

发展权视角下自然资源永久主权原则新探

龚向前

摘要:历史上,自然资源永久主权不仅是领土主权的延伸,且凝结了发展权之价值。要应对晚近自然资源永久主权原则解释和适用上的困境与挑战,既应从理论上确立该习惯国际法原则在法律位阶上的优先性,也应嵌入发展权的法律价值,并遵循利益平衡的方法,以协调永久主权利与投资保护、自由贸易和环保等相关国际法律义务,融通国家的最高管辖权、“全体人民的发展权”和人类共同利益。当代自然资源永久主权原则“确定的核心”乃是可持续发展权。我国应须适应该原则的新发展,调整自然资源法律制度。

关键词:永久主权;自然资源;发展权;国际法

中图分类号:D912.601 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2014)02-0066-09

自 1962 年联大第 1803 号决议通过《自然资源永久主权宣言》半个世纪以来,尽管自然资源永久主权原则的法律地位仍有个别学者怀疑,不可否认的是,这一原则已被引入一系列国际条约、仲裁报告以及包括 80 多项联大决议在内的国际法律文件,逐步发展成为一项习惯国际法规范^①。然而,晚近国际法律实践表明,该习惯法原则在具体解释及其适用中仍面临诸多挑战与问题。本文拟结合发展权的视角来重新探讨其法律内涵。

一、自然资源永久主权历史源起中的发展权内涵

国际法上的主权是从私法上的所有权概念类比演变而来的。在近代国际法秩序产生之前,不同统治权管辖区域及其附属自然资源的划分并未有明确的法律安排。而以武力确立管辖权属的自然状态会导致过高的“交易成本”。因此,格劳修斯等国际法开创者通过引入罗马上的“财产权”规则来解决各国关于自然资源得丧变更的纠纷。先占原则、海洋自由和领水等概念均源自私法所有权概念^{[1](P117-140)}。不过,自《威斯特伐利亚和约》确立了主权原则以来,自然资源长期未在国际法上受到特别关注。换言之,各国之于自然资源的主权只是国际法上领土主权的一般内容,自然资源所有权的跨国流转则基于“契约自由”。

在某种意义上说,自然资源只是国家主权的客体,再加上亚非拉国家并未真正获得对其领土的最高管辖权,“同意原则和让渡原则(Doctrines of Alienability)及‘门户开放’主义能够且往往确实导致了重要资源的所有权和控制权转移到外国人手中。”^{[2](P100-111)}例如,荷兰皇家壳牌石油公司、英国英伊石油公司等分别在东印度和伊朗取得石油作业特许权。即便二战后亚非拉国家实现了政治独立,但在行使对外国人掌握的自然资源的主权控制时,仍须采取“特许权协定”的形式。表面上,这是双方自愿交易;实际上,东道国须接受各种附加条件,包括承担保护外国人及其财产的责任,承受自然资源开发的负外部性,等

基金项目:新加坡国立大学资助项目“Non-Technological Constraints to Unconventional Gas Product in East Asia”

作者简介:龚向前,法学博士,北京理工大学法学院副教授(北京 100081)

^① 如,1978 年开始供开放签署的《维也纳国家继承公约》第 13 条规定,“本公约中任何条款不得影响每一个民族和每一个国家对其自然财富和资源的永久主权的国际法原则。”无论是西方国家范围内的《能源宪章条约》抑或联合国框架下的《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》,均有类似措辞。

等。例如，“特许权协定”维护了西方的能源经济控制：七大石油卡特尔（“七姊妹”）主宰着世界石油市场，通过规模经济和操纵定价获得垄断利润；亚非拉国家作为廉价能源供应地却难以分享世界经济发展的惠益，其中，产油国长期以来在石油“租金”分配中处于不利地位。可见，政治独立并未能带来经济繁荣。在这种背景下，自然资源永久主权原则逐步兴起。

起初，自然资源永久主权是作为殖民地人民实现自决权的物质基础。1952年联大第626（VII）号决议《关于自由开发自然财富和自然资源的权利的决议》确定：“各国人民自由地利用和开发其自然财富和自然资源的权利，乃是他们的主权所固有的一项内容。”1962年联大《自然资源永久主权宣言》便规定，凡以自然资源之国际合作“均应以促进其国家独立为依归，并应以尊重其对天然财富和自然资源的永久主权为基础”。1966年《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》也都在第1条第1款规定，各国人民“都有自由决定其政治地位并自由谋求经济、社会和文化发展的自决权”；“得为其自身目标自由处置其自然财富和资源”，并确保各国不得援引第1.2条来主张其“意图控制发展中国家经济”，推行“有损其政治独立的帝国主义政策与做法”^{[3](P174)}。

与此同时，自然资源永久主权原则也构成新国际经济秩序运动的重要目标。其实，早在1952年，智利代表团在讨论“国际人权公约”时，就根据“自然资源永久主权”的概念提出了建立“新经济秩序”的倡议^{[4](P45-46)}。同年，国际法院对“英伊石油公司案”的裁决肯定了东道国对本国自然资源采取国有化措施的主权权利。为摆脱西方寡头的控制，1960年委内瑞拉、伊朗、伊拉克、科威特和沙特阿拉伯等创建了石油输出国组织（OPEC）。1972年《各国经济权利和义务宪章》指出，资本输出国“基于不公平的开采协定等的压榨”，是“强迫手段侵夺别国正常发展所需要的自然资源的各种非正义行为”；“每一个国家对其全部财富、自然资源和经济活动，享有充分的永久主权，包括拥有权、使用权和处置权在内，并得自由行使此项主权”。1974年联大《建立新国际经济秩序宣言》宣布：“每个国家对自己的自然资源和一切经济活动拥有充分的永久主权……，任何一国都不应遭受经济、政治或其他任何形式的胁迫，以致不能自由地和充分地行使这一不容剥夺的权利。”

发展权则标志着自决权的当代升华。首先，发展权是从自决权的概念中分流出来的，是民族自决权的成果和进一步延伸。其次，发展权的目标就是在充分继承自决权的思想资源的基础上谋求促进包括广大发展中国家在内的全体人类的经济增长和社会发展。再次，自然资源永久主权均是实现自决权和发展权的重要支撑。1986年联合国《发展权宣言》提出，“发展权也意味着人民自决权的充分实现，包括两国际人权公约相关条款所确立的他们对其全部自然财富和资源的充分主权的不可损抑的权利”；各国有权“在它们积极、自主和有意义地参与发展与公平分配由此而得的利益的基础，提出旨在持续改善全体人民和所有个人福利的国家发展政策”。这与《自然资源永久主权宣言》所确立的独立与发展的目标是相通的^①。因此，从历史解释角度来讲，自然资源永久主权原则不仅是国家领土主权原则的延伸，而且凝结了发展权的人权价值，构成新国际经济秩序的重要目标。

二、自然资源永久主权原则面临的困境与挑战

（一）与其他相关国际法规范之间的冲突

诚然，主权是国际法的基石，但也非不承担相应义务的绝对权利。《自然资源永久主权宣言》和两国际人权公约等国际法律文件多次强调，“永久主权”的行使不得损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。因此，在国际法其他领域逐步累积了一些相关的原则、规则，与自然资源永久主权原则产生了适用上的法律冲突。

首先，《自然资源永久主权宣言》便提出，“国有化、征收或征用应以公认为远较纯属本国或外国个人或私人利益为重要的公用事业、安全或国家利益等理由为根据。遇有此种情况时，采取此种措施以行使其

^① 首先，凡以谋求发展中国家经济发展为目的的国际合作，“均应以促进其国家独立为依归，并应以尊重其对天然财富和资源的永久主权为基础”；其次，“各民族及各国家行使其对天然财富和资源之永久主权，必须以其国家之发展着想”。

主权的国家，应根据本国现行法规以及国际法，给予原主以适当的补偿。”而且，自20世纪90年代以来，一些发展中国家和转型经济体出于引进资本的渴望，开始接受西方的外资保护制度。《能源宪章条约》和《北美自由贸易协定》等多边条约及2000多项双边投资条约（BIT）一再强调有关外国人享有财产权保护的“国际最低标准”，包括“公平与公正待遇”，以及东道国在国有化或征收时应提供“充分、及时和有效的赔偿”。例如，《能源宪章条约》确定其目标是“确保为能源领域的投资创造一个‘公平竞赛场’”，尽量减少非商业风险^{[5](P19)}。因而东道国的自然资源永久主权成了“通过选择投资者行使主权的权利”。一些国家政府在与外国法人的双方协定中订入“稳定条款”^①，承诺不通过立法或行政手段采取国有化或征收等行动。同时，基于这些国际投资协定建立的国际仲裁机构使得外国投资者可直接起诉东道国，而不需要本国政府代为起诉。

其次，贸易自由化规则逐步扩展到自然资源领域：（1）WTO有关国营贸易企业、补贴和反倾销的规则对成员方的资源自主定价权构成限制。如俄罗斯等资源出口国在加入WTO时曾被要求放弃能源领域的双重定价；（2）除若干例外条款，各成员方原则上不得通过配额、许可证或其他非关税措施对资源产品出口进行数量限制。例如，在“原材料案”中，WTO裁定，“成员方必须以符合WTO义务的方式来行使自然资源主权”^[6]。而且，一些发展中国家和转型经济体在签署《加入议定书》等入世文件时，往往被迫承诺不使用关税或关税措施来限制自然资源出口。这就导致中国基于“保护可用竭的资源”的理由，限制原材料出口的举措被裁定违反WTO规则；（3）在国际经济领域，现在主要是知识产权受到保护。相对而言，实物财产的保护受到歧视。如《与贸易有关的知识产权协定》使发达国家凭借资金和科技优势，策略性地将生物资源保护纳入国际知识产权体制，而不愿意履行《生物多样性公约》等基于主权原则所确立的“事先知情同意”和“惠益分享”等义务。

再次，尽管永久主权原则的确立“采取了绝对命令的宣告方式，但它们并没有限制关于限制主权的养护自然资源和保护环境”^{[2](P100-111)}；（1）大量的国际判例、条约和国际组织决议一再确认了“不损害国外环境义务”原则，即：各国必须在规制其本国自然资源开发利用活动中行使“勤勉注意”义务，从而改变了按照传统的“哈蒙原则”——“国家在其权限内可任意使用其境内资源，不必理会”对相邻国家造成的影响”。（2）自然资源永久主权与无损害义务之间的互动还逐步产生了另一项独立的原则——可持续利用^{[7](P109-110)}。如《生物多样性公约》的宗旨之一是“确保生物多样性构成要素的可持续利用”；《渔业储备协定》设立了在专属经济区内外高度洄游性鱼类养护和管理的标准。

（二）自然资源主权权利归属主体上的分歧

《自然资源永久主权宣言》曾提出：“以符合国家发展和人民幸福的利益的方式行使自然资源永久主权”。不过，这也提出了一个疑问：这种“主权权利”的主体究竟归属为“国家”还是“人民”？《自然资源永久主权宣言》和后续相关文件并未一致且明确地界定这种归属。相反，基本上沿着两种不同的路径在演进：

其中一类强调“国家”的主权权利。如《各国经济权利和义务宪章》虽也提及改善“人民的福祉”，但更强调纠正“侵夺其他国家正常发展所需要的自然资源的各种非正义行为”。《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》等多边环境条约都规定，“各国具有按照其环境（和发展）政策开发其资源的主权权利”。斯库比泽夫斯基（Skubiszewski）法官在对“东帝汶案”的异议中则提出，该原则主要涉及“联合国各成员国”彼此对自然资源的主权权利。马哈马萨尼（Mahmassani）在“Liamco案”裁决中也提出，第1803号决议“即便不构成一致的法律渊源，也是有关国家对其自然资源主权权利的国际意见的最新主导趋势”^[8]。

确实也存在另一类国际条约和法律文件，它们强调自然资源永久主权属于“人民”。如前所述，除提出“全体人民”自由处置自然资源的权利外，两国际人权公约分别进一步强调，“本公约之任何条款不得解释为损害全体人民充分、自由地享有和利用其自然财富和资源的固有权利”。英国代表团在参与起草人

^① 当前，国际租让或特许权协定中往往包括了“稳定条款”，如合同有效期内不得改变，除非经双方同意。但稳定条款在国际法上的地位并不稳定，且无实际效果。

权公约时曾建议，将“人民”一词等同于“主权国家”，但遭到否决。来自萨尔瓦多的工作小组主席列举了两个例子来说明属于公约保护目标的“人民”并不构成主权国家：一是坦桑尼亚的某个“部族”遭受了土地剥夺和强制迁移；二是作为瑙鲁人民唯一自然财富的磷酸盐正被政府极其不明智地过度开发。两国际人权公约起草人之一，科德吉奥（Ofuately-Kodjoe）教授在审查第1条之文本时也曾经明确指出，自然资源主权权利的受益者归于人民而不是国家；在联合国有关文件中，“代表人民的当局有权反作用地实施人民的权利来保护其自然财富”；新独立国家之所以能够废除殖民时期的特许开发协定，说明人民经济自决的权利不应遭受国家管理政策侵犯^[8]。

同时，一些地区性条约和判例均强调“人民”而非“国家”的概念。《非洲人权和人民权利宪章》第21条宣告，“全体人民应自主处置其财富和自然资源”；“受压迫的人民在受到掠夺时应有权合法恢复其财产并获得充分赔偿”；在“SERAC诉尼日利亚案”中，非洲人权和人民权利委员会将该条解释为“给政府施加了义务”；对此，尼可（Nico Schrijver）教授认为：“永久主权原则演进、解释和适用中的‘国家主义’导向，可理解为发展中国家经济和政治解释进程中的组成部分”；然而，该原则晚近的发展趋势则是，“非殖民背景下人民的权利重新得到的关注……国家应成为服务于人民利益的手段，而不是反之。”^[9]（P370-371）当初，永久主权之所以“被构想为人民的权利”，是因为这一概念被看作“非殖民化和自决的政治和法律要求的经济推论”^①，以便防止软弱或短视的政府当局人因与西方公司达成特许权协定造成对该国经济发展和人民生存的负面影响^[10]。然而，自然资源永久主权的确立并未使拥有丰富自然资源的国家和人民都走上了发展之路，相反受困于“资源诅咒”^②。

土著人对于自然资源的权利则进一步提出了“人民主权”的解释问题。2007年联大《土著人权利宣言》则明确提出土著人“拥有自决权”，明确规定了他们拥有、使用、开发和控制其土地、地域和资源的权利，国家希望从事可能影响这些利益的活动应获得其事先同意^③。《生物多样性公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》、《东盟生物与遗传资源获取框架协议协定》等考虑了生物资源与土著社区的保护问题。在“Mayagna社区诉尼加拉瓜”案中，泛美人权法院在解释《美洲人权公约》第21条中财产权的概念时，明确地阐明了土著人对其土地及其相关资源的权利，以及该社区以其集体能力并依据其习惯法持有的所有权。法院尽管没有使用主权一词，但认定了社区对于土地和资源的“集体权利”。

（三）自然资源的“全球公共物品”属性

不仅自然资源的稀缺性和地缘性与经济全球化之间存在矛盾，环境的全球整体性也与自然资源基于领土划分的国际法安排存在着固有的紧张关系。对此，一些西方国际法学者强调自然资源应作为全球公共物品（Global Public Good），而不只是依据领土主权的“产权界分”。的确，因科技进步和人口增长等因素，越来越多原属非排他性无主物的自然资源（如太空、公海、遗传材料、气候资源），因其稀缺性和经济价值而得到了重新认识和发现，却很难依国界或权属等传统方法划分。在这种背景下，“人类共同遗产”和“人类共同关注”等概念先后提出，也构成对自然资源主权权利的法律制约。

早在1946年，《国际捕鲸公约》便规定，“保护鲸类及其后代丰富的天然资源，是全世界各国的利益”。由于公海或太空等既非无主物（Res Nullius）也非公用地（Res Communis Omnium），“人类共同遗产”（the Common Heritage of Mankind）的概念开始兴起被国际法上接受^④。例如，1972年《世界自然遗产公约》第6条规定，充分尊重自然遗产所在国的主权，“不使国家立法规定的财产权受到损害的同时，承认这类遗产是世界遗产的一部分”。此后1979年《月球协定》再次确认“人类共同遗产”的概念。1982

① 1955年联大第三委员会通过人权公约草案提出：“所有民族皆有自决权……人民可根据其自身目标，基于互惠原则和国际法，自由处置其自然财富和资源，而不损害因国际经济合作产生的任何义务。”1958年联大1314号决议明确自决权包括自然资源永久主权。

② 据2009年联合国环境规划署一项研究统计（From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment），过去60年来至少40%的国内冲突与自然资源有关，仅仅自20世纪90年代以来，就因自然资源开采导致了18起武装冲突；同时自然资源的开发又为国内冲突提供了财力支持，甚至成为了压榨和独裁的物质基础。

③ 不过，尽管《土著人权利宣言》第46条将土著人权利纳入维护国家领土完整或政治统一的限制，但因文件中使用自决权和相关的土地和资源权利等概念，澳大利亚、加拿大、新西兰和美国改变了最初投赞成票的态度。

④ 学术界通常认为，1967年马耳他大使阿维德·帕多最初提出了“人类共同遗产”的概念，以取代公海自由原则。

年《海洋法公约》确实建立了超出国家管辖权的、管理属于“人类共同遗产”的国际海底管理局。

然而，正如伊恩·布朗利提出，“人类共同遗产”一方面要基于非歧视的一般原则来构建对特定自然资源的公正秩序；另一方面必须强调“作为有利于发展中国家的分配正义手段的优惠原则。”因此，这一法律概念面临难以协调的矛盾^①〔11〕(P301)。美国等就拒绝承认或遵守这一概念，强调其开发公海资源的权利；而一些发展中国家则认为，这赋予了强权者垄断全球公共资源的幌子。例如，联合国粮农组织主持缔结的《植物遗传资源国际承诺》也曾将植物遗传资源列为“人类共同遗产”，但最后正文转为“人类财产”，省略的“共同”之措施表明植物遗传资源非人人得而用之的全球公共物品，强调了国家主权权利。还有一些国家对南极提出领土主权要求，或将矿产资源据为己有。据统计，截止2004年，美国和欧洲分别基于南极生物资源或材料提出了92项和62项专利^{〔12〕}。

基于“人类共同遗产”存在的模糊性及争议，国际自然保护同盟在1980年《世界自然保护战略》中将南极、海洋、大气层和气候指定为“全球公域”，即，“在任何国家主权和管辖范围之外，为所有国家的共同利益而存在的”区域，并且它的利用“影响地球上的整个人类”。《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》等条约和法律文件确立了“人类共同关注”（Common Concern of Humankind）的概念。同样，“人类共同关注”的主体不是国家而是全人类，具有超国界性。这样，本依附于一国领土管辖范围的生物资源和气候资源等分别推向国际法上的调整范围，从而会减少保留给各国的“剩余权力”。如《京都议定书》等为各国规定了削减碳排放的数量、时间和进度，这无疑制约了气候资源主权。

三、发展权与自然资源永久主权原则的当代解释

（一）自然资源永久主权的解释困境

诚然，自然资源永久主权原则的确立，从理论上表明了其法律位阶上的优先性。国际法院前法官阿雷夏加（Arechaga）曾指出：“将主权描述为‘永久的’象征着，领土主权永远不会推动其改变这些资源开采方式或目标的法律能力，无论已就其开采或管理做出了何种安排——所谓永久主权，是赋予其在特定情况下规避条约的优先权，如新成立国家或政府成立后对前国家或政府达成条约的废弃。”伊恩·布朗利也承认：“永久主权强化了东道国不得因合同甚至国际协定而废止的获取权利。”^{〔4〕}〔P220〕然而，他们均没有进一步说明自然资源永久主权不得废止的具体权利以及可以规避条约的“特定情况”。

可见，自然资源永久主权绝非“绝对主权”。作为一项习惯法原则，它是否具有强行法的地位呢？即，它是否构成代表国际社会整体利益和伦理价值的原则，任何条约规范如违背之均属无效？在“东帝汶案”中，尽管有两位法官认为：该原则构成具有强行法地位的当代国际法规则，但国际法院多数意见回避了这一问题。即便认定强行法的地位，其具体含义及其与相关国际条约中的关系也并不明确。诚如摩根索（Hans Morgenthau）所言，体现于一般性条约或习惯法中的“国际法规则往往必须是含混不清的，以允许所有缔约方将其自身的国家利益解读到达成的法律文本之中”^{〔13〕}〔P328〕。既然承诺“应依据国际法来推进国际经济合作”，则一国在行使自然资源永久主权权利时，也会因接受贸易、投资和环境等各项国际条约义务而自愿限制这一权利：这是“条约必须遵守”这一“国际法最高规范”（凯尔森语）所决定的。例如，国际法院前院长穆罕默德·贝加维（Mohammed Bedjaoui）在其名作《迈向新国际经济秩序》中批判国际法上的帝国主义做法的同时，提出了依据国际法来推进经济合作，强调了善意在法律上的决定性^{〔14〕}〔P228〕。而且，根据国际法上特别法优先的原则，国际经济、贸易和投资条约往往构成优于一般国际法原则的“特别法”。

所以，仅仅基于法律位阶的方法难以释明该习惯法原则在具体适用上产生的冲突问题。同样，我们无法单纯从文本解释的角度分析出永久主权原则中有关国有化或征收的适用条件。这就会造成无休止的争议。资本输出国将“公平与公正待遇”确立为“帝王条款”，主张东道国采取国有化或征收措施时应提供“充分、及时和有效的赔偿”。而东道国往往依据永久主权原则主张“适当赔偿”甚至“不予赔偿”的理

① 有关法律规定可参见《矿产资源法》第3条、第10条、第32条等。

论。而且，正如杰克逊教授指出，WTO 规则可否偏离习惯法原则，仍然是一个有待解决的争议问题^{[15](P183-202)}。

（二）发展权的价值嵌入

诚如博登海默所言，任何法律制度“必须关注某些超越特定社会结构和经济结构相对性的基本价值”^[16]。西方是用财产权的价值逻辑来解读自然资源永久主权原则。“资本输出国的立场是：这些传统要求坚实地建立在财产所有者的道德权利，以及有效的国际体制的需要之上。”然而，这种逻辑是存在矛盾的。首先，“在国际法上，主权而非财产才是国家间法律的基本构造原则”^{[2](P100-111)}。其次，自然资源永久主权凝结了“国家领土管辖权”和“人民的发展权利”等多种法律内涵，因而具有国际人权法上的地位^{[4](P220)}。如果说前者或许可以基于国家同意原则限制或让渡，而后两者则是“永久的”、不可损抑的。既然发展权构成自然资源永久主权原则的价值基础，则依法基于集体发展权的国有化或征收措施应优先个体的财产权。既然“人民的福祉是最高法则”，则既要求政府负有保护和实现“全体人民”之发展权利的义务，也对跨国公司和外国投资者提出了“尊重人民福祉”的义务，例如，在强调特许权协定的“契约自由”的同时，国际法也应关注分配正义，以推动发展权的实现为根本宗旨。因此，发展权的价值嵌入，可以更进一步体现自然资源永久主权的法律优位性。

发展权赋予了各国全体人民参与自然资源决策和分享惠益的权利，更有利于阻止某些国家政府或跨国公司掠夺和糟蹋自然资源的行径。首先，自然资源“人民主权”并非空泛的政治概念，相反，它体现了国际法的人本化趋势：在某种范围内的个人或人民可以构成国际法权利义务的主体。如果跳出西方的法律范式，即将人权局限为个人免受其政府侵害的权利，而认识到促进集体的发展权利可以与个人权利相互沟通和促进；那么，将集体的发展权确立为自然资源永久主权的价值基础，在逻辑上也是自洽的。其次，从程序正义角度来说，正如联合国发展权独立专家 Arjun Sengupta 指出：“发展权是所有基本人权和自由充分实现的进程；在这一进程中，必须反映人权方式，表现出透明、参与、非歧视和负责性。”随着国际社会将“资源诅咒”问题列入了议程，透明、公平的收入管理、当地就业促进和经济的多元化发展等，开始成为国际“软法”标准。如，“金伯利（Kimberley）进程钻石证书制度”，“采掘业透明行动”（EITI），均强调透明度与问责制；挪威通过设立“特别石油基金”，分享自然资源收益和促进民生，已成为超越“资源诅咒”的少数国家之一；此外，一些国家在自然资源决策中考虑到土著人和当地社区的利益，并建立起公众参与决策的机制^{[17](P328-394)}。

发展权的价值嵌入，还能够更好地确立自然资源可持续利用上的共同责任。《里约宣言》提出国家拥有“根据其自身的环境与发展政策开发其自身资源的主权权利”。其中增加的“发展”二字表明了“充分且整合环境与发展的挑战，因为发展与环境是不可分解的一个整体”^[18]；《气候变化框架公约》及其《京都议定书》也一再强调“发展中国家需要得到实现可持续的社会和经济发展所需的资源”——作为依附于各国土地和空间资源的碳容量；国际法院在最新判例中确认了“经济发展权”的概念，并强调，“公正合理地利用共有资源和平衡经济发展与环境保护之间的相互联系，这是可持续发展的本质所在。”^[19]世界自然资源保护同盟《环境与发展公约（草案）》将“以可持续的和公平的发展权”作为基本价值和原则，提出“通过增加对资源的获取和控制实现贫困人口可持续的生活水平”。因此，自然资源永久主权与国际环境法的结合，使发展权上升为可持续发展权。当前，发展中国家要求公平分配剩余碳容量和分享生物资源惠益，便是争取可持续发展权。

（三）利益平衡的方法

表面上，自然资源永久主权原则在适用上存在法律争议；实质上，这一方面反映出经济全球化下世界各国在自然资源上的相互依赖性，以及各方之间利益重叠与冲突的复杂性。自然资源日益在全球范围内进行市场配置，使消费者和供应者不仅通过自然资源产品的贸易和运输结合在一起，也通过其开发利用所需的资本流动而联系起来。因此，在日益相互依赖和全球化的世界自然资源体系中，只有协调彼此关切而减少交易成本，才能发挥自然资源的最大效用，确保各自的“永久”利益，从而最终促进发展权的实现。这就需要平衡东道国与投资国、出口国与消费国等各方的利益。既然衡平原则可以在国际法上辅助适用，因此，我们在秉持发展权价值指导下，在具体适用该习惯法原则时运用利益平衡的方法。

首先，实现东道国和投资国之间的利益平衡有助于发展权的实现。资本输出国利用其经济、技术优势和话语权垄断，将新的法律义务不断地施加给了东道国，将自然资源主权降低到了准入许可的“最低标准”。正如菲利普·桑兹（Philip Sands）指出，“对投资者保护的力度越大，它就越对一国采取国内立法的能力形成约束”，从而打破了“外国投资者权利与东道国利益之间的精致平衡”^{[20](P115-130)}。所以说，当代国际投资法问题在于，既要通过要求东道国承担违约的义务促进投资者保护，以激励自然资源的投资与开发，也应通过强化投资者的法律责任来保护东道国利益，以促进经济发展：（1）在国际法范围内合理解释“公平和公正待遇”。无论《自然资源永久主权宣言》和《各国经济权利和义务宣言》的立场，还是美国法学会1986年《对外关系法重述》中以“公平补偿”替代了“充分、有效、即时”补偿，抑或晚近一些国家有关“合理补偿”的立法原则或基于“合理期待”概念的补偿实践，均表明“公平”或“适当”补偿乃折中选择；（2）在投资协定中确立“促进当地就业”和“社会贷款”等互惠性条件。例如，世界银行、经合组织等就自然资源开发投资者在环境、劳工、反贫困和财政透明度上确立了许多“软法”义务；（3）外国投资者应当尊重东道国的司法管辖权，包括在其合法权利受到不法侵害时遵循用尽当地救济原则，考虑到当地利益和情况。

其次，发展权的实现离不开资源消费国与出口国之间的利益平衡。对于依赖自然资源产品出口的发展中国家而言，出口关税与管制措施可以促进其原材料加工及下游产业。例如，从法律技术上，WTO在“中国原材料案”中的判决并非不合理，但进一步导致WTO成员间权利和义务的不平衡性。毕竟，中国已多次大幅上调各类资源税，限制和淘汰高能耗项目，不能要求处于经济发展阶段的中国“与限制国内消费或生产一同实施”限制。这样最终会过度限制中国经济发展的空间和对本国自然资源的利用。因此，要平衡双方的利益，有必要从法律上确认成员方可对自然资源产品出口征收关税出口关税的合理功能。出口关税不仅是成员国维护本国自然资源主权的唯一合法手段，也是达成出口国与进口国之间利益平衡的重要保障，而且具有较少扭曲贸易的特征。而且，应改变这样一种事实：发展中国家放弃或部分撤销对本国自然资源采取出口关税措施的主权权利，而让一些发达国家得以保留。因此，既应统一自然资源进出口关税纪律，还须真正兑现赋予发展中国家的差别待遇。同时，国际法上应明确自然资源获得的条件与程序，改变“生物盗窃”等现状。

再次，世界各国应公平分享自然资源惠益，并依公平原则分配自然资源开发的负面成本。在“中国原材料案”中，WTO争端解决机构忽略了一些重要的法律事实：（1）要中国单独为出口原材料（在国外消耗）的生产造成的污染埋单是不公平的；（2）当这些产品未能充分反映环境成本时，等于让中国“补贴”所有进口国。显然，WTO没有考虑这一极不公平的贸易扭曲效果；（3）事实上，中国的出口管制迅速减少了自然资源消耗和环境污染。在现阶段，这种效果是难以通过生产环节的控制来实现的。因此，在强化各国的国际环境保护义务时，也应强化发展中国家管制本国环境的主权权利。“厄瓜多尔热带雨林诉德克萨斯石油公司案”和“Santa Elena公司诉哥斯达黎加仲裁案”等裁决也充分说明：发达国家和跨国公司不愿意积极承担开采自然资源时的环境义务，却阻碍发展中国家行使环境保护上的管辖权^{①[21](P169)}。在现实条件下，离开了自然资源永久主权原则这一基石，不仅会导致环境保护上的“公地悲剧”，也将剥夺它们实现可持续发展权的物质基础。

四、自然资源永久主权原则新发展对我国的启示

当前，我国所处之自然资源国际体系已经并正在发生深刻变革。首先，由于自然资源的稀缺性和国际竞争并未彻底改观，且面临大规模环境变迁的挑战，故世界仍处在自然资源供需不可持续、供应不安全的阶段；其次，自然资源的输出国仍以发展中国家为主，但澳大利亚、加拿大、挪威以及发生页岩气“革命”的美国等发达国家也成为或将要成为重要的资源出口国；资本输出国虽以发达国家为主，但一些发展中大国也迅速成为开发自然资源的对外投资国。尤其是中国已逐步从自然资源输出国转变为主要的进口

① 著名分析法学派大师哈特曾指出，任何法律体系都具有这样的两面性：“疑问的半影”和“确定的核心”。

国、投资国，面临着资源全球化与民族主义的双重挑战。因此，在解释和适用自然资源永久主权原则时，一定要认识到中国的双重身份和国际法实践的变动。

(一) 嵌入自然资源永久主权原则的发展权价值，进一步完善我国的自然资源法律制度

1. 在坚持自然资源国家所有制的基础上，但应建立健全“民有”、“民享”和公众参与的法律制度。国有矿山企业的“主体地位”得到法律的强化，但由于未能同时明确全民所有、分享和参与的机制，实践中在一定程度上演变为国有企业的“垄断特权”；而且目前由政府代表国家所有权并处分自然资源的做法并未充分体现“全体人民的发展权”。所以，今后应通过人民代表大会来行使自然资源的国家所有权。

2. 将自然资源开发与促进当地经济、社会发展相结合。例如，《矿产资源法》虽然规定了“照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族群众的生产和生活”，但在具体实践中，这方面的制度设计并不完善。例如，最近页岩气作为独立矿种纳入了一级管理，但地方政府尤其是当地社区的参与和利益分配机制并不明确。而且，由于“资源的国家所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变”，这便使当地社区无法基于《宪法》和《土地管理法》确认的集体土地所有权而分享页岩气开发之惠益。

3. 转变资源拉动型经济发展模式，强化环境保护和生态补偿制度，避免重蹈“资源诅咒”的覆辙。根据《矿产资源法》，“开采矿产资源，必须遵守有关环境保护的法律规定，防止污染环境”，但环境保护主管机关与矿产资源主管机关在这方面的职权一直未能明确界分，如矿山企业环保资质的审查权归属不明。并且，我国环境法上缺乏针对矿业开发特点的法规和标准，而《矿产资源法》等对开采造成的生态补偿至今没有具体的、可操作的规定。

(二) 应依据国际法来平衡东道国与投资者、资源出口国与资源利用国等各方之间的权益

1. 坚持永久主权原则时，应推动全球自然资源市场的开放和共享，以及对投资者保护、不扭曲贸易和保护人类环境等国际法律义务的善意履行。在保护可用竭的自然资源上，对外应主要通过提高资源开发中的环境标准，而不是出口限制等手段，来协同本国可持续利用与人类共同利益的关系。

2. 在扩大自然资源对外开放和对外投资的同时，也应推动相关权利义务的再平衡，特别是明确投资者促进当地经济、社会发展与环境保护上的义务，从而防范海外投资的各种法律风险。例如，中国近年来确立的“基础设施换资源”的交易模式，与西方的“良治和民主换援助”模式呈现出既竞争又互补的态势。

3. 在确立特定自然资源“全球公共物品”属性的同时，应进一步通过国际法明确自然资源获取和惠益分享的法律程序机制，公平分担自然资源利用的成本。与发展中国家人民一起共同维护自然资源永久主权与可持续发展权。一些国家主张“自然资源应是大自然的免费馈赠，应属于全球经济而不是当地人民”^{[22](P99-101)}，却不愿意为其负外部性付费。例如，欧盟单方面建立航空碳交易体系，实际上剥夺了其他国家“按照本国环境与发展政策”利用气候资源的主权权利。因此，应按照“共同但有区别的责任”，要求发达国家及其跨国公司在环境保护上率先履行义务或承担更大责任，强化包括在环境资源保护上提供资金、技术援助的义务。

五、结 论

历史上，自然资源永久主权原则不仅是国家领土主权原则的延伸，而且凝结了自决权的人权价值，构成新国际经济秩序的重要目标。针对晚近有关解释和适用该原则的实践中所面临的诸多挑战，我们必须重新厘定其法律内涵。首先，正如卡塞斯（Antonio Cassese）教授指出，国际法不仅确立国家对其自然资源的主权，也明确地提出“自然资源的权利属于全体人民”^{[23](P165-171)}。其次，自然资源永久主权原则虽然从理论上表明了“永久主权”在法律位阶上的优先性，但唯有嵌入发展权的价值，并遵循利益平衡的方法，才能协调自然资源永久主权权利与投资保护、自由贸易和环保等义务，融通国家的最高管辖权、“全体人民的发展权”与全人类的共同利益。在经济全球化和环境变迁的时代，如果说该习惯国际法原则仍存在“疑问的半影”，那么其“确定的核心”乃是可持续发展权。当前，我国应适应自然资源永久主权原则

的新发展, 适时调整我国的自然资源法律政策, 在发展权价值指导下实现开放、包容性的可持续发展, 并维护我国的自然资源主权与供应安全。

参考文献

- [1] 张文彬. 论私法对国际法的影响[M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [2] McHarg, A., B. Barton, A. Bradbrook, L. Godden. *Property and the Law in Energy and Natural Resources*[M]. London: Oxford University Press, 2010.
- [3] Craven, M. C. R. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development* [M]. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- [4] Hossain, K. (eds.). *Legal Aspects of a New International Economic Order*[M]. London: Frances Printer, 1980.
- [5] Wälde, T., S. Dow. Treaties and regulatory risk in infrastructure investment[J]. *Journal of World Trade*, 2000, (1).
- [6] WTO. *China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials (WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R and WT/DS398/AB/R)*[EB/OL]. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/394_395_398abr_e.pdf, 2013-08-12.
- [7] Cordonier Segger, M. C., A. Khalfan. *Sustainable Development Law—Principles, Practices, & Prospects*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- [8] Duruigbo, E. Permanent sovereignty and peoples' ownership of natural resources in international law[J]. *George Washington International Law Review*, 2006, (38).
- [9] Schrijver, N. *Sovereignty Over Natural Resources, Balancing Rights and Duties*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- [10] Dolzer, R. Permanent sovereignty over natural resources and economic decolonization[J]. *Human Rights Law Journal*, 1986, (7).
- [11] Brownlie, I. Legal status of natural resources in international law[A]. *Recueil Des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law 1979 I*[C]. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1980.
- [12] WTO. *World Trade Report 2010* [EB/OL]. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report10_e.pdf, 2013-08-03.
- [13] Morgenthau, H. *Politics Among Nations (6th ed.)*[M]. New York: McGraw-Hill, 1985.
- [14] Bedjaoui, M. *Towards a New International Economic Order New Challenges to International Law* [M]. Teaneck: Holmes & Meier, 1979.
- [15] [美]约翰·H. 杰克逊. 国家主权与 WTO: 变化中的国际法基础 [M]. 赵龙跃, 等, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [16] [美]博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [17] Zillman, D. M., A. Lucas, G. (Rock) Pring (eds). *Human Rights in Natural Resource Development, Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*[M]. New York: Oxford University Press, 2002.
- [18] Porras, I. M. The Rio Declaration: A new basis for international cooperation[A]. in Philippe Sands. *Greening International law*[C]. London: Earthscan Publications Limited, 1994.
- [19] 国际法院. 乌拉圭河沿岸的纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)2010年4月20日的判决.《国际法院判决、咨询意见和命令摘要·177》[EB/OL]. http://untreaty.un.org/cod/ICJsummaries/documents/chinese/177_c.pdf, 2010-04-20.
- [20] 菲利普·桑兹. 无法无天的世界——当代国际法的产生与破灭[M]. 单文华, 等, 译. 北京: 人民出版社, 2011.
- [21] ICSID. ICSID Case No. ARB/96/1, 17 February 2000[J]. *ICSID Review-Foreign Investment Law Journal*, 2000, (15).
- [22] Mommer, B. *Global Oil and the Nation State*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- [23] Cassese, A. The self-determination of peoples[A]. in Louis Henkin eds. *The International Bill of Rights* [M]. New York: Columbia University Press, 1981.

(责任编辑 周振新)

energy market and global energy geopolitics, it does not mean this landscape will come soon. It will actually decrease the degree of conventional import-counties dependence, but those countries can not be totally self-sufficient. And for the sake of long-term contacts, conventional energy export countries will not be shocked by this revolution immediately. Taking account of the uncertainties of shale gas revolution, a rational optimistic attitude is supposed to maintain.

System Reflection and Powers Reconstruction on State Ownership of Natural Resources

LIU Chao

Chinese current law regulates the system of state ownership of natural resources. From the perspective of legislative purpose and logic of the system, the present law system abstractly establishes that the state most widely owns all natural resources. But the current operation of the system of state ownership of all natural resources exists a few problems: anticipative goal fails to achieve; there is a logic implementation dislocation; system development causes doubt; system function alienation may occur. From the angles of national rights of ownership structure, state ownership rights alienation and state ownership of natural resources, the prior research introspected the current system of state ownership of natural resources, and pointed out the existing problems and the crux, but these studies also exist many inadequacies and deficiencies: verdicts are too absolute; measures are hard to be put into force and particularity of natural resources can not be considered. In order to improve the system of state ownership of natural resources, this paper puts forward the way to elaborate and embody possession, utility, profit from and disposal of the property, expand the types of rights, and systematically build management power.

Reconsideration on the Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resource: A Perspective of the Right to Development

GONG Xiang-qian

In the history, the establishment of the principle of permanent sovereignty over natural resource not only extended the inherent state sovereignty, but also condensed the value of the right to self-determination and development. In order to meet the contemporary challenge on the explanation and application of the PSNR Principle, the priority of this customary principle is supposed to be established in international law hierarchy, so as to insert the legal value of the right to development into this principle itself, and then coordinate the international legal responsibility of investment protection, free trade and environmental protection according to the method of interest balance, consequently reconcile the supreme jurisdiction of states, the right to development of all the people, and the common interest of human being. Currently, the “definite core” of the principle is the right to sustainable development. China should improve its natural resource law to reflect the new development of the PSNR principle.

On Climate Change and Fire of Song Dynasty

YANG Fan

Based on related research results of historical climate change, this paper analyzes the relationship between climate change and fire in Song Dynasty from the short-term and long-term perspective. In the short run, the incidence of fire changes with the change of humidity degree and seasonal temperature difference, that is, fire breaks out more frequently in spring and winter than in summer and autumn. In the long time run, the incidence of fire and cyclical climate change are negatively correlated, that is, the cold period corresponds with high-incidence season and warm season corresponds with low-incidence season.

Stock Price Volatility, Wealth Effect and the Response of Monetary Policy——Analysis Based on the Dynamic Stochastic General Equilibrium

WANG Xiao-fang, YANG Ke-ben

This paper builds a dynamic stochastic general equilibrium (DSGE) model which contains the wealth effect of the stock market under an open economy. Based on the model, the paper examines how the central bank's monetary policy should be dealt with in order to maintain price, output and exchange rate sta-