

自然资源产权制度改革与完善 ——论我国野生动物资源产权制度的完善

李苏翎* (福州大学 法学院, 福建 福州)

摘要: 野生动物产权制度是我国野生动物领域中一切问题的基础, 加强生态文明建设的要求使我国野生动物资源产权制度的改革势在必行。针对我国野生动物所有权结构单一且时效性偏低的问题, 阐述了构建多元化野生动物所有权制度的构想, 即政府、单位、个人在符合法律规定的情况下都可以所有野生动物资源, 并进行合理的开发和利用的多元化体系, 以加强对于野生动物的保护, 提高野生动物资源的利用和开发效率, 对野生动物资源进行合理的配置。

关键词: 野生动物 所有权 国家所有 产权制度

一、问题的提出

十八大报告提出将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相并列, 形成建设中国特色社会主义五位一体的总布局。从此, 生态文明建设就提升到国家发展的战略高地, 是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。加强生态文明建设要求我们需要更加合理的利用自然资源, 减少利用自然资源给生态带来的破坏, 提高我国的可持续发展能力, 这离不开自然资源产权制度所提供的法律保障。

我国是一个人均自然资源匮乏的国家, 人均自然资源的拥有量仅为世界的人均拥有量的 3%, 更因为利用率低, 浪费现象严重, 利用过程中产生大量环境污染等问题严重破坏了我国的环境, 造成了资源短缺的危机, 严重影响了我国经济的可持续发展。在近现代, 我国开始对自然资源进行产权保护, 通过产权保护的方式来激励、限制产权人利用、开发自然资源的行为, 达到自然资源合理配置的目的, 以解决资源稀缺性与人类对自然资源的需求间的矛盾。故产权制度的改革与完善对我国推进生态文明建设具有重要的意义。野生动物资源是自然资源中重要的一部分, 我国现行的法律制度一位强调对于野生动物的保护, 而忽略了人类对于野生动物资源的需求, 我国野生动物资源产权制度的缺陷导致了野生动物资源出现“越保越濒”的局面。¹ 要真正做到保护野生动物资源, 使野生动物资源能够得到合理的开发和利用, 我国野生动物资源产权制度的改革和完善势在必行, 制定明确合理的产权制度是野生动物资源发挥其最佳效用的关键, 值得我们进行研究和探讨。

二、我国野生动物资源产权制度的现状及问题

(一) 我国野生动物资源产权制度的规定

产权是一种具有结构性的权利束, 自然资源产权是指国家, 集体, 个人对于某种自然资源形成的一组排他性的权利的集合。我国的野生动物资源产权主要包含两个方面: 一是由国家单独享有的野生动物资源所有权, 二是可以由个人和单位享有的野生动物资源的使用权, 经营权等用益物权。

1. 关于野生动物资源所有权的规定。我国《物权法》第 49 条规定: 法律规定属于国家所有的动植物资源, 属于国家所有。《野生动物保护法》第 3 条同样也明确规定: 野生动物资源属于国家所有。我国宪法和民法同样也规定了矿藏, 水流等自然资源属于国家所有, 而野生动物资源作为一项重要的自然资源自然也不例外。

野生动物资源属于国家所有, 所有权作为一项排他性的权利排除了其他主体作为野生动物资源主体资格的可能, 国家专属享有所有权的全部权能, 包括: 占有权, 使用权, 收益权, 处分权。

2. 关于野生动物资源用益物权的规定。《野生动物保护法》第三条规定: 国家保护依法开发利用野生动物资源的单位和个人的合法权益。其中第三章“野生动物管理”中具体规定了个人或者单位使用、开发自然资源的条件及具体办法, 《渔业法》、《陆生野生动物保护实施条例》、《水生野生动物保护实施条例》等法律和规章都对野生动物资源的利用和开发制定了详细的审批和保护制度。

从以上规定可以看出, 普通主体虽不能享有野生动物资源的所有权, 但可以通过用益物权性质

* 作者简介: 李苏翎(1990-), 男, 汉族, 江西南昌人, 现就读于福州大学环境与资源法专业研究生。

¹ 刘欣. 我国野生动物资源产权交易市场体系研究[J]. 东北林业大学 2005 年硕士学位论文.

的野生动物资源使用权,经营权等权利对也野生动物资源进行实际的支配和使用,但其用益物权的实现需要受到所有权的严格限制,国家对个人和单位对野生动物资源的使用和开发享有管理职能。

(二) 我国野生动物资源国家所有权存在的问题

1. 野生动物的保护和开发利用成了国家独自的义务。从法理上看,权利义务是对立统一,相互依存的。没有绝对的权利,也没有绝对的义务。我国法律既然规定野生动物资源只能由国家所有,那么相对应的保护义务也应当由国家独立承担,广大人民群众当然的被解除了保护义务。并且由于国家对野生动物资源享有排他性的所有权,人民群众不能在未经国家允许的情况下从利用和开发野生动物资源中获得利益,使人民群众丧失了保护野生动物资源的动力。在野生动物资源归国家所有的前提下,虽然人民群众有更多的机会和条件对野生动物进行保护,但出于对其救助的法律后果以及受益的考量,人民群众丧失了行动的动力。野生动物资源光靠政府的保护显然是不够的,从资金和人力上政府都不足以凭借一己之力承担起保护环境的重任,其他主体的保护责任又不能真正被激励和调动起来,反而使偷猎者可以更加轻易的获得利益,这显然是与国家所有权制度的构建目的相违背的。此外,《野生动物保护法》规定我国鼓励个人和单位驯养繁殖野生动物,但是驯养和繁殖的野生动物依然是属于国家所有,试想谁会甘愿将自己付出劳动和时间创造出来的资源和财富归于国家呢?故我国的野生动物资源产权制度并没有发挥其鼓励和限制的效用,这也是导致我国利用和开发自然资源的效率十分低下的原因。

2. 国家所有权虚置,资源收益流失。国家作为行使社会管理权的统治机器的总和,并不能直接行使各项权能。²《物权法》第45条规定,国有财产由国务院代表国家行使所有权。我国是以国有制为主体的市场经济体制,国有资产的数目非常庞大,国务院必然无法亲自行使全部的所有权。故国家对于野生动物资源的所有权仅仅是停留在法律法规中以及对国家所有的抽象强调上,国家作为所有权人缺乏明确的人格化,导致不得不由国务院领导的各级政府来代为行使所有权,政府的投机行为,层级代理的机制致使国家所有权实际上转变为了政府所有权或者行政部门所有权,由此导致了国家所有权的虚置和弱化。同时,所有权的代理会给政府带来巨大的利益(如政绩,收入),中央和地方,部门和部门之间必然因财产权利的争夺产生争议,导致国家所有权行使中的混乱。由于政府仅仅是野生动物资源的代管人,且国家作为所有权人并没有奖惩制度去限制政府的行为,这会促使政府产生投机心理,甚至滋生腐败。有些地方甚至为了眼前的利益不惜牺牲长远利益,默默允许野生动物资源的使用人和营业人掠夺性的开发利用,对野生动物资源进行肆意的破坏,导致野生动物资源越来越少,产权收益大量流失。

3. 国家所有权客体难以界定。野生动物资源产权的客体自然是野生动物资源,但野生动物资源的定义究竟是什么学界并没有定论。我国著名的民法学教授梁慧星认为,野生动物资源就是指野生动物。³根据通常的理解,野生动物是一个与家养动物相对的概念,只要是生活在野外的非家养动物都可称之为野生动物。其内涵包括蚂蚁、蜘蛛这类无脊椎动物,大象,老虎这种哺乳动物,麻雀,山鸡这种蛋生动物。这样的定义必然会令人产生困惑:难道公民在家里踩死了一只蚂蚁也是侵犯了国家的所有权吗?根据《野生动物资源保护法》第2条规定:本法规定保护的野生动物,是指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物。根据这样的定义野生动物资源的范围确实缩小了很多,但是仍然包括国家一二级保护动物,省级保护动物以及国家林业局于2000年公布的具有重要经济和科学研究价值的野生动物,其数量加起来有2000多种之多,甚至连甲鱼,兔子,蜜蜂都包含在内。如果真以这些动物作为野生动物资源产权的客体的话,显然是不符合实际的。况且野生动物的价值也不仅仅是经济的价值,野生动物资源的生态价值更为重要。保证生态系统的稳定并不是只依靠珍稀的野生动物和具有经济价值的野生动物就能够达成的,其他的动物一样是生态系统的一部分,发挥着重要的生态作用。显然这样的产权规定对于生态文明建设是不利的。

此外,根据物权理论,物权的客体需要被特定化,且处于可被人所支配的状态。野生动物资源的所有权是由《物权法》所规定的,显然国家所有权的客体也应当遵循这个原则。但是野生动物的数量庞大,分布广泛,具有生殖能力,且时刻处于运动的状态,故其在数量上的变动性以及空间上的流动性使得野生动物资源难以被特定化,国家也无法实质上的支配野生动物资源。例如一群候鸟要从我国的境内飞往国外,那么我国是否应当依据国家所有权而禁止候鸟的迁徙?

4. 政府职能混乱,用益物权难以行使。野生动物资源的所有权由各级政府代为行使,但

² 孙宪忠.我国物权法中所有权体系的应然结构.法商研究.2002(5).

³ 梁慧星.物权法草案的若干问题.中国法学.2007(1).

是各级政府及其部门同时还有义务对野生动物资源行使行政管理权,所有权的主体和行政管理权的主体同为政府,必然导致两项权利都无法正常的行使。政府在面对野生动物资源开发利用时,作为野生动物资源所有权的代表,其有义务确保所有者获得最大的产权收益;但当其作为社会管理者的角色对待野生动物的开发利用时,其有义务使社会的公共利益最大化。物权法上的所有权是一项典型的私权利,而政府对于野生动物资源的管理又是一项公权力,这二者之间必然产生难以调和的矛盾,相互纠缠不清,导致政府职能的混乱,野生动物资源国家所有权的实际行使效果不尽如人意。并且,由于政府同时享有所有权和管理权,使得政府既是游戏的参与者又是游戏规则的制定者,用益物权人需要受到政府的双重限制,难免导致政府过度介入用益物权人对自然资源的使用和经营,公民和单位难以充份行使用益物权的权能,用益物权人的主观能动性得不到发挥,导致用益物权不能发挥其产权效用,和政府自己开发利用野生动物资源并没有多大区别,野生动物资源并没有合理有效的在产权主体间分配。

三、我国应当建立多元化的野生动物所有权制度

(一) 野生动物资源的国家所有权应为公法上的所有权

尽管对于公权与私权的界定在学界仍然具有较大的争议,但是显然两者还是存在很大的差异,笔者认为国家对于野生动物资源的所有权应理解为公法意义上的所有权。首先,公法上的所有权只是一种对于国家主权的宣誓,表明国家对我国境内的自然资源享有公法上的行政管理权力,他的客体是整体意义上的国家享有的自然资源。而私法上的所有权则要求客体的特定化和可支配性,因为它实质上是一种财产性的权利。其次,公法意义上的所有权并不具有私法上的所有权的四项权能,国家不能放弃,转让其对于自然资源的所有权,否则就会破坏国家的主权完整。国家享有的公法上的所有权由法律直接规定而不像私权一样需要得到国家的确认和承认。再次,公法上的所有权如果受到侵害,国家是通过罚款,拘禁等公权力来进行救济,而私法上的所有权受到侵害时权利人只能通过各种请求权(如返还请求权,损害赔偿请求权)的方式来保障自己的所有权。最后,公法上的所有权并不具有私法上所有权的排他性,恰恰公法上的所有权强调的是公民对于自然资源平等的使用权的保护,国家也不能排他性的独占这些自然资源,其目的是赋予国家通过行政手段来保障公共利益的权利。故对于野生动物资源的所有权按照公法上的所有权来理解的话,野生动物资源的所有权作为一项公权力应当也只能专属于国家享有,故因将野生动物资源属于国家所有的规定从《物权法》中去除,使其恢复公权力的本来面目。

而在私法中,作为野生动物资源组成部分的野生动物则不能如此看待了,野生动物的所有权归于个人或者单位是可行的。跟据我国的实践,建立起一个多元化的野生动物所有权制度是非常有必要的。多元化的所有权制度可以更好的发挥所有权主体的主观能动性,激励个人,单位等其他主体更好的参与到野生动物资源的保护、利用和开发中来,以产权制度来限制所有主体对于野生动物资源的开发利用,平衡所有者和使用者的利益,弥补政府作为唯一所有权主体的不足,使界定和保护产权制度产生的收益真正大于其成本。

(二) 国家所有的野生动物所有权改为各级政府所有权

如上文所述,如由国家享有野生动物的所有权必将导致所有权主体的虚置,且各级政府难以享有对等的权利义务,故不如将国家对于野生动物的所有权转变为中央政府所有权和地方政府的所有权,明确国家和地方政府所有权的客体范围、权利义务,保证二者不因行政级别的高低而造成的所有权的高低,从而使所有权的主体具有人格化,真正发挥自然资源产权的功能。在各级政府实际行使所有权时,还应当注意将政府对于野生动物的所有权和行政管理权分离,由各级政府的独立部门单独享有野生动物的所有权,否则难以避免公共管理权和所有权在所追求的价值上的冲突而无法融合,从而给政府在行使所有权和管理职权时带来不必要的困扰。

政府享有野生动物的所有权具有非常重要的意义,并且应当占据野生动物所有权中绝大多数的比重。首先,以公有制为主体的经济制度决定了我国的自然资源产权制度也应当是以公有制为主体,所有权作为所有制在法律上的回应和重要实现方式,必须要与公有制保持一致,这是中国的国情和社会主义公有制决定的。⁴其次,相对与野生动物资源的经济价值与社会价值,生态价值才是野生动物资源最核心的价值,对于野生动物资源的利用与开发是建立在保证生态功能正常发挥的基础上的。生态利益作为多数人的公共权益,想要通过个人所有的方式进行保护是困难的,个人往往为了追求野生动物资源的经济价值而忽略了公共的生态利益,只有实行以政府为主体的野生动物所有权

⁴ 黄忠新.环保视野下中国野生动物所有权制度的理性选择.湖南农业大学学报.2008.9(1).

才能保证生态利益不被经济利益所侵蚀。最后，野生动物的国家所有可以有效的防止我国的野生动物资源被他国掠夺，政府可以从国家整体的角度保证全体国民的野生动物资源不会流失到国外，野生动物资源的无偿提供和知识产权的有偿取得会对我国造成巨大的财产损失，我国的公民都不愿看到作为国宝的熊猫不在是只属于我国的野生动物资源。

（三）允许个人和单位享有野生动物所有权

在当今的社会，公共利益与私人利益虽然存在着对立，但这种对立并非是不可调和的，二者并非是一种此消彼长，相互对立的关系，对私人利益的完全否定最终也将导致公共利益无所依托。国家固然应当是野生动物资源保护的主体，但仅依靠国家的力量显然是不够的，公共利益的维持与实现需要社会个体的积极参与和协作。个人在日常的生产生活中与野生动物具有不可分割的密切联系，具有保护、开发、利用野生动物资源的天然优势，并且个体和单位也是生态利益的受益人，只有充分调动所有国民的积极性才能真正做好野生动物资源的保护工作。一味强调对野生动物资源的保护而禁止私人对野生动物资源的利用和开发并不能使生态利益最大化，反而是一种对于野生动物资源的浪费，保护和开发利用的同时进行往往能起到最好的效果。当个人和单位可以享有野生动物的所有权时，他们会自觉的意识到保护野生动物就是保护自己的财产，利用和开发野生动物资源的热情也得到了激励，利益的驱使往往比国家的强制更有效，同时再加上法律的合理规定和政府的正确引导，产权制度就能发挥其应有的功能。

故在坚持野生动物资源归国家所有的大前提下，同时也应当让个体和单位可以依法享有一定的野生动物所有权。根据不同种类野生动物所具有的生态价值和经济价值，遵循可持续发展的基本原则，应当将野生动物进行分类管理。⁵ 可以将野生动物分为国家专属所有的野生动物和个人、单位可以所有的野生动物。国家专属所有的野生动物应当包括：珍稀、濒危的野生动物和具有重大生态价值的野生动物。单位驯养繁殖的野生动物可以归单位所有和经营，例如某些动物园饲养的动物，药厂饲养的可以用来入药的野生动物。种群数量较大，与个人生活工作息息相关的野生动物可以归个人所有，个人可以通过先占或者向政府有关部门提出领养认养的方式取得这些野生动物的所有权。

（四）多元化产权制度的配套措施

野生动物资源产权人如无法交易其所拥有的产权，那么产权制度将不能发挥其全部的作用。故如果我国建立起多元化的野生动物所有权制度，那么建立规范的野生动物产权交易市场是很有必要的。通过市场机制尤其是价格机制而非行政手段来调整野生动物产权的分配，能够保证野生动物资源在主体间合理的配置，减少政府的权利求租，暗箱操作，建立一个公平公正的产权交易环境，使野生动物资源能够被最有效的利用。

在规定野生动物可以归个人或单位所有时，行政机关需要对个人和单位依法取得的野生动物所有权进行合理的限制，否则所有权的权能过大会使我国的野生动物自然资源失控。故行政机关应当出台相应的行政法规，加强对于公民和单位所有的野生动物资源的管理。笔者认为，野生动物资源的所有权人应当依照我国法律法规的规定，禁止从事以下行为：1. 恶意使用开发野生动物资源，导致野生动物数量下降。2. 未经国家批准擅自向国外转让野生动物资源。3. 虐待，残害，遗弃野生动物。4. 未经国家批准擅自引进外来物种，对野生动物进行基因改造。5. 未经国家批准将野生动物置于非野生状态中，妨碍其发挥生态作用。6. 法律法规禁止的其他行为。

Natural resources property right system reform and perfect

——concerning the improvement of the system of wildlife resources property rights

Abstract: The property right system of wild animals is the foundation of all problems in the area of wild animals in our country, to strengthen the construction of ecological civilization make the wildlife resources property right system reform in our country. Wildlife ownership structure in China, the single and the problem of low aging, expounds the idea of constructing the diversified ownership system, namely government, units and individuals in the case of conform to the laws and regulations can be all of the wildlife resources, diversified and reasonable development and utilization of the system, to strengthen to the protection of wild animals, improve the efficiency of use and development of wildlife resources, reasonable configuration of wild animal resources.

Key words: Wild animals; Ownership; The ownership of the state; Property rights system

⁵ 王跃先,洪贺.我国野生动物产权法律制度初探.野生动物杂志.2005(3).