全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的建构

王　猛[1]　张翰林[2]

【内容摘要】全民所有自然资源资产损害赔偿迥异于生态环境损害赔偿，然而在当下的司法实践中，却呈现出通过生态环境损害赔偿诉讼或环境民事公益诉讼对其进行替代的现象。这种做法从根本上忽视了自然资源附带的经济利益，使得自然资源资产的经济利益与救济途径间的固有张力难以消弭。明确全民所有自然资源权利间的逻辑、索赔权利人的范围以及与生态环境损害赔偿诉讼等进行界分，是构建全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的逻辑前提。基于委托代理协议，从自然资源资产实物形态、非实物形态和超出委托代理协议三个方面展开探索，是未来建构我国自然资源资产损害赔偿诉讼制度的应然面向。在此基础上，应将全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼定性为私益诉讼，并对适格原告做出序位安排，这是建构该制度的核心要素。

【关 键 词】全民所有　自然资源资产　经济价值　损害赔偿

【作　　者】1 王　猛，上海对外经贸大学法学院讲师。（上海 200335）
2 张翰林，上海财经大学法学院博士研究生。（上海 200433）

【基金项目】中央高校基本科研业务基金项目“数智时代中国环境法治的重构与变革”（CXJJ-2022-342）

随着自然资源资产产权制度改革的不断推进，建构全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼已成为完善自然资源资产产权制度的重要内容。2019 年中共中央办公厅、国务院联合印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》指出了“强化自然资源整体保护：积极预防、及时制止破坏自然资源资产行为，强化自然资源资产损害赔偿责任”，明确对自然资源资产的损害行为要承担赔偿责任。随后，《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》（以下简称《方案》），将全民所有自然资源资产所有者职责界定为“主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”。从实践层面看，我国在一定程度上仍存在着过度开发和浪费自然资源的问题，对生

态环境系统造成了较为严重的损害，而现有诉讼体系中国家自然资源损害赔偿救济诉讼存在缺位的现象，这导致了自然资源资产保护的不完整性。[①]

无论是提起环境公益诉讼还是生态环境损害赔偿诉讼，均没有实现对自然资源的全面保护，忽略了对自然资源所包含的经济价值部分的救济。所有者关于自然资源损害的索赔和救济机会受限，将进一步加剧对自然资源的过度开发和浪费。[②]自然资源是人类生存与生活的基础和保障，国家作为自然资源的所有者，在自然资源经济价值受损时应当享有通过私法手段向损害自然资源国家所有权的主体提起索赔的权利。尽管我国法律明确规定了国家对自然资源的所有权，但并未建立针对自然资源损害的专门赔偿救济机制，导致所有者在自然资源资产受损时无法通过私法手段向侵权主体提起索赔。因此，当下需要探索一种妥善的诉讼机制，弥补当前环境诉讼体系忽视自然资源经济价值的局限，以实现对全民所有自然资源资产损害赔偿的全面救济，推动自然资源保护工作的顺利进行。

① 参见郝欣欣：《全民所有自然资源资产损害赔偿定位问题研究》，《中国国土资源经济》2022年第9期。

② 参见刘晓华：《美国自然资源损害赔偿制度及对我国的启示》，《法律适用》2020年第7期。

构建全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的必要性

从2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，到2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《方案》。一系列政策文件的出台，表明我国正在积极推进自然资源资产产权制度改革，对自然资源的价值认知不再局限于生态环境价值领域，并且对自然资源的资产性利益愈加重视。

（一）回应全民所有自然资源资产救济的现实需求

《方案》针对全民所有的土地、矿产、海洋、森林、草原、湿地、水、国家公园等8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。故本文以“XX资源损失”为关键检索词，从裁判文书网统计了2015年1月至2023年9月的案件数量（表1）。

表1　全民所有自然资源资产案件统计表

全民所有自然资源资产种类	案件数量（件）	救济方式	责任承担方式
矿产资源	270	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿
水资源	108	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿，支付专家鉴定费
土地资源	24	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿，支付专家鉴定费
海洋资源	102	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿，支付专家鉴定费
森林资源	213	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿，支付专家鉴定费，生态修复
草原资源	59	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿，支付专家鉴定费，参加公益活动
湿地资源	8	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿，支付专家鉴定费，参加公益活动
国家公园	10	环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿	赔礼道歉，损害赔偿，生态修复

资料来源：作者根据裁判文书网案件检索情况自制。

由表 1 可知，受案法院有将全民所有自然资源资产的财产利益和生态环境利益相混淆的趋势，并试图采取统一的救济模式。当前全民所有自然资源资产损害赔偿的司法救济路径不清晰，一方面是因为环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的功能重合，另一方面是因为生态环境损害赔偿诉讼制度的理论基础在应然层面与实然层面的冲突。[①]国家设立自然资源所有权旨在确保国家在自然资源遭受损害时能够主张权益，向损害自然资源国家所有权的相关主体提起索赔。然而，目前我国面临的困境在于，尽管法律规定了国家对自然资源的所有权，但却未建立起相应的自然资源所有权救济机制，这显然与设立自然资源国家所有权的初衷违和。由于缺乏专门的机制安排，就使得自然资源得不到周延的保护。其中，重要的一个原因是司法实践将经济价值和生态价值两种利益进行简单的混同救济，认为对生态环境进行救济就等同于对受损自然资源的救济，最终忽视了自然资源的经济价值的独立性。若将自然资源的经济价值从生态价值中剥离出来，创设全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼无疑是划清了自然资源两种利益，使全民所有自然资源资产可以得到有效保护。实践中，全民所有自然资源资产损害赔偿的救济途径在实践中尚未充分探索，如果依然延续既有救济方式，势必造成全民所有自然资源资产难以得到有效救济，并且还会造成现有诉讼间的抵牾。

① 参见晋海、许正豪：《生态环境损害赔偿诉讼法律性质新论》，《河海大学学报》（哲学社会科学版）2022 年第 4 期。

（二）环境民事公益诉讼无法救济受损的自然资源资产

首先，从请求权基础分析，环境民事公益诉讼的请求权基础为《民法典》规定的环境污染和生态破坏责任，而全民所有自然资源资产损害赔偿的请求权基础应当是自然资源国家所有权。二者存在本质上的不同，前者保护的权利主体是社会公众，后者保护的权利主体则是自然资源资产的物权权利人。

其次，从诉讼的救济范围分析，2014 年修订的《环境保护法》第 58 条明确规定对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为可以提起环境民事公益诉讼。2020 年出台的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》对此补充规定，对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为，可以提起环境民事公益诉讼。由于自然资源兼具经济价值和生态价值，对应的客体分别是自然资源物权和环境公共利益，[②]此时的难点在于，环境污染、生态破坏能否涵盖或者等同于自然资源资产的损害。具体而言，当受损的自然资源资产无法明确区分生态价值与经济价值时，自然资源资产损害与生态环境损害可以一并通过环境民事公益诉讼得到救济，[③]水资源、湿地资源等都属于此种类型。而当受损的自然资源资产可以明确界分生态价值与经济价值时，则单凭环境民事公益诉讼难以实现对自然资源物权的有效救济，森林资源、草原资源都属此类。

② 参见薄晓波：《环境公益损害救济请求权基础研究》，《甘肃政法学院学报》2020 年第 3 期。

③ 参见曹炜、张舒：《自然资源资产损害赔偿责任的司法适用与理论反思》，《贵州大学学报》（社会科学版）2023 年第 4 期。

最后，从诉讼主体分析，二者的适格原告也不同。环境民事公益诉讼的适格原告为社会组织和检察机关，不包括行政机关；而全民所有自然资源资产委托代理机制的制度运行逻辑为国务院代表国家行使全民所有自然资源所有权，授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责，部分职责由自然资源部直接履行，部分职责由自然资源部委托省级、市地级政府代理履行，法律另有规定的依照其规定。换言之，作为全民所有自然资源资产所有者的是行政机关，当自然资源资产所有权受到侵害时，应当由所有权的职责履行主体或者代履行主体作为适格原告提起诉讼。

（三）生态环境损害赔偿诉讼无法救济受损的自然资源资产

首先，从请求权基础分析，《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》

（以下简称《试行规定》）第 1 条明确规定了全民所有自然资源资产所有权的机关可以提起生态环境损害赔偿诉讼，这间接肯定了全民所有自然资源资产所有权可以成为生态环境损害赔偿诉讼的请求权基础，但也引致了其与全民所有自然资源损害赔偿请求权的竞合情形。对此，理论界中产生了生态环境损害赔偿诉讼可以吸收全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的观点。然而在既有的司法实践中，生态环境损害赔偿诉讼救济的是受损的生态环境，如果坚持将自然资源国家所有权作为请求权基础，就会引发生态环境等同于自然资源的悖论，不利于生态环境损害赔偿诉讼制度的运行。

其次，从诉讼的救济范围而言，《生态环境损害赔偿管理规定》（以下简称《规定》）第 4 条明确规定生态环境损害是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变，以及上述要素构成的生态系统功能退化。由此可知，生态环境损害赔偿诉讼救济的仍然是受损自然资源的生态价值而非经济价值，因此无法涵盖全民所有自然资源资产损害赔偿的救济范围。

最后，从诉讼主体来看，生态环境损害赔偿诉讼依据《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》将国务院授权的试点省级政府确定为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人，随后出台的《试行规定》和《规定》进一步将赔偿权利人的范围扩张为省级、市地级政府（包括直辖市所辖的区县级政府）以及受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门。需要注意的是，虽然起诉主体上存在重合，但由于各类主体权限边界不明，容易出现“九龙治水”的情形，不但阻碍生态环境损害赔偿制度的运行，也无法实现对全民所有自然资源资产损害的救济。

（四）环境侵权诉讼无法救济受损的自然资源资产

首先，从请求权基础分析，《民法典》第 1229—1233 条明确了侵权人因环境污染、破坏生态造成他人损害的，应当承担侵权责任，其保护的客体是生命权、健康权和财产权，赔偿范围是人身财产权益以及集体财产的损失；而全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼保护的客体，并非局限于有形的财产损失，还包含无形的财产损失。

其次，从构成要件而言，环境侵权诉讼要求侵权人实施了环境污染、破坏生态等行为，还要求行为造成人身财产损害或集体财产损害的事实；而全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼除了救济自然资源受到的损害之外，主要功能是维护自然资源法律的规范秩序。[①]此外，环境侵权诉讼适用无过错责任，对主观恶意的判断进行淡化处理，[②]其目的在于给侵权人附加结果预见的义务和结果回避的义务，而全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼是以违反相关法律为责任认定的先决条件，如果在不违背相关法律的前提下，其致害行为可以免于诉讼。

最后，从诉讼主体分析，环境侵权诉讼是为了保障公众健康和私人权益，其诉讼主体是“私主体—私主体”；而全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼旨在维护国家所有者权益，达成自然资源资产保值增值和高效配置的目标，其诉讼主体为“公权力机关—私主体”。

① 参见宣吉娥等：《全民所有自然资源资产损害赔偿的制度逻辑》，《中国国土资源经济》2023 年第 7 期。

② 参见张璐：《自然资源损害侵权救济局限与拓展》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2015 年第 2 期。

构建全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的困境

全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的请求权基础是自然资源国家所有权，然而当下存在的所有者的职权行使缺乏明确的设计，所有权边界不清，与相关权利存在交叉的情形等现象，都为构建全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼带来了挑战。

（一）自然资源资产权利间逻辑不清

党的十八届三中全会提出，“健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。”由此可见，所有权、所有者职责源于“资产管理体制”，而监管权、监管者职责源于“资源监管体制”。因此，要正确理解二者的权利基础及性质区分，所有者职责即对内实现上级政府对下级政府的授权与监督，确保政令畅通，力求利益由上而下的统一化。[①]监管者职责即各级政府严格遵守相关法律法规的规定，对自然资源开发利用的各种行为依法进行审批，对违法行为进行处罚与制裁。区分“所有权”和“监管权”最根本的是要厘清“基于所有权而进行的管理”和“基于行政监管权而进行的管理”，明确两种不同性质管理行为的内涵、差别，划清两者边界。

一方面，所有权、所有者职责源于“资产管理体制”，而监管权、监管者职责源于“资源监管体制”，监管有效必须明确权责，而明确权责首要的是明确权利和权源。另一方面，要把区分所有权和监管权贯彻到所有者权益各项工作的始终，以区分所有权和监管权作为出发点，以维护所有者权益为落脚点。国家所有权行使与监管权行使的分离是实现模式转变的前提。长期以来，自然资源由各级政府分级管理，存在国家所有权行使与监管权行使不分、所有权人不到位、权责不明晰、所有权权益不落实、所有权行使缺乏整体统筹等问题。[②]在中央层面，不同种类的国家所有权由多个部门分别代表行使，这人为割裂了自然资源之间的有机联系，不利于对生态系统的整体保护和对国有自然资源的有效开发。在地方层面，最大化实现资源利用收益已成为各级地方政府行使国家所有权的主要目标，在经济价值的驱使下，对自然资源破坏性开发的现象经常发生，导致了资源浪费和环境污染。

（二）损害救济主体规则较为凌乱

当前关于全民所有自然资源资产损害救济主体的规则较为凌乱，本质原因在于法律规定的索赔主体呈现出碎片化的状态，没有形成统一的规定。首先，在宪法层面明确规定“国家所有”即“全民所有”，意味着国家对全民所有自然资源资产享有支配管理的地位，[③]也存在基于保护全民利益而存在的保护义务。当国家需要对自然资源资产进行配置时，必须通过相应的立法予以确认。[④]其次，《民法典》第 246 条明确规定国有财产属于全民所有，第二款进一步规定国务院代表国家行使国有财产的使用权。最后，在实际操作方面，《方案》授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责，部分职责由自然资源部直接履行，部分职责由自然资源部委托省级、市地级政府代理履行，法律另有规定的依照规定。《生态环境损害赔偿管理规定》规定，由“国务院授权的省级、市地级政府（包括直辖市所辖的区县级政府）作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人”。《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》规定，“由海洋、海事、渔业等行使海洋环境监督管理权的机关，依据其职能分工采取相应措施”。《土地管理法》规定，“县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门”可以对破坏自然资源的行为，如非法占用土地建住宅，采取责令改正等手段。由此可见，自然资源损害救济的索赔主体规定较为凌乱，且有一定冲突，这一现象可能给自然资源损害救济带来一定不确定性和困扰，导致在实际操作中出现权责不清等问题。因此，需要对全民所有自然资源资产损害救济的索赔主体进行统一规范和明确，以此推动自然资源损害救济的权责关系更加清晰，保障受损的自然资源获得应有的救济。

①④ 参见康纪田、聂淑亮：《区分自然资源资产所有者权利与管理者权力——以矿产资源开发为例的产权“二元结构”分析》，《广东开放大学学报》2022 年第 4 期。

② 参见郭志京：《穿越公私法分界线：自然资源国家所有权委托行使模式》，《法制与社会发展》2022 年第 1 期。

③ 参见李兴宇、吴昭军：《全民所有自然资源损害救济的权利基础与实现路径——以国家所有权的私权定位为逻辑起点》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2021 年第 4 期。

（三）对生态损害赔偿诉讼存在认知误区

生态环境损害赔偿制度实质的保护对象为自然资源的生态环境价值而非自然资源所有权本身。全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼依托于委托代理机制，不同于生态环境损害赔偿诉讼的制度逻辑，后者的诉权基础理应为国家对环境的监督管理权。[①]但当前司法实然层面是将自然资源国家所有权作为生态环境损害赔偿诉讼的诉权基础，而自然资源所有权作为一种特殊的私人财产形式，无法真正解决环境公共利益受损的问题。将自然资源国家所有权作为生态环境损害赔偿诉讼的诉权基础，无法实现与全民所有自然资源资产损害赔偿救济范围的契合。[②]环境司法实践中，生态环境损害赔偿诉讼的制度运行逻辑以自然资源国家所有权为诉权基础，会引致人们产生生态环境损害赔偿诉讼已经能实现救济全民所有自然资源资产的财产性价值的误区。

因此，通过生态环境损害赔偿诉讼对受损的全民所有自然资源资产进行救济，是忽略了自然资源包含经济价值和生态环境价值两个部分，生态环境损害赔偿诉讼仅能实现对自然资源生态环境价值的救济，而无法实现对自然资源经济价值的周延救济。[③]故当自然资源经济价值受到损害时，国家作为所有者不能基于国家所有权向损害自然资源国家所有权的主体提起私法上的索赔，倘若继续把对自然资源的保护附属于生态环境损害赔偿诉讼中，将难以对自然资源的整全利益进行系统保护。值得注意的是，在海洋生态环境保护中，我国已采用“二分法”进行区分，即分为海洋自然资源损害赔偿诉讼与生态环境损害赔偿诉讼，并且最高人民法院出台的《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》对此作出了进一步规定，这也印证了未来生态环境损害赔偿诉讼需要遵循的一般制度机理。此外，生态环境损害赔偿制度的核心在于保护生态环境，其所救济的环境公共利益与社会组织提起的环境民事公益诉讼以及检察环境公益诉讼所救济的公共环境利益并无本质差异，将生态环境损害赔偿诉讼与现有的两类环境民事公益诉讼整合，是未来的核心趋向。[④]

① 相关代表性观点可参见史玉成：《生态环境损害赔偿制度的学理反思与法律建构》，《中州学刊》2019年第10期。

② 参见刘卫先：《“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。

③ 参见邹雄、陈山：《我国生态环境损害赔偿权利人权源的法理透视》，《福建师范大学学报》（哲学社会科学版）2021年第4期。

④ 参见李树训：《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼竞合的第三重解法》，《中国地质大学学报》（社会科学版）2021年第5期。

全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的构造

全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的建立，一方面旨在维护自然资源资产所有者的合法权益，依据委托代理协议的代理人需要切实履行保护自然资源资产的职责。另一方面，强调自然资源资产因损害而发生了经济价值减损，除实物形态损害之外，还涵盖非实物形态的损害，因此损害者除了应当修复受损的自然资源外，还应当对资产减值部分进行赔偿。实践中，全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的构造，需要明确适用情形和救济范围、请求权基础、适格原告以及原告序位等问题。

（一）明确适用情形和救济范围

全民所有自然资源资产损害赔偿主要基于委托代理的协议，由于自然资源有双重属性，需要明确界分其与生态环境损害赔偿诉讼、环境民事公益诉讼以及环境侵权诉讼的适用情形，避免不同种类诉讼间的冲突。如图1所示，可以将全民所有自然资源损害赔偿诉讼适用情形按照损害形态进行类型化处理：

其一，基于委托代理协议，对自然资源资产实物形态的非法破坏及不利影响。这主要是指行为本质破坏的是自然资源资产本身，并造成全民所有自然资源资产经济价值减损的情形，如非法采矿、非法破坏耕地等有形损害，所有者可以提起全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼予以救济；

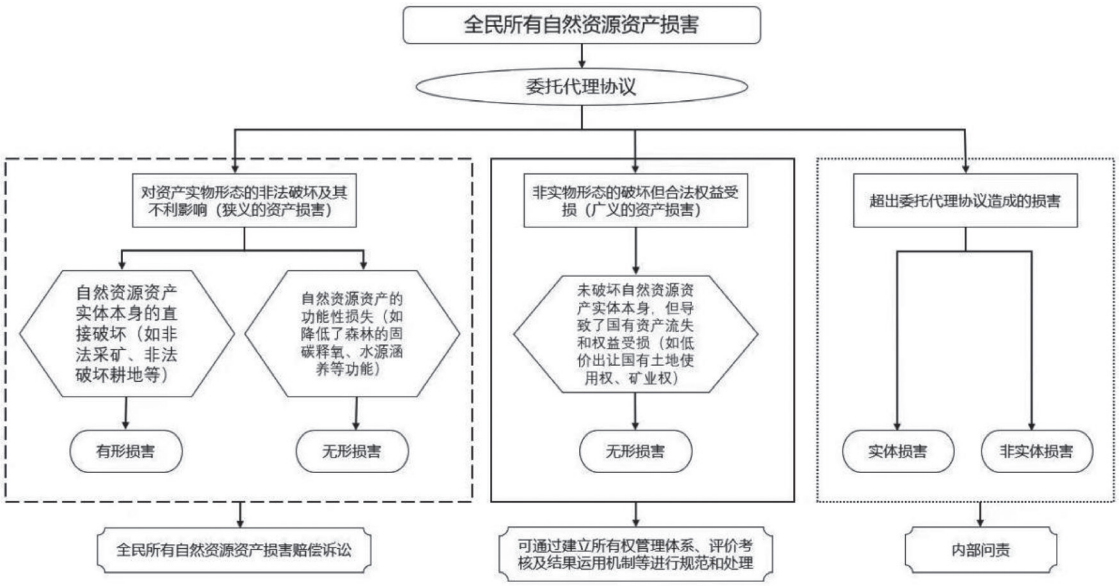

图 1　全民所有自然资源损害赔偿诉讼适用情形

资料来源：作者自制。

当破坏的是自然资源资产的生态价值时，如水源涵养等无形损害时，应当就涉及环境公益的部分提起生态环境损害赔偿诉讼或环境民事公益诉讼，涉及自然资源经济价值的部分则提起全民所有自然资源损害赔偿诉讼。此外，如果由自然资源管理部门提起生态环境损害赔偿诉讼，可以考虑合并起诉，若由其他行政机关提起生态环境损害赔偿诉讼，前提是需要受托的行政机关具备主张自然资源资产损害赔偿的主动意识。[①]

其二，基于委托代理协议，造成非实物形态的破坏，但是所有权人合法权益受损。出现这种情况的根本原因是监管权和所有权分离而造成的全民所有自然资源资产损害，如低价出让国有土地使用权导致全民所有自然资源资产流失和权益受损的情形。此情况下，适合通过行政机关内部追责机制予以问责，[②]可以通过建立所有权管理体系、评价考核及结果运用机制等进行规范和处理，并在现行法律体系中，融入党政同责的责任承担方式；后果严重的，还可以追究行政机关的刑事责任。

其三，由于自然资源主管部门做出超委托代理协议而导致全民所有自然资源资产损害的，应当分层次进行救济。首先，由检察机关向自然资源主管部门发出检察建议，督促自然资源主管部门对做出的超委托代理协议进行修正，如果自然资源主管部门拒不履行，则提起环境行政公益诉讼。其次，通过全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼对受损的经济价值进行赔偿，如果还涉及其他私主体人身财产侵害的，可以通过环境侵权诉讼进行救济。最后，如果自然资源主管部门没有及时履行其行政职责，自然资源遭受的仅是生态价值的破坏或者尚未达到适用全民所有自然资源资产损害赔偿的标准时，可以通过环境民事公益诉讼或者生态环境损害赔偿诉讼作为兜底的救济手段。

此外，由于《改革方案》《试行规定》以及《管理规定》等的规定，全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼和生态环境损害赔偿诉讼在客体、损害行为与构成要件上具有一定的重叠性，因此需要将全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼从生态环境损害赔偿诉讼中剥离，保障两诉能够按照

① 参见李兴宇、吴昭军：《全民所有自然资源损害救济的权利基础与实现路径——以国家所有权的私权定位为逻辑起点》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2021年第4期。

② 参见曹炜：《自然资源资产损害赔偿责任的路径组合和规范构建》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2023年第2期。

各自的制度逻辑运行。将以自然资源国家所有权为基础的全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼剥离后，生态环境损害赔偿诉讼的请求权基础也得以厘清，即维护环境公共利益不受侵害。此时，应当将生态环境损害赔偿诉讼与现行社会组织提起的环境民事公益诉讼、检察环境民事公益诉讼相整合。[①]把全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼与环境公益诉讼置于相同体系位阶，这有利于划清自然资源所涉及的两种价值的边界。[②]自然资源的经济价值受到损害时，由全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼进行救济，自然资源生态价值的损害由整合后的环境公益诉讼进行救济，从而能够最大程度减少两诉适用上的冲突。

（二）明确请求权基础

自然资源资产的经济价值虽然具有公共性，但其形式上具有显著的私权属性。所有者维护所有者权益提出自然资源资产经济价值索赔，诉讼的请求权基础为自然资源国家所有权，属于私益诉讼。尽管有学者认为，如果将自然资源所有权视作传统的私权，允许政府乃至集体经济组织以所有权遭受侵害为由向损害自然资源所有权的主体提起赔偿诉讼，此种诉讼就与环境侵权之诉并无本质差别。但根据我国《民事诉讼法》的规定，我国的民事诉讼主体不包括国家。国家作为所有者想要基于国家所有权向损害自然资源国家所有权的主体提起私法上的索赔，似乎并不能通过现有的环境侵权方式得以实现。[③]此外，自然资源损害的复杂性使得在评估自然资源经济价值方面存在着许多难以定量化的不确定因素，自然资源损害的经济价值衡量在环境侵权法视野内尚难以得到圆满解决。[④]尽管将自然资源国家所有权定性为私权并未得到广泛认可，但私权说能够为全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼提供理论支撑。

第一，国家所有权是《民法典》上明确规定的物权类型，而且权利内容为自然资源的归属与利用关系，属于民法的调整对象，自然应当是民事权利。自然资源国家所有权以自然资源为客体，以占有、使用、收益、处分等为权能，具备民法上所有权的基本内容；而且立足于所有权定性，可以为自然资源损害救济提供物权请求权、侵权请求权等路径，结合自然资源损害赔偿诉讼达到救济目的。

第二，将自然资源国家所有权定性为民事权利，能够通过市场化机制实现优化配置，最大程度地实现自然资源的经济效益。中共中央、国务院《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》指出，“坚持物权法定”“发挥市场配置资源的决定性作用，努力提升自然资源要素市场化配置水平”。清晰、确定的自然资源产权能够降低交易费用，促进交易的达成，并且自然资源的开发利用由计划走向市场化不可避免，若仅通过公权力配置和利用自然资源，不仅效率低下、浪费严重，而且容易出现权力滥用的风险。

第三，在私权的定位之下，也可以通过对国家所有权的权能设置限制，如限制收益和处分权能，增设公共地役权作为权利负担等，以此来维护自然资源的生态利益价值，实现自然资源国家所有权与全民利益的契合。

在自然资源国家所有权的权利结构上，全体人民是权利主体，可以通过民主决策程序行使权利，既包括对自然资源进行占有、使用、收益和处分等，也包括对自然资源进行管制、规划及收益分配等。在权利内容上，自然资源国家所有权中蕴含的私法权能使自然资源国家所有权通过私法规范进入国家整体财产制度体系和市场经济体系，成为市场经济法治秩序的一部分。在经济体制改革全面深化、市场经济深入发展、自然资源管理体制和产权改革被提上日程的背景下，私法路径成为构建自然资源产权体系、完善市场交易规则、实现政府行使自然资源监管权与所有权分

① 参见程多威、王灿发：《生态环境损害赔偿制度的体系定位与完善路径》，《国家行政学院学报》2016年第5期。

② 参见郭武：《论中国环境诉讼类型的整合策略》，《东方法学》2022年第6期。

③ 参见薄晓波：《三元模式归于二元模式——论环境公益救济诉讼体系之重构》，《中国地质大学学报》（社会科学版）2020年第4期。

④ 参见张璐：《自然资源损害侵权救济局限与拓展》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2015年第2期。

离、理顺自然资源使用权形成机制的关键。同时，以全民所有自然资源资产所有权委托代理机制为依托，能实现对自然资源的有效利用、自然资源资产高效配置，以及为全面落实产权主体和保值增值奠定基础。

（三）依照委托代理确定适格原告及序位

具体行使自然资源国家所有权的管理部门可以代表国家对责任者提出损害赔偿要求，即由具体行使自然资源国家所有权的管理部门受托人的地方政府扮演“索赔者”的角色，[①]积极向损害自然资源国家所有权的主体提起私法上的索赔。根据《宪法》第 9 条以及《民法典》第 246—250 条的规定，全民所有自然资源资产由国务院代表行使所有权。虽然法律规定行使自然资源国家所有权的主体是国务院，但实际行使主体则为地方人民政府，且地方人民政府行使自然资源国家所有权这一安排是缺乏法律依据的。因此，2015 年颁布的《生态文明体制改革总体方案》正式提出了“地方政府分级代理行使所有权”的概念，旨在分清全民所有中央政府直接行使所有权、全民所有地方政府代理行使所有权的资源清单和空间范围。

① 参见汪志刚：《自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质》，《法学研究》2023 年第 2 期。

目前，全民所有自然资源资产所有权委托代理的管理框架已逐渐明晰，即全民所有自然资源资产由国务院代表国家所有，授权自然资源部具体代表统一行使所有权。其中，部分由自然资源部直接行使，部分委托省级政府等代理行使，法律已有授权的除外。全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼的适格原告可以参考全民所有自然资源资产的制度安排，由自然资源部及其委托的地方政府作为全民所有自然资源损害赔偿诉讼的适格原告，扮演“索赔者”的角色。若发生自然资源损害情形，适格原告需及时与损害自然资源国家所有权的主体进行磋商，针对自然资源受损的经济价值等有关问题达成协议，并申请司法确认；若无磋商空间，则具体行使自然资源国家所有权的职能部门应积极向损害自然资源国家所有权的主体提起全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼。此外，未来还应当对《草原法》《土地管理法》等进行统一修改，考虑将县（区）级人民政府、跨区域全民所有自然资源资产损害赔偿的权利人，以及除自然资源部以外享有自然资源资产监管职责的国务院部门纳入索赔权利人的范围。

在适格原告起诉序位方面，目前相关法律法规规定全民所有自然资源资产所有者职责一部分由自然资源部直接履行，部分职责由自然资源部委托给省级、市地级政府履行，但并未明确界分全民所有自然资源资产中央政府直接行使所有权、省市各级政府代理行使所有权、地方政府下属的事业单位或出资的企业行使所有权的管理事权边界和空间范围边界，这容易引发不同层级的部门竞争起诉。因此，由自然资源部直接履行所有者职权的，应当由自然资源部提起全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼；由省级、市地级政府履行所有者职权的，应当基于委托代理协议确定原告序位，先由省级、市地级政府向侵害自然资源国家所有权的主体提起全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼；如果省级、市地级政府未能及时提起全民所有自然资源资产损害赔偿诉讼，自然资源部可以直接向侵害自然资源国家所有权的主体提起自然资源损害赔偿诉讼，确保所有自然资源资产不受到侵害。为了防止全民所有自然资源资产因相关行政机关怠于履行其行政职责而受到损害，各级行政机关对应层级的人民检察院应当通过检察建议督促行政机关履行职责，如果其拒不履行，可以提起行政公益诉讼，督促行政机关履行职责。

编辑　**孙冠豪**