

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.06.014

全民所有自然资源资产所有权 委托代理制度主体论

屈茂辉¹, 陈希²

(1.湖南大学 法学院,湖南 长沙 410082;2.中国人民大学 法学院,北京 100872)

摘要:全民所有自然资源资产所有权委托代理主体理论包括:国务院授权自然资源部行权的内在机理;自然资源部横向委托的现实价值及路径;省、市(地)两级人民政府作为受托主体的制度优势及其实现等内容。在后续深化改革进程中,须继续强化自然资源国家所有权理论和自然资源行政管理经验在委托代理改革中的基石性地位。坚持把明确委托代理主体法律地位、权利来源、行权方式等内容作为改革主线任务,力求为委托代理主体理论的科学性建构提供有效的理论支撑。

关键词:自然资源资产;所有权;委托代理;行权主体;理论建构

中图分类号:D922.6

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2024)06-0111-09

一 问题的提出

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革,是我国国家所有权在自然资源资产领域的重大制度创新,也是我国自然资源管理领域治理能力和治理体系现代化的重要体现。对自然资源所有权的行使,我国《宪法》和《民法典》及《土地管理法》、《矿产资源法》、《水法》、《森林法》等自然资源单行法均作出了明确规定,全民所有的自然资源即为国家所有、国务院代表国家行使所有权^①。尽管国家所有权因其利益归属于全体国民从而具有公权利的性质,但在我国现行法律制度体系下,它仍然为《民法典》确认的一种民事权利,其基本属性应为国家私权^②。国务院即中央人民政府,作为我国最高行政机关,能满足《民法典》第97、98条对机关法人的一切规定:即具备独立的预算经费,可以从事为履行职能所需要的民事活动。因此,国务

院的机关法人地位确定无虞,由国务院代表国家行使自然资源所有权并无理论障碍。然而,具体到国家自然资源资产所有权委托代理这一现实机制中,直接行使自然资源国家所有权的主体似乎又发生了变化,并不是国务院。2022年由中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》(以下简称《试点方案》)明确指出,国务院代表国家行使全民所有自然资源所有权,授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责,部分职责由自然资源部直接履行,部分职责由自然资源部委托省级、市(地)级政府代理履行,法律另有规定的依照其规定。这说明,在自然资源资产所有权委托代理机制中,包含了四项权利主体的行权链条:一是国家与国务院之间的法定设权关系;二是国务院与自然资源部之间的行政授权关系;三是自然资源部与地方人民政府之间的委托代理关系;四是地方人民政府与地方自然资

收稿日期:2024-06-15

基金项目:湖南省自然资源厅重大科技研究项目(ZFCG2022068004)

作者简介:屈茂辉(1962—),男,湖南新宁人,博士,教授,博士生导师,主要从事民法原理、自然资源法、国有财产法等方面的研究。

①参见《民法典》第246条第1款。为行文方便,本文交替使用全民所有和国家所有两种表述。

②关于自然资源国家所有权的性质,法学界存在特殊私权论、公共所有权论、双阶构造说、三层结构说、公私二重性说、规制说、公权说以及非权利说。参见巩固:《自然资源国家所有权“非公权说”检视》,《中国法律评论》2017年第4期。

源管理部门之间的行政授权关系。而在上述四项内容中,除第一项内容属于法定授权外,其余三项内容在现行法律规范中均无法找到明确的法律依据。换言之,后三项内容正是全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革中,行权主体突破传统自然资源国家所有权行权方式的创新所在。而对全民所有自然资源所有权的行使主体,法学界目前尚无系统深入的理论阐释。基于此,本文以现行法律规范对自然资源国家所有权的规制与《试点方案》为依据,重点对下列问题进行研讨,以达成构建全民所有自然资源资产所有权委托代理主体体系的目标:一是国务院授权自然资源部行权的内在机理;二是自然资源部横向委托的现实价值及实现路径;三是省、市(地)人民政府作为受托主体的制度优势。

二 国务院授权自然资源部行权的内在机理

根据我国《国务院组织法》第2条第1款之规定,国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。可见,国务院是一个机关、组织,但却由多个独立的高级公务员组成。同时,依《宪法》第89条第(三)项、《国务院组织法》第9—11条的规定,国务院设置办公厅、国务院组成部门、国务院直属特设机构、国务院直属机构、国务院办事机构等组织机构^①。因此,国务院代表国家行使所有权,可以有二种方式:一是国务院以自己名义直接行使,二是交由国务院下设机构具体行使。也许正是因为国务院组成部门具有依法分别履行国务院基本的行政管理职能^②,2018年3月第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定,批准成立中华人民共和国自然资源部,履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责。《试点方案》进一步明确:国务院授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责。要厘清国务院对自然资源部授权行为的内在机理,需着重把握以下三个问题:一是厘清国务院与自然资源部的关系;

二是明晰自然资源部的机关法人地位;三是明确国务院授权行为的法律属性。

(一) 国务院与自然资源部的关系

对现行《国务院组织法》中关于国务院组成的内容进行文义解释,可以发现,立法机关在处理国务院构成的法律表达时,对国务院人员组成和机构组成进行了分别规定。具体而言,国务院组成人员包括总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、办公厅主任以及审计长;而国务院组成机构包括国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构。因此,关于国务院与自然资源部的相互关系,有两个基本点是毫无疑问的:第一,国务院的基本法律属性是一个组织,这个组织是法定的,而不是对《国务院组织法》第2条作纯粹的字面理解^③,误认为国务院仅由总理、副总理、各部部长等多位国家工作人员组成,其实质是,作为独立行政主体和机关法人的国务院,需要由上述国家机关工作人员正常履职来维持日常工作。第二,国务院与其组成机构之间相对独立,两者均为独立的行政主体和机关法人。

根据《宪法》和《民法典》等法律的规定,国务院是代表国家行使全民所有自然资源资产所有权的唯一法定主体。然而,作为唯一合法行权主体的国务院,由于其职权定位及人员构成的特殊性,要直接对全国范围内的全民所有自然资源资产所有权事务,行使权利并承担责任几乎不可能。此时,作为国务院组成部门并承担国务院自然资源行政管理事务的自然资源部,自然成为代替国务院行使全民所有自然资源资产所有权的唯一选择。不过,根据2018年中共中央办公厅与国务院办公厅联合印发的《自然资源部三定方案》的规定,在处理国家自然资源行政管理事项时,自然资源部并不需要国务院的另外授权就可直接履职。如此看来,全民所有自然资源资产所有权的行使似乎又属于国家自然资源领域的行政管理事项。

其实,就基本性质而言,《自然资源部三定方案》充其量只是政策规范,其中体现了国务院要

①参见《宪法》第89条、《国务院组织法》第9—11条。

②参见《国务院行政机构设置和编制管理条例》第6条。

③参见《国务院组织法》第2条。

将全民所有自然资源资产所有权交由自然资源部具体行使的政策安排。因此,基于国务院和自然资源部相互关系的前述两个基本点,在《宪法》确认国务院为代表国家行使全民所有自然资源资产的唯一主体的前提下,《试点方案》明确自然资源部要成为行使全民所有自然资源资产的合法主体,需要经由国务院另行授权这一原由就十分清楚了。

(二) 自然资源部的机关法人地位

我国《民法典》没有确认国家、地方甚至市镇的法人地位,但却规定了机关法人制度,而且对机关法人的范围没有限定。国务院即中央人民政府,依《民法典》第 97 条之规定,其依法有权代表国家行使所有权,应当属于机关法人。而自然资源部属于国务院组成部门,依《宪法》第 90 条和《国务院组织法》第 9 条、第 10 条之规定,是为独立的行政机关,但其作为民事主体之一的机关法人地位,则仍值得进一步研讨。

从《民法典》第 97 条的前半句规定看,只要是机关且具有独立经费,那么从其成立之日起,该机关就具有机关法人资格。所谓独立经费,即具有独立的预算经费。在《预算法》的统一规范下,政府全口径预算原则已经成为我国政府财政预算中的一项基本原则,政府的全部收入和支出都应当纳入预算。《预算法》第 3 条第 6 条第 2 款规定:“国家实行一级政府一级预算,设立中央,省、自治区、直辖市,设区的市、自治州,县、自治县、不设区的市、市辖区,乡、民族乡、镇五级预算。”第 6 条第 2 款规定:“中央一般公共预算包括中央各部门(含直属单位,下同)的预算和中央对地方的税收返还、转移支付预算。”因此,作为国务院组成部门的自然资源部完全满足拥有独立经费的条件,被纳入了中央预算范畴,具备了成为机关法人的基本条件。可见,自然资源部同时拥有两个身份:一是行政机关,二是作为民事主体之一的机关法人。依《民法典》第 97 条的后半句,自然资源部作为机关法人“可以从事为履行职能所需要的民事活动”,那么其“履行职能所需要”的“民事活

动”就必须予以明确。

现今的自然资源部是 2018 年 3 月第十三届全国人民代表大会第一次会议批准成立的,2018 年 4 月 10 日在北京正式挂牌。中共中央办公厅、国务院办公厅在《自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定》中指出,根据党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》、《深化党和国家机构改革方案》和第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》,明确规定了自然资源部的 20 项职能配置,即为自然资源部的职能范围。认真剖析这 20 项职能,我们可以发现,“履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责”“负责自然资源资产有偿使用工作”“依法收缴相关资产收益”“负责自然资源的合理开发利用”“负责统筹国土空间生态修复”等方面,都可能需要自然资源部作为民事主体开展民事活动,其中最主要的还在于行使全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责。值得一提的是,自然资源部中具体行使所有者权能的自然资源确权登记局、自然资源所有者权益司、自然资源开发利用司,只是自然资源部的内设机构。故上述司局级机关既没有行政主体资格,也没有民事主体资格,不能成为自然资源国家所有权的行使主体。

(三) 国务院授权行为的法律属性

国务院代表国家行使全民所有自然资源所有权来自于法律授权,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定》,不具有行政法规的形式要件,只能属于规范性文件^①,本质上属于国务院设置机构的行为^②。若以此解,那么国务院授权自然资源部履行全民所有自然资源资产所有权,该授权行为之实质为一种行政授权行为,而非民事委托授权。进一步而言,在全民所有自然资源资产所有者权利的授权中,国务院将自己依法享有的、代表国家行使全民所有自然资源所有权的职权,授予给了其组成部门自然资源部。性质上属于行

^①关于中央国家机关设置的“三定方案”的法律性质及其效力的分歧,参见李德旺:《“三定”规定的性质与效力》,《法治现代化研究》2022 年第 6 期。

^②诚然,国务院的这个行为同时也是在党中央的领导下进行的。中央编委为党中央决策议事协调机构,统筹负责党和国家机构职能编制工作;作为中央编委办事机构的中央编办则归口中央组织部管理,承担中央编委的日常工作。

政职权的授予或者狭义上的行政授权^①。

至于行政授权的内容,《试点方案》针对国务院向自然资源部的授权行为,仅使用了一句原则性宣示,并未对国务院向自然资源部授权的内容进行规定。如此,就会出现以下两个问题:一是从《试点方案》对中央以及省、市(地)各级的自然资源清单的规定中可以发现,《试点方案》的表述是“由中央直接行使所有者职责的自然资源类型”,此处的“中央”是指国务院还是自然资源部,意旨不明,容易产生分歧。二是国务院对自然资源部的授权到底是将全部的自然资源所有者权利交给了自然资源部,还是只将一部分自然资源所有者权利交给了自然资源部?不甚明了。依笔者之见,此处的“中央”应该是指国务院。虽然国务院将代表国家行使自然资源所有者权益的职权授予了自然资源部,但并不代表国务院就丧失了对自然资源行使所有权的权利,自然资源部之所以需要接受来自国务院的授权,其一是因为它是国务院组成部门,需要完成国务院在自然资源领域的相关行政管理事宜,其二是由于国务院是由总理、副总理、国务委员等数十位高级公务员组成,无法直接履行全国在单个领域的所有管理事项。因而需要通过行政授权的方式,由自然资源部代为履行全民所有自然资源所有者职责。

至于国务院的授权行为是否意味着将自身所有的自然资源所有者权限,转移给了自然资源部这一问题,笔者认为答案应是否定的。理由有三:第一,从现阶段的国务院机构设置以及各部门的职权、职能来看,除自然资源部以外,还有包括水利部、农业农村部、国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)等机构,直接或间接享有一定程度的自然资源资产所有者职权。若将国务院的所有自然资源资产所有者权限,都授予自然资源部必将出现机构职能的混乱,此举不可行。第二,出于对部分自然资源资产珍稀性和国家安全性的考虑,国务院必须保留对这部分自然资源资产的绝对控制权,也不可能将其授权给自然资源部。第三,如遇某些自然资源资产所有者权益事务,需协调国务院各组成部门的职能,仍依赖于国务院统筹安排。

三 自然资源部横向委托的现实价值及路径

(一) 自然资源部横向委托的现实价值

1. 其他部门行权客观存在,自然资源部难以独当大任

根据中央对委托代理改革的基本要求,由国务院直接行使所有权的自然资源种类的确定,需要根据自然资源在国家战略需求、经济社会发展、生态环境保护等方面的重要程度确认评价标准。因此,由中央直接行使所有权的自然资源资产包括军事、国防、外交占用的自然资源、石油天然气、贵重稀有矿产资源、重点国有林区、大江大湖和跨境河流、部分国家公园等类型。同时,行使上述自然资源资产所有权的内容可确认为:划定其空间范围、权利义务,加强对上述重要自然资源资产的管理和保护等。简言之,由中央直接行使所有权的自然资源大致包含三类:一是涉及国家生态安全和国际交往的自然资源;二是涉及民生的自然资源;三是涉及国防安全的自然资源。显然,上述三者无论是从数量、品类还是管理方式上来说,都是很难由自然资源部这一唯一部门履行所有者职责的。加之长期以来,由中央直接行使所有权的自然资源分属于多个不同部门进行管理,使得这些部门的职能就包含了对上述自然资源资产国家所有权的行使。以水资源为例,水资源属于国家所有。水资源所有权行使主要包括取水许可、水域滩涂养殖使用、水资源有偿使用、水利水电开发等,以此实现资产收益权。当前,国家规定按照不同范围的江河以及相关取水量,分由相关流域委员会、地方水主管部门负责审批、收取取水费。倘若将取水许可、水域滩涂养殖使用、水资源有偿使用、水利水电开发等水资源所有权行使内容全部交由自然资源部,则极易出现两个方面的问题:一是因管理方法中存在专业壁垒,造成管理效率低下。二是需要对原有各管理主体如流域管理委员会的职权、职能等进行重新设置,必然增加机构设置的成本,还极易导致各部门间的权力失衡。因而,若要以传统的自然资源管理体制和机构为蓝本,来对委托代理制度展开谋篇布局,就必须赋予自然资源部——这一国务院授权的唯一行权主体,以横向委托其他同级部门行使自然资源资产

^①何翠凤:《关于行政授权的几个问题》,《理论学刊》2004年第12期。

所有者职责的权力,以避免由长期多部门共管转换为单一部门管理后,出现的专业壁垒和部门博弈。

2.多部门协同共管的自然资源管理体制,为自然资源部横向委托提供了范例

新中国成立以来,我国对自然资源的管理始终坚持以行政手段为主的管理体制。从中央到地方对自然资源的治理也长期坚持多部门协同共管。从传统模式治理下取得的成果来看,由多部门协同管理自然资源,是符合我国国情,具有强大生命力和可持续性的一项制度。但是,其缺陷也同样明显。即过分强调行政权力对自然资源开发、利用行为的监管,忽视了国家对自然资源所有权的行使和对自然资源经济利益的发掘。加之,在自然资源资产产权改革之前,各级政府及其职能部门对“自然资源资产”几无认识,也使得自然资源的财产性价值基本被自然资源的生态性价值所覆盖。相对的,自然资源的“资产性”“产权化”等概念就很自然地被弱化。由此,笔者认为自然资源资产产权体系改革,在强化自然资源资产性和财产性的同时,并非从根本上否认原有自然资源管理体制,而是以该体制为蓝本,另行创设对自然资源资产的管理体制,来满足经济社会发展的需要。其基本逻辑应是在原有的自然资源管理体系之上,新增针对自然资源的资产管理体系,明确国家对自然资源所拥有的管理者与所有者双重身份。

虽然在理论上自然资源是自然资源资产的上位概念,但针对两者的管理手段却在法律性质上有着本质区别。全民所有自然资源资产所有权的行使行为,属于典型的民事法律行为。而自然资源管理则是一种纯粹的行政行为。从社会治理的角度来说,无论是自然资源管理还是自然资源资产管理,在经济社会发展中均有着举足轻重的地位,这一点从自然资源部的基本职能中也可看出。2018年后,国土资源部改换为自然资源部,自然资源部在名义上虽然拥有对全国范围内所有自然资源进行管理的权力,但水利部、农业农村部等部委仍旧保留了部分自然资源管理职权。同时,国家林业局虽已划归自然资源部,但对外仍保留国家林业草原局的名称,依旧行使对全国林草资源的管理职能。可见,即便是自然资源部成立后,在中央层面对自然资源治理拥有权限的主体并非仅

有自然资源部。此次委托代理制度改革,自然资源部被明确为代表国务院行使权利的唯一主体,其实质是在“统一所有,分级代表”的自然资源管理体制下,新增“统一所有,分级代理”的自然资源资产所有权行使制度,以打破长期以来过分放大自然资源生态、环境价值而忽视其社会经济价值的传统观念。这也意味着今后的自然资源治理工作必然是自然资源管理与自然资源资产管理齐头并进。

事实上,根据中央《三定方案》的规定,自然资源部的职能也确实涵盖了上述两方面的内容:其一是要履行对自然资源的行政监管职能;其二是要履行全民所有自然资源资产所有者权益的管理工作。这表明,我国自然资源管理领域“监管者”与“所有者”长期混同的局面即将发生改变。此后,代表“监管者”的各级人民政府,主要履行自然资源行政管理职责,其工作重心在维护生态环境平衡,保护国家资源安全上;而代表“所有者”的国务院,则授权自然资源部并由自然资源部委托省、市(地)两级政府履行自然资源资产所有者职责,其工作重点是维护国家作为自然资源资产所有者的权益。

自然资源管理与自然资源资产管理虽在工作重心上各有侧重,但两者指向的客体均为自然资源,且都以实现自然资源的社会利用、保护等举措为目的,所以它们具有共通性。此外,自然资源的资产性与经济价值又恰是蕴于自然资源的生态性与公益性之中。可以说,自然资源管理与自然资源资产管理的关系就如同“鸟之两翼,车之两轮”,正是因为这种互为表里的关系,为自然资源资产所有权委托代理制度中自然资源部的横向委托创造了可能,因为资源管理主体与资产管理主体在工作目标与工作方式上存在共通性与依赖性。

同时,自然资源部在将自然资源资产所有者权益的相关事宜委托给省、市(地)人民政府后,承担各地委托代理具体工作的主体,必然也是各政府职能部门,那么作为各地厅(局)上级指导机构的国家各部委,必然会参与到委托代理工作中。因此,无论是从委托代理工作的横向机制还是纵向机制看,于中央层面明确自然资源部横向委托的权限也相当重要,可以说是加强委托代理行权链条科学性和高效性的内在要求。

(二) 自然资源部横向委托的基本路径

关于对自然资源部横向委托具体形式匹配问题的讨论,首先要明确的是,在《试点方案》中仅规定了国务院向自然资源部这一唯一主体授权这一原则。也就是说除国务院外,需要对全民所有自然资源资产所有者权益事务,承担法律责任的主体只有自然资源部。故而在选择横向委托形式的时候,我们就必须考虑受托主体不应承担法律后果这一关键要素。

依法理,自然资源部的横向委托方式,无外乎行政委托和民事委托两类。其中行政委托又可下分为事务性委托和职权性委托。在民事委托代理关系中,代理人和被代理人各有利益。通常情况下,代理人与被代理人之间没有共同利益,代理行为指向的只有被代理人利益,所以由此引发的法律责任也应归属于被代理人。职权委托与民事代理以及基于民事代理原理的事务委托间的差异性,导致了行政职权从委托机关向受委托机关的转移。基于委托机关和受委托机关都是行政机关,且都是公共利益的代表者,职权转移并不存在利益冲突。既然行政职权已经转移到受委托机关,则根据权责利相一致的原则,法律效果也应该归属于受委托机关。

而行政机关间事务委托的法律效果则不同,其法律后果应归属于委托行政机关。理由有三:第一,坚持权责利相一致原则。权利意味着法律主体的自由和利益,既意味着他人对自己的义务,也意味着自己对他人的义务。人格化的行政机关权利即权力、职责、义务的统一体,都指向作为或不作为。义务主体违反了所负的义务就成了责任主体,因而法律责任的主体和法律义务的主体具有同一性。行政机关间的事务委托不发生行政职权的转移,因而法律效果必须归属于委托行政机关。第二,避免受委托行政机关的权力滥用。公权力主体及其代理者代表着公共利益,但毋庸讳言,它们也发展出了自身利益。行政机关间的事务委托关系是短期的,甚至是一次性的,如果把法律效果归属于委托行政机关,基于委托行政机关需要取得公众的长期信任,而对受委托行政机关展开监督,就能尽量避免受委托行政机关的自利性和现时化。第三,可以防止委托行政机关规避责任。

综上所述,在笔者看来,自然资源部可以将全

民所有自然资源资产所有者权益进行横向委托。但是在委托形式的选择上,应根据所委托事项的具体性质,限于民事委托和行政事务性委托两类形式。

四 省、市(地)两级人民政府作为受托主体的制度优势及其实现

长期以来,我国在自然资源管理领域一直坚持“国家所有,分级代表”的管理体制,即由中央、省、市(地)、县(区)四级人民政府,代表国家履行自然资源管理职能。在此体制下,并未强调对所有者的职能和管理者职能进行严格区分,这也造成在我国自然资源治理中,所有者职能长期被管理者职能所覆盖。有鉴于此,委托代理制度改革的目的之一就是实现自然资源的所有者职能从管理者职能中的剥离。根据《试点方案》要求,县级人民政府并不在全民所有自然资源资产所有权受托主体之列。对这一规定,理论界与实务界看法各异,大部分观点认为,此种于制度层面的“削权”是否表示县级人民政府此后再无权行使本行政区域内自然资源资产所有权的相关职能呢?对此,《指导意见》中明确表示“探索建立委托省级和市(地)级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度,法律授权省级、市(地)级或县级政府代理行使所有权的特定自然资源除外”。可见,县级人民政府对本地区自然资源的管理权限将被限定在法律限定内的内容,中央不会直接委托县级政府来代理履行全民所有自然资源资产所有者权益。那么,委托代理制度的行权主体就已精简为中央、省、市(地)三级委托代理。与“统一所有,分级代表”制度相比,委托代理制度同样以“自然资源国家所有”为基本原则,只不过委托代理制度弱化了各级政府对自然资源资产管理的行政色彩,强化了国务院、省、市(地)三级政府代表国家履行所有者行使所有权的民事性。整体来说,委托代理制度是对“统一所有,分级代表”体制的革新,它在吸纳对方治理经验的基础上展现了自己的时代特征和制度优势。

(一) 优势一:可控制受托主体层级减少信息不对称风险

自然资源资产国家所有权委托代理关系的多层次性会加剧利益目标冲突,相关政策也对此采取了控制层级的做法。根据2019年《关于统筹推进

进自然资源资产产权制度改革的指导意见》的规定,县级政府原则上不承担全民所有自然资源资产所有权职责,特殊情况下需由法律授权后行使;2022年的《试点方案》也明确规定省级、市(地)级政府可受自然资源部委托代理履行部分职责。全民所有自然资源资产委托代理制度对行权主体的严格控制,事实上直接对规范各权利主体的行为,减少由于信息不对称所带来的风险有着很强的积极意义。换言之,如果仍然坚持传统模式,划定中央、省、市(地)、县四级行权主体的话,最明显的问题就是加剧选择性执行及政策目标偏离等次生问题。因此,在权利主体间信息不对称的情况下,作为一级权利主体的县级政府可能会利用上级政府对县域情况无法实时把握的信息劣势,为自己谋取更大的利益空间和更宽松的责任标准。同时,县级政府也会出于利益追逐的目的而甘冒违纪违法的风险,譬如不尽责地执行上级政府的委托要求、逃避和推卸代理责任等。除上述主观因素外,考虑到县级政府及其职能部门人员配置不足及专业技术力量薄弱等问题,未将县级政府纳入权利行使主体范畴或许也在情理之中。总而言之,行权主体的层级设置越多,越容易降低信息的真实性以及完整性。而下级政府反馈信息的真实性和完整性又直接影响着上级政府对情况把握的准确性,最终会影响中央政策制定和调整的科学性。

(二)优势二:可实现“央地共治”的委托代理关系

全民利益最大化目标下的委托代理制度,蕴含着央地关系的转变,要求中央与地方必须协同治理自然资源资产,灵活协商的权责分配机制可以保障自然资源资产国家所有权委托代理制度的良好运行^①。

1.从单向度命令走向协商共治

委托代理制度的行权模式与传统的自然资源国家所有权行使模式是有本质区别的,后者仅以单向度行政隶属关系作为行权的唯一依据,而前者则意图构建以全民利益为核心的协商共治关系。传统模式下,中央依靠科层制度的机构网络和政治权威,对自然资源领域的行政管理事宜进

行单向性、政令性的调整。这也导致在决策过程中,中央无法准确地综合各地实际情况,因地制宜进行统筹考虑,极易引发决策脱离实际、难以执行的情况出现。而委托代理制度通过制定权力清单和签订委托协议,将各级主体的权力最大限度地做出了明确规定。同时又通过委托协议为实际情况的变化保留了一定的磋商、应变空间,真正意义上保障了全民利益目标与代理人利益目标的共容。

协商型委托代理关系是在时下行政变革浪潮中产生的新型行政关系,是提升自然资源资产治理能力的重要手段。伴随市场经济体制不断完善和公共管理改革,善治已经成为政府在社会治理中的根本目标。在善治的前提下,参与各方应保持一种和谐、互信的良好关系,最终促成多维度的权力行使方式。

2.灵活的权利义务分配机制

我国地域辽阔,自然资源呈现不规则分布,加之自然资源门类众多,造成了各地区自然资源天然禀赋的较大差异。对此,应在委托代理制度中引入灵活的权责划分机制,即在央地事权、财权法定化方面仍保持法定化外,允许各地结合本地区实际情况,就一些法律、政策容许变通的事项,展开因地制宜的制度调整,并将委托方与代理方协商共识的结果作为划分权责的依据。至于具体的权责划分依据,可以考虑制定权利行使清单和责任承担清单,配合前文提到的磋商程序,合理划定政府权责利关系。

(三)优势三:可因地制宜签订委托代理协议明晰权责

自然资源资产国家所有权委托代理协议,是委托代理制度契约化构想的具体表现形式。因而,我们要充分利用委托代理协议的优势,以本地区自然资源特点和市场环境因地制宜厘定协议内容。在此,我们仅就协议中可能涉及的一般性条款展开研讨。

1.明确协议签订主体、层级和全民利益目标

根据《试点方案》的相关规定,自然资源部直接履行部分职责,同时有权将部分职责委托省级、市(地)级人民政府代理履行。同时,为了避免代

^①张一帆,宦吉娥:《自然资源资产国家所有权委托代理制度建构——基于全民利益视角的契约化构想》,《中国国土资源经济》2022年第5期。

理链条过长,造成各级政府之间信息的不对称从而影响代理效果,《试点方案》未将县级人民政府纳入行权主体的范畴。对此,笔者认为仅仅防止代理链条过长还不够,还需要在改革的初期对省、市人民政府的代理协议进行一定程度的权利限缩,委托的权限不能一次性过多,应在改革的过程中,不断摸索不断调整。

委托代理制度改革的目的,本就是为了解决实现全民利益在自然资源资产领域的最大化。而这个最大化并不仅仅是自然资源生态利益的最大化,也囊括了自然资源经济利益的最大化。有鉴于此,必须将实现经济利益最大化和生态环境保护共同作为委托代理的两条任务主线。一般认为,生态保护永远是时代发展不变的主旋律,也是代理人更优序列的任务要求。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》指出,良好生态环境是最普惠的民生福祉。那么,为了保障这一最普惠的民生福祉能够永续发展,就要求代理人必须以增强人民获得感为导向,坚持在生态保护的基础上进行自然资源资产开发,确保委托代理制度始终在满足人民需求、实现全民利益的轨道上运行。

2. 协议中权责利相适应与激励问责条款的设置

全民所有自然资源资产所有权委托代理关系的健康运行,离不开对各方主体权利义务关系的合理确定。一般来说,全民所有自然资源资产所有权委托代理中的权利义务关系,主要是指自然资源资产所有权权能的行使与管理义务的履行。根据改革精神,自然资源资产国家所有权委托代理协议是对委托人与代理人协商共识的结果。以此为前提,委托方与受托方之间应把实现自然资源资产所有权行使中的权责对等作为改革目标,准确把握双方行使权利、承担责任的边界。具体来说,就是中央以及各省、市(地)人民政府必须严格按照既有的资源清单,明确中央直接行使所有权的自然资源资产范畴,以及委托地方代理行使所有权的自然资源资产门类,并以此为基础,协商确定地方享有的所有权权能和应承担的事权责任,在协议中予以明确。

激励机制也是委托代理制度中的一项重要内容。实际上,为贯彻落实国家一系列生态文明建设的号召,我国自然资源领域的激励问责保障机

制,业已全面施行较长时间。具体到委托代理制度中,如何利用这些体系化的激励制度,更好地服务委托代理工作,本文认为将相关激励机制引入委托代理协议中应是最直接的方式。但不同地区的自然资源资产利用状况千差万别,在计算绩效时必须形成差异化的绩效评价考核标准,力争建构职责清晰、内容规范、奖惩合理的全民所有自然资源资产所有权委托代理绩效考核机制。

结语

全民所有自然资源资产所有权委托代理的主体构造理论,是全民所有自然资源资产所有权委托代理的基石性理论。它解决了全民所有自然资源资产所有权委托代理机制制度构造中的两大核心问题:一是明确了权利行使的各个主体。二是确认了各权利行使主体的权利行使方式。以此为基础,就可构建完整的全民所有自然资源资产所有权委托代理行权链条。但现阶段,囿于改革实践反映的问题,及指导文件中一些关键要素的缺失,滞碍了试点工作的进程。自然资源部在接受国务院授权后,除纵向委托省、市人民政府代理履行自然资源资产所有者职责外,是否有必要再横向委托同级部、委代理履行一些中央层面的所有者职责?显然,若由自然资源部一体承担原由多部门共管的自然资源资产所有权,既存在专业壁垒也存在部门博弈,难以调和。因此,要真正实现委托代理机制预期的功能和价值,完备其主体理论是关键,而首当其冲的就是建构中央行权层面自然资源部的横向委托理论。至于县级政府是否应该被纳入权利行使主体的范畴中的问题,笔者认为依据现阶段所积累的实践经验还不足以完全肯定或否定。虽然当前从理论上来说,将县级政府纳入行权主体的意义不大,但毕竟我国国土辽阔,资源分布不均,若将最低一级受托行权主体设定为市(地)级政府,在实践中是否会造成一些地市(地)级政府“不堪重负”,尤其是我国西北地区一些地广人稀但资源分布较为集中的地方,必然导致业务量繁重,这些都是我们在改革过程中必须考量到的问题。当然,改革实质上是一个理论指导实践,实践修正理论的循环过程。所以在后续的改革进程中应重点关注前期改革工作中遇到的理论难题,更加注重理论与实践的结合。

另外,改革作为法治的“试金石”,一切改革

成果均应在立法中被稳固。全民所有自然资源资产所有权委托代理制度作为我国自然资源资产产权制度改革的开局之举,其中对自然资源资产所有权主体、客体、权利行使方式的规定均属于我国自然资源资产产权制度的基础性内容,尤其是关于自然资源资产所有权行使主体的问题,它牵涉到我国多级行政主体公、私法地位的转换,以及社会共有财产权利的行使。因此,本文认为应将业已取得的改革试点成果在国家制度层面加以固定。特别是自然资源资产所有权行使主体的相关内容,以此实现对全国自然资源资产产权制度改革的指引与保障效用。从当前国家立法工作的现实情况与需求来看,能够与全民所有自然资源资产所有权委托代理主体理论相匹配并将其吸纳的法律规范包括《生态环境法典》和《国有资产法》。

当前,我国的《生态环境法典》正处在草案编纂的酝酿阶段,从该法的立法初衷和已有的研讨成果看来,自然资源属于《生态环境法典》规制的一类重要客体。而由自然资源衍生出的自然资源资产,实际占据了人类正在利用的自然资源的绝大部分。这也意味着,大多数自然资源法律关系所调整的客体,实际为资产性自然资源即自然资

源资产。据此,自然资源资产的权利行使主体,作为自然资源法律关系中完成法律行为并实现法律效果的核心要素,自然应被纳入《生态环境法典》的总则编中加以规范。至于《国有资产法》对全民所有自然资源资产所有权委托代理主体理论的吸纳,则来源于我国逐渐形成的多层次授权及委托关系的国有资产治理体系。运用多层次授权和委托关系搭建起的国有资产治理体系,在突出自然资源资产社会共有财产基本属性的同时,一方面可以法律规范的形式强调借助法律授权和行政授权方式,突显国家所有权“公权”权能授权管理体系的重要性。另一方面则可通过委托代理方式确立国家所有权“私权”性质之下,委托经营管理体系的正当性以及法治性^①。

最后,还必须充分结合委托代理试点工作中积累的实践经验,将实践与学理紧密结合。必须以《宪法》《民法典》等法律规范为指引,充分总结并运用全民所有自然资源资产所有权委托代理的改革成果,体系性地完善自然资源法律、行政法规、部委规章和地方性法规及地方政府规章,建立与之相适应的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制。

Subject of Principal-agent System of Ownership of Natural Resource Assets Owned by The Whole People

QU Maohui¹ & CHEN Xi²

(1. School of Law, Hunan University, Changsha 410082, China; 2. School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The theory of national ownership of natural resources assets entrusted to agency includes the intrinsic mechanism of the State Council authorizing the Ministry of Natural Resources to exercise ownership rights, the practical value and path of horizontal entrustment by the Ministry of Natural Resources, the institutional advantages and realization of provincial and municipal (prefectural) governments as entrusted agents, and the need to continue strengthening the cornerstone role of national ownership of natural resources and administrative experience in the entrustment agency reform. We must continue to emphasize that the main task of the reform is to clarify the legal status, sources of rights, and methods of exercising rights of the entrusted agency, in order to provide effective theoretical support for the scientific construction of the entrusted agency theory.

Key words: natural resource assets; ownership; agency; principal of exercising rights; theoretical constructs
(责任校对 朱正余)

^①谭静,李尚,范亚辰:《〈国有资产法〉立法的理论与实践问题研究》,《财政研究》2023年第9期。