

王树义  
主编



教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》

# 中国自然资源国家 所有权制度研究

邱秋 著



科学出版社



教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》

王树义 主编

# 中国自然资源国家 所有权制度研究

邱 秋 著

湖北省社会科学基金项目“十一五”规划课题

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

自然资源国家所有权制度是中国环境法、民法、行政法等多个法律部门共同关注的学科前沿问题。在计划经济向市场经济转轨的过程中,在民法法典化的过程中,我国自然资源国家所有权的“物权化”,即民事权利化,已逐渐成为社会的主流观念,并在《民法通则》、《物权法》等立法中得到了体现。本书以可持续发展为研究视角,跳出单一的民法思维,对中外自然资源国家所有权制度的历史、现状和发展趋势进行了多部门法的比较研究。本书认为:保障可持续发展已成为当代自然资源国家所有权制度的基本功能之一;片面强调自然资源国家所有权的“物权化”或“泛民法化”不利于中国的可持续发展;解决之道,是厘清宪法和民法在规范与保护自然资源国家所有权制度上的不同功能,区分公共自然资源与国有自然资源,通过公法与私法相结合的多元化法律体系,对自然资源国家所有权制度进行综合调整和分类规范。

本书可供环境法、民法、宪法与行政法、环境保护及资源管理等相关领域的研习者参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

中国自然资源国家所有权制度研究/邱秋著. —北京:科学出版社, 2010

(环境法学文库/王树义主编)

ISBN 978-7-03-029422-7

I. ①中… II. ①邱… III. ①自然资源-国家-所有权-研究-中国

IV. ①D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 215300 号

责任编辑:徐蕊 王国华/责任校对:张凤琴

责任印制:张克忠/封面设计:陈静

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencecp.com>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

2010年11月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2010年11月第一次印刷 印张: 15 1/4

印数: 1—1 800

字数: 280 000

定价: 39.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

## 总 序

---

《环境法学文库》是由教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所和科学出版社悉心培育、联合推出的环境法学学科的大型学术丛书，目的在于加速中国环境法学研究的进一步发展，推动中国环境法治的不断进步。

武汉大学环境法研究所是中国国家环境保护总局<sup>①</sup>和武汉大学共同建立的一个以环境法学为专门研究领域的学术研究机构，1999年首批进入教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地。2002年，基地的“环境与资源保护法学”学科被教育部评审为国家级重点学科，次年，该学科又被列入教育部“211”工程的第二期重点建设项目。

武汉大学环境法研究所的研究基本上涵盖了整个环境法学学科的研究范围，并且，其整体科研水平在中国环境法学界居领先地位，在国内外具有广泛影响。自20世纪80年代初成立以来，武汉大学环境法研究所紧紧跟随中国环境法治前进的步伐，紧密结合中国环境法治建设的实际需要开展研究和教学工作，取得了一系列显著的成绩。20多年来，研究所陆续为国内外培养出了几百个环境法学学科的硕士和博士，出版了几十部环境法学研究的学术专著和教材，发表了千余篇环境法学研究的学术论文，参加了中国数十部环境法律、法规和地方性环境法规的起草、调研和修改工作，向国家和地方提供了许多具有参考价值的环境立法方面的研究咨询报告，受到国内外同行的瞩目。

21世纪是中国全面进入世界先进行列的世纪，可以预见，中国在许多领域还将走在世界的最前列。为此，中国正在努力着、奋斗着，而在这努力奋斗者的队伍之中就有环境法学人的身影。环境法学人的梦想就是让中国环境法学的研究同样走在世界的前列。为了这个梦想的实现，武汉大学环境法研究所作为教育部环境法学研究的基

---

<sup>①</sup> 现改组为“环境保护部”。

地，拟将《环境法学文库》作为研究所长期支持的一个出版项目，面向国内外所有的环境法学者及其他所有关心、支持并有该学科相应研究成果的专家开放，每年推出数本。凡环境法学学科领域内有新意、有理论深度、有学术分量的专著、译著、编著均可入选《环境法学文库》。文库尤其钟情那些在基本理论、学术观点、研究视角等方面具有原创性或独创性的著作，请各位学者、专家不吝赐稿。让我们共同努力，为繁荣中国的环境法学研究、加快中国环境法治的进程略尽绵薄之力。

教育部人文社会科学重点研究基地

——武汉大学环境法研究所所长

王树义

2005年春月于武昌珞珈山

# 目 录

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 总序                           |     |
| 引言                           | 1   |
| 第一章 自然资源与自然资源国家所有权制度         | 11  |
| 第一节 自然资源与可持续发展               | 11  |
| 第二节 自然资源国家所有权制度的普遍性及其原因分析    | 29  |
| 第三节 自然资源国家所有权概念解析            | 43  |
| 第二章 外国自然资源国家所有权制度考察          | 55  |
| 第一节 古代自然资源国家所有权制度考察          | 55  |
| 第二节 近代自然资源国家所有权制度考察          | 65  |
| 第三节 当代自然资源国家所有权制度考察          | 71  |
| 第三章 中国自然资源国家所有权制度及其变迁        | 106 |
| 第一节 计划经济体制与自然资源国家所有权制度       | 106 |
| 第二节 经济转型与中国自然资源国家所有权制度的变迁    | 114 |
| 第四章 中国自然资源国家所有权制度存在的主要问题及其诊断 | 137 |
| 第一节 中国自然资源国家所有权制度存在的主要问题     | 137 |
| 第二节 当代中国自然资源国家所有权的物权化        | 148 |
| 第三节 对当代中国自然资源国家所有权物权化的质疑     | 167 |
| 第五章 完善中国自然资源国家所有权制度的建议       | 187 |
| 第一节 完善中国自然资源国家所有权制度的基本思路     | 187 |
| 第二节 公共自然资源国家所有权制度            | 202 |
| 第三节 国有自然资源所有权制度              | 216 |
| 参考文献                         | 227 |
| 后记                           | 234 |

## 引言

随着当代资源环境问题的的发展,水权、海域使用权、渔业权、矿业权、林业权、狩猎权、采集权等新型权利正在迅速生长,自然资源物权制度已成为我国资源改革和立法实践亟待解决的热点问题。围绕这些新型权利在权利大家庭中的归属,学者们倾注了极大的热情,“用益物权”、“准物权”、“特许物权”及“资源权”等各种理论纷至沓来。与自然资源使用权领域的丰硕成果相比,学术界对它们的母权——自然资源国家所有权的关注却极为有限,可谓热点中的冷点。尽管在法律上,自然资源国家所有权是水权、海域使用权、渔业权、矿业权、林业权、狩猎权、采集权等自然资源使用权的母权,但无论在理论上还是现实中,我国的自然资源国家所有权都面临着虚化的危险。有时甚至在自然资源使用权已创设出来后,才去为它们寻找一个理论上的“母权”。<sup>①</sup> 似乎自然资源国家所有权存在的主要目的,就是为了创设各种可以市场化的使用权,一旦使用权创造出来后,就几乎不受母权的制约。然而,所有权“是民法权利体系的逻辑起点”,“缺少所有权概念,大陆法系物权法制度便无法建立起来”。<sup>②</sup> 那么,自然资源国家所有权究竟是什么?它对于构建我国的自然资源物权制度意义何在呢?

自然资源国家所有权制度在世界各国普遍存在。但正如马克思所言,“在每个历史时代中所有权以各种不同的方式,在完全不同的社会关系下面发展着”<sup>③</sup>。在为什么选择自然资源国家所有权制度,以及在何种程度和范围上选择自然资源国家所有权制度方面,各个国家的

---

① 先肯定水权、渔业权、矿业权等利用国有自然资源的权利是准物权,准物权属于他物权,他物权在理论上又必须存在一个母权,因此需要为准物权寻觅母权。崔建远. 准物权研究. 北京:法律出版社,2003:88~91.

② 周林彬. 物权法新论——一种法律经济分析的观点. 北京:北京大学出版社,2002:333.

③ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集(第4卷). 北京:人民出版社,1958:180.

初衷并不相同。其中,统治阶级对政治制度的选择是决定性的因素。

在私有制国家中,自然资源的私人所有比较普遍,国家所有权在历史上并不受重视,也不存在按照主体不同将所有权划分为国家所有权、集体所有权、私人所有权,分别加以规范的法律传统。自然资源国家所有权制度在社会主义国家的确立,源于马克思、恩格斯和列宁的土地国有化理论,其初衷是为了消灭资本主义生产方式。马克思认为,“社会的经济发展、人口的增加和集中……将使土地国有化愈来愈成为一种‘社会必然性’。抗拒这种必然性是一切拥护(私人)所有权的言论都无能为力的”。“土地国有化将使劳动和资本之间的关系彻底改变,归根到底将完全消灭工业和农业中的资本主义生产方式”。<sup>①</sup> 1917年11月8日苏联的《土地法令》永远废除了土地私有制,一切土地成为全民的财产并无偿地交给劳动者使用。《土地法令》同时还规定了地下蕴藏、水利和森林的国有化。在前苏联的影响下,土地等自然资源全部或主要为国有成为社会主义国家的标志。

20世纪中期以后,随着环境问题的不断发展,许多自然资源的稀缺性持续上升。自然资源是人类生存发展的物质基础,不同的所有权结构直接左右着人们开发、利用和分配自然资源的方式。面对水资源短缺、森林和草场退化、能源危机等诸多不可持续问题,自然资源国家所有权制度在维护自然资源的可持续利用,以及促进自然资源公平分配方面的独特功能,日益得到各国的承认和重视,从而进入一个蓬勃发展的新时期。

趋势之一:国家所有权在自然资源产权结构中的地位迅速提升。

国有自然资源是一个笼统的概念,由两类性质完全不同的自然资源组成:一类是可以由国家独占并获取其财产收益的,类似于私人所有的资源,可以称之为“国家私产”;另一类仅在名义上归属于国家,实质上是为全体国民服务的公共资源,国家只能以公众代表的身份进行保护和管理,而不能独占或自由处分,可以称之为“国家公产”。尽管“国家公产”与“国家私产”分类调整的思想源远流长<sup>②</sup>,但直

<sup>①</sup> 马克思.论土地国有化.见:马克思、恩格斯选集(第3卷).北京:人民出版社,1972:129.

<sup>②</sup> 关于“国家公产”的思想最早可追溯到罗马法时代关于“共用物”和“公有物”的规定。



到近代,自然资源的法律价值主要表现为财产价值,公共自然资源的范围也非常有限,自然资源国家所有权成为私人所有权的附庸,主要依赖民法或私有财产权利体系来调整。

20世纪以来,特别是20世纪中期以后,随着人口与资源、环境矛盾的尖锐化,自然资源在维护生态平衡、维系环境质量等方面的非财产价值日益彰显。西方市场经济国家较早从经济学的角度,来考虑自然资源产权安排对自然资源可持续利用和环境恶化的影响,并建立了“公地的悲剧”、“囚徒困境”、“集体行动的逻辑”等成熟模型。<sup>①</sup>经济学理论揭示,因为存在“搭便车”的问题,任何时候只要许多人共同使用一种稀缺资源,资源便会发生耗竭性退化,其解决方式有两种:一种是实行彻底的私有化;另一种是对绝大多数自然资源实行中央政府的集中控制,建立国家所有权。然而,自然资源提供的环境质量等服务具有由团体共同使用或消费的特性,既不是可以交易的商品,也不能由个人作为私有财产来排他所有和控制,通常由公共机构来控制。因此,当代社会“自然资源产权结构的发展,正在经历一个朝向公共所有权和中间公共供应者的基础性转变”<sup>②</sup>。作为最重要的环境公共服务供应者,国家成为许多自然资源的所有权人。自然资源财产价值与非财产价值之间的博弈和平衡,动摇了近代私人所有权在自然资源所有权体系中的绝对主导地位,当代社会出现了限制自然资源上的私人所有权和肯定自然资源国家所有权的新趋势,国家所有权在自然资源产权结构中的地位迅速提升。

趋势之二:当代各国的自然资源国家所有权制度表现出较强的趋同性,保障可持续发展成为当代国家选择自然资源国家所有权制度的主要原因之一。

与社会主义和资本主义两大阵营对立时相比,当代国家在选择自

① 罗纳德·科斯,阿尔钦 A, 诺斯 D 等. 财产权利与制度变迁. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994; 埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展——基础设施政策透视. 陈幽泓等译. 上海: 上海三联书店, 2000; 曼库·奥尔森. 集体行动的逻辑. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1995; 道格拉斯·诺斯. 经济史中的结构与变迁. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994; 巴泽尔 Y. 产权的经济分析. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1997.

② Ostrom V. Alternative approaches to the organization of public proprietary interests. *Natural Resources Journal*, 1975; 765.

然资源国家所有权制度时,已更多地考虑自然资源自身的特点,以及克服生态和环境危机的实际需要,因而不同国家的自然资源国家所有权制度表现出一定的趋同性。

受经济学研究的影响,以及开发、利用和保护自然资源的现实需要,越来越多的私有制国家改变了轻视自然资源国家所有权制度的传统,纷纷在其宪法、民法或自然资源单行法中确立自然资源国家所有权。例如,德国的宪法第15条就规定:“土地、自然资源和生产品可以为了社会化的目的而转为公有或其他形式的公共控制经济。”<sup>①</sup>20世纪80年代东欧剧变之后,前社会主义国家普遍实行了私有化,将自然资源国家所有权制度与全民所有制和社会主义意识形态脱钩,土地等自然资源国家所有的比例也有所下降。<sup>②</sup>但是,这些国家的自然资源并没有完全私有化,许多重要的自然资源仍然属于国家所有。<sup>③</sup>由于历史传统、意识形态等因素的影响,各国的土地所有权状况虽然有较大差别,但当代各国的立法和判例已普遍将矿产资源、水资源,以及重要的生态脆弱地归为国有。以水为例,1976年国际水法协会

① 徐国栋.东欧剧变后前苏联集团国家的民商法典和民商立法——法律史、民商法典的结构、土地所有权和国有企业问题.见:梁慧星.民商法论丛(第14卷).北京:法律出版社,2000.

② 例如,俄罗斯联邦宪法(1993年)第9条规定:“土地和其他自然资源可以成为私人、国家、地方或其他所有制形式的财产。”立陶宛共和国宪法(1992年)第47条规定:“土地、内河、森林和公园只为立陶宛共和国公民和国家所有。矿藏、对国家有重要意义的内河、森林、公园、公路、历史文物和文化珍品的所有权全部属于立陶宛共和国。立陶宛共和国对其领空、大陆架和波罗的海经济区享有全部的所有权。”斯洛伐克共和国宪法(1992年)第4条规定:“矿山资源、地下水、自然水源及河流是斯洛伐克共和国的财产。”吉尔吉斯共和国宪法(1993年)第4条规定:“吉尔吉斯共和国境内的土地、地下资源、水资源、领空、森林、动植物界和一切天然财富均为国家财产。”塔吉克斯坦宪法(1994年)第13条规定:“土地、矿藏、水资源、领空、动物界和植物界以及其他自然资源是国家的专有财产,并由国家为了人民利益有效地使用。”哈萨克斯坦宪法(1995年)第6条规定:“土地、矿藏、水资源、植物界和动物界以及其他自然资源均系国家财产。”白俄罗斯宪法(1996年)第13条规定:“所有制可以是国家所有制和私有制。矿藏、水源、森林构成国家专有的所有制。农业土地属国家所有制。法律还可以规定只属于国家所有制的其他客体或规定国家所有制转为私有制的特别程序以及认定国家从事某些活动的专有权。”乌克兰宪法(1996年)第13条规定:“土地、地下矿产、空气、水及其他位于乌克兰领土范围内的自然资源、乌克兰大陆架的自然资源及特殊的(海洋上的)经济区,是乌克兰人民的产权对象。国家政权机关和地方自治机关在本宪法规定内以乌克兰的名义实现所有者的权利。每一公民均有权按照法律使用人民产权的大自然对象。使用财产就有相应义务。财产的使用不应危害人和社会。”

(IAWL)在委内瑞拉召开“关于水法和水行政第二次国际会议”，提倡“一切水都要公有，为全社会所有，为公共使用，或直接归国家管理，并在水法中加以明确”<sup>①</sup>。“现代各国立法和判例都规定水资源国家所有的事实，提醒我们将国家所有权与社会主义公有制在任何时候都捆绑在一起的立法模式和思维习惯应该转换。”<sup>②</sup>此外，20世纪中期以后，随着科学技术的突飞猛进，对一些传统上不设立所有权的自然资源的开发利用带来了新的环境问题，越来越多的国家基于本国可持续发展的实际需求，选择将它们中的某一部分归属于代表公众的国家所有。当代国家所有权的客体扩张到空气、领海、领空、大陆架、近陆海域、专属经济区或其中的重要资源，甚至所有地下的有机物和无机物、可以利用的元素和物理力量、生态系统、太空等非传统自然资源之上。

这种现象表明，政治制度、意识形态的传统虽然对当代自然资源国家所有权制度的发展仍有影响，但已日趋淡化，保障可持续发展已成为当代自然资源国家所有权制度的基本功能之一，是当代国家选择自然资源国家所有权制度的主要原因之一。

趋势之三：近代国家主要依赖民法或私有财产权利体系调整自然资源国家所有权的立法模式发生了根本变化，当代自然资源国家所有权制度日益呈现出公法和私法相结合的多元化调整趋势。

在大陆法系国家，除民法的进一步发展外，宪法、行政法及自然资源法等公法对自然资源国家所有权制度的规范更为活跃；在英美法系国家，在普通法调整自然资源国家所有权制度的同时，还出现了来源于普通法、以保护环境为主要目的的新公共信托原则，通过自然资源法宣告自然资源的国家所有也极为普遍。自然资源国家所有权制度法律调整的多元化，不仅与国家所有权在自然资源产权结构中的地位提升有关，也是当代日益清晰的自然资源国家所有权分类调整的结果。

首先，“国家私产”日益受到所有权社会化的限制，公法调整增强。“19世纪末以来，所有权社会化思想逐渐取代个人的所有权思想

① 黄锡生：《水权制度研究》，北京：科学出版社，2005：25。

② 裴丽萍：《论水资源国家所有的必要性》，《中国法学》，2003，（5）：105。

而成为社会思潮的主流。”<sup>①</sup>“国家私产”在性质上与私人所有权无异，国家虽然可以排他性独占，但是，国家行使其所有权时，同样应与社会公共利益相一致，即“国家私产”也必须为增进人类的共同需要和幸福而存在。法律对“国家私产”的限制取决于所有权客体及其所负载的社会功能，“所有权客体满足的社会功能越多，就可能对所有权进行越大的限制。”<sup>②</sup>在自然资源的排他性独占与社会公共利益相冲突时，所有权的排他性应让位于社会公共利益。在当代社会，自然资源所负载的社会功能越来越多，通过宪法、自然资源法、行政法等公法对“国家私产”的限制也在不断增强。

其次，“国家公产”的范围急剧扩大，传统私法调整乏力。<sup>③</sup>“民法上的所有权，系以物为客体，指私的所有权而言。”<sup>④</sup>近现代民法建立在私有制基础上，以私人所有权为蓝本，强调主体对客体的排他性支配权。20世纪中期以后，随着自然资源稀缺性的持续上升，公共自然资源的范围急剧扩大。公共自然资源表达了人们对水、空气、海洋、生态脆弱地等稀缺资源的共同权利思想，任何人，包括国家在内，都不能排他地利用和处分公共自然资源。公共自然资源归属于国有的原因十分复杂，有应对资源环境问题挑战、保障自然资源公平利用等方面的因素，甚至还有为国家争夺大陆架、专属经济区、外层空间等新资源的考量。公共自然资源名义上虽然归属于国家，但是该制度所保护的，是公众对公共自然资源共同且平等的使用权；它所排斥的，恰恰就是任何人，包括国家在内对公共自然资源的排他性支配权。在公共自然资源范围急剧扩大，资源的稀缺性与开发利用矛盾日益尖锐的今天，公共自然资源制度所秉承的共同权利理念，与民法或私有财产权利体系坚守的“排他性支配权”之间的冲突趋向激烈。对公共自然资源的法律调整，已很难延续依附于民法或私有财产权利体系，对其稍作变通的近代模式。传统私法调整的乏力，催生了新公共信托、国家公产、公物等诸多理论，它们或对私法进行大刀阔斧的改

① 梁慧星，陈华彬．物权法．北京：法律出版社，2005：4.

② 曼弗雷德·沃尔夫．物权法．吴越，李大雪译．北京：法律出版社，2002：40.

③ 黄锡生．水权制度研究．北京：科学出版社，2005：25.

④ 王泽鉴．民法物权（一）通则·所有权．北京：中国政法大学出版社，2001：

造,或开辟公法调整的新领域,公共自然资源立法也因此呈现出公法和私法相结合的多元化趋势。

通过对自然资源国家所有权制度的历史研究和比较研究,作者强烈地感觉到,近代以来,作为私人所有权的附庸,主要依赖民法或私有财产权利体系来调整的自然资源国家所有权制度正在经历巨大的变迁。当代自然资源国家所有权制度的发展,不仅是范围的变化,更表现为所有权性质、功能的变迁。尽管在对自然资源利用的权利建构上,整个理论和实践还处于“童年”<sup>①</sup>,关于自然资源国家所有权性质、功能的研究也极不成熟,但是,当代自然资源国家所有权制度已日益展现出它不同于传统民法所有权制度的一面,正在逐渐摆脱私人所有权的附庸地位,获得独立的生存空间。其中,资源环境问题的发  
展,以及社会对可持续发展理念的普遍认同等时代因素,成为促进当代自然资源国家所有权制度变迁的主要推手。

在我国,20世纪80年代以来,曾经作为社会主义象征、计划经济基础而建立的自然资源国家所有权制度也在经历巨大的变迁,其基本方向就是自然资源国家所有权的“物权化”。新中国对自然资源国家所有权制度的历史选择主要受政治因素和意识形态的影响,自然资源国家所有权更多地是一个政治概念,而非严格的法学概念。20世纪80年代以来,随着改革开放的深入和市场经济的发展,建立自然资源国家所有权法律制度的社会需求也越来越迫切,这就需要去除自然资源国家所有权制度中掺杂的过多的意识形态色彩,增强其法学技术性。一般认为,所有权当然是一个民法的概念,一个物权的概念。所以,国内对自然资源国家所有权制度的法律研究,以民法研究为主,集中体现在民法法典化的过程中。在学术上,民法研究的主流观点和基本思路,就是自然资源国家所有权的“物权化”。即“通过民法体系自身的调适,通过各种扩张解释”<sup>②</sup>,将自然资源国家所有权纳入民法体系之内,把它改造成为物权法意义上的私权。在立法上,通过从《民法通则》到《物权法》的艰难改造,我国在形式上已初步

① Rasband J, Salzman J, Squillace M. Natural Resources Law and Policy. Goleta: Foundation Press, 2004: 69.

② 崔建远. 土地上的权利群研究. 北京: 法律出版社, 2004: 36.

完成了自然资源国家所有权的“物权化”，自然资源国家所有权在法律上获得了物权法意义上的私权外衣。在实践中，1988年以后，按照“所有权与使用权相分离”的物权原理进行的国有土地使用权出让改革得到社会的普遍认同，继而推广至海域等其他国有自然资源。

尽管以梁慧星为代表的民法学者对部分自然资源国家所有权的私权化有过质疑<sup>①</sup>，近年来也有部分学者开始从宪法<sup>②</sup>、经济法<sup>③</sup>、环境法<sup>④</sup>等角度研究自然资源国家所有权，《物权法》出台前后，行政法在公物法研究中也涉及自然资源国家所有权<sup>⑤</sup>，但这些理论对现行政策、立法的影响有限，自然资源国家所有权的“物权化”，或者说“泛民法化”，仍是我国自然资源国家所有权制度变迁的基本方向。

根据自然资源国家所有权的“物权化”理论，国家作为所有权人，享有国有自然资源上的排他性民事权利，它可以民事主体的身份设置用益物权，将这种排他性民事权利，通过市场机制出让给有偿使用者。与国外正在迅速发展中的自然资源国家所有权制度相比，我国的“物权化”理论更接近于主要依赖民法或私有财产权利体系调整的近代模式，没有及时反映公法和私法相结合的多元化调整新趋势。

我国自然资源国家所有权的“物权化”或“泛民法化”，与公法的积弱不无关系。我国著名的民法学家佟柔先生曾说：“在中国，公法给多少，民法就有多少。”但民法在我国自然资源国家所有权领域的过度扩张，更有深层原因。20多年来，市场经济始终是推动我国自然资源国家所有权制度变迁的主导力量，特别是在市场经济的前转轨时期，市场化甚至一度成为我国自然资源国家所有权制度设计的首要目标。以自然资源的财产价值为单一价值目标、以排他性支配权为

① 梁慧星. 关于物权法草案的若干问题. 见：梁慧星. 生活在民法中. 北京：法律出版社，2007：172~174. 梁慧星教授认为，水资源、野生动植物资源等不应该成为国家所有权的客体。

② 徐涤宇. 所有权的类型及其立法结构——〈物权法草案〉所有权立法之批评. 中外法学，2006，（1）：46~48.

③ 赵红梅. 中国物权法自然资源所有权缺失论——兼论物权法与自然资源专门立法之关系. 见：王卫国. 法大民商经济法评论（第二卷）. 北京：中国政法大学出版社，2006：48.

④ 金海统. 资源权论. 北京：法律出版社，2010：202.

⑤ 肖泽晟. 公物的范围——兼论不宜由国务院国资委管理的财产. 行政法学研究，2003，（3）：33.

特征、以实现国家经济利益为核心功能的自然资源国家所有权“物权化”理论，恰恰迎合了市场经济建立时期的需求，为国有自然资源的市场化改革提供了理论基础和法律依据，在盘活过去“无价、无偿、无使用期限”的国有自然资源、增加国家收入、促进国民经济发展方面获得了巨大成功。

20 世纪 90 年代以后，特别是进入 21 世纪以来，资源环境问题越来越成为制约中国经济、社会可持续发展的瓶颈，国有自然资源异化为行政机关私有财产现象也越来越普遍，由此导致的大量生态、经济、社会不可持续问题成为社会矛盾的焦点，如自然资源的生态价值遭到破坏、对“土地财政”高度依赖的地方政府热衷于推动地价、海域归属国家所有后出现的大规模渔民失海等。2003 年后，我国的市场经济从全面向市场化迈进的前转轨期进入以巩固与完善市场经济体制为主要内容的后转轨期。针对这一时期经济和社会发展的主要矛盾，中央提出了科学发展观与构建和谐社会的思想。与前转轨时期相比，自然资源的非财产价值日益受到重视，自然资源国家所有权制度设计的目标也由经济效率更多地转向社会公平、民生，以及解决资源环境危机等可持续发展问题。国外的经验表明，主要依赖民法体系调整的近代模式已不能适应可持续发展的时代诉求，当代自然资源国家所有权制度正在经历深刻的变化。尽管目前还缺少成熟的理论，但这些新的趋势，正引领着自然资源国家所有权制度研究的新的方向，赋予着自然资源国家所有权制度新的内容。其中，如何理解自然资源国家所有权的性质和功能，正是新形势下自然资源物权制度面临的矛盾和问题的集中体现。同样，在当代中国，自然资源国家所有权也绝不仅仅是一种形式上或符号上的存在，正确认识自然资源国家所有权的性质、功能及其在当代的发展，理性分析民法在建构自然资源国家所有权制度中的“为”与“不为”，正是开启自然资源物权制度研究之门的钥匙。

基于上述认识，本书以可持续发展为研究视角，跳出单一的民法思维，对中外自然资源国家所有权制度的历史、现状和发展趋势进行了多部门法的比较研究。本书提出：保障可持续发展已成为当代自然资源国家所有权制度的基本功能之一；片面强调自然资源国家所有权的“物权化”或“泛民法化”不利于中国的可持续发展；解决之道，

是厘清宪法和民法在规范与保护自然资源国家所有权制度上的不同功能，区分公共自然资源与国有自然资源，通过公法与私法相结合的多元化法律体系，对自然资源国家所有权制度进行综合调整 and 分类规范。本书主要分成五章：第一章研究自然资源国家所有权制度的普遍性与合理性，提出为什么需要从可持续发展的视角来考察当代中国的自然资源国家所有权制度。第二章“外国自然资源国家所有权制度考察”，以立法模式和基本功能变迁为核心，对自然资源国家所有权制度进行历史分析和比较分析，系统论证当代自然资源国家所有权法律制度变迁的新趋势，及其与可持续发展之间的内在联系。第三章“中国自然资源国家所有权制度及其变迁”，分析我国自然资源国家所有权制度变迁的基本规律。第四章“中国自然资源国家所有权制度存在的主要问题及其诊断”，检讨“泛民法思维”下，我国自然资源国家所有权“物权化”不利于可持续发展的固有缺陷。第五章“完善中国自然资源国家所有权制度的建议”，从保障可持续发展的视角，提出了完善中国自然资源国家所有权制度的基本思路 and 具体构想，体现我国公有制和社会主义制度的优越性。



# 第一章 自然资源与自然资源国家所有权制度

可持续发展的定义多达上百种，任何国家和地区在实施可持续发展战略时，都面临着将可持续发展概念本土化和具体化的任务。自然资源是可持续发展的基石，自然资源相对不足、资源利用率低且浪费严重是中国的基本国情，中国的可持续发展面临着严重的自然资源问题。所有权制度反映的是对稀缺资源的分配关系。在一个自然资源基本属于国有的国家，自然资源的可持续与自然资源国家所有权制度高度相关，因为后者既决定了资源的使用方式，又决定着资源财富的分配，进而对可持续发展产生影响。

## 第一节 自然资源与可持续发展

### 一、自然资源含义的变迁

#### （一）自然资源概念的传统阐释

“资源”这一概念来源于经济学，是作为生产实践的自然条件和物质基础提出来的。“资源”最初仅指自然资源，包括自然环境、土地、森林、草原、降水、河流、湖泊、能源、矿产等。在资源经济学上，“资源是指由人发现的有用途和有价值的物质”<sup>①</sup>。现在“资源”被广泛运用于各种社会研究领域，产生了人力、知识、信息、科学、技术以及累积起来的资本和社会财富等各种社会资源，其内涵和外延已有了明显的变化。一般来说，广义的“资源”包括自然资源和社会资源，而狭义的“资源”仅指自然资源。资源科学和资源物权所研究的“资源”都是指狭义的自然资源。

自然资源至今尚未形成统一的定义。由于“自然资源”之说脱胎

---

<sup>①</sup> 阿兰·兰德尔：《资源经济学——从经济角度对自然资源和环境政策的探讨》，施以正译，北京：商务印书馆，1989：12。