,地方行政机关行使相应的资源利用审批职权,超出该范围的,则由中央主管部门行使最终审批权。现实中,自然资源资产所有权行使主体的制度安排,应当以资源属性、生态功能与战略价值为依据。《生态环境法典》第三编(生态保护)明确了相关内容。对于关涉国家安全的战略性自然资源资产,以及具有重要生态功能的国家公园、国家级自然保护区、重点生态功能区、国有重点林区、生态功能重要的湿地草

① 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

② 参见王克稳:《论行政审批的分类改革与替代性制度建设》,《中国法学》2015年第2期。

③ 参见张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016年第4期。

地、大江大河大湖和跨境河流等特定区域,其国家所有权依法由国务院自然资源主管部门统一代理行使。数量众多、以经济开发利用为主要特征的非战略性、经营性自然资源资产,则应当遵循资源禀赋、空间范围及管理效能等原则,在中央统一授权下,由省、市两级地方政府分级代理行使所有权。由此实现了所有权与代理行使权的合理分离,契合我国行政管理体制中的央地事权划分原则。^① 此种自然资源权限配置机制,一方面旨在通过中央在宏观数量与规模上的调控,防范因地方分散审批而可能导致的“量变积累引发质变”的整体性风险;另一方面旨在借助地方在具体实施层面的管理,避免对资源本体造成“质”的损害。自然资源利用在所有权层面并未实行“分级行使”,管理权与所有权在法律上属于不同层次的制度安排,表现为“国家所有、分级管理”的规范结构。^② 这要么会导致自然资源在行政权的范围内低效利用,要么导致行政机关成为事实上的归属主体,形成垄断“私益”,本应由公私法协同完成的公共财产类型化的立法工作,被物权法强行纳入其内部解释体系,形成将国家所有权客体具体解释为“无限广泛性”的后果。^③ 因此,在自然资源物权客体特定化的过程中,依法限制公权力也是必须考虑的规制内容。

(一)公私法协同治理中公私法规范融合导致界限模糊

基于对宪法意义上的“自然资源国家所有”的梳理,自然资源是具有公共利益内容的公法上的“公共物品”,其所设定的权利包含公权属性,但宪法上的国家所有落实于民法,形成了国家所有权和市场主体的用益物权关系。例如,通过行政特许在矿产资源上设立矿业权,可衍生出资源产品的私人所有权。这进一步印证了奥地利法学家凯尔森所谓的“国家及其国民的关系不仅具有‘公的’而且还有‘私的’性质”。^④ 受苏联法学理论的影响,我国学者在解读国家所有权的内容时,认为管理权能也是国家所有权的内容,管理权能和占有、使用、收益、处分等所有权权能并非处于同一位阶;管理权能可以约束其他权能,是国家所有权区别于私人所有权的关键,并贯穿了国家所有权运行的过程。^⑤ 这种观点混淆了公法管理功能与私权权能,将公法功能直接转化为私权权能,忽略了公法与私法的不同功能。在自然资源利用的权利构造中,公权力确实会影响权利的内容。但这并不意味着公权力应成为私权的内容,而只意味着公权力作用于私权的内容主要表现为对私权客体特定化的作用。但在私权行使中,公权力的作用也应被限制。在自然资源的利用中,国家既能以公法主体的身份从事活动,也能以所有权主体的身份设立用益物权。不过,这并不意味着公法超越了自己的既有逻辑消失于自然资源利用权利中,而只是在自然资源利用权利的设立和行使中基于公共利益的考量发挥作用,同时会对自然资源的特定化产生作用。

第一,公法管制的目的是明确自然资源的稀缺性、所涉利益的整体性。自然资源因其生态价值而构成一个整体。除了因资源稀缺性而产生的市场价值外,自然资源还因附加人类劳动而体现出社会性内容,自然资源的概念因此随着时代和利用技术的发展不断变化。^⑥ 在现行自然资

① 参见黄锡生、高颖文:《自然资源资产产权制度建构的逻辑主线研究》,《法学论坛》2024 年第 4 期。

② 参见杨曦:《审批视角下的分级代理行使自然资源所有权研究》,《大连理工大学学报》(社会科学版)2019 年第 1 期。

③ 参见张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016 年第 4 期。

④ [奥]汉斯·凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社 1996 年版,第 227 页。

⑤ 参见张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016 年第 4 期。

⑥ 参见[英]朱迪·丽丝:《自然资源:分配、经济学与政策》,蔡运龙、杨友孝、秦建新等译,商务印书馆 2002 年版,第 42~46 页。

源管理模式下,地方行政机关以行政管辖地域为边界,分割行使自然资源所有权,并将权利分配至省(自治区、直辖市)、市、县。基于行政管理边界的权利分散行使机制,往往难以兼顾自然资源本身的跨域流动性与生态连通性,易割裂其整体性。自然资源具有超越行政区域的地理和系统关联,仅依靠地方政府往往难以进行有效统筹治理。此外,单个地方政府难以有效调控或消解其他地区资源利用行为所引发的外部性,在整体上影响资源可持续利用与公共利益的平衡。^① 国务院代表国家行使的所有权,已经被规划权等权力取代,至于最终谁能获得某项国有财产的具体利益等,取决于地方人民政府对上述规则的执行。^② 国务院代表国家行使所有权的表现是抽象层面的,行政机关在维护利益整体性的前提下通过审批权确定自然资源的客体范围,且国家所有权与行政权完全融合。

第二,在自然资源利用中,国家公权力与私权利仅表现为逻辑分离。当国有自然资源被界定为生产资料时,为实现所有权的收益权能而代表国家行使权利的主体应与管制开发利用行为的行政执法主体分离。在此框架下,相应的许可权能宜分为“对物的许可”与“对人的许可”两个阶段。其中,“对人的许可”是生产资料使用权的让与行为,既体现了从财产归属秩序向财产利用秩序的过渡,也反映出公权力行使与民事权利行使的界分。^③ 在国家界定作为物权客体的自然资源的过程中,公权力先行确定权利的内容与边界,使该客体得以在法律上特定化。在此基础上,公权力的行使与私权利的享有在逻辑上实现了分离。具体而言,“对物的许可”旨在切断行政执法机关与被许可人之间的经济利益关联,通过明确生产资料使用权的法定范围与行权条件,防范私权行使可能对公共利益造成的损害。因此,其属于行政规制行为,主要受行政法调整。在“对人的许可”中,公权力机关作为代表国家行使收益权的民事主体,将内容清晰、边界既定的使用权通过招标、拍卖等竞争性方式出让给受让人,双方通过签订出让合同、支付对价形成平等的法律关系。因此,“对人的许可”的行为遵循意思自治、等价有偿等原则,应主要由民法调整。^④ 国家既是自然资源的财产所有者,又是自然资源内含的生态价值指向的公共利益的维护者,更是促进国民经济发展的责任人。例如,政府的规划权具有源于所有权的计划权和源于行政管理权的规制权的双重性质,既具有分配公共资源利益的功能,也具有限制如何分配的功能。^⑤

(二)通过限制公权力避免行政机关以其“私益”控制自然资源

自然资源利用的行政特许将影响一种特殊的公众利益,该利益需要一种特殊的机制予以保护。无论是矿产资源的开发,还是水资源、渔业资源的利用,都会影响相关区域的社会公众。在市场化的利用方式下,只有取得权益的市场主体和代表国家的行政机关才直接享有利益,相关区域的社会公众被排除在利益关系之外。由于不特定的社会公众通常无法作为组织化的市场主体通过自主决定权来表达自己的意志,因此须借助于公共利益的维护机制实现利益平衡。行政机

① 参见杨曦:《审批视角下的分级代理行使自然资源所有权研究》,《大连理工大学学报》(社会科学版)2019年第1期。

② 《中华人民共和国生态环境法典》第58条规定了用途管制和规划许可。规划权涉及资源用途如何安排、利益如何分配、补偿费如何分配等方面。参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

③ 参见肖泽晟:《自然资源特别利用许可的规范与控制——来自美国莫诺湖案的几点启示》,《浙江学刊》2006年第4期。

④ 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

⑤ 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

关虽然可以代表国家行使所有权,但其本身的职责是社会治理和维护公共利益,在作出许可决定时对管制受益人负有特殊义务,必须适当考虑受影响的利益。这种“适当考虑的要求被严格解释为保护在组织上相对较弱的利益,目的在于抗衡已知的行政机关偏爱有组织的受保护利益或受管制利益的倾向”。^① 在有偿使用的要求下,行政机关常会陷入地方利益或部门利益的“怪圈”,忽略其作为公权力机关的责任,将自然资源审批作为其与市场主体进行垄断利益交涉的工具。若不限制公权力的作用,则会导致自然资源可支配的抽象价值发生偏差。为保障资源管理的公共性与公平性,行政权力应受到合理约束,防止其在资源分配与使用过程中偏离公共利益导向,异化为追求部门或地方“私益”的工具。

第一,自然资源利用的审批标准与自然资源抽象的支配利益挂钩,审批标准是限制公权力的重要条件。很多自然资源利用的审批标准以部门规范性文件为依据,并不符合《行政许可法》的要求。以“建设项目压覆战略性矿产资源审批”为例,《矿产资源法》第 32 条和《矿产资源法实施条例》第 27 条仅确立该项审批及其基本权限框架,而可以申请审批的建设项目类型、审批权限的具体分工、申请要件、工作流程和办理时限等实施标准,仍主要由自然资源部《关于做好建设项目压覆矿产资源管理工作的通知》这一部门规范性文件规定。由此可见,根据法律、行政法规、地方性法规及省级政府规章等不同位阶的规范,逐一明确划分中央与地方在复杂自然资源审批事项中的权限,在立法技术与实践操作层面均面临显著困难。当前实践中单纯依据项目规模进行审批权分级配置的做法,缺乏充分的法理支撑与系统性考量,可能违背行政效能的合理原则,应当予以重新审视与规范调整。^② 自然资源利用的行政审批,既涉及并联审批、容缺受理、许可承诺等许可程序,也关系到“证照分离”“一业一证”等许可实体内容。^③ 自然资源利用审批标准的制定,应由中央政府统筹,各级地方行政机关仅作为职责承担主体落实审批内容,以充分发挥中央在行政审批改革政策试验中的统筹作用。

第二,自然资源的行政特许不应一味追求更高的市场价格,而应在行政特许中限制高价格条件,实现生态整体价值的统一。具体到公共财产领域,随着改革的深入,既需要引入市场机制,促进自然资源利用效率的最大化,也需要通过特定的机制防止自然资源因经营的市场化、民营化而丧失公共性。^④ 自然资源利用的行政特许能增加政府收入,但其弊端也较为明显。行政机关通过竞争性投标等单纯竞价手段会更好地实现市场利益,但也会影响生态利益。从《行政许可法》第 53 条对自然资源特许利用的程序规制来看,招标、拍卖等市场化方式并不必然是最优路径,其他符合公平竞争原则的许可授予机制尚需探索。招标、拍卖虽能在一定程度上引入市场竞争,为规制机关提供被许可人的资质与竞争力的信息,并有助于降低准入形成的沉淀成本,但其往往偏重经济效率与短期收益,相对忽视自然资源的生态价值与公共属性。尤其需要注意的是,自然资源承载的公共利益不仅仅关涉当代,更延伸至子孙后代,当代人无权仅依自身偏好和价值标准处

① [美]理查德·B.斯图尔特:《美国行政法的重构》,沈岷译,商务印书馆 2002 年版,第 126 页。

② 参见杨曦:《审批视角下的分级代理行使自然资源所有权研究》,《大连理工大学学报》(社会科学版)2019 年第 1 期。

③ 参见卢超:《行政审批改革政策试验机制的法治化图景》,《法学研究》2022 年第 6 期。

④ 参见李忠夏:《“社会主义公共财产”的宪法定位:“合理利用”的规范内涵》,《中国法学》2020 年第 1 期。

置本应属于未来世代的自然资源权益,故在许可程序中必须纳入生态可持续性与代际公平的考量。^①简单通过招标、拍卖等市场化方式出让自然资源特许物权,可能提前处分了未来世代人的合法权益,违背自然资源领域应当遵循的代际公平原则。这一方式还容易使资源利用权演变为一种基于资本优势的排他性权利,影响资源配置的社会公平性,与自然资源的公共属性相冲突。

(三)通过行政审批确定自然资源抽象支配利益时限制公权力的方法

在自然资源利用领域,作为物权客体的自然资源的特定化过程有赖于公权力的适度介入与规范,其中尤为关键的是中央政府的统筹协调。中央政府的统筹协调显著加强了对政策试验信息的集约化处理与控制,从而充分激发了试验机制本身所具备的信息传导与政策扩散效能。中央政府可凭借其对于试验信息的甄别、筛选与中枢化整合,有效调控试验性政策的复制速度与推广范围,进而系统性地推动相关行政审批制度与规制体系的改革进程。行政审批改革中政策试验的集中化趋向,一方面有助于整合试验信息,推动规制框架的系统性演进,另一方面也增加了制度试错的风险与成本,从而对协调机构的评估判断能力和数据治理水平提出了更高的要求。^②现有的自然资源行政审批机制亟须改革,以确定行政特许程序中行政审批的限制内容。

第一,行政特许与行政许可评价机制的有效衔接。《行政许可法》第20条旨在引导相关主体对“已经设定的行政许可进行客观全面的评价,论证其存在的合理性与科学性,以便对于不能适应社会经济发展的行政许可及时加以修正、废止”。^③在自然资源行政特许的实践中,相关法律条文往往既未设定明确的评价方法,也未提供具备可操作性的程序性保障,导致行政许可评价机制的运行实效与立法预期存在显著差距。当前,随着行政审批改革试验逐步走向常态化,如何确保规制变迁过程的科学性与合理性已成为重要问题。这恰恰为行政特许与行政许可评价机制的衔接提供了现实契机:通过完善评价的程序设计与方法适用,不仅有望打破既有规范的“休眠状态”,而且可借此“激活”行政许可评价机制的制度效能,强化规制决策的理性基础。^④

第二,强化司法审查的作用,确保行政机关决策的合法性与透明性。在美国司法实践中,基于公共信托原则,法院普遍确立了一项严格审查标准:除非立法机关在其授权中表明已充分考量自然资源公共信托用途遭受的潜在损害,否则对于行政机关核发的自然资源开发、利用许可,各州法院将进行强度最高的司法审查。其核心法理在于,通过此种审查迫使行政机关以一种公开、透明且具可预期性的方式作出决定,从而使其必须直接回应作为公共信托受益人的公众诉求。^⑤当前,我国的自然资源特许利用存在行政机关决策过程封闭、公众参与不足、经济发展导向时常凌驾于生态保护之上的结构性困境。为促使决策者以可预见方式行事、有效听取公众意见,消除行政机关与立法机关在法律理解与政策目标上的偏差,防止以“发展经济”之名进行破坏性开发,有必要在修订《行政诉讼法》时引入相应的制度安排。具体而言,法律应规定对自然资源特别利用许可适用最为严格的司法审查标准,以此将行政裁量权的行使纳入更具预期性的法治轨道,实

① 参见肖泽晟:《自然资源特别利用许可的规范与控制——来自美国莫诺湖案的几点启示》,《浙江学刊》2006年第4期。

② 参见卢超:《行政审批改革政策试验机制的法治化图景》,《法学研究》2022年第6期。

③ 马怀德主编:《中华人民共和国行政许可法释解》,中国法制出版社2003年版,第89页。

④ 参见卢超:《行政审批改革政策试验机制的法治化图景》,《法学研究》2022年第6期。

⑤ See Joseph L. Sax, The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention, 68 Michigan Law Review, 501-502(1970).

现对公共利益的长效制度性保障。^①

第三,在社会主义公有制基础上,自然资源分配的首要目的是“维护基本的平等,阻止一个公民被另一个公民剥削”,故须限制行政审批中公权力行使的“私权化”,实现公权力保障公共利益的根本宗旨。在自然资源行政特许的制度框架下,将作为实现公民基本权利所需的生活资料的自然资源进行分配时,国家不能因实行社会主义市场经济体制而免除其相应的宪法性给付义务。基于此,具体层面的国家所有权之行使,须依国有财产的功能与用途进行类型化与差异化规范。这关涉公民平等、合理利用国有财产之基本权利能否实现的核心环节,须通过精细化的制度设计予以严格保障。^②以野生动植物资源利用中的狩猎权为例,其权利行使不仅受到行政许可范围的约束,而且须符合《中华人民共和国野生动物保护法》及其实施条例的规定。权利人违反法律规定或超越许可范围的,将面临狩猎证被吊销、权利消灭的后果。然而,现行规范主要从行政管理视角而非民事权利构造视角规制狩猎行为,忽视了其在物权客体界定与内容形成过程中内嵌的公共利益维度,尤其是生态价值与相关区域公众的生存利益,这些利益均属公权力应予保障的范畴,不能仅因行政机关通过特许方式向市场主体配置狩猎权,就认为未获许可的公民之基本生存利益及相关公共利益随之消散。^③总而言之,为防止自然资源管理中公权力行使的私权化倾向,必须在权利设定与运行全程贯彻公共性考量,避免国家所有权异化为脱离公共利益约束的处分性权力。行政特许中的公权力衔接着公共利益与私人利益,在两种利益交织的自然资源利用场合,行政特许对审批公权力与特许赋权进行了有效区分。

四、结 语

自然资源作为物权客体,在私权体系中的特定化需要确立公私法协同作用机制。自然资源因其物理边界模糊、价值抽象等特征而难以直接适用传统物权的客体特定性要求。在《宪法》《民法典》《生态环境法典》对自然资源范围的规定存在差异的背景下,单纯依靠立法列举无法完成自然资源作为物权客体的建构任务,必须依赖公法与私法的协同作用机制。自然资源物权客体特定化的关键在于市场化配置与行政程序的结合。作为自然资源的所有者与管理者,政府通过“审批+行政特许”的方式,将抽象的国家所有权转化为市场主体可支配的私权内容。行政特许作为行政管制的手段,具有赋权功能,使自然资源具备可交易性与排他性设权的可行性。审批程序则通过竞争机制,将公共利益具体化为可支配的财产权益,实现自然资源从“公有公用”向“公有私用”过渡。公权力在自然资源物权客体特定化过程中必须保持界限。行政机关的权力行使不能背离保障公共利益的根本宗旨,否则可能导致资源垄断、生态价值受损等后果。公权力的行使应受到法律的严格约束,防止其异化为行政机关谋取“私益”的工具。因此,有必要通过立法完善、审批机制改革和司法审查,强化行政特许的程序控制与实质监督,确保自然资源在市场化利用过程中不偏离生态保护与代际正义的价值目标。作为物权客体的自然资源的特定化,是一

^① 参见肖泽晟:《自然资源特别利用许可的规范与控制——来自美国莫诺湖案的几点启示》,《浙江学刊》2006年第4期。

^② 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

^③ 参见戴孟勇:《狩猎权的法律构造——从准物权的视角出发》,《清华法学》2010年第6期。

个公私法协同、权力与权利互动的复杂过程。

需要进一步指出的是,本文研究自然资源物权客体特定化的公私法协同机制,不仅在制度构造层面具有重要意义,更对传统私权的理论体系提出了深层挑战。当物权客体特定化不再依赖物理边界,而须借助行政特许与审批程序在规范层面予以界定时,物权客体的特定性便从一种自然属性转化为一种制度属性,从一种先于权利存在的客观事实转化为一种与权利生成同步的法律构造。这一转变意味着《民法典》体系下物权法的调整对象不再仅限于已经特定的物,而扩展至有待通过法律程序加以特定化的资源利益,物权制度由此获得了更为开放的规范结构。在此意义上,自然资源物权客体特定化机制的建构,不仅是生态文明时代自然资源利用制度创新的技术支点,也在当代中国哲学社会科学自主知识体系构建中,为民法理论回应“公共财产私法利用”这一宏大命题提供了关键入口。

A Study on the Mechanism of Public-Power Intervention in the Specification of Natural Resources as Objects of Real Rights

Li Guoqiang

Abstract: When natural resources enter the system of private rights as object of real rights, their specification becomes central to institutional design of utilization of natural resources. Unlike traditional objects of real rights, which are defined largely by physical specificity, natural resources cannot be readily brought within that standard. Their specification at an abstract level therefore depends on both technological means and legal mechanisms. The Civil Code of the PRC approaches natural resources by analogy with land, but this model alone cannot complete the specification of natural resources as objects of rights. Such specification must instead be achieved through coordination between public law and private law. Under the normative logic of Book III of the Ecological Environment Code of the PRC and relevant special laws, the government, as the allocator of natural resources, defines the scope of control over natural resources through an “approval plus administrative concession” mechanism, thereby making abstract natural resources tradable. Administrative concession is not only a regulatory instrument, but also performs an empowering function by transforming state-owned natural resources into objects of private rights that market actors may control. Through competitive mechanisms, the approval procedure public-interest requirements into the formation of concrete property interests capable of exclusive control. Public power must, however, remain properly bounded in this process. When exercising ownership on behalf of the state, administrative authorities must be constrained by public interests so as to prevent approval power from being abused in ways that create resource monopolies or impair ecological value.

Key Words: natural resources, object of real rights, public power, administrative concession, approval procedure

责任编辑 何 艳

• 185 •