

自然资源国家所有权的制度省思与权能重构

刘 超

摘 要：我国现行法律体系规定了自然资源国家所有权制度，该制度在立法目的与制度逻辑上，确立了国家对于自然资源的概括所有，且其意义最为宽泛，但我国自然资源国家所有权制度的运行存在制度运行目标落空、制度实施逻辑错位、制度拓展引致质疑和制度后果功能异化等困境。既有研究从国家所有权权利构造、国家所有权权利实施异化和自然资源国家所有权物权化等角度反思了当前自然资源国家所有权制度，这些反思性研究指出了制度问题与症结，但也存在过于绝对、难以操作以及难以因应自然资源特殊性等问题。我们可以通过细化与具体化占有、使用、收益、处分这四项所有权权能内涵，以及拓展权能种类、体系化构建管理权能来完善自然资源国家所有权制度。

关键词：自然资源国家所有权；权能；重构

中图分类号：D912.601 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2014)02-0050-09

世界各国法律体系较为普遍地规定了自然资源国家所有权制度，但在不同的社会类型、政制架构、文化背景和制度语境下，自然资源国家所有权的内涵、外延和范围存在诸多差异。当前环境问题以多种形式频繁涌现，而法制追求以彰显权利来实现社会问题的法律治理，在此背景下，各种新型的自然资源权利不断生长。如何归纳这些新型权利的内在属性，提炼其共生规律，定位其具体要素，从而将其纳入权利谱系并规范其使用，是我国当前的自然资源国家所有权制度亟待解决的问题，而这需要对我国的自然资源国家所有权制度本身的制度逻辑、权利内容和运行绩效进行考察。

一、现行自然资源国家所有权制度的逻辑与困境

我国现行法律体系已经规定了所有权制度体系，并于其中明确了自然资源的权利归属，通过梳理当前自然资源国家所有权的制度规定，归纳其内涵，辨析其逻辑，我们可以归纳该制度运行的多重困境。

(一) 现行自然资源国家所有权的制度逻辑

我国《物权法》(2007年)第二编第五章详细规定了完整的所有权体系，包括国家所有权、集体所有权和私人所有权。《物权法》第46—52条规定了国家所有权的客体范围，基本上囊括了所有重要的自然资源和生产资料。在我国，自然资源不能作为私人所有权的客体，只能由国家或集体所有；国家所有的自然资源包括专属国家所有和非专属国家所有，非专属国家所有的自然资源可以由集体所有，但不能由私人所有。

自然资源包括土地资源、水资源、矿产资源、生物资源、气候资源、海洋资源等^①。我国《物权法》规定了最为宽泛的自然资源国家所有权。《物权法》第46条规定：“矿藏、水流、海域属于国家所有。”第

基金项目：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重大项目“环境法中的权利类型研究”(12JJD820010)

作者简介：刘超，法学博士，华侨大学法学院副教授(福建泉州362021)，武汉大学法学院博士后研究人员(湖北武汉430072)

^①当前对于自然资源尚未形成统一定义，生态学、环境学、经济学和法学等学科从不同的学科立场和研究重点出发，对于自然资源的内涵与外延的界定存在差异。本文对于自然资源的界定引述的是立法机关对于自然资源的立法解释。参见全国人大常委会法制工作委员会民法室编：《中华人民共和国物权法条文说明、立法理由及相关规定》，北京大学出版社2007年版，第75页。

47条规定：“城市的土地，属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地，属于国家所有。”第48条规定：“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。”我国《物权法》中规定自然资源国家所有权的直接的法律依据是我国《宪法》对于所有权的规定。我国《宪法》第6条规定了全民所有制和集体所有制，第9条第1款规定：“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。”第10条第1款规定：“城市的土地属于国家所有。”

根据我国《物权法》及《土地法》、《水法》等相关法律规定，矿藏、水流、海域和城市土地等自然资源专属于国家所有，森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源不属于专属国家所有的自然资源，也可以由集体所有。但是，实际上，无论从我国物权法的立法目的、价值选择还是制度逻辑和学理总结上看，我国法律体系对于自然资源国家所有权是概括的规定，国家所有的自然资源是最为宽泛的，其原因是：（1）根据《物权法》第45条第1款规定，“法律规定属于国家所有的财产，属于国家所有即全民所有。”这一规定源于我国《宪法》第6条和第7条确立的我国社会主义基本经济制度，即我国的社会主义公有制包括全民所有制和劳动群众集体所有制，全民所有制经济是国民经济中的主导力量，在我国民法学界的通说中，认为社会主义全民所有制在法律上即表现为国家所有权。虽然我国《物权法》确立了对不同主体的物权平等保护的原则，但正如童之伟教授所剖析，实际上，《物权法》对不同主体的财产实行平等保护是以《宪法》规定的国家、集体在财产占有方面事实上占据了优越的宪法地位为前提的，是以国家、集体事实上占有或垄断了社会的全部财产中的基础性部分为前提的^[1]。如果说，对比于私人所有权，国家和集体在财产占有事实上占据了优越的宪法地位，那么，在公有制内部，在国家与集体二者之间，基于全民所有制经济的主导地位，则国家对于作为社会生产和发展基础的自然资源也必然较之于集体具有优势地位。（2）基于国家（全民）对于一切关系国计民生的自然资源享有所有权，在《物权法》所确立的所有权类型结构中，立法思路是自然资源概括地属于国家所有，而法律有明确规定的才属于集体所有。由此可见，在自然资源中，除了法律明确规定专属于国家所有的之外，排除了法律明确规定属于集体所有的也概括地属于国家所有权的客体范围，由此意味着，尚未进入立法视野的地热能、页岩气等新型能源以及尚未被人类所熟知的自然资源也当然属于国家所有权的客体。

（二）现行自然资源国家所有权的制度困境

综观我国《宪法》和《物权法》等法律，我国法律体系已从实在法和法定权利的角度明确规定了国家所有权，笔者已经从社会主义公有制与克服自由获取悲剧这两个角度梳理了我国学界理论论证成国家所有权的进路^[2]。也有学者论述了自然资源国家所有的重要意义，因为自然资源既是由国家主权所派生的，也是关系到国家经济命脉的最重要的资源，国家所有一方面可以宣示国家主权，充分保障我国的社会主义性质，保障我国的经济安全，另一方面，自然资源国家所有，对于合理有序地利用自然资源、保护环境、维护生态平衡都具有十分重要的意义^{[3]（P517）}。但当前自然资源国家所有权制度的运行绩效及其自身的制度逻辑也存在多重困境，具体表现在：

1. 制度运行目标落空。自然资源国家所有权制度虽然预期确立对自然资源的合理开发利用制度，但现实中，自然资源国家所有权制度却未能发挥保护自然资源和生态环境、保障与促进可持续发展的制度功能。近些年来，我国突发环境事件频繁发生，矿产资源、水资源等战略性资源形势严峻，大量关系到国计民生的重要自然资源被不合理利用、损耗、浪费和破坏严重。环境保护部2013年5月28日发布的《2012年中国环境状况公报》显示，我国淡水资源、大气环境等环境要素污染依然严重，外来物种入侵危害领域广泛，水土流失严重。

2. 制度实施逻辑错位。根据《物权法》第45条规定，国家对自然资源的所有权是由国务院代表国家行使的。但实际上，由于我国是一个地大物博的大国，治权和事权的纵向分配使得自然资源的实际享有者和受益者是各级政府及其相关职能部门，但只要地方政府依然被认为对当地经济发展负责，地方GDP仍然是衡量官员政绩的主要指标，那么就不能制止地方保护主义、盲目开发、重复建设和政策恶性竞争^{[4]（P119）}。从自然资源经济功能出发的开发利用政策的“底线竞争”，必然使得自然资源国家所有权制度设计的目标落空，导致政府普遍依据公共权力行使所谓的“所有权”，给一般民众的民事权利造成很大损

害的现象普遍发生^{[5](P45)}。

3. 制度拓展引致质疑。随着社会科学技术发展进步,当以前一些不能被人支配的自然资源逐渐能被人所支配控制并能够产生经济效益时,一些地方立法将风力风能、太阳能、降水和大气成分等构成气候环境的自然资源规定为“国家所有”,对这些自然资源的探测需经行政许可,由此引发舆论广泛质疑^①。因为这一自然资源国家所有的规定,将作为公民生存生活须臾不可缺少的必需品的自然资源设定为“国家所有”,超出了普通民众的认知与常识,而且也被学界质疑。有学者认为,对某个类型自然资源设定所有权,需要具备三个最基本的前提条件,即稀缺、能够被比较准确地特定化和在开发利用过程中没有外部性影响或者影响很小,气候资源不具备设定所有权的前提条件^[6]。

4. 制度后果功能异化。自然资源既是人类的劳动对象又是人类的生境家园,同时对于人类同时存在着经济功能和生态功能。国家对于自然资源的排他性的占有和支配,需要在自然资源的双重价值与功能之间合理选择与配置,既要在自然资源作为基本生产资料的经济领域进行宏观调控以保障其合理开发利用,同时,又要保障自然资源作为环境要素予以保护。当前,国家所有的自然资源实际上由国家各相关职能部门和地方政府控制,部门利益和地方利益的存在使得自然资源控制者更多重视自然资源的经济价值,考虑的是如何将自然资源最大化地开发利用,而疏于履行对自然资源的保护义务,自然资源在国家所有权体系的外观下,沦为地方政府攫取经济利益的途径。自然资源国家所有权本身所承载的生态保障以及后代人生存发展机会的维护等公益功能被遮蔽和疏忽。

当前自然资源国家所有权制度内在逻辑及运行绩效中出现的诸多问题,促使我们反思,自然资源国家所有权的法律性质是什么?制度内涵、设定预期、价值功能和具体权能是什么?其是否是传统所有权的当然逻辑延伸?当前的制度设计能否实现预期价值目标?

二、当前对自然资源国家所有权制度反思的梳理与检讨

针对当前立法体系中所有权类型化规定及其具体制度设计的现状,基于对当前国家所有权制度实施的绩效及可能产生的负面影响的担忧,不少学者对(自然资源)国家所有权制度提出了质疑,可以根据这些质疑观点的立场与论辩逻辑进行梳理,并对这些质疑观点本身进行分析。

(一) 从国家所有权利构造的角度否定

主要从所有权主体和客体的角度否定国家所有权,典型的观点有:(1)从实体性上消解国家,认为在国家 and 构成国家的人民之间的关系上,国家不是实体,而是我们为了认识国家这一社会结构形式而在心智中的一种建构,故而,国家所有权也是不可能存在的^[7]。(2)从物权法定的原则出发,认为所有权的主体与客体两个方面都必须是确定的,“国家所有权”中的国家从表面上看是一个主体,似乎是确定的,但在事实上,在所有权的利益上“国家”却包含数不清的不同利益主体,他们之间并没有同一利益^[8]。(3)认为物权法定原则下所有权的客体也必须是确定的,但“自然资源”是一个集合概念,一切可能或可以为人类所利用的自然因素都可以被纳入自然资源的体系,其具有极大的抽象概括性和涵盖范围的模糊性,无法符合物权客体特定性的要求^[9]。

梳理上述观点,既然否定国家所有权的制度设计,那么,当然也从根本上不认可国家对自然资源的“所有权”。但是,从主体和客体的角度否定国家所有权的论证存在以下可探讨之处:(1)第一种观点基于国家不具有实体性而否认国家所有权,虽然关于国家起源有多种学说,但现代国际社会一般形成的共识是国家由领土、人口、政府和主权等要素构成的综合实体,国家在国际法领域拥有完全的权利能力和行为能力,不能基于国家不是实体而否认其权利。(2)第二种观点基于“国家所有权”的利益上,“国家”却包

^① 黑龙江省在2012年6月14日颁布的《黑龙江省气候资源探测与保护条例》中规定,“气候资源为国家所有”,“本条例所称的气候资源,是指能为人类活动所利用的风力风能、太阳能、降水和大气成分等构成气候环境的自然资源”。企业探测开发风能及太阳能资源必须经过气象部门批准,而且探测出来的资源属国家所有。这一规定不但引起广大企业的反对,被认为是地方政府和相关职能部门增加收费的一种手段,也引起了国家能源局等部门的异议。具体内容可参见刘子裕:《“风光”买卖——黑龙江明令,多省潜行,气象系分羹新能源》,载《南方周末》2012年8月23日,第13—14版。

含数不清的不同利益主体（中央与地方、地区与地区之间），他们之间并没有同一利益，因而否认“国家”可以作为所有权的主体。但是，从法律（民法）主体发展（扩大化）的历史变迁脉络梳理，当争论法人能否作为法律主体时，不也遭受了法律上的权利义务主体只限于自然人的传统理论桎梏进而寻求理论突破吗？况且已经能作为所有权主体的法人，作为其成员的个人的意志与利益也并不完全统一，也是通过法人自己的特定组织来表达意志，因此，从根本上说，法律主体的概念产生于法律的拟制，法律的承认与保护本身就是能否作为法律主体的最根本的原因^{[10](P139-140)}。（3）针对第三种观点基于“自然资源”概念的抽象概括性而否定自然资源作为国家所有权的客体存在着理解上的偏差。物权法定原则包括物权种类法定和物权内容法定，物权内容的法定主要是指物权内容必须由法律规定，当事人不得创设与法定物权内容不符的物权，同时强调当事人不能作出与物权法关于物权内容的强行性规定不符的约定，很明显，物权法定的内容没有指物权的客体也必须法定，更遑论需要明确规定自然资源的具体构成，这种思路会导致物权的僵化与封闭而难以适应社会发展需要。

（二）从国家所有权权利实施异化的角度质疑

有些研究是从国家所有权存在内生逻辑困境的角度，归纳国家所有权实施会出现诸多弊病：（1）从国家所有权运行与救济的弊端上论证，认为国家所有权本质是按照政治方式运行的以国家对个人的强制性支配权为内容的不折不扣的公共权力，任何公共权力的商业化运作都必然导致权力滥用和政治腐败，必然背离法治和市场经济的基本原则，许多滋生于国家权力的弊害都可能由国家所有权而产生^[11]。（2）由于我国公产观念和制度的缺失，使得公共用财产一再被塑造成地方政府的营利手段，地方政府利用资源性财产牟利而行政监管不力，故而国家所有权在实践中会被异化^[12]。

上述观点切中肯綮地剖析了我国国家所有权制度在具体实施过程中存在的问题，但需要反思的是，上述问题是经验命题还是价值命题？是国家所有权制度本身的问题抑或实施过程中的异化？若因实践中制度的异化便予以否定只会增加制度创新的成本和引致制度适用的混乱。同时，上述主张还恪守了传统民法秉持的所有权即为私权的立场，以此观照国家所有权则会得出“国家所有权是一种神话”的论断。因为，“国家通过其行政机关可以运用那些经营性财产从事工商业活动而获取收益，这时国家是民事主体，其权利的性质是私权；但在管理大多数资源性和公共性财产时，国家承担着维护社会公共利益的责任，原则上不能从中获取收益或权利的行使应受到严格的限制，这时国家是行政主体，其权利的性质是公权。”^[13]公法与私法、公权与私权的划分虽有意义，但不能绝对。比如，环境法即是典型的公法与私权的结合体，环境权是一种由公权与私权、程序性权利与实体性权利所构成的内容丰富的权利体系^{[14](P44)}。

（三）从当前自然资源国家所有权物权法角度进行反思

有学者从规范分析角度，系统梳理了当前以《民法通则》、《物权法》和自然资源单行法群构成的法律体系，将自然资源国家所有权物权化的制度方式、理论基础与方案路径，并从理论与实践层面质疑了自然资源国家所有权的物权化。这种观点认为，在理论上，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形式，但自然资源兼具公共物品和私人物品的双重属性使得自然资源国家所有权不是一般的民事权利，它在本质上不同于以“私”为基础的民法所有权。在实践中，自然资源国家所有权的物权化很容易使正在进行的自然资源有偿使用 and 市场化改革偏离国有自然资源的公共性，而且会损害代内公平和代际公平。在此基础上，进而主张摒弃将自然资源国家所有权完全纳入民法私权体系的物权化思路，实现自然资源国家所有权制度的分类调整和多元化调整^{[15](P148-186)}。

笔者赞成上述观点对于自然资源国家所有权制度的理论基础与价值预设的反思，但对于该论述的论辩逻辑和制度建议存在疑问。首先，笔者也认为，在民法物权法框架中的自然资源国家所有权制度适用传统民法所有权理论与制度，难以契合自然资源国家所有权设定的可持续发展功能，其原因在于，传统所有权理论前提与制度框架下的国家所有权制度难以因应自然资源保护与利用的制度需求：第一，近现代民法关于所有权的本质的前提假设是所有权的私人性质或者个体性质^{[16](P182)}，从而确立物或财产的私人归属，但是，自然资源国家所有权明显带有公益属性，以保障国家和社会合理开发利用自然资源；第二，传统民法所有权理论与制度视野中，作为“物”的自然资源是静止的和孤立的，其对于人除了经济利益没有其他利益。但事实上，自然资源是一个由物质循环、能量流动、信息传递联系在一起的生态系统，并且它对于人

的重要性不仅仅在于可以变成财富，更是人生存所必不可少的基本物质条件。自然资源对于人类同时具有经济功能和生态功能，若自然资源国家所有权制度依然在理论基础和制度逻辑上沿用传统所有权理论，则只能重视和保障自然资源的经济功能，其生态功能将不能纳入关注与保障的视野。

但是，笔者不赞同将该问题的症结总结为“当代中国自然资源国家所有权误区，就是怀着将所有国有自然资源一网打尽的‘野心’，陷入无限扩大解释物权客体的怪圈之中”^①，从而主张自然资源国家所有权要由宪法、民法、行政法和自然资源法群来多元化调整。笔者也赞成自然资源的多元价值和功能仅在民法私权理论与制度体系中难以实现，但不赞成从“客体”的角度划分自然资源的种类进而分别纳入不同法律中进行调整，因为这样必然要对具有共性的自然资源进行人为分割，而分割的依据将难以客观科学，因为像页岩气等新型自然资源虽然现在不符合特定化、可排他性支配等条件，但是，随着科技进步和发展，这些新型自然资源将不断进入人类可以支配控制的范围内，且是极为重要的能源，如果以自然资源的“客体”种类作为标准来划定是否纳入物权法国家所有权调整范围，则必然要么使得物权法调整的自然资源范围固化，要么必须频繁地修改法律以适应自然资源勘探开发的新形势。笔者也主张由多个法律部门对自然资源国家所有权进行多元化和分类调整，但分类的依据不是“客体”而是“功能”，即传统民法所有权理论和制度自身通过扩大解释依然难以保障自然资源的生态功能，可以由其他法律部门调整，但是，从节省制度创新成本的角度，如果所有权理论与制度能够提供理论解释与制度拓展适用的空间，则应当在所有权理论与制度框架内适用自然资源国家所有权制度。笔者认为这是一种务实的思路，与曾经主张的在传统边际上创新侵权救济机制以构建理想的环境侵权救济机制的思路一以贯之^[17]。

三、自然资源国家所有权的权能重构

行文至此，可以将我国当前的自然资源国家所有权制度存在的问题归纳为：在制度理念上，现行自然资源国家所有权制度在所有权体系结构中的价值选择和前提假设上秉持传统所有权的私权性质，以保证所有人享有对物权客体的充分自由的排他性支配和使用、收益和处分权，这与自然资源同时对人类具有经济功能与生态功能因而天然承载了公共利益，进而使得自然资源国家所有权具有私权和公权的二重性不符；在制度内涵上，现行制度重视的是自然资源的财产属性，而自然资源国家所有权更应该兼顾保障自然资源的生态功能；在制度实施上，基于自然资源是最基本的生产资料，当国家所有的自然资源实际由各职能部门和地方政府控制时，经济利益和地方利益的追求使得自然资源国家所有权制度在实施过程中被异化，甚至沦为剥夺公民基本生存权保障物质条件的工具。因此，需要对自然资源国家所有权制度进行重构。

但是，笔者不赞成突破既有制度框架另起炉灶地重新设计自然资源权利制度体系甚至是激进的否定自然资源国家所有权的观点，从节省制度创新成本和便于制度实施的角度，主张在传统边际上进行制度创新，利用现有的所有权理论与制度资源，通过扩大解释和拓展使用，尽量在现行的所有权理论与制度框架提供的制度弹性空间内，使得现行制度能够容纳自然资源保护与利用的制度需求，更何况，当前的《宪法》与《物权法》已经确立的所有权制度体系是我们在完善现行制度时必须受到的约束。

（一）权能重构与自然资源国家所有权制度完善

笔者认为，从尽可能利用既有制度资源的角度出发，可以通过重构自然资源国家所有权的权能以实现自然资源国家所有权制度的完善，这种进路具有必要性和可行性。

1. 自然资源国家所有权权能结构是其制度功能的具体体现。所有权的权能是一个能将抽象的财产支配权具体化的概念，是所有人利用所有物以实现其对所有物的独占利益，而于法律规定的范围内可以采取的各种措施或手段。所有权的不同权能表现了所有权的不同作用，是构成所有权内容的有机组成部分^{[18](P178-179)}。关于所有权权能的性质及其与所有权的关系有权利集合说与权利作用说两种观点。笔者赞

^① 这种论述的理论前提是基于民法上的自然资源国家所有权，应当符合物权客体的一般要求，即特定化、具体化、有排他支配可能的财产，进而认为民法所能调整的自然资源的所有权客体是有限的，需要符合以下条件：第一，限于财产；第二，可特定化；第三，具体化；第四，可排他支配。具体内容参见邱秋：《中国自然资源国家所有权制度研究》，科学出版社2010年版，第199页。

同的观点是，所有权权能实质上是所有人实施某一行为的权利，是特定的行为方式与法律允许这样做的结合。所有权权能是特定的行为方式^{[19](P148)}。具体化为各种内容的权能体系，从不同角度清晰揭示了所有权人可以通过各种方式以实现对于所有权客体的自由支配利用，是所有人可以实施某些行为的可能性，是所有权作用的具体体现。因此，自然资源国家所有权的权能结构即表明了国家作为自然资源的所有权人，可以通过哪些具体的行为方式实现对自然资源的支配从而发挥所有权的作用。也因此，自然资源国家所有权的具体权能既具有所有权权能共性，同时也具体受到所有权客体自身内容和性质的影响，国家对不同的自然资源可以以不同的方式实现其控制与支配，也会受到不同的限制，我们可以通过具体分析与重构自然资源国家所有权的权能以彰显其特殊制度内涵。

2. 具体化与重构自然资源国家所有权权能的可能性。我国《民法通则》第71条规定：“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”《物权法》第39条规定：“所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分的权利。”这是我国立法对于所有权权能的规定。但是，我们可以在立法中明确规定所有权保护占有、使用、收益和处分四项权能，却并不能说所有权限于这四项权能。因为所有权权能不过是列举所有权人特定的行为方式，而所有权确认所有人在支配所有物时可以想其所想、做其所做，无论其方式如何怪异少见，都是所有权的表现形式^{[19](P149)}。基于价值多元和个体差异性，所有人预期通过所有权客体实现的效用价值及其方式丰富多样，因而所有权的权能也应当是不可穷尽，立法所列举和确认的所有权四项权能，应当是从所有权存在的漫长历史中总结出来的较为经常适用的四种方式，并不能由此而排斥其他的所有权产生作用和所有权人行为方式的存在，这就说明所有权权能不是封闭的结构而应当具有复杂性和多样性。王利明教授在其研究中也主张，随着社会经济生活的发展，所有权的权能也在不断变化，四项权能也不一定能够完全概括所有权的各项权能^{[20](P256)}。

考诸所有权权能的历史演进与立法现状，所有权权能的理论与立法也存在着多样性。占有在罗马法上不是所有权的权能，因而所有权的权能只包括使用权、收益权和处分权这三项^{[21](P324)}。《法国民法典》对于所有权权能的规定采取了列举主义模式，该法典第544条规定：“所有权是对于物所享有的绝对无限制地用益、处分的权利，但法令所禁止的使用不在此限。”《德国民法典》对于所有权权能的规定采取了概括主义模式，并未列举所有权各项权能，德国民法学研究依据民法典第903条的规定把所有权权能划分为积极权能和消极权能，积极权能包括使用自己的物和将自己的物通过转让而为变价之处分两个方面^{[22](P177)}。德国学者则将所有权权能概括为所有权人的使用权和第三人之排除权这两个方面^{[23](P27-28)}。由此可见，所有权权能的结构和内容本身也并不是确定的共识性真理，在当前世界各国关于所有权权能的立法中也存在着迥异的立法模式和制度内涵。我国立法所持有的占有、使用、收益和处分的四项权能的主张也是我国立法选择的结果，是对现实中所有人行使所有权的四种典型方式和型态的类型化归纳，但是，国家作为自然资源所有权人行使所有权，需要有不同的行为方式时，我们需要在既有框架下总结其新的内涵，归纳出新的方式类型。

（二）自然资源国家所有权权能的内涵细化与种类拓展

上述内容论证了所有权权能本身并不是一个封闭的结构体系，其具体构成是对所有权人在不同的时代和社会背景下，基于所有权客体的属性对于使用方式的归纳与总结。土地资源、水资源、矿产资源、生物资源、气候资源、海洋资源等自然资源虽然是“物”，可以作为所有权的客体，但其在对人产生经济效益的同时，也会产生生态价值。在当前环境问题严峻的时代背景下，在国家法律体系明确规定自然资源属于国家所有的制度语境下，如何清晰揭示自然资源国家所有权的具体权能种类及其内涵以同时兼顾经济价值与生态价值尤为重要。笔者认为，自然资源国家所有权权能重构可以分为两个层次，一是对既有权能内涵的细化与具体化，二是对自然资源国家所有权新型权能的论证。

1. 自然资源国家所有权权能的内涵细化。

当前《民法通则》和《物权法》中明确列举了所有权的四项权能，以此形成了法定的所有权的内在结构。立法没有规定各项权能的具体内涵，目前民法学界关于所有权权能的具体研究也是从所有权人对于作为权利客体的类型“物”的一般支配力的角度去总结的，针对自然资源的特殊性，笔者认为应当进一步深化揭示各项权利的具体内涵。

(1) 占有权能。占有权能是指特定的所有人和合法占有人对于物进行控制、管领和支配的事实。占有是所有权人对于物的一种实际控制,它是所有权人行使物的支配权的基础与前提。现实中,如何理解与认定所有人对物的控制、管领和支配,应依社会观念并斟酌外部可以认识的空间、时间关系以及法律关系,就个案加以认定。空间关系是指人与物在场合上须有一定的结合关系,足以认定该物为某人事实上的管领;时间关系是指人与物在时间上须有相当的继续性,足以认为该物为某人事实上所管领^{[24](P18)}。

国家作为所有权人对于自然资源的占有具有特殊性,因为自然资源普遍具有弥散性、流动性和难以完全控制等特征,因此,理解自然资源的占有应该进一步明晰:第一,不能以与物的接触作为占有的外在表征。事实上,土地资源、水资源、气候资源、海洋资源等自然资源都是由非所有权人直接接触的,但不发生占有关系;第二,与传统所有权占有权能明显不同的是,国家对于自然资源的占有也不能实现完全的排他性的控制和管领,尤其是土地资源和水资源等作为公民基本生产生活物质条件的自然资源更是公民须臾不可或缺的;第三,事实上,国家对于公共性很强的自然资源的控制和管领不是为了实现自己独占性的控制和支配,恰恰是为了排除任何其他主体对于自然资源的排他性的控制、管领和支配;第四,对于自然资源占有不可作物理的、机械的理解,而更应该投诸广阔的时空关系中进行考察,国家对于自然资源的管领和控制并不如传统的居住房屋等物理上和外表上的结合,而体现为如《水法》规定的由国家划定水功能区、编制流域规划和区域规划等方式。

(2) 使用权能。使用权能是指所有权人依物的性能或用途,对其有效利用或从中获得经济上的收益以满足生产和生活需要的权能。使用权能是基于物的使用价值或增值价值。虽然不同历史时期和制度体系中关于所有权权能的结构与内容有多种观点,但均承认使用权能是财产所有权的基本权能。使用权能意味着所有权人可以在不违法的前提下随意地依自身意志而使用其物,包括自己使用还是授权他人使用以及使用的具体方式等。

所有权的使用权能的具体行使还取决于物本身的自然属性,以及受到科技水平与生产力水平对物的利用能力的约束。自然资源的自然属性和价值功能决定了国家作为自然资源的所有权人的使用权应当重视的特殊性有:第一,传统所有权人对于所有物的使用是以实现私益为目的,所有权人是自己最佳利益的判断者,充分体现自己的意志,有最大的自由度,而自然资源承载了诸多公益功能,由政府代表国家行使自然资源所有权实现的意志必须最大程度符合和体现全民意志,实现公共利益。第二,传统所有权要受到限制,主要包括法定的所有权负担、约定的所有权负担、不滥用所有、接受征收征用和遵守法律法规规定的义务等,但总体而言,所有权受到的限制极为有限,主要是要求所有权行使过程不违背法律、社会公共利益以及承担相邻义务,是所有权人承担的最低道德义务^{[19](P146-153)}。自然资源国家所有权受到的限制具有特殊性,除了一些限制内容不同于传统所有权,比如,既然是国家所有权则不存在接受基于公共利益目的征收征用之外,总体上受到的限制比传统所有权更为严格和全面,因为国家对重要的自然资源类型均进行了专门立法,已经有以《环境保护法》、《土地法》、《水法》、《矿产资源法》、《海洋环境保护法》为核心构成的自然资源保护法律体系,同时还在酝酿和启动《气候变化应对法》和《土壤环境保护法》等立法^①,这些法律体系综合确立和规范自然资源的合理开发、利用、节约、保护等立法目的,还以可持续发展为制度目标,这些都是自然资源国家所有权行使中要受到的限制。第三,自然资源国家所有权的使用权能与所有权相分离是普遍现象,水权、矿业权、林业权、狩猎权、海域使用权等大量的自然资源使用权被陆续创设并成为时下热点,对于这些权利的性质、结构和内容进行清晰界定是传统所有权使用权能分离理论与制度设计必须充分与谨慎应对与解决的关键问题。

(3) 收益权能。收益权能是指从财产上获取一定的经济收益的权能,包括收取所有物的天然孳息、加工孳息和法定孳息。收益权能体现了所有人基于所有物而获取经济收益以满足自己的需要、实现所有权的目,因此,享有和行使收益权能是所有权的目实现机制。

^① 2012年3月18日,由中国社会科学院法学所承担的中国—瑞士双边合作项目《中华人民共和国气候变化应对法》(征求意见稿)发布并公开征求意见;2013年,由环境保护部牵头,国家发改委、国土资源部、工信部、农业部、住建部、科技部、国家卫计委(原卫生部)等部门参加的土壤环境保护法规起草工作领导小组和工作组,以及由环境法和土壤环境专家组成的专家组,初步形成了《土壤环境保护法》(草案)。

自然资源的国家所有权的收益权能具有特殊性，重要的是合理界定与严格控制国家作为所有权人的收益权：第一，传统所有权收益权能重视的是物的价值，所有权人通过各种合法方式获取物的经济价值和实现物质利益，国家作为自然资源所有权人当然也要实现自然资源的经济价值，因为矿产资源、土地资源和水资源等是最为重要的生产资料，与此同时，更要注重自然资源的生态价值与环境功能，拓展收益权能的内涵；第二，区分控制所有权与收入所有权，对于水资源、原始森林等公共性特别强，排斥私人所有权的公共自然资源，国家作为所有权人只享有控制所有权，不享有收入所有权；对矿产资源、用材林等公共性较弱的国有自然资源，国家不仅享有控制所有权，而且享有收入所有权^{[15](P193)}。

(4) 处分权能。处分权能是所有人处理所有物的权能，包括对物的生产生活消费这一事实上的处分和对物的转让这一法律上的处分，分别导致所有权的绝对消灭与相对消灭。处分权能被认为是所有权的最为基本、最为重要和最为核心的权能，因为它集中体现了所有人对于所有物的自由意志与支配力，表征了所有权是最为充分最为自由的物权的特性，他物权人即使能享有部分处分权能，但也不可能如所有权人一样可以完全自由地处分财产。

国家作为自然资源所有人不能像传统所有权人一样可以自由充分地处分自然资源，应受到诸多限制：第一，国家对于自然资源事实上的处分要受到严格限制。国家当然可以消费自然资源，利用自然资源作为生产资料进行国家建设，但是，必须以保障土地资源、水资源等自然资源能为每一个社会成员提供基本生存与发展的最低限度的需要为前提；并且，传统所有权人可以对所有物进行多种方式（甚至包括肆意损毁、奢侈浪费等）的消费，但职能部门、国有企业等代表国家对自然资源进行的消费目标、方式、效率等也要受到全方位的监督与控制。第二，禁止自然资源国家所有权的法律处分。根据《物权法》的规定，由国务院代表国家行使国有财产的所有权，现实中由国务院各自然资源领域职能部门、地方政府、国有企业在实际上控制、管理和使用自然资源。根据我国《宪法》规定，无论是国家机关还是国家自己对于国家专有自然资源的所有权，一律禁止买卖、出租或者以其他方式非法转让，对于除国家专有自然资源以外的公共国有自然资源同样不具有处分权能^{[25](P298)}。

2. 自然资源国家所有权权能的种类拓展。

梳理当前关于所有权权能研究，基本上秉持了所有权四项权能观点，比如，王利明教授认为，管理职权只是所有权的一种行使方式，并不是所有权的一项权能^{[20](P265)}。周林彬教授也持有相同观点^{[26](P403)}。笔者认为，从所有权权能理论、比较法和现实制度需求三个层面分析，自然资源国家所有权的权能结构中应当包括管理权能。首先，从所有权权能理论角度分析，正如上述，所有权权能体系是所有权人实现对所有物自由支配利用的各种行为方式的总结，它不是一个封闭的结构，而是对所有人最为经常适用的行为方式的归纳，现有权能种类的界定不能排斥其他可能出现的所有权权能，当自然资源对于国家作为所有权人的行为方式提出了新的规制需求时，我们应当对既有的所有权四项权能进行种类拓展，笔者认为，鉴于自然资源自身的自然属性与管理保护规则需求，我们应当重视自然资源国家所有权的管理权能。其次，从其他国家和地区立法例来看，也规定了国家所有权的管理权能，比如，从《法国民法典》第537条规定可知其明确承认国家所有权的权能结构中包括管理权能，日本《国有财产法》不但承认管理权能为国家所有权的内容，而且国家所有权的权能结构是由管理权和处置权能所构成的二元结构，我国台湾地区“国有财产法”认为国家所有权的内容既包括一般所有权所具有的使用、收益和处分权能，还包括取得和保管权能^{[25](P314-315)}。再次，从现实制度需求层面看，我国法律体系中规定的属于国家所有的自然资源最为广泛，基本上涵括了所有关系到国民经济命脉的最为基础的生产资料，同时，也关系到生态环境的安全与健康，自然资源的国家所有权的制度预期已经超越了传统私有权对于所有权人意志自由的保障，而注重自然资源的经济效益与环境公益，而这是上述传统权能所不能完全作用的领域，也需要自然资源国家所有权人及其授权的代表人积极履行管理权能。

具体而言，笔者认为自然资源的国家所有权管理权能应当包括以下几个领域的内容：第一，制定自然资源开发利用与保护战略，它是指国家作为所有权人从宏观层面考虑既有的自然资源在当代人与后代人之间的分配与平衡，具有双重价值属性的自然资源如何在经济功能与生态功能之间进行配置，比如，在矿产资源的保有与勘探开发之间的战略选择等。第二，进行自然资源开发利用规划，即国家作为所有权人决定

自然资源在不同地区、领域或行业的开发利用规划,比如,制定水资源的流域规划与区域规划,在不同生态功能区对于水资源在防洪、治涝、灌溉、航运、供水、水力发电、竹木流放、渔业等领域与行业的功能分配。第三,划拨与调剂,即国家出于特定公益目的基于法律规定将自然资源使用权转让给其他主体,比如,根据《土地管理法》和《城市房地产管理法》等划拨国家城市土地使用权,调剂是国家作为自然资源所有权人在具体的所有权代表者之间进行代表权限的分配;等等。

四、结 语

我国的自然资源国家所有权制度是以我国《宪法》和《物权法》等基本法律为核心的法律体系所确立的。就制度属性而言,其从属于民法所有权制度类型,是从物的归属与利用的角度调整自然资源以实现其效用的。以环境法学科所秉持的理念及其注重的自然资源的经济功能与生态功能的双重属性视之,则在价值立场与制度绩效上与环境保护目标存在扞格不入之处在所难免。环境权作为基本人权的核心在于生存权,自然资源为人的生存与生活提供了最为基本的物质条件,环境权的首要内容便在于保障主体对于自然环境资源的利用,由此必然对自然资源的国家所有权的行使的内容、实现的方式提出了很多公益要求和目标约束,从节省制度创新成本的角度考虑,我们应当通过重构自然资源国家所有权能以丰富其作用的内涵与方式,当环境保护、生态维系等功能不能在自然资源国家所有权理论与制度框架内予以涵摄时,再考虑制度创新才是更为务实的选择。

参考文献

- [1] 童之伟.《物权法(草案)》该如何通过宪法之门——评一封公开信引起的违宪与合宪之争[J].法学,2006,(3).
- [2] 刘超.国家所有权客体范围之依据的证成与考辨[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2013,(2).
- [3] 王利明.物权法研究(修订版)(上卷)[M].北京:中国人民大学出版社,2007.
- [4] 张千帆.国家主权与地方自治——中央与地方关系的法治化[M].北京:中国民主法制出版社,2012.
- [5] 孙宪忠.中国物权法总论[M].北京:法律出版社,2009.
- [6] 张璐.气候资源国家所有之辩[J].法学,2012,(7).
- [7] 李凤章.国家所有权的解构与重构[J].山东社会科学,2005,(3).
- [8] 孙宪忠.我国物权法中所有权体系的应然结构[J].法商研究,2002,(5).
- [9] 李冬枫.自然资源的国家所有权制度研究[D].北京:中国社会科学院,2012.
- [10] 高利红.动物的法律地位研究[M].北京:中国政法大学出版社,2005.
- [11] 王军.国企改革与国家所有权神话[J].中外法学,2005,(3).
- [12] 张力.国家所有权的异化及其矫正——所有权平等保护的前提性思考[J].河北法学,2010,(1).
- [13] 马俊驹.国家所有权的基本理论和立法结构探讨[J].中国法学,2011,(4).
- [14] 吕忠梅.沟通与协调之途——论公民环境权的民法保护[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [15] 邱秋.中国自然资源国家所有权制度研究[M].北京:科学出版社,2010.
- [16] 张里安.所有权制度的功能与所有权的立法[A].孟勤国,黄莹.中国物权的理论探索[C].武汉:武汉大学出版社,2004.
- [17] 刘超.反思与超越:辨析环境侵权救济的内在机制诉求[J].中国地质大学学报(社会科学版),2010,(2).
- [18] 陈华彬.民法物权论[M].北京:中国法制出版社,2010.
- [19] 孟勤国.物权二元结构论——中国物权制度的理论重构(第三版)[M].北京:人民法院出版社,2009.
- [20] 王利明.物权法论(修订本)[M].北京:中国政法大学出版社,2003.
- [21] 周相.罗马法原论(上册)[M].北京:商务印书馆,1994.
- [22] 孙宪忠.德国当代物权法[M].北京:法律出版社,1997.
- [23] [德]M·沃尔夫.物权法(2004年第20版)[M].吴越,李大雷,译.北京:法律出版社,2004.
- [24] 宁红丽.物权法占有编[M].北京:中国人民大学出版社,2007.
- [25] 张建文.转型时期的国家所有权问题研究:面向公共所有权的思考[M].北京:法律出版社,2008.
- [26] 周林彬.物权法新论——一种法律经济分析的观点[M].北京:北京大学出版社,2002.

(责任编辑 周振新)