

自然风景资源管理机构法人化研究*

屈茂辉, 唐莉

(湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082)

[摘要] 目前我国自然风景资源行政管理体制呈现出“两线多级”的特点。自然风景资源管理机构作为政府主管部门的派出机构,不具有独立的法人地位,无法行使自然风景资源的所有权。为了摆脱现有困境,必须实现自然风景资源管理机构的法人化,明确自然风景资源的权利主体和责任主体,提高管理效率,以更好地实现对自然风景资源的利用和保护。基于对域外国家公园的考察,对公益性法人制度以及我国事业单位改革经验的借鉴,具体的制度构建应该以确立法人财产权为基础,以完善法人治理规则为支撑,以专门立法为保障,从而最终推动我国自然风景资源管理机构法人化的改革。

[关键词] 自然风景资源;管理机构;法人化;立法

[中图分类号] D912.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1008—1763(2017)06—0139—07

DOI:10.16339/j.cnki.hdxbskb.2017.06.022

A Study on the Legalization of Natural Landscape Resource Management Agency

QU Mao-hui, TANG Li

(School of Law, Hunan University, Changsha 410082, China)

Abstract: At present, the administrative system of natural landscape resources in China has the characteristics of "two lines and multi level". Natural landscape resource management agencies as the government departments in charge of the agency, do not have an independent legal status, they cannot exercise the natural landscape resources of specific ownership. In order to get rid of the existing predicament, it is necessary to realize the legalization of the natural landscape resource management institution, clear the subject of the natural landscape resources and the main body of responsibility, and improve the management efficiency so as to better realize the utilization and protection of the natural scenery resources. Based on the experience of foreign public welfare legal person system and the reform of public institutions in our country, the specific system construction should be based on the establishment of legal person property right, perfect the corporate governance rules as the support, with special legislation as the guarantee, and finally promote the reform of institutional legalization.

Key words: natural landscape resources; management agency; legalization; legislation

自然风景资源^①以其独特的美学价值和生态价值,在满足公众日益增长的精神需求方面具有相当

重要的作用。随着经济社会的发展,我国风景名胜

区越来越多,与此同时,公众却总是抱怨基础设施

* [收稿日期] 2017-02-26

[基金项目] 国家社会科学基本重大项目:自然资源权利配置研究(15ZDB176)

[作者简介] 屈茂辉(1962—),男,湖南新宁人,湖南大学法学院教授,博士生导师,研究方向:民商法,计量法学。

① 从《中国大百科全书》的定义来看,自然资源指能够为人们所利用作为生产资料和生活资料来源的自然资源要素,一般包括土地资源、水资源、气候资源、旅游资源等。从联合国出版的文献中可以得出,自然资源是人在自然环境中发现的能以任何方式为人类提供福利的各种成分。从广义来说,自然资源包括全球范围内的一切要素,如矿物、动植物、景观要素、地形、水、空气、土壤和化石资源等。以上所说的景观要素就是指自然风景资源。自然风景资源作为一种自然资源,是指从我国国有的山岭、土地、森林等自然资源中专门划分出来,可供人们进行审美与游览活动,可以进行开发利用的能够反映自然风光特色的自然资源的总称。广义上的自然风景资源包括风景名胜区、以森林资源为主体构建的森林公园,以水资源为依托的水利风景区,以湿地资源为依托的湿地公园,以地质资源为依托构建的地质公园等。狭义的自然风景资源仅指《风景名胜区条例》规定的风景名胜区。

差、门票收费贵、服务质量差、生态环境破坏严重等等。这些问题的存在固然有着多方面的原因,但其中十分关键的原因还在于自然风景资源管理体系的不完善。我国虽然在法律上构建了自然风景资源管理机构行使自然风景资源管理和保护的法律制度,可是其法律地位却非常不清,对自然风景资源的权利相当不明。管理机构的事权、人权都掌握在政府主管部门手中,实则是政府主管部门的派出机构,无法独立行使管理和保护的职权。因此,在国家大力推进事业单位改革的大背景下,探讨自然风景资源管理机构的法人化有着积极的现实意义。

一 我国自然风景资源管理的现实结构

依我国《物权法》《风景名胜区条例》等规定,^①自然风景资源的所有权属于国家,国务院则代表国家行使国家所有权,自然风景资源管理机构对自然风景资源行使利用、管理、保护的权力。可见,我国

自然风景资源的管理实际上是由国务院作为国家的代表对全国范围内的自然风景资源行使国家所有权,各自然风景资源管理机构对某一具体自然风景资源行使占有、使用以及在法律规定的范围内收益、处分的权利。

目前我国自然风景资源行政管理形成了“两线多级”的体制。所谓“两线”中的其中“一线”是指自然风景资源管理机构对自然风景资源的利用和管理,另外“一线”是政府的主管部门对自然风景资源的监管。“多级”是指国务院、省、市以及县人民政府主管不同种类的自然风景资源的职能部门多级存在。^②全国各地的自然风景资源管理机构虽然名称不一,但承担的职责都是对自然风景资源的利用、管理和保护。因此,我国现行的自然风景资源管理体制是部门分割、自成体系的,最大的特点是按自然风景资源的门类 and 行业设置管理部门^[1](见表1)。

表1 各自然风景资源管理体系一览表

	风景名胜区	自然保护区	地质公园	森林公园	湿地公园	水利风景区
管理部门	建设部门	环保部门	国土资源部门	林业部门	林业部门	水利部门
管理机构名称	风景名胜区管理委员会;风景名胜区管理处;风景名胜景区管理局	自然保护区管理处;自然保护区管理局;自然保护区管理站	国家地质公园管理委员会;国家地质公园管理处;国家地质公园管理局	国家森林公园管理委员会;国家森林公园管理处;国家森林公园管理局	国家湿地公园管理委员会;国家湿地公园管理处;国家湿地公园管理局	水利风景区管理委员会;水利风景区管理处;水利风景区管理局;水利风景区管理所

从自然风景资源的立法构成来看,自然风景资源的专门性行政法规有《风景区管理条例》和《自然保护区条例》^③。再者就是国务院各主管部门制定的部门规章。如:《地质遗迹保护管理规定》(原地质矿产部)、《森林公园管理办法》(林业局)等等。地方制定的地方性法规,具有代表性的有《贵州省风景名胜管理区条例》、《贵州省自然保护区管理条例》等等。地方政府规章主要有《贵州省风景名胜区内项目特许经营管理暂行办法》、《福建省森林公园管理办法》等等。其他规范性文件主要有《湖南省国有林场管理办法》、《湖北省湿地公园管理办法》等等(相

关统计见表2)。

表2 自然风景资源各类法律文件统计表

	风景名胜区	自然保护区	地质公园	森林公园	湿地公园	水利风景区
行政法规	1	2	0	0	0	0
国务院规范性文件	11	52	0	0	0	0
部门规章	2	4	2	3	0	0
部门规范性文件	93	144	68	13	25	22
地方性法规	67	50	2	15	4	0
地方政府规章	15	26	0	3	2	2
地方规范性文件	542	492	93	290	77	30

① 《物权法》第45条、第54条。《风景名胜区条例》第4条。

② 以湖南的武陵源风景区为例,1982年,这里设立了中国第一个国家森林公园——张家界国家森林公园,成立了张家界国家森林公园管理处。1988年设立的武陵源国家级风景名胜区囊括张家界国家森林公园、天子山自然保护区、索溪峪自然保护区三大景区,同时设立了武陵源风景名胜区管理局。同一自然风景资源保护区内,存在着武陵源风景名胜区管理局和张家界国家森林公园管理处两个同级管理机构。

③ 自然保护区的行政法规有两件:《自然保护区条例》和《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》,前者是一般自然保护区的立法,后者是针对森林和野生动物类自然保护区的立法。

从性质上来看,我国的自然风景资源管理机构是由财政全额拨款,由自然风景资源所在地县级以上地方政府设置的事业单位。在实际运行中,这类管理机构隶属于政府,是政府权力的衍生物,其人事、财务制度均由政府决定,其设立、撤并、注销以及编制都是由政府决定,实则是政府的派出机构。在自

然风景资源的管理中,自然风景资源管理机构只是行政管理体系中的一个环节,需在政府主管部门的指导下完成自然风景资源的保护和管理。此外,政府主管部门依法^①享有对自然风景资源的监督管理权(见表3)。

表3 自然风景资源政府主管部门和管理机构职责一览表

	风景名胜区	自然保护区	地质公园	森林公园	湿地公园	水利风景区	国有林场
主管部门职权	负责风景名胜区的监督管理工作	负责自然保护区的综合管理	负责地质遗迹保护实施监督管理	主管森林公园的监督管理工作	组织实施建立湿地公园,并对其指导、监督、管理	负责对水利风景区的监督管理	负责国有林场的管理工作
管理机构职责	负责风景名胜区的保护、利用和统一管理	负责自然保护区的具体管理工作	对地质遗迹保护区实施管理	负责森林风景资源的保护和利用	负责湿地公园的保护管理工作	负责水利风景区的建设、管理和保护工作	负责植树造林、森林培育、保护和利用

二 自然风景资源管理机构法人化之正当性

(一) 自然风景资源管理机构法人化的必要性

第一,现有管理体制与依法治国的基本方略不符。第九届全国人民代表大会第二次会议把“依法治国”作为一项治国方针写入了宪法(1999年宪法修正案)。十八届四中全会提出了“依法治国”新的十六字方针,其中深入推进依法行政,加快建设法治政府是重要任务之一。对于依法行政,明确要求“在党的领导下、在法治轨道上开展工作,创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制”,“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。^② 依据《风景名胜区》等规定,我国政府主管部门负责自然风景资源的监督管理工作,管理机构担负自然风景资源的保护和管理职责。从实质上来看,二者之间的管理不是同一层次的意思。依《物权法》第54条之规定,管理机构对自然风景资源享有的管理权包括占有、使用以及按照法律和国务院的有关规定收益、处分的权利,本质上行使的是国有自然资源所有权。政府主管部门的管理则是政府作为行政机关对社会公共事务的管理。因此,自然风景资源管理机构应是自然风景资源所有权的行使主体,政府主管部门对自然风景资源管理机构负有监管的职责。但是,在现有的自然

风景资源管理体制中,由于自然风景资源管理机构附属于政府主管部门,为政府主管部门干预自然风景资源管理机构的具体事务大开方便之门,直接造成政府主管部门对自然风景资源的行政性垄断,利用自然风景资源寻租获利。政府主管部门把自然风景资源管理机构作为派出机构,是政府主管部门的“乱作为”,与依法行政的要求相去甚远。

第二,现有管理体制与事业单位改革的政策相违背。从上世纪80年代开始,我国对事业单位朝着法人化的方向进行过一系列的改革。^③ 2011年国务院出台的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》更是明确了事业单位主要分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别,其中对承担行政职能的事业单位,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构;对从事生产经营活动的事业单位,逐步将其转为企业;对于从事公益服务的事业单位,继续将其保留在事业单位序列,强化其公益属性。对于公益性事业单位,提出要“健全法人的治理结构”。^④ 事业单位改革政策的要求就是要认清事业单位在法律上的本质属性,使其最终成为法人实体。目前我国的自然风景资源管理机构虽然在性质上属于公益性事业单位,但是,在现实的管理中,自然风景资源管理机构只是自然风景资源行政管理体系中的一个环节,受制于政府主管部门的命令和领导意志。这种机关化和行政化的管理体制,不仅

① 《风景名胜区条例》第5条。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第三部分。

③ 这些改革主要有事业单位登记管理制度改革、事业单位人事管理制度改革等。

④ 《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》第8条和第16条。

意味着承担行政职能的事业单位与公益性事业单位混为一体,政事不分,而且意味着自然风景资源管理机构不具有独立的法人地位,严重阻碍事业单位的改革。

第三,现有管理体制与公众日益增长的精神需求相脱离。自然风景资源以其独特的美学价值和生态价值,对丰富人民的精神文化生活发挥着重要的作用。随着社会经济的发展,只有保持自然风景资源的高效管理和运作才能满足公众日益增长的需求。然而,现阶段我国自然风景资源部门分割管理的现状不仅忽略了自然风景资源的整体性,而且忽略了不同利益主体间存在利益争夺的事实。在条块分割的行政管理体制下,各主管部门都有无限扩张自己权力范围的欲望。扩大权力范围最省事、最直接的办法就是增设扩充管理机构,因此造成同一自然风景资源的管理机构重复设置变成了常态。多头管理也会带来职能交叉、扯皮掣肘、推诿争利、管理低效等问题。目前我国的自然风景资源形成了管理部门和经营部门两套系统,表面上实现了管理权和经营权的分离,实际上形成的是“一套班子,多块牌子”的管理模式。政府主管部门集经营权和管理权于一身,容易造成行政性垄断,与自然风景资源的公益目标严重偏离,阻碍了公众对自然风景资源的使用。

第四,现有管理体制与民法原理不符。一方面,根据《物权法》等规定,自然风景资源管理机构对自然风景资源行使利用、管理、保护的职责,实则赋予了自然风景资源管理机构行使自然风景资源具体所有权的职责。但是,目前我国的自然风景资源管理机构是政府主管部门的派出机构,根本不具备行使物权的独立主体资格,也就无法行使自然风景资源的所有权。另一方面,在现有管理体制下,由于我国自然风景资源管理机构的主体地位和权利行使范围尚不明确,导致自然风景资源的责任主体也不明确。目前我国的自然风景资源管理机构受政府主管部门的直接干预,很难区分哪些行为是管理机构所为,哪些是受政府命令所为。而且,由于自然风景资源管理机构的重复设置,对于自然风景资源致害的赔偿责任,管理机构之间往往相互推诿。这就造成了公众在使用自然风景资源遭受损失后,往往不知该去找谁赔偿的情况时有发生,最终损害的是公众的利益。

实现自然风景资源管理机构的法人化,将十分有利于解决上面几个问题:

其一,赋予自然风景资源管理机构法人主体地位,有利于转变政府职能。自然风景资源管理机构能够独立自主地行使权利,政府主管部门应该界定清楚自己的职权范围,减少对自然风景资源管理机构的微观管理和直接管理,通过强化制定政策法规、行业规划、标准规范和监督指导等方式来履行间接管理职责。政府主管机关从自然风景资源管理机构的直接管理者转变为管理机构的监督者,更多关注宏观调控体系和手段的运用,这不仅符合依法行政的要求,而且有利于阻止政府主管部门利用自然风景资源寻租获利。

其二,自然风景资源管理机构的法人化有利于去行政化,实现行政权下的自治和应对科层制弊端的功能。^[2]首先,自然风景资源管理机构的法人化有利于打破政府举办、政府所有、政府主管的“行政模式”。自然风景资源管理机构法人化之后,不再是政府主管部门的附属机构,从而避免出现现阶段一切事务皆由政府决定的诸多弊端。其次,自然风景资源管理机构法人化有利于政府作为出资人和管理人的身份分离。自然风景资源管理机构作为独立的法人,能够依法决定自己的事务,政府作为行政机关和自然风景资源管理机构的设立人,主要起到事前和事后监督的作用。这种改革也正符合我国事业单位法人化改革的要求。

其三,自然风景资源管理机构的法人化能够提高管理效率。自然风景资源管理机构法人化,按照法人治理的要求,建立相应的激励制度和绩效评估制度,这有利于避免行政体制中的人员臃肿,人浮于事,从而有利于提高效率。另外,从公共产品供给方面来看,直接占有控制自然风景资源的管理机构行使所有权比间接占有自然风景资源的政府主管部门更有效率。

其四,自然风景资源管理机构的法人化有助于其回归公益属性。自然风景资源管理机构法人化之后,其数量能得到相应的精简,并且由于政府不再干预具体的内部事务管理,政府能够节省更多精力管监督、管投入,增加对自然风景资源的财政支出,有利于减轻自然风景资源管理机构的资金压力,更好地专注于公益事业。同时,自然风景资源管理机构本身作为一种公益性事业单位法人,不以营利为目的,能够更好地为公众提供公共服务。

其五,自然风景资源管理机构的法人化,有利于明确自然风景资源的权利主体和责任主体。明确自然风景资源管理机构的法人地位,也就明确了管理

机构作为自然风景资源所有权的行使主体,其权利的积极方面是实现自然风景资源设立的公用使命,消极方面是为了防止或排除可能对自然风景资源使命所造成的与公共利益不相容权利的设立或存在。^[3]自然风景资源管理机构法人化以后,它就具有了民事主体资格,能依法享有获得救济的民事权利,尤其通过行使物权请求权能使风景资源所有权获得最直接有效的救济。^①与此同时,作为所有权行使主体,自然风景资源管理机构也将承担因自然风景资源所致损害的赔偿责任。

(二)自然风景资源管理机构法人化的可行性

1. 自然风景资源管理机构法人化有着丰富的域外经验可供借鉴

自然风景资源管理机构在本质上是一种公益性事业单位。从这层意义上来说,大陆法系的公益法人制度是可以借鉴的。法国的公益事业由三种组织承担,包括公立公益机构、公益集团以及经营公用事业的私营机构,这三种组织都具有法人的主体地位。^[4]日本的公益性法人承担学术振兴、教育、福利、环境保护等公益性事业,通过上世纪90年代的改革也实现了法人的治理结构。德国法上的公营造物是为了实现特定公共目的,由行政主体依法设立的公法人,具有独立的主体地位。^[5]英美法系承担公益事业的是非营利组织。这类组织以信托制度为基础,构建的是法人的治理结构,对其财产享有独立的所有权。在风景资源管理机构的实践中,无论是在公用物理论上构建的德国国家森林公园管理体系,还是以公共信托理论为支撑的美国国家公园管理体系,都是在坚持国家所有的前提下将国家公园构建为公法人,建立国家公园的理事会和监事会的法人治理结构,使其在法律规定的范围内享有独立的主体资格,参与民事或行政法律关系,享有权利、承担义务和责任,有效行使管理权和民法意义上的国家公园所有权。^[6]这些域外的实践为我国的自然风景资源管理机构法人化提供了可供借鉴的经验。

2. 我国事业单位改革为自然风景资源管理机构法人化积累了大量的国内经验。

从上世纪80年代开始,我国对事业单位朝着法人化的方向进行了系列改革。《事业单位登记管理暂行条例》规定事业单位必须依法登记或备案,取得事业单位法人证书。《事业单位人事管理条例》和一系列意见规定事业单位实行聘任制的人事制度。与此同时,财政体制和财税政策的改革、劳动与社会保障制度的改革、绩效考核制度的改革和国有资产管

理的改革等外部配套政策为实现事业单位的改革提供了有力的支持。^[7]2011年,中共中央、国务院出台的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确把事业单位分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三类,对于从事公益服务的事业单位要改革管理体制,建立法人治理结构。改革在山西、上海、浙江、广东、重庆等省市进行了试点。从试点省市事业单位改革取得的阶段性成果来看,事业单位的政事关系得到了基本理顺,理事会的作用突显,资源配置效率明显优化。在这些意见和政策的指导下,我国初步完成了教育、医疗、卫生、文化等事业单位法人的改革。这些改革为自然风景资源管理机构法人化提供了实践经验。

3. 自然风景资源管理机构法人化有足够的法律依据支撑

《民法通则》把法人分为企业法人、机关法人、社会团体法人和事业单位法人这四类,在法律层面上确定了事业单位的法人主体地位,这是我国事业单位改革的一个重要转折点。今年3月刚通过的《民法总则》把法人分为营利法人、非营利法人和特别法人,并把事业单位归入了非营利法人。《民法总则》在法律层面上明确了事业单位法人是一种以公益为目的,提供公益服务而设立的非营利法人。具备法人条件的公益性事业单位经依法登记而成立,依法不需要登记的,从成立之日起,具有事业单位法人资格。事业单位法人登记制使得事业单位在实践层面取得了法人主体资格,实现了与公司等营利法人以及社会团体等非营利法人登记制的统一。同时,《民法总则》也明确了事业单位法人理事会的决策机构地位,并规定事业单位法人的法定代表人依照法律、行政法规或者法人章程的规定产生。在法律层面上为事业单位法人构建了法人治理机构,使其逐步实现自我管理,自我发展。这些法律的规定为自然风景资源管理机构法人化提供了法律依据。

三 自然风景资源管理机构法人化的制度建构

(一)通过专门立法明确自然风景资源管理机构法人化

目前我国自然风景资源法律体系建立在政府主管部门分类管理的基础上,由此产生的诸多问题尚待解决。第一,同样是自然风景资源的门类,风景名

^① 诚然,自然风景资源管理机构法人化之后,还可以依法接受委托履行一定的行政管理职能,对于情节严重的行为,通过行政处罚等形式责罚相关责任人。

胜区和自然保护区保护和管理的依据是行政法规,而国家森林公园、地质公园等自然风景资源保护和管理的依据则是政府主管部门制定的部门规章。第二,我国至今没有一部关于自然风景资源保护与利用的总法,各主管部门以部门规章来确定本部门管理的范围。这些部门规章因缺乏统一的基本法规则的指导而屡屡出现冲突。第三,行政化的管理结构主要强调的是管理机构的职责,并没有从法人的角度来设计管理机构的治理结构和治理规则,更谈不上对自然风景资源管理机构设定公益性的严格制度限制以及赋予公众使用自然风景资源的具体权利。笔者认为,自然风景资源的管理需要构建以自然风景资源管理机构法人为自然风景资源保护管理主体的法律体系。因此,当务之急是要制定一部专门的自然风景资源立法,在法律上理顺自然风景资源管理机构和政府主管部门及政府的关系,确立自然风景资源管理机构的法人主体地位,落实自然风景资源管理机构行使自然风景资源管理和保护的职权。在法律上确定自然风景资源管理机构的法人地位之后,自然风景资源管理机构作为公益性法人,其目的是为了实现在公共利益,更多的是对公众的“赋权”。政府主管部门的身份由管理者转变为监督者,部门规章主要规定主管部门的监管职责,强调的是政府主管部门的义务。^[8]这有助于打破我国目前政府主管部门行政管理和分散立法的模式,有助于形成完整统一的自然风景资源法律体系。这样一部自然风景资源立法,符合我国以单行法来保护与利用自然资源的立法模式,能够把自然风景资源提升到与其他自然资源相同的高度,引起各主管部门对自然风景资源保护的重视,从而实现自然风景资源的可持续发展。

(二)完善自然风景资源管理机构法人治理的具体规则

实现自然风景资源管理机构的法人化,首先必须制定自然风景资源管理机构的法人章程。章程规定自然风景资源管理机构的宗旨、性质、组织机构、经营范围等。章程是自然风景资源管理机构的运行规则,也是自然风景资源管理机构独立主体地位的集中体现。其次,从法律技术的角度来说,完善自然风景资源管理机构的法人治理架构是实现自然风景资源管理机构法人化最关键、最核心的举措。考虑到《民法总则》对事业单位法人设立理事会作为决策

机构的相关规定,不妨借鉴德国国家森林公园和美国国家公园的经验,设立自然风景资源管理机构的理事会和监事会。理事会成员的组成可由政府代表、管理机构专业人士代表、社会公众代表组成。在理事会之下,可以设立景区管理委员会,由理事会决定产生,对理事会负责。监督机构可以根据自然风景资源管理机构的规模视情况而定。国家级自然风景资源管理机构规模大,服务范围广,可以设监事会或者监督管理委员会。省级以下的自然风景资源管理机构可以设一两名监事。在具体的结构设置上,建立竞争性的劳动人事制度,取消自然风景资源管理机构的行政级别和管理人员的干部身份,全面实行管理者聘任制和全体职员竞争上岗、优胜劣汰的制度。只有明确自然风景资源管理机构在人事管理、财务管理和运营管理上的独立自主权,才能保障自然风景资源管理机构的独立性。

(三)确定自然风景资源管理机构的法人财产权

目前我国自然风景资源管理机构的财产实行的是“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用”的管理体制。我国传统民法“两权分离论”认为自然风景资源管理机构的财产属于国家所有,自然风景资源管理机构只具有国有资产的经营管理权。这种坚持“统一唯一国家所有权”的观点正是实现自然风景资源管理机构法人化的最大阻碍。事实上,任何一个组织的存在都必须具有独立的财产权,任何组织对其占有财产的绝对支配是一种所有权,而不是所谓的经营管理权。并且《物权法》第54条规定事业单位对其支配的不动产和动产,享有占有、使用以及法律和国务院有关规定收益、处分的权利,实则是承认了事业单位的财产所有权。在此基础上仍然坚持“统一唯一国家所有权”既与法理不符,又与实际冲突。

为了实现自然风景资源管理机构的法人化,就必须保障自然风景资源管理机构拥有独立的法人财产所有权。民法上的所有权分为占有、使用、收益和处分四项权能,这四项权能又可以总结为两方面的内容:一是对物的管理使用权能,二是对物的收益权能。^[9]自然风景资源管理机构的法人财产有公产和私产之分。对于私产,着重的是私法意义上的收益处分权能,对于公产,更多的是强调公法意义上的管理权能。自然风景资源管理机构对于为自身存在所独占的财产应享有法人所有权。这部分财产包括国

家的拨款,接受捐赠和其他流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等。无论是政府的拨款,还是社会的捐赠,一旦交付给自然风景资源管理机构就实际演化成管理机构能够独立支配甚至独立处分的财产。自然风景资源管理机构对这些资产享有完整的所有权,具体而言,自然风景资源管理机构可以对这些资产进行投资、购置,管理、运营等使用的权利,对其拥有的私产决定有偿转让,出租、抵押、报废等处置的权利。^[10]通过建立法人结构和法人治理机制,完善自然风景资源管理机构的会计、审计制度,能有效解决自然风景资源管理机构的财产支配与控制问题^[11]。自然风景资源管理机构的决策机构决定资产是否可用,执行机关决定资产如何使用,监督机构根据财务审计报告负责监督资产的具体使用问题,可以实现自然风景资源管理机构的独立的成本核算制,从而摆脱自然风景资源管理机构财务管理上的行政化,也可以避免事业单位法人私留“小金库”。

按照大陆法系的通说,自然风景资源属于公物中用于公众使用的公用物。对于自然风景资源,我国明确了国家所有权,自然风景资源管理机构行使具体的所有权。法律对这种所有权的行使加以公共利益的限制,即自然风景资源管理机构不能对自然风景资源进行收益和处分,同时必须保证公众对自然风景资源能够自由使用,平等使用和无偿使用。从自然风景资源管理与保护的公法法律关系来看,自然风景资源管理机构行使的自然风景资源所有权其实质是一种公法意义上的管理权,是为了维护自然风景资源设置的本来目的而对自然风景资源进行管理的权利,本质上行使的是对自然风景资源的公共权利。所以应当明确自然风景资源管理机构行使管理权是为了履行保障公众的自然风景资源使用权

的义务,其目的就是维护自然风景资源正常的使用秩序,对阻碍自然风景资源使用目的的行为应及时予以制止,消除阻碍,保障自然风景资源的合理使用。自然风景资源管理机构的管理权还表现在,为了防止市场经营行为的趋利性造成对自然风景资源的破坏,立法赋予了自然风景资源管理机构一定的行政职能,对自然风景区域内的企业经营进行监管。因为公共资源只有在不归私人所有而归国家管理的情况下,公共资源的经营才有时在某种程度下适合全体利益。^[12]

[参 考 文 献]

- [1] 张哲,韩凝玉.面向竞争的规制——转型时期我国风景资源保护与利用实效管理模式研究[M].江苏:东南大学出版社,2010:15—16.
- [2] 李昕.论公法人制度建构的意义和治理功能[J].甘肃行政学院学报,2009(4):4—19.
- [3] 张树义.行政法学[M].北京:北京大学出版社,2005:116.
- [4] [法]让·里韦罗,让·瓦利纳.法国行政法[M].鲁仁译.北京:商务印书馆,2008:229.
- [5] 周友军.德国民法上的公法人制度研究[J].法学家,2007(4):140—147.
- [6] 孙宪忠等.国家所有权的行使与保护研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015:434—453.
- [7] 庄序莹等.事业单位改革与发展[M].上海:上海财经大学出版社,2009:129—130.
- [8] 王旭.论自然资源国家所有权的宪法规制功能[J].中国法学,2013(6):5—19.
- [9] [日]我妻荣.日本物权法[M].有泉亨修订,李宜芬校订.台北:五南图书出版公司,1999:290.
- [10] 任尔昕,阎薪宇.论事业单位法人治理结构的构建[J].社会科学家,2007(1):97—102.
- [11] 郑国安等.非营利组织与中国事业单位体制改革[M].北京:机械工业出版社,2002:69.
- [12] 马克思.资本论:第3卷[M].北京:人民出版社,1998:697.