

自然资源调查制度的建构逻辑与路径

胡中华

摘 要: 自然资源调查制度是实现自然资源治理法治化、现代化的重要支柱。目前,我国自然资源调查制度存在政出多门、数出多门等缺陷,严重影响到自然资源治理法治化、现代化建设。在新时代背景下,应当以法治化、现代化为根本法理,建立健全统一、高效的自然资源调查制度。因此,国务院应当根据《立法法》的授权,以行政立法形式重构自然资源调查监测管理体制,厘清自然资源调查监测活动涉及的各类法律关系,制定《自然资源调查条例》,确立自然资源统一调查监测体制,健全自然资源调查监测各项规则、标准,从而保证我国自然资源治理的法治化,提升自然资源治理现代化水平。

关键词: 自然资源调查制度; 制度建构; 自然资源调查条例

中图分类号: D922.601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2020)06-0027-15

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.06.004

一、引 言

自然资源是维系人类生存与发展的客观基石。对自然资源的调查、勘探、开采与利用,事关国家经济社会发展的物质基础的稳定供给,关系国家政治安全、经济安全与生态安全。党的十八大以来,我国大力推进生态文明建设,加强自然资源领域的制度建设成为其中一项重要内容。党的十九大四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“加快建立自然资源统一调查、评价、监测制度”的重大举措。为了落实这一措施,推进自然资源治理法治化、治理体系和能力的现代化,自然资源部于 2020 年 1 月发布了《自然资源调查监测体系构建总体方案》,其中一项重要任务就是“重点研究制定自然资源调查条例”。这意味着在新的历史时期,制定《自然资源调查条例》,在自然资源监管实务部门内已经形成了一定的共识,进入行政法规立法预备议程。特别需要指出的是,无论是中央,还是自然资源监管部门,都已经了解到现行自然资源调查、评价与监测制度存在诸多缺陷,如“各类自然资源调查工作分散在各个主管部门,造成已有调查成果数出多门、粗细不均、重复交叉,难以直接综合利用”^[1]等问题。消除这些制度缺陷,填补制度漏洞,就需要制定《自然资源调查条例》,建立健全“统一自然资源调查制度、统一组织开展、统一法规依据、统一调查体系、统一分类标准、统一技术规范、统一数据平台的‘六统一’自然资源调查监测体系”,使之能够彻底解决各类自然资源调

基金项目: 国家社会科学基金项目“生态保护红线的划定程序与法律效力研究”(20BFX179);青海省第三次全国国土调查成果省级汇总与服务平台建设项目

作者简介: 胡中华,法学博士,中国地质大学(武汉)公共管理学院副教授, huzhonghua08@163.com (湖北 武汉 430074)

查数据不统一的问题，全面查清各类自然资源的分布状况，形成一套全面、完善、权威的自然资源管理基础数据，并在此基础上优化国土空间变化监测体系，以满足自然资源治理体系和治理能力现代化的需求^[2]。但是，令人遗憾的是，自然资源部制定的《自然资源部 2020 年立法计划》中并没有将起草《自然资源调查条例》列入。这说明，将制定《自然资源调查条例》的顶层政策转换为行政法规，乃至被遵照执行，还面临很多困难。其中之一，就是必须向立法者、社会清晰阐明制定《自然资源调查条例》的法理依据。除此之外，对于自然资源调查制度，理论界尚需要进一步深化研究，将实务部门关于自然资源调查事项的阐述转化为关于自然资源调查制度法理的论证。这种法理依据不应当局限于一种简单的事理陈述，主张以统一的《自然资源调查条例》取代现行分散于不同法律、法规和部门规章的自然资源调查规范，而应当深入地透视还原论下现行制度的重大缺陷，揭示整体论下统一自然资源调查所必须的法律支撑——这是制定《自然资源调查条例》的新法理。如此，方能使“绿水青山就是金山银山”^{[3](P12)}、“共抓大保护、不搞大开发”^{[3](P76)}的绿色发展新理念落地为法律制度，使自然资源治理法治化、治理体系和能力现代化具有坚实的法律制度基础。

二、自然资源调查制度的法理逻辑

建立健全自然资源调查制度，面对的首要问题，就是解释、证成自然资源调查制度的正当性。唯有正当的制度，才是需要被建立、被完善的制度。在我国全面深化依法治国、全面推进国家治理体系与治理能力现代化的战略背景下，法治化、现代化是制度正当性的根本所在。对于自然资源调查制度而言，其正当性必须体现为推进自然资源治理的法治化、现代化。

（一）以自然资源调查制度化推进自然资源治理法治化

1. 自然资源治理法治化的价值。自然资源法治化，是一种动态的过程和静态的制度的结合，其价值体现在如下方面。第一，科学立法、有法可依。通过各种人为努力，使自然资源领域内的各种人类活动都有相应的制度加以规范、调整，不存在“无法可依”的法律漏洞。第二，有法必依、严格执法。习近平指出：“纵观人类政治文明史，权力是一把双刃剑，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民。”^{[4](P37-38)}自然资源领域的行政权力的行使必定在法律框架内，依据法律而行使。对于自然资源监管者而言，严格执行法律，管制对自然资源的使用行为，不仅是权力，更是职责，是监管者履行法定义务的必然要求。第三，人民性。人类的任何活动都直接或者间接地与自然资源的利用有关。我国在《宪法》上宣布自然资源归全民所有，保障人民利用自然资源的合法权益。这是我国通过最高法律的形式体现出自然资源利用、管理以及相应的制度安排的人民性。建立健全自然资源调查制度，正是保证民众利用自然资源合法权益的重要工具，是自然资源治理具有人民性的体现。

自然资源法治化的目标有很多，关键有两点：第一，确保自然资源的利用与监管的可预期性。这是一般性法治最大价值——可预期性在自然资源领域的具体表现。人在社会之中，出于满足各种需要的目的而实施千形百态的行为，势必存在利益的相互冲突。法律制度就成为调节这些利益冲突的工具，承认或者认可某些利益诉求、排斥甚至否决另外一些利益诉求。这样，使在法律制度下的民众得以基于对合法利益与非法利益的区分而选择自身行为，无需担心自身合法利益被他人非法侵害；也无需担心自身自由被他人无故侵犯。在自然资源领域中，对于自然资源的利用与监管，也涉及各种相互冲突利益的承认与否认的问题，因而需要相应的自然资源法律来确认某些利益为合法的，某些利益为非法的，从而在相互冲突的利益之间予以合法性排序，建立起利益保护的预期性。当前，之所以呼吁制定《自然资源调查条例》，建立健全自然资源调查制度，其目的也在于为自然资源调查、监测、评价所涉及的相互冲突的利益建立法律秩序，确定可预期性。例如，在进行

自然资源调查时，自然资源的使用权人可能出于自身私利的目的，不愿意向调查人员提交相应的资料，或者不允许调查人员进入自然资源使用现场进行必要的记录、拍摄影像资料等。显然，此时，调查人员行为所代表的利益就与使用权人的私利之间产生了冲突。如果缺乏相应的制度对这些利益予以排序，不论调查人员，抑或使用权人，都无法合理预测对方行为，也就无法决定自身应采取的对策。如果相关法律、《自然资源调查条例》中对此予以的规定，建立了相互冲突的利益之间可预期性，那么双方当事人就可以根据该规则而采取相应的对策，无需担心对方当事人的反应。

第二，保证自然资源利用与监管的人民性。我国是社会主义国家，对自然资源的开采、利用与监管，其最终目的在于使人民获得利益。因此，一方面人民有权利对自然资源的利用与监管行为实施必要的监督，另一方面人民有权利获得自然资源收益。当然，保证自然资源的利用与监管正常进行的前提条件，就是对自然资源进行必要的调查、监测与评价。如果自然资源调查、监测与评价，缺乏人民性，那么自然资源的利用与监管，肯定就没有人民性。如果在制定《自然资源调查条例》时，充分考虑到不法分子获取非法自然资源利益的巨测行为，有针对性地设置防范规则，让他们的不轨之心无法得逞，那么自然资源利用与监管的人民性就得到了保障。

2. 自然资源调查制度化是自然资源治理法治化的重要内容。实现自然资源法治化的目标与价值，前提条件就是制度化，规范涉及自然资源利用与监管的全部行为。其中，如《自然资源调查条例》等基础性制度建设尤为重要。正如自然资源部在《自然资源调查监测体系构建总体方案》中明确指出的，“构建自然资源调查监测体系，统一自然资源分类标准，依法组织开展自然资源调查监测评价，查清我国各类自然资源家底和变化情况”，是一项重要的基础性工作，是一项“为科学编制国土空间规划，逐步实现山水林田湖草的整体保护、系统修复和综合治理，保障国家生态安全提供基础支撑，为实现国家治理体系和治理能力现代化提供服务保障”的工作。但是，这项基础性工作的推进，离不开制度的加持。因为只有通过制度确定自然资源调查、监测与评价的组织形式、实施方式、经费保障以及取得的调查成果的效力，才能够防止这项工作因领导人的改变而改变、因领导人注意力的改变而改变。

自然资源调查制度构成自然资源法治化的基础。其一，规范自然资源法治化的基础事项。自然资源调查、监测与评价是进行自然资源监管、利用的基础。自然资源法治化的实质，就是对自然资源利用与监管的全部行为的制度化、规范化与程序化。制度化是其中的关键。显然，自然资源法治化，首要之处就是对构成自然资源利用与监管基础的调查、监测与评价行为的制度化。如果不能对构成自然资源利用与监管基础的事项进行制度化建设，使之成为重要的基础性制度被固定下来，那么整个自然资源的法治化将成为无源之水、无本之木。

其二，制约自然资源法治化的核心要素。自然资源调查、监测与评价工作不是人单向度地记录自然资源客观状态。实际上，在开展这种单向度的记录工作之前，首先需要回应一个前提性问题，即自然资源调查权力运行的合法性，也就是，谁有权力组织调查、如何组织调查等。因此，赋予特定机构以开展自然资源调查的权力，是需要由法律制度预先明确的。通常的情形是，由各级政府决定对自然资源开展调查、监测与评价工作，然后将具体的实施工作，以市场化方式外包给一些从事自然资源调查、监测与评价业务的企业，由它们承担具体的工作，自然资源监管部门对这些调查成果验收、保管。从这一流程可以看出，自然资源调查、监测与评价虽然是人对自然资源施加的一种活动，以记录自然资源的客观状态，但是，这种单向度的活动却以自然资源调查权力的运行为基础、保障，因此，其中充满了权力的身影。其实，不仅在自然资源调查、监测与评价的全过程中，权力无处不在，甚至在整个自然资源的利用与监管过程中，都必须依赖、依靠权力。权力是自然资源法治化的核心元素。但是，权力容易导致腐败，绝对的权力，绝对会腐败。防止自然资源调查权力腐败的方法，只有一条，就是制度化。“健全权力运行制约和监督体系，让人民监督权力，让权

力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里。”^[6]制定《自然资源调查条例》，就是设定自然资源调查、监测与评价的各项具体制度，将自然资源调查权力关进由各种法律和《自然资源调查条例》编织的制度之笼中，防止这种权力的腐败。

（二）以自然资源调查制度化推进自然资源治理现代化

1. 自然资源治理体系和治理能力现代化的内涵。自然资源治理体系和治理能力现代化，具有非常丰富的内涵，是一个多元目标的集合体，亦是国家治理体系与治理能力现代化的一种具体表现形式。“国家治理体系就是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”，“国家治理能力就是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”^{[6](P91)}，“是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成”^[7]。从习近平总书记关于国家治理体系和治理能力现代化的论断出发，我们可以推论出自然资源治理体系和治理能力现代化的应有内涵。

（1）自然资源治理体系和治理能力现代化是自然资源制度之治。制度是国家治理体系和治理能力现代化的首要之义。自然资源治理体系和治理能力现代化，首当其冲的，也应当是制度。只有具备相应的制度体系，形成了完整的规则系统，才能够保证自然资源的利用与监管处于严密的制度之网中，才能避免“无法可依”的现象。

（2）自然资源治理体系和治理能力现代化是自然资源效能之治。自然资源治理体系和治理能力现代化的目标，就是保护生态环境、提高资源利用效率。自然资源治理体系和治理能力是否现代化，最为重要的一点，就是其能否保障中华民族伟大复兴的物质基石——自然资源的可持续利用，保障生态安全。习近平总书记一再强调，“生态兴则文明兴”、“生态衰则文明衰”^{[3](P6)}。良好的生态是文明得以兴旺发达的客观基础。新时代的中华民族比历史上任何一个时期都更接近伟大复兴，但是，如果生态环境没有保护好，自然资源不能被高效利用，那么中华民族的伟大复兴将因缺乏基础而无法实现。“生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。”^[8]制定最严格的环境保护制度、最高效的资源利用制度，其目的就在于保护中华民族生存、延续与发展的基础。

为了实现这一目标，需要从两个方面努力：其一，具备落实现行自然资源制度的能力，不让制度空转，不让制度沦为纸面上的风景；其二，具有应对社会变迁的能力，能够根据变化的社会形势调整相应的自然资源制度与治理对策。这两个方面的努力，看上去似乎与自然资源制度本身无关，但是，“徒法不足以自行”。良好的制度的执行，需要人。如同钱穆先生在《中国历代政治得失》中所指明的，制度本身是一回事，制度的执行又是另外一回事，制度的执行依赖人，所以考查制度之得失，除了关注制度本身之优良外，还需要关注人事，即执行制度之人的变化而对制度绩效的影响^[9]。诚如斯言，制度绩效与制度执行之人有极大的关系。但是，需要进一步深思的，制度执行之人的选取、考核、任免等，也是制度运行的结果。因此，制度效能的提升，还是必须要依靠更健全、更完备的制度。

（3）自然资源治理体系和治理能力现代化是自然资源协同之治。国家治理，必须采取全方位、全主体、相互协同的方式，才能取得应有的治理效果。自然资源治理也不例外。第一，自然资源治理，必须是全方位的，方能起到应有的效果。治理自然资源，是生态文明建设的应有之义，这是生态的维度。但是，自然资源治理，不仅仅只具有生态的维度。如果不能从政治、经济、文化和社会的维度全方位地支持自然资源的治理，将难以取得成效。祁连山生态破坏案件从反向充分地证明了这一判断。缺乏政治意识，不能从政治的高度将祁连山自然资源利用、监管与中华民族伟大复兴相联系，只讲“金山银山”，不讲“绿水青山”，自然资源的经济价值也将不复延续。第二，自然资源治理，必须是全主体的。政府是保护生态环境、提高资源利用效率的第一责任人，但政府不是唯一

的责任人。保护良好生态环境、提高资源利用效率，需要全民参与，需要有尖端科学技术的支撑。总之，全方位、全主体的协同之治，既是自然资源治理体系和治理能力现代化的体现，也是其保障。

（4）自然资源治理体系和治理能力现代化是自然资源公平之治。“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”^{[3](P4)}，指明生态环境、自然资源所具有的公平性。自然资源治理体系和治理能力现代化，必须保障自然资源高效利用的成果能够为全体民众所共享，使全体民众能够公平、合理地利用各种自然资源。

（5）自然资源治理体系和治理能力现代化是自然资源绿色之治。进行自然资源的调查、开采、利用与管理，最终是为了提高人民的生活质量，而不是为了资本账户上金钱数量的增长。因此，自然资源治理体系与治理能力的现代化，不是为了提高人类对自然环境的破坏能力，而是为了延续地球生态系统对人类的持久供应物质资料的能力，是为了绿色发展。

2. 自然资源调查制度是推进自然资源治理体系和治理能力现代化的重要步骤。

（1）自然资源调查、监测与评价的全过程规则需要制度化、规范化与程序化。制度、规范与程序是三个含义不同、但又相互联系的语汇。在国家治理法治化、治理体系和治理能力现代化的语境中，制度包括一系列的规则集合体，尤其是法律的集合体。所谓规范化，就是指按照一定的要求，对现在或未来可能出现的问题或事项做出的标准或规定，以求达到最佳的状态或结果。“规范化”的实质就是通过权利、义务关系将事项、行为固定下来，使其具体化、明确化，便于人们执行和遵守^[10]。程序，即行为、活动所遵守的手续、过程，或者顺序、方式与步骤。程序化，就是将这些手续、过程或者顺序、方式与步骤以规则的方式予以明确，减少人为的随意性，尤其是通过法律条文的方式加以规定。这些专门规定程序的法律也被称为程序法律。“程序法律的特点和优点，是具体的可操作性。”^[11]就自然资源调查、监测与评价而言，其亦应遵循相应的步骤、方式和顺序；否则，将无法获得准确的数据，无法真实、客观、全面地记录自然资源的客观状况。

（2）以刚性规则保障自然资源治理体系和治理能力的现代化。法律必须被遵守，否则如同虚设。法律的效果在于实施，法律的生命也在于实施。刚性的自然资源调查制度一方面以法律规则的形式将经由实践检验有效的调查方法、顺序、步骤等固定下来，减少未来在进行自然资源调查、监测与评价时，出现人为干预、随意改变调查标准、流程的现象；另一方面还以法律规则的形式将进行自然资源调查、监测与评价所需要的配套措施、资金保障措施等也固定下来，形成多方面的协同合力，提高自然资源调查效果。

（3）保障资源公平需要自然资源调查制度化。资源公平，即民众公平地利用自然资源、享有自然资源权益，是自然资源归全民所有、由全民所享的具体形式。自然资源调查制度在保证自然资源调查活动正常开展、保障自然资源调查结果客观准确的同时，也意味着调查人员准确、全面地记载了自然资源上的各种利益关系，从而保护了自然资源上民众的合法权益，使他们得以合法、合理地利用各种自然资源，实现资源公平。

三、自然资源调查制度的基本内容：法律关系

自然资源调查的制度化，最为重要的形式就是法律化。将自然资源调查制度的重要内容以法律的形式加以规定，使之具有法律强制力。以法律条文的形式表述法律规则，以形成抽象的法律关系，便于法律适用者准确地适用法律，在具体的当事人之间设置具体的权利与义务，这是法律发挥功能的主要抓手。因此，以法律条文的形式准确地表述法律关系就显得尤其重要。制定自然资源调查制度，实际上是针对我国各种自然资源调查过程中出现的具体问题，分析现有自然资源调查相关法律制度的不足并提出新的解决方案的过程。其中，最为关键的工作，当然是从法律关系的维度，

标识各种社会主体在自然资源调查活动中的各种具体权利与义务,从而保障自然资源调查的正常进行,提高自然资源治理的效能。但是,法律关系只是各种社会关系在法律上的表达。如果立法者对于各种社会关系的本来面目缺乏透彻的认知,那么就无法准确地将这些社会关系以清晰的法律规则予以表达。因此,需要深入探究自然资源调查法律关系背后的本质,以便合理确定自然资源调查法律关系建构的逻辑起点。同时,我们还需要关注自然资源调查活动的关键环节,从“过程”和“场景”的角度区分自然资源调查活动中各种社会主体的利益,按照自然资源治理法治化、现代化的标准进行筛选,以明确、清晰的法律语言予以表达。

(一) 自然资源调查法律关系的本质:自然的法律化与法律的自然化

自然资源,是自然之中的资源,是局部的自然。自然资源调查法律关系,是以法律为手段,调节自然资源调查活动所涉及的各种社会利益,进而形成的人与人之间的利益关系。从自然与法律的双重角度审视自然资源调查法律关系,其实是自然的法律化与法律的自然化的双重型构。

1. 自然的法律化。自然资源其实就是自然本身,是自然的一部分。由于某特定部分的自然具有为人类所控制的经济价值,因而被人类视之为自然资源。进行自然资源调查,实质上是对特定的局部自然的经济-社会-生态价值的筛选与认定过程并予以记载,因而亦是局部自然的价值化、符号化的过程。以水资源调查为例。调查水资源,就是按照一定的调查方法与标准,对特定自然区域内的水资源进行调查,认定某些水体具有特定的价值,如三类水质、四类水质等。为了规范、调整水资源调查过程中的各种利益关系,需要以法律为调节器。因此,需要有调整水资源调查的法律规则。制定这些法律规则,就要将进行水资源调查所涉及的各种社会要素、自然要素符号化,使水资源进入到法律的视野,成为法律所调整的社会关系的对象。这一过程就是将自然资源予以法律化的过程。

2. 法律的自然化。自然资源的空间维度、时间维度与复杂性,均对自然资源调查制度的有效实施构成强大的挑战。作为一个自然-经济-社会有机复合系统,自然资源负载有各种不同的社会主体,有各种不同的利益诉求。从法律历史维度分析,自然资源成为法律的主题并非自古就有的事情。在人类历史发展的早期,由于人类干预自然的力量非常弱小,仅限于地球表面的各种自然资源,如森林、草原、水流等的调查、利用与管理。相应的,规范这些调查、利用与管理自然资源的法律规则也非常简陋。如我国早期,仅在《礼记》中记载了森林利用、野生动物捕撈的规则。西欧国家如西班牙、葡萄牙、英国等在全球殖民的过程中,也对殖民地自然资源进行相关的调查与记载,便于进行殖民。但是,直到19世纪,由于人类活动对自然资源利用强度的加深,一些地方出现了自然资源的枯竭,才意识到对自然资源保护的重要性,因而基于管理的需要对自然资源进行必要的调查工作,并制定了一些法律以规范调查、利用与管理自然资源,于是,自然资源逐渐成为法律的一个特定主题,法律被自然资源化了。如美国在19世纪末就森林资源调查开展了制度性建设。在保护资源的口号下,美国于1878年制定了《伐木与采石法》,要求木材商清楚地记录从国有土地砍伐林木的数量与价格。这其实就是一种对森林资源进行调查记录的制度性努力^{[12](P32)}。原本仅仅面向人际利益关系的法律此时不得不随着自然资源的变化而面向人与自然的关系进行必要的变迁,调整人对自然资源的记录、利用与管理等行为,被迫遵循自然的铁律,被自然化了。

(二) 自然资源调查法律关系的特殊性:科学、社会与法律的交织

自然资源是一系列复杂地壳运动、生态系统演变的结果,需要依赖物理、化学、生物等知识才能理解。另外,由于分布的差异性,不同区域的人们对于自然资源的开采、利用与管理形成各具特点的制度规则^[13]。自然因素、社会因素、管理因素等的叠加,使得对自然资源的调查活动不仅仅只是对其客观状况进行记录那样简单,而是科学、社会与法律的相互交织,因而自然资源调查法律关系必然包含了科学认知规则、生态规律,形成色彩斑斓的社会法律图景。

1. 自然资源调查法律关系必须以科学认知规则为基础。调查自然资源，需要借助大量的科学知识，如地球科学、生态科学、环境科学、测绘科学等知识。这一事实说明，一定的科学知识既帮助我们认识自然资源，也可能在一定程度上妨碍我们对自然资源的认知和调查。因为在尚未有相应科学知识认知的领域，人类可能将本应作为自然资源的事物错误认识为无用之物，不加以调查。同时，调查包括对自然资源变化的评估，如需要客观评估某一特定自然资源的储量和未来发展变化。这是一种对未来客观情况的预先评估，因而牵涉评估方法的合理性，包含了科学认知合理性。自然资源调查法律关系包含科学认知规则，这与其他法律关系有较大差异，如民事法律关系，较少涉及科学认证规则因素的介入。

另外，自然资源调查法律关系包含复杂生态环境因素，因而亦需要生态环境科学作为技术支持。自然资源与地球生态系统相互嵌合、紧密连接，因此，即使是对矿产资源这类“死物”的调查，也必须关注其与生态系统之间的复杂联系。基于调查、勘探的后续活动——开采行为必定对生态系统产生巨大的影响。由于自然资源与复杂的生态系统紧密联系，因此，对自然资源进行调查，必须将其所在区域的生态系统也一并予以调查，准确、全面地记录其与生态系统之间的关系。这意味着规范、调整自然资源调查活动的法律遵循生态规律，将复杂的生态因素予以考量。这与普通法律关系有相当的不同。

2. 自然资源调查法律关系必须重视多重社会因素的影响。调查自然资源，虽然是一种对自然资源客观状况勘测、评价与记录的过程，但是这一过程不可避免地涉及社会因素，尤其是涉及社会之中相关主体的利益，因而这种调查过程被染上社会因素。对自然资源调查活动进行规范的法律规则亦因而要重视多重社会因素对自然资源调查活动的影响，避免利益相关者对自然资源调查活动的非法干预。例如，我国在开展土地调查过程中，由于土地调查结果会被作为利益相关者权利主张的证据，因此在一些地方，出现了一些利益相关者不合理干预土地调查活动的行为，企图影响土地调查结果，以此证成自己不合理的利益。在制定《自然资源调查条例》的过程中，立法者必须提前预测这些社会因素的存在，并在《自然资源调查条例》中制定相应的预防规则，规避这些社会因素对自然资源调查活动的干扰。

3. 自然资源调查法律关系包含复杂的公权力、私权利因素。进行自然资源调查，需要采取业务外包、招投标方式，因而需要有规制自然资源监管部门行为的行政法律规范；与承担具体调查工作的社会主体签订调查合同，因而需要有规范自然资源调查业务合同的民事法律规范。当然，在这些法律规范之外，还需要有刑事法律规范作为最后的保障。总之，从分类学意义上看，自然资源调查法律关系可以分为民事法律关系、行政法律关系和刑事法律关系。当然，这不意味着拟议中的《自然资源调查条例》中必然将这三类法律关系予以完全的规定，可以采取设立引致条款的方式，将实际适用的法律规则规定于其他法律中，避免重复立法。也就是说，从实质意义上看，自然资源法律关系必然会包含这三类法律关系，这是确定无疑的。因而必须采取适当的立法技术，将这三类法律关系予以一体规范，防止出现法律漏洞。

（三）自然资源调查法律关系变革的关键：过程与场景

自然资源调查法律关系不是一种孤岛式的存在，而是附着、生长在纷繁复杂的社会关系网络中。因此，理顺自然资源调查关系中各方当事人之间的各种各样权利、义务、法律责任，就需要对自然资源调查所涉及的各种社会关系的“过程”、“场景”予以必要的裁剪，使之形成一个层次分明却有机结合的法律规范整体^[14]。立法者应当预先认识到自然资源调查活动本身的复杂性对《自然资源调查条例》立法提出的特别要求，关注到自然资源调查法律关系的特殊性，并进而设置相应的特殊规则。

1. 自然资源调查的过程：明晰自然资源调查事权。

(1) 自然资源调查的开端：统一配置自然资源调查事权。从过程的角度看待自然资源调查，可以发现，自然资源调查事权的设置与运行是自然资源调查活动的发动机。设置自然资源调查事权，使自然资源调查活动的开展具有了可能性；运行自然资源调查事权，使自然资源调查活动开展成为现实。对自然资源进行调查，既是特定机构的权力，更是其职责。自然资源调查事权的配置以及运行，决定了自然资源调查活动的展开及其效果之好坏。但是，正如前文所分析的那样，我国现行自然资源调查活动之所以存在这样或那样的问题，原因之一就在于现行自然资源调查事权的设置过于分散。制定《自然资源调查条例》，其目的之一就是消除这一缺陷，配置统一的自然资源调查事权。经过多轮国家机构改革与重组，我国已经意识到合理配置事权的重要性，逐渐采取了“一事一权”、部门协同的事权设置方式。自然资源调查事权，统一由新组建的自然资源部门行使。需要解决的问题主要有如下方面。

第一，需要明确自然资源调查与生态环境调查之间的关系。按照现行事权设置规则，生态环境调查由改组后的生态环境部门行使。因此，生态环境部门逐月逐年进行生态环境调查，发布相应的调查公报，如2020年6月2日，生态环境部发布了《2019中国生态环境状况公报》。这些生态环境状况公报中涉及淡水、海洋、土地等各种自然资源的数量与质量。同时，自然资源部门亦根据相关法律的规定，开展森林、土地、水等自然资源的调查。因此，就出现了自然资源调查与生态环境调查的交叉、重叠。要在自然资源部门与生态环境部门之间设置适当的自然资源调查事权，首先需要处理好自然资源调查与生态环境调查之间的关系。从调查目的与功能的角度分析，自然资源调查与生态环境调查各自的目的不一、功能不一，因而都有存在的必要。但是，从调查的事项的角度分析，两类调查涉及有许多相同的调查事项，因而会出现重复、重叠的现象。因此，区分与处理两者关系，不能简单地保留一个，否定另外一个，而是应当在各自保留的前提下，对于调查事项、调查标准等，进行必要的协调。

第二，清晰划分生态环境部门与自然资源部门之间的事权。在合理区分自然资源调查与生态环境调查的基础上，在自然资源部门与生态环境部门之间就自然资源调查与生态环境调查事权、职责进行一定的区分。以保护生态环境、维护生态安全、提高生态环境质量为目的的生态环境调查事权归属于生态环境部门；以提高自然资源利用效率、保障绿色发展、可持续发展为目的的自然资源调查事权归属于自然资源部门。对于两者重叠、交叉的事项的调查，根据这些事项和其他调查事项之间的关联程度，可以通过采取联席会议方式进行沟通协调，确定一方为主体、他方配合。

第三，明确自然资源专项调查与整体调查之间事权的协调。根据现行法律的规定，对于森林、水、渔业、农地、草原、矿产等个别性自然资源，也应当开展相应的专项调查工作。同时，对于国土、海洋等整体自然资源，也应当开展整体性调查。因而需要就自然资源个别性专项调查与整体性调查，建立协调机制。

(2) 自然资源调查的开展：明确调查事项、调查标准、核验核查、结果公开等规则。开展自然资源调查工作，需要明确调查事项、调查标准、调查结果核验核查、调查结果公开与查询等规则。在现行自然资源调查制度中，除了有《土地调查条例》外，其他自然资源调查均缺乏中观层面的具体法规。对于调查事项、调查标准、调查结果核验核查、调查结果公开与查询等事务，缺乏必要刚性规则，完全依赖效力层次较低的调查标准、调查规程等技术性文件。这种状况导致自然资源调查工作的开展容易陷入部门利益之争中，调查取得的成果数据相互之间不对接，仅仅用于自我调查与使用于本部门的行政管理，无法做到相互印证与核查。《自然资源调查条例》要破解调查成果自说自话的痼疾，统一明确规定调查事项、调查标准、调查结果核验核查、调查结果公开与查询等规则，保证自然资源调查各类成果的可核查性、公开性，提高自然资源调查成果的利用效率。

2. 自然资源调查的场景：明确自然资源调查承担人的具体权利、义务与责任。自然资源调查

虽然由享有事权的自然资源管理部门所发动，实际承担具体调查工作任务的主体是一些提供自然资源调查服务的企事业单位。当前，根据《政府采购法》等法律的规定，自然资源部门以招投标方式将具体调查工作外包给各类社会主体，由它们承担具体的调查任务，自然资源部门获得调查成果，支付调查报酬。这种模式可以激励从事自然资源调查业务的社会主体的积极性，提高调查资金的使用效率。由于相关法律，如《森林法》《水法》《土地管理法》和《土地调查条例》中对于承担自然资源调查实际工作的社会主体的资质、相应的权利、义务与责任缺乏必要的明确规定，因而在制度上保证自然资源调查成果数据的真实性、全面性与准确性。以第三次全国国土调查为例。为了加强调查质量管理，保证调查数据真实准确，根据有关法律法规以及党中央、国务院有关“三调”工作决策部署，国务院第三次全国国土调查领导小组办公室专门发布了《关于加强第三次全国国土调查质量管理保证调查数据真实性的通知》。在该《通知》中，“签订合同的任务承担单位发生数据严重失实，属违约行为，依据《合同法》追究违约责任。涉嫌犯罪的单位和个人，移送司法机关依据《刑法》有关规定追究刑事责任；违反党纪、政纪的，依据《统计违法违纪处分规定》、《统计违纪违法责任人处分处理建议办法》等有关规定追究责任”。该《通知》一方面说明了现实的国土调查过程中，存在一些违背数据真实性的行为，否则就没有必要为此专门发布一个“通知”，以示提醒与警告；另一方面，说明缺乏对自然资源调查承担人具体权利、义务与责任规则的尴尬。《合同法》本身并没有具体的规则涉及国土调查工作合同，只能以“诚信原则”、参照买卖合同等抽象方式处理国土调查工作合同纠纷。况且，由于国土调查工作的承担涉及政府采购，一般优先适用《政府采购法》而非《合同法》。但是，即便如此，也只是涉及违约责任而已。其他法律，如《刑法》、《统计法》，的确有关于统计违法犯罪的刑罚规则，但是，除了《土地调查条例》第1条将土地调查列入《统计法》的调整范围，因而具有实证法基础外，其他自然资源调查因缺乏明确的法律规定而无法将它们纳入到《统计法》的调整范围之中，从而使得非土地的自然资源调查，即便出现了数据不真实的严重情形，可能因缺乏实证法的支持而无法依据《统计法》、《刑法》施加刑事责任。

为了避免出现无法可依、进而无法有效打击涉及自然资源调查的严重违反犯罪行为，《自然资源调查条例》应当借鉴《土地调查条例》的经验，将各种自然资源法律与《统计法》作为自身的上位法，从而将自然资源调查作为一种重要的自然-经济-社会统计工作，纳入《统计法》的调整范围之中，使《刑法》中关于惩处统计犯罪行为的刑法规则可以借由《统计法》而进入到自然资源调查领域，以刑罚威慑力保证自然资源调查数据的真实性，保障自然资源调查活动的正常进行。

总之，《自然资源调查条例》需要在分析目前各种自然资源专项调查制度缺陷的基础上，仔细描摹自然资源调查当事人行为的不同场景，并将这种场景以法律语言的形式表达出来，使之成为自然资源调查法律事实，基于利益价值序位而赋予不同的权利义务。

3. 自然资源调查的协同：自然资源调查与自然资源登记的衔接规则。2019年7月11日，为贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设决策部署，建立和实施自然资源统一确权登记制度，推进自然资源确权登记法治化，推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理，在试点工作的基础上，自然资源部门会同财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局，颁布《自然资源统一确权登记暂行办法》，推进自然资源确权登记工作。对自然资源进行确权登记，前提条件在于从边界空间到登记单元内各种自然资源类型、面积、数量、质量等，登记机构与申请人均应有充分的了解。因此，对登记单元内自然资源状况的调查成为自然资源确权登记的前提。也就是说，必须考虑自然资源调查与自然资源登记之间的衔接问题。首先，必须强化自然资源调查成果数据真实性保障规则与机制。对自然资源进行确权登记，目的在于维护自然资源的可持续供应，保障国家生态、经济、国防安全。因此，保证登记单元内自然资源的生态完整性、系统性就显得格外重要。合理划定自然资

源登记单元是实现自然资源登记目标的关键。而要合理划定登记单元,就必须对登记单元区域内的自然资源的状况进行全面、客观的调查、了解。因此,需要在进行自然资源登记工作启动之前,先行对拟登记的自然资源进行全面的调查,确保自然资源登记单元划定的合理性以及被登记的自然资源的整体性、系统性。

其次,必须设置自然资源调查核查与异议复审规则,与自然资源登记异议规则相适应。自然资源确权登记,既是一种自然资源权利公示方式,也是一种自然资源管制手段,因此,自然资源登记簿中所记载的内容只是一种可推翻、但不能轻易推翻的法律事实,即所记载的自然资源客观状况、权属状况有错误,可以依循法律规定的程序而推翻,代之以真实的客观状况、权属状况。那么对自然资源登记的前提——自然资源调查数据成果本身的真实性、客观性,就必须设置相应的核查规则、异议复审规则,从而确保真实的自然资源调查数据成果能够取代错误的调查数据。

四、自然资源调查制度的建构路径

(一) 现行自然资源调查制度的缺陷

1. 现行自然资源调查制度的设置理念有偏差。进入近代以来,西方世界以牛顿力学为代表的自然科学研究否弃了蒙有神学面纱的自然整体论思想,以笛卡尔的还原论为工具,破解了一个又一个自然之谜,取得了非凡的成就。较之于揭示、解释自然、社会与人的种种状况之中世纪神学理论,还原论有效地帮助人类认识人本身的物质组成——消化系统、排泄系统、神经系统等;帮助人类认识自然的演变过程——水循环、大气循环等。在自然科学成就的推动下,社会科学研究亦采纳了还原论的方法,将人类社会本身分解为政治、经济、文化、艺术等不同的系统进行认知,形成各种不同类别的社会科学^[15]。尤其遵循还原论的基本立场与方法,分解、拆散人类社会制度以及制度所规范的对象,分别认识。

自然资源管理领域,还原论思维模式也占据主导地位。这从作为自然资源管理基础的法律制度中可见一斑。按照还原论的思维,自然资源分为水资源、土地资源、矿产资源、森林资源、野生动植物资源等,因而规范这些资源勘探、开发、利用与监管的相关法律亦分别立法,如我国有《水法》《土地管理法》《矿产资源法》《森林法》《草原法》《野生动植物保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》等。显然,这些开采、利用与监管的法律制度要实现其应有评价行为、引领行为的功能,离不开对这些资源进行必要的调查、勘探、监测与评价等,因此,分门别类的专项调查以及相应的制度也与之相生。除了在不同的资源法律中规定与之相应的条文作为自然资源调查监测制度的基础性依据外,关于调查、监测的标准、技术规程等,也采取分别制定的模式。正是在还原论的思维下,我国现行的自然资源调查制度才会出现分散多元、相互衔接不够的缺陷。

2. 自然资源调查制度分散、具体内容不完备、调查标准不对接。我国现行自然资源调查制度分散在各个不同的单行资源法律之中,适用不同的调查技术标准和规程,具体整理情况如表1所示。诸多不统一的自然资源调查制度并存的状况增加了这些制度之间相互矛盾、冲突的机会,也给自然资源监管带来制度适用的难题。例如,森林资源监管部门组织进行森林资源调查,是否应当遵守土地监管部门出台的土地调查标准,在实际工作中成为一个难题。

同时,自然资源调查具体内容不完备。在实践中,由于一些自然资源调查标准对于具体调查类别缺乏规定,导致相应的自然资源调查活动不能够对于相应的自然资源及其所处的生态系统进行完整的调查,因而所获取的数据信息并不能及时、完整地反映自然资源完全的客观状况。例如土地调查的相关标准就不统一,导致根据这些标准所调查的数据不能及时、完全、客观地反映我国土地的

表 1 我国自然资源调查制度现状

类型	法律依据	部门与内容	调查标准	技术规程
森林资源调查	《森林法》第二十七条、《森林法实施条例》第十一条、《林地变更调查规则》	林业部门	第一次清查分为有林地、疏林地、未成林地、灌木林地、苗圃地和无林地 6 类；第八次清查有林地、疏林地、灌木林地、未成林地、苗圃地、无立木林地、宜林地和辅助生产林地 8 类	《森林资源规划设计调查主要技术规定》《退耕还林工程生态林与经济林认定标准》《国家级公益林区划界定办法》《野生植物资源调查技术规程（LY/T 1820—2009）》《防护林分类（LY/T 2256—2014）》《自然保护区土地覆被类型划分（LY/T 1725—2008）》
		原国土部门	国土一调：有林地、灌木林地和其他林地 3 类；国土三调：乔木林地、竹林地、红树林地、森林沼泽、灌木林地、灌丛沼泽和其他林地 7 类	《土地利用现状分类（GB/T 21010—2017）》
		测绘部门	乔木林、灌木林、乔灌混合林、竹林、疏林、绿化林地、人工幼林、稀疏灌丛 8 类	《用于森林资源规划设计调查的 SPOT—5 卫星影像处理与应用技术规程（LY/T 1835—2009）》《森林资源调查卫星遥感影像图制作技术规程（LY/T 1954—2011）》
草原资源调查	《草原法》第二十二 条 国家建立草原调查制度。	农业部门	9 个天然草地类和 175 个草地型	《草地分类（NY/T 2997—2016）》《土地利用现状分类（GB/T 21010—2017）》《全国国情普查内容与指标（GDPJ01—2013）》
		原国土部门	天然草地、人工草地、沼泽草地和其他草地 4 类	《森林资源调查卫星遥感影像图制作技术规程（LY/T 1954—2011）》
		测绘部门	牧草地、绿化草地、固沙灌草、护坡灌草和其他人工草地 5 类	
湿地资源调查	《湿地保护管理规定》	林业部门	近海与海岸湿地、河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地、人工湿地 5 类 34 型	《湿地分类（GB/T 24708—2009）》 《基于 TM 遥感影像的湿地资源监测方法》LY/T 2021—2012 《岩溶地区草地石漠化遥感监测技术规程》GB/T 29391—2012 《湿地分类》（GB/T 24708—2009） 《全国湿地资源调查与监测技术规程》 《重要湿地监测指标体系》GB/T 27648—2011

续表 1

类型	法律依据	部门与内容	调查标准	技术规程	
水资源调查	《水法》第十六条、《水文条例》第十四条、《水文水资源调查评价资质和建设项目水资源论证资质管理办法（试行）》、《水文站网管理办法》、《水土保持生态环境监测网络管理办法》	原国土资源部门	河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沿海滩涂、内陆滩涂、沟渠、水工建筑用地和冰川、永久积雪和沼泽地 10 类	《土地利用现状分类》（GBT __21010—2007）》 《土地利用现状分类》（GBT __21010—2017）》	《水文地质调查规范》（1：50000）（DZ/T 0282—2015）》
		水利部门	河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沿海滩涂、内陆滩涂、沟渠、水工建筑用地和冰川及永久积雪 9 类	《土地利用现状分类》（GBT __21010—2007）》 《第一次全国水利普查普查表及说明》	《水土保持遥感监测技术规范》（SL 592—2012）》《湖泊调查技术规范》
		测绘部门	河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沿海滩涂、内陆滩涂、沟渠、水工建筑用地和冰川、永久积雪和沼泽地 10 类	《土地利用现状分类》（GBT __21010—2017）》 《全国国情普查内容与指标（ GDPJ01——2013）》	《水文地质调查规范》（1：50000）（DZ/T 0282—2015）》
土地利用现状调查	《土地管理法》第二十六条 国家建立土地调查制度。 《土地管理法实施条例》第十四条第一款、《土地调查条例》、《土地调查条例实施办法》	原国土资源部门	耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输地、水域及水利设施用地、其他土地 12 个一级类、57 个二级类	《全国土地分类（试行）》《土地利用现状分类（GBT __21010—2007）》《土地利用现状分类（GBT __21010—2017）》	《土地利用现状分类（GBT __21010—2017）》《土地利用动态遥感监测技术规程（TD/T 1010—2015）》
地理国情普查与监测	《测绘法》第二条	测绘部门	耕地、园地、林地、草地、房屋建筑（区）、铁路与道路、构筑物、人工堆掘地、荒漠与裸露地表、水域 10 个一级类、51 个二级类	《全国国情普查内容与指标（ GDPJ01—2013）》	《土地利用现状分类（GBT __21010—2007）》《土地利用动态遥感监测技术规程（TD/T 1010—2015）》

真实状况。目前全国开展的第三次全国国土调查工作，以土地资源调查相关标准为依据，而土地资源调查标准中，缺乏对林地、林木以及林区范围内生长的动物、植物及其环境条件等涉及林木资源的具体调查内容^[16]。为了获取这些重要的信息，不得不借助森林资源专项调查成果，甚至需要为此而开展森林资源专项调查工作，这无疑会拖延国土调查工作进展，增加数据核校核对的难度。

另外，我国现行自然资源调查诸多标准之间存在一些相互不对接的情况。我国现行有效的《物

权法》《自然资源统一确权登记暂行办法》与即将实施的《民法典》中均将滩涂资源、荒地资源、矿产资源和山岭资源等作为重要的自然资源予以规定，在其上建构了相应的权利制度。基于此，对于这些自然资源理应开展必要的调查工作。但是，这些自然资源却在现行自然资源分类标准中缺乏明确对应的一级分类^[16]，从而导致在自然资源调查实践中，就荒地、山岭等自然资源如何开展调查、记载存在一些争议，明显地影响到自然资源调查工作的正常进行。再如对于林地的认定，在《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2007）和《第二次全国土地调查技术规程》（TD/T 1014—2007）、《林地分类》（LY/T 1812—2009）等标准中有不同的规定，导致原国土部门和林业部门对同一区域内的林地的面积统计出现了不同的结果。类似情况还存在于国土资源部门与农业部门的耕地质量调查标准和草地面积调查标准，以及水利部门与环保部门分别制定的地表水水质标准上^[17]。各种自然资源调查标准的不统一、甚至相互冲突不仅影响到自然资源调查工作的正常推进，更严重的是，根据这些调查标准所进行的调查数据不一致，干扰国家的自然资源重大决策的合理性。

3. 自然资源调查制度缺乏明确、完备的责任罚则。当前，我国现行各个自然资源调查制度偏重调查方法、调查工具以及调查标准等技术内容，但是对于违反自然资源调查制度的行为，缺乏明确、完备的责任罚则予以处罚。缺乏责任罚则的制度，如同缺少牙齿的老虎，不具有相应的威慑力。这种状况导致自然资源调查制度无法有效地规制自然资源调查活动，震慑违反自然资源调查制度的行为。《自然资源调查监测体系构建总体方案》中规定应予以开展调查监测活动的自然资源有土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域海岛等七种，有明确法律制度规范这些自然资源调查活动的只有土地调查，由专门的行政性法规——《土地调查条例》规范土地调查活动。在《土地调查条例》中，对于违反土地调查制度的行为，规定了相应的责任罚则。如依据该《条例》第32条的规定，“拒绝或者阻挠土地调查人员依法进行调查”、“提供虚假调查资料”、“拒绝提供调查资料”、“转移、隐匿、篡改、毁弃原始记录、土地登记簿等相关资料”等违反土地调查制度的行为，“由县级以上人民政府国土资源主管部门责令限期改正，可以处5万元以下的罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任”，这一责任罚则有力地支撑了土地调查制度的权威性。而其他类型的自然资源调查制度缺乏明确的责任罚则，在实际调查过程中，出现违反调查制度的行为，只能通过对《统计法》、自然资源类法律相关条款进行解释来确定对行为人的处罚，这容易导致行为人逃脱法律制裁或者监管部门滥用职权的行为。

（二）自然资源调查制度的健全之路

1. 以系统整体论作为建立健全自然资源调查制度的基本理念。自然资源本身不是按照人类对其的认识方式而存在的。也就是说，自然资源另有其的存在方式——整体性。只要我们不认认知偏见蒙蔽双眼，可以看到，小到饮用的瓶装水，大到长江、黄河中的滚滚东流水，作为自然资源的水，不是独自存在着，而是与其他物质相伴随，与他物共存而得以存在。我们单独调查水资源、保护水资源，不是没有任何意义，而是如果仅仅限于对水资源的独自调查、独自保护，调查所得的数据、保护做出的努力，难以符合行动者的期望。要调查、保护水资源，就必须将水资源置于整体的生态系统之中，对水资源、森林资源、土地资源进行全方位的调查、保护，只有这样，才能够使水资源的调查、保护发挥真正的作用。而要实现对各类自然资源一体、全面的调查、保护，非得有统一的自然资源调查制度不可。因此，在自然资源法治化、治理体系与治理能力现代化的背景下，应当以系统整体论作为基本理念，据此建立统一的自然资源调查制度，填补规则的漏洞，以相互协调与协同的规则取代分散、相互冲突的现行自然资源调查规则体系。

2. 自然资源调查制度的法律化。法律是制度的重要载体。建立健全自然资源调查制度，首先需要以法律的形式统一规定自然资源调查制度，使自然资源调查活动所需要的自然资源调查标准、规程等具有法律基础，在法律的框架内依法定程序而制定。从目前的实际状况来分析，由于单项资

源类法律中已经分别设立了自然资源调查规则，因而由全国人大或全国人大常委会立法而制定统一的自然资源调查制度的设想，不容易变成现实。可行的方式是，国务院依据《立法法》的授权制定《自然资源调查条例》，统一规范自然资源调查活动。主要原因有二：其一，国务院已经积累了丰富的自然资源调查制度立法经验。我国《土地管理法》规定实施土地调查。为了落实保证这一工作的落地、规范土地调查活动，需要建立健全土地调查制度。为此，国务院在进行相应的法规起草准备工作的基础上，于2008年2月7日以国务院第518号令的形式颁布了《土地调查条例》。经过十年的实施，后于2018年3月19日进行了修正。《土地调查条例》的实施不仅保障了土地资源调查的正常进行，还为《自然资源调查条例》的制定累积了必要的经验。其二，便于及时改进自然资源调查制度。自然资源调查是一项技术性非常强的活动，涉及大量的技术标准、操作流程等，随着自然资源调查技术的进步而需要变更，因而相关规则的变动性也很大。如果以全国人大或其常委会采取法律形式进行立法，构建自然资源调查制度，那么不利于根据技术的进步而及时修改自然资源调查制度。毕竟全国人大及其常委会的会期有限，需要处理的立法事务非常繁重，无法做到及时根据技术的进步而修改相应的法律以健全自然资源调查制度。

3. 以法定标准填充自然资源调查制度。进行自然资源调查，是一项专业性非常强的活动，涉及各类自然资源的分类、评估、统计等，因此，不可能在法律中对涉及各类环节、各种具体操作标准、规程的事项予以明确、全面的规定。否则，这会带来两方面的不利后果：一方面，导致自然资源调查法律的过分琐碎、繁杂。法律如果全面地介入自然资源调查活动，对全面活动所需要的规范予以法律条文化，那么，法律篇幅会急剧地增加，过分琐碎；另一方面，导致自然资源调查制度法律的频繁变更，不利于法律的稳定。法律需要稳定，但是，自然资源调查过程，会随着技术的进步、人类对自然资源认知的深化而变化相应的技术标准、调查流程。如果只以法律的形式承载自然资源调查制度的全部规则，那么法律就需要被频繁地修改、变更，损及法律的稳定性和权威性。为了避免这些不利于法律后果，对于自然资源调查制度而言，只能在法律的基础上，采取以各种调查标准、调查规程的方式填充、完备相应的规则体系，从而既保证自然资源调查制度的稳定性，又保证其具有一定的弹性，及时被修改。

首先需要解决的问题就是建立健全统一的自然资源调查标准编制标准，尤其是统一概念、范畴、编码等，使自然资源调查标准的编制具备统一的元语言。只有将这些构成编制标准元语言的概念、范畴、编码等统一了，才可能进一步统一一些具体的技术参数、技术规范、指标等，构建统一的编制标准。

其次，清理现行的各类与自然资源调查有关的标准，及时修订，消除相互矛盾、模糊的表述；同时，根据新的时代要求，制定更为科学、可行的编制标准，构筑一个体系严密、覆盖全面的编制标准体系。

再次，与其他环境标准、生态标准相协调。自然资源调查涉及生态、环境质量事项。在调查自然资源客观状况时，必定以各种环境标准为依据评价自然资源的良好与否。因此，自然资源调查标准需要与各种环境标准相协调，避免出现相互冲突的状况，从而保证自然资源调查所获取的信息能全面、准确地反映出自然资源的客观状况。

五、结 论

自然资源作为一个整体，负载有多种社会价值与利益。实现自然资源治理法治化、治理体系与治理能力现代化，一个重要的前提条件就是，掌握自然资源的真实状况。这意味着需要建立健全我国自然资源调查制度与机制。由于我国尚未建立统一的自然资源调查法律，以《自然资源调查法》

的形式统一现行分散的自然资源调查制度的做法的时机尚不成熟。最为可行的路径，就是以国务院的名义出台《自然资源调查条例》，结束当前自然资源调查制度散乱的局面。

参考文献

- [1] 闫岩. 破除壁垒,构建自然资源统一调查体系[J]. 北京规划建设,2018(6).
- [2] 吴志伟. 全力履行自然资源调查监测新使命[J]. 南方国土资源,2019(3).
- [3] 习近平. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京:中共中央文献出版社,2017.
- [4] 习近平. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2015.
- [5] 习近平. 积极借鉴我国历史上优秀廉政文化 不断提高拒腐防变和抵御风险能力[N]. 人民日报,2013-04-21(01).
- [6] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京:外文出版社,2014.
- [7] 习近平. 完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 人民日报,2014-02-18(01).
- [8] 匿名. 习近平参加青海代表团审议时强调生态环境没有替代品,用之不觉失之难存 必须横下一条心,齐心协力打赢脱贫攻坚战[N]. 杭州日报,2016-03-11(04).
- [9] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 北京:三联书店,2001.
- [10] 崔永刚. 论信访救济的规范化、制度化、法制化[J]. 理论学刊,2015(3).
- [11] 吕世伦. 加快推进社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化[J]. 环球法律评论,2014(1).
- [12] 廖红, [美] 克里斯·郎革. 美国环境管理的历史与发展[M]. 北京:中国环境科学出版社,2006.
- [13] [美] 奥斯特罗姆. 公共事务治理之道[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海译文出版社,2012.
- [14] 陈虹. 流域法治何以可能:长江流域空间法治化的逻辑与展开[J]. 中国人口·资源与环境,2019(10).
- [15] [美] 伯纳德·科恩. 自然科学与社会科学的互动[M]. 张卜天,译. 北京:商务印书馆,2016.
- [16] 冯银静,苏墨,廖琦,等. 三调视野下的自然资源调查探索与思考[J]. 中国国土资源经济,2020(3).
- [17] 姚霖. 论自然资源资产负债表编制的“三瓶颈”[J]. 财会月刊,2016(34).

Constructing the Institution of Natural Resources Survey

HU Zhong-hua

Abstract: The institution of natural resource survey is an important pillar for the legalization and modernization of natural resource governance. At present, the institution of natural resources survey has many defects. In the context of the new era, the unified and efficient institution of natural resource survey should be built on legal principles—the rule of law in the management of it and the governance modernization of natural resource. Under authorization by the legislation law, the State Council shall formulate the regulation of the natural resource survey in the form of administrative legislation in order to unify the norm of the survey and straighten out the legal relationship and reform the order of the survey and monitoring. In this way, the rule of law in the management of natural resources can be ensured, and its modernization level can be enhanced.

Key words: institution of natural resources survey; construction of the institution; regulation of natural resource survey

(责任编辑 周振新)