

# 自然资源资产国家所有权委托代理的法律属性辨析

辛越阳

(中共中央党校(国家行政学院), 北京 100091)

**摘要:** 自然资源资产国家所有权委托代理法律属性如何定性, 关系着全民所有自然资源资产委托代理工作如何具体展开的问题, 不确定委托代理的法律属性就无法划定权责的界限和授权委托的形制。面对庞杂的自然资源体系, 自然资源资产国家所有权自身的属性也颇具争论。从现实情况来看, 很难将行使全民所有自然资源资产所有权定义为一种行政职责, 同时两个行政机关间也无法建立民事协议关系, 现阶段其法律性质可以认为是一种上下级政府间的行政协议, 通过这种行政协议来分配各级政府之间的自然资源资产所有权行使资格。

**关键词:** 国家所有权; 自然资源资产; 委托代理; 法律属性

2022年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》(简称“《试点方案》”), 引发了学界对于委托代理机制构建探讨的热潮。严格意义上来说, “委托代理机制”并非首见于法学领域, 在经济学领域, 它是一种通过专业分工来提高组织效率的方式<sup>[1]</sup>。将委托代理代入法学视野中时, 不免会将其与民法上的代理制度相联系。但真正将自然资源资产国家所有权与委托代理机制结合起来时, 又不禁会产生疑问, 委托代理(以下所称“委托代理”均指委托代理试点工作, 不含法律规范意义)的法律属性应该是民法意义上的代理吗? 委托代理的法律属性究竟为何, 是应归为私法上的民事委托代理, 还是公法上的行政委托, 甚至是一种新型的委托代理法律关系? 应当以何种标准作为判断依据来进行界定? 所确定的法律性质能否在实定法的层面起到规范的效果? 这一系列问题恰好是理顺自然资源资产委托代理各方参与主体之间关系的关键。

研究委托代理的法律属性的意义重大, 委托代理关系的建立、运行及终止均应有明确的依据, 委托代理的属性不确定, 委托可能导致的法律后果就难以确定, 因而委托代理的法律属性就与委托关系如何建立和运行密切相关。任何人不能凭空创造一种委托代理关系, 委托的既存法律属性有公法意义上的行政委托和私法意义上的民事委托。如果委托是一种行政委托, 可以通过行政体制内部的命令机制来解决, 这种委托具有一定的强制性; 而如果委托是一种民事委托, 就需要通过与受托主体签订委托协议的方式进行, 这种委托的基础是平等自愿原则<sup>[2]</sup>。因而, 对委托代理法律属性界定关系着自然资源资产国家所有权行使的具体开展方式。

## 1 自然资源资产国家所有权委托代理的运行逻辑

在提出建立委托代理机制之前, 自然资源资产国家所有权业已通过一定的制度在管

收稿日期: 2022-08-08; 修订日期: 2023-04-06

基金项目: 中国行政改革研究基金重大项目(2018CSOARJKT09)

作者简介: 辛越阳(1997-), 男, 山东东营人, 博士研究生, 研究方向为行政法学。E-mail: sdgrxyy@163.com

理,因此首先需要弄清委托代理机制建立的背景和运行方式,在此基础上要注意到自然资源资产国家所有权特殊性对委托代理工作产生的影响。很大程度上正是因为自然资源资产国家所有权的双重属性,产生了对委托代理法律属性的争论。

### 1.1 委托代理机制的建立背景及运行方式

#### 1.1.1 建立委托代理机制的背景

在中国自然资源的所有权属于全体人民,并通过政治构建由国家掌握。在中国是单一制国家的情形下,从《宪法》第9条以及《民法典》第246条之规定中可以看出国家所有的也即全民所有的自然资源所有权统一于中央政府行使,地方政府不拥有所有权。如果需要地方政府行使所有权的部分权能,只能通过法律授权或者委托的方式予以特别授权<sup>[3,4]</sup>。但中国物权法在制定之时,法学界便对于国家所有权是否考虑修改为分级所有就存有争议。有学者认为可以将国家所有权设置为中央与地方分级所有,具有全国效力的所有权由中央政府行使,在属地适合由地方政府代表的,由地方行使。但也有学者强烈主张,中国必须坚持统一行使,不能设为分级所有,各级政府部门不是国家所有权的所有者。政府机构无论属于哪个行政级别,都只是代表国家行使所有权的机构,而不是所有者本身。尽管存在众多的争议,但不可否认的是,学界在“由政府对应的职能部门‘代表’行使国家所有权”这一点上已经形成了共识<sup>[5]</sup>。因此,名义上地方政府只拥有管理权,不能代表行使所有权,但实践中地方政府却是在直接行使自然资源资产的所有权权能,直接表现便是收取自然资源资产变现的收益。这一行为带来的直接后果便是地方政府在自然资源开发及利用中过度重视短期经济利益,忽视长远的生态价值,使得全民所有的自然资源资产所有者权益得不到保障,长此以往将会制约当地经济与社会的发展。

探索研究自然资源资产所有权的委托代理,与以往所有权行使模式的最大不同就是要在“统一行使”的制度框架下,通过统一委托地方政府或其他主体行使自然资源资产国家所有权,统一考核监督,重新建构所有权人及其代理人的关系,明晰所有权主体;再通过制定委托代理行使所有权的资源清单,清晰地划分所有权权能与管理权权能,理顺中央与地方在自然资源资产收益上的分配关系,保障全民利益的实现<sup>[6]</sup>。

#### 1.1.2 自然资源资产所有者与管理者的区分

委托代理行使自然资源资产国家所有权本身的含义是,受托主体在接受委托之前不具备代表行使自然资源资产国家所有权资格。地方各级政府自然资源主管部门现拥有的是对国有自然资源资产的监督管理权,例如资源调查、用途规划与管制等。又因为国家对国有资产运行的宏观监管在实际操作中表现地更为直接,例如生态保护、环保执法等,使得人们往往忽视国家作为全民所有自然资源资产所有权主体的身份<sup>[7]</sup>。然而,必须要认识到的一点是对于国有自然资源资产的监督管理与国有自然资源资产所有者权益的实现与保护是两个不同维度的问题<sup>[8]</sup>。对国有自然资源资产运行的监管作为在市场经济背景下国家控权的一种方式,其是以国家公权为保障的;而对于大部分自然资源资产来说,其核心目的仍是财产性权利的运作。将这两者置于同一行政机关的监督与管理之下,细细分析其实是将国家的公权力强加于财产权利,而公权力常常以政策调节市场,政策的多变极易导致国有自然资源资产利用秩序的混乱,不利于市场形成对资源利用的稳定预期。

#### 1.1.3 委托代理机制的授权方式

弄清委托代理机制的具体开展方式也有利于更具象地讨论委托代理的法律属性。从两办印发《试点方案》中可以看出,针对全民所有的八类自然资源资产(含自然生态空

间)开展所有权委托代理试点,试点工作的重点是编制自然资源清单并明确委托人和代理人权责。目前来看,委托代理机制的运行的核心逻辑就是在资源清单规定的范围内,将全民所有自然资源资产所有者职责分为由自然资源部直接履行的部分和由自然资源部委托省级、市地级政府代理履行的部分。

通过什么样的形式来“授权”给受委托主体,目前主要有两种设想。一种是通过签订委托协议的方式,国务院同省级政府在资源清单的规定范围内,再行签订一个委托行使所有权的协议,通过协议约定的内容来控制省级政府接受委托后的行为;另一种直接通过上级政府下发文件的方式来授权给受委托主体,文件可以是“红头文件”,也可以表现为“资源清单”直接授权,根据资源清单上的资源目录所规定的各级政府的管理范围,直接由此为依据国家、省以及省以下政府分级行使所有权。可以看出,以上两种方式都是通过行政机关的行政力量推动的。

## 1.2 自然资源资产国家所有权的特殊性

### 1.2.1 自然资源资产国家所有权的经济利益性

自然资源资产带有私产的本质属性,在公权力没有介入自然资源领域之前的自然状态下,自然资源所有权的主体是私人,但总会存在譬如河流、公共道路等不能够为私人完全占有的自然资源,为了限制私人权利在公共领域的无限扩张,反而妨碍了大多数人的利益,人们引入公权力进入公共领域,调节私人之间自然资源利用的关系,随着现代国家的兴起逐渐形成了自然资源资产国家所有权。因此从权利溯源的面向来看,自然资源资产国家所有权具有私权性溯源。

展望世界现代国家普遍建立起了自然资源国家所有制度,而国家作为一个抽象的主体,自身无法直接利用自然资源,即便借助国家机关甚至是国有企业,也无法完全充分利用自然资源。在实践中,很多国家不约而同地通过在自然资源所有权上设立用益物权以在不同程度上使得所有权与使用权分离<sup>[9]</sup>,通过行政许可或者市场手段让渡使用权于市场主体,由市场主体完成对自然资源的利用。这保证了自然资源的利用效率,促进了经济的发展,也是世界各国的普遍做法,充分说明了经济价值对于自然资源资产的重要性。这种经济价值属性主要体现在:(1)在取得自然资源资产使用权后,该权利实际上是一种财产权,可以在市场中以财产权进行交易;(2)取得的使用权具有物权效力,可以对标的物行使占有、使用、收益甚至是处分的权利。

### 1.2.2 自然资源资产国家所有权的公共利益性

自然资源资产国家所有权最突出的特征是其“全民性”,这种全民性至少体现在经济收益的全民共享与社会价值的公益性上。有些学者侧重于理解后一种社会价值的公益性,强调自然资源资产国家所有权的公法所有权属性;也有很多学者(尤其是民法领域的学者)认为前一种资源的经济价值更为核心,主张自然资源资产国家所有权的私法所有权属性。亦有第三种观点认为国家所有权具备双重属性,不应该从单一角度看待<sup>[10-14]</sup>,本文认同这种观点。国家所有权应当是复合属性的,这两种属性无法完全剥离,其私权属性要求通过市场化的手段进行流转交易,实现其经济价值,但其公益性特质又要求公权力的介入进行宏观调控,避免“公地悲剧”的发生。因而探讨自然资源资产国家所有权的委托代理,委托的对象——国家所有权——除了包含民法上所有权所蕴含的权能,同时还应当包含附着在这种所有权之上以保护公共利益为目的的公法所有权,这种公法所有权就要求受托主体在进一步代表行使所有权时,不能简单地按照经济价值的要求来处置自然资源资产,而是应当兼顾到自然资源的公益性,保证其生态价值的实现。



## 2 委托代理与行政委托和民事委托之辨析

### 2.1 委托代理行为法律属性的争论

事实上，在委托代理机制改革试点尚在讨论阶段时，有不少关于其法律属性的讨论。主流的看法有三种：第一种看法认为委托代理是民事委托代理，虽然自然资源资产有其特殊性，需要考量其作为公共权利的方面，但是这种委托的本质是民事代理，因为自然资源部作为国务院的组成部门，具有民事主体法人的资格，可以以自己的名义独立行使自然资源资产国家所有权，可以独立承担民事责任。第二种看法认为委托代理是一种行政委托，因为委托代理直接在行政机关之间进行，其行为外观最为类似行政委托的行为模式<sup>[15]</sup>。第三种看法在认识到委托代理的复杂性后，为了克服理论上的障碍，主张将其性质单独设置为一种新型的委托关系<sup>[16]</sup>，这种观点看似合理，但是这种新型委托关系的创造是没有基础的，缺乏直接的法律依据与理论支撑，构建起来十分困难，认为委托代理法律属性问题的解决必然要有一定之规，不能完全凭空产生，因而不赞同构建所谓的新型委托关系。除此之外，另外两种看法都各有自身的合理性，但最终能否成立还需要通过法律技术层面的分析来判断。

### 2.2 委托代理与行政委托

#### 2.2.1 行政委托的内涵

“行政委托”在中国行政法中是一个规范用语，与民事委托不同，尽管这个术语被广泛使用，但始终没有法律给出明确界定。因此，在对行政委托属性进行分析之前需要对行政委托的内涵进行一定的限定，在此范围内进行探究。

行政法学界对行政委托内涵的解读大多是从散见于单行法中涉及委托的条文中推导而来的。主流观点对于行政委托的理解是：行政委托是出于管理上的需要，某一行政主体（委托人）委托另一行政主体或其他组织及个人（被委托人）以委托人的名义代行职权或其他事务，其行为效果归属于委托人的法律制度<sup>[17]</sup>。根据实务中的表现可以将具有至少以下特征的行为认定为行政委托：一是委托机关必须拥有法定权限。委托机关在进行行政委托时，其委托的行政权力必须是其本身拥有的合法职权；二是受托机关的行为结果归属于委托机关。行政委托的法律效果方面，受委托人需以委托人的名义做出行为，且行为的法律责任归属于委托主体。关于行政委托事项的范围，有学者认为行政委托是一种行政体制内的权力组织方式，在这种情形下，行政委托体现的是“一种行政职权体系内的分工，或者只是对行政权在行政体系内进行的一种重新排列组合”<sup>[18]</sup>。

关于行政委托的主体，传统行政法倾向于认为受委托的对象是行政机关系统以外的社会公权力组织或私权利组织<sup>[19]</sup>。虽然有些研究和著作认为行政机关之间的基于行政事务的委托也属于行政委托，这其中不具有隶属关系的行政机关之间和具有隶属关系的行政机关之间都可以进行委托，但是这部分委托不涉及到行政相对人，已经超出了行政救济法规范的范畴，更类似于一种行政内部事务，不具有行政法上的规范价值。

#### 2.2.2 委托代理并非行政委托

即使在对行政委托的内涵进行界定的基础上，具有隶属关系的行政机关之间的这种“委托”是否是一种行政委托也颇具争议。因为这种委托的性质，类似于上下级政府间的一种内部的事权划分，不涉及行政相对人的问题。行政学界倾向于将这种上下级政府之间的非基于专属职权之间的协作归为一种内部行政行为<sup>[20]</sup>，不具有行政法上的研究价

值,也不属于行政法的规范范畴。

另外,即便认为具有隶属关系的行政机关之间可以成立行政委托,行政委托的其他特征也会在理论上阻碍这一认定。首先,行政委托要求委托的事项或者行政权力必须是其法定职权,而国务院代表行使所有权的法律依据来自于《民法典》第246条的规定,这又使得问题转化为《民法典》能够规定行政机关的行政职权吗?传统行政法意义上的行政职权来自于宪法和组织法的规定,虽然《民法典》中涉及了部分行政权力行使的内容,但从平常语义上也很难在规范意义上将其解释为特定机关设立了行政职权。其次,尽管《宪法》第89条对国务院职权的17款规定中的大部分规定属于对行政职权的规范,但是也存在“向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案”这样的非行政职权,如此来看,国务院所有拥有的也并非都是行政职权。从此侧面也可以窥得,由《民法典》规定的代表行使所有权的职权应是一种行政职权以外的职权类型。因此,现有委托代理机制下呈现出的国务院委托省级及省级以下政府代表行使所有权的行为很难从法律技术层面将其认为一种行政委托。

### 2.2.3 委托代理须依靠行政力量推行

尽管在纯粹的理论分析层面不能将委托代理认定为行政委托,但是在实际权利运行中,由于自然资源分布广,数量众多和种类庞杂等原因,自然资源部很难单独充分履行其作为自然资源所有者代表人的职责,也难以充分履行其对自然资源使用与处分等行为的监管职责。国务院还要根据自然资源的本质属性和地域特点,合理划分中央和地方的资源管理权限,赋权地方政府代为行使一部分职责。在这一维度上,各级行政管理体制为委托代理行使所有权提供了制度基础。从中央到地方的各级人民政府所设立的自然资源主管部门是分级行使的体制保障,从现实操作性角度来说,这类部门职能齐全,人员专业性强,由其在一定范围内承担代表行使的职责非常具有可行性。因此,不可否认的是行政力量在委托代理中扮演了十分重要的角色。

## 2.3 委托代理与民事委托

### 2.3.1 委托代理机制的私法渊源

《民法典》第165条至第172条专门规定了“委托代理”,委托代理机制中的委托与民事委托存在行为模式上的相似性,这种相似性体现在行为特征上。在民法上的委托中,被代理人将一定事务委托给代理人,代理人以被代理人的名义实施行为;代理人在从事代理行为时,独立进行意思表示;最后,代理的法律效果由被代理人承担。在委托代理机制中,上下级政府之间通过签订委托协议,该协议的表征是双方协商一致制定的,由下级政府代理上级政府从事一定行为的合意,最后该行为结果归于上级政府。基于这种协议与民事委托协议的相似性,也有学者在研究中认为,自然资源资产国家所有权委托代理行使具有特殊性,但是这种特殊性只是委托代理行使的解释适用问题,不足以否定其民事委托代理的根本属性<sup>[21]</sup>。

从委托客体的角度来说,一方面自然资源资产国家所有权的这一权利性质属于物权法的规定,传统所有权的基本特征和规则,例如占有、使用、收益、处分这些所有权的内容也是基于民法理论上形成的,有学者在研究中认为自然资源资产国家所有权本质上仍然是以确定财产归属和利用为基本内容的民法所有权;另一方面,国家拥有多重身份,在市场经济条件下,国家通过其行政机关可以运用经营性财产从事工商业活动而获取收益,此时的国家应当认为是民事主体,其权利性质认定为私权利,同样作为自然资源所有权主体时,国家会通过一定方式出让部分自然资源资产来获取收益,此时国家也

是民事主体。从特征来看，从事市场交易并从中获取收益是确定民事主体的核心要素，不可忽视的是绝大部分自然资源资产依赖市场主体的生产活动来实现其经济价值，因而这种权利本源上是民事属性的。

### 2.3.2 委托代理不能成立民事委托

能否成立民事委托，一方面要考察行为主体的问题，另一方面要考察委托内容的问题。从行为主体上来说，理论上两级政府之间无法成立纯粹的民事委托协议。政府包括国务院确实是可以成为民法上的民事主体从事一些民事行为，但此时另一方主体一般都是民事主体，比如政府向某公司采购办公设备的行为。两级政府之间成立民事委托行为难以自圆其说，尤其是在具有隶属关系的上下级政府之间。一般来说，行政机关之间是无法形成民事法律关系的，这是公法私法划分的基本界限。

从委托内容上来说，很显然双方委托的事务虽然不能定为行政职权，但也并不能就此简单将其认定是单纯的民事事务。虽然代表行使国家所有权对行政机关（国务院）来说不是一种法定职权，但应将其认定为一种行政事务，是一项需要其完成的工作。此外，如果把参与国家所有权行使的行为列为是纯粹私法行为恐怕是站不住脚的，因为自然资源资产本身公益性与经济利益性兼具，决定了对其进行“委托代理”行为性质的复杂性。

因此，基于对民事委托的委托主体与委托内容的考察，难以将这种委托代理定位民事委托，两者签订的委托协议也不是民事委托协议。

### 2.4 委托代理不是一种法律意义上的委托

李冬<sup>[21]</sup>在研究中认为，法学中的委托代理主要指的是民法中的委托代理，指代理人以被代理人的名义对外进行民事法律行为，该行为的后果由被代理人承担的制度。因此，《试点方案》中的“分级代理行使”应该指的是经济学中的委托代理，在法学上的规范表达是代表行使。邓海峰<sup>[22]</sup>也在研究中认为，委托代理机制中使用的委托概念，更多意义上是行政管理意义上使用的“代理”，没有严格意义上的规范意蕴，不包含具体权利义务分配的效果。

依据委托代理机制提出的背景，如果将此处所讲的“委托”“代理”两词代入到法学所对应的概念中，会发现存在不论怎么调整其语义，都无法完全符合法律规范意义上的委托行为构成。反而在行政学的研究中，学者们通常使用“委托代理关系”来描述中央和地方之间的关系，邓海峰<sup>[22]</sup>便认为这里使用的委托代理仅仅是为探讨央地关系本质属性和两者间的组织激励问题提供一种语境委托代理一词不是法律意义上的用词，而是用来描述行政管理过程中的权力流通过程，这理应属于一种行政的范畴，而不是行政法的范畴。

通过自然资源所有权委托代理的属性之争可以看出，其中的“委托代理”行为很难符合现有规范意义上任何一种委托的定义。从实定法的角度来说，不存在一种新型委托关系，除非通过某种形式的法律规范确认这种行使的委托属性属于一种特定的委托性质。如果不再针对委托代理另行立法，对其法律性质进行界定，根据现有的法律理论，只能将此行为定性为一种行政机关的内部行为。

## 3 自然资源资产国家所有权委托代理法律属性的认定

### 3.1 委托代理是一种政府间行政协议

经分析，“委托代理”一词不具有严格法律规范意义上的含义，其表达的核心是一种



行政权力的内部流转,或者说是一种央地事权划分的方式。有鉴于此,应重新审视委托代理法律属性问题。因委托代理行为直接在行政机关间进行,本文认为应首先从行政法视角出发来分析。而在行政法视角下这种委托行为发生在两个行政机关之间,但是又不直接涉及到行政相对人的利益,这种行为外观基本符合行政内部行为的特征。巧合地是,在行政内部行为的概念下,存在一种行政协议行为与委托代理行为外观十分相似。具体来说,行政法将政府间签订书面协议、约定一定管理事项的行为称为行政协议行为,区别于传统命令行政,行政协议的核心是两个行政机关间的合意。反观在委托代理当中,即便不签订委托协议,也必然要通过“中央委托地方代理行使所有权的资源清单”来划分央地事权,而资源清单内容的制定并非完全由国务院独自决定,需要国务院和地方政府在一定的协商基础上形成,实际上这种行为已经符合了行政协议的核心,就是为实现一定行政目的而达成的合意。因而,认为委托代理的法律属性从法律技术的角度来说,应是一种行政协议。

但在引入行政协议这一概念时,随之而来的其与行政合同概念的区分。通常来说,行政合同与行政协议同属于行政契约的范围内,行政协议是政府间的协议,而行政合同是行政机关同相对人之间的协议。然而,2020年实施的《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》中第1条对行政协议的定义是行政机关与公民法人或者其他组织协商订立的协议。这一定义恰巧是学界普遍对于行政合同的定义,章剑生<sup>[23]</sup>认为凡行政机关之间为实现行政目的而达成的合意即为行政协议。与行政合同不同的是,行政协议是在行政机关之间经协商一致而订立的。行政协议的主体是行政机关,它可以发生在具有上下级隶属关系和不具有隶属关系的行政机关之间。姜明安<sup>[20]</sup>认为,行政合同是指行政机关以实施行政管理为目的,与行政相对人就有关事项经协商一致而成立的一种双方行为。而制定稍早的《湖南省行政程序规定》第93条将行政机关与公民法人或者其他组织协商订立的协议称为行政合同。何渊<sup>[24]</sup>认为,行政协议指的是行政机关之间签订的契约,行政协议不同于行政合同,其本质是对等性公法契约。胡建森<sup>[25]</sup>认为行政合同分为内部行政合同和外部行政合同,内部行政合同是指调节内部行政法律关系的合同,发生于行政主体之间,旨在协调行政职权的配置和运行的合同。还有部分学者在研究中认为行政合同和行政协议两个词是同义的不具有区分意义。

上述不同学者对行政协议和行政合同的分析,本文比较认同将行政协议和行政合同的概念区分开来,因为行政机关之间的契约与行政机关与公民、法人以及其他社会组织签订的契约,内容和形式存在明显区别。行政协议的本质是一种对等性契约,而行政机关与社会主体之间在契约中还存在行政优益权的内容,无法达到对等性的要求。因此,在本文的语境下行政协议是指行政机关之间基于协商一致订立的契约,为了方便区分也会将其称为政府间行政协议。这种行政协议基于签订双方的地位关系不同,既可以在具有隶属关系的上下级政府之间订立,也可以在不具有隶属关系的平级机关之间订立。

### 3.2 行政协议的法律效力困境

之所以强调行政协议的法律效力问题,是因为政府间的行政协议目前没有直接的法律或法规作为效力保障。委托代理过程中签署的协议或者所依据的“资源清单”,可以理解为政府间行政协议,该协议效力目前没有明确的国家层面的法律规定,属于一种行政内部行为,基于诚实信用原则在协议双方之间产生拘束力。考察现存的行政协议多是地方政府间签订的致力于实现区域协同发展的协议,其效力问题因为没有明确法律依据而

缺乏强制性，因而存在效力模糊不清的问题。如《沪苏浙共同推进长三角创新体系建设协议书》，其条款虽涉及到效力问题，但如何保障协议条款规定的义务得到落实是个难题。因为在没有中央政府直接参与以及争议纠纷解决机制的前提下，此协议书对缔约各方来说都不具备强制拘束力。

具体到本文所讨论的委托代理机制，在由上到下的委托过程中，中央与省级政府、省级政府与省级以下政府所形成的“委托代理协议”，因为上级政府作为主导方，可以制定更为优势的责任条款，通过其他方面对下级政府在业务上领导来保障协议的履行。但在平级机关之间的委托仍面临政府间行政协议所遇到的法律效力困境。在实际委托代理试点中，存在地方政府自然资源主管部门继续委托其他职能部门的做法，例如某一省自然资源厅委托水利厅行使部分水资源的所有权，因为两机关是平级机关，也会面临协议的法律效力难以保障的问题。

### 3.3 委托代理法律属性的规范化

根据上文分析，在尚未制定特别法对这一委托代理机制进行规范的情况下，将其视为行政协议进行规范是现下较为合理、操作难度较低的出路，但是仍然需要对其进行优化，以保障其顺利运行。只要委托代理机制不通过特别法的方式进一步具体规范其法律属性、授权方式、监督方式等内容，在法律技术层面现阶段委托代理机制的法律属性可以定性为一种行政机关之间订立的行政协议。

目前来说，行政机关之间订立的行政协议，尽管依据诚实信用原则，协议双方均有忠实履约的义务，但因为违约后果不清晰，其法律效力目前并不明确。传统行政法习惯于将其归属于内部行为，忽视其在行政法上的规范价值。因此行政协议（或者说对等性行政契约）是一种有待提高规范程度的制度，仅仅依靠现有的行政协理论不能解决其法律效力问题，比如履约保障、纠纷解决机制等<sup>[26]</sup>。未来，还需要统一的行政程序法来解决行政协议的规范化问题，在《行政程序法》中设立法律条款规范行政协议的订立、履行、法律效力等问题，完善争议解决机制，可以引入履约仲裁机制，由协议双方共同选定仲裁人员，对争议纠纷乃至责任承担提供法律拘束力保障。更进一步，在未来行政诉讼法修改中，可以考虑设立机关诉讼制度，完善行政机关间行政协议纠纷的诉讼解决途径。由此，通过规范政府间行政协议的订立过程，也可以在法律技术层面解决目前委托代理法律属性所面临的难题。

## 4 结语

虽然中共中央办公厅、国务院办公厅已经印发了《试点方案》，但是整个委托代理机制还处在探索试点阶段。对于委托代理的法律属性问题确实也有过不少讨论，但最终都没有定性，原因也部分在于法律属性暂时不确定不影响试点工作的展开，试点工作可以部分进行突破性探索。该问题也需要得到法律规范的承认，才能使得委托代理机制能够在法治轨道上安稳运行。如果单纯考虑自然资源资产国家所有权的多重属性来界定委托代理的法律属性会面临无法克服的理论问题，而从整个法律体系的完整和规范性考虑，对于其属性的界定还是应从法律技术层面出发，依据实定法来判断。诚然，行政协议制度目前来说并不完善，不能够很好地解决委托代理机制运行中遇到的问题，但是已经实现了让委托代理工作在法律规范下运行的基本目的，接下来借助行政法典的制定，促进行政协议制度的完善，足以保障全民所有自然资源资产委托代理机制在法治轨道上运行。



### 参考文献(References):

- [1] 郭贵成, 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, 36(10): 2684-2693. [GUO G C, CUI J F, LI X Z. Research on the "Separation of Rights" property rights system of natural resource assets owned by the people: Based on the perspective of principal-agent theory. Journal of Natural Resources, 2021, 36(10): 2684-2693.]
- [2] 陈静, 郭志京. 自然资源资产国家所有权委托代理机制分析. 中国土地, 2020, (9): 30-32. [CHEN J, GUO Z J. Analysis on the principal-agent mechanism of state ownership of natural resources assets. China Land, 2020, (9): 30-32.]
- [3] 林彦. 国家权力的横向配置结构. 法学家, 2018, (5): 29-43. [LIN Y. The horizontal configuration structure of state power. Jurist, 2018, (5): 29-43.]
- [4] 马大强. 对中央与地方事权分级行使的思考. 江汉论坛, 1990, (7): 39-42. [MA D Q. Reflections on the hierarchical exercise of central and local powers. Jiangnan Forum, 1990, (7): 39-42.]
- [5] 郭洁, 郭云峰. 论我国自然资源国家所有权主体制度的建构. 沈阳师范大学学报: 社会科学版, 2019, 43(6): 40-46. [GUO J, GUO Y F. On the construction of the main system of national ownership of natural resources in China. Journal of Shenyang Normal University: Social Science Edition, 2019, 43(6): 40-46.]
- [6] 赵亚莉, 龙开胜. 自然资源资产全民所有权的实现逻辑及机制完善. 中国土地科学, 2020, 34(12): 11-16. [ZHAO Y L, LONG K S. The realization logic and mechanism improvement of national ownership of natural resource assets. China Land Science, 2020, 34(12): 11-16.]
- [7] 常纪文. 国有自然资源资产管理体制改革的建议与思考. 中国环境管理, 2019, 11(1): 11-22. [CHANG J W. Suggestions and reflections on the reform of the management system of state-owned natural resources Assets. China Environmental Management, 2019, 11(1): 11-22.]
- [8] 姜闻远, 陈海嵩. 中国自然资源督察体系完善的规范路径. 自然资源学报, 2022, 37(12): 3073-3087. [JIANG W Y, CHEN H S. On the normative path of perfecting natural resources supervision system in China. Journal of Natural Resources, 2022, 37(12): 3073-3087.]
- [9] 李国强, 李雨佳. 公私法接轨的自然资源资产国家所有权的规制逻辑. 社会科学战线, 2021, (5): 226-234. [LI G Q, LI Y J. The regulatory logic of state ownership of natural resources based on public and private laws. Social Science Front, 2021, (5): 226-234.]
- [10] 马俊驹, 王彦. 公有制下国家所有权制度的变革和完善. 社会科学研究, 2015, (4): 87-94. [MA J J, WANG Y. Reform and improvement of state ownership system under public ownership. Social Science Research, 2015, (4): 87-94.]
- [11] 马俊驹. 国家所有权的基本理论和立法结构探讨. 中国法学, 2011, (4): 89-102. [MA J J. Exploring the basic theory and legislative structure of state ownership. China Law, 2011, (4): 89-102.]
- [12] 肖泽晟. 论国家所有权与行政权的关系. 中国法学, 2016, (6): 93-107. [XIAO Z C. On the relationship between state ownership and executive power. China Law, 2016, (6): 93-107.]
- [13] 叶榭平. 自然资源资产国家所有权主体的理论诠释与制度建构. 法学评论, 2017, (5): 146-154. [YE Y P. Theoretical interpretation and institutional construction of the subject of state ownership of natural resources assets. Law Review, 2017, (5): 146-154.]
- [14] 叶榭平. 论自然资源资产国家所有权行使的基本原则. 法治研究, 2019, (4): 36-45. [YE Y P. On the basic principles of exercising state ownership of natural resources assets. Rule of Law Research, 2019, (4): 36-45.]
- [15] 郭志京. 自然资源国家所有的私法实现路径. 法制与社会发展, 2020, 26(5): 121-142. [GUO Z J. The path of private law realization of state ownership of natural resources. Law and Social Development, 2020, 26(5): 121-142.]
- [16] 郭志京. 穿越公私法分界线自然资源资产国家所有权委托行使模式. 法制与社会发展, 2022, (1): 73-193. [GUO Z J. Crossing the boundary between public and private law: The entrusted mode of state ownership of natural resources. Legal System and Social Development, 2022, (1): 73-193.]
- [17] 张璐. 论自然资源的国有资产属性及其立法规范. 南京大学法律评论, 2009, (1): 256-267. [ZHANG L. On the state-owned assets attributes of natural resources and its legislative regulation. Nanjing University Law Review, 2009, (1): 256-267.]
- [18] 黄娟. 行政委托内涵之重述. 政治与法律, 2016, (10): 139-150. [HUANG J. Restatement of the meaning of administrative delegation. Politics and Law, 2016, (10): 139-150.]
- [19] 黄娟. 行政委托制度研究. 北京: 北京大学出版社, 2017. [HUANG J. Study on Administrative Delegation System. Beijing: Peking University Press, 2017.]
- [20] 姜明安. 行政法与行政诉讼法. 北京: 北京大学出版社, 2019. [JIANG M A. Administrative Law and Administrative

Procedure Law. Beijing: Peking University Press, 2019.]

- [21] 李冬. 自然资源资产国家所有权委托代理行使的法律表达. 中国不动产法研究, 2021, (2): 176-193. [LI D. The legal expression of the state ownership of natural resources assets exercised by proxy. Research on China's Real Estate Law, 2021, (2): 176-193.]
- [22] 邓海峰. 生态文明体制改革中自然资源资产分级行使制度研究. 中国法学, 2021, (2): 285-304. [DENG H F. Research on the distribution system of natural resource assets in the reform of ecological civilization system. China Law, 2021, (2): 285-304.]
- [23] 章剑生. 现代行政法总论. 北京: 法律出版社, 2014. [ZHANG J S. Modern Administrative Law Pandect. Beijing: Law Press, 2014.]
- [24] 何渊. 行政协议: 行政程序法的新疆域. 华东政法大学学报, 2008, (1): 22-29. [HE Y. Administrative agreements: The new frontier of administrative procedural law. Journal of East China University of Political Science and Law, 2008, (1): 22-29.]
- [25] 胡建森. 行政法学. 北京: 法律出版社, 2010. [HU J M. Administrative Law. Beijing: Law Press, 2010.]
- [26] 何渊. 区域协调发展背景下行政协议的法律效力. 上海行政学院学报, 2010, 11(4): 34-41. [HE Y. Law validity of administrative agreements in the background of coordinated envelopment. Journal of Shanghai Administration University, 2010, 11(4): 34-41.]

## Discrimination and analysis of legal attributes of state ownership of natural resources assets

XIN Yue-yang

(Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance), Beijing 100091, China)

**Abstract:** How to characterize the legal attributes of state ownership of natural resource assets is related to the implementation of the entrustment of natural resource assets by all people. Without determining the legal attributes of the entrustment, it is impossible to delineate the boundary of rights and responsibilities, as well as the form of authorized delegation. In the face of the complicated natural resource system, the attributes of state ownership of natural resource assets are also debated. In reality, it is difficult to define the exercise of ownership of natural resources assets owned by the whole nation as an administrative duty, and it is impossible to establish a civil agreement between two administrative organs, and at this stage its legal nature can be considered as an administrative agreement between the upper and lower levels of governments, through which the eligibility to exercise the ownership of natural resources assets is distributed among all levels of government.

**Keywords:** state ownership; natural resource assets; principal agent; legal attributes