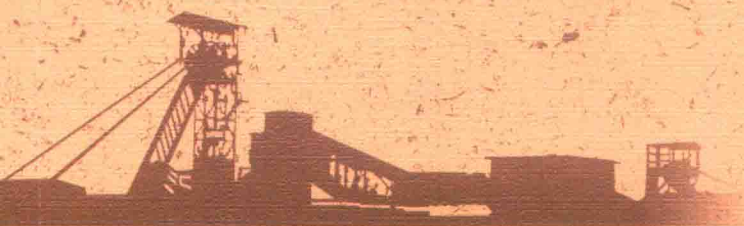


国有自然资源 特许使用权研究

张牧遥 著



张外借

中国社会科学出版社

国有自然资源 特许使用权研究

张牧遥 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有自然资源特许使用权研究 / 张牧遥著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3441 - 9

I. ①国… II. ①张… III. ①自然资源—资源利用—法规—研究—中国 IV. ①D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 254126 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 冯英爽
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 295 千字
定 价 80.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

◆ 本书受江苏高校人文社会科学校外研究基地培育点“社会风险评估与治理法治化研究基地”（批准号：2017ZSJD023）资助

中文摘要

现代社会的自然环境危机已经不由我们继续“任性”于“私益”与“经济目标”，自然资源环境的公益使命甚至要求我们“刻意”关注“公益”与“生态目标”。那么寄望于延续民法物权及其理论框架，只需对其进行适度松绑的所谓“社会化”救赎恐怕无法完成兼顾私益与公益的大任。毕竟自然资源并非一般“物”，它是一类特殊财产。它的特殊性，以及其上所负担的特殊使命促使我们从公法视角对国有自然资源特许使用权问题研究之现行、主流的私法模式予以批判性思考，以开辟新的思路，探寻更为科学、合理的国有自然资源特许使用权法律机制建构。

按照这种构想，首先应该看到，在长期民法物权化模式影响下，我们对自然资源使用的基本形态认识并不合理，并未充分注意到自然资源特殊性与人的多元化需要之间所可能存在的秩序性对级，因此也就无法对自然资源使用形态进行科学、完整的类型化。而使用形态的类型化是否科学、合理则又直接影响自然资源使用权的类型化以及相关法律机制的建构。所以，对国有自然资源使用形态的准确分类就成为一个源头性问题。应该从充分观照自然资源的多元属性，并以其与人的多元需要之间的双向对级关系为基础，将国有自然资源使用权对应划分为生存用自然资源使用权、生态用自然资源使用权、公共用自然资源使用权、经济用自然资源使用权四类；其中，前三类实质上应属于自由权范畴，不可物权化，唯有第四类，即经济用自然资源使用权方可物权化。一般认为，这种经济用自然资源使用权在我国即为国有自然资源特许使用权。

学界对国有自然资源特许使用权问题进行研讨的主流模式仍是民法物权化模式。近年来，学者们在自然资源国家所有权问题的热烈讨论中，也会或多或少的附带讨论这一问题，但对它关注的广度和深度显然不够。

而且,国有自然资源特许使用权在客体、内容、行使、保护等方面实际上都与传统民法物权存在诸多差异,它不仅体现了特定主体对特定物的“直接支配”关系,更体现了划分国家与个人界线,并主要由国家“间接干预”资源利用,以实现国有自然资源使用问题上之公共价值的公权性特征。也就是说,国有自然资源特许使用权虽具有物权属性,但却不宜直接将之定性为民法物权。由于它不仅涉及权利和权力的动态平衡问题,还涉及私益和公益的协作问题;自然资源在人类生存和发展中不仅具有“生态屏障”的重大价值,而且还深刻牵动资源利益的公平正义价值。所以,相较而言,国有自然资源特许使用权上所寄予的公共价值更应具有优先性。考虑到实现和维护这种公共价值,通常需要为此种国有自然资源特许使用权从取得、到行使、再到保护附加诸多公法限制,而且这种限制与民法物权所谓之“财产的社会义务”应有本质区别,后者的主要目标仍是实现和保护私益。这些都为我们从公法视角去认识国有自然资源特许使用权提供了支持,故而,宜将国有自然资源特许使用权定位为一种公法物权。以此为基线,观照国有自然资源特许使用权在取得、行使和保护中的理论和实践问题,主要从公法学视角去探讨国有自然资源特许使用权法律机制就成为一种有别于民法物权化模式的新的路径与方法。

由于国有自然资源特许使用权在价值目标上既要尊重私益,更要维护公共利益,所以,在这种权利取得上的全球性经验是国家干预的介入,但由于这种权利又是一种物权、财产权,从便利物的流通和增加财富的角度来看,市场机制的引入和利用也必须得到重视。所以,特许使用权取得中的政府和市场关系就成为此处的一个重要问题。所以,应结合国有自然资源特许使用权取得的理论和实践,对现行相关法律制度予以完善;基本路径是,在尊重国家干预的基础上,从公共行政革新和规制变革之中寻找启示,通过从传统行政法向激励行政法的转变,将激励这一市场化机制引入行政法,以实现国有自然资源特许使用权取得中的政府和市场关系更为科学、合理,形成政府和市场合作共治的格局。

国有自然资源特许使用权在主体、客体上的特殊性,以及其价值目标的特殊性都使其权利行使具有一定特殊性,为适应这些特殊性并为国有自然资源特许使用权主体、客体等方面的实践问题寻找解决方案,必

须在尊重国有自然资源特许使用权行使受限的大局下，对国有自然资源特许使用权主体进行限制式重构，具体是，个人主体性的尊重、强化和保障，公益性国有企业使用权的尊重，以及经营性国有企业使用权的限制。对于客体问题，在厘清理论纷争和机制构设需要的基础上，宜将其客体统一定位为自然资源自身。在行使方式上，竞争性、排他性和有偿性体现了国有自然资源特许使用权的物权属性，结合使用目的、方式、时间、范围、工具等方面的公法限制，则正体现和回应了国有自然资源特许使用权的公法物权属性，以及其应有别于民法物权法律机制的需要，其法律规范之适用可以准用物权法。

正是因为，国有自然资源特许使用权从由来、性质、取得、行使等方面具有诸多特殊性，所以，对这种权利的保护也就具有了一定独特之处，公法保护方法吸收了私法保护方法使得国有自然资源特许使用权的保护不可能或者不需要适用私法保护方法。

关键词：自然资源；使用形态；特许使用权；权属性质；权利取得；权利行使与保护

目 录

导论	(1)
一 选题背景与研究价值	(1)
二 域内外研究概况	(10)
三 框架、方法及创新与不足	(23)
第一章 国有自然资源使用形态及其分类	(29)
第一节 自然资源使用的现代价值	(29)
一 何谓“自然资源”	(29)
二 人与自然关系简史:从蛮荒到文明	(31)
三 生态文明的启示:既要效率也要公平	(33)
第二节 国有自然资源使用的形态及其理论	(39)
一 域外有关自然资源使用形态的分类及其理论	(39)
二 我国有关自然资源使用形态的分类及其理论	(45)
三 自然资源使用形态分类的意义	(49)
第三节 自然资源使用形态分类的视角变迁	(50)
一 自然资源使用形态的类型学思考	(50)
二 自然资源使用形态分类的视角与方法的发展	(56)
第四节 国有自然资源使用形态分类的新观念	(62)
一 主—客互动关系视域下的分类基准	(62)
二 对目前我国学界自然资源使用形态分类及其 观念的进一步反思	(64)
三 自然资源使用形态及其分类新观点的提出	(69)
四 自然资源使用形态分类新观念的价值与规范实证	(74)

第二章 国有自然资源特许使用权的性质	(80)
第一节 自然资源国家所有权及其性质	(80)
一 何谓自然资源国家所有权	(80)
二 自然资源国家所有权的权属性质	(87)
第二节 国有自然资源特许使用权的性质	(107)
一 关于国有自然资源特许使用权属性的学说之争	(107)
二 国有自然资源特许使用权公法物权属性的进一步厘定	(116)
第三章 国有自然资源特许使用权的取得	(123)
第一节 国有自然资源特许使用权取得的基础	(123)
一 何以成为基础	(124)
二 究竟以何为基础	(126)
第二节 国有自然资源特许使用权取得中的政府和市场	(137)
一 国有自然资源特许使用权配置的理论基础	(137)
二 国有自然资源特许使用权取得中政府与市场的分立与合作	(140)
第三节 国有自然资源特许使用权取得机制的完善	(143)
一 政府与市场合作:特许使用权取得机制完善的方向	(144)
二 完善国有自然资源特许使用权取得机制的基本策略	(149)
第四章 国有自然资源特许使用权的行使	(161)
第一节 国有自然资源特许使用权的行使主体	(161)
一 公共秩序视角下国有自然资源特许使用权主体的认知	(162)
二 国有自然资源特许使用权主体的配置	(168)
三 国有自然资源特许使用权行使主体的限制式再构	(187)
第二节 国有自然资源特许使用权的客体	(193)
一 国有自然资源特许使用权的客体之争:权利还是自然资源自身	(193)
二 不同国有自然资源特许使用权的客体分析	(196)

三 国有自然资源特许使用权客体的公法物权意义	(199)
第三节 国有自然资源特许使用权的行使方式	(200)
一 排他行使	(200)
二 有偿行使	(201)
第四节 国有自然资源特许使用权行使限制	(203)
一 限制的形式与表现	(204)
二 限制的公法物权意义	(207)
第五节 国有自然资源特许使用权的规范适用	(208)
一 实体规范准用物权法	(209)
二 程序规范主要适用相关行政法	(212)
第五章 国有自然资源特许使用权的保护	(213)
第一节 国有自然资源特许使用权保护概说	(213)
一 国有自然资源特许使用权的统一公法保护方法	(213)
二 国有自然资源特许使用权保护的重点与难点	(216)
第二节 行政机关撤销国有自然资源特许使用权的 限制和补偿	(219)
一 撤销行政许可与信赖保护	(219)
二 合法还是违法:变更或撤回特许使用权的 典型事件思考	(226)
第三节 行政违法侵犯国有自然资源特许使用权的 救济与责任	(230)
一 行政违法侵权一般理论	(230)
二 行政违法侵害国有自然资源特许使用权的救济	(251)
三 行政违法侵害国有自然资源特许使用权的法律责任	(255)
结语	(259)
参考文献	(262)
后记	(279)

导 论

一 选题背景与研究价值

(一) 选题背景

自然资源是人类生存和发展所必需的一种资源，自然资源的占有、使用和保护是资源配置的核心内容。但是，随着社会的发展，如何在自然资源配置之中实现资源使用和资源保护的平衡，事关私益与公益的平衡，事关人类生存与发展等重大问题。在我国，国人当下的社会政治心态是，不仅期冀环境美丽的“自然生态”，也渴望营造社会美好的“政治生态”。^①由此可见，自然资源的使用问题不仅是一个经济问题、生态问题，也是一个重要的社会问题与政治问题，经济发展、生态和谐、社会安定，政治清明这一系列目标也正是自然资源使用权法律机制所应欲求的目标或功用。

1. 宏观背景：自然资源及其使用的经济、社会、政治意义

(1) 经济意义

自然资源具有极强的经济价值。我国自然资源蕴含丰富，可用自然资源物种繁多。但是，由于历史原因，真正利用自然资源开展国家经济建设的时间比较晚。确切地讲，20世纪70年代之后，随着改革开放战略的提出和实施，我国的经济建设才开始走上正轨。在此之前，对自然资源的利用规模和程度均较低，而在此之后，我国自然资源利用逐年攀升。1949年至今的60余年来，自然资源开发利用的范围、强度和规模整体上

^① 高民政：《从“自然生态”到“政治生态”——中国人当下的社会政治心态一瞥》，载《社会科学报》2016年12月8日第1版。

升较大,能源生产和消耗总量提升了百余倍,水资源开发利用的总量翻了两番多,水电、核电总量至2007年已达5500亿度;土地种植面积在1980年前净增了5.4亿公顷,而在1980年以来则减少了2亿多公顷,草地面积也在1996年左右达到顶峰,如今中国已成为世界最大的能源生产和消费国家。^①由此可见,自然资源的开发利用对经济发展的推动功不可没。要建设经济强国离不开自然资源的使用,更离不开合理使用。那么自然资源的使用问题就浮出水面,在我国自然资源国家所有的前提下,探讨国有自然资源使用权及其法律机制问题也就有了意义。

(2) 社会意义

自然资源的开发利用也具有两面性,它一方面支持着经济发展,另一方面却也容易引发巨大社会问题。自然资源具有自然性、稀缺性、公共性、社会性。如果说自然资源开发利用可以产生经济效益体现了自然资源的自然属性或资产属性,那么自然资源权利的配置则是因为它也是一种稀缺资源,稀缺资源利用上经常具有一定的竞争性,故而需要明晰产权以建立完善的自然资源利用秩序。所以说,自然资源也具有一定的社会性,对自然资源的开发利用秩序的建设本身就已说明这种利用关系是一种社会关系,本质上表现为人与人之间的关系,但它又不仅仅是以人为中心的,因为自然资源也具有生态性,它是人类生存的基本屏障,所以对自然资源的开发利用也需要关注自然资源环境保护问题,以维护社会公共利益价值。由此可见,国有自然资源使用需要同时关注使用和生态环境保护,需要同时兼顾私人利益与社会公共利益的平衡。然而,如今环境污染、资源破坏、社会不公等一系列社会问题无不与自然资源开发利用密切相关。生态文明正是在这样的一种情境下应运而生,它的核心理念在于强调人与自然的和谐相处,资源利用和资源保护同步共进,它精深体现了当代人类社会生活基本方式、价值取向与运作模式的社会生活逻辑,它的目的是建设环境优美、人民安居的和谐社会。“十二五”规划纲要明确强调,为应对日趋严重的资源环境压力,必须倡导绿色发展、建设资源节约型与环境友好型社会。而这一目标的实现,自然离不

^① 参见谢高地等《中国地域发展格局演变与新发展格局的方向》,《新视野》2011年第1期。

开自然资源使用权法律机制的合理建构。

(3) 政治意义

虽说整体而论我国自然资源丰富,是自然资源大国。但是以人均而论,我国却又是一个资源小国。在我国,淡水资源人均量为2200立方米,只是世界人均量的1/4;耕地人均量为1.41亩,是世界人均水平的40%;森林人均量为1.9亩,只是世界人均量的1/5;煤炭资源人均可采储量为88吨,是世界人均量的62%;石油可采储量为1.8吨,只是世界人均量的7%。^①而且由于资源利用方式比较粗放、产业结构不合理、技术水平不高、资源环境保护观念差等原因,“我国自然资源利用强度高、利用效率低”^②。为了解决自然资源利用、自然资源破坏、环境污染等一系列问题,以合理利用自然资源、保护自然资源环境、提高自然资源利用效率,实现自然资源环境与人类社会、经济的和谐、可持续发展,我国近年来一直将自然资源环境问题作为一项政治战略问题来抓。党的十七大报告进一步阐发了科学发展观,厘清了生态文明及其与经济发展方式变革的关系,为循环经济建设提供了纲领指导;十八大报告中也明确指出,要深化行政审批改革,要进一步加强生态文明建设,切实建立能够反映市场供求与资源稀缺程度的、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度以及生态补偿制度。十八届五中全会报告则进一步提出要创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展。在这些报告中,自然资源利用与经济发展、社会发展以及它们之间的关系定位等问题成为国家政治生活中的三大核心议题,并且这种政治关怀一直在持续强化,从最初的宏大引领到逐渐具体细微的展开,无不体现了自然资源及其使用的政治意义。

2. 微观背景:自然资源权利法律机制的实践与理论困境

(1) 自然资源国家所有权行使的实践与理论研究步履艰难

由于自然资源在国家经济、社会与政治生活中具有非常重要的作用,所以近年来,自然资源国家所有权问题成为学界的一个研究热点。但对于自然资源国家所有权的性质、结构和行使机制等诸多问题,共识尚未

^① 梅国平等:《我国自然资源利用的绩效评价研究》,《江西社会科学》2008年第11期。

^② 钟若愚:《基于物质流分析的中国资源生产率研究》,中国经济出版社2009年版,第134页。

形成。而且对自然资源国家所有权法律机制研究的现存主流模式仍然是民法物权模式,这不仅直接引致了自然资源国家所有权行使的实践困难,也使相关理论研究步履艰难。

首先,在民法物权化模式影响下,实践中,不少政府部门将国家所有的自然资源理解为国家私有财产,在趋利本能下,自然资源权利配置与经济利益竞相勾结,以致权力寻租、贪腐丛生。实践中,确有不少政府部门惯以自然资源所有人和资源保护者自居。如有媒体报道,某地方政府“披露自然资产家底和负债”,这显然体现出政府以自然资源所有人自居,也似可理解为政府独担自然资源与环境保护大任之意。但实际上,政府只不过是自然资源法律上的所有者,而且如今自然资源与环境危机需要多元主体积极参与资源和环境保护,国家独木难支。但民法物权思维仍然“统治”力强劲,以致有地方政府将风也纳入政府所有范畴并寻求资源配置的强制干预。不仅如此,对公民在田间、地头或者河道内发现的乌木、陨石等自然资源也有不少人积极主张应归国家所有,一时间政府与民争利被炒得沸沸扬扬。可以说,这一切都与自然资源国家所有的民法物权思维紧密关联。

其次,在民法物权化思维或者模式下,对政府干预自然资源权利配置的正当性和必要性认识不足,以致有忽视,甚至诋毁政府干预之嫌。因此,立足于民法物权化思维或者模式寻求纯粹市场机制在自然资源权利配置中的功能之观念也就受到追捧。虽然我们无法否定市场机制对自然资源权利法律机制的影响,但将市场机制视为与私法普遍合一的事物,并以此寻求建立私法独统的观念与方法,在自然资源权利法律机制的建设或完善上存在先天不足。自然资源的价值多元性和对人的多用性,已经表明存在其上的公共利益甚至应被优先考虑,但企图通过贯彻私人自治精神、致力于维护私人利益的私法去同时维护公共利益无异于对私法上的“人”进行道德“绑架”。实践中,那些大量的自然资源浪费、破坏事实已说明,通过私法自治要求自然资源使用权人自觉约束自己更像是空想。所以,必须从外部直接为这种自然资源使用权附加一系列公法限制,而对这种公法限制实在难以从私法、民法物权上获得完满解释,也就无法以民法物权模式指导自然资源权利法律机制的建构。

最后,我国物权法深受大陆法系法律传统影响。而大陆法系的物权

立法奉行个体主义,虽在近来随着两大法系法律观念的渐趋融合,这种观念已有改变,但个体主义仍然是其统治精神。这样的传统所影响和塑造的立法通常无法将团体主义精神合理引入其中。然而,在自然资源权利上,其特殊性格却多与团体主义精神血脉相通。如自然资源系统复杂,功能多元,它不仅是人类经济社会发展的物质基础,更是人类生存的基本屏障。为了维护资源安全与资源系统的健康稳定,必须以团体主义精神指导每位社会成员参与其中,从而在许可使用的决策、执行全过程中体现一种特殊的公共精神,以维护和实现自然资源上的公共利益、公共价值。显然,这并非私法的专长。那么,从私法的视角,以民法物权化模式去指导实践和理论研究,以及自然资源权利法律机制的建构或完善就会产生“错位”。

(2) 国有自然资源特许使用权之立法与主流研究模式亦存在不少问题

由于自身逻辑使然,自然资源国家所有权的实践和理论研究所遭遇的大多数问题也都被国有自然资源特许使用权所“继承”下来。

宪法确立自然资源国家所有权后,我国民法和各自然资源特别法随之确立了国有自然资源特许使用权。“目前已基本形成了以《民法通则》与《物权法》为‘主干’,以《水法》、《草原法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《森林法》和《野生动物保护法》等为‘分枝’,以《农村土地承包法》和有关司法解释为补充的自然资源使用权立法体系;并在制度层面形成以自然资源使用权为核心,以取水权、草原使用权、矿业权、森林资源使用权和野生动物使用权等为具体类型的‘总一分’式自然资源使用权制度体系”^①;但是这种建构基于民法和环境法的国有自然资源特许使用权制度存在“建构逻辑矛盾、权利性质背离、制度理念虚无、名称内涵模糊、民事救济缺失、立法体系错位等理论局限和实践困境”^②。因此,需要对现行国有自然资源特许使用权法律机制进行认真反省,并促使它更加合理、科学。然而,我国目前的绝大多数学术力量仍然致力于民法研究模式,并试图通过解释或修正相关民法理论而继续对此种国

① 参见金海统《自然资源使用权:一个反思性的检讨》,《法律科学》2009年第2期。

② 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。

有自然资源特许使用权进行民法物权化。^①但是其间的理论冲突与实践困难之大,经常使相关研究如同抽象的理论“冥想”。尤其是,这种民法物权化模式对自然资源上所应寄托的私人利益和公共利益的平衡显得“束手无策”。虽说如今财产负有社会义务的观念已广为接受,但通过对这种社会义务的强调而同时实现财产上的公共利益价值依旧缺乏可操作性。更何况,经由行政特许而取得的自然资源特许使用权与传统财产权之间存在较大差异,其取得的公法性、属性上的物权性与公法性的杂糅、客体上的特殊性,以及行使上的公法限制性等特征,都使我们无法从传统财产权的社会义务视角对它进行物权与公法权利、资源使用与资源保护、私益与公益等诸多方面特殊性与价值目标的平衡兼顾。现实中,为了达成此种目标的努力,方案大致有两种:其一是,直接从外部对这种自然资源使用权进行干预,从权利的取得、行使、保护等一系列方面强化公法管理,以使使用权主体能够以合乎公共利益的方式“合理”使用自然资源;其二是,希望立足于民法物权范畴,或者试图从民法规范内部解释并发现限制这种使用权以合乎公共利益的“合理”使用,或者试图通过对物权权能的扩展而增加一个所谓之“管理权”,并以之作为约束使用权主体的方法,以达到“合理”使用自然资源。但关键问题是,民法物权化模式必然要遵循民法思维 and 核心方法,而民法奉行意志自治、意志自由,崇尚私益的性格意味着对为了公共利益目的之限制的抵触,而且即便可以从民法物权视角扩增出一个“管理权”,但这种管理权在民法物权理论范畴中的使命也并非为了公共利益,通常强调对作为物权客体之物的妥善“管理”不过是服务于权利人的个人收益,它并不产生直接为公益的目的与效果。所以,为了生态环境安全,对自然资源的使用总是有限制的,而这种限制最好理解为直接从外部对这种自然资源使用权所

① 自2013年以来,《中国法学》与《法学研究》陆续发表了一批有关自然资源国家所有权的高质量文章,从这些文章来看,整体上,大多数均奉行了民法研究模式,而且有关该问题的研究呈现由抽象向具体的发展,尤其是对自然资源国家所有权行使的核心问题——“合理”使用目的如何经由私法实现,在之前的大量文章中或者泛泛而论,或者未行观照,但2016年刊于《法学研究》上的一系列文章则对此问题在民法物权理论下进行了细微深耕和深刻思考。代表作可参见,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;张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016年第4期。

施加的公法上的限制、管理和监督。由此,从公法的视角,秉承行政法学习、借鉴民法来进行自身发展的进路,观照自然资源的特殊性,寻找自然资源权利法律机制的合理建构之路就成为一种新的、可行的指引。公法学视角和公法学方法介入该议题的研究也就有了价值与需要。

(二) 研究价值

一项研究之所以有价值主要是因为它对相关理论的发展和实际问题的解决具有程度不等的贡献。所以,理论价值和实践价值就成为衡量课题研究有无价值,以及价值程度如何的标准。国有自然资源特许使用权研究的价值也突出地表现在这两个方面。当然,由于价值具有一定的主观性,所以价值及其判断通常也具有相对意义。

1. 理论价值

国有自然资源特许使用权由两大关键词构成,其一是国有自然资源,其二是特许使用权。所以,本书关于国有自然资源特许使用权的研究也就主要落脚于这两大领域,研究的理论价值也就主要集中于此。

首先,自然资源国家所有权是国有自然资源特许使用权的一个基础性问题。近年来关于自然资源国家所有权的研究主要围绕其性质、结构和实现而展开。在其性质上,大致形成了私法观念和公法观念两大类型。在私法学者看来,自然资源国家所有权属于民法物权范畴,其主要的理论表现形式有“准物权说”“特别法物权说”“特许物权说”“形式性私法权利说”等;在公法学者看来,自然资源国家所有权是一种公法上的管理权或者公法物权,或有人也认为它本质上表征国家所有制,或者也有人认为它属于主权范畴;在其结构上,有学者试图以解释论方法将有关自然资源国家所有权的法律规范进行系统安排,从而产生了自然资源国家所有权一横一纵的“双阶构造说”和“三层结构说”,这些学说对于将自然资源相关法律规范进行联通和体系化具有一定价值;在自然资源国家所有权的实现上,为解决资源环境的保护与有效利用的对立问题,协调公共利益与私人利益,学界提出了两种方案:其一是所谓的外部方案,以公权限制私权,也即公物利用制度方案(公法化方案);其二是将对自然资源的管理保护公法义务纳入私权私法框架的私法物权化方案(私法化方案),并归纳出了用益物权方案、占有权方案、准物权方案