

完善自然资源国家所有权行使 人大监督立法的法理思考

叶楹平

摘要 人大监督是自然资源国家所有权的内在要求和制度构成,是实现自然资源国家所有权价值的重要保障。然而,由于受理论研究、立法观念等方面的限制,目前自然资源国家所有权行使人大监督的立法还存在不明确、缺乏针对性和可执行性等问题,最终导致人大无法对政府行使自然资源国家所有权进行有效监督。人大监督不力的自然资源国家所有权本身是不完整的,容易成为政府独占、挥霍国有自然资源的正当性面具。应在充分体认人大监督对于实现自然资源国家所有权具有重要意义的基础上,有针对性地对自然资源国家所有权行使的人大监督进行专门立法,并从设立监督机构、明确监督权行使的形式、确定监督重点、完善监督程序等方面具体展开。

关键词 自然资源 国家所有权 所有权行使 人大监督

作者叶楹平,上海财经大学法学院副教授(上海 200433)。

中图分类号 D9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)06-0078-11

根据《宪法》第9条,自然资源属于“国家所有即全民所有”。《物权法》第45条在重申“国家所有即全民所有”的基础上,规定由国务院代表国家行使所有权。由此可见,“全民”是国有自然资源的最终所有者,它是以“国家”名义享有自然资源所有权^①,政府行使自然资源国家所有权理应接受“全民”的监督,这既是国家所有权制度的题中应有之义,也是促进政府按人民意志行使国家所有权的重要保障。“没有完善的民主制度,没有健全的民主决策、民主管理、民主监督的机制,就不会有真正意义上的、全民所有性质的国家所有权。”^②而人民代表大会制度作为人民实现民主决策、民主管理和民主监督的根本制度,宪法和法律规定人民代表大会及其常务委员会对政府权力及其行使享有监督权(以下简称人大监督权)^③,这既是人大的重要职权,也是人民的神圣权利。政府行使自然资源国家所有权是法律赋予的重要职权,理应接受人大监督。因此,在中国现有的民主制度中,人大监督应当是“全民”实现对政府行使自然资源国家所有权进行监督的优先制度选择。近年来,中央也多次强调,要健全自然资源国家所有权制度,加强人大对国有自然资源资产管理的监督。十八届三中全会提出,要“加强人大国有资产监督职能”;十九届中央全面深化改革

① 张千帆:《城市土地“国家所有”的困惑与消解》,《中国法学》2012年第3期;叶楹平:《自然资源国家所有权主体的理论诠释与制度建构》,《法学评论》2017年第5期。

② 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年第4期。

③ 根据《监督法》,各级人民代表大会常务委员会依据宪法和有关法律的规定,行使监督职权。人大常委会是人大的常设机构,人大常委会监督本质上就是人大监督。本文也是在这个意义上使用“人大监督”,即指人大常委会对政府行使自然资源国家所有权的监督。为行文方便,文中简称“人大监督”。

领导小组第一次会议进一步明确指出,要建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度,支持和保证人大依法行使监督权,推进国有资产管理的公开透明,使国有资产更好服务发展、造福人民。^①然而,对自然资源国家所有权行使的现实情况和人大监督的实践观察可以发现,虽然2006年就已经颁布了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》),但是,由于《监督法》的规定过于抽象和原则,没达到“明确、具体,具有针对性和可执行性”的立法要求^②,加上自然资源国家所有权行使的人大监督又缺乏专门立法,因而人大监督政府行使自然资源国家所有权仍然面临着不少困难和障碍,从而导致政府行使自然资源国家所有权在事实上缺乏人大的民主监督,最终结果是自然资源国家所有权在政府手中成了“脱缰之野马”,成了某些政府和干部垄断、挥霍国有自然资源,谋取地方利益、部门利益甚至个人利益等狭隘利益的正当性外衣,国有自然资源管理领域腐败案件频发^③,国有自然资源被恣意浪费和破坏的现象十分严重,自然资源国家所有权的制度价值在实践中丧失殆尽。因此,在大力推进生态文明建设的社会转型时期,完善自然资源国家所有权行使的人大监督的立法,从而推进自然资源国家所有权行使的人大监督的法治实践的发展,无论是对于健全自然资源国家所有权制度本身,还是对于“努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”的目标追求之实现,均具有重要的理论意义和实践价值。

一、当前自然资源国家所有权行使人大监督立法缺乏可操作性

从形式和原则上讲,人大监督政府行使自然资源国家所有权具有充分的法律根据。《宪法》第3条规定,行政机关由人大产生,对人大负责,受人大监督;而根据第67条和第92条,全国人大常委会有权对国务院的工作进行监督,国务院应当对全国人大及其常务委员会负责并且报告工作。同时,宪法还规定,地方各级人大常委会对本级人民政府的工作进行监督,地方人民政府应当对本级人大及其常委会负责并报告工作。为保障人大常委会依法行使监督职权,全国人大常委会于2006年专门颁布了《监督法》,对人大常委会的监督权、监督对象、监督方式等内容进行了专门的规定。人民政府是人大的执行机关,执行人大立法和决策,在其法定的职权范围内负责本行政区域内经济、教育、科学、文化等工作。由此可见,政府的工作与法律赋予政府的各项职权息息相关。国务院代表国家行使自然资源国家所有权是法律授予国务院的职权,行使自然资源国家所有权本质上自然属于政府的职责和工作,理应接受人大监督。同样,地方政府根据国务院的要求行使国家所有权也是它的重要工作,也应当接受地方人大监督。毫无疑问,人大监督政府行使自然资源国家所有权具备充分的法律根据。此外,从《宪法》第9条的规定来看,自然资源国家所有权的主体具有全民性^④,而人大恰恰是人民实现民主决策、民主管理和民主监督的国家权力机关,由人大对自然资源国家所有权行使进行监督符合《宪法》第9条规定的基本精神,也是实现《宪法》第9条规定的基本保障。

然而,不可忽视的是,人大监督的立法规定和监督实践之间存在着巨大的落差。从法律实施角度来看,立法应重视法律规则的“明确、具体,具有针对性和可执行性”,若法律规则没有达到这个程度的要求,一项法律就必然存在缺乏可操作性的问题。而《宪法》和《监督法》中的人大“监督权”恰恰没有达到“明确、具体,具有针对性和可执行性”的规范要求。总体而言,现有的自然资源国家所有权行使人大监督的立法过于原则和抽象,更缺乏可操作性。这里的所说的缺乏可操作性,不是指人大监督政府行使自然资源国家所有权合法性根据不足,也不是指《宪法》和《监督法》不能作为人大监督政府行使自然资源国家所有权的根据,而是指这些立法本身应该具有的“明确、具体,具有针对性和可执行性”标准相对缺乏。在这种情况下,要求人大对政府行使自然资源国家所有权实施监督,无疑是纸上谈兵,不切实际。

① 《全面贯彻党的十九大精神 坚定不移将改革推向深入》,《人民日报》2017年11月21日。

② 《中华人民共和国立法法》第6条第2款规定:“法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性。”

③ 李贇:《矿产资源开发领域腐败问题透视》,《中国纪检监察》2016年第10期。

④ 王克稳:《论自然资源国家所有权的法律创设》,《苏州大学学报》2014年第4期;叶温平:《自然资源国家所有权主体的全民性及实现机制》,《贵州省委党校学报》2017年第2期。

（一）目前立法对自然资源国家所有权行使的人大监督缺乏明确规定

从形式上讲，无论是《宪法》《监督法》还是《物权法》《自然资源单行法》，均未明确规定人大有权监督政府行使国家所有权或规定政府行使自然资源国家所有权应接受人大监督。《监督法》第5条比较笼统地规定，“各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。”那么，该条规定是否可以作为自然资源国家所有权行使人大监督的直接法律根据呢？回答这个问题首先必须明确：政府行使自然资源国家所有权是否属于该条规定的“政府工作”？从该条后半句关于“促进依法行政、公正司法”的规定来看，似乎该条所谓的“政府工作”是指政府的行政工作。那么接下来的问题就是，政府行使自然资源国家所有权是否属于政府的行政工作？政府行使自然资源国家所有权的工作与政府行使行政权力的工作是否存在区别？对于这些问题，现有法律均无明确规定和解释，理论上也存在较大争议。^①法律规定的笼统、含糊、不明确导致人大对政府行使自然资源国家所有权进行监督缺乏使命感和责任感。加上理论上对上述问题也存在较大争议，因而，人大对自然资源国家所有权行使的监督问题基本采取了回避的态度。实际上，全国人大常委会《关于〈中华人民共和国物权法（草案）〉的说明》在解释物权法为什么规定由国务院代表国家行使所有权的问题时已经指出：“全国人民代表大会通过立法授权国务院代表国家行使国家所有权，体现了全国人民代表大会的性质及其行使职权的特点。政府行使国家所有权，应当依法对人大负责，受人大监督。”^②据此，政府行使自然资源国家所有权自然属于人大监督的范围。既然如此，为什么实践中人大对政府行使自然资源国家所有权又缺乏基本监督呢，重要原因之一便是：这毕竟只是一个立法说明，而且主要针对为什么是由国务院而不是全国人大行使国家所有权这一问题进行的说明^③，它不是一项正式的立法解释，并且没有明确说明政府应如何对人大负责、人大应如何对政府进行监督等问题，因而很难成为人大对政府行使自然资源国家所有权进行监督的依据。

相较而言，人大对政府履行企业国有资产出资人职责的监督就比较积极^④，重要原因之一就是《企业国有资产法》第63条对人大监督有比较明确的规定，根据该规定，人大常委会通过听取和审议政府履行出资人职责的情况和国有资产监督管理情况的专项工作报告、组织执法检查等方式，依法行使监督职权。尽管该条规定也比较原则，但至少明确赋予了人大监督职权，明确规定了人大的监督责任，因而在一定程度上成为促进人大积极对政府履行出资人职责进行监督的重要动力。这也在一定程序上说明，法律的明确规定对人大监督而言是十分重要的，明确的规范指引既能为人大监督提供坚实的法律基础，也能增强人大实施监督的责任感和使命感，从而成为人大积极开展监督的制度压力和动力。

（二）目前人大监督立法规范本身因过于原则而缺乏可执行性

在缺乏明确立法的情况下，人大监督政府行使自然资源国家所有权的最主要法律依据就是《宪法》和《监督法》。《宪法》是根本大法，其规定具有高度的抽象性和原则性自不待言，人大的监督权来自《宪法》，却不能仅根据《宪法》的原则性规定开展有效的监督。就《监督法》来说，该法总计48条，规定的监督对象包括政府、法院和检察院，规定的监督方式包括听取和审议人民政府的专项工作报告，审查和批准决算等九种。从形式上看，监督法的内容十分丰富，然而，由于监督法涵盖的事项和内容很多，而条文又太少，其规定的抽象性和原则性可想而知。在此情况下，《监督法》的实际执行力就必然受到很大影响，在很多方面甚至显得没有执行力。^⑤

① 单平基、彭诚信：“国家所有权”研究的民法学争点，《交大法学》2015年第2期。

② 《关于〈中华人民共和国物权法（草案）〉的说明》（2007年3月8日在第十届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上）。

③ 在《物权法》制定过程中，对于应由谁来行使国家所有权问题存在争论，除了主张由国务院代表国家行使所有权的观点外，还有一种重要观点认为，国家所有即全民所有，而全国人大才是全民代表，应由全国人大代表全民行使国家所有权。参见侯水平、黄果天：《物权法争点详析》，北京：法律出版社，2007年，第342页。

④ 近年来，国务院委托国有资产监督管理委员会就企业国有资产监管情况向全国人大常委会作专项报告，已成为全国人大常委会定期监督国务院履行企业国有资产监管工作的方式。例如，2016年6月30日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上，国有资产监督管理委员会主任肖亚庆受国务院委托作了《国务院关于国有资产管理与体制改革情况的报告》，接受全国人大常委会审议。

⑤ 刘淑华：《浅论我国〈监督法〉的不足及完善》，《人民论坛》2011年第17期。

对于自然资源国家所有权行使的人大监督而言,《监督法》的许多规定实际上难以适用或不可适用。首先,《监督法》关于审查和批准决算、听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告以及听取和审议审计工作报告等规定,实际上无法直接适用于自然资源国家所有权行使的人大监督工作。其次,听取专项工作报告是对自然资源国家所有权行使进行监督的有效方式,然而,《监督法》对听取专项报告涉及的有关问题的规定过于笼统,对选择听取专项报告的方式,专项报告主体的职责、专项报告的形式和内容、听取程序的效力等都缺乏具体规定,因而,听取专项报告这一很好的监督方式在实践中并没有取得很好的效果。^①再次,尽管《监督法》对“询问和质询”与“特定问题调查”进行了专章规定,但是这些规定同样缺乏可执行性,例如,对行使基本质询权和特定问题质询权的条件或情形均未明确列举,也无具体解释,导致人大质询权的启动存在困难,质询的对象和内容不明确。^②此外,尽管质询权是人大监督中的重要权力,但是监督法并没有规定人大质询的法律后果及人大在质询中可采取的处置措施,这无疑削弱了质询权行使的强制性和权威性。^③

(三) 自然资源国家所有权行使的特殊性致使现有的人大监督立法缺乏针对性

目前关于人大监督的立法主要是针对行政工作和司法工作的人大监督。与一般意义上的行政工作相比,政府行使自然资源国家所有权具有许多独特性,因此,对于自然资源国家所有权行使的人大监督来说,目前的人大监督立法就明显缺乏针对性。主要表现在以下几个方面:

第一,政府是行使自然资源国家所有权而不是行政权。政府行使国家所有权需要享有很大的自由裁量权,因此《物权法》等法律只授权国务院代表国家行使所有权,但对国务院应当如何行使所有权则鲜有规定,即使有规定,多数规定也是属于授权性条款,即赋予国务院具体规定应如何行使国家所有权。这与行政立法存在显著不同,行政法需要对行政权行使的条件和程序予以具体规定,以防止行政权滥用。正因如此,人大在监督中,对政府行政工作的评价和衡量通常都有比较明确的标准^④,相反,对政府行使自然资源国家所有权工作的评价和衡量往往缺乏明确的标准。因此,自然资源国家所有权行使的人大监督立法就需要特别考虑人大在监督中如何评价政府工作的问题。

第二,政府是代表国家行使所有权,而不是行使自身的法定职权。在理论上,对政府行使国家所有权的性质问题,历来存在“代理说”和“代表说”的争论^⑤,无论是持哪种观点,政府事实上都是根据法律授权行使本应属于国家或全民享有的所有权,而不是自身本来就有的职权。这就决定人大监督本质上所有者对行使者的监督,人大在监督中需要更加重视集中人民意志,听取人民心声,表达人民愿望,实现人民利益。而现有的人大监督立法并未针对自然资源国家所有权行使的特殊性给人民理性参与监督提供有效的程序机制。

第三,政府行使自然资源国家所有权的内容和形式非常多样,不仅可以对国有自然资源进行占有、使用、收益和处分,而且可以对国有自然资源进行规制、管理等。^⑥这也意味着人大监督的范围非常广泛,更加复杂,不能仅限于一般性的监督,更需要专项监督、分类监督和实地监督;不仅需要一般的工作监督,而且需要注意规范性文件的审查监督。自然资源国家所有权行使人大监督的这些特殊性也使得现有的人大监督立法缺乏足够的针对性和可执行性。

第四,政府行使自然资源国家所有权以实现全民公共利益为目的。自然资源是人民赖以生存和发展的物质基础^⑦,如何保障国有自然资源能够被人民合理共享是自然资源国家所有权行使的核心问题。^⑧因此,人

① 蔡定剑:《人民代表大会制度》,北京:法律出版社,2003年,第385页。

② 李凤军:《论人大的监督权》,北京:中国政法大学出版社,2015年,第327页。

③ 汪习根:《论实现人大法律监督权的保障》,《现代法学》2000年第6期。

④ 罗豪才:《行政法学》,北京:北京大学出版社,1996年,第422页。

⑤ 屈茂辉、刘敏:《国家所有权行使的理论逻辑》,《北方法学》2011年第1期。

⑥ 关于自然资源国家所有权的私法权能和公法权能理论,可参见王涌:《自然资源国家所有权三层结构说》,《法学研究》2013年第4期;叶温平:《自然资源国家所有权的双重权能结构》,《法学研究》2016年第3期。

⑦ 肖泽晟:《社会公共财产与国家私产的分野——对我国“自然资源国有”的一种解释》,《浙江学刊》2007年第6期。

⑧ 高富平:《公有和私有的法律含义》,《清华法律评论》第三辑,北京:清华大学出版社,2000年。

大监督立法更应重视公共利益的评判程序,并有针对性地确定监督的重点和关键环节,特别是要将监督工作的重心放在国有自然资源配置和国有自然资源出让收益分配、管理和使用环节上,防止政府利用权力将国有自然资源地方化、部门化和个人化,损害人民公共利益。

综上所述,自然资源国家所有权行使的特殊性对人大监督工作提出了新的要求和挑战,而现有的人大监督的立法缺乏针对性,人大很难根据现有立法对政府行使自然资源国家所有权的工作进行监督,即使进行监督也无法取得预期效果。

二、自然资源国家所有权行使人大监督立法缺乏可操作性的后果

如前所述,《宪法》和《监督法》为人大监督政府行使自然资源国家所有权确立了基本法律根据,尽管如此,对于自然资源国家所有权行使的人大监督来说,《宪法》和《监督法》显然缺乏针对性,人大很难仅仅依据这两部法律对政府行使自然资源国家所有权进行有效监督。造成现有的人大监督立法缺乏可操作性的原因是多方面的,主要有以下几点:一是理论上对政府行使自然资源国家所有权的性质本身缺乏正确认识。传统理论认为自然资源国家所有权与一般所有权无异^①,而所有权是典型的私权^②,其如何行使是属于私法自治的范畴,法律不应干预,更不需要由权力机关来专门监督。受传统理论的影响,现有立法自然便不够重视对国家所有权的公法规制问题,更没认真考虑国家所有权行使的人大监督问题,从而导致现有自然资源国家所有权立法的空洞化。二是政府必然是公共利益代表的“理想人”假设存在误区。法律规定由政府行使自然资源国家所有权是因为有一个基本的人性假设,即政府理所当然是代表人民利益的“理想人”,因此,政府的各种决策必然会考虑人民的利益,各级政府和部门的行为目标必然是一致的,必然是维护人民的资源利益和保护环境而不是损害人民的利益和破坏环境的。^③在这样的“理想人”假设下,政府行使自然资源国家所有权自然就得到了立法的充分授权,相应地,就少了防范和制约政府滥用权力、损害人民利益的必要制度设计。

无论具体原因如何,当前自然资源国家所有权行使人大监督立法缺乏可操作性都将割裂人大监督的立法与实践,从而使自然资源国家所有权行使的人大监督陷于形式化、空洞化的泥沼之中,导致一系列不利后果。

(一) 导致自然资源国家所有权行使人大监督的制度价值无法实现

自然资源国家所有权行使人大监督的制度价值主要体现在三个方面:一是人大监督是人民行使自然资源国家所有权的重要体现,缺少了人大监督,人民作为自然资源国家所有权主体的法律地位就失去了强有力的保障。二是人大监督的实质是以权力制约权力,目的就是政府对权力进行规制和制约,防止政府利用行使国家所有权的便利将国有自然资源作为实现地方政绩、短期利益甚至个人利益的狭隘目的的工具,保障政府真正按照人民的意志和利益行使国家所有权。三是保障自然资源国家所有权的统一性,防止国有自然资源被地方化、部门化,从而损害国家利益和人民公共利益。目前人大监督立法缺乏可操作性的必然后果就是政府行使国家所有权事实上不存在人大监督。例如,2009年国家海洋局下达了《关于下达2010年地方围填海计划的通知》,给各个沿海省以及单列市下达围填海指标。国家海洋局完全像支配自己资产一样处置全民所有的海洋资源,无需报经全国人大审议,无需征求人民意见,而人大也没有审查和评判这样一个通知是否符合法律规定,是否符合人民利益,是否会造成过度围海、破坏海洋环境等问题。实际上,在近年来的围海造地“大跃进”中,缺乏人大有效监督的海洋管理部门、国土部门都起到了推波助澜的作用。可以说,缺乏民主监督的自然资源国家所有权在政府手中变成了脱缰的野马,“由此造成在实践中的危害

① 鲍尔、施蒂尔纳:《德国物权法(上册)》,张双根译,北京:法律出版社,2004年,第610页;肖兴国、肖乾刚编著:《自然资源法》,北京:法律出版社,1999年,第73页。

② 王利明:《民商法研究》,北京:法律出版社,2001年,第312页;江平主编:《物权法教程》,北京:中国政法大学出版社,2011年,第157页;崔建远:《物权法》,北京:中国人民大学出版社,2011年,第170—171页。

③ 吕忠梅:《监管环境监管者:立法缺失及制度建构》,《法商研究》2009年第5期。

是，国家所有权仿佛长袖善舞的‘川剧变脸’，欲坐享私权的好处，挥袖变白脸；欲独断公权的实益，挥袖变红脸”。^①在此情况下，人大监督制度设定的贯彻人民意志、维护人民利益、防止政府权力滥用和实现公平正义的制度价值自然就无法在自然资源国家所有权行使中得到应有的体现和实现。

（二）损害了自然资源国家所有权制度的完整性

在自然资源国家所有权的制度构造中，全民以国家名义享有所有权，国务院是代表国家行使所有权。因此，在本质上，全民才是真正的授权者，它通过全国人大立法授权国务院行使国家所有权；国务院是被授权者，它是根据全国人大立法授权行使所有权。国务院行使国家所有权的結果必须归属于国家，最终应归属于人民。为了保证被授权者的行为符合授权者的意志，并符合授权行为本身的目的，授权者就需要通过一定的手段对被授权者的行为进行监督。因此，人大监督不仅是自然资源国家所有权制度的内在要求，也是实现其内在价值的必要保障。换言之，人大监督是自然资源国家所有权制度的有机构成，若缺乏人大监督，自然资源国家所有权制度本身就是不完整的；若缺乏人大监督，自然资源国家所有权的正当性基础就会发生动摇。“国务院作为被授权者必须就授权事项对全国人大负责，接受全国人大监督，这是现代法治的基本原理。”^②目前人大监督的立法存在重大缺陷，实际上意味着立法者并没有完成自然资源国家所有权的权利建构，意味着现有的自然资源国家所有权制度本身仍然存在重大缺陷，而这种制度缺陷已使自然资源国家所有权的正当性基础在实践中受到了严重侵蚀。

（三）导致政府行使自然资源国家所有权缺乏最基本的民主监督

当前政府行使自然资源国家所有权具有高度的行政性、层级性和笼统性，政府集行使者、管理者和监督者于一体，既当“运动员”又当“裁判员”，权力缺乏应有的分权和制约。^③在此情况下，政府行使自然资源国家所有权是否符合人民意志和利益，主要仰赖于政府的自知自觉、自我约束、自我监督和自我评价。近年来，受土地资源瓶颈制约和巨大经济利益的驱动，在政府的主导、鼓励或默许下，各地都争先恐后地向各种资源伸手，沿海的填海造地造房^④，有湖的围湖造地造房^⑤，有矿的大肆采矿^⑥，有森林的大肆采伐森林^⑦，侵占湿地、公园等各种现象更是不胜枚举。政府在这些活动中扮演的角色往往是自然资源国家所有权的行使者，它们毫不犹豫地认为自己对国有自然资源享有占有、使用、收益和处分的权利，所以积极推动资源开发利用以促进地方经济发展。至于这些活动是否符合人民利益、是否会造资源浪费和生态破坏，它们主要从是否有利于地方经济发展角度进行自我判断和评价。而对于社会民众反映激烈或中央要求整治的资源无序开发、资源浪费和生态破坏等方面的问题，各级政府及主管部门普遍采取“以罚代管、象征性处罚”等措施敷衍了事，“政府的纵容、包庇、支持、放纵，使得违法侵占、掠夺、破坏自然资源的现象呈越演越烈之势”。^⑧由此可见，各级政府及主管部门行使自然资源国家所有权的权力实际上处于缺乏有效外部监督的状态。政府自己既当运动员又当裁判员不仅违背法治的基本原理，而且使自然资源国家所有权行使失去正当性。政府是为人民行使自然资源国家所有权，其行为是否符合人民利益应当由人民来检验和评判，人大监督正是人民监督、检验、评判和约束政府工作的民主方式和基本途径，缺乏这样的方式和途径，谈论对政府行使自然资源国家所有权进行监督便失去了的根基和保障。

（四）使自然资源国家所有权制度价值的实现失去了基本保障

现行法律只授权国务院代表国家行使所有权，然而，国有自然资源数量庞大、类型多样、分布广泛，国务院事实上需要分级授权地方各级政府代理行使国家所有权。这样便形成了“单一代表，分级行使”的

① 税兵：《自然资源国家所有权双阶构造说》，《法学研究》2013年第5期。

② 屈茂辉、刘敏：《国家所有权行使的理论逻辑》，《北方法学》2011年第1期。

③ 李翠琴：《论国有资产管理与管人管事相结合》，《经济学家》2003年第2期。

④ 王小乔、邓瑾：《填海“大跃进”：大规模填海造地造房运动的背后》，《南方周末》2011年8月13日。

⑤ 杨宁：《武汉大量围湖楼盘涉嫌违规：万亩湖面缩至119亩》，《人民日报》2012年3月29日。

⑥ 殷耀、高文静：《鄂尔多斯煤炭正在经历浪费和破坏性开采》，《经济参考报》2005年7月25日。

⑦ 王铁军：《近代以来东北地区森林砍伐对生态环境的影响简析》，《社会科学辑刊》2013年第6期。

⑧ 王克稳：《论自然资源国家所有权的法律创设》，《苏州大学学报》2014年第4期。

现实模式。“单一代表，分级行使”的局限性已经暴露无遗：自然资源国家所有事实上成了“地方所有”和“部门所有”，甚至成了某些领导干部所有。^①不少地方政府为了政绩，盲目地对自然资源进行不合理的开发利用，造成自然资源严重破坏和浪费。^②此外，国有自然资源分配领域的不公问题也十分突出，“一些地方的政府部门以公共利益的需要为名，先行使几乎不受任何限制的公权力，再行使民法意义上的私权利，将自然资源有偿转让给与公共利益无关的经营主体，甚至将那些民众生存与发展所必需的公共资源也作为商品转让给他人，使自然资源成为政府财政获取收益的工具”。^③这些问题的长期存在且得不到有效纠正已经严重影响了自然资源国家所有权的正当性。而存在这些问题的根本原因就在于缺乏有效的民主决策和民主监督机制，人民的意志和利益难以体现到自然资源国家所有权行使过程中，难以对政府行使权力构成有效约束，从而导致各级政府往往从地方利益、部门利益甚至个别领导人利益角度决定如何行使自然资源国家所有权。在此情况下，自然资源国家所有权制度设定的维护公有制、实现公共福祉，促进社会进步的价值目标自然难以有效实现了。

总而言之，人大监督的根本目的就是为了保证中央和地方政府行使自然资源国家所有权能够在目标和利益上保持统一性和一致性。^④国有自然资源被地方化、部门化以及被大肆破坏浪费的事实表明，自然资源国家所有权行使非常需要人大监督积极发挥保障功能，以维护自然资源国家所有权的完整性，防止国有自然资源被恣意挥霍、浪费和破坏。而要实现人大监督，无疑要首先完善人大监督的立法，增强人大对政府行使自然资源国家所有权进行监督的使命感和责任感，保障人大监督有法可依、有法能依，有权可使，有责能担，使人大监督成为规范和制约政府行使自然资源国家所有权的制度化、常态化和实质化的民主程序机制。

三、完善自然资源国家所有权行使人大监督立法的路径

人大监督是规范自然资源国家所有权行使、维护全民公共利益、实现自然资源国家所有权制度价值的重要保障，应当促进自然资源国家所有权行使人大监督的立法和实践的有机结合，保证人大能有效开展监督，完成人民交付的监督使命。鉴于当前自然资源国家所有权行使人大监督的立法缺乏可操作性的问题，从多个层面采取有针对性的措施完善人大监督的立法极为必要。在笔者看来，应该对人大监督政府行使自然资源国家所有权进行专门立法，并从设立监督机构、明确监督的形式和效力、确定监督的重点和环节、建立监督的程序机制等方面具体展开。

（一）对自然资源国家所有权行使的人大监督予以专门立法

如前所述，人大监督是自然资源国家所有权制度的重要组成部分，针对现行法律对自然资源国家所有权行使的人大监督缺乏明确规定的现实情况，应通过有针对性的立法，明确规定人大对政府行使自然资源国家所有权享有监督权，政府行使自然资源国家所有权必须对人大负责，受人大监督。通过明确的立法，使人大监督成为自然资源国家所有权立法的重要内容，促进自然资源国家所有权制度进一步完善。

首先，应当完善《物权法》，在规定由国务院代表国家行使所有权的基础上，增加规定国务院行使国家所有权应对人大负责，受人大监督。同时，对自然资源单行法进行相应的修改，将人大对政府行使自然资源国家所有权的监督权明确规定在各类自然资源单行法中。通过对现有相关法律规定的修改和完善，夯实人大监督政府行使自然资源国家所有权的法律基础。

其次，专门制定《国有资产人大监督法》，统一规定各类资产国家所有权行使的人大监督问题。该法应当首先规定可适用于各类资产国家所有权行使人大监督的通用原则和规则，在此基础上，分章对不同种类资产的国家所有权行使的人大监督进行特别规定，使各类资产国家所有权行使的人大监督的立法在保持共

① 李贇：《矿产资源开发领域腐败问题透视》，《中国纪检监察》2016年10期。

② 王克稳：《论自然资源国家所有权的法律创设》，《苏州大学学报》2014年第4期。

③ 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年第4期。

④ 程湘清：《论人大监督权》，<http://npc.people.com.cn/GB/10821973.html>。

性和灵活性的同时，能够具有针对性和可执行性，真正成为指导和规范人大开展监督工作的基础和根据。

再次，在具体内容方面，人大监督的立法应结合自然资源国家所有权行使的特点，具体规定人大监督的组织保障、职权形式、具体内容、程序机制、监督措施等重要内容，使人大监督的立法具备“明确、具体，具有针对性和可执行性”的规范要求。

（二）《监督法》应明确允许人大设立履行监督职责的专门机构

人大监督工作的开展，需要强有力的组织保障。若无强有力的组织保障，人大监督权就难以转化为具体的监督行动。从人大监督工作的开展来看，参与人大监督工作的主体不仅包括行使监督权的人民代表大会及其常务委员会，而且包括参与监督工作的人大代表、常委会成员、各专门委员会以及常委会办事机构的工作人员等。实际上，若人大监督权没有具体落实到人大及其常委会下的各机构及工作人员，人大的监督权往往就是空洞的^①，没有具体机构及人员的工作，人大监督权就很难落地生根。^②实现自然资源国家所有权行使的人大监督尤其需要有专门行使监督权的特定机构。这是因为，政府行使自然资源国家所有权的工作比较复杂，涉及各种国有自然资源的开发、利用、保护、收益分配和使用等方面，这就为人大监督工作的组织和开展提出了更高的要求。而人大常委会的工作千头万绪，若没有设立专门的监督机构，对自然资源国家所有权行使的监督必然存在组织不力和能力不足等问题。人大监督立法应能保障人大对自然资源国家所有权行使进行常态化、系统化、全方位的监督，这就需要加强人大监督的组织建设。

实际上，许多国家的议会对公共资产监督管理享有的广泛权限也是通过具体机构实现的。例如，美国国会通过常设委员会或者临时特别委员会来监督和调查公共资产的经营状况；法国国会议员则可召集会议对涉及公共资产的各方面问题行使监督权，还可组织有关调查组或委托审计院调查行使监督权。^③笔者认为，可以借鉴这些有益经验，加强人大监督的组织建设。当然，加强人大监督的组织建设首先应当有的法律依据。将来的人大监督立法可以规定，在人大常委会财经委设立专司监督职责的监督委员会，并规定监督委员会的性质、组织、工作职责和目标等内容。通过立法为人大设立专司监督职责的机构提供法律依据，增强人大监督自然资源国家所有权行使的能力和实效。

（三）《监督法》应当具体规定人大行使监督权的形式

目前《监督法》规定的监督措施很多，但就自然资源国家所有权行使而言，这些措施实际上因缺乏针对性而难以适用。因此，人大监督的立法应结合自然资源国家所有权行使的特点，完善和增加可资适用的监督措施。

一是要进一步完善现有的监督形式。《监督法》中规定的听取专项报告、规范性文件的备案审查、询问和质询、特定问题调查等监督形式同样可以适用于监督政府行使自然资源国家所有权的工作，但是现有法律对这些监督形式的规定过于原则，导致这些监督措施缺乏可操作性。人大监督立法应完善这些监督形式，使其更有针对性和可行性。例如，听取专项报告非常重要，它是人大了解、掌握政府行使自然资源国家所有权总体情况和重大情况的最直接和最有效率的监督方式。人大监督立法应对听取专项报告作进一步细化规定，明确规定人大可以直接要求实际行使自然资源国家所有权的政府部门作专项报告，可以自主选取专项报告的议题，可以要求政府就国有自然资源配置、出让收益分配和使用等关键环节，或就重大自然资源开发利用项目等重大问题作专项报告。应规定专项报告的编制要求和报告程序，以及人大在听取报告中可以采取的处置措施及法律效力等内容。再如，调查权是一项非常重要的监督权，对于自然资源国家所有权行使而言尤其如此。美国和法国等国家议会在监督公共资产管理时，非常重视调查权，立法文件对调查议题、调查措施、调查程序都有详细规定，保障了议会调查工作的顺利开展。^④自然资源国家所有权人大监督立法应当重视调查权的作用，对调查权行使方式进行更加合理的规定：一方面应规定人大在监督中可以临时组织委员会开展专项调查，对于人大自身难以实施调查的重要议题，应允许人大委托第三方开展专业性

① 汪习根：《论实现人大法律监督权的保障》，《现代法学》2000年第6期。

② 孔令望等：《国家监督论》，杭州：浙江人民出版社，1991年，第181页。

③④ 韩中节：《国有资本运营的法律治理研究》，西南政法大学博士学位论文，2009年，第77页。

调查;另一方面应对调查权行使的程序、效力、保障措施等内容进行更加明确的规定,保障人大监督权的行使有章可循,取得实效。^①

二是要增加规定组织听证、委托评估等监督形式。自然资源国家所有权行使事关全民公共利益,这里的公共利益不光是经济利益、社会保障利益,还涉及生态利益,特别是对于公共使用的自然资源而言,更与人民的生存和生活息息相关。因此,人大监督应当更加充分地发挥公众在监督中的参与作用,通过组织听证等形式直接听取人民意见,反应人民意志,在人大监督中引导社会公众理性参与监督工作。此外,自然资源国家所有权行使的评价问题也相当复杂,比如监督中涉及的环境评估、价值评估、损害评估问题,人大本身可能很难作出科学判断。对于这些问题,应允许人大委托独立的第三方进行评估,使人大对政府工作的评判更加科学、更有说服力和权威性。因此,人大监督立法应当对引入第三方评估机制进行规定,将这一监督形式制度化和规范化。

(四) 监督法应当规定人大必须监督的重要事项

虽然人大有权对自然资源国家所有权行使进行全过程和全方位的监督,但是不意味着人大的监督必须面面俱到,人大应该抓住关键环节和重要事项开展监督。无论是何种方式开展监督,人大的监督工作都不应仅局限于资源的经济利用方面,而应结合生态文明建设实施全面监督。从有利于生态保护和可持续发展的原则出发进行监督。^②从实践来看,政府行使自然资源国家所有权存在问题比较多、比较严重的环节和领域应当成为人大监督的重点。因此,人大监督的立法应当结合自然资源国家所有权的制度价值及其实现的现实情况,对人大监督关键环节和重点内容予以明确规定,规范人大更好地开展监督工作。笔者认为,监督法应当将政府行使自然资源国家所有权的以下几个方面规定为人大监督的重点:

第一,规范性文件的审查和备案。由于自然资源国家所有权立法非常简陋,主要通过授权国务院就国家所有权行使制定规则。为了落实法律的规定,国务院就需要颁布大量的条例、决定和命令等具有普遍效力的规范性文件。^③为了保障国务院制定的规范性文件符合宪法和法律的规定,符合立法授权的目的和要求,全国人大理应对上述涉及自然资源国家所有权及其行使的规范性文件实施审查。同样,中央部委和地方政府为了履行职责,也制定了大量涉及自然资源国家所有权行使的规范性文件,同样需要接受人大监督。因此,人大监督立法应明确规定人大对政府颁布的涉及自然资源国家所有权行使的规范性文件的审查程序,应特别规定人大对于违法或不符合人大授权的规范性文件的具体处置措施,避免人大对规范性文件的审查流于形式或限于简单的备案形式,保障自然资源国家所有权立法的统一性和公益性。

第二,国有自然资源配置。在自然资源属于国家所有的制度框架下,社会主体对自然资源的利用需求主要是通过使用权制度来实现的。^④在这过程中,政府需要将国有自然资源以自然资源物权的形式赋予各类社会主体,本质上就是政府将全民所有的自然资源交由个别主体直接利用,具有浓厚的分配色彩。因此,国有自然资源配置是否公开、公平、公正,是否注重程序正义、公众参与和社会监督就成为关乎自然资源国家所有权是否具有正当性和社会公平正义能否有效实现的重大问题。^⑤而从实践观察来看,国有自然资源配置环节恰恰是造成国有资源配置不公,资源浪费和破坏严重,从而损害自然资源国家所有权制度正当性的重要环节和领域。^⑥因此,人大监督立法应当明确将政府配置国有自然资源这一重要环节纳入人大监督工作中,保障国有自然资源配置的公正性和公平性。

第三,自然资源有偿使用制度的执行情况。“自然资源资产有偿使用制度是我国生态文明制度体系下的

① 省人大常委会课题组:《特定问题调查、询问和质询运用研究》,《海南人大》2005年第6期。

② 贺景平、徐建中:《论国有森林资源监督体系之构建》,《学术交流》2009年第6期。

③ 政府根据自然资源国家所有权立法制定规范性文件,本质上是在行使自然资源国家所有权的公法权能。参见王涌:《自然资源国家所有权三层结构说》,《法学研究》2013年第4期。

④ 金海统:《自然资源使用权:一个反思性的检讨》,《法律科学》2009年第2期。

⑤ 巩固:《自然资源国家所有权公权说》,《法学研究》2013年第4期。

⑥ 王克稳:《论自然资源国家所有权的法律创设》,《苏州大学学报》2014年第4期。

一项核心制度。”^①有偿使用是实现自然资源国家所有权收益权能的最直接体现和最重要的保障。然而，在实践中，由于缺乏有效的监督，地方政府往往以行政管理代替产权管理，“不少国有自然资源继续沿用传统的‘谁开发、谁所有、谁受益’的管理模式，形成了无偿或低价、无度、无序开发利用的状况，企业浪费和过度开采行为普遍”。^②造成资源浪费、环境破坏现象严重，全民的所有者权益更得不到实现和保障。为了扭转这种局面，人大监督应将自然资源有偿使用制度的执行情况作为监督的重点。

第四，国有自然资源的处置。国有自然资源处置事关人民根本利益，应尊重人民意志、符合人民利益。但在实践中，“自然资源被当作个别地方经济发展与政府部门追求利益的主要财富，由于缺乏必要的监督和民主会议程序，容易让稀缺的自然资源在地方利益或部门利益的追逐下耗散殆尽，个别地方政府将公共资源当作政府所有的财富处置、买卖”。^③由此可见，立法将国有自然资源处置工作的人大监督作为规范重点是非常有必要的。

第五，国有自然资源收益的分配和使用情况。“国家所有的财产所有权的最终体现和根本标志在于财产收益分配权。放弃财产收益分配权，就等于放弃了财产所有权。”^④人民能否掌握收益分配权事关自然资源国家所有权价值能否最终实现。那么，人民如何掌握国有自然资源收益分配权呢？王涌认为：“最为重要的是自然资源公平分配的民主程序，而非空洞的所有权问题。没有分配程序的法治保障，所谓国家所有权只是为政府部门在自然资源分配中的独断与腐败披上一件正当性外衣。”^⑤从实践观察就可发现这一观点很有见地。目前国有自然资源资产收益分配不公和使用不合理的问题依然十分突出，主要集中于资源配置不公、资源垄断、资源收益上缴比例过小、收益分配和使用不透明等方面。^⑥造成这一结果的一个重要原因就是缺乏民主决策和民主监督程序，人民无法真正参与国有自然资源收益分配。因此，自然资源国家所有权立法应将国有自然资源收益分配和使用作为监督重点加以规定，解决国有自然资源收益分配和使用中的透明性、公平性问题、全民共享机制建设问题、财政支出结构的合理性问题以及收益管理和使用问题等，保障人大监督能够真正在国有自然资源收益分配和使用中发挥表达人民意志、维护人民利益的功能和作用。

总之，自然资源国家所有权行使人大监督必须“抓大放小”，紧紧围绕政府行使自然资源国家所有权是否符合法律规定、是否尊重人民意志、是否符合人民利益这一主线，抓住关系国家发展大计、关系人民切身利益、关系生态文明建设的社会普遍关注的重点问题，抓住自然资源国家所有权行使的关键环节和关键事项，开展专项监督。^⑦

（五）《监督法》应更加重视人大监督程序机制的规定

程序，从法律学的角度来看，主要体现为按照一定的顺序、方式和手续来作出决定的相互关系。^⑧程序是人大开展监督的必要保障，也是政府接受人大监督的应有制度条件。若缺乏明确有效的程序机制，人大监督权的行使无疑就失去了基本保障。现有的人大监督立法对监督程序的规定过于原则，缺乏针对性，这也是现有监督法难以执行的重要原因。因此，要想实现自然资源国家所有权行使的人大监督，必须建立具体的人大监督程序，促进自然资源国家所有权行使人大监督走向制度化、规范化和可操作性的轨道。具体而言，自然资源国家所有权行使的人大监督的立法在制定监督程序时，要特别考虑以下几个方面的问题：

第一，要特别重视程序的公开性和公众参与性。自然资源国家所有权行使涉及人民切身利益，与人民息息相关，人大监督是作为所有者对行使者的监督，应该更好地反映人民的意志和利益。而“程序是国家与公民个人之间的纽带”^⑨，人大监督的立法应重视监督程序的这种纽带作用，增强监督过程的公开性和公众

① 国发〔2016〕82号：《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见》。

② 黄玥：《完善自然资源产权和用途管制的制度研究》，《环境与可持续发展》2015年第3期。

③ 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。

④ 文正益：《厘清税费制度关系推进资源税费改革——关于资源税与矿产资源补偿费制度关系的思考》，《中国国土资源经济》2011年第7期。

⑤ 王涌：《自然资源国家所有权三层结构说》，《法学研究》2013年第4期。

⑥ 陈伟、陈奕铭：《我国公共资源出让收益合理共享机制的基本框架与经验启示》，《上海经济研究》2014年第11期；卢现祥、徐俊武：《中国共享式经济增长实证研究》，《财经研究》2012年第1期。

⑦ 韩裕庆：《人大监督客体范畴及其对人大监督理论构建的价值》，《学术论坛》2006年第10期。

⑧⑨ 季卫东：《法律程序的意义》，《中国社会科学》1993年第1期。

参与性,保障人大监督具有吸取和集中人民意志和利益的充分空间,实现人民-人大-政府三者之间的良好互动,更好地实现人大监督在表达人民意志、维护人民利益上的价值功能。在程序的具体设计上,应重视程序的公开性,明确规定人大的监督事项、监督对象、监督目的、监督过程以及监督结果的公布等内容和环节。增加公众参与监督的程序入口和机制,例如,可以将实践中比较成熟的听证程序引入自然资源国家所有权行使的人大监督工作^①;增加征求民意程序,保障人大向社会公众征集监督议题、监督重点等工作走向规范化,使人大监督真正成为人民监督政府行使自然资源国家所有权的民主程序。

第二,应重视第三方评价和调查机制建设。自然资源国家所有权行使的复杂性决定人大监督有必要引入第三方评价机制,例如,在监督中需要对涉及环境评估、生态补偿、资源出让价值等问题进行评价时,人大监督机构凭借自身能力可能就难以作出科学和正确的评判,这时就需要引入具有专门知识和技能的独立第三方,由第三方提供更加客观和更加科学的报告供人大作为评判参考。从实践来看,许多地方人大已经在监督中开展引入第三方评价机制的大胆尝试工作。^②人大监督的立法应在总结经验的基础上,对引入第三方评价机制进行规定,明确规定引入第三方的条件、引入程序、第三方撰写评估报告的要求以及报告的法律效力等。另外,调查是一项非常有效的监督形式,人大监督立法应重视调查程序建设。在立法中明确增设委托调查程序,对委托调查的条件、调查组的构成、调查事项的确定、委托调查程序以及调查结果的效力等内容加以规定,保障人大能够有效展开调查,有针对性地对政府工作开展监督。

第三,要重视人大监督程序的约束性效力的规定。任何法律程序都应当具有“作茧自缚”的效应^③,一切程序参加者都要受程序的约束,这既是程序的重要特征,也是程序良性运行的保障。然而,现有人大监督立法的程序约束性规范不足,对监督者和被监督者在程序运行中的权利义务缺乏必要规定,导致监督者和被监督者在监督中难以进行自身角色定位,难以在监督中实现既配合又牵制的良性互动,从而导致人大监督程序难以成为一种角色分派的体系。因此,人大监督立法应当特别重视监督程序的约束性规范,将人大监督程序当作人民、人大与政府在自然资源国家所有权行使这一议题上实现商谈、协作、制约的法治空间,明确监督者与被监督者在监督中享有的权利和承担的义务,并对权利行使的效果和义务违反的责任进行具体规定,增强人大监督程序的功能自治,保障监督者与被监督者自觉形成共同的责任意识,共同推进人大监督政府行使自然资源国家所有权的圆满实现。

[本文为国家社科基金一般项目“健全自然资源国家所有权行使制度研究”(2015110553)的阶段性成果]
(责任编辑:王胜强)

① 翁珠佛:《人大监督听证制度探讨》, <http://www.people.com.cn/GB/14576/14841/2316064.html>.

② 《安徽省人大常委会执法检查首次引入第三方评估》,《安徽日报》2017年5月29日。

③ 季卫东:《法律程序的意义》,《中国社会科学》1993年第1期。

Jurisprudential Thinking on Perfecting Natural Resource State Ownership and Exercising NPC

YE Wenping

Abstract: Supervision by the National People's Congress (NPC) is the inherent requirement and institutional structure of the national ownership of natural resources. However, the legislation on the exercise of national ownership of natural resources by NPC is still unclear, less targeted and low feasible at present, which results in the inability of NPC to supervise effectively over the exercise of the state ownership of natural resources by the government ultimately. The supervision by NPC is great significant for the realization of the national ownership of natural resources, we should legislate specifically on the supervision of NPC over the exercise of state ownership of natural resources, and the specific measures should made from establishing supervisory body, clearing the form of exercise of supervisory power, setting oversight priorities, improving the supervision procedures and other aspects.

Key words: natural resources, state ownership, exercise of ownership, NPC supervision