

## 我国自然资源所有权的多维完善

黄业晞\* (昆明理工大学法学院, 昆明, 650500)

**摘要:**随着我国经济改革的深化,自然资源领域长期以来实行的国家所有权制度已显疲态,其中凸显的权利主体“虚位”与义务主体“错位”的问题甚至成为经济持续改革的瓶颈,而私主体对自然资源进一步的利用及流转要求日益迫切。因此对自然资源所有权制度的适度调整逐渐成为一种趋势,而如何将自然资源国家所有权的改动较好地融入我国现代法律体系亦备受关注。倘若能从各部门法的角度对现有的自然资源国家所有权制度进行弥补性完善,进一步破解因该制度造成的资源浪费和监管不力的困境,则不仅可以优化自然资源利用与流转的管理,而且能够从法律上实现自然资源的可持续利用。

**关键词:**自然资源所有权 行政管制 自然资源分类

哈丁的“公地悲剧”虽然只是化解公共资源滥用的理论模型,但在其促使下学者对实践中公共资源受到的破坏性利用却并没有停留在模型阶段,尤其在我国,对于自然资源所有权制度的反思和改革已经反复为学者所论证。在实践中,随着改革开放以来各行业对资源需求种类的扩展和需求总量的提升,围绕自然资源的利用与流转出现了许多问题,在这其中数自然资源国家所有权的制度备受诟病,作为对现实问题和改革战略的深刻回应,2013年11月,党的十八大通过了一份《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称“《决定》”)。在开篇对改革开放成就进行回顾的部分,《决定》将“生态文明体制”与“经济体制”、“政治体制”、“社会体制”等一道进行总结,又在具体阐述全面深化改革的总目标时再次提及生态文明。于是,在国家层面已经进行调整的情况下,深入论证法律中的制度安排和调整乃当务之急。

### 一、我国自然资源所有权制度弊端兼原因分析

#### (一)自然资源所有权主体“虚位”

我国《宪法》第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”第10条规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”我国《物权法》第48条也规定:“森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,属于国家所有,但法律规定属于集体所有的除外。”由此看出,我国自然资源所有权的主体仅有国家和集体,个人并不享有自然资源的所有权,原则上采自然资源国家所有主义,将国家作为全民的抽象体,这虽然与我国公有制为主体的基本经济制度一脉相承,但到实践中却难以发挥国家作为自然资源所有权主体应有的作用。

首先,自然资源全民所有,由于全民作为一个庞大的集合概念在实践中难以对自然资源进行实际支配,因此由国家去行使,即国家所有权,这使得作为个人的公民与自然资源初步“绝缘”。其次,国家亦是模糊的概念,因此国家对自然资源的权利只能由具有具体行政管理职能的国务院行使,而且国家禁止任何个人和组织对自然资源进行侵占,这就使得自然资源的利用和流转处于行政管制之下,市场对其的配置作用明显降低。再次,国务院要行使对自然资源的管理职能,实际上必须由国务院下属的各部委行使,于地方而言,就形成了自然资源各部门“分而治之”的体系,这可能造成自然资源的监管缺乏整体规划,部门之间争取自身利益的紧张局面,一旦出现“权力寻租”的问题,自然资源就很可能变成极少部分人群谋取巨大经济利益的介质,自然资源耗竭式利用、国有资产流失在所难免。综上所述,在实践中“我国的自然资源所有权都面临着虚化的危险”。<sup>1</sup>

#### (二)自然资源所有权客体“混沌”

由于我国自然资源所有权主体在实践操作中的“虚位”,自然资源所有权多由各行政部门“分而治之”,自然资源缺乏总体规划与合理分类,因此各部门对自然资源的管理多有重叠,也容易产生真空,比如森林资源本是一个相对完整的生态系统,但其中又被分割为土地资源、林木资源、水资

\*作者简介:黄业晞,女,1991年9月生,云南昭通人,昆明理工大学环境与资源保护法学2013级硕士研究生。

<sup>1</sup> 邱秋:《中国自然资源国家所有权制度研究》,北京:科学出版社,2010年,第1页。

源、野生植物资源等由不同单行法调整,法律规定往往有冲突的可能。自然资源作为自然资源所有权的客体,要将其置于科学合理的管理体制之下,避免因自然资源分类的“混沌”带来的弊端,首先就必须对自然资源进行合理分类,依照自然资源的特殊属性,让不同种类的自然资源进入不同法律的调整范畴,综合运用适当的手段对其开发、利用与流转进行合理的制度安排。

### (三) 自然资源所有权的义务主体“错位”

由于自然资源所有权主体的“虚位”,加之我国禁止个人和组织享有自然资源所有权,因此实践中不仅很难对滥用管理权的行政机关追究法律责任,而且很容易将过多的义务加诸于个人和组织。具体来说,自然资源所有权主体的权能行使多由行政机关进行,具体的行政机关出于管理的目的将大多数自然资源进行垄断式经营,而且各行政机关之间对同一自然资源还有重叠管理的可能性(比如森林中的小溪,既属于水资源又属于森林资源;又如筑坝河流的管理,既离不开环保部门又离不开水利部门等),对自然资源造成滥用时,行政机关难以对自身存在的不当行为作出不利“裁判”。

另一方面,对具体的自然资源使用者而言,由于使用者在理论上并不享有自然资源的所有权,而实践中要发挥自然资源的效用必须由使用者对其进行一定程度的支配,而且事件中由于缺乏对行政机关的监管,由行政权力滋生的腐败问题也屡见不鲜,由于使用者缺乏充分的权利依据,则不可避免地过多承担了义务。“‘公有公用’实际上造成了自然资源使用者之间的不公平。”<sup>2</sup>加之我国公益诉讼制度仍处于探索状态,所以以行政机关为义务主体的情形并不多见。相反,由于行政权力对自然资源的控制,一方面私主体对自然资源的使用权益极易受到行政权力的侵害,另一方面私主体对自然资源的开发利用行为极易使其成为自然资源所有权义务主体。这样一来,全民所有的自然资源经过层层剥离,极易使私主体承担过重义务,而究其权利基础而言,实乃空洞单薄。

## 二、我国自然资源所有权的物权法完善

### (一) 物权法对自然资源种类的选择

在自然资源国家所有权制度难以一朝撼动的情形下,笔者认为进行阶段性的理论妥协也不失为前进的方法之一,在市场经济迅速发展的今天,如果一味追求理论的一步到位难免错失良机,适应当下的综合条件阶段性地强调自然资源的利用价值,围绕自然资源使用者的全力展开讨论并进行立法完善能够缓解自然资源所有权制度中主体“虚位”的局面,因此进行自然资源物权化的深化研究恰当其时。

将自然资源纳入物权法的调整范畴,即是理论界探讨的较多的“自然资源物权化”。由于自然资源法乃是新兴法学科目,有诸多挑战传统法理的理论困境需要化解,因此将自然资源的法律调整对接到物权法的领域,必须要做出必要的准备,以增强自然资源进入物权法的不适应性,而先决条件就是要对自然资源进行合理分类。由于自然资源的天然属性千差万别,物权法作为私法领域的权属之法容纳亦有限度,因此判别不同类别自然资源的天然属性乃至法律属性才能甄别出适宜进行物权化的范畴,避免自然资源整体物权化带来的弊端,从而找到自然资源法律调整的适宜途径。

### (二) 物权法对自然资源的重新定位

自然资源要成为物权法的客体,须先对物权法中“物”的概念加以改进,改变传统“物”的定义中有体这一必要要素,使得总类繁多的自然资源都可以进入“物”的范畴,由物权法进行调整和规范。传统的物权理论认为作为客体的“物”应当是特定的、有体的、独立的、现实存在的客观物质,显而易见,自然资源总是作为传统物的抽象集合体,比如森林资源,由于高度集合,一般社会经验判断可能集中在某一具体的树木上,当集合成森林以后就很难再认定为传统意义上特定的物。再如水资源,由于其具有流动性,所以很难说我国的水资源整体上有特定性和有体性,因此就传统物权理论而言,要接纳自然资源作为调整对象都存在法理悖论。而要推行自然资源的物权化,破除理论解释的藩篱,首先就应当对“物”的概念进行更新,使得自然资源在物权法中能够得到恰当的定位。

### (三) 优化自然资源使用权利

具体来说,对于土地使用权和海域使用权,因其在传统物权法理论中已经占有一席之地,且我国《物权法》中关于用益物权的章节大量涉及土地资源的利用,因此这类自然资源当然地进入物权法的调整范畴。我国现行《物权法》采纳了用益物权模式,将主要的自然资源使用权归入了用益物权的模式。

但是其他种类的自然资源权利,常见的如矿业权、渔业权、取水权、狩猎权、捕捞权和养殖权

<sup>2</sup> 王敏:《试论自然资源产权制度变革》,载《中国法学会环境资源法学研究会 2010 年年会暨全国环境资源法学研讨会论文集》,2010年,第 879 页。

等,因牵涉大量行政管理内容而难以进入纯私法的物权法范畴。为此,许多学者提出了化解的具体模式,如崔建远教授首先提出了用益物权+准物权的模式,即土地使用权当然归入用益物权体系,其余自然资源归入准物权体系,因为如果物权法乃至民法典直接规定矿业权、水权、渔业权和狩猎权等准物权,会产生诸如许多物权制度都要规定例外情形和无法离开行政法律等棘手问题,具体可以将准物权作为与用益物权并行的一类物权,且物权法乃至民法典只对准物权作出原则性规定,其具体内容有单行法规定。<sup>3</sup>又如梅夏英教授首先提出了用益物权+特许物权的模式,土地使用权归入用益物权模式,其余自然资源进入特许物权的体系,所谓特许物权,就是指经过行政特别许可而开发、利用自然资源的权利。<sup>4</sup>同时也有学者针对自然资源物权化的弊端进行了分析,如认为自然资源的物权化可能将政府这个本应以公益为价值追求的主体套用民法理论变成“与民争利”的主体。<sup>5</sup>可见对自然资源物权化的探讨,基础之一就在于对自然资源进行类型化的梳理,同时也要承认物权的局限性,对于物权法不能恰当调整的自然资源可以采取单性立法等模式予以补充。

### 三、我国自然资源所有权的行政法调整

#### (一) 行政机构的改革

有观点提出设立单独的自然资源管理委员会,<sup>6</sup>对各个自然资源管理部门进行综合协调,从整体上规划自然资源的开发与利用,避免各部门制定法规相互冲突,尤其是要更多从自然资源可持续发展的生态角度进行操作。也有学者认为应该赋予环保部更大的权力,发挥统领各自然资源部门管理的作用。但是现行体制下环保部作为国务院下属部委,如果赋予上述权力势必打破各个部门的平等性,在国务院和部委之间分离出中间位阶,不利于论证环保部与其他部的关系。如果保持环保部的部委性质不变,在实践操作中,环保部对涉及其他部委职能的自然资源进行综合规划缺乏法律依据和法律保障,极易造成应然权力的“虚置”。

基于我国的行政传统,单设自然资源管理委员会更为恰当,首先,该委员会具备专业职能,只对自然资源进行综合管理与监督,不会干预到各部委的其他职权的运行。其次,该委员会独立于各部委之外,职权和人事运行不受各部委的不当干预,具备相当的公正基础。再次,该自然资源委员会只对国务院和全国人大及其常委会负责,对上可以直接与国家宏观经济规划相沟通,避免自然资源的管理与国家经济等方面的规划相冲突,以便更好地发挥统筹功能。

#### (二) 行政管制的缓和

综观我国现行的环境单行立法,对自然资源基本采取了行政化的管制模式,采矿权和取水权都有行政特许式的规定,在实践操作中,诸如矿产开发、土地利用等大型自然资源利用项目的运行中也总是笼罩在行政权力的影响之下,影响了自然资源效益的发挥,因此行政管制要适度让位于市场经济的配置,让那些可以交由市场进行配置的自然资源进入市场的调整领域,将进一步缓和行政权力对自然资源市场化的管制力度。

上溯至罗马法时代的“共用物”和“公有物”规定,借鉴西方“国家私产”和“国家公产”的分类方式,对自然资源的国家控制部分和市场调整部分作出大致的区分,让行政法(公法)和民法(私法)对自然资源进行分门别类的综合调整是必要的。另外,针对事件中大量存在的资源领域行政机关权力滥用的问题,上述自然资源管理委员会可以起到有力的监督作用,自然资源行政管理的公开化、有序化运行也可以从另一方面对现行管制型行政权进行缓和,改善由于行政过度干预造成的自然资源低效益。

#### (三) 义务主体的归位

所谓义务主体的归位,实质上就是针对我国自然资源所有权义务主体“错位”的弊端提出的破解方法。由于现阶段我国“在国有自然资源的使用、收益问题上,重视国家的权利和使用者的义务”,<sup>7</sup>究其原因还在于我国的自然资源没有从法律上作出分类调整的体统规定。从理论上讲,对于必须纳入到国家行政管制中去且产权职能归属于国家的那部分自然资源,其法律关系中的权利主体应当是有权的行政机关(代表国家行使自然资源管理职权),具体的使用者可以当然成为义务主体;

<sup>3</sup> 崔建远:《准物权研究》,北京:法律出版社,2003年,第20页。

<sup>4</sup> 梅夏英:《特许物权的性质及立法模式选择》,http://review.jcrb.com.cn/ournews/asp/readNews.asp?id=131611 最后访问时间:2014年6月23日。

<sup>5</sup> 邱秋:《中国自然资源国家所有权制度研究》,北京:科学出版社,2010年,第185页。

<sup>6</sup> 黄泽勇:《自然资源所有权问题及其实现研究》,载《湖北工程学院学报》,2012年第6期,第104页。

<sup>7</sup> 邱秋:《中国自然资源国家所有权制度研究》,北京:科学出版社,2010年11月,第149页。

但是,对于那些流通性较强,实践中大量由私人使用、收益且需要时常来调节的自然资源,则需要适当放归私法领域,让实际使用者真正享有法律上不受非法干预的使用权,产生必要的支配效力,由此来确定权利人之外的主体需要承担必要的容忍义务,如果合法权利受到侵犯时方才享有充分的法律救济。

相较而言,现阶段我国自然资源由于只进行了法律上整体原则性的规定,没有作出具体的细化规定,这就造成了行政机关的管制权被整体性强化,而私人对自然资源的使用权却被异化成行政管理权的对应义务,在实践中自然资源的实际使用者负担过重的情况始终没能缓解。要使得自然资源的行政管制得到缓解,如能在行政法规中设立专门法对自然资源行政管理的职权范围、违法责任和公民权利救济等做出细化规定,同时配合自然资源管理委员会的监督,诸多问题便可迎刃而解。

#### 四、我国自然资源的综合立法思路

##### (一) 自然资源综合立法的意义分析

关于自然资源如何分类才能使其恰当地进入“公法”和“私法”领域,其实是一个极其重要但学术讨论距离最终结论还尚为遥远的命题。虽然随着“公法私法化”和“私法公法化”研究的深入,公法与私法相互借鉴、相互交融的趋势已经使得公法与私法的界限日渐如同“太极图”,没有一把精确的尺度和标准能够让它们彻底绝缘,但我们合理相信这种融合只能是边缘的渗透,难以从根本上扭转公法与私法之间的不同,因此适当对自然资源进行条理化分类,实为当下解决我国自然资源所有权客体“混沌”之妙方。

对上述对物权法和行政法的分析也可以印证自然资源类型化梳理的必要性,由于现行关于自然资源的单行立法都存在级别低、综合性差和互有交叉与冲突等问题,要从根本上破解我国自然资源所有权制度客体的困境,还得对自然资源作出科学合理的梳理,否则一切针对该种困境所提出来的理论措施都会流于表面,泛泛而谈,如此缺乏具体操作空间的改革措施也很难为立法所采纳。

##### (二) 自然资源综合立法的制度设计

首先,要制定自然资源保护与利用的总则性规定。尤其是要对自然资源的类型化进行梳理,增加自然资源市场化的规定,为其他部门法或者自然资源法分则中设计自然资源市场和流转规则预留空间,如自然资源价格制度、有偿使用制度、核算制度等。虽然目前学界对自然资源的分类还没得出切实可行的结论,如高富平教授基于客体物本身是否能交易,将自然资源分为两大类——一类可以交易、可以商业化利用,如土地、水资源、矿产等,由民法调整;一类为不可交易的自然资源,如沙漠、荒山、海洋等,由国家进行永久性管理维护。<sup>8</sup>借鉴此种思路,可以尝试用一种按用途和破坏程度的划分标准来代替现行按资源类型的划分方式,以期让同一种资源在不同时期、不同地区能够相应采用不同的管理方式,具体如下图:

管理级别	大体立法范畴	资源用途	重度破坏	中度破坏	轻度破坏
国务院	法律(狭义)	严格保护	排斥使用	排斥使用	排斥使用
省级机关	行政法范畴	游览性保护	排斥使用	排斥使用	修复为主*
	经济法范畴	使用兼维护	排斥使用	修复为主	少量使用#
	民法范畴	商业用途	修复为主*	少量使用#	使用+补偿

注意: \* 修复为主——主体仍以行政机关为主导,私人需使用资源的需要再次审批。

# 少量使用——可以采取行政合同等形式,如果已取得相应行政许可的可以正常使用。

对于上述表格在实际操作层面,需要明确以下两个问题:

1. 以狭义的法律对自然资源框架进行立法,着重明确自然资源的分类体系和管理大纲。其他具体事项仍然可以由各部门法规定,以避免立法上的累赘。
2. 由前述自然资源管理委员会来对自然资源破坏程度进行规定,对自然资源按照上述表格对全国自然资源进行初步划分,以此适当排除部门或者地方的干预。但是,自然资源管理委员会只对大的方面进行规划,在具体工作中仍然要交由现有部门实行,但可以进行部门间的协调。
3. 在具体的行政管理过程中,权力下放只能到省级政府、机关或单设的机构,市、县级相应部门只能进行必要的协助与配合。

其次,对于新型重要能源,比如石油、天然气、核能等资源要进行专门规定。近些年来,我国

<sup>8</sup> 高富平:《物权法原论(上)》,北京:中国法制出版社2001年,301-303页。

对新能源的需求和使用量剧增,围绕着对新能源的使用也产生了一系列的法律问题,较为激烈的是新型能源的价格机制,要从立法上对其进行回应,就应该探索出一条适度的行政管理和积极的市场激励途径,而怎样去把握这个“度”,就需要法律上的明确规定,以免在实践中再次造成行政干预过多、定价机制不透明、甚至是权力滥用等问题。

诚然,自然资源综合立法的构思也存在着诸多问题,一方面是对自然资源分类调整的问题远远没有结束,上述关于自然资源分类体系的构想也尚不成熟,许多细节仍需要逐一专门论证。另一方面是进行自然资源综合立法势必产生与物权法和行政法规定的协调问题,而且在实践中要为立法所接纳尚不具备完全成熟的理论和实践基础。但我们姑且将其作为解决自然资源所有权制度弊端(尤其是所有权客体“混沌”问题)的思考而对其进行探讨,以备将来之需,或者说引发学界更深入的论证甚至另辟蹊径,如此也不失为抛砖引玉之良策。而对于现阶段,能够积极推进自然资源在物权法和行政法上的改进更为迫切。

#### 参考文献:

- [1] 王敏.试论自然资源产权制度变革[C].中国法学会环境资源法学研究会2010年年会暨全国环境资源法学研讨会论文集.2010:879.
- [2] 黄泽勇.自然资源所有权问题及其实现研究[J].湖北工程学院学报,2012,32(6):104.
- [3] 崔建远.准物权研究[M].法律出版社,2003:20.
- [4] 梅夏英.特许物权的性质及立法模式选择[J/OL].<http://review.jcrb.com.cn/ournews/Asp/readNews.asp?Id=131611>,2014-6-23.
- [5] 邱秋.《中国自然资源国家所有权制度研究》[M].科学出版社,2010:149.
- [6] 高富平.《物权法原论(上)》[M].中国法制出版社,2001:301-303.

## Multidimensional Improvement of the Ownership of Natural Resources in China

**Abstract:** With the deepening of Chinese economic reform, the state ownership of natural resources for a long time has exposed some weakness. This is manifested in nullity of subject and inverse position of duty part and right part. More so, the above problems have become the bottlenecks of continuation of economic reform. However, private sector's demand for utilization and transaction of natural resources already appears urgently. Thus it has become a trend that adjusting the ownership of natural resources system properly. And how to help these adjustments to return to China's prevailing law is also an important theme. Provide that perfecting the ownership of natural resources by the ways to modify the department law, the difficulty of resources waste and inadequate supervision in practice may be resolved. It will not only optimize the utilization and regulation of natural resources but also make the sustainable utilization of natural resources realized.

**Key words:** the ownership of natural resources administrative control classification of natural resources