

基于公有制的自然资源财产权利形成机理

宦吉娥

摘要:宪法和法律对自然资源归属及其财产权利主体、客体、权能及生成程序的规定,属于静态层面的规范配置,是自然资源财产权利的法律准生之门,其生成的制度基因是宪法上的自然资源公有制。基于公有制的资源配置论承认自然资源配置公权,强调该公权的行使受到社会主义公有制的激励和约束,要求以全民利益为初心,采用市场、计划、合意等多种方式妥善配置自然资源财产权利,契合中国宪法的规范逻辑和中国式现代化的实践需求。静态层面的配置应当为具有生存、生态保障作用的自然资源的公共与合理利用留足空间。自然资源财产权利的出让和登记,属于动态层面的二阶配置,应受社会主义公有制约束,为全民的经济生态社会福祉而配置,做好制度间的衔接以化解制度分离带来的时滞困境。成熟且富有活力的自然资源财产权利体系的形成,需要静态层面规范配置与动态层面公权运行配置的合力推进。

关键词:公有制;自然资源财产权利;全民所有;国家所有;配置;空域资源;矿产资源

中图分类号: D923.201 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2025)02-0024-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20250106.002

一、引言

基于公有制的自然资源财产权利形成机理的解析,是对我国公有的自然资源向私人开发利用的自然资源财产权利转化过程及其原理的分析。自然资源财产权利是指国家或者集体以公共利益保护和资源利用效率提升为目的,对其所有的自然资源采用公法、合意或市场途径配置,由私人或组织获取的开发利用自然资源的利益^[1](P56-73)。当前,在宪法及法律上明确自然资源归属,运用自然资源资产产权制度工具,配置自然资源财产权利,是国家治理能力现代化的基本内容。然而,关于自然资源财产权利如何形成,学界尚未达成共识,分歧的实质是对配置规范及其实践形态的解释方案之争。学界目前的核心主张为两种形成方案,其一是“国家所有权权能分离论”^①,其二

基金项目:国家社会科学基金项目“自然资源财产权利非征收性限制的合宪性研究”(17BFX087)

作者简介:宦吉娥,中国地质大学(武汉)公共管理学院、自然资源部法治研究重点实验室, huanjie@cug.edu.cn (湖北武汉 430074)

^① 分离论学说史和制度形态分析,参见佟柔、史际春:《我国全民所有制“两权分离”的财产权结构》,《中国社会科学》1990年第3期;程雪阳:《中国宪法上国家所有的规范含义》,《法学研究》2015年第4期;蔡立东:《从“权能分离”到“权利行使”》,《中国社会科学》2021年第4期;邱秋:《中国自然资源国家所有权制度研究》,科学出版社2010年版,第148—155页。实践部门也有运用,如全国人民代表大会财政经济委员会曾明确提出:代表议案中提出的“公物”概念,即具有公共用途的公共财产,可以理解为国有和集体财产,范围包括矿藏、水流、海域等自然资源,铁路、公路、电力和电信等基础设施,以及国防资产和文物,国家机关和国家举办的事业单位的财产,等等。对于上述财产,如何行使权利,《物权法》作了明确具体的规定。参见陈丽平:《难以对公物管理进行统一立法》,《法制日报》2013年1月31日第3版。

是“国家所有制资源配置论”^①，两者都面临理论和实践层面的诸多挑战^②。以自然资源全民福祉为初心，以我国宪法文本及实在法制度框架为对象，吸纳自然资源资产产权制度改革成果，从自然资源财产权利法规范的三层次静态配置，出让与许可登记制度运行的二阶动态配置两个层面来论述自然资源财产权利的生成机理，能够提供一种妥适的方案，进而为自然资源社会主义公有制的实现，以及自然资源财产权利的充分发育、定型和体系化提供指引。

二、基于公有制的资源配置论及其妥适性

“基于公有制的资源配置论”以“国家所有制资源配置论”为理论原型，充分吸纳我国宪法规范和功能变迁要义，着力于适应实践需求，主张采用类型化、阶层性和动态性的配置路径，将自然资源财产权利作为国家多层次配置自然资源的一种结果。依据这一方案，国家的配置行为受到社会主义公有制约束，其配置基础是国家支配和管领一国领域内自然资源的公权力和宪法义务，当前注重采用“权益+规制模式”，能够在充分发挥产权激励、资源控制功能的同时，利用适度的自然资源财产权利限制措施，保全自然资源公共属性，“以全民公益最大化为指向”^[2]。

按照唯物史观，经济制度的建立和发展有其自身的自然历史过程^{[3] (P168)}，在当前全面依法治国的背景下，妥适的自然资源财产权利形成方案应当合宪且合用。“国家所有权能分离论”和“国家所有制资源配置论”两种方案的分歧焦点在于，在公有制的宪法约束下，私主体开发利用自然资源的私人财产权利是基于何种权源和如何得到的。“分离论”认为其来源于私权性质的国家所有权，应按照私法路径配置，注重充分发挥市场配置作用，弱化公权干预；“配置论”则认为其来源于公权，即国家对自然资源的支配力或管护力，可以容纳私法路径的配置，但较为警惕单纯私法路径下的逐利冲动，强调为了全民利益（不仅仅是经济利益，还包括生态利益、社会利益等）而配置，公法管制色彩较强。从规范逻辑与实践逻辑两个层面考察，比较而言，“基于公有制的自然资源配置论”更具妥适性。

（一）契合中国宪法的规范逻辑

我国社会主义性质的宪法历来非常重视“确认和维护自己的经济基础”^{[3] (P171)}，公有制是“社会主义初级阶段基本经济制度的基础”^{[4] (P116)}，而宪法关于自然资源国家所有的规定，被认为“体现了以公有制为基础、以全民所有制为主体，对国家和集体利用自然资源开展社会主义现代化建设、巩固和发展工农联盟和城乡交流，都有现实意义”^{[4] (P120)}，是公有制的重要组成部分。我国宪法文本中自然资源归属条款，应在社会主义公有制规范脉络之下理解适用。

1. 社会主义公有制的坚守与实现方式的变迁。我国宪法中的社会主义公有制，作为政治决断，是对革命初心的正式回应，是政权合法性的权威宣示；作为治理工具和治理体系，是实现社会主义强国建设理想的制度承载。当前，在“中国式现代化”的根本动员下，公有制依然是自然

^① 配置论的主要主张，包括对分离论的批评，参见王旭：《论自然资源国家所有权的宪法规制功能》，《中国法学》2013年第6期；李忠夏：《宪法上的“国家所有权”：一场美丽的误会》，《清华法学》2015年第5期；巩固：《自然资源国家所有权公权说》，《法学研究》2013年第4期；巩固：《自然资源国家所有权公权说再论》，《法学研究》2015年第2期；王克稳：《论自然资源国家所有权的法律创设》，《苏州大学学报（法学版）》2014年第3期；肖泽晟：《宪法意义上的国家所有权》，《法学》2014年第5期；瞿灵敏：《如何理解“国家所有”？——基于对宪法第9、10条为研究对象的文献评析》，《法制与社会发展》2016年第5期；刘卫先：《“自然资源属于国家所有”的解释迷雾及其澄清》，《政法论丛》2020年第5期。

^② 关于两种方案及其面临挑战的梳理，详见宦吉娥：《自然资源财产权利非征收性限制的合宪性研究》，武汉大学出版社2023年版，第28—32页。

资源财产权利形成的制度基因, 历久弥新。

中华人民共和国成立后, 第一部社会主义性质的宪法是1954年宪法。该部宪法的国家目标明确规定在宪法序言中, 以“建成繁荣幸福的社会主义社会”和“建立社会主义社会”为目标, 从“复杂的经济结构的社会过渡到单一的社会主义经济结构的社会”, 在当时被认为是“我国应当走的唯一正确的道路”^[5]。1975年宪法和1978年宪法的国家目标是“强大的”“伟大的”“无产阶级专政的”社会主义国家, 稍有不同的是1975年宪法中仅强调以革命斗争巩固公有制; 而1978年宪法则将时空语境定位在“社会主义革命和社会主义建设新的发展时期”。总体而言, “公有制”在这三部宪法中是表征社会主义革命方向的“强政治性, 弱建设性”的话语, 体现了国家的阶级统治功能, 国家是保卫、积极实现社会主义公有制的首要宪法义务主体, 公权力手段和计划手段是自然资源的配置方式。在这种制度框架下, “新”私人自然资源财产权利无法生成, 既有的私人自然资源财产权利可以依法得到保护, 但却是被改造转化为公有财产的对象。三部宪法中国家获取私人财产权利的公权力手段, 国家配置自然资源的手段, 以及国家保卫社会主义公有制的义务等规定如表1所示。

表1 自然资源所有及其配置宪法文本的变迁

宪法文本	自然资源门类	归属	国家公权力	国家义务
1954年宪法	矿藏、水流, 由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源	全民所有	征购、征用或者收归国有; 经济计划	使生产力不断提高, 以改进人民的物质生活和文化生活, 巩固国家的独立和安全
	土地和其他生产资源	农民所有		
1975年宪法	矿藏、水流, 国有的森林、荒地和其他资源	全民所有	征购、征用或者收归国有; 经济计划	促进社会主义经济有计划、按比例地发展, 逐步改进人民的物质生活和文化生活, 巩固国家的独立和安全; 保证社会主义经济的巩固和发展; 禁止破坏社会主义经济和公共利益
	—	农村人民公社的集体所有		
	少量的自留地	人民公社社员和家庭自留		
1978年宪法	矿藏, 水流, 国有的森林、荒地和其他海陆资源	全民所有	征购、征用或者收归国有; 经济计划	巩固国家的独立和安全, 逐步改善人民的物质生活和文化生活; 保障社会主义全民所有制经济和社会主义劳动群众集体所有制经济的巩固和发展; 禁止扰乱社会经济秩序, 破坏国家经济计划, 侵吞、挥霍国家和集体的财产; 保护环境和自然资源
	—	一般实行公社、生产大队、生产队三级所有, 而以生产队为基本核算单位		
1982年宪法	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	土地征用; 经济计划	维护社会主义法制的统一和尊严; 保证国民经济按比例地协调发展; 保障自然资源的合理利用, 保护珍贵的动物和植物; 保护社会主义的公共财产; 保护和改善生活环境和生态环境, 防治污染和其他公害; 组织和鼓励植树造林, 保护林木
	由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂	集体所有		
	城市的土地	国家所有		
	农村和城市郊区的土地, 除由法律规定属于国家所有的以外	集体所有		
	宅基地和自留地、自留山	集体所有		

续表 1

宪法文本	自然资源门类	归属	国家公权力	国家义务
1993年修正案	—	—	—	实行社会主义市场经济； 加强经济立法,完善宏观调控； 依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序
1999年修正案	—	—	—	实行依法治国,建设社会主义法治国家
2004年修正案	—	—	土地征收或者征用并予以补偿； 私有财产征收或者征用并予以补偿	建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度； 尊重和保障人权
2018年修正案	—	—	—	健全社会主义法治； 贯彻新发展理念； 推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展

1982年宪法坚持“社会主义制度是我国的根本制度”^[6]，经由渐进式五次局部修改，实现了国家公共治理职能的强化。“公有制”逐步从1982年宪法制定之初的“强政治性，强建设性”宣示性政治话语，弱化到经济体制改革推动期“弱政治性，强建设性（富强）”形式性法律话语，再到当下回归并升华的“强政治性（全民所有，共同富裕），强建设性（中国式现代化）”实质性治理话语，是国家公共治理职能强化的宪法表征。文本变迁集中表现为以“长期处于社会主义初级阶段”作为时空语境，增加国家目标和根本任务规定。通过文本变迁使现行宪法具备了自然资源财产权利生成的规范依据。具体而言，宪法征收制度的完善，私人财产权宪法保护的强化，社会主义市场经济体制逐步建立健全^[7]，使自然资源从公有到私主体开发利用有了双向通达的制度空间，有了公权、计划与市场等多元配置手段^①。依据宪法，这些手段的运用都应当致力于更好地实现社会主义建设目标，以全民利益为依归。值得注意的是，2018年宪法修改，“新发展理念”、五个“文明”协调发展、“和谐美丽”的写入，丰富了社会主义建设的内涵，要求国家在配置手段的选择中应综合考虑多元目标，单向度的经济发展目标考虑不再符合宪法要求。

2. 基于公有制的自然资源配置规范之结构与功能。我国社会主义宪法均对自然资源归属作出规定，且均位于总纲，但规定方式和具体内容则存在变化（如表1所示）。关于规定方式：1954年宪法、1975年宪法和1978年宪法将国营经济与自然资源归属在一条规定，1982年宪法则单独成两条，并设专条对土地归属作出规定。模式的变化一方面表明修宪者对自然资源和土地的重视，另一方面也显示出我国立宪技术的进步，以及改革开放后苏联宪法对修宪影响力的减弱^②。关于具体内容：资源门类存在变化，其中门类最广的是1978年宪法，囊括了海陆资源，而现行宪法未规定海洋资源、空域资源，但将自然资源和土地分别规定；1978年宪法首次规定国家保护自然资源的

① 对1982年宪法经济制度原则性与灵活性的分析，参见肖蔚云著：《我国现行宪法的诞生》，北京大学出版社2024年版，第18页，第132—149页。

② 根据韩大元教授的梳理，我国1954年宪法第5条与苏维埃社会主义共和国1936年宪法的第6条相似，该条原文为：土地、矿藏、水流、森林、工厂、矿井、矿山、铁路运输、水上和空中运输、银行、邮电、国家所建立的大型农业企业（国营农场、机器拖拉机等），城市和工业区的公用企业和主要住宅，都是国家的财产，即全民的财产。我国1954年宪法起草时，条文内容拆分为国营经济和国有自然资源两款，正式通过后也是一条两款的模式。参见韩大元编著：《1954年宪法与新中国宪政》，湖南人民出版社2004年版，第688页和第716页。

义务。这四部宪法均未规定如何配置公有的自然资源。值得注意的是，中国共产党中央委员会1954年宪法草案（初稿）第6条第2款在规自然资源归属后，还进一步规定了配置方式，即“由国家经营，或者委托合作社经营，或者租给他人经营”^[8]（P688），但最终通过的宪法文本中该内容被删除。

宪法关于自然资源所有及其配置规定的规范逻辑是：明确自然资源归属，赋予国家取得私人所有自然资源财产的公权力，规定国家支配和管护自然资源的相关义务。规范类型包括：确认规范、授权规范和义务规范。宪法文本中规定自然资源归属的确认规范，明确了国家为了全民和集体针对特定门类、特定范围内自然资源排除私人所有权的公权，为自然资源资产委托代理链条的建立奠定了公权基础。授权规范除上文所明示的征收性公权和计划手段、法律手段外，还包括国家机构相关职权规定、为配置自然资源提供的可供挑选的法律工具和手段。此外，国家目标条款、根本任务条款也具有约束配置行为的功能，以及正当化合目的性配置行为的功能。这种逻辑下，宪法公有制规范，包括自然资源归属和配置相关规范具备了自然资源公共治理功能，作为重要的治理制度工具，为公有自然资源市场化配置改革的全面深化以及产权制度体系的健全赋能，为公有制实现提供了“由虚向实”^①的规范空间。据此可知，我国自然资源财产权利的形成，遵循的不是“私权利—自由平等交易”的宪法规范逻辑，而是“公权力—授权和义务”的宪法规范逻辑，即“以政治程序为运行机制”^[9]。“基于公有制的资源配置论”承认自然资源配置的公权，强调该公权的行使受到社会主义公有制的激励和约束，要求以全民利益为初心，积极妥善配置，不可放任各级政府追逐自身的利益，亦不可放任社会资本纯粹逐利，契合我国宪法的规范逻辑。

（二）契合中国式现代化的实践需求

当前，我国加紧推进中国式现代化建设，强调“进一步解放和发展生产力、激发和增强社会活力”^[10]。自然资源资产产权制度关系到能否为生产力解放和发展提供要素支撑，直接影响生产力发展水平和社会活力。然而，纵观我国自然资源立法史，这些法律多是应对特定时空背景下现实问题的产物，主要为自然资源要素或者行业管理法，未重视财产权利保障和市场机制的作用，欠缺整体观、生态观的指引；对自然资源管理起到实际规范调整作用的，更多是政府及其部门出台的碎片化的规章、规范性文件等，自然资源产权及其公益规制法律制度的供给质效均有待提升。基于公有制的宪法自然资源配置规范恰好能够作为顶层架构，提供根本法层面的整合力量。

需要回答的是，国家作为主权政治实体和公共治理权威主体，已然拥有自然资源主权支配权和管理权，为何还要另行规定自然资源“国家所有”？这是因为，“国家所有”有以下两项重要的实践功能。其一，在私人财产权受高水平保护，“征收”法理和实践确立的背景下，规定“国家所有”，能表征自然资源开发利用为“全民”的深层价值和优先秩序，预先排除这些自然资源之上的“私人所有权”，减少为“全民”保有和开发利用的国家成本。其二，赋能与约束国家的自然资源配置行为。一方面，课予国家为“全民”设置自然资源配置规范义务，能够彰显“我国社会主义法治的内在品质和核心价值”^[11]，赋能公有制约束下“授予法理”^②的治理实践。通过运行人民代表大会制度的民主政治过程，国家在配置工具和途径的选择上有了商谈空间，可以通过立法、决定等进行授权、明确方案，因时因地因事制宜地作出正式选择，并由其他公权力的运行加以承

^① 有学者曾指出，1982年宪法第9条的目的是宣示和确认自然资源领域的社会主义公有制原则，主要是一个政治性的价值判断，并不具有严格的规范性意义。参见薛军：《自然资源国家所有权的中国语境与制度传统》，《法学研究》2013年第4期。在当前加强全面实施宪法、合宪性审查制度激活的背景下，宪法作为法律的效力强化，宪法的治理功能逐渐拓展，已具备了“向实”的规范基础和实践伟力。

^② “授予法理”关注政府对公共财产的处置与分配。参见陈建霖、崔炯哲：《授予法理下的公共财产保护——从新加坡经验看中国》，《法律和社会科学》2012年第9卷。

接、传导和落实。另一方面，公有制及其负载的社会主义任务诉求，同时又构成配置的宪法性约束条件，即应当有助于宪法国家任务的达成，遵循平等原则和保障公民基本权利。在出让配置时，更多考虑进取性目标，注重效益和安全，使得自然资源能够高效和可持续利用；在收益配置时，则应当更多注重稳健性目标，注重平等和公平，即把全民所有自然资源资产的蛋糕做大以供全民公平分享。同时，又因国家负载着明确的宪法义务，从而更能期待其着眼于系统和长远考虑，审慎设置和运用自然资源财产权利配置规范。

三、静态的三层次配置及其规范的生成适用

(一) 静态的三层次配置及规范依据

宪法和法律对自然资源归属及其财产权利主体、客体、权能及生成程序的规定，属于静态规范层面的法律配置，是自然资源财产权利的法律准生之门。自然资源静态配置以宪法、民法典、自然资源专门法为正式规范依据。从“全民所有自然资源”到“自然资源财产权利”的三层级配置如图1所示。

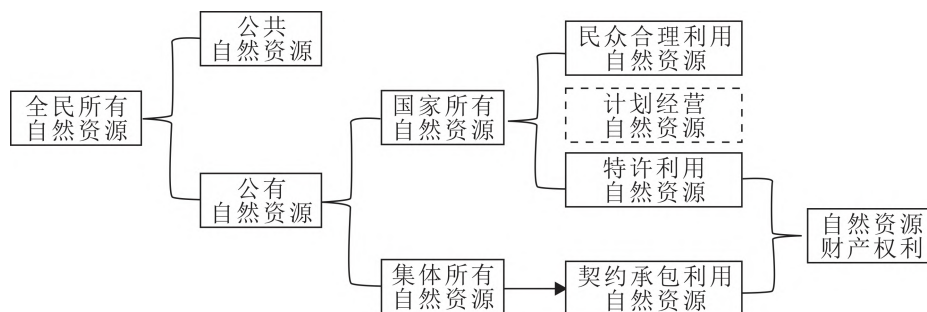


图1 从全民所有自然资源到自然资源财产权利静态的三层级配置

第一层次配置是全民所有自然资源，即基于主权对领土的支配，通过“革命+宪法决断”方式实现。人民通过社会主义革命取得对自然资源的最终支配权，依据人民民主专政的社会主义宪法决断确立了自然资源全民所有的宪法规则。这一过程被我国宪法序言用“叙述历史的事实”^[12]方式加以追述，宪法第1条、第2条加以确认。

第二层次配置是明示规定公有自然资源，即国家和集体所有自然资源，同时为公共自然资源提供规范空间，依据包括“宪法规范、宪法解释+法律规范+自然规律和习惯”。其一为公有自然资源。通过宪法第9条第1款，第10条第1款、第2款，设立了列举门类^①自然资源和土地的公有制，确认国家和集体的支配权。宪法通过规定“国家所有即全民所有”，将全民所有过渡为法律上的所有权^{[13] (P36)}。其二为公共自然资源。作为非产权性配置的自然资源，不特定多数人非排他性使用。在我国法制框架下，对于空气、阳光、气候、生态环境容量与功能、生物遗传资源等具有不可或缺价值的自然资源，应排除产权配置。原因是其不具稀缺性或可控性，且其上存在公共利用、福祉共享的传统，具有强公共性、强生态性和强伦理性，民众对这类资源的利用而形成的权益不属于自然资源财产权利，与个人生存、人格尊严、环境正义^[14]等密切相关，不纳入宪法私人财产权保障。

第三层次配置是对公有自然资源的配置，即对国家和集体所有自然资源的配置。包括利用性自然资源的配置与合理利用自然资源的配置。其主要的配置方式是公私法律确认、转介、承接等，

① 矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂。

主要法律依据为私法（《民法典》）和公法（自然资源专门法）的规定。关于利用性自然资源：经由《民法典》第246条确立国家所有的财产由法律规定的规则，《民法典》第247—252条，规定了特定门类自然资源的国家所有权，《民法典》用益物权相当部分内容的关联规范又被转介至自然资源专门法。集体对自然资源的配置，已有法律依据，《民法典》第260条明确了集体所有的不动产范围，其中第一项采用的是“法律设定”的限定模式；第262条规定了代表行使所有权的主体；第263条明确集体所有的民法财产权属性和权能，但需依照“法律、行政法规规定”享有。关于合理利用自然资源，包含两种情形。其一，为一般性使用，即在不妨碍他人以同样方式对公有自然资源进行使用的情况下，可以不必征得许可，无偿非排他性使用。其二，基于国家普通许可，在满足限制条件下无偿使用。这种合理利用的自由应作为人格性法益在个案中被保护^[15]。合理利用自然资源在我国自然资源产权制度改革的政策文件中有栖身之处，法律亦有配置，还存在一些物权习惯的支持。需要注意的是，国家为了资源保护、公益维护、社会公平和利用秩序，可以对合理利用行为进行公益规制，设置一定的利用条件及收取一定的服务费用。

（二）从公有制到私人财产权利配置规范的生成与适用机理

国家在宪法公有制约束下，选择自然资源配置方式，设置静态配置的规范，是“由具体问题与实践压力逆向地推动持续改革与不断完善”^[16]的过程，并没有一张清晰的蓝图。自然资源财产权利类型的法定化，一般都需要经历政策性实验的探索总结，最终通过立法形成固定，再根据实践反馈完善。以矿业权为例，尽管矿业权早已被《民法典》（颁布前为《物权法》）明确规定为用益物权，但国家很长一段时间未在《矿产资源法》专门法上选择私法路径，而是通过政策性文件指导改革实践，直至2024年该法的修订才在法律层面选择以竞争性出让为原则的市场配置方式，矿业权人的财产权益才在自然资源专门法层面得到实质保障。所以国家所选择的自然资源配置手段及其法治化程度是自然资源财产权利生成的关键。宪法上公有制的出场则是作为先在约束和终极检视标准。

现有法制框架下，要实现某一自然资源的合法私人利用，并生成一项自然资源财产权利，需要经由宪法规范、自然资源单行法规定到民法典的规定，找到该资源利用行为的事实可供凭的规范大前提，从而得到一项法律判断，再逐步递推。以“低空空域”资源配置为例。“低空空域”^①为自然物，其自然属性主要体现在空间普遍性、非消耗性、时空异质性^[17]，是我国领空的组成部分，同时也是重要的空间自然资源，承载航空行为是其主要的使用价值^[18]。依据我国社会主义国家性质，空域在政治意义上应为全民所有，国家有保障空域“资源的合理利用”“禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏”，保护空域不受外敌侵犯的宪法义务。近年来，通用航空发展迅速，“低空经济”蓄势高飞^[19]，国内已有首例低空经济特许经营权天价出让的案例^②。“低空空域”^③的使用价值和稀缺性

① 我国现行法上，“空域”是与“领空”密切联系的法律术语。比如《民用航空法》（1995年通过，2021年最新修正）第2条中规定，中华人民共和国的领陆和领水之上的空域为中华人民共和国领空。

② 据财新报道，2024年11月，山东金宇通用航空有限公司以9.24亿元中标济南市平阴县低空经济30年特许经营权。参见方祖望：《全国首例！一片天空拍出9亿元》，网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/2fHF1Qq7OsQtjRAWAzl-WUA>，访问日期：2024年11月26日。按照招标方平阴县发展和改革局的说法，此次公开招标的主要是基于该县两座机场及配套基础设施，并不涉及低空空域等国家公共资源类的服务。参见蔡真：《9.24亿！实探低空经济特许经营权首拍》，网址：<https://m.yicai.com/news/102381132.html>，访问日期：2024年12月1日。

③ “低空空域”不是法定概念。2010年国务院、中央军委发布的《关于深化我国低空空域管理改革的意见》将低空空域界定为“真高1000米（含）以下的空间范围”；2016年国务院办公厅印发的《关于促进通用航空产业发展的指导意见》将低空空域界定为“真高3000米以下空域”；2023年12月21日发布的《国家空域基础分类方法》是现行有效的规范性文件，未对“低空空域”直接界定。

日益凸显，可能形成新的国家自然资源配置规范生成的触发点。依次分析如下。

第一步，判断是公共自然资源还是公有自然资源。宪法第9条第1款明确国家归属的自然资源门类中不包含空域资源，空域资源是否在该条“等”之中，需要宪法解释。学理层面，对于“等”的解释，存在相对列举未尽^[20]和绝对列举未尽^[21]的不同观点，前者主张并非所有的自然资源都是公有的，后者主张所有的自然资源只能是国家所有或集体所有。根据我国自然资源国家所有的立法现状和现实需求，更合理的主张是排除公共自然资源以外的绝对列举未定方式，即公共自然资源以外的自然资源，除法律规定为集体所有的以外，均属于国家所有。宪法和法律均未明确“低空空域”归属^[22]。2004年颁布的《民用航空使用空域办法》（中国民用航空总局令第122号）仅在第3条明确“空域是国家资源，应当得到合理、充分和有效的利用”。2023年由国家空中交通管理委员会办公室会同有关部门起草的《空域管理条例（征求意见稿）》公开发布，该征求意见稿第3条明确规定，“空域是国家重要战略资源，属于国家所有。空域资源所有权由国家空中交通管理领导机构代表国家行使”。这一规定可以视为空域管理机关关于空域所有权归属的立场。需要注意的是，基于低空空域资源有用性、稀缺性等自然特征和准公共物品^[23]的社会属性，低空空域资源可以类同土地、水域和海域空间资源，作宪法层面国家所有的产权配置，但需要以宪法解释或者法律规定的方式明示确认，行政法规、部门规章不可径行规定空域自然资源归国家所有。

第二步，判断是合理利用自然资源还是利用性自然资源。在假定宪法和法律已确认低空空域归国家所有基础上开展分析。

法规层面，我国尚未对其作利用性自然资源配置。2023年发布的《空域管理条例》（征求意见稿）第6条规定了“空域用户依法使用空域的权利”，并于第33条、第34条分别规定权利和义务的具体内容，包括“按照有关规定缴纳有关空域使用保障费用”。从文面可见，该稿未采用市场方式配置空域使用权，也未明确要求空域用户支付空域“地租”^[23]，“保障费用”是否含为使用空域而专门支付的费用尚不明确。2024年颁布的《民航空管收费行为规则》（民航规〔2024〕18号）规定空管及服务提供方的收费仅包括空管基本服务收费和空管非基本服务收费。

学理层面，关于“低空空域”资源配置已有私权利路径和公有路径两类主张。私权利路径配置，又可细分为两种。其一，主张应基于物权理论确立空域使用权，其核心观点是空域是能为人力所支配并具有经济价值和稀缺性的特定物，符合用益物权中“母权+行政特许”创设准物权的特征^[24]，市场机制和私权制度的引入是重要方向^[25]；其二，主张应基于飞行自由理念和管理需求确立低空使用权，采取“负面清单”的规范路径和“军民共管”的管理制度^[26]。公有资源路径配置，亦可细分为两种。其一，认为国家空域所有权是宪法赋予国家的一种公共管理权，空域权利制度应当以国家干预下的公共产品利用权为核心进行构建，不宜物权化^[27]；其二，以公物理论为基础，在保障空域公共价值发挥的前提下，分层设置空域使用制度，可以设置自由使用、一般许可使用、竞争性排他特许使用^[28]。

基于宪法公有制全民利益公平享益的目的性考量，同时考虑空域资源利用的实际需求和特点，公有路径配置的分层设置方案更具可行性。在首先满足空域公共价值，确保空域安全，同时保障民众的合理利用权益（自由使用和一般许可使用）的前提下，物权性空域使用权有其存在价值。以缺乏物权公示的直观手段和空域是社会经济发展所共需之场域^[27]为由，认为空域不宜物权化的观点仍可商榷，通过技术手段和法定要求即可解决物权公示难题；排他性产权设置恰是营利性航空经济繁荣发展的关键要素，如果这些市场主体愿意为排他性使用空域支付合理的租金和服务费用，借助先进的空域分层、分离和融合划设技术，做到不妨碍军事、应急、巡查、公共航行等公益利用，不挤压民众的合理利用空间，不失为实现低空空域资源国家所有者权益的可选方案。这也与2024年12月6日国务院常务会议讨论并原则通过的《民用航空法（修订草案）》统筹“发展

和安全”的精神相契合^①。当然，这种方案对空域治理体系和治理能力现代化也提出了更高的要求，需要平衡好公益利用、合理利用和特许利用的关系。

第三步，当前低空空域的法规范供给主要为管理型规范^②，无法从自然资源专门法及其配套规定中识别出具体的配置工具，自《民法典》至自然资源专门法未找到其配置后财产权的法定类型。该资源基于国家空域管理（军事和行政）公权直接配置。当前确有资源配置需求，亟需为创新性配置行为找到规范空间，因此需要转而寻求多层次配置规范中相应空缺规范的解释、修改和新立，或者争取全国人大常委会的改革试点等的授权决定，以谋求生成新的配置规范。否则创新性配置行为产生的实际上低空空域的利用行为和状态会存在合法性风险，无法作为合法的财产权受到法律保护。鉴于低空空域资源的配置事关领空安全、航行安全、低空经济新质生产力发展战略等重大公共利益，同时也关乎公民人格精神发展和物质生活水平提升相关的宪法基本权利，需要遵循法律保留的原则。应经由立法的政治过程决定如何配置，并采用私法和公法协同的方式加以规定。

四、动态的二阶配置及其制度的衔接运行

动态层面的配置，是自然资源财产权利的实际获取的过程，需要行政机关的决策和治理运作，政策导向鲜明。当前，通过静态层面的配置，我国实在法上的自然资源财产权利基本形成了以土地和自然资源、城市与乡村、陆地与水域等多重二元治理结构基础上的松散权利群。具体包括：建设用地使用权（分层设置）、土地（林地、草地）承包经营权（土地经营权）、宅基地使用权、集体建设用地使用权、探矿权、采矿权、林地使用权、森林林木所有权和使用权、草原使用权、使用水域滩涂养殖捕捞的权利、取水权、海域使用权等^③。这些权利的实际获取需要出让到登记的二阶配置。这种阶层式传导，意味着任何一个环节的落空会使得后续环节无从继续，由此，自然资源财产权利便不能成功获取。

（一）自然资源财产权利出让和登记二阶配置

对于国家所有的自然资源，国家通过公权配置、公权与市场杂糅配置和市场配置三种方式，产生具有财产价值的自然资源财产权利或者对其剥夺。公权配置是指国家各级行政机关以非竞争性手段使自然资源物权发生变动的行为，包括无偿划拨、政府定价、征收、征用以及收回使用权等方式^[29]。公权与市场杂糅配置，是指政府使用“招拍挂”等竞争性方式或者协议方式选择使用权人，同时设置一定的资质限制和准入门槛，进行审批登记，在此基础上颁发使用权证，即“竞争性出让/协议+特许+审批登记”，如探矿权、采矿权即采用这种方式配置。市场配置是指采用

^① 参见《我国拟修改民用航空法促进行业高质量发展》，网址：https://www.gov.cn/zhengce/202412/content_6991391.htm，访问日期：2024年12月7日。

^② 国家层面主要有，《民用航空法》（1995年通过，2021年最新修正），《民用航空使用空域办法》（2004年民用航空总局令第122号），《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》（2023年国务院、中央军事委员会令第761号），《通用航空飞行管制条例》（2003年国务院、中央军事委员会令第371号），《中华人民共和国飞行基本规则》（2000年国务院、中央军事委员会令第288号，2007年最新修订）。地方层面主要有：地方性法规有《深圳经济特区低空经济产业促进条例》（2023年），其余为地方政府规章，按时间由新至旧排列为，《三亚市促进低空旅游发展暂行办法》（2023年三亚市人民政府令第14号），《重庆市民用无人驾驶航空器公共安全管理办法》（2023年重庆市人民政府令第362号），《厦门市民用无人驾驶航空器公共安全管理办法》（2020年1月3日厦门市人民政府令第179号），《深圳市民用微轻型无人机管理暂行办法》（2019年深圳市人民政府令第316号），《新疆维吾尔自治区民用无人驾驶航空器安全管理规定》（2018年自治区人民政府令第210号），《四川省民用无人驾驶航空器安全管理暂行规定》（2017年四川省人民政府令第321号），《无锡市民用无人驾驶航空器管理办法》（2017年无锡市人民政府令第162号）。

^③ 详见宦吉娥著：《自然资源财产权利非征收性限制的合宪性研究》，武汉大学出版社2023年版，第56—76页。

竞争性有偿使用方式配置资源，对竞得人的产权进行物权登记，即“竞争性出让+物权登记”，如国有建设用地使用权便主要采用这种方式。由上述方式生成自然资源财产权利，作为被《民法典》定型的用益物权，这类财产权对公权力具有防御性，且通常具有排他性、可转让性。对于集体所有的自然资源，集体组织通过民主决策，采用分配、承包经营、竞争性出让等方式加以配置，产生各类承包经营权、宅基地使用权、公益性建设用地使用权、经营性建设用地使用权等用益物权。当前，自然资源配置方式仍在改革过程中，市场在自然资源配置中发挥作用的广度、深度、形式都在拓展，对市场规律认识把握更深入。比如自然资源组合供应配置的创新实践^{[30][31]}，取得了较好的经济和社会效益；然而在某些领域，“一刀切”地运用市场方式配置资源也引发了质疑之声，比如探矿权的竞争性出让。

自然资源开发利用公法上的许可，造就了其私法上的权利地位，但这一权利地位还需借助权证的方式加以确认或者公示，经此技术手段特定化自然资源，自然资源财产权利获得对抗或者排他的效力，阻断了所有权人与作为权利客体的自然资源之间的排他关联。依据《民法典》第208条、第209条规定，当前，我国不动产物权原则上实行登记生效主义，但是法律另有规定的除外。基于此项但书规定，列举于《民法典》中的自然资源用益物权门类并未被物权登记全面覆盖。《民法典》中规定的取水权、探矿权、采矿权、使用水域养殖和捕捞的权利则是以行政许可予以认可，均需通过申请获得取水许可证、采砂许可证、采矿许可证、探矿许可证、养殖证、捕捞证。自然资源专门法中还规定了一些《民法典》中未列举，经许可而利用自然资源的权证，比如采伐许可证、狩猎许可证。当前自然资源财产权利的登记还未统一，存在物权登记和审批登记两种模式，其中审批登记上自然资源财产权利证书和许可证书合体，在许可依法撤销、撤回等情形下，财产权利就很难保障。因此，许可证赋予的自然资源使用权的私权属性和合法地位需要进一步明确^{[32][P128]}。新修订的《矿产资源法》对矿业权取得作出重大修改，将出让取得矿业权与后续作业许可分离开来，矿业权的物权登记配套规定亟待制定。2022年10月自然资源部公布《不动产登记法》（征求意见稿），该稿将探矿权和采矿权列入登记权利，该法已列入十四届全国人大常委会立法规划的第一类项目，提供了制度建构的契机。

（二）二阶配置的时滞困境及其制度化解

通过市场方式配置自然资源，一般通过“招拍挂”方式确定受让人，并签订自然资源财产权利出让合同。后续自然资源财产权利的获取还需要通过登记手续。这就出现了二阶配置的时滞困境，即成功签订出让合同，并不意味着受让人能够顺利获得自然资源财产权利。产生时滞困境的制度根源在于，自然资源资产具有经济性、生态性和社会性复合特征，其开发利用具有强外部性，而国家负有保障“合理利用自然资源”的宪法义务：一方面，需借助市场手段甄选最佳受让人；另一方面，又不能完全交给市场，必须负载公法规制，相应的，自然资源财产权利生成过程必然伴随着公权基于公共利益考量而适时规控、干预。

这种时滞困境在实践中引发了诸多公权力机关与自然资源财产权利利益相关人之间的纠纷，是“所有权权能分离论”的后遗症。在“分离论”路径下，国家机关作为委托代理行使主体出让自然资源资产，如果被视为是所有权人或是其代理行使主体，则其与受让人之间签订的出让合同就应当理解为基于契约自由和意思自治的民事合同，按照民事合同规制；然而国家机关还承载诸多自然资源配置相关的宪法和公法义务，必须以出让和登记等关键环节为抓手，履行相关监管职能。这两种职能被预设了“经济人”和“公益守护人”的不同定位，实践中便有出现不一致处理结果的可能性；一旦出现不一致，便会使公权力机关陷入忠于职守的“出尔反尔”困局。当公权力机关在自然资源资产出让阶段，受逐利冲动驱使，忽视对生态利益及社会公益考量，矛盾更会多发。从长远来看，不利于激励社会资本持续投入，保障自然资源供给安全，甚至会使社会主

义公有制陷入绩效困境。

从“基于公有制的自然资源配置论”角度理解，则有助于化解时滞困境。基于公有制的自然资源配置论对公权力机关提出了保障合理利用、实现社会公平正义、实现中国式现代化建设目标的综合性要求，在作出自然资源配置的公共决策时，应深入把握“自然资源自身属性与形态的复杂性”^[33]，既要有经济理性，也要有生态理性，同时还须关注社会公平和发展的可持续性。资产管理与资源管理分开的改革设计是为了更好地实现公有制，但并不意味着两种管理主体“人格分裂式”的截然分开，两种管理的目标定位和实施组织的人为切割，相反只有充分认识到多重复杂目标，为之设计相应实现环节和制度，并使其互相衔接和配合，才能达致社会主义公有制对自然资源配置的要求。

以矿业权出让为例。矿产资源是全民所有自然资源资产，具有强经济属性，属于利用性自然资源。按照当前的出让政策^①，要求全面推进矿业权竞争性出让，政策目标是“回应社会、企业诉求，采取更加积极的措施促进矿产资源勘探开发”^②，采用的二阶配置方式是：竞争性出让（协议出让为例外）+审批登记。新修订的《矿产资源法》将于2025年7月1日起实施，该法对矿业权出让制度作了重大修改，拟采用的二阶配置方式是：竞争性出让（另有规定的除外）+物权登记。出让部门出让的前置义务包括：统筹安排，适应加强矿产资源勘查、开采的实际需要，考虑不同矿产资源特点、矿山最低开采规模、安全要求等因素；公告明确出让标的、竞争规则和权益义务；平等对待市场主体；合理配置矿权。出让的规制工具是矿业权出让合同。完成这一阶段后，经申请进入矿业权登记阶段，要成功取得登记需要符合“登记条件”，但未明确“登记条件”具体内容，因此无法从文面得知是否签订出让合同就可顺利获得矿业权。从成功受让到成为矿业权人，仍然存在时滞，这期间就有诸多变数。进一步，即便依法登记，取得矿业权，要实际能够探采，还需要获得作业许可，即取得勘查许可证和采矿许可证。

建议在具体操作性制度设置中，以“基于公有制的自然资源配置论”为指引，增强制度衔接性。其一，出让前的配置者义务及规制考量：国家作为所有者要做好矿产资源资产清查，对矿产资源进行科学探明和特定化，同时利用规划工具、矿权投放的产权工具和合同工具，贯彻合理利用的综合考量，适当进行生态环境、生产安全、社会稳定和谐等义务的考量。为后续市场主体顺利获取并实现矿业权预先扫清障碍，控制风险。这是作为矿产资源所有者有能力且应当做到的，也是落实合理利用宪法义务所必需的。其二，出让后登记前的配置者义务，因为前阶已通过规划、市场竞争和合同对贯彻配置要求把好了关卡，登记就应当保持顺畅，登记条件的设置以不动产登记通行条件为限，改变通过登记来审批的惯性做法。其三，出让登记后配置者的义务，国家应尊重和保护矿业权人的财产权利，如提前收回或者限制矿业权的行使，则需遵守宪法的财产权征收和限制规则。除此之外，作为自然资源管理者实施开发利用资质管理，开展生态环境、生产安全、社会稳定和谐等规制。

五、余论：自然资源财产权利系统整合需静态配置与动态配置的合力推进

自然资源法治“良法”供给与“善治”实现都要求形成成熟且富有活力的自然资源财产权利体系。然而，就现有法律框架中自然资源财产权利的配置现状而言，自然资源财产权利构建的核

① 参见《自然资源部关于深化矿产资源管理改革若干事项的意见》（自然资规〔2023〕6号）。

② 参见自然资源部有关司局负责人就《自然资源部关于深化矿产资源管理改革若干事项的意见》答记者问，载中国政府网，网址：https://www.gov.cn/zhengce/202308/content_6896567.htm，访问日期：2023年8月4日。

心法律规定载体是部门主导的各历史阶段形成的管理色彩浓厚的自然资源专门法，自然资源财产权利的系统整合任重道远。必须认识到，自然资源财产权利类型及权能的拓展是一个渐进的过程，除了静态规范层面的明确规定，公权力机关的决策和行为也会对自然资源财产权利产生形塑作用。自然资源财产权利系统整合，应充分发挥宪法上自然资源公有制的治理功能，发挥静态规范配置与动态运行配置的制度合力。

参考文献

- [1] 宦吉娥.自然资源财产权利非征收性限制的合宪性研究[M].武汉:武汉大学出版社,2023.
- [2] 巩固.自然资源国家所有权行使法律制度的过去、现在与未来[J].城市与环境研究,2024(1).
- [3] 吴家麟.宪法学(1992年修订本)[M].北京:群众出版社,1992.
- [4] 肖蔚云,魏定仁,宝音胡日雅克琪.宪法学概论(第二版)[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [5] 刘少奇.关于中华人民共和国宪法草案的报告[N].人民日报,1954-09-16(03).
- [6] 彭真.关于中华人民共和国宪法修改草案的报告[Z].中华人民共和国国务院公报,1982(20).
- [7] 韩大元.中国宪法上“社会主义市场经济”的规范结构[J].中国法学,2019(2).
- [8] 韩大元.1954年宪法与新中国宪政[M].长沙:湖南人民出版社,2004.
- [9] 王军.国企改革与国家所有权神话[J].中外法学,2005(3).
- [10] 习近平.在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话[J].求是,2024(18).
- [11] 马俊驹.论我国国家公共财产权制度体系的建构——从“主观权利”理论和域外立法实践中得到的启示[J].法学评论,2023(1).
- [12] 刘荣刚.彭真与1982年宪法的制定[J].人大研究,2004(9).
- [13] 崔建远.自然资源法律制度研究[M].北京:法律出版社,2012.
- [14] 金志校,曹孟勤.论捍卫边界的环境正义[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(1).
- [15] 张力.自然资源分出物的自由原始取得[J].法学研究,2019(6).
- [16] 李友梅.当代中国社会治理转型的经验逻辑[J].中国社会科学,2018(11).
- [17] 廖小罕,黄耀欢,徐晨晨,等.面向无人机应用的低空空域资源研究探讨[J].地理学报,2021(11).
- [18] 张卫彬,江昊.空域的概念刍议[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2021(3).
- [19] 秦云.各地竞逐“天空之城”低空经济蓄势“高飞”[N].人民政协报,2024-10-25(11).
- [20] 朱虎.国家所有和国家所有权——以乌木所有权归属为中心[J].华东政法大学学报,2016(1).
- [21] 欧阳君君.论国有自然资源的范围——以宪法第9条为中心的分析[J].中国地质大学学报(社会科学版),2014(3).
- [22] 江昊.低空空域权与空间权的冲突调和路径[J].郑州航空工业管理学院学报(社会科学版),2020(3).
- [23] 宋冬林,谢文帅.发展低空经济的政治经济学分析[J].延边大学学报(社会科学版),2024(4).
- [24] 张黎.空域使用权用益物权属性研究[J].民商法论丛,2020(1).
- [25] 刘海安.论物权法调整空域使用权的合理性[J].法律科学(西北政法大学学报),2020(2).
- [26] 陈学军.低空开放背景下的低空使用权[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2016(1).
- [27] 王立志.论空域权:以与空间权的比较为核心[J].法律科学(西北政法大学学报),2017(4).
- [28] 王锡柱.空域使用制度的法律构造路径[J].甘肃政法大学学报,2022(5).
- [29] 黄锡生,卢锟.自然资源物权配置初探[J].时代法学,2007(6).
- [30] 柴铎.资源组合供应推动资产优化配置——谈自然资源资产包价值实现路径[N].中国自然资源报,2024-11-08(03).
- [31] 张龙飞.探索全民所有自然资源资产组合供应路径[N].中国自然资源报,2024-02-02(03).
- [32] 叶温平.自然资源国家所有权的理论诠释与制度建构[M].北京:中国社会科学出版社,2019.
- [33] 张璐.国有自然资源资产管理的主要问题与应对思路[J].中国国土资源经济,2021(2).

Formation Mechanism of Natural Resources Property Rights Based on Public Ownership

HUAN Ji-e

Abstract: The constitutional and legal provisions concerning the ownership of natural resources, along with the subjects, objects, rights, and procedural mechanisms for the generation of property rights, constitute a static normative framework. This framework serves as the legal foundation for the establishment of natural resource property rights, with its institutional genesis rooted in the constitutional principle of public ownership of natural resources. The theory of resource allocation based on public ownership acknowledges the public power over the allocation of natural resources, emphasizing that the exercise of such public power is inspired and restricted by the socialist public ownership system. It requires taking the interests of the whole people as the starting point and adopting various means such as the market, planning, and consensus to actively and properly allocate resources, which conforms to the normative logic of the Chinese Constitution and the practical needs of Chinese modernization. The static configuration should provide ample space for the public and rational utilization of natural resources that serve vital ecological and survival functions. The transfer and registration of natural resource property rights represent the dynamic aspect of two-tier configuration, which must be constrained by the principles of socialist public ownership, aimed at ensuring the economic and ecological well-being of the whole people. It is imperative to establish effective institutional linkages to address the temporal lags arising from institutional separations. The development of a mature and dynamic natural resource property rights system necessitates the synergistic efforts of static normative configurations and dynamic public authority operations.

Key words: public ownership; property rights of natural resources; owned by the whole people; owned by the state; allocation; airspace resources; mineral resources

(责任编辑 周振新)