

全民所有自然资源资产所有权 委托代理机制初探

王秀卫, 李静玉

[摘要]全民所有自然资源资产所有权委托代理机制立足于我国的基本国情,以保障真正落实自然资源所有者权益为核心。其吸取了民事委托代理制度的精华,但不同于行政授权、行政委托,是中国特色社会主义公有制经济的特有产物。现有自然资源权属和管理制度仍存在一定的不清晰、不完善、不规范的问题,构建和完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制应优化权责利体系,规范权力移转和行使的法律依据,增加约束与激励机制,注重自然资源资产科学、系统监管,匹配中央与地方政府财权事权。

[关键词]全民所有;自然资源资产;所有权;委托代理;生态文明

[基金项目]教育部人文社会科学研究项目“我国南海岛礁民事功能建设与公共服务开发研究”(项目编号:16YJCZH097)

[中图分类号]D923.2 [文献标识码]A [文章编号]1009-105X(2021)03-0066-10

DOI: 10.3969/j.issn.1009-105x.2021.03.006

2020年3月3日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《意见》)。《意见》指出,要明确中央和地方财政支出责任。按照财力与事权相匹配的原则,我们应进一步理顺中央与地方收入划分和完善转移支付制度改革。这一指导思想与2019年4月中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,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,在海南等生态文明试验区探索开展委托代理机制试点的要求相互呼应,互为补充。笔者认为,央地在自然资源资产管理的权责配置、财政划分是其中的关键难点问题,对自然资源资产所有权实现、生态文明体制机制创新意义重大,值得深入研究。

我国是社会主义国家,社会主义公有制是社会主义经济制度的基础。《宪法》第九条对自然资源的国家所有和集体所有进行了明确规定。重要的战略性自然资源属于国家所有,这是我国社会主义经济体制的重要保障。国家所有即全民所有的自然资源如何实现高效、可持续利用,如何实现所有者权益,一直都是自然资源法学的重大课题,由于自然资源具有较强的自然分布属性,因此,地方政府依据行

政辖区就近管理具有天然的优势,全民所有自然资源资产所有权委托代理机制正是破解国家所有、地方管理中权责分配的重要制度探索,近些年我国也一直在不断地进行制度建设。从2016年《国土资源“十三五”规划纲要》提出到2017年《关于创新政府配置资源方式的实施意见》研究试行,分级代理行使所有权体制这一话题一直是政策改革的热点和重点。其中自然资源资产所有权委托代理之必要性、委托代理法律关系的属性、委托代理的制度保障建设是目前阶段亟需厘清的重要问题。

一、自然资源资产所有权委托代理合理性分析

(一) 自然资源资产的法律内涵

自然资源是一个宽泛的概念,对其界定众说纷纭。按照联合国规划署(UNEP)的定义,自然资源是指“一定时间、地点条件下,能够产生经济价值以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和其他要素”^①。对于资产,更多的是一种经济学上的概念,资产的本质就是能够带来经济利益,在法学语境下界定“资产”尚无立法层面的权威定义。蔡守秋认为并不是一切对人类有价值的自然界中的东西都可以称为财产,必须能够为人类排他性使用,只有权利归属明确的自然资源才可以设立产权,必须具有稀缺性和消费或使用的排他性^②。谷树忠认为自然资源资产是国家、企业或个人所拥有的,具有市场价值或潜在交换价值的以自然资源的形式存在的有形资产^③。姜文来将其定义为具有明确的所有权,且在一定的技术经济条件下能够给所有者带来效益的稀缺自然资源^④。有学者提出其需满足“有经济价值的物品且能够被人们所控制”的基本要素^⑤。还有一些学者认为自然资源资产是指产权明确、可货币计量、具有预期经济利益的自然资源^⑥。虽然各位学者给出的定义各有侧重,但是可以看出,并不能笼统地认为所有的自然资源都属于自然资源资产,另外,权属明确、稀缺性、有用性等应成为自然资源资产的基本特征。

将自然资源纳入财产范围,从而提出自然资源资产的概念,此种理念在一些法律和政策中已经有所体现^⑦。由于自然资源供给与经济社会需求之间存在紧张关系,自然资源可分为可更新资源和不可更新资源,不可更新资源总量有限,不可更新资源如果不加节制地利用或者破坏、浪费,就会产生资源枯竭、生态破坏的后果。在这种情况下,自然资源资产化、高效化利用已成为必然趋势,但由于我国对于自然资源资产的研究起步相对较晚,目前学界对此还存在不同的理解和认识,仍然在

① 蔡守秋:《基于生态文明的法理学》,北京:中国法制出版社,2013年,第47页。

② 蔡守秋:《论公众公用自然资源》,《法学杂志》2018年第4期。

③ 《中国资源科学百科全书》编辑委员会:《资源性资产》,北京:中国大百科全书出版社,2000年,第147页。

④ 姜文来:《自然资源性资产折补研究》,《中国人口·资源与环境》2004年第5期。

⑤ 程雪阳:《国有自然资源资产产权行使机制的完善》,《法学研究》2018年第4期。

⑥ 周志方、王玉、肖序:《自然资源资产负债表编制框架构建研究》,《会计之友》2015年第19期。

⑦ 《中共中央关于加快推进生态文明建设的意见》中提到:“良好的生态环境是最公平的公共产品……”

不断地探索研究当中。

(二) 构建全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的现实需求

《意见》对领导责任体系的一系列规定,有助于提升政策合力,在生态文明建设中健全权、责、利相匹配的央地关系。《宪法》第九条第一款规定: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。该条款对“国家所有”进行了基本解释,即“国家所有,即全民所有”,也基于此形成了自然资源国家所有的公权力说、所有制说、双阶构造说、三层结构说等学说^①。笔者认为,《宪法》直接宣告自然资源属于国家所有,是基于社会主义经济制度的根本需要,所有权权源来自公法,且不得让渡(流转),因此,其是一种公权力。但全民对于数量、种类复杂的自然资源如何才能高效管理,最大化实现其经济、生态价值,最终实现所有者权益,则一直是我国生态文明体制机制创新的重要课题。我国自然资源富集,但人均占有量少,因此要特别珍惜、合理利用开发自然资源。近年来,我国自然资源在利用、管理等方面都存在很多问题,很大程度上就是因为所有权行使不到位、权益不落实。自然资源全民所有是中国特色社会主义制度的重要特征,要充分发挥该项制度的经济优势,应当立足于我国基本国情,构建真正具有中国特色,能够解决中国问题的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制。

构建和完善具有中国特色、符合中国实际的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,实际上是还原了自然资源资产全民所有制度的优势,回归社会主义经济制度的本质,是坚持和完善我国基本经济制度的必然要求,有利于发挥我国公有制经济占主体地位的制度优势,亦是谋求我国经济社会健康可持续发展的必然要求。党的十八大、十九大都对生态文明建设中的自然资源产权改革进行了具体的阐述,2015年《生态文明体制改革总体方案》提出了多项自然资源体制机制改革的制度建设目标,并且正式提出建立分级代理行使所有权的概念。随着自然资源部的成立、自然资源统一确权登记制度的建立、《资源税法》的颁布,以及《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》《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等一系列文件的出台,自然资源产权制度改革日益成熟。自然资源统一确权登记制度的全国推行,为全民所有自然资源资产所有权委托代理机制奠定了基础。完成各类自然资源的确权登记工作,是自然资源部统一行使所有者权益进而将部分所有权能委托给地方政府代理行使的前提,自然资源统一确权登记制度也是生态文明制度体系的基础性制度,明确产权的一个重要目的就是为了保障所有者权益的实现。可以看出,全民所有自然资源资产所有权委托代理机制已经成为生态文明法治建设的必然需求。

^① 焦艳鹏:《自然资源的多元价值与国家所有的法律实现——对宪法第9条的体系性解读》,《法制与社会发展》2017年第1期。

（三）构建全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的理论基础

《意见》要求,环境治理现代化应当坚持市场导向,完善经济政策,健全市场机制。强调包括政府在内多元治理主体的合作,充分利用国家和政府的制度资源,吸收市场和社会的创新体制机制,有助于实现环境治理的适应性、可持续性和灵活性。应该认识到,坚持多方共治是现代环境治理体系的一个鲜明特点。委托代理机制的优点就是利用受托人专业、便利等优势达到最佳的管理效果。委托代理关系在一定程度上就是以信息不对称理论为基础的,信息不对称理论最初形成于市场交易中,它主要是指交易双方信息存在不对等的情况。但在现实中,很少有对称信息,从而导致了市场失灵、政府失灵等诸多后果。之所以要委托正是因为一方在某一方面具有天然优势,另一方为了更好地达到预期的目的,选择委托的方式让有优势的一方代理自己去完成某些工作。采用委托代理的方式正是因为委托人与代理人存在信息的不对称。可以看出,委托代理理论、信息不对称理论是探索研究全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的重要理论基础。

全民所有自然资源资产所有权委托代理机制是将民事委托代理制度的制度优势移植到自然资源资产管理当中,以期能够实现自然资源资产的高效利用和管理。委托代理关系在民商事法律关系当中,是为了实现委托人的利益,基于契约条款按照一定规则授权代理人在一定的权限、范围、时间、空间内以代理人的名义从事契约规定的相关活动,并在此过程中形成一种基于契约条款的权利、责任和利益关系^①。全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的形成需要两个步骤:一是代表,二是委托。首先明确自然资源主管部门代表国家统一行使所有权,在此前提下通过一定的途径和形式,把全民所有自然资源资产的部分所有权能委托给地方政府代理行使,形成分级代理行使权利的模式。

二、全民所有自然资源资产所有权委托代理机制建设面临的主要问题

目前,我国正通过开展委托代理机制试点,对全民所有自然资源资产所有权委托代理机制进行探索和研究工作。目前我国自然资源管理体制中仍存在一些制度性问题,这些问题在很多方面制约了全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的发展。

（一）公法上的委托代理机制法律属性待定

自然资源资产所有权是一种由《宪法》直接赋予的公权力,由中央政府代表全民行使,该项权力经委托由省级人民政府行使的机制,与现行的行政权取得方式有何不同,与民事委托代理机制有何区别?是最终明确全民所有自然资源资产所有权委托代理机制法律属性的必然要求。

众所周知,行政权力的取得,一是《宪法》《组织法》等法律规范规定的行政主体的

^① 李代明:《地方政府生态治理绩效考核机制创新研究》,湖南:湘潭大学,博士学位论文,2018年。

固有权,如各级人民政府的职权是自其产生就固有的;二是《宪法》之外的法律、法规对行政主体进行的授权,政府职能部门的很多权力都是由法律、法规对其后天赋予的。因此,有学者认为,政府职能部门的行政权属于行政授权的范畴^①。行政委托则是指行政机关将其行政权力的一部分交由行政机关之外的组织或者个人,并以委托机关的名义行使行政职能,如我国目前较普遍的综合行政执法部门行使各职能部门的执法权均属于行政委托范畴。行政授权与行政委托的主要区别在于,一是行政权获取的方式不同,行政授权多为法律、法规明确授权,而行政委托则一般以规范性文件实施。二是行政权行使的名义不同,行政授权的行政机关以自身名义行使权力,而接受委托的主体则必须以委托机关的名义行使行政权。如我国《环境保护法》第二十四条规定,县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构和其他负有环境监督管理职责的部门,可以行使现场检查等行政执法权,但其做出的法律文书则必须以委托单位即环境保护主管部门名义。自然资源资产所有权委托代理行使目前无法律、法规明确规定,属于试点阶段,且大多委托代理均有一定期限性,并非永久性的权力移转,因此,应不属于行政授权。省级人民政府在接受中央政府委托后,也不会以中央政府名义行使职权,而是以自身名义直接行使或另外成立机构并通过一些地方法规进行行政授权(如我国已出台的《三江源国家公园条例》)以便于该项权力的顺利实施,因此,也与行政委托有较大不同。

委托代理是民事法律关系的重要类型,《民法典》第一百六十二条规定,代理人在代理权限内以被代理人名义实施的民事法律行为,对被代理人发生效力。代理人超越代理权限实施的行为无法律效力,代理人可以转委托等制度安排,都充分发挥了委托代理制度中代理人能力、时间、空间方面的比较优势,为实现委托人利益提供较大的助益。

对于中央与省级政府之间关于自然资源资产所有权的委托代理,其首先不属于民事法律关系,其次其代理权限产生的形式、内容及终止的条件也与民事委托代理相去甚远。因此,二者均借助了委托代理制度的精髓,但在具体制度设计上应该具有较大的差距。

(二) 自然资源资产委托代理收益分配有待明确

1994年的分税制改革奠定了我国财税体制的结构和现状,没有对各级政府之间的责权划分做出明确界定,各级政府间关系不明、模糊重叠、事权交叉,出现了央地财权事权不对等现象。目前我国央地财政分开的体制,使得在开发利用自然资源时,央地政府易存在管理权限、税收分配、财政收入等争议。实践中,由中央政府负责或者需要由央地政府一起负担的公共事务和责任经常转嫁给地方,省以下的各级政府之间的财政收支划分也不够清楚。造成越往地方可控财力越少,财事权越不对等的情况出现。据统计,2019年在全国一般公共预算总收入中,央地占比分别为46.9%和

^① 沈开举:《也谈行政授权——兼谈与行政委托的区别》,《行政法学研究》1995年第3期。

53.1%，而同期财政支出占比分别为 14.7% 和 85.3%^①。从这些数据可以看出，央地政府的财政收入比例相近，但是承担的财政支出比例悬殊，这与《意见》所要求的中央与地方财政支出责任明确、优化的要求并不相称，这一模式运用到自然资源资产委托代理中也会产生一定的负面效应。对于承受自然资源资产委托代理权限的地方政府而言，其保护、建设投入资金及人力、物力成本较大，但自然资源资产的收益则可能惠及全民，如国家公园的生态安全可能不仅仅是地方政府受益，其正面效应是国家层面的，社会公众均可以享受到国家公园的环境教育、休闲游憩功能。地方政府能够行使何种程度上的资源开发利用决策权，能否通过行使代理自然资源资产管理权获得、获得多大比例的收益则并不明确。资源利用及收益分配上存在冲突，不易提高地方政府积极保护、管理自然资源资产的积极性。

（三）自然资源资产委托代理监督管理体制不健全

《意见》对于我国环境治理现代化提出了总体要求，旨在提升我国生态文明体制机制改革相互衔接程度，形成政策合力。良好的制度设计理念需要精细的监管机制加以保障。自然资源资产委托代理机制是我国国有自然资源产权改革的全新事物，应该认识到，其配套监管机制还有待完善。正如《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《方案》）中所指出的，国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府和省级政府分级行使。对于中央政府和省级政府对所有权的划分，该《方案》规定，部分国家公园的全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使，其他的委托省级政府代理行使。2019年12月5日，国家林业和草原局局长张建龙在全国国家公园体制试点工作会议上的讲话中指出，三江源和海南热带雨林国家公园实行中央委托省级政府管理的模式^②。在这一表述中，哪些部分由中央政府直接行使，哪些又是“其他”，则未详细展开。另外，《方案》还明确最终中央委托地方政府行使自然资源资产所有权具有时效性，即条件成熟时，逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使，“成熟”的标准以及收回委托代理的机制等均不明确。

笔者认为，需要明确全民所有自然资源资产所有权由中央委托省级政府代理行使的运行机制，一是受托主体应当明确，委托主体应为自然资源部，而是否由所有权主体直接委托还是由法定主管部门如国家林业和草原局委托？受托主体为省级人民政府，但真正行使管理权的应该是省级自然资源部门或其他部门，甚至会成立专门机构进行管理，如海南省为行使国家公园管理权，专门成立了海南国家公园管理局。二是委托的形式，委托代理关系的产生、运行、终止均应有明确的依据，笔者认为，应制定专门的法规对此进行规定。三是委托的权力内容，委托代理是将代

^① 《2019年财政收支情况》，http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202002/t20200210_3467695.htm，2020年6月18日访问。

^② 《国家公园体制试点工作会议在北京召开》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/06/content_5459023.htm，2020年6月23日访问。

理人本来不享有的权利通过委托形式加以转移,首先其不可能超过委托人(此处为自然资源资产所有权人)的权利,因此,省级政府也不可能得到超过中央政府的权限,问题是代理权限的具体内容如何确定,另外,委托代理的权责划分等也是亟需研究的重大问题。

三、全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的完善路径

全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,目前尚未形成完善的配套制度以及法律法规加以规范,权责边界、监管体制、利益分配始终是绕不开的问题,需要进行系统化完善。

(一) 明确全民所有自然资源资产所有权委托代理的法律属性

全民所有自然资源资产所有权由中央政府委托省级政府代理行使具有以下特征:一是委托主体与受托主体均为较高层级的人民政府,均有权行使对特定全民所有自然资源的所有权。因此,从国有自然资源公权力论出发,对战略性、全局性本应由中央政府直接管理的自然资源资产,考虑到地方政府的便利性和专业性,委托其代为管理,本质上属于政府内部的权力划分,且不具有永久性效力,而是在地方政府行使一段期间后(往往为试点期间),则转归中央政府直接行使。二是采取委托代理机制即意味着,省级政府代理管理自然资源资产的法律后果由委托主体即中央政府承受,这也是委托代理机制的根本价值。

根据前文分析,笔者认为,目前正在积极探索的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制不属于行政授权或行政委托,甚至不是一种具体的行政行为,而是更深层次的自然资源资产产权制度安排,是自然资源全民所有的另一种实现方式。为了充分实现“全民”即国家作为自然资源所有者的权益,实现自然资源可持续利用,实现在自然资源开发利用的同时对于生态环境的保护,我国作为社会主义大国,应寻求多元化、灵活性,但最终以最大限度保护自然资源、实现自然资源价值并使其回归所有者的制度安排。需要明晰中央政府将所有权委托代理行使后,移转了什么权力,保留了什么权力,为了促使省级政府积极履行职责,中央政府应采用何种方式提供条件、加以激励。笔者认为,中央政府应承担对自然资源资产保护和主要支出(如委托的是国家公园的管理权,则省级政府支出往往多于收入),并对自然资源开发利用规划享有最终的审批权,同时为体现公平原则,中央政府也应获得自然资源开发利用的主要收益。而地方政府则应通过地方立法、组建专门机构等各种方式履行代理职责。

(二) 建立全民所有自然资源资产委托代理约束与激励机制

要保证全民所有自然资源资产委托代理机制有效运行,就必须进行合理的规范和约束。委托代理一般容易产生代理人优势、不完全契约、自由裁量权、内部契

约、监管困难、多重委托等问题^①。这是该制度本身的特点所决定的,那么,在构建委托代理机制时也应考虑这些弊端,避免代理双方产生目标不一致,代理成本高等问题。因此,建立约束与激励机制是十分必要的。

第一,设立专门的自然资源资产监督机构,与管理机构相独立相区分,做到既简政放权,同时又不会对生态环境保护产生消极影响,保证自然资源资产的增值以及收益合理分配。考虑到国家利益和社会公共利益,自然资源资产监管部门可进行必要的行政干预。主要包括:审批环境影响评价文书、维护生态保护红线、排污许可、国土空间用途管制、环境污染应急等。

第二,建立人大与社会监督机制。我国对政府,尤其是地方政府的外部监督制约缺乏。在委托代理形成的公共权力契约关系中,建构一套完善有效的外部监督制约机制,对受托人承担的公共责任和代行的公共职权进行必要的外部监督,是防止地方政府在行政活动中出现道德风险,维护公共利益的重要举措^②。首先,要强化人大对政府生态治理绩效的监督。可以尝试适当扩大人大专项监督范围,例如增加生态治理绩效考核评比,对于政府开发利用自然资源资产情况进行调研。充分发挥人大代表的作用,动员人民群众积极实行社会监督。

第三,推进领导干部自然资源资产离任审计制度。我国政府实行“首长负责制”原则,领导干部承担着非常重要的角色。应当制定完备的指标方法,对于作出导致生态破坏情况严重、自然资源资产消耗严重等后果的重大决策的领导干部追责问责,严格落实生态环境损害终身责任制。如果对于自然资源资产保护良好,使地区经济发展良好的,要及时主动激励,奖励工作效果好的人员,督促领导干部树立正确的政绩观。

第四,建立内部考核评价制度。让政府(代理人)对自然资源资产的管理承担绩效责任,能够发现并且可持续利用其价值。可以尝试政府生态保护绩效考核评价信息系统。利用大数据、互联网,建立绩效信息系统,及时收集并进行公示。制定月度、季度绩效通报,采用多样、灵活的监督方式对具体工作情况进行考核评价。

(三) 匹配中央与地方的财权事权

正如前文所述,《意见》高度重视中央和地方财权事权匹配的重要性,这也侧面反映了目前在环境治理中确实存在不完全匹配的情况。为了理顺中央与地方收入划分和完善转移支付制度,实现自然资源资产委托代理的合理性和可持续性,《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出完善全民所有自然资源资产收益管理制度,合理调整中央和地方收益分配比例和支出结构。在开发自然资源过程中,央地政府间的利益倾向和视野均存在差异,在自然资源的配置上,容易引发利益之争。因此,匹配中央与地方的财权事权,保证利益合理分配,解决利

^① 王雍君:《公共预算与财务管理》,北京:科学出版社,2019年,44-46页。

^② 蔡立辉、赵永清:《嵌入性控制:政府绩效管理控制取向实现路径的一种解释——基于T局的个案研究》,《学术研究》2016年第4期。

益冲突成为完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的应有之义。以编制自然资源资产清单为基础,合理划分央地财权事权,明确代理人行使所有权的具体权能和需要承担的责任义务,平衡界定共同利益与各自利益。对于自然资源资产的调查、保护、修复等事权财权,该由中央政府承担的事权应上收,并承担相应的财政支出;属于地方政府的事权应当下放,并承担相应的财政支出^①。根据具体的情况进行相应的匹配,保证合理性。应由央地共同承担的,根据受益范围和影响程度等因素来划分支出责任和支出比重。当然,财权事权相匹配是依据各级政府对事权的保障能力,并不是要每一级政府都完全相同。作为利益博弈的各方,基于自然资源资产收益的利益使然,必然会导致相互之间发生矛盾,因此要兼顾各方利益。可以根据情况相应提高省级、市级地方政府的财政分配比例,以充足的财权作为政府承担一定事权的保障。要完善委托代理机制,只有合理划分央地财权事权,保证委托人与代理人利益的合理分配,才能充分调动地方政府履行职能的积极性。

另外,在匹配央地财权事权的基础上,基于财政职能的收益再分配应当保障自然资源资产收益由全民共享。要深刻领会全民所有自然资源资产的全民性及意义,保证资产收益的回归和上缴。国务院应当履行好“代表国家行使所有权”的职责,地方政府应根据分级代理的要求,履行好代理行使国家所有权的“代理人”职责^②。明确权责,避免越权、滥权等现象发生。

(四) 完善自然资源资产监管机制

《意见》要求,在环境治理现代化进程中,要始终坚持依法治国,健全法律法规标准,严格执法、加强监管,加快补齐环境治理体制机制短板。第十七条也详细列举了强化监测能力建设的重要内容,包括加快构建生态环境监测网络,全面提高监测自动化、标准化、信息化水平,推进信息化建设等内容,为确保全民所有自然资源资产所有权委托代理机制顺利进行,必须制定完善的监管制度。第一,根据国有自然资源资产现状和优势特点,结合自然资源统一确权登记制度和国土空间规划,编制委托地方政府行使所有权的自然资源清单,厘清各类自然资源资产权能类型,明确保护、管理的综合考核目标,如自然资源存量、利用率、生态环境质量等,提出各级代理主体与其行使的权利边界。第二,明确地方政府行使代理权的层级要求。考虑到省级政府的财政能力以及政策执行力度,以保护为主要目标的自然资源资产如国家公园等,重要的战略性自然资源资产、跨区域的自然资源资产应尽量集中在省级政府管理,而基于基层政府对当地市场主体情况掌握更为准确、敏锐,以开发利用经营性为主要目标的自然资源资产则可适当下沉。第三,收益分配要与财税体制、生态补偿、转移支付一并统筹考虑,做到中央政府、地方政府与社会公众的共赢。建立激励机制,开发性、营利性收益可对公益性、生态保护效益好的地方政府给予收益分配倾斜。第四,在管理机制方面,委托省级政府行使所有权的,由省

① 马永欢:《推进全民所有自然资源资产分级行使所有权改革》,《学习时报》2019年第6期。

② 叶楦平、郭军武:《自然资源国家所有权收益共享的基本路径与制度保障》,《管理世界》2018年第2期。

政府授权省自然资源主管部门或相关部门具体代理统一行使,省级政府可视需要委托地市级政府代理行使部分职责。第五,建立并完善包括第三方评估在内的自然资源资产委托代理评估机制,开展自然资源资产保护、管理的动态监测,由国务院自然资源主管部门组织开展绩效考核,通过财政转移支付、追究党政领导干部自然资源审计责任落实奖惩机制。

四、结 语

完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,立足于中国的基本国情,是以保障真正落实自然资源所有者权益为核心,以资源保护和开发过程中的突出问题为导向的制度。是完善自然资源资产管理体制的重要一环,对全民利益的保障发挥着基础性作用,该制度的完善对于突出全民主体地位、自然资源资产管理改革、自然资源资产保护、环境保护以及生态文明建设都具有非常重要的意义。明确委托代理的法律属性,划清权利行使的权责边界,增加约束与激励机制,完善收益分配制度以及相关法律法规,对全民所有自然资源资产所有权委托代理机制进行完善,应成为真正落实所有者权益的路径朝向。我国目前已经建立全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点,但仍处于探索阶段,全民所有自然资源资产所有权委托代理机制涉及自然资源资产产权管理的方方面面,不可能一蹴而就,还需在实践中加以检验。

(作者:王秀卫,李静玉,海南大学法学院,从事环境资源保护法学研究)

(责任编辑:付继娟)

On the Principal-Agent Mechanism of the State-Owned Natural Resource Assets

WANG Xiuwei, LI Jingyu

[Abstract] The principal-agent mechanism of the state-owned natural resource assets is based on the basic national conditions of China, and its core is to ensure the real implementation of the owner's rights and interests of natural resources. It absorbs the essence of civil entrustment system, and is different from administrative authorization and entrustment. It is the unique product of socialist public ownership economy with Chinese characteristics. The existing ownership and management system of natural resources is still unclear, imperfect and lack of standardization. Thus, to construct and perfect the principal-agent mechanism of the state-owned natural resource assets, we should optimize the system of rights, responsibilities and interests, standardize the legal basis of power transfer and exercise, increase the constraint and incentive mechanism, pay attention to the scientific and systematic supervision of natural resource assets, and match the financial and administrative rights of the central and local governments.

[Keywords] state-owned; natural resource asset; ownership; principal agent; ecological civilization