

· 上海政法学院学术文库 ·



自然资源 使用权制度研究

黄 萍 · 著



上海社会科学院出版社

自然资源使用权制度研究

黄 萍 · 著



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

自然资源使用权制度研究/黄萍著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2013

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0256 - 0

I. ①自… II. ①黄… III. ①自然资源—使用制度—研究—中国 IV. ①D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 077338 号

自然资源使用权制度研究

作 者: 黄 萍

责任编辑: 张晓栋

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海信老印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 15.75

插 页: 2

字 数: 282 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0256 - 0/D · 243

定价: 45.00 元

版权所有 翻印必究

《上海政法学院学术文库》

编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 倪正茂

秘书长：何平立

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华 王 蔚 刘 强 闫 立

关保英 汤啸天 杨 寅 吴益民

何平立 张森年 金国华 倪正茂

章友德

《上海政法学院学术文库》

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即蕴含着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察，社会发展、科学昌明、思想进步，从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学重要的标志。因此，一个大学的学术气氛，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识与科学、事实与原理、探索与发展、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训。这既是学校办学理念集中的体现，也是学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与

自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承,代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院院长)

序 言

自然资源危机是当代各国面临的共同问题,解决自然资源危机的方式有很多种,其中物权制度通过规范和引导人们利用自然资源的行为,在自然资源利用中达到保护自然资源的目的。自然资源物权制度主要由自然资源所有权制度和自然资源使用权制度构成。自然资源问题主要是在自然资源开发利用过程中产生的。本书作者选择自然资源使用权制度作为研究的内容抓住了问题的重点。目前国内民法学者和环境资源法学者从不同的角度阐述对自然资源使用权制度的认识,研究结论也存在一定差异。在立法方面,我国《物权法》在用益物权编除对传统的土地用益物权详细规定外,宣示性地规定了海域使用权、探矿权、采矿权、取水权、养殖权、捕捞权等自然资源使用权。这一规定过于简陋,遗漏了一些重要的自然资源使用权,尚未构建起完整的自然资源使用权体系。我国自然资源单行法律法规,如《水法》、《渔业法》、《森林法》、《海域使用管理办法》、《矿产资源法》、《土地管理法》等也有自然资源使用权的相关规定,但多体现为对自然资源使用权的管理。总之,目前我国法律法规对自然资源使用权的规范仍是零散的,缺少整体性、系统性,法律法规之间也缺少沟通和协调。因此,自然资源使用权制度的研究对发展和丰富我国物权法和环境资源法理论,完善我国自然资源权属制度立法具有重要的意义。

本书作者以民法的视角结合环境资源法的理念,对自然资源使用权制度基本理论问题的剖析,避免了单纯从民法的角度或环境资源法的角度进行研究的片面性。本书针对我国自然资源使用权立法现状和实际存在问题,借鉴域外先进的理念和立法,提出完善我国自然资源使用权相关制度的构想,具有一定的建设性。

我相信本书的出版发行对推动自然资源物权制度的研究和立法建设具有积极作用。

张梓太

2013年4月28日

前 言

一、研究的意义

在经济学上,解决供给与需求矛盾的主要方法是产权制度,产权制度在法律上表现为所有权和他物权制度,由于当代各国多将重要的自然资源宣布为国家所有,自然资源所有权主体的单一性以及国家作为权利主体在一定程度上的虚拟性,使得必须依靠对自然资源各种有用性权利的设置,通过自然资源的非所有使用实现对自然资源的有效利用及其权利的实际运作。^① 这种制度就是本书所探讨的自然资源使用权制度。

本课题的研究对于自然资源使用权制度的法学理论发展、法制建设以及自然资源的合理配置、生态文明建设和自然资源的可持续利用都具有积极意义。

传统民法中关于物的归属和利用的制度是所有权制度和他物权制度。现代物权制度的中心已从所有转移到利用,因此,为实现物的利用最大化的用益物权制度逐渐发达。因土地是人类社会一切物质的来源,传统民法主要围绕土地而设计各种用益物权制度。而对于土地之外的其他自然资源或被认为是土地的组成部分,或被认为是土地的出产物。由于早期人类社会并没有出现自然资源危机,因此,这种立法模式有其合理性。自然资源有限,而人类社会生生不息,对自然资源的需求无限。因此,人类社会发展与自然资源供给之间的矛盾日益突出,进入 21 世纪以来,自然资源稀缺成为各国需要解决的现实问题。再加上人类对自然资源开发利用的深度和广度不断地扩展,自然资源开发利用的负外部性日益显现,传统命令、控制型的自然资源行政管理体制难以消除自然资源利用中的负外部性,因此,建立一种有效率地利用资源的内在激励机制成为必然。解决自然资源利用的负外部性的手段有很多,但一切关于资源浪费和破坏的问题最终都要落脚于产权制度。产权制度在法律制度中主要表现为物权法中的所有权和用益物权制度。在当代各国(地区)的法律中,越来越多的自然资源被确定为国家所有或地方政府所有,加强了国家或地方政府对自然资源的管理和保护。以促进物之利用的用益物权制度主

^① 张梓太:《自然资源法学》,北京大学出版社 2007 年版,第 59 页。

要规范土地用益物权,而对土地之外的有关自然资源开发利用的规制主要由自然资源法承担。但自然资源法主要对自然资源开发利用的行为进行管理,其任务不在于对开发利用权利的构造。因此,迫切需要物权法对以自然资源为客体的使用权制度作出相应的规定。而在内容丰富的传统民法物权制度中,除土地资源使用权外,其他自然资源使用权应是新型权利内容,在众多的民法制度中,也不是特别引人注目的问题,与其他民法制度相比,民法学界对自然资源使用权制度的研究也并不多。而现实是,自然资源开发利用中的负外部性日益凸显,自然资源的稀缺性日益严重,这就迫切需要运用物权制度引导人们开发利用自然资源的行为,因此,自然资源使用权制度纳入物权体系成为必然,但由于传统物权法调整对象以及物权观念的限制,将自然资源使用权纳入物权法调整的范围,需要传统物权法的观念及有关制度作出修正甚至变革。因此,自然资源使用权物权化对我国所谓的传统物权理论提出新的挑战,对自然资源使用权制度的研究有利于促进民法物权制度的发展和进步。

此外,自然资源使用权制度的研究对于弥补自然资源法对自然资源使用权构建不足、丰富自然资源法学研究也具有重要的意义。

我国自然资源开发利用中存在的问题与我国自然资源使用权法律制度的不完善存在密切关系。如长期以来我国自然资源使用权性质不明,法律规范之间缺少沟通和协调,导致各种自然资源使用权性质模糊,各类自然资源使用权之间存在冲突,自然资源使用权人的权利难以得到有效保障。在自然资源使用权制度构建时只注重自然资源的经济价值,不重视自然资源的生态价值,导致自然资源开发利用中的资源破坏、浪费、污染情况严重。自然资源使用权流转制度、有偿使用制度等的不完善,导致自然资源使用权制度合理配置自然资源、保护自然资源的功能没有充分发挥作用。自然资源使用权征收补偿制度的不完善,使自然资源使用权人的权利被随意征收而得不到应有的补偿,权利得不到应有的保障。部分自然资源使用权类型在立法中的缺失,导致实践中这些权利的内容和界限不清,一方面易使权利人的合法权益受到侵害,另一方面也导致了权利人滥用权利的短期行为等。因此,对自然资源使用权相关制度的研究,有利于促进自然资源使用权法律制度的建设和完善。

在当代,世界各国都面临着严峻的自然资源危机,造成自然资源危机的原因除人口增长、气候变化等外,人类的开发利用行为是最主要的原因。人类滥用或不当利用自然资源行为导致了自然资源的浪费、破坏和污染。我国自然资源开发利用中尚存在一些问题,如自然资源开发利用无序、利用效率低下,资源和环境破坏严重等。解决自然资源危机的手段是多种多样的,如经济手段、技术手段、行政管理

手段、法律手段等。具体措施可以是禁止或限制使用、加强管理、改变自然资源利用的技术和方式,也可以通过确立合理的开发利用制度在利用中保护。传统的自然资源保护的手段主要是行政手段。然而,随着环境污染的加剧以及自然资源危机逐渐成为现实,传统的命令加控制的自然资源行政管理模式已显得捉襟见肘,如缺乏有效的内在激励机制,高昂的管理成本,管制过程中普遍存在的偏差如腐败、寻租等。人类的生存发展离不开对自然资源开发利用,通过管制手段完全禁止对自然资源的利用以达到保护的目的是不可能,也是不可取的。因此,只能通过确立合理而有效的自然资源开发利用的产权制度,在利用中保护。正如学者所言,所有关于环境和资源保护的方法最终都建立在财产权的基础之上。^①有观点认为自然资源的开发利用和自然资源的保护是一对矛盾,自然资源的开发利用在于自然资源的经济价值,而自然资源保护在于自然资源的生态功能,对自然资源的开发利用都会造成环境资源的破坏、浪费及污染。但事实上,自然资源的经济属性与生态属性并不绝对地对立,两者在根本上相互依存、密切相关。经济学上的对物利用的产权制度在法律上主要表现物权制度,由我国自然资源公有性质决定,自然资源所有权不具有流转性,因此,我国对自然资源开发利用的物权制度就是用益物权制度。而有效的自然资源使用权制度不仅能增进自然资源的有效利用而且能有效地保护自然资源。正如有的学者所言:“明智的利用蕴涵着保护。”^②以用益为目的的自然资源使用权制度并不能直接提高自然资源的利用效率,只能通过建立一种利益分配机制和保障机制,来实现促进自然资源有效利用的目的。自然资源使用权制度的目的,就是在人们对物的使用过程中,通过法律制度所建构的权利机制,建立一个体现社会成员对效率与公平的追求并为社会所认可的、以法律保障实现的利益机制,这一机制包括利用主体的确定、利益取得与分配方式的规制、利益成果的保障等^③,以此引导人们进行理智的开发利用自然资源,从而实现合理利用自然资源,提高自然资源的利用效率,防止或减少自然资源浪费、破坏,保护自然资源的目的。因此自然资源使用权制度对于保护生态环境,实现自然资源的可持续利用,建设社会主义生态文明具有重要的现实意义。

我国是发展中国家,发展经济,提高人民的生活水平仍是我国今后相当长时期经济发展的主要目标,在这个过程中对自然资源的依赖依然很强。在过去的相当

^① 参见[美]丹尼尔·H. 科尔:《污染与财产权——环境保护的所有权制度比较研究》,严厚福、王社坤译,北京大学出版社2009年版,前言,第1页。

^② 戴星冀:《走向绿色的发展》,复旦大学出版社1998年版,第10页。

^③ 参见梁慧星:《中国物权法研究》,法律出版社1998年版,第585页。

长的一段发展过程中,在自然资源无价值的落后观念指导下,自然资源使用权通过行政划拨的方式无偿交给企业使用,又没有建立相应的约束机制,造成自然资源利用的无序、浪费和破坏。自然资源的稀缺性和人类需求的无限性需要产权制度合理配置自然资源,由最能发挥自然资源价值的人取得自然资源使用权,从而提高自然资源利用的效率,避免资源浪费。因此自然资源使用权制度对我国实现经济和社会可持续发展具有重要的现实意义。

二、国内外研究现状

(一) 国内研究现状

我国 1987 年 1 月 1 日施行的《民法通则》规定了自然资源使用权制度,但因条文简单而且自然资源问题并不是当时社会关注的问题,所以理论上并没有太多的研究,最多在民法教材里顺带提一下。国内从 20 世纪 80 年代陆续颁布了自然资源保护的法律法规,但理论界真正对自然资源使用权的研究开始于 20 世纪 90 年代由于环境污染加剧和森林等自然资源遭受破坏所带来的环境恶化。早期主要是从经济学的角度对自然资源产权制度进行研究。^① 主要是对自然资源价值观、自然资源国有产权等问题探讨,没有更多地涉及自然资源使用权制度的研究。进入 21 世纪后,特别是随着国家对环境保护的重视以及自然资源稀缺性的加剧,对有关自然资源物权制度的研究开始多起来。研究成果多体现在各种物权法或民法专著或教材中,^②通常作为一章或一节的内容进行探讨,专门研究自然资源使用权的论文并不

^① 肖国兴:《论中国自然资源产权制度的经济理性》(上、下),《环境保护》1997 年第 9、10 期。肖国兴、肖乾刚:《自然资源法》,法律出版社 1999 年版。

^② 主要有崔建远:《准物权研究》,法律出版社 2003 年版。王利明:《物权法研究》(下),中国人民大学出版社 2007 年版,该书第 19 章“准用益物权”,对海域使用权、探矿权、采矿权、取水权、养殖权、捕捞权作了分析。高富平:《土地使用权和用益物权——我国不动产物权体系研究》,法律出版社 2001 年版。该书以资源利用权为题对自然资源使用权作了研究,包括探矿权和采矿权、林地使用权和草原使用权、荒地使用权、渔猎权和采集权等。高富平:《中国物权法:制度设计和创新》,中国人民大学出版社 2005 年版。该书第十四篇以“资源性土地使用权和资源利用权——我国资源性土地使用权设计概况”为题将土地分为资源性土地和非资源性土地,认为我国资源性土地包括矿藏地、荒地、水面、林地、草地,与农用地、建设用地有别。在这一认识的基础上提出资源利用权和资源性土地使用权的设计,资源利用权包括林木采伐权、放牧权、捕捞权、狩猎权、探矿权、采矿权、采集权;资源性土地使用权包括矿地使用权、荒地使用权、林地使用权、草地使用权、水面使用权。另有一些民法学者针对某类自然资源使用权制度作了研究,如尹田:《中国海域物权制度研究》,中国法制出版社 2004 年版。孙宪忠:《中国渔业法研究》,法律出版社 2006 年版。江平:《中国矿业权法律制度研究》,中国政法大学出版社 1991 年版,李显冬:《中国矿业立法研究》,中国人民公安大学出版社 2006 年版,崔建远:《论争中的渔业权》,北京大学出版社 2006 年版,等等。

多。通过中国知网检索,从1979年至2012年,以自然资源使用权为题名检索,只检索到12篇文章^①,以自然资源使用权为主题检索,有51篇,以自然资源使用权为关键词检索,有12篇。又以准物权为题名检索,只有17篇,以准物权为主题检索,有267篇,以准物权为关键词检索,有161篇。以附属物权为题名检索,显示为0篇,以附属物权为主题检索,显示为1篇。再以自然资源用益物权为题名检索,有1篇,以自然资源用益物权为主题检索,有10篇。可见,目前国内理论上对自然资源使用权整体研究、专门研究的并不多。但不排除在研究相关物权制度中涉及自然资源使用权。^② 大多数论文是对单项自然资源使用权的研究,如水权、矿业权、林权、海域使用权、渔业权等。以水权为主题检索,有3171篇;以矿业权为主题检索,有3661篇;以林权为主题检索,有7048篇;以海域使用权为主题检索,有628篇;以渔业权为主题检索,有265篇。

通过对著作及检索的文章内容进行分析,可以看到这些著作或文章研究的自然资源使用权基本不包括土地使用权。在研究自然资源权属制度时,关于土地与其他自然资源在法律上的关系,学界有不同的看法。部分民法学者认为,自然资源物权概念下的自然资源并不包括土地资源,仅指土地以外的自然资源,比如矿产资源、水资源、森林资源、野生动植物等。^③ 理由是:土地使用权属于用益物权,而其他自然资源使用权是准用益物权。正是基于这样的认识,民法学者侧重于对与土地有关的各种用益物权的研究,特别是在《物权法》出台前后,民法学界对各类土地用益物权作了深入探讨,对我国的土地用益物权制度及传统物权理论进行了反思。对土地用益物权的研究一片欣欣向荣的景象,而对土地以外的自然资源使用权研究就显得寂寂寥寥,形成了鲜明的对比。环境资源法学者与经济学学者则通常认为自然资源应包括土地资源。总的来说,民法学者是从权利的性质定权利的客体范畴,而不是权利的客体范畴推定权利的性质。^④ 其实这种分析问题的方式是有问题的。民法是现实经济生活的反映,自然资源开发利用产生的社会关系,需要由民法来调整时,就应将这种新的社会关系纳入法律调整的范围。另外,认为自然资源权属下的自然资源不包括土地的观点割裂了土地与各种自然资源的天然联系,不

① 其中包括了硕博论文,以下相同。

② 如王全刚:《资源占用权研究》,武汉大学民商法博士论文(2004年);刘保玉:《物权体系论——中国物权法上的物权类型设计》,山东大学民商法博士论文(2004年);林刚:《中国他物权制度研究》,西南政法大学民商法博士论文(2005年),等等。

③ 杨立新:《民法物权制度研究》,法律出版社2008年版,第28—29页。

④ 方印:《自然资源物权的含义及基本特征新论》,载《贵州警官职业学院学报》2011年第1期,第6页。

利于自然资源权利体系的构造。由于大多数的自然资源都是赋存于土地之上的,各类自然资源之间具有赋存的整体性,某类自然资源的开发利用对土地或者其他自然资源的赋存都会产生影响,完全割裂土地与自然资源的联系是违背自然规律的、是不科学的。

多数自然资源使用权的研究集中于自然资源使用权的性质,有的认为自然资源使用权是私权^①,有的认为自然资源使用权本质上是私权,但兼具公权的性质^②,有的认为自然资源使用权是公私权协同性权利。^③另外,自然资源使用权界定不一,所彰显的自然资源使用权的性质也存在差异。目前国内研究多把自然资源使用权界定为准物权、准用益物权、附属物权、特别法上的物权、资源占用权等。上述这些观点有的以自然资源使用权与传统用益物权的区别为依据,如准物权、准用益物权。有的从权利取得方式分析,如附属物权;有的从规范自然资源使用权的法律性质分析,如特别法上的物权;有的从自然资源使用权与所有权的关系分析。上述分析都具有一定合理性,但本文在分析了各种观点后采用了自然资源使用权概念。^④

有学者从准物权的角度以民法的研究方法对自然资源使用权进行了系统分析,包括准物权的概念、性质、准物权与相关物权的比较、准物权的取得、准物权的转让、准物权的效力、准物权消灭等基本问题。在此基础上,还分析了各类具体的准物权类型,如矿业权、水权、渔业权。^⑤其中的一些观点影响广泛。

此外,理论上还探讨了自然资源作为物的特殊性,自然资源使用权的母权,自然资源使用权与用益物权的关系,自然资源使用权的效力等问题。其中关于自然资源作为物主要探讨物的特定化问题;关于自然资源使用权的效力主要涉及自然资源使用权的排他性的问题;自然资源使用权与所有权的关系,有的认为自然资源国有所有权是自然资源使用权的母权,有的认为应摒弃物权二分法,自然资源使用权与自然资源所有权是平行的权利。关于自然资源使用权与用益物权的关系,多数学者认为,自然资源使用权与用益物权在客体、取得方式、效力等方面都存在区别,因此,自然资源使用权不是传统的用益物权,而是准物权或准用益物权。

除此之外,理论上更多地关注各种具体类型的自然资源使用权如渔业权、水

① 私权说的典型代表应是《物权法》。

② 崔建远:《准物权研究》,法律出版社2003年版。

③ 金海统:《资源权论》,法律出版社2010年版。

④ 主要分析观点在第一章。

⑤ 崔建远:《准物权研究》,法律出版社2003年版。

权、海域使用权、矿业权、林权等,研究的思路基本是权利的内涵、性质、构造、取得、效力、流转等问题。

这些研究对于认识自然资源使用权的特性具有重要的理论意义。但是通过分析这些研究成果,可以看出都没有逃出就制度论制度的俗套。而且许多研究中提到的传统物权理论实际是日本民法的传统理论,而没有寻根溯源,从罗马法及罗马法以来的欧洲大陆法系的传统民法制度寻找理论支持,实际是对传统民法的误读。

总的来看,民法学者对自然资源使用权的研究缺少对自然资源属性的全面认识,沿袭土地用益物权的研究方法来研究土地之外的自然资源使用权制度,而且在价值观念上仍是注重对物的经济价值的利用。对自然资源的多元价值属性、多用途性、整体性、公共物品属性等认识不够,自然资源使用权仍表现为单一的配置资源的功能。

与民法学者研究的出发点不同,环境法学者从自然资源的属性出发,借用民法物权理论并对其作出适当修正。早期对自然资源使用权的研究主要体现在各类自然资源法教材中,形成了各种理论观点。^①环境法学者发表的与自然资源使用权有关的论文,多以自然资源的可持续利用或环境资源的保护作为研究的出发点。认为应“绿化”民法,提出了物权生态化的观念,这些研究成果对构建和完善我国的自然资源使用权制度以及自然资源保护具有积极意义。环境法学者的研究成果多是宏观的、指导性的,缺少在环境资源法理念指导下的具体制度内容的构建。

不管是民法学者还是环境资源法学者在自然资源使用权的某些制度的研究都显不够,如自然资源使用权的生态化具体内容、自然资源使用权流转制度、自然资源使用权登记制度、自然资源使用权征收补偿制度、各类自然资源使用权的冲突和协调等。再加上目前国内自然资源立法缺乏整体考虑,物权法与自然资源法、自然资源法之间的冲突和不协调表现突出。自然资源使用权制度研究呈现出的只是一种表面上的繁荣,我国自然资源使用权制度研究任重而道远。

(二) 国外研究现状

域外对自然资源问题的研究比国内早。域外立法和研究更多地注意到了人与

^① 有关观点参见肖乾刚:《自然资源法》中的有关自然资源权益的分析;肖国兴、肖乾刚:《自然资源法》中对自然资源产权制度的分析;张梓太:《自然资源法学》中的有关自然资源权属制度的分析;金海统:《资源权论》对资源权的构建等。另有学者提出环境权概念,认为环境权包括了对环境资源的使用权,代表性成果是吕忠梅的《环境法新视野》等。还有一些环境法学者对某一类型的自然资源使用权进行了研究,如黄锡生的《水权制度研究》等。

自然的紧张关系,希望通过产权制度解决自然资源利用中的负外部性。一批经济学家从产权方面对自然资源问题进行了深入的研究,希望通过产权制度引导人们合理利用自然资源,产生了一批极有价值的论著,形成了一些影响深远的观点。如罗纳德·科斯、A. 阿尔钦、D—诺斯等著《财产权利与制度变迁》、理查德·A. 波斯纳著《法律的经济分析》、罗杰·伯曼、马越等著《自然资源与环境经济学》、朱迪·丽丝著《自然资源:分配、经济学与政策》、加勒特·哈丁的论文《公地悲剧》、阿兰·兰德尔著《资源经济学——从经济角度对自然资源和环境政策的探讨》等。而一批伦理学家从环境伦理学的角度对自然资源、环境与人类社会之间的关系进行了深入的分析,如美国的奥尔多·利奥波德在其所著《沙乡年鉴》中提出的大地伦理的思想、蕾切尔·卡逊的《寂静的春天》、爱蒂斯·布朗·魏伊丝的《公平地对待未来人类:国际法、共同遗产与世代间衡平》等提出的自然资源保护和可持续发展思想等。当代英美法系国家关于自然资源财产权的法学研究非常注重自然资源财产权的环境保护功能,如丹尼尔·H. 科尔著《污染与财产权——环境保护的所有权制度比较研究》、约瑟夫·L. 萨克斯著《自然资源法中的公共信托理论:有效的司法干预》等。也有一些学者对水权、渔业权、矿业权、排污权、环境保护地役权等问题进行了专门研究。一些国家(地区)如美国、德国、日本等国家颁布了一系列自然资源保护和环境污染方面的法律法规,德国、法国、瑞士等国家还修改了民法典,增加了环境保护的条款。俄罗斯、巴西等新民法典中规定财产权人环境保护的义务。在理论研究上,也发展出了有价值的研究成果。近年来,随着气候变化问题加剧,美国、英国等国家出台了有关自然资源方面的法律。这些研究成果及立法对我国自然资源法律制度的建设具有重要的借鉴意义。大陆法系国家(地区)(主要是日本、韩国等亚洲国家或地区)多将自然资源物权作为准物权进行研究。英美国家从财产权制度方面进行研究,其研究成果多体现在判例中,因为没有大陆法系相对固定的理论体系禁锢,自然资源使用权的构建较为灵活。就笔者接触到的有限的资料看,域外对自然资源使用权法律制度的整体研究成果相对较少。上述这些研究成果、立法及研究思路对我国自然资源法律制度的研究和立法建设具有重要的借鉴意义。但是,由于国家体制、经济发展状况的不同,域外自然资源使用权制度的立法及研究的出发点和我国还是存在一定的差异,在借鉴时,应有所甄别。

(三) 本书所要解决的主要问题

通过对国内外自然资源使用权研究的梳理,笔者发现,对自然资源使用权研究的立足点不同,自然资源使用权研究的成果存在很大差别。首先,民法学者和环境

资源法学者研究的着眼点不同。在国内,民法学者按照民法的思路分析、探讨自然资源使用权制度,主要研究自然资源使用权制度的具体结构和内容,更注重自然资源使用权配置资源的功能。环境法学者侧重于如何将环境保护的观念融入到自然资源使用权制度中,主要是宏观的构想,对具体制度内容缺少分析。其次,民法学者和环境资源法学者内部研究的出发点也有区别,因此,研究的侧重点、内容和结论也存在一些差异。故笔者希望在对自然资源使用权制度的具体问题进行物权法分析的基础上,能在环境资源法的理念指导下,以自然资源的属性作为自然资源使用权构造的逻辑起点,对自然资源使用权进行研究。因此,本书主要探讨了自然资源使用权的客体、自然资源使用权的性质、自然资源使用权的体系、各类自然资源使用权的协调、自然资源使用权的生态化具体内容、自然资源使用权公私法限制、自然资源使用权流转、自然资源使用权立体化、自然资源使用权类型化、自然资源使用权登记制度、自然资源使用权征收补偿制度等问题。希望通过本书的研究,抛砖引玉,为完善我国自然资源使用权制度尽一己微弱之力。

三、主要内容

民法主要对土地利用而产生的物权关系进行规制。随着人类社会对自然资源开发利用深度、广度的扩展,自然资源开发利用的负外部性日益显现,传统的命令加控制的自然资源行政管理体制难以消除自然资源利用中的负外部性,建立一种有效率地利用资源的内在激励机制成为必然,而物权制度是内在激励机制的基础和前提,财产权制度通过规范和引导人们利用自然资源的行为,在自然资源利用中达到保护自然资源的目的。由于越来越多的国家将自然资源公有化,自然资源利用的制度主要表现为非所有人对自然资源开发利用的使用权制度,因此,本文只探讨自然资源使用权制度。自然资源法首先对土地使用权之外的各种自然资源使用权进行了规制,但仅有自然资源法的规制是不够的,物权法作为规范物之归属和利用的法律规范,需对此作出回应。物权法在规制自然资源使用权时,也必须考虑自然资源本身的特点,注意与自然资源法的沟通和协调。

本文共分为六章。

第一章首先分析了自然资源使用权的含义及其性质。在比较、分析了理论上各种自然资源利用权利的观点后,选择使用自然资源使用权概念,但必须对传统的自然资源使用权内涵进行改造。改造后的自然资源使用权,在内容上,更加注意自然资源使用权的生态化和权利义务的平衡;在客体上,扩展自然资源使用权客体范

围。在主体上,强调各类主体在符合法律规定的条件下平等地享有自然资源使用权。因此,改造后的自然资源使用权是自然人、法人或其他社会组织对非属于自己所有的自然资源享有占有、使用、收益的权利。从自然资源使用权主体、内容、客体分析,自然资源使用权的行政许可取得和较多公法限制不能改变自然资源使用权的私权性。自然资源使用权本质上是用益物权。但自然资源使用权确与以实现物的最大经济价值的传统用益物权存在差异,这些差异应看作是对用益物权制度的丰富和发展。自然资源使用权以自然资源为客体。自然资源属性是构建自然资源使用权制度的起点和内在决定性因素。自然资源使用权语境下的自然资源是指能为人力所控制或支配,并能满足人们某种需要的可以特定化的自然物质。自然资源的自然性、价值性、社会性、整体性、相对性、公共物品属性是构建自然资源权属制度的基础和出发点。自然资源的特性在其作为物时,对传统物权客体理论提出了新的挑战,物权理论关于物权客体应是有体物及物的特定性、独立性、价值性、可支配性等传统观点应作出新的解释甚至修正。

第二章探讨了自然资源使用权体系。自然资源使用权的体系是由不同自然资源使用权类型通过归类而组成的。在对民法及自然资源法中的自然资源使用权体系分析的基础上,指出从权利构造来看,传统的自然资源使用权分类不能准确揭示各类自然资源使用权的本质,将使自然资源使用权研究和立法陷于混乱。应根据权利行使的结果是否获取自然资源所有权,将自然资源使用权分为非获取型自然资源使用权和获取型自然资源使用权。自然资源赋存的整体性及法律规范的分散易造成各类自然资源使用权之间相互影响或冲突;因此,应注意各种自然资源使用权的协调。

第三章探讨了自然资源使用权在当代的生态化。在分析了人类中心主义、生态中心主义之后,指出自然资源使用权制度应当以生态人本主义作为伦理基础。自然资源使用权在当代的生态化包括主体的生态化、客体的生态化、内容的生态化和行使方式的生态化。

第四章探讨了自然资源使用权的公私法限制及利益平衡。权利限制包括外在权利限制和内在权利限制,在我国法律对一些自然资源使用权私权性还没有明确确认的背景下,确立自然资源使用权的私权性、保护私权、培养权利意识非常重要。尊重私权,在权利本位的基础上依法对权利进行外在限制是我国法律的明智选择。自然资源使用权的限制包括私法限制和公法限制,私法主要从相邻关系、地役权、权利不得滥用等方面进行限制;公法对自然资源使用权的限制主要表现为环境保护、自然资源规划管理和征收制度等。对自然资源使用权限制时应注意个人之间