

自然资源法的双重功能

聂莉斌* (忻州师范学院 法律系, 山西 忻州 034000)

摘要: 自然资源具经济属性和生态功能, 不恰当的私人或公共产权安排会导致“公地悲剧”或“反公地悲剧”。自然资源立法最早关注的是自然资源的经济利用价值, 随着环境保护主义运动的兴起渐次体现生态功能。在人口膨胀、经济社会发展增量需要的背景下, 能源安全和生态安全也成为了各国利益博弈的焦点。我国应打破环境保护和自然资源立法之间的藩篱, 以可持续发展理念为指导建设自然资源立法体系, 在规范自然资源财产归属和利用秩序的同时, 体现生态保护的功能, 乃至对能源安全和生态安全的考虑。

关键词: 自然资源 经济属性 生态功能 生态安全 能源安全

中图分类号: D912.601 **文献标识码:** A **文章编号:**

一、自然资源释义

《辞海》将自然资源定义为: 一般天然存在的自然物(不包括人类加工制造的原材料), 如土地资源、矿藏资源、水利资源、生物资源、海洋资源等, 是生产的原料来源和布局场所。随着社会生产力的提高和科学技术的发展, 人类开发利用自然资源的广度和深度也在不断增加。¹自然资源对应的英文为: Natural resources。根据《布莱克法律词典》: 自然资源是环境法概念, 包括两层含义。一是指取自自然界的任何具经济价值之物, 或供为生命营养之物质, 例如木材、矿产、石油、水和野生动植物; 二是自然特征可供社区福利或再创造价值, 例如公园。²我国资源学学者认为: 自然资源是一切能为人类提供生存、发展、享受的自然物质与自然条件, 及其相互作用而形成的自然生态环境和人工环境。³环境法学学者认为自然资源是在一定技术条件下, 自然界中对人类有用的一切环境要素。⁴还有政治学、经济学等学科角度的各种定义。⁵一般来说, 自然资源包括土地资源、水资源、矿产资源、森林资源、草原资源、生物资源、气候资源和海洋资源等。

总之, 自然资源的概念是人类中心主义的, 是从是否对人类有用出发进行阐释的, 其范围也随人类开发利用自然水平程度的提高而不断扩张。具体而言包括两类: 一种是可为人类直接取用, 能为生产生活服务的; 另一种是为人类生存提供栖息场所, 具物理包容和精神审美价值。前者可理解为狭义的具物质形态之物; 后者则包括无形的物质存在, 其广义触及环境学或环境法学上的“环境”概念部分。

由自然资源的概念可知, 自然资源可为人类取用, 具经济属性; 但自然资源同时又提供环境容量, 还有生态功能。自然资源规范因此兼具财产属性和生态保护特征。

二、自然资源法上的产权制度

科斯产权理论在自然资源制度安排上大显身手, 有的自然资源如土地、矿产等可设立排他性私人产权, 其产权制度边界清晰、产权归属明确, 所有权效率相对较高, 但为私人所占有、开发、利用, 并相应取得收益时, 如果没有公权力的约束, 容易产生各种环境破坏和污染的负外部性问题。而另一些自然资源如大气、水流等不具明显的分割性和排他性, 自然资源的生态功能价值因具公益属性则不易成为科斯产权理论所规范的内容, 或即使成为公共产权, 社会中每个成员皆可享受资源权益, 因此如果所有的人只顾个人私益, 片面强调最大经济效益的追求, 例如过度放牧、过度捕捞等还是会导致“公地悲剧”, 这是环境破坏和污染的另外一个重要原因。

在解决自然资源开发利用中的负外部性和公地悲剧问题时, 需要进行公权力的辖制。行政审批和监督管理制度应运而生。但是如果制度如果设置不当, 产权人不能拥有切实有效的完全使用权, 或为了个人私益和部门利益, 自己不能使用也要阻止他人使用该资源而相互设置障碍, 则会导致资

* 作者简介: 聂莉斌(1983-), 女, 山西忻州人, 讲师, 法学硕士, 从事环境与资源保护法学研究。

¹ 辞海(缩印本)[M].上海: 辞书出版社, 1979: 1897.

² Bryan A. Garner Editor in Chief. Black's Law Dictionary (Ninth Edition) [M].West, Thomson Reuters, 2009: 1127.

³ 刘文, 王炎痒, 张敦富.资源价格[M].北京: 商务印书馆, 1996: 4.

⁴ 肖乾刚.自然资源法[M].北京: 法律出版社, 1992: 9-10.

⁵ 黄锡生.自然资源物权法律制度研究[M].重庆: 重庆大学出版社, 2012: 23-26.

源的闲置和使用不足,同样导致的结果是“反公地悲剧”。法律必须针对自然资源的双重属性做出恰当安排,方可使其不致落入非此即彼的制度困境。

三、自然资源立法变迁

自然资源立法经历了两个重大转变,一是环保运动的兴起使自然资源立法在财产属性功能规制之外,有了对生态环境保护的考虑;二是在全球经济贸易一体化的背景下,人口急剧增加和自然资源稀缺导致了各国对能源安全和生态安全的密切关注。

(一)从财产权利规制到生态保护

在大陆法系中,自然资源进入法律规范视野是从“物”开始的。罗马法对土地及其附着物、动物等进行了规范,以所有权之绝对处分力为中心,为私法之制度安排。⁶承继罗马法大统的法国民法将可作为财产的自然资源归入财产法之列,因其是性质、用途或依附的客体为动产或不动产,例:被收割砍倒的庄稼树木为动产,房屋及为不动产人的便益和利用而安置的牲畜、禾草、饲养的鸽子、兔子和蜂群等皆属不动产。⁷结合日耳曼法,并对罗马法大力发扬的德国民法则规定物必须有体,但1990年加入条款明确说明动物不是物,而受特别法保护。⁸

德国和法国的民法制度都侧重于自然资源之经济价值,将自然资源作为财产来调整,其制度安排无外乎对财产归属的设置和对财产利用的安排。1990年的德国民法修订则响应了环境保护运动的呼声,开始注重自然资源之生态价值。这也符合人类的基本认知过程。先是看到自然资源之物用权能,随着科学技术水平的不断提高,自然资源的范围不断扩大,人口的快速增多和经济的迅猛发展,自然资源量的需求也以几何级增长。大规模工业革命,带来的是全球化的自然生态破坏和环境污染,由此,人们才将环境污染与生态破坏视为隐患,需要采用技术、法律等手段解决环境保护与经济发展之间的矛盾问题。

人类思想变化肇始于环境伦理理念的变革。从史怀泽博士的敬畏生命观到利奥波德的土地伦理,传统只专注于人类视角的伦理开始向其他种类生命甚至无生命物质延展。上世纪七十年代,可持续发展理念顺应时代发展提出,以在环境保护与经济社会发展利益冲突中谋求适宜的解决方式。由此,自然资源权利渐蜕传统民法财产权或物权色彩,开始有了特别法规定以保护自然界,各国纷纷出台自然资源保护或生态环境保护立法。而且,基于动物较其他种类生命与人类有更多的沟通、共情,于是许多国家出台了专门针对动物保护法律,或更进一步有动物福利立法。

德国将动物保护于2002年6月写入了德国宪法,“国家在宪法的框架下通过立法和依照法规通过的执法和判决,对自然生活基础和动物加以保护。”其《动物保护法》第一条更是“从人对动物作为同类的职责出发来保护其生命和生活质量。任何人都不允许对动物无正当理由地施加痛苦或损害。”⁹

英美法系同样迎接了环保主义运动风潮,将之内化至本国法律体系,典型特点就是大量自然资源 and 环境保护领域成文法的制定。在司法实践领域,美国走地更远。1973年实施的《濒危物种法》规定,任何人都有针对侵害物种的行为提起诉讼的权利。随后数年中,动物、植物甚至是无生命物质在法庭上取得了原告主体资格,在一些环境保护案件中崭露头角,甚至取得胜诉的结果。1979年,帕里拉鸟、塞拉俱乐部、国家奥特朋协会、夏威夷奥特朋协会作为共同原告提起诉讼,要求法院判决被告清除该片森林所有的野生绵羊和山羊,停止在该鸟类的栖息地放牧,夏威夷法院不仅受理了此案,还做出了帕里拉鸟胜诉的判决。这是人类法律发展史上第一次以非人类生物作为原告胜诉的案件。¹⁰其他诸如田纳西流域管理局诉希尔案件,则因保护珍稀濒危物种蜗牛鳔使得耗资上亿美元即将完工的大坝停止建设。¹¹自然物在法庭上的胜利给人类思想和法律制度建设带来巨大冲击。

(二)能源安全

随着人口的膨胀和经济社会的发展,以工业经济为主导的现代发展道路为环境带来的大量废弃物和污染物逐渐达到甚至超越了环境容量极限;而以经济主义和理性主义为主导的现代社会文化强

⁶ 史尚宽.物权法论[M].北京:中国政法大学出版社,2000:1-2.

⁷ 法国民法典[M].罗结珍译.北京:北京大学出版社,2010:171-175.

⁸ 德国民法典[M].陈卫佐译著.北京:法律出版社,2010:30-31.

⁹ 德国动物保护法[DB/OL].<http://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>.最后登陆于2014.7.1.

¹⁰ 谷德近.美国自然物诉讼的实践功能[J].政治与法律,2009,(12):31-32.

¹¹ 陈冬.小鱼与大坝的对话——美国《濒危物种法》的实施及其引发的思考[J].法学论坛,2003,(3):81-82.

调人类要不断提高物质享受水平，造就了忽视环境、极度消费的“单向度人”，并为向自然索取和破坏环境找到了伦理和发展上的藉口。¹²

与此相对应的是自然资源的稀缺性愈发显现，一些重要的能源，例如煤炭、石油、天然逐渐成为各国经济发展的主要支撑。1962年联合国大会通过的《关于自然资源之永久主权宣言》中的尊重各国自然资源主权原则，藉由自由贸易主义风潮所构建的世界贸易体系，在许多国家尤其是发达国家上演了保护本国能源安全的同时，加速努力换取或掠夺发展中国家和不发达国家自然资源的幕剧。美国就作为世界的单极霸主，屡屡发动战争以控制能源的稳定供应和对全球经济命脉的把控。而发展中国家或不发达国家因为缺乏全球政治经济的话语权，往往自然资源主权也难以自保，更不用提能源安全了。

（三）生态安全

跨国污染、转基因物种和外来物种入侵，生态安全问题愈加引发关注。美国前国务卿基辛格说过：控制了石油就控制了个国家，控制了粮食就控制了整个世界。如今包括能源安全、食品安全和生态安全都成为了国家安全内容中的重要命题。而从广义上讲，能源安全和食品安全都可以包括在广义的生态安全范畴之内。

欧美等国的生态安全法律相对制定较早，充分体现了风险防范原则。日本俄罗斯也分别发展了各具特色的生态安全保护制度。但是我国的相关立法刚刚起步，转基因物种监管只有国务院所发布的一个条例和农业部发布的三个管理办法，面对我国日益喧嚣的转基因物种，尤其是转基因食品安全问题显得力不从心。而外来物种入侵在我国已经肆虐良久，而环保部公布的两批34个外来物种入侵名单仍显得十分单薄。在如今保护“生态红线”的倒逼下，迫切需要有相应的法律法规的制定和完善。

四、现代自然资源立法的双重目的

虽然自然资源是相对于对人类有用的角度出发的，但基于对自然资源开发利用中生态环境保护的考虑，以及国际大环境下，能源安全和生态安全问题的凸显，自然资源立法应在可持续发展理念的指导下，体现双重目的，即调整传统自然资源权属所构成的物权或财产权体系的同时，兼顾生态环境保护，注重经济社会和环境保护的协调发展。

一些发达国家，如美国、日本在环境保护立法领域曾走过环境立法目的从“保护环境的同时，促进经济社会的发展”的“二元论”到“保护环境，保障人体健康”的“一元论”立法。而我国的环境立法无一例外皆是“二元论”而受到学者们的诟病。但中国是发展中国家，处于社会主义初级阶段的最大国情，一味要求环境立法目的的“一元论”并不现实。也很可能会因为立法理念过度超前，不能具体用来调整社会现实而成为具文。是以有“第二代环境法”的提倡，¹³将传统环境保护与经济发展对立的惯性思维转换为经济社会发展与环境保护双赢的理念，不走先污染后治理的老路，而是要在自然资源开发利用和生态环境保护中寻求平衡，以促进人与自然、经济社会与环境保护的可持续发展。

传统以来，我国的环境保护和自然资源立法基于立脚点不同，一直为两个分支，两者之间经常出现立法目的各自相左，法律条文相互冲突的情形。我国现行自然资源立法目的从来不乏对经济社会建设促进的表述，但即使是《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》中生态保护的条文却乏善可陈，更何况这些单行法都制定于上世纪八九十年代，其立法理念已远远落后于现实发展的需要。

在生态保护领域，《自然保护区条例》、《野生植物保护条例》等位阶太低，且没有对保护环境和当地居民之间的利益冲突做出很好的衔接性的制度安排，已经引发了很多问题。野生动物和野生植物的保护更是只选择了部分物种作为保护对象，主要是濒危珍稀植物、濒危珍稀动物、一级、二级保护动物和国家保护的有益的或者有重要经济价值、科学研究价值的陆生野生动物。植物法律保护相当匮乏，众多的普通物种并没有被列入保护之列，所以目前物种数量急剧减少的恰是最应常见的野生植物，尤其是那些还具中草药价值的甘草、柴胡、茯苓等。苔藓向来是环境好坏的风向标，但是地衣类物种随着城市化进程的大举建设，农药和化肥的大量施用，正逐渐退出大众视野。

我国早已加入了《植物保护公约》、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》、《生物多样性保护公约》、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》、《保护世界文化和遗产公约》、《联合国海洋法公约》等，但是将其进行国内法化的道路走得异常艰难，缺乏对整体环境保护和物种多样性的保护。一些世界自然遗产也往往沦为旅游经济的载体，节假日超负荷运转，为吸引游客开发建设

¹² 陈德敏.资源法原理专论[M].北京:法律出版社,2011:9.

¹³ 李启家.中国环境法的代际发展——兼议环境法功能的拓展[N].上海法治报,2009.3.11:B05.

过多, 封闭性保护投入不足, 环境破坏和污染严重等问题屡屡见诸报端。

在能源安全领域, 我国的相关立法刚刚起步, 2010年《中国能源政策白皮书》中开始考虑能源安全问题, 并起步建设能源储备体系, 努力实现能源利用方式的多元化和节约化, 降低能源对外依存度。

而对转基因物种的调控, 主要是农业部所发布的《农业转基因生物安全管理条例》、《农业转基因生物安全评价管理办法》、《农业转基因生物进口安全管理办法》和《农业转基因生物标识管理办法》。转基因食品已经进入中国十几年, 目前转基因食品安全和标识问题成为了广大公众最密切关注的领域之一, 国家相关立法的滞后已成为众之矢的。

外来物种入侵领域则主要是环保部于2003年和2010年分别发布的两批外来入侵物种名单, 但仍未将病毒、细菌等微生物列入其中。没有国家层面的统一外来物种入侵防治立法和协调管控机构。地方法规也只有湖南省发布了《重点外来入侵物种名录》和相应的应急预案。外来物种入侵已成为了威胁生态安全的重要领域, 相应法律法规亟待制定。

在具体的法律体系构建方面, 我国的自然资源立法应建立起以《宪法》为基础, 《民法通则》、《物权法》为辅佐, 整合自然资源领域的单行法和部分法规, 具体包括《土地管理法》、《矿产资源法》、《煤炭法》、《水法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《野生动物保护法》、《野生植物保护法》、《电力法》、《自然保护区法》等, 以可持续发展理念为核心, 强调自然资源开发利用中的环境保护, 并制定《能源安全法》以保障能源供应和利用安全, 制定《生态安全法》、《转基因生物及产品管理法》、《外来物种入侵法》等, 严守生态保护红线, 加强转基因生物的监管, 防范外来物种入侵, 保障我国生态安全。

自然资源法律制度的变迁是人类工业文明大发展的产物。如何在规范好自然资源开发利用秩序的同时, 保护好生态环境, 进而保障能源安全和生态安全, 这是在人口急剧膨胀和环境资源有限冲突之间形成的新命题。无论是发达国家或发展中国家, 只有在可持续发展理念的指导之下, 才能探寻出人类社会不断发展和文明不断延续的制度路径。

参考文献:

- [1] 辞海(缩印本)[M].上海: 辞书出版社, 1979: 1897.
- [2] Bryan A. Garner Editor in Chief. Black's Law Dictionary (Ninth Edition) [M]. West, Thomson Reuters, 2009: 1127.
- [3] 刘文, 王炎焯, 张敦富. 资源价格[M]. 北京: 商务印书馆, 1996: 4.
- [4] 肖乾刚. 自然资源法[M]. 北京: 法律出版社, 1992: 9-10.
- [5] 黄锡生. 自然资源物权法律制度研究[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2012: 23-26.
- [6] 史尚宽. 物权法论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 1-2.
- [7] 法国民法典[M]. 罗结珍译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 171-175.
- [8] 德国民法典[M]. 陈卫佐译著. 北京: 法律出版社, 2010: 30-31.
- [9] 德国动物保护法[DB/OL]. <http://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>. 最后登陆于2014.7.1.
- [10] 谷德近. 美国自然物诉讼的实践功能[J]. 政治与法律, 2009, (12): 31-32.
- [11] 陈冬. 小鱼与大坝的对话——美国《濒危物种法》的实施及其引发的思考[J]. 法学论坛, 2003, (3): 81-82.
- [12] 陈德敏. 资源法原理专论[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 9.
- [13] 李启家. 中国环境法的代际发展——兼议环境法功能的拓展[N]. 上海法治报, 2009. 3.11: B05.

Double Functions of Natural Resources Law

Abstract: Natural resources embody economical and ecological characters. Improper private or public property will induce to "Tragedy of the commons" and "Tragedy of Anti-Commons". Early natural resources legislation only pay attention to economical value, and has gradually considered ecological functions since Environmental Protection Movement. With population increase, economy and society development, Energy Security and Ecology Security become the gaming focus among the world. It should reconsider the demarcation between environmental law and natural resources law. Sustainable development concept should be the guide in natural resources law construction, while regulates property ownership and utilize of natural resources, involving ecological protection, as well as energy security and ecology security.

Key words: Natural resources; Economy character; Ecology function; Energy Security; Ecology Security