

论自然资源权属争议解决机制

蒋伟龙

摘 要:自然资源权属争议是指因自然资源所有权、使用权权属界限不明确而引起的争议,包括自然资源所有权争议和使用权争议,对自然资源权属争议的解决途径和程序我国立法不统一,尚存矛盾和冲突,当事人对政府的行政裁决不服是适用行政复议前置还是直接提起行政诉讼,单行法与程序法规定不一致。有必要统一立法并统一其权属争议解决机制,以利于法的正确实施。

关键词:自然资源;权属争议;复议前置;诉讼

中图分类号:F299.24 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2015)06-0061-07

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2015.86.008

在我国,自然资源权属制度存在相对复杂性:一是不同自然资源其所有制不同,如矿产、水、野生动物资源和我国管辖的海域都属于国家所有,而土地、森林、草原等自然资源为国家所有和集体所有两种所有制并存,其中林木、牧草还有个人所有形式的存在;二是自然资源的所有权和使用权常常会发生分离;三是由于历史遗留的原因,资源产权权属界定不清。正是因为权属制度的复杂性,权属争议时常发生。而权属争议如何解决,依靠何种途径解决便成为各自然资源单行立法和其他相关法不可回避的问题。

一、自然资源权属争议理论的基本范畴

(一) 自然资源权属争议的内涵

权属即权利的归属,自然资源权属即自然资源所有权和使用权的归属。而自然资源权属争议则是指因自然资源所有权、使用权权属界限不明确而引起的争议。按自然资源权利性质划分,自然资源权属争议可分为所有权争议和使用权争议;按自然资源的种类划分,自然资源权属争议可分为土地权属争议、矿产资源权属争议、森林资源及林木权属争议、草原资源权属争议等。

(二) 自然资源权属争议的特征

自然资源权属争议是指因权属不清而引起的争议,因此它与自然资源侵权纠纷存在明显的差异。通常,侵权纠纷可用行政调解和民事诉讼方式解决。但权属争议的解决就不同,相对而言,自然资源权属争议及其解决具有如下特征:

1. 争议类型的多样性。自然资源权属争议类型的多样性,既体现在既有资源的所有权争议,

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“生态环境保护的公益诉讼机制研究”(12JZD037);国家社会科学基金重点项目“中国特色生态环境公益诉讼理论和制度研究”(14AFX023);中国法学会法学理论研究重点课题“宏观调控程序法律问题研究”(CLS(2011)B07)

作者简介:蒋伟龙,博士研究生,长沙学院副教授(湖南长沙410000)

又有资源的使用权争议。

2. 政府介入性。资源权属争议的解决,往往需要查明资源权属的初始登记,因此,法律往往规定,当事人不愿协商或协商不成的,由人民政府作出处理。对人民政府处理决定不服的,才可向法院起诉。因此,行政处理往往是纠纷解决的必经程序。并且,对于一些跨省、自治区、直辖市的资源纠纷,如水事纠纷、矿事纠纷,法律还规定国务院具有最终处理决定权。

3. 处理方式的多元性。我国资源权属争议的处理方式有三类,一是自行处理,包括协商、调解;二是行政处理,包括行政调解、行政裁决和行政复议;三是司法处理,包括民事诉讼和行政诉讼。当然,行政诉讼是其最主要的诉讼方式。

二、我国自然资源权属争议解决路径之立法规定及其评析

我国自然资源权属争议解决路径之立法散见于我国自然资源保护单行法及其实施细则、部门规章和《行政复议法》、《行政诉讼法》及其司法解释中。

自然资源权属争议的解决主要规定在资源的专门立法中,其中单行法规定包括:《中华人民共和国土地管理法》第16条^①、《中华人民共和国水法》第56条和第57条^②、《中华人民共和国森林法》第17条^③、《中华人民共和国草原法》第16条^④、《中华人民共和国渔业法》第13条^⑤等。对自然资源权属争议予以规定的行政法规和部门规章有:《矿产资源法实施细则》第23条^⑥、2003年

① 《土地管理法》第16条:“土地所有权和使用权争议,由当事人协商解决;协商不成的,由人民政府处理。单位之间的争议,由县级以上人民政府处理;个人之间、个人与单位之间的争议,由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。当事人对有关人民政府的处理决定不服的,可以自接到处理决定通知之日起三十日内,向人民法院起诉”。

② 《水法》第56条规定:“不同行政区域之间发生水事纠纷的,应当协商解决;协商不成的,由上一级人民政府裁决,有关各方必须遵照执行。在水事纠纷解决前,未经各方达成协议或者共同的上一级人民政府批准,在行政区域交界线两侧一定范围内,任何一方不得修建排水、阻水、取水和截(蓄)水工程,不得单方面改变水的现状。”第57条规定:“单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷,应当协商解决;当事人不愿协商或者协商不成的,可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解,也可以直接向人民法院提起民事诉讼。县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解不成的,当事人可以向人民法院提起民事诉讼。”

③ 《森林法》第17条规定:单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议,由县级以上人民政府依法处理。个人之间、个人与单位之间发生的林木所有权和林地使用权争议,由当地县级或者乡级人民政府依法处理。当事人对人民政府的处理决定不服的,可以在接到通知之日起一个月内,向人民法院起诉。

④ 《草原法》第16条、规定:草原所有权、使用权的争议,由当事人协商解决;协商不成的,由有关人民政府处理。单位之间的争议,由县级以上人民政府处理;个人之间、个人与单位之间的争议,由乡(镇)人民政府或者县级以上人民政府处理。当事人对有关人民政府的处理决定不服的,可以依法向人民法院起诉。

⑤ 《渔业法》第13条规定:当事人因使用国家规划确定用于养殖业的水域、滩涂从事养殖生产发生争议的,按照有关法律规定的程序处理。在争议解决以前,任何一方不得破坏养殖生产。

⑥ 《矿产资源法实施细则》第23条规定:探矿权人之间对勘查范围发生争议时,由当事人协商解决;协商不成的,由勘查作业区所在地的省、自治区、直辖市人民政府地质矿产主管部门裁决;跨省、自治区、直辖市的勘查范围争议,当事人协商不成的,由有关省、自治区、直辖市人民政府协商解决;协商不成的,由国务院地质矿产主管部门裁决。特定矿种的勘查范围争议,当事人协商不成的,由国务院授权的有关主管部门裁决。第36条规定:采矿权人之间对矿区范围发生争议时,由当事人协商解决;协商不成的,由矿产资源所在地的县级以上地方人民政府根据依法核定的矿区范围处理;跨省、自治区、直辖市的矿区范围争议,当事人协商不成的,由有关省、自治区、直辖市人民政府协商解决;协商不成的,由国务院地质矿产主管部门提出处理意见,报国务院决定。

国土资源部发布的《土地权属争议调查处理办法》第4条^①、1996年由原林业部发布的《林木、林地权属争议处理办法》第4条和第22条^②等。

除上述自然资源的专门立法外，《行政诉讼法》、《行政复议法》及其司法解释对此也有规定。如《行政诉讼法》第44条^③、《行政复议法》第30条^④、最高人民法院关于适用《行政复议法》第三十条第一款有关问题的批复（法释〔2003〕5号）^⑤、最高人民法院行政审判庭关于行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复（法释〔2005〕行他字第4号）^⑥等。

综观上述立法，我国自然资源权属争议之解决存在以下特点和缺失：

（一）争议解决立法层次不统一

我国大多数的自然资源权属争议解决机制规定于由全国人大常委会颁布的单行法律中，如土地、水、森林、草原资源权属争议等。但有些却规定在国务院颁布的行政法规中，如矿业权争议之解决就规定在《矿产资源法实施细则》中。这一局面带来了执法、司法和守法活动中的复杂性，不利于人们查找相关立法，也不利于法的贯彻实施。

（二）纠纷解决模式差异大

综观我国自然资源的专门立法和其他相关法，其纠纷解决模式不下六种：一是协商—行政裁决模式，即发生争议后先由当事人协商，不愿协商或协商不成的由政府裁决。如《水法》第56条规定的不同行政区域之间发生的水事纠纷解决模式、《矿产资源法实施细则》第23条规定的探矿权人

^① 《土地权属争议调查处理办法》第4条规定：县级以上国土资源行政主管部门负责土地权属争议案件（以下简称争议案件）的调查和调解工作；对需要依法作出处理决定的，拟定处理意见，报同级人民政府作出处理决定。县级以上国土资源行政主管部门可以指定专门机构或者人员负责办理争议案件有关事宜。

^② 《林木、林地权属争议处理办法》第4条规定：林权争议由各级人民政府依法作出处理决定。林业部、地方各级人民政府林业行政主管部门或者人民政府设立的林权争议处理机构（以下统称林权争议处理机构）按照管理权限分别负责办理林权争议处理的具体工作。第22条规定：当事人对人民政府作出的林权争议处理决定不服的，可以依法提出申诉或者向人民法院提起诉讼。

^③ 《行政诉讼法》第44条规定：对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议决定不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议决定不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。

^④ 《行政复议法》的第30条规定：公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的，应当先申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决。

^⑤ 最高人民法院关于适用《行政复议法》第三十条第一款有关问题的批复（法释〔2003〕5号）山西省高级人民法院：你院《关于适用〈行政复议法〉第三十条第一款有关问题的请示》收悉。经研究，答复如下：根据《行政复议法》第三十条第一款的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的具体行政行为，侵犯其已经依法取得的自然资源所有权或者使用权的，经行政复议后，才可以向人民法院提起行政诉讼，但法律另有规定的除外；对涉及自然资源所有权或者使用权的行政处罚、行政强制措施等其他具体行政行为提起行政诉讼的，不适用《行政复议法》第三十条第一款的规定。此复。

^⑥ 最高人民法院行政审判庭关于行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复：甘肃省高级人民法院：你院报送的《关于行政机关颁发土地、矿藏等自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认具体行政行为的请示》收悉。经研究答复如下：最高人民法院法释〔2003〕5号批复中的“确认”，是指当事人对自然资源的权属发生争议后，行政机关对争议的所有权或者使用权所作的确权决定。有关土地等自然资源所有权或者使用权的初始登记，属于行政许可性质，不应包括在行政确认范畴之内。据此，行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证书的行为不属于复议前置的情形。此复。

之间对勘查范围发生的争议和第 36 条规定的采矿权人之间对矿区范围发生的争议的解决模式等。值得一提的是:从文义解释的角度看,这两部法分别规定的跨行政区域的水事纠纷和探矿权、采矿权争议的解决途径似乎排除了司法最终裁决。二是协商—行政调解—民事诉讼模式。如《水法》第 57 条规定的单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷,当事人就可选择先协商,不愿协商或协商不成可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解,县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解不成的,当事人可以向人民法院提起民事诉讼。三是协商—民事诉讼模式。上述《水法》第 57 条规定的“单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷”,当事人也可选择此模式。也就是说,对于《水法》第 57 条规定的情形,当事人可以选择采用上述第二或第三种模式,其中行政调解不是民事诉讼前的必经程序。四是协商—行政裁决—行政诉讼模式。《土地管理法》第 16 条规定的土地所有权和使用权争议,当事人协商解决,协商不成的,由人民政府处理,对人民政府处理决定不服的,才可向人民法院起诉。五是协商—行政裁决—行政复议—行政诉讼模式。从《行政复议法》的第 30 条的规定可以看出:公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的,应适用行政复议前置程序,即采用此种模式。《林木、林地权属争议处理办法》第 4 条规定的林权争议解决也是规定采用这一模式。

(三) 单行法与《行政复议法》规定相矛盾

根据《土地管理法》的 16 条规定,当事人对有关人民政府的处理决定不服的,可以自接到处理决定通知之日起三十日内,向人民法院起诉。这意味着行政复议并非土地权属争议在提起行政诉讼前的必经程序。相反,《行政复议法》第 30 条规定:公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的,应当先申请行政复议;对行政复议决定不服的,可以依法向人民法院提起行政诉讼。对《行政复议法》的该条规定,在执法实践中存在难于理解之处。也正因为如此,山西省高级人民法院曾请示最高人民法院,而最高人民法院的回复是:根据《行政复议法》第三十条第一款的规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的具体行政行为,侵犯其已经依法取得的自然资源所有权或者使用权的,经行政复议后,才可以向人民法院提起行政诉讼,但法律另有规定的除外。此外,2005 年最高人民法院在给予甘肃省高级人民法院《关于行政机关颁发土地、矿藏等自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认具体行政行为的请示》回复时指出:最高人民法院法释[2003]5 号批复中的“确认”,是指当事人对自然资源的权属发生争议后,行政机关对争议的所有权或者使用权所作的确权决定。有关土地等自然资源所有权或者使用权的初始登记,属于行政许可性质,不应包括在行政确认范畴之内。据此,行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证书的行为不属于复议前置的情形。

上述最高人民法院的两个司法解释说明土地权属争议行政处理决定是《行政复议法》规定的适用行政复议前置的情形,这与《土地管理法》的规定存在明显的冲突。《土地管理法》和《行政复议法》都是由全国人大常委会制定的法律,从效力层次上看具有同等的法律效力,如果按照特别法优于一般法的规则,对于土地权属争议的解决应适用《土地管理法》的规定。但最高人民法院的司法解释出自 2005 年,在 2004 年修正的《土地管理法》之后。这些规定的矛盾和冲突使得人们在实践中无所适从。

(四) 提起行政诉讼的期限规定不统一

如前所述,《土地管理法》中规定的提起行政诉讼的期限是自接到处理决定通知之日起三十日内,向人民法院起诉。而《森林法》第 17 条规定的是:当事人对人民政府的处理决定不服的,可

以在接到通知之日起一个月内，向人民法院起诉。《行政诉讼法》第45条规定：公民、法人或者其他组织不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。第46条第1款规定：公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。上述规定，一是两部单行立法分别使用了“三十日”和“一个月”的规定，这两种不同的表达会导致不同的适用结果，这不利于人们对法定期限的了解。二是两部单行法规定的起诉期限远比《行政诉讼法》规定的期限短，尽管《行政诉讼法》中使用了“法律另有规定的除外”表述，按此规定就应优先适用单行法的规定。而我国立法的现状是：除上述两部单行法规定了提起诉讼的期限外，其他自然资源的单行法却无期限的规定，其他的理应适用30日的期限的规定，这一状况导致对不同的自然资源权属争议的当事人在程序上实行差别待遇。

（五）立法语言欠精准

如《水法》第57条规定：“单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷，应当协商解决；当事人不愿协商或者协商不成的，可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解，也可以直接向人民法院提起民事诉讼。”法律条文中的“应当”理应是强制性条款的用词，违反强制性条款应承担相应的法律责任。而水事纠纷是对水资源的使用权发生争议而引起的纠纷，该类纠纷属于典型的民事纠纷，民事纠纷的解决是否协商，应完全取决于双方当事人的自愿，不应规定“应当协商解决”，更何况该条规定在其后又使用了“当事人不愿协商”的字样，这有自相矛盾之嫌。

又如《土地管理法》第16条规定的“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理”。尽管此处“协商解决”前未加“应”字，但后面只有“协商不成”的字样，而无“不愿协商”的表述，这就很容易使人误认为协商是必经程序。

（六）援引模式难于操作

《渔业法》第13条规定：当事人因使用国家规划确定用于养殖业的水域、滩涂从事养殖生产发生争议的，按照有关法律规定的程序处理。该“有关法律”是指什么法律，指代不明，在实践中缺乏可操作性。

（七）部分立法仅规定行政处理而排除了司法最终审查

如对矿产资源权属争议案件的处理适用的《矿产资源法实施细则》第23条、第36条规定，对跨行政区域水事纠纷处理适用的《水法》第56条规定仅仅是“协商—行政裁决”。立法并未规定司法最终审查，这不利于保护当事人的合法权益。

当然，按照最高人民法院的司法解释，下列行政复议裁决为最终裁决有其合理性：根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决。

三、我国自然资源权属争议解决之立法应然

（一）统一自然资源立法

无论是上文提及的争议解决立法层次不统一，还是纠纷解决模式差异大、提起行政诉讼的期限规定不统一等问题，都是我国自然资源的单行立法各自为战所致。因此有必要制定一部统一的自然资源基本法，这部法拟或为一部专门的自然资源法的基本法，其名称可命名为《中华人民共和国自然资源法》；也拟或制定一部实质意义上的综合性的环境保护基本法，其名称命名为《中华人民共和国环境

保护和自然资源法》，其中设自然资源法篇对自然资源权属及其争议解决、基本原则、基本制度等问题予以统一规定。这一立法模式有利于自然资源权属争议的高效公平解决，又可以弥补我国现行部分自然资源立法尚无权属争议解决机制规定的立法空白。事实上，我国《海洋环境保护法》和《海岛保护法》等立法，由于其立法侧重于环境保护，因此对权属争议的解决尚无立法规定。

(二) 简化争议解决模式结构体系，扩大司法审查适用范围

我国现行立法规定了六种争议解决模式，不同的自然资源采用不同的争议解决模式，这种纷繁复杂的争议解决模式，势必带来行政执法和当事人权益保护的难度。因此，应根据自然资源权属争议的特点，规定两种争议解决模式：一是协商—行政裁决—行政复议模式。该模式适用于最高人民法院司法解释中所列的情形，即：根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决的情形。二是协商—行政裁决—行政复议—行政诉讼模式。该模式适用于其他所有的自然资源权属争议。即在现有适用范围的基础上，将跨行政区域的水事纠纷和探矿权、采矿权争议的解决途径引入司法最终审查程序。

司法审查是一种国家权力对另一种国家权力的监督制约，即法院通过诉讼程序审查并纠正不法行政行为，以保护公民和组织的合法权益免受国家行政机关侵害并维护其合法权益的行政行为，支持行政机关依法行政。扩大自然资源权属争议解决机制的司法最终审查范围，当事人可通过诉诸法律以审查具体行政行为的合法性，以维护自身的合法权益，也是对行政机关实施的具体行政行为最为有效的监督。中国公民作为社会的成员，不但可以通过其代表行使国家权力，参与管理国家社会事务，而且也迫切期待在其利益受到具体行政行为侵害时，可以通过司法审查监督纠正其违法行为。这也是民主法治的一大体现。

(三) 明确规定资源权属争议解决机制适用行政复议前置

行政复议前置是指行政相对人对法律、法规规定的特定具体行政行为不服，在寻求法律救济途径时应当选择先向行政复议机关申请复议，经过复议后仍不服复议决定的，才可以向人民法院提起行政诉讼。我国行政复议与行政诉讼的基本关系是以行政相对人自由选择为原则，以行政复议前置为例外。适用行政复议前置必须法律有明确规定。

对于自然资源权属争议现行立法是否已规定适用行政复议前置，是否应当适用行政复议前置在理论界尚存分歧。

针对上述第一个问题，对《行政复议法》第30条中的“具体行政行为”和“已经依法取得”的理解便是关键。其中，对“具体行政行为”的理解，分歧在它是指行政确认还是行政裁决或者两者兼而有之。对此，法学界存在着三种主流观点。一种观点认为：最高院法释〔2003〕5号已经将《行政复议法》第30条第一款的具体行政行为限定为确认具体行政行为，即行政确认侵犯了行政相对人已经依法取得的权属的行为，具有侵权的性质；而行政裁决属于居间裁判行为，没有侵权性质。另一种观点认为：依据《最高人民法院行政审判庭关于行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复》（〔2005〕行他字第4号），最高院法释〔2003〕5号批复中的“确认”是指当事人对自然资源的权属发生争议后，行政机关对争议的自然资源的所有权或者使用权所作的确权决定，属于行政裁决。还有一种观点认为：全国高等学校法学专业核心课程教材《行政法与行政诉讼法》将行政复议法第六条第（四）项解释为“行政确权行为”。认为行政确权既包括行政确认为行为又包含行政裁决行为，因此法释〔2003〕5号批复中的确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权具体行政行为，既包括行政确认又包括行政裁决^[1]。笔者赞同上述第二种观点，即此处的具体行政行为为行政裁决

行为，对行政相对人提出的资源权属争议后进行的裁决理应纳入行政复议前置的范围。

而对“已经依法取得”的理解，理论界存在两种不同观点，一种意见认为，这里的“已经依法取得”应理解为公民、法人或其他组织主观认定已经依法取得土地权属即可，而不应单纯地理解为公民、法人或其他组织已经依法取得行政机关颁发的土地所有权或使用权权属法律证书。行政机关侵犯该项“已经依法取得”的权利时，复议才是行政诉讼的前置条件。至于公民、法人或其他组织是否实际“已依法取得”土地所有权或使用权权属，则属于实体审理中需要确认的问题^[2]。另一种意见认为，这里所指的“已经依法取得”应“以当事人已经取得自然资源的所有权或者使用权法律证书为标准”^[3]。此处的第一种观点，更具合理性。首先，从文义解释的角度看，《行政诉讼法》第30条中使用了“认为”二字，理应理解为主观认定；其次，人民法院在接到诉讼申请时，应查明是否属于行政复议前置的案件，但履行该审查之职责时是否应当做实质性审查，如有无土地使用证，是否是真实的土地使用证等。而事实上，如果公民、法人或其他组织已经拥有了真实合法的权属证书，那便是侵权纠纷，而不是权属争议，这理所当然无需行政途径解决，而应提起民事诉讼。

针对上述第二个问题，即自然资源权属争议是否应当纳入行政复议前置范围，《最高人民法院行政审判庭关于行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复》（下简称“答复”）已将“当事人对自然资源的权属发生争议后，行政机关对争议的自然资源的所有权或者使用权所作的确权决定”列入适用行政复议前置的范围，但各自然资源的单行法以及《行政复议法》并未明确将此列入适用行政复议前置的范围。该答复是否属于法的范围？其效力如何？尚存质疑。但该答复是否有其合理性？即对自然资源的权属发生争议后，行政机关对争议的自然资源的所有权或者使用权所作的确权决定是否应当列入行政复议前置的范围笔者持肯定的观点。行政机关应当拥有对行政争议的第一次判断权。适用行政复议前置的可诉具体行政行为特别是土地行政行为属于典型的行使国家强制力的行政职权行为，专业性强、涉及面广、权属复杂，需要专门的土地管理知识和丰富的基层实践经验。行政机关（通常是上级行政机关）所特有的信息便利、专业优势以及相对公正的立场为其迅速化解行政争议提供了可能^[4]。当然，其他的资源纠纷解决也是如此。

（四）统一行政诉讼期限

如前文所述，我国现行自然资源单行立法规定的诉讼时效期间分别为“三十日”和“一个月”，自接到处理决定通知之日起算，而《行政诉讼法》规定的诉讼时效期间为六个月。这一立法规定的不同，导致不同的自然资源权属争议行政诉讼时效期间不同，有必要在我国自然资源立法中统一其行政诉讼时效期间，时效的长短宜参考《行政诉讼法》中较长时效期间的规定。因为在行政关系中，行政相对人是处于弱势地位的一方当事人，在强调建立服务型政府的今天，强化行政相对人的权利是现行立法之趋势。

我国自然资源权属争议立法应不断改进，除上述几方面外，还应进一步规范立法语言，加强立法规范的可操作性，使我国的自然资源权属争议立法日趋完善，以高效、公平地解决自然资源权属争议。

参考文献

- [1] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社、高等教育出版社, 2007.
- [2] 王冠春. 土地行政复议案件中几个问题的探讨[J]. 政府法制·半月刊, 2006, (17).
- [3] 国家法官学院、中国人民大学法学院. 中国审判案例要览[M]. 北京: 中国人民大学出版社、人民法院出版社, 2004.
- [4] 曹康泰. 中华人民共和国行政复议法实施条例释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007.

(责任编辑 周振新)